INDEPENDENT REPORTING MECHANISM:

2012-2013년 중간 보고서

제프리 케인

1차 진행 보고서

Republic of Korea

First Progress Report

Open Government Partnership

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM

Open Government Partnership

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM:

한국

2012-2013년 중간 보고서

EXECUTIVE SUMMARY: REPUBLIC OF KOREA 2

대한민국 요약 보고서 10

I | 배경 19

2 | 절차 1: 실천 계획 수립 21

3 | 절차 2: 실행 중 정기 협의 23

4 | 공약의 실행 25

1-1 | 정부와 시민 간의 소통 창구 개설 27

1-2 | 행정 전반에서 정부와 시민 간 소통 창구 개선 31

1-3 | 온라인 정부 포털의 접근성 증진 33

1-4 | 다양한 공공 서비스 제공 37

2-1 | 정보 공개 강화 39

2-2 | 부패 없는 사회 43

3-1 | 데이터 공유 포털 활용 47

3-2 | 시민의 정부 감시 강화 51

5 | 자체 평가 53

6 | 향후 개선 방향 55

부록 | 조사 및 연구 방법 61

EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): REPUBLIC OF KOREA PROGRESS REPORT 2012-2013

The Republic of Korea is widely regarded as a global leader in open e-government. However, its OGP national action plan consisted mostly of vague statements, rather than clear and measurable commitments. The government did not demonstrate intent to engage with civil society during the OGP process, nor did it participate seriously in the IRM evaluation.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

The Republic of Korea officially began participating in OGP in September 2011 when Duk-Soo Han, Ambassador to the United States, declared the government's intent to join.

The Ministry of Security and Public Administration (MOSPA) is the lead institution coordinating OGP activities. However, there are limits to the MOSPA's coordinating power. Local governments in the country have a certain level of autonomy to manage and supervise their own administrative affairs, except when provided by law. For 15 out of 16 milestones, the National Action Plan did not specify which government bodies were involved. As a result, there is a significant lack of clarity about the degree to which the government's OGP commitments are being implemented.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

In the Republic of Korea, it remains unclear whether the government engaged in OGP awareness-raising activities or even held consultations. Few of the civil society organizations (CSOs) or other stakeholders interviewed for this report were aware of the government's OGP commitments. Web searches in Korean and English did not reveal any online awareness-raising activities or consultations related to OGP.

For most of the IRM research period, the government did not respond to requests for information about OGP. Furthermore, the government has not circulated or published a self-assessment report. In contrast, it indicated to the IRM researcher that its report was considered "confidential." Lack of cooperation from the government significantly hindered the IRM's evaluation.

According to the OGP schedule, officials and civil society members are to revise the first plan or develop a new plan by April 2014, with consultations beginning January 2014.

AT A GLANCE

MEMBER SINCE: **2011**
NUMBER OF COMMITMENTS: **16**

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	4 of 16
SUBSTANTIAL:	3 of 16
LIMITED:	0 of 16
NOT STARTED:	1 of 16
UNCLEAR:	8 of 16

TIMING

ON SCHEDULE:	6 of 16

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	3 of 16
CIVIC PARTICIPATION:	6 of 16
ACCOUNTABILITY:	3 of 16
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	2 of 16

NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE:

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE:	10 of 16
OF SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT:	3 of 16
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED:	7 of 16
ALL THREE (✪):	**1 of 16**

This report was prepared by Geoffrey Cain, independent researcher, with Jeong-min Park, research assistant.
Translation and interpretation by Youn-jung Park and Narie Park.

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. The Republic of Korea had eight commitments, which were divided into 16 milestones. Table 1 summarizes each milestone, its level of completion, its ambition, and whether it falls within the Republic of Korea's planned schedule, and the key next steps for the milestone in future OGP action plans. Table 2 summarizes the IRM assessment of progress on each commitment. As described in Table 2, the Republic of Korea completed four of its milestones.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

MILESTONE NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
✪ MILESTONE IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
1. ENHANCING PUBLIC SERVICES										
1-1 Expanded communications channels between government and citizens										
1-1 (1) Use e-People to promote public input in policy development					Unclear				Unclear	Revision of commitment to be more achievable or measurable
1-1 (2) Promote the Proposal System for receiving public input electronically					Unclear				Unclear	Revision of commitment to be more achievable or measurable
1-2 Incorporation of public opinions into government decision-making										
1-2 (1) Develop a manual on consensus building among various stakeholders					Unclear				Unclear	Revision of commitment to be more achievable or measurable
1-2 (2) Conduct field visits to interact directly with stakeholders					Unclear				Unclear	Revision of commitment to be more achievable or measurable
1-3 Use of the Online Government Portal to improve service delivery										
1-3 (1) Simplify online civil affairs application forms									On schedule	None: completed implementation
1-3 (2) Refine the portal to be more user friendly									On schedule	None: completed implementation
1-3 (3) Customize online services for business									On schedule	None: completed implementation
1-3 (4) Establish an Online Civil Affairs Hub to provide 24-hour services									On schedule	None: completed implementation

MILESTONE NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
✪ MILESTONE IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
1-4 Provision of diverse public services										
1-4 (1) Expand the "SOS Public Relief Service" crime prevention system to nationwide coverage	■	■	■	■	■	■	■		Behind schedule	New commitment based on existing implementation
2. INCREASING PUBLIC INTEGRITY										
2-1 Strengthening of information disclosure										
✪ **2-1 (1)** Disclose critical information on food, environment, and education	■	■	■	■	■	■	■		On schedule	Maintenance and monitoring of completed implementation
2-1 (2) Engage CSOs on relevant information to be disclosed	■	■	■		Unclear				Unclear	Further work on basic implementation
2-2 A corruption-free society										
2-2 (1) Strengthen asset disclosure for public servants	■	■			■				Behind schedule	Revision of commitment to be more
2-2 (2) Monitor restrictions on post-public employment	■				Unclear				Unclear	Revision of commitment to be more achievable or measurable
3. EFFECTIVELY MANAGING PUBLIC RESOURCES										
3-1 Expansion of publicly available information										
3-1 (1) Release public information for private sector use on the data sharing portal	■	■			■	■	■		On schedule	Revision of commitment to be more achievable or measurable
3-1 (2) Engage citizens in administrative and budget processes	■	■			Unclear				Unclear	Revision of commitment to be more achievable or measurable
3-2 Improvement of the One-Stop Budget Waste Portal										
3-2 (1) Enhance the portal to include central, metropolitan, and local governments	■	■			Unclear				Unclear	Revision of commitment to be more achievable or measurable

Tabel 2 | Summary of Progress by Milestone

NAME OF MILESTONE	SUMMARY OF RESULTS
✪ Milestone is clearly relevant to OGP values as written, has significant potential impact, and is substantially or completely implemented.	
1. ENHANCING PUBLIC SERVICES	
1-1 Expanded communications channels between government and citizens	
1-1 (1) Use e-People to promote public input in policy development • Value Relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Unclear	The e-People website allows citizens to send proposals, petitions, and complaints to the government. In 2012, the website took in 1.24 million complaints, 111,239 civil proposals, and 1,007 "policy discussions," an improvement from previous years. Given these favorable numbers, the milestone is on track to be completed from a technical standpoint, but only when measured by its unusually vague language, including its lack of a timetable and benchmarks. It remains unclear how many of these petitions or complaints are acted upon and resolved. Furthermore, this milestone did not stretch government practice beyond what existed before the OGP action plan was created. In the next action plan, the IRM researcher recommends that the ministry focus on making this platform more interactive with users.
1-1 (2) Promote the Proposal System for receiving public input electronically • Value Relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Unclear	The researcher could not locate a mobile application for the Proposal System on government websites or in third-party "app stores" commonly used in Korea. As with the e-People website, stakeholders indicated that not many citizens seem to know about the Proposal System. Before this milestone can be implemented in a meaningful manner, significant revisions are needed. A timetable and measurable benchmarks are necessary to demonstrate how this milestone stretches government practice beyond the current efforts to improve existing platforms.
1-2 Incorporation of public opinions into government decision-making	
1-2 (1) Develop a manual on consensus building among various stakeholders • Value Relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Unclear	Stakeholders were unsure about the implementation of this milestone, because of the lack of measurable goals or a timetable. In the next action plan, the IRM researcher recommends clarifying the timeframe for completion of the manual. Stakeholders should also be consulted during the writing of the manual. If MOSPA has already written a manual, it should consider publishing it online in a machine-readable format. If the document is already online, MOSPA should make it more accessible and promote it.
1-2 (2) Conduct field visits to interact directly with stakeholders • Value Relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Unclear	One CSO representative said he had heard of "field administration visits" underway outside of Seoul, but did not know the details. While the IRM researcher discovered data on field consultations published on the MOSPA website, it was unclear whether these related to its OGP commitments. Without access to a government self-assessment, it remains unclear whether these visits were directly related to this milestone. For more meaningful implementation, the government should consider revising this milestone to include clearer benchmarks and a timeline. Stakeholder consultation is needed in both the implementation and monitoring of the field visit process.
1-3 Use of the Online Government Portal to improve service delivery	
1-3 (1) Simplify online civil affairs application forms • Value Relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Complete	The government has completed this milestone, but only when measured against the vague text. Stakeholders were unsure about the quality of progress, given lack of communication from the government. Two stakeholders said that online civil affairs application forms had been simplified in a manner consistent with the milestone. At the same time, this milestone did not stretch government practice beyond what already existed before the OGP action plan was created. Furthermore, these milestones are primarily e-government commitments, and their relationship to OGP values is unclear.

NAME OF MILESTONE	SUMMARY OF RESULTS
1-3 (2) Refine the portal to be more user friendly • Value Relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Complete	Although the portal has been improved, several stakeholders believed there are important security challenges that hinder accessibility of the online government portal. The website Minwon24, for example, automatically downloads two software programs without user permission. The IRM researcher also notes that many central, provincial, and local government portals prevent users from using third-party search engines to access government documents and data. The IRM researcher recommends that the government pledge a measurable decline in the number of software downloads required for e-government services. Furthermore, while this milestone helps to improve e-government services, there needs to be a stronger link to open government.
1-3 (3) Customize online services for business • Value Relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Complete	Stakeholders indicated that individuals and corporations may now submit civil affairs documents using online and mobile software. However, the milestone did not stretch government practice beyond what existed before the action plan was created. Services like these have been available for some time. Furthermore, this milestone primarily relates to e-government, and its relationship to OGP values is unclear.
1-3 (4) Establish an Online Civil Affairs Hub to provide 24-hour services • Value Relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete	Stakeholders indicated that Minwon24 has been linked to the civil affairs websites of each government agency. As with other parts of this commitment, these activities were already underway prior to OGP. While this milestone is an important e-government activity, its relationship to OGP values is unclear.
1-4 Provision of diverse public services	
1-4 (1) Expand the "SOS Public Relief Service" crime prevention system to nationwide coverage • Value Relevance: Unclear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial	CSOs were generally impressed with the quality and sophistication of the SOS Public Relief Service. They believed that the service had been expanded nationwide by the end of 2012 as promised. However, stakeholders said that they were not approached for consultation, and were unsure as to how or whether MOSPA took into account the supposed feedback from law enforcement and citizens. The government did not deliver data that could potentially link a change in crime rates with the introduction of the SOS service, and the researcher could not find this correlation published online. As a result, this milestone's relevance to OGP values is not clear. Moving forward, MOSPA should regularly communicate with stakeholders to identify priority areas for improving the system.
2. INCREASING PUBLIC INTEGRITY	
2-1 Strengthening of information disclosure	
✪ 2-1 (1) Disclose critical information on food, environment, and education • Value Relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial	This milestone is scheduled for completion in the second year of the action plan. In June 2013, President Park Geun-hye announced a policy called "Government 3.0," which promises to overhaul disclosure practices. Stakeholders noted significant improvements in information disclosure, as well as heightened political will, over the past six months. However, stakeholders also noted that the emphasis on the quantity of information releases has come at the expense of quality. The next OGP action plan should include specific deliverables that focus on releasing quality information that improves government accountability and reduces risks of corruption. This would include disclosing cases of severe disciplinary action against public servants.

NAME OF MILESTONE	SUMMARY OF RESULTS
2-1 (2) Engage CSOs on relevant information to be disclosed • Value Relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Unclear	None of the stakeholders interviewed said that they were approached for consultation. Two stakeholders were aware of ongoing consultations between MOSPA, private business, and civil society. MOSPA did not deliver information on these consultations to the IRM researcher, and it is unclear why the stakeholders at IRM public forums were not included in these meetings. This led to skepticism over whether the commitment has been implemented, as promised, in a manner that is communicative and inclusive of diverse voices. The IRM researcher recommends that MOSPA consult a wider spectrum of stakeholders, particularly those with expertise in open data and freedom of information topics.
2-2 A corruption-free society	
2-2 (1) Strengthen asset disclosure for public servants • Value Relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started	Little progress has been made on this commitment, and it remains uncertain if it will be completed. In the past decade, the government has taken a number of steps to combat corruption. However, these have focused on reductions in petty corruption, while many stakeholders considered larger-scale political corruption to be a far more pressing concern that has gone largely unaddressed. Stakeholders were overwhelmingly concerned that strengthening existing laws would do little to create a "corruption-free society," and that asset disclosure, a decades-old practice, carry too many loopholes. The existing milestone would benefit from clearer language as to how asset disclosure will be strengthened, preferably with a timeline.
2-2 (2) Monitor restrictions on post-public employment • Value Relevance: Unclear • Potential impact: None • Completion: Unclear	Nearly all stakeholders believed that public trust in higher levels of government has been significantly damaged, especially by secretive public-private "revolving doors" and "parachute employment" schemes (nakhasan) for top public officials. Under nakhasan arrangements, senior officials and political allies receive lucrative senior positions in public companies, a system of gratitude for years of public service. Several stakeholders noted that tight-knit arrangements like these have fueled corruption. Citing recent scandals, they believed that promises to better monitor restrictions on post-public employment had done little good. The IRM researcher recommends that MOSPA be more specific about how the government will monitor post-public restrictions on employment, using clear timelines and benchmarks. The government should also notify the public when violations have been uncovered and acted upon.
3. EFFECTIVELY MANAGING PUBLIC RESOURCES	
3-1 Expansion of publicly available information	
3-1 (1) Release public information for private sector use on the data sharing portal • Value Relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial	Stakeholders were unsure of the extent of implementation, given the lack of clear milestones and vague wording. The researcher and most stakeholders understood this milestone to refer to the Data.go.kr website, which lists an exhaustive number of categories and publishes thousands of documents. However, other parts of this commitment appeared not to be implemented. For example, none of the stakeholders could locate "online counselors" to assist in information searches. The IRM researcher recommends that this commitment be revised to be clearer and more measurable, focusing on a single area rather than a broad range of information. To improve the accessibility of the portal, more data should be released in machine-readable format.

NAME OF MILESTONE	SUMMARY OF RESULTS
3-2 Improvement of the One-Stop Budget Waste Portal	
3-2 (1) Enhance the portal to include central, metropolitan, and local governments • Value Relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Unclear	Stakeholders were unclear whether the government has created an online budget waste reporting portal. One stakeholder thought perhaps this milestone might refer to the website "digitalbrain.go.kr," or D-Brain, which coordinates fiscal information exchanges between the central government, local governments and public agencies. However, the website is an internal portal for officials and civil servants. There is no evidence that it relates to open government. Many stakeholders commended the Seoul Metropolitan City government for its Budget Misuse Report Center, which could serve as a model for future central government efforts. The IRM researcher recommends that MOSPA specify how to access the budget waste management portal, and whether it is available for use by the general public.

RECOMMENDATIONS

1. Continued emphasis on improving e-government services and information disclosure

Through "Government 3.0," public officials have an opportunity to disclose more useful online data, specifically that which would better empower citizens in the decision-making process. The next National Action Plan should focus on the quality, rather than quantity, of disclosed information. The IRM researcher recommends that the action plan should draw a clearer distinction between e-government and open government, and specify how improvements in e-government will lead to more opportunities for transparency, public participation, and accountability.

Security remains a concern with the use of e-government services in Korea. For example, e-government websites often require users to register using their real names, making some users uncomfortable about posting their opinions or submitting petitions. Stakeholders further identified several e-government websites that downloaded software onto users' computers without their permission.

2. Stronger anti-corruption commitments to improve public integrity

Stakeholders believed that the next action plan needs more measurable benchmarks for curtailing corruption, including details on what steps the government will take to monitor post-public employment.

3. Revisions to defamation, communications, and national security laws

While libel and slander laws can co-exist with the principles of democracy, excessively broad laws are sometimes used to persecute government critics and stifle freedom of information. The next action plan would benefit from a revised approach to libel and slander. These laws should stipulate truth as a stronger defense in defamation lawsuits and place the burden on the accuser, rather than the accused, to prove that statements were false or not "solely" in the public interest.

4. Proactive engagement with the public in the OGP process

MOSPA should identify an OGP forum for consulting stakeholders in an open and democratic manner. Many felt MOSPA should be more proactive in soliciting stakeholder opinions, rather than formulating and implementing its commitments in a manner perceived as uncommunicative and unilateral.

5. Adoption of more specific commitments

Stakeholders felt that the National Action Plan was written in excessively vague language. Furthermore, nearly all commitments are pre-existing and most do not offer significant improvements to existing services. Commitments should be framed in a more specific manner, offering stakeholders a measurable sense of what MOSPA is planning under the OGP initiative and what it has accomplished.

6. Adherence to the OGP process

The government chose not to publish a self-assessment report and remained disengaged throughout most of the IRM research period. At forums, stakeholders were unsure how to measure implementation without seeing the government's self-assessment report. For the next action plan, the government should prioritize more active public communication and awareness-raising activities at each step of the OGP process.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2012

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. The OGP Support Unit converts the raw data into a four-point scale, listed in parentheses below. For more information, visit http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria. Raw data has been recoded by OGP staff into a four-point scale, listed in parentheses below.

BUDGET TRANSPARENCY:
Proposal and audits public
4 OF 4

ACCESS TO INFORMATION:
Law Enacted
4 OF 4

ASSET DISCLOSURE:
Elected official disclosure
3 OF 4

CIVIC PARTICIPATION:
8.82 of 10
4 OF 4

Geoffrey Cain is an independent researcher with expertise in governance, and press and Internet censorship.

Open Government Partnership
INDEPENDENT REPORTING MECHANISM

The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

TOC

대한민국 요약 보고서

독립 연구 메커니즘(IRM)

2012~2013 년 진행 보고서

한국은 열린 전자정부 부문의 선두 주자로 알려져 있다. 그러나 한국의 OGP 실천 계획 공약에는 모호한 표현이 많아 명확한 측정이 쉽지 않으며, 한국 정부는 OGP 실행 기간 동안 시민사회와 서로 협력하려는 의도를 표명하지 않았고, 본 IRM 평가에도 진지하게 응하지 않았다.

정부가 시민을 대상으로 투명성을 증진하고, 시민의 권한을 강화하며, 부패를 척결하고, 신기술을 도입하는 내용의 공약을 걸고 이를 지키기 위해 자발적으로 참여하는 국제 이니셔티브이다. 독립 보고 메커니즘(IRM)은 각 OGP 회원국의 활동을 매 2년 단위로 평가한다.

대한민국은 2011년 9월 한덕수 주미대사를 통해 가입 의사를 밝힘으로써 OGP 공식 회원국이 되었다.

OGP 활동의 주관 협력 기관은 대한민국 안전행정부이다. 그러나 안전행정부가 행정 전반의 조정에 관여하지는 않는다. 법률에서 정한 바 이외의 행정 사무의 관리 및 감독은 지방 정부에서 주관한다. 안전행정부가 제출한 국가별 실천 계획에 제시된 16가지 마일스톤(주요 단계) 중 15가지 항목에서 담당 기관이 명시되지 않은 까닭에 한국의 OGP 공약의 실행 및 그 진척 수준을 평가할 근거가 상당히 부족하였다.

OGP 절차(OGP PROCESS)

OGP 회원국은 실천 계획을 수립하는 단계 및 실행 기간 동안 협의 절차를 준수한다.

한국 정부가 OGP 관련 인식 제고 활동과 정기 협의를 개최했는지 여부는 불분명하다. 면담을 통해 만난 시민 사회 단체 및 여타의 이해관계자 다수가 한국 정부의 OGP 공약과 관련하여 아는 바가 없다고 응답하였다. 또한 한국어 및 영어로 인터넷을 검색한 결과 OGP 협의 및 인식 제고 활동과 관련한 자료를 발견하지 못했다.

IRM 조사 기간 대부분 한국 정부는 OGP 관련 정보 요청에 응답하지 않았으며, 자체 평가 보고서의 발간 및 유통 또한 없었다. 본 IRM 연구자가 전달 받은 바에 따르면 보고서는 '기밀사항'으로 간주되었다. 정부 측의 충분한 협력이 없어 IRM 평가를 제대로 진행하기 어려웠다.

담당 기관 및 시민 사회 단체 구성원들은 OGP의 일정을 따라 2014년 1월 처음 열리는 정기 협의를 시작으로 2014년 4월까지 초판 실천 계획을 개정하거나 새로운 실천 계획을 수립해야 한다.

본 보고서는 제프리 케인과 박정민이 작성하였다.
통역 및 번역은 박윤정과 박나리가 담당하였다.

한눈에 보기

가입연도: 2011
마일스톤(주요 단계)의 수: 16

공약 진척 수준

완료:	총 16개 중 4개
상당 부분 완료:	총 16개 중 3개
제한됨:	총 16개 중 0개
미착수:	총 16개 중 1개
불명:	총 16개 중 8개

소요 기간

일정 준수:	총 16개 중 6개

마일스톤 주요 평가 항목:

정보 접근성:	총 16개중3개
시민 참여도:	총 16개 중 6개
책임성:	총 16개 중 3개
관련 기술:	총 16개 중 2개

마일스톤 항목 분류:

OGP 가치와 뚜렷한 연관성이 있는 항목:	총 16개 중 10개
매우 진취적인 항목:	총 16개 중 3개
부분 혹은 전체 완료된 항목:	총 16개 중 7개

위 3가지에 모두 해당되는 항목 (✪):	**총 16개 중 1개**

공약의 실행

모든 OGP 회원국은 2년 단위로 실천 계획을 발표해 공약을 수립하여야 한다. 한국의 공약은 총 8가지이며 다시 16개의 마일스톤(주요 단계)으로 나뉜다. 표1은 각 마일스톤마다 완료까지의 진척 수준, 진취성, 자체 일정 준수 여부, 그리고 향후 OGP 실천 계획을 위한 주요 사업 제안 내용 등을 간략히 제시하고 있다. 표2에서 알 수 있듯 한국은 이 중 4개의 마일스톤을 완료한 상태이다.

