

미국 판결

**공무원 급여의 지출은 공적지출이고 그 총액과 수령자 이름은
공적 기록에 해당하므로 공무원은 자신의 급여 정보를
비공개로 할 사생활 보호 이익을 갖지 못한다**

【INTERNATIONAL FEDERATION OF PROFESSIONAL AND TECHNICAL
ENGINEERS v. SUPERIOR COURT】

캘리포니아 제1항소법원

INTERNATIONAL FEDERATION OF PROFESSIONAL AND TECHNICAL
ENGINEERS(항소인) 對 SUPERIOR COURT(피항소인)

2005년 4월 18일.

캘리포니아주 Alameda 카운티 제1심 법원의 Brick
판사가 발부한 영장에 대한 항고임.

신문사 발행인이 캘리포니아주 공문서법(California
Public Records Act (CPRA))에 의거하여 시를 상대
로 2003-2004 회계연도까지 사이에 적어도 10만 달러
이상을 번 市공무원 전부의 이름, 직업, 총 급여 내역
을 기재한 서류의 제출을 강제하는 영장 발부를 법
원에 신청함. 제1심법원은 위 신청을 인용하였는데,
소송참가인인 공무원 노동조합이 이에 대하여 항고
함.

위 항고를 기각함.

항소심 재판장 McGuiness, 배석판사 Parrilli와
Corrigan.

【판시 요지】

(1) 10만 달러 이상을 버는 市공무원은 자신의 급
여정보를 비공개로 할 수 있는 사생활보호이익을 가
지지 못한다.

(2) 치안공무원의 인사기록을 공개할 수 없도록 규
정하고 있는 법령은, 10만 달러 이상을 버는 경찰관
에게는 적용되지 않는다.

판사 Parrilli, J.

개인의 재정 상태에 관한 사생활보호권 때문에 고
소득 공무원의 이름과 급여 내역의 공개를 할 수 없
는 것인가? 당원은 그렇지 않다고 결론내린다. 공무
원들이 급여를 받는 한 그들의 재정 상태에 대한 사
생활보호권의 정도는 일반 시민과 동일하다. 그러나
공무원 급여의 지급은 공적 지출이고, 그 총액과 수

령자 이름은 공적 기록에 해당한다. 사람들은 특별한 사정이 없는 한(즉 특별한 사정 때문에 다른 결과가 나올 수밖에 없는 특수한 경우가 아닌 한) 공적 활동을 감시하기 위하여 이러한 공적 기록을 조사할 권리가 있다. 이 사안은 위와 같은 특별한 사정이 있는 경우가 아니다.

기초적 사실관계

Contra Costa 신문사(CCN)가 발행하는 2개의 신문의 기자들이, 캘리포니아주 공문서법(California Public Records Act (CPRA))에 의거하여, 오클랜드(Oakland)시를 상대로 2003-2004 회계연도까지 사이에 적어도 10만 달러 이상을 번 시공무원(기본급여가 10만 달러 미만이라도 초과근무수당이나 기타 수당을 포함하면 10만 달러를 넘는 자를 포함함) 전부의 이름, 직업, 총 급여 내역을 기재한 서류의 제출을 요청하였다.

시는 10만 달러 이상 고소득자의 신원을 공개하는 것을 거부하였다. 시는 그 거부 근거로, 사생활의 부당한 침해를 구성할 수도 있는 개인신상 파일의 공개를 금지한 주법령 6254조 (c)항, 정당하게 보호받는 기록에 대한 면책조항을 규정한 주법령 6254조 (k)항, 비공개에 따른 공공의 이익이 공개에 따른 공공의 이익보다 클 때 구체적 사안에 따른 면책을 규정한 주법령 6255조, 치안공무원의 개인적 기록의 비밀을 보장하고 있는 형법 832.7조, 사생활보호에 관한 주 헌법상의 권리, 2개의 항소심 결정(급여에 관한 정보 중에서 시공무원의 신분을 포함시키지 말도록 명한 가처분결정을 인용한 'Teamsters Local 856 v. Priceless' 사건과, 치안유지공무원의 급여기록은 형법 832.8조 (f)항에 의하여 공개가 금지된다고 판시한 'City of Los Angeles v. Superior Court(2003)' 사건)을 들었다.

신문사(CCN)는 CPRA법을 근거로 법원에 제출명령 영장을 신청하였다. 그 신청서에서 신문사는 '시가 종전부터 계속 급여내역을 공개하여 왔었고, 시 스스로 제정한 햇빛 조례(Sunshine Ordinance)에 의하더라도 공개할 의무가 있다'고 주장하였다. 또한 "그 정보는 '시공무원의 급여 내역과 자질', '과도한 초과근무 문제', '있을지도 모를 정실이나 친척등용', '시가 건축제정 기간동안 세금을 적절히 사용했는지 여부' 등을 일반 대중에게 알려주는 신문사의 임무를 수행하는 데 필수적인 것"이라고 주장했다.

제1심법원은 공무원 노동조합인 'the International Federation of Professional and Technical Engineers, Local 21'(Local 21)과 'the Oakland Police Officers Association'(OPOA)의 소송참가를 허가하였다. Local 21 노동조합은 소송참가서를 제출하면서 "시공무원의 급여에 대한 과거의 신문보도를 보면, '시공무원들이 탐욕스럽고, 그만한 급여를 받을 가치가 없으며, 과도한 봉급을 받고 있다'는 부당한 암시가 기사에 내포되어 있었다"고 주장하였다. 또한 'Priceless' 판결은 공무원들의 사생활보호권을 인정하는 판례법상의 경향을 보여주는 예시'라고 주장하였다. OPOA 노동조합은 변론요지서에서 '신문사의 공개요구는 치안공무원인 경찰관에게 해악적이고 부당한 것에 해당하는 것이고 '형법 832.7조뿐 아니라 Priceless' 판결과 City of Los Angeles 판결의 판시내용에 정면으로 반하는 것'이라고 주장하였다.

심문절차를 마친 후 제1심법원은 신문사측의 신청을 받아들였다. 법원은 그 인용결정을 하면서 'CPRA법에 의하여 시나 노동조합은 공개에 대한 면책사유를 주장할 입증책임을 지게 되고, 그 면책사유는 엄격하게 해석되어야 한다'는 점을 지적하였다. 또한 '10만 달러 이상의 수익을 얻는 시공무원은 종전부터 그들의 급여내역에 관한 정보를 공개하여 왔던 관행에 비추어 급여내역에 관한 사생활보호권을 가

지지 못한다'고 판시하였다. 법원은 '급여내역의 공개가 당사자에게 곤혹스러움이나 신분도용의 위험성을 초래할 수 있다'는 주장을 배척하였다. 법원은 또 '급여 내역에 관하여도 보호되어야 할 사생활의 이익이 있을지라도, 공무원 급여에 대한 공적 자금의 사용과 관련하여 비효율성, 정실, 친척등용, 부정행위 등을 감시하는 공적 이익이 사생활보호이익보다 월등히 크다'고 결론내렸다.

법원은 형법 832.7조 위반이라는 OPOA 노동조합의 주장에 대하여 "경찰관의 급여내역은 위 형법 조항에 의하여 보호되는 '인사기록(personnel records)'의 개념에 포함되지 않는다"고 하여 배척하였다. OPOA 노동조합은, "형법 832.8조 (f)항의 포괄조항을 보면, '개인의 사생활에 대한 부당한 침해'를 구성할 수 있는 정보의 공개'라고 규정되어 있다"고 주장하였다. 법원은, 다른 市 공무원들이 제기한 사생활 침해주장을 배척한 것과 같은 이유로 위 주장 역시 배척하였다.

제1심법원은 다음과 같이 결론내렸다. : "대부분의 근로자들은 공무원이든 일반인이든 불문하고 자신들의 직업이나 급여내역이 언론매체에 공개되는 것을 좋아하지 않는다는 것은 명백하다. 그러나 다른 도시와 마찬가지로 오클랜드에서는 시민들이 효과적으로 정부의 활동을 감시하기 위하여 높은 급여를 받는 공무원들에 대한 정보를 공개하는 것이 오랜 전통이다. 이 사건에서의 공개신청은 개인의 사생활에 대한 부당한 침해가 아니며, 그 공개에 의하여 추구되는 공공의 이익은 비공개에 의한 이익보다 더 크다".

Local 21 노동조합은 당원에 항고를 하면서 제1심법원의 결정의 중지를 구하고 있다. 당원은 이 중지신청을 기각하지만, 이 사건 항고의 쟁점은 공적 이익의 문제를 내포하고 있기 때문에 청구원인을 입증하라는 보정명령을 발하였고, 더 심리를 하였다. OPOA 노동조합도 별도의 항고를 하면서 항고이유

보충서를 제출하였다. 市는 위 항고에 참가하지 않았다.

검 토 (DISCUSSION)

당원은, 확실한 증거에 기초한다면 그 사실인정을 받아들일 수 있다는 전제 하에 제1심법원의 판시를 독자적으로 검토한다. 이 사건에서의 제1심법원의 사실인정은 정당하고, 그 이유와 결론에 아무런 위법이 없다.

