

독립보고메커니즘(IRM): 2018-2020 대한민국 전환기 결과 보고서

본 보고서는 IRM 직원이 준비한 보고서임.

목차

I. 서론	2
II. 실행계획 이행	3
2.1. 주요 사항 및 결과	3
2.2. 이행에 대한 코로나 19 팬데믹의 영향	4
2.3. 초기 결과	5
2.4. 공약 이행	9
III. 다중이해관계자 절차	12
3.1 실행계획 이행 전 과정에서의 다중이해관계자 절차	12
3.2 실행계획 이행 전 기간 동안의 대한민국 성과 개요	14
IV. 방법론과 출처	16
부속서 I. IRM 지표	17

I. 서론

열린정부파트너십(Open Government Partnership, OGP)은 정부의 포용성, 대응성, 책임성 강화를 위한 실행계획을 수립하기 위해 정부 혁신가와 시민사회 지도자가 협력하는 글로벌 파트너십이다. 기존의 노력을 발전시키거나 진행 중인 개혁을 완성하기 위해 새로운 조치를 제시하거나 전혀 새로운 분야를 추진하는 것 등이 실행계획의 공약이 될 수 있다. OGP의 독립보고메커니즘(Independent Reporting Mechanism, IRM)은 정부의 완전한 공약 이행을 위해 모든 실행계획을 모니터링한다. 시민사회 및 정부 지도자는 IRM 평가를 기반으로 이행의 진전을 검토하고 이행 노력이 국민의 삶에 영향을 미쳤는지 판단한다.

본 평가는 IRM이 수행한 평가다. IRM은 향후 공약의 수립 및 이행과 관련하여 현재 진행 중인 대화에 기여할 수 있는 정보를 제공하고자 한다. 모든 IRM 방법론에 관한 정보는 다음의 웹사이트에서 확인할 수 있다.

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

본 보고서는 2018-2020 대한민국 4차 실행계획 이행에 관한 보고서다. 2021년 연구절차와 실행계획에 관한 보고 범위와 관련하여, IRM은 IRM Refresh¹의 승인을 받은 새로운 접근방식을 적용할 것이다. IRM은 새로운 IRM 보고방식으로의 전환 과정에 적합하며 IRM이 OGP 회원국 절차에 대한 코로나 19 팬데믹의 영향에 따라 작업흐름을 조정할 수 있도록 2018-2020 실행계획 이행 보고서를 조정하였다.

¹ 자세한 내용은 아래 링크 참조. <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

II. 실행계획 이행

IRM 전환기 결과 보고서(IRM Transitional Results Report)는 실행계획 기간 최종 단계에서 실행계획 공약의 현황과 공약 이행의 결과를 평가한다. 본 보고서에서 ‘검증 가능성(Verifiability)’, ‘관련성(Relevance)’ 또는 ‘잠재적 영향력(Potential Impact)’ 평가를 다시 하지는 않는다. 이 세 지표에 대한 평가는 IRM 기획 보고서(Design Report)에서 수행한다. 각 지표에 관한 세부사항은 본 보고서 부속서 I에서 확인할 수 있다.

2.1. 주요 사항 및 결과

대한민국의 제 4 차 국가실행계획(2018-2020)은 12 개 공약을 담고 있으며 IRM 은 이를 13 개로 정리하였다. 실행계획 기간 최종 단계까지 8 개 공약이 완전히 이행되었고 4 개 공약은 상당한 수준으로 이행되었으며 한 개 공약은 제한적인 이행을 보였다. 이행률은 이행 최종 단계까지 13 개 공약 중 10 개가 완료되었던 지난 실행계획과 비슷한 수준이었다. 그러나 높은 이행률에도 모든 공약에서 정부관행 변화와 관련하여 실제로 어떤 성과가 있었는지 명확하지 않다. 섹션 2.4 에 설명된 바와 같이 IRM 은 본 보고서 준비 기간 동안 이행기관들에 문의를 하였으나 답변을 받지 못한 경우가 많았다.

이행 기간 중 공약 담당 정부기관 내 인사 이동은 주요 도전과제 중 하나였다. 대부분의 담당자들이 이행 과정을 잘 지원해주었으나 학습과정이 필요했고 이는 활동의 지속성에 영향을 미쳤다. 시민사회도 전 실행계획 이행 기간 동안 계속해서 참여하였다. 본 보고서를 위해 시행된 연구에 따르면 시민사회단체나 시민의 의견이 공약 이행 조정에 반영된 사례가 두 번 이상 있었다. 이러한 조정 결과, 특정집단에 대한 민감한 정보 제공에 변경사항이 있었고 제공되는 데이터의 질이 개선되었다.

IRM 2018-2020 기획 보고서에서 제시된 주목할 만한 세 가지 공약(5.2, 10 및 11)은 이행 완료되었다. 중점 분야 데이터 개방과 공공데이터 질 향상에 초점을 맞춘 두 공약(10 과 11) 모두 이행 완료되었다. 그러나 어떤 초기 성과가 달성되었는지 판단할 수 있는 정보가 충분하지 않았다. IRM 은 새로 공개된 데이터와 공개 기준에 시민의 의견이 어떻게 반영되었고 그 과정에서 시민사회단체가 어느 수준으로 참여하였는지 정보를 요청하였으나 이행기관으로부터 답변을 받지 못하였다.

