

독립보고메커니즘(IRM)

실행계획 검토:

대한민국 2021~2023

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

서문

IRM은 2021년 1월부터 IRM 리프레시 프로세스(Refresh process)¹의 결과로 새로 도입되는 절차들을 공개하였다. 새 접근법은 IRM이 시행한 350여 건의 강력하고 독립적인 증거 기반 평가를 통해 얻은 교훈과 OGP 공동체의 의견을 발전시킨 것이다. IRM은 OGP 실행계획 주기의 핵심적인 순간에 학습과 책임성에 기여할 수 있는 간단하면서도 시의적절하고 목적에 부합하는 결과 중심 절차를 제공하고자 한다.

새로 도입되는 IRM 절차는 다음과 같다.

1. **공동생산 브리프(Co-creation brief)**는 학습 목적으로 이전 실행계획의 교훈을 제시하고 공동생산 기획 및 설계에 반영된다. 동 절차는 2021년 말 공개된 것으로 2022~2024 국가실행계획 공동생산 과정부터 적용된다.
2. **실행계획 검토(Action Plan Review)**는 실행계획의 성격과 IRM이 발견한 실행계획의 강점 및 도전과제에 관한 독립적이고 기술적인 간략한 검토로 이행 과정 강화를 목적으로 한다. 동 절차는 2021년 초에 공개되어 2020~2022 실행계획부터 적용되었다. 실행계획 검토는 실행계획이 제출되고 3~4개월 후 발표된다.
3. **성과 보고서(Results report)**는 정책 차원의 결과와 변화 과정에 초점을 맞춘 전반적인 이행 평가다. 성과 보고서는 OGP 규정 준수 여부를 확인하고 책임성과 장기적인 학습에 기여하는 목적도 있다. 동 절차는 2022년 초 전환기에 공개된 것으로 2021년 8월 31일까지 이행된 2019~2021 실행계획에 처음 적용되었다. 성과 보고서는 이행 주기 종료 시점에서 최대 4개월 후 발표된다.

이번 실행계획 검토 절차는 대한민국의 2021~2023 실행계획에 대한 IRM의 검토로 구성된다. 실행계획은 14개 공약으로 되어 있으나 본 보고서에서는 2.1과 2.2, 4.1과 4.2의 세부 목표를 구분하기 위해 16개 공약으로 평가하였다. IRM은 명확성 강화 및 평가 목적으로 2.1과 2.2, 4.1과 4.2를 군집 분류하였다. 이행과 성과에 기여하기 위해 이번 검토는 실행계획 강점 분석에 초점을 맞추고 있다. 공약별 데이터는 부속서 1에서 확인할 수 있다. 본 실행계획

¹ IRM 리프레시 관련 더 자세한 사항은 <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/> 참조

IRM 실행계획 검토: 대한민국 2021~2023

국민의견 수렴 버전: 인용 하지 말아 주시기 바랍니다.

검토를 위해 IRM 이 활용한 방법론과 지표 관련 자세한 사항은 섹션 IV. 방법론 및 IRM 지표에서 확인할 수 있다.

IRM 실행계획 검토: 대한민국 2021~2023

국민의견 수렴 버전: 인용 하지 말아 주시기 바랍니다.

목차

섹션 I: 2021~2023 실행계획 개요	5
섹션 II: 2021~2023 대한민국 실행계획 유망 공약	8
섹션 III. 방법론과 IRM 지표	14
부속서 1. 공약별 데이터	17
부속서 2: OGP 절차에 따른 최소 이행 요건	20

섹션 I: 2021~2023 실행계획 개요

이번 실행계획은 온라인 참여를 통해 수립되었으며 주로 정부 제안 이니셔티브를 반영하고 있다. 이번 실행계획은 전반적으로 크게 야심찬 계획은 아니지만 참여예산, 사회적 및 디지털 포용성 등 새로운 정책 분야를 포함하고 있다. 효과적인 이행을 위해 이행기관의 리더십과 시민사회단체 참여 강화가 필요하다.

대한민국은 2011년 OGP에 가입하였다. 본 보고서는 제 5차 대한민국 국가실행계획 기획을 평가한다. 실행계획은 14개 공약을 담고 있으나 본 보고서에서는 세부 목표들을 구분하기 위해 16개 공약으로 평가하였다. 실행계획은 시민영역 강화와 국민참여, 부패근절, 포용적 디지털 혁신 증진 등 세 가지 우선순위 분야로 구성되어 있다. 두 개 공약에서 상당한 성과 잠재력이 보였다. 또한 이전 실행계획 대비 공약의 기획이 구체적이었다. 본 보고서에서는 명확성 강화 및 평가 목적으로 사회적 포용 관련 공약(2.1과 2.2)과 참여예산 관련 공약(4.1과 4.2)을 군집 분류하였다.

