



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

이화여자대학교 대학원

2018학년도

박사학위 청구논문

융합 환경에서 위치정보에 관한 공법적 연구

법 학 과

박 수 현

2019

융합 환경에서 위치정보에 관한 공법적 연구

이 논문을 박사학위 논문으로 제출함

2019년 7월

이화여자대학교 대학원

법 학 과 박 수 현

박 수 현 의 박사학위 논문을 인준함

指導教授 최 승 원 _____

委員長 홍 정 선 _____

審査委員 김 유 환 _____

김 상 일 _____

김 대 인 _____

최 승 원 _____

이화여자대학교 대학원

목 차

I. 서 론	1
A. 연구의 목적	1
B. 연구의 범위와 방법	7
1. 연구의 범위	7
2. 연구의 방법	8
II. 위치정보에 관한 기초적 논의	10
A. 위치정보의 의의	10
1. 위치정보의 개념	10
2. 위치정보 관련 기술	14
3. 위치정보의 종류	16
4. 위치정보의 성격 및 특성	17
B. 융합의 진전과 위치정보	20
1. ICT 융합의 의미 및 변화상	20
가. ICT 융합의 의미	20
나. 4차 산업혁명의 의미 및 특징	21
다. ICT 융합에 따른 변화상	23
2. 융합의 진전에 따른 위치정보의 의미	25
가. 산업적 활용가능성 측면	25
나. 사생활 침해 가능성 측면	27
3. 융합 환경에서 위치정보의 보호와 이용의 조화	27

Ⅲ. 위치정보 관련 법체계	29
A. 위치정보 보호와 이용에 관한 헌법적 근거	29
1. 개관	29
2. 위치정보 보호와 관련한 기본권	29
가. 사생활의 비밀과 자유	29
나. 개인정보자기결정권	30
다. 통신의 자유	34
3. 위치정보 이용에 관한 기본권	36
가. 표현의 자유	36
나. 알 권리	36
다. 영업의 자유	38
4. 국가의 안전보호의무 및 국민의 안전권	38
5. 제 권리 간 조화 방안	39
B. 위치정보 관련 법률 현황과 문제점	43
1. 위치정보 관련 법률 현황	43
가. 개관	43
나. 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」	44
(1) 위치정보 관련 사업 규제	44
(2) 위치정보의 수집·제공 등 절차 및 정보주체의 권리 보호	44
다. 그 밖의 위치정보의 보호 및 이용 관련 법률	45
(1) 사업 규제 관련 법률	45
(2) 개인위치정보 보호 관련 법률	47
(3) 통신의 비밀 보호 관련 법률	50

(4) 그 밖에 위치정보의 보호 관련 내용을 규정하는 법률	51
라. 융합 서비스에 활용되는 위치정보의 규제 적용 특례	51
2. 위치정보 관련 법체계의 문제점	55
가. 위치정보 관련 사업 규제의 법체계상 문제점	55
나. 개인위치정보 보호 관련 법률 간 모순·충돌	56
(1) 다른 법률과의 관계 조항의 해석상 모순	56
(2) 개인위치정보 보호 관련 내용 중복에 따른 충돌	57
(3) 위치정보법 상 위치정보 보호 규정의 실효성 약화	62
다. 융합 서비스 대응을 위한 특례 중심의 규율 방식의 한계	64
C. 위치정보 관련 법체계의 비교법적 검토	66
1. 유럽 연합	66
가. 「전자 통신 프라이버시 지침」	66
나. 「전자 통신 프라이버시 규칙」(안)	68
다. 「일반 개인정보 보호 규칙」	72
2. 미국	73
가. 위치정보 보호 관련 법률	73
나. 자율규제	76
3. 일본	77
가. 「개인정보의 보호에 관한 법률」	77
나. 『전기통신사업 개인정보 보호에 관한 가이드라인』	78
4. 시사점	81
D. 위치정보 관련 법체계의 개선방안	83
1. 개관	83
2. 개인위치정보 관련 법률 간 통일성 확보	84

가. 기본 방향	84
나. 위치정보 법체계 관련 학설 및 법률 개정안 검토	86
다. 위치정보법의 구체적 개선방향	94
3. 융합 서비스 제공 관련 법률 간 위치정보 규율의 통일성 확보	103
IV. 보호대상 위치정보의 유형 및 법적 문제	105
A. 위치정보법 상 보호대상 위치정보의 유형	105
1. 위치정보법 상 위치정보 정의 조항의 해석	105
가. 학설 및 판례	105
나. 소결	106
2. 융합 환경에서 보호대상 위치정보의 유형 재검토	108
B. 사물위치정보 규율 관련 법적 문제	114
1. 사물위치정보와 개인위치정보의 구분	114
가. 사물위치정보의 개념	114
나. 개인위치정보와의 구분 문제	114
(1) 문제의 소재	114
(2) 개인위치정보와의 구분이 문제된 사례 분석	115
(3) 결합의 용이성 판단기준	121
2. 사물위치정보의 보호 필요성	137
가. 문제의 소재	137
나. 위치정보법 상 사물위치정보의 규율 내용	138
다. 사물위치정보의 보호 필요성의 검토	140
C. 개인위치정보의 규율 관련 법적 문제 - 비식별 위치정보의 규율을 중심으로	144
1. 비식별화, 익명화 및 가명화의 개념	144

2. 우리나라 비식별 위치정보의 규율 내용	146
가. 위치정보법 제21조제2호 및 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호	146
나. 비식별 위치정보의 위치정보법 적용 특례	147
다. 『개인정보 비식별조치 가이드라인』	147
라. 비식별 위치정보 규율내용의 문제점	151
3. 비식별 정보 규율 관련 비교법적 검토	154
가. 유럽 연합	154
나. 미국	161
다. 일본	164
라. 시사점	168
4. 비식별 위치정보 활용을 위한 법제도 개선방안	170
가. 기본 방향	170
나. 세부 개선방안	173
다. Privacy by Design의 도입	179

V. 위치정보 관련 사업의 제한 및 문제점 191

A. 위치정보법 상 사업의 제한 관련 내용	191
1. 사업 분류 체계	191
가. 위치정보사업	191
나. 위치기반서비스사업	193
2. 진입규제의 내용	194
가. 진입규제의 개념 및 특성	194
나. 위치정보사업 진입규제	195
다. 위치기반서비스사업 진입규제	204

B. 진입규제 완화 필요성 및 진입규제 완화 방식 상의 문제	207
1. 진입 규제 완화 필요성	207
가. 국내·외 개인정보 및 위치정보 보호 법률 관련 규제 형평성 문제	207
나. 위치정보 사업 환경 변화에 따른 진입 규제의 실효성 약화	209
다. 소결	210
2. 진입규제 완화 방식 상의 문제	211
가. 개관	211
나. 개인위치정보사업 허가제의 네거티브 규제 방식 변경 문제	212
다. 사물위치정보사업에 대한 규제수준 완화 문제	213
라. 소규모 위치기반서비스사업자에 대한 완화된 신고 의무 적용 문제	214
C. 진입규제 개선방안	215
1. 개관	215
2. 현행 규제체계를 유지하는 방안	216
가. 개인위치정보사업 허가제 개선방안	216
나. 위치기반서비스사업 신고제 개선방안	219
3. 새로운 규제체계를 도입하는 방안	220
가. 새로운 규제체계 도입 필요성	220
나. 사업 분류 체계를 전면적으로 개편하는 방안	220
다. 진입규제를 폐지하는 방안	222
라. 소결	222
VI. 결 론	224
A. 연구의 요약	224
B. 연구의 시사점	229

참 고 문 헌	231
ABSTRACT	246

표 목 차

<표 3-1> 위치정보법과 「개인정보 보호법」 및 정보통신망법 중복 내용	59
<표 3-2> 신용정보법의 「개인정보 보호법」과 유사·중복 조항 정비 내용	91
<표 4-1> 위치정보 유형별 보호의 필요성 등 검토	112
<표 4-2> 익명화 기술별 특성	156
<표 4-3> Privacy by Design의 7가지 기본 원칙	181
<표 4-4> 위치기반서비스 제공 절차별 Privacy by Design 주요 전략 및 이행	188
<표 5-1> 허가 제한 사유별 기존 규정과의 동일성 검토	213

논 문 개 요

ICT 융합은 언제(anytime) 어디서나(anywhere) 누구든지(anyone) 어떤 플랫폼(any platform) 또는 어떤 단말기(any device)로도 콘텐츠와 서비스를 구현해 낼 수 있는 이른바 5A가 구현되는 환경을 의미하며, 이는 사물인터넷을 비롯한 빅데이터, 클라우드컴퓨팅, 인공지능, 모바일 등 지능정보 기술의 발전으로 가속화되고 있다. 한편, 5A 구현을 위하여 연결된 사람 또는 기기 마다 무수히 많은 정보를 생성하게 됨에 따라 융합 환경에서는 이렇게 수집·구축된 방대한 양의 정보를 어떻게 활용할 것인지 이로 인한 위험은 어떻게 통제할 것인지가 주된 과제가 되고 있다. 결국 융합 환경에서 정보의 규율 목표는 정보의 보호와 이용의 조화를 위한 방안을 도출하는 것이라고 볼 수 있다.

위치정보는 누가 어디에 소재하는지를 나타내는 정보로서 일정 기간 축적하는 경우 개인의 이동경로, 취미, 소비 행태 등 행동 상황을 파악할 수 있다는 점에서 산업 및 공공 목적에의 활용 가치가 높은 정보인 반면, 유출되거나 오·남용 될 경우 개인의 사생활에 심각한 결과를 초래할 수 있다는 점에서 보호의 필요성 또한 높은 정보에 해당한다. 위치정보의 이와 같은 특성을 고려할 때 융합 환경에서 위치정보의 보호와 이용의 조화 방안을 모색하는 경우에는 일반 개인정보 보다 세심한 고려가 요구된다고 할 것이다.

이러한 배경 하에서 이 글에서는 융합 환경에서 위치정보의 보호 및 이용의 조화 방안을 모색하기 위하여 위치정보 법체계, 보호대상 위치정보의 유형 및 문제, 위치정보 관련 사업의 자유의 제한 및 문제점 등 위치정보 규율 전반을 대상으로 연구를 진행하였다.

우선, 우리나라는 위치정보 보호 및 이용과 관련한 일반법으로서 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」(이하, 위치정보법)을 제정·시행하고 있으나, 동법은 「개인정보 보호법」에서 규정하고 있는 사항을 대부분 중첩적으로 규정하고 있어 수범자의 입장에서 어떠한 법률이 적용되는지 파악하기 어려운 문제가 발생하고 있다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 「개인정보 보호법」의 특별법으로서 위치정보법을 유지하는 대신 그 적용 범위를 위치정보사업자 또는 위치기반서비스사업자가

처리하는 개인위치정보로 한정하고 별도 규정 내용은 최소화할 필요가 있다. 또한, 위치정보를 활용한 융합 서비스에 대해서는 주로 위치정보법 적용 특례를 인정하는 방식을 취하고 있기 때문에 법체계의 혼란이 초래될 우려가 있다. 따라서 융합 서비스를 대상으로 한 위치정보법 적용 특례의 신설은 신중하여야 하며 현행 특례의 경우 폐지를 검토할 필요가 있다.

다음으로, 위치정보법은 보호대상 위치정보의 유형으로 개인위치정보 외에 사물 위치정보를 포함하고 있으나 양자의 구분 기준이 되는 결합 용이성의 판단과 관련하여 판례 상 확립된 기준이 없어 그 구분이 불명확한 문제가 발생하고 있다. 따라서 결합의 용이성과 관련한 일관되고 명확한 기준을 마련할 필요가 있으며, 구체적으로 개인위치정보의 범위가 무한정 확대되지 않도록 개인정보처리자가 합리적으로 사용할 수 있는 모든 수단을 고려했을 때 결합이 가능한지를 기준으로 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 또한, 융합 환경에서 위치정보 수집 환경의 변화 및 정보 처리·분석 기술의 발전으로 사물위치정보의 보호로 달성하려는 사생활의 비밀 등의 침해 방지는 개인위치정보의 보호로도 충분히 달성할 수 있을 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 사물위치정보에 대하여 진입 규제와 함께 개인위치정보와 동일한 보호조치 의무를 적용하는 것은 사물위치정보를 이용하려는 자의 영업의 자유 또는 표현의 자유를 제한하는 측면이 보다 크다고 할 것이다. 따라서 사물위치정보는 보호대상 위치정보의 유형에서 제외하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

한편, 현행 개인위치정보 개념 체계에 따르면 비식별 위치정보는 개인위치정보보다 낮은 보호 필요성에도 불구하고 재식별될 가능성이 부정되지는 않는다는 이유로 개인위치정보와 동일한 규율을 적용받게 되는 불합리가 발생할 수 있다. 따라서 개인위치정보에 특정 개인을 알아볼 수 없도록 조치를 취했으나 재식별이 가능하여 완전한 비식별 단계에는 이르지 못한 정보의 경우 별도의 보호대상 개인위치정보의 유형으로 인정하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 「개인정보 보호법」 상의 가명정보 도입 논의를 기초로 하여 위치정보법에 「개인정보 보호법」에 따라 가명 처리된 위치정보의 활용을 위한 근거를 규정하고, 가명 처리의 방법 및 절차, 보호조치 의무 등은 「개인정보 보호법」 상의 관련 내용을 적용받도록 할 필요가 있다. 또한, 비식별 위치정보의 활용을 통하여 개인정보의 이용을 활성화하

면서도 보호 또한 확보하기 위한 방안으로 가명정보 개념의 인정과 함께 개인정보 보호 기술 측면에서 Privacy by Design를 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

마지막으로, 위치정보법은 개인위치정보를 대상으로 하는 위치정보사업 및 위치기반서비스사업에 대하여 진입규제로 각각 허가제 및 신고제를 규정함으로써 관련 사업자의 영업의 자유를 제한하고 있다. 현행 진입규제는 적용 법률의 차이로 인한 사업자 간 형평성 문제 및 위치정보 사업 환경 변화를 고려할 때 재고할 필요성이 인정된다. 진입규제가 위치정보주체의 보호 및 이를 활용한 서비스의 효율적 제공을 모두 목적으로 하는 점을 고려할 때 그 개선은 위치정보 사업 환경의 반영이 전제되는 하에서 정보주체의 보호를 고려하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 구체적으로, 현행 진입규제 규정이 위에서 언급한 진입규제의 문제점을 인식하고 규제 수준을 완화해 온 것임을 고려할 때 이들 규정의 문제점의 개선을 통하여 이러한 흐름을 유지하는 것이 방법이 될 수 있다. 한편으로는 융합으로 위치정보 사업 환경이 변화한 만큼 이전의 사업 환경에 기초한 위치정보 관련 사업규제의 체계 자체를 변경하는 방안을 고려할 수 있다.

I. 서론

A. 연구의 목적

ICT 융합은 정보통신기술(Information Communication Technology, 이하 ICT) 분야에서의 융·복합 결합 및 통합으로서 하드웨어·소프트웨어·네트워크·콘텐츠와 서비스 융합으로 구성된다.¹⁾ 이러한 ICT 융합은 언제(anytime) 어디서나(anywhere) 누구든지(anyone) 어떤 플랫폼(any platform) 또는 어떤 단말기(any device)로도 콘텐츠와 서비스를 구현해 낼 수 있는 이른바 5A가 구현되는 환경을 의미하며,²⁾ 이는 사물인터넷을 비롯한 빅데이터, 클라우드컴퓨팅, 인공지능, 모바일 등 지능정보 기술의 발전으로 가속화되고 있다. 이에 따라 융합 환경에서는 사물인터넷 기술을 통해 거의 모든 사람, 사물이 네트워크로 연결되고 인공지능이 이렇게 연결된 사람, 사물로부터 수집·축적된 빅데이터를 클라우드에서 스스로 학습하여 일부 지적 판단기능까지 수행함으로써 기존 산업 간 경계를 허물고 종전과는 다른 혁신적인 서비스 창출이 가능하게 된다. 세계경제포럼(World Economy Forum)의 회장인 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)은 이와 같은 ICT 융합으로 인한 변화상을 일컬어 4차 산업혁명(Fourth Industrial Revolution)으로 명명하고 그 변화 속도나 사회·경제적 영향력 측면에서 현재의 3차 산업혁명과 분명히 구분되는 것으로 특징지은 바 있다.³⁾

한편, 융합으로 인한 연결성의 증가는 사람 대 사람, 사람 대 사물, 사물 대 사물로 통신 가능 범위가 확대되고 최종적으로는 사물 간 자율적 통신이 가능한 사물 지능통신(machine to machine, M2M)의 구현을 지향하며,⁴⁾ 연결된 사람 또는 사물로부터 생성되는 정보의 양 또한 기하급수적으로 증가시킬 것으로 예상된다. 이

1) 최승원, “IT 기술 환경의 변화와 정보통신법제의 전망”, 법연 2010 August-개원 20주년 특집호, 한국법제연구원, 2010, 19면.

2) 최승원, “전자정부와 지식행정”, 공법연구 제43집 제3호, 한국공법학회, 2015.2, 416면.

3) Klaus Schwab, The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond (<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>) (최종방문일 2019.6.19.)

4) 권현영, 『사물인터넷 활성화를 위한 법적장애 개선방안』, 정책연구 2015-25, 한국경제연구원, 2015, 8면.

렇게 수집·구축되는 방대한 양의 정보는 이른바 빅데이터로서 많은 용량(volume), 빠른 처리 속도(velocity), 정보 유형 및 출처의 다양성(variety)을 특징으로 하며⁵⁾ 이의 분석을 통하여 개인과 사회적으로 유용한 결과를 가져올 수 있는 것으로 여겨지고 있다.⁶⁾

따라서 융합 환경에서는 위의 정보를 어떻게 활용할 것인지 이로 인한 위험은 어떻게 통제할 것인지가 주된 과제가 될 것으로 생각된다. 즉, 기업이나 정부 입장에서는 이의 활용을 통하여 맞춤형 서비스 제공, 기존 서비스 효율화 및 개선, 신규 서비스 개발, 오픈 데이터 구축 등 가치 창출을 위한 방안을 고민하여야 하면서도 동시에 정보의 유출, 오·남용으로 인한 프라이버시 보호 측면에서의 위험을 통제하는 방안을 고민할 필요가 있다. 특히, 빅데이터, 인공지능 등 정보 처리·분석 기술의 발전은 종래 개인과 무관한 것으로 여겨졌던 정보에 대해서도 개인과의 연관성을 인정하는 것이 가능해지는 등 개인의 프라이버시에 대한 위험을 증가시키고 있는 만큼 융합 환경에서 이러한 위험의 통제는 그 활용만큼이나 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 정보주체의 입장에서 맞춤형 서비스 등의 이용으로 소비자로서의 편익이 증가하는 측면이 있지만 방대한 양의 정보가 빠르게 수집·구축되고 정보 처리·분석 기술이 발전되면서 예전처럼 자신의 정보에 대한 통제권을 행사하기가 용이하지 않다. 이와 같은 내용을 종합해 볼 때 융합 환경에서 정보의 규율 문제는 결국 그 보호와 이용이라는 상반된 가치를 어떻게 조화시켜야 하는지의 문제로 귀결된다고 할 수 있다.

위치정보는 누가 어디에 소재하는지를 나타내는 정보로서 특히 일정 기간 추적하는 경우 개인의 이동경로, 취미, 소비 행태 등 행동 상황을 파악할 수 있다는 점에서 일찍부터 일반 개인정보에 비하여 산업 및 공공 목적에의 활용 가치가 높은 정보로서 주목받아 왔다.⁷⁾ 빅데이터 분석 대상 정보 중 경제적으로서 유용한

5) <https://blogs.gartner.com/it-glossary/big-data/> (최종방문일 2019.6.19.)

6) 이대희, “빅데이터와 개인정보 보호 - 통지와 동의의 원칙을 중심으로 -”, 정보법학 제19권 제2호, 한국정보법학회, 2015, 129면.

7) 2009년 IT 시장조사기관인 가트너(Gartner)는 2012년 가장 주목받을 스마트폰 애플리케이션의 하나로 LBS(Location Based Service)를 선정한 바 있으며(박경신, ““개인정보”의 정의와 위치정보보호법의 개선 방안 - 익명위치정보, 허가제 및 즉시동의요건을 중심으로 -”, 법학연구 통권 제37집, 전북대학교 법학연구소, 2012.12, 192면), 방송통신위원회의 경우 모바일 인터넷 산업을 선도할 미래 성장 동력으로서 위치정보의 가능성에 주목하여 『위치정보 이용 활성화 계획』을 두 차례에 걸쳐(2010년, 2016년) 마련한 바 있다.

정보는 대부분 개인과 관련된 정보라는 점을 감안할 때⁸⁾ 이에 더하여 개인의 행동 상황까지 파악할 수 있는 개인위치정보는 특히 유용성이 크다고 할 수 있다. 실제로 위치정보는 스마트폰 등을 통해 인입된 정보의 빅데이터 분석을 통해 지역별 상권, 소비자 소비형태, 유동 인구, 교통정보 등 다양한 서비스에 활용되고 있으며,⁹⁾ 2018년 『국내 위치정보산업 동향조사 보고서』에 따르면 빅데이터 분석 서비스가 가장 활성화가 예상되는 위치정보 활용 서비스로 조사된 바 있다.¹⁰⁾ 게다가 사물인터넷 환경에서는 인간과 사물과의 관계가 아니라 사물과 서비스 간의 통신으로 변화하면서 생성되는 정보의 대부분은 위치정보화 되어 이동하게 되는 만큼¹¹⁾ 위치정보는 융합 기술·서비스 제공 시 필수적으로 결합될 것으로 예상되는 등 융합 환경에서 그 활용 범위가 확대될 것이 분명하다. 반면에 위치정보를 통하여 성향, 신조 등 개인의 내밀한 영역과 관련된 사항도 파악할 수 있는 만큼 유출되거나 오·남용 될 경우 개인의 사생활에 심각한 결과를 초래할 수 있다. 특히, 위치정보는 사업자에 의하여 제작된 정보라는 특성 상 유출 사고 등이 발생하는 경우에도 사업자가 직접 공개하거나 언론 등을 통하여 사고 등이 발생한 사실이 공개될 때까지 정보주체는 이를 알지 못하고 있을 가능성이 크다는 점에서 더욱 그러하다. 이처럼 위치정보는 그 활용 가치에 비례하여 보호의 필요성 또한 큰 정보에 해당하므로 융합 환경에서 보호와 이용의 조화 방안을 모색할 필요성은 위치정보의 경우에도 예외가 아니라고 할 것이며, 위치정보의 경우 위와 같은 특성 상 일반 개인정보 보다 세심한 고려가 요구된다고 할 것이다.

우리나라는 위치정보 보호 및 이용과 관련한 일반법으로서 위치정보법을 제정·시행하고 있다. 동법은 법 제명 및 목적에서부터 위치정보의 보호와 이용을 함께 고려하도록 하고 있으며 위치정보의 보호와 관련해서도 다른 개인정보 관련 법률에서 볼 수 없는 고유한 내용을 규정하고 있다는 점에서 차별성이 인정된다. 구체적으로, 위치정보의 이용과 관련해서는 긴급구조를 위한 개인위치정보의 제공을

8) 최경진, “빅데이터 사물인터넷 시대 개인정보보호법제의 발전적 전환을 위한 연구”, 중앙법학 제17집 제4호, 중앙법학회, 2015.12, 26면.

9) 한국인터넷진흥원, 2017 LBS산업 10대 키워드
(https://www.kisa.or.kr/public/library/lbs_View.jsp?mode=view&p_No=281&b_No=281&d_No=33&cPage=3&ST=T&SV=) (최종방문일 2019.6.19.)

10) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 『2018 국내 위치정보산업 동향조사 보고서』, 2019.3, 177면.

11) 김현경, “‘개인정보’와 ‘사물정보’의 규제 차별성에 관한 연구 - 사물인터넷 환경 하에서 서비스를 중심으로 -”, 성균관법학 제27권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2015.9, 53면.

규정하고 있으며(동법 제29조), 위치정보의 보호와 관련해서는 위치정보주체 및 위치정보 서비스 이용자 보호를 위하여 위치정보 관련 사업 규제를 규정하고(동법 제5조 및 제9조), 사물위치정보를 수집·이용·제공하는 경우에도 동의 취득 의무를 부과하였으며(동법 제15조), 친구찾기 서비스와 같이 개인위치정보를 해당 정보주체가 지정하는 제3자에게 제공하는 위치기반서비스의 경우 개인위치정보를 제공할 때마다 해당 정보주체에게 즉시 통보하도록 하는 등(동법 제19조제3항) 개인위치정보 수집·이용·제공과 관련하여 2005년 동법 제정 당시 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하, 정보통신망법)에 비하여 엄격한 요건을 규정하였다.

이와 같은 성격 및 규율 체계 상의 특성에도 불구하고 그동안 위치정보와 관련한 논의는 위치정보를 개인정보의 한 종류로 보고 별도 논의의 필요성을 인정하지 않거나¹²⁾ 동법이 위치정보의 보호를 위하여 「개인정보 보호법」 등에 비하여 엄격한 요건을 규정하고 있는 점을 감안하여 위치정보법 상 해당 조항을 대상으로 규제 완화를 추진하는 방향으로 진행되어 왔다. 대표적으로, 개인위치정보를 해당 정보주체가 지정하는 제3자에게 제공하는 위치기반서비스 제공 시 즉시통보 대신 일괄 통보 허용(동법 제19조제4항), 사물위치정보를 대상으로 하는 위치정보 사업 및 위치기반서비스사업에 대한 진입 규제 완화(동법 제5조의2, 제9조), 사물위치정보에 대한 사전 동의 제도 폐지(동법 제15조제1항) 등을 예로 들 수 있다.

그러나 융합 환경에서 위치정보의 규율과 관련하여 제기되는 문제 중에는 더 이상 위와 같은 방식으로 해결하기 어려운 경우가 발생하고 있으며, 이와 관련된 내용으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

우선, 산업, 기술 등이 ICT를 중심으로 수렴하는 융합 환경에서는 기술, 서비스 종류에 상관없이 동일한 규율을 적용받을 수 있도록 규율 체계의 통일성을 확보하는 것이 중요하다. 그러나 위치정보법은 「개인정보 보호법」에서 규정하고 있는 사항을 대부분 중첩적으로 규정하고 있어 수범자의 입장에서 어떠한 법률이 적용되

12) 개인정보 보호 관련 법체계의 정합성 확보 관련 논의에서 개인위치정보의 보호와 관련한 규정을 별도로 둘 필요가 없다고 하거나(자세한 내용은 제3장 위치정보 관련 법체계 부분 참고), 개인정보 제도 개선 논의에서 위치정보법을 대상에서 제외하는 경우가 이에 해당한다(예를 들어, 2014년 1월 카드정보 유출 사고가 발생하여 개인정보 보호 관련 법률을 일괄 정비함에 따라 「개인정보 보호법」, 정보통신망법 및 신용정보법에 징벌적 손해배상제도 및 법정 손해배상제도가 동시에 신설되었으나 위치정보법은 정비 대상 자체에 포함되지 않은바 있다).

는지 파악하기 어려운 문제가 발생하고 있다. 최근에는 융합 서비스에 대한 위치정보법의 적용과 관련된 문제가 발생하는 경우 적용 특례를 인정하는 것을 통하여 해결하는 입법이 증가함에 따라 법체계상의 혼란은 더욱 가중되고 있다.

다음으로, 동법은 보호대상 위치정보의 유형으로 개인위치정보 외에 사물위치정보를 포함하고 있으며 이는 위에서 언급한 것처럼 동법의 고유한 내용에 해당한다. 그러나 양자의 구분 기준이 되는 결합 용이성의 판단과 관련하여 판례 또는 법 해석 상 확립된 기준이 없는 관계로 애플 아이폰의 위치정보 무단 수집 사례와 같이 동일한 사안에 대하여 소관 행정청 및 각급 법원마다 다른 판단을 하는 등¹³⁾ 그 구분이 불명확한 문제가 발생하고 있다. 나아가 사물인터넷 및 빅데이터 기술의 발전은 이전처럼 사물위치정보를 보호대상으로 포함하여야 하는지에 대한 의문을 제기하고 있다. 즉, 무수히 많은 정보가 일정한 유형으로 합쳐지고 분석되는 과정에서 특정 개인이나 그 성향이 파악될 수 있다는 점에서는¹⁴⁾ 개인위치정보와 별도로 사물위치정보를 보호할 실익이 있는지에 대한 의문이 제기될 수 있으며, 한편으로는 사물인터넷 환경에서는 사물위치정보를 인간이 아니라 사물이 직접 송수신하여 처리할 수 있다는 점에서는¹⁵⁾ 이러한 정보를 개인의 사생활과 관련성이 없음에도 여전히 보호할 필요성이 있는지에 대한 의문이 제기될 수 있다.

한편, 위에서 언급한 것처럼 위치정보는 그 활용 가치에 비례하여 보호의 필요성 또한 큰 정보인 만큼 빅데이터 환경에서는 개인위치정보의 활용 범위를 확대하면서도 그 보호를 유지하는 방안의 마련이 요청된다고 할 것이다. 개인정보의 경우 이와 동일한 요청에 대한 대안으로 개인정보를 비식별화한 정보에 대한 규율이 현재 전 세계적으로 주목을 받고 있으므로 개인위치정보에 대해서도 이를 적용하는 방안을 검토할 필요성이 인정된다고 할 것이다. 그러나 현행 개인위치정보 개념 체계 하에서는 비식별화된 위치정보의 경우 보호 필요성이 개인위치정보 보다 낮음에도 불구하고 재식별 가능성을 이유로 개인위치정보와 동일한 규율을 적용받을 수도 있어 위의 요청을 만족시키기 어렵다. 이에 2016년 관계부처 합동으로

13) 소관 행정청인 방송통신위원회 및 1심 법원은 사물위치정보에 해당하는 것으로 판단한 반면(창원지방법원 2014. 6. 26. 선고 2011가합7291 판결), 2심 법원 및 대법원은 이를 개인위치정보에 해당하는 것으로 판단하였다(부산고등법원 2015. 11. 5. 선고 (창원)2014나21277, (창원)2014나21284(병합), (창원)2014나21291(병합), (창원)2014나21307(병합), (창원)2014나21314(병합) 판결, 대법원 2018. 5. 30. 선고 2015다251539, 251546, 251553, 251560, 251577 판결 참고).

14) 이대희, 앞의 글(각주 6), 130면.

15) 김현경, 앞의 글(각주 11), 44면.

『개인정보 비식별조치 가이드라인』¹⁶⁾을 제정하였으나 가이드라인이라는 형식의 한계로 개인정보와 익명정보라는 현행 개인정보 개념 체계를 유지할 수밖에 없었던 탓에 동 가이드라인에 따라 비식별 조치한 개인정보는 개인정보가 아닌 것으로 추정된다는 논리 구조를 취할 수밖에 없었다. 이에 동 가이드라인에 대해서는 법률 유보의 원칙에 입각하여 「개인정보 보호법」의 해석 범위를 벗어난 것이라거나 법률에서 도출되지 않는 새로운 내용을 규정한 것에 해당한다는 취지의 비판이 제기되었다. 급기야는 2017년 11월 참여연대 등 11개 시민단체는 동 가이드라인에 따라 정보집합물 결합서비스를 제공한 한국인터넷진흥원 등 4개 전문기관 및 이들 기관으로부터 정보집합물을 제공받은 20개 기업을 「개인정보 보호법」 위반을 이유로 검찰에 고발하기에 이르렀다.¹⁷⁾

마지막으로, 동법은 위치정보 보호 제도로서 위치정보 관련 사업 규제를 규정하고 있으며, 이 또한 동법의 고유한 내용에 해당한다. 위치정보 관련 사업 규제는 다른 위치정보 보호 제도와는 달리 위치정보주체 및 이를 활용한 서비스의 효율적 제공을 모두 목적으로 하는 만큼 위치정보 이용 측면에서의 고려가 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 따라서 스마트폰 및 사물인터넷기기 보급 확대, 위치정보 측위 기술의 다양화로 기존 이동통신사업자 외에도 스마트폰 OS 사업자, 기기제조사, 애플리케이션 사업자 등 다양한 사업자들이 위치정보를 수집·이용할 수 있는 융합 환경에서는 대규모 이동통신사만이 과점으로 위치정보를 수집하였던 15여년 전의 ICT 환경을 바탕으로 한 현행 진입 규제를 재고할 필요가 있다는 것은 부인할 수 없다. 이는 위치정보 중 그 보호 필요성이 가장 큰 개인위치정보를 대상으로 한 사업의 경우에도 마찬가지라고 할 것이다.

이상의 내용에서 알 수 있는 것처럼 융합 환경에서 위치정보 보호 및 이용의 조화와 관련된 요청은 위치정보 관련 법체계, 보호대상 위치정보의 유형, 위치정보 보호 제도 등 위치정보 규율 전반에 걸친 체계적인 연구를 필요로 한다. 이 경우 위치정보법을 중심으로 한 규율 체계의 특수성을 감안할 때 동법의 고유한 내용

16) 2015.5.18. 개인정보 보호 관련 6개 부처(국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부)가 합동으로 마련하였으며, 이에 따라 그동안 관련 부처에서 개별적으로 마련하였던 가이드라인, 안내서 등은 일괄 폐지되었다.

17) “12개 시민단체, 고객정보 무단 결합해 데이터로 만든 공공기관기업 고발”, 『경향신문』, 2017년 1월 9일자 (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201711091626001#csidx0306173e472514084e5da169781b106)

의 경우에는 융합 환경에서도 계속해서 유지할 필요성이 있는지에 초점을 둘 필요가 있으며, 비식별 위치정보 규율 등 환경 변화에 따라 새롭게 규율하여야 하는 분야의 경우 위치정보를 대상으로 한 별도 규율이 필요한지, 개인정보 보호와 관련한 일반법인 「개인정보 보호법」과 규율 분담은 어떻게 정하여야 하는지에 초점을 두고 연구를 진행할 필요가 있다.

B. 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

이 논문의 구성과 그에 따른 내용은 다음과 같다.

제1장은 논문의 서론부분으로서 연구의 목적, 범위, 방법에 대하여 서술한다.

제2장은 위치정보에 관한 기초적 논의에 대하여 살펴본다. 이를 위해 우선, 위치정보의 개념, 관련 기술, 종류, 성격 등을 분석한 후, 4차 산업혁명으로 대표되는 융합의 진전이 위치정보에 미치는 영향을 산업적 활용가능성 및 사생활 침해 측면에서 살펴본다. 이를 바탕으로 융합 환경에서 위치정보 규율 과제로서 위치정보의 보호와 이용의 조화를 도출하고, 구체적 방법으로서 T-code와 L-code의 결합에 의한 입법론 및 해결책 모색의 중요성을 강조한다.

제3장은 위치정보 관련 법체계에 대하여 살펴본다. 이를 위해 우선, 위치정보 보호 및 이용 관련 헌법상 기본권 및 개별 기본권 간 조화 방안을 논의하고 위치정보 관련 법률 현황을 위치정보법을 중심으로 살펴본다. 다음으로, 현행 위치정보 관련 법률 내용을 융합 환경에 적용하는데 있어서의 문제점을 분석하는 한편 해외 주요국의 개인정보 및 위치정보 법체계 및 개선 동향을 분석하여 우리나라 법체계 개선을 위한 시사점을 도출한다. 이를 바탕으로 위치정보 법체계 개선방안을 제시하는 경우 보다 구체적인 방안을 제시할 수 있도록 개인정보 법체계 개선과 관련한 학설 및 국회에 제출된 위치정보법 개정안을 검토하도록 한다.

제4장은 보호대상 위치정보의 유형 및 문제에 대하여 살펴본다. 이를 위해 우선, 보호대상 위치정보의 유형을 사물위치정보와 개인위치정보를 중심으로 구분한 후

각각의 규율과 관련된 법적 문제를 분석한다. 구체적으로, 사물위치정보의 경우 개인위치정보와의 구분이 불명확한 문제 및 규율 필요성에 대하여 검토한다. 이 경우 사물위치정보와 개인위치정보의 구분이 문제된 사례 및 결합의 용이성과 관련한 학설, 판례, 해외 입법례 등에 대한 분석을 수행하고, 사물위치정보의 보호를 융합 환경에서도 계속 유지하여야 하는지에 대하여 검토한다. 개인위치정보의 경우 최근 개인정보의 이용과 보호의 균형을 꾀하기 위한 방안으로 주목받고 있는 비식별 위치정보의 활용 문제에 대하여 검토한다. 이를 위해 『개인정보 비식별조치 가이드라인』을 비롯한 우리나라의 비식별 정보 규율 내용 및 문제점을 분석하고 유럽 연합 등 각국의 비식별 정보의 규율에 대한 비교법적 연구를 수행한다. 이를 바탕으로 비식별 위치정보의 규율 방향을 도출하는 경우 우선 위치정보를 대상으로 별도의 규율이 필요한지에 대하여 검토한 후 비식별 개인정보의 규율과 관련하여 국회에 제출된 「개인정보 보호법」 개정안 검토를 통하여 구체적인 규율 방안을 제시하도록 한다. 이와 함께 비식별 위치정보의 규율의 프라이버시 보호 기술 측면에서 보안을 위하여 Privacy by Design의 도입 방안을 검토한다.

제5장은 위치정보 관련 사업의 제한과 문제점을 위치정보 관련 사업 진입규제를 중심으로 살펴본다. 구체적으로, 위치정보법 상 위치정보 관련 사업 분류체계 및 진입규제 내용에 대하여 살펴보고 위치정보 관련 사업에 대한 진입규제의 문제점 및 그동안 추진된 진입규제의 완화 방식 상의 문제점을 분석한다. 이를 바탕으로 진입규제 개선방안을 도출하되 현행 규제체계를 유지하는 방안 및 새로운 규제체계를 도입하는 방안으로 나누어 제시하도록 한다.

제6장은 결론으로서 이상의 논의를 종합하여 융합 환경에서 위치정보 이용 및 보호의 조화를 위한 규율 방안 및 향후 과제를 제시하도록 한다.

2. 연구의 방법

이 글은 융합 환경에서 위치정보 이용 및 보호의 조화를 위한 방안을 제시하는 것을 목적으로 하며, 이를 위한 구체적인 연구 방법은 다음과 같다.

우선, 위치정보 법체계, 보호대상 위치정보의 유형, 위치정보 관련 사업 규제에 관한 문헌연구를 기본으로 연구를 진행한다. 융합 환경에서의 규율은 규범적 이슈

와 기술적 이슈 양 측면 모두에 대한 고려가 필요하다는 점에서¹⁸⁾ 4차 산업혁명으로 대표되는 융합 환경의 특성, 위치정보 관련 기술 동향에 대한 문헌연구 또한 함께 이루어질 필요가 있다.

또한, 위치정보 법체계, 비식별 정보의 규율, Privacy by Design 등 학계 또는 산업계를 중심으로 그 개선 또는 도입과 관련한 논의가 활발하게 제기되고 있는 경우 보다 신중한 검토를 위하여 유럽 연합, 미국, 일본을 중심으로 비교법적 연구를 수행한다. 이 외에도 결합의 용이성 판단기준과 같이 선례의 분석이 중요한 의미를 가지는 경우 관련 사례 및 판결 등에 대한 분석을 수행한다.

한편, 위에서도 언급했듯이 그동안 위치정보 규율과 관련 논의는 개인정보에 포함시켜 진행하여 오기도 한 만큼 위치정보만을 대상으로 하는 선행연구가 부족한 경우 개인정보를 대상으로 한 문헌도 연구 대상으로 포함한다. 대신 기존의 개인정보 보호와 관련된 논의의 단순 반복이 되지 않도록 가능한 해당 논의가 위치정보의 경우 달리 적용 가능한지 여부를 함께 검토하는 것을 통하여 보완하기로 한다.

18) 최승원, 앞의 글(각주 2), 423면.

II. 위치정보에 관한 기초적 논의

A. 위치정보의 의의

1. 위치정보의 개념

가. 사전적·기술적 의미에서 위치정보의 개념

위치(位置)의 사전적 의미가 “일정한 곳에 자리를 차지함 또는 그 자리”¹⁹⁾라는 점을 감안할 때 사전적 의미에서의 위치정보란 객체가 존재하는 곳, 즉 장소에 관한 정보 정도로 정의할 수 있다. 또한, 기술적 의미에서는 “시간의 흐름에 따라 자신의 공간적인 위치를 변경시키는 객체가 지구 좌표 상에서의 어떤 지점을 점유하는 경우에 이 좌표 상의 지리적 위치에 관한 정보”²⁰⁾로 정의할 수 있다. 사전적 의미에서의 위치정보는 장소에 관한 정보이기만 하면 되고 사실상 그 범위에 제한이 없는 반면 기술적 의미에서의 위치정보는 이동성 있는 객체의 지리적 위치에 관한 정보로 그 범위를 한정하고 있다는 점에서 차이가 있다.

나. 실정법에서 위치정보 개념

실정법에서 위치정보 개념을 정의하는 경우 위의 기술적 의미에서의 위치정보 개념을 기초로 하여 추가적인 요건을 부여하고 있다. 현재 실정법 차원에서 위치정보 개념을 직접 정의하고 있는 경우로는 우리나라의 위치정보법과 유럽 연합의 「전자통신 프라이버시 지침」(Directive on privacy and electronic communications)²¹⁾이 있으며, 일본의 경우 실정법 차원의 정의 규정은 없으나 『전기통신사업 개

19) 표준국어대사전, http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp (최종방문일 2019.1.9.)

20) 조용혁, 남광우, 반상권, 『위치정보법의 이해』, 한국전산원, 2015.5.31, 31면.

21) Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications)

인정보 보호에 관한 가이드라인』에서 위치정보의 정의 규정을 두고 있다.

(1) 우리나라 위치정보법

위치정보법은 위치정보를 “이동성이 있는 물건 또는 개인이 특정한 시간에 존재하거나 존재하였던 장소에 관한 정보로서 「전기통신사업법」 제2조제2호 및 제3호에 따른 전기통신설비 및 전기통신회선설비를 이용하여 수집된 것”으로 정의하고 있다(동법 제2조제1호).

이에 따르면, 동법 상의 위치정보는 우선, 이동성이 있는 물건 또는 개인에 관한 정보여야 한다. 따라서 건물과 같은 이동성이 없는 부동산의 위치정보나 자연적인 지형·지물 등의 위치에 관한 정보는 제외된다.²²⁾ 둘째, 특정한 시간에 존재하거나 존재하였던 장소에 관한 정보여야 한다. 여기서 특정한 시간이란 매우 제한적인 시간대를 의미하는 것으로 고정된 개인의 주소 또는 몇 년 동안 특정한 지방에 거주하였다는 사실 등에 관한 정보는 제외된다.²³⁾ 또한, 존재하거나 존재하였던 장소에 관한 정보이므로 현재 또는 과거의 위치정보만이 해당하며, 장래의 위치정보는 비록 수집될 개연성이 높을 지라도 위치정보에 해당하지 않는다.²⁴⁾ 마지막으로 장소의 특징은 위·경도 값과 같은 지리적인 좌표값으로 표현될 수 있으며 서울시 종로구 세종로 1번지와 같은 행정적 정보 또는 청와대와 같은 지형·지물·지명으로 표현될 수도 있다.²⁵⁾ 셋째, 전기통신설비²⁶⁾ 및 전기통신회선설비²⁷⁾를 모두 이용하여 수집된 정보여야 한다.²⁸⁾ 따라서 대면상 구두로 수집하거나 사진촬영 또는 전화통화의 내용을 통하여 수집한 정보 등은 제외된다.²⁹⁾

22) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 『위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 해설서』, 2010.1, 19면.

23) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 19면.

24) 조용혁, “개인위치정보의 보호에 관한 법률적 고찰”, 정보화정책 제12권 제2호, 2005년 여름, 한국정보화진흥원, 2005. 125-126면.

25) 조용혁, 앞의 글(각주 24), 125면.

26) 전기통신설비란 전기통신을 하기 위한 기계·기구·선로 또는 그 밖에 전기통신에 필요한 설비를 말한다(「전기통신사업법」 제2조제2호).

27) 전기통신회선설비란 전기통신설비 중 전기통신을 행하기 위한 송신·수신 장소 간의 통신로 구성설비로서 전송설비·선로설비 및 이것과 일체로 설치되는 교환설비와 이들의 부속설비를 말한다(「전기통신사업법」 제2조제3호).

28) 조용혁, 앞의 글(각주 24), 126면.

29) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 19면.

(2) 유럽 연합 「전자 통신 프라이버시 지침」

「전자 통신 프라이버시 지침」은 위치정보를 “전자 통신 네트워크 상 또는 전자 통신 서비스에 의하여 처리된 데이터로서 공중이 이용가능한 전자 통신 서비스 이용자의 단말 장치의 지리적 위치를 나타내는 것”으로 정의한다(동 지침 제2조제2항 (c)).

이에 따르면, 동 지침 상의 위치정보는 우선, 전자 통신 네트워크 내에서 또는 전자 통신 서비스에 의하여 처리된 정보여야 한다. 따라서 전자상거래서비스 등 정보사회서비스(information society service)³⁰⁾에 의하여 처리된 정보는 제외된다(「프레임워크 지침」³¹⁾ 제2조 (c)). 둘째, 공중이 이용가능한 전자통신 서비스(publicly available electronic communication service) 이용자의 단말 장치의 정보여야 한다. 따라서 동 지침은 통신 사업자(telecom operator)가 공중이 이용가능한 전자 통신 서비스 제공을 위하여 처리하는 기지국 정보, 공개 WiFi 핫 스팟 정보 등을 적용대상으로 한다.³²⁾ 셋째, 이용자 단말 장치의 지리적 위치에 관한 정보여야 한다. 여기에는 이용자 단말 장치의 위도, 경도 및 고도, 이동 방향, 위치정보의 정확도, 특정 시간에 단말 장치가 위치하는 네트워크 셀의 식별 및 위치정보가 기록된 시간이 포함된다(동 지침 전문 (14)).

(3) 일본 『전기통신사업 개인정보 보호에 관한 가이드라인』

『전기통신사업 개인정보 보호에 관한 가이드라인』은 위치정보를 “이동체 단말기를 소지한 자의 위치를 표시하는 정보로서 발신자 정보가 아닌 것을 말한다”로

30) 정보사회서비스란 서비스를 제공받는 자의 개별적 요청에 따라 원격에서 전자적 수단을 통하여 통상 영리목적으로 제공되는 서비스를 말한다(Directive(EU) 2015/1535 제1조제1항 (b)). 정보사회서비스에는 전자상거래서비스와 같이 온라인에서 재화와 용역을 사고파는 서비스에 한정되지 않으며 온라인 광고를 통하여 수익을 창출하는 미디어 사이트, 검색 광고를 통하여 영리를 추구하는 검색 엔진 등 상업적 목적으로 운영되는 모든 웹사이트가 정보사회서비스에 해당할 수 있다(행정안전부, 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 『우리 기업을 위한 EU 일반 개인정보보호법 가이드북』, 2018.8, 24면)

31) Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive)

32) ARTICLE 29 Data Protection Working Party, *Opinion 13/2011 on Geolocation services on smart mobile devices*, 2011.5.16, pp.7-8.

정의하고 있다(동 가이드라인 제35조제1항).

이에 따르면, 동 가이드라인 상의 위치정보는 우선, 전기통신사업자가 전기통신역무의 제공 과정에서 처리하는 정보이어야 한다. 이 점은 동 가이드라인 상의 위치정보 정의 조항에서는 명시하고 있지 않지만 동 가이드라인이 전기통신사업자가 제공하는 전기통신역무의 제공과 관련된 개인정보를 대상으로 한다는 점³³⁾을 고려할 때 당연히 도출된다고 할 것이다. 또한, 이동체 단말기에는 널리 전파 등을 이용하여 통신을 행하기 위하여 이용되는 단말기기가 포함되며, 동 가이드라인에 따른 위치정보는 기지국 영역 혹은 위치등록 영역, 그보다 좁은 범위를 표시한 것을 말하고 이용명세에 기재되는 단위요금 구역 등 착신지역은 포함되지 않는다.³⁴⁾

다. 이 글에서의 위치정보 개념

이상에서 살펴본 것처럼 법률 등에서 위치정보 정의 조항을 두고 있는 우리나라, 유럽 연합 및 일본의 경우 통신망을 통해 처리되는 위치정보를 대상으로 한다는 점에서는 동일성이 인정되지만 유럽 연합 및 일본의 경우에는 사실상 기지국을 설치·운영하는 통신사업자가 처리하는 위치정보로 제한된다는 점에서 우리나라의 위치정보 개념 보다는 그 범위가 좁다고 할 수 있다.

그러나 실정법 상 위치정보 개념은 관련 법률 등에서 위치정보를 규율하고자 하는 목적을 고려하여 정해지는 것으로 우리나라가 유럽 연합 등 다른 나라에 비하여 넓은 범위의 위치정보 개념을 규정하고 있는 사실만으로는 문제가 있다고 보기 어렵고, 이 점은 제2장 보호대상 위치정보의 유형에서 위치정보법 상 위치정보의 개념 범위가 동법의 목적 달성에 적합한지와 관련해서 검토가 되어야 할 사항에 해당한다고 할 수 있다. 또한, 이 글이 융합 환경에서의 위치정보에 대한 법적 규율 연구를 위하여 현행 위치정보법을 중심으로 관련 논의를 진행할 것임을 감안할 때 동법의 위치정보 개념을 전제로 할 필요성이 인정된다. 따라서 이 글에서는 별도의 위치정보 개념을 제시하는 대신 위치정보법 상의 위치정보 개념을 사용하기로 한다.

33) 総務省, 電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン 解説, 2017, p.12.

34) 総務省, 앞의 책(각주 33), p.112.

2. 위치정보 관련 기술

위치정보 관련 기술은 크게 ① 위치 측위, ② 플랫폼, ③ 응용서비스 관련 기술로 구성된다. 위치측위 기술은 이용자 또는 기기의 위치를 파악하는 것과 관련된 기술을 말하며, 이를 통해 측위된 정보와 이를 이용하여 서비스를 제공하는 응용서비스 간의 매개 역할을 수행³⁵⁾하는 것이 플랫폼으로서 플랫폼 관련 기술에는 위치정보 관리, 인증 및 보안, 망 부하 관리, 접근 통제 등의 기술이 포함된다.³⁶⁾ 마지막으로 응용서비스 관련 기술은 플랫폼을 통해서 얻은 위치정보를 활용하여 이용자에게 다양한 서비스를 제공하는 것과 관련된 기술을 말한다.³⁷⁾

위의 세 가지 위치정보 관련 기술 중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 바로 측위 기술이며, 위치정보 측위 기술은 측위에 사용하는 인프라의 유형에 따라 네트워크 기반, 위성신호 기반, Wi-Fi 신호 기반, 혼합 측위 기반으로 분류할 수 있다.³⁸⁾³⁹⁾

첫째, 네트워크 기반 측위는 이동통신사의 기지국 위치를 활용하여 서비스 요청 단말기의 위치를 측정하는 기술로서 기지국과 단말기 간의 신호의 방향이나 도달 시간 등을 이용하여 단말기의 위치를 추정하는 방식이다.⁴⁰⁾ 이 방식은 단말기에 특별한 장치를 추가로 사용할 필요가 없다는 장점이 있으나 위치 정확도가 통신망 기지국의 셀(Cell)과 측정방식에 따라 차이가 많다는 단점이 있다(일반적으로 500m에서 수 km까지의 측정 오차를 가진다).⁴¹⁾

둘째, 위성신호 기반 측위는 지구를 도는 인공위성으로부터 단말기까지 전파 도달시간을 측정하여 위성과 수신기 간 거리를 파악하는 기술로서 미국의 GPS, 유럽의 Galileo, 러시아의 GLONASS 등이 위치 측위에 이용 중에 있다.⁴²⁾ 이 방식

35) 오병철 외 5인, 『융합시대에 적합한 LBS 사업분류 및 규제체계 연구』, 방송통신정책연구 11-진흥-라-11, 방송통신위원회, 2011.10, 16면.

36) 한국인터넷진흥원, 『국내외 LBS산업 현황 및 동향조사』, 2011.12, 109면.

37) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 16면.

38) 박창민, “위치정보의 서비스 동향과 패러다임의 변화 - WiFi AP 정보를 활용한 위치정보 플랫폼 구축”, Internet & Security Focus, 2013 5월호, 27면.

39) 이와는 달리 네트워크 기반, 위성신호 기반, 유비쿼터스 기반(Wi-Fi, Zigbee, UWB, Bluetooth, RFID 등 유비쿼터스컴퓨팅에서 사용되는 근거리 통신 기술 이용), 통합 측위 기반 또는 하이브리드 측위 기반으로 분류하기도 한다. 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 36), 108면.

40) 박창민, 앞의 글(각주 38), 27면.

41) 심현보, “LBS 기술요소 및 연구동향”, 정보처리학회지 제20권 제6호, 2013.11, 5면

42) 박창민, 앞의 글(각주 38), 28면.

은 일반적으로 15m~30m 위치 측위 정확도를 가지며 위치 측정 방식 중 가장 높은 정확도를 가진다는 장점이 있으나 대도시 및 밀집 지역에서의 전파 반사 및 실내에서의 사용 불가, 음영지역이 다수 존재한다는 단점이 있다.⁴³⁾

셋째, Wi-Fi 신호 기반 측위는 Wi-Fi AP(Access Point, 접속점)과 단말기 간의 통신을 위치정보 측위에 이용한 것으로,⁴⁴⁾ 단말기 주변의 Wi-Fi 정보(AP MAC 주소, 전파세기 등)를 Wi-Fi AP 위치정보 DB(AP MAC 주소, 위치값 등)를 활용하여 단말기의 위치를 측정한다.⁴⁵⁾ 이 방식은 Wi-Fi AP의 설치가 많은 도심지, 실내 등에서 비교적 정확한 위치를 측위할 수 있는 장점이 있으나 사전에 Wi-Fi AP의 위치정보 DB 구축을 위해 많은 시간과 비용이 소요되고 위치 측위 시 AP의 신호 세기 변화에 민감하게 반응하는 단점이 있다.⁴⁶⁾

마지막으로, 혼합 측위 기반은 네트워크 기반, 위성신호 기반, Wi-Fi 신호 기반 등의 위치 측위 값을 조합하여 단말기의 위치를 측위하는 방식을 말한다.⁴⁷⁾

한편, 최근에는 비콘(Beacon),⁴⁸⁾ 스마트폰 내 가속도계(accelerometer), 자이로스코프(gyroscope), 지자기계(magnetometer), 고도계(barometer) 등의 센서, 지자기(Geo-Magnetic) 등을 활용한 다양한 측위 기술의 등장하고 있다. 우선, 비콘 기반 측위 기술 중 BLE(Bluetooth Low Energy) 방식의 비콘 측위는 BLE 비콘이 주변 임의의 단말들에게 장치 ID, 서비스 장소명, 송신 신호세기 등의 데이터를 포함한 advertising packet을 전송하고 이를 수신한 단말은 BLE 장치의 ID 또는 수신단말 - BLE장치 간 거리를 이용하여 기준점 측위 또는 다변 측위로 위치를 계산한다.⁴⁹⁾ 다음으로, 센서 기반 측위 기술로는 보행자 추측 항법(Pedestrian Dead Reckoning, PDR) 기술이 있으며,⁵⁰⁾ 스마트폰 내 센서를 사용하여 걸음 수 측정(Step

43) 심현보, 앞의 글(각주 41), 5면

44) 総務省, 位置情報プライバシーレポート, 緊急時等における位置情報の取扱いに関する検討会報告書, 2014.7, p.7.

45) 박창민, 앞의 글(각주 37), 28면.

46) 박창민, 앞의 글(각주 37), 29면.

47) 박창민, 앞의 글(각주 37), 29면.

48) 비콘(Beacon)은 사전적 의미로 신호등 또는 무선 송신소 등을 의미하며, 측위 관점에서는 형상, 빛, 소리, 전파 등 약속된 신호로부터 위치 등을 제공하는 장치로 정의할 수 있다(유재준, 조영수, “실내 위치 기반 서비스 기술개발 및 표준화 동향”, 전자통신동향분석 제29권 제5호, 한국전자통신연구원, 2014.10, 55면)

49) 유재준, 조영수, 앞의 글(각주 48), 55면.

50) 유재준, 조영수, 앞의 글(각주 48), 54면.

counting), 보폭 추정(Step length estimation), 방향 추정(Heading estimation) 등을 결합 분석하여 보행자의 이동을 추정한다.⁵¹⁾ 마지막으로, 지자기(Geo-Magnetic) 방식은 실내 공간에서는 철골 구조물, 전자 장비 등 다양한 물질에 의해 자기장이 왜곡된다는 특성을 이용하여 지문인식(fingerprinting) 방식으로 측정한다.⁵²⁾ 이들 기술은 단독으로 사용되기 보다는 기존 네트워크 기반, 위성신호 기반, Wi-Fi 신호 기반 기술의 상호 보완하여 측위의 정확도와 안정성을 향상시키고 있으며, 이에 따라 기존 기술로는 한계가 있었던 실내 측위, 초정밀 측위가 요구되는 자율주행차 등 융합 서비스에도 활용되는 등 위치정보의 활용 영역을 확대하는데 기여하고 있다.

3. 위치정보의 종류

위치정보법에 따르면 위치정보는 그 대상에 따라 개인을 대상으로 하는 개인위치정보와 이동성 있는 물건을 대상으로 하는 사물위치정보로 구분할 수 있다(동법 제2조제1호 참고).

한편, 위치정보 측위 인프라의 유형에 따라 위치정보를 기지국 위치정보, GPS 위치정보, WiFi 위치정보로 구분하기도 한다. 각각의 위치정보별 정확도 등 특징은 앞의 측위 기술에서 설명한 바와 같으며, 이 외에도 기지국 위치정보의 경우 휴대전화 등 사용 과정에서 필연적으로 생성되는 정보에 해당하며⁵³⁾⁵⁴⁾ 통신을 성립시키기 위한 전제로서 이용자가 휴대전화를 이용하지 않는 경우에도 취득될 수 있는 반면⁵⁵⁾⁵⁶⁾ GPS 위치정보는 대체로 이용자가 해당 정보를 취득하는 기능 및

51) 이지나, 강희용, 신용태, 김종배, “BLE Beacon Plate 기법과 Pedestrian Dead Reckoning을 융합한 실내 측위 알고리즘”, 한국정보통신학회논문지 Vol.22 No.2, 한국정보통신학회, 2018, 306면.

52) 이지나, 강희용, 신용태, 김종배, 앞의 글(각주 51), 306면.

53) 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2012헌마191·550, 2014헌마357(병합) 결정 참고.

54) 휴대전화는 해당 이동통신사업자가 운영하는 기지국과의 계속적인 연결과 통신을 통하여 작동하는데 기지국 위치정보는 바로 이 과정에서 파악된다. 구체적으로 그 위치 이동이 있을 때마다 주변의 여러 기지국에 이동가입자식별번호 및 국가이동가입자식별번호(Mobile Subscription Identification Number) 등 기기 식별정보를 전송한다. 기지국 위치정보는 바로 휴대전화가 기지국에 전송하는 기기 식별정보와 해당 기지국의 위치를 바탕으로 해당 휴대전화의 위치를 파악하게 된다(홍성욱, “핸드폰 위치추적과 영장주의”, LAW & TECHNOLOGY 제14권 제4호, 서울대학교 기술과법센터, 2018.7, 3-4면 참고).

55) 휴대전화는 이용자가 이를 사용하지 않는 경우에도 착신 등을 위해 해당 기기가 어느 기지국 구역 내에 존재하는지를 밝히고자 기기가 구역을 이동할 때마다 기지국에 기기 관련 정보를 송신하게 된다(기기가 일정 구역 내에 있는 경우에도 정기적으로 정보를 송신한다). 일본 총무성은 이를 “위치등록정보”라고 하여 개별 통신 시에 이용되는 기지국 위치정보와 구분하고

서비스를 이용할 때 취득된다는 특징이 있다.⁵⁷⁾ 이러한 구분은 위치정보 수집 주체가 이동통신사업자인 경우 의미가 있으며,⁵⁸⁾ 앞의 측위 기술에서 살펴본 것처럼 다양한 위치정보 측위 기술이 등장하고 측위 기술 간 결합이 일반화되고 있는 현 상황과는 다소 맞지 않는 측면이 있다.

이 외에도, 위치정보 수집 목적과의 관련성에 따라 위치정보 수집을 직접적인 목적으로 하여 취득된 위치정보와 위치정보 수집을 목적으로 하지 않고 다른 기기와의 서비스로부터 부수적으로 파악되는 위치정보(CCTV, 카드 사용기록 등⁵⁹⁾)로 구분할 수도 있다.⁶⁰⁾

4. 위치정보의 성격 및 특성

가. 위치정보의 성격 - 개인정보 해당 여부

「개인정보 보호법」은 개인정보를 “살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)”로 정의하고 있다(동법 제2조제1호). 이에 따르면 개인정보에 해당하기 위

있다(總務省, 앞의 책(각주 44), pp.6-8 참고).

56) 일본 총무성은 WiFi 위치정보의 경우 단말기가 주위에 있는 접속 가능한 접속 포인트(Access Point)를 찾기 위해 MAC 주소 등 단말기 정보를 접속 포인트로 송신함에 따라 파악 가능한 위치정보라는 점에서 기지국 위치정보와 유사한 특징을 가지는 것으로 설명한다(總務省, 앞의 책(각주 44), pp.6-8 참고).

57) 總務省, 앞의 책(각주 44), pp.6-8 참고.

58) 위치정보 범위가 통신사업자가 처리하는 위치정보로 사실상 제한되는 유럽 연합과 일본의 경우에는 이 구분이 여전히 사용된다(ARTICLE 29 Data Protection Working Party, 앞의 책(각주 32), pp.7-11; 總務省, 앞의 책(각주 44), pp.6-8 참고).

59) 구체적으로, 통행료 징수 등을 위해 CCTV를 통해 촬영된 차량번호의 경우 CCTV 장소DB, 가입자 정보 등과 연동하는 경우 해당 차량 운전자의 위치를 파악할 수 있으며(전기통신설비 및 전기통신회선설비를 이용하지 않은 단순 사진촬영의 경우는 제외), 가입자의 신용카드 사용기록의 경우 신용카드 가맹점 또는 ATM기기의 장소DB, 가입자 정보 등과 연동하는 경우 해당 가입자의 위치를 파악할 수 있음(조용혁, 남광우, 반상권, 앞의 책(각주 20), 33-34면 참고).

60) 수집 목적과의 관련성에 따른 구분은 2017.12.21.~22. 개최된 『제1차 규제·제도혁신 해커톤』 결과 중 “위치정보 수집을 목적으로 하지 않고 다른 기기와의 서비스로부터 부수적으로 파악되는 위치에 관한 정보(CCTV, 카드 사용기록 등)는 위치정보에서 제외” 부분을 참고하였다(“4차 산업혁명 규제·제도혁신 해커톤 개최 결과”, 「대통령직속 4차 산업혁명위원회 보도자료」, 2017년 12월 27일자).

해서는 필수적 요건으로서 ① 생존성, ② 개인 관련성, ③ 임의성, ④ 식별성 요건을 충족하여야 하고, 선택적 요건으로서 ⑤ 결합 가능성 요건을 충족하여야 한다.⁶¹⁾

이와 관련하여 위치정보법은 개인위치정보를 “특정 개인의 위치정보(위치정보만으로는 특정 개인의 위치를 알 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 특정 개인의 위치를 알 수 있는 것을 포함한다)로 정의하고 있으므로(동법 제2조 제2호), 이 개인위치정보 개념과 개인정보 개념의 관계를 검토하면 다음과 같다.

우선, 첫 번째 요건인 생존성과 관련해서는 「개인정보 보호법」에서처럼 문언상 명시하고 있지 않으나 “특정 개인”의 위치정보일 것을 요건으로 한다는 점에서 해석상 생존하는 자연인의 위치정보를 의미한다고 볼 수 있다.⁶²⁾ 두 번째 요건인 개인 관련성과 다섯 번째 요건인 결합 가능성을 충족하는 것은 법문언상 명확하다. 또한, 세 번째 임의성 요건은 정보의 형태·내용 등에 제한 없이 모두 개인정보에 해당할 수 있다는 것으로⁶³⁾ 당연히 위치정보 형태인 것도 포함된다고 보아야 하며 따라서 이 요건도 충족한다고 볼 수 있다. 마지막으로 네 번째 요건인 식별성과 관련해서는 동법에서 개인위치정보를 “특정 개인”의 위치정보라고 규정하는 것은 위치정보를 통해 그 특정 개인의 위치가 식별되어야 한다는 것을 의미한다고 볼 수 있고, 이 외에도 동법은 특정 개인의 위치를 알 수 있는 경우도 포함한다고 규정하고 있으므로 개인위치정보는 특정 개인의 위치를 식별하거나 식별 가능할 것을 요건으로 한다고 보아야 한다. 이상의 내용을 종합해 볼 때 개인위치정보는 개인정보 요건을 상당 부분 충족한다고 볼 수 있으므로 위치정보 형태의 개인정보로서 개인정보의 한 유형에 해당한다.

나. 위치정보의 특성

위치정보의 특성으로는 ① 제작된 정보, ② 동적 정보, ③ 높은 사생활 침해 가능성, ④ 높은 공공성 및 산업적 활용가능성 등을 들 수 있으며 주로 개인위치정보와 개인정보와 비교를 통하여 설명되고 있다.

61) 이창범, 『개인정보보호법』, 법문사, 2012, 15면.

62) 조용혁, 남광우, 반상권, 앞의 책(각주 20), 37면.

63) 행정자치부, 『개인정보보호 법령 및 지침·고시 해설』, 2016.12, 10면.

(1) 제작된 정보

성명, 주민등록번호, 주소 등 일반적인 개인정보는 이용자가 직접 입력한 이용자가 소유의 정보인 반면, 개인위치정보는 위치정보사업자가 설치·보급한 위치수집장치에 의해 획득되는 일종의 제작된 형태의 특별한 개인정보에 해당한다.⁶⁴⁾

(2) 동적 정보

일반적인 개인정보는 비교적 장시간에 걸쳐 유지되는 정적 정보인 반면에 개인위치정보는 시간의 흐름에 따라 계속적으로 변화하는 동적 정보로서 개인위치정보의 변경여부, 변경량, 변경시간, 이력 등의 동적 정보 자체가 중요한 의미를 내포할 수 있다.⁶⁵⁾

(3) 높은 사생활 침해 가능성

위치정보는 누가 어디에 소재하는지를 나타내는 정보라는 점에서 사생활과 관련성이 높으며 그 정확도에 따라 해당 장소에 소재한다는 사실만으로 개인의 취미, 기호 나아가 사상 및 신조까지 쉽게 추측이 가능한 경우가 있으며 일정기간 축적되면 개인의 행동 상황까지 상세하게 파악할 수 있다.⁶⁶⁾

따라서 위치정보는 유출 또는 오·남용되는 경우 사생활의 비밀 등이 침해될 우려가 매우 크며,⁶⁷⁾ 구체적으로 직접적이고 물리적인 위험을 초래(생명·신체 침해 가능성)하고, 침해가 실시간으로 발생(침해의 즉시성)하며, 정보주체의 미래 위치 정보까지도 유추(미래 위험유발 가능성)할 수 있다는 점에서 일반 개인정보에 비하여 현저히 심각한 결과를 초래할 수 있다.⁶⁸⁾

64) 조용혁, 남광우, 반상권, 앞의 책(각주 20), 11면.

65) 조용혁, 남광우, 반상권, 앞의 책(각주 20), 11면.

66) 総務省, 앞의 책(각주 44), p.26.

67) 대법원 2016. 9. 28. 선고 2014다56652 판결.

68) 국회과학기술정보통신위원회, 『위치정보의이용및보호등에관한법률안 검토보고서(정부 제출)』, 2004.12, 3면.

(4) 높은 공공성 및 산업적 활용가능성

위치정보는 정보의 특성 상 공공 긴급구조에서의 활용이 가능하며, 교통정보 등 익명 위치정보의 활용을 통한 공익적 목적 달성 등 활용가치가 높다.⁶⁹⁾ 또한, 위치정보는 산업적 활용가능성이 높은 정보로서 이전부터 무선인터넷의 핵심 응용 서비스, 스마트 인터넷 산업을 선도할 미래 성장동력으로 여겨져 왔다.⁷⁰⁾ 즉, 위치정보는 그 자체로도 주변정보 제공, 길찾기, 친구찾기, 자녀 위치조회 등 다양한 서비스를 제공하는데 활용될 수 있으며, 특히 소셜네트워크서비스(SNS), 광고, 헬스케어 등 다른 서비스와 결합하는 경우 이용자의 위치에 기반한 맞춤형 서비스 제공에 따른 해당 서비스의 부가가치를 높이는 역할을 한다.⁷¹⁾ 앞에서 언급한 것처럼 측위 기술의 발달로 위치정보의 정확도 및 안정성이 향상되면서 보다 높은 수준을 가진 서비스의 제공이 가능해지는 등 그 활용 가능성은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

B. 융합의 진전과 위치정보

1. ICT 융합의 의미 및 변화상

가. ICT 융합의 의미

융합(convergence)이란 2개 이상의 상이한 요소들이 하나의 요소로 수렴되면서 시너지를 내는 경제·사회적 현상으로 정의할 수 있으며,⁷²⁾ 그 구체적 의미는 기술의 발전과 시대 환경에 따라 변화하여 왔다. 즉, 2000년 이전에는 프린터 복합기, 냉·난방기와 같이 기존에 통용되는 기능과 기능의 단순한 복합화라는 의미로 사용하여 왔으나, 이후 IT, BT, NT, GT 등 새로운 기술들이 등장하게 되면서는 기

69) 조용혁, 남광우, 반상권, 앞의 책(각주 20), 13면.

70) 조용혁, 남광우, 반상권, 앞의 책(각주 20), 13면, 방송통신위원회, 『LBS 산업육성 및 사회안전망 고도화를 위한 위치정보 이용 활성화 계획』, 2010.6, 8면 참고

71) 방송통신위원회, 앞의 책(각주 70), 8면.

72) 국회지식경제위원회, 『산업융합촉진법안 검토보고서【정부 제출】』, 2010.11, 27면.

술적 측면의 결합의 의미로 활용되었으며,⁷³⁾ 2008년 이후부터는 융합의 범위가 기술, 제품, 산업, 시장, 학문 등 모든 영역에 걸쳐 다양하게 확산되고 있다.⁷⁴⁾⁷⁵⁾

한편, ICT 융합은 ICT 분야에서의 융·복합 결합 및 통합을 의미하며, 하드웨어·소프트웨어·네트워크·콘텐츠와 서비스 융합으로 구성된다.⁷⁶⁾ 또한, 이러한 ICT 융합은 아날로그와 디지털 간, 오프라인과 온라인 간, IT와 AT·NT·BT·GT 간, 정치·경제·경제·사회·문화 제 생활영역에서의 G·B·C 간 융합 등 다양한 형태로 나타난다.⁷⁷⁾ ICT 융합 환경은 궁극적으로는 최종 이용자(end user)가 쌍방향·다방향으로 참여하는 하드웨어·소프트웨어 호환 기반 위의 무수한 인적·물적 전자공간 속에서 양질의 수요자 맞춤 콘텐츠와 서비스가 상호 연동되어 이용자의 이동에 따라 최대의 실시간으로 제공될 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.⁷⁸⁾ 이는 사물인터넷을 비롯하여 빅데이터, 클라우드컴퓨팅, 인공지능, 모바일 등으로 대표되는 이른바 지능정보 기술의 발전으로 가속화되고 있다.

나. 4차 산업혁명의 의미 및 특징

위에서 설명한 ICT 융합으로 인한 변화상을 설명하는 용어로 가장 대표적인 것이 바로 4차 산업혁명(Fourth Industrial Revolution)이라 할 것이다. 동 개념은 2016년 다보스 포럼에서 처음 언급된 이후 전 세계적으로 화두가 되고 있으며, 우리나라의 경우에는 4차 산업혁명 대응을 목적으로 하는 정부 위원회(대통령 직속 4차산업혁명위원회)를 설치하기에 이르렀다. 세계경제포럼(World Economy

73) 2007년 4월 『국가융합기술발전 기본방침』에서 융합기술을 “NT, BT, IT 등의 첨단 신기술간 상승적 결합을 통해 미래 사회 및 국가 공동의 목표 달성을 위한 과학기술적 한계를 극복함으로써 경제와 사회의 변화를 주도하는 기술”로서 정의한 것이 이에 해당한다.

74) 국회지식경제위원회, 앞의 책(각주 72), 27면.

75) 이를 반영하여 2008년 『제2차 국가융합기술발전 기본방침』에서는 융합기술을 “NT, BT, IT 등의 신기술간 또는 이들과 기존 산업·학문 간의 상승적인 결합을 통해 새로운 창조적 가치를 창출함으로써 미래 경제와 사회·문화의 변화를 주도하는 기술”로 정의하였으며, 2011년 제정된 「산업융합촉진법」은 산업융합을 “산업 간, 기술과 산업 간, 기술 간의 창의적인 결합과 복합화를 통하여 기존 산업을 혁신하거나 새로운 사회적·시장적 가치가 있는 산업을 창출하는 활동”으로, 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」은 정보통신 융합을 “정보통신 간 또는 정보통신과 다른 산업 간에 기술 또는 서비스의 결합 또는 복합을 통하여 새로운 사회적·시장적 가치를 창출하는 창의적이고 혁신적인 활동 및 현상”으로 정의하였다.

76) 최승원, 앞의 글(각주 1), 19면.

77) 최승원, 앞의 글(각주 1), 19면.

78) 최승원, 앞의 글(각주 1), 19면.

Forum)은 4차 산업혁명을 “디지털 혁명에 기반을 두고 물리적 공간, 디지털적 공간 및 생물학적 공간의 경계가 희미해지는 기술융합의 시대”, “인간과 기계의 완전히 새로운 잠재력(capabilities)과 관련된 사이버 물리 시스템(cyber-physical systems)”⁷⁹⁾으로 정의하였다.⁸⁰⁾ 동 포럼의 회장인 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)에 따르면 4차 산업혁명은 3차 산업혁명과 동일하게 디지털 혁명을 기반으로 하지만 속도(velocity), 범위(scope) 및 시스템 영향력(systems impact) 측면에서 3차 산업혁명과 구분된다고 하였다.⁸¹⁾ 여기에서 속도는 전례가 없는 획기적인 기술 진보를 의미하며 범위는 모든 국가와 산업 분야에 미치는 영향력을 의미하고 시스템 영향력은 시스템에 미치는 영향을 의미하며 생산, 관리, 구조 측면의 모든 시스템의 변화를 뜻한다.⁸²⁾⁸³⁾

4차 산업혁명의 특징으로는 초연결화와 초지능화를 들 수 있다. 우선, 초연결화란 사물인터넷의 발전으로 인간과 인간, 인간과 사물, 사물과 사물 간의 연결성을 기하급수적으로 증가하는 것을 말한다.⁸⁴⁾ 2013년 Cisco가 발표한 바에 따르면 인터넷과 연결된 사물의 수는 2012년 8.7억 개에서 2020년에는 501억 개로 증가하고, 전체 사물에서 차지하는 비율 또한 2012년 0.6%에서 2020년에는 2.7%로 증가할 것으로 예상되고 있다.⁸⁵⁾ 초지능화는 인공지능과 빅데이터의 연계 및 융합으로

79) 산업설비, 가전 등 현실적 사물을 뜻하는 물리적 세계와 인터넷 상의 사이버세계가 네트워크로 연결, 집적된 데이터를 분석과 활용 및 사물제어가 가능해지는 시스템을 말한다(한국은행 『제4차 산업혁명』, 2면).

80) Nicholas Davis, “What is the fourth industrial revolution?” (최종방문일 2019.6.19.) (<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/what-is-the-fourth-industrial-revolution/>)

81) Klaus Schwab, The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond, (<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>) (최종방문일 2019.6.19.)

82) Klaus Schwab, The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond, (<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>) (최종방문일 2019.6.19.)

83) 현 상황을 4차 산업혁명으로 정의하는 것에 대해서는 제3차 산업혁명의 저자인 제레미 리프킨(Jeremy Rifkin)이 디지털 혁명(제3차 산업혁명)은 광범위한 잠재력을 아직 발휘하지도 못한 상태인데 벌써 끝났다고 선언하는 것은 시기상조 등의 비판이 존재한다(이원태 외 4인, 『제4차 산업혁명 시대의 ICT 법제 주요 현안 및 대응방안』, 글로벌법제전략연구 16-20-⑩, 한국법제연구원, 2016, 48면 참고). 다만, 이 글에서는 ICT 기반 융합 환경 및 이에 따른 변화상을 설명하기 위해 최근 활발하게 논의되고 있는 4차 산업혁명 관련 내용을 인용하는 것이 목적이라는 점에서 4차 산업혁명 관련 타 문헌에서 논의하고 있는 차수별 산업혁명의 의미, 4차 산업혁명 용어의 타당성은 별도로 언급하지 않기로 한다.

84) 김진하, “제4차 산업혁명 시대, 미래사회 변화에 대한 전략적 대응 방안 모색”, R&A InI, 한국과학기술기획평가원, 2016, 50면.

85) Cisco, The Internet of Everything in Motion (최종방문일 2019.6.19.)

기술 및 산업구조가 초지능화되는 것으로⁸⁶⁾ 인공지능이 사물인터넷을 통해 연결된 사물, 사람 등으로부터 수집·축적된 방대한 양의 빅데이터를 클라우드에서 스스로 학습하여 일부 지적 판단기능까지 수행하게 된다. 이와 같은 혁신적 기술로 노동의 대체/보완 및 경제 주체의 의사결정 지원이 가능해지면서 생산성이 제고되고 고부가가치 신제품·신서비스가 지속적으로 등장하게 된다.⁸⁷⁾

다. ICT 융합에 따른 변화상

위에서 언급하였듯이 ICT 융합에 따른 사물, 개인 간 연결성의 증가는 정보의 기하급수적 증가를 가져왔으며, 시장조사기관인 IDC가 2017년 발표한 바에 따르면 전 세계 정보량은 2016년 16ZB에서 2025년 163ZB로 10배 증가할 것으로 예상되고 있다.⁸⁸⁾ 또한, 전 세계 전체 정보의 90%가 최근 2년(2014년~2015년) 동안에 생산됐으며 그 속도는 앞으로 더욱 가속화될 것으로 예상되고 있다.⁸⁹⁾

이렇게 ICT 융합 환경에서 생성되는 정보는 bit화되어 DB 형태로 구축되며⁹⁰⁾ 구체적으로 다음과 같은 특성을 가진다. 우선 가치개념으로서 정보는 무비용 무한재인 생산요소로서 부의 원천이 되며 다음으로 DB 개념으로서 정보는 모든 것을 자료화하여 규정짓게 됨에 따라 본인이 깨닫지 못하는 성향이나 취향까지 분석해 낼 수 있게 된다.⁹¹⁾ 따라서 융합 환경에서 구축된 방대한 양의 정보는 기업, 국가, 개인 등 사회 구성원 모두에게 새로운 가치를 창출할 수 있는 기회를 제공할 것으로 예상되며,⁹²⁾ 구체적으로 기업의 경우 고객 데이터를 확보·활용해서 서비스를 효율화하고 제조 설비와 과정을 최적화해 비용 절감과 기업 경쟁력을 확보할 수

(<https://newsroom.cisco.com/feature-content?articleId=1208342&type=webcontent>)

86) 김진하, 앞의 글(각주 84), 50면.

87) 최계영, 『4차 산업혁명 시대의 변화상과 정책 시사점』, KISDI Premium Report 16-04, 2016.7, 16면.

88) 한국정보화진흥원, 『데이터 경제의 부상과 사회경제적 영향』, IT & Future Strategy 제7호, 2018.11.19, 2면.

89) 한국정보화진흥원, 앞의 책(각주 81), 2면.

90) 최승원, “사이버스페이스상 프라이버시 보호 - ODR과 관련하여 -”, 행정법 연구 2013년 상반기, 행정법이론실무학회, 2003, 2면.

91) 최승원, 앞의 글(각주 90), 2면.

92) 이렇듯 데이터가 모든 산업의 발전과 새로운 가치 창출의 촉매역할을 하는 것을 “데이터 경제”(Data Economy)라고 한다(관계부처 합동, 『데이터 산업 활성화 전략』, 2018.6, 1면. 등 참고).

있고, 국가의 경우 공공서비스를 개선해 사회적 비용을 절감하고 오픈 데이터를 구축·개방해 창업 촉진과 일자리 창출 기반을 마련할 수 있게 된다.⁹³⁾ 개인 또한 스마트 기기, 모바일, 온라인 미디어 매체를 통해 매일 데이터를 생산함으로써 데이터 수집·유통 등에서 핵심 주체로 참여하게 된다.⁹⁴⁾ 이렇듯 데이터가 비즈니스와 행정의 자원으로 부각됨에 따라 앞으로는 고품질의 정보를 대량으로 보유하여 최대한 활용하는 기업, 국가, 개인이 우위를 점하게 된다.⁹⁵⁾

한편, 방대한 양의 정보가 구축되고 빠르게 소통된다는 사실은 기업 등에게 새로운 가치 창출의 기회를 제공함과 동시에 프라이버시 측면에서 다음과 같은 과제 또한 제공할 것으로 예상된다. 즉, 방대한 양의 정보가 수집 및 DB 형태로 구축된다는 것은 그 자체로 정보 유출 등 오·남용의 위험성이 증가한다는 것을 의미하며, 또한 정보의 소통이 대규모로 이루어진다는 것은 소통되는 정보를 통제하기 어려워진 상황을 의미하는 것이기도 하다.⁹⁶⁾ 뿐만 아니라 인공지능 등 정보 분석 기술의 고도화로 수집된 개별 정보 자체는 개인을 식별할 수 없다고 하더라도 다른 정보들을 조합하여 개인화된 서비스를 제공할 가능성이 그 어느 때보다도 증가하고 있다.⁹⁷⁾ 이는 기업들로 하여금 고객의 정보를 통해 상품으로서 가치가 높은 프로파일을 생성하고 이를 상업적으로 활용하기 위해 웹사이트 방문 기록, 상품 구매 내역 등 고객에 대한 정보를 광범위하게 수집 및 분석하는 것을 조장할 수 있다.⁹⁸⁾

이와 같은 프라이버시 측면에서의 과제 외에도 융합 환경에서 수집·구축된 방대한 양의 정보는 저작권 등 다양한 분야와 관련한 과제 또한 제공할 것으로 예상된다. 저작권의 경우를 예를 들면, DB 형태로 구축된 정보는 「저작권법」 상 저작물로서 인정될 수 있는데,⁹⁹⁾ 데이터 마이닝(data mining) 기술 등을 통한 분석을 위하여 우선 DB 내 정보를 저장하여야 하는 경우 「저작권법」 상 복제에 해당하

93) 한국정보화진흥원, 앞의 책(각주 92), 3면, 5면.

94) 한국정보화진흥원, 앞의 책(각주 92), 3면, 5면.

95) 방동희, “데이터 경제 활성화를 위한 데이터 법제의 필요성과 그 정립방향에 관한 소고”, 법학연구 제59권 제1호, 부산대학교 법학연구소, 2018, 6면.

96) 이원태 외 4인, 앞의 책(각주 83), 189면.

97) 이원태 외 4인, 앞의 책(각주 83), 191면.

98) Jerry Kang, “Information privacy in cyberspace transactions”, 50 Stan. L. Rev. 1193, 1998, p.1198-1199 참고.

99) 「저작권법」 상 데이터베이스는 소재를 체계적으로 배열 또는 구성한 편집물로서 개별적으로 그 소재에 접근하거나 그 소재를 검색할 수 있도록 한 것을 말하며(동법 제2조제19호), 동법 상 보호 대상에 해당한다(동법 제91조~제98조 참고).

여 복제권 침해에 해당하는지, DB 분석을 인공지능이 수행한 경우 그 결과물에 대하여 저작권을 인정할 수 있는지 등이 문제될 수 있다.¹⁰⁰⁾

2. 융합의 진전에 따른 위치정보의 의미

이상에서 살펴본 바와 4차 산업혁명으로 대표되는 융합 환경에서 방대한 양의 정보가 제공하는 기회와 과제는 일반 개인정보에 비하여 높은 산업적 활용가능성 및 사생활 침해 가능성을 특성으로 하는 위치정보의 경우 더욱 분명하게 드러난다고 할 것이다. 이하에서는 위치정보의 두 가지 특성, 즉 높은 산업적 활용가능성 및 높은 사생활 침해 가능성이 융합의 진전에 따라 어떻게 극대화되는지 살펴보기로 한다.¹⁰¹⁾

가. 산업적 활용가능성 측면

위치정보는 산업적 활용가능성이 높은 정보로서 그 자체로도 다양한 서비스를 제공하는데 활용될 수 있으며, 특히 다른 서비스와 결합하는 경우 서비스의 부가가치를 높이는 역할을 한다. 융합이 진전될수록 위치정보는 이처럼 다른 서비스의 부가가치를 높이는 역할에 그치지 않고 스마트 도시, 스마트 공장, 자율주행자동차, 드론, 로봇 등 4차 산업혁명을 대표하는 신기술·서비스에 필수적으로 융·복합되는 사이버 인프라로서 역할을 하게 됨에 따라¹⁰²⁾ 산업적 활용 측면에서 그 중요도는 더욱 높아질 것으로 예상된다. 예를 들어, 스마트시티 조성을 위해서는 방대한 센서 데이터의 취합·분석·가시화가 필요하며, 완전한 자율주행을 위해서는 정밀측위와 정밀도로지도 구축·갱신 등이 필요하다.¹⁰³⁾

뿐만 아니라 융합으로 인한 초연결 환경에서는 사물인터넷 단말 및 스마트폰 등 모바일 기기의 보급 확대, 이들 기기에 탑재되는 센서의 경량화 및 저가화를 수반하는 바 이는 위치정보의 정확도 및 안정성을 향상시켜 위치정보를 통해 더 많은

100) 김병일, 신현철, 안창원, “빅데이터 분석과 데이터 마이닝을 위한 저작권 제한”, 계간 저작권 2017 봄호, 한국저작권위원회, 2017, 34-37면.

101) 융합 환경에서 위치정보와 관련된 과제로는 사생활 침해 가능성 측면 외에도 위에서 살펴본 저작권 등과 관련한 과제도 포함된다고 할 것이다. 다만, 이하에서는 이를 개인정보와 구분되는 위치정보의 특성과 연계하여 살펴볼 것인 만큼 이와 관련된 자세한 설명은 생략하기로 한다.

102) 한국인터넷진흥원, 『위치정보 산업 동향 보고서』, 2018.6, 3면.

103) 국토교통부, 『제6차 국가공간정보정책 기본계획』, 2018.5, 8면.

