

디지털 행정전환의 기본권적 허용한계와 아날로그 접근권*

Permissible Limits of Fundamental Right in the Digital Administrative Transformation and Right to Analogue Access

조 인 성**

Cho, In-Sung

목 차

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| I. 들어가는 말 | IV. 공공행정에서 디지털 전용 서비스의 기 |
| II. 전자정부 개발도상국에서 디지털 국가 | 본권적 허용가능성과 아날로그 접근권 |
| 로의 개념 확장 | V. 맺는 말 |
| III. 디지털 행정의 무한한 개혁가능성 | |

독일 온라인접근법이 2022년 말까지 기한에 맞게 더 이상 실행될 수 없었더라도, 공공 행정의 디지털 전환은 최근 “디지털 퍼스트” 서비스라는 구호를 내세워 중단 없이 진행되고 있다. 전자 행정서비스는 더 이상 추가로 제공되는 것이 아니라 통상적인 업무가 될지도 모른다. 이를 바탕으로 디지털 국가를 향한 다음 단계는 “디지털 전용” 서비스까지 도달할지도 모른다.

그러나 부분적이거나 전적으로 전자정부를 이용해야 할 의무는 “아날로그 접근권”의 보호를 요건으로 할 경우 독일 기본법(헌법)과 주정부 헌법에 위반될지도 모른다.

이러한 문제의식을 가지고 본 논문은 먼저 전자정부 개발도상국에서 디지털 국가로의 전환과 디지털행정의 개혁 가능성의 문제를 각각 살펴본 후, 이어서 공공 행정에서 디지털 전용 서비스의 기본권적 허용가능성에 관하여 유럽연합의 해당 기본권 체제와

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2023..54.333>

투고일: 2023. 3. 20. / 심사완료일: 2023. 4. 19. / 게재확정일: 2023. 4. 19.

* 이 논문은 2022학년도 한남대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 한남대학교 법학부 교수

Prof. Dr. iur. Department of Law, University of Hannam

독일 기본법 및 독일 주정부 헌법상 아날로그 접근권을 중심으로 고찰하려고 한다.

독일 연방정부 및 주정부의 전자정부법에 따른 이러한 디지털 전용 서비스의 디지털 행정전환에 대해서는 아날로그 접근권으로도 대응할 수 없다고 한다. 독일 기본법(GG)과 주정부 헌법은 디지털 행정에 대한 일반적인 방어권을 규정하지 않고 있다. 이에 대해 기본권 보호에 공백이 없다면 헌법상 필요성은 문제되지 않을지도 모른다.

이와 같은 유럽연합과 독일에서의 논의는 향후 우리나라 디지털 플랫폼 정부에서 특히 전자정부법을 근거로 행정안전부 디지털정부국에서 수립하는 디지털 행정관련 입법정책에 시사하는 바가 매우 클 것으로 본다.

[주제어] 전자정부, 디지털 전용, 디지털 퍼스트, 기본권, 독일 온라인접근법, 아날로그 접근권

I. 들어가는 말

COVID-19 이후 비대면 문화의 확산으로 디지털화가 강조되면서, 새로운 정보기술에 접근할 수 있는 능력 보유 여부에 따른 정보격차로 사회적 불평등 해소 등의 측면에서 그 이면으로 “아날로그 접근권(Recht auf analogen Zugang)”¹⁾에 대한 보장

필요성도 중요하게 되고, 이에 따라 선제적으로 정보격차를 해소하기 위한 노력이 필요한 상황이고 이를 위해 디지털 취약계층을 위한 법령 정비가 필요하게 되었다. 사회 모든 구성원이 차별이나 배제 없이 디지털기술의 혜택을 고르게 누릴 수 있도록 환경을 조성해야 한다. 이러한 디지털 포용 정책을 통하여 삶의 질 향상과 사회통합이 필요하다. 이에 조속히 아날로그 접근권 보장을 위한 입법정책인 논의가 이루어지길 간절히 바란다.

우리나라 현 디지털 플랫폼 정부는 모든 데이터가 연결되는 디지털 플랫폼 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고, 새로운 가치를 창출하는 정부이다. 정부가 단순히 정보와 서비스를 제공하는 역할을 뛰어넘어, 국민과 기업, 정부가 새로운 가치를 창출할 수 있는 플랫폼을 제공할겠다는 의지의 표명으로, 국정운영의 새로운 패러다임 전환에 해당한다. 공공행정의 디지털 전환은 “디지털 퍼스트(Digital First)”²⁾라는 형태뿐만 아니라 더 나아가 “디지털 전용(Digital Only)”³⁾이라는 형태까지 진보할 수 있다. 국민

1) 디지털 행정에서 “아날로그 접근권”은 디지털 기술에 접근할 수 없거나 사용할 수 없는 국민이 여전히 전통적인 비디지털 수단을 통해 정부 서비스에 접근할 수 있도록 보장하는 원칙을 말한다. “아날로그 접근권”에 관하여 상세한 내용은 아래 본문 IV. 참조.

2) “디지털 퍼스트(Digital First)”에 관하여 자세한 내용은 아래 본문 III. 4.1 참조.

3) “디지털 전용(Digital Only)”에 관하여 자세한 내용은 아래 본문 III. 4.2 참조.

들에게는 한편으로 편리함과 효율성을 제고할 수 있지만, 다른 한편으로 국민의 자유와 권리(기본권) 측면에서는 소홀하는 부분이 존재한다. 따라서 이와 관련한 가장 최신의 유럽연합(EU)의 논의와 독일의 법적 논의에서 디지털 행정전환의 기본권 허용한계 및 아날로그 접근권의 문제를 정리해 보는 것은 현 정부의 국제과제의 하나로서 디지털 플랫폼 정부의 민주적 법치국가 실현에 기여함으로써 우리의 입법 및 정책구현에 매우 유용한 자료로 활용할 수 있다.

유럽연합 차원에서의 논의 진행은 글로벌 규범의 하나로서 일정 시간 후 국내 법적으로 경성규범 내지는 연성규범으로 변용될 가능성이 높다는 점에서 이를 선행적으로 검토할 필요가 있다. 이에 아날로그 접근권의 존재를 연구하기 위한 유럽연합의 다차원 시스템에서 관련 기본권체제는 아래에서 상세히 설명하는 바와 같이 특히 유럽연합 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union; GRCh),⁴⁾ 일반 개인정보보호 규정(Datenschutz-Grundverordnung; DS-GVO)⁵⁾ 그리고 유럽연합 단일 디지털 게이트웨이 규정(SDG-VO; Single Digital Gateway-VO (EU) Nr. 2018/1724)⁶⁾을 중심으로 논의되고 있다. 이러한 유럽연합의 다차원 기본권 체제에서 디지털 행정전환의 기본권적 허용한계 및 아날로그 접근권의 문제를 검토할 필요성이 있다.

우리나라처럼 전자정부를 넘어 디지털 국가로 나아가는 독일은 행정 디지털 전환시대에 전자정부법(EGovG⁷⁾)⁸⁾과 온라인접근법(OZG⁹⁾)을 통해 온라인접근권의 문제를 시의

4) 유럽연합 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union; GRCh)에 관하여 자세한 내용은 아래 본문 IV. 1.1 참조.

5) 일반 개인정보보호 규정(Datenschutz-Grundverordnung; DS-GVO)에 관하여 자세한 내용은 아래 본문 IV. 1.2 참조.

6) 유럽연합 단일 디지털 게이트웨이 규정(SDG-VO; Single Digital Gateway-VO (EU) Nr. 2018/1724)에 관하여 자세한 내용은 아래 본문 IV. 1.3 참조.

7) Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung(E-Government-Gesetz – EGovG) vom 25. Juli 2013(BGBl. I S. 2749).

8) 우리나라 전자정부법의 주요내용을 살펴보면, 첫째, 전자정부서비스 활성화·효율화로 이용자의 편익을 제고하고 있다. 둘째, 전자정부서비스 개발·제공기준을 제시하고 있다. 이에 전자정부서비스에 대한 접근성을 보장하고, 이용자의 안전성·편리성을 제고하며, 서비스 내용의 최신성을 확보하고 있다. 셋째, 행정기관 내부의 정보보호를 강화하고 있다. 이를 위해 정보시스템이나 행정정보를 이용하는 업무담당자 등의 접근권한 및 신원확인으로 정보유출 등 사전 예방에 힘쓰고 있다. 넷째, 행정정보공동이용으로 국민편의 및 행정효율을 향상시키고 있다. 다섯째, 정보자원의 효율적 관리에 관한 내용을 포함하고 있다. 여섯째, 전자정부 구현을 위한 시책 등을 두고 있다.

9) Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen(Onlinezugangsgesetz-OZG) vom 14. August 2017(BGBl. I S. 3122, 3138). 최근 개정: Art. 16 G zur Regelung des Erscheinungsbilds von Beamtinnen und Beamten sowie zur Änd. weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 28.6.2021(BGBl. I S. 2250). ‘온라인접근법

적절하게 대응하고 있다. 특히 기본법(GG)의 관련 기본권 조항 및 연방 주 헌법 등 다양한 입법동향과 법제검토는 우리나라의 입법정책적 논의와 구체적 입법에서 활용할 수 있다. 공공행정에서 디지털 전용 서비스의 기본권적 허용가능성 및 아날로그 접근권의 문제는 연방국가 독일 기본법과 연방 주 헌법을 중심으로 심층적으로 논의되고 있다. 이는 국가와 지방자치단체 간 긴밀한 협력과 효율적 네트 형성을 목표로 하는 우리나라 현 디지털 플랫폼정부의 입법정책 또는 법제개선에 활용될 수 있다.

여하튼 2022년 말까지 독일 온라인접근법을 더 이상 구현할 수 없었더라도, 공공 행정의 디지털 전환은 최근 디지털 퍼스트라는 표어를 내세워 중단 없이 진행되고 있다. 전자 행정 서비스는 더 이상 추가 제공이 아니라 통제가 되어야 할지도 모른다. 이를 바탕으로 디지털 국가를 향한 다음 단계는 디지털 전용 서비스에 이를지도 모른다.

그러나 전자정부를 이용해야 할 의무는 아날로그 접근권의 보호를 전제로 할 경우 이는 독일 기본법과 주 헌법에 위반될지도 모른다. 이러한 맥락에서 본 논문은 이하에서 먼저 전자정부 개발도상국이 디지털 국가로 개념이 어떻게 확장되어가고 있는지와 디지털 행정의 개혁 가능성은 무한한지 각각 살펴본 후, 이어서 공공 행정에서 디지털 전용 서비스의 기본권적 허용가능성에 관하여 유럽연합의 다차원시스템, 독일 기본법상 아날로그 접근권, 그리고 독일 주정부 헌법상 아날로그 접근권을 중심으로 고찰하려고 한다.

II. 전자정부 개발도상국에서 디지털 국가로의 개념 확장

2017년 6월 당시 독일 앙겔라 메르켈 연방 총리는 독일이 “전자정부의 문제에서 개발도상국에 가깝다”고 언급했다.¹⁰⁾ 몇 주 후에 발효된 연립정부의 온라인접근법(OZG)에 대한 기대도 그 만큼 높았다. 그와 함께 독일연방공화국은 전자정부에서 마침내 디지털 국가로 전환될 것인지 의문이 든다.¹¹⁾

(OZG)에 관하여 상세한 것은 Guckelberger/Starosta, “Die Fortentwicklung des Onlinezugangsgesetzes”, *NWZ 18*, C.H.BECK, 2021, S. 1161 f.

10) 2017년 6월 20일 DStGB(Deutscher Städte- und Gemeindebund)에서 연설했다. 이에 관해서는 Bundesregierung, “Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel”, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-796752>>, 검색일: 2023. 2. 3. 참고.

11) Botta, “„Digital First “und „Digital Only “in der öffentlichen Verwaltung”, *NWZ 17*, C.H.BECK, 2022, S. 1247.