세 개 공약(4, 5.1 및 5.2)은 초기에 성과가 있었는데 이 중 두 공약(4 와 5.1)은 기획 보고서에서 주목할 만한 공약으로 제시되지 않았던 것들이다. 공약 4 는 정부가 국민청원을 통해 다양한 제품군에 대한 안점검사를 시행하고 그 결과에 따라 구체적인 조치를 취함으로써 정부관행의 주요한 변화에 기여하였다. 취해진 조치로는 제품 리콜, 폐기 및 수입금지 등이 있었다. 외교부는 공약 5.1 의 일환으로 국민이 해당 사안에 의견을 낼 수 있는

정책제안 공모를 시행하였다. 그 결과로 외교부는 새로 도입된 전자여권을 국민 편의에 맞게 개선하였다. 열린소통포럼 ‘광화문 1 번가’ 운영에 관한 공약 5.2 의 결과로 정부는 111 개 정책 제안을 채택하였고 그 중 하나는 서면 신청이 필요 없는 보험금 청구절차 간소화로 이어졌다.

2.2. 이행에 대한 코로나 19 팬데믹의 영향

‘기업 폐쇄, 외출금지 명령 또는 보다 엄격한 조치 없이 빠르게 감염곡선을 완만하게 만든’¹ 대한민국의 코로나 19 대응은 국제적인 찬사를 받았다. 대한민국의 성공적인 대응은 정부와 과학계의 협업에 기반한 의사결정 방식과 함께, 발견(detection), 격리(containment), 치료(treatment)에 힘입은 결과였다.²

본 보고서를 위한 조사에 응한 정부와 시민사회단체 대표 모두 코로나 19 팬데믹이 OGP 절차에 가져온 유일한 의미 있는 변화로 대면에서 온라인 회의로의 전환을 꼽았다. 한 정부 대표는 온라인 전환으로 이행하면서 더 많은 원격참여가 가능해졌다고 강조하였다.³ 그는 팬데믹 대응에 더 많은 자원이 집중되었음에도 여전히 국민참여가 정부정책에서 우선순위에 있었다고 덧붙였다.⁴

¹ 새로 부상하고 있는 코로나 19 성공사례: 메르스에서 교훈 얻은 대한민국. Our World in Data. 다음의 링크 참조.(<https://ourworldindata.org/covid-exemplar-south-korea>)

² 위의 링크.

³ 박지혜, 행정안전부, IRM 설문지.

⁴ 위의 설문지.

2.3. 초기 결과

IRM은 2015년 공약이행의 결과와 성과를 측정하기 위해 ‘정부 개방성에 기여했습니까?(Did it Open Government?)’ 지표를 도입하였다. 이 지표를 통해 공약 이행의 결과로 OGP 가치와 관련 있는 분야에서 정부관행이 어떻게 달라졌는지 살펴보고자 하였다. IRM은 2년이라는 실행계획 일정 내에 가시적인 성과가 나타나지 않을 수 있으며 초기 결과를 평가하기 위해서는 공약 이행이 상당 수준 완료되어 있어야 함을 인정한다.

섹션 2.3에서는 IRM 기획 보고서의 각 평가에서 야심찬 (ambitious) 또는 강력한(strong) 기획으로 평가된 공약이나 명확성(clarity) 및 야심찬 정도는 부족했으나 정부관행에 ‘주요한(major)’ 또는 ‘ 괄목할 만한(outstanding)’ 변화를 가져오며 성공적으로 이행된 공약의 이행 결과를 중점적으로 다룬다.1 본 섹션에서 분석된 공약은 섹션 2.4에서 IRM이 ‘상당한(substantial)’ 수준 이상으로 이행되었다고 평가한 공약이다.2 이번 섹션에서는 앞서 설명된 기준에 부합하는 공약에 대한 IRM의 분석결과를 제시하고 있고 실행계획의 모든 공약에 대한 전반적인 이행수준은 섹션 2.4에서 제시한다.