부가가치를 창출하는 것을 가능하게 된다. 최근에는 측위 오차가 수 m 또는 수 cm 이내에 불과한 고정밀의 위치 측위 기술까지 개발되는 등 위치정보를 통한 부가가치 창출 가능성은 더욱 증가할 것으로 예상된다. 특히, 드론, 자율주행자동차 등의 융합 서비스의 경우 이러한 고정밀의 위치 측위 기술을 필수적으로 요구한다는 점에서(예를 들어, 드론의 경우 비행경로 상의 복잡한 장애물을 회피하여야 하며 정확한 지점에 착륙해야 한다는 제약조건이 있기 때문에 매우 정밀한 위치 측위 기술이 필요하며, 자율주행자동차의 경우 주행경로 상의 차선유지가 핵심으로 요구되며, 정확한 구역과 위치에 주차해야 하기 때문에 매우 정밀한 위치 측위 기술이 필요하다(V2X 환경 기준 도로 5m 이내, 차선 1.5m 이내, 차선 내부 1m 이내 위치정확도 필요¹⁰⁴⁾)¹⁰⁵⁾ 이와 같은 위치 측위 기술의 발전은 사이버 인프라로서 위치정보의 역할 변화를 더욱 가속화 시킬 것으로 예상된다.

한편, 기기의 지능화를 통한 기기 간 정보의 공유 및 서비스가 증가하면서 위치 정보 활용 주체가 종래 사람에서 기기, 센서, 사물 등으로 다양해졌으며 이 또한 위치정보의 산업적 활용 가치를 높이는 요소로 작용할 것으로 예상된다. 예를 들어, 자율주행자동차의 핵심 기술인 차량 통신(V2X)은 차량 간 통신(V2V), 차량 인프라 간 통신(V2I)을 아우르는 개념으로 각 차량은 자신의 속도, 방향, 위치 등의 데이터를 주기적으로 주위의 차량과 교환함으로써 모든 차량이 주변의 차량 상황을 정확히 파악할 수 있으며 인프라(RSI)와의 통신을 통해 교통 상황 등의 정보를 실시간으로 파악할 수 있다.¹⁰⁶⁾

마지막으로, 스마트폰 등 위치 측위 단말을 통해 수집된 빅데이터는 이를 분석하는 경우 지역별 상권, 소비자 소비형태, 유동 인구, 교통정보 등을 파악할 수 있어 관련 서비스 제공 또는 기업 내부의 경쟁력 강화를 위하여 유용하게 사용될 수 있다. 이에 빅데이터는 2017년 LBS 산업 10대 키워드 중 하나로 선정되었으며,¹⁰⁷⁾ 『2018년 국내 위치정보산업 동향조사 보고서』에 따르면 활성화가 예상되는 위치정보 활용 서비스로 가장 높은 비율로 응답한 서비스가 빅데이터 분석 서비스로 나타났다.¹⁰⁸⁾

104) 정재승, 민정동, “자동차용 정밀 측위 기술 동향”, 정보와 통신 Vol.32 No.8, 2015, 29면.

105) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 92), 130면.

106) 이원태 외 4인, 앞의 책(각주 76), 88-89면.

107) 한국인터넷진흥원, 2017년 LBS 산업 10대 키워드

(https://www.kisa.or.kr/public/library/lbs_View.jsp?mode=view&p_No=281&b_No=281&d_No=33&cPage=3&ST=T&SV=) (최종방문일 2019.6.19.)

108) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 10), 177면.

나. 사생활 침해 가능성 측면

위치정보는 오·남용 시 생명·신체에 대한 침해가능성, 침해의 즉시성, 미래위험의 유발가능성 측면에서 일반 개인정보보다 심각한 결과를 초래할 수 있다. 따라서 융합의 진전에 따라 방대한 양의 위치정보가 집적되고 위치정보가 대규모로 소통되는 경우 프라이버시 측면에서의 위험의 정도는 일반 개인정보의 경우보다 심각할 것임은 자명하다. 뿐만 아니라 고정밀 측위 기술 등 위치정보 측위의 정확도 향상은 이를 더욱 심화시킬 것으로 예상된다.

또한, 위치정보는 이른바 제작된 정보라는 특성 상 사업자가 은밀하게 이용자의 위치정보를 수집하기 용이하다. 이는 그동안 위치정보 침해가 문제된 사례로서 2010년 아이폰 운영체제인 iOS의 오류로 아이폰의 위치서비스 기능을 끄므로 설정한 경우에도 해당 기기의 위치정보를 애플 서버에 주기적으로 전송한 사건, 2011년 손전등앱을 설치한 이용자 단말기의 위치정보 및 단말기 식별번호를 이용자 몰래 수집하여 광고네트워크에 제공한 사건, 2017년 구글이 스마트폰 위치정보(기지국 정보)를 이용자 몰래 자사 서버로 자동 전송한 사건¹⁰⁹⁾ 등이 사업자가 이용자 몰래 기기 내 위치정보 수집 기능을 이용하여 수집하였으며 이용자 대부분은 해당 사실이 언론 등에서 공개될 때까지 이를 알지 못하고 있었던 점에서 공통점을 가진다는 사실에서도 드러난다. 앞의 위치정보의 산업적 활용가능성 측면에서도 언급했듯이 융합이 진전될수록 IoT 기기, 센서 등을 비롯한 위치정보 수집 장치는 점차 다양화 되고 또한 경량화될 것인 만큼 이와 같은 사업자의 은밀한 위치정보 수집으로 인한 프라이버시 침해는 더욱 용이해질 것으로 예상된다.¹¹⁰⁾

3. 융합 환경에서 위치정보의 보호와 이용의 조화

ICT 융합에 따른 방대한 양의 정보는 새로운 가치 창출이라는 순기능 못지않게 프라이버시 침해 등의 부작용을 낳게 되는 만큼 앞으로는 정보의 이용과 보호라

109) 구글은 위치정보 수집 목적을 안드로이드 OS의 푸시 알람과 메시지 기능 개선이라고 밝혔으나 정확한 수집 목적에 대해서는 의견이 분분한 상황이다(“구글 스마트폰 위치정보 몰래 수집 파문”, 『매일경제』 2017년 11월 22일자)(<https://www.mk.co.kr/news/business/view/2017/11/775647>)

110) 김일환, “초연결사회에서 개인정보보호법제 정비방안에 관한 연구”, 성균관법학 제29권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2017.9, 38-39면 참고.

는 이율배반적인 양면적 화두를 어떻게 조화시키느냐가 관건이 될 것이다.¹¹¹⁾ 또한, 여기서의 정보의 보호와 이용의 조화는 어느 하나를 위하여 다른 하나가 희생하는 것이 아니라 양자 모두를 보장할 것이 요구된다.¹¹²⁾ 한편, 융합 환경에서의 5A, 수요자 맞춤 콘텐츠와 서비스의 실시간 제공 등은 사물인터넷, 클라우드컴퓨팅, 빅데이터, 모바일 등 다양한 지능정보 기술을 통하여 구현된다는 점에서 융합 환경에서의 규율은 기술적 이슈와 규범적 이슈 양 측면 모두에 대한 고려가 이루어질 필요가 있다.¹¹³⁾ 이 점에서 융합은 기술과 법의 융합에도 해당한다.¹¹⁴⁾ 따라서 융합 환경에서 정보의 보호와 이용의 조화를 위한 방안을 도출하기 위해서는 기술과 법, 이른바 T-code와 L-code의 결합에 의한 입법론 및 해결책을 모색할 것이 요구된다.¹¹⁵⁾ 예를 들어, 프라이버시 강화 기술(Privacy Enhancing Technologies, PETs), Privacy by Design, 정보 유통과 관련한 기술 표준의 확보 등을 내용으로 하는 입법이 이에 해당한다. 이는 위치정보의 경우에도 당연히 적용된다고 할 것이다. 특히, 위치정보는 그 높은 산업적 활용가능성 및 사생활 침해가능성이라는 특성 상 융합의 진전에 따른 방대한 양의 정보로 인한 기회와 과제가 더욱 분명하게 드러나며, 사업자에 의하여 제작된 정보라는 특성 상 위치정보의 수집 및 이용에서 기술이 차지하는 비중이 높다는 점에서 그 필요성이 보다 크다고 할 수 있다.

111) 최승원, “전자사회와 개인정보보호”, 법학논집 제9권 제1호, 이화여자대학교, 2004.9, 67면.

112) Privacy by Design을 주창한 Ann Cavoukian에 따르면 전자는 제로섬(Zero-Sum), 후자는 포지티브섬(Positive-Sum)이라고 하고, Privacy by Design에 의하여 제로섬 패러다임에서 포지티브섬 패러다임의 전환이 가능하다고 주장하였다(Ann Cavoukian, 『Privacy by Design The 7 Foundational Principles』, Information and Privacy Commissioner, 2011.1, pp.1-2).

113) 최승원, 앞의 글(각주 2), 423면.

114) 최승원, 앞의 글(각주 2), 423면.

115) 최승원, 앞의 글(각주 90), 250면.

Ⅲ. 위치정보 관련 법체계

A. 위치정보 보호와 이용에 관한 헌법적 근거

1. 개관

헌법은 국가의 통치질서와 가치질서의 기본원칙에 관한 최고위의 규범의 표현으로써 헌법의 구체화법으로서의 행정법은 기본권 보장 및 헌법원리 실현에 봉사하여야 한다.¹¹⁶⁾ 이 점은 위치정보 규율의 경우에도 담보되어야 할 것이다.

한편, 위치정보 보호와 관련한 기본권으로는 사생활의 비밀의 자유와 개인정보자기결정권을 비롯하여 통신의 자유 등을 들 수 있으며, 다음으로 이용과 관련한 기본권으로는 표현의 자유, 알 권리, 영영업의 자유 등을 들 수 있다. 이 외에도 국가의 안전보호의무 및 이에 상응하는 국민의 안전권 또한 위치정보의 이용의 헌법적 근거가 될 수 있다. 이처럼 위치정보의 보호와 이용은 다양한 기본권과 관계가 있는 만큼 ICT 융합 환경에서 위치정보 규율의 목표, 즉 위치정보의 보호와 이용의 조화의 모색은 결국 위치정보 보호와 이용과 관련된 이들 기본권 등의 조화로운 해석의 문제로 귀결된다고 볼 수 있다. 이하에서는 위치정보의 보호 및 이용과 관련한 기본권 및 국가의 안전보호의무의 내용과 이들 간 조화를 모색하는 방안에 대하여 살펴보기로 한다.

2. 위치정보 보호와 관련한 기본권

가. 사생활의 비밀과 자유

「헌법」 제17조는 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”라고 하여 사생활의 비밀과 자유를 규정하고 있다.

116) 홍정선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 2016, 41면.

사생활의 비밀의 보호와 자유의 내용은 사생활의 비밀의 보호와 자유를 소극적으로 이해하느냐 아니면 적극적으로 이해하느냐에 따라 구분된다.¹¹⁷⁾ 우선, 사생활의 비밀의 보호와 자유를 소극적으로 이해하는 견해는 사생활의 비밀이란 사생활의 부당한 공개로부터의 자유를 말하는 것이고 사생활의 자유란 개인의 사적 생활의 영위의 자유를 의미한다고 한다.¹¹⁸⁾ 동 견해는 그 근거로 「헌법」 사생활의 비밀의 자유를 자유권 조항에서 규정하고 있는 점을 들고 있다.¹¹⁹⁾ 다음으로, 사생활의 비밀의 보호와 자유를 적극적으로 이해하는 견해는 사생활의 비밀과 자유란 사생활의 내용을 공개당하지 아니할 권리, 사생활의 자유로운 형성과 전개를 방해받지 아니할 권리, 자신에 관한 정보를 스스로 관리·통제할 수 있는 권리 등을 내용으로 한다고 한다.¹²⁰⁾ 동 견해는 오늘날 자신에 관한 정보를 관리·통제할 수 있는 권리를 사생활 보호의 핵심으로 이해하여 사생활의 비밀의 자유는 프라이버시의 적극적인 측면까지 수용한 현대적 기본권으로 파악한다.¹²¹⁾ 사생활의 비밀의 보호와 자유를 적극적으로 이해하는 것이 현재 통설의 입장이라고 할 수 있다.

위치정보는 다른 정보와 종합적으로 분석하면 개인의 종교, 대인관계, 취미, 자주 가는 곳 등 주요한 사적 영역을 파악할 수 있는 정보라는 점에서¹²²⁾ 사생활의 비밀과 자유의 보호의 대상이 되는 것은 의심할 여지가 없다고 할 것이다. 위치정보법은 “이 법은 위치정보의 유출·오용 및 남용으로부터 사생활의 비밀 등을 보호하고 ... 목적으로 한다”(동법 제1조)고 하여 이 점을 명확히 하고 있다.

나. 개인정보자기결정권

(1) 의의

정보통신기술의 발달로 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될

117) 권건보, 『개인정보보호와 자기정보통제권』, 경인문화사, 2005, 73면.

118) 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007, 724면.

119) 김철수, 앞의 책(각주 118), 725면.

120) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2010, 451-452면.

121) 권건보, 앞의 책(각주 117), 74면.

122) 대법원 2016. 9. 28. 선고 2014다56652 판결

수 있는 위험이 발생함에 따라 이로부터 개인의 결정의 자유를 보호하고 나아가 자유민주체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위한 헌법적 보장 장치가 필요하게 되었다.¹²³⁾ 이에 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리¹²⁴⁾인 개인정보자기결정권이 헌법상 기본권으로 인정되기에 이르렀다.¹²⁵⁾

헌법적 기본권으로서 개인정보자기결정권의 인정은 비단 우리나라에 국한되지 않는다. 독일의 경우 1971년 일부 학자들에 의해 정보자기결정권(Recht auf informationelle Selbstbestimmung)이라는 용어가 처음 사용된¹²⁶⁾ 이후 1983년 연방헌법재판소의 인구조사 판결에서 “언제 어떤 한계 내에서 개인의 생활관계가 공개될 것인지를 결정할 수 있는 권리, 즉 자기의 개인적 정보의 제공과 이용에 대하여 원칙적으로 결정할 수 있는 권리이며 이는 기본법 제1조제1항과 결합된 제2조제1항의 일반적 인격권에서 도출된다”¹²⁷⁾라고 하여 포괄적인 기본권으로 승인되었다. 우리나라의 개인정보자기결정권 개념과 그 인정 근거에 대한 이해는 이러한 독일의 영향을 받은 것으로 평가되고 있다.¹²⁸⁾ 또한, 미국의 경우에도 1960년대 후반부터 프라이버시권의 개념을 종래 소극적 권리가 아닌 자기에 관한 정보를 통제할 수 있는 적극적·능동적 권리로 구성하려는 시도가 나타났으며¹²⁹⁾ 대표적으로 Alan F. Westin은 프라이버시를 “개인, 단체 또는 기관이 자신에 관한 정보를 언제, 어떻게, 얼마만큼 타인에게 전달할 것인지 스스로 결정할 수 있는 권리”로 파악하였다.¹³⁰⁾ 이와 관련된 논의는 1977년 Whalen 판결을 시작으로 연방대법원에서도 다루어지고 있다.¹³¹⁾ 이처럼 미국에서는 프라이버시를 자신의 정보

123) 헌법재판소 2005. 5. 25. 선고 99헌마513·2004헌마190(병합) 결정

124) 헌법재판소 2005. 7. 21. 선고 2003헌마282·425(병합) 결정

125) 현재 국내에서는 개인정보자기결정권 외에도 개인정보자결권, 자기정보관리통제권, 자기정보에 대한 통제권, 정보상 자기결정권 등 다양한 용어가 사용되고 있으나 이러한 용어상의 차이에도 불구하고 자신에 관한 정보의 흐름을 스스로 결정하거나 자율적으로 통제할 수 있는 권리를 의미하는 것으로 이해하고 있다는 점(권건보, 앞의 책(각주 117), 91면 참고)에서 공통점이 인정된다.

126) 권건보, 앞의 책(각주 117), 57면.

127) BVerfGE 65, 1.

128) 권영준, “개인정보 자기결정권과 동의 제도에 관한 고찰”, 법학논총, 제36권 제1호, 전남대학교 법학연구소, 2016, 678면.

129) 권건보, 앞의 책(각주 117), 32면. 이를 정보 프라이버시(information privacy)라고 지칭하기도 한다.

130) Alan F. Westin, *Privacy and Freedom*, New York: Atheneum, 1967, p.7.

131) Whalen v. Roe, 429 U.S. (1977). 이후에도 연방대법원은 1977년 Nixon 판결(Nixon v. Administrator of General Services, 433 U.S. (1977)), 2011년 NASA 판결(NASA v. Nelson, 131 S. Ct. (2011))에서 이와 관련된 논의를 다룬 바 있다. 다만, 이들 판결에 대

의 이용을 통제하는 개인의 권리로 이해하는 것은 온라인 및 실생활 모두에서 주요한 패러다임으로 인식되고 있다.¹³²⁾

(2) 헌법상 근거

우리나라에서 개인정보자기결정권의 존재 자체를 부정하는 견해는 없는 것으로 보이거나¹³³⁾ 그 헌법적 근거에 대해서는 「헌법」 제10조의 인간의 존엄과 자치에서 찾는 견해,¹³⁴⁾ 「헌법」 제17조의 사생활의 비밀과 자유에서 찾는 견해,¹³⁵⁾ 「헌법」 제10조 및 「제17조」에서 찾는 견해, 「헌법」 제17조 외에 동법 제16조 주거의 자유 등 사생활의 자유를 보장하는 다른 기본권에서도 찾는 견해,¹³⁶⁾ 「헌법」 제10조 및 국민주권원리 등에서 찾는 견해 등 다양한 견해가 존재한다.¹³⁷⁾

이와 관련하여 헌법재판소는 「주민등록법」 제17조의8 등 위헌확인 결정에서 “그 헌법적 근거를 굳이 어느 한 두개에 국한시키는 것은 바람직하지 않은 것으로 보이고, 오히려 개인정보자기결정권은 이들을 이념적 기초로 하는 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권이라고 보아야 할 것이다”¹³⁸⁾라고 판시하였으나 이후 교육정보시스템(NEIS) 결정에서는 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조 제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 근거하는 것으로 판시하였다.¹³⁹⁾ 동 결정 이후에는 이전의 「주민등

해서는 정보프라이버시권의 범위와 그 내용 등에 관하여 전반적으로 다루거나 검토하지는 않았다는 점에서 연방대법원이 이를 헌법상 권리로써 승인한 것으로는 보기 어렵다는 지적이 존재한다(김일환, “정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구”, 공법연구 제29집 제3호, 2001, 93면). 이와 유사한 취지로 권건보, 앞의 책(각주 117), 41-42면, 최희경, “미국 헌법상 정보 프라이버시권”, 법학논집 제19권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2014, 45-46면 등 참고

132) Paul M. Schwartz, “Internet privacy and the state”, 32 Conn. L. Rev. 815, 2000, p.820.

133) 김민섭, 『개인정보의 보호와 이용의 조화에 관한 법제적 연구』, 송실대학교 대학원 법학과 박사학위 논문, 2014.12. 33면.

134) 김철수, 앞의 책(각주 118), 725면; 문재완, “개인정보 보호법제의 헌법적 고찰”, 세계헌법연구 제19권 제2호, 세계헌법학회, 2013, 280-281면; 방석호, “전자상거래에서의 프라이버시와 소비자보호”, 정보법학 제2호, 한국정보법학회, 1998, 351-352면 참조

135) 권영성, 앞의 책(각주 120), 458면; 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2013, 641면; 강경근, 『헌법』, 법문사, 2002, 469면, 권건보, 앞의 책(각주 117), 114-115면 참조

136) 김일환, 앞의 글(각주 131), 102면.

137) 김종철, “헌법적 기본권으로서의 개인정보통제권의 재구성을 위한 시론”, 인터넷법률 제4호, 2001.1, 43면.

138) 헌법재판소 2005 .5 .25. 선고 99헌마513·2014헌마190 결정

록법」 제17조의8 등 위헌확인 결정으로 회귀한 것으로 보이는 결정도 일부 있으나¹⁴⁰⁾ 대체로 동 결정의 내용을 따르고 있다. 대법원 또한 구 국군보안사령부의 민간인 사찰 폭로사건에서 개인정보자기결정권의 근거를 헌법 제10조 및 제17조에서 찾고 있으며,¹⁴¹⁾ 최근 판결에서는 아예 위의 교육정보시스템(NEIS) 사건에서의 헌법재판소 결정 내용을 그대로 인용하고 있다.¹⁴²⁾

(3) 성격 및 보호범위

개인정보자기결정권은 궁극적으로는 인격의 자유로운 발현과 법적 안전성을 그 보호법익으로 한다는 점에서 인격권적 성격을 가지며 사생활의 비밀과 자유가 공권력 또는 제3자에 대한 소극적·방어적 권리에 해당하는 것에 반하여 청구권적 성격이 강한 적극적·능동적 권리에 해당한다.¹⁴³⁾¹⁴⁴⁾

한편, 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보에 대하여 헌법재판소는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보로서 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다고 판시하였다.¹⁴⁵⁾ 이와 관련해서는 개인정보에 대하여 인격주체성을 특징짓는 사항일 것을 요구하고 있

139) 헌법재판소 2005. 7. 21. 선고 2003헌마282, 425(병합) 결정

140) 헌법재판소 2010. 5. 27. 선고 2008헌마663 결정

141) 대법원 1998. 7. 24. 선고 96다42789 판결

142) 대법원 2014. 7. 24. 선고 2012다49933 판결 등

143) 권영성, 앞의 책(각주 120), 458면.

144) 이 외에도, 개인정보자기결정권은 개인정보의 수집·이용 등으로 인하여 사생활의 비밀과 자유 등 실체적 권리가 침해될 수 있는 위험을 예방하기 위한 절차적·형식적 규범 또는 위험예방의 성격을 가지는 것으로도 이해되고 있다(김진환, “개인정보 보호의 규범적 의의와 한계 - 사법(私法) 영역에서의 두 가지 주요 쟁점을 중심으로 -”, 저스티스 통권 제144호, 한국법학원, 2014.10, 57면; 이인호, “「개인정보 보호법」상의 ‘개인정보’ 개념에 대한 해석론”, 정보법학 제19권 제1호, 한국정보법학회, 2015, 65-66; 박경신, “사생활의 비밀의 절차적 보호규범으로서의 개인정보보호법리 - 개인정보보호법 및 위치정보보호법의 해석 및 적용의 헌법적 한계 -”, 공법연구 제40집 제1호, 한국공법학회, 2011.10, 148면). 이는 비교적 최근의 논의에서 등장한 것으로 빅데이터 기술 등의 발전으로 개인정보 활용에 따른 산업적·경제적 효과가 주목을 받으면서 현행 보호 중심의 개인정보 보호 규범을 완화할 것을 주장하는 논거로서 사용되고 있다.

145) 헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513등 결정

다는 점에서 개인정보 보호 관련 법률에서의 개인정보 정의와 비교할 때 그 범위를 좁게 설정한 것으로 볼 여지가 있다는 견해가 있다.¹⁴⁶⁾ 그러나 인격주체성을 특징짓는 사항이란 특정 개인의 동일성을 구별할 수 있는 사항 또는 특정 개인의 과거 및 현재의 상황이나 상태를 나타낼 수 있는 정보로 볼 필요가 있으며,¹⁴⁷⁾ 이는 헌법재판소가 보호대상 개인정보로 인정한 지문, DNA 신원확인정보, 주민등록번호 등의 경우 특정 개인을 동일성을 구별할 수 있는 정보이긴 하지만 그 정보 자체가 개인의 인격적 가치에 대한 평가에 영향을 미치는 것으로 보기 어렵다는 것에서도 확인할 수 있다.¹⁴⁸⁾

(4) 위치정보의 보호와의 관련성

개인위치정보의 경우 위에서 살펴본 특정 개인의 동일성을 구별할 수 있는 사항 또는 특정 개인의 과거 및 현재의 상황이나 상태를 나타낼 수 있는 정보에 해당하므로 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 점은 명확하다. 뿐만 아니라 현대 정보화 사회에서 개인정보자기결정권은 이미 개인정보 보호의 핵심으로 자리매김 했지만¹⁴⁹⁾ 융합이 진전될수록 자신의 정보에 대한 결정권 또는 통제권을 행사하는 것이 보다 어려워짐을 고려할 때 위치정보 보호에 있어서 개인정보자기결정권의 보장의 중요성은 더욱 커질 것으로 예상된다.

다. 통신의 자유

「헌법」 제18조는 “모든 국민의 통신의 비밀을 침해받지 아니한다”고 하여 통신의 자유를 규정하고 있다. 통신의 자유는 사생활의 비밀과 자유에 포섭될 수 있는

146) 문재완, 앞의 글(각주 134), 70-71면. 이 글에 따르면 개인정보자기결정권의 대상이 되는 개인정보는 인격주체성과 관련 있는 개인정보와 인격주체성과 관련 없는 개인정보로 나누어 정보주체의 동의 요부를 달리 파악하여야 한다고 한다.

147) 권건보, “개인정보자기결정권의 보호범위에 대한 분석 - 개인정보의 개념을 중심으로 -”, 공법학 연구 제18권 제3호, 한국비교공법학회, 2017, 210면. 이와 유사한 취지로 장주봉, “개인정보의 의미와 보호범위”, 법학평론 제3권, 서울대학교 법학평론 편집위원회, 2012.12, 45면; 전상현, “개인정보자기결정권의 헌법적 근거와 보호영역”, 저스티스 통권 제169호, 2018.12, 9면 참고.

148) 전상현, 앞의 글(각주 147), 9면 참고.

149) 권영준, 앞의 글(각주 128), 677면 참고.

사적 영역에 속하는 기본권으로서 이처럼 「헌법」이 별개의 조항을 통하여 보장하는 것은 우편이나 전기통신의 운영이 전통적으로 국가독점에서 출발하였기 때문에 개인 간의 의사소통을 전제로 하는 통신은 국가에 의한 침해가능성이 여타의 사적 영역보다 크다는 점을 고려한 것이다.¹⁵⁰⁾

동법 제18조의 통신의 비밀에서의 통신은 당사자 간 동의, 비공개성, 당사자수의 비제한성, 당사자의 특정성 등을 그 속성으로 하며, 비공개를 전제로 하는 쌍방향적인 의사소통¹⁵¹⁾을 의미한다. 또한, 이러한 통신의 속성을 유지하는 한 이를 위해 사용하는 수단은 가리지 않으므로 당사자 간의 대면 대화뿐만 아니라 우편, 전신, 전화 등 기타 격지자 상호간의 의사소통수단이 모두 포함된다.¹⁵²⁾ 또한, 통신의 비밀의 보호대상이 될 수 있는 것은 통신의 내용에 한정되지 아니하며 통신으로 발생하는 외형적인 사실관계, 특히 통신관계자의 인적 동일성·통신시간·통신장소·통신횟수 등 통신의 외형을 구성하는 통신 이용의 전반적 상황까지도 포함한다.¹⁵³⁾ 이에 따라 「통신비밀보호법」에 따른 통신사실확인자료 및 「전기통신사업법」에 따른 통신자료는 원칙적으로 통신의 비밀의 보호대상이 된다.¹⁵⁴⁾

이 글에서의 위치정보는 전기통신회선설비 및 전기통신설비를 통해 수집된 것으로서 통신의 외형적인 사실관계를 구성하는 요소에 해당할 수 있는 만큼 통신의 자유의 보호대상이 될 수 있다. 특히, 헌법재판소는 통신사실확인자료에 속하는 위치정보 추적자료(정보통신망에 접속된 정보통신기기의 위치를 확인할 수 있는 발신기지국의 위치추적자료 및 컴퓨터통신 또는 인터넷의 사용자가 정보통신망에 접속하기 위하여 사용하는 정보통신기기의 위치를 확인할 수 있는 접속지의 추적자료)에 대하여 정보주체의 현재 위치와 이동상황을 제공한다는 점에서 비록 내용적 정보는 아니지만 충분한 보호가 필요한 민감한 정보에 해당한다는 취지로 판시한 바 있다.¹⁵⁵⁾

150) 헌재 2001. 3. 21. 선고 2000헌바25 결정 참고

151) 헌법재판소 2001. 3. 21. 선고 2000헌바25 결정

152) 황성기, “현행 통신비밀 보호법제의 헌법적 문제점”, 언론과 법 제14권 제1호, 한국언론법학회, 2015, 11면.

153) 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2012헌마538 결정, 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2012헌마191·550, 2014헌마357(병합) 결정

154) 황성기, 앞의 글(각주 152), 12면.

155) 헌법재판소 2018. 6. 28. 2012헌마191·550, 2014헌마357(병합) 결정

3. 위치정보 이용에 관한 기본권

가. 표현의 자유

「헌법」 제21조제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유 ... 를 가진다”고 하여 표현의 자유를 규정하고 있다. 표현의 자유는 개인의 자기결정 및 인격발현의 기본적인 요소인 동시에 민주적 국가질서를 형성하는 요소이다.¹⁵⁶⁾ 표현의 자유는 사상 또는 의견의 자유로운 표명(발표의 자유)과 그것을 전파할 자유(전달의 자유)를 내용으로 하며,¹⁵⁷⁾ 동법 제21조는 언론과 출판이라는 표현수단을 규정하고 있지만 이는 예시적인 것으로 의견을 표명하고 전달하는 모든 수단이 표현의 자유에 의해 보호되는 표현수단에 해당한다.¹⁵⁸⁾

언론기관의 경우 표현의 자유의 일환으로 뉴스 등을 보도할 자유가 보장되며 여기에는 정보에 대한 자유로운 접근과 취득된 정보의 처리에 관한 독자적인 판단을 내용으로 하는 취재의 자유와 편집의 자유를 포함된다.¹⁵⁹⁾ 이 과정에서 기자나 기타 언론종사자들은 위치정보를 포함한 수많은 정보를 취급할 수 있으며 또한 이를 뉴스 등으로 일반에 공개할 수도 있다.

나. 알 권리

알 권리란 일반적으로 접근할 수 있는 정보를 받아들이고 받아들인 정보를 취사·선택할 수 있으며(소극적 자유) 의사형성·여론형성에 필요한 정보를 적극적으로 수집할 수 있는 권리(적극적 자유)를 말한다.¹⁶⁰⁾

알 권리의 헌법적 근거에 대해서는 「헌법」 제10조의 인간의 존엄과 자치에서 찾는 견해,¹⁶¹⁾ 「헌법」 제21조제1항의 표현의 자유, 제1조의 국민주권주의, 제10조, 제34조제1항의 인간다운 생활을 할 권리 등으로부터 찾는 견해.¹⁶²⁾ 「헌법」 제1조, 제

156) 장선미, 성기용, “익명표현의 자유에 대한 헌법적 검토”, 법학논집 제20권 제4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2016.6, 177면.

157) 헌법재판소 2010. 2. 25. 선고 2008헌마324, 2009헌바31(병합) 결정

158) 장선미, 성기용, 앞의 글(각주 156), 177면.

159) 권건보, 앞의 책(각주 117), 149면.

160) 성낙인, 앞의 책(각주 135), 599면.

161) 김철수, 앞의 책(각주 118), 846면.

10조, 제21조제1항에서 찾는 견해¹⁶³⁾ 등이 존재한다. 한편, 헌법재판소는 알권리를 표현의 자유와 표리일체인 관계에 있는 권리로서 「헌법」 제21조에 의하여 직접적으로 보장되고 이 외에 「헌법」 제1조, 제10조, 제34조제1항과도 관련성이 있는 것으로 판시하고 있다.¹⁶⁴⁾

알 권리의 법적 성격과 관련하여 헌법재판소는 정보에 접근하고 수집·처리함에 있어서 국가권력의 방해를 받지 아니하는 것을 의미하는 자유권적 성격과 의사형성이나 여론 형성에 필요한 정보를 적극적으로 수집하고 수집을 방해하는 방해제거를 청구할 수 있다는 것을 의미하는 청구권적 성격을 동시에 가지며 나아가 현대 사회가 고도의 정보화사회로 이행해 감에 따라 생활권적 성격까지도 획득해 나가고 있는 것으로 판시하고 있다.¹⁶⁵⁾ 또한, 헌법재판소는 알권리의 청구권적 성격으로부터 정보공개청구권을 직접적으로 도출하고 있으며,¹⁶⁶⁾ 이때의 정보공개청구권에는 국가권력이 보유하고 있는 모든 정보에 대하여 이해관계 없이 일반인이 공개를 청구할 수 있는 권리인 일반적 정보공개청구권 외에도 문제가 되는 정보에 대한 이해관계를 가지는 일정 범위의 사람이 해당 정보의 공개를 청구할 수 있는 권리인 개별적 정보공개청구권이 포함되는 것으로 이해되고 있다.¹⁶⁷⁾

이에 따라 공공기관이 보유하고 있는 위치정보의 경우 원칙적으로 정보공개청구의 대상이 된다고 볼 수 있다.¹⁶⁸⁾

162) 권영성, 앞의 책(각주 120), 501면.

163) 성낙인, 앞의 책(각주 135), 601면.

164) 헌법재판소 2004. 8. 26. 선고 2003헌바81·89(병합) 결정

165) 헌법재판소 1991. 5. 13. 선고 90헌마133 결정

166) 헌법재판소 1989. 9. 4. 선고 88헌마22 결정, 헌법재판소 1991. 5. 13. 선고 90헌마133 결정

167) 김일환, “개인정보의 보호와 이용법제의 분석을 위한 헌법적 고찰”, 헌법학 연구 제17권제2호, 한국헌법학회, 2011.6, 359면; 권건보, 앞의 책(각주 117), 175-176면 참고.

168) 다만, 정보공개청구권을 구체화하는 법률인 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」은 비공개대상정보로서 “해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보”를 포함하고 있고(동법 제9조제1항제6호), 이와 관련하여 대법원은 개인식별정보 뿐만 아니라 그 외에 정보의 내용을 구체적으로 살펴 개인에 관한 사항의 공개로 개인의 내밀한 내용의 비밀 등이 알려지게 되고, 그 결과 인격적·정신적 내면생활에 지장을 초래하거나 자유로운 사생활을 영위할 수 없게 될 위험성이 있는 정보도 포함된다고 판시하고 있다(대법원 2012. 6. 18. 선고 2011두2361 판결). 위치정보의 높은 사생활 침해 가능성을 고려할 때 공공기관의 보유·관리하는 개인위치정보 뿐만 아니라 사물위치정보 또한 공개 대상에서 제외될 가능성이 크다.

다. 영업의 자유

「헌법」 제15조는 “모든 국민은 직업 선택의 자유를 가진다”고 하여 직업 선택의 자유를 규정하고 있다. 직업 선택의 자유에는 그 문언에도 불구하고 직업결정의 자유, 직업 종사(직업 수행)의 자유, 전직의 자유 등이 포함되며,¹⁶⁹⁾ 영업의 자유는 이 중 직업 종사(직업 수행)의 자유의 중요 부분에 해당한다.¹⁷⁰⁾ 또한, 이 영업의 자유 및 기업의 자유를 근거로 원칙적으로 누구나 자유롭게 경쟁에 참여할 수 있으므로 다른 기업과의 경쟁에서 국가의 간섭이나 방해를 받지 않고 기업 활동을 할 수 있는 자유인 경쟁의 자유 또한 직업 선택의 자유로서 보장된다.¹⁷¹⁾

따라서 기업이나 개인이 영업 활동의 일환으로 고객의 개인정보를 수집·처리하여 이를 상품 또는 서비스의 생산이나 마케팅에 활용하는 것은 동법 제15조에 따라 보장되는 영업의 자유의 행사에 해당한다고 할 수 있으며, 기업이 고객의 개인정보를 수집·처리·이용하는 것을 금지하는 것은 당해 기업이 헌법상 보장받고 있는 영업의 자유를 제한하는 것이 된다.¹⁷²⁾ 이 점은 기업의 위치정보 수집·처리의 경우에도 동일하게 적용된다. 이와 같은 기업의 개인정보 수집·처리와 영업의 자유와의 관계는 종전에는 상대적으로 중요하게 논의되지 않았으나 최근에 기업의 개인정보 수집·활용 사례가 크게 증가하면서 부각되고 있다.¹⁷³⁾

4. 국가의 안전보호의무 및 국민의 안전권

국가의 존립근거는 내부 및 외부의 적으로부터 구성원인 국민의 생명과 자유, 신체와 재산을 보호하는데 있다.¹⁷⁴⁾ 이러한 국가의 과제는 「헌법」에도 반영되어 있으며 그 구체적 내용은 다음과 같다. 즉, 「헌법」은 전문에서 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것”을 규정하고 있으며, 제10조 제2 문은 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무

169) 헌법재판소 1993. 5. 13. 선고 92헌마80 결정

170) 김일환, 앞의 글(각주 167), 363면.

171) 헌법재판소 1996. 12. 26. 선고 96헌가18 결정 참고.

172) 김일환, 앞의 글(각주 167), 363면.

173) 김민섭, 앞의 책(각주 133), 56면.

174) 전광석, “국민의 안전권과 국가의 보호의무”, 법과인권교육연구 제8권 3호, 한국법과인권교육학회, 2015, 144면.

를 진다”, 제34조제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”, 제36조제3항은 “모든 국민은 보전에 관하여 국가의 보호를 받는다” 등을 규정하고 있다.

위에서 열거한 「헌법」 규정으로부터 도출되는 국가의 안전보호의무는 한편으로는 국민의 권리의 일부를 이루며(이른바 안전권), 국가가 직접 개인의 안전을 침해하는 것을 금지되는 소극적 안전보호의무와 개인의 안전이 위협받지 않도록 사전 예방적 조치를 포함한 적극적인 조치를 취하도록 하고 뿐만 아니라 개인의 안전이 다른 개인 또는 집단의 행위에 의하여 침해되지 않도록 적극적인 배려를 하도록 하는 적극적 안전보호의무를 내용으로 한다.¹⁷⁵⁾¹⁷⁶⁾

앞의 위치정보의 특성에서 살펴본 것처럼 위치정보는 동적 정보로서 개인 등의 이동 상황 파악이 가능하고 긴급구조, 전염병 예방 등 공익적 목적에 활용가능성이 높은 정보에 해당한다. 이에 국가는 적극적 안전보호의무를 보다 효율적으로 이행하기 위하여 위치정보를 활용한 조치를 검토할 수 있다.

5. 제 권리 간 조화 방안

앞의 ICT 융합에 따른 변화상에서 언급한 것처럼 위치정보 보호와 이용은 이율배반적인 개념으로서 위치정보의 보호에 관한 기본권과 이용에 관한 기본권은 상충되는 측면이 존재한다. 예를 들어, 언론기관이 뉴스 등을 통하여 특정 개인의 위치를 공개하거나 기업이 서비스 제공을 위하여 서비스 이용자의 위치정보를 수집하는 것은 각각 표현의 자유 또는 영업의 자유를 행사하는 것에 해당하지만 한편으로는 해당 개인의 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권을 제한하는 것에 해당할 수 있다.

개인정보자기결정권을 정보주체의 절대적이고 배타적인 통제권¹⁷⁷⁾으로 구성하는 경우 개인정보자기결정권은 상충하는 다른 기본권보다 우선하는 것으로 여겨질 수 있다. 특히, 우리나라의 개인정보 보호 관련 법률은 개인정보 처리에 있어 사

175) 전광석, 앞의 글(각주 174), 146면.

176) 한편, 안전권을 헌법 상 기본권으로 구성하는 것이 시도되고 있다(송석운, “기본권으로서의 안전권에 관한 이론적 연구”, 법학논집 제8권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2003, 24-30면 등 참고).

177) 권영준, 앞의 글(각주 128), 103면.

전 동의 제도를 원칙으로 하는 등¹⁷⁸⁾ 개인정보자기결정권을 강하게 구현하고 있다는 점에서 그러하다. 그러나 개인정보는 해당 개인으로부터 출발하지만 실제 처리·유통되는 단계에서는 정보주체뿐만 아니라 개인정보를 이용하는 자의 측면도 고려하지 않을 수 없으며,¹⁷⁹⁾ 개인정보자기결정권은 개인정보에 대한 타인의 접근이나 활용을 차단하는 것이 아닌 자신에 관한 정보의 유통을 적극적으로 형성하고 조절한다는 의미로 이해할 필요가 있다.¹⁸⁰⁾ 이는 위치정보의 경우에도 마찬가지로 적용된다고 보아야 하며, 따라서 위치정보를 둘러싸고 관련 개인정보자기결정권을 비롯하여 기본권 간 상충이 발생한 경우 이의 조화를 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

구체적으로, 위치정보를 둘러싼 기본권 간 상충의 경우 헌법 상 기본권 충돌의 해결 방안으로서 학설과 헌법재판소 판례에 의하여 대체적으로 인정되고 있는 이익형량의 원칙 및 규범조화적 해석 방식을 적용할 수 있다.¹⁸¹⁾¹⁸²⁾ 즉, 먼저 이익형량의 원칙에 따라 기본권 상호간의 우열을 정하고, 만약 기본권 간 우열을 정할 수 없는 경우에는 규범조화적 해석 원칙에 따라 기본권 모두가 최대한으로 그 기능과 효력을 발휘할 수 있도록 하는 것이 이에 해당한다.¹⁸³⁾ 이익형량의 원칙에

178) 동의 제도는 개인정보 보호 관련 법률의 여러 법적 장치 중 개인정보자기결정권을 가장 직접적이고 구체적으로 구현해 주는 제도에 해당한다(권영준, 앞의 글(각주 128), 113면).

179) 최경진, 앞의 글(각주 8), 28면. 또한, 이 글에서는 개인정보보호의 목적을 “개인정보의 보호” 맥락에서만 파악하지 않고 “안전한 활용”이라는 점도 함께 고려될 수 있도록 패러다임의 과감한 전환이 필요하다고 주장하고 있다.

180) 권건보, 앞의 글(각주 147), 201면.

181) 성낙인 앞의 책(각주 135), 361면.

182) 이 사건 법률조항은 공공기관이 보유·관리하는 개인정보를 공개하면 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 경우에 이를 비공개대상으로 할 수 있도록 함으로써, 국민의 알권리(정보공개청구권)와 개인정보 주체의 사생활의 비밀과 자유가 서로 충돌하게 되는바, 위와 같은 기본권들이 충돌하는 경우에 기본권의 서열이나 법익의 형량을 통하여 어느 한 쪽의 기본권을 우선시키고 다른 쪽의 기본권을 후퇴시킬 수는 없다. 정보공개청구권은 알권리의 당연한 내용이며, 알권리는 헌법 제21조의 표현의 자유에 당연히 포함되는 기본권으로서 개인의 자유권적 기본권에 해당하고, 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유 또한 개인의 자유권적 기본권에 해당하므로 국민의 알권리(정보공개청구권)와 개인정보 주체의 사생활의 비밀과 자유 중 어느 하나를 상위 기본권이라고 하거나 어느 쪽이 우월하다고 할 수는 없을 것이기 때문이다. 따라서 이러한 경우에는 헌법의 통일성을 유지하기 위하여 상충하는 기본권 모두가 최대한으로 그 기능과 효력을 발휘할 수 있도록 조화로운 방법을 모색하되(규범조화적 해석), 법익형량의 원리, 입법에 의한 선택적 재량 등을 종합적으로 참작하여 심사하여야 한다(헌법재판소 2010. 12. 28. 선고 2009헌바258 결정).

183) 한편, 언론의 자유와 사생활의 비밀과 자유 간 충돌의 경우 그 중요성과 특수성에 비추어 그 충돌을 해결하기 위한 권리 포기의 이론, 공익의 이론, 공적 인물의 이론 등 일련의 판례이론이 발전되어 왔다(성낙인, 앞의 책(각주 135), 646면 참고).

의하는 경우 상위기본권우선의 원칙, 동위기본권간 상충 시 인격적 가치우선의 원칙, 자유우선의 원칙 등의 기준을 검토할 수 있으며, 규범조화적 해석 원칙에 의하는 경우에는 과잉금지의 원칙, 대안적 해결방법, 최후수단의 억제방법 등의 기준을 검토할 수 있다¹⁸⁴⁾

또한, 대법원 판례는 사인 상호 간에 어떤 행위와 관련하여 권리 또는 이익이 상충하는 경우 행위의 위법성은 대립하는 이익의 형량을 통하여 권리 또는 이익 간 조화를 모색하여 왔으며,¹⁸⁵⁾¹⁸⁶⁾ 이의 적용 또한 검토 가능하다고 할 것이다. 특히, 대법원 2006. 10. 13. 선고 2004다16280 판결은 개인정보자기결정권과 표현의 자유(알권리) 및 영업의 자유 간에 충돌이 발생한 경우 구체적인 이익 형량 기준을 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다. 즉, 공개된 개인정보를 정보주체의 동의 없이 이용 및 제3자에게 제공한 사안에서 해당 개인정보 처리행위의 위법성 판단기준으로 “개인정보에 관한 인격권 보호에 의하여 얻을 수 있는 이익과 정보처리 행위로 얻을 수 있는 이익 즉 정보처리자의 ‘알 권리’와 이를 기반으로 한 정보수용자의 ‘알 권리’ 및 표현의 자유, 정보처리자의 영업의 자유, 사회 전체의 경제적 효율성 등의 가치를 구체적으로 비교 형량하여 어느 쪽 이익이 더 우월한 것으로 평가할 수 있는지”를 제시하면서, 그 구체적 기준으로는 “개인정보의 공공성과 공익성, 원래 공개한 대상 범위, 개인정보 처리의 목적·절차·이용형태의 상당성과 필요성, 개인정보 처리로 침해될 수 있는 이익의 성질과 내용 등 여러 사정을 종합적으로 고려”하도록 판시하고 있다.¹⁸⁷⁾¹⁸⁸⁾ 동 판례에서 열거한 기준과 이전에 대

184) 허영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2013, 455-457면.

185) 권태상, “개인정보에 관한 인격권과 표현의 자유 - 대법원 2011. 9. 2. 선고 2008다42430 전원합의체 판결 -”, 법학논집 제18권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013, 480면 참고.

186) 초상권이나 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 행위를 둘러싸고 서로 다른 두 방향의 이익이 충돌하는 경우에는 구체적 사안에서의 사정을 종합적으로 고려한 이익형량을 통하여 침해행위의 최종적인 위법성이 가려지는바, 이러한 이익형량과정에서, 첫째 침해행위의 영역에 속하는 고려요소로는 침해행위로 달성하려는 이익의 내용 및 그 중대성, 침해행위의 필요성과 효과성, 침해행위의 보충성과 긴급성, 침해방법의 상당성 등이 있고, 둘째 피해이익의 영역에 속하는 고려요소로는 피해법익의 내용과 중대성 및 침해행위로 인하여 피해자가 입는 피해의 정도, 피해이익의 보호가치 등이 있다(대법원 2006. 10. 13. 선고 2004다16280 판결).

187) 대법원 2016. 8. 17. 선고 2014다235080 판결. 대법원 2011. 9. 2. 선고 2008다42430 전원합의체 판결에서도 이와 유사한 취지로 판시하고 있다.

188) 동 판결에 대해서는 특히 정보주체가 이미 공개한 개인정보는 그 공개 당시 정보주체가 자신의 개인정보에 대한 수집이나 제3자 제공 등의 처리에 대하여 일정한 범위 내에서 동의를 한 것으로 보고 정보주체의 별도의 동의를 받지 아니하였다고 하여 「개인정보 보호법」 제15조나 제17조를 위반한 것으로 볼 수 없다고 한 것과 관련하여 현대정보사회에서 개인정보

법원 2006. 10. 13. 선고 2004다16280 판결 등을 통해 제시한 비교 형량 기준을 종합할 때 위치정보를 정보주체의 동의 없이 처리할 수 있는지 여부는 침해이익의 성질 및 중대성, 비교이익의 성질 및 중대성, 위치정보 처리 절차·방법 등의 상당성 등에 따라 결정된다고 볼 수 있다.¹⁸⁹⁾

한편, 국가의 안전보호의무의 이행은 입법재량의 범위에 속하는 문제이므로¹⁹⁰⁾ 위치정보의 보호에 관한 기본권과의 조정은 안전보호의무의 이행을 위하여 위치정보 활용을 규정하는 입법을 대상으로 행해질 필요가 있다. 이는 결국 위치정보 활용으로 인한 개인정보자기결정권 등 기본권의 제한 문제가 되는 만큼 「헌법」 제37조제2항에 따른 과잉금지원칙 등이 적용된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 위치정보와 관련된 헌법적 가치 간의 상충을 조화시키기 위한 이익 형량, 과잉금지원칙의 적용 등은 일반적으로 개별 사건에서 법원의 판결을 통해서 이루어지겠지만, 이에 그치지 않고 입법적 차원에서도 이의 조화를 위한 방향성 및 기준을 검토할 필요가 있다.¹⁹¹⁾ 이 경우 위치정보의 유형에 따라 사생활의 보호와 자유 및 개인정보자기결정권과 표현의 자유 및 영업의 자유 등을 비교 형량하여 동의 수준(예: 사전 동의(opt-in), 사후 동의(opt-out), 포괄

보호입법과 그 적용실제 간의 갭을 메우는 유연한 사고로서 적정한 것으로 평가하는 견해가 있는 반면(함인선, “공개된 개인정보 처리의 위법성”, 행정판례연구 XXⅡ-2, 한국행정판례연구회, 53면), 「개인정보 보호법」 상 근거가 없음에도 불구하고 동의 없는 수집·이용이 가능하다고 판단한 것은 법적 근거 없는 새로운 법리의 창조에 해당한다는 비판도 존재한다(임효준, “공개된 개인정보의 동의 없는 수집·이용의 범위 : 명문 규정의 수정 해석 가능성과 이익형량시 고려요소를 중심으로”, 경제규제와 법 제11권 제1호, 서울대학교 공익산업법센터, 2018.5, 15면).

189) 권태상, 앞의 글(각주 185), 483-484면 참고.

190) 국가의 기본권보장의무의 이행은 입법자의 입법을 통하여 비로소 구체화되는 것이고, 국가가 그 보호의무를 어떻게 어느 정도로 이행할 것인지는 원칙적으로 한 나라의 정치·경제·사회·문화적인 제반여건과 재정사정 등을 감안하여 입법정책적으로 판단하여야 하는 입법재량의 범위에 속하는 것이다. 국가의 보호의무를 입법자가 어떻게 실현하여야 할 것인가 하는 문제는 입법자의 책임범위에 속하므로, 헌법재판소는 권력분립의 관점에서 소위 과소보호원칙을, 즉 국가가 국민의 법익보호를 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취했는가를 기준으로 심사하게 되어, 결국 헌법재판소로서는 국가가 특정조치를 취해야만 당해 법익을 효율적으로 보호할 수 있는 유일한 수단인 특정조치를 취하지 않은 때에 보호의무의 위반을 확인하게 된다(헌법재판소 1997.1.16. 선고 90헌마110·136(병합) 결정).

191) 황성기, “개인정보 보호와 다른 헌법적 가치의 조화”, 경제규제와 법 제5권 제2호, 2012, 25면. 이와 관련하여 김일환, 앞의 글(각주 167), 366면에서는 사적 영역에서 각 개인은 헌법과 사법(私法)에 의하여 인정되는 기본권 및 권리의 주체로서 그들의 활동을 위하여 개인정보를 처리할 자유를 원칙적으로 갖고 있다는 특성을 감안할 때 보호와 이용에 관한 기본권 간 조정은 궁극적으로는 입법에 의하여 해결할 필요가 있다고 한다.

적 동의)을 달리하거나 규율 방식(예: 사전 진입규제, 사후 행위규제)을 달리하는 등으로 규율 수준을 달리하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

B. 위치정보 관련 법률 현황과 문제점

1. 위치정보 관련 법률 현황

가. 개관

위치정보법은 “위치정보의 수집, 저장, 보호 및 이용 등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다”고 규정함으로써(동법 제4조) 위치정보와 관련한 일반법의 지위를 가진다. 이와 같이 위치정보와 관련한 일반법을 두는 것은 다른 나라에서는 그 예를 찾아볼 수 없는 우리나라 위치정보 법체계만의 특징이라고 할 수 있다. 동법은 위치정보의 보호 및 이용을 모두 목적으로 하고 있으며¹⁹²⁾, 위치정보사업의 허가등(제2장), 위치정보의 보호(제3장), 긴급구조를 위한 개인위치정보의 이용(제4장), 위치정보의 이용기반 조성(제5장) 등 위치정보와 관련한 내용을 종합적으로 규정하고 있다.

따라서 위치정보 관련 법률 현황에서는 동법을 중심으로 다른 법률과의 관계를 검토할 필요가 있다고 할 것이다. 다만, 동법의 경우 위치정보의 이용 관련 조항보다 보호 관련 조항의 비중이 높고¹⁹³⁾ 위치정보 보호와 관련된 규제 완화 논의는 위치정보 이용 활성화 논의와 연결되는 것에서도 알 수 있는 것처럼 위치정보를 보호 측면에서 검토하는 경우 그 이용과 관련된 내용이 필연적으로 포함될 수밖에 없는 점 등을 고려할 때 이 장의 목적인 위치정보 법체계 논의의 효율성을 위해 이하에서는 위치정보 보호 관련 법률을 중심으로 살펴보기로 한다.

192) 위치정보법 제1조(목적) 이 법은 위치정보의 유출·오용 및 남용으로부터 사생활의 비밀 등을 보호하고 위치정보의 안전한 이용환경을 조성하여 위치정보의 이용을 활성화함으로써 국민생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

193) 위치정보법 총 47개 조항 중 위치정보 이용에 관한 조항은 8개(긴급구조를 위한 개인위치정보 이용 관련 조항 5개, 위치정보의 이용기반 조성 관련 조항 3개)에 불과하다.

나. 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」

(1) 위치정보 관련 사업 규제

사업 규제는 그 특성 상 위치정보의 이용에 관한 내용으로 볼 수 있으나 위치정보법은 이를 위치정보주체의 보호를 주된 목적으로 하는 제도로 여기고 있다. 즉, 위치정보법은 그 제안이유에서 “위치정보를 수집하는 사업에 대하여 허가 제도, 위치정보기반서비스를 제공하는 사업에 대하여 신고 제도를 도입하고, 위치정보의 수집·제공 등에 관한 절차를 정함으로써 위치정보의 유출로 인한 사생활 침해의 방지를 도모”¹⁹⁴⁾라고 밝히고 있다.

동법은 위치정보 관련 사업 유형을 위치정보를 수집하여 위치기반서비스사업을 하는 자에게 제공하는 것을 사업으로 영위하는 위치정보사업(동법 제2조제6호)과 위치정보를 이용한 서비스를 제공하는 것을 사업으로 영위하는 위치기반서비스사업(동법 제2조제7호)으로 구분한다. 위치정보사업은 위치정보의 내용에 따라 개인위치정보사업의 경우에는 방송통신위원회의 허가를 받도록 하는 것 외에도(동법 제5조) 사업 양수 및 법인 합병 인가(동법 제7조제1항), 사업 휴업·폐업 승인(동법 제8조) 등을 규정하고 있으며, 사물위치정보사업의 경우에는 방송통신위원회에 신고하도록 하는 것 외에도(동법 제5조의2), 사업 양수 및 법인 합병 신고(동법 제7조제4항), 사업 휴업·폐업 신고(동법 제8조) 등을 규정하고 있다. 또한 위치기반서비스사업(개인 위치정보를 대상으로 하지 않는 경우 제외)은 방송통신위원회에 신고하도록 하는 것 외에도(동법 제9조) 사업 양수 및 법인 합병 신고(동법 제10조), 사업 휴업·폐업 신고(동법 제12조) 등을 규정하고 있다. 한편, 위치기반서비스사업자가 소상공인등에 해당하는 경우에는 사전 신고 없이 사업을 할 수 있도록 하되 사업 개시 후 1개월 이내에 신고하도록 하는 등 완화된 신고 의무를 적용하고 있다(동법 제9조의2).

(2) 위치정보의 수집·제공 등 절차 및 정보주체의 권리 보호

우선, 위치정보 수집·제공 등에 대한 총칙으로서 누구든지 개인위치정보주체의

194) 위치정보의이용및보호등에관한법률안(2004.9.22. 정부제출, 의안번호 170511)

동의를 받지 아니하고 해당 개인위치정보를 수집·이용·제공할 수 없으며, 다만 위치정보법 제29조제1항 또는 제2항에 따라 긴급구조기관 또는 경찰관서의 요청이 있는 경우와 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 예외를 인정한다(동법 제15조제1항). 한편, 동법은 위치정보사업자 및 위치기반서비스사업자의 개인위치정보의 수집 등에 대해서는 별도의 조항을 두고 있으며, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 위치정보사업자 및 위치기반서비스사업자가 각각 개인위치정보를 수집 및 이용·제공하고자 하는 경우에는 미리 사업자 상호·주소·연락처, 개인위치정보주체의 권리, 서비스 내용, 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료 보유근거 및 보유기간 등을 이용약관에 명시한 후 개인위치정보주체의 동의를 얻도록 하고(동법 제18조 및 제19조), 개인위치정보주체의 동의가 있는 경우, 위치정보 및 위치기반서비스 등의 제공에 따른 요금정산을 위하여 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료가 필요한 경우, 통계작성, 학술연구 또는 시장조사를 위하여 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공하여 제공하는 경우 외에는 개인위치정보 또는 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료를 이용약관에 명시한 범위를 넘어 이용하거나 제3자에게 제공할 수 없도록 하고 있다(동법 제21조).

또한, 동법은 정보주체의 권리 보호를 위하여 동의철회권, 개인위치정보 수집·이용·제공의 일시 중지 요구권, 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료 등 열람·고지 및 오류 정정 요구권(동법 제24조), 법정대리인의 권리(동법 제25조), 8세 이하 아동등의 보호를 위한 보호의무자의 개인위치정보 수집·이용·제공 동의(동법 제26조) 등을 규정하고 있다.

다. 그 밖의 위치정보의 보호 및 이용 관련 법률

(1) 사업 규제 관련 법률

(가) 전기통신사업법

종래 「전기통신사업법」은 전기통신사업을 기간통신사업¹⁹⁵⁾ 별정통신사업¹⁹⁶⁾ 및

195) 기간통신사업은 전기통신회선설비를 설치하거나 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업을 말하며(「전기통신사업법」 제5조제2항), 여기서 기간통신역무란 전화·인터넷접속 등과 같이

부가통신사업¹⁹⁷⁾으로 구분하고 각각 허가, 등록 및 신고하도록 규정하였으나, 개정 「전기통신사업법」(2018. 12. 24. 개정, 2019. 6. 25. 시행 예정)은 전기통신사업을 기간통신사업과 부가통신사업으로 구분하고 종전의 별정통신사업을 기간통신사업으로 통합하였으며(동법 제5조), 기간통신사업의 경우 진입규제를 허가에서 등록으로 완화하고 자동차, 가전 등 통신이 아닌 산업 분야에 종사하는 사업자가 통신기능이 부수적으로 포함된 상품이나 용역을 자기 이름으로 판매하고자 할 때는 기간통신사업 신고만 하도록 규정하였다(동법 제6조제1항).

이 글에서의 위치정보는 “「전기통신사업법」 제2조제2호 및 제3호에 따른 전기통신설비 및 전기통신회선설비를 이용하여 수집”된 것을 의미하므로(위치정보법 제2조제1호), 위치정보를 수집하고 이를 활용한 사업을 하려는 자는 「전기통신사업법」에 따른 전기통신사업자에 해당하여 동법에 따른 등록 또는 신고(개정 전 법에 따르면 허가, 등록 또는 신고) 대상이 될 수 있다.

(나) 전파법

주파수는 희소 유한자원¹⁹⁸⁾으로서 과학기술정보통신부장관은 주파수 대역별로 용도를 정하여 분배하여 고시하고 주파수할당을 통해 특정한 주파수를 특정인이 배타적으로 이용할 수 있는 권리를 부여할 수 있다(「전파법」 제9조~제14조, 「대한민국 주파수 분배표」 [붙임]). 또한, 주파수 이용을 위해서는 원칙적으로 무선국 개설 허가 또는 신고가 필요하며(동법 제19조, 제19조의2), 예외적으로 발사하는 전파가 미약한 무선국으로서 일정한 경우 신고 없이 개설할 수 있다(동법 시행령 제25조, 「신고하지 아니하고 개설할 수 있는 무선국용 무선기기」).¹⁹⁹⁾

음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신 또는 수신하게 하는 전기통신역무 및 음성·데이터·영상 등의 송신 또는 수신이 가능하도록 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신역무를 말한다(동법 제2조제1항제11호).

196) 별정통신사업은 기간통신사업자의 전기통신회선설비 등을 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업 또는 구내(構內)에 전기통신설비를 설치하거나 그 전기통신설비를 이용하여 그 구내에서 전기통신역무를 제공하는 사업을 말한다(「전기통신사업법」 제5조제3항).

197) 부가통신사업은 부가통신역무를 제공하는 사업을 말하며(「전기통신사업법」 제5조제4항), 여기서 부가통신역무란 기간통신역무 외에 전기통신역무를 말한다(동법 제2조제1항제12호).

198) 주파수는 특정 용도로 분배되면 원칙적으로 타 용도 활용 불가하다(혼간섭 초래)(과학기술정보통신부, 『2020 新산업·생활 주파수 공급계획(안)』, 2017.12, 1면).

199) 제25조(신고하지 아니하고 개설할 수 있는 무선국) 법 제19조의2제2항에서 "대통령령으로

따라서 IoT, LTE, WiFi 등 무선망을 이용하여 위치정보를 수집하고 이를 활용한 서비스를 제공하려는 사업자는 사용하려는 무선망·무선기기의 종류, 주파수 대역 등에 따라 「전파법」에 따른 무선국 개설 허가 또는 신고 대상이 될 수 있다.

(다) 기타 분야별 사업 규제 관련 법률

위치정보 기술이 적용된 기기·서비스, 예를 들어 자율주행자동차, 드론, 스마트 의료기기 등 관련 사업자의 경우에는 위에서 살펴본 위치정보법 등 위치정보 수집·이용과 직접적으로 관련된 법률 외에 해당 사업 분야를 규율하는 법률의 적용 대상이 된다. 즉, 자율주행자동차의 경우에는 「자동차관리법」에 따른 임시운행허가(동법 제27조제1항), 자율주행자동차 운행 및 교통사고와 관련된 정보의 보고(동법 제27조제5항) 등이 적용되며, 드론의 경우에는 「항공안전법」에 따른 소유자등 신고(동법 제122조), 안전성인증(동법 제123조), 초경량비행장치 비행제한구역 지정·고시(동법 제127조) 등이 적용되고, 스마트 의료기기의 경우에는 「의료기기법」에 따른 의료기기 제조·수입 허가(동법 제6조, 제15조), 의료기기 판매·임대 신고(동법 제17조) 등이 적용된다.

(2) 개인위치정보 보호 관련 법률

개인위치정보의 경우 개인정보에도 해당하므로 개인위치정보의 보호와 관련해서는 「개인정보 보호법」, 정보통신망법 등 개인정보의 보호에 관한 법률이 적용된다.

정하는 무선국"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 무선기기를 사용하는 무선국을 말한다.

1. 표준전계발생기·헤테르다인방식 주파수 측정장치, 그 밖의 측정용 소형발진기
2. 법 제58조의2제1항에 따른 적합성평가(이하 "적합성평가"라 한다)를 받은 무선기기로서 개인의 일상생활에 자유로이 사용하기 위하여 과학기술정보통신부장관이 정한 주파수를 이용하여 개설하는 생활무선국용 무선기기
3. 제24조제1항제2호에 따른 무선기기 외의 수신전용 무선기기
4. 적합성평가를 받은 무선기기로서 다른 무선국의 통신을 방해하지 아니하는 출력의 범위에서 사용할 목적으로 과학기술정보통신부장관이 용도 및 주파수와 안테나공급전력 또는 전계강도 등을 정하여 고시하는 무선기기

(가) 「개인정보 보호법」

「개인정보 보호법」은 “개인정보의 처리 및 보호에 관한 사항을 정함으로써 개인의 자유와 권리를 보호하고, 나아가 개인의 존엄과 가치를 구현”하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조). 동법은 공공·민간 부문의 모든 개인정보처리자를 적용대상으로 하는 한편, “개인정보 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”(동법 제6조)고 규정함으로써 개인정보의 보호에 관한 일반법으로서의 지위를 가진다.²⁰⁰⁾ 따라서 개인위치정보의 보호와 관련하여 「개인정보 보호법」은 위치정보법과 일반법과 특별법의 관계에 있다고 볼 수 있으며, 위치정보법에 특별한 규정이 없는 경우에는 「개인정보 보호법」이 보충적으로 적용될 수 있다.

「개인정보 보호법」은 총 9개의 장으로 구성되어 있으며 그 내용은 다음과 같다. 제1장 총칙 및 제2장 개인정보 보호정책 수립 등에서는 개인정보, 개인정보처리자 등 이 법에서 사용하는 용어의 정의(동법 제2조), 개인정보 보호 원칙(동법 제3조), 다른 법률과의 관계(동법 제6조), 개인정보 보호위원회의 설치(동법 제7조, 제8조) 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 제3장 개인정보의 처리에서는 개인정보 수집, 이용, 제공, 파기 등 처리 단계별로 개인정보처리자가 준수하여야 할 처리기준을 구체적으로 규정하고(동법 제15조~제22조), 민감정보, 고유식별정보 및 주민등록번호의 처리 제한(동법 제23조~제25조), 영상정보처리기의 설치·운영 제한(동법 제26조) 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 제4장 개인정보의 안전한 관리에서는 개인정보의 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적·물리적 보호조치 의무(동법 제29조), 개인정보 처리방침 수립·공개(동법 제30조), 개인정보 보호책임자 지정(동법 제31조), 개인정보 영향평가(동법 제32조), 개인정보 유출통지(동법 제33조) 등을 규정하고 있다. 제5장 정보주체의 권리보장에서는 열람 요구권(동법 제35조), 정정·삭제 요구권(동법 제36조), 처리정지권(동법 제37조) 등 정보주체의 권리 및 손해배상책임(동법 제39조 및 제39조의2)에 관한 사항을 규정하고 있다. 제6장 개인정보 분쟁조정위원회 및 제7장 개인정보 단체소송에서는 개인정보 분쟁조정위원

200) 일반법에서 나아가 개인정보 보호에 관한 기본법으로서의 성격을 가진다는 견해도 존재한다. 김현경, “개인정보 법체계 정합성 확보를 위한 소고 - 금융, 의료, 정보통신 법역(法域)을 중심으로 -”, 성균관법학 제28권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2016, 39-40면.

회에 의한 분쟁조정 절차(동법 제40조~제48조), 집단분쟁조정제도(동법 제49조) 및 개인정보 단체소송의 대상·절차, 확정판결의 효력 등(동법 제51조~제57조)을 규정하고 있으며, 제8장 보칙 및 제9장 벌칙에서는 적용의 일부 제외(동법 제58조), 자료제출 요구 및 검사(동법 제63조), 시정조치 등(동법 제64조), 이 법 위반 행위에 대한 벌칙 및 과태료 부과에 관한 사항(동법 제70조~제76조)을 규정하고 있다.

(나) 정보통신망법

정보통신망법은 제4장에서 개인정보의 보호에 관한 사항을 규정하고 있으며,²⁰¹⁾ 동법의 규정은 정보통신서비스 제공자가 처리하는 이용자의 개인정보에 적용된다. 여기서 정보통신서비스 제공자는 “「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자와 영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자”를 말하고(동법 제2조제1항제3호), 위치정보법에 따른 위치정보는 전기통신설비 또는 전기통신회선설비를 통해 수집된 것(동법 제2조제1호)이라는 점을 고려하면 동법에 따른 위치정보사업자 또는 위치기반서비스사업자는 영리를 목적으로 하는 경우 정보통신서비스 제공자에 해당할 수 있다. 정보통신망법은 “정보통신망 이용촉진 및 정보보호등에 관하여는 다른 법률에서 특별히 규정된 경우 외에는 이 법으로 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있으므로(동법 제5조 본문), 위치정보사업자 또는 위치기반서비스사업자가 개인위치정보의 주체와 서비스제공자—이용자 관계에 있는 경우에는 그 개인위치정보의 보호와 관련하여 동법 제4장 규정은 위치정보법과 일반법과 특별법의 관계에 있다고 볼 수 있다. 따라서 위치정보법에 특별한 규정이 없는 경우에는 정보통신망법 제4장의 규정이 보충적으로 적용될 수 있다.

정보통신망법 제4장 개인정보 보호의 내용은 다음과 같다. 우선, 개인정보의 수집·이용 및 제공 등과 관련해서는 개인정보 수집·이용 동의(동법 제22조), 민감정보 수집 제한(동법 제23조제1항), 주민등록번호 사용 제한(동법 제23조의2), 개인정

201) 정보통신망법의 개인정보 보호에 관한 규정은 1999년 구 「정보통신망이용촉진등에관한법률」 전부 개정을 통해 도입되었으며, 당시에는 개인정보의 수집 및 취급, 개인정보의 이용 및 제공의 제한 및 이용자의 권리 세 개 조항에 불과하였으나 이후 대규모 개인정보 유출 사고의 발생 등으로 정보통신망을 통한 개인정보 보호 강화의 필요성이 증가하면서 그 내용이 점차 구체화되어 현재는 그 조항의 수가 23개에 달하고 있다.

보의 제공 동의 등(동법 제24조의2) 등 일반적인 처리 단계별 처리기준을 규정하는 외에도 접근권한에 대한 동의(동법 제22조의2), 본인확인기관의 지정(동법 제23조의3) 등을 규정하고 있다. 다음으로 개인정보의 관리 및 파기 등과 관련해서는 개인정보 보호책임자의 지정(동법 제27조), 개인정보 처리방침의 공개(동법 제27조의2), 개인정보 유출등의 통지·신고(동법 제27조의3), 개인정보의 안전성 확보를 위한 기술적·관리적 보호조치(동법 제28조), 개인정보의 파기(동법 제29조) 등을 규정하고 있다. 마지막으로 이용자의 권리와 관련해서는 동의철회권, 열람·제출 요구권 및 오류정정 요구권(이상 동법 제30조), 개인정보 이용내역의 통지(동법 제30조의2), 손해배상(동법 제32조, 제32조의2), 노출된 개인정보의 삭제·차단(동법 제32조의3) 등을 규정하고 있다.

(3) 통신의 비밀 보호 관련 법률

위치정보 중 기지국 위치정보와 인터넷 접속 IP주소는 「통신비밀보호법」에 따른 통신사실확인자료로서(동법 제2조제11호 바목, 사목)²⁰²⁾ 동법에 따른 보호의 대상이 된다. 따라서 검사 또는 사법경찰관이 범죄수사에 필요한 경우로서 법원의 허가를 받은 경우, 법원이 재판상 필요한 경우 및 정보수사기관의 장이 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위하여 필요한 경우로서 법원의 허가 또는 대통령의 승인을 받은 경우 전기통신사업자에게 통신사실확인자료의 제출을 요청할 수 있으며(동법 제13조, 제13조의2, 제13조의4), 요청을 받은 전기통신사업자는 이에 협조하여야 한다(동법 제13조의2). 한편, 범죄수사에 필요한 통신사실확인자료 제공요청과 관련한 동법 제13조제1항에 대해서는 헌법재판소가 헌법불합치 결정을 한 바 있으며, 개정 시한은 2020. 3. 31.까지이다.²⁰³⁾

202) 「통신비밀보호법」은 기지국 위치정보와 인터넷 접속 IP주소를 각각 접속된 정보통신기기의 위치를 확인할 수 있는 발신기지국의 위치추적자료 및 컴퓨터통신 또는 인터넷의 사용자가 정보통신망에 접속하기 위하여 사용하는 정보통신기기의 위치를 확인할 수 있는 접속지의 추적자료로 규정하고 있다(동법 제2조제11호 바목, 사목 참고).

203) 이동전화의 이용과 관련하여 필연적으로 발생하는 통신사실 확인자료는 비록 비내용적 정보이지만 여러 정보의 결합과 분석을 통해 정보주체에 관한 정보를 유추해낼 수 있는 민감한 정보인 점, 수사기관의 통신사실 확인자료 제공요청에 대해 법원의 허가를 거치도록 규정하고 있으나 수사의 필요성만을 그 요건으로 하고 있어 제대로 된 통제가 이루어지기 어려운 점, 기지국수사의 허용과 관련하여서는 유괴·납치·성폭력범죄 등 강력범죄나 국가안보를 위협하는 각종 범죄와 같이 피의자나 피해자의 통신사실 확인자료가 반드시 필요한 범죄로 그

(4) 그 밖에 위치정보의 보호 관련 내용을 규정하는 법률

이 외에도 개별법에서 위치정보의 보호를 위하여 위치정보의 수집 등 요건 및 절차를 규정하는 경우도 있다. 이 경우 관련 사항을 “위치정보법에서 정하는 바에 따른다”고 규정하는 경우(예: 「항공안전법」 제129조제4항 무인비행장치를 통한 개인위치정보의 수집, 「유료도로법」 제21조의2제3항 차량영상인식시스템의 구축·운영 및 차량영상정보의 이용 등)와 별도의 수집 등 요건 및 절차를 규정하는 경우로 구분된다(예: 「총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률」 제14조의2 총포 또는 총포소지자의 위치확인, 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제115조 비식별화 위치정보에 대한 위치정보법 적용 제외 등²⁰⁴⁾).

라. 융합 서비스에 활용되는 위치정보의 규제 적용 특례

위치정보가 융합 서비스에 활용되는 경우 해당 위치정보의 규율과 관련해서는 일정한 경우 위치정보법을 비롯한 현행 위치정보 관련 법률에 대한 특례를 인정하고 있다. 이하에서는 이와 관련된 내용을 비식별 위치정보의 위치정보법 적용 제외와 규제 샌드박스를 통한 규제의 일부 또는 전부 적용 면제로 구분하여 살펴 보도록 한다.

(1) 비식별 위치정보의 위치정보법 적용 제외

위치정보를 활용한 융합 서비스의 개발 및 시험 운행이 원활하게 이루어지도록 할 필요성과 함께 위치정보 유출 및 오·남용의 위험성을 고려하여 특별법을 통해 일정한 지역 범위 내에서 비식별 조치한 위치정보의 위치정보법 적용 제외를 규정하는 경우가 이에 해당한다. 구체적으로, 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에

대상을 한정하는 방안 또는 다른 방법으로는 범죄수사가 어려운 경우(보충성)를 요건으로 추가하는 방안 등을 검토함으로써 수사에 지장을 초래하지 않으면서도 불특정 다수의 기본권을 덜 침해하는 수단이 존재하는 점을 고려할 때, 이 사건 요청조항은 과잉금지원칙에 반하여 청구인의 개인정보자기결정권과 통신의 자유를 침해한다(헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2012헌마538 결정).

204) 이와 관련한 자세한 내용은 이하 라. 융합 서비스에 활용되는 위치정보의 규제 적용 특례 부분에서 살펴보기로 한다.

관한 규제특례법」은 규제자유특구 내 혁신사업 또는 전략산업과 관련된 자율주행 자동차 전자장비의 인터넷 주소를 이용하여 자동수집장치 등에 의해 위치정보를 수집하고 수집한 개인정보에 대하여 데이터 값 삭제, 총계처리, 범주화, 데이터 마스킹 등을 통하여 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체함으로써 특정 개인을 식별할 수 없도록 하는 조치를 한 경우에는 위치정보법 및 정보통신망법을 적용하지 않는다고 규정하고 있으며(동법 제115조), 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」은 국가시범도시 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 지방자치단체의 장, 국가시범도시건설사업의 사업시행자, 국가시범도시 내 스마트도시서비스 제공자 등이 수집된 개인정보의 전부 또는 일부를 삭제하거나 대체하여 다른 정보와 결합하는 경우로서 더 이상 특정 개인을 알아볼 수 없도록 익명처리하여 정보를 활용하는 경우에는 「개인정보 보호법」, 위치정보법 및 정보통신망법을 적용하지 않는다고 규정하고 있다(동법 제37조). 또한, 최근 제정된 「자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률」(2019. 4. 30. 제정, 2020. 5. 1. 시행 예정)에서도 자율주행자동차 시범운행지구에서 자율주행자동차를 운행을 통해 수집한 개인위치정보의 전부 또는 일부를 삭제하거나 대체하여 다른 정보와 결합하는 경우 더 이상 특정 개인을 알아볼 수 없도록 익명처리하여 정보를 활용하는 경우에는 위치정보법을 적용하지 않는다고 규정하고 있다(동법 제20조제2호).

(2) 규제 샌드박스를 통한 규제의 일부 또는 전부 적용 면제

규제 샌드박스(regulatory sandbox)란 기업 활동에 따른 일체의 규제를 즉각 적용하지 않고 혁신적 상품, 서비스, 사업 모델 및 유통 매커니즘을 시험할 수 있는 안전한 공간(safe space)을 말하며,²⁰⁵⁾ 공급자들에게는 혁신을 시험할 수 있는 기회를 주고 규제기관들에게는 그 상품의 위험에 대하여 학습할 수 있는 시간을 제공함으로써 상품이 시장에 안전하게 진입되도록 허용하는 장점이 있다.²⁰⁶⁾ 동 제도는 2014년 영국 금융행위규제청(Financial Conduct Authority)에서 혁신적 금융 상품 및 서비스 발전을 위한 제도로서 처음 도입한 이후 20여개의 국가에서 시행

205) Financial Conduct Authority, *Regulatory sandbox*, 2015.11, p.2.

206) Simone di Castri and Ariadne Plaitakis, "Going beyond regulatory sandboxes to enable FinTech innovation in emerging markets" at 6, BFA, October 26, 2017. p.4.

또는 시행을 계획하고 있으며, 적용 분야도 금융에서 AI, IoT 기술, 스마트 도시 등 비금융분야로 확대되고 있다.²⁰⁷⁾

우리나라의 경우 신산업분야 규제 샌드박스 도입을 위해 「행정규제기본법」 개정안, 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 개정안, 「산업융합 촉진법」 개정안, 「금융혁신지원 특별법」 제정안, 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제정안, 이른바 규제 혁신 5법이 국회에 발의 되었으며, 이 중 「행정규제기본법」을 제외한 4개의 법이 현재 시행 중이다.²⁰⁸⁾ 이들 법률은 세부 요건은 다소 다르지만 규제의 신속 확인, 임시허가 및 실증을 위한 규제특례를 규정하고 있다는 점에서 공통점이 있다. 이하에서는 이들 법률 중 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」의 내용을 중심으로 살펴보기로 한다.

(가) 규제의 신속확인

신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 과학기술정보통신부장관에게 해당 사업에 대한 신규 정보통신융합등 기술·서비스와 관련된 법령에 따른 허가·승인·등록·인가·검증 등(이하 “허가등”이라 한다)의 필요 여부 등을 확인하여 줄 것을 신청할 수 있다(「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제36조제1항). 신청을 받은 과학기술정보통신부장관은 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 신청사실 및 신청내용을 관계기관의 장에게 통보하여야 하며, 해당 관계기관의 장은 통보를 받은 날로부터 30일 이내에 신규 정보통신융합등 기술·서비스의 소관 업무 여부 및 허가등의 필요 여부를 과학기술정보통신부장관에게 회신하여야 한다(동법 제36조제2항, 제3항). 과학기술정보통신부장관은 회신 내용 또는 임시허가 필요 여부 등을 신청인에게 즉시 통지하여야 하며, 신청인은 통지의 내용이 관계기관의 장 등의 허가등이 필요하거나 임시허가가 필요하다는 경우를 제외하고는 신규 정보통신융합등 기술·서비스를 출시할 수 있다(동법 제36조제4항, 제5항).

207) 국회과학기술정보방송통신위원회, 『정보통신 진흥 융합 활성화 등에 관한 특별법일부개정법률안 검토보고서(신경민의원 대표발의(2007. 11. 8. / 2010081))』, 27면.

208) 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 개정안은 2019. 1. 17. 시행, 「산업융합 촉진법」 개정안은 2019. 1. 7. 시행, 「금융혁신지원 특별법」 제정안은 2019. 4. 1. 시행, 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제정안은 2019. 4. 17. 시행되었다.

(나) 임시허가

신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 ① 허가등의 근거가 되는 법령에 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 맞는 기준·규격·요건 등이 없거나 ② 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 불명확하거나 불합리한 경우 해당 기술·서비스의 시장출시 등 사업화를 위하여 과학기술정보통신부장관에게 임시허가를 신청할 수 있다(동법 제37조제1항). 이 경우 임시허가의 유효기간은 2년이다(동법 제37조제5항). 관계기관의 장은 임시허가 유효기간의 만료 전에 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대한 허가등의 근거가 되는 법령이 정비되도록 노력하여야 하며, 임시허가를 받은 자는 해당 신규 정보통신융합등 기술·서비스에 대한 허가등의 근거가 되는 법령이 정비된 경우 지체 없이 그 법령에 따라 허가등을 받아야 한다(동법 제37조제6항, 제7항).

(다) 실증을 위한 규제 특례

신규 정보통신융합등 기술·서비스를 활용하여 사업을 하려는 자는 ① 신규 정보통신융합등 기술·서비스가 다른 법령의 규정에 의하여 허가등을 신청하는 것이 불가능하거나 ② 허가등의 근거가 되는 법령에 따른 기준·규격·요건 등을 적용하는 것이 불명확하거나 불합리하여 사업 시행이 어려운 경우 해당 기술·서비스에 대한 제한적 시험·기술적 검증을 하기 위하여 과학기술정보통신부장관에게 관련 규제의 전부 또는 일부를 적용하지 않는 실증을 위한 규제특례를 신청할 수 있다(동법 제38의2제1항). 신청을 받은 과학기술정보통신부장관은 관계기관의 장의 검토와 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 2년 이내의 범위에서 실증을 위한 규제특례를 지정할 수 있다(동법 제38의2제3항, 제4항).

(라) 위치정보를 활용한 융합 서비스에의 적용

위에서 살펴본 규제 샌드박스 관련 규정은 위치정보를 활용한 융합 서비스 관련

사업에도 당연히 적용된다고 할 것이다. 예를 들어, 위치정보를 활용한 신규 융합 서비스 관련 사업을 하려는 자는 과학기술정보통신부장관에게 위치정보법에 따른 허가가 필요한지 등에 대한 확인을 요청 할 수 있으며, 해당 서비스에 맞는 허가 기준·규격·요건 등이 동법에 없거나 동법에 따른 허가 기준 등을 적용하는 것이 불명확하거나 불합리한 경우에는 임시허가를 신청할 수도 있다. 또한, 해당 서비스 사업이 다른 법령 규정에 의하여 허가를 신청할 수 없거나 동법에 따른 기준 등을 적용하는 것이 불명확하거나 불합리하여 사업 시행이 어려운 경우(반대로 동법 상의 금지규정에 의하여 다른 법령에 따른 허가 등을 신청할 수 없어 사업 시행이 어려운 경우도 포함한다) 실증을 위한 규제특례를 신청함으로써 관련 규제의 전부 또는 일부를 면제받을 수도 있다.

2. 위치정보 관련 법체계의 문제점

가. 위치정보 관련 사업 규제의 법체계상 문제점

앞의 위치정보 관련 사업 규제에서 언급한 것처럼 위치정보법은 위치정보의 수집·제공 등 절차와 함께 이를 보호와 관련된 내용에 해당하는 것으로 여기고 있다. 그러나 동법 상 위치정보사업 허가제 및 위치기반서비스사업 신고제는 「전기통신사업법」 상 기간통신사업 허가 및 부가통신사업 신고, 기타 사업 분야별 허가·신고제 등과 함께 위치정보를 활용한 사업의 운영과 관련된 규제로서 위치정보의 이용과 관련된 내용에도 해당한다.

이와 같은 위치정보법에서 위치정보사업 허가제 및 위치기반서비스사업 신고제가 차지하는 애매한 위치는 다른 법률과의 관계와 관련하여 문제를 발생시킬 수 있다. 즉, 위치정보법이 위치정보의 보호를 위하여 허가제 또는 신고제를 규제를 규정한 것은 「개인정보 보호법」 또는 정보통신망법이 개인정보를 처리하는 자에 대하여 별도의 사업 규제를 규정하지 않는 점을 고려할 때 위치정보법을 적용받는 사업자와 「개인정보 보호법」 등을 적용받는 사업자 간에 규제 형평성 문제를 발생시킬 수 있다.²⁰⁹⁾ 한편으로, 동법이 위치정보를 활용한 사업에 대하여 허가제

209) 박경신, 앞의 글(각주 7), 216면, 윤석진, “ICT 기반사회에서 개인정보 보호의 당면과제 - 개인정보 일원화 방안 모색 -”, 중앙법학 제18집 제3호, 중앙법학회, 2016.9, 91면.

또는 신고제를 규정한 것은 해당 사업에 대하여 다른 법률에 따른 사업 규제, 특히 「전기통신사업법」 상 허가제 또는 신고제가 적용 중인 점을 고려하면 불필요한 중복 규제에 해당하는 것으로 볼 수도 있다.²¹⁰⁾

나. 개인위치정보 보호 관련 법률 간 모순·충돌

(1) 다른 법률과의 관계 조항의 해석상 모순

앞의 위치정보의 보호 관련 법률에서도 언급했듯이 「개인정보 보호법」은 개인정보 보호와 관련한 일반법으로서 정보통신망법 및 위치정보법과는 일반법과 특별법 관계에 있으며, 한편 정보통신서비스 이용자의 개인정보 보호와 관련하여 정보통신망법과 위치정보법은 일반법과 특별법 관계에 있다. 이에 위치정보의 보호와 관련해서는 특별법 우선의 원칙에 따라 위치정보법이 우선적으로 적용되며, 위치정보법이 규정하지 않은 사항에 대하여 정보통신망법 또는 「개인정보 보호법」이 보충적으로 적용될 수 있다.

이를 명확하게 규정하고자 보통 일반법에 해당하는 법률에서 다른 법률과의 관계 조항을 통하여 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”고 규정하는 것이 일반적이며 「개인정보 보호법」 또한 제6조에서 이와 같은 조항을 두고 있다. 문제는 특별법에 해당하는 위치정보법과 정보통신망법 또한 각각 다른 법률과의 관계 조항에서 「개인정보 보호법」 제6조와 유사한 내용을 규정하고 있어 해석상 모순이 발생할 수 있다는 점이다. 즉, 위치정보법 제4조의 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우”를 「개인정보 보호법」이 포함되는 것으로 보는 경우 「개인정보 보호법」이 위치정보법의 특별법에 해당한다는 해석이 가능하며 결과적으로 「개인정보 보호법」은 위치정보법에 대하여, 위치정보법은 「개인정보 보호법」에 대하여 특별법이라고 주장하는 모순이 발생한다. 정보통신망법의 경우 정보통신망법이 「개인정보 보호법」이 우선 적용된다는 점을 보다 명확히 하기 위하여 제5조 다른 법률과의 관계 조항에 단서를 신설하여, “제4장 개인정보 보호에 관하여 이 법과 「개인정보 보호법」이 경합할 경우에는 이

210) 정상조, “위치기반서비스 규제에 관한 연구”, LAW & TECHNOLOGY 제12권제1호, 서울대학교 기술과법센터, 2016.1, 28면.

법을 우선 적용한다”고 규정하였으나, 이 단서 규정은 위치정보법과의 관계에서는 적용되지 않으므로 위치정보법과의 관계에서는 여전히 「개인정보 보호법」의 경우와 동일한 해석상의 모순이 발생한다.