당원은, 신문사 측의 공개요구가 보호받아야 할 사생활의 이익에는 아무런 영향을 주는 것이 아니라는 제1심법원의 견해에 동의한다. 노동조합은 '市가 과거에 공무원의 봉급내역과 이름을 관행적으로 공개하여 왔었다'는 제1심법원의 사실인정에 관하여 다투지 않고 있다. 이러한 사실에 비추어 적어도 오클랜드에서는 높은 급여를 받는 공무원들이 그들의 봉급내역에 관하여 사생활보호를 받을 수 있다는 합리적인 기대를 가지고 있다고 볼 수 없다. 그러나 당원은 사생활보호 문제에 관하여 제1심법원보다 더 넓은 시각을 가지고, 신문사의 공개요구라는 국지적 상황을 뛰어넘어 새로운 분석을 하고자 한다. CPRA법의 입법취지 및 목적과 우리 대법원이 밝힌 사생활보호권의 연혁을 검토한 결과 당원은, "공무원의 이름과 급여내역은 '금전적인 사생활보호영역'의 범주에 포함되지 않는다는 것이 캘리포니아의 공공정책과 미국 공공고용의 확립된 규범"이라고 결론짓는다. 당원은 이러한 결론을 Part 2에서 설명하고, Local 21 노동조합이 제기한 '공무원의 권리'에 관련된 반론에 대하여 검토하기로 한다.

노동조합은, "City of Los Angeles 판결과 Priceless 판결에서는 다른 접근방식을 보여주었는데, 그 판결은 市가 과거의 관행을 변경하도록 동기유발을 하여 왔다"는 적절한 지적을 하였다. 하지만 당원은, City

of Los Angeles 판결이 이례적이고 설득력이 없는 판결이라고 생각한다. 당원은 Priceless 판결의 판시에도 찬성하지 않는다. 위 판결들은 Part 3에서 다룬다. Part 4에서는 “형법 832.7조에 의하여 치안공무원의 신분비공개권리가 보장된다”는 OPOA 노동조합의 주장을 검토하고 이를 배척하기로 한다.

당원은, 판시의 범위를 한정하고자 한다. 당원은, 오로지 ‘높은 급여를 받는 공무원’과 ‘그 이름 및 총 급여 내역’과 관련하여서만 판단하도록 요청받고 있다. 만일 10만 달러 미만의 급여를 받고 있는 공무원들에게만 해당하는 주장이 있다면, 당원은 그러한 주장은 고려하지 않는다. 당원은, 공무원들의 세부적인 재정상태에 관한 사생활보호권에 대하여도 의문을 던지지 않는다. 더욱이 그들의 이름이나 급여내역에 대한 사생활보호 이익이 부족하다고 하여 공무원들이 ‘비공개에 따른 공공의 이익이 공개에 따른 공공의 이익보다 클 때 구체적 사안에 따른 면책을 규정한 주법령 6255조’ 하에서 그 비공개를 요청할 수 없다는 것은 아니다.

1. CPRA법과 사생활보호권(The CPRA and Privacy Rights)

당원이 종전에 언급한 바와 같이 ‘사생활보호권’과 ‘공개’ 사이의 갈등은 CPRA법에서는 본질적이고 명백한 것이다. “개인의 사생활보호권을 항상 염두에 두고 있는 국회가 이 장을 제정함에 있어, ‘개인의 사생활활동에 관한 정보에의 접근은 이 주에 살고 있는 모든 주민들이 가진 근본적이고도 필수불가결한 권리’라는 점을 천명하였다”. 이 사건에 직접적으로 관련이 있는 정부법령 6254조 (c)항의 CPRA법 면책조항은 “그 공개가 개인의 부당한 사생활침해를 구성할 수도 있는 개인적 자료, 진료기록에 관한 자료, 또는 이와 유사한 자료”의 비공개를 인정하고 있다.

의회는, 공적 문서를 소지하고 있는 정부기관 측에 면책에 관한 입증책임을 부담시킴으로써 공개 쪽에

유리하도록 가중치를 두어왔다. “정부기관은, ‘문제가 된 이 장의 명문 규정에 따른 예외에 해당한다’는 것을 입증하거나, 또는 ‘기록을 공개하지 않음으로써 얻게 되는 공공의 이익이 기록을 공개함으로써 얻게 되는 공공의 이익보다 크다’는 것을 입증하여야만 그 공개를 거부할 수 있는 것이다”. 법령상의 공개 면책조항은 엄격하게 해석된다. 그럼에도 불구하고 공무원은 사생활보호권을 가진다. 공적 업무에 종사하기 때문에 어쩔 수 없이 어느 정도의 익명성은 보장받을 수 없지만, 경우에 따라서는 ‘공개로 인한 공공의 이익’이 ‘공무원의 사생활보호권’에 양보하여야 한다.

우리 주 대법원은, 사생활보호라는 주(州)헌법상의 권리침해를 구성하는 3가지 요건사실을 천명하고 있다. : (1) 적법하게 보호될 수 있는 사생활보호의 이익이 있을 것, (2) 그 상황에서 사생활보호를 받을 수 있으리라는 합리적인 기대가 있을 것, (3) 사생활에 대한 중대한 침해가 있을 것 등이다. 이 사건에서 당원은, 정보적 사생활(informational privacy), 다시 말해 감시나 간섭 없이 개인적인 결정을 내릴 이익(자율적 사생활, autonomy privacy)에 대비되는 개념으로서 ‘민감한 정보의 공개를 막아야할 이익’에 관심이 있다. 정보적 사생활(informational privacy)은 헌법상 인정되는 사생활보호권에 의하여 보호받는 핵심 가치이다. ‘헌법상 보장되는 사생활침해소송’을 평가하는 기준은, ‘공문서의 공개가 주법령 6254조 (c)항 하에서 개인의 사생활보호권에 대한 부당한 침해에 해당하는가’를 결정할 때 적용된다.

특정사건에서 적법하게 보호받는 사생활보호 이익이 있는지 여부는 법률판단문제이다(Hill v. National Collegiate Athletic Assn., (1994) 7Cal4th 1, 39-40, 26 Cal.Rptr.2d 834, 865 P.2d 633). “특정종류의 정보는 ‘확립된 사회규범이 정보의 공개에 대한 개인의 통제를 극대화할 필요성을 인식할 때 또는 당혹감이나

모욕을 방지하기 위하여 사용할 때' 사적(개인적)인 것이 된다". "확립된 사회규범이 특정 종류의 정보를 보호할 수 있는지 여부는 실제법의 근거, 즉 보통법의 발전, 헌법의 발전, 법령의 제정 그리고 사생활보호 주도권에 수반하는 투표토론 등에 의하여 결정된다".

2. 공무원의 이름과 급여내역에 관한 사생활보호이익

보통법의 발전은 Hill 사건의 판결법원이 '특정상황 하에서 확립된 사회규범이 정보적 사생활보호권을 정당화하는지 여부'를 결정하기 위하여 적시한 첫 번째 근거이다. 'City of Los Angeles' 판결과 'Priceless' 판결 전의 캘리포니아 판례법은 공무원급여에 관한 정보를 공개하는 것을 인정하고 있었다.

샌디에이고 유니언 판결(San Diego Union v. City Council (1983) 146 Cal.App.3d 947, 196 Cal.Rptr. 45)의 사안을 보면, 신문사는 '샌디에이고 시의회가 비공개로 비선출직 시공무원의 급여를 토의하고 결정하는 일'을 금지하는 내용의 결정을 법원으로부터 받아냈다. 시의회는 정부법령 54957조(브라운 법안의 일부)에 규정된 '인사기록 면책조항'에 해당한다고 주장하면서 항고하였다. 시의회는, '인사기록 면책조항'이 인사문제에 관한 토의 중 대중으로부터의 부당한 당혹감으로부터 피용인을 보호하기 위하여 제정된 것이라고 주장하였다. 제4항소법원은 시의회의 주장을 다음과 같은 이유로 배척하였다.

"급여와 수당에 관한 협정은, '공개토론과 궁극적인 선거 인준'을 보증하는 실질적인 공공의 이익에 관련된 시예산문제의 구성요소가 된다. 공적 가시도(可視度)는, '정치적으로는 공적 실천주의를 기르고, 공적 존재물로 하여금 토론과정에서 공적 참여를 하도록 장려하는' 공적 인식을 낳는다. 정부기관의 의사결정과정과에 대한 면밀한 감시는, '공적 자금을 어떻게 사용하느냐를 결정할 때'가 가장 위기의 순간이라는 것은 상상하기 어렵지 않다. 제안법안

13(Proposition 13)의 통과 이후 극적으로 감소되어 왔던 공적 자금에 대한 욕구가 점차 늘어감에 따라 급여체제의 성안(成案)을 포함한 예산결정과정에서의 비공개는 더 이상 용납될 수 없게 되었다. 특정한 피용인의 업적을 평가하는 것은 1982년 개정된 54957조에 비추어보면 '인사기록 면책조항'의 범주에 속하는 문제이다. ; 그러나 특정한 공무원이 급여인상을 받을 자격이 있는지 여부를 결정함에 있어서는 그 결정전에 여러 가지 요인들 예를 들어 이용가능한 자금정도, 다른 시의 자금우선권, 그리고 그 시의 다른 관할 구역에서의 비슷한 직종의 상대적인 보수액 등을 고려하여야 한다. 이러한 고려요소들은 첨예한 공공의 이익에 해당한다.