공약 4. 국민과 함께하는 국민청원 안전검사제	
공약 목표	본 공약의 목적은 식품 및 의약품 안전 보장에 대한 국민참여를 촉진하는 것이다. 이를 통해 제품검사를 위한 국민청원이 가능해지고 국민의 관련 정보 접근성이 향상될 것이다. 본 공약은 검사 대상선정 기준 마련과 국민청원을 통한 검사 대상제품을 분기별로 선정하는 위원회 구축 계획을 포함하고 있다. 이러한 검사 결과로 얻게 되는 정보는 전담 웹사이트 ³ 를 통해 온라인상에서 공개될 것이다.
정부개방성에 기여했습니까? 주요한(Major) 기여	<p>청원 기반 안전검사제도는 2,000 명의 서명을 받은 청원에 대해 식품의약품안전처가 검사를 실시하는 제도다. 전담 웹사이트와 유튜브 채널이 2019년 12월 개설되어 청원 및 검사결과 관련 정보를 공개하고 있다.⁴ 정부에 따르면 선정 절차의 객관성 및 전문성과 검사결과의 타당성을 보장하기 위한 선정위원회가 구축되었다. 선정위원회는 소비자단체, 법조계, 관련 기술분야 출신 100 명의 위원으로 구성되어 있다.</p> <p>정부의 자체평가보고서에 따르면 식품의약품안전처는 2020년 8월까지 10 차례 검사를 시행하였다.⁵ 검사대상 제품군으로 물티슈, 기저귀, 한방약재 및 단백질 보충제가 있었다. 검사 결과에 따라 당국은 리콜, 폐기 및 수입 금지 등 조치를 취하였다.</p> <p>본 공약은 국민의 정보 접근성 및 안전검사에 대한 시민참여 분야에서 정부관행의 주요한 변화를 의미한다. 공약이행 전 정부는 식품 및 의약품</p>

	<p>기준에 부합하지 않는 검사에 관한 정보만 공개하였고 국민이 검사를 요청할 기회는 없었다. 이제 국민이 직접 관심있는 제품에 대한 검사를 요청할 수 있으며 당국이 그 결과에 기초하여 구체적인 조치를 취하게 되었다.</p> <p>IRM 은 시민사회단체들에 본 공약에 대한 의견을 요청하였으나 답변을 받지 못하였다.</p>
<p>공약 5-1. 외교 정책에 있어서의 대국민 소통 및 국민 참여 확대를 위한 국민외교 시스템 구축</p>	
<p>공약 목표</p>	<p>본 공약의 목적은 대한민국 외교정책 결정에 대한 시민참여를 촉진하는 것이었다. 이를 위해 외교사안에 관한 국민의견을 수렴, 분석 및 반영하기 위한 국민외교센터를 외교부에 설치 및 운영하고자 하였다. 동 센터는 오프라인으로 운영되지만 공약에는 상시 온라인 접근 등을 통한 보다 광범위한 국민참여제도 도입 계획도 포함되어 있었다. 이를 통해 대국민 소통을 향상시키고 외교정책에 대한 국민의 지지를 강화하고자 하였다.⁶</p>
<p>정부 개방성에 기여했습니까?</p> <p>미미한(Marginal) 기여</p>	<p>정부는 2018 년 5 월 외교부에 참여외교센터를 설치하였다. 2019 년 6 월 모바일 앱 서비스가 시작되었다. 이 앱은 2018 년 외교정책제안 공모를 통해 개발된 것이었다. 2019 년 국민외교 사용자 제작 콘텐츠(UCC) 공모전이 열렸고 그 결과 외교부는 새로 도입된 전자여권에 출생지 추가를 허용하여 국민편의를 향상시키는 결정을 하였다.</p> <p>본 공약의 이행은 외교 사안 의사결정 분야에서 미미한 수준의 정부관행 변화를 가져왔다. 이제 국민들이 공식적인 창구를 통해 외교정책에 관한 의견을 개진할 수 있고 이후 정부가 그 의견을 반영할 수 있게 되었다. 그러나 지금까지 새로운 앱 개발을 통해 나타난 유일한 초기 성과는 미미한 정도의 행정상의 변화(국민의견 반영 결과 전자여권상 출생지 추가 등)일뿐 정책적인 변화는 아니었다.</p> <p>외교부는 세 차례의 설문조사, 질의응답 세션 및 협의를 통해 계속해서 재외국민 보호를 위한 영사관 지원 규모와 방법에 관한 국민의견을 수렴하였다. 성별, 연령, 거주지를 고려하여 선정된 국민 200 명이 이 절차에 참여하였다. 외교부는 이 절차를 통해 수렴된 의견을 재외국민보호를 위한 영사조력법에 반영할 계획이다. 동 법령에 국민들이 관심 있는 내용이 반영된다면 정부관행 변화에 더욱 기여할 수 있을 것이다.</p>

