

서울 행정법원

제 1 1 부

판 결

사 건 2023구합75386 시정명령 등 처분취소
원 고 주식회사 A
피 고 방송통신위원회
변 론 종 결 2024. 4. 5.
판 결 선 고 2024. 4. 26.

주 문

1. 피고가 2023. 6. 28. 안전번호 제2023-21-***호로 원고에 대하여 한 별지1 기재 시정명령, 제출명령 및 공표명령의 각 처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 각 처분의 경위

가. 원고는 2013. **. **. 설립되어 소프트웨어개발, 위치정보서비스업 등을 목적으로 하는 법인으로 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률(이하 '위치정보법'이라 한다) 제9조 제1항에 따른 위치기반서비스사업자이다.

나. 원고는 어린이집, 유치원, 학교 등 교문에 설치된 중계기와 RFID 단말기 등을 통해 개인위치정보주체의 개인위치정보를 파악한 후 자녀안심 어플리케이션(B, 이하 'B 앱'이라 한다)을 이용하는 사용자에게 제공하는 위치기반서비스사업을 하고 있다.

다. 피고는 2023. 6. 28. 안건번호 제2023-21-***호 위치정보보호 법규 위반사업자에 대한 시정조치에 관한 건을 검토한 후, '① 원고는 자녀들의 개인위치정보를 제3자인 법정대리인에게 제공하면서 '개인위치정보를 제공받는 자 및 제공의 목적'을 앱 이용자인 법정대리인들에게만 고지 및 동의를 받았고, 자녀들에게는 이용약관을 고지하거나 동의를 받지 않아 위치정보법 제19조 제2항을 위반하였고, ② 자녀들의 개인위치정보를 제3자인 법정대리인에게 제공하면서 '제공받는 자, 제공일시, 제공목적'을 정보주체인 자녀들에게 미리 지정한 휴대폰이나 전자우편으로 통보하지 않아 위치정보법 제19조 제3항을 위반하였다'는 이유로, 원고에게 별지1 시정조치명령 등 내역 기재 각 처분(이하 '이 사건 각 처분'이라 한다)과 4,200,000원의 과태료 부과처분을 하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1호증의 기재, 변론 전체의 취지

2. 관계 법령

별지2 기재와 같다.

3. 원고의 주장 요지

가. B 앱 서비스는 부모들이 이용하는 서비스로, 아동이 부모들에게 개인위치정보를 제공하도록 지정한 사실이 없어 위치정보법 제19조 제2항의 '위치기반서비스사업자가

개인위치정보를 개인위치정보주체가 지정하는 제3자에게 제공하는 서비스'에 해당하지 않고, 이를 전제로 한 같은 조 제3항에도 해당하지 않는다.

나. 위치정보법 제25조는 법정대리인의 대락을 규정한 것으로, 14세 미만 아동은 법정대리인의 동의만 있으면 별도로 14세 미만 아동의 동의를 받을 필요가 없다. 또한, 위치정보법 제26조에 따라 위치기반서비스사업자는 8세 이하 아동에게는 직접 위치정보법 제19조 제2항, 제3항에 따른 의무를 이행할 필요가 없다.

이 사건 각 처분은 이를 간과한 것으로 위법하여 취소되어야 한다.

4. 이 사건 각 처분의 위법 여부에 관한 판단

가. B 앱의 기본 개념

B 앱은 어린이집, 유치원, 초등학교 등을 다니는 자녀를 둔 사용자(이하 '부모'라 한다)들이 자녀의 등하교를 확인하기 위하여 이용하는 어플리케이션으로, 개인위치정보주체인 자녀가 소지한 RFID 단말기를 통해 수집한 자녀의 개인위치정보를 B 앱을 통하여 부모에게 제공한다. 현재 약 7,300여 개의 교육기관에서 이용하고 있고, 2023. 1. 1. 기준 보호자 이용자 수가 약 70만 명에 이른다. 기본적인 이용 과정은 아래와 같다.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① B 서비스를 신청한 부모는 원고가 보내주는 'RFID 단말기'(B 프렌즈)를 수령하여 자녀의 가방 등에 부착함② 부모들은 스마트폰에 B 앱을 설치한 후 스마트폰 점유 인증 및 개인정보 입력을 하고, RFID 단말기를 등록함③ 자녀가 어린이집, 유치원, 학교 등 정문 등을 통과하면, 어린이집, 유치원, 학교 등의 신청에 따라 설치된 RFID 리더기는 RFID 단말기 신호를 읽음④ 자녀의 개인위치정보는 B 앱 이용자인 부모에게 문자 등으로 전송되고, 부모는 자녀의 위치정보 파악함(등하교 확인) |
|---|