표1| 공약 진행 평가

마일스톤	변용 가능성				완료 수준				일정 준수 여부	추후 사업
✪ 마일스톤은 OGP 가치와 명확한 연관성을 띠어야 하며, 잠재적인 상황에 대비해 변용 가능성을 갖고 공약 수행의 전체 혹은 부분 완료를 목적으로 한다.	불가능	적음	보통	유연함	미착수	제한됨	상당 부분 완료	완료		
1. 공공 서비스 개선										
1-1 정부와 시민 간 소통 창구 개설										
1-1 (1) 국민신문고의 활용을 통한 시민의 정책 수립 참여도 증진					불명				불명	성취 및 가측성을 높이기 위한 공약 개정 작업
1-1 (2) 시민 정책 제안 제도의 온라인 접수 개선					불명				불명	성취 및 가측성을 높이기 위한 공약 개정 작업
1-2 정책 결정 과정에서의 시민 참여										
1-2 (1) 다양한 이해관계자와의 협의를 거친 지침서 계발					불명				불명	성취 및 가측성을 높이기 위한 공약 개정 작업
1-2 (2) 이해관계자 동반 현장 방문 실시					불명				불명	성취 및 가측성을 높이기 위한 공약 개정 작업
1-3 정부 포털을 활용한 서비스 개선										
1-3 (1) 민원 서식 간소화									일정 준수	없음: 마일스톤 실행 완료
1-3 (2) 사용자 친화적인 환경 구축									일정 준수	없음: 마일스톤 실행 완료
1-3 (3) 기업용 서비스 최적화									일정 준수	없음: 실행 완료된 마일스톤
1-3 (4) '온라인 민원 허브' 구축으로 24시간 서비스 제공									일정 준수	없음: 마일스톤 실행 완료

마일스톤	변용 가능성				완료 수준				일정 준수 여부	추후 사업
✪ 마일스톤은 OGP 가치와 명확한 연관성을 띠어야 하며, 잠재적인 상황에 대비해 변용 가능성을 갖고 공약 수행의 전체 혹은 부분 완료를 목적으로 한다.	불가능	적음	보통	유연함	미착수	제한됨	상당 부분 완료	완료		
1-4 다양한 공공 서비스 제공										
1-4 (1) 'SOS 국민안심 서비스'의 전국 확대 제공									지연	기존 현행 공약을 기반으로 공약 재설정
2. 공공 청렴성 증진 (공공 청렴성 증진)										
2-1 정보 공개 강화										
✪ **2-1 (1)** 식품, 환경, 교육 분야 주요 정보 공개									일정 준수	실행 완료 후 관리 감시 단계
2-1 (2) 시민 사회 단체에 관련 정보 공개					불명				불명	기본 사항들에 추가 작업 필요
2-2 부패 없는 사회										
2-2 (1) 공직자 재산 공개 강화 (공직자 재산 공개 강화)									지연	성취 및 가측성을 높이기 위한 공약 개정 작업
2-2 (2) 공직자 퇴임 후 재임용 제한 감시 (공직자 퇴임 후 재임용 제한 감시)					불명				불명	성취 및 가측성을 높이기 위한 공약 개정 작업
3. 공공재의 관리 효율성 증진										
3-1 정보 공개 확대										
3-1 (1) 공공 데이터 포털의 활용을 통한 정보의 민간 공개									일정 준수	성취 및 가측성을 높이기 위한 공약 개정 작업
3-1 (2) 예산안 및 행정 집행 과정의 시민 참여 확대					불명				불명	성취 및 가측성을 높이기 위한 공약 개정 작업
3-2 원스톱 예산낭비 관리 포털 구축										
3-2 (1) 각 중앙 및 지방 정부 부처 예산 통합 운영					불명				불명	성취 및 가측성을 높이기 위한 공약 개정 작업

표 2 | 마일스톤 실시 상황

마일스톤	실시 결과
1. 공공 서비스 개선	
1-1 정부와 시민 간 소통 창구 개설	
1-1 (1) 국민신문고의 활용을 통한 시민의 정책 수립 참여도 증진 • OGP 가치 연관성: 명확 • 변용 가능성: 적음 • 완료 여부: 불명	국민신문고는 시민의 정책 제안, 청원 및 민원 접수를 위한 웹사이트이다. 2012년 국민신문고를 통하여 민원 124만 건, 정책 제안 11만 1239건, '정책 토론' 1007건이 접수되었으며, 이는 전년도 대비 증가한 수치이다. 이 같은 높은 활용수치로 보아 마일스톤이 실질적으로 계획대로 실행 중이라고도 볼 수 있으나, 어디까지나 정확한 일정 및 지표가 없이 모호하게 기술된 공약 본문을 기준으로 평가된 것이다. 접수된 민원 혹은 청원이 얼마나 반영되거나 해결이 되었는지에 대하여는 확실히 알 수 없다. 이는 OGP 실천 계획 수립 이전에 이미 정부에서 시행 중이던 정책을 한발 더 나아가 개선한 결과로 보기 어렵다. 그렇기 때문에 본 IRM 연구자는 향후 실천 계획에서는 해당 플랫폼을 통한 활발한 의사소통에 초점을 맞출 것을 제안한다.
1-1 (2) 시민 정책 제안 제도의 온라인 접수 개선 • OGP 가치 연관성: 명확 • 변용 가능성: 적음 • 완료 여부: 불명	본 연구자가 조사한 결과 정부 웹사이트 및 한국에서 많이 쓰이는 스마트폰 앱스토어 여러 곳에서 시민 제안과 관련한 모바일 어플리케이션을 찾을 수 없었다. 국민신문고 및 해당 시민 정책 제안 제도에 대한 이해관계자들의 인식 또한 전반적으로 낮았다. 이는 해당 마일스톤의 의의를 살려 정책을 실천하기 위해 반드시 개정이 필요한 부분이다. 공약에 일정 및 측정 가능한 기준 지표를 첨부해, 이를 통해 해당 마일스톤이 현존하는 시스템을 개선하는 수준을 넘어서는 정부의 정책 행위가 되도록 하여야 한다.
1-2 정책 결정 과정의 시민 참여	
1-2 (1) 다양한 이해관계자와의 협의를 거친 지침서 계발 • OGP 가치 연관성: 명확 • 변용 가능성: 적음 • 완료 여부: 불명	이해관계자들은 해당 마일스톤에 일정 및 측정 가능한 목표가 첨부되지 않아 실행 평가에 어려움을 겪었다. 따라서 본 연구자는 향후 실천 계획 수립 시 지침서 계발 일정을 명시할 것과 지침서 계발 시 이해관계자들과 협의를 거칠 것을 제안한다. 안전행정부에서 이미 계발한 지침서가 있는 경우, 컴퓨터로 해독이 가능한 문서 형태로 온라인에 공개하는 작업이 필요하며, 이미 온라인으로 공개되어 있는 경우 접근성과 인식도를 제고해야 한다.
1-2 (2) 이해관계자 동반 현장 방문 실시 • OGP 가치 연관성: 명확 • 변용 가능성: 적음 • 완료 여부: 불명	한 이해관계자는 서울 이외의 지역의 '일선 행정 방문' 시행에 대하여 들은 적은 있지만 세부 내용은 알지 못한다고 말했다. 안전행정부 웹사이트에서 일성 행정 협의와 관련한 데이터를 찾을 수 있었으나 정부의 자체 평가 보고서가 없는 까닭에 OGP 공약의 해당 마일스톤과 연관성 있는 사업이었는지 여부는 명확하지 않다. 정책의 의의를 살려 공약을 실천하기 위해서는 일정표와 기준 지표를 공약에 반영하여야 하며, 일선 행정 방문 절차 실행 및 감시를 위한 관계자 협의가 병행되어야 할 것이다.
1-3 정부 포털을 활용한 서비스 개선	
1-3 (1) 민원 서식 간소화 • OGP 가치 연관성: 불명 • 변용 가능성: 적음 • 완료 여부: 완료	해당 마일스톤은 실행 완료되었으나 그 판단의 기준이 되는 공약 본문이 모호한 데다 이해관계자들과 정부의 의사소통 부족으로 인하여 어느 정도 수준으로 실행됐는지 확인하기 어려웠다. 이해관계자 두 곳에서 마일스톤 내용대로 민원 서식이 간소화됐다고 평했다. 반면에 해당 마일스톤은 OGP 실천 계획을 수립하기 전에 이미 정부에서 시행 중이던 정책 수준을 넘어서지 않았다. 이 마일스톤들은 주로 전자정부 공약과 관련된 것으로, OGP 가치와의 연관성이 얼마나 되는지 규정하기 어렵다.

마일스톤	실시 결과
1-3 (2) 사용자 친화적인 환경 구축 • OGP 가치 연관성: 불명 • 변용 가능성: 적음 • 완료 여부: 완료	정부 포털 사이트의 개선에도 불구하고, 관계자 일부는 몇 가지 보안 문제로 인하여 정부 포털의 접근성이 저해되고 있음을 지적하였다. 일례로 민원24는 사용자 동의 없이 2개의 소프트웨어를 자동으로 다운로드하며, 그 외에도 중앙 및 지방 정부 부처의 포털 사이트가 외부 검색 엔진을 통한 정부 문건 및 데이터 검색을 차단하는 등의 문제가 있었다. 본 IRM 연구자는 전자정부 서비스를 위한 필수 소프트웨어 다운로드를 축소시키는 데 대한 구체적인 공약을 정하여 전자정부 서비스를 개선하고 열린 정부 정책과의 관련성을 강화할 것을 제안한다.
1-3 (3) 기업용 서비스 최적화 • OGP 가치 연관성: 불명 • 변용 가능성: 적음 • 완료 여부: 완료	이해관계자들은 개인 및 기업이 온라인이나 모바일을 이용하여 민원 서류를 제출하는 것이 가능하지만 이것이 실천 계획을 수립하기 이전에 시행하던 정부 관행을 넘어선 수준은 아니라고 지적했다. 현행 서비스는 상당히 이전부터 제공되고 있던 것으로 추정된다. 또한 해당 마일스톤은 전자정부 중심으로서 OGP 가치와의 연관성이 명확하지 않다.
1-3 (4) '온라인 민원 허브' 구축으로 24시간 서비스 제공 • OGP 가치 연관성: 명확 • 변용 가능성: 적음 • 완료 여부: 완료	이해관계자들의 발언에 따르면 민원24를 통해 각 정부 기관들 사이의 연계가 이루어지고 있다. 공약 내의 다른 마일스톤들과 마찬가지로 OGP 실천 기간 이전부터 시행되던 정책에 해당한다. 해당 마일스톤은 전자정부 활동의 중요한 과제이나, OGP 가치와의 연관성은 명확하지 않다.
1-4 다양한 공공 서비스 제공	
1-4 (1) 'SOS 국민안심 서비스'의 전국 확대 제공 • OGP 가치 연관성: 불명 • 변용 가능성: 유연함 • 완료 여부: 상당 부분 완료	시민 사회 단체들의 'SOS 국민안심 서비스'의 품질에 관련한 인식은 전반적으로 매우 만족스러웠다. 시민 사회 단체들은 정부가 공약에서 밝힌 것처럼 2012년 말까지 서비스가 전국적으로 확대됐다고 긍정적으로 판단했다. 단, 이해관계자들과의 협의 부분과 안전행정부가 사법당국 및 시민의 피드백을 고려하였는지 여부 등에 대하여는 확신하지 못하였다. 정부는 SOS 국민안심 서비스로 인해 범죄율이 감소되었다는 등의 서비스와 범죄율 사이의 잠재적인 상관 관계에 대한 데이터를 제공하지 않았다. 본 연구자가 문헌을 대상으로 조사한 결과로도 역시 특별한 상관 관계가 드러나지 않았다. 따라서 OGP 가치와의 연관성은 명확하지 않다. 향후 보다 효과적인 시행을 위해 안전행정부와 이해관계자들이 정기 협의를 갖고 우선적으로 개선되어야 할 시스템 상의 문제를 규명하려는 노력이 필요하다.
2. 공공 청렴성 증진	
2-1 정보 공개 강화	
✪ 2-1 (1) 식품, 환경, 교육 분야 주요 정보 공개 • OGP 가치 연관성: 명확 • 변용 가능성: 유연함 • 완료 여부: 상당 부분 완료	해당 마일스톤은 실천 계획 2년차에 완료할 예정이다. 2013년 6월 박근혜 정부는 정보 공개와 관련한 현 관행의 정밀 점검을 약속하는 '정부 3.0' 정책을 발표했다. 이해관계자들은 전반적으로 지난 6개월 동안 정보 공개에 대한 정치적 의지가 강화됐고 정보 공개 부문에서 눈에 띄는 개선이 있었다는 데 동의하였다. 그러나 정보 공개의 초점이 양보다 질에 맞추어져야 한다는 지적도 나왔다. 향후 OGP 실천 계획 수립 시에는 양질의 정보 공개 실현에 초점을 맞추어 정부 책임성 증진을 도모하고 부패 감소를 노력할 것을 제안한다. 이 양질의 정보에는 공직자 처벌 내용에 관한 문서도 포함되어야 할 것이다.

마일스톤	실시 결과
2-1 (2) 시민 사회 단체에 관련 정보 제공 • OGP 가치 연관성: 명확 • 변용 가능성: 보통 • 완료 여부: 불명	면담을 통해 만난 이해관계자들 중에 누구도 정기 협의에 대한 연락을 받지 못했다. 이해관계자 두 곳은 안전행정부, 민간 영역, 시민 사회 사이에 정기 협의가 이뤄지고 있다는 사실을 알고 있었다. 안전행정부는 본 IRM 연구자에게 이 정기 협의들에 대한 정보를 전달하지 않았으며, 면담을 통해 만난 이해관계자들이 왜 그 정기 협의 참여자로 포함되지 않았는지는 불명확하다. 이 같은 사실은 다양한 의견을 포함하고 소통을 늘리겠다는 공약 내용이 그대로 이행되고 있는지 여부에 대해 의심의 여지를 남긴다. 본 연구자는 안전행정부가 더 넓은 영역의 이해관계자들, 그 중에서도 특히 오픈 데이터 및 정보의 자유와 관련한 전문가들을 가진 이들과 협의를 가질 것을 추천한다.
2-2 부패 없는 사회	
2-2 (1) 공직자 재산 공개 강화 • OGP 가치 연관성: 명확 • 변용 가능성: 적음 • 완료 여부: 미착수	해당 공약과 관련하여 진척이 미미하며, 완료 여부를 명확히 알 수 없다. 지난 10년간 한국 정부는 부패 척결을 위하여 다양하게 노력해 왔으나, 경미한 수준의 부패가 감소했을뿐 이해관계자들의 주된 우려의 대상인 대규모 정치 부패는 해결이 요원한 상황이다. 이해관계자들은 현행 법안들은 '부패 없는 사회' 조성에 크게 도움이 되지 않으며, 재산 공개 절차에서 오랫동안 존재해 온 관행에 허점이 많음을 우려하고 있었다. 재산 공개 강화 방안에 대한 보다 명확한 표현과 일정 제시가 현 마일스톤에 추가된다면 마일스톤 완료가 더욱 수월할 것으로 추정된다.
2-2 (2) 공직자 퇴임 후 재임용 제한 감시 • OGP 가치 연관성: 불명 • 변용 가능성: 없음(없음) • 완료 여부: 불명	이해관계자 다수가 정부 고위 공직자에 대한 대중의 신뢰가 크게 후퇴하였다고 생각하고 있었으며, 이는 특히 '회전문 인사' 및 '낙하산 인사' 등 공직자 임용과 관련한 문제들 때문임이 지적되었다. 낙하산 인사란 재임 기간 동안 주변 인물에 특혜를 준 데 대한 보답으로 행해지는 퇴임 공직자 재임용을 말하는 것으로, 다수의 이해관계자가 이와 같은 유착이 부패를 촉진시킨다는 점을 지적하였다. 또한 최근 보도된 일련의 사건들을 예로 들며 퇴임 공직자 재임용 제한 감시의 효과가 미미하였다고 느끼고 있었다. 이에 본 IRM 연구자는 안전행정부가 명확한 일정과 기준 지표를 첨부하여 공직자 퇴임 후 재임용 제한 감시 방안을 구체화할 것을 제안한다. 또한 위법 행위가 발각될 경우 대중에 공개하는 방안도 필요할 것이다.
3. 공공재의 관리 효율성 증진	
3-1 정보 공개 확대	
3-1 (1) 공공 데이터 포털의 활용을 통한 정보의 민간 공개 • OGP 가치 연관성: 명확 • 변용 가능성: 적음 • 완료 여부: 상당 부분 완료	이해관계자들은 마일스톤 및 공약 표현의 모호함으로 인하여 실행 범위 판단에 어려움을 겪었다. 연구자 및 이해관계자 다수는 해당 마일스톤이 다양한 카테고리 안에 수천 건의 문건을 공개하고 있는 웹사이트인 Data.go.kr를 지칭하는 것으로 이해하였으나, 해당 공약의 다른 사항은 이행되지 않은 것으로 추정된다. 정보 검색 보조를 위한 '온라인 상담' 코너를 찾을 수 없다는 점을 예로 들 수 있다. 본 IRM 연구자는 정보 공개와 관련한 광범위한 접근보다 단일 영역에 초점을 맞춘 명확하고 측정 용이한 공약의 개정을 제안한다. 또한 컴퓨터 해독이 가능한 형식의 공개 문건을 늘려 포털의 접근성 증진을 도모할 수 있을 것이다.

마일스톤	실시 결과
3-2 원스톱 예산 낭비 관리 포털 구축	
3-2 (1) 중앙 및 지방 정부 통합 예산 관리 • OGP 가치 연관성: 불명 • 변용 가능성: 적음 • 완료 여부: 불명	정부의 온라인 예산 감시 포털 사이트의 존재 여부에 대하여 이해관계자들이 알지 못하고 있었다. 한 관계자는 이 마일스톤이 중앙, 지방 정부 및 공공 기관의 회계정보 교환을 주관하는 사이트인 D-Brain(digitalbrain.go.kr)을 지칭하는 것일 수 있다는 의견을 제시하였다. 그러나 해당 사이트는 공직자 및 공무원을 위한 내부용 포털로서 열린 정부와 연관성이 있다는 증거를 찾을 수 없다. 한편 이해관계자들 다수가 서울시의 예산 남용 신고 센터를 추천하며 향후 중앙정부의 지침으로 삼을 만한 모델임을 언급하였다. 본 IRM 연구자는 안전행정부가 예산 관리 포털 접근 방법 및 이 사이트의 개방 여부를 명시할 것을 제안한다.

제안

대한민국은 시민 참여도가 높고 기술력을 보유한 발전된 민주주의 국가다. 2013년 6월 박근혜 정부는 정보 공개 관행 점검과 투명성 및 책임성 제고의 촉진을 약속하는 '정부 3.0'이라는 전략을 발표하였다. 대부분의 이해관계자들이 이 같은 혁신이 긍정적인 결과를 낳고 있다는 의견을 표명하였다.

그러나 2008년 이래로 한국 정부는 인터넷 검열 강화를 비롯하여 표현 및 집회의 자유를 축소시키고 있으며, 국영방송국에 보다 큰 영향력을 행사하거나 비평가, 작가, 학자, 활동가 등을 대상으로 명예훼손 소송이 증가하였다.

이러한 맥락을 기반으로 본 IRM 연구자는 다음의 사항을 제안한다.

1. 전자정부 서비스 및 정보 공개의 지속적인 강조

'정부 3.0'을 통하여, 공직자들은 유용한 데이터의 온라인 공개를 확대함으로써 정책 결정 과정에서 시민이 보다 큰 권한을 가질 수 있도록 한다. 향후 실천 계획은 공개되는 정보의 양보다 질에 초점을 맞추어야 한다. 본 연구자는 실천 계획에서는 전자정부와 열린 정부 정책을 확실히 구분하고, 전자정부 부문의 발전을 이용해 투명성, 시민 참여도, 책임성을 증진시킬 방안을 구체적으로 논의할 것을 제안한다.

한국 전자정부 서비스 이용시 보안상의 취약점도 개선되어야 한다. 전자정부 웹사이트들의 실명 인증 으로 인하여 사용자가 의견이나 민원을 제기하는 데 소극적이 될 수 있다는 것을 그 예로 들 수 있다. 또한 전자정부 사이트들이 사용자 동의 없이 소프트웨어를 설치하는 점에 대한 이해관계자들의 지적이 있었다.

2. 보다 강화된 부패 척결 조항을 통한 공공 청렴성의 강화

이해관계자들은 부패 방지 분야에서 측정이 용이한 기준 지표가 향후 행동 계획에 포함되어야 한다고 강하게 의견을 피력했다. 여기에는 공직 퇴직자들의 재임용 방지 항목에 대한 세부 사항도 해당된다.

3. 명예훼손법, 통신법, 국가보안법 개정

중상이나 모략 등이 민주주의 원칙과 공존할 수 있는 만큼, 과도한 법 적용은 정부에 대한 비판을 막고 정보의 자유를 침해하기도 한다. 향후 실천 계획은 중상 모략과 관련하여 개정할 것을 제안한다.

명예훼손법에서는 문제가 되는 발언의 진실성 여부를 더욱 중시하도록 개정하며, 피고뿐 아니라 원고에게도 공표 행위가 '오로지 공공의 이익을 위한' 것이 아니었거나 진실이 아니었음을 입증할 입증 책임을 부여할 수도 있을 것이다.

4. 적극적인 공약 실천

안전행정부는 OGP 정기 협의를 공개적이고 민주적인 방식으로 개최하여야 한다. 이해관계자 다수가 안전행정부가 일방적이라는 인상을 주는 불충분한 소통 방식보다 적극적으로 이해관계자들의 의견을 청취하며 공약을 구성 및 실천하려는 자세를 보여야 한다고 밝혔다.

5. 공약의 구체화

이해관계자들은 국가별 실천 계획의 표현이 매우 모호하며, 거의 모든 공약 속 항목들이 현행 사업의 일부이거나 현행 사업의 부수적인 개선에 불과하다고 지적하였다. 안전행정부의 계획 및 성취에 대하여 이해관계자들이 제대로 평가할 수 있도록 공약을 보다 구체적으로 수립할 것을 제안한다.

6. OGP 절차의 충실한 준수

한국 정부는 자체 평가 보고서를 제출하지 않기로 결정하였고 IRM 조사 기간 대부분 동안 OGP 활동과 관련 있는 행동을 취하지 않았다. 이에 따라 포럼에 참석한 이해관계자들은 자체 평가 보고서가 없는 상태에서 실행에 관한 평가에 어려움을 겪었다. 향후 실천 계획에서는 한국 정부가 매 절차에 앞서 보다 적극적으로 의사소통을 공개적으로 하며 OGP 활동에 대한 인식 제고 활동을 활발하게 펼칠 것을 제안한다.

자격요건: 2012년

OGP에 참여하고자 하는 국가는 열린 정부의 핵심 분야와 관련하여 최소 자격 기준을 충족하여야 한다. 분야별 진단에는 외부 지표가 사용된다. OGP 지원팀은 가공되지 않은 데이터(raw data)를 4단계로 구분하여 괄호 안에 그 단계를 명시하였다. http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria 에서 보다 자세한 정보를 얻을 수 있다.

예산 투명성:
법안 발의 및 공개 감사
4점 중 4점

예산 투명성:
관련 법안 제정
4점 중 4점

재산 공개:
선출공직자 및 고위 공직자 재산 공개
4점 중 4점

시민 참여도
10점 중 8.53점
4점 중 4점

독립 연구자 제프리 케인(Geoffrey Cain)은 거버넌스, 언론 및 인터넷 검열 등의 전문가이다.

