

전자정부에서의 법률상 정의와 의미적 상호운용성

Dag Wiese Schartum*

〈번역〉 성인영**

-
- I. 서론
 - II. 상호운용성과 법
 - III. 법적 개념의 모호성 및 법적 정의
 - IV. 일차적 법적 정의 및 파생적 법적 정의
 - V. 정의되는 용어의 선택
 - VI. 법적 정의 기법
 - VII. 입법과정의 조직
 - VIII. 입법 수단
 - IX. 결론
-

* oslo university, Professor

** 미국 변호사(Member of the District of Columbia Bar)

I. 서론

본고는 ICT(역자주: Information and Communications Technologies) 중심 시스템을 통해 법집행이 이루어지는 정부 부문, 즉 전자정부 시스템의 법적 영역에서 미흡한 입법 과정으로 인하여 문제가 발생한다는 가정을 기반으로 한다. 필자는 전자정부 시스템, 특히 개별 사건에서 자동으로 자료를 수집하고 처리하는 고도화된 ICT 시스템을 통해 법 집행이 이루어지는 것이 분명한 경우의 입법에 관하여 논의한다.¹⁾ 법제와 이를 집행하는 ICT 정부 시스템 간의 관계는 다방면에서 논의되어야 한다. 본고에서 필자는 용어 및 구문의 선택과 그 정의에 관한 쟁점들을 강조하고자 한다.

서론에서는 정부 행정에 있어서의 법령의 중심적인 역할을 독자들에게 환기시키고자 한다. 정부 행정에 있어서의 개별적인 결정은 대개 법적 기반과 의미를 지니고 이루어진다. 전자정부 시스템이 수립될 때, 입력, 처리, 출력은 법적 체제 내에서 광범위하게 평가되어야 한다. 문제는 이러한 법적 체제가 기술적 요건과 호환가능한지, 또는 호환되도록 개발되었는지 (및 기술적 요건이 법적 체제와 호환가능한지) 여부이다.

개별 사건의 실제적 기반을 설명하는 법령의 용어(예: 동거인, 거소, 임금)는 일상적인 언어를 기준으로 해석되어서는 아니되며, 정확한 법률상 정의를 수립한 관련 법령에 따라 해석되어야 한다.²⁾ 따라서 이와 같은 법령의 의미를 파악하고자 하는 모든 이들에게 법률상 정의 또는 명확한 법적 의미에 관한 신뢰할 만한 자료에 용이한 접근은 매우 중요한 첫 단계가 된다. 이와 관련된 예시로써 ICT 시스템을 개발하고 정부 기관 간의 정보 교환을 추구하는 경우를 들 수 있다.

1) 각종 세금과 조세 의무, 사회보장혜택, 교육 시스템 등에 관한 사례들이 이에 속한다.

2) 사건의 당사자가 개인인 경우, 대부분의 법률상 개념은 개인정보 법령에 따른 개인정보 제공에 관한 것이다. 그러나 정보 보호 및 개인정보 보호의 문제는 본고에서는 다루지 않는다.

법률 용어들은 시민들의 생활과 관련되어 있으므로, 법적 의사결정 과정에는 일부 법률 용어들과 이에 상응하는 자료들이 이용된다.³⁾ 신분(이름, 주민등록번호 등), 타인과의 관계(친인척 관계, 혼인, 고용 등) 및 수입원(임금, 사회 복지, 연금 등)과 관련된 정보는 개별 결정의 기반으로 자주 이용되는 자료에 속한다. 다른 유형의 정보들(거주 허가, 무직 상태 등)은 보다 특수한 경우에 사용되며, 세 번째 그룹의 정보들은 고도로 전문화(특허번호, 파산신청일)된 것들로 극소수의 정부기관들이 필요로 하는 정보에 해당한다. 그러나 초기에는 정부 자료에 해당하는 대부분이 연계되어 있으며 최소 두 개 이상의 정부기관에서 이용될 가능성이 있을 것으로 기대하게 된다. 즉, 정보 공유를 위해 전자정부 시스템을 설계할 수 있는 잠재적 가능성이 높은 것처럼 보일 수 있다. 이로 인하여 유럽연합(EU)과 많은 유럽 정부들은 의미적 상호운용성과 정보 재사용을 핵심 목표로 삼고 있다.⁴⁾

본고에서 필자는 법 집행과 전자정부 정보 시스템에 있어서의 의미적 상호운용성, 즉 일반적인 주제로서의 의미론과 법적 상호운용성 간에 중첩되는 중요 부분에 관하여 논의한다.⁵⁾ 필자의 견해가 법적 수단 간의 의미적 상호운용성이 항상 가능한 합리적인 전략이라는 관점에 기반을 두고 있는 것은 아니다. 거의 동일한 내용으로 정의되어온 기존의 정의와는 상이한 내용으로 용어가 정의되어야 할 필요가 있는 분야도 존재한다. 경우에 따라 입법자들은 공정하고 정치적으로 합당한 결과를 내는 무언가를 표현하기 위해 특정 용어를 차별화하기도 한다. 이와 같은 경우에는 기존의 정보 자원을 재사용하는 것이 바람직하지 않으며, 이에 따라 정보 처리에 소요되는 시간과 비용이 증가하게 된다. 그러나 의미적 상호 운용이 가능하고 합리적인 경우에도 이에 대한 인식, 방법 및 수단

3) 기업 정보와 관련해서도 유사한 상황이 발생할 수 있으나, 본고에서의 논의는 일반 시민에 중점을 두고 있다.

4) 유럽 공공 서비스를 위한 유럽 상호운용성 프레임워크 제2판 참조(European Interoperability Framework (EIF) for European public services, v. 2.).

5) 공공 행정에 있어서 법률과는 무관한 의미론에 관한 의문들도 (많지 않을지라도) 존재할 것이며, 의미론과는 무관한 법률상의 상호운용성에 관한 의문들도 존재할 것이나, 본고에서는 이들을 상세하게 다루지는 않는다.

이 미비하여 공공 행정과 관련된 법령에서의 상호운용 가능성을 모색하고 이를 도입하기가 어려워지기도 한다는 점에 주목할 필요가 있다. 본고는 전자정부 시스템에서의 데이터 공유 및 재사용의 잠재적 가능성이 충분히 검토되지 않았으며, 이는 합당한 정치적, 법적 근거에 따라 이루어진 것이 아니라 그에 대한 인식과 역량 부족에서 비롯되기도 한다는 확고한 가정을 전제로 한다.⁶⁾

앞으로 이루어질 논의는 2007년부터 2010년 사이에 도입된 노르웨이 의 모든 법률들을 대상으로 입법자들이 법률상 정의를 수립한 과정과 그 수준을 파악하고 법규에서 법적 용어의 의미가 정의된 사례를 분석하여 얻은 실증적 자료를 기반으로 한다.⁷⁾ 법령 내에서 용어와 구문이 완결성 있게 정의된 경우, 개념은 거의 고정되어 있으며 그에 대한 해석은 제한적인 범위에서 이루어진다. 따라서 법률상 정의의 수립은 정부 행정에 있어 적절한 정보 시스템을 개발하는 데에 직접적이면서 또한 잠재적인 영향을 미치는 중요한 입법 기술에 해당한다.

