

독립보고메커니즘(IRM): 대한민국 기획보고서 2018–2020

IRM 직원 외 황성수 참여

목차

개요: 대한민국	2
I. 서론	6
II. 대한민국의 열린정부 현황	7
III. 리더십과 다수이해관계자 프로세스	13
IV. 공약	17
1. 민관협력형 부패방지체계 확립	20
2. 공연장 기술정보 관리 통합 시스템	24
3. 정책실명제	27
4. 국민청원 안전검사제 도입	30
5-1. 대국민 소통 및 국민 참여 확대를 위한 국민외교 시스템 구축	33
5-2. 온오프라인 광화문 1 번가 열린소통포럼 운영	36
6. 참여민주주의 구현을 위한 정부혁신 국민포럼	39
7. 식품별 유해물질 함유량 공개	42
8. 문화관광분야의 미래산업을 위한 데이터 개방	45
9. 민간 부문 신산업 육성 지원을 위한 문화유산자원 공개	48
10. 민간 활용도 높은 고수·요고가치 국가 중점데이터 개방	51
11. 민간의견 수렴을 통한 공공데이터 품질관리 강화	54
12. 자발적 법규준수 기반의 관세행정 체제로의 전환	57
V. 전반적인 권고사항	59
VI. 방법론과 출처	70
부록 I. 실행계획 수립 전 과정의 대한민국 성과 개요	76



개요: 대한민국

대한민국 제 4 차 국가실행계획은 오픈데이터, 정보 접근성, 시민참여에 중점을 둔 여러 공약을 포함한다. 대한민국 열린정부 포럼이 실행계획을 발전시키는 데 핵심적인 역할을 했으나 시민과 시민사회가 공약 선정에 더 많은 영향력을 행사할 수 있으며, 그 과정에서 더욱 적극적인 야심 찬 이니셔티브를 포함시키는 노력을 주도할 수 있는 기회가 존재한다.

열린정부파트너십(OGP)은 각국 정부 개혁 기관과 시민사회 지도자가 모여 더 포용적이고 적극적이고 책임성 있는 정부를 만들기 위한 실행계획을 수립하는 국제 파트너십이다.

독립보고메커니즘(IRM)은 정부들의 공약 이행 여부를 확인하기 위한 모든 실행계획을 검토한다. 대한민국은 2011년 OGP에 참여하였고, 3개 공약을 이행했다. 본 보고서는 대한민국의 4차 국가실행계획의 기획 단계를 평가한다.

전반적인 실행계획 개요

대한민국의 제4차 국가실행계획은 OGP 플랫폼을 활용하여 정부의 5개년 국정과제에 명시된 개혁을 포함하여 국내 주요 우선 과제와 연계된 여러 가지 이슈를 해결하는 것을 목표로 한다. 특히, 제4차 실행계획은 의사결정 과정의 시민 참여 확대에 대한 시민의 요구에 부응하고자 한다. 이는 온/오프라인 시민 참여 플랫폼 활용에 관한 공약의 포함과 식품 안전, 지역 관광, 문화유산에 관한 정보 개방을 포함한 다양한 영역의 정보 접근성 강화를 위한 노력에 잘 나타나 있다. 제4차 실행계획은 또한 정보 공개와 기술을 활용한 공공 서비스 접근성에 대한 공약을 통해 이전 실행계획에 포함된 개혁 이니셔티브를 발전시키고자 한다.

대한민국 행정안전부(MOIS)는 제4차 실행계획에서 대한민국 열린정부 포럼(OGPF) 다수이해관계자와 더불어 OGP 프로세스를 주관하고 조율한다. 이전의 실행계획 주

표 1. 개요

참여 년도: 2011

검토 대상 실행계획: 2018-2020

보고서 유형: 기획보고서

공약 수: 13

실행 계획 완료 수준

다중 이해관계자 포럼이 존재합니까?: 예

시민 영향력 수준: 협의

OGP 프로세스에 반하는 실행: 아니오

실행계획 기획

OGP 가치와 관련된 공약: 13 (100%)

변혁적 공약 : 0 (0%)

별표 후보 공약: 0



기와 비교했을 때, OGPK 운영은 대중의 인식 제고와 정부와 시민 사회 이해관계자들을 OGP 프로세스에 고르게 참여시키기 위한 노력에 기여했다. OGPK 공약 제안을 요청하고, 다수이해관계자 협의 워크숍을 개최하고, 공약 선정 기준을 정의했다. OGPK의 온라인 플랫폼 상의 공개 모집을 통해, 포럼은 정부 부처, 시민 사회와 시민으로부터 67개 공약 제안을 접수했다. OGPK은 최종 후보 공약 제안을 추리기 위한 4 차례의 선정 회의와 2 차례의 협의회를 개최하고, 실행계획에 포함된 최종 13개 공약을 선정하기 위한 다수이해관계자 워크숍을 추진했다.

OGFK에 대한 시민사회의 활발한 참여와 반복적인 협의는 시민사회와 시민이 대한민국 열린정부 포럼 의제 수립에 기여하는 협력 프로세스를 보여준다. 행정안전부와 다른 정부 부처들은 전반적으로 조력자 역할을 수행하고 논의의 장을 제공했다. 그러나 원격 참여의 도입, 추가 플랫폼 및 채널 활용 등을 통해 이해관계자의 참여를 더욱 확대할 수 있을 것이다. 비슷한 맥락에서, 열린 정부 관련 분야에서 이전부터 활동해 온 기존의 서울 기반의¹ 전문적 비정부 조직을 넘어서 논의의 장을 확대할 수 있을 것이다.

최종 13개 공약 중 3개 공약은 시민사회의 제안과 공공협의를 기반으로 한다. 나머지 10개 공약은 7개 정부 부처에서 제안되었다. 정부 부처가 제안한 공약은 시민사회의 암묵적인 지지를 얻을 수도 있었겠지만, 이러한 수치는 최종 공약 선정 기준에 시민과 시민 사회의 우선순위의 영향력을 높일 여지가 있음을 시사한다. 행정안전부는 개괄적인 공약 선정 기준을 온라인 상으로 발표하고 OGFK와 함께 반복적인 검토 과정에 참여했다. 그러나 행정안전부는 채택되지 않은 공약에 대한 설명을 비롯해 주요 결정에 대한 타당한 답변을 발표하지 않았다.

선정된 공약들은 오픈데이터 활성화에 관한 것부터 정보 접근성 개선, 정부 투명성 강화, 의사결정 과정의 시민참여 강화에 이르기까지 다양하다. 이전의 실행계획과는 달리 이번 실행계획에 포함된 공약들은 모두 OGP 가치와 관련이 있고 검증 가능하다. 또한 IRM은 이번 실행계획에서 5개 공약(공약 1,4,6,10,11)이 보통의 잠재적 영향력을 가질 것으로 예상하며, 이 공약들이 전면적으로 이행된다면 각각의 정책 분야의 현 상태에 괄목할 만한 개선에 기여할 것으로 평가한다. 공약과 관련된 활동들의 특징과 범위에 대한 명료한 설명이 있다면 이 공약들의 야심 찬 목표가 더 크게 실현될 수 있을 것이다. 그러나 여러 공약이 기존 이니셔티브를 계승하는 것에 그치거나 범위가 명료하게 정의되지 않은 활동과 세부 계획(milestone)을 담고 있기 때문에 대부분의 공약이 각각의 이슈에 대해 잠재적으로 미미한 영향력을 행사하는 데 그쳤을 것으로 IRM은 평가한다.

1 한국지방정부연합(the Korea Association for Local Government and Administration)를 대표하는 대한민국 열린정부 포럼(OGFK) 회원은 서울 밖에 소재한다.

표 2. 주목할 만한 공약

공약 개관	추진	이행 주기 종료 시점 현황
10. 국가 우선순위 데이터 공개 진행 중인 공공데이터 공개 노력을 확대해 환경, 보건, 안전, 신기술 분야를 포함	행정안전부 공공데이터정책과는 공공 우선과제를 인식하고 그러한 데이터의 가용성에 대한 인식을 제고하고자 온라인과 오프라인 통로를 활용하여 고가치의 데이터셋을 대중에 공개하는 노력을 계속해서 발전시키고 확대할 수 있다.	<i>비고: 실행계획 주기 종료 시점에 평가</i>
11. 공공데이터의 품질관리 개선 고품질의 공공데이터를 생산하고 시민과 기업의 공공데이터 사용 확대	행정안전부 공공데이터정책과는 시민사회의 지원을 받아 의사결정을 공지하거나 의사결정에 영향을 주기 위해 데이터가 활용되는 방법에 대한 교육과 지침을 제공할 수 있다.	<i>비고: 실행계획 주기 종료 시점에 평가</i>
5-2. "광화문 1 번가" 열린소통포럼 의사결정에 시민참여와 의견수렴을 확대하기 위해 온오프라인 대국민 참여 포럼을 확대	행정안전부 국민참여혁신과는 포럼이 정책에 영향을 줄 수 있는 정도를 확인하기 위해 더 많은 검증 가능한 지표와 세부 계획을 개발하는 것을 고려해볼 수 있다. 정부는 또한 포럼의 활동을 기록, 분석, 발표하고 입법을 통해 제도화함으로써 포럼의 기능을 향상할 수 있다.	<i>비고: 실행계획 주기 종료 시점에 평가</i>

권고사항

독립보고메커니즘의 권고사항은 차기 실행계획에 정보를 제공하고 현재 실행계획의 이행을 지도하는 것을 목표로 한다. 아래의 각 권고사항에 대한 자세한 정보는 「V. 전반적인 권고사항」 참조

표 3. IRM 5 대 핵심 권고사항

적극적인 소통, 폭넓은 협의, 강화된 시민참여를 통한 대중의 OGP 참여 확대 및 강화
대한민국 OGP 운영위원회 공동 의장 우선과제와 연계한 정책 분야에서 야심차고, OGP 가치와 관련성 있고, 구체적인 공약을 설계
시민, 시민사회와 함께 적극적인 협의를 통해 공공데이터 이니셔티브의 범위와 목표 확대

기존 참여 플랫폼과 메커니즘 개선을 통한 예산 과정에서의 국민 참여를 강화
기존의 참여 플랫폼과 메커니즘을 강화하여 예산 과정에서의 국민 참여 강화
내부고발자 보호와 지원에 대한 국민의 인식 제고를 통해 내부고발과 부패척결 독려

독립보고메커니즘(IRM)에 관하여

열린정부파트너십의 독립보고메커니즘은 이해관계자들의 소통 장려와 책임 강화를 위한 국가실행계획의 수립과 이행을 평가한다. 자료 연구와 본 보고서의 결과물을 알리는 인터뷰는 황상수와 협업으로 진행되었다.



I. 서론

열린정부파트너십(OGP)은 각국 정부 개혁 기관과 시민사회 지도자가 모여 더욱 포용적이고 적극적이고 책임성 있는 정부를 만들기 위한 실행계획을 수립하는 국제 파트너십이다. 실행계획의 공약은 기존의 노력을 발전시킨 것, 진행 중인 공약을 완료하기 위한 새로운 조치를 파악하는 것, 또는 전혀 새로운 분야의 조치를 개시하는 것일 수도 있다. OGP의 독립보고메커니즘은 정부가 공약을 완수하는지 확인하기 위해 모든 실행계획을 검토한다. 시민사회와 정부 지도자들은 자신들의 성과를 되돌아보고 공약이 국민의 생활에 영향을 주었는지 확인하기 위해 평가를 실시한다.

대한민국은 2011년에 OGP에 참여했다. 본 보고서는 2018-2020 대한민국 제4차 국가실행계획의 수립과 기획을 다룬다.

독립보고메커니즘은 본 평가를 실시하기 위해 영남대학교 황성수와 협업했다. 독립보고메커니즘은 향후 공약의 수립과 이행에 관한 협의 진행 과정을 알리고자 한다. 독립보고메커니즘의 방법론에 대한 전체 설명은 아래 주소에서 확인 가능하다.

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. 대한민국의 열린정부 현황

대한민국 제 4 차 국가실행계획은 의사 결정에서의 시민 참여 강화에 대한 지속적인 시민의 요구에 대응해 최근의 열린정부 개혁을 발전시키고자 한다. 제 4 차 실행계획은 정보 접근성 및 공공데이터 공약을 강화하고 시민참여와 부패척결에 중점을 둔 새로운 이니셔티브를 추진한다.

2.1 배경

대한민국은 다양한 굿 거버넌스 지표에서 상위권을 유지하고 오픈데이터 이니셔티브¹ 분야에서 OECD 회원국 중 선두를 차지한다. 2011 년에 OGP 에 참여한 이후 대한민국은 지속적으로 OGP 적격성 기준(예산 투명성, 정보 접근성, 자산 신고, 시민 참여)에 부합하고 있다.

대한민국의 이전 실행계획은 국내의 우선순위와 정보 개방, 시민참여, 재정 투명성, 기술을 활용한 공공서비스 접근성 개선 등의 OGP 가치와 연계된 이슈를 다뤘다. 제 4 차 국가실행계획(2018-2020)은 계속해서 이와 같은 중요한 주제를 다룰 것이다. 나아가 제 4 차 국가실행계획은 시민 참여와 부패척결에 특히 중점을 둔 여러 새로운 공약을 추가했다. 공약 4 와 7 은 소비재 생산의 투명성을 제고하기 위해 식약품 안전에 대한 정보 접근성을 강화한다. 표현과 집회의 자유 개선, 가족 소유 대기업(재벌)의 불투명한 지배구조 개혁, 정보접근성 또는 예산 투명성 제고 관련 입법 개혁안 등은, 국내적으로는 중요한 사안이나 이번 실행계획에는 포함되지 않았다.

열린정부 개혁 의제

2017 년 대한민국의 박근혜 대통령이 부패 혐의로 탄핵되자 문재인이 신임 대통령으로 선출됐다. 문재인 정부는 민주주의와 법치 재건을 위한 시민 운동이 활발해지는 흐름 속에서 임기를 시작했다.² 2016 년에 정부에 대한 국민 신뢰는 OECD 평균보다 낮았고 이는 공공부문 개혁의 필요성을 여실히 보여주었다.³

2018 년 문재인 정부는 국민 신뢰를 회복하고 5 개년 국정과제⁴ 내에서 광범위한 열린정부 공약을 실현하기 위해 정부혁신전략⁵ 을 개시했다. 정부혁신전략은 '국민의 정부' 실현을 위한 정부혁신을 위한 핵심 프로젝트를 제시한다. 다수의 프로젝트가 공공데이터 공개, 통합 공공서비스 포털, 온라인, 오프라인 '광화문 1 번가' 열린 정책 소통 운영 등의 시민 참여를 주제로 한 이전의 OGP 공약의 연장선이다.⁶

문재인 정부는 이번 실행계획에 이르는 기간 동안 굿 거버넌스 '우수사례' 시리즈를 발표했다. 여기에는 자산신고용 공직윤리 시스템과 행정서비스 통합 포털이 포함된다.⁷ 문재인 정부의 최근 전략 이니셔티브는 정부에 대한 전반적인 국민의 신뢰 강화에 기여했을 수도 있다. 공공서비스에 대한 국민의 신뢰를 나타내는 퍼센티지는 OECD 평균보다 낮지만 2016 년 24%⁸ 에서 2018 년 39%로 상승했다.⁹

국민의 신뢰 개선은 2020 년 국회의원 선거에도 그대로 반영되었다. 여당인 더불어민주당은 300 석 중 180 석을 획득했고 이는 60 석이 증가한 결과이다.¹⁰ 이 결과는 1987 년 이래 국회 최대 의석수를 의미한다. COVID-19 바이러스 유행이 한창일 때 선거가 진행됐지만 유권자의 66.2%가 투표했다. 이는 1992 년 이래 치러진 국회의원 선거 중 최고 투표율이다. 이 선거는 제 4 차 실행계획 수립 이후에 실시됐지만 선거 결과는 '국민의 정부'와 열린정부 공약을 중점에 둔 야심 찬 정책의제를 계속해서 이행하라는 문재인 정부의 임무에 더욱 무게를 싣는다.

정보접근성과 공공데이터

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」은 공공정보에 접근할 수 있는 국민의 권리를 보호하는 법이다.¹¹ 이 법은 국가기관, 국회, 지방정부, 중앙정부부처 등의 광범위한 공공기관에 적용되며, 시민이 정보를 요청하고 공직자가 그러한 요구에 대응할 때의 절차를 명확히 제시한다. 국가안보 목적 등의 정보에 관한 접근 권의 예외는 국제 기준에 부합한다. 이 법은 2018 년 9 월 세계정보권순위평가(The Global Right to Information Rating)에서 150 점 중 97 점¹² 을 기록했으며, 정보 공개가 기업의 정당한 이해관계에 중대한 손상을 줄 경우에도 국민의 이익을 의무적으로 더욱 우선시할 수 있는 수 있음을 시사했다.¹³

대한민국은 이 정책분야에서 최근 입법 개혁을 실시하지 않았지만 제 3 차 OGP 실행계획은 여러 관련 공약을 포함한다.¹⁴ 제 3 차 실행계획 하에서는 정부가 통합정보공개시스템을 확대해 사립대학 정보를 포함시키고 정부관행에 대한 정보를 공공데이터 포털에 추가했다. 정부는 또한 기초지방자치단체와 광역지방자치단체를 포함한 각 부처간 정보공개의 표준화의 수준을 높였다. 더불어 이번 실행계획은 최우선 순위(high priority) 공공데이터 개방을 목적으로 하는 공약과(공약 10) 정책 결정을 담당하는 공직자의 실명과 정보를 공개하는 시스템을 강화하는 공약(공약 3)을 통해 정보 접근성을 개선하고자 한다.

대한민국은 OECD 공공데이터 지수(OECD's Open-Useful-Reusable Government Index)¹⁵ 분야에서 OECD 회원국 중 선두를 차지했다. 이는 국가차원에서 공공데이터를 공식적으로 요청하고 지속적으로 정부 지원이 있었던 덕분이다. 오픈데이터 바로미터(Open Data Barometer)에 따르면 대한민국은 ODB 점수가 2017 년 62 점에서 2018 년 72 점¹⁶으로 상승한 것을 비롯해 공공데이터 기준을 꾸준히 개선하고 있다. 오픈데이터 바로미터에서 대한민국은 공공데이터 분야의 선두주자이다.

공공데이터 지수 상위권 유지와 더불어, 대한민국은 이전의 OGP 실행계획의 여러 공공 데이터 공약에서 괄목할 만한 진전을 이뤘다.¹⁷ 예를 들어, 정부는 지방 재정 데이터에서 음식물 쓰레기에 이르는 주제에 관한 데이터셋 22,000 개를 공공데이터 포털을 통해 공개하고 21 개 대용량 공공 데이터셋의 품질 검수와 평가를 완료했다. 이번 실행계획은 공연장 정보에 대한 접근성 개선을 위한(공약 2), 문화와 관광 데이터 공유에 관한(공약 8), 고사용, 고수요 데

이터 공개에 관한 공약(공약 10) 등을 통해 공공 데이터에 계속 집중한다. 공약 11은 공공데이터 품질관리 강화를 위한 국민 의견 수렴에 중점을 두고 있다.

시민의 자유

국제 인권단체 프리덤하우스의 연례 보고서인 '프리덤 인 더 월드 2019'(Freedom in the World)에 따르면,¹⁸ 대한민국은 총점 83점을 획득했다. 0점은 가장 '자유가 없는'을, 100점은 '가장 자유로운'을 의미한다. 보고서는 대한민국 정부가 대체로 개인의 자유를 보장하나 소수자의 권리 보호와 사회 사회통합 부문에서 개선의 여지가 있다고 지적했다. 보고서는 또한 집회의 자유가 대체로 보장되나 종종 경찰과 시위대 간 긴장이 고조돼 집회 참가자 체포로 이어지기도 한다고 언급했다. 과거에는 시민들이 감시카메라 사용에서 노동자 보호 강화에 이르는 다양한 문제에 관한 시위에 적극적으로 참여했다.¹⁹ 문재인 정권하에서 집회 허가증 발급 건수가 증가했다.

대한민국에는 대체로 언론의 자유와 활발한 시민사회가 존재한다고 인식되지만 다수의 국제 인권단체가 언론의 자유에 관한 구체적인 우려를 표명해왔다. 예를 들어 국제인권단체 휴먼라이츠워치(Human Rights Watch)는 정부와 대기업(재벌)이 명예훼손관련 법령들을 이용해 자신들을 감시하는 것을 제한하는 등 2018년 당시 언론의 자유에 대한 제약이 여전히 문제로 남아있다고 보고했다.²⁰ 제 19조는 또한 대한민국의 명예훼손법 개정을 촉구하며 구금 등의 형사 제재의 위협이 언론의 자유를 저해한다는 우려를 표명했다.²¹ 프리덤 인 더 월드 2019 보고서는 또한 예를 들어 친북활동 제재가 북한 선전으로 분류될 수 있는 모든 것의 배포를 법으로 처벌하는 등 정당한 정치 표현에 영향을 준다고 언급했다.²² 지정학적 고려사항과 북집성이 여전히 타당한 사유로 언급되기는 하나, 2018년 초 남북관계가 개시되면서부터 이러한 분야의 제재의 집행이 줄어들고 있다.²³ 이번 실행계획에는 언론과 집회의 자유를 명시적으로 지지하는 공약을 포함되지 않는다.

시민 참여

전통적인 공청회에서부터 혁신적인 이전 OGP 실행계획하에서 도입된 국민디자인단까지, 대한민국은 의미 있는 시민참여를 위한 다양한 메커니즘을 마련했다.²⁴ 정부는 다양한 이해관계자와 협의하고 소통하려는 일관된 의지를 보여주었고 의사결정 과정에 시민을 참여시켰다.²⁵ 예를 들어, 문재인 정부는 국민의 의견을 수렴하기 위해 열린소통포럼인 광화문 1번가를 임기 시작 50일 이내에 도입 및 확대했다.²⁶ 정부는 계속해서 온라인상에서 "epeople.go.kr"과 청와대 온라인 청원 플랫폼을 통해 국민의 의견을 접수한다. 이러한 노력은 이해관계자의 의사결정 참여에 관한 OECD의 순위가 종합지수 4점 만점에 2.54에서 2.89로 향상된 것에서 확인된다.²⁷

이번 실행계획의 시민참여 공약은 문재인 정부의 전반적인 정책의제와 일치한다. 시민참여를 도모하는 공약에는 문재인 정부의 정부혁신 공약²⁸과 포괄적 2018 정부혁신전략²⁹과 같은 맥락에서 민간외교시스템 운영(공약 5.1)과 온라인 오프라인 열린소통포럼 광화문 1번가

(공약 5.2) 등이 있다. 공약 5.2 는 이전 독립보고메커니즘³⁰ 의 열린소통포럼 확대 권고에 대한 대응이다.

