



# 데이터베이스 제작과 국가기밀 보호문제

신각철  
법제처 법제연구관

## 정보의 공동활용 등 자유 유통문제

초고속통신망은 정보사회의 가장 근본인 되는 새로운 사회간접자본 시설이며 미래사회의 '꿈의 통신망'이다. 미래 정보시대에 정보통신 분야의 뒷받침 없이는 국가의 경쟁력을 키울 수 없고 외국의 경쟁에서도 승리할 수 없다. 또한 흐르지 않는 정보는 정보로써 가치가 없고 살아 움직일 때에만 생명력을 유지할 수 있다. 데이터베이스의 구축은 정보유통의 활성화를 전제로 한다. 가치있고 생산성이 높은 정보가 살아 움직일 때에만 생명력을 지니며 데이터베이스로써 제구실을 하게 된다. 막대한 자금을 투입하며 데이터베이스를 개발 하였으나 법적·행정적 규제에 의하여 유통에 제약이 생기거나 자유로운 유통이 곤란할 때에는 국가사회의 정보는 기대할 수 없다. 또한 이미 개발된 데이터베이스를 특정기관 또는 특정업체에서 독점하고 내부 이용으로만 사용되고 일반에게 공개, 유통되지 아니할 경우도 마찬가지다.

특히 국민의 세금(예산)으로 개발된 '공공데이터베이스'가 특정기관만 독점할 경우 국가 전체로는 손실이 크다. 때늦은 감이 있으나 정부는 행정전산망을 연계시켜 주민등록, 토지, 자동차

등의 관련 데이터베이스를 행정기관이 공동 이용할 수 있도록 관련법령을 개정하고 '행정정보공동이용센터'를 설치할 계획이라고 한다.('96. 3. 29 조선일보 보도)

이와같이 국가기밀, 사생활 비밀, 기타 중요한 기업비밀 등 특별히 보호받아야 할 정보가 포함된 데이터베이스를 제외하고는 모든 공공데이터베이스는 일반인에게 공개·유통되도록 하는 법적·제도적 장치의 마련이 있어야 한다.

## 알권리와 국가안전보장관련 정보유통 문제

그 동안 우리나라에서는 남북간의 대치상황 등 특수한 여건에 따라 대부분의 행정정보는 국가기밀관리에 준할 정도로 대외비(對外秘)로써 취급되어 온것도 사실이었다. 예컨대, 국가공무원법(제60조)에서 직무상 지득한 비밀을 엄수해야 한다고 포괄적으로 비밀준수의무를 공무원에게 부과되고 있다.(다음 판례 참조)

또한 '보안업무규정'에서 비밀을 1급, 2급, 3급 비밀로 세분류하고 비밀의 분류와 취급을 철저히 통제하고 있다. 공문서 또는 정부행정 정보를 통합·관리하는 사무관리 규정(제29조)에서 비밀문서의 보존과 관리에 관한 명문규정은

있으나 비밀 해제후의 일반공개 절차 규정은 미흡한 실정이다. 정부공문서와 관련된 규정(사무관리 규정), '보안업무규정' 등에 있어서도 행정정보의 보관·보존 등 비밀관리에 중점을 두었을 뿐 공개·유통에 관하여 세부규정은 없는 형편이다.

또한 현행법 체계에서 '정보공개'에 관한 기본법으로 '정보공개법'의 제정도 이미 입법예고하고 법제화를 추진하고 있으나 여러가지 정책조정 관계로 지연되고 있는 실정이다. 다만, 대법원의 판례와 헌법재판소의 판례에서 "정보공개는 국민의 알권리 실현을 위하여 인정된다"는 판결이 있다.