II. 상호운용성과 법

전자정부 시스템 간의 상호운용성은 기술, 의미, 조직, 법과 정치의 4가지 요소로 구성된 것으로 해석되기도 한다.⁸⁾ 법적 상호운용성의 한 측면은 법률상의 의미에 관한 것이다.⁹⁾ 본고에서 필자는 정보를 교환하고 상호 교환된 정보를

6) 사실을 나타내는 개념에 관한 의문들이 법률과 의미론 간에 중첩되는 영역에서의 유일한 쟁점은 아니다. 운영을 나타내는 개념, 즉 실제적 정보가 처리되는 방법과 관련된 문제점 또한 동일하게 중요하고 흥미롭다. 그러나 본고에서 필자는 의미론 분야를 우선 강조하고자 한다.

7) Dag Wiese Schartum: Legaldefinisjoner i nyere norske lover [노르웨이 신규 법률에서의 법률상 정의]. Unipub forlag 2011(ISBN 9788272261381), CompLex (6/11) 참조. 정의(definition)는 법률의 입법 기록에 기재되기도 한다. 아래의 제6장 참조.

8) 유럽 공공 서비스를 위한 유럽 상호운용성 프레임워크 제2판 제4.1장 참조(European Interoperability Framework (EIF) for European public services, v. 2.).

9) 유럽 공공 서비스를 위한 유럽 상호운용성 프레임워크 제2판 제4.3장에서 설명하는 법적 상호운용성과는 대조적으로, 필자는 법적 상호운용성이라는 개념이 단순히 데이터 교환

이용할 수 있는 능력으로 의미적 상호운용성을 이해하고 논의를 진행한다.¹⁰⁾ 법적 상호운용성의 구성 요소에 관하여, 법적으로 정의된 개념에 기반을 둔 정보가 어느 수준까지 교환될 수 있는지에 관한 의문이 제기될 수 있다.

수평적인 법적-의미적 상호운용성, 즉 하나의 확실적인 정의를 가진 동일한 개념이 각기 다른 법률에서 이용되는 것에 대해서도 부분적으로 논의할 것이다.¹¹⁾ 법정 계층 내에서의 의미적 상호운용 수준, 즉 의회제정법(Acts of Parliament), 이차적 이행 단계 및 수단 간에 법률상 정의가 어느 정도까지 의미적으로 상호 운용될 수 있는지 여부는 다른 측면의 문제이다. 이러한 수직적인 법적-의미적 상호운용성은 모든 단계에 걸쳐 동일한 정의가 이용될 때에 존재한다. 예를 들어, 어떤 용어가 법, 시행령, 법률 이행에 관한 정부 내부 지침과 이를 집행하기 위해 개발된 전자정부 시스템에 이르는 모든 것에서 동일하게 정의된 경우가 이에 해당된다. 본고에서는 수직적 측면은 상세하게 논의하지 않고, 법령과 이를 집행하기 위한 전자정부 시스템의 기본적 요건으로만 다룬다. 법적-의미적 상호운용성의 수평적인 측면과는 달리, 수직적 측면에 대해서 강력하게 문제를 제기하는 논의는 현재 거의 이루어지지 않고 있다.¹²⁾

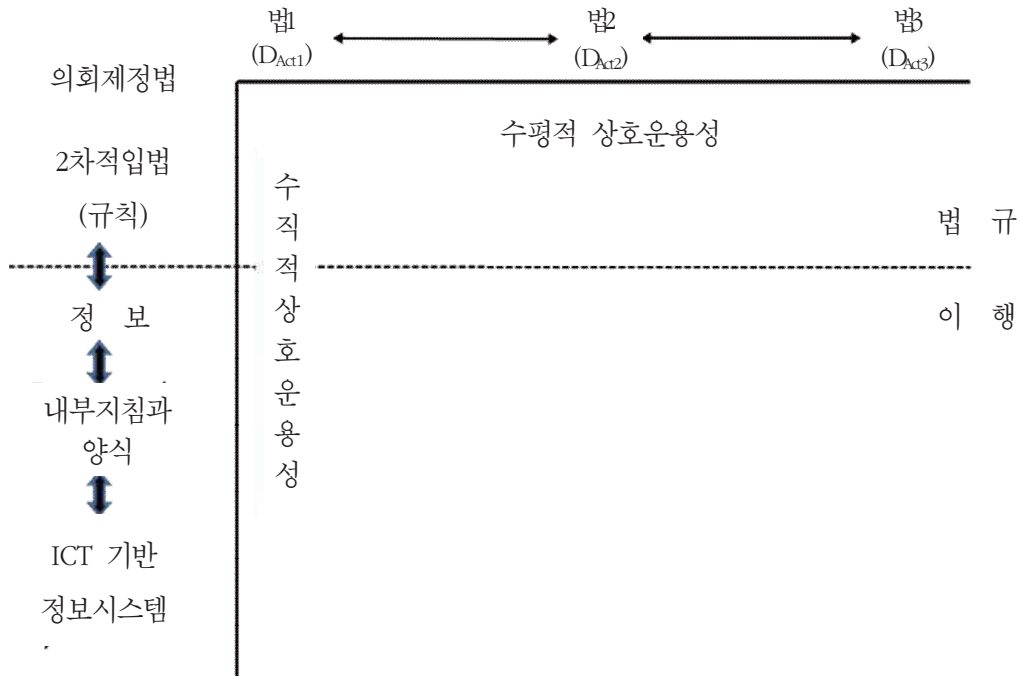
에 관한 것이 아니며 법률 간의 호환성과 일관성의 측면 또한 포함해야 한다고 주장하는 바이다. 예를 들어 전반적인 법적 구조, 법률 간의/법률 내에서의 외부적 및 내부적 상호 참조 구조 등, 관련 법률 간의 상호작용 정도를 평가하는 기타 요소들이 법적 상호운용성의 관점에서 논의되어야 한다.

10) 유럽 공공 서비스를 위한 유럽 상호운용성 프레임워크 제2판 제4.5장 참조(European Interoperability Framework (EIF) for European public services, v. 2.). 본 장에서는 의미적 상호운용성을 “데이터 교환을 설명하는 용어들을 설정”하고 “데이터 요소들이 의사소통의 당사자들이 이해하는 바와 동일하게 이해되도록” 하는 것을 포함하는 “데이터 요소들의 의미 및 그들간의 관계”로 설명함.

11) 법률 1에서의 데이터 정의는 법률 2에서의 데이터 정의와 동일하다($D_{Act1} = D_{Act2}$).

12) 그러나 문제가 없는 것은 아니다. Dag Wiese Schartum: Om forholdet mellom forvaltningslover og tilknyttede skjemaer [행정법과 관련 서식의 관계]. Lov og rett 2011 ; Volume 50.(9), 551-566. 참조.

〈표 1〉 법적-의미적 상호운용성의 수평적, 수직적 측면



의미론 분야에서의 법적 상호운용성은 다른 무엇보다도 입법 과정의 결과와 관련된 것으로, 법 집행 과정에서 해결될 수 있는 문제에 국한되지는 않는다. 노르웨이의 공공 행정 현대화는 기술적 문제를 우선으로 논의되었다. 관련된 법적 과제들은 대부분 법률상의 장애를 제거하고 전산화를 추진하는데 필요한 기틀을 다지기 위한 것이었다.¹³⁾ 물론 이러한 수동적인 접근이 필요할 수도 있다. 본고는 법안 작성 초기부터 기술적, 행정적 모델과 절차에 최대한 적합하도록 법안을 마련해야 한다는 입장을 토대로 한다. 따라서 법률상 개념과 정의에 관한 필자의 연구는 법령을 집행하는 전자정부 시스템의 기틀을 마련하기 위한 입법 절차에 중점을 두고 있다.

