

정부기록에의 액세스를 위한 두 번째 도전 : 컴퓨터

Sigman L. 외

마이애미대학 커뮤니케이션학 교수

I. 서문

캘리포니아주 하원의원 존 모스(John Moss)가 1955년에 10여년 후 성안된 연방정보공개법(the federal Freedom of Information Act : FOIA, 이하 정보공개법이라 한다)의 입안을 위하여 공청회를 개시하였을 당시 연방기관의 컴퓨터 수는 60여 개에 미치지 못하였고, 아직 컴퓨터는 단지 신기한 물건에 지나지 않았다. 정부가 보유하고 있는 정보에 대한 대중적 액세스에 관하여 개최된 위 공청회를 통하여 내내 거론된 소위 「기록(records)」이라는 것은 종이로 된 문서가 체계적으로 배열된 철제 파일 캐비닛 안에 보관된다는 것을 전제로 한 것이었고, 당시까지도 컴퓨터는 수많은 진공관과 전기회로로 구성된 약간은 조잡하고 거대한 물건에 지나지 않아 이에 보관된 정부기록에의 액세스는 위 토론과정에서 거의 고려되지 않았다.

그러나, 정보공개법이 1966년 효력을 발생한 이후 25년 동안 정부의 기록보관 방법은 실로 엄청난 기술적인 변화를 거쳤다. 도처에 산재했던 파일 캐비닛이 컴퓨터라고 하는 또 다른 사무기기에 그 자리를 내주게 된 것이다.

컴퓨터 수록기록이 전통적인 기록의 보관체계를 급속도로 대체하였음에도 불구하고, 정부기록에 대한 액세스를 규율하는 법은 근본적으로 기록이 종이 형태로 보관되던 시절에 성안된 그대로를 유지하고 있다. 결국, 액세스 법은 정부기록이 컴퓨터에 수록됨에 따라 야기되는 여러 문제들에 대하여 적용하기에는 종종 적절하지 못하였고, 이러한 엄청난 기술적 변화에 직면한 대중적 액세스의 의미에 대한 과제는 법원에게로 넘겼다.

이 논문은 연방법원은 정부기록이 컴퓨터에 보관되어 있었을 경우 발생 하는 여러 가지의 새로운 액세스 관련문제를 어떻게 다루었는지 살펴볼 예정이고, 그것은 종이로 된 문서에의 액세스를 용이하게 하기 위하여 성안된 기존의 법들이 대중적 액세스를 최대한 보장하기 위하여는 부적당하다는 점을 보여줄 것이다.

II. 기록(Record)이란 무엇인가.

의회는 1966년에 정보공개법을 통과시켰다. 그것은 행정기관이 보관중인 수많은 기록을 9가지의 예외적 경우를 제외하고는 시민의 검증을 거칠 수 있도록 공개하도록 규정하였다. 그러나, 원래의 정보공개법에서는 「기록」이라는 용어가 명확하게 정의되어 있지는 않았다.

연방대법원은 1980년의 Forsham 대 Harris 사건에서 정보공개법이 규정하고 있는 「기록」이라는 용어에 관하여 정의한 바 있다. 이 사건은 사회복지국의 승인하에 당뇨병의 치료를 연구하는 일단의 의사와 과학자들이 그 연구결과 보유하게 된 자료에 대하여

정보공개법상의 공재를 요구한 사건이었다. 대법원은 위 정보는 사회복지국의 즉각적인 통제하에 있지 않아 정보공개법 소정의 「행정기관 기록(Agency record)」이라고 볼 수 없다는 이유로 청구를 기각하였다. 대법원은 연방기록처리법(the Federal Records Disposal Act)의 표현을 빌어 공적 기록을 「물리적인 형태나 특성과는 관계없이 연방법률이나 공공사업과 관련하여 미국 정부기관이 제작하거나 수령한 모든 책, 문서, 지도, 사진, 기계 판독이 가능한 자료 또는 문서적 자료」라고 정의하였다.

