국민의 내일을 위한 정부혁신
보다 나은 정부

정부혁신종합추진계획
이해와 활용

행정안전부 한국행정연구원

Contents

I 들어가며

1. 개요 6
2. 주요 특성 18
3. 집필 개요 23

II 과제 1 사회적 가치 실현을 위한 재정혁신

1. 과제의 이해 26
2. 사업의 주요 내용 31
   1) ❶ 인권, 안전 등 사회적 가치 실현 사업 재정투자 확대 31
   2) ❷ 재정사업 심사·평가에 사회영향평가 요소 반영 39

III 과제 2 국민의 삶을 바꾸는 인사·조직·성과평가 체계 구축

1. 과제의 이해 50
2. 사업의 주요 내용 53
   1) ❸ 공공부문 여성 임용목표제 10·20·40 도입 53
   2) ❹ 경찰·소방차 출동시간 단축으로 안전 골든타임 확보 60
   3) ❺ 사회적 가치 중심 공공부문 성과평가 전면 개편 64
   4) ❻ 승진 및 성과평가에 사회적 가치 반영 67

IV 과제 3 국민이 공감하고, 국민이 함께 만드는 정책

1. 과제의 이해 76
2. 사업의 주요 내용 79
   1) ❼ 국민 토론 광장, '광화문1번가'상설 운영 79
   2) ❽ 예산·법령 등 핵심정책과정에 국민참여 강화 86
   3) ❾ 국민의 뜻을 섬세하게 살피는 열린정책 소통체계 구축 113

V

과제 4

정보를 낱낱이 공개하고 자원을 공유하는 열린 정부

1. 과제의 이해 122

2. 사업의 주요 내용 126

1) ⑩ 주차장 등 공공자원 개방 확대 126

2) ⑪ 누구나 알기 쉬운 국민세금 사용명세서 공개 129

3) ⑫ 식품, 안전 등 국민 삶과 밀접한 정보 집중 공개 130

VI

과제 5

기관 간 장벽을 허물어 협력하는 정부 구현

1. 과제의 이해 138

2. 사업의 주요 내용 143

1) ⑬ 범정부 협업 촉진을 위한 인사·조직·평가·시스템 개편 143

2) ⑭ 칸막이 없는 '정부합동 원스톱 민원센터' 구축 153

3) ⑮ 성과제고와 정부신뢰를 위한 부처내 부처 간 협업 강화 158

VII

과제 6

국민이 원하는 공정하고 깨끗한 공직사회

1. 과제의 이해 164

2. 사업의 주요 내용 171

1) ⑯ 채용비리·금품수수·부정부패 관용없이 '원스트라이크 아웃' 171

2) ⑰ 성희롱·성폭력 걱정 없고, 보복에 대한 두려움 없는 근무환경 181

VIII

과제 7

국민중심 4대 행정혁신

1. 과제의 이해 194

2. 사업의 주요 내용 196

1) ⑱ 데이터기반 디지털 행정 서비스 혁신 196

2) ⑲ 낡은 관행과 선례를 깨는 창의행정 204

3) ⑳ 국민불편·부담을 야기하는 규제혁파 및 행정·민원제도개선 213

4) ㉑ 불필요한 행·재정낭비 제로시대 218

정부혁신종합추진계획

이해와 활용

www.innogov.go.kr

I

들어가며

2018.3.19.발표된 정부 혁신종합추진계획이 수립된 사회·경제적 배경과 동 계획을 통해 추진되는 과제 및 사업을 공무원, 학계, 전문가 여러분이 보다 더 잘 이해할 수 있도록 도움을 드리고자 본 자료를 작성하였습니다.

정부혁신추진계획을 구성하는 사업 중 방향성을 정립 중인 사업도 있고 이미 진행되고 있는 사업도 있습니다. 각 사업의 바탕이 되는 정부혁신종합추진계획의 철학을 이해하고 사업의 추진 목표 설정 및 점검 과정에서 본 자료가 유익하게 활용될 수 있기를 기대합니다.

1 개요

비전과 목표

문재인 정부의 정부혁신은 “국민이 주인인 정부” 실현을 비전으로 내세우고 있으며 참여와 신뢰를 통한 공공성 회복을 목표로 하고 있음

3대 전략

이러한 비전과 목표를 달성하기 위하여 1) 정부 운영을 사회적 가치 중심으로 전환, 2) 참여와 협력으로 할 일을 하는 정부, 3) 낡은 관행을 혁신하여 신뢰받는 정부 등 3대 전략을 수립함

7대 과제

정부 운영을 사회적 가치 중심으로 전환하기 위한 ① 사회적 가치 실현을 위한 재정혁신, ② 인사·조직·성과평가 체계의 구축, 참여와 협력을 위한 ③ 국민이 공감하는 정책, 국민과 함께 만들기 ④ 정보 공개 및 자원을 공유하는 열린 정부, ⑤ 기관간 장벽을 허무는 협력하는 정부, 낡은 관행을 혁신하여 신뢰받는 정부를 위한 ⑥ 공정하고 깨끗한 공직사회, ⑦ 국민중심 4대 행정혁신 (데이터·창의·규제개혁·낭비제로) 실현 등 7대 과제 수립

정부혁신 비전 체계도

비전

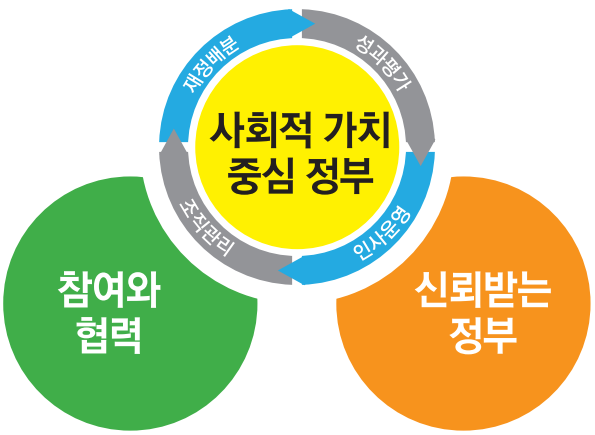
"국민이 주인인 정부" 실현

목표

참여와 신뢰를 통한 공공성 회복

OECD 더 나은 삶의 질 지수 10위권,
OECD 정부신뢰도 10위권, 부패인식지수 20위권 진입

3대 전략



핵심 과제

사회적 가치 구현

❶ 사회적 가치를 실현할 수 있도록 재정혁신 하겠습니다.
❷ 국민의 삶을 바꾸는 인사 · 조직 · 성과평가 체계를 구축하겠습니다.

참여협력

❸ 국민이 공감하는 정책, 국민과 함께 만들겠습니다.
❹ 정보를 낱낱이 공개하고, 자원을 공유하는 열린정부가 되겠습니다.
❺ 기관 간 장벽을 허물어 협력하는 정부를 구현하겠습니다.

신뢰받는 정부

❻ 국민이 원하는 공정하고 깨끗한 공직사회를 만들겠습니다.
❼ 국민중심 4대 행정혁신(데이터 · 창의 · 규제개혁 · 낭비제로)을 실현하겠습니다.

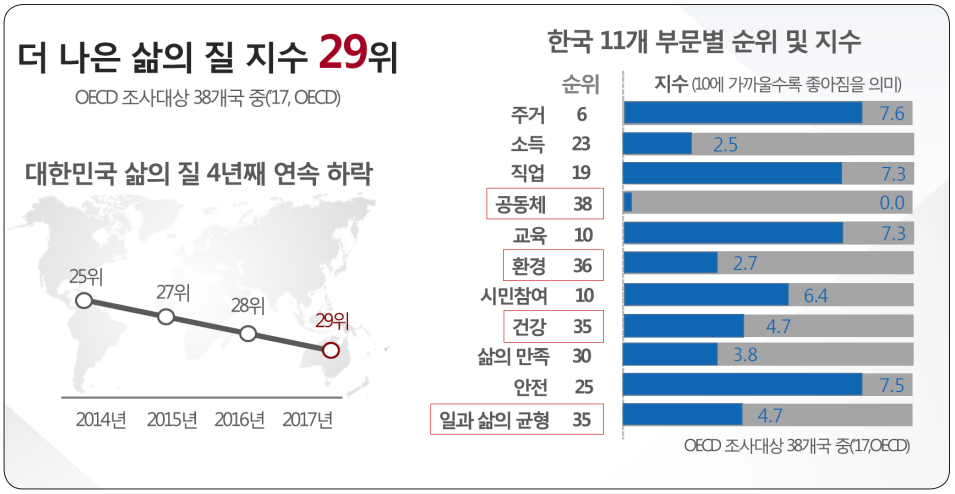
● 각 과제별 21개 사업 및 10대 중점사업은 아래 그림과 같음

정부혁신 사업 목록 (21개)

전략	정부혁신 사업(21개)
사회적 가치	**과제1 사회적 가치를 실현할 수 있도록 재정혁신 하겠습니다.** ❶ 인권, 안전 등 사회적 가치 실현 사업 재정 투자 확대(★) ❷ 재정사업 심사·평가에 사회영향평가 요소 반영
	과제2 국민의 삶을 바꾸는 인사·조직·성과평가 체계를 구축하겠습니다. ❸ 공공부문 여성 임용 목표제 10·20·40도입(★) ❹ 경찰·소방차 출동시간 단축으로 안전 골든타임 확보 ❺ 사회적 가치 중심 공공부문 성과평가 전면 개편 ❻ 승진 및 성과평가에 사회적 가치 반영
참여 협력	**과제3 국민이 공감하는 정책, 국민과 함께 만들겠습니다.** ❼ 국민 토론 광장, '광화문1번가'상설 운영(★) 해커톤 ❽ 예산·법령 등 핵심정책과정에 국민참여 강화(★) ❾ 국민의 뜻을 섬세하게 살피는 열린정책 소통체계 구축
	과제4 정보를 낱낱이 공개하고, 자원을 공유하는 열린정부가 되겠습니다. ❿ 주차장 등 공공자원 개방확대(★) ⓫ 누구나 알기 쉬운 '국민세금 사용명세서'공개 ⓬ 식품, 안전 등 국민 삶과 밀접한 정보 집중 공개
	과제5 기관 간 장벽을 허물어 협력하는 정부를 구현하겠습니다. ⓭ 범정부 협업 촉진을 위한 인사·조직·평가·시스템 개편(★) ⓮ 칸막이 없는 '정부합동 원스톱 민원센터'구축 ⓯ 성과제고와 정부신뢰를 위한 부처내 부처간 협업 강화
신뢰 받는 정부	**과제6 국민이 원하는 공정하고 깨끗한 공직사회를 만들겠습니다.** ⓰ 채용비리·금품수수·부정부패 관용없이 '원스트라이크 아웃'(★) ⓱ 성희롱·성폭력 걱정없고, 보복에 대한 두려움없는 근무환경(★)
	과제7 국민중심 4대 행정혁신(데이터·창의·규제개혁·낭비제로) 실행하겠습니다. ⓲ 데이터 기반 디지털 행정서비스 혁신(★) ⓳ 낡은 관행과 선례를 깨는 창의 행정(★) 해커톤 ⓴ 국민불편·부담을 야기하는 규제혁파 및 행정·민원 제도 개선 ㉑ 불필요한 행·재정낭비 제로시대 해커톤

01 '국민이 주인인 정부'를 실현하는 정부혁신의 배경

■ 국민의 삶의 질을 개선하는 정부 운영 필요성 증가



출처: OECD Better Life Index (2017)

- 효율과 성장 중심의 국정운영으로 물질적, 경제적 삶의 수준은 향상되었으나 양극화, 불평등으로 국민의 삶의 질은 개선되지 못함.
  - 더 나은 삶의 질지수 (BLI)는 4년째 지속 하락: 2014년 25위→ 2015년 27위→2016년, 28위→2017년 29위
  - 더 나은 삶의 질지수 (BLI): 29위 (OECD 38개국 중/ 공동체 지수 (38위), 환경 (36위), 삶의 만족 (30위), 일과 삶의 균형 (35위)
- 국민의 삶의 질을 제고하고 지속가능한 성장을 위해서는 경제의 양적 성장과 효율에 치우친 정부 운영에서 사회적 가치와의 균형을 추구하는 정부운영으로 전환함으로써 공공성의 증진, 공동체의 발전, 지속가능한 사회의 토대를 마련할 필요가 있음

> **사회적 가치란?**
> 사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치

■ 국민의 정책과정 참여에 대한 인식의 전환 필요

- 정부가 단독으로 해결할 수 없는 복잡한 사회 문제의 증가, 민주주의의 심화로 시민사회의 정책과정 참여요구 증가, 시민참여 증대를 통한 정부신뢰 제고 필요성 증가 등으로 국민의 정책과정에 대한 보다 직접적인 참여를 위한 제도적 기반 마련 필요성이 높아짐

● 또한 AI, IoT, 빅데이터 등 신기술의 비약적 발전에 따라 과거에 비하여 시민이 보다 다양한 정책 분야에서 효율적인 방식으로 정책과정에 참여할 수 있는 기술적 기반이 마련되고 있음

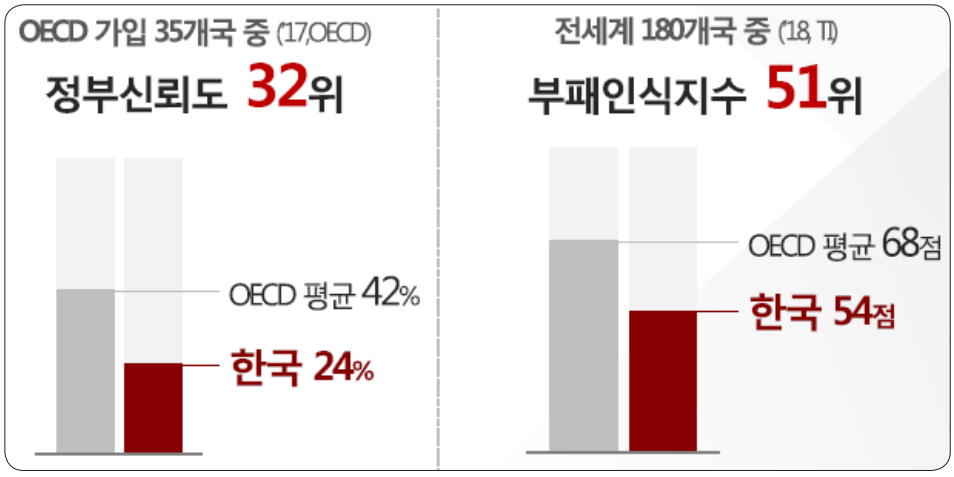
● 따라서 국민의 정책과정 참여가 단순한 요식행위가 아닌 정책의 추진동력 및 성공요건이 될 수 있다는 인식의 전환이 필요함

■ 자발적 혁신과 정부신뢰

● 혁신은 공무원의 변화를 이끌어내기 위한 수단으로써 지금까지는 공무원이 혁신의 대상이 되고 하향식으로 추진되어 왔음. 그 결과 공무원의 자발적 혁신의 제약과 혁신의 형식화를 초래, 조직문화는 크게 개선되지 못하였음

● 또한 정부신뢰도와 청렴도도 제자리걸음을 보이고 있음

- 우리나라 국민들의 부패인식지수는 전세계 180개국 중 51위('17)이며, 이 또한 OECD 국가의 평균에 못미치는 것으로 나타나 지도층의 무능과 권력형 비리에 따른 국민의 정부신뢰 하락을 반영함



● 반면 국민들은 정부가 보다 적극적인 역할을 해줄 것을 요구하고 있음

* 2016년 ISSP 조사결과 우리나라 국민들은 경제발전 및 사회복지 분야에서 정부의 적극적 역할을 요구하는 것으로 나타남

● 따라서 관리 중심의 혁신에서 탈피하고 공무원의 자발적 혁신 참여가 부처의 정책 목표 달성과 연계되어 국민이 체감하는 정책의 결정과 집행이 이루어지는 상향식 혁신이 되어야 함

- 자발적 혁신 → 정책성과 제고 → 국민 체감과 인지도 제고는 정부신뢰상승으로 연계되고 이는 곧 국민의 지지와 공감을 바탕으로 한 지속적 혁신의 추동력이 될 수 있음

- 따라서 각 기관 스스로 지속적이고 자발적인 혁신을 유도하고 실행할 수 있는 기반을 갖추고 변화하는 정책환경에 능동적으로 대응할 수 있어야 함

02 전략

■ 정부운영을 사회적 가치 중심으로 전환

● 정책 성과와 연계되는 정부 혁신 필요

- 정부혁신이란 정부가 일하는 방식을 바꾸어 더 높은 성과를 창출하는 것임
- 지금까지의 정부혁신은 정부기능과 조직의 재설계, 공직부패에 대한 대응, 행정서비스 전달체계 개선 등 정부 내부 및 서비스 혁신에 주안점을 두었음
- 정부 활동의 성과는 국민의 삶의 질과 행복을 증진시키는 것으로 귀결되어야 함에도 불구하고 지금까지의 정부혁신은 정부 내부 및 서비스 전달 과정 혁신에 머물렀던 한계가 있음
- 따라서 혁신적 활동–정책성과(국민의 삶의 질 개선, 지속가능한 성장 등)–정부신뢰 제고–혁신활동의 지속이라는 선순환의 고리를 형성하는 정부혁신 프레임워크로의 전환이 필요함

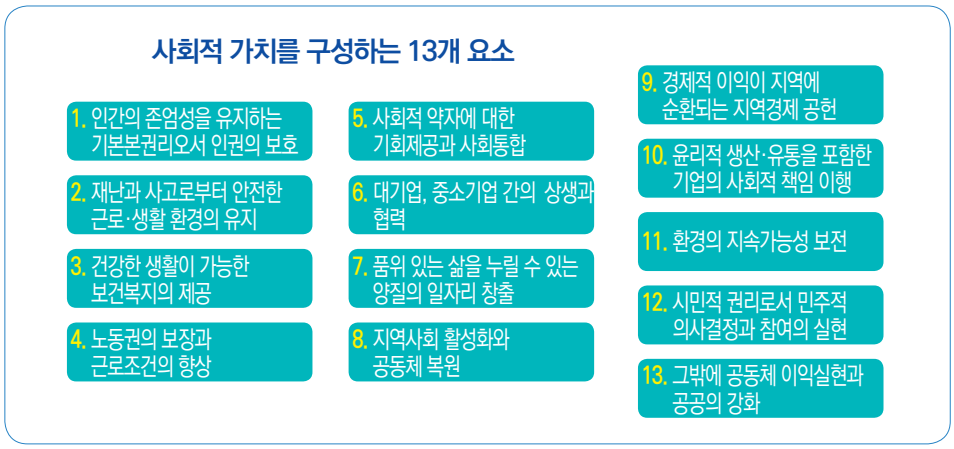
● 정책성과, 사회문제의 해결, 사회적 가치의 제고

- 정책은 정부가 사회 문제를 해결하기 위하여 수립하는 것이며, 사회문제는 한 사회가 직면한 도전과 과제로써 지속적으로 변화함
- 사회적 가치는 “사회문제의 해결과 사회적 변화를 낳는 가치” (고동현 외, 2016:19, 조세현·정서화 2018: 재인용)로 정의할 수 있으므로 정책성과는 곧 사회적 가치의 제고로 연계되는 것임

● 한 사회가 해결해야 할 문제가 역사성과 가변성을 가지고 있기 때문에 사회적 가치 또한 지속적으로 변화하면서 재구성됨 (박상욱, 2018; 최현선, 2018)

● 문재인 정부의 정부혁신 종합 추진계획은 사회적 가치를 “사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여할 수 있는 가치”로 정의하였는데 이 또한 대한민국 사회가 처한 문제와 해결방식에 대한 관점에 따라 구성된 정의라고 할 수 있음 (조세현·정서화, 2018)

(사회적 가치의 체계) 헌법적 가치로서 사회권을 실질화하기 위한 가치이며 경제적·환경적·문화적 가치를 포괄하는 상위가치
– 헌법이 지향하는 가치 중 사회의 재생과 건전한 발전을 위한 가치로서 인권, 노동권, 안전, 사회적 약자 배려, 민주적 의사결정과 참여의 실현 등 공동체와 사회 전체에 편익을 제공하는 가치



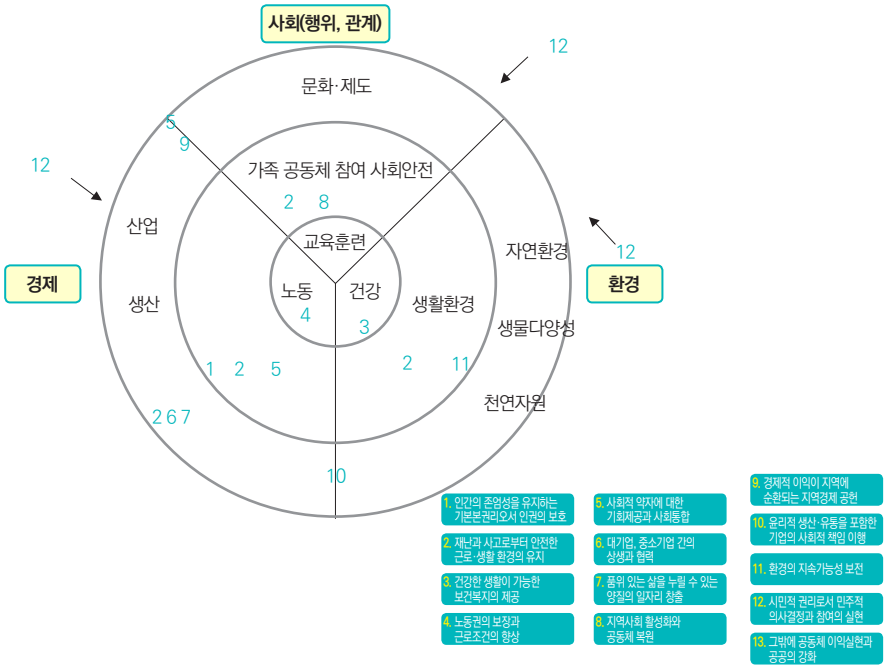
● 사회적 가치 추구의 배경: 효율성 위주의 성장의 한계

- 신자유주의 패러다임에 기반을 둔 양적 성장은 실업률의 증가, 소득과 부의 양극화의 심화, 자살률 증가를 비롯한 삶의 질 만족도가 저하되는 사회경제적 위기상황을 초래하였음
- 즉, 경제의 양적 성장에도 불구하고 국민이 체감하는 행복감은 그와 비례하지 않음
  * 더 나은 삶의 질지수 (BLI): 29위 (OECD 38개국 중). 삶의 만족 (30위), 일과 삶의 균형 (35위)
- 신자유주의 패러다임하에서 양적 성장, 효율, 경쟁의 논리가 경제 및 사회의 운영원리로 자리 잡으면서 개인의 선택과 자유, 성취가 협동, 연대, 사회적 책임보다 우월한 가치로 받아들여지면서 개인의 사회·경제적 안정성, 사회적 포용성, 사회적 역능성, 사회적 응집성도 저하되었음

  * 더 나은 삶의 질지수 (BLI) 공동체지수 38위
  * 사회·경제적 안정성: 개인이 사회의 구성원으로서 관계를 유지하며 삶을 영위하기 위해 필요한 물적·비물질적 자원에 대한 접근의 정도
  * 사회적 포용성: 제도와 사회적 관계에서의 배제되지 않는 정도
  * 사회적 역능성: 개인의 역량과 능력 발휘하기 위한 구조적 지원의 정도
  * 사회적 응집성: 구성원의 규칙이나 가치에 대한 합의의 정도 (이태진·박은영, 2009:50; 조세현·정서화, 2018 재인용)
- 한편 경제의 양적 성장은 천연자원의 낭비와 환경오염을 동반하여 미래 세대의 쾌적하고 안전한 삶까지 위협하는 상황에 이르렀음
  * 환경지수 36위
- 따라서 경제적 측면에서의 성장뿐만 아니라 사회-경제-환경의 통합적 성장을 통해 지속 가능성을 담보해야 함 (고동현 외, 2016:193; 조세현·정서화, 2018 재인용)

● 즉 사회적 가치의 실현은 지금까지 균형 있게 다루어지지 못한 개인의 삶의 질의 문제, 사회의 질의 문제, 지속가능한 성장의 문제의 효과적 해결하고자 하는 것으로 이해할 수 있음

- 아래 그림을 통해 문재인 정부가 제시하는 사회적 가치의 13가지 영역이 사회-경제-환경의 통합적 성장을 통한 지속 가능성을 지향함을 알 수 있음



출처: 조세현·정서화(2018)

● 이러한 상황에서 정부혁신의 방향은 개인의 삶의 질의 문제, 사회의 질의 문제, 지속가능한 성장의 문제를 효과적으로 해결하기 위하여 정부를 어떻게 운영할 것인가의 관점에서 설정되어야 함

- 신자유주의 패러다임하에서의 국정운영은 정부혁신에 있어서도 신공공관리론의 입장에서 시장 원리와 경영 기법을 적극적으로 도입하여 효율성과 투명성을 제고하고자 하였음
- 그러나 새로운 사회문제의 해결을 위해서는 공급자 중심의 정부 내부 행정효율화 및 제도 변화 중심의 혁신을 기반으로 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 사회적 가치 중심의 국정운영으로 전환, 국민이 체감할 수 있는 정부 혁신 추진 필요
- 이를 위해서는 정부 내부에서 의사결정의 기준이 바뀌어야 하고 (① 예시: 인권, 안전 등 사회적 가치 실현 사업 재정투자 확대'), 내부 운영에 있어서도 임용의 기회 균등을 도모함으로써 공무원의 능력을 최대한 발휘하도록 할 필요 있음 (② 공공부문 여성임용 목표제 '10-20-40 도입')
- 이러한 내부 혁신기반을 토대로 혁신적 활동이 정책 과정에서 이루어지고 이를 통해 국민의 삶의 질의 개선, 사회의 질 제고, 지속가능성을 제고하는 성과를 창출할 수 있어야 함

■ 참여와 협력으로 할 일을 하는 정부

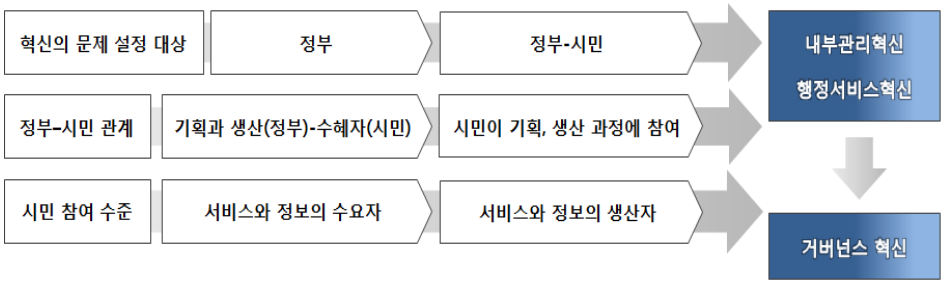
● 행정환경의 불확실성과 행정문제의 복잡성 증가로 정부 단독으로, 단일 부처가 해결할 수 없는 문제가 증가하고 있음. 이에 따라 정책문제 해결을 위해서 "통치" 보다는 "협치"의 중요성 또한 증가

- 부처 간 협업, 정부-민간 간 원활한 협업이 정부 혁신 성공의 중요한 요인이 되고 있음

> * 혁신에 영향을 미치는 4가지 요소 (OECD 정부혁신 트렌드 보고서, '17.2)
> ① 관료제 장벽 극복, ② 투명·개방적 신뢰에 기반을 둔 시민과의 관계 구축, ③ 시민들의 아이디어 활용, ④ 혁신촉진 문화 형성

● 정책과정상에서의 시민참여의 확산은 소위 제3세대 공공혁신의 모델에서 제시되고 있음

- 제3세대 공공혁신 모델은 정부의 활동에서 효율성 이외에 민주성과 형평성이 균형 있게 추구되어야 하며 정부 이외 다양한 영역의 행위자가 공공가치 창출에 참여해야 함을 주장
- 이는 내부 관리 혁신 및 행정서비스 혁신뿐만 아니라 참여와 협력을 위한 거버넌스, 즉 정책 전 과정에서의 시민참여 확대를 위한 정책과정 혁신을 포함하는 것임



출처: 조세현 외 (2017)

| 그림 1-1 | 정부 혁신의 성격의 변화

● 정책과정의 민주성 제고, 사회문제 해결 주체의 다원화, 기술발전의 측면에서 시민의 정책과정 참여 확대와 심화를 통한 공동가치 창출의 필요성과 가능성은 더욱 커질 것으로 예측됨

● [정책과정의 민주성 제고]

- 국민의 삶의 질을 개선하고 행복을 증진시키고자 정부 운영을 바꾸는 것이 정책내용의 민주성을 제고하는 것이라면 시민이 참여하여 공동가치를 창출하는 것은 정책과정의 민주성을 제고하는 것임
- 국민의 삶의 질을 개선하는 정부혁신, 국민이 체감하는 정부혁신이 가능하기 위해서는 정책과정에서 정책대상 집단으로서의 시민 참여가 필요함

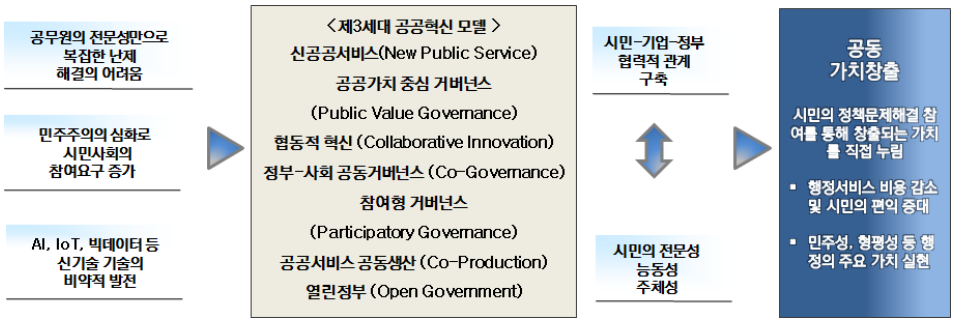
- 지금까지는 특정 공공정책과 관련한 이해관계자의 참여에 국한되어 있었다면 향후에는 직접적 이해관계가 없는 일반 시민의 선호와 이해가 반영되는 정책 과정으로의 심화가 필요함

● [사회문제 해결 주체의 다원화]

- 사회문제가 보다 복잡다양해지고 해결하기 어려워짐에 따라 (wicked problems) 정부가 문제 해결의 역할을 독점하기 어려운 상황이며, 다양한 사회 구성원이 혁신적인 방법으로 사회문제를 해결하는 주체로 등장
- 따라서 정책과정에 참여하고자 하는 국민의 요구를 반영하고 시민의 능동성과 전문성을 흡수하는 제도적 기반 구축이 필요
- 시민의 정책과정 참여는 사회문제를 해결하기 위한 집합적 노력의 과정임. 이러한 노력이 사회적으로 바람직한 방향으로 지속될 수 있는 상호작용 및 숙의과정을 뒷받침하는 제도가 필요함

● [신기술의 발전에 따른 시민참여의 욕구와 용이성 증가]

- 사물인터넷(IoT), 클라우드(Cloud), 빅데이터(Big data), 모바일(Mobile)과 같은 신기술은 시민의 정책과정 참여를 더욱 확대하고 심화할 수 있는 기술적 기반이 됨
- ICT 기반 플랫폼을 시민과 정부간 소통채널로 활용하여 시민의 정책문제 발굴, 아이디어 제공, 정책대안 설계 과정 참여를 활성화하고 있는 사례가 증가하고 있음
- 따라서 데이터 구축, 공개, 분석을 통한 혁신 플랫폼의 효과적 활용과 지속적 진화가 필요



출처: 조세현 외 (2017)

| 그림 1-2 | 제3세대 공공혁신 모델

● "참여와 협력"에 의한 정부운영 (③ 국민토론광장 광화문 1번가 상설운영, ④예산·법령 등 혁신정책과정에 국민 참여 강화)은 곧 공공부문과 시민사회 간 쌍방소통을 위한 공론의 장 마련과 이에 대한 행정의 적극적 책임, 그리고 정책 이해관계자의 목소리를 반영하는 사용자 민주주의를 실현하는 것이라고 할 수 있음

■ 낡은 관행을 혁신하여 신뢰받는 정부

● 정부신뢰는 정부의 역할 수행에 대한 국민의 긍정적 기대나 심리적 지지도, 믿음, 지지 등으로 정의될 수 있음

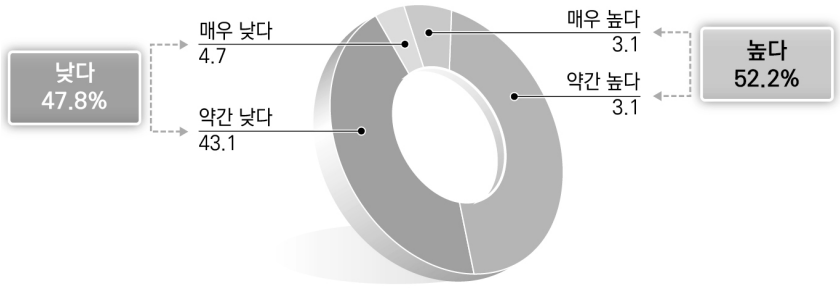
- 이러한 정의는 ①공무원의 역할 수행 행태에 대한 국민의 규범적 기대와 ② 정책성과에 대한 지지 및 평가를 모두 포함하는 것

● 그러나 최근 우리나라 국민들의 정부신뢰도는 OECD 가입국의 평균보다 낮아 조사대상 35개국 중 32위('17) 에 그치는 것으로 나타났음

- 이는 정부가 운영되어야 할 방향 및 역할 수행 결과가 국민의 기대에 못 미치고 있음을 시사함
- 따라서 정부신뢰 제고를 위한 낡은 관행 혁신은 공무원 행위의 책임성 제고, 국민이 체감하는 정책성과의 창출 기반 마련을 통한 행정의 효율성, 개방성, 반응성, 사용자 지향성을 제고하는 것으로써 행정내부의 혁신과 행정서비스 혁신을 포함

● [공무원의 행태에 대한 국민의 기대] 공무원 역할 수행행태에 대하여 우리나라 국민들의 신뢰가 낮은 것으로 나타남

- 공직자들이 업무 처리시 금품 및 향응 수수 가능성이 높다고 생각하는 경향이 있음



출처: 한국행정연구원 (2016:58)

- 따라서 공직을 활용한 사익추구 행위, 특정 소수에게 이익이 되는 정책의 결정을 방지하여 공직자의 국민전체에 대한 봉사자로서의 책임성을 구현할 필요가 있음 (⑦ 채용비리, 금품수수, 부정청탁 원스트라이크 아웃, ⑧성희롱·성폭력 두려움 없는 근무환경)

● [정책성과에 대한 국민의 지지와 평가] 정부신뢰는 정부의 정책성과에 대한 국민이 긍정적 인식을 나타내므로 정부혁신은 국민의 기대에 맞는 정책성과를 창출하기 위한 동력으로서 역할해야 함

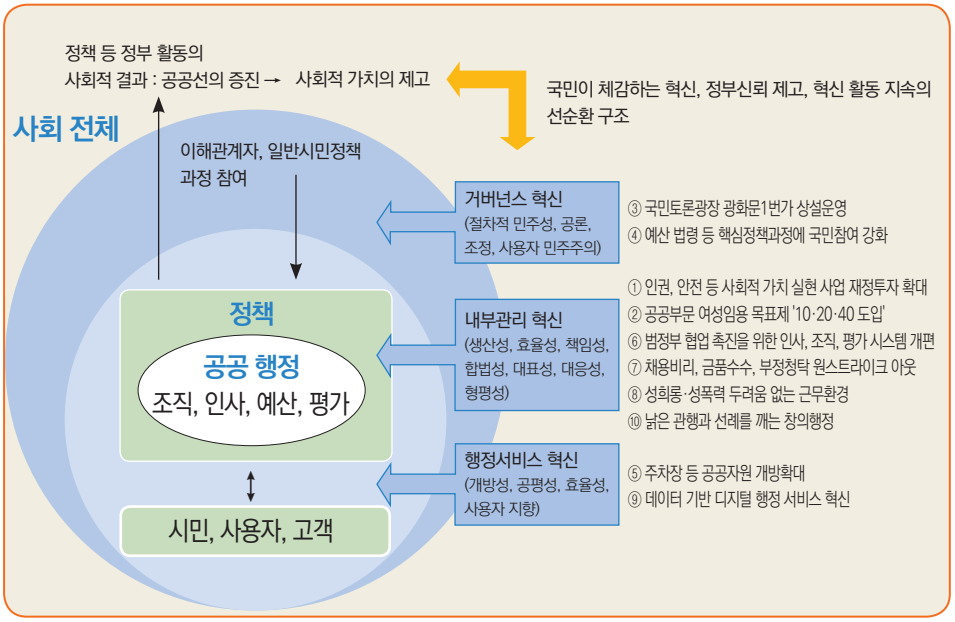
- 국민이 요구하는 바가 구현되는 과정의 변화를 위해 일하는 방식 혁신 등 행정내부 관리의 혁신 필요
- 불확실성 감소 및 국민의 행정 수요에 대한 신속하고 적절한 대응을 위한 데이터 및 혁신적 아이디어의 활용, 규제개혁, 기술기반의 행정효율성 제고 등 행정서비스 혁신을 통해 국민의 체감도를 높일 수 있어야 함(⑤ 주차장 등 공공부문 개방확대, ⑥ 범정부 협업 촉진을 위한 인사, 조직, 평가 시스템 개편, ⑨ 데이터 기반 디지털 행정서비스 혁신, ⑩ 낡은 관행과 선례를 깨는 창의행정)

- 또한 서비스혁신은 공무원의 사회문제에 대한 통찰력, 디자인사고, 디지털 역량 강화를 기반으로 소외계층, 사회적 약자 "개개인"에 대한 적극적, 전문적, 맞춤서비스의 제공 및 확대로 연계되어야함
- 이를 통해 행정서비스의 대응성, 책임성, 형평성, 생산성, 효율성실현 가능

| 정부신뢰 회복을 위한 6가지 전략 (OECD) |

① 불확실성의 감소 (Reliability): 사회·경제·정치적 환경의 불확실성 및 위기 최소화
② 대응성 (Responsiveness): 국민의 행정 수요에 대한 신속하고 적절한 대응
③ 개방성 (Openness): 시민참여와 정보 공개 확대
④ 더 나은 규제 (Better regulation): 공정한 규제, 신뢰할 수 있는 규제 거버넌스, 시민의 웰빙과 환경보호를 위한 정부 자원의 적절한 활용
⑤ 청렴성·공정성 (Integrity & fairness) : 정부신뢰의 정도를 결정하는 중요 변수
⑥ 참여적 정책과정·포용적 정책 (Inclusive policy making): 정책과정의 개방성·투명성 제고, 국민의 삶의 질을 제고하는 성장 정책, 이를 위한 부처 간·정부간 조정과 협업

■ 정부혁신 종합 추진계획의 배경 및 전략과 10대 중점사업을 정리하면 아래 그림과 같음



출처: 조세현·정서화(2018)

2 주요 특성

● 역대 정부의 정부혁신은 신공공관리론에 기반을 둔 효율성과 투명성의 향상, 성과와 능력 중심의 인사운영, 대국민 서비스 혁신을 강조했음

- 대표적으로 김대중 정부와 이명박 정부가 작은 정부, 효율적 정부를 지향하였음. 노무현 정부는 작은 정부보다 책임 정부를 강조하였지만 성과 중심의 시스템을 갖추어 효율성을 제고하고자 하였음
- [김대중 정부] 경제위기의 타개가 시급한 당면과제였기 때문에 공공부문 개혁의 기본방향과 전략은 효율성과 투명성을 향상하기 위한 시장원리와 경영기법의 적극 도입이었음
- [노무현 정부] 경제위기로부터의 탈출 및 국민참여 요구 증가와 같은 국정상황 하에서 혁신의 대상이 아닌 혁신의 주체로 인식하였기 때문에 조직축소나 인력감축보다는 기능재설계 추진
- [이명박 정부] 별도의 정부혁신추진계획이 작성된 바는 없으나 민간의 자율성 증대를 위한 각종 행정규제 개혁, 시장경제 촉진을 위해 중복된 정부기능 통폐합, 공기업 경영효율화 정책, 작은 정부 추구(공무원, 예산, 조직)
- [박근혜 정부] 효율성, 효과성을 주된 목표로 하는 신공공관리론적 정부혁신에서 투명성(투명한 정부), 책임성(유능한 정부), 대응성(서비스정부)과 같은 다양한 공공가치를 구현하고자 하였음. 그러나 현 시대 상황에서 우리 사회가 직면한 문제의 해결이라는 지향가치와 정부혁신이라는 수단적 가치가 밀접하게 연계되지 못하는 한계가 있었음

● 현 정부는 역대 정부의 정부혁신과의 연장선상에서 행정내부 효율성 및 일하는 방식의 혁신, 행정서비스 혁신을 실행하고자 하는 반면 차이점은 우리 사회가 직면한 문제를 해결하고자 하는 지향점과 수단으로서의 정부혁신을 연계하고자 함

- “사회적 가치”, 즉 양적 성장 위주의 정책우선순위, 효율성 위주의 정부 국정운영에 따라 균형 있게 다루어지지 못했던 삶의 질, 사회의 질, 지속가능성의 문제를 해결하고자 하며, 이러한 문제를 해결하기 위한 수단으로서 정부혁신의 전략과 과제를 제시함
  * 사회적 가치 실현을 위한 재정혁신, 국민의 삶을 바꾸는 인사·조직·성과평가체계 구축
- 한편 국민의 참여를 단순한 의견 반영 수준이 아닌 정책과정의 주체로 참여할 수 있는 다양한 수단을 제시함
  * 국민이 공감하는 정책, 국민과 함께 만들겠습니다.

〈참조〉

역대정부 및 현 정부의 정부혁신 전략 비교

문재인 정부		박근혜정부	이명박정부	노무현정부	김대중정부
전략	10대 중점사업				
사회적 가치 중심 정부	인권, 안전 등 사회적 가치 실현사업 재정투자 확대		(섬기는 정부: 안심하며 살 수 있는 안전한 나라 (능동적 복지:서민생활과 주거의 안정, 국민위한 평생복지 기반 마련)	(참여복지와 삶의 질향상) ↔효율적인 행정: 성과중심의 행정 시스템 구축, 정부기능과 조직의 재설계	
	공공부문 여성임용목표제	(관리직 여성공무원 임용확대)			
		(양성평등실현)		(양성평등실현)	
참여와 협력	국민토론광장, '광화문 1번가' 상설운영				
	예산, 법령 등 핵심정책과정에 국민참여 강화			함께하는 행정: 시민사회와 협치 강화, 공익활동 적극지원	
	주차장 등 공공자원 개방확대	투명한 정부		투명한 행정: 행정의 개방성 강화, 행정행위의 투명성 제고	
	범정부 협업 촉진을 위한 인사, 조직, 평가 시스템 개편	유능한 정부	(섬기는 정부: 유능하고 작은 정부		작지만 효율적으로 봉사하는 정부
신뢰받는 정부	채용비리, 금품수수, 부정청탁 원스트라이크 아웃			깨끗한 행정: 공직부패에 대한 체계적 대응, 공직윤리의식 함양	
	성희롱, 성폭력 걱정없고 보복에 대한 두려움없는 근무환경				
	데이터기반 디지털 행정서비스 혁신	서비스 정부	(능동적 복지: 맞춤형 서비스 실현)	봉사하는 행정: 행정서비스 전달 체계 개선	
	낡은 관행과 선례를 깨는 행정	유능한 정부	(섬기는 정부: 유능하고 작은 정부	(고객지향적 민원제도 개선)	작지만 효율적으로 봉사하는 정부

* 주: ( )는 정부혁신과 관련한 국정과제 또는 실행계획임. 이명박 정부에서는 "정부혁신"이나 "공공부문개혁"을 위한 별도의 추진계획 및 체계가 없었기 때문에 국정과제 가운데 현 정부의 정부혁신 내용과 관련성이 있는 내용을 작성하였음

〈참조〉

사회적 가치 구성요소별 정의 및 예시

1. 인권의 보호

의미
- 행복추구권, 평등권, 알권리, 직업의 자유, 안정적 주거생활 보장 등 헌법상 보장되는 기본권 보장

정책사례
- 보복범죄 피해자 등 대상 신변보호 범위 확대
- 아동·장애인의 진술권 보장을 위한 진술조력인 배치, 외국인 인권증진협의회 운영

국정과제 (예)
- 형사공공변호인제도, 공익신고자보호제도, 개인정보보호, 감정노동자 보호제도

2. 재난·사고로부터의 안전

의미
- 시장논리로 해결되지 않는 국민의 안전을 지키기 위한 공공의 적극적 조치

정책사례
- 취약계층 안전시설 무상점검 및 보강, 범죄예방 환경 셉티드(CPTED) 설계 확대
- 도심지 차량속도 제한, 등하굣길 이면도로 정비 등 보행자 중심 도로 정책

국정과제 (예)
- 경찰 탄력순찰제 도입, 소비자 유해정보 제공
- 통합 재난관리체계 구축, 탈원전

3. 건강한 생활을 위한 보건복지

의미
- 인간다운 생활의 기본조건으로서 건강한 생활을 영위할 수 있는 보건 및 의료서비스 제공

정책사례
- 방문 건강관리 간호사 서비스 확대, 독거노인 응급 안전 서비스 제공
- 장애인, 노인 등 수요자별 특성, 사회보장정보 등 빅데이터 분석을 통해 수요자 맞춤형 복지서비스 제공

국정과제 (예)
- 치매국가책임제, 찾아가는 복지서비스, 의료공공성 확보, 건강보험 보장성 강화

4. 노동권 보장과 근로조건 향상

의미
- 생계를 유지하기 위해 일할 수 있는 노동3권 등 권리보장. 안정적인 근로조건 유지

정책사례
- 안전한 고용보장, 공공부문 비정규직의 정규직화, 동일노동 동일임금 원칙 실현
- 작업장 안전시설 확충, 충분한 휴식시간 보장, 직장 내 갑질 관행 타파

국정과제 (예)
- 일자리 안전망 강화, 노동존중 사회 실현, 차별없는 좋은 일터 만들기

5. 사회적 약자 기회제공과 사회통합

의미
- 노인, 청소년, 신체장애자, 기타 생활능력이 없는 국민도 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받을 수 있는 사회보장 정책 추진

정책사례
- 관리자급 이상 여성·장애인 임용비율 확대
- 민원서식 음성변환 서비스 확대(청각장애인) 및 외국어 병기(이주민)
- 장애인·고령자·임산부도 자유롭게 이동할 수 있는 공공시설 인프라

국정과제 (예)
- 저소득층 요금감면제도, 고졸 취업 확대, 사회적 약자보호, 공정한 인사로 신뢰받는 공직사회

6. 대기업-중소기업 간 상생 협력

의미
- 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하고, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 필요한 규제조정

정책사례
- 공공조달 시 사회적 경제 기업 우대 등 활성화 정책 추진, 일감 몰아주기 관행 근절
- 대기업-중소기업 간 임금격차 해소, 중소 창업기업 재정지원 및 육성 확대

국정과제 (예)
- 사회적 경제 활성화, 공정한 시장질서 확립, 소상공인, 자영업자 역량 강화, 성장사다리 구축 자립지원

7. 양질의 일자리 창출

의미

- 민간 및 공공부문 일자리 창출, 노동시간 단축 등을 통한 일자리 나누기 등 품위있는 삶 유지를 위한 일자리 창출

정책사례

- 1주 근로시간 52시간 단축, 청년일자리 창출
- 최저임금 인상을 통한 1만원 달성
- 소방, 경찰 등 민생현장 중심 공공부문 채용 확대

국정과제 (예)

- 양질의 일자리 창출, 최저임금 인상, 노동이사제 도입

8. 지역사회 활성화와 공동체 복원

의미

- 자치와 분권의 원칙을 지역 공동체 차원에서 보장하는 지방자치 실현

정책사례

- 사무이양 등 자치분권, 국세-지방세 조정 등 재정분권
- 노후화된 도심을 주민과 지역상인 주도로 도시재생
- 적정 임대료 유지를 위한 상생협약을 통해 젠트리피케이션 해결

국정과제 (예)

- 획기적 자치분권, 지방재정 자립, 교육자치 강화, 도시재생 뉴딜

9. 지역경제 공헌

의미

- 지역 간 균형 있는 발전을 위한 지역경제 육성, 수도권 과밀화로 인한 부작용 해소

정책사례

- 공공부문 공사에 지역 업체 일정비율 이상 참여 보장
- 지역별 혁신도시 육성, 공공기관 이전
- 마을기업 등 지역공동체 육성 지원

국정과제 (예)

- 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전, 사람이 돌아오는 농산어촌

10. 기업의 사회적 책임

의미

- 사회적 존재로서 기업의 사회적 책임 이행, 인권을 보장하는 근로환경 구현, 지역사회 공헌, 좋은 지배구조

정책사례

- 사회책임 구현 우수기업 인증 및 세제 혜택 제공, 공공기관 입찰 시 우대
- 일정 규모 이상 기업 사회적 책임 활동보고서 작성 유도
- ISO 26000 등 윤리경영 기준

국정과제 (예)

- 소유 지배구조 개선, 총수일가 전횡 방지, 공정한 시장질서 확립

11. 환경의 지속가능성 보전

의미

- 국민들이 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장

정책사례

- 주민이 참여하는 협동조합이 공공기관 유휴부지에 태양광발전소 설립 및 운영
- 행정-공공기관 친환경차 보유 비율 60% 달성, 탄소배출권 거래제 활성화

국정과제 (예)

- 미세먼지 대응, 노후 화력발전소 폐쇄, 석탄발전 축소 등 안전한 에너지 정책

12. 시민 참여 확대

의미

- 민주적 의사결정과 시민참여를 통한 정부 운영방식 개선, 참여기제 확대, 실질적 의사결정 참여 강화

정책사례

- 광화문 1번가 등 국민 소통 및 피드백 제공
- 공론화 위원회, 국민-주민참여예산제, 국민참여 법령심사, 국민참여평가 등 전 의사결정과정 참여 확대
- 주민투표 및 소환 등 직접참여제도 강화

국정과제 (예)

- 국민과 소통하는 광화문 대통령, 국민참여 정치개혁, 열린혁신 정부

13. 공동체의 이익실현과 공공성 강화

의미

- 경제적 양극화 등으로 파괴된 사회 공동체 회복추구, 시민사회 등 제3섹터의 지원 및 육성

정책사례

- 재정사업 추진 시 효율성 중심 평가에서 공동체에 미치는 영향을 중심으로 평가
- 이용률 저하로 수익이 저하된 여객선 항로 운영비 지원 확대 등 준공영제 확대

국정과제 (예)

- 의료, 교육 공공성 강화, 사회서비스 공공인프라 구축

참고정보

- OECD 홈페이지
  - Trust in Government. http://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm
  - OECD Better Life Index. http://www.oecdbetterlifeindex.org/#/11111111111
- 고동현·이재열·문명선·한솔 (2016). 사회적 경제와 사회적 가치.한울 아카데미
- 김기형 (2018). 사회적 가치와 공공기관 평가. 2018년 한국정책분석평가학회 춘계학술대회.
- 박상욱 (2018). 사회적 가치와 정부혁신. 정책기획위원회 정책세미나 자료
- 윤태범 외 (2018). 사회적 가치 실현을 위한 평가방안 연구. 한국행정학회.
- 이태진·박은영 (2009). '사회의 질' 측정을 위한 사회통합 지표 개발 및 제안. 보건복지포럼 (2009. 4.). 한국보건사회연구원
- 조세현·김은주·박선주 (2017).국민이 주인인 정부 실현을 위한 공공혁신: 사회혁신 관점의 사례와 함의. 한국행정연구원 26주년 기념세미나 자료집.
- 조세현·정서화 (2018). 제2장. 사회적 가치창출과 정부혁신. 한국행정연구원 (2018. 발간예정). 경제인문사회연구회 협동연구총서: 사회적 가치 실현을 위한 정부혁신방안.
- 최현선(2018). 사회적 가치 실현을 위한 공공기관 혁신. 정책기획위원회 정책세미나 자료.
- 한국행정연구원 (2016). 행정에 관한 국민인식조사
- 한국행정연구원 (2018. 발간예정). 경제인문사회연구회 협동연구총서: 사회적 가치 실현을 위한 정부혁신방안.