예산 투명성

본 실행계획이 공동작성될 당시 국제예산 파트너십(the International Budget Partnership)의 오픈예산조사(Open Budget Survey, OBS)는 대한민국이 국민에게 제공한 예산 정보와 예산 과정 참여 기회가 제한적이었다고 언급했다.³¹ 대한민국은 예산투명성 부문에서 100점 만점에 60점, 대중 참여 부문에서 100점 만점에 39점, 예산 감독 부문에서 100점 만점에 85점을 받았다. 대한민국은 이전 실행계획의 공약에 대응해 더 많은 예산 데이터를 공개했으나,³² OBS의 평가는 정부가 반기평가서(mid-year review)를 작성하지 않았거나 예산안 편성 지침에 거시경제 정보를 포함시키지 않았다는 결론을 내렸다.³³

본 실행계획의 개발 이전에 대한민국은 공개 입법 회기를 비롯한 예산 과정에 시민이 참여하고 활동할 수 있는 기회를 거의 제공하지 않았다. 그러나 2018년 4월 대한민국은 「국가재정법」을 제정하여³⁴ 정부가 투명성과 예산과정의 시민 참여를 제고할 수 있는 법적 근거를 마련했다. 구체적인 관련 조치는 기획재정부 장관에 의해 규정되어야 하지만, 국가재정법의 시행령은 시민 참여에 대한 일반 절차를 구체적으로 마련할 것이다. 관리자 수준에서 예산 수립에 시민 참여를 활성화하는데 특히 주안점을 둔 이러한 긍정적인 개혁³⁵들이 2019 OBS 조사 점수의 괄목할 향상을 가져온 한편, 대한민국은 현재 이러한 결실을 더욱 공고히 할 기회를 마주하고 있다.³⁶

부패척결 및 내부고발자 보호

대한민국의 공공부문 및 민간부문 부패 척결을 위한 전반적인 입법체계에는 국·내외 뇌물 수수 형사 처벌, 국민권익위원회, 공직자 행동강령, 공직자 이해관계 충돌 규제, 재산신고, 공개 등이 포함되어 있다. ³⁷ 2018 년, 대한민국은 국제투명성기구(TI)의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)에서 57 점(100 점 만점)을 받아 전세계 180 개국 중 45 위에 올랐고, 시민의 부패인식 부문에서 아시아태평양 지역에서 9 위를 차지했다.³⁸ 2019 년에는 대한민국의 부패 인식지수 점수가 59 점으로 상승했다.³⁹

2016 년 이후 박근혜 전 대통령과 이명박 전 대통령이 부패 혐의로 기소된 이후⁴⁰ 입법부는 공직자의 금품 수수에 상한선을 도입하는 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」(김영란법)을 통과시켰다.⁴¹ 한편 정부가 공공부문 부패에 대해 전반적으로 징벌적 접근을 취한 반면, 이전의 정책들은 민간부문 부패 문제를 충분히 해소하지 못했다.⁴²

대선 운동 중 문재인 대통령은 민간부문 부패에 대한 국민들의 깊어가는 우려에 대응해 재벌 개혁 시행을 약속했다.⁴³ 재벌은 부유한 일가가 독식한 계열사로 이루어진 기업 집합체이다. 재벌에 대한 정부의 대응에는 공과가 있으나, 일부 대기업이 기업 구조를 단순화하기 시작했다.⁴⁴ 그럼에도 재벌들은 계속해서 중소기업을 지배하고 노동자들은 재벌 개혁을 요구하며 시

위에 나섰다.⁴⁵ 신정부가 들어설 때마다 재벌 개혁 이행이 중대한 과제로 꼽히긴 했지만 열린 정부 플랫폼을 활용하여 국민권익위원회(ACRC) 주도의 범부처 차원의 접근을 통해 기업 지배구조의 강화된 투명성과 공공책임을 의무화하는 법안을 추진할 수 있을 것이다. 부패척결 노력에 시민 참여를 전반적으로 강화하는 것을 목표로, 공약 1은 반부패 정책 이행에 있어 민관 협력을 장려한다. 그러나 이번 실행계획은 명시적으로 재벌 개혁 문제를 목표로 하지 않는다.

2011년 통과된 대한민국의 「공익신고자 보호법」(PPIWA)은 세계에서 가장 포괄적인 내부고발자 법으로 꼽힌다.⁴⁶ 그러나 뉴욕타임스 보도에 따르면, 엄격한 위계질서가 존재하는 조직 문화로 인해 내부고발에 따르는 부작용과 공개적인 낙인으로 인해 과거부터 법의 효과적인 이행이 어려웠다.⁴⁷ 2017년 「공익신고자 보호법」 개정을 통해 고발된 개인 또는 기업으로 입증책임이 전환되고 현재는 국민권익위원회(ACRC)가 개인이나 기업이 법이 지시하는 보호 조치를 이행하는지 감시하도록 되어 있다.⁴⁸ 그 결과 2017년과 2018년에 보고되거나 처리된 부패 및 공공부문 내부고발 건수가 증가했다.⁴⁹ 독립보고메커니즘은 2016-2018 중간보고서를 통해 내부고발자 보호와 보상에 대한 공약을 권고했지만 이번 실행계획은 그러한 공약을 포함시키지 않았다.

¹ OECD, *OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019* (2020) OECD 공공데이터 지수(OURdata):

2019(2020), <http://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>.

² Anna Fifield, “대한민국 검찰, 실각한 박근혜 전 대통령에 30년형 구형” (워싱턴포스트 2018.2.27),

https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/south-korean-prosecutors-request-30-years-jail-for-disgraced-former-president-park/2018/02/27/24d0c74c-1b5b-11e8-8a2c-1a6665f59e95_story.html.

³ OECD, OECD 한눈에 보는 정부 보고서 2017 “대한민국” (2017), <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-korea.pdf>.

⁴ 최혜숙 신현희, “문재인 정부 5개년 국정과제 로드맵 발표되다” (코리아헤럴드 2017.7.19), <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20170719000825>.

⁵ 대한민국 국민권익위원회, “문재인 정부 ‘포괄적 정부혁신 실행 계획’ 발표” (2018.3.20), <http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchDetailViewInc&menuId=020501&confId=62&conConfId=62&conTabId=0&currPageNo=1&boardNum=69405>.

⁶ 정지인, 독립보고메커니즘(IRM): 대한민국 중간보고서 2016-2017 (OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/South-Korea_Mid-Term_IRM-Report_2016-2018_EN.pdf.

⁷ 행정안전부, “굿 거버넌스 우수사례” (2020.7 접속), <https://www.mois.go.kr/eng/sub/a03/GoodGovernanceBestPractices/screen.do>.

⁸ OECD, *OECD 한눈에 보는 정부 2017*.

⁹ OECD, *OECD 한눈에 보는 정부 2019* (2019), <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2019-korea.pdf>.

¹⁰ Justin McCurry, “코로나 바이러스 사태 속에서 치러진 국회의원 선거에서 대한민국 여당이 압승 거둬” (가디언, 2020.4.15), <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/16/south-koreas-ruling-party-wins-election-landslide-amid-coronavirus-outbreak>.

¹¹ 대한민국 정부, “Official Information Disclosure Act”(공공기관의 정보공개에 관한 법률) (2013.8.6.), http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=29982&type=part&key=4.

¹² 세계정보권순위평가(Global Right to Information Rating), “대한민국” (2018.9), <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=South%20Korea>.

¹³ 제 9 조(1)(7), 대한민국 정부, “Official Information Disclosure Act(공공기관의 정보공개에 관한 법률)” (2013.8.6.), http://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=29982&type=part&key=4.

¹⁴ 정지인, 독립보고메커니즘 (IRM): 대한민국 중간보고서 2016-2017

- 15 OECD, *OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index* OECD 공공데이터 지수(OURdata): 2019
- 16 오픈데이터바로미터(Open Data Barometer)r, *보고서: From Promise to Progress* (월드와이드웹 재단, 2018.9), <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/>.
- 17 정지인, *독립보고메커니즘 (IRM): 대한민국 중간보고서(South Korea Progress Report) 2016-2017*
- 18 프리덤하우스, *프리덤 인 더 월드 2019 “대한민국”* (2019), <https://freedomhouse.org/country/south-korea/freedom-world/2019>.
- 19 시비커스 모니터(CIVICUS Monitor), “노동조합 등록과 노동자의 노조 가입 권리는 부인하기 위해 이용된 법률” (2018.2.6), <https://monitor.civicus.org/updates/2018/02/06/laws-used-deny-trade-union-registration-and-workers-right-join-union/>.
- 20 Kenneth Roth, “대한민국, 2018 년 사건사고” (Human Rights Watch 국제인권감시단체, 2018)), <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/south-korea>.
- 21 제 19 조, “대한민국: 명예훼손 조항, 언론의 자유 위협” (2018.5.10), <https://www.article19.org/resources/south-korea-repressive-criminal-defamation-provisions-threaten-freedom-of-expression/>.
- 22 시비커스 모니터 CIVICUS, “유엔인권이사회 성명: 대한민국의 인권” 2018.3.20), <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/united-nations/geneva/3109-statement-at-un-human-rights-council-citizen-rights-in-south-korea>.
- 23 프리덤하우스, *프리덤 인 더 월드 2019 “대한민국”*
- 24 정지인, *독립보고메커니즘 (IRM): 대한민국 중간보고서(South Korea Progress Report) 2016-2017*
- 25 Thomas Kalinowski, Sang-young Rhyu, and Aurel Croissant, 대한민국 보고서, *지속가능 거버넌스지수(SGI) 2018* (베텔스만 재단, 2018), https://www.sgi-network.org/docs/2018/country/SGI2018_South_Korea.pdf.
- 26 손지애, “광화문 1 번가에 세계의 이목 집중” (코리아넷, 2017.6.2), <http://www.korea.net/NewsFocus/policies/view?articleId=146804>.
- 27 정지인, *독립보고메커니즘 (IRM): 대한민국 중간보고서(South Korea Progress Report) 2016-2017*
- 28 행정안전부, “정부혁신” (2020.7 접속), <https://www.mois.go.kr/eng/sub/a03/GovernmentInnovation/screen.do>.
- 29 대한민국 국민권익위원회, “문재인 정부 ‘정부 혁신 종합 실행계획’ 발표”
- 30 정지인, *독립보고메커니즘 (IRM): 대한민국 중간보고서(South Korea Progress Report) 2016-2017*
- 31 국제예산파트너십(IBP), *오픈예산조사 2017(Open Budget Survey 2017) “대한민국”* (2017), <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/south-korea-open-budget-survey-2017-summary.pdf>.
- 32 정지인, *독립보고메커니즘 (IRM): 대한민국 중간보고서(South Korea Progress Report) 2016-2017*
- 33 국제예산파트너십(IBP), *오픈예산조사 2017(Open Budget Survey 2017) “대한민국”*
- 34 제 16 조, “국가재정법” (2018.4)
- 35 참고, 예: 기획재정부, “내 예산” (국문), <https://www.mybudget.go.kr/>
- 36 국제예산파트너십(IBP), *오픈예산조사 2019(Open Budget Survey 2019) “대한민국”* (2019), <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-south-korea-2019-en.pdf>.
- 37 GAN 비즈니스 부패 방지 포털(GAN Business Anti-Corruption Portal), “대한민국 부패 보고서” (2017.5) <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/south-korea/>.
- 38 국제투명성기구, 부패인식지수(Corruption Perceptions Index) (2018), <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- 39 국제투명성기구, 부패인식지수(Corruption Perceptions Index) (2019), <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/kor>
- 40 Benjamin Haas, “대한민국 전 대통령 부패 혐의로 15 년형 구형” (가디언, 2018.10.5), <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/05/south-korean-president-jailed-15-years-corruption-lee-myung-bak>.
- 41 최상훈, “청탁금지법 뇌물 수수에 대한 국민의 경각심 일으켜” (뉴욕타임스, 2016.9.29)m <https://www.nytimes.com/2016/09/30/world/asia/south-korea-bribery-law.html>.
- 42 대한민국 정부, 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 (2018.8), <https://www.opengovpartnership.org/documents/south-korea-action-plan-2018-2020/>.
- 43 파이낸셜타임스, “대한민국 국민, 재벌 개혁 공약 이행 촉구,” <https://www.ft.com/content/1ff86f26-ee06-11e8-89c8-d36339d835c0>.
- 44 로이터, “정부의 교차소유 규제 움직임에 삼성의 두 계열사, 그룹사 주식 매각,” <https://www.reuters.com/article/us-samsung-c-t-corp-stake/two-samsung-units-to-sell-group-firms-shares-as-south-korea-targets-cross-ownerships-idUSKCN1M010K>
- 45 파이낸셜타임스, “재벌개혁 부채를 둘러싼 시위로 타격을 입은 대한민국,” <https://www.ft.com/content/1ff86f26-ee06-11e8-89c8-d36339d835c0>
- 46 Simon Wolf, Mark Worth, Sulette Dreyfus, A J Brown, “침묵 깨기: G20 내부고발자 보호법의 명과 암”, 자유언론을 위한 청사진 (2015.10), <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2014-09/apo-nid41246.pdf>
- 47 최상훈, “대한민국 내부고발자들 위험을 무릅쓰고 목소리를 높이다” (뉴욕타임스, 2016.11.7), <https://www.nytimes.com/2016/11/09/business/international/south-korea-whistle-blower-corruption.html>.
- 48 뇌물수수에 관한 OECD 워킹그룹, *OECD 뇌물방지협약 이행, 4 단계 보고서: 대한민국*(OECD, 2018.12.13), <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Korea-Phase-4-Report-ENG.pdf>.
- 49 대한민국 국민권익위원회, “내부고발자 보호와 보상” (2020.7 접속), <http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=02031607>.

III. 리더십과 다수이해관계자 프로세스

행정안전부는 다수이해관계자 대한민국 열린정부 포럼(OGFK)과 함께 OGP 프로세스를 주관하고 조율한다. OGFK은 초기 기획과 인식 제고에서부터 공약의 최종선정까지, 실행계획 수립의 여러 측면에서 핵심적인 역할을 수행했다. 그러나 시민과 시민사회가 공약 선정에 더 많은 영향력을 행사하고, 그 과정에서 더 야심 찬 이니셔티브를 포함시킬 수 있는 기회가 존재한다.

3.1 리더십

아래에서는 대한민국의 OGP 리더십과 OGP의 제도적 배경을 설명한다.

행정안전부는 다수이해관계자 대한민국 열린정부 포럼(OGFK)과 함께 OGP 프로세스를 주관하고 조율한다. 2017년에 출범한 OGFK는 대한민국의 2018-2020 OGP 실행계획의 공약 수립과 이행을 감독하는 임무를 맡았다.

행정안전부는 지방자치단체에 행정, 재무, 지역개발에 관련 지원을 제공하는 것을 포함해 공공서비스의 조율을 전반적으로 책임진다. 행정안전부는 또한 범정부적 접근을 통해 이행을 위한 정책과 주제 영역의 우선순위를 결정하여 5개년 정부혁신전략을 설계한다. 다른 정부부처와 지방자치단체들은 이러한 접근법에 따라 행정 업무 관리와 감독에 있어 일정 수준의 재량을 갖는다. 정부부처와 시민사회 대표들이 포함된 OGFK의 구성은 대한민국에서 열린정부와 관련된 지자체 간 조율에 도움이 된다.

대한민국의 행정권은 대통령이 이끄는 내각에 있다. 이전의 실행계획 주기와 마찬가지로 대통령실은 OGP 프로세스에 직접적으로 관여하지 않지만 행정안전부 차관이 열린정부포럼의 공동의장을 수행하고 장관이 국제 행사의 의장직을 수행함으로써 정부 고위급 대표 참여가 이루어진다.

2016-2018 실행계획 주기 동안 행정안전부는 OGP 프로세스를 더 효과적으로 조율하기 위해 연락 창구 두 곳을 마련하고 팀을 확장했다. 그러나 신규 실행계획 주기에서도 인력 문제가 남아 있었다. 행정안전부는 OGFK 활동을 지원하기 위해 전담 예산을 할당했다. 그 결과 OGFK는 실행계획 수립에 시민참여를 촉진하고 인식을 제고하는 적절한 노력을 주도할 수 있게 되었다.

3.2 실행계획 수립 전반의 다수이해관계자 프로세스

2017년 열린정부파트너십은 OGP의 전(全) 단계에서 시민사회의 참여와 공동창조를 지원하기 위한 OGP 참여와 공동창조의 기준을 채택했다. OGP에 참여하는 모든 국가들은 이 기준을 준수하여야 한다. 이 기준은 OGP 실행계획의 수립, 이행, 검토 과정에서 참여 의욕과 질을 높이는 것을 목표로 한다.

OGP의 거버넌스 정관은 또한 국가나 기관이 실행계획 수립과 이행 과정에서 OGP 프로세스에 따라 활동하기 위한 참여와 공동창조 요건을 마련했다. 대한민국은 OGP 프로세스를 위반하지 않았다.¹

실행계획 수립 전반에 걸친 대한민국의 참여와 공동창조 기준(OGP Participation and Co-Creation Standards) 이행 성적 개요는 부록 1(Annex I)을 참고

표 3.2: 민간부문 영향력 수준

독립보고메커니즘은 OGP에 적용할 국제시민참여협회(IAP2) '참여 스펙트럼(Spectrum of Participation)'을 채택하였다.² 이 스펙트럼은 실행계획 내용에 미칠 수 있는 민간의 잠재적 영향력 수준을 보여준다. OGP 정신에 따라 대부분의 국가들은 '협업(collaborative)'을 지향해야 한다.

민간 영향력 수준		실행계획 수립 중
권한 강화	정부가 시민 구성원들에게 의사결정 권한 이양	
협업	대화가 빈번히 이뤄졌으며 민간이 의제 설정에 기여	✓
참여	정부가 시민 의견을 어떻게 고려했는지 피드백을 제공	
협의	시민들이 의견을 제시할 수 있	
정보 제공	정부가 민간에 실행계획 관련 정보를 제공	
협의 없음	아무런 협의가 이뤄지지 않음	

다수이해관계자 포럼

대한민국 열린정부 포럼(OGFK)은 대한민국의 제 4차 OGP 국가실행계획 수립 과정에서 다수이해관계자 포럼의 역할을 수행했다. OGFK는 OGP 공약의 수립과 이행을 감독하는 임무를 맡았으나 동 실행계획이 수립될 당시에 OGF 운영에 대한 명시적인 법적 근거가 없었다.

이전 독립보고메커니즘(IRM)의 권고사항에 대응해 발족된³ OGFK의 회원은 총 18개⁴ 기관으로, 7개 정부 대표기관⁵, 11개 시민단체 대표 기관⁶으로 구성되었다. OGFK의 구성은 공약 수립 과정에서 시민사회의 대표성과 참여를 보장하기 위하여 집중적인 노력을 기울인 결과이다. 포럼에 대표로 참석한 기관은 주로 열린 정부와 관련된 분야에서 활동하는 전문 비정부기관이다.

OGFK가 공식적인 참여절차를 공개하지는 않았지만 OGFK는 기능의 수행에 있어 체계적인 접근법을 도입했다. OGFK의 시민 사회 의장은 대부분의 회의와 토론을 주재하였고, 행정안전부와 다른 정부부처들은 조력자 역할을 수행하고 논의의 장을 제공하였다.⁷ OGFK는 킥오프 워크숍, 4차례의 선정 회의, 2차례의 협의회, 실행계획 마무리를 위한 OGFK 회의 등 실행계획의 수립 기간 동안 정기적으로 모였다. 포럼의 회의록과 결정 사항은 OGFK와 행정안전부 홈페이지에 공개된다.⁸

OGFK는 인식 제고와 공약 설계 등 실행계획 수립의 다양한 측면에서 중추적인 역할을 수행했다. 예를 들어, 포럼은 공약 제안 제출을 요청하고, 협의 워크숍을 소집하고, 공약 선정 기준을 정의했다.⁹ OGFK는 공개적인 공약 제안 요청을 통해 포럼 외부의 이해관계자들을 참여시킬 수 있었고, 이들이 실행계획 수립에 정보와 영향을 줄 수 있도록 하였다. 2018년 6월 OGFK는 정부부처, 시민사회단체, 공약 후보를 제안한 개인들이 참여하는 포괄적 협의 워크숍을 소집했다. 이러한 활동들을 통해 시민사회와 일반 대중이 대한민국의 OGP 의제를 설정하는데 기여할 수 있었다.

실행계획 수립 전 과정의 참여와 활동

대한민국 열린정부 포럼(OGFK)의 설립은 대한민국 제 4차 OGP 국가실행계획 수립을 위한 이해관계자들의 참여와 활동을 강화했다. 실행계획 수립의 전 과정에서, OGFK는 전체적인 방향, 절차, 일정을 선택하고 준수하기 위해 다섯 차례의 회의를 개최했다. 또한 회의에 앞서 이해관계자들이 공동창조 과정에 참여할 기회를 표시한 타임라인과 함께 보도 자료도 사전에 제공하고 발행했다.¹⁰

행정안전부는 2018년 3월 정부관계자, 입법부, 사법부, 시민사회네트워크 등 다양한 이해관계자 200여 명에게 OGP에 대한 인식을 제고하기 위한 킥오프 행사를 개최했다.¹¹ 행정안전부는 이 행사 관련보도자료를 발표하고 OGFK의 온라인 플랫폼을 통해 관련 정보를 배포했다.¹²

킥오프 행사 후, OGFK는 포럼의 온라인 플랫폼을 통해 잠재적인 공약을 클라우드소싱 하기 위한 제안의 공개 요청을 회람했다. OGFK는 2018년 3월 15일부터 4월 30일까지 67건의 공약 제안을 접수했다. 정부기관이 36건, 시민사회단체가 11건, 개인이 20건을 제출했다.

OGFK는 2018년 6월부터 8월까지, 최종공약을 선별하고 선정하는 과정을 주도했다. 이를 위해 OGFK는 4차례의 선정 회의와 2차례의 협의 워크숍을 개최했고, 열린정부와의 관련성과 기존 정책과의 중복여부에 따라 최종 후보들이 선정되었다.¹³ 선정 회의 기간 중 OGFK는 67개 공약 제안을 36개로 추렸고, 이들 중 23개 공약이 최종적으로 선정되었다. 그 후 OGFK는 실행계획에 포함시킬 13개 공약을 선정하는 워크숍을 개최했다.

다시금 200 명 이상이 참석한 최종 공약 선정 워크숍은 이행 정부기관, 시민사회, 시민 간 협의였다. OGFK 의 시민사회 대표들은 참가자들을 3 개의 주제별 워킹그룹으로 분류하여 1)정보 접근성과 공공데이터, 2) 시민참여, 3) 투명성과 부패척결을 중심으로 심도 있는 논의를 주도했다.¹⁴ 이 과정은 시민사회 전문가가 주도했지만, 워킹그룹에는 정부의 기술 및 정책 전문가들이 고르게 참여하였다.

이러한 논의를 토대로, 최종 13개 공약 채택 시의 OGFK의 핵심 고려사항으로 공약의 포부, 공약의 스마트(SMART, Specific구체적, Measurable측정 가능한, Actionable실행 가능한, Realistic현실적, Time-bound이행 기간이 명시된) 한 정도, 가장 중요하게는 이행 기관의 착수 및 이행 의지 등이 꼽혔다. 실행계획에 포함된 13개 공약 중 9개는 정부 공약 제안을 통해, 2개는 시민사회 공약 제안(공약 2, 8), 1개는 공개협약(공약 5-2)에서 나왔다. 시민·시민사회 제안이 누락되거나 포함된 이유에 대한 타당한 답변을 OGFK 홈페이지에 공개하거나 게재하지 않았지만,¹⁵ 정부는 회의록과 주요 결정사항, 공약 선정 기준 등을 공개하고 OGFK와 반복 검토 및 공약 선정 절차에 참여했다.

수립과정 전반의 공동창조와 참여 권고

대한민국은 실행계획 수립 중에 다수이해관계자 포럼 구성과 수행 분야에서 업적과 괄목할 만한 성과를 증명하였다. 예를 들어, OGFK 는 다양한 정부 및 시민 사회 이해당사자들을 대표했는데, 이들 중 많은 이들은 열린정부 주제와 테마와 관련된 경험을 가지고 있었다. 이번 포럼은 시민사회가 주도했으며, 공약 선정의 반복적인 과정은 시민과 이해관계자들에게 그 과정에 영향을 미칠 수 있는 계기가 되었다.

대한민국이 개선할 수 있는 분야는 다음과 같다:

- 시민 우선순위: 야심 찬 시민과 시민사회의 우선순위와 제안이 최종 실행계획에 공약으로 반영될 수 있는 과정을 도입
- 인식 제고: 다양한 이해관계자가 공동창조 프로세스에 참여할 수 있는 기회를 사전에 공지
- 원격 참여: 공동창조 프로세스에 대한 이해관계자의 원격참여를 위한 새로운 기회를 도입 및 장려
- 타당한 답변: 실행계획이 이해관계자 제안의 배제에 대한 타당한 설명을 공개

이 분야의 성과를 향상하기 위해서 IRM 은 향후 다음의 조치를 취할 것을 제안한다:

- OGFK 는 OGP 의 관련성과 구체성 기준을 충족시킬 뿐만 아니라 실현가능하고 정부 우선 순위에 부합하는 야심 찬 공약을 개발하고 선정하는 데 집중하기 위해 공약 수립과 선정 워크숍을 재구성하고 재조정하는 것을 고려할 수 있다.

