금융시장기관 조사관의 개인정보 접근권한이 사생활 존중권에 위반되는지 여부[1)]

1. 사건개요

프랑스의 금융시장기관(Autorité des marchés financiers : AMF, 이하 AMF)은 증권거래위원회, 금융시장평의회, 재무관리규율평의회라는 세 개 기관의 통합적인 업무를 위해 합쳐진 기관이다. AMF는 금융 분야 규제 및 제재라는 임무를 수행하기 위해서 조사 및 통제권을 가진다. 이러한 조사 및 통제권은 시장의 잠재적 남용 확인(조작 및 허위정보 유포)을 위해서 혹은 시장의 적절한 기능을 저해하거나 투자자 정보보호를 위반하는 경우 수사를 위한 목적으로 이용된다. AMF 사무총장이 수사를 제안하면 수사를 위한 조사관들이 지명되고, 조사관들은 통화금융법전 R.621-33조에서 정한 전문분야와 능력, 무결성(intégrité), 겸직금지(incompatibilité) 등과 같은 특정조건들을 충족해야 한다. 조사관들은 AMF 직원 혹은 외부기관(회계감사위원, 주무관청, 사법 전문가 리스트에 등록된 전문가)에 속하는 사람들로서 비밀유지 의무가 있고(통화금융법전 제L.621-4조), 이를 위반하는 경우 형법 제226-13조에 따라 1년의 징역과 15,000 유로의 벌금에 처해진다.

특히 조사관들은 조사 및 통제권이라는 자신들의 임무를 수행하기 위해 여러 가지 권한들을 가지고 있다(통화금융법전 제L.621-10조). 그러한 권한들 중에는 첫째, 정보매체에 상관없이 관련 문서에 접근하는 권한이 있다. 이러한 정보 접근권은 당국이 시장남용을 확인하면 어떤 형태이든지 모든 문서에 접근할 수 있고 복사본을 받을 수 있도록 하는 유럽연합의 2003년 시장남용지침의 요구사항이기도 하다.[2)] 프랑스 의회는 이러한 권한을 통신사업자, 인터넷 서비스 제공자[3)], 호스팅 서비스 제공자[4)]들이 보유하는 개인정보

1) Décision n°2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017.
2) Article 12, 2, a) de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché).
3) 인터넷 서비스 제공자(Fournisseur d'accès à Internet : FAI)는 인터넷에 접속하는 수단을 제공하는 주체를

(données de connexion)로 확장시켰다. 둘째, AMF 내부규정에 따라, 조사관들은 매체에 상관없이 모든 정보의 보관을 명할 수 있다. 이러한 조치의 갱신 조건 및 기간은 지정하여 서면으로 한다. 셋째, 조사에 관련된 정보를 제공할 가능성 있는 사람들을 소환하고 의견을 들을 수 있다. 넷째, 사업장에 들어갈 수 있고 현장에서 필요한 설명을 들을 수 있다. 다섯째, 법원의 허가가 있으면 사업장 압수 및 수색을 할 수 있다. 한편 민사 및 행정법원은 이러한 절차들이 특히 관련된 사람들의 방어권을 침해하지 않는 조건 내에서 조사가 공정하게 진행되고, 조사이유가 통지되는지를 감시한다. 소환된 사람들은 자신들이 선택한 보호인의 조력을 받을 수 있다.

사안에서 청구인들은 AMF 조사관들의 조사대상이 되는 사람들이다. AMF는 청구인들에 대한 개인정보를 요청했고, 이러한 요청은 판사의 명령으로써 허가되었으며, 2014년 12월 4일과 8일에 사업장 방문 및 관련서류 압수작업이 이루어졌다. 청구인들은 1심 법원의 결정에 항소했고 사후적 위헌법률심판도 제기하였지만, 항소법원은 기각했다. 그러나 청구인들은 상고하였고 파기원은 헌법재판소가 이미 2011년 수정예산안에 대한 사전적 위헌법률심판(2001-457 DC 결정)[5]에서 심판대상조문에 대해 합헌결정을 내렸지만, 그동안 사정변경이 있었고 사안이 심각한 성격을 가진다고 판단하며, 2017년 5월 17일 헌법재판소에 금융업무의 규제와 분리에 관한 2013년 7월 26일 법률 제2013-672호(이하 2013년 법)로 개정된 통화금융법전(code monétaire et financier : CMF) 제L.621-10조 제1항 제2문이 헌법이 보장하는 자유와 권리를 침해하는지에 대한 사후적 위헌법률심판을 송부했다.