3 집필 개요

● 본 자료는 아래와 같은 항목으로 구성되어있음

- [과제의 이해] 핵심과제 7개 분야의 배경을 정부혁신추진계획의 비전, 목표 달성과의 연계성 측면에서 설명함. 또한 사업의 핵심 개념과 관련 법령 등을 다루고 있음
- [사업의 주요 내용] 핵심과제 7개 분야별 21대 사업별 목적 및 필요성, 내용 및 특징을 다루고 있음. 또한 핵심과제 7개 분야별 10대 중점사업 관련 해외 사례, 사업추진과정에서 고려해야 할 checklist를 제시함. 그 외 사업추진의 방향성에 대한 제언을 포함함
- [참고정보] 핵심과제 및 분야별 사업 이해를 증진시키는데 유용한 웹사이트, 관련지침, 가이드라인, 문헌 등에 대한 정보 수록

항 목	주 요 내 용
1. 과제의 이해	1) 배경 2) 개념 3) 관련 법령 등
2. 사업의 주요 내용	1) 21대 사업 2) 목적 및 필요성 3) 내용 및 특징 4) 유사사례, 관련 법령, checklist 5) 정책 제언
참고정보	과제 관련 국내외 웹사이트 관련 지침, 매뉴얼, 가이드라인 관련 연락처 정보 등

정부혁신종합추진계획

이해와 활용

www.innogov.go.kr

Ⅱ

과제1. 사회적 가치 실현을 위한 재정혁신

1. 과제의 이해

2. 사업의 주요 내용
   1) ❶ 인권, 안전 등 사회적 가치 실현 사업 재정투자 확대
   2) ❷ 재정사업 심사·평가에 사회영향평가 요소 반영

1 과제의 이해

01 배경

■ 경제적 효율성 중심의 국정운영에서 양극화를 해소하고 지속가능한 공동체 발전에 기여하는 사회적 가치를 중심으로 한 국정운영 시스템으로 전면 개편

● 행정이론의 관점에서 본 정부혁신의 패러다임이 효율성을 중시하는 신공공관리(NPM, New public management)에서 Post NPM 패러다임으로 뉴거버넌스(New governance)와 신공공서비스(New Public Service)를 거쳐 연계형 정부(Joined Up Government)로 변천(남궁근, 2017: 9)



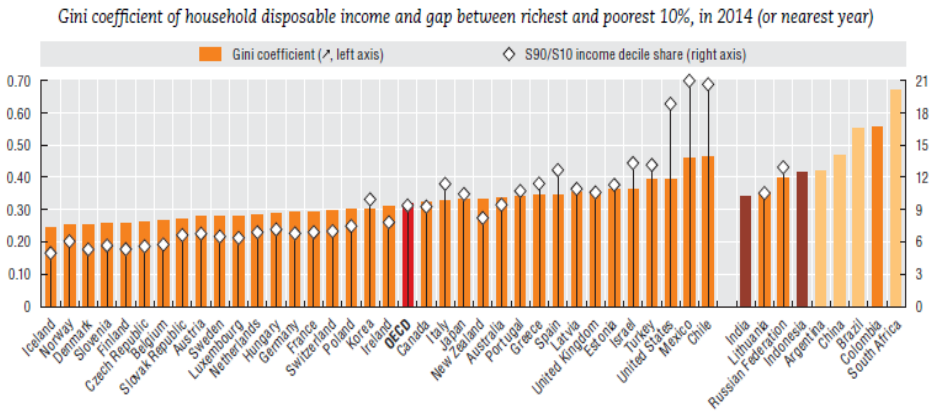
출처: 남궁근(2017: 6-9)와 혁신이론연구모임(2007: 26)을 토대로 정리함

| 그림 2-1 | 정부혁신 패러다임의 변화

● 뉴거버넌스 이론의 공공가치와 시민참여, 연계형 정부의 네트워크와 정책협조를 강조하는 방향으로 사회적 가치를 추구하는 정부혁신 추진계획이 수립

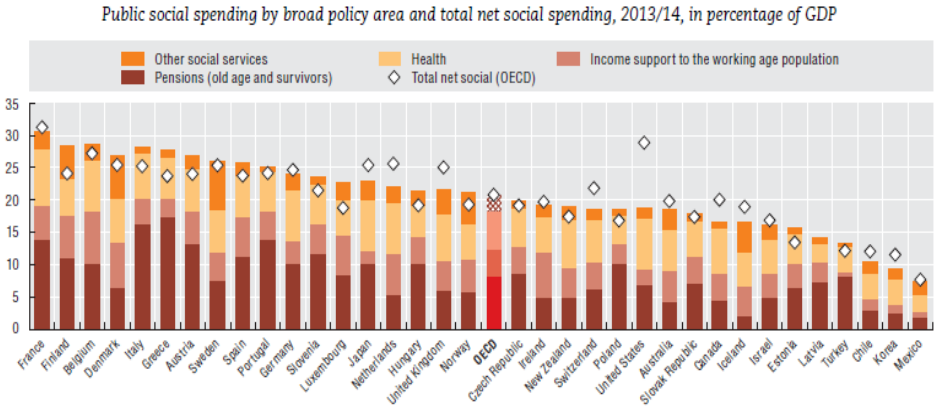
■ 효율과 성장 중심의 국정운영으로 국민경제 전체의 크기는 커졌지만, 양극화와 불평등으로 국민이 체감하는 삶의 질은 개선되지 못함

● 가구 가처분소득 기준 우리나라의 지니계수는 약 0.3으로 OECD 평균 수준이나(OECD, 2016: 103), 소득하위 10%와 소득상위 10%의 차이는 지니계수가 유사한 다른 국가에 비해 높은 수준



| 그림 2-2 | 가구 가처분 소득 기준 지니계수와 상위 10%와 하위 10%의 소득격차

● 우리나라의 공공분야 사회지출은 OECD 국가 중 최하위 수준이며, 다른 국가와 달리 연금과 소득지원 분야보다 보건분야의 비중이 높음



● 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 사회적 가치 중심의 국정운영 전환으로 국민 모두가 잘 사는 나라를 구현할 필요

● 이를 위해, 국민이 체감하는 삶의 질 개선을 위해 재정의 역할을 강화하기 위한 사회적 가치 중심의 재정혁신 추진

02 개념

■ 사회적 가치 중심의 국정운영을 위해 조직 및 인사, 재정, 성과평가제도 등의 혁신을 추진

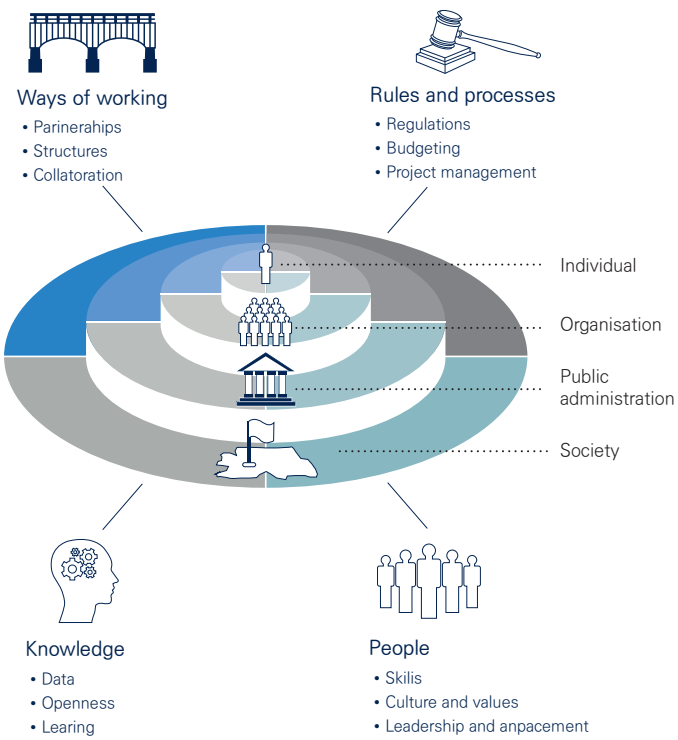
● 사회적 가치란 사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로 정의됨

- 헌법적 가치로서 사회권을 실질화하기 위한 가치이며, 경제적·환경적·문화적 가치를 포괄하는 상위가치
- 헌법이 지향하는 가치 중 사회의 재생과 건전한 발전을 위한 가치로서 인권·노동권·안전·사회적 약자 배려·민주적 의사결정과 참여의 실현 등 공동체와 사회 전체에 편익을 제공하는 가치

■ OECD(2014:5)는 공공분야의 혁신은 구조화된 조직환경에서 발생하며, 정부혁신의 추진을 위해 조직요소들의 중요성을 강조

● 조직환경이 혁신을 지원하는 방향으로 작용한다면, 공무원들에게 혁신할 것을 요구하는 것이 수월

● 조직환경은 크게, 일하는 방식(ways of working), 규칙과 절차(rules and processes), 지식(knowledge), 그리고 사람(people)로 구성



| 그림 2-3 | 공공분야 혁신의 프레임워크

- 사람(people) : 문화적 차원으로, 새로운 아이디어와 실험을 새로운 접근방식으로 시도해 볼 수 있는 조직적 설계 하에서 사람들에게 어떻게 혁신의 동기를 부여할지에 관한 영역
- 지식(knowledge) : 정보의 수집과 분석, 공유와 지식의 발전 및 학습에 대한 문제에 대해 고려하는 영역
- 일하는 방식(ways of working) : 공공분야의 혁신에 영향을 미치는 조직과 조직들 간의 구조화에 관한 영역
- 규칙과 절차(rules and processes) : 법과 규제, 예산, 승인절차 등 혁신의 기회를 제공하는(또는 막는) 규칙과 절차에 관한 영역

■ 사회적 가치를 반영한 재정혁신은 예산과 성과평가 등을 통해 정부혁신이 안정적으로 추진될 수 있도록 규칙과 절차를 지원

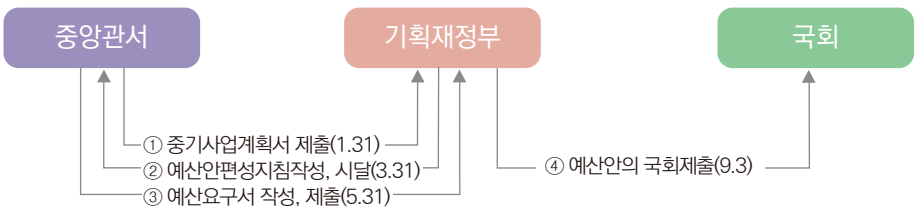
● 정부혁신을 위한 재정적 지원을 위해 안전, 환경, 교육, 보건복지, 고용 등 사회적 가치 관련 분야의 예산을 확대

● 정부혁신의 추진결과를 확인하고, 정부기관과 공무원의 정부혁신에 대한 동기부여를 위해 재정사업의 평가단계에서 사회영향평가 요소를 반영

■ 사회적 가치 실현 사업에 대한 재원배분의 우선순위 확보를 통한 관련 재정사업의 추진 재원확보

● 2019년도 예산안 편성과정에서 중앙부처 및 지방자치단체는 사회적 가치 실현 사업에 대한 재원배분의 우선순위를 부여하여 관련 사업의 추진 재원을 확보

- 정부의 예산안 편성과정[1]은 '중기사업계획서 제출(매년 1월 31일까지) → 예산안편성지침 작성 및 시달(매년 3월 31일) → 예산요구서 작성 및 제출(매년 5월 31일) → 예산안의 국회제출 (매년 9월 3일)'로 이루어짐
- 2018년 4월 현재, 정부혁신 종합 추진계획(2018.3)에 따른 기획재정부의 예산안편성지침이 작성되어 시달된 상황이며, 이에 맞춰 정부 각 부처는 예산요구서를 작성하여 기획재정부에 제출

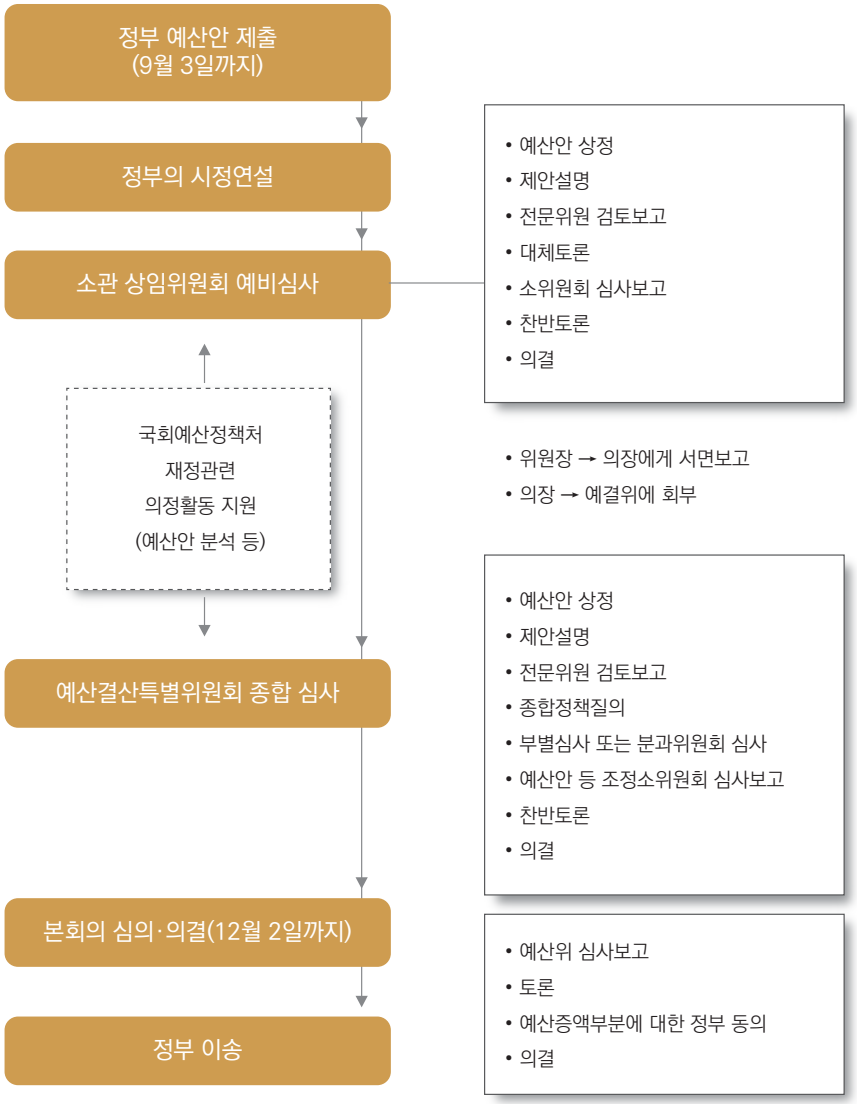


출처 : 대한민국 재정(2018: 80)

| 그림 2-4 | 정부의 예산안 편성과정

1) 「국가재정법」 제2장제2절(예산안의 편성)

- 다만, 예산안의 편성권은 정부에 심의확정권은 국회에 있는 상황(「헌법」 제54조)에서, 사회적 가치를 반영한 정부(예산)안은 국회의 예산안 심의과정(그림 2-5)을 거치게 됨[2)]



출처 : 대한민국 재정(2018: 83)

| 그림 2-5 | 국회의 예산안 심의 절차

2) 사회적 가치 실현을 위한 재정혁신의 범위도 행정부로 한정되어, 정부혁신 추진계획의 집행을 위해서는 관련 재정사업을 위한 예산확보와 법제도 정비에 국회의 입법 및 예산과정에서 적극적인 협력이 요구되는 상황임

■ 사회적 가치를 반영한 재정사업평가를 통해 정부혁신 추진상황 점검 및 사업 전 과정에 해당 가치의 반영을 유도

- 우리나라의 주요 재정제도 중 재정사업에 대한 평가제도는 예산안의 편성 및 심의단계에서 이루어지는 예비타당성조사와 결산단계에서 이루어지는 성과관리제도(재정사업목표관리제도, 통합재정사업평가제도, 재정사업심층평가제도)로 구성
- 사전심사 단계에서 예비타당성조사에 사회영향평가를 도입하여 재정사업이 사회와 공동체에 미치는 영향을 종합적으로 평가
- 결산단계에서 재정사업의 성과평가 시 사회적 가치를 평가지표로 반영하여 가점을 부여
- 사회적 가치를 반영한 재정사업평가를 통해 재정사업의 계획, 집행, 평가의 전 과정에서 해당 가치가 반영될 수 있도록 유도

2 사업의 주요 내용

01 인권, 안전 등 사회적 가치 실현 사업 재정 투자 확대

■ 개념

- 사회적 가치 실현에 재원배분의 우선순위 둔 국가 예산편성지침 및 지방자치단체 예산편성운영기준 마련
  - 기획재정부는 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침(이하 예산안편성지침)」을 매년 작성하여 각 부처에 통보(「국가재정법」 제29조 및 제66조)
  - 예산안 편성지침은 예산안 편성방향, 세입 및 세출예산안 작성시 유의사항, 예산안 편성과정에서의 주요 협의·보완사항으로 구성
- 지역발전특별회계 개편
  - 특별회계는 국가가 특정사업을 추진하거나 특정한 자금을 운용하고자 할 때, 또는 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때 법률에 근거하여 설치하는 회계
  - 지역발전특별회계는 기획재정부 및 각 소관부처에서 관리하며, 2018년 세출예산기준 9조 8,899억원 규모
  - 「국가균형발전 특별법」개정(2018.2.28.)으로 지역발전특별회계 명칭이 국가균형발전특별회계로 변경됨. 다만 부칙에 따라 2018회계연도 세입·세출 및 결산에 관하여는 개정 전 규정을 따름

- 국고보조금에는 지방자치단체가 세부사업별로 사용할 수 있는 일반보조금과 일정 범위내에서 자율적으로 사용할 수 있는 포괄보조금이 있으며, 포괄보조금은 지역발전특별회계에서 운영(국회예산정책처, 2018: 119)
- 지방자치단체의 국고보조금은 국가위임사무와 사책사업 등 목적사업의 범위를 한정하여 경비의 전부 또는 일부를 지방자치단체에 보조
- 사업대상은 개별 법령에 근거할 수 있으나, 예산 및 관리는 「보조금 관리에 관한 법률」에 따름

● 사회적 가치 핵심요소에 대한 투자 확대

- 사회적 가치 핵심요소는 일자리, 안전, 환경, 사회적경제 등으로 구성되며, 이들 분야에 대한 예산배분의 확대를 추진
- 사회적 가치 구현을 위한 정책사업의 사례는 [부록 1]과 같음(행정안전부, 2018)

■ 필요성 및 목적

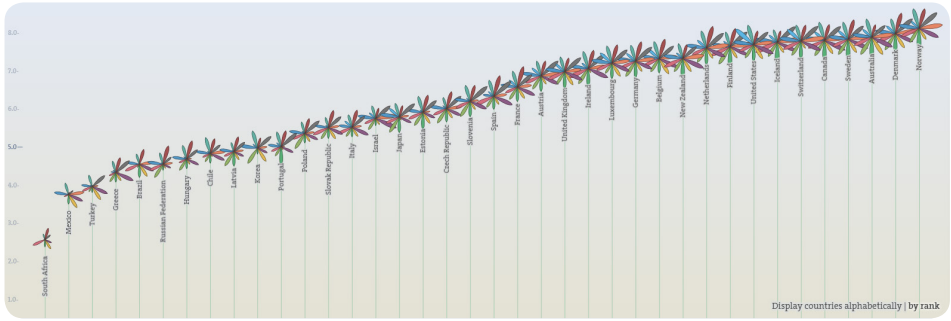
● 급격한 경제성장으로 국민경제의 규모가 커졌으나, 양극화와 불평등으로 국민이 체감하는 삶의 질의 개선으로 이어지지 못함

- 더 나은 삶 지수(BLI, Better life index)는 OECD 국가 중 29위이며, 하위 지표 중 공동체 지수(38위), 환경(36위), 삶의 만족(30위), 그리고 일과 삶의 균형(35위)로 최하위권

● 국가의 발전이 국민의 삶의 질로 이어질 수 있도록, 공공의 이익과 양극화 해소, 저출산과 고령사회 대비, 청년 일자리 등 사회적 가치를 제고할 수 있는 재정사업에 대한 투자를 강화

● 저성장, 저금리, 저출산, 고령화의 '3저 1고' 상황에서, 세출구조의 개혁을 통한 세출 우선순위, 사업설계, 전달체계의 개편, 재정누수 방지 노력 등 '신재정전략'의 필요성이 강조됨(이원희, 2017: 12-13)

● 이와 같은 상황에서 '사회적 가치'의 효율적인 실현을 위해, 핵심사업에 대한 선별적 투자가 필요



출처: OECD Better Life Index

| 그림 2-6 | OECD의 2017년도 '더 나은 삶 지표(Better Life Index)'

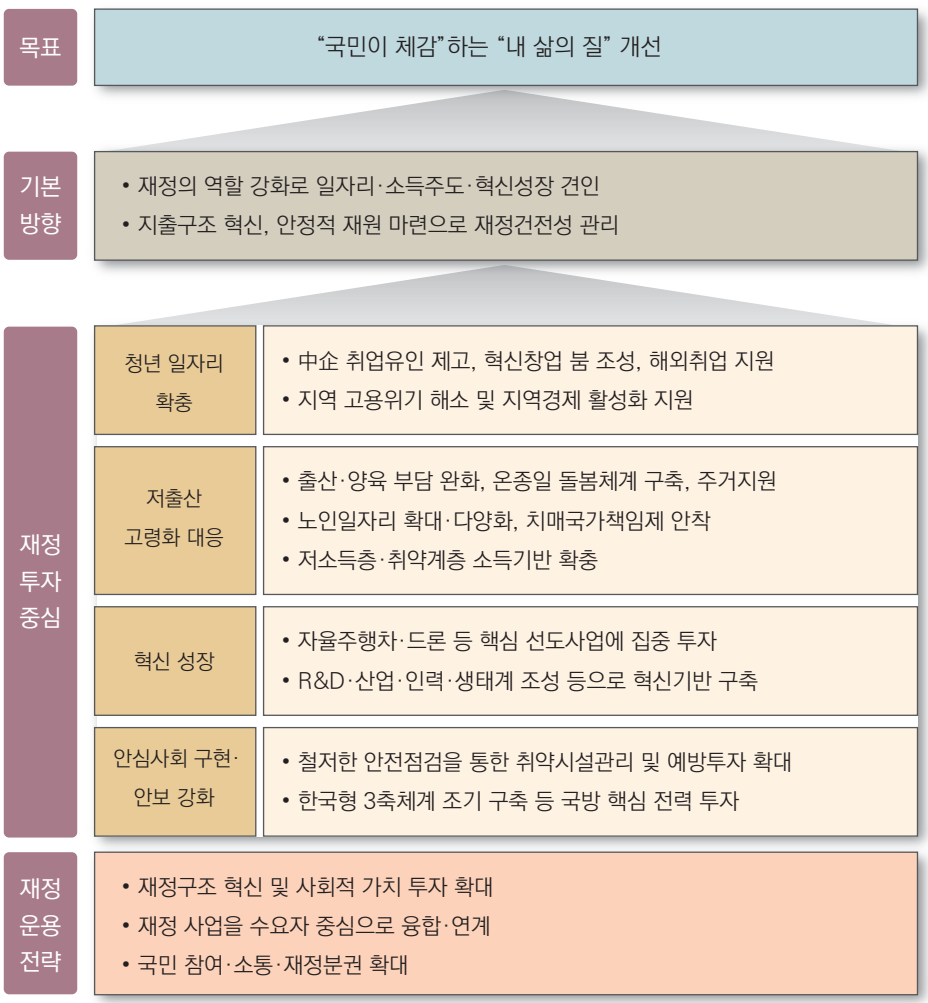
■ 주요 진행방향

● 사회적 가치 반영한 국가 예산편성지침, 지자체 예산편성운영기준 마련(그림 24)

- 중앙부처 및 지방자치단체가 사회적 가치 실현에 재원배분의 우선순위를 두도록 중앙부처 예산편성지침*(3월) 및 지자체 예산편성운영기준(7월) 반영('18)

● 지역발전특별회계 개편을 통한 지역주도 사회적 가치 실현을 위한 포괄보조사업 신설

- 2019년 지특회계 예산안 편성지침에 사회적 가치 메뉴 신설('18.4)
- 지역 주도의 사회적 가치 실현사업을 포괄보조사업으로 신설 및 반영
- 시도별 지출한도 내에서 지자체가 지역특성에 맞게 자율적으로 예산편성



출처: 기획재정부 (2018)

| 그림 2-7 | 2019년도 예산안 편성방향

● 사회적 가치 핵심요소에 대한 투자 확대

- 일자리, 안전 등 관련 분야 예산 대폭 확대
  * 주요 분야별 예산규모('18년) : 안전 15.1조원, 일자리 19.2조원, 보건 10.9조원
  * 사회간접자본(SOC) 분야의 안전예산 확보를 위해 교통시설특별회계 개편 검토
- 사회적경제 활성화 지원 강화
  * 사회가치기금 설립 지원, 신용보증기금 내 사회적경제 지원계정(보증규모 5,000억원) 신설
- 공공조달 입찰시 사회적책임 평가항목을 확대
  * 사회적책임을 여타 신인도 평가항목과 분리 심사하여 실효성 강화(낙찰제도 개선방안 마련 및 계약예규 개정)
- 행정·공공기관 친환경차 비율 60% 달성(~'22)
  * 「친환경자동차법」 및「수도권대기법」시행령상 친환경차 의무 구매·임차비율을 단계적으로 상향하여 60% 실현

■ 사회적 가치 실현에 재원배분의 우선순위를 둘 수 있도록 국가 예산편성지침 및 지방자치단체 예산편성운영기준 반영

● 개별 부처와 지방자치단체에서 안전, 환경, 사회적 약자 배려, 사회적경제 활성화 등 사회적 가치를 실현하는 사업에 대한 재원배분을 확대할 수 있도록 지침 작성 및 시달

● 2019년도 예산안편성지침에 따르면, '국민이 체감하는 내 삶의 질 개선' 하는 것을 예산편성의 목표로 설정

- 재정의 역할 강화로 일자리·소득주도·혁신성장을 견인하며, 지출구조 혁신 및 안정적 재원마련으로 재정건전성을 관리하는 것을 기본 방향으로 두고 있음
- 또한, 재정투자의 중점사항으로 저출산·고령화 대응, 혁신성장, 안심사회구현 및 안보강화 등 사회적 가치와 관련된 사업에 대한 재정투자를 예정하고 있음
- '재정구조 혁신 및 사회적 가치 투자 확대'를 포함하고 있으며, 국민참여와 재정분권, 수요자 중심 예산편성을 재정운영의 전략으로 설정

● 재정운용의 기본방향으로 국민이 체감하는 삶의 질 개선을 위해 재정의 역할을 강화하는 동시에, 사람중심 경제(일자리·소득주도성장·혁신성장)의 본격 구현

● 이와 동시에, 지출구조 혁신 및 안정적 재원마련으로 재정건전성을 관리하는 것을 세 번째 기본방향으로 제시하고 있음

- 재정건전성 관리를 위해 저성과·유사중복·집행부진 사업에 대한 구조조정 및 사업목적과 재원이 유사한 특별회계와 기금의 정리, 재정정보 공개 확대와 국민참여 예산제를 본격화

● 재원배분의 중점사항으로 '청년 일자리 지원 및 지역 고용위기 대응', '저출산·고령화 선제적 대응 및 양극화 해소', '혁신성장에 대한 투자확대', '국민 안심사회 구현 및 안보 강화'를 두고 있음

- 이 중, 혁신성장에 대한 투자를 제외하면 나머지 중점사항은 사회적 가치 실현을 위한 정책에 대한 재원배분을 확대하는 재정운용 방향 수립

● 재정운용의 과정에서 사회적 가치 제고를 지원한다는 재정운용 전략하에, 안전, 인권증진*, 사회통합, 사회적경제 활성화**, 환경 지속가능성 보전*** 등 사업의 발굴을 요구

* (인권보호) 여성·아동·장애인 등 인권 증진, 범죄피해자 보호 등

** (사회적경제) 사회적기업 성장 지원, 협동조합정책 활성화 등

*** (환경 지속가능성 보전) 미세먼지 저감, 생활화학제품 안전관리 등

● 사회적 가치 지향의 확산이 지방자치단체까지 확산될 수 있도록 국가균형발전특별회계(구 지역발전특별회계)의 포괄보조사업에 사회적 가치 관련 사업을 신설

체크포인트 ++++++++++++++++

✲ 사회적 가치를 반영한 재원배분에서 한정된 재원의 할당과정에서 우선순위를 정하는 과정이 필요하며, 이 과정에서 사회적 가치에 관련된 사업을 선정하기 위한 판단기준이 마련되어야 함

- 사회적 가치를 안전, 환경, 사회적 약자 배려, 사회적경제 활성화 등 포괄적으로 정의하고 있어, 향후 예산안 편성과정에서 기획재정부와 개별 부처 간에 특정 재정사업의 사회적 가치 반영 여부에 대한 논란이 발생할 수 있음
- 중기재정계획이나 예산안 편성지침, 개별 부처와 기획재정부의 예산안 편성과정에서 동일한 기준으로 사회적 가치가 반영된 사업을 선별할 수 있도록 선별원칙은 물론, 실제 사업을 대상으로 선별사례를 명확히 정할 필요
- 지출검토제도와 관련하여, 국가재정운용계획, 예산안편성지침, 국회예산안심의과정, 재원소요 법률 제개정 과정에서의 사회적 가치 반영으로 확대할 필요

✲ 문재인 정부의 「국정운영 5개년 계획」에서 제시한 국정과제의 원활한 집행을 위해 제시한 재원확보 방안인 지출효율화 방안과의 연계가능성 검토

- 저성장, 유사중복, 집행부진 사업에 대한 구조조정을 통한 재정건전성 관리를 재정운용 기본방향으로 삼고 있는 상황에서, 사회적 가치 실현 과제를 신규 발굴하는 것이 용이하지 않을 수 있음
- 저출산 대책이나, 청년 일자리 관련 정책 등에서 지적받아왔던 것처럼, 기존 사업을 사회적 가치 관련 사업으로 포함시키는 문제에 대한 검토

✲ 사회적 가치 실현 사업의 정부 예산안이 국회의 예산안 심의 절차를 통과하기 위해서는 국회와의 지속적인 예산 심의과정에서의 협력이 필요

- 정부 예산안이 그대로 예산으로 확정되는 것이 아니기 때문에, 정부혁신의 정부의 범위를 국회와 사법부를 포함하는 것으로 관점을 확장하여 이들간의 협조가 제도화될 필요가 있음
- 행정부에서 정한 정책방향이 국회에서도 당연히 관철되는 것보다는 국책연구원이나 국회의 예산심의지원기관(예결위, 상임위, 예정처, 입조처 등)의 면밀한 분석을 통한 예산 편성이 중요

■ 해외사례 1 : G20 정상회의의 포용적 성장

● 독일 함부르크에서 개최된 G20 정상회의(2017.7.)에서 포용적 성장(Inclusive Growth) 필요성을 강조 (OECD & Worldbank, 2017)

| 개요 |

● G20 포용적 성장 전략의 추진을 위해 건전한 거시경제 정책, 소득안정 및 소득 형평성 제고 정책, 재분배 재원의 확보 필요성을 제시

- 기회의 불균등으로 인한 노동시장 참여의 차이가 소득불평등을 초래하기도 하고, 소득불평등으로 인한 교육, 보건 등에 대한 투자의 차이가 기회의 균등에 영향을 미치기도 함
- 적극적 노동시장정책, 균등한 양질의 교육, 성 평등, 비공식 근로에 대한 사회적 보호 강화, 학업에서 직업으로의 효과적인 전환 등 경제안정 및 소득 형평성 제고를 위한 정책을 추진할 필요
- 세계경제포럼(WEF)은 각국의 포용적 성장 현황을 비교할 수 있도록 '포용적 성장·개발 국가 주요 성과 지표(Inclusive Growth and Development Key Performance Indicators)'를 개발

| 내용 |

● 많은 G20 국가에서 상승하거나 높은 소득 불평등은 강력하고 지속 가능하며 균형 잡힌 성장이라는 G20 목표를 달성하는 데 있어 중요한 도전 과제이며, OECD와 세계은행(2017)에서 이를 달성할 수 있는 정책틀 제시

● 국가 간 생활 수준의 차이가 축소되었지만 1990 년대 중반 이후 많은 G20 국가에서 소득 불평등이 증가

- 부분적으로 이것은 선진국의 많은 사람들의 정체된 소득 증가와 선진국 및 신흥 국가의 기술 및 교육 개선에 대한 급격한 상승 보상을 반영
- 소득 불평등은 모든 삶의 영역에서 웰빙과 미래의 기회에 영향을 미치며, 경제적 불평등이 광범위하게 공유되지 않을 때 정치적 긴장이 발생할 수있는 반면,
- 높은 불평등이 인적 자본의 투자 부족을 비롯한 여러 채널을 통해 생산성 증가를 늦출 수 있다는 증거

● G20의 핵심 정책 우선 순위는 다음과 같은 조치를 포함

- 여성의 경제 생활 참여 강화
- 고용 및 양질의 일자리를 장려
- 재정에 대한 접근성을 향상
- 비즈니스를 수행할 수 있는 기회, 특히 경쟁 환경을 조성하여 기업을 위한 경쟁 환경을 개선
- 불우한 환경에서의 기술 및 교육을 업그레이드
- 저개발 지역과의 연결성을 강화하고, 누진성을 높이는 것을 포함하여 세금 및 이전 시스템을 개선
- 신흥 경제에서는 일하고 투자하려는 인센티브를 방해하지 않으면서 사회 안전망을 확대하는 것이 중요

| 벤치마킹포인트 |

● 전 세계적으로 국가차원의 경제발전이 구성원에게 고르게 분배되지 못해 발생하는 소득불평등, 사회적 약자 보호, 균등한 양질의 교육의 문제를 인지하고 있음

● 여성의 경제 생활 참여 강화, 고용 및 양질의 일자리를 장려, 재정에 대한 접근성을 향상, 기업을 위한 경쟁 환경을 개선, 세금 및 이전 시스템을 개선, 일하고 투자하려는 인센티브를 방해하지 않으면서 사회 안전망의 구성 등 많은 이슈가 이번 정부혁신 종합계획에 담겨 있음

■ 해외사례 2 : G7의 포괄적 성장을 위한 재정정책적 접근

● OECD(2017)는 세계 경제의 포괄적인 성장의제 개발을 위한 G7 국가들에 대한 재정정책적 접근 방법을 제언

| 개요 |

● 세계화와 기술 변화는 우리 경제가 기능하는 방식을 변화시키고 엄청난 성장 기회를 창출하지만 번영의 이득이 국가 내에서 균등하게 배분되지 않을 수도 있는 위험을 초래

● 세계화는 숙련 편향된 기술 변화, 국제 경쟁에 대한 노출, 국내 노동 시장의 세계 통합 및 모든 것이 포함 된 재정적 및 경제적 위기의 전보를 가속화시키는 정도까지 국내 불평등이 높아지면서 세계화가 진행되고있다 가장 가난한 사람들을 위한 소득 증대와 중산층을위한 소수의 G7 국가에서 소득 증가에 기여

● 정부는 모든 시민이 세계화 및 디지털화 기회를 최대한 활용하고 관련 위험을 더 잘 견딜 수 있도록 새로운 정책을 개발해야 함
- 정책입안자는 글로벌 수준과 지역 차원의 번영을 이끄는 새로운 힘이 지속 가능한 방식으로 운영되도록 하여 미래에 축적된 개인과 기업이 미래의 부를 창조하고 적극적으로 역할을 수행 할 수 있도록 지원
- 디지털화 및 기타 메가 트렌드로 인한 구조적 변화를 고려하여 소득 및 부의 창출 및 분배에 중요한 다양한 정책 설정을 업그레이드 및 재설계

● 포괄적 성장은 국경없는 경제의 분배 문제를 더 잘 이해하고 더 중요한 것은 경제 번영이 보다 공정하게 공유되도록 정책이 보장할 수 있는 메커니즘을 강조하는 문제를 성공적으로 극복하기 위한 틀 제공

● 포괄성을 촉진하는 것이 더 강력하고 지속 가능한 생산성 증가의 열쇠이며, 반대로 비즈니스와 혁신을 위한 역동적인 환경은 불평등과 기회의 격차를 줄이기 위한 선결 조건

● 재정 정책은 근본적인 방법으로 생산성과 포괄성 간의 연계성에 영향을 줄 가능성이 있음
- 생산적인 경제 환경과 포괄적인 경제 환경 사이의 관계를 상호 강화시키는 수많은 재정 정책 수단이 존재
- 여기에는 개인, 경제 및 사회의 생산 능력에 영향을 줄 수있는 프로그램 및 서비스에 공공 자원을 할당하는 것이 포함
- 파괴적인 변화로부터 개인을 보호하고 탄력적으로 변화를 효과적으로 관리할 수 있도록 지원하고, 세금 정책 및 대중 이전을 통해 개인 및 기업의 투자 결정에 영향을 미침

| 내용 |

- 불평등의 증가 : 증거는 무엇이며 왜 중요한가?
  - G7 국가들은 장기간에 걸친 저성장과 가난한 소득 증대의 지속적인 둔화에 직면
  - 불평등은 또한 지방 수준에서 가장 큰데, 가장 큰 공간 소득 불균형은 도시와 농촌 지역 및 다른 크기의 도시에서 관찰됨
  - 상승하는 불평등은 기회, 특권 및 배타성을 고착화시키고, 세대 간 사회적 이동성을 약화시키고 사회적 응집력에 스트레스를 가하고 기존 사회 계약 및 제도의 정당성에 대해 질문을 제기하는 역할
  - G7 경제에서 재정적 재분배가 상당 부분 이루어졌음에도 불구하고 지난 20년간 많은 세금 및 복지 제도가 재분배가 어려워짐
  - 기술 변화, 경제 세계화, 금융 및 노동 및 제품 시장의 다양한 구조적 변화를 비롯하여 다양한 요인들이 시장 소득 불평등의 상승에 기여
  - 상승하는 불평등은 생산성과 성장 및 재정에 미칠 수 있는 잠재적인 영향 때문에 주요 관심사
  - 증가하는 불평등은 사회 복지 예산에 대한 추가 압력을 가중시킴. 이는 직장 내 혜택에 대한 수요가 증가하고 미래의 아동 고용 가능성에 영향을 미칠 경우 더 큰 실업을 초래

- 잠재적 정책 대응 : 포괄적인 성장 재정 정책 및 구조 개혁의 역할
  - 이러한 배경에서, 재정 정책은 세계화와 기술 변화의 이점이 광범위하게 공유되도록 하기 위한 핵심 요소
  - 특히 두 가지 보완적이고 상호 보완적인 전략을 추구

- 포괄적인 성장세 및 이전 시스템 육성
  - 일부 G7 국가는 고소득자의 이동성과 세금 회피를 고려하면서 세금 및 이전 시스템의 전반적인 진보성을 강화해야 함
  - 과세의 점진적 발전은 또한 자본 소득세의 효과를 높이고 세제를 확대함으로써 달성 될 수 있음
  - G7 국가들은 사회 프로그램 기금의 일부를 노동 및 사회 보장 기여금에 대한 세금 대신 일반 세금 수익으로 전환하는 것을 고려
  - 국제 협력은 증가된 자본 이동성에 대응하고 해외의 소득 및 자산을 보호하기위한 수단으로서 해외 관할 구역의 증가 된 사용을 다루는 열쇠
  - 또한 G7 정부는 노동 시장 참가에 대한 인센티브를 높이고 공식 경제에서 우수한 직업을 창출하며 기술 개발 및 평생 학습에 인센티브를 제공하기 위해 세금 및 복리 후생 제도를 재검토하기를 원할 수 있음
  - 사회 보장 시스템은 인구 고령화, 국경없는 경제 및 디지털화 및 새로운 형태의 작업과 같은 거대한 트렌드를 잘 반영하고 대응할 수 있도록 조정되어야 함
  - 포괄적인 성장을 촉진할 수 있는 정책에 대한 공공 지출에 우선 순위를 부여해야 함
  - G7 회원국은 양질의 저렴한 보육 시설을 이용할 수 있어야하며 어린이의 생활주기 동안 원활한 지원이 제공되도록 해야 함
  - 빈곤층 학교에 최고의 교사를 끌어 들이기 위한 인센티브와 교육 인프라의 물리적 품질에 대한 투자를 통해 박탈된 지역에서의 교육의 질을 높여야 함
  - G7 정부는 불우 청소년들에게 특별한 주의를 기울여, 학교에서 직장으로의 신속한 전환을 목표로 한 프로그램들이 잘 표적되고 자금 지원되도록 해야 함
  - 고령화와 급격한 기술 변화로 보건 시스템은 예방, 1 차 진료 및 복잡한 요구가있는 환자에게 더욱 집중하고 고품질 진료에 대한 접근을 보장하고 특히 비싼 전문 치료가 보장되도록 조정해야 함

– 합리적인 가격의 주택에 대한 접근성은 사회 주택, 주택 수당 및 주택 정책이 적용되는 지방 정부, 지방 정부 및 중앙 정부 간 조정 조정 등 저렴한 주택 스톡에 대한 투자 정책을 통해 촉진되어야 함

| 벤치마킹포인트 |

- 재정정책을 통해 포용적 성장을 가능하게 할 수 있는 방안에 대한 가이드라인으로 활용
- 포괄적인 성장을 촉진할 수 있는 정책에 대한 공공 지출에 우선 순위를 부여
  – 누진적 세제 설계 및 자산소득에 대한 세금 부과, 사회 보장 시스템은 인구 고령화
  – 국경없는 경제 및 디지털화 및 새로운 형태의 작업과 같은 거대한 트렌드를 잘 반영하고 대응
  – 합리적인 가격의 주택에 대한 접근성은 사회 주택, 주택 수당 및 주택 정책이 적용되는 지방 정부, 지방 정부 및 중앙 정부 간 조정 조정 등 저렴한 주택 스톡에 대한 투자 정책을 통해 촉진

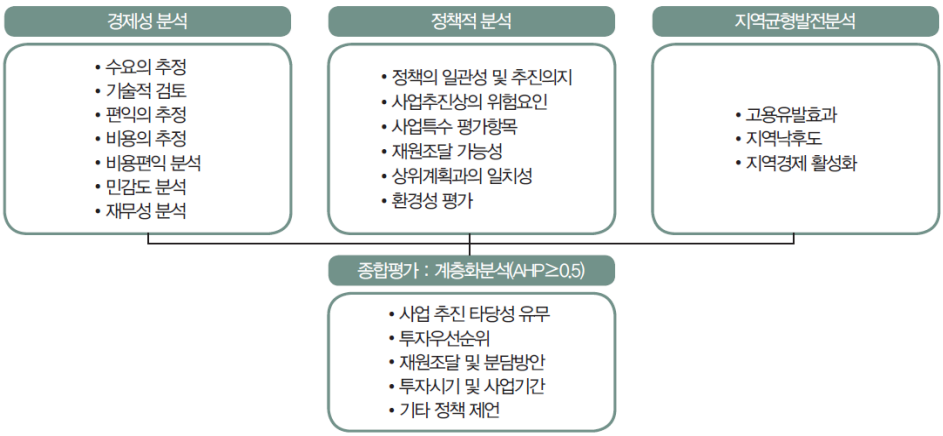
02 재정사업 심사·평가에 사회영향평가 요소 반영

■ 개념

● 재정사업 심사·평가에 사회영향평가 요소 반영

– 대규모 개발 사업의 초기단계에서부터 지역사회 및 주민에 미치는 영향을 종합적으로 고려하여 사회적 갈등과 비용을 최소화 하고, 개발사업의 사회적 가치를 실현

– 예비타당성조사는 경제성 분석, 정책적 분석, 지역균형발전 분석을 수행한 후, 각 분석결과를 토대로 다기준 분석 방법의 일종인 계층화분석(Analytic Hierarchy Process, AHP) 기법을 활용하여 종합적인 최종 결론



| 그림 2-8 | 예비타당성조사 분석체계

■ 필요성 및 목적

● 대규모 개발 사업의 초기단계에서부터 지역사회 및 주민에 미치는 영향을 종합적으로 고려하여 사회적 갈등과 비용을 최소화 하고, 개발사업의 사회적 가치를 실현

- 용산 재개발 철거민 사태, 혁신도시 건설계획, 설악산 오색 케이블카 등 개발사업에서 사회적 갈등 발생

■ 주요 진행방향

● 예비타당성 조사에 사회영향평가 도입

- 예비타당성조사 내 정책성 평가 비중 확대 및 평가 항목 개편, 중장기적으로 사회영향평가 도입을 통해 사회적 가치 반영을 강화
  * '사회영향평가' 항목을 예비타당성 조사에 신설('19)
  * 예타평가 항목: (현재) 경제성 분석(35~50%), 정책성 분석(25~40%), 지역 균형발전 분석(25~35%)
    → (변경(안)) 경제성, 정책성, 지역균형발전, 사회영향평가

● 재정사업 성과평가 시 사회적 가치 항목 반영

- 일자리창출, 양극화 해소 등 사회적 가치 구현사업에 대해서는 성과평가 시 가점 부여 등을 추진
  * 예 : 일자리 창출, 사회적기업 육성, 긴급복지, 장애인거주시설운영지원 등
- 보조사업의 경우는 사업 연장평가를 면제하는 방안 검토

● 각 부처 공모사업 선정배분 시 사회적 가치 사업 중점 지원

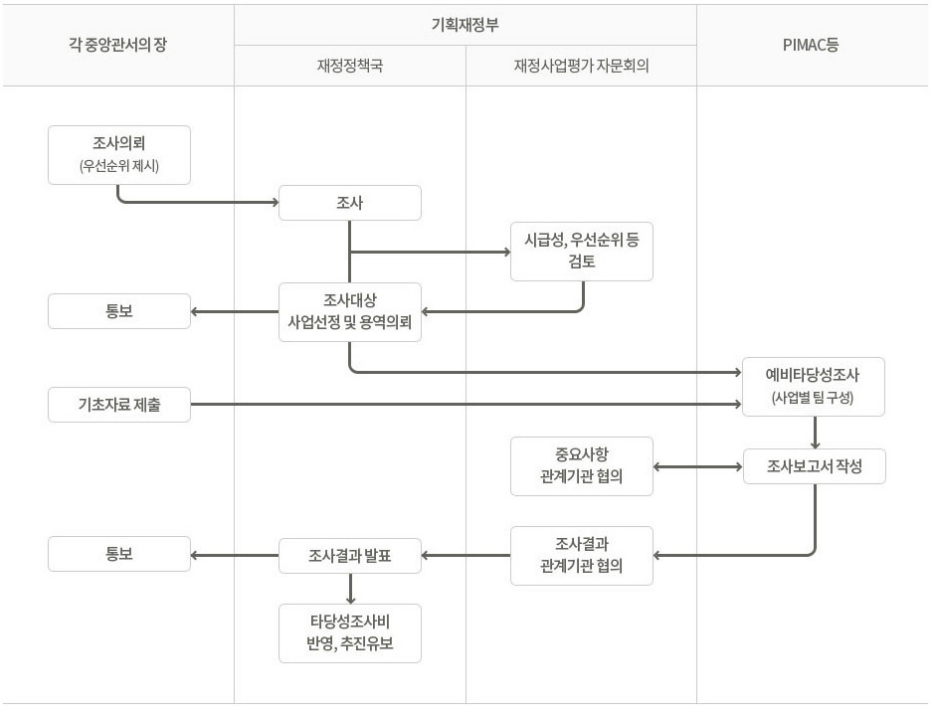
■ 사전심사 단계부터 사회와 공동체에 미치는 영향 종합 평가

● 예비타당성 조사에 사회영향평가 요소 도입('19)

● 예비타당성 평가체계 개편 연구용역 추진('18)

● '사회영향평가' 항목을 예비타당성 조사에 신설('19)

* 예타평가 항목 : (현재) 경제성 분석(35~50%), 정책성 분석(25~40%), 지역 균형발전 분석(25~35%)
  → (변경(안)) 경제성, 정책성, 지역균형발전, 사회영향평가



| 그림 2-9 | 예비타당성조사 수행체계

■ 재정사업 성과평가 시 사회적 가치 항목 반영

● 일자리창출, 양극화 해소 등 사회적 가치 구현사업에 대해서는 성과평가 시 가점 부여 등을 추진

* 예 : 일자리 창출, 사회적기업 육성, 긴급복지, 장애인거주시설운영지원 등

■ 보조사업의 경우는 사업 연장평가를 면제하는 방안 검토

■ 각 부처 공모사업 선정·배분 시 사회적 가치 사업 중점 지원('18)

* 예 : 초등학교 앞 보행로 조성 '18년 내 완료(816개소, 특교세 514억원)

체크포인트 ++++++++++++++++

✻ 예비타당성조사의 사회영향평가의 세부지표의 선정에 따라, 정책성 분석의 고용효과분석이나 환경성 분석과 중복되어 산정될 가능성이 있으므로 이들 간의 조정이 필요

- 예비타당성조사에는 이미 고용효과분석이나 환경성분석을 수행하고 있으며, 이들은 새로 추가하고자 하는 사회영향평가에 포함되는 성격을 가지므로 단순히 사회영향평가를 추가하는 것보다는 기존 예타의 내용을 고려하여 지표의 분야 및 가중치를 수립할 필요

✻ 사회적 가치 창출 관련 재정사업에 대한 평가 가점 부여 시 어떤 사업이 가점부여 대상인지에 대한 기준이 마련되어야 하며, 신규와 기존 사업에 대한 안배도 필요

- 일자리창출과 양극화 해소 사업을 예시로 제시한 것인지 해당 사업만을 재정사업 성과평가의 가점 대상으로 하는 것인지가 불분명
- 단순히 체크리스트 방식으로 사업의 사회적 가치 창출 여부를 판단하게 되면, 기존에 존재하는 다수의 사업이 해당 카테고리에 해당하여 가점의 의미가 퇴색될 수 있으며,
- 신규사업에만 국한할 경우 관련 사업이 난립하게 되는 문제가 발생할 가능성

✻ 기존에 사회적 가치와 관련된 사업이 많은 부처 혹은 공공기관이 여타 기관에 비해 상대적으로 좋은 평가를 받게 될 가능성이 있으므로, 성과평가 결과의 활용 시 이를 고려할 필요

- 이전과 같은 수준의 성과를 달성한다고 해도, 사회적 가치에 부여한 가점으로 인해 재정사업 성과평가의 점수가 높아진 부처에 대해 차년도 총지출 구조조정 규모 조정, 기본경비 삭감 등 인센티브와 페널티가 주어지므로 공정한 성과경쟁이 될 수 있도록 할 필요

■ 해외사례 : 호주 기획 및 환경부의 사회영향평가

● 호주 기획 및 환경부(The Department of Planning and Environment)의 사회영향평가(SIA, Social Impact Assessment)

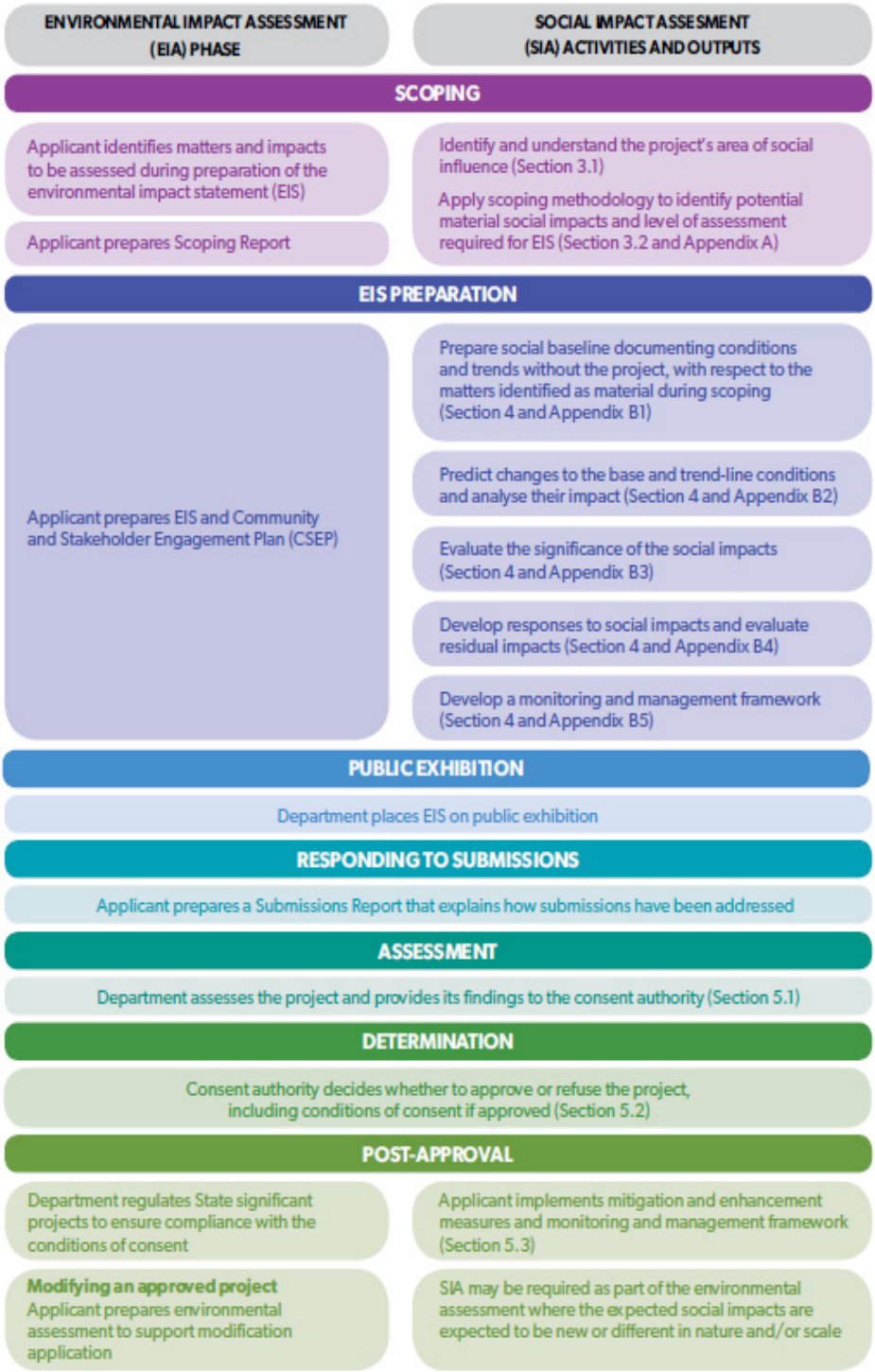
| 개요 |

● 호주 기획 및 환경부(The Department of Planning and Environment)는 중요 프로젝트의 사회적 영향 평가의 질과 일관성을 강화하는 방법을 모색

- 1979년의 환경 계획 및 평가법 (Environmental Planning and Assessment Act) 은 모든 주요 프로젝트의 전반적인 환경 영향 평가의 일환으로 사회적 영향을 평가하고 고려하고 있으나, 이를 수행하는 방법에 대한 지침 부재
- 이 지침 격차를 해소하기 위해 정부는 주 광업, 석유 생산 및 채굴 산업 개발 (국가 중요 자원 프로젝트)에 대한 사회적 영향 평가 가이드 라인을 개발

| 내용 |

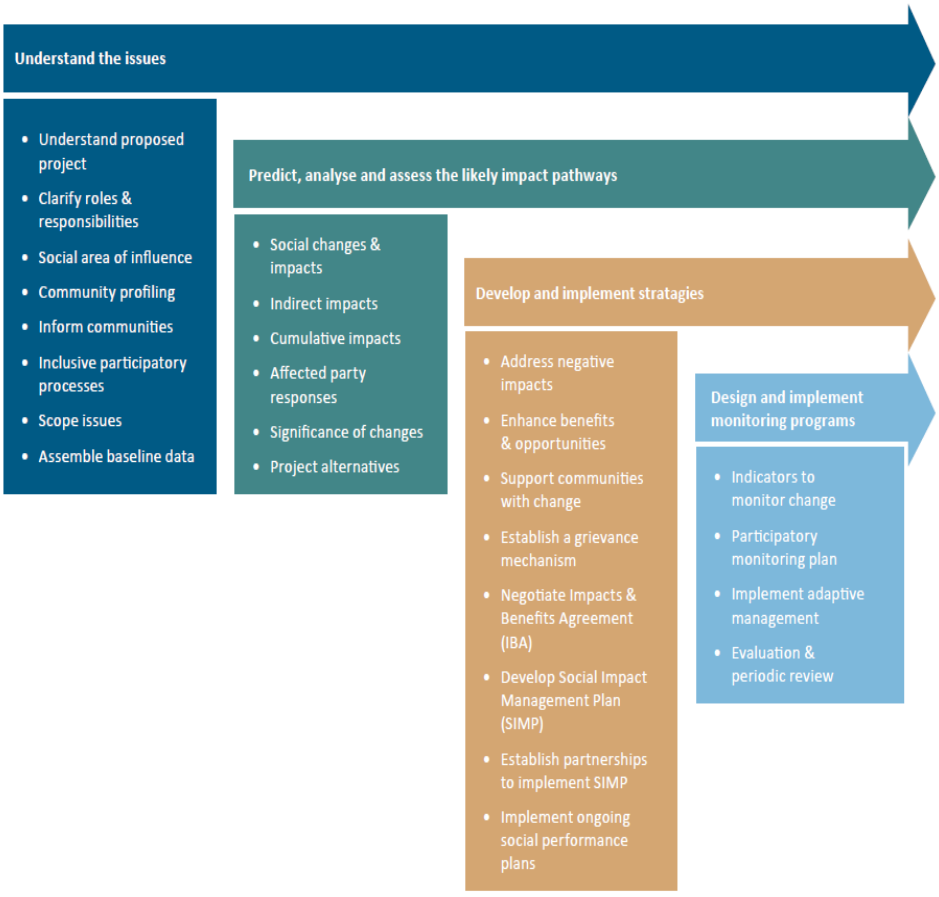
- 사회 영향 평가 (SIA)는 인프라 프로젝트 및 기타 개발 개입의 사회적 영향을 검토 하는 방법론
  - SIA는 대개 계획된 개입에 적용되지만 계획되지 않은 사건 (예 : 재해 , 인구 통계학적 변화 및 전염병)의 사회적 영향을 평가하는 데에도 동일한 기법을 사용
- SIA의 기원은 1970 년대 미국에서 최초로 등장한 환경 영향 평가 (EIA) 모델에서 비롯된 것으로, 특정 개발 계획과 프로젝트가 진행되기 전에 사회에 미치는 영향을 평가하는 방법(호주 Planning & Environment, 2017)
  - 예를 들어 새로운 도로, 산업 시설, 광산, 댐, 항구, 공항 및 기타 인프라 프로젝트에 사용
  - 미국의 국가 환경 정책 법 (National Environmental Policy Act)에 따르면, 사회 영향 평가는 연방 정부의 의무 사항이며 환경 영향 평가와 함께 수행
  - 사회 영향 평가는 오랫동안 환경 영향 평가에 종속되어 왔지만 환경 사회적 영향 평가 (ESIA)와 같은 새로운 모델은 사회 및 환경 영향 평가에 동일한 가중치가 적용되는 보다 통합된 접근법



| 그림 2-10 | 환경영향평가와 사회영향평가의 활동과 산출물의 비교

● 사회영향평가의 절차(IAIA, 2015)

– 사회영향평가는 이슈를 이해하고, 가능한 영향의 경로를 예측하고 분석하고 평가하며, 집행 전략을 개발하고, 프로그램의 설계와 집행계획을 수행하는 방식으로 이루어짐



| 그림 2-11 | 사회영향평가의 절차

| 벤치마킹포인트 |

- 환경영향평가의 일부로서 발전해 온 서구의 사회영향평가를 우리나라 예타에 포함하는 과정에서 '사회영향'에 대한 개념정의와 측정방법, 이해관계자의 참여기제의 설계 등에 대한 고려
- 예타가 주로 대규모 SOC 사업 위주로 진행되는 현실에서, 예산규모가 큰 재정사업에 대한 사회적 영향을 평가할 수 있는 방안에 대한 모색이 필요
  – 사회복지, 일자리, 교육 등 분야의 재정사업의 도입 전, 해당 사업의 예상되는 효과에 대한 면밀한 정책분석의 방법의 하나로 사회영향평가를 활용하여, 구체적인 정책설계의 근거로 삼을 수 있음

참고정보

- OECD Innovative government 홈페이지 http://www.oecd.org/gov/innovative-government/a-framework-for-public-sector-innovation.htm
- OECD (2014). Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact. OECD Conference Centre, Paris.
- 국회예산정책처 (2018). 대한민국 재정 2018.
- OECD (2016). Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris.
- 남궁 근 (2017). 정부혁신 패러다임의 변화. 제1차 KIPA-KAPA 정부혁신 Forum 발표문. 한국행정연구원.
- 혁신이론연구모임 (2007). 이론으로 풀어 본 정부혁신. 행정자치부.
- 행정안전부 (2018). 정부혁신 종합 추진계획.
- 기획재정부 (2018). 2019년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침.
- OECD Better Life Index http://www.oecdbetterlifeindex.org/
- 이원희 (2017). 미래 행정 환경 변화와 재정 개혁의 방향. 한국행정연구원 개원 26주년 기념세미나 '미래행정과 사회혁신'. 한국행정연구원.
- KDI 공공투자관리센터 http://pimac.kdi.re.kr/about/validity.jsp
- 호주 Planning & Environment (2017). Social Impact Assessment guideline.
- OECD & Worldbank (2017). A policy framework to help guide the G20 in its development of policy options to foster more inclusive growth
- OECD (2017). A fiscal approach for inclusive growth in G7 countries.
- 국회예산정책처(2017). 재정동향 & 이슈 가을호.
- Frank Vanclay (2015). Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects. International Association for Impact Assessment.

[부록 1]

표 2-1 사회적 가치 구현을 위한 정책사업의 예시

과제명(부처)	지원규모 및 대상
에너지 취약계층 대상 맞춤형 에너지 바우처 신규 제공〈산업부〉	중증희귀질환자 2만명
영세소상공인 등의 인건비 부담 완화를 위한 일자리 안정자금 지원〈고용부〉	236만명 (사회보험료 지원 병행)
지방대 의·약학계열, 전문대학원 지역인재 선발 의무화 및 특수학교(급) 확충 〈교육부〉	전체 인원 중 의약학계열 30%, 전문대학원 20% 지역인재 선발 21개학교, 1,250학급 신설(~'22)
근로청소년 권익 침해 관련 현장 중심 피해예방 및 지원〈여가부〉	부당처우 해소율 70% 이상, 전국 3개권역 확대(중부/전라/경상)
범죄피해 아동·장애인 지원을 위해 진술조력인 양성·배치〈법무부〉	6.1억 투입, 진술조력인 양성
농촌 공동 아이돌봄센터를 통해 여성농업인 보육·보건서비스 지원〈농식품부〉	673개소 (20개소 확대/복지부 협업)
어린이·노인 보호구역 지정 확대〈행안부〉	어린이 : ('16)16,335개 → ('22)18,155개 노인 : ('16)1,107개 → ('22)2,107개소
사회적 배려층 대상 '독도' 직접 체험 지원, 65세 이상 저소득·다문화가구, 경로당 가사도우미 지원〈해수부〉	연 500명 (4박 5일간) 연간 최대 12일/경로당은 24일
아동·장애인 등 취약계층 보호를 위한 지방세제 지속 지원, 가정어린이집 주택 유상거래 취득세 세율 적용〈행안부〉	사업용 4% → 1~3%로 감면 (「지방세특례제한법」 개정안 등 입법 예고, ~'18.9월)
여성 기술인 경력복귀 지원 및 대체인력 지원〈과기부〉	414개소/103.5억원
탈북민 포털을 통한 온라인 민원발급 개시〈통일부〉	탈북민 전체
어린이 급식관리지원 센터를 통한 어린이 급식소 위생·영양관리 지원 확대〈식약처〉	32,600개소 ('17년대비 507개소 확대)
"안전속도 5030" 도심지 속도제한 50km/h, 어린이 보호구역 30km/h〈경찰청〉	어린이 및 보행자 전체
사회적 경제조직인 '자활기업, 마을기업'에 대한 신인도 가점신설〈조달청〉	조달청 물품구매 적격심사 세부기준 등 개정('18.3월)
문화유산교육을 통한 사회적 약자 등 문화유산 향유 기회 확대〈문화재청〉	문화유산교육(방문학교) '22년까지 농어촌지역 82개 전체(100%) 확대
고령농업인의 보유기술과 솜씨 등 소득창출 사업화 지원〈농진청〉	106개 소 ('22년까지 월소득 40만원 달성)

출처: 행정안전부 (2018: 17)





정부혁신종합추진계획

이해와 활용



www.innogov.go.kr

III

과제2. 국민의 삶을 바꾸는 인사·조직·성과 평가체계 구축

1. 과제의 이해

2. 사업의 주요 내용
   1) ❸ 공공부문 여성 임용목표제 10·20·40 도입
   2) ❹ 경찰·소방서 출동시간 단축으로 안전 골든타임 확보
   3) ❺ 사회적 가치 중심 공공부문 성과평가 전면 개편
   4) ❻ 승진 및 성과평가에 사회적 가치 반영

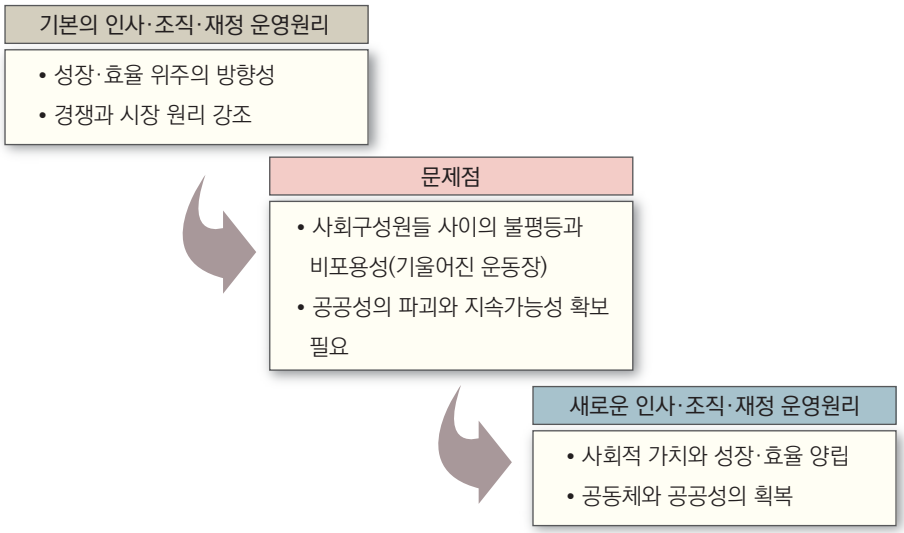
1 과제의 이해

01 배경

■ 사회적 가치가 반영된 인사·조직·성과평가체계의 필요성

● 문재인 정부는 정부조직의 운영에 있어서 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합 및 국민의 안전과 삶의 질 개선의 가치를 인사관리와 성과평가에 연계하는 것을 목적으로 하고 있음

- 기존의 인사·조직·재정이 성장과 효율 위주의 방향성을 배타적으로 강조하면서 공공성의 가치나 인간의 존엄과 같은 원리가 잘 반영되지 못하여 왔음
- 구성원 사이의 불평등과 비포용성으로 인해 기울어진 운동장의 문제가 제기되어 왔으며, 우리사회의 지속가능성에 대한 우려가 제기됨



● 사회적 가치와 정부조직운영과의 연계는 다음과 같은 필요성을 배경으로 함

- 조직운영과 성과관리에 있어서 사회적 약자에 대한 배려를 강조하는 '사회적 가치'의 관점을 통해 국가경쟁력을 강화하고 사회통합을 이루어 갈 필요성
- 조직운영과 성과관리에 있어서 국민의 인간으로서 존엄과 가치, 그리고 인간다운 생활을 할 권리 등 사회권적 기본권을 보장하여, 배분적 기능을 갖는 정부본연의 업무에 충실할 필요성
- 조직운영과 성과관리에 있어서 효율성 보다는 사회적 형평과 통합, 그리고 공공성을 앞세워 '사회적 정의'를 달성해 나가가 위한 목적. 사회 여러 집단들에게 정부정책의 수용성을 창출할 필요성

02 개념

● 사회적 가치가 반영된 조직운영– 정부조직이 경제적 효율성 위주의 가치만을 추구하는 것을 지양하고, 사회, 환경, 문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있도록 조직운영의 방향성을 제고하는 것을 의미

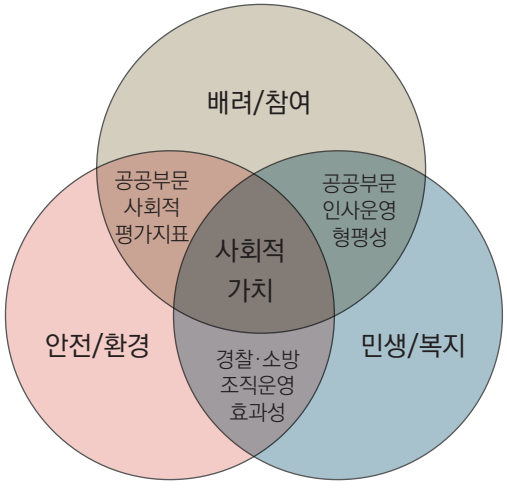
- 정부가 외적으로는 배려, 안전, 공익 등 공공성을 제고하고 사회정의를 추구하여 공동체에 존재하는 정치적, 사회적, 경제적 불평등과 갈등을 중화하고자 노력하고, 내적으로는 내부운영에 있어서도 이러한 가치를 인사·조직·성과평가체계에 담아내고자 함
- 문재인 정부는 주지한 가치들을 포괄하여 '사회적 가치'의 개념으로 구체화하고 있음

● 구성요소

- 문재인 정부가 제시하고 있는 사회적 가치의 구성요소 중에서 정부조직의 운영과 밀접한 관련을 갖는 것은 (1) 배려와 참여 (취약계층의 돌봄과 보호), (2) 안전과 환경 (국민의 인간적 권리와 삶의 질 측면), (3) 민생과 복지 (국민의 체감되는 사회권과 행복권) 등 세 가지 요소들임
- 정부혁신전략회의(2018.03.19.)에서 강조된 바대로, 정부는 공동체에 분배의 역할을 담당하고 있으므로 "국민을 위해 존재해야 하며 공공성 회복에 기여"해야 함. 정부조직 운영에서 사회적 가치의 추구는 이러한 철학을 반영하고 있음

● 사업의 도출

- 사회적 가치의 구성요소들로부터 도출된 구체적인 사업들로 다음이 제시되고 있음



| 그림 3-1 | 정부조직 운영과 밀접한 관련을 갖는 사회적 가치 구성요소

(1) 공공부문 인사·운영 형평성 측면· "공공부문 여성임용 목표제 10·20·40 도입"· "승진 및 성과평가에 사회적 가치 반영"

(2) 경찰·소방 조직운영 효과성 측면· "경찰·소방차 출동시간 단축으로 안전 골든타임 확보"

(3) 공공부문 평가지표 제고 측면· "사회적 가치 중심 공공부문 성과평가 전면 개편"

| 유사개념 |

※ 사회적 형평성(social equity): 정부조직의 운영원리에서 사회적 형평성은 정부의 고용혜택 등 배분적 자원들을 사회의 여러 집단에게 공정하게 분산시킴으로써 사회통합의 효과창출을 모색하는 가치원리임. 미국에서 행정개혁 운동이었던 '신행정론'(new public administration)이 사회적 형평성을 지향하였던 대표사례임

※ 돌봄(caring)의 국가관: 국가의 역할을 보다 적극적으로 해석하여 구성원 중 돌봄을 필요로 하는 사람의 욕구에 대한 관심과 배려, 그리고 상호 간의 감정적 유대의 측면으로 확장하여 보는 국가윤리이론임. 정부에 대한 모성주의(maternalism) 시각이라고도 하며, 복지 등 사회정책의 이념적 바탕으로 역할

03 관련법령

■ 기본원칙과 법적근거

● 헌법의 사회권적 기본권

- 사회적 가치와 공공성은 헌법적 본질가치이며, 사회권적 기본권 원리는 제10조와 제34조에 구체적으로 나타나 있음

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.

② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.

③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.

④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.

⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.

⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

2
사업의
주요 내용

01 공공부문 여성 임용 목표제 10·20·40 도입

■ 목적 및 필요성

● 정부혁신 비전체계는 경제효율성 중심의 실적제를 완화하고, 사회적 가치가 반영된 형평인사의 원리를 강조하고 있음

● 공공부문 여성임용목표제는 다음과 같은 목적과 필요성을 지님– 실적제의 엄격한 적용으로 인한 공공조직 운영상의 부작용을 완화하고, 공직이 사회 일부 계층 위주로 구성되는 문제를 제고함

- 공동체 내의 소외집단이나 소수집단에게 실질적인 기회균등의 기회를 제공하고 이를 통해 사회통합을 고양함
- 감성, 창의, 유연 등은 21세기 지식정보화사회가 요구하는 덕목이자 요소로서 여성들에게 얻을 수 있는 자원임. 여성의 적극적 활용은 국가경쟁력 강화와 국가발전에 필수요소로 자리매김하고 있음

■ 내용 및 특징

● 용어설명

- 공공부문 여성임용목표제란, 여성에 대한 적극적조치의 일환으로 채용·승진 등에 있어 여성 임용 비율 목표를 설정함으로써 사회구조적으로 존재하는 여성에 대한 차별을 해소하고 실질적 성평등을 실현하고자 하는 제도와 방식을 뜻함
- 문재인 정부의 여성임용목표제는 특히 여성관리자의 비율확대를 목표로 하고 있다는 점에서 신규채용에 있어서 여성비율확대와 더불어 내부승진에 있어서 불이익의 해소 등을 포괄하는 광의의 개념임

● 구성요소

(1) 여성관리직 충원의 확대와

(2) 조직 내 인사상 차별요소를 개선하는 두 가지 요소로 구성되며, 사회 내부에 존재하는 여성의 유리천장을 혁파하기 위한 '적극적인 조치'(affirmative action)를 포함함

표 3-1 「공공부문 여성대표성 제고 계획」 분야별 2022년 달성 목표

(단위: %)

부 문			2017년 실적	2018년 목표	2022년 목표
공무원	국가	고위공무원단	6.5	6.8	10.0
		본부 과장급 (4급 이상)	14.8*	15.7	21.0
	지방	과장급 (5급 이상)	13.3*	13.9	20.0
공공기관	임원		11.8	13.4	20.0
	관리자		18.8*	22.9	28.0
교원	국립대 교수		15.8	16.5	19.0
	교장·교감		40.6	41.0	45.0
군인	간부		5.5*	6.2	8.8
경찰	일반경찰		10.9	11.7	15.0
	해양경찰		11.3	12.0	14.4

* 주) ('13-'17계획) → ('17-'22계획) 기준변경
4급 이상 공무원(전체 4급 → 본부 과장급), 공공기관 관리자(여성관리자 40% 이상기관 제외 → 전체 기관 확대, 여성 군 간부(장교, 부사관 분리관리 → 통합관리), * 지방 과장급(5급 이상) 실적은 '17. 6. 30. 기준임

출처: 여성가족부

- 개념적으로 이전의 참여정부가 표방하였던 "사회형평적 인재등용"을 계승하되, 보다 도전적인 충원 비율의 확대를 목표로 삼고 있음. 구체적으로 2022년까지 여성 고위공무원단 10%, 여성 공공기관 임원 20%, 여성 정부위원회 여성위원 비율 40%를 목표로 하고 있음

● 유사개념

※ '적극적 평등실현조치'(affirmative action): 미국에서 대두된 개념으로 정치적으로 소외된 소수집단을 일정한 영역에서 우대하는 제반시책을 의미함. John F. Kennedy가 1961년 발령한 행정명령인 Executive Order 10925에서 "연방정부 발주사업의 계약자들이 인종, 이념, 피부색, 민족에 근거하여 차별당하는 것을 금하고, 오히려 이들에 대하여 적극적인 우대조치를 취할 것"을 요구한 것이 시초임. 해당 개념이 Lyndon Johnson 대통령에 의하여 계승되어 '고용기회균등위원회'(Equal Employment Opportunity Commission)가 설립되었음

※ 참고: 대표관료제(representative bureaucracy): 공무원의 인적 구성을 사회구성원의 인구학적 특성과 비례되도록 설계하는 것을 의미하며, 킹슬리(Kingsley)에 의해 주창되었음.

※ 국내의 사례로는 '96~'02년까지 단계적으로 실시하였던 '여성채용목표제'와 참여정부 때의 '양성평등채용목표제', 그리고 '여성관리자 임용확대계획을 예시할 수 있음.

● 여성채용목표제 : '96~'02년까지 단계적으로 실시
- 연도별 채용 목표 비율
·5급 : '96(10%) → '97(13%) → '98(15%) → '99~'02(20%)
·7급 : '96(10%) → '97(13%) → '98(15%) → '99~'00(20%) → '01(23%) → '02(25%)
·9급 : '99~'00(20%) → '01(25%) → '02(30%)

● 양성평등채용목표제('03~)
- 채용목표비율 : 30%(5·7·9급 일괄 실시, 검찰사무직 : 20%)

● 여성관리자 임용확대계획
- 「5급 이상 여성관리자 임용확대 계획」('02~'06년)
- 「제1차 4급 이상 여성관리자 임용확대 계획」('07~'11년)
- 「제2차 4급 이상 여성관리자 임용확대 계획」('12~'17년)

■ 관련법령 및 유사사례

● 헌법 제32조와 제34조가 담고 있는 여성의 근로권 원칙

제32조 ① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.
② 모든 국민은 근로의 의무를 진다. 국가는 근로의 의무의 내용과 조건을 민주주의원칙에 따라 법률로 정한다.
③ 근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.
④ 여자의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다.
⑤ 연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다.
⑥ 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여받는다.
제34조 ① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.
③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.
④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.
⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.
⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

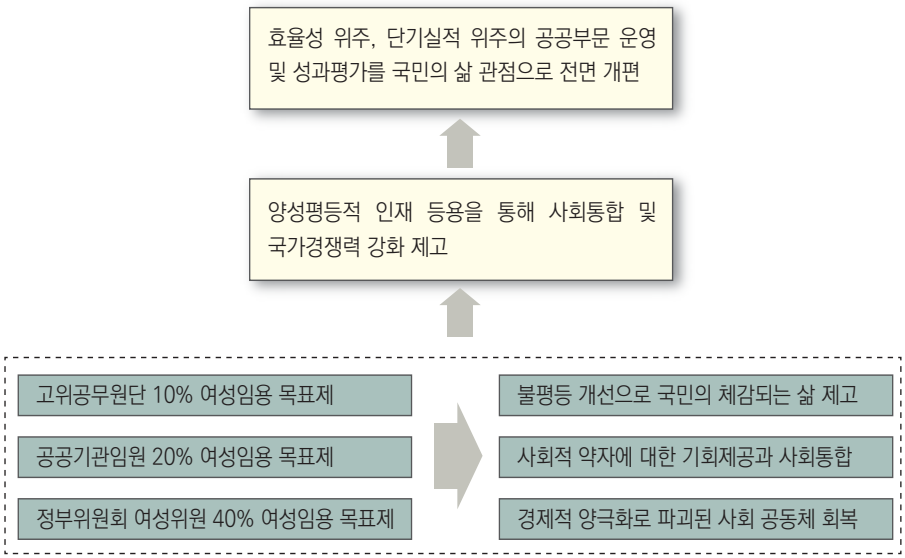
■ 국가공무원법 제26조(임용의 원칙)

제26조(임용의 원칙) 공무원의 임용은 시험성적 · 근무성적, 그 밖의 능력의 실증에 따라 행한다. 다만, 국가기관의 장은 대통령령등으로 정하는 바에 따라 장애인 · 이공계전공자 · 저소득층 등에 대한 채용 · 승진 · 전보 등 인사관리상의 우대와 실질적인 양성 평등을 구현하기 위한 적극적인 정책을 실시할 수 있다. 〈개정 2008.12.31., 2015.5.18.〉

[전문개정 2008.3.28.]

■ 한번 더 생각해보기

[추진방향 : 비전·미션 체계]



● 공공부문 채용단계에서 여성임용목표제 시행

- 「공공부문 여성대표성 제고계획」의 로드맵을 바탕으로 2022년까지 여성채용에서의 목표치를 달성하고자 함.
- 정부위원회(500여개)의 여성위원 비율을 2022년까지 40%로 확대하고, 정부위원회 비수도권 위원 비율도 40%로 단계적 확대함 (2018년 현재 비수도권 여성위원비율은 27.2%)

● 여성채용에서 적극적 조치를 통해 공공부문이 사회적 가치를 선도

- 여성에 대한 구조적 불평등을 개선함으로써 국민에게 체감되는 삶을 제고하고자 함
- 실질적 성평등 실현으로 사회통합을 실현하고자 함
- 공공부문이 양성평등적 적극적 조치를 솔선수범함으로써 경제적 양극화로 파괴된 사회 공동체를 회복하기 위한 사회적 유인을 제고

[단계별 실행방안]

● [1단계] 여성관리자의 채용확대

- 여성의 채용 확대를 위해서는 법·제도적인 기반이 필요하나, 이미 2008년도에 국가공무원법 제26조에서 '적극적인 정책의 실시'에 대한 근거법령이 마련되어 있음. 따라서 법적 근거가 충분함
- 채용확대를 수행하는 데에 있어서 되도록 모든 기관에게 지나치게 엄격한 목표제를 지침으로 하기보다는 각 부처의 특성을 반영한 유연한 형태의 목표제를 마련해야 실효성을 얻을 수 있을 것

체크포인트 ++++++++++++++++

✲ 채용단계에서 여성이 성(性) 선입견 등으로 인한 차별 등 불이익을 받지 않도록 서류전형에서 블라인드 원칙을 준용하였는가?

✲ NCS 등 능력기반 전형의 방법을 적극적으로 활용하였는가?

✲ 정부는 국무총리실의 법적의무 권장사항 평가, 중앙인사위원회의 인사지수, 여성부의 여성 의무고용률 의무보고 등의 수단을 통해 인사정책을 강력하게 추진하였는가?

● [2단계] 여성관리자의 육성 및 양성을 위한 여건마련

- 여성이 공직 내에서 관리자로서 성장하기 위해서는 조직 내에서 차별 없이 능력을 발휘할 수 있도록 성과평가 및 인사관리에서 실질적인 양성평등을 보장할 수 있는 제도적 보완이 뒤따라야 함
- 여성은 출산과 육아의 주체로서 생물학적 특성을 가지기 때문에 일과 삶을 양립할 수 있도록 가정친화적인 근무요건을 조성해야 함. 가령 육아휴직이 인사상 불이익을 초래하지 않도록 해야 하며, 휴직으로 인한 업무공백을 방지하기 위한 대체인력 활용제도가 필요함
- 여성이 자신의 경력관리의 주체가 될 수 있도록 직무교육 등 다양한 교육기회에 있어서 열린 기회를 제공해주어야 함. 직무교육 등으로 인한 업무부재에서 오는 심리적 부담을 완화하기 위해 동료를 업무대행자로 사전 지정하는 업무대행제 혹은 대체인력뱅크제 등을 고려할 수 있음

체크포인트 ++++++++++++++++

* 조직 내에 여성이 출산과 육아 등에 있어서 심리적인 부담을 최소화 할 수 있도록 하는 배려적 정책이 마련되어 있는가?
* 유연근무제, 대체인력뱅크제, 업무대행공무원제, 희망보직제 등 여성배려적인 인사관리체계가 개별 조직의 특성에 맞게 잘 설계되고 운영되고 있는가?
* 여성배려적인 인사관리체계가 조직구성원의 상호소통과 합의를 통해 합리적이고 민주적으로 설계되었는가?

● [3단계] 문화적 정착

- 지속성을 갖는 제도는 문화를 견인할 수 있음을 자각하여 여성관리자 육성을 위한 제도적 노력을 일관된 비전과 추진력을 바탕으로 지속적으로 이끌어갈 필요성
- 제도의 지속에 있어서 적극적 조치에 따른 역차별의 문제와 조직 내 갈등이 야기될 수 있다는 점을 현실적으로 수용하고, 남성과 여성 서로가 상호이해하고 상호존중할 수 있도록 문화개선의 노력을 경주할 필요성

체크포인트 ++++++++++++++++

* 조직 내 여성과 남성의 상호이해와 존중을 제고할 수 있도록 소통공동체나 상호학습 등의 기회가 마련되어 있는가?
* 제도가 지속성을 가질 수 있도록 잘 기획된 로드맵과 운영체계가 설계되어 있는가?

[국내·외 사례]

● 캐나다의 고용평등법(Equal Employment Act)

| 개요 |

캐나다의 고용평등법은 대상기업들 중 일부를 표본을 임의로 추출하고, 선정된 기업들에게 매년 6월말까지 고용평등보고서를 작성하도록 하여 고용평등의 정도를 5년 주기로 심사하고 점검함. 기업체의 선택은 규모, 산업, 지역을 고려하여 대표표본을 확보할 수 있도록 임의추출함

| 내용 |

고용평등보고서를 바탕으로 한 고용평등 심사는 "Labour Standard and Workplace Equity Form"라고 불리는 양식에 제시된 체크리스트 등 항목들에 대한 충실한 응답과 소명을 통해 이루어짐. 이러한 심사과정은 다음과 같은 과정을 통해 이루어짐.

공지 → 계획 → 조사 → 검증 → 보고서 작성 → 후속작업

작성된 고용평등보고서는 인적자원개발부(HRSDC)에 제출해야 하며, 부서는 심사를 담당하여 위반 시 제재 및 준수시 인센티브를 부여함

다음의 세 가지 경우에 벌금(fine)을 부과

(1) 고용평등보고서 미제출

(2) 요구정보를 보고하지 않음

(3) 잘못된 정보를 제출우수한 준수율을 보이는 경우,

① 우수비전상(vision award) 수여

② 공로패(certificate of merit) 수여

| 벤치마킹포인트 |

다음과 같은 벤치마킹포인트를 고려해 볼 수 있음 (1) 임의표본을 대상으로 한 조사이므로 전수평가를 통해 발생할 수 있는 행정력 낭비를 막을 수 있음 (2) 고용평등보고서 양식에 명확하게 표준화 된 지침들을 지표로서 담음으로서 기업들이 양성평등적 과업을 명확하게 인지하게 됨

02 경찰·소방차 출동시간 단축으로 안전 골든타임 확보

■ 필요성 및 목적

● 한국은 OECD 가입국 중에서 산재사망률과 교통사고사망률 등 안전관련 지표에서 상위권에 자리 잡고 있음. 한국이 세계 10대 경제대국임을 고려하면 안전을 소홀히 하는 경향이 있음

표 3-3 소방재난본부 지령 시스템의 구조사고 (유형별)

사고유형	건수	비율(%)	사고유형	건수	비율(%)
생활안전	95,331	53.8	추락	1,058	0.6
화재	37,466	21.2	기계	856	0.5
시건	21,108	11.9	자연	793	0.4
교통	6,857	3.9	위험물	325	0.2
승강기	6,492	3.7	붕괴	232	0.1
수난	4,910	2.4	약물	201	0.1
산악	2,222	1.3	폭발	140	0.1

출처 : 서울연구원 (2016 : 6)

● 국민의 안전과 생명은 헌법에 규정된 기본권의 측면에서 국가의 가장 기본적이고 본질적인 책무에 해당함. 그러나 세월호 참사 등 일련의 재난 사태들에서 경험하였듯이 안전 골든타임의 미확보로 인하여 국민의 안전과 생명이 침해되는 상황이 자주 발생하고 있음

→ 이러한 문제의식에서 문재인 정부는 국민들이 안전할 수 있도록 하는 국민안전권을 설정하는 것을 개헌안에 포함하고 있으며, 이를 통해 "국민안전국가목표제"를 지향하는 안전선진국의 개념을 제시하고 있음

● 특히 경찰과 소방은 국민의 안전과 생명을 담당하는 최일선의 역할을 담당하는 바, 구조나 검거 등에 있어서 초동대처와 골든타임 확보를 위한 운영관리의 혁신이 시급하게 요청되고 있는 상황임

→ 초동대처와 골든타임 확보는 재난부터 생활안전에 이르기까지 중요하게 고려되어야 하는 요소임

■ 내용 및 특징

● 용어설명

- '안전 골든타임'이란, 재난 등이 발생하였을 때 귀중한 생명을 구하고 인명피해를 최소화하기 위하여 구조자가 현장에 진입하기 위한 최소의 시간대를 의미함

→ 화재의 경우 화재의 연소 확산속도가 급격히 증가하기 전에 구조대원이 현장 내에 진입하여야 하고, 구급의 경우 심정지 및 호흡정지가 발생하면 환자의 뇌손상이 시작되어 소생률이 저하하기 때문에 골든타임 내에 도착하여야 함. 현재 소방청에서 성과지표로 제시하고 있는 현장출동시간은 7분 이내임

→ 구급의 경우, 심정지 및 호흡정지가 발생한 응급환자의 골든타임은 4~6분임. 심정지 및 호흡정지가 발생하면 환자의 뇌손상이 시작되어 소생률이 저하되기 때문임

→ '민생현장서비스'란, 생명과 안전 및 삶의 질과 행복 등 국민이 삶의 현장에서 직접 체감하는 요소들과 직결된 공공서비스를 의미하는데, 소방과 경찰 등 국가 담당책무에 있어서 '안전 골든타임'의 확보 등은 가장 본질적으로 민생현장서비스와 직결됨

● 구성요소

- 공공성을 강화하는 현장민생 중심 인력·조직 보강 및 기능 강화
  * '18년 정부조직관리지침에 정부혁신 및 사회적 가치 구현을 위한 기능 재편 등 규정
  → 지역, 계층, 연령, 경제적 조건과 상관없이 동등한 수준이 안전권을 보장 받을 수 있도록 경제성과 시장성보다는 현장민생의 관점으로 인력·조직 운영원리를 전환함

- 시장의 논리로 해결되지 않는 국민의 안전을 지키기 위해 '민생현장서비스개선도'(치안·소방·근로감독)를 측정하여, 인력운영(보강·감축)의 근거로 삼는 '인력운영 성과연동제' 도입
  → 구체적으로 경찰, 소방, 근로감독 등의 현장민생 서비스에 대하여 대응시간을 효율화함으로써 안전골든타임의 대응력을 강화함

- 경찰 : 112 긴급신고 현장출동시간 ('16)6분 51초 → ('18)6분 26초 → ('22)5분 35초
- 소방 : 119 화재 현장출동시간 ('16)7분 21초 → ('18)7분 17초 → ('22)7분 이내
- 근로감독 : 임금체불 등 신고사건 처리기간 ('16)48.1일 → ('18)43.2일 → ('22)30일 이하

● 유사개념

- 서울시의 "재난유형별 골든타임 목표제"('14): 서울시는 재난대응능력을 보다 체계적으로 제고하기 위하여, 발생가능한 재난의 상황들을 개념적으로 55개의 유형으로 구분하고, 각 유형에 적합한 골든타임 시간을 측정 및 설정하여 대응력 성과측정의 목표치로 삼고자 하는 "재난유형별 골든타임 목표제"를 제안하였음

  → 박원순 시장은 "재난유형별 골든타임 목표제"를 제안하면서, "시민의 삶과 생명, 즉 안전을 최우선 가치로 하는 사람중심의 서울"의 캐치프레이즈를 정책의 원리로서 제시함

  → 55개의 사고유형별로 응급상황 발생시 시민안내 및 구조, 초기대응 등에 필요한 최소한의 시간 확보를 매뉴얼에 도입하여 피해규모 최소화에 기여하고자 함 (업무 매뉴얼의 표준화 및 보완)

- 선진국의 긴급차 길 터주기: 업무 매뉴얼의 표준화 등 시스템 개선과 함께 가야하는 작업은 시민들의 사회적 협조를 담보하는 것임. 미국과 독일 등 선진국들은 긴급차의 발생시 다른 차량들이 해당 차에 대한 비상로를 마련해주기 위하여 길을 터주는 것을 법적으로 의무화하였으며, 현재는 법·제도적인 강제를 넘어 문화적으로 정착되었음

  → 미국, 독일, 오스트리아, 체코 등의 국가는 '길 터주기'(비상차로 조항)를 의무화하고 있으며, 스위스 등은 미국과 독일을 기준으로 한 권고조항을 두고 있음. 오스트리아의 경우, 진로방해가 심한 경우 2,180유로(약 300만원 이상)의 벌금까지 물릴 수 있도록 법이 규정되어 있음

표 3-2 긴급차의 진입장애로 인하여 골든타임을 놓친 사례들 (예시)

사례	내용
'04년 경기 분당 다세대주택 화재	일 시 : 2004. 2. 25. 00:15 발생원인 : 전기누전 추정 피 해 : 인명피해 4명(사망2, 부상2) 현장상황 : 평소 진입도로 폭이 7.5 ~ 8m로 주간에는 소방차량 출동이 비교적 용이하나 야간에는 2중, 3중 주차로 진입곤란
'01년 서울 홍제동 주택 화재	일 시 : 2001. 3. 4. 04:12 발생원인 : 방화추정 피 해 : 인명피해 9명(사망6, 부상3) 현장상황 : 주택가 골목길에 차량 일렬주차 및 양면주차로 화재현장까지 진입곤란
'99년 경기 화성 씨랜드 수련원 화재	일 시 : 1999. 6. 30. 01:41 발생원인 : 모기향불 발화 추정 피 해 : 인명피해 30명(사망27, 부상7) 현장상황 : 씨랜드 진입로 850m가 협소하고 비포장 일방통행로 (2~3m)이며, 일부 도로에 주민들이 사유지를 주장하는 철조망 및 쇠말뚝 등의 장애물 설치
'98년 경북 포항시 죽도시장 화재	일 시 : 1998. 10. 10. 03:31 발생원인 : 미상 피 해 : 인명피해 2명(사망2), 재산피해 154,428천원 현장상황 : 인접 점포와 조밀하게 밀집되어 있고 야간에 철시하지 않은 좌판 및 동쪽 어시장 방면의 활어수송차의 불법 주차로 소방차량 진입곤란
'95년 대구 동구 별장여관 화재	일 시 : 1995. 12. 8. 00:39 발생원인 : 가스렌지 취급 부주의 추정 피 해 : 인명피해 명(사망1), 재산피해 500천원 현장상황 : 소방파출소에서 3,000m 떨어진 주택지역의 여관으로 금호강변과 인접되어 있어, 소방출동로상의 상습 불법 주차로 인해 출동 및 초기진화에 곤란

■ 관련법령 및 유사사례

● 헌법의 행복추구권과 안전의 권리

> 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.
> 제37조 ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.
> ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

● 재난 및 안전관리기본법

> 제1조(목적) 이 법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 〈개정 2013.8.6.〉
>
> 제2조(기본이념) 이 법은 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 한다.

● 소방기본법과 도로교통법

관련법령	주요내용	관련조문
소방기본법 (소방방재청)	- 소방자동차의 우선통행 - 소방대의 긴급통행 - 소방출동 및 활동에 방해가 되는 차량 및 물건제고. 이동조치 (강제처분)	제21조 제22조 제25조 3항
	※ 벌칙 - 소방자동차의 출동을 방행한 자 (5년 이하 징역. 5천만원 이하 벌금) - 정당한 사유없이 강제처분 조치를 따르지 않거나 방해한 자 (300만원 이하의 벌금)	제50조 제52조
도로교통법 (경찰청)	- 긴급자동차의 정의 - 주정차단속 담당공무원의 지정 - 긴급자동차의 우선통행 ≫ 도로 좌측통행 및 정지규정 미준수 가능하나 안전 운행 준수토록 의무화 ≫ 긴급자동차에 대한 일반자동차의 피양의무 - 정차 및 주차의 금지 - 주차위반에 대한 조치	제2조 20호 시행령 제12조 제1항 제29조 제32~33조 제35조
	※ 벌칙 - 정차 및 주차금지를 위반한 운전자 ≫ 20만원 이하의 벌금이나 구류 또는 과료	제156조 1호

03 사회적 가치 중심 공공부문 성과평가 전면 개편

■ 목적 및 필요성

● 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 근거한 평가지표는 전체적으로 경영효율성 중심의 지표가 지배적임. 평가지표 체계는 공공기관의 경영방향을 결정한다는 점에서, 현재 공공기관이 과도하게 경제적 효율성에 경도될 수밖에 없을 것임

● 불평등과 사회적 배제를 감소하고, 공공조직이 공동체의 인권과 안전 등 사회적 가치의 실현에 기여하도록 촉진할 필요성이 대두됨

■ 내용 및 특징

● 용어설명

- '사회적 성과평가' 개념이란, 조직 및 기관의 경영평가에 있어서 효율성과 수익성과 같은 경제적 원리보다 공동체가 중요하게 여기는 사회적 가치의 원리를 강조하여 반영하는 것을 의미하며, 더 나아가 조직의 성과평가에 있어서 "조직의 활동이 공동체에 얼마나 유의미한 영향(impact)을 미쳤는가"의 여부를 지표에 담아 반영하고자 하는 방향성을 의미함
- 사회적 성과평가의 개념은 본래 사적부문의 민간기업들의 사회적 가치 반영정도 및 사회적 경제부문의 조직들을 평가하기 위해 고안되었음.
- 그러나 최근에는 공공부문의 조직에서 경제효율 이념이 과도화 되고, 이에 따라 공공부문의 조직이 사조직의 운영원리에 경도되고 있는 상황이 과도화 됨에 따라 '사회적 성과평가' 개념을 공공부문의 성과평가에 반영할 필요성이 제기되고 있음

표 3-4 사회적 성과평가 개념의 연혁과 주요특성 (미국사례를 중심으로 예시)

연혁	주요특성
1957	사회적 성과평가의 기반
1969	환경분야 평가에서의 도입
1973	'사회적 성과평가' 용어도입
1983	미국 정부 평가에서의 도입
1990	REDF(로버츠기업개발기금, Roberts Enterprise Development Fund)가 자선 분야에 평가도입 영국의 NEF(New Economic Foundation) 개발지원
1996	REDF의 첫 보고서(SROI) 발간 → 사회적 가치 평가도구에 대한 내용을 담고 있음 (SROI, Social Return on Investment, 사회적 투자수익률)
2007	UN 및 세계은행 등 100여 조직이 NONIE 구성
2009	록펠러 재단 주도의 GIIN 발족
2011	B lab에 의한 GIIN 서비스 시작

출처: 방호성(2014:7)

● 구성요소

- '사회적 성과평가'를 위한 지표체계는 일반적으로 아래 〈표〉와 같은 공통구성요소들로 구성되고 있음. 이들 구성요소는 조직의 공동체에의 기여측면과 조직 내부의 경영적 측면의 두 차원으로 이루어짐
- 제시된 지표체계는 일반적인 공통요소들로서 각 조직의 업무적이고 환경적인 특수성에 따라 유연하고 적합하게 지표를 재구성하여 운영해야 할 필요성이 있음 (※ 제시된 지표체계는 NEF, SROI, ISO 26,000 등에 담겨 있는 지표들 중 공통요소를 묶어 예시한 것임)

표 3-5 사회적 성과평가의 지표체계 구성요소 (예시)

구성요소		대표지표
공동체 측면 (사회적 책임)	일자리 창출 (고용)	고용 및 소득증대 (취약계층 포함)
		직업활동을 통한 근로자의 능력 제고
		직업활동을 통한 근로자의 자존감 제고
	사회목적 실현	공동체의 자연적·사회적 환경개선도(공동체의 범죄발생율 감소 등)
		지역사회의 서비스 제공율 혹은 기부율
		정부-지자체와의 협업과 기여
	혁신유발	공동체에의 기술혁신 기여도
경영적 측면	민주적 운영	이해관계자의 의사결정 참여(주민참여 포함)
		소유와 경영의 분리 (노사상생 측면 포함)
		도덕성 (투명한 회계관리, 합법적 운영, 청렴함 등)
	배려적 운영	작업장 환경의 안전성
		'일과 삶 양립'등 구성원 배려 정책
		약자에 대한 배려 및 적극적 평등조치

● 유사개념

※ 영국의 신경제재단(NEF, New Economics Foundation)이 제시한 사회적 가치 측정도구: 영국은 "공공서비스 사회적 가치법"을 최초로 제정하는 등 사회적 가치 분야에서 선도적인 역할을 수행 중. 이들은 사회적 가치 측정을 위한 자체도구를 고안하였으며, 이후 각국에 공유된 해당 평가도구를 바탕으로 개선을 제고하는 방식으로 측정도구가 발달함

※ The SROI Network International의 사회적 가치 지표체계: 전 세계 19개국이 참여하고 있으며, 영국의 신경제재단(NEF)이 제안한 지표틀을 바탕으로 개선안을 제안하여 측정도구를 정교화하고 있음. 이와 병행하여 미국의 민간재단인 REDF는 'Next SROI platform'을 자체 제작하고 있음

※ ISO 26,000(International Organization for Standardization 26000), 세계인권선언, ILO협약, 기후변화협약, OECD소비자분쟁해결권고, UN-GC 등 국제지침들을 종합한 국제이행 지침 등 유사사례를 예시할 수 있음

■ 관련법령 및 유사사례

● 'ISO 26,000'의 사회적 책임 7원칙

(1) 책무성 (Accountability)
(2) 투명성 (Transparency)
(3) 윤리적 행동 (Ethical Behavior)
(4) 이해관계자의 이익 존중 (Respect for stakeholder interests)
(5) 법규준수(Respect for the rule of law)
(6) 국제행동 규범존중(Respect for international norms of behavior)
(7) 인권존중(Respect for human rights)

● U.N. 글로벌 컴팩트 10원칙

인권(Human Rights)
(1) 원칙 1. 기업은 국제적으로 선언된 인권 보호를 지지하고 존중해야 하고,
(2) 원칙 2. 기업은 인권침해에 연루되지 않도록 적극 노력한다.

노동(Labor)
(3) 원칙 3. 기업은 결사의 자유와 단체교섭권의 실질적 인정을 지지하고,
(4) 원칙 4. 모든 형태의 강제적 노동을 배제하며,
(5) 원칙 5. 아동노동을 효율적으로 철폐하고,
(6) 원칙 6. 고용 및 업무에서 차별을 철폐한다.

환경(Environment)
(7) 원칙 7. 기업은 환경문제에 대한 예방적 접근을 지지하고,
(8) 원칙 8. 환경적 책임을 증진하는 조치를 수행하며,
(9) 원칙 9. 환경친화적 기술의 개발과 확산을 촉진한다.

반부패(Anti-Corruption)
(10) 원칙 10. 기업은 부당취득 및 뇌물 등을 포함하는 모든 형태의 부패에 반대한다.

04 승진 및 성과평가에 사회적 가치 반영

■ 목적 및 필요성

● 공공부문 조직 공공성을 지향하는 것이 본질: 관리자의 사회적 가치에 대한 책임을 강화하여 사회적 가치가 정책에 반영·구현될 수 있는 선 순환적 환경 조성

■ 내용 및 특징

● 용어설명

- '사회적 근무성적평정' 개념: 개인의 근무성적평정에 있어, 개인의 성과 개념에 공동체가 중요하게 여기는 사회적 가치의 원리를 강조하여 반영하는 것

● 구성요소

- 성과목표 및 성과지표를 구성하는 데에 있어서 다음과 같은 사회적 가치들을 반영할 것을 요청함

구 분	내 용
공공성	'공공성'은 개인의 사익과 욕망 보다 큰 범주인 공동체 구성원의 이익(공익)을 우선하는 가치를 의미함.
다양성	'다양성'은 공동체는 다양성이 인정된 사회적 합의체이기 때문에 특정한 개인이나 집단의 특수이익을 넘어 다양한 개인들과 집단들의 개별이익들을 총체적으로 고려할 것을 지향하는 가치를 의미함.
상대성	'상대성'은 다양한 가치와 이익이 서로 상호적인 갈등에 열려 있으며, 서로 소통하고 합의하여 공존할 것을 지향하는 가치를 의미함.

- 문재인 정부는 "고위공무원단 승진시 다음과 같은 사회적 가치가 반영된 6대 평가역량"을 제시하였음. 각 평가역량은 사회적 가치의 구성요소들과 매칭 됨.

역량	평가지표		사회적 가치 구성요소
문제인식	국가·공동체에 미치는 영향 고려		
전략적 사고	공공이익을 고려한 대안 선택	→	공공성
성과지향	공공성 평가요소 고려		
변화관리	지속가능한 발전을 위한 변화주도		
고객만족	소수의견 적극 청취·소통	→	다양성/상대성
조정통합	균형적 시각에서 판단		

● 유사개념

- GRI의 지속가능경영 보고서(G4): GRI (Global Reporting Initiative)는 1997년 미국에서 설립된 기구로 지속가능경영을 위한 원칙을 천명한 가이드라인을 제시하여왔음. 2000년 G1, 2002년 G2, 2006년 G3, 2013년 G4으로 개선안을 지속적으로 제시하였음. 성과기준 중 사회영역에 대한 강조가 특징

| 사회 |

1. 노동여건 및 관행: 고용, 노사관계, 직장, 보건 및 안전, 교육 및 훈련, 다양성 및 평등한 기회
2. 인권: 투자 및 조달 관행, 차별금지, 결사 및 단체교섭자유 보장, 아동 노동, 강제 노동, 불만 및 고충처리 보안 관행, 원주민 권리 등
3. 사회: 지역사회, 부패, 공공정책, 경쟁저해행위, 법규준수 등
4. 제품책임: 고객 건강 및 안전, 제품 및 서비스 라벨링, 마케팅 커뮤니케이션, 고객 개인정보 보호, 법규 준수 등

■ 관련법령 및 유사사례

● 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」

- 2014년 6월 발의, 2016년 2017년 재발의: 2014년 발의된 기본법안의 초안은 다음과 같은 주요내용을 담고 있음

가. 공공기관에서 실현해야 할 사회적 가치의 개념과 범주를 정의함 (안 제3조).

나. 사회적 가치 실현을 준수해야할 국가 및 지방자치단체를 포함한 공공기관의 역할과 기본책무를 규정함 (안 제4조).

다. 공공기관의 사회적 가치 실현에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 시행하도록 함(안 제5조).

라. 사회적 가치 실현을 위한 공공기관의 역할을 정의하고 사회적 가치를 실현해야하는 공공서비스의 사업대상을 규정함(안 제6조부터 제9조까지).

마. 공공기관이 사회적 가치 실현을 위한 기본계획을 수립하고, 계획의 추진과 관련하여 사회적가치위원회가 의견을 제시할 수 있도록 함(안 제10조부터 제14조까지).

바. 공공기관의 사회적 가치 실현과 관련한 주요 사항을 심의 · 의결하는 기구로 사회적가치위원회를 설치하고 운영하도록 함(안 제15조 부터 제16조까지).

사. 정부의 사회적 가치 실현을 위한 기본계획 및 사회적경제 활성화계획 수립 시 국회에 보고하도록 규정함(안 제17조).

아. 사회적 가치 실현을 위한 민간참여, 금융지원, 사회적경제 지원, 국공유재산 활용지원,재정지원 등의 지원체계와 원칙을 규정함(안 제18조부터 제22조까지).

자. 사회적 가치 실현을 근거로 지원을 받는 사업자의 책임사항을 규정함(안 제23조).

차. 사회적가치성과평가의 기본원칙과 평가주체, 평가과정을 규정하고, 사회적가치성과평가에 있어 공공기관이 추구하는 목적과 가치에 따라 우선순위와 평가기준을 달리 할 수 있음을 규정함(안 제24조부터 제27조까지).

카. 정부가 사회적 가치 실현의 성과가 우수한 공공기관을 포상할 수 있도록 함(안 제28조)

■「사회적 경제기본법안」

- 2016년 발의되었으며, 다음과 같은 주요내용을 담고 있음

가. 이 법은 국민경제의 균형발전과 국가공동체발전에 대한 사회적경제의 기여를 인정하고 사회적경제의 기본원칙에 따른 공통의 법적 토대를 마련하여 사회적경제조직간의 협력과 연대를 촉진시키고 국가와 지방자치단체의 민·관 협력을 기반으로 한 효과적인 정책추진체계 구축 등을 통해 지속가능한 사회적경제 생태계 조성을 목적으로 함(안 제1조).

나. 사회적경제의 기본원칙으로 ① 공동체 구성원의 공동이익과 사회적 목적을 우선시하는 사회적 가치 추구 ② 자율적이고 독립적으로 운영 ③ 민주적이고 개방적인 운영구조와 다양한 이해관계자 참여 촉진 ④ 발생한 이익의 재투자 및 조직에 대한 기여를 중심으로 한 배당 등 사회적 목적 실현을 위한 우선적인 사용 ⑤ 지역공동체 발전을 위해 상호협력의 촉진과 지역사회발전에 기여하도록 함(안 제2조).

다. "사회적경제"를 양극화 해소, 양질의 일자리 창출과 사회서비스 제공, 지역공동체 재생과 지역순환경제, 국민의 삶의 질 향상과 사회통합 등 공동체 구성원의 공동이익과 사회적가치의 실현을 위하여 사회적경제조직이 호혜협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제적 활동으로 정의하고, "사회적가치"를 사회적경제활동을 통하여 사회적·경제적·환경적·문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 사회 공익적 성과로서 정의함(안 제3조제1호 및 제2호).

라. "사회적경제기업"을 제3조2호의 사회적 가치를 추구하면서 재화 및 용역의 구매·생산·판매·소비 등 영업활동을 하는 사업조직으로 정의하고, "사회적경제조직"을 사회적경제기업, 사회적경제중간지원조직, 사회적경제연대조직에 해당하는 기업·법인·단체 또는 이에 준하는 형태의 조직 또는 사업범위를 수행하는 자로 대통령령에 따라 정한 기업·법인·단체로 정의함(안 제3조제3호 및 제6호).

마. "사회적금융"을 사회문제를 개선하고 사회적가치를 증진시키기 위해 사회적경제조직과 사회적경제 관련 사업에 투자·융자·보증 등을 통해 자금의 지속가능한 선순환을 추구하는 금융활동으로 정의함(안 제3조제7호).

바. 국가 및 지방자치단체의 책무로서 지역기반 사회적경제 발전을 위한 종합적인 시책과 지역균형발전 정책을 세우고 그 추진에 필요한 예산과 조직을 확보하도록 하고, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 지정된 공공기관은 공공서비스의 계획수립에서 평가에 이르는 전 과정에서 사회적가치의 실현을 위하여 노력하도록 정의함(안 제4조제1항 및 제6항).

사. 사회적경제 개발 및 사회적경제조직의 지원·육성에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따르도록 하고, 이 법 발효 후 관련 개별법의 제·개정을 빠른 시일 내에 추진하기로 함(안 제7조).

아. 정부는 사회적경제 발전에 관한 중장기 정책목표 및 방향을 설정하고 지역기반 사회적경제 개발과 협력을 증진하고 지역특성에 맞는 지역공동체 발전을 촉진하기 위하여 제9조제1항에 따른 부문별 발전계획안과 제10조제1항에 따른 시·도 지역별 기본계획을 기초로 하여 5년을 단위로 하는 사회적경제 발전 기본계획을 수립하도록 함(안 제8조제1항).

자. 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 매년 부문별 시행계획과 시·도 지역별 시행계획을 수립하고 전년도 추진성과를 사회적경제발전위원회에 보고하도록 하고 사회적경제발전위원회는 관계중앙행정기관과 시·도 지방자치단체의 매년 부문별 시행계획과 시·도 지역별 시행계획의 추진실적을 평가하도록 함(안 제9조, 제10조, 제12조).

차. 국가와 지방자치단체는 지역공동체기반 확충과 시·도지역의 사회적경제 발전역량 강화를 위하여 정책, 예산, 조달, 금융, 세제, 기금 등의 지역발전 시책을 체계적으로 수립하여 추진하도록 정함(안 제13조).

카. 국가의 사회적경제 발전과 관련한 주요정책 및 기본계획과 그 이행에 관한 사항을 심의·조정하고 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체간의 조화로운 정책 추진을 총괄 조정하기 위하여 대통령 소속으로 사회적경제발전위원회를 두도록 함(안 제15조).

타. 사회적경제발전위원회를 민·관협치에 의한 공동행동을 촉진하기 위해 기획재정부장관과 민간위원 중에서 추천된 민간대표를 공동위원장으로 임명하고 전체위원 중 민간위원의 수를 2분의 1 이상으로 하며 위원회 소속으로 상임위원, 실무위원회, 소위원회, 사무처 등을 설치하고 기획재정부가 위원회의 총괄부서로서 정책조정기능과 예산확보의 역할을 담당하도록 함(안 제16조, 제17조).

파. 시·도지사는 관할지역의 특성과 자원에 맞는 사회적경제 발전에 관한 기타 중요 시책을 심의 · 조정하고 지역차원의 정책수립을 위하여 지역사회적경제발전위원회를 두도록 하고 지역위원회 구성의 원칙과 운영은 중앙의 위원회 원칙과 기준을 적용하고 그 밖에 사항은 시·도 조례로 정하기로 함(안 제18조).

하. 사회적경제조직은 지역·업종·부문·분야·전국 단위 협의체·연합체 등 사회적경제연대조직을 설립·운영할 수 있도록 하고 국가와 지방자치단체는 그 활동에 필요한 운영비 및 사업비를 전부 또는 일부 지원할 수 있도록 함(안 제22조).

거. 정부는 부처 간 사회적경제 정책지원사업을 통합적이고 효율적으로 집행하기 위하여 공공기관으로 한국사회적경제개발원을 설립하도록 하고 사업수행에서 민간단체의 참여를 확대하여 사회적경제조직을 활성화시키도록 노력하는 것을 규정함(안 제23조).

너. 정부는 지역균형발전차원에서 사회적경제 발전사업을 효과적으로 추진하기 위해 권역별 사회적경제지원센터와 특화 중간지원기관을 설치·운영하도록 하고 시·도지방자치단체에서도 지역특성에 적합한 지자체차원의 사회적경제지원센터를 설치·운영할 수 있도록 하고 상호 협력하여 상생 효과를 내도록 함(안 제24조, 제25조).

더. 정부는 사회적경제조직의 육성과 지원에 필요한 사회적경제발전기금을 중앙과 지방에 별도로 조성하도록 하고 기금과 운영분리원칙에 따라 기금조성 및 운영감독은 기획재정부가 총괄하고, 운영은 사회적금융기관등을 지정하여 수행하도록 함(안 제26조, 제27조, 제28조, 제30조, 제31조).

러. 정부와 지방자치단체는 사회적경제발전에 필요한 민간차원의 사회적 투자를 촉진하기 위하여 사회적경제공제기금, 상호금융, 공동체기금 등 사회적경제조직이 조성·운영하는 민간기금을 설치·운영하도록 하고 이에 필요한 별도의 법률을 제정하도록 함(안 제32조).

머. 국가와 지방자치단체는 사회적경제조직이 생산하는 제품이나 서비스의 구매촉진 및 판로확대를 위하여 필요한 지원 및 시책을 추진하도록 하고 총 구매액의 100분의 5의 범위에서 「사회적기업육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업과 「협동조합 기본법」 제3조에 따른 사회적협동조합이 생산하는 재화나 용역을 구매하도록 하고 이와 관련한 별도의 법률을 제정하도록 함(안 제33조).

버. 국가와 지방자치단체는 공공우선구매, 사회적성과 평가지표 개발, 시설비등의 지원, 조세감면 및 재정지원, 교육·훈련 등 지원, 민간참여 촉진 및 민간자원 연계등 사회적경제조직에 대한 포괄적인 지원근거를 제시하여 개별법과 연계될 수 있도록 함(안 제33조, 제34조, 제35조, 제36조, 제37조, 제38조).

서. 국가와 지방자치단체는 협동조합조직간의 협력을 포함하여 사회적경제조직간의 공동사업·사업협력, 협의체 구축 및 조직통합, 공유자산 형성과 공동판매망 구축 등 사회적경제조직간의 협력체계를 촉진하도록 하고 이에 필요한 재정적·행정적 지원과 세제혜택을 제공할 수 있도록 함(안 제39조).

어. 국가와 지방자치단체는 청년실업문제 해결과 사회혁신역량을 촉진하기 위해 청년 창업활동 촉진과 사회적경제에의 참여를 증진시키기로 함(안 제41조).

● 「사회적경제 기업을 위한 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안」

- 2013년 12월 최초 발의되었으며, 다음과 같은 주요내용을 담고 있음

가. 구매촉진 및 판로지원의 대상이 되는 사회적경제기업을 정의함(안 제2조).

나. 사회적경제기업제품 구매촉진과 관련된 국가 및 지방자치단체, 공공기관, 사회적경제기업, 국민의 역할과 기본책무를 규정함(안 제3조 및 제4조).

다. 사회적경제기업제품의 구매촉진을 위한 기본계획수립을 규정하고, 기본계획에 근거하여 매년 시·도지사가 시·도별 구매촉진 지원계획을 수립하고 시행하도록 함(안 제5조 및 제6조).

라. 구매촉진계획 등 사회적경제기업제품 구매촉진과 관련한 주요 사항을 심의·의결하는 기구로 사회적경제기업 구매촉진위원회를 설치 및 운영하도록 함(안 제7조).

마. 고용노동부 장관이 구매촉진기본계획에 근거하여 공공기관 장이 따라야 하는 사회적 경제기업제품 구매지침을 수립하도록 함(안 제8조).

바. 공공기관의 장이 구매지침에 따라 매 회계연도별로 사회적경제기업 제품 구매시행을 위한 시행계획을 수립하고,시행계획에 따른 실적을 제출하도록 함(안 제9조 및 제10조).

사. 고용노동부 장관이 판로확대가 필요하다고 인정되는 사회적경제기업제품을 사회적경제기업 간 경쟁제품으로 지정할 수 있도록 하고, 사회적경제기업 간 경쟁의 계약방법,참여자격 등을 규정함 (안 제11조부터 제13조까지).

아. 사회적경제기업 간 경쟁 등을 통해 공공기관과 조달계약을 체결하는 사회적경제기업의 직접생산 여부를 공공기관의 장이 확인하도록 하고,직접생산 확인증명 발급,이의제기,직접생산 확인취소 등에 관한 절차를 규정함(안 제14조부터 제16조까지).

자. 공공기관의 장이 특별한 이유가 없을 경우 사회적경제기업 제품을 우선구매하도록 하고,수의계약을 통한 구매 시 선정기준과 절차를 규정함(안 제17조 및 제18조).

차. 공공기관의 소관사무를 민간위탁할 경우 사회적경제기업을 우대할 수 있도록 함(안 제19조).

카. 사회적경제기업 제품의 판로확대를 위한 지원사업을 허용하고, 조달청장이 사회적경제기업제품 구매촉진을 위해 협력하도록 함(안 제20조 및 제23조).

타. 공공구매에 참여하는 사회적경제기업이 사회적 책임을 준수하고, 품질인증을 받도록 함(안 제21조 및 제22조).

파. 사회적경제기업제품의 구매촉진 및 판로지원을 위해 전자정보관리체계 구축, 구매담당자 및 사회적경제기업에 대한 교육, 재정지원, 국·공유재산의 무상대부, 사회적경제기업 판매장 설치, 사회적경제기업구매지원센터 설치 및 운영 등의 지원사업을 할 수 있도록 함 (안 제24조부터 제30조까지).

하. 정부가 사회적경제기업제품의 구매실적이 우수한 공공기관 또는 지자체를 포상하고,구매실적을 공공기관의 평가요소로 활용할 수 있도록 하며,필요시 권한을 위임하고,다른 법률에 우선적용할 수 있도록 함(안 제31조부터 제33조까지).

참고정보

- 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」(2014년 발의)http://file.mt.co.kr/the300/file/actTimer/2014/06/20140618145614974881ACT_145614_0.pdf
- 「공공기관의 사회적가치 실현에 관한 기본법안」(2016년, 2017년 발의)http://psr.kr/wp-content/uploads/2018/04/2018-%EC%9E%85%EB%B2%95%EB%8F%99%ED%96%A5.pdf
- 「사회적 경제 기본법안」(2016년 발의)http://www.kefplaza.com/law/legis/member_view.jsp?&idx=2747&nodeId=62
- 「사회적경제 기업을 위한 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법안」(2013년 발의)
- 방호성 (2014). 사회적 가치와 사회적 가치 지표 고찰. SE EMPOWER·대안공동체 연구회 학술대회자료집 (2014년 1월 10일, 제주도 김녕 어울림센터)
- GRI (Global Reporting Initiative) https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx
- NEF (New Economics Foundation)http://neweconomics.org/
- ISO 26,000 (International Organization for Standardization 26000)https://www.iso.org/iso-26000-social-responsibility.html
- The SROI Network http://socialvalueint.org/the-sroi-network-and-the-social-impact-analysts-association-relaunch-as-social-value-uk-and-social-value-international/2015/
- U.N. Global Compact 10 Principleshttps://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles

- 서울연구원 (2016). 황금시간 목표제 검증 및 평가를 위한 학술용역. 서울시 발간자료.
- 마경희 (2010). “돌봄의 정치적 윤리: 돌봄과 정의의 이원론을 넘어”. 한국사회정책. 17(3). 319-348.
- 정부혁신전략회의 (2018.03.19.). “정부혁신 비전 및 3대 전략”.
- 캐나다의 고용평등법(Equal Employment Act)

정부혁신종합추진계획

이해와 활용

www.innogov.go.kr

Ⅳ

과제3. 국민이 공감하고, 함께 만드는 정책

1. 과제의 이해

2. 사업의 주요 내용
   1) ❼ 국민 토론 광장, '광화문1번가'상설 운영
   2) ❽ 예산·법령 등 핵심정책과정에 국민 참여 강화
   3) ❾ 국민의 뜻을 섬세하게 살피는 열린정책 소통체계 구축

1 과제의 이해

01 배경

● 문재인 정부의 정부혁신 비전은 '국민이 주인인 정부 실현'으로서 이를 위해 참여와 신뢰를 통한 공공성을 회복하여 OECD 더 나은 삶의 질 지수 10위권, OECD 정부신뢰도 10위권, 부패인식지수 20위권 진입을 정부혁신 목표로 삼고 있음

- 목표 달성을 위한 3대 전략으로서 사회적 가치 중심 정부, 참여와 협력, 신뢰받는 정부를 제시하고 있으며, 참여 협력 전략의 핵심과제로서 '국민이 공감, 함께 하는 정책'을 구현하는 것을 제시하고 있음
- 즉, 국민이 공감하고 함께 하는 정책을 형성, 집행함으로써, 정부와 시민사회 간 실질적인 참여와 협력이 이루어지게 함으로써 신뢰와 공공성을 회복하고 증진할 것으로 기대하고 있음

● 이렇게 참여와 협력이 중요한 전략으로 설정된 것은 기존 정부 혁신 패러다임의 한계에서 비롯된 것이라고 할 수 있음

- 기존의 정부혁신의 특징은, 일부 보완이 있었음에도 불구하고, 신공공관리적 정부개혁의 패러다임을 가지고 있는데, 신공공관리적 정부개혁 패러다임은 성과주의, 효율성 및 효과성을 중시한 반면, 공공성 가치, 주인으로서의 국민, 협력 등 면에서는 한계를 보여 온 것도 사실임
  - Diefenbach(2009: 905-906)에 의하면, 신공공관리적 정부혁신의 긍정적인 효과로서 효율성, 생산성, 효과성, 비용절감 등을 들 수 있는 반면에 공공복지, 공동체, 공공서비스 윤리 면에서는 한계가 있었으며, 실제 몇몇 분야에서의 공공서비스의 범위 및 품질 축소를 가져오기도 하였음
  - 또한, 기존의 정부혁신 패러다임은 접근은 효율성, 품질, 공공서비스에 대한 고객의 직접적 영향력을 증진시킨 반면, 전반적으로 책임, 헌신, 정치적 평등, 책무성 등을 약화시켰다는 비판이 있음 (Christensen and Lagreid, 2011)

● 이에 참여와 협력을 통해 국민의 뜻을 정책에 반영 시행하고 이를 통해 정부 신뢰의 제고와 공공성의 회복은 매우 중요한 전략이자 과제라 할 수 있음

- 뿐만 아니라 행정환경의 불확실성과 복잡성 증가로, 사회 난제가 많아졌으며 이를 해결하기 위한 협력적 거버넌스가 중요해지고 있음
- 이에 정책과정의 민주성을 제고하고 사회문제 해결의 주체를 다원화하고 신기술 발전에 따른 국민 참여를 활성화하기 위한 과제 수행이 필요함
  - 문제의 발견, 정책의 형성, 결정, 집행 전 과정에 국민 참여를 구조화할 수 있는 방안을 통해 정책과정 전반의 민주성 제고
  - 협력적 문제 해결이 가능하도록 하기 위한 제도적 기반 구축
  - ICT 기반으로 참여의 수준이나 강도를 증진하여 국민 참여의 효율성 및 효과성을 제고함

● 이러한 맥락 하에 국민의 공감, 함께하는 정책 구현을 위한 핵심적인 사업으로서 국민토론광장 광화문 1번가 상설 운영, 국민참여예산제 도입, 주민참여예산사업 비중 확대, 국민참여법령 심사 및 국민참여형 평가 등 핵심정책과정에서 국민참여 강화, 국민의 뜻을 섬세하게 살피는 열린정책 소통체계 구축 사업이 도출됨

- 궁극적으로 민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민주권 실현
  - 시민이 공동체의 의사결정에 참여하면 주인의식과 책임의식을 공유하여 공동체 통합에 기여하고, 신뢰라는 사회적 자본 확충
  - 자신의 의견이 정책으로 반영되고 실현될 때, 사회의 주인으로서 자긍심을 갖고 보다 적극적으로 참여함
  - 시민참여 확대는 경제적 민주화를 지향하는 정책의 동력이 되고, 그 결과 경제의 활력 제고와 경제성장에 기여함

02 개념

■ 국민이 공감, 함께하는 정책

● 국민의 뜻을 반영하는 정책을 형성 및 집행함으로써 투입의 정당성을 향상시키고, 이를 통해 궁극적으로 정책 및 서비스 산출의 품질과 성과를 제고시킬 수 있음을 의미함

- Fritz Scharpf에 의하면, 투입 정당성(input legitimacy)은 국민의 뜻을 반영하는 정치적 선택을, 산출 정당성(output legitimacy)은 결과, 성과, 효과성 등에 기초한 선택의 정당성을 의미함(오영민 외, 2014)
- 기존의 신공공관리적 개혁 노력은 결과, 성과, 효과성 등에 기초한 산출 정당성을 중시한 측면이 있음. 이런 면에서 기존의 개혁 패러다임은 시장기제와 고객지향성을 통해 의사결정과정에 대한 참여와 서비스 공급에 대한 고객의 영향력을 확대하였고, 이러한 고객지향성이 산출 민주주의를 통해 민주성의 제고에 기여하였음
- 그러나, 신공공관리적 개혁 패러다임은 한편으로는 행정에 대한 '공공'의 접근 가능성을 높였지만, 다른 한편으로는 민주적 책무성을 약화시키는 동시에 '공공성(publicness)'을 약화시키는 역설을 발생시킴
- 한국의 신공공관리적 개혁은 다원주의적 요소가 없는 상태에서 일방적으로 개인주의적-경제적 모델만을 추구한 측면이 있음. 민주주의가 강한 영향력을 발휘하는 상태에서의 효율성 추구는 '정부의 질' 향상으로 이어질 수 있지만, 그렇지 않은 경우 시민의 책무와 정치적 평등을 약화시킬 위험성이 존재할 수 있음
- 정부개혁이 궁극적으로 정부의 질 향상으로 이어지기 위해서는 투입 민주주의 및 정치적 책임성 확보를 위한 노력도 병행되어야 함(오영민 외, 2014)

● 정부와 시민이 협력적으로 정책 및 서비스를 설계, 창출, 집행해 나갈 수 있는 제도적 기반을 구축하여 정부와 시장, 공동체 간의 상호 신뢰와 협력에 기반한 문제해결이 이루어질 수 있도록 함

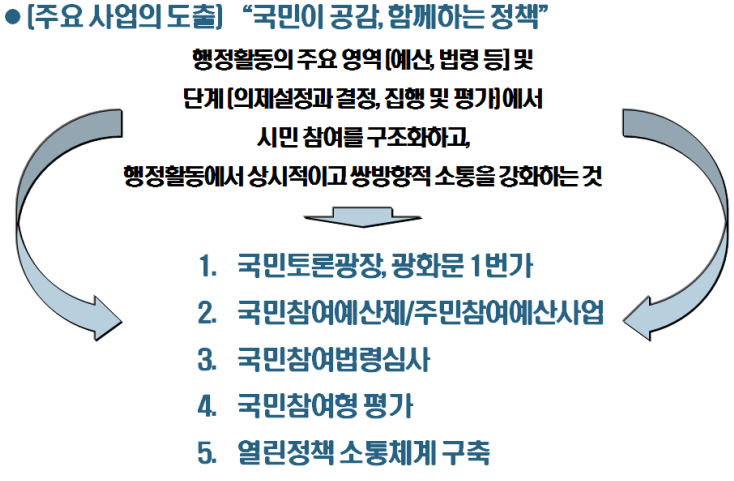
- 이런 의미에서 뉴 거버넌스에 기초하고 있는데, 뉴 거버넌스는 공공서비스 전달 또는 공공문제를 해결하는 과정에서 정부라는 제도적 장치에 전적으로 의존하기보다는 정부와 민간부문 및 비영리부문 간의 협력적 네트워크를 적극 활용하는 것이라고 할 수 있음. 이 과정에서 정부와 시장 및 공동체 간의 관계와 정부의 역할이 새로 정립되고, 정부와 민간부문 및 비영리부문 간의 협력 체제가 등장하게 되며, 이들 부문 간의 조정기제로서 상호 신뢰와 협력에 기초한 네트워크를 활용하게 되는 것임(이종수·윤영진 외, 2005: 176-177)

- 기존의 신공공관리론의 고객중심적 접근은 시민을 수동적인 존재로 국한시키는 반면, 주인 중심적 접근을 강조하는 뉴 거버넌스는 시민을 정부의 의제와 정책을 결정하는 능동적인 존재로 인정함. 행정을 단순히 수동적인 소비자 만족에 의해 통제되는 서비스의 전달로 이해하는 것은 행정의 근본적인 역할을 이해하는 데 있어 부족함. 비록 행정 구조의 개선이 중요하기는 하나, 국민들이 행정에 적극적으로 참여하지 않는 한 정부는 적절하게 작동하거나, 혹은 기업처럼 운영될 수 없다는 것이 뉴 거버넌스 이론의 논리임(이명석, 2001; 정철현, 2004: 355)

● 결국 정부 운영 방식 개선, 참여 기제 확보, 참여의 대상과 수준 심화를 통해 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여를 증진하고 국민주권 국가 실현을 위한 것임

● 즉, 행정활동의 주요 영역 (예산, 법령 등) 및 단계 (의제설정과 결정, 집행 및 평가) 에서 시민 참여를 구조화하고, 행정활동에서 상시적이고 쌍방향적 소통을 강화하는 것

