

독일 「정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가지침」에 대한 연구

차 현 숙 · 배 건 이



입법평가 연구 14-17-①

독일 「정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가지침」에 대한 연구

차 현 숙 · 배 건 이



**독일 「정보보호법의 영향에 관한
사후적 입법평가지침」에 대한 연구**
**Ex-Post Evaluation Guideline Study on
the Impact of German Federal
Information Protection Act**

연구자 : 차현숙(연구위원)
Cha, Hyun-Sook
배건이(부연구위원)
Bae, Gun-Yee

2014. 9. 15.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 독일연방정부는 2013년 1월, 연방차관회의에서 약 100만 유로 이상이 소요되는 모든 법률에 대한 사후적 입법평가를 체계화 할 것을 결정함으로써 현재 사후적 입법평가지침 및 관련 법령 개정 작업을 준비하고 있음
- 특히 2012년 11월 발간된 “정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가 지침(Leitfaden zur Durchführung von ex-post Gesetzesevaluationen unter besonderer Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Folgen)”은 사후적 입법평가에 관한 이론적 근거 그리고 정보보호법의 관점에서 시행되는 사후적 입법평가의 방법론 및 실제 개별 법률의 평가조항 작성방안 등, 입법평가를 위한 실질적인 지침을 제공하고 있음
- 독일 “정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가지침”은 입법전문가 및 실무자들에게 필요한 사후적 입법평가 방법 및 기준을 제시하고 있어 우리나라 입법평가 제도화 및 세부지침 마련을 위한 비교모델로서 시사점을 도출하는데 기여할 것임

II. 주요 내용

- 독일기본법 및 연방헌법재판소 판례에 따라 확립된 입법자의 법률개선 의무와 독일연방각부공통직무규칙 제44조에 따라 연방정부는 법률의 정보보호법의 영향을 의회에 보고할 의무를 지고, 주(州)의 입법권에 따라 주법률을 통해 보호 받는 정보의 취급에 대해서는 주정부는 정보보호법의 영향을 평가하여 주의회에 보고할 의무를 짐
- 「연방정보보호법(BDSG)」상 정보보호를 위한 유럽의 법규범들 이외에 가장 중요한 39개의 법률을 정보보호법의 영향평가의 대상으로 압축할 수 있음
- 정보보호법의 영향에 대한 사후적 입법평가의 과정 역시 크게 (1) 계획단계(Konzeptionsphase), (2) 실행단계(Durchführungsphase), (3) 평가단계(Auswertungsphase)로 나눌 수 있으며, 설문조사 및 인터뷰 조사와 같은 정량적 방법론 그리고 텍스트, 필름, 문서 등에 관한 내용분석과 방법론 상담과 같은 정성적 방법론 등을 모두 사용할 수 있음
- 방대한 보호정보의 범위로 인해, 그 영향을 평가하기 위해서는 개별법령에 평가조항을 두어, 각각의 범주에 따라 평가를 제도화 하는 것이 가장 효과적인 정보보호의 방법임을 권고하면서 평가조항의 작성방법을 제시함

- 독일 “정보보호법의 영향에 대한 사후적 입법평가 지침”에 대한 분석을 통하여 우리나라의 “정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가”를 수행하기 위한 평가계획을 수립함

Ⅲ. 기대효과

- 정보보호법의 영향에 관한 평가를 수행하기 위한 지침이라는 점에서 입법평가 세부지침을 위한 기초자료로 이용될 수 있음
- 사후적 입법평가의 제도화를 위한 평가조항의 삽입이라는 구체적 입법대안을 제시함으로써 관련 부처 및 기관의 입법 정책적 자료로 활용될 수 있음

▶ 주제어 : 독일 연방개인정보보호법, 정보보호, 정보영향평가, 사후적 입법평가

Abstract

I . Backgrounds and Purposes

- German federal government has prepared the guidelines on post-legislation evaluation and revision of related laws and regulations by making a decision that it would systematize post-legislation evaluation on all the statutory laws for which more than 1 million Euro might incur in vice-ministers' meeting held on Jan. 1 of 2013.
- In particular, “Leitfaden zur Durchführung von ex-post Gesetzesevaluationen unter besonderer Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Folgen”, which was published in Nov. of 2012, provides practical guidelines on such legislation evaluation including the theoretical basis, methodology of post-legislation evaluation and plan for preparation of individual evaluation questionnaires.
- Suggesting the method and standard for post-legislation evaluation necessary for working-level staffs, German “Leitfaden zur Durchführung von ex-post Gesetzesevaluationen unter besonderer Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Folgen” is expected to make implications as a comparable model for Ko-

rean government to prepare for systemization of legislation evaluation and its detailed guidelines.

II. Major Contents

- According to Article 44 of the common duties rules for department of federal government departments enacted under basic laws of Germany and case laws of the German Federal Constitutional Court, German federal government is obliged to make a report on the effect of information protection of statutory laws to the German federal parliament and, as for treatment of information which is protected by state statutory laws, state government is required to make a report on such effect to the regional parliament.
- In terms of information protection according to a federal information protection act(BDSG), the most important 39 statutory laws as well as the laws in Europe can be subject to the evaluation on effect on information protection.
- The procedure of post-legislation evaluation on effect of information protection laws can be also roughly divided into: (1) planning (Konzeptionsphase); (2) implementation (Durchführungsphase); and (3) evaluation (Auswertungsphase). In conducting such evaluation, all the methodologies including quantitative evaluation such as survey and interview survey and qualitative evaluations such as content analysis on text, film and documents may be utilized.

- Considering extensive range of protective information, in order to evaluate such effect, it recommends systemization of such evaluation based on each category as the most effective method of information protection and suggests the way to prepare survey questionnaires.
- By analyzing the German “Leitfaden zur Durchführung von ex-post Gesetzesevaluationen unter besonderer Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Folgen”, a plan of evaluation to conduct “post-legislation evaluation on laws and regulations on information protection” can be established in Korea.

III. Expected Effects

- Such german guidelines may be used as a basic data for establishing detailed guides for legislation evaluation in that such German guidelines is for conducting evaluation on the effect of information protection laws.
- By suggesting detailed legislative alternatives of evaluation provisions addition for systemization of post-legislation evaluation, it is expected that it would be helpful for relevant departments and agencies to reflect it in their policies.

➤ **Key Words** : German Federal Privacy Protection laws, Information Protection, Information Effect Evaluation, Ex-Post Legislative Evaluation

목 차

| | |
|--|----|
| 요 약 문 | 3 |
| Abstract | 7 |
| | |
| 제 1 장 서 론 | 13 |
| 제 1 절 연구의 필요성 및 목적 | 13 |
| 제 2 절 연구범위 및 방법 | 14 |
| I. 연구의 범위 | 14 |
| II. 연구방법 | 15 |
| 제 3 절 기대효과 | 16 |
| | |
| 제 2 장 독일 『정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가 지침』 분석 | 17 |
| 제 1 절 사후적 입법평가를 위한 전제로서의 입법평가 개관 | 17 |
| I. 평가 개관 | 17 |
| II. 평가의 기본요소 | 20 |
| 제 2 절 독일 『정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가 지침』 분석 | 63 |
| I. 평가배경과 근거 | 63 |
| II. 평가주체와 평가대상 | 68 |
| III. 평가과정과 방법 | 86 |
| IV. 평가결과와 평가효과 : 결과의 문서화 및 평가조항의 작성을 중심으로 | 99 |

| | |
|--|-----|
| 제 3 절 소 결 | 109 |
| 제 3 장 국내 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가 구상 | 117 |
| 제 1 절 입법평가의 배경 | 117 |
| 제 2 절 평가주체와 평가대상 | 117 |
| I. 평가주체 | 117 |
| II. 평가대상 | 118 |
| 제 3 절 평가과정과 평가방법 | 127 |
| I. 평가과정 | 127 |
| II. 평가방법 | 132 |
| 참 고 문 헌 | 135 |

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

독일은 1999년 독일연방각부공동직무규칙(GGO) 개정을 통해 법률의 영향을 평가하는 입법평가를 제도화함으로써 정부입법안에 대한 사전적·사후적 평가가 본격화하였다. 독일연방정부는 약 10년 이상의 입법평가제도를 운용하면서 쌓은 경험적 노하우를 바탕으로 법률의 영향에 대한 평가기법을 고도화하기도 하고(법안의 이행비용), 새로운 평가기법(지속가능성심사)을 개발함으로써 평가제도를 질적으로 발전시키고 있다.

기존 독일의 입법평가가 법안의 영향을 예측 및 분석하는 사전적 평가에 치중해 있었던 반면, 최근 독일연방정부는 보다 효과적인 입법개선을 위한 방안으로서 사후적 입법평가를 강화하기 위해 노력중이다. 2013년 1월 연방차관회의의 결정을 통해 약 100만 유로 이상이 소요되는 모든 법률에 대한 사후적 입법평가를 체계화 할 것을 결정함으로써 현재 사후적 입법평가지침 및 관련 법령 개정작업을 체계적으로 준비하고 있다.

이런 연방정부를 도와 2012년 11월 슈파이어 행정대학원 입법평가연구소는 “정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가 지침(Leitfaden zur Durchführung von ex-post Gesetzesbewertungen unter besonderer Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Folgen)¹⁾”이란 보고서를 발간하여, 사후적 입법평가에 관한 이론적 근거 그리고 정보보호법적 관점에서 시행해야 할 사후적 평가의 방법론 및 실제 평가조항의 입안방

1) 슈파이어 행정대학원 입법평가연구소, “정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가 지침”, 2014. 3. 31 검색; http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Allgemein/Evaluation__Leitfaden.pdf?__blob=publicationFile

법 등에 관한 실질적인 지침을 제시하고 있다. 위 연구보고서는 독일 연방정부의 사후적 입법평가 강화조치에 많은 영향을 미친 것으로 평가되며, 주무부처에서는 이를 참조로 해당 법률의 성격과 분야에 따라 제도적으로 사후적 입법평가를 가능케 하는 평가조항을 삽입하는 안을 마련 중이다.²⁾ 따라서 본 지침에 대한 연구를 통해 입법전문가 및 실무자들에게 필요한 사후적 입법평가에 관한 기준과 요소 등을 보다 세밀하게 고찰하여 우리나라 입법평가 제도화 및 세부지침 마련을 위한 기초자료로 이용하고자 한다. 나아가 독일의 사후적 입법평가지침에 관한 사례연구를 통해 우리나라 입법영역별 세부지침마련을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

제 2 절 연구범위 및 방법

I. 연구의 범위

이 연구는 독일의 사후적 입법평가지침에 관한 연구로서 정보보호법의 영향에 관한 지침을 연구대상으로 삼고자 한다. 해당 지침에 기술된 사후적 입법평가의 이론적 근거, 방법 그리고 사후적 입법평가를 구체화 할 수 있는 입법적 방법론 및 체크리스트 등을 구체적으로 분석하여 향후 우리나라의 사후적 입법평가에 적용할 수 있도록 시사점을 도출하는 것을 연구의 범위로 한다.

「독일의 정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가 지침」은 슈파이어 행정대학원 입법평가연구소 소장인 Jan Ziekow교수가 연방정보

2) 2012년 연방정보보호청장(Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI))이었던 Peter Schaar는 정보보호법적 평가는 특수한 경우에만 실시하는 것이 아니라 전면적으로 실시해야 한다고 강조하고 있으며, “지침(Leitfaden)”은 정보보호법적 영향을 평가하기 위한 “기준(Standard)”이라고 말하고 있다. 이런 지침을 적용한 “연방테러리스트방지법률에 대한 사후적 입법평가”가 2016년 1월까지 완료된다면 그 실효성을 재확인할 수 있을 것이라 말하였다; Finanznachrichten, 2012. 11. 20

보호청의 위탁에 의해 작성한 연구보고서로서 2012년 11월 18일 최종 보고서가 공개되었으며 분량은 총188면에 달한다. 이 연구보고서의 제1장은 평가의 의미와 입법자의 평가의무에 대해서 기술하고 있으며, 제2장은 평가근거에 대한 구체적인 사항을 담고 있다. 제2장은 평가의 주체, 평가형식, 평가의 기능, 평가기준의 설정방법과 평가기준, 그리고 평가도구 및 방법에 관한 일반론적 내용을 기술하고 있다. 제2장이 입법평가에 관한 일반론이라면 제3장은 정보보호법의 영향에 관한 실질적인 평가지침을 언급하고 있는 장이다. 제3장에서는 개인 정보에 관한 헌법적 요건을 담고 있는데 개별 기본권 영역 속에서 개인정보의 범위가 어디까지인지를 구체적으로 언급하여 사후적 입법평가를 시행할 때 해당 법률의 헌법적 체계정합성 여부를 판단할 수 있는 기준을 제시하고 있다. 특히 정보보호법적 관점에서 법률에 대한 사후적 평가를 시행할 때 필요한 정보의 특성, 평가과정 및 방법, 평가대상, 그리고 평가조항의 작성방법 등을 제시하고 있다.

II. 연구방법

해외의 최신 입법평가 동향에 관한 연구인만큼 기본적인 연구방법은 문헌연구 및 비교연구방법론을 사용하고자 한다. 이 연구는 독일의 사후적 입법평가지침에 관한 연구로서 특히 정보보호법적 영향에 관한 지침을 연구대상으로 하고 있다. 또한 독일의 정보보호 관련 선행연구 및 우리나라의 정보보호법제에 대한 선행연구도 향후 진행될 예정인 입법평가 비교사례 연구를 위하여 함께 살펴본다. 또한 독일의 지침에 기술된 사후적 입법평가의 이론적 근거, 방법 그리고 사후적 입법평가를 구체화 할 수 있는 방법론 등을 고찰하고자 한다.

나아가 국내 시사점 도출을 위해 독일의 정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가지침을 대상으로 한 분석을 기반으로 전문가자문을

통해 지침의 국내 적용가능성 및 타당성을 검토해 보고자 한다.

제 3 절 기대효과

이 지침은 정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가지침이라는 점에서 우리나라의 입법평가세부지침을 마련하기 위한 기초자료로 이용될 수 있을 것이다. 또한 사후적 입법평가의 제도화를 위한 평가조항의 삽입이라는 구체적 입법대안을 제시하고 있다는 점에서 관련 부처 및 기관의 입법정책에의 반영을 기대할 수 있다. 나아가 우리나라의 정보보호 관련 법제에 대한 사후적 입법평가를 수행할 경우 적용할 수 있는 시사점을 분석하여 향후 관련 분야에 대한 사후적 입법평가를 수행하는 경우 이를 통하여 입법개선 방안 마련에도 일정한 기여를 할 수 있을 것으로 예상된다.

제 2 장 독일 『정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가 지침』 분석

제 1 절 사후적 입법평가를 위한 전제로서의 입법평가 개관

I. 평가 개관

1. 평가란 무엇인가?

평가는 실제지식의 도출을 위해 만들어진 중요한 도구인데, 이 도구는 다양한 분야에서 사용이 가능하다. 이 평가는 최근 들어 정치와 행정 분야에서도 그 의미가 점점 증가하고 있다. 평가는 주로 정보의 수집과 그에 대한 평점을 매기는 것에 기초하고 있으며, 이는 의사결정 과정에 이용되고 있다. 여기서 평점을 매기는 기준들은 매우 다양하다. 물론 그 기준들은 흔히 특정한 사람이나 그룹을 위해 대상이나 정황 또는 진행과정의 효용을 지향한다. 결과적으로 그 효용의 평가는 각 기준의 선택에 따라 전적으로 다르게 나타날 수 있다.

기본적으로 일상에서의 평가는 학문적 평가와 구분되어야 한다. 이 두 가지 형식의 주요 차이점은 학문적 평가는 임의적이지 않고, 공개적으로 사실관계와 자세하게 확정된 기준을 따른다는 것이다. 그밖에도 학문적 평가에서는 전문가가 체계적이고 객관적인 방법으로 자료를 수집한다. 여기에서는 사회과학적 연구방법이 총동원된다. 또한 독일사회에서 평가수행방법과 관련하여 가능하면 표준화 된 방법론을 적용하는 것이다.³⁾

3) R. Stockmann, Evaluation in Deutschland, in: Stockmann (Hrsg.), Evaluationsforschung, 2006, 15.

독일평가협회(Deutsche Gesellschaft für Evaluation: DeGEval)는 안내 팸플릿에서 광범위한 평가영역에 적용 가능한 표준수칙에 대해 다음과 같이 말하고 있다.

“평가는 어떤 대상의 효용이나 가치에 대한 체계적인 연구이다. 그러한 평가대상에는 예를 들어 프로그램, 프로젝트, 생산물, 대책, 업적, 조직, 정책, 기술 또는 연구 등이 포함된다. 그 목표로 하는 결과, 결론 또는 권고는 반드시 실제적으로 수집한 정성적이고 정량적인 데이터에 근거해야 한다.”⁴⁾

법률들도 또한 평가의 대상이 될 수 있다.⁵⁾ 다음 장에서는 실제로 있어 평가의 수행, 특히 정보보호법적 함의에 초점을 맞춘 사후적 입법평가⁶⁾를 위한 기본적 토대를 개관해보고자 한다.

2. 입법자의 평가의무(Evaluierungspflicht)

입법자는 헌법상 국민의 권리와 안전보호라는 국가적 과제를 수행해야 할 책임을 지고 있다. 독일기본법은 제20조 3항 및 제1조 1항⁷⁾에 의해 따라 입법자는 국민의 기본권을 보호해야 하는 헌법적 기속⁸⁾에 따라 자유로운 입법형성의 자유를 갖는다. 이런 이 같은 입법형성의 자유는 폭넓은 자유를 의미하기도 하지만, 국가의 보호의무라는

4) *DeGEval*, Standards für Evaluation, 2008, 13.

5) *R. Stockmann*, Einführung in die Evaluation, in: Stockmann (Hrsg.): Handbuch zur Evaluation. 2007, 24 (26).

6) 독일 “정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가 지침”에서 “Ex-post-Gesetzesevaluation”와 “Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung”은 동의어로서 사후적 입법평가를 표현하는 용어로 사용되었다.

7) 「독일기본법」 제20조

③ 입법은 헌법적 질서에, 행정과 사법은 법률과 법에 구속된다.

「독일기본법」 제 1 조

① 인간의 존엄은 불가침이다. 이를 존중하고 보호하는 것이 모든 국가권력의 의무이다.

측면에서 본다면 법률을 통해 헌법이 위임한 국민의 자유와 권리에 대한 사항을 보다 구체화 할 지속적인 책임이라고도 할 수 있다.

독일연방헌법재판소는 “입법자는 자유로운 입법형성의 자유를 가질 뿐 만 아니라, 기본법 제20조 제3항 및 제1조 제1항에 따라 법률개선 의무(Nachbesserungspflicht des Gesetzes)를 갖는다.”고 판시하여 입법자의 자유와 책임을 조화롭게 해석하고 있다.⁸⁾ 법률개선 의무는 “법률이 시행되는 과정과 결과를 관찰하여 법률의 실제적인 효과를 평가하고, 최대한으로 충실한 자료를 토대로 입법해야 할 의무로서, 입법자는 법률이 현실사회와 적합한가는 법률의 제·개정 후에도 계속하여 관찰·조사할 의무(Prüfungspflicht)”를 포함한다.⁹⁾ 이 같은 독일연방헌법재판소의 판례에 의하면 입법자의 법률개선 의무는 법률관찰 의무와 법률조사의 의무를 포괄하는 상위의 개념이라는 것을 알 수 있다. 결국 사후적 입법평가의 실시는 법률 발효 후 입법목표의 달성효과 그리고 그로 인한 부수효과를 파악하여 법률이 현재 국가와 사회에 어떤 영향을 미치고 있는지를 보다 정확히 확인하기 위한 도구이다. 따라서 입법자는 법률의 제정 전과 시행 이후를 관찰 및 조사해야 할 뿐만 아니라 그 결과 법률의 흠결 및 하자가 발생하였다면 법률을 개선해야 할 의무를 진다. 그러므로 입법자의 평가의무는 정기적으로 입법현상을 검토하여 이를 평가하는 법률관찰의무에 기반 한 종속의무로서 보다 넓게는 법률개선 의무에 포함되는 입법자의 기본의무라 할 것이다.¹⁰⁾

8) “법률개선 의무란 입법자가 현재 법률로는 헌법에 의해 정해진 기준에 따라 보호 의무를 다할 수 없을 때에 그 법률의 수정이나 보충을 통해 법률의 결함을 제거하고, 보호의무를 수행하기 위한 최소한의 기준이 보장되도록 하여야 한다는 것을 의미한다”; BVerfGE 88, 203(309).; 홍완식, 입법자의 법률개선 의무에 관한 연구-독일 연방헌법재판소와 한국헌법재판소의 결정례를 중심으로, 공법학연구 제31집 제2호, 한국공법학회, 2002, 283면

9) 박영도, 입법학용어해설집, 한국법제연구원, 2002, 234면; 홍완식, 전개논문, 283면

10) 이 같은 내용으로 독일기본법 및 연방헌법재판소가 구성한 입법자의 의무를 재구성해 보면, “국가의 기본권보호의무-입법자의 법률개선 의무-법률관찰 및 조사의무-평가의무” 순으로 언급될 수 있다; 홍완식, 전개논문, 284~289면 참조

II. 평가의 기본요소

1. 누가 평가를 수행하는가?

하나의 평가를 실시하기 위해서는 기본적으로 두 가지 가능성을 염두 해 두어야 한다.

첫째, 조사대상에 대한 책임을 갖는 사람들(예를 들어 어떤 법안의 초안 작성에 권한을 가진 조직)이 자신들의 일을 스스로 평가할 수 있다. 이 경우는 일종의 내부평가(Interne Evaluation)를 의미한다. 이러한 형태는 자체평가라고 표현하기도 하는데, 법률을 마련할 때(Gesetz-*esentstehung*) 수행하는 영향평가(Folgenbewertung)는 특히 법률의 사전 평가를 시행할 때 쟁점이 된다. 반면에 조직내부의 평가(Inhouse-Evaluation)는 법안의 평가영역에서 두 번째 변수로서 아무런 역할을 하지 않는다. 이 같은 조직내부의 평가는 비록 같은 조직에는 속하지만 법안 초안 또는 프로그램 작성에 참여하지 않았던 조직 내 다른 그룹에 의해서도 수행될 수 있다.

이 방식의 장점은 평가자들이 이미 평가대상에 대해 아주 잘 알고 있다는 점이다. 물론 이러한 자체평가는 여러 가지 단점들을 안고 있는데, 먼저 일반적으로 조직내부에 그와 같은 계획을 실행하는데 필요한 방법론적 지식이 존재하지 않는다는 것이다. 또한 그러한 전체 일정을 소화할 인적 자원도 충분치 않다는 점이다. 끝으로 내부평가는 흔히 그 평가자의 중립성을 의심할 수 있다.

둘째, 외부기관에 의한 평가 가능성도 존재한다. 이 방식의 장점은 조사 의뢰를 받은 기관들이 평가수행에 대한 풍부한 방법론적 지식과 다양한 경험을 보유하고 있다는 것이고, 가장 이상적인 경우는 의뢰 기관이 조사하고자 하는 분야를 전문적으로 다루는 경우이다. 자체평

가에서는 조사자들이 조사대상에 대해 동일한 책임을 져야하기 때문에 금방 자신의 한계를 드러내는 반면에, 외부평가에서는 평가자들이 평가계획을 수행하는데 있어서 조사대상자들과 일정 정도 거리를 둘 수 있다. 또한 외부평가는 내부평가와 달리 결과에 대해 어느 정도 중립성을 보장한다. 물론 거대한 프로젝트의 경우에는 외부평가에 대한 예산이 충분한지가 관건이 된다. 조사하려는 문항의 범위나 복잡성에 따라 그에 상응하는 보다 많은 재정적 자원을 필요로 한다.¹¹⁾

실제에 있어서는 위의 두 가지 방식이 서로 복합적으로 적용될 수 있다. 소위 방법론-상담(Methoden-Beratung)은 평가계획을 세울 때 민감한 분야(예를 들어, 보안분야 입법의 평가)에 적용한다. 이러한 경우 외부 평가자는 데이터 수집을 스스로 수행하지 못하고, 단지 계획의 개념, 데이터의 설명 및 평가 등에 대한 상담을 할 수 있을 뿐이다. 여기서 외부 평가자는 다양한 방식으로 그러한 프로세스에 참여할 수 있다. 가장 이상적인 경우는 그러한 상담이 가능한 한 사전에 빨리 이루어져야 한다는 것이다. 즉, 평가의 준비단계인 개념의 설정과정에서부터 적용되어야 하고, 마지막 단계인 수집된 데이터를 분석하는 과정에서는 평가를 위임한 기관을 지원하는 방식으로 참여가 이루어져야 한다.

이와 반대로 완전한 외부평가의 경우에는 방법론에 관한 자문가는 자료수집 과정에 직접 개입하지 않고, 평가모델의 개발이나 수집된 자료의 평가 시에 자문을 제공한다. 그 자문가는 평가전반의 확정, 평가문항 답변을 위해 적용된 방법의 선택 등에서 위임기관을 지원한다. 데이터 수집은 원래 위임기관에 의해 이루어진다. 그러나 방법론 자문가는 데이터 수집에서의 실수를 최소화하고 데이터의 질을 높이기 위하여 이러한 과정에서 자문을 제공할 수 있다.

11) R. Stockmann, Einführung in die Evaluation, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, 24 (61-63).

2. 어떠한 평가방식들(Evaluationsformen)이 존재하는가?

분석시각과 획득하고자 지식에 따라 기본적으로 다음 3가지 평가방식이 있다.

첫째, 프로그램 개발단계에서 하나의 프로그램에 대한 물질적, 인적, 제도적, 재정적, 이론적 조건에 대한 조사를 통해 그 프로그램의 디자인을 완성하는 데 기여하기 위해 동원되는 방식이 있다. 여기서는 가능한 한 빨리 그 프로그램의 부작용이나 지속가능성 기회들(Nachhaltigkeitschancen)을 평가하는 것이 중요하다. 이를 통해 원하는 효과를 달성하기 위해 장기적으로 수용 가능한 프로그램을 확정할 수 있다. 또한 이러한 계획들을 “사전(Ex ante)”, “투입(Input)” 또는 “수행 평가(Performative Evaluationen)”로 표현하기도 한다.

둘째, 적용단계에서 동원되는 평가방식으로, 우선적으로 프로그램의 운영을 지원한다. 프로그램 진행을 통해 모아진 정보들에 대한 체계적 통계처리와 평가를 통해 의사결정에 도움을 주고, 조사 디자인의 문제점에 대해 이른 시간에 교정을 가능케 한다. 이는 계획의 진행, 계획의 시도, 목표달성의 검증에 대한 관찰을 통해 경영에 관련된 정보들을 제공하는 것이다. 이를 “진행(On-going)” 또는 “형태평가(Formative Evaluationen)”, 또한 동반연구(Begleitforschung)라고 표현하기도 한다.

셋째, 어떤 프로그램의 적용 이후에 그 전체적인(의도된 또는 의도되지 않은) 영향을 관찰하고 평가하는 방식이 있다. 그 외에도 추가적인 과제는 상관관계를 발견하고, 관찰된 영향들의 원인들을 정확하게 분석하는 것이다. 이러한 사후평가들(Ex-post-Evaluationen)은 프로젝트의 지속가능성을 분석하는 과제를 가질 수 있다.¹²⁾

12) R. Stockmann, Einführung in die Evaluation, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, 24 (33-34).

그밖에도 평가방식은 그 분석초점과 관련하여 크게 두 가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 목표평가와 관련하여 각각의 입법이 어느 정도까지 기반으로 삼고 있는 목표들을 달성할 수 있을 것인지를 분석하는 것이다. 그 목표달성정도는 정량적 지표와 함께 산출할 수 있다. 복잡하거나 양적 표기가 어려운 경우에는 그러한 평가는 질적으로 표현할 수 있다. 이러한 평가방식의 과제는 기본적으로 정치적 목표들을 질문하는 것이 아니라, 오히려 그것들이 그에 적합한 법적 조치들과 도구들의 지원을 통해 달성할 수 있는 것인가를 확인하는데 있다.

두 번째로 일종의 효과평가(Wirkungsevaluation)를 수행할 수 있다. 그것은 어떤 법률이 전개했을 때의 효과를 체계적으로 정리하고 평가하는 것을 목표로 한다. 여기에서는 의도적 효과 이외에 법률에 의해 초래된 의도하지 않은 효과도 정리한다.¹³⁾

조사대상을 법률로 할 경우, 일반적인 평가연구에서는 다음과 같은 3가지 형태로 구분된다. 입법평가는 원칙적으로 어떤 법률의 영향과 결과에 초점을 맞춘 평가의 방식이다. 여기에는 정책구성 과정의 다양한 국면에 따라 다음과 같은 3가지 방식을 언급할 수 있다.

| | | |
|-----|--|---|
| 1단계 | <p style="text-align: center;">사전적 (prospektive) 입법평가 (pGFA)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 사전적 입법평가는 어떤 입법대상영역에서 어떻게 문제를 해결해야 하는지 아직 고려치 못한 경우 문제를 파악하고 규명하는데 적용될 수 있음 - 이 입법평가(GFA)는 한편으로는 입법대안을 만들기도 하고, 다른 한편으로는 그것을 바탕으로 입법대안선택지들의 결과들을 평가하는데 유용하다. 사전적 입법평가는 입법대안의 개발을 체 |
|-----|--|---|

13) R. Stockmann, Einführung in die Evaluation, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, 24 (64-67).

| | | |
|-----|---|--|
| | | <p>계획 하여, 하나의 법률이 가능할 지 또는 어떤 형태로 가능할지를 평가하여 입법과정(Rechtsetzungsprozess)을 지원하는 기능을 함</p> |
| 2단계 | <p>병행적 (begleitende) 입법평가 (bGFA)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 병행적 입법평가는 정치적 의사결정의 근거를 마련하는데 이용됨 - 정책결정시 미리 작성된 법규들(Rechtssätze), 즉 초안들의 실행가능성, 준수여부, 이해도, 비용-효과 관계와 법적 기능성 등을 분석함 - 이 때 그 법규들이 이미 실행되었다고 가정하여 분석을 실시함 |
| 3단계 | <p>사후적 (retrospektive) 입법평가 (rGFA)</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 정치적 의사결정과정의 마지막 단계(정책평가)에서는 사후적 입법평가를 통해 실제 법률이 의도한 목표가 어느 정도까지 달성되었는지를 검증함 - 중요한 것은 해당 법률을 통해서 정치적 의도를 달성했는지 또는 어떤 부작용이 발생했는지에 관한 것임 - 사후적 입법평가를 통해 확인한 사항은 정책결정자들이 평가를 시행한 법률을 개정 또는 폐지할 것인지 또는 새로운 법률을 제정할 것인지를 결정하는데 기초자료가 됨¹⁴⁾ |

이러한 입법평가의 세 가지 방식들은 그것들이 입법과정의 서로 다른 국면에서 적용되고, 이를 위해서 서로 다른 조사목표와 방법을 갖는다는 점이 중요하다는 점에서 차이가 있다.¹⁵⁾

14) C. Böhret/G. Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001.

15) G. Konzendorf, Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland, in: Widmers/Beywl/Fabian (Hrsg.): Evaluation, 2009, 27 (31).

이와 같은 입법과정에서의 서로 다른 3가지 국면들에서 평가대상을 한정할 때 입법평가가 가능하며, 시간과 재정적 자원, 또는 위임기관이 어떤 사실을 알고 싶은가에 따라 법률의 전체 또는 특정 부분만을 평가할 수 있다. 그 외에도 평가계획은 하나의 초점을 맞춘 질문(예를 들어, 정보보호법에 따른 영향을 배경으로)에 따라 수행될 수 있다.

3. 평가는 어떤 기능을 갖는가?

평가는 규제(Regulierung)의 실효성(Wirksamkeit)과 효과(Wirkung)를 예측하고 검증하기 위해 수행된다. 정책결정의 기초자료를 만들기 위해 학문적 방법을 통해 관련 데이터를 수집하고 평가하지만, 무엇을 인식할 것인가 하는 결정은 입법자의 몫이다.

전체적으로 평가는 “인식, 통제, 대화, 정당성”이라는 4가지 기능을 갖는다. 분석을 위해 이렇게 구분하였음에도 불구하고 이들은 사실상 서로 긴밀하게 연결되어 있다. 그럼에도 또한 구분이 생기는 것은 각각의 목적에 따라 서로 다른 방식과 개념들이 동원되기 때문이다.

4. 어떤 평가기준이 기반이 되는가?

입법의 영향을 조사하기 위해서는 조사하고자 하는 입법의 목적들을 분명하게 규정하는 것이 필수적이다. 그렇지 않으면 목적달성 정도의 분석을 수행하는 것은 거의 불가능한 일이다.¹⁶⁾ 전반적으로 평가에서 역할을 할 수 있는 7가지의 기준으로 나눌 수 있다.

- (1) **합법성(Rechtmäßigkeit):** 법률은 최상위법과 조화를 이루는가를 검증해야 한다. 이러한 맥락에서 기본권 보호에 적합한지에 관한 여부를 체크해야 한다.

16) P. Kevenhörster, Politikwissenschaft. Band 2: Ergebnisse und Wirkungen von Politik, 2006, 42.