열린정부 파트너십(OGP)은 투명성을 증진하고, 시민의 권한을 강화하며, 부패를 척결하고, 신기술을 도입하여 거버넌스 강화에 힘쓰고자 하는 정부의 구체적인 공약을 확보하는 것을 목적으로 하며, 회원국의 공약 수립 및 실천 평가를 통하여 이해관계자 간의 소통을 도모하며 책임성을 증진하는 것이 IRM의 목적이다.

TOC

I | 배경

열린 정부 파트너십(OGP)은 정부가 시민을 대상으로 투명성을 증진하고, 시민의 권한을 강화하며, 부패를 척결하고, 신기술을 도입해 거버넌스를 강화하는 내용의 공약을 걸고 이를 지키기 위해 자발적으로 참여하는 다자간 국제 이니셔티브이다. 이러한 목표들을 추구함에 따라 OGP는 각국 정부, 시민 사회 단체, 민간 부문 사이에 대화와 교류가 오가도록 국제 포럼을 개최해준다. 적극적으로 참여하는 정부, 시민사회, 민간 부문 기업 등 이 세 영역의 이해관계자들은 모두 열린 정부라는 공동의 목표를 추구하며 OGP의 미션과 원칙을 지지한다.

개요

대한민국은 한덕수 당시 주미 대사가 한국의 가입 의사를 밝힘에 따라 2011년 9월 OGP 공식 회원국이 되었다.

OGP에 가입하고자 하는 정부에서는 열린 정부의 핵심 요소인 정부 반응성, 시민 참여 강화, 부패 척결등에 대하여 최소한의 실천 기준을 충족함으로써 열린 정부 공약을 한가지 실천했음을 보여야 한다. OGP 이외의 기관이 작성한 지표를 통하여 다음과 같이 점수를 매겨 각 단계별 진척도를 확인한다. 한국은 각 기준별로 높은 점수를 획득하며 회원국으로 가입하였다. 가입 당시 한국은 정부 예산 투명성(2점 만점 중 2점)과 정보법 접근성, 선출직, 또는 고위 공직자의 재산 공개에서 높은 점수를 받았으며, 이코노미스트지 산하의 EIU의 민주화 지수 중 '시민의 자유' 부분에서 10점 만점 중 8.53점을 기록하였다.

OGP의 회원국은 OGP 국가별 실천 계획을 수립하여 가입 후 첫 2년 동안 구체적인 공약을 구체화하여야 한다. 실천 계획 수립을 위하여 정부는 우선 열린 정부 전략 및 실시 중인 사업을 비롯하여 OGP '5대 과제' 에 관련된 현행 사업을 공유하여야 한다(4장의 5대 과제 영역 목록 참조). 5대 과제와 관련하여 현재의 관행을 넘어서는 stretch 구체적인 실천 계획인 OGP 공약을 수립하여야 한다. OGP 공약은 현행 사업을 보완할 수도 있으며 현재 진행 중인 개혁을 완료하는 데 필요한 새로운 중간 단계를 신설하거나 현행 계획에 없는 전혀 새로운 영역에서 실천 계획을 수립하는 것도 가능하다.

다른 두 회원국들과 마찬가지로 한국 역시 2012년 1월부터 2012년 4월까지의 기간 동안 실천 계획을 수립하였다. 같은 해 4월 제출된 실천 계획에 의하면 공식 실행 기간은 2012년 7월 1일부터 2013년 6월 30일까지다. 본 보고서 작성 시점 기준으로 한국 정부는 자체 평가 보고서를 발간하지 않은 상태이다. OGP 일정에 따라 공직자 및 시민 사회 단체 회원들은 2014년 1월부터 협의를 시작하여 4월까지 실천 계획을 개정하거나 신설할 수 있다.

OGP 요건에 따라 OGP 독립 보고 메커니즘(IRM)은 경험이 풍부한 현지 독립 연구자와 협업해 한국의 첫 실천 계획 수립 및 실행에 대한 평가를 진행하였다. 한국에서 IRM은 정부 거버넌스, 언론, 인터넷 검열 전문가인 독립 연구자 제프리 케인과 협업하였으며, 본 보고서는 제프리 케인이 작성하였다. 각 OGP 회원국의 향후 공약 수립의 진행과 실천 상황을 보고하는 것이 IRM의 목적이다.

2013년 2월, 경제 발전을 위한 보다 투명하고 책임 있는 정부가 될 것을 주창하는 '경제 민주화'와 '창조 경제'라는 기치를 걸고 박근혜 대통령 정부가 들어섰다. 2013년 6월, 이 목표 실현을 위하여 박근혜 정부는 '정부 3.0'이라는 정책을 추진하며 매년 1억 건의 정보를 공개하는 것을 비롯하여 기업이 활용 가능한 데이터를 추가로 발표할 것을 공약했다. 2013년 10월, 한국 정부는 정부 3.0 실현의 주요 수단이 될 정보 공개 법안을 실행한다.

기관 및 제도적 측면

대한민국 안전행정부는 OGP 활동을 주관하는 기관으로서, 국내 행정, 정부 기관, 인사 관리, 전자정부, 재난 안전 등 국내 공공 서비스의 조정 일반 및 지방자치단체의 행정, 금융, 지역 개발에 대한 지원 사업을 담당한다.

그러나 안전행정부가 행정 전반의 조정에 관여하지는 않는다. 공공 서비스 규범 및 행정 설계는 안전행정부의 소관이지만 법률에서 정한 바 이외의 행정 사무의 관리 감독은 지방 정부에서 담당한다. 또한 안전행정부는 헌법에 의거하여 법률에서 정한 바 이내에서 지방 자치 법규 규정을 제정할 수 있다. 중앙 및 지방 정부는 지방자치단체들을 지원할 법적인 의무가 있다.

안전행정부의 조정 권한의 범위는 지방자치단체가 중앙 정부나 지방 정부에 종속되지 않는다는 원칙 하에 이해하여야 한다. 즉 지방자치체는 일정 정도 자치권을 가진다. 별도로 표기하지 않는 한 '정부'는 한국의 OGP 주관 기관인 안전행정부를 지칭한다.

국가별 실천 계획에는 8개 공약 중 7개 공약을 수행한 담당 정부 기관을 명시하지 않았으며 IRM 기간 동안 안전행정부에서 연구자에게 이에 관한 정보를 전달하지 않았다.

[1] IRM은 경험이 풍부한 국내 독립 연구자들과 협력하여 각 OGP 회원국에 대한 보고서를 작성 및 배포하도록 하고 있다. 대한민국의 IRM 연구자는 서울의 제프리 케인으로, 케인은 한국의 첫 실천 계획을 검토하고 시민 사회 단체의 의견을 수집하는 한편 정부기관 관계자 및 여타 이해관계자들과 면담을 가졌다. 본 보고서는 OGP 전문가 패널과 구성원들의 검토를 거쳤다.

[2] 현지 연구자는 다양한 이해관계자의 의견을 반영하고자 서울에서 2회의 포럼을 개최하였으며, 2회 모두 표적집단 모델에 의거해 실시하였다. 또한 가장 중요한 문건인 한국의 국가별 실천 계획을 검토하여, 해당 문건의 상당 부분이 본 보고서에 참조로 사용되었다.

[3] 회의 포럼의 요약 및 상세한 설명은 부록에 담았다.

[4] 음 대한민국 문서 라이브러리 링크에서 추가 문서 자료를 찾아볼 수 있다 http://bit.ly/Ie1GS1

TOC

TOC

II | 절차 1: 실천 계획 수립

OGP 회원국은 OGP 실천 계획 설정 기간 동안 일련의 협의 과정을 따라야 한다. OGP 거버넌스 규약에 따라 다음의 사항을 반드시 준수해야 한다.

- 협의 기간 이전에 공식 협의 절차와 일정을 상세히 작성하여야 한다. (최소한 온라인으로는 반드시 게시해야 한다.)
- 시민사회 및 민간 부문 등의 국내 단체들과 널리 협의하여 다양한 관점을 모색하여야 하며, 공개 협의 의사록 및 서면으로 제출된 모든 내용을 요약하여 온라인으로 게시하여야 한다.
- OGP에 대한 인식 제고를 돕는 활동으로써 협의 단계에서 시민의 보다 많은 참여를 독려하여야 한다.
- 사전 경고와 다양한 방법(온라인 및 직접 대면을 통한 협의)으로 시민들과 충분한 협의를 거쳐 시민의 참여 기회를 확보하여야 한다.

아래 다섯 번째 요건은 실행 단계에 해당하는 것으로 OGP 거버넌스 규약에 명시되어 있다. 본 요건에 대하여는 '3장. 절차 2: 실행 중 정기 협의'에서 다루도록 한다.

- 회원국은 OGP 실행에 관한 다자간 협의를 위한 포럼을 개설하여 정기 회의를 개최하여야 한다. 기존의 포럼을 활용하거나 새 포럼을 조직할 수 있다.

이에 관하여는 다음 장에서 다룰 것이나, 실행 이전 및 실행 단계 기간 내 협의의 증빙에 대해서는 이해를 돕고자 아래 표1에 설명했다.

표 1: 실천 계획 협의 절차

실천 계획 단계	OGP 절차 요건(OGP 거버넌스 규약 항목	정부의 요건 충족 여부
계획 수립	일정 및 절차: 가용성을 최우선으로 한다	아니오
	일정: 온라인	아니오
	사전 공고	아니오
	인식 제고 활동	아니오
	온라인 협의	아니오
	직접 대면 협의	아니오
	의사록 요약문	아니오
계획 실행	정기 포럼	아니오

협의의 사전 공고

OGP 인식 제고 활동에 관한 협의를 비롯한 협의 전반에 관하여 절차와 일정에 대한 사전 공고가 있었는지 여부는 불확실하다. 정기 회의 및 개별 면담에 참여한 모든 시민사회 단체, 학계 전문가 및 이해 관계자들에 따르면 공개 회의에 대한 사전 공고를 받은 바 없으며, 연구자의 접촉 이전에는 한국 정부의 OGP 공약에 대하여 거의 모두가 알고 있지 못했다. 또한 시민사회 단체의 대부분은 정부가 국가별 실천 계획 구성 및 실행 기간 동안 협의를 개최했는지 여부에 대해서도 알지 못했다. 또한 검색 엔진 및 정부 웹사이트에서 한국어와 영어로 검색한 결과, OGP와 관련한 인식 제고 활동이나 협의에 대한 공고가 검색되지 않았다.

한편 한국 정부는 자체 평가 보고서를 유통하거나 출판하지 않았다. IRM 기간 내 안전행정부에 수 차례 회의 개최 및 협의 절차에 관한 기본 정보를 요청하였으나 응답이 드물다가, 2013년 10월 말 경 조사 기간 마감이 가까워지면서 보다 빈번하게 응답을 받을 수 있었다. 안전행정부의 응답이 미비하였고 주요 이해관계자들이 혼선을 경험한 사실로 미루어 볼 때, 안전행정부가 OGP 인식 제고 활동 및 정기 회의 개최를 수행하지 않았거나, 정기 회의를 개최했더라도 최소한의 규모였거나 이해관계자들에게 사전 공고가 없었던 것으로 추정할 수 있다.

협의 수준 및 규모

이해관계자들과 정기 회의 및 개별 면담을 가진 결과, 이해관계자들은 OGP 관련 협의에 대하여 정보를 제공 받지 못하였으며 협의와 관련하여 전혀 알지 못했다. 또한 협의가 개최되었다 하더라도 참석자에 대해 알지 못했다. 정부는 IRM 기간 대부분 질의에 응답하지 않았고, 요청 받은 회의 개최 혹은 독려 활동을 하지 않았으며 협의에 관한 정보를 제공하지도 않았다.

본 IRM 연구자는 오픈넷 코리아, 크리에이티브 커먼즈 코리아, 참여연대 등 오픈데이터 및 열린 정부 분야의 적극적인 이해관계자 다수와 협의를 가졌다. 안전행정부에서 위 단체들과 OGP 공약과 관련한 교류가 없었다는 사실로 미루어, 정기 회의를 전혀 열지 않았거나 국내 관련 단체를 배제한 극히 제한된 참가자로 구성하여 회의를 진행하였을 것으로 추정된다.

III | 절차 2: 실행 중 정기 협의

OGP에 참여하는 정부는 OGP 실행에 관한 다자간 협의를 위한 정기 회의를 실시할 수 있도록 포럼을 조직하여야 한다. 이때 기존의 포럼을 활용하거나 새 포럼을 조직할 수 있다. 이 장은 정기 회의 관련 정보를 요약한 것이다. 이 내용은 이전 장의 표1에서도 확인할 수 있다.

협의 절차

포럼 및 면담을 통해 한국 정부가 실행 기간 내 정기 협의 회의를 개최하였다는 증거를 찾을 수 없었다. 시민사회 단체 및 이해관계자들은 실행 기간 내 정기 회의나 포럼이 있었는지 알지 못했으며, 포럼 개최와 관련하여 정부로부터 사전 공고를 받은 바 없었다. IRM의 상당 기간 동안 정부는 본 연구자의 질의 및 회의 요청에 응답하지 않았다.

2013년 10월 21일 정부는 본 연구자에게 OGP 공약을 일부 실행한 것에 대한 요약 자료를 이메일로 전달하였으나 이 자료에서 정기 협의 회의 개최 여부 및 기타 주요 사항의 세부적인 부분은 확인할 수 없었다. 검색 엔진 및 정부 웹사이트에서 한국어와 영어로 검색한 결과 향후 예정된 회의 개최 안내 혹은 과거 개최된 협의 회의의 의사록이 검색되지 않았다.

TOC

TOC

IV | 공약의 실행

모든 OGP 회원국은 가입 후 첫 2년 동안 OGP 국가별 실천 계획을 수립해 구체적인 공약 내용을 정한다. OGP 국가별 실천 계획의 첫 단계는 구체적인 열린 정부 전략과 현행 사업 내용 등, 5대 과제 중 회원국이 선택한 사안과 관련한 현행 사업의 내용을 공유하는 것이다. 그 이후 정부의 OGP 공약에 맞추어, 정부의 현 관련 정책 영역의 관행을 넘어서는 실천 계획을 수립한다. OGP 공약은 현행 사업을 보완할 수도 있으며 현행 개혁 완료에 필요한 단계를 신설하거나 새로운 영역을 수립하는 것도 가능하다.

OGP 공약은 5대 과제를 중심으로 해당 국가의 당면 과제에 기반하여 구성되어야 한다. OGP는 국가마다 기준이 각기 다르다는 점을 인지하고 있으므로, 회원국들은 각자 가장 적합한 과제 및 구체적인 공약을 선택할 권한을 가진다. OGP에서는 각 회원국들에 실천 계획, 기준, 특정 공약을 강요할 수 없다.

OGP의 5대 과제는 다음과 같다.

1. 공공 서비스 증진 - 공공 서비스 증진과 민간 부문 혁신을 통하여 보건, 교육, 사법, 수도, 전기, 통신 및 기타 공공 서비스 영역의 전 범위에 걸친 평가가 이루어진다.
2. 공공 청렴성 증진 - 부패도, 공공 윤리, 정보 접근성, 선거 자금 개혁, 언론 및 시민사회의 자유에 대한 평가가 이루어진다.
3. 공공재의 관리 효율성 증대 - 예산, 조달, 천연자원, 해외 원조에 대한 평가가 이루어진다.
4. 사회 안전성 증진 - 공공 안전, 보안 부문, 재난 및 위기 대처, 환경오염 위험 요소에 대한 평가가 이루어진다.
5. 기업의 사회적 책임 증대 - 환경, 부패 척결, 소비자 보호, 지역사회 참여 등 기업의 사회적 책임에 대한 평가가 이루어진다.

과제의 각 영역에 따른 세부 공약은 각 국가의 환경에 따라 유연하여야 하는 속성이 있으며, OGP 공약은 반드시 회원국이 동의한 OGP 협치 규약 및 열린 정부 선언을 준수하여야 한다. IRM은 열린 정부 핵심 가치와의 연관성을 평가하는 데 있어 다음의 지침을 따른다.

- **정보 접근성** - 해당 공약은 다음의 사항에 해당하여야 한다.
    - 정부가 보유한 정보와 관련이 있어야 한다.
    - 분야의 제한이 없이 모든 정보에 접근 가능하여야 한다.
    - 능동적 및 수동적인 정보 공개를 모두 포함한다.
    - 정보권 강화와 관련이 있어야 한다.
    - 정부 관계자 혹은 특권층만이 아닌 모든 이에게 정보를 공개하여야 한다.
- **시민 참여** - 정부는 시민이 공개 토론에 참여하여 아이디어를 제공하며 기여도를 높일 수 있도록 시민을 독려하는 방법을 모색하여 보다 응답률이 높고 혁신적이며 효율적인 거버넌스를 도모한다. 해당 공약은 다음의 사항에 해당하여야 한다.
    - 정책 결정 과정을 시민 사회의 이해관계자 전반에 공개한다. 정부 및 정책 행위자가 이런 포럼을 개최할 경우 하향식 정책 결정 전달 과정이 될 수 있다.
    - 정책 결정에 이해관계자들이 의의를 살려 기여할 수 있도록 정보 공개의 요소가 포함되어야 한다.
    - 시민의 의견 청취를 확대한다. 단, 주요한 의견으로 받아들이지 않을 수 있다.
- **책임성** - 정부 법령, 규정 및 제도가 잘 정비되어 있어 정책 행위자들의 정책 행위가 당위성을 지니며, 해당 법령의 요건과 비판을 반영하여 수행되며, 실패 시 책임을 받아 들이고 법과 공약을 준수하여 행동하도록 하여야 한다.
    - 열린 정부 정책의 일환으로, 해당 공약은 '개방성'을 지녀야 하며 이는 이 같은 정책이 일반에 공개되지 않은 채 내부의 책임 체계에 의해서만 시행될 수 없음을 의미한다.
- **기술과 혁신** -기술 및 혁신 관련 공약
    - 신기술 지원으로 정보 공개, 시민 참여 및 협업의 기회 증진을 도모한다.
    - 정보 공개 확대로 시민의 정부 정책에 대한 이해 및 정책 결정에 끼치는 영향력 증대를 도모한다.
    - 정부 및 시민의 신기술 활용 지원으로 개방성과 책임성 증진을 도모한다.
    - 이밖에도 정부 관계자 및 시민의 기술 활용을 지원한다.

회원국들은 열린 정부 과업이 최대한 영향을 미칠 수 있도록 하기 위하여 공약의 초점을 국가 단위, 지역 단위로 조정할 수 있다.

열린 정부 공약을 완수하는 데는 수년이 걸릴 수 있는 과정이라는 것을 이해하여, 회원국들은 각 해마다 완료할 공약 내용을 담은 문서 어디에든 일정 및 기준 지표를 첨부하여야 한다.

이 장에서는 한국의 초기 실천 계획에 포함된 각 공약을 세부적으로 논의한다. 공약의 논의 순서는 실천 계획에 기재된 순서를 따른다.

여러 공약들이 복수의 마일스톤을 가질 수 있다. 이러한 경우 중복을

피하고 OGP 이해관계자들의 이해를 돕기 위하여 마일스톤을 하나의 표에 담아 평가한다.

각 공약 자료 표의 지표는 설명을 요하지 않는 경우가 대부분이나, 일부 추가 설명이 필요한 경우도 있다.

- 연관성: 본 IRM 연구자는 각 공약을 OGP 가치와 OGP 과제와의 연관성을 기준으로 평가하였다.
    - OGP 가치: OGP 가치와의 연관성이 명확하지 않은 일부 OGP 공약의 경우, 본 IRM 연구자가 공약 전문을 면밀히 분석하여 이를 토대로 판단하였다. 이러한 작업을 통하여 개방성과 관련한 근본 사안들과 공약의 관련성이 보다 잘 드러날 수 있다.
    - 과제: 일부 공약들은 관련된 과제의 수가 하나 이상일 수 있으므로, 본 연구자는 한국 정부에 확인 받은 사항만을 기입하였다(대부분의 공약과 과제가 일대일로 대응한다).
- 진취적 자세:
    - '변용 가능성': OGP 회원국들은 진취적인 자세로 현 정부 관행을 넘어서는 공약을 설정할 것이 권장된다. 이때 공약은 신규 혹은 기존 활동과 연계된 것을 모두 포함한다. 앰비션(진취적 자세 (Ambition의 정의가 광범위한 만큼 본 IRM 연구자는 정책 영역에 있어 공약이 잠재적으로 변용할 가능성을 평가하였다. 이 평가는 공공 정책 전문가인 본 연구자의 경험 및 조사를 바탕으로 하였다.
    - '신설 혹은 기존': IRM 연구자는 공약이 실천 계획의 진척을 앞당기는 행위에 기반했는지의 여부에 관하여 중립적으로 서술하였다.
- 소요 기간:
    - '완료 예정 시점': OGP 협치 규약은 연간 마일스톤 지침을 제시하여 회원국이 명확한 공약을 마련해 실천에 노력할 수 있도록 독려한다. 정보 습득이 불가한 경우, IRM 연구자는 평가 기간 마감 시까지 공약이 어디까지 진행 가능한지 여부를 객관적인 증거를 토대로 추정하여 평가한다.

TOC

1.1 | 정부와 시민 간의 소통 창구 개설

공공 서비스 증진 측면을 살펴보기 위해, 먼저 공공 서비스가 무엇인지 정의하고 시민의 요구와 개선 영역이 무엇인지 규정할 필요가 있다. 이를 위해 한국 정부는 시민 참여를 높이고 소통 창구를 확대하여 시민의 필요와 창의적인 아이디어를 정책 결정 과정에 반영할 수 있는 기회를 확대할 수 있는 사업을 계획한다.

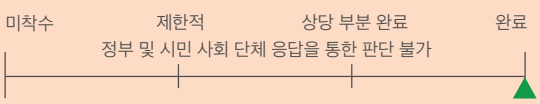
- 시민의 목소리는 정책 형성 과정의 필수적인 요소이므로 시민의 의견을 중심으로 정책 결정과 실천이 이뤄진다. 따라서 국민신문고를 통해 더 넓은 영역의 더 많은 시민들과의 정책 토론이 이뤄지도록 한다. 이는 관련 정책 어젠다와 시민들의 불편사항을 담은 민원을 검토하여 향후 정책 개발 과정에 시민의 의견을 보다 많이 반영하기 위함이다.
- 나아가 한국 정부는 시민 제안 제도를 적극적으로 홍보해 시민의 참여도를 높여 보다 많은 시민의 의견을 수집한다. 시민들이 시간과 장소의 구애를 받지 않도록 문서 형태 이외에도 휴대폰 어플리케이션 등을 활용한다.