Forsham 사건에서 법원은 정보공개법 하에서 요구되는 모든 기록은 정부기관의 통제하에 있어야만 한다고 하면서 정보공개법이 정부기관으로 하여금 기록을 취득하거나 새로운 기록을 만들도록 요구하고 있지는 않다고 판시하였다. 법원이 공적 기록에 관하여 위와 같이 광범위하게 정의한 결과 정부기관의 통제하에 있는 모든 형태의 자료들, 특히 정부기관의 컴퓨터에 수록된 자료를 포함한 모든 정보가 모두 예외없이 정보공개법의 적용을 받게 되었다.

Forsham 사건의 판결이 있던 1980년, 대법원은 연방 제 9 순회 항소법원이 국세청 컴퓨터에 수록된 정보가 공적 기록이라고 판시한 Long 대 Internal Revenue Service(IRS, 국세청)사건에 대한 이송명령신청을 기각하였다. 현재는 대법관인 당시 연방 제 9 순회 항소법원 판사 Anthony Kennedy 는 정보공개법이 다른 문서에 적용되는 것과 같은 범위에서 마찬가지로 컴퓨터 기록에 관하여도 적용된다고 판시하였던 것이다.

2년 뒤인 1982년, 콜롬비아주 연방순회항소법원은 Yeager 대 Drug Enforcement Administration 사건에서 기록이 보관되어 있는 형태는 그것이 공적 기록이라는 지위와는 무관하다는 원칙을 강조하였다. 법원은 컴퓨터에 수록된 기록은 그것이 중앙컴퓨터의 칩이나 마그네틱 테이프, 또는 다른 형태로 있건 간에 정보공개법의 적용을 받는 「기록」이라고 판시하였다.

그러나, 기록 보관의 형태가 정보공개법 하의 공적 기록이라는 지위와는 무관하다는 위 순회 법원의 결론에도 불구하고 위 사건은 마약국으로 하여금 공개의 예외적 자료를 공개가 가능하도록 컴퓨터를 조작할 것을 요청한 정보요구자 측의 패소로 끝났다. 법원은 컴퓨터를 이용한 편집은 적어도 전통적인 편집방법 만큼의 부담을 주는 것이라고 은연중에 가정하면서 의회가 컴퓨터에 기록을 수록한 행정기관에 이와 같은 추가적인 부담을 지우는 것을 외도하지는 않았다고 판시하였다. 그러나, 법원은 정보에의 액세스에 있어 컴퓨터 기술에 의하여 야기될 잠재적 분쟁들을 인지하고 컴퓨터 시대에 정보공개법이 제대로 적용되기 위한 과제를 다음과 같이 지적한다. : 「행정기관이 그들의 기록을 점점 컴퓨터화한 형태로 보관함에 따라 정보공개법 규정들을 컴퓨터에 적용시킬 필요성은 더욱더 증가하고, 인상적인 것이 될 것이다.」

III. 컴퓨터기록에 관한 새로운 의문들

법원이 정부 컴퓨터에 수록된 정보가 공적 기록에 포함된다는 점에 관하여 의문의 여지를 없앴음에도 불구하고 이러한 기록에 대한 대중적 액세스에 관한 수많은 분쟁이 발생하고 있다.

Yeager 사건에서 법원이 지적한 바와 같이 이러한 분쟁들은 「정보공개법이 컴퓨터에 수록된 행정기관의 기록에 적용될 경우의 해석에 관한 새롭고 중요한 의문들」을 제기하는 것이다.

그러한 의문에는 다음과 같은 것이 있다.

(1) 행정기관으로 하여금 컴퓨터에서 특정한 데이터를 정색하여 줄 것을 요구하는 것이 정보공개법상 보장되지 않는 새로운 공적 기록의 작성에 포함되는가?

(2) 행정기관은 그 자신으로서는 필요하지 않아 미리 처리되지 않은 어떤 자료에 대한 공개요구가 있을 경우 이에 응하기 위하여 컴퓨터로부터 이를 검색하기 위한 컴퓨터 프로그램을 개발하여야 하는가?