이번 실행계획은 온라인 참여를 통해 수립되었으며 주로 정부 제안 이니셔티브를 반영한다. 정부는 공공협의 과정을 통해 140개 제안을 받았고 이는 대한민국의 다중이해관계자 포럼인 대한민국 열린정부 포럼(OGFK)에서 검토되었다. 그러나 최종 공약 대부분이 정부기관이 제안한 공약이었다. 코로나 19 팬데믹으로 모든 OGFK 활동은 온라인으로 진행되었다.¹ 숙의 예산 및 시간적 제한 등 도전과제로 시민사회단체의 제안이 실행계획에 더 많이 반영되도록 하는 데 어려움이 있었다. OGFK 권한으로 이행기관의 참여 강화를 보장하지 못하였다. 이번 및 향후 실행계획 주기에서 이행과 공동생산 과정을 강화하기 위해 최근에 OGFK 제도적 틀이 장관급에서 총리급으로 격상되었다.²

한눈에 보기

참여 시작: 2011

검토 중인 실행계획: 2021~2023

IRM 절차: 실행계획 검토

공약 수: 16

공약 개요:

- 열린정부 관점 공약: 14 (88%)
- 성과 잠재력이 상당한 수준인 공약: 2 (13%)
- 유망 공약: 3

정책 분야

기존 실행계획부터 지속되는 분야:

- 시민의 정책수립 참여
- 공공 데이터

이번 실행계획에 처음 등장하는 분야:

- 사회적 포용
- 참여예산
- 내부고발자 보호

공동생산 관련 OGP 최소 요건 준수:

- OGP 절차에 따라 시행: 예

공공데이터와 시민의 정책수립 참여 관련 기존의 공약이 이번 실행계획에도 포함되었다. 법원 판결 공개 및 수익소유권 투명성 등 잠재적으로 혁신적인 일부 정책 분야는 OGFK 에서 이행 담당 정부기관을 결정하지 못해 최종 계획에서 제외되었다. 이번 계획에 새로 등장하는 정책 분야로는 사회적 포용, 참여예산, 내부고발자 보호로 관련 새로운 공약들이 실행계획에 포함되었다.

이번 실행계획에서는 참여예산과 내부고발자 보호 관련 진전 가능성이 큰 것으로 나타났다. 공약 4.1 과 4.2 는 참여예산 과정 개선에 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다. 두 공약을 통해 예산국민참여단을 확대하고 지방정부 참여예산 채택에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 공약 6 은 내부고발자 보호 강화, 비밀유지 보장, 재정지원 제공에 보통 수준으로 기여할 것으로 보인다.

실행 계획 공약 대부분의 성과 잠재력은 보통 수준이다. 시민의 정책수립 참여 관련 공약(공약 3) 등 제안된 이니셔티브에서 기존 정부 정책을 계속 추진하고 있으나 새로운 이니셔티브 도입 의지가 어느 정도인지는 명확히 제시되어 있지 않다. 일부 공약은 목표와 지표를 구체화함으로써 잠재적 영향력을 개선할 수 있을 것으로 보인다. 가령 공약 9 는 시민사회 정책수립 참여를 제도화할 수 있는 중요한 기회를 시사하고 있으나 계획 중인 시민사회 위원회 및 조례의 범위와 기대성과를 구체화한다면 더욱 효과적일 것이다. 한편 OGP 가치와의 관련성이 약한 공약도 있다. 예를 들어 공약 10 은 인터넷 접근성 확대와 디지털 역량 훈련을 통한 디지털 포용성 증진을 목표로 하고 있다. 동 공약이 다른 실행계획 이니셔티브에 기여할 수는 있겠지만 계획 중인 개선사항이 시민-정부 참여나 정부 정보 접근성 강화에 직접적으로 기여할 것으로 보이지는 않는다.

비슷한 사례로 여성과 장애인 고용 향상을 목표로 하는 공약 2.1 과 2.2 도 열린정부 관점을 더 명확히 제시할 여지가 있다. 동 공약들에 어느 정도 정보 공개 내용이 포함되어 있으나 여성과 장애인의 적극적인 정책수립 역할을 위한 메커니즘에 초점을 맞춘다면 참여 기회 강화에 더 기여할 수 있을 것으로 보인다. 두 이니셔티브 모두 그동안 소외되어 온 두 집단에 대한 공공 및 민간부문 포용을 보장하는 데 중요한 조치를 제시하고 있다. 지원자의 준비 지원, 채용 확대, 승진 보장을 위해 계획중인 방안을 구체화한다면 두 공약의 이행에 도움이 될 것이다. 정부 부처, 참여 민간기관, 시민사회단체 간 교류나 실무단 구성이 여성과 장애인 채용 및 승진 장벽을 파악하고 모든 부문에서 시도하고 시험해볼 수 있는 해결책을 제시하는 데 생산적일 것으로 보인다.

IRM 실행계획 검토: 대한민국 2021~2023

국민의견 수렴 버전: 인용 하지 말아 주시기 바랍니다.

공약 11에서는 과학과 정보통신기술(ICT) 활용을 통한 참여 중심 지역 문제 대응 관련 행정안전부 이니셔티브가 지속되는 가운데 공약의 범위를 확대할 수 있을 것으로 보인다. 2020년 8개 지방 정부가 시민사회단체와 협업 사업을 실시하였고³ 동 공약에서 추가로 10개 사업이 계획되어 있다.⁴ 동 공약을 통해 사업 수가 크게 늘지는 않지만 새로운 참여 메커니즘인 자치계획단과 리빙랩이 도입된다.⁵ 자치계획단은 주민의 고민을 각 사업에 반영하는 데 기여할 수 있을 것으로 보이며 리빙랩은 기술을 증진 및 적용하고 널리 확산시키는 데 초점을 맞추고 있다. 사업 선정 등 각 참여단체의 역할을 명확히 한다면 문제제기와 해결책 모색 과정에서 완전한 시민참여를 보장할 수 있을 것으로 보인다. 취약인구 참여의 잠재적 장벽 해소를 위해 취약계층과 직접적으로 같이 일하는 시민사회단체를 사업에 참여시킬 수도 있을 것이다.

실행계획의 효과적인 이행을 위해서 이행기관의 리더십과 시민사회단체 참여 강화가 필요하다. 담당자 이직 시 공약의 지속성을 위해 이행기관은 열린정부 절차 관련 제도적 지식의 적절한 전수와 시민사회단체, 실천공동체, 실행계획 이니셔티브의 대상 계층과의 지속적인 소통을 보장해야 할 것이다.