- (2) **비용(Kosten):** 어떤 법률을 실행함으로써 발생할 수 있는 비용 또는 실제 사용된 비용에 근거하여 평가한다.¹⁷⁾
- (3) **효율성(Effizienz):** 효율성 평가에서는 하나의 법률이 효과측면에서 법률로 인해 발생한 비용¹⁸⁾과 적합한 관계에 놓여 있느냐라는 질문이 핵심이 된다.¹⁹⁾ 정보보호법적 측면의 분석에서는 추가적으로 법률의 비용과 목적달성정도와의 관계에서 개입빈도를 고려하여 평가한다.
- (4) **효과성(Effektivität):** 어떤 범위에서 법률이 원래의 목적에 도달했는지를 규명하는 것이다.²⁰⁾
- (5) **수용(Akzeptanz):** 평가의 테두리 안에서 어느 정도까지 당사자들이 법률을 실제로 준수하였는지를 검증할 수 있다.²¹⁾
- (6) **실행가능성(Praktikabilität):** 평가를 할 때 고려되어야 하는 또 다른 기준은 법률이 어느 정도까지 실제로 실행될 수 있느냐 하는 것이다.²²⁾
- (7) **부작용/결과효과(Neben-/Folgeeffekte):** 먼저 법률에 의한 부작용이 발생하느냐 하는 것과 또 부작용이 발생한다면, 어떤 부작용이 발생하느냐를 검증하는 것이다. 여기에서는 법률의 효과에 긍정적 또는 부정적 영향을 미치는 의도하지 않은 부작용이 중요하

17) P. Kevenhörster, Politikwissenschaft. Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik, 2006, 42; C. Böhret/G. Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, 256.

18) 가능하다면 그 평가에 있어서 법률을 적용함으로써 발생하는 모든 비용들을 고려해야만 한다.

19) M. Gollwitzer/R. Jäger, Evaluation kompakt, 2009, 96-108; P. Kevenhörster, Politikwissenschaft. Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik, 2006, 42; C. Böhret/G. Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, 343; J. Bogumil/W. Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2009, 179.

20) P. Kevenhörster, Politikwissenschaft. Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik, 2006, 42; C. Böhret/G. Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, 349.

21) C. Böhret/G. Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, 343.

22) C. Böhret/G. Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, 256.

다. 이것은 의도하지 않은 효과가 부정적 영향을 미치는 경우 법률개정에 관한 부담을 갖게 되므로, 결국 그 입법에 대해 책임을 묻게 된다.²³⁾

순수한 효과성 분석 및 목표 지향적 평가는 자체의 문제들과 부딪힌다. 그래서 프로그램 또는 법률의 목표는 부수효과를 명료하게 표현하지 않거나 또는 심지어 빼놓기도 한다. 그밖에도 프로그램의 평가에서 나타나는 추가적인 문제들이 있다. 공식적으로 정한 목표들 이외에 원래 계획한 다른 비공식적인 목표들이 설정될 수 있다. 또한 모든 행위자들이 똑같은 목표들을 대변하지는 않는다. 그 외에도 목표들은 시간이 지남에 따라 변화를 가져오기도 한다.

추가적으로 평가에서 목적달성여부를 측정하는데 집중하다보면, 의도하지 않은 효과들을 무시할 위험이 도사리고 있다. 물론 이러한 효과들은 어떤 법률의 효과 또는 지속가능성을 평가하는데 매우 중요하다.²⁴⁾

목적지향적인 평가를 위한 대안으로는 효과지향적인 방향에 초점을 맞추는 방법이 있다. 이 효과지향적인 평가의 초점은 1차적으로 법률의 목표에 대한 조사와 평가에 있는 것이 아니라, 가설과 함께 의도되거나 의도되지 않은 효과를 조사하는데 전력을 기울이는 것이다. 분석은 2가지 주요 효과의 형태(내부, 외부)로 구분할 수 있는데, 내부효과는 법률안을 실행하는데 책임을 가진 기관에서 나타난다. 반면에 외부효과는 개입하는 정책분야와 목표그룹들에서 확인할 수 있다.²⁵⁾

일반적으로 법률에 대한 사후적 입법평가는 칼 뵘렛 교수와 괴츠 콘첸도르프 교수가 이해한 관점에 의하면 법률의 목적달성정도를 조

23) C. Böhrer/G. Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, 256; R. Stockmann, Einführung in die Evaluation, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, 24 (65-66); M. Gollwitzer/R. Jäger, Evaluation kompakt, 2009, 89.

24) R. Stockmann, Evaluation in Deutschland, in: Stockmann (Hrsg.): Evaluationsforschung, 2006, 15 (64-65).

25) R. Stockmann, Einführung in die Evaluation, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, 24 (65-67).

사하는 것뿐만 아니라 분석에 있어서 추가적인 기준들을 고려하는 전반적인 방법을 사용한다. 여기에는 조사하고자 하는 법률에 의해 유발된 부작용에 대한 기술과 평가도 포함된다. 목적달성여부가 중요한 의미를 가짐에도 불구하고, 추가적인 기준들을 적용하는 것은 평가결과의 질을 높이기 위해서이다. 그렇지 않다면 목적달성에 관한 평가는 불완전한 그림을 전달하는 것일 뿐이고, 그로 인해 잘못된 결과도 도출할 수 있다. 특히 부정적 결과는 경우에 따라서는 목적달성도를 높게 평가하여 결과를 긍정적인 것으로 조작하게 만들 수 있다.

5. 평가의 수행을 위해 어떤 표준원칙/규범들(Standards)이 유효한가?

먼저 법률에 대한 사후적 입법평가를 수행하기 위한 표준원칙은 아직까지 존재하지 않는다. 독일에서의 일반적인 평가표준은 1997년 독일평가협회(Deutsche Gesellschaft für Evaluation: DeGEval)가 설립된 이후 처음으로 개발되었다. 이것의 바탕으로는 1980년대에 “교육평가를 위한 표준통합위원회(Joint Committee on Standards for Educational Evaluation)²⁶⁾”에서 만들어진 표준이 기준역할을 하였고, 이 규범은 교육분야뿐만 아니라 보다 많은 분야에 적용되었다. 이 규범에는 미국의 기준이 받아들여졌다. 물론 2001년 독일평가협회 총회에서 결정된 규범은 강제적 구속력을 가진 것은 아니었다. 오히려 그 규범은 평가의 수행이나 계획에 있어서 질적인 측면을 규정하는 기본적인 테두리로 볼 수 있다.²⁷⁾ 규범의 일반적인 특성 때문에 법률평가의 수행계획을 위한 기초로 삼을 수 있다.²⁸⁾ 독일평가협회는 평가수행을 위해 주의

26) *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: *Joint Committee Standards for educational Evaluation*/J. R. Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006, 17.

27) R. Stockmann, Einführung in die Evaluation?, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, 24 (67-69).

28) *DeGEval*, Standards für Evaluation, 2008, 19.

해야 하는 기준을 다음과 같이 4가지로 구분하였다. 이들 4가지 기준은 아래에서 기술하였듯이 추가적인 하위기준들로 구분된다.²⁹⁾

(1) 유용성(Nützlichkeit)

유용성은 어떤 평가가 제시된 평가목적과 예상되는 이용자들의 정보요구를 맞추는 것을 보장하는 것이다. 유용성에 따른 추가적인 하위기준은 ① 참여자와 당사자의 확인, ② 평가목적의 규명, ③ 평가자의 신뢰성과 권한, ④ 정보들의 범위와 선택, ⑤ 정보범위와 선택, ⑥ 보고서 작성의 완전성과 확실성, ⑦평가의 적시성, ⑧ 평가의 효용과 편익, ⑨ 수행가능성을 이용자들의 정보요구에 맞추어 보장하는 것이다.

1) 참여자(Beteiligten)와 당사자(Betroffenen)의 확인(Identifizierung)

먼저 조사대상에 포함되거나 또는 관련된 해당기관이나 사람들(예를 들어, 안보기관, 평가대상이 되는 감시조치(Überwachungsmaßnahme)와 관련된 시민, 판사, 정보관리자, 노조위원회 등)을 확인하는 것이 그들의 이해관계를 참작하고, 가능한 범위에서 평가의 개념을 고려하기 위해 필수적이다. 또한 이러한 사람들 또는 기관들을 수범자(Adressaten)로 표현한다. 이러한 기준은 상황에 따라 누가 평가하는 대상으로 인한 불이익을 참아낼 수 있을 것인지, 그리고 누가 어떤 프로그램에서 제외될 것인지를 확정하는 것을 가능하게 만든다. 이 같은 기준의 목적은 -그것이 재정적, 시간적으로 허용되는 한에서- 확인가능한 수범자에 대한 평가를 계획하고 수행할 때 편입시키는 것이다. 신중하게 고려해야 할 중요한 점은 수범자들에게 충분히 정보를 전달해야만 하고, 목적을 설정하고 질문을 제기하는 경우 그들의 참여를 유도해야만 하며, 일관된 방식으로 평가를 실시하는 것이다. 그밖에도 또한 추가적으로 관심을 갖는 그룹들을 평가결과에 포함시켜야 한다.

29) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 22-38.

이처럼 참여자들과 당사자들이 평가계획에 포함되고 그들의 정보요구에 따라 평가를 실시하는 방식을 통해 참여한 수범자들이 평가결과를 이용하고 법령을 준수하도록 하는데 도움을 줄 수 있는데, 실제 이러한 가능성은 매우 높다 하겠다.³⁰⁾

2) 평가목적의 규명

평가의 목적을 명확하게 설정하고 그것을 누구나 확실하게 알 수 있다면 관련자들과 당사자들이 상황을 제대로 이해할 수 있고, 평가자들은 위임된 과제를 확실하게 수행할 수 있게 된다.

규범을 준수하는 것은 전체적으로 평가팀의 업무진행을 수월하게 하고, 동시에 평가결과의 확산과 그것의 이용에 필요한 토대를 구축하는데 기여한다. 이상 평가의 주요목적은 다음 3가지로 구분할 수 있다.

| | 주요목적 | 초 점 |
|---|--|----------------------------|
| 1 | 평가대상의 단계적 실행을 위한 정보의 공급 | 개념 또는 과정, 사전지식의 최적화 관점 |
| 2 | 평가대상을 기본적으로 결정하는데 필요한 사전준비를 위한 정보의 공급 | 법안의 도입, 전개, 확대 또는 효력정지의 관점 |
| 3 | 하나의 공개적이고 정책적인 또는 학문적 논의를 유발하기 위한 지식(Erkenntnisse)의 준비 | 특정 법적 조치의 필요성 또는 효력 |

30) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 22-38; Joint Committee Standards for educational Evaluation, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006, 17 (53-57).

앞의 2가지 주요목적에서는 수단으로서의 효용(Nutzen)이 중요한 반면에, 지식을 얻는 것(Erkenntnisgewinn)은 효용과 연관되어 있다. 여러 가지 주요목적들을 동시에 또는 똑같은 비중으로 추구하는 것은 평가의 유익함을 제한할 수 있기 때문에, 우선순위를 명확하게 설정하는 것과 여러 가지 목적들을 시간적으로 다른 국면에서 또는 서로 다른 평가팀에서 살펴보도록 평가를 수행하는 것이 중요하다.³¹⁾

3) 평가자의 신뢰성과 권한

평가의 진행에서 평가자가 인간적 신뢰성과 방법론적 전문성을 갖추어야 하는 것은 필수적인 일이다. 그밖에도 평가의 수행에서 평가자가 서로 다른 대상 그룹들을 판단하는 것에 대해 신뢰감을 주기 위해서는 통합능력, 독립성, 사회적 소통능력이 중요하다. 따라서 최소한 법률적인 시각과 사회과학적인 시각을 갖춘 전문가들로 여러 가지 전문영역에 걸친 평가팀을 구성하는 것이 중요한 의미를 갖는다. 그밖에도 하나의 평가가 어떤 주안점을 갖느냐에 따라서 추가적인 원칙을 고려하는 것이 의미를 지닐 수 있다.³²⁾

4) 정보들의 범위와 선택

조사하고자 하는 질문에 대한 응답을 위해서는 정보들을 취합하는 것이 필수적이다. 이는 데이터 수집과 연관을 갖는다. 데이터 수집의 범위와 선택은 의뢰인과 다른 당사자들의 정보요청에 따라야 한다. 평가계획의 설계단계에서 확정된 질문과 연관 있는 정보들을 식별해야(identifizieren) 한다. 여기서는 데이터 수집을 위해 이미 존재하는 자원들만 투입된다는 사실과 그래서 그것들이 주요한 질문에 대한 응

31) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 24.

32) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 24-25; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (59-63)

답에 우선순위를 두어야 하고, 평가의 목적에 맞는 정보들을 우선적으로 얻어내야 한다는 점에 유의해야 한다.³³⁾

5) 가치의 투명성

결과에 대한 평가와 설명은 참여자들과 당사자들의 가정과 시각에 기인한다. 그래서 평가의 기준들을 명확하게 보여주는 것이 중요하다. 여기서는 평가의 여러 국면에서 참여자들과 당사자들이 선택한 가치들(Werte)이 중요한 역할을 한다. 참여자들과 당사자들이 평가에 적극적으로 참여하고 평가결과의 이용을 독려하고자 한다면, 그러한 가치들을 식별하고 의제화(thematisieren)하는 것이 특별히 중요하다. 수집된 정보와 결과를 설명하는 종결단계는 평가과정에서 가장 중요하고 핵심적인 요소의 하나이다. 설명하는 과정에서 사회적으로 전달된 가치관(Werthaltung)은 중요한 역할을 하기 때문에, 바탕에 깔려있는 가치에 대한 입장을 가능한 한 투명하게 하는 것이 신뢰성, 공감화(Nachvollziehbarkeit)와 판정을 위해 필수적이다.³⁴⁾

6) 보고서 작성의 완전성과 확실성

평가결과를 가지고 성공적으로 소통할 수 있으려면 평가보고서가 쉽게 이해할 수 있고, 공감이 가도록 작성되어야 한다. 또한 보고서는 누구나 이해하기 쉬운 용어로 작성되어야 하고, 중요한 개념들에 대한 정의를 포함하여야 한다. 보고서 내용의 이해를 돕기 위하여 주요 결과들을 요약하는 것(예를 들어 앞부분에 요약의 형태로 제시하는

33) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 25; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (65-69).

34) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 25; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (71-76).

것)이 도움이 된다. 보고서 작성의 형식과 방법에서는 이와 관련한 조사대상자들에게 익숙한 감각(Wahrnehmungsgewohnheit)이 고려되어야 한다. 이러한 모범적 결과보고서 이외에도 여러 가지 발표나 워크숍 또는 이와 유사한 형태의 대화형식을 통해서 알게 된 지식들도 전달될 수 있어야 한다.³⁵⁾

7) 평가의 적시성

획득한 정보나 지식이 그것을 필요로 하는 의사결정과정이나 교섭 과정에서 적절하게 사용될 수 있도록 평가과정에서 시간에 맞추어 조사를 진행해야 한다. 필요한 조정과정, 데이터 수집을 위한 준비, 오류교정의 시간, 정보들의 해석과 평가 등이 가능하도록 시간계획을 수립한다. 또한 중간 중간에 보완시간을 확보하는 것이 효과적이다.

주요한 중간결과나 최종보고서는 사용자가 그것을 제때에 이용할 수 있도록 배려하는 것이 중요하다. 결정과정이나 향상과정에 대한 적절한 시간적 배분을 통해 평가 프로젝트는 커다란 효과를 겨냥할 수 있다. 그 밖에도 많은 경우에 보고서가 당장 사용자의 행위에 영향을 미친다면, 잠정결과나 중간보고서를 통해 조사내용을 전달하는 것이 가능하다. 이러한 사항들을 이미 평가계획단계에서 고려하는 것이 바람직하다.³⁶⁾

8) 평가의 효용(Nutzung)과 편익(Nutzen)

평가의 계획과 실행, 그리고 보고서의 작성은 참여자들과 당사자들에게 그 평가를 제대로 이해하고, 결과를 이용하도록 지원한다. 이것

35) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 26; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (77-80).

36) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 26-27; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (81-86).

은 그러한 계획의 수행에 있어서 4가지 주요 기준(유용성, 수행가능성, 공정성, 정확성)들을 적용했을 때만 비로소 가능할 수 있다.³⁷⁾

(2) 수행가능성(Durchführbarkeit)

수행가능성은 어떤 평가가 현실적이고 여러 측면을 잘 감안하여, 또 외교적이고 비용측면을 고려하여 설계되고 진행된다는 것을 보장하는 것이다.

1) 적절한 방식(Angemessene Verfahren)

평가계획은 참여자들과 당사자들의 부담이 실행하려는 계획과 적절한 관계 속에 놓이도록 작성되어야 한다. 이를 위해 평가는 반드시 다양한 요구들을 수용할 수 있어야 한다. 한편으로 평가는 학문적 특히 과학적 기준들에 따라 수행되어야 하는데, 다른 한편으로는 참여자들과 당사자들의 부담이 불가피하게 높을 수 있다. 흔히 과학적 시각에 따른 설득력이 큰 방법은 사용이 어려울 수도 있다. 왜냐하면 그것은 시간과 비용이 많이 들거나 또는 경우에 따라서는 윤리적으로 수용하기 어렵기 때문이다. 그래서 평가팀이 선택한 방법의 장단점을 투명하게하고 정당화하는 일이 필수적이다.³⁸⁾

2) 외교적 수단과 과정(Vorgehen)

어떤 평가의 계획과 수행에서 방법 및 결과와 관련하여 가능한 한 높은 수용(Akzeptanz)에 도달할 수 있도록 주의해야 한다. 따라서 하나

37) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 27-28; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006, 17 (87-90).

38) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 28; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006, 17 (93-98).

의 그룹에 의해 평가활동이 제한되거나 결과가 왜곡되거나 남용되는 일을 방지하기 위해서는 모든 참여자들과 당사자들의 이해관계를 조정하는 일이 필수적이다. 목적을 달성하기 위해서는 외교적 방식이 필요하다.

평가결과의 이용은 평가를 시행하는 과정에서 정책적인 부담능력 (Tragfähigkeit)과 협상력을 전제로 한다. 물론 정치권에서도 자주 어려운 결정을 외부행위자에게로 넘기거나 또는 이미 결정한 사항을 사후에 정당화하기 위하여 설문조사를 의뢰하기도 한다. 여기서는 평가팀이 의사결정자들 사이에 또 다른 참여자들과 당사자들 사이에 대화를 지원하는 것이 아주 중요하다.

각각의 이해관계 그룹들에서 협조적인 자세를 도출하는 것이 가능하다면, 평가과정에 대한 참여나 정보제공, 결과의 수용 또는 이용도 높일 수 있다.³⁹⁾

3) 평가의 효율성

평가비용은 평가의 효용과 관련되어 있는데, 흔히 사전에 평가계획의 비용과 효용에 대한 정확한 정보를 제시하는 것은 어려운 일이다. 물론 그것이 비용과 효용에 대한 고려를 무시하는 것은 아니다. 특히 어떤 평가를 수행할 것인가를 고민할 때, 비용에 대한 예상은 반드시 필요하고, 또 그 조사설계에 얼마의 비용이 발생하고 어떤 효용이 기대되는지도 고려해야 한다. 여기서 모든 필요한 자원들에 대한 전체 비용(예를 들어, 평가자에게 지급되는 전문가 비용, 모든 참여자들과 해당자들의 조사관련 시간비용, 여행/자료비용 등)이 나와야 한다. 물론 많은 비용들은 산출이 쉽지 않다. 또한 효용의 계량화는 훨씬 더

39) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 28-29; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (99-104).

어려운 일이다. 왜냐하면 그것은 일반적으로 단지 추정될 뿐이기 때문이다. 거기서 직접적·간접적으로 또는 의도한·의도되지 않은 평가의 효과가 발생할 수 있다.⁴⁰⁾

(3) 공정성(Fairness)

공정성 기준은 하나의 평가과정에서 참여자들 및 당사자들과의 정중하고 공정한 교류를 보장하는 것이다.

1) 공식적 합의사항

평가 관련 계약당사자들의 의무를 문서상으로 확정하는 것을 통해 합의의 모든 조건들을 지키거나 또는 새로이 협상하는 것이 필요하다. 존중과 신뢰는 비용, 시간, 방법, 인원 등 최소한의 분야에서 공식적 합의를 위한 토대를 이룬다. 여기서는 특히 책임자와 협력자의 권리와 의무를 가능한 한 정확하게 작성해야 한다. 그러한 공식적 합의문건은 계약당사자들 간의 오해의 발생가능성을 줄여주며, 경우에 따라서 그러한 문제의 해결을 쉽게 한다.

그러나 그렇게 견고한 구상이 세부적인 질문, 방법론, 수단 등과 관련하여 평가결과에 부정적 영향을 미치는 방해물이 될 수도 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 일반적으로 시간이 경과함에 따라 합의를 변경해야 할 필요성은 항상 존재한다. 평가자가 이러한 사항들을 처음부터 합의사항에 미리 정해 놓으면 어렵지 않은 일이 된다.⁴¹⁾

40) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 29; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006, 17 (105-109; 155-158).

41) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 30; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006, 17 (119-124).

2) 개인권리의 보호

평가의 계획과 실행에서 조사대상자의 안전, 존엄성, 권리들을 보호하는 것은 반드시 지켜져야 한다. 조사가 잘 진행되지 않는다면, 그러한 개인권리의 보호에 많은 제약이 발생할 수 있다. 그럴 경우 - 특히 명백하게 법을 위반하는 경우라면 - 그 이해관계를 신중하게 면밀히 검토해야 한다.⁴²⁾

3) 완전하고 공정한 검증

평가에서는 평가대상의 장단점을 가능한 한 완전하고 공정하게 검증하고 표현해야 한다. 또한 평가의 초점을 대상의 강점에 맞춘다면, 그것은 참여자들과 당사자들에게서 평가의 협동작업과 수용을 위한 준비상태를 향상시키는데 기여할 수 있다. 이를 통해 장점들을 지속적으로 확대하고 경우에 따라서는 단점들을 제거할 수 있다. 두 가지는 조사대상의 종합적인 평가나 그 개선을 위해 필수적이다. 또한 의뢰인과 참여자는 평가와 보고에 대해 일방적으로 영향을 미치려는 시도를 해서는 안 된다.⁴³⁾

4) 중립적인(Unparteiische) 실행과 보고서 작성

평가과정에서 평가대상과 평가의 결과에 대해 참여자들과 평가당사자들이 각각 서로 다른 시각들을 갖고 있다는 점을 고려해야만 한다. 그밖에도 보고서나 전체 평가과정에서 평가자들이 개인적인 시각을

42) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 30; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (125-135).

43) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 31; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (137-141).

배제한 채 평가를 공정하고 중립적인 입장을 유지하고 있다는 것을 알아볼 수 있도록 하는 것이 필요하다.

특정 그룹이 평가를 하거나 평가를 수단화되는 것을 방지하기 위해서는 단지 하나의 시각을 채택하는 것은 포기해야 한다. 따라서 모든 관련된 이해관계를 공정하게 다루려는 노력이 필요하다. 전체적으로 평가의뢰인이나 평가대상에 책임을 진 사람들과의 밀접한 관계는 반드시 피해야 한다.⁴⁴⁾

5) 결과의 공개

한 가지 주의해야 할 중요한 점은 가능한 한 모든 참여자들과 당사자들이 평가결과에 대해 쉽게 접근이 가능해야 한다는 것이다. 평가에 협력한 모든 행위자들(예를 들어, 평가자, 의뢰인, 조사대상자, 평가기관의 직원들)은 그것이 보장될 수 있도록 노력해야 한다. 평가결과를 어떻게 처리할 지 고민하는 최종결정권자로서의 의뢰인은 여기에 특별한 책임이 있다. 평가결과의 공개와 함께 평가결과의 이용이 증가하게 되는데, 그러나 완전한 공개가 그 이용을 줄이는 방향으로 이어지는 경우도 있다.

그래서 평가결과의 공개는 그 방식과 범위를 평가과정의 초기단계에서 합의하거나 계약서에 명시하는 것이 바람직하다. 만약에 이것이 초기단계에서 불가능하다면, 최소한 결과의 공개에 대해 누구에 의해, 어떻게, 어떤 기준들에 따라, 언제 할 것인지를 결정해야 한다.⁴⁵⁾

44) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 31-32; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006, 17 (149-154; 215-218).

45) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 32; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006, 17 (143-148).

(4) 정확성(Genauheit)

정확성 기준은 어떤 평가가 각각의 평가대상과 평가질문들에 대해 유효한 정보와 결과를 생산하고 전달하는 것을 보장하는 것이다.

1) 평가대상의 묘사

평가대상은 분명하고 선명하게 묘사되고 기록되어야 하며, 그래서 그것을 확실하게 인식하고 가능한 한 정확하게 접근하는 것이 가능하도록 보장되어야 한다. 또한 평가대상에 대해 시간적, 공간적 맥락에서 서로 다른 다양한 접근이 가능하도록 고려되어야 한다. 조사대상자들을 다른 평가대상들과의 비교가 가능하도록 하기 위해서 무엇을 정확하게 조사해야 하는지 평가대상에 대한 설명을 통해 분명히 해야 한다. 그러한 설명은 평가대상과 그 효력 사이의 상관관계를 확실히 하고, 경우에 따라 지금까지 경시하였던 부작용을 인식하는데 도움을 준다. 원래 계획했던 평가대상의 모습과 실제 실행 사이의 차이점을 어느 정도까지 보여줄 지 주의해야 한다.⁴⁶⁾

2) 맥락의 분석

평가대상의 맥락을 충분히 자세하게 조사하고 분석하는 것이 필요하다. 여기서는 그것을 둘러싼 부대조건들(예를 들어, 사회적·정치적 분위기, 대다수 참여자들과 당사자들의 특성과 이해관계 또는 경제적 부대조건)이 중요하다. 평가대상의 주변에 대한 분석은 평가대상과 평가결과에 영향을 미치는 가능한 조건요인들(Bedingungsfaktoren)에 대한 지식을 구하는 데 기여한다. 여기서는 확실한 맥락분석이 어느 정

46) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 33; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (161-165).

도까지 평가의 결과를 달라지게 할 수 있는지를 추정할 수 있게 만든다. 그러나 중요한 것은 그러한 맥락을 너무 협소하거나 광범위하게 정의하지 않는 것이다. 왜냐하면 그것은 다른 평가단계의 작업에 비용을 전가할 수 있기 때문이다.⁴⁷⁾

3) 목표와 방법의 묘사

평가의 목적, 질문, 방식(적용된 방법을 포함한)을 정확하게 문서화하고 묘사하는 것은 필수적인데, 그래서 그것을 식별하고 추정하는 것이 가능하다.

평가과정을 투명하게 진행하기 위해서는 평가에서 수행할 목적들이 평가과정에서 이미 정확하게 문서화되어 있어야 하고, 보고서 작성과 관련해서도 조사대상자들이 공감할 수 있는 방식으로 소통되어야 한다. 또한 이것은 질문의 작성이나 선택한 방식, 방법, 평가계획에 근거한 결정들의 정당화에서도 유효하다.

어떠한 경우에도 평가의 설문이나 목적의 묘사에 있어서 다른 시각들이 있다는 것을 염두에 두어야 한다. 진행방식의 문서화는 조직적 예방수단, 데이터 수집(경우에 따라 샘플조사 포함), 데이터의 통계적 처리와 평가, 설명과정, 끝으로 보고서 작성의 자세한 묘사를 포함한다. 그러나 평가과정의 도중에 진행방식을 변경할 수 있는데, 그로 인해 계획과 실제 사이에 차이가 있을 수 있다. 이러한 경우에는 어떤 변경들이 있었는지, 왜 그랬는지 그 이유를 분명히 해야 한다.⁴⁸⁾

47) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 33; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (167-170).

48) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 34; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (171-178).

4) 정보원천의 표시

평가와 관련하여 사용된 정보 데이터는 정보의 신뢰성과 적절성을 확보할 수 있도록 가능한 한 정확하게 문서화해야 한다. 수집한 정보의 비교가 가능하도록 평가과정에서 서로 다른 정보 데이터들(예를 들어, 개인 또는 그룹, 문서들, 청각·시각 자료들, 통계수치들)을 사용한다. 잘못되거나 불충분한 정보 데이터는 평가의 신뢰성에 문제가 될 수도 있다. 그밖에 이러한 데이터에서 가져온 정보들도 감정을 받아야 하고 평가되어야 한다.⁴⁹⁾

5) 객관적이고, 유효하고, 신뢰할만한 정보의 취득

데이터 수집을 위한 방식의 선택과 적용에서, 데이터의 신뢰성과 전문적인 평가척도에 따른 평가질문에 대한 응답과 관련하여 그 유효성이 보장될 수 있도록 유의해야 한다. 여기에서 그러한 평가척도는 정량적이고 정성적인 사회조사연구의 기준들을 지향한다.

수집과정에서 잘못된 정보데이터의 영향력을 줄이려면, 평가대상의 경험적 파악과 관련하여 적용된 데이터 수집도구들과 그 특정한 기준들을 반드시 충족해야만 한다.

정량적 방법론에서는 3가지 주요한 기준들이 존재한다. 객관성(Objektivität)은 측정기준표를 적용하여 측정하는 것이 각각의 개인에 대해 독립적으로 진행되는 것을 말한다.⁵⁰⁾ 신뢰성(Reliabilität)은 또 다른 기준을 제시하는 것인데, 그 기준표가 일관되고, 재생산가능하고, 그래서 신뢰할 만한 정보를 제공해야 하고, 가능한 한 교란요소 또는 우

49) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 34; Joint Committee Standards for educational Evaluation, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006, 17 (175-178).

50) J. Behnke/N. Baur/N. Behnke, Empirische Methoden der Politikwissenschaft, 2006, 115-116; A. Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2010, 249.

연요소에 대해 저항력이 있어야 함을 의미한다.⁵¹⁾ 유효성(Validität)은 기준표가 측정을 위한 특성이나 행동양식을 실제 효과적으로 파악하는 것을 보장해야 한다. 그래서 객관성과 신뢰성이 유효한 측정을 위한 필요조건이기는 하지만, 충분조건은 아닌 것이다.⁵²⁾

평가계획을 표준화하고, 질적인 측면을 보장하기 위해 신뢰성과 유효성 가치를 나타내는 정량적 도구를 이용하는 것은 대부분 불가능하다. 흔히 정성적 방법론이 필요하고, 그것은 평가대상 및 질문들과 관련하여 보다 적절해야 한다. 표준화되지 않은 기준표, 정성적 데이터와 주관적 설명의 신뢰성과 유효성을 보장하기 위해서는 특정한 기준들을 확정해야 한다(예를 들어 방식의 문서화, 논쟁적 설명의 보장, 대상에의 근접 및 객관성·신뢰성·유효성 기준을 통합한 관점).

유효성은 단순히 데이터 수집 기준표(Datenerhebungsinstrument)의 품질과 데이터에만 관련되는 것이 아니라, 품질(Güte)과 정보수집의 결과에서 도출된 결론의 신뢰성과도 관련된다. 그러나 누군가 유효성을 이해한다면, 그것은 단지 구체적인 평가맥락에서, 또 경험적 파악을 위해 실시하는 개별적 질문은 목표설정과 관련된 내용으로 작성해야만 한다는 것을 알 것이다. 따라서 유효성의 확보를 위해 여러 정성적 또는 정량적인 데이터 수집방식을 사용하는 것이 바람직하다. 이미 언급한 학문적 기준들은 방법론의 선택, 전개와 실행에 대한 결정에 기여한다. 물론 평가의 실제에서의 요구들과 관련하여 그 기준들은 반드시 특정화되고 보충되어야 한다.⁵³⁾

51) J. Behnke/N. Baur/N. Behnke, Empirische Methoden der Politikwissenschaft, 2006, 116-119; A. Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2010, 250-256.

52) J. Behnke/N. Baur/N. Behnke, Empirische Methoden der Politikwissenschaft, 2006, 119-128; A. Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2010, 256-261.

53) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 35; Joint Committee Standards for educational Evaluation, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006, 17 (179-192).

6) 체계적 오류검증

평가와 관련하여 수집·통계처리·분석·표현된 정보들은 체계적인 오류분석을 거쳐야 한다. 정보의 수집, 통계처리, 설명이나 결과의 표현에는 항상 오류가 발생할 가능성이 존재한다. 여기에는 좁은 의미의 오류가 있는데, 예를 들어, 측정실수, 교란변수에 대한 통계부족으로 인한 조사디자인에서의 오류, 통계처리의 적용조건에 대한 경시 등이 그것이다. 또한 주의부족으로 나타날 수 있는 오류는 수집번호의 혼동, 결과표현에서 목차의 착오 등이 있다.

이러한 이유에서 반드시 잠정적 실수원천을 사전에 파악하고, 가능한 한 오류를 방지하거나 교정할 수 있도록 평가과정을 구성하는 것이 필요하다. 이를 위해 협력자를 위한 교육프로그램, 체계적 통제와 정확성 검증(예를 들어, 명백성 테스트, 유사작업, 소통하는 유효성)과 같은 방법 등을 사용할 수 있다. 중요한 것은 평가를 위한 보고서를 작성할 때 실수를 가능한 줄이고, 평가결과가 투명하도록 논의하는 일이다. 왜냐하면 오류는 오류를 동반하는 해석을 가져오고, 그래서 전체 평가계획에 손상을 줄 수 있기 때문이다.⁵⁴⁾

7) 정성적·정량적 정보들의 분석

평가계획에 대한 설문들에 효과적으로 응답하기 위해서는 정성적, 정량적 정보들이 전문적 평가척도에 의해 적절하고 체계적으로 분석되어야 한다.

평가과정에서 얻어진 데이터들은 데이터 분석의 수순에 따라 배열되고, 정리되어 평가를 받는다. 이를 통해 조사설문에 대한 응답의 해석과 결론도출을 위한 토대가 만들어진다.

54) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 36; *Joint Committee Standards for Educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (193-197).