- 참여를 구조화하는 정부 운영방식의 개선 및 참여 기제 확보
- 정책의 전 과정에서 참여의 대상과 수준의 심화
- 정부와 시민이 협력적으로 정책 및 서비스를 설계, 창출, 집행해 나갈 수 있는 제도적 기반의 구축과 실행



| 그림 4-1 | 국민이 공감, 함께하는 정책: 주요 사업의 도출

2
사업의
주요 내용

01 국민 토론 광장, '광화문 1번가' 상설 운영

■ 목적 및 필요성

- 오프라인 소통공간을 설치하고 국민과 정부가 직접 만나 쌍방향으로 소통함으로써 서로의 생각을 공유하고 정책에 반영함으로써 수요자 중심의 정책 설계를 가능하게 하고, 궁극적으로 정책의 성과를 높이기 위함
- 2017년의 광화문 1번가 운영 성과를 바탕으로 2018년부터 광화문 1번가를 국민참여플랫폼으로 확대 추진하여 실질적이고 지속적인 정부-국민 간 소통이 이루어질 수 있도록 함
  - 국민인수위원회인 '광화문1번가'를 통해 1백만명 이상의 국민들이 누구나 의견을 제시할 수 있고 정부가 경청하고 있음을 경험하였으며, 100일 동안 120만여 명이 18,705건을 제안하고 167건의 실천과제가 도출됨

참고 | 2017년 광화문 1번가 주요 내용 및 성과

- 오프라인 광화문 1번가는 촛불혁명의 중심지였던 광화문의 의미를 살리는 동시에 누구나 쉽게 찾아올 수 있도록 광화문 광장 인근의 세종로 공원에 컨테이너를 활용하여 설치, 오프라인 광화문 1번가 소통공간은 5월 25일부터 운영됨
- 국민과 정부가 직접 만나 쌍방향으로 소통하고 서로의 생각을 공유해보자는 것이 오프라인 소통공간 설치의 가장 큰 취지이며, 정책제안 경청 공간, 정책간담회 공간, 대통령의 서재 등을 마련
- 국민마이크는 광화문 1번가의 특별기획 프로그램으로서 매주 토요일 국민이 새 정부에 바라는 점을 자유롭게 말하는 프로그램
- 열린포럼은 자유발언대인 국민마이크와 달리 주제를 갖고 운영된 프로그램으로 매주 화·목요일 저녁시간에 주제를 설정하여, 이에 관심있는 국민, 전문가, 관련단체, 소관부처 담당 공무원이 한 자리에 모여 자유롭게 소통하는 프로그램
- 대통령의 서재는 국민들이 대통령에게 함께 읽고 싶은 책을 추천하는 프로그램
- 제안접수 결과 분석하여 정책에 반영함: 제안분류 전담팀, 민간 전문가, 제안 소관부처 담당공무원, 한국정보화진흥원(NIA) 공공데이터혁신본부의 협업 체계를 구축하고, 이를 통해 제안을 실시간으로 검토, 분석
- 운영기간 50일 간 총 18만 705건, 하루 평균 3,600여건의 정책제안을 접수. 접수된 정책제안을 분석해 성별·지역별·연령대별 접수통계보고서, 30대 우수제안을 선별한 국민경청보고서, 다수 국민들로부터 많은 공감을 받은 제안을 선별한 국민공감보고서를 만들어 공개함으로써 소통을 강화

● 광화문 1번가로 접수된 총 18만 705건의 정책제안을 분석, 실천과제를 선별. 먼저 1차로 제안분류 전담팀과 민간전문가가 동일·중복 제안을 제외한 후 중요 제안을 선별하였고, 2차로 제안 소관부처에서는 중요 제안의 정책반영 가능성을 검토. 3차로 국민인수위원회는 각 부처의 정책반영 계획을 확인 후 최종적으로 167개의 국민제안 실천과제(우수제안)를 선정

■ 내용 및 특징

● 개념

- 국민토론 광장, 광화문 1번가는 기존 광화문 1번가를 범정부 국민참여 플랫폼으로 확대 개편하여 온라인과 오프라인을 연계하는 국민토론 광장으로 발전시키는 과제임
- 기존 오프라인 소통의 장을 광화문 정부청사별관에 상설적으로 구축하고, 온라인 참여 플랫폼과 연결하여 공공토론과 숙의가 이루어질 수 있도록 하는 것임

● 구성요소

- 온라인 소통공간과 오프라인 소통공간을 구축하고, 이것을 연계하여 토론 주제의 설정, 토론, 아이디어 도출 및 피드백이 지속적으로 이루어지도록 함
- 이를 위하여 국민참여기획단을 구성하여 운영하고 열린 포럼 및 컨퍼런스를 운영함
- 다른 참여 기제와도 연계되어 토론 및 숙의절차가 이루어질 수 있도록 함

■ 유사 개념(참여기제)

● 국민생각함

- 모바일 인터넷, SNS 대중화 등 ICT 환경변화에 따라 정책수요자가 보다 쉽게 행정에 참여할 수 있는 새로운 소통창구의 필요성 증대
- 정부를 능가하는 민간의 지식 활용, 다양한 정책수요자·이해관계자와의 토론, 투표 등의 검증·숙성과정을 통해 행정수준 향상 모색
- (정의) 다수인의 생각을 모아 공공의 문제에 관한 개선방안을 마련하여 정책·행정으로 실현시키는 국민참여 소셜 플랫폼
- 국민·시민단체·정부 모두 '대화·투표·설문' 기능을 복합적으로 활용하여 의견수렴 및 논의의 발전 등을 통해 문제 해결 추진

- 활용 가능례
  - (지역·생활문제 해결) 생활 속 정책 참여와 소통 도구로 활용: 공원이름 공모, 금연구역 확대·대중교통 개편 의견수렴, 주민참여예산제 등
  - (정책·행정·제도 개선) 빈발 민원 해소, 국민디자인과제 추진

● 국민신문고

- 국민신문고는 '범정부 온라인 정책소통 포털'로서 중앙정부 차원에서 추진하고 있는 일종의 온라인 정책토론 시스템
- 2013년 온라인 정책토론 활성화 방안 시행 이후 국민신문고 정책토론 등 온라인 정책토론이 대폭 증가함에 따라 이를 더욱 활성화하기 위한 의도
- 국민신문고는 전 공공부문을 통합·연계한 범정부 온라인 소통창구
- 상정하는 안건에 따라 정책포럼, 전자공청회, 설문조사로 구분하여 운영
  - 정책포럼 : 정책, 특정 사업 등 행정 전반에 대한 자유로운 의견수렴방식, 행정기관 및 국민 신청에 따라 자유로운 온라인 토론 실시
  - 전자공청회 : 입법안, 행정예고 등 사안에 대해 정형화된 의견 수렴
  - 설문조사 : 구체적 설문항목을 통해 의견 수렴

● 국민토론 광장, 광화문 1번가는 이러한 유사 참여기제와 연계한 국민참여플랫폼으로 발전시켜 나갈 계획임

■ 과제 실행 방향

(1) 2018년에는 '광화문 1번가'를 범정부 국민참여플랫폼으로 확대 개편하여 상설적인 국민토론 광장으로 구축·운영함

- '광화문1번가'를 공공숙의의 장(場)인 '국민참여플랫폼'으로 개편
- 국민의 아이디어 수렴 수준을 넘어서서 광화문1번가를 정부-국민간 토론을 통해 실제적 결과로 도출하는 '공공숙의의 장'으로 개편

(2) 온라인과 오프라인을 연계하는 국민토론 광장으로 상설 운영함

- 오프라인 광화문1번가를 광화문 정부청사별관에 구축, 온라인을 통해 도출된 의제를 국민과 토론하는 상설적인 '국민 토론 광장'으로 운영함
- 온·오프라인을 상호 연계하여 공론의 장으로서의 효과 극대화함

오프라인 소통공간	온라인 소통공간
- 서울 청사 내에 국민들이 부담없이 방문할 수 있는 공간을 마련하고 국가정책과 관련한 개방된 소통의 장 제공 - 온라인 국민참여플랫폼을 통한 토론회 공지 및 참여 - 열린소통포럼 외에도 각 부처와 시민단체 등이 주관하는 국민참여 정책 토론의 장으로 활용	- 인터넷 생방송 및 댓글로 참여할 수 있는 기능 구현 - 국민들과 공동으로 온라인 사회현안 과제 발굴 및 주요 과제 선정 - 국민과 전문가 등의 집단지성을 활용해 과제에 대한 해결방안 및 아이디어를 도출하고 상호 피드백 추진 - 웹페이지를 통한 국민참여 정책 우수사례 및 성공사례 공유

출처: 행정안전부 (2018)

(3) 여타 참여기제와의 연계 전략

- 다양하게 발전해온 각종 기관별 참여기제와 연계하여 국민이 원하는 참여창구를 한 곳에서 선택할 수 있는 참여 플랫폼으로 구축
- 국민생각함·국민신문고(권익위), 청원(BH) 우선 연계 → 각 부처·지자체 참여기제 단계적 연계 / 오프라인 광화문1번가와 연계하여 토론·숙의절차 진행

(4) 국민토론 운영 전략

● 국민참여기획단 운영

- 일반 국민, 분야별 전문가, 관련 부처 공무원으로 구성
- 열린소통포럼의 상향식 국민정책 공론화의 모티브로서 국민전체를 총괄하는 국민참여 토론과제 발굴 및 기획
- 열린소통공간의 토론회 및 컨퍼런스를 기획하고 국민과 전문가, 정부기관과의 가교 역할 수행

● 열린포럼 개최

- 행정안전부 주관으로 다양한 사회문제 중 선택과 집중에 의한 핵심 과제를 발굴하여 포럼을 진행
- 해당 과제(정책)와 직접적인 관련이 있는 수혜국민이 참여하고 민관학의 전문가들이 함께 논의 하는 방식으로 운영
- 인터넷 생방송 및 댓글 기능을 도입하여 모든 회의를 공개하고 관심있는 국민이 실시간으로 참여할 수 있도록 운영
- 회의 결과를 국민참여플랫폼에 게시하고 국민의 의견을 지속적으로 모니터링하여 과정과 결과를 주기적으로 공지

● 컨퍼런스 개최

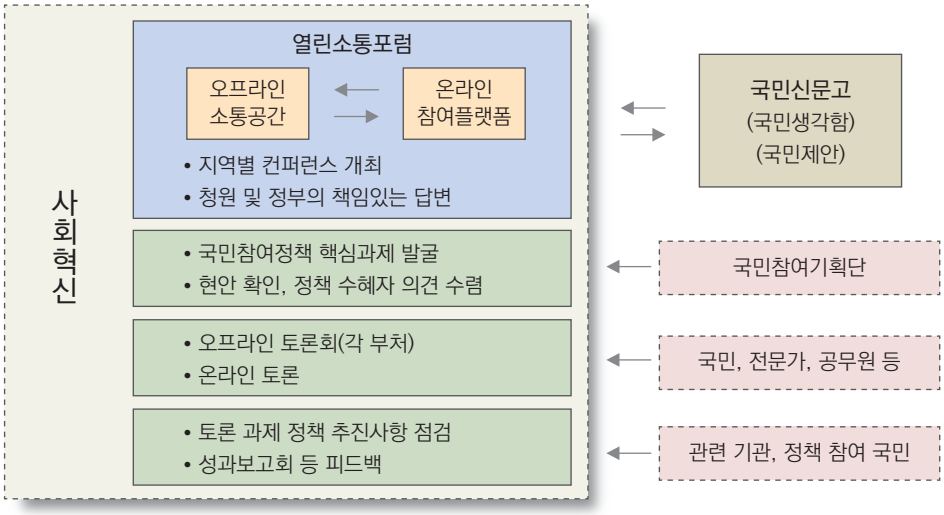
- 지역과 관련된 열린포럼을 주제로 지방컨퍼런스 개최

- 열린포럼 정책 과제들을 아우르는 열린소통포럼을 총괄적으로 정리하고 발전방향을 공유하는 전국 규모 컨퍼런스 개최

| 국민토론 운영시 체크포인트 |

단계	단계별 체크포인트
오프라인 소통공간	-오프라인 소통공간의 접근성, 편의성, 품질은 우수한가? -오프라인 소통공간이 국민참여 토론의 장으로 충분히 활용되고 있는가? -오프라인 소통공간에 대한 홍보는 충분히 이루어지고 있는가?
온라인 소통공간	-온라인 소통공간의 접근성, 편의성, 품질은 우수한가? -온라인 소통공간은 ICT 기술을 충분히 활용하고 있는가? -온라인 소통공간에서 피드백이 충분히 이루어지고 있는가?
국민토론	-국민참여기획단은 일반국민, 전문가, 공무원이 고르게 참여하는가? -열린포럼에 대한 실시간 참여와 피드백이 적정하게 이루어지는가? -참여자들에 대한 인센티브가 고려되고 있는가?
다른 참여기제와의 연계	-다른 참여기제와의 연계가 실질적으로 효율적으로 이루어지는가? -다른 참여기제에서 제안된 내용이 국민토론으로 연결되는가? -온라인 소통과 오프라인 토론이 적정하게 연계되어 이루어지는가?

| 참고 | 사업 체계도



출처: 행정안전부 (2018)

■ 국내외 사례

● 행정안전부 2017년 광화문 1번가 운영 사례

- 범정부 「광화문 1번가」를 통한 국민 의견수렴('17.5월~8월)
- 총 18만여건 접수, 163개 우수제안 선정 및 99건 국정과제 반영





국민정책제안 열린포럼(5.30.), 총13회 개최





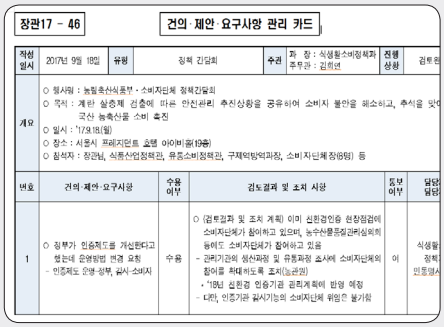
국민정책제안 열린포럼 국민마이크(6.17.), 총6회 개최

● 농림축산식품부 현장농정·토론 사례

- 장관 등 전직원「현장농정」을 통해 현장의 목소리를 정책화 추진
- 업무담당자의 현장방문·토론 의무화(과장급이상 월 1회), 현장 건의·요구사항 관리시스템을 구축하여 진행상황 및 조치결과 실시간 확인
- 업무성과 점검을 위한 현장방문 체계화, 현장의견을 반영하여 개선이 필요한 사항은 정책에 환류



부처 내부 포털 내 현장건의 관리시스템 구축



장관17 - 46 건의·제안·요구사항 관리 카드

작성일시	2017년 9월 18일	유형	정책 긴담회	수권	차 장 : 식생활소비정책과 주무관 : 김희년	진행상황	검토중
개요	○ 행사명 : 농림축산식품부 · 소비자단체 정책간담회 ○ 목적 : 계란 살충제 성분에 따른 안전관리 추진상황을 공유하여 소비자 불안을 해소하고, 추석을 맞이 국산 농축산물 소비 촉진 ○ 일시 : '17.9.18(월) ○ 장소 : 서울시 프레지던트 호텔 아이비홀(19층) ○ 참석자 : 장관님, 식품산업정책관, 유통소비정책관, 구제역방역과장, 소비자단체장(6명) 등						

번호	건의·제안·요구사항	수용 여부	검토결과 및 조치 사항	통보 여부	담당 담당
1	○ 정부가 인증제도를 개선한다고 했는데 운영방법 변경 요청 - 인증제도 운영 · 정부, 공사 · 소비자	수용	○ (검토결과 및 조치 계획) 이미 신뢰검인을 현장점검에 소비자단체가 참여하고 있으며, 농수산물품질관리심의회 등에도 소비자단체가 참여하고 있음 - 관리기관의 점선과정 및 유통과정 소사에 소비자단체의 참여를 적극하도록 조치(농관원) - '18년 신뢰검 인증기관 관리계획에 반영 예정 - 나아, 인증기관 공사기능의 소비자단체 위임은 불가함	예	식생활 정책 민중명

현장 건의사항 관리카드

● 미국 오바마 행정부의 Challenge.gov.

| 개요 |

- 오바마 행정부의 정책기조인 '열린정부(Open Government)'의 구현을 위하여 정부의 주요 정책에 대한 민간의 다양한 아이디어를 공모하는 크라우드소싱 형태의 플랫폼 Challenge.gov.를 운영함

| 내용 |

- '10년 9월에 발표된 미국 혁신 전략(Strategy for American Innovation)에 따라 다양한 성과금 제도를 적극적으로 활용해 왔음
- 정부의 다양한 정책에 대하여 국민들이 자유롭게 의견을 개진하는 한편, 연방기관들이 제시한 지역, 국가, 세계적 문제에 대한 해결책과 관련한 아이디어를 공모
- 아동지원, 환경보호 데이터 활용, 우주 분야에서의 경쟁력 확대, 공공안정 향상, 정책역량 확보, 건강 복지 등의 분야에서 새로운 과제 발굴함
- 대표적으로 미국 농림부는 Challenge.gov.를 통해 어린이 건강을 위한 앱 개발을 공모하여 음식의 그림을 클릭할 경우 칼로리와 등급이 표시되는 앱을 개발한 바 있음

| 벤치마킹포인트 |

- 'Challenge.gov'와 같은 성과금 제도는 다양한 아이디어에 대한 공모가 가능하고, 성공한 사례에 대해서만 비용을 지출한다는 장점을 내포하고 있음
- 사회적 난제 및 사회문제 해결을 위한 공모 결과에 대한 인센티브 부여 고려할 필요 있음
- 해당분야 연구자 이외 다른 학제 분야에서의 다양한 관점(perspective)이 문제해결에 도움이 된다는 것을 알 수 있음

출처: 정장훈 외(2014) 및 KISTEP(2015)을 토대로 정리함

■ 한번 더 생각해보기

● 다양한 참여 기제들이 효율적으로 운영되기 위해서는 기존 시스템-국민생각함, 국민신문고 및 공공기관 자체적으로 운영하고 있는 다양한 참여 기제들과 잘 연결이 되어 운영될 필요가 있음

● 참여기제를 통해 정부가 기대하는 바와 참여하는 시민이 기대하는 바가 잘 조화를 이룰 수 있도록, 과제 추진 과정에서 지속적으로 시민의 요구 분석이 잘 이루어질 필요가 있음

● 참여의 정도 또는 성과에 대한 인센티브 부여 고려할 필요 있음

● 시민의 의견이나 제안에 대한 적시의, 적절한 피드백이 이루어져야 할 것임

02 예산·법령 등 핵심정책과정에 국민참여 강화(국민·주민참여 예산제 활성화)

■ 배경

- 예산과정에서 재정 및 예산의 진정한 주인인 국민들의 참여가 배제되는 현상이 점차 심화됨에 따라 재정민주주의를 실현하여 국민들의 요구를 반영할 수 있는 체제의 필요성 증대
- 예산과정에 국민들이 직접 참여함으로써 국민들의 원하는 사업을 예산에 반영함은 물론 예산에 대한 국민의 관심도와 재정운영의 투명성을 제고하기 위함

■ 개념

- 국민참여예산제도는 국민이 예산사업의 제안, 심사, 우선순위 결정과정에 참여함으로써 재정운영의 투명성을 제고하고, 국민의 예산에 대한 관심도를 높이기 위한 제도
- 현재 전국 지자체에서 운영되고 있는 주민참여예산제와 마찬가지로 국가예산 편성에도 국민의 의사와 목소리가 직접 반영될 수 있도록 국민참여예산제도를 도입하게 되었음. 국민 또는 주민이 예산사업의 제안, 심사, 우선순위 결정 과정에 직접 참여하는 제도

■ 관련 법령

국민참여예산제도 관련 국가재정법(시행령) 규정

◇ 국가재정법

제16조(예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출 및 「조세특례제한법」 제142조의2제1항에 따른 조세지출의 성과를 제고하여야 한다.
4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정에의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

◇ 국가재정법시행령

제7조의2(예산과정에의 국민참여)

① 정부는 법 제16조제4호에 따라 예산과정의 투명성과 국민참여를 제고하기 위하여 필요한 시책을 시행하여야 한다.

② 정부는 예산과정에의 국민참여를 통하여 수렴된 의견을 검토하여야 하며, 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다.

③ 정부는 제2항에 따른 의견수렴을 촉진하기 위하여 국민으로 구성된 참여단을 운영할 수 있다.

④ 제1항에 따른 시책의 마련을 위하여 필요한 구체적인 사항은 기획재정부장관이 정한다.

■ 제도의 유례

● 주민참여예산제도는 1989년 브라질 포르투 알레그레시에서부터 시작되었음. 포트투 알레그레의 참여예산제는 주민들이 직접 예산편성과정에 참여하는 제도로서 주민참여의 성공적인 모델로서 긍정적인 평가를 받아왔음. 이후 참여예산제는 상파울루와 같은 다른 대도시들로 확산되었으며, 이후 브라질을 넘어 미국 뉴욕 시카고, 스페인 세비야, 독일 리히텐베르크 등 전 세계의 수많은 도시들로 전파됨

● 우리나라에서 참여예산제도는 2003년 광주 북구에서 처음으로 시작한 이래로 다른 지자체들 또한 점차 도입하였으며, 2011년 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제도 실시가 의무화됨에 따라 전국 243개 지자체로 확산되었음

■ 추진 전략

● 우리나라의 지자체 주민참여 예산제도는 각 지자체의 특성에 맞추어 그간 운영 경험을 활용하되, 국민참여예산제도는 중앙정부의 특수성을 고려하여 예산과정에 맞추어 진행할 필요가 있음

● 이하는 예산과정에 준하여 절차별 추진 전략임

[1단계 : 국민 사업제안 공모 및 심사 (3~4월)]

체크포인트 ++++++++++++++++

✲ 국민 사업제안(디지털 플랫폼을 활용하여 투명성 제고)

✲ 제안사업 적격성 점검(제안사업의 심사기준, 심사 과정 공개)

[2단계 : 각 부처의 제안사업 숙성 및 예산안 요구 (4~5월)]

체크포인트 ++++++++++++++++

✲ 각 부처(지자체 사업부서)는 제안사업 검토 및 숙성 후 후보사업을 포함하여 중앙예산기관(지자체 예산기관)에 예산안 제출

[3단계 : 제안 사업 논의 (6~7월)]

체크포인트 ++++++++++++++++

✲ 예산국민(주민)참여단 발족

※ 대표성을 고려하여 세대별, 소득별, 직군별로 참여단 선정

✲ 참여단에서 숙의하여 참여예산 후보사업 압축

※ 후보사업 선정을 위한 평가기준(국민체감도, 시급성, 정책효과 등을 고려)을 마련하여 후보사업 선정

[4단계 : 정부예산안 반영(8월)]

체크포인트 ++++++++++++++++

✲ 재정정책자문회의에서 논의 및 예산안 마련

※ 예산국민참여단 대표의 논의 과정 참석

✲ 국무회의(지자체는 지자체장 주관)에서 국민 제안 사업을 포함한 정부예산안 확정

※ 정부 예산안 확정 과정에서 국민 제안 사업 내역 공개

[5단계 : 국회(지방의회)의 예산안 심의 및 확정(9 ~ 12월)]

체크포인트 ++++++++++++++++

✲ 국회(지방의회)에서 정부예산안 심의·확정

※ 국민참여예산제도로 예산이 반영된 내역 공개

■ 국민참여예산제도의 제안 대상 사업

- (전 분야, 전국단위) 국가재정운용계획 상 모든 분야(12대 분야)의 사업을 대상으로 공모하며 사업 효과가 전국에 귀속되는 사업을 대상으로 하는 것이 바람직함. 주민참여예산제도를 통해 편익과 효과가 지방에 국한되는 사업을 제안하는 것이 바람직함
- 사업 초년도에는 시범사업으로 일부 지역에서 시행할 수 있을 것이나, 2차년도 이후에는 전국으로 확대 시행이 가능한 사업은 전국사업으로 간주
- (단년도·다년도 사업) 단년도 사업뿐만 아니라 다년도 사업도 대상으로 할 수 있음

● (유사중복사업 필터링) 각 부처에서 예산·기금으로 이미 추진 중인 사업(계속사업)은 국민제안 대상에서 제외해야함. 국민 제안 사업의 경우 현재 정부가 추진 중 사업에 대한 정보의 불균형으로 인해 유사중복사업에 대한 정보가 부족할 수 있음

● 또한, 계속사업의 운영방식 개선 관련 제안은 신규사업으로 보아 국민제안 대상에 포함

■ 기타 사업실행에 있어서 갖추어야 할 사항

● (제안방법) 온라인 및 오프라인을 통해 제출하도록 하고 국민들이 자유롭게 예산 정보에 접근할 수 있도록 정보 공개에 노력할 필요가 있음

● (활성화 방안) 현재 국민참여예산제도 홈페이지(www.mybudget.go.kr)를 통해 정부예산 자료 등을 바로 조회할 수 있도록 예산 관련 홈페이지들을 링크할 필요가 있음. 또한 각 부처와 지자체 홈페이지에 국민참여예산제도 홈페이지 링크 배너를 생성하여 국민참여예산제도의 활성화를 유도할 필요가 있음

● 각 부처가 사업을 숙성시켜 5월 말까지 예산을 요구해야 하는 점을 고려, 4월 중순까지만 사업제안 접수하고 창구는 기획재정부로 일원화함. 기재부에서 제안사업을 소관 부처 혹은 지자체로 분류 후 담당 부처로 송부

■ 국내외 사례

● 광주광역시 북구 주민참여예산 제도 사례

| 개요 |

- 광주광역시 북구가 예산의 투명성을 높이고 주민이 직접 참여해 재정자치를 구현하는 주민참여예산제도가 내실 있게 운영되고 있는 것으로 평가됨

| 내용 |

- 광주광역시 북구는 주민들이 예산의 편성·집행 및 결산 등 모든 과정에 참여하는 소통행정 모델로 지난 2003년 전국 최초로 시행했으며, 전국 지자체의 표준모델로 인정받아 지난 2011년 모든 지방자치단체가 주민참여 예산제 시행을 의무화하는「지방재정법」개정의 모태가 되기도 했음
- 광주 북구는 예산편성 과정에 주민의 참여를 법적·제도적으로 보장해 예산의 투명성과 민주성을 확보하고 재정민주주의 실현을 위해 직접 사업의 필요성과 중요성을 알리기 위한 현장 중심의 다양한 시책을 추진, 주민들과 함께 소통하기 위해 노력하고 있음
- 특히 역량강화 및 전문성 확보를 위한 예산학교 운영, 예산편성 방향 공유와 주민제안사업 안내를 위한 사전설명회, 권역별 설명회와 함께 예산 편성 및 결산 등 분야별 토론회를 개최하고 있음

- 또한 지난해 광주에서는 최초로 예산편성을 위한 주민제안사업 우선순위를 주민들이 직접 결정할 수 있도록 하는 모바일 전자투표시스템을 운영, 주민 참여를 통한 재정운영의 투명성 제고 및 효율적 예산집행에 힘쓰고 있음

- 한편 북구는 주민참여예산사업을 통해 지난해까지 1,097건의 제안사업을 접수받아 총 689건의 사업 3,017백만원을 실제 예산에 반영했으며, 올해는 813백만원 규모의 구 정책사업 및 동 소규모지역사업 30건의 사업을 선정하고 10월중 예산참여민관협의회의 최종 심의·조정을 거쳐 2018년 예산에 반영할 예정임



| 벤치마킹포인트 |

- 광주 북구는 우리나라에서 주민참여예산제도를 가장 선도적으로 도입한 자치단체로서 최근에는 주민제안사업의 우선순위 등을 모바일 투표 시스템을 도입해 결정하는 등 주민 참여를 활성화하고 있음

- 대다수의 자치단체가 주민참여예산제도를 운영하고 있으나, 주민 직접 투표 등을 통해 주민제안 사업의 우선순위를 설정하는 등의 노력은 주목할 만 함

● 뉴욕시 시민참여예산제도(NYC Participatory Budgeting)

| 개요 |

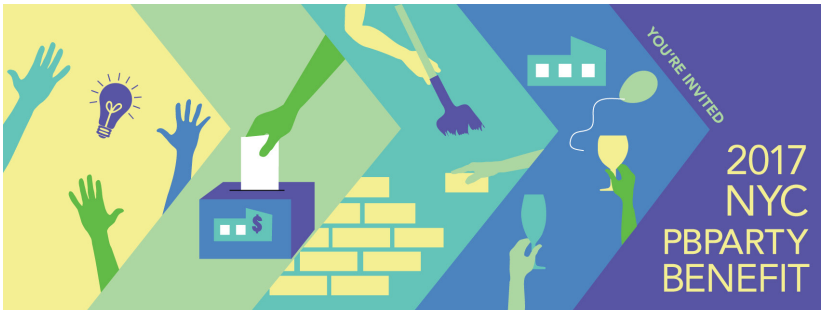
- 뉴욕시는 매년 예산의 1백만 달러를 지역주민들이 원하는 용도로 쓰이게 하고자 이에 적합한 안건을 바탕으로 프로젝트 공모전을 실시하고 있음
- 시의 규제를 준수하고 예산의 한도 내에서 실행 가능한 수준의 프로젝트에 한하여 지역주민들의 투표 결과에 따라서 다수의 표를 획득한 3개의 프로젝트가 주어진 1백만 달러의 예산을 필요한 만큼 할당받도록 하는 것이 제도의 개요임

| 주요 내용 |

- 지역주민들로부터 공모를 통해 아이디어와 정보를 수집하고, 지난해 프로젝트의 보완점 및 실행가능성을 비교분석 실시
- 공모안 중 특정 안건 및 프로젝트의 실행가능성을 판단하게 되는데, 프로젝트의 성격에 따라서 관계된 뉴욕시정부의 부서 관계자들과 직접 실행가능성, 예산 및 측정된 비용의 적절성, 효율성 등을 면밀히 검토함
- 이 과정에서 시 행정부, 시의원 사무처 측에서 지원을 하게 되고 관계자들과 지속적으로 소통 및 상담을 통해 수정 및 보완된 프로젝트 계획서는 시의원 사무처의 관계자들의 판단 하에 총 15~20개로 선별
- 선별된 프로젝트들은 통상 3월말에 소규모 박람회(Project Expo)를 개최하여 주민들의 직접 투표에 의해 올해 추진될 사업을 결정함



PARTICIPATORY
BUDGETING PROJECT



| 개요 |

- 2017년도 시민참여예산 프로젝트 공모전 당선작

| 주요내용 |

- 2017년 시민참여예산제도 예산 집행을 위한 당선 프로젝트는 다음과 같음

1) 헬스키친 지역 소규모 커뮤니티 공원 설립 (A NEW PARK FOR HELL'S KITCHEN)

- 위치 : 맨하탄보로 헬스키친 지역 (48th – 49th Streets & 10th Ave)
- 예상 비용 : 20만 달러
- 득표 수 : 1,405
- 내용 : 헬스키친 지역에 위치한 소규모 공터에 새로이 공공 공원을 설립하여 주민들에게 쉼터 제공

2) 버스정류장 도착정보 안내판 설치 (REAL-TIME RIDER INFORMATION AT BUS STOPS)

- 예상 비용 : 12만 5천달러
- 득표 수 : 1,358
- 내용 : 지역에 위치한 모든 버스정류장에 전자 안내판을 설치하여 실시간으로 도착정보를 확인 가능케 함

3) 맨하탄 미드타운지역 위치 공립학교내 도서관 냉방시설 설치공사 (AIR CONDITIONING FOR THE LIBRARY AT P.S.)

- 예상 비용 : 15만 달러
- 득표 수 : 1,323
- 내용 : 여름방학기간 동안 계절학교(Summer School)를 위해 공립학교 한 도서관에 냉방시설 (Air Conditioning)을 설치하여 학생들이 학업에 열중할 수 있는 환경 조성

| 벤치마킹포인트 |

- 대상사업 선정을 위한 과정을 소규모 박람회 개최 등으로 시민 참여 예산제도를 축제화함으로써 시민들의 자발적인 참여를 유도해내고 있음
- 시민참여 예산 사업이 확정되는 과정을 투명하게 공개하고 시민들의 직접 투표를 통해 결정함으로써 직접 민주주의 체험의 장으로 활용하고 있음
- 주민들의 삶에 직결되는 지역공공재(local public goods)에 대한 예산지원을 집중적으로 검토하고 있음. 지역공공재는 주민들의 수요를 반영하여 예산을 배정하는데 적합하기 때문에 예산과정에 주민 참여도를 높일 수 있음. 따라서 한국의 지방정부가 운영하고 있는 주민참여예산제도에 주는 시사점이 크다고 볼 수 있음

02 예산·법령 등 핵심정책과정에 국민참여(예산바로쓰기 국민감시단 확대 및 예산낭비신고센터 활성화)

■ 배경 및 개념

- 예산낭비신고는 납세자의 권리이며, 생활주변의 예산집행 현장에서 한 푼의 세금도 허투루 쓰이지 않도록 시민이 직접 감시하면서, 예산의 오남용 사례에 대하여 시정조치를 요구하는 수단
- 예산의 절감이란 예산의 편성부터 집행과 사후관리 등 재정운용 전반에 걸쳐서 각종 낭비요소나 불요불급한 경비를 절감하고, 지방세, 세외수입 등 수입을 확충하는 것을 의미함

■ 관련 법령

예산낭비신고 관련 지방재정법 제48조 등 규정

◇ **지방재정법**

제48조(예산 절약에 따른 성과금의 지급 등) ① 지방자치단체의 장은 예산의 집행 방법이나 제도의 개선 등으로 예산이 절약되거나 수입이 늘어난 경우에는 절약한 예산 또는 늘어난 수입의 일부를 이에 기여한 자에게 성과금으로 지급하거나 다른 사업에 사용할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 성과금을 지급하거나 다른 사업에 사용하려면 예산성과금 심사위원회의 심사를 거쳐야 한다.

③ 제1항에 따른 성과금의 지급과 다른 사업에의 사용, 제2항에 따른 예산성과금 심사위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제48조의2(예산·기금의 불법지출·낭비에 대한 주민감시) ① 지방자치단체의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 지방자치단체의 장 또는 기금관리주체(법령 또는 조례에 따라 기금을 관리·운영하는 자를 말한다. 다만, 「국가재정법」 제8조에 따른 기금관리주체는 제외한다. 이하 같다)와 계약 또는 그 밖의 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 지방자치단체에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 집행에 책임이 있는 지방자치단체의 장 또는 기금관리주체에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있다.

② 지방자치단체의 예산절약 또는 수입증대와 관련한 의견이 있는 자는 해당 지방자치단체의 장 또는 기금관리주체에게 그 의견을 제안할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 시정요구 또는 제안을 받은 지방자치단체의 장 또는 기금관리주체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 처리결과를 행정안전부장관에게 제출하고 시정요구 또는 제안을 한 자에게 통지하여야 한다. 〈개정 2013.3.23., 2014.11.19., 2017.7.26.〉

④ 지방자치단체의 장 또는 기금관리주체는 제1항의 시정요구에 대한 처리결과에 따라 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때에는 시정요구를 한 자에게 제48조에 따른 성과금을 지급할 수 있다.

■ 목적 및 필요성

- 중앙부처 또는 지방자치단체의 예산은 정보의 비대칭 등으로 인해 낭비 사례가 지속적으로 발생하여 왔으나 예산 집행과 모니터링 과정에 국민들의 참여를 활성화할 수 있다면 예산 낭비 요인을 줄일 수 있음
- 이를 위해 예산바로쓰기 국민감시단제도 또는 예산낭비신고센터 활성화는 생활주변의 예산집행 현장에서 한 푼의 세금도 허투루 쓰이지 않도록 시민이 직접 감시하면서, 예산의 오남용 사례에 대하여 시정조치를 요구하는 주요한 수단으로 자리매김할 수 있음

■ 추진 단계

[1단계 : 예산낭비신고센터 접수]

체크포인트 ++++++++++++++++

✻ 모바일 및 온라인시스템 운영

※ 신청 접수 시 즉각적인 유관부서 의견조회 및 검토

※ 신청 접수 및 처리 과정의 투명한 공개

※ 제보 과정에서 민원 신청인의 신분은 철저하게 보호

[2단계 : 사실 확인 및 조사]

체크포인트 ++++++++++++++++

✻ 조사의 필요성이 상당한 사안의 경우 조사 주관부서(각 기관의 예산담당관실 혹은 감사실)가 신속하게 조사에 착수

✻ 접수된 사례를 유형화하여 유형별 조사 소요 일정 공지

※ 조사과정에서 지출부서의 소명을 충실히 청취할 필요가 있음

※ 사안별로 일정을 준수하되 불가피하게 초과할 경우 신고인에게 일정 공지

[3단계 : 처리결과 통보]

체크포인트 ++++++++++++++++

✻ 처리결과가 확정된 시점에서 즉시 신고인에게 처리결과 통보

※ 신고에 대한 심사 시 다음의 사항을 점검할 필요가 있음

- 민원성 또는 동일유사사업에 대한 반복 신고 사항
- 단순한 아이디어 수준으로 부적정한 신고사항
- 신고내용의 구체성이 떨어지며, 예산낭비·수입증대와 무관한 경우
- 정책에 반영되어 기시행되고 있는 사항
- 다른 신고자가 신고하여 예산성과금이나 신고사례금을 이미 받은 경우

[4단계 : 예산성과금심사위원회 심사 및 성과금 지급]

체크포인트 ++++++++++++++++

✻ 예산낭비신고로 예산절약이나 수입 증대 효과가 발생한 경우 예산성과금 지급

※ 예산성과금의 범위는 각 기관 및 지자체가 자율적으로 정하도록 함

※ 예산절감으로 직결되지 않은 신고내용이지만, 정책수립이나 해당 사업의 추진에 참고할 여지가 있는 신고내용에 대하여 신고사례금을 지급

■ 기타 사업실행에 있어서 갖추어야 할 사항

- 예산 낭비 사례 신고뿐만 아니라 예산 절감에 대한 국민들의 아이디어도 적극적으로 접수할 필요가 있음
- 국민(주민)참여예산제도와 함께 창구를 단일화하여 온라인 및 모바일 시스템을 운영하여 시너지 효과를 제고할 필요가 있음. 예산관련한 신고, 제보, 접수를 단일한 창구와 체계로 운영하여 시민들의 혼란을 줄일 필요가 있음
- 예산 낭비 사례 신고 등을 통해 나타난 예산 절감액과 사례들을 적극적으로 홍보하여 전국적으로 벤치마킹 자료로 활용하도록 유도할 필요가 있음
- 예산 사업에 대한 정보를 시민들에게 보다 적극적으로 공개하여 사업의 내용과 함께 문제점 등을 함께 파악할 수 있도록 해야 함. 현재 각 기관의 예산사업 정보로는 그동안 사업의 심의, 집행, 평가 과정에서 지적된 문제점 등을 파악하기 어려움. 따라서 사업에 대한 객관적인 정보를 과감하게 공개하여 집단 지성을 통해 사업의 문제점 개선과 이를 통한 예산 낭비 요인을 제거할 수 있도록 유도해야 함
- 일부 지자체에서 나타나고 있는 예산낭비 제보, 교육, 홍보를 담당하는 특정 시민 단체를 선정하는 방식은 신중할 필요가 있음. 시의 책임 회피라는 지적이 나올 수 있고, 과도한 역할을 부여받은 해당 단체는 관변단체 논란에 빠질 수 있음. 오히려 일정한 요건을 갖춘 시민단체를 다수 선정해 시민들이 자유롭게 시민사회의 다양한 전문성을 활용할 수 있도록 하는 등 보다 개방적인 시스템을 강구하는 것이 바람직함

■ 국내외 사례

- 서울시 예산낭비신고센터 사례

| 개요 |

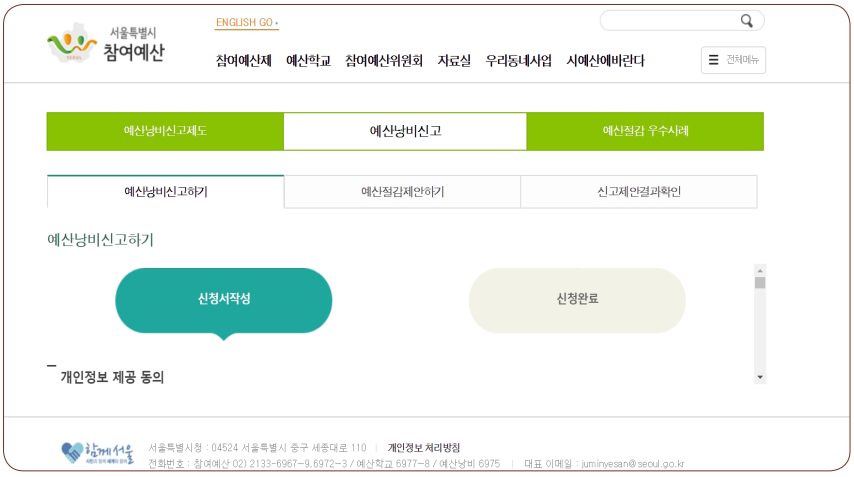
- 서울특별시는 지난 2007년부터 예산낭비 성과금제를 도입하고 예산낭비 신고센터를 운영하고 있음
- 서울의 예산낭비신고센터는 예산관련 콘텐츠를 통합한 홈페이지(http://yesan.seoul.go.kr)를 통해 운영되고 있으며, 시민들에게 주요 예시를 제시하여 예산낭비 요인 또는 예산절감과 관련된 다양한 신고와 제보를 접수받고 있음

| 내용 |

□ 주요 신고 대상

- 중앙부처와 자치단체간, 자치단체 상호간 자치단체내 부서간 업무협조 미흡으로 인한 낭비
- 계약관련 전문성 부족으로 입찰과정에서 계약방법이나 조건 등을 충분히 검토하지 못하거나 불필요한 항목을 원가 포함시켜 높은 가격으로 계약함에 따른 낭비
- 공동 활용 또는 재활용이 가능한 정보화시스템이나 시설·물품이 있는데도 중복적으로 사업을 추진함에 따른 낭비

- 지역적 특색이 없고 경제활성화에 기여하지 못하는 지역축제 난립으로 인한 낭비
- 동일하거나 유사한 연구용역 또는 실제 업무에 전혀 도움이 되지 않는 연구용역으로 인한 낭비
- 재정여건이나 이용수요를 고려하지 않은 과도한 청사·문화체육시설의 경쟁적 건립에 따른 낭비
- 민간위탁 등 민간이전경비의 방만한 예산편성 및 집행·사후관리 미흡에 따른 낭비
- 관행적으로 전년도 대비 증액방식으로 예산을 편성하고, 당초 목적과 다른 용도에 사용함에 따른 낭비
- 운용실적이 부진하거나 유사중복적인 특별회계·기금의 난립 또는 과다조성, 여유자금의 효율적인 미흡에 따른 낭비
- 불필요한 전기, 가스, 기름 등 에너지를 과도하게 사용함에 따른 낭비
- 과도한 홍보물·유인물을 제작배포함에 따른 낭비
- 연말 예산불용을 막기위해 불필요한 공사(보도블럭 교체 등)를 시행함으로 인한 낭비



〈서울특별시 예산낭비신고센터 홈페이지〉

□ 주요 성과

- 서울시는 2007년 2월부터 시 홈페이지에 예산절감 시민참여방을 개설하여 시민들로부터 예산낭비 신고와 예산절감아이디어 등 다양한 의견을 수렴하였음. 시민들의 신고나 제안 중 우수한 사례에 대해서는 예산성과금 심사위원회 심의를 거쳐 예산성과금 등을 지급하고 있으며, 2007년부터 2017년까지 233건에 대해 41,968천원을 지급하였음. 또한 2017년에는 총 12건에 대하여 예산 낭비요인을 제거하였으며, 5,968천원을 성과금으로 지급함
- 이와는 별도로 서울시는 공무원 대상으로 예산성과금제도를 도입하여 후 2001년부터 2017년까지 창의적이고 자발적인 노력으로 예산절약 및 수입증대에 기여한 공무원에게 예산성과금을 지급(738건, 3,761백만원)하였음

● 미국, recovery.gov 사례

| 개요 |

- 美 정부는 금융위기에 따른 경제 및 고용상황에 대응하여 미국 경제 회복과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act: ARRA)을 제정
- ARRA는 투명한 자금사용을 위하여 모든 연방기관은 ARRA 자금을 어떻게 사용했는지에 관해 주간보고 의무화
- Recovery Accountability and Transparency Board는 ARRA 수혜 및 자금사용에 대한 정확하고 시의적절한 데이터와 감시활동, 낭비 신고 등을 접수하고 공개하기 위해 Recovery.gov 웹사이트를 2009년 2월 17일부터 구축, 운영함

| 내용 |

☐ **recovery.gov의 기능 및 효과**

- 사용자 편의 및 상호작용에 입각하여 어디에, 어떻게 ARRA 자금이 사용되고 있는지 확인할 수 있도록 함
- 주정부의 ARRA 계약, 보조금, 융자혜택의 총금액, 창출된 일자리 수, 자금의 사용처, 수혜자에 대한 정보제공
- ARRA 자금사용과 관련하여 의심되는 사기 및 오남용, 부적정 관리를 신고
- 보조금 신청을 위한 관련 사이트 및 신청의 각 단계, 일자리·계약·보조금·융자 기회에 대한 정보 안내 등을 제공



〈 recovery.gov 사이트 〉

| 벤치마킹포인트 |

- 예산의 사용처, 용도, 수혜지역, 수혜자 등에 대한 정보를 실시간으로 제공하고 있어서 시민들이 사업에 대한 예산 지출 계획과 실제 지출 여부를 확인할 수 있음
- 막연한 예산 낭비 요인에 대한 신고 접수가 아니라 사업에 대한 정보를 투명하게 공개하고 이를 기반으로 예산 오남용과 관련 신고를 받는 것이 특징임
- 우리나라도 국고사업, 국고보조사업, 지자체 예산 투입 사업 다양한 정부예산사업에 대한 정보를 보다 적극적으로 공개하여 이에 대한 시민의 점검이 이루어질 수 있도록 정책 전환이 필요함

02 예산·법령 등 핵심정책과정에 국민참여 강화(국민참여 법령심사)

■ 배경

- 국민참여심사제는 국민적 관심이 높고 현장 의견을 청취할 필요가 있는 법령안의 심사과정에 국민이 직접 참여하여 의견을 제시하는 제도임
- 국민참여심사제는 국민의 참여와 공감을 통해 정부입법과정의 민주성, 법제업무의 현장성 및 정부업무의 품질을 제고하고 정부정책과 입법에 대한 효과적 홍보에 기여하는 것을 목적으로 함

■ 개념

- 넓은 의미에서의 국민참여 법령심사제도에는 입법예고시 의견제출제도, 입법안에 대한 공청회 참여제도 등 국민의 입법참여제도가 모두 포함될 수 있는 개념임
- 그러나 현재 국민참여 법령심사제도는 일반적으로 국민법제관 등 일반 국민이 법제처의 법령심사 단계에서 참여하는 이른바 '국민참여심사제'로 이해되고 있음
- 국민참여심사제는 국민적 관심이 높고 현장 의견을 청취할 필요가 있는 법령안의 경우 법제처와 소관부처 간 법령안 심사과정에 국민이 직접 참여하여 의견을 제시하는 제도로서, 2016년부터 운영되고 있음
- 국민참여심사는 원칙적으로 '국민법제관'의 참여를 통해 행해지는데, 국민법제관 제도는 법령심사, 법령해석, 법제개선 등 법제처 주요 업무를 추진하는 과정에서 현장의 목소리를 반영하고, 법제업무를 효과적으로 홍보하는 등 국민과의 소통을 위하여 현장경험이 충분한 전문가 등을 자문단으로 활용하는 제도로서 2011년 도입되었음

■ 근거 법령

- 국민법제관제도는 정부입법과정에서 생생한 현장의 목소리를 듣기 위해 도입되었으며, 그 적정한 운영과 관리를 위해 2011년 2월 법제처 훈령인 '국민법제관의 구성 및 운영에 관한 규정'이 마련되었음
- 즉 현재 국민법제관제도 및 국민참여심사제는 법령에 그 근거를 두고 있지 않으며, 행정규칙인 법제처 훈령에 근거하고 있음
- 국민법제관을 통해 입법과정에 있어 국민과의 소통과 국민참여를 확대하기 위해서는 이를 행정규칙이 아닌 훈령에 규정하는 것이 아니라 법령에 그 근거를 마련하는 것이 바람직함
- 나아가 국민법제관이 참여하는 국민참여심사제에 대해서는 훈령인 「국민법제관의 구성 및 운영에 관한 규정」에서도 그 개념, 절차 및 운영에 대해 명확한 규정을 마련하고 있지 않음
- 국민참여 법령심사제도가 실효성 있게 운영되기 위해서는 법령에 그 근거를 마련하고, 이른바 '국민참여 법령심사제도'의 개념과 내용 및 운영에 대한 중요한 사항을 규정하는 것이 필요함

■ 필요성 및 목적

- 국민참여심사제는 국민적 관심이 높고 현장 의견을 청취할 필요가 있는 법령안의 심사과정에 국민이 직접 참여하여 의견을 제시하는 제도로서, '국민이 주인인 정부'라는 정부혁신의 비전, '참여와 신뢰를 통한 공공성 회복'이라는 정부혁신의 목표, '참여와 협력'이라는 정부혁신의 전략을 실현함에 있어 필수적이며 근본적인 제도임
- 국민참여심사제는 국민의 참여와 공감을 통해 정부입법과정의 민주성, 법제업무의 현장성 및 정부입법의 품질을 제고하고 정부정책과 입법에 대한 효과적 홍보에 기여하는 것을 목적으로 함



출처: 행정안전부 (2018 : 13)

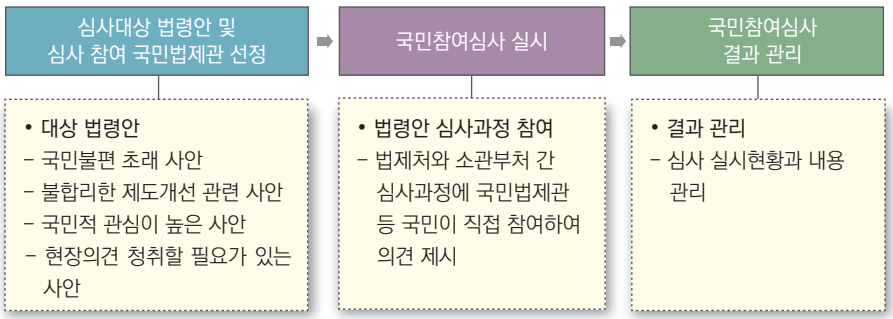
| 그림 4-2 | 국민참여심사제의 기능과 목적

■ 개요 및 추진경과

- 국민법제관 제도는 정부입법과정에서 생생한 현장의 목소리를 듣기 위해 도입되었으며, 그 적정한 운영과 관리를 위해 2011년 2월 법제처 훈령인 「국민법제관의 구성 및 운영에 관한 규정」이 마련되었음
- 2011년 4월에는 국민법제관의 상시적 활동을 지원할 필요성이 제기됨에 따라 온라인으로 참여할 수 있는 공간인 국민법제관 참여시스템이 구축되었음
- 2012년에는 선진 국가입법지원시스템 구축사업의 일환으로 국민법제관 참여시스템, 국민불편법령개폐센터 및 국민참여입법센터 3개 홈페이지를 통합하여 서비스를 제공하는 국민참여입법시스템이 구축됨
- 2013년에는 법제지원시스템과 국민참여입법시스템을 연계하여 심사법령안 메일링 서비스를 구축함
- 2014년에는 국민법제관 참여시스템에 자유게시판을 신설하여 국민법제관 간 교류의 장을 마련하고, 메일링 시스템을 개선하여 국민법제관에게 충분한 검토시간을 제공함으로써 법령자문의 내실을 도모함
- 2016년에는 국민법제관 분야별 간담회를 개최하고 국민참여심사제를 시범실시하는 등 국민법제관과 직접 대면하여 법령개선과제 및 법령심사사항에 대한 의견을 수렴하였음
- 또한 국민법제관 홈페이지와 통합입법예고센터를 연계하고 국가법령정보센터 어플리케이션 내에 '국민법제관 전용 의견제출공간'을 마련하여 국민법제관의 의견제출을 보다 용이하게 하고 있음
- 국민참여심사제는 그 시범실시가 있었던 2016년에는 5회, 2017년에는 4.4배 증가한 22회가 실시되었으며, 2018년에는 90회 이상 실시하는 것을 성과목표로 하고 있음
- 국민법제관의 의견수렴은 2016년 104건, 2017년 142건이 있었으며, 일반 국민들도 입법예고절차와 공청회 절차를 통한 입법참여가 가능하고, 특히 국민참여입법시스템을 통해 차별법령, 불편법령, 어려운 법령용어를 신고 및 아이디어 공모제에 참여할 수 있으며, 2018년도부터는 국민참여심사에도 참여가 가능함

■ 운영 현황

- 국민참여심사제는 법제처 법제관실과 소관부처가 협의하여 국민참여심사를 실시할 대상 법령안과 검토를 의뢰할 국민법제관이나 그 밖에 현장 경험과 전문성을 갖춘 국민을 선정하여 심사를 실시하고 그 실시현황을 관리하는 내용으로 운영되고 있음



출처: 행정안전부 (2018 : 13)

| 그림 4-3 | 국민참여심사제의 운영

● 국민참여심사제는 국민법제관의 참여를 통해 이루어지는 것을 원칙으로 하는데, 국민법제관의 구성은 다음 표와 같이 이루어짐

표 4-1 국민법제관의 구성

국민법제관
◎ 국민법제관은 다음에 해당하는 사람 중 법제처장이 위촉함 1. 해당 분야와 관련된 중앙행정기관이나 지방자치단체로부터 그 분야의 현장 경험과 전문지식 등을 갖춘 사람으로서 법제업무에 자문·참여할 수 있을 것으로 추천한 사람 2. 해당 분야와 관련된 협회, 단체, 공사, 공단 등의 장이 그 분야의 현장 경험과 전문지식 등을 갖춘 사람으로서 법제업무에 자문·참여할 수 있을 것으로 추천한 사람 3. 해당 분야와 관련된 시민단체(「비영리 민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다. 이하 같다)의 장이 그 분야의 현장 경험과 전문지식 등을 갖춘 사람으로서 법제업무에 자문·참여할 수 있을 것으로 추천한 사람 4. 국민법제관 제도의 취지에 공감하여 국민법제관으로 활동하기를 원하는 사람 중 법제처장이 법제업무에 자문·참여할 수 있을 것으로 인정하는 사람 5. 그 밖에 법제처장이 해당 분야의 현장 경험과 전문지식 등을 갖춘 사람으로서 법제업무에 자문·참여할 수 있을 것으로 인정하는 사람 (「국민법제관의 구성 및 운영에 관한 규정」 제4조 제1항)
◎ 국민법제관은 다음 각 분야별로 70명 이하의 인원으로 구성되며, 폭넓은 의견수렴을 위해 필요한 경우 인원을 확대할 수 있음 1. 행정법제분야 2. 경제법제분야 3. 사회문화법제분야 4. 그 밖에 국가 주요정책의 추진과 관련하여 법제처장이 필요하다고 인정하는 분야 (「국민법제관의 구성 및 운영에 관한 규정」 제2조, 제3조)

출처: 국민법제관의 구성 및 운영에 관한 규정[법제처 훈령 제384호]

● 국민참여심사를 통해 일반 국민의 의견을 반영하기 위해서는 국민법제관의 구성이 중요한데, 기존에는 교수나 변호사 등 법제 전문가를 중심으로 하여 왔으나 2016년 이후에는 일반 전문가의 비중을 높여 다양한 국민의 목소리를 반영하고자 노력하고 있음

● 국민법제관의 임기는 2년이며 연임할 수 있는데, 국민참여심사에 참여할 적절한 국민법제관이 없는 경우를 대비하여, 2018년부터는 참여 대상을 현장 경험과 전문성을 갖춘 일반 국민으로 확대하고 있음

● 2018년 국민참여심사제의 실시현황은 다음 표와 같음

표 4-2 2018년 국민참여심사제 실시현황 (2018. 5. 31. 현재)

일시	대상 법령
2018. 1. 15.	심해저활동 관리 및 지원에 관한 법률
2018. 2. 23.	축산물 위생관리법 시행령 등
2018. 3. 7.	전기사업법 시행규칙
2018. 3. 13.	주세법 시행령
2018. 3. 16.	항공안전법
2018. 3. 16.	동물보호법 시행규칙
2018. 3. 21.	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령
2018. 4. 4.	고등교육법 시행령
2018. 4. 11.	자동차관리법 시행규칙 등
2018. 4. 11.	군보건법 시행령
2018. 4. 12.	전기통신사업법
2018. 4. 18.	에너지이용합리화법 시행규칙
2018. 4. 23.	방위사업법 시행령 등
2018. 4. 24.	문화재보호법 시행령
2018. 4. 26.	국세기본법
2018. 4. 26.	상속세 및 증여세법
2018. 5. 2.	축산법 시행령
2018. 5. 2.	국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률
2018. 5. 3.	자연환경보전법 시행규칙
2018. 5. 4.	옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 시행령
2018. 5. 11.	의료기기법 시행규칙
2018. 5. 15.	아동청소년의 성보호에 관한 법률 시행령 등
2018. 5. 23.	산업안전보건법
2018. 5. 25.	새마을금고법 시행령
2018. 5. 28.	전자문서 및 전자거래기본법 시행령
2018. 5. 30.	교육·사회 및 문화 관계장관회의 규정
2018. 5. 31.	재난적의료비 지원에 관한 법률 시행령



(2016. 4. 15. 승강기시설 안전관리법 시행규칙 국민참여심사 현장

출처: 법제처 (2017 : 18)

| 그림 4-4 | 국민참여심사 실시 현장

■ 국내외 사례

● 국민참여심사제 국민법제관 참여사례 1

| 개요 |

「남녀고용평등 및 일가정 양립 지원에 관한 법률」에 대한 국민법제관 의견
(2016. 8. 26. 개최)

| 내용 |

1. 법령안에 대한 전반적 검토의견

- 동 법령안은 육아와 모성보호 관련 조항 개정에 관한 내용이 주를 이루고 있고, 그 밖에 스마트워크와 직장 내 성희롱 금지 및 예방에 관한 내용을 다루고 있음. 최근 몇 년간 「남녀고용평등과 일 · 가정 양립 지원에 관한 법률」 (이하 "남녀고용평등법"이라 함) 개정은 육아휴직 및 모성보호 관련 조항 개정에 집중되어 있는데 우리 사회의 고령화·저출산으로 인해 일 · 가정 양립문제가 매우 중요한 현안이라는 점에서 관련 법제의 개선이 필요하다는 점은 공감하지만 근로관계에서의 성평등 제고를 위한 내용의 개정은 거의 이루어지지 않고 있다는 아쉬움이 있음
- 육아휴직명칭을 "부모육아휴직"으로 변경하여 육아에 대해서는 남녀 공히 책임을 저야 한다는 점을 부각시키고자 했다는 점에서 의미있다고 평가할 수 있음
- 직장 내 성희롱과 관련하여서는 그간 법제화의 필요성이 제기되어 왔던 사업주의 조치의무 강화와 비밀유지의무 신설 등이 의미있는 개정안이라고 평가됨. 다만 근로기준법상 근로자에 해당되지 아니하여 남녀고용평등법의 보호를 받지 못하는 특수고용형태종사자에 대한 성희롱으로부터의 보호, 직장 내 성희롱 행위자에 대한 보다 실효성 있는 제재 조치 등과 관련된 개정안이 포함되지 아니하였다는 점에서는 아쉬움이 있음
- 조문별 검토의견은 생략

2. 국민참여심사제 참여 소감

- 국민참여 심사제는 법령 개정 시 해당 법령에 관한 분야의 전문가 의견을 청취하여 입법 과정에서의 국민 참여 확대를 도모하고자 한다는 점에서 긍정적인 의미가 있는 제도라고 생각함
- 법령개정안에 대해 보다 활발한 토론이 이루어지도록 하기 위해서는 해당 분야의 국민법제관을 2명 이상 참석하도록 하여 논의하고, 심사하게 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것임
- 시간관계상 대면회의를 자주 개최하기는 어려울 것이기 때문에 중요한 개정안에 대해서는 해당 분야의 전문가인 국민법제관에게 이메일 등으로 알린 후 온라인을 통해 의견을 받는 방법도 병행할 수 있다면 국민법제관의 역할을 보다 적극적으로 활용할 수 있을 것으로 생각됨

(출처: 법제처, 2016 국민법제관 활동사례집, 2017, 132면)

● 국민참여심사제 국민법제관 참여사례 2

| 개요 |

「주세법 시행령」에 대한 국민 의견

(2018. 3. 13. 개최)

| 내용 |

1. 법령안에 대한 검토의견

● 시행령(안) 별표 3 제4호

- (영업허가 등 취득요건의 불합리성) 소규모주류제조자 제도가 시행된 것은 주류판매점에서 맥주를 직접 생산하여 판매할 수 있도록 그 제조의 요건을 완화한 것이나, 현재는 법령의 개정에 따라 판매방식이 다원화되었음에도 불구하고 주류의 생산을 위하여 필요하지도 않은 식품접객업 영업허가 등을 받아 손님이 오지도 않는 매장을 운영하여야 하는 상황임.
- (제조량 기준의 설정근거) 현행 「주세법 시행령」에 따른 설비기준에 따라 제조할 경우 최대한으로 생산할 수 있는 양을 근거로 한 것이며, 24시간 가동하여도 기술적으로 입법예고안의 제한을 넘을 수 없기 때문에, 의미 있는 규제라고 보기 어려움.