나. 위치정보법 제19조 제2항, 제3항 위반 여부

1) 위치정보법 제19조는 개인위치정보의 이용 또는 제공과 관련하여 위치기반서비스사업자로 하여금, 개인위치정보를 이용하여 서비스를 제공하고자 하는 경우 위치기반서비스사업자의 상호 등을 이용약관에 명시한 후 개인위치정보주체의 동의를 받도록 하고 있고(제1항), 개인위치정보를 개인위치정보주체가 지정하는 제3자에게 제공하는 서비스를 하고자 하는 경우에는 위치기반서비스사업자의 상호 등을 이용약관에 명시한 후 제공받는 자 및 제공목적은 개인위치정보주체에게 고지하고 동의를 얻도록 규정하고 있으며(제2항), 개인위치정보를 개인위치정보주체가 지정하는 제3자에게 제공하는 경우에 매회 개인위치정보주체에게 제공받는 자 등을 즉시 통보하도록 하고 있다(제3항).

2) 이 사건 각 처분은 B 앱 서비스가 위치정보법 제19조 제2항, 제3항을 각 위반하였음을 전제로 한다. 문언상 위치정보법 제19조 제2항, 제3항이 적용되기 위해서는 B 앱이 "개인위치정보주체가 지정하는 제3자"에게 개인위치정보를 제공하는 서비스에 해당하여야 하는데, 앞서 인정한 사실, 앞서 든 증거 및 변론 전체의 취지에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정들을 종합하면, B 앱이 "개인위치정보주체가 지정하는 제3자"에게 개인위치정보를 제공하는 서비스라고 보기 어려우므로, B 앱에 위치정보법 제19조 제2항, 제3항이 적용된다고 보기 어렵다. 따라서 이를 위반하였음을 전제로 한 이 사건 각 처분은 처분사유가 존재하지 않는다.

가) B 앱 서비스 계약의 당사자는 자녀의 등하교를 확인하고자 하는 부모와 원고이고, 원고는 부모로부터 자녀의 개인위치정보 제공에 관한 동의를 받을 뿐, 자녀와 B 앱 서비스 계약을 체결하거나 자녀를 대리한 부모와 B 앱 서비스 계약을 체결하지 않았다.

나) 원고는 B 앱 서비스에 관하여, 개인위치정보주체(자녀)로부터 개인위치정보를

제공할 제3자(부모)를 지정받지 않았다. 자녀가 B 프렌즈(RFID 단말기)를 가방에 매달고 다닌 행위만으로 개인위치정보를 제공받을 제3자를 부모로 지정하였다고 볼 수도 없다.

다) 14세 미만 자녀의 부모도 자녀의 동의 없이 자녀를 대리하여 제19조 제2항, 제3항의 '제3자'를 지정할 수 없다. 위치정보법은 14세 미만 아동으로부터 개인위치정보를 수집하고자 하는 경우 법정대리인의 동의를 얻도록 규정하였고(제25조 제1항), 제19조 제5항에 관하여 '개인위치정보주체'를 '법정대리인'으로 보는 규정을 두었으나, 제19조 제2항, 제3항은 준용 범위에서 제외하고 있다(제25조 제2항).¹⁾

라) 위치정보법은 위치정보사업자 등이 개인위치정보주체의 동의없이 개인위치정보를 제3자에게 제공하는 행위 등을 금지하는 규정을 별도로 두고 있다(제21조). 위치정보법 제19조 제2항, 제3항이 '개인위치정보주체가 지정하는 제3자'로 규정한 이유는, 일정한 절차에 따라 제3자에게 개인위치정보를 제공하는 경우에도 이를 개인위치정보주체에게 고지하고, 매회 통지의무를 부여하여 개인위치정보주체의 자기정보통제권을 보호하고자 함이다. 위치정보법 제19조 제2항, 제3항에서의 '제3자'에 개인위치정보주체가 지정하지 않은 제3자까지 포함하여 해석할 수 없다.