(3) 행정기관은 정보공개법 상의 공개요구에 응하기 위하여 어느 범위까지 위 법상의 공개예외사항과 예외가 아닌 사항을 컴퓨터 상에서 분리하여야만 하는가?

(4) 공적 기록이 공개 후 활용이 가능하도록 행정기관 또는 정보요구자는 그 물리적인 형태를 결정 하여 야 하는가?

(5) 기존의 컴퓨터가 합리적인 정도의 액세스를 제공하고 있는 경우, 대중적 액세스가 더욱 용이하도록 행정기관은 어느 정도까지 컴퓨터의 성능을 향상시켜야 하는가? 또는 반대로 행 정기관은 그들의 현재의 시스템으로는 더이상 접근이 허용 안되는 기록에 대한 대중의 액세스를 계속 보장하기 위하여 그 이전의 컴퓨터 시스템과 소프트웨어를 계속 유지하여야만 하는가?

정보공개법 하의 이러한 의문들에 대한 해답은 분명하지 않을 뿐 아니라 그 의문들에 의하여 야기되는 문제들 또한 많은 형편이다. 예를 들면, 정보에의 접촉을 위한 컴퓨터 프로그램의 개발과 행정기관의 공재 예외사항과 예외가 아닌 사항에 대한 분리 의무에 관한 의문들은 행정기관이 새로운 기록들을 만들어내야 하는가 라는 보다 광범위한 의문과 맞물려 있다. 아래에서는 가능한 한 특정한 문제들을 한정적으로 검토하기 위하여 위와 같은 문제점 들을 독립하여 다룰 것이다.

(1) 새로운 기록의 창조의무

행정기관이 정보공개법 상의 정보공개요구에 부응하기 위하여 새로운 기록을 만들 의무가 없다는 것은 잘 알려져 있다. 즉, 종이로 된 기록의 경우, 행정기관은 다양한 곳에서 정보를 모아 이것을 그들의 자료 속에서 새로운 문서의 형태로 정보를 만들거나, 정보를 분석, 또는 요약할 것을 요구받지 않는다. 그러나, 자료를 새로이 구성할 수 있는 컴퓨터의 능력을 감안하면, 무엇이 이러한 기록의 「참조」에 해당하는지는 분명하지 않다. 정보공개법 상 새로운 기록의 창조를 요구하지 않는 이론적 근거는 그러한 요구에 부응하기 위하여는 행정기관의 공무원에게 많은 시간이 소요된다는 점이다. 수많은 종이로 된 기록들 가운데 새로운 하나의 자료를 만들기 위하여 정보를 모으는 것은 많은 시간을 소비하는 것이고, 따라서 이것은 행정기관의 법적인 의무가 아니며, 간단한 명령 하나로 컴퓨터에 수록된 정보를 손쉽게 검색하고 조합할 수 있는 경우는 그리 흔하지 않다.

12년 이상의 기간동안 Yeager 대 Drug Enforcement Administration 사건은 컴퓨터에의 액세스에 관한 문제들에서 선례가 되었다. 그 사건은 정보공개법의 해석에 관하여 주도적 역할을 한 연방순회항소법원이 판결한 것이다. Yeager 사건에서 정보로서 공개가 요구된

것은 기존에 이미 하나의 자료로 존재하는 것은 아니었고, 그 정보는 정보공개법 상의 예외에 해당되어 공개가 되지 않는 것이었다. 정보요구자는 정보공개법이 소위 공개의 예외사항이라는 것이 정보의 공개 그 자체를 방해하는 것과 같은 부작용을 발생시키지 않도록 행정기관에 그 자료를 편집함에 있어 컴퓨터를 사용할 의무를 지우고 있다고 주장하였다. 법원은 이러한 주장을 기각하고 행정기관은 정보공개법 상의 요구에 부응하기 위하여 새로운 기록을 창조할 목적으로 기존의 자료를 재구성 할 필요는 없다고 판시하였다.

