

## 미국에 있어서의 정보공개법과 사생활보호법

황우여

헌법재판소 헌법연구부장

### I. 입법연혁

민주주의의 전제로서 요구되는 사상의 자유시장을 형성하기 위하여는 정보화사회에 있어서의 국민 각자의 알 권리, 특히 정보에의 자유로운 접근의 권리가 보장되어야 하는 한편 공개로부터 보호되어야 할 영역 특히 개인 사생활의 보호가 지켜져야 한다. 그러나 이러한 논의는 20 세기에 들어와서야 활발하게 진행되는 새로운 영역임에 틀림이 없다. 미국에서도 1930 년대의 대공황에서 비롯된 거대한 정부의 등장과 그에 따른 각종 규제위원회 및 복지위원회에 소비자신용, 고용, 보험 등에 관한 정보 축적이 진행되는 한편 2 차 대전에 연이은 냉전에 따른 안보사찰제도의 도입으로 거대한 개인정보의 축적이 계속됨으로써 국가는 최대의 정보보유자가 되었고 아울러 종래 보통법상으로는 증거법에 의하지 않는 한 개인의 서랍에 묻혀 있을 수 많은 개인정보가 정부기관의 정보함으로 옮겨 졌다. 한편 2 차 대전을 치룬 대다수의 미국민에 의하여 당연시 되게 된 미국생활의 관료화와 그에 따른 행정비밀주의로 점차 정보당사자(informationsubject)들이 모르는 사이에 수 많은 정보자료가 예상할 수 없는 정부기관원들에 의하여 비밀히 처리되는 데 대한 의문이 1960 년대에 이르러서 강하게 제기되기 시작하였다 1) 이러한 배경에서 국민의 알 권리와 열린 정부의 재건을 강조한 케네디 대통령 재임시에 우선 정보개시분야의 입법이 준비되어 존슨 대통령때인 1967 년 이른바 정보자유법(the Freedom of Information Act)이 제정되기에 이르렀다, 2) 이 법률은 기존의 미연방행정절차법(Administrative Procedure Act) 3 조를 개정한 법률로써 1966 년에 제정되어 1967 년에 미법전 5 편 552 조로 법전화한 것인데 그 요지는

- 1) 각 행정기관은 공중에게 정보를 이용할 수 있도록 하여야 하고,
- 2) 각 행정기관은 자신의 조직을 설명하고 공중이 정보를 얻을 수 있는 방법을 확립하여야 하며,
- 3) 각 행정기관은 개시시 사생활을 침해하는 자료를 삭제할 수 있고,이 때에는 삭제에 관한 이유를 달아 그 내용을 설명하여야 한다는 데 있다 3)

요컨대 위 법률이 누구든지 9 가지의 제외사유외에는 정보개시 및 접근권을 가지며 이에 따른 행정기관의 개시의무를 사법심사의 대상으로 한점에서 종래의 행정기관이 개시하기로 한 정보를 이해관계인에게만 개시한 데 비하여 가히 혁명적 개혁이라고 할 것이다.4) 그러나 위 법률에서의 난점인 제외사항의 특정의 어려움과 고액의 복사료, 행정기관의 개시여부결정의 지연 등으로 특히 언론기관의 강한 반발에 부딪치게 되었다. 특히 연방대법원이 제외사유 중 국가비밀에 관하여 어느 정보가 비밀사항으로 분류되느냐에 대한 합리성의 심사는 사법심사의 대상이 못되고 그에 관한 정부의 분류에 따라야 한다고

함으로써 관료적 밀행주의에 대한 한계를 벗어나기 어려웠다. 5) 1970년 대초는 워터게이트 사건이 말하듯이 미국정가가 불법도청과 조세기록의 유용 등의 정보관련 추문으로 암울한 나날을 지내고 있었던 때였다. 의회의 불만은 1974년 포드 대통령의거부권 행사에도 불구하고 압도적인 다수로 정보자유법 개정을 의결하여 첫째, 판례에서 문제된 제외사유를 엄격히 한정하고(특히 ①, ⑦, ⑧항) 사법심사를 강화하였으며, 둘째 정보개시절차에 있어서의 공개성, 정형성, 신속성을 확보하기 위한 각종 제한, 감독장치를 설치하였다.6) 그 후 위 법률은 1976년 개정 7) 및 1978년 개정 8) 1984년 개정 9) 및 1986년 개정 10)으로 약간의 수정을 거친 채 현재에 이른다.

이밖에 1970년대에 즈음하여 행정절차와 그 집행에 있어서 예상되는 이해대립을 공식 심사에 공개하려는 의회의 노력이 행정절차법에 편입된 뚜렷한 법률로서는 일정한 합의체정부기관의 모든 의회의 각 부분을 공개하는 회의공개법(the Government in the Sunshine Act)11), 연 방에 고용되지 아니한 개인으로 된 자문단이 행정기관에 자문을 하는 경우에 의회공개법에 준하는 공개를 규정하는 연방자문위원회법(the Federal Advisory Committee Act)12), 각 국가공무원의 재산공개를 규정하는 정부윤리법(the Ethics in Government Act)13),이 있다. 14) 한편 미국에 있어서 개인정보의 축적은 컴퓨터와 텔리컴의 발달로 인하여 급속도로 확산되어 왔다. 예컨대 범죄경력자료만 하여도 미국의 1/4 이 한번 이상 교통범죄 이외의 사유로 체포된 적이 있고, 도시에 사는 흑인의 경우에는 생애 중 체포될 가능성이 90%이며 남성의 1/2, 여성의 12%가 생애 중 한번은 교통범죄 이외의 사유로 고발될 가능성이 있다고 한다. 15)일단 범죄경력에 오르면 전과자로서 기록의 감옥에 던져져서 이러한 정보는 개전의 정이 어떠한지 각 주에 알려지게 되어 각종 직업에 종사할 길이 막힌다. 16)한편 1924년 이래 FBI는 이러한 범죄경력자료를 독점하여 1969년까지 6,000만장의지문과, 2,000만장의 범죄경력서를 확보하였고, 그 후 컴퓨터화된 국립범죄정보센터를 설립하여 전 연방과 주시민의 범죄경력을 입력하는 사업을 시도하였다.17) 아울러 1970년대는 워터게이트 사건에서 보듯이 불법도청, 정보절취, 세무기록의 유용으로 사생활에 대한 위협이 중대 정치문제로 되자 의회는 일련의 사생활보호법들을 제정하게 되었다. 그 첫째가 공정신용보고법(the Fair Credit Reporting Act)18) 으로서 개인에게 자신의 신용서류철에 있는 정보를 알 권리와 신용보고에 기한 불리한 결정이 있었을 때의 당사자에 대한 고지 및 일정기간 후에 불필요한 정보를 폐기할 것을 규정하고 있다. 둘째가 범죄통제법(the Crime Control Act)19) 으로서 연방 보조금을 받는 법집행기관은 범죄정보에 관하여 언제나 완전하고 최신의 자료를 수집관리, 이용하기 위한 조치를 하여야 하고, 범죄정보의 비밀을 엄격히 지키고 개시는 법집행 등의 합리적이용에 한하고, 정보당사자에게 열람·정정권을 부여하고 있었다. 또한 어빈 상원의원이 주도하는 헌법상 권리에 관한 소위원회는 군사감시청문회를 열어 닉슨 행정부에 의하여 행하여진 조세기밀정보의 유용, FBI, CIA 등의 정치자료시스템 및 그 남용에 관한 조사를 행하고 형사사법데이터뱅크에 관한 규제를 시도하였다. 이러한 노력의 결실로 1974년에 사생활보호법(PA)20) 과 Buckley 법이라고 불리는 가정교육권 및 사생활보호법(the Family Educational Rights and Privacy Act of 1974)이 제정되었다.21)

