

# 서울 행정법원

## 제 1 3 부

### 판 결

사 건 2021구합57117 시정명령 등 처분 취소청구의 소  
원 고 A  
피 고 개인정보보호위원회  
피고보조참가인 1. B  
2. C  
3. D  
변 론 종 결 2023. 6. 22.  
판 결 선 고 2023. 10. 26.

### 주 문

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 원고가 부담한다.

### 청 구 취 지

피고가 2020. 11. 25. 원고에 대하여 한 [별지 1] 처분 내역 중 제1항, 제2의 가.항 및 제4항 기재 각 처분을 모두 취소한다.

## 이 유

### 1. 처분의 경위

가. 원고[변경 전 상호: E]는 영리를 목적으로 정보통신망을 통해 대한민국 국민 등 이용자들에게 정보통신서비스인 G 서비스를 제공하고 있는 자로서, 구 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(2020. 2. 4. 법률 제16955호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 정보통신망법'이라 한다) 제2조 제1항 제3호에 의한 정보통신서비스 제공자에 해당한다.

나. 피고는 원고와 F(이하 통칭하여 '원고 등'이라 한다)가 제공하는 G 서비스가 국내외 언론에서 개인정보의 제3자 제공 등으로 이슈가 되자, 원고 등이 G 사용자들의 명시적인 동의를 받지 않고 그 개인정보를 제3자 앱 개발자(Third-Party Developer, 이하 별도로 명시하지 않는 한 개발자와 그 개발자가 개발한 앱을 구분하지 않고 '제3자 앱'이라고만 한다)에 이전한 행위(이하 '이 사건 행위'라 한다)가 구 정보통신망법을 위반했을 소지가 있다고 판단하여 2018. 4. 6. 조사에 착수하였다. 구체적으로, 피고는 원고 등에 대하여 2018. 4. 20.부터 2020. 10. 7.까지 관계 물품·서류 등을 제출하도록 요구하였고(이하 '이 사건 자료제출 요구'라 한다), 원고 등으로부터 2018. 5. 22.부터 2020. 10. 16.까지 제출받은 자료 및 G 서비스의 동작 방식과 개인정보 처리방침 등을 분석하였으며, 2019. 5. 17. 원고에게 출석을 요구하여 원고의 담당자를 대상으로 2019. 5. 23.부터 2019. 5. 24.까지 출석조사를 실시하였다.

다. 피고는 조사결과 원고가 2012. 5.경부터 2018. 6.경까지 H(이하 'I V1'이라 한다)를 통하여 G 사용자 약 330만 명의 개인정보를 제3자 앱에 제공하면서, 구 정보통신망법 제24조의2 제1항(이하 '이 사건 쟁점조항'이라 한다)을 위반하여 개인정보의 주체

인 위 사용자들에게 법정 고지사항을 명확히 알리지도 않았고 그들로부터 동의도 받지 않았다고 보아, 2020. 11. 25. 원고에 대하여 구 정보통신망법 제24조의2 제1항, 제64조의3 제1항, 제76조 제1, 3항, 제69조의2 제1항 등에 따라 [별지 1] 처분 내역 기재 각 처분을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 하고, 그 중 제1항의 처분을 '이 사건 시정 명령 처분'이라 하며, 제2항 가목의 과징금 67억 4,800만 원의 처분을 '이 사건 과징금 처분'이라 한다).

라. 피고보조참가인(이하 '참가인'이라 한다) D는 2009년부터, 참가인 B, C는 2010년부터 G 서비스를 이용하는 사용자인데, 참가인들은 원고 등의 이 사건 행위로 인하여 개인정보가 제3자 앱에 유출되는 손해를 입었다고 주장하며 원고 등을 상대로 손해배상을 청구하는 소를 제기하여 현재 소송이 계속 중이다(서울중앙지방법원 2022가단\*\*\*\*\*).

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 이 사건 처분의 적법 여부

### 가. 원고 주장의 요지

#### 1) 이 사건 처분사유의 부존재

##### 가) 이 사건 쟁점조항의 주체 및 행위 요건의 미충족

(1) 이 사건 쟁점조항에 의하여 이루어지는 처분은 침익적 행정처분일 뿐만 아니라, 위 조항은 형사처벌의 근거규정도 되므로, 엄격해석원칙에 기초하여 해석되어야 한다. 따라서 이 사건 쟁점조항에 따라 정보통신서비스 제공자가 정보주체로부터 동의를 받아야 하는 경우는 '정보통신서비스 제공자가 개인정보 제공을 주도하는 주체로서' 독자적으로 제3자에 개인정보를 이전하는 경우로 한정된다고 보아야 한다.

(2) 이용자 친구(Friends, 이하 '친구'라고만 한다)의 개인정보(Friends-Related Information)가 제3자 앱에 이전되는 과정은 원고가 아니라 이용자(Users, 이하 '이용자'라고만 한다)가 주도한 것이다. 즉, 이용자는 G 계정을 이용한 로그인(이하 'G 로그인'이라 한다) 방식으로 제3자 앱에 가입하여 이용할 것을 결정하고 '허가 요청(Request for Permission)' 화면에서 '허가하기(Allow)'를 선택함으로써 정보 이전의 주도적인 의사결정을 하였다. 친구는 자신의 개인정보를 G 서비스를 통하여 이용자에게 자발적으로 공유함으로써 (친구의 '공개 범위 설정'에 따라) 이용자에게 그 정보를 재공유할 수 있는 권한을 부여한 것이고, 이는 원고의 데이터 정책(Data Policy), 권리 및 책임에 관한 정책(Statement of Right and Responsibilities, 이하 'SRR'이라 한다) 등에 의해서 충분히 고지되었으므로, 이용자는 제3자에게 재공유하는 것이 허용된 정보를 제3자 앱에 이전한 것일 뿐이다. 반면에 원고는 G 사용자들이 제3자 앱을 편리하게 이용하고 그 제3자 앱에서 더 나은 유대관계 형성을 경험할 수 있도록 돕기 위하여 I V1이라는 도구(인터페이스)를 개발·도입하여 기술적인 지원을 한 것일 뿐이므로, 이 사건 쟁점조항의 주체가 될 수 없다.

(3) 개인정보를 제3자 제공하는 행위에 해당하기 위해서는 정보통신서비스 제공자가 본래의 개인정보 수집·이용 목적의 범위를 넘어 정보를 제공받는 자의 업무처리와 이익을 위하여 독자적으로 개인정보를 이전하는 경우여야 하는데, 원고의 이 사건 행위는 단지 이용자가 자신의 정보 및 자신에게 공유된 친구의 정보를 제3자 앱에 쉽게 이전할 수 있는 기술적 수단을 제공한 것일 뿐이다. 직접적인 개인정보의 이전은 원고가 아니라 다른 주체인 이용자에 의하여 이루어졌으므로, 이는 개인정보의 이전이 정보통신서비스 제공자와 제3자의 양자 간 관계에서 이루어지는 것을 전제하는 개인정

보의 제3자 제공 행위에 포섭될 수 없다. 이는 유사한 방식으로 개인정보가 이전되는 J의 연락처 및 프로필, 메시지, 사진 전송 기능, K의 트윗 공유 기능, L의 공유앨범 기능, 아웃룩 등 이메일의 포워딩 기능, M의 연락처 및 캘린더 동기화 기능, 명함 앱 등 다른 정보통신서비스 제공자가 제공하는 서비스(이하 '이 사건 타 서비스'라 한다) 역시 이 사건 쟁점조항의 제재대상이 될 수 없는 것과 마찬가지이다.

(4) 이 사건 행위는 친구로부터 부여받은 개인정보 이전 권한을 행사하는 이용자의 요청에 따라 개인정보 처리자들(원고, 제3자 앱) 사이에 개인정보를 직접 전송하는 방식으로 이루어졌는데, 이는 유럽연합의 General Data Protection Regulation(이하 'GDPR' 이라 한다) 제20조(Right to data portability)에 의하여 인정되고 있는 '개인정보 이동권'이 행사된 것과 유사한 형태이므로, 이는 이 사건 행위가 이 사건 쟁점조항을 위반한 것인지 여부에 중요하게 고려되어야 한다.

#### 나) 정보주체인 친구의 동의 불필요

설령 이 사건 행위가 이 사건 쟁점조항의 주체 및 행위 요건을 충족한다고 하더라도, 대법원 2016. 8. 17. 선고 2014다\*\*\*\*\* 판결(이하 'N 판결'이라 한다)에 의하면 이미 공개된 개인정보를 정보주체의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내에서 수집·이용·제공 등 처리를 할 때는 정보주체의 별도의 동의는 불필요한바, 다음과 같은 사정들을 위 법리에 비추어 보면 원고가 개인정보를 제3자 앱에 제공할 때 친구로부터 별도의 동의를 받는 것은 불필요하다.

(1) 친구의 개인정보는 G 서비스에 자발적으로 입력하여 공유한 것으로 공개된 개인정보에 해당하고, 민감정보에 해당하지 않으며, 친구는 개인정보를 공유하려는 의도를 가지고 이를 게시한 것이다. 친구는 원고가 제시하는 데이터 정책, SRR, '공개

범위 설정' 화면, 고객센터(Help Center) 게시글, '프라이버시 투어' 화면, '공개 범위 확인' 화면 등에 의하여 자신의 개인정보가 G 친구관계를 맺은 이용자를 통해 제3자 앱에 공유될 수 있음을 고지 받았고, 설정 조정을 통하여 이용자에게 공유한 개인정보가 제3자 앱에 이전되는 것을 제한할 수도 있었다. 따라서 이 사건 행위는 친구의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내에서 개인정보를 제3자에 제공하는 경우에 해당한다.

(2) 이익형량의 관점에서 보더라도, 친구는 자신의 개인정보를 G 서비스에 자발적으로 공유한 것인 점, 원고는 모니터링 및 검수, 제재 조치 등을 통하여 제3자 앱에 대한 사후통제를 실시한 점, 이용자 및 제3자 앱은 제3자 앱이 친구의 개인정보에 접근함으로써 상당한 편익을 제공받은 점, 원고는 친구에게 제3자 앱에 개인정보가 제공되는 것을 통제할 수 있는 도구를 제공한 점 등에 비추어 보면, 이 사건 행위로 친구의 개인정보자기결정권이 침해되었다고 볼 수 없다.

## 2) 이 사건 처분의 재량권 일탈·남용

가) 이 사건 처분은 ① 이 사건 행위로 제공된 친구의 개인정보 중 일부는 이용자의 개인정보로도 볼 수 있음에도 모두 친구의 정보에만 해당된다고 보았고, ② 미국 연방거래위원회(Federal Trade Commission, 이하 'FTC'라 한다)가 작성한 소장(이하 '이 사건 소장'이라 한다)의 내용에 의존하고 있으며, ③ 제3자 앱에 개인정보가 제공된 친구의 수를 객관적인 증거 없이 인정하는 등, 그 전제가 되는 구체적인 사실관계를 중대하게 오인하여 재량권을 일탈·남용하였다.

나) 이 사건 처분이 이행될 경우 원고의 이익은 현저하게 침해되는 반면 그 이행으로 인한 공익 보호 효과는 미미하고, 오히려 이용자가 제3자 앱이 제공하는 서비

스의 부실화를 겪게 되고 이를 해결하기 위하여 다시 정보를 이전하는 시간과 노력을 투자하여야 하는 등 공익 침해의 정도가 상당하므로, 공익과 사익을 비교형량하면 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용하여 위법하다.

### 3) 이 사건 시정명령 처분의 독자적 위법성

이 사건 시정명령 처분 중 '제3자 앱에 제공된 개인정보를 삭제하는 방안을 피고와 협의하여 이행하여야 한다'(나.항), '시정조치를 이행하고, 시정조치 명령 처분 통지를 받은 날로부터 60일 이내에 이행결과를 피고에 제출하여야 한다'(다.항)는 부분은, 원고가 제3자 앱 측에 그들이 저장·보관하고 있는 개인정보의 삭제를 요구할 법적 근거가 없고, 피고가 정한 기간 내에 위와 같은 시정명령을 이행하는 것은 객관적으로 불가능하며, 제3자 앱의 의사에 따라 그 이행 가능 여부가 좌우될 뿐만 아니라, 그 이행 시기나 구체적으로 어떠한 방식으로 피고와 협의하라는 것인지 명확하지 않고 특정되어 있지 않으므로, 행정처분의 적법요건인 명확성과 특정성을 갖추지 못하여 위법하다.

### 4) 이 사건 과징금 처분의 독자적 위법성

가) 구 정보통신망법 제64조의3 제1항 제4호, 구 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령(2020. 8. 4. 대통령령 제30894호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 정보통신망법 시행령'이라 한다) 제69조의2 제1항 본문에 의하여 과징금 산정의 기준이 되는 '관련 매출액'은 이 사건 행위로 인하여 직·간접적으로 영향을 받은 서비스의 매출액으로 한정되어야 하는데, 객관적으로 그 매출액을 산정하기 어려우므로 정액과징금이 부과되어야 한다.

나) 구 「개인정보보호 법규 위반에 대한 과징금 부과기준」(2020. 12. 10. 방송통신위원회고시 제2020-9호로 폐지되기 전의 것, 이하 '구 과징금 부과기준'이라고 한다)

에 따르면 이 사건 행위는 '중대한 위반행위'가 아니라 '보통 위반행위'에 해당할 뿐이고, 원고는 피고에게 허위 정보를 제공하거나 피고의 조사를 방해하지 않았으므로 과징금 가중사유에도 해당하지 않는다.

다) 이 사건 행위가 이 사건 쟁점조항을 위반하였다고 하더라도 그 정도가 중하지 않은 점, 이 사건 행위와 관련 있는 매출액이 없는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 과징금 처분은 비례의 원칙에 위반하여 위법하다.