Yeager 사건은 정보요구자가 컴퓨터로 편집된 자료를 요구한 Long 대 IHS 사건에서 연방 제 9 순회 항소법원이 판시한 것과 배치되는 것처럼 보인다 Long 사건에서 국세청은 어떤 정보가 삭제된 채 컴퓨터 테이프를 제공하는 것은 새로운 기록의 창조에 해당한다고 주장하였다. 법원은 개인적 비밀을 보호하기 위하여 신상정보를 삭제하는데 행정기관의 컴퓨터를 사용하는 것은 허용되고, 그 결과 나오게 되는 「기록」은 정보공개법 소정 새로운 기록에 해당하지 않는다고 하여 국세청의 주장을 기각하였다.

그러나, Yeager 사건의 생명력은 최근의 콜롬비아주 연방지구법원이 내린 판결에 의하여 의문이 제기되었다. Thompson Publishing Group, Inc. 대 Health Care Financing Administration 사건에서 법원은 조심스럽게 「……Yeager 판결은 시대에 뒤진 것이다.」라고 결론지었다. 법원은 사회에서 컴퓨터의 능력에 대한 이해가 증진되는 것을 반영하여 다음과 같이 판결하였다.

「행정기관의 조사의무를 규율하는 법은 진보하는 컴퓨터기술을 따라가지 못하고 있다. 전통적인 정보공개법 상의 조사는 개개의 자료가 하나의 파일로 분리되어 그 각각이 오직 하나의 관련된 정보를 가지고 있는 1,000 개의 종이 문서나 기록들을 물리적으로 검색하는 것을 포함하고 있다. 이것은 이러한 자료들에 대한 컴퓨터 상의(정보정색(query search)>과 유사하다(오히려 컴퓨터를 이용할 경우보다 더 어려운 것이다)

(2) 정보공개법 상의 요구에 응하기 위한 컴퓨터 프로그램의 개발

컴퓨터로부터 어떤 문서를 만들어 내는 것이 기록의 「창조」에 해당하는지 여부에 관련된 또 하나의 문제는 행정기관이 정보공개법 상의 요구에 응하기 위하여 정보를 모으고 편집하는 새로운 컴퓨터 프로그램을 만들어 야만 하는가 하는 것이다.

펜실베이니아주 연방지구법원은 대중의 정보요구를 만족시키기 위한 특수한 컴퓨터 프로그램의 개발은 정보공개법 상의 기록 제공을 위한 미국 재무성의 의무가 아니라고 판시하였다. Clarke 대 U.S. Department of Treasury(재무성) 사건은 어떤 개인이 재무성에 대하여 등록된 어떤 특정 채권의 공식 소유자들의 이름과 주소, 그 금액, 만기, 개개 채권의 소유권에 관한 정보를 요구한 것이었다. 재무성은 위와 같이 요구된 정보는 행정기관에 「기록」이라는 형태로 존재하지 않고, 행정기관은 이를 만들기 위한 컴퓨터 프로그램의 개발을 강요받지 않는다는 이유로 이를 거절하였다.

정보요구자는 그 정보는 특별히 취급되거나 비밀스러운 것이 아니고 행정기관은 위 정보를 만들기 위한 컴퓨터 프로그램을 개발할 수 있다고 주장하였다. 그러나, 법원은 「행정기관에 이미 존재하는 기록을 공개 하도록 요구할 수는 있을지언정 그 기록 자체를 만들라고 요구할 수 없다」고 판시하였다. 법원은 재무성의 규정도 정보공개요구에 응하기

위하여 「정부 목적을 위한 형태이외의 다른 형태로 기록을 만들거나 자료를 편집하도록 요구할 수 없다」고 규정하고 있음을 덧붙여 지적하였다.

법원이 프로그램 문제에 관하여 판결하기 전에 논의되던 두개의 프로그램에 관한 사건들은 행정기관이 정보공개법 상의 공개요구를 만족시킬 수 있도록 컴퓨터를 사용하는 것을 거부하는 경우 발생하는 잠재적인 분쟁을 조명하였다는 점에서 유익하였다.