- OGFK의 온라인 플랫폼을 통한 온라인 협의 개최에 더하여, 이해관계자들은 광화문 1번가, 국민신문고,¹⁶ 청와대 국민청원¹⁷ 등 기존의 전통적인 국민의견 수렴 플랫폼을 활용해 협의가 미치는 범위와 영향력을 증대할 수 있다.
- OGP 참여와 공동창조 기준(OGP Participation and Co-Creation Standards)에 따라,¹⁸ OGFK의 임무를 재조정하고, OGFK 임무에 법적 근거를 제공하고, 명료한 참여 규정과 절차¹⁹를 마련하는 것을 고려한다. 포럼을 정기적으로 개최하고, 정부와 시민사회를 균형 있게 참여시키고, 국가의 전반적인 OGP 과정을 주도할 수 있다.
- OGFK는 실행계획 수립에 관련된 주요 정보, 날짜 및 세부 계획을 충분히 사전에 발행하고 배포할 수 있다. 예를 들어, 여기에는 공공 협의의 사전 통지, 공약 선정의 기준, 실행계획에서 공약의 배제 또는 포함에 대한 설득력 있는 설명이 포함될 수 있다.

IV. 공약

OGP에 참여한 모든 정부들은 2년 간 구체적 공약을 포함하는 OGP 실행계획을 수립한다. 정부들은 구체적인 전략과 진행 중인 프로그램 등 열린정부와 관련된 노력들을 공유함으로써 OGP 실행계획에 착수한다.

공약은 각 국가와 기관의 고유한 상황과 과제에 적합한 것이어야 한다. OGP 공약은 또한 OGP 거버넌스 정관과 모든 OGP 참여 국가가 서명한 열린정부선언(Open Government Declaration)에 제시된 OGP 가치와 관련이 있어야 한다.²⁰ 연구에 사용된 지표와 방법론은 IRM 절차 매뉴얼에서 확인할 수 있다.²¹ IRM이 평가하는 주요 지표의 개요는 다음과 같다:

- **검증가능성:**
 - 검증 가능할 만큼 충분히 구체적이지 않음: 공약의 내용을 기준으로, 언급된 목표와 제안된 조치들의 구체성과 명료성이 부족하여 후속 평가 과정을 통해 완수 정도를 객관적으로 검증할 수 없을 정도인지
 - 검증 가능할 만큼 구체적임: 공약의 내용을 기준으로, 언급된 목표와 제안된 조치들이 충분히 구체적이고 명료하여 공약의 완료가 후속 평가 프로세스를 통해 객관적으로 검증될 수 있는지
- **관련성:** 이 변수는 OGP 가치와 공약의 관련성을 평가한다. 실행계획에 명시된 공약 본문의 정독을 바탕으로 관련성을 판단하기 위한 주요 지표들은 다음과 같다:
 - 정보 접근성: 정부는 더 많은 정보를 공개하거나 대중에게 공개된 정보의 품질을 개선할 것인지
 - 민간의 참여: 정부는 국민이 결정과 정책에 영향을 줄 수 있는 기회나 능력을 제공하거나 개선할 것인지
 - 공공 책임성: 정부는 공직자들의 행위에 국민이 책임을 물을 수 있는 기회를 제공하거나 개선할 것인지

- 투명성과 책임성을 위한 기술과 혁신: 기술혁신은 투명성이나 책임성을 제고하기 위해 다른 세 가지 OGP 가치들과 연계 하에 사용 될 것인
- **잠재적 영향:** 이 변수는 공약이 원안대로 완료될 경우 공약의 **잠재적 영향력**을 평가한다. IRM 연구자는 실행계획의 본문을 활용하여
 - 사회적, 경제적, 정치적, 환경적 문제를 파악한다.
 - 실행계획의 개시 당시의 상황을 규정한다.
 - 공약이 이행된 경우 성과에 영향을 주고 문제를 해결한 정도를 평가한다.
- **완료:** 이 변수는 공약의 이행과 경과를 평가한다. 이 변수는 실행계획 주기 종료 시점에 *IRM 이행 보고서(IRM Implementation Report)*에서 평가된다.
- **정부 개방성에 기여했는가 :** 이 변수는 산출물 및 결과물의 측정에서 나아가 OGP 가치와 관련 있는 분야에서 공약 이행의 결과 정부 관행이 어떻게 달라졌는지 알아보고자 한다. 이 변수는 실행계획 주기의 종료 시점에 *IRM 이행 보고서(IRM Implementation Report)*에서 평가된다.

별표 공약 후보의 조건?

야심차고 이행 잠재력이 큰 공약들은 별표 공약 후보가 된다. 좋은 공약은 다음을 명료하게 설명한다:

1. **문제:** (행정적 문제나 도구를 설명하는 것이 아니라) 경제적, 사회적, 정치적, 환경적 문제는 무엇인가 (예, '복지기금의 잘못된 배분'이 '웹사이트 부재'보다 더 도움이 되는가?)
2. **현상:** 실행계획의 시작 단계에서 정책의 현 상태는 어떠한가? (예, 현재 사법부 부패에 대한 민원의 26%가 처리되지 않았다.)
3. **변화:** (중간 결과물을 언급하는 대신) 공약의 이행을 통해 어떠한 행동의 변화를 목표로 하는가 (예, '정보 요청에 대한 응답률 두 배 증가'가 '응답 프로토콜 발표'보다 더 강력한 목표이다.)

별표 공약

측정기준 중 '별표 공약'(★)은 독자들의 각별한 관심과 OGP 가입국들 간 순위 경쟁 장려에 유용하다는 점에서 추가적인 설명이 필요할 것이다. 별표 공약은 모범적인 OGP 공약으로 간주된다. 별표를 받기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 기준을 충족해야 한다:

- 별표 후보: 공약의 설계가 **검증 가능하고**, OGP 가치와 **관련성**이 있어야 하며, '**변혁적 인(transformative)**' 잠재력이 있어야 한다.
- 정부는 실행계획 이행 기간 중 공약과 관련하여 상당한 진전을 이루면서 '**상당한 이행**' 또는 '**이행 완료**' 평가를 받아야 한다.
- 이 변수는 실행계획 주기 종료 시점에 *IRM 이행 보고서(IRM Implementation Report)*에서 평가된다.

공약들의 전반적인 개요

대한민국의 2018-2020 년 실행계획실행계획은 7 개의 정부기관과 연계된 13 가지 공약으로 구성되어 있다. 실행계획은 공공 데이터와 정보 접근성, 투명성, 시민참여를 제공하는 데 중점을 둔다. 유해물질 정보 공개, 문화관광 공공 데이터 공개 등 5 대 공약은 공공데이터 및 정보 접근성 확대를 목표로 한다. 부패 척결을 위한 민관위원회 설치 등 5 대 공약은 시민참여와 투명성 제고를 목표로 하고 있다. 정책실명제 강화를 포함한 나머지 3 가지 공약은 분류가 더 어렵지만 여러 OGP 가치와 관련이 있다고 볼 수 있다.

¹ 프로세스에 반하는 행위 – 국가가 (1) 국가실행계획 수립 기간 중 “참여” 또는 이행기간 중 “정보 제공을 충족하지 않았다 (2) 정부는 IRM 지침에 의거하여 국가 OGP 웹사이트/웹페이지에 리포지터리(repository)를 수집, 게재, 기록하지 않았다.

² 국제시민참여 협회(IAP2), “국제시민참여협회 시민참여 스펙트럼” (2014),

http://cymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.

³ 정지인, 독립보고메커니즘(IRM): 대한민국 중간보고서(South Korea Progress Report) 2016-2017 (OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/South-Korea_Mid-Term_IRM-Report_2016-2018_EN.pdf.

⁴ 행정안전부, “대한민국 열린정부 포럼이란?” [한국 열린정부 포럼] (2019.3.27),

<https://www.innogov.go.kr/ucms/bbs/B0000034/view.do?nttId=1264&menuNo=300105&pageIndex=1>.

⁵ 포럼에 참가한 7 개 정부기관: 행정안전부, 과학기술정보통신부, 국민권익위원회, 기획재정부, 인사혁신처, 서울시, 한국정보화진흥원

⁶ 포럼에 참가한 11 개 시민단체: 사단법인 코드/크리에이티브 커먼즈, 사단법인 오픈넷,

국제개발협력민간협의회, 알권리연구소, 정보화사회실천연합, 정의연대, 투명사회를 위한 정보공개센터, 한국지방자치학회, 한국투명성기구, 함께하는 시민행동, 행정개혁시민연합

⁷ IRM 연구원의 3 개 회의 참관 (2019), OGP 시민단체 회원의 인터뷰

⁸ 행정안전부, www.mois.gov.kr; 행정안전부, “대한민국 열린정부 포럼이란?”, www.innogov.kr; 시민사회 네트워크, www.ogpkorea.org

⁹ 이유진, 정부 연락관, 행정안전부, 프로세스 관련 Q&A 이메일, 2020.4.28

¹⁰ 행정안전부, www.mois.gov.kr

¹¹ 위와 동일.

¹² 행정안전부, “대한민국 열린정부 포럼이란?”

¹³ 이유진, 이메일

¹⁴ 위와 동일.

¹⁵ 행정안전부, “대한민국 열린정부 포럼이란?”

¹⁶ 국민신문고, 오랜 역사를 자랑하는 기존의 온라인 시민참여 플랫폼은 다음에서 확인:

<https://www.vop.co.kr/index.html>.

¹⁷ 청와대, 대통령실, “국민청원” [청원과 시민참여] (2020.7 접속), <https://www.l.president.go.kr/petitions>.

¹⁸ OGP, “OGP 참여와 공동창조 기준(OGP Participation and Co-creation Standards)” (2020.7 접속),

<https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

¹⁹ 대한민국 열린정부 포럼의 법적 근거가 2019 년 4 월 제정됐다. 법적 근거에는 포럼의 기능, 구성, 정부와 시민사회 공동의장의 임무, 회의 빈도에 대한 설명이 포함된다.

²⁰ OGP, “열린정부파트너십: 거버넌스 정관” (2012.6 (2014.3/ 2015.4 업데이트)),

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf.

²¹ OGP, “IRM 절차 매뉴얼(IRM Procedure Manual)” (2017.9.16),

<https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

1. 민관협력형 부패방지체계 확립

공약 본문

‘민관협력형 부패방지체계 확립’

이 공약은 국민이 참여하는 지속가능한 반부패 거버넌스 체계를 구축하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 국민의 의사를 정책에 반영하고 반부패 정책을 지속적으로 추진해 갈 수 있는 민관 협의체를 구성 및 운영하며, 국민의 반부패 정책참여 및 소통체계를 마련하고, 청렴사회를 위한 범국민 운동을 전개한다. 이 공약의 이행을 통해 반부패 정책 추진에 있어 실질적인 민관 거버넌스 및 국민 참여가 가능하게 되며 반부패 정책에 대한 국민의 이해와 사회 전반의 청렴도를 제고할 수 있다.

공약의 구체적인 추진방법은 다음과 같다’

- 1) 공공, 경제, 직능, 시민사회, 학계, 언론 등 사회 각계의 대표자들로 구성된 청렴사회민관 협의회를 구성하여 반부패 정책의 제안, 점검, 평가에 참여시킨다.
- 2) 국민의 시각에서 반부패종합대책 및 파급효과가 큰 각 부처의 중요 대책을 재점검하기 위해 ‘청렴정책 국민모니터단’을 구성하여 운영하는 한편, 온라인 정책제안 플랫폼인 국민생각함을 활용하여 반부패 청렴 정책에 대한 평가 등 국민 참여를 활성화한다.
- 3) 사회 각계가 ‘청렴사회협약’ 직능별, 분야별로 ‘청렴사회협약’을 체결하고 청렴문화를 확산 시키도록 한다.

세부 계획:

- 1.1 청렴사회를 위한 민관협의회를 통한 반부패 정책의제 발굴
- 1.2 청렴정책 국민모니터링
- 1.3 ‘국민생각함’을 통한 반부패정책 발굴, 논의
- 1.4 분야별, 지역별 청렴사회협약 체결 지원과 협력
- 1.5 청렴정책 국민모니터링 결과를 정책에 반영

개시일: 2018.9.1

종료일: 진행 중

편집자주) 공약 전문은 대한민국 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 참고 <https://bit.ly/2JvQr98>.

공약 개관	검증가능성		OGP 가치 관련성 (문서상)				잠재적 영향력				완료				정부개방성에 기여했는가?				
	검증 가능할 만 이 구체적이지 않음	검증 가능할 만 구체적	정보 접근성	시민 참여	공공 책임성	투명성과 책임성을 위 한 기술과 혁신	없음	미미함	보통	높음	미작 수	제한적	한 정 있	없	아 니 함	일 정 적 인 수 준	미 미 함	한 정 적 인 수 준	한 정 적 인 수 준
I. 종합		✓		✓					✓		실행계획 종료 시점에 평가				실행계획 종료 시점에 평가				

배경과 목적

이 공약은 시민참여를 증대해 반부패 체계를 개혁하는데에 그 목적이 있다. 이는 청렴사회 민관 협의회 구성, 반부패 대책을 평가할 국민모니터단 구성, 사회 전반의 청렴문화 형성을 위한 ‘청렴사회 협약’ 체결 등 다양한 보완 정책을 통해 실현될 수 있다. 정부는 반부패 개혁을 최우선 과제로 여기고 있으며 이 공약을 5 개년 반부패 종합 계획에 포함시켰다.

박근혜 전 대통령과 이명박 전 대통령의 부패 혐의 기소로 대한민국의 부패의 실태가 드러났다. ¹ 국제투명성기구의 2018 년 부패인식지수(CPI)에 따르면 한국 부패인식지수는 57 점(100 점 만 점)으로 공공부문의 부패에 대한 대중의 인식이 미미하다는 것을 보여준다. ² 이는 고위 공직자 재산 공개, 청탁금지법 도입 및 다른 반부패 정책 등 정부의 여러 노력에도 불구하고 나타난 현상이다.

국민권익위원회(ACRC)에 따르면 이번 공약을 통해 다수이해관계자 위원회는 전반적인 국내 반부패 의제를 정하고 관련 개혁을 제안할 의무를 지닌다. ³ 이번 공약 수립에 앞서 도입된 규정 에 따라 위원회에는 정부, 시민사회, 언론, 학계, 공익단체, 민간부문 대표 등이 참여하게 된다. 한편, 국민모니터단은 부패 척결과 청렴도 제고에 각별한 관심을 가진 시민 이해관계자로 구성 될 것이다. 국민권익위원회의 지원자 풀에서 선발된 이 자발적인 대표 그룹은 반부패 청렴 정책의 효과에 대해 국민권익위원회의 정기적인 자문을 받게 된다 ⁴

민관협의회 설치, 국민모니터단 구성, 온라인 플랫폼 활용 등은 대체로 검증 가능한 활동이지만, 이 공약에 따른 세부 계획의 대부분은 구체성이 결여돼 있다. 예를 들어, 민관협의회와 국민모니터단의 역할과 권한은 공약 본문에 명시되어 있지 않고 정부가 온라인 플랫폼을 어떻게 홍보할 것인지에 대해서는 명확한 설명이 없다. 그러나 정부는 국민생각함 ⁵이 온라인 플랫폼임을 확인했고 시민들은 플랫폼을 적극 활용해 왔다. ⁶ 세부 계획은 또한 종료일을 제안 하지 않으며 따라서 국가의 반부패 개혁에 관한 광범위하지만 모호한 의지를 보여주는 데 그쳤다.

이 공약은 OGP의 시민참여 가치와 관련이 있는데, 이는 시민이 반부패 정책 입안에 참여하고 정보를 제공하는 기회를 도입하는 것이기 때문이다. 여기에는 반부패 정책을 제안·점검·평가하기 위한 다수이해관계자 위원회 설치, 이러한 정책의 실효성에 대한 모니터링과 피드백을 제공하기 위한 국민모니터단 운영, 시민이 정책 제안을 제출할 수 있는 온라인 플랫폼인 국민생각함⁷의 활용 등이 포함된다.

이 공약이 설계될 당시, 국민이 반부패 정책을 수립하거나 이행하는 데 유의미하게 참여할 수 있는 기회가 제한되어 있었다. 국제투명성기구에 따르면, 시민과 시민사회가 정책결정 과정에 참여할 수 있는 창구는 주로 코멘트나 제안을 제공하는 방식이었다.⁸ 예를 들어, 기존의 국민생각함은 반부패와 관련된 정책제안을 받고 있었다.⁹ 그러나 이러한 제안들이 정기적으로 의사결정에 영향을 미치는지는 불분명했다.

이 공약은 반부패 개혁에 대한 시민 참여 증가에 보통 수준의 잠재적 영향을 미칠 것으로 보인다. 다수이해관계자 위원회와 국민모니터단의 운영은 시민들이 정책의제를 지시하고 그 시행을 감시할 수 있게 함으로써 반부패에 대한 기존의 온건한 시민 참여를 기반으로 발전할 것이다.¹⁰ 국민생각함의 지속적인 운영과 잠재적 확대는 이러한 노력을 보완하고 시민들에게 정책제안을 제출할 수 있는 신뢰할 수 있는 창구를 지속적으로 제공할 것이다. 아울러 청렴사회협약은 법적 구속력은 없지만 일회성 선언적 행위를 넘어 부패 척결에 헌신하는 이해관계자들의 네트워크를 구축하자는 취지이다.¹¹

이러한 이니셔티브들은 반부패 노력에 대한 시민 참여를 강화하는데 있어 중요한 진전을 의미하지만, 몇몇 세부 계획은 구체성이 떨어져 공약의 잠재적 영향에 대한 전체적 평가가 어려워진다. 예를 들어, 다수이해관계자가 개혁을 제안하는 범위와 국민모니터단이 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 정도에 있어 제한된 명확성은 이 공약이 현상에 중대한 변화를 가져올 것인지 여부와 직접적인 관련이 있다. 또한 이러한 맥락에서 이 공약에 포함된 일부 세부 계획(1.1 - 1.3)이 도입 전에 완료되었다는 점에 유의해야 한다.

향후 방향

이 공약은 반부패 노력에 대중의 참여를 증가시키기 위해 잠재적으로 유망한 많은 조치들을 제안하지만, 이러한 조치들의 성격과 범위에 관한 구체성의 결여는 잠재적 영향력에 대한 면밀한 평가에 제약이 된다.

이 공약이 향후 실행계획으로 이행될 경우, 특히 의사결정에 영향을 미치는 다수이해관계자 위원회와 국민모니터단의 역할을 명확하게 밝히는 이니셔티브에 초점을 맞추어 보다 구체적이고 측정 가능한 세부 계획을 도입할 것을 IRM은 권고한다.

¹ Benjamin Haas, “대한민국 전 대통령 부패 혐의로 징역 15 년형” (가디언, 2018.10.5), <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/05/south-korean-president-jailed-15-years-corruption-lee-myung-bak>.

-
- 2 국제투명성기구, 부패인식지수(CPI) (2018), <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- 3 국민권익위원회, “민관협력체계 활성화” (2020.7 접속),
<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=02031605>.
- 4 위와 동일.
- 5 국민권익위원회, “국민신문고(e-People) (www.epeople.go.kr)” (2020.7 접속),
<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020208>.
- 6 행정안전부, “대한민국 IRM 기획보고서 2018-2020 초안”에 대한 출간 전 코멘트,
독립보고메커니즘(Independent Reporting Mechanism), 2020.7
- 7 국민권익위원회, “국민신문고(e-People) (www.epeople.go.kr)” (2020.7),
<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020208>.
- 8 이상학 (한국투명성기구), IRM 연구원이 실시한 인터뷰, 2020.6.3
- 9 국민권익위원회, 한국투명성기구 뉴스레터 (Korea Transparency Newsletter) (17 May 2018),
<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetailPrint&menuId=020503&boardNum=69734&confId=63>.
- 10 이상학, 인터뷰.
- 11 위와 동일.

2. 공연장 기술정보 관리 통합 시스템

공약 본문:

“공연장 기술정보 관리 통합 시스템”

이 공약은 공연장 기술정보와 도면 등을 제공하는 공연장 기술정보 관리 통합 시스템 구축에 관한 것이다. 이 공약은 공공 및 민간 공연장에 대한 실사측정을 수행하여 정확하고 객관적인 기술정보를 제공함은 물론 이를 기초로 국제표준에 따른 한국형 표준 극장 기술정보를 제시함으로써 공연장 이용자에게 기술정보의 전문성과 신뢰감을 제고하는데 그 목적이 있다. 이 공약을 수행함에 있어 누구나 쉽게 이용할 수 있는 데이터베이스를 확대 구축하며 온라인상에서 데이터와 관련된 서비스를 제공한다.

공약의 구체적인 추진방법은 다음과 같다.

- 1) 현재 한국문화예술회관연합회 홈페이지를 통해 제공되는 극장기술정보 DB('18.8 현재 70개 공연장의 26 가지 무대설비와 도면 제공 중)를 확대한다. 무대설비의 구입 경로와 가격, 관리상황 등의 자료를 현 극장기술정보 DB에 추가로 업데이트 한다.
- 2) 공공 공연장의 홈페이지에는 공연장에 관한 기본적인 정보를 제공하고 통합관리 시스템을 통해 기술정보를 제공한다.

세부 계획:

2.1 기술정보 조사 시스템 확립, 공연장 사전 조사, 공연장 실태조사 및 인터뷰.

2.2 DB용 기술정보 수집, 정리

2.3 DB 검증 및 수정

개시일: 2018.9.1

종료일: 2020.8.31

편집자주: 공약 전문은 대한민국 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 참고 <https://bit.ly/2JvQr98>.

공약 개관	검증가능성		OGP 가치 관련성 (문서상)				잠재적 영향력				완료				정부개방성에 기여했는가?				
	검증 가능 지 여부	검증 가능 구체적 방법	정보 제공 과 시 민 참여	정보 제공 과 시 민 참여	정보 제공 과 시 민 참여	정보 제공 과 시 민 참여	정보 제공 과 시 민 참여	정보 제공 과 시 민 참여	정보 제공 과 시 민 참여	정보 제공 과 시 민 참여	상 단 기	중 단 기	장 단 기	매 년	정보 공개 의 의의	정보 공개 의 의의	정보 공개 의 의의	정보 공개 의 의의	정보 공개 의 의의
2. 종합		✓	✓			✓		✓			실행계획 종료 시점에 평가				실행계획 종료 시점에 평 가				

배경과 목적

이 공약은 공공 공연장 기술정보 관리 시스템을 구축하고 그 과정에서 이용자 편의를 증진하는데 그 목적이 있다. 이 공약은 한국문화예술회관 연합회¹ 홈페이지의 기존 기술정보 데이터베이스를 검증, 수정, 발전시킴으로써 목적을 달성하고자 한다.

이 공약에 따른 세부 계획들은 검증 가능하다. 세부 계획에는 공연장 조사, 기술정보 수집 및 정리, 업데이트된 통합 데이터베이스 구축이 포함된다. 그러나 공약 본문에는 이 공약 이행의 결과로 몇 개의 공공 공연장이 데이터베이스에 포함되는지에 대한 명확한 언급이 없다.

이 공약은 시민과 서비스 이용자에게 공연장에 대한 기술 및 기타 정보에 접근하는 기회를 확대한다는 측면에서 OGP 가치와 관련성을 가진다. 공약이 온라인 통합 데이터베이스를 구축 및 확대한다는 측면에서 투명성을 위한 기술과 혁신 가치와도 관련성을 지닌다.

이 공약을 작성할 당시 한국문화예술회관연합회는 극장 기술 정보 데이터베이스를 통해 무대 설비에 대한 제한된 기술 정보를 제공했다. 여기에는 무대 계획, 사운드 기능 및 기타 기술 정보와 관련된 정보가 포함되었다. 한국문화예술회관연합회는 이와 같은 정보를 대중과 공유하기 위한 소셜네트워크서비스(SNS) 운영도 결정했다.² 그러나 사단법인 코드(C.O.D.E)의 시민사회 대표에 따르면, 이 기술 정보는 대중과 충분하고 효과적으로 공유되지 못했다.³ 실행계획에서 언급된 바와 같이, 이해관계자들은 특히 접근 편의성, 공연장의 커버리지, 데이터베이스에 공개되는 정보의 범위 등에 있어서 개선의 여지가 있다는 점에 동의했다.