## 나. 인정사실

### 1) 원고의 I V1 도입 및 운영

가) 원고는 2007. 5. 24. 제3자 앱이 G 사용자들의 개인정보 등을 제공받아 서비스할 수 있도록 프로그램 간의 상호작용을 돕는 인터페이스인 I V1을 개발하여 도입하였다. I V1은 G 사용자가 G 로그인 방식을 통해 제3자 앱에 가입하여 이용할 때 그 앱을 이용하는 G 사용자(이용자) 본인뿐만 아니라 친구의 개인정보 역시 제3자 앱에 함께 제공되는 방식으로 설계되었는데, 구체적인 구조 및 작동 순서는 다음과 같다(이하 '이 사건 정보이전 과정'이라 한다).

#### <1단계: 원고, I V1 개발 및 도입>

- 원고에 의하면, I V1을 개발·도입한 주된 목적은 사용자들이 G를 통해서 얻는 대표적인 경험인 '다른 사람들과 연결하여 자신의 것들을 공유하는 경험'을 G뿐만 아니라 다른 서비스(제3자 앱)로 가져갈 수 있도록 해주는 것이었음.

#### <2단계: 제3자 앱, 'Permission' 항목 설정>

- 제3자 앱은 원고에게 개발자 등록을 하고 I V1을 사용하여 앱을 개발함. 이후 제3자 앱은 원고가 웹에서 제공하는 개발자 툴을 이용하여 다음과 같이 원고로부터 받을 개인정보, 즉 '허가(Permission)' 항목을 선택함(이때 이용자의 개인정보 뿐만 아니라 친구의 개



인정보도 선택할 수 있음).

**<3단계: 이용자, G 로그인 방식의 제3자 앱 가입>**

- 이용자는 여러 가지 가입 방식(예: 직접 가입, 다른 SNS 계정을 이용한 가입) 중에 G 로그인의 방식을 선택하여 제3자 앱에 가입함.

**<4단계: 원고, 이용자에게 'Request for Permission' 화면 제시>**

- 이용자가 G 로그인의 방식으로 제3자 앱에 가입하면, 원고가 제작한 아래 화면이 이용자에게 노출됨(이용자는 열거된 허가 항목을 변경할 수 없음).

**<5단계: 이용자, 'Allow' 선택>**

- 이용자는 '허가하기(Allow)'를 선택하면 제3자 앱을 이용할 수 있음(그렇지 않고 '허가 안 함(Don't Allow)'을 선택하면 G 로그인의 방식으로 제3자 앱을 이용할 수 없음).

**<6단계: 친구 개인정보가 제3자 앱에 제공>**

- 원고의 서버에 저장된 이용자 및 친구의 개인정보 중 제3자 앱이 <2단계>에서 선택한 것이 I V1을 통하여 제3자 앱에 제공됨.

나) 원고는 I V1을 2015. 4. 30.까지 운영하였고, I의 수정된 버전을 다음과 같이 여러 차례 출시하여 운영하였다. 원고는 제3자 앱이 I V1을 사용하여 이용자 및 친구의 개인정보를 제공받도록 앱을 개발하여 운영하는 것에 대하여 사전에 검토하는 과정을 두지 않았고, 다만 2014. 4.경 도입된 I V2에서는 제3자 앱에 대한 심사를 통해 승인받은 앱만이 이용자 및 친구의 개인정보에 접근할 수 있도록 조치하였다.

다) 원고는 피고의 조사 과정에서 '2015. 4. 30. 공식적으로 I V1에 대한 지원을 중단하여 제3자 앱에 친구의 개인정보가 제공되지 않도록 하였다'고 하였으나, 이후 특정한 제3자 앱(68개, 개발자 'Whitelisted Developers')에 대해서는 2018. 6.경까지 계속

버전	출시일	지원종단일	버전	출시일	지원종단일
v3.0	2018. 05. 01.	미정	v2.5	2015. 10. 07.	2018. 04. 12.
v2.12	2018. 01. 30.	2020. 05. 01.	v2.4	2015. 07. 08.	2017. 10. 07.
v2.11	2017. 11. 07.	2020. 01. 30.	v2.3	2015. 03. 25.	2017. 07. 08.
v2.10	2017. 07. 18.	2019. 11. 07.	v2.2	2014. 10. 30.	2017. 03. 25.
v2.9	2017. 04. 18.	2019. 07. 18.	v2.1	2014. 08. 07.	2016. 10. 30.
v2.8	2016. 10. 05.	2019. 04. 18.	v2.0	2014. 04. 30.	2016. 08. 07.
v2.7	2016. 07. 13.	2018. 10. 05.	V1.0	2010. 04. 21.	2015. 04. 30.
v2.6	2016. 04. 12.	2018. 07. 13.			

하여 I V1을 통하여 이 사건 정보이전 과정과 동일한 방식으로 친구의 개인정보가 제공된 것으로 밝혀졌다.

## 2) 이 사건 정보이전 과정을 통하여 제3자 앱에 제공된 친구의 개인정보

가) 원고의 'I V1 개발자 가이드' 및 미국 FTC 조사결과에 따르면, 제3자 앱은 I V1을 통하여 원고로부터 다음과 같은 이용자 및 친구의 개인정보에 접근할 권한을 제공받을 수 있도록 개발될 수 있었다(이 사건 정보이전 과정의 <2단계>).

나) 원고가 제공하는 G 서비스의 '다른 사람들이 사용하는 앱(Apps Others Use)' 도구에 따르면, 제3자 앱은 원고로부터 친구의 다음과 같은 개인정보를 제공받을 수 있다고 되어 있다.

소개(프로필 정보)	생일	가족 및 결혼/연애 상태
학력 및 경력	활동, 관심사, 좋아하는 것	내 웹사이트
내가 온라인인 경우	내 타임라인 게시물	출신지
거주지	관심 있는 성별	종교관과 정치 성향
내 앱 활동	(Default Off)	(Default Off)

## 3) 이 사건 정보이전 과정을 통하여 제3자 앱에 개인정보가 제공된 친구의 규모

### 가) 제3자 앱 중 P(Q 앱)의 경우

(1) 미국 국적의 과학자인 O가 운영하는 회사인 P(이하 'P'이라 한다)는 I V1

을 사용한 제3자 앱인 Q 앱(이하 'R 앱'이라 한다)을 개발하였고, P은 2013. 11.경부터 2015. 12.경까지 R 앱을 운영하면서 G 로그인 방식을 이용한 가입 서비스를 통하여 이 사건 정보이전 과정을 거쳐 친구의 개인정보를 제공받았다.

(2) 대한민국에서는 184명의 G 사용자(이용자)가 R 앱을 사용하였고, 원고는 대한민국에서 85,709명의 친구 개인정보가 R 앱에 제공된 것으로 추산하였다. R 앱에 제공된 친구의 개인정보로는 이름, 성별 등 공개 프로필, 생년월일, 거주 도시, 친구가 태그한 사진, 친구가 좋아요를 누른 페이지 등이 있다.

(3) P은 2014. 4. 30. I V2가 출시되자 원고에게 앱 리뷰를 요청하였으나, 원고는 앱 리뷰 결과 R 앱이 제공받은 개인정보가 '이용자의 앱 내 경험' 개선에 활용되지 않을 것이라는 이유로 그 요청을 거부하였다. 그러나 P은 I V1이 I V2로 전환되는 유예기간인 2014. 4. 30.부터 2015. 4. 30.까지 계속해서 R 앱의 사용자인 이용자, 그리고 그 친구의 개인정보를 제공받았다.

(4) 영국 언론 S는 2015. 12. 11. 'P이 R 앱을 통하여 G 사용자로부터 취득한 개인정보를 정치, 대정부, 군사 관련 업무를 수행하는 회사인 T와 U에 전달했을 수 있다'는 기사를 보도하였고, 이에 원고는 2015. 12. 17. P이 G의 서비스 정책을 위반하였다는 이유로 G 서비스에서 R 앱을 금지시켰다.

#### 나) 제3자 앱 중 V(W 앱)의 경우

(1) SNS 데이터분석, 고객관리 솔루션 등을 개발·공급하는 회사인 주식회사 V(이하 'V'라 한다)는 W 앱을 운영하면서 2012. 5.부터 G 로그인 방식을 이용한 가입 서비스를 도입하였고, 이 사건 정보이전 과정을 통하여 친구의 개인정보를 제공받았다.

(2) V는 2012. 10.경부터 2013. 10.경까지 중소기업청(중소기술진흥원)의 지원

을 받아 R&D 연구용역인 '온라인 소셜 네트워크 사용자의 사회적 영향력 분석기술을 활용한 온라인광고 시스템 구축' 과제를 수행하였고, 기업들을 대상으로 G 사용자의 데이터를 실시간으로 분석하여 기업들이 SNS에서 잠재 고객의 특성을 파악할 수 있게 해주는 소셜 분석 서비스인 'AA'를 제공하였다. V는 W 앱을 사용한 이용자 및 그 친구의 개인정보를 제공받아 위 과제를 수행하거나 AA 서비스를 제공하는 데 활용하였다.

(3) V가 제출한 자료 등에 따르면, 대한민국에서는 81,528명의 G 사용자(이용자)가 W 앱을 사용하였고, 대한민국에서 약 325만 명(= 개인정보가 제공된 총 G 사용자 3,333,028명 - 이용자 81,528명)의 친구 개인정보가 W 앱에 제공된 것으로 추산되었다.

#### 4) 원고의 허가 요청 및 데이터 정책 등의 고지

##### 가) 제3자 앱 사용자(이용자)에 대한 허가 요청

(1) G 사용자가 제3자 앱에 G 로그인 방식으로 가입하려고 할 때, 원고는 그 사용자에게 '제3자 앱이 친구의 개인정보에 접근하는 것을 허가할 것인지' 여부를 묻는 '허가 요청(Request for Permission)' 화면을 제작·구성하여 노출시켰다(이 사건 정보이전 과정의 <4단계>).

(2) G 로그인 방식으로 제3자 앱을 사용하려는 이용자가 위 화면에서 '허가하기(Allow)'를 선택하면(이 사건 정보이전 과정의 <5단계>), 원고의 서버에 저장되어 있던 이용자 및 그 친구의 개인정보가 제3자 앱에 제공되었다(이 사건 정보이전 과정의 <6단계>). 이용자는 '허가하기'를 선택하여야만 제3자 앱을 사용할 수 있었고, 그렇지 않고 G 로그인의 방식으로 제3자 앱을 사용할 수 있는 방법은 없었다.

(3) 원고는 위와 같은 방식으로 친구의 개인정보가 제3자 앱에 제공되는 것과 관련하여 친구에게 개인정보를 제공받는 자, 제공받는 자의 개인정보 이용 목적, 제공되는 개인정보의 항목, 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간을 표시한 화면 등을 통해 안내하거나 위 '허가 요청' 화면과 동일하거나 유사한 형태로 동의를 요청한 사실은 없다.

#### 나) G 서비스 가입 및 개인정보 처리방침

(1) 대한민국 사용자가 G 서비스를 이용하기 위해서는 성명, 이메일, 비밀번호, 생년월일, 성별 등을 입력하고 가입하기 버튼을 눌러서 가입해야 하는데, 원고는 정보를 입력하는 화면 아래에 '가입하기를 클릭하시면 이용 약관에 동의하며 쿠키 사용을 포함한 데이터 사용 정책(데이터 정책을 말한다. 이하 같다)을 숙지하신 것으로 간주됩니다'라는 문구를 노출시키고, '이용약관', '쿠키 사용', '데이터 사용 정책'을 클릭하는 경우 팝업 화면을 통해 각각의 내용을 확인할 수 있도록 하였다.

(2) 원고는 2011. 3.부터는 위와 같이 G에 가입하는 절차에 'I agree to X's Privacy Policy' 및 'I agree to X's Terms of Service'를 체크하도록 하는 화면을 추가하였고, 그 화면에 표시되는 내용은 당시에 시행 중이던 데이터 정책(Data Policy) 및 SRR이었다. 2013. 11. 15. 기준 데이터 정책 및 SRR의 주요 내용은 다음과 같다.

위 화면에서 '기타 웹사이트 및 앱' 항목을 클릭하는 경우, 다음과 같은 '다른 웹사이트 및 앱'이라는 제목의 화면이 나타나는데, 그 중 이 사건과 관련되는 부분은 다음과 같다.

#### 다) G 서비스의 개인정보 제공 설정 및 안내

(1) 원고는 G 사용자가 자신의 개인정보 및 작성한 게시물 등의 공개 범위를 '전체 공개', '친구만', '아는 사람을 제외한 친구', '나만 보기' 등으로 설정할 수 있는 메뉴를 제공하였고, 그 설정을 변경할 수 있는 다음과 같은 도구('공개 범위 확인')도 제공하였다. 친구의 개인정보는 친구가 공개 범위를 '전체 공개'로 설정한 경우뿐만 아니라 '친구만'으로 설정한 경우에도 이 사건 정보이전 과정을 통하여 제3자 앱에 제공되었다.

(2) 원고는 G 사용자가 사용하지 않는 제3자 앱에 제공될 수 있는 개인정보의 범위를 제한할 수 있는 '다른 사람들이 사용하는 앱' 도구를 제공하였는데, 그 화면은 다음과 같다(화면에서 보는 바와 같이, '관심 있는 성별', '종교관과 정치 성향' 등 일부 항목 외에는 대부분의 항목이 기본으로 체크가 되어 있었다). 위 도구는 '이용자들이 사용 앱으로 정보를 가져오는 방법'이라는 메뉴로 접속하는 경우에만 제공되었는데, G 사용자가 이에 접근하기 위해서는 G 서비스 화면의 '공개 범위 설정 -> 광고, 앱, 웹사이트'의 설정 관리 -> 이용자들이 사용 앱으로 정보를 가져오는 방법의 "설정 관리"의 순서로 버튼을 클릭하여야 했다.

(3) 원고는 G 사용자에게 다음과 같은 '앱, 플러그인, 웹사이트 끄기'라는 도구를 제공하였고, G 사용자가 위 도구에서 '플랫폼 끄기'를 클릭할 경우 제3자 앱 등을 이용할 수 없게 된다. 이용자가 위 도구 화면에 접근하여 '플랫폼 끄기'를 클릭하지 않는 한 기본으로 '플랫폼' 설정은 활성화되어 있는 상태였다.