Buckley 법은 연방보조를 받는 학교에 대하여 학생의 개인 서류철을 동의없이 양도함을 금하고 학생들에게 개인서류철에 관한 열람·정정권을 인정하고 있다. 학생들은 자신의 진료기록이나 접근을 포기하지 아니한 추천서에 대하여도 같은 권리를 갖는다. 나아가 1978년에는 재정사생활권보호법(the Right to Financial Privacy Act)<sup>22)</sup> 및 강간피해자의 사생활보호법(the Privacy Protection for Rape Victims Act)<sup>23)</sup> 을 제정하였고 1982년에는 장애자교육법(the Education of the Handicapped Act)<sup>24)</sup> 과 학생보호법(The Pupil Protection Act)<sup>25)</sup> 및 전자자금이전법(the Electronic Funds Transfer Act)<sup>26)</sup>도 제정하였다. 이 중 기본법의 지위에 있는 사생활보호법의제정은 워터게이트사건으로 궁지에 몰린 닉슨 대통령이 자신의 모습을 정보사생활보호의 기수로 그리고자 1974년 전국적인 라디오 연설에서 사생활권의 국내심의회의 설치를 발표함으로써본 궤도에 오르게 되었으니 흥미롭기도 하다.<sup>27)</sup> 위 심의회가 의회의 헌법상의 권리에 관한 사법소위원회와 절충한 입법내용은 첫째, 연방노무자의 서류철 등을 위 법 적용의 제외사유로 할 것인지 이고, 둘째, 그 이행여부의 감독문제이었다. 이리하여 제정된 법률은 중요문제에 대한논의가 미진한 연약한 법률이고 그 이행 여부의 감독은 관리예산국 (Office of Management and Budget)의 소관으로 되었다 그 후 7차례의 개정이 있었는데 <sup>28)</sup> 그 중요한 것은 1982년 차금수집법(the Debt Collection Act)<sup>29)</sup> 에 따른 소비자신용보고기관에 대한 개시금지조항에 새로운 제외조항을 부설한 것과 1984년 CIA 법의 개정에 의하여 PA 와 FOIA 와의 관계에 관한 오랜 논쟁을 해결한 것 및 1988년 컴퓨터대조와 사생활침해를 방지하려는 보충입법을 한 것이다.

## II. 정보자유법(FOIA)과 사생활보호

호(PA)정부기관에 축적되어 있는 정보는 당사자뿐만 아니라 제 3자라도 알아야 할 이익이 있을 것이다. 이러한 정부정보에의 접근청구는 때로는 소송절차에서 소송자료로 쓰기 위하여 또는 공적인 판단자료로 삼기 위하여 또는 상업적, 학문적 목적 등의 기타 사적 목적에서 행하여 진다. <sup>30)</sup>정보자유법은 이중 세번째 유형의 접근청구까지를 만족시키는 제도이다. <sup>31)</sup> 또한 이 법률은 연방정부의 행정기관이 보유하는 기록을 개시하는 것이다. <sup>32)</sup>따라서 입법부, 사법부 및 주정부는 이에 해당되지 않았다.

위 법률은 5개의 조문으로 되어 있는 데 이는 대별하여 기록개시조항 <sup>33)</sup>과 그 제외조항으로 구성된다. <sup>34)</sup>대체로 FOIA 는 주로 정부의 규제를 회피하거나 정부의 계획이나 활동을 미리 알아내서 경쟁자보다 유리한 입장을 얻기 위한 영리적 목적 아래 이용됨이 미국의 실정이다. 이에 따라 정부의 주요기능을 보호하여야 한다는 공공 꼭 이익과의 조화가 요청되고 이를 위하여 제외사유를 설정하게 된 것이다. 이에선 첫째로 정보자유와 정부기밀보호 필요성과의 조화, 둘째로 정보자유와 정부보유 사기밀보호 필요성과의 조화가 문제로 된다. 사기밀에는 전속적 이익(proprietary)에 관한 정보와 사생활비밀이 포함된다. 정보자유법은 결국 제외사유의 해석을 통한이익균형이 그 관건이 되어오고 있는 데 본교에서 사생활보호의 관점에서 주로 판례를 중심 하여 그 발전과정을 살피기로 한다. 우선 제외사유 (6)은 「개인사생활을 명백히 부당하게 침해할 인사 및 의료상의 서류철과 이에 유사한 서류철」을, (7)의 C 는 「법집행을 위하여 편집된 수사서류의 개시가 개인 사생활에

부당한 침해로 되는 경우」를 각 규정한다. 연방대법원은 1976년 Rose 판결 이래 개인의 이익과 개시에 관한 공공의 조화를 추구하여 왔다. 35) 대체로 사생활의 중대성을 평가함에 있어서 법원은 공개됨으로써 고통 또는 당황한 결과를 가져올 개인의 사생활 중 내밀한 부분을 두텁게 보호하여 왔다. 36) 우선연방대법원은 위 판결에서 정부측의 기타 서류철의 개시제외를 위하여는 인사 및 의료서류철의 경우와 달리 명백히 부당한 침해가 필요 없다는 주장을 배척하고, 예컨대 관계인의 이름을 삭제하는 경우 문맥이나 다른 자료에 의하여 본인임이 드러날 우려가 있다 하더라도 이는 우연한 침해일 뿐 명백히 부당한 침해라고 볼 수 없어 공익에 비추어 이를 거절할 수 없으므로 식별이 될 표지를 삭제한 후 개시할 것을 허용하여야 한다고 판시하였다. 위 사건 이후에도 1982년 Washington Post 지사건 이전 37)에는 「유사한 서류철」을 인사 및 의료서류철에 준하여 엄격히 해석하여야 하느냐가 주요 논점으로 되었었다. 연방대법원은 위 규정의 의미는 「개인에 관한 기록」이라고 광의로 보는 한편 논의의 초점을 「명백히 부당한 침해」의 존부에 두기로 확정 지었다.

Washington Post 사건 이후 명백히 부당한 침해의 문제는 공사익간의 균형을 사건마다 밝히는 데 초점이 맞추어졌는데 판례상 시인된 사례로는 개시가 현재 또는 장래의 법집행에 위해를 가하는 경우, 38) 또는 반대로 개시가 특정인의 공적 신뢰를 해친 사실을 일반이 알 수 있게 되는 경우 39)가 있다. 한편 청구인의 사적 이익 40) 이 공익과 구별됨은 물론이나 복합적인 이익이 있는 경우에는 예컨대 조합선거의 연구를 위하여 노동자 투표인의 성명, 주소를 교수에게 개시하는 경우 41)나 원자실험에 관여하였던 제대 군인의 이름, 주소를 그들의 경험이나 건강 등을 알아내기 위하여 개시하는 경우 42)에는 각 공익성을 인정하였다. 또한 비록 당황할 자료라 하더라도 개인의 전문인으로서의 생활에 관한 정보이면 개시의 대상이 된다고 본다. 43) 그러나 판례는 개인이 연방의 공무를 수행하였던 인사상의 세부조항에 대하여는 개시를 대체로 거부하여왔다. 44) 끝으로 사생활보호는 회사나 단체에는 부여되지 않는다 함이 일관된 판례고 45) 망인에 대해서는 다름이 있으나 역시 부인함이 주된 판례의 입장이다. 46)

제외사유 (7)의 (c)는 대체로 사유 (6)과 달리 판사기록과의 관련성 자체로 침해의 정도가 가중되므로 「명백한」이란 침해요건이 완화되어 있다. 대체로 연방, 주 및 지방에서 법집행에 종사함으로써 수사기록에 기명된 인사들은 퇴직후에도 사생활과의 조화를 위하여 그 신분자료가 개시되지 않는다. 47) 어쨌든 공·사익과의 형량이사건 별로 요구되므로 모든 자료에서 모든 법집행관의 이름을 삭제하는 일은 불가능하다. 48) 그런데 최근에 이상의 사생활보호에 관한 제외사유 (6)과 (7)의 (c)를 사법심사함에 있어서 사익과 공익사이의 형량에 관하여 청구인의 공익목적에 고려하여야 하느냐에 대한 반론이 있다. 즉 위에서 본 Getman 사건(1971)에 있어서 연방노무자의 주소, 성명을 노동조합 선거를 연구하려는 교수에게는 개시를 허용하고, 미국정부노무자연합사건(1983)에 있어서 노동조합에게는 개시를 거부하였다. 그런데 Reporters Committee for Freedom of the Press v. Department of Justice 사건 49)에서 이와 같은 특정사용에 따른 분류에 대하여 첫째로 개시후에 청구자가 사용목적에 지키는지에 대한 행정감독을 할 보장책이 없는 점과 둘째로 FOIA의 공공에의 일반적인 기록개시에 대한 호의적인 선언에 반한다는 점에 기하여 강한 반론이 제기되었다.