공공 공연장의 정보에 대한 접근성 향상에 대한 본 공약의 잠재적 영향력은 미미할 것으로 보인다. 이 공약은 통합 데이터베이스 도입을 통해 편의성과 정보 접근성을 향상시키기 위한 긍정적인 노력을 보여준다. 시민사회에 따르면, 이러한 정보의 공개는 시민과 기업이 공연장과 공연장이 제공하는 서비스에 자발적으로 참여하여 활용할 수 있게 할 것이다.⁴ 그러나 기술적인 정보는 주로 사회의 틈새 부문(즉, 공공 공연장을 이용하는 서비스 사용자)에 의해 사용될 것이며, 일반 시민들에게는 제한된 설득력을 가진다. 정부가 472 개 공연장의 정보를 확보하겠다는 목표를 세웠다고 보고하나, 이 공약에는 그에 대한 분명한 언급이 없다.

향후 방향

이 공약은 주로 사회 특수 부문에 혜택과 흥미를 제공하는 것으로 판단되기 때문에 IRM 은 이 공약이 현재의 형태로 차기 실행계획으로 이월되는 것을 권고하지 않는다.

대신에 IRM 은 이해관계자들에게 이러한 공약을 구체화하고 정보의 전문성을 단순화하여 보다 광범위한 인구 부문에 의한 정보 이용을 촉진하고, 따라서 전국의 공공 공연장의 더 폭넓은 이용을 장려할 것을 권고한다. 여기에는 단순화된 사용자 안내서, 설명 동영상, 블로그 등과 같이 보다 접근하기 쉬운 형태로 기술 정보를 변환하는 것이 포함될 수 있다.

¹ 더 자세한 정보는 다음을 참조: <https://m.kocaca.or.kr/Pages/Main.aspx>.

² 참조: www.facebook.com/kocacadb.or.kr

³ 김수향 (사단법인 코드), IRM 연구원이 실시한 인터뷰, 2020.6.3

⁴ 위와 동일.

배경과 목적

대통령령인 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」에 따라 정책실명제는 정부 정책을 결정하고 집행하는 과정에 참여한 공직자의 실명과 의견을 기록함으로써 투명성과 책임성을 제고하기 위한 제도이다.

이 공약의 취지는 정보공개 확대를 통한 정책실명제 강화이다. 그러한 공개는 대중이 접근 가능한 시행 메커니즘이 존재한다면 책임성을 강화하기 위해 활용될 수 있다. 명시된 목적에 따라, 이 공약은 시민이 실명 공개를 요구할 수 있는 메커니즘을 도입하고 시행하며, 더 많은 범주의 공무원을 포함하도록 시스템의 범위를 확대하고, 통합 웹 플랫폼(www.open.go.kr)에 종합적인 실명 정보를 게시하는 것에 대한 운영 지침의 초안 작성 및 배포를 제안한다. 이 공약에 앞서 대통령령에서는 공개해야 할 명칭의 범위, 관련 관리절차, 관공서의 정책 운영평가 규정(제 3 조, 63 조) 등 기존 제도의 범위와 운영을 규정했다.

이 공약의 세부 계획은 검증 가능하다. 세부 계획은 운영지침의 초안 작성 및 배포를 중심으로 정책실명제를 강화하기 위한 종합적인 활동의 개요를 서술한다. 그러나 대체로 검증이 가능함에도 불구하고, 일부 세부 계획들은 의도된 결과를 이해하기 위한 세부 사항이 결여되어 있다. 예를 들어, 운영지침 도입에 따라 정책실명제 점검 절차가 어떻게 달라질지는 불분명하다. 마찬가지로 운영지침의 개발 및 배포도 검증가능하지만, 이 공약은 운영지침이 어떻게 배포, 이행 또는 시행될 것인지 명확하게 명시하지 않는다.

이 공약은 정책 결정과 관련한 실명정보 공개를 강화하는 것을 목적으로 하고 있으며 시민들이 그러한 공개를 요구할 수 있는 메커니즘을 제공하기 때문에 OGP의 정보접근성 가치와 관련이 있다. 그러나 이 공약은 그러한 메커니즘이 정부 대응을 의무화할 것인지, 따라서 OGP 가치인 공공 책임성과는 관련이 없는지를 명확하게 정의하지 않는다. 그러나 통합 웹 플랫폼 상의 정보 게재는 이 공약이 투명성을 위해 기술과 혁신을 활용한다는 것을 의미한다.

이 공약이 수립될 당시에는 규정에도 불구하고 기존의 실명제 제도는 범위가 제한적이었다. 이번 실행계획에 따르면, 일부 정책 프로그램의 실명 정보가 제공되고 대중에게 공개되는 반면, 다른 많은 프로그램의 실명 정보는 공개되지 않았다. 마찬가지로 실명공개 대상 공무원은 공익이나 요구를 고려하지 않은 채 정책을 담당하는 정부기관이 단독으로 결정했다. 실행계획은 또한 서로 다른 기관들이 서로 다른 웹사이트와 창구를 통해 실명정보를 제공했기 때문에 지금까지 온라인 공개의 영향은 제한적이었다는 점에 주목한다.

이 공약이 투명성과 공공성 증진을 통한 정책실명제 강화에 미칠 잠재적 영향은 미미할 것으로 보인다. 운영 지침을 성공적으로 시행한다면 대중이 정책 결정에 대한 책임을 공직자에게 더 잘 요구할 수 있도록 하며, 현재의 통합 웹 플랫폼에 대한 접근 편의성이 향상될 수 있다. 이것은 그 자체로 현 상태로부터의 큰 진전을 의미한다.

그러나 이 공약에 따른 세부 사항이 구체성이 부족하기 때문에 이 공약의 범위에 대한 정확한 평가를 내리기는 어렵다. 예를 들어, 이 공약은 운영 지침의 범위나 포함된 정책 프로그램의 범위를 명시하지 않는다. 국민이 실명 공개를 어떻게 요구할 수 있을지에 대한 명확한 지표도 없어 공약이 공적 책임성을 강화한다는 명제를 약화시킨다. 또 운영지침의 강제성 정도에 대한 언급이 없어 공약이 어느 정도까지 공적 책임성을 지니는지는 더욱 불확실하다.

향후 방향

공공 책임성을 위한 정보 공개와 제공의 확대는 정책 실명제를 강화로 이어져야 한다. 이 공약이 약속이 차기 실행계획으로 이행될 경우, IRM은 이해관계자들이 목표에 대한 이해 증진과 더 강화된 영향 평가를 위해 주요 세부 사항의 구체성을 향상할 것을 권고한다.

IRM은 또한 이 정책 분야의 향후 공약이 다음을 고려할 것을 장려한다:

- 정책실명제 제도 하에 정보 공개 대상이 되는 정책 프로그램을 구체적으로 분명하게 정한다.
- 법 개정을 통해 정책실명제의 범위를 확대해 공공 정책 결정이나 이행 과정에 관여하는 다른 주요 이해관계자(예, 비 공무원)의 실명 정보 공개를 포함시킨다.

4. 국민청원 안전검사제 도입

공약 본문:

“국민청원 안전검사제 도입”

이 공약은 특정 식품이나 의약품에 대해 소비자들이 정부에 청원 형태로 조사를 요청하면 정부가 검사를 실시하고, 검사 과정과 결과를 투명하게 공개하여 식품과 의약품의 안전에 관한 국민의 우려를 해소하는데 그 목적이 있다. 국민의 의견을 직접 청취하고 그에 따른 정책을 시행함으로써 국민건강과 안전에 대한 정부 신뢰를 제고할 수 있다.

공약의 구체적인 추진방법은 다음과 같다.

- 1) 국민청원 안전검사 사이트(petition.mfds.go.kr) 를 구축 및 운영한다.
- 2) 국민 다수가 추천한 청원에 대하여 안전검사 대상을 선정하고 검사결과의 타당성 등을 논의하기 위해 국민청원 안전검사 심의위원회를 구성 및 운영한다.
- 3) 제도 도입 초기에는 추천수가 상위인 물품에 대하여 검사하고, 추후 운영 사례를 분석하여 청원 채택기준 추천 수를 마련한다.

세부 계획:

4.1 선정 기준 마련

4.2 분기별 안전검사 대상 선정

개시일: 2018.9.1

종료일: 2020.8.31

편집자주: 공약 전문은 대한민국 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 참고 <https://bit.ly/2JvQr98>.

공약 개관	검증가능성		OGP 가치 관련성 (문서상)				잠재적 영향력				완료				정부개방성에 기여했는가?			
	검증 가능 지 양	검증 가능 지 양	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여	국민 참여
4. 종합		✓	✓	✓		✓			✓		실행계획 종료 시점에 평가				실행계획 종료 시점에 평가			

배경과 목적

이 공약의 목적은 식품과 의약품 안전 확보와 관련하여 시민참여를 활성화하는 것이다. 이 공약은 국민이 제품에 대한 검사를 요청할 수 있게 하고 정보 접근성을 향상할 것이다. 이 공약은

검사 대상 선정 기준을 마련하고 분기별로 국민청원 검사 대상을 선정하는 위원회를 구성할 것이다. 검사에 대한 정보는 전담 홈페이지에 게재될 것이다.¹

이 공약은 선정 기준의 마련과 분기별 검사 대상 선정 등의 측정 가능한 세부 사항을 제시하고 있으므로 검증 가능하다. 공약 본문은 주요 시행 단계의 개요를 제시하지만, 검사 대상 선정 위원회의 구성에 대한 세부사항과 공개 대상 정보의 범위를 포함하지 않는다. 그러나 2018년 5월 제정된 국민청원 안전검사제 심의위원회 운영에 관한 규정은 위원회 구성원 자격에 대해 구체적으로 명시하고 있으며,² 국민청원 안전검사제 운영 지침은 검사 프로토콜의 일환으로 어떤 정보가 공개되는지 자세히 기술한다.³

이 공약은 국민 청원을 통해 국민이 식품과 의약품 안전 분야의 의사결정에 영향력을 행사할 수 있는 기회를 제공하기 때문에 OGP의 시민참여 가치와 관련이 있다. 또한 안전검사 결과가 대중에게 공개되므로 이 공약은 정보 접근성과도 관련이 있다. 이 공약은 또한 관련 정보를 전담 홈페이지⁴에 공개할 것이므로 투명성을 위한 기술과 혁신 가치와도 관련이 있다.

이 공약은 정보 접근성을 개선하고 식품과 의약품 안전 프로세스에 대한 대중의 참여를 촉진하는 데 중간 정도의 잠재적 영향력을 가진다. 식품의약품안전처에 따르면 이 공약 이전에는 식품·의약품 기준에 부합하지 않는 것으로 확인된 안전점검 결과만 외부에 공개됐다.⁵ 식품의약품안전처는 또 시민들이 제품 검사를 요청하는 것이 어렵다고 느낀다고 지적했다.⁶ 안전점검에 대한 정보가 외부에 공개되지 않았고 국민이 점검을 요청할 기회가 없었다.⁷ 일반적으로 이 공약은 국민청원 안전점검 시스템을 주로 정부 주도의 점검 프로세스에서 국민의 우려에 대응하는 참여형 메커니즘으로 전환할 것으로 예상된다.

이 공약은 식품·의약품 안전점검에 대한 국민참여와 정보접근 등을 도입하기 위한 것이지만, 다양한 이해관계자로 구성된 점검 대상 선정위원회, 점검 대상 국민청원이 어느 정도 적극적으로 선정될 것인지, 더 넓은 대중에게 제공되는 정보에 따라 성공적인 추진이 좌우된다. 위원회의 규정에는 포괄적 다수이해관계자 구성이 규정되어 있지만, 공약에는 이 공약에 따라 검토될 청원 건수가 명시되어 있지 않으며, 일반 소비를 위해 정보를 단순화하는 대책의 개요도 명시되어 있지 않다. 이는 이 공약의 전체 범위에 대한 평가를 제한한다.

향후 방향

시민 참여, 공개 대상 정보의 확대로 식품과 의약품 안전 프로토콜에 대한 국민의 신뢰가 강화될 것이다. 이 공약이 차기 실행계획으로 이행될 경우, IRM은 기술적일 수 있는 식약품 안전 관련 정보를 단순화하고, 접근이 용이한 형식으로 제공하는 조치와 함께, 이해관계자가 대중에게 검사 결과를 배포하기 위해 다양한 채널을 이용하던 기존의 노력을 보완할 것을 권고한다.

¹ “식품안전나라” [Food Safety Korea] (2020), <https://www.foodsafetykorea.go.kr/main.do>.

² 제 3 조, 국민청원 안전검사제 심의위원회 운영에 관한 규정 (Established Rule No. 153), 식품의약품안전처, 2018.5

³ IRM은 사전심사 기간에 이 지침의 사본을 접수하고 검토했다.

⁴ “식품안전나라” [Food Safety Korea] (2020), <https://www.foodsafetykorea.go.kr/main.do>.

⁵ 더 자세한 정보는 다음을 참고: <https://petition.mfds.go.kr/guide.do> (국문).

⁶ 위와 동일

⁷ 김수향 (사단법인 코드), IRM 연구원이 실시한 인터뷰. 2020.6.3

5-1. 대국민 소통 및 국민 참여 확대를 위한 국민외교 시스템 구축

공약 본문:

“대국민 소통 및 국민 참여 확대를 위한 국민외교 시스템 구축”

이 공약은 국민 누구나 외교정책에 대한 의견을 개진하고 참여할 수 있는 열린 창구인 국민외교센터를 오프라인 형태로 구축 및 운영하는 것과 관련된다. 이는 대국민 의견 수렴을 통해 외교 정책에 대한 국민의 이해와 지지를 확보하고, 국민 참여와 국민의 외교 역량 결집을 통해 국민중심, 국익중심의 외교를 구현해 나가는 데 목적을 두는 것이다.

공약의 구체적인 추진방법은 다음과 같다.

- 1) 외교부 청사 1층 로비에 '광화문 1 번가 열린소통포럼'과 함께 국민외교센터를 설치 및 운영한다.
- 2) 주요 외교 사안에 대한 국민의 여론 동향을 정교하게 파악할 여론 조사 및 빅데이터 분석 시스템 구축 방안 연구, 외교부 맞춤형 국민 참여 모델 정립 후 정책 과정에 국민 참여 추진, 다양한 온오프라인 창구를 통해 국민 제안 및 의견의 상시 접수와 필요 시, 각계각층과의 소통 및 숙의 과정을 거쳐 해당 제안의 정책 반영 등을 추진한다.

세부 계획:

- 5.1.1 대국민 여론 조사 및 국민 참여 사업 추진
- 5.1.2 대국민 여론 조사, 정책 토론 세미나, 국민 제안 수시 공모, 국민 참여 사업 등
- 5.1.3 대국민 여론 조사, 정책 토론 세미나, 국민 제안 수시 공모, 국민 참여 사업 등

개시일: 2018.9.1

종료일: 2020.8.31

편집자주: 공약 전문은 대한민국 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 참고 <https://bit.ly/2JvQr98>.

공약 개관	검증가능성		OGP 가치 관련성 (문서상)				잠재적 영향력				완료				정부개방성에 기여했는가?				
	검증 가능 성	검증 불가능 성	정책 관련 성	국민 참여 성	경제 관련 성	문화 관련 성	환경 관련 성	사회 관련 성	경제 관련 성	문화 관련 성	환경 관련 성	사회 관련 성	경제 관련 성	문화 관련 성	환경 관련 성	사회 관련 성	경제 관련 성	문화 관련 성	환경 관련 성
5-1. 종합		✓		✓		✓		✓					실행 주기 종료 시점에 평가				실행 주기 종료 시점에 평가		

배경과 목적

국민 역할과 참여는 문재인 정부의 국정 우선 과제이다. 정부의 혁신적인 노력에는 열린소통포럼(공약 5-2) 운영, 부패척결(공약 1), 식품 및 의약품 안전(공약 4) 등의 주요 정책 분야의 국민 참여 활성화가 있다. 국민외교를 위한 계기를 마련할 이 공약은 이러한 정책 의제와 같은 맥락이며 정부의 100 대 국정과제의 또 다른 혁신적인 특징이다.

이 공약은 대한민국의 외교 정책 결정에 있어 시민 역할과 참여를 활성화하는 데 그 목적이 있다. 외교 현안에 대한 여론을 접수, 분석, 반영할 수 있도록 외교부에 국민외교센터를 설치 및 운영하는 방식으로 이를 수행할 예정이다. 이 센터는 오프라인으로 운영될 것이지만, 이 공약은 상시 온라인 접속을 포함한 더욱 광범위한 시민 참여 시스템의 도입도 검토한다. 이번 공약으로 정부 대 대국민(G2P) 소통이 강화되고 외교 정책에 대한 국민의 지지가 강화될 것으로 전망된다.

이번 공약에는 국민외교센터 설립, 국민 여론을 수집하고 분석할 국민 참여 시스템 구축을 위한 연구 도구 활용 등 측정 가능한 활동이 포함돼 있어 검증 가능할 만큼 구체적이다. 그러나 구상 중인 국민 참여 시스템의 정확한 성격과 범위는 여전히 불분명하다.

이 공약은 시민들이 외교정책의 방향에 영향을 줄 수 있는 새롭고 포괄적인 기회를 도입하기 때문에 OGP의 시민참여 가치와 관련이 있다. 이 공약은 또한 국민 제안을 접수할 온라인 창구를 이용하므로 기술 및 혁신의 가치와도 관련이 있다. 그러나 이 공약은 국민에게 어떤 정보가 공개될 것인지 또는 국민 제안이 어떻게 고려될 것인지 명시하지 않는다.

외교 정책 수립에 국민의 역할과 참여를 촉진에 대한 이 공약의 잠재적 영향력은 미미할 것이다. 국민이 의사결정에 기여할 수 있는 새로운 플랫폼을 도입하는 것과 별도로, 이 공약의 취지는 여론을 꼼꼼하게 분석하고 정책에 반영될 수 있도록 하는 것이다. 이 공약이 설계될 당시 국민은 시민사회단체의 표준적 지지를 넘어 대외정책 수립에 관여하거나 참여할 기회가 없었다.²

그러나 이 공약은 국민이 정부로부터 받을 정보의 성격과 범위에 대한 명확성이 불충분하기 때문에 그 범위가 제한적이다. 외교정책에 영향을 미치는 여러 요인을 감안할 때 국민외교의 독자적인 영향력도 가늠하기 어려울 것이다.

향후 방향

이 공약이 차기 실행계획으로 이월된다면, IRM은 국민 참여를 활성화하기 위한 노력을 더 강화된 투명성과 공적 책임성을 제고하는 활동으로 보완할 것을 권고한다.

그러므로 IRM은 이 정책 분야의 향후 공약이 다음을 고려할 것을 권고한다:

- 국민이 정보에 입각한 의견과 제안을 공유할 수 있도록 주요 외교 정책 이슈에 관한 접근 가능한 정보를 온오프라인으로 공개하고 배포한다.

- 국민 제안이 외교정책 결정에 어떻게 반영됐는지에 대한 분명한 기록 등 국민외교 활동의 영향을 요약한 최신 보고서를 온오프라인으로 상시 공개하고 배포한다.
- 국민 참여 수준을 판단하고 국민 만족도에 대응하기 위해 국민외교를 활성화하는 노력과 함께 분기별 대국민 여론조사와 정성 조사를 실시하고 결과를 공개한다.

¹ 정부는 이 보고서의 사전 공개 검토를 통해 '국민외교'는 외국 국민과 직접 소통하기 위한 정부의 다양한 노력을 의미한다고 지적하며, 대신 참여외교라는 용어를 이 공약에 사용할 것을 제안했다. 참고: 외교부, 국민 외교, “개관” (2020.7 접속), http://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_5664/contents.do.

² 시민사회단체 주도 지지의 예 : <http://www.peoplepower21.org/English>.

5-2. 온오프라인 광화문 1 번가 열린소통포럼 운영

공약 본문:

“온오프라인 광화문 1 번가 열린소통포럼 운영”

이 공약은 국민들의 정책참여를 활성화하고 국민의 집단 지성을 정책에 적극 반영할 수 있는 온라인 및 오프라인 국민참여 플랫폼을 확대하는 데 그 목적이 있다. 보다 구체적으로 이 공약은 국민생활과 밀접한 관련이 있는 고질적인 사회문제 및 생활불편 사항 등에 대한 토론회를 발굴하고 해결방안을 국민과 함께 고민하여 정책결정 과정에 반영시키기 위한 정책 공론의 장 운영, 기관별 분산된 참여창구를 쉽게 볼 수 있도록 상호 연계하고 국민이 원하는 서비스에 원스톱으로 접속할 수 있도록 하여 국가의 정책에 참여를 원하는 국민의 참여 폭을 확대시킬 수 있는 다양한 시민 참여 경로의 통합서비스 제공 등이 포함된다.

공약의 구체적인 추진방법은 다음과 같다:

- 1) 오프라인 형태의 열린소통포럼을 국민, 전문가, 공무원이 모여 국민 생활에 밀접한 사회 문제를 논의하는 실질적인 국민정책 공론장으로 운영한다. 열린소통포럼에서는 정기적으로 열린소통포럼과 정책컨퍼런스가 개최된다. 이를 통해 정책 제안을 발굴하고, 발굴된 정책 제안을 관련 부처에 안내하여 실제 정책으로의 연계도 지원한다. 아울러 포럼 결과보고서를 각 부처에 공문으로 발송하여, 사후 회의 및 협의로 관련 부처가 협력하여 실제 정책에 반영할 수 있도록 돕고 일련의 과정을 ‘국민참여의 날’ 행사 및 백서 등으로 국민들과 공유한다.
- 2) 온라인 국민참여플랫폼(홈페이지)을 통해 O2O 서비스를 제공한다. 현재 운영 중인 임시 홈페이지를 하반기에 정식 홈페이지 온라인 국민참여플랫폼으로 개편하여 포럼 온라인 생중계, 실시간 댓글기능 및 국민생각함, 국민신문고 등 타 국민참여 플랫폼과의 연계를 제공한다. 이를 통해 국민이 직접 사회문제를 상향식으로 정책 의제화하고, 정부와 함께 문제를 해결하는 정부 운영 패러다임의 전환이 이루어질 것이다.

세부 계획:

- 5.2.1 제 10 차 열린소통포럼 개최
- 5.2.2 지역 컨퍼런스(‘섬’ 주제) 개최
- 5.2.3 정책 컨퍼런스 개최
- 5.2.4 열린소통포럼 개최

개시일: 2018.9.1

종료일: 2020.8.31

편집자주: 공약 전문은 대한민국 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 참고 <https://bit.ly/2JvQr98>.

공약 개관	검증가능성		OGP 가치 관련성 (문서상)		잠재적 영향력		완료		정부개방성에 기여했는가?		
	검증 가능할지 알 수 없음	검증 가능할지 확인	정보 접근성	시민참여 공공 책임성	투명성과 책임성을 위한 기회와 혁신	영향 미미함	보통 영향	수치 제한적 영향	완전 영향	영향 미미함	완전 영향
5-2. 종합		✓		✓	✓	✓		실행계획 종료 시점에 평가.		실행계획 종료 시점에 평가.	

배경과 목적

이 공약은 온·오프라인 국민참여 플랫폼 '광화문 1 번가' 확대에 그 목적이 있다. 한국의 '촛불시위'와 조기 대선 이후 문재인 정부는 임기 초 국민 아이디어를 수렴하기 위해 2017 년 '광화문 1 번가'를 오프라인 행사장(이후 온라인)으로 출범시켰다.² 구체적으로 이 사업은 새 정부의 우선순위와 정책에 시민들의 목소리를 반영하기 위해 문재인 정부 인수위원회에 대한 대안으로 시작됐다. 50 일이라는 기간 내에 이 프로젝트는 18 만 건 이상의 제안서를 수집했다.