적합한 자료수집 및 분석을 위한 방식에 있어서 평가의 조사문항들, 평가대상에 대한 이해정도, 평가분야의 맥락변수들에 집중하는 것이 필요하다. 반면에 평가자들의 기호는 그러한 결정에 아무런 역할도 해서는 안 된다. 수집된 정보들에 대한 체계적 평가에 있어서 정성적이고 정량적인 방식을 위해 자신의 기준들과 규정들에 유의해야 한다. 여기서 선택한 정들과 그 방법론적 토대(예를 들어 문헌정보)는 공개되어야 한다. 이를 위해서 선택하고 실행된 방식을 투명하게 나타내고, 그래서 그 선택결정과 결과들을 스스로 논평의 대상으로 놓아둘 필요가 있다. 또한 사용된 측정치나 형식들이 일반적으로 쉽게 이해될 수 있어야 하고, 그 방법론의 설득력 및 한계에 대해서도 명시적인 정보가 제공되어야 한다.⁵⁵⁾

8) 근거 있는 결론

조사대상자를 통해 나온 결과들에 대한 평가에 대해 보다 나은 추정을 위해서는 그것에 대해 분명한 근거를 제시해야 하고, 근거를 가진 가정들과 사용된 평가방식은 투명하게 드러내야 한다. 그밖에도 결과의 유효범위를 분명하게 표시해야 한다. 보고서 작성은 -그것이 요구된다면- 대안적 해석에 대한 논의와 또한 왜 그것이 영향을 미치지 않는지에 대한 근거가 담겨있어야 한다. 이러한 규범의 준수를 통해서 사용자들에 의해 평가결과에 관한 표현력이 평가를 받을 수 있고, 그것을 통해 결과에 대한 설득력이 강화된다.⁵⁶⁾

55) *DeGEval*, Standards für Evaluation, 2008, 36-37; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006, 17 (199-210) .

56) *DeGEval*, Standards für Evaluation, 2008, 37; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006, 17 (211-214).

9) 메타 평가(Meta-Evaluation)

메타 평가를 가능하게 하기 위해서는 평가계획이 적당한 형식으로 문서화되고 보관되어야 한다. 잘못된 평가로 인해 잘못된 결정이 내려지는 것 또는 평가가 부적합성으로 인해 강하게 비판받는 것을 방지하기 위해서는 평가들을 스스로 평가해보는 것이 필요하다. 이러한 메타평가는 평가결과의 질을 향상시키고 사정하는데 유용할 뿐만 아니라, 규칙적인 메타평가의 수행은 개별평가의 신뢰성과 평가자의 신뢰성을 향상시키는 기여한다.⁵⁷⁾

6. 평가수단과 평가방법

입법평가와 관련하여 어떤 질문을 하느냐에 따라 다양한 수단과 방법이 동원될 수 있다. 기본적으로 2가지 방법론으로 나누어 볼 수 있는데,⁵⁸⁾ 먼저 사후적 입법평가를 위한 정량적 사회과학적 자료수집 평가방법이 있다. 여기에는 상대적으로 간단한 사례수집분석 또는 시계열분석에서부터 복잡한 다변수 통계 평가방법에 이르기까지 다양한 스펙트럼이 존재한다. 또 다른 방법론으로는 정성적 사회과학적 자료수집 및 평가방법이 가능하다. 이 방법론은 정량적 데이터가 존재하지 않거나 또는 이를 위해 너무 많은 비용이 드는 분야에서 적합하다. 이것은 설문(정성적 인터뷰, 그룹토론조사), 관찰(정성적 야외조사, 참여관찰, 비참여관찰), 정성적 내용분석(예를 들어, 텍스트, 필름, 문서 등)을 포함한다.⁵⁹⁾

57) DeGEval, Standards für Evaluation, 2008, 37-38; *Joint Committee Standards for educational Evaluation*, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), *Handbuch der Evaluationsstandards*, 2006, 17 (219-224).

58) Eine andere Unterscheidung von in der Evaluationspraxis verwendeten Erhebungsverfahren findet sich bei W. Meyer, Datenerhebung: Befragungen-Beobachtungen-Nicht-reaktive Verfahren, in: Stockmann (Hrsg.), *Handbuch zur Evaluation*, 2007, 233.

59) M. Gollwitzer/R. Jäger, *Evaluation kompakt*, 2009, 49.

(1) 사회과학적 자료수집방법의 실행을 위한 기본조건

각각의 자료수집방법의 실행은 전반적인 평가디자인을 결정하는 다양한 요인들에 의하여 좌우되는데, 다음과 같은 측면을 고려해야만 한다.

1) 시간 및 재정적 자원

조사방법의 디자인을 결정하고 자료수집방법을 선택하는데 있어서 어떤 경우에서든지 평가계획을 실행하기 위한 시간적, 재정적 자원들을 고려하는 것이 필요하다. 중요한 것은 평가자가 사전에 주어진 조건 하에서 어떻게 조사단계들을 구체화할 것인지 분명하게 제시해야 한다는 점이다. 정책분야에서의 평가계획의 경우 흔히 매우 촉박한 시간이 주어지는데, 이는 자료수집을 어렵게 만든다. 그러나 이 점은 전체 평가과정에서 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 수집된 데이터에 근거하여 평가가 이루어지고, 이를 통해 결론이 도출되며, 실행계획이 작성되기 때문이다. 그래서 양질의 데이터를 수집하는데 충분한 시간을 갖는 것이 무엇보다 중요하다. 비용문제와 관련하여 전체적으로 단기 평가계획이 저렴하다는 가정은 잘못된 것이다. 일반적으로 그것은 정반대이다. 단기 프로젝트에서 평가결과의 신뢰성을 확보하기 위해서는 필요한 작업 단계들은 반드시 거쳐야 하기 때문에 인력동원이 많아지고, 그래서 자료수집과 평가과정에서 이들에 대한 조정비용이 훨씬 많아진다. 그밖에도 장기적으로 설계된 평가가 조사에 필요한 부담들에 대한 보다 나은 분담을 가능케 하지만, 단기적인 자료수집을 위해서는 정보제공기관들과 다른 정보전달자들에 의한 많은 인적, 시간적 자원들을 필요로 한다. 이와 같은 이유에서 평가계획은 장기적으로 세우는 것이 바람직하다. 가장 이상적인 경우는 법안작성의 경우를 예를 들자면 -평가규정이 있는 경우- 어떤 데이터들이 이후의

평가에 필요하게 될지, 어떤 관할기관이 이 법안의 효력발생 이후 데이터들을 수집해야 하는지를 미리 고민하는 것이다.

2) 조사 설문작성을 위한 방향

하나의 프로그램 또는 법률을 평가하기 위해서는 먼저 관할조직별로 평가계획과 관련하여 어떤 기준점 및 상위질문이 필요한지 사전에 고려해야만 한다.

(2) 평가의 방법론

1) 정량적 평가방법론

정량적 평가조사에서는 일반적으로 폐쇄적으로 수집된 데이터들을 이용하는데, 이는 표준화된 설문, 강하게 구조화된 관찰 및 도표분석, 정량적 내용분석 또는 데이터집단에 의해 수집된 데이터를 의미한다. 따라서 이러한 데이터들은 대부분 숫자의 형태로 되어있다.⁶⁰⁾

평가계획과 관련하여 사회과학적 방법론의 도움을 받아 정량적 데이터들을 수집하고 평가할 수 있다. 따라서 개별사례에서 이러한 방식들을 고려하는 것은 가능하지 않다. 그럼에도 불구하고 법안의 사후평가 관련 적용이 가능한 가장 중요한 방법론들에 대한 조망이 필요하다. 그러나 방법론의 선택은 항상 구체적인 평가질문을 지향해야만 한다는 점을 다시 한 번 말해두고자 한다. 법률에 대한 사후적 입법평가를 실행할 때 중요한 자료수집 방식은 사례수집과 표준화된 설문조사이다.

① 사례수집(Fallzahlenerhebung)

법률에 대한 사후적 입법평가를 수행할 때 사례·사건을 수집하는 것은 중요한 역할을 한다. 여기서는 평가범위(예를 들어, 평가하고자 하는 법의 효력범위) 안에서 정량적 데이터를 수집하고, 이를 통계 수

60) J. Behnke/ N. Baur/N. Behnke, Empirische Methoden der Politikwissenschaft, 2006, 34.

치화하는 것이다. 첫 단계는 일반적으로 정확한 분석을 위해 사건들의 수(예를 들어, 주 정부 내의 한 부처의 입법적용사례들)를 카운팅하는 것이다. 그러한 사례들을 모으는데 있어서 대상을 식별하는데 주의해야 한다. 즉, 예를 들어 여러 조사장소에서 법으로 규정된 조치를 적용한 것을 집계한 것이라면, 모든 사례는 이러한 조치의 적용사례에 속한다는 것을 분명히 해야 한다. 또한 개별적 사례들의 통계치가 평가를 할 만큼 충분치 않다면, 반드시 평가가 가능한 수준이 되도록 그 데이터들을 추가적으로 수집해야 한다.

평가자에 의한 자료의 수집은 소송기록의 분석을 통해 진행될 수 있다. 그러나 각각의 조사장소에서 평가기간에 해당하는 데이터들(예를 들어, 평가자에 의해 준비된 엑셀 데이터의 도움으로)을 스스로 수집할 가능성도 존재한다. 이상적인 것은 이러한 데이터들을 평가하고자 하는 법안의 효력 발생일로부터 수집하고, 이를 특정한 날에 평가자에게 전달하는 것이다. 소급하여 데이터를 수집하는 것도 경우에 따라 가능하지만, 일반적으로 수집하는 것보다 높은 비용이 발생하게 된다. 추가적으로 일부 데이터들은 소급하는 것이 불가능하거나 또는 많은 시간과 비용을 동반하여야만 가능할 수 있는 위험이 존재한다. 법안의 사후평가에 있어서 -그것이 가능하다면- 시계열분석을 시도하게 된다. 그것은 일정한 기간 동안, 예를 들어 일정한 단위시간(보통 1년)을 정해 각각의 사례들을 집계하는 것이다. 단지 1년의 분석만이 아니라, 여러 해에 걸친 조사를 통해 서로 비교할 수도 있음에 유의해야 한다. 따라서 입법 발효 후 3~5년을 측정기간으로 삼는 것이 바람직하다.

② 표준화된 설문조사

표준화된 설문조사는 평가질문에 대한 응답을 통해 관련된 정보를 수집한다. 여기서 응답자(Befragten)는 일반적으로 정보제공자(Informan-

ten)로서의 직무를 수행하고, 그들의 응답은 측정치로서 유효하다. 이러한 설문형태는, 모든 질문들을 명시적으로 구성하고, 질문들의 순서를 확정하는 것으로 표현할 수 있다.⁶¹⁾ 표준화된 설문조사는 다양한 방식으로 수행되는데, 기본적으로 면접조사(Persönlich), 구조화된 설문지를 통한 문서조사, 전화조사 등의 방식이 있다.⁶²⁾ 물론 실제 평가에서는 표준화된 설문조사 방식을 면접 또는 전화로 진행하는 것은 아주 드문 일이다. 반면에 법률에 대한 사후적 입법평가에서 일반적으로 중요한 자료수집 도구인 지침에 기반을 둔 정성적 인터뷰가 이 분야에서는 널리 이용된다. 다만 이때의 정성적 인터뷰는 비교적 구조화가 촘촘하지 못한 경우가 많다.

일반적으로 표준화된 설문조사는 문서의 형태로 진행된다. 여기에도 2가지 방식이 존재한다. 먼저 설문지를 우편으로 대상자의 집이나 사무실로 보내서 조사하는 것이다. 또 다른 방식은 조사자의 이메일로 설문지나 해당 사이트의 주소를 보내어 온라인⁶³⁾으로 조사하는 것이다. 예를 들어 이 두 가지 방식들은 응답비율, 조사대상자의 구조 등과 관련하여 각각 장단점을 가지고 있다.⁶⁴⁾

이와 관련하여 어떤 경우든 중요한 점은 설문에 참여할 조사대상자를 선정하는 것이다. 여기에는 실제적인 부대조건들을 통해 자주 영향을 받게 되는 여러 가지 가능성들이 존재한다(예를 들어 시간·재정적 자원, 조사대상자에 대한 접근성 등). 표준화된 설문조사는 기본적으로 법적 조치에 의한 모든 당사자에 대한 조사를 통해 이루어진다. 그러나 비용의 문제로 그렇게 하는 것은 가능하지 않다. 그래서

61) H. Kromrey, Empirische Sozialforschung, 2006, 389-391.

62) A. Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2010, 437-438.

63) 참조. 이에 대해 자세하게 U. Kuckartz/T. Ebert/S. Rädiker/C. Stefer, Evaluation online, 2009.

64) J. Bortz/N. Döring, Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 2002, 256-261; P. Atteslander, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2006, 147-160.

설문조사의 필수적인 대상으로 포함되어야만 하는 사람들은 반드시 선택되어야만 한다. 이 경우 표본을 선정하는 데에는 우연임의추출(Zufallsstichproben), 집단임의추출(Klumpenstichproben) 또는 할당임의추출(Quotenstichproben) 등의 방식이 활용된다.⁶⁵⁾

이미 언급한 것처럼 표준화된 설문조사는 설문지를 통해 진행된다. 설문지는 이 논의에서 개별적인 것들을 다루지는 못하지만 특별한 원칙들에 따라 작성된다.⁶⁶⁾ 표준화된 설문조사는 주로 선택형 질문들⁶⁷⁾을 사용하는데, 이는 이것이 서술형(open) 질문들⁶⁸⁾보다 확실한 장점을 가지기 때문이다. 선택형 질문들은 그 응답들의 비교가 가능하고, 조사 진행 및 평가의 객관성을 제공하며, 조사대상자들과 평가에서의 시간소비를 줄일 수 있다. 물론 선택형 질문들과 함께 그에 해당하는 정보들만을 얻는다는 단점이 있다. 또한 질문들에 포함되지 않은 중요한 측면들이 배제될 위험이 존재한다. 표준화된 설문조사에서 조사대상자들의 기분전환과 흥미를 유발하기 위하여 때때로 서술형 질문들을 삽입하기도 한다. 이것은 또한 정량적 데이터(예를 들어, 행정을 위한 법안의 실행비용)를 질문하는데도 사용된다. 표준화된 설문조사에 사용된 질문들은 그 응답하는 방식에 따라 나누어진다. 여기에는 예·아니요 방식의 이분법적 질문, 점수나 순위를 매기는 질문 또는 다중응답 질문 등이 있다.⁶⁹⁾

65) 참조. 이에 대해 자세하게 H. Kromrey, Empirische Sozialforschung, 2006, 265-316; J. Behnke/ N. Baur/N. Behnke, Empirische Methoden der Politikwissenschaft, 2006, 129-200.

66) 참조. 이에 대해 자세하게 R. Porst, Fragebogen - ein Arbeitsbuch, 2008; S. Kirchhoff/S. Kuhnt/P. Lipp/ S. Schlawin, Der Fragebogen - Datenbasis, Konstruktion und Auswertung, 2008.

67) 선택적 질문에 있어서는 응답의 예시가 주어진다(예를 들어, 예 또는 아니요).

68) 개방적 질문은 응답의 예시가 없다. 질문에 대한 응답은 자유로운 텍스트로 이루어진다.

69) A. Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2010, 471-478; J. Behnke/ N. Baur/N. Behnke, Empirische Methoden der Politikwissenschaft, 2006, 211-214.

구조화 된 설문지를 이용하는 문서형식 설문조사의 장점은 비용 면에서 유리하다는 것이다. 이 방식은 일반적으로 적은 비용으로 많은 데이터를 수집할 수 있는데, 그것은 대부분 짧은 시간에 적은 인원으로 다수의 조사대상자들을 조사할 수 있기 때문이다. 이 형식의 단점은 조사상황을 충분히 통제할 수 없다는 점, 다른 사람들이 응답에 영향을 미칠 수 있다는 점, 질문들에 대한 응답이 자세하고 완전하게 이루어지지 않을 수도 있다는 점, 또는 적은 응답률 때문에 표본의 대표성에 문제가 있을 수 있다는 것이다. 따라서 표준화된 설문조사는 세심한 준비를 필요로 한다. 조사대상자들에게 설문조사의 목적과 의미를 알려주는 설문지의 소개나 안내글이 도움이 된다. 여기에는 설문지를 쉽게 구성했다는 사실과 질문들에 대한 평가는 익명으로 처리된다는 사실을 담는 것이 중요하다. 응답률을 높이기 위해서는 우편에 의한 조사는 주소와 우표를 붙인 반송봉투를 동봉해야 한다.⁷⁰⁾

③ 정량적 수집 자료에 대한 평가방식

정량적 사회조사방식은 특히 특정한 질문에 표준화된 형식의 다수의 응답들이 존재할 때 유용하다. 이러한 평가방식은 주요지표의 도움으로 통계수치의 묘사적 분석(예를 들어, 산술적 중간점, 과급범위)이나 이론적으로 도출된 원인-결과의 인과관계(예를 들어, 상관관계, 회귀분석)의 검증을 가능케 한다.⁷¹⁾ 정량적으로 수집된 데이터의 평가에는 여기서는 자세하게 설명하지 않겠지만 다양한 통계기법들을 활용할 수 있다.⁷²⁾

70) P. Atteslander, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2006, 147-148.

71) P. Maats, Einführung in das Datenmanagement und die Datenauswertung, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch der Evaluation, 2007, 278 (293).

72) 다양한 방법론에 대한 훌륭한 조망에 대해서는: P. Maats, Einführung in das Datenmanagement und die Datenauswertung, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch der Evaluation, 2007, 278; C. Wolf/H. Best (Hrsg.), Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse, 2010.

기본적으로 다양한 방법들은 두가지 방식으로 정리하여 이야기할 수 있다. 하나는 수집된 정보들을 가능한 한 일목요연하게 설명하는 것(예를 들어, 빈도분포의 도움으로)을 목표로 하는 기술통계(記述統計)이다. 다른 하나는 추계통계(推計統計)라 불리는데, 이것은 수집된 데이터의 기술에 만족하지 않고 제한된 사례에서 발견된 결과를 가지고 전체를 일반화(예를 들어, 회귀분석 또는 변수분석을 통해)하는 방식으로 과제를 수행한다.⁷³⁾ 정량적으로 수집된 데이터의 평가를 위해서 다양한 컴퓨터 프로그램들이 존재하는데, 이를 활용하기 위해서는 부분적으로 전문적인 방법론적 통계지식이 필요하기 때문에 비전문가는 어려움을 겪게 된다.⁷⁴⁾

2) 정성적 평가방법론⁷⁵⁾

정량적 데이터와는 달리 정성적 조사방법에 의한 데이터는 우선적으로 텍스트 형태(기술, 관찰기록, 문서, 서류 등)로 된 정보이며, 숫자가 아니다. 정성적 데이터 수집의 특성은 조사과정을 표준화하는 것이 필요하지 않거나 또는 아주 좁은 범위에서 가능하다는 것이다. 자료수집의 종류와 방법은 그것을 통계화하고 평가하는데 영향을 미친다. 그래서 정성적 데이터는 일반적으로 추가적인 분석을 위해서 전환되고 분류되어야 하며, 경우에 따라서는 정성적 데이터 분석(예를 들어, MAXQDA)을 위한 프로그램으로 변환되어야 한다.⁷⁶⁾

73) 참조. 이에 대해 자세하게 H. Kromrey, Empirische Sozialforschung, 2006; T. Schäfer, Statistik II - Inferenzstatistik, 2011; K. Backhaus/B. Erichson/W. Plinke/R. Weiber, Multivariate Analysemethoden, 2011.

74) 참조. 이에 대해 자세하게 N. Baur/S. Fromm (Hrsg.): Datenanalyse mit SPSS für Fortgeschrittene, 2008; S. Fromm, Datenanalyse mit SPSS für Fortgeschrittene 2: Multivariate Verfahren für Querschnittsdaten, 2008.

75) 다양한 정성적 자료수집 및 평가방식에 대해서는 예를 들어: J. Bortz/N. Döring, Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 2002, 307-336 und U. Flick/E. von Kardorff/I. Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung, 2010.

76) J. Behnke/ N. Baur/N. Behnke, Empirische Methoden der Politikwissenschaft, 2006,

법률에 대한 사후적 입법평가 수행에서는 일련의 서로 다른 정성적 자료수집과 평가방법의 적용이 가능하다. 이미 정량적 평가방법의 소개에서 언급했듯이 또한 정성적 평가방법에서도 그러한 선택은 각 평가계획의 강조점에 달려있다.

실제 평가에서 정성적 인터뷰⁷⁷⁾는 정성적 데이터 수집의 주요 도구이다. 물론 이것은 서로 다른 인터뷰 형태들 가운데 하나의 상위범주에 관한 것이다. 예를 들어, 전문가 인터뷰(Experteninterview)⁷⁸⁾, 논증적 인터뷰(Diskursive Interviews)⁷⁹⁾, 에피소드 인터뷰⁸⁰⁾ 또는 그룹토론 인터뷰⁸¹⁾ 등이 그것이다. 실제 평가에서는 전문가 인터뷰가 중요한 의미를 지니기 때문에, 지침은 전적으로 정성적 인터뷰의 특정한 변수와 정성적 내용분석의 방식에 집중한다.

① 전문가 인터뷰

전문가 인터뷰는 전문가들의 지식을 동원하고 분석하는 특별한 방법이다. 예를 들어 조사대상의 인과관계들을 알아내고 이해하기 위해 그들의 도움으로 사회적 상황이나 과정들을 재구성할 수 있다. 일반적으로 이러한 인터뷰 형식을 특징짓는 3가지 측면을 말할 수 있다.

34-35; J. Bortz/N. Döring, *Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler*, 2002, 296.

77) 이 인터뷰 형태는 좁은 표준화 정도에 따라 정량적(quantitativen) 및 표준화 된(standardisierten) 인터뷰로 나누어진다(예를 들어, 설문지의 배열과 관련하여).

78) 참조. 이에 대해 자세하게 A. Bogner/B. Littig/W. Menz (Hrsg.), *Das Experteninterview*, 2005; J. Gläser/G. Laudel, *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*, 2006.

79) 참조. 이에 대한 사례로 U. Flick, *Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung*, in: Flick (Hrsg.), *Qualitative Evaluationsforschung*, 2006, 214 (221-222).

80) 참조. 이에 대한 사례로 U. Flick, *Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung*, in: Flick (Hrsg.), *Qualitative Evaluationsforschung*, 2006, 214 (222-226).

81) 참조. 이에 대한 사례로 R. Bohnsack, *Gruppendiskussion*, in: Flick/von Kardorff/Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung*, 2010, 369; S. Ernst, *Die Evaluation von Qualität - Möglichkeiten und Grenzen von Gruppendiskussionsverfahren*, in: Flick (Hrsg.), *Qualitative Evaluationsforschung*, 2006, 183.

| | | |
|---|---|---|
| 1 | 수신인집단 (Adressatenkreis) | - 특정한 조사대상 범위의 전문가 여야 함 |
| 2 | 내용적 초점 맞추기 (Inhaltliche Fokussierung) | - 전문가 인터뷰는 상대적으로 강 력한 내용적 초점 맞추기를 통 해 표현됨 - 특히 조사하려는 주제에 대한 대 상자의 지식이 중요하지 그 대상 자 개인이나 이력은 덜 중요함 |
| 3 | 실용적 접근방법 (Pragmatische Vorgehensweise) | - 이러한 인터뷰 형식은 그 진행 에서 실용주의가 강조되는데, 이 는 조사대상자인 전문가들이 일 반적으로 인터뷰에 많은 시간을 낼 수 없기 때문임 ⁸²⁾ |

먼저 누가 전문가 인터뷰 관련 대상자가 되어야 하는지 정확하게 규정하는 것이 필요하다. 이것은 처음부터 명확하게 확정되어야 하는 것이 결코 아니고, 평가대상으로서 각각의 법률과 각각의 평가이해 정도에 따라 아주 크게 달라질 수 있다. 평가자가 어떤 사람을 평가 질문에 답하는 전문가로 설정할지 확정하게 된다. 인터뷰 대상 전문가로 확정하기 위해서는 다음과 같은 특성을 갖춰야만 한다.

- a) 그는 법적조처나 법안의 초안, 실행 또는 통제에 관하여 어떤 형식으로든 책임을 지거나 또는
- b) 인적 그룹이나 결정과정에 대한 정보들에 대해 우선적인 접근이 가능해야만 한다.

82) U. Flick, Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung, in: Flick (Hrsg.), Qualitative Evaluationsforschung, 2006, 214 (218); J. Gläser/G. Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 2006, 10-11.

정보보호 분야에서의 법률에 대한 사후적 입법평가의 경우, 예를 들어, 전문가 인터뷰와 관련하여 보안기관의 직원, 권한을 위임받은 정보보호자, 그 법률을 관할하는 부처 공무원 등이 조사대상자가 될 수 있다.⁸³⁾

이미 위에서 언급한 사실이지만 전문가들은 그러한 인터뷰를 위해 시간이 많지 않다는 사실 때문에, 전문가 인터뷰는 일반적으로 지침에 따라 진행된다. 지침은 각각의 인터뷰에서 반드시 응답을 해야만 하는 질문들을 담고 있으나, 그것이 질문형태나 질문의 순서를 결정하지는 않고 있다. 이러한 예비 구조화에도 불구하고 하나의 자연스러운 진행을 위해서 일련의 순서 이외의 질문을 하는 것도 가능하다. 가끔 인터뷰 상대자가 나중에 취급해야만 하는 주제에 대해 이야기하기도 한다. 그것은 무의미할 수도 있는데, 그러한 주제는 나중에 예정되어 있기 때문이다. 하나의 질문에 대한 완전한 응답을 위해서 자주 이에 맞는 질문들을 던지는 것이 필요하다. 그러나 그러한 질문들은 지침에 들어있지 않을 수 있다. 그래서 반드시 해야 하는 질문들을 담은 지침을 하나의 표준방식으로 삼는 것이 중요하다.⁸⁴⁾

전문가 인터뷰와 관련하여 먼저 인터뷰 상대자의 응답에 의해서가 아니라 평가목적에 의해서 정해지는 다양한 서로 다른 주제들을 반드시 다루어야 하고 또 반드시 개별적인 특정한 정보들을 수집해야만 한다면 항상 하나의 지침을 이용하는 것이 바람직하다.⁸⁵⁾ 다양한 단계들에서 평가에서 알고자 하는 중심 분야를 반영하는 목차 혹은 편

83) M. Meuser/U. Nagel, Experteninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht, in: Bogner/Littig/Menz (Hrsg.), Das Experteninterview, 2005, 71 (73); U. Flick, Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung, in: Flick (Hrsg.), Qualitative Evaluationsforschung, 2006, 214 (218).

84) J. Gläser/G. Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 2006, 39-40; U. Flick, Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung, in: Flick (Hrsg.), Qualitative Evaluationsforschung, 2006, 214 (219).

85) J. Gläser/G. Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 2006, 107.

성(Gliederung)이 인터뷰 지침의 성격을 결정한다. 기본적으로 하나의 지침은 발견할 수 있는 다양한 질문형태로 구분할 수 있다. 그래서 설문문의 시작단계에서 소위 “어색함을 깨는 질문들(Eisbrecherfragen)”이 동원된다. 여기서 다루는 것이 인터뷰에 대한 대화상대자의 관심을 이끌어내고, 대화준비를 자극하며, 대화초기의 어색함을 줄이는 질문들이다. 그밖에도 대화 도중에 삽입된 이행질문이나 준비질문들은 성공적인 주제변환에 도움을 준다. “기분전환용(Ablenkungs) 또는 완충 질문들(Pufferfragen)”은 뒤에 이어지는 주제들에 대해 앞의 질문들이 영향을 주는 효과들(Ausstrahlungseffekte)을 줄일 수 있다. 여기에서 소위 “중심질문(Filterfragen)”은 계속해서 어떤 질문들이 제기될지 알 수 있게 하여 인터뷰의 전체과정을 조정할 수 있다.⁸⁶⁾ 그밖에도 지침의 구성에서 각각의 개별적 질문을 위하여 항상 아래 4가지 측면들을 비판적으로 고려하여야 한다.

- a) 평가질문 관련 이론적 연관성(왜 이 질문을 하는가?)
- b) 내용적 차원(무엇을 묻는 것인가?)
- c) 질문의 간결성, 명확성, 성과(왜 다른 것이 아닌 이 질문을 하는가?)
- d) 지침의 전체 및 세부구조, 질문형태의 구분, 개별 질문들 사이의 관계 (왜 이 질문이나 질문군(Fragenblock)이 특정한 위치에 자리하는가?)

이러한 비판적 검증은 인터뷰의 구성에서 뿐만 아니라, 인터뷰의 예비조사 또는 지침의 적용에 있어서 규칙적으로 스스로 실시되어야 한다.⁸⁷⁾ 동시에 전문가 인터뷰에서는 대화방식이 주요 역할을 한다. 인터뷰를 진행하는 조사자는 예를 들어 자신의 행동이 조사대상자에게

86) J. Bortz/N. Döring, Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 2002, 244.

87) U. Flick, Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung, in: Flick (Hrsg.), Qualitative Evaluationsforschung, 2006, 214 (229).

어떤 방향으로든 영향을 미치지 않도록 유의하여야 한다.⁸⁸⁾

평가계획은 흔히 엄청난 시간적 압박 속에서 진행된다. 그래서 우리가 알고 있는 일부 기준들은 갑작스레 제대로 지켜지기 어려울 수 있다. 특히 전문가 인터뷰에서 응답을 기록하는 것에서 그러하다. 예를 들어, 한 전문가가 인터뷰에 응해 이야기를 하지만, 그것을 녹음하는 것은 거부하는 경우가 있다. 이런 경우 인터뷰 내용은 손으로 기록해야 한다. 그리고 이에 근거하여 결과를 도출해야 한다.

전문가 인터뷰의 장점은 평가대상에 대해 다른 방법으로는 얻기 어려운 실제 지향적이고 상세하고 종합적인 의견을 들을 수 있는 가능성이 열려있다는 것이다. 물론 몇 가지 단점들도 존재하는데, 먼저 그런 전문가들을 찾는 것이 어렵고, 그들은 대체로 인터뷰에 응할 시간이 많지 않다. 또 경우에 따라서는 각 개인이 그 분야의 전문가인지 판단하는 것이 쉽지 않다. 동시에 인터뷰 대상자(Interviewpartner)가 경우에 따라서는 일반 개인이지만 특정 사안에 따라서는 전문가가 되는 경우처럼 역할이 바뀌는 경우나, 자신의 전문지식보다 확연하게 많은 것을 말하고자 할 때 문제가 될 수 있다.⁸⁹⁾

② 정성적 자료수집에 대한 평가방식

법률에 대한 사후적 입법평가와 관련하여 수집된 데이터는 2번째 단계에서 평가한다. 여기에는 -각 질문과 수집방식에 따라- 다양한 평가방식들이 존재한다. 데이터의 내용, 특히 행위자의 전망을 도출해내는 각각의 맥락에 따라 해석하는 목적을 갖는 평가방식은 정성적 내용분석이다. 이것은 예를 들어 대화기록, 자료 또는 기타 문서의 분석

88) 이 인터뷰 지침의 검증을 위한 도움자료는 유르겐 보츠와 니콜라 되링이 작성한 체크리스트가 있는데, 이것은 원래 표준화된 인터뷰를 발전시킨 것이다; *J. Bortz/N. Döring, Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 2002, 244-246*

89) *U. Flick, Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung, in: Flick (Hrsg.), Qualitative Evaluationsforschung, 2006, 214 (244-246).*

에 적용된다.⁹⁰⁾ 물론 여기서 각각의 자료수집방식⁹¹⁾에 대한 개별적 특수성을 다루는 것을 제외한, 정성적 데이터의 평가에 대한 일반적인 방법들을 간단히 조망해서 제시할 수 있다.

a) 텍스트 비관과 그 데이터의 비관

먼저 각각의 평가 전에 정성적 데이터들에 대한 품질검사를 반드시 해야 한다. 여기에는 앞에서 소개한 객관성, 신뢰성과 유효성의 기준들이 관련된다.

b) 데이터 관리

일반적으로 정성적 인터뷰는 완전하게 문서화되어야 한다. 이것은 아주 많은 시간을 필요로 하며, 순식간에 수백에서 수천 페이지로 늘어난다. 대체적으로 1분간 인터뷰하면 한 페이지를 채우게 된다. 실제 평가에서는 촉박한 시간 때문에 자주 인터뷰한 내용을 완전하게 문서화하는 것이 가능하지 않고, 그래서 실용적인 방법을 필요로 하게 된다(예를 들어, 인터뷰 내용의 요약본 작성). 또한 이러한 정성적 데이터의 분석을 위해 특정한 컴퓨터 프로그램을 이용하기도 한다(예를 들어, MAXQDA).⁹²⁾

c) 간단한 사례묘사

데이터 자료(Datenmaterial)에 대한 우선적인 요약은 위해서는 먼저 특정한 통계적 특성을 열거하고(예를 들어, 나이, 직업, 조직 등), 이어서

90) J. Bortz/N. Döring, Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 2002, 329.

91) 참조. 이에 대해 자세하게 J. R. Bergmann/C. Meier, Elektronische Prozessdaten und ihre Analyse, in: Flick/von Kardorff/Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung, 2010, 429; C. Schmidt, Analyse von Leitfadentinterviews, in: Flick et al. (Hrsg.), Qualitative Forschung, 2010, 447; P. Mayring, Qualitative Inhaltsanalyse, in: Flick/von Kardorff/Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung, 2010, 468; J. Gläser/G. Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 2006, 191-251.