1. 독일 온라인접근법의 시행 현황

실제로 온라인접근법은 독일 행정 디지털화의 핵심적인 법이 되었다. 그것은 전자정부 테마를 지속적으로 정치적 의제의 정상에 올려놓았다. 예를 들어, 이에 선도적인 연방내무부(BMI)는 이제 자신을 명시적으로 디지털 부처로 보고 있다.¹²⁾ 구체적으로 살펴보면 온라인접근법은 2022년 말까지 연방 및 주 정부가 행정 서비스(총 575개의 서비스 항목들로 요약됨)를 전자적으로 제공하는 것을 목표로 하고 있다(온라인접근법 제1조 제1항). 국민은 연방 및 주 정부의 행정포털을 통해 이러한 서비스에 접근할 수 있어야 하는데, 이 행정포털은 소위 포털네트워크에 연결되어야 한다(온라인접근법 제1조 제2항). 이는 모든 포털에서 모든 서비스를 찾을 수 있음을 보장하기 위한 것이라고 한다.¹³⁾

연방 및 주 정부는 온라인접근법의 야심 찬 일정을 충족하고 행정 디지털화를 효과적으로 발전시키기 위해 새로운 협력모델을 구축했다. “모두를 위한 하나(Einer für alle)” 원칙¹⁴⁾에 기반한 연방 협력은 획기적인 것으로 간주된다. 온라인접근법 서비스는 처음에 하나 또는 몇몇 주에서 공동으로 개발한 다음에도 후속 이용을 위해 다른 모든 주 및 지방자치단체에서 준비하게 된다.¹⁵⁾ 그러나 이러한 여러 가지 노력에도 불구하고 온라인접근법을 적시에 구현하는 것이 불가능하지는 않을 것 같다. 2021년 가을 국립규

12) 우리나라에서는 디지털 행정 담당 부처로서 행정안전부에 디지털정부국을 두고 있다. 디지털정부국이 추진하고 있는 주요 업무는 다음과 같다.

- (1) 온라인 기반의 효율적인 디지털 정부 구현
- (2) 디지털정부 국제협력 확대 및 해외진출 지원
- (3) 지역사회 정보화 육성·지원
- (4) 모바일 전자정부 구현
- (5) 클라우드 기반의 전자정부를 통한 정보자원의 효율적 운영
- (6) 정보보안체계 확립으로 안전한 전자정부 실현

13) 온라인접근법(OZG) 제1조에 관해 상세한 것은 Denkhäus/Richter/Bostelmann, in Denkhäus/Richter/Bostelmann, *EGovG/OZG 1. Auflage*, C.H.BECK, 2019, OZG § 1 Rn. 1-8; Deusch/Eggendorfer, in Taeger/Pohle, *ComputerR-HdB*, C.H.BECK, 2022, Rn. 466, 37. EL Mai; Hermann/Stöber, “Das Onlinezugangsgesetz des Bundes”, *NIwZ* 36, C.H.BECK, 2017, S. 1401; Martini/Wiesner, “Art. 91 c Abs. 5 und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung – Quantensprung oder zu kurz gesprungen”, in: *ZG* 3, HSPV NRW, 2017, S. 193; Schliesky/Hoffmann, “Die Digitalisierung des Föderalismus”, *DÖV* 3, Kohlhammer, 2018, S. 193; Siegel, “Auf dem Weg zum Portalverbund”, *DÖV* 2, Kohlhammer, 2018, S. 185 참조.

14) 이에 연방내무부(BMI)는 모든 행정단위를 포함하는 통일적·일반적 온라인 서비스를 하려고 한다.

15) Böllhoff/Botta, “Das datenschutzrechtliche Verantwortlichkeitsprinzip als Herausforderung für die Verwaltungsdigitalisierung”, *NIwZ* 7, C.H.BECK, 2021, S. 425.

범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat)는 당시에는 16개의 온라인 서비스만 전반적으로 사용 중이라고 확인했다.¹⁶⁾ 연방감사원(Bundesrechnungshof)은 2022년에 연방내무부가 온라인접근법의 구현 현황을 설명할 때 미화했다고 비난했다. 정보를 교환한 73.9% 대신 연방 정부의 행정 서비스 중 20.4%만이 온라인으로 제공되며 심지어 3.8%만이 온라인접근법에 맞게 이미 구현되었다고 한다.¹⁷⁾ 유럽 및 세계 국가와 비교해서도 모든 노력에도 불구하고 독일이 아직 행정 디지털화의 선두주자로 간주될 수 없음을 보여주고 있다. 즉, 독일은 유럽연합위원회의 “2022년 디지털 경제 및 사회 지수(Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft 2022)”¹⁸⁾의 “디지털 공공 서비스(Digitale öffentliche Dienste)” 부문에서 18위, 그리고 UN 회원국의 “2020년 전자정부 개발 지수(E-Government Development Index 2020)”¹⁹⁾에서 25위를 차지했다고 한다.

이에 따르면 독일은 더 이상 “전자정부 개발도상국(E-Government-Entwicklungsland)”이 아니지만, 아직 디지털 국가도 아니다. 그러나 그 길은 규범적 기준뿐만 아니라 특히 글로벌 코로나 팬데믹의 인상적인 경험을 통해 준비되어 있다. “국가 전체의 유행 상황”에서 그 생활은 국가와 행정의 디지털화의 결핍으로 결과적으로 흑적 연방 정부가 코로나 부양 패키지로 온라인접근법의 구현을 위해 30억 유로를 배정하도록 했다.²⁰⁾

2. 디지털 행정전환의 새로운 구호인 디지털 퍼스트 서비스

코로나 팬데믹은 행정의 디지털 전환을 위한 재정적 지원만 제공한 것이 아니다. 장기적으로는 목표도 바꿨다는 게 더 중요할 것 같다. 현재 버전의 온라인접근법은 여전히 기존 아날로그 절차에 대한 디지털 보완물을 제공하는 것을 목표로 하고 있는가(온라인접근법 제1조 제1항 문언 참조)? 팬데믹 상황에서 특히 경제 지원 분야에서 새로운 행정 서비스를 몇 주 안에 처음부터 새로 구축해야 했는가?²¹⁾ 이 때 연방내무부에서

16) Nationaler Normenkontrollrat, *Monitor Digitale Verwaltung* #6, Nationaler Normenkontrollrat, 2021, S. 9.

17) Bundesrechnungshof, *Ergänzungsband zu den Bemerkungen 2021*, Bemerkung Nr. 43, *Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt*, 2022, S. 5.

18) EU-Kommission, *Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft 2022*, Länderbericht Deutschland (engl. Sprachfassung), S. 15.

19) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *E-Government Survey 2020, Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*, S. 51.

20) Schulz, “Der elektronische Zugang zur Verwaltung”, *RD* 8, C.H.BECK, 2021, S. 377.

21) 코로나 팬데믹 초기에 독일 연방 및 주 정부는 6주 이내에 격리금을 디지털화했다.

“디지털 먼저(digital zuerst)”라는 구호가 나왔다. 이에 따르면 새로운 행정서비스는 아날로그 형태로 제공되기 전에 초기에 디지털 형태로 제공되어야 했다. 예를 들어 새로운 바이에른 주 디지털법률(BayDiG)은 전자 행정서비스의 우선순위 지정이 팬데믹 이후에도 결정적일 것임을 보여주고 있다. 바이에른 주정부 디지털법률 제20조 제1항 제1문²²⁾에 따르면, 디지털 행정절차의 실행은 입법 이유에서 “디지털 퍼스트”라고 명시된 바이에른 주 행정실무의 통례라고 볼 수 있다.²³⁾

행정실무의 통례 원칙으로서 “디지털 퍼스트(Digital First)” 서비스는 국가를 중요한 단계에 더 가까이 다가갈 수 있게 하는 잠재력을 가지고 있다. 이제 행정관청 앞의 대기줄이나 행정기관과 법정의 산더미 같은 서류는 마침내 과거의 일이 되었다. 이러한 배경에서 적녹향 연정이 질적이나 양적으로 행정의 디지털화를 강화하고자 하는 “온라인접근법 2.0”이 기대된다.²⁴⁾ 언론 보도에 따르면 특히 행정내부 디지털화를 통해 엔드 투 엔드 디지털 방식(End-to-End-Digitalisierung)을 진행한다고 한다. 즉, 사용자가 직접 이용하는 프론트 엔드(Front-end) 이후 행정에서 사용자가 아니라 프로그램에 의해 이용되는 백 엔드(Back-end)도 이제 디지털화되어야 한다고 한다.²⁵⁾

3. 시사점: 우리나라 전자정부에서 디지털 플랫폼 정부로 개념 확장

현 정부가 정의한 디지털 플랫폼 정부는 모든 데이터가 연결되는 디지털 플랫폼 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하는 정부다. 전자정부가 독점적인 공급자로서 일반적으로 서비스를 제공하는 현재의 방식에서 벗어나 민간과 협업하고 혁신의 동반자가 되는 국정운영의 새로운 모델이다.²⁶⁾

따라서 디지털 플랫폼 정부는 전자정부의 확장된 개념으로 볼 수 있다. 행정부 각 부처의

22) 독일 바이에른 주정부 디지털법률(BayDiG) 제20조 제1항 제1문: “국가 행정청은 일반적으로 적절한 행정절차 또는 그 중 분리 가능한 부분을 디지털 방식으로 수행해야 한다.”

23) Bay-LT-Drs. 18/19572, 13 und 34. “Digital First” 서비스는 이미 2018년 union과 SPD 간의 연정에서 연방차원에서 정해졌다(12쪽).

24) BMI, *Digitales Deutschland – Souverän. Sicher. Bürgerzentriert., Digitalpolitische Ziele und Maßnahmen bis 2025*, 2022, S. 6.

25) TAGESSPIEGEL BACKGROUND, Punz, “OZG: Was ein Folgegesetz bringen soll”, v. 8. 2. 2022, <<https://background.tagesspiegel.de/smart-city/ozg-was-ein-folgegesetz-bringen-soll>>, 검색일: 2022. 12. 29.

26) 아시아경제, ““디지털 플랫폼 정부’가 뭘니까” 여전히 모호한 개념, 명확히 해야”, 2022. 9. 2, <<https://www.asiae.co.kr/article/2022090210442854280>>, 검색일: 2023. 3. 5.

서비스를 인공지능과 빅데이터 기능을 통해 자동화하면서 디지털 행정전환을 하겠다는 것이다. 급속도로 변화하는 시대 속에서 국가의 역할과 운영방식도 바뀌어야 할 것이다. 디지털 플랫폼 정부로의 전환은 투명하고 효율적인 행정서비스를 제공할 뿐만 아니라, 다양한 분야에 축적된 데이터를 활용해 국민의 편익을 증대시킬 것으로 본다.

그런데 현재 전자정부는 모든 아날로그 자료를 디지털화해서 저장해 놓았다. 장소에 구애받지 않고 많은 서류를 쉽게 발급받을 수 있게 된 것이다. 그러나 디지털 정보를 종이 위에 아날로그 형태로 다시 프린트해서 관공서에 제출하고 있는 실정이다. 마이데이터 서비스를 도입해 종이 문서를 제출하지 않도록 추진하고 있는데 이를 위해서는 각기 다른 시스템이 만들어 내는 정보가 효율적으로 융합될 수 있어야 한다. 효율적인 융합을 위해서는 디지털 플랫폼 정부 모델이 제일 적합한 것으로 보인다.²⁷⁾

III. 디지털 행정의 무한한 개혁가능성

행정부에 대한 접근뿐만 아니라 행정부 내 절차에서도 모두 완전히 디지털화되어 미디어 단절 없는 프로세스가 가능하다면, 이는 훨씬 더 광범위한 개혁으로 이어질 수 있다.²⁸⁾

1. 전자정부 네트: 디지털 행정접근의 우선권 부여

미래에 독일 연방정부 및 주정부 차원의 입법자들은 특히 디지털 행정 서비스의 사용자 수를 늘리는 데 중점을 둘 것이다. 디지털 서비스의 사용이 계속해서 정체된다면, 온라인접근법(OZG)의 구현을 위한 현재의 재정적, 인적, 조직적 노력은 그 이익에 비해 불균형할 수 있기 때문이다. “2021년 전자정부 모니터(eGovernment MONITOR 2021)”에 따르면 조사 대상 시민의 52%만이 전자정부 서비스를 사용했다고 한다(10년 전에는 45%였으며 2020년에는 “최고치”가 54%였다).²⁹⁾ 또한 같은 기간에 디지털 행정서비스에

27) 전자신문, “[리더스포럼]디지털플랫폼정부의 개념 정립 방향”, 2023. 2. 17, <<https://www.etnews.com/20230216000131>>, 검색일: 2023. 3. 5.