¹ 2021~2023 대한민국 국가실행계획, 대한민국 정부. <https://bit.ly/3zIDVN6> 참조

² 행정안전부, IRM 설문지, 2022. 2. 7.

³ 박지환, 오픈넷, IRM 과의 이메일, 2022. 2. 13.

⁴ 행정안전부 국민참여혁신과, 과학기술정보통신부 거대공공연구정책과, IRM 설문지, 2022. 2. 7.

⁵ 권오현, 코드포코리아, IRM 인터뷰, 2022. 2. 21.

섹션 II: 2021~2023 대한민국 실행계획 유망 공약

다음의 검토에서는 IRM 평가 결과, 가장 큰 성과를 낼 잠재력이 있는 세 개 공약을 살펴본다. 동 검토는 IRM 이 성과 보고서(Results Report)에서 이행 평가 시 연구 접근방식에 반영될 것이다. 동 검토에서 발견된 잠재적 성과를 발전시켜 작성될 성과 보고서는 실행계획 이행기간 종료 시점의 성과를 비교평가하는 기준이 될 것이다. 또한 동 검토에서는 도전과제와 기회 분석 및 권고사항을 제시하여 이번 실행계획의 학습 및 이행 과정에 기여하고자 한다.

표 1. 유망 공약

유망 공약
4.1 와 4.2. 참여예산: 이 두 공약은 예산국민참여단 강화를 통해 국가 참여예산제도를 개선하고 지방정부의 구체적인 상황과 필요를 반영한 참여예산 수단 발전을 지원할 것이다.
6. 내부고발자 보호: 동 공약을 통해 내부고발자 비밀유지 보장을 강화하고 내부고발 관련 비용에 대한 재정지원이 이뤄질 것이다.

공약 군집 4.1 과 4.2: 참여예산

기획재정부 참여예산과와 행정안전부 재정협력과

동 공약의 모든 설명은 [2021~2023 대한민국 국가실행계획](#) 공약 4 에서 확인할 수 있다.

배경과 목표:

2011 년 지방재정법 개정 이래 참여예산제도가 의무화되었다. 동 법은 참여예산의 명확한 정의를 규정하고 있지는 않지만¹ 지방정부가 참여예산 채택 및 운영 시 자체적인 상황을 고려하는 기본 틀이 되었다. 2014 년 법이 추가적으로 개정된 이래 지방정부는 의무적으로 예산안과 함께 시민 의견을 첨부해야 한다.² 대한민국 참여예산 모델은 브라질 포르투 알레그리시의 경험을 발전시킨 것이다. 동 모델은 지역사회에서 선출된 주민대표와 시장 추천을 받은 전문가로 구성되는 참여단을 기반으로 운영된다. 참여단은 시민 제안 논의, 평가 및 우선순위 결정을 담당한다.³ 또한 정부는 2018 년 국민참여예산으로 알려져 있는 국가 참여예산제도를 시행하였다.⁴

동 공약 군집에는 중앙 및 지방 정부의 참여예산 강화 이니셔티브 두 개가 포함되어 있다. 국가적으로 공약 4.1 은 예산국민참여단 확대와 시민의 온라인 및 대면 의견제안 기회 및

국민의견 수렴 버전: 인용 하지 말아 주시기 바랍니다.

잠재적 사업 관련 정부 부처 주재 토의의 촉진을 목표로 하고 있다. 기존의 지역 관행을 발전시킨 공약 4.2는 준비 과정부터 결산에 이르는 모든 예산절차 단계에서 주민 참여를 보장하는 연간 주민참여예산 절차를 제안하고 있다. 중앙 정부는 동 이니셔티브를 통해 시군구 정부에 설문조사, 공청회, 전자투표 등 주민 의견수렴 수단 개발 컨설팅을 제공할 것이다.⁵ 동 공약들은 예산 현황 정보 접근성과 정부 사업 관련 시민 의견 제시 기회 확대를 통해 OGP의 투명성과 시민참여 가치 발전에 기여한다.

성과 잠재력: 상당함

국가적으로, 제안된 활동들은 참여자 수 확대와 소외계층의 대표성 강화 조치를 통해 참여예산의 질을 개선할 잠재력이 있다. 국민참여예산제도로 400 명의 대표로 구성되어 68 명의 전문가 지원을 받는 예산국민참여단이 구성되었다. 2020년 1,399 건 이상의 제안이 접수되었고 이 중 38 건이 최종 예산에 반영되었으며 이는 대략 2,440 억 원(미화 2 억 2,400 만 달러) 규모다. 그 결과 휠체어 접근이 가능한 버스, 해양오염 감시, 성폭력 피해자 상담 등 사업이 시행되었다.⁶ 공약 4.1은 예산국민참여단 구성을 국민 성별, 지역, 연령을 반영하는 대표 2,000 명으로 확대한다는 계획을 담고 있다.⁷ 여성, 어린이, 장애인이 참여하게 된다면 논의 범위가 확대될 수 있을 것이다. 또한 더 포괄적인 온라인 및 대면 속의 과정을 통해 예산에 포함된 모든 이니셔티브에 이해관계자 관점이 반영되도록 할 수 있을 것이다. 기획재정부 참여예산과에 따르면 동 공약은 현행 참여 절차가 시민 제안 수렴과 선호도 투표로 제한되어 있다는 점을 감안하여 참여 기회를 초기 단계 이상으로 확대하는 것을 목표로 하고 있다.⁸