이러한 성공적인 시작을 토대로 이 공약의 목표는 국민 참여를 활성화하고 국민의 의견을 수렴하기 위한 광화문 1번가 플랫폼의 역량을 확대하는 것이다. 공약 활동의 취지는 국민과 정책 입안자 간 정책 토론 공론장을 운영함으로써 고질적인 사회 문제를 파악하고 이를 해결하는 것이다. 이 공약은 또한 여러 참여 채널을 연결하고 발표와 생중계 통해 시민들을 오프라인 서비스로 안내하는 온라인 플랫폼을 개편하는 것을 목표로 하고 있다. 이번 공약은 정부가 정책 아이디어와 포럼 결과를 관련 부처에 전달하고 기념식과 백서를 통해 ‘국민참여의 날(Day of Civilization)’을 개최해 전 과정을 국민과 공유하겠다는 의미를 담고 있다.

이 공약은 국민이 정부 정책 입안에 영향을 줄 수 있는 기회를 증가시키기 때문에 OGP의 시민 참여 가치와 관련이 있다. 이 공약은 또한 광화문 1번가 온라인 플랫폼을 통해 시민 참여가 가능하도록 기술적 해법을 활용하므로 투명성과 책임성을 위한 기술혁신 가치와도 관련이 있다.

세부 계획은 대체로 검증 가능하고 구체적이다. 이 공약은 광화문 1 번가 플랫폼 개선에 중점을 두고 있음을 강조하고 상세한 결과물(예: 제 10 차 열린소통포럼 개최 또는 정책회의 개최)을 언급할 정도로 검증 가능한 세부 계획을 갖고 있다. 이 같은 활동의 날짜는 명확하게 제시되어 있다. 그러나 세부 계획은 실행계획에 제시된 공약의 모든 구성요소에 해당하는 것처럼 보이지 않는다.

이 공약에 앞서, 광화문 1 번가는 아이디어 발굴과 정책 협의를 통해 국민 참여를 촉진했다.³ 광화문 1 번가는 시민과 공무원이 사회적 이슈를 논의하고 그에 상응하는 정책 프로그램을 설계하는 열린소통포럼이다. 또 기존 온라인 국민참여 플랫폼인 '국민신문고'⁴, '청와대 국민청원'⁵, 새롭게 출범한 '국민생각함'과도 국민들을 연결해준다. 앞서 설명된 바와 같이, 광화문 1 번가는 당초 국민으로부터 18 만 건이 넘는 아이디어를 수집했고 문재인 정부는 99 건의 아이디어를 정책 과제로 설정했다.

이 공약은 국민이 정책에 대한 아이디어를 공유할 수 있는 다수의 행사, 포럼, 컨퍼런스를 구성함으로써 기존 플랫폼에 가치를 더한다. 그러나 이 공약은 지속적인 시민 참여가 정책 과정에 영향을 미칠 수 있도록 혁신적이고 야심 찬 조치와 결과물을 제시하지 않기 때문에 잠재적인 영향력은 미미하다. 예를 들어, 이 공약은 시민 아이디어가 실제로 정책에 영향을 주거나 변화를 이끌어낼 수 있도록 보장하는 그 어떠한 메커니즘이나 의무도 제안하지 않는다.

그럼에도 정부는 2018 년 광화문 1 번가 플랫폼에서 국민 제안 72 건이 선정돼 이 중 45 건(62.5%)이 정책에 반영됐다고 보고했다.⁶ 국민 제안을 정책으로 전환 및 발전시키는 과정은 정부에 의해 투명하게 진행되며 광화문 1 번가 홈페이지에 공개되지만, 모든 정책 수립 과정에서 국민이 영향을 미치고 관여할 수 있는 명확한 계기와 함께 이러한 숙의가 체계적으로 실현될 수 있는 기회가 남아 있다.

향후 방향

IRM 은 본 공약이 기존 이니셔티브를 기반으로 한다는 점에 주목하면서, 이 공약이 차기 실행 계획에서 이행될 경우 현상에 변혁을 가져올 보다 야심 찬 세부 계획을 추구할 것을 권고한다.

IRM 은 또한 다음 사항을 고려할 것을 권고한다:

- 광화문 1 번가 활동이 새로운 정책으로 이어졌는지 여부와 그 정책이 효과적인지 측정하기 위한 검증 가능한 지표를 개발하는 것을 고려한다. 예를 들어, 이는 기관이 국민의 정책 의견을 검토하기 위한 공식적인 세부 계획을 포함할 수 있다.
- 입법을 통한 광화문 1 번가의 제도화를 고려한다.

¹ 김선철, “대한민국의 촛불시위” (동아시아포럼, 2017.2.7), <https://www.eastasiaforum.org/2017/02/07/south-korea-candlelight-protests/>.

² 광화문 1 번가는다음 주소로 접속: <https://www.gwanghwamoon1st.go.kr/front/main/index.do>.

³ 대한민국 정부, 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 (OGP, 2018.8), <https://www.opengovpartnership.org/documents/south-korea-action-plan-2018-2020/>.

⁴ 국민신문고, 오랜 역사를 자랑하는 기존의 온라인 국민 참여 플랫폼은 다음에서 확인: <https://www.vop.co.kr/index.html>

⁵ 청와대, 대통령실, “국민청원” [청원과 국민 참여] (2020.7 접속), <https://www1.president.go.kr/petitions>.

⁶ 행정안전부, “기획보고서 2018-2020 초안의 사전 심의 기간 중 접수된 의견”, 2020.7

6. 참여민주주의 구현을 위한 정부혁신 국민포럼

공약 본문:

“참여민주주의 구현을 위한 정부혁신 국민포럼”

이 공약은 국민의 참여를 기반으로 정부혁신이 이루어질 수 있도록 하는 거버넌스 체계와 메커니즘의 도입 및 적용을 목적으로 한다. 거버넌스 체계와 메커니즘에 관련해서는 정부혁신에 관심 있는 국민 누구나 혁신의 주체로서 정책의 모든 과정에 참여할 수 있도록 정부 혁신 국민 포럼, 정부혁신추진협의회와 정부혁신 전략추진단 등의 설치 및 운영이 추진되었다. 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 대통령 훈령으로 정부혁신추진협의회와 정부혁신전략 추진단 등의 설치 및 운영에 관한 규정(대통령 훈령)이 이미 마련되었다. 그리고 정부혁신 국민포럼의 운영을 지원하는 기제로 정부혁신 온라인 창구가 개설될 것이다. 이 온라인 창구를 통해서도 국민 관심이 높거나 의견수렴이 필요한 정부혁신과제를 선정하여 찬반투표를 하게 된다.

공약의 구체적인 추진방법은 다음과 같다:

- 1) 정부가 일방적으로 정책을 결정하는 프로세스에서 벗어나 국민이 직접 정책을 제안하고 이를 통해 정책 개선 및 수립을 이끄는 주체로 정부혁신 국민포럼을 구성 및 운영한다, 국민포럼의 효율적 운영을 위해 별도의 전문 조직인 정부혁신 추진단을 설립 및 운영한다, 정부혁신 추진단은 국민포럼의 운영을 지원하는데 오프라인 토론이 필요한 경우 열린소통포럼, 혁신파크 등 혁신 공간에서 토론회 개최, 토론회결과의 온라인 공개, 우수 결과의 추진협의회 안건 상정 등을 지원한다. 그리고 온라인상으로 상시 공개되는 정부혁신 추진 실적 및 성과 모니터링, 수집된 의견 공유 등도 정부혁신 국민포럼이 담당하게 된다.
- 2) 국민들이 정부혁신 평가 시 국민평가단 위원 자격으로 실제 평가과정에 직접 참여할 수 있도록 국민평가단을 구성 및 운영한다.
- 3) 정부혁신에 관한 국민제안을 접수, 추천, 검토, 채택할 수 있는 온라인 채널을 구축 및 운영한다.

세부 계획:

- 6.1 정부혁신 국민포럼 출범
- 6.2 정부혁신 국민포럼 운영

개시일: 2018.9.1

종료일: 2020.8.31

편집자주: 공약 전문은 대한민국 제 4 차 실행계획 2018-2020 참고 <https://bit.ly/2JvQr98>.

공약 개관	검증가능성		OGP 가치 관련성 (문서상)				잠재적 영향력				완료				정부개방성에 기여했는가?				
	검증 가능할지 알 수 없음	검증 가능할지 구체적임	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정	정 정
6. 종합		✓	✓		✓			✓			실행계획 종료 시점에 평가				실행계획 종료 시점에 평가				

배경과 목적

최근 몇 년간 앞서 언급한 광화문 1 번가, 국민신문고, 청와대 국민청원, 국민생각함 등 의사결정에 국민 역할과 참여를 촉진하기 위한 혁신적인 도구들이 사용되었다. 이 공약은 혁신적인 방안을 통해 국민 참여를 활성화하고자 하는 전반적인 정부 정책과 맥락을 같이 한다.

이 공약은 정부혁신에 관해 국민 의견을 수렴하는 새로운 메커니즘을 도입함으로써 정부 의사결정에 국민 참여를 확대하는 데 그 목적이 있다. 이 공약은 정부혁신 국민포럼과 정부혁신 전략추진단을 구성해 행정적 운영과 기능을 관리할 것이다. 국민의 역할과 참여를 위한 오픈 플랫폼으로 구상된 정부혁신 국민포럼은 정부 정책과 혁신에 관한 제안을 검토, 논의, 개선할 것이다. 정부혁신 전략추진단은 포럼의 원활한 운영을 지원하기 위해 전반적인 행정 업무를 담당하게 된다. 정부에 따르면, 제안된 포럼은 포럼 운영을 감독하기 위해 임명된 운영위원회가 선정한 국민 대표와 대표단으로 구성된다.

이 공약은 정부 정책과 혁신에 대한 국민 제안을 접수, 논의, 평가하는 정부혁신 포럼, 정부혁신 전략추진단, 국민평가단을 구성하는 등 측정 가능한 세부 계획을 포함하고 있어 검증 가능하다. 이 공약은 시행 단계를 서술하고 있으나 ‘정부 혁신’ 무엇을 의미하는지, 정부 혁신에 특정 부문이나 정책이 포함되는지 명시하지 않고 있다. 이 공약은 공약 기간 내에 논의될 정책 분야의 수에 대한 분명한 목표치를 제시하지 않으며, 구상된 포럼의 구성원이나 참가자의 숫자도 구체적으로 밝히지 않고 있다.

이 공약은 국민이 정책입안에 영향을 미치고 정부 혁신에 대해 정책 제안을 제시하는 기제를 마련했으므로 OGP의 시민참여 가치와 관련이 있다. 이 공약은 또한 정부혁신 포럼을 운영하기 위한 온라인 창구를 설치하고 운영하므로 기술과 혁신 가치와 관련이 있다.

이 공약의 잠재적 영향력은 보통 수준이다. 비록 한국 정부가 이미 시민참여를 위한 탁월한 채널을 구축했지만,¹ 이 공약은 정부 정책과 혁신에 대한 제안의 진전과 성숙을 위한 국민 참

여를 위해 체계적인 전용 포럼을 만들어 기존 이니셔티브에 가치를 더한다. 다만, 논의될 정책 분야의 유형이나 수 측면에서 포럼의 도달 범위를 개략적으로 나타내지 않기 때문에, 이 공약의 전체 범위를 평가할 수 없다.

향후 방향

차기 실행계획에서 비슷한 공약을 설계하는 경우, IRM은 논의될 잠재적 정책 분야, 참여자 수, 예상 결과 등의 측정 가능한 세부 계획을 간략히 제시할 것을 권고한다. 특히

- 국민혁신 포럼의 다음 단계를 준비할 때 토론과 제안을 기록하고 분석하는 것을 고려한다.
- 국민평가단 업무 등 포럼 활동을 평가할 때 이용자 경험, 제출된 제안의 수, 피드백 메커니즘, 정부에 의해 논의되고 채택된 아이디어의 수에 중점을 두어야 한다.

¹ 예, 광화문 1 번가와 국민생각함.

7. 식품별 유해물질 함유량 공개

공약 본문:

“식품별 유해물질 함유량 공개”

이 공약은 국민 다소비, 다빈도 식품에 포함되어 있는 유해물질(19 종)의 함유량을 공개하고자 하는 것이다. 기후 온난화, 환경오염 등으로 인한 식품별 유해오염물질 함유량의 변화가 지속적으로 공개된다. 이러한 변화에는 식품 유형(품목), 제조 및 생산국, 생산지, 수거지역, 검출량 등의 원시자료가 포함된다. 식품의 유해물질 오염수준 공개를 통해 국민의 식품안전에 대한 불안감이 해소되고 안전하고 건강한 먹거리 선택권이 국민들에게 부여될 수 있다.

공약의 구체적인 추진방법은 다음과 같다.

- 1) 식품 속 유해물질 오염도를 5년 주기로 데이터베이스화 하고 이를 간편하게 검색할 수 있도록 '유해물질 간편 검색 서비스'를 제공한다.
- 2) 조사식품의 유형, 품목, 제조 및 생산국, 획득지역, 획득장소(대중소형마트, 재래시장), 식품별 오염도 등의 상세정보를 포함한 학술연구 목적의 다운로드 파일을 제공한다
- 3) 기준규격 재평가 보고서를 공개하여 관리방향을 국민들과 공유한다.

세부 계획:

7.1 다소비, 다빈도 식품 오염도 조사(19 종)

7.2 곰팡이 독소 8 종 오염수준 공개(간편검색, 학술용 자료, 재평가 보고서)

7.3 다이옥신, PCBs 오염수준 공개(간편검색, 학술용 자료, 재평가 보고서)

7.4 벤조피렌 오염수준 공개(간편검색, 학술용 자료, 재평가 보고서)

7.5 3-MCPD, 멜라민 오염수준 공개(간편검색, 학술용 자료, 재평가 보고서)

7.6 중금속 6 종 오염수준 공개(간편검색, 학술용 자료, 재평가 보고서)

개시일: 2018.9.1

종료일: 2020.8.31

편집자주: 공약 전문은 대한민국 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 참고 <https://bit.ly/2JvQr98>.

공약 개관	검증가능성		OGP 가치 관련성 (문서상)				잠재적 영향력				완료				정부개방성에 기여했는가?				
	검증 가능성 구체적 이행 계획 공개	국민 참여 가치 검증 구체 이행 계획 공개	정책 성숙 도	국민 참여 도	국민 참여 도	국민 참여 도	국민 참여 도	국민 참여 도	국민 참여 도	국민 참여 도	국민 참여 도	국민 참여 도	국민 참여 도	국민 참여 도	국민 참여 도	국민 참여 도	국민 참여 도		
7. 종합		✓	✓			✓		✓			실행계획 종료 시점에 평가.				실행계획 종료 시점에 평가				

배경과 목적

이 공약의 목적은 국민의 다소비, 다빈도 식품에 포함된 유해물질의 함유량 정보에 대한 접근성을 높이는 것이다. 이 공약은 관련 정보를 담은 데이터베이스를 정기적으로 업데이트하고 학술연구 목적의 다운로드용 파일을 제공한다. 더불어 이 공약은 식품의약품안전처(MFDS)가 어떻게 기준을 재평가하는지에 대한 보고서를 발표한다. 이 공약은 식품 안전에 대한 국민의 불안감을 해소하고 국민이 더 건강한 선택을 할 수 있도록 권한을 강화할 것이다.

이 공약은 자주 소비되는 19 가지 유형의 특정 독소 수준을 공개하는 것과 같은 측정 가능한 세부 사항의 개요를 서술하므로 검증 가능하다. '간편 검색'과 '다운로드 가능한 파일' 텍스트가 해당 정보를 온라인에서 제공되는 것을 확인해주지만, 이 공약은 해당 정보가 오프라인에서도 공유될 것인지에 대해서는 명시하지 않고 있다.

이 공약은 식품의 안전과 관련하여 정부가 보유한 정보를 국민에게 공개하려고 노력하기 때문에 OGP의 정보 접근성 가치와 관련이 있다. 또한 이러한 목적을 위해 구축된 온라인 플랫폼에서 이 정보를 공개하는 것을 목표로 하고 있어 투명성을 위한 기술 및 혁신의 가치와도 관련이 있다.

환경오염과 기후변화로 인해 식품이 유해물질에 오염될 위험이 높아졌다. 식품의약품안전처는 2015년부터 식품 오염 정도에 대한 연구를 시작했으며¹ 식품 안전 전담 웹사이트에 추적 보고서가 발표되었다.² 이 공약은 데이터베이스를 다시 포맷하여 이 데이터에 대한 접근성을 향상시킨다.³ 구체적으로는 주요 모니터링 자료(유해물질에 대한 세부사항 포함)와 식품의 지리적 원산지 자료를 분류하고 공개적이고 접근 가능한 방식으로 공개할 것이다.⁴ 따라서 이 공약은 식품 안전에 대한 대중의 우려를 완화시키는 데 긍정적이고 점진적인 영향을 미칠 수 있다.

향후 방향

음식의 유해 물질에 대한 정보 접근성이 증가하면 국민이 더 건강한 소비 선택을 할 수 있게 된다. IRM은 이 공약이 차기 실행계획에서 이행될 경우 포부를 확대하기 위해 다음과 같은 방법으로 기존 노력을 강화할 것을 권고한다.

- 국민이 확대된 식품 유형 분류상에서 발견되는 유해물질 함유량에 대한 특별 조사를 신청할 수 있게 한다.
- 책임 있는 이해관계자가 오염에 관한 국민의 궁금증에 합리적인 답변을 제공하는 분명한 프로토콜과 타임라인을 마련하고 공개한다.
- 주요 항목의 오염 수준에 대한 조사 결과를 전단지나 매체와 같은 오프라인 채널을 통해 정기적으로 게시 및 배포하여 국민에게 보다 폭넓은 접근을 촉진하고, 교육자를 참여시켜 청소년들도 그러한 정보를 인지할 수 있도록 한다.

¹ 식품의약품안전처 참고, “식품정보” [Food Information] (2019), <https://bit.ly/2BG7CUR>.

² “식품안전나라” [대한민국 식품 안전] (2020), <https://www.foodsafetykorea.go.kr/main.do>.

³ 같은 페이지에서 확인 [Food Safety Korea Database] (2020),
https://www.foodsafetykorea.go.kr/portal/fooddanger/fungalToxinBoardSe.do?menu_grp=MENU_NEW04&menu_no=3996.

⁴ 엄미옥 (식품기준기획관, 식품의약품안전처), IRM 연구원이 실시한 인터뷰 (2020.6).

8. 문화관광분야의 미래산업을 위한 데이터 개방

공약 본문:

“문화관광분야의 미래산업을 위한 데이터 개방”

이 공약의 목적은 신산업분야를 지원할 수 있는 핵심 문화데이터의 개방을 확대하는 것이다. 현재 한국관광공사, 국립중앙박물관 등이 개방하고 있는 주요 데이터는 공약대상에서 제외된다. 이 공약의 일부로 지방자치단체의 문화 데이터 통합 서비스를 제공하기 위한 연계 서비스 플랫폼이 구축될 것이다.

공약의 구체적인 추진방법은 다음과 같다.

- 1) 신산업분야(VR, AR, AI, IoT)를 지원할 수 있는 핵심 데이터를 확보하여 개방한다. 이를 위해 지방자치단체와의 협업체제 구축을 통한 지자체 핵심데이터 발굴이 적극 추진된다.
- 2) 문화데이터를 통합적으로 수집, 공유, 활용할 수 있는 연계서비스 플랫폼을 구축한다. 이에 는 문화정보 메타데이터 표준화, 메타데이터 운영관리플랫폼 구축, 외부지식베이스(우리말 사전, 민족대백과사전 등) 활용 기반 시스템 구축, LOD 기반의 주제별 문화데이터 DB 구축(예. 전통문양, 한식, 한글 등) 등이 포함된다.

세부 계획:

- 8.1 신산업분야 핵심문화데이터 개방 확대
- 8.2 문화데이터 개방활용 민관협력 협의체
- 8.3 문화데이터 연계공유 표준화 마련
- 8.4 지자체 연계서비스 플랫폼 구축

개시일: 2018.9.1

종료일: 2020.8.31

편집자주: 공약 본문은 대한민국 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 참고 <https://bit.ly/2JvQr98>.

공약 개관	검증가능성		OGP 가치 관련성 (문서상)				잠재적 영향력				완료				정부개방성에 기여했는가?					
	검증 가능할 지 않음	검증 가능할 지 예미	정보 접근성	시민참여	공공 책임	투명 성과 책임 소재	영향 성	미래 가능 성	투명 성	책임 성	미 수 완	제한 적	완 전 성	완료 성	하 위 성	중 위 성	미 미 함	상 대 적 성	하 위 성	미 미 함
8. 공약		✓	✓			✓		✓			실행계획 종료 시점에 평가				실행계획 종료 시점에 평가					

배경과 목적

이 공약의 목적은 핵심 문화관광데이터의 개방을 확대하고, 그 과정에서 지역 관광산업이 혁신과 기술 주도의 콘텐츠를 개발하도록 지원하는 것이다. 이 공약은 문화체육관광부 산하 한국문화정보원(KCSIA)¹이 운영하는 새로운 민관협력 협의체를 구성할 것이다. 이 공약은 문화체육관광부 산하 한국문화정보원이 운영하는 새로운 민관협력 협의체를 구성할 것이다. 이 공약은 또한 지방자치단체를 포함한 여러 정부 단계의 문화 데이터를 통합하고 공개적으로 공유하는 다부처간 서비스 플랫폼을 구축할 것이다.²

이 공약은 핵심 문화데이터의 공개를 주도하기 위한 민관협력기구의 설립, 그러한 자료의 공유에 관한 표준의 도입, 서비스 플랫폼의 창설을 포함한 많은 측정 가능한 이정표를 요약하고 있기 때문에 대체로 검증이 가능하다. 공약에는 데이터가 게재될 채널이 명시되어 있지 않지만, GPS 기반의 문화정보는 일반적으로 온라인 플랫폼(www.culture.go.kr)을 통해 공유된다. 이 공약은 또한 이용 가능하게 될 새로운 정보의 범주를 제시하거나, 제안된 민관협력기구의 구성을 명시하거나 그 역할과 기능을 설명하지 않고 있다.

이 공약은 공공 이용을 위한 핵심 관광문화 데이터의 공개를 수반하기 때문에 OGP의 정보 접근성 가치와 관련이 있다. 또한 이 데이터를 통합하고 게시하기 위한 온라인 서비스 플랫폼을 구축하는 것을 목표로 하기 때문에, 이 공약은 OGP의 투명성을 위한 기술 및 혁신 가치와도 관련이 있다.

이 공약은 지역 관광 산업의 콘텐츠 창출을 지원하기 위한 문화관광데이터 공개의 확대에 미미한 영향을 미칠 수 있다. 이 공약은 새로운 핵심 데이터를 공개하고, 새로운 서비스 플랫폼을 구축하여 각 지자체의 메타 데이터를 수집하고 통합하는 것을 목표로 한다. 중앙정부와 지방자치단체가 서로 다른 형식으로 데이터를 관리하는데, 지방자치단체의 데이터가 더 상세한 경우가 많다.³ 이는 지역 관광산업이 새로운 기술을 개발하고 관광객이 이용할 수 있는 정보를 업그레이드할 수 있는 기회를 의미한다.

그러나 이번 실행계획에 따르면, 한국관광공사와 국립중앙박물관은 이미 양질의 콘텐츠를 보유하고 있으며, 이 약속에 앞서 관광객 입국자 수⁴ 또는 박물관의 소장 물품 등 일부 자료를 공개하고 있었다.⁵ 이들 기관은 이러한 데이터를 효과적으로 관리하고 보급할 수 있는 기술에 대한 접근성이 부족했다. 어떤 새로운 자료가 공개될지가 불분명하기 때문에 이 공약의 전체 범위를 판단하기 어렵다.

이들 기관은 이러한 데이터를 효과적으로 관리하고 보급할 수 있는 기술에 대한 접근성이 부족했다. 어떤 새로운 자료가 공개될지가 불분명하기 때문에 이 공약의 전체 범위를 판단하기 어렵다.