(4) 원고는 2012년경부터 G 신규 이용자들이 로그인하는 과정에서 제시되는 화면으로서 G의 프라이버시 및 앱 설정을 이용하는 방법에 관하여 설명하는 '프라이버시 투어(Privacy Tour)'를 도입하였는데, 그 화면에는 '친구 또는 제3자가 자신들이 사용하는 앱이나 웹사이트에 가지고 갈 수 있는 정보를 포함하여 누가 어떠한 정보에 접근할 수 있는지 통제하세요'라고 기재되어 있다.

## 5) 이 사건 행위에 대한 외국의 제재 사례

### 가) 영국

영국 개인정보 보호위원회(Information Commissioner's Office, 이하 'ICO'라 한다)는 2018. 10. 24. 원고에게 이 사건 행위에 관하여 50만 파운드의 벌금 부과 통지를 하였는데, 그 결정문 중 이 사건과 관련되는 주요 부분의 취지는 다음과 같다.

### 나) 이탈리아

이탈리아 개인정보 감독 당국인 Garante per la Protezione dei Dati Personali(이하 'GPDP'라 한다)는 2019. 6. 14. 원고에게 이 사건 행위에 관하여 금지 명령 및 과징금 등의 처분을 내렸는데, 그 결정문 중 이 사건과 관련되는 주요 부분의 취지는 다음과 같다.

### 다) 미국

미국 정부(FTC)와 F은 2012. 7. 27. 이 사건 행위에 관하여 동의의결을 체결하였는데, 미국 정부(FTC)는 2019년경 F이 위 동의의결 및 연방거래위원회법을 위반하였다는 이유로 콜럼비아 특별구 법원에 이 사건 소장을 제출하면서 민사소송을 제기

하였고, 이후 F와 후속 'Stipulated order for civil penalty, monetary judgment and injunctive relief'(동지의결)을 체결하였다. 위 2012. 7. 27.자 동지의결 및 이 사건 소장의 내용 중 이 사건과 관련되는 주요 부분의 취지는 다음과 같다.

### <2012. 7. 27.자 동지의결>

#### <이 사건 소장>

45. X는 개인정보 보호 바로가기 도구 또는 사용자가 이 도구에 도달하기 위해 선택한 경로를 따라 비공개 게시물이 친구 앱의 제3자 앱 개발자와 공유될 수 있음을 공개하지 않았습니다.
48. X는 비공개 게시물을 친구와 공유하면 X가 해당 게시물을 친구 앱의 제3자 앱 개발자와 공유할 수 있다는 사실을 사용자에게 공개하지 않았습니다.
50. X는 정보 페이지에서 친구와 개인정보를 공유하면 X가 해당 정보를 친구 앱의 제3자 앱 개발자와 공유할 수 있다는 사실을 사용자에게 공개하지 않았습니다.
51. X는 또한 영향을 받는 친구가 앱 설정 페이지에서 찾은 설정을 찾아 옵트아웃하지 않는 한 영향을 받는 친구의 프로필 정보를 친구 앱의 제3자 앱 개발자와 공유하는 기본 설정을 사용하여 사용자를 오도했습니다.
60. 기본적으로 영향을 받는 친구 데이터의 모든 범주는 “종교관과 정치 성향” 및 “관심 있는 성별”을 제외하고 이를 요청한 타사 개발자와 공유되도록 설정되었습니다.
61. 이 사건과 관련된 모든 시간 동안 매우 적은 비율의 사용자만이 이 기본 설정을 선택 해제했습니다.
62. 또한 사용자는 앱 설정 페이지에서 X의 “플랫폼” 설정을 선택 해제하여 X가 친구 앱의 제3자 앱 개발자와 자신의 프로필 정보를 공유하지 못하도록 할 수 있



습니다. 그러나 이렇게 하면 사용자는 X 앱을 사용할 수 없습니다. 기본적으로 이 설정은 “켜져” 있으며 X는 친구 앱의 타사 개발자와 사용자 데이터를 공유할 수 있습니다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 3, 4, 6 내지 10, 18 내지 21, 28호증, 을가 제1 내지 3, 6, 11, 12, 14호증(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함, 이하 같다)의 각 기재 및 영상, 변론 전체의 취지

#### 다. 이 사건 처분사유의 존부

##### 1) 이 사건 쟁점조항의 적용 요건 개관

이 사건 쟁점조항은 정보통신서비스 제공자가 이용자의 개인정보를 제3자에게 제공하려면 일정한 경우 외에는 '① 개인정보를 제공받는 자, ② 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용 목적, ③ 제공하는 개인정보의 항목, ④ 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간'을 이용자에게 알리고 동의를 받아야 한다고 규정하고 있다(이하 동의를 받을 때 이용자에게 알려야 할 위 4가지 사항을 통틀어 '법정 고지사항'이라 한다).

즉, 개인정보를 제3자에게 제공하는 행위가 이 사건 쟁점조항에 의한 제재대상이 되기 위해서는 ① 개인정보를 제3자에게 제공하는 주체가 정보통신서비스 제공자여야 하고(이하 '주체 요건'이라 한다), ② 개인정보를 제3자에게 제공하는 행위가 있어야 하며(이하 '행위 요건'이라 한다), ③ 개인정보를 제3자에게 제공할 때 이용자의 동의를 받지 않아야 하므로(이하 '동의 요건'이라 한다), 이하에서 순차적으로 살펴본다.

##### 2) 이 사건 쟁점조항의 주체 요건 충족 여부

앞서 인정한 사실관계와 앞서 든 증거들에 갑 제29, 30호증의 각 기재 및 변론

전체의 취지를 더하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하면, 원고는 '개인정보를 제3자에 제공하는 정보통신서비스 제공자'로서 이 사건 쟁점조항의 주체에 해당한다고 판단된다.

가) 구 정보통신망법은 정보통신서비스 제공자는 이용자의 개인정보를 보호하고 건전하고 안전한 정보통신서비스를 제공하여 이용자의 권익보호와 정보이용능력의 향상에 이바지하여야 하여야 하는데(구 정보통신망법 제3조 제1항), 정보통신서비스 제공자는 이용자에게 알리고 그 동의를 받아 이용자의 개인정보를 수집·이용할 수 있고(제22조 제1항), 개인정보를 처리하는 경우에는, 개인정보 처리방침을 정하여 이용자가 언제든지 쉽게 확인할 수 있도록 공개하여야 할 뿐만 아니라(제27조의2) 개인정보의 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손을 방지하고 개인정보의 안전성을 확보하기 위하여 기술적·관리적 조치를 하여야 한다(제28조)고 규정하고 있다. 위 조항의 내용에다가 원고는 주로 G 사용자들이 G 서비스를 통하여 공유한 개인정보를 이용하여 광고주들로부터 대가를 수령하고 맞춤형 광고를 보게 함으로써 매출을 발생시키는 점을 더하여 보면, 정보통신서비스 제공자인 원고는 G 사용자들의 개인정보를 수집·이용하면서 이를 보유·관리하는 주체라고 봄이 타당하고, 그 중 이 사건 정보이전 과정을 통하여 제3자 앱에 제공된 친구의 개인정보 역시 원고가 보유·관리하는 개인정보에 해당한다.

나) 원고의 이 사건 행위는 제3자 앱이 G 사용자들의 개인정보 등을 제공받아 서비스할 수 있도록 프로그램 간의 상호작용을 돕는 인터페이스인 I V1을 개발·도입한 것이다. 그런데 원고는 G 사용자(이용자)가 G 로그인 방식을 통해 제3자 앱에 가입하여 이용할 때 그 앱을 이용하는 이용자 본인의 개인정보뿐만 아니라 그 친구의 개

인정보 역시 제3자 앱에 함께 제공되는 방식으로 I V1을 설계하여 운영하였고, 이 사건 정보이전 과정에서 제3자 앱은 사전에 선택한 항목에 해당하는, 원고의 서버에 저장된 친구의 개인정보를 제공받았다.

다) 이 사건 정보이전 과정을 구체적으로 살펴보면, 원고가 이용자 및 친구의 개인정보가 제3자 앱에 이전될 수 있는 기술적 장치인 I V1을 개발하여 운영하면(<1단계>), 제3자 앱이 원고에게 개발자 등록을 한 후 원고가 제공하는 개발자 툴을 이용하여 원고로부터 받을 개인정보인 '허가(Permission)' 항목을 선택하였고(<2단계>). 이때 이용자의 개인정보뿐만 아니라 친구의 개인정보도 함께 선택되었다), 원고는 이용자가 G 로그인 방식으로 제3자 앱에 가입할 때(<3단계>) '허가 요청(Request for Permission)' 화면을 구성하여 이용자에게 노출시켰으며(<4단계>), 이용자가 '허가하기(Allow)'를 선택하면(<5단계>) 원고의 서버에 저장된 친구의 개인정보가 제3자 앱으로 제공되었다(<6단계>).

이처럼 원고는 자신이 수집하여 관리하는 친구의 개인정보를 제3자 앱에 제공되도록 하는 기술적 장치를 개발하여 도입한 것에서 더 나아가 이용자가 G 로그인의 방식으로 제3자 앱에 가입하려고 할 때 친구 개인정보의 제공에 관한 '허가하기' 화면을 직접 제작하여 노출시키는 등, 친구의 개인정보가 제3자 앱으로 이전되는 이 사건 정보이전 과정을 (I V1을 사용하여 앱을 개발하고 제공받을 개인정보를 사전에 선택한) 제3자 앱과 함께 적극적, 체계적으로 주도하였다. 따라서 원고의 주장과 같이 정보통신 서비스 제공자가 이 사건 쟁점조항의 주체가 될 수 있는 경우를 '개인정보 제공을 주도하는 경우'로 엄격하게 해석하더라도, 원고는 여전히 이 사건 쟁점조항의 주체라고 봄이 타당하다.

라) 원고는 스스로 데이터 정책에 '회원님이 G 계정을 이용해 웹사이트에 로그인하는 등 앱과 연결 관계를 맺으면 원고는 그 앱에 회원님의 사용자 아이디와 공개 정보를 포함한 기본 정보를 제공한다'는 표현을 사용하였고, 2014. 4.경 도입된 I V2에서 제3자 앱에 대한 심사를 통해 승인받은 일부 앱만이 이용자 및 친구의 개인정보에 접근할 수 있도록 조치하기도 한바, 이 역시 제3자 앱에 개인정보를 제공할 것인지를 결정하는 주체는 원고임을 뒷받침한다. 한편 이 사건 행위에 대하여 '친구의 동의를 받지 않고 제3자 앱에 친구의 개인정보를 제공하였다'는 등의 이유로 원고 등에게 제재를 가한 외국의 사례(영국 ICO, 이탈리아 GPDP, 미국 FTC 2012. 7. 27.자 동의의결)나 원고가 제출한 워싱턴 D.C. 고등법원 결정문 및 캐나다 연방 법원 판결문(갑 제29, 30호증)에 의하더라도 원고 등이 이 사건 정보이전 과정에서 주체적인 역할을 하였음을 전제하고 있고, 이 사건에서 원고가 주장함에 따라 논의되고 있는 '정보제공 행위의 주체가 누구인지(원고인지 아니면 이용자인지)'는 전면적인 쟁점이 되지도 않은 것으로 보인다.

마) 이에 대하여 원고는 개인정보 제공을 주도한 주체는, G 로그인 방식으로 제3자 앱에 가입할 것을 결정하고 '허가하기'를 선택하는(<5단계>) 등 이 사건 정보이전 과정에서 주도적인 의사결정을 한 이용자이지 원고가 아니라는 취지로 주장하나, 다음과 같은 이유로 받아들일 수 없다.

(1) 이용자가 제3자 앱에 가입할 당시 G 로그인 방식을 선택하는 주된 이유는, 별도의 아이디, 비밀번호 등을 생성하거나 제3자 앱 자체에 개인정보를 다시 입력하지 않고 보다 간편하게 제3자 앱에 가입하여 그 서비스를 이용하려는 것이다. 그 과정에서 이용자가 G 서비스를 통하여 공유하거나 친구로부터 공유 받은 개인정보가 제

3자 앱에 제공됨으로써 (원고의 주장과 같이) 이용자가 '다른 사람들과 연결하여 공유하는 경험을 다른 서비스(제3자 앱)로 가지고 간다'는 의사는 보충적인 것에 불과한 경우가 대부분일 것이다. 더군다나 이용자가 G 로그인 방식으로 제3자 앱에 가입하면서 '이용자' 자신이 직접 G 서비스를 이용하면서 공유한 개인정보가 제3자 앱에 제공되리라는 것은 어느 정도 예상할 수 있을지언정, 그 '친구'의 개인정보까지 제3자 앱에 제공된다는 것까지 예상하기는 어려우므로, 적어도 친구의 개인정보 부분에 관하여는 이용자가 원고에게 개인정보 제공을 요청하는 방법으로 이 사건 정보이전 과정에 참여하였다고 평가할 수도 없다(오히려 원고에게 친구 개인정보 제공을 요청한 주체는 I V1을 통하여 제공받을 정보를 미리 선택하였을 뿐만 아니라 위 개인정보를 제공받음으로써 직접적인 이익을 얻는 제3자 앱이라고 봄이 타당하다).