사후적 위헌법률심판은 각각의 청구인(Alexis K., Anthony G.)들이 같은 심판대상조문에 대해 청구한 사건으로써 헌법재판소에 2017-646 QPC와 2017-647 QPC로 등록되었다. 헌법재판소는 두 사건을 병합하여 판단하였고, 2017년 7월 21일 해당사건에 대해서 폐지시점이 연기된 위헌결정을 내렸다.

가리키는 말이다.

4) 인터넷 호스팅 서비스(Internet hosting service)는 인터넷 서버를 운영하는 서비스로, 단체와 개인이 콘텐츠를 인터넷에 제공하는 것을 도와준다.

5) Décision n°2001-457 DC du 27 décembre 2001.

2. 쟁점(법률문제)

청구인들은 AMF 조사관이 조사하는 목적과 이를 담당하는 직원의 범위를 구체적으로 규정하지 않은 점, AMF가 수집할 수 있는 정보에 대한 제한 조건들을 두지 않고 이러한 정보들의 보존기간 역시 설정하지 않은 점, 독립적인 외부기관에 의한 사전 혹은 사후 통제절차를 규정하지 않은 점 등을 이유로 들며, 심판대상조문이 1789년 인간과 시민의 권리선언(이하 1789년 인권선언) 제2조[6]에서 보호받는 사생활 존중권을 침해한다고 주장했다.

3. 결정요지

(1) 두 가지 사후적 위헌법률심판을 하나의 사건으로 병합한다.

(2) 2013년 법으로 개정된 통화금융법전 제621-10조는 AMF 조사관의 조사 및 통제에 있어서 몇몇 특권을 정의하고 있다.

동조 제1항 제2문은 "조사관은 우편 및 전자커뮤니케이션 법전(Code des postes et des communications électroniques) 제L.34-1조[7]와 2004년 6월 21일 디지털 경제의 신뢰에 관한 법[8] 제6조 Ⅰ 1, 2에서 규정한 정보통신서비스

6) [제2조] 모든 정치적 결사체의 목적은 인간의 자연적이며 훼손될 수 없는 권리를 보전함에 있다. 이러한 권리는 자유・소유권・안전 및 압제에 대한 저항 등이다.

7) 우편 및 전자커뮤니케이션 법전 제L.34-1조는 "정보통신서비스 제공자는 모든 트래픽관련 데이터(전자통신망에 의한 통신의 전송 또는 송장작성을 위해 처리되는 데이터)를 삭제하거나 익명화할 수 있다."고 규정하고 있다. 그러나 다음의 세 가지 예외적인 상황에서는 일정 범위의 기술적 데이터를 삭제하거나 익명화하는 작업은 연기될 수 있다. 첫째, 형사범죄 및 불법 다운로드에 대한 수색, 확인 및 소추를 위한 필요가 있는 경우 및 전산정보처리장치 부정이용을 예방하는 경우이다. 둘째, 전기통신역무에 대한 청구서 작성 및 지급을 위하여 필요한 경우, 사업자는 적법하게 청구서에 대해 다투거나 청구서에 따른 지급을 받기 위한 제소기간의 만료시까지 사업자의 활동 및 통신의 성격에 따라 동조 Ⅴ(이용제한)에서 정한 제한을 준수하면서 국사원(최고행정법원)의 법규명령으로 정한 범위 내의 기술적 데이터를 이용・보존할 수 있고, 경우에 따라서는 청구서 작성 또는 수금과 직접 관련된 제3자에게 이를 전송할 수 있다. 셋째, 이용자의 단말기의 위치를 추적하게 해주는 데이터는 이용자가 통신 중인 경우에 송수신을 위한 경우 외에 다른 용도로 이용할 수 없고, 이용자가 통신을 완료한 후에는 가입자의 동의를 얻고, 문제되는 데이터, 처리기간, 이용목적 및 해당 데이터가 제3의 서비스 공급자에게 전송되거나 전송되지 않을 것이라는 점을 정식으로 알려준 다음이 아니면 위 데이터를 보존하거나 처리할 수 없다.

8) Loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. 2004년 6월 21일 디지털 경제의 신뢰에 관한 법률은 2000년 6월 8일의 전자 상거래에 관한 지침(Directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 sur le commerce électronique)을 적용하기 위해 제정된 법률이다. 특히 방송통신융합현상에 따라 기존에 사용하던 용어로는 설명이 어려운 개념들을 법률 안으로 포섭하여 새로운 정의를 내리고 있다.

