

# 법령정보데이터베이스의 현황과 전망

李俊雨\*

## 차 례

- I. 정보화사회와 법령정보
- II. 법령정보데이터베이스의 현황
  - 1. 외국의 현황
  - 2. 국내의 현황
  - 3. 정리 및 분석
- III. 법령정보데이터베이스의 전망과 역할
  - 1. 전 망
  - 2. 개발과 운영상의 문제점
  - 3. 법령정보데이터베이스와 법제발전

## I. 정보화사회와 법령정보

정보화사회란 정보가 갖는 사회적 가치가 비약적으로 증대하고 국민생활과 사회·경제활동 전반에 걸쳐 정보<sup>1)</sup>의 생산·유통 및 이용이 결정적인 중요성을 지니는 사회이다. 생산규모의 정도가 효율성을 결정하던 산업사회의 「규모의 경제」에서 정보화의 정도가 효율성의 척도가 되는 「정보화의 경제」로 전환이 이루어지면서 정치·경제·사회의 각부분으로 정보의 영향이 광범위하게

\* 韓國法制研究院 首席研究員

1) 정보란 개념은 범주와 분류체계 또는 그밖의 양식들에 맞는 자료를 의미하며, 데이터는 다소간 개별적인 「사실」을 뜻하고, 지식은 일반적인 논리적 언어사용에 맞게 엄밀하게 다듬은 정보를 의미하는 것으로 사용된다: 이규행 역, 엘빈 토플러 저, 「권력이동(Powershift)」, 1990, 한국경제신문사, 43쪽.

파급되는 사회라 할 수 있다.

데이터베이스는 정보화사회의 모든 분야의 활동 결과에 의해 생산된 대량의 정보를 처리하고 체계적으로 정리한 정보의 집합물로서, 방대한 정보자료 가운데 필요로 하는 정보를 신속하고 정확하게 입수할 수 있는 최적의 정보관리수단 및 전달매체이며, 데이터베이스 서비스는 처리기기로서의 하드웨어, 처리기술로서의 소프트웨어, 전달수단으로서의 정보통신이 결합된 종합적 개념이다.

이러한 점에서 본다면, 법령정보데이터베이스는 광의의 개념으로 법령에 관계되는 모든 정보를 데이터베이스화하여 제공하는 것이라 할 수 있다. 법령정보의 전산화는 그 목표가 '필요한 법령정보를, 필요한 사람에게, 필요한 순간에 전달'하되, 그 방식은 '최대의 정보량, 최고의 정확성, 최선의 창조'를 통해서 이룬다는 것이며, 이는 곧 데이터베이스화하는 것이라고 할 수 있다.

데이터베이스는 1차적으로는 관계되는 모든 정보자료를 수집·분류·정리하고, 2차적으로는 이를 구조화하여 정보 수요자가 필요로 하는 최적의 자료를 제공하는 정보의 전산처리방법이다. 따라서 데이터베이스의 성패여부는 얼마만큼 원시자료를 자료발생시점과 시차없이 수집하고, 또한 이를 실시간(Real Time)으로 서비스하는가 하는 시간적인 문제와, 제공된 정보가 어느 정도로 정확하고 빠짐없이 검색된 것인가 하는 정도율과 재현율의 문제 즉 검색된 자료의 양과 질의 문제로 압축된다.

사회가 발전할수록 정보의 발생과 소멸 기간은 기하급수적으로 짧아지고 반비례하여 그 양은 증가하며, 종류가 다양해진다. 또 정보의 발생시점과 입수시점 사이에 새로운 정보가 발생되거나 달라진 정보가 나타날 경우가 더욱더 증가하며, 이는 이미 입수한 정보가 낡은 정보로 된다는 문제가 생긴다. 나아가 기초자료가 아무리 최신의 것이라고 하더라도 검색과정에 있어서 불필요하거나 잘못된 정보가 함께 제공된다면 이는 오히려 정보수요자의 인력과 시간의 낭비라는 역기능을 초래한다. 법령정보의 영역에 있어서도 정도의 차이는 있을 지언정 동일한 문제가 발생됨은 이론의 여지가 없다.

법령정보데이터베이스는 법령정보를 단순히 원시자료로서 분류·정리하여 제공하는 데 그치지 않고, 이른바 전문가시스템(Expert System)<sup>2)</sup>을 구축하

2) 전문가시스템(Expert System)이란 컴퓨터에 전문지식을 입력시켜 구체적인 전문판단 자체를 컴퓨터에 맡기는 인공지능시스템을 말한다. 의료계의 진단시스템, 세무정보에 있어서의 개별적인

여 일반인의 법률생활에 직접적인 도움을 주는 데까지로 발전되고 있고, 그렇게 되어야 한다. 법규의 다양화와 전문화 및 세분화는 입법과정과 법적용과정에 있어서 관련 법령정보의 누락과 오인이라는 기초적인 문제까지도 발생시킬 위험성을 점증시키고 있다. 입법과 법집행의 영역에서 발생된 오류는 이를 시정하는 데는 상당한 시간이 소요됨은 법절차상 불가피하며, 이는 결국 국민의 부담으로 귀착된다.

현재 정부에서는 2000년대까지 국가경쟁력의 확보와 유지라는 목표 아래 선진국 수준의 정보사회 실현을 위한 국가기간전산망을 구축하고<sup>3)</sup> 이를 확대 연결하기 위한 노력을 경주하고 있다. 이는 국가사회 전반의 전산화, 자동화, 정보화를 뜻하는 것이다. 이제 정보체증에 따른 부작용이 현재 우리가 느끼고 있는 수도권의 교통체증에 비할 바가 아님을 현실생활에서 체험하게 될 사회가 눈 앞에 다가오고 있는 것이다. 법령정보의 체증은 국가기관의 업무와 국민의 권리·의무에 관한 체증현상으로 이어지게 될 것이다.

이하에서는 법령정보의 전산화로서 법령정보데이터베이스에 관하여 국내외의 현황과 전망에 국한하여 정리하고자 한다. 법령정보데이터베이스의 개발방법론과 시스템에 관한 부분은, 전문데이터베이스가 가지고 있는 속성으로서의 다양성 및 자료와 시스템간의 상호의존성 때문에 그 전형을 제시하기가 지극히 곤란한 문제가 있고, 이는 개발여건과 자료의 특성에 실질적으로 좌우되기 때문이기도 하다.

## II. 법령정보데이터베이스의 현황

데이터베이스는 4가지 관점에서 분류될 수 있다. 즉 형태별, 분야별, 제공형태별, 용도별 분류이다.

---

세무상담시스템 등이 이러한 부류에 속한다. 독일의 경우 1970년대 중반에 Haft교수 연구팀에 의해 시도된 판결문 자동작성 시스템, 헤르베르거교수가 부분적으로 성공을 거둔 SUSA라는 법률상담 프로그램도 이에 해당된다: 류인모, "법정보학이란 무엇인가", 「법과 사회」 제5호, 1992, 241쪽 참조.

3) 정부는 '90년대 중반까지 국가기간전산망을 완성하고, 2000년대까지 선진국 수준의 정보사회를 실현한다는 목표 아래 '87년부터 국가기간전산망사업을 추진하여 왔다. 현재 '92년 - 97년까지의 제2단계 사업이 진행되고 있다: 전산망조정위원회, 국가전산총람, 1992, 40쪽.

첫째의 형태별 분류에 따르면, 데이터베이스는 참조형데이터베이스(문헌DB)와 사실데이터베이스(원천DB)로 대별된다. 전자는 문자정보를 다루게 되며, 후자는 수치정보, 문자정보, 화상정보, 영상정보, 음성정보의 형식으로 세분할 수 있다.

둘째의 분야별 분류에 의하면, 일반DB, 비지네스DB, 자연과학기술DB, 사회·인문과학DB로 나뉘게 된다.

셋째의 제공형태별 분류를 따르면, 컴퓨터와 통신회선을 연결 이용하여 정보를 제공하는 ON-LINE형태와, 컴퓨터와 자기테이프, 또는 플로피디스크, CD-ROM을 연결하여 이용하게 되는 OFF-LINE형으로 나뉘게 된다.

마지막의 용도별로 DB를 분류하면, 상용데이터베이스(Commercial DB)와 특정조직내 DB(Inhouse DB)로 나눌 수 있다.

이러한 일반적 데이터베이스의 분류에 따르게 되면, 법령정보데이터베이스는 현재까지는 참조형(문헌)데이터베이스의 형태로서 일반DB의 형태에 머무르고 있다. 제공형태는 ON-LINE형태이며, OFF-LINE형태는 판례분야의 CD-ROM이 주류를 이루고 있다. 용도상으로는 특정조직내 DB에서 점차적으로 상용데이터베이스로 발전되는 경향에 있다고 할 수는 있지만, 기본적으로 정부기관의 데이터베이스는 여전히 업무상의 필요에 의한 기관 자체의 목적에 추어 설계되고 전용회선에 의한 기관내의 이용에 그치고 있다. 국가행정전산망 계획에 의한 각종 기간전산망의 경우에도 마찬가지로의 성격을 지니고 있다.