13) 노르웨이 전자정부 프로그램 - 공공부문 서비스의 전산화 제3.9장 참조. <http://www.regjeringen.no/en/dep/fad.htm>

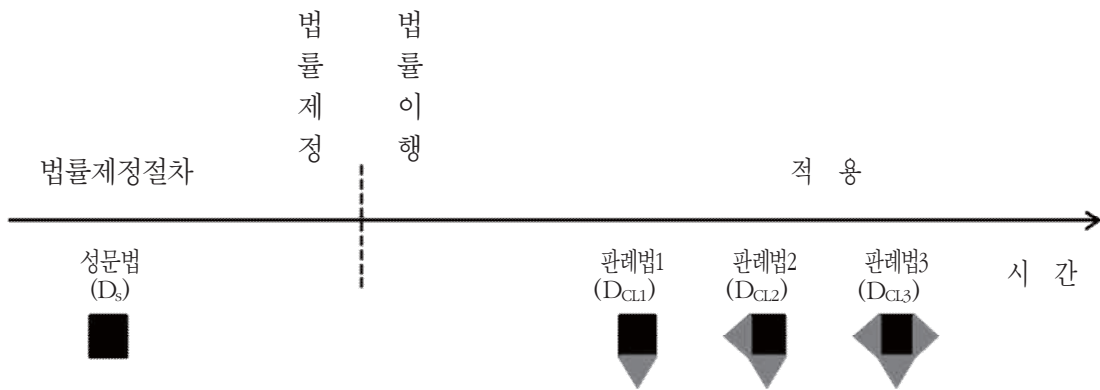
Ⅲ. 법적 개념의 모호성 및 법적 정의

다양한 측면에서, 법률 집행은 자연언어의 자유로움과 모호함을 다루는 기술에 관한 것이다. 제정된 법문은 해석되기 마련이며 법을 적용하는 이들에게 상당한 재량이 주어지기도 한다. 이러한 불확실성은 의도된 것이거나 급속하게 발전하고 있는 분야에서는 명백하고 확고한 규칙을 수립하기가 어렵다는 점을 인정함으로써 비롯된 결과일 수도 있다. 입법자들이 이를 명시적으로 인정하지는 않으나, “어느 누구도 미래를 예측할 수 없다”는 관점에서 결정을 내리며 따라서 법적 개념의 정확성에 대한 기대치는 낮아지게 된다. 입법자들은 가능한 모든 상황에 대비하여 용어가 해석될 수 있는 모든 경우의 수를 명확히 하기 보다는, 문맥을 통해 충분한 지침을 제공할 것이라 믿으며 미래에 법을 적용하는 이들이 합리적인 선택을 할 수 있는 충분한 역량을 갖추고 있을 것이라고 추정하기도 한다. 어떠한 사건에서도 특정 법문을 해석하는데 문제를 제기하지 않는다면, 해당 구문은 해석을 거칠 필요가 없을 정도로 분명한 것으로 여겨질 수 있다. 따라서 입법자들은 법원과 법률 제도 내의 다른 당사자들이 적시에 문제를 가려내고 이를 해결할 것이라 믿으며, 법령의 해석을 통해 실질적 중요성이 입증되어야만 하는 범주 내에서 법령을 제정한다.

“충격적인” 정도의 불확실성과 법문 해석의 필요성을 설명하기 위해서는 입법자들과 법률 제도 내의 다른 당사자들 간의 상호작용을 이해하는 것이 중요하다. 시간이 지남에 따라 사법당국은 법적 이론을 통해 다양한 문제들을 분석하고 해결하면서 입법 과정에서 예측한 상황뿐만 아니라 실제 상황에도 법을 적용하게 된다. 달리 표현하자면, 성문법의 법률상 개념은 *지속적인 정의 과정*을 거치게 된다는 것이다. 모호한 개념으로 시작하여 수 년에 걸쳐 지속적으로 명확성을 더하면서 결국에는 상대적으로 잘 정의된 개념이 정립된다. 이러한 견지에서, 법률 적용은 법률 제도 내의 다양한 관계자들이 지속적이고 개방적인 심의 과정에 참여하는 역동적인 개념 정의 과정을 의미한다.

이와는 대조적으로, 법률의 용어 및 구문의 의미를 확정하여 법적 정의를 확립했다는 것은 법률 이행에 앞서 대부분의 정의 과정을 거쳤다는 것을 의미한다. 따라서 이것은 의미론적·법적 유연성/불확실성은 고도의 의미론적 경직성/확실성으로 치환된다는 것과 정보 시스템 마련을 위한 견고한 기반이 준비되었다는 것을 의미한다.

〈표 2〉 시간의 흐름에 따른 전통적인 법률상 정의 수립 과정



〈표 2〉는 성문법(D_S)에 규정되어 있는 정의는 초기의 산물이며 시간이 지남에 따라 판례법을 통해 완성될 수 있음(D_{Cl1-3} 참조)을 보여준다. 공정성, 정책적 유연성 및 균형을 우선시한다면 이러한 지속적인 정의와 재정의 과정은 합리적이고 가치 있는 것으로 평가될 수 있다. 그러나 사건 처리의 효율성, 자동화 및 행정 비용 절감을 강조하는 관점에서는 사전에 정의된 상대적으로 확정적인 법적 개념을 선택할 것을 지지할 것이다. 이러한 경우, 판례법의 중요성은 감소하게 될 것이다(다만, 판례법의 중요성이 완전히 배제될 수는 없다).

법적-의미론적 상호운용성이 목표인 경우, 법률제정 절차(regulatory process)에서 용어가 이미 상당한 정도의 명확성을 띠도록 정의되어 있어야 한다. 대신, 법률제정 절차에서는 법률 이행을 위해 필수적인 전자정부 시스템의 요건에 부합하는 결과를 달성할 수 있어야 한다. 따라서 이러한 용어 정의 절차는 (개별 사안에 따라서가 아닌) 시스템이 필요로 하는 것을 기반으로 용어가 정의되는

시스템 중심의 절차가 되어야 한다.¹⁴⁾

대부분의 법률 용어는 명백히 정의되지 않는다.¹⁵⁾ 법률의 용어 및 구문의 극히 일부만이 성문화되어 규정된다. 그러나 필자가 조사한 바에 따르면 노르웨이 법령의 법적 정의는 해당 용어 및 구문의 정의와 관련된 모든 문제를 해결하기 위한 것인 아닌 경우가 대부분이다. 따라서 노르웨이 법규는 법률 용어의 일부만이 성문화되어 정의되어 있는 법규와 명백히 정의되어 있는 법규 모두를 포함하고 있다.¹⁶⁾

전자정부 시스템 개발은 법률 용어를 최대한 완벽하게 정의해야 할 필요성의 근거가 될 수 있다. 바람직하게는, 법률 용어는 관련 법규 이행의 일환으로써 효율적인 정보 시스템을 개발하기 위해 필요한 법령 해석의 문제에 충분히 대응 가능하도록 정의되어야 한다.

