테러위험 인물과 그 주변인들에 대한 실시간 개인정보 수집[1)]

1. 사건개요

2017년 5월 23일 헌법재판소는 국사원으로부터 1955년 4월 3일 비상사태법의 적용을 연장하는 2016년 7월 21일 법 제2016-987호로 개정된 국가안전보장법전(code de la sécurité intérieure) 제L.851-2조가 헌법이 보장하는 자유와 권리를 침해하는지에 대해 사후적 위헌법률심판을 제청받았다.

당국이 테러예방을 위해 위험과 관련이 있을 수 있는 사람들과 이러한 사람의 주변인들에 관한 정보를 실시간 수집할 수 있도록 규정한 심판대상조문이 사생활 존중권을 위반하는 것이라는 청구인들의 주장에 대해서 2017년 8월 4일 헌법재판소는 위험인물에 대한 정보 수집은 합헌이나, 그의 주변인들에 대한 정보 수집은 위헌이라고 결정하면서, 해당사건에 대해서 폐지시점이 연기된 일부 위헌결정을 내렸다.

2. 판결요지

(1) 2016년 7월 21일 법 제2016-987호로 개정된 국가안전보장법전 제L.851-2조는 다음과 같다[2)] :

I. 테러예방의 목적으로 제2권 제1절 제1장에서 규정한 조건들 내에서 테러위험과 연관이 있거나 (연관이 있는 것으로) 사전에 확인된 사람에 대해서

1) Décision n°2017-648 QPC du 4 août 2017.

2) 심판대상조문은 정보에 관한 2015년 7월 24일 법률 제5조에 의해 만들어졌고 2016년 7월 21일 법률로 개정되었다. 정보에 관한 법률의 사전적 위헌법률심판 결정내용(Décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015)은 헌법재판연구원, 세계헌법재판동향, 2016년 제1호 참조.

	2015년 법률	2016년 법률
허가	정보수집은 테러예방의 필요시에만 허가됨	정보수집은 테러예방의 필요시에만 허가됨
대상	테러위험인물로 사전에 확인된 사람	테러위험과 연관이 있을 수 있다고 사전에 확인된 사람, 테러위험 인물 주변인
정보수집기간	2개월, 갱신 가능	4개월, 갱신 가능

제L.851-1조[3]에서 언급한 정보통신서비스 제공자[4] 네트워크를 통해서, 제L.851-1조에서 언급한 정보 및 문서의 실시간 수집을 개별적으로 허가할 수 있다.

정보수집이 허가된 사람들(테러위험인물)의 주변인 일인 혹은 수인이 테러위험 인물임을 증명하는 정보를 제공할 수 있다고 생각되는 중대한 사유(상당한 근거)가 존재하면 주변인들에 대해서도 실시간 정보수집이 개별적으로 허가된다.

II. 제L.851-5조[5]는 동조를 적용하여 발급된 허가에 적용될 수 없다.

(2) 청구인 단체들과 소송참가 단체는 실시간으로 정보가 수집되는 사람들의 범위가 광범위하고 허가기간이 과도하게 길어서 심판대상조문이 사생활존중권, 통신의 비밀을 침해한다고 주장했다.[6]

---

3) [제L.851-1조]
① 동법 제8권 제2장 제1절에서 규정한 조건 내에서 우편 및 전자커뮤니케이션 법전(Code des postes et des communications électroniques) 제L.34-1조에서 언급한 사람들과 서비스 공급자(인터넷 공중 통신서비스를 제공하는 사업자를 비롯한 전자통신 사업자) 및 2004년 6월 21일 디지털 경제의 신뢰에 관한 법(Loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique) 제6조 I 1,2 에서 언급한 서비스 제공자(인터넷 공중 통신서비스를 제공하는 사업자, 무상 혹은 유상으로 일반인이 사용할 수 있도록 인터넷을 통하여 접근할 수 있는 모든 종류의 기호, 문서, 영상, 소리, 내용을 직접 그리고 항구적으로 저장하는 자연인 또는 법인)들이 보존 및 처리한 개인정보, 발신자 및 수신자 목록과 단말기의 위치를 추적하게 해주는 데이터, 통신 사용기간 및 날짜를 포함한 정보 수집이 허가되어질 수 있다.
② 제L.821-2조 규정의 예외로, 인터넷 가입번호 혹은 인터넷 접속번호 식별 또는 지정된 사람에 대한 모든 가입 및 접속번호 식별에 관련된 기술데이터에 대한 서면요청은 제L.811-2조와 제L.811-4조에서 언급된 조사권한과 지명을 받은 직원들에 의해서 국가정보기술감독위원회에 직접적으로 전달된다. 국가정보기술감독위원회는 제L.821-3조에서 규정된 조건에 따라 의견을 내야한다.
③ 수상의 업무는 동조 제1항에서 언급한 사람들과 서비스업자의 정보 수집을 책임지는 것이다. 국가정보기술감독위원회는 수집된 정보 혹은 문서에 즉각적·직접적·영구적·완전한 접근을 할 수 있다.
④ 동조 적용방법은 국가정보처리자유위원회(CNIL)와 국가정보기술감독위원회(CNCTR) 의견을 들은 후, 국사원의 법규명령으로 정해진다.