(2) 개인위치정보 보호 관련 내용 중복에 따른 충돌

특별법 우선의 원칙의 경우 동일한 형식의 성문법규인 법률이 상호 모순·저촉되는 경우에 적용되고 이 때 법률이 상호 모순·저촉되는지는 법률의 입법목적, 규정 사항 및 적용범위 등을 종합적으로 검토하여 판단하여야 한다.²¹¹⁾ 또한, 일반법 성격의 법률에서 다른 법률 우선 적용을 위한 사유로서 규정하고 있는 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우”란 개별법에서 이 법의 내용과 다른 규정을 두고 있다고 해서 무조건 해당 개별법의 규정이 우선 적용되는 것은 아니며, 개별법 목적, 취지, 내용 등을 전반적으로 고려해서 이 법의 적용을 배제할 의도가 분명하다고 인정되는 경우 또는 이 법의 규정을 그대로 적용할 경우 이 법과 개별법 사이에 모순이 발생하거나 불합리한 상황 또는 왜곡된 결과가 발생하는 경우를 의미한다.²¹²⁾

위의 해석 원칙에 따르면 우선, 위치정보법 등 특정 법률에만 규정이 있는 것이 명백한 경우에는 원칙적으로 해당 규정이 적용된다.²¹³⁾ 예를 들어, 위치정보법의 경우 위치정보사업 허가 등에 관한 규정(동법 제5조~제14조), 타인의 정보통신기기 복제·도용 등으로 개인위치정보사업자등을 속여 개인위치정보를 제공받는 행위 금지(동법 제15조제2항), 위치정보 수집장치 부착 사실 고지의무(동법 제15조제3항), 개인위치정보를 정보주체가 지정하는 제3자에게 제공하는 위치기반서비스 제공 시 매회 즉시 통보 의무(동법 제19조제3항), 위치정보사업자의 개인위치정보 제공 등(동법 제20조), 제8세 이하 아동등의 보호를 위한 위치정보 이용(동법 제26조) 등이 이에 해당한다.

한편, 위치정보법과 「개인정보 보호법」 또는 정보통신망법 모두 규정을 두고 있는 경우 관련 위에서 언급한 특별법 우선의 원칙에 따라 적용 법률을 결정할 필

211) 대법원 2016. 11. 25. 선고 2014도14166 판결

212) 행정자치부, 앞의 책(각주 63), 35면.

213) 법무법인 지향, 『EU GDPR 등 개인정보보호 규범 및 감독기구의 국제표준 확립 필요성 연구 - 국제규범의 변화와 국내 개인정보 보호체계 효율화 방안 - 』, 개인정보보호위원회, 2018.6, 122면.

요가 있다. 다만, 위치정보법은 일반법인 「개인정보 보호법」 및 정보통신망법에서 규정하고 있는 사항을 대부분 그대로 중첩적으로 규정하되 그 내용은 조금씩 다르게 규정하여 해석에 곤란한 문제가 야기된다(위치정보법과 「개인정보 보호법」 및 정보통신망법 중복 내용은 <표 3-1> 참고)).

이와 관련된 문제를 개인위치정보 수집의 경우를 예로 들어 설명하면 다음과 같다. 위치정보법, 「개인정보 보호법」 및 정보통신망법 모두 개인정보 또는 개인위치정보의 수집 규정을 두고 있으나 세부 내용은 다소 다르다. 우선 수집 요건과 관련하여 위치정보법은 개인정보주체의 동의만을 규정하고 있는 반면(동법 제18조 제1항), 정보통신망법과 「개인정보 보호법」은 동의 외에도 일정한 경우 수집을 허용하고 있다. 즉, 정보통신망법은 계약 이행에 필요한 개인정보로서 경제적·기술적인 사유로 통상적인 동의를 받는 것이 뚜렷하게 곤란한 경우, 요금정산에 필요한 경우, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 수집을 허용하고(동법 제22조 제2항), 「개인정보 보호법」은 법률에 특별한 규정 또는 법령상 의무 준수를 위해 불가피한 경우, 계약 체결·이행에 불가피한 경우, 정보주체의 사전동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요한 경우, 개인정보처리자의 정당한 이익 달성을 위해 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우 수집을 허용한다(동법 제15조 제1항). 또한, 동의 없는 수집에 대하여 위치정보법과 정보통신망법은 동의 없이 수집하는 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금을 규정하는 반면(위치정보법 제39조 제3호, 정보통신망법 제71조 제1항 제1호) 「개인정보 보호법」은 5천만원 이하의 과태료를 규정하고(제75조 제1항 제1호)하는 등 그 제재 수준 또한 각각 다르게 규정하고 있다.

위치정보법이 법 개정문, 국회 법안 심사 관련 회의록 등에서 정보통신망법이나 「개인정보 보호법」에 따른 요건을 배제할 의도가 있었는지에 대하여 명확하게 밝히지 않았으므로²¹⁴⁾ 개인위치정보 수집 요건과 관련하여 위치정보법, 정보통신망법 및 「개인정보 보호법」 관련 규정의 적용 범위는 위치정보법이 정보통신망법 또는 「개인정보 보호법」과 모순·충돌되는지 또는 이 두 법률의 적용을 배제할 의도였는지의 해석에 따라 달라질 수밖에 없다. 즉, 위치정보법이 수집 요건으로 동

214) 법무법인 지향, 앞의 책(각주 213), 122면.

의만을 규정하고 계약 이행 상의 필요 등 다른 요건을 규정하지 않은 것이 위치 정보사업자의 개인위치정보 수집을 엄격하게 규율하려는 취지라고 해석되는 경우 위치정보법의 해당 규정은 정보통신망법 또는 「개인정보 보호법」 관련 규정과 모순·충돌 관계에 있는 것으로 보아 위치정보법 규정만이 적용된다고 볼 수 있지만, 위치정보법 및 정보통신망법에 현행과 유사한 개인(위치)정보 수집 요건이 이미 존재하는 상황에서 2011년 제정된 「개인정보 보호법」이 두 법률에는 없는 요건을 추가한 것은 모든 개인정보처리자에 대하여 적용하는 것을 전제로 한 것이라고 해석되는 경우²¹⁵⁾ 위치정보법과 「개인정보 보호법」은 모순·충돌되지 않는 것으로 보아 「개인정보 보호법」에 따른 수집 요건도 함께 적용된다고 볼 수도 있다.

이에 따라 수범자 입장에서는 구체적 사안에서 어떠한 법률이 적용될지 어느 기관의 규제와 어느 정도의 제재를 받게 될지 어떤 절차에 의해 피해의 구제를 받을 수 있을지 등에 대하여 파악하기가 결코 쉽지 않게 된다.²¹⁶⁾ 또한 수범자는 적용 법률이 중복되는 경우 법률 위반에 따른 제재를 피하기 위하여 보다 엄격한 요건을 규정하고 있는 법률 규정을 준수할 수밖에 없는 불합리가 초래될 수 있다.

<표 3-1> 위치정보법과 「개인정보 보호법」 및 정보통신망법 중복 내용

	위치정보법	정보통신망법	개인정보 보호법
수집·이용	<ul style="list-style-type: none"> · (원칙) 정보주체 동의 · (예외) <ul style="list-style-type: none"> - 제29조에 따른 긴급구조 요청 - 다른 법률에 특별한 규정 ⇒ 3년 이하 징역 3000만 이하 벌금 · (위치정보사업자등) 이용약관 명시 후 정보주체 동의 ⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금 	<ul style="list-style-type: none"> · (원칙) 이용자 고지 후 동의 ⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금 · (예외) <ul style="list-style-type: none"> - 계약 이행에 필요한 개인정보로서 경제적·기술적인 사유로 통상적인 동의를 받는 것이 뚜렷하게 곤란한 경우 - 요금정산 필요 - 다른 법률에 특별한 규정 	<ul style="list-style-type: none"> · 정보주체 고지 후 동의 · 법률에 특별한 규정 또는 법령상 의무 준수에 불가피 · 계약 체결·이행에 불가피 · 정보주체의 사전동의를 받을 수 없는 경우로서 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익에 필요 · 개인정보처리자의 정당한 이익 달성에 필요한 경우로서 명백히 정보주체의 권리보다 우선 ⇒ 5000만 이하 과태료

215) 법무법인 지향, 앞의 책(각주 213), 122면.

216) 권건보, “개인정보보호의 입법체계와 감독기구 정비 방안”, 헌법학연구 제20권 제2호, 한국헌법학회, 2014, 48면.

	위치정보법	정보통신망법	개인정보 보호법
수집 원칙	<ul style="list-style-type: none"> 필요 최소한의 개인위치정보 수집 ⇒ 1000만 이하 과태료 	<ul style="list-style-type: none"> 필요 최소한의 개인정보 수집 	<ul style="list-style-type: none"> 필요 최소한의 개인정보 수집 (입증책임: 개인정보처리자)
	-	<ul style="list-style-type: none"> 필요 최소한 개인정보 이외의 개인정보 제공 거부를 이유로 재화·서비스 제공 거부 금지 ⇒ 3000만 이하 과태료 	<ul style="list-style-type: none"> 필요 최소한 개인정보 이외의 개인정보 제공 거부를 이유로 재화·서비스 제공 거부 금지 ⇒ 3000만 이하 과태료
이용·제공 제한	<ul style="list-style-type: none"> (원칙) 이용약관 명시 및 고지 범위 외 이용 및 제공 금지 (예외) <ul style="list-style-type: none"> 정보주체 동의 요금정산에 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료 필요 통계작성, 학술연구, 시장조사를 위하여 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공 제공 ⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금 	<ul style="list-style-type: none"> 목적 외 이용 금지 ⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금 	<ul style="list-style-type: none"> (원칙) 목적 외 이용 및 제공 금지 (예외) <ul style="list-style-type: none"> 정보주체의 별도의 동의 다른 법률에 특별한 규정 정보주체의 사전동의를 받을 수 없는 경우로서 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익에 필요 통계작성 및 학술연구 등을 위하여 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 제공 ⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금
	-	-	<ul style="list-style-type: none"> 개인정보를 제공받는 자의 안전성 확보 조치 의무
파기	<ul style="list-style-type: none"> 목적 달성 시 즉시 파기 	<ul style="list-style-type: none"> 목적 달성, 보유·이용기간 만료, 폐업 시 지체 없이 복구·재생 불능 파기 ⇒ 2년 이하 징역 2000만 이하 벌금 	<ul style="list-style-type: none"> 보유기간 경과 목적 달성 등 경우 지체 없이 복구·재생 불능 파기 ⇒ 3000만 이하 과태료 (지체 없이 파기 미이행) ⇒ 1000만 이하 과태료 (복구·재생 불능 미이행)
	-	<ul style="list-style-type: none"> 1년 이상 미사용 개인정보 파기 ⇒ 3000만 이하 과태료 	-
영업양도 등 개인정보 이전	<ul style="list-style-type: none"> 사업의 양도등에 따른 개인위치 정보 이전받은 사실 정보주체 통지 (권리·의무를 이전받은 자) ⇒ 1000만 이하 과태료 	<ul style="list-style-type: none"> 영업의 양수 등에 따른 개인정보의 이전 사실 이용자 통지 (양도인 및 양수인) ⇒ 2000만 이하 과태료 	<ul style="list-style-type: none"> 영업양도 등에 따른 개인정보 이전 사실 정보주체 통지 (양도인 또는 양수인) ⇒ 1000만 이하 과태료
	-	<ul style="list-style-type: none"> 영업양수인등은 당초 목적 범위 내에서만 이용·제공 가능 ⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금 	<ul style="list-style-type: none"> 양수인등은 이전 당시 본래 목적으로만 이용·제공 가능 ⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금

	위치정보법	정보통신망법	개인정보 보호법
개인 정보 보호 조치	<ul style="list-style-type: none"> · 위치정보 누설변조훼손 등 방지를 위한 관리적·기술적 조치 의무 <div>⇒ 1년 이하 징역 2000만 이하 벌금</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적 조치 의무 <div>⇒ 2년 이하 징역 2000만 이하 벌금 (조치 미이행으로 개인정보 분실 도난·유출·위조·변조·훼손 발생)</div> <div>⇒ 3000만 이하 과태료(조치 미이행)</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보의 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적·물리적 조치 의무 <div>⇒ 2년 이하 징역 2000만 이하 벌금 (조치 미이행으로 개인정보 분실 도난·유출·위조·변조·훼손 발생)</div> <div>⇒ 3000만 이하 과태료(조치 미이행)</div>
열람 청구 권	<ul style="list-style-type: none"> · 개인위치정보 열람·고지 요구 시 정당한 사유 없이 거절 금지 <div>⇒ 1000만 이하 과태료</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보 열람·제공 요청 시 지체 없이 필요한 조치 의무 <div>⇒ 3000만 이하 과태료</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보 열람 요청 시 10일 이내 조치 의무 <div>⇒ 3000만 이하 과태료</div>
정정· 삭제 청구 권	<ul style="list-style-type: none"> · 개인위치정보 오류 정정 요구 시 정당한 사유 없이 거절 금지 <div>⇒ 1000만 이하 과태료</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보 오류 정정 요구 시 지체 없이 필요한 조치 및 해당 개인정보 이용·제공 금지 <div>⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금 (조치 없이 개인정보 계속 이용·제공)</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보 정정·삭제 요구 시 필요한 조치 후 정보주체 고지 <div>⇒ 3000만 이하 과태료(조치 미이행)</div> <div>⇒ 2년 이하 징역 2000만 이하 벌금 (조치 없이 개인정보 계속 이용·제공)</div> <div>⇒ 1000만 이하 과태료(고지 미이행)</div>
처리 정지 요구 권	<ul style="list-style-type: none"> · 개인위치정보 동의 철회 요구 시 지체 없이 파기 의무 	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보 동의 철회 요청 시 지체 없이 복구·재생 불능 파기 등 필요한 조치 의무 <div>⇒ 3000만 이하 과태료</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보 처리정지 요구 시 지체 없이 정지 및 파기 등 조치 의무 <div>⇒ 3000만 이하 과태료(조치 미이행)</div> <div>⇒ 2년 이하 징역 2000만 이하 벌금 (조치 없이 개인정보 계속 이용·제공)</div> <div>⇒ 1000만 이하 과태료(고지 미이행)</div>
권리 행사 방법	<ul style="list-style-type: none"> · 개인위치정보 수집·이용·제공의 일시적 중지 요구 시 거절 금지 및 기술적 수단 구비 의무 <div>⇒ 2000만 이하 과태료</div>	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보 수집방법 보다 용이한 열람, 오류 정정, 동의 철회 방법 제공 의무 <div>⇒ 3000만 이하 과태료</div>	-

	위치정보법	정보통신망법	개인정보 보호법
법정 대리 인 권리	<ul style="list-style-type: none"> 만 14세 미만 아동 개인위치정보 수집·이용·제공 시 법정대리인 동의 취득 및 동의 확인 의무 ⇒ 1000만 이하 과태료 	<ul style="list-style-type: none"> 만 14세 미만 아동 개인정보 수집·이용·제공 시 법정대리인 동의 취득 및 동의 확인 의무 ⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금 	<ul style="list-style-type: none"> 14세 미만 개인정보 처리 시 법정대리인 동의 취득 의무 ⇒ 5000만 이하 과태료
손해 배상	<ul style="list-style-type: none"> 입증책임 전환(위치정보사업자등) - 	<ul style="list-style-type: none"> 입증책임 전환(정보통신사업자등) 징벌적/법정 손해배상 제도 손해배상책임 이행을 위한 보험 공제 가입, 준비금 적립 등 필요한 조치 의무 ⇒ 2000만 이하 과태료 	<ul style="list-style-type: none"> 입증책임 전환(개인정보처리자) 징벌적/법정 손해배상 제도 -
금지 행위	<ul style="list-style-type: none"> 직무상 알게 된 위치정보 누설·변조·훼손·공개 금지 ⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금 - 	<ul style="list-style-type: none"> 직무상 알게 된 위치정보 훼손·침해·누설 금지 누설된 사정을 알면서 영리·부정한 목적으로 제공받는 행위 금지 ⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금 - 	<ul style="list-style-type: none"> 업무상 알게 된 개인정보 누설·권한없이 타인 이용에 제공 금지 ⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금 정당한 권한 없이, 허용된 권한 초과하여 타인 개인정보 훼손, 멸실, 변경, 위조, 유출 금지 ⇒ 5년 이하 징역 5000만 이하 벌금 거짓·부정한 수단으로 개인정보 취득 또는 처리 동의 취득 금지 ⇒ 3년 이하 징역 3000만 이하 벌금
과징 금	<ul style="list-style-type: none"> 과징금 부과(매출액 3% 이내) ※ 사업 정지명령 대신 부과 	<ul style="list-style-type: none"> 과징금 부과(매출액 3% 이내) ※ 동의 없는 개인정보 수집·이용·제공·위탁, 수탁자 감독 소홀, 관리적·기술적 조치 미이행으로 개인정보 분실 등 발생 등 부과 	<ul style="list-style-type: none"> 과징금 부과(5억원 이하) ※ 주민등록번호 분실·도난·유출·위조·변조·훼손 시 부과
자료 제출	<ul style="list-style-type: none"> 자료제출 요구 및 검사권 ⇒ 1000만 이하 과태료 	<ul style="list-style-type: none"> 자료제출 요구 및 검사권 ⇒ 1000만 이하 과태료 	<ul style="list-style-type: none"> 자료제출 요구 및 검사권 ⇒ 1000만 이하 과태료

(3) 위치정보법 상 위치정보 보호 규정의 실효성 약화

위치정보는 개인정보와 달리 오·남용 시 직접적이고 물리적인 위험을 초래하며(생명·신체의 침해가능성), 침해가 실시간으로 발생하며(침해의 즉시성), 정보주체의 미래 위치정보까지도 유추(미래 위험유발 가능성)될 수 있다는 점에서²¹⁷⁾ 보다

강하게 보호할 필요성이 인정된다. 이에 위치정보법은 2005년 제정 당시 정보통신망법에서 개인정보 보호 규정을 두고 있었음에도 불구하고 위치정보법에 위치정보 보호를 위한 규정을 별도로 신설하였다. 구체적으로, 동법은 보호대상 위치정보의 유형으로 개인위치정보 외에 사물위치정보를 포함하였으며, 사물위치정보를 수집·이용·제공하는 경우에도 동의 취득 의무를 부과하고 기술적·관리적 보호조치를 준수하도록 하였다(동법 제15조제1항 및 제16조). 다음으로 위치정보사업자의 개인위치정보 수집·이용·제공 시 예외 없이 정보주체의 동의를 받도록 하고, 친구 찾기 서비스와 같이 개인위치정보를 해당 정보주체가 지정하는 제3자에게 제공하는 위치기반서비스의 경우 개인위치정보를 제공할 때마다 해당 정보주체에게 즉시 통보하도록 하는 등 개인위치정보 수집·이용·제공과 관련하여 정보통신망법 등 당시 개인정보 보호 관련 법률에 비하여 엄격한 요건을 규정하였다(동법 제18조 및 제19조). 동시에 개인위치정보 수집·이용·제공에 대한 일시적 중지요구권을 규정하고(동법 제24조제2항), 제8세 이하 아동등의 보호를 위한 위치정보 이용을 규정(동법 제26조)하는 등 개인위치정보주체의 권리를 한층 강화하였다.

그러나 현재는 동법의 보호 수준이 「개인정보 보호법」, 정보통신망법 등과 비교할 때 같거나 오히려 완화되는 경우가 발생하는 등 위치정보법에 위치정보 보호 조항을 별도로 규정한 실익이 점차 사라지고 있다. 즉, 「개인정보 보호법」은 2011년 제정 당시부터 개인정보 처리, 정보주체의 권리 등과 관련하여 위치정보법보다 자세하거나 강화된 요건을 규정하였으며, 신용카드 3사 개인정보 유출 등 대규모 개인정보 유출사고 발생 등으로 「개인정보 보호법」과 정보통신망법의 개인정보 보호 관련 조항은 대폭 개정된 반면 상대적으로 위치정보법의 개인위치정보 보호 관련 조항의 개정은 미미하여 오히려 「개인정보 보호법」과 정보통신망법이 위치정보법보다 강화된 개인정보 보호를 규정하는 경우가 발생하였다. 예를 들어, 정보통신망법과 「개인정보 보호법」은 위치정보법과 달리 개인정보 처리방침의 공개, 개인정보 유출 통지·신고와 관련한 조항을 두고 있으며(정보통신망법 제27조의2, 제27조의3, 「개인정보 보호법」 제30조, 제34조), 개인정보 열람청구권과 관련하여 위치정보법은 개인위치정보 열람·고지 요구 시 정당한 사유 없이 거절할 수 없도록 규정한 반면(동법 제23조제3항), 정보통신망법은 관련 요구가 있는 경우 지체

217) 국회과학기술정보통신위원회, 앞의 책(각주 68), 9면.

없이 필요한 조치를 하도록 규정하였으며(동법 제30조제4항), 「개인정보 보호법」은 10일 이내 조치 및 열람을 연기·거부하는 경우 그 사유를 고지하도록 규정하였다(동법 제35조제3항). 뿐만 아니라, 보호대상 위치정보의 유형에 사물위치정보 포함, 즉시 통보 제도 등 위치정보법에 고유한 규정에 대해서는 지속적인 규제 완화 요구 끝에 사물위치정보에 대한 수집·이용·제공 동의 제도 폐지, 개인위치정보 주체의 동의를 얻은 경우에는 일괄 통보 허용 등으로 각각 개정이 이루어졌다(동법 제15조제1항, 제19조제4항).

다. 융합 서비스 대응을 위한 특례 중심의 규율 방식의 한계

앞에서 살펴봤듯이 융합 서비스에 활용되는 위치정보의 규율은 해당 서비스 개발, 제공 등에 있어서 위치정보 관련 법률의 적용 문제가 발생하는 특정 영역에 한하여 이들 법률에 대한 적용 특례를 인정하는 방식으로 이루어지고 있다. 하나의 규제제도가 만들어지기까지는 상당한 시간이 소요될 수밖에 없으므로 인터넷, 정보통신 등 발전이 빠른 과학기술 영역에서는 규제제도가 늘 현실과 동떨어진 것이 될 수밖에 없으며, 따라서 적절한 규제 Timing의 확보가 요긴한 만큼²¹⁸⁾ 규제 샌드박스 제도와 같이 새로운 기술 등에 대한 규제를 일정 부분 유예하는 특례의 도입의 필요성이 인정되는 것은 사실이다.

그러나 위치정보는 다양한 서비스와 결합한 형태로 활용하기 용이하고, 특히 5A가 구현되는 융합 환경에서는 위치정보가 모든 기술·서비스에 필수적으로 융·복합될 것으로 예상되는 만큼 현재의 규율 방식대로라면 신규 융합 서비스의 등장으로 위치정보의 규율과 관련한 문제가 발생할 때마다 매번 특례를 신설하게 되는 결과가 초래될 수 있다. 이로 인한 무수한 특례의 양산은 법체계의 복잡성을 초래하고 수범자의 예측가능성 및 법적 안정성을 저해할 수 있다.²¹⁹⁾

구체적으로, 여러 법률에서 유사한 취지의 특례를 중복으로 규정하는 경우 동일 사안에 대하여 서로 다른 내용의 특례가 적용되어 결과적으로 규제 형평성에 반할 수 있다. 즉, 규제 샌드박스를 규정하고 있는 이른바 규제 혁신 5법 중 「산업

218) 김유환, 『행정법과 규제정책』, 삼원사, 2017, 268-269면.

219) 최윤철, 서운호, 김명업, 김동련, 『행정특별법의 현황, 문제점과 개선방안』, 법제처, 2012.10, 92면, 212면.

융합 촉진법」 및 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」은 융합 제품·서비스를 대상으로 한다는 점에서 적용 대상이 불분명한 문제가 발생할 수 있으며,²²⁰⁾ 규제 샌드박스 신청을 심사하는 산업통상자원부의 규제특례심의위원회 및 과학기술정보통신부의 신기술·서비스심의위원회의 적극성에 따라 다른 결과도 도출될 수도 있다.²²¹⁾ 또한, 비식별 위치정보의 위치정보법 적용 제외의 경우 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」의 경우는 데이터 값 삭제, 총계처리, 범주화, 데이터 마스킹 등을 통하여 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체하는 경우로 규정하여 비식별 조치 기술을 구체적으로 열거한 반면, 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」은 개인정보의 전부 또는 일부를 삭제하거나 대체하는 경우로만 규정하여 허용되는 비식별 조치 기술의 범위에 차이가 발생할 수 있다.

또한, 특례를 통한 방식은 단기적으로는 사업자들의 규제 부담 완화에 도움이 될 수 있을 수는 있어도 장기적으로는 법체계를 혼란스럽게 하는 요소로 작용할 수 있다. 이를 비식별 위치정보의 위치정보법 적용 제외 특례의 경우를 예를 들어 설명하면 다음과 같다. 현재 위치정보법, 「개인정보 보호법」 등 관련 법률에서 비식별 조치된 위치정보의 이용에 대하여 명확하게 규정하고 있지 않은 관계로 해당 정보의 이용이 제한받고 있는 상황에서 수집된 개인정보의 전부 또는 일부를 삭제하거나 대체하는 방법으로 비식별 조치된 정보의 경우 위치정보법 적용 대상에서 제외한다고 규정하면 비식별 위치정보의 이용과 관련한 불명확성의 해소에도 도움이 되는 것은 사실이다. 그러나 개인정보 보호 법체계 관점에서 봤을 때 전체

220) 이와 관련하여 정보통신산업진흥원과 과학기술정보통신부가 운영하는 ICT 규제 샌드박스 홈페이지(<https://www.sandbox.or.kr>)에서는 정보통신 기반으로 융합되는 신기술·서비스는 정보통신융합법으로 기존 주력산업 기반의 신제품·서비스는 산업융합촉진법을 통해 신청하라고 안내하고 있으며, 정부는 부처별 칸막이식 신청·접수 문제 개선 및 규제 샌드박스 운영을 국무조정실을 컨트롤 타워로 하여 협업체계를 구축하겠다고 밝힌 바 있다(관계부처 합동, 『「규제 샌드박스 100일」 시행 성과와 향후 과제』, 2019.4.25, 11면).

221) 예를 들어, 3월 6일 과학기술정보통신부 ICT 샌드박스 2차 심의위원회가 오토바이 배달통 디지털 광고에 대하여 배달통 후면광고 허용여부에 대한 이견으로 보류 결정을 한 것에 대해서 후면광고가 실제 상황에 적용되었을 때 운전자의 주의를 분산시킬 우려가 있는지 확인해보자고 만든 제도가 샌드박스임에도 불구하고 위원회의 이러한 소극적인 태도로는 기존 규제개선 논의의 한계를 극복하기 어렵다는 지적이 제기된바 있다(강준모, 규제 샌드박스에 대한 찬사와 우려, 전문가 칼럼, 한국정보통신연구원, 2019.3.11. (http://www.kisdi.re.kr/kisdi/fp/kr/board/selectSingleBoard.do?cmd=selectSingleBoard&boardId=GPK_COLUMN&curPage=1&seq=33514&reStep=54199&ctx=_&searchKey=SUBJECT&searchValue=))) (최종방문일 2019.6.19.).

법체계와 조화되지 않는 별도 특례의 신설은 현행 개인정보 관련 법률 간 중복으로 인한 모순·충돌 문제를 더욱 심화시킬 것이고, 특히 비식별 정보의 이용과 관련한 현재 개인정보 법체계 정비 작업이 진행 중인 상황인 점을 고려하면 비식별 정보의 이용 문제를 특례를 통해 해결하는 것은 신중할 필요가 있다.²²²⁾

C. 위치정보 관련 법체계의 비교법적 검토

1. 유럽 연합

유럽 연합의 경우 우리나라의 위치정보법과 같이 위치정보 규율을 위한 별도의 입법은 두고 있지 않다. 다만, 개인위치정보의 보호와 관련해서는 「전자 통신 프라이버시 지침」에서 관련 규정을 두고 있으며, 동 지침에서 규정하고 있지 않은 사항에 대해서는 개인정보 보호 관련 일반법인 「일반 개인정보 보호 규칙」(General Data Protection Regulation)²²³⁾이 보충적으로 적용된다.

가. 「전자 통신 프라이버시 지침」

통신 네트워크는 해당 네트워크에서 수행되는 통신을 청취하고 조사하는 것과 관련한 강력한 기술적 가능성으로 인하여 이용자의 사적 영역에 대한 부당한 간섭이 발생할 위험이 매우 크다는 점에서 통신 이용자의 개인정보 보호를 위한 특별한 규율의 필요성이 인정된다.²²⁴⁾ 이에 유럽 연합은 전자 통신 이용자의 개인정

222) 시민단체의 경우 특례의 신설에 대하여 “유사한 취지로 개인정보 개념과 활용 범위와 조건, 법령 정비가 구체적으로 논의되고 있는 상황에서 다른 법률에서 「개인정보 보호법」의 적용 예외를 조급하게 처리한다는 것은 적절하지 않다. 개인정보 관련법령의 개정 논의가 진행되는 상황에서 이를 우회하는 각종 특별법을 양산하면, 안 그래도 비효율적인 개인정보법제와 감독체계는 더욱 혼선을 빚게 될 것이다”는 이유로 반대하고 있다(“개인정보보호 무력화하는 규제 샌드박스 반대한다”, 「경실련 보도자료」, 2018년 8월 16일자. (http://ccej.or.kr/45156?pageds=1&p_id=27&k&c))

223) 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)

224) European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, *Handbook*

보 보호를 위한 「전자 통신 프라이버시 지침」을 제정하였다.

동 지침은 공중 전자 통신 네트워크(public electronic communications network)²²⁵⁾에서의 공중이 이용가능한 전자 통신 서비스(publicly available electronic communications services)의 제공과 관련된 개인정보의 처리에 대하여 적용되며(동 지침 제3조), 이와 관련해서는 통신 사업자(telecom operator)가 공중이 이용가능한 전자 통신 서비스 제공을 위하여 처리하는 기지국 정보, 공개 WiFi 핫 스팟 정보 등을 적용대상으로 한다는 점은 앞의 위치정보 개념에서 설명한 바와 같다.

동 지침은 「일반 개인정보 보호 규칙」 제정으로 폐지된 구 「개인정보보호지침」²²⁶⁾과의 관계에 대하여 「개인정보보호지침」의 규정을 구체화(particularise) 및 보충하는 것(complement)으로 규정함으로써(동 지침 제1조제2항) 구 「개인정보보호지침」과 일반법과 특별법의 관계에 있음을 명확히 하였다.²²⁷⁾ 한편, 「일반 개인정보 보호 규칙」은 「전자 통신 프라이버시 지침」에 규정된 동일한 목적을 가진 특정 의무의 대상이 되는 사안의 경우 유럽 연합 내 공중 전자 통신 네트워크 내에서의 공중이 이용가능한 전자 통신 서비스의 제공과 관련하여 자연인 또는 법인에 추가적 의무를 부과할 수 없는 것으로 규정하고 있는데(동 규칙 제95조),²²⁸⁾ 이는 「전자 통신 프라이버시 지침」에 따른 의무가 적용되는 경우에는 동 규칙에 따른 의무를 추가적으로 부과하지 않는다는 것으로 「전자 통신 프라이버시 지침」 제1조제2항과 유사한 취지라고 할 수 있으므로 「전자 통신 프라이버시 지침」은 「일반 개인정보 규칙」과도 여전히 특별법과 일반법 관계에 있는 것으로 볼 수 있다.²²⁹⁾

on European Data protection law』 2018, p.326.

225) 공중 전자 통신 네트워크(public electronic communications network)란 네트워크 종단 점(network termination points) 간 정보의 전달을 지원하는 공중이 이용가능한 전자 통신 서비스의 제공에 전적으로 또는 주로 사용되는 전자 통신 네트워크를 말한다.

226) 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

227) 함인선, “EU 전자통신프라이버시지침에 관한 고찰 - 우리나라 정보통신망법과의 비교를 중심으로 - ”, 공법학연구 제15권 제1호, 한국비교공법학회, 2014, 307면.

228) 이와 관련하여 동 규칙 전문 (173)에서는 동 규칙과 전자 통신 프라이버시 지침 간의 관계를 명확하게 하기 위하여 동 지침 개정이 필요하다고 밝히고 있다.

229) 권건보, 이한주, 김일환, “EU GDPR 제정 및 그 이후 입법동향에 관한 연구”, 미국헌법연구 제29권 제1호, 미국헌법학회, 2018.4, 22면에서도 「일반 개인정보 보호 규칙」 제95조를 일반법과 특별법 관계를 명시한 것으로 해석하고 있다. 다만, 이 논문에서는 동 규칙과 「전자 통신 프라이버시 규칙」이 일반법과 특별법 관계에 있는 것으로 서술하고 있는데, 동 규칙 제95조는 「전자 통신 프라이버시 지침」으로 명시하고 있는 만큼 「전자 통신 프라이버시 규

또한, 「전자 통신 프라이버시 지침」에서는 전자 통신 서비스 가입자 또는 이용자 정보의 규율과 관련하여 전송 데이터(traffic data) 및 전송 데이터에 해당하지 않는 위치정보로 구분하여 규율하고 있으며, 이에 따라 위치정보의 경우 전송 데이터에 해당하는 위치정보와 전송 데이터에 해당하지 않는 위치정보로 구분되어 규율된다.

우선, 위치정보가 통신을 가능하게 하기 위하여 처리되는 경우 전송 데이터에 해당하며(동 지침 전문 (35) 1문 참고), 이 경우 해당 위치정보가 통신 전송을 위하여 더 이상 필요하지 않은 경우 원칙적으로 삭제 또는 익명화하여야 한다(동 지침 제6조제1항). 다만, 위치정보가 가입자 과금 또는 상호접속 요금 청구를 위하여 필요한 경우에는 적법한 이의신청 또는 지불 완료 기간이 종료될 때까지 처리될 수 있으며(동 지침 제6조제2항), 전자 통신 서비스의 마케팅 또는 부가 가치 서비스 제공을 위한 경우로 해당 가입자 또는 이용자의 사전 동의를 받은 경우에는 그 마케팅 또는 부가 가치 서비스 제공에 필요한 기간 동안 처리될 수 있다(동 지침 제6조제3항). 한편, 전자 통신 사업자는 통신의 전송에 필요한 것보다 정밀하고 맞춤형 교통 정보 및 운전 가이드와 같은 부가 가치 서비스의 제공에 이용하기 위하여 위치정보를 처리할 수 있으며(동 지침 전문 (35) 2문 참고), 이 경우 해당 위치정보는 전송 데이터에 해당하지 않는 위치정보로서 익명화하거나 부가 가치 서비스 제공에 필요한 범위 및 기간에 한하여 그 이용자 또는 가입자의 사전 동의를 받은 경우에만 처리될 수 있다(동 지침 제9조제1항).

나. 「전자 통신 프라이버시 규칙」(안)

「전자 통신 프라이버시 지침」에 대해서는 2015년 「일반 개인정보 보호 규칙」 제정에 따른 동 규칙과의 통일성 확보, 전통적인 통신 서비스를 대신하여 VoIP, 인스턴트 메시지, 웹 기반 이메일 서비스 등 새로운 인터넷 기반 서비스, 이른바 OTTs(Over The Top services)의 급증 등 동 지침이 마지막으로 개정된 2009년 이후의 기술 및 경제 발전 내용을 반영할 필요성이 제기되었다.²³⁰⁾ 이에 따라 2017

칙」이 아닌 「전자 통신 프라이버시 지침」이 「일반 개인정보 보호 규칙」과 특별법 관계에 있는 것으로 명시한 규정으로 보아야 할 것이다.

230) European Commission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning the respect for private life and the protection of personal data in electronic communications and repealing

년 1월 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 동 지침을 대신하는 새로운 「전자 통신 프라이버시 규칙」(안)(이하, 규칙안)을 제안하였다. 규칙안은 제안 당시 산업계로부터 강한 반대 및 입법 저지를 위한 로비가 있었음에도 불구하고²³¹⁾ 2019년 5월 현재 유럽 의회(European Parliament) 및 유럽 이사회(European Council)에서 규칙안에 대한 제1차 독회가 진행되고 있다.²³²⁾²³³⁾

규칙안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 법적 효력 측면에서 규칙안은 현행의 지침(directive)보다는 그 효력이 강한 규칙(regulation)의 형식을 취하고 있다. 규칙의 경우 지침과는 달리 회원국의 별도 국내법 수용 절차 없이도 회원국에 직접적으로 적용되며(규칙안 제29조), 이는 「일반 개인정보 규칙」을 제정한 것과 마찬가지로 유럽 연합 전역에 전자 통신 분야 규범의 통일성과 실효성을 보다 강력하게 확보하기 위한 것에 해당한다.²³⁴⁾

둘째, 적용 범위 측면에서 현행 지침이 공중 통신 네트워크에서의 공중이 이용가능한 전자 통신 서비스 제공과 관련된 ‘개인정보’의 처리를 적용 대상으로 규정한 것과 달리(동 지침 제3조) 규칙안은 개인정보 해당 여부와 관계없이 전자 통신 서비스의 제공 및 이용과 관련되어 이루어진 ‘전자 통신 데이터’의 처리 및 최종 이용자의 단말기와 관련된 ‘정보’에 적용한다고 규정함으로써(규칙안 제2조제1항) 적용 범위를 확대하고 있다. 이는 규칙안이 「유럽 연합 기본권헌장」(Charter of Fundamental Rights of the European Union) 제7조에 근거하여 전자 통신 분야의 사생활 및 통신의 비밀 보호를 목적으로 하고 있으며 개인정보가 아닌 정보의 경우에도 사생활 및 통신의 비밀의 보호대상이 될 수 있는 점을 고려한 것이다.²³⁵⁾ 뿐만 아니라, 규칙안은 이른바 OTT 서비스(Over The Top services) 등 새

Directive 2002/58/EC (Regulation on Privacy and Electronic Communications), pp.1-2.

231) W. Gregory Voss, “First the GDPR, now the proposed eprivacy regulation”, *Journal of Internet Law*, 2017.7, p.2.

232) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52017PC0010>(최종방문일 2019.5.2.)

233) 규칙안의 계획대로라면 「일반 개인정보 보호 규칙」의 시행일과 동일한 날짜(2018.5.25)에 적용될 예정이었으나 유럽 연합 집행위원회의 규칙안 공개(2017.1.10.) 자체가 상당히 늦었고, 공개 후 회원국 대표들로부터 많은 의견과 비판이 제기되는 등으로 후속 입법 절차 또한 지연되었다(i-scoop, The new EU ePrivacy Regulation: what you need to know, <https://www.i-scoop.eu/gdpr/eu-eprivacy-regulation/>).

234) 함인선, “EU ePrivacy규칙(ePR)안의 검토와 시사점”, *법학논집* 제38권 제2호, 전남대학교 법학연구소, 2018, 142면.

235) Zuiderveen Borgesius 4인, *An assessment of the Commission's Proposal on Privacy and Electronic Communications*, European Parliament's Committee on

로운 서비스를 적용 대상으로 포함하기 위해 2017년 규칙안 제안 당시 「프레임워크 지침」을 대체하는 지침인 (EU) 2018/1972 지침(안)²³⁶⁾ 상의 전자 통신 서비스 개념²³⁷⁾을 준용하도록 하였다(규칙안 제4조제1항 (b)).

셋째, 「일반 개인정보 보호 규칙」과의 관계와 관련해서는 규칙안은 「일반 개인정보 보호 규칙」의 규정을 구체화(particularise)하고 보충하는 것(complement)으로 규정함으로써(동 규칙안 제1조제3항),²³⁸⁾ 구 「개인정보보호지침」과 「정보 통신 프라이버시 지침」의 관계와 동일하게 일반법과 특별법의 관계에 있는 것으로 규정하였다. 규칙안은 이와 같이 「일반 개인정보 보호 규칙」과 특별법으로서 기능하면서도 한편으로는 「일반 개인정보 보호 규칙」을 중심으로 일관된 규율체계를 확보하기 위하여 「일반 개인정보 보호 규칙」의 규정 체계를 기본으로 하고 개인정보 보호에 관한 일반적인 내용은 「일반 개인정보 보호 규칙」 조항을 준용²³⁹⁾하도록

Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2017, p.20.

236) Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Recast)/Text with EEA relevance. 동 지침은 전자 통신 분야 규율 체계에 관한 지침인 「프레임워크 지침」(Directives 2002/19/EC), 「인가 지침」(Authorisation Directive, 2002/20/EC), 「접속 지침」(Access Directive, 2002/21/EC) 및 「보편적 서비스 지침」(Universal Service Directive, 2002/22/EC)을 통합하는 지침으로 「전자 통신 프라이버시 규칙」(안) 제안 당시 동 지침은 입법 절차가 진행 중이었으며, 동 지침은 2018년 12월 20일 제정·시행되었다(지침의 회원국 국내법 전환(transposition) 기한은 2020년 12월 21일까지이다).

237) (EU) 2018/1972 지침 제2조제4항

(4) ‘전자 통신 서비스’란 전자 통신 네트워크를 통하여 통상 영리 목적으로 제공되는 서비스를 의미하며, 전자 통신 네트워크 및 전자 통신 서비스를 이용하여 전송된 콘텐츠의 제공 또는 그에 대한 편집권의 실행을 제외하고 다음의 서비스를 포함한다.

(a) 규칙 (EU) 2015/212 제2조 제2문 (2)에 따른 인터넷 접속 서비스

(b) 개인 간 통신 서비스

(c) 기계 간 서비스의 제공 및 방송에 이용된 전송 서비스와 같은 신호의 전송이 전부 또는 일부를 구성하는 서비스

238) 여기서 구체화한다(particularise)는 것은 개인정보에 해당하는 전자 통신 메타데이터의 처리와 같이 규칙안과 「일반 개인정보 보호 규칙」이 모두 적용되는 경우 규칙안이 특별법으로서 우선 적용된다는 것을 의미하며, 보충한다(complement)는 것은 전자 통신 네트워크를 통하여 전송되는 정보에 개인정보에 해당하지 않아 「일반 개인정보 보호 규칙」이 적용되지 않는 경우 규칙안이 동 규칙을 보충한다는 것을 의미한다(Zuiderveen Borgesius 외 4인, 앞의 책(각주 235), p.23-24).

239) 규칙안은 정의(규칙안 제4조제1항 (a)), 감독기구와 사전 협의(규칙안 제6조제3항 (b)), 전자 통신 데이터의 저장(규칙안 제7조제1항), 동의의 개념, 요건 및 철회(규칙안 제9조), 독립감독기구(규칙안 제18조), 유럽 정보보호 위원회(규칙안 제19조), 권리구제 및 손해배상 책임(규칙안 제21조 및 제22조), 과징금(규칙안 제23조) 등의 경우 「일반 개인정보 보호 규칙」을 준용하도록 규정하였다.

하였으며²⁴⁰⁾ 「전자 통신 프라이버시 지침」 제4조(보호조치)와 같이 동 규칙과 내용상의 유사성이 인정되는 조항은 폐지²⁴¹⁾하는 등의 조치를 취하고 있다.

넷째, 규칙안은 「전자 통신 프라이버시 지침」에 따른 전송데이터 및 전송데이터에 해당하지 않는 위치정보의 구분 체계를 전자 통신 메타데이터(electronic communication metadata)로 일원화하였다.²⁴²⁾²⁴³⁾ 여기에서 전자 통신 메타데이터란 전자 통신 콘텐츠의 전송, 유통, 교환을 위하여 전자 통신 네트워크에서 처리된 데이터로서 통신의 발신지 및 수신지를 추적 및 식별하는데 사용된 데이터, 전자 통신 서비스의 제공 중에 생성된 기기의 위치에 관한 데이터, 통신 일시, 지속 시간, 유형을 말한다(규칙안 제4조제3항 (c)).

이처럼 전자 통신 서비스의 제공 중에 생성된 기기의 위치정보는 전자 통신 메타데이터에 해당되므로 우선, 위치정보는 전자 통신의 전송을 완료하기 위하여 필요한 경우 해당 목적을 위하여 필요한 기간 동안, 전자 통신 네트워크 및 서비스의 유지 보수 또는 복구에 필요하거나 기술적 결함 및(또는) 전자 통신의 전송 오류를 탐지하기 위하여 필요한 경우 그 목적에 필요한 기간 동안 처리할 수 있다(제6조제1항 (a), (b)).²⁴⁴⁾ 다음으로, 위치정보는 (EU) 2018/172 지침 또는 Regulation (EU) 2015/2120에 따라 필수적인 서비스 품질 요건을 만족시키기 위해 필요한 경우 그 목적을 위하여 필요한 기간 동안, 과금, 상호접속 요금 계산, 전자 통신 서비스의 부정 이용 또는 남용을 탐지 및 정지하거나 서비스 가입에 필요한 경우, 최종 이용자가 하나 또는 그 이상의 특정한 목적을 위하여(그 이용자에 대한 특정한 서비스의 제공을 위한 경우를 포함한다) 위치정보의 처리에 동

240) 함인선, 앞의 글(각주 234), 161-162면.

241) 한국인터넷진흥원, 『해외 개인정보보호 동향 보고서』, 2017.5, 6면.

242) Zuiderveen Borgesius 외 4인, 앞의 책(각주 235), 2017, p.47.

243) 전송데이터 및 전송데이터가 아닌 위치정보 관련 현행 지침 제6조 및 제9조에 대해서는 ①지침이 전통적인 통신 서비스에 초점을 두고 있는 관계로 위치정보 기반 서비스 중 일부만 적용 대상이 됨, ②사물 간 통신의 경우 전송데이터가 자동적으로 개인정보가 되는지 여부가 불명확, ③지침 제6조 및 제9조 간 구분이 모호함, ④지침 제6조제2항에 따라 과금 및 상호접속 요금 청구 목적으로 전송데이터를 처리할 수 있는 경우는 단일 요금 계약(flat rate contract)을 체결한 경우에만 가능, ⑤이들 정보가 동의 없이 처리될 가능성이 존재, ⑥제6조 및 제9조에도 불구하고 사업자들이 일반조항(general term)을 통해 추가 정보 없이 이들 정보를 처리하는 점이 지적되었다. Deloitte, *Evaluation and review of Directive 2002/58 on privacy and the electronic communication sector*, European Union, 2017, pp148-151.

244) 규칙안은 전자 통신 데이터를 전자 통신 메타데이터와 전자 통신 콘텐츠로 구분한다(규칙안 제4조제3항 (a)). 동항은 전자 통신 데이터를 대상으로 하는 내용으로 전자 통신 데이터에 속하는 전자 통신 메타데이터에도 당연히 적용된다고 할 것이다.

의한 경우 익명화된 정보를 처리하는 것에 의해서는 그 목적을 달성할 수 없으면 처리할 수 있다(제6조제2항(a), (b), (c)). 동항은 「전자 통신 프라이버시 지침」에 비하여 전자 통신 서비스 제공자가 최종 이용자의 동의에 근거하여 전자 통신 메타데이터를 처리할 수 있는 가능성을 확대함으로써 전자 통신 메타데이터의 처리를 통한 새로운 서비스 및 비즈니스 창출을 도모하고자 한 것으로 해석될 수 있다(규칙안 전문 (17) 참고). 위치정보의 처리에 동의한 이용자는 「일반 개인정보 보호 규칙」 제7조제3항에 따라 언제든지 그 동의를 철회할 수 있으며, 처리가 계속되는 한 6개월마다 이에 대한 고지를 받아야 한다(규칙안 제9조제3항). 마지막으로, 전자 통신 서비스 제공자는 통신 전송 목적을 위하여 더 이상 필요가 없는 경우에는 위치정보를 삭제하거나 익명화할 수 있다(제7조제2항). 전자 통신 메타데이터의 처리가 제6조제2항 (b)에 따른 과금 목적으로 이루어진 경우 관련 메타데이터는 과금에 대한 적법한 이의신청 또는 지불 완료 기간이 종료될 때까지 보유할 수 있다(제7조제3항).

다. 「일반 개인정보 보호 규칙」

「일반 개인정보 보호 규칙」은 유럽 연합 전역에 동일하게 적용되는 단일한 개인정보 보호 규범을 마련하는 한편 디지털 시대에 규범의 실효성을 확보하고자 기존 「개인정보보호지침」을 폐기하고 새롭게 제정된 규칙이다. 동 규칙은 정보주체 기본권 보장 강화를 위한 잊혀질 권리(동 규칙 제17조), 개인정보 이동권(동 규칙 제20조) 등 도입, 디지털 시대에 맞는 기존 규범의 현대화를 위한 단일한 개인정보 보호 규범 체계 수립, One-stop-shop 도입(동 규칙 제56조 등)²⁴⁵⁾, 빅데이터의 혁신 및 프라이버시 보호 달성을 위한 상품·서비스 개발 초기 단계부터 보호조치 수립(Data Protection by design) 및 가명화(pseudonymization) 등 프라이버시 친화적인 기술의 사용의 장려(동 규칙 제25조) 등, 중소기업의 신규 시장 진입 활성화를 위한 개인정보보호기관에 대한 통지(notification) 제도²⁴⁶⁾ 폐지 등 형식주의

245) One-stop-shop이란 처리되는 개인정보의 정보주체가 유럽 연합 내 여러 국가에 흩어져 있는 경우 주 사업장이나 단일 사업장이 소속된 국가의 감독기구가 선임 감독기구의 역할을 수행하면서 다른 회원국의 감독기구와 수시로 협력함으로써 개인정보처리자는 하나의 감독기구만을 대상으로 대응 가능한 체계를 말한다(행정안전부, 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 30), 14면)

(red tape)의 축소 등을 주요 내용으로 하고 있다.²⁴⁷⁾ 특히, 동 규칙은 성명, 식별 번호(identification number), 온라인 식별자(an online identifier) 등과 함께 위치정보를 개인정보의 정의에 명시적으로 규정하고 있다(동 규칙 제4조제1항). 이는 구 「개인정보보호지침」 상에는 명시되지 않았으나 판례, 유권해석, 개별법 차원에서 인정된 개념을 개인정보로 포함함으로써 인한 것이다.²⁴⁸⁾

따라서 「전자 통신 프라이버시 지침」의 적용을 받지 않는 위치정보, 예를 들어 정보사회서비스에 의하여 처리하는 위치정보로서 동 규칙에 따른 개인정보에 해당하는 경우 동 규칙이 보충적으로 적용될 수 있다.

2. 미국

미국은 유럽 연합과 일본의 경우와 달리 공공 및 민간 분야를 모두 포괄하는 일반법적 성격을 가지는 개인정보 보호에 관한 법률을 두는 대신 연방 또는 주(州) 차원에서 공공, 금융, 의료, 통신 등 분야별로 개인정보 보호를 위한 법률을 제정·시행하고 있다.²⁴⁹⁾ 위치정보의 보호와 관련해서는 「통신법」에 따른 고객통신망정보의 하나로써 규율하고 있으며, 이 외에도 위치정보 보호와 관련한 별도의 법률 제정이 추진되고 있다. 한편, 개인정보 보호에 관한 개별법이 입법되지 않은 분야의 경우에는 원칙적으로 기업의 자율규제에 의하고 있다.²⁵⁰⁾

가. 위치정보 보호 관련 법률

(1) 「통신법」

위치정보의 보호와 관련해서는 「통신법」(Telecommunication Act of 1996)에 따라

246) 개인정보처리자는 자동화된 개인정보 처리 방식을 사용하는 경우 개인정보보호기관에 성명, 주소, 처리 목적, 정보주체 및 정보주체와 관련된 개인정보의 범위, 개인정보를 제공하는 제3자, 제3국 전송 계획 등을 통지하여야 함(구 「개인정보보호지침」 제18조, 제19조 참고)

247) 한국인터넷진흥원, 『(月刊)인터넷 법제동향』(제99호), 2015.12, 12-13면.

248) 행정안전부, 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 30), 12면.

249) 서울시립대 산학협력단, 『미국의 개인정보 보호법제 연구』, 개인정보보호위원회, 2017.12, 9면.

250) 이문지, “미국 연방거래위원회법 제5조에 의한 소비자 개인정보 보호 - 자율규제에 의한 소비자 개인정보 보호의 안전장치 - ”, 경영법률 제27권 제1호, 한국경영법률학회, 2016, 2면.

통신서비스 고객의 위치정보를 보호할 수 있는 기반이 마련되었다.²⁵¹⁾ 즉, 동법 제 222조는 통신서비스(telecommunications carrier) 가입자 정보의 프라이버시 보호에 대하여 규정하고 있는데, 고객통신망정보(Customer Proprietary Network Information, CPNI)의 개념에 고객의 위치정보를 포함하고²⁵²⁾ 이를 법률에서 규정하거나 이용자의 승인(approval)이 있는 경우를 제외하고는 오로지 통신서비스 제공 목적으로만 이용·제공할 수 있도록 규정하고 있다.²⁵³⁾ 한편, 「무선 통신과 공공 안전에 관한 법률」(Wireless Communication Public Safety Act of 1999) 제정을 통해 「통신법」 제222조를 개정하였는데, 이에 따르면 긴급구조가 아닌 목적으로 상업적 이동 통신 서비스 또는 IP 기반 음성 서비스(IP-enabled voice service) 발신자의 위치정보(call location information)를 고객의 명시적인 사전 승인(express prior authorization) 없이 이용, 공개 또는 접근을 할 수 없도록 규정하였다.²⁵⁴⁾²⁵⁵⁾ 그러나 동법은 이 사전 승인의 정의 및 opt-in 또는 opt-out 기준 중 어느 것과 관련이 있는지에 대하여는 규정하고 있지 않다.²⁵⁶⁾

(2) 위치정보 보호 관련 법률안

「통신법」은 위치정보의 활용을 직접적으로 규율하는 법은 아니며, 통신서비스의 제공에 있어서 부수적으로 수집되는 고객의 위치정보를 보호하는 규정일 뿐이다.²⁵⁷⁾ 한편, 애플과 구글의 위치정보 무단 수집, 저장 등이 사회적 이슈가 되자 2011년 5월 미 연방 상원 법사위원회와 통상위원회는 이와 관련한 청문회를 개최하였으며 이를 통해 휴대전화 등 이용자 위치정보의 수집·유통 등을 법적으로 규제하기 위한 시도가 이루어졌다.²⁵⁸⁾ 이에 위치정보의 보호에 관한 법률안이 여러

251) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 10면.

252) 47 U.S.C.A. § 222 (h)

253) 47 U.S.C.A. § 222 (c) (1)

254) 47 U.S.C.A. § 222 (f) (1)

255) Nancy J. King, "Direct marketing, mobile phones, and consumer privacy: ensuring adequate disclosure and consent mechanisms for emerging mobile advertising practices", 60 Fed. Comm. L.J. 229, 2008, p.277.

256) Ellen Traupman, "Who knows where you are? privacy and wireless service", 10 CommLaw Conspectus 133, 2001. p.142.

257) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 30면.

258) 박정훈, "최근의 위치정보에 관한 논의, 그리고 그 평가와 시사", 경희법학 제46권 제4호,

차례 의회에 제출되었으나 최종 법 제정에는 이르지 못하였다. 이하에서는 그동안 제출된 위치정보 보호 관련 법률안 중 「위치 프라이버시 및 감시법」(안) 및 「위치 프라이버시 보호법」(안)을 중심으로 살펴보기로 한다.

(가) 「위치 프라이버시 및 감시법」(안)

「위치 프라이버시 및 감시법」(안)(Geolocation Privacy and Surveillance Act, GPS Act)은 Ron Wyden 상원의원과 Jason Chaffetz 하원의원에 의하여 2012년부터 매 회기마다 발의되고 있으며, 최근 발의는 2017년 2월에 이루어졌다(S. 395, H.R. 1062). 동 법률안은 법집행기관 및 민간기업 모두를 대상으로 위치정보 수집 등에 대한 기준을 제시하고 있다는 점에서 구글과 애플에 대한 청문회 결과로 제안된 법안 중 가장 강력하고 포괄적인 법안으로 평가되고 있다.²⁵⁹⁾

동 법률안은 위치정보(geolocation information)를 개인에 관한 것으로서 통신의 내용이 아니면서 무선 통신장비 또는 추적장비의 위치에 관한 정보로서 그 전부 또는 일부가 해당 장비의 운용으로부터 생성되거나 취득되어 개인의 위치에 관한 정보를 알아내거나 추론할 수 있는 것으로 정의하고 있다(제2601조 (4)). 동 법률안에 따르면 타인의 위치정보를 전자적, 기계적, 기타 장비를 사용하여 취득하거나 이 법을 위반하여 또는 범죄 수사 목적으로 취득한 것이라는 사정을 알면서 해당 위치정보를 공개 또는 이용하는 것을 금지한다(제2601조 (a)). 다만, 정상적인 사업수행 과정에서 취득한 정보, 정보주체의 사전 동의 취득, 공중이 쉽게 접근가능한 정보, 영장이 발부된 경우, 긴급 구조를 위하여 필요한 경우 등은 예외가 인정된다(제2601조 (b)~(h))

(나) 「위치 프라이버시 보호법」(안)

「위치 프라이버시 보호법」(안)(Location Privacy Protection Act)은 Al Franken 상원의원에 의하여 2011년부터 2016년까지 매 회기 상원에서 발의되었으며 최근 발의는 2015년 11월에 이루어졌다(S. 2270). 동 법률안은 앞의 「위치 프라이버시 및 감

경희대학교 법학연구소 2011, 25면, 140면.
259) 박정훈, 앞의 글(각주 258), 141면.

시법」(안)과 달리 민간 부문(nongovernmental individual or entity)을 대상으로 한다.

동 법률안은 위치정보(geolocation information)를 그 전부 또는 일부가 전자 통신 장비의 운용 또는 이용으로부터 생성되거나 취득된 정보로서 통신의 내용이 아니면서 해당 장비가 위치한 도로명 또는 도시명을 식별하는데 충분한 것으로 정의하고 있다(제2713조 (a) (4)). 여기서 전자통신장비란 전자 통신 시스템, 전자 통신 서비스, 원격 컴퓨팅 서비스 또는 위치정보서비스에 접속 또는 이용을 가능하게 하는 장비를 말한다(제2713조 (a) (3)(A)). 또한, 동 법률안은 전자통신장비를 이용하는 개인의 동의 없이 해당 장비의 위치정보를 수집하거나 공개하는 것을 금지한다(제2713조 (b)(1)). 다만, 부모 또는 법적 후견인이 미성년 자녀 또는 피후견인의 위치를 찾기 위한 경우, 화재, 의료, 공공안전 또는 긴급구조 서비스 제공을 위한 경우, 법 집행기관의 적법한 활동을 위하여 요청하는 경우, 네트워크 운영을 위하여 필요한 경우 등의 경우에는 예외적으로 동의 없이 수집 또는 공개할 수 있다(제2713조 (b)(2)). 또한, 연간 1,000개 이상의 전자 통신 장비의 위치정보를 수집하는 경우 수집된 정보의 특성, 위치정보를 수집, 이용 및 제공 목적, 위치정보를 제공하는 경우 이를 제공받는 자, 위치정보 수집 및 제공 동의를 철회할 수 있는 방법에 관한 정보를 웹사이트에 공개하도록 하고 있다(제2713조 (b)(4)).

나. 자율규제

앞에서 언급한 것처럼 개인정보 보호에 관한 개별법이 입법되지 않은 분야의 경우에는 원칙적으로 기업의 자율규제에 의하며, ICT 기술은 그 성격상 변화의 속도가 빠르고 규제의 반응속도는 산업을 따라가지 못한다는 점에서 온라인 상에서의 개인정보 보호와 관련해서는 자율규제를 적용하는 것이 장점이 많은 것으로 평가되고 있다.²⁶⁰⁾

이러한 자율규제 원칙에 입각하여 연방거래위원회(Federal Trade Commission)는 직접 개인정보 보호 규칙을 제정하는 대신 이들 기업이 스스로 개인정보처리방침(privacy policy)을 제정하여 웹사이트 등에 게시하도록 장려하되 기업이 이를 위반하는 경우 「연방거래위원회법」(Federal Trade Commission Act) 제5조에서 금지

260) Siona Listokin, "Industry self-regulation of consumer data privacy and security", 32 J. Marshall J. Info. Tech. & Privacy L. 15, 2015, p.18

하는 “불공정하거나 기만적인 행위 또는 관행”(unfair or deceptive acts or practices)으로 간주하여 규제하게 된다.²⁶¹⁾

한편, 동 위원회가 발간하는 각종 가이드라인, 보도자료, 워크숍 및 백서 등은 개인정보 보호와 관련한 일종의 연성 규범(soft law)을 형성하고 있으며,²⁶²⁾ 동 위원회는 이에 대하여 강제성을 가진다고 밝힌 바는 없지만 동법 제5조에 대한 해석뿐만 아니라 동 위원회의 철학 및 접근방식이 반영된 것이라는 점에서 가치가 있다고 할 수 있다.²⁶³⁾ 위치정보 규율과 관련해서는 동 위원회는 『모바일 프라이버시 공개 - 투명성을 통한 신뢰 구축』(Mobile Privacy Disclosure - Building Trust Through Transparency) 보고서를 통하여 위치정보를 민감한 정보에 해당하는 것으로 보고 플랫폼 사업자에 대해서는 어떤 앱이 위치정보에 접근하는 것을 허용하기 전에 소비자에게 고지하고 적극적이고 명시적인 동의를 받도록 권고하고, 앱 개발자에 대해서도 위치정보 수집 및 제3자와 공유하기 전에 소비자에게 고지하고 동의를 받도록 권고한 바 있다.²⁶⁴⁾

3. 일본

일본의 경우 우리나라의 위치정보법과 같이 위치정보 규율을 위한 별도의 입법은 두고 있지 않다. 다만, 총무성 고시인 『전기통신사업 개인정보 보호에 관한 가이드라인』에서 위치정보의 정의, 처리 요건 등에 대하여 규정하고 있다.

가. 「개인정보의 보호에 관한 법률」

일본은 2003년부터 민간 부문을 대상으로 하는 「개인정보의 보호에 관한 법률」

261) Daniel J. Solove, Woodrow Hartzog, “The FTC and the new common law of privacy”, 114 Colum. L. Rev. 583, 2014. pp.598-599. 동 논문에 따르면 오늘날 연방거래위원회는 사실상(de facto) 연방 개인정보 보호 기관으로 여겨진다고 한다.

262) Sarah Sargent, “Fight or comply: The federal trade commission’s power to hold companies liable for data security breaches”, 41 J. Corp. L. 529, 2016, p531.

263) Daniel J. Solove, Woodrow Hartzog, 앞의 글(각주 261), 626면.

264) Federal Trade Commission, *Mobile Privacy Disclosure - Building Trust Through Transparency*, FTC Staff Report, 2013.2, pp.15, 23-24; Federal Trade Commission, *Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change*, RECOMMENDATIONS FOR BUSINESSES AND POLICY MAKER, 2012.3, p.60.

을 제정·시행해 왔으나 동법에 대해서는 빅데이터 등 정보 활용의 증가로 개인정보에 해당하는지 알기 힘든 회색 지대(그레이존)의 증가, 개인정보취급자에 대한 감독이 분야별 가이드라인에 근거하여 이루어짐에 따라 복수 분야에 해당하는 사업에 대한 중복 집행 가능성의 존재, 국경 간 개인정보 유통 확대에 대응 곤란 등의 문제가 지적되었다.²⁶⁵⁾ 또한, 2013년 일본 철도 스이카 데이터제공 사건, 2014년 통신교육 대기업 베넷세의 개인정보 유출 사건 등 연이은 개인정보 유출사건의 발생으로 개인정보 보호가 사회적 문제로 대두하였다.²⁶⁶⁾ 이러한 사회적 분위기에서 2015. 9. 9. 동법에 대한 개정이 이루어졌으며, 2017. 5. 30. 전면 시행되었다. 개정 법률은 개인정보 정의 명확화를 위한 개인정보 정의에 개인식별정보 추가(동법 제2조제1항), 적절한 규율 하에서 개인정보 등의 유용성 확보를 위한 익명가공정보의 취급에 관한 규정(동법 제36조~제39조) 등의 신설, 명부 판매자 규제를 위한 조치 신설(동법 제25조, 제26조, 제83조), 개인정보 보호에 관한 주무대신의 권한을 개인정보보호위원회로 일원화(동법 제50조~제65조), 등을 주요내용으로 한다.²⁶⁷⁾

위치정보가 개인에 관한 정보로서 그 자체로 특정 개인을 식별할 수 있는 경우(다른 정보와 조합하여 용이하게 조합하여 특정 개인을 식별하는 경우를 포함한다)(동법 제2조제1항제1호), 개인정보 취급 시 이용목적의 특정(동법 제15조제1항), 속임수 기타 부정한 수단으로 개인정보 취득 금지(동법 제17조제1항), 안전관리조치 의무(동법 제20조), 제3자 제공 시 동의(동법 제23조제1항), 익명가공정보의 작성(동법 제36조제1항) 등 동법에 따른 의무를 준수하여야 한다.

나. 『전기통신사업 개인정보 보호에 관한 가이드라인』

위에서 언급한 것처럼 일본의 경우 개정 「개인정보 보호에 관한 법률」이 시행되기 전에는 개인정보 보호 전담기관 대신 주무대신이 소관 분야별로 개인정보 보호를 담당하였으며,²⁶⁸⁾ 이에 따라 2015년 9월 기준 이들 주무대신들이 제정한 총

265) 손형섭, “일본 개정 개인정보보호법과 우리법의 나아갈 방향”, 공법연구 제46집 제2호, 한국공법학회, 2017.12, 298-299면, 533면.

266) 손형섭, 앞의 글(각주 265), 299면.

267) 한국인터넷진흥원, 『(月刊)인터넷 법제동향』(제96호), 2015.9, 26-27면.

268) 김봉수, “일본의 개인정보보호법제와 현황”, 국제법무 제8집 제2호, 제주대학교 법과정책연구

27분야 38개 가이드라인이 존재하였다.²⁶⁹⁾ 개정법 시행으로 이들 가이드라인은 대부분 폐지되었으나 특히 개인정보의 적정한 취급을 엄격하게 실시할 필요가 있고 사업자의 개인정보의 적정한 취급의 확보를 지원하기 위하여(동법 제6조 및 제8조 참고) 전기통신 분야를 비롯하여 금융 분야, 의료 분야 등의 경우에는 여전히 가이드라인이 시행되고 있다. 이 점에서 일본 정보통신 분야 개인정보 보호 규율체계를 법률과 가이드라인의 이원적 구조라고 평가하기도 한다.²⁷⁰⁾

전기통신 분야 가이드라인이 바로 『전기통신사업 개인정보 보호에 관한 가이드라인』으로 동 가이드라인은 그 자체로는 법적 구속력은 없지만 전기통신사업자에 대하여 행정지도의 지침을 제공하는 역할을 한다.²⁷¹⁾²⁷²⁾ 다만, 동 가이드라인은 「개인정보의 보호에 관한 법률」을 소관으로 하고 동법에 따른 감시·감독 권한을 가지는 개인정보보호위원회와 공동이 아닌 전기통신 분야 소관부처인 총무성이 단독으로 제정하였기 때문에 전기통신사업자는 동법에 따른 적절한 개인정보의 취급을 위해서는 동 가이드라인 외에도 개인정보보호위원회가 제정한 다른 가이드라인을 참고할 필요가 있다는 점에서 한계를 가진다.²⁷³⁾

동 가이드라인의 특징 및 주요내용은 다음과 같다. 우선, 동 가이드라인은 통신의 비밀에 속하는 사항, 기타 개인정보의 적정한 취급에 관하여 전기통신사업자가 준수하여야 할 기본적 사항을 규정함으로써 전기통신역무의 이편성 향상을 도모함과 동시에 이용자의 권리이익 보호를 목적으로 한다(제1조). 이 목적 조항 내용에서도 알 수 있듯이 동 가이드라인은 개인정보 보호에 관한 가이드라인임에도

구원, 2016.11, 68면.

269) 한귀현, “개정 개인정보보호법의 주요내용과 시사점”, 공법학연구 제18권 제4호, 한국비교공법학회, 2017, 533면.

270) 소가베 마사히로(박용숙 譯), “일본의 정보통신분야의 개인정보보호”, 법학논집 제39권 제2호, 전남대학교 법학연구소, 2019.5, 314면.

271) 日置巴美, [解説] “第7回·完 特定分野ガイドラインの概要(改正個人情報保護に関する法律のポイント)”, NBL1094号, 商事法務, 2017.3.15., p.35.

272) 이 점은 동 가이드라인 해설에서 하지 않으면 안된다 또는 하면 아니된다라고 기술되어 있는 경우 이에 따르지 않으면 「개인정보의 보호에 관한 법률」 또는 「전기통신사업법」 위반이라고 판단될 수 있는 가능성이 있다고 기술한 데에서도 알 수 있다.

273) 日置巴美, 앞의 글(각주 271), pp.35, 37. 한편, 이에 대해서는 동 가이드라인은 주무부처의 「개인정보의 보호에 관한 법률」의 해석을 나타내는 것이고 가이드라인의 위반이 동법 위반으로 감독조치가 발동될 가능성이 있는 점에서 중요성을 가진다고 할 수 있다는 의견도 존재한다(소가베 마사히로(박용숙 譯), 앞의 글, 314면). 총무성이 전기통신사업에 대한 전반적인 규율을 담당한다는 점, 특히 동 가이드라인이 「전기통신사업법」 제4조에 따른 통신의 비밀에 관련된 내용도 함께 규정하고 있는 점을 감안하면 이 의견도 나름 타당성을 가진다고 볼 수 있다.

통신의 비밀과 관련한 내용도 함께 규정하고 있다는 점에 특징이 있다.²⁷⁴⁾

다음으로, 동 가이드라인에서는 개인정보의 취급과 관련한 전기통신사업자의 의무에 대한 특칙으로서 위치정보의 취득·이용 등에 관한 사항을 별도로 규정하고, 위치정보를 다시 통신의 비밀에 해당하는 위치정보와 통신의 비밀에 해당하지 않는 위치정보로 구분하여 정하고 있다.²⁷⁵⁾ 첫째, 위치정보의 취급, 이용 및 제공 각각의 경우 그 취급과 관련하여 첫째, 위치정보의 취득에 관해서는 사전에 이용자의 동의를 얻은 경우, 전기통신업무 제공과 관련한 정당업무행위, 기타 위법성조각사유가 있는 경우에 한하여 위치정보를 취득할 수 있다(동 가이드라인 제35조제1항). 이는 전기통신사업자가 보유하는 위치정보는 각각의 통신과 관계되는 경우 통신의 구성요소이기 때문에 통신의 비밀로서 보호되므로 그 취득이 가능한 경우를 한정한 것에 해당한다.²⁷⁶⁾ 한편, 이동체 단말기의 소지자가 영역을 이동할 때마다 기지국으로 보내지는 위치등록정보는 각각의 통신을 성립시키는 전제로서 전기통신사업자에게 기계적으로 보내지는 정보에 불과하므로 통신의 비밀에는 해당하지 않지만 특정인이 어디에 소재하는가는 프라이버시 중에서도 보호 필요성이 높고 통신의 비밀과도 밀접한 관련이 있는 만큼 강력 보호할 필요성이 인정되는 만큼 이 경우에도 동일한 요건을 적용할 필요가 있다.²⁷⁷⁾ 둘째, 위치정보의 이용에 관해서는 사전에 이용자의 동의를 얻은 경우, 재판관이 발부한 영장에 따르는 경우, 기타 위법성조각사유가 있는 경우에 한하여 타인에 제공 등 이용할 수 있다(동 가이드라인 제35조제2항). 이는 관련해서는 통신의 비밀에 해당하는 위치정보 및 통신의 비밀에 해당하지 않는 위치정보 모두 동일하게 적용되며 그 이유는 위의 취급 부분에서 설명한 바와 같다. 다만, 통신의 비밀에 해당하는 위치정보에 대해서는 익명화하여 타인에 제공 및 기타 이용을 행하는 경우에는 충분한 익명화를 하여야 하는 반면, 통신의 비밀에 해당하지 않는 위치정보의 경우에는 「개인정보의 보호에 관한 법률」에 따른 익명가공정보 관련 규정이 적용된다.²⁷⁸⁾ 셋째,

274) 구체적으로 특히 개인정보에 대한 적정한 취급을 엄격하게 실시할 필요가 있는 경우 그 보호를 위한 각별한 조치에 필요한 법제상 조치 등을 강구할 것을 규정하고 있는 「개인정보의 보호에 관한 법률」 제6조, 사업자등의 적정한 개인정보 취급의 확보에 관한 활동을 지원하기 위한 지침의 책정 등에 관한 제8조 및 통신의 비밀의 보호에 관하여 규정하고 있는 「전기통신사업법」 제4조 등을 근거로 하고 있다.

275) 소가베 마사히로(박용숙 譯), 앞의 글(각주 270), 322면.

276) 総務省, 앞의 책(각주 33), p.112.

277) 総務省, 앞의 책(각주 33), p.112.

부당한 권리침해를 방지하기 위해 필요한 조치로서 전기통신사업자가 위치정보를 가입자 또는 이를 지시한 자에게 통지하는 서비스를 제공하거나 제3자에게 제공하도록 하는 경우에는 이용자의 권리가 부당하게 침해되는 것을 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하는 것이 적절하다(동 가이드라인 제35조제3항). 이 경우 필요한 조치로는 이용자의 의사, 즉 이용자 사전 또는 사후 동의에 의한 위치정보의 제공, 위치정보 제공에 대한 이용자의 인식·예견 가능성 확보, 권한 없는 자의 이동체 단말기 내 위치정보 확인 방지 조치, 기지국 정보 관리에 관한 규정 마련 등 위치정보의 적절한 취급, 제3자와 제휴하여 서비스를 제공하는 경우 제휴에 관한 내용을 계약 약관에 기재 등이 있다.²⁷⁹⁾

4. 시사점

이상에서 살펴본 것처럼 유럽 연합, 일본 및 미국에서의 위치정보 규율 체계는 우리나라와 비교할 때 위치정보법과 같은 위치정보에 관한 일반법을 통하여 규율하는 것이 아니라 통신 분야 개인정보 보호를 규율하는 법률을 통하여 개인정보로의 하나로써 규율하고 있는 점에서 차이점이 있다. 다만, 개인정보로서 위치정보를 규율하는 경우에도 위치정보의 높은 산업적 활용가능성 및 사생활 침해가능성을 고려하여 일반 개인정보와는 다른 취급을 하고 있다는 점에서는 우리나라 위치정보법의 제정 취지와 유사한 점이 존재하는 만큼 최근 ICT 환경의 변화 대응을 위하여 이들 국가에서 추진되고 있는 개인정보 법체계 개선 추진 내용은 우리나라 위치정보 보호 법체계 개선에도 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

구체적으로, 이들 국가에서의 법체계 개선 추진 내용은 크게 규범의 통일성 확보 및 빅데이터 등 신규 서비스 등장을 반영한 보호와 이용의 조화로 요약할 수 있으며 그 내용은 다음과 같다.

우선, 유럽 연합의 규칙안은 현행 「전자 통신 프라이버시 지침」보다 효력이 강한 규칙으로 대체하는 것을 추진함으로써 유럽 전역에서 동일한 규범이 적용될 수 있도록 하였으며, 「일반 개인정보 보호 규칙」과의 관계에 대해서는 보호법익의 차이 등을 고려하여 전자 통신 분야의 경우 별도의 개인정보 보호 규범 적용을 인

278) 総務省, 앞의 책(각주 33), p.113.

279) 総務省, 앞의 책(각주 33), p.114.

정하되 그 외의 개인정보 보호에 관한 일반적 내용은 동 규칙을 준용하는 등 동 규칙을 중심으로 일관된 규율체계를 확보하고자 하였다. 한편, 유럽 연합과 달리 통신 분야 규율을 위한 법률 차원의 규범이 없는 일본의 경우에는 「개인정보 보호에 관한 법률」을 중심으로 법체계 개선이 추진되고 있다. 즉, 개인정보 보호 감독 권한의 일원화 등 「개인정보의 보호에 관한 법률」 차원에서 규범의 통일성 확보가 추진된 바 있으며, 통신 분야의 경우 별도 가이드라인을 제정·시행하면서도 통신 비밀의 보호와 관련된 사항 외에는 동 법률과 관련한 개인정보보호위원회의 가이드라인을 반영함으로써 규범 적용의 통일성을 확보하고자 하였다. 미국의 경우에는 적용 대상 법률을 파악하기 위하여 연방법, 주법, 분야별 개별법을 모두 파악해야 하는 것에 따른 번거로움 등의 비효율성이 지적받고 있는 상황이며,²⁸⁰⁾ 위치정보의 수집·유통 등을 포괄적으로 규율하기 위한 법제 정비가 추진되고 있으나 최종 법 제정에는 이르지 못하고 있다.

또한, 위치정보를 활용한 서비스 활성화 및 이용자 보호 추진 방식과 관련해서는 유럽 연합과 일본의 경우 개인정보 보호 법체계 정비를 통해 추진하고 있다. 즉, 유럽 연합의 경우 규칙안은 이용자 동의에 기반한 위치정보 메타데이터의 활용 확대를 규정하고 있으며, 이 외에도 「일반 개인정보 보호 규칙」에서는 빅데이터 환경에서의 정보의 이용 및 보호의 조화를 위해 상품·서비스 개발 초기 단계부터 보호 조치 수립(Data Protection by design), 가명화(pseudonymization) 등을 도입하였다. 일본의 경우 유사한 취지로 「개인정보의 보호에 관한 법률」에서 익명가공정보 제도를 도입하였으며, 『전기통신사업 개인정보 보호 가이드라인』에서는 위치정보를 익명화하는 경우 그 방법은 익명가공정보의 가공 방법에 따르도록 규정하고 있다. 한편, 미국의 경우 유럽 연합과 일본과는 달리 법률 차원의 움직임은 두드러지지 않으며 연방거래위원회의 보고서, 권고 등의 발간을 통한 방식이 주를 이루고 있다.

앞의 위치정보 법체계 문제점에서 살펴본 것처럼 우리나라 법체계는 개인정보 보호 관련 법률 간 중복 문제, 융합 기술·서비스 대응을 위한 특례 중심의 규율 방식의 한계 등이 문제로 지적되고 있는 점을 감안할 때 위의 내용으로부터 다음과 같은 개선 시사점을 도출할 수 있다. 즉, 개인정보와 다른 위치정보의 특성, 전기통신 분야 특별 규율의 필요성 등을 고려하여 위치정보법과 같은 위치정보 규율을 위한

280) 서울시립대 산학협력단, 앞의 책(각주 249), 11면.

별도 법률이 필요한지를 검토할 필요가 있으며, 이 경우에도 개인정보 보호 관련 일반법인 「개인정보 보호법」을 중심으로 일관된 규율 체계를 확보하기 위하여 위치 정보법 정비를 추진할 필요성이 인정된다고 할 것이다. 또한, 비식별 정보의 규율 방식과 관련하여 유럽 연합과 일본의 경우 개인정보 보호 법체계 범위 안에서 추진하였다는 점에서 특례 중심의 규율 방식의 대안을 검토할 때 이를 참고할 수 있다.

D. 위치정보 관련 법체계의 개선방안

1. 개관

융합 환경에서는 산업, 기술 등이 ICT 중심으로 수렴하는바 이들 산업, 기술 등에서 생성한 정보는 그 정보를 생성한 특정 영역에서만 활용되는 것이 아니라 여러 영역에서 동시에 활용되게 될 것이다. 이러한 상황에서 만약 동일한 정보에 대하여 영역별로 다른 법률을 적용하여야 하거나 적용 법률이 여럿인 경우 어떤 법률을 적용해야 하는지가 명확하지 않게 되는 관계로 관련 법률의 규범력이 떨어질 수밖에 없으며 다른 분야와 융합된 서비스의 개발에 지장이 초래될 가능성 또한 존재한다. 이러한 점을 고려할 때 융합 환경에서 위치정보의 보호와 이용의 조화를 위한 전제로서 산업 또는 기술에 관계없이 동일한 규율을 적용받도록 하는 법체계를 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 것이다. 이에 법치주의원칙에서 도출되는 규범 상호 간 체계정당성의 원리²⁸¹⁾는 융합 환경에서 위치정보 법체계의 개선 시 주된 기준이 될 수 있다.

따라서 앞에서 살펴본 위치정보 관련 법체계의 문제점을 감안할 때 융합 환경에서 위치정보 관련 법체계의 개선방안 도출을 위해서는 우선, 위치정보법과 「개인

281) 체계정당성의 원리는 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안된다는 하나의 헌법적 요청이며, 국가공권력에 대한 통제와 이를 통한 국민의 자유와 권리의 보장을 이념으로 하는 법치주의원리로부터 도출되는데, 이러한 체계정당성 위반은 비례의 원칙이나 평등의 원칙 등 일정한 헌법의 규정이나 원칙을 위반하여야만 비로소 위헌이 되며, 체계정당성의 위반을 정당화할 합리적인 사유의 존재에 대하여는 입법 재량이 인정된다(헌법재판소 2004. 11. 25. 선고 2002헌바66 결정).

정보 보호법」 및 정보통신망법 간 중복·모순되는 내용을 정비하고 개인위치정보 보호를 위해 위치정보법에만 규정한 조항의 실효성을 검토하는 것이 요구된다. 한편으로는 융합 서비스에 활용되는 위치정보에 대하여 그 서비스의 종류와 관계없이 동일한 규율을 적용받도록 하기 위해서는 위치정보법과 이들 서비스에 관한 개별법 간에도 통일성을 확보할 필요가 있다.

2. 개인위치정보 관련 법률 간 통일성 확보

가. 기본 방향

위치정보법과 「개인정보 보호법」 및 정보통신망법 간 중복·모순되는 내용을 정비하는 방안을 검토하는 경우 어느 법률을 기준으로 하는지에 대한 고민이 필요하다. 개인정보의 보호와 관련하여 위치정보법은 「개인정보 보호법」과 특별법과 일반법 관계에 있는 점을 고려할 때 일반법인 「개인정보 보호법」을 기준으로 할 필요가 있으며,²⁸²⁾ 구체적으로 다음과 같은 방안을 상정해 볼 수 있다.

첫째, 현행 위치정보법, 정보통신망법 및 「개인정보 보호법」의 개인위치정보 또는 개인정보 관련 내용을 동일하게 개정하는 방안이 있다. 개인정보 관련 법률의 경우 특정 수범자에 대한 규제 공백 방지, 수범자 간 동일한 규제 적용, 규제 실효성 확보 등을 목적으로 그 동안 주로 이 방식을 통한 법체계 개선이 이루어져 왔으며, 위에서 열거한 법률 중에서는 정보통신망법과 「개인정보 보호법」 간에 적용된 바 있다. 구체적으로, 정보통신망법의 경우 2016년 3월 「개인정보 보호법」과 동일한 내용의 징벌적 손해배상 제도(제32조제2항, 제3항) 및 개인정보 관련 범죄로 인한 이익을 환수하기 위한 몰수·추징 제도(제75조의2) 도입, 「개인정보 보호법」에 따라 개인정보 취급, 누출을 각각 개인정보 처리, 유출로 변경하는 등 용어를 통일(제25조, 제27조의3 등)하는 등의 내용으로 개정이 이루어진 바 있다. 이 방안의 경우 규제의 공백, 충돌 등으로 인한 문제점을 비교적 빠른 시일 내에 해결할 수 있는 장점이 있는 반면,²⁸³⁾ 개별 법률들이 일반법인 「개인정보 보호법」과 동일

282) 윤석진, 앞의 글(각주 209), 92면 등 참고.

283) 심우민, “개인정보 보호법체의 체계간 정합성 제고방안”, 영산법률논총 제12권 제1호, 영산대학교 법률연구소, 2015, 63면.

한 내용을 중복 규정하게 되므로 일반법인 「개인정보 보호법」을 제정한 취지가 퇴색되며, 향후 해당 규정에 대한 개정 수요가 있을 경우에 수 개의 법률을 동시에 개정하여야 하기 때문에 상황에 유연하게 대처하기 어렵고 한 개의 법률만 개정되었을 경우에는 법 적용에 혼란이 있어 수범자의 불편을 초래할 우려가 있다는 단점이 있다.²⁸⁴⁾

둘째, 첫 번째 방안과 동일하게 현행의 법체계를 유지하지만 일반법, 특별법(개별법) 규정 취지에 맞게 일반법에 가능한 많은 내용을 규정하고 특별법(개별법)에는 개별법 목적, 적용 대상 등을 고려하여 일반법과 달리 규정할 필요성이 인정되는 내용만 최소한으로 규정하는 방안이다. 유럽 연합의 「전자 통신 프라이버시 지침」, 현재 추진 중인 「전자 통신 프라이버시 규칙」 제정 작업은 바로 이 방안을 취하고 있는 것에 해당한다. 이 방안의 경우 「개인정보 보호법」 제정 취지를 살리는 한편 규제 중복으로 인한 수범자의 혼란을 최소화할 수 있는 장점이 있으나, 단순히 동일한 조항을 신설하면 되는 첫 번째 방식과 달리 개별법 조항별로 삭제, 신설 여부 등을 결정하여야 하므로 위의 방식보다는 시간이 오래 걸리며 첫 번째 방식과 같이 법체계 정비 이후 개별 법률들이 사안에 따라 개정될 경우 법 적용에 혼란이 생길 수 있다는 단점이 있다.²⁸⁵⁾

마지막으로, 일반법인 「개인정보 보호법」에 각 법률에 있는 개인정보 또는 개인위치정보 보호에 관한 규정을 통합·흡수하는 방안이 있다. 이 방안에 의할 경우 기본적으로 공통적인 내용은 「개인정보 보호법」 총칙에서 기술하고 분야별 특수한 내용은 후반부에 특칙 등으로 기술하게 된다.²⁸⁶⁾ 이 방안의 경우 개인정보 보호에 관한 단일법의 존재로 법체계상의 혼란이나 중복규제의 위험을 줄일 수 있다는 장점이 있으나 모든 분야를 망라할 경우 단일법의 내용이 너무 방대하고 복잡해져 수범자들의 규범 이해도가 오히려 저하될 수 있다는 단점이 있으며 모든 분야에서의 관련 법률의 조항을 동시에 개폐해야 한다는 점에서 입법상의 부담도 존재한다.²⁸⁷⁾

284) 국회과학기술정보방송통신위원회, 『위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서(정부제출(2017. 12. 8. / 2010729))』, 2018.2, 25면.

285) 심우민, 앞의 글(각주 283), 63면.

286) 권건보, 앞의 글(각주 283), 48면.

287) 권건보, 앞의 글(각주 283), 49면.

나. 위치정보 법체계 관련 학설 및 법률 개정안 검토

(1) 학설

위치정보 법체계와 관련한 논의는 개인정보 보호 법체계 논의에 포함되어 진행되고 있는 만큼 이하에서는 개인정보 보호 법체계 논의 내용 중 위치정보법과 관련된 논의 내용을 중심으로 살펴보기로 한다.

우선, 위치정보 규율을 위하여 개인정보 보호의 수준을 적절히 조정하거나 위치정보에 특수한 사정에 대처하기 위한 규정을 두는 것이 필요하다는 견해가 있다. 이는 위에서 제시한 세 가지 방안 중 두 번째 방안에 해당한다. 동 견해는 위치정보를 신용정보, 의료정보, 생체정보 등과 함께 별도 규율 필요성이 인정되는 분야로서 개별법에서 규율하게 할 필요성을 인정하며, 그 근거로서 위치정보의 경우 이용 활성화와 보호 측면을 모두 고려해야 하는 점,²⁸⁸⁾ 개인정보 보호와 관련한 일반법을 가지고 있으면서도 별도로 개별법을 가지고 있는 국가가 다수 존재하는 점 등을 들고 있다.²⁸⁹⁾ 이 경우 개별법에서 별도로 규율한다 하더라도 「개인정보 보호법」에 따라 개별 조항들의 존치 필요성이나 보호 수준에 대한 면밀한 재검토가 함께 이루어질 필요성을 강조한다.²⁹⁰⁾ 동 견해에 따르면 위치정보법의 위치정보 보호 관련 규정은 즉시통보 제도(동법 제19조제3항), 8세 이하 아동등의 보호를 위한 위치정보 이용(동법 제26조) 등 동법에 고유한 내용 정도만 남게 된다.