행정안전부 재정협력과에 따르면 공약 4.2의 맞춤형 해결책 마련 계획을 통해 주민참여예산이 지방 정부 정규 정책 수단으로 점진적으로 채택되도록 하는 데 기여할 수 있을 것이다. 행정안전부는 동 공약에 따라 시행 예정인 사업 수를 명시하지는 않았다.⁹ 참여예산은 이미 도시들의 안전, 위생, 고용, 복지 문제해결에 활용되고 있다. 가령 참여예산을 통해 좁은 골목에서 화재를 예방하기 위해 소화기를 설치한 도시도 있고 열악한 생활 여건의 소외계층을 위해 방문 주택 보수 서비스를 실시한 도시도 있다.¹⁰ 그러나 2020년 연구에 따르면 시장 및 참여단의 행정 역량 및 진보성 등 여러 요인이 참여예산 정책 채택에 영향을 주고 있다.¹¹ 참여예산에 대한 정치적인 투자 부족으로 참여예산 범위가 제한된 경우도 있었다. 가령 2021년 서울에서는 신임 시장이 상당 규모의 참여예산용 예산을 인프라 프로젝트로 재배정하였다.¹² 참여예산에 대한 지방정부의 강력한 의지가 있다면 주민과 예산당국 간 정보공유 촉진, 시민에 의한 상향식 지자체 모니터링 강화, 시민의 사회적 유대감을 형성하고 정치적 합의를 마련할 수 있는 공개 토론 장 제공을 통해 재정 투명성에 기여할 수 있다.¹³ 그러나 이는 시민에게 의미 있는 사업의 성공적인 시행을 위해 정부가 자원을 제공할 때 가능하다. 또한 지금까지 예산

절차 참여 기회에 대한 낮은 인지도로 소수의 시민만 참여했다는 점에서 동 공약을 통해 국민의 참여예산제도 참여를 확대할 수 있을 것이다.¹⁴

이행 기간 중 기회, 도전과제, 권고사항

정부는 동 공약에서 향후 참여예산 절차 개선을 위해 참여예산제도에 포함시켜야 하는 최소 요건을 더 명확히 규정할 수 있을 것이다. 또한 제안된 활동들을 통해 그 동안 별 진전이 없었던 지방정부의 참여예산 발전, 지역 정치인들의 참여예산 투자 확대, 시민참여 강화에 기여할 수 있을 것이다. 이행 중 취약계층 참여를 위해서는 시각장애인을 위한 브라우 점자 등 각 계층의 필요에 따라 모든 자료를 맞춤형으로 제공해야 할 것이다. 정부는 또한 예산 및 공공재정 절차에 대한 시민의 친숙도를 고려해야 하며 때로는 추가적인 훈련이 필요할 수도 있을 것이다. 동 공약의 이행 과정 강화를 위한 권고사항은 다음과 같다.

- 모든 제안이 표준화된 기준에 따라 평가될 수 있도록 예산국민참여단 기능 관련 절차규정을 채택한다. 제안 관련 정보는 선정 사업 이행 등 모든 단계에서 공개되어야 한다. 또한 각부처는 시민에게 제안의 반영 또는 제외 결정 관련 피드백을 제공해야 한다.
- 정부와 예산국민참여단은 제안된 의견을 평가하여 소외계층 참여 확대를 위한 소수집단 우대정책 필요성을 분석할 수 있을 것이다.
- 예산국민참여단이 우선순위 사업 시행을 모니터링할 수 있을 것이다.
- 지역사회 특징을 반영한 공식적인 상시 대화 체계를 마련하기 위해 예산국민참여단과 유사한 지역 주민 위원회 구성을 검토할 수 있을 것이다.
- 정부는 동등한 참여를 보장하기 위해 정보수집 수단의 기획 및 시행 시 노인, 장애인 등 특정 집단의 필요를 고려해야 한다.

공약 6: 내부고발자 보호

국민권익위원회 보호보상정책과

동 공약의 모든 설명은 [2021~2023 대한민국 국가실행계획](#) 공약 6 에서 확인할 수 있다.

배경과 목표

대한민국은 공공 및 민간부문 내부고발자에 대한 보호와 보상을 법으로 규정하고 있다. 대한민국에서는 2014 년부터 2018 년까지 횡령, 직권남용 등 혐의에 대한 내부고발로 1,621 명의 공무원이 면직되었다.¹⁵ 2011 년 법적보호가 도입된 이래 내부고발 건수가 증가하고 있다.¹⁶ 내부고발자 수는 전문직 신고 체계 관련 조치로 인해 변동이 있었지만 2011 년부터 2021 년까지 292 명에서 4,531 명으로 증가하였다.¹⁷ 정부는 동 공약에서 부패방지 및

국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(2008년 통과, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020년 개정) 개정안¹⁸과 공익신고자 보호법(2011년 통과, 2014, 2015, 2017년 개정) 개정안¹⁹을 제안하고 있다. 두 법은 각각 공공부문과 민간부문 내부고발자 보호를 규정하고 있다. 국민권익위원회 보호보상정책과에 따르면 공약의 개정안은 정보유출 부주의에 대한 효과적인 제재 마련을 통한 비밀유지 강화, 부패 또는 불법 행위 가담 신고자에 대한 면책 확대, 내부고발 소송 비용 지원금 확대, 개인정보 공개 없이 변호사 명의로 내부고발이 가능한 비실명 신고에 대한 지원을 목표로 한다.²⁰

성과 잠재력: 보통

대한민국의 강력한 내부고발자 보호 규정의 추가 개정은 일부 내부고발 관련 비밀유지 문제를 지속적으로 해소하는 데 기여할 수 있을 것이다. 실행계획에 따르면 현 내부고발자 보호 제도에 대한 인식 개선에 주요 도전과제 중 하나가 비밀유지 보장이다. 2019년 부패인식 조사에 참여한 시민의 67.5%가 내부고발이 '이후 직장생활 관련 불이익'을 야기할 수 있다고 생각하였다.²¹ 보호 및 보상 개선을 통해 내부고발을 장려하고 당국과 협조한 대가에 대한 우려를 최소화할 수 있을 것이다.