당원은, "예산상 투명성에 대한 공공의 이익은 공무원들이 자신들의 급여내역에 대한 사생활보호권을 가진다는 관념과 양립할 수 없다"고 한 샌디에이고 유니언 판결의 내용에 동의한다. 정부예산에 대한 압력은 위 판결이 선고된 1983년만큼이나 현재도 중대한 관심사임이 분명하다. 그들의 급여내역을 공중의 관심밖에 두려는 공무원의 권리는 약간은 다른 관점에서 "Braun v. City of Taft 판결"에서 대두되었다. Braun은 'Polston이라는 운송행정관이 부적절하게 임명되었다'고 믿는 시의원이었다. 이 점을 증명하기 위하여 Braun은 Polston이 임명되었음을 보여주는 급여내역서 복사본을 손에 넣었다. 그 임명은 취소되었고, Polston은 원래의 직책인 소방관으로 원위치되었다. Braun은 이러한 과정을 보여주는 편지복사본의 존재를 부인하였지만, 그 편지를 급여내역서와 함께 기자에게 보여주었는데, 그것은 이미 다른 사람이 운송행정관임명을 지우고 대신 그 자리에 '소방관'이라고 기재해 넣어 변조한 것이었다. Polston은 Braun에게 그가 개인인사기록의 내용에 관한 사생활보호이익을 침해하였다는 항의성 편지를 보냈다. 시의회는 Braun을 견책하였지만, 그는 '그 서류의 공개가

CPRA법에 규정되어 있다'는 근거를 들어 그 견해를 취소시키기 위한 소송을 제기하였다. 제1심법원은, Braun이 '문제의 인사기록을 취득할 권리가 있다'고 판시하였다.

제5항소법원은, 'CPRA법은 다른 연방정보자유법과 마찬가지로 일반적인 정보공개정책을 촉진하도록 해석되어야 한다'고 하였다. 법원은 인사기록의 공개를 둘러싼 연방사건과 구별하였다. 사생활의 부당한 침해를 구성할 수도 있는 인사기록자료의 공개에 대한 면책조항인 U.S.C. 552(b)(6)조는, 사업적 판단이나 대인관계가 아닌 '개인사생활이나 가족사생활의 은밀한 부분'을 보호하는 것으로 해석되어 왔다.

법원은, 'Braun이 제기한 소송과 관련된 급여내역서 부분은 변조된 직책부분뿐'이라고 지적하였다. 제1심법원은, 다른 정보 즉 Polston의 전화번호, 생일, 사회보장번호, 신용카드번호, 급여를 제외시켰는데, 항소심은 '몇 개의 개인적 자료가 급여내역서의 앞면에 기재되어 있었다'는 제한된 근거를 들어 파기하지 않았다. 법원은, 급여체제는 공적인 정보에 해당한다고 하면서 '급여내역서를 공개하는 것이 사생활의 부당한 침해에 해당하지 않는다'고 사실인정한 것은 법원의 재량사항에 해당한다고 결론지었다.

Braun 사건의 판결법원은, 사생활보호에 대한 헌법상의 권리를 별개로 언급하면서 '주정부법령 6254조(c)항에 의하여 보호를 받는 공공의 이익'에 상충하는 Polston의 사생활보호권 역시 캘리포니아 헌법하에서 침해된 것이 아니라는 제1심법원의 결정을 지지한다고 판시하였다.

Braun 사건에서는 이름과 급여 내역의 공개가 더 문제되었는데, 그 사건에서는 공무원의 급여에 관한 정보는 사생활문제가 아니라는 명제를 보여주었다. 당원이 다른 주의 판례법을 검토한 결과 '공무원의 이름과 급여내역을 공개하는 것이 압도적인 기준'이라는 것을 알게 되었다. Local 21 노동조합은, '연방

법원의 판례를 보면 개인의 재정문제를 공무원의 권리로 보고 있다'고 주장한다. 그러나 위 노동조합이 들고 있는 판례 중 1개만이 연방공무원의 급여에 관한 내용이고, 그 판례조차도 공개 요구한 것이 이름과 급여 뿐아니라 이보다 더 당혹스러운 자료를 요청하고 있는 사안이었다. 연방법원 판례들은 전통적으로 '연방정부와 사적 계약을 체결한 일반근로자'에게 지급된 급여 내역을 공개하라는 청구를 하는 것이 대부분이다. 연방법원은 '그 공개가 정부의 활동에 대한 공중의 이해를 돕는데 기여하는 바가 없다'는 이유를 들어 이러한 청구를 기각해 왔다.

Local 21 노동조합이 '연방공무원의 급여 내역을 공개하는 것을 거부한 판결'을 제시하지 못한 이유는 이 사건의 제1심법원이 적시한 바와 같다. 즉 정보자유법(Freedom of Information Act)의 조항은 현직과 전직 연방공무원의 이름, 보너스 기타 수당을 포함한 급여내역의 공개를 규정하고 있기 때문이다. 따라서 연방정보공개법의 입법취지와 목적을 살펴보는 것은 CPRA법을 해석하는데 매우 유용하다.

법령의 변천은, '사회적 규범이 공무원의 급여내역의 비공개를 보장하고 있는지' 여부를 결정하는 중요한 요소이다. 당원이 이미 언급하였듯이 CPRA법이나 정보자유법은 '공적 기록을 공개하도록 한 공공정책'을 입법화한 것이고, 오직 개인인사기록의 공개가 사생활의 부당한 침해를 구성할 우려가 있을 경우에만 공개하지 못하도록 하고 있다. 연방법은 공무원의 이름과 급여 내역을 비공개로 하도록 보호하는 데에 적용되어 온 것이 아니다. 연방공무원의 이름과 급여 내역을 공개하도록 규정한 조항들은 1989년부터 효력이 발생하였으며, 국회나 연방인사관리청은 이 규정을 바꾸려고 하지 않았다. 캘리포니아 의회는 Braun 판결에 응수하지 않았고, 1984년 CPRA법의 공개규정 중에서 이름과 급여를 보호하는 쪽으로 법령을 개정하였다.

사실 1975년부터 CPRA법은, “‘주나 그 대리인과 공무원 사이의 계약’은 6254조와 6255조의 면책규정의 적용을 받지 않는 공적 기록에 해당한다”고 규정하여 왔다. 이 사건에서 Oakland시는 10만 달러 이상을 버는 공무원과 계약을 체결한바 없다. : 제1심법원은, 市가 그러한 계약의 복사본을 제공하기로 하였다고 적시하였지만, 이를 확인할 수는 없었다. 당원은, 공무원의 고용이 전형적으로 법령에 의하여 이루어지는 것이지, 계약에 의하여 이루어지는 것이 아니라고 본다. 그럼에도 불구하고 주법령 6254.8조는 ‘의회는 공무원과의 고용계약에 포함되어 있는 정보(이름과 급여내역을 포함한 정보)는 사회적 규범이나 헌법상 보장되는 권리로서 비공개로 보호되어야 한다고 보지 않았다’는 것을 나타내고 있다.

당원은 또한, 브라운법(Brown Act)의 공개회의 규정이 ‘공무원 급여내역의 비공개는 사회적 규범에 의하여 보호된다는 관념’과 일치하지 않는다고 생각한다. 입법의도에 관한 위 법령의 선언은 위와 같은 생각을 맞아바친다. : “이 주의 주민들은 그들의 주권을 자신들에게 봉사하는 공무원에게 넘기지 않았다. 위임 권한을 가진 주민은, ‘그들이 무엇을 아는 것이 중요하고 무엇을 알지 않아도 되는지’를 결정할 권리를 공무원에게 준 바 없다. 주민들은 정보를 제공받기를 고집하고 그 결과 자신들이 만든 정부조직에 대한 통제를 할 수 있게 된다. 1994년 의회는, 조건부로 공무원 고용문제에 관하여 다음과 같은 추가조항을 삽입함으로써 ‘San Diego Union v. City Council’ 판결의 판시내용을 입법화하였다”. : “이 장에 따라 열린 폐회 기간 중에는 견책에 따른 감봉의 경우를 제외하고는 보수에 관한 토론이나 의결을 할 수 없다”.

이 사건의 제1심법원은, ‘모든 공무원에게 지급될 수 있는 급여와 수당의 공개’를 규정한 오클랜드시의 햇빛조례(Sunshine Ordinance)를 따랐다. Local 21 노동조합은, ‘지급될 수 있는(available)’ 급여와 수당

이 ‘실제로 지급된’ 급여와 수당과 같은 의미가 아니라고 주장한다. 그러나 위 조례의 다른 조항은, ‘법에 의하여 그 기밀이 보장된 지출 내역을 제외하고는 실지출기록, 지급받은 자의 이름 및 지급목적에 관한 기록을 포함한 모든 급여지급기록의 공개’를 규정하고 있다. 이러한 규정들은 시공무원에게 실제로 지급된 급여의 공개를 규정하고 있는 것이다.

당원은 또한, “성별, 나이, 인종, 과거 경력 등을 포함한 직업정보의 공개를 규정함에 있어 시조례는 ‘그 공개가 특정개인의 신원확인을 포함하는 것이 되어서는 아니된다’고 규정하고 있다”는 것을 확인하였다. 이름에 의한 신원확인을 금지하는 이러한 조항은 급여와 그 지출에 관한 조항에는 포함되어 있지 않다.