	<p>IRM은 시민사회단체들에 본 공약에 관한 의견을 요청하였으나 답변을 받지 못하였다.</p>
<p>공약 5-2. 온/오프라인 광화문 1 번가 열린소통포럼 운영</p>	
<p>공약 목표</p>	<p>본 공약은 광화문 1 번가 플랫폼의 시민참여 장려 역량 확대를 목표로 하였다. 본 공약을 통해 고질적인 사회문제를 파악하고 국민과 정책 입안자의 정책논의를 위한 국민포럼을 운영하여 그러한 사회문제를 해결하고자 하였다. 본 공약은 또한 여러 참여창구를 연계하고 각종 공지와 온라인 생중계를 통해 대국민 오프라인 서비스를 안내하는 온라인 플랫폼 재구축 목표로 포함하고 있었다. 정책의견 및 포럼 결과는 유관 부처로 전달된다. 공약에는 또한 '국민참여의 날'을 마련하여 행사 및 백서를 통해 일련의 과정을 국민과 공유한다는 계획도 있었다.</p>
<p>정부 개방성에 기여했습니까? 미미한 기여</p>	<p>정부는 2017년 이번 실행계획 시작에 앞서 첫 협의를 시행하였다. 정부는 180,705건의 국민의견을 접수하여 1,718건을 선정하였고 99건이 정책과제에 반영되었다. 정부의 자체평가보고서⁷에 따르면 2019년 새로운 참여플랫폼과 열린소통포럼이 발족되었다. 정부는 2018, 2019, 2020년 개최된 포럼 기간 중 총 169건의 정책제안을 받았고 총 111건의 정책제안(67%)이 채택되었다. 정책제안 채택으로 환경부 주도로 미세플라스틱 오염 예방을 위한 아이스팩 전용 수거함이 도입되었고 보건복지부는 서류신청 없이 온라인 신청만으로 가능한 간편 보험금 신청 절차를 도입하였다. 지속성 보장을 위해 국민참여플랫폼 제출 창구는 정부혁신국민포럼에 통합되었다. 한국투명성기구에 따르면 동 포럼은 유용한 시민참여 수단이 되고 있다. 누구나 자신의 정책의견을 개선하고 웹사이트에 게재된 제안에 투표할 수 있다. 개선된 의견은 일반시민이 참여하는 위원회가 검토하고 선정 여부를 결정한다.⁸</p> <p>전부터 있었던 이 구상을 이번 실행계획에 포함시킨 것은 광화문 1 번가를 시민참여를 위한 상설공간으로 만들기 위해서였다. 그러나 지속적인 포럼 개최와 새로운 참여 플랫폼 구축에도 IRM은 기존 포럼이 대대적으로 확대되었다거나 실행계획 시작 당시에 비해 주요한 변화가 있었다고 판단할 증거를 찾지 못하였다. 이번 실행계획 기간 동안 완료된 활동으로 시민참여 분야에서 정부관행의 긍정적인 변화가 있었지만 그 변화는 미미한 수준에 그쳤다. 정부는 동 구상을 대한민국의 영구적인 참여 구상으로 만들기 위한 노력을 지속할 계획이다.</p>

¹ IRM 기획 보고서에서는 검증가능하고 OGP 가치와 관련성이 있으며 잠재적 영향력이 ‘변혁적인(transformative)’ 것으로 평가된 강력한 공약을 ‘주목할 만한 공약(noteworthy commitment)’으로 선정하였다. IRM 은 잠재적 영향력 기준에 부합하는 공약이 없는 경우, ‘보통 수준의(moderate)’ 잠재적 영향력을 갖는 공약 중에서 주목할 만한 공약을 선정하였다. 대한민국의 주목할 만한 공약은 2018-2020 IRM 기획 보고서 개요서(Executive Summary of the 2018-2020 IRM Design Report) 참조., <https://bit.ly/344tKDI>

² 대한민국의 IRM 기획 보고서에서 주목할 만한 공약으로 평가된 ‘공약 10: 민간 활용도 높은 고수요·고가치 국가중점데이터 개방’ 과 ‘공약 11: 민간의견 수렴을 통한 공공데이터 품질관리 강화’는 결과를 평가하기에 정보가 충분하지 않아 본 섹션에 포함되지 않았다.

³ 2018-2020 IRM 기획 보고서, <https://bit.ly/344tKDI>

⁴ 국민청원 안전검사제, <https://petition.mfds.go.kr/main.do>

⁵ 대한민국, 최종자체평가보고서. 대한민국 정부, <https://www.opengovpartnership.org/documents/south-korea-end-of-term-self-assessment-report-2018-2020/>

⁶ 2018-2020 IRM 기획 보고서, <https://bit.ly/344tKDI>

⁷ 대한민국, 최종자체평가보고서, 대한민국 정부, <https://www.opengovpartnership.org/documents/south-korea-end-of-term-self-assessment-report-2018-2020/>

⁸ 한국투명성기구 이상학과의 이메일 소통, 2021. 6. 14.

2.4. 공약 이행

아래의 표는 실행계획 각 공약의 완료수준 평가를 제시하고 있다.