  ※ 현재 제일 많은 생산을 하는 업체가 1년에 1,200kL 생산 중

2. 국민참여심사제 참여 소감

● 정부에서 수제맥주시장의 발전을 위하여 많은 노력을 해주기를 바람

● 더불어, 유량계 등 설비요건 및 납세증명표지의 부착 등과 관련된 규제에 대한 검토를 해주시길 바람

● 미국의 협의에 의한 규칙제정절차

| 개요 |

- 미국의 연방 행정기관이 입법에 있어 거칠 수 있는 절차임
- 정부기관의 대표자와 이해관계인의 대표자가 협의를 통해 입법안을 제안하는 절차임
- 연방행정기관은 이러한 절차를 거칠 것인지 여부를 결정할 수 있음
- 협의절차를 거친 입법안은 자문의견으로서의 성격을 가지며, 이러한 절차를 거친 후 정식 입법절차, 즉 입법예고절차 등을 거쳐 최종적으로 입법에 이르게 됨
- 미국환경보건국(Environmental Protection agency)과 교통부(Department of Trans-portation)가 이러한 입법절차를 이용한 첫 번째 연방행정기관임

□ 법적 근거

- 행정절차법(Administrative Procedure Act)

| 내용 |

- 협의에 의한 규칙제정절차를 적용 여부를 결정하기 위한 요소
  - 규칙제정이 필요한가?
  - 그 규칙에 의해 중대한 영향을 받는 제한된 수의 이해관계인(의 집단)이 있는가?
  - 그러한 이해관계를 적정하게 대변할 수 있는 위원회가 구성될 수 있는가? 이러한 이해관계인(의 집단)은 신의성실하게 협의를 할 것인가?
  - 위원회가 합의에 이를 가능성이 있는가?
  - 행정기관이 위원회가 이 절차를 이행하는 것을 가능하게 할 수 있는 필요한 자원을 보유하고 있으며 사용할 수 있는가?
  - 협의에 의한 규칙제정절차가 전체 규칙제정절차를 불필요하게 지연시키지는 않는가?
  - 행정기관이 협의에 의한 규칙제정절차를 거칠 의사가 있는가?

  (Hall. 2006. Administrative Law. Pearson Prentice Hall)

| 벤치마킹포인트 |

- 협의에 의한 규칙제정절차의 근거가 법률에 마련되어 있어 명확한 법적 근거하에 제도가 운영되고 있음
- 협의에 의한 규칙제정절차를 적용하는 법령을 선정하는 기준 역시 구체화되어 있어 제도운영의 기준이 비교적 명확하게 제시되어 있음

■ 한번 더 생각해보기

● 국민참여 법령심사제도의 법적 근거 마련

- 현행 국민참여심사제도는 법령에 그 근거가 규정되어 있지 않은데, 입법과정에서의 국민참여와 국민과의 소통이라는 제도가 갖는 중요성을 고려하면 법률에 제도의 근거를 마련하는 것이 필요함
- 다른 국민참여제도인 국민참여예산제의 경우 「국가재정법」상 국민참여 조항에 근거하여 「국가재정법 시행령」에 제도의 근거를 마련하였으며, 주민참여예산제의 경우에도 「지방재정법」에 그 근거를 두고 「지방재정법 시행령」에서 그 내용을 구체화하고 있음
- 국민참여 법령심사제도의 경우 「행정절차법」에 그 근거를 마련하고, 대통령령인 「법제업무 운영규정」에 구체적 내용을 규정하는 방안 등에 대해 적극적인 검토가 필요함

● 국민참여 법령심사제도의 개념과 내용의 정립

- 국민참여 법령심사의 개념과 내용은 국민의 모든 입법참여절차가 포함되는 것으로 광범위하게 이해될 수도 있고, 법제처와 소관부처 간 법령심사과정에 국민이 참여하는 국민참여심사제의 의미로 이해될 수도 있음
- 국민참여 법령심사제도에 대해 법적 근거를 마련하는 경우 그 의미와 범위 및 내용을 목적하는 취지에 부합될 수 있도록 명확히 규정하는 것이 필요함

- 즉 모든 입법참여절차를 포함하는 의미로 규정할 것인지, 현행 국민참여심사제에 국한할 것인지, 각각의 경우 그 세부내용과 운영은 어떻게 이루어질 것인지에 대한 검토가 이루어져야 하며, 이를 통해 제도 운영에 있어 명확성과 실효성을 확보하는 것이 필요함

체크포인트 ++++++++++++++++

※ 국민참여 법령심사제의 법적 근거 마련시 고려할 사항

1. 국민참여 법령심사제의 개념과 범위 및 내용의 정립
2. 법률, 법규명령, 행정규칙으로 정해야 할 사항의 적정한 배분

● 국민참여심사제도의 확대와 효과적 운영

- 현행 국민참여심사제도는 2016년 5회의 시범실시를 거쳐 2017년에 22회가 실시되었고, 2018년 90회 이상 실시를 목표로 하고 있음
- 국민참여심사제도가 확대되고 효과적으로 운영되기 위해서는 국민참여심사제도에 참여하는 국민법제관 제도의 내실있는 운영이 필요함
- 이를 위해서는 국민법제관이 자발적이고 적극적으로 활동할 수 있는 기반이 갖추어지는 것이 무엇보다 중요하며, 국민법제관의 참여시스템과 의견제출방식을 지속적으로 관리·개선해나가는 것이 필요함
- 또한 국민법제관의 구성을 균형 있게 하여 다양한 현장의 목소리를 반영할 수 있도록 하는 것이 중요함

● 다양한 국민의 입법참여제도의 조화로운 운영

- 입법과정에는 일반 국민, 법령의 이해관계자인 국민, 전문가인 국민 등 다양한 국민의 목소리가 반영될 수 있어야 함
- 따라서 국민참여 법령심사가 모든 국민의 입법참여제도를 포괄하는 의미로 운영되든, 국민참여심사제의 의미로 운영되든 다양한 국민의 목소리가 반영될 수 있도록 입법참여제도간 조화로운 운영이 필요함
- 국민참여심사제의 경우 법제 전문가 또는 일반 전문가인 국민법제관이 법령심사에 참여하는 것이 원칙이지만, 국민적 관심이 높은 법령안 등에 대해서는 국민법제관 외에 일반 국민도 국민참여심사제에 참여할 수 있도록 하는 것이 입법참여를 활성화하는데 기여할 수 있을 것임
- 또한 국민참여심사제의 경우 입법예고나 공청회 등과 같이 다수의 국민이 참여하는 것은 현실적으로 어려운바, 국민참여심사제에 참여하지 못하는 일반 국민이나 법령의 이해관계자인 국민의 입법참여가 소홀해지지 않을 수 있도록 일반적인 입법예고절차와 공청회 절차 또한 실효성 있게 운영되는 것이 필요함

체크포인트 ++++++++++++++++

※ 국민참여심사제도의 확대와 효과적 운영을 위한 고려사항

1. 국민법제관의 전문성을 법령 심사에 적극 활용할 수 있도록 국민참여심사제의 확대 실시
2. 국민법제관 참여시스템과 의견제출방식의 지속적 관리·개선
3. 국민의 다양한 목소리를 반영할 수 있는 국민법제관의 구성
4. 다른 국민의 입법참여제도와의 조화로운 운영

02 예산·법령 등 핵심정책과정에 국민첨여 강화(국민참여형 평가)

■ 목적 및 필요성

- 정책 과정 중 상대적으로 시민 참여가 제한적으로 이루어져 왔던 '평가 단계'에서 시민 참여의 실질적 확대 필요
- 시민의 관점에서 시민에 의한 평가 대상의 선정, 지표개발, 실제 평가 및 환류가 이루어짐으로써 국민이 공감, 함께하는 정책이 가능해짐
- 참여형 평가 확대는 궁극적으로 국민의 공감하는 정책을 만들고, 참여 협력을 통해 국정 운영의 성과를 높이기 위한 것임
- 국민참여평 평가 구현 및 확대는 핵심정책과정에서 국민참여를 활발히 증진시켜 국민이 공감하는 정책 및 국민과 함께 만드는 정책 실현에 기여할 것임. 이는 궁극적으로 참여 협력을 통한 국정운영이 제도화되어 수요자 중심의 정책 및 행정 성과를 높이는 데 기여할 것임.

■ 내용 및 특징

- 참여적 평가는 평가의 참여자 및 이해관계자를 의도적으로 연계하는 모든 형태 및 절차에 대한 상위개념 또는 종합개념으로서 국민참여형 평가는 평가의 전 과정에서 국민이 참여하는 것을 의미하며, 시민 참여를 통해서 사업, 조직, 사회에 변화를 가져오려는 소망과 평가를 수행하는 기관의 역량을 개발하는 것을 담고 있는 평가를 의미함
- 즉, 일반 시민이 평가과정에 적극적으로 참여하여 기획과 설계, 자료수집 및 분석, 평가결과물 확인, 사업성과 향상을 위한 실행계획 준비 등 평가의 전 과정에 참여하여 평가하는 것을 의미

● 공급업자, 파트너, 수혜자 등 해당사업과 관련된 사람들이 평가과정에 적극적으로 참여하여 기획과 설계, 자료수집 및 분석, 평가결과물 확인, 결론, 제언, 결과배포, 사업성과 향상을 위한 실행계획 준비 등 평가의 모든 단계에 참여하여 평가를 하는 것을 말함. 이로써 평가는 외부자(outsider)에 의한 것이 아니라 협력적이고 참여적인 것이 됨(Rice & Franceschini, 2007: 69)

● 국민참여적 평가 과정은 최소 5단계로 구성될 수 있음 (Eberhardt et al., 2004: 7)
- 첫째 단계는 참여적 평가의 적절성을 결정하는 것
- 둘째는 참여자를 확인하는 것이고,
- 셋째 단계에서 참여자들이 협력하여 평가를 설계하며,
- 넷째 단계는 협력적으로 자료수집 분석 및 결과를 해석하는 것
- 마지막 단계에서는 평가결과를 토대로 역시 협력적으로 실행계획을 수립하게 됨

■ 과제실행 방향

(1) 평가 계획의 수립 단계

(i) 이해관계자 구체화 및 요구 분석
- 평가의 이해관계자들을 구체화함
- 참여적 평가는 참여자를 확인하는 것에서부터 출발(Eberhardt, 2004)
- 이해관계자 요구 분석을 통해 시민의 관심사가 무엇인지 공무원들이 인식할 수 있도록 하여야 함
- 시민들의 니즈와 관심 분석을 통해 평가대상 업무에 포함되어야 할 업무나 서비스를 파악

(ii) 평가 자원의 확보
- 이해관계자의 참여를 근간으로 하는 평가계획을 수립하는 동시에 이를 뒷받침할 수 있는 조직 운영 여건을 확보하는 것이 중요
- 평가과정에서 이해관계자 참여를 확대하면 할수록 충분한 예산 확보

(iii) 참여적 평가계획의 수립
- 각종 평가 과정에서 이해관계자들을 어떻게 참여시켜 평가과정을 수행할 것인가에 대한 총체적 계획 수립이 필요
- 정부와 시민간의 쌍방향적인 의사소통이 더욱 확대될 수 있는 평가계획의 수립
- 계획 과정이 보다 투명하게 이루어져야 하며 계획과정에서의 참여 확대 및 대표성 확보가 요구됨

(iv) 집중집단 면담(focus group interview)을 활용한 평가목표 및 평가지표의 도출
- 지표를 개발하는 데 있어서 이해관계자의 참여를 통해 적절한 지표를 찾을 수 있도록 노력 이해관계자 참여를 통한 지표 개발을 활성화하기 위하여 집중집단 면담(focus group interview)을 활용
- 특히 시민들을 대상으로 하는 사회서비스 및 대민서비스 업무에 있어서는 시민들이 선정한 평가 기준을 활용하여 성과를 측정한다면 행정서비스의 품질 개선에 크게 기여할 것임

(v) 평가위원회 대표성 제고와 활성화

- 평가 과정에서 실질적 역할을 수행하는 평가위원회의 위원 구성에 있어서 시민의 대표성을 확보할 수 있도록 해야 함

(2) 자료수집 및 성과측정 단계

(i) 훈련된 관찰자를 통한 성과측정

- 관련 참여자들에게 적절한 훈련을 제공한 후, 훈련된 참여자를 통한 자료수집 및 성과측정을 시행할 수 있음(Hatry, 1999)
- 예를 들어 쾌적한 도로 환경 조성과 같은 업무의 경우 훈련된 시민들을 통해 정성적 평가를 시행할 수 있을 것임

(ii) 전문성 및 독립성을 확보한 위원회에 의한 평가의 확대

- 전문성에 의한 판단이 중요한 업무의 경우는 전문가로 구성된 위원회 의한 활용한 성과측정
- 전문성 뿐 아니라 평가과정의 객관성 및 신뢰성을 높이는 데도 중요

(iii) 사업별 준거 집단(reference group)의 설정과 활용

- 데이터를 수집하고 측정하는 단계에서 타당한 성과 정보를 얻기 위해 준거 집단 설정하여 활용하는 방법 활용

(3) 평가결과 활용 단계

(i) 참여적 사후관리계획의 수립

- 평가결과 활용 단계에서 참여적 평가를 구현하기 위해서는 무엇보다 평가결과에 대한 논의를 진행하고 실행계획 수립에 있어 이해관계자의 참여가 요청됨
- 평가정보 산출 후 내부 구성원 뿐 아니라 의회 의원, 이해관계자들이 참여하는 토론회 등 개최
- 다양한 매체를 활용하여 평가결과의 접근성의 제고
- 평가결과를 공개할 때는 시민들의 관심사에 초점을 두어 가시적으로 이해하기 쉽게 알려주어야 함
- 평가결과 공개 이후에 시민들로부터 환류가 이루어질 수 있도록 해야 함

(ii) 평가결과 활용 방안

- 시책추진 방식의 재검토 및 변경, 사후조치(대책)의 추진, 우수사례의 도입 등이 이루어질 수 있도록 평가결과 활용도를 점검하고 이를 공표
- 평가결과 보고서 작성 이후 토론회나 보고회 등의 개최, 워크숍 등 학습 기회 제공

(4) 다양한 평가제도/수단 별로 참여형 평가 적용 (예시)

- 공공기관 평가 시 국민 참여 확대 (기재부)
- 정부혁신평가, 지자체 합동평가, 지방공기업 경영평가에 국민참여 확대 (행안부)
- 시민참여 현장 평가단 (국토부)
- 문화재정책고객단 도입, 조직성과평가 연계(문화재청)

(상기 4가지 예시는 2018. 2. 기관별 정부혁신 실행계획에서 발췌된 내용임)

- 기관 자체평가시 시민참여적 평가 과제 선정하여 시민 참여 평가 수행
- 국정과제 및 특정평가시 참여적 평가 대상 사업을 선정하여 포커스그룹인터뷰를 통한 성과 지표 개발
- 각종 평가제도에 의한 평가 이후 결과를 공개하고 시민이 참여하여 사후 조치계획을 수립하는 방안
- 기술/환경/교통 영향평가 등 사전적 평가 과정에 시민 참여 확대

표 4-3 단계별 체크포인트

단 계	단계별 체크포인트
참여형 평가 적용 대상의 선정	- 기관평가, 주요정책 평가, 국정과제 평가, 각종 영향평가, 특정과제 평가등 각종 평가기제에서 시민 참여형 평가가능성을 검토하였는가? - 시민 참여가 해당 평가의 목적과 잘 부합하는가? - 시민 참여형 평가의 다양한 유형들을 검토하였는가? - 평가기제에 시민참여형 평가 적용시, 평가의 어느 단계에서 시민 참여 평가를 강화할 것인지 검토하였는가?
평가계획의 수립	- 평가계획 수립 단계에서 시민의 니즈가 분석되어 반영되는가? - 시민 참여 평가를 위한 조직 및 예산이 확보되었는가? - 참여자들에 대한 인센티브가 고려되는가? - 평가계획의 수립 과정이 시민 참여적으로 이루어지는가? - 시민 참여에 의하여 성과목표와 성과지표가 도출되는가?
자료수집 및 성과측정	- 시민에 의한 다양한 직접 평가 방법이 활용되는가? - 포커스그룹인터뷰, 준거집단, 시민참여 위원회, 훈련된 관찰자의 평가 등 - 시민 참여 성과측정의 독립성과 객관성이 확보되고 있는가?
평가 및 환류 계획	- 평가 결과가 공개되는가? 접근성이 용이한가? 알기쉽게 제공되는가? - 평가결과에 대한 시민 참여 토론이 이루어지는가? - 사후관리계획이 시민 참여에 의해 수립되는가? - 평가결과 공개에 대한 시민들의 환류가 활발히 이루어지는가?

■ 국내외 사례

● 미국 Iowa주 CIPA 프로젝트

| 개요 |

- 미국 Iowa주 CIPA 프로젝트는 성과측정의 설계 및 활용에 있어서 시민들을 참여시켜 성과지표 및 목표치가 시민들의 관심과 우선순위를 반영하도록 하는 것으로서 2001년부터 3년 기간으로 9개 시에서 이루어진 바 있음

| 내용 |

- 이와 같은 시민제안 성과측정에서는 정치적 신뢰성 및 수용성을 확보할 수 있는 성과지표의 개발에 있어서 시민, 선출직 공무원, 공무원 사이의 성과측정 수단의 개발을 위한 협동을 강조
- 또한, 기존의 투입과 비용의 효율성만을 강조하는 관리적 관점 보다는 성과측정에 있어 시민의 관점이 강조되었고 정부의 책임성 확보를 위하여 성과측정 결과의 공시가 강조됨

| 벤치마킹포인트 |

- 시민 참여를 통해 성과관리를 시행함으로써 신뢰성과 책임성을 확보함
- 특히, 성과지표 개발에 시민과의 협력을 강조한 것으로, 지표개발에서 시민참여를 고려해 볼 필요 있음. 우리의 성과관리 체계에서 지표 개발은 주로 내부적으로 이루어지는 경향이 있음. 성과지표 개발에서도 시민 참여 방식을 적극적으로 활용할 수 있음

● 미국 볼티모어의 포커스그룹을 활용한 레드프로젝트 평가사례

| 개요 |

- 미국 볼티모어 시 보건부와 존스 홉킨스 대학은 마약사용자들에 무단 투기된 주사기로 인한 위험을 막기 위해 도시의 특정지역에 주사기를 버리도록 하는 레드박스 프로젝트 수립

| 내용 |

- 볼티모어 시당국은 레드박스 프로젝트의 효과성을 묻기 위해 1996년 6월부터 7월,1999년 12월 두 번에 걸쳐 포커스 그룹을 구성 및 운영, 1996년 6월 평가를 위해 총 75명이 참여하였고 마약 투약자, 지역주민, 경찰, 제약사들로 각각 조직된 4개의 포커스 그룹을 구성하였고, 1999년 후속 포커스 그룹 참여자들은 전과 동일한 방법으로 모집되었으며 이전 참여자는 후속 포커스 그룹에 참여하지 않았음
- 참여자들은 주사기 무단 투기, 레드박스 활용과 관련하여 주로 자신들의 의견과 느낌을 토론하였음
- 1996년 1차로 조직된 포커스 그룹은 대체로 레드박스 사용에 의해 주사기 무단투기가 줄지는 않을 것이라는 회의를 나타낸 반면, 1999년 후속 포커스 그룹은 지역의 기존 우려와 예측과 달리 거리에서 발견되는 주사기의 수가 줄었다는 의견을 제시했음

| 벤치마킹포인트 |

- 포커스 그룹에 의해 획득된 정보는 레드박스 프로젝트를 확대하는데 결정적 영향을 주었음
- 포커스 그룹의 의견은 프로젝트 개선과 증진에 이용되었으며, 설치 지역 주민들의 회의감, 두려움, 근심은 미래의 유사한 프로젝트나 정책 집행시 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 예측되었음

출처: 윤수진(2013)을 토대로 정리함

● 덴마크의 기술영향평가 과정의 시민참여

| 개요 |

- 덴마크 DBT(기술평가국)의 합의 회의

| 내용 |

- 비전문가인 일반시민 10~14명이 시민패널로 참여하여 전문가의 의견을 청취하고 평가하는 참여적 의견교환과 정책 제안 형성이 이루어짐

| 벤치마킹포인트 |

- 기술영향평가는 전문적인 것이라는 인식에서 시민의 참여가 제한적으로 이루어지는 경향이 있는데, 기술영향평가 영역에서도 시민패널을 활용한 사례로서, 기술영향평가에서도 시민참여적 의견교환과 정책제안이 이루어지는 정책과정 설계가 가능함을 알 수 있음

출처: 장영배 외(2008)를 토대로 정리함

■ 한번 더 생각해보기

● 평가 전 과정(평가 설계, 측정, 환류 등)에서 시민 참여는 다양한 대상에 대하여 다양한 방식으로 적용할 수 있으므로, 각 기관이 해당 평가대상에 적합한 시민 참여 방식을 적용하는 것이 필요함

● 기존에 측정 단계에서 만족도 조사 중심으로 시민의 관점을 반영했던 것에서 벗어나 보다 평가계획 수립 단계 및 사후 환류 단계에서도 보다 적극적인 시민 참여가 필요함 : 시민 참여에 의한 지표 개발과 사후조치계획 수립

● 시민 참여 평가의 우수사례를 발굴, 전파를 통한 과제 추진

03 국민의 뜻을 섬세하게 살피는 열린정책 소통체계의 구축

■ 목적 및 필요성

● 시민 참여를 기반으로 정책의 전 과정에 개방성과 포용성을 증진시켜 보다 나은 정책 행정 구현 필요 (민주주의 성과와 정책 성과는 비례, OECD, 2009)

● 특히, 의제설정 및 결정 과정에서 시민 참여를 통해 국민의 뜻을 세심히 반영함으로써 공감, 함께하는 정책을 구현하고자 함

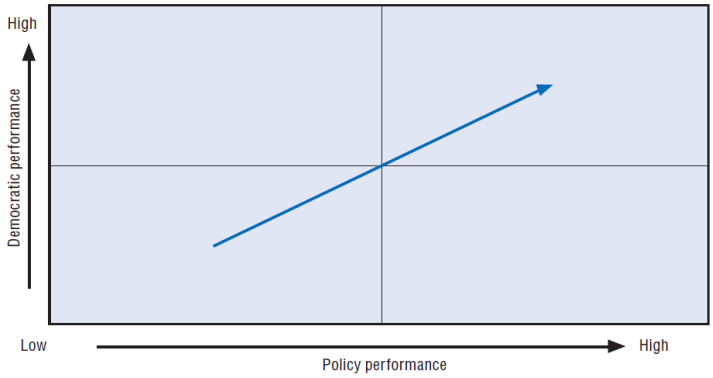
■ 내용 및 특징

● 정부의 정책 입안, 집행, 평가의 전 과정에서 시민의 참여가 적극적으로 보장되도록 제반 체계를 구축하고 실행하는 것을 의미함

● 개방적이고 포용적인 정책결정은 정부에 대한 신뢰를 높이고 보다 적은 비용으로 보다 좋은 결과를 가져오며, 정책결정과 서비스에 대한 접근성을 높이며, 지식과 자원을 보다 잘 활용하게 하며, 혁신적 해법을 가져올 수 있음 (OECD, 2009)

- 열린정책소통체계의구축: 보다나은정책행정을위한국민참여(Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services) : 정책효과 제고를 위한 노력의 일환으로 정책과정에의 시민 참여 강조하는 것으로 정책과정에서 개방성(openess)과 포용성(inclusion)이 확보되어야 함을 의미함

- 아래 그림에서 보듯이, 개방적이고 포용적인 정책 결정은 민주주의적 성과를 높일 뿐 아니라 정책 성과를 높이는 것임. 개방적이고 포용적인 정책결정은 정부에 대한 신뢰를 높이고, 보다 적은 비용으로 보다 좋은 결과를 가져오며, 정책결정과 서비스에 대한 접근성을 높이며, 지식과 자원을 보다 잘 활용하게 하며 혁신적 해법을 가져올 수 있음(OECD, 2009: 21)



출처: OECD (2009: 20)

| 그림 4-5 | 정책 성과와 민주주의 성과

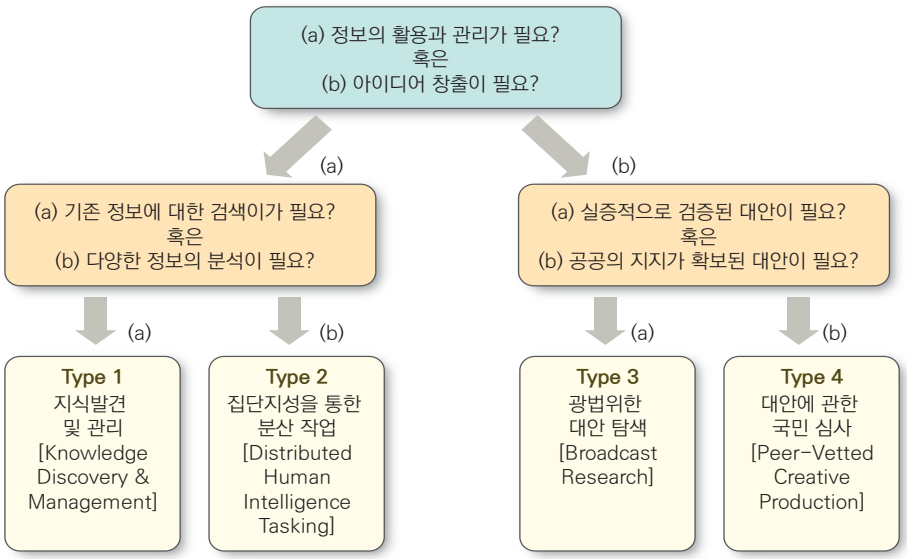
● 정부의 정책 입안, 집행, 평가의 과정에서 시민의 참여가 적극적으로 보장되도록 노력하고, 효과적·책무성 있는 포용적인 제도 구축

■ 과제 실행 방향

1) 시민 참여적 의사결정 강화

- 정책 설계 및 의사결정 시 실질적 시민 참여가 이루어질 수 있도록 함
- 다양한 참여기제를 활용한 (광화문 1번가 등) 문제의 발견과 의제설정
- 이해관계가 복잡한 정책 및 서비스는 집단지성을 활용하여 대안 모색
- 크라우드 소싱*을 활용한 의제형성 및 정책결정

  * 문제해결과정에 특정 커뮤니티 또는 다수 대중을 참여시켜 의사결정과정의 효율성을 높이는 방법

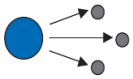
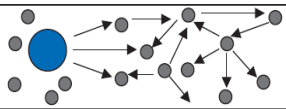
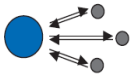
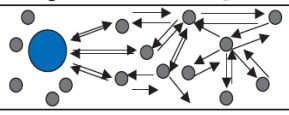
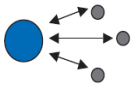
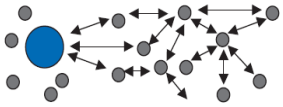


출처: Brabham (2013) ; 정장훈 외 (2014 : 10) 에서 재인용

| 그림 4-6 | 크라우드 소싱 유형

2) 정보기술을 활용한 참여환경 구축

- 최신 정보기술을 활용한 참여 환경을 구축함
- 수렴적 소통: 반복적 소통->공통의 관심->정보 생산과 소비가 공유됨
- 과정 측면의 쌍방향적 소통은 '소통의 수렴성'의 차원에서 중요, 수렴적 소통은 방향에 대한 논의를 넘어 반복적인 소통을 통해 공통의 관심이 생겨 발신자와 수신자가 구분이 되지 않을 정도로 정보의 생산과 소비가 공유되는 것을 의미, 즉 정부와 시민 간 의사소통의 균형이 필요함을 의미

	Participation 1.0 model	Tools	Participation 2.0 model	Tools
Information		• E-mail alerts • Websites		• RSS feeds • Tag clouds • Podcasts • Webcasts
Consultation		• Online forms • Online consultation		• Blogs • Online polls • Online surveys
Participation		• Discussion forums • Shared online workspaces		• E-petitions • Mash-ups • Wikis • Tagging • Virtual worlds

출처: OECD (2009: 73)

| 그림 4-7 | 참여 패러다임의 변화

3) 정책 도입 시 체크리스트를 통해 꼼꼼히 사전 점검 (행정안전부, 2018)

- 이해관계자 및 부처 간 논란이 있는 정책 및 파급효과가 큰 정책 대상, 사전에 관련 집단과 충분히 소통하고 정책에 반영
- 필요시 정책숙려기간을 도입하여, 일정 기간 동안 시범 운영
- 이해관계자가 소수라도 의견 차이가 큰 경우 체크리스트 적용
- 정책에 영향을 받는 국민·이해관계자, 관계부처·전문가·국회·언론 등 집단별 찬/반 의견 체크 및 대안 기재
- 법령상 필수절차(공청회, 입법예고, 사전설명회 등) 이행 여부 확인

■ 국내외 사례

● 아이슬란드 개헌 사례: 시민 참여 크라우드 소싱 의사결정

| 개요 |

- 아이슬란드의 국민참여형 헌법개정은 각 단계마다 국민 의견을 적극적으로 반영할 수 있도록 설계

| 내용 |

- 2010년 무작위로 선발된 국민 950명이 참여하는 'National Forum' 구축. National Forum을 통해 헌법 제반 사항에 관한 토론을 실시

  * Forum의 참여 플랫폼은 소셜네트워킹서비스이며, 헌법개정 전 과정에 국민의 의사가 직접 전달될 수 있게 하였음

- 헌법개정안 역시 시민들의 참여를 통해 작성. 시민후보 중 25명을 국민투표를 통해 헌법개혁위원회(Constitution Reform Council) 대표로 선출
  * 헌법개혁위원회는 홈페이지를 통해 헌법 수정사항을 매주 공개하였으며, 일반 시민들은 소셜네트워킹 서비스를 통해 토론에 참여
- 아이슬란드의 사례가 주목받는 것은 새로운 헌법개혁의 과정에 시민 스스로가 참여하기 쉬운 정책토론의 장을 마련하였기 때문. 이러한 과정을 거쳐 헌법개혁위원회는 개헌안 초안을 의회에 제출함

| 벤치마킹포인트 |

- 의제설정, 헌법 개정내용을 결정하는 단계에 이르기까지 크라우드 소싱을 적극적으로 활용하였음. 페이스북, 유튜브 등 SNS를 활용하여 논의과정을 공개하고 국민 입장에서 매우 편리하게 의견을 개진할 수 있도록 함

출처: 정장훈 외(2014)를 토대로 정리함

● 블록체인 기반 협력적 의사결정 tool : 루미오 프로그램

| 개요 |

블록체인 기술 기반으로 의제를 제안하고 토론과 찬반 투표, 지속적 참여 및 피드백을 통해 우수한 해결책에 합의를 해나가는 구조

| 내용 |

뉴질랜드 웰링턴시는 뉴타운 개발 관련 대출신탁제도를 만들었는데 이 대출심사에 관한 세부적인 조항에 대한 논의를 루미오를 이용하여 진행. 루미오를 통한 투명한 의사결정 과정으로 대출 지원사업이 지역사회에서 신뢰를 얻고 안정적으로 진행될 수 있었음

| 벤치마킹포인트 |

많은 시민의 의견을 직접 반영하면서 투명한 정책결정이 가능함

출처: 윤순덕 외(2017)를 토대로 정리함

■ 한번 더 생각해보기

● 크라우드 소싱 의사결정시 실제 참여 시민들이 얼마나 쉽게 의견을 낼 수 있는 환경을 갖추고 있는지가 중요하며, 또한 제안된 의견이 동등하게 다루어져야 함

● 문제의 시각화하는 것 중요함. 크라우드 소싱에의 참여를 활성화하기 위해선 무엇보다 문제의 특성에 대한 고려가 필요함 문제가 복잡할수록 참여자의 이해도가 낮아지며 이로 인해 참여 역시 활성화될 수 없기 때문

- 다양한 참여기제를 활용하는 정부의 의지와 태도가 중요함. 집단지성 또는 집단의 창의성에 의한 거버넌스 혁신을 적극적으로 수용해 나가야 할 것임
- 다시 말하면, 과정 상의 소통과 더불어 중요한 것은 결과의 차원에서 정책적 반영 또는 서비스 및 자원의 공유가 발생하여야 한다는 것임
- 참여적 의사결정은 민주성을 높인다는 유용함이 있으나, 시간이 걸리며 보안 문제가 발생한다는 한계도 있으므로 이를 고려한 접근이 필요함

참고정보

- 국민참여예산제 홈페이지 : http://www.mybudget.go.kr
- 광주광역시 북구 참여예산 홈페이지 : https://life.bukgu.gwangju.kr:447/
- 뉴욕시 참여예산 홈페이지 : https://council.nyc.gov/pb/
- 서울특별시 예산낭비신고센터 : http://yesan.seoul.go.kr
- 미국 보조금 신고 사이트 : http://recovery.gov
- 법령정보센터 : http:// www.law.go.kr

- OECD (2014). The Principles of Public Administration.
- Christensen, Tom and Per Laegreid (2011). "Democracy and Administrative Policy: Contrasting Elements of New Public Management (NPM) and Post-NPM." European Political Science Review 3(1): 125-46.
- Dieffenbach, Thomas (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment', Public Administration, 87(4): 892-909.
- OECD (2009). Focus on Citizens: public Engagement for better policy and services.
- Rice, Marilyn & Maria Cristina Franceschini (2007). "Lessons learned from the application of a participatory evaluation methodology to Healthy Municipalities, Cities and Communities initiatives in selected countries of the Americas", Promotion & Education, 14(2): 68-73.
- Hall, Daniel E (2006). Administrative Law. Pearson Prentice Hall.
- Eberhardt, Nikki C. Steven R. Hawks, Willy Mendoza & Maxima Mendoza (2004). "Participatory evaluation on the Bolivian Altiplano: collaboration and empowerment", Promotion & Education, 11(1): 6-10.
- Hatry, Harry (1999). Performance Measurement: Getting Results, Urban Institute Press.
- 행정안전부 (2018). 정부혁신 추진방향.
- 행정안전부 (2018). 정부혁신 종합 추진계획 참고자료.

• 법제처 (2017). 2016 국민법제관 활동사례집.
• KISTEP (2015). 정책기술 동향, 제57호. 2015. 11. 6.
• 이종수·윤영진 외 (2005). 『새행정학』, 서울: 대영문화사.
• 철현 (2004). 『최신행정학』, 서울: 다산출판사.

• 윤순덕 외 (2017). 블록체인 기술 기반의 의사결정 사례 및 시사점, 정보통신기술진흥센터, 주간기술동향, 2017. 7. 19.
• 정장훈 외 (2014). ICT 기반 참여적 의사결정의 제고방안, STEPI INSIGHT, 제151호, 2014. 10. 1.
• 오영민 외 (2014). 신공공관리론의 평가와 정책적 시사점, 한국조세재정연구원.
• 윤수진 (2013). 과학기술정책과 시민참여, KISTEP.
• 이혜영 (2009). 참여적 평가 방안에 관한 연구: 지방자치단체 성과평가를 중심으로, 한국공공관리학보, 23(1): 89-114.
• 장영배 외 (2008). 시민참여적 과학기술정책 형성 발전방안, KISTEP.
• 염재호 외 (2007). 정책 환경 변화에 따른 정부역할/재정역할 재정립. 한국정책학회. p.12
• 이명석 (2001). '신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁',『한국행정학회 2001년도 춘계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회.

정부혁신종합추진계획

이해와 활용

www.innogov.go.kr

V

과제4.
정보를 낱낱이 공개하고 자원을 공유하는 열린정부

1. 과제의 이해

2. 사업의 주요 내용
   1) ⑩ 주차장 등 공공자원 개방 확대
   2) ⑪ 누구나 알기 쉬운 '국민세금 사용설명서' 공개
   3) ⑫ 식품, 안전 등 국민 삶과 밀접한 정보 집중 공개

1 과제의 이해

01 배경

■ 정보공개 패러다임의 전환: “알 필요성”에서 “알 권리”

● 정부는 전 정책과정에 집단지성 활용을 목표로 하고 있으며, 정보공개제도 역시 이와 같은 정책 목표를 어떻게 추진할 수 있는지를 고민 중

- 국민 수요에 기반한 정보공개제도를 강조하고 있으나 실제 국민이 원하는 정보 제공이 부족하다는 비판이 지속적으로 제기

● 어떻게 국민들과 정보를 공유할 것인가의 문제

- 최근 기업들은 고객과의 공유가치를 위해 다양한 매체 접근성과 함께 다른 시스템들과 지속적인 연계를 통해 고객중심의 정보공유체계를 발전시키고 있음
- 정부 역시 정부 조직 내 정보공유 뿐만 아니라 기업, 시민과 직접적으로 연계할 수 있는 시스템을 구축하여 정부의 정보를 공유할 수 있도록 해야 함

● 정부와 국민이 어떻게 협력할 것인가의 문제

- 정부가 국민의 의견, 신고를 받고 처리하는 단순한 협력을 넘어, 문제 해결에 필요한 데이터를 생성·제공하여,
- 해결 절차를 국민과 공유하는 새로운 문제 해결 추진

● 이를 위해서는 국민의 전문성, 능동성, 주체성을 활용하여 협력할 수 있는 열린 정부가 요구됨

- 국민 중심의 정보 공개와 절차투명성 확보는 국민의 적극적 참여를 유도하고,
- 정보공개에 대한 국민체감도 향상과 정부 신뢰도 제고

■ 열린 혁신의 필요성

● ‘국민이 주인인 정부’ 및 ‘혁신 성장’ 지원을 위해 범정부 차원에서 ‘공공데이터에 기반한 혁신’이 반드시 필요

● 국민이 주인인 정부를 구현하고 투명하고 일 잘하는 유능한 정부로 거듭나기 위한 정부혁신이 필요

- 공공데이터는 소중한 국민의 세금으로 만들어진 국민의 공동자산
- 공공데이터 개방은 정부의 투명성 확보를 위한 기반이 되고, 국민이 국정의 전 과정에 참여할 수 있도록 하는 선제 조건
- 데이터를 통해 복잡한 사회문제 해결 및 사회적 가치 실현

● 혁신적인 창업과 신산업 창출로 이어질 수 있는 혁신성장이 새로운 경제성장 패러다임으로 설정

- 데이터는 21세기의 원유로서 미래 국가 경쟁력을 좌우하는 핵심자원이며 혁신성장 기반 조성을 위한 마중물
- 공공데이터는 4차 산업혁명 시대에 신산업 분야에서 양질의 일자리 창출이 가능한 핵심원천 기능

● '국민이 주인인 정부' 및 '혁신 성장' 지원을 위해 범정부 차원에서 '공공데이터에 기반한 혁신'이 반드시 필요

● 국민이 주인인 정부를 구현하고 투명하고 일 잘하는 유능한 정부로 거듭나기 위한 정부혁신이 필요

- 공공데이터는 소중한 국민의 세금으로 만들어진 국민의 공동자산
- 공공데이터 개방은 정부의 투명성 확보를 위한 기반이 되고, 국민이 국정의 전 과정에 참여할 수 있도록 하는 선제 조건
- 데이터를 통해 복잡한 사회문제 해결 및 사회적 가치 실현

● 혁신적인 창업과 신산업 창출로 이어질 수 있는 혁신성장이 새로운 경제성장 패러다임으로 설정

- 데이터는 21세기의 원유로서 미래 국가 경쟁력을 좌우하는 핵심자원이며 혁신성장 기반 조성을 위한 마중물
- 공공데이터는 4차 산업혁명 시대에 신산업 분야에서 양질의 일자리 창출이 가능한 핵심원천 기능

| 국정과제 |

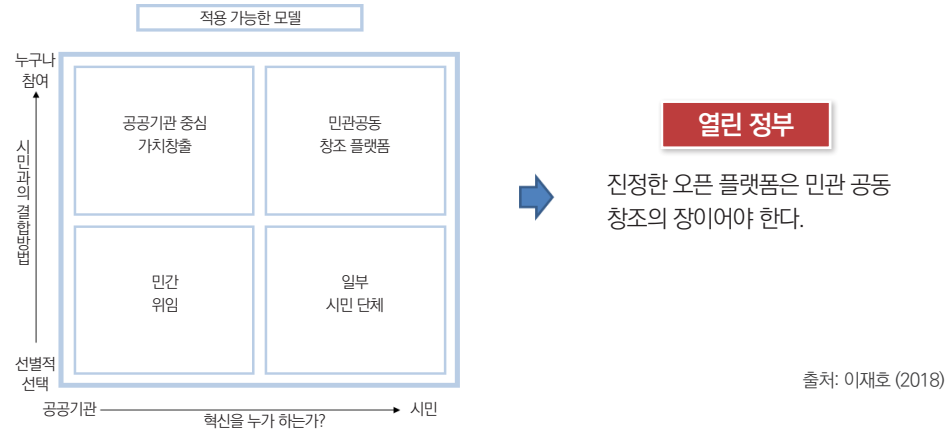
8. 열린 혁신 정부, 서비스 하는 행정
   8.5. 정부 업무 지능화로 스마트한 정부 행정 구현
      8.5.1. 데이터와 인공지능 기반의 과학적 정책결정체계 구축
      8.5.4. 민간 활용도 높은 공공데이터 개방 활성화 및 혁신창업 지원
      8.5.5. 공공빅데이터센터 설치

02 개념

■ 열린 혁신 정부의 개념

● 국민이 정책입안부터 단계부터 주도적으로 참여하고, 민관협업을 통해 사회문제를 효과적으로 해결

- 정부가 제공하는 공공인프라와 데이터를 통해 국민주도의 정책결정 및 국민이 직접 완성하는 공공서비스 확대

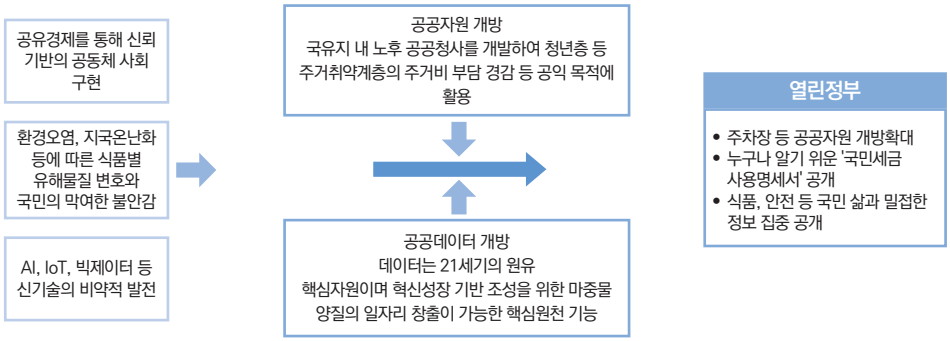


| 그림 5-1 | 열린 정부의 모델

● 국민이 공감하는 공공서비스를 제공하고, 인공지능, 빅데이터 등 최신기술 기반 지능형 정부, 데이터에 근거한 과학적 행정 구현

- 국민과 정부가 프로유저(pro-user)*로서 새로운 경제·사회적 가치를 공동으로 생산·공유·사용하는 플랫폼 기반의 디지털 파트너십 구현

  * 서비스 사용자(user)가 서비스 기획, 발굴, 추진 등 전 과정에서 제공자(provider)와의 역할 구분 없이 참여하고 책임지는 권리를 행사



| 그림 5-2 | 열린 정부의 주요내용

■ 열린 혁신의 기반 요소

- 정보공개: 국가기관·지방자치단체 등 공공기관이 업무 수행 중 생산하여 보유·관리하는 정보를 국민에게 공개함으로써, 국민의 알권리를 보장하고 더 많은 정보를 바탕으로 국정운영에 대한 참여를 유도
- 공공데이터: 데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보
- 공공서비스: 공공의 편익을 위하여 제공되는 재화나 용역으로 그 성격상 사회일반 공중의 일상생활에 필수불가결한 서비스로 그 주체가 반드시 정부나 공공기관에 의해 제공되어야 하는 것은 아님(노승용·오승은, 2013: 251)
- 공공자원: 정부·지자체·공공기관이 공공의 편익을 위하여 제공하는 재화로 도로, 공원, 학교, 도서관 등 공공 사업에 의해 운영되는 자원으로 일반적으로 공공시설을 의미. 예) 회의실, 주차장, 강당 등

■ 유사개념: 지능형 정부

- 지능정보기술을 활용하여 국민 중심으로 정부 서비스를 최적화하고, 스스로 일하는 방식을 혁신하며,
- 국민과 함께 국정운영을 실현함으로써 안전하고 편안한 상생의 사회를 만드는 디지털 신정부를 지향

■ 열린 혁신정부의 목적

- 공공시설 국가독점, 공급자 관점의 양 중심 공개 방식을 전환하여 주민 편의 시설 개방을 확대하고, 국민 삶과 밀접한 정보·데이터 대폭 개방

■ 관련 법령

- 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률
- 공공기관의 정보공개에 관한 법률

2 사업의 주요 내용

01 주차장 등 공공자원 개방 확대

■ 목적 및 필요성

● 중앙부처·지자체·공공기관이 보유한 자원을 기관운영에 지장 받지 않는 범위에서 공휴일 등에 국민에게 개방

- 국유지 내 노후 공공청사를 개발하여 청년층 등 주거취약계층의 주거비 부담 경감 등 공익 목적에 활용

● 정부의 투명성과 신뢰성 제공

- 국민과 기업에게 공공데이터를 활용 가능한 형태로 제공함으로써 정부 정책에 관해 충분한 분석·이해·판단을 유도하고 이를 통해 행정의 투명성 및 신뢰도 제고
- 국민, 기업, 정부등 광범위한 주체에 의한 공공데이터 활용은 민관협력의 창의적 서비스 창출로 연계

■ 내용 및 특징

● 주차장, 회의실 등 편의시설 주민 개방 확대('18)

- '전국 공공자원 개방·공유서비스'실시
  * ('18)일부지역(전주·시흥·김해) 대상 시범사업 실시, 지도형태로 공유자원 현황제공 → ('19) 단일 포털 구축, 전국 공공자원 실시간 예약·결제서비스 제공
- 도심 내 위치한 노후청사를 「공공청사+수익시설+공공임대주택」등으로 복합개발
  * 청년주거 공유공간, 수익시설, 공공임대주택, 예술창작공간 등
  * 선도사업 추진 : 영등포 선거관리위원회 등 3건('18.상), 부산남부경찰서 등 5건('18.하)

● 공공자원: 정부·지자체·공공기관이 공공의 편익을 위하여 제공하는 재화로 도로, 공원, 학교, 도서관 등 공공 사업에 의해 운영되는 자원으로 일반적으로 공공시설을 의미. 예) 회의실, 주차장, 강당 등

● 공유서비스: 물건, 공간, 재능·경험, 정보 등 유·무형의 자원을 함께 나누어 효율적으로 자원의 경제적, 사회적, 환경적 가치를 높이는 활동

● 주민시설 개방확대 전략

[1단계 : 시스템 구축]

* 공유기업과 연계하거나 공공기관별 자체 '공유시스템' 구축

체크포인트 ++++++++++++++++

- ✲ 주변 공공기관의 협의체 구성
- ✲ 협의체를 통해 시스템 연계 가능성 검토 (공통시스템 개발, 예산 확보 등 논의)
- ✲ 기관별 실정에 따라 자체 여유 공간 및 자원 예약 시스템 구축: 광역·기초자치단체 및 공공기관 자체 포탈에 동일한 시스템 구현
- ✲ 지역 주민 등의 '자율관리모델' 발굴 : 공공기관 중 야간 시설개방과 사후 시설 관리 등을 위해 사용자 중심의 개방시설 자율관리 위탁(주민자치위원회, 마을 활동가 등)
- ✲ 사무시설과 회의실이 보안장치로 분리할 수 없을 경우 제외. 단 사무공간과 회의실의 보안장치를 분리할 수 있을 경우 개방시간 확대

[2단계 : 각 기관별 규정 개정]

* 공공기관별 자원 공유를 위한 법적 근거 및 시행 기준 마련

체크포인트 ++++++++++++++++

- ✲ 기존 자문단 포함 관계 전문가, 주변 공공기관 관계자 및 주민으로 함께 제도개선 자문회의 시행
- ✲ 이용시민의 안전담보를 위한 보험규정 신설
- ✲ 노동권 보호 등 공공자원 이용에 따른 준수사항에 대한 가이드라인

[3단계 : 홍보]

* 공유 개념, 필요성, 가치 등을 쉽고 재미있게 스토리텔링하여 시민 눈높이 홍보
* 시기별, 대상별 전략적 홍보 추진

체크포인트 ++++++++++++++++

- ✲ 온라인 홍보: 지역CATV, IPTV 등을 활용
- ✲ 오프라인 홍보: 자체 기관별 홍보책자, 기관 홈페이지 등을 활용하여 홍보
- ✲ 주변 공공기관과 협력하여 공동 홍보

● 국민 중심 공공데이터 개방 확대 (~'22)

	지금까지는	앞으로는
(기본인식)	공공데이터는 정부의 전유물	공공데이터는 국민의 자산
(개방방식)	선택적 개방	개인정보 등 제외 원칙적 개방
(구현가치)	경제적 가치	경제적 가치+사회적 가치

● 네거티브(Negative) 개방원칙* 강화로 공공데이터 개방률 90% 달성

* 국가안보·개인정보 등 제외 전부 개방, 전 기관 보유 공공데이터 전수조사 실시

● 안전·환경 등 국가 중점 데이터 128개* 및 혁신성장 지원 신산업 핵심데이터 100개** 개방

* 환경영향평가데이터, 수질데이터, 암검진데이터 등 / '('17)48개→('22)128개

** 자율주행차(신호등위치정보·도로안전정보), 스마트시티(교통정보·시설물안전관리정보) 등

● 공공데이터 활용 아이디어 발굴부터 자금지원, 해외진출 등 창업 全 단계에 걸친 민·관 창업혁신 종합 지원

* 행정안전부·중소벤처기업부·특허청·기술보증기금·코트라·한국기업데이터·데모데이·한국엔젤투자협회 등 8개 기관 민·관 협업

● 특정 소프트웨어(한글·엑셀)에 종속되지 않는 '오픈포맷' 및 데이터 개방 표준서식 확대 등 품질관리 강화

● 공공데이터 소재·연관관계를 시각화한 '국가데이터맵' 구축·공개, 개방요구에 신속히 피드백(10일→3일)하는 '데이터1번가'확대 운영

표 5-1 '18년「국가중점데이터」개방 분야 (29개)

영 역	개방 데이터
혁신성장동력 육성 (6개)	자동차종합정보(교통안전공단), 인공지능 의료영상 소재정보(심평원), 자연어 인식기반 언어음성정보(ETRI), 스마트시티 교통데이터(부산광역시), 자율주행 영상판독DB(자동차부품연구원), 교통신호현시정보(경찰청)
사회안전망 강화 (7개)	공공시설물 안전 정보(시설안전공단), 식품안전관리인증정보(식품안전관리인증원), 침수흔적도 정보(한국국토정보공사), 지능형 교통사고 분석 정보(교통안전공단), 먹는샘물 수질정보 (환경부), 암검진자정보(코호트)(국립암센터), 임상연구정보(질병관리본부)
정부 투명성 강화 (5개)	중소기업지원현황정보(중소벤처기업부), 선거종합정보(중앙선거관리위원회), 소비자 안전정보(공정거래위원회), 미디어/광고 소비행태 조사정보(KOBACO), 한국아동패널조사정보(육아정책연구소)
일자리 창출 (6개)	전력사용량 데이터(한국전력), AI기반농업예측정보(농림축산식품부), 농업활동지원정보(농림축산식품부), 참조표준데이터(표준과학연구원), 해외시장 진출지원정보(무역투자진흥공사), 부보금융회사종합정보(예금보험공사)
사회적 가치 확산 (5개)	해양환경/생태분야 정보(해양수산부), 환경평가모니터링정보(환경정책평가연구원), 민원분석정보(권익위원회), 도시재생 종합정보(국토교통부), 푸드뱅크 정보(사회복지협의회)

02 누구나 알기 쉬운 국민세금 사용명세서 공개

■ 목적 및 필요성

● 예산 사유화: 국가예산, 재정 시스템이 제대로 작동하지 못하고 특정 정치세력, 또는 관련 및 이해관계자가 사익을 추구하고자 국가의 예산제도를 활용하는 행태

● 예산 공공성을 위해서는 예산의 편성 및 집행기관인 행정부의 투명성을 강화하고 예산의 심의 및 결산심사기관인 입법부의 책임성을 확대해야 한다. 또한, 전문가 및 국민이 참여할 수 있는 시스템을 마련해야 예산의 공공성을 확립하고 지속가능하게 유지(참여연대)

● 예산 공공성: 예산의 전 과정에서 특정 이해집단의 이해관계에서 벗어나 예산의 효율성과 형평성을 고려하여 예산을 기획, 편성, 심의, 집행, 결산하는 것을 의미

■ 내용 및 특징

● 중앙정부 예산·결산 정보공개 확대 및 맞춤형 정보 제공

● 이해하기 쉬운 형태로 정보제공, 지출정보 세분화 및 공개주기 단축

● 재정정보공개 홈페이지 개편(18년 상반기)

– (현행) 단위사업·월별 → (개편) 세부사업·일별

시행 전	시행 후
단위사업·수치위주 공개	세부사업, 그래프·인포그래픽 추가
월별 단위 공개	1일 단위 내역 공개
외부 접근성 미흡	키워드 검색 확대, 외부 DB 연계

* ('18.7월) d-Brain 사용 기관 53개, ('19.7월) d-Brain 미사용 기관 15개 적용

● 지자체 결산서 개선

– 회계용어 순화(국립국어원 협업), 챗봇 등 편리한 방식으로 서비스

– 결산 핵심정보 10여종 대상 '주민이 알기 쉬운 결산보고서' 작성·공모

* 17개 광역시·도 등 희망 자치단체 작성, 행안부(지방회계통계센터) 컨설팅

- 회계용어: 영문으로 공포되어 있는 국제회계기준을 수용하면서 이전까지 사용해오던 회계용어와 다른 회계용어를 사용하기도 하고 새로운 회계용어를 만들어 사용하기도 한다. 이 과정에서 회계용어 사용에 있어 혼란이 가중되었고 체계적인 용어 목록 및 용어 사용의 필요성이 제기(장진여, 2012)
- 회계용어 순화: 어려운 한자어와 용어, 일본식 표현, 이해하기 어려운 외래어나 외국어 등 회계용어는 쉬운 이해를 가로 막는 것이므로 기본적인 교육을 받은 보통 수준의 국민이면 누구든지 잘 이해할 수 있게 용어 순화 필요
- 결산서: 특정한 지출분야의 일정 기간 동안 발생한 수입과 지출을 마감하여 계산한 문서

● 국민, 연구자 등 정책 수혜자별 특성을 고려한 맞춤형 정보 확충

- 수혜자 맞춤형 홈페이지 개편, 맞춤형 수혜정보, 빅데이터 활용 재정사업 분석 등

● 관련법령

- 지방회계법 제14조~제19조 및 동법 시행령 제10조-17조
- 지방자치법 제134조 및 동법 시행령 제82조~84조
- 지방자치단체 기금관리 기본법
- 지방자치단체 재무회계 규칙
- 지방자치단체 재무회계 운영 규정

03 식품, 안전 등 국민 삶과 밀접한 정보 집중 공개

■ 목적 및 필요성

● 위험사회로 갈수록 위험문제는 공적 영역 성격을 띠게 되어 더 이상 개인문제 또는 사회문제로 국한될 것이 아니며, 정부가 적극적으로 해결할 정책문제로 인식될 필요가 있음

● 그동안 정부는 다양한 안전정책을 추진했으나, 국민이 관심을 갖는 안전정보에 대한 공개가 상대적으로 미흡하여 국민 체감도가 떨어지는 문제 발생

● 국민이 원하는 정보를 국민이 필요한 시점에 정보를 공개하고, 관련 정책에 대해서는 기안자부터 최종책임자까지 모두 공개하여 정부정책의 투명성과 책임성을 높임

■ 내용 및 특징

● 국민이 원하는 정책실명제 운영 강화

- ‘국민신청 실명제’도입을 통해, 그간 기관에서 임의로 정했던 정책실명제 사업을 국민신청을 거쳐 선정하여 국민수요 반영
- 국민신청 → 기관별 심의위 심의를 거쳐 대상사업 선정
- 국정과제의 경우 정책실명제 대상으로 의무화
- 최종결재자까지 실명공개 범위 확대(기존 과장급까지 → 결재자 전원)

● 식품 성분 정보공개 확대

- 국민 다소비·다빈도 177개 식품별 유해물질 함유량(19종) 공개(~'22)

● 환경오염, 지구온난화 등에 따른 식품별 유해물질 함유량 변화 정보를 지속 공개* 하여 국민의 식품 선택권 및 막연한 불안감 해소

* ('18) 곰팡이독소 → ('19) 곰팡이독소, 다이옥신, PCBs → ('20) 곰팡이독소, 다이옥신, PCBs, 벤조피렌 → ('21) 곰팡이독소, 다이옥신, PCBs, 벤조피렌, 3-MCPD, 멜라민 → ('22) 곰팡이독소, 다이옥신, PCBs, 벤조피렌, 3-MCPD, 멜라민, 중금속

- 국민의 먹거리 안전을 위해 닭(계란)·오리의 사육부터 판매까지 모든 단계별 정보를 기록·관리하여 가축질병, 축산물 위생·안전사고 발생 시 이력추적이 가능한 유통경로별 정보를 국민에게 제공('19~) 등

● 국민 관심 안전정보 공개 확대

- 재난안전정보의 통합제공과 지자체별 안전수준에 대한 비교 가능한 지역안전지수, 생활화학제품의 모든 성분 정보를 공개하여 국민이 관심을 갖는 안정정보를 적극적으로 공개하는 것

> ● 생활안전지도: 국민 개개인이 생활주변 위험에 관심을 가지고 스스로 대처할 수 있도록 안전정보들을 통합하여 지도위에 표현한 서비스(www.safemap.go.kr)
> ● 생활안전지도는 국민생활 전반의 위험요인, 즉 교통사고, 학교폭력, 성폭력, 식중독, 전염병, 지진, 시설안전 등 등 각종 사고와 범죄 정보를 지도 형태로 제작해 인터넷 등을 통해 공개함으로써 재난·안전사고를 사전에 예방하자는 취지
> ● 교통돌발정도, 미세먼지, 초미세먼지, 방사능, 오존, 통합환경지수, 이산화질소, 자외선, 식중독지수, 동파가능 지수 등 생활속의 국민의 관심이 높은 정보를 공개 확대

- 재난안전정보를 통합·제공하는 생활안전지도 공개 확대(4대→8대분야)
  - 8대 분야 187종, 안전시설 위치정보 44종, 미세먼지 등 실시간 정보* 11종

    * 교통돌발정보, 미세먼지, 초미세먼지, 방사능, 오존, 통합환경지수, 이산화질소, 자외선, 식중독지수, 동파가능지수

- 내 주변의 안전시설(대피소, 경찰처, 소방서 등) 정보를 지도로 제공 (30여종)

기존분야	주요내용	추가분야	주요내용
①교통안전 (13종)	• 등굣길사고, 하굣길사고, 무단횡단, 횡단보도사고 등	⑤시설안전 (14종)	• 시설안전등급도, 주유시설현황, 전기화재발생통계 등
②재난안전 (13종)	• 홍수범람위험도, 해안침수 예상도, 화재발생통계(건수), 지진발생이력 등	⑥산업안전 (11종)	• 산재지정 의료기관, 건설공사 현황, 산업재해통계
③치안안전 (45종)	• 치안사고통계, 안전녹색길 (오전·오후·저녁)	⑦보건안전 (56종)	• 자살발생, 식중독 등 질병 및 전염병 발생현황, 축사·통제초소 정보
④맞춤안전 (19종)	• 어린이보행사고, 스쿨존사고, 여성운전사고, 노인보행사고	⑧사고안전 (16종)	• 추락/낙상사고 발생통계, 어린이 놀이시설, 승강기시설점검이력 정보

- 지자체별 안전수준에 대한 비교 가능한 지역안전지수(7개 분야*) 제공
  * 화재, 교통사고, 자연재해, 범죄, 안전사고, 자살, 감염병
- 위해지표(사망 등 사고통계), 취약지표(위험통계), 경감지표(경감통계)로 구분하여 산출
  * 지역안전지수 = 100 – (위해지표+취약지표 – 경감지표)

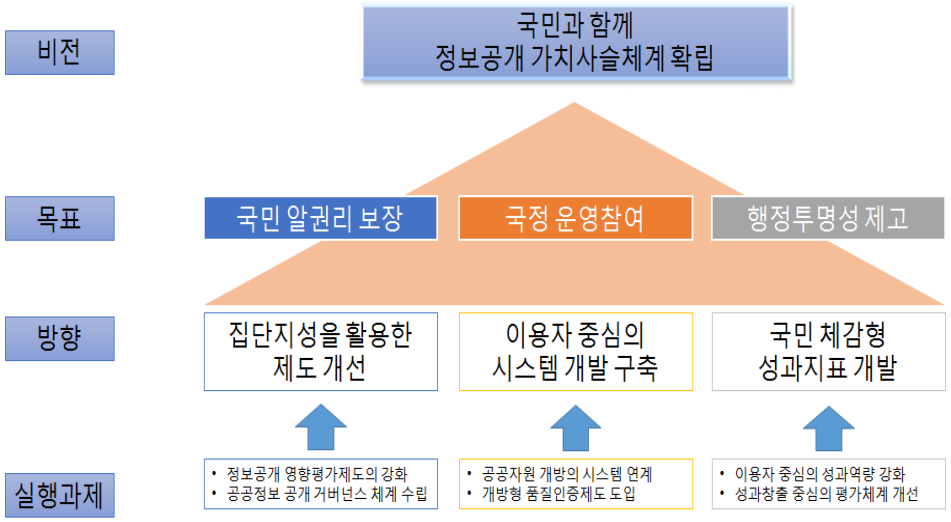
● 470개 생활화학제품 모든 성분 정보(성분별 기능, 유해성 정보) 공개

- 제품 내 성분, 성분별 기능 및 유해성 자료 등 대국민 공개(환경부 초록누리 홈페이지, 기업 홈페이지)
- 국내유통 화학제품(화장품, 의약외품, 농약, 위해우려제품 등) 정보를 통합하여 수요자 맞춤형 제공

■ 한번 더 생각해보기

● '정보를 낱낱이 공개하고 자원을 공유하는 열린정부'를 위해서는 국민과 함께 정보공개 가치사슬체계 확립이 요구됨

- 정보공개법의 목적을 보면 국민 알권리 보장, 국정운영참여, 행정투명성 제고임
- 정보공개 가치사슬체계 확립은 법의 취지와 목적을 달성할 수 있는 세부적 과제가 필요



| 그림 5-3 | 정보공개 가치사슬체계

세부과제

- 정보공개영향제도 강화
  * 모든 정보관련 업무나 정보를 생산하는 업무에서는 정보공개 영향평가 분석 규정 마련
  * 평가대상, 수행주체, 평가시점과 관련된 정보공개 영향평가(안)을 마련
  * 정보의 생성이나 수집에서 보관 등 모든 과정에서 정보공개에 미치는 영향을 고려하도록 규정을 개정

- 공공정보 공개 거버넌스 체계 수립
  * 정보공개 관련 조직의 명칭은 모두 운영지원 조직으로 통합
  * 모든 공공부문의 근로자에 대한 교육강화
  * 정보공개 담당 조직이나 담당인력을 별도로 확보하기 어려운 개별기관을 위해 정부부처가 공동으로 활용할 수 있는 별도의 정보공개조직을 구성
  * 일선 정보공개 조직을 통합하기 어려운 경우 보완적으로 전문적인 Call Center 구축

- 공공자원 개방의 시스템 연계
  * 정보공개홈페이지는 정보공개홈페이지, 데이터개방홈페이지로 이원화
  * 다양한 정보에 대해 중앙정부별, 지방자치단체별로 각자 게시하고 있어 국민의 접근성이 취약
  * 민원24시 사이트, 정보공개 사이트, 데이터개방 사이트의 분류체계를 단일화
  * 모바일시스템에 적합한 분류체계의 개발

- 개방형 품질인증제도 도입
  * 국민 누구나 정보 및 데이터를 수정할 수 있는 개방형 플랫폼 개발
  * 공공기관별 정보품질인증제를 도입하여 우수한 기관에 심사를 통해 인증마크를 부여하고 이를 통해 기관 자료의 정확성, 신뢰성 수준을 국민들에게 공표

- 이용자 중심의 성과 역량 강화
  * 평가참여자 교육훈련을 강화하여 성과평가의 전문성을 제고
  * 평가지식네트워크를 활성화
  * 국민에 대한 성과를 측정하는 자료 공유와 우수한 성과창출 지표를 국가차원에서 표준화

- 성과창출 중심의 평가체제 개선
  * 국민중심의 정보 공개를 위한 노력을 얼마나 하고 있는지를 측정
  * 국민이 체감할 수 있는 정보 얼마나 발굴했는가를 측정
  * 정보공개의 사회적 가치 실현정도, 정보공개 효과에 대한 부정적 인식 전환을 위한 제도 인지도, 정보공개에 대한 만족도를 측정

참고정보

- 정보공개포털
- 공공데이터포털
- 서울특별시 주차정보안내시스템
- 행정안전부, 정보공개 운영매뉴얼
- 행정안전부, 정보공개 세부기준 매뉴얼
- 이재호 (2018). 정부혁신을 통한 사회혁신의 접근. 한국정책학회 춘계학술대회 발표논문.
- 이재호 (2014). 국민수요에 기반한 정보공개 확대방안 연구. 한국행정연구원.