위 순회고등법원의 판결은 「법원이 개시결정시에 고려할 공남이란 객관적인 표지가 있어야 하고 따라서 정부가 당해 정부를 공적 기록으로 결정하였느냐에 국한되어야 한다. 또한 어떠한 제정법이나 판례법에도 정보에서 추구된 공익을 측정할 방법에 관하여 말하는 곳이 없으므로 결국 사법은 청구된 정보에서 공익을 측정할 수 없다. 공익이란 개시에 우호적인 FOIA 의 일반적 정책 자체이다. 입법이 침묵함에도 공익의 정도에 따른 상하계층을 사법심사로 설정함은 중대한 헌법문제를 야기한다」 라는 판지로 종전의 판례에 도전하여 이후의 판례의 귀추에 지대한 관심을 불러 일으키고 있다.

사생활보호법의 기본원리는 모든 개인은 정부가 보유하고 있는 자신에 관한 정보와 그 용도를 어느 정도 통제할 권리를 가진다는 개인의 이익을 보호하고 동시에 정보에 관한 정부의 정당한 요구를 시인하는 것인데 이에 관하여는 사생활보호위원회(the Privacy Commission)에 의하여 8 대원칙이 천명되어 이후의 축적되는 개인정보의 컴퓨터시스템의 발전에 지대한 영향을 미치어 왔다. 50)

- ① 공개의 원칙: 비밀에 부쳐질 개인자료, 기록보유시스템은 존재할 수 없고, 기록보유정책, 실무 및 시스템은 공개되어야 한다. 첫째로 행정기관은 연방관보에 매년 2 회씩 모든 개인정보시스템의 항목을 발간하여야 하고 51) 둘째로 행정기관은 정보수집시에 개인들에게 PA 서식(Privacy Act statement)에 의하여 행정기관의 법적 근거 및 수집목적, 사용내역, 수집되지 않을 때의 결과를 고지하여야 한다. 52)
- ② 개인적 접근의 원칙 재민은 자신에 관한 정보를 보고, 복사할 권리를 가진다. 53)이 원칙은 개인통제권에 기한 PA 보다 공공의 알 권리에 기한 FOIA 가 더욱 실효성 있게(예컨대 10 일 내에 회답의무를 지움) 규정하고 있다.
- ③ 개인참여의 원칙·개인은 정보내용을 정정할 권리를 가진다. PA 는 개인의 기록이 정확하지 않거나, 때늦거나, 미완성이거나 중요하지 않은 때에는 자신의 정보를 유지함에 참여할 수 있는 권리로 정정권을 인정한다. 54)나아가 평가및 의견의 정정권에 관하여는 판례가 나뉘고 있고 55) 각정정에 삭제, 폐기권도 포함되느냐에 관하여는 긍정함이 판례다. 56)
- ④ 수집한계의 원칙: 개인에 대한 정보를 수집하는 방법에는 지킬 요건이 있고 그러한 수집을 할 수 있는 정보의 형태에는 한계가 있다. PA 상 행정기관은 법적 목적을 수행함에 중요하고도 필요한 정보만을 수집할 수 있다. 57) 정보는 원칙적으로 개인 본인으로부터 수집되어야 한다. 58)
- ⑤ 사용한계의 원칙: 기록보존조직내에서 개인에 관한 정보의 내부적 사용에는 한계가 있어야 한다. 59)이로써 근거없이 그리고 개시없이 개인정보가 이 기관에서 저 기관으로 전전유통되는 것을 막을 수 있게 된다. 그러나 이 원칙에는 여러 예외가 시도되어 예컨대 PA 제정 2 일 후에 의회는 연방부모소재 파악 서비스(Federal Parent Locator Service,)를 설치하고 가정 버리고 떠난 부모를 찾는 데 사회보장기록을 사용하도록 허용하였다.
- ⑥ 개시한계의 원칙·기록보존기구가 개인정보를 대외적으로 개시하는 데는 한계가 있어야한다. 60) PA 는 연방행정기관이 개인별로 식별할수 있는 정보를 개시함에 있어서는 원칙적으로 정보당사자의 동의를 요하도록 하고 개인적 동의없이 대외적

개시가 가능한 유형을 12 가지로 규정하고 있다. 이 중 가장 중요한 것은 「통상의사용」인데 이는 정보가 수집된 목적과 상충되지 아니 하는 목적으로 사용되는 것이다. 61) 또 한 경우는 법집행을 위한 개시로서 행정기관으로 하여금 다른 행정기관의 특정 범법행위의 수사에 중요한 정보요구에 응하게 하는 것이다. 62)

- ⑦ 정보관리의무의 원칙: 기록보존기구는 개인정보의 수집, 유지, 사용, 전파가 필요하고 합법적인 것이 되도록 정보 자체를 정확하고 최신의 것으로 유지할 합리적이고 적절한 정보관리정책과 그의 관리를 확보할 의무가 있다. 63) 그러나 방대한 자료를 이러한 수준으로 항상 유지할 수는 없는 일이어서 예컨대 한 기관이 기록을 타기관으로 옮길 때에는 이관기관이 이러한 점검을 할 의무는 없고 수령기관이 사용시 점검을 하도록 권장된다. 64)
- ⑧ 책임의 원칙: 기록보존기구는 개인자료의 기록보존정책, 실무 및 시스템에 책임을 져야한다. 우선 개인은 자신의 서류철을 열람, 복사하고 이의를 제기할 수 있다. 65) 또한 위 서류철의 개시와 관련하여 행해지는 행정기관의 감사과정을 점검할 수 있고 66) 행정기관의 실책으로 인한 손해에 대하여 제소가 가능하다. 67) 형사처벌도 가능하다. 68) 위와 같은 사법적 구제는 실제적 손해만의 배상에 한정되므로 69) 금전적인 환산이 어려운 경우에는 집행이 어렵게 된다. 또한 개시에 대한 금지명령은 허용되지 아니한다. 70)

위와 같은 사생활보호법의 적용범위에는 여러 가지 제한이 있다. 71) 우선 위 법률은 연방정부의 행정기관에만 적용이 된다. 72) 또한 이 법률은 개인의 이름이나 기타 개인적 식별기준으로 검색되는 기록시스템에 한하여 적용된다. 아울러 개인이 아닌 단체도 이와 무관하고 개인으로부터 독립적인 기업도 이에서 구별된다. 무엇보다 중요한 것은 PA 상 행정기관에 부여된 각종 책무는 광범한 제외규정에 의하여 배제될 수 있다는 것이다. 73) 이에 는 기관의 특성에 따른 CIA 및 형사법계행기관에 대한 일반적 제외와 그 밖의 정보내용의 성질에 따른 개별적 제외가 있다. 일반적 제외가 채용된 경우라도 지켜야 할 조항은 원칙적인 개시에 있어서의 정보당사자의 동의 (b), 기장 (c)(1-2), 기록시스템의 공시(e) (4)(A-F), 기록의 유지(e)(6), 수정헌법 제 1 조 (e)(7), 사무규칙 (e)(9-10), 시스템 사용의 공시 (e)(11), 형사책임 (i) 뿐이다. 이로써 기록에 대한 개인적 접근 및 민사제소 등의 일체의 보장은 벗겨진다. 개인은 제외자체의 위법여부는 다룰 수 있지만 한번 제외사유가 인정되면 그 밖의 구제는 있을 수 없다. 74) 이 일반적 제외는 국가안보와 형사사법으로부터 추구되는 공적 이익과의 조화가 얼마나 복잡하고 어려운지를 보여주는 것이다. 이러한 제외는 1982년 오보식별방지법(Intelligence Identities Protection Act)에 의하여 보다 강화되었다. 75) 개별적 제외는 국방 또는 외교상의 비밀사항, 형사법 이외의 법집행관계의 정보 등 7가지이다. 76) 이 중 국방 또는 외교상의 비밀사항은 대통령령이 정하는 기준에 따라 실제로 비밀지정이 된 것이어야 하는데 1984년 CIA 정보법 77)에 의하여 CIA 국장도 이를 지정할 수 있게 되었다. 78)

정보자유법과 사생활보호법의 관계에 있어서 다루어진 오랜 논의는 FOIA 제외사유(3)에서 규정한 「기타 제정법」에 PA가 포함되느냐는 문제이었다. PA는 개인에게 그의 이름 또는

개인식별에 의하여 보유되는 연방기록에의 접근을 허용하면서 광범위한 제외사유를 체계화하고 있다. PA가 FOIA 상의 제외사유(3)의 「기타 제정법」이면 정보당사자가 PA에 의하여 개시받을 수 없는 정보는 FOIA에 의하여도 얻을 수 없겠으나 반대라면 FOIA에 의하여는 접근이 가능해진다. 그 동안 하급이심 판결은 나뉘어졌고 79) OMB는 PA를 기타 제정법이라고 견해를 밝혔다. 80) 이러던 차에 의회는 1984년 CIA법의 개정에 즈음하여 이 논의를 끝맺고 PA는 FOIA 상의 제외사유(3)의 기타 제정법이 아님을 명백히 하였다. 81) 한편 사생활보호법에는 행정기관에게 정확한 정보를 수집, 보유할 책임을 지우는 한편 12가지 경우에는 개시를 허용하고 이 경우 중 FOIA에 의하여 개시가 청구되는 경우를 포함시켰다.