다. 소결

따라서 이 사건 각 처분은 근거법령에 따른 처분사유가 인정되지 않아 위법하므로 취소되어야 한다.

5. 결론

1) 위치정보법 제26조 제1항, 제2항이 적용되는 경우에는, 같은 조 제4항에 따라 위치기반서비스사업자가 보호의무자에게 위치정보법 제19조 제2항, 제3항에 따른 사전고지, 동의 획득과 사후통보절차를 이행하여야 하므로, 위치정보법 제19조 제2항, 제3항 위반이 문제되지 않는다.

그렇다면 원고의 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

별지1

시정조치명령 등 내역

1. 원고는 제공받는 자 및 제공목적을 개인위치정보주체에게 고지하지 않거나 동의를 얻지 않고 개인위치정보를 제3자에게 제공하는 행위, 개인위치정보를 제3자에게 제공하는 경우에 매회 개인위치정보주체에게 제공받는 자, 제공일시 및 제공목적을 즉시 통보하지 않는 행위를 중지하고 시정명령을 받은 날로부터 3개월 이내에 아래와 같이 위치기반서비스업에 관한 업무처리 절차를 개선하여야 한다. 다만, 구체적 내용은 방송통신위원회와 사전에 협의하여야 한다.

가. 개인위치정보 제공에 대해 동의하지 않은 기존 개인위치정보주체의 개인위치정보를 제공하고자 하는 경우, 개인위치정보를 제공받는 자, 제공목적 등을 개인위치정보주체에게 고지하고 별도의 동의를 얻는 방안을 마련·시행할 것

나. 개인위치정보를 제3자에게 제공하는 경우, 매회 개인위치정보주체에게 제공받는 자, 제공일시 및 제공목적을 즉시 통보하는 방안을 마련·시행할 것

2. 원고는 제1항의 시정명령을 받은 날로부터 1개월 이내에 각 시정조치 이행계획서를, 각 시정명령 이행기간 만료일로부터 10일 이내에 시정조치 이행결과를 방송통신위원회에 제출하여야 한다.

3. 원고는 제1항의 시정명령을 받은 사실을 시정명령을 받은 날로부터 1개월 이내에 홈페이지(모바일 웹·앱 및 PC 웹페이지 포함)의 첫 화면의 전체화면 6분의 1 이상 크기의 팝업 창으로 4일 동안(휴업일 포함) 게시하여야 한다.

끝.

관계 법령

■ 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률

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.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다

3. "개인위치정보주체"라 함은 개인위치정보에 의하여 식별되는 자를 말한다.

제15조(위치정보의 수집 등의 금지)

- ① 누구든지 개인위치정보주체의 동의를 받지 아니하고 해당 개인위치정보를 수집·이용 또는 제공하여서는 아니 된다. 다만 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 1. 제29조제1항에 따른 긴급구조기관의 긴급구조요청 또는 같은 조 제7항에 따른 경보발송요청이 있는 경우
 2. 제29조제2항에 따른 경찰관서의 요청이 있는 경우
 3. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우

제19조(개인위치정보의 이용 또는 제공)

- ① 위치기반서비스사업자가 개인위치정보를 이용하여 서비스를 제공하고자 하는 경우에는 미리 다음 각호의 내용을 이용약관에 명시한 후 개인위치정보주체의 동의를 얻어야 한다.
 1. 위치기반서비스사업자의 상호, 주소, 전화번호 그 밖의 연락처
 2. 개인위치정보주체 및 법정대리인(제25조 제1항에 따라 법정대리인의 동의를 얻어야 하는 경우로 한정한다)의 권리와 그 행사방법
 3. 위치기반서비스사업자가 제공하고자 하는 위치기반서비스의 내용
 4. 위치정보 이용·제공사실 확인자료의 보유근거 및 보유기간
 - 4의2. 개인위치정보의 보유목적 및 보유기간
 5. 그 밖에 개인위치정보의 보호를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ② 위치기반서비스사업자가 개인위치정보를 개인위치정보주체가 지정하는 제3자에게 제공하는 서비스를 하고자

하는 경우에는 제1항 각호의 내용을 이용약관에 명시한 후 제공받는 자 및 제공목적은 개인위치정보주체에게 고지하고 동의를 얻어야 한다.