제공자[9]가 저장 및 처리하는 개인정보를 요청할 수 있고 사본을 얻을 수 있다."라고 규정하고 있다.

(3) 청구인들과 제3자 소송참가자들은 심판대상조문이 1789년 인권선언 제2조에서 보호하는 사생활 존중권을 침해한다고 주장하였다. 그들에 따르면 입법자가 AMF 조사관의 데이터 접근 절차에 있어서, 사생활 존중권과 공공질서 보호 및 범죄수사라는 헌법적 가치 간의 공정한 균형(conciliation équilibrée)을 보호하기 위한 적절한(알맞은) 보장들(garanties propres)을 제공하지 않았다는 것이다.

[수리가능성에 대한 판단]

(4) 헌법재판소 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일 법률명령 제23-2조 제3항[10]과 제23-5조 제3항[11]에 따르면, 헌법재판소가 결정의 판결이유(motif)와 주문(dispositif)에서 이미 합헌으로 선언한 법률규정에 관한 사후적 위헌법률심판은 사정변경이 있는 경우를 제외하고는 받아들이지 않는다.

(5) 심판대상조문은 2001년 12월 28일 수정예산안 법률 제62조에서 유래한다.[12] 헌법재판소는 2001년 12월 27일 결정의 설시 4 내지 9에서 해당조항을

9) 정보통신서비스 제공자(opérateurs de communications électroniques)란 전기통신역무를 이용하거나 전기통신역무를 대중에게 제공하는 자연인 또는 법인을 의미한다(우편 및 전자커뮤니케이션 법전 제L.32조 15°).

10) 다투어지는 법률규정이 사정변경의 경우를 제외하고 이미 헌법재판소 결정의 판결이유와 주문에서 합치된다고 선언되지 않았을 것

11) 국사원 또는 파기원은 신청이유의 제출 후 3개월 내에 이에 대한 결정을 내린다. 헌법재판소는 제23-2조 1°(다투어지는 법률규정이 소송에 적용되거나 소추의 기초를 구성해야 할 것)과 2°(다투어지는 법률규정이 사정변경의 경우를 제외하고 이미 헌법재판소 결정의 판결이유와 주문에서 헌법에 합치된다고 선언되지 않았을 것)에서 규정된 조건이 충족되고, 당해 사건이 새로운 문제이거나, 진지성을 가지는 경우 사후적 위헌법률심판사건을 제소 받는다.

12) 심판대상조문은 2001년 수정예산안을 위해 정부가 제출한 개정안에 담긴 내용이다. 개정안은 인터넷 서비스 제공업자에 의해서 보존되는 정보에 대한 수집에 있어서 세관 서비스 직원의 권한 범위와 증권거래위원회(COB) 세무서비스를 명확히 하려는데 목적이 있다. 예산 정부차관에 따르면 개정안의 목적은 "범위와 현재의 한계 내에서 세관, 국세청 및 증권거래위원회의 임무 수행상 필요를 위해서 통신 사업자가 보유한 정보에 접근할 수 있는 법적권한을 확인하는 것이다." 2001년 통과된 개정안은 우편 및 전자커뮤니케이션 법전과 인터넷 서비스 제공업자와 호스팅업자에게만 업데이트 되었을 뿐 부차적인 개정은 이루어지지 않았다. 2013년 7월 26일 법률은 심판대상조문 제L.621-10조 제1항 제2문을 분리하여 오로지 AMF 조사관들에게만 이러한 특권을 주는 내용으로 형식적인 개정을 가져왔다.

심사하였으나, 해당결정에서 헌법에 합치한다고 선언하지는 않았다.[13)]

(6) 따라서 이 사건 사후적 위헌법률심판들은 수리가능(recevable)하다.

[본안판단]

(7) 헌법 제34조[14)]에 근거하여, 입법자는 공적자유의 행사를 위해 시민에게 부여된 기본적 보장들에 관한 규정을 정하는 권한을 가진다. 한편으로는, 헌법적 가치를 갖는 공공질서 보호와 범죄자 수색 필요성과 다른 한편으로

---

13) 헌법재판소는 2001년 수정예산안을 위한 2001년 12월 28일 법률 제2001-1276호 제62조 제3항에 대해 제소 받았다. 60인 이상의 상원의원들이 2001년 수정예산안에 대한 법률에서 제27조, 제62조, 제68조 및 제91조에 대해 위헌성을 제기했다. 설시 4 내지 설시 9는 제62조(세관, 세금 및 증권거래 서비스에 대한 정보 접근권)에 대한 내용이다.