92) 참조. 이에 대해 자세하게 U. Kuckartz, Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten, 2010.

주요 어휘에 따른 인터뷰 주제와 아주 인상적인 인용을 포함한 간단한 사례묘사를 하는 것이 의미가 있다. 이러한 묘사는 각각 1페이지를 넘지 않아야 한다. 또 인터뷰의 분량이 아주 많을 경우에는 임의 추출 견본(예를 들어, 조사대상기관의 수, 기관형태별 분류 등)에 대한 정량적 기술을 제시한다.

d) 사례들의 선택

조사한 사례들에 대한 자세한 분석이 역량의 부족으로 가능하지 않을 경우, 반드시 일부 사례들을 골라내야 한다. 그 경우 사례의 선택은 임의나 비율에 따르거나 또는 체계적으로 특별한 정형이나 비정형의 사례들을 뽑아낼 수 있다. 물론 이러한 추출기법은 결과의 일반화에 영향을 미친다.

e) 범주 시스템(Kategoriensystem)

범주화(Kategorien) 하는 작업은 내용분석과 관련하여 변수들이 작용한다. 예를 들어 보안기관의 대표자들에 대한 인터뷰 분석에서, 응답에 대한 인터뷰 기록을 조사하기 위해서 「보안법」의 실행에 있어서 어려움을 가져다주는 “실행문제들(Implementationsprobleme)”이란 범주를 이용할 수 있다. 그 구체적으로 지적된 문제들(예를 들어, 보안기관들 사이의 소통부족)은 변수를 구성한다. 그러나 일반적으로 하나의 범주가 이용되는 것뿐만 아니라, 하나의 범주 시스템(Kategoriensystem)이 동원된다. 이상적인 것은 데이터 자료를 통해 이러한 시스템들이 데이터 자료에 의해 귀납적으로 구성되거나, 이런 시스템을 통해 데이터 자료를 연역적으로 가져오게 되는 것이다. 실제 양자가 혼합된 형태가 대부분이며, 거기에서 데이터 자료조사에서 미리 제시된 대략적인 범주화 유형을 보충하거나 단순화한다.⁹³⁾

93) H. Kromrey, Empirische Sozialforschung, 2006, 326-336; P. Atteslander, Methoden

f) 코드화(Kodierung)

코드화는 텍스트들을 범주별로 분류하는 것을 의미한다. 먼저 어떤 것이 분류되어만 하는 관련 텍스트 단위(예를 들어 문장, 단락, 지각 단위)인지를 확인하는 것이 필요하다. 코드화의 질은 특히 범주화의 정의에 달려 있다. 이것들은 가능한 한 명확하게 정의되어야 하고, 경우에 따라서는 사례들을 통해 명료하게 보여져야 한다.⁹⁴⁾

g) 개별사례의 특성표시

이제 범주화 도식의 도움으로 각 개별사례는 단순하게 기술될 수 있다. 귀납적 방식에서는 인터뷰 별로 개별사례를 특징짓는 자기 자신만의 틀로 작성될 수 있다. 연역적 방식에서는 모든 텍스트에 대해 범주화 도식이 적용되고, 개인적 특성들에 의한 개별사례를 기술하는 틀이 구성된다. 각 범주는 상대적으로 많은 텍스트를 포함하기 때문에, 인용부분/텍스트부분은 요약 정리되는 것이 적합하다.

h) 개별사례의 비교

코드화된 개별사례들을 기초로 하여 유사하거나 또는 서로 대비되는 그룹들로 사례들을 분류하는 상호주관적(intersubjektiv)인 비교의 수행이 가능하다.

i) 개별사례들의 종합

조사한 사례들의 요약을 통해서 유형별로 기술하면서 그에 관해 분석한 설명을 보게 된다. 모든 범주들이 텍스트 사례들에 대한 최소한

der empirischen Sozialforschung, 2006, 189-192; A. Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2010, 589-591.

94) 참조. 이에 대해 자세하게 A. Böhm, Theoretisches Codieren: Textanalyse in der Grounded Theory, in: Flick/von Kardorff/Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung, 2010, 475; A. Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2010, 591-596.

의 숫자로 채워진다면, 그 범주화 도식은 만족한 것으로 나타난다. 비어있거나 또는 거의 비어있는 범주들은 조사한 사례들이 평가질문과 관련이 없거나 또는 잘못 정의되었음을 의미하고, 또 아직 충분한 사례들이 조사되지 않았음을 나타낸다.

j) 결과의 제시

데이터가 많은 경우 간단하고 완벽한 결과의 제시는 쉬운 일이 아니다. 따라서 가능하다면 결과에서 원인을 추론하는 귀납적 추론으로 연결되지 않는 관련 자료들은 모두 부록으로 첨부해야 한다. 주 텍스트는 원 자료에서 뽑은 짧은 문장들로 한정하여 작성해야 한다.⁹⁵⁾

3) 종합적 유의사항

평가지침과 관련하여 동원이 가능한 정량적, 정성적 자료수집방식에 대한 완전한 조망을 제시하는 것이 불가능하기 때문에, 여기서는 평가의 수행에서 의미를 갖는 가능한 방식들을 소개하겠다. 자료수집방식의 선택에서는 항상 그것이 설문에 대한 응답을 수집하는 과정에서 필요로 하는 데이터를 얻는데 적합한 것인지에 유의해야 한다. 이를 위해 기존에 존재하는 방식들을 사용할 수 있는 지식이 특별한 의미를 갖는다.

각각의 조사디자인에 따른 조사방법들은 경험적 사회조사 방법론 내에서의 여러 방식들을 배합하거나 정량적/정성적 자료수집방식을 혼합해 구성하는 것이 바람직하다. 이것은 또한 이 지침에 초점을 맞춘 정보보호법의 결과에 대한 조사에서도 마찬가지이다. 가능하다면 항상 어떤 법안/조치의 적용 사례와 그 적용을 받는 당사자 수에 대한 분석이 진행되어야 한다. 그밖에도 집행기관들뿐만 아니라 정보보호를

95) J. Bortz/N. Döring, Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 2002, 329-331; H. Kromrey, Empirische Sozialforschung, 2006, 337-342.

위해 노력하는 이해관계 집단들에 대한 조사가 이루어져야 한다.

일반적으로 법률의 사후적 입법평가는 법령의 변화들을 기록하고 평가하려는 목적을 추구한다. 여기서 주안점은 그 각각의 법안에 의해 어느 정도의 변화가 유발되었는지를 관찰하는 것이다. 데이터의 기초와 활용가능성에 따른 변화들을 조사하기 위해 위에서 소개한 다양한 방법들이 있다.

① 당위-실제-비교(Soll-Ist-Vergleiche)

이상적인 경우는 비교를 위한 당위성 가치(Sollwerte)를 산출하는 것이다. 그것은 법(또는 하위규정)에 규정되어 있거나 또는 그로부터 도출된 것이다. 이러한 당위성 가치를 비교의 기준으로 삼아 실제에서도 출된 실제가치(Istwerte)와 비교함으로써 의미 있는 주장이 가능하다. 그러나 평가하고자 하는 법률들이 분석을 위해 필요한 당위성 가치를 포함하지 않는 경우가 보다 많다. 또한 이것은 규칙적으로 정보보호법의 결과와 관련해 조사하면서 법적 토대와 만나게 된다. 그래서 이러한 방식들이 동원하는 것은 드문 경우라 하겠다.

② 사전-사후-비교(Vorher-Nachher-Vergleich)

만약 당위성 가치가 결여된 경우, 실제가치의 법안의 발효 이전과 이후(예를 들어, 다양한 시점에 따른 자료수집)를 비교하여 분석하는 것이 가능하다. 법률안 발효 후 데이터에 심각한 변화가 감지될 경우, 그 변화들은 해당 법률의 적용에 의해 일어난 것이라고 추정할 수 있다. 그러나 항상 그 법률과 무관한 변수가 영향을 미쳤을 수도 있다는 점과 그 법에 의한 인과관계에 따라 모든 변화들이 일어난 것은 아니라는 점을 염두에 두어야만 한다. 따라서 중요한 점은 그러한 요인들과 관련하여 규정의 범위(Regelungsfeld)를 분석하는 것이다. 그밖에도 반드시 그 법이 이러한 변화들과 어떤 연관을 갖는지 평가해야 한다.

③ 법률안 발효 후 시계열 형태에서 사후분석

추가적인 가능성은 법률안의 발효 이후 점차로 그 법률안의 효력이 평가기준에 맞는지를 검증하는데 있다. 이미 사전-사후-비교에서 보았듯이 법률안과 무관한 영향력을 조사해야만 한다. 이러한 분석기법은 법안의 발효 이전에 규정이 없거나 하나의 규정을 확대 시킨 범위 내에서 사용이 가능하다(예를 들어 법적 조처에 따라 개인정보를 수집하는 경우). 사례수집분석에 의거하여 새로운 규정을 적용하는 경우와 어떤 결과가 있을지 그리고 얼마나 많이 있는지를 규명해야 한다.

④ 사례연구들

각 주 정부의 규정에 관한 결과를 비교하는 것은 사례연구의 전형적인 예라 할 수 있다. 동시에 법안의 유효범위에서 수집한 실제가치(Istwerte)를 그와 일치하는 다른 법안(예를 들어 다른 주 정부)의 유효범위에서의 실제 가치들과 비교하는 것을 생각해 볼 수 있다. 그러나 그러한 사례연구 디자인은 많은 경우 적합하지 않는데, 그 까닭은 자료수집과 각각의 부대조건들의 분석에는 시간과 비용이 많이 들기 때문이다. 기준이 되는 주 정부의 데이터와 비교되지 않는 주 정부의 데이터 자료(Datengrundlage)에서 추가적인 문제가 나타나곤 한다.⁹⁶⁾

제 2 절 독일 『정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가 지침』 분석

I. 평가배경과 근거

1. 평가배경

평가(Evaluation)라고 하는 것은 다양한 분야에서 나오는 경험지식을 일반화하기 위한 중요한 도구의 하나이다. 그것은 다양한 차별화 특

96) C. Böhret/G. Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, 262-264.

성들에 따라서 범주화될 수 있다. 누가 각각의 평가를 수행할 것인가와 관련된 질문에 따라 기본적으로 크게 2가지 형태로 나눌 수 있다. “내부평가(Interne Evaluationen)”는 하나의 프로그램이나 조치에 대해 권한을 갖는 관할기관이 스스로 평가하는 것을 말한다. “외부평가(Externe Evaluationen)”는 각각의 분야에 대해 필요한 권능을 가진 독립된 기관에 의해 수행되는 것을 말한다. 세번째 변수로는 중간 형태인 “방법론상담(Methodenberatung)”이 있다. 여기서는 평가계획에 대한 주책임은 관할기관에 있으나, 방법론상의 질문들에 대해서는 외부 전문기관의 도움을 받는다.

정치적 의사결정과정에서 언제 평가가 이루어지는가의 시점에 따라서 추가적인 차별화의 기준점이 만들어진다. 이러한 기준에 따라 살펴보면, 사전적 평가(Ex-ante-Evaluationen)는 정책결정과정 초기에 실시되는데, 최초 효과나 결과에 대한 평가 또는 적절한 대안제시의 선택에 도움을 준다. 병행적 평가(Begleitende Evaluationen)는 일반적으로 실행분석 위주로 수행된다. 반면에 병행적 평가는 이러한 변수들의 특수한 형태로, 예를 들어 법률안 초안의 결과와 효력에 대한 조사와 평가가 이루어진다. 사후적 입법평가(Ex-post-Evaluationen)는 하나의 조치나 프로그램의 발효 이후에 수행된다.

정보보호법의 영향에 관한 지침은 법률의 사후적 평가에 관한 것이 주요 논의의 핵심이다. 「독일연방정보보호법(Bundesdatenschutzgesetz)」과 「정보자유화법(Informationsfreiheitgesetz)」 등 국가기관의 개인정보보호에 관한 주요법률이 시행되면서, 정보보호라는 입법목표에 얼마나 도달했는지를 평가해보아야 한다는 의견이 지속적으로 제기되었다. 그러나 연방정부는 연방의 이익을 위해 부처의 이해관계를 조정 및 통합하는 역할이 주가 되기 때문에, 사후적 입법평가에 있어서도 중앙적 통제방식이 아닌, 개별 부처의 입법평가 실행을 유도하여 지원하는 방식을 취하고자 하였다. 따라서 연방정부는 전문성과 객관성이 보장

된 제3의 독립적 기관, 즉 슈파이어 행정대학원 입법평가연구소를 통해 연방정보보호법적 영향에 관한 사후적 입법평가 지침을 마련하여, 동 법률과 연관된 법령에 대한 관할권을 갖는 소관부처의 평가업무를 보조하고자 하였다.

2. 평가근거

독일의 보고서에서 소개하는 지침은 한 개의 법률 또는 조항에 대한 종합적 관점(규범, 환경, 경제, 사회적 영향)이 반영된 사후적 입법 평가에 관한 지침이 아니라, “정보보호에 미치는 영향”이라는 특수한 개별 영향을 평가하기 위해 마련된 지침이다. 따라서 평가의무는 평가하고자 하는 개별 영향의 성격에 따라 헌법적 근거에서부터 출발할 수 있다.

먼저 정보보호법의 영향에 관한 입법자의 평가의무는 기본법의 용어에서 직접적으로 도출될 수 있다. 대체로 이 같은 의무는 기본권⁹⁷⁾의 객관적 규범성, 비례성 원칙⁹⁸⁾에 따라 국가의 공권력이 개입한 법안, 필수적으로 고려해야만 하는 특수한 권능⁹⁹⁾의 보호를 위해 명확성 원칙에 따라 간접적으로 도출하기도 한다. 그 외에도 의회에서 평가의무에 관한 정당성을 제시하기도 하는데,¹⁰⁰⁾ 이에 관한 기준은 아직까지 마련되어 있지 않다. 독일 헌법재판소의 판례에서는 종합적인

97) Zur Evaluierungspflicht bei staatlichen Schutzpflichten: BVerfGE 125, 175 (Ls. 3 und passim) - Hartz IV-Gesetz; C. Sicko, Gesetzesfolgenabschätzung und -evaluation: Ein Beitrag zum besseren Umgang mit dem Risikofaktor Recht, in: Scharrer/ Dalibor/Fröhlich/Schäächterle/Rodi (Hrsg.), Risiko im Recht - Recht im Risiko, 2011, 199.

98) Zur Evaluierungspflicht bei staatlichen Schutzpflichten: BVerfGE 125, 175 (Ls. 3 und passim) - Hartz IV-Gesetz; C. Sicko, Gesetzesfolgenabschätzung und -evaluation: Ein Beitrag zum besseren Umgang mit dem Risikofaktor Recht, in: Scharrer/ Dalibor/Fröhlich/Schäächterle/Rodi (Hrsg.), Risiko im Recht - Recht im Risiko, 2011, 199.

99) M. Albers, Evaluation sicherheitsbehördlicher Kompetenzen, VerwArch 2008, 481 (488).

100) 이러한 의미에서: J. Bizer, Evaluierung als Datenschutzprinzip, in: Bizer/v. Mutius/Petri/Weichert (Hrsg.), Innovativer Datenschutz, Für Helmut Bäumler, 2004, 187 (192).

평가의무에 관한 내용이 자주 언급되고 있지만, 아직까지는 체계화된 이론으로 정립되어 등장하고 있지는 않다.¹⁰¹⁾

「독일기본법」 제13조 제6항¹⁰²⁾의 경우 현재 주거감시에 대한 보고의 무만 언급하고 있다.¹⁰³⁾ 동 조항에 따르면 주거감시 등과 같은 특별히 강한 제한을 한 경우 그에 대한 평가의무는 입법자의 책임이 된다.¹⁰⁴⁾ 이 같은 입법자의 평가권은 의회에서 법률안을 가결시킬 때 그에 대한 사후적 통제 의무 및 개선의무에 대한 제도적 근거가 된다.¹⁰⁵⁾ 이러

101) M. Albers, Evaluation sicherheitsbehördlicher Kompetenzen, VerwArch 2008, 481 (483); F. Roggan/N. Bergemann, Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland, NJW 2007, 876 (879).

102) 「독일기본법」 제13조 <주거불가침>

③ 중대 형사범죄를 입증할 특정사실이 이유 있고, 다른 방법으로는 수사가 과도하게 어렵고 불가능하게 될 경우, 예상되는 주거를 감청할 수 있다. 이 조치는 기한을 정한다. 명령은 3인의 판사로 구성된 재판부가 내린다. 지체의 위험이 있는 경우에는 단독판사가 명령을 내릴 수 있다.

④ 공공의 안전에 급박한 위험, 특히 공동의 위험이나 생명의 위험을 방지하기 위해, 판사의 명령에 의해서만 주거감시장치를 설치할 수 있다. 지체의 위험이 있는 경우에는 법으로 정한 다른 기관의 명령으로도 가능하며, 이 때 지체 없이 판사의 결정을 추완해야 한다.

⑥ 연방정부는 매년 제3항의 감시결과, 제4항에 따른 연방관할의 감시결과, 사법심사가 필요한 경우에는 제5항에 따른 감시결과를 연방의회에 보고해야 한다. 연방의회가 구성한 회의체(Geremium)는 보고서에 근거하여 의회통제를 실시한다. 주에게도 동일한 의회통제를 보장한다.

103) 예를 들어 스위스의 경우 1999년 4월 18일 헌법개정을 통해 스위스 헌법 170조에 전반적인 평가의무를 규정하였고, 독일의 경우 2010년 6월 18일 독일기본법 개정을 통해 제13조 6항에 주거감시에 관한 보고의무를 규정하게 되었다.

104) 자세한 내용은 다음을 참조: M. Albers, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Evaluierung neuer Gesetze zum Schutz der Inneren Sicherheit, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Menschenrechte - Innere Sicherheit - Rechtsstaat, 2006, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/dokumentation_menschenrechte_innere_sicherheit_rechtsstaat.pdf, 21 (27 ff.); J. Bizer, Evaluierung als Datenschutzprinzip, in: Bizer/v. Mutius/Petri/Weichert (Hrsg.), Innovativer Datenschutz, Für Helmut Bäumler, 2004, 187 (190 ff.).

105) 이러한 의미에서: M. Albers, Evaluation sicherheitsbehördlicher Kompetenzen, VerwArch 2008, 481 (485); F. Roggan/N. Bergemann, Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland, NJW 2007, 876 (879); P. Schaar, Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes“, BT-Drs. 17/6925 im Zusammenhang

한 의미에서 연방헌법재판소는 GPS-위치추적에 관한 사건에서 다음과 같이 판결하였다. “입법자는 그밖에도 현존하는 절차법상의 예방수단이 향후 전개과정에서 기본권을 효과적으로 보장할 수 있는지에 대해 관찰(Beobachten)해야 한다.”¹⁰⁶⁾ 이처럼 입법자에게 책임이 있음을 밝히는 판결은 입법평가에 관한 직접적인 위임으로 볼 수 있는데, 그 이유는 실제 확실한 결정근거를 마련하기 위해서는 실제적인 조사결과를 필요로 하기 때문이다.¹⁰⁷⁾ 기타 단순한 법적 보고의무 및 평가의무는 「독일형사소송법」시행령 제100b조 제5항 및 제100e조(통신감청 및 주거감시에 관한 보고)¹⁰⁸⁾ 또는 「라인란트-팔츠주 아동건강보호법」제11조 제1항(아동보호에 관한 보고)¹⁰⁹⁾에서처럼 쉽게 확인할 수 있다. 라인란트-팔츠 주 헌법재판소¹¹⁰⁾는 “사전에 적합한 절차를 보장했으

mit der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages - Innenausschuss - am 17.10.2011, Ausschussdrucksache 17(4)359 C, 6. Vgl. dazu auch: BVerfGE 103, 242 (267 ff.) - Pflegeversicherung III; BVerfGE 110, 141 (158) - Kampfhunde.

106) BVerfGE 112, 304 (320) - GPS-Observation. 이러한 의미에서 이미: BVerfGE 25, 1 (12 f.) - 뮐렌법(Mühlengesetz); 49, 89 (130 ff.) - Kalkar I; 50, 290 (335, 377 f.) - 공동결정제(Mitbestimmung); 55, 274 (317); 56, 54 (78 ff.) - 비행기소음(Fluglärm); 88, 203 (309 ff.) - 임신중절(chwangerschaftsabbruch) II; 95, 267 (313 ff.) - 과거부채(Altschulden); 97, 271 (292 f.) - 유족연금(Hinterbliebenenrente); 110, 141 (166) - 투견(Kampfhunde)에 관한 판결 등이 존재함.

107) G. Hornung, Die kumulative Wirkung von Überwachungsmaßnahmen: Eine Herausforderung an die Evaluierung von Sicherheitsgesetzen, in: Albers/Weinzierl (Hrsg.), Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik, 2010, 65 (76 f.); 이러한 의미에서 또한, M. Albers, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Evaluierung neuer Gesetze zum Schutz der Inneren Sicherheit, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Menschenrechte - Innere Sicherheit - Rechtsstaat, 2006, http://www.institut-fuermenschenrechte.de/uploads/tx_commerce/dokumentation_menschenrechte_innere_sicherheit_rechtsstaat.pdf, 21 (27 ff.); F. Roggan/N. Bergemann, Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland - Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdateien und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, NJW 2007, 876 (879).

108) 참조: H.-J. Albrecht/C. Dorsch/C. Krüpe, Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, 2003

109) Landesgesetz zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit (LKindSchuG) v. 7.3.2008 (GVBl. S. 52).

110) VerfGH RP, AS RP-SL 37, 292 ff.

며, 사전에 정하여 2010년에 수행한 최초의 평가결과는 정당하다”라고 판시하여 평가의 정당성이 판결의 쟁점사항으로 거론된 사례였다. 이어서 연방헌법재판소는 자료저장매체들에 대한 압류결정에서 보여지듯, “일반적으로 정보자유화법상 법적 지시사항은 자료수집, 자료저장, 자료관리 과정을 주시하고, 경우에 따라 보충적인 법적 요건들에 대해 고려해야만 한다.”,¹¹¹⁾ “또한 평가를 위한 법적 요건이 없는 경우, 최소한 법률상 기한을 정하고 있는 사항에 대해서는 이것이 항상 하나의 평가와 연계되는 것으로 해석해야 한다.”라고 판시하여, 평가의 필요성을 재확인하여 주고 있다.¹¹²⁾ 또한 평가를 위한 법률요건이 주어지지 않았다면, 최소한 법률의 기한과 관련된 사항은 항상 평가와 관련해 의미를 갖는다고 볼 수 있다.¹¹³⁾

II. 평가주체와 평가대상

1. 평가주체

「독일기본법」 및 연방헌법재판소 판례에 따라 확립된 입법자의 평가의무에 따른다면, 연방 법률에 따른 정보보호에 관한 평가에 대해서는 가장 상위의 평가주체는 연방의회가 되어야 할 것이다. 주(州)의 입법권에 따라 주법률을 통해 보호받는 정보의 취급에 대해서는 주의 회 역시 상위의 평가주체에 해당한다 하겠다. 입법평가에 관한 실질적인 근거조항인 「연방각부공통직무규칙」 제44조에 의하면 관할부처가 해당분야 법률에 대한 영향을 조사해 명확히 제시해야 하며, 연방 내부무는 이런 조사를 권고할 수 있다. 따라서 해당 정보를 취급 및

111) BVerfGE 113, 29 (58) - 저장매체의 압류(Beschlagnahme von Datenträgern).

112) B. Jantz/S. Veit, Gutachten Bessere Rechtsetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln?, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_31583__2.pdf, 5.

113) B. Jantz/S. Veit, Gutachten Bessere Rechtsetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln?, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_31583__2.pdf, 5.

관리하는 정보기관 및 관할부처가 정보보호법의 영향을 평가하는 평가주체가 된다 하겠다. 다만 이 같은 평가는 내부적 평가에 해당하기 때문에 평가결과의 신뢰성과 투명성을 확보하기 위해서는 관련 외부 전문가를 통한 방법론적 상담을 필요하다.

여기서 정보보호와 관련된 관할기관(Verantwortliche Stelle)이란 「연방정보보호법」 제3조 제7항의 규정에 따르면 개인정보를 스스로 생산, 가공, 사용하거나 이를 다른 자에게 위탁하여 실행하도록 하는 모든 사람 또는 기관을 의미한다. 이후의 서술에서는 이 관할기관은 공법상 기업으로서 경쟁에 참여하지 않는(「연방정보보호법」 제12조 참조) 공공기관(「연방정보보호법」 제2조 제1항 내지 제3항 참조)이라고 전제 하겠다. 경쟁에 참여하는 공공기관(예를 들어 공법상 대학교 또는 연구기관)이나 비공공기관(「연방정보보호법」 제2조 제4항의 개념 참조)¹¹⁴⁾ 이 관할기관인 경우에는, 사인의 경우에는 「연방정보보호법」 제27조 이하가 적용되고 공공기관의 경우에는 보충적으로 주법상의 규정들(「라인란트팔츠주 정보보호법」 제2조 3항¹¹⁵⁾)이 적용된다.

2. 평가대상

평가대상을 확정하는 것은 평가계획을 세울 때, 가장 중요한 포인트이기 때문에 그에 관한 세부적이고, 단계적 접근이 필요하다.

정보보호법의 영향과 관련해 평가대상을 확정하기 위해서는, 먼저 해당 정보가 어떤 개별기본권의 보호범위에 들어가는지 확인해야만 하며, 해당 범위에 포함되지 않을 경우 일반적 인격권에 기반을 둔 정보자기결정권 범주에 들어가는지 확인해야만 한다. 왜냐하면 「독일기

114) 연방정보보호법 제 2 조

④ 제1항부터 3항까지 적용되지 않는 사법의 자연인과 법이, 기업과 다른 사법상의 단체는 민간부문이다. 민간부문이 공공행정의 주권적인 임무를 수행하는 경우 이런 민간부문은 이 법률에 있어 공공부문이다.

115) Landesdatenschutzgesetz (LDSG), 최근에 Art. 1 Gesetz v. 9.3.2011 (GVBl. RP, S. 70)에 의해 개정됨.

본법』은 개인정보보호에 관한 사항은 몇몇 사항을 제외하고는 개별 기본권 조항을 통해 직접적으로 적용하는 방식이 아니라, 일반적 인격발현권(기본법 제1조 1항 및 제2조 1항)으로부터 도출되는 정보자기결정권을 통해 보호여부를 판단하기 때문이다. 따라서 개인정보를 평가대상으로 다루는 경우, 정보자기결정권의 보호범위에 들어가는지에 관해 항상 고려해야만 한다. 이 같은 헌법적 고려는 평가대상을 확정하기 위한 헌법적 요건으로서 우선 적용되어야 하며, 법률뿐만 아니라 평가를 수행할 때에도 지속적으로 유지되어야만 할 관점이 된다. 따라서 개인정보에 관한 헌법적 요건을 판단할 때는 해당 정보가 기본법상 보호대상이 되는지 그리고 기본권 경합여부는 없는지 등을 고려해야만 한다.¹¹⁶⁾ 이어서 정보보호법의 영향과 관련된 법률의 규정은 유관법령까지 합치면 매우 포괄적이기 때문에, 이를 세부적으로 분류하는 작업이 우선적으로 필요할 것이다.¹¹⁷⁾ 평가계획의 수립과정에서 평가대상을 선정하기 위한 세부적 분류는 질문사항을 구성하여 구체적으로 제시할 수 있다. 따라서 이번 장에서는 정보보호법의 영향에 관한 평가대상의 선정시 필요한 헌법적 요건과, 관련 법률의 평가영역을 확정하는데 필요한 질문사항을 기술함으로써 평가대상을 확정할 수 있는 방법을 제시하고자 한다.

(1) 헌법적 요건

1) 관련 기본권의 조사

일반적으로 기본권 경합의 경우 개별 기본권이 일반적인 기본권보다 우선시 되며, 특정 영역과 관련된 정보를 수집하였다면 해당 기본

116) 본 지침에서는 헌법상 절차적 요건으로서 개인정보의 침해 또는 제한 여부가 비례원칙을 준수했는지를 기술하고 있으나, 이에 관한 사항은 평가계획을 수립하는데 필요한 평가대상을 확정하는 단계에 필요한 것이 아니라, 실질적인 평가수행을 통해 평가내용 및 결과에 기술되어야 할 부분이라 판단된다.

117) 헌법적 요건에 대한 평가역시 행해져야 하며, 그에 대한 내용은 부록에서 자세히 언급하기로 한다.

권의 침해여부만 심사하면 된다. 따라서 주거로부터 수집한 정보들 또는 통신 감청을 통해 얻은 정보들은, 정보자기결정권에 따라 평가 되는 것이 아니라 기본법 제13조(주거 불가침) 및 기본법 제10조의 침해여부에 대해 각각 평가하게 된다.¹¹⁸⁾ 보충성의 원칙이 적용되는 사례에서는 다른 규범을 침해하지 않는다는 전제하에 기본권을 보완적으로만 적용해야 한다.¹¹⁹⁾ 경합을 피하기 위해 일부 기본권 영역을 축소시키는 방법을 사용하면 안 되기 때문에, 몇 개의 기본권이 중첩적으로 결합하는 상상적 경합이 발생하곤 한다.¹²⁰⁾ 그러나 이러한 경우 침해의 적법성은 대부분 경합의 문제를 다루는 것 보다는,¹²¹⁾ 기본권들을 병존적으로 심사하거나 또는 기본권들의 한계가 서로 다를 경우 각각 가장 강력한 기본권을 적용하는 방식으로 심사하게 된다.¹²²⁾ 상상적 경합을 피하고 어떤 기본권이 적용되어야만 하는 것인지를 명확히 하기 위해서는 「독일기본법」상 정보보호와 관련된 개별 조항들의 보호내용을 보다 명확히 이해해야만 할 것이다. 이를 위해 아래 표를 통해 종합적으로 정리하여 명확히 제시하고자 한다.

<「독일기본법」 상 정보보호 관련 개별 조항들의 보호내용>

| 해당 조항 | 보호내용 |
|--------------------|---------------------------|
| 제1조 제1항 인간의 존엄과 가치 | 일반적 인격발현권과 정보자기결정권의 근거가 됨 |

118) H. W. Alberts, Informationelle Tätigkeit und spezielle Grundrechte, CR 1994, 492 (495).
 119) W. Berg, Grundrechtskonkurrenzen, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Band III, 2009, § 71 Rn. 33 ff.
 120) W. Berg, Grundrechtskonkurrenzen, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Band III, 2009, § 71 Rn.
 121) K. Stern, Die Konkurrenzen von Grundrechten des Grundgesetzes, in: ders., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, 1994, § 92 III 3 b (S. 1388), mit vielen weiteren Nachweisen aus Rechtsprechung.
 122) W. Berg, Grundrechtskonkurrenzen, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Band III, 2009, § 71 Rn. 47.

| 해당 조항 | 보호내용 |
|--------------------|---|
| 제3조 평등원칙 | 우선적으로 고려되지 않은 정보자기결정권에 관한 사항이 자의금지원칙과 관련되는 경우 적용함 |
| 제4조 신앙과 양심의 자유 | 신앙, 양심, 종교, 세계관과 관련해 수집된 정보의 경우 ¹²³⁾ 적용됨 |
| 제5조 제1항 제1문 표현의 자유 | 사실의 통지는 의사의 표현(입장표명, 견해, 생각)에 해당하지 않으며, 의사형성에 기여하는 경우에만 적용됨 ¹²⁴⁾ |
| 제5조 제1항 제2문 언론의 자유 | 출판영역과 관련된 정보의 수집과 처리의 경우 적용됨 ¹²⁵⁾ |
| 제6조 가족 | 부부 및 가족 관련 수집된 정보(친자확인)의 경우 우선적으로 정보자기결정권이 적용되고 제2차적으로 제6조를 적용하고 있음 ¹²⁶⁾ |
| 제8조 집회의 자유 | 집회참가자에 대한 정보수집의 경우 제8조가 적용됨 ¹²⁷⁾ |
| 제9조 결사와 정당 | 단체 및 정당에 대한 국가의 감시로부터의 보호와 관련되는 경우 적용됨 |

123) 전체적으로 보면 기본법 제4조의 기본권은 정보자기결정권에 비해 보다 강력한 것으로 평가된다. 기본법 제4조에서는 특히 국가로부터 자유가 필요한 경우 정보권의 침해는 매우 중요한 사항이 되는데, 이 때 기본법 제4조에 의해 보호되어야 할 신앙 또는 양심이 국가에 의해 기록되고 조사되어 보관될 수 있도록 허용하는 법률의 경우 기본권이 강하게 제한된 사례이므로 항상 정보보호법의 영향들에 관한 평가가 보다 세밀하게 권고되고 시행되어야만 할 것이다

124) 반면 의견을 형성하는 내용을 포함하는 인터넷 게시물을 국가가 감시하는 경우에는 소극적 표현의 자유(당사자 동의없는 의견수집)가 적용된다; *S. E. Schulz/C. Hoffmann, Grundrechtsrelevanz staatlicher Beobachtungen im Internet*, CR 2010, 131 (133).

125) 예를 들어 언론인과 정보원 사이의 대화 또는 언론사의 제작물을 홈페이지 상에서 국가가 관찰하는 경우를 말한다; *S. E. Schulz/C. Hoffmann, Grundrechtsrelevanz staatlicher Beobachtungen im Internet*, CR 2010, 131 (133).

126) 연방헌법재판소는 비밀 친부확인테스트의 적법성에 관한 재판에서 정보수집과 관련하여 정보자기결정권을 일차적으로 심사하였고, 이차적으로 양육 권한이 있는 모와 관련하여 기본법 제6조 제2항도 관련성이 있다고 밝힌 바 있다; BVerfGE 117, 202 (229) – Vaterschaftsfeststellung.