- ③ 제2항에 따라 위치기반서비스사업자가 개인위치정보를 개인위치정보주체가 지정하는 제3자에게 제공하는 경우에는 매회 개인위치정보주체에게 제공받는 자, 제공일시 및 제공목적은 즉시 통보하여야 한다.
- ④ 위치기반서비스사업자는 제3항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 개인위치정보주체의 동의를 받은 경우에는 최대 30일의 범위에서 대통령령으로 정하는 횟수 또는 기간 등의 기준에 따라 모아서 통보할 수 있다.
- ⑤ 개인위치정보주체는 제1항·제2항 및 제4항에 따른 동의를 하는 경우 개인위치정보의 이용·제공목적, 제공받는 자의 범위 및 위치기반서비스의 일부와 개인위치정보주체에 대한 통보방법에 대하여 동의를 유보할 수 있다.

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 제18조 제1항 및 제19조 제1항·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

제21조의2(개인위치정보 처리방침의 공개) 개인위치정보사업자들은 「개인정보 보호법」 제30조에 따라 개인정보 처리방침을 수립하여 공개하는 경우 해당 개인정보 처리방침에 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

- 1. 개인위치정보의 처리목적 및 보유기간
- 2. 개인위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료의 보유근거 및 보유기간
- 3. 개인위치정보의 파기 절차 및 방법
- 4. 개인위치정보의 제3자 제공에 관한 사항
- 5. 그 밖에 개인위치정보의 처리에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

제25조(법정대리인의 권리)

- ① 위치정보사업자들이 14세 미만의 아동으로부터 제18조제1항, 제19조제1항·제2항 또는 제21조에 따라 개인위

치정보를 수집·이용 또는 제공하고자 하는 경우에는 그 법정대리인의 동의를 얻어야 하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 법정대리인이 동의하였는지를 확인하여야 한다.

- ② 제18조제2항·제19조제5항 및 제24조의 규정은 제1항에 따라 법정대리인이 동의를 하는 경우에 이를 준용한다. 이 경우 "개인위치정보주체"는 "법정대리인"으로 본다.

제26조(8세 이하의 아동등의 보호를 위한 위치정보 이용)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(이하 "8세 이하의 아동등"이라 한다)의 보호의무자가 8세 이하의 아동등의 생명 또는 신체의 보호를 위하여 8세 이하의 아동등의 개인위치정보의 수집·이용 또는 제공에 동의하는 경우에는 본인의 동의가 있는 것으로 본다.

1. 8세 이하의 아동

2. 피성년후견인

3. 「장애인복지법」 제2조 제2항 제2호에 따른 정신적 장애를 가진 사람으로서 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제2조 제2호에 따른 중증장애인에 해당하는 사람(「장애인복지법」 제32조에 따라 장애인 등록을 한 사람만 해당한다)

- ② 제1항에 따른 8세 이하의 아동등의 보호의무자는 8세 이하의 아동등을 사실상 보호하는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 8세 이하의 아동의 법정대리인 또는 「보호시설에 있는 미성년자의 후견 직무에 관한 법률」 제3조에 따른 후견인

2. 피성년후견인의 법정대리인

3. 제1항 제3호의 자의 법정대리인 또는 「장애인복지법」 제58조제1항제1호에 따른 장애인 거주시설(국가 또는 지방자치단체가 설치·운영하는 시설로 한정한다)의 장, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제22조에 따른 정신요양시설의 장 및 같은 법 제26조에 따른 정신재활시설(국가 또는 지방자치단체가 설치·운영하는 시설로 한정한다)의 장

- ③ 제1항에 따른 동의의 요건은 대통령령으로 정한다.

- ④ 제18조부터 제22조까지 및 제24조의 규정은 제2항에 따라 보호의무자가 동의를 하는 경우에 이를 준용한다. 이 경우 "개인위치정보주체"는 "보호의무자"로 본다.