이러한 데이터베이스 일반의 분류 외에 세분화하여 법령정보데이터베이스를 그 정보의 종류에 따라 분류한다면, 법령정보데이터베이스, 판례정보데이터베이스, 법률(법제)문헌정보데이터베이스로 나눌 수 있다. 그 밖에 시스템의 기능에 따라 나눈다면, 일반법령정보데이터베이스와 전문가시스템으로 구분된다. 전자의 분류는 데이터베이스에 수록, 제공되는 정보의 종류에 따른 것이라면, 후자의 분류는 필요한 정보의 선택과 조합을 정보제공자가 결정하는가 아니면 정보수요자가 결정하는가에 의한 것이다. 전문가시스템은 특정 문제주제에 관하여 정보제공자가 종합적인 문제해결책을 제공하는 정보시스템이다. 아직까지 전문가시스템적 데이터베이스는 아주 드물고 일반법령데이터베이스가 공공데이터베이스나 상용데이터베이스의 주류를 이루고 있다. 또한 현실적인 필요성에 의하여 법령데이터보다는 판례데이터를 우선적으로 데이터베이스화하는 경향이 일반적인 것으로 나타나고 있고, 특히 영미법계 국가의 경우는 법

체계상 당연한 것이기는 하지만, 대륙법계 국가에서도 상용 서비스의 경우에는 동일한 경향을 나타내고 있다. 현행법령의 경우는 일괄적으로 전부 입력하는 경우보다는 우선순위에 따라 단계적으로 입력하는 경우가 일반적이다.

이하에서는 외국 주요 국가의 법령관계 데이터베이스의 현황을 주요사항별로 정리하여 요약한 다음, 국내의 관련 데이터베이스의 현황을 살펴보고자 한다.

## 1. 외국의 현황

### 1) 일본

일본에서는 미국처럼 판례중심의 검색이 아니라 법령 중심의 검색을 위주로 하여 단계적으로 실시하고 있으며, 일본어의 컴퓨터화와 한자병용문제가 시스템 구축에 애로를 주고 있다.

실제에 있어서의 활용은 법안의 작성이나 심의의 과정에 반드시 법령검색시스템을 이용하는 것이 필수조건화되어 있는 점, 또 개발과정에서 정부주요부처가 모두 참여하여 시스템을 공동으로 조사 연구하여 개발하였고, 예산의 지원 등을 포함하여 거의 정부적 차원에서 추진된 점이 특색이다.

#### 가) 총무청 법령데이터베이스

○ 개발기관 : 총무청 행정관리국이 1975년 개발착수 1979년 4월 실용화함.

○ 입력범위 :

- 법령 : 법무성 사법법제조사부 편집 「현행일본규정집」의 헌법, 법률, 정령 및 칙령. 각 성청의 성령은 자체 입력
- 연혁사항 : 폐폐의 경우 그 내용과 구조문내용을 누적 입력하고, 법령단위 및 조문단위의 개정경과, 조문내용 및 개정시점을 중심으로 한 개정전과 후의 조문을 입력하여 법령의 제정시부터 폐지까지 또는 제정부부터 현재까지의 개정상황을 입력.
- 판례 : 최고재판소, 고등재판소의 민사, 형사, 행정사건의 1947년 이후 데이터 전건 입력. 판례요지카드를 대상으로 한 마이크로시스템에 의한 검색도 실시

- 시스템특성 : 처음에는 각 행정성청별로 연구 개발하여 독자적으로 사용하여 왔으나, 경제성과 통일성의 문제로 공동시스템을 설치 운용하게 되었음. 법령검색시스템은 1차시스템(기초적 단계), 2차시스템(발전적 단계)으로 분류하여 개발하였음.
  - 제1차시스템은 법령용어 및 서지적 사항에 의한 질문검색을 행하고 제2차 시스템은 특정용어 및 색인에 의한 질문검색을 도입.
  - 법령을 범위지정을 하고, 해당용어에 대한 용어검색(Key Word)방법을 택함. 온라인서비스와 서류의뢰검색을 병행
  - 관계조문 검색: 조문에 형식적으로 명시된 '준용', '적용제외', '대체', '인용', '특례' 및 하위의 직속법령에 관하여 관계조문 검색 지원. 유사규정 등 내용적 검색이 제2차시스템에는 적용.
  - 개폐경과검색(연혁검색): 신헌법시행이후의 현행 일본법규 및 각 연도판의 법령전서를 한자에 의하여 누적하여 총연혁검색이 가능.
- 검색시스템 : 해당조문검색시스템(조문입력), 관계조문검색시스템, 개폐경과검색시스템(전문입력), 판례검색시스템(일부입력)으로 대별할 수 있음.

#### 나) 세법 DATA-BANK

- 개발기관 : 일본세무사 연합회
- 시스템개요 :
  - 세법관계 자료 상담
  - 기업회계 장부처리
- 입력범위 : 상속세법, 국세, 법인세, 소득세법 등 법률 72건, 정령31건, 기타 세법 판결례 1,545건, 재결례 235건, 통달 1,812건, 성령, 예규 등 수록
- 시스템특성 :
  - 전국 네트워크 공동이용(DEMOS : Dendenkoha Multiaccess Online System Extended)
  - 프로그래밍언어: COBOL, FORTRAN, PL/I, BASIC 등 풍부

- 대화식 이용 가능
- 프로그램 분수: 약 800건
- 이용요금(회선사용료): 1분당 10원

○ 추진경과: 1982년 개발, 1984년 완성

#### 다) MODEL SYSTEM

- 개발기관: 일본변호사 연합회
- 입력범위: 법무성 발간 판례집, 최고법원·고등법원 판례
- 시스템특성: 키워드 검색, 조건검색
- 추진경과:
  - 1969년 컴퓨터특별위원회 설치
  - 1978년 법률검색시스템 보고서 작성 및 개발착수
  - 1984년 데이터베이스 구축

#### 마) TIS

- 개발기관: 동양정보시스템사
- 입력범위:
  - 입력방식: 전문입력방식
  - 판례수록방법: 법원명/사건번호/판결연월일/판결구분/판결요지/평론관계사항 등
- 시스템특성: 용어검색, 조문검색, 사건번호검색, 사건명검색 방법 채택

#### 바) LIS SYSTEM

- 개발기관: 비교법연구센터
- 입력범위: 판례, 법률논문
- 시스템특성: IBM의 범용 STAIRS 프로그램 이용
- 추진경과: 1977년 개발

#### 사) CASE SYSTEM

- 개발기관: 최고법원 도서관
- 입력범위: 최고법원·고등법원의 대표적 판례 500건 수록

- 판례수록방법 : 사건명, 판시사항, 인용조문, 재판연월일, 법원명 등

○ 시스템특성 : 키워드 검색방법 채택

#### 아) LAWS SYSTEM

○ 개발기관 : 아시아경제연구소

○ 입력범위 :

- 한국, 필리핀, 인도네시아, 싱가포르, 말레이시아, 태국, 홍콩의 경제협력관계법령 중 투자법(외자법), 회사법, 노동법, 계약법, 세법, 공업소유권법 등 6개의 법령 총42계열의 전조문

○ 시스템특성 :

- IBM의 STAIRS 이용. 온라인서비스
- 전문입력방법, 영문조문으로 번역입력
- 각 조문마다 주제분류와 주석을 연결
- 수시 추록 입력으로 현행성 유지

## 2) 영국

### < EUROLEX SYSTEM >

○ 개발기관 : Elc출판사

○ 입력범위 :

- 영국의 각법령, 판례, 법률관계 논문목록  
주된 분야 : 공업소유권법, 저작권법 및 관련 판례
- 유럽공동체 및 국내법관계정보: CMLR(Common Market Law Reports), EUROL(European Communities Law Reports), European Commercial Cases, EHRR(European Human Rights Reports), ELD(European Law Digest)

○ 시스템특성 :

- IBM 3033, MVS, STATUS, CICS/VS 이용
- 온라인에 의한 대화식 상용서비스, 미국의 Westlaw시스템과 연결하여 국제적 공동이용체제를 구축하고 있다.



### 3) 프랑스

법령정보분야에 있어서 현재 대부분의 공공부문이나 민간부문에서도 데이터베이스의 구축이 적극적으로 진전되고 있다. 그러나 여러기관들이 중복적, 산발적으로 개발한 데 따른 경제적인 무리한 중복과 경합이 정보 이용의 효율성을 저해하고 있는 문제점을 안고 있다.