정부혁신종합추진계획

이해와 활용

www.innogov.go.kr

Ⅵ

과제5.
기관 간 장벽을 허물어 협력하는 정부 구현

1. 과제의 이해

2. 사업의 주요 내용
   1) ⑬ 범정부 협업 촉진을 위한 인사·조직·평가·시스템 개편
   2) ⑭ 칸막이 없는 '정부합동 원스톱 민원센터' 구축
   3) ⑮ 성과제고와 정부신뢰를 위한 부처내 부처 간 협업 강화

1 과제의 이해

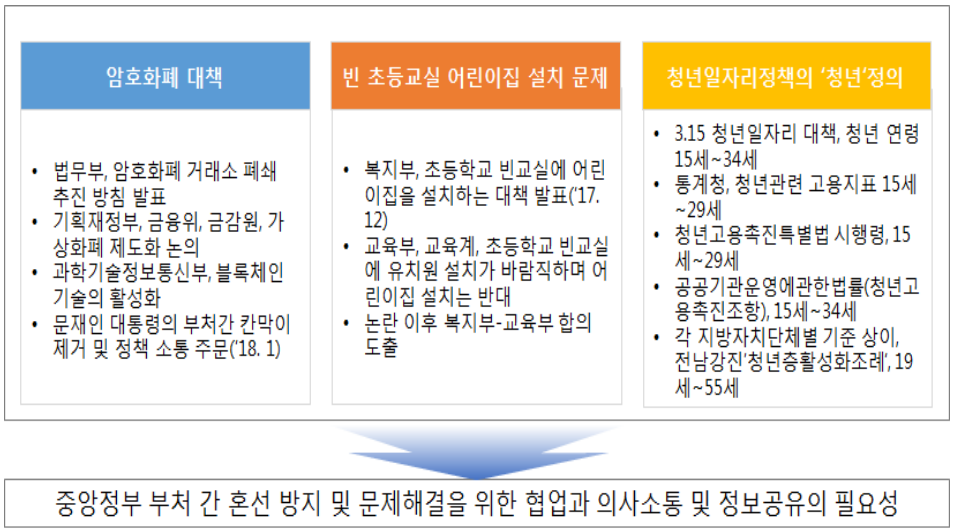
01 배경

● 정부혁신 분야에서 '일하는 방식의 변화'로 대표되는 가장 상징적인 개념이 정부기관간 협업이라고 할 수 있음

- 문재인 정부에서는 사회적 가치 구현을 위한 도구로 정부기관간 협력 또는 협업의 개념을 강조함
- 최근 이슈가 되어 왔던 세월호 사고, 초대형 화재사건, 초미세먼지증가, 청년 일자리 문제 등 국민의 삶의 질, 생명과 안전에 큰 영향을 주는 사회문제 일수록 개별 부처만의 노력으로는 해결이 어려움
- 부처 간 협업 또는 범부처 차원의 적극적인 협업 없이는 해결하기 어려움
- 정부 부처 간 소통과 협력이 잘 되어서 어려운 범국가적 사회문제와 안전문제 등을 잘 해결 한다면 우리가 추구하는 사회적 가치를 보다 구현하는 데 도움이 된다는 것임

● 정부기관간 협업을 통해 그동안 부처 간 칸막이와 소통부재로 인한 정책혼선을 최소화할 필요

- 아래의 그림은 최근 빚어진 부처 간 정책혼선이 발생하였던 사례임
- 문재인 대통령은 이에 대하여 국무회의 모두발언을 통해 부처 간 협조와 정책결정과정의 면밀한 관리를 요청하였으며 정부신뢰도 제고와 국민중심의 정부를 위해 칸막이 제거 등을 주문함(국무회의, 1. 16)
- 방지하고 국가정책의 조정역량과 범정부 차원의 정책일관성을 제고하기 위해서 정부기관 간 협업을 촉진할 필요가 있음



출처 : 국민일보 (2018.03.17) ; 문화일보(2018.01.31)

● 협업의 다양한 수준

- 정부 기관간 협력의 스펙트럼을 살펴보면 아래와 같음



출처: 김윤권 (2014 : 90)

- 과거에 정부 기관간 관계는 관할권을 두고 경쟁하는 관계였다면 현재는 사회적 난제의 등장으로 부처 간 융합, 협력, 협업 등의 필요성 증대됨
- 정부 부처 간 협력은 정도와 수준에 따라 다양한 유형으로 구분됨(김윤권, 2014: 90)
  - 단순 정보공유만 해도 된다면 소통만 수행해도 무방
  - 국가적 일관성 확보 및 정책혼선을 방직하기 위함이라면 조정 단계에서 협력이 이루어져도 무방
  - 조정까지는 공유된 목적과 협력으로 인한 시너지를 설정하지 않아도 됨
- 사회적 가치를 실현해야 하는 여러 사회적 난제들의 해결은 단순 소통 및 협조를 초월하여 범국가적인 차원에서 공통의 목적을 가지고 협력해야 함
- 이를 위해서는 정부 기관간 협업 수준까지 끌어올리는 방향성을 가져야 할 것이라 판단되며 본 과제6에서 논의되는 “협력하는 정부”는 협업 수준에서 논의하고자 함

02 개념 및 논리

■ 개념

● 협업의 개념

- 협업에 대한 정의는 학자에 따라 아래와 같이 상이하게 정의됨

공동의 목표를 달성하기 위해 여러 행위자와 여러 분야가 상호작용하고 경계를 초월하여 함께 일하는 것(Agranoff &McGuire, 2003)

둘 또는 이상의 부문이 공동으로(혼자서는 얻을 수 없는)성과를 얻기 위해 조직의 정보와 자원, 활동(activity), 역량(capability)을 연결하고 공유하는 것(Bryson et al., 2006: 44)

둘 이상의 행위자가 공동의 목적을 달성하기 위해 자원과 노력을 투입하여 보다 나은 결과를 얻기 위한 일련의 행위(김윤권, 2014: 88)

- 협업과 관련한 다양한 선행연구를 바탕으로 볼 때, 협업은 둘 이상의 행위자가 존재해야 하고 공유된 문제의 해결이나 공동의 이익을 위한 목적으로 수행됨을 알 수 있음. 또한 협업의 주체로 조직과 개인 단위를 모두 포괄하고 있으며 다음과 같이 정의 될 수 있음

> 협업이란 둘 또는 다수의 개인이나 기관들이 공동의 목표를 달성하거나 공동의 문제를 해결하기 위한 집합적 업무 수행방식

● 행정협업의 개념

- 정부 혁신 과제에서 정의하는 협업은 위에서 논의하는 일반적인 개념을 바탕으로 하되 [행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정] 제41조 ①항에서 정의된 행정기관 간 협업의 정의를 따르는 것이 바람직하며 그 내용은 다음과 같음

> 행정기관간 협업이란 행정기관의 장이 업무의 효율성을 높이고 행정서비스에 대한 국민의 만족도를 높이기 위하여 다른 행정기관과의 공동의 목표를 설정하고 해당 행정기관 상호간의 기능을 연계하거나 시설·장비 및 정보 등을 공동으로 활용하는 방식

■ 협업의 통합적 구성요소 별 장애요인과 성공요인

● 협업수행을 위한 통합적 구성요소

- 협업을 수행하는 과정에서 필요한 절차나 요소들을 세부적으로 구분해 보면 7가지 요소로 나누어 볼 수 있음
- 협업인프라, 협업구조, 협업절차와 수단, 협업리더십, 협업갈등 및 조정, 협업역량, 협업 문화로 구분됨

● 협업수행시 장애요인과 성공요인

- 협업의 구성요소별로 협업의 장애요인과 성공요인을 아래와 같이 정리하였음

구분	장애요인	성공요인
협업 인프라	• 법률적 제약 • 자원(예산) 배정과 배분관련 제도의 부재와 비합리성	• 융합행정 추진을 위한 법제도적 인프라 구축 • 정책(기관/부서)간 협업시 재정적 지원
협업 구조	• 개별 부처중심의 정부운영시스템 • 조직간 구조 및 기능의 차이 • 협업수행 규범 및 규약 미비 • 역할 및 책임의 불명확성	• 조직 등 업무시스템 재설계 • 전담조직의 설치/운영 • 협업행정 주도기관의 제도화 • 협력 및 협업기관(부서)간 명확한 책임/권한의 분담
협업 절차와 수단	• 협업수행 절차 미비 • 기관 간 자료 공유 및 소통수단 부족 – 대면회의 곤란 – 정보보안 강화로 부처 간 소통 수단 단절 – 자료 축적수단 부족 등 • 모호한 공동의 목표 • 협업 수행을 위한 인센티브 부족 • 협업관련 성과평가 제도 미흡	• 장기적인 협력 및 협업계획 • 협력 및 협업기관(부서)간 높은 상호신뢰 • IT를 기반으로 한 부처 간 정보공유 및 의사소통 활성화 • 뚜렷한 공동의 목표설정 및 제시 (목표에 대한 공감대 확산) • 현장자문과 의사소통 활성화를 위한 자매기관활용 • 기관/부서직원에 대한 인센티브 • 의사전달 준비와 대응전략 및 절차에 대한 다기관참여 • 인사 및 성과관리 제도개선을 통한 칸막이 해소 • 부서간, 기관간 협업모형(협업매뉴얼)개발 및 가이드라인 제시 • 정부 내외부에서의 홍보
협업 리더십	• 기관장/부서장의 융합적 리더십 부재(무관심등)	• 부서장/기관장의 협업행정에 대한 리더십 • 대통령 및 국회의 관심
협업 문화	• 부처 중심적인 사고와 관행(부처이기기주의) • 상이한 조직문화로 인한 공통언어부족(조직간 칸막이) • 계층적 조직 문화	• 협업에 대한 학습조직화 • 일상화된 협업을 증진시키는 공식/비공식적 관계의 발전 • 협업 문화 정착을 위한 노력 및 공무원들의 인지도 제고와 인식전환
협업 역량	• 협업경험부족 및 전문성 부족(토론, 협상 등 역량 부족) • 추가적인 업무발생에 따른 부담감	• 높은 전문성과 업무역량 • 기관의 신뢰와 개별기관의 역할에 대한 평가를 위한 교육훈련
협업 갈등 및 조정	• 기관간 관련 이해관계자가 상이로 인한 외부 이해관계집단과의 이해충돌 • 기관간 권력 차이 및 이해대립시 조정체계 미흡 • 상이한 수준의 정부간 명령체계에 대한 불명확성 • 협력 및 협업기관(부서) 상호간의 이해 부족	• 협업 주도기관의 통제자/조정자 역할

출처 : 김정해 (2016 : 22-26) 을 토대로 정리함

● 정부혁신을 통해 협업이 논의된 것은 비교적 오래되지 않았으나 지금까지 협업을 통한 성과가 크다는 평가를 받지 못함

- 2016년도 한국행정연구원에서 협업과 관련 협업 구성요소별 세부지표에 대하여 전문가, 협업관장부처 공무원, 협업수행부처 공무원들을 대상으로 인터뷰를 수행하면서 5점척도로 세부 지표별 점수를 조사해 본 결과는 아래와 같음

- 대부분의 구성요소와 세부 항목이 3점을 넘지 못하는 등 보통 이하의 평가를 받았음

구분	항목	지표	전문가	공무원		소계 (평균)
				협업 관장부처	협업 수행부처	
협업 인프라	법·제도	협업관련 법·제도 구축	2.58	3.38	2.86	2.94
		법적 근거 보완 필요성	3.67	2.88	3.00	3.18
		협업기본법 필요성	3.36	2.38	2.57	2.77
	자원	예산지원의 충분성	2.50	3.00	2.00	2.50
		인력지원의 충분성	2.25	3.00	2.29	2.51
협업 구조	업무시스템 재설계 및 전담조직 설치	업무시스템 설계	2.18	2.88	3.00	2.69
		전담조직 설치운영	2.17	3.13	3.29	2.86
		기관 간 구조 및 기능 차이	2.82	2.75	2.71	2.76
	협업기관 간 권한배분	권한 및 책임배분 명확성	2.83	2.63	3.00	2.82
		주도기관 제도화	2.83	3.50	2.86	3.06
	규범 및 규약	규범 및 규약 마련 수준	2.58	2.63	2.43	2.55
협업 절차와 수단 (과정)	협업 수행 절차	협업 수행을 위한 절차 마련	2.17	3.13	2.71	2.67
		정례화된 협력도구	2.58	3.13	3.57	3.09
	자료공유 및 소통수단	정보 공유 원활성	2.36	2.13	2.43	2.31
		의사소통 원활성	2.18	3.25	3.00	2.81
		대면회의 및 접촉	3.27	2.75	3.29	3.10
		문서 및 통신수단 활용	3.00	3.75	3.71	3.49
	신뢰 및 공감	기관 간 신뢰형성	2.36	2.88	2.43	2.56
		목표 공감대 형성	2.45	3.38	3.14	2.99
	성과평가 및 인센티브	협업에 대한 성과평가	2.25	3.38	3.14	2.92
		인센티브제도 운영	2.17	3.13	2.14	2.48
		협업 칸막이 해소 노력	2.08	2.88	2.43	2.46
	협업촉진 수단 제도화	공식화된 협업촉진 수단	2.08	2.50	1.57	2.05
		협업촉진 수단의 다양성	2.33	2.50	1.86	2.23
	협업의 제도화	화학적 결합 수준	2.00	2.38	1.86	2.08
협업 리더십과 갈등 조정	관심과 리더십	협업을 위한 기관장 리더십	2.50	3.25	3.86	3.20
		최고의사결정권의 관심도	3.00	3.75	3.86	3.54
	갈등조정	이해관계자간 충돌 발생	3.42	4.13	3.43	3.66
		협업기관 간 갈등 발생	3.58	4.00	3.43	3.67
		갈등 조정 체계 마련 여부	3.00	3.38	3.57	3.32
	협업기관 간 관계	기관 상호간 이해도	2.67	2.63	2.43	2.58
		명령체계 명확성	2.33	2.50	2.43	2.42
		권력차이로 인한 협업 어려움	3.42	3.38	3.00	3.27
		주도기관의 역할 명확성	2.83	3.13	3.71	3.22
협업 역량	전문성, 역량, 경험	협업을 위한 전문적 지식	2.83	2.50	2.14	2.49
		협업 수행을 위한 전문적 기술	2.36	2.75	2.29	2.47
		협업 수행을 위한 태도	2.25	3.00	3.43	2.89
		협업 수행을 위한 경험	2.42	2.75	2.86	2.68

구분	항목	지표	전문가	공무원		소계 (평균)
				협업 관장부처	협업 수행부처	
협업 문화	협업 문화	부처이기주의로 인한 어려움	3.58	3.71	3.71	3.67
		상이한 조직문화로 인한 어려움	3.50	3.38	3.29	3.39
		계층적 조직문화로 인한 어려움	3.17	3.13	3.14	3.15
	협업문화 개선	협업 마인드 제고 노력	2.64	3.25	3.71	3.20
		협업을 위한 교육	2.55	2.75	2.14	2.48
	협업관계의 발전	공식적/비공식적인 관계 발전 정도	2.73	3.13	3.29	3.05
협업 결과 (성과)	협업 성과	공동의 목표 달성	2.82	3.25	3.29	3.12
		일하는 방식의 변화	2.64	2.88	2.57	2.70

출처: 김정해 (2016 : 174-176)

● 세부 구성요소 중 노력이 필요한 항목

- 조사결과 협업과 관련 구성요소 중 가장 부족하다고 조사된 항목은 협업촉진수단의 제도화와 화학적 결합 수준임. 특히, 이 부분은 협업을 수행하고 있는 부처 입장에서 가장 부족함을 느끼는 요소 였음
- 협업수행시 갈등이 필연적으로 제기되고 있으며 부처이기주의나 상이한 조직문화 등 협업문화와 관련해서 아직까지 노력이 필요한 것으로 나타남

2 사업의 주요 내용

01 범정부 협업 촉진을 위한 인사, 조직, 평가 시스템 개편

가. (인사) 고위공무원단 및 전문직 공무원 인사교류 확대

■ 목적 및 필요성

● 인사교류의 주요한 목적 중의 하나가 부처 간 정책협조의 활성화와 범정부적 인재 육성·활용 강화에 있음 (인사혁신처 홈페이지)

● 인사교류 제도 자체에 범정부 협업의 목적이 부여되어 있는 바, 최근 사회문제로 대두되거나 범정부적 관점에서 추진해야할 국정과제 등 협업이 필요한 분야에 인사교류를 확대할 필요가 있음

■ 개념

● 인사교류

- 공무원의 경력발전 계통을 특정의 한 기관에 국한 시키지 않고 담당업무의 성격이 유사한 범위 내에서 기관 상호간에 이동시키는 것을 의미함(오성호, 1995: 188; 최순영외, 2007: 9의 재인용)
- 수시 교류, 부처 간 교류, 중앙-지방간 교류, 정부-공공기관간 교류, 정부-대학·연구기관간 교류, 민간근무휴직으로 구분

■ (가칭)'전략적 협업 직위' 도입

● 범정부 협업촉진을 위해 전문성, 부처 간 갈등 조정 및 소통· 협업이 필요한 고위공무원단 직위를 대상으로 '(가칭)전략적 협업 직위' 도입

- 주요 국정현안과 관련해 부처 간 이견·갈등이 크거나 긴밀한 협업이 필요한 직위를 대상으로 함
- 참여정부('04~'06)에서 32개 직위를 대상으로 시행한 바 있으며 이들은 2006년 7월 고위공무원단으로 편입됨(중앙인사위원회 2006년 5월자료; 최순영외, 2007: 41의 재인용)

	2004	2005	2006	비고
부처 간 국장급 인사 교류	32명	32명	32명	2006년 7월 고위공무원단으로 편입

- 연내 대상직위 선정 및 대상자 선발·교류를 추진할 예정임

● (가칭)'전략적 협업직위' 도입 단계별 추진방향 제안

- 현재, 인사혁신처에서 본 제도의 실행을 위한 계획단계에 있어 본 자료에서는 향후 추진 절차나 방향성을 제안하고자 함
- 고위공무원단(실국장급)의 경우 포괄하는 기능과 책임범위가 광범위하므로 실제 인사교류가 이루어지기 힘들 수 있으므로 전략적 협업직위에 맞는 직위를 선별하는 것이 어려울 수 있음
- 따라서 기존 부처 간 인사교류시 수행하는 부처 수요조사에 더하여 인사혁신처에서 독자적으로 전략적 협업직위에 맞는 직위를 스크리닝하고 전문가들을 통해 발굴해 내는 작업도 병행되어야 할 것으로 판단됨
- 전략적 협업직위 추진 절차를 대략적으로 제시해 보면 아래와 같음

[1단계 : 전략적 협업직위 대상발굴: 2 track 접근]

- 부처의 희망을 반영하여 전략적 협업직위로 인사교류가 가능한 직위에 대한 부처수요조사 실시
- 인사혁신처의 독자적인 협업직위 대상 발굴 필요

[2단계 : 부처협의 실시]

- 전략적 협업직위 대상 목록(안)을 토대로 부처와 인사교류 가능성을 협의하고 조정함

[3단계 : '전략적 협업직위' 대상 직위 선정]

- 실·국장급 고위공무원단 직위를 대상으로 대상직위 선정
- 선정 기준으로 아래와 같은 사항을 고려해 볼 수 있음

체크포인트 ++++++++++++++++

✻ 부처 간 갈등 조정 및 소통·협업이 필요한 직위

✻ 국정현안 추진을 위해 전문성의 보완이 필요한 직위

✻ 특정 이익집단을 고려하지 않고 범부처차원에서 문제를 해결할 필요가 있는 직위

[4단계 : '전략적 협업직위' 대상자 선발 및 교류 추진]

- 연내 대상직위를 선정하고 대상자를 선발하여 교류를 추진함

■ 부처 간 전문직 공무원 2인이상 동시교류 활성화

● 부처 간 인사교류가 경직적으로 운용되는 전문직공무원에 대해서도 전문성강화나 협업 촉진을 위해 인사교류가 가능하도록 함

- 전문직 공무원이란 '고도의 전문성과 장기재직이 필요한 분야를 중심으로 전문분야를 설정하고, 해당 분야 내에서만 자리이동이 가능하도록 한 인사제도'를 말함
- 전문직의 경우 부처 간 이동에 어려움이 있었으나 협업 필요성이 높은 분야를 중심으로 교류를 활성화하도록 하여 협업 인사교류의 폭을 더 넓히고자 함

● 재난관리, 국제통상 등 핵심 분야 전문성 강화 및 협업촉진을 위해 부처 간 전문직 공무원 2인 이상 동시교류 활성화

- 전문직 공무원 2인 이상 동시교류 활성화
- 재난관리, 국제통상 등 핵심분야의 전문직을 교류대상으로 선정
- 현재 전문직 공무원은 통일부, 행정안전부, 산업통상자원부, 환경부, 인사혁신처, 금융위원회 이상 6개 부처를 대상으로 시범운영 중으로 성과평가 후 단계적 확대를 검토하고 있음

나. (조직·평가) 협업정원제 및 협업·조정평가 도입

■ 목적 및 필요성

● 단일 부처 차원에서 해결하기 어려운 사회적 난제 증가로 부처 간 긴밀한 협업 필요성 증대

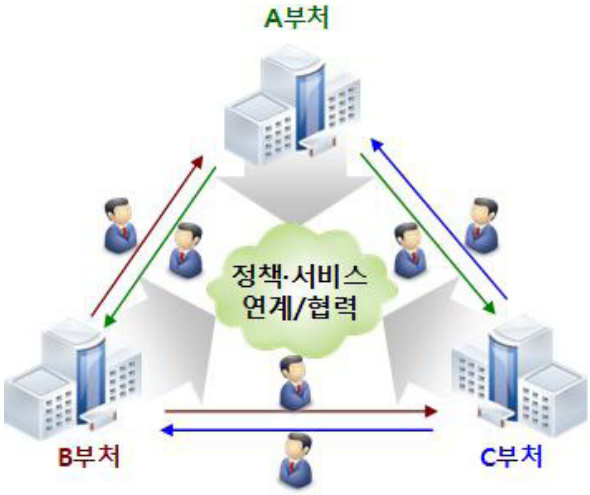
● 부처 간 인력운영의 칸막이를 해소하는 협업형 정원관리 방식을 도입하여 복잡·다양한 다수부처 국정·사회현안에 효과적으로 대응할 필요

- 국민관점에서 체감도 높은 정책기획 및 서비스제공에 기여함과 동시에 사회문제의 종합적 해결 역량을 강화하기 위한 수단으로 활용하고자 함

■ 협업정원제의 개념

● 업무상 칸막이를 제거하기 위해 정책대상·기능이 유사하여 연계·협력이 필요한 2개 이상의 부처에 인력을 상호(교차) 파견·배치하는 제도

- 기존 파견정원 제도를 여러 부처 간 쌍방 적용하여 확대한 것으로, 단순 전문기술 활용 수준을 넘어서 정책협업·서비스 융합을 목표로 한다는 점에서 차이가 있음



제도 요소

▶ (대상) 부처 간 정책대상·기능이 유사하여 협력이 필요한 분야

▶ (관리) 협업정원 대상 업무, 파견부처, 직급 등 직제에 규정

▶ (운영) 부처 간 인력을 교차 파견

| 그림 6-1 | 협업정원 개념도

| 유사개념 |

● 인사교류와 차이: 인사교류는 직제상 반영이 되지 않는 '인사' 제도로, 직제 미반영으로 지속성 부족 VS 협업정원제는 직제에 반영되어 지속성 확보

● 파견정원과 차이: 파견정원은 일방파견 VS 협업정원제는 상호파견

■ 협업정원제의 대상

● 협업정원 대상업무, 파견부처, 직급 등을 직제에 규정

- 구체적 실행 방안은 정부조직관리지침('18.3월)을 통해 제시
- 협업정원 대상이 되는 업무는 아래 3가지 기준을 제시할 수 있으며 이에 따라 부처 간 긴밀한 정책조율과 협력이 요구되는 업무을 의미함

● (연계성) 부처 간 업무 관련성이 높아 공동 정책개발 등 서로 협력·제휴가 필요한 多부처 관련 국가정책 및 사회현안 업무

* 조직·인사·예산 등 행정관리 분야는 제외, 정책(기획)업무 중심

● (유사성) 정책·서비스의 목적·대상이 유사하여 관련 부처의 다양한 관점이 정책수립·집행 과정에 반영될 필요가 있는 업무

* 국민·수요자 입장에서 정책·서비스의 목적·내용이 유사하나, 부처 간 정책 시각의 차이로 연계·협력(policy partnership)이 부족한 정책업무 중심

● (중요성) 국정과제·사회현안 등 주요 정책방향과 밀접하여 전략적 우선순위가 높은 업무

표 6-1 협업정원제 대상분야 예시표

분야	관련 부처(부서)
청년일자리 정책	고용부(청년고용기획과, 청년취업지원과), 교육부(취업창업교육지원과), 산업부(산업혁신과), 기재부(인력정책과)
여성일자리 정책	여가부(여성인력개발과, 경력단절여성지원과), 고용부(여성고용정책과), 농식품부(농촌복지여성과)
노인일자리 정책	고용부(고령사회인력정책과), 복지부(노인지원과)
장애인일자리 정책	고용부(장애인고용과), 복지부(장애인자립기반과)
사회적일자리 정책	고용부(사회적기업과), 복지부(사회서비스일자리과)
일·가정양립 정책	고용부(고용문화개선정책과), 여가부(여성정책과)
저출산대응 정책	복지부(인구정책과, 출산정책과), 여가부(기획재정담당관, 여성인력정책과), 행안부(자치행정과), 기재부(인력정책과), 고용부(고령사회인력정책과)
아동·청소년 보호·육성 정책	여가부(청소년정책과, 청소년활동진흥과, 학교밖청소년지원과), 교육부(학생복지정책과, 방과후학교지원과), 복지부(아동복지정책과)
취약·위기가족지원 정책	복지부(아동권리과), 여가부(가족지원과), 교육부(학교생활문화과)
사회적경제 정책	고용부(사회적기업과), 기재부(협동조합정책과), 행안부(지역공동체과), 농식품부(농촌복지여성과), 복지부(자립지원과)

■ 협업정원제 운영방식

[1단계 : 요구절차]

• 협업부처 간 상호 협의하여 공동으로 직제개정 요구

* 정책협업을 위해 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우 협업정원 활용 권고

[2단계 : 협업정원 관리]

• 협업정원 대상 업무분야, 파견부처, 직급 등을 직제에 규정

• 협업부처 간 직제에 인력을 서로 동일하게 반영(1:1)하는 방식으로 협업정원 내용(분야, 부처, 직급 등)을 명시

• 협업정원은 한시(2년 범위)로 운영하고, 성과를 진단·평가하여 정규화 여부 결정

[3단계] 협업정원 운영

• 요구부처는 정원협의 시 부처 간 업무협약(MOU), 정기적인 업무협의체(과장급 이상) 운영 등 협업 활성화 계획을 제시함

• 효율적 운영을 위해 우수 직원 파견, 파견직원 우대 등 필요한 조치 병행

■ 협업·조정평가 제도 도입

● 협업·조정평가 제도의 개념

– 부처의 협업·조정 노력 및 성과를 평가하는 제도('18년 도입추진)

– 협업성과지표를 협업·조정 노력 및 성과 지표로 개선하면서 배점을 높이는 방안을 강구하여 협업에 대한 인센티브를 높일 필요 있음

● '18년 정부업무평가부터 부처의 협업·조정 노력 및 성과를 평가하는 '협업·조정 평가' 신설

● 협업 관련 평가 현황

– 2016년은 특정평가의 여러 요소 중 국정과제 파트 안에 협업(기관별 최대 플러스마이너스 1점)

– 2017년 혁신관리가 화두가 되면서 17년도에는 기존(2016년)의 협업을 –〉 혁신관리 및 협업(기관별 최대 플러스마이너스 2점)으로 확대

– 현장에서 혁신관리 및 협업을 전 부처 대상으로 평가하는데 어려움이 있어 평가결과에 대한 불만이 좀 있었음

– 2018년 '정부혁신평가'관련 지표로 100점 중 10점을 반영하기로 함. 정부혁신과제 및 활동을 대표하는 지표로 설계하되 정부신뢰 제고, 부패인식 및 삶의 질이 개선되는 방향성을 가질 수 있도록 지표를 설정할 예정임

● 협업·조정평가 신설시 고려 사항 제언

- 협업·조정 평가 부문을 확대하고 논리를 개발하는 것이 필요. 다만, 국정과제 속성상 태생적으로 협업이나 혁신관리가 가능한 부분과 그렇지 않은 부분이 있어 부처별로 차이가 날 수 있음
- 이러한 특성상 점수가 안나온 부처에서의 반발이 심하므로 이 부분에서 논리와 체계를 보다 면밀히 검토해야 할 것임

  ex) 특정과제의 다른 요소인 정책소통은 부처마다 다 해야 하는 특성이 있기 때문에 부처별로 반발이 별로 없고 해야 한다는 공감대도 부처가 다 가지고 있음

- 다른 대안으로 현재의 국정과제 파트 안에 혁신관리 및 협업은 그래로 두고 뭔가 차별화 할 수 있는 확실한 행안부 아이템을 개발하여 특정평가의 다른 요소인 기관공통사항 파트에 추가시키는 전략도 중장기적으로 생각해 볼 수 있음

  ex) 이 파트에는 현안관리 3점, 갈등관리 3점, 인권개선 2점 특별시책 2점으로 구성되어 있는데 행안부에서 만드는 아이템이 기관공통사항에 넣을 수 있는 논리라면 여기다 포함시킬 전략 가능

- 협업 과제의 평가 이후 성과가 공정하게 배분되지 않는 다는 의견이 많음. 협업의 특성상 주도기관이 주도하여 성과를 내고 결과를 보고하기 때문에 의도하지 않는다 하더라도 성과 결과에 대해 스포트라이트를 받게 됨
- 따라서 국무총리실 정부업무평가에 협업 과제를 반영할 때 협력부처에 대해서도 충분한 인센티브가 제공될 수 있도록 하면 좋을 듯함
- 협업에 대한 우수사례를 발표할 때에서 협조기관을 더 의도적으로 부각시켜 줄 필요가 있음

다. (시스템) 기관간 공동기안·결재시스템 '클라우드 온-나라' 전부처 확산

■ 목적 및 필요성

● 정부 업무관리(전자결재)시스템인 온-나라 시스템은 기관별 운영방식으로 설계되어 기관간 정보공유 및 협업 지원 기능 미비

● 온-나라 시스템을 클라우드 기반으로 전환·통합하여 공유·협업 기반의 업무 환경을 구축함으로써 '일 잘하는 유능한 정부'의 기반 마련

- 클라우드 시스템은 소속부처 안에서만 보고 및 결재하는 형태를 벗어나 유관부처 공무원과도 보고서, 문서를 공유할 수 있음
- 부처와 지자체간 소통, 협업이 가능한 개방형 업무환경을 제공하여 행정업무 효율을 높일 수 있음

■ 추진경과

● 온-나라 문서2.0 시스템 1차 사업 추진('15.8.~'16.7.)

- 시스템 구축 및 개인정보보호위원회 등 17개 기관에 시범적용

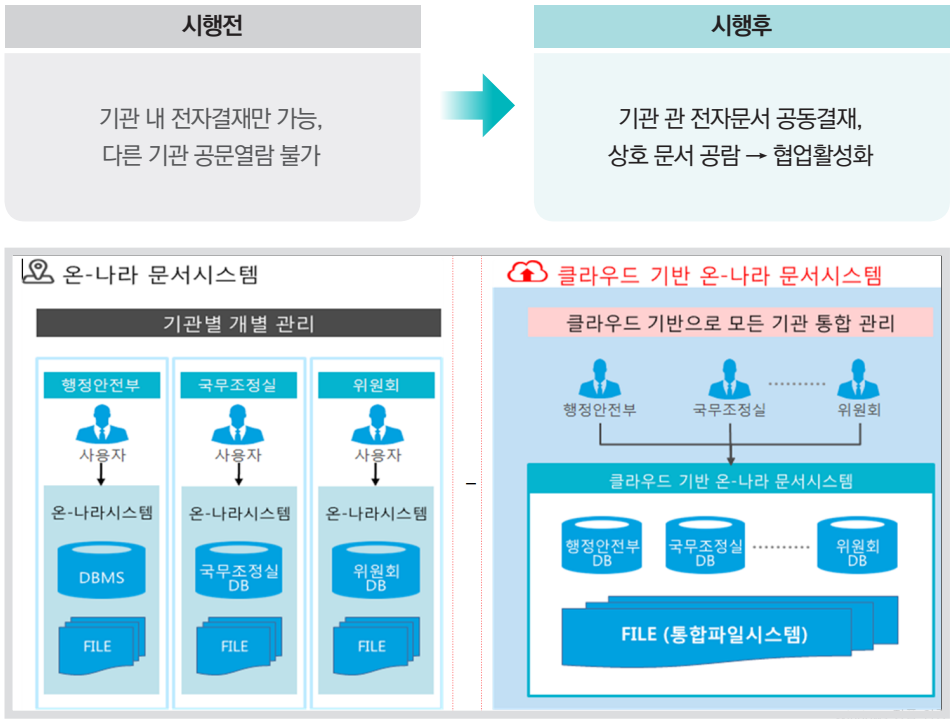
● 온-나라 문서2.0 시스템 2차 사업 추진('16.11.~'17.3.)

- HW 자원 보강 및 2개 중앙부처(행안부, 산업부) 확산

■ '클라우드 온-나라'의 개념

● 클라우드 온-나라 시스템이란

- 행정기관 업무문서 작성, 검토, 결재, 등록, 공유, 공개 등 문서처리 전과정을 기록하는 전자결재시스템인 '온-나라 시스템'을 클라우드 기반 통합저장소 환경으로 전환하여 고도화한 시스템
- 국방부, 방사청 등 폐쇄망 기관을 제외한 총 62개 기관을 대상으로 각 기관별로 보고서 및 문서를 저장·보관하는 기존 환경을 공동기안·결재가 가능한 통합저장소(클라우드) 기반으로 전환하는 것



| 그림 6-2 | 온-나라 클라우드 시스템의 구조와 개념도

■ 주요 특징

● (협업) 기관 간 자료 공유 및 의사소통 등 협업 기능

– 기관간 공동결재, 과제별 블로그, 전자심의, 자료취합, 자동화, 대화형 UI 등

● (공유) 기관별로 보관하던 문서함을 범정부 클라우드 저장소로 관리되어 타 기관의 문서 열람이 가능

– 저장소의 일원화를 통한 범정부적 자료 공유 기반 마련

● (보존성) 공문서 본문을 개방형 국제표준(odt, pdf) 형태로 생산하여 특정 SW(한글 워드프로세서)의 종속성을 탈피

● (효율성) 기관별로 서버, 스토리지 등 IT자원을 도입하는 형태에서 탈피하여 각 기관이 공유·활용함으로써 운영비용 절감 및 사용량에 따른 자원 배분 및 회수가 용이

■ 클라우드 온-나라 확산의 효과

● '클라우드 온-나라'를 통한 협업 추진 가능

– 각 부처별로 분산·보관하는 각종 보고서와 문서를 범정부 클라우드 저장소에 보관·운영으로 부처 간 경계를 넘어 협업·융합 행정 구현

• 소속부처 내에서만 보고 또는 결재하는 형태에서 탈피하여 업무관련 있는 타 부처 공무원들과도 보고서, 문서 등을 공유할 수 있음

– 더 나아가 공동결재 시스템을 구현하고 국정과제 중 부처 간 협업이 필요하거나 다수부처가 공동으로 추진할 과제를 선별하여 공동결재 대상기관·과제로 지정

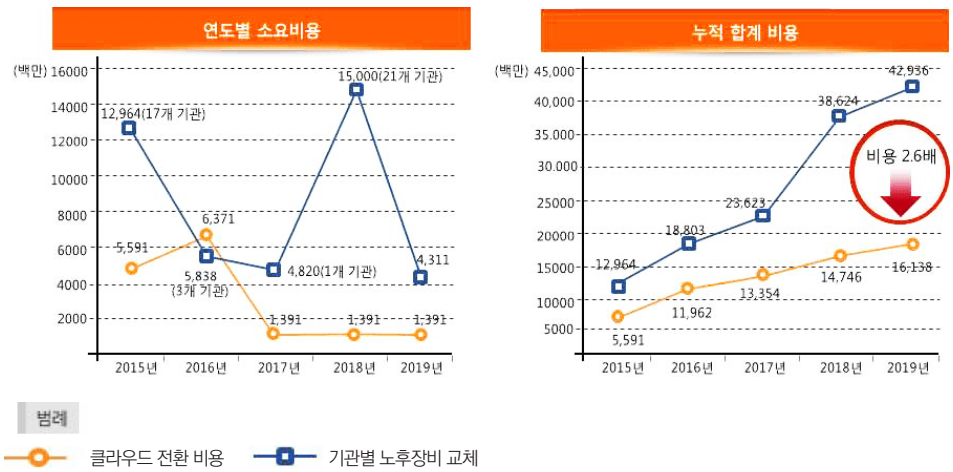
• 예시 : '국정과제6-5. 개인정보보호강화' 협업기관인 행안부-금융위-방통위를 지정하여 공동결재를 가능하게 함

표 6-2 사업 효과 비교(AS-IS, TO-BE)

구분	현 재 (AS-IS)	향 후 (TO-BE)
전자결재	기관 내에서만 결재 가능	기관 간 전자문서 공동 결재
문서 열람	타 기관 문서 열람 불가	타 기관의 문서 열람 및 공람 가능
부처 간 협업	기관 간 MOU 또는 협업과제로 관리되나 공문서의 효력 없음	기관 간 공문서의 효력으로 협업 가능

● 서버 등 장비교체 비용 절감

- 종래에는 부처별로 관리되는 서버 등 장비가 노후되면 개별적으로 각각 교체
- 클라우드 환경하에서는 자원의 통합관리로 중앙부처의 경우 약 257억원의 예산절감 효과가 있을 것으로 기대됨



| 그림 6-3 | 클라우드 전환비용 대비 기관별 노후장비 교체 비용 비교

■ 시행 기관

구 분	시행(또는 예정) 기관	비 고
기 완료 (~ 2017. 상반기)	(부처) 행안부, 소방청, 산자부 (위원회) 과학기술전략회의지원단, 개인정보보호위원회, 국가건축정책위원회, 국가과학기술심의회, 국가지식재산위원회, 국가테러대책위원회, 국민경제자문회의지원단, 민관합동창조경제추진단, 민주평화통일자문회의사무처, 부마민주항쟁진상규명및관련자명예회복심의위원회, 지방자치발전위원회, 지역발전위원회, 특별감찰관, 노사정위원회, 일자리위원회, 4차산업혁명위원회, 북방경제협력지원단, 정책기획위원회, 저출산·고령사회위원회, 국가교육회의	3개 부처 20개 위원회
고도화사업 (2017.하반기~ 2018. 상반기)	(부처) 국무조정실, 국무총리비서실, 감사원, 국가보훈처, 법제처, 인사혁신처, 공정거래위원회, 금융위원회, 방송통신위원회, 원자력안전위원회, 과학기술정보통신부, 통일부, 중소벤처기업부, 농림축산식품부, 해양수산부, 기상청, 통계청, 병무청, 산림청, 문화재청, 새만금개발청 (지자체) 울산광역시, 충청북도, 포천시, 안동시, 예산군	21개 부처 5개 지자체

■ 향후 추진일정

● 국조실 등 23개 부처 확산 및 시스템 조기 안정화(~6월)

- 국조실, 병무청 등 17개 기관 확산 시행에 따른 공동기안·결재 적용(~4월)
- 감사원, 기상청 등 6개 기관 클라우드 전환 및 안정화(~6월)

● '18년 클라우드 온-나라 확산사업 착수 및 숏 부처 확산완료(~12월)

- 사업자 선정 및 착수(6~7월), 기재부 등 16개 부처 확산(8~12월)
- 수행 예산규모는 '18년도 1,944백만원에 해당

■ 클라우드 온-나라 확산시 고려사항

● 클라우드 시스템의 최대 단점은 보안문제로 인터넷을 활용하다보니 해킹의 우려가 있음

- 정부의 주요 정보 및 개인정보 유출에 대한 대비가 필요함

● 데이터 이동 중 유실이나 손상확률 있음

● 통신상태에 따른 이용 제약 있음

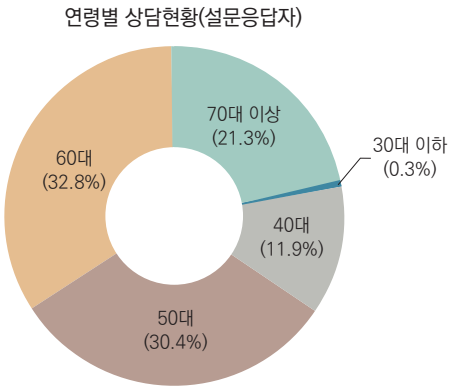
● 정부 차원에서는 이러한 단점에 대한 고려가 충분히 이루어질 수 있도록 추진해야 할 것임

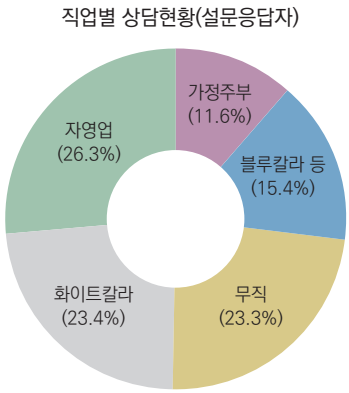
02 칸막이 없는 정부합동 원스톱 민원센터 구축

■ 필요성 및 목적

● 사회적 가치와 효율성을 고려한 국민의 편의성제고

- 원스톱 창구는 정부에 대한 접근성을 용이하게 하여 서비스를 제공받는데 편의성을 높이게 해 줌
- 노년층, 장애인·농어민 등 정보소외계층은 방문상담을 선호하고 민원서류 작성에도 도움을 받을 수 있어 사회적 가치를 구현하는 수단으로 평가됨
- 2016년 민원상담 만족도 조사결과 실제 서울종합민원사무소 방문 민원인의 84.5%가 50대 이상 고령자이고 자영업·무직·블루칼라 직업군이 56.8%에 달하는 등 정보소외 계층의 방문상담 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타남(이뉴스투데이, 2017. 5. 19일자)





- 또한, 정부와 상호작용하고 관계하는 이용자들의 정보비용과 거래비용을 실질적으로 절약해 줌. 특히, 전자적 원스톱 방식은 기술을 활용하여 가장 비용 효과적인 방식으로 기업과 시민이 정부와 상호작용을 할 수 있도록 하는 수단임

● 칸막이 없는 정부합동 원스톱 창구를 통한 편의성제고

- 많은 사람들은 정부가 어떻게 조직화되어 있는가와 상관없이 자신의 '삶의 사건'에 기반하여 단일한 접근점에 접속하기를 원함. 따라서 모든 서비스가 한꺼번에 모아져 있고 집적되어 있어야 편리하다고 느낌
- 정부는 다양한 정부의 포털사이트와 웹사이트를 잘 조정하고 연계시켜 사용자들이 보다 편리하게 정보를 찾고 서비스를 받을 수 있도록 해야 함

■ 원스톱 창구의 일반 개념

● 물리적 원스톱 창구(Physical one-stop shops)

- 전통적 원스톱 창구의 개념은 물리적 원스톱 창구를 의미함
- 정부서비스에 관심을 가지고 있는 사람들이나 민원인들이 요청한 필수정보를 한 장소에서 얻을 수 있는 사무소
- 유사한 개념으로는 서비스 카운터(service counter), 단일 창구(single window), 정보 안내소(information kiosk) 등이 있음

● 전자적 원스톱 창구(Electronic one-stop shops-web portals)

- ICT 기술과 인터넷의 발전으로 전자적 원스톱 창구가 물리적 원스톱 창구를 대체하고 있음
- 전자적 원스톱 창구 역시 일반화된 포털 또는 특수화된 포털의 형식을 통해 온라인 상에서 다양한 서비스를 제공하는 것

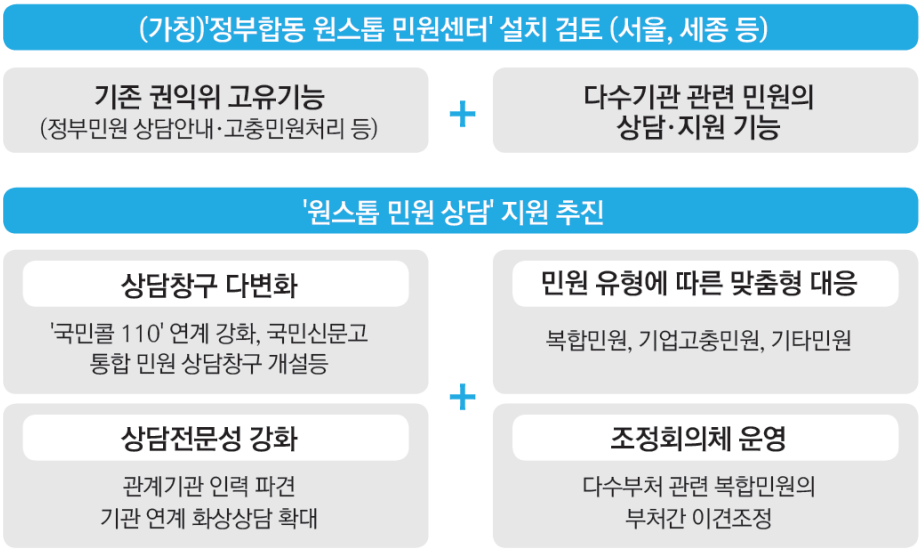
■ 칸막이 없는 "정부합동 원스톱 민원센터" 구축의 내용과 특징

● 오프라인 '(가칭)정부합동 원스톱 민원센터'의 구축

- 국민권익위원회는 '국민이 고충민원 신청, 부패행위 신고 등을 처리할 수 있도록' 서울종합민원사무소를 운영하고 있으며 2017년 3월부터 권익위 전문 조사관, 변호사·세무사·노무사, 검찰·금감원 직원·공익법무관 등 전문가 그룹을 통해 집중상담을 시행하고 있음
- 현재 운영 중인 서울종합민원사무소의 기존 상담기능에 더하여 다수기관 관련 민원의 상담·지원이 가능하도록 하는 개념의 정부합동 원스톱 민원센터를 서울에 설치하는 것을 검토하고 있음
- 정부합동 원스톱 민원센터의 기구·소속·관계부처 파견 등은 행안부, 권익위 등 관계기관과 협의 후 추진할 예정임
- 이러한 정부합동 원스톱 민원센터는 부처 간 협업을 통한 민원서비스제공의 우수사례가 될 것으로 판단됨

● 온라인 '원스톱 민원 상담창구' 운영

- 국민콜 110 연계 강화: 기존 국민콜 110에서 상담할 수 있는 기능을 지속적으로 확대.
  ex) 공정위와 권익위와의 업무협약을 통해 2017년 12월 이후부터 110에서 공정위 민원상담 대행
- 국민신문고 통합 민원 상담창구 개설: 민원인이 국민신문고 홈페이지상에서 직접 온라인 상담 이용이 가능토록 국민콜110과 연계체계 구축



| 그림 6-4 | 온-오프라인 원스톱 민원 창구 설치 및 추진안

● 시·군·구 인허가민원 원스톱 전담창구 전국확산 추진

– ('17)70%→('18)80%→('19)85%→('20)90%→('21)95%→('22)100% 완료

■ 호주 센터링크(Centerlink)

| 개요 |

호주 중앙 정부의 개별 부처가 제공하는 각각의 서비스를 수요자가 한 곳만 방문하면 통합적으로 수혜받을 수 있도록 1997년에 설립됨

| 내용 |

가족부, 노동부, 교육부 등 연방정부 10개 부처 및 25개의 관련 정부기관이 제공하는 수당, 학자금, 교육지원금, 일자리 등 140여개의 서비스를 제공

1) 운영체계

센터링크는 연방정부 부처 및 정부기구가 서비스 전달의뢰와 함께 할당하는 예산을 사용하지만 인력은 센터링크 소속으로써 독립적 정부기구로 운영됨

센터링크	1000여개소
– Customer Service Centres – Agents – Access Points – Remote Area Service Centres	321 349 159 6
콜센터(Call Centres)	26
특별 서비스 센터(Specialist Service Centres)	29
지역 지원 사무소(Area Support Offices)	15
국가 지원 사무소(National Support Service)	1

2) 운영방식

개별 수요자의 생애주기에서 발생 가능한 다양한 문제를 수요자 맞춤형으로 제공하기 위해 범부처 간 연계를 강조함. 2002년 이후에는 지역사회와 민간과의 연계를 강조함. 2003년 이후부터는 서비스 도구의 다양화(면접, 전화, 인터넷등), 대학·보육시설 등 비즈니스 섹터와의 직통 연결망 구축, 고객이 직접 자신의 데이터를 조작하게하는 'self-service'체계를 구축함

| 벤치마킹포인트 |

센터링크는 호주가 추구하는 범정부적 접근방법을 가장 잘 보여주는 대표 사례로 연방차원에서의 수평적 협업, 연방과 지방간 수직적 협업, 그리고 정부와 민간과의 연계까지 포함하는 광범위한 개념임. 호주의 광범위한 국토 전역에 있는 국민을 대상으로 25,000명의 인원이 140여개의 서비스를 전달하고 집행한다는 점에서 효율적인 조직임. 그러나 서비스가 직접 수행하고 제공하는 조직이 아니라 연결만 해주는 조직이라는 점은 유의해야 함. 서비스 제공 주체인 공공기관, 민간기관들이 모두 센터링크에 구체적인 정보를 제공하고 보고하며 센터링크는 이러한 정보를 바탕으로 각 기관의 서비스 제공과정을 모니터링하는 역할을 하여 국민에게 서비스를 전달하고 연계해 주는 것임

출처 : 조세현(2015 : 49); 장지연(2009 : 50-52, 56-57) 재인용의 내용을 토대로 정리함

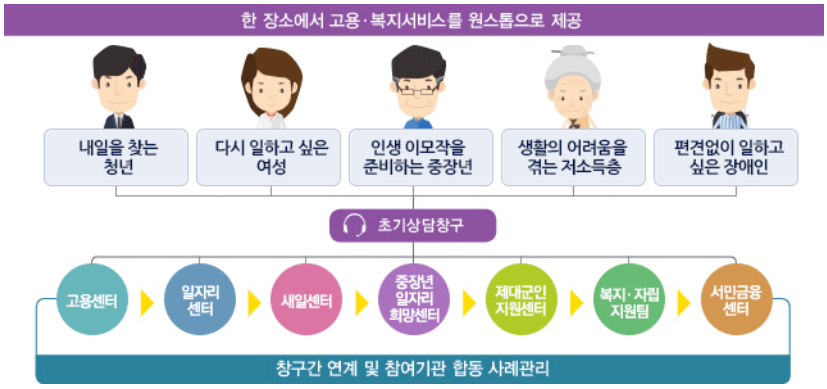
■ 국내 사례: 고용복지플러스 센터

| 개요 |

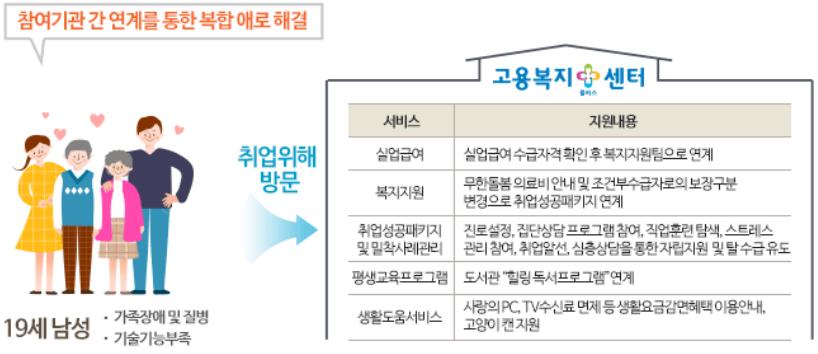
다양한 고용서비스 전달체계 간 협업을 통해 주민들에게 통합 서비스를 제공함. 일자리와 복지, 서민금융 등의 상담과 지원을 한 곳에서 편리하게 받으실 수 있도록 원스톱 숍을 제공함

| 내용 |

고용서비스와 관련 원스톱 서비스 제공을 위해 고용센터(고용부), 새일센터(여가부), 자활센터(복지부), 일자리센터·복지지원팀(지자체), 시민금융센터가 참여하여 협업을 통해 맞춤형 서비스를 제공함

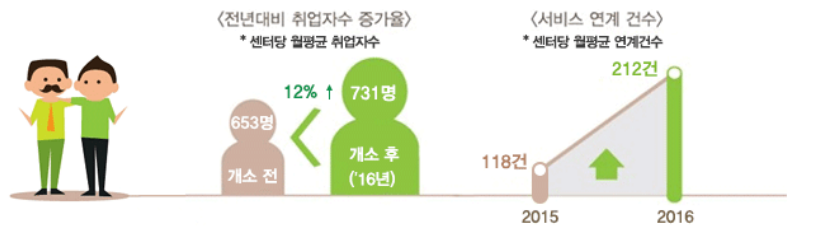


취업을 원하는 국민이 고용복지플러스센터에 직접 방문하여 한번만 서비스를 신청하면 일일이 다른 기관에 방문하지 않아도 참여기관 간 연계를 통해 복합애로를 해결하는 등 수요자 맞춤형 통합서비스를 제공받을 수 있음



고용복지플러스 센터 운영 성과를 살펴보면 아래의 그림과 같이 취업자수도 증가하고 서비스 연계 건수도 1년사이 약 2배 가까이 증가한 것으로 나타남

[센터 운영지역의 취업자 증가율, 서비스 연계건수 증가]



| 벤치마킹포인트 |

여러 부처가 협업을 통하여 원스톱숍을 구성하고 개별 수혜자의 수요에 대응하여 맞춤형 서비스를 제공하는 등 서비스 전달방식의 획기적인 개선을 이루었음

03 성과제고와 정부신뢰를 위한 부처내 부처 간 협업 강화

■ 필요성 및 목적

- 부처내 부처 간 협업을 통해 저비용으로 고품질의 서비스를 더 신속히 제공할 수 있음
- 협업을 통해 화학적 시너지를 창출하여 문제해결을 하고 새로운 가치를 창출하는 창조적 업무방식을 개발해 낼 수 있음
- 협업을 통한 성과와 서비스품질 제고는 국민과 정책수요자로 하여금 정부에 대한 신뢰를 높이는데 도움을 줄 수 있음

■ 부처내 부처 간 협업의 개념

- 부처내 부처 간 협업이란
  - 여러 부처가 관련된 복잡한 정책현안이나 사회문제 해결을 위해 부처내 협력은 물론 부처 간 협력을 통해 중요정책이나 국가적 목표를 달성하는 업무처리방식

- 부처내 부처 간 협업의 대표적 방식은 아래와 같음
  - 수요자 관점에서 여러 기관 간의 기능을 연계 ex) 원스톱 창구, 고용플러스 센터
  - 시설·인력·정보 등의 인프라를 공동 활용 ex) 헬기공동활용

■ 부처내 부처 간 협업 강화 수단

● 협업과제 관리 및 대응체계 구축

- 협업과 조정이 필요한 과제의 선정 및 집중관리 필요
- 특히, 한국행정연구원(2016년) "협업 지향적 조직 운영을 위한 제도 개선 방안 마련 연구"에서 수행한 공무원 인터뷰를 살펴보면 다음과 같이 협업과제 선정이 엄밀하게 이루어져야 한다는 주장이 많았음

협업 과제 등을 제대로 살펴보고, 정리할 건 정리하고, 진짜 필요한 거 위주로 남겨놓은 후에 추진했으면 좋겠다. 불필요한 것까지 협업 과제로 들어간다.(실제 경험했던 내용인데, 이걸 굳이 여기랑 같이 해야 되나 싶을 정도의 그런 과제였다) 정권이 바뀌면서 협업을 강조를 하다 보니, 부처에서 앞 다투어 우리도 하겠다라고 해서 아닌 것까지도 끼워달라고 했던 그런 경우가 많다. 협업 과제들을 한번 심사를 해서 꼭 필요한 건지 아닌 건지, 한번 걸러내는 작업들은 반드시 제도를 마련해야한다(공무원 E)

- 엄정한 심사를 통해 협업과제를 선정한 이후에는 주기적으로 과제에 대한 모니터링과 업데이트가 이루어져야 하며 개별 과제의 협업 장애요인 해소 등 필요한 조치가 적시에 이루어지도록 집중적인 관리를 수행할 필요가 있음
- 그러나 현재는 법령상 각 행정기관의 장이 협업과제를 발굴하여 등록하는 형태로 정의되어 있어 협업과제 선정을 위한 심사절차가 결여되어 있음. 현 체계하에서는 각 행정기관이 자율적으로 협업과제를 선정하는 과정에서 심사를 자율적으로 수행하는 방안 밖에 없음
- 따라서 부처내 협업과제 선정 및 추진 적절성을 상호 점검할 수 있는 체계를 운영할 필요가 있음
  ex) 차관(또는 기획조정실장) 주재·주요 국과장 + 대변인, 전문가 등이 참석하여 과제선정 및 모니터링 수행

● 범정부 차원의 협업과제 및 정책현안 조정 관련 협업체계 활성화

- 총리-부총리 협의체 신설(월 1회)
- 현안조정회의, 관계장·차관회의 등 정책조정회의체를 통한 문제해결 활성화
- 정책홍보전략회의(매주)를 통해 주요정책의 발표내용, 발표시기 등을 사전점검·조율하는 등 범정부 홍보협력을 통한 정책혼선 방지 및 협업체계 확립

■ 국외사례: 영국 연계형 정부(Joined-Up Government)

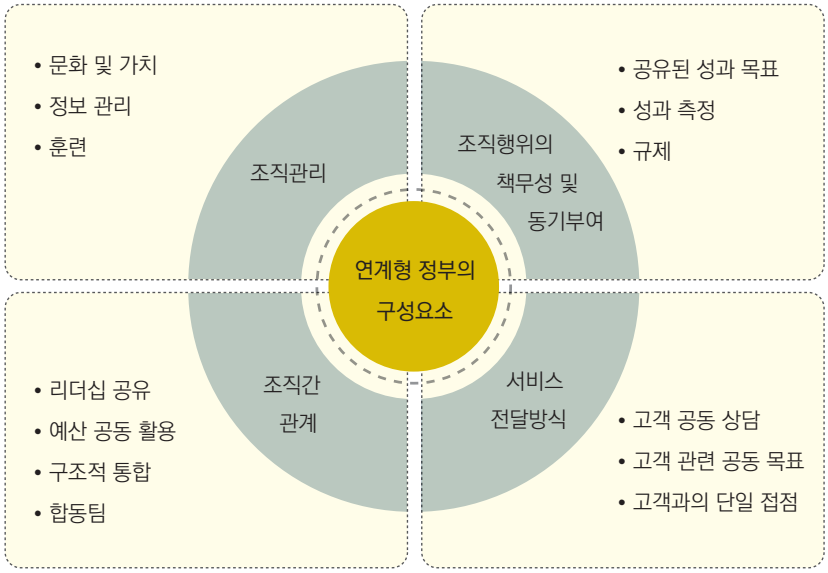
| 개요 |

연계형 정부는 영국 블레어 정부가 공공부문 개혁의 주요 목표로써 질 높은 서비스의 창출과 전달을 위해 고안된 방식임

| 내용 |

1990년대 중반부터 영국은 단일기관이 해결하기 어려운 사회적 난제에 대하여 연계형 정부라는 개념을 도입하여, 정부기관이 통합적인 관점으로 정부기관간 협업을 하도록 패러다임을 전환시

〈 연계형 정부 활용의 4가지 차원 〉



1) 조직간 관계

두 개 상의 기관이 각 자의 고유 기능과 조직의 정체성을 유지하면서 동일한 목표달성을 위해 파트너십에 기반한 조정을 통해 효율성과 서비스의 질을 높임

2) 조직 행위의 책무성과 동기

연계형 정부를 통해 이루어지는 조직행위는 다양한 책무를 포함하고 있음. 동기부여를 위해 부정적 인센티브보다는 긍정적 인센티브를 개발할 필요가 있음

3) 조직관리

관료제적 운영에서 탈피하여 범부처적 정책이슈를 다루기 위한 태도의 변화와 효과적인 리더십 개발 등 문화적 변혁이 필요함

4) 서비스 전달방식

원스톱숍과 같이 서비스 전달을 위한 일선체계의 고객 중심 서비스 뿐만 아니라 교육, 상담, 민관협력 등 서비스수혜자를 다양한 방식으로 서비스 전달과정에서 참여시키도록 함

| 벤치마킹포인트 |

사회적 난제에 대한 정부의 대응 방식에 연계형 정부라는 새로운 패러다임을 도입하였으며 이는 우리나라의 융합행정, 협업행정의 확산에 영향을 주었음. 특히, 서비스 전달방식의 획기적인 변화가 필요하며 서비스 수혜자의 참여와 다양한 서비스 전달방식의 필요성에 대한 시사점을 제공함. 연계형 정부를 활성화하기 위한 다양한 성과제고 수단 및 인센티브를 개발하는 것을 강조함

출처 : Ling(2002:626); 조세현(2015:45-47) 재인용의 내용을 토대로 정리함

참고정보

- 행정안전부 보도자료 (2017). "범정부 기반 업무관리시스템으로 효율적인 행정 구현- 행안부, 26개 기관 대상으로 범정부 기반 온-나라시스템 고도화 착수 - ". 2017. 10. 18일자
- 인사혁신처. 인사교류 제도 설명. 인사혁신처 홈페이지 www.mpm.go.kr/mpm/info/infoBIZ/bizHr04
- 문화일보. "부처 간 혼선 방지·국정철학 공유..문, 직접 조율 나선다" 2018. 1. 30일자
- 국민일보. "55세도 청년?...'고무줄 기준'에 청년정책 혼란" 2018. 3. 17일자
- 이뉴스투데이. "권익위 서울종합민원사무소, 변호사 등 전문가 집중상담" 2018. 5. 19일자

- Agranoff, R., & McGuire, M (2003). Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments. Georgetown University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. Public Administration Review. 66(s1): 44-55.