향후 방향

핵심 문화자료의 공개가 늘어나면 지역 관광산업과 관련 민간단체들이 기술주도 문화콘텐츠 개발과 고도화에 필요한 정보를 갖추게 된다. 그러나 IRM은 이 공약으로 발생하는 부가가치 범위가 여전히 불명확하기 때문에 차기 실행계획에서 추진할 것을 권고하지 않는다.

문화부문의 데이터 공개 시책의 전반적인 긍정적 결과를 확대하기 위해서, IRM은 다음을 권고한다.

- 전국의 문화데이터와 정보를 통합하는 온라인 플랫폼의 사용자 친화적, 양방향, 다국어 기능을 개발한다.
- 국내 및 해외 관광객으로부터 한국에 대한 문화 정보 요청을 수집하고 이에 대응하는 다국어 대중 피드백 메커니즘 도입한다. 이 메커니즘은 온라인 플랫폼의 특징이 될 수 있다.
- 대중 피드백 메커니즘을 통해 얻어진 자주 묻는 질문에 대한 응답을 게시 및 배포한다. 이러한 답변은 온라인 플랫폼에서도 소개될 수 있다.

¹ 한국문화정보원 홈페이지: <https://www.kcisa.kr/>.

² 문화체육관광부, “문화데이터” (2020.7 접속), https://www.mcst.go.kr/kor/s_open/government/appCase.jsp;

한국문화정보원, “문화데이터 개방 및 이용활성화” (2020.7 접속),

https://www.kcisa.kr/kr/contents/buss_data_open_4/view.do.

³ 김수향 (사단법인 코드), IRM 연구원이 실시한 인터뷰 2020.6.3

⁴ 한국관광공사, “관광객 입국자, 국민 해외여행객, 국제관광 수입 및 지출” (2015),

<http://kto.visitkorea.or.kr/eng/tourismStatics/keyFacts/visitorArrivals.kto>.

⁵ 국립중앙박물관, “소장품 데이터베이스” (2020.7 접속), <https://www.museum.go.kr/site/eng/relic/search/list>.

9. 민간 부문 신산업 육성 지원을 위한 문화유산자원 공개

공약 본문:

“민간 부문 신산업 육성 지원을 위한 문화유산자원 공개”

이 공약은 지진, 화재 등으로 인한 문화유산 멸실, 훼손 시 원형복원을 위해 구축한 초정밀 3D 스캔 원천데이터를 3D 프린팅 등에 활용 가능한 데이터로 변환하여 민간의 3D 프린팅 산업 등 고부가가치 창출에 기여하기 위한 것이다.

공약의 구체적인 추진방법은 다음과 같다.

- 1) 문화재청 및 소속 산하기관, 지자체 등에서 개별 구축한 3D 스캔 원천 데이터를 수집·변환하고, 국민 누구나 문화유산 관련 모든 3D 데이터를 쉽게 접근 및 이용할 수 있도록 문화유산 3D 포털 사이트를 구축 및 운영('18.12 월~)한다. 이를 통해 2018 년까지 3D 스캔 데이터(264 건), 프린팅 데이터(100 건), 점자 데이터(5 건), 3D 모델링 데이터 등 다양한 3D 데이터 1,000 여점을 개방한다. 이후 2019 년에는 추가적인 3D 프린팅 데이터(50 건) 개방으로 공공 데이터 1,500 여점을, 2020 년에는 2,000 여점을 누적하여 각각 개방한다.
- 2) 3D 프린팅 관련 협회, 시도 교육청 및 대학, 박물관, 연구소 등과 산-학-연-정 협력체계를 구축하여 다양한 분야의 맞춤형 3D 콘텐츠를 제작하여 보급한다.
- 3) 3D 스캔 데이터 표준제작 지침 제작 등 3D 데이터 품질관리 강화를 추진한다.

세부 계획:

- 9.1 2018 년도 문화유산 3D DB 구축 추진 – 3D 스캔 50 건, 프린팅 50 건 등
- 9.2 문화유산 3D 포털서비스 구축 추진
- 9.3 문화유산 주제 3D 프린팅 경진대회(제 3 회 구미 국제프린팅코리아 엑스포)
- 9.4 2018 국제문화유산산업전 3D 활용 콘텐츠 특별전시(경주화백컨벤션 센터)
- 9.5 Digital Heritage 2018 (샌프란시스코) 선진기술 교류 및 사례발표 – 문화유산 3D 스캔 및 프린팅 등
- 9.6 문화유산 3D 모델링 데이터 등 공공데이터 1,000 여점 확대 개방
- 9.7 2019 년도 문화유산 3D DB 구축 추진 – 3D 프린팅 50 건 등 공공데이터 누적 1,500 여점 공개
- 9.8 2020 년도 문화유산 3D DB 구축 추진 – 3D 프린팅 50 건 등 공공데이터 누적 2,000 여점 공개

개시일: 2018.9.1

종료일: 2020.8.31

편집자주: 공약 전문은 대한민국 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 참고 <https://bit.ly/2JvQr98>.

공약 개관	검증가능성		OGP 가치 관련성 (문서상)				잠재적 영향력				완료				정부개방성에 기여했는가?				
	검증 가능 가치 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치	검증 가능 가치 가치 가치 가치
9. 종합		✓	✓			✓		✓			실행계획 종료 시점에 평가				실행계획 종료 시점에 평가				

배경과 목적

이 공약의 목적은 문화유산자원의 초정밀 3D 스캔 데이터에 대한 접근성을 확대하는 것이다. 이러한 데이터는 지진, 화재¹ 등으로 인한 멸실, 훼손 시 원형 복원을 위해 3D 프린팅 산업에 의해 이용될 수 있다. 3D 스캔과 프린팅의 활용을 통해 손상되기 쉬운 문화재에 사용하기에 지나치게 침습적인 전통적인 기술을 사용하지 않고 원형 복제가 가능해진다.

이 공약은 3D 스캔 데이터 2,000 여점을 공개하고, 다수 이해관계자 파트너십을 통해 산업 맞춤형 3D 콘텐츠를 제작 및 배포하며, 3D 데이터의 관리 및 품질관리를 강화한다는 궁극적인 목표 아래 웹 포털²에 이러한 3D 데이터에 대중이 접근할 수 있게 한다. 이와 함께 경진대회 개최, 전시, 3D 콘텐츠와 프린팅 발표 등 다른 활동을 제안해 인식을 제고하고 역량을 강화한다.

이 공약은 3D 웹 포털의 개발, 특정 데이터셋 수 공개, 특별 행사 개최와 같은 여러 측정 가능한 세부 계획을 명시하므로 검증 가능할 만큼 구체적이다. 이 공약은 초정밀 3D 스캐너를 이용해 원천데이터를 즉시 사용 가능한 형식으로 변환해 문화재 자원의 3D 데이터에 대한 일반인의 접근을 용이하게 하는 것을 목적으로 하고 있는 점에서 OGP의 정보 접근성 가치와 관련이 있다. 이 실행계획은 웹 포털을 통해 국민 누구나 차별 없이 이 데이터에 접근할 수 있다는 점을 시사한다. 웹 포털의 사용은 이 공약이 투명성을 위한 기술 및 혁신의 가치와도 관련이 있다는 것을 의미한다.

이 공약이 즉시 사용 가능한 문화재 자원 3D 데이터에 대한 일반 대중의 접근에 미치는 영향력은 미미하다. 과거에 3D 데이터는 공공 사용 목적으로 접근이 불가능 했기 때문에³ 정기적으로 업데이트되는 웹 포털은 시작에 불과하다. 이 공약 전에는 3D 스캔은 원형 복원을 위한 기초 데이터를 축적하는 데 사용됐으며 정부 내에서만 유통됐다.

정부는 또한 5 세대(5G) 통신 상용화와 함께 공모전, 발표회, 특별전시 등을 통해 3D 데이터에 대한 대중의 인식과 수요가 크게 확대될 것이라는 점에 주목한다. 예를 들어, 3D 데이터를 활용해 가상현실, 홀로그램 등 실감나는 엔터테인먼트 콘텐츠를 제작할 수 있다. 그러나, 현재 3D

데이터는 전문적 영역이기 때문에 사회의 틈새 부문(즉, 3D 프린터 및 기타 관련 산업)에 의해 사용될 가능성이 가장 높으며, 전반적으로 대중의 관심을 끄는 데 한계가 있다. 따라서 이 공약은 범위가 제한적이다.

향후 방향

이 공약은 주로 사회의 특화된 부문에 관심을 끌고 혜택을 주기 때문에, IRM은 이 공약을 현재 형태로 차기 실행계획에서 추진하는 것을 권고하지 않는다.

¹ 문화재청 관계자에 따르면, 전쟁이나 자연재해로 인한 문화재 훼손되고 파괴되는 일이 역사적으로 빈번하게 발생했다. 2017년 포항에서 발생한 지진으로 인해 31점의 귀중한 문화재가 훼손되었고 2005년 강원도산불로 인해 낙산사의 15세기 목재 유물이 심각하게 훼손되었다.

² 문화재청, “3D 문화유산 소개” (2020.7 접속), <https://bit.ly/3cz54pm>.

³ 문화재청 관계자, IRM 인터뷰, 2020.6

10. 민간 활용도 높은 고수요, 고가치 국가 중점데이터 개방

공약 본문:

“민간 활용도 높은 고수요 고가치 국가 중점데이터 개방”

이 공약의 목적은 공공데이터 공개 대상을 대폭 확대해 환경, 안전, 의료 등 국민의 삶과 밀접한 분야와 AI, IoT, 자율주행차 등 신기술과 관련된 부문을 포함시키는 것이다. 2019년까지 공공데이터에 국민 여론조사, 관련 협회 및 기업 인터뷰, 공공데이터 활용 연구 등을 통해 선정된 중요 데이터 38 세트가 공개된다. 데이터셋에는 연식과 용도에 따른 건축물 정보, 지진 비상 대피소, 지진 설계 건물, 공공시설 안전관리, 식품 및 의약품 통계, 육류 및 가공육 판매, 일자리, 자동차, 국민 에너지, 공중 보건 경보, 공중 보건 영양, 공해 물질 배출 및 지능형 교통사고 분석 등이 포함된다.

공약의 구체적인 추진방법은 다음과 같다:

- 1) 공개 대상 데이터를 선정하기 위해 국민과 기업을 대상으로 수요 조사를 실시하여 국가중점 데이터, 데이터 사용, 공개와 사용 조건, 데이터의 잠재적 가치를 결정한다.
- 2) 공개 전략 수립, 공개 시스템 발굴, 선정된 데이터의 품질 관리

세부 계획:

- 10.1 지능형, 신산업 중심의 제 2 차 국가중점데이터 개방 추진
- 10.2 대국민 수요조사 실시
- 10.3 민간전문가(전문위원회) 검토를 통해 국가중점데이터 후보 발굴

개시일: 2018.9.1

종료일: 2020.8.31

편집자주: 공약 전문은 대한민국 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 참고 <https://bit.ly/2jvQr98>

공약 개관	검증가능성		OGP 가치 관련성 (문서상)				잠재적 영향력				완료				정부개방성에 기여했는가?				
	검증 가능 지 양 성	검증 가능 지 양 성	정 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향	사 회 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향	정 적 영 향
10. 종합		✓	✓	✓					✓		실행계획 종료 시점에 평가				실행계획 종료 시점에 평가				

배경과 목적

이 공약의 목적은 지속적인 공공데이터 개방 노력을 환경, 보건, 안전, 신기술(인공지능, 사물인터넷, 자율주행차) 등의 분야로 확대하기 위한 것이다. 공약사항으로는 공공수요 파악, 데이터 개방 중점 분야 선정, 데이터 품질 관리, 개방 전략 수립 등이 진행된다. 이 공약은 대한민국 제 3 차 국가실행계획과 유사한 데이터 개방 공약을 기초로 한다. 이 같은 공약을 통해 정부는 개방형 데이터 포털을 통해 지역 금융 데이터부터 음식물쓰레기 데이터까지 22,000 개 이상의 데이터셋을 공개하고 21 개 공공 데이터셋에 대한 품질 관리 및 평가를 완료했다.¹

이 공약은 부문별, 핵심 데이터의 공개 및 대국민 수요 조사 실시와 같은 측정 가능한 세부 계획을 제시하기 때문에 검증 가능할 만큼 구체적이다. 실행계획에 따르면, 미리 결정된 분야의 38 개의 중요한 데이터셋도 이 공약을 통해 공개될 것이다. 공약사항에는 개방 전략이나 이 같은 데이터 및 새로운 분야의 데이터가 어디서 공개될지는 명시되지 않았지만 정부는 우선 순위가 높은 자료가 정부 데이터 포털에 이미 공개된 바 있다고 언급했다.²

이 공약은 많은 우선순위 영역에서 정부가 보유한 데이터에 대한 공공의 접근을 확대하는 것을 목표로 하기 때문에 OGP 의 정보 접근성 가치와 관련이 있다. 또한 대국민 수요 조사를 통해 국민들이 데이터 개방 중점 영역을 식별하고 공유하여 관련 의사결정에 영향을 미칠 수 있도록 하기 때문에 시민 참여 가치와도 관련이 있다. 온라인 플랫폼에 데이터를 게시하는 것은 이 공약이 투명성을 위한 기술 및 혁신의 가치와도 관련이 있게 한다.

공공데이터의 개방과 효과적인 활용은 정부의 투명성을 제고하고 효과적이고 효율적인 서비스를 제공하며 경제성장에 기여한다. 이 공약이 도입되기 전에 한국은 공공데이터 개방을 개선하기 위한 중요한 조치를 취하였다. 예를 들어, 2013 년 ‘공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률’을 제정하고, 이후 국민이 접근할 수 있는 데이터셋의 수와 영역을 적극적으로 확대하고 있다. 여기에는 이전 OGP 실행계획의 공약을 통해 데이터 개방을 확대하고 개선하기 위한 노력이 포함된다. 공공데이터 포털은 시민들의 데이터 요청을 정기적으로 권장해 정부가 시민에게 대응할 수 있도록 하는 기능도 갖췄다.³

이 공약은 공공데이터 개방을 둘러싼 기존의 노력에 보통의 잠재적 영향을 미칠 수 있다. 비록 이 공약이 이전의 노력에 기초하고 있지만, 개방을 위한 새로운 우선순위 영역의 식별과 도입은 올바른 방향으로의 중요한 단계를 나타낸다. 이 같은 자료의 개방은 특히 대국민 수요조사를 통해 파악된 공공 수요를 바탕으로 한 것이어서 의미가 크다.⁴ 우선 순위가 정해진 데이터를 전문가 위원회에서 추가로 검토하고 검증할 경우 이 공약의 범위를 더욱 확대할 수 있다. 이 공약은 그러한 프로토콜의 개요를 설명하지는 않지만, 공공 데이터의 사용을 지원하기 위한 프로젝트 관리에 관한 기존의 지침⁵에는 주로 민간 부문 전문가들로 구성된 위원회가 이 기능을 수행할 수 있도록 규정되어 있다.

데이터 개방, 검토 및 품질 관리의 중요성에도 불구하고, 그러한 데이터의 궁극적인 도달 범위와 가치는 데이터의 유효성에 대한 대중의 인식을 제고하는 효과적인 홍보 활동과 의사결정에 영향을 주기 위해 데이터를 활용하는 역량 강화에 달려있다. 이 공약은 이러한 관점의 활동은 포함하지 않고 있다.

향후 방향

공공데이터 개방을 위한 지속적인 노력 확대는 공공데이터 개방 분야에서 지역 및 글로벌 리더로서 한국의 입지를 강화할 것이다. IRM은 2013년 이후 한국이 공공데이터 개방에서 주목할 만한 진전을 보인 점을 감안해 향후 고부가가치 데이터셋으로 개방을 확대하기 위한 노력을 지속할 것을 권고한다. 이를 위해 IRM은 다음 사항을 권고한다:

- 공공 데이터셋의 가용성을 확대하기 위해 온오프라인 소통을 활용한다.
- 국민이 의사결정에 영향을 미치기 위해 공공데이터를 활용하는 방안에 대한 교육과 명확한 지침을 제공한다.

¹ 참조 공공데이터포털(한국정보화진흥원): <https://www.data.go.kr/>.

² 위와 동일. 국가중점데이터(한국정보화진흥원): <https://www.data.go.kr/tcs/eds/selectCoreDataListView.do>

³ 위와 동일.

⁴ 김수향 (사단법인 코드), IRM 질문지 (온라인), 2020.6.3

⁵ IRM은 사전심사 기간에 이 지침의 사본을 접수하고 검토했다.

11. 민간의견 수렴을 통한 공공데이터 품질관리 강화

공약 본문:

“민간의견 수렴을 통한 공공데이터 품질관리 강화”

이 공약은 공공데이터의 품질관리에 관한 정책입안에 시민, 기업 등 국민이 참여할 수 있도록 유도하여 고품질 데이터 확대 및 데이터 활용도 제고를 목적으로 한다. 이를 위해 이 다음의 활동이 실시될 것이다: 1) 민간수요가 높고 다 기관 공통 보유 데이터를 대상으로 공공데이터 개방표준 및 오픈포맷 확대(예: 자율주행차, 스마트시티, 의료, 스마트팜 분야 선정). 2) 이 이용자 의견 수렴창구를 상시 운영하여 공공데이터 품질 오류에 대한 이용자 요구사항을 반영. 3) 공공데이터 품질관리 정책의 수립, 시행 및 결과(효과) 등 정책추진 전 과정에 민간 참여. 이 공약의 이행을 통해 공공데이터와 민간 데이터간 자유로운 융복합을 지원하고 국민과 기업의 데이터 가공 및 정제 비용을 절감하고 공공데이터의 활용 가치가 증가할 것이다.

공약의 구체적인 추진방법은 다음과 같다.

- 1) 공공데이터 표준화 및 품질 개선 등에 대한 민간 수요조사 실시
- 2) 공공데이터포털 내 '공공데이터 품질오류 신고 창고' 및 '데이터 1 번가' 등 민간 의견 수렴 창구 상시 운영
- 3) 민간협의체 구성을 통해 품질관리 정책에 있어 민간 의견 수렴

세부 계획:

- 11.1 공공데이터 표준화 및 품질개선 등에 대한 민간 수요조사 실시
- 11.2 공공데이터 이용자 의견 수렴창구 상시 운영
- 11.3 공공데이터 표준화 민관 협의체 구성 및 운영
- 11.4 공공데이터 품질관리 수준평가 시행 및 민간 품질심사원 등 참여

개시일: 2018.9.1

종료일: 2020.8.31

편집자주: 공약 전문은 대한민국 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 참고 <https://bit.ly/2JvQr98>

공약 개관	검증가능성		OGP 가치 관련성 (문서상)				잠재적 영향력				완료				정부개방성에 기여했는가?			
	검증 가능성 만족 구체적이지 않음	검증 가능성 만족 구체적임	정 포 성	시 민 참 여	국 민 참 여	이 해 성 과 책 임 성 하 는 기 준 과 하 는 기 준	이 해 성 과 책 임 성 하 는 기 준	이 해 성 과 책 임 성 하 는 기 준	이 해 성 과 책 임 성 하 는 기 준	사 회 적 영 향 력	경 제 적 영 향 력	환 경 적 영 향 력	문 화 적 영 향 력	투 명 성 과 개 방 성	이 해 성 과 책 임 성 하 는 기 준	이 해 성 과 책 임 성 하 는 기 준	이 해 성 과 책 임 성 하 는 기 준	이 해 성 과 책 임 성 하 는 기 준
11. 종합		✓	✓	✓					✓		실행계획 종료 시점에 평가				실행계획 종료 시점에 평가			

배경과 목적

공공데이터 개방 확대를 목적으로 하는 공약 10 과 연계한 이 공약의 목적은 고품질 공공데이터를 생산하고 국민과 기업의 공공데이터 활용을 확대하는 것이다. 이 공약은 민간 수요조사, 이용자 의견 수렴창구, 국민 의견을 수렴하고 대표하기 위한 민관협의체 등을 통해 데이터 품질 관리 및 표준화에 대한 의사결정에 폭넓은 참여를 장려하는 것이다.

이 공약은 의견 수렴창구 도입, 민관협의체 구성 등 구체적이고 측정 가능한 세부 계획을 다수 포함하고 있으므로 검증 가능하다. 그러나 좀 더 거시적인 결과 차원에서는 "고품질 데이터"를 정의하지 않고, 데이터 사용량을 얼마나 증가시키는 것을 목표로 하는지를 명시하지 않으며, 의사결정에 영향을 미치기 위해 대중의 의견이 얼마나 반영될 것인지 명시하지 않고 있다. 「공공데이터의 제공 및 이용에 관한 법률」과 「공공데이터 관리지침」은 공공기관이 적절한 데이터 품질을 확보하기 위해 취해야 할 조치에 대한 방향을 제시하고 있다.

이 공약은 대중에게 공개되는 정보의 품질을 개선하기 위한 활동이 목적이기 때문에 OGP의 정보 접근성 가치와 관련이 있다. 민관협의체를 통해 시민과 기업이 데이터 품질과 표준 관리에 대한 정부의 의사결정에 참여할 수 있기 때문에 OGP의 시민참여 가치와도 관련이 있다.

이 공약이 설계될 당시 공공데이터포털은 다양한 데이터를 공개했고, 포털²을 통해 접수된 요청에 응답하는 경우가 많았다. 그러나 데이터의 낮은 품질로 인해 이러한 정기적 소통에 지장이 생기는 일이 많았다. 구체적으로는 낮은 수준의 표준화, 데이터 누락된 및 일관성 없는 데이터 포맷 사용은 공공 데이터의 효용성을 저해했고, 이해관계자들은 공공 데이터의 잠재력을 최대한 활용할 수 없었다. 시민사회 대표에 따르면, 품질이 낮은 데이터를 정제, 처리, 통합하는데 시민과 이해관계자들의 시간과 비용이 들었다.³

이 공약은 데이터 품질과 표준을 보장 노력에 주요 이해관계자들을 폭넓게 참여시킴으로써 이러한 우려를 해소하고자 한다. 시민사회는 시민과 기업을 데이터 관리 결정에 참여함으로써 데이터 품질과 사용량을 향상해야 한다고 지적했다.⁴ 이 공약에 이전에 시민과 기업이 포털에 공공데이터를 요청할 수 있었지만,⁵ 데이터 품질 관리에 관한 의사결정 과정에 참여할 기회가 없었다.⁶

이 공약은 고품질 데이터를 생산하고 시민과 기업의 데이터 사용을 증가시키는 데 보통의 잠재적 영향을 미칠 수 있다. 구체성 측면에서는 한계가 있지만, 시민과 기업이 데이터 품질 관리에 참여하는 방안을 정리한 공약으로, 시민사회 이해관계자들은 이를 통해 데이터 품질과 사용량이 더욱 향상될 것으로 확신한다.⁷ 그러나 데이터 품질과 사용량은 수년간 꾸준히 증가해 왔기 때문에⁸ 의사결정에 대한 폭넓은 참여가 데이터 품질과 사용량 개선에 기여한 정도는 쉽게 검증할 수 없다.

향후 방향

공약 10 에서 언급한 바와 같이, 개선된 데이터 양과 품질을 통해 공공데이터 개방 이니셔티브에서 한국이 지역 및 글로벌 리더로 자리매김할 수 있다. 따라서 IRM 은 이 분야에서 차기 실행 계획을 계속 추진할 것을 권고한다. 그러나 IRM 은 이를 통해 이해관계자들이 향후 공약의 기대효과를 높이기 위해 다음과 같은 방법으로 기존 노력을 강화할 것을 권고한다:

- 의사결정에 영향을 미치기 위해 공공데이터가 시민에 의해 어떻게 활용되고 사용될 수 있는지에 대한 교육과 명확한 지침 제공
- 사회 문제를 해결에 공공데이터 활용을 지원하는 워크숍, 해커톤, 기타 경진대회 개최

¹ 제 22 조, “공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률” [Act on the Promotion of Provision and Use of Public Data], 2017.7.26, Act No. 14839

² 공공데이터 포털 (한국정보화진흥원): <https://www.data.go.kr/>.