따라서 프랑스 관보국이 중심이 되어 모든 법령정보에 대한 데이터베이스의 조정작업을 전담하게 되었고, 이는 1984년 8월8일 프랑스 각의에서 '법령검색시스템의 근대화계획'의 의결로 연결된다. 이에 따라 국립법률정보처리센터의 설치와 정보화사회에 대비한 균형있는 데이터베이스계획의 실현을 위한 '법률관계의 데이터베이스 및 데이터뱅크에 따른 공역무에 관한 1984년10월24일의 명령 제84-940호' 설치령을 제정하여 시행하고 있다.

프랑스의 정보시스템은 첫째 전국을 광섬유케이블의 설치를 통한 전화, 팩시밀리, 텔레비전영상, 컴퓨터의 데이터 전송이 동일회선으로 처리되도록 정보통신망을 디지털화하고 온라인화하며, 둘째 정보의 완전독립성의 확보를 위한 데이터뱅크의 발전 및 촉진, 셋째 산재된 법령정보의 통합 및 조정, 마지막으로 법령검색시스템의 근대화로서 법령정보의 신속·공정한 전달, 국민편의주의, 법령정보의 통합·조정, 국제경쟁력 강화라는 목표하에 정부주도로 이끌어 가고 있다.

이하의 현재 프랑스의 주요법령관계 데이터베이스를 요약한 것이다.

#### 가) LEX

- 개발기관 : 내각관방
- 입력범위 : 현행법령 및 1936년 이후의 폐지법령과 실효법령

#### 나) BIPA

- 개발기관 : 프랑스 자료국
- 입력범위 : 정치·경제·사회관계의 보고서, 정기간행물, 정치연표, 대통령 등의 연설, 내각발표문, 신문기사 등 5가지 데이터베이스 포함.

다) CEDIJ

- 개발 기관 : 법무성법률정보연구개발센터
- 입력 범위 : 법령정보, 파기원·공소원의 판례

라) HELIOS

- 개발 기관 : 행정문서조정위원회
- 입력 범위 : 파리시내 및 그 주변 도서관, 문서관 등의 정보제공기관이 작성하는 데이터베이스의 동시검색 시스템

마) QESTA

- 개발 기관 : 국민의회
- 입력 범위 : 국민의회의 의사록과 정부에 대한 질의

바) PROCESS

- 개발 기관 : 국민의회
- 입력 범위 : 국민의회의 심의과정에 제출된 의사문서

사) TELODOC

- 개발 기관 : 국립전기통신소, 국제자료부
- 입력 범위 : 프랑스 이외의 미국, 영국, 서독, 소련, 일본, 스페인의 전기통신관계법령, 기술에 관한 문헌정보

아) JURIS-DATA

- 개발 기관 : Techniques사
- 입력 범위 : Juris-Classeurs와 Gazette du Palais에 수록되어 있는 파기원, 국참사원 행정재판소의 판례, 학설, 판례평론, 정부의 보고, 문서류

자) INFOGRAL

- 개발 기관 : Letic사
- 입력 범위 : 지방자치단체에 관한 법령, 통계, 재정관계의 문헌정보

### 차) SYDONI

- 개발 기관 : Sydoni사와 Francis-Lefebvre사 공동개발
- 입력 범위 : 가족법, 재산법, 농업법, 상법, 노동법, 세법 등의 문헌정보

### 카) Computer and Law

- 개발 기관 : 국립과학연구소 인문과학자료센터
- 입력 범위 : 유럽, 미국의 법률분야에 관한 컴퓨터 이용관련 문헌정보

### 타) DOCILIS SYSTEM

- 개발 기관 : Docilis(특수법인)
- 입력 범위 : 프랑스 국내법, 판결례 등
  - 사회법, 세법, 민법, 도시계획법, 건축법, 상법, 세무관계국제조약
  - 법원 · 행정재판소 판례, 학설, 국회의사록
- 시스템특성 : 온라인에 의한 대화식 상용서비스

## 4) 독일

통독이전의 서독은 1970년대초부터 법령전산화연구가 논의되었으나, 본격적인 개발의 착수는 1980년대에 들어서면서 이루어졌다. 개발의 주목적은 입법과정, 집행 및 재판과정에서의 이용을 고려하되 주로 재판과정에서의 이용을 목적으로 개발하였다. 따라서 판례를 중심으로 입력이 되었다.

특징은 공동이용시스템을 구축하고, 개발에 있어서는 단계적 개발방식을 채택하여 시행착오를 최대한으로 줄이는 노력을 하였으며, 개발과 실험적용에 이르기까지 관련정부기관, 경제단체, 기타 관련기업 등 3자가 공동으로 개발에 참여하였으며, 시스템 개발에 관하여 법률가, 수학자, 전산관계전문가 등이 총망라하여 대거 참여한 데 있다. 연방법무성이 주관하고 연방사회법원이 참가하여 시스템을 개발하고, 개발단계에 있어서 법령이나 판례를 분야별로 분류하여 이용도 및 필요성에 따라 우선순위를 정하여 개발하였다는 점이 특색이며, 장기적인 안목과 계획으로 법령뿐만 아니라 판례 · 법률관계문헌법령도 모두 전문과 요지를 축적할 수 있는 범용성 있는 시스템으로 개발하였다는 점에서도

특징이 있다. 전문입력을 원칙으로 하면서 일정한 경우 요지입력도 부가하였다. 국가기관에서 법령정보시스템을 주도하고 민간단체가 참가하는 형태인 점도 특색이다.

#### 가) 연방법무성 법령검색시스템

- 개발기관 : 연방법무성 주관, 연방사회법원, 노동성, 대장성, 연방감사원, 회계감사원이 공동참여.
- 입력범위 :
  - 주요 법령 : 사회법중 연금관계법령, 노동법, 노동재해에 관한 법령등 조세관계법령, 교통운수관계법령
  - 기타법령 : 형법, 민법, 행정법등
  - 판례관계자료 : 사회법관련판례, 조세법관련판례
  - 헌법관련자료 : 서독기본법전문, 헌법관련판례(연방헌법재판소 판례, 연방 및 주 최고재판소판례, 주헌법재판소 판례)
  - 데이터 용량 : 법령(1975년 이후), 연방최고재판소판례(민사: 1961년 이후, 형사: 1966년 이후), 헌법재판소판례: 1956년 이후, 각주의 법령: 1971년 이후, 연방법령:제정 이후
- 시스템특징 : IBM의 STAIRS를 중심으로 한 검색시스템, 전문입력원칙하에 조세관계법령 및 연방최고법원의 판례를 우선적으로 하여 요지 및 전문을 수록하고, 시소러스입력시스템을 구축하였음.

#### 나) DATEV SYSTEM

- 개발기관 : 세무사조합
- 입력범위 : 세법, 노동관계법, 관련판례, 재무관청(국세청)의 예규, 훈령, 공문, 세법연구소의 의견 등
- 시스템특성 :
  - IBM 3033/MVS, CICS/VS, STAIRS
  - 온라인에 의한 대화식 상용서비스

## 5) 미국

앞의 다른 국가의 경우와는 다르게, 정부에서 주도하는 형태로 법령DB가 개발된 것이 아니라 민간단체 및 기업에서 전국적 상용 서비스를 목표로 개발 실용화한 점에 특징이 있다. 또한 국제적 법령DB연결망을 주도하고, ON-LINE 뿐만 아니라 다양한 OFF-LINE 방식에 의한 서비스를 행하고 있다.

### 가) JURIS SYSTEM

- 개발 기관 : 미연방사법성
- 입력 범위 : 연방법전(U.S.C), 연방판례집, 기타 연방사법성내부자료
- 추진 경과 : 1970년 개발, 1974년 실용화
- 시스템특징 : NASA와 록히드사가 공동개발한 NASA / RECON시스템을 이용하여 전문입력방식과 온라인검색방식을 채택, 현재 비상용 내부서비스.

### 나) LEXIS SYSTEM

- 개발 기관 : 오하이오주 법조협회 주관, Mead Data Central Co 협력.
- 입력 범위 :
  - 연방법, 모든 주법
  - 연방대법원 판례집(1925년 이후), 모든 주의 주법원의 판례(1965년 이후)
  - 특수법 영역: 회계법관계, 증권거래법 관계DB, 영국법 및 프랑스법 등 외국법시스템, 포괄적 중요데이터 및 법원과 법률사무소의 소송보조자료 등.
- 시스템특성 : 처음부터 전문입력방식을 채택하였으며, 전국 온라인 체제를 구축하고 있다. 자사 제품간의 이용을 제외하고는 범용성은 없음이 단점이다. 법률관계 신문, 잡지, 전신에 의한 속보 등 주요 기사까지 수록하고 있으며, 영국법, 프랑스법, EEC법 등의 일부까지 수록하여 제공하고 있는 점이 특징임.