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

5) [제L.851-5조]
① 제8권 제2장 제1절에서 규정한 조건 내에서 차량 혹은 물체 또는 사람에 대한 실시간 위치추적을 할 수 있는 기술 장치 사용이 허용된다.
② 이러한 필수적인 기술의 실행이 차량 혹은 개인적인 공간에서 시행되려면, 이러한 조치는 제L.853-3조에서 규정한 조건에 따라 이루어져야 한다.

6) 우리나라의 경우, 수사기관이 전자기기로 송수신된 정보를 통신사업자들로부터 수집하고자 하는 경우 적용되

(3) 따라서 사후적 위헌법률심판은 국가안전보장법전 제L.851-2조 제I에 대한 것이다.

[본안판단]

(4) 헌법 제34조[7]에 근거하여, 입법자는 공적자유의 행사를 위해 시민에게 부여된 기본적 보장들에 관한 규정을 정하는 권한을 가진다. 헌법적 가치를 갖는 공공질서 보호와 범죄자 수색 필요성 및 헌법적으로 보호되는 권리와 자유의 행사들 사이의 양립을 보장하는 것은 입법자의 의무이다. 이러한 가운데 사생활 존중권과 통신의 비밀은 1789년 인권선언 제2조[8]에서 보호하는 것이다.

(5) 심판대상조문은 행정기관에게 테러방지를 위해 (테러와) 연관된 사람들에 대한 정보의 실시간 수집과 이러한 (정보수집 허가가 부여된) 사람들(테러위험인물)의 주변인에 일인 혹은 수인이 테러위험 인물임을 증명하는 정보를 제공할 수 있다고 생각되는 중대한 사유(상당한 근거)가 존재하면 그러한 사람들에 대해서도 개별적으로 실시간 정보 수집을 허가해주는 것이다. 이러한 정보 수집 기간은 국가안전보장법전 제L.821-4조[9]에 따라 4개월이고

는 실정법으로 「통신비밀보호법」과 「전기통신사업법」을 두고 있다.

7) [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, 경죄 및 위법행위의 결정과 그에 대한 형벌; 형사소송절차; 사면; 새로운 심급의 법원 설치와 사법관의 지위에 관한 규정;
- 모든 주세의 과세기준, 세율, 징수방식; 화폐발행제도.

(…)

8) 모든 정치적 결사체의 목적은 인간의 자연적이며 훼손될 수 없는 권리를 보전함에 있다. 이러한 권리는 자유·소유권·안전 및 압제에 대한 저항 등이다.

9)[제L.821-4조]

① 제8권 제5장에서 언급한 기술실행의 허가는 최대 4개월 동안 수상에 의해 허가된다. 수상은 이러한 권한을 개별적으로 국방의 비밀을 가지는 직접적인 협력자에게만 부여할 수 있다. 허가는 제L.821-2조 1° 내지 6°(기술실행단계, 제공되는 서비스, 추구하는 목적, 조치이유, 허가 유효기간, 관련된 사람, 장소 혹은 차량)에서 규정한 동기와 이유제시를 포함한다. 모든 허가는 동절에서 규정된 것과 동일한 조건 내에서 갱신 가능

갱신 가능하다.