³ 김수향(사단법인 코드), IRM 질문지 (온라인), 2020.6.3

⁴ 위와 동일.

⁵ 공공데이터 포털, <https://www.data.go.kr/>.

⁶ 김수향, 인터뷰

⁷ 위와 동일.

⁸ 실행계획에 따르면, 데이터 개방에 대한 수요 증가와 더불어 2013 년과 2016 년 사이에만 공공데이터 이용이 120 배 증가했다. 대한민국정부, 대한민국 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 (OGP, 2018.8) 36, <https://www.opengovpartnership.org/documents/south-korea-action-plan-2018-2020/>.

12. 자발적 법규준수 기반의 관세행정 체제로의 전환

공약 본문:

“자발적 법규준수 기반의 관세행정 체제로의 전환”

이 공약의 목적은 관세국경관리 및 운영에 있어 민원 갈등과 마찰을 줄이면서 국민과의 정책 공감대를 형성하고 수용성을 높이기 위해 ‘협력과 예방’ 중심의 자발적 법규준수 환경을 조성하기 위한 것이다. 이를 위해,

- 1) 기존 강제조사와 일방적 과세결정 방식에서 선제적 정보 제공을 통한 국민의 자발적 법규준수와 납세협력 방식으로 과세행정을 개편한다. 예를 들어, 세관이 세액오류 정보를 제공하면 기업이 수입신고 세액을 정기적으로 자율점검 및 정산하는 수입세액 정산제의 확대, 세액 및 과세가격 등을 관세청장이 신고 전에 선 심사, 결정해주는 컨설팅 프로그램인 사전심사제의 운영대상 확대가 포함된다.
- 2) 법규 위반자 단속이 아닌, 법 위반 가능성이 높은 분야에 대한 정보 제공 사전 계도를 통해 갈등해결 및 인권보호 체제로의 전환도 추진된다. 이를 위해 단속과 제재에 앞서 신고오류나 위반사항에 대한 사전정보제공, 교육, 설명회 등을 통한 성실신고 유도 및 신고 정확성을 제고하고, 사소하지만 위반 가능성이 높은 분야의 관련업계에 대한 행정지도단속을 예고하고 실시한다.
- 3) 국민이 가장 많이 접하는 여행지휴대품 분야의 경우, 대국민 설문조사, ‘국민디자인단’ 운영, 국민참여포럼 등에 참여하여 다양한 국민의견을 수렴하고 자발적 법규 준수에 기반한 자진신고 활성화 방안 설계 후 정책에 반영할 예정이다. 이 공약의 이행을 통해 무리한 행정집행과 법규위반을 사전 예방함으로써 국민과의 정책공감대 형성은 물론 알권리의 보장도 강화될 것이다. 아울러 선제적 정보 제공에 따른 자발적 법규준수를 통해 기업-정부-국민 간 사회적 갈등을 최소화하고, 나아가 자발적인 참여를 통한 수출입신고 정확성 향상으로 더욱 안전하고 효율적인 관세국경관리를 통해 행정신뢰도 제고에 기여할 것이다.

공약의 구체적인 추진방법은 다음과 같다.

- 1) 세관은 수출입신고 자료 등 빅데이터를 활용하여 납세자 유형별로 맞춤형 신고안내 체계를 구축하고 관세법령포털에 정보를 등재 및 개방한다.
- 2) 잠재적인 납세오류 정보를 기업개인에게 공개 및 공유함으로써 착오 없이 수출입신고를 할 수 있도록 전자통관시스템을 통해 업체별 납세지원정보 서비스를 제공한다.
- 3) 인터넷 카페 운영자 등과 협력하여 해외 직구물품 재판매, 위조품 판매 등 위반정보 게시글을 상시 모니터링하여 해당 국민들에게 법규위반 가능성을 사전 안내한다
- 4) 정부내부의 성과평가 체계를 기존 적발, 단속, 추징에서 성실신고지원 실적, 납세협력 프로그램 운영 실적, 사전계도 실적 등으로 개편한다.

세부 계획:

- 12.1 관세법령포털 DB 현행화
- 12.2 기업을 위한 잠재적 납세오류 관련 정보 시스템 구축
- 12.3 산업별, 품목별 오류사례, 체크리스트 제공 체계 구축
- 12.4 본부세관별 연간 설명회 개최
- 12.5 성실신고 가이드 북 발간
- 12.6 중소기업 공인인증 획득 지원사업
- 12.7 법규 준수도 평가 기준 공개 및 교육
- 12.8 자진신고 활성화 및 국민디자인단 운영
- 12.9 휴대품 신고 관련 국민인식도 조사
- 12.10 정기수입세액 정산제 실시
- 12.11 법규위반 사전 안내 실시(온오프라인)
- 12.12 관세범죄불법행위 예방을 위한 모니터링 계도 활동 실시
- 12.13 오프라인 법규사전안내 홍보

개시일: 2018.4

종료일: 2020.8

편집자주: 공약전문은 대한민국 제 4 차 국가실행계획 2018-2020 참고 <https://bit.ly/2jvQr98>

공약 개관	검증가능성		OGP 가치 관련성 (문서상)				잠재적 영향력				완료				정부개방성에 기여했는가?				
	검증 가능성 지향	검증 가능성 향상	강 제 조 사	과 세	단 속	차 별	이 해 관 계	자 발 적	법 규 준 수	법 규 위 반	사 회 적	경 제 적	문 화 적	기 타	개 방 성	투 명 성	공 개 성	재 활 성	지 속 성
12. 종합		✓	✓	✓		✓		✓			실행계획 종료 시점에 평가				실행계획 종료 시점에 평가				

배경과 목적

전통적으로 한국 관세청의 특징은 강제조사, 과세, 단속, 처벌이었다. 실행계획에 언급된 바와 같이 이는 시민 불복종과 세금 관련 마찰의 형태로 사회적 비용 및 기타 비용을 초래했다.

이 공약의 목적은 강제적인 관세행정을 ‘협력과 예방’ 중심의 자발적 법규준수 환경으로 개편하는 것이다. 정부와 시민사회 이해관계자는 이 접근법이 시민, 세관, 국경관리 간 갈등을 줄이고 상호이해를 제고할 것으로 예상한다. 결과적으로 이는 관세 절차 준수 증대, 더 효율적인 관세행정, 그러한 변화와 관련된 다른 여러 경제적 이익으로 이어질 것이다. 이를 위해, 이 공약은

주로 자발적 관세 법규 준수 활성화 또는 위반행위 발생 전 잠재적 신고 오류 안내 등 여러 분야에서 선제적 정보 공개를 활성화하는 것을 목적으로 한다.

이 공약은 세금 신고 안내서 발간, 세금 납부 오류에 대한 정보 제공 시스템 구축, 온라인상에서 법률 정보의 선제적 제공 추진 등 측정 가능한 세부 계획을 개략적으로 제시하고 있어 검증 가능하다. 그러나, 몇몇 세부 계획은 구체성이 결여되어 있으며, 범위 표시가 제한된 광범위한 활동을 언급하는 경우가 많다. 예를 들면 이 공약은 '자발적인 세액공제를 장려하기 위한 국민 모니터단 운영'이나 '정기적인 수입세액 정산제도 추진'이 무엇을 의미하는지는 정의하지 않는다.

이 공약은 여러 활동을 통해 정부가 보유한 관세행정에 관한 정보를 선제적으로 공개하는 것을 목적으로 하기 때문에 OGP의 정보 접근성 가치와 관련이 있다. 이 공약은 또한 특정 활동을 통해 시민들이 의사결정 과정에 참여하고 영향을 미칠 수 있으므로 OGP의 시민참여 가치와도 관련이 있다. 예를 들어, 여행지휴대품 신고에 대한 대국민 여론조사 결과는 관련 정책 입안에 영향을 준다. 또한, 정부 정보를 발표하기 위해 온라인 플랫폼을 사용하는 것은 투명성을 위한 기술 및 혁신의 가치와 관련이 있다.

이 공약은 한국의 관세행정 개혁에 미미한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 실행계획에 따르면 이 공약이 설계될 당시 국내 세관행정은 강제성과 제재라는 대립적 특징이 크게 작용했다. 이는 서비스 제공자와 이용자 간의 긴장, 조세 회피와 채무 불이행 등의 불복종이 광범위하게 나타났다.

이 공약은 이러한 적대적 접근방식을 정보의 선제적 공개를 전제로 한 자발적 법규준수로 전환하는 전반적인 개혁을 시도하지만, 이는 관세행정의 조직문화를 변화시키는 것은 어려운 과제가 될 것이다. 이 공약의 전반적인 목적이 긍정적인 진전인 반면, 여러 활동과 세부 계획의 구체성 결여로 인해 당면한 과제의 규모를 파악하기 어려워 공약의 범위는 제한적이다.

향후 방향

정부의 선제적 정보공개를 전제로 한 자발적인 조세법규 준수 환경은 한국의 관세행정에 중대한 개혁이 될 수 있다. 만약 효과적이고 전체적으로 시행된다면, 그러한 개혁은 조세 사정인과 국민의 관계를 변화시킬 수 있다.

그러나 공약의 범위가 분명하지 않으므로, IRM은 이 공약이 현재의 형태로 차기 실행계획에서 추진하는 것을 권고하지 않는다.

V. 전반적인 권고사항

이 섹션은 차기 실행계획의 수립관련 정보를 제공하고 현재 실행계획의 이행을 지도하는 것을 목적으로 한다. 본 섹션은 두 섹션으로 나뉜다. 1) 국가 또는 기관에서 OGP 프로세스 및 실행계획을 개선하기 위한 IRM 핵심 권고사항과, 2) 이전의 IRM 핵심 권고사항에 대한 정부의 대응방법에 대한 평가이다.

5.1 IRM 권고사항

대한민국 제 4 차 국가실행계획에는 이전 실행계획에 포함된 공약보다 구체적이고 OGP 가치와 관련이 있으며, 야심 찬 공약들이 담겨 있다. 이 실행계획에 포함된 13 개 공약은 모두 OGP 가치와 관련이 있으며, 대체로 모든 공약은 검증 가능할 만큼 구체적이다. 이 공약들 중 9 개는 정보 접근성 강화에 관한 것이고, 8 개는 시민 참여의 수준을 향상시키기 위한 것이다. 또한, 압도적으로 많은 공약(10 개)들이 투명성 제고를 위한 기술과 혁신의 활용에 관한 것이다. 일차적으로 정보공개를 통해 시민이 정부에 책임을 요구할 기회를 설정하고 증가시키기 위한 노력들이 몇 가지 있지만, IRM 절차 매뉴얼¹에 정의된 ‘대중의 신뢰성’이라는 OGP 의 가치에 초점을 둔 활동이나 공약은 제안되지 않았다.

이번 실행계획은 개방 거버넌스를 더욱 면밀히 반영할 뿐만 아니라, 정보 접근성 중심의 기존의 노력을 넘어 시민참여를 활성화하는 혁신적 이니셔티브로 발전하고 있다. 이를 통해 이 실행계획은 전략적으로 OGP 플랫폼을 활용하여 문재인 정부의 5 개년 계획 100 대 국정과제²에 포함된 개혁을 추진한다.

이 실행계획에는 IRM 이 잠재적 영향이 보통이라고 평가하는 5 개 공약이 포함되어 있다. 이 공약들은 잘 설계되어 있으며, 완전히 이행될 경우 각 정책 영역의 괄목할 만한 개선에 기여할 수 있다. 그러나 IRM 은 또한 13 개 공약 중 8 개의 잠재적 영향력이 미미할 것으로 평가한다. 이 공약들은 각각의 정책 영역에서 긍정적이지만 완만한 개선 가능성을 나타낸다. IRM 은 한국이 차기 실행계획에서 야심 찬 공약을 설계하는 데 초점을 맞추고 가장 관련성이 높은 정책 문제를 해결하기 위해 열린 정부의 가치를 활용할 것을 권고하고 있다.

실행계획을 수립하는 과정도 이전 실행계획 주기 대비 약간의 개선을 경험했다. 시민사회의 참여 증가, 다수이해관계자 대한민국 열린정부 포럼(OGFK) 운영, 온라인 플랫폼을 활용한 공약 제안 접수가 프로세스와 관련된 핵심 성과다. 그러나 한국은 최종 공약 선정 기준에서 시민과 시민사회 우선 순위의 제한적 영향력과 OGFK 웹사이트에 공약 제안의 포함 또는 누락에 대한 타당성 있는 답변을 공개적으로 발표하지 않은 부분에서 개선의 여지가 있다.

대한민국의 제 5 차 실행계획 수립 개시에 따라, IRM 은 열린 정부 개혁에 대한 한국의 의지를 더욱 강화하고 이를 통해 차기 OGP 운영위원회³ 공동위원장으로서는 높아진 기대를 충족시키기 위하여 다음의 권고사항을 제안한다. 공동 의장 역할을 맡게 되면서 한국은 강력한 OGP 과정을 설계하고 보다 야심 찬 국내 개혁을 추구할 수 있는 기회와 책임을 갖게 되며, 글로벌 무대에서 주제적 리더십을 발휘하게 된다.

I. 능동적인 소통, 폭넓은 협의, 시민 참여 강화 등을 통해 OGP 과정에 대한 국민 참여를 확대하고 강화한다.

OGFK 의 설립과 운영은 실행계획의 수립 과정에서 시민사회의 역할을 강화했지만, OGP 과정에 보다 다양한 이해관계자 집단의 참여를 촉진하기 위해 더 많은 일을 할 수 있다. 특히, 소통 및 의견수렴을 개선하고, 원격 참여의 기회를 제공하며, 실행계획의 수립에 참여하는 이해관계자 기반을 확충하기 위한 조치를 취할 수 있다.

이와 관련하여 구체적인 권고안을 제안할 때 IRM 은 OGP 의 참여와 공동창조 기준(OGP Participation and Co-Creation Standards)⁴ 참고하여 다음과 같은 사항을 제안한다:

- **소통:** 충분한 사전 고지를 통해 실행계획의 수립 과정에 대해 적극적으로 소통한다. 예를 들어 활동과 협의 일정 공유, 참여 기회에 대한 명확한 정보 제공, 공약 선정 기준 등, 의사결정 과정의 주요 단계의 개요 설명이 포함된다.
- **원격 참여:** 직접 참석이 어려운 이해관계자의 참여를 위해 공동창조 회의와 행사의 원격 참여를 활성화한다. 예를 들어, 포괄적 협의 워크숍을 수도권 서울 밖에서 개최할 수 있다.
- **이해관계자 기반:** 활동 계획 수립에 있어 보다 광범위한 이해관계자의 적극적인 참여를 유도하기 위해 홍보활동을 강화한다. 예를 들어, 여기에는 OGFK 외부의 시민사회단체와 정부 기관의 개입과 공동창조 과정 전반에 걸쳐 입법부와 사법부의 지속적인 참여와 역할을 보장하는 전략을 개발하는 것이 포함될 수 있다. 또한 홍보활동은 연합단체, 협동조합, 학생운동 등 열린 정부 업무를 담당하는 단체를 넘어 보다 다양한 시민사회단체를 포함하는 것을 목표로 할 수 있다.

한국의 차기 실행계획 수립에 관련된 이해관계자 기반을 넓히는 것을 넘어, 국가의 열린 정부 의제를 설정하는 데 있어 이해관계자들의 기여의 성격과 범위를 심화시킬 수 있는 중요한 기회가 존재한다.

이와 관련하여 권고사항을 제안할 때 IRM 은 OGP 의 참여와 공동창조 기준(OGP Participation and Co-Creation Standards)⁵ 을 참고하여 다음과 같은 사항을 제안한다:

- **시민 우선순위:** 시민과 시민사회의 야심 찬 제안이 최종 실행계획에 포함되도록 하는 과정을 도입한다. OGFK 는 시민과 시민사회단체의 우선순위를 반영하

는 공약이 OGP 관련되고, 구체적인 일 뿐만 아니라 실현 가능하고 정부 우선순위와 연계될 수 있도록 공약 수립과 선정을 재구성하는 것을 목표로 할 수 있다.

- **협의:** 실행계획 수립에 대한 협의를 OGF 포털을 넘어 다른 온·오프라인 시민참여 채널까지 확대한다. 예를 들어, 광화문 1 번가, 국민신문고,⁶ 청와대 국민청원⁷ 등 여론수렴을 위한 기존 플랫폼에서도 공약제안을 요청하는 협의가 공개될 수 있다.
- **타당한 답변:** OGFK 포털을 통해, 공약 제안이 포함되지 않은 타당한 이유를 포함하여, 실행계획에서 공약의 최종 선정에 대한 명확한 논거를 발표한다.

2. 한국의 OGP 운영위원회 공동위원장 우선순위와 연계된 정책 분야에서 야심차고, 관련성 있고, 구체적인 공약을 설계한다.⁸

대한민국은 차기 정부 OGP 운영위원회 공동위원장으로 ‘모든 수준에서 참여 민주주의 활성화, 포용국가 지향 공공 가치 추구, 정부 혁신을 통한 신뢰 회복’을 위한 활동의 우선순위를 정하는 것을 목표로 하고 있다.⁹ 한국은 OGP 가입국을 지원하고 이러한 핵심 우선순위들을 실현하기 위해 노력하지만, 한국은 또한 국내 개혁을 도입하고 이 분야에서 글로벌 리더십을 발휘할 수 있는 중요한 기회를 마주하고 있다. 이러한 기회를 활용하기 위해 한국은 차기 실행계획에 야심 찬 공약(예: 지방 정부 차원의 온·오프라인 시민 참여 플랫폼 또는 문제 해결을 위해 데이터를 활용하는 혁신적인 메커니즘)을 포함하는 것을 고려할 수 있다.

이런 공약을 설계하고 도입할 때 한국은 포부, 관련성, 구체성을 확보하는 데 주력해야 한다. 이전 실행계획에서 개선된 사항을 반영한 한국의 현재 실행계획은 모두 OGP 가치와 관련이 있고 대체로 검증 가능할 만큼 구체적인 공약이 포함되어 있다. 실행계획 주기 내 공약의 이행 가능성은 공약의 선택과 설계에서 계속해서 중요하게 고려되어야 하지만, 몇몇 공약은 기존 이니셔티브들을 약간씩 발전시킨 것이며 현상의 대대적인 변화의 조짐은 찾아보기 힘들다. 더불어 몇몇 공약은 대중의 관심이 덜한 틈새 분야에 중점을 두고 있는데, 이는 더 광범위한 정부 개혁에 대한 현재의 지지를 활용할 수 있는 잠재력을 약화시킨다. 또한 많은 공약들의 활동이 여전히 구체성이 낮아 공약의 전체 범위에 대한 평가를 어렵게 한다. 이러한 특징들로 인해 공약들의 잠재적 영향력이 약화된다.

IRM 은 다음 사항을 고려할 것을 권고한다:

- **공약 설계:** 공약의 목표 달성 방법에 유의하면서 공약의 목표를 명확히 명시한다. 본문은 공약이 다루는 정책 문제의 현재 상황(status-quo)를 정의해야 한다. 이 설명에는 각 공약에 따라 제안된 활동이 문제를 해결하기 위해 오픈 거버넌스를 어떻게 활용할 것인지에 대한 명확한 설명이 수반되어야 한다.

- **워킹그룹:** 공약 제안의 후보 명단이 작성되고 최종 후보가 결정되면, 소규모 워킹그룹 또는 프로젝트 팀을 구성하고 자금을 지원하여 공약, 활동 및 세부 계획을 정의하고 상세히 기술한다. 이 그룹들은 대한민국 열린정부 포럼(OGFK)을 넘어 공약을 이행할 정부 기관들, 정책 분야에서 일하는 주요 시민 사회 대표들, 그리고 결정적으로 시민들을 포함할 수 있다. 이렇게 하면 이 그룹들이 기술적 및 정책적 전문지식의 균형을 유지할 수 있고, 이는 결과적으로 대표성 있고, 더 잘 설계되고, 더 야심 찬 공약으로 이어질 것이다.
- **지원 및 자원:** 야심 찬 공약을 설계할 때 한국이 학습과 동료 교류의 기회를 활용하는 것을 권장한다. 여기에는 OGP 국가 지원 팀 및/또는 IRM 에 접근하여 다른 OGP 가입국의 경험에 대한 안내를 받거나 특정 분야의 도구 확보 또는 전문가와 연결을 지원받는 것이 포함될 수 있다.

3. 시민과 시민사회와의 협력 강화를 통해 공공데이터 이니셔티브의 범위와 목표를 확대한다.

2013 년부터 한국은 연속적인 OGP 실행계획에서 공공데이터에 대한 공약을 포함하여 데이터 개방을 확대하고 개선하기 위한 중요한 조치를 취해 왔다. 현행 실행계획에서 2 개 공약은 고품질 공공데이터의 개방 확대와 시민과 기업의 이용 확대를 명시적으로 목표로 하고 있다. 다른 몇몇 공약은 문화유산, 관광, 식품안전, 공연장 등 특정 분야의 데이터 개방을 확대하기 위한 노력을 언급하고 있다.

이러한 공공데이터 개방에 대한 지속적인 노력은 한국을 공공데이터 이니셔티브에 있어 지역 및 글로벌 리더로 자리매김 시키고 그 입지를 강화한다. 오픈데이터 바로미터에 따르면, 한국은 5 년 동안 모든 연구 지표에서 개선을 보인 오픈데이터 및 데이터 거버넌스 분야에서 가장 개선된 정부 중 하나이다.¹⁰ 마찬가지로, 데이터의 공개, 사용 및 잠재력을 극대화하기 위한 일련의 모범 사례인 국제 오픈데이터 현장(ODC)¹¹ 서명국 중에서 한국은 열린정부 데이터 분야 세계 5 대 글로벌 리더에 속한다.

이러한 입지에도 불구하고, 오픈 데이터 바로미터(Open Data Barometer)는 진정한 오픈 데이터 리더십은 오픈데이터를 거버넌스의 필수적인 부분으로 만드는 것을 의미한다고 본다. 이런 의미에서 한국은 중요한 기회를 직면하고 있다. 구체적으로, 오픈 데이터 바로미터는 한국이 지방정부 차원에서 공공데이터 혁신과 활동의 지원측면에서 좋은 성과를 거두었다고 보는 한편, 국가차원의 다수 이해관계자 오픈데이터 포럼(Open Data Forum)이 운영되고 있으면서도 시민의 공공데이터의 활용을 위해서 정부와 시민 사회 간의 지속적인 협력의 여지가 더 많다는 점에 주목한다.

이러한 기회에 비추어 볼 때 IRM 은 현재의 공공데이터 공약은 범위가 제한되어 있으며, 이 분야에서 글로벌 리더십에 대한 한국의 포부를 충분히 반영하지 못하고 있음을 발견

한다. 이는 대체로 이러한 약속들이 종종 사회의 특화된 부문에 유익하고 어필하기 쉬우며, 또는 종합해 봤을 때, 공약에 수반되는 세부 계획과 활동이 사회 전반에 관련된 문제들을 어떻게 다룰 것인지에 대해 충분히 설명하지 않기 때문이다. 그러므로, 정부가 사람들이 필요로 하고 원하는 데이터를 더 공개하도록 노력할 여지가 있다. 이를 통해 사회적 영향이 크게 증가할 것이다.

이러한 관점에서 권고안을 제안할 때 IRM 은 오픈 데이터 바로미터의 권고안을 포함한 국제 우수 관행을 참고한 다음의 사항을 장려한다.