한국투명성기구는 내부고발자 비밀유지 보호법 강화가 도움이 될 수는 있겠지만 동 공약은 두 가지 중요한 측면에서 불충분하다고 보고 있다. 첫째, 내부고발자에 대한 법적 보호 공백으로 그 효과가 제한적이다. 이러한 공백은 특히 반부패 규정 시행 관련 조직 관행과 법원 및 검찰의 태도와 관련이 있다. 둘째, 대한민국 사회체계에서는 잠재적 내부고발자가 자신이 속해 있는 조직이나 공동체로부터 압박을 받는 공동체 중심 문화가 강조된다. 실제로 이러한 압력이 어떤 정부의 보호보다도 강력한 영향을 미칠 수 있다.²² 이 문제는 공무원이 조직 내 부패 발견 시 고발 동기부여 요인 관련 2017년 연구에서도 드러난 바 있다. 한국 중앙정부 관료 5,706명을 대상으로 한 설문조사 응답 분석 결과, 직원의 내부고발에 대한 태도에 가장 강력한 영향을 미치는 예측변수는 내부고발에 대한 동료와 조직의 지원이었다. 동료 및 조직 전반의 잠재적으로 부정적인 반응이 있는 경우 내부고발에 대한 공식적인 법적 보호의 효과가 제한적인 것으로 인식되었다.²³

이행 기간 중 기회, 도전과제, 권고사항

동 공약을 통해 내부고발자 보호 법령 이행의 공백을 모색할 수 있을 것이다. 또한 동 공약은 대한민국에서 내부고발 분위기를 형성하는 문화적 및 사회적 동인에 대한 고민의 필요성을 강조하고 있다. 이에 따라 동 공약을 강화할 수 있는 권고사항은 다음과 같다.

- 정부는 동 공약의 이행과 함께 내부고발자 보호 관련 법령의 이행 과정을 평가하여 법집행 취약점과 개선점을 파악할 수 있을 것이다. 특히 법원, 검찰, 조직 문화에 초점을

IRM 실행계획 검토: 대한민국 2021~2023

국민의견 수렴 버전: 인용 하지 말아 주시기 바랍니다.

맞춰 평가를 시행할 수 있을 것이다. 이러한 평가를 통해 권익위원회의 역할 강화를 위한 추가적인 법개정 및 기타 행정 조치에 기여할 수 있을 것이다.

시민사회와 정부는 내부고발제도의 문책 메커니즘과 제정될 예정인 추가적인 보호규정 관련 정보 제공을 중심으로 지속적인 공공정보 캠페인 관련 협력을 할 수 있을 것이다. 또한 훈련 및 홍보자료를 통해 부패를 신고하는 동료를 지원하는 것의 중요성을 알릴 수도 있을 것이다. 이러한 노력에는 성별, 재임 기간, 직위 유형이 내부고발 관련 위험에 미치는 영향에 대한 인식도 반영되어야 할 것이다.

¹ 국내법을 통한 참여예산: 효과적인 것과 그렇지 않은 것(Participatory Budgeting via National Law: What works and what doesn't). People Powered, 2021. 12.

² 한국의 참여 거버넌스와 지방정부 정책 분산: 참여예산 시행(Participatory Governance and Policy Diffusion in Local Governments in Korea: Implementation of Participatory Budgeting), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/200949/1/kdi-res-monograph-2016-01.pdf> 참조

³ 참여예산과 정부 효율성: 대한민국 지자체의 증거(Participatory budgeting and government efficiency: evidence from municipal governments in South Korea). 정선문, 서울대학교, 대한민국. <https://bit.ly/3sDwSmW> 참조

⁴ '국민참여예산', 대한민국의 국민참여예산 실험("My Budget", a National Participatory Budgeting experiment in South Korea). 세계참여민주주의관측기구(IOPD). <https://oidp.net/en/practice.php?id=1236> 참조

⁵ 2021~2023 대한민국 국가실행계획, 대한민국 정부. <https://bit.ly/3zIDVN6> 참조

⁶ '국민참여예산', 대한민국의 국민참여예산 실험. 세계참여민주주의관측기구(IOPD). <https://oidp.net/en/practice.php?id=1236> 참조

⁷ 2021~2023 대한민국 국가실행계획, 대한민국 정부. <https://bit.ly/3zIDVN6> 참조

⁸ 기획재정부 참여예산과, IRM 설문지, 2022. 2. 7.

⁹ 행정안정부 재정협력과, IRM 설문지, 2022. 2. 7.

¹⁰ 2021~2023 대한민국 국가실행계획, 대한민국 정부. <https://bit.ly/3zIDVN6> 참조

¹¹ Skip Krueger, HyungGun Park, '시민 참여로 가는 길: 지방정부의 참여예산 정책 선택(Pathways to Citizen Participation: Participatory Budgeting Policy Choice by Local Governments)', *Chinese Public Administration Review* 11:1(2020), <https://cpar.net/index.php/cpar/article/view/249>.