127) Nach ersten Andeutungen in: BVerfGE 65, 43 - Volkszählungsurteil; BVerfGE 69, 346 - Brokdorf, nun deutlicher: BVerfG, NVwZ 2009, 441 (443); in letzteren Sinne auch die in den nachfolgenden drei Fußnoten Genannten. Die Versammlungsfreiheit bei Observa-

| 해당 조항 | 보호내용 |
|---------------------|---|
| 제10조 서신, 우편, 전신의 비밀 | 서신, 우편, 전신의 비밀보호에 관련되는 경우 적용됨 ¹²⁸⁾ |
| 제12조 직업의 자유 | 영업비밀, 경영 관련 정보일 경우 적용됨 ¹²⁹⁾ |
| 제12조 주거 | 주거의 사생활침해와 관련된 모든 정보에 적용가능함 ¹³⁰⁾ |

tionen nicht für einschlägig bewertend: V. Götz, Polizeiliche Bildaufnahmen von öffentlichen Versammlungen, NVwZ 1990, 112 (116).

128) 전신의 비밀은 통신기술의 도움으로 개인 수신자에게 육체를 수반하지 않는 정보의 전달을 보호하는 것을 말한다. 이를 통해, 당사자는 국가 기관이 통신에 개입하고, 통신관계 또는 통신 내용에 대한 정보를 얻는다는 것을 예상하여야 하므로 정보통신시설의 도움을 받아 의견 교환과 정보교환이 일어나지 않는다고나 형식과 내용에 따라 다르게 진행되는 것을 막을 수 있게 된다. 따라서 보호범위가 광범위하다: 통신 내용, 원거리 통신의 상황, 특히 통화 상대와 원거리통신 연결에 관한 정보 및 통신의 장소, 시간, 종류와 방법에 대한 것들도 포함된다. 여기에는 한 언론인이 취재원과 함께 한 대화에 관한 전화연결정보의 직접적인 전달과 의뢰인의 체류장소를 조사하기 위해 원칙적으로 도청해서는 안 되는 변호사의 휴대전화의 전달도 포함된다. 기술적으로 예측하고 통신당사자들의 허가를 얻어 진행된 경우 (예를 들어 일반적으로 접근 가능한 내용, 단말기 청취)에는 물론 침해가 존재하지 않을 것이다; 그러나 통신당사자의 의사가 없거나 의사에 반하여 접근 비밀번호를 통한 허가가 행해진 경우(키보드 입력 정보를 가로채는 키로깅(keylogging)을 통한 방법)에는 전신비밀의 침해가 존재한다; BVerfGE 115, 166 (183 f.) - Strafprozessualer Zugriff auf Verbindungsdaten; BVerfGK 9, 62 (77 ff.) - IMSICatcher; BVerfGE 120, 274 (307 f.) - Online-Durchsuchung.

129) 공공연하지 않고 제한된 인적범위에서만 접근가능하고, 그 비밀이 확산되지 않는 것에 정당한 이익을 가지고 있는 경우 기업과 관련한 모든 사실, 사정, 과정들은 경영 및 영업비밀로서 이해된다. 영업비밀에는 전체적으로 볼 때에 최광의의 기술적 지식이 포함된다. 영업비밀은 무엇보다도 상업적 지식(노하우)과 관련한다. 예를 들어 매상, 수익상황, 영업장부, 고객리스트, 구입처, 인도(지불)조건, 시장전략, 신용가치에 관한 서류, 산출(계산)서류, 특허신청, 그 밖의 발전프로젝트와 연구프로젝트 등이 기업의 경제적 상황을 기준에 맞게 특정할 수 있게 해주는 영업비밀에 속한다. 그러나 변호사와 의뢰인과 연관된 특별한 인적 관련성 때문에 변호사의 작업서류는 정보자기결정권에 의해 보호된다. 자연인의 경우 직업의 자유와 정보자기결정권 침해는 병존적으로 심사된다; BVerfGE 113, 29 (45 ff.) - Beschlagnahme von Datenträgern; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43.

130) 주거의 사생활에 관한 국가의 모든 침해가 주거의 보호범위의 침해가 된다. 특히 권한이 있는 자의 의사에 반하거나 의사 없이 행해진 수색 또는 그 밖의 침입

| 해당 조항 | 보호내용 |
|-----------------------------|---|
| 제19조 효율적인 권리구제의 보장 | 개인 관련 정보가 담긴 서류들이 입증문제 및 제출요구와 관련된 재판상의 절차에 관한 다툼이 발생한 경우 적용됨 ¹³¹⁾ |
| 제2조 일반적 인격권 ¹³²⁾ | 그 적용이 확정되어 있는 기본권이 아니므로 해당 사항의 전개에 따라 적용여부를 달리함 |

및 기술적인 감시 등이 이에 해당한다. 주거감시를 위한 컴퓨터를 설치하거나 정보 기술 시스템을 조작하기 위해 주거에 조사자를 침투시킨 경우가 바로 이에 해당한다. 그러나 주거에서 침입이나 체류 없이 시행될 수 있는 정보를 수집하는 것은 이에 해당하지 않는다. 이는 노트북이나 휴대전화와 관련되어 있거나 어떤 네트워크에 연결하여 당해 컴퓨터의 접속을 이용한 경우와 같이 현재위치와 무관하게 수집한 자료에 대해서도 적용된다. 기본법 제13조가 보통 기본법 제2조 제1항의 개별적 자유권보다 우선하기는 하지만, 일반적 인격발현권의 보호범위가 다른 개별적 기본권과 부분적으로 중첩되는 경우나, 분명한 윤곽을 가진 독자적인 자유권 영역이 나타난 경우에는 일반적 인격발현권 - 정보자기결정권으로서의 특징에서-도 축소되지 않는다. 그곳에서 발견된 서류 또는 정보와 관련하여 사실상 수색을 넘어선 관청의 조치가 있는 경우라도 보충적으로 적용가능한 일반적 인격권은 다뤄질 수 있다. 이외에도 자신의 주거에서 이루어진 부부간의 대화의 경우 기본법 제6조 제1항이 적용되고, 직무상 비밀유지가 있는 자와의 통신과 관련하여서도 특별한 보호의 필요성이 있는 그 밖의 기본권 - 예를 들어 성직자와의 대화와 관련한 기본권 제4조 - 들이 고려될 수 있다; BVerfGE 109, 279 (326 f.) - Akustische Wohnraumüberwachung.

131) BVerfGE 101, 106 (121 f.); *U. Di Fabio*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand des Gesamtwerkes: Lfg. 65 April 2012, Stand der Bearbeitung: Lfg. 39 Juli 2001, Art. 2 Abs. 1 Rn. 178.

132) 1954년 연방대법원은 최초로 일반적 인격권은 함현적으로 보장되는 기본권으로 보아야 하며, 기본법 제1조 인간의 존엄과 가치와 기본법 제2조 인격의 자유로운 발현권으로부터 도출되었다고 하였다. 이 일반적 인격권은 1983년 인구조사법에 관한 재판에서 연방헌법재판소에 의해 정보자기결정권으로서 개별적인 형태를 띠게 되었다. 인격의 자유로운 발현은, 개인정보의 무제한의 수집, 저장, 이용, 전달에 대하여 정보처리의 현대적 상황 하에서 개개인의 보호를 그 요건으로 한다. 따라서 이러한 보호는 기본법 제1조 제1항과 결부된 기본법 제2조 제1항의 기본권에 포섭된다. 이러한 점에 있어서 이 기본권은 개인정보의 누설과 이용에 대해 원칙적으로 스스로 결정하는 개개인의 권한을 보장해준다. 최근에 정보자기결정권은 일반적 인격권의 특징을 갖추고 있는 것으로 인정되었는데, 점차 독립적인 성격이 강조되고 있다; In diesem Sinne: BVerfGE 115, 320 (341) - Rasterfahndung; 120, 351 (360); *H. D. Jarass*, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 37. Weitergehend *D. Lorenz*, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand des Gesamtwerkes: 157 Aktualisierung Juni 2012, Stand

2) 정보자기결정권에 관한 조사

연방대법원에 의하면 “개인정보라는 개념은, 관련인물에 대한 내용을 담고 있거나 그와 관련된 모든 정보를 포함한다. 이는 성명·출생지와 같은 고전적인 의미에서의 정보뿐만 아니라, 특정한 또는 특정 가능한 본인과 관련된 의견진술, 판단, 가치판단 및 본인의 구술 및 서면 진술의 재현, 본인의 사적인 또는 직무상의 행동의 묘사” 또한 이에 해당한다.¹³³⁾ 개인정보자기결정권은 인격권이 위협되는 단계에서 이미 기본권적 보호가 시작될 수 있게 한다는 점에서, 행동의 자유 (Verhaltensfreiheit)와 사생활(또는 私性, Privatheit) 보호범위를 확대한다. 이러한 위험상황은 법익에 대한 구체적인 위협이 있기 전 단계에서 이미 발생할 수 있으며, 특히 개인정보가 본인이 예상하거나 통제할 수 없는 방법으로 이용되거나 결합되는 경우를 의미한다. 개인정보자기결정권은 자동화된 정보 처리¹³⁴⁾의 적용영역과 연방 및 각 주의 정보보호법 또는 정보보호에 관한 법률상의 특별규정¹³⁵⁾ 그리고 각 적용영역을 넘어서도 유효하다. 이 정보는 반드시 사적 또는 내밀 영역에 관련된 것일 필요가 없으며,¹³⁶⁾ 정보의 민감도 역시 보호에 있어 큰 영향이 없다.¹³⁷⁾ 통설에 따르면 공개적으로 혹은 일반적으로 접

der Bearbeitung: 133. Aktualisierung April 2008, Art. 2 Abs. 1 Rn. 334, der darin ein eigenständiges Grundrechterblickt.

133) BGHZ 181, 328 Rn. 17.

134) BVerfGE 78, 77 (84); U. Di Fabio, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand des Gesamtwerkes: Lfg. 65 April 2012, Stand der Bearbeitung: Lfg. 39 Juli 2001, Art. 2 Abs. 1 Rn. 176; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 42.

135) BVerfGE 78, 77 (84).

136) BVerfGE 65, 1 (45) - Volkszählung; U. Di Fabio, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand des Gesamtwerkes: Lfg. 65 April 2012, Stand der Bearbeitung: Lfg. 39 Juli 2001, Art. 2 Abs. 1 Rn. 174; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 42.

137) BVerfGE 118, 168 (185) - Kontenabfrage; 120, 378 (398 f.) - automatisierte Kenn-

근 가능한 정보(예컨대 「도로교통법 시행령(StVO)」 제23조 제1항 제3문에 따른 자동차번호와 같은) 또한 보호된다.¹³⁸⁾

이러한 보호는 개인 또는 개인에 관련된 정보일 것을 요건으로 한다.¹³⁹⁾ 이는 현재의 「연방정보보호법」 제3조 제1항¹⁴⁰⁾의 법률적 정의와 일치하며, 따라서 특정한 또는 특정가능한 자연인(본인)의 인적 또는 물적 관계에 대한 개별정보를 포함한다.¹⁴¹⁾ 통계 목적으로 충분히 익명화된 형태로 된 정보는 보호범위 영역 밖이기는 하지만, 이는 개별적인 정보수집 행위에는 적용되지 않는다.¹⁴²⁾ 이상을 토대로 지금까지 개별 법률 및 판례를 통해 구체화 된 정보자기결정권의 보호영역을 정리하면 다음과 같다.¹⁴³⁾

zeichenerfassung; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43.

138) BVerfGE 120, 378 (399) - automatisierte Kennzeichenerfassung; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43. 그렇지만 BVerfGE 120, 351 (361); “외국에서 일반적으로 접근가능한 정보 출처로부터 획득한 정보가 정보의 수집·정리(Sammlung)에 포함되었다면, 이러한 정보의 수집 자체는 기본권을 침해하는 것은 아니지만, 그 정보의 수집·정리와 체계적 파악은 기본권 침해가 될 수 있다.”고 판시하기도 했다. 분산되고 제한적인 접근에 관한 사항은 다음을 참조; L. Bechler, Informationseingriffe durch intransparenten Umgang mit personenbezogenen Daten, 2010, 46-56.

139) 예를 들어 BVerfGE 65, 1 (43) - Volkszählung; 113, 29 (46) - Beschlagnahme von Datenträgern; 115, 166 (190) - Strafprozessualer Zugriff auf Verbindungsdaten; 115, 320 (350) - Rasterfahndung; 118, 168 (184) - Kontenabfrage.

140) 「연방정보보호법」은 가장 최근 2009년 8월 14일 법률 제1조에 의해 개정되었다 (BGBl. I S. 2814).

141) 이러한 의미에서: U. Di Fabio, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand des Gesamtwerkes: Lfg. 65 April 2012, Stand der Bearbeitung: Lfg. 39 Juli 2001, Art. 2 Abs. 1 Rn. 175; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43.

142) U. Di Fabio, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand des Gesamtwerkes: Lfg. 65 April 2012, Stand der Bearbeitung: Lfg. 39 Juli 2001, Art. 2 Abs. 1 Rn. 177.

143) 이 같은 보호영역은 기술발달수준에 따라 점차 변화될 수 있기 때문에, 관련 법률 및 판례를 통해 보호범위를 구체화 하는 작업이 필요하다.

| 개인정보자기결정권의 보호영역 |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 중독 관련 상담기관의 정보와 기록¹⁴⁴⁾ - 학위에 대한 정보¹⁴⁵⁾ - 변호사와 그 의뢰인에 관련된 서류¹⁴⁶⁾ - 징계절차 정보¹⁴⁷⁾ - 내밀영역에 대한 정보¹⁴⁸⁾ - 회원에 관한 정보¹⁴⁹⁾, 특히 사이언톨로지 단체의 경우¹⁵⁰⁾ - 유전자 판별 패턴¹⁵¹⁾ - 이혼기록¹⁵²⁾ - 소변 샘플에 아편제가 포함되어 있는지 여부에 관한 정보¹⁵³⁾ - 휴대폰의 IMSI/IMEI 식별번호(이를 통해 휴대폰 소지자의 위치정보가 확인가능하기 때문임)¹⁵⁴⁾ |

144) BVerfGE 44, 353 (372); H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a.

145) BVerwG, NVwZ 1988, 365; K. Stern, Der Schutz der Persönlichkeit und der Privatsphäre, in: ders., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/1, 2006, § 99 II 2 e (S. 195 f.).

146) BVerfGE 113, 29 (46 f.) - Beschlagnahme von Datenträgern; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43.

147) BVerwGE 128, 295 Rn. 35; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a.

148) BVerfGE 117, 202 (233) - Vaterschaftsfeststellung; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a.

149) BVerfGE 99, 185 (194).)

150) BVerwG, NJW 2005, 2330 (2331); F. Schoch, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, JURA 2008, 352 (355).

151) BVerfGE 103, 21 (32); 117, 202 (228) - Vaterschaftsfeststellung; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a; F. Schoch, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, JURA 2008, 352 (355).

152) BVerfGE 27, 344 (351); H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a.

153) BVerfGK 5, 32 (36) - Drogenscreening; F. Schoch, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, JURA 2008, 352 (355).

154) BVerfGK 9, 62 (78), m. Bespr. A. Nachbaur, Standortfeststellung und Art. 10 GG - Der Kammerbeschluss des BVerfG zum Einsatz des „IMSI-Catchers“, NJW 2007, 335

| 개인정보자기결정권의 보호영역 |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 질병의 종류¹⁵⁵⁾ 및 정신상태와 성격에 대한 병원 기록¹⁵⁶⁾ - 성명(이름, 姓, 결혼 전의 姓, 원래는 등록할 수 없는 姓이지만 관청에 등록되어 상당 기간 선의로 사용하였던 姓 혼인 종료한 이후 포함¹⁵⁷⁾, 이전 결혼에서 취득한 결혼 후의 姓)¹⁵⁸⁾ - 개인의 경제적 관계와 지불 능력¹⁵⁹⁾ - 개인의 주거(감시와 감청으로부터의 보호), 본인이 기본법 제13조를 원용할 수 없는 경우¹⁶⁰⁾ - 성격 구조의 평가 요소로서 서체(書體)(필적학상 감정으로부터의 보호)¹⁶¹⁾ - 중대한 장애상태¹⁶²⁾ - 개인의 성적 지향 및 이에 대해 정부기관에 제출한 설명¹⁶³⁾ - 세금 관련 정보¹⁶⁴⁾ |

ff; F. Schoch, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, JURA 2008, 352 (355).
 155) BVerfGE 32, 373 (379); H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a.
 156) BVerfGE 32, 373 (379); H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a.)과 정보(250: BVerfGE 89, 69 (82 f.); H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a.
 157) BVerfG, EuGRZ 2001, 340 (341 f.) - Namenszusatz “Singh”
 158) BVerfGE 109, 256 (266).
 159) BVerfG, NJW 2002, 2164; F. Schoch, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, JURA 2008, 352 (355).
 160) BVerfGE 109, 279 (326) - akustische Wohnraumüberwachung; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 47.
 161) BAGE 41, 54 (61 ff.); U. Di Fabio, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand des Gesamtwerkes: Lfg. 65 April 2012, Stand der Bearbeitung: Lfg. 39 Juli 2001, Art. 2 Abs. 1 Rn. 176.
 162) BSGE 60, 284 (286); H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a.
 163) BVerfGK 5, 60 (64), m. Bespr. M. Klatt, Zur Beweiserhebung im Asylverfahren - Der Beschluss des BVerfG vom 26. 1. 2005, NVwZ 2007, 51 ff.; F. Schoch, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, JURA 2008, 352 (355).
 164) BVerfGE 67, 100 (142 f.), wobei je nach Sachverhalt auch Art. 14 GG betroffen sein könnte; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deu-

| 개인정보자기결정권의 보호영역 |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 일기 및 개인 기록¹⁶⁵⁾ - 통화기록(기본법 제10조가 우선하지 않는 한 보호됨)¹⁶⁶⁾ - 금치산/후견에 관한 서류¹⁶⁷⁾ - 개인에 관한 영상 기록¹⁶⁸⁾ - 증거거부권, 증인신문이 기본법 제1조 제1항과 제2조 제1항에 의해 기본권으로 보호되는 영역에 관계되는 경우¹⁶⁹⁾ |

해당 개인정보가 위와 같은 개인정보자기결정권의 보호영역에 들어가기 위해서는 기본권 제한 및 침해가 정당화하는 요건인 동의여부를 확인해야만 한다.¹⁷⁰⁾ 먼저 본인이 정보제공 및 이용에 대해 충분히 구체적으로 동의하였다면, 개인정보자기결정권의 침해는 배제된다.¹⁷¹⁾

tschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a.

165) BVerfGE 80, 367 (374 f.); H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a.

166) BVerfGE 115, 166 (189 f.) - Strafprozessualer Zugriff auf Verbindungsdaten; W. Frenz, Informationelle Selbstbestimmung im Spiegel des BVerfG, DVBl. 2009, 333 (338); H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a; F. Schoch, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, JURA 2008, 352 (355).

167) BVerfGE 78, 77 (84); H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 43a.

168) BVerfGK 10, 330 (338) - Videoüberwachung; F. Schoch, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, JURA 2008, 352 (355).

169) BVerfGE 33, 367 (374 f.)

170) 독일 정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가지침에서는 개인정보자기결정권을 기술하면서 구체적인 침해여부를 판단하는 요건까지 기술하고 있으나, 이 같은 내용은 평가대상을 확정하기 위한 계획단계가 아니라 평가수행과정에서 파악되어야 하는 내용이다.

171) U. Di Fabio, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand des Gesamtwerkes: Lfg. 65 April 2012, Stand der Bearbeitung: Lfg. 39 Juli 2001, Art. 2 Abs. 1 Rn. 228 f.; H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 54.

동의를 묵시적으로도 이루어질 수 있지만,¹⁷²⁾ 본인이 촬영되고 있다는 표지판을 보았다고 해서, 위법성을 배제하는 동의를 한 것이라고 곧바로 상정할 수는 없다. 명시적인 항의의 부존재가 언제나 동의의 의사표시와 동등하다고 할 수는 없기 때문이다.¹⁷³⁾ 또한 손으로 쓴 이력서를 송부했다는 것만으로 인격 이미지를 필적확상 재구성하는데 묵시적으로 동의했다고 할 수도 없다.¹⁷⁴⁾

(2) 법률에 관한 요건

정보보호와 관련된 유관 법령의 범위가 매우 넓기 때문에, 평가대상을 확정하기 위해서는 먼저 관련 법률을 세부적으로 분류해야만 한다. 그러한 분류에 따라 평가에 포함되어야 하는 규정들의 우선순위를 결정할 수 있다. 이와 같은 평가대상을 확정하는 데에는 먼저 다음과 같은 질문을 던져보아야 할 것이다.

1) 법률상 규정 전체를 평가해야만 하는가?

평가는 일반적으로 통일된 결론을 추구하므로, 법률상 관련 규정은 종합적으로 평가되어야 한다. 그러나 실무차원에서는 지금까지의 경험에 비추어 볼 때 보다 많이 적용된 조치영역들이 있었고 이 영역들이 항상 더 상세한 분석을 필요로 하여 왔음을 알 수 있다. 이것은 특히 특정 규정의 정보보호법 관련 결과들을 평가할 때에 그러한데, 왜냐하면 모든 조치들이 법률의 관련 규정상 정보보호법의 영향에 동일한 정도로 효과를 미치지 않기 때문에 평가절차에서도 상이한 가치를 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 조사의 초점과 사용가능한 수단이

172) BVerfGE 106, 28 (45 f.); H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 54.

173) BVerfG, NVwZ 2007, 688 (690); W. Frenz, Informationelle Selbstbestimmung im Spiegel des BVerfG, DVBl. 2009, 333 (334).

174) U. Di Fabio, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand des Gesamtwerkes: Lfg. 65 April 2012, Stand der Bearbeitung: Lfg. 39 Juli 2001, Art. 2 Abs. 1 Rn. 229.

평가디자인을 결정할 수 있기 때문에, 평가수행자 및 평가위탁자는 인식방향을 결정하기 위해 미리 정해진 질문을 통해 어떤 법률 전체를 평가할지 아니면 특정한 조치만 평가할지에 대해 결정하는 것이 필요하다.

2) 하나 또는 다수의 규정들을 보다 상세히 조사해야 하는가?

몇몇 규정들이 그 법률의 골격에서 따로 분리되어 평가되는 것은 아니다. 왜냐하면 각 규정들과의 교체효과들을 조사하는 법률상 규정의 내부 및 외부 모두에 존재할 수 있고 이것은 반드시 평가의 범위에 포함되어야 하기 때문이다. 하나의 법률상 규정에 규정된 다양한 조치들을 평가할 때에는 일반적으로, 이 규정들에 -입법이유서에서 이를 도출할 수 있다면- 각각 하위목표들(Teilziele)을 연결하고 상위의 질문을 각각의 영역에 맞게 조정하는 것이 필요하고 중요하며 이렇게 평가의 범위와 내용상 중심이 정해진다. 그러나 이 때 평가절차가 논지에 맞추어 너무 좁게 설정되지 않아야 한다는 점을 지적하는 것도 중요하다. 왜냐하면 너무 좁게 설정되면 특히 법률 규정의 의도되지 않은 효과를 파악할 수 없는 위험이 존재하기 때문이다. 이런 위험은 가능한 한 최소화해야 할 것이다.

이 같은 기본적인 평가대상에 관한 일반적 요건을 기반으로 하여, 연방 법률에 대한 정보보호법적 영향을 평가하기 위해서는 평가대상이 되는 법률들의 범주를 정리하면 다음과 같다.

먼저 「연방정보보호법(BDSG)」 제1조 제3항에 따라 단지 보충적으로만 적용될 수 있기 때문에, 일단 대상영역에 특수한 정보보호규정들을 준수하여야 한다. 평가와 관련하여 단지 두 개의 특수한 규정들이 평가될 수 있다.¹⁷⁵⁾ 라인란트팔츠주 행정업무에 있어 「단일한 상담상

175) 독일연방정보보호법 제 1 조 목적과 적용영역

③ 연방의 법률규정이 개인정보와 관련해서 다른 관련 규정이 있을 경우에는 연방법이 우선한다. 법률적인 비밀준수의무 또는 법률규정과 관련이 없는 직업상이나

대방에 관한 법률(EAnsprPG RP)」 제7조는, 개인정보의 처리가 단일한 상담상대방(Ansprechpartner)들에 있어서 단지 문의 및 절차를 진행하기 위해서와 평가의 목적들을 위해서만 이루어져야 하고 그 이외의 경우에는 일반적인 정보보호법상의 규정들이 적용된다고 규정하고 있다. 또한 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)의 목적들을 위한 정보전달에 관한 특수한 규정이 「재정행정법(Finanzverwaltungsgesetz)¹⁷⁶⁾」 제21조 제6항에 있는데, 이에 따르면 전부 또는 일부가 연방에 귀속되는 세금을 주의 재정청들이 행정관리를 하는 경우에 주들은 연방재정청에게 조세징수에 관한 익명화된 정보들을 독자적인 평가를 위해 제공한다. 이로부터 반대추론을 하면, 익명화되지 않은 정보들은 전달되어서는 안 된다는 점이 명백해진다.

일반적으로 통계¹⁷⁷⁾와 관련된 다수의 법률들과 더불어 정보보호를 위한 -또한 도그마틱적인 이해에 따르면 비밀보호법을 위해서도¹⁷⁸⁾- 해당영역에 특수하게 적용되는 특별법도 준수되어야 한다. 정보보호를 위한 유럽의 법규범들 이외에 가장 중요한 39개의 특별법도 정보보호와 정보의 자유에 관한 연방수임청(Bundesbeauftragte)의 홈페이지¹⁷⁹⁾를 통해 보다 자세히 확인할 수 있다.¹⁸⁰⁾ 정보보호법 관련 평가 대상 법률은 다음과 같다.

특별한 공무원상의 비밀준수의무는 이 법률에 따른다.

176) Gesetz über die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz - FVG), zuletzt geändert durch Art. 17 Gesetz v. 8.12.2010 (BGBl. I S. 1768).

177) 이에 대해서는 <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Rechtsgrundlagen/SystInhalt.psml> 참조.

178) 이에 대해서는 예를 들어 G. Sydow, Staatliche Verantwortung für den Schutz privater Geheimnisse, Die Verwaltung 38 (2005), 35 ff. 참조.

179) http://www.bfdi.bund.de/cln_136/DE/GesetzeUndRechtsprechung/Spezialgesetze/Spezialgesetze_node.html.

180) 각각 중요한 조문들을 명시하는 것은 생략함.

| 정보보호법 관련 평가대상 |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) 연방비밀정보원법(BND-Gesetz - Gesetz über den Bundesnachrichtendienst)¹⁸¹⁾ 2) 연방문서보관법(Bundesarchivgesetz) 3) 연방범죄청에 관한 법률(Bundeskriminalamtgesetz)¹⁸²⁾ 4) 연방경찰법(Bundespolizeigesetz) 5) 연방국가질서보호법(Bundesverfassungsschutzgesetz) 6) 소득세법(Einkommensteuergesetz)¹⁸³⁾ 7) 외국인범죄경력등록에 관한 법률(Gesetz über das Ausländerzentralregister) 8) 여신에 관한 법률(Gesetz über das Kreditwesen) 9) 범죄경력등록 및 육아등록에 관한 법률(Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister) 10) 연방영토 내에서의 외국인의 체류, 영업활동, 국내편입에 관한 법률 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) 11) 대형 영업차량의 연방고속도로 사용에 대한 거리에 따른 요금 징수에 관한 법률(Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz)) 12) 자동차운행-연방관청 설치에 관한 법률(Gesetz über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamts) 13) 연방의 목적을 위한 통계에 관한 법률(Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke) 14) 구동독의 국가비밀정보원의 문서에 관한 법률(Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik) |

181) Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz - BNDG), 최근에 Art. 3 Gesetz v. 7.12.2011 (BGBl. I S. 2576)에 의해 개정됨.

182) Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz - BKAG), 최근에 Art. 1 Gesetz v. 6.6.2009 (BGBl. I S. 1226)에 의해 개정됨.

183) 특히 §§ 5b, 10, 10a, 22a, 25, 32b, 39e, 41a, 41b, 43, 43a, 44a, 45a, 45d, 48b, 50d, 50f, 51a, 52, 69, 89, 90, 91, 92, 92a, 92b, 93, 94, 99 Einkommensteuergesetz (EStG), 최근에 Art. 20 Gesetz v. 20.12.2011 (BGBl. I S. 2854)에 의해 개정됨.

| 정보보호법 관련 평가대상 |
|--|
| 15) 신분증명서에 관한 법률(Gesetz über Personalausweise) |
| 16) 전자서명에 관한 기본요건들에 관한 법률(Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen) |
| 17) 국경을 넘는 서비스업에서의 강행적 근로조건에 관한 법률(Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen(Arbeitnehmer-Entsendegesetz)) |
| 18) 불법취업과 위법한 고용과의 투쟁에 관한 법률(Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung) |
| 19) 자본투자자-표본소송법(Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz) |
| 20) 보도권법(Melderechtsrahmengesetz) |
| 21) 여권법(Passgesetz) |
| 22) 신분법(Personenstandsgesetz) |
| 23) 우편업-정보보호규칙(Postdienste-Datenschutzverordnung) |
| 24) 우편법(Postgesetz) |
| 25) 사회보장법: Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) - 총론(Allgemeiner Teil) ¹⁸⁴⁾ |
| 26) 사회보장법: Sozialgesetzbuch (SGB) - Zweites Buch (II) - 구직자를 위한 기본생활보장(Grundsicherung für Arbeitsuchende) ¹⁸⁵⁾ |
| 27) 사회보장법: Sozialgesetzbuch (SGB) - Viertes Buch (IV) - 사회보장보험(Sozialversicherung) ¹⁸⁶⁾ |
| 28) 사회보장법: Sozialgesetzbuch (SGB) - Fünftes Buch (V) - 법률상 건강보험(Gesetzliche Krankenversicherung) ¹⁸⁷⁾ |
| 29) 사회보장법: Sozialgesetzbuch (SGB) - Zehntes Buch (X) - 사회보장정보보호(Sozialdatenschutz) ¹⁸⁸⁾ |
| 30) 형법(Strafgesetzbuch) ¹⁸⁹⁾ |

184) 특히 §§ 15, 35, 37, 60-67.

185) 특히 §§ 50-52a, 61.

186) 특히 §§ 18f, 18g, 18h, 110a-110d.

187) 특히 §§ 198, 199, 202, 303a-307b.

188) 특히 §§ 67-85a, 97-101a.

189) 특히 §§ 201-206, 353a-356.

| 정보보호법 관련 평가대상 |
|---|
| 31) 형사소송법(Strafprozessordnung) ¹⁹⁰⁾ |
| 32) 원격서비스정보보호법(Teledienstedatenschutzgesetz) |
| 33) 원격서비스법(Teledienstgesetz) |
| 34) 통신법(Telekommunikationsgesetz) ¹⁹¹⁾ |
| 35) 통신-고객보호규칙(Telekommunikations-Kundenschutzverordnung) |
| 36) 통신-감시규칙(Telekommunikations-Überwachungsverordnung) |
| 37) 원격의료법(Telemediengesetz) |
| 38) 인구조사준비법(Zensusvorbereitungsgesetz) - Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2011 |
| 39) 조세법(Abgabenordnung) |

이외에도 정보취급에 관한 규정은 약 1000개 이상에 이르고 있다. 예를 들어 「입양중개법(Adoptionsvermittlungsgesetz)」 제9d조¹⁹²⁾, 「연방암등록정보법(Bundeskrebsregisterdatengesetz (BKRG))」¹⁹³⁾, 「검색서비스정보보호법(Suchdienstedatenschutzgesetz (SDDSG))」¹⁹⁴⁾, 「중앙검찰소송기록부운영에 관한 법규명령(Verordnung über den Betrieb des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters)」¹⁹⁵⁾에 이르기까지 다양하다. 「범죄경력등록 및 육아등록에 관한 연방법률(BZRG)」¹⁹⁶⁾ 제42a조는 연구

190) 특히 §§ 81f-81h, 94, 97-101, 110-110c, 161, 163d.

191) 특히 §§ 45e, 88-107, 148-149.

192) Gesetz über die Vermittlung der Annahme als Kind und über das Verbot der Vermittlung von Ersatzmüttern(Adoptionsvermittlungsgesetz - AdVermiG), 최근에 Art. 8 Gesetz v. 10.12.2008 (BGBl. I S. 2403)에 의해 개정됨.

193) V. 10.8.2009 (BGBl. I S. 2702, 2707).

194) V. 2.4.2009 (BGBl. I S. 690).

195) Verordnung über den Betrieb des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters (ZStVBetrV), 최근에 Art. 3 Abs. 3 Gesetz v. 17.7.2009 (BGBl. I S. 2062)에 의해 개정됨.

196) Gesetz über das Zentralregister und das Erziehungsregister (Bundeszentralregistergesetz - BZRG), 최근에 Art. 1 Gesetz v. 15.12.2011 (BGBl. I S. 2714)에 의해 개정됨.