IV. 일차적 법적 정의 및 파생적 법적 정의

법률상 정의 규정은 대개 관련 조항의 앞부분에 위치하나 관련된 여러 법률의 다른 부분에 위치할 수도 있다.¹⁷⁾ 일반적으로 이러한 정의 규정의 범위는 정의가 이루어지는 법령에 한정되지만, 원칙적으로 정의 규정은 하위 법령 및 기타 관련 법적 수단에도 적용되는 것으로 이해되어야 한다.¹⁸⁾ 노르웨이 법령에서는 대개 5개에서 10개를 넘지 않는 극히 일부의 용어 및 구문만을 각 법률에서 정

14) 법적 정보에 대한 개별 사안 중심의 해석과 시스템 중심의 해석 간의 구분은 다음의 논문
에 의해 도입되었다. Dag Wiese Schartum: Fra lovtekst til programkode [법률 용어에서
프로그래밍 코드에 이르기까지], (2012년 8월), [http://www.uio.no/studier/emner/jus/
afin/FINF4001/h12/pensumliste.xml](http://www.uio.no/studier/emner/jus/afin/FINF4001/h12/pensumliste.xml) 참조.

15) 그러나 문맥과 상세한 자료들을 활용하여 부분적으로 정의할 수 있다.

16) “시스템 중심” 접근법의 요건 가운데 하나는 상당한 수의 정의적 요소가 확립되어야 한다는 것이다.

17) 예를 들어, EU 지침 및 규칙 및 기타 다양한 법제에 이와 유사한 기법이 적용된다.

18) 제2장에서 제시한 수직적 법적-의미적 측면을 참조.

의하고 있다. 2007년부터 2010년 사이에 제정된 모든 신법에 해당하는 의회제 정법에 규정되어 있는 법률상 정의를 대상으로 필자가 조사한 바에 따르면, 53개의 법령 가운데 35개 법령, 즉 과반수 이상의 법령에 법률상 정의 규정이 포함되어 있는 것으로 나타났다. 복잡하고 분량이 많은 신규 제정법의 대다수는 법률상 정의 규정을 포함하고 있다.¹⁹⁾

필자가 조사한 법률상 정의 규정은 노르웨이에서 일반적으로 사용되는 용어 및 구문들과 특수한 법적 목적을 위해 고안된 표현들로 구성되어 있었다. 일반적으로 사용되는 용어가 정의된 경우에도, 동일한 용어에 대한 사전적 정의에서 크게 벗어나는 내용으로 법률 용어가 정의된 사례도 일부 있었다. 그러나 대다수의 사례에서 법률상 정의는 노르웨이어에서 일반적으로 이해되는 범위 내에서 이루어졌다.

필자가 조사한 바에 따르면 일반적으로 법률 용어의 정의는 유사한 용어의 사전적 정의보다 상세했다. 또한 법률상 정의는 공식적인 정의적 요소, 즉 결정 또는 공식적인 등록을 통해 분명해진 것을 의미하는 요소들을 포함하는 사례가 많은 것으로 나타났다. 법률상 정의에 포함되는 공식적인 요소들은 최소한 세 가지의 범주로 구별할 수 있다.²⁰⁾

- 제1범주) 측정 가능하고 수량화할 수 있는 지표/변수(예: 길이, 무게, 시간, 양 등)
- 제2범주) 객관적으로 관찰할 수 있거나 분명한 사실로 인식되는 물리적 현상 및 상태(예: 성별, 물리적 상태, 화학조성물)
- 제3범주) 공식적인 지위(국회 의원, 법적 배우자, 소유주), 확립된 권리 및 의무(사회보장을 받을 수 있는 자격, 납세 의무에 관한 결정)에 관한 유권해석(final authoritative decisions) 및 개인의 법적 상황에 관한

19) 법률상 정의 규정은 총 210개로, 각 법률 당 평균 6개의 정의 규정을 포함하고 있다는 것을 의미한다. 법률마다 한, 두개의 정의 규정에서부터 최대 40개에 이르는 정의규정을 포함한 법률도 있어서 법률에 따라 편차가 상대적으로 큰 것으로 드러났다.

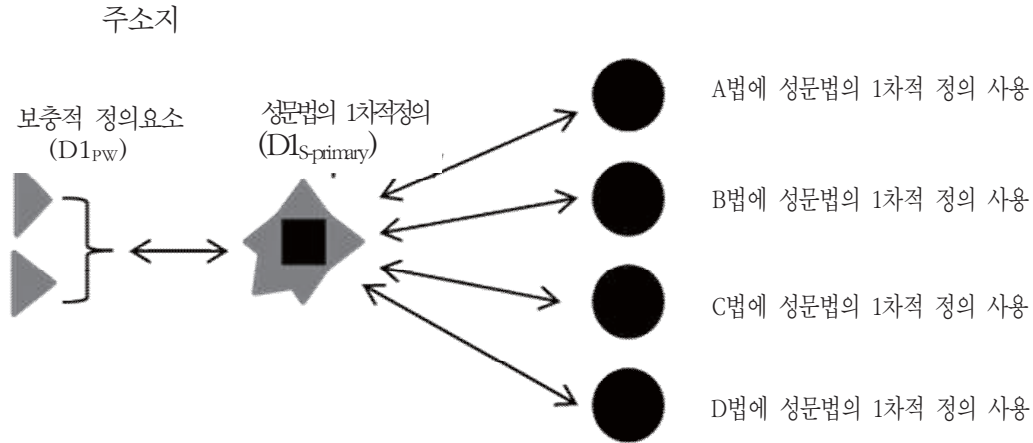
20) Jon Bing: Om tolking av enkeltord - særlig i lovtekst[법규정에 중점을 둔 용어 해석에 관한 연구], In: Anders Bratholm m.fl. (red), *Samfunn Rett Rettferdighet Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag*, Tano, Oslo 1986, 131-143 참조.

기타 결정(거주지에 관한 결정과 같은 특정 정보 시스템에 등록된 정보)

제3범주는 매우 포괄적이며 다양한 종류의 정보들로 이루어져 있어서, 상세하게 논의할 대상이 아니다. 제1범주 및 제2범주의 경우와 마찬가지로 “유권해석(authoritative decisions)”의 경우 어떠한 사안이 법적으로 사실인지 또는 유효한지(예: 한 개인이 특정 사회보장을 받을 권리가 있는지, 특정 세금을 납부할 의무를 지는지 등)를 확인할 수 있다는 것에는 의심의 여지가 없다. 물론, 정부의 정보시스템에 당사자가 성전환자로 기록되어 있거나 사회보장에 관한 결정이 사실과 다른 경우 및 오류 있는 사실이 등록되어 있는 일부 사례들도 발생할 수 있다. 그럼에도 불구하고 제1범주부터 제3범주에 해당하는 지표, 조건 및 결정들은 상대적으로 명확하며 최종적인 유권해석 또는 정부 정보시스템에 등록된 정보로 의해서 확립되지 않는 경우, 예를 들어 적어도 “자녀 양육”, “지나치게 무거운”, “재산을 소유한”과 같은 표현에 관한 정확한 해석이 필요한 경우보다는 적어도 덜 불명확하다고 가정할 수 있다.