위의 Clarke 사건을 언급하면서, 미국 가석방위원회는 어떤 수감자가 지난 5년간 살인죄로 유죄판결을 받고 가석방으로 석방된 사람들의 명단을 요구하는 데 대하여 정보공개법은 위 요구에 응하기 위하여 컴퓨터 프로그램 개발을 요구하지 않는다고 주장하였다. Kele 대 가석방위원회 사건에서 가석방위원회는 콜롬비아주 지구 법원에 대하여 자신들의 컴퓨터 파일은 수감자의 이름으로 편집되어 있고, 범죄의 성격에 의하여 편집되어 있지는 않다고 진술하였다. 위 행정기관은 그 수감자의 요구를 만족시키기 위하여는 특수화된 컴퓨터 프로그램의 개발이 필요하다고 진술하였다. 그러나, 법원은 수감자측이 청구를 포기하는 바람에 교도소측(the Bureau of Prisons)이 그 자료를 만들기 위하여 컴퓨터 프로그램을 개발하여야 하는 문제를 결정할 필요가 없었다.

프로그램 작업 문제는 콜롬비아 주 법원에서 두 가지 형태의 건강수칙 위반 사례들에 관하여 공개를 요구한 Public Citizen 대 OSHA(The Occupational Safety and Health Administration, 사회복지국) 사건에서 다시 제기되었다. 사회복지국은 그 요구를 거절하면서 기존의 컴퓨터 프로그램으로는 위 요구된 자료를 추출할 수 없다고 주장하였다. 그러나, 이 사건에서의 프로그램 개발 문제는 사회복지국이 그 필요한 컴퓨터 프로그램을 후에 바로 자신의 필요에 의하여 개발하게 되자 또다시 논의되게 되었다.

1989년에 캘리포니아주 연방지구법원은 프로그램 작업에 관하여 언급하였다. 법원은 이민교화국(Immigration and Naturalization Service)은 정보공개법 상의 요구에 응하기 위한 기록을 검색함에 있어 자신의 컴퓨터를 조작할 의무가 있다고 판시하였다. Maylock 대 Immigration and Naturalization Service 사건에서 법원은 정보공개법 하의 「모든 기록들」에 대한 공개요구는 일반적으로 이민교화국이 이와 관련되는 데이터 베이스등 컴퓨터로 정보를 검색하도록 하는 것을 포함한다고 판시하였다. 그러나, 위 법원은 위 「검색」이 라는 것을 정의하거나 어느 범위까지 행정기관이 이미 사용하고 있는 프로그램의 범위를 넘어 자신의 컴퓨터를 다시 프로그램 하여야 하는지 제시하지는 않았다.

(3) 컴퓨터화된 자료들 가운데 예외사항과 예외사항이 아닌 것의 분리

가끔, 정보공개법하의 공개가 가능한 정보가 정부기관의 공개의 예외정보와 관련되는 수가 있다. 이러한 경우 정보공개법은 행정기관에 「예외 사항이 되는 정보들을 제거한 후 합리적으로 분리 가능한 부분의 기록」을 제공하여야 할 것을 요구한다. 종지로 된 기록의 경우, 행정기관은 개개 문서상에서 수작업을 통하여 해당되는 예외적 자료를 검게 지우는 방법으로 이를 제거하였다. 컴퓨터의 경우에는 예외정보의 제거는 버튼 하나의 조작을 통하여 이루어질 수 있다. 그러나, 행정기관은 공개를 용이하게 하기 위하여 예외자료를 제거한다는 사고에 거부감을 보이면서, 컴퓨터가 자료 분리를 더 용이하게 하여 주는 것을 인정하려고 하지 않았다.