[설시4] 제62조 II는 세무당국이 임무를 수행하기 위해 우편 및 통신법전 제L.32-3-1조에서 규정하는 보존 및 처리되는 정보에 대해 가지는 접근권에 관한 것이다. 동조 I과 III은 II와 불가분의 요소를 구성하고 세무당국과 증권거래위원회 조사관들에게 위임된 유사한 권리에 관한 것이다.

[설시5] 청구한 상원의원들은 이러한 정보 접근권이 불충분하게 규정되었고 공적 자유와 보호에 관련된 심각한 문제를 야기할 것이며, 담당 직원이 정보의 익명성 보호 및 삭제에 관한 규정의 새로운 면책조항을 활용할 수 있는 기회가 주어질 것이라고 주장했다.

[설시6] 자유의 행사를 헌법적으로 보장하고, 헌법적 가치의 목적을 구성하는 공공질서 침해 예방 및 탈세와의 전쟁 사이의 양립을 보장하는 것은 의회의 역할이다.

[설시7] 심판대상조문은 1986년 9월 30일 방송의 자유에 관한 법 제43-7조와 제43-8조에서 정하고 있는 서비스 사업자와 통신 서비스 제공업체에 의해서 처리되고 보존되는 정보가 이용되는 조건을 명확히 하려는 목적을 가지고 있다. 일반통신법은 세관, 국세청, 증권거래위원회 조사관에게 정보접근을 허용하고 있다.

[설시8] 이러한 정보에 접근할 수 있는 권한은 사생활을 침해할 수 있어서 우편 및 전자커뮤니케이션 법전 제L.32-3-1조에서 정한 테두리 내에서만 행사할 수 있다. 심판대상조문은 보존의 성격과 조건 및 정보에 대한 통신을 명확하게 설정하고 있다. 특히 처리되고 보존되는 정보는 오로지 통신 사업자의 서비스를 이용하는 사람의 신분확인, 통신 사업자가 제공하는 통신의 기술적 성질에만 국한된다. 이러한 정보는 어떠한 경우라도 그 형식 여하를 불문하고 통신 중에 교환된 서신 또는 열람한 정보의 내용이 담겨서는 안 된다. 따라서 세관조사, 세금 및 증권거래 조사를 위해 제62조에 의해서 창설된 정보 접근권은 조사관들의 임무수행에 대한 법규정을 존중하며 행사해야 한다.

[설시9] 따라서 입법자는 위에서 언급한 헌법적 요청들을 조화(양립)시켰고 이러한 조화에는 어떠한 명백한 오류가 없으므로 제62조에 대한 청구인들의 청구이유(법률의 불명확성)를 기각한다.

(…)

주문 : 2001년 수정예산안을 위한 2001년 12월 28일 법률 제39조, 제40조, 제41조, 제47조 및 제55조는 헌법에 합치한다.

14) [헌법 제34조]

① 법률은 다음 사항을 규정한다.

• **시민적 권리 및 공적 자유의 행사를 위해 시민에게 부여된 기본적 보장**; 자유, 다원주의 미디어의 독립; 국방을 위해 시민에게 과하여진 신체 및 재산상 의무;

• 국적, 개인의 신분 및 법적 능력, 부부재산제, 상속 및 증여;

• 중죄 및 경죄 및 위법행위의 결정과 그에 대한 형벌; 형사소송절차; 사면; 새로운 심급의 법원 설치와 사법관의 지위에 관한 규정;

• 모든 주세의 과세기준, 세율, 징수방식; 화폐발행제도.

(…)

는, 헌법적으로 보호되는 권리와 자유의 행사들 사이의 양립을 보장하는 것은 입법자의 의무이다. 이 사건에서 문제가 되고 있는 사생활 존중권과 통신의 비밀은 1789년 인권선언 제2조와 제4조[15]에서 보호하는 것이다.