Local 21 노동조합은, ‘최근 연방과 주에서 제정한 개인정보보호입법에 의하여 공무원의 급여정보는 사생활로 보호되어야 한다’고 주장한다. 그러나 그렇지 않다. Gramm-Leach-Bliley법과 캘리포니아개인재정보호법(1983년)은 오로지 금융기관으로부터 얻은 정보에만 적용이 되고, 일반 공중에게의 공개가 금지된 경우를 구체적으로 나열하고 있다. 이러한 법령들은 공무원들의 급여내역 비공개를 보호하기 위하여 제정된 것이 아니다. 공무원 급여내역은 단순히 개인적인 재정상황에 대한 것이 아니다. : 공무원 급여는 공공의 지출에 관한 것이다. 물론 공무원들도 금융기관과 거래를 할 경우 그 거래정보는 일반시민과 마찬가지로 사생활로서 보호를 받는다.

따라서 국회나 캘리포니아 의회나 오클랜드 시의회는 ‘어떠한 사회적 규범도 공무원의 급여내역을 사생활의 문제로 본다’는 점을 인정하지 않고 있다. 반면 어떤 주의회는 오히려 공무원의 이름과 급여내역의 공개를 구체적으로 입법화하여 왔다.

헌법의 변천도 또 다른 근거가 되는데, 주대법원은 ‘사회적 규범이 특정한 정보에 대하여 사생활보호권

을 부여하였는지 여부'를 결정함에 있어서는 조언을 구하도록 권고하여 왔다. CCN 신문사는, "2004년 11월 2일의 선거에서 유권자들이 '주민의 경제활동에 관한 정보에 접근할 수 있는 권리'를 강화하는 내용의 헌법수정안을 통과시켰다"는 점을 지적한다. 그 수정안은 다음과 같이 규정하고 있다. : "법령, 법원 규칙 또는 이 조항의 효력발생일 현재 효력이 있는 다른 법권원(法權原) 등은, 만일 그것이 주민의 정보 접근권을 촉진하는 것이라면 넓게 해석되고, 만일 그것이 정보접근권을 제한하는 것이라면 엄격하게 해석된다". 이 사건에 대한 위 수정안의 영향력이 과장되어서는 안 된다. 왜냐하면 그 규정은 '사생활보호권의 수정'이나 '법집행기록의 비밀성의 무효화'에 대한 제한도 포함하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 헌법적 변천을 살펴보면, 정부의 사업활동에 대한 투명성을 증가시키는 방향으로 나가고 있음을 보여준다.

Hill v. National Collegiate Athletic Assn. 판결에 나타난 마지막 요인은, '사생활보호권을 캘리포니아 주 헌법상의 권리로 만든 첫 조치'에 수반하는 투표논쟁이다. 관련된 투표논쟁은 Hill 판결에 인용되어 있다. : 정보적 사생활을 보호받을 권리는, 정부나 이권 세력이 '우리 자신에 관한 불필요한 정보까지도 무차별적으로 수집하거나, 어떤 목적으로 수집한 정보를 다른 목적으로 또는 우리를 곤혹스럽게 만들기 위하여 부당하게 사용되는 것'을 방지하기 위한 것이다. 급여정보를 수집하는 목적은 단순하다. 공무원에게 얼마를 지급하는지를 알아내기 위한 것이다. 하지만 그 정보를 공개하는 목적은 완전히 다르다. '공무원에게 얼마를 지급하는지'를 대중이 알도록 용납하는 것이다.

[1] 당원은, '공무원이 자신들의 이름과 급여내역을 공개하지 않을 사생활보호권이 있다'는 것을 뒷받침할 확립된 사회적 규범이 없다고 결론내린다.

San Diego Union 판결은, '공무원 급여가 공개토론을 보장하는 실질적인 공공의 이익에 관한 문제'라고 판시하였다. Braun 판결은, "피용자의 급여내역이 주 법령 6254조 (c)항에 의하여 비공개로 인정되는 '지극히 개인적인 정보'에 해당하지 않는다"고 판시하였다. 오클랜드 시의회, 주 의회, 다른 주의 의회, 국회 등은 '적극적인 입법' 또는 '공개를 규정한 법령이나 법원 판결에 대응하지 않는 방법'을 통하여 '공무원에게 지급된 급여내역은 공문서에 해당하고 따라서 사적인 문제가 아니라는 것'을 보여왔다. 캘리포니아 유권자들은 최근에 정부기록에 대한 일반인의 접근권을 강화하는 헌법수정안을 승인하였다. 당원의 결론은 또한, '유권자들이 우리 주헌법상 사생활보호권의 확대를 승인하였을 때' 그들이 고려한 투표논쟁과 일치한다.

당원은 'City of Los Angeles' 판결과 'Priceless' 판결의 내용과 반대의 결론을 내기 전에 Local 21 노동조합이 제기한 주된 이의내용을 언급하기로 한다. Local 21 노동조합은 '이름과 급여를 공개하면 공무원들이 신원도용의 위협에 처할 수 있다'고 주장한다. 그러나 조합측은 '이름과 급여의 공개만으로 어떻게 신원도용의 위협성이 커질 수 있는지'를 설명하지 못하고 있다. 조합 측은 주식중개인과 같은 사람들로부터의 원치 않는 호출 등을 예로 든다. 하지만 그러한 호출이 심각한 사생활침해로 간주된다고 하더라도, 당원은 '이러한 텔레마케터(telemarketers)들의 귀찮은 호출을 막기 위한 제도(스팸메일방지등록제)가 연방통신위원회와 법무부장관에 의하여 신설되었음'을 안다. 당원은 또한 '지난 8년간 오클랜드시가 공무원의 이름과 급여를 공개하였지만, 신원도용의 문제가 없었다'는 점을 Local 21 노동조합도 인정하고 있음에 주목한다.

[2] Local 21 노동조합은, '급여를 공개함으로써 얻는 이익은 그 급여에 개인의 이름을 연계시키지 않

고서도 달성할 수 있다'고 주장한다. 당원은 이에 동의하지 않는다. 일반국민은, 급여로 얼마가 지출되는지 뿐만 아니라 누구에게 지출되는지를 알 권리를 갖는다. 급여자가 누구인지를 밝히지 않은 급여내역만을 준다면 일반 국민으로선 친척등용, 정실인사, 비효율성, 부정행위 등을 감시할 수 없게 된다. Local 21 노동조합은, '고소득 공무원의 이름을 공개하는 것이 사회규범에 반한다'는 납득할만한 근거를 제시하지 못하고 있다. 의회는 '공무원 고용계약이 비공개대상이라고 규정한 법령을 제정할 당시' 급여내역뿐 아니라 이름의 공개도 고려하였다. 이웃 주들의 경우를 살펴보면, 연방정부의 경우와 마찬가지로 공무원의 급여뿐 아니라 이름까지도 공개하도록 규정하여 왔다. 오클랜드 시의 햇빛조례(Sunshine Ordinance)의 규정을 보면, 급여내역의 공개시 개인의 신원을 보호하려는 의도가 없음을 알 수 있다.

당원은, '공무원 고용이 사생활보호권의 손실을 가져오는 것이 아니고(당원은, 공무원들도 급여를 받은 이후에는 일반인과 마찬가지로 자신의 재정상태에 관한 사생활보호권이 있음을 이미 강조하였다), 다만 공무원은 일반국민의 사업에 참가하는 것이기 때문에 익명성의 보장을 받지 못하는 것'이라고 판시한 Braun 판결에 동의한다. 일반 국민은 고소득 공무원의 급여뿐 아니라 이름도 알 자격이 있다.

3. 'City of Los Angeles' 판결과 'Priceless' 판결

로스엔젤레스市에서, 경찰관의 아내가 이혼소송 중에 남편의 급여내역을 제출하라는 영장발부를 신청하자 그 경찰관이 이를 저지하고 나섰다. 경찰관은 그의 아내가 "Pitchess v. Superior Court 판결(주 대법원 판결)에서 판시한 공개요건에 따라 제정된 증거법'에 따라 치안공무원의 인사기록을 신청할 요건을 갖추지 못하였다"고 주장하였다. 제4항소법원 제3부는, "치안공무원의 급여기록은 관련된 법령의 정의규

정 즉 '그 공개가 사생활의 부당한 침해를 구성할 수도 있는 정보'라는 포괄조항 하에서 '개인적인 기록'에 해당한다"고 판시하였다.

'City of Los Angeles' 판결에서 "급여정보는 개인적인 것이다. 보통의 합리적인 사람을 붙잡고 '소송의 상대방 당사자에게 자신의 급여정보가 공개되기를 바라는지'를 물어보라. No라는 대답을 들을 것이다. 공무원의 급여등급은 일반적으로 공적기록에 해당하는 문제이겠지만, 다른 사람의 급여, 연금선택, 장래의 퇴직연금을 정확하게 아는 것은 전혀 다른 문제이다. 이보다 더 개인적인 기록은 없다. 고용주가 가지고 있는 기록 중 사생활의 부당한 침해를 가장 크게 입힐 수 있는 것이 급여기록의 공개이다".

[3] 급여기록에 개인적 이익에 관하여 한 이러한 언급은 우리 앞에 놓여진 상황에서는 적용되지 않는다. "공통분모가 무엇이든 간에 사생활보호이익은 문맥상에서 독자적으로 평가되어야 할 최상의 것이다". City of Los Angeles 판결은, 공적자금의 공개에 대한 일반 국민의 권리를 고려한 것이 아니라 소송 당사자의 실체발견권을 고려하였다. 나아가 경찰관의 아내가 요구한 것은 경찰관의 급여에 한정된 것이 아니고, 퇴직연금 등을 포함한 다른 수당도 포함되어 있었다. 이러한 종류의 금융정보는 여기서는 문제되지 않는다.