두개의 연방항소법원이 정부 컴퓨터 내부의 정보에 대한 분리가능성 문제를 다루면서 서로 다른 결론에 도달하였다. 1980 년, 제 9 항소법원은 정보공개법 하의 요구를 만족시키기 위한 개개 납세자들의 신분자료의 「편집」은 예외사항과 비예외사항을 적절하게 구분하기 위한 행정기관의 의무의 범위에 속한다고 판시하였다. Long 대 국세청(Internal Revenue Service IRS)사건에서 법원은 단순히 이름, 주소, 사회보장번호를 제거하는 것은 새로운 기록의 창조에 해당하지 않는다고 판시하였다. 그러나, 법원은 행정기관이 그러한 「편집」을 하기 위하여 새로운 컴퓨터 프로그램을 개발하여야 하는가에 대하여는 명확히 밝히지 않았다.

2 년 뒤, Yeager 대 Drug Enforcement Administration 사건에서 콜롬비아 주 항소법원은 「행정기관이 비예외사항에 해당하는 자료들을 분리하여 공개하여야 할 의무를 충족시킴에 있어 어느 범위까지 자신의 컴퓨터 능력을 사용하여야 하는가」 하는 문제를 다루면서 다른 결론에 도달하였다. 위 사건은 마약관련 위반에 관한 전체 마약국 컴퓨터 상의 자료, 즉 정보공개법 상 의심의 여지 없이 공개의 예외사항에 해당하는 자료에 대한 요구로 시작되었다. 정보요구자는 마약국에 그 자료를 「분해 (collapse) 」 할 것을 요구하였다. 분해(collapsing)는 컴퓨터를 사용하여 인적 정보를 제거하고 공개에 민감하지 않으면서도 총체적인 정보를 남기는 다소 복잡한 과정을 말한다. 법원은 위 청구를 기각하면서 정보공개법이 「수작업을 이용한 검색방범을 채택한 행정기관보다 기록보관을 위하여 컴퓨터를 사용하기를 선택한 행정기관에게 정보를 더욱 분리할 의무를 지우도록 의도하지 않았다」 고 판시하였다. 다시 말하면, 법원은 행정기관의 컴퓨터가 합법적으로 공개가능한 자료를 만들 수 있다고 하더라도 행정기관의 의무는 종이 형태의 정보를 분리하는 경우와 유사한 정도에 그친다고 판시한 것이다.

법원은 「정보공개법이 마약국으로 하여금 합리적으로 분리 가능한 정보를 공개하기 위한 의무의 일환으로 정보를 압축하거나 분해하도록 자신의 컴퓨터를 사용하도록 강제하지는 않는다」 고 결론지었다. 그러나, 위 법원은 컴퓨터가 행정기관에 정보공개법의 요구에 응하기 위한 유연성(적응성)을 제공한다고 판시하면서, 또한 행정기관이 「제공되도록 요구되어지지 않는 서비스를 제공하도록」 독려되어야 한다고 판시하였다.

(4) 새로운 기술사용에의 요구

Yeager 사건에서 법원이 행정기관에 정보공개법의 요구를 만족시키기 위하여 법상 명문의 규정을 넘어 자발적으로 컴퓨터를 사용하도록 권장하였음에 따라, 어느 범위까지 연방 행정기관이 시민의 액세스를 향상시키기 위하여 비용이 비단 새로운 기술에 투자할 의무를 가지는가가 다른 문제로 대두되었다.

플로리다 주 연방법원은 미국 관세청(U.S. Customs Service)이 대중의 액세스를 위하여 컴퓨터 터미널을 공급하는 비싼 기술에 투자하도록 강제되지 않는다고 판시하였다. Martin & Merrell, Inc. 대 미국 관세청(U.S. Customs Service) 사건에서 관세청 측에 어떤 청산신고서 파일을 요구한 정보공개법 상 정보요구자는 관세청 마이애미지부에 청산일자에 관한 정보를 찾는 사람이 개인적인 정보공개법 상의 요구를 집약해야하는 불편함이 없이 정보에 접근할 수 있도록 현장 컴퓨터 터미널을 설치하도록 요구하였다. 법원은 행정기관이 현장의 액세스용 컴퓨터를 제공하여야 한다는 주장을 기각하였다. 법원은 「정보공개법은