이에 반하여 위치정보법의 개인위치정보의 보호에 관한 규정을 「개인정보 보호법」에 통합하여 규정할 필요가 있다는 견해가 있으며, 위에서 제시한 방안 중 세 번째 방안에 해당한다.²⁹¹⁾ 동 견해는 융합의 특성을 고려할 때 개인정보 보호 법

288) 오병철, “위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률의 구체적 해석론과 개선방안”, 연세법학 제29호, 연세법학회, 2017.6, 3-4면.

289) 권건보, 앞의 글(각주 216), 55면; 김일환, “개인정보보호 법제 정합성 강화를 위한 고찰 - 정보통신망법과 신용정보법을 중심으로 -”, 법학논총 제42권 제1호, 단국대학교 법학연구소, 2018, 274면. 이들 견해는 명확하게 개별법에서 규율할 필요성이 인정된다고 밝지는 않았지만 위치정보를 신용정보와 함께 분야별 별도 규율이 필요한 정보로 언급하고 있다는 점에서 이 글에서는 위치정보의 경우 개별법 규율의 필요성을 인정한 것이라고 보았다.

290) 권건보, 앞의 글(각주 216), 55면.

291) 정상조, 앞의 글(각주 210), 38면은 위치정보법과 「개인정보 보호법」 간 중복 규정을 삭제하고 개인정보 보호법의 관련 규정을 준용할 것을 주장하고 있는데, 「클라우드컴퓨팅 발전 및 이용자 보호에 관한 법률」 등이 개인정보 보호와 관련하여 정보통신망법의 관련 규정을 준용하도록

제를 일원화할 필요성이 있다는 점,²⁹²⁾ 위치정보법 내용은 8세 이하 아동등의 보호를 위한 위치정보 이용 등 극히 몇 개의 특칙을 제외한다면 대부분 개인정보 보호법과 중복되며 이로 인해 이용자 및 사업자가 혼란을 겪게 된다는 점²⁹³⁾, 위치정보법은 「개인정보 보호법」 이전에 마련된 법률로서 「개인정보 보호법」의 제정과 더불어 그 역할과 수명을 다했다는 점²⁹⁴⁾을 근거로 든다. 동 견해에 따르면, 동법 중 개인위치정보의 수집·이용·제공, 이용자의 권리 등 개인정보 보호와 관련한 공통적인 내용은 「개인정보 보호법」의 총칙 부분에서 규정하고 위치정보법에 고유의 조항은 「개인정보 보호법」의 개인위치정보 특칙에서 규정한다.²⁹⁵⁾

(2) 위치정보 법체계 개선 관련 법률 개정안

(가) 정보통신망법 전부개정안(2008. 11. 28. 정부 제출)

동 개정안은 정보통신망의 이용 및 관리에 관한 체계적인 정책 추진을 위하여 위치정보법을 폐지하고 정보통신망법으로 통합하는 것을 내용으로 하고 있다. 동 개정안은 위치정보 법체계 개선을 위한 것이라기보다는 2008년 신 정부 출범에 따른 정부 조직개편 결과를 반영하기 위하여 추진되었다.²⁹⁶⁾ 즉, 정보통신망법을 방송통신위원회 단독으로 소관할 수 있도록 동법 상의 행정안전부 등 타 부처 소관 사항을 타 법률로 이관하고, 한편으로는 타 법률 상의 방송통신위원회 소관 사항을 정보통신망법으로 이관하는 것을 내용으로 하고 있다.

동 개정안은 「개인정보 보호법」이 제정되기 이전에 제안되었다는 점을 감안할 때 위에서 제시한 방안 중 세 번째 방안에 해당한다고 볼 수 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다. 즉, 제2장 정보통신기반의 조성 및 이용활성화에서 위치정보 관련 사업 규제 및 위치정보 이용기반 조성 관련 조항을 규정하고(안 제19조~제32조), 제4장 정보통신망에서의 개인정보 등의 보호에서 개인위치정보 수집·이용·

하고 있는 것을 예로 들고 있다는 점에서 이 또한 세 번째 방안에 해당한다고 볼 수 있다.
 292) 심우민, 앞의 글(각주 283), 63-64면.
 293) 김현경, 앞의 글(각주 200), 58-59면, 정상조, 앞의 글(각주 210), 37면.
 294) 정상조, 앞의 글(각주 210), 38면.
 295) 심우민, 앞의 글(각주 283), 64면, 김일환, 앞의 글(각주 289), 273면 참고.
 296) 국회문화체육관광방송통신위원회, 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정안 검토보고서(정부제출(2008.11.28.))』, 2009, 302-303면.

제공 및 긴급구조를 위한 개인위치정보의 이용 관련 조항을 규정하고 이 중 개인 위치정보 수집·이용 등과 관련 조항은 특례로서 별도로 규정하고(안 제71조~제81조), 기타 개인위치정보 파기, 위치정보 누설금지, 이용자의 권리 관련 조항은 개인정보와 함께 규정하고 있다(안 제86조~안 제91조).

(나) 위치정보법 일부개정안(2017. 12. 8. 정부 제출)

동 개정안은 4차 산업혁명 시대에 위치정보를 기반으로 한 신산업 생태계 육성 및 위치정보의 강화를 목적으로 제안되었으며, 2016년 1월 12일 방송통신위원회가 발표한 『위치정보 이용 활성화 계획』의 후속조치의 성격도 가지고 있다.²⁹⁷⁾ 동 개정안의 구체적인 내용은 다음과 같다. 우선, 위치정보 기반 신산업 육성과 관련해서는 개인위치정보를 대상으로 하지 아니하는 위치정보사업에 대한 허가제를 신고제로 완화(안 제5조의2), 소상공인등에 해당하는 위치기반서비스사업자에 대한 신고 절차 간소화(안 제9조의2), 사물위치정보 수집·이용·제공 등의 제도 폐지(안 제15조제1항) 등을 규정하였으며, 위치정보 보호 강화와 관련해서는 개인위치정보 처리방침의 공개(안 제21조의2), 개인위치정보 처리위탁(안 제21조의3), 개인위치정보의 국외이전(안 제21조의4), 누설된 개인위치정보 수집(안 제23조), 위치정보 처리의 정지(안 제24조의2), 시정조치(안 제36조의2), 과징금의 부과(안 제36조의3) 등 정보통신망법 및 「개인정보 보호법」 상의 제도를 신설 도입하였다. 위치정보법의 관련 규정의 부재로 인한 보호의 공백 문제를 해소하기 위하여 동법에 정보통신망법 및 「개인정보 보호법」과 동일·유사한 조항을 신설하였다는 점에서 위에서 제시한 방안 중 첫 번째 방안에 해당한다고 볼 수 있다.

한편, 동 개정안 중 새로 신설 도입된 조항에 대해서는 국회 입법 심사 과정에서 그 내용이 현행 정보통신망법 및 「개인정보 보호법」 상의 관련 조항 또는 동 개정안과 동시에 입법예고한 정보통신망법 개정안(2017.3.8., 정부 제출)²⁹⁸⁾의 내용과

297) 동 계획은 법·제도 개선 과제로 비식별화 위치정보 관련 규제, 사물위치정보 규제 등 개선방향 마련, 소규모 LBS 사업자를 대상 간이신고제도 도입, 허가 기간 단축하고 및 이용약관 사전신고 부담 경감, 위치정보 취급위탁 규정 및 시정명령 규정 신설을 제시하고 있으며(방송통신위원회, 『위치정보 이용 활성화 계획(요약)』, 2016.1. 3면), 이는 동 개정안 내용에 상당 부분 반영되었다(자세한 내용은 이하의 동 개정안의 구체적인 내용 참고).

298) 위치정보법 개정안의 경우 정보통신망법 개정안과 동시에 입법예고 되었으나(2016.9.23.), 위치정보법의 경우 법제처 심사 등 정부 입법심사 절차에 많은 시일이 소요되어 최종 국회

동일하거나 상당 부분 유사하다는 점에서 그 신설이 불필요하다는 취지의 지적이 제기되었다. 이에 따르면, 위치정보법의 개인위치정보가 정보통신망법의 개인정보에 해당된다는 점에서 별도의 조항을 신설하지 않더라도 정보통신망에 따라 규율이 가능하기 때문에 관련 조항을 신설할 필요성이 있는지가 의문이고 개인정보 또는 정보통신망에 대한 일반법적인 성격을 가진 법률에서 규정해야 할 사항까지 특별법적인 성격을 가진 이 법에 관련 조항을 신설하는 것은 동일한 내용을 반복하여 규율하는 것으로 수범자 및 법 적용에 혼란이 있을 수 있기 때문에 현행 체계를 유지하는 것이 보다 합리적이라고 한다.²⁹⁹⁾

(다) 개인정보 관련 법령 정비 및 거버넌스 개선을 위한 「개인정보 보호법」 일부개정안 등

대통령 직속 4차산업혁명위원회에서는 사회적 공감대와 신뢰에 바탕을 둔 개인정보의 안전한 활용을 위하여 관계 부처, 법조계, 산업계, 시민사회 등이 참여한 『규제·제도 혁신 해커톤』³⁰⁰⁾을 총 5차에 걸쳐 개최한 바 있다. 이 중 개인정보 보호 법체계와 관련해서는 2018. 4. 3. 『제3차 규제·제도혁신 해커톤』에서 데이터 활용과 개인정보보호의 조화를 주제로 논의가 이루어졌으며, 그 결과 「개인정보 보호법」, 정보통신망법, 위치정보법, 신용정보법 등 개인정보 관련 법령에서 유사·중

제출 시기는 정보통신망법 개정안보다 늦어지게 되었다.

299) 국회과학기술정보방송통신위원회, 앞의 책(각주 284), 7면, 32-33면.

300) 일반적인 해커톤(hackathon)이 정해진 기간 내에 프로그래밍을 통해 ‘프로토타입’을 만들어 내는 것처럼 『규제·제도혁신 해커톤』이란 민간의 규제혁신 요구에 대해 정해진 일정 내에 민간과 정부가 머리를 맞대는 토론의 과정을 거쳐 ‘규제혁신 초안’을 만들어내는 끝장토론 방식을 말한다. 구체적으로, 정해진 과제에 대하여 4차산업혁명위원회의 주재로 시민단체, 기존기업, 신규기업, 정부 등 다양한 이해관계자들의 1박2일 간 토론을 통해 합의를 도출하였으며, 2019년 5월까지 회차별 논의과제 현황은 다음과 같다(<https://www.4th-ir.go.kr/hackathon/list>).

회차	논의 과제
1차(2017.12.21.~22.)	- 금융정보와 자기결정권, 위치정보보호법 개선방향, 첨단의료기기 규제개선
2차(2018.2.1.~2.)	- 개인정보 보호와 활용의 조화, 공인인증서 제도 개선
3차(2018.4.3.~4.)	- 데이터 활용과 개인정보보호의 조화, 공공분야 클라우드 이용 활성화, 드론산업 활성화
4차(2018.9.4.~5.)	- 융복합 의료제품 규제 그레이존 해소 방안, 도시지역 내 내국인 공유 숙박 허용, ICT를 활용한 교통서비스 혁신
5차(2019.3.14.~15.)	- 개인형 이동수단 확산에 따른 규제 그레이존 해소, 식품의 기능성 표시 제도 개선을 통한 식품산업 활성화 방안

복 조항을 정비하고 거버넌스 개선방안을 마련하기로 합의한 바 있다.³⁰¹⁾

이에 2018년 11월 15일 위의 합의 사항을 반영한 「개인정보 보호법」 일부개정안(안재근 의원 대표 발의), 정보통신망법 일부개정안(노웅래 의원 대표 발의), 신용정보법 일부개정안(김병욱 의원 대표 발의) 및 위치정보법 일부개정안(노웅래 의원 대표 발의)이 동시에 국회에 제출되었다. 이들 개정안은 위의 세 가지 방식 중 각각 다른 방식을 채택하고 있다는 점에서 이후 위치정보법의 구체적 개선방향을 도출하는데 참고가 될 수 있을 것으로 생각된다. 따라서 이하에서는 위치정보법 일부개정안 뿐만 아니라 다른 개정안의 법체계 정비 관련 내용도 함께 살펴보고록 한다.

ㄱ. 「개인정보 보호법」 일부개정안(안재근 의원 대표발의) 및 정보통신망법 일부개정안(노웅래 의원 대표발의)

이들 개정안은 정보통신망법의 개인정보 보호 관련 규정을 「개인정보 보호법」으로 통합하는 것과 관련된 내용을 규정하였다. 이는 위의 방식 중 세 번째 방식에 해당한다. 우선, 「개인정보 보호법」 일부개정안은 제6장 정보통신서비스 제공자 등의 개인정보 처리 등 특례를 신설하여 개인정보 수집·이용 등에 대한 특례(제39조의3), 개인정보의 처리위탁에 대한 특례(제39조의4), 개인정보 유출 등의 특례(제39조의5), 개인정보 보호조치에 대한 특례(제39조의6), 개인정보의 파기에 대한 특례(제39조의7), 이용자의 권리 등에 대한 특례(제39조의8), 개인정보 이용내역의 통지(제39조의9), 손해배상의 보장(제39조의10), 노출된 개인정보의 삭제·차단(제39조의11) 국내대리인의 지정(제39조의12) 등 동법과 상이하거나 정보통신망법에만 있는 조항을 규정하고 있다. 다음으로, 정보통신망법 일부개정안은 동법 내 개인정보의 보호 관련 규정을 「개인정보 보호법」으로 이관됨에 따라 제4장 개인정보의 보호 조항 대부분을 삭제하고 있으며,³⁰²⁾ 이 외에도 국외 이전 개인정보의 보호, 과징금, 방송사업자에의 준용, 고발 등 보칙 등에 규정되어 있는 개인정보 보호와 관련된 조항 또한 삭제하고 있다.

301) “제3차 규제·제도혁신해커톤 개최결과”, 「4차산업혁명위원회 보도자료」, 2018월 4월 6일자.

302) 정보통신망법 제4장 조항 중 현행 유지되는 조항은 제23조의2 주민등록번호의 사용 제한 및 제32조의5 국내대리인의 지정에 불과하다.

ㄴ. 신용정보법 일부개정안(김병욱 의원 대표발의)

동 개정안은 위의 방식 중 두 번째 방식을 채택하고 있으며, 이는 개인신용정보의 경우 개인의 신용도 및 신용거래능력을 판단할 때 필요한 정보로서 그 처리에 있어서 특수한 규율의 필요성을 인정한 것이라고 볼 수 있다.³⁰³⁾ 구체적으로, 동 개정안의 정비 내용은 ① 동법과 중복되는 조항의 경우 삭제하거나 동법 관련 조항 준용 또는 적용을 규정, ② 동법과 내용이 상이한 조항의 경우 동법과 일치되도록 규정하거나 ③ 신용정보의 특성을 고려하여 특별하게 규율할 필요성이 인정되는 경우에는 동법의 특별 규정임을 명시 등으로 구분할 수 있다. 이와 관련한 구체적인 내용은 아래 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 신용정보법의 「개인정보 보호법」과 유사·중복 조항 정비 내용³⁰⁴⁾

구분	개정내용
①처리의 개념 (안 제2조제13호)	· 개인정보 보호법에 맞추어 “처리”의 개념을 정비
②개인정보 수집 시 동의 (안 제15조)	· 수집·동의의 예외가 되는 유사·중복 사항에 대하여는 개인정보 보호법의 해당 조문을 인용 · 공개정보를 신용정보의 범위에 포섭하되, 수집 시 동의 면제
③수집이 금지되는 정보 (안 제16조 삭제)	· 수집이 금지되는 정보에 관하여 개인정보 보호법의 적용을 받도록 함
④신용정보 처리의 위탁(안 제17조)	· 개인신용정보의 수집·조사 및 처리업무의 위탁 시 개인정보 보호법의 적용을 받도록 함
⑤신용정보관리·보호인 업무 (안 제20조)	· 개인정보 보호법의 개인정보 보호책임자의 업무와 유사한 업무는 개인정보보호법상 업무를 준용
⑥개인신용정보 보유기간 (안 제20조의2)	· 금융거래 등 사거래 관계의 특수성을 고려하여 개인신용정보 보유기간을 규정하되, 개인정보 보호법상 파기의무와의 관계를 명확화 · 가명정보의 보존기간을 기술적 특성, 정보의 속성 등을 고려하여 대통령령으로 규정

303) 권건보, 앞의 글(각주 216), 55면; 김일환, 앞의 글(각주 289), 283면. 한편, 김현경, 앞의 글(각주 200), 64면에서는 개인정보 보호 관련 법체계 정비 방안으로 정보통신망법이나 위치정보법을 「개인정보 보호법」으로 통합할 것을 주장하면서도 신용정보법에 대해서는 별도 규율의 필요성을 인정하고 있다.

304) 국회정무위원회, 『신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고(김병욱의원 대표발의(의안번호 제1666호))』, 2018.12, 140-141면.

⑦계열회사 등에 대한 개인신용정보 제공 금지 (안 제22조의3)	<ul style="list-style-type: none"> · 본인이 개인신용정보의 제3자 제공에 동의한 경우에는 대주주 및 계열회사에 제공할 수 있도록 함(현재는 동의 시에도 제공 불가) · 개인정보 보호법에 규정하지 않은 규제 삭제
⑧신용정보활용체제의 공시 (안 제31조)	<ul style="list-style-type: none"> · 공시내용에 개인신용정보의 보호 및 관리에 관한 기본계획 추가
⑨개인신용정보 제공 동의의 예외 (안 제32조제6항제2호)	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보 보호법이 개인정보 처리위탁시 '계약의 이행에 필요 여부'에 관계없이 사전동의를 면제하고 있으므로 이에 맞추어 정비
⑩개인신용정보 활용시 동의의 원칙 (안 제34조의2 신설)	<ul style="list-style-type: none"> · 정보활용 동의 시 개인정보 보호법에서 규정하고 있는 사항을 알리고 동의를 받도록 함
⑪신용정보의 열람 및 정정청구 (안 제38조)	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보 보호법에 따른 개인정보열람권 행사방식과 별도로 신용정보의 교부 및 열람 방식을 규정하고 있으므로 개인정보 보호법의 특별 규정임을 명확화
⑫개인신용정보의 누설 시 통지의무 (안 제39조의4)	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보정보의 누설 시 통지할 사항에 대해서는 개인정보 보호법의 적용을 받도록 함
⑬징벌적 손해배상책임 규정 삭제(안 제43조)	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보 보호법의 징벌적 손해배상 규정을 적용받도록 함
⑭법정손해배상의 청구 (안 제43조의2)	<ul style="list-style-type: none"> · 개인정보 보호법과의 중복 규정 삭제

ㄷ. 위치정보법 일부개정안(노웅래 의원 대표발의)

동 개정안은 위치정보법의 개인위치정보 보호 관련 조항을 그대로 유지하되 방송통신위원회와 개인정보 보호위원회의 공동 소관으로 하였다. 구체적으로, 동 개정안은 제2장 위치정보사업의 허가 등(단, 동법 제12조 이용약관의 공개는 공동 소관), 제4장 긴급구조를 위한 개인위치정보의 이용³⁰⁵⁾ 및 제5장 위치정보의 이용 기반 조성 등은 현행과 동일하게 방송통신위원회 소관으로 하고, 위치정보의 보호 및 이용 등을 위한 시책의 강구(동법 제3조), 제3장 위치정보의 보호, 제5의2장 보칙 및 제6장 벌칙은 방송통신위원회와 개인정보 보호위원회의 공동 소관으로 규정하고 있다.

305) 동법 제4장은 현재 긴급구조기관, 경찰관서 및 방송통신위원회 공동 소관으로 되어 있다.

(3) 소결

일반법인 「개인정보 보호법」을 기준으로 한 통일성의 확보라는 관점에서 보면 앞에서 열거한 세 가지 방식 중 세 번째 방식이 가장 효과적인 만큼 위치정보법의 개인위치정보 관련 규정을 「개인정보 보호법」으로 통합하는 방안을 우선적으로 검토할 필요성이 인정되는 것이 사실이다.

그러나 위치정보법은 개인정보에 비하여 높은 사생활 침해가능성 및 산업적 활용가능성을 가지는 위치정보의 특성을 고려하여 제정된 법률로서 그 제정 목적에 이미 위치정보의 이용과 보호의 조화가 반영되어 있다는 점에서 융합의 진전에 따라 정보의 이용과 보호의 조화를 모색할 필요성이 날로 증가하는 상황을 고려할 때 활용 가치가 있다고 볼 수 있다. 만약 개인위치정보의 보호와 관련된 규정을 모두 「개인정보 보호법」으로 이관하는 경우 위치정보법은 보호와 이용에 관한 법률이 아니라 이용에 관한 법률 또는 위치정보사업법으로서의 제한된 의미만을 가지게 되어 동법의 제정 취지 및 융합 환경에서의 활용 가치를 퇴색시킬 수 있다.

또한, 위치정보법을 세 번째 방식에 따라 「개인정보 보호법」으로 통합하려는 경우 입법 기술적 측면에서 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. 우선, 보호와 이용이 혼재된 위치정보법의 특성 상 통합 대상이 되는 개인위치정보 관련 규정의 범위가 불명확한 문제가 발생할 수 있다. 즉, 위치정보사업의 허가제 및 위치기반서비스사업의 신고제(제2장), 긴급구조 목적의 개인위치정보의 이용(제4장) 관련 규정의 경우 위치정보의 이용과 관련된 규정에 해당하는 것으로 볼 수 있는 만큼³⁰⁶⁾ 2008년 제출된 정보통신망법 전부개정안 및 일부 학설³⁰⁷⁾에서 주장하는 것처럼 이들 규정까지 위치정보 보호와 관련된 규정으로 보아 「개인정보 보호법」으로 통합하는 경우 개인정보의 보호를 목적으로 하는 「개인정보 보호법」의 체계와 맞지 않을 수 있다.³⁰⁸⁾ 이는 정보통신망법의 경우 개인정보 보호 관련 규정이 동법 제4

306) 앞의 위치정보 관련 법체계 문제점에서도 살펴본 바와 같이 위치정보정보사업 허가제 및 위치기반서비스사업 신고제의 경우 위치정보법은 위치정보의 보호에 관한 내용으로 여기고 있으나 사업 규제라는 특성 상 이용에 관련된 내용에도 해당할 수 있다.

307) 김현경, 앞의 글(각주 200), 59면. 이에 따르면 긴급구조 목적의 개인위치정보의 이용의 경우 「개인정보 보호법」 제15조제1항에 따른 “정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”를 구체화시킨 것에 불과하다고 한다.

장 개인정보 보호로 비교적 명확하게 구분되어 세 번째 방식을 채택하는 것이 용이한 것과 대비된다고 볼 수 있다. 다음으로, 위의 문제를 고려하여 위치정보법 제3장 위치정보의 보호 관련 규정 위주로 통합하는 경우에도 동법의 수범자가 위치정보를 처리하는 위치정보사업자 및 위치기반서비스사업자라는 점을 고려할 때 동법 제3장 규정을 「개인정보 보호법」으로 통합 규정하게 되면 자칫 위치정보법 상의 의무가 개인정보처리자 전체로 확대될 위험이 있다. 이러한 위험을 방지하기 위해 위치정보법 이관 규정은 대부분 「개인정보 보호법」에 위치정보사업자 등의 개인위치정보 처리 등 특례로 규정하게 될 것인 만큼 결국 통합의 실효성이 없어지게 결과가 발생할 수 있다.³⁰⁹⁾

따라서 현재로서는 「개인정보 보호법」의 특별법으로서 위치정보법을 유지하면서 「개인정보 보호법」에 맞춰 규정 내용을 조정하는 두 번째 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 대신 동법과의 통일성을 위하여 위치정보법의 적용 범위를 위치정보사업자 또는 위치기반서비스사업자가 처리하는 개인위치정보로 한정하고 별도 규정 내용은 최소화할 필요가 있다. 이 점에서 위에서 살펴본 위치정보법 개정안(노웅래 의원안)은 다양한 이해관계자들의 참여 하에 진행된 해커톤 합의 사항을 반영한 것이라는 의미가 있음에도 불구하고 동법 내용을 그대로 유지하고 단지 소관부처의 변경만을 규정하고 있다는 점에서 받아들이기 곤란한 측면이 있다. 동법 규정 내용을 조정하는 경우에는 신용정보의 특성을 고려하여 신용정보법 상 개인 신용정보 보호 규정을 유지하면서도 「개인정보 보호법」과 중복되는 조항을 정비함으로서 동법의 특별법임을 명확히 하고 있는 신용정보법 개정안(김병욱 의원안)의 정비 방식이 참고가 될 수 있다.

다. 위치정보법의 구체적 개선방향

이하에서는 위치정보법을 유지하면서 「개인정보 보호법」에 맞춰 규정 내용을 조

308) 뿐만 아니라 제3장 위치정보의 보호 외에도 제2장 및 제4장 관련 규정까지 「개인정보 보호법」에 통합하는 경우 위치정보법은 위치정보 이용 등을 위한 시책의 강구(제3조) 및 위치정보 이용기반 조성(동법 제33조~제35조)과 관련한 4개 조항밖에 남지 않아 사실상 존재 의미가 없어진다.

309) 이 점은 위에서 살펴본 「개인정보 보호법」 일부개정안(인재근 의원안)에서 정보통신망법의 개인정보 보호 관련 규정을 「개인정보 보호법」으로 통합 규정하면서 동법 제6장 정보통신서비스 제공자 등의 개인정보 처리 등 특례 형태로 규정하고 있는 것에서도 확인할 수 있다.

정하는 경우 동법의 각 부분이 구체적으로 어떻게 개선되어야 하는지에 대하여 살펴본다. 다만, 이 장은 위치정보 법체계를 다루고 있는 만큼 이하에서는 제도 자체의 타당성 보다는 다른 법률과 중복 또는 모순 해소 등에 초점을 맞추어 논의하기로 한다.

(1) 조문 구성 체계 및 총칙

위치정보법을 「개인정보 보호법」에 맞춰 규정 내용을 조정하기 위해서는 우선, 위치정보법의 조문 구성 체계를 「개인정보 보호법」의 체계와 일치시킬 필요가 있다. 따라서 위치정보법 제3장 위치정보의 보호를 현행과 같이 통칙, 개인위치정보의 보호 및 개인정보주체 등이 권리 체계에서 위치정보의 수집·이용·제공 등, 위치정보의 처리 제한, 위치정보의 안전한 관리, 정보주체의 권리 보장으로 변경하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한, 다른 법률과의 관계와 관련해서는 동법 제4조는 위치정보의 수집, 저장, 보호와 관련하여 동법이 일반법의 성격을 가진다고 규정함에 따라 「개인정보 보호법」 제6조가 개인정보 보호와 관련하여 「개인정보 보호법」이 일반법의 성격을 가지는 것으로 규정하고 있는 것과 해석 상 모순이 발생할 수 있음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 따라서 개인위치정보의 보호와 관련해서는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「개인정보 보호법」이 적용됨을 명확하게 함으로써 「개인정보 보호법」과 위치정보법이 일반법과 특별법 관계에 있음을 명확히 할 필요가 있다.³¹⁰⁾³¹¹⁾

310) 김일환, 앞의 글(각주 289), 282면 참고. 동 논문은 신용정보법을 대상으로 한 것이지만 동법의 경우 위치정보법과 동일하게 “특별법이면서도 일반법임을 주장”하는 문제점을 가지고 있는 점을 고려 동 논문의 신용정보법 정비 방안을 위치정보법 정비 방안 도출에 참고하였다.

311) 한편, 위치정보법은 정보통신망법과도 특별법과 일반법의 관계에 있는 만큼 동법 제4조를 개정하더라도 정보통신망법과의 중복이 여전히 문제될 수 있다. 따라서 위치정보 법체계 개선은 위치정보법과 「개인정보 보호법」 간 중복 해소 외에 위치정보법과 정보통신망법, 정보통신망법과 「개인정보 보호법」 간 중복 해소 또한 요구된다고 할 것이다. 다만, 위에서도 언급했듯이 융합 환경에서 개인정보 보호 법체계 정비는 일반법인 「개인정보 보호법」에 맞춰 특별법인 정보통신망법, 위치정보법 등이 정비되어야 하는 점을 감안하여 이 글에서는 정보통신망법과 관련한 중복 해소 문제는 별론으로 하고 위치정보법과 「개인정보 보호법」 간 중복 해소 문제에 초점을 맞추어 논의하도록 한다.

(2) 위치정보의 수집·이용·제공 등

(가) 개인위치정보 수집·이용

위치정보법은 원칙적으로 누구든지 개인위치정보를 수집·이용·제공하려는 경우 정보주체의 동의를 받도록 하고 있고(동법 제15조제1항), 위치정보사업자 및 위치기반사업자의 개인위치정보 수집·이용의 경우에도 정보주체의 동의만을 규정하고(동법 제18조제1항, 제19조제1항) 계약 체결·이행에 불가피, 개인정보처리자의 정당한 이익 등 다른 예외를 인정하지 않음으로써 「개인정보 보호법」에 비하여 엄격한 요건을 규정하고 있다. 이는 개인위치정보의 높은 사생활 침해 가능성을 고려한 것으로 위치정보법에 특별하게 규정할 필요성이 인정되는 경우라고 할 수 있다.³¹²⁾ 이처럼 위치정보 수집·이용 등에 대하여 개인정보에 비하여 엄격한 요건을 규정하는 것은 앞에서 살펴본 바와 같이 위치정보에 관한 규율을 두고 있는 유럽 연합이나 일본의 사례에서도 확인할 수 있다.

그러나 동법 제15조제1항은 제18조제1항 및 제19조제3항과 비교할 때 적용대상이 모든 사람과 위치정보사업자 등으로 다름에도 불구하고 요건은 사실상 차이가 없는데, 이는 위치정보 수집 등을 사업으로 하는 위치정보사업자 등과 그러한 목적 없이 위치정보를 수집 등을 하는 사람들을 동일하게 취급하는 것이 되어 형평에 반하는 것으로 볼 수 있다. 또한, 동항의 적용 대상이 되는 경우로는 위치정보를 수집하여 보안구역 감시 등 내부적으로 활용하는 경우나³¹³⁾ 개인 또는 단체가 위치추적장치 부착 등을 통해 타인의 위치를 추적하는 경우³¹⁴⁾ 등을 들 수 있는데, 전자의 경우 「개인정보 보호법」으로도 규율이 가능한 만큼 후자의 경우만을 위해 동법보다 엄격한 요건을 규정하고 있는 위치정보법 제15조제1항을 유지하는 것은 과도한 측면이 있으며, 후자에 대한 규율이 필요하다면 이와 관련된 별도 규정을 통해 규율하는 것으로 충분하다고 할 것이다. 또한, 동항은 체계상으로도 동

312) 함인선, “개인정보 보호법의 법적용관계와 입법적 과제 - 위치정보법과의 관계를 중심으로 하여 -”, 인권과 정의 vol. 419, 대한변호사협회지, 2011, 57면.

313) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 25면.

314) 이와 관련한 사건으로는 삼성그룹 노동자 위치추적 감시 사건(2004년), 국가정보원 X파일 사건(2005년), 여배우 휴대전화 위치추적·도청 사건(2009년), 유명 탤런트의 부인 위치추적 사건(2013년) 등을 들 수 있다(오병철, 앞의 글(각주 276), 3면 참고).

법의 다른 조항의 경우 위치정보사업자 또는 위치기반서비스사업자를 대상으로 하고 있는 것과 맞지 않는 만큼 삭제하는 것이 바람직하다.

(나) 필요 최소한의 개인위치정보 수집 원칙

위치정보법은 「개인정보 보호법」 및 정보통신망법과는 달리 수집 목적 달성을 위한 필요 최소한의 개인위치정보의 수집만을 규정하고 필요 최소한의 개인위치정보 이외의 개인위치정보 제공에 동의하지 않는 것을 이유로 한 재화 또는 서비스 제공 금지를 규정하지 않고 있다(동법 제18조제3항). 이는 자칫 개인위치정보에 대해서는 필요 최소한의 개인정보가 아닌 개인정보의 수집 거부를 이유로 한 재화·서비스 제공 금지 조항이 적용되지 않는다고 해석할 여지가 있다.³¹⁵⁾

개인위치정보의 경우에도 필요 최소한의 개인위치정보가 아닌 개인위치정보의 수집 동의 거부를 이유로 재화·서비스 제공을 거부하는 것을 금지할 필요성은 개인정보의 경우와 동일하거나 개인위치정보의 높은 사생활 침해 가능성을 고려할 때 오히려 그 필요성이 더 크다고 볼 수 있다. 이 점에서 위치정보법 제18조제3항은 불필요한 오해가 발생할 가능성이 있는 만큼 삭제하여 「개인정보 보호법」의 관련 규정을 적용받도록 할 필요가 있다.

(다) 개인위치정보 제3자 제공

위치정보법은 「개인정보 보호법」 및 정보통신망법과는 달리 제3자 제공과 관련한 별도의 조항을 두고 있지 않으며, 목적 외 이용·제공 제한 조항만 두고 있다. 즉, 동법은 위치정보사업자 등이 정보주체의 동의가 있는 경우, 요금정산에 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료가 필요한 경우 또는 통계작성, 학술연구, 시장조사를 위하여 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공 제공한 경우 외에는 개인위치정보 또는 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료를 동법 제18조제1항, 제19조제1항·제2항에 의하여 이용약관에 명시 및 고지한 범위를 넘어 이용하거나 제3자에게 제공할 수 없도록 규정하고 있다(동법 제21조).

315) 오병철 외, 앞의 책(각주 35), 189-190면 참고. 다만, 이 책에서는 개정방안으로 위치정보법의 관련 규정을 「개인정보 보호법」과 동일하게 수정하는 안을 제시하고 있다.

이와 같은 규정 방식은 위치정보법 제정안 제출 당시 정보통신망법 규정 방식을 참고로 한 것으로 볼 수 있으며,³¹⁶⁾ 동법 제정 이후 2007. 1. 26. 정보통신망법이 이용자 보호 강화 차원에서 제3자 제공 동의를 수집·이용 동의와 분리해서 받도록 하기 위해 제3자 제공 조항을 신설하였고, 이는 2011년 제정된 「개인정보 보호법」에도 반영된 점을 고려할 때 위치정보법도 이를 반영하여 제3자 제공 조항을 별도로 신설하여야 하는 것은 아닌지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 당시의 정보통신망법이 개인정보 수집·이용 동의 내용에 제3자 제공과 관련한 사항도 포함하고 있었던 것과 달리³¹⁷⁾ 위치정보법은 위치정보사업자의 위치기반서비스사업자에 대한 제공만을 규정하고 있으며, 이는 위치정보법이 위치정보의 보호 강화 차원에서 위치정보사업자 등의 수집 목적 범위 내 제3자 제공을 원칙적으로 허용하지 않으려는 취지로도 해석될 수 있는 만큼³¹⁸⁾ 규제 완화를 위하여 제3자 제공 조항 신설을 고려하는 것은 별론으로 하고 해당 조항 신설은 신중한 필요가 있다.

(라) 개인위치정보의 파기

위치정보법은 개인위치정보 수집·이용·제공 목적을 달성한 경우 동법 제16조제2항에 따라 기록·보존하여야 하는 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료를 제외하고는 즉시 파기하도록 규정하고 있는데(동법 제23조) 「개인정보 보호법」과 달리

316) 구 정보통신망법 제24조 (개인정보의 이용 및 제공 등) ①정보통신서비스제공자는 당해 이용자의 동의가 있거나 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 개인정보를 제22조제2항의 규정에 의한 고지의 범위 또는 정보통신서비스이용약관에 명시한 범위를 넘어 이용하거나 제3자에게 제공하여서는 아니된다.

1. 정보통신서비스의 제공에 따른 요금정산을 위하여 필요한 경우
2. 통계작성·학술연구 또는 시장조사를 위하여 필요한 경우로서 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공하여 제공하는 경우
3. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우

317) 구 정보통신망법 제22조 (개인정보의 수집) ②정보통신서비스제공자는 제1항의 규정에 의한 동의를 얻고자 하는 경우에는 미리 다음 각호의 사항을 이용자에게 고지하거나 정보통신서비스이용약관에 명시하여야 한다.

1. 개인정보관리책임자의 성명·소속부서·직위 및 전화번호 기타 연락처
2. 개인정보의 수집목적 및 이용목적
3. 개인정보를 제3자에게 제공하는 경우의 제공받는 자, 제공목적 및 제공할 정보의 내용
4. 제30조제1항·제2항 및 제31조제2항의 규정에 의한 이용자 및 법정대리인의 권리 및 그 행사방법
5. 그 밖에 개인정보 보호를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

318) 이와 유사한 취지로 함인선, 앞의 글(각주 312), 57면의 경우 개인(위치)정보주체의 권리·이익을 위하여 개인(위치)정보의 이용·제공의 예외적 허용은 좁게 해석하여야 한다고 하고 있다.

보유기간 경과를 파기 사유에서 제외하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 위치정보법은 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료의 경우 이용약관에 보유기간을 명시하도록 하고 있는 만큼 동 자료는 동법 제23조의 내용에도 불구하고 보유기간이 경과한 후에는 즉시 파기하여야 한다고 해석할 수 있으며,³¹⁹⁾ 따라서 동법 제23조를 유지하되 수집 등 목적 달성 외에 확인자료 보유기간 경과를 파기 사유로 명시할 필요가 있다. 한편, 파기 방법 및 절차에 관해서는 복구 재생 불가 조치 등 「개인정보 보호법」 제21조가 보다 자세한 내용을 규정하고 있는 만큼 해당 조항을 준용하도록 할 필요가 있다.³²⁰⁾

(마) 동의를 받는 방법

위치정보법은 위치정보사업자 등의 개인위치정보 수집·이용·제공 방법으로 동의 내용을 이용약관에 명시한 후 동의를 받도록 규정하고 있는데(동법 제18조제1항, 제19조제1항), 이는 위치정보사업의 특수성을 고려하였기 때문이라기보다는 앞의 개인위치정보 제3자 제공의 경우와 마찬가지로 위치정보법 제정안 제출 당시 정보통신망법이 개인정보 수집·이용 동의 방법으로 이용약관 동의를 규정한 것을 참고로 했을 가능성이 크다. 한편, 정보통신망법은 2007. 1. 26. 이용약관 동의로 인하여 동의가 형식화되는 것을 방지하기 위하여 동의 방식을 이용자 고지로 변경하였으며, 이는 2011년 제정된 「개인정보 보호법」에도 반영되었다. 또한, 최근의 위치기반서비스는 주로 스마트폰으로 제공되는 점을 고려할 때³²¹⁾ 사업자에게 장문의 이용약관을 명시하도록 하는 경우 서비스의 실제적인 운영에 상당한 지장을 줄 뿐만 아니라 정보주체도 동의 내용을 제대로 확인하지 못한 채 동의를 하는 등 자칫 동의가 형식화될 가능성이 있다.³²²⁾ 이와 같은 점을 고려할 때 개인위치정보 수집·이용에 대한 동의를 받는 경우에도 정보주체에게 고지한 후 동의를 받

319) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 93면.

320) 함인선, 앞의 글(각주 312), 59면.

321) 방송통신위원회와 한국인터넷진흥원이 수행한 2018년 국내 위치정보산업동향조사에 따르면 대부분의 위치정보 서비스(59.1%)가 앱 기반으로 제공되고 있는 것으로 나타났다(방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 10), 91면).

322) 전응준, “위치정보법의 규제 및 개선방안에 관한 연구”, 정보법학 제18권 제1호, 한국정보법학회, 2014.4, 228면; 국회과학기술정보통신위원회, 『정보통신망법 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정안 검토보고서【정부 제출】』, 2006.11, 17면.

도록 변경할 필요가 있다.³²³⁾ 또한, 위치정보법 상 이용약관 명시 사항에는 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료 보유, 즉시 통보 관련 사항 등 사업의 특수성이 반영되어 있는 만큼 「개인정보 보호법」에 따른 고지 항목을 그대로 준용하는 것은 어렵다고 할 것으로 생각된다. 따라서 고지 내용은 동법 내용을 참고하여 위치정보법에서 별도로 정하는 것이 바람직하다.

그 밖에 위치정보 수집 등 동의를 받는 방법에 관한 사항은 「개인정보 보호법」 제22조를 준용할 필요가 있다. 이와 관련하여 위치정보법은 다른 개인정보 보호 관련 법률과는 달리 동의를 일부 유보할 수 있도록 규정하고 있으나, 이는 위치정보사업자 등이 개인위치정보 수집 등을 하는 경우에 일괄적으로 동의하도록 강요하여서는 안 된다는 것으로³²⁴⁾ 이미 「개인정보 보호법」 상 포괄 동의의 금지(동법 제22조제1항), 선택적 동의 사항 구분(동법 제22조제3항) 등에 반영되어 있는 내용이라고 할 수 있는 만큼 삭제할 필요가 있다. 또한, 위치정보법은 위치정보사업자등이 위치정보 처리와 관련한 사항의 고지 등을 하는 때에는 이해하기 쉬운 양식과 명확하고 알기 쉬운 언어를 사용하도록 규정하고 있는데(동법 제17조의2, 2019. 6. 25. 시행 예정),³²⁵⁾ 동조의 취지는 「개인정보 보호법」 제22조에 따른 동의 원칙에 이미 반영되어 있다고 볼 것이므로(동법 제22조제1항 등) 불필요할 것으로 생각된다.

323) 2007년 정보통신망법 개정 당시 국회 검토보고서는 개인위치정보가 남용되었을 때 정보통신서비스 제공자가 수집하는 개인정보보다 위험성이 적다고 할 수 없음에도 불구하고 개인위치정보의 경우에는 정보주체의 권리 등에 관한 사항을 이용약관에만 명시하면 개인위치정보를 수집할 수 있도록 하고 정보통신서비스 제공자가 개인정보를 수집할 때에는 개인정보의 수집·이용 목적 등을 이용자에게 일일이 고지하도록 할 경우 사업자 간에 형평성 문제가 생길 수 있다고 지적하면서 개인정보 보호에 관한 기본법의 제정과 함께 개별법에서도 개인정보의 보호를 강화하는 방향으로 법률이 개정될 필요가 있다고 하였는데(국회과학기술정보통신위원회, 앞의 책(각주 322), 17-19면), 이는 향후 개인위치정보 수집 등의 경우에도 고지 후 동의로 변경할 필요성을 인정할 것으로도 해석할 수 있다.

324) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22번), 78면.

325) 동법 제17조의2는 위치정보사업자등이 아동으로부터 개인위치정보를 수집·이용 또는 제공하고자 하는 경우 법정대리인이 실제로 동의했는지 확인 의무를 부과하기 위한 취지로 제안되었으나(위치정보법 일부 개정안(박선숙 의원안, 2018.7.3. 제출)), 국회 입법 심사 과정 동법의 경우 고지 방식에 관한 일반적인 규정이 없다는 위치정보사업자 등의 위치정보 처리에 관한 사항으로 그 범위를 확대할 필요가 있다는 방송통신위원회의 요청이 반영되었다(국회사무처, 『제364회 국회(정기회) 과학기술정보방송통신위원회회의록(정보통신방송법안심사소위원회)』 제1호), 57-58면.

(3) 개인위치정보의 처리 제한

개인위치정보의 처리 제한과 관련된 위치정보법 규정으로는 제22조(사업의 양도 등의 통지)가 있으며, 동조는 앞의 <표 3-1>로부터 알 수 있듯이 「개인정보 보호법」 제27조(영업양도 등에 따른 개인정보의 이전 제한)와 내용이 유사하며, 심지어 동조가 위치정보법 제22조보다 더 자세한 내용을 규정하고 있는 만큼 삭제하고 「개인정보 보호법」 제27조를 적용받도록 하는 것이 바람직하다.

또한, 위치정보법은 개인위치정보의 처리 위탁 조항을 두고 있지 않은데, 이에 대해서는 위치정보법 제정안을 비롯하여 동법 제정 당시 문헌 중에는 그 이유에 대하여 명확하게 밝히고 있는 것이 없다는 점에서 동법이 개인위치정보 수집·이용·제공을 엄격하게 제한하고 있다는 점을 고려하여 처리 위탁을 허용하지 않기 위한 것이라는 해석과 입법의 불비에 해당한다는 해석 모두가 가능하다. 개인정보 처리 위탁은 제3자 제공과는 달리 위탁자의 책임 하에서 이루어지는 것으로 원칙적으로 금지할 이유가 없는 만큼 개인위치정보의 경우에도 처리 위탁은 당연히 허용된다고 볼 수 있다. 이 경우 위치정보 사업의 특성을 반영하여 동법에 별도의 규정을 신설하여야 한다고 볼 수도 있으나,³²⁶⁾ 개인위치정보의 처리 위탁 조항 신설을 내용으로 하는 위치정보법 개정안(2017. 12. 8. 정부 제출)의 경우 일부 내용에서 차이가 있으나 대체로 「개인정보 보호법」 제26조와 내용상의 유사성이 인정되는 만큼³²⁷⁾ 별도 조항 신설 없이 동조를 적용받도록 하면 족하다고 할 것이다.³²⁸⁾

(4) 위치정보의 안전한 관리

위치정보의 안전한 관리에 관한 위치정보법 조항으로는 위치정보법 제16조 위치정보 보호조치가 있다. 위치정보법 상 위치정보 보호조치의 경우 위치정보 수집·

326) 오병철, 앞의 글(각주 288), 44면.

327) 동 개정안은 「개인정보 보호법」 제26조와 마찬가지로 문서에 의한 위탁, 수탁 내용 공개, 재화·서비스를 홍보 또는 판매 권유 업무 위탁 시 정보주체 고지, 수탁자 교육 및 감독, 수탁 업무범위 외 이용·제공 금지, 수탁자로 인한 손해배상 시 위탁자의 직원으로 간주를 규정하고 있으며, 다만 수탁 내용 공개 외 정보주체 고지 허용 및 재위탁 근거 명시에서 차이가 있다.

328) 같은 취지로 함인선, 앞의 글(각주 312), 142면 참고.

이용·제공사실 확인자료의 기록·보존 의무(동법 제16조제2항), 보호조치 준수 및 확인자료 보존 실태 점검(동법 제16조제3항)을 규정하고 있다는 점에서 「개인정보 보호법」 및 정보통신망법 상의 관련 규정과의 차이점이 인정된다. 다만, 보호조치의 수준 측면에서 볼 때는 위치정보법은 「개인정보 보호법」 및 정보통신망법보다 완화된 내용을 규정하고 있다. 즉, 위치정보법 시행령에서 열거하고 있는 보호조치는 접근 통제 조치 위주로 규정되어 있어 「개인정보 보호법」 등의 경우 접근 통제 조치 외에 위·변조 방지, 저장·전송 시 보안 등을 규정하고 있는 것에 비해서 그 범위가 좁으며, 보호조치 위반 시 제재의 경우 앞의 <표 3-1>에서도 확인할 수 있는 것처럼 「개인정보 보호법」 및 정보통신망법은 보호조치 미이행과 보호조치 미이행으로 인한 개인정보 유출 등을 구분하여 각각 제재를 부과하고 그 제재 수준도 위치정보법보다 높다. 이와 같은 점을 고려할 때 위치정보 보호조치는 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료의 기록·보존 의무와 같은 위치정보법에 고유한 내용을 제외하고는 「개인정보 보호법」에 따른 안전관리조치 조항(동법 제29조)에 맞춰 그 내용을 조정할 필요가 있다.

(5) 정보주체의 권리 보장

위치정보법은 정보주체의 권리로서 동의 철회권, 열람·제공 요청권, 오류정정 요구권을 규정하고 있으며(동법 제24조), 이 중 열람·제공 요청권과 오류정정 요구권은 「개인정보 보호법」의 열람 청구권 및 정정·삭제 청구권과 사실상 동일하고 오히려 동법이 보다 자세한 절차를 규정하고 있는 만큼 이와 관련해서는 동법의 조항을 준용하도록 하는 것이 바람직하다.

다만, 동의 철회권의 경우 「개인정보 보호법」의 처리정지권의 일부로 볼 수 있다는 점에서 위의 열람·제공 요청권 등의 경우와 마찬가지로 「개인정보 보호법」의 처리정지권 관련 조항을 준용하도록 할 수도 있다고 할 것이나 위치정보법은 개인위치정보 수집 등과 관련하여 동의를 원칙으로 하고 있다는 점에서 처리정지권 대신 동의 철회권을 유지할 필요성이 인정된다. 또한, 개인위치정보 수집·이용·제공의 일시적 중지 요구권의 경우 앞에서 언급했듯이 위치정보법에 고유한 내용에 해당하므로 유지하는 것이 바람직하다.

한편, 법정대리인의 권리(동법 제25조)는 「개인정보 보호법」 제38조제2항에 반영되어 있는 내용이고, 위치정보사업자등과 이용자 간 개인위치정보 관련 분쟁 시 개인정보분쟁조정위원회의 조정을 거치도록 한 부분(동법 제28조제2항)은 위치정보법 상 근거 없이도 「개인정보 보호법」에 따라 가능한 만큼 삭제할 필요가 있다. 다만, 8세 이하 개인위치정보 보호(동법 제26조), 위치정보사업자등 간 분쟁 시 재정 신청(동법 제28조제1항) 관련 규정은 위치정보법 고유의 조항에 해당하는 만큼 유지할 필요가 있다.

3. 융합 서비스 제공 관련 법률 간 위치정보 규율의 통일성 확보

위치정보법과 위치정보를 활용하는 융합 서비스 제공과 관련된 개별법은 위치정보의 보호와 관련하여 일반법과 특별법 관계에 있다고 할 수 있다. 융합 환경에서 위치정보 관련 법체계의 통일성을 확보할 필요성은 「개인정보 보호법」과 위치정보법 간 뿐만 아니라 이들 법률 간에도 존재한다고 보아야 하며, 특히 앞으로는 모든 융합 서비스에 위치정보가 필수적으로 융·복합될 것이라는 점에서 관련 법체계의 통일성을 확보할 필요성은 점점 증가할 것으로 예상된다.

이와 같은 점을 고려할 때 위치정보법에 관한 적용 특례의 신설은 융합 서비스의 다양성을 고려할 때 오히려 법체계에 혼란을 초래할 수 있는 만큼 신중할 필요가 있으며 비식별 (위치)정보의 이용과 관련한 불명확성은 궁극적으로는 개인정보 보호 관련 법체계 정비를 통해 해소하는 것이 바람직하다. 불가피하게 특례를 신설하는 경우에도 잠정적·제한적으로 운영하고 관련 법체계 정비가 완료되는 경우에는 폐지할 필요가 있다.

이 외에도 위치정보법과 융합 서비스 제공 관련 법률 간 통일성 확보를 위한 방안으로는 개별법에서 위치정보의 보호를 규정하는 경우 원칙적으로 위치정보법에 따르도록 명시하는 방법을 들 수 있다고 할 것이다.³²⁹⁾ 다만, 이러한 개별법 차원에서의 대응은 개별법이 위치정보의 보호에 관하여 아무런 조항도 두지 않거나(이

329) 「항공안전법」 제129조제4항에서 무인비행장치, 즉 드론 조종자는 무인비행장치를 사용하여 개인위치정보를 수집하거나 이를 전송하는 경우 타인의 자유와 권리를 침해하지 아니하도록 하여야 하며 형식, 절차 등 세부적인 사항에 관하여는 위치정보법에서 정하는 바에 따르도록 규정하고 있는 것이 그 예라 할 수 있다.

경우 해석에 따라 위치정보법이 적용된다고 볼 수도 있지만 구체적인 사안에서 해당 서비스에 대하여 위치정보법이 적용될 수 있는지가 명확하지 않은 문제가 발생할 수 있다), 오히려 개별법이 위치정보의 보호와 관련하여 위치정보법에 반하는 내용을 규정하는 경우 위치정보법이 이를 저지할 방법이 없다.

이는 결국 위치정보법의 일반법으로서의 기능을 약화시키고 동법을 중심으로 한 법체계의 통일성을 저해하는 만큼 동법 차원의 대응 조치를 마련할 필요가 있다. 이와 관련해서는 동법에 융합 서비스에 활용되는 위치정보 보호 등을 위한 범부처적 대응 체계를 마련하는 방안 등을 검토할 수 있으며,³³⁰⁾ 구체적으로 「개인정보 보호법」 상 개인정보 보호 추진 체계를 활용하거나 구 위치정보법 제36조에 따른 위치정보심의위원회를 참고하여 위치정보법에 관련 조항을 신설하는 방안 등을 고려할 수 있다.³³¹⁾

330) 『민간 부문 정보보호 종합계획 2019』의 경우 이와 유사하게 “융합제품·서비스와 관련된 범부처 사이버보안 예방·대응 체계를 정립하고 중대한 침해사고 발생시 관계부처 협력 대응”을 과제로 명시한 바 있다(과학기술정보통신부, 『민간 부문 정보보호 종합계획 2019』, 2019.1. 20면).

331) 위치정보심의위원회는 2008년 이후 개최실적이 전혀 없다는 이유로 행정위원회 정비계획에 따라 2015. 2. 3. 폐지되었으나, 이를 폐지하는 법안의 국회 상임위원회 심사 과정에서도 앞으로 위치정보 관련해서 여러 쟁점과 논의가 확대되는 상황에서 이를 폐지하는 것이 타당한지 오히려 활성화를 시켜야 하는 것이 아니냐는 지적이 제기된바 있다(국회사무처, 『제330회 국회(임시회) 미래창조과학방송통신위원회회의록(법안심사소위원회)』, 2015.1.6. 6-9면).

제36조(위치정보심의위원회) ①위치정보의 안전한 이용환경 조성에 관한 사항을 협의하고 공공목적의 위치정보 이용을 활성화하기 위하여 방송통신위원회 소속하에 위치정보심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

②위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 위치정보의 중요정책에 관한 사항
2. 위치정보의 지원정책 및 지원체계에 관한 사항
3. 위치정보의 제도정비에 관한 사항
4. 공공목적의 위치정보 이용에 관한 사항
5. 위치정보에 관한 관계기관간의 협조사항
6. 위치정보의 보호 및 이용에 관한 연구·개발에 관한 사항
7. 그 밖에 위치정보와 관련한 주요사항으로서 위원장이 부의하는 사항

③위원회는 위원장을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성한다.

④위원장은 방송통신위원회 부위원장이 되고, 위원은 다음 각호의 자가 된다.

1. 미래창조과학부, 행정자치부, 국토교통부, 국민안전처 및 경찰청 소속의 3급 이상 공무원(3급 이상에 상당하는 특정직·별정직 국가공무원을 포함한다)중 해당 관계기관의 장이 위촉하는 자
2. 위치정보사업자·위치기반서비스사업자를 대표하는 자, 이용자를 대표하는 자 및 위치정보에 관한 민간전문가 중 방송통신위원회 위원장이 위촉하는 자

⑤~⑦ (생략)

IV. 보호대상 위치정보의 유형 및 법적 문제

A. 위치정보법 상 보호대상 위치정보의 유형

1. 위치정보법 상 위치정보 정의 조항의 해석

가. 학설 및 판례

위치정보법에 따르면 위치정보란 이동성이 있는 물건 또는 개인이 특정한 시간에 존재하거나 존재하였던 장소에 관한 정보로서 「전기통신사업법」 제2조제2호 및 제3호에 따른 전기통신설비 및 전기통신회선설비를 이용하여 수집된 것을 말한다(동법 제2조제1호).³³²⁾ 또한, 동법은 개인위치정보를 특정 개인의 위치정보(위치정보만으로는 특정 개인의 위치를 알 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 특정 개인의 위치를 알 수 있는 것을 포함한다)로 정의하고(동법 제2조제2호), 이 개인위치정보에 의하여 식별되는 자를 개인위치정보주체로 정의한다(동법 제2조제3호).

이들 규정의 해석과 관련하여 종래에는 위치정보법 상 위치정보의 개념을 물건의 위치정보(이하, 사물위치정보)와 개인위치정보로 구분하여 왔으나,³³³⁾ 최근에는 이를 보다 세분화하여 사물위치정보, 개인위치정보, 식별성 없는 개인의 위치정보로 구분하는 것이 통설의 입장이라고 할 수 있다.³³⁴⁾ 즉, 종래의 해석에 따르면 동법 제2조제1호의 개인의 위치정보는 제2호의 개인위치정보를 의미하며 동법이 개인위치정보 정의를 별도로 둔 것은 위치정보 전체가 아닌 개인의 위치정보만을 적용대상으로 하여야 하는 경우를 위한 것에 불과하다. 한편, 통설에 따르면 동법 제2조제1호의 개인의 위치정보는 제2호의 개인위치정보 보다 넓은 개념으로 개인위치정보에 해당하지 않는 개인의 위치정보를 포함하며 개인위치정보와 이에 해

332) 위치정보의 구체적인 개념 요소에 대해서는 제2장 중 위치정보의 개념 부분 참고.

333) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 65면; 오병철 외 5인, 앞의 책(각주35), 92면.

334) 전응준, 앞의 글(각주 322), 212면; 정상조, 앞의 글(각주 210), 8면; 박경신, 앞의 글(각주 7), 205면; 김현경, 앞의 글(각주 11), 54면.

당하지 않는 개인의 위치정보는 식별가능성 유무에 따라 구분된다고 한다.

통설이 이렇듯 개인위치정보와 식별성 없는 개인의 위치정보를 구분한 가장 큰 이유는 구 위치정보법 제15조(2018. 4. 17. 개정 이전의 조항을 말한다)와 제18조 및 제19조의 관계와 관련이 있다. 즉, 위치정보법이 이동성이 있는 물건 또는 개인의 위치정보를 수집·이용·제공하려는 경우 당해 물건의 소유자 또는 개인의 동의를 얻도록 하는 제15조와 별개로 개인위치정보의 수집·이용·제공하려는 경우 개인위치정보주체의 동의를 얻도록 하는 제18조 및 제19조를 둔 것은 개인위치정보와 별개로 개인위치정보에 해당하지 않는 개인의 위치정보를 별도의 규율대상으로 삼고 있다는 것을 의미한다는 것이다.³³⁵⁾ 또한, 이 점은 이들 규정의 위반에 대한 제재가 물건의 위치정보의 경우에는 1천만원 이하 과태료(동법 제43조제2항제3호, 2018. 4. 17. 개정 이전의 조항을 말한다), 개인의 위치정보의 경우에는 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금(동법 제40조제4호, 2018. 4. 17. 개정 이전의 조항을 말한다), 개인위치정보의 경우에는 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금(동법 제39조제3호)으로 각각 다르게 규정되어 있다는 것에서 더욱 명확해진다고 한다.³³⁶⁾

한편, 대법원은 개인의 위치정보를 정의하면서 위치정보법 제2조제1호 및 제2호에 따른 개념을 혼용하고 있다.³³⁷⁾ 즉, 동 판결에 따르면 개인의 위치정보란 “특정 개인이 특정한 시간에 존재하거나 존재하였던 장소에 관한 정보로서 전기통신기본법 제2조 제2호 및 제3호의 규정에 따른 전기통신설비 및 전기통신회선설비를 이용하여 수집된 것인데, 위치정보만으로는 특정 개인의 위치를 알 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 특정 개인의 위치를 알 수 있는 것을 포함한다(위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 제2조 제1호, 제2호)”라고 한다.³³⁸⁾

나. 소결

우선, 위치정보는 위치정보법 상 위치정보의 정의 조항에 따라 사물위치정보와 개인의 위치정보로 구분할 수 있다.

335) 전응준, 앞의 글(각주 322), 213면. 박경신, 앞의 글(각주 7), 204면.

336) 전응준, 앞의 글(각주 322), 213면.

337) 송도영, “(개인)위치정보의 침해에 따른 손해배상 - 대법원 2016. 9. 28. 선고 2014다56652 판결을 중심으로”, 『한국정보법학회 세미나 발표자료』(2017), 26면.

338) 대법원 2016. 9. 28. 선고 2014다56652 판결

다음으로, 개인의 위치정보를 통설과 같이 개인위치정보와 식별성 없는 개인의 위치정보로 구분하여야 하는지와 관련해서는 현재 개인정보의 경우 개인정보와 식별성 없는 개인정보(이를 비식별정보 또는 익명정보라고도 한다)로 구분하고 있는 점을 감안하면 이 구분은 타당성을 가지는 것으로 볼 여지가 있다. 그러나 식별성 없는 개인정보의 경우 「개인정보 보호법」의 보호대상에서 제외되는 것과 달리 통설에서 말하는 식별성 없는 개인의 위치정보는 위치정보법의 보호대상에 포함되는 정보라는 점에서 통설에 따른 구분의 타당성을 검토할 필요성이 있다.

특히, 다음과 같은 사항을 고려할 때 통설의 구분은 재검토할 필요가 있다고 할 것이다. 즉, 앞에서 언급한 것처럼 통설이 식별성 없는 개인의 위치정보를 보호대상 위치정보의 범위에 포함한 것은 구 위치정보법 제15조에서 개인의 위치정보를 규정하고 있는 것과 별도로 제18조 및 제19조에서 개인위치정보를 규정하고 있다는 점을 근거로 한다. 그러나 위치정보법이 2018. 4. 17. 개정으로 동법 제15조에 따라 수집·이용·제공 시 동의를 받아야 할 위치정보의 범위를 개인위치정보로 축소하여 동법 제15조, 제18조 및 제19조 모두 개인위치정보를 대상으로 하게 된 만큼 통설에 따른 위치정보 구분은 실익이 없다고 할 것이다. 또한, 동법이 개인위치정보가 아닌 위치정보를 의미할 의도로 사물위치정보라는 용어를 사용하고 있는 점을 고려할 필요가 있다. 즉, 동법은 사물위치정보사업을 개인위치정보를 대상으로 하지 않는 위치정보사업의 약칭으로 사용하고 있으며(동법 제5조의2~제8조, 제12조 등), 법문언상 명시되어 있지 않지만 위치기반서비스사업의 경우에도 마찬가지라고 할 것이다.³³⁹⁾ 이 경우 만약 통설처럼 식별성 없는 개인의 위치정보도 위치정보의 범위에 포함되는 것으로 해석하게 되면 그 입법 취지 및 법문언 내용과 다르게 사물위치정보 관련 사업의 범위가 확장되는 결과가 초래될 수 있다. 뿐만 아니라, 동법 제정 직후에 발간된 해설서³⁴⁰⁾ 및 판례에서는 개인의 위치정보와 개인위치정보를 구분하고 있지 않다.

339) 위치기반서비스사업의 경우 개인위치정보를 대상으로 하지 않는 경우 신고 의무 자체가 면제되기 때문에 별도로 약칭을 신설할 필요가 없었으며, 당시 위치정보법 개정안(2013. 12. 27 정부 제출)은 주요내용에서 “현재 위치정보를 활용하는 위치정보사업 및 위치기반서비스사업은 위치정보가 사람에 대한 것인지 사물에 대한 것인지와 관계없이 허가를 받거나 신고를 하도록 되어 있어 프라이버시 침해 우려가 없는 사업자도 진입규제의 대상이 되고 있음”으로 설명하고 있다.

340) 위치정보법 제정 직후 발간된 『위치정보법의 이해』(2005.12), 『위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 해설서』(2006.5)에서는 식별성 없는 개인의 위치정보에 대한 언급은 보이지 않는다.

물론 위치정보 보호 및 이용 시책 마련(동법 제3조), 위치정보 이용기반 조성 관련 조항(동법 제33조~제35조) 등 위치정보 이용 활성화 관련 조항의 경우에는 위치정보를 적용대상으로 하고 있는 만큼 이 부분에 대해서는 식별성 없는 개인의 위치정보 개념을 인정할 실익이 인정되는 것이 사실이다. 그러나 동법 상 위치정보 보호 관련 조항과 이용 활성화 관련 조항의 비율, 개인위치정보를 대상으로 하지 않는 위치정보사업이 사물위치정보를 대상으로 하는 위치정보사업으로 인식되고 있는 상황에서 사업자 혼란 등을 감안할 때 식별성 없는 개인의 위치정보 개념을 보호대상으로 할 경우 득보다 실이 많다고 할 것이다.

이상의 내용을 종합해 볼 때 개인정보와 개인위치정보의 관계를 고려하여 위치정보의 개념 체계를 사물위치정보, 개인위치정보, 식별성 없는 개인의 위치정보로 구분하는 것은 타당하지만 동법 상 보호대상 위치정보의 유형은 사물위치정보와 개인위치정보로 하고 식별성 없는 개인의 위치정보는 그 대상에서 제외되는 것으로 볼 필요가 있다.

2. 융합 환경에서 보호대상 위치정보의 유형 재검토

가. 필요성

앞의 위치정보 관련 법체계에서 살펴본 것처럼 법체계의 통일성 확보를 위해 일부 조정이 이루어지기는 하지만 기본적으로 위치정보법을 유지하는 경우 그 다음 과제는 동법의 내용을 융합 환경에 맞게 정비하는 것이라고 할 수 있다.

이를 위해서는 동법의 보호대상 위치정보의 유형이 적절한지에 대한 검토가 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 즉, 융합이 진전될수록 빅데이터 등 지능정보 기술을 통한 정보의 활용 및 그로 인한 사회·경제적 가치가 주목받게 되는 것과 비례하여 이에 따른 사생활 침해 위험성 또한 증가하고 있으며, 이에 따라 위치정보의 활용은 확대하면서도 그 보호는 유지하는 것이 관건이 되고 있는 상황에서 현재와 같이 개인(위치)정보와 비식별 개인(위치)정보라는 구분으로 보호대상 해당 여부를 판단하는 경우 이에 효율적으로 대응할 수 있는지에 대한 검토가 필요하다. 특히, 동법은 개인위치정보 외에 사물위치정보까지 보호대상으로 하고 있어

다른 개인정보 보호 관련 법률보다 보호범위를 넓게 인정하고 있으며, 개인위치정보는 일반 개인정보에 비하여 높은 산업적·공익적 활용 가능성과 사생활 침해가능성을 가진다는 점에서 위에서 언급한 정보의 활용에 따른 장점과 단점이 극대화되어 나타날 수 있는 만큼 그 필요성이 더욱 크다고 할 수 있다.

나. 융합 환경에서 보호대상 위치정보의 유형 재검토

보호대상 위치정보의 유형을 재검토하는 것은 결국 입법적 차원에서 위치정보와 관련된 헌법적 가치의 조화 방안을 모색하는 것과 관련된다 볼 수 있으므로 이하에서는 앞의 제 권리 간 조화 방안에서 제시한 바에 따라 위치정보의 유형별로 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권, 표현의 자유, 영업의 자유 등을 비교衡量하여 보호대상 범위를 검토할 필요가 있다.

이에 따라 우선, 위치정보법 상 보호대상 위치정보의 유형 및 개념을 전제로 하여 위치정보의 유형을 분류할 필요가 있다. 구체적으로, 위치정보는 개인위치정보와 사물위치정보로 구분할 수 있으며, 개인위치정보는 식별성의 정도에 따라 특정 개인을 식별하는 위치정보(유형 1), 결합의 용이성이 인정되어 특정 개인을 식별 가능한 개인의 위치정보(유형 2), 개인위치정보를 가명 처리한 정보와 같이 추가 정보를 통해서만 특정 개인을 식별 가능한 개인의 위치정보(유형 3), 넷째, 특정 개인을 식별 불가능한 위치정보(유형 4)로 구분할 수 있다.³⁴¹⁾

한편, 개인위치정보에서의 식별성은 사물위치정보에서는 결합 용이성에 해당한다고 볼 수 있으므로, 사물위치정보는 결합의 용이성이 인정되어 특정 개인을 식별 가능한 사물의 위치정보(유형 5), 결합의 용이성이 인정되지 않아 특정 개인을 식별 불가능한 사물의 위치정보(유형 6)로 구분할 수 있다. 이 경우 유형 5의 위치정보는 특정 개인을 식별가능한 위치정보라는 점에서 유형 2의 위치정보와 동일성이 인정되며, 오히려 위치정보 수집 방식을 고려할 때 대다수가 유형 5에 해당할 것이다. 즉, 동법 상 위치정보는 전기통신설비 및 전기통신회선설비를 이용하여 수집된 정보로서 개인의 경우에도 휴대하거나 부착되어 있는 전기통신기기 또

341) 개인위치정보의 세부 구분은 개인정보의 경우 민감정보와 일반 개인정보로 구분하고 일반 개인정보는 다시 식별성에 따라 개인식별정보와 개인식별가능정보로 구분하고 있는 점을 참고로 하였다(황성기, 앞의 글(각주 191), 32면; 권건보, 앞의 글(각주 147), 210-212면 참고).

는 그 기능을 이용하여 수집하는 경우에만 위치정보에 해당하는 만큼³⁴²⁾ 여기서 개인의 위치는 정확하게는 해당 기기(사물)의 위치로서 결합의 용이성이 인정되는 경우일 것이기 때문이다. 따라서 유형 2의 위치정보와 유형 5의 위치정보는 구분 실익이 없다. 한편, 유형 6의 위치정보의 경우에도 특정 개인을 식별 불가능한 위치정보라는 점과 위치정보 수집 방식을 고려할 때 유형 4의 위치정보와 동일성이 인정된다는 점에서는 구분 실익이 없다고 할 수 있지만³⁴³⁾ 유형 6의 위치정보는 동법 상 사물위치정보로서 보호대상에 포함되고 있다는 점에서 유형 4의 위치정보와 차이점이 있는 만큼 구분하여 검토할 필요가 있다.

이상의 내용을 종합할 때 검토대상 위치정보의 유형은 특정 개인을 식별하는 위치정보(유형 1), 특정 개인을 식별 가능한 위치정보(유형 2), 추가 정보를 통해서만 특정 개인을 식별 가능한 위치정보(유형 3), 특정 개인을 식별 불가능한 위치정보(유형 4), 사물위치정보(유형 5)로 구분할 수 있다.

다음으로, 위의 유형 구분에 따라 관련 기본권을 비교 형량할 필요가 있다.³⁴⁴⁾ 개인위치정보와 관련해서는 첫째, 유형 1의 위치정보는 이를 통해 바로 특정 개인이 식별된다는 점에서 이를 활용했을 때 개인의 인격권, 사생활의 비밀 및 자유에 미치는 영향이 위에서 열거한 위치정보 유형 중 가장 큰 정보라 할 수 있다. 따라서 이 경우에는 그 보호가 표현의 자유 또는 영업의 자유보다 우선한다고 볼 필요가 있다.³⁴⁵⁾ 둘째, 유형 2의 위치정보는 다른 정보와의 결합을 통해서만 특정 개인을 식별 가능한 만큼 유형 1의 위치정보에 비하면 개인의 인격권, 사생활의 비밀 및 자유에 미치는 영향이 적다고 할 수 있다. 그러나 유형 1의 위치정보와 동일하게 특정 개인의 위치정보에 해당하고,³⁴⁶⁾ 위치정보는 일반 개인정보와 비교하여 사생

342) 오병철, 앞의 글(각주 288), 7면.

343) 이 점에서 오병철, 앞의 글(각주 288), 14면에 따르면 개인위치정보와 사물위치정보의 구분은 해당 사물이 개인과 얼마나 밀접하게 연관되어 있는지에 따라 구분된다고 한다.

344) 이와 관련해서는 앞의 제 권리 간 조화방안에서 살펴본 것처럼 대법원 판결에서 제시한 이익형량 기준, 즉 침해이익의 성질 및 중대성, 비교이익의 성질 및 중대성, 위치정보 처리 절차·방법 등의 상당성 등이 고려할 수 있으며, 구체적 사안에서 비교 형량이 문제되는 것이 아니라는 점에서 상당성 기준은 별로 문제되지 않을 것으로 판단되며, 결국 보호대상 위치정보의 성질 및 내용을 감안할 때 위치정보의 보호와 관련된 기본권이 중요한 의미를 가지는지 아니면 위치정보의 이용과 관련된 기본권이 보다 중요한 의미를 가지는지에 따라 판단하여야 할 것이다.

345) 황성기, 앞의 글(각주 191), 32면 참고. 다만, 인용 내용은 민감정보에 대하여 설명하고 있는 내용으로서 유형 1의 위치정보는 인격권, 사생활의 비밀과 자유에 미치는 영향이 사실상 민감정보와 유사함을 고려하여 해당 내용을 유형 1의 위치정보에도 적용하였다.

활의 비밀과 자유에 미치는 영향이 크다는 점을 고려할 때 일반적인 개인식별가능정보와 차이가 있으며, 여전히 그 보호가 표현의 자유 또는 영업의 자유보다 우선하는 것으로 볼 필요가 있다. 셋째, 유형 3의 위치정보는 특정 개인을 식별 가능하다는 점에서는 동법 상 유형 2의 위치정보와 동일하게 개인위치정보로 취급될 수 있으나, 식별 가능한 경우가 추가 정보의 사용의 경우로 한정되는 만큼 유형 2의 위치정보 보다 개인의 인격권, 사생활의 비밀 및 자유에 미치는 영향이 적다. 따라서 개인을 식별하지 않는 조건 하에서 자유로운 활용을 허용하는 등 표현의 자유 또는 영업의 자유의 측면 또한 고려할 필요가 있다. 넷째, 유형 4와 유형 5의 위치정보는 특정 개인을 식별 불가능한 정보로서 개인정보자기결정권의 보호대상이 되지 않는 만큼 표현의 자유 또는 영업의 자유가 우선한다고 볼 수 있다. 한편, 이 유형의 위치정보의 경우 개인의 사생활과의 관련 정도에 따라 사생활의 비밀의 보호 대상이 될 수 있으며,³⁴⁷⁾ 특히 빅데이터, 사물인터넷 기술 등의 발전에 따라 개인을 식별할 수 없는 정보라도 관련된 대량의 정보를 결합 및 분석하여 특정 개인과의 연관성이 높아지고 있는 점을 고려하면 이 또한 보호 필요성이 있는 것으로 볼 여지가 있다.

마지막으로, 위의 유형별 관련 기본권 간 비교 형량 결과를 고려하여 규율 수준 또는 보호범위 포함 여부를 검토할 필요가 있다. 위의 유형별 비교 형량 결과에 따르면 위치정보의 규율 수준은 원칙적으로 유형 1 > 유형 2 > 유형 3 > 유형 4 및 유형 5의 순서로 점차 낮아진다고 보아야 하나, 동법은 유형 1 = 유형 2 ≥ 유형 3 > 유형 5 > 유형 4(보호대상에서 제외)로 규율 수준을 달리하고 있는 만큼 이에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다. 유형 2의 위치정보의 경우 유형 1의 위치정보 보다 완화된 규율을 적용하여야 한다는 견해도 있으나³⁴⁸⁾, 위에서 언급한

346) 오병철 외, 앞의 책(각주 288), 211면에서는 유형 1의 위치정보와 유형 2의 위치정보를 구분하지 않고 개인과 직접·밀접한 개인위치정보로 구분하고 위치정보 중에서 가장 보호가치가 높다고 밝히고 있다.

347) 개인정보의 범위가 프라이버시에 비하여 더 넓은 것으로 보는 견해(박경신, 앞의 글(각주 144), 139-140면 참고)에 따르면 이 경우 사생활의 비밀과 자유의 보호대상 또한 되지 않는다고 볼 것이나, 프라이버시는 사적인 물리적 공간의 보호나 사적인 사항에 대한 자유로운 결정과 관련된 것으로서 개인정보의 보호와 직접적으로 관련되는 것이 아닌 만큼 어느 한쪽이 다른 한쪽을 완전히 포함하는 관계라 할 수는 없으며, 다만 양자는 상호 중첩되는 영역이 존재하는 경우가 많은 것은 인정된다(권건보, 앞의 글(각주 147), 206면).

348) 황성기, 앞의 글(각주 191), 32면, 권건보, 앞의 글(각주 147), 212-213면에서는 개인식별정보와 개인식별가능정보를 동일하게 취급하는 것은 불합리하다는 취지의 지적을 하고 있다. 또한,

것처럼 동법 상 대부분의 개인위치정보는 유형 2에 해당할 것이라는 점에서 보호의 실익이 크고, 유형 2의 위치정보 또한 특정 개인의 위치정보로서 일반 개인식별가능정보 보다는 강한 보호의 필요성이 인정된다는 점을 고려하면 유형 1과 동일한 규율 수준을 적용할 필요가 있다.³⁴⁹⁾ 또한, 유형 3의 위치정보는 식별 가능성이 있다는 점에서는 보호의 필요성이 인정되지만 그 가능성이 제한되어 있는 만큼 유형 1 및 유형 2의 위치정보 보다 완화된 규율을 적용할 필요성이 인정됨에도 실제로는 이들 유형의 위치정보와 동일한 규율을 적용받을 수 있다는 점에서 개선이 필요하다고 할 수 있다. 마지막으로, 유형 4 및 유형 5의 위치정보의 경우 가장 낮은 수준의 규율이 적용되어야 한다는 점에서는 의문의 여지가 없으나 그 구체적인 규율 내용과 관련해서는 앞에서 언급한 보호 필요성의 검토 결과에 따라 보호대상 위치정보에는 포함하되 가장 낮은 수준의 동의인 사후 동의(opt-out)³⁵⁰⁾를 적용 또는 보호조치 등의 사후규제 위주로 규율하는 것을 검토하거나 아예 보호대상 위치정보에서 제외하는 방안을 검토할 필요가 있다.

<표 4-1> 위치정보 유형별 보호의 필요성 등 검토

유형	위치정보 성질 및 내용 (식별성 정도)	보호 필요성 (비교 형량 결과)	규율 수준
1	개인 식별 위치정보	높음	현행 개인위치정보와 동일한 수준 적용
2	개인 식별 가능 위치정보	유형 1과 같음	유형 1과 같음
3	추가 정보의 사용을 통해 개인 식별 가능 위치정보	표현의 자유 또는 영업의 자유 또한 고려 필요	유형 1 또는 2보다 낮은 수준 적용 (단, 위치정보법에 따르면 개인 위치정보로 규율 가능성 있음)

황성기 교수는 이러한 정보에 대한 보호와 표현의 자유 혹은 영업의 자유가 충돌하는 경우에는 원칙적으로 표현의 자유 혹은 영업의 자유가 우선되어야 한다고 밝히고 있으며, 권건보 교수는 이러한 정보의 처리에 대해서는 예외적 허용 사유의 확대, 일정 수준의 기술적·관리적 조치 이행 시 면책의 허용, 열람·정정·삭제청구권 적용 배제 등 규제의 정도를 완화할 필요가 있다고 밝히고 있다.

349) 이 경우 개인식별가능 위치정보가 개인위치정보가 되기 위한 판단 주체, 판단기준 등에 대한 구체적 지침 마련의 필요성은 인정된다고 볼 수 있다(김현경, “개인정보의 개념에 대한 논의와 법적 과제”, 미국헌법연구 제25권 제2호, 2014.8, 155면 참고).

350) 한국법제연구원, 한국법제연구원, 『위치정보 이용활성화 및 보호 강화를 위한 규제 합리화 방안 연구』, 방송통신융합 정책연구, 방송통신위원회, 2016.12, 69-70면.

4	비식별 위치정보	매우 낮거나 없음 (단, 사생활의 비밀과 자유 보호 대상에 해당 가능)	가장 낮은 수준 적용 (사후동의, 사후 규제 적용 또는 보호범위 제외 검토 가능)
5	사물위치정보	유형 4와 같음	유형 4와 같음 (단, 현행 위치정보법 상 보호대상으로 보호조치 등 적용)

이상에서 살펴본 것처럼 결합의 용이성은 개인위치정보 및 사물위치정보 모두에 적용되는 기준으로, 특히 동법 상 대부분의 개인위치정보는 유형 4에 해당할 것이라는 점³⁵¹⁾에서 사물위치정보의 경우에 검토의 실익이 크다고 할 수 있다. 이 외에도, 유형 3의 위치정보의 경우 그 보호 필요성과 동법에 따른 규율 수준이 일치하지 않는 문제의 해결을 위하여 현행 위치정보 개념 체계의 재검토가 필요한지에 대하여 고민할 필요가 있다. 특히, 유형 3의 위치정보의 경우 최근 빅데이터 환경에서 비식별 위치정보의 활용과 관련한 대안으로서 부각되고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 또한, 유형 4 및 유형 5의 위치정보의 경우 그 활용이 가장 널리 허용되어야 하는 점과 한편으로는 대량의 정보 수집 및 분석 기술, 사물인터넷 기술 등으로 개인과의 연관성이 높아지고 있는 점을 고려하여 현행 규율 수준이 적절한지에 대한 검토가 필요하며, 특히 유형 5의 위치정보와 관련하여 현재와 같이 계속해서 보호대상으로 포함할 필요가 있는지에 대한 검토가 요구되고 있다. 결국 융합 환경에서 보호대상 위치정보 유형의 재검토는 위에서 언급한 문제점의 해결을 통하여 가능하다고 볼 수 있으며, 이하에서는 위에 대하여 사물위치정보와 관련된 문제와 개인위치정보와 관련된 문제로 구분하여 검토하기로 한다.

351) 오병철, 앞의 글(각주 288), 14면은 위치정보법 상 위치정보 정의 규정에 따르면 위치정보는 전기통신설비 등과 연결되는 기기장치를 통해서 전송하여 수집할 것이므로 엄격하게는 개인 위치정보라는 것도 사물위치정보일 수밖에 없다고 한다.

B. 사물위치정보 규율 관련 법적 문제

1. 사물위치정보와 개인위치정보의 구분

가. 사물위치정보의 개념

앞에서 살펴본 것처럼 위치정보법 상 위치정보는 사물위치정보와 개인위치정보로 구분되고 동법은 위치정보를 이동성 있는 물건 또는 개인이 특정한 시간에 존재하거나 존재하였던 장소에 관한 정보로 정의하고 있으므로(동법 제2조제1호), 사물위치정보란 바로 이동성이 있는 물건의 위치정보를 의미한다. 이와 관련해서는 앞의 위치정보의 개념에서 자세히 설명하였으므로 여기서는 자세한 설명을 생략하기로 한다.

또한, 위치정보법 상 개인위치정보에는 특정 개인의 위치정보 외에 위치정보만으로 특정 개인의 위치를 알 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 특정 개인의 위치를 알 수 있는 것 또한 포함되므로(동법 제2조제2호), 이동성이 있는 물건이 위치정보로서 다른 정보와 용이하게 결합하여 특정 개인의 위치를 알 수 있는 경우, 즉 결합의 용이성이 인정되는 경우에는 사물위치정보가 아닌 개인위치정보에 해당한다.

나. 개인위치정보와의 구분 문제

(1) 문제의 소재

위의 내용을 종합해 볼 때 사물위치정보와 개인위치정보는 결합의 용이성이 인정되는지 여부에 따라 구분된다고 할 수 있다.³⁵²⁾ 그러나 결합의 용이성은 이른바 불확정 개념이므로 실제 사례에 이를 적용할 경우 양자의 구분이 명확하지 않는 문제가 발생하고 있다.

352) 이와 관련하여 해당 물건 소지자의 이동과 어느 정도로 긴밀하게 결합되어 있는지에 따라 구분된다는 견해도 있으나(방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 21면; 오병철, 앞의 글(각주 288), 14면 참고) 이는 당연히 결합 용이성에 포섭되는 개념으로 볼 수 있다.

따라서 이하에서는 개인위치정보와 사물위치정보의 구분이 문제된 사례 분석 및 결합의 용이성과 관련된 학설, 판례 및 해외 입법례³⁵³⁾ 등을 검토함으로써 양자의 구분 기준의 명확성을 제고하기 위한 방안을 검토하도록 한다.

(2) 개인위치정보와의 구분이 문제된 사례 분석

(가) 애플 아이폰 주변의 통신기지국, Wi-Fi 접속장치 등 위치정보

애플은 아이폰 사용자가 위치기반서비스 애플리케이션을 구동하면 해당 기기로부터 하여금 인접한 통신기지국 또는 Wi-Fi 접속장치의 식별정보를 통신기지국 등에 연결된 인터넷을 통하여 애플의 위치정보시스템 서버에 전송하게 하고, 애플은 위치정보시스템 상 축적된 해당 기기 주변에 있는 복수의 통신기지국 등의 위·경도 및 고도 등에 대한 추정 위치값을 해당 기기로 전송하며, 해당 기기는 전송받은 추정 위치값들을 이용하여 삼각측량 방식으로 기기의 현재 위치를 계산하고 기기 내 데이터베이스(consolidated.db)에 암호화되지 않은 상태로 상당 기간 저장한다.³⁵⁴⁾ 한편, 애플이 2010. 6. 21. 출시한 iOS 4.0이 적용된 아이폰에서 버그가 발생하여 사용자가 위치기반서비스 애플리케이션을 동작시킬 경우 위치서비스 기능을 “켄”으로 전환하지 않더라도 해당 기기가 애플의 위치정보시스템에 실시간으로 접속하여 현재 위치정보를 계산한 뒤 기기 내 데이터베이스(consolidated.db)에 저장하였는데,³⁵⁵⁾ 이것이 아이폰 사용자의 동의 없이 개인위치정보를 수집한 것에 해당하는지가 문제되었다.

이에 대하여 방송통신위원회는 2011. 8. 3. 제45차 전체회의에서 아이폰 사용자가 설정 등을 통해 위치서비스를 끄으로써 동의철회를 했음에도 불구하고 아이폰 인근의 기지국 및 WiFi AP의 위치를 기기 내에 지속적으로 업데이트 한 것은 이동성 있는 물건의 소유자(사용자)의 동의 없는 위치정보 수집을 금지하고 있는 위치

353) 결합의 용이성 기준은 개인정보와 비개인정보를 구분하는 기준이기도 하다는 점에서 이 글에서는 개인정보와 관련하여 논의되고 있는 결합의 용이성과 관련된 학설, 판례, 해외 입법례 등을 검토하기로 한다.

354) 부산고등법원 2015. 11. 5. 선고 (창원)2014나21277, (창원)2014나21284(병합), (창원)2014나21291(병합), (창원)2014나21307(병합), (창원)2014나21314(병합) 판결

355) 부산고등법원 2015. 11. 5. 선고 (창원)2014나21277, (창원)2014나21284(병합), (창원)2014나21291(병합), (창원)2014나21307(병합), (창원)2014나21314(병합) 판결

정보법 제15조제1항을 위반한 것에 해당하므로 과태료 300만원을 부과한다고 결정하였다.³⁵⁶⁾

한편, 아이폰 이용자 2만 8000명은 애플 본사 및 애플코리아를 상대로 동의 없이 위치정보를 수집한 행위에 대하여 손해배상을 청구하는 소송을 제기하였는바, 1심 법원인 창원지방법원은 애플이 동의 없이 개인위치정보를 수집하는 것을 금지하는 위치정보법 제18조제1항 위반에 해당하는지에 대하여 기기 중 일부에서 버그가 발생해 사용자가 위치서비스 기능을 껐음에도 불구하고 위치정보가 애플 서버에 전송된 점을 볼 때 애플사가 이용자의 동의 없이 위치정보를 수집한 것은 인정되나 기기에서 애플 서버로 전송되는 정보에는 기지국 등을 특정할 수 있는 식별정보만 포함돼 있고 특정 기기나 이용자를 식별할 수 있는 정보가 포함되어 있지 않아 전송된 정보를 위치정보법의 개인위치정보로 볼 수 없다는 이유로³⁵⁷⁾ 위치정보법 제18조제1항이 아닌 동법 제15조제1항 위반만 인정하였다. 그러나 2심 법원인 부산지방법원 및 대법원은 아이폰과 애플의 위치정보시스템 사이에 송수신되는 정보에는 이용자를 특정할 수 있는 정보가 포함되지 않았더라도 애플로부터 전송받은 추정 위치값이 기기 내에 데이터베이스로 저장된다면 이는 특정 사용자가 존재했던 장소에 대한 위치정보만을 모아둔 셈이어서 결국 개인위치정보의 수집에 해당하므로³⁵⁸⁾ 사안에서 기기 내 버그는 개인위치정보 수집에 대한 동의가 철회되었음에도 이용자의 개인위치정보를 수집한 것으로 볼 수 있다는 이유로 위치정보법 제18조제1항 위반을 인정하였다.³⁵⁹⁾³⁶⁰⁾

이상의 내용을 종합해 볼 때 아이폰 주변의 통신기지국 등 식별정보가 개인위치정보에 해당하는지에 대하여 방송통신위원회와 1심 법원 및 2심 법원과 대법원은 서로 다른 판단을 내렸음을 알 수 있다. 다만, 이와 같이 다른 판단을 내린 이유

356) “방통위, 애플 및 구글의 위치정보보호 법규 위반행위에 대해 시정요구 및 과태료 부과”, 「방송통신위원회 보도자료」, 2011년 8월 3일자.