(2) 원고가 데이터 정책, SRR, (이 사건 정보이전 과정 <4단계>에서 이용자에게 노출시킨) '허가하기' 화면 등을 통하여 이용자에게 '제3자 앱이 친구의 개인정보에 접근할 수 있다'는 사실을 충분히 인지시켰고, 이용자가 이를 방지하기 위하여 플랫폼을 끄거나 G 로그인이 아닌 다른 방식으로 제3자 앱에 가입하여 이용하는 방법을 선택하는 것이 가능하였다고 하더라도, 앞서 본 바와 같이 이용자로서는 친구의 개인정보까지 제3자 앱에 제공된다는 것까지 쉽게 예상할 수 없었고, 설령 이용자가 이를 어렵겠이나마 알 수 있었다고 하더라도 이미 제3자 앱에 가입할 때 G 로그인 방식을 이용하기로 마음먹고 그 가입 절차를 진행 중인 상태에서(이 사건 정보이전 과정의 <3단계> 이후) 이용자 자신과는 직접적인 관련이 없을 뿐만 아니라 G 로그인 방식을 통하여 제3자 앱에 가입하려고 하는 과정에서 부수적으로 발생하는 결과에 불과한 '친구 개인정보의 제3자 앱 제공'을 의식한 나머지 <4단계>에서 '허가하기'가 아닌 '허가 안

함'을 선택하여 그 절차를 중단시킬 것을 기대하기도 어렵다(이용자가 '허가하기'를 선택하지 않으면 G 로그인 방식으로 제3자 앱에 가입하여 이용하는 것 자체가 불가능한 사실은 앞서 본 바와 같다). 무엇보다 원고는 이용자가 '허가하기'를 선택함으로써 이용자 자신과 친구의 개인정보가 포괄적으로 제3자 앱에 이전되도록 설정하였을 뿐, 열거된 허가 항목을 변경할 수 있도록 하는 등 개인정보가 일부만 이전되거나 이전되지 않는 방법으로 G 로그인 방식으로 제3자 앱을 이용할 수 있는 대안을 이용자에게 마련 해주지 않았다.

(3) 이용자의 객관적인 행위를 놓고 보더라도, 이 사건 정보이전 과정은 원고와 제3자 앱이 원고가 보유·관리하는 개인정보가 I V1을 통하여 제3자 앱에 제공되는 시스템을 미리 구축해놓으면, 이용자는 G 로그인 방식으로 제3자 앱에 가입하는 과정에서 단순히 원고가 제공하는 화면의 '허가하기'를 클릭하는 것일 뿐이다. 이용자의 위와 같은 행위는 이 사건 정보이전 과정 전반에서 수동적이고 부차적인 역할을 하는 것에 불과하므로, 설령 이용자가 자발적으로 G 로그인 방식을 선택하였다거나 이용자의 위 행위가 있어야만 개인정보가 제3자 앱에 이전되는 것이 사실이라고 하더라도 이는 결국 원고가 설계하여 제공되도록 한 전체 공정(process)의 요소 중 하나에 불과할 뿐이므로 그것이 앞서 본 바와 같이 정보통신서비스 제공자인 원고가 이 사건 쟁점조항의 주체가 될 수 있을 정도로 이 사건 정보이전 과정에서 주도적인 역할을 수행하였다는 점을 뒤집을 정도에는 이르지 않는다고 판단된다.

### 3) 이 사건 쟁점조항의 행위 요건 충족 여부

#### 가) 관련 법리

구 정보통신망법 제24조의2에서 말하는 개인정보의 '제3자 제공'은 본래의 개

인정보 수집·이용 목적의 범위를 넘어 그 정보를 제공받는 자의 업무처리와 이익을 위하여 개인정보가 이전되는 경우를 말한다. 어떠한 행위가 개인정보의 제공인지는 개인정보의 취득 목적과 방법, 대가 수수 여부, 정보주체 또는 이용자의 개인정보 보호 필요성에 미치는 영향 및 이러한 개인정보를 이용할 필요가 있는 자가 실질적으로 누구인지 등을 종합하여 판단하여야 한다(대법원 2017. 4. 7. 선고 2016도13263 판결 등의 취지 참조).

#### 나) 구체적인 판단

앞서 인정한 사실관계와 앞서 든 증거들에 갑 제5, 11 내지 17, 23, 25 내지 27호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하면, 원고가 친구의 개인정보를 제3자 앱에 제공한 행위는 이 사건 쟁점조항에서 말하는 '개인정보를 제3자에게 제공하는 행위'에 해당한다고 판단된다.

(1) 앞서 본 바와 같이 이 사건 정보이전 과정을 주도한 주체는 이용자가 아니라 원고이므로, 이와 다른 전제에서 개인정보를 제3자 앱에 '제공'하는 행위를 한 주체가 이용자이므로 원고는 위 '제공' 행위를 하지 않았다는 취지의 원고 주장은 더 나아가 살필 필요 없이 받아들일 수 없다.

(2) G 사용자가 원고의 서버에 개인정보를 입력하면 이를 다른 사용자와 공유할 수 있도록 하는 G 서비스를 제공하는 것이 원고가 위 개인정보를 수집·이용하는 주된 목적이라고 할 수 있다. 그런데 친구의 입장에서는, 친구 자신이 기존에 G에 '친구만'으로 한정하여 공유한 것을 포함하여 이용자에게 공유되었을 뿐인 개인정보가 친구관계인 이용자가 제3자 앱에 가입할 때 포괄적으로 그 제3자 앱에 이전되는 것은 친구가 결정한 개인정보 이용의 목적 범위를 명백하게 넘어서는 것이다. 나아가 제3자

앱은 원고로부터 이전받은 친구의 개인정보를 원래 I V1이 개발·도입된 목적인 '이용자의 앱 내 경험 공유'와 전혀 상관없는 영리 목적, 기업 판매용 광고·마케팅 분석 모델 작성 목적 등으로 자의적으로 활용한바, 이는 제3자 앱의 업무처리와 이익을 위하여 개인정보가 이전되는 경우에 해당한다.

(3) 원고는 이 사건 쟁점조항에 의한 제재대상이 되지 않는 이 사건 타 서비스, 예컨대 J의 연락처 및 프로필, 메시지, 사진 전송 기능, K의 트윗 공유 기능, L의 공유앨범 기능, 아웃룩 등 이메일의 포워딩 기능, M의 연락처 및 캘린더 동기화 기능, 명함 앱 등 역시 이 사건 정보이전 과정과 유사한 방식으로 개인정보가 이전된다고 주장한다.

그러나 이 사건 타 서비스의 경우에는 정보통신서비스 제공자가 오로지 이용자들의 편의를 위해서 마련한 기술적인 장치에 기반하여 이용자가 주도하여 서로 개인정보를 주고받을 의사로 그러한 행위를 하는 형태임이 분명한 반면, 이 사건 정보이전 과정의 경우 이용자는 단순히 G 로그인 방식으로 간편하게 제3자 앱에 가입하여 이용하려는 것이 주된 의도였을 뿐이고 개인정보 제공에는 수동적이고 부차적인 역할만을 한 점, 기술적인 장치를 마련한 이후에 실제로 개인정보가 이전되는 과정에서 이 사건 타 서비스의 경우 정보통신서비스 제공자가 별다른 역할을 수행하지 않는 반면 이 사건 정보이전 과정의 경우 원고는 '허가 요청' 화면을 제작·구성하여 이용자에게 노출시키고, 제3자 앱과 사전에 조율된 계획에 따라 그에게 직접 개인정보를 이전하는 등 훨씬 적극적인 역할을 수행한 점 등에 비추어 보면, 양자는 명확하게 구별된다(따라서 다른 정보통신서비스 제공자가 이 사건 타 서비스를 제공한 행위가 이 사건 쟁점조항의 적용대상이 된다고 볼 수는 없으므로, 원고의 주장과 달리 이 사건 처분의 효력이



유지된다고 하더라도 국내 IT 산업 전반에 막대한 영향을 미칠 것이라고 단정하기도 어렵다). 이 사건 쟁점조항의 적용대상인 '개인정보의 제3자 제공' 행위를 다른 주체(이용자 등)의 행동이 전혀 개입되지 않은 채 정보통신서비스 제공자가 단독으로 제3자에 개인정보를 제공하는 경우로 한정하여 해석할 근거도 부족하다.

(4) 원고는 친구의 개인정보가 곧 이용자의 개인정보라거나, 친구가 이용자에게 개인정보의 이전 권한을 부여하였다는 전제 하에, 친구의 개인정보가 제3자 앱에 제공된 것은 이용자가 개인정보 이동권(Right to data portability)을 행사한 결과일 뿐이라는 취지로 주장하나, 다음과 같은 이유로 받아들일 수 없다.

(가) 원고의 이 부분 주장이 최근 들어 해외에서 논의되어 국내에도 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률(제33조의2)에 '개인신용정보 전송요구권'이라는 명칭으로 도입되기도 한 '개인정보 이동권'과 관련하여 경청할 필요가 있는 것은 사실이나, 이와 같은 '개인정보 이동권'이 정보통신서비스 관련 법령에 도입되어 권리의 주체 및 내용 등이 구체적으로 정해지지 아니한 이상, 이를 이유로 이용자가 친구의 개인정보를 제3자 앱에게 전송하여 줄 것을 원고에게 요구할 권리를 행사한 것이라고 평가할 수는 없다.

(나) 제3자 앱이 원고로부터 제공받은 친구의 개인정보에는 이용자와는 아무런 직접적인 관련이 없는 친구의 독자적인 정보도 다수 포함되어 있으므로 친구의 개인정보가 곧 이용자의 개인정보라고 볼 수 없고, '정보주체'란 '처리되는 정보에 의하여 알아볼 수 있는 사람으로서 그 정보의 주체가 되는 사람'을 말하므로[구 개인정보보호법(2020. 2. 4. 법률 제16930호로 개정되기 전의 것) 제2조 제3호] 친구의 개인정보에 관한 정보주체가 친구가 아니라 이용자라고 볼 수도 없다. 나아가 설령 친구가 G

에 자신의 정보를 이용자 등이 볼 수 있도록 자발적으로 공유한 것이라고 하더라도, 이는 기본적으로 자신의 정보에 대한 제한적 공유 내지 전전(轉傳) 공유 정도를 의도한 것일 뿐 정보의 포괄적 처분 권한을 부여한 것이 아니고, 친구가 공개 범위를 '전체 공개'로 설정한 경우뿐만 아니라 '친구만'으로 설정한 경우에도 그 정보가 제3자 앱에 제공된 이상, 친구가 G 서비스에 가입하는 단계 등에서 이용자에게 개인정보의 이전 권한을 부여하였다고 볼 수도 없다.

#### 4) 개인정보를 제3자 앱에 제공할 때 정보주체인 친구의 동의가 필요한지 여부

##### 가) 관련 법리

(1) 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조 제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장되는 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역에 속하는 정보에 국한되지 아니하며 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다. 또한 그러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다(대법원 2014. 7. 24. 선고 2012다49933 판결 등 참조).

(2) 구 정보통신망법은, 정보통신서비스 제공자는 이용자의 개인정보를 수집·이용하려면 '개인정보의 수집·이용 목적, 수집하는 개인정보의 항목, 개인정보의 보

유·이용 기간'을 이용자에게 알리고 동의를 받아야 하고(제22조 제1항), 이용자의 개인정보를 제3자에게 제공하려면 일정한 경우 외에는 법정 고지사항(① 개인정보를 제공하는 자, ② 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용 목적, ③ 제공하는 개인정보의 항목, ④ 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간)을 이용자에게 알리고 동의를 받아야 한다(제24조의2 제1항)고 규정하고 있다. 구 정보통신망법 제26조의2는 이용자로부터 동의를 받는 방법은 개인정보의 수집매체, 업종의 특성 및 이용자의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 위임하고 있다. 이에 따라 구 정보통신망법 시행령 제12조 제1항은 정보통신서비스 제공자가 동의를 받는 방법 중 하나로 '인터넷 사이트에 동의 내용을 게재하고 이용자가 동의 여부를 표시하도록 하는 방법'(제1호)을 들면서, '정보통신서비스 제공자 등은 동의를 얻어야 할 사항을 이용자가 명확하게 인지하고 확인할 수 있도록 표시하여야 한다'고 규정하고 있다.

이러한 관련 법령규정의 문언·체계·취지 등에 비추어 보면, 정보통신서비스 제공자가 이용자로부터 개인정보 수집·제공에 관하여 구 정보통신망법에 따라 적법한 동의를 받기 위하여는, 이용자가 개인정보 제공에 관한 결정권을 충분히 자유롭게 행사할 수 있도록, 정보통신서비스 제공자가 미리 해당 인터넷 사이트에 통상의 이용자라면 용이하게 법정 고지사항의 구체적 내용을 알아볼 수 있을 정도로 법정 고지사항 전부를 명확하게 게재하여야 한다. 아울러, 법정 고지사항을 게재하는 부분과 이용자의 동의 여부를 표시할 수 있는 부분을 밀접하게 배치하여 이용자가 법정 고지사항을 인지하여 확인할 수 있는 상태에서 개인정보의 수집·제공에 대한 동의 여부를 판단할 수 있어야 하고, 그에 따른 동의의 표시는 이용자가 개인정보의 수집·제공에 동의를 한다는 명확한 인식 하에 행하여질 수 있도록 그 실행방법이 마련되어야 한다(대법원

2016. 6. 28. 선고 2014두2638 판결 등 참조).

(3) 한편 이미 공개된 개인정보를 정보주체의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내에서 수집·이용·제공 등 처리를 할 때는 정보주체의 별도의 동의는 불필요하다고 보아야 할 것이다. 그리고 정보주체의 동의가 있었다고 인정되는 범위 내인지는 공개된 개인정보의 성격, 공개의 형태와 대상 범위, 그로부터 추단되는 정보주체의 공개 의도 내지 목적뿐만 아니라, 정보처리자의 정보제공 등 처리의 형태와 그 정보제공으로 인하여 공개의 대상 범위가 원래의 것과 달라졌는지, 그 정보제공이 정보주체의 원래의 공개 목적과 상당한 관련성이 있는지 등을 검토하여 객관적으로 판단하여야 할 것이다[대법원 2016. 8. 17. 선고 2014다\*\*\*\*\* 판결(N 판결) 등 참조].