결과의 공개를 포함하는 학문적 목적을 위한 정보취급에 대한 매우 상세한 규정을 포함하고 있다. 많은 법률들(예를 들어 「입양중개법」 제9d조)이 「연방정보보호법(BDSG)」 및 「사회보장법(SGB)」¹⁹⁷⁾을 원용하고 있기 때문에, 이 조문들에는 평가에 있어 법률상 기본 틀에 대한 기본모델의 성격이 부여된다. 왜냐하면 직접 원용을 하지 않더라도 대부분의 특별법들은 사회보장 관련 정보의 영역에서 「사회보장법전」 제10권의 보충적용과 그 외의 영역에서 주들의 정보보호법들(Landesdatenschutzgesetze)의 보충적용에 대한 포괄적인 금지효과를 가질 수 없기 때문이다. 그러므로 정보보호법상 문제들에 대한 상세한 논의들이 지침에서 할 수는 없다고 하더라도, 평가 과정에서 정보취급에 관계된 기본내용들이, 특히 「연방정보보호법(BDSG)」과 관련하여, 서술될 수 있을 것이다(Datenschutzrechtliche Grundlagen). 주의해야 할 점은 개입의 강도가 일정 수준 이상을 넘으면 「연방정보보호법」의 이런 포괄적 보충적용기능(Auffangfunktion)이 부정된다는 것인데, 왜냐하면 권리침해 정도가 높을수록 입법자가 해당영역에 특수한 규칙들을 규정해야 할 의무의 강제정도가 더 강해지기 때문이다.¹⁹⁸⁾

Ⅲ. 평가과정과 방법

1. 평가과정

사후적 입법평가의 과정은 세 단계로 분류될 수 있다. 일단 (1) 계획단계(Konzeptionsphase)에서는 조사디자인의 확정에 중요한 모든 결정들이 내려진다. (2) 실행단계(Durchführungsphase)에서는 미리 정해진 단계별 계획들을 실행한다. 여기서 주된 목표는 평가계획을 세우기

197) 사회보장법 제10권(Zehntes Buch Sozialgesetzbuch) - 사회보장행정절차 및 사회보장정보보호(Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz) - (SGB X), 최근에 Art. 3 Gesetz v. 22.12.2011 (BGBl. I S. 2983)에 의해 개정됨.

198) S. Simitis, in: ders., BDSG, 7. Aufl. 2011, § 1 Rn. 111.

위해 필요한 정보들을 만드는 것이다. 조사대상에 따라 양적 정보와 질적 정보가 각각 또는 혼합되어 만들어질 수 있다. 정보생산은 모든 법률평가의 “심장부(Herzstück)”에 해당한다. (3) 평가단계(Auswertungsphase)에서는 평가를 위한 질문과 관련하여 획득된 정보들을 다듬고 평가한다. 이 단계에서 획득된 인식들에 기초하여 추론이 이루어지고 행위 권고들이 작성되며, 이것은 평가위탁자 및 경우에 따라서는 수범자들에게 최종보고서 또는 워크숍의 형식으로 보고된다.

(1) 계획단계(Konzeptionsphase)

사후적 입법평가지 일정한 기본 틀이 존재하더라도, 조사디자인을 각각의 계획에 맞게 다듬는 것이 중요하다. 계획단계를 보다 세부적으로 나눠보면 다음과 같은 8가지 단계로 구분할 수 있으며, 각 단계별로 사전에 결정되어야 항목에 대해서는 아래 표를 통해 간략히 제시할 수 있다.

| 세부단계 | 체크리스트 | 세부적인 점검항목 |
|------|--------------------|--|
| 1단계 | 어떤 자원들을 사용할 수 있는가? | <p><시간적 자원들></p> <ul style="list-style-type: none"> - 법률상 규정된 평가의무가 존재하는가? - 의회에 대한 법률상 규정된 보고의무가 존재하는가? - 평가결과를 제출해야 하는 구체적인 기일이 법률상 정해져 있는가? - 평가에 전문가인 제3자를 참여시키는 것이 의무로 규정되어 있는가? <p><재정적 자원들></p> <ul style="list-style-type: none"> - 평가 실행을 위한 예산안이 존재하는가? |

| 세부단계 | 체크리스트 | 세부적인 점검항목 |
|------|-----------------------|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - 평가를 위한 질문을 포괄적으로 하기에 예산이 충분한가, 아니면 재정상의 이유들 때문에 경우에 따라 조사범위를 제한해야 하는가? <p><인적 자원들></p> <ul style="list-style-type: none"> - 담당 조직에 평가를 실행할 수 있을 정도의 인적 역량이 존재하는가? - 사용할 수 있는 인원이 평가의 실행에 대한 경험들을 가지고 있는가? - 존재하는 인원이 평가절차에 적극적으로 동참할 수 있을 정도의 시간적 여유를 가지고 있는가? <p><외부 전문가></p> <ul style="list-style-type: none"> - 재정적 자원이 외부의 전문가를 투입할 수 있을 정도로 충분한가? - 어떤 전문감정 기관들이 평가를 위해 사용될 수 있는가? |
| 2단계 | 어떤 과정이 평가 실행에서 선택되는가? | <ul style="list-style-type: none"> - 특정 방법이 존재하지는 않지만 결론도출이 용이하고 설득력 있는 과정을 선택해야 함. - 법률의 정보보호법상 결과들을 자체평가의 틀에서 조사할 수 있음. 이때에는 법률초안을 담당하는 조직이 평가절차의 모든 단계(계획, 정보생산, 평가)에 대해 완전한 책임을 지고 이로써 자기 자신의 업무를 평가함. - 담당조직이 제3자에게 평가계획의 실행을 위탁할 수 있음. 당연히 항 |

제 2 절 독일 『정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가 지침』 분석

| 세부단계 | 체크리스트 | 세부적인 점검항목 |
|------|--|--|
| | | <p>상 평가위탁자와의 긴밀한 협의 속에서 정해지는 개별 평가조치들에 대한 책임은 외부의 평가자가 지고, 이는 외부평가에 해당됨.</p> |
| 3단계 | <p>평가계획에 관하여 구체적으로 인식하고 있는 것은(Erkenntnisinteresse) 무엇인가?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 법률상 규정을 적용하면 각각의 수범자들에 대해 어떤 정보보호법상의 효과들 및 결과들이 발생하는가? |
| 4단계 | <p>평가대상을 어떻게 한정할 것인가?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 법률상 규정 전체를 평가해야 하는가? - 하나 또는 다수의 조치들을 보다 세심하게 조사해야 하는가? |
| 5단계 | <p>누가 평가대상법률의 적용을 받는가?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 수범자-검색을 위한 준비 조치로서, 평가위탁자 측에서 지도위원회(Lenkungsausschuss)를 투입하고 그 안에서 평가위탁자와 평가자 이외에, 담당 정보보호관청과 규범을 집행하는 관청들 및 이미 입법절차에 참여했던 단체들과 다른 기구들도 의견을 표명하도록 하는 것이 중요할 수 있음 |
| 6단계 | <p>어떤 심사기준들과 지표들이 정보보호법상 결과들을 파악하는 데에 고려될 수 있는가?</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 합법성 - 비용 - 효율성 - 효과성 - 수용성 - 실행가능성 - 부수효과 |

| 세부단계 | 체크리스트 | 세부적인 점검항목 |
|------|--|--|
| 7단계 | 어떤 정보들이 평가를 위한 질문을 작성하는 데에 필요한가? | <ul style="list-style-type: none"> - 평가를 위해 인용할 수 있는 이차 정보들이 이미 존재하는가? - 평가를 위해서 일차정보들을 생산하는 것이 필요한가? - 이 정보들은 양적 정보생산절차를 통해 얻을 수 있는가? - 정보를 질적 정보생산방법을 통해 획득하는 것이 필요한가? |
| 8단계 | 어떤 법적 기본요건들(Rahmenbedingungen)이 정보를 다룰 때에 고려되어야 하는가? | <ul style="list-style-type: none"> - 대상영역에 특수한 정보보호규정들 - 헌법상 기본요건들 - 헌법상 기본요건 관련 특수한 규정 - 일반적인 정보보호법상 기본원칙 |

(2) 실행단계(Durchführungsphase)

실행단계에서 던져야 할 물음은 “어떻게 필요한 정보를 생산하는가” 일 것이다. 평가의 실행을 위한 핵심적인 조건은 정보의 존재이다.¹⁹⁹⁾ 그러나 정보들은 일반적으로 곧바로 직접적으로 접근할 수 없기 때문에 평가 과정에서 생산되거나, 목적에 맞게 준비되거나 다양한 정보원들로부터 수집되어야 한다. 평가 과정에서 생산되는 정보들은 변화와 경향을 설명하고, 결론을 도출하고 마지막으로 정책을 결정하는 주체들에 대한 행위권고를 작성하는 데에 사용된다. 그러므로 평가과정에서의 정보생산은 핵심적인 가치를 지닌다.

정보는 다양한 형태로 다양한 절차를 통해 생산될 수 있다. 이 때 개인정보가 생산(Datenerhebung)되고 처리된다면, 관련자는 「연방정보

199) 이하에서는 법학에서 더 넓게 이해되는 정보의 개념을 사용하겠다. 이와 달리 사회학적 연구에서는 Informationen과 Daten을 구분한다. 여기서 Informationen은 일정한 처리단계를 거쳐야 비로소 Daten 으로 바뀐다.

보호법』 제19a조의 기준에 따라 통지를 받아야 한다. 한편으로는 보통 숫자 형태로 존재하는 양적 정보(예를 들어 사건수, 이산화탄소-배출에 대한 측정정보)가 존재하고, 다른 한편으로는 사회학적 생산방법들의 도움을 받아 종종 텍스트의 형태로 존재하는(예를 들어, 문서) 질적 정보를 얻을 수 있다.²⁰⁰⁾ 그러나 정보를 생산할 때에는 효율성 때문에 단지 평가를 위한 질문에 답하는 데에 필요한 정보들만 취득해야 한다는 점을 주의해야 한다. 따라서 평가과정에서의 정보생산은 항상 선택적 정보획득(Selektive Informationsgewinnung)으로 이루어지고, 이것은 정보획득이 가능한 한 효율적(Effizient)이고 필요한 만큼 효과적(Effektiv)으로 행해지는 것을 의미한다.

정보의 질은 사용된 방법과 그 장단점에 따라 매우 많은 영향을 받는다. 그러나 완전하고 절대적으로 오류가 없는 정보획득을 보장해줄 수 있는 방법은 존재하지 않기 때문에 오류의 위험성을 최대한 감소시켜야만 한다.²⁰¹⁾

각각의 평가를 위한 질문에 답하는 데에 중요한 정보들을 생산하기 위해서 다양한 절차들이 사용될 수 있는데, 이 절차들은 각각 경험적 사회연구와 관련된다(Evaluationsinstrumente und Methoden). 이미 설명한 바와 같이 양적 평가연구 영역에서의 서면에 의한 설문과 사건수 분석과 질적 사회연구 영역에서의 지침에 입각한 전문가인터뷰와 내용분석은 사후적 입법평가에 투입되는 핵심적인 정보생산 및 정보평가방법에 속한다.²⁰²⁾

200) J. Behnke/N. Baur/N. Behnke, Empirische Methoden der Politikwissenschaft, 2006, 34.

201) W. Meyer, Datenerhebung, Befragungen-Beobachtungen-Nicht-reaktive Verfahren, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, 223 (224).

202) 다양한 정보생산 절차에 대한 훌륭한 개관은 예를 들어 W. Meyer, Datenerhebung: Befragungen-Beobachtungen-Nicht-reaktive Verfahren, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, 233 und J. Bortz/N. Döring, Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 2002.

사건 수에 관한 정보를 생산함으로써 어떤 법률상 규정 또는 조치의 평가기간 동안의 적용빈도에 대한 첫 번째 개요가 만들어질 수 있다. 또한 사건 수에 관한 정보생산은 이후의 조사들이 이루어져야 하는 영역들을 식별할 수 있는 가능성을 제공한다(Fallzahlenerhebung).

서면을 통한 설문은 법률상 규정 또는 조치의 적용을 받는 개인이나 조직으로부터 정보를 생산하는 데에 기여한다. 이 방법을 통해서 예를 들어 관련자가 실무에서 그 법률상 규정 또는 조치를 어떻게 다루는지, 관련자가 그 규정 또는 조치에 대해 어떤 관념을 가지고 있는지, 관련자가 그 규정 또는 조치에 대해 지금까지 어떤 경험을 해왔는지(Standardisierte Befragungen)에 대한 정보를 얻으려고 시도할 수 있다.

사후적 입법평가가 잘 되었는지에 관한 판단은, 가능한 한 설득력 있는 결과들을 얻고 평가를 위한 질문을 가능한 한 포괄적으로 다루기 위해서 하나의 방법을 우선시하지 않고 가장 적당한 방법들을 혼합하여 사용하는 것에 따라 가능하다. 그러므로 정보보호법의 영향들과 관련하여 어떤 법률을 평가할 때에도 양적 분석(예를 들어 사례수)뿐만 아니라 질적 분석(예를 들어 지침에 입각한 인터뷰)도 실행해야 한다.

각각 평가디자인에 따라서 두 개의 진행방식이 정보생산에서 사용될 수 있다. 첫 번째 방식은 평가에서 어떤 가능성들이 고려되어야 하는지를 찾아내기 위해 탐색적인 전문가 인터뷰(Explorative Experten-Interviews)를 하는 것이다. 다음 단계에서 이것으로 양적 정보생산을 위한 기초를 만들 수 있다. 두 번째 방식은 다른 진행방식을 선택하는 것이다. 일단 평가를 위한 질문에 답하기 위해 필요한 양적 정보들이 생산된다. 그러한 정보를 통해서는 변화과정을 해명하거나 특정한 변화에 대한 이유들을 식별할 수 없기 때문에 이 결과들은 질적 정보를 통해 보완되고, 이러한 질적 정보는 대체로 사례연구 과정에

서 얻어진다.²⁰³⁾ 어떤 정보가 생산되는가에 따라서 서로 다른 평가절차가 적용된다. 사후적 입법평가의 실행단계는 다음과 같은 단계를 거쳐야 한다.

| 사후적 입법평가 실행단계의 세부단계 |
|------------------------------------|
| 1단계: 수범자와 수범자의 관련자(Stakeholder) 선택 |
| 2단계: 사전-심사(Pre-Test) 실행 |
| 3단계: 정보생산 실행 |
| 4단계: 오류검사 |
| 5단계: 정보생산결과에 대한 평가위탁자와의 피드백 |

(3) 평가단계(Auswertungsphase)

평가단계에서 던져야 할 가장 중요한 질문은 “생산된 정보를 어떻게 다룰 것인가?”이다. 평가단계는 주로 생산된 정보를 살펴보고, 평가를 위한 질문에 비추어 평가하고 해석하고, 이에 기초하여 결론을 도출하고 행위권고를 작성하는 것이다. 이외에 모든 평가의 마지막에서는 평가과정, 평가결과와 도출된 결론들을 수범자들을 위해 적절히 다듬어 놓는 것이 필요하다. 이를 위해서는 심화된 통계적 지식들이 반드시 필요하다. 사후적 입법평가의 평가단계에서 실행되는 핵심적인 업무단계들은 다음과 같다.

| 사후적 입법평가 평가단계의 세부단계 |
|---------------------------|
| 1단계: 양적 정보의 평가 |
| 2단계: 질적 정보의 평가 |
| 3단계: 결과의 해석 |
| 4단계: 행위권고의 작성 |
| 5단계: 결과의 문서화 |
| 6단계: 생산된 정보의 평가계획 종료후의 처리 |

203) J. Behnke/N. Baur/N. Behnke, Empirische Methoden der Politikwissenschaft, 2006, 36 참조.

가장 자주 사용되는 양적 정보생산방법은 서면을 통한 설문조사이다. 이 형태는 동시에 광범위한 정보관리(Datenmanagement)를 필요로 한다. 이 부분에서는 서면을 통한 설문조사의 평가에 대한 간략한 개요만 제공할 수 있다.²⁰⁴⁾ 그 과정은 무엇보다 사용되는 질문형식에 달려있다. 설문의 범위와 방향에 따라 객관식, 부분 객관식, 주관식 질문이 사용되면서 질적 정보의 학문적 평가는 매우 비용이 많이 들고 다양한 평가절차를 비교하는 것은 여기서 불가능하다는 점을 밝힌다.

정보보호법상 영향의 사후적 입법평가에서 질적 정보의 평가를 위해서는 무엇보다 인터뷰 기록과 그 밖의 문서들(예를 들어 보고서들, 기록물들)이 사용된다는 점은 말할 수 있다. 서면을 통한 설문에서 얻어지는 주관식 질문에 대한 답변들은 항상 질적 정보로서의 성격을 가진다(Auswertung der quantitativen Daten). 이 답변들도 질적 평가절차를 통해서 분석된다. 그러나 이 절차의 적용가능성은 그 복잡성 때문에 학문적 연구 이외에서는 한계를 갖는다.

질적 정보생산절차에서 획득된 결과들은 추정되었던 원인-결과 가정(Ursache-Wirkungshypothesen)이 옳은지 심사할 수 있도록 도와준다. 규정들을 정보보호법의 영향의 관점에서 평가한다는 것은 예를 들어 어떤 법률의 권리침해정도(Eingriffsintensität)를 설명하고 전제가 된 목표들 및 그 밖의 심사기준들을 배경으로 분석하는 것이다. 어떤 법률상 규정의 권리침해정도를 별도로 고찰하는 것은 정보보호법의 영향을 명백하게 만들 수는 있다. 그러나 최종적인 평가를 위해서는 그 외의 심사기준들을 적용해볼 필요가 있다. 이에 기초해서만 그 다음에 정책에 대한 행위권고가 작성될 수 있고, 이때에 정책을 결정하는 자들은 경우에 따라 높은 권리침해정도가 그 법률상 규정의 높은 목표달성수준 또는 높은 실용성에 비추어 정당화되지 않는지 여부를 결정해야 한다.

204) 이에 대한 상세한 내용은 S. Kirchhoff/S. Kuhnt/P. Lipp/S. Schlawin, Der Fragebogen, 2008; R. Porst, Fragebogen, 2008 참조.

생산된 정보의 평가와 해석에 추가하여 평가위탁자는 일반적으로 이러한 결과에 기초하여 평가자에 의한 행위권고를 얻고 이를 정책결정과정에서 필요할 때에 참고하는 것에 관심이 있다. 이때에 수범자를 위한 행위권고가 평가과정에서 얻어진 결과들에서 설득력 있게 도출되는 것이 중요하다. 이외에도 행위권고를 작성할 때에는 행위권고가 수범자에게 알맞고 이해가능하게 작성되도록 주의해야 한다.²⁰⁵⁾

평가의 마지막 단계에서는 평가진행과정과 모든 결과들이 상세하게 문서화되고 평가위탁자가 사용할 수 있도록 만들어진다. 일반적으로 이것은 서면의 최종보고서의 형태로 이루어지지만, 다른 의사소통통로들이 이를 위해 사용될 수도 있다. 즉, 결과들이 워크숍에서 소개되고 논의될 가능성도 존재한다. 예를 들어 획득한 인식들을 주요한 수범자 이외 관련자들에게 소개하기 위해서 최종보고서를 마무리하기 전에 그러한 워크숍을 실행하는 것은 매우 유익한 방법이다. 문서를 만들 때에는 가능한 한 장애가 없는 정보전달을 보장하기 위해서 다양한 요건들이 고려되어야 한다.

205) 정보보호법상 영향과 관련하여 평가 마지막에 작성되는 행위권고에는 대체로 4개의 상이한 기본내용이 존재한다:

- ① 획득한 인식들에 기초하여 높은 권리침해정도에도 불구하고 그 법률상 규정에 전제된 목표들이 달성되지 않거나 단지 불충분하게 달성된다는 점이 명백해지는 경우에는, 그 목표달성수준이 다른 방법으로는 개선될 수 없는 한 그 법률상 규정을 **권리침해정도가 완화되도록 조정하는 것이 권고되어야 한다.**
- ② 그러나 어떤 법률상 규정의 분석에서 권리침해정도가 높기는 하지만 그 법률상 규정이 큰 성공을 거두어서 이러한 **권리침해정도가 높은 목표달성수준에 의해 정당화될 수 있는지를 형량해야 한다**는 결론에 도달하는 것도 가능하다(내용 II).
- ③ 또한 어떤 법률상 규정이 낮은 권리침해정도를 보이지만 목표달성수준은 높아서 적어도 **정보보호법상 관점에서는 입법자가 아무것도 하지 않아도 되는 상황**도 가능하다.
- ④ 마지막으로 조사의 결과가 어떤 법률상 규정의 권리침해정도가 전체적으로 볼 때에 낮은 것으로 나타나지만 전제가 되는 목표들이 전혀 달성되지 않거나 오직 불충분하게만 달성된다는 것이 될 수도 있다. 이 경우에는 정보보호법의 영역에서의 조정은 필요하지 않다. 그러나 적어도 **목표달성수준을 전체적으로 향상시킬 수 있는 조치들을 취해야 된다**는 지적이 이루어져야 한다.

「연방정보보호법」 제20조 제2항에 따르면 (더 이상) 필요하지 않은 개인정보는 직권으로 지체없이 삭제되어야 한다. 그러므로 보고서에 사용된 정보들은 이에 따라 후속조치를 진행해야만 한다. 이 때에 삭제(Löschen)란 「연방정보보호법」 제3조 제4항 제2문에서 “저장된 개인정보를 인식할 수 없게 만드는 것”이라고 정의되어 있다. 인식불가능하게 만드는 것(Unkenntlichmachen)이란 어떤 정보를 더 이상 저장된 정보로부터 얻을 수 없도록 돌이킬 수 없게 만드는 행위를 말한다.²⁰⁶⁾ 정보의 삭제의무는, 그 정보의 저장이 위법하거나(Datenspeicherung, -veränderung und -nutzung (§14 BDSG)) 그 정보를 인식하는 것이 담당 기관에게 있어서 그의 관할 하에 있는 임무를 수행하는 데에 더 이상은 필요하지 않는 경우에 존재한다. 연방행정법원의 표현에 따르면 “등록이 미래에 계속 실질적인 의의를 가진다는 근거가 없고 따라서 현존하는 정보들이 관할 관청의 업무를 계속 지원할 수 있다는 점이 배제될 수 있을 때에” 계속 저장하는 것은 위법하다고 하였다.²⁰⁷⁾ 삭제에 대해서는 연방정보보호법 제20조 제2항에 따른 삭제 과정²⁰⁸⁾에서 준수되어야 하는 기간이 담당 기관에 의해 연방정보보호법 제18조 제2항 제2문, 제4e조 제1문 제7호에 따라 정해져야 한다. 다수의 법영역에서 인정되는 법제도인 감정서 선취(antizipiertes Sachverständigengutachten)²⁰⁹⁾에 맞게 적어도 연구시설에 대해서는 독일연구협회(Deutsche Forschungs-

206) U. Dammann, in: Simitis, BDSG, 7. Aufl. 2011, § 3 Rn. 174 ff., 여기에 예시들도 제시됨.

207) BVerwG, NJW 1994, 2499, m. w. N.

208) 연방정보보호법 제20조 교정권, 삭제권, 삭제거부권 및 이의제기권

② 자동적으로 생산된 또는 비자동적으로 생산을 통해 저장된 개인정보는 다음과 같은 경우에는 삭제되어야 한다.

1. 저장이 허락되지 않았거나 또는
2. 임무수행을 위해 더 이상 필요하지 않는다는 개인정보처리소(자)의 인식이 있는 경우

209) W. Keller, Das antizipierte Sachverständigengutachten im Sozialrecht, SGB 2003, 254 ff.; H. D. Jarass, Der rechtliche Stellenwert technischer und wissenschaftlicher Standards, NJW 1987, 1225 ff.; K. Vieweg, Antizipierte Sachverständigengutachten - Funktion, Verwertungsformen, rechtliche Bedeutung, NJW 1982, 2473 ff. 참조.

gemeinschaft(DFG))의 권고들이 고려되어야 한다. 학문적인 방법과 실무에 관한 기준을 보장하기 위해서는 독일연구협회의 권고에 따라 일차 정보들이 10년간 저장되어야 한다.²¹⁰⁾

2. 평가방법

법률에 대한 평가와 관련하여 어떤 질문을 하느냐에 따라 다양한 수단과 방법이 동원된다. 기본적으로 2가지 방법론으로 나누어 볼 수 있다.²¹¹⁾ 먼저 사후평가를 위한 정량적 사회과학적 자료수집 및 사회과학적 평가방법이 있다. 여기에는 상대적으로 간단한 사례수집분석 또는 시계열분석에서부터 복잡한 다변수 통계 평가방법에 이르기까지 다양한 스펙트럼이 존재한다. 또 다른 방법론으로는 정성적 사회과학적 자료수집 및 정성적 사회과학적 평가방법이 가능하다. 이 방법론은 정량적 데이터가 존재하지 않거나 또는 이를 위해 너무 많은 비용이 드는 분야에서 적합하다. 이것은 설문(정성적 인터뷰, 그룹토론조사), 관찰(정성적 야외조사, 참여관찰, 비참여관찰), 정성적 내용분석(예를 들어, 텍스트, 필름, 문서 등)을 포함한다.²¹²⁾

(1) 정량적 평가방법론

정량적 평가방법으로 자주 사용되는 것은 서면질의를 통한 설문조사인데, 이 같은 방식은 광범위한 정보를 관리(Datenmanagement)해야만 한다. 이에 대해서는 서면을 통한 설문조사의 간략한 개요만 기술하고자 한다.²¹³⁾ 설문조사 과정은 무엇보다 구성된 질문형식에 따라

210) http://www.dfg.de/download/pdf/foerderung/programme/lis/ua_inf_empfehlungen_200901.pdf; R. Metschke/R. Wellbrock, *Datenschutz in Wissenschaft und Forschung*, 3. Aufl. 2002, 45 f. 참조.

211) Eine andere Unterscheidung von in der Evaluationspraxis verwendeten Erhebungsverfahren findet sich bei *W. Meyer*, *Datenerhebung: Befragungen-Beobachtungen-Nicht-reaktive Verfahren*, in: Stockmann (Hrsg.), *Handbuch zur Evaluation*, 2007, 233.

212) *M. Gollwitzer/R. Jäger*, *Evaluation kompakt*, 2009, 49.

213) 이에 대한 상세한 내용은 S. Kirchhoff/S. Kuhnt/P. Lipp/ S. Schlawin, *Der Frage-*

평가결과가 달라지는데, 설문지의 범위와 방향에 따라 객관식, 부분 객관식, 주관식 질문으로 구성되고 그에 맞게 평가되어야 한다. 객관식 질문들은 소프트웨어(Excel, SPSS 등)를 통해 평가될 수 있고, 부분적으로는 부분 객관식 및 주관식 문제들도 그럴 수 있다. 그러나 선택지가 주어지지 않은 경우의 비용은 객관식으로 선택지가 주어진 경우에 비해서 훨씬 큰데, 왜냐하면 전자의 경우에는 추가적인 중간단계가 필요하게 되기 때문이다. 이런 정보들을 평가할 수 있기 위해서는 평가자가 유용한 분류를 확정할 수 있도록 답변선택지에 대한 개관을 만들어야 한다. 이것은 정보의 손실을 동반하기는 하지만 특히 광범위한 설문지의 경우에 이런 정보들을 조사에 사용하기 위해서는 종종 유일하게 사용할 수 있는 방법이다. 이를 위해서 다양한 방법들이 사용될 수 있다. 빈도에 따른 분류(Häufigkeitsverteilungen), 교차분류표(Kreuztabellen), 상관관계(Korrelationen)와 같은 단순한 단일기준의 통계 절차 이외에도 요인분석(Faktorenanalysen), 군집분석(Clusteranalysen), 구조비교모델(Strukturgleichungsmodelle)과 같은 매우 복잡한 복합기준의 평가절차도 사용될 수 있다.²¹⁴⁾ 이러한 절차를 사용하려면 믿을 수 있는 결과와 결론도출을 만들 수 있는 경험적 사회연구에 대한 특수한 지식이 필요하다.

(2) 정성적 평가방법론²¹⁵⁾

먼저 질적 정보의 학문적 평가는 매우 비용이 많이 들고 다양한 평가절차를 비교하는 것은 여기서 불가능하다는 점을 밝힌다. 그러나

bogen, 2008; R. Porst, Fragebogen, 2008 참조.

214) 이에 대한 상세한 내용은 K. Backhaus/B. Erichson/W. Plinke/R. Weiber, Multivariate Analysemethoden, 2011; C. Wolf/H. Best (Hrsg.), Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse, 2010 참조.

215) 다양한 정성적 자료수집 및 평가방식에 대한 일반적인 조항에 대해서는 예를 들어: J. Bortz/N. Döring, Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 2002, 307-336 und U. Flick/E. von Kardorff/I. Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung, 2010.

어떤 규정의 정보보호법적 영향의 사전적-사후적-평가에서 질적 정보의 평가를 위해서는 무엇보다 인터뷰기록과 그 밖의 문서들(예를 들어 보고서들, 기록물들)이 중요하게 사용된다는 점은 말할 수 있다. 서면을 통한 설문에서 얻어지는 주관식 질문에 대한 답변들은 항상 질적 정보로서의 성격을 가진다. 따라서 이 답변들도 질적 평가절차를 통해서 분석된다. 그러나 이 절차의 적용가능성은 복잡성 때문에 학문적 연구 외에서는 한계를 갖는다. 그러므로 질적 정보를 구조화하기 위해서는 매우 실용적인 방법이 필요하다. 이를 보조하기 위해서는 평가에서 생산된 정보를 합치고 분류하는 방식이 필요한데, 이때 중요하게 고려해야 하는 것은 답변들이 종종 원래의 질문보다 더 나아간다는 점이다. 그럼에도 불구하고 이러한 방식을 통해 얻어지는 추가정보들은 계속 받아들여져야 하고 평가할 때에 함께 고려되어야 한다. 녹취(Transkription)를 할 때에는 답변들을 미리 정해진 주제(The-menkomplexen)별로 분류해야 한다. 이것은 전체 내용을 개관할 수 있는 가능성을 높이고 이로써 생산된 정보의 평가를 용이하게 한다.²¹⁶⁾

IV. 평가결과와 평가효과 : 결과의 문서화 및 평가조항의 작성을 중심으로

1. 평가결과의 문서화

평가의 마지막 단계는 평가과정에서 나온 결과를 문서화 하고 그 결과를 평가위탁자가 사용할 수 있도록 하는 과정이다. 일반적으로 이 같은 서면방식의 최종보고서에 기술된 내용들은 최종보고서를 마무리하기 전에 평가결과에 대한 보고형식의 워크숍을 실행하기도 한다. 평가결과를 문서화 할 때는 가능한 한 명확히 정보를 전달하기 위해 다음과 같은 다양한 요건들을 고려해야만 한다.

216) P. Maats, Einführung in das Datenmanagement und die Datenauswertung, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch der Evaluation, 2007, 278 (280-284).

- ① 문서는 수집되고 사용된 모든 정보들 및 상이한 견해들과 입장들을 완결적이고 균형있게 서술해야 한다. 일방적인 서술은 절대적으로 피해야 한다(완결성, Vollständigkeit).
- ② 결과를 문서화할 때에는 이것이 각각의 목표 집단들의 필요에 맞게 작성되도록 주의해야 한다. 이때에 이해하기 쉬운 표현들을 사용하고 전문용어는 설명해야만 한다(이해가능성, Verständlichkeit).
- ③ 평가의 결과들은 보고서의 수범자들이 논증과 결론도출을 다른 노력 없이 공감할 수 있도록 서술되어야 한다. 즉, 결론도출이 어느 결과에 근거하여 이루어졌는지가 명백하게 서술되어야 한다. 또한 평가기준들, 사용된 방법론 및 정보를 공개하고 문서화해야 한다(투명성, Transparenz).
- ④ 결과에 대한 의사소통은 더 나아가 각각의 목표집단들의 필요에 맞추어져야 한다. 사전-사후-법률평가에서는 일반적으로 독일 연방의회와 각부 행정청이 그 평가결과들을 정책의 결정과정에서 사용한다. 그러므로 두 집단을 위해서 최종문서의 상세한 판단 이외에 가장 중요한 평가결과들의 요약본도 반드시 준비해야 한다(목표집단에 대한 적절성, Zielgruppenangepasstheit).
- ⑤ 사후적 입법평가에서 어떤 법률상 규정을 조정해야 하는지 아니면 효력을 박탈해야 하는지를 결정할 때에는 평가결과들을 적시에 정책결정절차에 적용하는 것이 중요하다. 그러므로 평가를 준비할 때에 미리 언제 어떤 결과들을 어느 인적 집단에게 주어져야 하는지에 대해 밝혀야 한다(적시성, Rechtzeitigkeit).
- ⑥ 평가결과들을 서술할 때에는 문제가 되는 사실관계와 비판에 대해 체계적으로 소통하고 관련자에게 반응할 수 있는 기회를 주어야 한다(의사소통, Diplomatie).

- ⑦ 법률의 사후적 입법평가에서도 정보제공자와 관련자들에 관한 정보보호법의 요건들을 보장해야 한다(가명성/익명성, Pseudo-/Anonymität).²¹⁷⁾

개인정보를 포함한 평가보고서가 공개되는 경우에는 정보자기결정권에 대한 침해가 생기고, 이를 위해 충분히 명확하고 특정된 법률상 규정(Hinreichend klare und bestimmte gesetzliche Regelung)을 필요로 한다.

개인정보의 공개를 가능하게 하는 규정들은 보통 공법상 등기 및 색인들 또는 국민들에 대한 위협의 경고에 대한 규정들과 관련되어 있다. 경고들을 위해서는 특별법상의 조문들(예를 들어 「연방정보기술 안전청에 관한 법률(BSIG)」 제7조,²¹⁸⁾ 「상품안전법」 제31조²¹⁹⁾)이 존재하고, 연방헌법재판소²²⁰⁾는 위협의 종류에 따라 연방정부가 “국가지도기능(Staatsleitungsfunktion)”을 행사하는 것도 경고를 위해 허용된다고 본다. 그러나 법률평가 보고서를 공개하는 것은 오직 예외적으로만 거기에서 도출될 수 있다.