앞서 개진한 의견 및 분류와 연계하여, 법률상 정의는 공식적이고 상대적으로 명확한 요소들에 의해 법률상 정의가 수립된다고 생각할 수 있다. 예를 들어 “주소지(domicile)”는 “개인의 실질적이고 고정적이며 영구적인 가정의 소재지로, 당사자가 부재시에 돌아올 의사가 있는 곳”으로 정의될 수 있다. 초기에는 이와 같은 법률 용어에 대한 정의가 논란의 대상이 될 것임은 명백하며, 개인의 의사에 해당하는 용어를 정의함에 있어서 관련 조건들을 조사하기 위해서는 많은 노력이 필요할 것이다. 논란이 종식되고 유권해석에 따라 주소지가 확립되면, 해당 결정 및 확립된 사실을 토대로 법률상 정의를 도입할 수 있게 된다. 이에 따라 확립된 주소지에 대한 *파생적인* 법률상 정의가 생성될 수 있다. 예를 들어, “국가 등록부(National Register)에 기재된 법적으로 유효한 정보에 따른 개인의 가정의 소재지”가 이에 해당된다. 달리 말하자면 “주소지”는 당국의 정보 출처(또는 결정)에 등록된 정보에 따라 의미가 확정될 수도 있는 것이다.

〈표 3〉 일차적 정의 및 파생적 정의

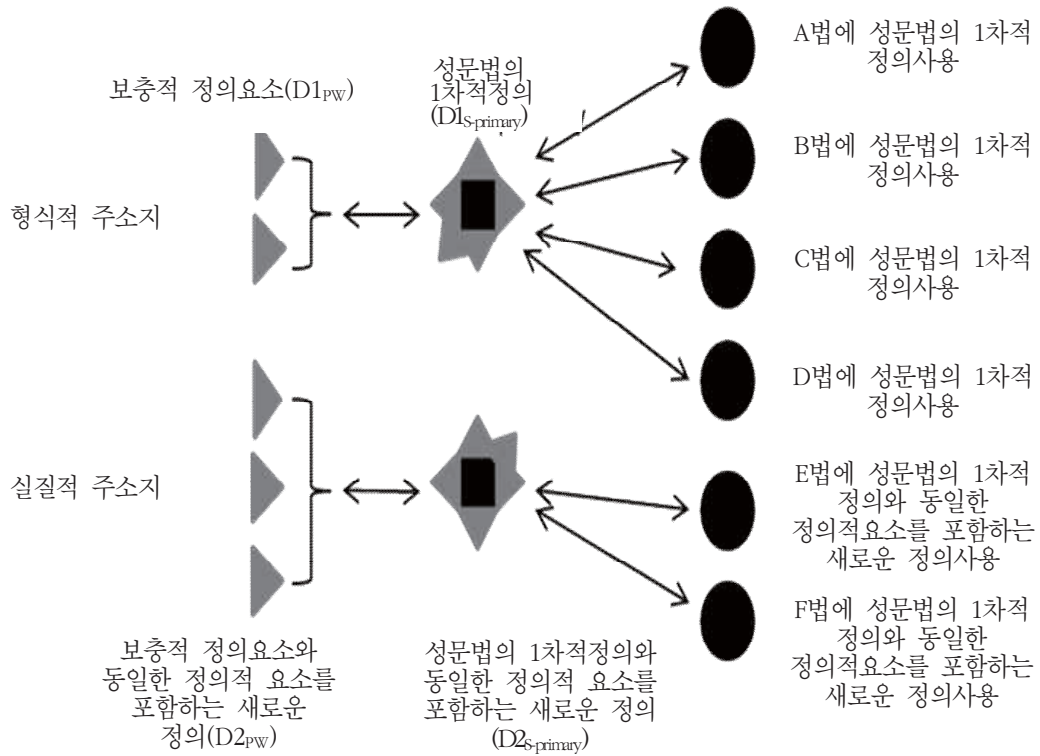


상기의 〈표 3〉은 입법 과정에서 보충적 정의 요소(D1_{pw})를 포함하는 성문법(D1_{s-primary})의 일차적 정의가 다양한 법률(D1_{s-derived in Act A -D})에서 공유되는 과정을 보여준다. 그러나 개인이 거주하는 장소를 설명하는 하나의 정의된 용어 또는 구문 하나에 근거하여 모든 법안을 작성하기는 어려울 수도 있다. 국가등록법(National Register Act)과 이민법(Immigration Act)에서 거주지에 관한 표현은 유사하지만 다른 용어를 사용할 필요성이 있을 수도 있다. 그렇다면, D1과 동일한 정의적 요소를 부분적으로 포함하는 새로운 정의(아래 〈표 4〉의 D2)를 도입함으로써 중복적인(모듈식의) 정의²¹⁾를 내리는 방법을 고려해야 할 것이다. 이러한 경우에는 두 개의 법률에서 동일한 용어를 각기 다르게 정의하는 사례를 피해야 한다. 입법자는 “거주지(place of residence)”와 같이 유사한 뜻을 가지는 구문을 도입하는 대신 두 개념 간의 관계를 분명히 하는 용어를 사용해야 할 것이다. 예를 들어 한 용어는 “형식적 주소지”와 다른 용어는 “실질적 주소지”와 관련이 있을 수 있다. 이러한 경우, 후속 법률에서는 두 개 이상의 일차적인 의미 가운데 선택을 해야 한다. 결론적으로 상대적으로 적은 수의 일차적 법률상

21) 모듈식 접근법에 관해서는 Dag Wiese Schartum: 정부 기관 간의 정보 공유와 관련된 법적 문제, in: van der Hov og Groothuis (eds.) *Innovating Government, Information Technology and Law Series vol. 20*, Springer 2011 참조.

정의를 통해 상대적으로 많은 수의 법률에서 필요로 하는 용어의 정의를 충족시킬 수 있게 된다.

〈표 4〉 모듈식으로 구성된 정의의 예시



일차적인 법률상의 정의와 파생적인 법률상의 정의를 구별하는 이러한 모듈식 접근법의 이용가능성은 노르웨이의 법을 조사하면서 발견한 사례를 통해 설명할 수 있다. 예컨대 “고용인(employee)”의 개념은 7개의 의회제정법에서 정의되고 있다. 이 가운데 3개 법령에서는 “고용인”이라는 하나의 단어에 대하여 동일한 정의를 사용하고 있다. 즉, 그 외에도 4가지의 각기 다른 법률상 정의가 노르웨이 법령에 존재한다. 그러나 모든 현행 법률 용어에는 공통적인 정의적 요소가 존재한다. 뿐만 아니라, 해당 용어들은 추가적인 정의적 요소들을 포함하고 있으며, 따라서 공통적인 정의적 요소에 특수한 정의적 요소를 부가하여 이들을 지정할 수도 있다.

V. 정의되는 용어의 선택

노르웨이 법무부에서 발간한 지침에서는 정확한 개념이 특히 필요한 상황과 관련 법률에서의 개념이 기본적인 기능을 하는 상황에서는 법률상 정의를 이용할 것을 권장한다.²²⁾ 그러나 법무부는 “특히 필요한” 것과 “기본적인 기능”으로 고려되어야 하는 것에 관해서는 상세히 설명하고 있지 않다. 법률의 제정은 다 각도에서 고려되어야 하며, 법률상 정의의 대상이 되어야 하는 용어 및 구문의 유형에 관한 일반적이고 간단한 규칙을 마련하는 것이 어려운 일임은 당연하다. 그러나 전자정부 분야로 논의를 한정한다면 일반적인 지침을 마련할 수도 있을 것이다.