(4) 그러나 개인정보의 제3자 제공에 관한 규정은 정보주체의 개인정보자기결정권 제한에 대한 근거가 되므로, 정보통신서비스 제공자가 개인정보를 제3자에 제공함에 있어서는 어디까지나 구 정보통신망법 제24조의2 제1항에 따른 정보주체의 동의를 받는 경우가 원칙적인 모습이 되어야 하고, 정보주체의 동의가 없는 개인정보의 제3자 제공은 예외적으로만 인정되어야 하므로 그 요건 또한 가급적 엄격히 해석되어야 한다(대법원 2023. 6. 29. 선고 2018도1917 판결의 취지 참조).

#### 나) 구체적인 판단

앞서 인정한 사실관계와 앞서 든 증거들에 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하면, 설령 제3자 앱에 제공된 개인정보가 친구 스스로 이미 공개한 개인정보라고 하더라도, 이를 두고 이 사건 쟁점조항에서 요구하는 필수적 법정 고지사항의 명확한 인식 내지 예상 가능성을 전제로 한 추정적 동의라고 평가할 수는 없으므로, 원고가 그 개인정보를 이 사건 정보이전 과정을 통해 제3자 앱에

제공한 행위는 정보주체인 친구의 별도의 동의를 받지 않더라도 친구의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내에 해당한다고 보기 어렵다. 따라서 원고가 친구의 동의 없이 그 개인정보를 제3자 앱에 제공한 것은 친구의 개인정보자기결정권을 침해한 위법한 행위에 해당한다고 봄이 타당하다.

(1) 설령 원고의 주장과 같이 친구가 G에 공유한 개인정보가 '이미 공개된' 개인정보라고 볼 여지가 있다고 하더라도, 공개된 개인정보도 개인정보자기결정권에 의해 보호대상이 되고, 개인정보를 스스로 공개한 경우에도 해당 개인정보의 처리는 여전히 정보주체의 통제 하에 있어야 한다.

(2) 이 사건 쟁점조항에 의하면 개인정보를 제3자에 제공하려면 법정 고지사항(① 개인정보를 제공받는 자, ② 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용 목적, ③ 제공하는 개인정보의 항목, ④ 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간)을 이용자에게 알리고 그 동의를 받아야 하고, 정보통신서비스 제공자는 적법한 동의를 받기 위하여 미리 용이하게 법정 고지사항의 구체적 내용을 알아볼 수 있을 정도로 법정 고지사항 전부를 명확하게 게재하여야 한다. 따라서 이미 공개된 개인정보를 '정보주체의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내에서' 제공한 것인지 여부를 판단할 때에도, 개인정보가 제3자에 제공될 당시 해당 정보주체가 개인정보가 제3자에 제공된다는 사실 자체뿐만 아니라 위 4가지의 법정 고지사항에 관하여 어느 정도 인식할 수 있었는지 여부도 충분히 고려하여 신중하게 판단하여야 한다.

(3) 원고는 G 서비스의 데이터 정책, SRR, '공개 범위 설정' 화면, '앱, 플러그인, 웹사이트 끄' 화면 등에 의하여 친구에게 그 개인정보가 친구관계인 이용자를 통해 제3자 앱에 공개될 수 있음을 고지하였고, 친구는 설정 조정을 통하여 이용자에게 공

유한 개인정보가 제3자 앱에 이전되는 것을 제한할 수도 있었다는 점을 근거로 친구의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내에서 그 개인정보가 제3자 앱에 제공된 것이라고 주장한다.

살피건대, 먼저 ① 데이터 정책('기타 웹사이트 및 앱' 항목 → '다른 웹사이트 및 앱' 화면)에 의하면, 이용자가 G 로그인 방식을 통하여 제3자 앱에 가입하여 이용하면 (친구의 별도의 동의 없이) 제공되는 친구의 정보는 원칙적으로 (친구 중 같은 제3자 앱을 사용하는 사람이 누구인지 파악하기 위하여) 친구의 '아이디' 등에 한정되고, 친구가 자신의 '좋아요 설정 관련 정보'를 이용자를 포함한 G 친구들만 볼 수 있도록 설정한 경우 제3자 앱은 친구가 아니라 "이용자"에게 그 정보의 공유를 허락해달라고 요청할 수 있다고 기재되어 있을 뿐, 친구가 이용자와 공유한 모든 개인정보가 제공될 수 있다는 취지나 그 과정에서 친구로부터 별도의 동의 내지 허락을 받는다는 취지의 내용은 발견할 수 없다. 다음으로 ② SRR에 의하면, '제3자 앱은 다른 사람들(예컨대 친구)이 이용자와 공유한 콘텐츠와 정보에 접근하고자 "이용자"의 허락을 요청할 수 있다'는 취지로만 기재되어 있어, 정보주체인 친구의 동의 내지 허락을 받지 않는다는 점에 관하여는 전혀 언급이 없다. 따라서 친구가 데이터 정책이나 SRR을 숙지하였다고 가정하더라도, 그 문구상 자신과 친구관계인 이용자가 제3자 앱을 사용할 경우 친구 자신의 개인정보가 (이용자가 아닌 친구 자신의) 별도의 동의 내지 허락 없이 포괄적으로 제공되리라는 것을 예상하기는 어려워 보인다.

다음으로 ③ '공개 범위 설정' 화면('다른 사람들이 사용하는 앱' 도구)과 '앱, 플러그인, 웹사이트 끄' 화면의 경우, 이는 친구로 하여금 이용자가 제3자 앱에 가입하여 이용할 때 친구 자신의 개인정보가 제공되는 것을 제한할 수 있게 하는 도구이기는

하다. 그런데 먼저 '다른 사람들이 사용하는 앱' 도구의 경우, 친구가 G 서비스의 메인 화면에서 이에 접근하기 위해서는 여러 단계로 버튼을 순차적으로 클릭하여야 했고, 위 도구에서 일부 항목 외에는 대부분의 개인정보 항목이 원칙적으로 제3자 앱에 제공되는 것이 기본값으로 설정되어 있었으며(이는 정보주체인 G 사용자의 동의 여부를 불문하고 그 개인정보를 처리하고 정보주체가 명백히 거부 의사를 밝힌 경우에만 개인정보 처리를 중지하는 이른바 옵트아웃(Opt-out) 방식을 채택한 것으로, 개인정보를 제3자에 제공하려면 미리 정보주체로부터 동의를 받도록 한 이 사건 쟁점조항에 부합하지 않음을 지적하여 둔다), 그 화면에 기재된 '이 설정을 사용해서 앱 이용 시에 공유 가능한 정보를 관리하세요'라는 문구 자체의 의미도 친구에게 이 사건 정보이전 과정을 제한할 의사가 있는지 여부를 묻는 것인지 명확하지 않다. '앱, 플러그인, 웹사이트 끄' 화면의 경우, 친구가 그 화면에서 '플랫폼 끄기'를 선택할 경우에는 친구 스스로도 G 로그인 방식으로 다른 웹사이트나 앱을 이용하는 것 자체가 원천적으로 차단된다는 취지의 것을 포함하여 여러 가지 경고 메시지가 노출되었기 때문에 친구가 위 화면에서 '플랫폼 끄기'를 선택하기는 사실상 어려웠을 것으로 보인다.

그 밖에 원고가 친구를 포함한 G 사용자들에게 제시한 각종 약관, 설정 및 안내 화면 등을 모두 살펴보더라도, G 서비스에서 해당 도구나 화면에 접근하는 것 자체가 용이하지 않은 점, 원고가 제시한 각 문구를 보더라도 친구가 과연 이 사건 정보이전 과정을 통한 개인정보의 포괄적인 제공 사실을 명확하게 알 수 있었다거나 설정 변경을 통하여 이를 제한할 수 있다는 취지라고 분명하게 이해할 수 있었을지 의문인 점 등에 비추어 보면, 친구가 이 사건 정보이전 과정을 충분히 미리 알고 이를 제한할 수 있었다고 보기는 어렵고, 특히 친구는 개인정보를 제공받는자인 제3자 앱이 누구인지,

제3자 앱이 위 개인정보를 이용하는 목적, 제3자 앱의 개인정보 보유 및 이용 기간 등의 법정 고지사항에 관하여 전혀 인식할 수 없었던 것으로 보인다. 그렇다면 이 사건 정보이전 과정을 통해 제3자 앱에 친구의 개인정보가 제공된 것이 정보주체인 친구의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내에서 이루어진 것이라고 보기는 어렵다고 판단된다.

[이 사건 행위에 관한 외국의 제재 사례를 살펴보다라도, ① 영국 ICO는 '친구는 제3자 앱에 의하여 자신의 개인정보가 수집된다는 사실을 알지 못했고, 동의를 요청받은 사실도 없다. 원고가 주장하는 방식에 의한 동의는 Directive 95/46/EC 제2조 (h)에 따른 '자유롭게 주어진, 특정된, 고지된' 의사의 표시로 볼 수 없으며 따라서 유효한 동의라고 볼 수 없다'고 결정하였고, ② 이탈리아 GPDP는 'G 로그인 기능을 통해 제3자 앱을 활성화한 이상 이용자에게 원고가 수집한 개인정보가 전부 전송되도록 하는 것 외에 다른 대안이 부여되지 않았으며 옵트아웃 방식을 통한 부분적인 변경만 가능하였는데 이 경우에도 전송에 동의하는 것이 기본값으로 설정되어 있었다는 점에서 개인정보 전송에 대한 동의가 명시적이고 구체적이고 자유롭게 표현된 것으로 간주할 수 없다'고 결정하였으며, ③ 미국 FTC의 동의의결 및 이 사건 소장에는 'X는 친구의 개인정보에 접근하기 위해 제3자 앱 개발자가 친구에게 직접 권한을 요청하도록 요구하지 않았다. 대신 X는 이용자가 부여한 권한만을 기반으로 친구 개인정보를 자동으로 보냈다', 'X는 친구가 이용자와 개인정보를 공유하면 X가 해당 개인정보를 제3자 앱 개발자와 공유할 수 있다는 사실을 친구에게 공개하지 않았다', 'X는 친구가 설정 페이지에서 설정을 찾아 옵트아웃하지 않는 한 친구의 개인정보를 제3자 앱 개발자와 공유하는 기본 설정을 사용하여 친구를 오도하였다'고 기재되어 있는바, 그 공통된 취



지는 원고가 제시한 각종 약관, 설정 및 안내 화면 등에도 불구하고 개인정보가 제3자 앱에 제공되는 것에 대하여 친구의 동의가 있었다고 추단하기 어렵다는 것이다.]

(4) 친구가 G 서비스를 이용하면서 공유한 정보는 '전체 공개'의 경우에는 모든 G 사용자들, '친구만' 공개의 경우에는 G 친구들 등 원칙적으로 한정된 사람을 공유의 대상으로 한다. 그리고 설령 원고의 주장과 같이 이 사건 정보이전 과정의 결과 원고가 I V1을 개발·도입한 취지와 같이 이용자의 입장에서 친구와 연결하여 공유하는 경험을 다른 서비스(제3자 앱)로 가져갈 수 있는 긍정적인 효과가 발생한다고 하더라도, 이는 친구와는 직접적인 관련이 없다. 더군다나 제3자 앱은 원고로부터 제공받은 친구의 개인정보를 위 I V1의 개발·도입 취지와 전혀 무관한 용도로 자의적으로 활용하였다[원고가 데이터 플랫폼 정책(갑 제21호증) 등을 통하여 '제3자 앱은 위 개인정보를 앱을 이용하는 컨텍스트 내에서만 사용할 수 있고 다른 목적으로 이를 사용하고자 할 경우 확실한 사전 동의를 얻어야 한다'고 명시하였다고 하더라도, 이는 오히려 제3자 앱이 원래 개인정보를 제공받은 목적 외로 이를 악용하는 것에 대한 원고의 예방적 조치들이 불충분했음을 뒷받침한다]. 따라서 친구와 친구관계인 이용자가 제3자 앱에 G 로그인 방식으로 가입하여 이용할 때 친구 자신의 개인정보가 그 제3자 앱에 제공되는 것은 친구의 원래 공개 목적과 상당한 관련성이 있다고 보기 어려울 뿐만 아니라, 친구의 공개 의도 내지 목적에도 부합하지 않는다(따라서 원고의 주장과 달리 친구가 데이터 정책과 SRR에 동의하고 G에 개인정보를 공유함으로써 이용자에 의한 정보의 재공유를 허용하는 방향으로 개인정보자기결정권을 행사하였다고 볼 수도 없다). 정보주체인 친구는 이 사건 정보이전 과정에 전혀 개입하지 않았고, 이를 충분히 인지할 수 있었다고 보기도 어려우며, 따라서 개인정보자기결정권을 적절하게 행사할 수 없었

다.

(5) 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 제3자 앱이 친구 개인정보를 제공받음으로써 얻을 수 있는 이익이 그로 인해 침해되는 정보주체인 친구의 인격적 법익에 비하여 우월하다고 볼 수 없다.

(가) 설령 제3자 앱에 제공된 친구의 개인정보가 정보주체인 친구 스스로 G 서비스를 통하여 이미 공개한 정보라고 하더라도(따라서 구 정보통신망법 제23조에서 말하는 '민감정보'에는 해당하지 않는다고 볼 여지가 있다고 하더라도), 앞서 본 바와 같이 (특히 '친구만' 공개의 경우) 원칙적으로 한정된 사람을 공유의 대상으로 하고 있다는 점에서 일반인이 일반적으로 접근할 수 있도록 외부에 공개된 매체에 공개된 경우와는 그 성질을 달리한다. 나아가 위 개인정보에는 I V1의 개발·도입 목적인 '이용자의 앱 내 경험 공유'와 관련이 있다고 보기는 어렵고 오히려 제3자 앱에 의하여 악용될 위험이 있거나 개인의 사생활을 침해할 수 있는 정보, 예컨대 친구의 바이오정보, 기념일, 위치정보, 가족관계, 관계번호도, 종교 및 정치관 등도 다수 포함되어 있었다.