공약	완료
1. 시민과 정부가 함께하는 민관협력형 부패방지체계 확립	<p>완료:</p> <p>민관협의체가 개진한 8 개 정책제안이 정부에 의해 채택되었다. 협의체는 다양한 운영수준의, 전국 및 지역 단위 회의를 100 여 차례 가졌다. 17 명의 도지사가 청렴사회협약에 서명하였고 국방, 방위산업, 공기업, 회계 분야 등 4 개 업종별 협약이 체결되었다. 투명성기구에 따르면 지역별 활동으로 회의, 교육세미나 및 토의가 진행되었다.¹ 그러나 협약이 반부패 관행 개선에 어떻게 기여했는지 확인할 증거가 없다.</p>
2. 공연장 기술정보 관리 통합 시스템 구축 제안	<p>제한적:</p> <p>한국문화예술회관연합회(KOCACA) 웹사이트는 507 개 공연장 중 104 개에 관한 정보를 제공하고 있다. 공약 이행 전에는 96 개 공연장의 정보가 제공되고 있었다. 예산 제약으로 통합 관리시스템은 구축되지 않았다.</p>
3. 정책실명제 강화	<p>완료:</p> <p>실명공개 대상 중앙정부 정책과제 약 3,000 개(2018-2020)에 관한 정보가 정보공개포털(open.go.kr)에 공개되어 있다. 현재 광화문 1 번가 웹사이트에서 정책실명제 신청 및 접수 창구가 운영되고 있다. 어떤 의견이 접수되었는지, 어떻게 검토되었는지 또는 어떤 정책결과가 있었는지에 관해서 공개된 정보가 없는 상황이다. IRM 은 접수된 의견 건수와 성격에 관한 정보 및 의견 접수 후 결과에 대해 행정안전부에 요청하였으나 답변을 받지 못하였다.</p>
4. 국민과 함께하는 국민청원 안전검사제	<p>완료:</p> <p>이행 및 초기 결과 관련 세부사항은 섹션 2.3 에서 확인할 수 있다.</p>
5-1. 외교 정책에 있어서의 대국민 소통 및	<p>상당한:</p>

국민 참여 확대를 위한 국민외교 시스템 구축	이행 및 초기 결과 관련 세부사항은 섹션 2.3 에서 확인할 수 있다.
5-2. 온/오프라인 광화문 1 번가 열린소통포럼 운영	완료: 이행 및 초기 결과 관련 세부사항은 섹션 2.3 에서 확인할 수 있다.
6. 참여민주주의 구현을 위한 정부혁신 국민포럼 운영	완료: 대통령 훈령에 따라 정부혁신 국민포럼, 협의회, 추진단이 설립되었다. 두 차례 국민포럼이 2018 년 및 2019 년 10 월 개최되었다. 포럼 결과에 관하여 공개된 정보는 없다.
7. 국민 다소비·다빈도 식품별 유해물질(19 중) 함유량 공개	완료: 곰팡이 독소, 다이옥신, PCBs, 벤조피렌, 3-MCPD, 멜라민 등 유해물질 오염수준에 관한 정보가 식품안전나라 웹사이트에 게시되어 있다. IRM 은 DB 에 포함된 식품군 수, 데이터 업데이트 빈도, 이행 기간 중 시민참여에 관한 정보를 본 공약 이행을 담당하는 식품의약품안전처에 요청하였으나 답변을 받지 못하였다.
8. 문화관광분야의 미래산업을 위한 데이터 개방	상당한: 문화체육관광부는 문화데이터 개방을 위해 메타데이터를 표준화하였다. 데이터 공개와 국가 및 지역 차원의 데이터 사용 촉진을 위한 지원과 인식제고를 위한 노력이 이뤄졌다. 오픈데이터포럼 ² 이 데이터 활용을 위한 민관파트너십 역할을 하고 있으며 시민사회단체 및 정부기관이 참여하고 있다.
9. 문화유산자원 공개로 국민의 신산업 육성 지원	상당한: 문화유산 3D 웹포털이 개설되었고 299 점의 데이터가 개방되었다. 2,000 점의 데이터를 개방한다는 목표는 이행 기간 중에 달성되지 않았다. 현재까지 1,521 점만이 개방되었다. 실행계획에 제시된 선진기술 교류활동 참여에 관해서는 어떠한 정보도 없는 상황이다. 정부가 제공한 정보에 따르면 국민 의견 수렴 후 데이터 가용성 및 질적 변화가 있었다.
10. 민간 활용도 높은 고수요·고가치 국가중점데이터 개방	완료: 인공지능 및 신산업 분야 63 개 관련 데이터가 공개되었다. 정부는 개방 우선순위를 결정하기 위해 국민 여론조사 및

	<p>전문가위원회 협의를 시행하였다. IRM은 본 공약 이행을 담당하는 행정안전부에 국민 의견과 개방 대상으로 발굴된 중점분야 관련 추가 세부정보를 요청하였으나 답변을 받지 못하였다.</p>
<p>11. 민간의견 수렴을 통한 공공데이터 품질관리 강화</p>	<p>완료:</p> <p>정부의 자체평가 보고서에 따르면 행정안전부는 데이터 개방 표준 120 개를 선정하고 예방적 품질관리 제도를 마련하였다. 이 과정에 유관 민관기관들이 참여하였다. 또한 수요조사가 실시되었고 공공데이터 이용자 의견 수렴창구가 상시적으로 운영되었다. 데이터 활용 확대를 위한 활동에 관해서는 어떠한 정보도 없는 상황이다. IRM은 어떤 제안이 접수되었고 제안이 어떻게 품질관리 과정에 반영되었는지 행정안전부에 정보를 요청했다. 이러한 정보 요청에 행정안전부는 답변을 주지 않았다.</p>
<p>12. 자발적 법규준수 기반의 관세행정 체제로의 전환</p>	<p>상당한:</p> <p>중소기업 공인인증 지원사업을 제외하고 본 공약 이행을 위한 대부분의 활동이 완료되었다. 핵심 도전과제로는 의도하지 않은 범죄 예방을 위한 시민 인식제고 및 정부 담당자들의 인식전환을 통한 지원개선 등이 있다.</p>

¹ 이상학, 한국투명성기구, IRM 설문지.