### 다) WEST-LAW SYSTEM

- 개발 기관 : West Law사.

- 입력 범위 : 연방법전, 연방법원판결, 50개 주법령
  - 미연방법 : 연방법전, 증권거래법, 세법, 독금법, 거래규제법, 특허관계법, 통신법, 노동법, 연방과산법, 연방해사법, 연방군사법, 연방정부계약법, 연방에너지법.
  - 연방법원판례 : 연방최고법원판례(1925년 이후), 연방고등법원판결(1938년 이후), 연방지방법원판결(1950년 이후)
  - 특수법원의 주요결정 : 연방조세재판소, 연방증권거래위원회, 연방거래위원회, 연방과산재판소 등의 결정
  - 주법원의 판결 : 1965년 이후의 판결 전문
  - 특수데이터베이스 : 회계관계법령색인  
법률학사전  
의회의안 정보서비스색인  
의회기록  
연방정부관보 요지  
법정활동관계자료  
50주 전체보험관계 주법원판결  
법률문헌·논문 및 기사목록 등

○ 시스템특성 :

- 처음은 판례요지만 입력하였으나 1983년 이후에는 전문입력방식으로 전환. 소정의 Key Word 또는 Key Number를 사용하여 임의접근방식에 의한 온라인 검색방법 채택.
- LEXIS시스템보다 데이터베이스의 접근이 효율적이고 검색이 용이하며, 여러 회사의 터미널과의 호환성이 높다.
- LEXIS와는 달리 외국법데이터는 자체 데이터베이스에 수록하지 않고 국제적인 법률정보시스템과 연결이용을 통한 방법을 채택함.

## 2. 국내의 현황

국내의 법령정보데이터베이스로는 법제처의 법령정보데이터베이스, 대법원의 판례데이터베이스, 국회의 의안연혁데이터베이스, 한국법률정보시스템

(주)의 판례데이터베이스, 임준호판사의 판례정보데이터베이스가 있다. 그밖에 특수법령분야의 데이터베이스로는 국내무역법규에 관한 KOTIS, 노동관계의 열립노무정보, 세법관계의 열립세무정보 등이 있다.

우리나라의 법령정보데이터베이스는 개발 목적이 일반 국민에 대한 정보제공에 1차적 목적이 있지 않고, 개발층의 업무상 필요에 충족하려는 목적으로 설계되고 완성된 것이 주된 경향이다. 법제처, 국회, 대법원 등의 국가기관이 개발한 경우는 물론이고, 개인과 일반 단체에서 개발한 경우도 그 검색방법과 파일의 구조가 전용적 이용자 중심으로 되어 있기 때문에 일반인이 이용하기에 불편하거나 어려운 점이 많다는 문제점이 지적되고 있다. 따라서 모든 국민을 대상으로 한 국가적 차원의 범용 데이터베이스의 개발이 요청되고 있다.

한편, 법령관계 데이터베이스를 현행법령데이터베이스, 판례데이터베이스, 전문분야법령데이터베이스로 구분한다면, 일반적인 법령데이터베이스로는 법제처의 법령데이터베이스뿐이며, 현재 개발 중인 한국법제연구원의 법령정보 데이터베이스, 한국법률정보시스템(주)의 법령정보데이터베이스가 완성되면 비로소 범국민서비스가 가능하게 된다.

또, 판례데이터베이스는 한국법률정보시스템(주)의 판례데이터베이스가 유일하게 상용서비스로 제공되고 있고, 법원행정처나 임준호판사의 판례데이터베이스는 아직 실용화단계에 있다고 볼 수는 없다. 그 밖의 전문데이터베이스는 관계 전문가를 대상으로 개발되어 서비스되고 있지만, 법령정보라는 측면보다는 전문가시스템(Expert System)적 성격을 띠고 있고, 이용자 또한 제한적인 내재적 한계를 안고 있다.

법령연혁에 관한 데이터베이스는 아직 전무하고, 국회의 의안연혁데이터베이스가 있지만 이는 법조문 중심이 아니고 제안이유 및 법안심의의 기록적 성격이 강하여 본래적인 연혁데이터베이스로는 보기가 어렵다.

이하의 현재 국내에서 개발된 법령관련 데이터베이스 현황을 개발기관과 입력범위 및 시스템의 특성을 중심으로 살펴 보기로 한다.<sup>4)</sup>

## 1) 법제처 법령정보 데이터베이스

1983년 행정전산화업무로 법령검색을 지정하여 개발에 착수된 바, 일본 총

4) 이하의 자료는 韓國情報通信振興協會, '92데이터베이스 目錄(1992) 및 産業技術情報院, 데이터

무청 법령데이터베이스 시스템을 모델로 하여 1987년 법제처와 총무처 정부전 자계산소가 공동 연구개발하고 전법령을 입력하였다. 1988년부터 실용화되어 감사원 등 20개 기관 터미널에 연결하여 공동이용체제를 구축하여 현재에 이르고 있다.

- 입력 범위 : 대한민국현행법령집에 수록된 전법령(약 3,200건)
  - 법령개폐경과, 판례 기타 재결례, 조례, 예규 등은 수록되지 않음
- 시스템특성 :
  - 메뉴방식과 자연어에 의한 Keyword 검색방식을 채택.
  - VAX 8810시스템에 의한 자체 개발프로그램 사용
  - 전문입력 및 한글전용방식
  - 전용회선이나 전화회선에 의한 정부관계기관에 이용, 93년도에 일반국민에 공개서비스 시작.
  - 법령명, 법령조문 검색이 주메뉴
  - 현행법령중심으로 개발하였고, 그 이용방법도 법령심사 및 행정기관의 업무처리에 이용할 수 있도록 설계·개발되었기 때문에 일반 국민의 이용에는 적절하지 않은 단점이 있다.<sup>5)</sup>

## 2) 법원행정처 판례검색시스템

- 개발 기관 : 대법원 법원행정처
- 입력 범위 : 대법원 판례집(1947년- 1973년)과 법원공보(1974년- 현재)에 수록된 판례를 전문 서지방식에 의해 한글로 입력.
- 시스템특성 : COBOL을 사용하여 UNIX를 OS로 자체 개발
  - 단어(자연어)검색 및 메뉴검색 방법을 채택
  - 사건번호, 사건명, 선고일, 선고결과, 관계조문, 재판부, 주심대법관 항목을 색인어로 정의하여 판례검색에 사용
  - 아직 활용단계에 이르지 못하고 있고, 시스템의 특성상 완성 후 에라도 법원 내부용으로 활용전망.

---

베이스총람(1992)에서 발췌하여 인용한 것임.

5) 申珥澈, 主要國家法令電算事例研究, 1991, 81쪽.



### 3) 의안연혁데이터베이스(BIRES)

- 개발기관 : 국회
- 입력범위 : 법률안의 제정, 개정, 폐지에 관한 연혁의 요지
  - 1948년 이후의 법률안 대상
  - 의안번호, 제안자, 공포번호, 법률명, 제안일자, 회기명, 위원회 및 본회의 처리사항, 정부이송일자, 제안이유, 재의요구사항, 수정사항, 부의요구사항, 제안회기, 수정사항 등으로 항목화.
  - 갱신주기 : 회기별 / 100건
- 시스템특성 :
  - 한글 및 한자 입력, 부분입력방식, 자연어 및 메뉴 검색방식
  - 국회정보시스템(BIRES)를 통하여 국회내 온라인 전용서비스

### 4) 판례정보 데이터베이스(KORIS)

- 개발기관 : 한국법률정보시스템(주)
- 입력범위 : 판례, 법률뉴스정보, 법조인명부, 법정개정표(법령정보 개발 예정)
  - 조선고등법원판례 및 해방이후 현재까지의 대법원 및 하급심판례, 헌법재판소판례
  - 주문, 분류코드, 판결요지, 판결이유, 판시사항, 사건번호, 판례제목 등
- 시스템특성 :
  - 한글입력, 자연어 검색 및 23개 메뉴검색방법 채택.
  - 1992년 6월부터 금성정보통신의 GINS를 통한 상용서비스, FAX 및 우편을 통한 서비스 제공.