(나) N 판결에서는 정보주체가 공립대학교 법학과 교수로서 공적인 존재이고 그 학력, 경력에 관한 정보는 공공성 있는 개인정보라는 점이 중요하게 고려되었는데, 이 사건에서는 정보주체인 친구가 공적인 존재라고 볼 근거가 없을 뿐만 아니라, 앞서 본 그 구체적인 내용에 비추어 볼 때 친구의 개인정보가 공공성과 공익성이 있다고 평가하기도 어렵다(따라서 그 개인정보를 수집할 수 있는 '알 권리'나 이를 기반으로 하는 정보수용자의 표현의 자유가 위 개인정보를 제공받는 행위로 보호받을 수 있는 법적 이익에 포함된다고 보기도 어렵다). 친구 스스로 유해하다고 생각하거나 친구와는 전혀 관련 없는 제3자 앱에 이용자가 가입함으로써 친구의 정보가 제공되는 경우

를 상정해본다면, 원래 공개 목적과의 상당한 관련성을 인정할 수 없음은 물론이고 공공성 역시 인정할 수 없음이 더욱 명확하다. 즉, 친구의 개인정보가 친구 본인의 의사에 반하여서까지 제3자 앱에 제공되어야 할 공공성 있는 개인정보라고 볼 수 없다.

(다) 제3자 앱 중 이 사건에서 문제된 R 앱과 W 앱을 놓고 보더라도, 제공된 친구의 개인정보가 약 330만 명에 이를 정도로 방대하다. 제3자 앱은 원고의 정책에 반하여 영리 목적 등으로 위와 같이 제공받은 수많은 친구의 개인정보를 활용하였고, 친구는 이 사건 정보이전 과정 자체를 인식하지 못하여 이에 전혀 개입할 수 없었던바, 그로 인하여 친구의 인격권이 현저하게 침해되었다. 위와 같이 친구의 개인정보를 자의적으로 활용한 제3자 앱의 영리 목적 등이나 이용자, 제3자 앱이 '이용자의 앱 내 경험 공유'를 통하여 얻을 수 있는 편익 등이 친구의 인격적 법익보다 우월하다고 볼 수는 없다.

## 5) 소결론

원고의 이 사건 행위는 이 사건 쟁점조항의 적용 요건을 모두 충족하므로, 원고는 제3자 앱에 친구의 개인정보를 제공하려면 미리 친구에게 법정 고지사항을 알리고 동의를 받았어야 함에도 그러한 동의를 받지 않았고, 이 사건 정보이전 과정에 비추어 볼 때 별도의 동의를 받지 않더라도 친구의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내에 해당한다고 보기도 어려우므로, 이 사건 처분사유는 인정된다. 따라서 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

## 라. 이 사건 처분의 재량권 일탈·남용 여부

### 1) 관련 법리

재량행위에 대한 사법심사는 행정청의 재량에 기초한 공익 판단의 여지를 감안

하여 법원이 독자적인 결론을 내리지 않고 해당 행위에 재량권 일탈·남용이 있는지 여부만을 심사하게 되고, 사실오인과 비례·평등의 원칙 위반 여부 등이 그 판단 기준이 된다(대법원 2005. 7. 14. 선고 2004두6181 판결 등 참조). 이러한 재량권 일탈·남용에 관해서는 그 행정행위의 효력을 다투는 사람이 증명책임을 진다(대법원 1987. 12. 8. 선고 87누861 판결 등 참조). 그리고 제재적 행정처분이 재량권의 범위를 일탈하였거나 남용하였는지 여부는, 처분사유인 위반행위의 내용과 그 위반의 정도, 그 처분에 의하여 달성하려는 공익상의 필요와 개인이 입게 될 불이익 및 이에 따르는 제반 사정 등을 객관적으로 심리하여 공익침해의 정도와 처분으로 인하여 개인이 입게 될 불이익을 비교·교량하여 판단하여야 한다(대법원 2015. 12. 10. 선고 2014두5422 판결 등 참조).

## 2) 구체적인 판단

앞서 인정한 사실관계와 앞서 든 증거에 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하면, 원고가 제출한 증거만으로는 이 사건 처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 볼 수 없고, 달리 이를 인정할 증거가 없으므로, 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

### 가) 중대한 사실오인의 존부

(1) 친구의 개인정보가 곧 이용자의 개인정보라고 볼 수 없음은 앞서 본 바와 같고, 원고의 주장과 같이 이용자의 정보와 친구의 정보가 일부 중복되는 부분이 있다고 하더라도(예컨대 관계 정보 등) 이는 단순히 그 정보의 내용이 동일한 것일 뿐, 정보주체가 다를 뿐만 아니라 제3자 앱이 I V1을 통하여 접근 권한을 제공받을 정보를 선택할 때(이 사건 정보이전 과정의 <2단계>) '이용자의 정보'와 '친구의 정보'를 별도

로 선택하도록 되어 있는 점에 비추어 보더라도 서로 구분되는 별개의 정보라고 봄이 타당하다. 따라서 피고가 제3자 앱에 제공되었다고 본 친구의 개인정보 중 이용자의 개인정보에도 해당하는 부분을 제외하지 않았다고 하더라도 어떠한 사실오인이 있다고 볼 수 없다.

(2) 이 사건 처분의 의결서 중 원고가 지적하는 부분을 살펴보더라도, ① 피고는 이 사건 소장에 기재된 FTC 조사 결과를 각주에 일부 기재하고 있을 뿐 그 판단을 위 소장의 내용에 의존하고 있다고 볼 수 없고, ② 피고가 산정한 이 사건 행위로 제3자 앱에 개인정보가 제공된 친구의 수는 '약 330만 명'인바, 이와 달리 위 의결서 중 '대한민국 월간 이용자 1,800만 명보다 많은 수의 친구 개인정보가 제3자 앱에 제공된 것으로 추정된다'는 취지의 부분(25, 72쪽)은 피고도 단순한 추측이라는 취지를 분명하게 밝히고 있으므로 이 사건 처분의 전제가 되는 사실이라고 볼 수 없으며(오히려 2018. 6.경까지 이 사건 정보이전 과정을 통하여 친구의 개인정보를 제공받은 제3자 앱 68개의 이용자 약 229만 명의 친구는 약 2,546만 명으로 산정되는 등 실제로는 훨씬 더 많은 친구의 개인정보가 제공된 것으로 추단할 수 있는 사정이 존재함에도, 피고는 원고에게 유리하게 제3자 앱 중 R 앱과 W 앱에 제공된 부분에 한정하여 객관적으로 확인되는 자료에 근거해 최종적으로 그 수를 '약 330만 명'으로 확정하였다), ③ '친구가 본인의 개인정보가 제3자 앱에 제공되었다는 사실을 알 수 있었다고 보기 어렵다'는 취지의 각 부분은 피고가 조사한 사실관계에 대한 해석 또는 평가에 불과할 뿐만 아니라, 앞서 본 바와 같이 친구가 이 사건 정보이전 과정을 미리 알고 이를 제한할 수 있었다고 보기 어렵고 법정 고지사항에 관하여도 인식할 수도 없었으므로 위와 같은 서술이 잘못되었다고 단정할 수도 없다.

(3) 항고소송에서 당해 처분의 적법성에 대한 증명책임은 원칙적으로 처분의 적법을 주장하는 처분청에 있지만, 처분청이 주장하는 당해 처분의 적법성에 관하여 합리적으로 수긍할 수 있는 정도로 증명한 경우 그 처분은 정당하고, 이와 상반되는 예외적인 사정에 대한 주장과 증명은 상대방에게 책임이 돌아간다(대법원 2012. 6. 18. 선고 2010두27639, 27646 전원합의체 판결 등 참조).

제3자 앱 중 W 앱에 개인정보가 제공된 친구의 수에 관하여, 원고가 관련 자료의 제출을 거부함으로 인하여 피고는 V가 제출한 자료 등에 기반하여 개인정보가 제공된 총 대한민국의 G 이용자를 3,333,028명으로 확정하고 거기에서 G 로그인 방식을 통해 W 앱을 이용한 이용자 81,528명을 제외한 약 325만 명으로 각 산정하였고, 이 법원에 을가 제12호증 등 이를 뒷받침하는 증거를 제출한바, 피고는 이 부분에 관한 이 사건 처분의 적법성에 관하여 합리적으로 수긍할 수 있는 정도로 증명하였다고 봄이 타당하다. 따라서 이에 대하여 실제로 제3자 앱에 개인정보가 제공된 친구의 수가 이에 이르지 않는다는 등의 예외적인 사정은 원고가 증명하여야 할 것이나, 원고가 제출한 증거만으로는 위와 같은 예외적인 사정을 인정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.

한편 친구가 '다른 사람들이 사용하는 앱' 도구에 쉽게 접근할 수 없었던 점, 친구가 '앱, 플러그인, 웹사이트 끄' 화면에서 '플랫폼 끄기'를 선택하는 것이 사실상 어려웠다는 점은 앞서 본 바와 같으므로, 위 각 도구 내지 화면을 통하여 개인정보의 이전을 차단한 친구의 수는 많지 않았을 것으로 보이고, 설령 친구 중 대한민국 국민이 아닌 G 사용자가 일부 존재했을 여지가 있다고 하더라도 대략 어느 정도인지조차도 전혀 증명되지 않았다. 따라서 피고가 제3자 앱에 개인정보가 제공된 친구의 수를 산

정하면서 위와 같은 예외적인 경우를 별도로 산정하여 제외하지 않은 채 이 사건 처분의 근거로 삼았다고 하더라도 중대한 사실오인에 이를 정도는 아니라고 판단된다.

#### 나) 이익형량의 하자 존부

(1) 구 정보통신망법 제1조는 '정보통신망의 이용을 촉진하고 정보통신서비스를 이용하는 자의 개인정보를 보호함과 아울러 정보통신망을 건전하고 안전하게 이용할 수 있는 환경을 조성하여 국민 생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다'고 규정하여 정보통신망 이용자의 개인정보자기결정권을 보장하는 것뿐만 아니라 개인정보의 보호를 통하여 정보통신망을 건전하고 안전하게 이용할 수 있는 환경을 조성하여 국민 생활의 향상과 공공복리를 증진한다는 공익도 보호의 대상으로 하고 있음을 선언하고 있다. 이러한 구 정보통신망법의 입법 취지에 비추어 보면, 원고가 친구의 동의 없이 제3자에 제공한 개인정보에 대하여 동의를 받도록 하거나 삭제하는 방안을 피고와 협의하여 이행하도록 함에 따라 달성되는 공익은 매우 크다고 할 수 있다. 반면에 원고가 위 개인정보에 대하여 친구의 동의를 받거나 삭제하는 방안을 이행함으로써 침해되는 원고의 사익, 예컨대 친구의 개인정보를 제공받은 제3자 앱을 파악하여 그 개인정보를 확인 및 삭제하도록 요청함으로써 관계가 악화되고 원고의 신뢰도와 평판에 손해를 입는 것 등은 위법상태에서 얻은 이익으로서 보호할 가치가 위와 같은 공익에 비하여 크다고 할 수 없다.

(2) 원고는 제3자 앱에 제공된 개인정보가 삭제된다면 원고가 종전과 동일한 수준의 풍부한 서비스를 이용자에게 계속 제공하기 어려워지고, 따라서 이용자는 관련 정보를 제3자 앱에 이전하기 위해 별도의 시간과 노력을 투자하는 등 해당 서비스를 이용하는 데 예상치 못한 불이익을 받게 된다고 주장한다. 그러나 제3자 앱이 친구 개

인정보를 제공받음으로써 얻을 수 있는 이익이 그로 인해 침해되는 정보주체인 친구의 인격적 법익에 비하여 우월하다고 볼 수 없음은 앞서 본 바와 같고, 제3자 앱이 친구의 개인정보를 제공받지 못함으로써 불가피하게 사업 모델을 변경하여야 하고 그 결과 제3자 앱이나 그 앱을 이용하는 이용자들이 어느 정도 피해를 입게 된다고 하더라도 그 이용자의 수습 배에 이르는 친구의 개인정보자기결정권을 보호할 필요성보다 중대하다고 보기도 어렵다.

#### 마. 이 사건 시정명령 처분의 적법 여부

1) 시정조치는 감독 행정청이 위법행위를 한 상대방에 대하여 위법한 상태를 없애고 적법한 상태를 회복하라는 명령이다. 구 정보통신망법에서 개인정보의 제3자 제공에 본인의 동의를 요구하고 있는 이상, 그 동의가 없는 개인정보의 제3자 제공은 위법한 것이므로, 별도의 동의를 받아 적법한 상태를 회복하거나, 동의를 받을 수 없는 경우 위법하게 제공된 개인정보를 삭제하라는 감독 행정청의 시정조치는 이 사건 사안의 내용 및 그 중대성에 비추어 허용된다고 봄이 타당하다. 나아가 이용자의 명시적인 동의를 받지 아니하고 제3자에게 제공한 개인정보에 관하여 별도의 동의를 받거나 그렇지 못한 경우 파기하도록 하는 것은 헌법 규정에서 파생되는 개인정보자기결정권을 보호하기 위한 가장 적절한 수단으로 볼 수 있다(위 대법원 2014두2638 판결 등 참조).

2) 행정청이 문서에 의하여 처분을 한 경우 그 처분서의 문언이 불분명하다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 그 문언에 따라 어떤 처분을 하였는지를 확정하여야 한다(대법원 2005. 7. 28. 선고 2003두469 판결 등 참조). 한편 피고는 개인정보 보호에 관한 사항을 심의·의결하는 감독기관에 불과하여 원고와 친구, 제3자 앱 간의 법률관계에 관한 분쟁에 직접 개입할 권한은 없으므로, 피고가 내리는 시정명령은 그 본질적인



속성상 다소 포괄성·추상성을 떨 수밖에 없다.