이러한 독특한 요소들을 제쳐두고라도, 'City of Los Angeles' 판결은 여러 가지 이유에서 설득력이 없다. 위 판결은, '적법하게 보장되는 정보적 사생활의 보호이익'의 존재를 판단함에 있어 고려할 기준을 설정한 Hill 판결을 전혀 참조하지 않았다. 위 판결이 인용한 유일한 근거는 'Braun v. City of Taft'이었는데, 그 판결은 '공무원 급여의 공개가 사생활보호의 부당한 침해가 되지 않는다'고 판시한 것이었다. 더 나아가 'City of Los Angeles' 판결은 "급여기록에 사생활보호이익이 있었음에도 불구하고, 이혼

상대방은 Pitchess 판결에 언급된 요건을 충족함이 없이 급여공개정보의 청구원인을 변함없이 입증할 수 있을 것이다”는 판시까지 내렸다. 따라서 법률문제로서 보면, 이혼소송절차에서는 형법 832.7조에 해당하는 부당한 사생활침해가 없게 된다. 앞에서 든 이러한 이유 때문에 당원은 ‘City of Los Angeles’ 판결의 판시를 따르기를 거부한다.

Priceless 판결은 ‘City of Los Angeles’ 판결과는 달리 요점이 있다. 그 판결에서, 공무원노동조합은, ‘신문사 기자들이 CPRA법에 따라 5개의 해안지역 자치구 市공무원의 이름, 직책, 급여 등의 제출을 요구하자’ 이에 대항하여 법원에 이를 금지하는 신청을 하였다. 제1심법원은 급여내역의 공개는 허용하지만, 개인의 신원의 노출은 허용하지 않는 가처분을 발령하였다. 이 법원의 제1부는, “노동조합이 ‘피용자 이름과 급여의 공개가 사생활보호권의 침해’가 되기 위한 3가지 요건(Hill 판결에서 제시된 3가지 요건)을 모두 충족하였다”고 결론을 내리면서, 원심의 가처분결정을 지지하였다. 그러나 법원은 ‘사건이 아직 예비적 단계에 있고, CPRA법 규정에 따른 심리절차에서 추가적인 증거가 더 제출된다면 다른 결과가 나올 수 있다는 점’을 강조하였다.

Priceless 판결은 San Diego Union 판결을 인용하였지만 검토하지는 않았다. Priceless 판결은 Braun 판결을 검토하면서 “Braun 판결이 생일, 사회보장번호, 신용번호와 같은 개인적인 내용을 포함시키는 것에 대하여는 보류를 하였음에도 불구하고 ‘급여정보의 공개를 명한 명령’을 반복하기를 거부하였다”는 점에 주목하였다. 당원은, ‘최근 신원도용의 급증과 함께 그렇게 민감한 개인정보를 공개하도록 한 명령을 지지한 Braun 판결의 자발성은 오늘날 어느 법원에 도 맞지 않는다’고 말한 Priceless 판결에 동의한다.

[4] 그러나 당원은, Priceless 판결이 Braun 판결과의 차별을 시도한 근거에 대하여는 혼란스럽다. “이

사건과 달리 Braun 판결은 ‘개인의 이름 공개가 공개된 정보 그 자체와 분리될 수 없는 경우’에서의 개인 한사람의 조사에 관한 것이었다. 나아가 법원은 시의회의원의 정보공개를 인정한 하급심 법원의 결정을 지지하였는데, 개인정보의 변경을 명하는 결정도 지지하였을 것이라는 암시를 하였다. 모든 공무원의 이름과 급여내역을 무차별적으로 공개하는 것은 제1심법원의 결정에 의하여 변경되었다”.

Braun 판결은 한 개인의 급여기록에 관한 것이었는데, 여러 사람의 급여와 이름이 공개되는 것보다는 한 사람만 조사를 위하여 추려내는 것이 더 큰 사생활보호의 침해가 될 것이다. ‘어떤 정보는 공개된 자료로부터 변경되어왔다’고 Braun 판결이 지적하였다고 하여 ‘급여정보의 공개가 사생활의 부당한 침해를 구성하지 않는다’는 판시의 가치를 떨어뜨리는 것은 아니다. 그리고 Priceless 판결의 1심 법원이 급여공개로부터 이름을 제외하도록 명하였다고 하여 항소심에서의 중요 문제점 즉 CPRA법 하에서 공개정보의 변경이 적절한 것인가 하는 문제점이 해결되는 것은 아니다. Priceless 판결이 인정한 바와 같이 여기서의 쟁점들은 기본적으로는 적법하고, 따라서 제1심법원의 결정에 특별히 경의를 표할 필요는 없다.

Priceless 판결은 Braun 판결과는 사안이 전혀 다르다고 하여, 공무원이 ‘개인의 신원이 포함된 급여정보’에 관하여 적법하게 보호받는 사생활이익이 있는지 여부를 판단하는 데까지 나아갔다. Priceless 판결은 처음으로 City of Carmel-by-the-Sea 사건에서 ‘개인의 재정적 문제는 사생활보호에 해당한다’고 판시한 주대법원 판결을 인용하였다. 그러나 위 사건은 공무원의 봉급과는 아무런 관련이 없었다. 대법원은 ‘모든 공무원은 부동산을 제외하고 1만 달러 이상의 투자를 한 경우 그 투자내역을 공개하여야 한다’고 규정한 법령의 위헌 여부를 검토하였다. 고등법원은 “개인의 재정문제에 대한 침해는 ‘제4수정 헌법이

부여한 사생활보호권'에 의하여 금지된다"고 판시하였다. 개인의 재정상태에 관한 자세한 공개 문제는 Priceless 판결이나 이 사건에서는 관련이 없다.

다음으로, Priceless 판결에서는 'III 판결에서 확립된 사생활침해의 3가지 요건'에 주목하면서 주법령 6254조 (c)항에 따라 인사기록에서의 사생활보호권이 인정된다고 하였다. 그러나 법령은 절대적인 사생활보호권을 고려하지 않고 있다. ; 즉 법령은 인사기록에서 그 공개가 사생활보호권의 부당한 침해를 구성할 우려가 있는 정보만을 보호한다.

Priceless 판결은, 인사기록의 사생활보호권에 관한 연방대법원 판결 중 몇 개를 검토하였는데, 그 판결 중 어느 것도 이름과 급여의 공개에 관한 것이 아니었다. 당원이 언급한바와 같이 연방법규정은 일반적으로 연방공무원의 이름과 급여의 공개를 규정하고 있다.

마지막으로 Priceless 판결은, 당사자들이 '인사기록의 급여내역은 비공개로 하기로 약정하였다'는 것을 지적한 다음 "이러한 다툼이 없는 사실에 의하여 '사생활보호이익이 문제가 되고 있다'는 제1심법원의 판단이 지지되고 있다"고 결론내렸다. 그러나 정부기관은 그 정보에 '대외비'라고 써붙이는 방법으로 CPRA법의 요건을 피해갈 수는 없다.

당원은, 제1부의 우리 동료 판사들이 'CPRA법에 따른 공개를 거부하는 당사자에게 부과된 부담'과 '이름이 거명된 공무원의 급여내역이 공개됨에 의하여 야기된 개인 재정상태에 대한 침해의 제한된 본질'을 충분히 고려하지 않았다고 생각한다.

4. 형법 832.7조

형법 832.7조 (a)항의 관련 부분은 다음과 같이 규정하고 있다. : "주나 지방정부가 관리하는 치안공무원 또는 관리공무원의 인사기록 혹은 이러한 기록으로부터 얻은 정보는 기밀사항이고, 증거법 1043조와

1046조에 의한 증거조사절차의 경우를 제외하고는 어떠한 민사소송절차나 형사소송절차에서도 공개될 수 없다". 형법 832.8조에서는 '인사기록'이란 '고용기관에 의하여 개인의 이름을 적어 관리하는 것으로서 다음 각호 즉 (a) 결혼 여부, 가족수, 교육 및 직장 경력, 집 주소 등을 포함한 개인적 자료, (b) 건강 진료 내역, (c) 고용연금 선정, (d) 직장에서의 승진, 평판, 징계내역, (e) 참가하거나 인지했던 거래나 사건 또는 의무를 이행하는 태도와 관련한 불평이나 불평의 조사, (f) 그 공개가 사생활보호의 부당한 침해를 구성할 수 있는 정보 등에 관련된 기록을 포함한 모든 파일(file)을 말한다'고 정의한다.

[5] OPOA 노동조합은, "치안공무원의 급여기록은 형법 832.8조 (a)항과 (d)항에 규정된 '개인적 자료', '고용경력', '직장에서의 승진 내역'의 범주에 포함되지 않는다"고 주장한다. 당원은 그렇게 생각하지 않는다. 이 점에서 당원은 City of Los Angeles 판결에 동의한다. 의회는 법령상 정의를 내리면서 급여기록에 관하여는 아무런 언급도 하지 않았는데, 급여기록은 (a)항에 규정된 '개인적 자료와 유사한 종류'로 볼 수도 없다. 또한 급여정보는 위 법 (a)항에 의하여 기밀로 취급되고 있는 '직장에서의 승진 내역'과 밀접하게 연결되어 있는 것으로 보기도 어렵다. 급여내역은, 만일 그 공개가 형법 832.8조 (f)항에 의하여 사생활보호의 부당한 침해를 구성하는 것이라면 보호를 받아야 한다.