¹² '국내 참여예산법 관련 Q&A: 신규 보고서, 효과가 있는 것, 그렇지 않은 것, 우리가 모르는 것(Q&A on National PB Laws: New Report Documents What Works, What Doesn't and What We Don't Know)', *People Powered* (2021), <https://www.peoplepowered.org/news-content/qampa-on-national-pb-laws-new-report-documents-what-works-what-doesnt-and-what-we-dont-know>.

¹³ 참여예산과 정부 효율성: 대한민국 지자체의 증거(Participatory budgeting and government efficiency: evidence from municipal governments in South Korea). 정선문, 서울대학교, 대한민국. <https://bit.ly/3sDwSmW> 참조

¹⁴ "국내 참여예산법 관련 Q&A: 신규 보고서, 효과가 있는 것, 그렇지 않은 것, 우리가 모르는 것(Q&A on National PB Laws: New Report Documents What Works, What Doesn't and What We Don't Know)", *People Powered* (2021), <https://www.peoplepowered.org/news-content/qampa-on-national-pb-laws-new-report-documents-what-works-what-doesnt-and-what-we-dont-know>.

¹⁵ 대한민국의 내부고발자 보호 및 보상 제도(South Korea's Whistleblower Protection and Reward System), 전미공익신고자센터(National Whistleblower Center). <https://www.whistleblowers.org/south-koreas-whistleblower-protection-and-reward-system/> 참조

IRM 실행계획 검토: 대한민국 2021~2023

국민의견 수렴 버전: 인용 하지 말아 주시기 바랍니다.

¹⁶ Mark Worth, '유럽의 내부고발자 보상 기후가 마침내 온난화되고 있는가(Is the Climate for Whistleblower Rewards Finally Warming in Europe?)', *Whistleblower Network News* (2020. 4. 23.), <https://whistleblowersblog.org/global-whistleblowers/is-the-climate-for-whistleblower-rewards-finally-warming-in-europe/>.

¹⁷ 이상학, 한국투명성기구, IRM 과의 이메일, 2022. 3. 24.

¹⁸ https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=55383&type=part&key=5

¹⁹ https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=45963&type=sogan&key=42

²⁰ 권익위원회 보호보상정책과, IRM 설문지, 2022. 2. 7.

²¹ 2021~2023 대한민국 국가실행계획, 대한민국 정부. <https://bit.ly/3zIDVN6> 참조

²² 이상학, 한국투명성기구, IRM 인터뷰, 2022. 1. 18.

²³ Yongjin Chang, Mark Wilding, Min Chul Shin, '내부고발 의사 결정요인: 대한민국 정부의 증거(Determinants of Whistleblowing Intention: Evidence from the South Korean Government)', *Public Performance & Management Review* 40:4 (2017. 5.), https://www.researchgate.net/publication/317053287_Determinants_of_Whistleblowing_Intention_Evidence_from_the_South_Korean_Government.

섹션 III. 방법론과 IRM 지표

이번 검토는 이전 IRM 보고서들과는 달리 평가를 목적으로 하지 않는다. 본 검토는 이번 국가실행계획의 성격과 실행계획에서 IRM 이 발견한 강점 및 도전과제에 대한 간략한 독립적인 기술 검토로 이행 과정 강화에 기여하는 것을 목적으로 한다. 이 과정을 통해 IRM 은 특히 성과 잠재력이 가장 큰 공약을 비롯하여 강력하고 잠재력이 큰 공약별로 핵심 IRM 지표에 따라 평가하고 공약별 국가 이해관계자의 우선과제 및 국가 열린정부 차원의 우선과제를 부각시킬 수 있다. IRM 은 유망 개혁 또는 공약을 파악하기 위해 다음의 여과(filtering) 및 군집 분류(clustering) 절차를 따른다.

1 단계: 실행계획상 공약의 검증가능성을 기준으로 검토가 가능한 공약과 그렇지 않은 공약을 판단한다.

2 단계: 공약이 열린 정부 관점을 포함하고 있는지, 공약이 OGP 가치와 관련성이 있는지 판단한다.

3 단계: 검증 가능하고 열린 정부 관점이 포함되어 있는 공약을 검토하고 군집 분류가 필요한 공약들이 있는지 파악한다. 정책 목표가 같은 공약들 또는 동일한 개혁이나 정책사안에 관한 공약들은 군집화하고 군집의 전반적인 '성과 잠재력'을 검토한다. IRM 연구진은 아래의 단계에 따라 군집 분류를 시행한다.

- a. 대주제를 파악한다. 대주제가 실행계획에 명시되어 있을 수도 있으나 실행계획 공약들이 주제별로 구분되어 있지 않은 경우 OGP 의 주제별 분류체계(thematic tagging)를 참고하여 적용할 수 있다.
- b. 공약 목표들을 검토하여 동일한 정책사안 관련 공약들이나 동일한 정책 및 정부 개혁에 기여하는 공약들을 파악한다.
- c. 필요시 공약들을 군집 분류한다. 실행계획에는 이미 특정 정책 또는 정부 개혁 아래 공약들이 정리되어 있는 경우도 있고 공약만 단독으로 존재하여 군집 분류되어 있지 않은 경우도 있다.

4 단계: 군집 또는 단독 공약의 성과 잠재력을 평가한다.

여과 과정은 내부적인 절차로 개별 공약 관련 데이터는 아래의 부속서 I에서 확인할 수 있다. 이 외에도 IRM 은 본 보고서를 내부적으로 검토하면서 보고 결과의 정확성을 검증하고 동료 검토, 필요시 OGP 지원단(OPG Support Unit) 피드백, 국가 이해관계자 인터뷰 및 검증, IRM 의 국제 전문가 패널(IEP) 승인 등을 통해 추가적으로 의견을 수렴한다.