3) 이 사건 시정명령 처분 중 '제3자 앱에 제공된 개인정보를 삭제하는 방안을 피고와 협의하여 이행하여야 한다'(나.항), '시정조치를 이행하고, 시정조치 명령 처분 통지를 받은 날로부터 60일 이내에 이행결과를 피고에 제출하여야 한다'(다.항)는 부분은, 원고가 위 60일의 기간 내에 제3자 앱에 제공된 친구의 개인정보의 삭제 방안을 피고와 협의하여 그 방안을 이행하라는 취지임을 그 문언만으로 충분히 알 수 있고, 원고의 주장과 달리 위 기간 내에 그 개인정보를 삭제하는 절차를 완료하라는 등의 취지라고 해석되지는 않는바(따라서 원고가 제3자에게 제공된 개인정보를 삭제할 것을 요청할 법적인 권리가 있는지 여부나 그 삭제 여부가 원고가 아닌 제3자 앱의 의사에 달려 있는지 여부는 이 사건 시정명령 처분 자체가 적법한지 여부를 판단하는 단계에서는 문제되지 않고, 위 시정명령에 따라 원고가 피고와 협의하여 도출한 방안을 이행하는 단계에서 비로소 판단될 문제이다), 그 내용이 명확하지 않다거나 충분히 특정되지 않아 그 이행이 불가능하다고 할 수 없다.

4) 오히려 친구나 피고로서는 어떠한 제3자 앱에 어떠한 개인정보가 제공되었는지 구체적으로 알기 어려우므로, 관련된 기술적 자료를 확보하고 있는 원고로 하여금 이 사건 정보이전 과정을 통하여 친구 개인정보를 제공받은 제3자 앱의 명단을 파악하여 확보한 후 그 제3자 앱이 제공받은 개인정보를 삭제하도록 하는 방안을 피고와 협의하여 마련하게 하는 것은 개인정보자기결정권 침해 상태를 제거하기 위한 적절한 시정 방안이라고 볼 수 있다.

5) 따라서 이 사건 시정명령 처분만을 살펴보더라도 이는 적법하고, 이에 반하는 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

## 바. 이 사건 과징금 처분의 적법 여부

앞서 인정한 사실관계와 앞서 든 증거에 변론 전체의 취지를 더하여 알 수 있는 다음과 같은 사정들을 종합하면, 이 사건 과징금 처분만을 살펴보더라도 이는 적법하므로, 이에 반하는 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

### 1) 과징금 산정 내역

피고는 이 사건 과징금 처분을 하면서 다음과 같이 과징금을 산정하였다.

기준금액	필수적 가중·감경	추가적 가중·감경	최종 과징금
4,676,855달러	필수적 가중(50%)	추가적 가중(30%, 1,403,056달러)	6,079,911달러
	필수적 감경(50%)	추가적 감경 없음	(67억 4,800만 원)
	→ 4,676,855달러	→ 6,079,911달러	

### 2) 위반행위와 관련한 매출액 산정에 위법이 있는지 여부

#### 가) 관련 규정 및 법리

(1) 구 정보통신망법 제64조의3 제1항 제4호는 같은 법 제24조의2를 위반하여 개인정보를 제3자에게 제공한 경우 위반행위와 관련한 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있도록 규정하면서, 제4항에서 과징금의 구체적인 산정기준과 산정절차는 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

그 위임에 따른 구 정보통신망법 시행령 제69조의2 제1항 본문은 '위반행위와 관련한 매출액'을 "해당 정보통신서비스 제공자 등의 위반행위와 관련된 정보통신서비스의 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액"이라고 정의하면서, 같은 조 제4항 [별표 8]의 "3. 세부기준"에서 방송통신위원회로 하여금 위반행위와 관련한 매출액의 산정에 관한 세부 기준을 정하여 고시하도록 하였다.

구 과징금 부과기준 제4조 제1항은 관련 매출액을 "위반행위로 인하여 직접

또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액"으로 정하였고, 같은 조 제2항은 관련 매출액 산정 시 서비스의 범위는 서비스 제공방식, 서비스 가입방법, 이용약관에서 규정한 서비스 범위, 개인정보 데이터베이스 관리 조직·인력 및 시스템 운영 방식 등을 고려하여 판단한다고 정하고 있다.

(2) 과징금은 위반행위에 대한 제재의 성격과 함께 위반행위에 따르는 불법적인 경제적 이익을 박탈하기 위한 부당이득 환수로서의 성격도 가지고, 이는 구 정보통신망법 제64조의3 제1항 각 호에서 정한 행위에 대하여 부과하는 과징금의 경우도 마찬가지이다(헌법재판소 2022. 5. 26. 선고 2020헌바259 결정 등 참조).

그런데 구 과징금 부과기준 제4조 제2항은 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스의 범위를 판단할 때 서비스 가입방법, 개인정보 데이터베이스 관리 조직·인력 및 시스템 운영 방식 등을 고려하도록 하고 있는바, 위 요소들은 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모와 직접적인 관련이 없다.

구 정보통신망법 제64조의3 제1항 제4호에서 정한 자에 대하여 과징금을 부과함으로써 박탈하고자 하는 이득은, 문제된 위반행위로 인해 증가한 매출액에 따른 이득이 아니라, 오히려 정보통신서비스 제공자가 제3자에 제공한 개인정보를 자신의 영업을 위해 보유함으로써 얻은 이득이라 보아야 한다. 이에 따라 위 과징금 부과를 위한 관련 매출액을 산정함에 있어 "위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 서비스"의 범위는, 제3자에 제공된 개인정보를 보유·관리하고 있는 서비스의 범위를 기준으로 판단하여야 한다(대법원 2023. 10. 12. 선고 2022두68923 판결 등의 취지 참조).

#### 나) 구체적인 판단

피고는 'G 서비스의 (국내) 매출액'을 구 과징금 부과기준 제4조 제1항에서 정한 관련 매출액으로 한다는 전제 하에, 원고가 제출한 전 세계의 광고 매출액 중 G 서비스와 관련 없는 Y(영문 생략) 등의 매출액을 제외한 금액을 G 서비스의 광고 매출액으로 보고, 이 사건 행위 종료 직전 3개 사업연도(2015년~2017년)의 연평균 매출액에 전 세계 G 중 대한민국 이용자(월별 활성 이용자)의 비율을 곱한 금액인 222,707,374 달러를 기준으로 과징금을 산정하였다. 이에 대하여 원고는 관련 매출액은 이 사건 행위로 직접 또는 간접적으로 영향을 받은 서비스, 즉 G 로그인 서비스의 매출액으로 한정되어야 한다고 주장한다.

살피건대, 이 사건 행위를 통해 제3자 앱에 제공된 개인정보는 G 사용자들의 정보가 담긴 데이터베이스에서 유출된 것으로서, 그 개인정보는 G 서비스의 전체적인 운영을 위해 수집·관리되는 정보이다. 그렇다면 앞서 본 법리에 비추어 보면, 원고에 대한 과징금을 산정하기 위한 관련 매출액도 해당 개인정보 데이터베이스를 보유·관리하는 서비스인 G 서비스 전체의 매출액으로 보아야 한다. 즉 이 사건 정보이전 과정은 원고가 G 사용자(이용자)에게 제공한 G 로그인 서비스를 통하여 이루어지기는 하였으나, 그 과정을 통하여 제3자 앱에 제공된 친구 개인정보를 보유·관리하는 것은 G 서비스 전체이므로, 위반행위로 인하여 영향을 받는 범위가 G 로그인 서비스로 한정된다고 볼 수 없다. 나아가 앞서 본 바와 같이 원고의 매출은 주로 G 사용자들이 G 서비스를 통하여 공유한 개인정보를 이용하여 광고주들로부터 대가를 수령하고 맞춤형 광고를 보게 함으로써 발생하는 이상, G 서비스 자체가 사용자들에게 무료로 제공된다는 사실은 매출액 산정과는 별다른 관련이 없다. 따라서 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

### 3) 정액과징금을 부과하지 않은 것이 위법한지 여부

구 정보통신망법 제64조의3 제2항 단서는 '매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 4억 원 이하의 과징금을 부과할 수 있다'고 규정하고 있다. 그 위임을 받은 구 정보통신망법 시행령 제69조의2 제2항은 '법 제64조의3 제2항 단서에서 대통령령으로 정하는 경우란 1. 영업을 개시하지 아니하거나 영업을 중단하는 등의 사유로 영업실적이 없는 경우, 2. 재해 등으로 인하여 매출액 산정자료가 소멸되거나 훼손되는 등 객관적인 매출액의 산정이 곤란한 경우에 해당하는 경우를 말한다'고 규정하고 있다.

원고는, 구 정보통신망법 시행령 제69조의2 제2항 제2호는 정액과징금 부과사유로 '재해 등으로 인하여 매출액 산정자료가 소멸되거나 훼손되는 등 객관적인 매출액의 산정이 곤란한 경우'를 규정하고 있는데, 이 규정은 '등'이라는 포괄적인 문언을 사용하고 있어 재해 등으로 인한 매출액 산정자료의 소멸, 훼손뿐만 아니라 이유를 불문하고 객관적인 매출액의 산정이 곤란한 경우라면 정액과징금을 부과할 수 있는 것이므로, 이 사건 행위의 관련 매출액을 객관적으로 산정하기 곤란함에도 원고에게 정액과징금을 부과하지 않은 이 사건 과징금 처분은 위법하다고 주장한다.

살피건대, 구 정보통신망법 시행령 제69조의2 제2항 제2호가 '재해 등으로 인하여 매출액 산정자료가 소멸되거나 훼손되는 등 객관적인 매출액의 산정이 곤란한 경우'라고 규정한 것에 있어서 '객관적인 매출액의 산정이 곤란한 경우'란 문리해석상 수식 문구인 '재해 등으로 인하여 매출액 산정자료가 소멸되거나 훼손'되는 것을 고려하여 판단해야 할 것이다. 따라서 '객관적인 매출액의 산정이 곤란한 경우'란 '객관적인 자료를 확인할 수 없어 매출액 자체의 산정이 곤란한 경우'로 해석할 것이고, 그 문언

의 가능한 해석범위를 넘어 '(자료에 의하여 서비스의 객관적인 매출액은 확인되나) 특정 위반행위와 관련된 매출액을 산정하기 곤란한 경우'까지 포함한다고 볼 수는 없다. 위와 같이 해석하는 것이 실제 매출액에도 불구하고 불가피하게 정액과징금을 부과하도록 정하고 있는 예외규정의 한정적 적용 원칙에 부합한다.

그런데 이 사건의 경우 앞서 본 바와 같이 매출액의 산정이 가능할 뿐만 아니라 원고가 구 정보통신망법 시행령 제69조의2 제2항 제2호가 규정하는 바와 같이 재해 등으로 인하여 매출액 산정자료가 소멸되거나 훼손되는 등 객관적인 자료를 확인할 수 없어 매출액의 산정이 곤란한 경우에 해당한다고 볼 아무런 근거가 없으므로, 원고의 이 부분 주장도 이유 없다(한편 원고는 전기통신사업법에서도 마찬가지로 이 사건과 같은 경우 '그 밖에 객관적인 매출액 산정이 곤란한 경우'라고 보아 정액과징금을 부과할 수 있도록 하면서 이에 '관련 매출액 산정이 곤란한 경우'를 포함하고 있으므로 이와 같은 해석이 가능하다는 취지로 주장하나, 구 정보통신망법과 전기통신사업법의 해당 규정 형식이 다를 뿐더러, 특히 전기통신사업법에서 위와 같은 해석이 가능한 것은 그 밖에 객관적인 매출액 산정이 곤란한 경우와 관련하여 과징금 부과 세부기준을 통해 관련 매출액이 없거나 산정이 곤란한 경우를 포함시키는 별도의 입법위임 형식을 취하고 있기 때문인바, 위와 같은 세부적인 규정 체계를 갖추지 않은 구 정보통신망법을 동일하게 해석할 수는 없으므로, 원고의 이 부분 주장 역시 이유 없다).

#### 4) 재량권 일탈·남용 여부

##### 가) 관련 법리

구 정보통신망법 제64조의3 제1항에 따른 과징금은 법 위반행위에 따르는 불법적인 경제적 이익을 박탈하기 위한 부당이득 환수의 성격과 함께 위법행위에 대한

제재로서의 성격을 가지고, 같은 조 제3항은 과징금을 부과할 때 위반행위의 내용과 정도, 기간과 횟수 외에 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등도 고려하도록 규정하고 있다.

피고는 법 위반행위에 대하여 과징금을 부과할 것인지 여부와 과징금을 부과한다면 일정한 범위 안에서 과징금의 액수를 구체적으로 얼마로 정할 것인지에 관하여 재량을 가지고 있으나, 구 정보통신망법 시행령 제69조의2 제4항 [별표 8]은 과징금의 산정기준과 산정절차를 구체적으로 규정하면서 세부기준 및 부과방법 등에 관한 사항을 고시에 위임하고 있고, 피고는 이에 근거하여 구 과징금 부과기준을 제정하여 시행하고 있는데, 구 과징금 부과기준이 비록 피고의 재량준칙에 불과한 것이라고 하더라도 이는 법에서 정한 금액의 범위 내에서 적정한 과징금의 산정기준을 마련하기 위하여 제정된 것이므로, 피고로서는 과징금액을 산출할 때 이 사건 과징금 기준상의 고려요소 및 법에서 정한 참작사유를 고려한 적절한 액수로 정하여야 할 것이다. 이러한 재량의 행사와 관련하여 과징금 부과 기초가 되는 사실을 오인하였거나 비례·평등의 원칙에 위반되는 등의 사유가 있다면 이는 재량권의 일탈·남용으로서 위법하다고 볼 수 있다(대법원 2002. 9. 24. 선고 2000두1713 판결, 대법원 2008. 2. 15. 선고 2006두4226 판결 등 참조).

구 정보통신망법 제24조의2를 위반하여 개인정보를 제3자에게 제공한 행위에 대해 부과되는 과징금의 액수는 위반행위의 원인과 유형, 위반행위로 인해 제공된 개인정보의 규모, 유사 사례에서의 과징금 액수 등을 종합적으로 고려하여 정하여야 한다. 그리고 과징금의 액수가 위반행위의 내용에 비해 과중하여 사회통념상 현저하게 타당성을 잃은 경우라면 그러한 과징금 처분은 재량권을 일탈·남용하여 위법하

다고 보아야 한다(위 대법원 2022두68923 판결 등의 취지 참조).