위 법령에 대한 OPOA 노동조합의 해석은 제3항 소법원에서 나온 최근의 판결에서 그 근거를 찾을 수 있다. California Commission on Peace Officer Standards & Training v. Superior Court (2005) 판결에서, Los Angeles Times는 캘리포니아 치안공무원 규범 및 훈련 위원회(POST)가 보관 중인 치안공무원의 고용기록의 공개신청을 하였다. 제1심 법원은 위 위원회에 치안공무원의 이름, 부서, 임명 종류 및

날짜, 고용만료일 등의 제출을 명하였다. 항소심은 위 원회의 항고를 받아들여 CPRA법에 따른 신문사 측 의 요청을 기각하도록 원심법원에 명하였다. 법원은, '문제의 기록이 경찰관서가 보관하고 있는 인사기록 으로부터 얻은 것이고, 따라서 형법 832.7조 (a)항에 의하여 공개할 수 없는 기밀사항'이라고 판시하였다. 당원은 이런 관점에서 위 판결은 사안이 다르다고 본 다. : Los Angeles Times가 구하는 임용내역은 CCN 신문사가 구하는 급여내역과는 달리 인사기록에서만 나타나는 종류의 정보인 것이다.

그러나 법원은, '그 면책특권이 형법 832.8조에 열거 된 내용에만 적용된다는 주장을 하는 한' City of Los Angeles 판결에 동의하지 않았다. California Commission 판결은, '보호되는 것은 위 법령에 열거된 내용에만 한정되는 것이 아니라, 고용기관이 관리하는 정보 중 에서 위 법령 (a)-(f)항에 열거된 내용과 관련된 기록 을 포함한 모든 정보를 포함한다' 고 하였다.

당원은, 법령의 이러한 해석이 너무 광범위하다고 생각한다. 이렇게 해석할 경우 의회가 구체적으로 특 정한 종류의 정보뿐 아니라 기밀정보와 관련된 내용 을 포함한 파일로부터 얻은 정보도 모두 공개할 수 없는 기밀이 되고 만다. 당원은, 의회의 입법취지가 그렇게 넓게 해석하려는 것이 아니라고 생각한다. 형 법 832.8조에 구체적으로 규정된 종류의 정보와 '관 련된'이라는 말의 의미는 '법령에 열거된 내용을 실 질적으로 반영하는 기록에의 관련'이라는 의미로 보 다 합리적으로 이해하여야 한다.

만일 '관련되었다'고 생각되는 내용을 포함한 모 든 기록이 위 법령상의 정의 범주 안에 포함되어 버 린다면, 보호받는 정보의 범위를 명확하게 구별하는 한계는 없어져 버리게 될 것이다. 실질적인 목적 때 문에 모든 자료는 '개인적인 자료'로 변할 수 있을 것이다. California Commission 판결이 언급한 바와 같 이 Los Angeles Times가 신청한 정보는 형법 832.8조

(a)조에 규정된 '고용 내역'의 범주에 포함된다. City of Los Angeles 판결의 이러한 상식적인 법령분류접 근법에 동의하지 않을 이유가 없다.

치안공무원의 급여기록은 '공개가 금지된 인사기 록'과 관련된 것으로 볼 수 있지만, 그 공개가 형법 832.8조 (f)항에 따라 사생활보호를 부당하게 침해하 는 것에 해당하지 않는 한 '공개가 금지된 인사기 록' 자체는 아닌 것이다. 이러한 분석은 CPRA법이 나 치안공무원기밀보호법 하에서도 마찬가지이다. 형 법 832.7조에 의하여 기밀이 보장되는 기록은, '연방 법이나 주법(면책에 관한 증거법의 조항을 포함하 여)에 따라 그 공개가 면제되거나 금지된다'고 규정 한 CPRA법의 면책조항에 의하여 보호된다. 그럼에 도 불구하고 공개하는 것보다는 더 비중이 있는 '치 안공무원 특유의 요소들'이 부족하기 때문에, '주법 령 6254조 (c)항에 규정된 사생활보호의 부당한 침 해'를 구성함이 없이 공개될 수 있는 기록은 동일한 용어를 사용하고 있는 형법 832.8조 (f)항의 범주 밖 에 있어야 하는 것이다.

OPOA 노동조합은 '앞서의 Part 2에서 전개한 논 리를 치안공무원에 대하여는 적용할 수 없다'는 청 구원인을 내놓지 못하고 있다. 따라서 당원은, 형법 832.7조의 규정 때문에 10만 달러 이상의 급여를 받 는 오클랜드시 경찰관이 그의 이름과 급여 내역을 비공개로 할 수 있는 것은 아니라고 판시한다.

주 문 (DISPOSITION)

노동조합 측의 항고를 모두 기각한다. CCN 신문사 는 제1심법원에서 지출한 소송비용과 변호사비용을 상대방으로부터 받을 수 있다.

출 처 : Media Law Report Vol.33 No. 24 PP.1779 ~ 1793

번 역 : 윤 경 부장판사 (사법연수원 교수)



출판물에 개인의 사생활을 묘사하고 정당한 공중의 이익이 없는 사진을 당사자의 동의없이 게재해서는 안 된다

해당조문 : 기본법 제2조 제1항, 제5조 제1항, 민법전 제823조 제1항, 제1004조, 예술저작권법 제22조, 제23조 제1항 제1호.

판결요지

출판물에 개인의 사생활을 묘사하고 공개가 위법한 사진을 당사자의 동의 없이 게재하여서는 아니 된다. 이는 공중이 개인의 사생활에 관한 정보를 부분적으로 이용할 수도 있기 때문이다.

연방대법원(BGH) 2004년 10월 19일자 판결 - VIZR 292/93 (주 상급법원 Frankfurt am Main)

원고, 항소인, 항고인 : Anke, S

피고, 피항소인, 피상고인 : SUPER ILLU의 편집인

사실관계

원고는 피고인이 발행한 잡지 “SUPER ILLU”의 보도내용을 고소하였다.

원고는 2001년부터 여배우 Uschi Glas의 당시 남편인 B. T.와 깊은 관계를 유지하고 있었다. 잡지사 편집장은 2002년 11호에서 “여배우 Uschi Glas의 라이벌 Anke S., 그녀의 출생지는 P”라는 설명이 붙어있는 원고의 인물사진(이하에서는 사진 1)과 함께 “작센주의 아름다운 여인에 대한 찬사”라는 제목으로 기사를 썼다. 이 사진은 잡지에서 “작센여성, 아주 특별한 여자”라는 표제로 다시 한 번 크게 게재되었다.

사진에는 “휴가의 추억”이라는 해설이 쓰여 있었다. 친구들은 Uschi Glas의 라이벌인 Anke S.를 스포티하고, 부지런하고, 명랑하고, 사업수완이 있는 것으로 묘사하였다. 이 지면에는 “뮌헨의 광경”이라는 해설과 함께 1996년 뮌헨에서 크리스마스 파티를 하고 있는 원고의 또 다른 사진(사진 2)이 공개되었다. 기사 한 가운데에는 원고가 B. T.와 함께 Deininger Weiher라는 도시에서 산책하고 있는 사진(사진 3)이 게재되었다. 사진 아래에는 “2월 초 사진촬영 무렵에 Anke와 B. T의 관계가 세상에 알려졌다”라는 해설이 있었다. 그리고 기사의 제목 아래에는 “Uschi Glas의 부부관계를 파탄에 이르게 한 젊은 여성라이벌의 출생지는 P”라는 소제목이 적혀 있었다. 이 기사에는 원고의 이름이 짧게 쓰여 있었다.

원고는 앞서의 사진과 그에 따른 해설을 다시는 반복하여 게재하지 말 것을 요구하였다. 이에 대하여 피고는 원고와 B. T.가 2003년 1월에 그들의 관계를 스스로 언론에 공표했기 때문에, 무엇보다도 정보이익이라는 관점에서 출판물의 간행이 허용된다고 보았다.

주 법원은 원고의 소송을 받아들였다. 주 법원의 판결에 대하여 피고는 항소를 하였지만, 상급법원(2심법원)은 논란이 많은 판결문에서 이를 기각하였다.

즉 “뮌헨의 광경”이라는 해설과 함께 공개된 사진 2에 대한 원고의 금지청구를 지지하였다. 연방대법원은 처음부터 위법하게 전파된 사진의 반복되는 공개로 제기되는 금지청구가 어떠한 전제조건 하에서는 사후에 이루어질 수 없는지에 대한 법적 문제 때문에 상고를 허용하였다.

결정이유

I. 상급법원(2심법원)은 사진공개에 대한 명확하고도 단호한 동의표명을 거부하였다. 원고가 B. T.와의 관계로 인하여 사회의 저명인사가 되었다고 볼 수 없다는 것이 재판소의 시각이다(이하 항소심판결문).

본건에 대하여 부수되는 판결로부터는 아무것도 도출해낼 수 없다. 원고에 대한 공중의 관심이 원고를 Uschi Glas의 라이벌로 유명하게 만들었고, 이는 Glas와 T.의 부부관계 파탄을 공중의 관심사로 만든다는 목표를 추구한 똑같은 종류의 보도에 의하여 입증되었다. 호기심과 센세이션얼한 사건에 목말라하는 공중을 만족시키기 위한 보도에는 무엇보다도 공공의 정보이익이 존재하지 아니한다.