357) 창원지방법원 2014. 6. 26. 선고 2011가합7291 판결(“아이폰 이용자 개인위치정보 유출 집단 소송서 패소”, 「법률신문」, 2014년 6월 26일자 참고(<https://www.lawtimes.co.kr/Case-Curation/view?serial=85554>))

358) 동 판결은 이용자 기기 내 데이터베이스를 애플의 위치정보시스템에 속하는 것으로 보고 해당 데이터베이스 내 위치정보 저장을 위치정보 수집으로 판단하였으나, 이러한 상황은 위치정보법 제정 당시 예상하지 못한 것인 만큼 동법 제2조제8호에 따른 위치정보시스템의 범위에 위치정보 수집 장치를 명시적으로 포함할 필요가 있다는 지적이 있다(오병철 외, 앞의 책(각주 288), 168면).

359) 부산고등법원 2015. 11. 5. 선고 (창원)2014나21277, (창원)2014나21284(병합), (창원)2014나21291(병합), (창원)2014나21307(병합), (창원)2014나21314(병합) 판결

360) 대법원 2018. 5. 30. 선고 2015다251539, 251546, 251553, 251560, 251577 판결

에 대해서는 법원이 사물위치정보와 개인위치정보의 구분과 관련한 구체적인 기준에 대해서는 언급하고 있지 않은 관계로 명확하지 않다. 즉, 1심 법원은 해당 정보만으로는 그 사용자가 누구인지 알 수 없으므로 사물위치정보에 해당한다고만 판시하고 있으며, 2심 법원 및 대법원은 특정 사용자가 존재했던 장소에 대한 위치정보이므로 개인정보에 해당한다고 판시하고 있다.

(나) 스마트폰 GPS 정보 및 접속 IP

포털 B는 모바일 광고플랫폼인 ad@min을 통해 특정 어플리케이션이 실행되는 경우 어플리케이션이 설치된 해당 스마트폰의 접속시간, GPS 정보 및 IP를 스마트폰 사용자의 동의 없이 수집하여 보관하였는데,³⁶¹⁾ 이 때 GPS 정보 및 IP 주소가 개인위치정보에 해당하는지가 문제되었다.

이에 대하여 경찰은 스마트폰의 GPS 정보나 IP 주소 그 자체로는 특정 개인의 위치정보를 알 수는 없으나 다른 정보와 용이하게 결합하여 특정 개인의 위치를 알 수 있으므로 개인위치정보로 판단하였으나 검찰은 앱 실행 시 수집되는 GPS 값과 함께 수집되는 IP 주소와 포털 접속 시 수집되는 IP 주소를 상호결합하기 위해서는 같은 시각에 당해 IP 주소를 특정인만 사용해야 하고 해당 앱을 실행하는 이용자가 동시에 포털에도 로그인 한 상태여야 한다는 것이 전제되어야 하는데 그러한 전제가 언제나 충족되기 어려울 뿐만 아니라 별개의 사업자가 가지고 있는 정보나 수사기관이 수사를 통해 알아낸 정보는 결합하기 용이하다고 보기 어려우므로 개인위치정보로 인정되기 어렵다는 이유로 불기소 처분을 하였다.³⁶²⁾

동 사례는 앞서 아이폰 관련 사례와 유사하게 동일한 사안에 대하여 기관 별로 다른 판단을 내린 사례에 해당한다고 할 수 있다. 한편, 동 사례에서 검찰은 결합의 용이성의 판단 기준을 제시한 것으로 볼 수 있는데 결합의 용이성이 기술적 가능성을 의미하는 것은 아니라는 점, 다른 사업자가 보유한 정보는 제외된다는 점이 이에 해당한다.

361) 구태언, 『개인정보 정의조항, 동의제도 및 형사처벌의 합리화에 관한 연구』, 고려대학교 정보보호대학원 석사학위 논문, 2014, 80면.

362) 구태언, 앞의 책(각주 361), 81면.

(다) 차량의 위치정보

ㄱ. 운전자의 동의 없이 차량의 위치정보를 수집한 사건

C는 00건물 지하 1층 주차장에서 피해자 D의 차가 타고 다니는 차량 뒷 트렁크 아래 부분에 위치추적기를 몰래 부착하여 휴대폰으로 실시간으로 위 차량의 위치를 총 6회에 걸쳐 전송받은 사안에서 법원은 동의 없이 개인위치정보를 수집한 경우에 해당한다고 판시하였다.³⁶³⁾ 즉, 동 법원은 차량(이동성 있는 물건)의 위치정보를 수집하였지만 그 수집 목적이 해당 차량을 운전하는 자(개인)의 위치를 추적할 위한 것이라는 점에서 개인위치정보에 해당한다고 판단하였다.

ㄴ. 차량 소유자가 차량 소지자의 동의 없이 해당 차량의 위치정보를 수집한 사건

피고인 E는 자기 소유의 자동차에 GPS 장치를 설치한 후 인터넷 중고차 판매 사이트를 통하여 에게 자동차를 매도하였으며, F가 자동차 등록을 마치기 전에 미리 설치한 GPS 장치를 통해 차량의 위치를 파악하고 해당 차량을 다시 가져왔다. 이 경우 E가 GPS 장치를 통해 차량의 위치정보를 수집한 것이 구 위치정보법 제15조제1항을 위반하여 동의 없이 이동성 있는 물건 또는 개인의 위치정보를 수집한 것에 해당하는지가 문제되었다.

이에 대하여 법원은 구 위치정보법 제15조제1항에 따라 “개인의 위치정보를 수집·이용 또는 제공하기 위해서는 당해 개인의 동의를 얻어야 하고, 이동성 있는 물건의 위치정보를 수집하려는 경우 물건을 소지한 개인이나 물건의 소유자의 동의를 얻어야 하는데, 위 조항에서 개인이나 소유자의 동의를 얻도록 규정한 취지는 이동성 있는 물건을 보유한 개인이 물건의 소유자인 경우와 소유자가 아닌 경우를 포괄적으로 포섭하기 위한 것”이라고 하면서, “개인이 제3자 소유의 이동성 있는 물건을 소지한 경우 물건의 소유자인 제3자가 동의하더라도 물건을 보유하고 있는 당해 개인의 동의를 얻지 아니하였다면 당해 개인 또는 이동성 있는 물건의 위치정보를 수집·이용 또는 제공하는 행위도 금지된다”고 하여³⁶⁴⁾ E에게 위

363) 부산지방법원 2013. 7. 25 선고 2013고단3164 판결

364) 서울북부지방법원 2016. 5. 19. 선고 2016고단1080 판결

치정보법 제15조제1항 위반을 인정하였다.

동 사례는 자동차의 위치정보를 물건의 위치정보에 해당하나 이동성 있는 물건의 위치정보를 수집하는 경우 해당 물건의 소유자 또는 소지자의 동의를 얻어야 하는데 E가 해당 차량의 소유자라 하더라도 그 소지자인 F의 동의를 얻지 않은 만큼 동의 없이 개인위치정보를 수집한 경우에 해당한다고 본 사례이다. 다만, 동 판결은 구 위치정보법 제15조제1항, 동항 위반에 대한 벌칙을 규정하고 있는 제40조제2호 및 제43조제2항제4호의 내용을 종합해서 볼 때 개인의 위치정보를 수집하는 경우에는 당해 개인의 동의를 받아야 하고, 이동성 있는 물건의 위치정보의 위치정보를 수집하는 경우에는 당해 물건의 소유자의 동의를 받아야 하는 것으로 해석하는 것이 합리적이라는 점에서 검토가 필요하다.

ㄷ. 개인택시 운전자들의 동의 없이 콜 관제시스템에서 해당 차량의 위치정보를 수집한 사건

00시 법인택시와 개인택시 운전자들은 00시 택시브랜드사업 추진위원회를 결성하고 G사와 콜 관제시스템 공급계약을 체결하였으며, G사의 콜 관제시스템은 5초에서 1분 주기로 모든 회원 차량의 위치를 수집한 후 그 데이터를 KT IDC 센터에 있는 메인서버에 저장하고 고객이 전화하는 경우 이미 수집된 위치정보를 활용하여 일정 거리 내에 있는 택시의 내비게이션 화면에 문자를 전송하는 방식으로 구동되었다.³⁶⁵⁾ 한편, G사는 00택시 주식회사 전무인 H의 요청으로 00택시 사무실 컴퓨터로 콜 관제시스템 구동 현황을 모니터에서 나타나도록 하는 기능을 제공하였으며, H는 수시로 이를 통하여 자사 소속 운전자 및 개인택시 운전자들의 동향을 확인하였다.³⁶⁶⁾ 이 경우 G사 및 H가 이 기능을 통하여 개인택시 운전자들의 위치정보를 확인한 것이 동의 없는 개인위치정보 수집에 해당하는지가 문제되었다.

이에 대하여 대법원은 해당 콜 관제시스템에 회원의 차량번호를 입력하면 개별 회원의 위치도 추적할 수 있어 정보주체를 바로 식별할 수 있다는 점에서 G사 및 H에 대하여 구 위치정보법 제15조제1항에 따라 동의 없이 개인위치정보를 수집한 행위를 구성한다고 판시하였다.³⁶⁷⁾³⁶⁸⁾

365) 대법원 2016. 9. 28. 선고 2014다56652 판결

366) 대법원 2016. 9. 28. 선고 2014다56652 판결

ㄷ. 대여용 자동차에 부착된 GPS 단말기의 위치정보

자동차대여업체가 고객에게 위치확인장치(이하, GPS 단말기)가 부착된 자동차를 대여하였는데 고객이 반환하지 않은 경우 그 GPS 단말기로 대여한 자동차의 위치를 추적하려고 하는 경우 구 위치정보법 제15조제1항에 따른 개인의 위치정보 수집에 해당하여 해당 고객의 동의를 받아야 하는지가 문제되었다.³⁶⁹⁾

이에 대해서는 국토교통부와 방송통신위원회 간 의견 대립이 있어 국토교통부가 법제처에 법령해석을 요청하였으며 그 결과는 다음과 같다.

위치정보법 제2조제2호에 따른 개인위치정보에는 특정 개인의 위치정보뿐만 아니라 위치정보만으로는 특정 개인의 위치를 알 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 특정 개인의 위치를 알 수 있는 것이 포함되며, 사안의 경우 고객이 계약을 체결할 때 업체에게 제공한 인적 사항 등 개인정보와 자동차의 위치정보가 결합되면 고객의 위치정보가 쉽게 파악될 수 있는 것으로 볼 때 이는 특정한 개인의 위치정보로서 개인의 위치정보를 수집·이용·제공하는 것에 대해 규정한 구 위치정보법 제15조제1항이 적용된다고 하였다. 다만, 고객이 자동차를 점유·사용하지 않거나 점유·사용 여부를 확인할 방법이 없어 더 이상 고객의 개인정보와 대여용 자동차의 위치정보가 결합되었다고 볼 수 없는 경우에는 적용대상에서 제외된다.³⁷⁰⁾

동 사례는 위치정보를 수집하려는 목적이 자동차(사물)의 위치이지 운전자(개인)의 위치 확인이 아님에도 대여업체가 가지고 있는 정보와 결합할 때 해당 자동차와 운전하는 자를 알아볼 수 있으므로 원칙적으로 개인위치정보에 해당한 것으로 본 사례로서 위의 ㄱ 및 ㄴ 사례에서 위치정보를 수집하려는 목적이 운전자(개인)의 위치 확인이라는 이유로 개인위치정보에 해당한 것으로 본 것과 차이점이 있다.

367) 대법원 2016. 9. 28. 선고 2014다56652 판결

368) 다만, 원심 판결 및 동 판결의 경우 H가 개인택시 운전사들의 동의 없이 개인위치정보를 수집했다는 이유로 구 위치정보법 제15조제1항 위반에 따른 벌금 300만원의 약식명령이 확정된 사실을 그대로 받아들였기 때문에 개인위치정보 해당 여부에 대한 판단은 별도로 하지 않았다.

369) 법제처-15-0504, 국토교통부 - 대여용 자동차에 부착된 GPS 단말기로 위치를 추적하는 것이 개인의 위치정보 수집이용에 해당하는지(「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제15조제1항 등 관련)

370) 법제처-15-0504, 국토교통부 - 대여용 자동차에 부착된 GPS 단말기로 위치를 추적하는 것이 개인의 위치정보 수집이용에 해당하는지(「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제15조제1항 등 관련)

(라) 소결

위치정보 수집의 경우 물건에 위치정보 수집장치를 부착하거나 이에 내장된 위치정보 수집 기능을 이용하는 방식이 대부분이라는 점에서 해당 위치정보가 사물위치정보에 해당하는지 개인위치정보에 해당하는지 불명확한 경우가 많다. 그럼에도 위의 사례에서도 확인할 수 있듯이 법원은 대상 정보가 사물위치정보 또는 개인위치정보에 해당한다는 것만 밝히고 있을 뿐 결합의 용이성의 판단기준에 대해서는 밝히고 있지 않는 경우가 대부분이었다. 또한, 동일 사안에 대하여 기관 별로 다른 판단을 한 사례도 발생하였다.

위치정보법은 사물위치정보에 해당하는지 또는 개인위치정보에 해당하는지에 따라 각각 다른 수준의 규제를 적용하고 있으므로 양자의 구분 기준이 명확하지 않은 경우 수범자들은 법 위반에 대한 민사적·형사적 책임을 피하기 위하여 의심스러운 경우 가능한 개인위치정보로 판단할 수밖에 없다. 특히, 위치정보는 일반 개인정보와는 달리 개인위치정보 해당 여부 판단 시 기술적 측면에 대한 고려가 요구되고 ICT 분야 기술 발전에 따른 영향 또한 많이 받는 점을 감안하면 판단 주체별로 다른 결론이 도출될 가능성이 크다는 점에서 더욱 그러하다.

따라서 사물위치정보와 개인위치정보의 구분 기준, 즉 결합의 용이성의 판단과 관련한 구체적인 기준을 마련하여 양자의 구분에 있어서 그 일관성 및 명확성을 확보할 필요가 있다.

(3) 결합의 용이성 판단기준

(가) 학설

우선, 결합의 용이성을 판단하는 경우 누구를 기준으로 하여야 하는지에 대해서는 개인정보처리자를 기준으로 하여야 한다는 것이 다수설이라고 할 수 있다. 그 이유로는 개인정보처리자 외에 수사기관, 일반 공중을 기준으로 판단하게 되면 일종의 사후적 고찰의 성격을 가지는 것으로서 개인정보의 범위를 매우 확대할 우려가 있다는 점,³⁷¹⁾ 우리나라 개인정보 법제는 다른 나라와 비교해서 형사처벌 규

정 위주로 되어 있는 만큼 죄형법정주의 원칙 상 엄격한 해석이 요구된다는 점³⁷²⁾, 개인정보처리자 외 다른 사람이 보유한 빅데이터 시대에 모든 개인정보처리자가 보유한 정보를 모두 포함해서 결합 용이성을 판단한다면 모든 정보가 개인정보에 포함될 수 있다는 모순에 빠지게 된다는 점 등을 들고 있다.³⁷³⁾ 이에 반하여 특정 개인정보처리자가 아니라 동종 업계에 종사하는 일반적 보통인을 기준으로 하여야 한다는 견해가 존재한다.³⁷⁴⁾ 동 견해는 특정 개인정보처리자를 대상으로 하는 경우 개개인마다 입수 가능성이 달라질 수 있고 그에 따라 어떤 사람에게는 개인정보인 것이 어떤 사람에게는 개인정보가 아니게 된다면 법적 혼란을 야기할 수 있는 점 등을 이유로 한다.³⁷⁵⁾

다음으로, 어느 정도 용이하여야 하는지에 대해서는 일반적으로 해당 정보를 취득·보유할 가능성의 정도의 문제로 보고 있다. 구체적으로, 동일한 개인정보처리자가 추가 입수 가능한 범위 내의 정보인지 여부,³⁷⁶⁾ 보유할 가능성이 상당히 높은 정보인지 여부,³⁷⁷⁾ 통상적 업무과정에서 입수 가능한 정보인지 여부³⁷⁸⁾ 등으로 보는 견해가 있다. 이 외에도 “용이하게 결합”을 합리적으로라는 의미로 보아 과학적으로 정보주체의 식별이 가능하다고 하더라도 식별을 위해 불합리할 정도의 시간, 노력, 비용이 투입되어야 하는지 여부³⁷⁹⁾ 등으로 보는 견해가 있다.

(나) 『개인정보 보호 관련 법령 통합 해설서』

2016. 5. 18. 제5차 규제개혁장관회의에서 관계부처 합동으로 발표한 『ICT 융합 신산업 규제혁신 방안』에서는 개인정보 개념 명확화를 위해 관련부처와 합동으로

371) 전응준, 앞의 글(각주 322), 219면.

372) 이인호, 앞의 글(각주 144), 80-82면.

373) 정상조, 앞의 글(각주 210), 31면.

374) 권건보, 앞의 글(각주 147), 216면.

375) 권건보, 앞의 글(각주 147), 216면.

376) 정상조, 앞의 글(각주 210), 31면. 여기서 추가 입수가 가능한 정보란 서비스모델에 비추어 사업수행 과정에서 향후 추가로 정보 입수가 예정된 경우, 제휴관계나 접근권한을 가지고 다른 개인정보처리자로부터 추가로 정보를 입수할 수 있는 경우 등 합리적이고 당사자들이 예측가능한 범위 내의 정보 등이 해당한다고 한다.

377) 전응준, 앞의 글(각주 322), 218면.

378) 이인호, 앞의 글(각주 144), 82면.

379) 김진환, “개인정보 보호법의 해석 원칙을 위한 제언과 시론”, 법학평론 제3호, 서울대학교 법학평론 편집위원회, 2012, 24-25면.

개인정보 개념을 구체화하는 개인정보 통합 법 해설서를 마련하도록 하였다.³⁸⁰⁾ 이에 따라 2016. 6. 30 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부 6개 부처 합동으로 『개인정보 보호 관련 법령 통합 해설서』가 마련되었다.³⁸¹⁾

동 해설서는 결합의 용이성 판단기준과 관련한 다수설의 내용을 대체적으로 반영하고 있으며, 구체적 내용은 다음과 같다.

우선, 결합의 용이성을 판단하는 경우 누구를 기준으로 하여야 하는지에 대해서는 해당 정보를 처리하는 자 또는 제공 등에 따라 향후 처리가 예정되어 있는 자를 기준으로 판단하여야 한다고 하고 있다.³⁸²⁾

다음으로 어느 정도 용이하여야 하는지에 대해서는 입수가능성과 결합가능성을 기준으로 제시하고 있다. 구체적으로, 입수가능성이란 결합이 필요한 다른 정보에 합법적으로 접근·입수할 수 있어야 한다는 것을 의미하고, 결합 가능성이란 현재의 기술 수준을 고려하여 결합이 사실상 불가능하거나 결합하는데 비합리적인 수준의 비용이나 노력이 수반되지 않아야 함을 의미한다고 한다.³⁸³⁾

(다) 결합의 용이성 관련 하급심 판결

ㄱ. 서울중앙지방법원 2011. 2. 23. 선고 2010고단 5343 판결

소프트웨어 개발회사 A는 스마트 폰에서 증권시세를 검색하는 한편 사용자가 자신의 관심종목을 등록하여 해당 종목의 시세를 보다 쉽게 파악할 수 있게 하는 증권통이라고 하는 앱을 개발하였으며, 이 증권통 앱은 사용자의 스마트 폰으로부터 IMEI(국제모바일 단말기 인증번호)와 USIM 일련번호의 조합 정보를 읽어 오

380) 국무조정실, 『신산업투자위원회 개선과제(120건)』, 2017.2 중 안건 ㉔ 개인정보 개념 명확화
381) 정확하게는 같은 날 발표된 『개인정보 비식별 조치 가이드라인』의 부록으로 수록되어 있다.

382) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 『개인정보 비식별 조치 가이드라인』, 2016.6.30., 55면. 한편, 동 해설서는 식별 가능성과 관련하여 판단 주체를 당해 정보를 처리하는 자로 명시하고 있을 뿐 결합 용이성과 관련하여 판단 주체를 별도로 명시하고 있지 않다. 다만, 결합 용이성을 판단하는 것은 결국 식별 가능성이 있는지를 판단하기 위한 것이므로 식별 가능성과 결합 용이성의 판단 주체는 동일하다고 보아야 할 것이며, 이에 따라 이 글에서는 식별 가능성의 판단 주체와 관련된 내용을 기재하였다.

383) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 55면.

거나 휴대폰 종류 내지는 운영체제에 따라 USIM 일련번호를 가져오지 못하는 경우에는 IMEI와 사용자 개인 휴대전화번호의 조합 정보를 읽어 와 A가 운영하는 서버에 저장한 다음 사용자가 다시 접속하는 경우 위 서버에 저장된 사용자의 개인 정보와 비교하여 사용자의 동일성을 식별하고 별도 로그인 없이 바로 사용자가 등록해 놓은 관심종목을 보여주도록 설계되었다.³⁸⁴⁾ 이와 같이 A가 사용자의 스마트폰으로부터 IMEI와 USIM 일련번호, IMEI와 개인용 휴대전화번호를 수집한 것이 사용자의 동의 없이 개인정보를 수집한 것에 해당하는지가 문제되었다.

이에 대하여 법원은 “당해 정보와 결합 가능한 다른 정보가 모두 동일인에게 보유하고 있는 것을 전제로 하지는 않는다”고 하면서, “쉽게 결합하여 알아 볼 수 있다는 것은 쉽게 다른 정보를 구한다는 의미이기 보다는 구하기 쉬운지 어려운지와는 상관없이 해당 정보와 다른 정보가 특별한 어려움 없이 쉽게 결합하여 특정 개인을 알아볼 수 있게 되는 것을 말한다”고 하였다.³⁸⁵⁾ 또한, “오늘날 정보화의 진전에 따라 종전에 쉽게 결합할 수 없었던 정보들이 쉽게 결합되어 개인을 식별할 수 있는 자료로 작용되기에 이르렀고 따라서 기계적인 정보라 하더라도 특정 개인에게 부여되었음이 객관적으로 명백하고 이러한 정보를 통하여 개인이 식별될 가능성이 크다면 이를 개인정보로 봄이 상당하다”고 하였다.³⁸⁶⁾ 이에 따라 “IMEI나 USIM 일련번호는 모두 특정 개인의 소유로 귀속되기 전까지는 기기나 특정 카드에 부여된 고유번호로서 그 자체로는 당해 개인을 알아 볼 수 있는 정보라 보기는 어렵다 하더라도 위 각 번호정보를 가지는 휴대폰이 어느 개인의 소유로 귀속되는 순간부터 위 각 번호는 기기나 특정카드에 부여된 고유번호라는 의미 이외에 특정 개인 누가 소유하는 휴대폰의 기기번호 및 USIM카드의 일련번호라는 의미를 함께 지니게 된다 할 것이고, 이 각 IMEI나 USIM 일련번호는 휴대폰 가입신청서 등 가입자정보에 나타난 다른 정보와 어려움 없이 쉽게 결합됨으로서 개인을 특정할 수 있게 되는 이상 이들을 개인정보라 봄이 상당하다”고 판시하였다.³⁸⁷⁾

동 판결은 결합의 용이성의 판단기준을 구체적으로 판시한 최초의 판결로서 의

384) 서울중앙지방법원 2011. 2. 23. 선고 2010고단 5343 판결

385) 서울중앙지방법원 2011. 2. 23. 선고 2010고단 5343 판결

386) 서울중앙지방법원 2011. 2. 23. 선고 2010고단 5343 판결

387) 서울중앙지방법원 2011. 2. 23. 선고 2010고단 5343 판결

미가 있다고 할 것이지만 당사자, 즉 정보처리자의 사정에 국한되지 않고 과학적·기술적으로 결합이 가능한 사정이 인정되면 결합의 용이성을 인정할 수 있다고 함으로써 개인정보 또는 개인위치정보의 범위를 지나치게 확대하였다는 이유로 많은 비판을 받았다. 구체적으로, 동 판례에 의할 경우 오늘날의 기술 수준에 비추어볼 때 거의 모든 사물위치정보가 인적 정보와 용이하게 결합하여 식별성 있는 개인위치정보에 해당할 수 있다는 비판,³⁸⁸⁾ 앱 운영자가 법적으로나 사실적으로나 접근이 거의 불가능한 다른 사업자(이동통신사)의 고객관리 DB에 이들 기기 번호와 신원확인정보가 결합되어 관리되고 있다는 점을 주된 논거로 삼는 것은 타당하지 못하다는 비판,³⁸⁹⁾ 당사자의 당시 관점이 아닌 제3자의 사후적 관점에서 결합 용이성 여부를 따진다면 엄밀한 기준 없이 사회적 비난 여론에 따라 형사적 책임이 높아질 수도 있다는 비판,³⁹⁰⁾ 개인정보에 대한 식별 가능성의 기준을 전지자적 관점에서 바라본 것으로 합리적인 균형을 잃은 해석론에 해당한다는 비판³⁹¹⁾ 등이 이에 해당한다.

ㄴ. 서울중앙지방법원 2016. 12. 15. 선고 2016고합538, 558(병합) 판결

PC방 소유자는 일정 기간 동안 CCTV 영상녹화물 및 PC 사용정보를 국가정보원 수사관 C에게 임의제출 하였으며,³⁹²⁾ 해당 정보로써 수사관 C가 취득한 PC 사용정보의 내용은 컴퓨터 사용시간, USB 연결시간, ▲▲▲▲.net 사이트 접속 및 메일발신내역 확인, 피고인 E가 사용한 이메일 아이디, 메일의 제목' 등 이었다.³⁹³⁾ 이 경우 PC 사용정보가 개인정보에 해당하여 D가 이를 제출한 것이 개인정보 유출로서 「개인정보 보호법」 위반에 해당하는지가 문제되었다.

이에 대하여 법원은 “다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있다는 것은 개인정보처리자 또는 임의의 다른 사람 등이 이미 보유하고 있거나 쉽게 얻을 수 있는 다른 정보를 바탕으로 해당 정보와 다른 정보를 특별한 어려움 없이 결합하여 특

388) 정상조, 앞의 글(각주 210), 32면.

389) 이인호, 앞의 글(각주 144), 82-83면.

390) 전응준, 앞의 글(각주 322), 219면.

391) 김진환, 앞의 글(각주 379), 28면.

392) 「형사소송법」 제218조(영장에 의하지 아니한 압수) 검사, 사법경찰관은 피의자 기타인의 유류한 물건이나 소유자, 소지자 또는 보관자가 임의로 제출한 물건을 영장없이 압수할 수 있다.

393) 서울중앙지방법원 2016. 12. 15. 선고 2016고합538, 558(병합) 판결

정 개인을 알아볼 수 있게 되는 것을 말하는 것으로서, 다른 정보의 취득 및 해당 정보와의 결합을 통한 특정 개인의 식별이 모두 쉽게 이루어져야 하는 것을 의미한다”고 하면서, “다른 정보와 쉽게 결합하여 특정 개인을 알아볼 수 있는 정보인지를 판단하기 위해서는 개인정보처리자 또는 임의의 다른 사람 등이 합리적으로 사용할 가능성이 있는 모든 수단을 고려하여야 하고, 만약 특정 개인을 알아보기 위하여 불합리할 정도의 시간, 노력, 비용 등이 투입되어야 한다면 해당 정보는 다른 정보와 쉽게 결합하여 특정 개인을 알아볼 수 있는 개인정보에 해당한다고 볼 수 없다”고 하였다.³⁹⁴⁾ 이에 따르면 피고인이 사용한 아이디는 ‘(영문 ID 2 생략)’일 뿐 그 자체에서 피고인의 신원을 추정할 만한 어떠한 기재도 없고 이는 중국 사이트 www.▲▲▲▲.net에 관한 것으로 피고인의 명의로 가입된 것도 아니므로 이러한 정보로는 취득한 다른 정보와의 결합을 통하여도 피고인을 쉽게 알아볼 수는 없다고 할 것이므로 이 사건 PC 사용정보는 피고인의 개인정보에 해당하지 않는다고 판시하였다.³⁹⁵⁾

동 판결은 결합의 용이성 판단을 위해 이하에서 살펴볼 유럽 연합 「일반 개인정보 보호 규칙」 상의 식별가능성 판단 기준을 사용하였으며, 앞의 증권통 앱 관련 판결(서울중앙지방법원 2011. 2. 23. 선고 2010고단 5343 판결)보다는 결합의 용이성을 인정되는 범위를 제한하고 있다는 점에 특징이 있다. 즉, 증권통 앱 판결에서는 결합의 용이성을 다른 정보를 쉽게 구한다는 의미가 아닌 것으로 판시한 반면 동 판결에서는 다른 정보의 취득 또한 쉽게 이루어질 것을 의미하는 것으로 판시하고 있다. 따라서 동 판결의 기준에 의할 경우 증권통 앱 사전에서 앱 개발자 A는 휴대폰 가입신청서 등 가입자정보에 사실상 접근이 불가하고 IMEI 및 USIM 일련번호와 관련된 정보는 각 통신사별로 그 접근에 엄격한 통제를 가하고 있다는 사정을 고려하면 이들 정보는 개인정보처리자 또는 임의의 제3자가 합리적으로 사용할 가능성이 있는 모든 수단에 해당한다고 보기 어려우므로 IMEI 및 USIM 일련번호에 대하여 개인정보에 해당하지 않는다고 판단할 가능성이 있다.

394) 서울중앙지방법원 2016. 12. 15. 선고 2016고합538, 558(병합) 판결

395) 서울중앙지방법원 2016. 12. 15. 선고 2016고합538, 558(병합) 판결

(라) 결합의 용이성 판단 관련 비교법적 검토

ㄱ. 유럽 연합

(ㄱ) 「일반 개인정보 보호 규칙」

유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」은 개인정보를 판단하는데 있어서 결합의 용이성이 아닌 결합이 합리적으로 기대되는지를 기준으로 하고 있다.³⁹⁶⁾ 즉, 동 규칙은 개인정보를 식별되거나 식별가능한 자연인에 관한 정보로 규정하면서(동 규칙 제4조제1항), 어떤 개인이 식별 가능한지 판단하기 위해서는 개인정보처리자(controller) 또는 그 밖의 자(any other person)가 개인을 직접 또는 간접적으로 식별하기 위해 사용할 것으로 합리적으로 예상되는 모든 수단(all the means likely reasonably to be used)을 고려하여야 하며, 이를 판단하기 위해서는 처리 당시 가용한 기술과 기술적 발전을 고려하여 식별에 소요되는 비용과 시간 등 모든 객관적인 요소를 고려하도록 하고 있다(동 규칙 전문 (26)).³⁹⁷⁾

유럽 연합 제29조 작업반은 이를 보다 구체적으로 설명하고 있다. 즉, 동 작업반에 따르면 단지 개인을 식별해 낼 가설적 가능성(hypothetical possibility)만 있거나 그 가능성이 없거나 무시할 수 있다면 해당 개인은 식별 가능한 것으로 볼 수 없으며, 식별에 소요되는 비용, 목적, 처리 방식, 정보처리자가 기대하는 이익, 해당 개인의 이해관계, 비밀유지 의무 위반과 같은 조직적 역기능(organisational dysfunctions)의 위험, 기술적 결함(technical failures) 등 모든 관련 요소를 고려하여야 한다고 하고 있다.³⁹⁸⁾ 또한, 이 경우 처리 당시의 최신의 기술 및 해당 정보

396) 문재완, “개인정보의 개념에 관한 연구”, 공법연구 제42집 제3호, 한국공법학회, 2014, 74면. 다만, 이 글에 따르면 우리나라의 결합의 용이성에 대한 판단 역시 결합에 관한 그 사회의 합리적 기대를 기초로 한다는 점에서 유럽 연합의 기준과 차이가 나지 않는다고 한다.

397) 「개인정보의 처리와 관련한 개인의 보호를 위한 현대화 협약」(Modernised Convention for the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data)에서도 동 규칙과 유사하게 개인정보를 식별되거나 식별 가능한 개인에 관한 정보로 정의하면서(동 협약 제2조 a), 동 협약 설명서에 따르면 식별 가능성과 관련하여 불합리한 시간, 노력 또는 자원이 요구되는 경우 식별 가능한 것으로 간주되지 않으며(예: 식별 과정이 과도하게 복잡하거나 길거나 많은 비용이 소요되는 경우). 불합리한 시간 등이 소요되는지 여부는 처리의 목적, 식별의 이익, 정보처리자의 유형, 기술 및 기타 발전 상황 등을 고려하여 사안별로 평가되어야 한다고 밝히고 있다(Council of Europe, *Explanatory Report to the Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data*, 2018.10, p.3-4)

가 이후 처리되는 기간 동안의 발전 가능성을 고려하여야 한다고 한다.³⁹⁹⁾ 또한, 동 작업반은 이들 기준의 적용과 관련한 구체적 사례를 제시하고 있는데 이 중 대표적인 것을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 약학 정보와 관련하여 병원이나 의사가 의료 조사(medical research)의 목적으로 제약회사에 환자의 의료기록을 환자의 성명(환자의 성명은 의사만이 보유) 대신 무작위 일련번호만을 부착하여 전송하는 경우 해당 정보에 환자의 식별이 가능한 어떤 추가적인 정보도 포함되어 있지 않고 환자의 식별을 방지하기 위한 법적, 기술적, 조치가 취해진 상태라면 제약회사는 식별하기 위해 사용할 것으로 합리적으로 예상되는 수단이 없는 것으로 볼 수 있다고 하였다.⁴⁰⁰⁾ 또한, 유동 IP 주소와 관련하여 ① 인터넷 접속 제공자 또는 LAN(Local area networks) 관리자, 인터넷 서비스 제공자가 이용 날짜, 시간, 기간 및 이용자에게 할당된 유동 IP 주소 등을 서버에 저장하는 경우 식별을 위해 합리적으로 예상되는 수단을 보유하는 것으로 볼 수 있으며, ② 특히, 저작권자가 저작권을 위반하는 컴퓨터 이용자를 적발하기 위한 경우와 같이 IP 주소의 처리가 컴퓨터 이용자의 식별을 목적으로 수행되는 경우 개인정보처리자는 법원을 통하여 식별을 위해 합리적으로 예상되는 수단을 보유하게 될 것으로 보았다.⁴⁰¹⁾ 또한, ③ 인터넷 카페에서 고객 식별이 요구되지 않는 컴퓨터에 할당된 IP 주소의 경우 해당 컴퓨터의 이용으로 수집된 정보에 대해서는 합리적인 수단으로 인정하지 않았다.⁴⁰²⁾ 다만, 동 작업반은 인터넷 서비스 제공자는 문제되는 IP 주소가 식별을 허용하는지 허용하지 않는지 알 수 없을 가능성이 매우 높고, 그들이 정당하게 등록되거나 식별가능한 이용자의 IP 주소와 관련된 정보를 취급하는 것과 같은 방식으로 해당 IP와 관련된 정보를 처리한다는 점을 고려하여 인터넷 서비스 제공자가 해당 정보가 식별 불가능한 이용자의 정보라는 점을 확신할 수 없는 경우 모든 IP 주소는 개인정보로 취급할 것을 제안하고 있다.⁴⁰³⁾

동 규칙에 따른 판단 기준에 대해서는 개인정보처리자 외에 모든 사람의 입장에

398) Article 29 Data Protection Working Party, *Opinion 4/2007 on the concept of personal data*, 2007,6, p.15.

399) Article 29 Data Protection Working Party, 앞의 책(각주 398), p.15.

400) Article 29 Data Protection Working Party, 앞의 책(각주 398), p.16.

401) Article 29 Data Protection Working Party, 앞의 책(각주 398), pp.16-17.

402) Article 29 Data Protection Working Party, 앞의 책(각주 398), p.17.

403) Article 29 Data Protection Working Party, 앞의 책(각주 398), p.17.

서 보았을 때 식별가능한지 여부를 판단하도록 하는 것은 개인정보 범위가 지나치게 확대될 가능성이 있으며 이는 우리나라와 같이 형사처벌 규정 위주의 법제에서는 그 대상 범위를 조절할 필요성이 있다는 등의 이유로 비판적인 견해가 존재한다.⁴⁰⁴⁾ 반면에 동 규칙은 식별가능성의 판단 주체를 개인정보처리자 및 그 외의 모든 자로 확대하면서도 이에 사용할 것으로 합리적으로 예상되는 모든 수단을 고려하도록 한 것은 개인정보처리자의 관점을 고려한 것으로⁴⁰⁵⁾ 식별가능성의 범위가 무한정 확대되는 것을 경계한 것에 해당한다는 반론도 존재한다.⁴⁰⁶⁾ 이에 따르면 유럽 연합에서 개인정보는 식별 주체가 누구인지에 따라 달라질 수 있는 상대적 개념으로서 유럽연합기본권청(European Union Agency for Fundamental Rights)은 그 판단 주체를 정보를 이용 및 관리할 것으로 예상 가능한 이용자를 의미한다고 밝히고 있고,⁴⁰⁷⁾ 제29조 작업반 또한 약학 정보 사례를 통해 이 점을 분명히 하고 있다고 한다.⁴⁰⁸⁾

(ㄴ) 식별 가능성 관련 판례

유럽사법재판소(The Court of Justice of the European Union)는 동 규칙 상의 식별 가능성과 관련하여 Patrick Breyer v Bundesrepublik Deutschland 판결⁴⁰⁹⁾을 통하여 판시한 바 있으며, 그 구체적 내용은 다음과 같다.

Breyer는 연방 기관이 운영하는 웹사이트에 접속하였는데, 이 웹사이트가 사이버 공격의 예방 등을 위하여 접속을 시도한 웹페이지 또는 파일 이름, 검색어로 입력한 용어, 접속 시간, 전송된 정보의 양, 접속 성공 여부 표시 및 접속을 시도한 컴퓨터의 (유동) IP 주소를 로그파일로 저장하였으며, 해당 웹사이트 접속이 종료된

404) 전응준, 앞의 글(각주 322), 217면; 김현경, 앞의 글(각주 349), 142면.

405) 양기진, “개인정보의 범위에 관한 연구 - GDPR의 비식별조치와 약학정보원 사건의 검토 -”, 선진상사법률연구 통권 제84호, 법무부, 2018.10, 64면.

406) 전승재, 권현영, “개인정보, 가명정보, 익명정보에 관한 4개국 법제 비교분석”, 정보법학 제22권 제3호, 2018, 188-189면.

407) European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, 앞의 책(각주 224), p.90.

408) 전승재, 권현영, 앞의 글(각주 406), 189-190면; 이대희, “개인정보 개념의 해석 및 범위에 관한 연구”, 고려법학 제79호, 고려대학교 법학연구원, 2015, 197-198면. 한편, 김현경, 앞의 글(각주 349), 142면에서는 오히려 이 점으로 인하여 개인정보 해당 여부 결정에는 결국 일정한 평가가 개입될 수 밖에 없으며 결국 상당한 불확실성을 내포할 수밖에 없게 되는 문제가 발생함을 지적하고 있다.

409) Case C-582/14

이후에도 이를 저장하고 있다는 사실을 알게 되었다.⁴¹⁰⁾ 이에 Breyer는 법원에 웹사이트를 운영하는 국가에 대하여 IP 주소의 저장을 금지할 것을 요구하는 소송을 제기하였다.⁴¹¹⁾ 한편, 위의 웹사이트 운영자는 저장된 Breyer의 컴퓨터의 IP 주소로는 Breyer를 직접적으로 식별할 수 없으며, 인터넷 서비스 제공자로부터 Breyer 식별과 관련된 추가적인 정보를 전달받은 경우에만 식별할 수 있었으므로⁴¹²⁾ 소송에서는 웹사이트 운영자가 저장한 IP 주소를 개인정보로 볼 수 있는지가 문제되었다.⁴¹³⁾

이에 대하여 독일 연방대법원(Bundesgerichtshof)은 유동 IP 주소를 개인정보로 보는 것은 결국 Breyer가 식별가능한지 여부에 달려있으며, 이를 위하여 객관적 기준⁴¹⁴⁾ 아니면 상대적 기준⁴¹⁵⁾을 사용하여야 하는지에 대하여 학문적 불일치가 존재한다는 점을 언급하였다.⁴¹⁶⁾ 이에 동 법원은 관련 절차를 중지하고 사안의 온라인 미디어 서비스 제공자가 저장한 웹사이트 이용자의 IP 주소는 해당 이용자를 식별하기 위한 추가적인 정보를 제3자가 가지고 있는 경우에도 그 서비스 제공자에 대하여 개인정보에 해당하는 것으로 해석되어야 하는지에 대하여 유럽사법재판소에 선결적 판결(preliminary ruling)⁴¹⁷⁾을 요청하였다.⁴¹⁸⁾

410) Case C-582/14 para 13-14.

411) Case C-582/14 para 17.

412) Case C-582/14 para 23.

413) 독일 「텔레미디어법」(Telemediengesetz) 제12조제1항은 “서비스 제공자는 이 법 또는 다른 법률 규정에서 명시적으로 허용하거나 이용자의 동의를 받은 경우에만 개인정보를 수집·이용할 수 있다” 규정하고 있으며, 동법 제15조제1항은 “서비스 제공자는 텔레미디어의 이용을 원활하게 하거나 과금을 위하여 필요한 범위에서만 이용자의 개인정보를 수집·이용할 수 있다”고 규정하고 있으므로, Breyer는 IP 주소가 개인정보에 해당하는 경우에만 그 수집의 중지를 청구할 수 있게 된다.

414) 객관적 기준(objective criterion)에 따르면 사안의 IP 주소는 인터넷 서비스 제공자가 보유하는 추가적 정보를 통해서만 Breyer의 식별을 할 수 있는 것과 같이 오직 제3자에 의하여 정보주체의 식별이 결정되는 경우에도 개인정보에 해당할 수 있다(Case C-582/14 para 25).

415) 상대적 기준(relative criterion)에 따르면 사안의 IP 주소는 인터넷 서비스 제공자와 관련해서는 해당 서비스 제공자의 경우 이용자를 정확하게 식별해내는 것이 가능하다는 이유로 개인정보에 해당하나, 웹사이트 운영자와 관련해서는 Breyer가 해당 웹사이트에 접속하는 동안 그의 신원과 같은 불합리한 노력 없이 그를 식별하는데 필요한 정보를 공개하지 않는 경우 개인정보에 해당하는 것으로 볼 수 없다(Case C-582/14 para 25).

416) Case C-582/14 para 25.

417) 「유럽 연합 기능에 관한 조약」(The Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 제267조 참고. 동 제도는 유럽 연합 차원에서의 입법의 통일적인 해석 및 적용을 목적으로 하며 회원국의 국내법원이 재판과정에서 관련 EU법을 해석·적용할 때에 불분명 하거나 의문이 있는 사항에 대하여 유럽사법재판소에 선결적 판결(preliminary ruling)을 제청하면, 유럽사법재판소가 그에 대한 회답을 하는 제도로서 유럽사법재판소의

동 재판소는 동 지침 제2조 (a)에 따른 개인정보는 정보주체의 식별을 가능하게 하는 모든 정보를 한 사람이 가지고 있을 것을 요구하지는 않는 만큼 웹사이트 이용자 식별에 필요한 추가적인 정보를 웹사이트 운영자가 아니라 인터넷 서비스 제공자가 보유하는 경우에도 해당 운영자가 등록한 IP 주소가 개인정보에 해당하는 것을 배제하지 않으며,⁴¹⁹⁾ 이 경우 IP 주소가 인터넷 서비스 제공자가 보유한 추가적 정보와 결합할 가능성이 이용자를 식별하기 위해 합리적으로 사용될 것으로 예상되는 수단에 해당하는지를 판단하여야 한다고 하였다.⁴²⁰⁾ 사안의 경우 독일 국내법 상 인터넷 서비스 제공자가 사안의 웹사이트 운영자에게 추가적인 정보를 직접적으로 전송하는 것이 금지되어 있지만 해당 운영자는 사이버 공격 발생 시 관계 기관과 접촉을 통하여 해당 인터넷 서비스 제공자로부터 해당 정보를 얻거나 형사 소송을 제기하기 위해 필요한 조치를 취할 수 있는 법적 채널이 존재하므로 다른 사람, 즉 관계 기관 및 인터넷 서비스 제공자의 도움을 받아 이용자를 식별하기 위해 합리적으로 사용될 수 있는 수단을 가지는 것으로 보았다.⁴²¹⁾ 이와 같은 내용을 종합하여 동 재판소는 지침 제2조 (a)는 웹사이트 운영자가 공중이 그 웹사이트에 접속할 때 저장한 IP 주소는 해당 운영자와 관련하여 개인정보에 해당하는 것으로 해석되어야 한다고 판시하였다.⁴²²⁾

동 재판소 판결은 식별을 위해 사용할 것으로 합리적으로 예상되는 수단은 반드시 한 사람에게만 있을 필요가 없다고 하면서 사안의 웹사이트 운영자는 IP 주소를 통해 그 이용자를 식별할 수 없었음에도 불구하고 그 IP 주소를 개인정보로 최종 판단한 점에서는 독일 연방대법원이 언급한 객관적 기준과 상대적 기준 중 객관적 기준을 채택한 것으로 볼 여지가 있다. 그러나 구체적으로 합리적인 수단 인지를 판단하는데 있어서 웹사이트 운영자의 사정, 즉 연방기관으로서 관계기관을 통해 식별에 필요한 추가적인 정보를 취득할 가능성을 고려하였으므로⁴²³⁾ 동

관할권 중에서 ‘왕관의 보석’(jewel in the Crown)과 같은 존재라고도 표현된다(함인선, “EU 사법재판소의 개인정보관련 판례에 대한 고찰”, 공법연구 제42집 제2호, 한국공법학회, 2013.12, 302면, Paul Craig, Grainne de Burca, 『EU LAW Text, Cases, and Materials』, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2011, p.442).

418) Case C-582/14 para 30.

419) Case C-582/14 para 43-44.

420) Case C-582/14 para 44.

421) Case C-582/14 para 45, 47-48.

422) Case C-582/14 para 49.

423) 이 점에서 앞의 제29조 작업반에서 유동 IP와 관련하여 제시한 사례 중 ②와 유사성이 인정

판결은 개인정보처리자에 따라 개인정보 해당 여부가 달라질 수 있다는 것을 의미하고 있다고 해석될 수 있다.⁴²⁴⁾ 이와 같은 점에서 볼 때 동 판결은 상대적 기준에 해당할 여지도 존재하며 결과적으로 객관적 기준과 상대적 기준을 모두 고려하고 있는 것으로 볼 수 있다. 한편, 동 판결은 정보의 수집이 법적으로 금지되는 경우에도 식별을 위한 합리적 수단에 해당될 수 있다고 인정하고 있으나 개인정보처리자에게 법률에서 금지하는 수단까지 고려할 것을 예상하는 것은 합리적인 범위로 보기 어려운 만큼 이는 사안의 웹사이트가 연방기관에 의하여 운영되고 있다는 사정을 고려한 예외적인 경우로 보는 것이 바람직하다.

ㄴ. 미국

미국의 경우 일반적으로 개인정보를 개인적으로 식별 가능한 정보(personally identifiable information, PII)로 설명하고 있으며,⁴²⁵⁾ 개인정보 개념과 관련한 통일된 기준이 없고 법률마다 다양하게 제시되고 있다. 이는 대체로 ① PII를 개인을 식별하는 정보로 동어반복식으로 정의하는 방식(Tautological Approach), ② PII를 비공개 정보(non-public information)로 정의하고 PII에 해당하지 않는 것에 초점을 맞춰서 정의하는 방식(Non-Public Approach), ③ PII에 해당하는 특정 정보의 유형을 열거하는 방식(Specific-Types Approach)의 세 가지 방식으로 구분되고 있다.⁴²⁶⁾

또한, 미국 법률에서의 식별 가능성의 범위는 대체로 개인을 식별하는 정보에 제한되고 있는 것으로 여겨지고 있으며, 그 예로 「Gramm-Leach-Bliley 법」(The Gramm-Leach-Bliley Act of 1999)은 보호대상 비공개 정보를 개인적으로 식별 가능한 금융정보로 정의하고⁴²⁷⁾ 동법의 시행과 관련된 세부 사항을 정한 연방거래위

된다고 볼 수 있다.

424) 동일한 취지로 전승재, 권헌영, 앞의 글(각주 406), 189면에서는 사안은 조사·수사권한을 가진 국가의 관점에서 IP 주소를 그 이용자와 대응시킬 수 있다고 판단한 것으로 만약 정보처리자가 국가가 아니라 일반 기업이었다면 달리 판단되었을 여지도 있으며, 따라서 동 재판소 판결의 결론을 유동 IP 주소가 일반적으로 개인정보에 해당하는 것으로 이해하는 것은 부당하다고 지적하고 있다.

425) Paul M. Schwartz Daniel J. Solove, 앞의 글(각주 132), p.880.

426) Paul M. Schwartz, Daniel J. Solove, THE PII problem: Privacy and a new concept of personally identifiable information, 86 N.Y.U. L. Rev. 1814, 2011, pp.1829-1836).

427) 15 U.S.C.A. § 6809 (4) (A)

원회 규칙에서는 식별가능한 금융정보에 성명 및 사회보장번호, 운전면허번호 및 신용 또는 직불카드 번호와 같은 정보를 포함하고 있는 것을 들고 있다.⁴²⁸⁾⁴²⁹⁾ 다만, 「건강보험책임법」(Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996, HIPAA)은 개인을 식별할 수 있는 의료정보(Individually identifiable health information)의 개념을 정의하면서 앞에서 살펴본 유럽 연합의 경우와 유사하게 합리적 식별가능성 기준을 규정하고 있다. 즉, 동법은 개인을 식별할 수 있는 의료정보를 헬스케어 제공자, 건강 보험, 의료정보 교환소(Health care clearinghouse) 등이 생성하거나 취득한 정보로서 개인의 과거, 현재 또는 미래의 육체적 정신적 건강 상태, 헬스케어의 제공 또는 헬스케어 비용 지불과 관련되고 개인을 식별하거나 그 정보가 개인을 식별하는데 사용될 수 있다고 믿을 만한 합리적 근거가 있는 정보로 정의하고 있다.⁴³⁰⁾ 이에 대해서는 동법이 식별 가능성의 판단 기준으로 그 정보가 개인의 식별에 사용 가능하다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있을 것을 제시하고 있으며, 이는 곧 개인정보처리자가 합리적으로 접근할 수 있는 다른 정보와 결합해서 그 정보가 개인 식별에 사용될 수 있는지를 의미하는 것으로 이해되고 있다.⁴³¹⁾

한편, 연방거래위원회는 2012년 발표한 『급변하는 시대에서의 소비자 프라이버시 보호』(Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change)(이하, 소비자 프라이버시 권고)는 보호대상인 소비자 정보의 개념을 특정 소비자, 컴퓨터, 기타 기기에 합리적으로 연결가능한(reasonably linkable) 정보로 정의함으로써 이른바 합리적 연결가능성 기준을 제시하였다.⁴³²⁾ 이는 재식별 기술 및 능력의 변화로 전통적인 PII와 non-PII의 구분이 지속적으로 그 의미를 상실해가고 있는 상황에서 이와 같은 구분으로는 소비자의 프라이버시를 보장할 수 없다는 것을 반영한 것으로서 동 권고에서의 소비자 정보는 PII에 한정되지 않는다.⁴³³⁾

이상에서 살펴본 것처럼 미국의 개인정보 개념은 우리나라, 유럽 연합 그리고 앞

428) 16 C.F.R. § 313.3(n)(1), (o) 참고.

429) Paul M. Schwartz, Daniel J. Solove, 앞의 글(각주 132), 891면.

430) 42 U.S.C.A. § 1320d (6)

431) 이인호, 앞의 글(각주 144), 70, 80면.

432) Federal Trade Commission, 앞의 책(각주 264), p18.

433) Federal Trade Commission, *Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change, PROPOSED FRAMEWORK FOR BUSINESSES AND POLICY MAKER*, 2010.12, p.43.

으로 살펴볼 일본의 경우와 달리 통일된 기준이 없고 그 범위 또한 일부 예외가 있기는 하지만 대체로 정보주체가 식별 가능한 경우까지는 포함하고 있지 않고 있는 점을 고려할 때 결합의 용이성의 판단과 관련한 비교법적 시사점을 얻기 위해서라면 검토의 실익이 적은 것이 사실이다. 또한, 연방거래위원회가 제시한 합리적 연결가능성 기준의 경우도 미국의 경우 대체로 개인정보 개념을 제한적으로 인정해왔던 것을 고려하면 그 필요성이 인정된다고 볼 수도 있으나 우리나라의 경우 결합의 용이성 또는 식별가능성 개념을 통해 비교적 넓은 범위의 개인정보 개념을 인정하고 있으므로 이 기준을 도입하는 경우 자칫 개인정보의 범위가 지나치게 확대될 위험이 있는 만큼 신중할 필요가 있다고 할 것이다.⁴³⁴⁾

ㄷ. 일본

일본의 「개인정보의 보호에 관한 법률」은 개인정보의 개념요소로 “다른 정보와 용이하게 조합할 수 있고 그것에 의해 특정 개인을 식별할 수 있게 되는 것을 포함한다”고 하여(동법 제2조제1호), 이른바 용이조합성(容易照合性)을 규정하고 있다. 동법은 결합을 의미하는 조합(組合)이 아닌 조회를 의미하는 조합(照合)을 사용하고 있음에도 불구하고⁴³⁵⁾ 용이조합성은 우리나라 개인정보 개념에서의 결합 용이성과 유사한 것으로 이해되고 있다.⁴³⁶⁾ 여기에서 다른 정보와 용이하게 조합할 수 있는 것이란 일반적으로 사업자의 실태에 입각하여 통상의 업무에서 일반적인 방법으로 다른 정보를 용이하게 조합하는 것이 가능한 상태를 의미하며, 다른 사업자에 조회를 요구하는 경우 등 조합이 곤란한 상태는 제외된다.⁴³⁷⁾ 한편, 용이

434) 동 권고에서 연방거래위원회는 소비자 정보의 범위가 지나치게 확대되는 것을 방지하고 대상 기업에게 명확한 지침을 제시하기 위해 기업이 ① 정보가 합리적으로 식별가능하지 않을 것, ② 기업이 그 정보를 재식별하지 않을 것으로 공개적으로 약속할 것, ③ 정보를 제공받는 기업에게 비식별화된 형태로의 보관을 요구할 것의 요건을 준수하는 한 적용대상에서 제외하고 있는데, 우리나라의 경우 동일한 고민에 대하여 어떤 경우 합리적으로 식별가능한지에 대한 기준 또는 지침의 제시를 시도하는 것보다 차이점이 인정된다고 볼 수 있다(Federal Trade Commission, 앞의 책(각주 264), p.21 참고, 이와 관련한 자세한 내용은 이하 C.개인위치정보의 규율 관련 법적 문제 - 비식별 위치정보의 규율을 중심으로 참고).

435) 일본 개인정보 정의에서의 “조합”(照合, collation)은 잘못 등이 있는지 대조하여 확인한다는 의미로서 여럿을 모아 한 덩어리로 판단하는 뜻의 조합(組合, combination)이 아니다(전승재, 권현영, 앞의 글(각주 406), 191면 참고).

436) 손형섭, 앞의 글(각주 265), 303면, 문재완, 앞의 글(각주 396), 69면.

437) 河崎健一郎, 高梨洋平, 高松志直, 永井利率, “ブロックチェーンと個人情報保護(上)”, NBL1142号,

조합성의 판단기준으로 제시된 통상의 업무에서 조합이 용이한지 여부는 앞에서 살펴본 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」 및 미국의 「건강보험책임법」에 따른 합리성 기준과 그 궤를 같이 하는 것으로 평가되고 있다.⁴³⁸⁾

(마) 소결 - 결합의 용이성 판단기준

이상에서 살펴본 것처럼 결합의 용이성의 판단기준과 관련해서는 학자들 간에 차이가 존재하고, 이와 관련한 법원의 판결은 모두 하급심 판결에 불과하여 이를 일반적인 판례에 해당하는 것으로 보기 어렵다. 게다가 이 두 건의 판결은 각각 다른 기준을 제시하고 있으며, 이 중 특히 증권통 앱 관련 판결의 경우에는 개인정보의 범위를 지나치게 확대했다는 취지의 비판이 제기되고 있다. 한편, 관계부처가 공동으로 제시한 기준에 대해서는 개개인의 사정에 따라 식별 가능성이 달라질 수 있다는 취지의 비판이 있으며,⁴³⁹⁾ 무엇보다도 이는 관계부처에서만 효력을 가지는 것으로서 결합의 용이성 판단을 위한 확립된 기준으로 보기 어렵다⁴⁴⁰⁾

이처럼 결합의 용이성의 판단과 관련하여 일관된 기준이 존재하고 있는 않은 상황인 만큼 이하에서는 앞에서 살펴본 해외 주요국의 사례를 참고하여 결합의 용이성의 판단 기준의 방향을 검토해 보기로 한다.

우선, 결합의 용이성의 판단은 개인정보처리자를 기준으로 판단할 필요가 있다. 다수설에서 지적한 것처럼 우리나라의 경우 유럽 연합 등 다른 국가와는 달리 개인정보 보호 관련 법률 위반에 대하여 형사벌 위주의 재제를 규정하고 있는 만큼 죄형법정주의 원칙 상 개인정보 개념 범위를 명확하게 할 필요성이 있다는 점을 고려하여야 한다. 한편, 서울중앙지방법원 2016. 12. 15. 선고 2016고합538, 558(병합) 판결에서는 정보처리자 또는 임의의 다른 사람을 기준으로 판단하도록 하고 있으나 최종적으로는 개인정보처리자의 관점을 고려한 듯한 결론을 도출하고 있다.⁴⁴¹⁾ 이는 앞에서 살펴본 유럽 연합의 판단 기준과 같은 구조로서 동 판결에 따

商事法務, 2019.3.15., p.42; 個人情報保護委員会, 個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン(通則編), 2019.1, p.6, 総務省, 앞의 책(각주 33), p.13 등 참고.

438) 이인호, 앞의 글(각주 144), 80면 참고.

439) 권건보, 앞의 글(각주 147), 216면.

440) 2016년 5월 관계부처에서 결합의 용이성과 판단기준을 제시한 이후 선고된 서울중앙지방법원 2016.12.15. 선고 2016고합538, 558(판결)에서는 결합의 용이성 판단기준으로 관계부처에서 제시된 기준과 다른 기준을 적용하였다.

르면 결합의 용이성은 그 주체가 누구인지에 따라 달라질 수 있는 상대적 개념으로 해석될 수 있으므로 결국 개인정보처리자를 기준으로 하는 것과 큰 차이가 없다고 볼 수 있다.

다음으로, 어느 정도로 용이하여야 하는지에 대해서는 합리적으로 사용할 수 있는 모든 수단을 고려했을 때 결합이 가능한지를 기준으로 판단할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 결합의 용이성 기준과 관련한 유럽 연합 및 일본의 경우 식별 가능성 또는 용이조합성 기준으로 합리성 기준을 채택하고 있으며, 개별법 체계를 취하고 있는 미국의 경우에도 이를 일반화하기는 어렵지만 합리성 기준을 채택한 법률이 존재한다. 또한, 우리나라 학설이 제시하고 있는 취득·보유 가능성 기준의 경우 비록 합리성이라는 용어를 사용하고 있지 않지만 이를 구체적으로 판단하는 경우 합리적으로 예측가능한 범위 내일 것, 통상적 업무과정일 것 등을 요구하고 있다는 점에서 합리성 기준과 다르지 않다고 할 것이다. 서울중앙지방법원 2016. 12. 15. 선고 2016고합538, 558(병합) 판결의 경우에도 “합리적으로 사용할 가능성이 있는 모든 수단을 고려하여야 하고”라고 하여 합리성 기준을 명시하고 있다.

마지막으로, 『개인정보 보호 관련 법령 통합 해설서』의 경우 합법적 접근·입수가능성을 규정하고 있는데, 이에 대해서는 결합의 용이성 판단을 위해 위에서 언급한 합리성 기준 외에 합법성 기준까지 적용하는 경우 그 인정 범위를 지나치게 제한하는 것이 아닌가라는 의문이 들 수 있다. 동 기준은 2011년 행정안전부에서 발간한 『개인정보 보호법령 및 지침·고시 해설』에는 명시되어 있지 않은 내용이고,⁴⁴²⁾ 특히 앞에서 살펴본 유럽사법재판소 판결의 경우 정보의 취득이 법률 상 금지되어 있는 경우에도 식별가능성을 인정하였다는 점에서 그러하다. 그러나 불법적으로 접근·입수할 수 있는 정보에 대하여 결합의 용이성을 인정하는 것은 개인정보처리자에게 민·형사 책임을 감수하도록 요구하는 것에 다름 아니라는 점에서 바람직하지 않으며,⁴⁴³⁾ 위의 유럽사법재판소 판결의 경우 개인정보처리자는 그 정보를 취득할 수 있는 (합)법적 채널이 존재했다는 점에서 동 판결을 법률 상 금

441) 동 판결에서 PC방 소유자는 국가정보원 수사관의 요청에 따라 PC 사용정보를 임의제출한 만큼 해당 수사관은 기존에 가지고 있었던 피고인 정보와 용이하게 결합하여 피고인을 특정할 수 있었을 것이므로 동 판결에서 판시한 내용 그대로 임의의 다른 사람(해당 수사관)까지도 고려하도록 하는 경우 PC 사용정보는 개인정보에 해당할 수 있었을 것이다.

442) 행정안전부, 『개인정보 보호법령 및 지침·고시 해설』, 2011, 9면. 이 책에서는 쉽게라는 표현을 합리적으로라는 의미라고만 설명하고 있다.

443) 권건보, 앞의 글(각주 147), 217면.

지되는 경우에도 식별가능성이 인정된 사례로 일반화하기 어렵다고 보아야 한다. 따라서 결합의 용이성 판단에 합법적 접근·입수가능성이 포함된다고 볼 필요가 있다.

한편, 현재 결합의 용이성의 판단기준을 법률에 명시하는 다수의 「개인정보 보호법」 개정안이 국회에 제출되어 있는바,⁴⁴⁴⁾ 관계부처에서 제시한 기준의 효력 상 한계를 극복하고, 수범자의 예측가능성을 제고하는 측면에서는 그 필요성이 인정되는 것이 사실이다. 그러나 유럽 연합 「일반 개인정보 보호 규칙」 전문 (26)에서도 언급하고 있듯이 결합 용이성의 판단은 처리 당시 가용한 기술과 기술적 발전을 고려하여야 하나 그 기준을 법률로 규정하는 경우 개정 절차에 걸리는 시간 등으로 이를 제때 고려하는 것이 곤란할 수 있는 만큼 신중할 필요가 있다고 할 것이다. 이 점은 유럽 연합의 경우에는 규칙 전문 및 제29조 작업반 의견서, 일본의 경우에는 가이드라인을 통하여 관련 내용을 서술하고 있는 것에서도 확인할 수 있다.

2. 사물위치정보의 보호 필요성

가. 문제의 소재

위치정보법 상 사물위치정보는 특정 개인을 식별 불가능한 이동성 있는 물건의 위치정보로서 앞에서 언급한 것처럼 위치정보의 유형 중 그 활용이 가장 널리 허용되는 정보에 해당한다. 그럼에도 불구하고 동법은 제정 당시 이러한 사물위치정보까지 보호대상에 포함하였으며, 개인위치정보와 사실상 동일한 수준의 규제를 규정하였다(예: 위치정보 수집·이용·제공 시 사전 동의, 위치정보사업 허가 및 위치기반서비스사업 신고, 위치정보 보호조치 등). 이에 따라 동법 상 사물위치정보에 대해서는 지속적으로 규제 완화 필요성이 제기되어 왔으며, 그 결과 사물위치기반서비스사업 신고제 폐지(2015년), 사물위치정보사업 허가제 완화 및 사물위치정보 수집·이

444) 구체적으로, 인재근 의원안(2018.11.15. 국회 제출), 이재정 의원안(2018.11.16. 국회 제출), 이진복 의원안(2018.9.20. 국회 제출), 추경호 의원안(2018.9.20. 국회 제출) 등이 이에 해당한다.

의안명	결합의 용이성 기준
인재근 의원안	· 입수가능성 등 개인 식별에 소요되는 시간, 비용, 기술 등 합리적 고려
이재정 의원안	· 개인정보처리자 또는 제3자를 기준으로 판단
이진복 의원안	· 개인 식별에 소요되는 시간, 비용, 현재 기술 및 기술발전 등 합리적 예상 수단 고려
추경호 의원안	· 개인정보처리자를 기준으로 판단

용·제공 시 사전 동의 폐지(이상 2018년) 등이 순차적으로 동법에 반영되었다.⁴⁴⁵⁾

한편, 사물위치정보에 대한 규제 완화 논의는 위와 같은 동법 상 개별 제도에 대한 완화에 그치지 않고 보호대상에서 제외하여야 한다는 것으로 확대되고 있으며⁴⁴⁶⁾ 이들 견해는 대체로 사물위치정보는 개인식별성이 없다거나⁴⁴⁷⁾ 사생활과 무관하다는 것을⁴⁴⁸⁾ 근거로 들고 있다. 그러나 앞서도 언급한 것처럼 사물위치정보는 개인정보자기결정권의 보호대상이 되지는 않지만 사생활의 비밀 및 자유의 대상이 될 수 있으며, 특히 대량의 정보 수집 및 분석 기술, 사물인터넷 기술 등으로 사물위치정보가 개인과 연관될 가능성이 높아지고 있는 점을 고려할 때 여전히 규율의 필요성이 있는 것은 아닌지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 따라서 이하에서는 융합 환경에서 사물위치정보의 보호가 계속해서 필요한지에 대하여 검토하도록 한다.

나. 위치정보법 상 사물위치정보의 규율 내용

(1) 목적

동법은 사물위치정보까지 보호대상에 포함한 것에 대하여 동법 제정안, 국회 검토보고서 등에서 명확하게 밝히고 있지 않으나 동법 제정 배경 및 위치정보의 특성을 고려할 때 다음과 같은 내용을 도출할 수 있다. 즉, 위치정보를 이용한 다양한 서비스의 등장으로 인한 개인의 사생활 침해 위험의 증가하고 있는 상황에서⁴⁴⁹⁾ 일반 개인정보에 비하여 높은 사생활 침해가능성을 가지는 위치정보의 경우

445) 특히, 사물위치정보 수집·이용·제공 시 사전 동의 제도는 그동안 위치정보 개선 논의 중 가장 큰 비중을 차지하였던 것으로 산업계, 학계 등으로부터 동의 제도 자체를 폐지하거나 최소한 사후 동의(opt-out)로 완화하여야 한다는 요구가 지속적으로 있었음에도(정상조, 앞의 글(각주 210), 35면; 전웅준, 앞의 글(각주 322), 220면; 황창근, “사물인터넷과 개인정보보호”, 법제연구 제46호, 한국법제연구원, 2014, 105면 등 참고) 개선되지 않고 있었던 것인데 마침내 2018년 동의 제도 자체를 폐지하는 것으로 개선이 완료되었다.

446) 권현영, 앞의 책(각주 3), 46면; 김현경, 앞의 글(각주 11), 55-56면; 박경신, 앞의 글(각주 7), 214면; 정상조 앞의 글(각주 201), 29면; 황창근, 앞의 글(각주 445), 105면.

447) 권현영, 앞의 책(각주 3), 46면; 박경신, 앞의 글(각주 7), 214면; 정상조 앞의 글(각주 210), 29면; 황창근, 앞의 글(각주 445), 105면.

448) 김현경, 앞의 글(각주 11), 55-56면, 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 87면.

449) 위치정보의이용및보호등에관한법률안(2004. 9. 22. 정부 제출)

에는 아직 개인위치정보에 이르지 않는 사물위치정보의 경우에도 보호가 필요하다는 점을 인정한 것으로 볼 수 있다.

(2) 위치정보 관련 사업 규제

사물위치정보사업을 하려고 하려는 자는 방송통신위원회에 신고하여야 한다(동법 제5조의2제1항). 한편, 사물위치기반서비스사업을 하려고 하는 자는 신고 없이 사업을 영위할 수 있다(동법 제9조제1항 참고).

(3) 위치정보 수집·제공 등 절차

동법은 개인위치정보에 대해서만 그 수집·이용·제공 시 그 정보주체의 사전 동의를 얻도록 규정하고 있으므로(동법 제15조제1항, 제18조제1항, 제19조제1항), 사물위치정보의 경우에는 그 소유자의 동의 없이도 이를 수집·이용·제공할 수 있다.

(4) 위치정보 보호조치 의무 등

사물위치정보사업자는 위치정보의 누출, 변조, 훼손 등을 방지하기 위한 관리적·기술적 조치 의무(동법 제16조제1항), 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료 기록·보존 의무(동법 제16조제2항), 방송통신위원회의 관리적·기술적 조치 및 확인자료 기록·보존 실태 점검(동법 제16조제3항) 등 위치정보 보호조치 의무를 준수하여야 한다. 한편, 사물위치기반서비스사업자는 이 중 관리적·기술적 조치 의무 및 방송통신위원회의 실태 점검 의무를 준수하여야 한다(동법 제38조의3). 또한, 사물위치정보사업자 및 사물위치기반서비스사업자와 그 종업원이거나 종업원이었던 자의 직무상 알게 된 위치정보의 누설·변조·훼손 또는 공개는 금지된다(동법 제17조, 동법 제38조의3).

다. 사물위치정보의 보호 필요성의 검토

(1) 판단 기준

앞에서 살펴본 것처럼 사물위치정보의 보호는 사생활의 비밀 및 자유와 관련된 것인 만큼 사물위치정보의 규율은 영업의 자유, 경우에 따라 표현의 자유 간 기본권의 충돌 문제로 볼 수 있다. 즉, 동법 상 사물위치정보 관련 사업에 대한 진입 규제(신고) 및 보호조치 의무 등은 이러한 사업을 하려는 자의 영업의 자유를 제한하는 것에 해당하며, 보호조치 의무 등으로 해당 정보의 일반 공개 등이 제한을 받는 경우 표현의 자유의 제한에도 해당할 수 있다.

따라서 사물위치정보의 보호 필요성을 검토하는 경우에는 앞에서 위치정보 관련 헌법적 가치의 충돌 시 조화 방안으로 제시한 과잉금지의 원칙 등을 적용할 필요가 있다. 헌법재판소에 따르면 과잉금지원칙이란 “국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서, 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적정성), 입법권자가 선택한 기본권제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성)”⁴⁵⁰⁾는 것을 말한다.⁴⁵¹⁾ 한편, 이는 행정법의 일반원칙 또는 해석원리로서 넓은 의미의 비례의 원칙과 동의어로 이해되고 있다.⁴⁵¹⁾

450) 헌법재판소 1992. 12. 24. 선고 92헌가8 결정

451) 김유환, 앞의 책(각주 218), 76면, 홍정선, 앞의 책(각주 116), 83면. 다만, 헌법재판소 결정은 넓은 의미의 비례의 원칙에 따른 분류에 더하여 목적의 정당성 원칙을 추가로 인정하고 있으며, 목적의 정당성에 대한 법적 판단은 그 자체로서는 대단히 어려운 가치판단을 내포하는 문제이므로 체계적·소극적으로 검토할 문제라는 점을 고려하여(김유환, 앞의 책(각주 218), 77면), 이하에서는 이를 제외한 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 측면에서 검토하기로 한다.

(2) 방법의 적정성 측면에서의 검토

위의 규율 목적에서도 언급한 것처럼 위치정보의 높은 사생활 침해가능성을 고려할 때 개인위치정보에 이르지 않는 사물위치정보의 경우까지 보호대상으로 하는 경우 사생활의 비밀 및 자유를 보다 효과적으로 보호할 수 있을 것이므로 방법의 적정성이 인정된다고 볼 수 있다.

(3) 피해의 최소성 측면에서의 검토

(가) 위치정보 수집 환경의 변화

동법 제정 당시 위치정보는 이동통신사가 기지국을 기반으로 수집한 기기의 위치정보가 대부분으로 해당 이동통신사가 보유하고 있는 고객정보와 결합하여 특정 개인을 식별하는 것이 어렵지 않았으며,⁴⁵²⁾ 설사 식별까지는 이루어지지 않더라도 이동통신기기는 개인이 소지 또는 보유하고 있을 것이 충분히 예상되는 만큼 개인과의 연관성을 인정하는 것이 어렵지 않았다. 그러나 사물인터넷 환경에서는 부지불식간에 실시간으로 정보가 생성·전달되며, 사물-사물, 사물-서비스 간 정보전달 체계가 중심을 이루기 때문에 정보전달의 상대방을 특정할 수 없는 경우가 부지기수라고 할 수 있다.⁴⁵³⁾ 다만, 수집된 정보의 처리·분석을 위하여 해당 정보를 전달하는 과정에서 불가피하게 특정인을 식별할 수 있는 정보가 부가되어 전달될 수 있으나 정보 처리·분석 과정에서 필요한 것은 특정인을 식별하기 위한 정보가 아니라 서비스에 필요한 사물정보인 만큼 이 경우에도 특정인을 식별하기 위한 의사는 결여되어 있다고 볼 수 있다.⁴⁵⁴⁾ 따라서 이러한 환경에서는 이전처럼 어렵지 않게 사물위치정보를 통해 개인과의 연관성을 인정할 수는 없게 되었다고 볼 수 있다.

452) 김현경, 앞의 글(각주 11), 46-47면.

453) 김현경, 앞의 글(각주 11), 46-47면.

454) 김현경, 앞의 글(각주 11), 46면.

(나) 사생활의 비밀 등의 침해 방지 수단으로서의 적정성

위에서 언급한 것처럼 환경의 변화로 이전처럼 사물위치정보를 통하여 특정 개인을 식별해 내기가 어렵게 된 상황에서 이전의 환경을 전제한 사물위치정보 규율이 필요한지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이에 대해서는 빅데이터 등 대량의 정보 처리·분석 기술의 발전으로 식별가능성이 없는 사물의 위치정보의 경우에도 관련된 대량의 정보를 결합 및 분석하는 과정에서 특정 개인과의 연관될 가능성이 높아지고 있는 만큼 여전히 보호의 필요성이 있다고 볼 수도 있다. 그러나 이러한 정보는 대체로 결합의 용이성이 인정되어 개인위치정보에 해당할 수 있을 것으로 예상된다.⁴⁵⁵⁾ 그럼에도 불구하고 개인위치정보와 사물위치정보의 구분 기준이 되는 결합의 용이성은 불확정 개념으로 해석에 따라 그 범위가 달라질 수 있어⁴⁵⁶⁾ 이의 구분을 위한 비용·노력이 소요된다. 이러한 상황에서는 어쩌면 개인과 연계될 수 있다는 이유만으로 규율 대상에 포함하는 경우 비록 사후 동의 제도(opt-out) 등과 같은 낮은 수준의 규율을 적용한다고 하더라도 적정한 것으로 보기 어렵다.

또한, 우리나라와 유사하게 위치정보에 대한 별도의 규율을 하고 있는 유럽 연합, 미국 및 일본의 경우 개인위치정보를 대상으로 하고 있다는 점에서 사물위치정보를 동법의 보호대상에 포함하는 경우 동법을 적용받지 않는 글로벌 사업자와 이를 적용받는 국내 사업자 간 규제 형평성의 문제가 발생할 수 있다. 즉, 미국 및 일본은 각각 전자통신망 고객정보(CPNI) 및 이동통신단말장치 소지자의 위치정보를 대상으로 하고 있으며 이는 우리나라의 경우로 보면 개인위치정보에 해당

455) 권현영, 앞의 책(각주 3), 46면.

456) 사물위치정보사업에 대한 신고제가 도입될 당시 국회 검토보고서는 개인위치정보를 대상으로 하지 않는 사업의 예로서 화물·택배 등 물류의 배송상태 등의 확인을 위한 경우, 버스 정류장에서 버스도착 안내서비스 제공을 위해 버스정류장 위치를 확인하는 경우 등을 들고 있으나(국회과학기술정보방송통신위원회, 『위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서(송희경의원 대표발의(2017. 2. 27./2005843))』, 2017.9. 6면), 화물·택배 등 위치정보는 이를 운송하는 자의 위치정보에도 해당할 수 있으며, 버스정류장 위치정보는 해당 정류장에 도착하는 버스 운전자의 위치정보에도 해당할 여지가 있다. 게다가 동법은 사물위치정보사업자의 경우 허가를 신고로 완화하면서 이에 해당하기 위해서는 개인위치정보를 대상으로 하지 아니하는 사업만을 할 것을 요건으로 하고 있는데 위와 같이 개인위치정보사업과 사물위치정보사업의 구분이 불명확한 상황에서는 대부분의 경우 개인위치정보사업에 해당한다고 볼 수밖에 없어 완화된 규제를 도입한 취지가 유명무실하게 될 수 있다.

한다. 또한, 유럽 연합의 「전자통신 프라이버시 지침」은 전자통신 서비스 이용자의 단말기의 위치정보를 대상으로 한다는 점에서 우리나라와 동일하게 사물위치 정보를 대상으로 하는 것으로 생각될 수 있으나 동 지침은 전자통신 서비스 제공자와 이용자 관계를 전제로 하므로 전자 통신 서비스 제공자가 보유하고 있는 단말기 이용자 정보와 결합하면 해당 이용자를 충분히 식별할 수 있는 만큼 동 지침 상의 단말기의 위치정보는 사실상 개인위치정보에 해당한다고 볼 수 있다.⁴⁵⁷⁾

(다) 소결

사물위치정보의 보호를 통하여 달성하려는 사생활의 비밀 등의 침해 방지는 개인위치정보의 보호로도 충분히 달성 가능할 것으로 판단되며, 글로벌 사업자와의 관계에서 규제 형평성이 저해될 수 있는 만큼 피해의 최소성 원칙에 반하는 것으로 볼 수 있다.

(4) 법익의 균형성 측면에서의 검토

이상에서 살펴본 것처럼 사물위치정보의 보호를 통한 사생활의 비밀 등의 침해 방지 효과는 미미함에도 동법이 사물위치정보를 보호대상으로 포함하고, 특히 보호조치 등 일부 규제의 경우 개인위치정보 동일한 수준을 적용받도록 규정한 것은⁴⁵⁸⁾ 사생활의 비밀 등의 침해 방지라는 공익보다는 사물위치정보를 이용하려는 자의 영업의 자유 또는 표현의 자유의 제한의 정도가 큰 것으로 볼 수 있다. 따라서 법익의 균형성 원칙에 반하는 것으로 볼 수 있다.

(5) 소결

사물위치정보의 보호는 위치정보의 유출, 오·남용 등으로부터 사생활의 비밀 등

457) 이 점은 동 지침이 제1조 목적에서 “전자 통신 분야에서의 개인정보의 처리에 관한 프라이버시 및 통신의 비밀에 관한 권리를 동등한 수준으로 확보 하고”라고 규정하고 있는 것에서도 알 수 있다.

458) 같은 취지의 지적으로 전용준, 앞의 글(각주 322), 220면, 오병철, 앞의 글(각주 288), 26면 등 참고.

의 침해 방지를 위한 수단으로서 적합성이 인정되나 이는 위치정보 수집 환경 변화 및 위치정보 처리·분석 기술의 발전 등을 감안할 때 개인위치정보의 보호를 통해서도 충분히 달성할 수 있을 것으로 예상되는 만큼 사생활의 비밀 등의 침해 방지 보다는 사물위치정보를 이용하려는 자의 영업의 자유 또는 표현의 자유를 제한하는 정도가 큰 것으로 판단된다. 따라서 동법의 보호대상 위치정보의 유형에서 사물위치정보를 제외하는 방안을 검토할 필요가 있다.

C. 개인위치정보의 규율 관련 법적 문제 - 비식별 위치정보의 규율을 중심으로

1. 비식별화, 익명화 및 가명화의 개념

개인정보의 이용을 활성화하면서도 보호 또한 확보하기 위한 방안으로 유럽 연합, 미국 등 해외 주요국에서는 개인정보에 식별성을 제거하는 조치를 한 경우 이에 대해서는 개인정보 관련 규제의 적용을 전부 또는 일부를 완화하는 제도의 도입이 이루어지고 있다. 이 때 개인정보의 식별성을 제거하는 조치를 일컫는 용어로서 비식별화(de-identification), 익명화(anonymisation) 및 가명화(pseudonymisation)가 주로 사용되고 있으나 이들 용어의 개념을 비롯한 구체적인 적용법은 국가마다 다른 양상을 보이고 있다.

미국에서는 비식별화라는 용어가 주로 사용되어 왔으며, 국립표준기술연구소(National Institute Standard Technology, 이하 NIST)는 비식별화를 “식별 데이터 집합과 데이터 주체 간 관련성을 제거하는 과정에 관한 일반적 용어”로 정의하고, 익명화는 “식별 데이터 집합과 데이터 주체 간 관련성을 제거하는 과정”으로 익명화는 비식별화의 하위 카테고리의 하나에 해당한다고 한다.⁴⁵⁹⁾ 또한, 가명화는 “데이터 주체와의 연관성을 제거하고 해당 주체와 관련된 특정한 특징과 하나 이상의 가명(pseudonyms) 간에 연관성을 추가하는 익명화의 한 유형”에 해당하는

459) Simson L. Garfinkel, *De-Identification of Personal Information*, National Institute Standard Technology, 2015.10, p.2.

다.⁴⁶⁰⁾ 다만, 이와 같은 정의에도 불구하고 NIST는 실제로는 비식별화와 익명화가 혼용되고 있는 경우가 있음을 인정하고 있다.⁴⁶¹⁾

또한, 유럽 연합 차원에서는 비식별화라는 용어보다는 익명화 및 가명화라는 용어가 주로 사용되어 왔으며, 「일반 개인정보 보호 규칙」에 따르면 익명화란 정보주체가 식별가능하지 않거나 더 이상 식별가능하지 않도록 하는 조치(동 규칙 전문(26) 참고), 가명화란 “추가적 정보의 사용 없이는 더 이상 특정 정보주체를 식별할 수 없도록 처리하는 것”(동 규칙 제4조제5항)을 의미한다.

우리나라의 경우 그동안 정부 차원에서 대체로 비식별화라는 용어를 사용하여 왔으며⁴⁶²⁾ 이에 따라 관련 학계, 산업계 등에서도 비식별화라는 용어가 일반적으로 사용되어 왔다. 다만, 여기서의 비식별화 개념은 『개인정보 비식별 조치 가이드라인』(2016. 6. 30. 관계부처 합동 발표)에서 “정보의 집합물에서 개인을 식별할 수 있는 요소를 전부 또는 일부 삭제하거나 대체 등의 방법을 통해 개인을 알아볼 수 없도록 하는 조치”⁴⁶³⁾로 정의하고 있는 것에서 알 수 있듯이 유럽 연합의 「일반 개인정보 규칙」의 익명화와 사실상 같은 개념에 해당한다.⁴⁶⁴⁾ 한편, 최근에 개인정보 관련 개념 체계를 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」과 유사하게 개인정보, 가명정보, 익명정보로 정립하기 위한 「개인정보 보호법」 개선 논의가 활발하게 이루어고 있는 점⁴⁶⁵⁾을 감안하면 비식별이라는 용어를 점차 익명화 및 가명화라는 용어가 대체해 갈 것으로 예상된다.

이상의 내용에서 알 수 있는 것처럼 비식별화와 익명화는 실제로는 혼용되는 사례가 존재하는 것에서도 알 수 있듯이 명확하게 구분되는 개념이 아니며, 특히 우리나라의 경우 앞으로는 익명화 개념이 주를 이룰 것으로 예상되는 만큼 그 구분

460) Simson L. Garfinkel, 앞의 책(각주 459), p.2.

461) Simson L. Garfinkel, 앞의 책(각주 459), p.2.

462) 정부 3.0 추진 기본계획에서는 비식별화와 익명화를 병기하였으나 2013. 6. 19. 행정안전부에서 발표한 공공정보 공유·개방에 따른 개인정보 보호지침이후부터는 비식별화라는 용어를 사용하였다(고학수, 최경진, 『개인정보의 비식별화 처리가 개인정보 보호에 미치는 영향에 관한 연구』, 개인정보보호위원회, 2015.12.10, 6면 참고)

463) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 57면.

464) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 57면.

465) 2018. 2. 5. 개최된 제2차 규제·제도혁신 해커톤은 개인정보 관련 법적 개념체계를 개인정보, 가명정보, 익명정보로 구분하고 익명정보는 「개인정보 보호법」 적용 대상에서 제외하기로 합의한 바 있으며, 2019년 4월 현재 이 합의 사항을 반영한 「개인정보 보호법」 개정안(인재근 의원안, 2018.11.15. 제출)이 국회에 제출되어 있는 상황이다.

의 실익도 없다고 할 수 있다. 다만, 그동안 우리나라의 관련 논의가 비식별화라는 용어로 이루어져 왔던 점을 고려하여 이 글에서는 익명화 및 가명화를 포함한 개인정보의 식별성을 제거하는 조치 일반을 비식별화로 보고, 익명화 및 가명화의 개념은 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」 상의 정의를 사용하도록 한다.

2. 우리나라 비식별 위치정보의 규율 내용

가. 위치정보법 제21조제2호 및 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호

위치정보법은 위치정보사업자들에게 개인위치정보주체로부터 최초 동의를 받을 때 이용약관에 명시 또는 고지한 범위를 넘어 해당 개인위치정보를 이용하거나 제3자에게 제공을 금지하면서, 이에 대한 예외 중 하나로서 통계작성, 학술연구 또는 시장조사를 위하여 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공하여 제공하는 경우를 규정하고 있다(동법 제21조제2호).⁴⁶⁶⁾ 또한, 「개인정보 보호법」은 위치정보법과 유사하게 개인정보의 목적 외 이용 또는 제3자 제공의 예외로 “통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위하여 필요한 경우로서 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 개인정보를 제공하는 경우”를 규정하고 있는데(동법 제18조제2항제4호), 동 규정은 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 없는 경우에 한하여 인정되고 시장조사 목적의 제공의 경우에는 예외가 인정되지 않는다는 점에서 위치정보법 제21조제2호와 차이가 있다. 특별법 우선의 원칙에 따라 위치정보의 보호와 관련해서는 위치정보법이 우선 적용되므로 위치정보사업자 및 위치기반서비스사업자에 대해서는 위치정보법 제21조제2호가 적용되며, 위치정보사업자 등이 아닌 자로서 개인위치정보를 처리하는 자의 경우에는 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호가 적용된다고 보아야 한다.