개별적인 사안에 대한 의사 결정 과정에서 정보를 처리하는 정부 기관들의 정보 시스템들은 일반적으로 각 사안을 설명하는 형식이 잘 갖춰진 자료를 포함한다. 예를 들어 개인의 “소득”, “혼인 상태”(“기혼”, “이혼”, “동거” 등)에 관한 입력 정보 또는 개인이 “18세 미만 청소년의 부양자”라는 사실에 관한 시스템 요구사항들은 시스템 개발 과정에서 정립된다. 형식화는 필수 입력 자료 정립, 입력 코드의 자릿수 관련 요건, 입력 자료에 대한 다양한 교차 점검 수단(예: 일관성 검사 및 개연성 검사 등) 등과 같은 요소들로 구성된다. 그러나 수동으로 자료가 입력되는 한, 이러한 형식적 요건들은 정의라고 부를 수 있는 수준에 이를 수 없다. 의미적 내용이 아닌 데이터 시스템이 표기하고 있는 내용만을 다루기 때문이다. 예를 들어, 용어에서 포함하는 자산의 유형을 정의하지 않은 채 “소득”을 필수 자료로 지정하고 아라비아 숫자로 표기하도록 지정할 수도 있다.

노르웨이 법률들은 정부 데이터 시스템에 입력하는 자료를 나타내는 용어와 문구를 명백하게 정의한 법률 용어를 극히 일부 포함하고 있다. 따라서 전자정부 시스템의 데이터 모델을 마련하기 위해 법률을 참고하는 시스템 개발자들이

22) 법무부 및 경찰, Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid [입법 기술 및 법안 준비], Justis- og politidepartementet 2000, 제7.4장 참조.

적용할 수 있는 명확한 법률상 정의가 부족한 것이 현실이다. 물론 변호사들은 관련된 법적 자료들(판례법, 입법상 기록, 행정적 업무 등)에 산재되어 있는 정의적 요소들을 찾아낼 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해서는 전문 인력인 변호사들이 상당한 시간을 투여하게 되며, 이를 통해 얻어낸 결론에 대해서 논란이 발생할 여지가 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안 중 하나는 법률 용어와 즉, 전자정부 시스템의 입력 데이터의 기반이 되는 법률상 정의 규정을 현행 법에서 규정하고 있는 것보다 크게 확대하자는 것이다.

전자정부 시스템의 데이터 처리 자동화는 새로운 법률의 제정으로 인한 당연한 결과일 때가 많으며 공공 행정 자동화와 관련된 현행법 개정에 항상 수반되는 현상으로써 놀라운 일은 아니다. 자동화 등의 수준이 불확실하다고 하여도 앞에서 설명한 기본적인 사실이 변하지는 않는다. 이러한 상황에서 법률상 정의의 대상이 되어야 하는 용어 및 구문에 관한 의문이 제기된다면 필자는 아래와 같은 답변과 근거를 제시할 수 있다.

법률과 법을 이행하는 전자정부 시스템이 명백한 개념을 필요로 하는 것은 법령과 예측가능성 때문이다. 법령과 예측가능성은 고도로 자동화된 절차에 따라 개별 사안에 대한 결정을 내리는 시스템에 있어서 특히 중요시된다. 고도의 자동화란 사람의 통제가 줄어든다는 것을 의미하는 것이기 때문에 법규와 예측가능성의 필요성을 더욱 강력하게 뒷받침하는 근거가 된다. 기본적으로, 각각의 결정에 대한 사실적 근거를 나타내는 용어와 구문이 중요하며, 따라서 항상 법률상 정의의 고려 대상이 되어야 한다. 앞서 언급한 “주소지”, “수익”, “기혼” 및 “동거인”과 같은 법적 개념들은 각 결정의 토대가 되는 정보이며, 따라서 법률상 정의의 대상이 되어야 한다. 제4장에서 구분한 바와 같이 용어 정의의 일부는 다른 법령에서 파생될 수도 있으며, 다른 용어들은 일차적으로 정의될 수도 있다. 예를 들어, 혼인법(Marriage Act)에서는 “기혼”을 달리 정의할 필요성이 거의 없을 것이다. 반면 “수익”은 다양하게 정의될 수 있으며 파생적 정의로 연계되는 사례도 자주 발생할 수 있다.

위에서 논의한 바와 상이한 결론이 도출될 만큼 충분한 근거가 제시되지 않는 한, 법률을 토대로 하는 전자정부 시스템에서 필요한 모든 입력 자료들은 법률

상 정의의 대상으로 고려되어야 한다. 이러한 정책을 통해 법적 영역에서의 의미적 상호운용성이 현저히 증진될 수 있을 것이다. 필자가 법률상 정의를 최대한 완전하고 정확하게 확립해야 한다고 주장하는 것은 아니다. 법률상 정의를 확립하는 방안을 결정할 때에 가장 중요한 요소는 법률상 정의 기법의 선택, 입법 과정 및 수단의 조직화가 되어야 한다. 이에 관해서는 다음 장에서 논의한다.

VI. 법적 정의 기법

법률의 정의 규정은 정의적 요소들이 모두 확실하며, 관련된 용어 또는 구문의 해석과 관련된 모든 문제들이 해결 될 수 있다는 기대를 불러일으킬 수 있다. 필자가 조사한 바에 따르면, 노르웨이 법률에서 정의된 용어에 관하여 총체적인 정보를 얻기 위해서는 대부분의 사례에서 해당 법의 입법 기록을 참조해야 했다. 입법 기록은 대개 용어 설정 및 설명에 관한 종합적인 정보를 포함하고 있다. 그 외에도 폐지된 법률, 현행 의회제정법 및 유럽연합의 다양한 법적 수단과 같은 참고 문헌들을 포함하기도 한다.

즉, 정의된 용어 및 구문에 관한 정보를 완벽하게 수집하기 위해서는 법률상 정의 그 자체를 비롯하여 입법 기록에 남아 있는 설명과 다른 법률 분야의 문서들을 참조해야만 한다. 노르웨이 법의 경우, 법문에 포함된 용어의 정의는 단순하며, 이와 관련된 정의적 요소도 극히 일부만 제시되어 있다. 이러한 정의는 법 적용을 용이하게 하기 위해 마련된 것이 아니다. 용어 및 구문에 대한 명백한 정의를 확립하고자 한 것이 목적이라면, 이러한 관행은 확실히 부적절하다. 그러나 법률 그 자체에서 모든 정의적 요소를 반드시 찾을 수 있어야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 다른 입법 기술 또한 고려되어야 한다.

법률 시스템의 역동성을 고려한다면, 입법 기술의 선택은 상당히 중요하다. 법을 집행(판례법 등)한 결과에 따른 법률상 정의의 변화과정은 전자정부 시스템 개발자들에게 문제가 된다. 예를 들어, 다른 정부 기관의 특정 데이터베이스로부터 사안과 관련된 데이터를 자동적으로 수집하도록 데이터 시스템이 설계

되었으며 법률상 정의 규정이 동일하여 해당 시스템이 이를 수행할 수 있는 경우에, 개별 조항과 새로운 정책적 고려사항 등을 토대로 판례법에서 원 개념을 벗어나는 정의적 요소를 형성하게 된다면 당연히 문제가 될 것이다. 이러한 사례가 발생한다면, 응급조치로 새로운 정의가 적용되는 사안들을 처리하기 위한 수동적 방안을 마련할 수는 있으나 이는 지속적인 대응책이 되지 않는 것이다. 법률의 역동성으로 인해 비롯되는 이러한 문제에 대응하기 위한 현실적인 몇 가지 방안이 존재하며, 해당 방안을 아래에서 논의한다.