28) Botta, *op. cit.*, S. 1248.

29) Initiative D21/Technische Universität München, *eGovernment MONITOR 2021*, 2021, p. 16.

대한 만족도는 전년도에 비해 15%나 떨어졌다고 한다.³⁰⁾ 생각건대 더 높은 사용 수치를 위해서는 디지털 행정 서비스 범위의 현저한 증가로 이어질 일관된 온라인접근법의 구현뿐만 아니라 이러한 서비스 및 행정포털의 사용자 중심 설계³¹⁾가 중요할 것으로 본다.

동시에 국가는 일반적으로 아날로그 절차보다 전자 행정서비스의 이용에 대한 우선권을 부여함으로써 서비스범위에 대해 더 강력한 인센티브를 설정하려는 시도를 할 수 있다.³²⁾ 작금의 전자 신청은 이미 부분적으로 행정수수료를 줄이거나 행정절차를 가속화할 것을 약속하고 있다.³³⁾ 미래에 국가는 전자정부의 방향으로 시민을 전면적으로 밀어 넣을 수 있다. 그러나 행정청과의 전자 통신이 -최소한 기업과 달리 시민의 경우- 원칙적으로 자발적이라는 사실은 이용자에게 인센티브를 제공하더라도 아무것도 바뀌지 않을지도 모른다.³⁴⁾ 이는 예를 들어 행정청이 전자적 접근의 기회도 제공해야 하는 독일 연방 전자정부법(EGovG) 제2조 제1항³⁵⁾의 결과이다. 바로 다중채널원칙(Multikanalprinzip)이 주도하고 있다.³⁶⁾

2. 전자정부 이용의무: 오로지 디지털 행정접근

단순한 인센티브 시스템을 확장하는 대신 전자정부를 부분적이거나 의무적으로 사용하도록 하는 것도 생각해볼 수 있다. 미래에는 처음에는 특정 행정서비스, 그 다음에는 점점 더 많은 행정서비스를 전자적으로만 사용할 수 있게 될지도 모른다. 특히 단순하게

30) Initiative D21/Technische Universität München, *eGovernment MONITOR 2021*, 2021, p. 25.

31) Kubicek/Gerhard/Jarke, *Users First – Nutzerzentrierung in der digitalen Verwaltung*, Lühr/Jabkowski/Smentek, *HdB Digitale Verwaltung*, Kommunal-u.Schul-Verlag, 2019, S. 361 f.

32) 여기에서는 전자정부의 넛지 효과를 생각해 볼 수 있다. 넛지(nudge)는 원래 ‘옆구리를 슬쩍 찌른다’는 뜻으로 누군가의 강요가 아닌 자연스러운 상황을 만들어 사람들이 올바른 선택을 할 수 있도록 이끌어 주는 것을 말한다. 이렇게 당사자의 자발적인 행동을 이끄는 넛지 효과는 전자정부의 여러 정책에서도 디지털 행정의 개혁을 위하여 활용될 수 있다고 본다. 서울경제, “[책꽂이] ‘넛지’는 조작 아닌 효율적 선택 위한 내비게이션”, 2022. 8. 18, <<https://www.sedaily.com/NewsView/269UI8QN84>>, 검색일: 2022. 12. 29.

33) Eifert, *op. cit.*, S. 40; Schulz/Hoffmann/Tallich, *op. cit.*, S. 225 f.

34) Eifert, *op. cit.*, S. 39 f.; Heckmann, “Grundrecht auf IT-Abwehr? - Freiheitsrechte als Abwehrrechte gegen aufgedrängtes E-Government”, *MMR I*, C.H.BECK, 2006, S. 5 f.

35) 독일 연방 전자정부법(EGovG) 제2조 제1항: “모든 행정청은 적절한 전자 서명이 제공된 경우에도 전자 문서 전송에 대한 접근을 개방해야 할 의무가 있다.”

36) Peuker, “Die Digitalisierung der Kommunalverwaltung”, *DÖV* 7, Kohlhammer, 2022, S. 275; Rüdebusch, “Rolle der Kommunen im Rahmen der Digitalisierung”, *KommJur* 2, Nomos, 2020, S. 42.

구성된 대량 절차에서는 오로지 디지털 행정접근만 제공될 수도 있다. 예를 들어, 인터넷 기반 차량등록(i-Kfz)³⁷⁾을 유일한 등록형식으로 정할 수가 있다. “디지털 퍼스트” 서비스라는 구호가 이미 디지털과 아날로그 행정절차 사이의 순위를 이동시킨 후, 이제 “디지털 전용” 행정서비스는 최종적으로 행정청이 수행하게 될 새로운 직무의 시대로 접어들게 될지도 모른다.

언제 어디서든 이용할 수 있는 상품과 서비스에 대한 온라인 접근이 당연한 것이 된 지 오래된 시민들의 일상적 현실뿐만 아니라 추구하는 목적과 사용할 자원 사이에 가장 유리한 관계를 위해 노력해야 하는 행정의 경제성과 효율성의 원칙도 그러한 발전을 말해주고 있다. 디지털 대안의 가용성에도 불구하고 아날로그 접근(엑세스) 및 행정 절차를 영구적으로 고수하는 것은 독일 연방 및 주 정부의 예산에 상당한 부담을 줄 것이다. 디지털 접근이 행정기관에 의무 사항일 뿐만 아니라(예컨대, 독일 연방 전자정부법 제2조 제1항 참조) 시민들이 이를 의무적으로 사용해야 한다면 이는 향후 국고를 경감할 수 있다. 이러한 방향에서 현 독일 연방 디지털장관인 Volker Wissing도 아날로그에 집착하는 것은 디지털화 가능성의 일부를 앗아가고 상당한 비용을 발생시킨다고 하면서 바로 디지털 전용 서비스가 우리의 미래인 이유라고 언급했다.³⁸⁾

디지털 엑세스를 사용해야 하는 의무는 현행 법질서에서 결코 새로운 것이 아니라고 한다. 예를 들어, 2022년 1월 1일부터 변호사와 같은 특정 발신자 그룹은 해당 서류들을 원칙적으로는 전자적으로 법원에 제출해야 했다(예컨대 독일 행정법원법 제55조의d 참조).³⁹⁾ 그러나 몇 가지 개별 사례(아래 참조)를 제외하고는 이러한 혁신이 아직 행정절차에 적용되지 않고 있다.⁴⁰⁾

37) 인터넷 기반 차량등록(i-Kfz)에 관해서는 Albrecht/Kehr/Freigang, “Die internetbasierte Fahrzeugzulassung – eine Pionierleistung des E-Government”, *DAR* 89, ADAC Verlag GmbH, 2019, S. 555; Guckelberger, *Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung*, Nomos, 2019, S. 398 f.

38) Wissing, “Digital only ist unsere Zukunft”, 6. 5. 2022, <<https://www.fdp.de/pressemitteilung/wissing-gastbeitrag-digital-only-ist-unsere-zukunft>>, last visit: 2023. 3. 1.

39) Müller, “E-Justice 2022 – Aktive Nutzungspflicht und neue Übermittlungswege”, *NJW* 24, C.H.BECK, 2021, S. 3281; Das Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten v. 10.10.2013, BGBl. 2013 I 3786, und das Gesetz zum Ausbau des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten und zur Änderung weiterer Vorschriften (ERV-Ausbau-Gesetz) v. 5.10.2021, BGBl. 2021 I 4607 참조 우리나라 민사소송 등에서의 전자문서 이용 등에 관한 법률(약칭: 민소전자문서법) 제5조(전자문서에 의한 민사소송등의 수행) 제1항에서는 “당사자, 소송대리인, 그 밖에 대법원규칙으로 정하는 자는 민사소송등에서 법원에 제출할 서류를 전산정보처리시스템을 이용하여 이 법에서 정하는 바에 따라 전자문서로 제출할 수 있다”고 규정하고 있다.

40) Hoes, “Der elektronische Rechtsverkehr im Verwaltungsrecht”, *NVwZ* 4, C.H.BECK, 2022, S. 288.

3. 전자정부에 대한 방어권 논의 현황

독일 연방정부 및 주정부 입법자가 행정에 “디지털 전용” 서비스를 도입하기로 결정하면, 특히 전자정부법(EGovG)에서의 법적 장애물을 어느 정도 문제없이 극복할 수 있다. 그러나 헌법은 그들에게 극복할 수 없는 한계를 부과할 수 있다. 왜냐하면 서면으로 개인적으로 신청할 가능성을 (일부) 폐지하는 것은 결코 모든 시민에게 이점만을 가져다 주는 것은 아니기 때문이다. 그래서 예를 들어, 2020년에 바이에른(Bayern) 주에서는 어떤 남성이 프리랜서 아티스트를 위한 코로나 긴급 지원이 전자적으로만 신청할 수 있다는 것에 대하여 소를 제기했다.⁴¹⁾ 그는 적절한 최종장치도 인터넷 접속도 할 수 없었기 때문에 그는 자신이 차별을 받고 있다고 생각했다.

그러한 차별이 허용되는지 여부 또는 전 연방 법무부장관인 Heiko Maas⁴²⁾의 말에 따르면 개인에게 아날로그 생활권(ein Recht auf ein analoges Leben)이 있는지 여부는 디지털 행정전환의 결정적인 질문 중 하나가 될 것이다. 이 질문은 결코 새로운 것이 아니다. 그래서 2000년대 초에 Wolfgang Hoffmann-Riem은 “만약 그러한 접근 장애물이 행정과 상호 작용할 때 장벽이 된다면, 행정은 새로운 소통 가능성을 사용해서는 안 된다”고 경고했다.⁴³⁾ 몇 년 후 Dirk Heckmann은 심지어 가능한 “IT-방어 기본권(Grundrecht auf IT-Abwehr)”까지도 숙고했고 어쨌든 “모든 사회 계층에서 필요한 포괄적인 IT 기술의 수용 및 보급이 확보될 때까지” 이러한 기본권을 긍정적으로 생각했다.⁴⁴⁾ 이제 기술 수준과 보급 정도뿐만 아니라 행정을 디지털화하려는 정책적 의지도, 예를 들어 “매체 자기결정 기본권(Grundrecht auf mediale Selbstbestimmung)”에 관한 Sönke E. Schulz의 연구가 보여주는 것처럼,⁴⁵⁾ 당시와는 완전히 달라졌다.

그동안 이미 “디지털 퍼스트” 서비스가 언급되고 중기적으로 “디지털 전용” 서비스도 가능해 보인다면, 이제 디지털 행정변환이 어느 정도 기본권 제한의 대상이 되는지에 대한 질문이 업데이트하여 제기될 수 있다. 이러한 질문에 대한 답변은 향후에 입법자에

41) VG Würzburg 13.7.2020 – 8 E 20.815, BeckRS 2020, 16365 Rn. 7.