(6) 첫째, 심판대상조문에서 규정한 정보에 대한 행정수집 절차는 통신 내용에 대한 접근은 배제하고 있다. 따라서 통신의 비밀을 침해한다는 주장은 이유없다.

(7) 둘째, 실시간 정보 수집은 테러예방을 위한 목적으로만 실행될 수 있다. 더욱이 정보통신서비스 제공자(통신사업자, 인터넷서비스 제공자 및 호스팅 서비스업자)가 취급 및 보존한 정보 혹은 문서만 수집할 수 있다.

(8) 이러한 정보 수집은 국가안전보장법전 제8권 제2장 제1절에서 규정한 조건 내에서만 실행된다. 국가안전보장법전 제L.821-4조에 근거하여, 정보 수집은 국가정보기술감독위원회 자문을 거친 후, 수상 또는 국방부 장관, 내무부 장관 혹은 경제, 예산, 세관담당 차관의 명시적인 서면 요청에 따라 이러한 권한을 위임받는 직접적인 협력자들(collaborateurs directs)[10]이 허가한다. 정보 수집허가 기간은 4개월이고 갱신 가능하다.

동법 제L.851-2조 제II에 근거하여 제L.821-5조[11]에서 규정한 절대적인 긴급절차에는 적용되지 않는다.[12] 동법 제L.871-6조[13]를 적용하여 제L.851-2조

하다.

② 만일 허가가 국가정보기술감독위원회의 불리한 의견을 들은 후에 부여되면, 이러한 의견을 따르지 않은 이유를 명시한다.

③ 수상의 허가는 지체 없이 이러한 실행에 책임 있는 장관 및 국가정보기술감독위원회에 통보된다.

④ 정보요청 및 수집허가는 수상의 업무로 기록된다. 이러한 기록은 국가정보기술감독위원회가 자유롭게 이용할 수 있다.

10) 프랑스 정부의 각 구성원은 자신이 책임지고 있는 업무를 그의 지휘 하에 돕는 직접적인 협력자를 두고 있다. 이러한 직접적인 협력자는 내각(cabinet ministériel)으로 불리는 조직에 그룹화 되어있다.

11) [제L.821-5조]

① 절대적인 긴급사태의 경우, 제L.811-3조 1°(국가독립, 영토보전 및 국가 방위)과 4°(테러리즘 예방) 및 5°(예방)에서 규정한 목적을 위해서, 수상 혹은 제L.821-4조에서 언급한 위임받은 사람들 중 한 명은 국가정보기술감독위원회의 자문을 거치지 않고 제L.821-4조에서 언급한 예외적인 허가를 할 수 있다. 이러한 허가는 지체 없이 모든 수단을 이용하여 통지하여야 한다.

② 수상은 이러한 허가 발급 후 24시간 이내에 제L.821-4조에서 언급한 모든 정당화 요소들과 동조의 의미 내에서 절대적인 긴급성을 증명하는 이유들을 국가정보기술감독위원회에 알려야 한다.

12) 일반적으로 테러위험인물에 대한 실시간 정보수집은 국가정보기술감독위원회의 의견을 들은 후에 이루어지는데 긴급한 사안의 경우, 수상은 국가정보기술감독위원회의 의견을 얻지 않고도 실시간 정보수집을 할 수 있는 권한을 부여할 수 있다. 그러나 테러위험인물 주변인에 속하는 사람들에 대해서는 이러한 비상절차를 이용한 실시간 정보수집을 할 수 없고 반드시 국가정보기술감독위원회의 의견을 들어야 한다.

에서 언급한 기술실행에 필요한 실질적인 작업은 인터넷, 네트워크 운영자 또는 통신서비스 제공자를 담당하는 장관의 감독 혹은 허가 아래, 자격 있는 직원이나 기관에 의해서 각각의 네트워크에서 실행될 수 있다.

(9) 마지막으로 이러한 정보 수집 기술은 국가정보기술감독위원회의 통제하에 실행된다. 국가정보기술감독위원회의 구성과 조직은 독립성을 보장하는 조건하에서 동법 제L.831-1조 내지 제L.833-5조에서 규정하고 있다.[14]

국가정보기술감독위원회의 업무는 (국가정보기술감독위원회) 통제(감독)의 효력을 보장하는 조건하에서 동법 제L.833-1조 내지 제L.833-11조에서 규정하고 있다. 동법 제L.841-1조[15]에 따라, 불법적인 감시를 받거나 받았다는 것을 확인하고자 하는 모든 사람은 국사원에 제소할 수 있다.