제36조의2(시정조치 등)

- ① 방송통신위원회는 이 법을 위반한 자에게 해당 위반행위의 중지 등 위반행위의 시정에 필요한 조치를 명할 수 있으며, 시정조치의 명령을 받은 자에게 시정조치의 명령을 받은 사실을 공표할 것을 명할 수 있다. 이 경우 공표의 방법·기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ② 방송통신위원회는 제1항 전단에 따라 시정조치를 명한 경우에는 시정조치를 명한 사실을 공개할 수 있다. 이 경우 공개의 방법·기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제39조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

3. 제18조 제1항·제2항 또는 제19조 제1항·제2항·제5항을 위반하여 개인위치정보주체의 동의를 얻지 아니하거나 동意的 범위를 넘어 개인위치정보를 수집·이용 또는 제공한 자 및 그 정을 알고 영리 또는 부정한 목적으로 개인위치정보를 제공받은 자
4. 제21조의 규정을 위반하여 이용약관에 명시하거나 고지한 범위를 넘어 개인위치정보를 이용하거나 제3자에게 제공한 자

제43조(과태료)

- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만 원 이하의 과태료를 부과한다.
5. 제18조 제1항 또는 제19조 제1항의 규정을 위반하여 이용약관명시 의무를 다하지 아니한 자
7. 제19조 제2항부터 제4항까지의 규정을 위반하여 고지 또는 통보를 하지 아니한 자

■ 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 시행령

제26조의3(법정대리인 동意的 확인방법)

- ① 위치정보사업자등은 법 제25조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 법정대리인이 동意的 했는지를 확인해야 한다.
 1. 동意的 내용을 게재한 인터넷 사이트에 법정대리인이 동意的 여부를 표시하도록 하고 위치정보사업자등이 그 동意的 표시를 확인했음을 법정대리인의 휴대전화 문자메시지로 알리는 방법
 2. 동意的 내용을 게재한 인터넷 사이트에 법정대리인이 동意的 여부를 표시하도록 하고 법정대리인의 신용카드·직불카드 등의 카드정보를 제공받는 방법
 3. 동意的 내용을 게재한 인터넷 사이트에 법정대리인이 동意的 여부를 표시하도록 하고 법정대리인의 휴대전화 본인인증 등을 통해 본인 여부를 확인하는 방법

4. 동의 내용이 적힌 서면을 법정대리인에게 직접 발급하거나, 우편 또는 팩스를 통하여 전달하고 법정대리인이 동의 내용에 대하여 서명날인 후 제출하도록 하는 방법
 5. 동의 내용이 적힌 전자우편을 발송하여 법정대리인으로부터 동의의 의사표시가 적힌 전자우편을 전송받는 방법
 6. 전화를 통하여 동의 내용을 법정대리인에게 알리고 동의를 얻거나 인터넷주소 등 동의 내용을 확인할 수 있는 방법을 안내하고 재차 전화 통화를 통하여 동의를 얻는 방법
 7. 그 밖에 제1호부터 제6호까지의 규정에 따른 방법에 준하는 방법으로 법정대리인에게 동의 내용을 알리고 동의의 의사표시를 확인하는 방법
- ② 위치정보사업자들은 개인정보 수집 매체의 특성상 동의 내용을 전부 표시하기 어려운 경우 법정대리인에게 동의 내용을 확인할 수 있는 방법(인터넷주소·사업장 전화번호 등)을 안내할 수 있다.

제27조(8세 이하의 아동등의 보호를 위한 위치정보 이용 동의의 요건)

- ① 법 제26조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(이하 "8세 이하의 아동등"이라 한다)의 생명 또는 신체의 보호를 위하여 개인위치정보의 수집·이용 또는 제공에 동의를 하려는 자는 서면동의서에 8세 이하의 아동등의 보호의무자임을 증명하는 서면을 첨부하여 위치정보사업자들에게 제출하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 서면동의서에는 다음 사항을 기재하고 그 보호의무자가 기명날인 또는 서명하여야 한다.
 1. 8세 이하의 아동등의 성명, 주소 및 생년월일
 2. 보호의무자의 성명, 주소 및 연락처
 3. 개인위치정보 수집, 이용 또는 제공의 목적이 8세 이하의 아동등의 생명 또는 신체의 보호에 한정된다는 사실
 4. 동의의 연월일

끝.