² 오픈데이터포럼, <http://odf.or.kr/>

III. 다중이해관계자 절차

3.1 실행계획 이행 전 과정에서의 다중이해관계자 절차

OGP는 2017년 OGP 과정의 모든 단계에서 시민사회 참여와 공동창조를 지원하기 위해 OGP 참여와 공동창조 기준(OGP Participation and Co-Creation Standards)을 채택하였다. 모든 OGP 참여국은 이 기준을 준수할 것으로 기대된다. 동 기준은 OGP 실행계획 수립, 이행 및 검토 기간 중 참여의 포부 및 질적인 향상을 목표로 한다.

OGP의 규정(Articles of Governance)에서도 각 국가 및 독립체가 OGP 절차에 따라 행동하기 위해 실행계획 수립 및 이행 시 준수해야 하는 참여 및 공동창조 요건을 규정하고 있다. 대한민국은 OGP 절차에 반하는 행동을 하지 않았다.

대한민국의 실행계획 이행 전 기간 중의 공동창조 및 참여 기준 이행 성과 개요는 부속서 I에서 확인할 수 있다.

표 [3.2]: 국민 영향력의 수준

IRM은 공공참여를 위한 국제협회(International Association for Public Participation, IAP2)의 '참여 스펙트럼(Spectrum of Participation)'을 조정하여 OGP에 적용하였다.² 대부분의 국가들이 OGP의 정신에 따라 '협업(collaborate)'을 추구할 것이다.

국민 영향력의 수준		실행계획 수립 기간	실행계획 이행 기간
권한강화	정부가 국민에게 의사결정 권한을 넘겨주었다.		
협업	지속적인 대화가 이뤄졌으며 국민이 의제 설정에 기여하였다.	✓	
참여	정부는 국민 의견이 어떻게 고려되었는지 피드백을 주었다.		✓
협의	국민이 의견을 개진할 수 있었다.		
정보제공	정부는 국민에게 실행계획에 관한 정보를 제공하였다.		
협의 없음	어떤 협의도 없었다.		

대한민국 열린정부 포럼(OGFK)은 매 분기마다 회의를 개최하고 실행계획 이행에 대한 모니터링을 담당하고 있었다. 또한 대한민국 열린정부 포럼은 청년 지도자 약 60 명이

참여하는 청년층 관련 실무단을 조직하였다. 청년층 실무단은 이행을 모니터링하고 제 5 차 실행계획에 대한 제안을 하기 위해 이행담당기관들을 방문하였다.³

대한민국 열린정부 포럼 분기 회의 기간 중 정부는 업데이트 된 이행 진행상황을 시민단체와 공유하였다. 회의는 온라인으로 진행되어 원격참여가 가능하였다. 한 행정안전부 대표에 따르면 원격참여는 정부가 향후 실행계획을 통해 개선 의지가 강력한, 기회의 분야다.⁴

본 보고서를 위한 조사에 응한 정부기관들은 접수된 국민 의견을 반영하여 이행에 어떤 변화가 있었는지 일부 사례를 통해 설명하였다. 예를 들어 문화재청은 웹사이트에 공개된 3D 데이터 질에 관한 의견을 접수한 후 전문가용 품질 데이터를 필요로 하는 사용자를 위한 데이터 요청 제도를 마련하기로 결정하였다.⁵

한국투명성기구를 대변하는 관계자는 한국투명성기구가 이행 기간 중 공약 1 이행에 적극적인 역할을 하며 의견을 제시할 수 있었고 한국투명성기구가 제시한 의견이 이행 과정 변화를 위해 고려된 경우도 있었다고 설명하였다.⁶

¹ 절차에 반하는 행동(Acting Contrary to Process) – 해당 국가가 실행계획 수립 기간 중 (1) '참여(involve)' 또는 이행 기간 중 '정보 제공(inform)' 규정을 준수하지 않았거나, (2) 정부가 IRM 지침에 따라 국가 OGP 웹사이트/웹페이지에서 리포지토리(repository) 데이터를 수집, 공개 및 기록하지 않은 경우.

² 'IAP2 공공참여 스펙트럼('IAP2's Public Participation Spectrum)', IAP2, 2014 .

https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf

³ 대한민국, 최종자체평가보고서, 대한민국 정부, <https://www.opengovpartnership.org/documents/south-korea-end-of-term-self-assessment-report-2018-2020/>

⁴ 박지혜, 행정안전부, IRM 설문지.

⁵ 문화재청, IRM 설문지.

⁶ 이상학, 한국투명성기구, IRM 설문지.