행정기관이 ...복잡하고 비판 형태의 이러한 기술에 투자하여야만 한다고 전혀 의도하지 않고 있다。」고 판시하였다

위 법원이 위 법은 행정기관에 액세스를 향상시키기 위하여 새로운 기술을 사용하도록 요구하지 않는다고 판시하였음에 반하여, 다른 법원은 행정기관은 잠재적인 정보공개법 상의 요구를 만족시키기 위하여 구식 컴퓨터 기술을 유지하여서는 안된다고 판시하였다.

1983년의 Long 대 IRS 사건에서 국세청에 어떤 조세 정보를 요구하는 원고는 국세청에 의하여 제공된 정보가 불충분하다고 제소하였다. 원고는 다른 것보다도 국세청이 제공한 컴퓨터 테이프와 필요한 소프트웨어가 불완전하다고 주장하였다.

콜롬비아 지구 법원은 위와 같은 소프트웨어 주장에 대하여 구식으로 컴퓨터화된 어떤 행정기관의 자료가 행정기관이 현재 사용하는 컴퓨터시스템에는 더 이상 적합하지 않아 국세청 공무원이 위와 같이 요구된 정보 제공을 다소 지연하였다고 하더라도 그들이 독단적이거나 변덕스러운 것은 아니라고 판시하였다. 법원은 현재의 장비가 더 이상 적합하지 않을 때 행정기관이 정보공개법상 요구에 응하기 위하여 구식 기술을 되살릴 필요는 없다고 판시하였다. 또한 법원은 행정기관이 구식 형태의 기술을 사용하도록 훈련된 직원을 가지고 있지 않다는 이유로 정보공개법상의 요구에 응하는데 어려움을 가질 때 행정기관을 비난해서는 안된다고 판시하였다.

(5) 기록 공개의 형태

정보공개법 그 자체가 정보공개법의 범위하에서 「기록」을 구성하는 것이 무엇인지에 관해 명확하게 정의하고 있지는 않지만, 위 법은 종이로 된 문서의 경우를 전제한 정보요구를 염두에 두고 있었던 것이라고 결론지어지는 것은 상당하다. 그러나 컴퓨터가 정부의 기록보존 방법상 예외가 아니라 일반적인 형태가 됨에 따라 무엇이 정보의 공개요구에 대한 적절한 응답이 되는지 분명하지 않게 되었다. 기록은 종이문서의 형태뿐 아니라 마그네틱 컴퓨터 테이프, 플로피 디스크, 기타 컴퓨터로 판독가능한 형태를 가지게 되었다. 기록이 다양한 형태를 가짐에 따라 정보요구자는 더 유용한 형태의 정보를 찾을 수 있게 되었다. 예를 들면, 전기적으로 분석이 가능한 컴퓨터 데이터베이스 테이프는 동일한 내용을 가진 방대한 분량의 출력물 형태의 자료보다 더욱 유용하다.

대중적 액세스를 제공할 수 있는 다양한 선택권과 함께 다음과 같은 의문이 생긴다. 누가 공적기록이 공개되는 그 형태를 결정하여야 하는가? 그 기록을 가진 행정기관인가 아니면 이를 요구하는 측인가?

Dismukes 대 Department of Interior(내무부) 사건에서 콜롬비아 지구 법원 판사는 행정기관은 그 자신의 생각에 보편적인 정보요구자에게 가장 유용한 형태로 정보를 공개할 수 있다고 판시하였다. 위 사건에서 내무부측의 석유와 천연가스의 임대차를 위한 추첨명단 상에 참가한 자들의 이름과 주소를 요구한 정보요구자측은 이를 컴퓨터 테이프에 수록하여 줄 것을 요구하였다.