공약 세부 설명						
응답성 척도	주관 기관	불명				
	보조 기관	불명				
	담당 부처의 지정 여부	미지정				
구체성 및 가측성		낮음 (활동에 대한 가측성은 공약 본문의 해석 여하에 좌우될 수 있음)				
연관성	OGP 과제	공공 서비스 개선				
	OGP 가치					
	마일스톤	정보 접근성	시민 참여도	책임성	관련 기술	없음
	1. 정책 개발 시 시민 참여도 증대		✗			
	2. 시민 제안 제도 개선		✗			

진취적 자세		
마일스톤	정책의 기존/신설 여부	변용 가능성
1. 정책 개발 시 시민 참여도 증대	기존	적음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다)
2. 시민 제안 제도 개선	기존	적음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다)

완료 수준

1. 정책 개발 시 시민 참여도 증대

시작일:	진척 수준?	실제 완료 여부 / 예정 완료 수준
불명	실시 단계	

TOC

2. 시민 제안 제도 개선

시작일:	완료일:	실제 완료 여부 예정 완료 수준
불명	않음	미착수 / 제한적 / 상당 부분 완료 / 완료 정부 및 시민 사회 단체 응답을 통한 판단 불가

NEXT STEPS	
1. 변용 가능성	공약의 성취도와 성취 여부에 대한 가측성을 높이기 위한 개정 작업
2. 시민 제안 제도 개선	공약의 성취도와 성취 여부에 대한 가측성을 높이기 위한 개정 작업

어떤 사업을 수행하였는가?

국민신문고 홈페이지는 사용자가 제안, 청원, 민원 등을 한곳에서 접수할 수 있도록 만든 온라인 플랫폼이다. 한국어와 함께 영어, 중국어, 일본어, 베트남어, 타갈로그 어, 몽골어 등 국내에서 사용되는 외국어로도 제공되고 있다. 2012년 국민신문고를 통하여 민원 124만 건, 시민 제안 11만 1239건, 정책 토론 1007건이 접수됐다. 정부 자료에 따르면 이는 2009년의 민원 69만 6715건, 시민 제안 8만 4026건, 정책 토론 669건에 비하여 증가한 수치이다. 홈페이지를 통해 접수된 안건들은 적절한 기관으로 넘겨져 검토되었으나 이 청원이나 민원 중에서 실제로 수행 및 해결된 건의 숫자는 확실하지 않다. 그럼에도 안전행정부는 2011년 UN 공공행정상에서 '정부 지식 관리 향상' 부문에서 수상하였다.

이 같은 긍정적인 수치로 미루어 공약이 실질적으로 제대로 수행 중이라고 추정된다. 그러나 이 추정치는 일정이나 기준 지표가 없고 한국 정부가 모호하게 응답하는 상황에서 나온 것이다. 이 때문에 공약이 의미있는 수준으로 수행됐는지 여부에 대해서는 이해관계자들의 의견이 분분하다. 일부는 국민신문고 시스템이 지난해 크게 개선된 데 주목했으며 정부의 자체 보고 자료에 기반하여 시민의 온라인 정책 토론 참여도가 높아졌다고 인식했음을 피력했다.

한국 정부는 국민신문고를 통한 청원인들의 만족도가 높아지고 있다고 보고하였다. 2008년 조사에서 청원인의 51.2%가 만족한다고 응답하였고 32.3%가 불만족스럽다고 응답한 반면, 2012년 조사에서는 청원인 중 65.2%가 서비스에 만족하고 있다고 응답하였으며 불만족이라고 응답한 청원인은 25.8%에 그쳤다.

이 같은 결과가 사실이라 하더라도 본 연구자로서는 기준 지표의 부족과 안전행정부의 자체 평가 보고서 미제출로 인하여 공약의 진척 상황을 가늠할 수단이 적었다. 또한 한국에서 널리 사용되는 구글플레이나 올레 등의 앱스토어에서 검색한 결과 전자정부 시민 참여 제도 어플리케이션을 찾을 수 없었다.

만족도가 상승함에도 불구하고 이해관계자들은 전반적으로 국민신문고나 시민 제안 제도에 대한 시민들의 인지도가 그리 높지 않다고 지적했으며, 아울러 시민 참여의 폭이 확대되고 있다고는 하나 한국 정부가 더 폭넓은 정책 토론 참여를 촉진하겠다는 본래의 공약 목표에는 미치지 못했다고 지적했다.

실행의 성과는?

공약 수행 내용은 실천 계획을 설정한 시점 이전에 정부에서 실행하던 수준을 벗어나지 않았다. 시민사회에서는 일반적으로 정부가 위에 기술된 탁월한 플랫폼을 개발하고 지속적으로 발전시켜 왔다고 인정했으나 다수가 정부가 기술 측면에서 성취한 것을 넘어 사용자들과 보다 상호 작용하는 방향으로 플랫폼을 활용할 필요가 있음을 지적하였다.

그 외 세 곳의 이해관계자 및 기관에서는 다양한 영역에서 개선 노력이 필요하다고 지적했다. 시민 참여도가 증가했으나 시민의 의견이 실천 계획에서 설명한대로 정책 결정 및 실행의 중심이 되고 있는지 여부에 대하여 회의적이었다. 한 NGO 관계자는 시민들이 이 같은 웹사이트들을 이용하고자 하는 경우 주민등록번호와 실명을 등록해야 하기 때문에 자유로운 의견 제시가 어려워진다는 점을 지적하기도 하였다.

또 다른 시민 사회 단체에서는 국민신문고가 공약에서 주장하는 대로 쌍방향 '커뮤니케이션 채널'이라기보다는 정부가 수동적으로 시민들의 청원을 받는 온라인 접수 창구에 가깝다는 점을 지적했다. 한 이해관계자는 정부가 시민 사용자들과 보다 활발하게 정책 토론을 벌여야 한다고 충고했다.

국민신문고와 시민 정책 제안 제도가 탁월하고 그 플랫폼으로 수상도 했으나 안전행정부 측의 국가별 실천 계획 수행 과정에서의 커뮤니케이션 노력이 미비해 이해관계자들 일부에 혼선과 오해를 빚기도 했다. 따라서 실제로 플랫폼의 개선이 있었다고 이해관계자들에게 이해시키는 과정에서 역효과를 부르기도 했다.

TOC

향후 개선 방향

공약을 의미 있는 수준으로 실천하려면 몇 가지 중요한 개정안이 필요하다. 측정 가능한 기준 지표가 하나 이상 들어간 일정표가 우선적으로 마련돼야 한다. 안전행정부는 또한 현존하는 플랫폼을 개선하는 것 이상의 발전을 추구하기 위해 공약 자체를 개정하는 것도 추천할 만하다. 연도별 및 월별로 진척도를 비교해 그래프로 나타낸 주요 정책의 수에 근거한 진척도를 설정하는 것이 그 한 방안이 될 수 있다. 정부가 해당 플랫폼을 통해 시민들과 어떻게 상호 작용했는지에 대한 사례를 공개하고 시민들의 의견이 어떻게 특정 의사결정과 실행 과정에 반영됐는지에 대한 예시를 공개하는 것도 마찬가지다.

정부는 보다 발전적인 공약 수행을 위하여 이해관계자들에게 정기 협의 회의를 요청하고 공약 자체와 플랫폼이 어떻게 발전할 수 있을지에 대한 피드백을 적극적으로 구해야 한다.

TOC

1-2 | 정부와 시민 간의 소통 창구 개설

이명박 전 대통령은 '정책 소비자가 정책을 실천할 때 직면하는 문제에 대한 해결책을 가지고 있다'는 믿음으로 다양한 정책 및 전략에 대한 일반 시민의 의견을 들음으로써 일반의 의견을 포함하려는 정부차원의 노력을 강조하면서, 중앙정부 각 부처가 기대치에 부합하는 행정 서비스의 질적 개선을 도모하는 '일선 행정'을 실행하고자 했다.

나아가 일선 행정 지침서를 발간하여 정부와 민간의 의사소통을 보다 강화하며 의사 결정 과정에 있어 사회 각계 각층의 의견을 반영할 수 있도록 한다. 다양한 이해관계자들이 합의에 도달하고 문제를 사전에 파악하는 이 과정을 통하여, 보다 실용적인 방안을 마련하고 잠재적인 갈등을 최소화한다. 이른바 '원스톱 민원 처리 일선 행정'을 실행함으로써 직위에 관계없이 모든 행정 관계자들이 일선을 방문하여 지역 주민 및 이해관계자들과 직접 만나 적절한 해결책을 모색하게 될 것이다.

공약 세부 설명						
응답성 척도	**주관 기관**	불명				
	보조 기관	불명				
	담당 부처의 지정 여부	미지정				
구체성 및 가측성		낮음 (활동의 가측성은 공약 본문의 해석 여하에 좌우될 수 있음)				
	OGP 과제	공공 서비스 개선				
연관성	**OGP 가치**					
	마일스톤	**정보 접근성**	**시민 참여도**	**책임성**	**관련 기술**	**없음**
	1. 일선 행정 지침서 발간		✗	✗		
	2. '일선 행정' 실천		✗	✗		

진취적 자세		
마일스톤	**정책의 기존/신설 여부**	**변용 가능성**
1. 일선 행정 지침서 발간	문헌조사 및 면담으로 판단 불가	적음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다)
2. '일선 행정' 실천	문헌조사 및 면담으로 판단 불가	적음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다)

완료 수준			
1. 일선 행정 지침서 발간			
시작일: 불명	**완료일:** 불명	실제 완료 여부 예정 완료 수준	미착수 / 제한적 / 상당 부분 완료 / 완료 정부 및 시민 사회 단체 응답을 통한 판단 불가 날짜나 마일스톤(주요 단계)이 첨부되거나 추정 가능하지 않음

TOC

2. 시민 제안 제도 개선			
시작일: 불명	**완료일:** 불명	실제 완료 여부 예정 완료 수준	미착수 / 제한적 / 상당 부분 완료 / 완료 정부 및 시민 사회 단체 응답을 통한 판단 불가 날짜나 마일스톤(주요 단계)이 첨부되거나 추정 가능하지 않음

추후 사업	
1. 일선 행정 지침서 개발	공약의 성취도와 성취 여부에 대한 가측성을 높이기 위한 개정 작업
2. '일선 행정' 실천	공약의 성취도와 성취 여부에 대한 가측성을 높이기 위한 개정 작업

어떤 사업을 수행하였는가?

해당 공약의 진행 수준을 판단하는 데 필요한 만큼의 정보를 충분히 확보할 수 없다. 포럼 및 면담을 통하여 이해관계자들이 측정할 수 있는 목표나 일정표가 부재해 이 공약이 실행됐는지 확실히 알지 못했다. 이해관계자들은 '원스톱 민원 처리 행정' 이라는 문구의 정확한 뜻을 확실히 알지 못했고 의미를 특정하는 데 어려움을 겪었다.

또한 '일선 행정 지침서'에 대하여 알고 있었던 이해관계자가 전무했다. 한 시민사회단체에서는 서울 이외의 지역에서 '일선 행정 방문'이 이루어지고 있다고 들은 바 있으나 자세히는 알지 못한다고 밝혔다. 이 단체의 이해관계자는 서울에서 역시 같은 사업이 이루어지고 있는 사실을 모르고 있었다.

그러나 이 시민사회단체는 자체 여론조사 결과 시민 참여 절차에 대한 만족도가 증가하였다는 점을 언급하였는데, 이는 모호한 공약 전문을 해석하기에 따라서는 일선 행정 방문에서 질적인 향상이 있었음을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

정부의 미흡한 정보 제공 및 이에 따른 이해관계자들의 정보 부족으로 인해 공약 실천 내용을 측정할 수 있을 정도의 자료를 조금 밖에 확보하지 못했다. 안전행정부 홈페이지를 한국어 및 영어로 검색한 결과 '원스탑 민원 처리 행정'에 관해 명확하게 설명한 내용은 찾을 수 없었으며 행정 일선 지침서 발간 계획이 간략하게 언급된 검색 결과 1개를 찾을 수 있었으나 실제 발간되었는지 여부는 불명확하다.

안전행정부 검색 엔진을 통해 공무원이 대동하는 일선 방문 혹은 협의 회의에 등록한 NGO 명단과 관련된 2012년 10월 기록이 검색되었다. 이로써 실행 단계에 있었다고 짐작할 수 있다. 정부 자체 평가 보고서가 없는 까닭에 해당 방문이 공약 상의 것과 같은 내용의 방문인지는 확실하지 않다.

결론적으로 해당 공약은 '정책 소비자'를 만족시키고자 하는 내용으로 간주할 수 있다. 안전행정부가 어떤 의미로 '정책 소비자'라는 용어를 사용하였는지는 명확하지 않으나, 정책 형성 과정에 능동적으로 참여한다기보다 정부가 만든 정책을 시민이 받아 소비한다는 의미를 내포하고 있음을 추측할 수 있다. 이로 미루어 한국 정부, 적어도 현 국가별 실천 계획을 작성한 이전 이명박 정부는 시민 참여 등의 OGP 원칙을 충분히 인지하지 못하고 있다고 짐작할 수 있다.

실행의 성과는?

정부 및 시민사회단체에서 얻을 수 있는 정보가 거의 없어 공약 실천 및 그 영향에 대한 평가가 어렵다.

향후 개선 방향

공약을 의미 있는 수준으로 실천하려면 정부는 먼저 공약의 표현을 수정하고 보다 명확한 기준 지표와 일정표를 넣는 단계를 반드시 거쳐야 한다. 일선 행정 지침서를 만드는 작업에 착수했는지 여부는 평가가 가능한 반면 실제 발간 여부는 명확하지 않다. 먼저 계획을 짜고 검토한 후, 해당 방문이 전국적으로 행해졌는지를 확인할 수 있도록 정리한 월별 혹은 연도별 일선 방문 횟수, 일선 방문 지역, 일선 방문의 성과 및 지역민과의 논의 주제, 공무원과 주민들 사이의 논의 주제를 공개한다면 공약 수행이 수월해질 것이다. 본 연구자가 안전행정부 홈페이지에서 일선 협의에 관한 자료를 발견했으나 이 자료가 OGP 공약과 관련된 것인지는 명확하지 않다.

공약을 실행하지 않은 경우, 일선 행정 지침서를 작성하고 일선을 방문하며 일선 방문을 감사하는 모든 과정에서 이해관계자들과 협의해야 한다. 안전행정부가 이미 지침서를 발간한 경우 한국 정부의 정교한 전자정부 시스템을 활용해 컴퓨터로 읽을 수 있도록 온라인으로도 지침서를 발간하는 방안을 고려하여야 한다. 이미 온라인으로 발간한 경우, 접근성을 증진시켜 이용자들의 열람을 촉진해야 한다.

[1] Ministry of Security and Public Administration (MOSPA), "Non-profit private organization enrollment (30/09/2012)", MOSPA, accessed on October 13, 2012, http://bit.ly/1dwnR41 (Korean). Link currently not functioning.

1-3 | 온라인 정부 포털의 접근성 증진

앞서 언급한 바와 같이 한국 정부는 사용자 친화적인 서비스를 제공하고 서비스 실현에 있어 편의를 증진하고자 온라인 정부 포털 서비스 개선에 많은 노력을 기울이고 있다.

- 담당 기관은 사용자 편의 증진을 위하여 사용자 의견을 반영한 간편한 온라인 민원 서식을 모색할 것이다.
- 나아가, 한국 정부는 보다 사용자 친화적인 시스템을 만들고자 FAQ 항목을 개정하고 행정 용어를 보다 평이한 용어로 대체하여 시민의 이해를 돕는다.
- 개인용 서비스뿐 아니라 기업용 서비스 역시 개선한다. 기업에 최적화한 온라인 서비스를 도입하여 휴대전화 기반의 '기업 민원 온라인 제출' 서비스를 제공한다. 이로써 사용자는 온라인 및 모바일 어플리케이션 등을 이용하여 다양한 기업 관련 민원 서류를 손쉽게 제출하게 될 것이다.
- 24시간 공공 온라인 서비스(민원 24)와 각 행정 부처 홈페이지를 연계하는 '온라인 민원 허브'를 구축하여 실시간 민원 처리와 소비자의 만족 증진을 도모한다.

공약 세부 설명						
응답성 척도	**주관 기관**	불명				
	보조 기관	불명				
	담당 부처의 지정 여부	미지정				
구체성 및 가측성		보통 (활동에 대한 가측성은 공약 본문의 해석 여하에 좌우될 수 있음)				
연관성	**OGP 과제**	공공 서비스 개선				
	OGP 가치					
	마일스톤	**정보 접근성**	**시민 참여도**	**책임성**	**관련 기술**	**없음**
	1. 민원 서식 간소화					✗
	2. 사용자 친화적인 환경 구축					✗
	3. 기업용 서비스 최적화					✗
	4. '온라인 민원 허브' 구축	✗				

진취적 자세		
마일스톤	**정책의 기존/신설 여부**	**변용 가능성**
1. 민원 서식 간소화	기존	적음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다)
2. 사용자 친화적인 환경 구축	기존	적음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다)

TOC

3. 기업용 서비스 최적화	신설	적음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다)
4. '온라인 민원 허브' 구축	기존	적음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다)

완료 수준

1. 민원 서식 간소화

시작일: 불명	**완료일:** 불명	실제 완료 여부 예정 완료 수준	미착수 / 제한적 / 상당 부분 완료 / 완료

2. 사용자 친화적인 환경 구축

시작일: 불명	**완료일:** 불명	실제 완료 여부 예정 완료 수준	미착수 / 제한적 / 상당 부분 완료 / 완료

3. 기업용 서비스 최적화

시작일: 불명	**완료일:** 불명	실제 완료 여부 예정 완료 수준	미착수 / 제한적 / 상당 부분 완료 / 완료

4. '온라인 민원 허브' 구축

시작일: 불명	**진척 수준?** 실시 단계	실제 완료 여부 예정 완료 수준	미착수 / 제한적 / 상당 부분 완료 / 완료 날짜나 주요 시점이 첨부되거나 추정 가능하지 않음

추후 사업

1. 민원 서식 간소화	없음: 실행 완료
2. 사용자 친화적인 환경 구축	없음: 실행 완료
3. 기업용 서비스 최적화	없음: 실행 완료
4. '온라인 민원 허브' 구축	없음: 실행 완료

TOC

어떤 사업을 수행하였는가?

안전행정부는 해당 공약을 완료했으나 이는 모호한 공약 전문에 기반한 평가 결과다. 이해관계자들은 정부와의 소통 부재로 인하여 진행 상황의 파악이 어려웠다.

두 시민 사회 단체가 면담에서 온라인에서의 예를 들었다. 온라인 민원 서식과 자주 묻는 질문(FAQ)가 공약에 맞추어 간소화 되었음을 언급하였다.

또 이들은 공약한 대로 민원24와 각 행정 부처 홈페이지가 연계되어 현재 민원 서식을 온라인 및 모바일 어플리케이션을 통하여 제출할 수 있다는 것을 확인하였다. 그러나 해당 서비스는 기존에 제공되던 것으로, 획기적인 개선 사항은 아니라는 지적이 있었다.

네 가지 사항 중 첫 두 가지 사항에 대하여 시민 사회 단체는 주요 기준 지표와 일정의 부재로 평가가 어렵다는 점을 지적하였다. 그러나 시민 사회 단체 중 2곳은 해당 공약을 일정표를 토대로 진행하는 것이 적합하지 않다는 점을 언급하며, 용어 개선이 국가별 실천 계획 수립 이전부터 이미 지속적으로 개선 되고 있었다는 점을 지적하였다.

시민 사회 단체 일부는 이 공약이 온라인 포털 접근성과 관련하여 더 중요한 보안상의 문제를 간과했다고 말했다. 일례로 민원24에 접속하면 사용자의 동의 없이 'xw_install.exe'와 'TouchEnKey_Installer_3103.exe'라는 프로그램을 자동으로 다운로드하며, 해당 프로그램을 설치해야만 민원24를 사용할 수 있다. 시민사회단체들은 사용자 동의 없이 이러한 프로그램들이 다운로드되는 데 대하여 심각한 우려를 표명하였다. 'TouchEnKey_Installer_3103.exe'를 다운로드하면 McAfee 인터넷 보호 프로그램이 '하나 이상의 위험 요소가 발견되었다'는 경고 메시지를 띄우고 접근을 차단하기도 한다.

시민 사회 단체가 우려하는 또 다른 문제는 그 밖에도 액티브엑스 등 다른 필수 설치 프로그램들로 인하여 공공기관 홈페이지의 접근성이 떨어진다는 것이었다. 국민신문고도 마찬가지로 접속 후 첫 화면에서 자동으로 'nProtect Key Crypt'라는 프로그램을 다운로드 받는다.

민원24는 트위터 계정도 운영하고 있는데, 해당 계정이 2013년 12월 이후로 비공개 계정으로 전환되면서 담당자가 수락해야만 팔로우가 가능하다.

한 이해관계자는 이보W다 큰 맥락에서의 문제로 많은 중앙정부 및 지방자치단체 등의 기관 포털 사이트에 네이버나 구글 등의 검색 엔진의 검색 결과 수집을 차단하는 코드가 삽입되어 있는 문제에 대해 우려를 표했다. 본 연구자의 확인 결과 실제로 그러한 코드가 존재하였다. 모든 행정 기관 웹사이트에 해당하는 사항은 아니었다. 한 전문가에 따르면 중앙 정부 웹사이트의 13.9% 및 '중앙정부 민원 서비스'의 30.9%, 공공기관 웹사이트의 46.2%, 지방 정부 웹사이트의 20.7%, 교육위원회 웹사이트의 58.8%에 이 같은 코드가 삽입되어 있다. 2013년 1월 안전행정부는 민원24에는 해당 코드가 삽입되어 있지 않다고 답변하였다. 그러나 여전히 이는 사용자들이 검색 엔진을 통하여 정부 자료에 접근하는 것을 차단하므로 접근성 증진이라는 목표와 모순된다. 공공 기관 홈페이지에 이 같은 코드가 삽입되어 있는 이유는 확인할 수 없다.3

실행의 성과는?

공약은 한국 정부가 실천 계획 수립 이전에 이미 집행하던 정책을 넘어서지 않았다. 공약과 관련해 설정된 마일스톤들이 주로 전자정부 공약과 관계된 것이어서 이 시점들과 OGP 가치와의 연관성이 명확하지 않다.

시민사회단체 관계자들은 OGP 가치와의 연관성이 불명확한 문제에도 불구하고 정부가 해당 공약을 부분적으로, 혹은 완전히 실행한 것으로 인식하고 있었다. 이 중 다수가 보안 문제와 설치 프로그램들이 자동으로 다운로드되는 문제를 공약 항목 가운데에서 정부의 '접근성 증진' 목표를 위하여 해결해야 한다고 보았다.

향후 개선 방향

접근성 증진의 일환으로써, 정부는 공약 수행을 새로운 관점에서 해나갈 필요가 있다. 전자정부 홈페이지 사용 시 필수 설치 프로그램들을 얼만큼 줄여야 한다는 수치를 정하는 것이다. 궁극적으로는 안전행정부가 모든 필수 프로그램을 없애는 것이 좋다. 또한 전자정부 서비스를 더욱 유익하게 사용할 수 있는 방법을 모색하여 보다 열린 정부로 나아가, 공약이 OGP 가치에 보다 부합하는 연관성을 지니도록 하여야 한다.