- 행정안전부 (2018). 정부혁신종합추진계획. 행정안전부
- 행정안전부 (2018). 정부조직관리지침. 행정안전부
- 김정해 (2016). 「협업 지향적 조직 운영을 위한 제도 개선 방안 마련 연구」. 한국행정연구원.
- 조세현 (2015). 「행정협업 활성화를 위한 조직진단에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 김윤권 (2014). 「정부 조직관리의 협업행정에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 한국행정연구원 (2013). 「정부 3.0 길라잡이」. 안전행정부.
- 최순영외 (2007). 「참여정부 주요 인사정책의 성과평가와 과제(하)」. 한국행정연구원.
- 장지연 (2005). "호주의 통합 공공서비스 전달체계(센터링크(Centerink))", 「노동리뷰」3호. pp. 50-57.





정부혁신종합추진계획

이해와 활용



www.innogov.go.kr

VII

과제6.
국민이 원하는 공정하고 깨끗한 공직사회

1. 과제의 이해

2. 사업의 주요 내용
   1) ⑯ 채용비리·금품수수·부정부패 관용 없이 '원스트라이크 아웃'
   2) ⑰ 성희롱·성폭력 걱정 없고, 보복에 대한 두려움 없는 근무환경

1 과제의 이해

01 배경

■ 정의로운 국가를 지향한 공정한 공직사회 실현 절실

● 사유화된 국가권력과 무능한 정부에 대한 분노, 불공정한 기회에 대한 불만, 격차 확대로 인한 희망의 상실, 이로 인한 개인과 사회 모두의 불안이 우리 사회의 현 주소(국정기획자문위, 2017)

- 2017년 대통령탄핵은 국가권력에 대한 국민적 불신의 표출

● 정의로운 국가로 나아가기 위해서는 ①특권과 반칙을 일소하고, ②원칙과 상식이 존중되며, ③누구에게나 공정한 기회가 보장되고, ④차별과 격차를 해소하는 정책 추진 필요(국정기획자문위, 2017)

- 국민들은 우리 사회에서 의사결정이 외부압력이나 백에 의해 많은 영향을 받는다고 생각하며, 특정 집단의 이익이 우선한다는 인식이 강한데 이는 절차적 공정성에 대한 낮은 신뢰를 보여주는 것임(한국보건사회연구원, 2017)

- 국민의 정부 공정성 인식이 전반적으로 낮게 나타남(4.0점 만점 평가로 행정기관 2.8점, 중앙선관위 2.5점, 검찰 2.3점, 경찰 2.4점, 법원 2.4점(한국행정연구원, 2017a)

- 우리나라 소득5분위배율은 가처분소득 기준으로 2016년 5.45배로 OECD 33개국 중 14번째로 높은 수준(OECD 평균은 5.3배)
  * 소득5분위배율은 상위 20% 소득을 하위 20% 소득으로 나눈 값이며, 지니계수와 함께 소득불평등 정도를 파악하는 데 자주 활용됨

- 국민들은 사회갈등의 주원인으로 빈부격차(24.9%)와 이해당사자들의 이익추구(24.1%)라고 인식(한국행정연구원, 2017b)
  * 그 외 상호이해 부족 17.6%, 가치관 차이 12.3%, 권력 집중 12.2% 순임

● 평등한 기회, 공정한 과정, 정의로운 결과는 문재인 정부의 국정철학에서 가장 우선하는 원칙이며 핵심가치(국정기획자문위, 2017)

● 공정한 사회를 만들기 위해서는 청렴한 공직사회, 투명한 행정이 중요

- 국민들은 공정한 사회를 만들기 위한 방안으로 공직청렴도 강화, 행정절차 투명성 강화를 가장 중요하게 인식(5점 만점에서 4.3점)(한국행정연구원, 2017b)

● 심각한 빈부격차, 격렬한 이익추구 등으로 인한 사회갈등을 해소하기 위해서는 정부의 역할 중요

- 국민들은 정부(37.9%)가 사회갈등 해소에 중심적 역할을 해야 한다고 인식(한국행정연구원, 2017b)
  * 그 외 국회 21.1%, 언론 15.1%, 교육계 12.0% 순임

■ 부패 없는 깨끗한 공직사회 실현 절실

● 2017년 우리나라의 부패인식지수(CPI)는 세계 51위이며 개발도상국보다는 높으나 OECD 평균보다는 낮은 수준

* 부패인식지수 : 공공·정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패 정도로서, 국제투명성기구(Transparency International)가 '95년부터 매년 발표

● 반부패·청렴 문화가 정착되지 않은 국가는 격화되는 경쟁 속에서 지속가능한 성장동력 확보가 불가능

* 한국의 부패인식지수 10점 상승시 1인당 GDP 성장률은 0.5%p 증가하고, 1인당 GDP 4만 달러 달성도 3년 단축 (서울대학교, 2017.12)

● UN, OECD, 세계은행 등 국제기구들은 다양한 반부패 라운드를 운영, 반부패·청렴을 국제규범으로 설정하고 적극적 관리

● 문재인 정부의 가장 중요한 임무는 국정농단과 권력형 비리를 초래한 부정부패의 근본적 해결

* 대통령에게 투표한 이유 중 부패비리청산(30%)이 1위 (지상파 심층출구조사, 2017.5)

* 국민들은 정부가 시급히 추진해야 할 과제로 부정부패 척결(20.4%)을 언급(한국사회여론연구소, 2017.12)

● 청렴에 대한 국민의 소리('국민생각함'을 통한 반부패 대책 의견수렴('17.12~'18.2월), 2030세대 간담회('18.3월), '17년 부패인식도 조사결과 등을 바탕으로 구성)

* (부패원인 제공자) 정치인, 고위 공직자라는 응답이 압도적으로 높음

- 정치인(56%) 〉 고위 공직자(30.3%) 〉 기업인(5.6%) 〉 일반시민(4%) 〉 중하위 공직자(1.8%)

* (부패의 발생 원인) 부패유발적 사회문화를 가장 큰 문제점으로 지적

- 부패유발 문화(37.8%) 〉 개인의 윤리의식 부족(23%) 〉 고비용 정치구조(19.7%) 〉불합리한 법·제도 규제(17.9%)

* (부패척결 과제) 부패행위에 대한 적발·처벌 강화가 최우선 과제

- 적발·처벌 강화(28.3%) 〉 사회지도층 등에 대한 감시활동(20.6%) 〉 부패유발 법·제도개선(13%) 〉 부패유발 사회문화 개선(12.9%) 〉 강력한 부패방지전담기구 마련(10.2%)

02 개념

■ 공정성

● 공정성(justice)은 사전적으로 갈등상황의 불편부당한(impartial) 조정(adjustment) 이나 보상과 처벌을 통한 유지 혹은 관리를 의미함(Merriam-Webster 사전)

● 공정성(justice)의 개념을 세분화 하면 ①분배적 공정성, ②절차적 공정성, ③상호작용적 공정성으로 구분(Alexander & Ruderman, 1987; Fletcher, 2004)

- 분배적 공정성(distributive justice): 투입에 대한 산출의 비율을 준거 대상의 비율과 비교하는 과정에서 공정하다고 지각되는 정도
- 절차적 공정성(procedural justice): 산출의 크기보다는 이 산출에 이르게 된 과정이나 수단상의 일관성이나 투명성에 대한 절차적인 정당성
- 상호작용적 공정성(interactional justice): 구성원 간 받는 태도나 대우 등과 같은 인간관계 측면에서의 상호작용에 따라 공정함의 인식의 정도가 달라지는 공정성

● 자유주의자는 대체로 공정성을 기회의 평등으로 규정하고, 공동체주의자는 분배적 공정성과 공공선으로 받아들이며, 공공선택론자는 인간의 이기심을 전제로 규칙의 설정을 통해 공정성을 제고할 수 있다고 주장(이종수, 2011)

- 자유주의자들은 절차적 공정성을 공정성의 핵심으로 보고, 이를 정의로 규정함(Rawls, 1971)
  * 즉 공정한 입장에서 모두가 합의할 수 있는 원리를 정의라고 보고, 대부분의 자유주의자들은 절차적 공정성을 기회의 공정성으로 해석
  * 그러나, 절차적 공정을 정의로 보는 입장에 대해서는 형식적이고 단순한 기회의 공정성은 절박하게 궁핍한 사람들에게는 아무런 의미가 없다는 등의 비판이 제기
- 공동체주의자는 분배적 공정성을 지지하는데, 이는 각자가 가진 가치에 비례하는 분배 원칙, 즉 각자가 사회에 기여한 바에 비례하도록 자원을 나누는 원칙을 의미(Sandel, 1982)
  * 공체주의자는 공동체가 지향하는 '좋은 사회'로 나아가기 위해서는 기회의 공정성을 넘어 분배적 공정성이 필요. 사회가 추구하는 공공선에 부합하도록 자원의 배분이 이루어져야 바람직하며, 이러한 역할은 국가가 수행해야 하는 과제라고 주장
- 공공선택론자는 조건적 공정성을 선호하는데, 인간적 탐욕을 전제로 하는 집단적 선택의 상황에서 공정성을 확보하는 방안을 제시

표 7-1 공정성의 종류와 특징

	절차적 공정성	분배적 공정성	조건적 공정성
핵심 구성요소	자유와 권리	공공선	효율성을 위한 경기규칙
주요명제	기회의 공정성 강조 소수의 특권 해체 주민의 합의 제고 교육기회의 개선	내용, 분배의 공정성 소득분배 개선 공공선과 덕 중시 지방정부의 역할 강화 주민의 참여	합리적 인간관 수용 투명성 확보 부패의 제거 다양성의 존중 주민의 선택권 보장

출처: 이종수(2011)

● 공정성에 대한 인식은 사회신뢰 및 사회통합과 긍정적 영향 관계

- 공정성에 대한 인식이 높아질수록 개인과 기관에 대한 신뢰가 높아지고, 사회갈등 수준이 줄어 듦 (임동진·박관태, 2017)
- 그러나 공정성이 자신의 상대적 열세를 만회하려는 계층에 의해 '권리의 정치'(politics of rights)에 관한 담론으로 제한된다면 사회갈등을 확대시키는 요인으로 작용할 수 있음. '권리의 정치'보다는 '공공선의 정치'(politics of common good)로 해석되도록 하여야 사회통합에 기여(이종수, 2011)

● 우리나라 법률명에 '공정'이라는 용어가 포함된 대표적 법률은 아래와 같음

표 7-2 법률명에 '공정'이 포함된 주요 법률

법령명	공정의 내용
독점규제 및 공정거래에 관한 법률	공정한 경쟁
불공정무역행위 조사 및 산업피해규제에 관한 법률	공정한 무역질서
채권의 공정한 추심에 관한 법률	공정한 채권추심
가맹사업거래의 공정화에 관한 법률	공정한 거래질서
대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률	공정한 거래질서
대리점거래의 공정화에 관한 법률	공정한 거래질서
채용절차의 공정화에 관한 법률	채용절차의 공정성 확보
표시·광고의 공정화에 관한 법률	공정한 거래질서
하도급거래의 공정화에 관한 법률	공정한 하도급거래질서

- 상기와 같이 우리나라 법률에서 '공정성'은 '공정한 경쟁', '공정한 거래질서', '채용절차의 공정성 확보' 등 거의 '절차적' 공정성임. '분배적' 공정성으로 공정성 개념 확대 필요

■ '깨끗한 공직사회'란 '부패 없는 윤리적인 공직사회'

● '깨끗함'이란 "사물이 더럽지 않다" 등의 의미이며, 사람에 대해 사용할 때는 "마음씨나 행동 따위가 허물이 없이 떳떳하고 올바르다"는 의미이고(NAVER 사전), '깨끗한 공직사회'라 할 때는 '부패 없는, 윤리적인(ethical) 공직사회로 이해할 수 있음

● 공공부문의 부패 만연은 정부행정에 대한 불신을 초래할 뿐만 아니라 사회 전반에 걸쳐 신뢰성 위기 초래

- 산업화 과정을 통해 구조화된 민관유착과 공직부패 행태가 근절되지 않고는 선진국의 문턱을 넘기 힘듦
- 봉사 정신에 기반한 근대적인 공직윤리가 정착되어야 건전한 시민사회 도래 기대 가능

● 우리나라 법률상 '부패행위'란 다음 어느 하나에 해당되는 행위를 말함(「부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률」(「부패방지권익위법」)제2조제4항)

표 7-3 부패방지권익위법상 '부패행위'의 정의

① 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위
② 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가한 행위
③ 상기 두 가지 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위

● '부패범죄'란 "불법 또는 부당한 방법으로 물질적·사회적 이득을 얻거나 다른 사람으로 하여금 얻도록 도울 목적으로 범한 죄"(「부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법」제2조제1항)

● 법은 공직자는 공정하게 집무하여야 하며 일체의 부패행위를 하여서는 안 되도록 규정하며, 이를 공직자의 청렴의무로 봄(「부패방지권익위법」제7조)

● 이해충돌(conflict of interest)는 공직자의 사적 이익(individual's private interest)과 공직자가 수호해야 할 공적 이익(public interests)이 서로 부딪치는 상황으로 공직자는 공익과 공직자의 개인의 사적 이익이 부딪칠 경우 공익을 우선시해야 할 책무

- 부패는 공직자의 사익 추구 행위로 공익이 이미 사실적으로 손상된 상황이고, 이행충돌은 공직자가 자신의 사적 이익을 위해 공직을 이용할 기회를 가지게 되는 잠재적 갈등 상황.
  * 따라서 이해충돌은 사전 예방이 중요하며 이해충돌을 방지하는 수단 가운데 하나가 이해충돌회피(avoiding conflcit of interest)의 제도화
  * 이해충돌상황 방지를 위해서는 이때까지 도덕의 영역에 머물던 이해충돌 행태를 법적 제재의 영역의 끌어들일 필요

● 공직사회에서 발생하는 부패의 은밀성과 부패 가담자의 상호 이익의 특성은 부패 발생 감지를 어렵게 함. 이러한 측면에서 내부고발제도는 반부패 제도에서 매우 중요

- 조직 내부의 비리를 조직 구성원이 감지해 이를 국가기관 등 외부에 고발하는 행위를 의미하는 내부고발은 정보의 정확성이라는 측면에서 감사기관에 의한 적발보다 더 효과적으로 부패 적발 가능
- 「형사소송법」제234조제2항은 "공무원은 그 직무를 행함에 있어 범죄가 있다고 사료하는 때에는 고발하여야 한다"고 규정
- 「부패방지권익위법」제56조는 "공직자는 그 직무를 행함에 있어 다른 공직자가 부패행위를 한 사실을 알게 되었거나 부패행위를 강요 또는 제의받은 경우에는 지체 없이 이를 수사기관·감사원 또는 위원회에 신고하여야 한다"고 규정

● OECD, UN, 세계은행(World Bank), 국제통화기금 등 국제기구들은 정부기관만이 반부패 정책을 펴는 것은 실효성이 적다는 관점에서 좋은 거버넌스(Good Governance)를 통한 부패문제 해결을 제안

- 세계은행은 반부패 전략과 내용을 아래와 같이 제안

표 7-4 세계은행의 반부패 전략과 주요 내용

전략	내용
① 정치적 책임성	결정의 투명성 제고
② 제도적 제약의 강화	사법부의 독립성과 책임성 제고를 통한 사법체제에 대한 신뢰성 제고와 강화, 입법통제 강화, 검찰독립성 강화
③ 시민사회 참여의 강화	공공정보 접근성 확대, 시민단체 역할 강화
④ 민간 부문의 경쟁력 강화	독점구조 개혁, 기업지배구조 투명성 제고
⑤ 공공 부문의 관리의 개선	실적주의 강화, 예산관리의 개선, 책임성 있는 분권화

● 반부패 개혁을 성공적으로 추진하기 위해서는 시민단체와 언론 그리고 정부와의 관계를 상호 협력·보완적으로 개선하여 반부패 연대 공고화 필요

- 반부패 전문기관의 권한과 기능 강화 필요
- 시민사회의 역할 중요

■ 공직윤리

● 공직윤리(public service ethics)는 포괄범위가 넓고 규율 대상 행위도 다양하므로 개념을 정의하기가 용이하지 않음

- 공직윤리란 공직자가 행정업무를 수행함에 있어서 국민 전체에 대한 봉사자로서 행정이 추구하고자 하는 공공 목적을 달성하는 데 이바지할 수 있도록 전문적 능력을 최대한 발휘해 준수해야 할 행동규범을 의미(이종수, 2009)
- 공직윤리란 "책임 있는 행정인이 갖추어야 할 본질적인 자격요건이자, 자신의 동기를 이해하며 그 동기에서 유래한 행동을 설명하고 정당화할 수 있는 능력"(Cooper, 2012)

- 공직윤리란 "공직 가치의 하위 개념으로서 무엇이 옳고 그른지에 대한 우리의 태도와 행위에 영향을 미치는 영속하는 신념"(Kernaghan, 2007)

● 우리나라 헌법상 가치는 아래와 같으며, 이는 공직자가 준수해야할 핵심적 행동규범이기도 함

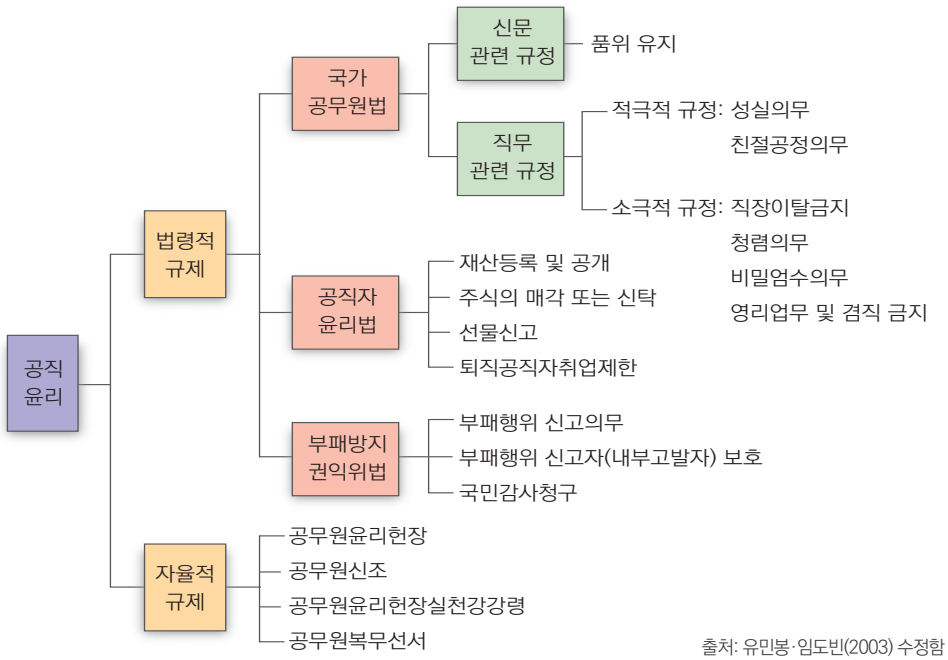
표 7-5 우리나라 헌법상 가치

자유민주적 기본질서, 기회균등, 국민생활의 균등한 향상, 행복추구권, 법 앞의 평등, 재산권, 신체의 자유, 적법 절차, 참정권, 직업선택의 자유, 사생활과 비밀의 보호, 양심의 자유, 종교의 자유, 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유, 학문과 예술의 자유, 균등하게 교육받을 권리, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성, 노동3권, 인간다운 생활을 할 권리, 사회보장·사회복지, 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리 등

● 국가공무원법상 공무원의 행동규범은 아래와 같음

표 7-6 세계은행의 반부패 전략과 주요 내용

성실의무, 복종의 의무, 직장 이탈 금지, 친절·공정의 의무, 종교중립의 의무, 비밀 엄수의 의무, 청렴의 의무, 외국의 정부의 영예 등의 수령 규제, 품위 유지의 의무, 영리 업무 및 겸직 금지, 정치 운동의 금지, 집단행위의 금지



출처: 유민봉·임도빈(2003) 수정함

| 그림 7-1 | 공직윤리 유형

2
사업의
주요 내용

01 채용비리, 금품수수, 부정청탁 관용없이 '원스트라이크아웃'

■ 목적 및 필요성

● 그동안 자율 · 책임경영체제 확립 등을 명분으로 공공기관의 인사운영에 대한 자율성이 강조되었으나 채용비리가 빈번하게 발생하면서, 불투명한 전형절차 등으로 인해 대표적인 취약분야로 지목(감사원, 2017.8)

- 특히, 청년실업 문제가 심화되고 있는 가운데 권력층의 청탁, 인맥(人脈)채용 등 부당사례가 국회 · 언론 등에서 지속적으로 제기되는 등으로 사회 전반의 상대적인 박탈감이 가중
- 공공기관은 기관별로 자체 「인사규정」, 「직제규정」 등을 제정 · 운영하고 있으나 「국가공무원법」, 「지방공무원법」 등과 같은 채용 관련 법령체계가 미비한 등 기관별 채용프로세스가 상이하여 부정개입 여지가 상존하는 실정

● 최근 공공기관 채용비리가 다수 적발되며 사회적으로 이슈화

ㅇ 감사원, 53개 공공기관 감사('17.9월) 後 수사의뢰·징계 등 처분
- (감사결과) 수사요청 5건, 문책요구 10건 등

ㅇ 국회·언론 등에서 공공기관外*의 채용비리 의심사례 지속 지적
- 금융감독원, 국기원, 한국항공우주산업(KAI), 우리은행 등

ㅇ 채용비리 철저한 진상규명을 위한 범부처 특별점검 실시('17.10.16 ~ 12.31)
- (점검방법) 기재부: 공공기관, 행안부: 지방공공기관, 권익위: 기타 공직유관단체
- (비리유형) 위원구성부적절, 규정미비, 모집공고 위반, 부당한 평가기준, 선발인원 변경 등

〈 공공기관 채용비리 특별점검 결과(건) 〉

		대상 기관수	점검 기관수	적발 기관수	적발 건수	주요 처리계획			
						수사 의뢰	징계 문책	주의 경고	개선 기타 등
특별점검	공공기관	330	275	257	2,311	47	123	1,210	931
	지방공공기관	824	659	489	1,488	26	90	909	463
	기타공직유관단체	272	256	200	989	10	42	295	642
채용비리 신고센터		–	–	–	–	26*	–	–	–
합계		1,426	1,190	946	4,788	109	255	2,414	2,036

주) 특별점검 이외에 채용비리 신고센터에 662건의 제보가 접수되어 이중 공공기관·지방공공기관·기타공직유관단체 관련 26건 수사의뢰

● 공공분야의 공정·투명한 채용으로 정부 신뢰도 향상과 함께 공정한 사회에 대한 기대 상승 도모

- 부정채용 방지로 공정한 경쟁, 실력이 인정받는 사회 구현

● 공공분야 채용비리에 대한 엄중한 처벌조치로 공정한 정부운영에 대한 강한 의지 표출

- 인사관리의 시작단계인 채용의 공정성 확보로 신뢰받는 공직사회 초석 마련

■ 내용 및 특징

(1) 깨끗한 공직사회

● 공무원의 신규채용은 공개경쟁채용시험*과 경력경쟁채용시험**을 통하여 이루어짐(「국가공무원법」 제28조)

* 공개경쟁채용시험은 특별한 학력·경력 등에 관계없이 국가공무원으로 임용되기를 원하는 모든 국민들에게 동일한 조건의 응시 기회를 부여하고 공정한 공개경쟁을 통해 상대적 우수자를 선발하는 시험

* 경력경쟁채용시험은 행정수요가 복잡해짐에 따라 공개경쟁채용시험으로 충원하기 곤란한 특수분야의 전문인력을 확보하기 위해 일정 자격요건(임용예정분야의 관련학위, 자격증, 경력 등)을 갖춘 지원자를 대상으로 경쟁을 통해 상대적 우수자를 선발하는 시험

● 한편, 정부의 주요 정책결정 및 관리에 있어서 핵심적 역할을 담당하는 실·국장급 공무원을 고위공무원단으로 지정하여 운영하고 있는데, 일부 직위에 대해서는 공직 내외 경쟁을 통해 선발(「국가공무원법」제2조의2, 「고위공무원단 인사규정」제6조)

● 공무원 신규채용 보다 포괄적 개념으로 '임용'이 있는데, 이는 신규채용, 승진임용, 전직, 전보, 겸임, 파견, 강임, 휴직, 직위해제, 정직, 강등, 복직, 면직, 해임, 파면을 모두 포함(「공무원임용령」제2조)

- 공정하고 깨끗한 공직사회를 만들기 위해서는 신규채용의 공정성뿐만 아니라 '임용'의 공정성까지를 포함한 관심 필요

● 공공기관*은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의거 자율경영 및 책임경영체제 원칙이 보장되고 있으며 인사관리의 자율성도 중앙행정기관에 비해 큼

- 공공기관은 「공기업·준정부기관의 경영 및 혁신에 관한 지침」(기재부) 및 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」(기재부)에 규정된 조직 · 인력운영의 기본원칙을 따름

* 공공기관이란 정부의 투자 · 출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립 · 운영되는 기관으로서 일정 요건에 해당하여 매년 공공기관으로 지정된 기관

● 공직자 등에 대한 부정청탁 및 공직자 등의 금품 등의 수수(收受)를 금지함으로써 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위해 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 (약칭: 청탁금지법) 이 2016년 11월 30일부터 시행 중

표 7-7 「청탁금지법」상 부정청탁 행위

1. 인가·허가·면허·특허·승인·검사·검정·시험·인증·확인 등 법령(조례·규칙을 포함한다. 이하 같다)에서 일정한 요건을 정하여 놓고 직무관련자로부터 신청을 받아 처리하는 직무에 대하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위
2. 인가 또는 허가의 취소, 조세, 부담금, 과태료, 과징금, 이행강제금, 범칙금, 징계 등 각종 행정처분 또는 형벌부과에 관하여 법령을 위반하여 감경·면제하도록 하는 행위
3. 채용·승진·전보 등 공직자등의 인사에 관하여 법령을 위반하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위
4. 법령을 위반하여 각종 심의·의결·조정 위원회의 위원, 공공기관이 주관하는 시험·선발 위원 등 공공기관의 의사결정에 관여하는 직위에 선정 또는 탈락되도록 하는 행위
5. 공공기관이 주관하는 각종 수상, 포상, 우수기관 선정 또는 우수자 선발에 관하여 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인이 선정 또는 탈락되도록 하는 행위
6. 입찰·경매·개발·시험·특허·군사·과세 등에 관한 직무상 비밀을 법령을 위반하여 누설하도록 하는 행위
7. 계약 관련 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인이 계약의 당사자로 선정 또는 탈락되도록 하는 행위
8. 보조금·장려금·출연금·출자금·교부금·기금 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 특정 개인·단체·법인에 배정·지원하거나 투자·예치·대여·출연·출자하도록 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위
9. 공공기관이 생산·공급·관리하는 재화 및 용역을 특정 개인·단체·법인에게 법령에서 정하는 가격 또는 정상적인 거래관행에서 벗어나 매각·교환·사용·수익·점유하도록 하는 행위
10. 각급 학교의 입학·성적·수행평가 등의 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리·조작하도록 하는 행위
11. 병역판정검사, 부대 배속, 보직 부여 등 병역 관련 업무에 관하여 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위
12. 공공기관이 실시하는 각종 평가·판정 업무에 관하여 법령을 위반하여 평가 또는 판정하게 하거나 결과를 조작하도록 하는 행위
13. 법령을 위반하여 행정지도·단속·감사·조사 대상에서 특정 개인·단체·법인이 선정·배제되도록 하거나 행정지도·단속·감사·조사의 결과를 조작하거나 또는 그 위법사항을 묵인하게 하는 행위
14. 사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해 또는 이에 준하는 업무를 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위
15. 제1호부터 제14호까지의 부정청탁의 대상이 되는 업무에 관하여 공직자등이 법령에 따라 부여받은 지위·권한을 벗어나 행사하거나 권한에 속하지 아니한 사항을 행사하도록 하는 행위

● 청탁금지법은 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 되며, 직무와 관련하여서는 대가성 여부를 불문하고 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다고 규정함

- 청탁금지법상 '금품등'이란 아래 표 내용 중 어느 하나에 해당하는 것임

> 가. 금전, 유가증권, 부동산, 물품, 숙박권, 회원권, 입장권, 할인권, 초대권, 관람권, 부동산 등의 사용권 등 일체의 재산적 이익
> 나. 음식물·주류·골프 등의 접대·향응 또는 교통·숙박 등의 편의 제공
> 다. 채무 면제, 취업 제공, 이권(利權) 부여 등 그 밖의 유형·무형의 경제적 이익

(2) 공정한 채용

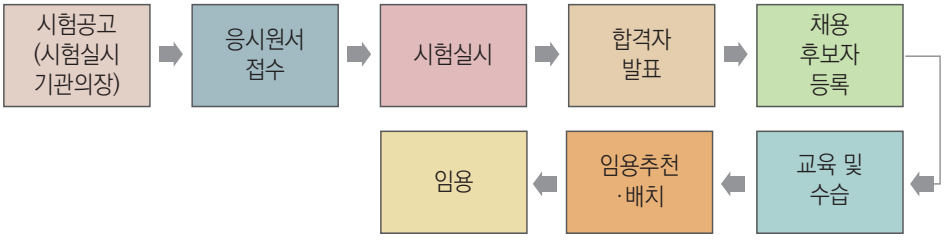
● 시험을 고의로 방해하거나 부당한 영향을 주는 행위를 금지하고 있으며 채용시험·승진·임용에 관하여 거짓이나 부정한 진술·기재·증명·채점 또는 보고를 금지하고 있음. 또한 시험 부정행위를 한 사람에 대해서는 합격 취소 처분 등을 할 수 있음(「국가공무원법」제44조, 제45조, 제45조의2)

● 공공기관은 법에 의해 자율적 운영을 보장받고 있으나 공정한 인사운영 등 윤리경영에 노력하여야 함(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제52조의3)

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 기획재정부장관 또는 주무기관의 장이 채용비위행위자를 수사기관과 감사기관에 수사 및 감사의뢰 하고 명단을 공개하며, 채용비위 관련자의 합격취소를 요청할 수 있게 함

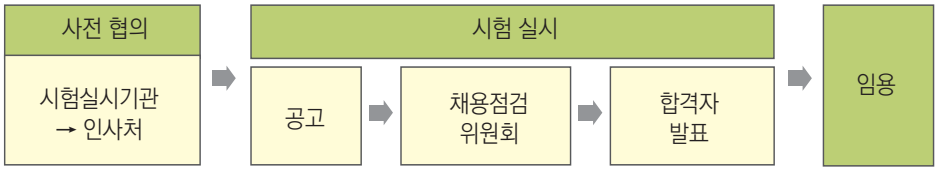
● 공무원 채용절차는 시험유형에 따라 대략적으로 아래와 같으며, 각 단계별 공정성 확보를 위한 장치가 필요함

- 공개경쟁채용의 절차

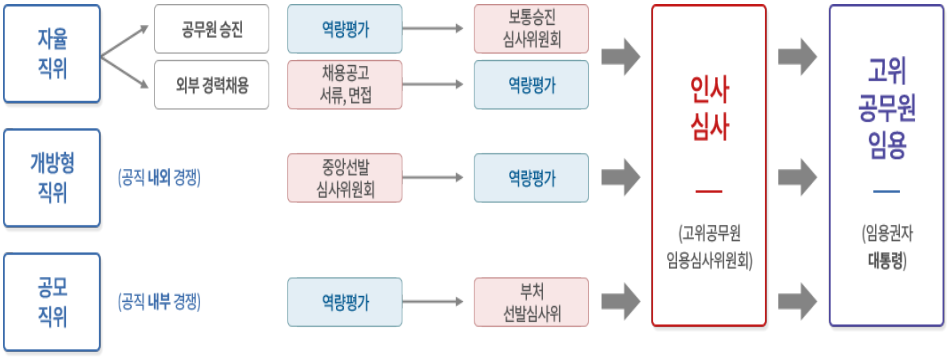


※ 7·9급의 경우, '임용추천·배치' 후 '교육 및 실무수습' 실시

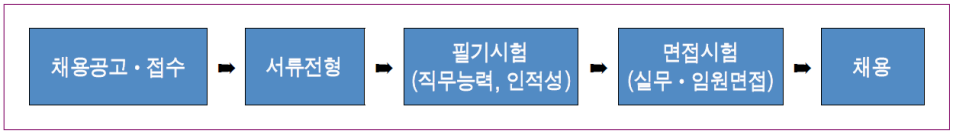
- 경력경쟁채용의 절차



- 고위공무원단 직위별 충원방식



● 공공기관은 공기업 · 준정부기관 인사운영 지침 등에 따라 소속직원을 채용하는 경우 공개된 경쟁시험을 통한 채용방식인 공개경쟁시험에 의해 채용하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 통상적으로 아래 그림과 같이 채용공고를 실시하고 서류 · 필기 · 면접전형을 거쳐 최종합격자를 선발



- 한편, 제한경쟁채용 방식은 전문성 · 경력 등을 기준으로 제한하는 인력채용 방식으로 채용공고 이후 기관별로 서류 · 필기 · 면접전형 중 일부를 채택하거나 혼용하여 실시하고 있으며, 이 경우에도 동일한 조건을 가진 다수인을 대상으로 실시하며 채용기준 또는 자격요건은 직위 · 직무특성을 감안하여 구체적으로 설정하고 사전에 공개

■ 사업실행 현황

1) 채용비리 연루자 엄중 제재: 원-스트라이크 아웃 제도화

● (현황) 채용비리 연루자 및 부정합격자 제재 근거 미흡

- 연루 기관장 등 임원에 대한 해임 外 다른 제재수단 부재
- 연루 직원 업무배제·면직, 부정합격자 채용취소에 관한 내부 규정 미비기관 다수 (330개 공공기관 중 1/3수준 업무배제규정 미비)

● (개선①) 비리 연루자 즉시 업무배제 및 퇴출 원칙 명문화 추진

- (임원) 해임(현행) 外 직무정지 및 명단공개* 추진(공운법 시행령 개정中)
  * 임원이 금품수수와 함께 채용비리로 유죄판결시 명단공개

- (직원) 업무배제 및 직권면직 규정을 일괄 정비
  * 현행 경영지침(기재부)상 채용비리의 경우 징계시효 5년
- (부정합격자) 채용취소 근거 명문화 및 향후 5년간 공공기관 채용시험 응시자격 제한(기관 내부규정 정비)
- (청탁자) 부정채용 청탁자* 명단공개 추진 검토(청탁금지법 개정)
  * 인사청탁 내용 및 조치사항(現 청탁금지법상 공개대상) 공개도 정례화 추진

● (개선②) 채용비리 발생기관 및 해당기관 감사직위 제재 강화
- (연루기관 제재) 적발기관 대외공개와 함께 해당기관의 귀책사유 등을 감안, 경영평가 등급 하향조정 등 추진(공운법 시행령 개정中)
- (감사 책임성 제고) 소속기관 채용비리 발생시 감사 평가를 통해 성과급 지급률 조정 등 추진('18 감사 직무수행실적 평가편람 旣반영)

2) 상시감독 및 신고체계 구축: 기관 내·외부 통제 강화

● (현황) 일회성·부정기 채용실태 점검*으로 비리적발에 한계
* 과거 일부부처 중심으로 채용비리 실태점검을 추진 한 바 있으나, 일회성 점검에 그침(구체적 적발사항·조치결과 등도 대외 미공개)

● (개선①) 채용과정에 대한 기관 내부 감사 기능 강화
- (내부 감사인 입회) 채용 全과정 감사인 입회·참관 활성화
- (채용서류 이중관리) 인사·감사부서 동시보관 및 채용관련 문서 영구보존 의무화 추진(현재 영구보존 중인 기관은 약 33%수준)

● (개선②) 주무부처의 산하 공공기관 정례 점검·조사 강화
- (정기 인사 감사) 채용비리에 대한 주무부처 정기 감사 실시, 적발기관은 '중점 관리기관'으로 지정하여 집중 관리
  * 중점 관리기관으로 지정된 기관은 개선방안 수립 후 공운위 보고 등 실시
- (주무부처 평가) 주무부처의 온정적 관리·감독 방지를 위해 산하 공공기관 관리 실적 정부혁신평가(국조실) 반영 추진

● (개선③) 채용비리 상시 점검을 위해「통합신고센터(권익위)」상설 운영

3) 채용 프로세스 혁신: 채용과정 투명성 제고

● (현황) 채용정보 공개(공시) 저조*, 서류·면접과정 외부 평가위원 참여 부족*, 사후 점수조작 등 채용과정 투명성 미흡
* 금번 적발된 2,311건 중 공고 위반 233건(10%), 위원구성 부적절 532건(23%)

✓ 채용 계획·공고 주요 위반 사례

- 공고 절차 없이 채용진행 또는 공고시 채용 기준 일부 누락
- 공고 후 채용인원 임의 변경

✓ 각 전형(서류-필기-면접) 주요 위반 사례

- 특정 응시자를 위해 서류전형 평가 점수조작
- 심사위원을 내부인으로만 구성하고 특정인의 정보 제공
- 서류·면접전형에서 여성지원자에게 비정상적 낮은 점수 부여

● (개선①) 채용정보 공시확대 등으로「채용 全과정 완전 공개」

- 채용일정·인원, 채용절차별 평가기준, 전형별 합격배수 등 상세정보 공개(공시)* 확대 → 全공공기관 채용정보 일괄확인 가능
  * 대상:(현행)공고문→(개선)전형별 응시자격, 평가기준, 가점요소, 합격배수 등
- 채용정보 공시여부 정기점검(연 2회) 및 점검결과 경영평가 반영

● (개선②) 각 전형(서류-필기-면접)별 외부 평가위원 참여 확대, 블라인드 채용강화 등으로 비리요인 제거

- (서류단계) 외부위원 참여 의무화(현행은 재량)
- (면접단계) 외부위원 참여 비율* 및 채점 현장전산화 등 확대
  * (현행) 외부 면접위원 의무(비율은 기관별 상이)→(권고안) 외부위원 50%이상

● (각 전형 단계) 블라인드 방식 강화 및 상시 모니터링* 실시
* 모니터링 기준: (현행) 출신지, 가족관계, 학교명, 사진 → (추가) 성별, 연령

● (개선③)「채용프로세스 관리 표준 매뉴얼」을 공개하여 채용비리 취약요인 중점관리(기재부)

4) 기타 (피해자 구제, 공정 채용문화 확산 등)

● 채용비리 피해자 구제방안 마련(기관 내부 인사규정 개정)

- (피해자 특정) 각 공공기관별로 피해자 특정 가능 여부를 파악하여 특정 가능시 적극적으로 구제 방안 마련
  * 피해자구제 가이드라인(5.3.) 참고
- (채용 불합격자 관리 강화) 각 채용단계별 예비합격자 순번 부여, 불합격자 이의신청 절차* 등을 통해 피해자 구제 강화
  * 현재 330개 공공기관中 49개 기관만 이의신청 절차 운영 중

● 채용업무 위탁수행 민간업체에 대한 각 기관의 정보보호대책 수립 등 위탁업체 관리·감독 강화('17년, 202개 공공기관 민간위탁 중)

● 각 기관별 구축된 '청탁등록 시스템'을 적극 활용하여 자율감시·신고문화 확립 및 내부고발자 보호 강화

● 채용단계별 체크 포인트

채용단계	체크 포인트	체크 내용
채용계획 수립	채용인원 산정의 적정성	예상결원과 실제 채용선발인원이 적정하게 산정되었는가?
	채용 목적의 적정성	채용 필요성이 있으며, 채용목적에 맞는 인재를 채용하려고 하는가?
채용공고	채용공공 방법·내용의 적정성	채용공고는 적절한 절차와 방법을 통해 이루어졌는가? 필요 인재에 맞는 응시 자격요건이 제시되었는가?
시험실시	서류전형의 적정성	자격이나 경력요건 충족 여부를 정확히 심사하였는가? 심사기준과 평가방법은 적정하였는가?
	필기전형의 적정성	필기점수 평가 및 관리는 적정하게 이루어졌는가? 합격점수가 부당하게 변경되지 않았는가?
	면접전형의 적정성	외부위원 참여 등 면접위원 구성이 적정하게 이루어졌는가? 이해관계 상충 등 제척·회피제도는 잘 운영하였는가? 면접점수 조작, 평가 왜곡 등 공정성에 문제가 없었는가?
합격자 결정	합격자 변경·확정의 적정성	가점 부여 등 점수 합산은 적정하게 이루어졌는가? 동점자 중 합격자 결정기준의 운용은 적정했는가?

■ 국외 사례

[뉴질랜드]

개요

- 국제투명성기구가 발표한 2017년 국가별 부패인식지수(CPI) 세계 1위
- 1988년 설립된 불법 정치자금이나 부패 또는 사기사건 등을 전담하는 정부와 의회로부터 독립된 반부패 기관인 '중대비리조사청'(SFO, Serious Fraud Office) 운용
- 중대비리조사청 직원은 법원의 영장 없이 비리혐의자, 제3자, 민간기관에 대해 비리조사에 필요한 협력 요청 가능
- 공직사회 및 일상생활에서 발생하는 어떠한 사소한 규칙위반에 대해 지위고하 등을 고려하지 않고 무관용 원칙 적용

관련 사례

- 2004년 지방 시출 중이던 헬렌 클라크 당시 총리는 업무 수행 중에 과속을 하였는데, 이를 목격한 주민들의 신고로 벌금형을 선고 받음

• 당시 국회의원이자 각료를 역임했던 필립 필드는 2008년 불법체류자인 태국인에게 불법비자를 발급해 준 대가로 돈을 지불하지 않고 집수리 등을 시켜 뇌물을 수수한 혐의로 뉴질랜드 정계 사상 최초로 징역 6년의 실형을 선고받아 국회의원직을 박탈당함

벤치마킹 포인트

• 정부와 의회로부터 독립적인 반부패 기관을 운용하고, 강력한 조사권 부여
• 부패행위에 대해 무관용 원칙을 적용하여 엄격하게 법 적용

[덴마크]

개요

• 국제투명성기구가 발표한 2017년 국가별 부패인식지수(CPI) 세계 2위.
• 국회의원들이 자전거로 출근할 정도로 청렴하고 탈권위적 사회
• 언론기관은 '고발기자(investigative journalists)'라는 특수분야 기자를 양성하여 부패문제를 고발
• 언론에 의해 부패관련 사건이 알려지면 사법당국은 거의 예외 없이 수사를 통해서 진상을 확인하고 다시 언론을 통해 결과 공표

관련 사례

• 2009년 한국을 방문한 덴마크 대법원장 멜치어는 "2008년 실시한 법원의 여론조사에서 국민 94%가 법원에서 받은 서비스에 대해서 만족하며 법원 판결을 신뢰하고 있고, 패소 판결을 받은 사람들도 절대 다수가 '부당한 처우를 받지 않았다'고 답했다"며, 이는 "뇌물수수나 부정부패가 없는 공공행정에 대한 높은 신뢰가 법원에 대한 믿음으로 이어지기 때문이라고 말함

벤치마킹 포인트

• 탈권위적인 사회문화 조성이 권력에 의한 부패행위를 예방하는 역할
• 부패행위에 대한 사법당국의 엄정한 수사로 공직사회에 대한 국민신뢰도가 높음

[싱가포르]

개요

• 국제투명성기구가 발표한 2017년 국가별 부패인식지수(CPI) 세계 6위, 아시아 2위
• 1960년 설립된 부패사정기관 부패행위조사국(CPIB, 貪汚調查局)을 중심으로 부패에 대한 적발 및 강력한 처벌
• 부패행위조사국은 총리실 산하 독립기관(국장은 총리의 추천을 받아 대통령이 임명)
• 부패행위조사국은 부패행위 협의가 의심되는 경우에는 영장 없이 소환하여 조사할 권한 보유
• 부패행위조사국은 공직자의 부패행위뿐만 아니라 사적 영역의 부패행위도 단속함(싱가포르의 부패행위는 사적 영역 부패가 76% 정도로 공적 영역 부패 24%보다 훨씬 높음)
• 부패행위조사국은 학생과 일반국민을 대상으로 반부패교육을 적극 실시함

- 공무원이 뇌물을 받지 않았더라도 의도가 있었거나, 시도하는 것만으로도 범죄 성립
- 부패에 대해서는 기본적으로 10만 달러(SDG)(약 8,000만 원) 이하의 벌금 또는 5년 이하 징역으로 강력하게 처벌(부패행위가 공공계약 관련일 경우는 7년 이하 징역으로 확대)
- 뇌물수수자에 대해서는 형벌과 별도로 뇌물 전액을 반환하되, 반환능력이 없는 경우 액수에 따라 징역을 추가로 부과
- 공익신고자 보호를 위해 익명으로도 부패신고가 가능하고, 고발인이 해당 사건의 민형사재판 증인으로 설 수 없도록 함

벤치마킹 포인트

- 독립적이고 강력한 권한을 보유한 반부패 기관 운영
- 부패에 대한 적발 시 강력한 처벌
- 부패행위조사국이 공직자 부패행위뿐만 아니라 사적 영역의 부패에 대해서도 단속함으로써 청렴사회 조성
- 학생에 대한 반부패교육을 통해 어려서부터 반부패의식 고취

[스웨덴]

개요

- 국제투명성기구가 발표한 2017년 국가별 부패인식지수(CPI) 세계 6위
- 뇌물 증여는 하지 않았을지라도 증여 의사표시만 했더라도 뇌물죄가 성립
- 부당한 영향력을 행사할 가능성이 있다고 판단되는 행위에 수동적으로 연루되었더라도 능동적으로 가담한 자와 동일하게 간주
- 옴부즈맨 행정감시기관으로 정부 내에 법무감찰관이 있고, 의회에는 의회옴부즈맨이 있어 공직사회를 감시하는 역할을 하며, 특히 시민들의 신고에 의한 조사활동이 활발함
- 비영리조직인 '스웨덴 반부패기구'이 기업부문의 부패행위를 감시하고 있음
- 1766년 도입된 정보공개제도는 모든 시민이 공문서에 접근할 수 있도록 하는데, 공직자는 시민들의 청구가 있을 경우 이메일까지도 공개해야 함
- 2010년 내부고발제도를 도입한 이후 내부고발자에 대한 법적 보호장치를 개선하여 옴

관련 사례

- 1995년 당시 부총리이자 총리 후보이었던 모나살린은 가족들에게 선물하기 위해서 마트에서 법인카드로 초콜릿을 구입(약 34만원 상당)했다는 이유로 부총리직에서 물러남

벤치마킹 포인트

- 공직자의 부패행위에 대해서는 사소해 보일지라도 엄중한 윤리기준 적용하는 사회문화 형성
- 공직사회를 감시하는 옴부즈맨 활동이 운용되고 있는데 시민들의 적극적인 신고로 세밀한 감시기능을 함.
- 정보공개제도가 철저하게 운용되고 있기 때문에 시민들이 언제라도 공직자의 세부활동까지 들여다 볼 수 있음

02 성희롱, 성폭력 걱정 없고 보복에 대한 두려움 없는 근무환경

■ 목적 및 필요성

● 신뢰받는 공직사회를 만들어 가기 위해서는 공직사회 내 성희롱, 성폭력 없는 근무환경 조성이 필수임.

- 성희롱, 성폭력 행위자에 대한 적절한 처벌과 징계가 없고 피해자의 심리회복이나 권리구제가 제대로 실현되지 않는다면, 구성원들의 근로의식 저하나 위축감이 조성되어 일반인으로부터 신뢰받는 공직사회가 될 수 없을 것임.

> 여성가족부가 실시한 '2015년도 성희롱 실태조사'에서 국가기관 및 지방자치단체 소속 응답자 585명 중 한 가지 이상의 성희롱 행위를 경험한 사람의 비율은 국가기관 8.6%, 지자체 11.4%, 성희롱 관련업무 담당자 대상의 조사에서 지난 3년간 성희롱 사건이 단 한건도 발생하지 않았다고 응답한 경우가 국가기관의 94.9%, 지자체의 89.8%로 나타나(이나영 외, 2015) 성희롱 피해자의 상당수가 고충처리체계를 이용하지 않았음을 보여주고 있음(윤덕경 외, 2015:3)

● 공직사회 내 성희롱, 성폭력 없는 환경조성을 위해서는 조직 내에 성희롱, 성폭력 발생을 신고하고 구제받을 수 있는 객관적이고 신뢰할 수 있는 체계 구축 필요

● 사건조사과정, 일상생활에서 피해자의 2차 피해를 줄이고 피해자 권리회복을 도모하며, 가해자에 대한 엄중한 징계를 통해 직장에서 성희롱, 성폭력은 반드시 퇴출된다는 인식제고

● 성희롱, 성폭력을 예방할 수 있는 실질적인 교육을 시행하고, 나아가 성평등 사회를 지향하는 직장문화 형성도모

■ 내용 및 특징

● 성희롱과 성폭력

- '성희롱'(sexual harassment)이란 업무, 고용, 그밖의 관계에서 국가기관 등의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 지위를 이용하거나 업무 등과 관련하여 성적 언동 또는 성적 요구 등으로 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼는 행위와 상대방이 성적 언동 또는 요구에 대한 불응을 이유로 불이익을 주거나 그에 따르는 것을 조건으로 이익공여의 의사표시를 하는 행위를 말함

- '성폭력'(sexual violence)이란 심리적, 물리적, 법적으로 타인에게 성(性)과 관련해 위해를 가하는 폭력적 행위와 상대방의 의사에 반하는 성적인 접근을 통틀어 일컫는 용어[3]로서 성폭행(강간), 성추행(강제추행) 등을 의미

3) https:www.google.co.kr

- 성희롱은 원칙적으로 범죄로서 처벌되는 것은 아니지만 유형에 따라 성폭력범죄에 해당되어 징계와 형사처벌이 가능한 경우가 있고 성희롱에 해당되어 징계는 가능하지만 형사처벌은 불가능한 경우도 있음.

> 포르노배우의 나체사진을 직접 들고 와서 보여 주었다면 성희롱에만 해당되지만, 휴대폰이나 컴퓨터 등의 통신매체를 이용하여 나체사진을 전송하였다면 이것은 성희롱인 동시에 성폭력처벌법상의 통신매체 이용음란죄로 처벌받을 수 있음(이선경, 2017:15)

- 성희롱, 성폭력사건 진행과정에서 2차피해 문제가 발생함. 2차피해는 범죄피해 이후 사법기관, 언론, 의료기관, 가족, 친구 등의 부정적인 반응으로 피해자가 정신적·사회적 피해를 입는 것을 말함(이미경, 2012:1)
- 성희롱, 성폭력 유형이 형사범죄에 해당되는 경우는 성희롱 행위자를 수사기관에 신고할 수 있고, 수사, 기소의 절차로 이어짐. 조직내에서의 징계절차와는 별도로 진행됨.

● 국가기관 및 지방자치단체에서 발생하는 성희롱 규율

- 국가기관 및 지방자치단체에서의 성희롱은 '양성평등기본법'의 규율을 받으며, 민간기업, 민간부문의 성희롱은 '남녀고용평등과 일·가정양립 지원에 관한 법률'(이하 '남녀고용평등법'이라고 함)의 규율을 받음.
- 양성평등기본법에 의하면 국가기관 및 지자체에서의 성희롱정책은 민간부문에 비해 보다 엄격하게 규정되어 있는데 이것은 국가 및 지자체가 성희롱 예방이나 사건처리에 있어서 보다 선도적인 역할을 해야 한다는 입법자의 의도를 반영한 것임.
- 공무원이 성희롱의 피해자이거나 행위자인 경우 국가인권위원회에 진정을 할 수 있기 때문에 '국가인권위원회법'도 성희롱 개념정의와 금지를 정한 법률로 볼 수 있음.

● 성희롱 금지

- 양성평등기본법에 성희롱 정의, 국가와 지방자치단체의 책무로 성희롱 예방·방지를 위한 시책 마련, 방지조치 등에 대하여 규정하고 있음.

* 국가 및 지방자치단체에 적용되는 성희롱의 법률상 정의

	성희롱의 법률상 정의
양성평등기본법 제3조 제2호	"성희롱"이란 업무, 고용, 그밖의 관계에서 국가기관 등의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 지위를 이용하거나 업무 등과 관련하여 성적 언동 또는 성적 요구 등으로 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼는 행위와 상대방이 성적 언동 또는 요구에 대한 불응을 이유로 불이익을 주거나 그에 따르는 것을 조건으로 이익공여의 의사표시를 하는 행위를 말한다.
국가인권위원회법 제2조 제3호 라목	"성희롱"은 업무, 고용, 그 밖의 관계에서 공공기관의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 것을 말한다.

* 성희롱의 개념정의 비교

구분	양성평등기본법	국가인권위원회법
행위자	국가기관 지방자치단체, 각급 학교, 공직 유관 단체의 종사자, 사용자 또는 근로자	공공기관(국가기관, 지방자치단체, 각급 학교, 공직유관단체)의 종사자, 사용자 또는 근로자
피해자	불특정	불특정
업무 관련성	업무, 고용, 그밖의 관계에서 지위를 이용하거나 업무 등과 관련하여	업무, 고용, 그밖의 관계에서 지위를 이용하거나 업무 등과 관련하여
행위의 양태	성적 언동 또는 요구	성적 언동 등과 그밖의 요구
행위로 인한 피해	성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼는 행위와 상대방이 성적 언동 또는 요구에 대한 불응을 이유로 불이익을 주거나 그에 따르는 것을 조건으로 이익공여의 의사표시를 하는 행위	성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 것

출처 : 윤덕경 외 (2015:12)

- 성희롱 행위자에는 공공기관(국가기관, 지방자치단체, 각급 학교, 공직 유관단체)의 종사자, 사용자, 근로자가 해당됨. 여기에는 국가기관 및 지방자치단체의 공무원이 해당되고, 관련 판례에 따르면 공무원이 아니어도 공공기관과 상당기간 일정한 관련을 맺고 공공기관의 업무를 수행하고 있는 사람도 공공기관 종사자에 포함될 수 있는 것으로 판단하고 있음.

- 남녀고용평등법에서 사업주는 고객 등 업무와 밀접한 관련이 있는 자가 업무수행 과정에서 성적인 언동 등을 통하여 근로자에게 성적 굴욕감 또는 혐오감 등을 느끼게 하여 해당 근로자가 그로 인한 고충 해소를 요청할 경우 근무 장소 변경, 배치전환, 유급휴가의 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다고 규정(개정 2017.11.28.)하여 고객 등 제3자를 행위자에 포함시키고 있음.

- 성희롱에 대한 판단기준
  ① 직장 내의 지위를 이용하거나 업무와의 관련성이 있는 경우
  ② 피해자가 원하지 않는 성적 언동 또는 그 밖의 요구를 하는 경우
  ③ 피해자의 성적 굴욕감이나 혐오감(환경형 성희롱) 또는 고용상의 불이익(조건형 성희롱)을 기준으로 하며, 육체적 성희롱행위, 언어적 성희롱행위, 시각적 성희롱행위, 기타 성희롱행위를 하는 경우

● 성희롱사건의 처리

- 양성평등기본법과 동 시행령에서 국가기관 등의 장은 성희롱 관련 상담 및 고충처리를 위한 공식 창구 마련, 성희롱 고충담당자 지정의무를 규정하고 있음(동 시행령 제20조 제1항, 제3, 4호)
- 또한 국가기관 등은 성희롱 예방지침을 마련해야 하며, 성희롱 관련 상담 및 고충 처리를 위한 공식 창구 운영, 성희롱 고충 처리 절차 및 매뉴얼, 성희롱 행위자에 대한 징계 등 제재조치에 관한 사항 등 성희롱 사건처리에 관한 내용을 포함해야 함(동 시행령 제20조 제1항 제5호).
- 성희롱피해자는 국가기관등의 성희롱 고충처리창구, 국가공무원법, 지방공무원법상 고충심사위원회 등에 성희롱 관련 고충을 제기할 수 있음(공무원 고충처리규정). 성희롱행위자가 공무원인 경우 공무원징계관련 규정이 적용되며, 공적이 있는 경우 징계를 감경할 수 있으나 국가인권위원회법상 성희롱을 이유로 징계하는 경우 감경할 수 없음(공무원 징계령 시행규칙 제4조 제2항)
- 여성가족부장관은 국가인권위원회 또는 대통령령으로 정하는 기관을 통하여 성희롱 사건을 은폐하거나 피해자의 학습권·근로권 등에 대한 추가적인 피해 발생을 확인한 경우에는 관련자의 징계 등을 그 관련자가 소속된 국가기관등의 장에게 요청할 수 있음(양성평등기본법 제31조 제5항).
- 국가기관 등은 성희롱 사건 처리 후 재발방지를 위한 조치를 취해야 함(동 시행령 제20조 제1항 제6호)
- 성희롱·성폭력 발생 시 구제절차 개요



● 성희롱 예방

- 국가기관등의 장은 성희롱 방지를 위해 성희롱 예방지침을 마련해야 하고 그 결과를 여성가족부장관에게 제출해야 하며 성희롱 방지조치에 대한 점검을 실시해야 함. 이 때 현장점검을 할 수 있고, 동 조치가 부실하다고 인정되는 경우 6개월 이내에 관리자에 대한 특별교육을 실시하며, 점검결과를 언론 등에 공표해야 함. 성희롱 방지조치 점검결과는 중앙행정기관 및 지방자치단체 자체평가나 공기업 등의 경영실적 평가에 반영하도록 요구할 수 있음(법 제31조, 동 시행령 제20조).