이로써 사생활보호법이 제정되더라도 종래 FOIA에 의하여 보장되어온 국민의 정보개시청구의 목은 현상대로 유지되어야 하고 개시거부를 위하여 PA가 우선적으로 인용될 수 없다는 입법자의 의도가 명백히 되었다. 32) 정보자유법이 추구하는 정부보유정보에의 자유로운 접근과 사생활보호법이 추구하는 정부보유정보에 대한 정보당사자의 자기통제는 민주사회에서의 「열린 정부」를 추구한다는 공동의 목표를 가진다. 위 두 법제에 따르면 미국내의 사생활정보는 5단계(83)로 보호된다고 할 수 있다. 첫째는 정부의 정보수집으로부터 자유로운 극히 내밀한 사생활정보다. 정보의 수집 자체가 위법이다. 둘째는 정부가 법적인 정당한 권원에 의하여 수집보유할 수 있으나 정보당사자인 개인 본인에 의한 자기통제가 가능한 영역이다. 공익에 의한 정부보호와 사생활에 대한 개인의 사익보호가 균형을 이루는 영역으로서 PA의 규율영역이다. 셋째는 정부가 보유할 수 있으면서 정보당사자의 동의 아래 제3자에게 개시되는 영역으로서 사익과 정부 및 제3자의 이익이 조화되는 영역이다. 넷째는 정부가 보유할 수 있을 뿐만 아니라 제3자에게도 개시되는 영역이다. 이는 FOIA가 규율하는 영역으로서 사생활을 보호하여야 한다는 사익은 심히 후퇴되어 있다. 다섯째는 정부가 보유할 수 있으나 정보당사자의 자기통제를 위한 개시가 면제되는 영역이다. 공익이 우선되는 영역으로 제3자에의 개시도 불가능함은 물론이다.

### III. 전망

먼저 FOIA가 갖는 행정기관의 완전한 공개를 향한 일반철학과 정부의 비밀 및 기밀에 대한 줄기찬 소망과를 조화하는 기준은 미국의 정치환경에 따라 차이를 보여왔다. 카터 대통령 시절에는 벨 법무장관의 전연방부서에서의 공헌에서 보듯이 「열린 정부의 정신, 출현 및 그 현실」을 고취 하였다. 84) 이러한 정신은 개시거부요건을 광범위하게 해석하려는 법원이나 정부기관의 태도를 입법으로 엄격히 규정하도록 개정하여온 의회의 입장과 일치한다. 그 후 4년뒤 레이건 대통령은 스미스 법무장관의 공헌에서 정부는 개시청구 소송에 있어서 종전에 고려되던 「입증할 수 있는 개시로 인한 위해」에 구애되지 말고 응소하도록 지시하였다. 85) 이는 레이건 정부의 FOIA에 대한 태도를 단적으로 보여 준 것으로서 레이건 행정부는 그후 계속하여 FOIA에 의한 개시를 제한할 강경한 대응 입법을 추진하였다. 86) 그 대표적인 예로 행정부에 의하여 뒷받침된 정보자유개혁법안(the Freedom of Information Reform Bill, 일명 Reform Bill, Hatch Bill) 87)이 1983년 Hatch 상원의원에 의하여 의회에 제출되었다. 이

안에 따르면 정보제공자로 하여금 행정기관이 자신의 비밀정보를 개시할 때에 감독하도록 하고, 제외사유(7)에서 수사기록이라는 요건을 제거하고 (6)과 (7) D의 기준을 집행절차를 방해하리라고 「합리적으로 예상할 수 있는」 경우에 개시면제를 허용할 수 있도록 확장하며, 끝으로 정부가 당사자인 소송에 있어서 FOIA를 소송상 개시(Discovery)로 전용하지 못하게 하는 요지였다. 그 밖에도 행정기관에서의 처리기관을 10 근무일에서 30 일 또는 60 일로 연장하여 다른 업무를 과두고 개시업무에 매달리는 기현상을 제거하고자 하였다. 위 법안이 성공을 거두지 못하자 Hatch 상원의원은 1985년 99 회기에 재상정을 시도하였다. 88)이 때에 별도로 제안된 English 의원의 법안은 89)위 Hatch 법안과 함께 절차에 관한 두가지 중요한 제안을 한다.

즉 비용에 관하여 Hatch 안은 직접비용뿐 아니라 신청에 따라 합리적이고 직접적으로 소요되는 모든 비용을 부담케 하는 안을, English 안은 이른바 3 단계 비용 부담안을 제의하였고 다음 기업비밀에 관하여 두 안 모두 기업비밀제공자들에게 정보 제공시 개시될 수 있음을 고지하고 개시신청이 있을 때에도 그 사실을 고지하여 행정기관에 대하여 자신의 의견을 제시할 수 있도록 하고 있다 그러나 위 법안 자체는 역시 통과되지 못하였고 그 중 비용과 법집행관계규정 부분만이 나약오용방지법에서 입법화 되었음은 상술한 바와 같다. 최근 논의되는 논점의 하나는 컴퓨터 정보에 관한 것인데 1984년 제정된 컴퓨터 범죄법(Computer Crime Law)90)은 법적 근거 없이 정부가 작동하는 컴퓨터에 입력된 자료에 접근하거나 개시하는 것을 금하고 있다. 그 후 1987년에는 컴퓨터 보장법(Computer Security Act)91)을 제정하였는데 이는 주요 인사에 관하여 불법으로 정부컴퓨터에 입력하거나 기록을 변경, 삭제함을 방지하기 위한 법률이다. 이와 같이 정부는 FOIA 자체보다는 기타제정법의 제·개정에 의한 「뒷문 개정」(Backdoor Amendment)을 통하여 정보공개에 대한 규제를 강화하였고 최근의 판결요지도 대체로 개시를 엄격히 하는 입장이다. 최근의 중요한 입법적 노력은 행정기관의 성실한 집행의 감시에 관한 것으로 1986년 미국행정회의의 사법심사위원회는 FOIA 분쟁을 해결하기 위한 독립된 법정을 설치하거나 FOIA 제정을 심사하거나 신청인을 조력할 옴부즈맨을 설치할 것을 연구한 바 있었으나 역시 채택되지는 아니했다. 1987년 의회나문회에서 특히 옴부즈맨에 대한 깊은 심의를 계속하였다.