## 헌법재판소의 정보공개 판례

헌법재판소에서는 '군사비밀보호법' 제6조(구법: 탐지·수집 10년 정도)에 관한 위헌심판 사건에서 국민의 '알권리'와 국가안전보장과의 조화문제를 위와 같이 판결하였다.(헌재, 1992. 2. 25 선고, 89.헌자 104) 이 판결의 내용의 핵심은 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째는 국민의 '알권리'는 자기실현을 확보하고 진리에 도달하는 수단이다. 오늘날 정보사회에서 국민은 알권리의 확보없이 자유로운 정보의 유통을 기대할 수 없다. 흐르지 않는 정보는 정보로써 생명력을 잃은 것이다. 또한 정보의 접근 없이 가치판단의 기준이 되는 지식을 획득할 수 없어 자기실현을 물론 진리에의 도달도 기대할 수 없다.

둘째, '알권리'는 개인의 자유권에 그치는 것이 아니고, 스스로 지배기수에 참가하는 자치정체(自治政體)의 이념을 근간으로 한다. 알권리의 보장에 관한 가장 긍정적인 측면을 "국민주권의 원리에 입각하여 국정에 대한 감사와 참여의 기능"을 원활히 할 수 있다고 보는 것이다. 국민이 정보를 자유롭게 접근함으로써 지식을 넓히고

문화수준의 향상 등을 통해 정상적인 비판과 감시기능을 갖게 된다. 따라서 권위주의적 행정 풍토를 쇠신하고 독재와 비밀주의의 폐습을 불식시키기 위해서는 자유로운 정보의 유통이 요구된다. 특히 지방자치단체에 자치행정에의 참여와 감시기능 수행을 위해 더욱 요구된다.

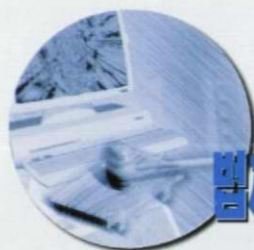
셋째, 판결에서 비밀의 한정성에 관하여 다음과 같이 판결 하였다. '국가안전보장 관련 주요시책은 비밀로의 취급보다는 국민의 참여로 시행착오를 예방하고 공감대를 기반으로 실질적인 총력안보에 기여할 수 있다'는 것이다. 이 판결에서 특히 강조되고 있는 부분은 군사비밀 등 비밀정보는 그 범위가 한정적으로 해석되어야 하고, 지나치게 포괄적 광범성은 온당치 않다고 보는 것이다.

이 헌법재판소 판결에서 '비밀이라 하여도 여론의 수렴과정을 거쳐, 국민적 공감대를 형성하는 것이 바람직하다'는 취지와 유사한 판결이 몇 년전에 보도되었기에 소개하고자 한다. "공무원이 공무수행중 알게 된 비밀이라 하여도 공개됨으로써 얻는 국민적 이익이 클 경우 보호가치가 없다. ... 공무상 비밀이란 행정기관의 형식적 기준이 아니라 정부나 국민의 이익 또는 행정목적 달성을 위하여 실질적으로 비밀로써 보호할 필요성이 있는지에 따라서 판단되어야 한다." 서울 고등법원 특별 5부(재판장 양인평 부장 판사)는 1994.4.27 전감사관 이문옥씨 '파면처분취소 청구소송'에서 위와 같이 비밀공개문제에 관하여 판결이유를 밝혔다.

## 데이터베이스 구축 과정에서 유의할 사항

데이터베이스 구축 과정에서 정보의 수집, 축적, 전송에 있어서 특히 유의할 사항을 살펴보고자 한다.

첫째, 데이터베이스에 수록된 정보는 일반 수



# 법제코너

작업(종이류에 기록된)에 의하여 수집된 자료와 비교하여 그 파급효과가 크다는 점이다. 신문, 잡지류, 그 밖에 공개열람청구하여 입수된 정보라 하여도 이를 데이터베이스화 하여 전송할 경우 국내는 물론 국제정보망을 통하여 세계각국에 전파하게 된다.