그러나 문제는 과거의 사진공개에 대한 위법성 확인이 아니라, 반복되는 사진공개의 금지에 관한 사안이다. 이러한 연유로 사진 1과 사진 3에는 위험이 되풀이된다고 볼 수 없다. 이 사진을 반복하여 공개하더라도 원고의 인격권은 침해받지 아니한다. 원고는 2003년 1월에 개최된 독일비디오대상 시상식에 B. T.와 함께 참석하였으며, 당시 인터뷰를 통해 그들의 사생활과 사회활동에 관하여 공표하였다. 원고가 가지는 익명성의 권리와 어떠한 방식으로든 그녀의 사생활이 공중에게 알려지지 않도록 기여하는 것으로 입증된 지금까지의 권리청구를 원고는 더 이상 관철해 낼 수 없다.

하지만 원고의 사진출판에 대한 피고의 이익을 무

제한적으로 인정하는 것은 아니다. 그러한 점에서 피고의 행위에는 시간상·내용상의 한계가 설정되어 있다. Glas와 T.의 부부관계 파탄에 대하여 여전이 공중이 정보이익을 가지는 단계에 있다고 보는 경우에 그와 같은 사진공개는 시간상 합법적으로 평가될 수 있다. 그 사이에 이들의 부부관계가 최종적으로 이혼에 이른 경우 정보를 갈망하는 대중의 관심이 점차로 약해질 때, 결과적으로 원고는 그녀를 묘사하는 사진에 대하여 시간상 무제한적인 출판을 용인하지 않아야 한다. 하지만 이 시점에서 원고가 가지는 허가되지 않은 사진공개의 금지이익은 이 단계에 위치하는 현실로 인하여 정보이익의 배후에 있는 제한된 시간동안 포기되어야 한다.

그렇다고 하더라도 원고가 어떠한 경우에도 가능한 모든 사진의 출판물 게재를 받아들이지 않는 것이다. 원고가 보호받는 사생활 영역에서의 사진들, 특히 과거의 생활에서 비롯되었거나, 현재 B. T.의 연인으로서의 생활과 직접적인 관련이 없는 사진까지 과도하게 공개할 수 있는 이익은 존재하지 아니한다. 하지만 중립적 인물사진인 사진 1에 대한 금지청구의 이익은 상대적으로 작다고 할 것이다. 원고가 그들 관계를 공개한 이후의 사생활 영역으로부터의 사진 3(Deiningen Weiher 도시사진)도 마찬가지로 할 수 있다. 하지만 사진 2의 경우에는 다른 문제가 발생한다. 이 사진은 Glas와 T.의 부부관계가 파탄에 이르기까지 발생했던 사건들과 아무런 연관이 없으며, 어떠한 방식으로든 공중의 접근이 허용되지 않은 원고의 사생활 영역에 해당하기 때문이다.

사진해설보도에 대한 이의제기는 그 사이에 B. T.와의 관계를 원고 스스로 공표했기 때문에 더 이상 금지될 수 없으므로 인정할 수 없다.

II. 위의 상급법원판결은 단지 부분적으로만 상고의 비판으로부터 자유로웠다.

1. 상급법원(2심법원)은 주 법원과 마찬가지로 사진공개에 대하여 원고의 허가가 필요하다는 것을 부인하였다. 상고는 이를 의연하게 받아들인다. 이 평가에는 문제가 없다.

2. 상급법원의 판결 이후 이루어진 피고의 사진공개는 위법이다.

a) 결과적으로 상고도 여기서부터 비롯된다. 상급법원이 예술저작권법 제22조, 제23조의 체계를 잘못 판단하고, 제23조 제1항 제1호의 전제를 부인하였음에도 불구하고 제23조 제2항을 고려하였다는 것을 상고에서 비판하는 한, 상고소송은 본 사건의 발단이 된 초상사진이 근본적으로 시사적(Zeitgeschichte) 문제에 해당되는지 여부를 확정하기 위하여 기본법 제2조 제1항과 제5항 제1조 사이에서 충돌하는 기본권을 검토하는 것으로 이해될 수 있다.

법적으로는 이익이 제기될 수 없다. 예술저작권법 제23조 제1항 제1호는 제22조의 동의의 필요조건과는 무관하게 시사적 문제의 초상사진 공개를 허용한다. 동법 규정은 입법자의 의도와 규정의 의미·목적에 따라 공공의 정보이익과 출판의 자유를 배려하고 있다. 따라서 이러한 구성요건상의 특징을 해석할 때 공공의 이익은 지켜져야 한다. 기본권의 영향을 지속적·직접적으로 받는 예술저작권법 제23조 제2항의 정당한 이익이라는 구성요건상의 특징은 처음부터 시사적 의미를 지닌 사람과 연관되어 있다. 따라서 그 인적 범위를 주의하지 않고 제한하면 출판의 자유에 대한 이익은 충분히 수용되어질 수 없게 된다(BVerfGE 101 S. 361 [391 f.] = AfP 2000 S. 76; BVerfG, AfP 2001 S. 212 = NJW 2001 S. 1921 [1922 f.]). 그러므로 기본법 제2조 제1항과 제5조 제1항의 충돌되는 두 기본권이 시사적 사안에 해당되는 경우에는 필수적으로 비교형량 하여야 한다. 이 경우에 출판의 자유와 동시에 인격권 보호를 충분히 고

려하는 규범적 기준이 판결의 기초가 되어야 한다(BVerfG, NJW 2001 S. 1921 [1922]). 이와 관련된 판결을 내린 재판부는 관련된 기본권에 대한 이익형량이 미리 이루어져야 한다고 주장한다(1995년 12월 12일자 Senatsurteil - VI ZR 223/94, AfP 1996, S. 138 = NJW 1996 S. 985 [986] = VersR 1996 S. 341 f.; 2004년 3월 9일자 판결 - VI ZR 217/03, AfP 2004 S. 267 = VersR 2004 S. 863, 2004년 9월 28일자 판결 - VI ZR 305/03, 출판을 위하여 sub II 2 a에 규정됨; 그 외에도 Wenzel/von Strobl-Albeg, Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung, 5. Aufl., Kap. 8 Rdn. 4 ff. 참조).

b) 2004년 6월 24일자 유럽연합인권재판소 판결을 고려해 볼 때 상급법원이 Glas와 T.의 부부관계위기가 공공의 이익 때문에 관심의 대상이 되는 시사적 단계에 있다고 한 것은 별로 문제가 되지 아니한다. 그러나 (시사적 문제의 대상이 되는 절대적·상대적 인간이라는 개념으로 볼 때) 원고가 공중들 앞에 공식적으로 출현하기 이전의 시기(자세한 내용은 3c 이하)에 대해서는 원고의 사생활에 해당하므로 절대적인 정보이익을 인정할 수 없다.

3. 원고가 부부위기와 함께 이어진 Uschi Glas와 B. T.의 이혼관련 보도에 대하여 특정시기동안 참아야 하기 때문에 금지청구를 할 수 있는 근거가 현저히 미약하다고 주장한 상급법원의 판결은 상고의 법적 심사에서는 일부분만 유지되었다.

a) 상급법원의 논리는 행위의 금지선고가 과거의 권리침해 사실에 근거해서 문제없이 유지될 수 있는 것은 아니라는 사실에서 비롯된다. 오히려 미래에 권리침해가 반복될 것이라고 예견할 때 그러한 선고가 가능하다. 본 사건이 그러한 사례에 해당하는가에 대해서는 위험이 반복될 것인가라는 관점을 가지고 분석하여야 할 것이다. 반복되는 위험의 존재와 지속적

인 침해에 대한 우려는 모든 금지청구의 구성요건상의 특징이고(독일민법 제 1004조 제1항 제2문), 실질적인 금지청구의 전제조건이 된다(연방대법원 1987년 5월 13일자 판결 - I ZR 79/85, NJW 1987 S. 3251 [3253]; 1992년 1월 16일자 판결 - I ZR 84/90, GRUR 1992 S. 318 [319], 1994년 2월 10일자 판결 I ZR 16/92, NJW 1994 S. 2096; Bamberger/Roth/Fritzsche, BGB, § 1004 Rdn. 78; MuenchKomm-BGB/Medicus, 4. Aufl., § 1004 Rdn. 97; Staudiger/Gursky, BGB, Neubearbeitung 1999, § 1004 Rdn. 208; Teplitzky, Wettbewerbsrechtliche Ansprueche und Verfahren, 8. Aufl., Kap. 6 Rdn. 7; Wenzel/Burkhardt, a.a.O., Kap. 12 Rdn. 7). 이는 결국 금지청구의 법적 성격에서 나타나는 것이다. 또한 과거에 자신의 권리를 침해받았던 자가 그 사이에 위법이 아닌 것으로 드러난 행위에 대해서는 금지청구권을 가지지는 않는다. 결국 이러한 주장은 반복되는 위험이 존재한다는 사실에 대하여 소송상의 의미를 부여하게 되는 것이다(자세한 내용은 MuenchKomm-BGB/Medicus, aa.O., 그리고 Teplitzky, aa.O., Rdn. 6).

b) 위험의 반복이 중단될 것이라는 확신이 없어서 제기된 상고는 위험의 반복이 상이한 상황에서 사라질 수 있다는 점을 충분히 고려하지 않았다. 형벌의 효력을 지닌 금지통보는 이러한 위험을 제거하기 위하여 가장 종종 사용되는 이유일 수 있다. 그러나 어떠한 경우에도 이것이 유일한 방법은 아니다.