466) 제21조(개인위치정보 등의 이용·제공의 제한 등) 위치정보사업자들은 개인위치정보주체의 동의가 있거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 개인위치정보 또는 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료를 제18조제1항 및 제19조제1항·제2항에 의하여 이용약관에 명시 또는 고지한 범위를 넘어 이용하거나 제3자에게 제공하여서는 아니된다.

1. 위치정보 및 위치기반서비스 등의 제공에 따른 요금정산을 위하여 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료가 필요한 경우
2. 통계작성, 학술연구 또는 시장조사를 위하여 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공하여 제공하는 경우

한편, 위치정보법 및 「개인정보 보호법」 모두 “특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공하여 제공”한 경우 목적 외 이용 및 제3자 제공을 허용한다고만 규정하고 있을 뿐 구체적으로 그 가공 방법, 가공 정보의 관리, 제공 이후 다시 식별이 가능해졌을 때의 조치 등에 대해서는 규정하고 있지 않다.

나. 비식별 위치정보의 위치정보법 적용 특례

앞의 위치정보 관련 법률 현황에서 살펴본 것처럼 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」, 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 및 「자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률」(2019. 4. 30. 제정, 2020. 5. 1. 시행 예정)의 경우 수집된 개인위치정보를 다른 정보와 결합하는 경우 더 이상 특정 개인을 알아볼 수 없게 조치 또는 익명 처리한 경우에는 위치정보법 적용 제외를 규정하고 있다. 이들 법률의 내용에 대해서는 앞의 위치정보 관련 법률 현황에서 이미 살펴본 만큼 여기에서는 이와 관련한 자세한 설명은 생략한다.

다. 『개인정보 비식별조치 가이드라인』

(1) 제정 취지

우리나라의 경우 빅데이터 기술의 발전에 따라 정보의 가치가 증가하면서 산업계를 중심으로 개인을 식별할 수 없는 형태로 가공된 일명 비식별화 정보의 경우 개인정보가 아님에도 비식별화 개념과 기준이 모호하여 개인정보로 간주되고 있는 만큼 가이드라인 등을 통해 이를 명확히 해 달라는 요구가 제기되었다.⁴⁶⁷⁾ 이에 2015. 6. 30. 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부 등 관계부처 합동으로 『개인정보 비식별 조치 가이드라인』이 마련되었다. 동 가이드라인은 그동안 관련 부처에서 개인정보 비식별 조치와 관련하여 개별적으로 마련하였던 지침, 가이드라인, 안내서 등은 일괄 폐지된다고 명시함으로써 법 집행의 예측가능성 및 실효성을 제고하고자 하였다.⁴⁶⁸⁾

467) 국무조정실, 『신산업투자위원회 개선과제(120건)』, 2017.2 중 과제번호 ⑤2 개인정보 비식별화 기준 명확화 등

(2) 가이드라인의 법적 성격

동 가이드라인은 개인정보를 비식별 조치하여 이용 또는 제공하려는 사업자가 준수하여야 할 조치 기준 등을 제시하고 있으므로⁴⁶⁹⁾ 일종의 행정지도에 해당한다고 할 수 있다.⁴⁷⁰⁾ 따라서 동 가이드라인은 “사업자가 준수하여야”라는 표현을 사용하고 있기는 하지만 강제력은 없으며, 비식별 조치가 「개인정보 보호법」 등 개인정보 보호 관련 법률 위반에 해당하지 않기 위한 해석 기준을 제시하는데 그친다. 다만, 위에서 언급한 것처럼 동 가이드라인은 관계 부처 합동으로 제정한 것으로 이들 부처에서 개인정보 보호 관련 법률 위반 여부 판단 시 공통적으로 적용할 것이라는 점에서 사실상 규범력을 가지는 것으로 볼 여지가 있다.

(3) 주요 내용

(가) 비식별 조치의 개념

동 가이드라인에서 비식별 조치란 “정보의 집합물에서 개인을 식별할 수 있는 요소를 전부 또는 일부 삭제하거나 대체 등의 방법을 통해 개인을 알아볼 수 없도록 하는 조치”로서 사실상 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」에서 말하는 익명화와 같은 개념에 해당한다.⁴⁷¹⁾ 또한, 비식별 정보란 “정보의 집합물에 대해 동 가이드라인에 따라 적절하게 비식별 조치된 정보”를 말하며, 이 비식별 정보는 더 이상 특정 개인을 알아볼 수가 없으므로 개인정보로 아닌 것으로 추정되며 개인정보에 대한 반증이 없는 한 개인정보가 아닌 것으로 본다.⁴⁷²⁾

468) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 76면.

469) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 3면.

470) 한편, 동 가이드라인이 적정성 평가, 사후관리 등 법령 규정의 해석을 통해 도출되지 않는 새로운 규범을 담고 있다는 이유로 가이드라인이라는 명칭에도 불구하고 실질은 행정규칙에 해당한다고 보는 견해가 있으나(전승재, 주문호, 권현영, “개인정보 비식별 조치 가이드라인의 법률적 의미와 쟁점”, 정보법학 제20권 제3호, 한국정보법학회, 2017, 277면 참고), 훈령, 지시, 예규, 일일명령, 고시 등의 형식을 갖추고 있지 않는 동 가이드라인이 행정규칙에 해당하는 것으로 보기에 무리가 있으며 설사 행정규칙으로 본다 하더라도 법률유보의 원칙 상 법률에서 규정하지 않는 새로운 내용은 규정할 수 없다는 점에서 위 견해에서 제시하는 논거는 재고가 필요하다.

471) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 57면.

(나) 비식별 조치 절차

ㄱ. 사전 검토

개인정보에 해당하는지 여부를 검토하는 단계로서 개인정보가 아닌 것이 명백한 경우 별도 조치 없이 빅데이터 분석 등에 활용할 수 있다.⁴⁷³⁾

ㄴ. 비식별 조치

정보집합물(데이터셋)에서 개인을 식별할 수 있는 요소를 전부 또는 일부 삭제하거나 대체하는 등의 방법을 활용하여 개인을 알아볼 수 없도록 조치하는 단계이다.⁴⁷⁴⁾ 구체적으로, 정보집합물에 포함된 고유식별정보, 성명, 상세 주소, 전화번호 등의 식별자(identifier)의 경우 원칙적으로 삭제 조치하되 데이터 이용 목적 상 반드시 필요한 식별자는 비식별 조치 후 활용한다.⁴⁷⁵⁾ 성별, 연령 등과 같이 개인에 관한 정보로서 다른 정보와 결합하는 경우 개인을 알아볼 수 있는 정보인 속성자(attribute value) 또한 데이터 이용 목적과 관련이 없는 경우 원칙적으로 삭제하고 데이터 이용 목적과 관련이 있는 속성자 중 식별요소가 있는 경우에는 비식별 조치한다.⁴⁷⁶⁾ 이 때 비식별 조치 기법으로 동 가이드라인은 가명처리, 총계처리, 데이터 삭제, 데이터 범주화, 데이터 마스킹 등을 예시로 들고 있으며 이들 기법을 단독 또는 복합적으로 활용하도록 하고 있다.⁴⁷⁷⁾

ㄷ. 적정성 평가

다른 정보와 쉽게 결합하여 개인을 식별할 수 있는지를 평가하는 단계로서 동 가

472) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 57면.
473) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 4면.
474) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 3면.
475) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 5면.
476) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 6면.
477) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 7면.
단, 동 가이드라인은 가명처리 기법만 단독 활용된 경우에는 충분한 비식별 조치로 보기 어렵다고 명시하고 있다.

이드라인에서는 개인정보 보호책임자 책임 하에 외부 전문가가 과반수이상 참여하는 비식별 조치 적정성 평가단을 구성하여 이를 평가하도록 하고 있다.⁴⁷⁸⁾ 비식별 조치 적정성 평가단은 적정성 평가를 위해 원칙적으로 k-익명성 모델⁴⁷⁹⁾을 활용하며, 개인정보처리자는 평가결과가 부적정인 경우 평가단 의견을 반영하여 추가적인 비식별 조치를 하여야 한다.⁴⁸⁰⁾ 비식별 조치가 적정하다고 평가받은 경우에는 정보주체로부터의 별도 동의 없이 해당 데이터를 빅데이터 분석 등에 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있으나⁴⁸¹⁾ 이를 공개하는 것은 원칙적으로 금지된다.⁴⁸²⁾

ㄷ. 사후관리

비식별 정보 활용 과정에서 재식별 방지를 위해 필요한 조치를 수행하는 단계로서 비식별 정보에 대한 관리적·물리적 조치, 정기적인 재식별 가능성 모니터링, 비식별 정보 제공 및 위탁계약 시 재식별 위험관리에 관련 내용(재식별 금지, 재제공 또는 재위탁 제한, 재식별 위험 시 통지)을 계약서에 포함 등을 내용으로 한다.⁴⁸³⁾ 한편, 비식별 정보가 재식별된 경우에는 신속하게 그 정보의 처리를 중단하고 재식별된 정보는 즉시 파기하여야 한다.⁴⁸⁴⁾

ㄹ. 재식별 시 제재

비식별 정보를 재식별하여 이용하거나 제3자에게 제공한 경우는 개인정보의 목적 외 이용·제공에 해당하므로 「개인정보 보호법」 등 개인정보 관련 법률에 따른 벌칙(5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하 벌금) 부과될 수 있다.⁴⁸⁵⁾ 또한, 비식별

478) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 9면.

479) 주어진 데이터 집합에서 같은 값이 적어도 k개 이상 존재하도록 하여 쉽게 다른 정보로 결합할 수 없도록 하는 것을 말한다(국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 36면 참고).

480) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 10면.

481) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 13면.

482) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 57면.

483) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 13-15면.

484) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 15면.

485) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 21면, 「개인정보 보호법」 제71조제2호, 정보통신망법 제71조제1항제3호, 신용정보법 제30조제2항

정보를 활용하여 재식별하고도 즉시 파기하지 않고 보관하고 있는 경우 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집한 경우에 해당하므로 「개인정보 보호법」 등 개인정보 관련 법률에서 정하는 과태료 또는 벌칙이 부과될 수 있다.⁴⁸⁶⁾

라. 비식별 위치정보 규율내용의 문제점

(1) “특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공하여 제공” 의미 불명확

위치정보법 제21조제2호 및 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호는 “특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공하여 제공”이라고만 규정하고 있어 이들 규정의 성격을 두고 유럽연합의 익명화에 해당하는지 아니면 가명화에 해당하는지와 관련한 해석상의 논란이 발생할 수 있다. 이들 규정을 익명화로 보는 경우 위치정보사업자들은 개인위치정보가 더 이상 식별(재식별 포함)되지 않도록 조치하여야 하고 이렇게 조치된 정보는 위치정보법을 비롯한 개인정보 보호 관련 법률의 적용 대상이 되지 않지만, 가명화로 보는 경우 추가적인 정보의 사용을 통한 개인위치정보주체의 식별(재식별) 가능성은 여전히 존재하므로 위치정보법을 비롯한 개인정보 보호 관련 법률이 여전히 적용되는 등 적용상의 차이가 있다는 점에서 그러하다.⁴⁸⁷⁾

실제로 “특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공하여 제공”의 해석을 둘러싸고 견해가 나뉘고 있다. 즉, 이들 규정의 문언 그 자체에 근거하여 비식별화, 즉 익명화를 의미하는 것으로 보는 견해가 있는 반면⁴⁸⁸⁾ 이들 규정에 영향을 주었을 것으로

제6호 및 제7호 참고.

486) 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 앞의 책(각주 382), 21면. 구체적으로, 「개인정보 보호법」 제75조제1항제1호는 5천만원 이하 과태료, 정보통신망법 제71조제1항제1호는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하 벌금, 신용정보법 제52조제1항제2호는 5천만원 이하 과태료를 각각 규정하고 있다.

487) 이 외에도 이들 규정을 익명화로 보는 경우에는 『개인정보 비식별 조치 가이드라인』에 따른 조치 사항의 적용 대상이 되지만 가명화로 보는 경우에는 동 가이드라인의 적용 대상이 되지 않는다.

488) 정상조, 앞의 글(각주 210), 32면; 박노형, 정명현, “빅데이터 분석기술 활성화를 위한 개인정보보호법의 개선 방안 - EU GDPR과의 비교 분석을 중심으로 -”, 고려법학 제85호, 고려대학교 법학연구원, 2017.6, 23-24면에서는 문언 외에도 「표준 개인정보 보호지침」이 “개인정보보처리자가 법 제18조제2항제4호에 따라 개인정보를 제3자에게 제공하는 경우에는 다른 정보와 결합하여서도 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 제공하여야 한다”고 규정하고 있는 것을 근거로 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호를 익명화로 볼 필요가 있다고 한다.

예상되는 유럽 연합의 구 「개인정보보호지침」의 관련 규정을 근거로 가명화를 의미하는 것으로 보는 견해가 있다.⁴⁸⁹⁾ 후자의 견해에 대하여 구체적으로 설명하면 동 지침 제6조 (b) 후단은 역사적, 통계적 또는 과학적 목적을 위한 추가적인 데이터 처리는 적절한 보호조치가 제공되는 경우 목적과 양립 가능한 것으로 간주하도록 규정하고 있는데 이들 규정에서의 “특정 개인을 알아볼 수 없도록 가공(처리)”는 동 지침에서 말하는 적절한 보호조치의 하나에 해당한다고 할 수 있으므로 가명화로 보아야 한다고 한다.⁴⁹⁰⁾⁴⁹¹⁾

한편, 서울중앙지방법원 2017. 9. 11 선고 2014가합508066, 2014가합538302 판결은 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호 적용이 문제된 사안에서 “개인정보에 암호화 등 적절한 비식별화(de-identification) 조치를 취함으로써 특정 개인을 식별할 수 없는 상태에 이른다면 이는 식별성을 요건으로 하는 개인정보에 해당한다고 볼 수 없고, 따라서 정보주체의 동의 없이 통계작성 등의 용도로 이용되거나 제3자에게 제공되더라도 개인정보 보호법을 위반한 것이라고 볼 수 없다”⁴⁹²⁾라고 판시하여, 동 규정을 비식별화, 즉 익명화를 의미한다고 해석하는 것으로 보이는 판결도 존재한다. 그러나 동 판결은 적절한 비식별화 조치가 이루어지지 않은 경우로 재식별 가능성이 현저한 경우를 들고 있으며, 최종적으로 피고 회사가 암호화된 주민등록번호 또는 고유번호의 동일성을 파악하기 위해 필요한 매칭 테이블을 가지고 있었음에도 암호화된 정보를 재식별화할 경제적 유인이 없는 점, 피고 회사가 실제로 복호화 등을 시도하지도 않은 점 등에 비추어 적절한 비식별 조치가 이루어졌다고 판단하였다는 점을 고려할 때⁴⁹³⁾ 여기에서 말하는 비식별화는 진정한 의미의 비식별화 또는 익명화에 해당한다고 보기 어렵다. 동 판결의 결론에 대하여 현행 제도 상 비식별 조치란 실질적으로 익명화를 뜻하는 것임에도 불구하고 가명화를 비식별화라는 용어로 칭하고 있어 혼란을 야기하고 있다는 취지의

489) 이동진, “개인정보 보호법 제18조 제2항 제4호, 비식별화, 비재산적 손해 - 이른바 약학정보원 사건을 계기로 -”, 정보법학 제21권 제3호, 2017, 258면.

490) 이동진, 앞의 글(각주 489), 258면, 264면.

491) 이 점은 동 지침을 대체하는 「일반 개인정보 보호 규칙」에서 보다 분명히 드러나는데, 동 규칙은 공익, 과학 및 역사 연구, 통계 목적을 위하여 필요한 경우로서 개인정보 최소처리 원칙에 따라 가명화를 포함하여 정보주체의 권리 및 자유를 위한 적절한 보호조치를 취한 경우 정보주체의 동의 없는 처리를 허용하고 있다(동 규칙 제89조).

492) 서울중앙지방법원 2017. 9. 11 선고 2014가합508066, 2014가합538302 판결

493) 서울중앙지방법원 2017. 9. 11 선고 2014가합508066, 2014가합538302 판결

지적⁴⁹⁴⁾은 이와 같은 맥락이라고 할 수 있다.

(2) 개인정보 비식별조치 가이드라인의 한계

(가) 내용적 측면

동 가이드라인에 따르면 비식별 조치된 정보, 즉 비식별 정보는 더 이상 특정 개인을 알아볼 수가 없으므로 개인정보가 아닌 것으로 추정하고 정보주체의 동의 없이 이용 또는 제3자 제공을 할 수 있다고 하는 한편, 비식별 조치를 한 이후에도 비식별 정보에 대한 관리적·물리적 조치, 정기적인 재식별 가능성 모니터링 등 재식별 방지를 위해 필요한 조치를 하도록 하고 있다. 이는 비식별 정보가 더 이상 특정 개인을 알아볼 수 없다고 하면서도 재식별의 가능성을 인정하는 것으로 내용적으로 모순이라고 할 수 있다.⁴⁹⁵⁾ 이러한 모순이 발생하게 된 것은 관련 법률의 개정 없이 법률 해석만으로 비식별 정보 활용 근거를 마련하기 위해서는 비식별 조치가 이루어진 정보 → 개인정보 아님 → 개인정보 보호 관련 법률의 적용대상에서 제외 → 정보주체의 동의 없이 이용 또는 제3자 제공 가능이라는 논리만이 가능했기 때문인 것으로 보인다.

(나) 형식적 측면 - 법률 유보 원칙 위반

앞에서 언급했듯이 동 가이드라인은 일종의 행정지도의 성격을 가지므로 「개인정보 보호법」 등 개인정보 보호 관련 법률 규정의 해석을 위한 지침을 제공하는 정도를 넘어 법률에 없는 새로운 내용이나 법률 내용보다 강한 규제를 규정하는 것은 법률 유보의 원칙 상 허용되지 않는다고 할 것이다. 이 점에서 동 가이드라

494) 구체적으로, 동 판결에서는 일방향 암호화 조치를 취한 경우 적절한 비식별화 조치를 취한 것으로 판시하고 있는데 이에 대하여 일방향 암호화는 원문과 암호문의 1:1 대응관계가 유지된다는 점에서 익명화가 될 수 없으며, 사안에서는 설령 원문을 알아볼 방법이 없다고 가정하더라도 기껏해야 가명정보에 불과하다고 한다(전승재, 권현영, “일방향 암호화와 개인정보 비식별화의 관계 - 약학정보원 민사 1심 판결에 대한 비판적 검토”, 한국IT서비스학회 학술대회 논문집, 한국IT서비스학회, 492면)

495) 이대희, “개인정보 보호 및 활용 방안으로서의 가명·비식별정보 개념의 연구”, 정보법학 제 21권 제3호, 한국정보법학회, 2018, 246면.

인의 일부 내용을 대상으로 개인정보 보호 관련 법률 규정 해석 범위를 넘는 것에 해당한다는 취지의 비판이 가능하다. 구체적으로, 현행 개인정보 개념 상 재식별 가능성이 있으면 개인정보에 해당한다고 보아야 하는데 동 가이드라인은 동 가이드라인에 따라 비식별 조치된 정보는 재식별 가능성에도 불구하고 개인정보가 아닌 것으로 추정하는 효력을 새로 부여한다는 비판, 적정성 평가 및 사후관리 부분의 경우 법령 규정으로부터 도출되지 않는 완전히 새로운 규범에 해당하므로 법률 상 별도 근거규정이 있어야 한다는 비판 등이 이에 해당한다.⁴⁹⁶⁾

(다) 효력적 측면

동 가이드라인은 그 자체로서 법적 효력이 없기 때문에 사업자들이 가이드라인인 대로 개인정보에 대하여 비식별 조치를 하더라도 과연 개인정보 관련 소송에서 「개인정보 보호법」 등 법률 위반에 해당하지 않는 것으로 인정받을 수 있는지가 불명확하다.⁴⁹⁷⁾ 특히, 위에서 지적한 대로 사후관리 규정 등 동 가이드라인의 일부 내용에 대하여 법률 규정의 해석 범위를 넘는 것에 해당한다는 비판이 제기되고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 이렇듯 사업자들이 동 가이드라인을 준수한다 하여도 개인정보 관련 소송 등으로부터 면책된다고 보기 어려운 상황인 만큼 모처럼 관계부처 합동으로 가이드라인을 마련한 취지가 몰각될 수 있다.

3. 비식별 정보 규율 관련 비교법적 검토

가. 유럽 연합

(1) 익명화

「일반 개인정보 보호 규칙」은 익명정보(anonymous data)를 “식별되거나 식별가능한 개인과 연관성이 없는 정보 또는 정보주체가 식별가능하지 않거나 더 이상 식별가능

496) 전승재, 주문호, 권헌영, 앞의 글(각주 470), 280면.

497) 심우민, 『개인정보 비식별 조치에 관한 입법정책적 대응과제』, 현안보고서 305호, 국회입법조사처, 2017, 4면 참고.

하지 않도록 익명화된 정보”로 정의하고 있으므로 익명화란 정보주체가 식별가능하지 않거나 더 이상 식별가능하지 않도록 하는 조치를 의미한다고 할 수 있다.⁴⁹⁸⁾

익명화된 정보를 포함한 익명정보는 동 규칙의 적용 대상에서 제외된다(동 규칙 전문(26)).⁴⁹⁹⁾ 이에 따라 동 규칙은 전문에서 개인정보와 가명정보의 구별을 위해 익명정보를 언급할 뿐 이와 관련한 조항을 별도로 두지 않고 있다. 한편, 「전자통신 프라이버시 지침」에서도 전송정보(traffic data) 및 전송정보가 아닌 위치정보(location data)의 처리 방식으로 익명화를 규정하고 있으나(동 지침 전문 (26), 제6조제1항, 제9조제1항 참고), 구체적인 익명화의 정의 및 방법에 대해서는 별도의 규정이 없는 만큼 동 규칙의 익명화에 관한 내용이 적용된다.

그러나 동 규칙은 익명화를 통해 정보주체가 식별되어는 안 된다는 결과에만 주목할 뿐 구체적으로 이러한 결과에 도달하기 위해서 익명화가 어떤 방식으로 수행되어야 하는지에 대해서는 언급하고 있지 않다.⁵⁰⁰⁾ 이와 관련하여 유럽 연합 제29조 작업반⁵⁰¹⁾은 구 「개인정보보호지침」에 근거하여 익명화의 적법성 요건, 익명화 기술 적용 시 기준 및 방법 등에 대한 의견을 제시한 바 있으며, 익명 정보에 대해서는 개인정보보호 규범의 적용을 배제한다는 원칙은 구 지침과 현 지침 간에 큰 차이가 없기 때문에 익명화와 관련된 동 작업반의 의견이 참고가 될 수 있다.

동 작업반에 따르면 우선, 개인정보를 익명화하는 과정은 개인정보의 추가적인 처리(further processing)에 해당되므로 구 지침 제6조(동 규칙 제5조 해당)에 따른 양립가능성(incompatible) 요건을 충족하여야 한다.⁵⁰²⁾ 한편, 「전자통신 프라이버시 지침」 제

498) 이와 관련하여 유럽 연합 제29조 작업반은 익명화를 “비가역적(irreversibly)으로 정보주체의 식별을 방지하는 것을 목적으로 하는 개인정보의 처리의 결과”로 설명하고 있다(Article 29 Data Protection Working Party, *Opinion 05/2014 on Anonymisation Techniques*, 2014.4.10., p.6)

499) 다만, 이와는 별도로 「유럽 기본권 헌장」(EU Charter of Fundamental Rights) 제7조 및 「유럽인권협약」(European Convention on Human Rights) 제8조에 따라 보호되는 개인의 사생활의 보호의 영역에는 해당할 수 있다고 한다(Article 29 Data Protection Working Party, 앞의 책(각주 498), p.11 참고).

500) 구 「개인정보보호지침」 전문 (26)에서는 익명화 방법에 관한 지침을 제공하는데 각국이 행동강령(codes of practice)이 유용한 수단이 될 수 있다는 규정이 있었으나 동 규칙에서는 이와 관련된 문구가 삭제되었다.

501) 이 연구반이 발표하는 의견서는 개인정보의 보호와 관련된 논의 사항들에 대한 것으로서 EU 내에서는 매우 공신력이 높은 견해로 간주되고 있다. 그래서 익명화 기술에 대한 이 의견서 또한 형식적으로는 법적 구속력을 가지는 것은 아니지만 EU 회원국들 각국의 개인정보 보호기구(DPA) 수장들이 참여하여 논의한 결과를 바탕으로 한 견해이기 때문에 실무적으로 영향력이 매우 높다(고학수, 최경진, 앞의 책(각주 462), 107-108면)

6조 및 제9조는 전송정보 및 전송정보에 해당하지 않는 위치정보의 기본 처리 방식 (by default)으로 익명화를 규정하고 있으므로 그 충족 여부를 검토할 필요가 없다.⁵⁰³⁾

또한, 개인정보처리자는 익명화를 위하여 관련 기술을 적용할 때에는 ① 개인을 특정(single out)해 낼 가능성, ② 정보주체와 관련된 두 개 이상의 기록이 연결될 가능성(linkability), ③ 일련의 다른 속성 값으로부터 (해당 개인에 관한) 속성 값을 추론(inference)할 가능성을 고려하여야 한다. 다만, 아래의 [표 4-1]에서 알 수 있는 것처럼 각각의 기술에는 한계가 존재하는 만큼, 하나의 기술을 적용하기 보다는 사안별(case-by-case)로 여러 기술들을 혼합하여 이용할 필요가 있다.⁵⁰⁴⁾

<표 4-2> 익명화 기술별 특성⁵⁰⁵⁾

익명화 기술	개인을 특정해 낼 가능성이 존재하는가?	기타 정보와 연결된 위험이 존재하는가?	속성 추정의 위험이 존재하는가?
가명화(Pseudonymisation) ⁵⁰⁶⁾	네	네	네
노이즈 부가(Noise addition)	네	아마도 없음	아마도 없음
치환(Substitution)	네	네	아마도 없음
집합화(Aggregation)/ k-익명화(K-anonymity)	아니오	네	네
L-다양성(L-diversity)	아니오	네	아마도 없음
차분 프라이버시(Differential privacy)	아마도 없음	아마도 없음	아마도 없음
해시화(Hashing)/ 토큰화(Tokenization)	네	네	아마도 없음

마지막으로, 앞의 결합의 용이성 기준에서 설명한 것처럼 동 규칙의 식별가능성은 식별에 사용될 것으로 합리적으로 예상되는 모든 수단일 것을 요건으로 하므로(동 규칙 전문(26)) 익명화된 정보에 있어서 재식별 위험성이란 식별가능성이 영(zero)인 상태를 의미하는 것이 아니라 합리적인 노력을 통해 해당 개인을 재식별

502) Article 29 Data Protection Working Party, 앞의 책(각주 498), p.7.

503) Article 29 Data Protection Working Party, 앞의 책(각주 498), p.8.

504) Article 29 Data Protection Working Party, 앞의 책(각주 498), pp.23-24.

505) Article 29 Data Protection Working Party, 앞의 책(각주 498), p.24.

506) 다만, 가명화의 경우 데이터셋과 정보주체의 연결가능성을 감소시켜 주기는 하지만 가명화 기술이 단독으로 사용되는 경우 익명화된 정보라고 할 수 없다고 하고 있다(Article 29 Data Protection Working Party, 앞의 책(각주 498), p.20). 이 사실은 「일반 개인정보 보호 규칙」 제26조에서도 “추가적인 정보의 이용을 통하여 자연인에 귀속될 수 있는 가명화된 개인정보는 식별가능한 자연인에 관한 정보로 고려될 수 있다”로 명시하고 있다.

할 수 있는 요소가 정보 안에 남아 있지 않아야 한다는 것을 의미한다.⁵⁰⁷⁾

(2) 가명화

(가) 가명화의 개념

유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」은 가명화(pseudonymisation)를 “추가적 정보의 사용 없이는 더 이상 특정 정보주체를 식별할 수 없도록 처리하는 것”으로 정의한다(동 규칙 제4조제5항). 또한, 동 규칙에 따르면 이 때 추가적 정보는 분리되어 보관되어야 하며 해당 정보를 이용하여 개인을 식별할 수 없도록 기술적·관리적 조치를 취하여야 한다(동 규칙 제4조제5항).

이처럼 가명화는 추가적 정보를 통한 개인 식별가능성 유무에 따라 익명화와 구분된다고 할 수 있다.⁵⁰⁸⁾ 즉, 가명화된 정보란 식별자가 제거 또는 변환되어 특정 개인을 곧바로 알 수 없지만 여전히 이것이 어느 한명의 정보라는 고유성이 남아 있어 그 개인과의 대응관계를 복원할 수 있는 정보에 해당하는 반면, 익명화된 정보란 식별자는 물론 속성자 일체에 포함된 개인별 고유 특징을 완전히 제거하여 특정 개인과의 연결성을 복원할 수 없도록 한 정보에 해당한다.⁵⁰⁹⁾

한편, 동 규칙은 가명화 개념의 도입을 통해 개인정보의 보호와 활용의 조화를 꾀하고자 하였다. 즉, 개인정보에 가명화를 적용함으로써 해당 정보주체에게 미치는 위험을 줄일 수 있고 개인정보처리자가 개인정보 보호 의무를 준수하는데 도움이 되는 한편 가명화 적용을 통해 다른 개인정보 보호 조치의 적용을 배제하려

507) European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, 앞의 책(각주 224), p.93; Khaled El Emam and Cecilia Álvarez, “A critical appraisal of the Article 29 Working Party Opinion 05/2014 on data anonymization techniques”, International Data Privacy Law, 2015, Vol. 5, 2014, p.74-75. 한편, 동 의견서는 익명화에 식별 위험이 내재되어 있는 만큼 익명화 절차가 완료되었더라도 정기적으로 새로운 위험의 식별 및 기존 위험을 재평가하는 등의 노력을 할 필요가 있다고 하면서도 다른 부분에서는 익명화를 비가역적(irreversibly)인 식별의 방지로 언급하는 등 재식별 위험이 영인 상태를 의미하는 것으로 해석가능한 모순된 표현이 존재하여 재식별 위험의 기준이 명확하게 제시하고 있지 않다(Khaled El Emam and Cecilia Álvarez, 앞의 글(각주 507), p.74).

508) 전승재, 권현영, 앞의 글(각주 406), 202면.

509) 다만, 가명화와 익명화의 구분은 영구적인 것이 아니며 그 처리 당시 가용한 기술 수준을 고려한 잠정적인 것으로 보아야 한다는 견해가 있다(전승재, 권현영, 앞의 글(각주 406), 202면)

는 것은 아니라는 점에서 그러하다(동 규칙 전문 (28)).

(나) 가명화의 활용 범위

동 규칙은 개인정보의 안전한 이용을 위하여 가명화를 암호화와 동등한 수준의 기술적·관리적 보호조치의 일환으로 인정하고 있으며⁵¹⁰⁾ 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

ㄱ. 추가적인 처리가 당초 수집 목적과 양립가능성 유무 판단 시 고려사항

동 규칙은 개인정보가 당초 수집 목적과 양립가능하지 않는 방식으로 추가적으로 처리되는 것을 금지하고, 이 때 그 추가적인 처리가 양립가능한지를 확인함에 있어서 고려사항 중 하나인 적절한 보호조치의 예로 암호화와 함께 가명화를 규정하고 있다(동 규칙 제6조제4항 (e)).⁵¹¹⁾ 즉, 개인정보의 추가적인 처리가 당초 수집 목적과 양립되지 않는 목적으로 이루어지더라도 가명화가 취해졌다면 그 처리는 수집 목적과 양립가능한 것으로써 적절한 처리가 될 수 있으므로 개인정보에 대하여 가명화 조치를 하는 개인정보처리자는 당초 수집 목적과 다른 목적으로 그 정보를 처리할 보다 많은 여지를 가지게 된다.⁵¹²⁾

ㄴ. 공익을 위한 기록보존 목적, 과학적·역사적 연구 목적 및 통계 목적을 위한 추가적 처리 허용 요건

동 규칙은 공익을 위한 기록보존 목적, 과학적·역사적 연구 목적 및 통계 목적을 위한 개인정보의 처리를 규정하고 있으며, 동 규칙 전문에서는 공익을 위한 기록보존 목적의 처리의 경우 기록을 보유한 기관 등이 일반적 공익을 위하여 지속할

510) 심우민, 앞의 책(각주 497), 33면.

511) 동 규칙은 추가적인 처리가 당초 수집 목적과 양립가능한지 확인함에 있어서 ① 수집 목적과 추가적인 처리 목적과의 연관성(link), ② 개인정보가 수집된 전후 상황(context), ③ 개인정보의 성격, ④ 추가적인 처리가 정보주체에게 초래할 수 있는 결과, ⑤ 암호화 또는 가명화를 포함한 적절한 보호조치의 존재를 고려하도록 하고 있다(동 규칙 제6조제4항).

512) Gabe Maldoff, Top 10 operational impacts of the GDPR: Part 8 - Pseudonymization, iapp, 2016.2 (<https://iapp.org/news/a/top-10-operational-impacts-of-the-gdpr-part-8-pseudonymization/>)

가치가 있는 기록의 취득, 보존, 평가 등과 관련한 법적 의무가 있는 서비스일 것 (동 지침 전문 (158)), 과학적 연구 목적의 처리의 경우 기술 개발 및 실증, 기초 연구, 응용 연구 및 민간 투자 연구(private funded research) 등을 포함하는 넓은 개념으로 해석할 것(동 지침 전문 (159))을 규정하고 있다. 또한, 제29조 작업반에 따르면 통계 목적에는 웹사이트 분석 도구 또는 빅데이터 애플리케이션을 이용한 시장 조사와 같은 상업적 목적도 포함된다고 한다.⁵¹³⁾

이러한 공익을 위한 기록보존 목적 등의 처리의 경우에는 특히 개인정보 처리의 최소화 원칙을 보장하기 위한 가명화와 같은 기술적·관리적 보호조치를 포함한 적절한 보호조치를 취하여야 하며, 그 처리가 추가적인 처리에 해당하는 경우에는 정보주체가 식별되지 않거나 더 이상 식별되지 않아야 한다(동 규칙 제89조제1항). 이와 같이 추가적인 처리가 동 규칙 제89조제1항에 따른 요건을 충족하는 경우 당초 수집 목적과 양립가능한 것으로 간주된다(동 규칙 제5조제1항(b)). 즉, 당초 수집 목적과 달리 공익을 위한 기록보존 목적 등을 위하여 개인정보를 추가적으로 처리하는 경우 해당 개인정보에 대하여 가명화 조치를 하고 이로 인하여 정보주체가 식별되지 않는다면 적절한 처리가 되게 된다.

ㄷ. 설계 및 초기 설정에서의 개인정보 보호(Data protection by design and by default) 이행 내용

동 규칙은 설계 및 초기 설정에서의 개인정보 보호(Data protection by design and by default)의 이행을 위하여 처리 방식을 결정하는 시점 및 처리 시점에서 적절한 기술적·관리적 보호조치를 이행하도록 하면서 그 보호조치의 예로 가명화를 규정하고 있다(동 규칙 제25조제1항).

ㄹ. 개인정보 보호조치의 내용

동 규칙은 개인정보의 안전성 확보를 위한 기술적·관리적 보호조치의 내용으로 암호화와 함께 가명화를 규정하고 있다(동 규칙 제32조제1항 (a)).

513) Article 29 Data Protection Working Party, *Opinion 03/2013 on purpose limitation*, 2013.4.2, p.29.

ㄱ. 정보주체의 권리 적용면제 요건으로서 가명화

개인정보처리자가 가명화 조치를 하는 경우 개인을 식별할 수 있는 추가적 정보는 분리 보관하고 기술적·관리적 조치를 하여야 함은 위에서 설명한 바와 같다. 그러나 개인정보처리자가 그 처리 목적 상 더 이상 개인을 식별할 필요가 없는 경우 추가적인 정보를 분리 보관하고 기술적·관리적 조치를 취하는 대신 그 추가적인 정보를 아예 삭제하는 것을 원할 수 있다.⁵¹⁴⁾ 이 경우 개인정보처리자의 입장에서는 더 이상 개인을 식별할 가능성은 없어지게 되므로 해당 정보주체에게 권리를 인정할 필요성도 없어지게 된다.⁵¹⁵⁾

동 규칙이 식별을 요하지 않는 개인정보의 처리의 경우 정보주체의 권리의 적용면제를 규정한 것은 바로 위와 같은 상황을 고려한 것이라고 할 수 있다. 즉, 동 규칙에 따르면 개인정보처리자가 개인정보를 처리하는 목적이 정보주체를 식별할 것을 요구하지 않거나 더 이상 요구하지 않는 경우 해당 개인정보처리자는 오로지 동 규칙을 준수할 목적으로 정보주체를 식별하기 위한 추가적인 정보를 유지, 획득 또는 처리할 의무를 부담하지 않는다고 규정하는 한편, 제15조(정보주체의 열람권), 제16조(정정권), 제17조(삭제권), 제18조(처리 제한권), 제19조(개인정보 정정, 삭제 또는 처리 제한에 대한 고지), 제20조(개인정보 이동권)의 적용을 면제한다고 규정하고 있다(동 규칙 제11조제1항). 즉, 동 규칙 제11조는 가명화된 정보와 관련하여 정보주체의 권리를 부여하지 않아도 되는 경우를 규정함으로써 추가적인 정보에 대하여 가명화 조치를 하는 대신 아예 삭제하도록 하는 인센티브를 제공하기 위한 것에 해당한다고 할 수 있다.⁵¹⁶⁾

한편, 정보주체 본인이 권리를 행사하기 위한 목적으로 식별을 위한 추가적인 정보를 제공하는 경우에는 동 규칙 제15조~제20조의 규정이 적용된다(동 규칙 제11조제2항).

514) Gabe Maldoff, Top 10 operational impacts of the GDPR: Part 8 - Pseudonymization, iapp, 2016.2 (<https://iapp.org/news/a/top-10-operational-impacts-of-the-gdpr-part-8-pseudonymization/>)

515) 이대희, 앞의 글(각주 495), 230-231면.

516) EDRI, *Comments and proposal on the Chapter II of the General Data Protection Regulation*, 2015, p.7-8.

나. 미국

(1) 「HIPAA 프라이버시 규칙」

미국은 개인정보 보호와 관련하여 일반법이 없고 사안별, 분야별로 개별 법률을 통해 규제하는 방식을 취하고 있다. 이러한 규제 방식은 비식별화와 관련된 규제에도 마찬가지라고 할 수 있으며 이 중 대표적인 것이 의료정보의 비식별화에 관한 「HIPAA 프라이버시 규칙」이라고 할 수 있다. 「건강보험책임법」(Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996, 이하 HIPAA)은 의료정보의 개인정보에 관하여 규율하는 연방법으로서 「HIPAA 프라이버시 규칙」은 HIPAA 내용을 보충해주는 행정규칙의 성격을 가지고 있으며⁵¹⁷⁾ 동 규칙과 동 규칙을 설명해 주는 가이드라인에 비식별화 기준들이 나타나 있다. 동 규칙은 의료분야의 경우 환자 개인에 대한 민감한 정보를 포함한 데이터를 학술적 또는 상업적으로 활용할 가치가 높고 그에 따라 의료개인데이터의 유통성이 다른 분야에서보다 높은 특성을 고려하여 다른 분야와는 달리 개인정보의 보호와 데이터 활용의 효용성 사이의 균형점을 비식별 방식을 통해 해결한다는 것을 규칙 형태로 명확히 한 것으로 해석할 수 있다.⁵¹⁸⁾

동 규칙은 의료정보기관(covered entity) 또는 그와 협력관계에 있는 사업조직(business entity)이 보유하거나 전송하는 개인을 식별할 수 있는 의료 정보(individually identifiable health information)의 이용 및 제공에 관한 사항을 정하는 것을 목적으로 하며,⁵¹⁹⁾ 동 규칙에 따른 방식으로 비식별화된 의료 정보(de-identified health information)는 동 규칙의 보호대상에서 제외되며 자유롭게 이용 또는 제공이 가능하다.⁵²⁰⁾

동 규칙에 따른 비식별화 방식은 다음과 같다. 먼저 전문가 결정방식(Expert Determination)이란 개인이 식별되게 하지 않도록 하는 것과 관련하여 통계학적 및 과학적인 이론 및 방법에 대한 지식 및 경험을 보유한 전문가가 예상되는 정

517) 고학수, 최경진, 앞의 책(각주 462), 55면.

518) 고학수, 최경진, 앞의 책(각주 462), 55-56면.

519) 동 규칙에서는 이를 ‘보호되는 의료정보’(protected health information, PHI)라고 한다.

520) 45 C.F.R. § 164.502(d) (2), § 164.514(a), (b)

보수령인(anticipated recipient)이 해당 정보 단독 또는 다른 합리적으로 이용가능한 정보와 결합하여 정보주체 개인을 식별하는데 이용할 위험성이 매우 적다(very small)고 판단하는 경우이다.⁵²¹⁾ 이 경우 해당 판단의 근거가 되는 분석 방법 및 결과를 문서화하여야 한다.

다음으로 세이프 하버 방식(Safe Harbor)이란 동 규칙에 열거된 18개의 식별자⁵²²⁾를 제거하고 남은 정보가 단독 또는 다른 정보와 결합해서 정보주체 개인을 식별하는데 개인을 식별하는데 이용될 수 있다는 점을 정보처리자(covered entity)가 실제로 알지 못했던 경우이다.⁵²³⁾

한편, 동 규칙은 재식별(re-identification)에 대해서도 규정하고 있으며 그 내용은 다음과 같다. 즉, 정보처리자는 비식별화된 정보를 재식별하기 위하여 기록으로 확인할 수 있는 코드나 그 밖의 수단을 부여할 있으며, 이 경우 해당 코드 또는 수단은 개인에 관한 정보로부터 얻어지거나 그와 관련성이 없는 것이어야 하고 개인을 식별하기 위하여 달리 변환될 수 없는 것이어야 한다. 또한, 정보처리자는 해당 코드 또는 수단을 다른 목적으로 이용하거나 공개하는 것이 금지되며 재식별 방법의 공개 또한 금지된다.⁵²⁴⁾ 이와 같이 정보처리자가 비식별화된 정보를 재식별하게 되면 해당 정보는 다시 동 규칙에 따라 보호대상이 되는 정보, 즉 PHI가 된다.⁵²⁵⁾

위와 같은 전면적인 규율면제 외에도, PHI에서 16개의 직접적 식별자 (1) 이름, (2) 우편 주소 정보(주, 타운 또는 시티 단위 제외) 및 우편번호, (3) 전화번호, (4) 팩스번호, (5) 이메일 주소, (6) 사회보장번호, (7) 진료기록번호, (8) 건강보험수혜자번호, (9) 계좌번호, (10) 신분증/면허 번호 (운전면허번호), (11) 자동차 번호를

521) 45 C.F.R. § 164.514(b) (1)

522) (1) 이름, (2) 주 단위 미만의 지리적 세부정보. 다만, 우편번호 앞 3자리는 제외, (3) 생일, 합격일, 해고일, 사망일 등 개인이 직접적으로 연관된 날짜. 다만, 연도는 제외, (4) 전화번호, (5) 팩스번호, (6) 이메일 주소, (7) 사회보장번호, (8) 진료기록번호, (9) 건강보험수혜자번호, (10) 계좌번호, (11) 신분증/면허 번호 (운전면허번호), (12) 자동차 번호를 포함한 자동차 식별자 및 일련번호, (13) 장치식별자 및 일련번호, (14) 웹페이지 주소(URLs), (15) IP 주소, (16) 지문과 성문을 포함한 생체식별자, (17) 전체 얼굴사진 및 이와 유사한 이미지, (18) 그 밖에 유일한 식별번호, 특징 또는 부호. 단, 조사자가 해당 정보를 암호화하기 위해 할당한 고유코드는 제외

523) 45 C.F.R. § 164.514 (b) (1)

524) 45 C.F.R. § 164.514 (c)

525) Department of Health and Human Services, *Guidance Regarding Methods for De-identification of Protected Health Information in Accordance with the Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA) Privacy Rule*, 2012.11.26, p.9.

포함한 자동차 식별자 및 일련번호, (12) 장치식별자 및 일련번호, (13) 웹페이지 주소(URLs), (14) IP 주소, (15) 지문과 성문을 포함한 생체식별자, (16) 전체 얼굴 사진 및 이와 유사한 이미지를 제거한 '제한적인 정보 집합'(limited data set)에 대하여 의료정보기관과 해당 데이터를 제공받는 자가 정보 이용 계약(data use agreement)을 체결한 경우 조사, 공중보건, 헬스케어 운영 목적에 한하여 이용 또는 제공할 수 있도록 하여 부분적인 규율면제를 규정하고 있다.⁵²⁶⁾

이처럼 동 규칙은 보호대상 해당 여부를 식별가능성을 기준으로 판단하면서도 비식별화 방식에 관한 구체적인 규정을 두고 있으며 식별가능성이 있는 PHI에 대해서도 식별가능성의 정도에 따라 차별적으로 규제하는 점이 특징이라고 할 수 있다.⁵²⁷⁾

(2) 연방거래위원회의 소비자 프라이버시 권고

개인정보 보호와 관련하여 개별법이 입법되지 않은 분야의 경우에는 연방거래위원회의 「연방거래위원회법」 제5조를 근거로 한 규율이 이루어지는 만큼 동 위원회가 발간한 보고서, 권고 등이 일종의 연성 규범(soft law)으로서 기업에 영향력을 미칠 수 있음은 앞의 위치정보 관련 법체계에서 설명한 바와 같다.

연방거래위원회는 2012년 발표한 소비자 프라이버시 권고에서 기업이 비식별 조치를 취한 경우 기업의 데이터는 특정 소비자 또는 기기에 합리적으로 연결되지 않는 것으로 보고 동 권고의 적용 대상에서 제외된다고 규정하고 있으며, 이때의 비식별 조치와 관련한 요건은 다음과 같다. 첫째, 기업은 데이터가 비식별 되도록(de-identified) 합리적인 조치를 취하여야 하며, 이와 관련하여 데이터 필드의 삭제 또는 변경(deletion or modification of data fields), 충분한 노이즈 추가(the addition of sufficient noise to data), 통계적 샘플링(statistical sampling), 총계적 또는 종합적 데이터의 사용(use of aggregate or synthetic data) 등 외에도 새롭고 보다 나은 비식별 조치를 취할 것이 장려된다.⁵²⁸⁾ 둘째, 기업은 비식별 방식으로

526) 45 C.F.R. § 164.514 (e)

527) 최계영, “의료 분야에서의 개인정보보호 - 유럽연합과 미국의 법제를 중심으로 -”, 경제규제와 법 제9권 제2호, 2016.11, 215면.

528) Federal Trade Commission, 앞의 책(각주 264), p.20.

데이터를 보유하고 이용하고 해당 데이터의 재식별을 시도하지 않을 것을 공개적으로 약속하여야 하며, 기업이 해당 데이터를 재식별하기 위한 조치를 취하는 경우 그 조치는 「연방거래위원회법」 제5조에 따른 제재 대상이 될 수 있다.⁵²⁹⁾ 셋째, 기업이 이 비식별 데이터를 다른 기업에게 제공하는 경우에 계약으로 해당 데이터를 제공받는 기업이 그 데이터의 재식별을 시도하는 것을 금지하여야 한다.⁵³⁰⁾ 이는 연방거래위원회가 데이터가 사용 의도를 정의 및 분석하지 않고 데이터만을 면밀히 조사하는 것에 의해서는 프라이버시를 보장하는 것이 사실상 불가능하다는 것을 인식하고 질문의 핵심을 식별가능성에 대한 사실 심사(factual test)에서 기관의 의도 및 재식별 방지 약속에 대한 법적 심사(legal examination)로 변경한 것이라고 볼 수 있다.⁵³¹⁾

다. 일본

(1) 「개인정보의 보호에 관한 법률」

(가) 익명가공정보의 개념

개인정보를 제3자에게 제공하는 경우 동의를 받는 외에 새롭게 개인정보를 특정 개인이 식별될 가능성을 낮춘 정보로 가공함으로써 개인의 권리·이익을 침해하지 않으면서도 동의 없이 사용하게 하는 등으로 정보의 이활용을 촉진하기 위한 조치로서 익명가공정보(匿名加工情報) 제도가 「개인정보의 보호에 관한 법률」 개정을 통하여 도입되었다.⁵³²⁾

익명가공정보는 특정 개인을 식별할 수 없도록 개인정보를 가공하여 얻어지는 개인에 관한 정보로서 당해 개인정보를 복원하여 특정 개인을 재식별 할 수 없도록 한 것을 말한다(동법 제2조제9호 참고).⁵³³⁾ 여기서 특정 개인을 식별 불가능 또는

529) Federal Trade Commission, 앞의 책(각주 264), p.20.

530) Federal Trade Commission, 앞의 책(각주 264), p.20.

531) Omer Tene, Jules Polonetsky, "Big data for all: Privacy and user control in the age of analytics", 11 Nw. J. Tech. & Intell. Prop. 239, 2013.4, p.259.

532) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部, パーソナルデータの利活用に関する 制度改正大綱, 2014.6, p.10.

533) 個人情報保護委員会, 個人情報保護に関する法律についてのガイドライン(匿名加工情報

원래 개인정보로 복원 불가능이란 기술적 측면에서 완전히 식별 또는 복원이 불가능할 것까지는 요구하지 않으며, 적어도 일반인 및 일반적인 사업자의 능력, 방식 등을 기준으로 했을 때 당해 정보를 개인정보취급사업자가 통상의 방법으로는 특정 또는 복원이 불가능한 것으로 인정될 수 있는 상태로 만들 것을 요구한다.⁵³⁴⁾

또한, 동법은 개인정보의 유형에 따라 익명가공정보를 작성하는 방법을 달리 규정하고 있으며 그 내용은 다음과 같다. 우선, 당해 정보에 포함되어 있는 성명, 생년월일 기타 기술 등에 의하여 특정 개인을 식별하는 것이 가능한(다른 정보와 용이하게 조합할 수 있어 특정 개인을 식별하는 것이 가능한 경우 포함) 경우에는 당해 개인정보에 포함되어 있는 특정 개인을 식별할 수 있는 기술 등의 전부 또는 일부를 삭제하거나 해당 기술 등을 복원할 수 있는 규칙성을 가지지 않는 방법으로 다른 기술 등으로 대체하여야 한다(동법 제2조제9호제1호, 동법 시행규칙 제19조제1항제1호). 다음으로 개인식별부호가 포함되어 있는 경우에는 해당 개인식별부호 전부를 삭제하거나 해당 부호를 복원할 수 있는 규칙성을 가지지 않는 방법으로 다른 기술 등으로 대체하여야 한다(동법 제2조제9호제2호, 동법 시행규칙 제19조제1항제2호). 위의 방법 외에도 동법 시행규칙은 ① 개인정보와 해당 개인정보에 조치를 하여 얻은 정보를 연결하는 부호(실제로 개인정보취급사업자가 취급하는 정보를 서로 연결하는 부호에 한함)를 삭제 또는 대체, ② 특이한 기술 등의 삭제 또는 대체, ③ 그 밖에 개인정보데이터베이스의 성질을 감안하여 개인정보를 식별 또는 복원 불가능하도록 하기 위해 필요한 조치⁵³⁵⁾를 규정하고 있다(동법 시행규칙 제19조제1항제3호~제5호).⁵³⁶⁾

編), 2017.3, p.3.

534) 個人情報保護委員会, 앞의 책(각주 533), p.4.

535) 개인정보데이터베이스의 성질을 감안하여 필요한 조치를 하여야 하는 경우로는 개인정보데이터베이스에 구매이력, 위치에 관한 정보 등 축적되면 개인의 행동, 습관을 알 수 있는 행동에 관한 정보가 포함되어 있는 경우 등이 해당할 수 있으며, 이들 정보는 축적되면 개인의 행동 습관을 알 수 있는 만큼 그 자체로는 특정 개인을 식별할 수 없지만 축적되면 특정 개인을 식별하거나 원래 개인정보의 복원과 연결될 위험이 있는 부분에 대해서는 적절한 가공을 하여야 하며, 구체적으로 일반화, top coding, micro aggregation, 데이터 교환, 노이즈 부가, 유사 데이터 생성 등을 고려할 수 있다(個人情報保護委員会, 앞의 책(각주 533), pp.13-15)

536) 個人情報保護委員会, 앞의 책(각주 533), p.13.

(나) 익명가공정보 작성 사업자의 의무

ㄱ. 안전관리 조치

개인정보취급사업자는 익명가공정보의 작성 시에 그 작성에 사용된 개인정보로부터 삭제된 기술 및 개인식별부호, 가공 방법에 관한 정보의 유출을 방지하기 위한 안전관리 조치를 취하여야 한다(동법 제36조제2항). 이 때 안전관리 조치로는 가공방법 등 정보를 취급하는 자의 권한 및 책임의 명확화, 가공방법 등 정보의 취급에 관한 규정 등의 정비 및 그 취급상황에 대한 평가 및 개선 조치 이행, 무권한자의 가공방법 등 정보의 취급 방지를 위한 조치 등이 해당할 수 있다(동법 시행규칙 제20조). 한편, 개인정보취급사업자는 이러한 의무적 조치 외에도 익명가공정보의 안전관리를 위하여 필요하고 적절한 조치, 익명가공정보의 취급과 관련한 고충의 처리 등 익명가공정보의 적정한 취급에 필요한 조치를 하고 조치 내용을 공표하도록 노력하여야 한다(동법 제36조제6항).

ㄴ. 익명가공정보 작성 시 공표

익명가공정보를 작성한 후에는 지체 없이 익명가공정보에 포함되어 있는 개인에 관한 정보 항목을 인터넷 등에서 공표하여야 한다(동법 제36조제3항, 동법 시행규칙 제21조).

ㄷ. 익명가공정보의 제3자 제공

개인정보취급사업자는 익명가공정보를 작성하여 이를 제3자에게 제공하려는 경우 사전에 해당 익명가공정보에 포함된 개인에 관한 정보의 항목 및 그 제공 방법을 인터넷 등을 통하여 사전에 공표하고, 당해 제3자에 대하여는 제공받는 정보가 익명가공정보라는 취지를 이메일 발송, 서면 교부 등의 방법으로 명시하여야 한다(동법 제36조제4항, 동법 시행규칙 제23조). 개인정보를 제3자에게 제공하는 경우 원칙적으로 본인의 동의를 얻도록 한 것(동법 제23조)을 감안할 때 익명가공

정보에 대해서 완화된 규제를 적용한 것으로 볼 수 있다.

ㄴ. 식별행위의 금지

개인정보취급사업자는 익명가공정보를 작성하여 스스로 당해 익명가공정보를 취급하려는 경우 당해 익명가공정보의 작성에 사용된 개인정보와 관계된 본인을 식별하기 위하여 당해 익명가공정보를 다른 정보와 조합하는 것이 금지된다(법 제36조제5항). 동 규정은 익명가공정보 작성자는 기술적으로 다른 정보와 결합하여 복원을 할 수 있다는 전제 하에 규범적으로 이를 금지한 규정으로 보이는 만큼 익명가공정보는 이를 제공받는 제3자의 입장에서 복원 불가능성이 인정되기만 하면 되는 것으로 해석할 수 있다.⁵³⁷⁾

(2) 『전기통신사업 개인정보 보호에 관한 가이드라인』

『전기통신사업 개인정보 보호에 관한 가이드라인』은 위치정보의 종류에 따라 익명화 수준을 달리 정하고 있다. 우선, 통신의 비밀에 해당하는 위치정보를 익명화하는 경우에는 충분한 익명화(十分な 匿名化)를 하도록 규정하고 있다. 이때의 충분한 익명화는 그 시점의 기술 수준으로는 재특정화·재식별화가 불가능 또는 극히 곤란하다고 말할 수 있는 정도로 가공하는 것을 의미하고⁵³⁸⁾ 개인뿐만 아니라 개별 통신이 특정되지 않는 수준으로 가공할 것을 요구한다는 점에서 「개인정보의 보호의 관한 법률」에 따른 익명가공정보 보다 엄격한 가공 수준을 요구한다.⁵³⁹⁾ 전기통신사업자가 충분한 익명화를 한 정보를 타인에 제공 및 이용하는 경우 사전에 이용자의 동의를 얻어야 한다.⁵⁴⁰⁾ 한편, 전기통신사업자가 통신의 비밀에 해당하는 위치정보를 「개인정보의 보호에 관한 법률」에 따른 익명가공정보로 가공하는 것은 이용자의 사전 동의가 없는 한 원칙적으로 허용되지 않는다.⁵⁴¹⁾

537) 전승재, 권현영, 앞의 글(각주 406), 208면.

538) 総務省, 앞의 책(각주 44), p.38.

539) 株式会社野村総合研究所, 位置情報に関するプライバシーの適切な保護と社会的活用の両立に向けた調査研究報告書, 平成28年度総務省委託事業, 2018.3, p.48.

540) 総務省, 앞의 책(각주 33), p.113.

541) 株式会社野村総合研究所, 앞의 책(각주 539), p.50.

다음으로, 통신의 비밀에 해당하지 않는 위치정보를 익명화하는 경우에는 충분한 익명화 수준으로까지 가공할 필요는 없으며⁵⁴²⁾ 동법에 따른 익명가공정보 규정의 적용을 받는다.⁵⁴³⁾ 또한, 이용자의 사전 동의 없이 익명화된 정보를 제공 및 이용하는 것도 가능하다.

라. 시사점

이상에서 살펴본 것처럼 유럽 연합 등 해외 주요국의 경우에도 빅데이터 기술의 발전 등으로 정보의 활용 가치가 증가하는 것에 맞추어 정보의 활용은 확대하면서도 그 보호는 유지하기 위한 방안으로 비식별 정보에 대한 규율을 도입·시행하고 있다. 정보의 활용과 보호를 모두 만족시키는 것은 우리나라도 직면하고 있는 과제인 만큼 이들 국가의 비식별 정보의 규율 동향은 우리나라의 비식별 위치정보의 규율 방향을 도출하는데 있어 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

우선, 비식별 정보의 규율 형식과 관련하여 대체로 법률에 의하고 있으며, 특히 유럽 연합과 일본의 경우에는 비식별 정보의 규율을 위하여 기존의 개인정보 개념 체계를 변경하기 위하여 가이드라인과 같은 법률 해석을 통한 방식이 아닌 법률을 개정하는 방식을 취하였다. 한편, 미국의 연방거래위원회는 소비자 프라이버시 가이드라인을 통한 방식을 사용하고 있다고 볼 것이나 이는 개인정보 관련 법률이 없어 기업의 자율규제가 적용되는 영역을 규율하기 위한 것으로 일반법인 「개인정보 보호법」을 제정·시행하고 있는 우리나라에 연방거래위원회의 규율 방식을 적용하는 것은 무리가 있다.

다음으로, 비식별 위치정보를 비식별 정보에 포함시켜 규율하고 있는 유럽 연합의 경우와 달리 일본의 경우 통신의 비밀에 해당하는 위치정보에 대해서는 일반 개인정보 경우보다 엄격한 비식별화 요건을 규정하고 있는 점에서 이를 근거로 비식별 위치정보를 별도로 규율할 필요성이 있는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 이때의 통신의 비밀에 해당하는 위치정보라는 명칭에서도 알 수 있듯이 이 위치정보를 비식별화하는 것에 대하여 엄격한 요건을 요구하는 것은 해당 정보가 통신의 비밀의 대상이 되기 때문인 만큼 사생활 및 개인정보의 보호를 목

542) 株式会社野村総合研究所, 앞의 책(각주 539), p.53

543) 総務省, 앞의 책(각주 44), p.114.

적으로 하고 있는 위치정보법 상 개인위치정보에 일반적으로 적용하기에는 적합하지 않다. 오히려 일본의 경우 「개인정보의 보호에 관한 법률 시행규칙」에서 개인정보데이터에 위치정보가 포함된 경우 그 성질을 감안하여 적절한 조치를 취할 것을 요구하고 있는 것이 의미가 있다고 할 수 있다. 즉, 비식별 정보의 규율의 원칙은 일반법인 「개인정보 보호법」에서 정하되 비식별 위치정보의 경우 위치정보의 특성을 감안한 조치를 별도로 규정하는 방안을 상정할 수 있다.

세 번째, 기존의 개인정보 개념 체계, 즉 개인정보와 개인정보가 아닌 비식별정보로 구분하는 것을 전제로 비식별 정보를 규율하는 경우⁵⁴⁴⁾ 재식별 위험성이 문제가 되는 경우 대부분 개인정보로 보게 되어 규율의 실익이 없게 되거나 우리나라와 같이 재식별 위험성에도 불구하고 개인정보가 아닌 것으로 추정하는 경우 개인정보 보호를 약화시켰다는 비판을 받을 수 있다. 이러한 점을 감안하여 유럽 연합 및 일본의 경우 개인정보와 개인정보가 아닌 것 사이에 이른바 가명화, 익명가공정보와 같은 중간 단계의 개념을 도입하여 개인정보 보호 관련 의무를 완화시켜 적용함으로써 정보의 활용과 보호를 동시에 달성하려고 하고 있다.⁵⁴⁵⁾ 한편, 미국의 경우 여전히 비식별 정보에 해당하는 경우 적용 대상에서 제외하는 방식을 취하고 있지만 미국의 경우 법률마다 개인정보의 정의가 다르고 앞에서 살펴본 「건강보험책임법」은 적용범위가 의료정보에 국한된다는 점에서 이를 개인정보 전제로 일반화하여 적용하는 것은 무리가 있다.⁵⁴⁶⁾

또한, 비식별 정보의 규율과 관련한 내용을 규정하고 있는 우리나라 위치정보법 제21조제2호 및 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호의 경우 위에서 언급한 유럽 연합의 공익을 위한 기록보존 목적 등을 위한 추가적 처리 관련 규정의 영향을 받은 것으로 여겨지고 있으며 내용상으로도 상당한 유사성이 인정된다. 따라서 비식별 개인정보의 규율과 관련한 유럽 연합 및 일본의 사례 중 유럽 연합의 사례는 뒤늦게 관련 개인정보 법제 내에 비식별 정보에 대한 규율을 도입하고자 하는 우리나라에 시사점을 제공해 줄 수 있다. 이하에서도 살펴보겠지만 실제로 비식별

544) 일반적으로 비식별 정보에 대해서는 개인정보 관련 법률 적용을 면제하는 방식을 취할 것이다.

545) 일본의 익명가공정보의 경우 익명이라는 표현을 사용하고 복원 불가능성을 요건으로 하고 있지만 식별성이 저감된 데이터에서 유래되었으며 재식별 가능성을 전제로 한 조항(식별행위의 금지)을 규정하고 있다는 점에서 유럽 연합의 가명화와 유사한 것으로 볼 수 있다.

546) 동일한 취지에서 비식별화와 관련된 미국의 법령들은 기본적으로 매우 제한적인 영역, 즉 교육 및 의료(연구) 등에 한정하고 있는 것으로, 일반적인 수준의 입법 논의에는 부합하지 않는다는 지적이 있다(심우민, 앞의 책(각주 497), 5면).

정보 규율과 관련하여 현재 우리나라에서 진행되고 있는 개인정보 법제 개선 논의는 유럽 연합의 가명화 제도를 참고하여 진행되고 있다.

마지막으로, 비식별 정보의 활용 범위와 관련하여 유럽 연합의 경우 가명화된 정보의 활용 범위가 일본 및 미국에 비하여 제한적이다. 즉, 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」에서 가명화의 활용 범위로 규정하고 있는 경우 중 정보의 활용과 직접적인 관련성이 인정되는 경우는 공익을 위한 기록보존 목적, 과학적·역사적 연구 목적 및 통계 목적을 위한 추가적 처리 정도에 불과하다.⁵⁴⁷⁾ 반면 일본과 미국의 경우 익명가공정보 및 비식별화된 의료정보 요건을 충족하면 일부 제한이 있긴 하지만 원칙적으로 자유로운 이용·제공을 허용한다. 이는 유럽 연합의 경우 가명화를 가명화된 정보의 이용보다는 개인정보 보호 수단의 측면에 초점을 맞추고 있기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 유럽 연합의 가명화 제도를 참고하여 비식별 정보의 규율 방안을 도출하려는 경우 이와 같은 사정을 감안할 필요가 있다.⁵⁴⁸⁾

4. 비식별 위치정보 활용을 위한 법제도 개선방안

가. 기본 방향

(1) 규율 형식 및 체계

『개인정보 비식별조치 가이드라인』의 한계에서도 지적했듯이 동 가이드라인은 행정지도에 불과한 것으로 「개인정보 보호법」 등 법률 규정의 해석을 위한 지침을 제공하는 정도를 넘어 법률에 없는 새로운 내용을 규정할 수 없다. 따라서 동 가이드라인에서처럼 비식별화 절차를 정하고 이에 따라 조치된 정보의 경우 동의 없이 이용 또는 제3자 제공을 허용하려면 반드시 법률의 개정에 의하여야 할 것이다.⁵⁴⁹⁾ 이는 동 가이드라인의 내용과 달리 새롭게 비식별 (위치)정보에 대한 규

547) 이대희, 앞의 글(각주 495), 241-242면 참고

548) 이에 반하여 동 규칙과 유사한 우리나라 위치정보법 및 「개인정보 보호법」은 가명화(또는 익명화)를 직접적인 요건으로 명시하고 있다. 이에 공익목적의 기록보존 등을 위한 활용의 측면에서 판단한다면 우리나라의 위치정보법 등이 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호법」이 허용하는 것 이상으로 정보의 활용을 허용하고 있다는 견해도 있다. 이대희, 앞의 글(각주 495), 241-242면 참고.

549) 이순환, 박종수, “개인정보 비식별 조치 가이드라인의 법적 문제와 개인정보보호법제 개선방

율을 정하려는 경우에도 마찬가지이다.

규율 체계와 관련해서는 개별법 차원에서 비식별 정보의 규율을 추진하는 것도 가능하다고 할 것이나⁵⁵⁰⁾ 「개인정보 보호법」의 일반법으로서의 지위를 감안할 때 앞의 시사점에서도 언급했듯이 동법에 비식별 정보의 규율에 대한 일반 원칙을 정하고 비식별 위치정보의 규율 시 이를 적용하도록 하는 것이 바람직하다. 이 경우 비식별 위치정보의 규율과 관련하여 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 등에서 규정하고 있는 특례 조항은 폐지하고, 위치정보법 개정 법위는 비식별 위치정보에 「개인정보 보호법」 상의 원칙을 어느 정도 적용할 수 있는지를 고려하여 정할 필요가 있다.

(2) 보호대상 개인위치정보의 범위

『개인정보 비식별조치 가이드라인』은 비식별 조치의 기준을 제시하고 이를 준수하는 경우 자유롭게 이용·제공할 수 있는 것으로 명시함으로써 비식별 정보의 활용과 관련한 법률 차원의 규정이 부재한 문제를 해소하려고 했다는 점에서 의미가 없지 않다. 다만, 동 가이드라인의 문제점에서 언급한 것처럼 가이드라인이라는 형식상의 한계로 현행 법률의 개인정보 개념 체계를 유지할 수밖에 없었던 탓에 산업계 쪽으로부터는 개인정보를 비개인정보로 만들면 규제 적용을 면해주겠다는 내용으로서 당연한 사항을 확인한 것에 불과하여 나아진 것이 없다는 취지의 비판을 받았으며,⁵⁵¹⁾ 시민단체 쪽으로부터도 익명화된 개인정보도 기술 발전에 따라 재식별이 가능해질 여지가 있기 때문에 비식별 조치를 하면 개인정보가 아닌 것으로 추정해주겠다는 것은 소비자의 권리의 침해에 해당한다는 취지의 비판을 받았다.⁵⁵²⁾

이와 같은 점을 감안했을 때 비식별 위치정보의 규율을 위한 법제 개선방안을 마련하는 경우 보호대상 개인위치정보의 범위를 재설정하는 것부터 시작할 필요

향”, 공법연구 제45집 제2호, 한국공법학회, 2016, 280면.

550) 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안(김병원 의원 대표발의, 2018.11.15.) 안 제2조제15호, 제16호 및 제32조제6항제9호의2, 제9호의4, 제33조제1항제4호 등 참고

551) 김경환, “기기의 고유식별자 등을 이용한 정보처리의 법적 이슈”, 『Privacy Global Edge 2016 발표자료』(2016), 19면.

552) “행자부의 「빅데이터 비식별화 가이드라인」에 반대한다”, 「경제정의민주실천연합 보도자료」, 2016년 6월 30일자(<http://ccej.or.kr/9918>).

가 있다. 즉, 개인위치정보에 특정 개인을 알아볼 수 없도록 하는 조치를 취했으나 재식별이 가능하여 완전한 비식별 단계에는 이르지 못한 정보에 대해서 무리하게 개인정보 또는 비식별 정보로 편입시키려고 노력하기 보다는 별도의 보호대상 개인정보의 유형으로 인정함으로써 개인정보 보호를 약화시키지 않으면서도 이에 해당하는 정보에 대해서는 사업자들이 보다 자유롭게 활용할 수 있도록 할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 2018. 2. 1. 개최된 『제2차 규제·제도혁신 해커톤』에서 개인정보 개념 체계를 개인정보, 가명정보, 익명정보로 구분하기로 합의한 것은 바람직하다고 할 수 있다. 해커톤 합의 내용은 개인정보와 개인정보가 아닌 익명정보 사이에 가명정보 개념을 신설하였으며, 가명이라는 용어에서 볼 수 있듯이 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」 상의 가명화 개념에 영향을 받은 것으로 보인다.

비식별 정보의 규율과 관련한 각국의 사례 중 유럽 연합의 사례가 우리나라에 적합하다는 점은 앞의 시사점에서 이미 언급한 바 있으며, 현재 이 해커톤 합의 내용을 토대로 「개인정보 보호법」에 가명정보를 도입하는 논의가 상당히 진전된 상황을 고려하면 이 글에서 가명정보 개념의 도입 자체에 대한 타당성을 논의할 실익은 없다고 할 수 있다.

(3) 가명정보의 활용

가명정보의 활용과 관련해서는 유럽 연합의 경우와 같이 공익을 위한 기록보존 목적, 과학적·역사적 연구 목적 및 통계 목적을 위한 추가적 처리의 경우 등 그 범위를 제한하는 방안과 일본의 경우와 같이 범위 자체는 제한하지 않되 제3자 제공 시 동의 대신 사전 공표 등을 요구하는 방식으로 완화된 처리 요건을 적용하는 방안을 상정할 수 있다. 전자의 경우 가명정보 도입으로 인한 규제 완화 효과는 떨어지지만 그만큼 사업자들의 무분별한 가명정보 활용 등으로 인하여 개인정보 보호가 약화될 위험성이 적다. 반대로 후자의 경우 가명정보 도입이 의도한 개인정보의 산업적 활용 효과는 크지만 그만큼 가명정보의 무분별한 판매 등 오·남용 위험성 또한 크다.

우리나라의 경우 학술연구, 통계작성, 시장조사 등 목적을 위한 비식별 처리된

정보의 목적 외 이용·제공을 규정하고 있다는 점에서(「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호, 위치정보법 제21조제2호) 이미 전자의 방식에 기초하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 갑작스럽게 가명정보 활용 범위를 제한하지 않는 하는 후자의 방식을 도입하기 보다는 현재 허용되고 있는 학술연구, 통계작성, 시장조사를 기준으로 그 범위의 확대 가능성을 검토할 필요가 있다.⁵⁵³⁾

(4) 가명정보 보호조치 등

가명정보의 경우 그 자체로는 특정 개인을 알아볼 수 없다는 점에서 개인정보와 같은 수준의 보호조치를 적용하거나 정보주체의 권리를 보장할 필요는 없다. 그러나 다른 정보, 즉 추가적 정보와 결합하면 재식별 될 수 있다는 점에서 보호조치 및 정보주체의 권리 보장 필요성이 여전히 인정된다.

나. 세부 개선방안

(1) 「개인정보 보호법」

가명정보의 도입은 2018. 2. 1. 『제2차 규제·제도혁신 해커톤』 합의를 기초로 그 도입을 위한 정부와 여당 간 협의가 이루어진 바 있으며, 2019. 4. 1. 이와 관련하여 국회에 제출된 17개에 이르는 「개인정보 보호법」 개정안(이하, 개정안이라 한다)⁵⁵⁴⁾에 대한 국회 소관위원회 심사가 진행되는 등 이제 학술적 논의의 차원을 넘어 실제 입법을 위한 국회 차원에서의 논의로 발전하고 있다. 따라서 이하에서는 위의 개정안의 내용을 참고하여 「개인정보 보호법」에 가명정보를 도입하는 경

553) 박노형, 정명헌, 앞의 글(각주 488), 31면에서도 가명처리 근거 마련을 위하여 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호를 중심으로 한 개정 방안을 제시하고 있다.

554) 국회 제출일 순으로 김병기 의원안(2016.12.8. 제출), 이학영 의원안(2017.1.12. 제출), 소병훈 의원안(2017.5.11.제출), 송희경 의원안(2017.5.30. 제출), 변재일 의원안(2017.12.8. 제출), 오세정 의원안(2018.3.5. 제출), 진선미 의원안(2018.3.5. 제출), 김정우 의원안(2018.3.9. 제출), 김규환 의원안(2018.7.2. 제출), 추경호 의원안(2018.9.20. 제출), 인재근 의원안(2018.11.15. 제출), 이재정 의원안(2018.11.16. 제출), 민경욱 의원안(201.11.22. 제출), 이진복 의원안(2018.12.14. 제출), 박인숙 의원안(2018.12.31. 제출), 윤상직 의원안(2019.2.11. 제출), 정병국 의원안(2019.2.20. 제출) 등이 이에 해당한다.

우 그 개념, 활용 범위, 보호조치 등 세부 사항에 대하여 검토하도록 한다.

(가) 가명 처리 및 가명정보의 개념

유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」에 따르면 가명화는 추가적 정보의 사용 없이는 특정 개인을 식별할 수 없을 것, 추가적 정보를 분리 보관 및 기술적·관리적 조치를 취할 것을 개념 요소로 하고 있다(동 규칙 제4조제5항).⁵⁵⁵⁾ 개정안의 경우 대체로 동 규칙 상의 가명화의 개념 요소를 충실히 반영하고 있으며, 다만 가명 처리 및 가명 정보의 정의 규정에는 위의 두 가지 개념 요소 중 전자의 요소만을 반영하고 후자의 요소는 보호조치 규정에 반영하고 있다.

한편, 입법 기술 상 가명 처리를 정의하는 경우 그 방법 또한 명시하여야 하는지가 문제될 수 있다. 이와 관련하여 일부 개정안에서는 가명 처리 기술을 시행령에 위임하거나(인재근 의원안) 예시적으로 열거하고 있다(김규환 의원안, 변재일 의원안). 이와 같이 법률에서 가명 처리 방법을 명시하는 것은 법률 유보의 원칙 및 수범자의 예측가능성 제고차원에서 긍정적인 측면이 존재하는 것이 사실이다. 그러나 법령 개정에 보통 6개월 이상의 시간이 소요되는 점을 고려할 때 관련 기술을 법령에 규정하는 경우 기술 변화에 즉각적으로 대응하기 어렵고, 수범자 입장에서는 어떤 기술이 실제로 특정 개인을 식별할 수 있는지와 관계없이 법령에 명시된 기술이라는 이유로 그 기술을 기계적으로 적용하게 될 위험이 있다. 또한, 우리나라의 가명정보 개념이 참고하고 있는 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」에서도 가명화의 방법은 명시하지 않고 있다. 따라서 법률에서는 가명 처리의 결과만 규정하고 구체적으로 어떤 기술을 사용할 것인지에 대해서는 사업자의 선택에 맡길 필요가 있다.

이상의 내용을 감안할 때 가명 처리는 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 개인정보를 처리하는 것, 가명정보는 가명 처리된 정보로 정의할 수 있다.

555) 한편, 동 규칙 전문 (29)는 개인정보처리자가 자신이 보유하고 있는 개인정보를 자체적으로 가명화하기 위한 요건으로 추가적 정보의 분리 보관, 기술적·관리적 조치 외에 이와 관련한 권한이 부여된 자(the authorised person)의 지정을 규정하고 있다.

(나) 가명정보의 활용 범위

가명정보의 활용 범위와 관련한 논의는 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호에 따른 통계작성 및 학술연구 등 목적을 기초로 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」에 따른 공익을 위한 기록보존 목적, 과학적·역사적 연구 목적, 통계 목적(동규칙 제89조제1항)을 참고하여 진행되고 있다. 이 중 공익을 위한 기록보존 목적은 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호에 따른 “통계작성 및 학술연구 등”의 취지에도 부합하는 것으로 해석 가능한 만큼⁵⁵⁶⁾ 가명정보의 활용 범위로 인정하는데 문제가 없다고 할 것이다. 그러나 산업적 활용 목적의 연구 및 상업적 목적의 통계의 경우 각각 「일반 개인정보 보호 규칙」에 따른 과학적·역사적 연구 목적 및 통계 목적에 포함되는지가 명확하지 않고, 「개인정보 보호법」에 따른 “통계작성 및 학술연구 등”의 해석 범위를 벗어난다는 점에서⁵⁵⁷⁾ 이를 가명정보의 활용 범위에 포함하여야 하는지를 두고 정부·여당 및 산업계와 시민단체 간 의견이 일치하지 않고 있다.

구체적으로, 정부·여당 및 산업계는 산업적 활용 목적의 연구 및 상업적 목적의 통계를 포함하여야 한다는 입장으로서 데이터를 활용한 신기술 발전 및 산업의 활성화를 위해서는 가명정보 활용 범위를 확대할 필요가 있으며,⁵⁵⁸⁾ 해외 선진국(유럽 연합, 미국, 일본 등)의 경우에도 개인정보가 포함된 데이터를 가공하여 특정 개인을 알아볼 수 없도록 한 후, 각종 연구·개발 등에 활용할 수 있도록 하는 법체계를 운영하고 있는 만큼 우리나라도 가명정보 개념을 도입하고 새로운 기술·제품·서비스의 개발 등 산업적 목적을 포함하는 과학적 연구 등의 목적으로 적절한 안전조치 하에서 이용할 수 있도록 제도적으로 뒷받침할 필요가 있다는 것을 이유로 한다.⁵⁵⁹⁾ 특히, 2018. 4. 3. 『제3차 규제·제도혁신 해커톤』을 통해서 가명정보의 경우 ① 공익을 위한 기록 보존의 목적, ② [학술 연구 / 학술 및 연

556) 박노형, 정명현, 앞의 글(각주 488), 22면.

557) “등”의 해석은 통계작성 및 학술연구의 취지와 부합하는 범위에서 이루어져야 하며, 특히 「개인정보 보호법」 제18조에 따른 개인정보의 이용·제공 제한은 개인정보 처리에 대한 예외라는 점에서 “등”의 확대해석은 정보주체의 권리 보호 관점에서 바람직하지 않다(박노형, 정명현, 앞의 글(각주 488), 21-22면).

558) “개인정보 빅데이터 ‘판도라의 상자’가 열릴까”, 「한겨레」, 2018년 8월 22일자
(<http://www.hani.co.kr/arti/economy/it/858650.html#csidxab3f8263dc884b3df4a76b3ebe9e5>)

559) “데이터 규제 혁신, 청사진이 나왔다”, 「행정안전부 보도자료」, 2018년 11월 21일자

구] 목적, ③ 통계 목적을 위하여 당초 수집 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있으며, 이 때 [학술 연구 / 학술 및 연구] 목적에는 산업적 연구 목적이 포함될 수 있고 통계 목적에는 상업적 목적이 포함될 수 있다는 점에 대하여 정부·공공기관과 법조계, 시민단체, 산업계 등 다양한 이해관계자의 합의를 도출해 냈다는 점⁵⁶⁰⁾에서 정당성이 인정된다고 한다.

반면, 시민단체는 산업적 활용 목적의 연구 및 상업적 목적의 통계를 포함하는데 반대하는 입장이다. 가명정보 활용은 공익적 목적에 한정되어야 하며 시장조사 등 사적 이익을 위해 정보주체의 권리를 제한하는 것은 부당하며,⁵⁶¹⁾ 새로운 기술·제품·서비스의 개발 등 산업적 목적을 포함하는 과학적 연구 목적, 시장조사 등 상업적 목적의 통계작성 목적을 위하여 가명처리를 허용하는 것은 기업 간 개인정보 판매를 허용하는 것에 다름 아니라고 한다.⁵⁶²⁾ 한편, 유럽 연합 「일반 개인정보 보호 규칙」은 통계 및 과학적 연구를 위한 처리의 경우 「유럽 연합 기능에 대한 조약」 제179조제1항에 따른 목적을 고려하도록 하고 있는데(동 규칙 전문 (159)), 동 조약 제179조제1항은 연구자, 과학적(학술적) 지식 및 기술이 자유롭게 유통되는 유럽 연구 영역의 달성에 의해 과학적, 기술적 기반의 강화를 목적으로 하고 있으므로 과학적(학술) 연구는 기업 내부적인 목적이 아니라 해당 연구 영역에서 자유롭게 유통될 수 있는 지식을 의미하는 것으로 보아야 한다고 한다.⁵⁶³⁾

개정안 또한 위의 의견 대립 상황을 반영하여 가명정보의 활용 범위를 공익적 목적 또는 학술연구에 한정하는 개정안(이재정 의원안, 진선미 의원안, 변재일 의원안 등)과 산업적 활용 목적의 연구 또는 상업적 목적의 통계를 포함하는 개정안(인재근 의원안, 정병국 의원안, 이상민 의원안, 김규환 의원안)이 모두 존재한다. 이 외에도 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호 또는 위치정보법 제21조제2호와 범위가 동일한 개정안(민경욱 의원안, 오세정 의원안), 활용 범위를 제한하지 않는 개정안(김정우 의원안 등)도 존재한다.

560) “제3차 규제제도혁신 해커톤 개최 결과”, 「4차산업혁명위원회 보도자료」, 2018년 4월 6일자

561) “시민사회 빅데이터 시대의 안전한 개인정보 활용을 위한 원칙 제시”, 「경제정의실천시민연합 보도자료」, 2018년 5월 17일자(<http://ccej.or.kr/41717>)

562) “문재인 정부의 개인정보 규제완화 비판 기자회견”, 「경제정의실천시민연합 보도자료」, 2018년 11월 21일자(<http://ccej.or.kr/47945>)

563) “문재인 정부의 개인정보 규제완화 비판 기자회견”, 「경제정의실천시민연합 보도자료」, 2018년 11월 21일자(<http://ccej.or.kr/47945>). 한편, 동 조약 인용 내용 중 “(학술적)” 부분은 보도자료에서 추가한 부분에 해당한다.

앞에서 언급한 것처럼 가명정보 활용 범위는 현재 허용되고 있는 학술연구, 통계 작성, 시장조사를 기준으로 검토할 필요가 있다는 점에서 볼 때 위의 개정안 중 활용 범위를 제한하지 않는 개정안(김정우 의원안)은 논외로 할 필요가 있다. “서비스 제공 및 개선”을 내용으로 하는 개정안(김규환 의원안)의 경우에도 서비스의 종류 및 범위에 제한 없이 활용될 수 있다는 점에서 대상에서 제외할 필요가 있다.⁵⁶⁴⁾

가명정보 활용범위를 공익적 목적의 연구 및 통계로 한정하는 경우 현행 「개인정보 보호법」과 사실상 차이가 없으며 시장조사 목적의 활용을 허용하고 있는 위치정보법을 고려하면 오히려 현재보다 활용 범위가 축소되는 것으로 볼 수 있다. 또한, 앞의 해외 주요국의 비식별 위치정보의 규율에서도 살펴본 것처럼 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」은 가명화의 범위를 공익적 목적의 연구 및 통계에 한정하는 것으로 보기 어렵다. 따라서 산업적 활용 목적의 연구 및 상업적 목적의 통계를 처음부터 가명정보 활용 범위에서 배제하는 것보다는 그 범위에는 포함하되 보호조치 등 사후 규제를 통해 오·남용 가능성을 방지하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(다) 가명정보에 대한 보호조치 의무 등

가명정보는 추가적 정보를 사용·결합하는 경우 특정 개인을 식별할 가능성이 있는 만큼 이를 방지하기 위한 조치로서 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」과 같이 추가적 정보의 분리·보관, 기술적·관리적·물리적 보호조치 등을 규정할 필요성이 인정된다. 한편, 우리나라에서의 가명정보 논의는 유럽 연합의 가명화를 참고로 하고 있지만 보호조치의 일환으로서의 가명화가 아닌 가명화된 정보, 즉 가명정보의 활용에 초점을 맞추고 있다는 점에서 유럽 연합과 차이가 있으며, 이 점에서는 오히려 일본의 익명가공정보와 유사한 측면이 인정된다. 따라서 익명가공정보에서의 식별행위의 금지(일본 「개인정보의 보호에 관한 법률」 제36조제5항)와 같은 가명정보의 처리에 대한 금지의무를 규정할 필요가 있다. 이와 관련하여 개

564) 개인정보보호위원회 또한 이에 대해 “서비스의 종류 또는 범위에 제한이 없이 사실상 가명 정보를 무제한적으로 활용할 수 있는 것으로 해석될 수 있어 해당 목적을 예측 가능하도록 구체화할 필요가 있다”고 밝힌 바 있다(“개인정보 빅데이터 ‘판도라의 상자’가 열릴까”, 「한겨레」, 2018년 8월 22일자 참고).

(<http://www.hani.co.kr/arti/economy/it/858650.html#csidxab3f8263dcbc884b3df4a76b3ebe9e5>)

정안에서는 대체로 특정 개인을 알아볼 목적으로 가명정보 처리 금지, 부득이하게 특정 개인을 알아볼 수 있는 정보 생성 시 지체 없이 처리 중지 및 회수·파기 조치 등을 규정하고 있다.

이 외에도 가명정보의 경우 개인정보로서의 속성이 완전히 몰각되는 것은 아니라는 점에서 정보주체의 자기 정보에 대한 최소한의 통제 및 관리 가능성 보장, 즉 자신의 정보가 어떠한 방식으로 활용되고 있는지를 파악하고 필요한 경우 합리적인 조건 하에 자신의 정보에 대해 관리할 수 있도록 하는 조치의 마련을 검토할 필요가 있다.⁵⁶⁵⁾

(라) 가명정보 적용 특례 조항의 인정 범위

가명정보의 경우 추가적 정보의 사용·결합 전까지는 특정 개인을 알아볼 수 없다는 점에서 「개인정보 보호법」 조항 중 특정 개인을 알아볼 수 있는 정보임을 전제로 하는 조항의 적용을 제외할 필요가 있다. 우선, 정보주체에 대한 동의, 통지 또는 고지를 규정하는 조항이 대상이 될 수 있으며, 구체적으로 동법 제20조(정보주체 이외로부터 수집한 개인정보의 수집 출처 등 고지), 제27조(영업양도 등에 따른 개인정보의 이전 제한), 제34조제1항(개인정보 유출 통지 등), 제35조(개인정보의 열람), 제36조(개인정보의 정정·삭제), 제37조(개인정보의 처리정지 등) 등이 이에 해당할 수 있다. 또한, 개정안에서는 제21조(개인정보의 파기) 또한 적용 제외를 규정하고 있는데 가명정보의 경우 가명 처리 전 개인정보의 보유기간 확인이 불가능하다는 점에서 그 필요성이 인정된다고 할 수 있다. 한편, 가명정보의 활용 관련 조항은 개인정보의 목적 외 이용·제공 금지 원칙의 예외에 해당한다는 점에서 법 제15조(개인정보의 수집·이용), 제16조(개인정보의 수집 제한), 제17조(개인정보의 제공), 제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공) 및 제19조(개인정보를 제공받은 자의 이용·제공 제한)의 적용은 당연히 배제된다고 볼 수 있으며, 이들 조항은 별도로 적용 제외 조항으로 명시할 필요는 없다고 볼 것이다.