42) Zeit Online, Maas, “Internet-Charta: Unsere digitalen Grundrechte”, v. 10. 12. 2015, <<https://www.zeit.de/2015/50/internet-charta-grundrechte-datensicherheit>>, last visit: 2023. 2. 7.

43) Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Nomos, 2000, S. 49 f.

44) Heckmann, *op. cit.*, S. 6.

45) Schulz, “Der elektronische Zugang zur Verwaltung”, S. 379; “매체자기결정 기본권(Grundrecht auf mediale Selbstbestimmung)”에 관해서는 Eifert, *op. cit.*, S. 48 f.

게 도움이 될 뿐만 아니라 현재에도 효과적인 행정 디지털화에 영향을 미칠 수 있다. 일단 기본권의 제한이 밝혀지면, 기본권에 따라 가능한 것이 무엇인지 마침내 명확해지기 때문이다. 이러한 법적 안정성은 디지털화의 촉진제 역할을 할 수 있다고 본다.

4. 소결: 공공행정에서 디지털 퍼스트 서비스와 디지털 전용 서비스

디지털 행정에서 “디지털 퍼스트” 서비스란 시민이나 기업에 행정 서비스를 제공할 때 디지털 채널과 도구를 우선시하는 원칙을 말한다. 이에 공공행정에서는 웹사이트, 모바일 애플리케이션, 온라인 포털과 같은 디지털 기술을 최대한 활용하여 국민들이 정부 서비스에 쉽고 편리하게 접근할 수 있도록 행정서비스를 설계, 개발 및 제공한다.

이러한 디지털 퍼스트 접근 방식은 행정서비스를 보다 효율적이고 접근 가능하며 사용자 친화적으로 만들뿐만 아니라 비용을 절감하고 행정서비스 제공 속도를 향상시키는 것을 목표로 한다. 따라서 이러한 방식은 국민들에게 행정서비스에 관한 정보 및 데이터에 대한 액세스를 허용함으로써 투명성과 신뢰성을 증진하고 있다.

그러나 디지털 퍼스트 접근 방식이 디지털 기술에 접근할 수 없거나 그 사용에 익숙하지 않은 사람들을 배제하지 않도록 하는 것이 중요하다. 따라서 정부는 모든 국민이 공공 서비스에 동등하게 접근할 수 있도록 전화 또는 대면 옵션과 같은 서비스 접근을 위한 대체 채널을 제공해야 한다.

디지털 행정에서의 “디지털 전용” 서비스란 전화나 대면 옵션 같은 대안적 채널 없이 웹사이트, 모바일 애플리케이션, 온라인 포털 등 디지털 채널을 통해서만 행정서비스를 제공하는 개념을 말한다.

이러한 접근 방식은 대면 또는 전화 기반 서비스 제공을 지원하기 위한 물리적 인프라 및 인력이 필요하지 않기 때문에, 비용 절감 및 효율성 측면에서 유리할 수도 있다. 또한 디지털 전용 서비스는 인터넷만 연결되어 있으면 언제 어디서나 행정서비스에 접근할 수 있기 때문에 국민들에게 더 편리할 수 있다.

그러나 디지털 전용 서비스는 특히 디지털 기술에 접근할 수 없거나 디지털 기술을 사용하는 데 익숙하지 않은 사람들에게 문제가 될 수 있다. 이는 배제로 이어지고 일부 국민들이 공공 서비스에 접근할 수 없는 디지털 격차를 만들 수 있다.

따라서 디지털 전용 접근 방식은 행정서비스 제공을 개선하는 데 유용한 도구가 될 수 있지만 정부는 대체 채널이 이를 필요로 하는 시민들에게 여전히 유용할 수 있도록

보장하는 것이 중요하다. 정부는 모든 국민이 공공 서비스에 동등하게 접근할 수 있도록 디지털 퍼스트 모델과 전통적인 서비스 제공 모델 간의 균형을 유지하기 위해 노력해야 한다.

요컨대 공공 행정의 디지털 전환 현상은 유럽연합이나 독일 또는 우리나라에서 최근에 “디지털 퍼스트” 서비스 형식으로 계속 나타나고 있다. 이제 디지털 행정서비스는 통상적인 업무가 될지도 모른다. 이를 토대로 디지털 국가를 향한 다음 단계는 “디지털 전용” 서비스 형식에까지도 미칠지 모른다. 여기에서는 “디지털 전용” 서비스의 기본권적 한계의 관점에서 개인이 “아날로그 접근권”⁴⁶⁾으로 디지털 행정접근에서 일반적인 방어권을 갖고 있는지가 문제된다.

IV. 공공행정에서 디지털 전용 서비스의 기본권적 허용가능성과 아날로그 접근권

공공행정에서 “디지털 전용” 서비스의 기본권적 허용 가능성은 국민 개인이 “아날로그 접근권”의 형식으로 배타적인 전자 행정접근에 대해 일반적인 방어권을 갖고 있는지 여부에 따라 측정된다. 지금까지 그러한 권리에 대한 논의는 기존 기본권 목록을 “업데이트”한 것에 대한 고려와 관련하여 주로 이루어졌다. 그래서 시민 사회의 이니셔티브는 “유럽연합 디지털 기본권 헌장(Charter of Digital Rights of the European Union)”에 이목이 집중되었다. 여기에서는 사람들이 상품이나 서비스에 대한 접근하는 것 또는 사회생활에 참여하는 것에서 배제되도록 자동화된 절차의 사용이 도출해서는 안 된다고 한다(디지털 헌장 제3조 제2항 제1문).⁴⁷⁾ 그러나 지금까지 이것과 이와 유사한 새로운 (디지털) 기본권에 대한 시도는 성공하지 못했다. 따라서 상응하는 방어권은 이미 헌법의 해석에 따라 적용될 수 있다.⁴⁸⁾

46) Lorenz, “Das Recht auf ein analoges Leben”, *MMR* 11, C.H.BECK, 2022, S. 935 f.

47) Art. 3 II 1 Digital Charter. Golla, “In Würde vor Ampel und Algorithmus”, *DÖV* 8 Kohlhammer, 2019, S. 677 f.; Peuker, *Verfassungswandel durch Digitalisierung*, 2020, S. 329 f.

48) Botta, *op. cit.*, S. 1249 f.

1. 유럽연합의 다차원 시스템에서 관련 기본권 체제

1.1 유럽연합 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union; GRCh)

먼저 아날로그 접근권의 존재 여부를 검토하기 위해서는 대개 어떤 기본권 체제를 적용할 것인지에 대한 문제가 해결되어야 한다. 왜냐하면 독일 연방헌법재판소(BVerfG)는 “잊혀질 권리 II(Recht auf Vergessen II)” 결정에서 유럽연합법에 의해 완전히 결정된 권리는 독일 기본법(GG)이 아닌 유럽연합 기본권 헌장(GRCh) 조항의 기준에 따라 우선 검토되어야 한다고 판시하였기 때문이다.⁴⁹⁾

1.2 일반 개인정보보호 규정 (Datenschutz-Grundverordnung; DS-GVO)

특히 개인정보보호법상 사안들은 직접 적용 가능한 일반 개인정보보호 규정(DS-GVO)이 발효된 이래로는 개인정보보호법의 교차적 특성으로 인해 기본권 도그마틱에 대해 중대한 영향을 미치는지 판단되어야 한다. 그래서 일반 개인정보보호 규정은 원칙적으로 행정기관의 데이터 처리도 규제하므로 해당 규정이 디지털 행정을 위한 법적 근거를 설정하는 셈이다. 왜냐하면 디지털 행정은 데이터 지원 및 데이터 기반 행정이기 때문이다. 그러나 EU 입법자는 일반 개인정보보호 규정으로 개인정보보호법을 결정적으로 규제하지는 않았다.⁵⁰⁾ 오히려 이러한 일반 개인정보보호 규정에는 특히 국가 데이터 처리에 대한 소위 개시 조항(Öffnungsklausel)들이 많이 포함되어 있다.⁵¹⁾ 이러한 개시 조항들은 계속해서 회원국 입법자들에게 상당한 형성의 여지를 허용하고 있다. 이러한 이유로 디지털 행정에서 개인정보보호도 전적으로 EU 규정에 기반하지 않고 아직은 국내법 규정(독일 연방정부의 개인정보보호법, 주정부의 개인정보보호법 및 개별법)에 크게 의존하고 있다.

49) BVerfGE 152, 216 (229) = NVwZ 2020, 63: “EU법 적용 우선주의 원칙(Grundsatz des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts)에 따르면 EU법상 완전히 통일된 규정을 적용할 때 일반적으로 기본법(GG)의 기본권이 아니라 EU의 기본권이 결정적이다.”

50) Kühling/Martini, “Die Datenschutz-Grundverordnung: Revolution oder Evolution im europäischen und deutschen Datenschutzrecht?”, *EuZW* 5, Nomos, 2016, S. 449.

51) Schantz/Wolff, *Das neue Datenschutzrecht*, Nomos, 2017, Rn. 221.

1.3 유럽연합 단일 디지털 게이트웨이 규정(SDG-VO; Single Digital Gateway-VO (EU) Nr. 2018/1724)

“유럽연합 단일 디지털 게이트웨이 규정(SDG-VO)”의 결과로 유럽연합 기본권 헌장 (GRCh)을 기반으로 한 어떤 심사는 필요하지 않게 된다. 이에 따라 회원국은 사실 2023년 말까지 특정 행정 서비스를 온라인으로 제공해야 할 의무가 있지만, 잠재적인 국경 간 연결(총 21개)이 있는 서비스만 제공하면 된다.⁵²⁾ 왜냐하면 이런 “유럽연합 단일 디지털 게이트웨이 규정”들의 초점은 회원국의 행정 절차를 조화시키는 것이 아니라 유럽연합에서 행정에 관한 통일된 디지털 관문을 만드는 데 있기 때문이다. 독일 온라인접근법 (OZG)과 비교할 때 이런 유럽연합 단일 디지털 게이트웨이 규정들의 적용범위는 훨씬 더 제한적이다.⁵³⁾ 이에 따라 결과적으로 중요한 것은 이하에서 언급한 바와 같이 기본법 (GG)과 주정부 헌법들의 조항들이 아날로그 접근권의 가능한 기본권 근거가 될 수 있다는 점이다.

2. 독일 기본법(GG)상 아날로그 접근권

아날로그 접근권은 독일 기본법(GG)상의 자유권뿐만 아니라 평등의 일반 원칙에서도 도출될 수 있다고 한다. 사실 독일 기본법 제1조부터 제19조까지는 공공행정에 대한 접근을 직접적으로 규정하고 있지는 않지만,⁵⁴⁾ 한편으로 그들의 개방적인 표현에서 이미 광범위한 보호 영역이 생기고, 다른 한편으로 그들의 법적 해석은 독일 연방헌법재판소(BVerfG)를 통해 지속적으로 발전하고 있다.⁵⁵⁾

52) Guckelberger, “Digitalisierung und Föderalismus – auf dem Weg zur digitalen Verwaltung in Deutschland”, *VerwArch* 111, Wolters Kluwer Deutschland, 2020, S. 146; Kahl/Ludwigs/Martini, *HdB des Verwaltungsrechts I*, C. F. Müller, 2021, Rn. 34.

53) Siegel, “Der Europäische Portalverbund – Frischer Digitalisierungswind durch das einheitliche digitale Zugangstor („Single Digital Gateway “)”, *NIwZ* 12, C.H.BECK, 2019, S. 908.

54) 독일 기본법 제91조c 제5항에 따른 입법 권한은 연방 및 주 정부의 행정서비스에 대한 포괄적인 정보기술 접근과 관련이 있다. 독일 기본법 제91조c 제5항의 규정은 다음과 같다. “연방 및 주 정부의 행정서비스에 대한 포괄적인 정보기술 접근은 연방상원의 동의를 받아 연방법률에 의해 규정된다.”