추측 가능한 권리침해에 대한 미래의 행태에 관한 것이 아닌 위험의 반복이 법적 이유로부터 변화된 상황을 근거로 부인될 수 있는가가 문제될 때, 권리침해가 이미 발생하여 위험의 반복이 예견되고 그 예견에 대한 반박에 강화된 조건을 요구하는 것은 어쨌든 지속적으로 도움이 되지 못한다.

c) 상급법원은 원고의 독일비디오대상 시상식 출

현 이후 미래의 사진출판에 예술저작권법 제23조를 어떤 전제 아래 적용할 수 있는가에 관하여 심사했다. 이러한 의문은 당연히 상급법원이 그 출판을 허용하였지만 논란이 있는 사진 1과 사진 3을 위하여 당연히 여러 측면에서 답변되어질 수 있다.

aa) 상급법원은 원고가 시사적 문제에 해당하는 단계에 출현하여 보도된 내용에 대하여 사생활과 익명성의 권리를 내세워 반박할 수 없다는 것을 판단의 근거로 삼고 있다.

기본적으로 이러한 판단에 대해서 법적문제는 없다. 연방헌법재판소나 연방대법원의 판결문에 여러 번 강조되었던 바와 같이, 누구나 스스로 공공에게 제공한 행위와 관련하여 사생활의 권리를 주장할 수 없다(BVerfGE 101 S. 361 [385] = AfP 2000 S. 76; BVerfG, NJW 2000 S. 1021 [1022 f.]; 연방대법원 2003년 12월 9일자 판결 - VI ZR 373/02, AfP 2004 S. 119 = VersR 2004 S. 522 [524] = NJW 2004 S. 762, 그리고 - VI ZR 404/02, VersR 2004 S. 525 [526] = NJW 2004 S. 766). 누군가가 스스로 특정되고 일상적인 용무의 공개를 동의한 경우에 사생활은 공공에게 알려지게 되는 것으로부터 보호받지 아니한다. 주위사람들이 부분적인 개인의 일과 관리방법을 제한한다거나 인식하지 못하고 있다는 생각이 상황 결정적 또는 지속적으로 표명되어져야 한다(BVerfGE 101 S. 361 [385] AfP 2000 S. 76; BVerfG, NJW 2000 S. 1021 [1023]; 문제점에 대해서는 Wenzel/von Strobl/Albeg, a.a.O., Kap. 8 Rdn. 75; Neben, Triviale Personenberichterstattung als Rechtsproblem, S. 230 f.; Seitz, NJW 2000 S. 2167 참조). 이는 초상권 보호를 위하여 예술저작권법 제22조와 제23조를 적용하는 경우에 통용된다. 즉 동법조항은 단계적 보호개념으로 인격권과 공공의 정보이익을 보호하기 위하여 적절한 조정을 요구하고 있다. 또한 이미 예술저작권법 제23조 제1항 제1호가 적용

된 때 이익형량이 요구되는 경우에도 적용된다.

bb) 논란이 있지만 상급법원은 가까운 미래에 단계적으로 초상사진을 반복하여 게재하는 것이 예술 저작권법 제23조 제1항 제1호에 따라서 허용된다고 보았다.

상고에서 구체적으로 이의가 제기되지 않은 상급법원 판결 이후에 당사자가 지속적으로 그들의 사생활이 출판물을 통한 보도의 대상이 되지 않아야 한다면 상황 결정적이고도 지속적으로 표현하지 않은 하나의 사례가 있다. 원고는 스스로 나중에 공중 앞에 공개적으로 출현하였고, B. T의 새로운 연인으로써 그녀의 정체성과 역할을 공표하였으며, 이는 그녀가 동의한 파트너의 인터뷰와 마찬가지로 그녀와 B. T.와의 사진과 함께 출판된 것이다.

이러한 상황에서 상급법원은 의문의 여지가 있는 특정 시기의 중립적 초상사진이 시사적 단계(zeitgeschichtlicher Vorgang)에 해당되는 사진과는 관련이 없음에도 불구하고 아무런 법적하자 없이 공개되어야 한다고 주장하고 있다. 그녀가 독일비디오대상 수상식 개최와 관련하여 허가했던 사진촬영으로 발생한 바와 같이 다른 사람들과 같은 방식으로 이미 외관상 동일인임이 증명되어 원고의 사생활 영역은 알려지기 때문이라는 것을 그 근거로 들고 있다.

신문보도에서 중립적 사진의 사용은 묘사된 사람의 인격권을 침해하거나 침해의 야기와 관련을 가진 사진을 공개하지 않는 이상 문제가 될 수 없다(BVerfG, AffP 2001 S. 212 = NJW 2001 S. 1921 [1924 ff.]; 연방대법원 2004년 3월 9일자 판결 - VI ZR 217/03, AffP 2004 S. 267 = VersR 2004 S. 863 [864]; Wenzel/von Strobl-Albeg, aa.O., Kap. 8 Rdn. 26 ff.). 이 사례에는 이의가 제기되지 않은 사진 1과 관련된 상급법원의 판결이 해당한다.

cc) 이와는 반대로 상급법원은 원고가 B. T.와 함

께 Deininger Weiher시에서 산책하는 장면을 담은 사진 3에 대해서는 다른 견해를 가지고 있다. 상급법원은 명시적이거나 암묵적인 사진공개에 대한 원고의 동의를 앞에서 설명한 바와 같이 법적하자 없이 부인하였다. 그러나 연인관계에 대하여 원고가 명시적으로 고백하였고, 그녀의 동의 하에 제작된 연인관계를 묘사하는 초상사진이 포괄적인 내용을 담고 있지 않기 때문에 공개되어도 좋다는 상급법원의 판단은 적절하지 못하다. 사진을 통해서 원고의 사생활만 인식할 수 있는 것은 아니기 때문이다(여기에 관하여 Senatsurteil BGHZ 131 S. 332 [338 ff.] = AffP 2000 S. 76). 사진은 그녀가 사생활의 일부분을 포기하지 않았고 정보이익이라는 정당성의 결여로 그 공개가 위법한 것으로 간주되었던 시기에 나온 것이다.

그러한 사진의 공개는 상황변화가 있었다 하더라도 여기서는 설명되지 않은 특별한 전제조건 하에서만 정당화될 수 있다. 사진에 묘사된 당사자가 공공에게 그 사이에 그의 사생활의 포기된 일부분을 설명하는 사진은 적합할 수 있다는 것만으로는 충분하지 아니하다. 보도가 더 이상 취소되지 않을 것이라는 강박관념을 가지고 공식석상에 나오는 자는 공중이 원칙적으로 본인의 인격권의 침해 하에 접근할 수 있는 사진과 그에 관하여 허용되는 보도를 더 이상 용인하지 않아야 한다. 그러한 점에서 공중의 우선적인 정보이익은 바람직하지 않다. 새로운 시기로부터 공개되는 초상그림 자료는 이러한 이익을 충분히 고려한 후 허용되고 사용될 수 있는 것이다.

4. 항소심 판결에 대한 상고는 피고가 보도목적으로 하는 표현 때문에 제기되는 한, 이에 관한 상고는 상급법원도 허용하지 않았기 때문에 허용할 수 없다.

상급법원은 처음에 위법하게 전파된 사진을 반복적으로 공개하는 것과 관련하여 제기되는 금지청구가 어떠한 전제조건 하에서 사후에 고려되지 않을

수 있는가에 관한 법적 문제를 설명하기 위해서만 상고를 허용한다고 명백하게 표명했다. 상급법원은 판결주문에서 그러한 금지청구의 제한에 관하여 언급하지 않았다. 하지만 결정이유에 그러한 제한이 명확하게 설명되어 있는 것만으로도 충분하다(BGHZ, 48 S. 134 [136]; 153 S. 358 [360]). 상급법원이 여러 독립적 소송청구를 결정하고, 그것 때문에 상고를 허용하게 된 법적 의문이 그들 중 하나에 대하여 중대한 경우에, 허용이유에는 규칙적으로 이러한 청구에 대한 상고의 허용이 명확하게 제한된다고 언급되어 질 수 있는 것이다(BGHZ 48 S. 134 [136]; 153 S. 358 [361 f.]).

판결에서처럼 상급법원은 법적으로 독립하고 분리할 수 있어 당사자 스스로 상고를 제한할 수 있는 논쟁거리(Streitstoff)의 일부분으로 상고허용을 제한하고 있다(Senatsurteile BGHZ 76 S. 397 [399]; 그리

고 2003년 12월 9일자 판결 - VI ZR 404/02, AfP 2004 S. 267 = VersR 2004 S. 525). 여러 청구 이유들 중에 하나 또는 특정한 법적 의문에 근거하여 상고를 제한하는 것은 허용되지 아니한다(BGHZ 101 S. 276 [278]; 111 S. 158 [166], jeweils m.w.N.). 허용이 된다고 알려진 소송거리(Prozessstoff)의 부분은 나머지 소송거리로부터 분리될 수 있어야 한다.: 환송의 경우에 부분의 변화가 모순의 위험 속으로 논란의 여지가 없는 부분까지 빠뜨리게 해서는 아니 될 것이다(연방대법원 2003년 6월 4일자 판결 - VIII ZR 91/02, AfP 2003 S. 1399 [1401]; 2003년 9월 23일자 판결 - XI ZR 135/02, NJW 2003 S. 3703 f.). 이 사례에는 이러한 전제조건들이 놓여있다.

출 처 : AfP 35. Jahrgang Heft 6 -2004 SS. 540 - 543.

번 역 : 권 형 둔 (공주대학교 법학과 교수)

□