3.2 실행계획 이행 전 기간 동안의 대한민국 성과 개요

기호 설명:

청= 기준 준수

황= 진행 중 (기준을 준수하기 위한 조치가 취해졌으나 준수하지 못함)

적= 실행 증거 부재

다중이해관계자 포럼	수립 기간	이행 기간
1a 포럼 조직: OGP 절차를 감독하기 위한 포럼이 있다.	녹	녹
1b. 정기성(Regularity): 적어도 매 분기마다 대면 또는 원격으로 포럼이 개최된다.	녹	녹
1c. 위임사항 공동수립: 본 기준에 대한 평가는 IRM 기획 보고서에서 이뤄졌다.	녹	해당사 항 없음
1d. 위임사항 공개: 포럼의 소관범위, 구성원, 거버넌스 구조에 관한 정보가 OGP 웹사이트/웹페이지 ¹ 에 공개되어 있다.	녹	녹
2a. 다중이해관계자: 포럼에 정부 및 비정부 대표 모두 참여하고 있다.	녹	녹
2b. 동등성(Parity): 포럼에 정부 대표와 비정부 대표가 균등하게 참여하고 있다.	녹 ²	해당사 항 없음
2c. 투명한 선정: 포럼의 비정부 위원은 공정하고 투명한 절차를 통해 선정된다.	녹	해당사 항 없음
2d. 고위급 정부 관계자의 참여: 정부 내 의사결정 권한을 갖는 고위급 대표가 포럼에 참여한다.	녹	녹
3a. 개방성: 포럼 외부의 시민사회단체 또는 기타 이해관계자가 실행계획 절차에 관한 의견을 포럼에 제출하거나 실행계획 절차에 참여하는 것이 허용된다.	녹	황
3b. 원격 참여: 이메일, 전화 및 영상회의를 통해 적어도 일부 회의 및 행사에서 원격참여 기회가 있었다.	적	녹
3c. 회의록: 정부가 OGP Korea 웹사이트에 회의록을 게시하고 있다. ³	녹	녹

기호 설명:

녹= 기준에 부합

황= 진행 중 (기준을 준수하기 위한 조치가 취해졌으나 준수하지 못함)

적= 실행 증거 부재

실행계획 이행	
4a. 절차의 투명성: OGP Korea 웹사이트에서 국내 열린정부 활동에 관한 정보를 제공하고 있다. ⁴	녹
4b. 소통 창구: 전담 포럼을 통해 시민이 국내 OGP 의제 관련 주제에 대해 조언이나 의견을 제시할 수 있다. ⁵	녹
4c. 시민사회와의 소통: 시민사회는 대한민국 열린정부 포럼 분기 회의 기간 중에 이행의 진행상황에 대한 정보를 제공 받았다.	녹
4d. IRM 과의 협력: OGP Korea 웹사이트에 IRM 보고서가 게시되어 있지 않다. IRM 이 공약 이행을 담당하는 정부기관들에 문의하였으나 제한적인 답변만 받았다.	적
4.e 다중이해관계자 포럼의 관여: 대한민국 열린정부 포럼에서 국가실행계획 이행 개선 방안에 대한 모니터링과 숙의가 이뤄진다.	녹
4.f 다중이해관계자 포럼의 자체평가보고서 관여: 정부가 최종 자체평가보고서 내용에 관한 의견 및 조언을 구하기 위해 국가 다중이해관계자 포럼에 보고서를 제출했다는 어떠한 증거도 없다.	적
4.g. 리포지토리(Repository): OGP Korea 웹사이트에서 포럼 회의록 및 주제별 분과, 실행계획 이행 관련 참고자료를 확인할 수 있다.⁶	녹

¹ OGP Korea website 웹사이트, <http://ogpkorea.org/>

² IRM 은 이행기간 중 포럼 구성에 관한 정보를 찾을 수 없었다.

³ 회의록, OGP Korea Website 웹사이트, http://ogpkorea.org/?page_id=41

⁴ OGP Korea website 웹사이트, <http://ogpkorea.org/>

⁵ 전담 포럼, <https://ogp.parti.xyz/>

⁶ OGP Korea 웹사이트, <http://ogpkorea.org/>

IV. 방법론과 출처

IRM 보고서를 위한 연구는 국내 연구자들이 수행한다. 모든 IRM 보고서는 최고 수준의 연구기준과 상당한 주의(due diligence)가 적용될 수 있도록 IRM 직원이 주도하는 품질관리 절차를 거친다.

IRM의 국제전문가패널(International Experts Panel, IEP)이 각 보고서의 품질관리를 감독한다. IEP는 투명성, 참여, 책임성(accountability) 및 사회과학 연구방법론 전문가들로 구성되어 있다.

국제전문가패널의 현 구성원은 다음과 같다.

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

접수 의견 반영 절차 등 검토 절차에 관한 세부사항은 절차매뉴얼(Procedures Manual) 섹션 Ⅲ¹과 2018-2020 대한민국 기획 보고서에서 확인할 수 있다.