내무부측은 이 정보를 컴퓨터 테이프와 마이크로 필름의 두 가지 형태로 보관하고 있었으나 후자의 형태로 공개할 것을 선택하였다. 내무부는 일반적으로 정보요구자들이 이 형태를 선호하기 때문에 그러한 정보를 이 형태로 공개하는 것이라고 주장하였다. 법원은 내무부의 주장은 인정하면서도 다만 행정기관이 기록을 제공하는 방법을 선택한 것이

정보요구자를 정당하지 않게 방해하거나 정보의 유용성을 감소시켜서는 안된다는 점을 지적하였다.

콜롬비아 지구법원은 National Security Archive 대 CIA 사건에서 비슷한 결론에 도달하였다. 법원은 CIA가 정보공개법 상의 요구에 대해 이미 기록을 컴퓨터 출력물의 형태로 전에 제공한 후에 다시 이 기록을 데이터베이스 형태로 제공할 필요는 없다고 판시하였다. 최근에 Coalition for Alternatives in Nutrition and Health Care, Inc. 대 FDA 사건에서 같은 법원은 정보공개법 하의 정보공개 형태는 행정기관이 결정할 수 있다는 Dismukes 사건의 이론적 근거를 유지하였다.

IV. 결론

컴퓨터는 우리가 가진 최고의 정보처리 도구이다. 조만간, 컴퓨터는 이전에는 상상치 못한 방법으로 정보를 조직하고, 대조하고, 검색할 수 있을 것이다. 아직은 위에서 본 액세스 관련 판례에서 보듯이 컴퓨터는 법률을 혼란스럽게 하고 있다. 지나간 시대에 주도적인 종이 기록들 하의 법률과 판례는 정부의 정보가 컴퓨터에 보관되어 있을 경우에 발생하는 무수한 복잡한 문제를 해결하는 데는 적절하지 않다.

대중으로부터 정보를 격리하곤 하는 정부 공무원들은 새로운 무기를 가진 셈이다. 대중적 액세스의 지지자들은 정부 공무원들이 대중에 공개 가능한 정보의 양을 줄이기 위하여 컴퓨터를 사용하지는 않는다는 사실에 주목하여 야 한다. 1960년대 이래 정부의 기록보관자들을 주도해온 공개적인 공공정책은 컴퓨터 문제를 비공개성의 변명으로 기술적으로 사용할 때는 번복될 수도 있다.

공무원들은 종종 지금 사용중인 프로그램으로는 정보를 검색할 수 없거나 법으로 보호된 비공개 정보를 분리할 수 없다고 주장한다. 무엇보다도 정보요구자들은 법에 의해서는 공개되어야 할 정보에 대한 대중적 액세스를 수용할 수 있도록 정부의 컴퓨터가 프로그램화 되어 있지 않다는 변명을 수용하여 왔다. 언론도 또한 정부의 이러한 컴퓨터화된 정보에 대한 거부에 대해 법원에 제소하거나 입법부에 청원하는 것에 소극적이었다. 또 언론은 정부의 컴퓨터화된 정보제공에 대한 비용산정이나 정보제공의 형태에 대한 정부의 주장에 도전하는 것에 소극적이었다.

컴퓨터화된 정보에 대한 액세스는 종이 파일의 경우와는 다른 문제들을 제기한다. 컴퓨터 액세스 문제는 연방과 주 차원에서 입법적인 검토가 시작되었다. 의회는 지난 수년간 몇 가지 제안들을 심의하였다. 플로리다나 매사추세츠주 같은 곳은 컴퓨터를 사용한 액세스의 문제를 점토하기 시작하였다. 이 문제가 지난 수년간 주 의회 연합체의 의제가 된 이래 다른 주들도 이러한 경향에 따를 것이 확실하다. 잠재적 정보요구자들이 현재 자신들이 종이 파일에 대한 정도 만큼의 컴퓨터에 대한 액세스를 요구하는 것을 시작하지 않는다면, 어렵게 얻은 액세스권은 파일 캐비닛 안으로 슬며시 사라질 것이다.