### 5) 국내무역법규 데이터베이스(KOTIS)

- 개발기관 : 한국무역협회
- 입력범위 : 무역관련법규
  - 무역관련법규 : 대외무역법, 관세법, 외국환관리법 등

- 일반법규 : 중소기업법, 공업발전법, 근로기준법, 여권법 등
- 무역관련법규는 연혁도 수록

○ 시스템특성 :

- 전문입력방식, 한글입력
- 자연어 Key Word 검색방식
- KOTIS망을 통한 온라인 서비스

### 6) 열립노무정보

○ 개발기관 : 열립세무정보(주)

○ 입력범위 : 노무정보

- 노동관련법령, 노무실무, 노동통계, 노무상식, 노무용어 등 노사 관계 및 노사분규의 예방적 차원에서 관계법령과 노무관리에 대한 문제해결과 사업상의 안전보건, 산업재해 처리상의 지식과 경험에 대한 정보를 입력.
- 노동관련 법원의 판결내용, 노동위원회의 결정내용, 법무부의 유권해석 및 행정심판내용, 예규, 훈령, 고시, 노동통계자료, 노동관련학위논문 및 잡지기사 등

○ 시스템특성 :

- 전문입력, 한글, 문헌서지방식
- 메뉴방식 및 자연어 Key Word 검색방식 채택
- DACOM의 천리안II에 온라인 상용서비스

### 7) 열립세무정보

○ 개발기관 : 열립세무정보(주)

○ 입력범위 : 세무분야

- 세무관련 법령, 예규, 고시, 훈령, 판례
- 양도소득세 자동계산, 세무소식, 세무관계인 인명록, 세무상당 사례, 부동산세금 및 분양 관련정보 등

○ 시스템특성 :

- 세무사, 공인회계사, 변호사, 기업체세무담당자 등 관련전문가

- 를 위한 전문데이터베이스
- 전문입력, 한글 및 수치입력
- 메뉴 및 자연어 Key Word 검색방식
- DACOM 천리안II를 통한 온라인 상용서비스

#### 8) 임준호판사의 판례데이터베이스<sup>6)</sup>

- 개발기관 : 임준호판사
- 입력범위 : 대법원판례, 법원도서관·국회도서관의 법률잡지논문목록, 법조인인명록 및 비망록
- 시스템특성 :
  - PC 레벨의 dBASE III + 와 CLIPPER로 작성된 것임.
  - 부분입력(판례요지), 자연어 검색방법 채택
  - OFF-LINE 서비스로 운종수변호사를 통하여 제공

#### 9) 한국법제연구원 법령정보데이터베이스

##### 가) 개발목적

고도정보화사회에서 시민과 기업이 그들의 생활을 효과적으로 설계하고 예측가능성을 확보하기 위하여는 사회·경제생활의 기본준칙인 법령정보를 사전에 충분히 파악할 수 있어야 한다는 점, 이러한 법령정보는 각종 법규나 지침 또는 판례 등을 주요 내용으로 하고 있는데 이는 그 속성상 종합적이고 체계적이며 접근이 용이하여야만 법률전문가가 아닌 일반 수요자가 이를 적절히 활용할 수 있다는 점, 이미 살펴 본 바처럼 국내에서 개발된 몇 가지의 데이터베이스들은 정보영역이 부분적이거나 단편적일 뿐만 아니라 이용자의 편의를 고려하지 아니 하였고 일반 시민이나 기업들의 자유로운 이용이 제한되어 있어 정보창구로서의 역할을 제대로 수행하고 있지 못한 점 등을 고려하여 설사 외국의 예처럼 국가차원의 개발과 지원은 현실적으로 어렵다고 하더라도 법령정보 데이터베이스가 공공재산이라는 인식 아래 법적 전문성을 갖춘 국책연구기관이 범국가적 차원에서 종합적이고 실제 이용자에게 사용상 편리한 법령정보 데

6) 윤종수, "판례전산화의 실태와 활용방안", 한양대학교 법과대학, 본, '93第10輯, 1993, 21쪽.

이타베이스를 개발하려는 것이다.

#### 나) 데이터베이스 개발의 목표

한국법제연구원의 법령정보데이터베이스는 위의 목적에 따라 다음과 같은 목표를 설정하고 시스템의 개발과 데이터의 구조화를 착수하여 진행하고 있다.

① 법령정보 수요자 즉 관공서, 학계, 법조계, 일반 단체, 일반인 등에게 헌행법령, 영문법령, 법령연혁 등을 체계적인 법령정보로 가공하여 신속·정확한 온라인 서비스로 법적용의 즉시성을 확보하며,

② 시소러스(Thesaurus)의 개발로 법령간의 체계상 모순 및 충돌을 제거하고 가장 높은 정확율과 재현율을 나타낼 수 있는 효율적인 검색서비스를 제공하고,

③ 법령정보 수요자의 다양한 욕구를 충족하기 위하여 ON-LINE 서비스 및 OFF-LINE 서비스로서 디스켓이나 CD-ROM을 통한 단위법령 서비스, 검색위탁시 인쇄물 제공 등의 다양한 서비스를 행하며, 아울러 영문법령데이터베이스의 해외서비스로 제공하고,

④ 종합적 법령정보데이터베이스의 개발과 함께 각 국가기관의 법령관련 개별 데이터베이스를 통합 연결하여 서비스하고 조정하는 국가적 차원의 「법령정보센터」의 설립을 지양하는 것을 전산화의 목표로 하고 있다.

#### 다) 입력범위

법령정보로 입력할 범위에는 보면, 현행법령정보 및 법령연혁정보에는 헌법, 법률, 시행령, 시행규칙을, 영문법령정보에는 헌법, 법률, 시행령을, 자치조례정보에는 각 지방자치단체의 조례를, 행정규칙정보에는 고시, 지침, 예규, 훈령을 포함시킬 예정으로 되어 있다. 그밖에 판례정보는 자체 구축보다는 타기관의 데이터베이스를 연계하는 방향으로 하며, 법령용어해설정보도 법률학사전의 데이터베이스화함과 더불어 진행할 예정이다. 입법예고된 법령의 경우도 그 취지, 주요 내용 및 의견제출을 항목으로 하여 입력된다. 각종 법령관계의 법령별 통계, 부처별 통계도 제공될 계획이다.

이들 모든 정보는 전문입력을 원칙으로 하며, 필요한 경우 요지입력방식도 가미할 예정으로 되어 있다. 사용언어는 한글뿐만 아니라 법령규정의미의 명확

화와 법령조문의 확정성과 규범성 및 성문성이라는 특성상 관보에 공시된 내용 그대로 입력함을 원칙으로 하되, 검색속도를 감안하여 한글로 화면을 구성하되 이용자가 선택하면 한자도 당연히 원문대로 표시되도록 하고 있다.

최종적인 법령정보의 모습은 법률관계 문헌정보데이터베이스까지 구축하여 서비스하는 것을 목표로 하는 종합법령데이터베이스라는 데 특징이 있다.

#### 라) 시스템의 특성

기본적으로 ON-LINE 서비스와 함께 OFF-LINE 서비스도 제공한다는 원칙하에 이를 설계하고 과일을 구조화한다.

ON-LINE 시스템의 경우 검색방법은 Key Word에 의한 조건검색은 기본으로 하며, 제·개정일자, 공포번호, 부처별 등의 항목에 의한 메뉴검색방법도 사용하며, 데이터베이스의 검색효율 극대화를 위한 시소러스의 개발 및 이에 의한 검색을 최종목표로 하고 진행하고 있다. 아직까지 국내 데이터베이스에는 언론연구원의 언론데이터베이스를 제외하고는 실용화된 시소러스검색의 데이터베이스는 없으며, 법령정보데이터베이스의 경우는 아직 개발된 바가 없다.

입력자료의 범위는 대한민국헌법법령집 50권상의 현행법령 약 3,000여건, 법령연혁의 경우는 법률 약 6,000여건에 관하여 대상으로 하고 있다. 기타의 영문법령, 자치조례, 행정규칙 등의 데이터베이스는 우선순위를 정하여 단계적으로 자료를 입력할 계획으로 되어 있다.

기능별 데이터베이스로는 위의 자료외에 주요어(Key Word)데이터베이스, 통제어(Thesaurus)데이터베이스, 불용어(Stop Word)데이터베이스 등의 구조로 형성될 것이다.

서비스 제공은 공중전화선망과 전용선망 서비스, 원거리 이용자를 위한 공중 데이터통신망(PSDN) 및 LAN통신망에 까지 연결하여 서비스할 계획으로 되어 있다. 이는 법령정보의 특성과 이용자 그룹의 특성을 감안한 서비스망 형태를 탄력적으로 구성하려는 것이고, 이는 이용자 중심의 법령정보데이터베이스 구축이라는 목표와도 상응된다.

DML, COBOL, C언어 등을 사용하여 프로그램을 자체 개발하여 칼라지원도 가능한 시스템으로 구축할 계획이다.

OS는 VMS를 사용하고 행정주전산망이 아직 관계형데이터베이스형태로 되지 않은 점을 감안하여 네트워크 데이터베이스형태로 개발된다.