55) Peuker, *Verfassungswandel durch Digitalisierung*, Mohr Siebeck, 2020, S. 295; Schulz, “Gibt es ein Recht auf Papier? Zum verfassungsrechtlichen Schutz der Schriftform”, *NJOZ* 17, C.H.BECK, 2018, S. 602 f.; Volkmann, “Verfassungsänderung und Verfassungswandel”, *JZ* 6, Mohr Siebeck, 2018, S. 269; Voßkuhle, “Stabilität, Zukunftsoffenheit und Vielfaltssicherung - Die Pflege des verfassungsrechtlichen “Quellcodes” durch das BVerfG”,

2.1 인간의 존엄성 보장(기본법 제1조 제1항 제1문)

독일 기본법 제1조 제1항 제1문에 따른 인간 존엄성의 보장은 기술 진보의 허용 가능성에 대한 중국적인 한계에 놓여 있다고 볼 수 있다.⁵⁶⁾ 국가는 디지털 행정전환 과정에서 원칙적으로 국민의 인격주체성 내지 인격성에 의문을 제기해서는 아니 된다.⁵⁷⁾ 인간의 존엄성 침해에 필요한 요건은 그것이 헌법의 “작은 동전”이 되지 않도록 하기 위하여 그 요건은 높아야 한다고 한다.⁵⁸⁾ 그러한 한도에서 특히 이들의 보호기능은 전자정부에 대한 일반적인 방어권을 포함하지 않는다고 말할 수 있다. 디지털 행정은 대인 상호 작용의 상실로 이어질 수 있지만,⁵⁹⁾ 개인이 IT 시스템의 규칙에 복종해야 한다는 의미는 아니다. 전자정부 이용 의무는 국민을 단순한 디지털 국가의 대상으로 전락시키지 않았다.

2.2 정보자기결정권(기본법 제2조 제1항, 제1조 제1항)

독일 기본법 제1조 제1항을 바탕으로 하면서 동법 제2조 제1항에 따른 일반적 인격권은 아날로그 접근권에 대한 규범적 출발점으로 고려될 수 있다. 주지하다시피 이러한 인격권은 예컨대 초상권이나 프라이버시권 등 인격성 보호의 다양한 측면을 보장한다.⁶⁰⁾ 각 경우의 관련 측면은 인격권에 위해가 되는 유형에 따라 다르다.⁶¹⁾

디지털 행정에서 인격권에 위해가 되는 경우는 특히 개인정보를 처리할 때 발생한다. 왜냐하면 “자신에 관한 어떤 정보가 자신의 사회적 환경의 특정 영역에 알려져 있는지 충분히 확실하게 감독할 수 없는 사람과 기능한 의사소통 파트너의 지식을 어느 정도 평가할 수 없는 사람은 자기 스스로 계획하거나 결정할 수 있는 자유가 상당히 제한될 수 있기 때문”이다.⁶²⁾ 그래서 이것은 독일 연방헌법재판소(BVerfG)가 일반적인 인격권

JZ 8, Mohr Siebeck, 2009, S. 917.

56) Golla, *op. cit.*, S. 675 f.

57) BVerfGE 30, 1 (25 f.) = NJW 1971, 275 참조.

58) Dürig, “Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde”, *AöR* 81, Mohr Siebeck, 1956, S. 124.

59) Bull, “Die Nummerierung der Bürger und die Angst vor dem Überwachungsstaat”, *DÖV* 7, Kohlhammer, 2022, S. 267 f.

60) Dürig/Herzog/Scholz/Di Fabio, *GG*, C.H.BECK, 2021, Art. 2 I Rn. 127.

61) BVerfGE 118, 168 (183 f.) = NJW 2007, 2464 = NVwZ 2008, 547 Ls.; BVerfGE 120, 180 (197) = NJW 2008, 1793.

62) BVerfGE 65, 1 (43) = NJW 1984, 419 = NVwZ 1984, 167 Ls.

의 구현으로서 정보자기결정권을 만든 유명한 인구조사 판결(Volkszählungsurteil)에서 표현되고 있다. 이러한 기본권은 원칙적으로 개인 정보의 공개 및 사용을 스스로 결정할 수 있는 개인의 권한을 보호한다.⁶³⁾ 따라서 정보자기결정권의 보호 범위는 사적 영역을 넘어 기본권적 전방 보호에 있다고 판명 났다.⁶⁴⁾ 중요한 것은 개인 정보가 그 자체로 특별히 사적이라는 것이 아니라, 국가에서 이를 사용할 수 있는가, 또 어떻게 이를 다른 정보와 연결할 수 있는가라는 점이다.⁶⁵⁾

이에 디지털 행정전환은 기본권에 민감한 프로세스임이 입증되었다. 왜냐하면 행정기관이 오랫동안 전체 “아르마딜로(Gürteltiere)”⁶⁶⁾를 개인 정보로 충족시킬 수 있었다라도, 전자 정부의 승리는 이전에 알려지지 않은 처리 및 연결 가능성을 열어주기 때문이다. “일회성(Once-Only)” 원칙에 따라 국민들은 미래에 자신의 정보와 문서를 행정기관에 단 한 번만 전달할 수 있어야 한다고 한다.⁶⁷⁾ 국민과 행정부의 부담을 줄이기 위해 이러한 정보는 행정기관 전체에서 사용될 수 있어야 한다. 이를 위해 독일 연방 및 주 정부의 전문 등록부의 포괄적인 현대화가 진행 중이며, 이는 행정기관 끼리 정보교환을 용이하게 해야 했다.⁶⁸⁾ 이러한 맥락에서 특히 민감한 것은 개인에게 데이터 레코드를 할당할 수 있도록 독일 공과금법(Abgabenordnung) 제139조의b항에 따라 모든 등록부에 대한 분류 기능으로 세금 식별번호(세금 ID)⁶⁹⁾를 사용하는 입법자의 결정이다(식별번호법⁷⁰⁾ 제1조).⁷¹⁾ 이것은 원칙적으로 인격 프로필을 생성할 리스크가 있다. 그러나 국가가 개인의 전체 인격을 강제 등록하고 목록화할 수 있는 권리를 주장할 수 있다면, 이는 기본권에 위반될 수 있다.⁷²⁾

63) BVerfGE 65, 1 (43) = NJW 1984, 419 = NVwZ 1984, 167 Ls.

64) BVerfGE 120, 274 (311 f.) = NJW 2008, 822.

65) BVerfGE 65, 1 (45) = NJW 1984, 419 = NVwZ 1984, 167 Ls.

66) ‘아르마딜로’는 Cingulata 목의 신세계 태반 포유류이다.

67) “일회성(Once-Only)” 원칙에 관해서는 Martini/Wenzel, ““Once only” versus “only once”: Das Prinzip einmaliger Erfassung zwischen Zweckbindungsgrundsatz und Bürgerfreundlichkeit”, *DVBl* 12, Wolters Kluver Deutschland, 2017, S. 749 f.

68) Bull, “Die Nummerierung der Bürger und die Angst vor dem Überwachungsstaat”, S. 264; Peuker, “Registernmodernisierung und Datenschutz”, *NVwZ* 23, C.H.BECK, 2021, S. 1168.

69) die steuerliche Identifikationsnummer(Steuer-ID).

70) Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung (Identifikationsnummerngesetz – IDNrG) vom 28. März 2021(BGBl. I S. 591).

71) Ehmann, “Registernmodernisierung in Deutschland”, *ZD* 9, C.H.BECK, 2021, S. 511; Guckelberger/Starosta, *op. cit.*, S. 1165.

72) BVerfGE 27, 1 (6) = NJW 1969, 1707.

그러나 이러한 잠재적인 위험을 고려하더라도 정보자기결정권에서 모든 형태의 전자적 데이터 처리로부터 개인을 보호하는 일반적인 아날로그 접근권이 도출되지는 않는다.⁷³⁾ 오히려 원칙적으로 오로지 디지털 행정접근만 허용될 수 있다. 전제 조건은 항상 데이터 처리의 사용목적이 영역에 따라 다르고 정확하게 결정되며 데이터가 이러한 목적에 적합하고 필요하다는 것이다.⁷⁴⁾ 따라서 결정적인 요소는 아날로그 대안의 영구적인 제공이 아니라 디지털 행정전환이 데이터 보호에 적합하게 형성되어야 한다는 것이다. Karlsruhe가 세금 ID를 사용하는 등록부 현대화의 현재 모델을 위헌이라고 선언했더라도, 이것이 “디지털 전용” 서비스와 같은 새로운 전자정부 프로젝트에 대한 극복할 수 없는 장애물을 설치한 것은 아니다. 왜냐하면 기능적이고 적시에 맞는 행정을 보장하는 것에 대한 일반적인 관심은, 그것이 인격에 적대적인 개인의 등록 및 목록 작성을 초래하지 않는 한, 정보자기결정권에 대한 침해를 원칙적으로 정당화할 수 있기 때문이다.

2.3 직업의 자유(기본법 제12조 제1항) 및 재산권 보장(기본법 제14조 제1항)

어떤 행정 서비스가 오로지 디지털 방식으로만 액세스할 수 있는지에 따라 아날로그 접근권 이외의 다른 자유권도 문제가 될 수 있다. 예를 들어, 코로나 긴급구조 또는 영업신고를 온라인으로만 신청하거나 작성할 수 있다면, 특히 독일 기본법 제12조 제1항에 따른 직업의 자유와 동법 제14조 제1항에 따른 재산권 보장에 영향을 끼칠 수 있다.⁷⁵⁾ 그러나 그러한 조치들의 침해적 성격을 긍정했더라도, 그 조치들은 어쨌든 “디지털 전용” 서비스가 행정 절차를 더 효율적이고 더 빠르게 한다는 측면에서 정당화될 것이다. 이는 자연인도 법인도 아날로그 시대에 머물기 위해 경제적 기본권 그 자체를 주장할 수 없음을 의미한다.

2.4 일반적인 행동의 자유(기본법 제2조 제1항)

개별적인 자유권으로서 정보자기결정권과 직업의 자유 및 재산권은 일반적인 행동의 자유를 밀어내서,⁷⁶⁾ 비록 이러한 일반적인 행동의 자유가 모든 인간 행동방식과 개인이

73) Bull, “Zweifelsfragen um die informationelle Selbstbestimmung - Datenschutz als Datenaskese?”, *NJW* 23, C.H.BECK, 2006, S. 1619.

74) BVerfGE 65, 1 (46) = NJW 1984, 419 = NVwZ 1984, 167 Ls.

75) Heckmann, *op. cit.*, S. 5 f.; Schulz, “Der elektronische Zugang zur Verwaltung”, S. 379.

76) BVerfGE 116, 202 (221) = NJW 2007, 51 = NZA 2007, 42.