- **참여:** 공공데이터 및 열린정부 커뮤니티를 넘어 시민과 시민 사회 단체를 참여시켜 개방용 데이터셋을 선정하고 우선순위를 지정하도록 한다. 이러한 참여 활동으로는 온오프라인 공공 협의, 사용자 주도 설계 연습, 공식 부문 패널 및 복수 이해관계자 워킹그룹이 포함될 수 있다.
- **데이터 수요:** 시민의 데이터 수요를 평가하고 세분화하기 위한 명확한 절차를 개발한다. 이 지침에는 데이터 기준선 식별, 시민의 요구와 우선순위에 따른 데이터 수요 조정, 문제 영역의 핵심 질문 정의 및 맥락화, 공공데이터로 이익을 얻을 이해관계자 결정, 정책 영역에 영향을 미치는 데이터를 사용할 수 있는 이해관계자의 준비성 평가 등이 포함될 수 있다.¹²
- **교육 및 역량 강화:** 공공데이터의 사용과 가치에 대한 교육 프로그램을 실시하고, 데이터 사용 능력을 향상하며, 모든 직위와 직렬의 공무원을 대상으로 공공데이터 전략을 실행할 수 있는 역량을 구축한다. 이를 통해 개방된 데이터에 대해 시민과 시민사회와 소통하고, 관련 시책을 보다 잘 전달하는 정부의 역량을 강화할 것이다.
- **데이터 중계기관:** 시민사회로부터 데이터 중계기관을 참여시키고 지원하여 대중의 인식을 제고하고 데이터 결과물을 배포한다. 이러한 중계기관은 전문적인 데이터셋과 시민 사이의 중요한 연결고리로, 시민들이 각자의 삶에서 공공데이터의 잠재력을 극대화할 수 있도록 돕는다.¹³

또한, IRM 은 모든 공약이 활동을 포함하고 세부 계획은 구체적이고 측정할 수 있어야 하며, 무엇을 목표로 하고 어떻게 하는지를 명확히 표시해야 한다고 재차 강조한다(자세한 내용은 위의 권고사항 2 참조).

4. 기존 참여 플랫폼과 메커니즘을 강화해 예산 과정에 시민 참여 강화

한국은 새로운 법 제정과 이전의 OGP 공약¹⁴ 등 여러 긍정적인 개혁을 통해 예산 자료를 공개하고 참여를 확대함으로써 2019년 오픈예산조사(Open Budget Survey)¹⁵에서 향상된 성과를 보였다. 그러나 국제예산파트너십(IBP)은 한국의 예산참여를 강화하기 위해 더 많은 일을 할 수 있음을 확인했다.¹⁶

한국은 국가예산 편성과 집행 과정에서 참여형 예산 편성과 e-컨설팅을 도입했지만 IRM은 IBP 권고사항¹⁷을 참고해 다음과 같은 공약 활동을 장려한다:

- 시민사회단체 전문가 자문 위원회 등 기존 참여 플랫폼을 기반으로 하여 예산 과정에 시민이 참여할 수 있는 더 많은 기회를 지원한다.¹⁸
- 예산 편성 및 집행에 있어 취약, 소외 지역사회의 참여를 유도하고, 정보 및 자문을 제공한다. 여기에는 오프라인 소통을 활용하고 모든 시민이 쉽게 자문을 구할 수 있도록 하는 것이 포함될 수 있다.
- 연간 예산 또는 감사 보고서의 입법부 승인과 관련하여 국회에서 공청회를 개최하는 동안 시민 또는 시민사회 단체가 증언할 수 있도록 명시적인 조항을 도입한다.

5. 내부고발자 보호와 지원에 대한 대중의 인식을 제고하여 내부고발과 부패척결을 도모한다.

대한민국의 「공익신고자 보호법」(PPIWA)은 세계에서 가장 포괄적인 내부고발자법 중 하나로 널리 알려져 있다.¹⁹ 예를 들어, PPIWA는 지위 회복, 보상 및 구제, 개인 기밀 및 개인 안전을 위한 보호를 다룬다.²⁰ 2017년 한국은 PPIWA 개정안을 통해 내부고발 대상자나 기업에 입증책임을 전가하고 국민권익위원회(ACRC)에 보호조치 이행 명령을 받은 자의 이행 여부를 감시하도록 했다.²¹ 그 결과 2017년과 2018년 부정부패와 공익 제보 및 처리 건수가 모두 증가했다.²²

그러나 내부고발과 관련된 오명(조직 충성 문화)은 법의 효과적인 이행을 저지하고 있다. 정부와 가족 소유의 대기업을 통틀어 내부고발자들은 여전히 직장에서의 부패를 폭로한 결과 해고, 금전적 제재, 차별에 직면해 있다.²³ 이는 입법 조항이 지속적으로 강력한 내부고발자 보호로 이어지게 할 필요가 있음을 확인시켜준다.

이러한 필요성을 인식한 IRM은 2016~2018년 대한민국 제3차 OGP 실행계획에 대한 중간보고서²⁴에서 내부고발자 보호 강화와 관련한 야심 찬 공약 도입을 권고했다. 그러나 이 같은 공약은 제4차 실행계획에 포함되지 않았다. 한국이 실행계획의 목표를 높이고 국내 우선 순위에 대응하기 위해 노력함에 따라, IRM은 국민권익위원회(ACRC)를 포함한 이해관계자들에게 다음의 활동을 포함한 내부고발자 보호 관련 공약의 도입을 고려할 것을 권고하고 있다.

- **인식 제고:** 「공익신고자 보호법」(PPWIA)에 따른 프로토콜, 보호 및 보상에 대한 대중의 인식을 제고하여 부패 신고를 장려한다.
- **사례 연구:** 내부고발자 사례와 그 결과에 대한 보고서를 정기적으로 발행하고 배포하여 성공적인 기소와 사례 연구를 강조하고 적극적인 내부고발을 장려한다.

보호와 성공사례에 대한 인식 제고를 넘어, 내부고발자가 직면한 지속적인 응징과 제재를 고려해 내부고발을 장려하기 위한 추가적인 조치가 필요할 수 있다. IRM은 투명성 국제기구의 내부고발자법 우수사례 가이드²⁵를 참고한 다음 사항을 권고한다:

- **법률 구조:** 부패 신고를 하려는 사람들을 위해 무료 법률 지원 서비스를 제공한다. 이러한 접근성을 높임으로써 신고를 위한 공적 창구에 대한 인식을 높이고 공식적인 보호에 대한 내부고발자의 신뢰를 살 수 있다. 국민권익위원회는 내부고발자에 대한 직접적인 지침을 제공할 수 있는 가장 좋은 위치에 있지만, 법률 지원은 시민사회, 노동조합, 그리고 변호사에 의해서도 제공될 수 있다.
- **내부 고발 창구:** 공공 및 민간 조직에 효과적인 내부고발 메커니즘을 수립하도록 요구하고 인센티브를 제공한다. 이는 법을 통해 강제될 수 있으며, 주어진 기간 동안 준수하지 않는 사업주에 대해서는 민사 처벌과 제재를 가할 수 있다.²⁶ 다른 인센티브로는 기업의 법적 책임에 대한 방어 수단으로서 내부고발 메커니즘을 유지하거나, 기업의 위법행위에 제재에 있어 내부 고발 메커니즘의 존재를 정상 참작 요인으로 고려하는 것 등이 있다.²⁷

내부 고발 메커니즘은 익명 불만 신고 상자, 지정된 전자 메일 주소, 전화 핫라인 또는 대면 회의를 포함할 수 있으며, 반드시 접근 가능하고 신뢰할 수 있으며 비밀을 보장해야 한다.²⁸

표 5.1: 5 대 핵심 권고사항

1	적극적인 소통, 폭넓은 협의, 시민참여 강화를 통해 OGP 과정에서 시민 참여를 확대하고 심화한다.
2	대한민국 OGP 운영위원회 공동의장 우선순위와 연계된 정책분야에서 야심차고, OGP 가치와 관련 있고, 구체적인 공약을 설계한다.
3	시민과 시민사회와의 강화된 협력을 통해 공공데이터 이니셔티브의 범위와 포부를 확대한다.
4	기존 참여 플랫폼과 메커니즘을 강화해 예산 과정의 시민참여를 강화한다.
5	내부고발자 보호와 보상에 대한 국민의 인식을 제고함으로써 내부고발과 부패척결을 장려한다.

5.2 이전의 핵심 IRM 권고사항에 대한 대응

정부는 IRM 핵심 권고사항에 대응해야 한다. 이 섹션에서는 이해관계자가 IRM 권고사항을 어떻게 다루었는지, 권고사항이 차기 실행계획 프로세스 또는 그 내용에 어떻게 통합되었는지에 대한 개요를 제공한다.

표 5.2: 이전 IRM 보고서 핵심 권고사항

권고사항		대응 여부	현재 실행계획에 반영되었는가?
1	매우 구체적이고, 야심차고, OPG 가치와 관련 있는 공약을 포함한다.	✓	✓
2	차기 실행계획의 수립과 이행 기간 중 공동창조를 개선한다.	✓	✓
3	문재인 정부가 착수한 개혁을 진전시키기 위해 OPG 플랫폼을 활용한다.	✓	✓
4	정치 분야의 금전 및 이해 갈등을 해결하기 위한 강력한 공약을 수립한다.	✓	X
5	기존의 열린정부 정책과 관행을 현대화한다.	✓	✓

정부는 2018년 제 3차 국가실행계획 자체평가 보고서²⁹에서 IRM 핵심 권고사항 5건에 모두 대응했다. 하나를 제외한 모든 권고사항이 현재의 실행계획에 반영되었다.

- 권고사항 1:** 대한민국 제 4차 국가실행계획의 모든 공약은 OPG 가치와 관련이 있고 검증 가능할 정도로 구체적이었다. 정부의 자체 평가 보고서는 대한민국 열린정부 포럼(OGFK)이 실행계획에 포함시키기 전에 공약을 신중히 선정하고 검증하는 데 중점을 두었기 때문이라고 분석했다. 공약을 설계하는 동안 OPG의 지원 부서에 문의하는 조치도 취해졌다. 그러나 세부 계획과 활동의 구체성이 결여된 점, 개혁의 범위를 새로운 정책 영역으로 확장하지 못한 점 등은 잠재적 영향과 공약의 포부에 대한 평가에 부정적인 영향을 미쳤다.
- 권고사항 2:** 정부의 자체 평가 보고서는 OGFK의 설립과 운영이 실행계획의 수립과 이행에 새로운 모멘텀이 되었다고 언급했다. 비록 최종적인 공약 선정에는 거의 영향을 미치지 않았지만, 시민사회는 OGFK를 통해 공동창조 과정 전반에 걸쳐 핵심적인 역할을 수행했다. OGFK 외부 이해관계자들의 참여가 제한적이었던 점도 지적된다.
- 권고사항 3:** 제 4차 실행계획의 몇몇 공약은 문재인 행정부에 의해 착수된 개혁을 진전시킨다. 예를 들어 광화문 1번가 포럼 운영, 반부패 민관협력 구축, 국민청원에 따른 식품안전 점검 등이 모두 문재인 대통령의 정부혁신 종합계획에서 등장한다. 그러나 정부의 자체 평가에 따르면, OPG에 대한 일반적인 인식 부족으로 인해 이러한 개혁의 진전을 위한 OPG 플랫폼의 활용 가능성은 제한적이다.
- 권고사항 4:** OGFK는 시민들로부터 이해충돌 방지 법안, 수익소유권 투명성, 로비, 정치자금 조달 등에 관한 공약 제안을 받았으나, 그 제안들은 제 4차 실행계획에

포함되지 않았다. 정부의 자체 평가는 이런 제안이 공약으로 도입되기 전에 ‘다양한 관점에서 보다 포괄적인 연구와 검토’가 필요하다는 점을 지적했다.

5. 권고사항 5: 제 4 차 실행계획에 포함된 다수의 공약(13 건 중 10 건)은 투명성과 책임성을 제고하기 위해 기술과 혁신을 활용한다. 이는 열린정부 정책과 관행을 현대화하려는 이해당사자들의 의도가 반영된 것이다. 정부의 자체 평가는 이와 관련해 실행계획이 끊임없이 새로운 접근법과 논의를 추구한다는 점을 덧붙인다.

-
- ¹ OGP, *IRM 절차 매뉴얼 (IRM Procedure Manual)* (2017.9.16), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.
- ² 대한민국 정부, *100 대 국정과제: 문재인 정부 국정운영 5 개년 계획* (해외문화홍보원, 2017.8.17), <http://www.korea.net/Resources/Publications/About-Korea/view?articleId=7959>.
- ³ 열린정부파트너십, “OGP 운영위원회” (2020.7 접속), <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/steering-committee/>; 이유진, “대한민국, OGP 제 11 대 의장국 선출” (행정안전부, 2019.8.28), <https://www.innogov.go.kr/ucms/bbs/B0000035/view.do?ntId=1810&menuNo=300106&pageIndex=1>.
- ⁴ 열린정부파트너십, “OGP 참여와 공동창조 기준(OGP Participation and Co-Creation Standards)” (2020.7 접속), <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.
- ⁵ 위와 동일.
- ⁶ 국민신문고, 오랜 역사를 자랑하는 기존의 국민참여 온라인 플랫폼은 다음에서 확인: <https://www.vop.co.kr/index.html>.
- ⁷ 청와대, 대통령실, “국민청원” [청원과 시민참여] (2020.7 접속), <https://www1.president.go.kr/petitions>.
- ⁸ 대한민국 정부, “OGP 운영위원회 공동의장 우선순위 노트(OGP Steering Committee Co-Chairmanship Priorities Note)” (OGP, 2019.10.18), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/SC_Co-Chairmanship-Priorities-Note_South-Korea_20191018.pdf.
- ⁹ 위와 동일.
- ¹⁰ 월드와이드웹재단, 오픈데이터바로미터(ODB) – 리더스 에디션: *From Progress to Promise* (2018.9), <https://opendatabarometer.org/doc/leadersEdition/ODB-leadersEdition-Report.pdf>.
- ¹¹ 오픈데이터헌장(Open Data Charter) (2015), <https://opendatacharter.net/>.
- ¹² Stefan Verhulst and Andrew Young, 오픈데이터 수요평가와 세분화 방법론에 대한 연구 (GOVLAB and AFD, 2020.7 접속), <http://www.thegovlab.org/static/files/publications/Data+Demand.pdf>.
- ¹³ Stefan Verhulst and Andrew Young, 오픈데이터영향: 수요와 공급이 일치할 때 (GOVLAB and Omidyar Network, 2016.3), <http://odimarket.org/key-findings.html>.
- ¹⁴ 정지인, 독립보고메커니즘(IRM): 대한민국 중간보고서(South Korea Progress Report) 2016–2017 (OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/01/South-Korea_Mid-Term_IRM-Report_2016-2018_EN.pdf.
- ¹⁵ 국제예산파트너십, 오픈예산조사(Open Budget Survey) 2019 “대한민국” (2019), <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-south-korea-2019-en.pdf>.
- ¹⁶ 국제예산파트너십, 오픈예산조사(Open Budget Survey) 2019 “대한민국” (2019), <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2019/open-budget-survey-south-korea-2019-en.pdf>.
- ¹⁷ 위와 동일.
- ¹⁸ 이원희, 새로운 도전과 모호한 대응: 대한민국 업데이트 (국제 재정투명성 이니셔티브, 2015.6), <http://www.fiscaltransparency.net/resources/files/files/20150727121.pdf>.
- ¹⁹ 침묵 깨기, G20 내부고발자 보호법의 명과 암, <https://blueprintforfreespeech.net/wp-content/uploads/2015/10/Breaking-the-SilenceStrengths-and-Weaknesses-in-G20-Whistleblower-Protection-Laws1.pdf>.
- ²⁰ 국민권익위원회, “부패척결” (2020.7 접속), <http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020312>.
- ²¹ OECD, *OECD 뇌물방지 협약 이행, 4 단계 보고: 대한민국* (2018.12.13), <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Korea-Phase-4-Report-ENG.pdf>.
- ²² 국민권익위원회, “내부고발자 보호와 보상” (2020.7 접속), <http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=02031607>.

-
- ²³ 최상훈, “대한민국 내부고발자들 위험을 무릅쓰고 목소리를 높이다.” (뉴욕타임스, 2016.11.7), <https://www.nytimes.com/2016/11/09/business/international/south-korea-whistle-blower-corruption.html>.
- ²⁴ 정지인
- ²⁵ Marie Terracol, 내부고발자법 우수관행 가이드 (국제투명성기구, 2018), https://images.transparencycdn.org/images/2018_GuideForWhistleblowingLegislation_EN.pdf.
- ²⁶ 톰슨 로이터 재단과 자유언론을 위한 청사진, 영국의 내부고발자 보호: 새로운 청사진 (2016.4.27) 23, <https://www.trust.org/publications/i/?id=7161e13d-2755-4e76-9ee7-fff02f6584db>.
- ²⁷ 참조, 영국 법무부, 2010 뇌물수수법 지침 (2011) 21, 29.
- ²⁸ Marie Terracol, 34.
- ²⁹ 대한민국 정부, 제3차 국가실행계획에 대한 최종 자체평가보고서 (2016- 2018) End-of-Term Self-Assessment Report on the 3rd National Action Plan 2016-2018 (OGP, 2018), https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/11/South-Korea_End-Term_Self-Assessment_2016-2018_EN.pdf.

VI. 방법론과 출처

IRM 보고서는 각 OGP 가입국 또는 기관의 연구원들이 작성한다. 모든 IRM 보고서는 최고 수준의 연구와 실사가 적용되었는지 확인하기 위해 품질관리 과정을 거친다.

OGP 실행계획의 경과 분석은 인터뷰, 자료 연구, 관찰 및 비정부 이해당사자들의 피드백을 결합한 것이다. IRM 보고서는 한국의 OGP 리파지터리(또는 온라인 추적기)¹, 웹사이트, 정부 자체 평가 보고서의 조사 결과, 시민 사회, 민간 부문 또는 국제 기구가 제출한 절차와 진척도에 대한 기타 평가를 토대로 작성된다. 각 보고 주기가 시작될 때 IRM 직원은 제안된 연구 접근법에 대한 7 일간의 의견 및 피드백 수렴 기간을 열기 위해 연구 계획을 정부와 공유한다.

각 IRM 연구원들은 사건에 대한 정확한 설명을 위해 이해관계자 인터뷰를 수행한다. 예산과 일정상의 제약을 감안할 때 IRM은 모든 이해관계자와 협의하거나 이행현장을 방문할 수 없다. 일부 문맥은 인터뷰 대상자의 익명성을 요구하며 IRM은 이러한 참가자의 개인 식별 정보를 제거할 권리를 검토한다. IRM은 이 방법의 불가피한 한계로 인해 각 보고서의 사전 공개 검토 기간 동안의 논평을 강력히 권장하고 있다.

각 보고서는 IRM 직원과 IRM의 국제 전문가 패널(IEP)의 내부 검토를 포함하는 품질 관리 프로세스를 거친다. 각 보고서는 정부와 시민사회를 초청해 IRM 보고서 초안 내용에 대한 의견을 제공하는 외부 검토도 거친다.

접수된 외부 검토의견을 통합하기 위한 절차를 포함한 이 검토 프로세스는 절차 매뉴얼²의 섹션 III에 자세히 설명되어 있다.

인터뷰 및 이해관계자 의견

IRM은 대면 인터뷰, 이메일, 온라인 설문지 등의 조합을 통해 이해관계자의 견해와 의견을 얻었다. IRM은 또한 실행계획에 포함된 공약이 다루는 각 정책 분야에 대한 광범위한 자료 연구를 수행했다. 가능한 범위 내에서, 정부의 피드백은 주로 행정안전부 또는 행정안전부를 통해 촉진되었고, 시민 사회의 의견은 대한민국 열린정부 포럼(OGFK)의 구성원으로부터 나왔다. 한국에 본부를 둔 IRM 연구원은 2019년에 3회의 OGFK 회의에 참관했는데, 그곳에서 그는 이 보고서에 영향을 주는 시각을 공유했다. 이 과정 동안 이해관계자들은 익명성을 보장받았고 IRM 보고에 그들의 의견이 포함될 것이라는 공지 받았다. 이해관계자들은 또한 번역 설비를 이용할 수 있고 연구 질문에 대한 답변이 한국어 또는 영어로 제공될 수 있다는 점을 안내 받았다.

독립보고메커니즘에 관하여

독립 보고 메커니즘(IRM)은 모든 이해관계자가 참여 국가 및 기관의 OGP 진척 상황을 추적할 수 있는 핵심 수단이다. 국제 전문가패널(International Experts Panel)은 각 보고서

의 품질 관리를 감독한다. IEP 는 투명성, 참여, 책임성, 사회과학 연구 방법의 전문가들로 구성되어 있다.

현재 국제 전문가 패널의 구성원은 다음과 같다:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

워싱턴 DC 에 본부를 둔 소수의 직원들이 연구원들과 긴밀히 협조하여 IRM 과정 동안 보고서를 작성을 주도한다. 이 보고서에 대한 질문과 의견은 irm@opengovpartnership.org 에서 직원에게 문의할 수 있다.

¹ 대한민국 OGP 리파지터리: <https://www.innogov.go.kr>.

² OGP, IRM 절차 매뉴얼 (IRM Procedure Manual)(2017.9.16), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

부록 I. 실행계획 수립과정 전반의 대한민국 성과 개요

참고:

초록= 기준 충족

노랑=진행 중 (기준을 충족하기 위한 조치가 취해졌으나 아직 충족되지 않음)

빨강= 실행 근거 없음

다수이해관계자 포럼	
1a. 포럼 설립: 프로세스를 감독할 포럼이 존재한다.	초록
1b. 정기적 개최: 포럼은 대면 또는 원격으로 적어도 분기별로 개최한다.	초록
1c. 협력을 통한 규정 수립: 포럼 구성원은 소관, 구성, 지배구조를 공동으로 수립한다.	초록
1d. 규정 공개: 포럼의 소관, 구성, 지배구조에 관한 정보는 OGP 홈페이지에 공개한다.	초록
2a. 다수이해관계자: 포럼은 정부 및 민간 대표를 포함한다.	초록
2b. 동등성: 포럼은 정부-비정부 대표간 동등한 균형을 유지한다.	초록
2c. 투명한 선정: 포럼의 비정부 구성원은 공정하고 투명한 과정을 통해 선발된다.	초록
2d. 고위직 정부관계자 참여: 의사결정 권한을 가진 정부 고위직 대표가 참여한다.	초록
3d. 개방성: 포럼은 모든 시민사회와 포럼 외부의 다른 이해관계자로부터 실행계획 과정에 대한 조언과 참여를 받아들인다.	초록
3e. 원격 참여: 적어도 일부 회의와 행사에 원격 참여 기회가 존재한다.	빨강
3f. 회의록: OGP 포럼은 적극적으로 의사소통에 임하고 포럼의 결정, 활동, 결과를 더 넓은 정부 및 시민사회 이해관계자에게 보고한다.	초록

참고:

초록=기준 충족

노랑=진행 중(기준을 충족하기 위한 조치가 취해졌지만 기준이 아직 충족되지 않음)

빨강=실행 근거 없음

실행계획 수립	
4a. 프로세스 투명성: 국가 OGP 프로세스의 모든 측면에 대한 정보가 적극적으로 공개되는 국가 OGP 홈페이지(정부 홈페이지 내 OGP 웹 페이지)가 있다.	초록
4b. 사전 문서화: 포럼은 이해관계자가 프로세스의 전 과정에 참여할 준비와 안내를 받도록 OGP 에 관한 정보를 사전에 이해관계자와 공유한다.	초록
4c. 인식 제고: 포럼은 관련 이해관계자를 대상으로 OGP 프로세스를 알리기 위한 홍보와 인식제고 활동을 실시한다.	초록
4d. 소통 창구: 정부는 특히 집중적인 OGP 활동 기간에 실행계획 프로세스에 대한 질문에 대응하기 위해 이해관계자와의 직접 소통을 활성화한다.	초록
4e. 타당한 답변: 다수이해관계자 포럼은 의사결정의 이유를 공개하고 국민 의견의 주요 카테고리에 대해 대응한다.	노랑
5a. 리파지터리: 정부는 문서 리파지터리를 국가 OGP 홈페이지/웹 페이지에 수집하고 공개한다. 리파지터리는 협의 문서, 국가실행계획, 정부 자체보고서, IRM 보고서, 공약 이행 증거 문서(예, 데이터베이스 링크, 회의 증거, 출판물) 등(단, 이에 국한되지 않음) 국가 OGP 프로세스와 관련된 모든 문서에 대한 역사적 기록과 접근을 제공한다.	초록

편집자주: 굵은 서체의 기준 6 개를 충족한 국가의 프로세스는 IRM 이 별표 과정으로 인정한다.