#### 나) 위반행위의 중대성

(1) 구 정보통신망법 제64조의3의 위임에 따른 구 정보통신망법 시행령 제69조의2 제4항 [별표 8] 2. 가. 1)은 '기준금액은 제69조의2 제1항에 따른 관련매출액에 위반행위의 중대성에 따라, "매우 중대한 위반행위"는 1,000분의 27, "중대한 위반행위"는 1,000분의 21, "보통 위반행위"는 1,000분의 15의 과징금 산정비율(부과기준율)을 곱하여 산출한 금액으로 한다'고 규정하고 있고, 2. 가. 3)은 '위반행위의 중대성은 고의·중과실 여부, 영리목적의 유무, 위반행위로 인한 개인정보의 피해규모, 개인정보의 공중에 노출 여부 및 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등을 종합적으로 고려하여 판단한다'고 규정하고 있으며, 3.은 '관련매출액의 산정에 관한 세부 기준, 위반행위의 중대성 판단 기준, 필수적 가중·감경 및 추가적 가중·감경을 위한 세부 기준과 그 밖에 과징금의 부과에 필요한 사항은 방송통신위원회가 정하여 고시한다'고 규정하고 있다.

구 과징금 부과기준 제5조 제1항은 '시행령 [별표 8] 2. 가. 1)에 따른 위반행위의 중대성의 판단기준 중 고의·중과실 여부는 영리목적의 유무, 법 제28조 제1항에 따른 기술적·관리적 보호조치 이행 여부 등을 고려하여 판단한다'고 규정하고 있고, 제2항은 '위반 정보통신서비스 제공자 등에게 고의·중과실이 없으면 위반행위의 중대성을 보통 위반행위로 판단한다'고 규정하고 있으며, 제3항은 '위반 정보통신서비스 제공자 등에게 고의·중과실이 있으면 위반행위의 중대성을 매우 중대한 위반행위로 판단한다. 다만, 위반행위의 결과가 다음 각 호의 사항 중 모두 해당하는 경우에는 보통 위반행위로, 1개 이상 2개 이하에 해당하는 경우에는 중대한 위반행위로 감경한다'고



규정하면서, 제1호에서 '위반 정보통신서비스 제공자등이 위반행위로 인해 직접적으로 이득을 취득하지 않은 경우', 제2호에서 '위반행위로 인한 개인정보의 피해규모가 위반 정보통신서비스 제공자등이 보유하고 있는 개인정보의 100분의 5 이내인 경우', 제3호에서 '이용자의 개인정보가 공중에 노출되지 않은 경우'를 각 들고 있다.

(2) 원고는, ① 이 사건 행위의 본질은 이용자의 요청에 따라 친구의 개인정보를 이전할 수 있도록 기술적인 수단을 지원한 것에 불과하므로 원고에게 위반행위에 대하여 고의·중과실이 있다고 볼 수 없고, ② 설령 고의·중과실이 있었다고 보더라도 원고는 이 사건 행위로 인해 직접적으로 이득을 취득하지 않았고 개인정보의 피해 규모가 원고가 보유하고 있는 개인정보의 100분의 5 이내에 해당한다고 볼 수도 없으며 그 개인정보가 공중에 노출되지도 않았으므로 '보통 위반행위'에 해당한다는 취지로 주장한다.

먼저 피고는, ① 원고가 영리목적으로 G 서비스를 대한민국 국민 등 사용자에게 제공하고 있는 정보통신서비스 제공자인 점, ② G 서비스를 이용하는 대한민국의 월간 사용자 수는 약 1,800만 명(2018년 2분기 기준)으로 방대한 점, ③ 원고는 I V1의 도입·운영을 통해 최소 330만 명 이상의 친구 개인정보를 동의 없이 제3자 앱에 제공한 점 등을 종합적으로 고려하여 원고에게 위반행위에 대하여 '중과실'이 있다고 판단하였다. 원고는 정보통신서비스 제공자로서 영리목적으로 G 사용자의 개인정보를 수집·이용하여 왔고, 특히 이 사건 행위로 인하여 제3자 앱은 원고로부터 제공받은 친구의 개인정보를 활용하여 원고에게 맞춤형 광고를 용이하게 의뢰할 수 있으므로, 원고가 이러한 자신의 이익을 위한 영리목적으로 개인정보를 제3자 앱에 제공한 행위는 구 과징금 부과기준 제5조 제1항이 규정하는 시행령 [별표 8] 2. 가. 1)의 '영리목적'에

포함된다고 봄이 타당하다. 그리고 원고 스스로 G 사용자(이용자)가 G 로그인의 방식을 통해 제3자 앱에 가입하여 이용할 때 그 앱을 이용하는 이용자 본인의 개인정보뿐만 아니라 그 친구의 개인정보 역시 제3자 앱에 함께 제공되는 적극적 방식으로 I V1을 설계하여 운영한 점은 앞서 본 바와 같다. 그렇다면 원고는 그로 인한 전반적인 정보제공의 과정이나 발생할 수 있는 결과를 쉽게 인식하거나 예상할 수 있었으므로 위반행위에 대하여 최소한 중과실이 인정된다고 보아야 하는바, 피고가 같은 취지로 판단한 것이 위법하다고 볼 수 없다.

한편 피고는 ① 제3자 앱이 원고에게 광고를 의뢰하면 원고는 G 사용자의 개인정보를 활용하여 맞춤형 광고를 할 수 있는 구조이므로 원고가 직접적으로 이득을 취한 점, ② 제3자 앱에 제공된 대한민국 사용자(친구)의 개인정보(330만 명)는 원고가 보유한 대한민국 사용자 개인정보(1,800만 명)의 5%를 초과한 점 등을 고려하여 위반행위의 중대성을 '중대한 위반행위'로 판단하여, 앞서 본 관련 매출액 222,707,374달러에 1,000분의 21의 과징금 산정비율을 곱한 4,676,855달러를 기준금액으로 산정하였다 [즉, 피고는 이 사건 행위가 구 과징금 부과기준 제5조 제3항 제1호, 제2호에는 해당하지 않는다는 취지로 판단하였고, 제3호(이용자의 개인정보가 공중에 노출되지 않은 경우)에 해당하는지 여부는 명시적으로 판단하지 않았으나, 구 과징금 부과기준 제5조 제3항 본문에 의하면 위반 정보통신서비스 제공자 등에게 고의·중과실이 있으면 위반행위의 중대성을 '매우 중대한 위반행위'로 판단하는바, 피고는 위 제3호에는 해당된다는 전제 하에 '1개 이상 2개 이하에 해당하는 경우'로 보아 '중대한 위반행위'로 감경한 것으로 보인다.].

살피건대, 피고가 이 사건 행위로 제3자 앱에 개인정보가 제공된 친구의 수를

약 330만 명으로 산정한 것은 합리적이어서 수긍할 수 있는 점, 원고의 매출은 주로 G 사용자들이 G 서비스를 통하여 공유한 개인정보를 이용하여 광고주들로부터 대가를 수령하고 맞춤형 광고를 보게 함으로써 발생하는 점 등은 앞서 본 바와 같고, 제3자 앱이 원고로부터 제공받은 친구의 개인정보를 활용하여 원고에게 맞춤형 광고를 용이하게 의뢰할 수 있었던 이상 원고는 이 사건 행위로 인하여 직접적으로 이득을 취득하였다고 봄이 타당하다. 따라서 피고의 이 부분 판단도 위법하다고 볼 수 없다.

#### 다) 추가적 가중 적용 관련

(1) 구 과징금 부과기준 제8조는 '방송통신위원회는 사업자의 위반행위 주도 여부, 조사협력 여부 등을 고려하여 필수적 가중·감경을 거친 금액의 100분의 50의 범위 내에서 [별표]에 따라 추가적으로 가중하거나 감경할 수 있다'고 규정하고 있다. 한편 구 정보통신망법 제64조는, 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 정보통신서비스 제공자 등에게 관계 물품·서류 등을 제출하게 할 수 있고(제1항), 정보통신서비스 제공자 등이 자료를 제출하지 아니하거나 위 법을 위반한 사실이 있다고 인정되면 소속 공무원에게 정보통신서비스 제공자 등의 사업장에 출입하여 업무상황 장부 또는 서류 등을 검사하도록 할 수 있다(제3항)고 규정하고 있다.

구 과징금 부과기준 제8조 [별표] I. 1.은 가중사유 및 비율에 관하여 '위반 정보통신서비스 제공자 등과 그 소속 임원·종업원이 법 제64조 제1항 및 제3항에 따른 물품이나 서류의 제출요구 또는 검사를 거부하거나 증거인멸, 조작, 허위의 정보제공 등의 방법으로 조사를 방해하거나 관련 이용자에게 허위로 진술하도록 요청한 경우 100분의 30 이내'라고 규정하고 있다.

(2) 피고는, 이 사건 자료제출 요구에 대하여 원고가 ① I V1을 통한 개인정보

제공을 2015. 4. 30.경 종료하였다고 답변하였으나 사실은 제3자 앱 68개(개발자 'Whitelisted Developers')가 원고로부터 2018. 6.까지 친구의 개인정보를 지속적으로 제공받은 것으로 밝혀진 점(이하 '①사유'라 한다), ② 대한민국 사용자가 G 서비스에 가입할 때 원고가 제시하는 "How people bring your info to apps they use" 도구 화면에서 대부분의 항목이 기본으로 체크가 되어 있었는지에 관하여 '확인할 수 없다'는 취지로 답변하였으나 사실은 위 도구는 원고가 대한민국에서 제공하는 G 서비스의 '다른 사람들이 사용하는 앱' 도구에 대응하는 것으로 밝혀졌으므로 원고로서는 이를 충분히 확인하여 답변할 수 있었던 점(이하 '②사유'라 한다)을 근거로, 원고가 허위의 정보제공 등의 방법으로 조사를 방해하였다고 보아, 기준금액인 4,676,855달러에 필수적 가중(50%)·필수적 감경(50%)을 거친 금액(4,676,855달러)의 100분의 30을 가중한 6,079,911달러(= 67억 4,800만 원)를 원고에게 부과하는 최종 과징금으로 산정하였다.

(3) 이에 대하여 원고는 ①사유에 관하여는 이 사건 자료제출 요구 중 이 부분을 'I V1의 공개 버전'에 관한 요구라고 오해하여 종료 시점을 2015. 4. 30.이라고 답변한 것이고, ②사유에 관하여는 대한민국 사용자가 G 서비스에 가입할 당시 보이는 화면에서 대부분의 항목이 기본으로 체크되어 있었는지 여부를 확인할 수 없었기 때문에 그러한 취지로 답변한 것일 뿐이라고 주장한다.

살피건대, 먼저 ①사유에 관하여, 피고의 이 사건 자료제출 요구에 대한 원고의 2018. 9. 28.자 답변(을가 제14호증)에 의하면 원고는 'I V1은 I V2를 도입한 2014. 4.까지 활용하였고, 1년의 유예기간(2015. 5.까지)을 부여하였다'는 취지로만 진술하였고, 여기서 말하는 I V1이 공개 버전인지 또는 비공개 버전인지는 따로 구분하지 않았다(원고가 실제로 I V1을 공개 버전, 비공개 버전으로 나누어 운영하였다고 인정할 만

한 객관적인 자료도 없다). 피고가 특정 제3자 앱이 2015. 4. 30. 이후에도 원고로부터 친구의 개인정보를 제공받은 사실을 확인하고 그 이후 친구의 개인정보를 제공받은 제3자 앱의 전체 목록을 제출하도록 요구하자, 원고는 2020. 2. 4.에야 2015. 4. 30.부터 2018. 6.경까지 친구의 개인정보를 제공받은 제3자 앱 68개와 관련된 자료를 제출하였다(을가 제16호증). 다음으로 ②사유에 관하여, 피고는 비교적 명확하게 '대한민국 사용자'에게 제시한 "How people bring your info to apps they use" 도구 화면'을 기준으로 질의를 하였고, 당시 원고로서는 그 취지를 충분히 이해하고 위 도구가 한국어로 번역되어 대한민국 사용자에게 제시되는 '다른 사람들이 사용하는 앱' 도구 화면을 확인한 뒤 이를 기준으로 답변할 수 있었을 것으로 보임에도, 2019. 7. 19.자 답변(을가 제15호증)에서 '확인할 수 없다'는 취지로만 답변하였고, 이후 피고가 사실관계를 다시 확인하자 뒤늦게 위 영문과 국문 버전의 각 도구는 동일한 것이라고 시인하였다. 위와 같은 사정들에 비추어 보면, ①, ②사유 모두 원고가 피고의 이 사건 자료제출 요구에 대하여 특정 정보가 허위라는 사실을 알면서도 이를 제공하는 등의 방법으로 피고의 조사를 방해한 것에 해당한다고 봄이 타당하므로, 피고의 이 부분 판단도 위법하다고 볼 수 없다.

#### 라) 비례의 원칙 위배 여부

원고에 대한 과징금을 산정하기 위한 관련 매출액은 G 서비스 전체의 매출액으로 보아야 하는 점은 앞서 본 바와 같고, 여기에 앞서 본 이 사건 행위의 경위 및 내용, 이 사건 행위로 인한 친구의 개인정보자기결정권 침해 정도 등을 더하여 보면, 이 사건 과징금 처분에 비례의 원칙에 반하여 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 볼 수 없다. 따라서 원고의 이 부분 주장도 이유 없다.

#### 사. 소결론

이 사건 처분은 그 처분사유가 존재하고, 재량권을 일탈·남용한 위법이 없으며, 그 중에서 이 사건 시정명령 처분과 이 사건 과징금 처분에 관하여 나아가 살펴보다도 독자적인 위법이 존재하지 않으므로, 이 사건 처분은 적법하다.

#### 4. 결론

따라서 원고의 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.