디지털 국가에서 벗어나 예를 들어 우편으로만 행정기관과 연락할 수 있는 권리를 포함 할지라도, 이러한 일반적인 행동의 자유라는 기본권은 일반적인 아날로그 접근권의 근거로 삼을 수 없다.⁷⁷⁾

2.5 일반적 평등원칙(기본법 제3조 제1항)

일반적 평등원칙은 디지털 행정전환에 그 한계를 둘 수 있을지도 모르며 특히 개인 및 서면 신청 가능성의 종말을 방지할 수 있을지도 모른다. 이런 일이 일어나려면 본질적으로 동일한 것에 대한 부당한 불평등 취급이 존재해야 한다고 한다.⁷⁸⁾

오로지 디지털로만 행정접근을 하는 것은 필요한 기술 장비가 없는 국민이 -그것이 경제적 이유이건 또는 기술에 대한 뚜렷한 회의론과 같은 기타 이유이건 간에- 디지털에 정통한 국민에 비해 불리하게 했다. 처음에 언급한 바이에른 원고도 “디지털 격차”에 반대했다.⁷⁹⁾ 그는 자신의 주정부 입법자가 바이에른 디지털법(BayDIG) 제20조 제1항 제1문⁸⁰⁾에서 “디지털 퍼스트”의 근거를 삼았음에도 불구하고 바이에른주 디지털법(BayDIG) 제12조 제1항 제3문⁸¹⁾을 통해 동시에 비디지털 절차수행권(das Recht auf nichtdigitale Verfahrensdurchführung)을 계속해서 명시했다는 점을 충분히 인식했다고 한다.⁸²⁾ Würzburg 행정법원(VG)에서 뿐만 아니라 München 행정재판소(VGH)에서도 예술가 지원 프로그램의 서비스를 전자적으로만 신청할 수 있다는 것이 평등에 위배되지 않았다고 판결했다.⁸³⁾ 원고는, 지인의 인터넷 접속, 공공 및 사설 WLAN 핫스팟 또는 인터넷 카페를 자유롭게 사용할 수 있었기 때문에, 충분한 디지털 접근 가능성을 언급했다.⁸⁴⁾ 실제로 독일 가정의 91%가 인터넷 접속을 마음대로 하고 있으며⁸⁵⁾ 많은 부분이 PC를

77) Schröder, “Rahmenbedingungen der Digitalisierung der Verwaltung”, *VerwArch* 110, Wolters Kluwer Deutschland, 2019, S. 337; Schulz, “Der elektronische Zugang zur Verwaltung”, S. 379.

78) BVerfGE 4, 144 (155) = NJW 1955, 625; BVerfGE 81, 108 (118) = NJW 1990, 2053 참조.

79) VG Würzburg 13.7.2020 – 8 E 20.815, BeckRS 2020, 16365 Rn. 7.

80) 바이에른주 디지털법(BayDIG) 제20조(통상 디지털 절차) 제1항 제1문: “국가의 행정기관은 통상 적절한 행정 절차 또는 그 중 분리 가능한 부분을 디지털 방식으로 수행해야 한다.”

81) 바이에른주 디지털법(BayDIG) 제12조(디지털 행정에서의 권리) 제1항 제3문: “비디지털 방식으로 행정절차를 수행할 가능성은 영향을 받지 않는다.”

82) GVBl. 2022, 374면 이하.

83) VGH München 11.11.2020 – 6 CE 20.2428, BeckRS 2020, 32753 Rn. 5; VG Würzburg 13.7.2020 – 8 E 20.815, BeckRS 2020, 16365 Rn. 27.

84) VG Würzburg 13.7.2020 – 8 E 20.815, BeckRS 2020, 16365 Rn. 32.

통해 접속하고 있다고 한다.⁸⁶⁾ 그러나 연령 그룹, 교육 수준 및 가구 소득 간에는 분명한 차이가 있다.⁸⁷⁾ 게다가 독일 농촌 지역과 독일 동부 지역의 인터넷 속도는 아직 불충분하다.⁸⁸⁾ 그러나 최근에 채택된 ‘빠른 인터넷에 대한 권리(Recht auf schnelles Internet)’⁸⁹⁾가 현실화되는 것은 전자적 행정접근의 전제조건이다. 따라서 바이에른 행정법원의 주장을 각 개별 사건에 전면적으로 적용할 수는 없다. 특히 디지털 참여는 적절한 장비뿐만 아니라 사용 권한도 그 요건으로 삼고 있다. 특히 정규 교육을 거의 받지 못한 은퇴 연령의 여성은 독일에서 디지털 방식으로 뒤쳐진 것으로 간주되고 있다.⁹⁰⁾ 다른 유럽 국가를 살펴보면 주로 디지털 방식으로 액세스할 수 있는 행정의 어두운 면을 보여주고 있다. 이미 2007년부터 스페인에서는 행정과의 전자 통신에 대한 권리가 존재한 후에,⁹¹⁾ 시간이 지남에 따라 행정기관과 약속을 잡는 것이 점점 더 어려워졌으며, 이는 특히 인생 경험이 많은 사람들에게 상당한 어려움을 안겨주고 있다.⁹²⁾ 따라서 “디지털 전용” 서비스는 현재 최소한 소수의 국민들이 행정에 대하여 효과적으로 접근하는 것을 거부하고 있으며, 이는 또한 -국가가 자체 인프라로 그들을 돕지 않는 한- 독일 기본법 제20조 제3항에 따른 법치국가 원칙에도 영향을 미치게 된다. 어려운 경우를 처리하기 위해 민원실에서는 예를 들어 직원이 개별 지원을 받을 수 있어야 하는 디지털 서비스 단말기를 제공할 수 있다. 이로 인해 과도한 추가 요금이 발생해서는 안 된다. 그 밖에 장애물

85) Statista, “Anteil der Haushalte in Deutschland mit Internetzugang von 2002 bis 2022, 24.01.2023”, <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/153257/umfrage/haushalte-mit-internetzugang-in-deutschland-seit-2002/>>, last visit: 2023. 3. 4; 특히 “2022년에는 독일 전체 가구의 약 91%가 인터넷 연결을 갖추고 있었다”고 한다.

86) Statista, “Anteil der privaten Haushalte in Deutschland mit Personal Computern von 2000 bis 2022”, 21. 11. 2022, <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/160925/umfrage/ausstattungsgrad-mit-personal-computer-in-deutschen-haushalten/>>, last visit: 2023. 3. 4; “이 통계는 2022년까지 개인용 컴퓨터(PC, 태블릿 포함)가 있는 독일 개인 가정의 장비 수준을 보여 준다”고 언급하고, 또한 “2022년에는 전체 가구의 약 92%가 개인용 컴퓨터(PC)를 보유하고 있다”고 한다.

87) Initiative D21, *D21-Digital-Index 2020/2021*, 2021, 10쪽 이하.

88) Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, *Breitbandatlas* (Kurzbericht), 2021, S. 4 f.

89) 독일 전기통신서비스를 제공받을 권리의 최소한의 요건에 관한 명령(Verordnung über die Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten)과 관련하여 독일 전기통신법(Telekommunikationsgesetz) 제161조(전기통신서비스를 제공할 의무, Verpflichtungen zur Versorgung mit Telekommunikationsdiensten), 제157조(전기통신서비스의 가용성, Verfügbarkeit der Telekommunikationsdienste) 제3항 제1문 참조.

90) Initiative D21, *D21-Digital-Index 2020/2021*, S. 38.

91) Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

92) deutschlandfunk.de, Kellner, “Spanien: Ein Vorreiter der Digitalisierung”, v. 5. 6. 2022, <<https://t1p.de/scn9 k>>, last visit: 2023. 3. 4.

없는 행정 액세스를 하는지 확인해야 할 것이다.

따라서 아날로그 액세스에 대한 일반적인 권리는 기본법 제3조 제1항에 따른 일반적 평등원칙에서 도출되지 않는다. 특히, 대다수의 인구와 마찬가지로 필요한 기술과 능력을 갖춘 사람들은 기본권적 방어권의 도움으로 전자적 액세스를 차단할 수 없다. 그에 따라 바이에른 입법자는 바이에른주 디지털법(BayDIG) 제12조 제1항 제3문의 규정을 포기하고 어려움 조항(Härtefallklausel)만 규정할 수 있었다.

3. 독일 주정부 헌법상 아날로그 접근권

디지털 행정전환의 성공 여부는 독일 주정부와 그 지방자치단체에서 결정되고 있다. 575개의 온라인접근법(OZG) 서비스 묶음 중 460개를 차지하고 있는 것이다. 따라서 주정부 헌법에도 아날로그 접근권이 포함되어 있는지 여부를 검토해야 한다. 지금까지 주정부의 기본권은 헌법 현실에서 거의 의미가 없었으나, 이것은 최소한 브레멘(Bremen) 주정부와 쉘레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein) 주정부에서 “디지털 전용” 서비스로 바뀔 수도 있다는 점에 주의를 기울일 필요가 있다.

3.1 브레멘(Bremen) 주정부 헌법(BremVerf, 제12조 제1항)

독일 한자동맹 자유도시 브레멘 주정부 헌법(BremVerf)⁹³⁾은 특히 미래의 도전에 대한 선견지명을 보여주었다. 이미 1947년부터 브레멘 주정부 헌법 제12조 제1항⁹⁴⁾은 사람이 기술과 기계보다 우월하다고 말해 왔다. 이는 기본법이나 다른 주정부 헌법에 존재하지 않는 규정이다.⁹⁵⁾ 이러한 헌법 조항에서 단순한 국가 목표가 아니라 인간의 존엄성을 구체화한 것이다.⁹⁶⁾ 브레멘 주정부 헌법 제12조 제1항은 기술 진보의 결과로 인간을 대상화하는 것을 방지하지만 기본법 제1조 제1항에 따른 인간의 존엄성 보장 조항을 넘어서는 것은 아니다. 이러한 점에서 관련 하위 시행 규정을 참조할 수 있다.

93) Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen: In der Fassung der Bekanntmachung vom 12.8.2019(Brem.GBl. S. 524); Neubekanntmachung der Landesverfassung v. 21.10.1947 (Brem.GBl. S. 251) in der ab 8.6.2019 geltenden Fassung.

94) 브레멘 주정부 헌법(BremVerf) 제12조(기술로부터 인간 보호, 데이터 보호) 제1항: “(1) 인간은 기술과 기계보다 우월하다.”

95) HK-Verfassung Brem, 2016, Art. 12 Rn. 6.

96) HK-Verfassung Brem Art. 12 Rn. 1; 다른 견해로는 Golla, *op. cit.*, S. 677.

3.2 쉘레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein) 주정부 헌법(SchlHVerf, 제14조 제2항 제2문)

슐레스비히-홀슈타인 주정부 헌법(SchlHVerf)도 공공행정의 디지털화를 명시적으로 다루고 있다는 점에서 연방에 걸쳐 특수성을 보여주고 있다. 2014년 헌법 개정 이후 주정부는 권한의 범위 내에서 디지털 기본 서비스의 구축, 추가 개발 및 보호는 물론 시민의 참여를 보장하고(슐레스비히-홀슈타인 주정부 헌법 제14조 제1항⁹⁷⁾) 행정기관 및 법원에 대하여 개인적으로 서면 내지 전자 액세스를 확립할 의무가 있다(같은 헌법 제14조 제2항 제1문⁹⁸⁾). 이에 따라 한편으로 주는 행정 포털이나 결제 플랫폼과 같은 서비스를 중앙에서 제공해야 하며, 다른 한편으로는 아날로그 행정 액세스와 동등한 권리에서 전자 통신 채널을 제공해야 한다.⁹⁹⁾ 따라서 그 헌법에는 국가에 대한 전자정부 의무가 포함되어 있다.¹⁰⁰⁾

그러나 헌법 입법자가 근대 국가를 위한 전자정부의 중요성을 인식했다는 사실이 디지털 행정전환의 한계가 보이는 것을 그동안 저지하지는 못했다. 쉘레스비히-홀슈타인 주정부 헌법 제14조 제2항 제2문¹⁰¹⁾은 같은 헌법 제14조 제1항 및 제2항 제1문의 국가 목표를 액세스 유형으로 인해 불이익을 받지 않을 주관적 권리로 보완하고 있다. 이러한 권리와 그에 따른 법적 불안정성으로 인해 디지털 행정을 확장하기가 어렵게 되었다.

독일 기본법 제3조 제3항 제1문의 문구형식과 같은 쉘레스비히-홀슈타인 주정부 헌법 제14조 제2항 제2문의 문언(“누구도 (...)로 인해 불이익을 받아서는 안 된다”¹⁰²⁾)은 이 조항에 대한 좁은 이해를 시사하고 있는 것으로 보인다. 그래서 어떤 문헌에서는 전자행정서비스 이용에 대한 단순한 인센티브가 위헌이라고 주장하고 있다.¹⁰³⁾ 사실 디지털

97) 쉘레스비히-홀슈타인 주정부 헌법(SchlHVerf) 제14조 제1항: “(1) 주는 그 권한 범위 내에서 디지털 기본 서비스의 구축, 추가 개발 및 보호와 시민의 참여를 보장한다.”