(10) 전술한 바대로, 입법자는 테러활동(위협)과 관련될 수 있다고 사전에 확인된 사람들에게 적용되는 정보 수집 절차에 대해 공공질서 침해 및 범죄 예방과 사생활 존중권 사이에 비례성을 조화시켰다.

(11) 그러나 심판대상조문을 적용한 이러한 정보 수집 절차는 정보수집 허

---

13) [제L.871-6조]
제L.851-1조 내지 제L.851-4조와 제L.852-1조에서 규정한 정보수집에 필요한 실질적인 작업은 수상의 명령 혹은 수상으로부터 특별히 위임받은 사람의 명령에 의해서만 이루어진다.

14) 국가정보기술감독위원회(Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement : CNCTR)는 2015년 7월 24일 정보에 관한 법률로 창설된 국가안전보장법전에 근거하여 정보 수집을 감독하는 독립된 행정기관이다. 9명의 위원(2명의 상원의원, 2명의 하원의원, 국사원 부위원장에 의해서 임명되는 국무회의 참모와 동일한 레벨의 국사원 위원 2명, 파기원장과 검찰총장이 공동으로 임명하는 파기원 외부 판사 2명, 우편 및 통신규제청장의 추천으로 임명되는 전자커뮤니케이션 분야에 지식 있는 자격 갖춘 사람 1명)으로 구성되고 CNCTR의 장은 행정 및 사법 판사들로 구성된 국회 상임위원회 의견을 들은 후 대통령의 법규명령에 의해 임명된다.

15) [제L.841-1조]
동 법전 제L.854-1조에 규정된 특별규정에 따라, 국사원은 행정소송법전 VII권 VII장의 2 제III절에 규정된 조건 하에 동 권 제V장에서 언급한 정보기술 사용에 관한 청원(requêtes)을 심리할 권한을 갖는다. 동조 1°에 근거하여, 동 법전 제L.833-4조에 따라 국가정보기술감독위원회에 대하여 사전 이의신청을 행사하는 것을 조건으로, 불법적인 감시를 받거나 받았다는 것을 확인하고자 하는 모든 사람은 국사원에 제소할 수 있다. 제L.841-1조 2°에 근거하여, 동 위원회가 그의 의견 또는 권고가 관철되지 않았거나, 의견 또는 권고에서 내린 후속조치가 불충분하다고 평가한 경우, 상기 위원회 또는 적어도 세 명의 위원들이 국사원에 제소할 수 있다. 제L.841-1조 제5항에 근거하여, 소송이 제기된 행정법원 또는 사법기관은 정보 수집 기술의 적법성 심사를 하며, 선결문제를 국사원에 제기할 권한을 가진다. Décision n°2015-713 DC du 23 juillet 2015, 헌법재판연구원, 세계헌법재판동향, 2016년 제1호, 71-72면 참조.

가가 부여된 사람들(테러위험인물)의 주변인 일인 혹은 수인이 테러위험 인물임을 증명하는 정보를 제공할 수 있다고 생각되는 중대한 사유(상당한 근거)가 존재하면 그러한 사람들에 대해서도 적용된다. 이 과정에서 입법자는 테러와의 관련성이 반드시 긴밀하지 않은 많은 사람들의 정보 수집을 허용하고 있다. 마찬가지로 (실시간) 정보수집 허가를 받을 수 있는 주변인의 수(數)를 제한하고 있지 않으므로 입법자가 공공질서 침해 및 범죄 예방과 사생활 존중권 사이의 균형 있는 양립(conciliation équilibrée)을 행하지 않았다.

(12) 따라서 국가안전보장법전 제L.851-2조 제I의 제2문은 위헌으로 선언한다. 동조 제1문은 사생활 존중권과 헌법이 보장하는 어떠한 자유와 권리를 침해하지 않으므로 합헌으로 선언한다.

[위헌결정의 효력]

(13) 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.

(14) 국가안전보장법전 제L.851-2조 제I의 제2문의 즉각적인 폐지는 명백하게 과도한 결과를 발생시키므로 2017년 11월 1일까지 폐지 날짜를 연기한다.