마) 추진일정

'91년 하반기에 기초조사를 착수하고, 법제처의 '92년 법제정보전산화 중장기 계획의 일환으로 본격적으로 개발에 착수하여 '94년 시험서비스, '95년 단계적 상용서비스를 목표로 구축 중이다. 현행법령정보데이터베이스를 우선적으로 개발, 입력하고, 법령연혁데이터베이스 등은 단계적으로 데이터를 입력하여 서비스할 예정이다.

3. 정리 및 분석

1) 데이터베이스 일반

92년도말 현재 우리나라의 데이터베이스산업의 현황을 살펴보면, 30개 정부부처에서 43개 데이터베이스, 44개 정부투자기관에서 73개 데이터베이스, 16개 정부산하단체에서 23개 데이터베이스 등 총 139개 데이터베이스를 개발하여 그 중 34개의 데이터베이스가 활용, 유통 중에 있다. 한편, 민간부문에서는 200개 민간업체에서 319개 데이터베이스를 개발하여 그 중 187개가 유통 중에 있다.<sup>7)</sup>

데이터베이스 유통 VAN사업자는 한국PC통신, 데이콤, 금성정보통신 등 12개 업체에 303개의 데이터베이스를 유통시키고 있고, 협력 IP는 연간 194개 업체에 달한다.<sup>8)</sup>

그러나 아직 본격적인 전문 데이터베이스라고 할 수 있는 숫자는 미미하고 생활정보 내지 정보통신에 치우치는 경향을 벗어나지 못하고 있다. 유통DB의 숫자를 기준으로 한다면 '92년 기준으로 데이콤(100), 한국PC통신(48), 삼성 데이터시스템(26), 한국무역협회(25), 산업기술정보원(24) 등의 순서로 개별 데이터베이스가 온라인 서비스되고 있다. 따라서 각각의 VAN 사업자를 기준

7) (社)韓國데이터베이스産業振興會, 情報産業企劃團에 드리는 DB産業振興을 위한 建議, 1992. 10.3-6쪽.

8) 한·미·일의 데이터베이스산업을 비교하면, i) 데이터베이스 제작자수는 日(120), 美(1,050), 韓(202/80), ii) 실제 데이터베이스 수는 日(1,500), 美(2,400), 韓(2,160/115), iii) 自國產 데이터베이스 수는 日(660), 美(2,300), 韓(424/115) iv) User ID 수는 日(170,000), 美(3,600,000), 韓(120,000)으로 나타난다: 내장협, "한국의 데이터베이스 구축현황 및 지원방향", 한국정보통신진흥협회 주최 「DB산업 활성화를 위한 세미나」 자료집, 1992, 50쪽.

으로 한다면, 실질적인 전문 데이터베이스는 소수에 그치고 있음이 명확해진다. 이는 IP(데이터베이스 제공자)가 영세성 내지 소규모를 벗어나지 못하고 있는 데도 기인한다고도 할 수 있고, 공공부문에 있어서 정부의 행정정보 내지 각종 데이터가 일반에게 폐쇄적이라는 현실에도 연유한다고 볼 수 있다.

앞으로 정보화사회가 더 진전되면, 그리고 일반 국민의 생활과 국가 및 사회의 업무가 전산화로 나아가면 갈수록 데이터베이스에 대한 수요와 필요성은 기하급수적으로 늘어날 것이며, 이 경우 데이터베이스의 설계와 구축 및 이의 유지·보수가 단시일에 이루어질 수 없고 많은 전문 인력과 시간과 예산이 소요된다는 점에서 볼 때 중대한 국가적 문제로 될 전망이다. 더구나 정보의 속성상 국제화는 당연한 것이며, 국제적 표준인 ISO 9000<sup>9)</sup>에 의하게 된다고 본다면, 각국 언어간의 자동번역과 범용언어코드시스템(Uni-Code System)의 완성은 국제적 정보검색시스템의 등장과 정보의 국제적 독점에 따른 주권적 차원의 문제도 발생될 수 있을 것이고, 이는 현실적으로 우려되고 있는 문제이기도 하다. 정보의 지배는 생산성의 지배로 이어지고 아울러 제 권력의 이동이라는 현상까지 동반하게 된다는 토플러의 예측 또한 멀지 않은 시점의 현상이다.

## 2) 법령정보데이터베이스

이미 앞에서 살펴 본 바와 같이 외국에 비하여 우리나라의 법령정보데이터베이스는 그 개발현황이 미미하기 짝이 없다.

법령 전반에 관한 데이터베이스로는 법제처가 총무처와 공동으로 개발한 법령정보 데이터베이스가 있을 뿐이고, 그나마 순전한 한글입력방식에 의한 자연어 검색방법의 기본적인 데이터베이스이다. 그 이용에 있어서도 20개 정부기관에 전용선과 전화선에 의한 내부적 사용에 제공될 뿐이었고, 일반에 공개된 것은 최근의 일이다. 그것도 가장 많은 이용자를 가지고 있는 VAN 사업자의 네트워크를 통하지 않고 회선 또한 제한적인 단점을 안고 있다.

---

9) ISO 9000은 다시 세부적으로 ISO 9001, 9002, 9003, 9000-3의 지침을 두고 있다. 이 중에서 ISO 9001은 품질시스템에 대한 국제 표준으로 주로 제조업 분야에서 사용되어 왔으나, 1991년에 이를 소프트웨어 산업에 적용하기 위한 ISO 9000-3(소프트웨어의 개발, 공급 및 유지 보수에 ISO 9001의 적용을 위한 지침: 품질 경영 및 품질 보증 표준, Part 3)가 공표되었다: 정호원, "품질보증 국제표준(ISO 9001)과 이의 소프트웨어에 적용", 한국전산원 주최 「전산망 기술 및 표준화 심포지움」(1992 제2회) 주제발표문, 157쪽.

판례 전반에 관한 데이터베이스로는 대법원 행정처의 판례데이터베이스와 KOLIS의 판례정보데이터베이스가 있다. 그러나 대법원의 데이터베이스는 아직 개발이 완료되지 않았고, 그 개발방향과 목적이 법원 내부의 재판에 이용하는 것이므로 검색방법과 시스템의 설계 및 파일의 구조가 제한적이다. 따라서 실용화되더라도 일반인이 이용하기에는 부적당하며, 전문 법조인의 경우에 국한될 것으로 예상된다. 한편, 현재 상용서비스로 제공되고 있는 KOLIS의 판례정보는 비교적 법전출판의 경험 바탕 위에 판례월보의 발행과 그 기초자료를 십분 활용하고 법조계의 전문가 의견을 바탕으로 개발된 것인만큼 활용도가 상당히 큰 것으로 평가되고 있고, 실제로 상당한 이용자를 확보하고 있다. 그러나 이 역시 23개의 항목에 의한 메뉴검색 방식과 자연어 임의검색 방식을 채택하면서 아직 THESAURUS의 개발을 고려하지 않은 점은 그 한계로 남아 있다. 판례의 요지와 전문을 전부 입력하여 선택적으로 출력이 가능하게 하여 이용자의 편의를 도모한 것, 자연어의 조건검색을 통하여 최대한 검색의 효율을 높이려고 한 점은 돋보이지만 검색효율에 있어서 부적정한 검색조건에 대한 수정을 이용자의 노력에 의존시키고 있는 점에서는 여전히 외국의 데이터베이스의 다양한 서비스적 기능에는 못 미치고 있다.

이러한 두 데이터베이스를 제외하고는 아직 법령정보데이터베이스로는 주목할 만한 것이 없다고 하여도 과언이 아니다. 그밖의 법령정보를 포괄하고 있는 데이터베이스는 제한된 분야의 법령에 관하여 입력되어 있고, 그 방법 또한 법령집의 워드프로세스화한 정도에 지나지 않을 정도로 단순하다. 그리고 이들 데이터베이스는 아직 온라인 서비스 형태에 머물고 있으며, CD-ROM 등과 같은 OFF-LINE 서비스는 개발되고 있지 않은 실정이다. 더구나 법령관계 문헌정보나 법령연혁정보, 관련검색 등은 아직 개발되지 않은 상태이다. 이는 아직 우리나라의 법령정보데이터베이스가 초기 단계에 진입한 수준임을 뜻하고 있으며, 현재 국제적 법령정보데이터베이스망의 구축이 이루어진 구미각국의 경우와는 현저한 차이를 보이고 있고, 그 수록된 데이터의 분야와 정도와 양에 있어서도 마찬가지이다. OFF-LINE 형태의 데이터베이스에 있어서도 현저한 차이를 보이고 있음은 물론이다.