학문적 연구를 수행하는 기관들은 「연방정보보호법」 제40조 제3항에 따른 개인정보를, 오직 “관련자가 동의했거나 이것이 역사적(Zeitgeschichte) 사건들에 관한 연구결과를 서술하기 위해서 반드시 필요한 경우”에만 공개할 수 있다. 이러한 법적 규정에 맞추어 관련자의 동의를 받는다면 연구에 참여하고자 하는 마음이 줄어들 수 있다. 두 번

217) V. Schneider/R. Meiers, Reporting, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007, 314 (315-317).

218) 「정보기술에서의 안전을 위한 연방청에 관한 법률(Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik)」 (BSI-Gesetz - BSIG) v. 14.8.2009 (BGBl. I S. 2821).

219) 「시장에서의 생산품 준비에 관한 법률(Gesetz über die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt)」 (Produktsicherheitsgesetz - ProdSG) v. 8.11.2011 (BGBl. I S. 2178).

220) BVerfGE 105, 252 (Ls. 2) - Glykol; 이에 대한 매우 비판적인 견해로는 예를 들어 F. Schoch, Die Schwierigkeiten des BVerfG mit der Bewältigung staatlichen Informationshandelns, NVwZ 2011, 193 ff.

째 방법은 무엇보다 역사학자들의 연구 활동을 고려한 것이기 때문에²²¹⁾ 이 규정이 법률평가에서 적용 가능한 경우도 매우 제한적일 것이다. “역사(Zeitgeschichte)”라는 개념은 오늘날에도 여전히 「예술저작권법(KunstUrhG)²²²⁾」 제23조 제1항 제1호에서 찾아볼 수 있는데, 이것은 특별한 인격권도 보호하는 조문으로서 해석을 위해 원용할 수 있다.²²³⁾

대부분의 주의 법률들이 「연방정보보호법」과 유사하게 학문적 연구 분야에서의 공개가능성을 규정하고 있는 반면에 「노스트라인 베스트팔렌주 정보보호법」 제28조 제4항 제2호, 「라인란트팔츠주 정보보호법」 제30조 제4항 제2호, 「작센주 정보보호법」 제36조 제4항 제2호²²⁴⁾에 따르면 공개는 연구결과를 서술하는 것에 대한 공공의 이익이 관련자 개인의 보호할 가치가 있는 이익보다 크거나 관련자의 더 큰 보호할 가치가 있는 이익이 거기에 반대되지 않는 경우에만 허용된다고 규정하고 있다.²²⁵⁾ 이와는 달리 「헷센주 정보보호법」 제33조 그리고 「브레멘주 정보보호법」 제19조는 의도적으로 공개에 대한 특별한 제한을 포기했는데, 이것은 관련자의 동의를 요건으로 하는 것이 동반하는 명백한 갈등과 다른 연구영역들을 고려하지 않은 역사연구를 위한 예외들의 모순성을 피하기 위해서이다.²²⁶⁾

따라서 위에서 일부 설명된 「연방정보보호법」 제15조²²⁷⁾ 이하의 정

221) 이에 대해서는 P. Gola/R. Schomerus, BDSG, 11. Aufl. 2012, § 40 Rn. 17 참조.

222) Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie, 최근에 Art. 3 § 31 Gesetz v. 16.2.2001 (BGBl. I S. 266)에 의해 개정됨.

223) 이러한 의미에서 L. Bergmann/R. Möhrle/A. Herb, Datenschutzrecht, BDSG, § 40 Rn. 30.

224) Gesetz zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung im Freistaat Sachsen (Sächsisches Datenschutzgesetz - SächsDSG), 최근에 Gesetz v. 14.7.2011 (SächsGVBl. S. 270)에 의해 개정됨.

225) S. Simitis, in: Simitis, BDSG, 7. Aufl. 2011, § 40 Rn. 93.

226) S. Simitis, in: Simitis, BDSG, 7. Aufl. 2011, § 40 Rn. 93.

227) 연방정보보호법 제15조 공공부문으로의 개인정보의 전송

① 공공부문으로의 개인정보의 전송은 다음의 경우에 허락된다.

1. 전송자 또는 전송받은 제3자의 책임성과의 관련에서 임무의 수행을 위해 필요한

보전달 권한들은, 이것이 침해의 정도에 비추어 볼 때에 여전히 충분히 명확하고 특정된 법률상 규정(Hinreichend klare und bestimmte gesetzliche Regelung)에 해당하는 한, 개인정보를 공개할 수 있는 근거가

경우 그리고

2. 제14조에 따라 이용이 허락되는 전제조건들이 사전에 존재하는 경우

② 전송의 허락에 대한 책임은 전송자가 진다. 전송이 전송을 받은 제3자의 요구로 발생한다면 제3자가 책임을 진다. 이러한 경우에 전송의 허락을 확인을 위해 특별한 사유가 존재하는 경우가 아니라면 전송자는 전송요구가 전송을 받고자 하는 제3자의 의무의 범위 안에서 존재하는지 여부에 대해 검사한다.

③ 개인정보를 전송받은 제3자는 개인정보를 전송한 목적에 맞게 생산 또는 이용할 수 있다. 다른 목적을 위한 개인정보의 생산과 이용은 단지 제14조 2항의 전제조건 속에서만 허락되어진다.

④ 공법상의 종교단체로의 개인정보의 전송은 충분한 대책이 마련된 경우에 한하여 1항부터 3항까지 적용된다.

⑤ 관련인과 제3자의 개인정보 분리가 힘들고, 분리를 위해서 현저한 낭비가 있는 경우에 제1항에 따라 전송될 개인정보가 관련인의 다른 정보와 연결된 계속된 정보 또는 제3자의 정보와 관련이 있을 경우 허락된다. 관련인과 제3자의 비밀준수에 대한 자격이 있는 이익이 우월한 경우에는 예외이다. 이러한 개인정보의 이용은 금지된다.

⑥ 제5항은 개인정보가 공공부문에서 계속적으로 전송되는 때에 적용된다.

연방정보보호법 제15조 민간부문으로의 전송

① 민간부문으로의 개인정보의 전송은 다음의 경우에는 허락된다.

1. 전송자 또는 전송받은 제3자의 책임성과의 관련에서 임무수행을 위해 필요한 경우 그리고 제14조에 따라 이용이 허락되는 전제조건이 사전에 존재하는 경우, 또는

2. 개인정보를 전송 받는 제3자가 전송된 개인정보의 지식에 대한 권한 있는 이익을 얻게됨을 신뢰성 있게 입증하고, 관련인은 전송배제에 대한 보호받을만한 이익이 없을 경우 특별한 중유(제3조 9항)의 개인정보의 전송은 1문 2번은 예외로 하고 단지 제14조 5항과 6항에 따른 이용을 허락한다는 전제조건이 있거나 법적 청구의 유효주장, 실행, 방어를 위해 필요한 경우에는 허락된다.

② 전송의 허락에 대한 책임은 전송자가 진다.

③ 제1항 2번에 따라 개인정보를 전송하는 경우, 전송자는 관련인에게 개인정보의 전송을 통보하여야 한다. 관련인이 다른 방법으로 전송을 알게 될 것으로 고려할 수 있거나, 이러한 개인정보가 공공 안전을 위태롭게 할 우려가 있거나, 연방 또는 주에 해로운 경우에는 적용되지 아니한다.

④ 개인정보를 전송받은 제3자는 단지 전송된 목적에 맞게 전송된 개인정보를 생산, 이용할 수 있으며, 전송자는 이를 그에게 알려주어야 한다. 제1항에 따라 전송이 허용되고 전송자가 동의한 경우에는 다른 목적으로 개인정보의 생산, 이용은 허락된다.

될 수 있다.²²⁸⁾ 정보전달에 관한 조문들은 정확성이 부족하기 때문에 이것은 단지 관련자에게 특별한 부담이 되지 않는 일상적인 정보전달 과정과 유사한 경우에 해당할 때에만 충분하다.²²⁹⁾ 다른 정보전달과정들은 원칙적으로 공개를 위해서 관련자의 동의가 있을 것을 요구한다.²³⁰⁾ 이러한 법적 불안정성을 고려하면 평가보고서가 개인정보도 포함해야 하는 경우(E. V. Veröffentlichung des Evaluationsberichtes)에는 이에 관한 명확한 법률상 규정을 만들어야 한다. 공법상의 주체들과 관련된 정보들만 포함하고 있는 보고서들을 공개하는 것에 대해서도, 그들이 예외적으로 기본권을 주장할 수 있는 경우에는, 이와 유사한 내용이 적용된다. 예를 들어 공법상 조직된 대학들과 그들의 단과대학은 학문의 자유를 주장할 수 있고, 공법상 방송국은 방송의 자유 및 그것과 기능적으로 관련되어 있는 원격통신비밀을 주장할 수 있으며, 종교공동체들도 기본권보호를 누린다.²³¹⁾ 이외에 개인정보와 기본권상 보호되는 정보를 포함하지 않는 평가보고서의 공개는 상대적으로 문제없이 허용된다.

2. 평가조항의 작성

앞서 살펴본 것처럼 방대한 보호정보의 범위로 인해, 그 영향을 평가하기 위해서는 개별법령에 평가조항을 두어, 각각의 범주에 따라 평가를 제도화 하는 것이 가장 효과적인 정보보호의 방법일 것이다. 따라서 본 지침이 의도하는 바는, 이에 따른 올바른 평가뿐만 아니라, 정보보호법의 영향에 대한 올바른 평가를 위해 개별법령에 평가조항을

228) 이와 같은 견해: U. Dammann, in: Simitis, BDSG, 7. Aufl. 2011, § 14 Rn. 70.

229) 이와 같은 견해: U. Dammann, in: Simitis, BDSG, 7. Aufl. 2011, § 14 Rn. 70 i. V. m. § 15 Rn. 3.

230) P. Gola/R. Schomerus, BDSG, 11. Aufl. 2012, § 3 Rn. 33, § 16 Rn. 7. Vgl. aber auch OVG Koblenz, MMR 2008, 635 ff. 이 견해에 따르면 관청이 인터넷상에서 이름이 언급되는 경우에는 공개의 이익이 더 크다고 한다.

231) 예를 들어 H. Sodan, in: ders., GG, 2. Aufl. 2011, Art. 19 Rn. 25.

삽입하는 것이다. 정보보호법의 영향에 관한 평가조항의 작성하기 위해서는 다음과 같은 필수적인 구성요소들이 반영되어야만 할 것이다.

(1) 평가주체

일반적으로 법률은 정부(예를 들어 「라인란트팔츠주 정보자유화법」 제15조, 「라인란트팔츠주 행정사무에 관한 통합상담에 관한 법률」 제 8조, 「라인란트팔츠주 유럽시장정보시스템 적용에 관한 법률」 제5조 상 주정부 보고서들에 대해서는 「연방정보자유화법」 제14조 제1항에 따라 연방정부, 「브레멘주 정보자유화법」 제13조 제1항²³²⁾에 따른 “원(Senat)”도 해당, 부(예를 들어 「연방사회법전」 제2권 제6조에 따른 “연방노동사회부(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)”) 또는 입법기관 자체(예를 들어 「연방정보자유화법」 제14조 제2항에 따른 “독일 연방의회”), 「브레멘주 정보자유화법」 제13조 제1항 등에 따른 “브레멘주 시민의회(Bremerische Bürgerschaft)”)에 의해서 평가된다. 다만 평가하는 기관이 명시적으로 지명되지 않은 것은 피해야 한다(그러나 예를 들어 「반도핑법」 제3조 및 「연방고용해지에 관한 법률」 제24조는 명시적으로 지명하지 않음).

부분적으로는 수범자 외의 관련자(Stakeholder)²³³⁾의 협력을 규정해야 한다(예를 들어 「브레멘주 정보자유화법」 제13조 제1항의 경우 “정보자유에 관한 주위탁사무기관의 협력 하에서”라고 규정하거나, 「라인란트팔츠주 정보자유화법」 제15조의 경우 “지방자치단체장협의회 협력 하에서” 또는 「연방사회법전」 제2권 제6조 제2항의 경우, “주들은 조사내용을 작성하고 조사를 평가할 때에 참여해야 한다.”)라고 정하고 있다. 예를 들어 독일 연방의회에 의해 정해진 9명의 의원으로 구성

232) I.d.F. d. Art. 1 Nr. 6 Gesetz v. 20.7.2006 (BGBl. I S. 1706) m.W.v. 1.8.2006 bis 10.8.2010.

233) D. II.1. Schritt 1: Einbeziehung und Auswahl der Adressaten und Stakeholder, 155 면 참조.

되는 전문위원회(Gremium)도 이와 관련될 수 있는데, 「세관조사서비스법률」 제23c조 제8항의 경우 학문적 감정인이 참여할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 「연방법률보호개정법률」 제9조 제1항의 경우 “독일 연방의회의 동의를 거쳐 임명되는 한명 또는 다수의 학문적 감정인을 참여시켜” 또는 반도핑법 제3조의 경우 “오직 한 명의 감정인과 함께”라고 정하고 있다. 게다가 이 같은 조항들에서는 인적 감정 및 평가에 대해 “내부적으로(Intern)”, “학문적 지도하에 내부적으로(Intern unter wissenschaftlicher Anleitung)” 또는 “학문적으로 입증된 시설에 의해(Durch eine wissenschaftlich ausgewiesene Einrichtung)”라는 표현을 통해 그 방식에 대해서 규정하고 있다.²³⁴⁾

(2) 평가보고서의 수령자

평가보고서의 수령인이 명시적으로 규정되지 않은 것을 피해야 한다(「반도핑법」 제3조 및 「연방고용해지에 관한 법률」 제24조의 경우 명시하지 않음). 평가보고서의 수령인은 대체로 입법기관(「연방정보자유화법」 제14조 제1항에 따른 “독일 연방의회” 및 「브레멘주 정보자유화법」 제13조 제1항에 따른 “브레멘주 시민의회(Bremerische Bürgerschaft)”) 또는 입법기관들(예를 들어 동의의무가 있는 연방법률들의 경우 연방사회법전 제2권 제6c조 제1항에 따른 “연방의 입법주체들(Gesetzgebenden Körperschaften des Bundes)”)이다. 만약 입법기관이 스스로 평가를 수행하는 경우에는 이제까지 평가보고서의 수령인은 존재하지 않았다(「연방정보자유화법」 제14조 2항). 투명성을 최대화 하기 위해서는 “보고서는 누구나 접근할 수 있게 공개되어야 한다.”고 규정되어야 한다.

(3) 평가의 대상

대체로 “법률의 영향들(Auswirkungen dieses Gesetzes) 「브레멘주 정보자유화법」 제13조 제1항, 「라인란트팔츠주정보자유화법」 제15조, 「라

234) B. I. Wer führt die Evaluation durch?, 20면 참조.

인란트팔츠주 행정사무에 관한 통합상담에 관한 법률』 제8조, 「라인란트팔츠주 유럽시장정보시스템 적용에 관한 법률』 제5조” 또는 “법률의 적용(「연방정보자유화법』 제14조 제1항)” 및 “평가조항을 가지고 있는 법률(「연방정보자유화법』 제14조 제2항 및 제13조 제2항, 「브레멘주 정보자유화법』 제13조 제1항 등)”이 평가대상이 된다. 그러나 평가를 “이 법률을 통해 개정된 조문들의 적용”에 한정하는 것도 유용할 수 있다(예를 들어 「반도핑법』 제3조). 어떤 특정한 질문만 조사되어야 하는 경우 「연방고용해지에 관한 법률』 제24조)에 따르면 “제7조에 따라 정해진 최소보수규칙들은 그 고용효과, 특히 사회보험의무가 있는 고용 및 적절한 최저근로여건들의 조성에 비추어,” 「사회보장법전』 제2권 제6c조 제1항²³⁵⁾에 따라 “허가받은 지방자치단체에 의한 임무의 수행을 업무를 위한 대리인에 의한 임무수행과 비교하여” 그리고 “제6a조 및 제6b조에 따른 규정들에 대한 경험들” 또는 “제5조의 정보보호법상 측면들”만을 조사대상으로 한정할 수 있다.

(4) 평가과정 및 방법

평가조항이 평가대상 법률에 포함되어 있다면, 심사는 “회고적인 입법평가의 범위에서(「라인란트팔츠주 행정사무에 관한 통합 상담에 관한 법률』 제8조, 「라인란트팔츠주 유럽시장정보시스템 적용에 관한 법률』 제5조) 이루어져야 한다.”는 표현은 무엇보다 선언적인 의미를 갖는데, 이는 시간적인 이유로 인해 사후적 또는 병행적 입법평가²³⁶⁾가 더 이상 불가능하기 때문이다.

평가의 종류와 방법에 관하여 말하자면 평가는 “학문적 토대 위에서(Auf wissenschaftlicher Grundlage)”(「연방정보자유화법』 제14조 제2항, 「브레멘주 정보자유화법』 제13조 제2항) 이루어져야 한다. 문구의 범위

235) I.d.F. d. Art. 1 Nr. 6 Gesetz v. 20.7.2006 (BGBl. I S. 1706) m.W.v. 1.8.2006 bis 10.8.2010.

236) B. II. Welche Evaluationsformen gibt es?, 21면 참조.

를 축소하기 위해서 학문적으로 입증된 시설²³⁷⁾이 참여하는 경우에는 그 추가부분을 포기할 수 있다. 특정한 질문들이 특히 중요하다면, 그와 관련하여 평가조항에 일정한 최소요건들을 정해야 한다(『연방헌법 보호개정법률』 제9조 제2항). 조사할 때에는 권리침해권한들과 결부된 기본권침해의 빈도와 효과들도 함께 고려되어야 하고 사실관계에 비추어 서술되어야 하는 테러리즘에 대한 투쟁이라는 목적을 위한 효력과 연관해서 보아야 한다.

(5) 평가기간

사후적 입법평가에 있어서는 법률의 발효로부터 충분히 긴 기간 동안의 정보들을 가지고 있는 것이 중요하다. 가능성에 따라서 3년에서 5년의 조사기간을 계획하는 것이 좋다.

현재 실무에서는 평가기간이 대체로 명시적으로 규정되어 있지 않고, 오히려 언제 평가보고가 이루어져야 하는지만 규정되어 있다. 예를 들어 『연방정보자유화법』 제14조 제2항, 『브레멘주 정보자유화법』 제13조 제2항에서는 “효력상실 1년 전”이라 규정되어 있고, 연방정보 보호법 제14조 및 『브레멘주 정보자유화법』 제13조 제1항의 경우 “효력상실 2년 전”이라 표현하고 있으며, 『라인란트팔츠주 정보자유화법』 제15조 및 『라인란트팔츠주 행정사무에 관한 통합상담에 관한 법률』 제8조, 『라인란트팔츠주 유럽시장정보시스템 적용에 관한 법률』 제5조 등에서는 “발효로부터 3년 후” 또는 『반도핑법』 제3조에서는 “2012년 10월 21일 전에 평가”라는 식으로 표현하고 있다. 그러나 불명확성을 피하기 위해서는, “발효로부터 ...까지를 평가기간으로 하고 ...까지 보고한다.”거나 “발효로부터 3년 동안을 평가기간으로 하고 그 이후 3개월 이내에 보고한다.”라는 표현 등으로 평가조항에 기간 및 시점을 명시적으로 서술해야만 한다.

237) E. II. 1. Wer evaluiert?, 172면 참조.

제 3 절 소 결

독일의 경우 아직까지 사후적 입법평가에 관한 표준화 된 지침이 마련되어 있지는 않다. 본 「정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가지침」의 경우 「독일연방정보보호법」 시행 이후 연방과 각 주가 개인정보보호라는 입법목표를 달성하였는지를 평가할 경우 사용할 수 있도록 마련된 세부적인 지침이다. 독일의 경우 일반화 된 사후적 입법평가 지침을 우선적으로 마련하는 방식이 아니라, 남녀평등효과 또는 이행비용 및 환경적 영향처럼 사후적 평가시 보다 세밀하게 평가되어야 할 영역을 중심으로 세부적 지침을 우선적으로 마련하는 방식을 택하고 있다. 따라서 정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가지침 역시 「연방정보보호법」 시행 이후 각 주의 법률을 포함해 유관 법령이 39개에 달하는 독일내의 입법상황, 디지털 문화가 급격히 확산되면서 개인정보보호에 관한 국민적 관심이 높아졌다는 점, 그리고 다양하게 수집 및 취급되고 있는 “개인정보”가 평가대상을 구체화하기 용이하다는 점을 모두 고려하여 정보보호효과를 사후검증하기 위한 세부적인 평가지침으로 마련된 것이다. 연방 및 각 주들의 관련 부처 및 기관은 이 같은 세부적인 지침을 통해 통일적이고 유기적으로 평가를 수행할 수 있게 될 것이다. 다만 연방차원에서 최초로 언급되는 지침이기 때문에 실무적 관점의 체크리스트 및 평가 틀을 제시하는데 중점을 두기 보다는 정보보호법적 영향에 대한 평가근거 및 평가기준을 제시하는데 비중을 두고 있기 때문에 보다 구체적 분석을 수행하기 어렵다는 한계점도 갖고 있었다. 이 부분은 추후 지속적이고 추가적인 비교연구를 통해 지침개정 및 부처의 세부지침이 나올 경우 보완해야 할 부분이라 생각된다. 독일 「정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가지침」의 세부적인 항목과 내용은 다음 표와 같다.

<정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가지침>

I. 서론

1. 무엇을 평가할 것인가?
2. 입법자의 평가의무

II. 평가근거

1. 누가 평가를 시행할 것인가?
2. 어떤 평가형식을 갖출 것인가?
3. 평가가 어떤 기능을 수행할 것인가?
4. 평가시 어떤 평가기준을 설정할 것인가?
5. 어떤 기준에 의해 평가를 시행할 것인가?

(1) 유용성

- a. 당사자 및 참여자 확인
- b. 평가목적의 설명
- c. 평가자의 신중함과 능력
- d. 정보의 선택과 범위
- e. 가치의 투명성
- f. 보고의 완결성 및 분명성
- g. 평가의 시의적절함
- h. 평가의 이용

(2) 시행가능성

- a. 적절한 절차
- b. 협의과정
- c. 평가의 효과성

(3) 공정성

- a. 형식적 협약
- b. 개인적 권리의 보호
- c. 완전한 그리고 정당한 검증
- d. 공정한 시행 및 보고
- e. 결과의 공표

(4) 정확성

- a. 평가대상의 기술

- b. 내용분석
 - c. 목적과 과정의 기술
 - d. 정보출처의 기술
 - e. 객관적, 유효한 정보획득
 - f. 체계적인 하자검증
 - g. 질적 양적 정보 분석
 - h. 타당한 결과도출
 - I. 메타-평가
6. 평가도구과 방법
- (1) 사회학적 방법을 사용하기 위한 요건
 - a. 시간적 그리고 재정적 자원
 - b. 가공한 평가질문의 방향
 - (2) 평가의 방법
 - a. 양적 평가방법
 - aa. 각종사례수집
 - bb. 기본적인 설문
 - cc. 양적 자료수집을 위한 평가절차
 - dd. 전문가인터뷰
 - ee. 질적 자료수집을 위한 평가방법
 - (3) 소결
- Ⅲ. 개인정보의 범위에 관한 헌법적인 요건
- 1. 서
 - 2. 관련 기본권 조사
 - 1. 기본권 경합
 - 2. 인간의 존엄
 - 3. 일반적 평등원칙
 - 4. 사상 및 양심의 자유
 - 5. 언론의 자유
 - 6. 가족
 - 7. 집회의 자유
 - 8. 모임 및 정당
 - 9. 서신 및 우편·통신의 비밀
 - 10. 직업의 자유

11. 주거의 자유
12. 효과적인 권리구제의 보장
13. 일반적인 인격권
3. 정보자기결정권
 - (1) 물적 보호범위
 - a. 방어권
 - b. 객관적-법적 보장능력
 - (2) 인적 보호범위
 - (3) 기본권 침해
 - a. 기본권침해의 예외로서 실질적인 동의
 - b. 침해
 - c. 침해강도
 - aa. 정보의 민감성
 - bb. 수집정보의 규모
 - cc. 당사자의 수와 선택
 - dd. 수집한 정황
 - ee. 잠재적인 정보침해의 영향
 - ff. 목표구속의 정도
 - gg. 침해기간
 - hh. 추가적인 기본권 침해
 - (4) 헌법적인 정당성
 - a. 서
 - b. 사적 생활형성의 핵심영역
 - c. 충분히 명확하고 정확한 법적 규정
 - aa. 개인적인 정보
 - bb. 통계목적에 위한 정보
 - d. 비례성
 - aa. 적합성
 - bb. 필요성
 - cc. 타당성
 - (a) 기본원칙
 - (b) 목적구속
 - (c) 안전권 요청

- (d) 기타 요인
- e. 절차적 요건
 - aa. 정보안전의 보장
 - bb. 공개성 제공
 - cc. 개인적인 생활형성의 핵심영역 보호
 - dd. 독립적인 지위의 배분
 - ee. 목적구속/비밀유지의 안전
 - ff. 추가적인 기본권침해의 절차안전
- 4. 정보보호법적 관점의 법률에 대한 사후적 평가과정
 - (1) 개념화 단계: 무엇을 주의해야만 하는가?
 - a. 1단계: 어떤 자원을 갖고 있는가?
 - b. 2단계: 평가시행시 어떤 과정을 선택할 것인가?
 - c. 3단계: 평가과정을 실질적으로 인식할 수 있는 것은 무엇인가?
 - d. 4단계: 평가대상의 제한
 - e. 5단계: 누가 평가대상에 해당하는가?
 - f. 6단계: 정보보호법적 영향을 파악할 때 어떤 평가기준과 원칙에 따를 것인가?
 - g. 7단계: 평가질문에 답하기 위해 필요한 정보는 무엇인가?
 - h. 8단계: 정보에 관한 어떤 법적 요건을 주의해야만 하는가?
 - aa. 정보보호규정의 세부범위
 - bb. 정보보호법적 근거
 - (a) 일반적인 허용요건
 - ① 적용영역(§ Abs. 2, 3 BDSG)
 - ② 허가유보의 금지(§ 4 Abs. 1 BDSG)
 - ③ 목적구속(§ 14 Abs. 3 BDSG에 따라 허용되는 부수목적)
 - ④ 정보기피 및 정보축적(§ 3a BDS)
 - (b) 정보수집
 - ① 직접적인 수집순위(§ 4 Abs. 2 BDSG)
 - ② 공적 지위의 수집(§ 13 BDSG)
 - (c) 정보저장, 변경 및 이용(§ 14 BDSG)
 - (d) 학문적 연구를 위한 가공 및 이용
- (2) 시행단계: 필요한 정보를 어떻게 수집할 것인가?

- a. 1단계: 수신자와 이해관계자의 관련성 및 선택
- b. 2단계: 사전테스트의 시행
- c. 3단계: 정보수집의 시행
 - aa. 양적 정보
 - bb. 질적 정보
- d. 4단계: 하자검증
- e. 5단계: 위탁자를 통한 수집결과의 집합
- (3) 평가단계: 수집된 정보를 어떻게 가공할 것인가?
 - a. 1단계: 양적 정보의 평가
 - b. 2단계: 질적 정보의 평가
 - c. 3단계: 결과해석
 - d. 4단계: 추천하는 논의형식
 - e. 5단계: 결과의 문서화
 - f. 6단계: 평가계획의 종료 후 수집된 정보의 가공
- 5. 평가조항의 형성
 - (1) 평가조항의 지위
 - (2) 평가조항의 형성을 위한 기본구조
 - a. 누가 평가하는가?
 - b. 누가 평가를 보고할 것인가?
 - c. 무엇을 평가할 것인가?
 - d. 어떻게 평가할 것인가?
 - e. 어떤 시간적 관점을 고려할 것인가?
 - (3) 정보처리를 위한 책임소재지
 - (4) 기존 정보수집의 평가
 - (5) 평가보고의 공표

독일 「정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가지침」의 경우 헌법상 기본권 보호영역 가운데 “개인정보”로서 보호가치를 갖는 부분이 어디인지를 보다 명확하게 제시해 주고 있을 뿐만 아니라, 정보수집 및 이용과 관련된 유관 법률을 열거하여 평가대상을 구체적으로 제시해 주고 있다. 실무적 관점에서 볼 때는 사후적 입법평가 계획단

계에서 평가대상의 적합성과 평가가능성을 확인하는데 오랜 시간이 걸릴 수 있다는 점을 고려한다면, 사전에 평가대상이 되는 개인정보의 범위가 어디까지인지를 구체적으로 확인할 수 있다는 점에서 관련 기관 및 부처에서는 매우 중요한 의미를 갖는다 하겠다. 우리나라의 경우 대부분의 영향평가지침서가 프로세스 및 절차도 중심으로 나열되어 있는 방식임을 볼 때, 헌법 및 법률 그리고 관련 판례까지 분석하여 평가의 대상 및 범위를 명확히 한 점은 평가실행부서의 혼돈을 줄이고 평가결과의 질을 담보할 수 있는 시발점이 될 수 있을 것이다.

또한 「독일의 정보보호법의 영향에 관한 사후적 입법평가지침」은 평가대상 법률을 법률상 규정된 평가의무가 있는 경우 및 법률상 의회에 규정된 보고의무가 존재하는 경우 그리고 이런 평가의무와 보고의무가 없는 경우로 구별하고 있는데, 평가의무 및 보고의무가 있는 경우는 기간 설정에 대한 중요성을 강조하여 3~5년 정도의 정기적 평가 및 보고를 통해 법률의 목표달성도를 지속적으로 주시하고 검증하는 방안을 추천하고 있다. 반면 평가의무와 보고의무가 없는 경우에는 관련 법률에 평가조항을 규정하는 안을 제시하고 있는데, 평가조항의 작성을 위해 필요한 사항(평가주체, 평가보고서의 수령인, 평가대상, 평가과정, 평가시 고려사항 등)을 기술하여 관련 입법안 작성을 지원하고 있다. 평가수행의 실질화 관점에서 현재 우리나라에서 사후적 입법평가와 연관될 수 있는 유사조항(현재 법률상 정보보고의무가 존재하거나 정보수집 및 보존과 관련된 규정의 경우)과 비교하여 추가 및 보완이 필요한 부분은 추후 실질적인 입법평가를 통하여 관련 입법의 제·개정시 반영할 수 있는 기초자료로 제시가 가능할 것으로 생각된다.

제 3 장 국내 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가 구상

제 1 절 입법평가의 배경

이 장에서는 앞서 살펴본 독일의 「정보보호 관계 법령의 영향에 관한 사후적 입법평가 지침」에 대한 조사·분석에 기반하여 우리나라의 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가를 수행하기 위한 예비-구상을 하고자 한다.

우리나라의 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가를 위해서 먼저 선행연구에 대한 검토·분석을 실시하여야 한다. 관련된 선행연구에 대한 충실한 분석을 통하여 다양한 연구방법론의 도입이 가능하게 될 것이기 때문이다. 나아가 이와 같은 연구비용 및 연구인력의 한계를 극복하는 하나의 방안으로서도 의미를 가질 수 있을 것이다. 관련하여 독일에서의 정보보호 관계 법령의 영향에 관한 사후적 입법평가를 위하여 어떠한 계획을 수립하여 준비를 하였는 지와 비교하여 우리의 입법평가 계획에 적용해보기로 한다.

제 2 절 평가주체와 평가대상

I. 평가주체

정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가를 실시하고자 하면 외부평가와 내부평가가 모두 가능하다. 즉 조사 대상에 대하여 책임이 있는 사람들이 스스로 평가하는 내부평가도 가능하고, 외부기관에 의한 평가도 가능하다. 향후 연구원에서 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가를 수행한다면 이는 외부기관에 의한 평가에 해당한다고 할 것이다.

외부기관에 의한 평가는 객관성과 독립성을 담보할 수 있다는 측면에서 장점을 가지지만, 평가대상 법령에 대한 정보에의 접근이 한정될 수 있다는 단점도 있다. 따라서 평가를 준비하는 단계에서 정보보호 관련 법령의 집행자 또는 법령 입안 주체와의 인터뷰 또는 전문가 의견 수렴을 통해서 문제점을 확인하고 관련 정보를 수집하는데 있어 조력을 받는 방법을 포함하여 입법평가를 설계하는 것이 바람직할 것이다.

II. 평가대상

정보보호 법령의 평가에 있어서 어떠한 법령을 포함할 것인지를 결정하는 것은 평가계획에 있어서 가장 중요한 점이다. 정보보호와 관련된 법령은 매우 포괄적이므로 우선 이를 세부적으로 분류할 필요가 있을 것이다. 이 과정에서 헌법적 요건에 관한 평가도 필요하다.

법률 규정 전체를 포함시켜야 할지, 아니면 적용에 있어서 보다 영향을 주는 규정들만 포함시켜 평가를 수행할지에 대해서 결정이 필요하다. 이러한 결정은 어떠한 관점에서 평가를 수행할 것인가와 평가에 사용가능한 수단에 따라서 법률 전체를 평가할지 아니면 특정한 규정만을 평가에 포함시킬지 달라질 수 있다.