이와 같은 최근까지의 논의가 보여주듯이 FOIA는 여러 가지 결점을 내포하고 있고 그 운영도 반드시 최초의 입법목적에 충실하게 이루어지고 있지만은 않다. 그러나 FOIA는 하나의 생명력을 갖고 계속 발전하면서 그때그때의 대립하는 법익의 조화를 위한 정책결정자들의 결단을 촉구하는 장치로서 자리를 굳히고 있는 미국민주주의의 귀중한 초석으로 성장할 것임은 틀림이 없다. 92)사생활보호법도 그 입법시부터 행정기관 정보취급을 실효성있게 규제하기에는 여러 가지 취약점이 내재하여 있다고 지적되어 왔다. 93)우선 PA는 「기록시스템」[(a)(5)]이라는 실질적, 형식적으로 규정된 일정분야의 정보를 대상으로 하고 있어 개인식별표지 이외의 것으로 분류되는 정보는 이에서 제외되고 정보당사자도 개인인 시민 및 永住외국인에 제한되어 비시민이나 기업들이 제외되어 있다. 94)또한 정보당사자의 동의 없이 개시됨을 금하는 대목이 이 법률의 요체라면 이에 대한 12가지의 제외사유는 거의 망라적이고 이에 더하여 이 법률 자체의 제외되는 2개의

일반제외사유와 7 개의 특별제외사유가 부가된다. 아울러 위 법률 위반시의 책임 및 구제수단이 미비하다. 95)

이와 함께 고도의 정보처리기술의 발달로 새롭고 복잡한 사생활침해문제가 제기되어 개인정보에 관한 남용문제가 심각하게 대두되고 있다. 96) 위와 같은 컴퓨터대조법의 제정이 있다 하더라도 어쨌든 사생활보호법은 FOIA 에 비하여 상대적인 안정을 보여왔고 국회에서나 법원에서나 논의가 적은 법률이었다. 97) 그 밖에 논의가 있었다면 위 법률을 준수케 할 별도의 기구설치 및 정보의 폭을 의료 및 보험기록과 같이 사생활에 관한 일반기록까지도 넓히는 것 등이다. 98) 개인이 PA 상의 구제를 받으려면 수많은 장애에 봉착하게 되고 따라서 FOIA 에 비하여 판례의 축적이 미미한 것도 이 때문이다 그러나 위 법률이 공정한 정보의 원칙과 실무관행을 수립하고 사생활을 다른 정부의 이익과 나란히 보장하는 기틀을 박고 있다는 데에는 이론이 있을 수 없다.

주

- 1) Ruebhausen and Brim, "Privacy and Behavioral Research", 65 Colum. L.Rev. 1184(1965) 미국에 있어서의 정보공개법과 사생활보호법에 관한 한국연구문헌으로는 전이열, 미연방프라이버시법의 개요, 법정 1976. 1. 19; 변재옥, 미국에 있어서의 「프라이버시」 보호입법에 관한 고찰, 문흥주, 화갑논문 1978. 361, 정보화사회에 있어서 프라이버시권리, 박사논문 1979, 미국의 정보자유법의 적용상 문제점, 김도창 화갑논문집. 1982, 145, 서원자, 미국의 행정절차법, 공법연구 11 집, 1983; 안용교, 미국의 정보자유법에 있어서 국정정보청구권, 월간조선, 1981. 8.; 법제처, 최근 외국입법동향 13 권 2 호, 1986. 3.
- 2) An Act to amend sec. 552 of title 5, U.S.C. to codify the provision of Public Law 89-487, Pub. L. 90-23, 6. 5. 1967, 81 Stat. 54. (effective 7 4.1967): Pub. L. No. 89-487 80 Stat. 250(1966), K.C Davis, The Information Act A Preliminary Analysis, 34 U. of Chicago L. Rev. 761(1967).
- 3) Steinberg, The Information Establishment 17 (1979).
- 4) APA sec. 3 은 행정기관으로 하여금 자신의 조직, 절차 및 주요 정책을 공고하도록 하였으나 그에 관한 청구는 정당하고 직접적인 이해관계자에 한하고, 공익상 비밀을 요하는 미국의 기능 또는 기관의 내부적 관리에 관한 사항외에 정당한 이유에 의하여 비밀로 할 필요가 있는 경우에는 제외되며, 이에 대한 사법심사도 허용되지 아니하였다. G. Robinson, Access to Government Information; The American Experience, 14 Federal L Rev. 35(1983).
- 5) Environmental Protection Agency v. Mink, 410 U.S. 73(1973) 33 인의 하원의원이 알래스카 Amchitka 섬에서 행하여질 핵실험에 중요한 몇몇 서류의 개시를 소구한 사건, 위 서류는 행정명령 10501 호에 의하여 모두 최고급비밀로 취급되었다. 위 법률 (각 1)은 국방 또는 대외정책을 위하여 대통령령으로 비밀로 할 것을 특정적으로 요구한 것을 개시의 제외사유로 하나 1974 년 개정으로 「정당히」 비밀지정된 것으로 그 제외사유가 한정되어 위 판결은 극복되었다. Note, the Freedom of Information Act; A seven-Year Assessment, 74. Columbia L Rev. 895 (930f.) (1974).

- 6) p.L. 93-502, 94th Cong. 1st Sess. (1974) effective Nov. 21, 1974. W. Gellhorn, C. Byse, p.Strause, T Rakoff, R. Schotland, AdministrativeLaw, Cases and Comments, 731 (1987).
- 7) R.L. 94-409 effective Sept. 13, 1976(b)(3)의 제외사유가 the Government in the Sunshine Act, 5 U.S. C §552b 의 일부로 제정되었고 나아가 위 조항상의 「제외를 규정하는 기타 법률」은 행정기관에게 개시거부분류에 재량이 주어지지 않도록 정하여야 하고, 제외를 특정범주, 특정 형태로 정해야 한다고 한정하였다. 이는 당시의 FAA administrator v. Robertson, 422 U.S.255(1975)에서 보여준 행정기관의 판정재량을 인정한 판결요지보다 엄격한 입장이다. Developments under the Freedom of Information Act-1976, 1977 Duke L. J. 554.
- 8) Civil Service Reform Act of 1978, p. L 95-454tit 9 § 906(a)(10), 92 Stat, 1225 effective Oct. 13, 1978, 행정기관의 불당한 비개시에 대한 징계를 맡은 종래의 연방위원회 (the Civil Service Commission)를 특별자문회(the Special Counsel)로 대체하는 개정이다.
- 9) p. L. 98-620 effective Nov. 8, 1984 subsec. (a)(4)(F)법원이 다른 사건보다 우선 심리를 하도록 규정한 조항을 삭제 하였다.
- 10) Anti-Drug Abuse Act of 1986, Pub. L. No.99-570, §§1801-1802, 100 Stat 3207-48 to 3207-49 위 법률은 FOIA 의 (a)(4)(A)(i)을 (1)내지 (vii)로 확충하여 비용부담 및 감면에 관하여 언론기관이나 학문적 이용자에게는 감면을 상업이용자에게는 증액을 하는 등의 차등을 두어 대부분의 이용자가 상업이용자고, 언론기관이 극히 적은 점에 비추어 균형을 이루게 하고 약 6,000 만 달러의 비용전보를 가능하도록 하였다(Hatch 상원의원의 발언) 또한 제외사유(7)을 법집행의 사유로 하여 개시류보를 할 수 있는 사유를 확장하고 일정한 기록은 완전히 제외하도록 하고 기록존부 자체에 관하여도 언급하지 않을 수 있도록 하였다. 원래 이 법률은 Dole 상원의원의 말과 같이 마약취급자에게 제보될 가능성이 있는 수사자료의 공개를 방지하고자 하는 입법이었으나 규정 자체는 일반적인 형태를 취하였다. Developments underthe Freedom of Information Act-1986. 1987 Duke L.J .S21.
- 11) p. L No. 94-409, 90 Stat. 1241, effectiveMar. 13, 1977.
- 12) p. L. No 94-463, 86 Stat. 770, (1972), amended, p. L. No. 94-409, 90 Stat. 1240(1976)
- 13) p. L. 95-521, 92 Stat, 1824 (1978).
- 14) R.1.Pierce, JR., 5.A. Shapiro, p. R. Verkuil, Administrative Law and Process 505(1985), 1.L. Mashaw, R.A. Merrill, Administrative Law51 (1985).
- 15)President's Commission on Law Enforcementand the Administration of Justice, Task Force on Science and Technology. Appendix J at 216 (1967).
- 16) Law, Licenses and the Offenders Right to Work (1973), American Bar Association 은 위 보고서에서 1,948 개의 주법이 전과자의 취업기회를 막음을 발견하였고 1970년대 초 75%의 고용기관이 체포전력자의고용을 허용하지 않았다. 국방부도 계약자가 전과자를 채용함을 금한다.