상기 여과 과정에서 언급되었듯 IRM 은 다음의 세 가지 핵심 지표를 기준으로 본 검토를 수행한다.

I. 검증가능성

- '가능': 검토가 가능할 정도로 구체적임. 실행계획에 명시되어 있는 목표와 제안된 조치가 충분히 명확하게 제시되어 있으며 이행 평가를 위해 객관적으로 검증가능한 활동이 포함되어 있음
- '불가능': 충분히 구체적이지 않아 검토가 불가능함. 실행계획상 목표와 제안된 조치의 명확성이 떨어지며 이행 평가를 위해 객관적으로 검증가능한 활동이 포함되어 있지 않음.

* 검증이 불가능한 공약은 '검토 불가능'으로 간주되어 더 이상 평가되지 않는다.

II. 열린 정부 관점 포함 여부(관련성)

동 지표는 아래의 길잡이 질문에 답해 봄으로써 공약이 열린 정부 선언(Open Government Declaration), OGP 규정(OGP Articles of Governance)에 따른 열린 정부 가치, 즉 투명성, 시민참여 또는 공공 책임성과 관련성이 있는지 판단하는 기준이 된다.

우선 IRM 은 공약 본문을 면밀히 살펴보고 공약에 열린 정부 관점이 있는지 판단한다.

- 예/아니오: 공약이 정책분야, 제도 또는 의사결정 과정의 투명성, 참여가능성 또는 국민에 대한 책임성 강화에 기여하는가?

IRM 은 OGP 규정에서 정의하는 OGP 가치를 적용하고 있다. 이와 함께 각 OGP 가치와 관련하여 다음의 질문을 참고하여 공약 분석 시 구체적인 열린 정부 관점을 파악한다.

- 투명성: 정부가 더 많은 정보를 공개할 것인가? 정보에 대한 권리를 보장하기 위해 법제도적 틀을 개선할 것인가? 대민 공개 정보의 질을 개선할 것인가? 또는 정부의 의사결정 과정 또는 제도적 투명성을 개선할 것인가?
- 시민참여: 정부가 국민이 의사결정에 참여하거나 국민의 의견이 의사결정에 반영될 수 있는 기회, 절차 또는 메커니즘을 마련하거나 개선할 것인가? 정부가 소수집단 또는 대표성이 적은 집단을 위한 참여 메커니즘을 마련, 지원 또는 개선할 것인가? 정부가 집회, 결사, 평화적인 시위의 자유를 보장하는 법적 환경을 지원할 것인가?
- 공공 책임성: 정부가 공직자에 대한 문책 기회를 마련하거나 개선할 것인가? 정부가 공직자의 책임성 강화를 위한 법적, 정책 또는 제도적 틀을 지원할 것인가?

III. 성과 잠재력

이전에 '잠재적 영향' 지표로 불리던 동 지표에 OGP 공동체와의 IRM 리프레시 협의 과정을 추가로 반영하였다. IRM 보고서의 새로운 결과 중심 전략에 따라 동 지표를 개정하여, 이행 후 IRM 성과 보고서의 검증 대상이 될 기대성과와 잠재력을 이번 첫 검토에서 제시할 수 있도록 하였다. 본 실행계획 검토의 목적을 감안하였을 때 '성과 잠재력' 평가는 실행계획의 설명을 토대로 공약이 해당 정책 분야의 현 상황에서 의미 있는 성과를 낼 가능성을 미리 알아보는 역할을 한다.

지표의 범위는 다음과 같다.

- **불확실함:** 공약이 기존 관행 대비 어떠한 부가가치나 열린 정부 접근방식의 강화 없이 기존 법령, 요건 또는 정책에 따라 현 관행을 지속하는 것을 목표로 함
- **보통:** 긍정적이지만 단독으로 존재하는 이니셔티브나 절차, 또는 관행 및 정책 변화. 모든 정부 또는 정책 분야 담당 기관의 구속력 있는 또는 제도적인 변화를 야기하지 않는 공약. 웹사이트 등 각종 수단 또는 데이터 공개, 훈련, 시범사업 등
- **상당함:** 정책 분야, 공공부문, 시민과 국가의 관계 관련 일반 규칙, 관행, 정책 또는 제도에 대한 잠재적으로 획기적인 변화(또는 새로운 규칙 마련). 정부 전반의 구속력 있고 제도적인 변화를 야기하는 공약

본 검토는 IRM 이 작성한 것으로 국제전문가패널 (IEP)의 감독을 거쳤다. IRM 관련 더 자세한 정보는 **OGP 웹사이트 'About IRM' 섹션** ("[여기 클릭](#)")에서 확인할 수 있다.

부속서 1. 공약별 데이터¹

공약 1: 청년층 정책수립 참여와 해외 네트워킹 강화

- 검증가능성: 가능
- 열린정부 관점이 있는가? 예
- 성과 잠재력: 보통

공약 2.1: 사회 전 분야 성별 다양성 강화

- 검증가능성: 가능
- 열린정부 관점이 있는가? 예
- 동 공약은 사회적 포용으로 군집 분류됨(공약 2.1 과 2.2)
- 성과 잠재력: 불확실함

공약 2.2: 공공부문 장애인 대표성 강화를 통한 균형 잡힌 인력 관리 확대

- 검증가능성: 가능
- 열린정부 관점이 있는가? 예
- 동 공약은 사회적 포용으로 군집 분류됨(공약 2.1 과 2.2)
- 성과 잠재력: 불확실함