IRM에 관하여

열린정부파트너십 (OGP)은 투명성 증진, 시민권한 강화, 부패 방지, 신기술을 활용한 거버넌스 강화를 위한 구체적인 정부 공약을 확보하는 것을 목표로 하고 있다. OGP의 독립보고메커니즘(IRM)은 이해관계자들 간 대화를 촉진하고 책임성을 개선하기 위해 국가실행계획 수립 및 이행을 평가한다



¹ IRM 절차 매뉴얼, V.3, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

부속서 I. IRM 지표

IRM 연구에서 사용된 지표와 방법론은 IRM 절차 매뉴얼에서 확인할 수 있다.¹
IRM의 주요 평가 지표에 대한 간략한 설명은 다음과 같다.

- **검증가능성(Verifiability):**
 - 충분히 구체적이지 않아 검증하기 어려움: 공약에서 명시된 목표와 제안된 행동이 구체성과 명확성이 부족하여 후속 평가 절차에서 이행 완료 여부를 객관적으로 검증하기 어려운가?
 - 충분히 구체적이어서 검증할 수 있음: 공약에서 명시된 목표와 제안된 행동이 충분히 명확하고 구체적이어서 후속 평가 절차에서 이행 완료 여부를 객관적으로 검증할 수 있는가?
- **관련성(Relevance):** 동 지표는 공약의 OGP 가치와의 관련성을 평가한다. 실행계획에 명시된 공약 본문을 면밀히 분석한 후 다음의 질문을 기준으로 관련성을 판단한다.
 - 정보 접근성: 정부는 더 많은 정보를 공개할 것인가? 또는 정부는 민간에 공개되는 정보의 질을 개선할 것인가?
 - 시민참여: 정부는 국민이 정부의 결정 또는 정책에 피드백이나 영향을 줄 수 있는 기회나 역량을 만들거나 개선할 것인가?
 - 국민의 문책 가능성: 정부는 국민이 정부관료 행동에 책임을 물을 수 있는 기회를 만들거나 개선할 것인가?
- **잠재적 영향력(Potential impact):** 이 지표는 공약이 기술된 바와 같이 완료되는 경우, 그 공약의 **잠재적 영향력**을 평가한다. IRM 연구자는 실행계획 본문을 활용하여,
 - 사회적, 경제적, 정치적 문제 또는 환경 문제를 발굴하고
 - 실행계획 초기 상황을 파악하고
 - 공약이 이행된다면 어느 수준으로 성과에 영향을 주고 문제 해결에 기여할 수 있을지 평가한다.
- **완료(Completion):** 이 지표는 공약의 이행과 진행상황을 평가한다. 이 지표는 실행계획 최종 단계에서 *IRM 이행 보고서(Implementation Report)*를 통해 평가된다.
- **정부 개방성에 기여했습니까?(Did it Open Government?):** 이 지표는 공약의 결과 및 이행 여부 측정을 넘어 공약 이행으로 OGP 가치와 관련 있는 분야에서 정부관행이 어떻게 달라졌는지 살펴보는 것을 목표로 한다. 이 지표는 실행계획 최종 단계에서 IRM 이행 보고서를 통해 평가된다.

결과 중심의 공약인가?

잠재적 별표 공약(potentially starred commitment)은 보다 야심찬 공약으로 발전할 수 있고 이행될 수 있는 잠재력을 갖는 공약이다. 다음의 사항을 명확히 기술하고 있는 경우, 좋은 공약 기획이다.

1. **문제(Problem):** 행정적인 문제나 수단에 대해 설명하기 보다는 해당 경제적, 사회적, 정치적 문제 또는 환경 문제가 무엇인가? (예를 들어 ‘홈페이지의 부재’보다는 ‘복지자금의 잘못된 배정’이 더 유용하다.)
2. **상황(Status quo):** 실행계획 초기에 해당 정책문제의 상황은 어땠는가? (예를 들어 ‘현재 사법부패진정의 26%가 처리되지 않고 있다.’)
3. **변화(Change):** 중간 결과를 언급하기보다는 공약 이행으로 기대되는 행동변화 목표를 언급한다.(예를 들어 ‘대응 프로토콜 발표’보다는 ‘정보요청 대응률 두 배로 확대’가 더 강력한 목표다.)

별표 공약

측정기준 중 ‘별표 공약’ (⊕)은 독자들의 각별한 관심과 OGP 참여국/독립체들 간 상향식 경쟁 장려에 유용하다는 점에서 추가적인 설명이 필요할 것으로 보인다. 공약에 별표가 붙기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 기준을 충족해야 한다.

- 공약 기획이 기획 보고서 평가에서 **검증가능**하고 OGP 가치와 **관련성이 있으며** 잠재적 영향력이 **변혁적**이라는 평가를 받아야 한다.
- 공약 이행이 IRM 이행 보고서에서 **상당한** 수준 또는 **완료**라는 평가를 받아야 한다.

이 지표는 실행계획 최종 단계에서 IRM 이행 보고서를 통해 평가된다.

¹ ‘IRM 절차 매뉴얼’ OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>