이와 같이 독일에서 평가대상을 결정하였던 요건에 따라 우리나라의 정보보호 법령에 대한 평가를 위해서 평가대상이 되는 법령 목록을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 「개인정보 보호법」이 있다. 「개인정보 보호법」은 정보보호법의 영향에 대한 사후적 입법평가를 수행하는 경우 그 평가의 대상이면서 동시에 헌법상 기본권 관련 원칙과 더불어 정보보호 관련 규정들의 준수기준으로 작동할 수 있다. 다음으로 개인의 정보에 대하여 수집·가공·이용에 관한 규정을 포함하고 있는 개별 법령들이 평가의

대상으로 포함될 수 있을 것이다. 정보보호 또는 비밀보호와 관련된 법령, 민감정보의 처리에 대한 내용을 담고 있는 법령 및 정보의 자유에 관한 법령을 평가대상에 포함시켜야 한다. 민감정보의 처리에 관한 내용을 담고 있는 법령은 약 200여건에 이른다. 이러한 기준에 따라 살펴본다면 다음 목록의 법령들이 정보보호법의 영향에 대한 사후적 평가의 대상으로 포함될 수 있을 것이다.

<평가대상 법령 목록>

- 국가정보화 기본법
- 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 시행령
- 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 시행령
- 개인정보 보호법
- 개인정보 보호법 시행령
- 개인정보 보호법 시행규칙
- 건강검진기본법 시행령
- 건강기능식품에 관한 법률 시행령
- 검사의 사법경찰관리에 대한 수사지휘 및 사법경찰관리의 수사준칙에 관한 규정
- 검역법 시행령
- 검찰사건사무규칙
- 결혼중개업의 관리에 관한 법률
- 결핵예방법 시행령
- 경범죄 처벌법 시행령
- 경비업법 시행령
- 경찰공무원 승진임용 규정
- 경찰공무원임용령
- 경찰관직무집행법시행령
- 경찰대학의 학사운영에 관한 규정
- 고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률 시행령
- 공무원 인사기록·통계 및 인사사무 처리 규정

제3 장 국내 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가 구상

- 공익법무관에 관한 법률 시행령
- 공인노무사법 시행령
- 공인회계사법 시행령
- 공중위생관리법 시행령
- 공증인법 시행령
- 공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률 시행령
- 과세자료의 제출 및 관리에 관한 법률 시행령
- 관세법 시행령
- 교정시설경비교도대설치법 시행령
- 교통안전법 시행령
- 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령
- 국민건강보험법 시행령
- 국민건강증진법 시행령
- 국민기초생활 보장법 시행령
- 국민연금과 지역연금의 연계에 관한 법률 시행령
- 국민연금법 시행령
- 국민영양관리법 시행령
- 국민의 형사재판 참여에 관한 법률
- 국민의 형사재판 참여에 관한 규칙
- 국세기본법 시행령
- 국적법 시행령
- 국제협력요원에 관한 법률 시행령
- 군검찰 사건사무규칙
- 군사법원의 소송절차에 관한 규칙
- 군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 시행령
- 군인사법 시행령
- 군인연금법 시행령
- 근로기준법 시행령
- 근로복지기본법 시행령
- 근로자직업능력 개발법 시행령
- 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 시행령

- 금융지주회사법 시행령
- 기술신용보증기금법 시행령
- 기초연금법 시행령
- 난민법 시행령
- 노동위원회법 시행령
- 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 시행령
- 노인복지법 시행령
- 노인장기요양보험법 시행령
- 농림수산업자 신용보증법 시행령
- 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법 시행령
- 대한소방공제회법
- 대한지방행정공제회법
- 도로교통법
- 도로교통법 시행령
- 도로교통법 시행규칙
- 도서관법
- 도서관법 시행령
- 도서관법 시행규칙
- 독립유공자예우에 관한 법률 시행령
- 동물용 의약품등 취급규칙
- 동의대 사건 희생자 명예회복 및 보상에 관한 법률 시행령
- 디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률
- 디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률 시행령
- 마약류 관리에 관한 법률 시행령
- 모자보건법 시행령
- 문화예술진흥법 시행령
- 민사소송규칙
- 벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법 시행령
- 범죄 수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 시행령
- 범죄피해자 보호법 시행령
- 법률구조법 시행령
- 법원 개인정보 보호에 관한 규칙

제 3 장 국내 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가 구상

- 법원재판사무 처리규칙
- 변리사법 시행령
- 변호사시험법 시행령
- 병역법 시행령
- 보건의료기술 진흥법 시행령
- 보험업법
- 보험업법 시행령
- 보호관찰 등에 관한 법률 시행령
- 보호소년 등의 처우에 관한 법률 시행령
- 보훈보상대상자 지원에 관한 법률 시행령
- 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률 시행령
- 부동산 투자회사법 시행령
- 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법 시행령
- 자격 및 자격장 안전관리에 관한 법률 시행령
- 사립학교교직원 연금법 시행령
- 사행행위등규제및처벌특례법시행령
- 사회보장기본법
- 사회복지사업법 시행령
- 산업안전보건법 시행령
- 산업재해보상보험법 시행령
- 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙
- 상호저축은행법 시행령
- 상업등기규칙
- 생명윤리 및 안전에 관한 법률
- 석면피해구제법 시행령
- 선거관리위원회 개인정보 보호에 관한 규칙
- 선거관리위원회 공무원 인사기록 및 인사사무 처리 규칙
- 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 시행령
- 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 시행령
- 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 시행령
- 성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률 시행령
- 소비자기본법

- 수산생물질병 관리법 시행령
- 수상레저안전법 시행령
- 수상레저안전법 시행규칙
- 승강기시설 안전관리법 시행령
- 식품위생법 시행령
- 신용보증기금법 시행령
- 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률
- 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 시행령
- 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 시행규칙
- 신용협동조합법 시행령
- 실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 시행령
- 실험동물에 관한 법률 시행령
- 아동복지법 시행령
- 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 시행령
- 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 시행령
- 암관리법
- 암관리법 시행령
- 약사법 시행령
- 여객자동차 운수사업법 시행령
- 여신전문금융업법 시행령
- 영유아보육법 시행령
- 예술인 복지법 시행령
- 오존층 보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률 시행령
- 원자력안전법 시행령
- 인터넷주소자원에 관한 법률
- 위생사에 관한 법률 시행령
- 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률
- 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 시행령
- 유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률
- 유선 및 도선 사업법 시행령
- 유아교육법 시행령
- 은행법 시행령

제3 장 국내 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가 구상

- 응급의료에 관한 법률 시행령
- 의료급여법 시행령
- 의료기기법 시행령
- 의료기사 등에 관한 법률 시행령
- 의료법 시행령
- 의무소방대설치법 시행령
- 인체조직 안전 및 관리 등에 관한 법률 시행령
- 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률 시행령
- 입양특례법 시행령
- 자동차손해배상 보장법 시행령
- 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령
- 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 시행령
- 장기등 이식에 관한 법률 시행령
- 장사 등에 관한 법률 시행령
- 장애아동 복지지원법
- 장애아동 복지지원법 시행령
- 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률
- 장애인고용촉진 및 직업재활법 시행령
- 장애인 복지법 시행령
- 장애인 연금법 시행령
- 장애인활동 지원에 관한 법률 시행령
- 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률 시행령
- 전기통신금융사기 피해 방지 및 피해금 환급에 관한 특별법 시행령
- 전문수사자문위원 운영규칙
- 전자금융거래법 시행령
- 전자단기사채등의 발행 및 유통에 관한 법률 시행령
- 전자문서 및 전자거래 기본법
- 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 시행령
- 전자서명법
- 전자정부법 시행령
- 전투경찰대 설치법 시행령

- 정신보건법 시행령
- 제대군인 지원에 관한 법률 시행령
- 제대혈 관리 및 연구에 관한 법률 시행령
- 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률
- 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령
- 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행규칙
- 주식회사의 외부감사에 관한 법률 시행령
- 지능형전력망의 구축 및 이용촉진에 관한 법률
- 지방세기본법 시행령
- 지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률 시행령
- 지역보건법시행령
- 직업안정법 시행령
- 진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률 시행령
- 참전유공자예우 및 단체설립에 관한 법률 시행령
- 채권의 공정한 추심에 관한 법률
- 철도사업법 시행령
- 청소년복지 지원법 시행령
- 청원경찰법 시행령
- 초·중등교육법 시행령
- 총포·도검·화약류 등 단속법 시행령
- 축산법 시행령
- 출입국관리법 시행령
- 치료감호법 시행령
- 특별감찰관법 시행령
- 특별검사의 임명 등에 관한 법률 시행령
- 특별사법경찰관리 직무규칙
- 특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률 시행령
- 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률 시행령
- 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률
- 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률 시행령
- 특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률 시행령
- 파견근로자 보호 등에 관한 법률 시행령

제 3 장 국내 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가 구상

- 학교보건법 시행령
- 한국마사회법 시행령
- 한국장학재단 설립 등에 관한 법률 시행령
- 한국정책금융공사법 시행령
- 한부모가족지원법 시행령
- 한센인피해사건의 진상규명 및 피해자생활지원 등에 관한 법률 시행령
- 헌법재판소 개인정보 보호규칙
- 헌법재판소 보안업무 규칙
- 헌법재판소 심판규칙
- 혈액관리법 시행령
- 형사소송규칙
- 화장품법 시행령
- 환경보건법
- 환경보건법 시행령
- 10·27법난 피해자의 명예회복 등에 관한 법률 시행령
- 119구조·구급에 관한 법률 시행령
- 5·18민주유공자예우에 관한 법률 시행령

이상의 법령들은 (개인)정보의 취급 및 민감정보의 처리 등 정보보호 관련 규정을 하나이상 포함하고 있는 법령들로 정보보호 관련 법령에 대한 입법평가를 실시할 경우 평가의 대상으로 포함될 수 있는 법령이다.

입법평가를 통하여 헌법상 기본권 조항 및 「개인정보 보호법」상의 정보보호 관련 기준들이 정보 취급에 있어서 지켜지고 있는지 평가해 볼 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 평가를 통하여 개인정보 관련 규정의 제·개정시에 유용한 입법정책적 참고자료로 활용할 수 있을 것이다.

제 3 절 평가과정과 평가방법

I. 평가과정

1. 사후적 입법평가의 계획단계

우리나라의 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가를 위하여 우선, 독일의 「정보보호법의 영향에 대한 사후적 입법평가 지침」에서 소개되었던 8단계를 통하여 고려되어야 할 사항들을 체크할 수 있다.

| 단 계 | 독일 지침상 체크리스트 | 독일 지침상 세부점검항목 | 우리나라 정보보호법령에 대한 평가를 위한 사전 점검 | |
|-----|--------------------|---------------|--|--------------------------------|
| 1단계 | 어떤 자원들을 사용할 수 있는가? | <시간적 자원들> | - 법률상 규정된 평가의무가 존재하는가? | - 개인정보 영향평가 (「개인정보보호법」 제33조) |
| | | | - 의회에 대한 법률상 규정된 보고의무가 존재하는가? | - 보고의무 없음 |
| | | | - 평가결과를 제출해야 하는 구체적인 기일이 법률상 정해져 있는가? | - 법정 제출 기일 없음 |
| | | | - 평가에 전문가인 제3자를 참여시키는 것이 의무로 규정되어 있는가? | - 법률상 기관을 지정하여 외부평가하도록 규정하고 있음 |
| | | <재정적 자원들> | - 평가 실행을 위한 예산안이 존재하는가? | - 있음 |

제 3 장 국내 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가 구상

| 단 계 | 독일 지침상 체크리스트 | 독일 지침상 세부점검항목 | | 우리나라 정보보호법령에 대한 평가를 위한 사전 점검 |
|--|--|-----------------------|---|--|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> - 평가를 위한 질문을 포괄적으로 하기에 예산이 충분한가, 아니면 재정상의 이유들 때문에 경우에 따라 조사 범위를 제한해야 하는가? | |
| | | <인적 자원들> | <ul style="list-style-type: none"> - 담당 조직에 평가를 실행할 수 있을 정도의 인적 역량이 존재하는가? | <ul style="list-style-type: none"> - 외부평가 방식 채택 |
| | | | <ul style="list-style-type: none"> - 사용할 수 있는 인원이 평가의 실행에 대한 경험들을 가지고 있는가? | <ul style="list-style-type: none"> - 2011년 법률 제정시 도입하여 수행 중 |
| | | | <ul style="list-style-type: none"> - 존재하는 인원이 평가절차에 적극적으로 동참할 수 있을 정도의 시간적 여유를 가지고 있는가? | <ul style="list-style-type: none"> - 외부평가 방식 채택 |
| | | <외부 전문가> | <ul style="list-style-type: none"> - 재정적 자원이 외부의 전문가를 투입할 수 있을 정도로 충분한가? | <ul style="list-style-type: none"> - 외부평가 방식 채택 |
| <ul style="list-style-type: none"> - 어떤 전문감정 기관들이 평가를 위해 사용될 수 있는가? | <ul style="list-style-type: none"> - 외부평가 방식 채택 | | | |

| 단 계 | 독일 지침상 체크리스트 | 독일 지침상 세부점검항목 | 우리나라 정보보호법령에 대한 평가를 위한 사전 점검 |
|-----|---|---|--|
| 2단계 | 어떤 과정이 평가 실행에서 선택되는가? | <ul style="list-style-type: none"> - 특정 방법이 존재하지는 않지만 결론도출이 용이하고 설득력 있는 과정을 선택 | <ul style="list-style-type: none"> - 외부평가 방식을 채택하고 있으며 법률상 기준 및 방법, 절차에 대하여 규정하고 있음 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> - 법률의 정보보호법상 결과들을 자체평가의 틀에서 조사할 수 있음. 이때에는 법률 초안을 담당하는 조직이 평가절차의 모든 단계(계획, 정보생산, 평가)에 대해 완전한 책임을 지고 그로써 자기 자신의 업무를 평가 | <ul style="list-style-type: none"> - 외부평가 방식 채택 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> - 담당조직이 제3자에게 평가계획의 실행을 위탁할 수 있음 | <ul style="list-style-type: none"> - 외부평가 방식 채택 |
| 3단계 | 평가계획에 관한 구체적으로 인식하고 있는 것은 (Erkenntnisinteresse) 무엇인가? | <ul style="list-style-type: none"> - 법률상 규정을 적용하면 각각의 수범자들에 대해 어떤 정보보호법상의 효과들 및 결과들이 발생하는가? | |
| 4단계 | 평가대상을 어떻게 한정할 것인가? | <ul style="list-style-type: none"> - 법률상 규정 전체를 평가해야 하는가? | <p><평가지 고려사항></p> <ul style="list-style-type: none"> - 처리하는 개인정보의 수 - 개인정보의 제3자 제공여부 - 정보주체의 권리를 해할 가능성 및 그 위험 정도 - 민감정보 또는 고유식별정보의 처리 여부 - 개인정보 보유기간 |
| | | <ul style="list-style-type: none"> - 하나 또는 다수의 조치들을 보다 세심하게 조사해야 하는가? | |

제 3 장 국내 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가 구상

| 단 계 | 독일 지침상 체크리스트 | 독일 지침상 세부점검항목 | 우리나라 정보보호법령에 대한 평가를 위한 사전 점검 |
|--------|--|--|---|
| 5단계 | 누가 평가대상법률의 적용을 받는가? | - 수범자-검색을 위한 준비 조치로서, 평가위탁자 측에서 지도위원회(Lenkungsausschuss)를 투입하고 그 안에서 평가위탁자와 평가자 이외에, 담당 정보보호관청과 규범을 집행하는 관청들 및 이미 입법절차에 참여했던 단체들과 다른 기구들도 의견을 표명하도록 하는 것이 중요 | <평가지 고려사항> - 입법절차에 참여한 단체와 집행관청의 의견 수렴 |
| 6단계 | 어떤 심사기준들과 지표들이 정보보호법상 결과들을 파악하는 데에 고려될 수 있는가? | - 합법성 | - 활용가능 |
| | | - 비용 | - 활용가능 |
| | | - 효율성 | - 활용가능 |
| | | - 효과성 | - 활용가능 |
| | | - 수용성 | - 활용가능 |
| | | - 실행가능성 | - 활용가능 |
| - 부수효과 | | | |
| 7단계 | 어떤 정보들이 평가를 위한 질문을 작성하는 데에 필요한가? | - 평가를 위해 인용할 수 있는 2차정보들이 이미 존재하는가? | - 기존의 개인정보영향평가 결과 활용가능 |
| | | - 평가를 위해서 일차정보들을 생산하는 것이 필요한가? | |
| | | - 이 정보들은 양적 정보생산절차를 통해 얻을 수 있는가? | |
| | | - 정보를 질적 정보생산방법을 통해 획득하는 것이 필요한가? | - 필요함(전문가 인터뷰 포함) |
| 8단계 | 어떤 법적 기본요건들(Rahmenbedingungen)이 정보를 다룰 때에 고려되어야 하는가? | - 대상영역에 특수한 정보보호 규정들 | <평가지 고려사항> - 「개인정보 보호법」상 관련 규정들 |

| 단 계 | 독일 지침상 체크리스트 | 독일 지침상 세부점검항목 | 우리나라 정보보호법령에 대한 평가를 위한 사전 점검 |
|-----|-----------------|--------------------------|--|
| | | - 헌법상 기본요건들 | <평가시 고려사항> - 인간의 존엄 - 평등 - 사상의 자유 - 언론의 자유 - 집회의 자유 - 서신, 우편의 자유 - 통신 비밀 - 주거의 자유 - 일반적 인격권 등 |
| | | - 헌법상 기본요건 관련 특수 한 규정 | <평가시 고려사항> - 개인정보자기 결정권 등 |
| | | - 일반적인 정보보호법상 기본 원칙 | - |

2. 실행단계

정보보호와 관련된 평가에서 가장 중요한 항목은 “정보의 존재”일 것이다. 또한 개인정보가 일반적 인격권으로부터 도출되는 정보 자기 결정권을 침해할 여지가 있는지가 평가에서 고려되어야 할 것이다.

나아가 평가에 있어서 정보의 정당하지 않은 처리를 방지하고 보호하고자 하는 관점에서의 접근도 필수적이다. 정보의 처리와 관련된 기술적 혁신이 법적 명확성의 원칙과 연관될 수도 있을 것이다. 이와 같이 헌법상의 기본요건들이 정보보호와 관련하여 평가의 1차적인 기준으로 작동하여야 할 것이다.

특히 우리의 경우 개인정보가 생산되고 처리되는 과정에서 「개인정보 보호법」상의 규정에 따라 처리가 되고 있는지에 대한 점검이 필요할 것이다.

각 법령을 집행하는 사람을 대상으로 한 설문을 통하여 실무에서 그 법률상 규정 또는 조치를 어떻게 다루고 있는지, 관련자가 그 규정 또는 조치에 대하여 어느 정도 이해하고 있는지, 관련자가 그 규정 또는 조치에 대하여 어떠한 관념을 가지고 있는지, 관련자가 그 규정 또는 조치에 대하여 어떤 경험을 해왔는지에 대한 정보를 얻을 수 있을 것이다.

독일 「정보보호법의 영향에 대한 사후적 입법평가 지침」에 따라 인터뷰를 실시하는 것도 가능한 방법이다.

실행단계에서는 수범자와 관련자를 선택하고 사전심사 및 오류 검사를 실시하여야 한다.

3. 평가단계

독일 「정보보호 관련 법령의 영향에 대한 사후적 입법평가 지침」에 따르면 평가단계에서 가장 중요한 질문은 “생산된 정보를 어떻게 다룰 것인가?”하는 점이다. 이를 위하여 생산된 정보를 살펴보고, 평가를 위한 질문에 대입하여 평가하고 해석하며, 그에 기초한 결론을 도출하며 권고를 작성하는 과정이 평가단계인 것이다.

이를 위하여 양적 정보의 평가, 질적 정보의 평가, 결과의 해석, 권고의 작성, 결과의 문서화, 생산된 정보의 평가계획 종료 후의 취급과 같은 세부적인 단계를 살펴보며 평가를 수행할 수 있을 것이다.

II. 평가방법

우리나라의 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가를 위하여 사용할 수 있는 평가방법은 기존에 소개되어 왔던 일반적인 방법론을

사용하여 평가를 수행할 수 있다.

이를 위하여 우선 사건/사례의 수집을 통한 정량적인 평가를 수행하여야 한다. 또한 표준화된 설문지를 사용한 조사를 통하여 평가질문에 대한 응답을 통하여 관련 정보를 수집할 수 있다.

이와 관련하여 우선적으로는 정보보호 관련 법령에 따른 개인정보영향평가 및 정보보호 관련 자료를 포함하여 조사가 이루어져야 한다.

다음으로 정성적 조사방법을 활용하기 위해서는 전문가들의 지식을 동원하고 분석하는 방법을 사용할 수 있을 것이다. 이러한 인터뷰의 장점은 평가대상에 대하여 다른 방법으로는 얻을 수 없는 실제적이고 상세한 의견을 수렴할 수 있다는 것이다. 이를 위하여 전문가를 대상으로 하여 정보보호 관련 법령의 보호 수준 및 그 현황과 효과에 대한 인터뷰를 실시하는 것이 필요하다.

향후 우리나라의 정보보호 관련 법령에 대한 사후적 입법평가는 이 보고서에서 분석된 독일의 관련 지침 및 사후평가 구상에 따라 수행할 예정이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

박영도, 입법학용어해설집, 한국법제연구원, 2002

홍완식, 입법자의 법률개선 의무에 관한 연구-독일연방헌법재판소와 한국헌법재판소의 결정례를 중심으로, 공법학연구 제31집 제 2호, 한국공법학회, 2002

2. 외국문헌

A. Bogner/B. Littig/W. Menz (Hrsg.), Das Experteninterview, 2005

A. Böhm, Theoretisches Codieren: Textanalyse in der Grounded Theory, in: Flick/von Kardorff/Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung, 2010

A. Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2010

B. Jantz/S. Veit, Gutachten Bessere Rechtsetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln?, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_31583__2.pdf, 5

C. Böhret/G. Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001

C. Schmidt, Analyse von Leitfadeninterviews, in: Flick et al. (Hrsg.), Qualitative Forschung, 2010

C. Sicko, Gesetzesfolgenabschätzung und -evaluation: Ein Beitrag zum besseren Umgang mit dem Risikofaktor Recht, in: Scharrer/ Dalibor/ Fröhlich/ Schächterle/Rodi (Hrsg.), Risiko im Recht - Recht im Risiko, 2011

참 고 문 헌

- C. Wolf/H. Best (Hrsg.), Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse, 2010
- DeGEval, Standards für Evaluation, 2008
- D. Lorenz, in: Dolzer/Kahl/Waldhoff, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2012
- F. Roggan/N. Bergemann, Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland, NJW 2007
- _____, Die Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland - Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdateien und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, NJW 2007
- F. Schoch, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, JURA 2008
- _____, Die Schwierigkeiten des BVerfG mit der Bewältigung staatlichen Informationshandelns, NVwZ 2011
- Finanznachrichten, 2012. 11. 20
- G. Hornung, Die kumulative Wirkung von Überwachungsmaßnahmen: Eine Herausforderung an die Evaluierung von Sicherheitsgesetzen, in: Albers/Weinzierl (Hrsg.), Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik, 2010
- G. Konzendorf, Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland, in: Widmers/Beywl/Fabian (Hrsg.): Evaluation, 2009
- H. D. Jarass, in: ders./Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12.

- H. Kromrey, Empirische Sozialforschung, 2006
- H.-J. Albrecht/C. Dorsch/C. Krüpe, Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, 2003
- H. W. Alberts, Informationelle Tätigkeit und spezielle Grundrechte, CR 1994, 492
- J. Behnke/N. Baur/N. Behnke, Empirische Methoden der Politikwissenschaft, 2006, 115-116; A. Diekmann, Empirische Sozialforschung, 2010
- J. Bogumil/W. Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2009
- Joint Committee Standards for educational Evaluation, Übersetzung von The Program Evaluation Standards, in: Joint Committee for Educational Standards/Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006
- J. Bizer, Evaluierung als Datenschutzprinzip, in: Bizer/v. Mutius/Petri/Weichert (Hrsg.), Innovativer Datenschutz, Für Helmut Bäumler, 2004
- J. Bortz/N. Döring, Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 2002
- J. Gläser/G. Laudel, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 2006
- J. R. Sanders (Hrsg.), Handbuch der Evaluationsstandards, 2006
- J. R. Bergmann/C. Meier, Elektronische Prozessdaten und ihre Analyse, in: Flick/von Kardorff/Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung, 2010

참 고 문 헌

- K. Backhaus/B. Erichson/W. Plinke/R. Weiber, Multivariate Analysemethoden, 2011
- K. Stern, Die Konkurrenzen von Grundrechten des Grundgesetzes, in: ders., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, 1994
- K. Stern, Der Schutz der Persönlichkeit und der Privatsphäre, in: ders., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band IV/1, 2006
- K. Vieweg, Antizipierte Sachverständigengutachten - Funktion, Verwertungsformen, rechtliche Bedeutung, NJW 1982, 2473
- L. Bechler, Informationseingriffe durch intransparenten Umgang mit personenbezogenen Daten, 2010
- L. Bergmann/R. Möhrle/A. Herb, Datenschutzrecht, BDSG, § 40 Rn. 30.
- M. Albers, Evaluation sicherheitsbehördlicher Kompetenzen, VerwArch 2008
- _____, Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Evaluierung neuer Gesetze zum Schutz der Inneren Sicherheit, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Menschenrechte - Innere Sicherheit - Rechtsstaat, 2006
- M. Gollwitzer/R. Jäger, Evaluation kompakt, 2009
- M. Meuser/U. Nagel, Experteninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht, in: Bogner/Littig/Menz (Hrsg.), Das Experteninterview, 2005
- N. Baur/S. Fromm (Hrsg.): Datenanalyse mit SPSS für Fortgeschrittene, 2008

- P. Atteslander, Methoden der empirischen Sozialforschung, 2006
- P. Kevenhörster, Politikwissenschaft. Band 2: Ergebnisse und Wirkungen von Politik, 2006
- P. Gola/R. Schomerus, BDSG, 11. Aufl. 2012
- P. Schaar, Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes“, BT-Drs. 17/6925 im Zusammenhang mit der öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestages - Innenausschuss - am 17.10.2011
- P. Maats, Einführung in das Datenmanagement und die Datenauswertung, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch der Evaluation, 2007
- P. Mayring, Qualitative Inhaltsanalyse, in: Flick/von Kardorff/Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung, 2010
- R. Bohnsack, Gruppendiskussion, in: Flick/von Kardorff/Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung, 2010
- R. Metschke/R. Wellbrock, Datenschutz in Wissenschaft und Forschung, 3. Aufl. 2002,
- R. Stockmann, Evaluation in Deutschland, in: Stockmann (Hrsg.), Evaluationsforschung, 2006
- R. Porst, Fragebogen - ein Arbeitsbuch, 2008
- _____, Einführung in die Evaluation, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007
- S. Ernst, Die Evaluation von Qualität - Möglichkeiten und Grenzen von Gruppendiskussionsverfahren, in: Flick (Hrsg.), Qualitative Evaluationsforschung, 2006

참 고 문 헌

- S. E. Schulz/C. Hoffmann, Grundrechtsrelevanz staatlicher Beobachtungen im Internet, CR 2010, 131
- S. Fromm, Datenanalyse mit SPSS für Fortgeschrittene 2: Multivariate Verfahren für Querschnittsdaten, 2008
- S. Kirchhoff/S. Kuhnt/P. Lipp/ S. Schlawin, Der Fragebogen - Datenbasis, Konstruktion und Auswertung, 2008
- T. Schäfer, Statistik II - Inferenzstatistik, 2011
- U. Di Fabio, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand des Gesamtwerkes, 2012
- U. Kuckartz/T. Ebert/S. Rädiker/C. Stefer, Evaluation online, 2009
- U. Kuckartz, Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten, 2010
- U. Flick/E. von Kardorff/I. Steinke (Hrsg.), Qualitative Forschung, 2010
- U. Flick, Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung, in: Flick (Hrsg.), Qualitative Evaluationsforschung, 2006
- V. Götz, Polizeiliche Bildaufnahmen von öffentlichen Versammlungen, NVwZ 1990
- W. Berg, Grundrechtskonkurrenzen, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Band III, 2009
- W. Frenz, Informationelle Selbstbestimmung im Spiegel des BVerfG, DVBl. 2009
- W. Keller, Das antizipierte Sachverständigengutachten im Sozialrecht, SGb 2003, 254

W. Meyer, Datenerhebung: Befragungen-Beobachtungen-Nicht-reaktive Verfahren, in: Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation, 2007

3. 판례 및 인터넷 사이트

BGHZ 181, 328

BVerfGE 125, 175

BVerfGE 103, 242

BVerfGE 110, 141

BVerfGE 112, 304

BVerfGE 25, 1

BVerfGE 49, 89

BVerfGE 50, 290

BVerfGE 55, 274

BVerfGE 56, 54

BVerfGE 88, 203

BVerfGE 95, 267

BVerfGE 97, 271

BVerfGE 117, 202

BVerfGE 65, 43

BVerfGE 69, 346

BVerfGE 115, 166

BVerfGK 9, 62

참 고 문 헌

- BVerfGE 120, 274
BVerfGE 113, 29
BVerfGE 109, 279
BVerfGE 101, 106
BVerfGE 115, 320
BVerfGE 78, 77
BVerfGE 65, 1
BVerfGE 118, 168
BVerfGE 120, 378
BVerfGE 44, 3
BVerwGE 128, 295
BVerfGE 117, 202
BVerfGE 99, 1
BVerfGE 27, 344
BVerfGE 103, 21 85
BVerfGE 5, 32
BVerfGE 32, 373
BVerfGE 89, 69
BVerfGE 41, 54
BVerfGE 5, 60
BVerfGE 67, 100

BVerfGE 80, 367

BVerfGE 115, 166

BVerfGE 10, 330

BVerfGE 33, 367

BVerfGE 106, 28

BVerfGE 105, 252

BVerfG, NJW 2002, 2164

BVerwG, NVwZ 1988, 365

BVerwG, NJW 2005, 2330

BVerfG, NVwZ 2007, 51

BVerfG, EuGRZ 2001, 340

BVerfG, NVwZ 2007, 688

BVerwG, NJW 1994, 2499,

BSGE 60, 284

VerfGH RP, AS RP-SL 37, 292

[http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Allgemein/
Evaluation_Leitfaden.pdf?__blob=publication](http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Allgemein/Evaluation_Leitfaden.pdf?__blob=publication)

http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/dokumentation_menschenrechte_innere_sicherheit_rechtsstaat.pdf, 21 (27 ff.)

http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_31583__2.pdf

<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigati on/ Rechtsgrundlagen/SystInhalt.psml>

http://www.bfdi.bund.de/cln_136/DE/GesetzeUndRechtsprechung/Spezialgesetze/Spezialgesetze_node.html.

http://www.dfg.de/download/pdf/foerderung/programme/lis/ua_inf_empfehlungen_200901.pdf

4. 관련문헌 및 자료

강현철 외 1인, 사후적 입법평가 기준정립에 관한 연구, 한국법제연구원, 2013

_____, 한국형 입법평가 모델정착에 관한 소고, 일감법학, 2012

김수용, 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원 2009

박영도, 입법학용어해설집, 한국법제연구원, 2002

_____, 스위스연방의 헌법개혁과 향후전망, 한국법제연구원, 2004

_____, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007

박영도·장병일 譯, 입법평가 입문 -법률, 법규명령, 행정규칙-, 한국법제연구원, 2007

배건이, 입법평가 적용사례 연구 : 스위스 연방사법개정조치에 관한 사후평가를 중심으로, 한국법제연구원, 2012

법제처, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구, 법제처, 2005

원소연, 사후적 입법평가 사례연구 : 독일 「성매매종사자의 법적 지위에 관한 법」을 중심으로, 한국법제연구원, 2012

_____, 입법평가 적용사례연구 - 독일 연방행정부의 입법평가서를 중심으로 -, 한국법제연구원, 2012

윤종설, 규제영향분석 지침서 및 교재개발, 한국행정연구원, 2003

- 이순태 외, 입법평가 가이드라인 연구, 한국법제연구원, 2010
- 입법평가연구센터 국제학술대회 자료집, 입법평가의 적용과 발전, 한국법제연구원, 2010.11.25
- 정창화, 독일의 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009
- 정호영, 입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구, 중앙대 박사학위논문, 2004
- 최윤철, 입법평가의 제도화방안, 법제, 법제처, 2006. 5
- _____, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 제28집, 한국토지공법학회, 2005
- Baur, N./Fromm, S.(Hrsg.), Datenanalyse mit SPSS für Fortgeschrittene, 2008
- Bogumil, J./Jann, W., VerwDatenschutzbeauftragte des Bundes und der Länder, Entschließung der 79. Konferenz vom 17./18 März 2010.
- Debus, Alfred G., Verweisungen in deutschen Rechtsnormen, 2008.altung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2009.
- Friauf, K. H./Höfling W., Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand des Gesamtwerkes: 38. Erg.-Lfg. Juli 2011.
- Fromm, S., Datenanalyse mit SPSS für Fortgeschrittene 2: Multivariate Verfahren für Querschnittsdaten, 2008
- Füth, D., Erfahrungen mit Evaluierungsprozessen in Nordrhein-Westfalen am Bei-spiel der präventiv-pokizeilichen Videoüberwachung, in: Albers, M./Weinzierl, R.(Hrsg.), Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik, 2010

참 고 문 헌

- GDD-Arbeitskreis, Datenschutz-Praxis, “Neue Anforderungen an die Auftragsdaten-verarbeitung nach § 11 BDSG-eine erste Praxishilfe”, 2009
- M. Albers, Umgang mit personenbezogenen Informationen und Daten, in: HoffmannRiem, W./Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, A., Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl. 2012, § 22.
- M. Baldus, Der Kernbereich privater Lebengestaltung - absolut geschützt, aberabwägungsoffen, JZ 2008