공약 3: 시민 정책수립 참여

- 검증가능성: 가능
- 열린정부 관점이 있는가? 예
- 성과 잠재력: 보통

공약 4.1: 참여예산 확대

- 검증가능성: 가능
- 열린정부 관점이 있는가? 예
- 동 공약은 참여예산으로 군집 분류됨(공약 4.1 과 4.2)
- 성과 잠재력: 상당함

공약 4.2: 국민참여예산 증진 통한 지방 정부 재정 투명성 강화

- 검증가능성: 가능
- 열린정부 관점이 있는가? 예
- 동 공약은 참여예산으로 군집 분류됨(공약 4.1 과 4.2)
- 성과 잠재력: 상당함

공약 5: 공공기관 역량별 네트워크 장비 온라인 주문 시스템 제공

<ul style="list-style-type: none">● 검증가능성: 가능● 열린정부 관점이 있는가? 아니오● 성과 잠재력: 불확실함
공약 6: 내부고발자 보호
<ul style="list-style-type: none">● 검증가능성: 가능● 열린정부 관점이 있는가? 예● 성과 잠재력: 보통
공약 7: 빅데이터 활용을 통한 일상 생활 속 불공정 관행 해소
<ul style="list-style-type: none">● 검증가능성: 가능● 열린정부 관점이 있는가? 예● 성과 잠재력: 보통
공약 8: 시민과 정부의 협업을 통한 투명 사회 조성
<ul style="list-style-type: none">● 검증가능성: 가능● 열린정부 관점이 있는가? 예● 성과 잠재력: 보통
공약 9: 시민사회 성장 토대 마련
<ul style="list-style-type: none">● 검증가능성: 가능● 열린정부 관점이 있는가? 예● 성과 잠재력: 보통
공약 10: 디지털 포용성 강화
<ul style="list-style-type: none">● 검증가능성: 가능● 열린정부 관점이 있는가? 아니오● 성과 잠재력: 불확실함
공약 11: 과학 및 디지털 기술 활용을 통한 지역사회 문제 해결
<ul style="list-style-type: none">● 검증가능성: 가능● 열린정부 관점이 있는가? 예● 성과 잠재력: 보통
공약 12: 시민 안전을 위한 데이터 공개
<ul style="list-style-type: none">● 검증가능성: 가능● 열린정부 관점이 있는가? 예● 성과 잠재력: 보통
공약 13: 시민에게 유용한 정부 데이터 제공

- 검증가능성: 가능
- 열린정부 관점이 있는가? 예
- 성과 잠재력: 보통

공약 14: 회의록 공개 확대

- 검증가능성: 가능
- 열린정부 관점이 있는가? 예
- 성과 잠재력: 불명확함

¹ 편집자주:

1. 군집 분류된 공약의 경우: 성과 잠재력 평가를 개별 공약이 아닌 군집 단위로 수행함
2. 간결성을 위해 공약의 소재목이 편집되었을 수 있음. 공약 전체 본문은 2021~2023 대한민국 국가실행계획(<https://bit.ly/3zIDVN6>) 참조

부속서 2: OGP 절차에 따른 최소 이행 요건

OGP 절차 검토 정책(Procedural Review Policy)에 따르면 OGP 참여국은 국가실행계획 수립 기간 중 IRM의 각 공동 생산 과정 평가마다 국민 영향력을 나타내는 '참여' 기준을 충족해야 한다.

각국이 '참여' 기준을 충족하는지 판단하기 위해 IRM은 OGP 참여 및 공동생산 기준(OGP's Participation & Co-creation Standards)의 다양한 요소를 평가한다. IRM은 각국이 국가실행계획 수립 기간 중 다음의 최소 요건을 준수하는지 평가한다.

- 1. 포럼의 존재:** OGP 절차를 감독할 포럼이 존재한다.
- 2. 다중이해관계자 포럼:** 동 포럼에 정부와 시민사회가 함께 참여한다.
- 3. 합리적인 피드백:** 정부 또는 다중이해관계자 포럼이 공동생산 중 어떻게 피드백을 제공하였는지 기록하거나 보여줄 수 있다. 제안된 주요 범주 및 주제 중 수용되거나 개정되거나 수용되지 않은 것을 요약하여 제시하는 것이 그러한 예가 될 수 있다.

아래의 표는 절차 검토 목적으로 적용되는 세 가지 기준에 대한 IRM 평가를 요약한 것이다. 동 요약의 목적은 절차 검토 최소 요건 준수 여부를 검증하는 것으로 OGP 공동생산 및 참여 기준에 따른 전체 성과 평가는 아니다. OGP 전 주기 동안 공동생산 및 참여에 대한 전체 성과 평가는 성과 보고서에서 제공될 예정이다.

표 2. OGP 절차에 따른 최소 이행 요건 요약

OGP 기준	기준이 충족되었는가?
포럼이 존재함. 2017년 대한민국 열린정부 포럼 (OGFK)이 발족되었고 OGP 주기 동안 실행계획 수립을 주도하였다.	녹
포럼은 다중이해관계자 포럼임. OGFK는 7개 중앙 및 지방 정부 기관과 11개 시민사회단체로 구성된다. ¹	녹
정부는 국민의 피드백이 실행계획에 어떻게 반영되었는지 합리적으로	녹

IRM 실행계획 검토: 대한민국 2021~2023

국민의견 수렴 버전: 인용 하지 말아 주시기 바랍니다.

설명하였다.²

¹ 2021~2023 대한민국 국가실행계획, 대한민국 정부. <https://bit.ly/3zIDVN6> 참조

² 행정안전부, IRM 설문지, 2022. .2. 7.