98) 쉘레스비히-홀슈타인 주정부 헌법(SchlHVerf) 제14조 제2항 제1문: “(2) 주는 그 권한의 범위 내에서 행정기관과 법원에 대한 개인적, 서면 및 전자적 접근을 확립한다.”

99) Härtel, “Digitalisierung im Lichte des Verfassungsrechts – Algorithmen, Predictive Policing, autonomes Fahren”, *LKV* 2, Nomos, 2019, S. 51; Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Schliesky, *SchlHVerf*, Nomos, 2021, Art. 14 Rn. 14 u. 29.

100) Hoffmann/Schulz, “Schleswig-Holsteins digitale Verfassung”, *NordÖR* 3, C.H.BECK, 2016, S. 392.

101) 쉘레스비히-홀슈타인 주정부 헌법(SchlHVerf) 제14조 제2항 제2문: “(2) 누구나 액세스 유형으로 인해 불이익을 받아서는 아니 된다.”

102) “Niemand darf wegen (...) benachteiligt (...) werden.”

103) Hoffmann/Schulz, *Ibid.*, S. 395; Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Schliesky, *op. cit.*, Art. 14 Rn. 54.

행정 접근의 우선권은 행정과 전자적으로 통신하기를 원하는 국민들에게는 이익이 될 뿐만 아니라, 다른 접근 유형을 선택하기를 원하거나 선택해야 하는 국민들에게도 불리하게 된다. 그럼에도 불구하고 액세스 유형 간의 차별화는 본질적으로 허용되지 않는다. 유보 없이 부여되는 기본권은 제한 없이 적용되는 것이 아니라,¹⁰⁴⁾ 특히 기능적이고 최신의 행정을 보장하는 실질적인 조화를 통해 균형을 이루어야 한다. 슬레스비히-홀슈타인 주정부 헌법 제14조 제2항 제2문은 기본법 제3조 제3항 제1문과 달리 본질적으로 매우 인격적인 특성이나 내적 신념과 연결되지 않으므로, 차별화를 정당화하기 위한 요건이 그리 높지 않아 보인다.

“디지털 전용” 서비스라고 해도 슬레스비히-홀슈타인 주정부 헌법 제14조 제2항 제2문을 의무적으로 위반하는 것은 아니다. 사실 전자정부 이용의무는 원칙적으로 기본권의 보호 내용을 완전히 훼손할 수 있어, 이에 관한 주의 규정은 아날로그 접근권으로서 기능을 수행한다. 그러나 국민들이 자택에서 뿐만 아니라 예를 들어 시청에서 디지털 서비스 단말기를 사용하여 전자 행정서비스를 신청할 수 있다면, 허용할 수 없는 불이익은 없을 것이다. 이에 따라 주 입법자는 헌법에 일치하게 2022년 2월에 통과된 새로운 디지털화법(Digitalisierungsgesetz)¹⁰⁵⁾에 디지털 행정 액세스의 우선권뿐만 아니라 “디지털 전용”도 모두 수용할 수 있었다.

3.3 기타 주정부 헌법

다른 주정부의 헌법에는 기본법에서와 같이 일반적으로 디지털 행정 접근에서 제외되는 주관적 권리에 대한 명시적인 연결점이 없다. 이런 점에서 서로 다른 국가 차원의 법적 상황은 대체로 서로 일치한다.

4. 시사점: 우리나라 헌법 및 개별법령상 아날로그 접근권

이와 같은 유럽연합과 독일에서의 논의는 향후 우리나라 디지털 플랫폼 정부에서 전자정부법을 근거로 행정안전부 디지털정부국에서 수립하는 디지털 전환에 관한 입법

104) Schoch/Schneider/Hornung, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, C.H.BECK, 2021, Vorb. § 3 a VwVfG Rn. 24.

105) Digitalisierungsgesetz - Gesetz zur Förderung der Digitalisierung und Bereitstellung von offenen Daten und zur Ermöglichung des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien in der Verwaltung - Schleswig-Holstein - vom 16. März 2022(GVOBl. Schl.-H. Nr. 5 vom 14.04.2022 S. 285).

정책에 시사하는 바가 매우 클 것으로 본다. 따라서 이러한 유럽연합과 독일에서의 논의가 시사하는 바와 관련하여 우리나라 헌법과 개별법령상 디지털 행정전환의 기본권적 허용한계와 “아날로그 접근권”의 문제에 관해서 각각 살펴보고자 한다.

우리나라 헌법의 관련 규정을 보면, 위에서 언급한 바와 같이 독일 기본법(GG)의 기본권에서 논의한 인간의 존엄성 보장(기본법 제1조 제1항 제1문), 정보자기결정권(기본법 제2조 제1항, 제1조 제1항), 직업의 자유(기본법 제12조 제1항) 및 재산권 보장(기본법 제14조 제1항), 일반적인 행동의 자유(기본법 제2조 제1항) 그리고 일반적 평등원칙(기본법 제3조 제1항)에 관한 조항은 각각 우리나라 헌법 제1조 제1항 제1문, 헌법 제2조 제1항 및 제1조 제1항, 헌법 제12조 제1항 및 제14조 제1항, 헌법 제2조 제1항 그리고 헌법 제3조 제1항에 근거하고 있음을 알 수 있다. 따라서 독일 헌법상 디지털 행정전환의 기본권 제한 및 “아날로그 접근권”에 관한 논의는 한국 헌법에서도 여전히 타당하다고 볼 수 있다. 독일 기본법(GG)과 주정부 헌법이 디지털 행정에 대한 일반적인 방어권을 규정하지 않고 있다는 해석은 우리나라 헌법상 디지털 행정전환의 기본권 허용한계와 “아날로그 접근권”의 문제에 시사하는 바가 크다. 기본권 보호에 공백이 없다면 헌법상 필요성은 문제되지 않을지도 모른다. 일반적 평등원칙은 국가에게 디지털 방식에 익숙하지 못한 시민들이 예를 들어 시민청(민원실)의 디지털 서비스 단말기를 통해 효과적인 행정 접근을 할 수 있도록 의무를 부과한다. 그 밖에도 일반적인 아날로그 접근권은 예컨대 코로나 팬데믹 동안 재정 지원을 통해 다른 기본권의 보호가 디지털 방식으로 대체로 비로소 가능하게 될 수 있다는 사실을 무시했다. 아무튼 독일 기본권 체제가 그 발전을 개방해 놓은 것은 국가가 미래에도 새로운 기술을 사용하여 행정을 최적화할 수 있음을 보장하는 의미를 담고 있다는 것을 보여주고 있다.

독일 연방정부 및 주정부의 전자정부법에 따른 이러한 “디지털 전용” 서비스의 디지털 행정전환에 대해서는 전술한 바와 같이 아날로그 접근권으로도 대응할 수 없다고 한다. 우리나라 전자정부법이나 정보지능화 기본법 등 개별법령에서는 이러한 “아날로그 접근권”과 관련한 몇몇 조항을 두고 있다.

전자정부법 제19조에서는 전자정부서비스의 보편적 활용을 위한 대책에 관하여 규정하고 있다. 이에 행정기관의 장은 국민이 경제적·지역적·신체적 또는 사회적 여건 등으로 인하여 전자정부서비스에 접근하거나 이를 활용하는 데 어려움이 발생하지 아니하도록 필요한 대책을 마련하여야 한다. 또한 지능정보화 기본법 제46조에서는 장애인·고령자 등의 지능정보서비스 접근 및 이용 보장에 관해서 규정을 두고 있는데, 국가기관은 정보통

신망을 통하여 정보나 서비스를 제공할 때 장애인·고령자 등이 웹사이트와 이동통신단말 장치에 설치되는 응용 소프트웨어 등으로 정하는 유·무선 정보통신을 쉽게 이용할 수 있도록 접근성을 보장하여야 한다.

전술한 바와 같이 디지털 행정에서 아날로그 접근권은 디지털 기술에 접근할 수 없거나 사용할 수 없는 국민이 여전히 전통적인 비디지털 수단을 통해 정부 서비스에 접근할 수 있도록 보장하는 원칙을 말한다.

많은 정부가 디지털 행정에서 “디지털 퍼스트” 서비스 제공 모델 또는 “디지털 전용” 서비스 제공 모델로 이동하고 있지만, 연령, 장애, 사회 경제적 지위 또는 지리적 위치와 같은 요인으로 인해 디지털 기술에 액세스할 수 없는 시민이 여전히 많은 실정이다. 이러한 국민들은 정부 서비스를 이용하기 위해 전화 또는 대면 방문과 같은 전통적인 채널에 의존할 수 있다.

이러한 국민들이 공공 서비스 접근에서 배제되지 않도록 보장하기 위해서, 정부는 디지털 행정 시스템에서 아날로그 접근권을 유지할 필요가 있다. 이는 전화 또는 대면 옵션과 같은 서비스 액세스를 위한 대체 채널을 제공하고, 사용하기 쉽고 광범위하게 사용할 수 있도록 보장하는 것을 의미한다.

또한 정부는 디지털 리터러시(digital literacy)¹⁰⁶⁾를 촉진하고 시민이 디지털 기술을 개발하고 디지털 서비스에 액세스할 수 있도록 교육 및 지원을 제공하기 위한 조치를 취해야 한다. 이를 통해 디지털 격차를 해소하고 모든 국민이 디지털 리터러시 수준에 관계없이, 공공 서비스에 액세스할 수 있도록 보장할 수 있다.

V. 맺는 말

디지털 행정전환에 즈음하여 “디지털 퍼스트” 서비스는 공공 행정에서 디지털화의 잠재성을 더욱 활용할 수 있는 기회를 약속하고 있다. 이에 대하여 독일 연방정부 및 주정부는 물론 예컨대 IT 안전과 관련하여 여전히 중요한 기술적이고 조직적인 도전에 숙달해야 한다. 이러한 도전은 주로 온라인접근법(OZG)을 시행하면서 발생하게 된 결과

106) 디지털 리터러시(digital literacy)란 디지털 플랫폼의 다양한 미디어를 접하면서 명확한 정보를 찾고, 평가하고, 조합하는 개인의 능력을 뜻한다. 디지털 문해력이라고도 한다. 위키백과, “디지털 리터러시”, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%94%94%EC%A7%80%ED%84%B8_%EB%A6%AC%ED%84%B0%EB%9F%AC%EC%8B%9C>, 검색일: 2023. 3. 5.

이다. 행정 서비스도 전자적으로 수행해야 한다면, 21세기의 삶의 현실은 이러한 행정 접근을 미래에 우선시해야 한다는 것을 분명하게 보여주고 있다. 아마도 “온라인접근법 2.0”의 테두리 내에서 일단 디지털 퍼스트 서비스가 전국에 걸쳐 실행된다면, “디지털 전용” 서비스의 길이 열리게 된다. 미래에는 특히 대용량으로 진행되는 행정절차에서 효율성과 비용의 관점에서 의미가 있을 경우마다 행정서비스를 오로지 전자적으로만 수행할 수 있을지도 모른다.

독일 연방정부 및 주정부의 전자정부법에 따른 이러한 “디지털 전용” 서비스의 디지털 행정전환에 대해서는 전술한 바와 같이 “아날로그 접근권”으로도 대응할 수 없다고 한다. 독일 기본법(GG)과 주정부 헌법은 디지털 행정에 대한 일반적인 방어권을 규정하지 않고 있다. 이에 대해 기본권 보호에 공백이 없다면 헌법상 필요성은 문제되지 않을지도 모른다. 일반적 평등원칙과 법치국가 원리는 국가에게 디지털 방식에 익숙하지 못한 시민들이 예컨대 시민청(민원실)의 디지털 서비스 단말기를 통해 효과적인 행정 접근을 할 수 있도록 의무를 부과하고 있다. 그 밖에도 일반적인 아날로그 접근권은 예를 들어 코로나 팬데믹 동안 재정 지원을 통해 다른 기본권의 보호가 디지털 방식으로 대체로 비로소 가능하게 될 수 있다는 사실을 무시했다.