본 필자는 법률상 용어의 정의는 항상 법령에 명시된 법적 정의와 입법 기록의 정의적 요소들을 결합하여 확립되어야 한다고 주장한다.²³⁾ 법령에 명시된 정의와 입법 기록의 정의적 요소를 취사선택하는 방법이 아니라 두 가지의 정의 기법을 바람직하게 혼합하는 방법에 관한 논의가 이루어져야 한다. 일반적으로 법령이 지니는 법적 영향력이 입법 기록의 설명 및 문서의 영향력보다 크기 때문에 법에 명시된 정의를 따르는 방법이 법률 용어를 정의함에 있어서 가장 안정적이고 지속적인 방법이다. 그러나 안정성만이 중요한 요소는 아니다. 변화하는 환경에 대한 적응력과 유연성 또한 동일하게 중요하다. 다양한 법률에 존재하는 요소들의 조합을 통해 일차적 법률상 정의가 확립된 경우에는²⁴⁾ 이와 관련된 개별 법률의 정책적 입장이 변경되면 조합을 통해 확립된 정의도 변경해야 하는 상황이 초래될 수 있다. 만일 이와 같은 상황이 발생하더라도 상호 운용 가능한 양식을 지속적으로 활용할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

입법 기록에 정의적 요소를 포함함으로써 법률상 정의 기법에 유연성을 더할 수 있다. 예를 들어, 특정 정의적 요소가 법적 구속력을 갖고 있지는 않으나 고려 대상이 될 수는 있다는 점이 입법 기록에 명시되어 있을 수도 있다. 입법 기록의 내용은 의미적 상호운용성과 전자적 데이터 교환에 관한 행정적 고려사항 간의 관련성을 한 것일 수도 있다. 이러한 문서들을 통해서 공동의 정의(joint definition)에서 벗어나는 판례법이 형성되는 것을 저지할 수도 있다. 법적 기반

23) 또는 EU 지침 또는 규칙의 서문 등 이와 유사한 기능을 하는 다른 문서를 참조할 수도 있다.

24) 제4장의 파생적 정의 참조.

을 가진 용어와 구문을 정확하게 이행하려는 법원의 노력을 입법자가 막을 수는 없다. 원칙적으로 법원은 개별 사안에서의 구체적인 해석에 따라 판결을 내릴 권한을 가지며, 따라서 법령 집행시에 최소한의 공정성을 보장해야 한다. 안정적이고 효과적인 전자정부 시스템은 법원이 고려하는 여러 가지 고려 사항 가운데 하나의 요소일 뿐이다.

입법 기록에서 정의적 요소에 관한 내용을 제시하는 경우에는 해당 요소들이 집합적으로 함께 제시될 필요가 있다. 필자가 조사한 바와는 대조적으로, 정의적 요소들은 다양한 정보원을 통하여 수집해야 할 만큼 여러 가지 문서에 산재되어 있어서는 안 된다. 즉, 동일한 수준에 존재하는 모든 정의적 요소들을 한데 모아 이에 대한 주석을 첨부한 입법 기록상의 설명 부분과 법문을 참조하여 용이하게 접근할 수 있는 정도의 수준에서 의미적 상호운용이 가능해야 한다.

VII. 입법과정의 조직

외부의 관점에서는, 법률은 법의 집행을 위해 정부 행정기관으로 이전 될 때에 법률이 입법과정을 벗어나는 것으로 보인다. 법령에서 규정하는 전자정부 시스템을 개발하는 것은 일견 기술적 성격의 업무인 것처럼 보이며, 이는 대체로 사실이기도 하다. 그러나 전자정부 시스템 개발에 중대한 영향을 미치는 것은 입법과정이며, 공식적인 규제 기관들은 입법 절차에 참여하지 않는다는 점에 주목할 필요가 있다. 입법과정은 지속적인 과정이며, 법률이 제정되면 이에 따른 이차적 법률이 제정되는 것은 당연하다. 두 가지 상황 모두에서, 법률에 포함된 포괄적이고 고귀한 조항들을 현실에 적용하고 추상적인 규칙들을 구체적인 요건과 절차 등으로 해석하는 것이 주된 과제이다. 예를 들어, 전자정부 시스템 개발은 기존의 데이터베이스에서 법률상 정의에 상응하는 해당 정보를 수동으로 수집해야 하는지 또는 자동화 시스템을 이용할 수 있는지 여부를 확인하기 위하여 “18세 미만 청소년의 부양자”와 같은 법령을 해석하는 방법을 모색하는 과정일 수도 있다.

법률상 정의 규정 간에 차이가 발생하는 것을 정책적으로 피할 수도 있다. 예를 들어 입법자는 “동거인”을 “공동의 주소지에 거주하는 혼인과 유사한 안정적이고 확립된 관계의 두 사람”으로 정의했으나, 기록된 정보는 “지속적으로 함께 생활할 의도를 가지고 혼인과 유사한 관계에서 거주지를 공유하는 두 사람”이라는 정의를 토대로 정리될 수 있다. 두 가지의 정의 규정이 상이하기는 하지만, 양 법률에서 단일한 정의 규정만을 사용하고 있다면 정책적으로 용인 가능하다. 단일한 의미로 받아들여지는 정의 규정이 기계로 관독 가능한 정보 출처에서의 정의와 일치하고 다른 정의 규정은 특수하여 상당한 수작업을 통해 자료를 수집해야 한다면, 입법자들은 디지털 자료에 기록된 정의를 택할 가능성이 높다.

입법자들이 직면하는 과제 가운데 하나는 기계로 관독 가능한 자료 출처에서 찾을 수 있는 두 개 이상의 법률상 정의 가운데 택일해야 한다는 것이다. 법률상 정의를 확립함에 있어서 필요한 디지털 데이터를 탐색하기 위한 방안에는 여러 가지가 있다. 하나의 방안으로써 입법 절차에서 이러한 분석을 실시하는 책임 및 권한을 가지는 전담 조직을 구성하는 것을 생각할 수 있다. 즉, 전문 인력들이 실정법상 정의를 검토하고 기존의 용어 이용과 새로운 용어 도입에 수반되는 행정적, 기술적 결과를 검토하여 법안을 분석할 수 있다. 이후에 전담 조직은 법안 작성 위원회에 검토 결과를 제출하게 된다. 이를 통하여 입법상의 선택에 따르는 결과와 이에 대한 쟁점을 잘 이해할 수 있게 되며, 정보 시스템을 최적화할 수 있는 가능성이 증대될 것이다.

현재 이용되고 있는 법률상 정의에 대한 입법자의 지식에 따라 정책적으로 합당한 결과를 도출하면서 동시에 효과적인 시스템 및 자동화 절차에 관한 적절한 해결책을 제시할 수 있는 법률상 정의가 선택될지 여부가 좌우된다. 노르웨이에서는 법안에서 규정하는 개념이 현행법에 이미 정의되어 있는지 여부에 관하여 입법자들이 알지 못하는 경우가 종종 있으며, 아마도 다른 많은 국가들도 이와 유사한 상황일 것으로 추측된다. 또한 입법자들은 ICT 기반 시스템에서 규정하는 용어와 상응하는 현행 법률상 정의 규정에 대해서도 알지 못할 것이다. 이러한 상황은 일반적으로 법률이 제정되고 해당 법률 이행이 지나치게 지연된 경우에 발생한다. 이러한 특별한 수단들을 통하여 문제점은 해결될 수 있다.