이미 완료된 본 공약을 지속적으로 개선하고자 하는 경우 자세한 일정 및 기준 지표를 제시하여 이해관계자들의 이해를 도울 수 있다. 예를 들어 FAQ에 사용할 '친숙한 용어'를 어떤 방법으로 정의하거나 합의할지 제시할 수 있다. 또는 기존 플랫폼과 개선된 플랫폼을 화면 스크린샷을 통하여 비교 제시할 수도 있다. 현재까지 명확하지 않았던 시민과의 협의를 통하여 이를 더욱 개선시킬 수 있다.

[1] National Information Agency, "FAQ" Data.go.kr, http://bit.ly/18jRrYs (Korean)
[2] Ministry of Health and Welfare. "FAQ", Data.go.kr, accessed October 14, 2013, http://bit.ly/1fDHTcK (Korean).
[3] http://slownews.kr/10883

TOC

1-4 | 다양한 공공 서비스 제공

한국 정부는 기존 공공 서비스를 지속적으로 개혁하며 시민의 아이디어를 반영하여 양질의 다양한 공공 서비스를 제공한다.

좋은 예로, 여성 및 어린이 대상 범죄를 효과적으로 예방하는 조처에 대한 사회의 요구가 커지자 이에 대해 정부가 새로운 범죄 예방 시스템인 'SOS 국민안심 서비스'를 도입한 것을 들 수 있다. SOS 국민안심 서비스는 최신 정보통신 기술을 활용한 것으로 휴대전화에서 경찰에 소리 없이 전화를 걸어 구조요청과 위치 추적을 하게 한다. 이 혁신적인 서비스는 현재 도심 일부 지역에서 사용이 가능하며 2012년 말까지 전국으로 확대 제공할 예정이다. 서비스 향상을 위하여 서비스 제공자(경찰)와 사용자(시민)의 피드백을 적극 반영하고자 한다.

공약 세부 설명						
응답성 척도	**주관 기관**	안전행정부				
	보조 기관	불명				
	담당 부처의 지정 여부	미지정				
구체성 및 가측성		보통 (공약 내용이 객관적으로 규명 가능한 활동 사항에 대해 설명하고 있으나 세부 실행안이나 시점이 명시되지 않음)				
연관성	**OGP 과제**	공공 서비스 개선				
	OGP 가치					
	정보 접근성	**시민 참여도**	**책임성**	**관련 기술**	**없음**	
					✗	
진취적 자세						
책의 기존/신설 여부		**변용 가능성**				
기존		유연함(해당 공약은 관련 정책 영역에서의 관행을 변화시킬 수 있는 개혁을 수반한다.)				
완료 수준						
시작일: 불명	**완료일:** 2012년 말	실제 완료 여부 예정 완료 수준	미착수 / 제한적 / 상당 부분 완료 / 완료			
추후 사업						
기존 실행 결과를 토대로 새로운 공약 설정						

어떤 사업을 수행하였는가?

시민사회단체들은 SOS 국민안심 서비스의 품질 및 정확도를 높이 평가하고 정부의 계획대로 2012년 말에 전국으로 서비스가 확대될 것이라고 확신했으나 정부가 피드백을 어느 정도의 규모와 범위로 수집했는지에 대해서는 정확히 알지 못했다. 따라서 한국 정부에서 측정한 기준 지표에 따른 '완료'가 아닌 '상당 부분 완료' 단계에 있다고 보는 것이 적절하다.

한 시민 사회 단체 관계자는 해당 서비스 사용자가 76만 명에 이른다는 정부 주장에 의문을 표했다. 이는 정부가 서비스 증진을 도모하고 다양한 계층의 피드백을 반영하였는지를 불분명하게 만드는 요소다. 그 정도의 사용자 규모에도 불구하고 해당 서비스가 그만큼 널리 사용되지는 않은 것으로 보인다는 의견을 제시했다. 또한 해당 서비스의 성공적인 활용 횟수와 관련하여 그 유용성이 입증되었는지의 여부가 명확하지 않다. 안전행정부에 따르면 2012년 검거된 용의자가 20명(이중 성희롱 5건, 집단 괴롭힘 15건), 구출된 피해자는 5명(엘리베이터 사고 2건, 실종아동 2건, 자살기도 1건)이다.

이해관계자들은 또한 협의 단계에 참여하지 않았으며 안전행정부 측에서 사법 당국과 시민의 피드백을 고려해 반영했는지, 했다면 어떤 방식으로 했는지 알지 못한다고 밝혔다. 안전행정부에서 이와 관련해 정보를 전달 받은 바 없었고 가장 최근의 여론 조사는 실행 기간 이전인 2011년에 행해졌음을 알 수 있었다.

사이버 경찰청과 안전행정부 홈페이지에서 한국어와 영어로 검색한 결과, SOS 국민안심 서비스 자체에 대한 자료가 검색됐다. 그러나 여러 가지 피드백 과정에 대한 특기할 만한 사항은 발견되지 않았다. 2014년 1월 안전행정부에서 제공 받은 정보에 따르면 2012년 12월 시민 3000명 및 경찰관을 대상으로 실시한 조사에서 90%가 SOS 국민안심 서비스가 유용하며 범죄 예방에 효과가 있다고 여기고 있었다. (단, 범죄 예방의 정확한 수치는 확인할 수 없었다) OGP 실행 기간 내의 실태를 반영한 보다 최근의 수치는 확인하지 못했다.

한 NGO는 위급한 상황에서 스스로를 지키기 위해서는 SOS 서비스를 사용하기 위해 등록하는 절차가 없어져야 한다고 여기고 있었는데, 이것이 향후 공약에서의 개선 사항이 다룰 영역이 될 수 있을 것이다. 한편 2014년 1월 안전행정부는 등록이 법 집행 관계 상 필수 요건(신고자 확인)이며, 단 위급 상황인 경우 등록하지 않아도 이용할 수 있다고 답변하였다.

실행의 성과는?

SOS 국민안심 서비스의 전국구 확대 제공은 공공 서비스 조달이라는 측면에서 다른 형태로 실시될 수도 있을 것이다.

시민 사회 단체들은 해당 플랫폼이 확대 실시될 경우 공공 안전 서비스 실현의 주요 자산이 될 것으로 확신하고 있었다. 한 관계자는 아직은 판단을 유보해야 한다는 입장을 전하기도 하였다.

한국 정부에서 SOS 국민안심 서비스의 도입으로 범죄 발생률에 잠재적인 변화가 있을 것이라는 자료는 없었으며, 연구자의 조사 결과로도 온라인으로 출판된 상관관계에 관한 연구는 발견되지 않았다.

향후 개선 방향

한국 정부가 아직 SOS 국민안심 서비스의 피드백 과정에 관한 자세한 자료를 공개하지 않은 경우에는 설문 결과 및 시민과의 협의를 통한 구체적인 개선 사례 공개를 고려하여야 한다.

그 밖에 제안할 사항으로는 안전행정부는 관계자의 지적 사항이었던 공약에서 사용 등록 부분을 없애 어느 상황에서도 SOS 국민안심 서비스에 접속할 수 있도록 하여야 한다.

안전행정부는 또한 이해관계자들과의 토론을 통하여 최대한 넓은 영역에 대한 평가를 통해 개선을 모색해야 한다.

[1] Ministry of Security and Public Administration (MOSPA). "SOS Public Relief Service: Crime prevention system to strengthen public safety." MOSPA, http://bit.ly/1c5eYek. Link no longer working.

2-1 | 정보 공개 강화

시민의 일상과 관련한 중요 정보를 사전에 공개하는 것을 통하여 행정 정보의 일반 공개 확대를 더욱 강화할 것이다. 식품, 환경, 교육 및 기타 영역에 관한 정보가 사전 공개되며, 공개 이전에 시민 사회 단체 및 감시 단체와 연계하여 관련 정보를 개방하도록 한다. 정부와 시민 사회 간에, 시민의 시점에서 정보 제공 및 의사소통을 강화하여 해당 정보를 모바일 기기로 열람할 수 있도록 한다.

공약 세부 설명						
응답성 척도	주관 기관	불명				
	보조 기관	불명				
	담당 부처의 지정 여부	미지정				
구체성 및 가측성	보통 (활동에 대한 가측성은 공약 본문의 해석 여하에 좌우될 수 있음)					
연관성	OGP 과제	공공 청렴성 증진				
	OGP 가치					
	마일스톤	정보 접근성	시민 참여도	책임성	관련 기술	없음
	1.주요 정보 공개	✗			✗	
	2. 정부와 시민 사회 간의 의사소통		✗			

진취적 자세		
마일스톤	정책의 기존/신설 여부	변용 가능성
1. 주요 정보 공개	신설	유연함(해당 공약은 관련 정책 영역에서의 관행을 변화시킬 수 있는 개혁을 수반한다.)
2. 정부와 시민 사회 간의 의사소통	신설	보통(관련 정책 영역 내 중요한 진전이나 규모와 범위의 제한이 있다.)

완료 수준			
1. 주요 정보 공개			
시작일: 불명	완료일: 불명	실제 완료 여부 예정 완료 수준	미착수 / 제한적 / 상당 부분 완료 / 완료

TOC

2. 정부와 시민 사회 간의 의사소통			
시작일: 불명	**완료일:** 불명	실제 완료 여부 예정 완료 수준	정부 및 시민 사회 단체 응답을 통한 판단 불가 미착수 / 제한적 / 상당 부분 완료 / 완료
추후 사업			
1. 주요 정보 공개	실행 완료된 부분에 대한 유지 및 감시		
2. 정부와 시민 사회 간의 의사소통	기본 실행 단계에서의 추가 작업		

어떤 사업을 수행하였는가?

한국 정부는 괄목할 만한 성과를 이루어냈으며 실천 계획 실행 2년째에 공약을 완료하기로 예정되어 있다.

박근혜 대통령은 2013년 2월 취임 이후 정보 공개 사업을 정밀 진단하는 '정부 3.0'이라는 정책을 제시하였다. 이 사업은 공공 이익과 관련하여 정식 청구에 앞서(청구 이후가 아닌) 매년 1억 건(2012년부터 31만 건 공개를 시작으로 그 수를 늘려갈 예정이다)의 정보 공개, 최소한도 양의 정보 분류, 기업이 활용할 수 있는 데이터 공개, 주요 정부 사업에 대한 민간 부문의 의견 수집 등 보다 많은 정보 공개를 계획으로 한다. 이 같은 변화는 지난 10월 말 시행된 정보공개 법안인 '공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률'을 통하여 시행되고 있다. 안전행정부는 2017년까지 공공기관 문서 9470건, 혹은 전체 2만 1000건 중 45%를 공개하는 것을 목표로 하고 있다. 2013년 11월 현재 안전행정부는 3395건의 문서를 공개하였다.

전반적으로 한 해 1억 건의 문건을 공개한다는 목표의 달성했는지 등 정부 3.0의 성과를 진단하기에는 아직 이르다. 그러나 이해관계자 대부분이 해당 공약이 완료되었거나 적어도 탁월한 성과를 빚고 있는 것으로 진단할 만 하다고 확신했다. 2014년 1월 정부는 이른바 '정보 공개 비율' 16%(공개 문건 3397건)을 보였으며, 이는 정부의 정책 실천으로서는 미흡한 수치로 사료된다. 한국 정부는 2016년까지 이 수치를 60%(1만 2654건)까지 끌어 올릴 것을 목표로 하고 있다.

서울에서 열린 제1차 포럼에서 한 NGO는 정보공개 법안이 초기 실행 단계이긴 하나, 이미 정보 공개 부분에서 '눈에 띄는 발전'을 이끌어냈다고 발언하였고 참석자 대부분이 이에 동의하였다. 시민 사회 단체 대표들은 공개된 정보가 모바일 환경에서도 접근 가능하며 식품, 환경, 교육 등 공약에서 명시한 분야를 포함하고 있다고 언급하였다.

그러나 시민 사회 단체 두 곳과 행한 면담에서 공약에서 공개 항목으로 언급한 '기타 분야'의 의미에 대해 확실히 이해하지 못했다.

한편 면담 및 포럼에 응한 이해관계자들이 전체적으로 정기 협의에 대한 사항은 전달 받지 못했다고 응답했다. NGO 두 곳은 안전행정부가 민간 부문 및 시민사회와 진행 중인 협의에 대해 인지하고 있었으나, 안전행정부 측에서 해당 정기 협의에 대하여 본 IRM 연구자에게 정보를 전달하지 않았다. 이 협의에 참여한 이해관계자들이 IRM 공개 포럼의 참석자 명단에 없는 이유는 명확하지 않다.

언급한 이유로 인하여 공약이 본문에 명시된 대로 다양한 의견을 반영하는 소통의 방식으로 실행되었는지의 여부에 대해 확신하기 어렵다.

실행의 성과는?

이해관계자들의 우려를 해소한다면, 이 공약은 변화할 것이다. 이해관계자들은 정보 공개 부분에서의 괄목할 만한 개선과 이에 대한 굳은 정치적 의지를 지난 6달 동안 이미 인지하고 있었다. 면담을 통해 만난 시민 사회 단체 및 전문가들은 많은 행정 부처에서 정보 공개가 '기본 사항'이 되었다는 것을 들어 정부 3.0이 커다란 변화를 가져왔다는 의견에 만장일치로 동의를 표했다.

TOC

향후 개선 방향

이해관계자들은 향후 실천 계획에서 다음 영역들에서 개선이 필요하다고 밝혔다.

정보 공개의 양적인 부분에서 질적인 부분을 강조하는 것으로의 이행. 정부의 인터넷 규제 기관인 방송통신심의위원회 위원은 복사기 교체 사유나 공무원들의 점심 식사 장소 등 일상적인 부분과 관련한 정보 공개가 과도하다는 점을 지적했다. 이 위원은 동시에 '뇌물 수수 공직자 처벌의 세부 사항' 등 책임성 및 공공 투명성 증진에 기여할 수 있는 정보는 여전히 검색이 어렵다고 말했다.

책임을 강화할 수 있도록 보건, 환경, 범죄, 교육 관련 정보를 보다 주도적이고 상세하게 공개할 필요가 있다.

이 같은 미흡한 점들에도 불구하고 이해관계자들은 정보공개법안의 실행으로 인해 개선이 이뤄지리라고 예상했다.

본 IRM 연구자는 안전행정부가 이해관계자의 범위를 넓혀, 특히 오픈데이터와 정보 주제의 자유 분야의 전문가들과 협의할 것을 제안한다. 정부의 불충분한 소통으로 인하여 이해관계자들, 특히 정보 공개 문제에 적극적으로 참여 중인 시민 사회 단체들은 정기 협의의 실효성에 대하여 확신하지 못했다.

지속적인 실행과 함께, 마일스톤 1을 개정할 것을 제안한다. 공개되는 정보량에서 나아가 공개의 질과 관련한 실현 목표를 첨가하는 방안이다. 정보의 대량 공개는 열린 정부 원칙을 받아들인 것임에 분명하나, 관계자들은 관련 없는 정보를 대량 제공하는 것이 이해관계자들로 하여금 책임성 증진과 관련한 가장 중요한 급한 문제들을 파악하기 어렵다는 인상을 받고 있었다.

안전행정부는 공공 투명성 및 민주 절차와 직접적으로 관련 있는 부문에 대하여 연간 최소 공개량을 정할 수 있다. 공개되는 정보에는 공직자에 대한 중징계 사건들이 포함된다.

[1] Myo-jae Ser and Won-bae Kim, "Park unveils 'Government 3.0,'" Korea JoonAng Daily, June 20, 2013, http://bit.ly/134lkab
[2] Won-bae Kim, "정부 정보 매년 1억 건 공개 추진," JoongAng Ilbo, June 20, 2013, http://pdf.joins.com/article/pdf_article_prv.asp?id=DY01201306200032 (Korean)

TOC

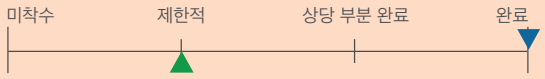
2-2 | 부패 없는 사회

부패 척결을 위하여 공직자 재산 공개를 강화하여 공직의 청렴성을 확보한다. 공직자 퇴임 후 재임용을 제한하는 것에 대한 감시를 강화하여 투명한 공직 문화에 이바지한다.

공약 세부 설명		
응답성 척도	주관 기관	불명
	보조 기관	불명
	담당 부처의 지정 여부	미지정
구체성 및 가측성		낮음 (활동의 가측성은 공약 본문의 해석 여하에 좌우될 수 있음)

연관성	OGP 과제	공공 청렴성 증진				
	OGP 가치					
	마일스톤	정보 접근성	시민 참여도	책임성	관련 기술	없음
	1.공직자 재산 공개 강화			✗		
	2. 공직자 퇴임 후 재임용 제한 감시					✗

진취적 자세		
마일스톤	정책의 기존/신설 여부	변용 가능성
1. 공직자 재산 공개 강화	기존	적음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다).
2. 공직자 퇴임 후 재임용 제한 감시	기존	없음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다).

완료 수준			
1. 공직자 재산 공개 강화			
시작일: 불명	완료일: 불명	실제 완료 여부 예정 완료 수준	

TOC

2. 공직자 퇴임 후 재임용 제한 감시			
시작일: 불명	**완료일:** 불명	실제 완료 여부 예정 완료 수준	날짜나 마일스톤이 첨부되거나 추정 가능하지 않음 미착수 ▲ 제한적 상당 부분 완료 완료

추후 사업	
1. 공직자 재산 공개 강화	공약의 성취가능성 및 가측성을 높이기 위한 개정 작업
2. 공직자 퇴임 후 재임용 제한 감시	공약의 성취가능성 및 가측성을 높이기 위한 개정 작업

어떤 사업을 수행하였는가?

해당 공약의 진척 수준이 미미하고 완료될지의 여부가 불확실하다. 정부의 응답이 없어 공약 중 마일스톤 2의 진단 및 추정이 어렵다. 2014년 1월 안전행정부는 부패척결 방안, 공개, 퇴임 공직자 재임용 감시 등의 과거 개선 사항 목록을 제공하였으나, 이것들은 2011년 이전의 개선 사항으로 공약 실천 계획 실시로 간주하기 어렵다.

한국은 지난 십 년간 법령 개선을 통하여 부패를 척결하고자 노력해 온 바 있다. 2001년과 2005년에는 부패방지법 승인 및 개정을 통하여 정부 부패 고발과 관련한 내부고발자 보호를 강화하였으며, 2007년에는 공직자 재산 등록 및 공개를 의무화하는 공직자윤리법 개정이 있기도 하였다. 이 법안은 공직자 퇴임 후 재임용 제한에 대한 내용 역시 명시하고 있다. 또한 형법은 공직자의 금품 요구 및 수수에 대해 징역을 구형하는 내용을 담고 있다.

2008년 부패와 관련한 민원을 처리하고 국가 기관이 투명성 강화 관련해 법령을 개정하는 데 보조하기 위해 국민권익위원회가 설립되었다. 국민권익위원회의 전신인 국가청렴위원회의 보고에 따르면 2000년대 초중반을 거치면서 공직자의 뇌물 및 향응 수수 등 경미한 부패가 현저히 감소하였으며 공직 청렴성이 전반적으로 개선되어 왔다.

이 자료는 공공 기관의 청렴성이 증진되고 있는 추세이며 같은 기관 대중 참여의 기회 또한 확대되고 있다고 확신하는 이해관계자들의 인식과 일치한다. 그러나 이해관계자들은 경미한 부패의 감소가 곧, 관계자 다수가 우려를 표하는 여전히 해소되지 않는 대형 정치 부패의 감소를 의미할 수 있을지에 대하여는 판단을 유보했다.

이러한 인식은 비정부기관 조사에서도 일치하는데, 한국은 국제투명성기구에서 발표하는 부패인식지수(CPI)는 1996년 10점 중 5.0점에서 2013년 100점 중 55점(10점으로 환산 시 5.5점)으로 약간 상승하는 데 그쳤다. 이는 부패에 대한 대중의 인식이 점진적으로 미미하게 증가하고 있음을 시사한다. 그러나 부패 인식 지수에서 '청렴함' 단계에 도달하기에는 증가 속도가 더디다.

서울에서 열린 1차 포럼 및 면담에서 이해관계자 거의 모두가 정부 고위 관계자 수준의 공공 청렴성과 신뢰도가 특히 2008년 2월부터 2013년 2월까지 집권한 이명박 전 대통령 정권 시기에 눈에 띄게 낮아졌다고 확신했다. 한국투명성기구 김거성 회장의 말에 따르면 한국의 부패인식지수가 2008년부터 후퇴하고 있으며, 이는 정부의 반부패 권위 약화 및 투명사회협약에 대한 한국 정부의 중단 지원과 맞물려 있다.

이해관계자들은 그에 대한 근거로 고위 공직자들을 위한 정부-민간 기업 간의 암묵적인 '회전문 인사' 및 '낙하산 인사'를 들었다. 낙하산 인사는 고위 공직자 및 정치적 동맹에게 답례로 민간 기업의 고액 급여를 받는 고위직을 제공하는 것으로, 이 같은 인사로 임용된 임원의 경우 관련 산업 분야에 경험이 거의 없다시피 한 경우도 있다.

이해관계자들 일부는 또한 이러한 긴밀한 관계가 부패를 촉진하였을 것이라고 지적했고 지난해 고위공직자들이 물의를 일으킨 여러 사례에 대해서도 문제점으로 지적했다.

시민 사회 단체 일부는 정부가 여전히 정부와 기업 간 유착 및 관련 부패에 대하여 필요 이상으로 비공개 기조를 갖고 있다고 여겼다.

이들은 또한 모호한 공약 본문에 비추어 평가한 결과 지난 5년간 재산 공개 강화 부분에서 진전이 거의 없다고 여기고 있었다. 한국 정부는 퇴임 후 공직자 취업과 관련해 2014년 1월 퇴임 공직자가 '퇴직 전 소속됐던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 업무'의 취업을 영구 제한하고 있으며 퇴직 기관에 특혜 및 '호의'를 청탁할 수 없도록 규제하고 있다고 응답하였다.

TOC

그러나 본 IRM 연구자는 2011년 이후로 주목할 만한 관련 법안이나 신설 법규를 발견하지 못했다. 해당 부분에 관련하여 정부로부터 제공 받은 정보가 없다.

실행의 성과는?

이해관계자들은 현행법의 강화로 '부패 없는 사회' 조성에 도움이 될지, 또한 오래 전부터 시행되어 온 재산 공개에 허점이 너무 많지는 않은지 심각한 우려를 표명하였다. 최근의 일련의 사건들과 관련하여서는 공직자 퇴임 후 재임용 감시 강화 공약이 큰 성과를 얻지 못하였다고 인식하고 있었다.

부진하게 실행됐으며 정부 측에서 본 IRM 연구자와 이해관계자에 응답이 없던 점, 정부 고위층과 관련한 부정의 폭로가 잇따라 나왔던 점 등을 인하여 시민 사회 단체 대부분이 해당 공약의 정치적인 의지와 목적에 대하여 의문을 표하고 있었다.