따라서 현행법에 정면으로 저촉되느냐의 여부보다는 당해 정보가 외국에 누출될 경우 '국가이익'에 어떠한 손실을 줄 것인가를 판단할 필요가 있다. 대법원의 판결('94. 5. 24판결 94도 930)에서 '어떤 표현물이 대한민국의 안전과 자유민주주의의 체제를 위협하는 적극적이고 공격적인 내용을 담고 있다면 이러한 표현물은 구국가보안법 및 현국가보안법 각 제7조제3항에 규정된 이적성 표현물로 보아야 할 것이다.' 라고 판결 하였다.

따라서 논문이나 잡지 또는 특정 반체제집단의 유인물 등에서 발간한 이적성 표현물을 그대로 논문 데이터베이스, 잡지 데이터베이스 등으로 수록하여 전파한다면 국가이익에 크게 손실을 준다. 설사 잡지나 유인물로는 헌법상 표현의 자유, 학문연구의 자유측면에서 크게 저촉되지 않는다고 보더라도 공중통신망에 의한 광역적 전파는 문제가 다르다. PC통신 천리안에 이와같은 이적성 표현물을 띄웠다가 형사처벌을 받은 사건이 있었다.('93. 11. 19 동아일보 보도)

둘째, 헌법에서 보장하는 언론·출판의 자유 또는 통신의 자유보장과 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전산망법, 정보화촉진기본법 등에서 규정하고 있는 '정보통신질서유지'와는 개념상의 차이가 있다. 물론 헌법이 가장 상위법으로서 표현의 자유를 최대한 보장 받아야 하겠지만 '국민의 자유와 권리는 국가안전보장 질서유지 또는 공공복리를 위하여 법률로써 제한할 수 있다.(헌법제37조 제2항)'의 규정에 따라 각 단행법에서 제한규정을 두고 있음을 알아야 한다. 예컨대, 전기통신사업법 제53조의 불온통신단속, 정보화촉

진기본법 제14조의 정보통신질서확립, 전산망법 제24조의 중요정보 국외유출방지규정 등을 들 수 있다.

셋째, 외부로 누출된 정보라 하여도 군사시설, 군사주둔지역, 방위산업체 등은 설사 외부로 그 지형지물이 누출되었다 하여도 정보통신망에 상세히 적시하여 전송할 경우 국방비밀보호 측면에서 규제의 대상이 된다. 대표적으로 등산·낚시 등 레저스포츠 데이터베이스, 물류정보 데이터베이스, 지리정보 데이터베이스 등이 그 대상이 되는 경우가 있다.

끝으로 예민한 정보 또는 자극적인 정보는 미리 '정보통신윤리위원회'에 심사를 요청할 필요가 있다. 정보를 전송한 다음 사건·사고가 발생하기 이전에 안전한 절차를 밟아두는 것이 가장 바람직하다.

## 맺음말 : 비밀관련 법령의 정비 필요

데이터베이스 제작 과정에서 가장 중요한 문제가 정보의 수집단계에서 '정보의 선택'에 있다고 볼 수 있다. 양질의 정보는 독점적이면서도 누구나 유용하게 이용할 수 있는 생산적인 정보이어야 데이터베이스 사업상 도움이 된다. 그러나 이러한 정보의 수집·선택에는 또한 제한이 따른다. 국가기밀정보, 행정비밀정보, 사생활비밀정보 그리고 지적소유권 보호상 저촉되는 정보 등 제한적 요건이 너무 많아 정보의 수집·선택에 많은 어려움을 갖게 된다.

그 밖에도 정보화 시대에의 데이터베이스를 의식하지 아니한 종래의 수작업 중심 정보관리 체계하에서 제정된 법령과 상호 저촉되는 내용들도 많다. 정보사회에서 상식적으로 이해되지 않는 규제사항들을 점차로 정비함으로써 데이터베이스산업의 발전에 도움이 되도록 정부에서도 법령정비 사업을 추진하고 있는 실정이다. **DC**