VIII. 입법 수단

입법자의 입장에서 상호운용 가능성을 증진하는 방안으로 입법과정을 변경하기 위해서는 ICT 수단들이 필요할 것이다. 지금까지 노르웨이에서는 입법 절차의 용이성을 보장하기 위한 ICT 수단들이 개발된 바가 없다.²⁵⁾ 입법자들에 의한 제정에서 ICT 중심의 입법 수단으로 전환되면서 법률상 정의에 관한 문제를 해결해야 할 뿐만 아니라 입법과정을 지원하기 위한 일반적인 필요성과 가능성도 충족할 수 있어야 한다. 법률상 정의와 관련하여, ICT 수단을 구성할 수 있는 간단하고 구체적인 요소들은 “개인 정보”에 대한 예시를 통하여 설명할 수 있다.

“개인정보”는 노르웨이 데이터 보호법에 다음과 같이 정의되어 있다.²⁶⁾ “개인 정보: 자연인으로 연계될 수 있는 모든 정보 및 평가”. 해당 법의 입법 기록에 기재된 추가적인 설명은 법안에 포함된 부연설명(총530 단어로 작성됨)에 있어서 필수적인 부분이다. 그러나 동 법안은 용이하게 정의적 요소를 용이하게 찾아볼 수 있도록 구조적으로 작성되지는 않았다. 동 법안의 내용을 면밀하게 분석하여 다음과 같은 6개의 보충적 요소들을 가려낼 수 있었다.

- 신원 확인 표지
- 신원 확인 방법 및 노력
- 법의 목적 조항의 의미
- 법인에 대한 제한
- 고인에 대한 제한
- 공공행정법의 정의 규정과의 관계

25) 노르웨이 컴퓨터 및 법 연구센터(Norwegian Research Center for Computers and Law)와 법률자료재단(Lawdata Foundation [Stiftelsen Lovdata]), 노르웨이 사법공안부(Norwegian Ministry for Justice and Public Security)가 공조하여 “Regelverkshjelpen[입법 보조]” 프로그램을 시범적으로 개발하고 있다.

26) 국내법의 정의는 유럽 개인정보보호지침(Data Protection Directive(95/46/EC)) 제2조(a)를 토대로 한다.

본 장에서 필자는 정의적 요소의 기재 부분은 입법자의 선택에 따라 달라질 수 있으나, 각 정의적 요소들이 입법과정의 기록을 통하지 않고도 검색될 수 있어야 한다는 점을 지적하고자 한다. 즉, 일정 수준의 구조적 특성을 가지도록 입법 기록상의 정의적 요소들을 체계화하여 각 요소들을 해당 법률의 관련 정의 규정과 함께 제시함으로써 검색 및 이해가 용이하도록 해야 한다. 개념이 해당 법률에서 정의되지 않은 경우에도 문제가 되는 법정 용어와 함께 입법 기록을 통해 정의적 요소를 확인할 수 있어야 한다. 이렇게 입법자들이 법정 개념을 이해하는 과정을 총체적으로 시스템 개발자들에게 제공함으로써 전반적인 이해를 돕는 것이 매우 중요할 것이다.

물론, 다른 특수한 방법 또는 수단의 도움 없이 입법자들이 현행 법률상의 정의를 분석하고 정보 출처를 검색할 수도 있다. 그러나 입법 수단의 도움을 받게 된다면 실질적인 결과를 도출할 가능성이 높아질 것이다. 본고에서는 가능한 모든 방법과 수단을 상세하게 논의하지는 않고, 몇 가지 주요 사항만을 간단하게 설명하고자 한다.

무엇보다도, 법률상 정의들을 한데 모아서 입법 수단으로 이용할 수 있는 라이브러리²⁷⁾를 마련하는 것이 중요하다. 필자가 최근에 입법된 노르웨이 법률에 포함된 법률상 정의들을 조사한 결과에 따르면, 이러한 정의 규정에 사용하는 표현과 이들의 위치 선정을 통하여 법률 용어의 자동검색 비율을 상당히 높일 수 있다.²⁸⁾

법률상 정의들로 구성된 기본적인 라이브러리를 구축하기 위해서는 현행 법률상 정의들을 파악할 필요가 있다. 앞서 언급한 법률상 정의 도서관은 법률을 집행하면서 확장될 수 있다. 다시 말해서, 법안 작성 과정에 이용되는 통합적인

27) 역자 주: 컴퓨터 프로그램에서 자주 사용되는 부분 프로그램들을 모아 놓은 것. 언제든지 자유롭게 이용할 수 있도록 구성되어 있음. 본고에서는 컴퓨터 프로그램이 아닌 법률상의 정의의 집합을 의미함.

28) 자동화 시스템을 통하여 90% 이상의 법률상 정의를 검색할 수 있을 것이다. 현행 법률상 정의 규정들을 100% 검색하기 위해서는 면밀한 조사와 인력이 필요하다. 그러나 총체적인 정의 도서관을 설립한다는 관점에서는 100%의 검색율 달성이 중요한 문제는 아니다.

수단을 마련하여, 이를 통해 법률상의 정의로 구성된 라이브러리를 자동적으로 검색하고 법안 초안에서 사용된 용어·구문에 대하여 현재 이용되고 있는 법률상의 정의를 제시할 수 있도록 하자는 것이다.

이러한 수단을 통하여 새로운 법률상 정의가 라이브러리에 업데이트되고, 새로운 법률 용어를 용이하게 수집될 수 있도록 해야 한다. 최신 정보가 지속적으로 업데이트되는 총체적인 집합을 구축하는 것이 목적이 되어야 한다. 그 결과 산재되어 있는 모든 관련 문헌들을 참조하여 가능한 법률상 정의를 모두 확인함으로써 법령에 존재하는 법률상의 정의는 명확해질 수 있으며, 독자들에게도 관련 정보를 제공할 수 있게 된다. 본고에서 제시하는 수단을 통해 다양한 출처에 존재하는 정의적 요소들을 수집할 수 있다.

IX. 결 론

법안은 항상 해당 법률의 집행을 염두에 두고 마련되어야 한다. 그렇지 않으면 제정된 법률이 입법자들의 의도를 벗어난 방향으로 집행되는 사례가 발생할 수도 있을 것이다. 전자정부 시스템을 전제로 하는 입법은 기본적인 기술적 요건과 이용 가능성에 적합하도록 이루어져야 한다. 다양한 정부 기관 간의 데이터가 공유되고 이를 실행하기 위한 전제 조건이 입법 절차에서 고려되어야 한다. 오늘날, 노르웨이 정부는 상호운용성과 데이터 공유를 중요한 정책적 목표로 삼고 있다. 이들은 상호운용성이 기술적, 행정적 문제인 것으로 파악하고 있으나, 상호운용성이 규제적, 법적 문제라는 것은 명백한 사실이다. 입법자들은 정부 행정 현대화 계획에서 수립한 목표인 효과적인 전자정부 시스템 구축 가능성에 대한 영향을 고려하지 않은 채 법안을 작성하는 위험을 초래할 수 있다. 이러한 경우에는 시스템 개발 및 구현에 있어서 불필요한 문제와 장애물이 지속적으로 발생할 것이다. 본 필자는 전자정부 시스템을 통하여 법안을 이행함으로써 초래되는 결과를 입법 과정에서 평가할 수 있도록 입법 절차를 확대하는 것이 유일하게 합리적인 방안이라고 주장하는 바이다. 본 필자는 문제를 해결하고

자 하는 의지 없이 정책적, 법적 문제를 방치하고 이를 시스템 개발자들에게 전가해서는 안 된다고 생각한다.