판례정보데이터베이스는 그 데이터가 누적적 성격을 가지므로 새로운 데이터는 계속하여 추가하면 현행성이 유지되지만, 법령정보데이터베이스는 법령의 신규 제정과 함께 기존 법령의 개정 및 폐지가 연간 현행법령의 약 1/3정도



발생된다는 점에서 현행성의 유지도 상당히 많은 인력과 경비가 소요되며, 계속 누적되는 법령연혁의 경우는 현행법령의 약 10배에 달하게 된다. 법령정보의 생명은 정확성과 즉시성으로서의 현행성 유지에 있다고 본다면, DB산업적 측면으로서는 외국과 같은 시장성의 확보가 여의치 않고 또한 정보화의 저변확보가 부족한 우리나라 현실에 있어서 이윤추구를 제일의 목표로 하는 일반 기업에게 당장 막대한 자금의 투자를 기대하기는 어려울 것으로 예상된다는 점에서 법령정보에 관한 데이터베이스의 국가적 차원에서의 개발은 더욱 그 당위성이 요구된다고 하겠다.

위와 같은 관점에서 본다면 현재 한국법제연구원에서 개발중이고 94년부터 시험서비스에 들어갈 예정인 법령정보데이터베이스는 주목할 만하다. 이미 살펴본 바처럼 이제까지 언급된 법령정보의 데이터베이스에 있어서의 제반 고려사항을 그 계획 내용 속에 포함하고 있기 때문이며, 더구나 법령안의 심사권을 가지고 있는 법제처 산하의 정부출연연구원이라는 공익성과 대한민국현행법령집이라는 전통적인 법령자료원을 토대로 이의 즉시적 추록 발간을 지속적으로 행하고 있는 전문기관이라는 장점을 가지고 있기 때문이기도 하다.

### Ⅲ. 법령정보데이터베이스의 전망과 역할

#### 1. 전망

법학과 정보학을 연결시키는 학문으로서, 법학교육 및 법실무를 포함한 법체계 전반에 있어서 필요한 정보의 수집 및 그 처리와 나아가 법학을 체계적으로 연구·교육하며, 법적인 실무과제를 효과적으로 수행하는 방법론을 개발하려는 학문으로서 새롭게 '법정보학'이라는 새로운 분야까지 대두되고 있는 것이 현재의 상황이다. 법률 데이터베이스의 경우 전세계적으로 현재 1백 여개가 제작, 상업적으로 공급되고 있고, 정보산업관련 기술과 인력의 급증은 고부가가치산업으로서 부상되고 있다. 외국의 사례에서 알 수 있듯이 우리나라도 법령정보데이터베이스 부문은 다른 데이터베이스 분야와 마찬가지로 그 수요가 급증할 것이며, 이는 공중정보네트워크로서 대표적인 HITEL, DACOM의 가입자 ID 수가 '95년도까지 100만명을 돌파할 것'이라는 관계자들의 예측에서도 엿볼 수 있다.

다만, 현재의 단순한 개별 법령데이터베이스에서 향후 종합 법령데이터베이스로 발전되어야 한다는 점, 또 국제화 추세에 따라 외국의 사례에서 보듯이 국제적 법령데이터베이스의 연결 내지 결합이 전망된다. 시스템의 개발과 기술의 발전이 언어적 장벽을 해소하는 데는 그리 오랜 시일이 걸리지 않는다는 현재의 기술적 예측은 정보의 국제화와 개방화와 함께 정보의 종속이 곧 새로운 형태의 종속으로 나타난다는 점에서 법령정보데이터베이스에서도 일반 데이터베이스와 마찬가지로 국가적 차원의 개발이나 경쟁력을 갖춘 고유한 분야로서의 영역을 확보해야 한다는 당면의 과제도 제기된다.

데이터베이스의 설계기법, 국내수요의 폭, 이에 투자될 자원과 인력 등의 요소에서 아직도 선진 외국의 경우에 비하여 열세임에 부언을 요하지 않으나, 국가기간전상망사업이 본격적으로 추진되고 있고, 1단계 사업의 완성으로 기반 조성은 어느 정도 이루어져 있다는 점에서 법령정보데이터베이스 부문에 있어서도 전망이 어둡지는 않다.

## 2. 개발과 운영상의 문제점

현행법령만 하더라도 약 3,000건을 넘는 방대한 규범의 집합이다. 따라서 새로운 법령의 입안이나 법규의 개폐에는 관련법규의 규정을 치밀하게 분석하고 검토할 것이 선행조건으로 요구된다. 연간 현행법령의 1/3정도가 변경되고 있고, 사회와 경제 및 제반 국내의 여건의 변화는 더욱더 많은 양의 입법수요를 유발하고 있다.

법령의 체계가 헌법을 정점으로 하여 기본법률과 특별법, 그리고 관련법 및 시행령과 시행규칙을 포괄하는 복잡한 양상을 가지고 있고, 아울러 지방자치단체의 자치입법과 사법부의 판결까지 포함한다면, 하나의 법률현상에 관한 관련 규범의 파악과 적용이 간단하지만은 않은 것이다. 하나의 법규정 변경은 다른 법규정에 영향을 미치거나 관련되어 있는 것은 법규범의 상하위체계에 근거할 뿐만 아니라 규범영역의 중첩에서도 발생하는 것이다.

법령의 입법과정과 일반인에게 인지되는 경로를 살펴보면, 소관부처의 법령안 기초와 입법예고, 법제처의 법령심의, 국무회의의 의결, 국회의 상정과 소관위원회의 심의, 본회의의 심의 및 의결이라는 과정을 거치게 된다. 국회에서 의결된 법안은 다시 대통령의 공포를 거쳐서 발효하는데, 관보에 의한 공포를

하게 된다. 이 관보의 기재사항을 근거로 하여 모든 법령집이나 데이터베이스가 형성되고, 직접 관보에 의존하거나 법령집 또는 데이터베이스를 검색함으로써 관련 법령정보를 입수하게 된다. 이 과정에서 문제될 수 있는 사항이 몇 가지 내재하고 있는데, 이는 법령정보데이터베이스의 개발과 유지·보수 및 서비스에 직결되는 문제로 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 입력과 표기의 원본과의 일치성 문제이다.

일반 문헌정보와는 달리 법규정에 관한 정보를 제공한다는 점에서, 또한 법령정보가 법의 해석과 적용에 이용된다는 점에서 최종 입법된 문안과 달리 표기되거나 전달된다면 오류로 인한 문제발생시 그 책임의 소재와 파급된 효과에 대하여 중대한 문제가 발생될 수 있다. 관보의 발행이 초기에는 식자나 워드프로세서 작업을 통하여 이루어졌다가 현재의 사진촬영에 의한 인쇄방법을 고수하고 있는 데서도 엿볼 수 있다. 오자나 탈자가 발견된 경우라도 해석상 명백하고 또한 경미한 경우에 한해서 관보정정이란 우회적 수단으로 법령문의 정정이 억제되고 있다. 그 밖의 경우는 모두 법령에 관한 소정의 개정절차를 거쳐야만 하는 것이다. 이러한 점에서 본다면, 공중네트워크를 통하여 법령정보가 서비스되는 경우 오류로 인하여 발생하는 문제는 간단히 교정의 차원을 넘어서는 중대한 사항이라고 할 수 있는 것이다.

둘째, 현행성 내지 즉시성의 유지이다

법령은 각각 고유한 공포일과 시행일 및 경과규정을 가지고 있다. 따라서 빈번한 개정이 동일한 법령에 이루어지거나 관련법규가 개정된다면, 공포시점과 입력시점 및 서비스 시점에 시차가 생길 수 있다. 법령데이터베이스에 있어서 이 3가지 시점에 있어서 시차를 최소화하는 것이 현행성의 유지와 즉시성의 확보가 이루어지는 것이다. 관보의 화상정보를 참고데이터로 제공하여 이용자의 검증에 부가하는 방법도 고려해 볼 만하다. 아직까지는 데이터베이스 공급자의 시스템을 이용자가 수용할 수 없거나, 과대한 부담을 줄 우려가 있기 때문에 화상정보 제공의 현실화에는 시간이 걸릴 것으로 예상할 수 있다.

셋째, 입법과정에 있어서 법령정보데이터베이스의 의무적 검색을 제도화하는 문제이다.

이는 일본에서 현재 시행되고 있는데, 특히 법령의 개정과 제정은 동일한 법규사항에 대하여 다른 법령에서 규정되어 있는 경우에 이들간의 합리적 조정을 염두에 두고 입법이 이루어져야 하기 때문이다. 특별법우선의 원칙과 신법

우선의 원칙이 법적용에 그 근간으로 작용하기 때문에 법령의 체계상의 문제와 관련규정간의 모순 내지 충돌의 방지가 입법과정에서 사전에 검토되고 고려되어야 한다. 그리고 유사한 법률관계와의 형평성의 확보에 있어서도 단순한 수작업이나 개인의 기억에 의존하기에는 너무나 법령체계와 법규가 복잡하고 많다. 이는 결국 법령정보데이터베이스를 활용하는 것이 훨씬 효율적이고, 정확하다고 할 수 있다.