565) 심우민, 앞의 책(각주 488), 42면. 이와 관련하여 일본의 익명가공정보 작성 시 공표 제도(「개인정보의 보호에 관한 법률」 제36조제3항)의 경우 정보주체가 자기 정보의 통제 및 관리 가능성을 확보할 수 있는 제도적 방안을 구체화하고 있다는 점에서 그 의의가 있다고 한다(심우민, 앞의 책(각주 488), 38면 참고).

(2) 위치정보법

「개인정보 보호법」 상의 가명정보의 규율에 관한 원칙을 가명 처리된 위치정보의 경우에도 적용하기 위해서는 우선 위치정보법에 동법에 따라 가명 처리된 위치정보의 활용을 위한 근거를 마련할 필요가 있다. 구체적으로, 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호와 유사한 위치정보법 제21조제2호를 활용하여 개인위치정보 목적 외 이용 및 제3자 제공의 예외로서 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공하여 제공하는 경우를 「개인정보 보호법」에 따라 가명 처리된 위치정보를 이용·제공하는 경우로 개정하는 방안을 상정할 수 있다. 이 경우 가명 처리된 위치정보의 활용 범위는 원칙적으로 「개인정보 보호법」에서 정하는 가명정보의 활용 범위를 따라야 할 것이지만 이와 관련한 국회 논의 결과 가명정보 활용 범위에서 상업적 목적의 통계 작성이 제외되는 방향으로 「개인정보 보호법」이 개정되는 경우 오히려 현행 위치정보법 보다 활용 범위가 좁아지는 만큼 이 경우에는 동법의 활용 범위를 유지하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한, 위치정보법은 「개인정보 보호법」과 별도로 개인위치정보의 수집·이용·제공 및 이용자 보호와 관련한 조항을 두고 있는 만큼 「개인정보 보호법」에 따른 가명정보의 적용 특례 조항을 참고하여 가명 처리된 위치정보의 위치정보법 적용 특례 조항을 정할 필요가 있다. 예를 들어, 위치정보 이용·제공사실 확인자료는 위치정보를 제공받는 자, 취득경로, 이용·제공일시 및 이용·제공방법에 관한 자료로서 특정 개인을 알아볼 수 없는 가명정보의 경우에는 그 취득경로를 알 수 없는 만큼 동 자료의 자동 기록·보존 의무(동법 제16조제2항) 또한 적용 제외 조항으로 추가할 필요가 있다. 그 밖에 가명 처리된 위치정보에 대한 보호조치 의무 등은 「개인정보 보호법」의 관련 내용을 준용하도록 할 필요가 있다.

다. Privacy by Design의 도입

(1) 의의 및 필요성

Privacy by Design⁵⁶⁶⁾은 1990년대 중반 캐나다 정보 및 프라이버시 커미셔너인

Ann Cavoukian에 의하여 제안된 것으로서 미래의 프라이버시는 법령 준수만으로는 불충분하며 프라이버시 보장이 조직 운영에 처음부터 설정(default) 되어 있어야 한다는 것에서 발전된 원칙이다.⁵⁶⁷⁾ Privacy by Design는 초기에는 IT 시스템 등 기술 분야를 염두에 두고 생각되어 왔으나 점차 사업 프로세스 전반으로 그 적용 범위가 확대되었으며,⁵⁶⁸⁾ Ann Cavoukian에 따르면 Privacy by Design은 정보 기술(IT 시스템), 사업 관행 및 네트워크 인프라에 프라이버시를 사전적으로 내재하는 것으로 설명되고 있다.⁵⁶⁹⁾

특히, Privacy by Design은 비식별화와 관련하여 전통적인 제로섬 패러다임을 극복할 수 있는 대안으로서 제시되고 있다. 즉, 재식별 위험을 줄이기 위하여 직접적인 식별자 또는 준식별자를 많이 변환되거나 제거될수록 정보의 질은 저하되나 프라이버시는 보호되며, 반대로 정보에 대한 비식별화의 제한은 정보의 질적 향상을 가져오지만 개인의 프라이버시를 침해할 수 있다.⁵⁷⁰⁾ 그러나 이러한 제로섬 패러다임은 적절한 비식별화 기술 및 재식별 위험 측정 기술을 통하여 정보의 2차적 활용에 필수적으로 요구되는 데이터의 질적 수준을 유지하면서도 동시에 높은 수준의 프라이버시 보호를 달성하는 포지티브섬 패러다임으로 전환이 가능하며 이를 위한 핵심 원칙이 바로 Privacy by Design라는 것이다.⁵⁷¹⁾

융합 환경에서 기술의 발전 속도, 그 복잡성 등을 고려할 때 정보가 안전하게 그리고 어떤 환경에서든 이용가능하도록 하기 위해서는 기술적 이슈와 규범적 이슈 양 측면에서의 조화로운 규범틀이 필요하다고 할 것이다.⁵⁷²⁾ 이러한 관점에서 비식별 위치정보의 활용을 통하여 개인정보의 이용을 활성화하면서도 보호 또한 확보하기 위한 방안으로 앞에서 살펴본 가명정보 개념의 인정과 함께 개인정보 보

566) Privacy by Design은 원문 그대로 Privacy by Design을 사용하기도 하고 프라이버시 중심 디자인, 설계에 의한 프라이버시 등으로 해석되어 사용되기도 하나, 이 글에서는 원문 그대로 Privacy by Design을 사용하기로 한다.

567) Ann Cavoukian, 앞의 책(각주 112), p.1.

568) 최혜선, “개인정보보호의 신경향 - 프라이버시 중심 디자인(Privacy by Design)을 중심으로 -”, 일감법학 제24호, 건국대학교 법학연구소, 2013, 309면.

569) Ann Cavoukian, Alexander Dix, Khaled El-Emam, *The Unintended Consequences of Privacy Paternalism*, Information and Privacy Commissioner, 2014.5, p.18.

570) Ann Cavoukian, Khaled El-Emam, *Dispelling the Myths Surrounding De-identification: Anonymization Remains a Strong Tool for Protecting Privacy*, Information and Privacy Commissioner, 2011.6, p.12.

571) Ann Cavoukian, Khaled El-Emam, 앞의 책(각주 570). p.12.

572) 최승원, 앞의 글(각주 2), 423면.

호 기술 측면에서 Privacy by Design의 도입을 검토할 필요가 있다.⁵⁷³⁾

(2) Privacy by Design 기본 원칙 및 이행 전략

Ann Cavoukian은 2011년 다음의 7가지 기본 원칙(The 7 Foundational Principles)을 제시하면서 Privacy by Design은 동 원칙의 실행에 의하여 달성될 수 있다고 하였다. 이와 관련한 구체적 내용은 아래 <표 4-3>와 같다.

<표 4-3> Privacy by Design의 7가지 기본 원칙⁵⁷⁴⁾

구 분	주요 내용
사후적이 아닌 사전적, 사후구제가 아닌 예방적일 것 (Proactive not Reactive; Preventative not Remedial)	· 프라이버시 위험이 실현되는 것을 기다리거나 침해가 발생했을 때 이를 구제하는 것이 아니라 그에 대한 침해가 발생하기 전에 이를 예상하고 방지하는 것
기본 설정으로서 프라이버시 (Privacy as the Default Setting)	· 개인정보가 관련 IT 시스템 또는 사업 관행에서 자동적으로 보호되도록 프라이버시를 최대한 보장하는 것
설계에 내재된 프라이버시 (Privacy Embedded into Design)	· IT 시스템 또는 사업 관행의 설계 및 아키텍처에 내재하는 것
완전 기능성 - 제로섬이 아닌 포지티브 섬 (Full Functionality - Positive-Sum, not Zero-Sum)	· 프라이버시 대 보안과 같은 잘못된 이분법적 접근인 제로섬 방식을 피하고 모든 합리적 이익 및 목적이 윈윈하는 포지티브 섬 방식을 수용하는 것
End-to-End 보안 - 라이프사이클 전반에 걸친 보호 (End-to-End Security - Full Lifecycle Protection)	· 관련 정보의 라이프사이클 전체에 걸쳐 강한 보호 조치를 제공하는 것
가시성 및 투명성 - 공개 (Visibility and Transparency - Keep it Open)	· 모든 이해관계자에게 명시한 약속 및 목적에 따라 사업 관행 또는 관련 기술이 운영된다는 것을 보장하고 관련 요소들을 투명하게 공개하는 것

573) 앞의 가명화에서도 언급했듯이 유럽 연합의 경우 가명화를 Privacy by Design의 이행을 위한 기술적 보호조치의 하나로 명시하고 있다는 점에서 Privacy by Design이 가명화를 포함하는 개념으로 볼 수도 있으나 우리나라가 도입하고 하는 가명정보 개념은 가명화된 정보의 이용에 초점을 맞추고 있다는 점에서 유럽 연합과 차이가 있는 만큼 Privacy by Design 도입 등을 통한 프라이버시 보호 기술 측면에서의 보완이 필요하다고 할 수 있다.

574) Ann Cavoukian, 앞의 책(각주 112), p.2 내용 재구성.

이용자 프라이버시의 존중 - 이용자 중심 (Respect for User Privacy - Keep it User-Centric)	• 설계자 및 운영자가 강한 프라이버시 초기 설정, 적절한 통지, 사용자 친화적인 선택권 부여 등을 통해 개인의 이익을 가장 우선적으로 보호하는 것
---	--

위의 기본 원칙을 비롯하여 이후 각국에서 Privacy by Design을 정책 또는 법률상 원칙으로 도입하는 방안이 추진되었음에도 불구하고⁵⁷⁵⁾ Privacy by Design을 어떻게 실행되고 구체화되는지에 대한 논의는 아직 초기 단계에 머물러 있는 상황에서⁵⁷⁶⁾ 유럽네트워크정보보호원(European Union Agency for Network and Information Security, ENISA)은 Privacy by Design 이행을 위한 방안을 기술적 측면에 초점을 맞추어 8가지 프라이버시 설계 전략(Eight privacy design strategies)으로 구체화하였다. 동 전략은 첫째, 처리되는 개인정보의 양은 가능한 최소한으로 제한되어야 한다는 최소화(minimize), 둘째, 개인정보 및 그 상관관계는 숨겨져야 한다는 숨기기(hide), 셋째, 개인정보는 가능한 분산된 방식으로 분리된 형태로 처리되어야 한다는 분리(separate), 넷째, 개인정보는 가장 높은 수준의 총계 방식으로 그리고 유용성을 가지는 내에서 세부 사항은 최소화하는 방식으로 처리되어야 한다는 총계(aggregate), 다섯째, 정보주체는 개인정보가 처리될 때마다 적절한 통지를 받아야 한다는 통지(inform), 여섯째, 정보주체에게 자기 정보의 처리와 관련한 도구(agency)를 제공하여야 한다는 통제(control), 일곱째, 법적 요구조건을 만족하는 프라이버시 정책이 수립되고 시행되어야 한다는 시행(enforce), 마지막으로 정보처리자가 프라이버시 정책과 적용 가능한 법적 요건의 준수를 입증할 수 있어야 한다는 입증(demonstrate)으로 구성되어 있다.⁵⁷⁷⁾

(3) Privacy by Design 도입 관련 비교법적 검토

Ann Cavoukian에 의하여 Privacy by Design가 주창된 이후 각국은 이를 정보주체의 개인정보 및 사생활 보호를 위하여 필수적인 제도로써 인식하고⁵⁷⁸⁾ 정책 나

575) 이에 대한 자세한 내용은 이하 (3) Privacy by Design 도입 관련 비교법적 검토 부분 참고.

576) 김남심, 지성우, “Privacy by Design 제도에 대한 규범적 고찰”, 성균관 법학 제30권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2018.12, 45면.

577) European Union Agency for Network and Information Security, *Privacy and Data Protection by Design - from policy to engineering*, 2014.12, pp.18-22.

아가 법률 상 원칙으로 도입하기 위한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

(가) 유럽 연합

유럽 연합은 「일반 개인정보 보호 규칙」 제25조에서 설계 및 초기설정에 의한 데이터 보호(Data protection by design and by default)를 규정함으로써 Privacy by Design에 대한 법적 근거를 마련하였으며⁵⁷⁹⁾ 그 구체적 내용은 다음과 같다.

첫째, 개인정보처리자는 기술 현황, 실행 비용, 처리의 성격, 범위, 맥락 및 목적, 처리 대상 개인의 권리 및 자유에 대한 변경 가능성 및 중대성의 위험을 고려하여 처리 수단을 결정할 때 및 처리할 때 모두 가명화와 같은 적절한 기술적·관리적 조치를 이행하여야 한다(동 규칙 제25조제1항). 이때의 조치는 데이터 최소화와 같은 데이터 보호 원칙을 효율적으로 이행 및 동 규칙 상 요건을 준수하고 정보주체 권리의 보호를 위하여 처리 시에 필요한 보호조치가 포함될 수 있도록 설계된 것 이어야 한다(동 규칙 제25조제2항). 둘째, 개인정보처리자는 초기 설정으로 개별 특정 목적의 처리에 필요한 개인정보만이 처리될 것을 보장하기 위한 적절한 기술적·관리적 조치를 이행하여야 한다. 이 의무는 수집되는 개인정보의 양, 처리 범위, 저장 기간 및 접근용이성에 적용되며, 특히 초기 설정으로 정보주체의 개입 없이 개인정보에 불특정 다수가 접근가능하지 않도록 보장되어야 한다(동 규칙 제25조제2항). 셋째, 위의 첫 번째 및 두 번째 요건의 준수를 증명하기 위하여 동 규칙 제42조에 따라 승인된 인증 매커니즘을 사용할 수 있다(동 규칙 제25조제3항). 마

578) 김나루, “‘Privacy by Design’의 도입과 그 적용에 관한 소고”, 성균관법학 제29권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2017.12, 23면.

579) 정보 시스템의 개발 시 프라이버시 보장을 위한 규제적 노력을 “privacy-hardwiring”이라고 하면서 Privacy by Design과 Data protection by design이 이에 포함되는 것으로 보는 견해가 있다. 동 견해에 따르면 유럽 연합의 Data protection by design 개념은 북미에서 주창된 Privacy by Design 개념보다 넓은 범위의 개념으로서 적어도 대서양 횡단적 담론에서는 두 개념을 바꿔 사용하는데 있어 주의하도록 하고 있다. 즉, Data protection by design은 유럽 연합의 개인정보 보호법 상 요건을 충족하는 적절한 기술적·관리적 조치로서 법규범에 구속되는 개념이지만 그 규범 자체가 Privacy by Design이 근거를 두고 있는 공정한 정보 관행(fair information practices, Ann Cavoukian에 따르면 Privacy by Design은 공정한 정보 관행 원칙의 확장에 해당한다고 한다)보다 넓은 범위의 규범이라는 점에서(예를 들어, 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」 제22조 자동화된 의사결정은 공정한 정보 관행에 포함되지 않는다) Data protection by design이 보다 넓은 범위의 개념에 해당한다고 한다(Lee A. Bygrave, “Hardwiring Privacy”, University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series No. 2017-02, pp.8-9).

지막으로, 회원국, 감독기관, 개인정보처리자가 속하는 범주를 대표하는 협회 또는 그 밖의 기구 등은 위에서 열거한 조치 및 절차와 관련한 행동강령(code of practices)을 제정하고 감독기구도 이를 공인할 수 있다(동 규칙 제40조제1항, 제2항 (h), 제5항).

한편, 동 규칙은 제25조 위반 행위에 대한 과태료 부과 시⁵⁸⁰⁾ 공인 행동강령 및 인증 매커니즘 준수 등이 과태료 부과 또는 금액 결정 시 참작될 수 있도록 하고 있는데(동 규칙 제83조제2항 (j)), 이는 Privacy by Design의 이행을 인증과 행동강령을 통해 입증하도록 요구하는 것으로 볼 수 있다.⁵⁸¹⁾

(나) 미국

미국 연방거래위원회는 2012년에 발표한 소비자 프라이버시에 관한 권고에서 Privacy by Design을 채택하였다. 연방거래위원회는 Privacy by Design에 대하여 정보의 취급과 관련한 부담을 소비자에서 기업으로 이전함으로써 소비자가 기업의 프라이버시 관행에 대하여 학습하고 선택하기 위해 길고 이해할 수 없는 프라이버시 통지를 읽지 않고도 기본적인 프라이버시 보호를 제공받는 것이라고 밝히고 있다.⁵⁸²⁾ 구체적으로, 동 권고에서는 기본 원칙으로 기업은 자신의 조직 및 상품 및 서비스 개발의 모든 단계에서 소비자 프라이버시를 촉진하여야 한다고 하면서, 실체적 원칙으로서 데이터 보안, 합리적 수집 제한, 건전한 보유 및 처리, 데이터의 정확성 등의 실질적인 프라이버시 보호를 기업의 관행에 포함하고, 실체적 원칙의 이행을 위한 절차적 보호로서 자신의 상품 및 서비스의 라이프 사이클 전반에 걸친 포괄적인 데이터 관리 절차를 유지할 것을 권고하고 있다.⁵⁸³⁾

한편, 미국 캘리포니아주는 2019. 1. 1. 사물인터넷 기기의 제조자를 대상으로 해당 기기에 보안 기능을 탑재할 것을 의무화하는 내용으로 「민법전」(Civil Code) 제3장제4절 1.82.25목 소비자 정보 보호를 개정하였는데(2020. 1. 1. 시행 예정), 동

580) 회원국 감독기관은 제25조 위반 행위에 대하여 1,000만 유로 또는 직전 회계연도 연간 전 세계 매출의 2%에 해당하는 금액 중 높은 금액을 과태료로 부과할 수 있다(「일반 개인정보 보호 규칙」 제83조제4항 (a)).

581) 김남심, 지성우, 앞의 글(각주 564), 56면.

582) Federal Trade Commission, 앞의 책(각주 264), p.22.

583) Federal Trade Commission, 앞의 책(각주 264), pp.22-32.

개정 법률 내용은 비록 주 차원이기는 하지만 미국에서 Privacy by Design 원칙을 법률 상 의무로 도입한 사례로 평가되고 있다.⁵⁸⁴⁾ 구체적으로, 연결 기기 (connected device)⁵⁸⁵⁾ 제조자는 해당 기기 내에 기기 특성·기능 및 기기가 수집·보유·전송할 수 있는 정보에 적합하고 소비자의 승인 없는 접근, 파괴, 이용, 변경 또는 공개로부터 기기 및 기기 내 정보를 보호하기 위하여 설계된 합리적인 보안 기능을 갖추도록 규정하고 있다(동법전 제1798.91.04조 (a)). 한편, 연결 기기가 근거리 통신망(LAN) 외부 접속에 대한 인증 수단을 갖추고 있는 경우 개별 기기에 고유한 비밀번호를 사전에 설정하거나 이용자가 기기에 처음 접속하기 전에 기기에 새로운 인증 수단을 생성할 것을 요구하는 보안 기능을 포함하고 있는 경우에는 해당 기기는 합리적인 보안 기능을 갖춘 것으로 간주된다(동법전 제1798.91.04조 (b)).

(다) 일본

일본의 경우 2012년 8월 총무성에서 공표한 『스마트폰 프라이버시 이니셔티브』 보고서에서 그 기본원칙의 하나로 Privacy by Design을 명시하고 있다. 즉, 사업자는 새로운 어플리케이션 및 서비스 개발 시 또는 어플리케이션 제공 사이트 및 소프트웨어, 단말의 개발 시부터 이용자의 개인정보 및 프라이버시가 존중되고 보호되도록 사전에 설계할 것을 규정하고 있다.⁵⁸⁶⁾

(라) 시사점

이상에서 살펴본 것처럼 Privacy by Design을 도입하고 있는 국가의 경우 대체로 상품 또는 서비스 개발 단계에서부터 프라이버시 보호를 고려할 것을 요구하고 있다는 점에서는 동일성이 인정되나⁵⁸⁷⁾ 이를 도입하는 방식에서 차이점을 보이고 있다. 즉, 미국 연방거래위원회와 일본의 경우 Privacy by Design의 준수를 원

584) 김나루, 앞의 글(각주 578), 11면.

585) 연결 기기(connected device)란 직·간접적으로 인터넷에 연결가능하고 IP주소 또는 블루투스 주소가 할당된 기기 또는 그 밖의 물리적 사물을 말한다(「민법전」 제1798.91.05조 (b)).

586) 総務省, 『スマートフォンプライバシーイニシアティブー利用者情報の適正な取扱いとリテラシー向上による新時代イノベーション』, 2012.8, p.56

587) 김남심, 지성우, 앞의 글(각주 578), 56면.

칙적으로 사업자의 자율에 맡기고 있는 반면 유럽 연합 및 미국 캘리포니아주의 경우 이를 사업자의 법률 상 의무로 규정하고 있다. 한편, 위의 국가들의 Privacy by Design 도입이 미국 연방거래위원회, 일본, 유럽 연합 및 미국 캘리포니아주의 순서로 진행되었다는 점에서 Privacy by Design의 도입 방식은 초기의 자율적 권고 또는 지침 제공 방식에서 점차 법률 상 원칙으로 도입하는 것으로 발전해가고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향을 고려할 때 우리나라의 경우에도 Privacy by Design을 법률 상 원칙으로 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있다고 할 것이다. 다만, 가명정보 개념 도입의 보완을 위하여 Privacy by Design의 도입을 논의하는 이 글의 목적을 고려할 때 사물인터넷 기기의 보안에 국한하여 Privacy by Design을 도입한 미국 캘리포니아주의 경우보다는 Privacy by Design을 개인정보 처리자의 사전적 이행 의무로 확실히 규범화하여 규제 당국의 개입 근거를 마련하고 있는⁵⁸⁸⁾ 유럽 연합의 경우가 참고가 될 수 있다.

또한, Privacy by Design의 이행 방안과 관련하여 유럽 연합의 「일반 개인정보 보호 규칙」은 인증과 행동강령을 제시하고 있는데, 이는 Privacy by Design의 정착에는 규제 당국의 의지와 함께 사업자의 자율적인 의무 준수가 중요한 요소가 된다는 점을 반영한 것이라고 할 수 있다.⁵⁸⁹⁾ 동 규칙 상의 이행 방안은 그동안 Privacy by Design의 문제점으로서 지적되어 온 일종의 자발적 준수체계로서 그 효과를 담보할 수단이 없으며 그 구현 방식이 기업마다 다를 것이라는 것⁵⁹⁰⁾에 대한 대안으로서 의미를 가진다고 볼 수 있다. 따라서 우리나라에서 Privacy by Design을 법률 상 원칙으로 도입을 검토한다면 단순히 사업자의 의무로 규정하고 이를 위반하는 경우 제재하는 것이 아니라 동 규칙에서 규정한 인증이나 행동강령을 포함하여 사업자의 자율적 준수를 유도하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

(4) 위치정보에의 도입 방안

우리나라의 경우에도 『제3차 개인정보 보호 기본계획(2018-2020)』에서는 추진과

588) 김남심, 지성우, 앞의 글(각주 578), 56면.

589) 김남심, 지성우, 앞의 글(각주 578), 57면.

590) 손상영, 이원태, 김희연, 문정욱, 『안전한 초연결사회를 위한 사회문화적 조건』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 16-31-02, 정보통신정책연구원, 2016.12, 65면.

제로 Privacy by Design 도입을 위한 가이드라인 개발·보급이 명시되는 등⁵⁹¹⁾ 주로 정책적 차원에서의 도입이 논의되고 있으나 융합의 진전 및 해외 주요국의 정책 및 입법 현황 등을 고려할 때 동 원칙을 「개인정보 보호법」 상 준수되어야 할 기본 원칙으로 규정하여 다양한 분야의 개인정보 처리에 있어서 기본 전제가 되도록 하는 방안을 검토해 볼 수 있다고 할 것이다.⁵⁹²⁾ 또한, Privacy by Design의 7가지 기본 원칙이나 ENISA에서 제시한 8가지 프라이버시 설계 전략 등을 참고하여 동 원칙이 구현될 수 있도록 동 법령 및 관련 지침 등의 정비 방안도 검토 가능하다.⁵⁹³⁾ 이 경우 개인정보 영향평가 제도를 비롯하여 「개인정보 보호법」 상 개인정보 침해를 예방하기 위한 사전적 예방제도를 통합적으로 고려할 필요가 있다.⁵⁹⁴⁾

위치정보의 경우 동법 상 Privacy by Design 규정을 적용하면 될 것이므로 위치정보법에서 별도로 규정할 필요성은 떨어진다고 볼 수도 있다. 그러나 위치정보에서의 Privacy by Design 도입 내용은 동법 상 기본 원칙을 기본으로 위치정보 처리 절차 등을 감안하여 정하여야 하므로 반드시 법률 차원에서의 도입이 아니더라도 이를 검토해 볼 필요성은 인정된다고 볼 것이다.⁵⁹⁵⁾

앞에서 언급한 것처럼 위치정보 관련 기술은 위치정보 측위, 플랫폼, 응용서비스 관련 기술로 구성되며, 이를 감안할 때 위치기반서비스는 위치정보 수집 장치에 의하여 측위된 정보가 플랫폼 단에서 처리·분석 또는 지도정보 등 다른 정보와의 결합 등을 거쳐 최종적으로 위치기반서비스 제공에 이용되는 절차로 진행된다고 할 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 위치정보사업자 및 위치기반서비스제공자는 위치정보 수집·이용·제공을 위한 체계⁵⁹⁶⁾를 구축하기 위한 계획 시부터 개인위치정보의 보호를 고려하도록 할 필요가 있다. 또한, 위치 측위는 위치정보 수집 장

591) 개인정보보호위원회, 『제3차 개인정보 보호 기본계획(2018-2020)』, 2016.12. 20면.

592) 김나루, 앞의 글(각주 578), 24면.

593) 이와 관련한 자세한 내용은 신영진 외, 『개인정보의 예방적 보호방안(PbD, DPIA를 중심으로)』, 개인정보보호위원회, 2018.12 참고.

594) 김남심, 지성우, 앞의 글(각주 578), 59면 참고.

595) 신영진 외, 앞의 책(각주 593), 119면에서도 Privacy by Design 도입을 위해 「개인정보 보호법」 외에 정보통신망법, 신용정보법, 위치정보법 등 관련 법률의 검토가 필요하다고 밝히고 있다.

596) 이에 대응하는 위치정보법 상 용어로는 위치정보시스템을 들 수 있다. 즉, 위치정보시스템이란 위치정보사업 및 위치기반서비스사업을 위하여 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 통하여 위치정보를 수집·저장·분석·이용 및 제공할 수 있도록 서로 유기적으로 연계된 컴퓨터의 하드웨어, 소프트웨어, 데이터베이스 및 인적자원의 결합체를 말한다(동법 제2조제8호).

치를 통하여 이루어지고 스마트폰 등 기기에 내장된 측위 기능을 통한 측위도 이루어지고 있음을 감안할 때 해당 장치·기기 제조자 및 측위 소프트웨어 사업자에 대해서도 그 설계 시부터 개인위치정보의 보호가 고려되도록 할 필요가 있다.⁵⁹⁷⁾ 다음으로, 위치기반서비스 제공 절차별로 개인위치정보의 보호를 위하여 고려되어야 하는 세부 이행방안을 구체화한 후 법령 또는 지침 등에 이를 반영할 필요가 있다. 이 경우에도 Privacy by Design의 7가지 기본 원칙이나 ENISA에서 제시한 8가지 프라이버시 설계 전략 등을 참고할 수 있을 것으로 보이며, 전체 법체계가 아닌 개별 서비스의 절차별 이행방안을 살피기에는 ENISA의 전략이 보다 용이할 것으로 판단된다. 따라서 이하에서는 ENISA의 전략을 참고하여 위치기반서비스 제공 절차별 이행 관련 내용을 대략적으로 제시해 보면 <표 4-4>와 같다.⁵⁹⁸⁾

<표 4-4> 위치기반서비스 제공 절차별 Privacy by Design 주요 전략 및 이행⁵⁹⁹⁾

절차	주요전략	이행(예시)
위치 정보 측위	최소화	· 수집 시 처리 목적에 필수적인 위치정보와 그렇지 않은 위치정보를 정의하고 불필요한 정보를 수집·전송 대상에서 제외
	숨기기	· 정보주체가 알지 못하는 사이에 위치정보가 수집될 가능성에 대비 암호화, 안티 트래킹 등 개인정보 보호 강화 기술 사용
	총계	· 위치정보의 유출, 추적 등 방지를 위한 위치정보 익명화 (예: 개인의 위치, 이동 경로 등을 클로킹(cloaking) 영역으로 표시, 기기 식별번호를 난수 생성기 등을 사용하여 변경 등 ⁶⁰⁰⁾
	통지	· RFID 태그 등 위치정보 수집 장치 설치 표시 ⁶⁰¹⁾ · 위치정보 처리 전 단계에서 정보주체 고지 등 투명성 확보 절차 마련

597) 위치정보 수집 장치·소프트웨어 제조자의 경우 「개인정보 보호법」 상 개인정보처리자로 보기 어렵다는 점에서 위치정보법에 Privacy by Design 도입을 위한 별도 규정이 필요한 근거가 된다.

598) <표 4-4>는 ENISA에서 발표한 『Privacy and Data Protection by Design - from policy to engineering』(2014.12)의 8가지 프라이버시 설계 전략과 『Privacy by Design in Big Data』(2015.12)의 빅데이터 가치사슬 단계별 적용 사례를 참고하였으며, 다만 위치정보에서의 Privacy by Design 도입 관련 논의가 본격화되지 않은 상황이기 때문에 단계별 이행 내용은 위치정보법 보호조치 및 위치정보 프라이버시 기술 관련 문헌을 참고하여 예시적으로 작성하였다. 따라서 이 글에서는 절차별 이행 방안에 따른 동법 상 위치정보 처리 절차 및 보호조치의 최종 개정 방안은 도출하지 아니하였으며, 이후 위치정보에서의 Privacy by Design 도입 논의가 본격화되면 <표 4-4> 보완 및 동법 등의 개정 방안을 도출할 필요가 있다.

599) European Union Agency for Network and Information Security, 앞의 글(각주 577), pp.18-22; European Union Agency for Network and Information Security, *Privacy by Design in Big Data*, 2015.12, pp.22-25 참고.

위치 정보 시스 템	최소화	• 보유기간 경과, 목적 달성 등의 경우 위치정보를 자동적으로 삭제하는 프로세스 도입
	숨기기	• 위치정보 수집 장치와 위치정보시스템 간 접근 권한 확인을 위한 식별 및 인증 등 실시, 암호화·방화벽 설치 등 (동법 시행령 제20조 참고) • 위치정보 접근권한 자 설정, 암호화 보관 등 (동법 제16조제1항 참고)
	분리	• 위치정보를 구성하는 개별 요소를 분산 처리 및 저장 (예: 가명 처리 시 추가적 정보의 분리·저장 등)
	총계	• K-익명성 등을 사용하여 개인위치정보를 익명 처리 또는 가명 처리
	통지	• 위치정보 처리 전 단계에서 정보주체 고지 등 투명성 확보 절차 마련
위치 기반 서비 스 제공	숨기기	• 위치기반서비스 사용자 인증
	총계	• 익명 처리 또는 가명 처리된 정보를 위치기반서비스 제공에 이용
	통지	• 위치정보 처리 전 단계에서 정보주체 고지 등 투명성 확보 절차 마련 • 정보주체에 대한 즉시/일괄 통보 기능 마련(친구찾기 등 위치정보를 정보주체가 지정하는 제3자에게 제공하는 서비스의 경우 해당, 법 제19조 제3항 참고)
모든 절차	통제	• 위치정보 처리 단계별 동의 프로세스 마련 (예: 정보주체가 위치정보 제공대상 추가/삭제, 제공 시간대/위치/요일 등을 설정할 수 있는 기능 등 자기 제어 기능 제공 ⁶⁰²⁾)
	강화/ 입증	• 위치정보의 취급·관리 지침의 제정(동법 제16조제1항 참고), 위치정보 보호조치에 대한 정기 자체 검사 실시(동법 시행령 제20조 참고)

한편, Privacy by Design 도입의 실효성 확보 방안과 관련해서는 앞의 시사점에서 언급한 것처럼 사업자의 자율적 준수를 유도하기 위한 방안을 모색할 필요가 있으며, 이와 관련해서는 정보통신망법의 Security by Design 관련 조항이 참고가 될 수 있다. 즉, 동법은 “정보통신서비스 제공자는 새로이 정보통신망을 구축하거나 정보통신서비스를 제공하고자 하는 때에는 그 계획 또는 설계에 정보보호에 관한 사항을 고려”(동법 제45조의2제1항)하도록 하여 Security by Design 원칙을 규정하고, 그 이행 방안으로 사전점검 제도를 규정함으로써(동법 제45조의2제2항, 제3항)⁶⁰³⁾ 유럽 연합의 Privacy by Design 관련 조항과 유사한 조문 체계를 규정

600) 윤재열, 정하림, 김응모, “실시간 위치 모니터링 시스템에서 협업 기반 위치 프라이버시 보호 기법”, 정보과학회논문지 : 데이터베이스 제39권 제6호, 2012.12, 398면, 이해영, 김형종, “프라이버시 보호를 위해 무선 공유기의 식별 정보를 주기적으로 변경하는 방법”. 대한산업공학회 춘계학술대회논문집, 2018.4, 1112-1113면.

601) 김남심, 지성우, 앞의 글(각주 578), 49면.

602) 장원준, 이형우, “스마트폰 위치정보에 대한 안전한 접근제어 시스템 개발”, 정보보호학회논문지 제21호 제2권, 한국정보보호학회, 2011.4, 142면.

603) 제45조의2(정보보호 사전점검) ① 정보통신서비스 제공자는 새로이 정보통신망을 구축하여

하고 있다. 따라서 위에서 언급한 것처럼 Privacy by Design을 위치정보 수집 장치·소프트웨어 제조자 및 위치정보사업자 등의 의무로 규정하는 한편 그 이행을 점검하는 절차를 함께 규정하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이 경우 미국 등 해외 주요국과 비교하여 우리나라에서의 Privacy by Design 도입은 2016년에서야 관련 가이드라인 개발·보급이 정책 과제로서 명시되는 등 비교적 최근에 논의되고 있는 상황을 고려할 때 의무 수준은 유럽 연합의 경우보다 완화된 수준으로 규정하는 것이 바람직하다. 즉, 점검 제도를 사업자의 의무로 규정하고 이를 위반한 사업자에게 제재를 부과하기 보다는 원칙적으로 점검 여부를 사업자 자율에 맡기고 이를 수행한 사업자에 대해서는 인센티브를 부여하는 방식으로 하되 이후 제도의 정착 상황 등을 고려하여 의무화 대상을 점진적으로 확대하는 방안을 고려할 수 있다.

나 정보통신서비스를 제공하고자 하는 때에는 그 계획 또는 설계에 정보보호에 관한 사항을 고려하여야 한다.

② 과학기술정보통신부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보통신서비스 또는 전기통신사업을 시행하고자 하는 자에게 대통령령으로 정하는 정보보호 사전점검기준에 따라 보호조치를 하도록 권고할 수 있다.

1. 이 법 또는 다른 법령에 따라 과학기술정보통신부장관의 인가·허가를 받거나 등록·신고를 하도록 되어 있는 사업으로서 대통령령으로 정하는 정보통신서비스 또는 전기통신사업
2. 과학기술정보통신부장관이 사업비의 전부 또는 일부를 지원하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 정보통신서비스 또는 전기통신사업
- ③ 제2항에 따른 정보보호 사전점검의 기준·방법·절차·수수료 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

V. 위치정보 관련 사업의 제한 및 문제점

A. 위치정보법 상 사업의 제한 관련 내용

위치정보법은 위치정보 관련 사업을 위치정보사업과 위치기반사업으로 구분하고 각각에 대하여 진입규제(동법 제5조, 제5조의2, 제9조, 제9조의2), 양수·합병 규제(동법 제7조, 제10조), 휴업·폐업 규제(동법 제8조, 제12조) 등을 규정함으로써 관련 사업자의 영업의 자유를 제한하고 있다. 이하에서는 이와 관련된 내용을 살펴보고 사업 규제와 관련해서는 그 중 대표적이라고 할 수 있는 진입규제를 중심으로 검토하기로 한다.

1. 사업 분류 체계

가. 위치정보사업

위치정보사업이란 위치정보를 수집하여 위치기반서비스사업을 하는 자에게 제공하는 것을 사업으로 영위하는 것을 말한다(위치정보법 제2조제6호). 이에 따르면 위치정보사업은 첫째, 위치정보를 ‘수집’할 것을 요하므로 위치정보 수집이 가능한 장치(GPS, 이동통신 단말기, 비콘(Beacon), RFID 태그 등) 또는 통신망 등을 통해 이동성이 있는 물건이나 개인의 위치정보를 취득하는 적극적이고 능동적인 행위가 있어야 한다.⁶⁰⁴⁾ 둘째, 수집된 위치정보는 위치기반서비스사업을 하는 자에게 제공하여야 하므로 위치정보를 수집하였으나 이를 위치기반서비스사업을 하는 자에게 제공하지 않고 보유만 하는 경우에는 위치정보사업에 해당하지 않는다.⁶⁰⁵⁾ 다만, 수집된 위치정보를 반드시 다른 사업자에게 제공할 필요는 없고 직접 위치기반서비스에 이용·제공하는 것도 가능하며 이 경우 위치정보사업자의 지위와 위치기반서비스사업자의 지위를 겸하는 것으로 해석된다.⁶⁰⁶⁾ 셋째, 이러한 위치정보

604) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 24면.

605) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 24-25면.

606) 조용혁, 남광우, 반상권, 앞의 책(각주 20), 52면.

수집 및 제공 행위는 ‘사업’ 목적으로 수행할 것이 요구된다. 따라서 단순히 위치 정보를 수집하여 회사 안에서 근태관리, 보안구역 감시 등을 위해 내부적으로만 활용하는데 그치는 경우에는 위치정보사업에 해당하지 않는다.⁶⁰⁷⁾ 이때의 사업 목적은 반드시 영리를 목적으로 할 필요는 없다.⁶⁰⁸⁾ 또한, 위치정보사업은 개인위치 정보를 대상으로 하는지 여부에 따라 개인위치정보사업과 사물위치정보사업으로 구분된다(동법 제5조, 제5조의2).

한편, 2018. 9. 19. 기준으로 위치정보사업자의 수는 203개에 이르고 있다.⁶⁰⁹⁾

607) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 25면.

608) 위치정보법 제정 초기에 발간된 『위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 해설서』의 경우 영리를 목적으로 할 것으로 요한다고 하고 있으나, 사업 목적은 영리보다는 넓은 범위의 개념으로 보는 것이 타당하다. 이에 이후 허가·신고 대상 사업자의 경우 비영리도 포함하고 있다.

609) 위치정보사업자(203개 사업자) 목록 및 사업 내용 예시

구분	위치정보사업자	사업 내용 (예시)
대인·대물 위치 추적/관제 서비스	SK에너지(주), (주)엠브레인, 볼보트럭코리아(주), 케이티파워텔, 현대자동차(주), (주)KT, (주)비앤지로티스, (주)로티스, (주)에스케이텔레콤, 대신정보통신(주), (주)썸넷, (주)엘지유플러스, 트라텍정보통신(주), (주)케이티로지스, (주)동부엔티에스, (주)지티앤비, 시너지소어 (주), 한국위치정보(주), (주)엘렉스테크, (주)마이텍코리아, (주) 백산모바일, 코리아오브컴(주), (주)이케이시스, (주)케이엘텔레시스, (주)유비플로, 블루칩씨엔에스(주), 에스케이브로드밴드(주), 지알텔레콤(주), (주)에넥스텔레콤, 한국노키아(주), 서울이동통신(주), 한국마이크로소프트 유한회사, 스카이룩 와이어리스 아이엔씨, (주)에스원, (주)엔알피시스템, 아리온통신(주), 현대중공업(주), (주)이노션, (주)케이엘넷, (주)이트레이스, (주)유창전자, (주)두산, (주)인솔라인, 케이아이티(주) 등 136개 사업자	<ul style="list-style-type: none"> 차량의 위치정보(GPS)를 수집하여 차량위치 조회, 영상관제 등 차량 관리 서비스 제공 차량의 위치정보(GPS)를 수집하여 택시콜, 긴급출동, 렌터카 위치 관제 서비스 제공 화물 등의 위치정보(GPS)를 수집하여 물류 관제 서비스 제공 등 차량의 위치정보(GPS)를 수집하여 카셰어링 서비스 제공 모바일 기기의 GPS 등을 이용하여 현재 위치 확인 서비스 제공 이용자의 위치정보를 수집하여 친구찾기 서비스 제공 아동의 위치정보(GPS)를 수집하여 위치조회, 안심지역 확인, 긴급 SOS호출 등의 서비스 제공
지도/네비게이션	리얼텔레콤(주), 톱크웨어(주), 에이더블유코리아(주), 텔레나브코리아 유한회사, (주)자티전자, (주)동부익스프레스, 현대엔소프트(주), 주식회사 카카오, 에스케이플래닛 주식회사, (주)아로정보기술 등 15개 사업자	<ul style="list-style-type: none"> 차량의 위치정보를 수집 이용하여 실시간 길안내, 교통정보 서비스 제공 Wi-Fi 및 GPS 기반으로 수집된 위치정보를 활용하여 자신의 위치 기반의 지도표시, 주변정보 제공 및 길 찾기 등의 서비스를 제공
마케팅/상거래	네이버비즈니스플랫폼 주식회사, 주식회사 제일기획, 주식회사 쿼텟시스템즈, 주식회사 케이에스넷, (주) 한국크레딧라이프, (주)기가레인, 주식회사 이스팀, 씨제이올리브네트웍스 주식회사 등 23개 사업자	<ul style="list-style-type: none"> 스마트폰의 위치정보를 수집하여 자신의 위치 기반 특정업체의 광고 및 주변정보 제공 서비스 이용자의 위치정보(Beacon)를 수집하여 매장 방문 고객에 쿠폰전송, 상품정보 제공
생활/엔터테인먼트	(주)케이웍스, (주)솔루엠, (주)코엑스, 국민체육진흥공단, 네이버 주식회사, 키위플 주식회사, (주)휴빌론 등 13개 사업자	<ul style="list-style-type: none"> 보행자의 위치정보(Beacon)를 수집하여 전시관련 정보 제공 등 관람객 안내 서비스 제공 Wi-Fi 및 GPS 기반으로 수집된 위치정보를 활용, 자신의 위치 기반 생활정보 검색서비스 제공 Wi-Fi 및 GPS를 통해 위치정보를 수집하여, 증강현실(Augmented Reality) 서비스 제공

나. 위치기반서비스사업

위치기반서비스사업이란 위치정보를 이용한 서비스, 즉 위치기반서비스를 제공하는 것을 사업으로 영위하는 것을 말한다(위치정보법 제2조제7호). 위치기반서비스의 예로는 친구찾기, 물류확인, 경호, 차량관제, 교통정보·관광, 길찾기 안내 등으로 다양하며, 수익 대상에 따라 개인위치정보주체의 개인위치정보를 서비스 수익 대상으로 제공되는 것(자기위치기반서비스)과 개인위치정보주체가 아닌 제3자를 수익대상으로 하는 서비스(위치정보 제3자 제공서비스)로 구분하기도 한다.⁶¹⁰⁾ 위치기반서비스사업은 이미 수집 또는 제작된 위치정보를 단순히 전송·전달받아 서비스 제공에 이용한다는 점에서 위치정보를 수집하는 적극적인 행위를 요하는 위치정보사업과 구분된다.⁶¹¹⁾ 위치기반서비스사업 또한 위치정보사업과 마찬가지로 개인위치정보를 대상으로 하는지 여부에 따라 개인위치기반서비스사업과 사물위치기반서비스사업으로 구분할 수 있다고 할 것이나 동법은 사물위치기반서비스사업은 신고 대상 자체에서 제외하고 개인위치기반서비스사업만을 위치기반서비스사업에 포함하고 있다(동법 제9조제1항).⁶¹²⁾ 한편, 2018. 9. 19. 기준으로 위치기반서비스사업자 수는 1108개에 이르고 있다.⁶¹³⁾

위치 정보 제공/ 분석	세종텔레콤(주), (주)넥스모어시스템즈, 서울특별시, 엘지전자(주), 쉐컴씨디엠에이테크날리지코리아(유), (주)프라빈소프트, (주)아인텔, 파인디지털(주), 교통안전공단, (주)넷케이티아이, 주식회사 나노포인트, 한국도로공사, (사)한국통신사업자연합회, 쌍용자동차 주식회사 등 16개 사업자	<ul style="list-style-type: none"> • GPS단말기에서 취득한 사용자(또는 단말기)의 위치정보를 수집하여 위치기반서비스사업자에 제공하는 서비스 • Wi-Fi, 비콘을 이용해 사업장 방문객의 위치정보를 수집해 유입고객 및 유동인구 등 분석 정보 제공
-----------------------	--	---

610) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 26면.

611) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 25면.

612) 이에 따라 위치정보법은 위치정보사업과 달리 사물위치기반서비스사업이란 용어를 별도로 사용하고 있지 않다.

613) 위치기반서비스사업자(1108개 사업자) 목록 및 사업 내용 예시

구분	위치기반서비스사업자	사업 내용 (예시)
위치 추적/ 관제 서비스	(주)네오넥스소프트, 에스케이텔레콤(주), (주)엘지유플러스, (주)바로바로넷, SK에너지(주), (주)에이디티캡스(ADT), 한국위치정보(주), (주)현대엠엔소프트, 애플코리아(유), 네이버주식회사, 삼성에스디에스(주), 세종텔레콤 주식회사 등	<ul style="list-style-type: none"> • 대인 및 대물 위치기반 위치조회, 안심존 이탈 알림 서비스 • 이용자 위치기반 대리운전, 배달주문 및 배차 서비스 • 위치기반 친구찾기, 위치알림이/지킴이 서비스 등 • 대인 안심보호, 차량위치확인, 자산위치 및 상태 서비스
지도/ 네비 게이션	(주)엠가온, 구글코리아(유), 텅크웨어(주), 주식회사 지어소프트, (주)비앤지로티스	<ul style="list-style-type: none"> • 위치기반 교통정보 및 모바일 지도 제공 서비스 • 위치기반 지역정보 및 대중교통 경로정보 제공 서비스 • 이용자 위치기반 실시간 교통정보 제공 서비스

2. 진입규제의 내용

가. 진입규제의 개념 및 특성

진입규제는 민간경제 주체가 자발적으로 특정 산업 및 사업 분야, 또는 직종에 참여하여 사업을 영위할 수 있는 자유나 권리를 제한하는 규제로서 특정 산업에서 최적의 산업구조 실현을 위한 사업자 수, 규모 등의 통제, 자연 독점적 성격이 강한 산업에서 과당경쟁 및 자원 낭비 방지, 수입규제 등을 통한 국내 산업의 보호 육성, 중소기업 등 경제적 약자 보호, 금융기관, 의료기관 등에 대한 공신력 확보를 통한 소비자 보호 등의 목적으로 행해진다.⁶¹⁴⁾ 진입규제와 직접적으로 시장의 경쟁에 제한을 가한다는 점에서 가격규제, 품질규제 등 다른 경제적 규제에 비하여 규제의 강도가 높다.⁶¹⁵⁾

생활/ 엔터 테인 먼트	(주)젤리소다, (주)폴리큐브, (주)네오펙스, (주)모리소프트, 키위폴(주), 주식회사 사이넷, 케이웨더(주), 한국관광공사, 주식회사 에이편모바일, (주)미래엔, 주식회사 컨비니언스, 착한교육 주식회사, 주식회사 99퍼센트, 주식회사 매니지온, 주식회사 디지털다임, 원빌딩부동산중개 주식회사, 주식회사 웅진씽크빅, 외환은행, 플라넷(주) 등	<ul style="list-style-type: none"> •위치기반 증강현실(AR) 게임 및 모바일 투어 서비스 •위치기반 이용자 간 채팅, 메시징, 커뮤니티 등 소셜네트워크 서비스 •이용자 위치기반 운세, 날씨, 여행, 미세먼지, 학원, 병원, 약국, 부동산, 전기차 충전소 등 생활 정보 제공 서비스 •이용자 위치기반 사진과 글을 남기고 공유하는 서비스
마케팅/ 상거래	주식회사 캐시카우, (주)트러스트어스, 롯데지알에스(주), 주식회사 바로고, 봉봉랩 주식회사, 주식회사 제주은행, 주식회사 신세계아이앤씨, 주식회사 더큰나눔애프텐, (주)국동네트워크, (주)크레디프, 아이넥스네트워크(주), 유지엠스(주) 등	<ul style="list-style-type: none"> •이용자 위치기반 매장 검색 및 주문/픽업 서비스 •이용자 위치기반 배달대행 플랫폼 서비스 •이용자 위치기반 숙소정보 제공 및 예약 서비스 •이용자 위치기반 광고 및 마케팅 정보 제공 서비스 •위치기반 쿠폰 마일리지 발송 등 마케팅 서비스
기타 (위치 정보 분석 등)	주식회사 엘핀, 주식회사 쉐어앤쉐어, 주식회사 위츠모빌리티, 닐슨서비스코리아 유한회사, (주) 비바리퍼블리카, (주)해빗팩토리 등	<ul style="list-style-type: none"> •이용자 기지국정보를 활용하여 암호화 인증 서비스 •이용자 위치기반 승차공유 서비스 •지정된 패널의 위치정보를 포함한 행태정보를 분석/비식별 가공하여 타 업체에 제공 •부정송금 방지서비스

614) 최유성, 박재희, 최무현, 윤민주, 『규제등록 및 관리제도 개선방안에 관한 연구』, KIPA 연구 보고서 2007-02, 한국행정연구원, 2007, 92-94면.

615) 최유성, 박재희, 최무현, 윤민주, 앞의 책(각주 614), 93면.

나. 위치정보사업 진입규제

(1) 개인위치정보사업 허가

개인위치정보사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다(위치정보법 제5조제1항). 종래 위치정보법은 위치정보사업 전체에 대하여 허가제를 규정하였으나 2017. 12. 21. 개정을 통해 허가제 적용 범위를 개인위치정보사업으로 축소하였다.

(가) 허가제 도입 취지

위치정보법이 위치정보사업에 대하여 허가제를 규정한 취지로는 우선, 위치정보는 사생활의 자유와 직결되는 사항으로서 사후에 금전 등으로 피해 보상이나 회복이 어려운 만큼 사전 자격 검증을 통해 정보주체 및 위치정보 서비스 이용자(이하, 위치정보 서비스 이용자)를 보호할 필요가 있다는 점을 들 수 있다.⁶¹⁶⁾ 특히, 위치정보사업의 경우 개인 사생활을 직접적으로 침해할 위험성이 높은 개인위치정보를 광범위하게 수집·제공한다는 점⁶¹⁷⁾에서 그 진입을 제한할 필요성이 크다. 이와 같은 위치정보사업자에 대한 사전 자격 검증을 통한 위치정보 관련 서비스 이용자 보호는 위치정보사업에 대하여 허가제를 규정한 가장 큰 이유로서 위치정보법 제안이유에도 명시되어 있다.⁶¹⁸⁾

또한, 위치정보사업은 전국적인 대규모 통신네트워크 구축을 필요로 한다는 점에서 자연독과점 성격을 가질 수밖에 없으며, 이에 따른 지배력 남용 행위 및 불공정행위(예를 들어, 특정 위치기반서비스사업자에 대한 합리적 이유 없는 위치정보 제공 제한 등)를 방지하기 위해서는 허가제를 통해 엄격하게 규율할 필요가 있다는 점을 들 수 있다.⁶¹⁹⁾ 그 밖에 위치정보는 긴급구조, 경보발송 등 공익목적을 위

616) 조용혁, 남광우, 반상권, 앞의 책(각주 20), 66면.

617) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 35면.

618) 위치정보법 제정안(2004.9.22. 정부제출)은 제안이유에서 “위치정보를 수집하는 사업에 대하여 허가제도, 위치정보기반서비스를 제공하는 사업에 대하여 신고제도를 도입하고, 위치정보의 수집·제공 등에 관한 절차를 정함으로써 위치정보의 유출로 인한 사생활 침해의 방지를 도모하는 한편”으로 명시하고 있다.

619) 조용혁, 남광우, 반상권, 앞의 책(각주 20), 66면.

해 이용될 수 있는 사회 안전망 인프라의 성격을 가지는 만큼⁶²⁰⁾ 이들 공익목적 서비스의 안정적 제공을 위해 일정 수준 이상의 시설과 설비 등의 진입 조건을 부과할 필요성이 인정되는 점도 해당할 수 있다.⁶²¹⁾

(나) 허가 절차 및 방법

ㄱ. 허가 신청

개인위치정보사업을 하고자 하는 자는 법인의 대표자 또는 설립하고자 하는 법인의 주주 등 대표자의 명의로 개인위치정보사업허가신청서에 사업계획서 및 법인의 주주명부(설립예정법인의 경우만 해당)를 첨부하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다(위치정보법 시행령 제2조제1항, 제2항).

ㄴ. 허가 심사

허가 신청을 받은 방송통신위원회는 ① 위치정보사업계획의 타당성, ② 개인위치정보 보호 관련 기술적·관리적 조치계획, ③ 위치정보사업 관련 설비규모의 적정성, ④ 재정 및 기술적 능력, ⑤ 그 밖에 사업수행에 필요한 사항을 종합적으로 심사하여 허가 여부를 결정하여야 한다(위치정보법 제5조제3항). 이와 관련하여 위치정보법 시행령 별표 2 및 「위치정보사업허가 세부심사기준별 평가방법」(방송통신위원회고시 제2015-16호) 별표 3은 심사사항별 세부 심사기준 및 배점을 정하고 있다.

허가 심사는 허가 신청 시 제출한 사업계획서를 대상으로 실시하며(「위치정보사업허가 세부심사기준별 평가방법」 제8조제1항), 방송통신위원회는 관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 자를 15인 이내의 범위에서 심사위원으로 위촉하여 심사하게 할 수 있다(동 평가방법 제11조). 방송통신위원회는 사업계획서 심사 집계 결과 심사사항별로 100점 만점 기준으로 60점 이상이고 총점이 70점 이상인 경우 허가 대상법인으로 선정한다(동 평가방법 제10조제4항).

620) 국회과학기술정보통신위원회, 앞의 책(각주 68), 14면.

621) 조용혁, 남광우, 반상권, 앞의 책(각주 20), 66면.

ㄷ. 허가 결정 및 통보

방송통신위원회는 ① 허가 신청이 심사사항에 부적합한 경우, ② 신청인이 법인이 아닌 경우, ③ 신청한 법인의 임원이 위치정보법 제6조제1항의 결격사유에 해당하지 않는 경우, ④ 신청한 법인이 위치정보법 제13조제1항에 따른 허가 취소 처분이나 사업의 폐지 명령을 받은 후 3년이 지나지 않는 경우, ⑤ 그 밖에 위치정보법 또는 다른 법률에 따른 제한에 위반되는 경우에 해당하지 않는 한 허가를 하여야 한다(위치정보법 제5조제8항). 여기서 “허가 신청이 심사사항에 부적합한 경우”란 위치정보법 시행령 및 「위치정보사업허가 세부심사기준별 평가방법」 상 심사 관련 규정과의 관계를 고려할 때 허가대상법인 선정 기준에 미달하는 경우를 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 방송통신위원회는 허가 심사 결과 허가대상법인으로 선정된 자가 법인, 결격사유 부존재, 허가 취소 또는 사업 폐지 명령 후 3년 미만 및 법률 상 제한 위반되지 않는 것으로 확인된 경우에는 허가 의무를 부담한다.

또한, 방송통신위원회는 허가 신청을 받은 날로부터 2개월 이내에 허가 신청 여부를 해당 신청인에게 통보하여야 하며, 부득이한 사정으로 기간 내 통보할 수 없는 경우에는 2개월의 범위에서 1회에 한하여 그 기간을 연장할 수 있다(동법 시행령 제2조제5항). 방송통신위원회는 위치정보사업 허가를 하는 경우 관련 사실을 개인위치정보사업허가대장에 기재한 후 개인위치정보사업허가서를 발급하여야 한다(동법 시행령 제4조제1항). 이 때 방송통신위원회는 개인위치정보사업 허가를 하는 경우에는 위치정보의 정확성·신뢰성 제고, 공정경쟁 또는 개인위치정보의 보호를 위한 연구·개발에 필요한 조건을 붙일 수 있다(동법 제5조제4항).

(다) 개인위치정보사업 허가의 법적 성격

ㄱ. 학문상 개념으로서 허가 해당 여부

허가(Erlaubnis)란 법령에 의해 개인의 자유가 제한되고 있는 경우에 그 제한을 해제하여 자유를 적법하게 행사할 수 있도록 회복하여 주는 행정행위를 말한

다.⁶²²⁾ 다만, 이는 학문상 개념으로서 실정법상 사용되는 허가라는 용어 중에는 학문상 예외적 승인, 특허 또는 인가에 해당하는 것도 있으므로⁶²³⁾ 특정한 행위가 허가인지 여부는 법령상 표현에 관계없이 관계법령의 규정내용과 규정취지에 비추어 판단하여야 한다.⁶²⁴⁾ 따라서 개인위치정보사업 허가가 학문상 개념으로서의 허가에 해당하는지 여부는 위치정보법의 규정내용과 규정취지에 비추어 판단할 필요가 있다.

개인위치정보사업 허가는 위치정보의 오·남용으로 인한 사생활 침해 방지로부터 이용자 보호 등을 위하여 일정 요건을 갖춘 사업자의 경우에 한하여 위치정보 사업을 할 수 있도록 허용한 것에 해당하므로 학문상 허가에 해당한다고 할 수 있다. 한편, 위치정보사업 허가는 사생활 침해 방지 등을 이유로 금지되던 영업의 자유를 회복한 것에 해당하지 해당 사업자에게 새로이 영업권을 부여하는 것은 아니라는 점에서 특허로 보기에 는 무리가 있으며, 허가로 인하여 비로소 위치정보 사업자로서의 효력이 발생하는 것이 아니라는 점(허가를 받지 않고 영업을 한 경우 형사처벌의 대상이 되며, 그동안의 위치정보사업 행위의 효력 자체가 무효로 되는 것은 아니다)에서 인가로 보기도 어렵다.

ㄴ. 기속행위 해당 여부

어떤 행정행위가 기속행위 또는 재량행위 중 어느 쪽에 해당하는지는 1차적으로 법문언의 표현에서 찾아야 하며, 구체적으로 법문언이 “ ... 할 수 없다”, “ ... 하여야 한다”, “ ... 을 하여서는 아니 된다”는 표현을 사용하고 있는 경우는 기속행위에 해당하고 “ ... 할 수 있다”는 표현을 사용하는 경우에는 재량행위에 해당한다.⁶²⁵⁾ 한편, 법문언의 표현 상 명확하지 않은 경우에는 기본권의 최대한 보장이라는 헌법적 명령과 행정행위의 공익성을 구분 기준으로 삼을 필요가 있다.⁶²⁶⁾ 위치정보법 제5조제8항은 개인위치정보사업 허가의 신청이 동항 각 호에서 열거하는 허가 제한 사유에 해당하는 경우를 제외하고는 허가를 “하여야 한다”고 규정하고

622) 홍정선, 앞의 책(각주 116), 358면.

623) 박균성, 『행정법론(상)』, 박영사, 2014, 320면.

624) 홍정선, 앞의 책(각주 116), 358면.

625) 홍정선, 앞의 책(각주 116), 346면.

626) 홍정선, 앞의 책(각주 116), 347면.

있으므로, 위의 구분 기준에 따르면 개인위치정보사업 허가는 원칙적으로 기속행위의 성격을 가진다고 보는 것이 타당하다.

한편, 동법에 따라 방송통신위원회는 그 허가 시 위치정보의 정확성·신뢰성 제고, 공정경쟁, 개인위치정보 보호 연구·개발에 필요한 조건을 붙일 수 있는 만큼(동법 제5조제4항), 이를 거부재량을 규정한 것으로 볼 수 있는지가 문제될 수 있다.⁶²⁷⁾ 그러나 동법에 따른 조건은 방송통신위원회가 허가를 거부하기 위한 것이 아니라 그 허가 성립을 전제로 대상 사업자에 대하여 추가적인 의무를 부과하기 위한 것이라는 점에서⁶²⁸⁾ 중대한 공익상의 필요 및 행정청의 거부 처분을 요건으로 하는 거부재량을 규정한 것으로 보기는 어렵다고 할 수 있다. 이 경우 동법에 따른 조건은 강학상 부담⁶²⁹⁾의 성질을 가지는 것으로 볼 수 있다.

(2) 사물위치정보사업 신고

사물위치정보사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회에 신고하여야 한다(위치정보법 제5조의2제1항). 종래 위치정보법은 위치정보의 내용을 구분하지 않고 위치정보사업을 하려는 경우 일률적으로 방송통신위원회의 허가를 받도록 하였으나 2018. 4. 17. 위치정보법 개정으로 개인위치정보를 대상으로 하지 않는 위치정보사업, 즉 사물위치정보사업에 대해서는 방송통신위원회에 신고하면 사업을 할 수 있는 것으로 완화하였다.

627) 거부재량이란 신청에 따른 허가 등 처분이 원칙상 기속행위로서 요건이 충족되면 효과를 부여하여야 하지만, 중대한 공익상 필요가 있으면 거부할 수 있는 재량을 말하며, 대법원은 건축허가(대법원 2006.11.9. 선고 2006두1227 판결), 토석채취허가(대법원 1992.4.10. 선고 91누7767 판결), 산림형질변경허가(대법원 2002.10.25. 선고 2002두6651 판결), 주유소설치허가(대법원 1999.4.23. 선고 97누7767 판결), 숙박업영업신고수리(2017.7.11. 선고 2017두34087 판결) 등에서 거부재량을 인정하고 있다. 거부재량은 기속행위인 허가의 신청에 대해 요건을 충족한 경우 환경, 위생, 안전 등 중대한 공익이 침해될 우려가 있는 경우 이를 거부할 수 있도록 하는 것을 통하여 입법의 취지를 실현하고 중대한 공익을 보호하는 것을 목적으로 한다(박균성, “행정판례를 통해 본 공익의 행정법적 함의와 기능”, 행정판례연구 XXⅡ-2, 한국행정판례연구회, 2017, 8-11면; 김유환, 『현대 행정법강의』, 법문사, 2019, 110면).

628) 개인위치정보사업자가 조건을 불이행한 경우 방송통신위원회는 2천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다(위치정보법 제43조제1항제1호).

629) 부담이란 수익적 행정행위에서 부가된 부관으로 상대방에게 작위·부작위·수인·급부의무를 명하는 것을 말한다(홍정선, 앞의 책(각주 116), 477면 참고).

(가) 도입 취지

사물위치정보사업에 대한 허가제를 완화하여 신고제를 도입한 것은 사물위치정보사업의 경우 사생활 침해 가능성이 낮음에도 허가제를 적용하여 신규 기업의 진입장벽으로 작용하고 있는 것을 이유로 한다.⁶³⁰⁾ 즉, 과거와는 달리 현재는 위치정보를 수집할 수 있는 장치와 측위방법의 다양화로 소규모 사업자도 위치정보를 수집하거나 이용할 수 있게 되었으나 허가 신청부터 완료까지의 문서 작성이나 소요기간 문제 및 관련 법률 검토 등에 따른 제반비용 문제 등을 소규모 사업자가 혼자서 감당하기에는 많은 부담이 되기 때문에 서비스 출시가 지연되는 결과가 초래될 수 있는 점,⁶³¹⁾ 화물·택배 등 물류의 배송상태 등의 확인을 위한 경우나, 버스 정류장에서 버스도착 안내서비스 제공을 위해 버스정류장 위치를 확인하는 경우 등과 같이 프라이버시를 침해하지 않는 서비스도 다양하게 개발되고 있는 점 등이 이에 해당한다.⁶³²⁾

(나) 신고 절차 및 방법

ㄱ. 사물위치정보사업 신고

개인위치정보를 대상으로 하지 아니하는 위치정보사업만을 하려는 자는 사물위치정보사업신고서에 사업자 현황 및 사업 내용이 포함된 사업계획서, 사업용 주요 설비의 내용 및 설치 장소를 확인할 수 있는 서류 및 위치정보법 제16조에 따른 위치정보의 보호조치를 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 방송통신위원회에 신고하여야 한다(동법 제5조의2제1항, 동법 시행령 제5조의2제1항). 다만, 방송통신위원회로부터 사업 폐지명령을 받은 후 1년이 경과하지 않은 자는 신고를 할 수 없다(동법 제5조의2제2항).

한편, 개인위치정보사업과 사물위치정보사업을 겸영하려는 자는 개인위치정보사업 허가를 신청할 때 사물위치정보사업 신고에 필요한 서류를 첨부한 경우에는

630) 국회과학기술정보방송통신위원회, 앞의 책(각주 456), 6면.

631) 한국법제연구원, 앞의 책(각주 360), 48면.

632) 국회과학기술정보방송통신위원회, 앞의 책(각주 456), 6면.

사물위치정보사업 신고를 한 것으로 본다(동법 제5조의2제5항).

ㄴ. 신고의 수리 및 신고필증의 발급

신고 신청을 받은 방송통신위원회는 서류검토 및 조사를 거쳐 신고의 수리 여부를 결정하게 된다(「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 시행에 관한 방송통신위원회 규정」 [별지 제1호의2 서식] 참고). 이 경우 방송통신위원회는 그 내용을 검토하여 위치정보법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다(동법 제5조의2제4항). 방송통신위원회가 신고를 수리한 경우에는 사물위치정보사업 신고필증을 발급하여야 한다(동 규정 제2조의2).

ㄷ. 사물위치정보사업 신고의 법적 성격

(ㄱ) 신고의 종류 및 구분 기준

사인의 공법행위로서 신고란 사인이 공법적 효과의 발생을 목적으로 행정주체에 대하여 일정한 사실을 알리는 행위로서 행정청에 의한 실질적 심사가 요구되지 않는 행위를 말하며,⁶³³⁾ 자체완성적 공법행위로서 신고와 행정요건적 공법행위로서 신고로 구분된다. 자체완성적 공법행위로서 신고란 법령 등에서 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지하고 도달함으로써 효과가 발생하는 신고를 말한다.⁶³⁴⁾ 자기완결적 신고 또는 수리를 요하지 않는 신고로 불리기도 한다. 행정요건적 공법행위로서 신고란 법령등에서 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지하고 행정청이 이를 수리함으로써 법적효과가 발생하는 신고를 말한다.⁶³⁵⁾ 행정청의 수리를 요건으로 한다는 점에서 수리를 요하는 신고로 불리기도 하며, 실정법은 등록이라는 용어를 사용하기도 한다.⁶³⁶⁾

자체완성적 공법행위로서 신고와 행정요건적 공법행위로서 신고의 구분에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. 즉, 신고 요건이 형식적 요건만이고 이에 따라 행

633) 홍정선, 앞의 책(각주 116), 204면.

634) 홍정선, 앞의 책(각주 116), 208면.

635) 홍정선, 앞의 책(각주 116), 209면.

636) 홍정선, 앞의 책(각주 116), 210면.

정청은 신고 요건에 대한 형식적 심사권만을 갖는 신고는 자체완성적 공법행위로서 신고이고 신고 요건이 형식적 요건 이외에 실질적 심사를 할 수 있는 실질적 요건도 포함하고 있는 경우는 행정요건적 공법행위로서 신고로 보아야 한다는 견해,⁶³⁷⁾ 당해 법령의 목적과 당해 법령에서 나타나고 있는 관련조문에 대한 합리적이고도 유기적인 해석을 통해 구분하여야 한다는 견해,⁶³⁸⁾ 근거 법령의 문언·체제·형식에 따라 구분하여야 하나 법령상 명백하지 않은 경우에는 「행정절차법」에 신고제를 도입한 취지를 존중하고 국민의 권익구제를 위하여 자체완성적 공법행위로서 신고로 보아야 한다는 견해 등이 이에 해당한다.⁶³⁹⁾

한편, 판례의 경우 양자의 구분이 문제되는 사안에서 이를 위한 일관된 기준을 제시하기 보다는 개별 사안별로 다른 기준을 제시하고 있다. 이러한 판례의 태도에 대해서는 관련 법령의 목적과 취지, 관련 법규정의 합리적이고 유기적인 해석, 당해 신고행위의 성질들을 고려하여 양자를 구분한다고 해석하기도 한다.⁶⁴⁰⁾ 구체적으로,⁶⁴¹⁾ 수리에 관한 명문의 규정을 두고 있거나 관련 법령의 해석 상 신고에 대한 실질적 심사가 허용되는 경우,⁶⁴²⁾ 일정한 시설 요건을 갖추어 신고할 것을 요건으로 하는 경우로서 그 용도에 적합하게 운영하는지 여부 등을 심사하여야 할 공익상의 필요가 인정되는 경우,⁶⁴³⁾ 신고 의무를 규정하면서 그 신고의 유효기간을 설정하고 있는 경우⁶⁴⁴⁾ 등의 경우에는 행정요건적 공법행위로서 신고, 즉 수리를 요하는 신고로 보고 있다. 반면 행정청에게 신고에 대한 실질적 심사를 허용한다고 볼 만한 규정이 없는 경우,⁶⁴⁵⁾ 하나의 법률 안에서 신고제와 허가제를 병렬적으로 규정하고 있는 경우,⁶⁴⁶⁾ 신고 이후의 조치에 관한 별도의 규정이 있는 경우⁶⁴⁷⁾ 등의 경우에는 자체완성적 공법행위로서 신고, 즉 수리를 요하지 않는 신

637) 박균성, 앞의 책(각주 623), 109면.

638) 홍정선, 앞의 책(각주 116), 205면.

639) 최계영, “건축신고와 인·허가의제”, 행정법연구 제25호, 행정법이론실무학회, 2009.12, 174면.

640) 정하중, 『행정법 개론』, 법문사, 2016, 108면.

641) 이하의 내용은 최계영, 앞의 글(각주 639), 174-176면, 조만형, “행정법상 신고의 유형과 해석기준에 관한 소고”, 공법연구 제39집 제2호, 한국공법학회, 2010.12, 616-621면. 정하중, 앞의 책(각주 628), 108-109면에 따른 분류 참고하여 재구성한 것임

642) 대법원 2011. 1. 20. 선고 2010두14954 전원합의체 판결

643) 대법원 2007. 1. 11. 선고 2006두14537 판결

644) 대법원 2000. 5. 26. 선고 99다37382 판결

645) 대법원 1999. 12. 24. 선고 98다57419, 57426 판결

646) 대법원 1993. 9. 14. 선고 93누6959 판결

647) 대법원 1992. 6. 26. 선고 92누1674 판결

고로 보고 있다.

이상의 내용을 종합해 볼 때 양자의 구분은 행정청에게 신고의 수리 여부에 대한 결정권을 부여하고 있는지를 판단하는 것이 가장 중요한 기준이 된다고 할 수 있으며,⁶⁴⁸⁾ 사안별로 이와 관련한 실정법 상 규정 내용을 중심으로 그 목적 및 도입 취지 등 위에서 제시된 기준들을 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있다.

(ㄴ) 사물위치정보사업 신고의 성격

위치정보법은 방송통신위원회가 사물위치정보사업 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 하는 것으로 규정하여(동법 제5조의2제4항) 법문언상 수리가 필요하다는 것을 명시하고 있다. 이와 관련해서는 신고의 수리와 관련한 규정이 있다고 하여 바로 행정요건적 공법행위로서 신고로 볼 것은 아니며 자체완성적 공법행위로서 신고에서 신고에 대하여 행정청은 접수를 거부해서는 안 된다는 의미로 규정될 수 있다는 지적이 있으나⁶⁴⁹⁾ 사물위치정보사업 신고 신청이 있는 경우 단순히 제출 서류 구비 여부의 확인에 그치지 않고 서류 검토 및 조사를 통하여 신고 수리 여부를 결정하도록 하고 있는 것으로 볼 때⁶⁵⁰⁾ 단순히 접수 거부를 의미하는 규정으로 보기는 어렵다. 또한 법제처는 2016년 『인허가 및 신고제도 합리화 사업』의 일환으로 행정청의 수리가 필요한 신고의 경우 수리가 필요하다는 점을 법령 상 분명히 나타나도록 관련 법령의 일괄 정비를 추진한 바 있는데,⁶⁵¹⁾ 동법 제5조의2제4항은 당시 국회에 제출된 법률과 그 내용이 동일하다.⁶⁵²⁾ 이와 같은 점을 고려할 때 사물위치정보사업 신고는 행정요건적 공법행위로서 신고에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

648) 홍준형, “사인의 공법행위로서 신고에 관한 고찰”, 자기관결적 신고와 수리를 요하는 신고에 관한 대법원판례를 중심으로 -, 공법연구 제40집 제4호, 한국공법학회, 2012.6, 339면.

649) 조만형, 앞의 글(각주 641), 617면.

650) 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 시행에 관한 방송통신위원회 규정」 [별지 제6호 서식] 위치기반서비스사업신고서 내 처리절차 참고.

651) “인허가·신고 처리시 공무원 甲질 못한다”, 「국무조정실 보도자료」, 2017년 8월 21일자.

652) 관광진흥법 제5조(허가와 신고) ⑤ 문화체육관광부장관 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제3항 단서에 따른 변경신고나 제4항에 따른 신고 또는 변경신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.

신용정보법 제8조(신고 및 보고 사항) ② 금융위원회는 제1항 본문에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.

다. 위치기반서비스사업 진입규제

위치기반서비스사업을 하려는 자는 방송통신위원회에 신고하여야 한다(위치정보법 제9조제1항). 여기에서 위치기반서비스사업은 개인위치기반서비스사업을 말하며 사물위치기반서비스사업은 제외된다.

(1) 도입 취지

위치정보법이 위치기반서비스사업에 대하여 신고제를 규정한 이유는 다음과 같다. 앞의 위치정보사업 허가에서도 언급한 것처럼 위치정보는 사생활의 자유와 직결되므로 이를 이용하여 서비스를 제공하는 위치기반서비스사업의 경우에도 사전 자격 검증을 통하여 위치정보 서비스 이용자를 보호할 필요성이 인정되나, 위치기반서비스사업은 위치정보를 대량으로 수집·보유하는 위치정보사업과는 달리 단순히 위치정보사업자로부터 취득한 위치정보를 이용하여 서비스를 제공하는 것에 불과하므로 위치정보사업과 동등한 수준의 엄격한 진입규제를 적용할 필요는 없다는 점을 이유로 한다.⁶⁵³⁾ 나아가 위치기반서비스사업의 경우 위치기반서비스 관련 산업이 아직 초창기 생성 단계에 머물러 있고 앞으로 다양한 응용서비스가 등장할 것을 고려할 때 기업의 자율성을 최대한 존중하고 신규 서비스의 신속한 제공을 통한 관련 산업 활성화를 도모할 필요성을 고려할 필요가 크다는 점이 고려되었다.⁶⁵⁴⁾

(2) 신고 절차 및 방법

(가) 위치기반서비스사업 신고

위치기반서비스사업을 하려는 자는 위치기반서비스사업신고서에 사업자 현황 및 사업 내용이 포함된 사업계획서, 사업용 주요설비의 내용 및 설치 장소를 확인할 수 있는 서류 및 위치정보법 제16조에 따른 보호조치를 증명하는 서류를 첨부하

653) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 46면.

654) 조용혁, 남광우, 반상권, 앞의 책(각주 20), 78면.

여 방송통신위원회에 제출하여야 한다(동법 제9조제1항, 동법 시행령 제9조제1항). 다만, 방송통신위원회로부터 위치정보사업 또는 위치기반서비스사업 폐지명령을 받은 후 1년이 경과하지 않은 자는 신고를 할 수 없다(동법 제9조제2항).

(나) 신고의 수리 및 신고필증의 발급

신고 신청을 받은 방송통신위원회는 서류검토 및 조사를 거쳐 신고의 수리 여부를 결정하게 된다(「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 시행에 관한 방송통신위원회 규정」 [별지 제6호 서식] 참고). 이 경우 방송통신위원회는 그 내용을 검토하여 위치정보법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다(동법 제9조제5항). 방송통신위원회가 신고를 수리한 경우에는 사물위치정보사업 신고필증을 발급하여야 한다(동 규정 제5조제2항).

(다) 신고의 간주

ㄱ. 개인위치정보사업과 위치기반서비스사업을 겸영하는 자에 대한 신고 간주

위치정보사업은 본질적으로 위치기반서비스 제공을 내포한다고 할 수 있으며 엄격한 허가 절차를 거친 위치정보사업자에게 중첩적으로 위치기반서비스사업 신고를 하도록 하는 것은 불합리하다.⁶⁵⁵⁾ 이에 따라 위치정보법은 개인위치정보사업자가 허가를 신청할 때 개인위치기반서비스사업 신고에 필요한 서류를 첨부한 경우에는 개인위치정보사업 신고를 한 것으로 본다고 규정하고 있다(동법 제9조제4항).

ㄴ. 소규모 위치기반서비스사업자에 대한 신고 간주

위치정보를 직접 수집하기 때문에 각종 설비 등을 구비해야 하는 위치정보사업과 달리 위치기반서비스사업은 오래 전부터 스타트업 등 소규모 사업자의 시장 진출이 많은 상황에서 현행 신고제를 적용하는 경우 사업계획서 작성 등 각종 법

655) 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 앞의 책(각주 22), 47면.

를·행정적 부담으로 인하여 서비스 출시가 지연되거나 나아가 신고를 하지 않고 서비스를 제공하는 것으로 인하여 범법자가 양산될 수 있다는 문제가 제기되었다.⁶⁵⁶⁾ 이에 따라 위치정보법은 2018. 4. 17. 개정을 통해 소상공인 등 소규모 위치기반서비스사업자의 경우 일정한 경우 사후 신고가 가능하도록 규정하였다. 즉, 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 소상공인 또는 「1인 창조기업 육성에 관한 법률」 제2조에 따른 1인 창조기업으로서 위치기반서비스사업을 하려는 자는 신고를 하지 않고도 위치기반서비스사업을 개시할 수 있도록 하되 사업을 개시한 지 1개월이 지난 후에도 계속해서 위치기반서비스사업을 하려는 경우 사업을 개시한 날부터 1개월 이내에 상호, 주된 사무소의 소재지, 사업의 종류 및 내용을 방송통신위원회에 신고하도록 하였다(동법 제9조의2제1항, 동법 시행령 제10조제1항). 한편, 더 이상 소상공인 등에 해당하지 아니하게 된 경우에는 그 사유가 발생한 날부터 1개월 이내에 동법 제9조제1항에 따른 신고에 필요한 사항을 보완하여 방송통신위원회에 신고하여야 한다(동법 제9조의2제4항).

(3) 위치기반서비스사업 신고의 법적 성격⁶⁵⁷⁾

위치정보법은 위치기반서비스사업 신고의 내용과 사물위치정보사업 신고의 내용을 상당 부분 동일하게 규정하고 있는 바⁶⁵⁸⁾ 위치기반서비스사업 신고의 법적 성격과 관련해서는 앞의 사물위치정보사업 신고의 법적 성격에서 언급했던 내용이 동일하게 적용될 수 있다. 따라서 위치기반서비스사업 신고는 행정요건적 공법행위로서 신고에 해당하는 것으로 보는 것이 바람직하다.

656) 과학기술정보방송통신위원회, 앞의 책(각주 456), 9면, 법제연구원, 앞의 책(각주 360), 59면 참고.

657) 신고의 개념 및 신고의 종류에 대해서는 앞의 사물위치정보사업 신고 부분에서 설명하였으므로 여기에서는 생략하도록 한다.

658) 소상공인 등 소규모 사업자에 대한 신고 간주 부분을 제외하고 신고의 절차 및 방법을 동일하게 규정하고 있다.

B. 진입규제 완화 필요성 및 진입규제 완화 방식 상의 문제

1. 진입 규제 완화 필요성

이상의 내용에서도 알 수 있듯이 위치정보 관련 사업 진입규제에 대해서는 위치정보법 제정 이후 지속적으로 규제 완화가 추진되었으며, 이는 다음과 같은 사항을 근거로 하고 있다.

가. 국내·외 개인정보 및 위치정보 보호 법률 관련 규제 형평성 문제

위치정보사업 허가제 및 위치기반서비스사업 신고제의 경우 국내외 개인정보 및 위치정보 관련 법률 중에 이와 유사한 사례가 없다는 점에서 규제 형평성과 관련한 문제가 제기될 수 있다.

(1) 국내 사업자 간 규제 형평성

위치정보는 사생활의 보호와 직결되는 만큼 위치정보 관련 서비스 이용자 보호를 위하여 이를 활용하는 사업자에 대하여 일정한 자격검증이 필요하다는 것이 위치정보법이 허가제 및 신고제를 규정한 입법취지라면 개인정보를 처리하는 사업자에게도 자격검증 제도가 필요하다고 할 수 있다.⁶⁵⁹⁾ 그러나 「개인정보 보호법」 또는 정보통신망법은 개인정보를 처리하는 자에 대하여 별도의 사업 규제를 규정하지 않고 있다. 한편, 신용정보법의 경우 신용정보업에 대한 진입규제를 규정하고 있으나 동법의 진입규제는 목적 조항에서도 밝히고 있듯이 신용정보업의 건전한 육성을 주된 목적으로 하고 있는 만큼(동법 제1조)⁶⁶⁰⁾ 이용자의 사생활의 보호를 주된 목적으로 하는 위치정보법 상의 진입규제와는 차이점이 인정된다고 할 것이다. 이러한 점을 고려할 때 위치정보법 상 진입규제는 동법을 적용받는 사업

659) 전응준, 앞의 글(각주 322), 235면.

660) 신용정보법은 목적 조항에서도 명시했듯이 크게 ① 신용정보업의 건전한 육성(제2장 신용정보업의 허가 등), ② 신용정보의 효율적 이용과 체계적 관리(제3장 신용정보의 수집·조사 및 처리, 제4장 신용정보의 유통·이용 및 관리), ③ 사생활의 비밀 등의 보호 부분(제5장 신용정보업, 제6장 신용정보주체의 보호)으로 구분할 수 있다.

자와 다른 개인정보 보호 관련 법률을 적용받는 사업자 간에 규제 형평성 문제를 발생시킬 수 있다.⁶⁶¹⁾

(2) 국내 사업자 및 국외 사업자 간 규제 형평성

앞에서 비교법적 연구의 대상으로 살펴본 유럽 연합, 미국, 일본의 경우 개인정보 및 위치정보 보호 관련 법률에서 이용자의 사생활 보호를 주된 목적으로 개인정보 또는 위치정보를 처리하는 사업자에 대하여 별도의 진입 규제를 규정하고 있지 않다. 다만, 이들 국가의 위치정보 규율은 대체로 통신 분야를 규율하는 법률을 통하여 이루어진다는 점에서 해당 법률에 따라 위치정보를 처리하는 사업자는 이른바 통신사업자로서 진입규제의 적용 대상이 될 수 있을 뿐이다. 즉, 유럽 연합의 「전자 통신 프라이버시 지침」은 전자 통신 서비스 제공자를 적용대상으로 하므로 「인가 지침」⁶⁶²⁾에 따라 원칙적으로 일반 인가(general authorisation)의 대상이 될 수 있으며(동 지침 제3조제2항),⁶⁶³⁾ 일본의 『전기통신사업 개인정보 보호에 관한 가이드라인』은 전기통신사업자를 적용대상으로 하므로 「전기통신사업법」에 따라 등록 대상이 될 수 있다(동법 제9조). 이는 위치정보사업자 및 위치기반 서비스사업자가 「전기통신사업법」 상 기반통신사업자 또는 부가통신사업자로서 허가 또는 신고의 대상이 될 수 있는 것과 유사하다고 할 수 있다.

이와 같은 국내·외 위치정보 및 개인정보 보호 관련 법률 간 차이는 허가·신고 없이 국내로 진출한 외국 사업자의 경우 사실상 허가·신고를 강제할 방법이 없다는 점에서 국내 사업자에 대한 역차별 문제가 발생할 수 있다.⁶⁶⁴⁾ 반대로 외국인은 국내에 거소가 없고 주민등록번호가 존재하지 아니하여 사업자 등록이 불가능

661) 박경신, 앞의 글(각주 7), 216면, 윤석진, 앞의 글(각주 209), 91면.

662) Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive)

663) 일반 인가(general authorisation)란 전자 통신 네트워크 또는 서비스의 제공에 관한 권리의 보장 및 동 지침에 따라 특정 전자 통신 네트워크 및 서비스의 유형에 적용될 수 있는 특정 의무의 적용과 관련하여 회원국이 수집한 법적 프레임워크로서(동 지침 제2조), 일반 인가가 적용되는 경우 원칙적으로 회원국 규제 기관은 신고(notification)의 제출을 요구할 수 있으나 인가에 따른 권리가 행사되기 전에 결정 또는 그 밖의 행정행위를 취득할 것을 요구할 수는 없다(동 지침 제3조제2항).

664) 전용준, 앞의 글(각주 322), 236면.

하므로 외국인이 개발한 위치기반서비스의 경우 합법적으로 국내에서의 유통이 불가능한 문제가 발생할 수도 있다.⁶⁶⁵⁾

나. 위치정보 사업 환경 변화에 따른 진입 규제 의 실효성 약화

위치정보법은 2001년에 입안, 2005년에 제정·시행된 법률로 일부 개정이 이루어 지긴 했지만 여전히 입법 당시 약 15여년 전의 ICT 환경 및 시장상황을 바탕으로 하고 있다.⁶⁶⁶⁾ 즉, 동법 입안 당시 위치정보 수집은 대규모 이동통신사업자가 기지국을 기반으로 위치정보를 수집하는 방식이 일반적이었으며,⁶⁶⁷⁾ 이에 따라 위치기반서비스의 제공 방식 또한 대체로 이동통신서비스를 기반으로 한 콘텐츠 제공 사업자(Contents Provider)가 제공하는 서비스를 통한 방식을 예상할 수 있었던 상황을 반영하여⁶⁶⁹⁾ 위치정보 관련 사업을 위치정보사업과 위치기반서비스사업으로 구분하고 각각 허가제 및 신고제를 규정하였다.

그러나 융합 환경의 도래로 위치정보 사업 환경이 변화하면서 위와 같은 사업 분류 및 진입규제를 규정한 취지가 약화되고 있다. 즉, 스마트폰 및 사물인터넷 기기의 보급 확대, 위치정보 측위 기술의 발전으로 기존 이동통신사업자 외에도 구글 등 스마트폰 OS 사업자, 기기제조사, 애플리케이션 사업자 등 다양한 사업자들이 위치정보를 수집·이용할 수 있게 되면서 위치정보사업은 더 이상 이동통신사업자가 독점하는 것으로 볼 수 없게 되었다.⁶⁷⁰⁾ 또한, 기존의 이동통신서비스를 기반으로 한 콘텐츠 제공 사업자(Contents Provider)와는 비교할 수 없을 정도로 많은 소규모 사업자나 개인이 스마트폰 애플리케이션 등을 통해 위치기반서비스를 제공하는 것이 가능하게 되었다.⁶⁷¹⁾ 이렇듯 위치정보기반서비스사업자 범위가 급속히 확대되면서 신고제로서 담보하여야 할 감독 기능이 제대로 동작할 수 있

665) 전응준, 앞의 글(각주 322), 236면.