독일 기본권 체제의 발전을 개방해 놓은 것은 국가가 미래에도 새로운 기술을 사용하여 행정을 최적화할 수 있음을 보장하는 의미를 담고 있다. 수많은 디지털 행정 서비스를 제공하는 포털 네트워크조차도 전자정부의 마지막 개발 단계가 아닐 것이기 때문에, 급속한 기술 발전을 고려할 때 이는 명백해 보인다. 예를 들어 한국의 수도 서울에서 가능한 전망이 드러나고 있다. 서울특별시는 이미 2023년 초 이른바 메타버스(실체세계와 가상세계의 융합¹⁰⁷⁾) 방식으로 시민청(민원실)을 열 계획이다.¹⁰⁸⁾ 따라서 공공 행정은 장기적으로 보면 새로운 디지털 접근을 수행할 수 있을 뿐만 아니라 가상 세계의 일부 자체가 될 수도 있다.

107) 메타버스는 초월·가상을 뜻하는 메타(meta)와 세계를 뜻하는 유니버스(universe)의 합성어다.

108) Han, “Intelligentes E-Government in Südkorea zur öffentlichen Dienstleistungsinnovation”, *DÖV* 7, Kohlhammer, 2019, S. 543. 서울특별시는 2023년 1월16일부터 ‘메타버스 서울’에서 경제, 교육, 세무, 행정, 소통 분야 서비스를 본격적으로 제공한다고 밝혔다. ‘메타버스 서울’은 서울특별시가 2022년부터 구축해 온 공공 메타버스 플랫폼이라고 한다. 메타버스 서울 플랫폼에서는 ‘120 민원 채팅 상담’, ‘주민등록등본 등 7종의 서류 발급 신청’, ‘각종 세금 확인 및 채팅 상담’, ‘청소년 멘토링 가상 상담’, ‘기업지원센터 경영·법률·창업·인사 분야 전문가 상담’ 기능 등을 이용할 수 있다고 한다. 이에 관해서 상세한 것은 한계레, “서울시 메타버스 플랫폼 본격 운영한다”, 2023. 1. 16, <<https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1075921.html>>, 검색일: 2023. 2. 7.

참고문헌

1. 단행본

- Becker/Brüning/Ewer/Schliesky/Schliesky, *SchlHVerf*, Nomos, 2021.
- Denkhaus/Richter/Bostelmann, in Denkhaus/Richter/Bostelmann, *EGovG/OZG 1. Auflage*, C.H.BECK, 2019.
- Deusch/Eggendorfer, in Taeger/Pohle, *ComputerR-HdB*, C.H.BECK, 2022.
- Dürig/Herzog/Scholz/Di Fabio, *GG*, C.H.BECK, 2021.
- Eifert, *Electronic Government*, Nomos, 2006.
- Guckelberger, Annette, *Öffentliche Verwaltung im Zeitalter der Digitalisierung*, Nomos, 2019.
- Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Nomos, 2000.
- Kahl/Ludwigs/Martini, *HdB des Verwaltungsrechts I*, C. F. Müller, 2021.
- Kubicek/Gerhard/Jarke, *Users First – Nutzerzentrierung in der digitalen Verwaltung*, Lühr/Jabkowski/Smentek, *HdB Digitale Verwaltung*, Kommunal-u.Schul-Verlag, 2019.
- Peuker, Enrico, *Verfassungswandel durch Digitalisierung*, Mohr Siebeck, 2020.
- Schantz, Peter/Wolff, Heinrich Amadeus, *Das neue Datenschutzrecht*, Nomos, 2017.
- Schoch/Schneider/Hornung, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, C.H.BECK, 2021.

2. 학술지

- Albrecht, Frank/Kehr, Tanja /Freigang, Alena, “Die internetbasierte Fahrzeugzulassung – eine Pionierleistung des E-Government”, *DAR 89*, ADAC Verlag GmbH, 2019, S. 1 (555).
- Böllhoff, Cornelius/Botta, Jonas, “Das datenschutzrechtliche Verantwortlichkeitsprinzip als Herausforderung für die Verwaltungsdigitalisierung”, *NVwZ 7*, C.H.BECK, 2021, S. 425 (425).
- Botta, Jonas, “„Digital First “und „Digital Only “in der öffentlichen Verwaltung”, *NVwZ 17*, C.H.BECK, 2022, S. 1247 (1247).
- Bull, Hans Peter, “Zweifelsfragen um die informationelle Selbstbestimmung - Datenschutz als Datenaskese?”, *NJW 23*, C.H.BECK, 2006, S. 1617 (1619).
- _____, “Die Nummerierung der Bürger und die Angst vor dem Überwachungsstaat”,

- DÖV* 7, Kohlhammer, 2022, S. 261 (264, 267 f.).
- Dürig, “Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde”, *AöR* 81, Mohr Siebeck, 1956, S. 117 (124).
- Ehmann, Eugen, “Registermodernisierung in Deutschland”, *ZD* 9, C.H.BECK, 2021, S. 509 (511).
- Golla, Sebastian J., “In Würde vor Ampel und Algorithmus”, *DÖV* 8 Kohlhammer, 2019, S. 673 (675 f., 677 ff.).
- Guckelberger, Annette, “Digitalisierung und Föderalismus – auf dem Weg zur digitalen Verwaltung in Deutschland”, *VerwArch* 111, Wolters Kluwer Deutschland, 2020, S. 133 (146).
- Guckelberger, Annette/Starosta, Gina, “Die Fortentwicklung des Onlinezugangsgesetzes”, *NVwZ* 18, C.H.BECK, 2021, S. 1161 (1165).
- Härtel, Ines, “Digitalisierung im Lichte des Verfassungsrechts – Algorithmen, Predictive Policing, autonomes Fahren”, *LKV* 2, Nomos, 2019, S. 49 (51).
- Han, “Intelligentes E-Government in Südkorea zur öffentlichen Dienstleistungsinnovation”, *DÖV* 7, Kohlhammer, 2019, S. 543 (543).
- Heckmann, Dirk, “Grundrecht auf IT-Abwehr? - Freiheitsrechte als Abwehrrechte gegen aufgedrängtes E-Government”, *MMR* 1, C.H.BECK, 2006, S. 3 (5 f.).
- Herrmann/Stöber, “Das Onlinezugangsgesetz des Bundes”, *NVwZ* 36, C.H.BECK, 2017, S. 1401 (1402).
- Hoes, Matthias, “Der elektronische Rechtsverkehr im Verwaltungsrecht”, *NVwZ* 4, C.H.BECK, 2022, S. 285 (288).
- Hoffmann/Schulz, “Schleswig-Holsteins digitale Verfassung”, *NordÖR* 3, C.H.BECK, 2016, S. 389 (392, 395).
- Kühling, Jürgen/Martini, Mario, “Die Datenschutz-Grundverordnung: Revolution oder Evolution im europäischen und deutschen Datenschutzrecht?”, *EuZW* 5, Nomos, 2016, S. 448 (449).
- Lorenz, Bernd, “Das Recht auf ein analoges Leben”, *MMR* 11, C.H.BECK, 2022, S. 935 (935).
- Martini/Wiesner, “Art. 91 c Abs. 5 und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung – Quantensprung oder zu kurz gesprungen”, in: *ZG* 3, HSPV NRW, 2017, S. 193 (193).

- Martini, Mario/Wenzel, Michael, ““Once only” versus “only once”: Das Prinzip einmaliger Erfassung zwischen Zweckbindungsgrundsatz und Bürgerfreundlichkeit”, *DVBl* 12, Wolters Kluver Deutschland, 2017, S. 749 (749).
- Müller, Henning, “E-Justice 2022 – Aktive Nutzungspflicht und neue Übermittlungswege”, *NJW* 24, C.H.BECK, 2021, S. 3281 (3281).
- Peuker, Enrico, “Registermodernisierung und Datenschutz”, *NVwZ* 23, C.H.BECK, 2021, S. 1167 (1168, 1172).
- _____, “Die Digitalisierung der Kommunalverwaltung”, *DÖV* 7, Kohlhammer, 2022, S. 275 (275).
- Rüdebusch, Marc, “Rolle der Kommunen im Rahmen der Digitalisierung”, *KommJur* 2, Nomos, 2020, S. 41 (42).
- Schliesky, Utz/Hoffmann, Christian, “Die Digitalisierung des Föderalismus”, *DÖV* 3, Kohlhammer, 2018, S. 193 (193).
- Schröder, Meinhard, “Rahmenbedingungen der Digitalisierung der Verwaltung”, *VerwArch* 110, Wolters Kluver Deutschland, 2019, S. 328 (336, 337).
- Schulz, Sönke E., “Der elektronische Zugang zur Verwaltung”, *RDl* 8, C.H.BECK, 2021, S. 377 (379).
- _____, “Gibt es ein Recht auf Papier? Zum verfassungsrechtlichen Schutz der Schriftform”, *NJOZ* 17, C.H.BECK, 2018, S. 601 (602 f.).
- Schulz/Hoffmann/Tallich, “Anreizsysteme und Instrumente zur Nutzen- und Nutzersteigerung im E-Government”, *Die Verwaltung* 45, Duncker & Humblot, 2012, S. 207 (225 ff.).
- Siegel, Thorsten, “Auf dem Weg zum Portalverbund”, *DÖV* 2, Kohlhammer, 2018, S. 185 (185).
- _____, “Der Europäische Portalverbund – Frischer Digitalisierungswind durch das einheitliche digitale Zugangstor („Single Digital Gateway “)”, *NVwZ* 12, C.H.BECK, 2019, S. 905 (908).
- Volkman, Uwe, “Verfassungsänderung und Verfassungswandel”, *JZ* 6, Mohr Siebeck, 2018, S. 265 (269).
- Voßkuhle, Andreas, “Stabilität, Zukunftsoffenheit und Vielfaltssicherung - Die Pflege des verfassungsrechtlichen “Quellcodes” durch das BVerfG”, *JZ* 8, Mohr Siebeck, 2009, S. 917 (917).

[Abstract]

Permissible Limits of Fundamental Right in the Digital Administrative Transformation and Right to Analogue Access

Cho, In-Sung^{*}

Even if the Online Access Act(OZG) can no longer be implemented by the end of 2022, the digital transformation of public administration is progressing unstoppably - recently also under the maxim “Digital First”. Electronic administrative services should no longer be an additional offer, but become the rule. Based on this, the next step towards a digital state could be called “Digital Only”.

However, a partial obligation to use E-Government could violate german constitution or the constitutions of the federal states - provided they protect a “Right to Analog Access”.

This paper first examines whether the reform possibilities of digital administration are infinite, and then examines the permissibility in the fundamental right of “Digital Only” in public administration. Here, I will focus in particular on the multidimensional system of the European Union(EU), the “Right to Analog Access” in the German Constitution(GG), and the “Right to Analog Access” in the German State Constitution.

It is said that even the “Right to Analog Access” cannot counter to the digital administrative transition of these “Digital Only” services in accordance with the German federal and state e-government laws. The German Constitution and state constitutions do not provide for a general right of defense against digital administration. In the absence of a gap in the protection of fundamental rights, there would be no constitutional need for this.

Such discussions in the European Union and Germany are expected to have great implications for digital administration-related legislative policies established by the Digital Government Bureau of the Ministry of Public Administration and Security based on the e-Government Act, especially in the digital platform government of Korea in the future.

^{*} Prof. Dr. iur. Department of Law, University of Hannam

[Key Words] E-Government, Digital Only, Digital First, fundamental right(Grundrecht), Online Access Act(OZG), Right to Analog Access(Recht auf analogen Zugang)