일부 이해관계자들은 공약은 중요한 것이 아니라고 봤다. 시민 사회 단체 두 곳에서는 박근혜 정부가 수동적인 태도를 취하는 듯 하다며 물의를 일으킨 공직자를 규제하고, 향후 일어날 수 있는 사고를 예방하거나, 단계별 대책을 세우고 진일보하는 데에는 실패하고 있다고 봤다.

일례로 2013년 6월 박근혜 대통령은 수개월 만에 처음으로 국가정보원 사건에 대하여 언급하였고, 필요한 개혁을 정부 차원에서 마련해 실행하는 대신 그 다음 달 국정원 자체 개혁을 요구하였다. 국정원장이 기소된 지 4개월 후인 2013년 10월 31일에 박 대통령은 조사를 지지하는 공개 성명을 처음으로 발표하였다.

2013년 9월 13일에는 국가정보원 사건을 수사 중이던 채동욱 검찰총장이 그에게 혼외자녀가 있다는 제보와 관련하여 법무부의 총장 감찰 소식을 듣고 전격 사퇴하였으며, 많은 이들이 이를 정치적인 의도가 있는 공격이라 믿었다. 같은 해 10월에는 수사팀장이 수사에서 배제되었으며 후임으로 대통령 측근과 막역한 인사가 임명되었다.

2013년 12월에는 국방부가 사이버사령부의 요원들이 정치적 중립성의 원칙을 깨고 2012년 12월 대통령 선거 기간 동안 국정원이 벌인 것과 유사한 인터넷 선거 운동을 했다고 인정했다.

박근혜 대통령이 이 불법선거운동에 대해 개인적으로 알고 있었거나 어떤 식으로든 참여했다는 증거는 없으며, 이 인터넷에서의 불법선거운동이 선거 결과에 영향을 미쳤는지 여부도 알기 어렵다. 그러나 이 같은 일련의 사건들은 이해관계자들로 하여금 박근혜 정부가 고위 정부기관들의 공적 임무를 위배한 것을 눈감아준다는 인상을 줬다. 많은 수의 이해관계자들이 박근혜 정부의 부패 척결 행동 및 공사 구분이 불분명한 면과 관련해 불신을 나타냈다. 일부 시민 사회 단체들은 박근혜 대통령이 이명박 전 대통령에 비해 나을 것이라고 예상했으나 현재 시점으로서는 이에 대해 판단하기 어렵다.

향후 개선 방향

이해관계자 대부분이 재산 공개 이상의 내용을 포함하도록 공약을 개정해 청렴성 확보를 보다 더욱 도모해야 한다고 여겼다. 이들은 안전행정부가 퇴임 공직자 재임용 감시의 관련 정보 공개를 확대하고, 위법 행위가 발견되었을 경우 보다 투명하고 적극적으로 일반에 공개하는 방안을 제안했다.

공약 개정 시 공직자 퇴임 후 재임용 제한 규정을 준수하는 것을 넘어서는 내용을 포함해야 한다. 감시 및 감사에 대한 자료를 확대 공개하는 사항과 관련한 세부적이며 측정 가능한 지표들이 필요하며, 현 정부의 열린 정부 3.0에 부합하는 동시에 대중의 신뢰도 향상을 기대할 수 있는 공약이어야 할 것이다.

현 공약 내용을 재산 공개의 방법 및 실시 일정 등을 포함하여 명확히 하며, 정부의 공직자 퇴임후 임용에 관한 감시 방안 등도 보다 상세히 제시한다면 현 공약이 가진 측정 상의 어려움을 해소할 수 있을 것이다.

[1] Anti-corruption and Civil Rights Commission (ACRC), Republic of Korea, "The Anti-Corruption Policy of Korea and Efforts to Enhance Integrity," 2012, http://bit.ly/19X3HYH
[2] Jong-Sung You, "Is South Korea Succeeding in Controlling Corruption?" (paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, September 3-6, 2009).
[3] Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2013," http://www.transparency.org/cpi2013/results.
[4] Tudor, Daniel, Korea: The Impossible Country (North Clarendon, Vermont: Tuttle Publishing).

TOC

3-1 | 데이터 공유 포털 활용

우리는 시민의 편의를 고려하고 대중의 요구를 반영해 정보 공개의 범위를 확대할 것이다. 공공 정보 및 자원을 보다 효율적으로 관리하고 시민의 일상생활에 관련된 생활편의서비스를 보다 나은 품질로 제공하고자 한다.

민간 부문에서 크게 요구되는 공공 정보를 연구 및 분류하고 이를 공공 데이터 포털에 등록한다. 정보의 효율적 사용을 위해 정보 검색 시간을 줄일 수 있도록 온라인 컨설팅 및 상담이 제공된다.

한국 정부는 행정 및 예산 부문에서 공공 데이터가 시민 중심으로 현명하게 사용되도록 함으로써 공공 행정 관리의 효율성을 모색하는 데 최선을 다하고자 한다.

공약 세부 설명						
응답성 척도	주관 기관	불명				
	보조 기관	불명				
	담당 부처의 지정 여부	미지정				
구체성 및 가측성		낮음 (활동의 가측성은 공약 본문의 해석 여하에 좌우될 수 있음)				
연관성	OGP 과제	공공재 관리 효율성 증진				
	OGP 가치					
	마일스톤	정보 접근성	시민 참여도	책임성	관련 기술	없음
	1.공공 데이터 포털을 이용한 공공 정보 공개	✗			✗	
	2. 공공 자원 관리 개선 및 예산안 및 행정 집행 과정의 시민 참여 확대		✗			

진취적 자세		
마일스톤	정책의 기존/신설 여부	변용 가능성
1. 공공 데이터 포털	기존	적음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다)
2. 공공 자원 관리	기존	적음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다)

완료 수준			
1. 공공 데이터 포털을 이용한 공공 정보 공개			
시작일: 불명	**완료일:** 불명	실제 완료 여부 예정 완료 수준	

TOC

2. 공공 자원 관리 개선 및 예산안 및 행정 집행 과정의 시민 참여 확대			
시작일: 불명	**완료일:** 불명	실제 완료 여부 예정 완료 수준	미착수 / 제한적 / 상당 부분 완료 / 완료 날짜나 마일스톤(주요 단계)이 첨부되거나 추정 가능하지 않음 날짜나 마일스톤(주요 단계)이 첨부되거나 추정 가능하지 않음

1. 공공 데이터 포털	성취 가능성 및 가측성을 높이기 위한 공약 개정 작업
2. 공공 자원 관리	성취 가능성 및 가측성을 높이기 위한 공약 개정 작업

어떤 사업을 수행하였는가?

공약 본문 내 표현과 마일스톤이 모호하여 진행 수준을 정확하게 측정하는 것이 어려움에도 불구하고, 이해관계자들은 이 부문에서 핵심 분야가 개선되는 등의 진보가 있었음을 인정하였다. 첫 번째로, '민간 부문'이라는 용어의 정확한 의미와 함께 어떤 정보가 민간 부문에서 크게 요구되는 정보인지 파악하기 어렵다. 두 번째로 일부 관계자들이 공약 본문 내 '공공 데이터 포털'의 의미를 정확히 이해하지 못했다. 본 연구자를 비롯한 대부분의 관계자들은 data.go.kr 웹사이트를 뜻하는 것으로 이해하였다.

거의 모든 관계자들이 정부가 '민간 부문의 큰 요구'의 정확한 의미를 확인할 수 없음에도 불구하고 이에 기반하여 막대한 정보를 공개하였음을 확신했다. Data.go.kr 웹사이트는 엄청나게 많은 수의 카테고리로 분류된 수천 건의 문서를 제공하고 있는데, 이 문서들은 환경 통계, 노동, 관광, 과학 정책뿐 아니라 도서관 위치, 식물의 품종, 또 제주도 등 멀리 위치한 곳의 지역별 데이터 집합까지 아우른다.

그러나 공약의 일부분은 아직 실시되지 않은 것으로 보인다. 서울에서 열린 1차 포럼에서 이해관계자들과 본 IRM 연구자 모두 해당 웹사이트 상에서 '정보의 효율적 사용'을 도울 '온라인 상담'이나 '컨설팅'을 찾을 수 없었다. 웹사이트의 첫 페이지에 있는 문의 전화 번호 목록이 있으나 '온라인 상담'에 해당된다고 볼 수 없다.

한 시민 사회 단체 관계자는 데이터 상당수가 컴퓨터로 해독 가능한 문서가 아닌 PDF 스캔 파일로 제공된다는 점을 지적했다. 본 연구자가 조사한 결과 xls나 hwp 확장자를 쓰는 '공개' 자료들이 다수 존재하였으나, 실제로 일부 문서는 컴퓨터 해독이 불가한 형식으로 제공되는 것 역시 확인할 수 있었다.

이해관계자 대부분이 두 번째 마일스톤, 공공 자원의 효율적 활용 및 행정 및 예산 집행 과정의 시민 참여 확대와 관련하여 실행 여부를 추적하기가 현실적으로 어렵다고 여기고 있었다. 우선 해당 마일스톤이 측정 가능한 목표를 명시하고 있지 않으며 안전행정부가 공약 실행 완료라고 말할 수 있으려면 너무 방대한 분야를 다뤄야 한다는 점을 근거로 들었다. 두 번째로는 시민 참여 개선에 초점을 맞춘 첫 번째 항목의 공약 내용이 모호하다는 점, 마지막으로 안전행정부의 자체 평가에 대한 정보 수집이 어려워 시민 참여 부분에 대한 판단이 어려웠던 점이 제시됐다. 안전행정부 협의와 관련한 자료는 대량 검색되나 공약과 직접적으로 연관된 사업이 어느 것인지 알기 어렵다.

실행의 성과는?

1회 포럼과 면담에서 시민 사회 단체 상당수가 정부가 오픈데이터 웹사이트 상에 주목할 만한 양의 데이터를 공개하였다는 사실에 동의하면서도, 공약 자체의 내용이 측정이 어렵고 구체적이지 않다는 점을 지적하였다. '공공 서비스 증진을 위한 열린 정부'라는 첫 번째 항목이 세 번째 항목 '공공자원의 보다 효율적인 관리'보다 공약 취지에 적절한 것으로 드러났다.

그럼에도 이해관계자들은 전반적인 OGP 원칙에 기여하는 방향으로 공약이 실행되었다고 여겼다. 단, 명확한 마일스톤이 없어 실행의 범주를 확정할 수 없는 탓에 성과를 정밀하게 평가하기 어려웠다.

향후 개선 방향

사업 성과를 보다 정확히 측정하기 위한 공약의 개정이 요구된다. 공공 자원 관리 증진을 위해 정보 활용의 범주를 넓게 잡기보다는 단일 영역에 초점을 맞출 것을 제안한다.

TOC

한편 이해관계자 두 곳에서는 공공 데이터 포털 사이트의 접근성을 높여야 한다는 의견을 밝혔다. 이는 이미 다수 이뤄지고 있는 컴퓨터 해독이 가능한 파일 형태의 자료를 공개하는 사업을 포함한다. 안전행정부에서는 향후 공약 개정에 관련 항목을 추가해야 할 것이다.

온라인 상담과 관련하여서는 사업이 아직 진행 중인 상태라면 낮 시간 동안 상담 가능한

온라인 상담자를 마련하여야 하겠다. 본 연구자 및 이해관계자들의 검색으로는 상담 코너를

찾을 수 없었으며, 정부의 자체 평가 보고서가 결여된 상황으로 인하여 공약의 진척 수준을 확인하기 어렵다.

TOC

3-2 | 시민의 정부 감시 강화

한국 정부는 원스톱 예산낭비 관리 포털을 구축하여 중앙정부 부처의 예산 사용뿐 아니라 수도권 및 지방정부의 예산 낭비 내용을 통합하여 제공한다.

공약 세부 설명						
응답성 척도		주관 기관	불명			
		보조 기관	불명			
		담당 부처의 지정 여부	미지정			
구체성 및 가측성			입증 가능한 실행안이 공약에 명시되지 않음			
연관성	OGP 과제	공공재의 관리 효율성 증진				
	OGP 가치					
	정보 접근성	시민 참여도	책임성	관련 기술	없음	
					✗	
진취적 자세						
정책의 기존/신설 여부		변용 가능성				
기존		적음(관련 정책 영역에 긍정적인 방향에 한해 공약을 확대할 수 있다)				
완료 수준						
시작일: 불명	완료일: 불명	실제 완료 여부 / 예정 완료 수준	미착수 / 제한적 / 상당 부분 완료 / 완료 정부 및 시민 사회 단체 응답을 통한 판단 불가 날짜나 주요 시점이 첨부되거나 추정 가능하지 않음			
추후 사업						
성취 가능성 및 가측성을 높이기 위한 공약 개정 작업						

TOC

어떤 사업을 수행하였는가?

1회 포럼 및 면담에서 만난 이해관계자들 모두가 중앙정부가 운영중인 예산 관리 포털의 존재 여부를 알지 못했다. 한 시민 사회 단체 관계자는 예산 관리 포털이라는 것이 중앙정부와 지방 정부 및 공공 기관 간의 회계 정보 교류를 돕는 디지털 예산 및 회계 시스템인 digitalbrain.go.kr, 혹은 D-Brain 웹사이트를 지칭하는 것으로 생각했다.

그러나 해당 사이트는 공직자 및 공무원용 내부 포털로서, 재무 운영 검토 및 결제 관리에 쓰이는 것으로, OGP 과제나 실천 계획과 연관성이 있는지는 확실히 알 수 없다.

세계은행의 2011년 보고에 따르면 시민 사회 단체가 D-Brain을 사용하여 정부의 책임성을 증진시키거나 예산의 효율성을 증가시킨 문서화된 사례가 없다. 이로 미루어 2013년 10월에 마감된 조사 기간 내에도 별다른 변화는 없었다고 추정해 볼 수 있다.

한편 한국은 2012년 국제 예산 협력단체에서 공개한 예산공개지수에서 정기적인 시민 의견 청취 및 활용, 현장 청취를 위한 전국 행정 방문, 시민 사회 단체 및 정부 관계자로 구성된 재정 정책 자문위원회의 구성 여부 등에서 높은 점수를 얻어 100여 개국 가운데 1위를 차지하였다. 이는 몹시 주목할 만한 성과이나 이러한 한국 정부의 노력이 공약의 '원스톱 예산 낭비 관리 포털 구축'과 어떤 관련이 있는지는 명확하지 않다.

이해관계자들은 이 같은 정부의 사업에 대하여 알지 못한다고 응답했으며, 일부 부문의 신뢰할 만한 구체적인 비용 견적이 결여되어 있는 등 예산 낭비 보고의 활용 시의 단점을 지적하였다. 예를 들면 예산서 상에서 제안된 사업 비용과 진행 중인 사업 비용 사이의 구분이 명확하지 않은 문제가 있으며, 예비 타당성 조사를 거쳐 예산안에 편입시키는 사업들은 45만 달러 이상의 비용이 예상되는 것들로 제한돼있다. 이 조사마저도 불명확한 방법으로 과학적인 근거 없이 면제되는 경우가 상당하다. 군대와 관련된 사업 예산을 포괄하는 '국방비'는 광범위함과 군사 지출의 비대성을 이유로 비판받음에도 보고서에 포함되지 않았다.

이해관계자들은 정부가 현 시점에서 온라인 예산 낭비 보고 포털을 구축하지 않은 것으로 보고 해당 공약에 대한 불신과 혼란스러움을 표했다. 또한 안전행정부가 현재 이러한 사이트를 운영하고 있다고 가정하더라도 이해관계자 중 아무도 알지 못하므로 정부에서 홍보를 하지 않았다고 추정할 수 있다. 그러나 본 연구자는 조사 도중 세계은행 및 정부 자료를 통해 D-Brain과 관련한 2011년 이전의 인터넷 게시판 및 낭비 보고 툴 등을 찾을 수 있었으며, 이를 토대로 특정 시기에 이러한 기능이 존재했을 것이라 추정할 수 있었다. 웹사이트를 자세히 조사해 본 결과 이 같은 툴은 현재 접근 및 사용이 불가한 것으로 나타났으며, 2011년 이후 다른 곳에서 언급을 찾을 수 없다.

1회 공개 포럼에서 대부분의 이해관계자들이 2013년 5월 서울시청 안에 문을 연 서울시의 예산 남용 신고 센터에 대한 칭찬을 아끼지 않았다. 실천 계획 공약에 적용하기는 어려우나 개방성과 사용자 친화성으로 인하여 추후 정부 사업의 모델로 삼을 만한 시스템이다.

그러나 서울시와 중앙정부 두 웹사이트에서 모두, 지방 정부 및 공공 기관 예산이 포털 서비스로 특정국가 예산 관리 포털에 통합되어 제공되는지는 알 수 없었다.

중앙정부 부처 웹사이트 및 구글 검색에서 공약의 해당 부분이 실행되었는지에 관한 증거 자료는 찾을 수 없었다. 또한 연구자 및 시민 사회 단체 관계자 2인은 D-Brain에 로그인할 없어 중앙-지방 통합이 실시되었는지 확인할 수 없었는데, 웹사이트는 내부용 예산 시스템인 것으로 추정된다.

실행의 성과는?

공약의 내용이 모호하여 실행의 의의를 파악하기 어렵다. 공약 자체는 전자정부 분야를 중심으로 하는 공공 서비스 증진을 의미하나 이해관계자들은 OGP 가치와 관련하여 예산 관리 포털에 주목할 만한 진전이 있었는지 규명할 수 없었다.

이 중 두 이해관계자는 넓은 범위로 이 문제를 보아, 예산 낭비 보고에 있어 더 많은 문제들을 공약이 언급하지 않았다고 여기고, 중앙정부가 예산 낭비 보고 및 처리와 관련하여 적절한 포럼을 제공하지 않거나 혹은 그러한 필요성을 인식하지 못하고 있다고 여겼다. 따라서 대중의 인식을 높이기 위해 노력했는지에 대해서도 확신하지 못하였다.

향후 개선 방향

보다 구체적인 목표와 일정을 세울 것을 제안한다. 정부는 예산 낭비 관리 포털 접근 방법을 구체적으로 안내하고, 내부 시스템인지 개방된 자료인지에 대하여 이해관계자들에게 명시해야 한다.

나아가, 안전행정부의 지방 정부들과의 '통합' 자료 제공 포털 구축 방법에 대한 보다 자세한 정보가 요구된다. 공약의 질과 진척도에 대하여 판단하기에 공약 표현이 부적합하다.

[1] World Bank Publications, Technologies for Transparency and Accountability: Implications for ICT Policy and Implementation, by Renee Kuriyan, Savita Bailur, Bjorn-Soren Gigler, and Park Kyung-Ryul (Open Development Technology Alliance report, 2011).
[2] International Budget Partnership, "South Korea," Open Budget Index, 2010, http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/OBI2010-SouthKorea.pdf
[3] Jong-sung You and Wonhee Lee, "A Mutually Reinforcing Loop: Budget Transparency and Participation in South Korea," in Open Budgets: The Political Economy of Transparency, °Participation, and Accountability, ed. by Sanjeev Khagram, Archon Fung, and Paolo de Renzio (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2013).

V | 자체 평가

본 보고서 작성 시점 기준으로 한국은 자체 평가 보고서를 제출하지 않았다.

한국 정부는 2013년 9월 30일 및 IRM 조사 기간 마감일인 2013년 10월 31일까지 자체 평가 보고서를 발간 및 유통한 사실이 없다.

자체 평가 보고서 발간에 대한 공약을 한 바 있으나, 안전행정부가 출판 전에 유통을 할 계획이 있었는지의 여부는 확실하지 않으며, 자체 평가 보고서의 제출일에 관하여서는 명시하지 않았다.

표2: 자체 평가 진단표

연간 진행 보고서를 제출하였는가?	☐ 예 ☒ 아니오
일정에 맞추어 진행되었는가?	해당 없음
현지어로 작성되었는가?	해당 없음
이해관계자들이 판단하기에 적절했는가?	해당 없음
영어로도 작성되었는가?	해당 없음
자체 평가 보고서 초안을 작성한 후 2주의 공개 논평 기간을 가졌는가?	해당 없음
시민들의 논평이 접수되었는가?	해당 없음
OGP 웹사이트에 올라와 있는가?	해당 없음
자체 평가 보고서가 정기 협의에서 검토된 사항을 반영하고 있는가?	해당 없음
전 공약에 대하여 보고서를 작성하였는가?	해당 없음
일정에 따라 완료 여부에 대한 평가가 이뤄졌는가?	해당 없음
보고서 내에서 개방성에 대한 책무를 재확인하고 있는가?	해당 없음
5대 과제 영역과 실천 계획의 관계에 대한 설명이 포함되어 있는가?	해당 없음

TOC

TOC

VI | 향후 개선 방향

이 장에서는 넓은 맥락의 OGP 실천 계획과 관련해, 이해관계자가 정의한 우선순위들 및 이전 장들에서 언급된 바를 반영하여 다음 단계를 강조한다.

현재 한국 상황

대한민국은 발전된 민주주의 국가로, 시민 참여도와 높은 기술력을 보유하고 있으며, 뛰어난 인터넷 속도에 힘입어 전자정부 분야에서 세계적으로 칭송 받는 업적을 성취한 바 있다. 2010년부터 2012년까지 공공행정네트워크 (UNPAN)의 전자정부 선정에서 3년 연속 상위에 올랐으며, 스마트폰 어플리케이션과 전자정부 포털 사이트의 우수성을 인정 받아 최우수 전자정부로 선정된 바 있다.

한국의 이러한 성공은 넓게 보면 지난 30년 간 열정적으로 이어진 시민 사회의 노력에 빚진 결과라고 볼 수 있다. 1987년 민주화의 물결이 거세어지면서 독재정부가 종식되고 정치 개혁이 일어나 처음으로 평화적인 정권 교체가 이루어졌다. 1989년 헌법재판소는 비록 실행이 이루어지는 데는 시간이 걸렸지만 정보 접근권을 헌법상의 권리로 해석하며 투명성의 원리를 각인시키는 획기적인 판결을 내렸다. 1996년 한국 정부는 정보법을 통해 정당한 자유를 실현하였다.

두 번째 개혁의 물결은 1997년의 아시아 경제 위기 이후에 찾아왔다. 수십 년간 지속된 국가와 기업의 비민주적인 유착관계, 기업 지배 구조의 불투명하고 취약한 시스템, 무절제한 대출, 아시아 지역의 경제 쇼크, 이 모든 것들이 한 순간에 한국 경제를 부채 위기로 몰아넣었다. 1998년에서 2003년에 이르는 기간 동안 김대중 정부는 구태를 청산하고, 투명성과 시민 참여에 우선순위를 부여하며, 국가별 실천 계획에 포함된 전자정부 서비스의 상당 부분을 이때 제시하며 진보적인 행정으로 구태를 청산하겠다는 공약을 내걸었다.

2008년부터 2013년 동안의 이명박 정부에서는 이름하여 '스마트 정부'라는 전자정부 서비스를 휴대기기, 스마트TV, 컴퓨터 환경에서 통합 구현하는 정책을 실행하였다. 한국이 국가별 실천 계획을 제출한 것이 바로 이 시기로, OGP 공약의 대부분이 전자정부 서비스 증진에 초점을 맞추었다. 그러나 한국의 국내 이해관계자나 앰네스티, 프리덤하우스와 같은 국제 감시 기구들은 이 정부가 지난 수십 년간 쌓아온 민주주의의 성취를 퇴행시켰다는 점을 들어 이명박 정부를 비판하였다.