666) 윤주연, 박수현, “위치기반서비스 활성화를 위한 위치정보법의 개선방향”, INTERNET & SECURITY FOCUS, 2014. 1, 한국인터넷진흥원, 64면.

667) 김현경, 앞의 글(각주 11), 55면.

668) 이 점은 앞의 위치정보사업 허가제 도입 취지로 “위치정보사업은 전국적인 대규모 통신네트워크 구축을 필요로 한다는 점에서 자연독과점 성격을 가질 수밖에 없다”고 한 것에서도 분명히 드러난다.

669) 윤주연, 박수현, 앞의 글(각주 666), 67면.

670) 윤주연, 박수현, 앞의 글(각주 666), 66면.

671) 윤주연, 박수현, 앞의 글(각주 666), 67면.

는지도 의문이 있다.⁶⁷²⁾ 한편, 사업 분류에 있어서도 동법은 위치정보사업(위치정보 수집 및 제공)과 위치기반서비스사업(위치정보 이용)의 이원화된 사업 분류체계를 규정하고 있어 다변화된 위치정보 활용서비스 형태를 반영하기 곤란한 측면이 있다.⁶⁷³⁾ 이 경우 다른 위치정보사업자가 수집한 위치정보를 제공받아 다른 위치기반서비스사업자에게 제공하는 경우, 위치정보를 수집하여 다른 사업자에게 제공하지 않고 자기 사업에만 사용하는 경우 등 동법이 예상하지 못한 사업 유형이 등장하는 경우 그때마다 해석을 통해 두 가지 사업 유형 중 어느 하나에 해당하는지를 정하여야 하는 것으로 인한 과도한 행정력 소모 및 신규 서비스 출시 지연 등의 문제가 발생할 수 있다.⁶⁷⁴⁾

다. 소결

위치정보 보호 측면에서 이를 활용하는 사업자에 대한 진입 규제는 효과적인 보호 수단이 될 수 있다는 점에서 진입 규제의 완화는 위치정보의 보호 수준의 약화를 초래하며, 동법이 진입 규제를 규정한 취지에 반하는 것에 해당하는 것이 아닌가라는 의문이 제기될 수 있다. 특히 앞의 보호대상 위치정보의 유형에서 언급한 것처럼 개인위치정보의 경우 그 보호가 표현의 자유 또는 영업의 자유보다 우선하는 만큼 최소한 개인위치정보사업에 대해서는 진입 규제 완화 대상에서 제외할 필요하다고 볼 여지가 없는 것은 아니다.⁶⁷⁵⁾

위치정보 관련 사업 규제는 다른 위치정보 보호 제도와는 달리 위치정보주체 보호 및 이를 활용한 서비스의 효율적 제공을 모두 목적으로 한다는 점에서 위치정보의 이용의 측면에서의 고려가 중요한 의미를 가지므로 위의 우려와 달리 진입 규제를 완화하더라도 그 취지에 반하는 것으로 볼 수 없다. 따라서 위치정보 관련 사업 진입 규제에 대해서도 융합 환경에 맞게 그 활용은 확대하면서도 보호는 유지하는 방안을 모색할 필요가 인정된다. 위에서 살펴본 것처럼 개인위치정보 활용

672) 전응준, 앞의 글(각주 322), 236면.

673) 윤주연, 박수현, 앞의 글(각주 666), 66면.

674) 윤주연, 박수현, 앞의 글(각주 666), 66면.

675) 이 점은 그동안 위치정보법 상 위치정보 관련 사업에 대한 진입규제 완화가 추진되어 왔지만 개인위치정보사업에 대한 허가제만큼은 제정 당시 모습을 대체적으로 유지하고 있는 점에서 확인할 수 있다.

을 이유로 한 진입 규제는 국·내외 관련 법률에서는 그 유래가 없는 것으로 적용 법률의 차이로 인한 형평성 문제가 발생 가능하고, 위치정보 사업 환경 변화로 이전처럼 엄격한 진입규제를 유지할 필요성이 약화되고 있는 상황이다. 또한, 개인 위치정보에 대해서는 진입규제 외에도 개인위치정보 수집·이용·제공 동의(동법 제 15조, 제18조, 제19조), 위치정보 보호조치(동법 제16조), 이용자의 권리(동법 제24조~제26조) 등을 통한 보호가 가능하다. 이와 같은 점을 고려할 때 개인위치정보를 대상으로 한 진입 규제는 이를 통하여 정보주체의 보호를 강화하는 측면보다는 이를 이용하여 사업을 하려는 자의 영업의 자유를 제한하는 측면이 보다 큰 것으로 판단되는 만큼 이를 완화할 필요가 있는 것으로 판단된다.

2. 진입규제 완화 방식 상의 문제

가. 개관

규제완화의 유형으로는 규제폐지, 규제수준 완화, 행정적 통제장치의 완화, 관련 규제제도의 통폐합 및 중복규제의 간소화, 규제방식의 변경, 규제절차의 간소화 및 행정과정의 투명화, 규제 관련 업무의 하무기관위임 및 규제집행기관 변경, 규제집행의 민간 이양이나 위탁, 행정관행의 개선, 행정청에 대하여 법형식의 선택이나 규율 내용의 결정에 대한 자유 부여 등이 있다.⁶⁷⁶⁾

위치정보법 상 위치정보 관련 사업에 대한 진입규제의 경우 다른 개인정보 보호 관련 법률 등과의 규제 형평성, 위치정보 사업 환경 변화 등을 이유로 제정 이후부터 줄곧 규제 완화가 추진되었으며, 위치정보 서비스 이용자 보호라는 진입규제 취지를 고려하여 개인위치정보를 대상으로 하지 않는 사업 또는 위치기반서비스 사업 등 이용자 보호에 미치는 영향이 적은 영역을 대상으로 위에서 열거한 방식 중 규제수준 완화 방식을 주로 사용한 점이 특징이라고 할 수 있다. 이하에서는 위치정보 관련 사업 유형별로 적용된 진입 규제 완화 방식과 관련된 문제점을 살펴보기로 한다.

676) 김유환, 앞의 책(각주 218), 232-234면.

나. 개인위치정보사업 허가제의 네거티브 규제 방식 변경 문제

개인위치정보사업에 대해서는 위치정보 서비스 이용자 보호에 미치는 영향이 큰 영역인 개인위치정보 취급 및 위치정보사업 모두에 해당한다는 점에서 규제 수준 완화 대상에서 제외되어 왔으며, 다만 규제 방식을 네거티브 규제 방식으로의 변경이 추진되었다.

네거티브 규제 방식이란 규제의 근거가 되는 법령에서 특정한 사항을 열거하여 제한적으로 금지시키는 방식으로 되어 있는 규제를 말하며, 규제 방식의 네거티브화는 기업의 영업의 자유와 관련하여 행정청에 의하나 제한이나 수범자 행위에 대한 제한이 적어 규제 수범자의 자유를 보장할 수 있고 규제당국의 규제비용을 경감시켜 줄 수 있는 장점이 있다.⁶⁷⁷⁾ 그러나 네거티브 방식은 금지사항으로 기타 법령으로 정하는 사항을 규정하거나 광범위한 불확정 개념을 사용하는 등으로 해석에 따라 실질적으로 포지티브로 운영될 수 있는 위험이 있는 바, 네거티브 형식의 입법을 취하는 경우 금지사항을 포괄적 또는 추상적으로 규정하여 재량을 불필요하게 확대하는 방식을 지양함으로써 실질적인 네거티브 규제의 효율성이 유지될 수 있도록 할 필요가 있다.⁶⁷⁸⁾

위치정보법은 개인위치정보사업 허가 신청이 동법 제5조제8항 각 호에서 열거하는 허가 제한 사유에 해당하지 않는 한 허가를 하도록 규정하여 개인위치정보사업 허가에 대하여 네거티브 규제 방식을 도입하였으나 이와 관련해서는 실효성 측면에서 다음과 같은 문제점이 있다.

우선, 동법은 허가 제한 사유로 법 제5조제2항에 따른 심사사항에 부적합한 경우를 규정하고 있는데(동법 제5조제8항), 위치정보법은 부적합의 기준과 관련하여 아무런 규정을 두고 있지 않는 만큼 부적합 여부의 판단에 행정청의 재량이 개입할 여지가 있어 실질적으로 포지티브로 운영될 수 있는 문제가 있을 수 있다. 또한, 관련 규정을 구체적으로 특정하지 않고 “그 밖에 이 법 또는 다른 법률에 따른 제한에 위반되는 경우”와 같은 일반적·추상적 금지 사유를 허가 제한 사유로

677) 황태희, “네거티브 규제와 규제 방식의 개선”, 성신법학 제10호, 성신여자대학교 법학연구소, 2011.2, 84-85면.

678) 최승필, “규제완화에 대한 법적 고찰 - 인·허가 및 신고, 등록제도와 네거티브 규제를 중심으로 -”, 공법학연구 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2011.2, 332면.

규정함으로써 네거티브 규제 도입 취지가 무색해 질 가능성 또한 존재한다.

다음으로, 동법 제5조제8항 각 호에서 규정하고 있는 허가 제한 사유는 네거티브 규제 방식 도입 이전에도 위치정보사업자에게 적용되던 사항을 부정형으로 바뀌 다시 규정한 것에 불과하다는 점에서 실질적인 규제완화 효과가 없다. 이를 허가 제한 사유별로 살펴보면 아래 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 허가 제한 사유별 기존 규정과의 동일성 검토

허가 제한 사유	위치정보법 관련 규정	동일성 여부
제3항에 따른 심사사항에 부적합	허가를 하는 경우 제3항에 따른 심사를 통해 일정 점수 이상 취득 시 허가대상법인으로 선정 (법 제5조제3항 등)	사실상 동일
신청한 자가 법인이 아닌 경우	허가 대상자는 법인으로 한정 (법 제5조제5항)	내용 동일
신청한 법인의 임원이 결격사유에 해당하는 경우	결격사유 해당 시 위치정보사업자의 임원이 될 수 없음 (법 제6조)	내용 동일
신청한 법인이 허가 취소처분이나 사업의 폐지 명령을 받은 후 3년이 지나지 아니한 경우	위반행위의 횟수에 따른 행정처분(허가취소, 사업 폐지·정지) 기준은 최근 3년간 같은 위반행위로 행정처분을 받은 경우 적용 (영 별표 3)	사실상 동일
그 밖에 이 법 또는 다른 법률에 따른 제한에 위반되는 경우	-	-

다. 사물위치정보사업에 대한 규제수준 완화 문제

사물위치정보사업에 대해서는 개인위치정보사업과 구분하는 기준인 개인위치정보를 대상으로 하지 아니하는 사업 기준의 불명확, 위치정보 사업 환경의 변화로 개인위치정보 대상 사업 여부와 위치정보사업 여부 중 전자를 보다 우선시 할 필요가 있음에도 불구하고 위치기반서비스사업과 동일한 진입규제 수준을 설정한 것의 문제,⁶⁷⁹⁾ 규제 완화 효과 측면에서 행정요건적 공법행위로서 신고를 자체완

679) 위치정보법에 따른 사물위치정보사업 신고 절차 및 방법 등은 위치기반서비스사업 신고 절차

성적 공법행위로서 신고로 변경 검토 필요 등의 문제를 지적 가능하다. 그러나 앞의 위치정보의 보호범위에서 검토한 것처럼 사물위치정보를 그 보호대상 범위에 서 제외하게 되면 동법 상 사물위치정보사업 및 사물위치정보사업 관련 규율 내용 또한 당연히 삭제할 필요가 있다. 따라서 사물위치정보사업에 대한 규제 수준 완화의 문제를 논의할 실익은 없다고 할 수 있는 만큼 위에서 제시한 사물위치정보사업 규율 방식의 문제점에 대한 자세한 설명은 생략하기로 한다.

라. 소규모 위치기반서비스사업자에 대한 완화된 신고 의무 적용 문제

다양한 위치기반서비스의 개발 촉진, 신고로 인한 시간 및 비용 부담 측면을 고려했을 때 소상공인 등 소규모 위치기반서비스사업자의 경우 일정 부분 신고 의무를 완화해 줄 필요성이 인정되는 것은 사실이다. 다만, 위에서 언급했듯이 위치정보 관련 사업에 대한 진입규제 수준을 판단하는 경우에는 개인위치정보 대상 사업 여부에 비중을 둘 필요가 있으며 위치기반서비스사업의 경우 소규모 위치기반서비스사업자의 경우 개인위치정보를 대상으로 하는 사업자라는 점에 대한 고려가 이루어질 필요가 있다. 위치정보법 상의 소규모 위치기반서비스사업자에 대한 완화된 신고 의무 적용 규정은 개인위치정보 처리 규모가 아닌 매출액 등 위치정보 사업 규모를 기준으로 진입규제 수준을 결정한 것이라는 점에서, 특히 소규모 위치기반서비스사업자는 위치정보 보호를 위한 기술적·관리적 조치를 취할 여력이 없어 상대적으로 위치정보 보호가 취약하다는 점에서 이에 대한 고려가 부족한 것이 아닌가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이는 「개인정보 보호법」, 정보통신망법 등에서 개인정보 보호를 위한 조치의 대상 기준으로 주로 개인정보의 종류, 보유 규모 등을 사용하고 사업자 규모 또는 매출액은 이들 기준과 병행으로

차 및 방법 등과 동일하며, 이는 개인위치정보를 대상으로 하는 사업이 이를 대상으로 하지 않는 사업보다 위치정보사업이 위치기반서비스사업보다 위치정보 서비스 이용자 보호에 미치는 영향이 크다는 것을 전제로 진입규제 수준을 개인위치정보사업 > 사물위치정보사업 > 개인위치기반서비스사업 > 사물위치기반서비스사업으로 설정함에 따른 것에 해당한다. 그러나 위치정보 관련 사업 환경의 변화로 위치정보사업에 진입규제를 도입한 취지가 약화되고 있는 점을 고려할 때 위치정보 관련 사업에 대한 진입규제 설정 시 개인위치정보 대상 사업 여부와 위치정보사업 여부를 동일 선상에 두는 것은 불합리하다고 할 수 있으므로 사물위치정보사업에 대한 진입규제는 원칙적으로 개인위치기반서비스사업이 아닌 사물위치기반서비스사업을 참고할 필요가 있다.

만 사용하고 있는 것과도 배치된다는 점에서 그러하다.⁶⁸⁰⁾

한편, 동법은 소규모 위치정보사업자에 대하여 일단 신고 없이 사업을 개시하도록 하되 이후 계속해서 사업을 허가나 더 이상 소상공인 등에 해당하지 않게 된 경우에는 신고하도록 규정하고 있는데 바로 위와 같은 측면을 고려한 것이라고 볼 수 있다. 그러나 이는 오히려 사업자 부담 완화 또는 위치정보 보호 어느 쪽도 만족시키지 못하는 결과를 초래할 수 있다. 우선, 소규모 위치기반서비스사업자는 결국 신고를 하여야 한다는 점에서 신고 간주 또는 신고 면제라기보다는 일시적으로 신고를 유예한 것에 불과하고 그 기간도 최대 1개월에 지나지 않으므로 과연 신고 부담을 경감할 수 있을지 그 실효성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 또한, 사업 개시 후 1개월이 경과하여 신고를 하여야 하는 경우 이들 사업자에 대해서는 위치정보 보호조치를 증명하는 서류의 제출 의무를 면제하고 있어 위치정보 보호 측면을 제대로 고려하지 못한 것이라는 지적 또한 존재할 수 있다.

C. 진입규제 개선방안

1. 개관

위에서 살펴본 것처럼 위치정보 관련 사업에 대한 진입규제는 국내·외 관련 법률에서 그 유례를 찾아볼 수 없는 제도로써 위치정보주체 보호 및 이를 활용한 서비스의 효율적 제공을 모두 목적으로 하고 있는 만큼 위치정보의 보호와 이용의 균형이 다른 위치정보 보호와 관련된 제도에 비하여 보다 세심하게 고려되어

680) 「개인정보 보호법」 및 정보통신망법 상 개인정보 보호 조치 대상 기준

구분	개인정보 보호 관련 조치	대상 기준
개인 정보 보호법	고유식별정보 안전성 조치(법 제24조)	개인정보의 종류·규모, 종업원 수 및 매출액
	주민번호 암호화 조치(법 제24조의2)	개인정보 처리규모, 유출 시 영향
	개인정보 수집 출처 등 고지(법 제20조)	개인정보의 종류·규모, 종업원 수 및 매출액
	개인정보 영향평가 대상(영 제35조)	구축·운용하고 있는 개인정보 규모
	개인정보 유출신고 범위(영 제39조)	유출 개인정보 규모
정보 통신 망법	개인정보 보호책임자 지정(법 제27조)	종업원 수, 이용자 수 등
	망분리 조치(영 제15조)	이용자 수, 매출액
	이용내역 통지(영 제17조)	이용자 수, 매출액
	국내대리인 지정(영제32조의5)	이용자 수, 매출액

야 할 필요가 있다.

이와 같은 점을 고려할 때 위치정보 관련 사업에 대한 진입규제가 위치정보주체의 보호를 주된 목적으로 한다고 하더라도 사업 규제에 해당하는 만큼 위치정보 사업 환경이 반영되는 전제 하에서 그 보호를 고려하여야 할 것이다. 이와 관련해서는 앞의 문제점에서도 살펴보았듯이 현행 진입규제는 이와 같은 문제점에 입각하여 그동안 지속적으로 규제수준 완화를 추진하여 온 만큼 앞에서 지적한 위치정보법 상 진입규제 완화 규정의 문제점을 개선함으로써 이러한 흐름을 유지하는 것이 방법이 될 수 있다. 한편으로는 융합의 진전으로 위치정보 사업 환경이 변화한 만큼 이전의 사업 환경에 기초한 위치정보 관련 사업 규제의 체계 자체의 변경 또한 고려 가능한 방법으로 볼 수 있다.

2. 현행 규제체계를 유지하는 방안

가. 개인위치정보사업 허가제 개선방안

(1) 네거티브 규제 방식의 실효성 강화

개인위치정보사업 허가의 경우 네거티브 규제 방식이 도입되었으나 실효성 측면에서 문제가 있음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 이에 따라 네거티브 규제 방식의 실효성을 강화하기 위한 방안으로 심사사항에 부적합한 경우를 구체적으로 규정, 허가 제한 사유 중 이 법 또는 다른 법률에 따른 제한에 위반되는 경우 삭제 등을 제시할 수 있다.

다만, 개인위치정보사업 허가에 대한 네거티브 규제 방식 도입의 경우 개인위치정보사업 허가 운영 방식을 고려했을 때 위에서 제시한 방안에도 따라 제도를 정비한다고 하여도 이전보다 완화된 방식으로 운영될 여지가 적다는 한계가 존재한다. 즉, 종래 위치정보사업 허가 심사는 서류심사 위주로 진행되고 심사사항별로 상세한 배점이 정해져 있으며 심사 결과 일정 점수 이상이면 특별한 사정이 없는 한 허가가 부여되는 등 포지티브 규제 방식에 의하는 경우에도 행정청의 재량이 개입할 여지가 적었다.

(2) 개인위치정보사업 허가제의 규제 수준 완화

위치정보 사업 환경 변화로 위치정보사업에 대하여 허가제를 도입할 필요성이 약화되고 있으며 위에서 살펴본 바와 같이 네거티브 규제 방식의 도입과 같이 허가제를 유지하는 범위에서의 규제 완화는 한계가 있는 만큼 규제 방식이 아닌 규제 수준을 완화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(가) 규제 수준 완화 방식

허가제의 수준을 완화하는 경우 보통 허가제를 등록제 또는 신고제로 완화하는 방식이 제시된다. 그러나 등록에 대해서는 등록 신청된 사항이 공적 장부에 등재되어 일반 공중의 열람에 제공된다는 점에서 신고와 구분되는 것으로 볼 수도 있으나⁶⁸¹⁾ 장부에 등재하는 것은 행정요건적 공법행위로서 신고에서도 행해진다는 점에서 이는 양자를 구분하는 기준이 될 수 없으며 등록은 사인의 등록 신청에 대하여 행정청이 수리 후 장부에 기재하는 방식으로 진행된다는 점에서 행정요건적 공법행위로서 신고와 유사한 만큼 양자는 사실상 동일한 것으로 볼 필요가 있다.⁶⁸²⁾ 이와 같은 점을 고려할 때 허가제 완화 방식은 자체완성적 공법행위로서 신고로 완화하는 방식과 허가제를 행정요건적 공법행위로서 신고로 완화하는 방식으로 구분할 수 있다. 자체완성적 공법행위로서 신고는 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지함으로써 의무가 끝나며 행정청은 이에 대하여 신고서 기재사항의 하자 유무, 구비서류 첨부 여부 등 형식상의 요건을 확인하는데 그치므로(「행정절차법」 제40조제2항) 신청 내용에 대하여 형식적 심사 외 실질적 심사까지 이루어지는 허가에 비하여 완화된 수단임이 분명하다. 따라서 자체완성적 공법행위로서 신고로 전환하는 것이 허가 규제 완화의 실질적 효과를 제고 측면에서 바람직하다고 할 수 있다.⁶⁸³⁾ 반면, 행정요건적 공법행위로서 신고에 대해서는 명칭만 신고일 뿐이고 운용은 허가와 다름없으므로 위장된 규제완화라는 비판,⁶⁸⁴⁾ 규제완화를 위

681) 박균성, 『행정법 강의』, 박영사, 2015, 1261면. 이에 따르면 등록은 허가와 신고 중간 단계에 속하는 것이라고 한다.

682) 조만형, 앞의 글(각주 641), 610-611면; 홍정선, 앞의 책(각주 116), 205면.

683) 최승필, 앞의 글(각주 678), 327면.

684) 박균성, “행정법상 신고”, 고시연구, 1999.11, 43면.

해 도입된 신고가 수리를 요하는 신고의 형태가 증가할 때 행정권 발동요건이 되는 공법행위 또 다른 유형인 허가신청과의 구별이 어려워지게 됨으로써 규제 완화적 관점에서 도입된 신고제가 허가제와 다른없는 행정규제적 제도로 변질될 수밖에 없다는 비판⁶⁸⁵⁾ 등이 제기되고 있다.

따라서 허가제를 신고제로 완화하는 경우에는 가능한 자체완성적 공법행위로서 신고로 완화하는 것이 바람직하며 다만 앞서서도 언급했듯이 허가 대상 행위의 공익성 등을 고려할 때 행정요건적 공법행위로서 신고로 완화할 필요성이 인정되는 경우에는 실질적 요건의 범위를 축소하는 등을 통해 허가보다 완화된 규제 수단으로 기능할 수 있도록 할 필요가 있다.

(나) 개인위치정보사업 허가제에의 적용

ㄱ. 자체완성적 공법행위로서 신고로 완화

앞에서도 언급하였듯이 허가 규제 완화의 실질적 효과를 제고하기 위해서는 자체완성적 공법행위로서 신고로 완화하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 이미 개인위치정보사업 허가가 제출된 서류에 대한 심사 위주이고, 심사항목으로 위치정보사업계획의 타당성, 개인위치정보 보호 관련 기술적·관리적 조치계획 등과 같은 실질적 요건을 포함하고 있지만 이를 세부 항목으로 구분하고 항목별로 배점을 규정하는 등 계량평가 방식으로 진행되고 있다는 점을 고려할 때 충분히 자체완성적 공법행위로서 신고로 완화할 수 있다고 볼 수 있다. 다만, 이에 대해서는 위치정보 관련 사업의 활성화에 치중하여 위치정보 보호가 경시될 수 있다는 우려가 있을 수 있다.⁶⁸⁶⁾

ㄴ. 행정요건적 공법행위로서 신고로 완화

위치정보 보호 측면을 강조하는 경우 행정요건적 공법행위로서 신고로 완화하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이와 같은 취지에서 등록제로 완화하여야 한다는 견해

685) 조만형, 앞의 글(각주 641), 600면.

686) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 124면.

가 있으나⁶⁸⁷⁾ 행정요건적 공법행위로서 신고는 등록과 동일하다는 점을 고려할 때 양자는 사실상 동일하다고 볼 수 있다. 즉, 동 견해에 따르면 개인위치정보사업자는 개인위치정보를 적극적으로 수집하여 이를 제3자에게 제공하는 만큼 위치정보 침해 가능성이 크며, 따라서 시장진입에 앞서 행정청의 실질적 요건 심사를 거치도록 할 필요가 있다는 점에서 등록(즉, 행정요건적 공법행위로서 신고)으로 완화할 필요성이 존재한다고 한다.⁶⁸⁸⁾ 다만, 이에 대해서는 규제 완화의 실효성과 관련한 우려가 있을 수 있다.

ㄷ. 소결

허가제를 신고제로 완화하는 경우 규제완화의 실효성 측면에서 가능한 자체완성적 공법행위로서 신고로 완화하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 다만, 개인위치정보사업자의 경우 위에서 지적한 위치정보 보호 측면 외에 긴급구조 목적 활용 측면에 대한 고려도 필요한 반면 자체완성적 공법행위로서 신고로 완화하는 경우 행정청은 신고서 기재사항의 하자 유무, 구비서류 첨부 여부 등에 국한하여 확인할 수밖에 없다는 점에서 한계가 있다. 따라서 행정요건적 공법행위로서 신고로 완화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

나. 위치기반서비스사업 신고제 개선방안

소규모 위치기반서비스사업자에 대한 완화된 신고제 적용과 같이 위치기반서비스사업을 대상으로 추진한 규제 완화의 경우 위치정보 보호 및 활용 측면을 모두 만족시키지 못하는 결과를 가져오는 만큼 위치정보기반서비스사업 진입규제 자체를 완화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이에 따라 위치기반서비스사업 신고를 자체완성적 공법행위로서 신고로 완화하거나 신고를 폐지하는 방안을 검토할 수 있다.

687) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 124면.

688) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 124면.

3. 새로운 규제체계를 도입하는 방안

가. 새로운 규제체계 도입 필요성

이와 관련해서는 현행 위치정보사업 및 위치기반서비스사업 분류 체계를 전면적으로 개편하고 각 사업 유형별로 진입 규제 방식을 새로이 정하는 방안과 진입 규제 자체를 폐지하는 방안이 이에 해당한다고 할 수 있다.

그동안의 위치정보 진입규제 개선 논의가 위치정보사업 및 위치기반서비스사업 분류 체계를 전제로 규제 수준을 완화하는 방식을 중심으로 이루어져 왔으며 그 대표적인 것이 개인위치정보를 대상으로 하지 않는 사업에 대한 규제 완화라 할 것이다. 이러한 논의 내용을 반영하여 위치정보법은 사물위치기반서비스사업에 대한 신고제 폐지를 시작으로 최근에는 사물위치정보사업에 대한 허가제를 완화하여 신고제가 도입되었다.

위와 같은 방식은 위치정보법 상 진입규제로 인한 사업자의 부담을 즉각적으로 완화할 수 있다는 장점이 있으나 동법 상 진입규제와 관련한 문제는 주로 위치정보법 규정 내용이 위치정보 사업 환경 변화를 반영하지 못하는 것에 있는 만큼 위치정보법 개정을 통해 규제 수준을 일부 완화하더라도 이후 유사한 문제가 언제든 재발할 수 있다는 점에서 근본적인 개선책이 될 수 없다는 한계가 존재한다.

따라서 이제부터는 현행 위치정보사업 및 위치기반서비스사업 분류를 전제로 한 규제 완화 방안보다는 위치정보사업 환경 변화에 맞게 위치정보 관련 사업 규제 체계를 재설정하는 방안을 고민할 필요가 있다.

나. 사업 분류 체계를 전면적으로 개편하는 방안

현행 위치정보사업 및 위치기반서비스사업 분류 체계는 위치정보 수집 및 제3자 제공 여부를 기준으로 한 것으로 위치정보법 제정 당시 위치정보 관련 서비스 제공 방식, 즉 소수의 이동통신사업자가 이용자의 휴대전화가 접속한 기지국의 위치 정보를 수집하고 이를 콘텐츠 서비스 제공자(CP)에게 제공하는 방식으로 이루어졌던 것을 반영한 것에 해당한다.

그러나 위치정보 관련 사업 환경 변화로 기존 이동통신사업자 외에도 위치정보를 수집하는 다양한 사업자가 등장하였으며 수집된 위치정보를 활용하는 방식 또한 제3자 제공 외에도 자신의 서비스 제공에 활용하는 등으로 다양해졌다. 또한, 이렇듯 법 제정 당시 예상하지 못했던 사업 유형이 등장하는 경우 법률 해석을 통해 위치정보사업 또는 위치기반서비스사업으로 편입시키고 있는 상황이다.

이에 현행 위치정보 관련 사업 분류 체계를 개편할 필요성이 제기되는 바, 이와 관련해서는 위치정보사업 및 위치기반서비스사업의 유형을 구체적으로 분석하여 개별 사업에 대하여 허가 및 신고가 필요 없는지 여부를 정할 필요가 있다고 보는 견해,⁶⁸⁹⁾ 위치정보 관련 서비스 제공 방식에 따라 사업 유형을 분류하고 위치정보와 관련한 위험성, 즉 프라이버시 침해나 해킹 등으로 인한 유출 등의 위험성에 따라 진입규제를 차별화하여야 한다는 견해가 제시되었다.⁶⁹⁰⁾ 두 견해 모두 현재 제공 중인 위치정보 관련 사업 또는 서비스 내용을 토대로 이를 유형화한 후 사업 분류 체계를 정하여야 한다는 점에서 공통점이 있다고 할 것이나 첫 번째 견해의 경우 구체적으로 어떻게 유형화할 것인지에 대해서는 제시하고 있지 않은 만큼 이하에서는 두 번째 견해에 대하여 자세히 살펴보기로 한다.

우선, 위치정보 관련 서비스 제공이 위치정보 획득, 제공, 저장 과정을 거쳐 이루어진다는 점을 반영하여 위치정보 관련 사업을 ① 위치정보의 획득만을 수행하는 사업자, ② 위치정보를 획득한 후 이를 위치정보주체에게만 제공하는 사업자, ③ 획득하거나 제공받은 위치정보를 타인에게 제공하는 사업자, ④ 위치정보를 저장, 보관하는 경우로 구분한다.⁶⁹¹⁾ 다음으로, 사업 유형별로 위치정보 유출 등 위험성에 따라 진입규제의 수준을 정한다. 즉, 위의 ① 및 ② 유형 사업의 경우 위치정보를 저장하지 않을 뿐만 아니라 타인에게 제공하지도 않는다는 점에서 그 위험성이 가장 낮고,⁶⁹²⁾ ③ 유형 사업, ④ 유형 사업의 순서로 위험성이 높아진다. 개인정보를 저장하는 경우 수년 후에도 개인의 위치정보를 토대로 개인의 과거 행적을 모두 탐색할 수 있으며⁶⁹³⁾ 방대한 규모의 위치정보 저장에 따른 위치정보 대량 유출 가능성이 상존한다는 점에서⁶⁹⁴⁾ 위치정보를 저장하지 않는 ③ 유형 사업

689) 전응준, 앞의 글(각주 322), 236면.

690) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 224-226면.

691) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 216면.

692) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 227면.

693) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 220면.

보다 ④ 유형 사업이 위험성이 크다. 이에 따라 위험성이 가장 낮은 ① 및 ② 유형 사업에 대해서는 별도의 규제를 마련하지 않는 것도 고려 가능하며, 순차적으로 ③ 유형 사업에 대해서는 신고제,⁶⁹⁵⁾ ④ 유형 사업에 대해서는 등록제(즉, 행정요건적 공법행위로서 신고)를 적용할 필요가 있다.⁶⁹⁶⁾ 다만, 위치정보주체가 스스로 제공한 위치정보를 수령하여 이를 노출시키는 서비스를 하는 사업의 경우 등록제 적용 대상에서 제외된다.⁶⁹⁷⁾

다. 진입규제를 폐지하는 방안

개인위치정보를 대상으로 하지 않는 사업 등 위치정보 관련 사업에 대한 진입규제의 일부 완화가 상당 부분 진행된 지금 위치정보 관련 사업에 대한 진입규제 자체를 폐지하는 방안에 대한 논의가 이루어지고 있다. 이와 관련해서는 위치정보 수집을 더 이상 이동통신사업자들이 과점하지 않고 사물위치정보를 활용하는 서비스도 증가하는 추세임을 고려할 때 위치정보사업 허가는 폐지될 필요가 있으며, 위치기반서비스사업 신고 역시 다른 개인정보 관련 법률과의 규제 형평성을 고려할 때 폐지될 필요가 있다는 견해,⁶⁹⁸⁾ 위치정보법의 허가·신고 제도는 전기통신사업법에 따른 허가·등록·신고 제도의 중복규제에 해당하므로 허가·신고 제도의 폐지가 필요하다는 견해⁶⁹⁹⁾가 제시된 바 있다.

라. 소결

현재의 위치정보 관련 사업 환경에 맞게 사업 분류 체계를 개편하더라도 또 다시 환경 변화가 발생하면 사업 분류 체계를 다시 변경할 수밖에 없다는 점에서 이는 근본적인 해결책이 될 수 없다. 또한, 현재 분류 체계 개선방안으로 제시된 견해와 같이 사업 분류를 세분화하고 사업별로 다른 수준의 진입규제를 적용하는

694) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 227면.

695) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 227면.

696) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 227면, 앞의 단기적 개선방안에서 허가제를 등록제로 완화하는 방안을 제시하였으므로, 등록제를 제시하였다.

697) 오병철 외 5인, 앞의 책(각주 35), 227면.

698) 박경신, 앞의 글(각주 7), 215면, 218면.

699) 정상조, 앞의 글(각주 210), 28면.

경우 어느 사업에 해당하는지 판단이 어려운 문제 및 반대로 보다 완화된 규제를 적용받기 위한 규제 회피 문제가 발생할 수 있다.

따라서 위치정보 관련 사업 분류 체계를 개편하려는 경우 가능한 많은 사업 유형을 포괄할 수 있도록 가능한 분류 체계를 단순화하고 진입규제 수준 또한 최소한으로 설정할 필요가 있다. 구체적으로 개인위치정보를 대상으로 하는 사업에 대하여 신고 의무를 부과하는 것 정도를 상정해 볼 수 있다. 이와 같은 맥락에서 진입규제 자체를 폐지하는 방안도 고려할 수 있다.

다만, 진입규제 완화에 따른 부작용을 고려하여 사후적 조정명령 등의 사후통제적 보완장치를 아울러 검토할 필요가 있다.⁷⁰⁰⁾ 구체적으로, 사업 신고를 하면 바로 효력이 발생하도록 하되 이후 신고서 기재사항 또는 제출서류에 부적합한 사항을 발견한 경우 이에 대하여 보완을 명령하는 경우, 사업자의 위치정보 보호조치 등 위치정보법 상 의무 위반 행위가 있는 경우 이에 대한 시정을 명령하거나, 과태료 부과, 사업 정지·폐지 등의 제재를 부과하는 것 등을 들 수 있다.

700) 최승필, 앞의 글(각주 678), 327면.

VI. 결 론

A. 연구의 요약

융합 환경에서 5A 구현, 하드웨어·소프트웨어 간 호환 및 콘텐츠와 서비스 간 상호 연동을 위하여 연결된 기기, 사람마다 무수히 많은 정보를 생성하게 됨에 따라 융합 환경에서의 정보의 규율은 이러한 방대한 양의 정보의 활용을 확대하면서도 그 보호는 유지하는 방안을 모색하는 것이 주요 과제가 되고 있다. 특히, 위치정보는 그 자체로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 일정 기간 축적되면 해당 개인의 취미, 기호, 이동경로 등 행동 상황을 파악할 수 있다는 점에서 활용 가치가 높은 정보인 동시에 보호 필요성 또한 높은 정보인 만큼 개인정보와 별도로 위의 과제에 대한 대안을 모색할 실익이 크다고 할 수 있다. 이에 따라 이 글에서는 융합 환경에서 위치정보의 보호 및 이용의 조화 방안을 모색하기 위하여 위치정보 관련 법체계, 보호대상 위치정보의 유형 및 문제, 위치정보 관련 사업의 자유의 제한 및 개선 등 위치정보 규율 전반에 걸친 논의를 진행하였다.

1. 위치정보 관련 법체계

가. 위치정보법은 「개인정보 보호법」의 특별법임에도 불구하고 다른 법률과의 관계 조항에서 「개인정보 보호법」과 유사하게 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있어 해석상 모순이 발생한다. 따라서 개인위치정보의 보호와 관련해서는 위치정보법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「개인정보 보호법」이 적용됨을 명확하게 할 필요가 있다.

나. 위치정보법은 개인정보의 보호에 관한 일반법인 「개인정보 보호법」에서 규정하고 있는 사항을 대부분 그대로 중첩적으로 규정하면서 그 내용은 조금씩 다르게 규정하고 있는데 이로 인하여 관련 법률 간 충돌 문제가 발생할 수 있다. 따라서 「개인정보 보호법」의 특별법으로서 위치정보법은 유지하되 그 적용범위를

위치정보사업자 등이 처리하는 개인위치정보로 한정하고 별도 규정 내용은 최소화하는 것이 바람직하다. 구체적으로, 위치정보사업자 등이 아닌 모든 사람을 대상으로 하는 개인위치정보 수집·이용·제공 동의 규정은 삭제할 필요가 있다. 또한, 필요 최소한의 개인위치정보 수집, 동의를 받는 방법, 열람·제공 요청권 등 정보주체의 권리 행사의 방법 등 「개인정보 보호법」이 보다 구체적인 내용을 규정하고 있거나 개인위치정보의 처리 위탁 등과 같이 위치정보법에 규정이 없는 경우에는 「개인정보 보호법」의 관련 규정을 적용받도록 할 필요가 있다.

다. 위치정보법은 위치정보를 보다 강하게 보호할 필요성을 인정하여 동법에 위치정보 보호를 위한 규정을 별도로 신설하였으나, 현재는 동법의 보호 수준이 「개인정보 보호법」, 정보통신망법 등과 비교할 때 같거나 오히려 완화하는 경우가 발생하는 등 위치정보법에 위치정보의 보호 조항을 별도로 규정한 실익이 사라지고 있다. 따라서 개인위치정보의 보호를 위해 위치정보법에만 규정한 조항의 실효성을 검토하는 것이 요구된다.

라. 현재 융합 서비스에 활용되는 위치정보의 규율은 위치정보 관련 법률의 적용 문제가 발생하는 특정 영역에 한하여 이들 법률의 적용 특례를 인정하는 방식으로 이루어지고 있으나 이는 법체계의 복잡성을 초래하고 수범자의 예측가능성을 저해할 수 있다. 위치정보 관련 법체계의 통일성 확보 요청은 위치정보법과 위치정보를 활용하는 융합 서비스의 제공에 관한 개별법 간에도 적용되는 만큼 융합 서비스를 대상으로 한 위치정보법 적용 특례의 신설은 신중할 필요가 있다. 이 외에도 개별법에서 위치정보의 보호에 관하여는 일반법인 위치정보법에 따르도록 명시하는 방안을 고려하거나 개별법이 위치정보의 보호에 관하여 침묵하는 것으로 인한 해석상의 불명확성 또는 개별법이 위치정보법에 반하는 내용을 규정하는 것을 방지하기 위한 동법 차원의 대응 조치 마련을 검토할 필요가 있다.

2. 보호대상 위치정보의 유형 및 문제

가. 사물위치정보와 개인위치정보는 결합의 용이성이 인정되는지 여부에 따라

구분되나 실제 사례에 이를 적용하는 경우 양자의 구분이 명확하지 않는 문제가 발생하고 있다. 즉, 법원은 대상 정보가 사물위치정보 또는 개인위치정보에 해당한다는 것만 밝히고 있을 뿐 결합의 용이성의 판단 기준에 대해서는 밝히고 있지 않았으며, 동일 사안에 대하여 관계 기관 별로 다른 판단을 한 사례도 발생하였다. 따라서 결합의 용이성의 판단 기준을 마련하여 양자의 구분에 있어서 그 일관성 및 명확성을 확보할 필요가 있다. 비교법적 검토 및 개인정보 보호 법률 위반 행위에 대하여 형사벌 위주의 제재를 규정하고 있는 우리나라의 특수성을 감안할 때 결합의 용이성의 판단은 개인정보처리자가 합리적으로 가능한 있는 모든 수단을 사용했을 때 결합이 가능한지를 기준으로 하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

나. 위치정보법 상 사물위치정보는 결합의 용이성이 인정되지 않는 이동성 있는 물건의 위치정보로서 그 활용이 가장 널리 허용되는 위치정보의 유형에 해당하나 그 규율 수준과 관련해서는 보호조치 등 사후규제 위주로 규율하면 충분한지 아예 보호대상에서 제외하여야 하는지에 대하여 검토가 필요하다. 위치정보 수집 환경 변화 및 빅데이터 등 정보 처리·분석 기술의 발전을 감안할 때 사물위치정보의 보호를 통한 사생활의 침해 등의 방지는 개인위치정보의 보호만으로도 달성 가능할 것으로 예상된다. 따라서 동법이 사물위치정보를 보호대상으로 포함하고 보호조치 등 일부 규제의 경우 개인위치정보와 동일한 수준을 규정한 것은 사물위치정보를 이용하려는 자의 영업의 자유를 제한하는 정도가 큰 것으로 판단되는 만큼 보호대상 위치정보의 유형에서 사물위치정보를 제외하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

다. 비식별 정보의 규율과 관련하여 위치정보법 제21조제2호 및 「개인정보 보호법」 제18조제2항제4호에서 “특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공하여 제공”하는 경우 목적 외 이용·제공을 허용하고 있으나 이들 규정의 성격이 익명화에 해당하는지 가명화에 해당하는지에 관한 해석상 논란이 발생할 수 있다. 또한, 『개인정보 비식별 조치 가이드라인』에서는 비식별 조치의 개념 및 기준을 규정하고 있으나 동 가이드라인에 따라 비식별 조치된 경우 더 이상 개인정보가 아니라고 하면서도 재식별 방지 조치를 취하도록 한 것은 내용상 모순이라는 비판(내용적 측면), 비식별 조치된 정보에 대하여 개인정보가 아닌 것으로 추정하는 효력을

새로 부여하고 법령 규정으로부터 도출되지 않는 적정성 평가 및 사후관리를 규정한 것은 법률 유보 원칙에 반한다는 비판(형식적 측면), 가이드라인은 법적 효력이 없으므로 동 가이드라인에 따라 비식별 조치를 하더라도 법원으로부터 「개인정보 보호법」 등 위반이 아닌 것으로 인정받을 수 있는지가 불분명하다는 비판(효력적 측면)이 제기되고 있다.

라. 비식별 위치정보의 규율을 위한 법제 개선방안을 마련하는 경우 법률의 형식으로 할 필요가 있으며, 규율 체계와 관련해서는 「개인정보 보호법」에 비식별 정보의 규율에 대한 일반 원칙을 정하고 비식별 위치정보의 규율 시 이를 적용하도록 하는 것이 바람직하다. 한편, 내용적 측면에서는 보호대상 개인정보의 범위를 재설정하는 것부터 시작할 필요가 있다. 즉, 개인위치정보에 특정 개인을 알아볼 수 없도록 조치를 취했으나 재식별이 가능하여 완전한 비식별 단계에는 이르지 못한 정보의 경우 별도의 보호대상 개인위치정보의 유형으로 인정할 필요가 있다. 이와 관련해서는 개인정보와 비식별 정보 또는 익명정보 사이에 가명정보를 신설하는 「개인정보 보호법」 개정 추진 내용을 기초로 하여 진행할 필요가 있다. 구체적으로, 「개인정보 보호법」에 가명 처리 및 가명정보의 개념, 가명정보의 활용 범위, 가명정보에 대한 보호조치 의무, 가명정보 적용 특례 등 가명정보 규율과 관련한 기본적인 내용을 정하고, 위치정보법에는 「개인정보 보호법」에 따라 가명 처리된 위치정보의 활용을 위한 근거를 마련하고, 그 밖의 가명 처리의 방법 및 절차, 보호조치 의무 등은 「개인정보 보호법」 상의 관련 규정을 준용하도록 하는 방안이 이에 해당한다.

마. 비식별 위치정보의 활용을 통하여 개인위치정보의 이용을 활성화하면서도 보호 또한 확보하기 위한 방안으로 가명정보 개념의 인정과 함께 개인정보 보호 기술 측면에서 Privacy by Design의 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있다. Privacy by Design을 위치정보에 적용한다면 위치기반서비스 제공 절차를 고려하여 위치정보 수집 장치·소프트웨어 제조자, 위치정보사업자 및 위치기반서비스사업자를 대상으로 해당 장치·소프트웨어를 제조하거나 위치정보시스템을 구축하려는 경우 그 계획 또는 설계에 개인위치정보의 보호를 고려하도록 하는 방안을 상정할 수 있다.

3. 위치정보 관련 사업의 제한 및 문제점

가. 위치정보법은 위치정보 주체의 보호 및 이를 활용한 서비스의 효율적 제공을 위하여 위치정보사업 및 위치기반서비스사업에 대한 진입규제를 규정함으로써 관련 사업자의 영업의 자유를 제한하고 있다. 이에 대해서는 국내외 개인정보 및 위치정보 관련 법률 중에 이와 유사한 사례가 없다는 점에서 규제 형평성과 관련한 문제가 제기될 수 있다. 또한, 위치정보 사업 환경의 변화로 기존의 이동통신 사업자 외에도 스마트 폰 OS 사업자, 기기 제조사, 애플리케이션 사업자 등 다양한 사업자들이 위치정보를 수집·이용할 수 있게 되면서 이전처럼 엄격한 진입규제를 유지할 필요성이 약화되고 있다. 따라서 진입규제는 이를 통하여 정보주체의 보호를 강화하는 측면보다는 위치정보를 이용하여 사업을 하려는 자의 영업의 자유를 제한하는 측면이 보다 큰 것으로 판단되는 만큼 완화할 필요성이 인정된다.

나. 진입규제의 개선은 위치정보 사업 환경의 반영이 전제되는 하에서 정보주체의 보호를 고려하는 방향으로 추진할 필요가 있다. 우선, 현행 진입규제 규정이 진입규제의 문제점을 인식하고 규제 수준을 완화해 온 것임을 고려할 때 이들 규정의 문제점의 개선을 통하여 이러한 흐름을 유지하는 것이 방법이 될 수 있다. 구체적으로, 개인위치정보사업 허가제에 대해서는 네거티브 규제 방식으로 변경이 추진되었으나 일반적·추상적 금지사유를 규정하는 등으로 실질적으로 포지티브로 운용될 여지가 있으며, 동법의 허가 제한 사유는 네거티브 규제 도입 이전 위치정보사업자에게 적용되던 사항을 부정형으로 변경한 것에 불과하여 실질적인 규제 완화 효과가 없다고 볼 수 있다. 따라서 허가제 자체를 자체완성적 공법행위로서 신고 또는 행정요건적 공법행위로서 신고로 완화하는 방안을 검토할 수 있으며, 위치정보의 보호 측면 및 긴급구조 목적 활용 측면에서는 행정요건적 공법행위로서 신고로 완화하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 또한, 소규모 위치기반서비스 사업자에 대한 완화된 신고 의무 적용의 경우 위치정보 보호 또는 사업자 부담 경감 어느 쪽도 만족시키지 못하고 있다. 따라서 신고제 자체를 자체완성적 공법행위로서 신고로 완화하거나 진입규제를 폐지하는 방안을 고려하는 것이 바람직하다.

라. 한편으로는 융합으로 위치정보 사업 환경이 변화한 만큼 이전의 사업 환경에 기초한 위치정보 관련 사업 규제 체계 자체를 변경하는 방안을 고려할 수 있다. 이 경우 현재의 위치정보 관련 사업 환경에 맞게 위치정보 관련 사업 분류를 전면적으로 개편하고 각 사업별로 진입 규제 방식을 새로이 정하는 방안을 고려할 수 있으나 이후 환경 변화가 발생하면 다시 사업 분류 및 진입 규제 방식을 정하여야 하는 한계가 존재한다. 따라서 가능한 많은 사업 유형을 포괄할 수 있도록 사업 분류를 단순화하고 진입규제 수준 또한 최소한으로 설정할 필요가 있으며 경우에 따라 진입규제 자체를 폐지하는 방안도 검토 가능하다고 할 것이다. 이 경우 진입규제 완화에 따른 부작용을 고려하여 사후적 조정명령 등의 사후통제적 보완장치를 함께 검토할 필요가 있다.

B. 연구의 시사점

이상의 내용을 종합할 때 융합 환경에서 위치정보의 보호와 이용의 조화를 위해서는 그 전제로서 위치정보 법체계의 통일성을 확보하여야 하며, 관련 헌법상 기본권 등을 고려하여 보호대상 위치정보의 유형 및 관련 사업의 자유의 제한의 내용을 조정할 필요가 있다. 그 결과 현행 위치정보법 조항의 경우, 특히 개인위치정보에 관한 조항을 중심으로 이를 유지할 필요성은 점차로 줄어들고 있는 반면, 가명정보 등 융합 기술의 발전으로 새롭게 규율 필요성이 인정되는 분야의 경우 오히려 개인정보와 구분되는 위치정보의 특성을 고려하여 관련 내용을 위치정보법에 별도로 규정할 것이 요청되고 있다. 즉, 융합 환경에서 위치정보법은 더 이상 위치정보에 대한 내용을 종합적으로 규정하는 법률이 아니라 위치정보에 특수한 내용만을 규정하는 법률로 변화할 것으로 예상된다. 이는 개인정보와 별도로 위치정보를 규율할 필요성이 약화된 것이라기보다는 규율 방식 상의 효율성이 강화된 것으로 이해할 필요가 있다. 특히, 앞으로 위치정보는 융합 서비스에 필수적으로 융·복합되는 등으로 그 활용 범위가 확대될 것이라는 점에서 위치정보의 규율은 융합 환경에서 여전히 존재 가치가 있다고 할 수 있다.

한편, 현행의 서비스별 칸막이식 규제 체계 하에서는 위와 같이 위치정보 규율 관련 개선방안을 도출하는 경우에도 융합 서비스 관련 법률에 별도로 반영하여야 하는 한계가 존재한다. 이와 관련하여 이 글에서는 위치정보법이 이들 서비스 관련 법률과의 관계에서 중심 역할을 할 수 있도록 위치정보법과 이들 서비스 관련 법률 간 통일성 확보 측면을 중심으로 논의하였다. 그러나 이 경우에도 서비스별 별도 규율이라는 한계는 여전히 존재하는 만큼 보다 근본적인 해결 방안이 필요하다고 할 것이다.

따라서 앞으로는 규율 체계 자체를 변경하는 방안을 모색할 필요가 있으며, 이와 관련해서는 다음과 같은 방안을 상정해 볼 수 있다. 즉, 위치정보 활용 형태를 고려하여 융합 서비스 모델을 도출하고 해당 모델에서의 위치정보 규율 상의 문제점 및 개선 방안을 모색한 후 그 결과를 종합하여 해당 모델에 대한 통합 규율 체계를 마련하는 방안이 이에 해당한다. 이를 가장 대표적인 위치기반서비스의 제공 방식이라고 할 수 있는 위치 기반 앱 서비스의 경우를 예를 들어 설명하면 다음과 같다. 위치 기반 앱 서비스와 관련한 규율 상 문제점, 즉 위치정보가 앱 사업자의 위치정보시스템 또는 스마트폰 내에 저장되지 않고 바로 삭제되는 경우 보호대상으로 포함하여야 하는지, 앱을 통한 위치정보 수집은 구글, 애플 등 플랫폼 사업자가 제공하는 위치정보 수집 도구를 통하여 이루어진다는 점을 고려할 때 규율 대상 사업자로 앱 사업자 외에 플랫폼 사업자를 포함하여야 하는지 및 이 경우 각 사업자에 대하여 어떤 규율을 적용하여야 하는지, 위치정보 수집 동의는 어느 사업자가 받아야 하는지 등에 대하여 검토한 후 그 내용을 위치 기반 앱 서비스를 대상으로 하는 특별법 제정 등을 통하여 반영하게 된다. 또한, 융합 환경에서 위치정보 규율과 관련한 문제는 위와 같은 프라이버시 측면에서의 문제 외에도 저작권 등 다양한 분야와 관련될 것인 만큼 이에 대한 검토 결과도 반영되어야 할 것이다. 이 글에서는 이상과 같이 융합 서비스 모델별 규율 사항을 위치 기반 앱 서비스의 경우를 예를 들어 대략적으로 제시해 보았으나 후속 연구를 통하여 보다 구체적인 규율 내용이 제시될 필요가 있다고 할 것이다. 따라서 이 글을 계기로 이와 관련한 본격적인 연구가 이루어지기를 기대한다.

참 고 문 헌

A. 국내문헌

[단행본]

- 강경근, 『헌법』, 법문사, 2002.
- 개인정보보호위원회, 『제3차 개인정보 보호 기본계획(2018-2020)』, 2016.12.
- 고학수, 최경진, 『개인정보의 비식별화 처리가 개인정보 보호에 미치는 영향에 관한 연구』, 개인정보보호위원회, 2015.12.10.
- 과학기술정보통신부, 『2020 新산업·생활 주파수 공급계획(안)』, 2017.12.
- _____, 『민간 부문 정보보호 종합계획 2019』, 2019.1.
- 관계부처 합동, 『「규제 샌드박스 100일」 시행 성과와 향후 과제』, 2019.4.25.
- _____, 『데이터 산업 활성화 전략』, 2018.6.
- 구태언, 『개인정보 정의조항, 동의제도 및 형사처벌의 합리화에 관한 연구』, 고려대학교 정보보호대학원 석사학위 논문, 2014.
- 국무조정실, 『신산업투자위원회 개선과제(120건)』, 2017.2.
- 국무조정실, 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회, 미래창조과학부, 보건복지부, 『개인정보 비식별 조치 가이드라인』, 2016.6.30.
- 국토교통부, 『제6차 국가공간정보정책 기본계획』, 2018.5.
- 국회과학기술정보방송통신위원회, 『위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 일부 개정법률안 검토보고서(송희경의원 대표발의(2017. 2. 27./2005843))』, 2017.9.
- _____, 『위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 일부 개정법률안 검토보고서(정부제출(2017. 12. 8. / 2010729))』, 2018.2.
- _____, 『정보통신 진흥 융합 활성화 등에 관한 특별법 일부 개정법률안 검토보고서(신경민의원 대표발의(2007. 11. 8. / 2010081))』, 2017.
- 국회과학기술정보통신위원회, 『위치정보의이용및보호등에관한법률안 검토보고서(정부 제출)』, 2004.12.

- _____, 『정보통신망법 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정안 검토보고서 【정부 제출】』, 2006.11.
- 국회문화체육관광방송통신위원회, 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정안 검토보고서(정부제출(2008.11.28.))』, 2009.
- 국회미래창조과학방송통신위원회, 『위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 일부 개정법률안 검토보고서(정부(2013. 12. 27))』, 2014.2.
- 국회정무위원회, 『신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고 (김병욱의원 대표발의(의안번호 제1666호))』, 2018.12.
- 국회지식경제위원회, 『산업융합촉진법안 검토보고서 【정부 제출】』, 2010.11.
- 권건보, 『개인정보보호와 자기정보통제권』, 경인문화사, 2005.
- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2010.
- 권현영, 『사물인터넷 활성화를 위한 법적장애 개선방안』, 정책연구 2015-25, 한국경제연구원, 2015.
- 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2016.
- 김민섭, 『개인정보의 보호와 이용의 조화에 관한 법제적 연구』, 숭실대학교 대학원 법학과 박사학위 논문, 2014.12.
- 김유환, 『행정법과 규제정책』, 삼원사, 2017.
- _____, 『현대 행정법강의』, 법문사, 2019.
- 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007.
- 류지태, 박종수, 『행정법신론』, 박영사, 2016.
- 박균성, 『행정법론(상)』, 박영사, 2014.
- _____, 『행정법 강의』, 박영사, 2015.
- 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 『위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 해설서』, 2010.1.
- _____, 『국내·외 LBS 산업 동향 보고서』, 2017.
- _____, 『2018 국내 위치정보산업 동향조사 보고서』, 2019.3.
- 방송통신위원회, 『LBS 산업육성 및 사회안전망 고도화를 위한 위치정보 이용 활성화 계획』, 2010.6.
- _____, 『창조적 LBS 산업발전 및 안전사회 구축을 위한 위치정보 이용 활성화 계획』, 2016.1.

법무법인 지향, 『EU GDPR 등 개인정보보호 규범 및 감독기구의 국제표준 확립
필요성 연구 - 국제규범의 변화와 국내 개인정보 보호체계 효율화 방안 -
』, 개인정보보호위원회, 2018.6.

서울시립대 산학협력단, 『미국의 개인정보 보호법제 연구』, 개인정보보호위원회, 2017.12.

성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2013.

손상영, 이원태, 김희연, 문정욱, 『안전한 초연결사회를 위한 사회문화적 조건』, 경
제·인문사회연구회 협동연구총서 16-31-02, 정보통신정책연구원, 2016.12.

신영진 외, 『개인정보의 예방적 보호방안(PbD, DPIA를 중심으로)』, 개인정보보호
위원회, 2018.12.

심우민, 『개인정보 비식별 조치에 관한 입법정책적 대응과제』, 현안보고서 305호,
국회입법조사처, 2017.

오병철 외 5인, 『융합시대에 적합한 LBS 사업분류 및 규제체계 연구』, 방송통신
정책연구 11-진흥-라-11, 방송통신위원회, 2011.10.

이원태 외 4인, 『제4차 산업혁명 시대의 ICT 법제 주요 현안 및 대응방안』, 글로
벌법제전략연구 16-20-⑩, 2016.

이창범, 『개인정보보호법』, 법문사, 2012.

정하중, 『행정법 개론』, 법문사, 2016.

조용혁, 남광우, 반상권, 『위치정보법의 이해』, 한국전산원, 2015.5.31.

최계영, 『4차 산업혁명 시대의 변화상과 정책 시사점』, KISDI Premium Report
16-04, 2016.7.

최유성, 박재희, 최무현, 윤민주, 『규제등록 및 관리제도 개선방안에 관한 연구』,
KIPA 연구보고서 2007-02, 한국행정연구원, 2007.

최윤철, 서유희, 김명업, 김동련, 『행정특별법의 현황, 문제점과 개선방안』, 법제처, 2012.10.

한국법제연구원, 『위치정보 이용활성화 및 보호 강화를 위한 규제 합리화 방안 연
구』, 방송통신융합 정책연구, 방송통신위원회, 2016.12.

한국인터넷진흥원, 『국내외 LBS산업 현황 및 동향조사』, 2011.12.

_____, 『(月刊)인터넷 법제동향』(제96호) (제99호), 2015.

_____, 『해외 개인정보보호 동향 보고서』, 2017.5.

_____, 『위치정보 산업 동향 보고서』, 2018.6.

한국정보화진흥원, 『데이터 경제의 부상과 사회경제적 영향』, IT & Future Strategy 제7호, 2018.11.19.

행정자치부, 『개인정보보호 법령 및 지침·고시 해설』, 2016.12.

행정안전부, 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원, 『우리 기업을 위한 EU 일반 개인 정보보호법 가이드북』, 2018.8.

허영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2013.

홍정선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 2016.

[논문]

권건보, “개인정보보호의 입법체계와 감독기구 정비 방안”, 헌법학연구 제20권 제2호, 한국헌법학회, 2014.

_____, “개인정보보호의 헌법적 기초와 과제”, 저스티스 통권 제144호, 한국법학원, 2014.10.

_____, “개인정보자기결정권의 보호범위에 대한 분석 - 개인정보의 개념을 중심으로 -”, 공법학 연구 제18권 제3호, 한국비교공법학회, 2017.

권건보, 이한주, 김일환, “EU GDPR 제정 및 그 이후 입법동향에 관한 연구”, 미국헌법연구 제29권 제1호, 미국헌법학회, 2018.4.

권영준, “개인정보 자기결정권과 동의 제도에 관한 고찰”, 법학논총, 제36권 제1호, 전남대학교 법학연구소, 2016.

권태상, “개인정보에 관한 인격권과 표현의 자유 - 대법원 2011. 9. 2. 선고 2008다42430 전원합의체 판결 - ”, 법학논집 제18권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013.

김경환, “기기의 고유식별자 등을 이용한 정보처리의 법적 이슈”, Privacy Global Edge 2016 발표자료, 2016.

김나루, “‘Privacy by Design’의 도입과 그 적용에 관한 소고”, 성균관 법학 제29권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2017.12.

김남심, 지성우, “Privacy by Design 제도에 대한 규범적 고찰”, 성균관 법학 제30권 제4호, 성균관대학교 법학연구소, 2018.12.

김병일, 신현철, 안창원, “빅데이터 분석과 데이터 마이닝을 위한 저작권 제한”,

- 계간 저작권 2017 봄호, 한국저작권위원회, 2017.
- 김봉수, “일본의 개인정보보호법제와 현황”, 국제법무 제8집 제2호, 제주대학교 법과정책연구원, 2016.11.
- 김일환, “정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구”, 공법연구 제29집 제3호, 2001.
- _____, “개인정보의 보호와 이용법제의 분석을 위한 헌법적 고찰”, 헌법학 연구 제17권제2호, 한국헌법학회, 2011.6
- _____, “개인정보보호 법제 정합성 강화를 위한 고찰 - 정보통신망법과 신용정보법을 중심으로 - ”, 법학논총 제42권 제1호, 단국대학교 법학연구소, 2011.8.
- _____, “초연결사회에서 개인정보보호법제 정비방안에 관한 연구”, 성균관법학 제29권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2017.9.
- 김종철, “헌법적 기본권으로서의 개인정보통제권의 재구성을 위한 시론”, 인터넷법률 제4호, 2001.1.
- 김진하, “제4차 산업혁명 시대, 미래사회 변화에 대한 전략적 대응 방안 모색”, R&A InI, 한국과학기술기획평가원, 2016.
- 김진환, “개인정보 보호법의 해석 원칙을 위한 제언과 시론”, 법학평론 제3호, 서울대학교 법학평론 편집위원회, 2012.
- _____, “개인정보 보호의 규범적 의의와 한계 - 사법(私法) 영역에서의 두 가지 주요 쟁점을 중심으로 - ”, 저스티스 통권 제144호, 한국법학원, 2014.10.
- 김현경, 개인정보의 개념에 대한 논의와 법적 과제, 미국헌법연구 제25권 제2호— 2014.
- _____, “‘개인정보’와 ‘사물정보’의 규제 차별성에 관한 연구 - 사물인터넷 환경 하에서 서비스를 중심으로 - ”, 성균관법학 제27권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2015.9.
- _____, “개인정보 법체계 정합성 확보를 위한 소고 - 금융, 의료, 정보통신 법역(法域)을 중심으로- ”, 성균관법학 제28권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2016.
- 문재완, “개인정보 보호법제의 헌법적 고찰”, 세계헌법연구 제19권 제2호, 세계헌법학회, 2013.
- _____, “개인정보의 개념에 관한 연구”, 공법연구 제42집 제3호, 한국공법학회, 2014.
- 박경신, “사생활의 비밀의 절차적 보호규범으로서의 개인정보보호법리 - 개인정보

- 보보호법 및 위치정보보호법의 해석 및 적용의 헌법적 한계 - ", 공법연구 제40집 제1호, 한국공법학회, 2011.10.
- _____, "'개인정보'의 정의와 위치정보보호법의 개선 방안 - 익명위치정보, 허가제 및 즉시동의요건을 중심으로 - ", 법학연구 통권 제37집, 전북대학교 법학연구소, 2012.12.
- 박균성, "행정법상 신고", 고시연구, 1999.11
- _____, "행정관례를 통해 본 공익의 행정법적 함의와 기능", 행정관례연구 XXII-2, 한국행정관례연구회, 2017, 8-11면, 김유환, 『현대 행정법강의』, 법문사, 2018.
- 박노형, 정명현, 빅데이터 분석기술 활성화를 위한 개인정보보호법의 개선 방안 - EU GDPR과의 비교 분석을 중심으로 - , 고려법학 제85호, 고려대학교 법학연구원, 2017.6.
- 박정훈, "최근의 위치정보에 관한 논의, 그리고 그 평가와 시사", 경희법학 제46권 제4호, 경희대학교 법학연구소 2011.
- 박창민, "위치정보의 서비스 동향과 패러다임의 변화 - WiFi AP 정보를 활용한 위치정보 플랫폼 구축", 『Internet & Security Focus』, 2013.5.
- 방동희, "데이터 경제 활성화를 위한 데이터 법제의 필요성과 그 정립방향에 관한 소고", 법학연구 제59권 제1호, 부산대학교 법학연구소, 2018.
- 방석호, "전자상거래에서의 프라이버시와 소비자보호", 정보법학 제2호, 한국정보법학회, 1998.
- 변용완, 의료정보 보호를 위한 미국의 법제화 동향과 민사법상 과제, 재산법 연구 제32권 제1호, 한국재산법학회, 2015.5.
- 소가베 마사히로(박용숙 譯), "일본의 정보통신분야의 개인정보보호", 법학논집 제39권 제2호, 전남대학교 법학연구소, 2019.5.
- 손영화, "사물인터넷 시대의 개인정보 보호의 과제 - 일본의 2015년 9월 개정 개인정보보호법을 중심으로 - ", 기업법연구 제31권제1호, 기업법학회, 2017.3.
- 손형섭, "일본 개인정보보호법과 우리법의 나아갈 방향", 공법연구 제46집 제2호, 한국공법학회, 2017.12.
- 송도영, "(개인)위치정보의 침해에 따른 손해배상 - 대법원 2016. 9. 28. 선고 2014다56652 판결을 중심으로", 『한국정보법학회 세미나 발표자료』, 2017.

- 송석윤, “기본권으로서의 안전권에 관한 시론적 연구”, 법학논집 제8권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2003.
- 심우민, “개인정보 보호법체의 체계간 정합성 제고방안”, 영산법률논총 제12권 제1호, 영산대학교 법률연구소, 2015.
- 심현보, “LBS 기술요소 및 연구동향”, 정보처리학회지 제20권 제6호, 2013.11, 5면
- 양기진, “개인정보의 범위에 관한 연구 - GDPR의 비식별조치와 약학정보원 사건의 검토 -”, 선진상사법률연구 통권 제84호, 법무부, 2018.10.
- 오병철, “위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률의 구체적 해석론과 개선방안”, 연세법학 제29호, 연세법학회, 2017.6.
- 유재준, 조영수, “실내 위치 기반 서비스 기술개발 및 표준화 동향”, 전자통신동향분석 제29권 제5호, 한국전자통신연구원, 2014.10.
- 윤기중, “수리를 요하는 신고의 독자성”, 공법연구 제43집 제4호, 한국공법학회, 2015.6.
- 윤석진, ICT 기반사회에서 개인정보 보호의 당면과제 - 개인정보 일원화 방안 모색 -, 중앙법학 제18집 제3호, 중앙법학회, 2016.9.
- 윤재열, 정하림, 김응모, “실시간 위치 모니터링 시스템에서 협업 기반 위치 프라이버시 보호 기법”, 정보과학회논문지 : 데이터베이스 제39권 제6호, 2012.12.
- 윤주연, 박수현, “위치기반서비스 활성화를 위한 위치정보법의 개선방향”, INTERNET & SECURITY FOCUS, 한국인터넷진흥원, 2014.1.
- 이대희, “개인정보 개념의 해석 및 범위에 관한 연구”, 고려법학 제79호, 고려대학교 법학연구원, 2015.
- _____, “빅데이터와 개인정보 보호 - 통지와 동의의 원칙을 중심으로 -”, 정보법학 제19권 제2호, 한국정보법학회, 2015.
- _____, “개인정보 보호 및 활용 방안으로서의 가명·비식별정보 개념의 연구”, 정보법학 제21권 제3호, 한국정보법학회, 2018.
- 이동진, “개인정보 보호법 제18조 제2항 제4호, 비식별화, 비재산적 손해 - 이른바 약학정보원 사건을 계기로 -”, 정보법학 제21권 제3호, 한국정보법학회, 2017.
- 이문지, “미국 연방거래위원회법 제5조에 의한 소비자 개인정보 보호 - 자율규제에 의한 소비자 개인정보 보호의 안전장치 -”, 경영법률 제27권 제1호, 한국경영법률학회, 2016.

- 이순환, 박종수, “개인정보 비식별 조치 가이드라인의 법적 문제와 개인정보보호
법제 개선방향”, 공법연구 제45집 제2호, 한국공법학회, 2016.
- 이인호, “정보사회와 개인정보자기결정권”, 중앙법학 창간호, 1999.
- _____, “「개인정보 보호법」상의 ‘개인정보’ 개념에 대한 해석론 - 익명화된 처방
전을 중심으로 - ”, 정보법학 제19권 제1호, 한국정보법학회, 2015.
- 이지나, 강희용, 신용태, 김종배, “BLE Beacon Plate 기법과 Pedestrian Dead
Reckoning을 융합한 실내 측위 알고리즘”, 한국정보통신학회논문지 Vol.22
No.2, 한국정보통신학회, 2018.
- 이해영, 김형중, “프라이버시 보호를 위해 무선 공유기의 식별 정보를 주기적으로
변경하는 방법”. 대한산업공학회 춘계학술대회논문집, 2018.4.
- 임효준, “공개된 개인정보의 동의 없는 수집이용의 범위 : 명문 규정의 수정 해석
가능성과 이익형량시 고려요소를 중심으로”, 경제규제와 법 제11권 제1호,
서울대학교 공익산업법센터, 2018.5.
- 장선미, 성기용, “익명표현의 자유에 대한 헌법적 검토”, 법학논집 제20권 제4호,
이화여자대학교 법학연구소, 2016.6.
- 장원준, 이형우, “스마트폰 위치정보에 대한 안전한 접근제어 시스템 개발”, 정보
보호학회논문지 제21호 제2권, 한국정보보호학회, 2011.4.
- 장주봉, “개인정보의 의미와 보호범위”, 법학평론 제3권, 서울대학교 법학평론 편
집위원회, 2012.12.
- 전광석, “국민의 안전권과 국가의 보호의무”, 법과인권교육연구 제8권 3호, 한국법
과인권교육학회, 2015.
- 전상현, “개인정보자기결정권의 헌법적 근거와 보호영역”, 저스티스 통권 제169호, 2018.12.
- 전승재, 권현영, “일방향 암호화와 개인정보 비식별화의 관계 - 약학정보원 민사 1
심 판결에 대한 비판적 검토”, 한국IT서비스학회 학술대회 논문집, 한국IT
서비스학회, 2016.
- _____, “개인정보, 가명정보, 익명정보에 관한4개국 법제 비교분석”, 정
보법학 제22권 제3호, 2018.
- 전승재, 주문호, 권현영, “개인정보 비식별 조치 가이드라인의 법률적 의미와 쟁
점”, 정보법학 제20권 제3호, 한국정보법학회, 2017.

- 전응준, “위치정보법의 규제 및 개선방안에 관한 연구”, 정보법학 제18권 제1호, 한국정보법학회, 2014.4.
- 정구민, 최완식, “스마트폰 위치기반서비스(LBS) 기술 동향”, TTA Journal No.130, 2010.
- 정상조, “위치기반서비스 규제에 관한 연구”, LAW & TECHNOLOGY 제12권제1호, 서울대학교 기술과법센터, 2016.1.
- 정재승, 민정동, “자동차용 정밀 측위 기술 동향”, 정보와 통신 Vol.32 No.8, 2015.
- 조만형, “행정법상 신고의 유형과 해석기준에 관한 소고”, 공법연구 제39집 제2호, 한국공법학회, 2010.12.
- 조용혁, “개인위치정보의 보호에 관한 법률적 고찰”, 정보화정책 제12권 제2호, 2005년 여름, 한국정보화진흥원, 2005.
- 최경진, “빅데이터 사물인터넷 시대 개인정보보호법제의 발전적 전환을 위한 연구”, 중앙법학 제17집 제4호, 중앙법학회, 2015.12.
- _____, 4차 산업혁명 시대 개인정보보호법제 개선방안, 법제연구 제53호, 2017.12.
- 최계영, “건축신고와 인·허가의제”, 행정법연구 제25호, 행정법이론실무학회, 2009.12.
- _____, “의료 분야에서의 개인정보보호 - 유럽연합과 미국의 법제를 중심으로 -”, 경제규제와 법 제9권 제2호, 2016.11.
- 최승원, “IT 기술 환경의 변화와 정보통신법제의 전망”, 법연 2010 August-개원 20주년 특집호, 한국법제연구원, 2010.
- _____, “사이버스페이스상 프라이버시 보호 - ODR과 관련하여 -”, 행정법 연구 2013년 상반기, 행정법이론실무학회, 2003.
- _____, “전자사회와 개인정보보호”, 법학논집 제9권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2004.9.
- _____, “전자정부와 지식행정”, 공법연구 제43집 제3호, 한국공법학회, 2015.2.
- 최승원, 배유진, “IT 컨버전스의 이해와 법·기술 동향”, 행정법연구 제30호, 행정법이론실무학회, 2011.8.
- 최승필, “규제완화에 대한 법적 고찰 - 인·허가 및 신고, 등록제도와 네거티브 규제를 중심으로 -”, 공법학연구 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2011.2.
- 최혜선, “개인정보보호의 신경향 - 프라이버시 중심 디자인(Privacy by Design)을 중심으로 -”, 일감법학 제24호, 건국대학교 법학연구소, 2013.
- 최희경, “미국 헌법상 정보 프라이버시권”, 법학논집 제19권 제2호, 이화여자대학

- 교 법학연구소, 2014.
- 한귀현, “개정 개인정보보호법의 주요내용과 시사점”, 공법학연구 제18권 제4호, 한국비교공법학회, 2017.
- 함인선, “개인정보 보호법의 법적용관계와 입법적 과제 - 위치정보법과의 관계를 중심으로 하여 - ”, 인권과 정의 vol. 419, 대한변호사협회지, 2011.
- _____, “EU 사법재판소의 개인정보관련 판례에 대한 고찰”, 공법연구 제42집 제2호, 한국공법학회, 2013.12
- _____, “EU 전자통신프라이버시지침에 관한 고찰 - 우리나라 정보통신망법과의 비교를 중심으로”, 공법학연구 제15권 제1호, 한국비교공법학회, 2014.
- _____, “공개된 개인정보 처리의 위법성”, 행정판례연구 XXII-2, 한국행정판례연구회, 2017.
- _____, “EU ePrivacy규칙(ePR)안의 검토와 시사점”, 법학논집 제38권 제2호, 전남대학교 법학연구소, 2018.
- 홍성욱, “핸드폰 위치추적과 영장주의”, LAW & TECHNOLOGY 제14권 제4호, 서울대학교 기술과법센터, 2018.7.
- 홍준형, “사인의 공법행위로서 신고에 관한 고찰 - 자기완결적 신고와 수리를 요하는 신고에 관한 대법원판례를 중심으로 - ”, 공법연구 제40집 제4호, 한국공법학회, 2012.6.
- 황성기, “개인정보 보호와 다른 헌법적 가치의 조화”, 경계규제와 법 제5권 제2호, 2012.
- _____, “현행 통신비밀 보호법제의 헌법적 문제점”, 언론과 법 제14권 제1호, 한국언론법학회, 2015.
- 황창근, 사물인터넷과 개인정보보호, 법제연구 제46호, 한국법제연구원, 2014.
- 황태희, “네거티브 규제와 규제 방식의 개선”, 성신법학 제10호, 성신여자대학교 법학연구소, 2011.2.

B. 국외문헌

[단행본]

- Alan F. Westin, *Privacy and Freedom*, New York: Atheneum, 1967.
- Ann Cavoukian, *Privacy by Design The 7 Foundational Principles*, Information and Privacy Commissioner, 2011.1.
- Ann Cavoukian, Alexander Dix, Khaled El-Emam, *The Unintended Consequences of Privacy Paternalism*, Information and Privacy Commissioner, 2014.5.
- Ann Cavoukian, Khaled El-Emam, *Dispelling the Myths Surrounding De-identification: Anonymization Remains a Strong Tool for Protecting Privacy*, Information and Privacy Commissioner, 2011.6.
- Article 29 Data Protection Working Party, *Opinion 4/2007 on the concept of personal data*, 2007,6.
- _____, *Opinion 13/2011 on Geolocation services on smart mobile devices*, 2011.5.16.
- _____, *Opinion 03/2013 on purpose limitation*, 2013.4.2.
- _____, *Opinion 05/2014 on Anonymisation Techniques*, 2014.4.10.
- Council of Europe, *Explanatory Report to the Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data*, 2018.10.
- Deloitte, *Evaluation and review of Directive 2002/58 on privacy and the electronic communication sector*, European Union, 2017.
- Department of Health and Human Services, *Guidance Regarding Methods for De-identification of Protected Health Information in Accordance with the Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA) Privacy Rule*, 2012.11.26.

- EDRi, *Comments and proposal on the Chapter II of the General Data Protection Regulation*, 2015.
- European Commission, *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning the respect for private life and the protection of personal data in electronic communications and repealing Directive 2002/58/EC (Regulation on Privacy and Electronic Communications)*, 2017.
- European Union Agency for Fundamental Rights, Council of Europe, *Handbook on European Data protection law*, 2018.
- European Union Agency for Network and Information Security, *Privacy and Data Protection by Design - from policy to engineering*, 2014.12.
- _____, *Privacy by Design in Big Data*, 2015.12.
- Federal Trade Commission, *Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change, PROPOSED FRAMEWORK FOR BUSINESSES AND POLICY MAKER*, 2010.12.
- _____, *Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change, RECOMMENDATIONS FOR BUSINESSES AND POLICY MAKER*, 2012.3.
- _____, *Mobile Privacy Disclosure - Building Trust Through Transparency*, FTC Staff Report, 2013.2.
- Financial Conduct Authority, *Regulatory sandbox*, 2015.11.
- Fried H. Cate, *Privacy in the Information Age*, Brookings Institution Press, 1997.
- ICO, *Guide to the General Protection Regulation*, 2018.2.
- Sebastian Farr, Vanessa Oakley, *EU Communications Law*, Palladian Law Publishing Ltd, 2002.
- Simson L. Garfinkel, *De-Identification of Personal Information*, National Institute Standard Technology, 2015.10.
- Zuiderveen Borgesius 외 4인, *An assessment of the Commission's Proposal on Privacy and Electronic Communications*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2017.

個人情報保護委員会, 個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン (匿名加工情報編), 2017.3.

_____, 個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン (通則編), 2019.1.

総務省, スマートフォンプライバシーイニシアティブ ―利用者情報の適正な取扱いとリテラシー向上による新時代イノベーション―, 2012.8.

_____, 位置情報プライバシーレポート, 緊急時等における位置情報の取扱いに関する検討会 報告書, 2014.7.

_____, 電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン 解説, 2017.4.

高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部, パーソナルデータの利活用に関する制度改正大綱, 2014.6.

株式会社野村総合研究所, 位置情報に関するプライバシーの適切な保護と社会的活用の両立に向けた調査研究報告書, 平成28年度総務省委託事業, 2018.3.

[논문]

Daniel J. Solove, Woodrow Hartzog, "The FTC and the new common law of privacy", 114 Colum. L. Rev. 583, 2014.

Ellen Traupman, "Who knows where you are? privacy and wireless service", 10 CommLaw Conspectus 133, 2001.

Jerry Kang, "Information privacy in cyberspace transactions", 50 Stan. L. Rev. 1193, 1998.

Khaled El Emam and Cecilia Álvarez, "A critical appraisal of the Article 29 Working Party Opinion 05/2014 on data anonymization techniques", International Data Privacy Law, 2015, Vol. 5, 2014.

Lee A. Bygrave, "Hardwiring Privacy", University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series No. 2017-02, 2017.

Marc Rotenberg, David Jacobsa, "Updating the law of information privacy: The new framework of the European Union", 36 Harv. J.L. & Pub. Pol'y 605,

- Harvard Journal of Law & Public Policy, 2013.
- Nancy J. King, "Direct marketing, mobile phones, and consumer privacy: ensuring adequate disclosure and consent mechanisms for emerging mobile advertising practices", 60 Fed. Comm. L.J. 229, 2008.
- Olof Nyren, Magnus Stenbeck, Henrik Grönberg, "The European Parliament proposal for the new EU General Data Protection Regulation may severely restrict European epidemiological research", Eur J Epidemiol, 2014.
- Omer Tene, Jules Polonetsky, "Big data for all: Privacy and user control in the age of analytics", 11 Nw. J. Tech. & Intell. Prop. 239, 2013.4.
- Paul Craig, Grainne de Burca, 『EU LAW Text, Cases, and Materials』, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2011.
- Paul M. Schwartz, "Internet privacy and the state", 32 Conn. L. Rev. 815, 2010.
- Paul M. Schwartz, Daniel J. Solove, THE PII problem: Privacy and a new concept of personally identifiable information, 86 N.Y.U. L. Rev. 1814, 2011.
- _____, "Reconciling personal information in the United States and European Union", 102 Calif. L. Rev. 877, 2014.
- Samuel Warren & Louis Brandeis, "The Right to Privacy", 4 Harv. L. Rev. 193, 1890.
- Sarah Sargent, "Fight or comply: The federal trade commission's power to hold companies liable for data security breaches", 41 J. Corp. L. 529, 2016.
- Simone di Castri and Ariadne Plaitakis, "Going beyond regulatory sandboxes to enable FinTech innovation in emerging markets" at 6, BFA, October 26, 2017.
- Siona Listokin, "Industry self-regulation of consumer data privacy and security", 32 J. Marshall J. Info. Tech. & Privacy L. 15, 2015.
- W. Gregory Voss, "First the GDPR, now the proposed eprivacy regulation", Journal of Internet Law, 2017.7.
- 日置巴美, [解説] "第7回・完 特定分野ガイドラインの概要(改正個人情報の保護に関する法律のポイント)", NBL1094号, 商事法務, 2017.3.15.
- 河崎健一郎, 高梨洋平, 高松志直, 永井利幸, "ブロックチェーンと個人情報保護(上)", NBL1142号, 商事法務, 2019.3.15.

Cisco, The Internet of Everything in Motion

(<https://newsroom.cisco.com/feature-content?articleId=1208342&type=webcontent>)

IAPP, Top 10 operational impacts of the GDPR: Part 8 - Pseudonymization

(<https://iapp.org/news/a/top-10-operational-impacts-of-the-gdpr-part-8-pseudonymization/>)

i-scoop, The new EU ePrivacy Regulation: what you need to know

(<https://www.i-scoop.eu/gdpr/eu-eprivacy-regulation/>).

Klaus Schwab, The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond

(<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>)

Nicholas Davis, What is the fourth industrial revolution?

(<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/what-is-the-fourth-industrial-revolution/>)

ABSTRACT

A Study on the Location Information in ICT Convergence Environment from a Public Law Perspective

Park, Suhyeon
Department of Law
The Graduate School
Ewha Womans University

ICT convergence means an environment in which content and services can be implemented by anytime, anywhere, anyone, any platform or any device(so called 5A). This is accelerating with the development of intelligence information technologies such as Internet of Things, big data, cloud computing, artificial intelligence and mobile. Meanwhile, as the vast amount of information is generated by each connected person or device for implementation of 5A, the main challenge in a convergence environment is how to utilize such vast amounts of information collected and established and how to control the risks that result from such information. After all, the goal of information regulation in a convergence environment is to come up with ways to harmonize the protection and use of information.

Location information is information that indicates who is located and is highly valuable for industrial and public purposes in that it can find out the behavior of individuals, such as their movements, hobbies and consumption behaviors, if accumulated for a certain period of time. On the other hand, the need for protection is also high in that leaks or misuse can have serious consequences for an individual's privacy. Therefore, more careful consideration is required when seeking to harmonize the protection and use of location information in a

convergence environment.

Under such circumstances, this article conducted a study on the entire regulation of location information, including the legal system of location information, types and problems of protected location information, and restrictions and problems of freedom of business related to location information.

First of all, Korea enacted and enforced the Act on the Protection, Use, etc. of Location Information(hereinafter referred to as the Location Information Act) as a *lex generalis* on the protection and use of location information. Since the Location Information Act provides for overlapping content with that of the Personal Information Protection Act, it is difficult for the offender to figure out which act of two acts applies in a particular case. To solve these problems the scope of application of the Location Information Act should be limited to personal location information processed by the location information provider or location-based service provider, and it should be minimized to have separate provisions on the protection of personal location information in the Act, instead of maintaining the Act as a *lex specialis* to the Personal Information Protection Act. In addition, the special clause of the Location Information Act, which applies to convergence services using location information can lead to the complexity of the legal system. Therefore, the establishment of the special clause should be restrained, and the current one needs to be abolished.

Next, the Location Information Act includes personal location information and object location information as types of protected location information, but the distinction between the two is unclear. Because there are no established criteria for determining the ease to combine. Therefore, it is necessary to establish consistent and clear criteria regarding the ease to combine. Specifically, to determine whether the ease to combine is, account should be taken of all the means reasonably likely to be used by the controller.

In addition, with changes in the location information collection environment

and the development of information processing and analysis technology, it is expected that prevention of interference with the right to respect for private life that is intended to be achieved through the protection of object location information can be fully achieved through the protection of personal location information. Nevertheless, applying entry regulations and the same protective measures as personal location information to object location information constitutes an excessive restriction on the freedom of business of those who intend to do business using object location information. Therefore, it would be desirable to exclude object location information from the type of protected location information.

On the other hand, under the personal location information concept framework, it may be unreasonable to apply the same regulations as personal location information, even though de-identified location information does not need to be protected more than personal location information. Therefore, If de-identification measures have been taken on personal location information, but the re-identification is possible and does not reach the full de-identification stage, it should be recognized as a separate type of personal location information to be protected. In this regard, it is necessary to base the revision of the Personal Information Protection Act, which creates pseudonymised information between personal and anonymous information. In other words, the Location Information Act provides the basis for the use of pseudonymised location information in accordance with the Personal Information Protection Act, and the methods, procedures, and duties of protective measures for the processing pseudonymised information need to be applied to the relevant contents of the Personal Information Protection Act. In addition, the introduction of Privacy by Design can be considered in terms of privacy technology, along with the introduction of the pseudonymised information concept, in order to ensure both the use and protection of personal information through the use of de-identified location information.

Finally, The Location Information Act restricts the freedom of business of a location information service provider and a location-based service provider through entry regulations. The current entry regulation should be reconsidered given the regulatory equity issue and location information business environment change. Considering that the entry regulation aims to protect the subject of personal location information and to provide the service efficiently using location information, the entry regulation needs to be improved in a way that considers the protection of the subject on a basis that reflects the location information business environment. Specifically, considering that current entry regulation provisions have recognized the problems of the above mentioned entry regulation and have lowered the regulatory level, it may be a way to maintain this trend through the improvement of the problems with the current entry regulation provisions. On the other hand, since location information business environment has changed through convergence, it is necessary to consider changing the system of location information business regulation based on the previous business environment.