- 17) FBI 와 SEARCH 와의 입력에 관한 경쟁과정에 관하여는 G.K.Zenk, Project SEARCH The Strugglefor Control of Criminal Information in America(1979)
- 18) P L. 91-508 (Oct. 26, 1970) 15 U.S.C §§ 1681-1681t.
- 19) p.L. 93-83, 42 U.S.C §3771(1973)
- 20) p.L. 93-579, 5 U.S.C. §553a (1974)
- 21) p. L. 93-380 20 U.S.C. §1232g (1974, amended 1982).
- 22) p.L. 95-630 12 U.S.C. §§3401-3422, 92 Stat3690 (1978. 11. 10), 이 법은 U.S.v Miller 425 U.S435(1976, 예금자가 금융거래시에 자발적으로 은행에 제공한 정보에 대하여는 합리적인 사생활보호에 대한 기대가 없다는 판결요지를 수정하기 위한 입법으로 정부는 예금자의 동의, 정부나 법원의 소환장, 수색영장 등이 없이는 금융 거래의 기록을 입수할 수 없게 하였다.
- 23) p.L. 95-540, 28 U.S.C. Rule 412 (1978) 강간피해자의 과거의 성에 관한 특성, 성적 활동에 관한 평판 등은 원칙적으로 증거로서 제출할 수 없도록 하였다.
- 24) 20 U.S.C. §§1411-1420(1978. 11. 1amended 1982 and Supp. N 1986), FERPA 의 확충 법률이다.
- 25) p.L. 95-561 512so 20 U.S.C §1232h (1978)이 법률은 학생들의 성적인 활동이나 태도, 수입 및 정치적 가입'등의 7 항목에 관한 정보를 수집하려는 일차적인 목적하에 행하여지는 조사, 시험 등에 학생들이 참가하는 것을 금한다.
- 26) p.L.95-630, §2001 15 U.S.C. §§1693-1693r (1978) 구좌개설자의 거래정보가 통상의 영업상 어떠한 상황에서 제 3 자에게 개시되는가를 개설자에게 명확히 설명할 의무를 금융기관에게 부과한다.
- 27) Feb. 23, 1974, Legislative History of the Privacy Act of 1974: Source Book on Privacy, Compiled by the Committees on Government Operations of the U.S. Senate and House of Representatives, 94th. Cong.m 2d Sess. 1005-08(1976)
- 28)
- ①1975 Amendment Subsec (g)(5) p.L.94-183 위조항의 시행일을 SePt.27, 1975 로 하는 개정
- ②1982 Amendment p.L. 97-365, §2, 96 Stat1749 , p.L 97-375, Title II, §201(a), (b), 96s1a1.1821.
- ③1983 Amendment p.L. 97-452 § 2 (a)(1), 96 Stat,2478.
- ④1984 Amendment p.L.98-477, §2(c), 98 Stat.2211(CIA Law) ; p.L.98-497, Title 1, §107(a), 98Stat. 2292.
- ⑤1988 Amendment p. L.100-503, 102 Stat. 2507.
- 29) 위 p.L. No 97-365, 96 Stat 1749(1982).
- 30) 첫째는 법원에 의하여 주도되며 소송법에서 완비된 절차가 보장되어 있고, 둘째도 주로 의회에 의한 조사권과 행정부의 특권(executive privilege)문제로 별도로 논의된다. (Mashaw/Merrill, Administrative Law561 (1985) >.

31) 민주사회가 그 기능을 제대로 다하기 위하여 또한치자의 피치자에 대한 책임정치의 구현을 위하여 필수적으로 요청되는 정통한 시민상을 구현함에 그 입법목적이 있다. NLRB v Robbins Tire and Rubber Co., 437U.S. 214, 242(1987).

32) 대통령실과 독립규제위원회는 포함되나 대통령의 개인보좌관과 실내에 있더라도 자문, 조역에만 그치는 경제자문회의(the Council of Economic Advisers)는 포함 안된다(Rushforth v. Council of Economic Advisors, C.A.D.C. 1985, 762F.2d 1038; Developments under FOIA-1985, 1986 Duke L.J.403). 국가가 감독은 하더라도 사기업에 불과한 철도회사도 포함되지 않는다(Railway Labor Executive Association v. Consolidated Rail Corp., D.C.D.C.1984, 580F Supp.777). FBI 와 국무부가 작성한 인민사원(Peoples Temple)에 관한 문서를 CIA 가 보관하는 경우 한 행정기관이 소지하는 모든 기록은 자신이 작성했던 FOIA 가 규정하는 다른 기관이 작성하였던지 모두 해당된다(Mcgehee v. CIA 697F 2d 1095, D.C.Cir.1982). 비록 의회가 작성한 기록이라도 FOIA 가 규정하는 행정기관이 배타적인 지배를 가지고 있는 한 agencyrecord 이다(Paisley v. CIA, 712 F. 2d 686 C.D.C.Cir. 1983). 점유할 뿐 지배할 수 없는 HHS 소지의 대통령당선이자 업무이전팀의 기록등은 해당 안된다(Wolfe v. Department of Health and Human Services 711f. 2d1077 D.C.Cir 1983. International Brotherhood of Teamster v. National Mediation Board 712 F. 2d1495., D.C.Cir. 1983) . Developments under FOIA-1983, 1984 Duke L.J.3 금 행정기관이 명시적 또는 묵시적인 법적 근거없이 획득한 기록도 포함되 않는다.(Marzen v.0.5. Dep't of HHS, 62 F. Supp.785, N.O. 1 11. 1986, affirmed, 825 f. 2D 1148 7th Cir.1987)

33) 기록개시조항은 기관의 조직, 기능, 절차, 실제적규칙, 일반적인 정책을 관브에 게재하도록 하여 자동적인 공적 접근을 보장한 규정 [Sec. (a) (1)]과 재결, 특별한정책, 일정한 직원을 위한 훈령 등의 목록을 공표하고 공중의 열람복사에 제공한다는 규정[sec. (a)(2)]이 있고 나머지 기록은 개인의 신청에 의한 개시로써 접근이 허용되는데 이 제 3의 영역이 이 법률의 주된 규제대상이다. [sec. (a)(3)]

34) 신청은 합리적으로 기술되어야 하고 기관이 공간하는 절차규칙에 따르는 한 [sec. (a)(3)(A-B)]누구나 할 수 있고 9 가지 제외사항이 아닌데도 개시에 불응하면, 기관의 입증책임 아래 연방법원의 사법심사의 대상이 된다. 어쨌든 신청인은 신청이유를 밝힐 필요는 없다. Fpierce/shapiro/verkuil, Administrative Law and Process 443 (1985)].

제외사유는 ①국가안보와 외교사항, ②내부인사 규정 및 관행, ③다른 법률에 의한 면제, ④거내상의 비밀 및 상업, 재정정보, ⑤행정기관간 또는 그 내부의 비망록, ⑥개인적 및 의료상의 서류철, ⑦범죄수사기록, ⑧금융기관의 감독과정에서 작성된 정보, ⑨지질 및 지형학에 관한 정보다[sec. (u)(1-9)].

35) Department of the Air Force v. Rose, 425 U. 5.352(1976) 몇몇 법률잡지강집인들이 미공군사관학교의 명예와 윤리헌장청문회의 사례요지의 복사를 구하는사안으로서 명백히 부당한 침해가 없다 하여 개시를 허용하였다(Developments under the FOIA-1976, 1977Duke L.J.541).

36) 부부관계, 자녀의 적서, 질병, 복지, 수혜, 가정불화 및 그에 관한 평판(Rural Housing Alliance vDepartment of Agriculture, 498 F. 24 73, D.C. Cir1974), 종교관계(Church of

Scientology v. Department of the Army, 611 F. 2d 738, 9th Cir. 1979), 범죄경력 (Cooper v. Department of Justice, 578 F. Supp. 546 D.D.C. 1983), 외국 교도소에 수감되었던 미국시민의 이름과 주소 (Harbolt v. Department of State, 616 F. 2d 772 5th Cir. cert. denied 449 U.S. 866, 1980), 보복을 두려워하는 밀고자의 이름 (Holy Spirit Association v. FBI, 683 F. 2d 562. D.C. Cir. 1982), 동료의 시기심을 불러일으킬 수 있는 뛰어난 평가에 관한 정보 (Ripskis v. HUD 3GDS 83, 252 D.D.C. 1983, affirmed No. 83-1921 D.C. Cir. June 4, 1984).

37) Miller v. Bell, 661 F. 2d 623 (7th Cir. 1981), Cert denied, 456 U. S. 960 (1982).

38) State Department v. Washington Post, 456 U. S. 595 (1982) 동지의 최근 판례는 N.Y. Times Co. v. NASA, 679 F. Supp. 33 (D.D.C. 1987), affirmed No. 87-5244 (D.C. Cir. July 29, 1988).

39) Stern v. FBI, 737 F. 2d 84 (D.C. Cir. 1984) 독직으로 비난받는 FBI 고위층의 이름을 개시.