그럼에도 불구하고 한국은 국제 사회에서 대체로 좋은 평가를 받고 있다. 행정 절차에 대중의 참여할 권리를 보장하는 소수의 발달된 민주주의 국가 중 하나이며, 사법부가 행정을 평가할 수 있도록 하여 공권력의 확고한 제어가 이루어지도록 하고 있다. 행정심판법이나 민원사무처리에 관한 법률 등 상당 수의 관련 법률에 이와 같은 요구사항이 포함되어 있다.

특히 서울시의 전자정부와 투명성을 위한 적극적인 노력은 훌륭한 모범 사례가 되어 왔다. 2012년 12월 박원순 서울시장은 1999년~2012년 간 시행된 대규모 사업의 관련 계약서, 세부 사항, 의사록 등을 포함하여 비공개 문서 1090건을 공개함으로써 높은 수준으로 정보를 개방하였다. 2010년 이후로는 세계도시 전자정부 협의체(WeGO)를 이끌며 전자정부 분야에서 국제사회와 협력하는 적극적인 노력을 기울이고 있다.

2013년 2월 박근혜 정부가 출범하였다. 같은 해 6월 박근혜 정부는 정보 공개 관행의 점검과 투명성 및 책임성 제고를 촉진할 것을 약속하는 '정부 3.0'이라는 전략을 발표하였다 (자세한 내용은 공약 2-1 참조). 정부 3.0은 혁신적이고 잠재력 있는 정책인 동시에 현재 진행 중인 사업과 훌륭히 연계될 수 있는 정책이다. 최근의 발전 양상에 대하여 대부분의 이해관계자들이 정보 공개의 증진을 높이 평가하고 있었으나 공약 모두가 이행될지 여부에 대해서는 회의적이었다. 한 관계자는 '정부 3.0' 내 내재한 정보 개방성이 한국에서는 낯선 개념이며, 따라서 공직자 일부가 이 개방성을 받아들이기를 '꺼리'거나 '이해에 어려움을 겪고 있다'고 지적하였다.

이 같은 이해관계자들의 우려는 국가별 실천 계획이 열린 정부와 전자정부의 개념을 융합하는 경향을 보이고 있기 때문이기도 한데, 웹과 모바일 기반 행정 서비스의 지속적인 개선 노력이 눈에 띔에도 전반적인 민주적 절차를 혁신적으로 개선하는 결과로 이어지지는 않았기 때문이다. 반면 표현의 자유 및 집회의 자유는 2008년 이후 눈에 띄게 축소되는 양상을 보였다. 행정 당국과 공직자의 새로운 선출 및 임명 이후 인터넷 검열이 강화되었고, 정치적인 임명으로 국영방송에 영향이 미쳤으며, 비평가, 작가, 학자, 활동가 등에 대한 명예훼손 및 형사 소송 건이 유례없는 증가 양상을 보였다. (상세한 내용은 '이해관계자 선정 최우선 과제' 장 참조).

한국 정부가 IRM 절차를 충실히 이행하는 데 어려움이 있어 이로 인하여 이해관계자들이 냉담한 인식을 보이거나 OGP 가치와 별도로 열린 정부를 정의하는 모습을 보이기도 하였다. 안전행정부는 조사 기간 동안 국가별 실천 계획의 내용 및 실행에 대한 기본 정보를 제공하지 않았으나, 9월 말경 자체 평가 보고서의 발간 계획이 없었음을 전달해 왔다. 2013년 10월, 본 연구자가 담당 연락처 지정, 각 공약 별 담당 공직자와의 면담, 한국의 OGP 공약 실천을 주관하는 안전행정부 대표와의 면담을 갖고자 하였으나 실현이 어려웠다.

10월 21일 안전행정부는 이메일을 통하여 공약 실행 요약 목록을 제출하였으나 진행 수준을 가늠하기에는 부족한 면이

TOC

있었다. 10월 말 안전행정부는 자체 평가에 대한 태도를 바꾸어 10월 31일까지 기밀 보고서를 제출하기로 하였으며, IRM은 이를 유통하지 않는 자체 평가 보고서로 해석하였다. 안전행정부는 자체 지정한 마감 기한을 준수하지 못하였다.

안전행정부는 본 연구자에게 보낸 이메일에서 국가별 실천 계획을 현행 정책에 맞추어 개정하고자 한다는 의사를 표명하였다. 안전행정부가 개정된 공약에 맞추어 진행도를 측정하고자 하는지의 여부는 확인이 어려우나, IRM은 실천 계획의 일방적이거나 소급 적용 개정안에 대한 평가는 하지 않기에 본 보고서는 국가별 실천 계획의 내용 및 실행에 관하여만 평가하고 있다. 2014년 1월 1일 기준으로 정부는 자체 평가 보고서를 제출하지 않았다.

경북 지방 정부의 행정 자문을 맡고 있는 황성수 영남대 행정학과 교수의 예상에 따르면 제출이 지연된 이유는 IRM 조사 기간이 우연히 새 정보 공개 법률의 실행과 기간이 맞물렸기 때문이며, 또한 정권 교체기의 해결 과제들로 인하여 정부의 대응이 늦을 것이었다. 안전행정부 당국 역시 동일한 사유로 양해를 구한 바 있다.

이해관계자 선정 최우선 과제

대한민국은 발전된 민주주의 국가로, 시민 참여도와 높은 기술력을 보유하고 있으며, 뛰어난 인터넷 속도에 힘입어 전자정부 분야에서 세계적으로 칭송 받는 업적을 성취한 바 있다. 2010년부터 2012년까지 공공행정네트워크 (UNPAN)의 전자정부 선정에서 3년 연속 상위에 올랐으며, 스마트폰 어플리케이션과 전자정부 포털 사이트의 우수성을 인정 받아 최우수 전자정부로 선정된 바 있다.

한국의 이러한 성공은 넓게 보면 지난 30년 간 열정적으로 이어진 시민 사회의 노력에 빚진 결과라고 볼 수 있다. 1987년 민주화의 물결이 거세어지면서 독재정부가 종식되고 정치 개혁이 일어나 처음으로 평화적인 정권 교체가 이루어졌다. 1989년 헌법재판소는 비록 실행이 이루어지는 데는 시간이 걸렸지만 정보 접근권을 헌법상의 권리로 해석하며 투명성의 원리를 각인시키는 획기적인 판결을 내렸다. 1996년 한국 정부는 정보법을 통해 정당한 자유를 실현하였다.

두 번째 개혁의 물결은 1997년의 아시아 경제 위기 이후에 찾아왔다. 수십 년간 지속된 국가와 기업의 비민주적인 유착관계, 기업 지배 구조의 불투명하고 취약한 시스템, 무절제한 대출, 아시아 지역의 경제 쇼크, 이 모든 것들이 한 순간에 한국 경제를 부채 위기로 몰아넣었다. 1998년에서 2003년에 이르는 기간 동안 김대중 정부는 구태를 청산하고, 투명성과 시민 참여에 우선순위를 부여하며, 국가별 실천 계획에 포함된 전자정부 서비스의 상당 부분을 이때 제시하며 진보적인 행정으로 구태를 청산하겠다는 공약을 내걸었다.

2008년부터 2013년 동안의 이명박 정부에서는 이름하여 '스마트 정부'라는 전자정부 서비스를 휴대기기, 스마트TV, 컴퓨터 환경에서 통합 구현하는 정책을 실행하였다. 한국이 국가별 실천 계획을 제출한 것이 바로 이 시기로, OGP 공약의 대부분이 전자정부 서비스 증진에 초점을 맞추었다. 그러나 한국의 국내 이해관계자나 앰네스티, 프리덤하우스와 같은 국제 감시 기구들은 이 정부가 지난 수십 년간 쌓아온 민주주의의 성취를 퇴행시켰다는 점을 들어 이명박 정부를 비판하였다.

그럼에도 불구하고 한국은 국제 사회에서 대체로 좋은 평가를 받고 있다. 행정 절차에 대중의 참여할 권리를 보장하는 소수의 발달된 민주주의 국가 중 하나이며, 사법부가 행정을 평가할 수 있도록 하여 공권력의 확고한 제어가 이루어지도록 하고 있다. 행정심판법이나 민원사무처리에 관한 법률 등 상당 수의 관련 법률에 이와 같은 요구사항이 포함되어 있다.

특히 서울시의 전자정부와 투명성을 위한 적극적인 노력은 훌륭한 모범 사례가 되어 왔다. 2012년 12월 박원순 서울시장은 1999년~2012년 간 시행된 대규모 사업의 관련 계약서, 세부 사항, 의사록 등을 포함하여 비공개 문서 1090건을 공개함으로써 높은 수준으로 정보를 개방하였다. 2010년 이후로는 세계도시 전자정부 협의체(WeGO)를 이끌며 전자정부 분야에서 국제사회와 협력하는 적극적인 노력을 기울이고 있다.

2013년 2월 박근혜 정부가 출범하였다. 같은 해 6월 박근혜 정부는 정보 공개 관행의 점검과 투명성 및 책임성 제고를 촉진할 것을 약속하는 '정부 3.0'이라는 전략을 발표하였다 (자세한 내용은 공약 2-1 참조). 정부 3.0은 혁신적이고 잠재력 있는 정책인 동시에 현재 진행 중인 사업과 훌륭히 연계될 수 있는 정책이다. 최근의 발전 양상에 대하여 대부분의 이해관계자들이 정보 공개의 증진을 높이 평가하고 있었으나 공약 모두가 이행될지 여부에 대해서는 회의적이었다. 한 관계자는 '정부 3.0' 내 내재한 정보 개방성이 한국에서는 낯선 개념이며, 따라서 공직자 일부가 이 개방성을 받아들이기를 '꺼리'거나 '이해에 어려움을 겪고 있다'고 지적하였다.

이 같은 이해관계자들의 우려는 국가별 실천 계획이 열린 정부와 전자정부의 개념을 융합하는 경향을 보이고 있기 때문이기도 한데, 웹과 모바일 기반 행정 서비스의 지속적인 개선 노력이 눈에 띔에도 전반적인 민주적 절차를 혁신적으로 개선하는 결과로 이어지지는 않았기 때문이다. 반면 표현의 자유 및 집회의 자유는 2008년 이후 눈에 띄게 축소되는 양상을 보였다. 행정 당국과 공직자의 새로운 선출 및 임명 이후 인터넷 검열이 강화되었고, 정치적인 임명으로 국영방송에 영향이 미쳤으며, 비평가, 작가, 학자, 활동가 등에 대한 명예훼손 및 형사 소송 건이 유례없는 증가 양상을 보였다. (상세한 내용은 '이해관계자 선정 최우선 과제' 장 참조)

한국 정부가 IRM 절차를 충실히 이행하는 데 어려움이 있어 이로 인하여 이해관계자들이 냉담한 인식을 보이거나 OGP

가치와 별도로 열린 정부를 정의하는 모습을 보이기도 하였다. 안전행정부는 조사 기간 동안 국가별 실천 계획의 내용 및 실행에 대한 기본 정보를 제공하지 않았으나, 9월 말경 자체 평가 보고서의 발간 계획이 없었음을 전달해 왔다. 2013년 10월, 본 연구자가 담당 연락처 지정, 각 공약 별 담당 공직자와의 면담, 한국의 OGP 공약 실천을 주관하는 안전행정부 대표와의 면담을 갖고자 하였으나 실현이 어려웠다.

10월 21일 안전행정부는 이메일을 통하여 공약 실행 요약 목록을 제출하였으나 진행 수준을 가늠하기에는 부족한 면이 있었다. 10월 말 안전행정부는 자체 평가에 대한 태도를 바꾸어 10월 31일까지 기밀 보고서를 제출하기로 하였으며, IRM은 이를 유통하지 않는 자체 평가 보고서로 해석하였다. 안전행정부는 자체 지정한 마감 기한을 준수하지 못하였다.

안전행정부는 본 연구자에게 보낸 이메일에서 국가별 실천 계획을 현행 정책에 맞추어 개정하고자 한다는 의사를 표명하였다. 안전행정부가 개정된 공약에 맞추어 진행도를 측정하고자 하는지의 여부는 확인이 어려우나, IRM은 실천 계획의 일방적이거나 소급 적용 개정안에 대한 평가는 하지 않기에 본 보고서는 국가별 실천 계획의 내용 및 실행에 관하여만 평가하고 있다. 2014년 1월 1일 기준으로 정부는 자체 평가 보고서를 제출하지 않았다.

경북 지방 정부의 행정 자문을 맡고 있는 황성수 영남대 행정학과 교수의 예상에 따르면 제출이 지연된 이유는 IRM 조사 기간이 우연히 새 정보 공개 법률의 실행과 기간이 맞물렸기 때문이며, 또한 정권 교체기의 해결 과제들로 인하여 정부의 대응이 늦을 것이었다. 안전행정부 당국 역시 동일한 사유로 양해를 구한 바 있다.

이해관계자 선정 최우선 과제

이해관계자들과 가진 공개 포럼과 개별 면담을 통하여 대중의 참여도와 청렴도 제고 및 정부와 시민 간의 신뢰 증진을 위한 최우선 과제들을 도출할 수 있었다. 이 중 두 가지는 국가별 실천 계획과 직접적으로 연계되는 사항이며, 직접적으로 연계되지 않은 두 가지 역시 향후 공약에 편입되기를 희망하고 있었다.

현행 계획을 위한 이해관계자 선정 최우선 과제는 다음과 같다.

- 공약 2-2 '부패 없는 사회'의 개정 및 실행 완료. 이해관계자들은 고위 공직자, 공직 내정자 및 그 가족이 공직자로서의 의무를 지키지 않고 행동한 최근 사례들을 지적하였다.
- 전자정부 부문의 성과를 체감하는 게 어려울 정도로 모호한 공약 내용 개정. 많은 이해관계자들이 정보 공개의 양보다는 질적인 증가를 비롯하여, 보다 열린 자세로 소통하는 정부 상을 요구하였다.

첫째로 대부분의 관계자가 공약 2-2 '부패 없는 사회'가 국가별 실천 계획을 넘어선 목표를 가지고 개정 및 완료를 이루어야 한다는 사항에 동의하였다. 이해관계자 중 네곳이 책임성 및 시민의 신뢰도와 참여도, 공공 서비스 제공 등을 저해하는 요소로 정경 유착을 지목하였으며, 현행법으로 이를 해결하기 어렵다고 여기고 있었다.

OGP 기간 내 벌어진 여러 사건들(공약 2-2의 조사 결과 요약, 한국 OGP 문서의 온라인 자료실 사건목록 참조)에 대하여 지적이 있었다. 원자력, 건설 산업, 국정원 등과 관련한 불법 행위가 있었다는 일각의 주장, 또 지도자가 정치적 아군의 이익을 보호하고 있다는 인식 등이 정부 신뢰도를 낮추는 요인이었다. 국제투명성기구의 2013년 부패인식지수에 따르면 한국인의 70%가 국회는 부패하였거나 매우 부패하였다고 여기고 있었으며, 64%는 입법부 전체에 대하여 같은 생각을 가지고 있었다.

이해관계자들은 한국의 공약이 모호하고 전반적으로 현행과 유사하다는 점에 우려를 표하기도 하였다. 일례로 시민 사회 단체들은 국제적으로 수상을 하기도 한 전자정부 서비스가 이미 2000년대 초부터 실시되어 오던 것이며, 공약 상의 표현이 모호하고 측정 지표로 삼기 어려우며 기존의 성과에 기반한 점이 크다는 것을 두 단체가 지적하였다. 이해관계자들은 책임성과 민주적인 절차를 개선할 수 있는 더 많은 정보 공개가 필요함을 지적하며, 정보 공개의 (양보다) 질적인 부분에 실현에 초점을 맞추어 향후 실천 계획에 필요한 점을 규명하였다.

실천 계획의 모호함으로 인하여 이해관계자들이 전 정부의 OGP 가입 의도에 대한 의문을 표하기도 하였다. 관계자 대부분이 전 정부가 OGP 회원국임을 인식시키는 활동이 충분하지 않았으며 정기 협의를 위하여 현행 포럼을 활용하거나 포럼을 신설하지 않았다고 인식하고 있었다. 협력에 필요한 환경 조성을 위하여 보다 적극적인 자세와 충분한 소통, 더불어 인식 제고 활동이 향후 실천 계획에서 요구된다.

이해관계자들이 향후 실천 계획에서 다루기를 희망하는 두 가지 영역은 다음과 같다.

- 대중의 참여와 책임성에 막대한 영향을 미치는 민형사상 명예훼손 관련 법령, 통신관련 법령, 국가보안법의 개정.
- 언급한 법령들은 과도하게, 때로는 비밀스럽게 적용되어 적법한 시민의 참여 방식에 제지를 걸 소지가 있다. 법률을 이용하여 퇴임 공직자를 압박하거나 불투명한 절차로 인터넷을 검열하고, 민주적인 열린 사회로의 발전을 저해하는 방식으로 정보 공개를 막을 수 있는 여지가 있다.

이해관계자들이 공통적으로 향후 실천 계획에 들어갈 개선 영역으로 꼽은 것은 명예훼손, 통신, 국가보안법의 존재 자체 및 과도한 적용이었다. 한국의 민법과 형법 상 처벌 규정은 공인의 명예를 훼손한 경우 최고 7년 이하의 징역, 개인에 대한 명예훼손은 5000만 원 이하의 벌금형을 받는다. 명예훼손 소송에서는 피고인의 문서 배포 행위가 '오로지 공공의 이익을 위하여' 행한 공표 행위였음을 입증하는 것이 진실성 여부보다

TOC

중요하다. 또한 명예훼손 유죄 판결을 받은 경우 10년간 공직에 오를 수 없다.

최근 수 년간 공무원 및 일반 시민의 명예훼손 소송 증가 추세는 2008년 정부가 미국산 쇠고기 수입 규제 완화를 반대하는 시위를 억제할 방법으로 명예훼손 소송을 사용하면서부터 시작된 것으로 보인다. 이는 시민 참여를 억제하고 지도자가 합법적으로 감시를 할 수 있다는 선례를 남겼다. 2012년 명예훼손 고소 1만 3248건 중 3223명의 시민이 명예훼손 판결을 받았다. 2008년에는 8814건의 고소 중 유죄 판결이 2500건에 해당했으며 그 결과 24명이 징역을, 다수는 벌금형을 언도 받았다.

한 이해관계자는 민주≠≠ 사회에서 당연한 정보 접근권이 저해받는 이유로 정부의 명예훼손 위법 행위에 대한 우려를 들었다. 일례로 참여연대에 따르면 판결이 공개되는 비율이 대법원 판결은 5%, 헌법재판소의 경우 10%로, 현재 사건의 선례 확립을 위하여 지난 판결문의 내용을 원하는 법률 전문가나 법학자들에게 장벽이 되고 있다.

참여연대 대표는 시민사회의 요구에 응하고자 법원 자료실이 연구자용 컴퓨터 단말기를 2대 설정해 놓았지만 정작 이를 사용하는 데 필요한 사항들이 열린 정부 원칙에 위배되는 것이라고 말했다. 컴퓨터 단말기를 사용하려는 연구자들은 대학 교수나 검사 등의 자격 및 지위를 보유하고 있거나 법률 조직 혹은 연구 기관 소속임을 증명해야 한다. 또한 직접 다운로드 받을 수 있는 것이 아니라 자료 요청 후 이메일로 받도록 되어 있다.

이해관계자들은 지난 정권에서 정부가 정부 행정에 대하여 비판적인 보도가 잇따르자 공중파인 KBS와 MBC의 경영진을 해고하거나 임명을 막는 등 제동을 걸었다는 점을 추가적으로 언급했다. 한국의 3대 방송국 중 두 방송국이 정부에 대부분, 혹은 일부 속해 있다는 점이 매체의 파급 효과에 대한 우려를 낳고 있다.

새 정권의 탄생에도 불구하고 이해관계자들은 방송이 정부를 적절하게 반영하는 정보를 전달하지 못한다는 인상을 가지고 있었다. 2013년 6월 MBC 기자단은 자신들의 프로듀서가 정치적 민감성을 이유로 원세훈 전 국정원장의 구속영장 청구와 관련한 TV 보도를 누락하였음을 고발하는 성명을 발표하였다. 또한 프리덤하우스에서도 한국의 언론 자유도를 2011년 '자유로움'에서 2012년 '부분적으로 자유로움' 등급으로 강등하였다.

이해관계자들은 1948 국가보안법이 불투명한 방식으로 확대 적용되는 것에 대한 우려도 표하였다. 이 국가보안법은 정부가 이적단체나 개인의 행위를 찬양하거나 고무하는 표현을 제한할 수 있도록 하는 법안으로, 북한과 관련한 '찬양, 고무, 선동'을 금지하고 있으나 어떤 행위가 이 같은 위법 행위에 해당하는지는 구체적으로 밝히지 않고 있어 정부의 독단으로 적용하는 것이 아니냐는 우려가 불가피한 상태이다.

최근 수 년간은 인터넷 상의 검열과 규제가 눈에 띄게 증가한 시기라는 특징이 있다. 2012년 정부가 음란물, 기타 법규와 국가보안법을 근거로 차단한 사이트는 모두 3만 9296개로, 2008년 검열된 4731개보다 무려 여덟 배나 증가한 수치이다. 국가보안법 위반으로 심문을 받거나 형벌을 받는 경우도 증가하였다. 2012년 11월에는 24세의 박정근이 북한 선전 트윗을 자신의 계정에서 리트윗하였다는 이유로 징역 10개월 집행유예 형을 선고받았다. 재판부는 판결문에서 그의 리트윗이 패러디였음을 인정했으나 결과는 달라지지 않았다.

방송통신심의위원회 위원인 박경신 교수는 국가 기관이 인터넷을 규제하는 것과 관련하여 규제기관이 관리자에게 통보 없이 일방적으로 웹사이트를 차단할 수 있다는 것으로 인하여 명확한 법적 근거 없이 차단을 결정할 우려가 있다는 점을 지적하였다.

이해관계자들은 법의 임의적인 과도한 적용이 북한과 국가 보안 관련 문제에 대한 적법하고 공개된 의문들, 남북통일의 가능성에 대한 질문 등을 막아 왔을 수 있다는 우려를 느끼고 있었다. 2011년 프리덤하우스는 한국의 이 같은 변화를 근거로 한국의 인터넷 자유도를 '자유로움'에서 '부분적으로 자유로움'으로 강등하였다. 또한 2013년 5월 마거릿 세카가 UN 인권옹호자 특별보고관이 한국의 '특정 법률 및 그 적용'이 표현의 자유 및 평화적인 집회의 자유에 대한 국제 기준에 미치지 못한다는 사실을 경고한 바 있다.

소송의 증가에도 불구하고, 이해관계자들은 사법부가 이 같은 경솔한 고소에 적절히 대응하고 있으며, 인터넷 규제를 억제하기 위하여 여러 수단을 강구하고 있다고 여기고 있었다. 일례로 2012년 8월 헌법재판소는 대형 한국 웹사이트 등에 댓글을 달 경우 실명을 요구하는 정보통신망법 일부가 위헌의 소지가 있다고 판결하였다. 또한 같은 시기 야당인 민주당의 한 의원은 명예훼손 비범죄화와 관련한 법안 제출을 준비하고 있었다.