넷째, 법령정보데이터베이스의 설계방향이 이용자중심으로 되어야 한다는 점이다.

기존의 국내 데이터베이스는 설계자 내지 개발자편의 위주로 이루어진 경우가 많고, 따라서 이용자로부터 불편하다는 불만과 함께 외면당하는 경우도 발생하고 있다. 주된 이용자의 계층을 위주로 하여 이용하기에 편리한 쪽으로 개발되어야 한다. 전산기술과 문헌정보학과 해당 데이터 관련 전문분야 학문이 결합되어야 비로소 완벽한 데이터베이스가 이루어진다. 이 경우에도 기본적인 전제는, 쉽고 편하게 이용될 수 있고 이용에 있어서 그 효율성이 확보되어야 한다는 점이다.

다섯째, 검색효율의 문제이다.

데이터베이스의 요체는 검색의 효율에 있다. 원시자료의 정확성은 당연한 전제로 하고서라도, 검색에 있어서 재현율과 정도율<sup>10)</sup>이 최대치를 나타낼 수 있도록 설계되고 개발되어야 한다. 이는 검색방법의 선택문제이며, 아울러 이용자측의 수요와 정보이용환경을 포괄하여 결정될 문제이다. 이를 위하여 일반적으로 서구에 있어서는 다양한 메뉴의 설정과 시소러스의 개발에 소홀함이 없도록 하고 있다. 한정된 메뉴설정방식과 단순한 자연어의 조건검색만을 통하여 검색되고 있는 국내의 데이터베이스는 엄밀한 의미에 있어서 주제검색은 포기하고 있는 시스템이라고 할 수 있다.<sup>11)</sup> 비록 다양한 검색기법과 방법이 문헌정

10) • 재현율 = 이용자의 요구자료 중 검색된 자료 수 / 이용자의 검색 요구자료 전체

• 정도율 = 검색으로 나타난 이용자의 요구자료 수 / 전체 검색 자료 수

따라서 재현율은 원하는 자료가 모두 검색결과에 나타나는 정도를 뜻하며, 정도율은 검색결과 중에서 필요한 자료가 차지하는 비중이 어느 정도나 하는 문제이다. 재현율이 낮으면 다른 검색 방법을 추가적으로 행하여 원하는 자료를 보충해야 하고, 정도율이 낮으면 검색된 전체 자료 중에서 선별작업을 통하여 원하는 자료를 추출해야 하는 이중부담을 이용자가 안게 된다.

11) 현재 시소러스가 데이터베이스에 적재되어 운용되고 있는 것으로는 한국언론연구원의 언론데이

보화 연구에 힘입어 개발되어 있지만, 완벽한 시소러스의 개발과 이용자위주의 검색항목의 설정이 해결의 관건에 가깝다고 할 수가 있다.

여섯째, 종합법령정보 데이터베이스의 개발문제이다.

법계에 따라 차이는 있지만, 법령과 판례와 법률문헌은 서로 영향을 주고 받게 된다. 기초된 데이터에 따라 세분화된 데이터베이스가 관련검색이 가능하도록 하는 것이 입법이나 법의 적용에 있어서 그 가치를 극대화하는 것이라 할 수 있다. 중복개발의 문제와 분리개발의 문제는 다같이 막대한 투자로써 완성한 법령관련 데이터베이스의 국가적인 낭비와 비효율성을 초래할 위험이 있다.

그러므로 종합법령데이터베이스의 개발이 필요하나, 불가피한 경우는 법령종합센터에 의한 개별 법령정보데이터베이스의 연계서비스 내지 참조서비스가 이루어져야 할 것이다.

### 3. 법령정보데이터베이스와 법제발전

법령정보의 영역에서도 '내적 지능'(intra-intelligence)과 '외적 지능'(extra-intelligence)이라는 개념의 사용이 가능하다. 외적지능을 가진 네트워크는 데이터를 단순히 송부하는 데 그치지 않고 이를 분석·결합·재포장하는 등 메시지 내용을 변경시키며 때로는 전혀 새로운 정보를 만들어내기도 한다. 따라서 네트워크에 내장된 소프트웨어에 의하여 변경이 가해지는 것이다. 이것이 「부가가치 네트워크(Value Added Network) 즉 VAN이다.

데이터베이스는 이러한 부가가치 네트워크의 가장 기본적인 정보의 가공기술이다. 그러므로 법령정보의 영역에 있어서 창출되는 외적 지능의 부가가치는 법제의 발전에 영향을 크게 미칠 수가 있다.

우선, 입법과정에 있어서의 정확성과 법체계의 통일성 확보가 용이하다. 현행법령의 경우 법논리적인 모순은 그만두더라도 용어의 통일성 문제와 표기상의 오탈자가 문제가 상당히 내재되어 있다. 그리고 입안과정과 법령심의과정에 있어서 검토되지 못한 법령체계상의 모순과 충돌의 문제, 동일 유사한 법률관계에 있어서의 형평문제, 더 나아가서는 형식논리상으로도 명백한 입법상의 오류문

---

타베이스(KINDS)가 있을 뿐이며, 중앙일보사의 언론데이터베이스 경우는 아직 개발 중에 있다. 이에 반하여 서구의 경우는 기본적으로 시소러스의 개발이 일찍부터 이루어지고 있고, 운용되고 있다.

제는 법령의 입안관계자의 자질만을 탓하기에는 곤란한 현실적인 문제가 있다. 이러한 문제의 해결에 있어서 법령정보데이터베이스는 상당한 공헌을 할 수 있을 것이라고 볼 수 있다.

다음으로는 입법과정의 단축과 공시의 신속성을 확보할 수가 있다. 현재의 입법과정과 관행을 본다면, 법률의 제·개정은 곧바로 일반국민에게 적용되지 않는다. 이는 최소한 시행령과 시행규칙의 후속조치를 기다려 비로소 적용될 수 있다. 이 경우도 고시, 훈령, 지침 또는 자치단체의 조례 제정을 고려하지 않은 것이다. 따라서 입법예고로부터 현실적인 일선 공무원의 법집행에 이르는 기간이 길면 길수록 그만큼 법집행과 적용상의 공백이 발생되고, 이는 곧 국가적 비경제와 국민의 불편으로 이어진다. 법령정보의 데이터베이스화는 이러한 문제의 해결에도 일익을 담당할 것이다.

마지막으로, 재판이나 법학의 연구에 있어서도, 또한 법령에 대한 예측가능성의 확보 그리고 법률행위 준칙으로서의 법령의 역할확보에 있어서도 데이터베이스는 그 부가가치를 제공할 수 있는 기능을 가지고 있다. 넘치는 법령관련 정보의 홍수 속에서 효율적인 선택과 자료의 입수가 용이하여진다는 점에서, 법령정보데이터베이스를 통한 법제의 발전과 정비는 정보화사회의 다른 분야와 마찬가지로 하나의 당연한 현실로 받아들여져야 할 것이다.

그러나 이러한 유용성에도 불구하고, 법령정보데이터베이스는 그 내재된 외적 기능과 관련하여 정보와 지식에 대한 데이터의 상호관계는 물론 언어·윤리·소프트웨어에 숨겨진 난해한 모델에 관해 까다로운 문제를 제기할 것이다. 앞으로 여러 해 동안 사회가 외적 지능의 등장에 적응하려고 노력하는 과정에서 피해보상권, 오류와 편차의 책임, 프라이버시와 공정성의 문제 등은 법령정보의 영역에서도 마찬가지로 제기될 것이다. 따라서 앞으로 여러가지 규칙과 안전조치를 규정해야 함은 물론이다.<sup>12)</sup> 다만, 법령정보데이터베이스는 궁극적으로 하나의 정보관리 및 제공의 발전된 기법에 불과하며, 이를 어떻게 법제와 법현실에 적용하고 응용하는가 하는 것은 최종적으로 이를 이용하는 자에게 달려 있다는 본질적인 한계를 인식하고 받아들여야 할 것이다.

12) 정부기관의 정보가 일반회선이나 전담사업자의 공중회선을 이용할 경우 보안 및 자료유출의 문제를 검토하여 공공기관의 데이터베이스(DB)검색에 대한 요건강화를 병행하여야 한다.(: 韓國電算院, 國家基幹專用通信網構築計劃에 관한 研究, 1991, 13쪽)는 견해는 법령정보데이터베이스의 경우에도 마찬가지로 제기될 수 있다.