40) 사적인 소송제기를 위한 경우 (Lloyd and Henniger v. Marshall, 526 F. Supp. 485 M.D. Fla. 1981), 순전히 상업적 이익인 경우 (Minnis v. U. S. Department of Agriculture, 737 F. 2d 784 9th. Cir. 1984)는 공익성이 부인된 사례이다.

41) Getman v. NLRB, 450 F. 2d 670 (D. C. Cir. 1971)

42) National Association of Atomic Veterans, Inc. v. Director, Defense Nuclear Agency, 583 F. Supp. 1483 (D.D.C. 1984)

43) Sims v. CIA, 479 F. Supp. 84 (D.D.C. 1979) CIA 자금에 의한 과학 및 행태 연구를 한 사람들의 이름, Board of Trade of the City of Chicago v. Commodity Futures Trading Commission 627 F. 2d 4392 (D.C. Cir. 1980) 심의회에 정보를 제공한 교역주체의 신원.

44) American Federation of Government Employees v. U. S. 712 F. 2d 931 (4th Cir. 1983) 연방노무자의 주소를 노동조합에 개시하는 것.

45) National Parks and Conservation Association v. Kleppe, 547 F. 2d 673 (D.C. Cir. 1976).

46) Diamond v. FBI, 532 F. Supp. 216 (S.D.N. Y. 1981) affirmed, 707 F. 2d 75 (2d Cir. 1983).

47) Nix v. U.S., 572 F. 2d 998 (4th Cir. 1978).

48) Lesar v. O.S., Department of Justice, 636 F. 2d 472 (D.C. Cir. 1980).

49) Reporters Committee. II, 831 p. 2d 1124 (D.C. Cir. 1987) Developments under the FOIA 1987, 1988 Duke L.J. 600.

50) Personal Privacy in an Information Society, Report of the Privacy Protection study Commission ch. 13. The Relationship between Citizen and Government (1977)

51) 1975년 말경까지 36억개의 기록이 내재된 6,723개의 시스템이 공개되었다 (Ibid., 529). 그러나 1982년의 Congressional Reports Elimination Act (p. L. 97-375)에 의하여 위 시스템의 모든 내용을 공시할 의무는 면제되었다.

52) 5 U.S.C. §§ 552a (e)(3)

53) 5 U.S.C. § 552a (d)(1) (Supp. 1976)

54) 5 U.S.C. § 552a (d)(2) (Supp. 1976)

55) 긍정예 Turnery Department of the Army, 447 F. Supp. 1207(D.D.C.1978), affirmed S93f. 2D1372(D.C. Cir 1979), R.R v. Department of the Army, 482F. Supp. 770(D.D.C.1980), Edison vDepartment of the Army, 672F 20 840(11th Cir.1982)부정예 Blevins v. Plummer, 613 F. 2d 767(9th Cir.1980), Rogers v. U.S. Department of Labor, D.C.Cal. 1985 607F SuPP. 697.

56) Smith v. Nixon, 1986, 807F. 20197, 257 U.S. App D.C. 52(Court may order expungement of records in action brought under Privacy Act),

57) 5 U.S.C. §552 a (매 1)

58) S U.S.C. §552 a (매 2)

59) 5 U.S.C. §552 a (b)60) 5 U.S.C. §552 a (b)(l)-(12)

(1) 실시기관내에서 알 필요성이 있는 직원에의 개시.

(2) FOIA 에 의한 개시

(3) 통상의 사용

(4) 국제조사국에의 개시

(5) 오로지 통계목적에의 개시

(6) 국립공문서고에의 개시

(7) 법집행기관에의 서면요청에 따른 개시

(8) 본인의 건강 또는 안전을 보호하기 위한 개시

(9) 연방의회에의 개시

(10) 심계원에의 개시

(11) 법원의 명령에 따른 개시

(12) Debt Collection Act 때 의한 신용정보기관에의 개시

이 중 (2)(12)는 다른 법률과의 관련이 있는 유형이다.

61) 5 U.S.C. §552 a (a)(7) Beller v. Middendorf, C.A. Cal. 1980, 632F. 20 788, rehearing denied 647F. 2d 80, cert denied 1015. Ct. 452 U.S.905, 69 L.ED. 20 405, cert. denied 102 S. Ct. 304, 454 U.S.855, 70 L. Ed. 2d 150, rehearing denied 102 S. Ct.621, 454 U.S. 1069, 70 L.ED. 2d 605 해군의 일반적인 조사절차에서 동성연애자와 접촉이 있다는 사실이 해군조사당국에 알려졌을 때 당국에 의하여 이러한 정보가인사책임자에게 개시되고 연이은 해고절차에서 사용되었다 하여도 통상의 사용으로 위법이 아니다.

1979 (Counsel Inf OP) 3OP 0.L.C. 12 FBI에 의한 어떤 법집행기관으로부터 얻은 류인정보를 다른 법집행기관에 개시하는 것은 통상의 사용을 벗어난다.

62)미국에서 최근 논의되는 Computer Matching 은 컴퓨터에 입력된 개인정보를 입력목적과는 무관한 용도로 체계적인 대조를 하는 것으로 PA 제정 이후에 발달된 조사기술이다. 예컨대 1982 년 매사추세츠주에서 주공공복지부가 입력된 모든 수혜자의 사회보료번호를 117 개의 매사추세츠은행에 대조하여 자력있는 불법수혜자를 가려 내었다(Computer matching, Hearings before the Subcommittee on Oversight of Government Management, Committee on Governmental Affairs, U. S. Senate, 98th cons., 2d Sess, 1982). 이에 관하여 the Civil Service Commissioir 은 1977 년에 연방노무자기록과

주복지명박을 대조하려는 HEW 의 계획을 PA 위반이라고 제지하였다. 노무자에 관한 정보는 복지남용을 방지할 목적으로 수집되지 않았으므로 통상의 사용이 아니고 대조할 당시에는 犯법사실이 예상되지도 아니하므로 법집행도 아니라는 것이다. 그 후 제정된 위 Computer Matching and Privacy Protection Act of 1988 은 일정한 제한 아래 컴퓨터 대조를 인정하였다.

위 개정입법에 따르면 대조계획, 즉 2 이상의 자동화된 기록시스템 또는 하나의 기록시스템을 비연방기록과 위법 소정의 특정목적을 위하여 컴퓨터로 대조하고자 하는 계훈 (a)(8)을 수립 또는 개정한 행정기관은 위 대조계획을 실시하기 30 일 전에 연방관보에 이를 게재하여야 하고(e)(12), 컴퓨터 대조계획에 사용되는 기록시스템을 개시하려면 기록제공행정기관과 수령행정기관(ricipient, 또는 비연방행정기관)에 서면에 의한 합의가 있어야만 가능하며 위 합의서에는 계획의 목적과 법적 근거, 그 타당성 및 결과, 대조되는 기록, 제공되는 절차를 비롯한 각종 관련절차, 복제의 규제, 정확성의 검사 등에 관한사항이 포함되어야 한다(0)(1), 위 합의서는 그 사본이 상원의 정부업무위원회(Committee on Governmental Affairs)와 하원의 정부활동위원회(Committee on Government Operation)에 각 송부된 후 30 일이 지나야 효력이 발생하며 그 효력은 18 개월을 초과하지 않는다(위 사본은 일반에게도 청구시 교부된다. ). 컴퓨터 대조로 얻어진 정보로 연방수자계할에 따른 개인에 대한 재정지원을 감액하는 등의 불리한 변경을 하려면 당해 행정기관이 독자적으로 이를 조사, 확인하는 절차를 많아야 하고, 수혜당사자에게 이를 고지하여 그에 대한 이의를 할 수 있도록 하여야 한다(p). 행정기관은 기록시스템과 대조계획을 수립하거나 중대한 변경을 가하기에 앞서 위 상 하원위원회와 OMB 에 사전고지를 하여 프라이버시 및 기타 개인의 권리에 대하여 미칠 제반 영향에 관한 평가를 받아야 한다(r). 무엇보다도 대조계획을 운영하거나 이에 참가하는 행정기관은 자료보전위원회(Data Integrity Board)를 설치하여 위 위원회로 하여금 위 합의서 및 대외계류에 관한 감독과 조정업무를 관장하고 OMB 에 제출할 년차보고서를 작성하며 각종 정보의 정확성등의 보전을 위한 활동을 하도록 한다. (u). 또한 DIB 는 위 계획에 대한 비용효과분석을 하여 그 결과에 따라서는 합의에 대한 승인을 거부할 수도 있는데 이러한 DIB 의 불승인에 대하여는 위 합의당사자의 어느 일방이라도 OMB 에 이의를 할 수 있도록 하였다. (u) (4) (5).