시민 사회 단체들은 여당을 포함하여 지도층 전반이 더욱 강력한 공약을 내걸고 검열 및 정치적 이유의 명예훼손 고소를 종식시켜 대중의 참여를 활발하게 만들어야 한다고 확신한다. 국회의원 일부가 민주주의의 당연한 권리인 집회와 표현의 자유를 지지하지 않는다는 추정을 할 만한 근거들이 존재하는데, 일례로 2013년 11월 김진태 새누리당 의원은 법무부가 파리에서 채증한 사진 속의 한국인 시위자들을 향하여, 박근혜 대통령의 프랑스 방문에 대하여 항의 시위를 벌였다는 이유로 협박성 발언을 한 바 있다.

정부의 개방성이 후퇴하고 있음을 보여주는 또 다른 징후가 존재한다. 2014년 1월 6일 박근혜 대통령은 임기 10달째에 접어들어서야 첫 기자회견을 열었다. 이 사건은 현 정부가 더 나은 정보 공개 수단이 폭넓게 있음에도 불구하고, 민주주의 정부에 기대되는 개방되고 소통하는 정부라는 원칙을 전적으로 수용하지는 못했다는 것을 의미한다.

제안

1. 전자정부 서비스 및 정보 공개의 지속적인 강조

이해관계자들은 한국 정부의 탁월한 전자정부 서비스에 감탄하면서도 개선 사항에 대한 제안을 아끼지 않았다. 전자정부 사이트들의 실명 인증 등을 비롯한 복잡한 가입 절차로 인하여 사용자가 의견이나 민원을 제기하는 데 소극적이 될 수 있다는 것이 그 예가 될 수 있겠다.

또한 전자정부 사이트들이 사용자 동의 없이 소프트웨어를 설치하는 점을 지적하며 보안문제를 염려하기도 하였다.

뿐만 아니라 정부 3.0의 실현을 위하여, 정책 결정 과정에서 시민이 보다 큰 권한을 가질 수 있도록 도움이 될 데이터들을 더욱 더 많이 공개할 것을 공직자들에게 촉구하는 목소리도 있었다.

이러한 전자정부 관련 정책 실시는 OGP 가치와 밀접한 관련을 맺고 있다. 향후 국가별 실천 계획은 전자정부와 열린 정부 개념을 보다 명확히 구분 짓고 전자정부 부문의 개선 노력을 통하여 어떻게 투명성과 시민 참여도, 책임성 등의 증진을 도모할지에 대하여 구체적인 언급이 있어야 하겠다.

2. 보다 강화된 부패 척결 조항을 통한 공공 청렴성의 강화

이해관계자들은 부패 방지를 위하여 퇴임 공직자 재임용 정보 공개 확대와 같이 보다 측정이 용이하고 솔직한 기준 지표가 실천 계획에 포함되어야 한다고 믿었다.

3. 명예훼손, 통신 및 국가보안법 등의 개정

중상이나 모략 등이 민주주의 원칙과 공존할 수 있음을 인식한 위에, 향후 실천 계획에 처벌 감소와 관련한 마일스톤을 포함할 것을 제안한다. 명예훼손 소송에서 진실 여부를 더욱 중시하도록 개정하며, 피고뿐 아니라 원고에게도 공표 행위가 '오로지 공공의 이익을 위한' 것이 아니었거나 진실이 아니었음을 입증할 입증 책임을 부여할 수도 있을 것이다.

4. 공약의 적극적 실천

안전행정부는 OGP 정기 협의를 공개적이며 민주적인 방식으로 규정하여야 한다. 이해관계자 다수가 안전행정부가 불충분한 소통과 일방적이라는 인상을 줄 수 있는 방식이 아닌 보다 적극적인 관계자 의견 청취 자세를 보이며 공약을 구성 및 실천하기를 원하였다.

포럼 및 면담에서 수집한 관계자 의견에 따르면 OGP 공약과 관련하여 정부 당국의 접촉이나 인식 제고 활동 및 공개 포럼 등에 대한 활동이 없었던 것으로 사료되며 실행 과정 중 협의에 대한 안내도 전달되지 않은 것으로 나타났다.

5. 공약의 구체화

이해관계자들은 국가별 실천 계획의 표현이 매우 모호하며, 이미 공약 중 상당 부분이 현행 사업의 일부이거나 현행 사업의 부수적인 개선에 가까움을 지적하였다.

보다 구체적인 공약으로서 안전행정부의 계획 및 성취에 대하여 이해관계자들이 측정할 수 있도록 한다면 실천 계획에 대한 관계자들의 시선이 더욱 긍정적으로 바뀔 것으로 사료된다.

6. 충실한 OGP 절차 준수

한국 정부는 자체 평가 보고서를 제출하지 않기로 결정하였으며 조사 기간 상당 부분 OGP 활동과 밀접한 관련을 맺지 않았다. 이로 인하여 이해관계자들 사이에 혼란이 발생하였다.

포럼에 참석한 이해관계자들은 자체 평가 보고서가 없는 상태에서 실행에 관한 평가가 어려움을 느꼈으며, 본 연구자 역시 한국의 공약 진척 수준이나 자체 평가 보고서의 발간 예정과 같은 질문에 만족스러운 답변이 어려웠다.

---

[1] United Nations Public Administration Network (UNPAN),*E-Government Survey 2012: E-Government for the people* (New York, NY: United Nations, 2012). http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf

[2] Kyu Ho Youm, "Access to Information and Freedom of Expression: The Case of South Korea since 1996." Working paper series, Social Science Research Network (SSRN), University of Oregon, 2010). http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2067875

[3] Stephan Haggard and Jong-sung You, "Freedom of Expression in South Korea" (unpublished paper presented before the National Assembly of South Korea in September 2013). The writers are professors of political science at the University of California at San Diego.

[4] John Powers, "Is defamation law too strict?" Korea Herald, March 11, 2013, http://m.koreaherald.com/view.php?ud=20130311000744&ntn=0

[5] Amnesty International, The National Security Law: Curtailing Freedom of Expression and Association in the Name of National Security in the Republic of Korea (London, UK: Amnesty International Publications, 2012). https://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA25/006/2012/en/d3eb6ce2-ab8c-4479-a012-62744223457e/asa250062012en.pdf

[6] Freedom on the Net, "South Korea," Freedom House, 2011, http://www.freedomhouse.org/report/freedom-net/2011/south-korea

TOC

부록: 조사 및 연구 방법

정부 자체 평가를 보완하고자 하는 목적으로, 되도록 OGP 각 회원국 출신으로서 명망 있는 거버넌스 연구자들이 별도의 평가 보고서를 작성하게 된다.

이 전문 연구자들은 문헌 조사 및 해당 국가의 OGP 이해관계자들과의 면담을 종합한 자료를 기반으로 OGP 보고서 설문지와 가이드라인을 활용한다. 보고서는 작성 이후 OGP 운영위원회에서 임명한 소규모 국제 전문가 패널에 공유되어, 연구 및 실사의 높은 기준에 부합한지 여부에 대한 동료 평가를 거친다.

OGP 실천 계획의 진행 상황 분석은 면담, 문헌 조사, 비정부 관계자 회의에서 나온 피드백을 종합하여 이루어지며, IRM 보고서는 정부의 자체 평가 보고서 결과 및 여타 시민 사회 단체, 민간 부문, 국제 기구 등에서 실시한 진행도 평가를 기반으로 작성된다.

각국의 평가자들은 관계자 협의를 실시하여 상황 별로 정확한 파악이 가능하도록 한다. 예산 및 일정의 제약으로 인하여 IRM이 전체 이해관계자 및 영향을 받는 당사자를 반영하기는 불가능하다. 따라서 IRM은 방법적 투명성을 높이고자 힘쓰고 있으며 이에 따라 본 연구에 있어 이해관계자의 참여 과정을 가능한 공개하고자 하고 있다. (이에 관하여는 본 장의 후반부에서 자세히 다루도록 한다.) 정부 또는 비정부의 정보 제공자가 익명이어야 하는 환경의 국가에서는 IRM이 정보 제공자의 익명성 보호를 제공한다. 나아가 연구 방법의 불가피한 한계로 인하여 각 회원국의 문서 공개 초안에 대한 논평이 강조된다.

이해관계자 선정

연구자는 시민 사회 단체의 선정 시, 열린 정부 문제와 밀접한 관련이 있는 단체와 환경, 보건, 지역 사회 자원 동원 등의 문제와 관련한 단체를 적절히 안배하여 선정하였으며, OGP에 대한 인지도가 높은 단체와 낮은 단체에 대한 안배 역시 고려하였다. 그러나 열린 정부 문제와 관련한 단체를 비롯하여 거의 모든 시민 사회 단체가 OGP에 대한 인식 수준이 낮고, 보도 자료나 웹사이트에서 접한 경험도 없는 것으로 드러났다.

또한 본 IRM 연구자는 두 관계자 포럼의 장소를 서울로 결정하였는데, 이는 서울이야말로 비영리활동의 중심지라 할 수 있기 때문이다. 여타 다른 도심 지역은 비영리단체의 집중도가 현저히 낮았다. 1회 포럼에서 IRM 연구자는 서울 이외 지역의 참석자들에게 인터넷 회의를 제안하였으나 참석 의향을 밝힌 단체는 없었다.

서울에서 열린 1회 포럼에서는 정보 공개, 전자정부, 정보의 자유, 부패 척결 등 국가별 실천 계획을 직접적으로 다루는 주제를 중심으로 활동하는 단체를 초청하기로 결정하였으며, 열린 정부 주제에 관심을 가질 것으로 사료되는 민간 기업도 초청의 대상이 되었다.

서울에서 열린 2회 포럼에서 연구자는 환경, 보건, 교육, 도시개발 및 기타 전문 분야와 관련하여 열린 정부에 관심을 가질 만한 특정 주제의 이해관계자를 찾았으며, 내부고발자 보호 및 국가별 실천 계획과 관련된 공무원의 필요사항을 논하고자 공무원 노조에 참석을 권고하기도 하였다.

이메일 및 전화 통화로 접촉한 35개 단체 및 관계자들 대부분이 OGP에 대한 인식이 없는 상태에서 회의 참석하기를 원하지 않았고 결과적으로 2차 회의는 1차 회의 참석자 명단과 크게 다르지 않은 구성으로 개최되었으며, 열린 정부 문제와 관련하여 활동 중인 서울 기반의 시민 사회 단체의 시각을 들을 수 있었다.

시간과 자원이 보다 충분했다면 보다 많은 참석자들로 포럼을 구성하여 다양한 계층의 의견을 들을 수 있는 기회가 되었으리라는 점, 또한 한국정부가 보다 높은 목표를 가지고 OGP 회원임을 이해관계자들에게 알리고자 하는 꾸준한 노력을 기울였더라면 더욱 풍부한 회의가 되었으리라는 점이 아쉽다.

본 연구자는 이해관계자들과의 일대일 면담 및 인식 제고 활동을 통하여 낮은 참석률을 상쇄하였다. 포럼 참석을 거절한 단체들 역시 개인별 면담에는 기꺼이 응해 주는 경우가 많았다.

1차 정기 협의

2013년 10월 7일

참석자 명단:

서울시 전자정부 관련 부처

토론자 2명(정다예, 임영재. 2개 관계자 단체 대표 토론자로 참석함)

- 크리에이티브 커먼즈 코리아(CC Korea)는 서울에 위치한 NGO로 법률에 따라 창작 및 공유가 가능하도록 다른 사람들이 자유롭게 사용할 수 있는 저작물의 범위 확장을 위해 노력하는 단체이다. 크리에이티브 커먼즈 본사는 미국 캘리포니아 마운틴뷰에 위치해 있다.
- 크리에이티브 커먼즈 코리아의 파트너인 코드나무(Code-Namu)는 정부 2.0을 위하여 자발적으로 모인 시민들의 오픈 커뮤니티이며 열린 정부 실현을 위하여 적극적으로 참여하고 있다.

토론자 1명(박경신, 3개 관계자 단체 대표로 참석함)

- 참여연대는 1994년 활동가 및 학자, 변호사 등 군부 독재 시절 다양한 방식으로 민주화 운동에 힘썼던 이들을 주축으로 하여 설립된 NGO이다. 참여연대는 참여민주주의와 인권의 새 시대를 열겠다는 모토로 정부의 정책 결정 과정과 사회 경제 개혁에 있어 시민의 참여 촉진에 힘쓰고 있다. 2004년 UN 경제사회이사회의 특별 협의 자격 단체를 취득하여 UN 인권이사회 및 안전보장이사회를 비롯한 UN 회의에 참석하여 한국을 대변했다.
- 오픈넷 코리아는 표현의 자유, 프라이버시, 불합리한 규제 혁신, 망 중립성 등의 분야에 대해 토론과 협의의 공론의 장을 마련하고자 하는 NGO로 서울에 위치해 있다. 인터넷과 IT에 영향을 정책 현안들에 대한 신속하고 정확한 분석을 제공하며 법령 개혁 캠페인을 펼치고 민사 소송을 진행하며 장학금 및 연구 지원 사업에 힘쓰는 것을 목적으로 하고 있다.
- 방송통신심의위원회는 대한민국의 정보통신 규제기관이다. "방송통신심의위원회는 방송 내용의 공공성과 공정성을 보장하고, 정보통신에서의 건전한 문화 창달과 올바른 이용환경을 조성하기 위하여 설립되었다"고 공식 홈페이지에서 설립 취지를 설명하고 있다.

요약:

본 회의는 표적집단토론으로 진행되었다.

참석자들은 한국의 국가별 실천 계획, OGP 협의 가이드라인, 정부 자체 평가 보고서 작성 원칙, IRM FAQ, 각 공약 진척도를 점수로 매기고 의견을 작성할 설문지(한국어) 등이 포함된 자료를 전달 받았다. 연구자가 15분간 OGP와 IRM에 관하여 프레젠테이션을 진행하는 것으로 회의를 시작하였다.

포럼에 앞서 인식 제고를 위하여 개별적으로 면담을 진행하였으나, 참석자 대부분은 OGP 절차에 대하여 자세히 알지 못하였다.

규모는 작지만 열정적인 열린 정부 커뮤니티가 서울에 존재함에도 불구하고 OGP와 관련하여 인식 제고나 협의를 위한 중앙정부의 소통이 없었음을 언급하는 시민 사회 단체 대표 측의 발언으로 회의가 시작되었다.

대표단이 각 공약을 하나하나 검토하자 공약의 모호한 표현으로 인하여 진행도 측정의 어려움이 명확해졌고, 몇몇 공약의 표현 및 전문용어에 대하여 정확한 정의가 필요하기도 하였다. 두 시민 사회 단체는 안전행정부가 '열린 정부'와 '정보 공개'에 대하여 OGP와 다른 이해를 보이고 있는 것으로 여겼으며, 한국어 국가별 실천 계획이 발간되지 않은 점에 대하여 의문을 제기하였다.

중앙정부의 권한을 위임 받아 서울시 대표가 공약과 연관된 서울시 정보 공개 프로그램을 제시하였다. 참석자들은 이 같은 진보적인 성과에 대하여 찬사를 보내는 한편 중앙 정부의 사업이 여전히 모호한 부분이 있음을 언급하였다.

그밖에 소프트웨어 다운로드 및 관련성 없는 정보가 지나치게 제공되고 있다는 점 등에도 불구하고 중앙정부의 전자정부 서비스의 성취에 대한 참석자들의 신뢰도는 높은 수준이었다.

한 참석자는 앞서 언급된 문제들이 한국의 정보 공개 플랫폼과 빠른 기술 인프라의 높은 수준을 반영하는 것임을 언급하며, 투명성, 감시 및 민주적 요구의 '문화'를 육성하기 위하여 정부와 시민 사회 단체가 더욱 힘써야 한다는 점을 지적하였다. 예를 들어 사용자는 더욱 단호하게 허가되지 않은 다운로드를 거부하고 정부를 저지하여 이러한 정부 사업이 더욱 신뢰할 만한 것으로 만들어 가야 한다는 것이다.

참석자들은 공약 2-2 '부패 없는 사회'를 최우선 과제로 꼽았다. 공무원 부패 방지에 관한 공약은 진전이 거의 없다고 봤으며, 장기퇴임 공무원의 감시 등의 마일스톤은 장기적인 실천이 필요하여 현 관행으로는 부족하다는 점을 들었다.

2차 정기 협의

2013년 10월 28일

참석자 명단:

- 서울시립대 반부패연구소 선임연구원 송효진. 서울시립대 반부패연구소는 2000년 한국의 사회적, 경제적 정의를 저해하는 부패 문제를 연구하고 대안을 제시하고자 설립되었다. 부패 문제 연구 및 관련 데이터 수집, 투명성 관련 전문가 연계, 서울시 공개 시스템의 국제 사회 홍보, NGO 협력 등을 주요 사업으로 한다.
- 참여연대 대표 장정욱. 참여연대는 1994년 활동가 및 학자, 변호사 등 1980년대 군부 독재 시절 다양한 방식으로 민주화 운동에 힘썼던 이들을 주축으로 하여 설립된 NGO이다. 참여연대는 참여민주주의와 인권의 새 시대를 열겠다는 모토로 정부의 정책 결정 과정과 사회 경제 개혁에 있어 시민의 참여 촉진에 힘쓰고 있다. 2004년 UN 경제사회이사회의 특별 협의 자격 단체를 취득하여 UN 인권이사회 및 안전보장이사회를 비롯한 UN 회의에 참석하여 한국을 대변하고 있다.
- 투명사회를 위한 정보공개센터(opengirok) 공동 설립자 전진한. 정보공개센터는 서울에 위치한 NGO로서 정보, 투명성 및 행정과 관련한 자유의 확대를 모색하는 단체이다. 공식 홈페이지의 설명에 따르면 공동 설립자인 전 KBS 탐사보도팀장은 전 대통령 측근을 조사한 데 대한 보복으로 다른 기자들과 함께 보도팀장에서 물러나야 했다.

요약:

본 회의는 표적집단토론으로 진행되었다. 참석자들은 한국의

국가별 실천 계획, OGP 협의 가이드라인, 정부 자체 평가 보고서 작성 원칙, IRM 자주 묻는 질문(FAQ), 각 공약 진행도를 점수로 매기고 의견을 작성할 설문지(한국어)등이 포함된 자료를 전달 받았다. 본 연구자가 15분간 OGP와 IRM에 관하여 프레젠테이션을 진행하는 것으로 회의를 시작하였다.

참석자들은 OGP 과정에 대하여 정확한 정보를 전달 받지 못한 상태였다. IRM 프레젠테이션이 끝나자 OGP 일정보다 뒤처진 일정의 정확한 계획, 정부의 자체 평가 보고서 미발간을 비롯하여 여러 가지 질문이 뒤따랐다. 두 번째 질문에 대하여 확실한 답변이 가능한 정보를 얻지는 못하였으나 최근의 정책 변화와 관련하여 과중한 업무로 인하여 정부의 응답이 늦었을 가능성에 대하여 설명하였다. 본 연구자는 자체 평가 보고서가 향후 발간될지 여부에 대해 이해관계자들에게 확실히 답변할 수 없었다.

전자정부 공약의 대부분을 구성하는 공약 1-1, 1-2, 1-3과 관련하여 정부가 공약을 이행하였다고 참석자 일반이 동의하였다. 다른 토론자들이 1차 회의에서와 같은 문제점에 대한 개선이 필요하다는 점을 지적하였음에도 한 참석자는 전자정부 플랫폼이 '완벽하다'고 강조하였다.

한 시민 사회 단체는 공약 검토 중 표적집단 구성을 수정할 것을 제안하기도 하였다. 관계자들이 원탁회의 형식으로 공약에 대한 토론을 진행하고 IRM 연구자가 관계자들에게 질의를 하기보다는 연구자 측에서 예비 연구 결과를 설명하는 방식으로, 자체 평가 보고서가 없고 정부의 공약 표현이 모호한 상황에서는 그러한 진행이 토론자들이 자료를 가지고 토론하는 데 더욱 도움이 될 것이라는 의견이었다.

본 연구자는 향후 회의에서 이 같은 의견을 반영할 계획이다.

회의 후반에 이르러 참석자들은 IRM 조사 결과에 대한 더욱 자세한 정보를 요구하였다. 최종 진행보고서가 나오지 않은 상황이었기 때문에 연구자는 면담, 자료 조사, 관계자 회의 등을 통한 예비 연구 결과를 설명하였다. 이 예비 연구에서 한국 정부가 전자정부 부문에 있어 탁월한 성취를 보이고 있으며 명예훼손의 정치적 이용 등과 같은 정치 및 법률적인 부분에 있어서는 더욱 많은 시민의 참여와 책임이 필요할 것으로 사료되었다.

설문조사

2회에 걸친 회의에서 모든 참석자가 각 공약 별 진척도를 점수로 기재하고 기타 의견을 기입할 수 있는 한국어 설문지를 받았다.

참석자들은 설문지는 필수적으로 작성해야 하는 것이 아니지만, 작성된 설문지는 연구자의 연구에 도움이 될 것이며 서면이나 이메일로 제출할 수 있다는 내용의 설명을 들었다.

본 IRM 연구자는 35곳의 개인 및 단체에 연락하여, 각 공약에 대한 IRM 조사를 위한 설문 조사가 시행될 면담과 관계자 포럼 참석이라는 두 가지 활동의 가능 여부를 조사하였다. 포럼에 참석한 경우뿐 아니라 참석이나 면담은 불가하지만 IRM에 의견을 제출하고자 하는 경우에도 설문지를 전달 받았다.

해외에 출장이나 주재 중으로 한국에서 면담을 진행할 수 없는 경우 역시 설문지를 전달하였으며, 이 경우 해외 주재 중이나 여전히 한국의 열린 정부 문제와 관련하여 활동 중인지 여부에 따라 관계자를 선별하였다.

개인 면담과 관계자 포럼에 참석을 표한 관계자 및 단체 20곳과 해외 주재 중인 5명으로부터 서류 및 이메일로 답변을 받을 수 있었다.

IRM(독립 보고 매커니즘)이란?

정부, 시민 사회 단체, 민간 부문이 정부의 OGP 실천 계획의 계발 및 구현을 2년 단위로 추적할 수 있는 중요한 수단이다. 투명성, 참여도, 책임성, 사회과학 연구 방법 분야의 전문가로 구성된 국제 전문가 패널이 조사 설계 및 보고서의 품질 관리를 맡고 있다.

국제 전문가 패널의 현재 회원은 아래와 같다.

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Jonathan Fox
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck

워싱턴 D.C.에 위치한 소규모 기관으로 IRM 과정을 통하여 연구자와 긴밀히 협력하여 보고서를 관장한다. 보고서와 관련한 문의사항은 irm@opengovpartnership.org로 문의할 수 있다

Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1889 F Street NW
2nd Floor
Washington, DC 20006

Open Government Partnership
INDEPENDENT REPORTING MECHANISM