(8) 심판대상조문에 근거하여, 조사를 수행할 권한이 있는 AMF 조사관은 정보통신서비스 제공자[16]가 보유하는 개인정보(données de connexion)에 접근할 수 있다. 우편 및 전자커뮤니케이션 법전 제L.34-1조 제6패러그래프는 "정보통신서비스 제공자가 보관 및 처리하는 개인정보는 오로지(exclusivement) 통신 사업자의 서비스를 이용하는 사람의 신분확인, 통신 사업자가 제공하는 통신의 기술적 성질, 단말기(prestataire équipements terminaux)[17] 위치추적에 관한 것에 국한된다."라고 규정하고 있다. 이러한 정보는 어떠한 경우라도 그 형식 여하를 불문하고 통신 중에 교환된 서신 또는 열람한 정보의 내용이 담겨서는 안 된다. 2004년 6월 21일 법 제6조의 II 제1문에 근거하여, 정보통신서비스 제공자들은 그들이 제공하는 서비스 콘텐츠 또는 이러한 콘텐츠 생성에 관여한 사람을 식별할 수 있는 정보[18]를 보유하고 보관한다.

(9) 그러나 보관 및 처리되는 정보로의 접근은 관련된 사람의 사생활 존중권을 침해할 가능성이 있다. 만일 입법자가 조사관에게 (접근)권한을 유보하고, 조사관들이 직업적 비밀존중 의무를 준수하더라도, 조사의 일환으로 이러한 정보를 수집할 권한과 강력한 집행력을 위임한 것은 아니며, 심판대상에서 규정한 절차는 어떠한 다른 보장(garantie)을 제공하지 않고 있다.[19] 이

15) [1789년 인권선언 제4조]
자유는 타인을 해하지 않는 모든 것을 할 수 있는 것이다. 따라서 인간의 자연권의 행사는 사회의 다른 구성원들에게 동일한 자연권의 향유를 보장하는 한도에서만 인정된다. 이와 같은 한계는 단지 법률을 통해서만 정해질 수 있다.

16) 원문에서는 전자 커뮤니케이션 사업자, 인터넷 서비스 제공자(fournisseurs d'accès à internet : FAI) 및 이러한 서비스 콘텐츠 제공자(호스팅 서비스 제공자)로 나열하였으나, 우리나라 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률』에서 모두 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자를 말하므로 결정문의 이해를 돕기 위해 '정보통신서비스 제공자'로 합쳐 부르기로 한다.

17) 단말기란 정보의 전송, 처리, 수신을 위하여 망 단말점에 직접적 혹은 간접적으로 접속하게 해주는 일체의 설비를 의미한다. 라디오나 텔레비전 서비스에만 접근하게 해주는 설비는 포함되지 않는다.

18) 성명, 주민등록번호, 이메일 주소, 신용카드 번호 등

러한 상황에서, 입법자는 공공질서 보호와 사생활 존중권의 헌법적 가치의 목표 사이의 공정한(양립)균형을 보호하기 위한 적절한(알맞은) 보장들을 제공하지 않았다.

(10) 따라서 통화금융법전 제621-10조 제1항 제2문은 위헌으로 선언한다.

[위헌결정의 효력]

(11) 헌법 제62조 제2항은 "제61-1조에 따라 위헌으로 선언된 법률규정은 헌법재판소의 결정의 공포시 또는 헌법재판소의 결정에 따라 정해지는 장래의 시기부터 폐지된다. 헌법재판소는 해당 법률규정이 발생시킨 영향들이 재검토될 수 있는 조건과 한계들을 정한다."고 규정하고 있다. 원칙적으로 위헌선언은 사후적 위헌법률심판을 청구한 사람에게 혜택이 주어져야 하며 위헌으로 선언된 법률규정은 헌법재판소 결정이 공포된 날에 법원에 계류 중인 사건에 적용될 수 없다. 그렇지만 헌법 제62조의 규정은 헌법재판소에게 심판대상규정이 발생시킬 수 있는 효과에 대한 재검토를 미리 고려할 수 있는 권한뿐만 아니라 폐지일을 정할 권한과 그 효과를 시간적으로 연기할 권한을 부여하였다.

(12) 헌법재판소는 의회와 같은 일반재량권(pouvoir général d'appréciation)을 가지고 있지 않다. 확인된 위헌성을 고치기 위해 필요한 수정사항들을 가리키는 것은 헌법재판소의 역할이 아니다. 따라서 이 경우에 위헌으로 선언된 심판대상조문의 즉각적인 폐지는 명백하게 과도한 결과이므로 (그 효력을) 2018년 12월 31일까지 연기한다.

---

19) 예를 들어 심판대상조문에서 AMF 직원이 수집하는 정보 수집기간, 유효기간 및 정보공개에 대한 제한 조건을 규정하고 있지 않은 점, AMF 직원의 정보수집에 있어서 독립적인 외부기관에 의한 사전 혹은 사후 통제 절차가 없는 점 등이다.