63) S U.S.C. §5523 (e)(5)

64) OMB Guidelines 28, 964-65.

65) 5 U.S.C. §552a (b).

66) 5 U.S.C. §552a (cXd).

67) 5 U.S.C. §552a (g)(1)

68) 5U.S.C. §552a (i)

69) 5 .5.C. §552a (a)현실의 손해에 정신적 손해가 포함되느냐에 관하여 다툼이 있다.

부정예 Fitzpatrick v. IRS, 665F 2d 327(11th Cir.1982), Albright v. U.S., 732 F. 2d

181(D.C.Cir.1984).긍정예 Johnson v. DePartment of Treasury, 700F. 20 971(5th Cir.

1983).

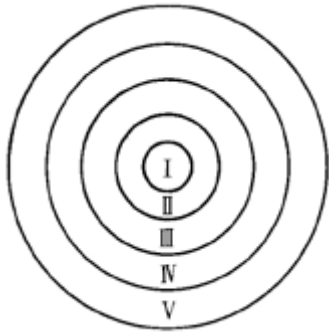
- 70) Doe v. DiGenova, D.D.C 1986, 642 F. Supp. 624, Edison v Department of the Army, C.A. Ga, 1982, 672F. 20 840.
- 71) 5 U.S.C. §552a (a)(l) 행정기관은 FOIA(e)와 같은 의미이다. 따라서 주, 지역(local) 또는 사적 정보시스템을 위하여는 별도의 입법이 요구된다.
- 72) 5 U.S.C §552a(a)(5)
- 73) 이는 임의규정이고, 행정기관의 장으로 하여금 규칙을 제정하여 어느 기록시스템이 제외되는지를 이유를 써서 공시하여야 한다[H.R.Rep. No 1416, 93d cong., 20 Sess. 19(1974), S. Rep. No. 1183, 934 cong. 2dSess. 74 (1974)]
- 74) 5 U.S.C. S552a (g)(l)
- 75) p.L. 97-200 (1982).
- 76) 5 U.S.C. §552a (k).
- 77) p.L. 98-477.
- 78) 대체로 14% 정도의 시스템이 제외사유에 해당한다. [OMB, 5th Annual Report of the President on the Implementation of the Privacy Act of 1974, 19 (Aug .1980)].
- 79) 제외사유불정설 Porter v. U.S.Department of Justice 717F. 2d 787 (34 Cir. 1983, Greentree v. U.S.Customs Seu., 674 F. 20 74 (D.C.Cir 1982). 긍정설 . Shapiro v. Drug Enforcement Admin., 721F. 2d 215 (7th Cir 1983), Painter v. FBI, 615 F. 2d 689 (5th Cir.1980)
- 80) 49 Fed. Reg. 12, 338 (1984) (Proposed Aug.10, 1983) Developments under the FOIA-1984, 1985Duke L.J. 763.
- 81) CIA Information Act, p L.No. 98-477, 98Stat 2211-12 (1984). S U.S.C 552a (q) (2) No agency shall rely on any exemption in this section to withhold from an individual any record which is otherwise accessible to such individual under the provisions of section 552 of this title, 을 추가 함. lcomputer Matching Act of 1988 개정법이 발효되면 조문 표시만 (곳 2)로 바뀐다].
- 82) Project, Government Information and the Rights of Citizens, 73 Mich.L.Hev. 971, 1336-40 (1970).

#### 사익

- I : 정부의 정보수집으로부터 자유로운 영역.
- II: 정부가 보유할 수 있으나 정보당사자의 자기통제가 가능한 영역 PA.
- III: 정부가 보유하고 수보당사자의 동의 아래 제 3 자에게 관시되는 영역. PA(b); FOIA.
- IV: 정부가 보유하고 제 3 자에게 개시되는 영역, PA (b) (1-12) esp. (2); FOIA.

#### 공익

- V : 정부가 보유할 수 있고 제 3 고예의 개시 및 정보당사자의 자기통제가 불가능한 영역.PA(j), (k)(1-7) FOIA (b).



- 84) Letter from Attorney General Griffin B. Bell to Heads of all Federal Department and Agencies (May5, 1977).
- 85) Letter of Attorney General William French Smith to all Federal Department and Agencies (may5, 1981), Developments under the FOIA 1981, 1982)uke L.J.425
- 86) Reagan 은 Carter 의 행정명령 12,065(국가안보에 최소한 식별할 수 있을 위해를 야기할 것으로 합리적으로 기대되는 정보를 제외시킴, Exec Order 12,065, 3C.F.R.190, 193, 1979)를 위해의 식별을 요구하지 않는 행정명령 12,356, 3 C.F.R 166, 1983 으로 대체한 바 있다.
- 87) 5. 774, 98th Cong., 1st Sess. (1983), 4 Government Disclosure Rep. (P-H) Rep. Bull . No5, 5.2(Apr 12, 1983) Developments under the FOIA1983, 1984 Duke L.J. 377 , 1984, 1985 D.L.1. 744.
- 88) 5. 150, 99th Cong., 1st Sess. 131 Cong, Rec.s263
- 89) H.R. 1882, 99th Cong., 1st Sess. (1985)
- 90) Counterfeit Access Device and Computer Fraud and Abuse Act of 1984, p.L. No.98-473, §2102, 98Stat. 1837, 2190-91, 18 U.S.C. §1030.
- 91) p.L. No. 100-235, 101 Stat. 1724, 40 U.S.C. § 759.
- 92) Developments under the FOIA 1987, L988 DukeL.J.S79, 1986, 873.L.J.S41.
- 93) Privacy Protection Study Commission, Personal Privacy in an Information Society, 527 이하.
- 94) equal protection 과의 논의는 the Privacy Act of1974: an Overview, 1976 Duke L.J.306
- 95) R Ehlke, The Privacy Act after a Decade, 18the Hohn Marshall L.r. 829.
- 96) 새로운 정보처리기술로는 Computer Matching, Front-end verification, Computer Profiling 이 있다. Ch R. Tremper and M.A Small, Privacy Regulation of Computerassisted Testing and Instruction, 63 Washington. L.R. 841 (1988)
- 97) FOIA 에 관한 연방대법원의 판례는 17 개이나 FA 에 관하여는 없다. U.S.v. Weber Aircraft Corp., 104S. ct. 1488(1984); FTC v. Grolier, Inc., 103S. Ct.2209(1983), FBI v. Abramson 456 U..S. 615 (1982); Department of State v. Washington Post, 46 U.S.595(1982)'Raldrige v. Shapiro, 455. U.S.345(1982) , Consumer Product Safety Commissionv. GETSylvania, 447 U.S 102(1980); GTE Sylvania vConsumers Union, 445

U.S.375(1980), Forsham v.Harris, 445 U.S. 169(1980) ; Kissinger v. Reporters Comm., 445 U.S.136(1980) Federal Open MarketComm, v. Merrill, 443 U.S.340(1979); ChryslerCorp. v. Brown, 441 U.S.281 (1979); NLRB vRobbrins Tire and Rubber Co., 437 U.S. 214(1978), Department of Air force v. Rose, 425 U.S352 (1976); FAA v. Robertson, 422 U.S.255(1975),Renegotiation Board v Grumman Aircraft, 411 U.S. 168(1975), NLRB v. Sears, Roebuck and Co., 421U-S.132 (1975) ; Renegotiation Bd. v. BannercraftClothing Co., 415 U.S 1 (1974); EPA v. Mink, 410U.S. 73(1973).

98) Ehlke Id. 846: H.R.3743, 98th Cong., 1st Sess, (1983) : Hearings on Privacy of MedicalRecords before a Subcomm, of House Government Operations Comm., 96th cons., 1st Sess. (1979),Hearings on Legislation to Protect the Privacy of Medical Records before the senate comm. On Government Affairs, 96th Cong., 1st Sess. (1979); Hearings on Confidentiality of Insurance Recordsbefore a Subcomm. of House Comm on Government Operations, 96th Cong., 1st and End Sess.(1979-80)