- 성희롱 예방지침에는 다음 사항을 포함해야 함(동 시행령 제20조 제1항 제5호).

> 가. 성희롱 관련 상담 및 고충 처리를 위한 공식 창구 운영에 관한 사항
> 나. 성희롱 고충 처리 절차 및 매뉴얼에 관한 사항
> 다. 성희롱 행위자에 대한 징계 등 제재조치에 관한 사항
> 라. 성희롱과 관련된 피해자에 대한 불이익조치 금지에 관한 사항
> 마. 성희롱 관련 상담 및 고충 처리와 관련된 비밀보장에 관한 사항
> 바. 성희롱 사건 발생 시 피해자 치료 지원, 가해자에 대한 인사 조치 등을 통한 피해자의 근로권·학습권 등을 보호하기 위한 조치에 관한 사항
> 사. 성희롱 관련 상담 및 고충 처리 업무 종사자에 대한 교육·훈련 지원에 관한 사항
> 아. 그 밖에 성희롱 예방 및 재발 방지를 위하여 필요한 사항

- 국가기관등의 장은 연1회 이상 성희롱 예방교육을 의무적으로 실시해야 하며(법 제31조 제1항, 동 시행령 제20조 제1항 제5호), 이 교육에는

> 1. 성희롱 예방에 관한 법령, 2. 성희롱 발생 시 처리절차 및 조치기준, 3. 성희롱 피해자에 대한 고충상담 및 구제절차, 4. 성희롱을 한 사람에 대한 징계 등 제재조치, 5. 그 밖에 성희롱 예방에 필요한 내용

을 포함해야 함 (동 시행령 제19조 제1항).

- 예방교육의 방법은 국가기관등에 소속된 사람을 대상으로 연 1회 이상, 1시간 이상 교육, 신규 임용된 사람에 대해서는 임용된 날부터 2개월 이내에 실시해야 함(동 시행령 제20조 제1항). 교육방법은 강의, 시청각교육 또는 인터넷 홈페이지를 이용한 교육 등 다양한 방법으로 실시해야 하고, 대면에 의한 방법이 포함되어야 함(동 시행령 제19조 제2항).

- 성희롱 예방교육을 실시한 경우 교육일시·방법, 교육을 받은 사람의 인적사항, 교육내용 등 교육실시 관련 자료를 작성·관리하여야 함(동 시행규칙 제2조 제1항).

■ 사업실행 현황

가. 성희롱, 성폭력 근절을 위한 범정부 컨트롤타워 가동

● 범정부 차원의 총괄·조정기능 강화

- 성희롱, 성폭력에 대한 미투운동 결과 신고에서 구제, 처벌, 피해자 보호, 예방에 이르기 까지 총괄, 조정하는 컨트롤타워의 필요성 제기

- 여성가족부 장관이 위원장인 범정부 협의체* 구성·운영(2.27) 및 범정부 성희롱·성폭력추진점검단설치(3.30)

  * 국조실, 기재부, 교육부, 법무부, 고용부, 행안부, 국방부, 복지부, 문체부, 경찰청, 인사처

- '공공부문 성희롱·성폭력 근절 보완대책'(2.27)에서는 특별점검 및 신고·상담 활성화, 피해자 보호 및 행위자 엄중조치, 예방교육 및 인식개선, 공무원 성희롱·성폭력 사건에 대한 엄중한 관리체계 구축, 대책 이행점검 및 협업체계 등의 과업추진을 통해 미투운동의 확산과 성폭력에 대한 적극적이고 실효성있는 대응모색

  * 공공부문 성희롱·성폭력 근절대책('17.11.28), 근절 보완대책('18.2.27), 직장 및 문화예술계 성희롱·성폭력 근절대책('18.3.8) 등 관련 대책 수립

● 공공부문 성희롱·성폭력 특별신고센터 설립, 실태조사 실시 등을 통한 은폐된 성희롱·성폭력 발굴

- 여성가족부, 법무부, 문화예술분야는 한시적으로 신고센터를 운영하고 있고, 문화예술계는 방대한 분야에 걸친 대대적 실태조사를 계획하고 있음

- 공공부문 성희롱·성폭력 특별신고센터 설치·운영, 특별점검 실시 등을 통한 그간 드러나지 않았던 성희롱·성폭력 사건 신고·접수

  * 별도 전화회선 개설, 필요시 내방상담·우편접수 등을 병행해 사건 신고·접수

- 센터에 접수된 사건은 여성가족부가 관계기관에 사건에 대한 조치를 요청하고, 모니터링, 재발방지대책 수립요청 등을 진행해 신고한 피해자가 기관내에서 가해자 격리 등 적절한 보호조치를 받으면서, 사건이 해결될 수 있도록 지원

  * 친고죄 폐지 이후의 성폭력사건은 피해자의 의사를 반영하여 필요한 경우 수사기관에 신고, 고발조치하여 엄중처벌 추진

- 그동안 정책은 사건화된 성희롱·성폭력사건에만 대응해 온 측면이 있었으나 '미투운동'을 계기로 조직과 단체권력자에 의한 성희롱·성폭력이 오랫동안 은폐되거나 방관되어 드러나지 못했던 것을 드러냄으로써 숨겨진 성희롱·성폭력을 파악할 수 있다는 점에서 정책대상의 변화에 기여할 것으로 예상됨.

나. 공무원 성희롱·성폭력 사건에 대한 엄중한 관리체계 구축

● 공무원 대상 성희롱·성폭력 사건, 부당인사에 대한 신고 및 제보체계 강화

- 성희롱·성폭력 사건발생시 직급과 무관하게 '중앙고충심사위원회'에 고충심사를 청구할 수 있도록 국가공무원법 개정을 추진하고, 성희롱·성폭력 피해 관련 고충심사위원회는 민간위원을 1/3 이상으로 하며, 위원에는 남성과 여성이 반드시 포함되도록 구성할 계획임
  * (현행) 5급이상은 중앙고충심사위원회, 6급이하는 각 기관의 보통고충심사위원회에 청구
- 공무원의 성희롱·성폭력 관련 부당 인사행정에 대해 누구라도 제보할 수 있도록 '인사불이익 종합신고센터'(인사혁신처 인사신문고 활용)가 구축됨.

● 사건 처리 과정에서의 관리자 책임과 피해자와 신고자 보호제도 강화

- 신고, 조사, 적극적 피해자 구제, 가해자와 관리자 및 해당기관에 대한 조치 사항 등을 추진할 수 있도록 제반 절차 규정을 마련하여 사건을 은폐하거나 적절한 조치를 취하지 않은 경우 관리자에게 책임을 물을 수 있는 근거를 마련하고, 기관명 대외공표, 임용권자 통보 및 징계, 시정 및 조치계획 제출 의무화 등 책임성 확보 방안을 검토함.
- 피해자 및 신고자 보호 등 적극적 구제조치를 기관장의 의무로 규정하고, 가해자와의 격리를 위해 피해자 등의 의견을 들어 보직이동 등 적극적 보호조치를 할 계획임.

● 공무원 성희롱·성폭력 가해자에 대해서는 제재를 강화함으로써 무관용 원칙을 엄격히 적용

- 공직자의 성폭력 범죄에 대한 인사 제재조치를 대폭 강화하여 모든 성폭력 범죄를 저지른 공무원은 일정 벌금형 이상을 선고받으면 당연퇴직토록 할 계획임(국가공무원법 개정).
- 파면, 해임과 달리 당연퇴직은 소청심사 등 이의신청이나 소송 등의 구제절차를 신청할 수 없어, 사유발생(형 확정) 즉시 공직에서 퇴출됨.
  * 임용결격(당연퇴직) 사유

(현행) 업무상 위력 등에 의한 성폭력 범죄로 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자(그 외의 성폭력범죄는 금고 이상의 형) →
(개선) 모든 성폭력 범죄로 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자

- 성희롱 등으로 징계받은 공무원은 실·국장 등 관리자 직위에 보임하지 못하도록 보직제한 검토
  • 또한, 성희롱 행위에 대한 징계양정 기준을 '그 밖의 성폭력*' 수준으로 강화**해 고의가 있거나 중과실인 경우 정직 이상의 중징계만 내릴 수 있도록 할 방침임.
  * 업무상 위력 등에 의한 성폭력, 미성년자 또는 장애인 대상 성폭력을 제외한 성폭력 범죄행위
  ** 「공무원징계령 시행규칙」 및 「공무원 비위사건 처리규정」 입법예고 완료('18.2월)

- 인사혁신처는 공무원의 성희롱·성폭력 사건을 엄단하기 위해 테마별 인사감사(예 : 연 1회)를 실시하고, 불이익 신고, 고충심사 내용에 따른 수시 인사 감사도 연중 진행예정

체크포인트 ++++++++++++++++

* 공공기관내 성희롱 발생은 있으나 조직내 구제절차 활용이 저조하다는 실태조사결과와 관련하여 이러한 절차를 활발하게 이용할 수 있도록 하는 방안 모색 필요
* 공공기관에서 정규직보다 비정규직이 성희롱사건을 신고하고 구제절차를 이용하는데 훨씬 더 취약하므로 이에 대한 대책마련이 필요함
* 성희롱 처리과정이나 결과가 피해자에게 극도의 스트레스를 주어 전문적인 치료가 필요하거나 2차 피해로 고통받는 경우가 있으나 이에 대한 지원책이 전무한 상황에서 이를 보완할 수 있는 대책 필요

[미국]

개요

- 미국은 직장내 성희롱 사건에 대한 민사상 징벌적 손해배상 청구소송을 원고의 권리로 인정, 피고에게 법적 책임 부과하는 제도시행
- 미국의 1991년 개정 민권법이 직장내 성희롱 규제법제로서 징벌적 손해배상에 관한 사항들을 총론적으로 명시, 1992년 발간된 EEOC 징벌적 손해배상 시행지침은 1991년 동 법에 근거한 각론적 명시
- 동 지침은 고의 또는 부주의한 무관심에서 비롯된 고용상·업무상 차별사건의 적용·해석시 고려될 성립요건과 판단기준을 제시하며, 직장내 성희롱의 사전 예방·사후 구제의무 부과와 사용자의 관련의무 이행을 궁극적 목표로 제시

관련 사례

- 고충제기이후 사용자가 관련 조치를 취하지 않은 경우, 예를 들어 사용자가 직장내 성희롱 문제에 대한 의도적 무시를 통해 부과된 의무를 위반한 경우 관련 법규에 대한 폭넓은 적용·해석을 통해 사용자의 징벌적 손해배상 책임을 적극적으로 인정하고 있음(Weeks v. Baker&Mckenzie, 1989)
- 직장내 성희롱 집단피해에 대한 민사소송은 징벌적 손해배상을 청구하는 집단소송 형태로 제기될 수 있으며, 피해 근로자들을 대리하는 EEOC를 통해 제기가능

벤치마킹 포인트

- 직장내 성희롱사건에 관한 사용자 책임을 적극적으로 인정할 수 있는 방안, 관련 기준 마련
- 징벌적 손해배상제도는 직장내 성희롱문제에 대한 인식변화, 관점의 전환기회 제공

■ 국외 사례

[독일]

개요

- 독일은 1994년 9월 '직장내 성희롱에 대한 보호를 위한 법률'('근로자보호법')의 제정을 통해 처음을 직장내 성희롱에 관한 법규정 마련. 민간 사업장 및 공무원, 공공부문 근로관계 등에 모두 적용
- 2006년 8월 '균등대우원칙의 실현에 관한 유럽지침이행에 관한 법률'('일반동등대우법') 제정, ' 근로자보호법' 폐지
- '일반동등대우법'에서는 직장 내 성희롱을 동 법에서 금지되는 차별로 규정하고, 사용자의 의무와 근로자의 권리 등에 대해 규정

관련 사례

- 직장내 성희롱에 관해 사용자는 불이익 대우로부터의 근로자 보호조치, 직업교육 및 재교육과정에서 불이익한 대우방지조치, 성희롱 행위자에 대한 경고, 전보, 전직, 해고 조치 시행, 근로자가 제3자에 의해 불이익을 받은 경우의 근로자 보호조치, 근로자에게 사업장내 고충처리담당기구 정보안내의무 있음.
- 독일 연방노동법원은 상사의 부하 여직원에 대한 성희롱이 문제된 사건에서 피해자가 가해자의 성희롱을 의식적으로 거절하고 피해자가 원치 않는 문제의 성희롱행위가 외관상 드러나 있는 경우 가해자를 즉시 해고한 것에 대한 정당성 인정(BAG 2004.3.25, 2AZR 341/03)

벤치마킹 포인트

- 성차별 금지와 직장내 성희롱의 관계명시

■ 한번 더 생각해보기

● 엄정한 처벌과 피해자에 대한 보호 강화

- 성희롱, 성폭력 발생시 피해자들이 적극적으로 신고하고 가해자를 엄정하고 확실하게 징계, 처벌할 수 있으며 피해자들이 어떤 불이익도 받지 않고 원래의 자리에서 근무할 수 있도록 하는 것이 필요함.

● 교육을 통한 사전예방

- 구성원을 대상으로 하는 성희롱, 성폭력예방교육을 정기적으로 시행해야 하며, 관리자 승진, 신규임용 교육시 성평등 및 폭력예방교육을 강화하여 성희롱, 성폭력을 사전에 예방하도록 해야 할 것임.

● 정책대상에 대한 고려

- 성희롱, 성폭력 근절을 위한 범정부 차원의 총괄·조정기능 강화방안과 관련하여 성희롱·성폭력 예방 및 고충처리는 공공기관이 민간기업보다 양호함에도 불구하고 정책대상이 공공기관에만 집중되는 것이 적절한가에 대한 검토가 필요함.

● 정책 실행력 강화

- 동 방안들은 관련법에 의해서 정부가 충실히 수행했어야 할 과제인데 그동안 소극적으로 대응하다가 단기간에 제시되고 있는 것으로 이러한 정책방안의 집행력을 높이기 위한 대책마련에 중점을 두어야 할 것임
- 또한 예산, 인력에 대한 적극적인 검토가 필요함. 범정부 컨트롤타워를 구성했으나 실제 예산이 적어 실효성이 없는 정책이 되어서는 안 될 것임.

● 공공부문 성희롱·성폭력 특별신고센터 운영의 후속적 대책 수립

- 동 신고센터 가 한시적(3개월)으로 운영되고 있는데 그 기간은 실제 신고건수에 비해 턱없이 부족할 것으로 보임. 신고센터 운영결과를 토대로 후속적인 관련 대책을 수립해야 할 것임.
- 신고센터에 신고된 사건 중에는 형사고소하기에는 공소시효가 지났거나 가해자가 사망한 경우 등 즉각적인 사건해결이 어려운 경우도 있을 것임. 이러한 피해자의 신고도 많을 것으로 예상되고, 그들은 분노, 억울함, 절망감 등으로 정상적인 생활을 영위하기 어려운 경우도 많을 것으로 보임. 이에 대한 지원대책이 함께 마련될 필요가 있음.
- 공무원사회에서의 성희롱·성폭력을 드러내는 것이 어떤 조직보다도 쉽지 않다는 것을 감안할 때 드러난 사건에 대한 징계를 엄중히 하는 것은 당연하지만 드러나지 않은 사건을 적극적으로 드러내어 신고할 수 있는 방안이 무엇인지 고민이 필요함.

참고정보

- 감사원: http://www.bai.go.kr/
- 국민권익위원회: http://www.acrc.go.kr/
- 국제투명성기구(Transparency International): https://www.transparency.org/
- 대검찰청(반부패부): http://www.spo.go.kr/
- 여성가족부: http://www.mogef.go.kr/
- 인사혁신처: http://www.mpm.go.kr/
- 인사혁신처(2018), “공무원 뉴스 : 공무원의 성희롱·성폭력, 관용은 없습니다.”, 2018.3.8.

• 관계기관 합동 (2018). 5개년 반부패 종합계획.
• 국정기획자문위원회 (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
• 서울특별시교육청 (2016). 대상별 학교 성폭력 사안처리 매뉴얼.
• 여성가족부 (2018). 2018년 성희롱 성폭력 예방지침 표준안 및 해설.
• 여성가족부 (2018). 2018년 해바라기센터 사업안내.
• 행정안전부 (2018). '국민이 주인인 정부'를 실현하는 정부혁신 종합추진계획.
• 감사원 (2017) 감사보고서: 공공기관 채용 등 조직·인력운영 실태. –

• 여성긴급전화 1366
• 해바라기센터

• 김병섭·박순애 편 (2013).「한국사회의 부패」. 박영사.
• 김상명 외 (2017).「공직과 윤리」. 피앤씨미디어.
• 김영종 (2017).「신부패학」. 대경.
• 김향규 (2015).「행정철학」. 대영문화사.
• 이종수 (2012).「새 행정윤리」. 대영문화사.
• 임의영 (2016).「행정철학」. 대명문화사.
• 전주상 외 (2018).「행정윤리론」. 대명문화사.
• 테리 L. 쿠퍼 저, 행정사상과 방법론 연구회 역 (2013).「공직윤리」. 조명문화사.
• 한국행정연구원 (2016).「행정에 관한 공무원 인식조사」
• 한국행정연구원 (2016).「행정에 관한 국민 인식조사」
• 한국행정연구원 (2017a).「2017년 공직생활실태조사」
• 한국행정연구원 (2017b).「2017년 사회통합실태조사」.

• 박귀천(2011). "성희롱피해자의 보호에 관한 입법론적 고찰",「이화젠더법학」제3권 제1호.
• 윤덕경·구미영·김정혜(2016).「공직사회 내 성희롱 암수(暗數)발생 원인 및 개선방안·중앙정부 및 지방자치단체를 중심으로–」, 한국여성정책연구원.
• 이미경(2012).「성폭력 2차 피해를 통해 본 피해자 권리」, 이화여자대학교 대학원 박사학위 청구논문.
• 이선경(2017). "문화예술계 성폭력 사건의 법적 쟁점 및 향후 개선 방향",「#문화예술계_내_성폭력 어떻게 할 것인가?」, 2017.1.17., 국회의원 연구단체 아동·여성·인권정책포럼.
• 이혜경(2014).「직장 내 성희롱 예방 및 구제방안으로서 징벌적 손해배상 제도에 관한 연구」, 이화여대 석사학위 청구논문.
• 조세현 (2015). 협업행정 활성화를 위한 조직진단에 관한 연구, 한국행정연구원.

정부혁신종합추진계획

이해와 활용

www.innogov.go.kr

VIII

과제7.
국민중심 4대 행정혁신

1. 과제의 이해

2. 사업의 주요 내용
   1) ⑱ 데이터기반 디지털 행정 서비스 혁신
   2) ⑲ 낡은 관행과 선례를 깨는 창의행정
   3) ⑳ 국민불편·부담을 야기하는 규제혁파 및 행정·민원제도개선
   4) ㉑ 불필요한 행·재정낭비 제로시대

1 과제의 이해

01 배경 및 필요성

● 국민중심 4대 행정혁신은 혁신의 결과를 국민들이 체감 할 수 있는 분야로 구성함으로써, 정부혁신 활동에 대한 국민들의 신뢰도를 제고하여 정부의 공공성을 회복하는데 목적이 있음

- 기존의 정부혁신은 광범위한 영역에서 혁신과제를 수행하였으나, 혁신의 성과를 국민들이 제대로 체감하기 어려웠던 한계를 보완하는데 의의가 있음

● 복잡한 사회문제를 해결하고 사회적 가치를 실현하기 위한 정부의 "책임 있는 혁신(responsible innovation)"은 정부신뢰를 높이는 핵심요인으로 작용함

● 국민중심의 행정혁신은 사회적 가치를 지향하는 정부혁신의 또 다른 이름으로 볼 수 있으며, 이는 궁극적으로 사회적 난제에 대응하여 "국민의 삶의 질을 높이고, 사회통합과 포용을 추구하며, 지속가능한 사회로 가기위한 모두의 노력", 그리고 "이를 위한 정부 스스로의 자발적 혁신"을 의미함

● 국민들이 체감할 수 있는 4대 행정혁신으로 정부에 대한 국민들의 신뢰를 제고하고, 이를 바탕으로 정부는 사회적 가치 실현에 더욱 집중함으로써, 궁극적으로 정부혁신의 비전인 "국민이 주인인 정부"에 다가설 수 있음

02 개념

● 행정혁신은 정부에 새로운 행정관행(조직문화, 제도, 업무과정, 조직구조, 관리법 등)을 도입하여 실행하고 정착시켜 나가는 총체적 활동을 의미함(행정안전부, 2011)

- 행정혁신에서 특히 "국민중심"을 제시하는 것은 사회적 가치를 추구하는 정부혁신을 위해 국민의 참여와 협력을 강조하는 것이며, 이를 통해 새로운 혁신 아이디어를 이끌어내고자 하는 것임

● 구성요소

- 다수의 사업과제를 운영하였던 과거의 행정혁신 활동들은 그 성과를 국민들이 직접 체감하기 어려운 한계가 있었기 때문에, 문재인 정부는 '정부혁신 해커톤', '정부혁신국민포럼' 등을 통해 도출된 다양한 제안을 묶어 국민들이 가장 체감할 수 있는 4대 분야(데이터, 창의, 규제개혁, 낭비제로)를 주요 행정혁신 대상으로 설정하였음

- 국민중심 4대 행정혁신 다음 4가지 세부 과제로 구성됨
  ① 데이터 기반 디지털 행정서비스 혁신
  ② 낡은 관행과 선례를 깨는 창의 행정
  ③ 국민불편·부담을 야기하는 규제혁파 및 행정·민원제도 개선
  ④ 불필요한 행·재정낭비 제로시대

● 박근혜 정부의 정부3.0과의 관계

구 분	중점과제
소통하는 투명한 정부	-공공데이터 민간 활용 활성화
일 잘하는 유능한 정부	-협업·소통 지원을 위한 정부운영시스템 개선 -빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현
국민 중심의 서비스 정부	-창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화 -새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출

- 데이터를 활용한 행정의 과학화를 추구한다는 점에서 정부3.0과의 연계성을 찾을 수 있음
- 정부3.0이 서비스 제공자로서의 정부의 역할을 강조했다면, 문재인 정부의 행정혁신은 아래로부터의 행정혁신을 유도하여 국민들이 체감할 수 있는 행정혁신을 강조하는 특징이 있음

● 참여정부 행정개혁과의 연계성

목 표	아젠다	주요 과제
효율적인 행정	성과중심의 행정시스템 구축	-유연하고 탄력적인 조직문화 조성 및 권위주의 행정문화 청산
봉사하는 행정	고객지향적 민원제도 개선	-전국적 민원연계시스템구축
투명한 행정	행정행위의 투명성 제고	-인터넷 민원서비스 확대
깨끗한 행정	공직부패에 대한 체계적 대응	-부조리 유발 제도·규제 개선 및 분야별 반부패대책 마련

- 참여정부의 행정개혁은 서비스 제공자로서의 정부의 역할과 그에 따른 시스템 구축을 강조하였음
- 문재인 정부의 행정혁신은 물리적인 시스템 구축보다 혁신의 아이디어를 모으고, 이를 구체화할 수 있는 창의적인 문제해결 방법을 찾는 것에 초점을 두고 있음

2 사업의 주요 내용

01 데이터기반 디지털 행정 서비스 혁신

■ 목적 및 필요성

● 디지털 행정서비스 제공은 역대 정부에서도 꾸준히 추진되어 온 대표적인 행정개혁임

- 역대 정부의 디지털 행정서비스는 행정의 효율성과 국민의 편의성 확보에 주력하였다면, 문재인 정부는 여기에 더해 사회적 가치의 실현수단으로서의 의미까지 부여하고 있음

● '데이터기반 디지털 행정 서비스 혁신' 과제는 국민을 서비스 대상자 또는 고객으로 보던 관점에서 더 나아가 '시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현'이라는 사회적 가치를 담고 있음

- 이를 위해 공공부문의 데이터를 공개하고 그 활용방안에 시민의 참여를 유도하는 등 기술혁신의 성과가 사회혁신으로 이어질 수 있도록 하고 있음

● 국민과 정부가 함께 사회문제를 해결하기 위해 데이터에 기반한 국민참여지도(Community Mapping) 제작과 공공서비스의 공동개선 노력은 사회문제 해결에 있어 정부신뢰를 높이는 방법이기도 함

- 또한 노인, 취약계층 등 사회적 약자를 위한 생활밀착형 맞춤형 서비스 제공은 정부에 대한 신뢰를 높이고, 궁극적으로 정부의 공공성을 회복하여 '국민이 주인인 정부'를 실현할 수 있음

■ 내용 및 특징

● 용어설명

- '데이터기반'의 의미는 기본적으로 빅데이터 활용을 전제로 하는 것이며, 빅데이터 분석을 통해 사회의 현안과 국민의 요구를 정확하게 파악하여 맞춤형 서비스를 제공할 수 있음
- '디지털 행정서비스'는 인터넷 기반의 서비스 제공을 넘어 「정부24」모바일 앱 등을 통해 국민들이 일상적으로 필요로 하는 각종 증명발급, 민원, 정보 서비스 등 행정업무의 간편 처리까지 확대되었음
- 이러한 디지털 행정서비스 '혁신'에는 국민의 참여와 사회적 약자에 대한 배려가 담겨있음

● '데이터기반 디지털 행정 서비스 혁신' 과제는 다음 4가지 세부 내용으로 구성되어 있음

① 공공부문 빅데이터 분석으로 보다 더 나은 공공서비스 제공(예, CCTV 사각지대 빅데이터 분석, 민원 빅데이터 분석)
② 국민 참여를 통한 공동체 문제 해결 및 공공성 강화(예, 국민참여지도)
③ 첨단기술(인공지능, 사물인터넷 등) 활용 생활 밀착형 맞춤형 서비스(예, 안심귀가 서비스, 독거노인·취약계층 안전·건강 이상상황 관리서비스)
④ 종이 대신 모바일로 하는 디지털 행정서비스(예, 「정부24」서비스 확대, 모바일 전자문서 발급 시스템 등)

■ 유사개념

① 전자정부

- 초기의 전자정부는 정부업무의 전자화와 이를 통한 서비스 제공방식의 혁신에 주력하여 업무처리 시스템과 인프라 구축에 초점을 둠
- '데이터기반 디지털 행정 서비스 혁신'은 기존의 전자정부 기반 위에 빅데이터와 정보기술을 활용하여 국민들이 필요로 하는 서비스 수요를 정확하게 파악하고, 국민들의 참여를 확보함으로써 사회적 가치의 제고에 주력함

② 정부3.0의 '공공데이터 민간활용', '새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출'

- 이전 정부의 정부3.0이 공공데이터의 상업적 활용을 통한 부가가치 창출을 주요 목적의 하나로 제시한다면, '데이터기반 디지털 행정 서비스 혁신'은 공공데이터 활용에 국민들의 참여를 강조하며, 사회문제 해결을 통한 사회적 가치 제고에 주안점을 두고 있음
- 정부3.0의 '새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출'과 '데이터기반 디지털 행정 서비스 혁신'은 모두 서비스 대상자에 대한 맞춤형 서비스를 추구한다는 점에서 공통점을 갖고 있음

■ 관련법령 및 사례, 사업시행의 점검사항

(1) 관련법령

● 「공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률」

- 현재 빅데이터에 관한 별도의 법률은 제정되어 있지 않으며, 2013년 제정된 「공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률」에서 국민의 공공데이터 이용권 보장, 민간활용 촉진 등에 관한 내용만 규정하고 있음

(2) 관련 사례

● 디지털 행정서비스와 관련하여 최근 주목되는 것은 블록체인 기술의 적용임

- 블록체인은 네트워크 상에서 모든 참여자가 공동으로 거래정보를 검증 검증·기록·보관할 수 있는 분산장부기술로서 보안성(Secure), 투명성(Transparent), 탈 중개성(P2P-based), 신속성(Instantaneous)의 장점을 갖추고 있으며, 금융뿐만 아니라 비금융분야로 빠르게 확산하고 있음 (김성준, 2017: 2)

● 유럽에서는 영국, 프랑스, 독일, 노르웨이, 스페인, 네덜란드 등 22개 국가가 참여한 '유럽연합 블록체인 파트너십'이 발족되었음(ZDNet Korea, 2018.4.12.기사)

- 유럽연합의 디지털경제사회 집행위원인 마리야 가브리엘은 "미래 모든 공공서비스는 블록체인 기술을 사용하게 될 것"으로 예상(ZDNet Korea, 2018.4.12.기사)

● 한국에서도 서울시와 경기도 등 일부 지방자치단체를 중심으로 블록체인 기술을 접목한 공공서비스 추진이 시도됨

- 경기도는 '2017 따복공동체 주민제안 공모사업'에 블록체인 기술을 도입하였고(조선일보, 2017.2.21. 기사), 서울시는 청년수당과 장안평 중고자동차 매매, 온라인 정책투표시스템(엠보팅) 등 공공서비스에 블록체인 기술을 도입함(서울경제, 2017.9.18.기사)

[경기도의 스마트컨트랙트(Smart Contract)]



〈 조선일보, 2017.2.21. 〉

개요

- 블록체인 전문 기업인 '블로코'는 경기도의 '2017년 따복공동체 주민제안 공모사업'의 온라인 투표에 블록체인 기술을 이용한 스마트컨트랙트(Smart Contract)를 처음으로 상용화하였음

내용

- 기존의 주민참여제도는 청구요건과 투표요건을 충족시키기 위해 상당한 시간과 노력이 투입되어야만 했고, 온라인 투표 시스템 도입에는 보안성과 안정성의 문제가 제기되어 왔음
- 그러나 블록체인 기술은 투표업무에 필요한 모든 요소들과 투표 과정을 위·변조나 해킹이 불가능한 블록체인에 등록하여 자동화 처리 할 수 있기 때문에 신뢰성 높은 결과를 신속하게 얻을 수 있음
- 블록체인 기술은 디지털 행정서비스에 국민들이 참여할 수 있는 길을 열어 줄 수 있고, 맞춤형 서비스를 제공할 수 있음

벤치마킹 포인트

- 블록체인 기술의 활용은 온라인 투표뿐만 아니라, 각종 지원금의 부정수급이나 이중수급을 방지하는 방안이 될 수 있음

[주요 국가의 블록체인(blockchain) 기술 활용 현황]

(출처: 한국과학기술정보연구원)

(원자료: http://www.enterpriseinnovation.net/article/how-are-governments-using-blockchain-technology-1122807855)

● 조지아(Georgia) – 블록체인 토지 등록(Blockchain Land Registry)

개요

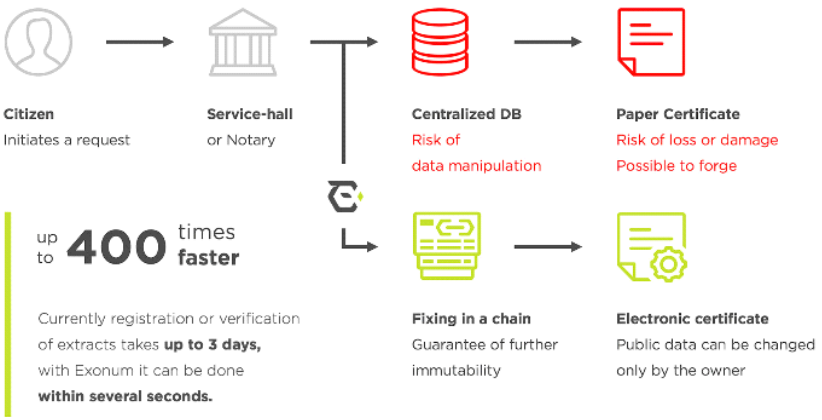
• 조지아 정부는 블록체인을 사용하여 토지 소유권을 등록하고 재산 관련 정부 거래를 확인함

내용

• 맞춤형 블록체인 시스템은 국가 공공기록 관리소(National Agency of Public Registry)의 디지털 기록 시스템에 통합되었으며 분산 디지털 타임스탬프 서비스를 제공함

• 디지털 타임스탬프 서비스를 통해 정부는 시민의 필수 정보와 재산 소유권이 포함된 문서를 확인하고 서명할 수 있음

• 이 시스템은 토지 소유에 대한 투명성을 높이고 사기 가능성을 줄이며, 등록 과정에서 상당한 시간과 비용을 절감할 수 있음



(출처: https://exonum.com/napr)

벤치마킹 포인트

• 국내 등기부등본 관리와 발급 시스템 개선에 참고할 수 있으며, 유휴 국공유 재산의 활용 등에 적용

● 영국 – 서비스로서의 블록체인, 복지 서비스 지불결제

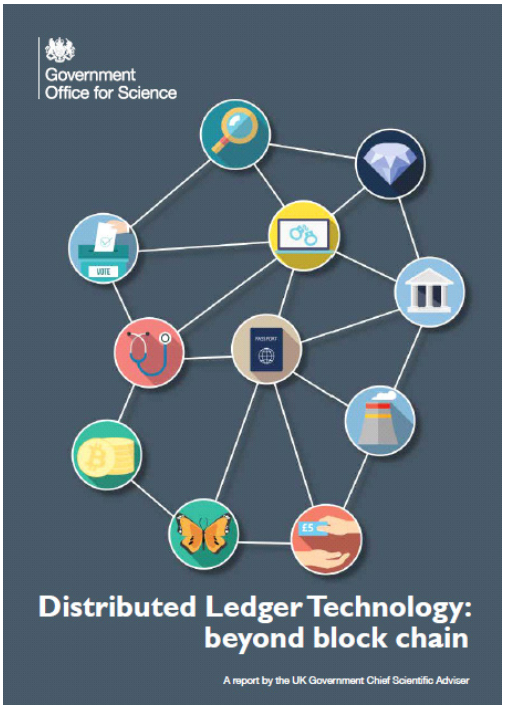
개요

• 서비스로서의 블록체인(Blockchain-as-a-Service)은 영국 정부의 디지털 시장을 통해 구매하고 이용할 수 있음

내용

• 2016년 영국 노동연금부(Department for Work and Pensions)는 블록체인을 사용하기 위한 시험을 시작하였으며, 청구인은 모바일 앱을 사용하여 수당을 받고 지출하며, 거래내용은 분배 원장에 기록됨

• 영국 정부의 수석 과학 자문관인 마크 월포트(Mark Walport)는 사기 방지, 핵심 인프라 보호 및 자산 등록 등과 같은 영역에서 블록체인이 어떻게 활용될 수 있는지에 대한 보고서를 발표함



(출처: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf)

벤치마킹 포인트

• 복지지원 분야에 적용함으로써 안정적인 수급자 관리

• 다양한 정책분야에 시범도입을 검토하고 그 활용성에 대한 분석보고서 작성으로 정부의 노하우 축적

● 에스토니아 – 블록체인을 통한 신원 관리, 전자 투표, 전자 건강 기록

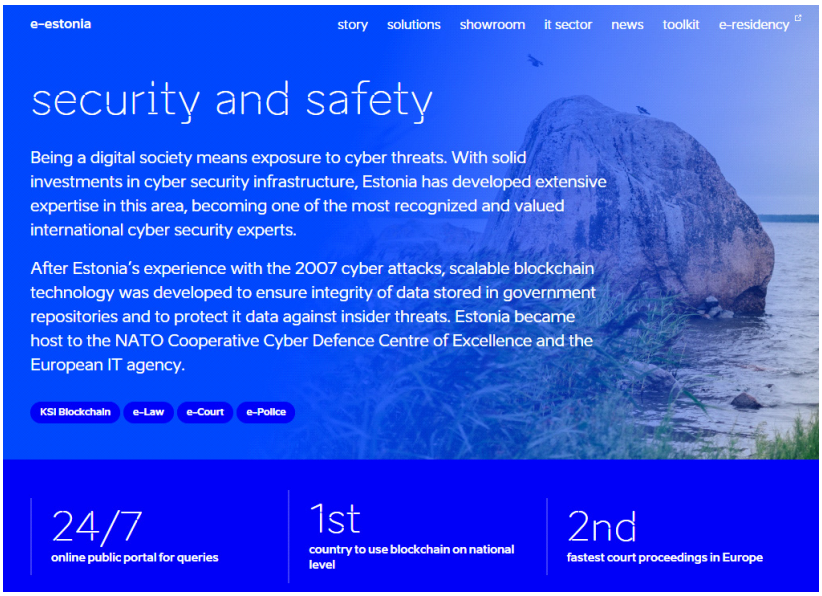
개요

• 에스토니아는 블록체인 기술 채택에서 선도적인 국가로 부상하였음. 에스토니아 시민과 전자 거주자(e-residents)는 백엔드의 블록체인 인프라로 운영되는 암호로 안전한 디지털 ID 카드를 발급 받아 다양한 공공 서비스를 이용할 수 있음

내용

• 에스토니아는 또한 국가가 보유한 백만 건의 건강기록의 안전성을 확보하기 위해 블록체인 기술을 채택함

• 건강관리 기록에 대한 모든 업데이트 및 접근이 블록체인에 등록되어 의료 사기를 방지하고 해커가 자신의 흔적을 숨길 수 없도록 하며, 공격 정보를 실시간으로 제공하여 경고함으로써 대규모 피해가 발생하기 전에 정부가 대응할 수 있도록 함



(출처: https://e-estonia.com/solutions/security-and-safety/ksi-blockchain)

벤치마킹 포인트

• 블록체인을 기반으로 각종 신분증명 수단 통합, 이를 기반으로 공공의료, 주민투표 분야로의 서비스 확대

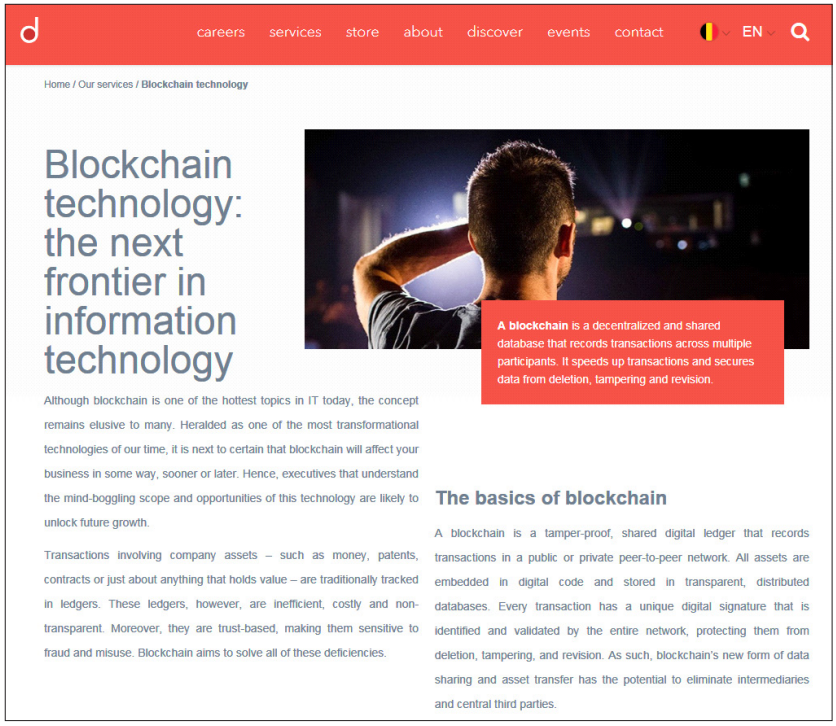
● 미국 델라웨어 – 스마트 블록체인 계약, 공개 자료실

개요

• 미국 델라웨어 사례는 공공자료의 저장과 활용에 블록체인 기술을 적용하여 효율성 향상을 추구함

내용

• 미국의 델라웨어는 2016년 분산 원장 기술을 도입 한 미 최초의 주며, 델라웨어 기록물 저장소(Delaware Public Archives)는 정부 기록을 보관하고 암호화하기 위해 분산원장 기술을 사용하는 최초의 기관임



(출처: https://www.delaware.pro/en-BE/Solutions/Blockchain-technology)

벤치마킹 포인트

• 블록체인을 사용하면 문서를 여러 위치에 복사할 수 있어 재해 시 복구가 용이하고, 물리적 저장비용을 절감

(3) 사업시행의 점검사항

● 디지털 행정서비스의 유사중복성 해소와 서비스 제공 플랫폼 통합

- 데이터기반 디지털 행정 서비스는 과거 정부부터 공공부문 앱 개발 등 사업을 통해 꾸준히 추진되어 왔기 때문에, 기존 공공 앱의 활용도 점검 등을 통해 정비할 필요가 있음
- 행정기관 주도의 단순한 서비스 제공이 아닌 사회문제의 해결 창구라는 관점에서 국민들이 참여하고, 체감할 수 있는 분야를 발굴 함
- 통합 플랫폼을 중심으로 치안, 교통, 구급, 안전 등 분야에서 경찰청, 소방청, 국토교통부, 도로교통공단, 지방자치단체 간 정보제공 네트워크 구축

● '데이터기반 디지털 행정서비스 혁신' 과제의 실행에서 점검해야 할 체크리스트는 다음과 같이 예시할 수 있음

체크리스트 ++++++++++++++++

[1단계] 데이터 활용 추진체계 정비

- ✓ 공공 데이터 활용에 관한 중장기 계획은 실현가능성
- ✓ 데이터 활용을 가로막는 제약 요인에 대한 분석과 해결방안
- ✓ 데이터를 활용을 통한 사회적 약자에 대한 맞춤형 서비스 제공이 가능성

[2단계] 서비스모델 구축

- ✓ 다부처 연계 서비스의 경우 필요한 데이터 항목, 수집 및 관리체계 등 부처 간 협조체계 여부
- ✓ 서비스모델에 대한 상세 업무 매뉴얼(데이터의 수집부터 설계, 분석 및 테스트, 실제 적용까지)과 통합된 운영절차 준비 여부
- ✓ 서비스 개선에 대한 컨설팅 체계와 국민들의 참여 절차 여부

[3단계] 서비스 확산과 보완

- ✓ 디지털 행정서비스에 대한 정기적인 국민들의 체감도와 만족도 조사 계획
- ✓ 디지털 행정서비스의 사각지대는 탐색
- ✓ 개인정보보호, 보안 등 비상계획이 마련 여부
- ✓ 블록체인 등 새로운 정보통신기술의 접목 가능성 탐색

■ 한번 더 생각해보기

● 데이터 기반 디지털 행정서비스나 블록체인 기술을 적용한 공공서비스를 확산하기 위해서는 이를 뒷받침하는 법적 근거규정이 필요

● 2015년에 「빅데이터의 이용 및 산업진흥 등에 관한 법률안」이 국회에 제출되었으나 제정되지는 못하였고, 현재는 자치단체 조례로만 일부 규정하고 있음

● 전 부처에서 일괄적인 사업발굴보다 국민체감도가 가장 높은 분야의 시범사업의 성과를 평가한 후 단계적인 서비스 확산 필요

- 부처 간 경쟁적인 사업추진으로 인한 시행착오와 낭비, 사후관리 미흡 등으로 인한 국민들의 무관심과 신뢰성 하락 문제를 주의해야 함

02 낡은 관행과 선례를 깨는 창의행정

■ 목적 및 필요성

● 정책문제를 해결하고 궁극적으로 사회적 가치를 추구하는 정부혁신을 통해 국민의 참여와 협력을 강조하면서 시민사회 역량을 통한 새로운 아이디어와 방식을 불러오고자함

- 정부, 기업, 시민사회가 함께 문제를 발굴하고 해결책을 만들어 나가는 과정(co-creation or co-production)을 거쳐 사회적 가치를 실현하고자함

- 이는 국민의 삶의 질을 높임과 동시에 정책결정의 투명성과 국민과의 소통을 높이면서 체감도 높은 정책혁신, 행정서비스혁신, 참여민주주의 기반의 민관 협치 등을 가능케 함

● 복잡한 사회문제를 해결하고 사회적 가치를 실현하기 위한 정부의 "책임 있는 혁신(responsible innovation)"은 정부신뢰를 높이는 핵심요인으로 작용함

- 사회적 가치 중심의 정부혁신이라는 방향 설정은 궁극적으로 사회적 난제에 대응하여 '국민의 삶의 질을 높이고, 사회통합과 포용을 추구하며, 지속가능한 사회로 가기위한 모두의 노력', 그리고 '이를 위한 정부 스스로의 자발적 혁신'의 내용을 담고 있다고 할 수 있음

■ 내용 및 특징

● 유럽을 비롯한 여러 국가에서 창의행정을 목표로 '혁신부서' 설립과 '혁신 프로젝트' 운영을 시도하고 있으며 이에 대한 방법론으로 협력적 거버넌스 방식을 채택해 사회적 가치의 창출을 제고함

- 공공 서비스 강화를 위해 정부 역량을 확대하는 방안으로 시민사회의 참여와 협력, 그리고 데이터 기반의 협력적 거버넌스를 강조

- 또한 '협업 프로젝트'를 운영하고 이를 관리하는 부서를 설립하는 등 시민 참여 및 협력 활동이 행정 시스템 혁신에 직 · 간접적으로 영향을 미칠 수 있도록 유도

표 8-1 각국의 정부혁신 핵심 요소

국 가	정부혁신 핵심 요소
북유럽 (MEPIN 사례)*	• 혁신 부서 설립 • 혁신 프로젝트 운영 • 새로운 아이디어 개발을 위한 재량권 • 혁신 정책 결정자의 리더십 • 혁신 프로젝트에 쏟는 실질적 시간 및 협업
캐나다	• 다양한 행위자와의 협업적 혁신 • 아이디어를 통한 정책 문제 구조화 및 우선순위 선정 • 공동창출(co-creation)을 위한 부처 간 이기주의 타파 • 정책 결정의 투명성 제고 • 혁신의 지속성을 보장하기 위한 인프라 구축
호주	• 정부혁신 네트워크 강화(협력적 거버넌스 강조) (예) 정부부처 전체 아이디어 pool 관리 및 예산담당 부처와의 연계 • 혁신의 공급 사슬 강화(공공 서비스 강화를 위한 정부 역량 확대) (예) 디지털 혁신 부서 운영 • 다부처 협업 플랫폼(정책 문제 해결 아이디어 구현) (예) 정책 실험실 운영(정책 해커톤, innovationXchange 프로젝트) • 정부혁신 툴킷 개발, 혁신 쇼케이스, 공공데이터 개방

*MEPIN(Measuring Public Innovation in the Nordic Countries)

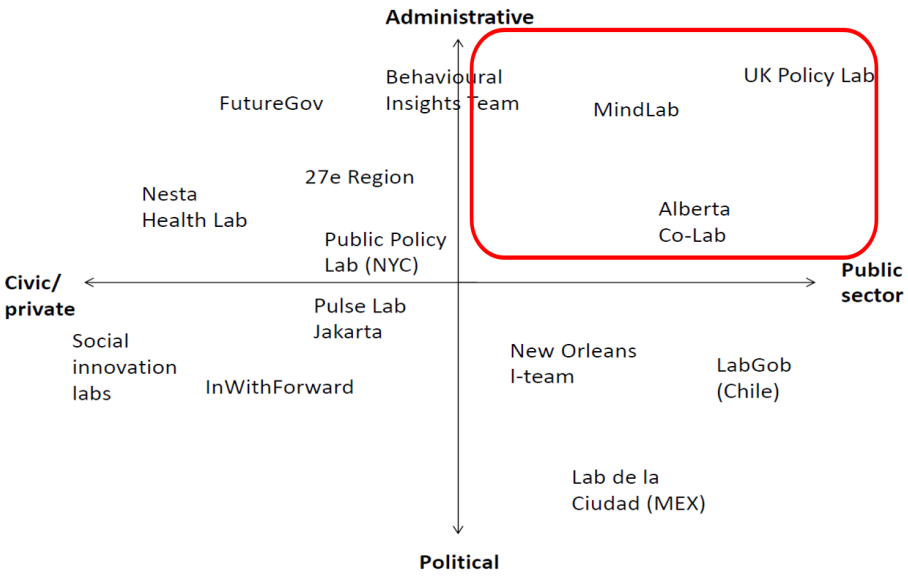
출처 : 한국행정연구원(2018)

● 사회적 가치를 창출하기 위한 창의행정을 시도하는 방법으로 캐나다, 영국, 유럽 등 주요국에서 '정책 실험(policy lab)'을 통해 정부혁신과 정책의 실효성과의 연계를 강화하며 정부의 사회적 대응성을 높이려는 시도가 확대되고 있음

- 정책실험은 다양한 주체가 내놓는 혁신적이고 다양한 아이디어를 통해 시민과 함께 상향식 정책을 설계하고, 이를 구현하는 과정에서 정책의 오차를 수정하기 위한 여러 실험을 거치며 실효성 높은 정책, 사회적 가치를 창출하기 위한 정책을 위한 학습을 이루는 과정을 뜻함

- 시민사회와의 협업 방식을 통해 새로운 아이디어를 개발하고 이를 정책화하는 과정에서 시민 중심의 행정 서비스 혁신, 정책 혁신, 나아가 이를 가능케 하는 행정 내부의 관리 혁신까지 꾀함

- 정책실험의 운영 조직은 공공영역뿐 아니라 민간영역에서 설립하는 경우도 있지만 주로 공공의 관리 영역 내 설립되어 정부 관리 혁신을 이끌고 있음(영국의 Policy Lab, 덴마크 MindLab 등)[그림8-1의 빨간 영역 참조]



출처 : 한국행정연구원(2018)

| 그림 8-1 | 정책실험 운영방식의 유형

● 문재인 정부의 창의행정을 위한 정부혁신 전략

① 혁신적 아이디어를 구현하는 '벤처형 조직' 시범운영

- 현장의 문제를 잘 알고 있는 시민의 아이디어를 통해 더 실효성 높은 정책을 개발할 수 있도록 아이디어 공모전 운영
- 아이디어 구현 단계에 있어 복잡한 사회문제 해결을 위해서는 범부처 협업 구조가 필수이므로 범부처 벤처 조직을 운영

② 실패박람회 개최 및 실패경험 사례집 발간·활용

- 새롭게 시도되는 정책이므로 정책의 시도와 수정이 반복적으로 요구되므로 이전의 정책평가 방식과 달리 실패의 경험을 공유하여 혁신적 정책의 정규화 시도
- 사례발간집을 통해 유사한 실수를 방지하고 큰 사고로 이어지지 않도록 매뉴얼 등을 통해 교육

③ 적극행정 면책제도 실효성 확보

- 국민을 위해 적극적으로 업무를 추진할 수 있는 제도적 장치 마련으로 새로운 시도를 저해하는 요소를 최대한 줄이고자 함

● 유사개념

- 정부 3.0 국민디자인단
- 정책 공급자인 공무원, 수요자인 국민 및 서비스 디자이너가 함께 참여하여 서비스 디자인 기법을 통해 공공정책 및 서비스를 개발/발전시키는 새로운 정책 설계 방식
- 수요자 중심의 정책 설계로 국민의 의견을 적극 반영하여 실효성을 확보한다는 측면에서 공급자 위주의 공공정책 운영 방식을 탈피하고자 함
- 그러나 시민의 적극적 참여보다는 정책 수혜자 의견 청취 수준이어서 지역 단위의 공공 서비스, 복지 서비스 전달 방식의 개선 등 기존의 정책의 개선 정도에 머무르고 있음
- 정책실험은 이보다 한발 더 나아가 새로운 방식의 정책을 개발하고 이를 운영하면서 행정 서비스 혁신, 정책 혁신, 나아가 행정 내부의 관리 혁신까지 꾀하며 정부혁신과 정책의 연계성을 강화하는 방식임

■ 관련제도 및 추진방향

● (관련 제도 구축) 제도적 인프라 구축 및 실효성 확보

- 벤처형 조직 운영을 위한 관리체계 구축
  * 업무 전환에 따른 성과평가 방식 변화, 변화관리를 위한 리더십을 위한 고위공무원 책임운영제 등
- 적극행정을 위한 실효성 확보를 위한 제도적 장치 구축
  * 공무원의 적극행정을 유도할 수 있도록 시민과 공동의 책무성 및 투명성 확보방안 마련 필요
- 시민 참여형 정책의 책무성 확보를 위한 평가제도 도입
  * 정책 집행 후 '감사' 단계에서 공무원에게 과중한 책임요구가 이행되고 있으므로, 일부 책임 안지는 시민행동, 조직화된 시민단체에 따른 정치적 포회 등의 문제를 해결할 수 있는 다양한 평가방안을 모색해야 함

(예) 프로그램 기반의 인사이동: 프로그램의 시작과 마무리를 동일한 공무원이 수행토록 함
(예) 메타평가 수행: 공무원-시민간 양방향 상대평가, 정책 공동생산에 참여하는 시민을 평가하는 제3의 시민평가 등 다양한 메타평가 실시

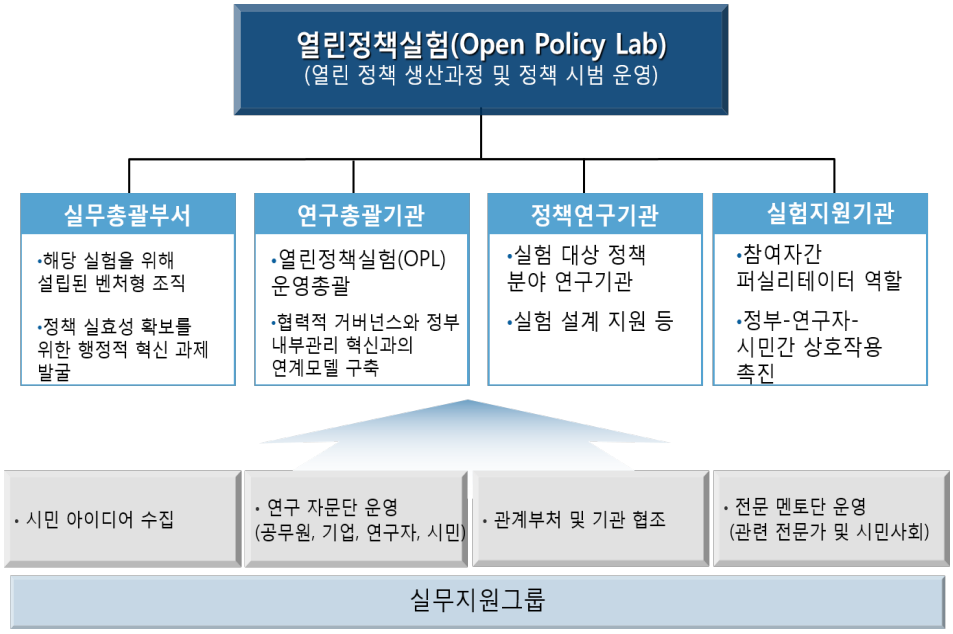
(1) 추진방향(예시)

■ 혁신적 아이디어를 구현하는 '정책실험실' 운영

● (추진체계) 국내 맥락에 맞는 초기 학습형 추진체계 구축 필요

- 국내에서 정책실험실의 운영은 초기이므로 전문운영기관이 전담하고 부처 내 벤처형 조직이 참여하여 공동학습을 유도하는 것이 중요

- 특히 시민사회의 참여와 협업을 강조하면서도 내부관리 혁신을 이끌어 낼 수 있도록 하는 내외부 개방형 혁신 모델을 구축하고 강화할 수 있는 운영기관을 선택해 꾸려가는 것이 중요함
- 이를 위해 벤처형 조직은 행정 내부의 변화를 이끌어 낼 수 있는 혁신 과제를 발굴하고 성과를 확산시킬 수 있는 방안을 모색함으로써 학습하는 정부를 위한 혁신의 씨앗(seed)이 되는 것이 필요함
- 참여하는 정책연구기관은 해당 정책의 전문 연구기관으로서 해당 정책을 둘러싼 사회와 정책의 이슈를 탐지하고 전문가적 역량을 중심으로 전문가-시민사회-정부 간 협업 과정을 지원
- 마지막으로 디자인 싱킹(Design thinking), 시스템 싱킹(System Thinking) 등 여러 협업 스킬을 보유한 기관(컨설팅 기관, 시민연구기관 등)이 참여하여 참여자간 협업을 촉진시키는 역할 수행



출처 : 한국행정연구원(2018)

| 그림 8-2 | 초기 학습형 열린정책실험의 추진체계(예시)

● (추진전략) 정책 주기별로 정책실험실을 운영하는 것이 필요하며 단계별 추진전략은 다음과 같음

[1단계 : 정책문제 발굴] 사회문제 유형별 다양한 방식을 활용한 정책 수요 발굴 및 문제 구조화 작업 실시

- 일반국민, 사회혁신조직, 기업, 전문가, 공무원 등 다양한 주체가 참여하되 현장의 문제를 심도 있게 파악하기 위해서는 대국민 정책 수요 조사, 관련 이해관계자의 수요조사 등을 동시 진행
  ① 일반국민 대상의 정책 수요 조사(서베이 형식)
  ② 해당 정책 이해관계자(기업, 정책 당사자 등) 중심의 수요 조사(인터뷰 방식)
- 만일 사회문제 전반의 수요 발굴에 무게를 두기 위해서는 사회문제의 유형화를 먼저 수행 후 문제 유형별 수요 발굴 작업을 진행하는 것이 유리
- (예) 인권, 재난/안전, 고용/노동, 노인복지, 사생활침해, 환경 등 사회적 가치 중심의 문제 유형화
- 범부처 혁신 플랫폼을 구축하여 사회문제 해결에 필요한 다양한 아이디어를 공모할 수 있으며 운영하는 방식은 정책문제의 특성, 주기, 정책 결정 상황 등에 따라 달리 구성할 수 있음
  ① 정책 수요 발굴과 문제 정의 집중형: 정책 의제화를 위한 정책문제 아이디어톤
  ② 정책문제 정의 및 정책 설계 방식 집중형: 정책 혁신을 위한 정책 디자인 경진대회

체크포인트 ++++++++++++++++

✻ 국민 참여의 확대를 위한 적절한 시스템을 갖추고 있는가?
⇒ 국민 아이디어 수요조사 시 홍보가 적극적으로 이루어졌는가
⇒ 참여자에 대한 적절한 인센티브를 제공하고 있는가

✻ 다양한 현장의 목소리를 담아내고 있는가?
⇒ 다양한 영역에서 발생하는 사회문제를 최대한 넓게 조사하고 있는가(수요 발굴의 형평성)

[2단계 : 정책 문제 구조화] 다양한 수요를 중심으로 통합적 문제 구조화 작업을 통해 실행가능성, 시의성, 사회적 가치 창출 및 파급력이 높은 과제의 우선순위 선정

- 제대로 된 문제 해결을 위해서는 정책문제의 정의가 매우 중요하므로 다양한 방법론을 활용해 다각적인 관점으로 문제 구조화 작업이 필요
- 증거기반의 정책결정을 위해 객관적인 데이터를 중심으로 과학적 문제 구조화 작업 수행
  ① 수집한 수요의 유형화 및 사회적 가치 체계와의 맵핑을 통해 정책이 추구하는 사회경제적 가치 측정
  ② 정책 필요성-예상효과-예상 만족도 등의 전국민 인식조사를 통해 정책 정당성 확보
  ③ 정책 이해관계자와 정책 결정자 간 정책 시의성 및 실행가능성에 관한 공유된 인식 맵핑(mapping)을 통해 정책 시차(time-lag)가 고려된 정책 실행 전략을 위한 로드맵 설정

체크포인트 ++++++++++++++++

* 정책 수요가 사회적 가치를 추구하기 위한 정책문제로 구성되어 있는가?
  ⇒ 특정 이해집단의 문제가 아닌 전국민의 혜택이 최대화 되는지, 반드시 필요한 정책임에도 사각지대가 발생되고 있었던 것인지에 대한 조사를 통해 정책 중요도와 형평성 고려
* 객관적인 데이터를 최대한 많이 살펴보았는가?
  ⇒ 특정 의견에 편향되지 않고 객관적 증거를 기반으로 정책문제를 정의하고 대안을 고려하고 있는가
* 정책문제에 해당하는 정책 실무자 및 결정자가 전부 참여하여 정책의 실행가능성을 담보하고 있는가?
  ⇒ 협업행정을 꾸리기 위한 부처협업이 적절히 이루어지고 있는가
  ⇒ 법/제도적 문제로 인해 정책수요와 정책 실행 간 시차가 존재할 경우 합리적인 전략을 설계

[3단계 : 정책 공동설계 및 생산] 구조화된 문제를 중심으로 다양한 주체와 함께 정책 설계 및 생산 과정을 수행

- 기관 내 임시조직/총액인건비 지원(4·5급 이하 팀장 가능) / 기관간: 별도조직·별도정원
- 다부처 정책 결정자 및 실무자, 다학제 연구자, 시민, 그 외 이해관계자 등이 모여 정책 공동 설계(co-design) 및 공동 생산(co-production) 수행
- 디자인 싱킹, 시스템 싱킹 등의 아이디어 구현 및 의사소통 도구를 활용하고 결합해 다양한 주체간의 아이디어를 개념화
- 이 때 무한한 토론보다는 실행 가능한 기간 설정, 제한된 토론 시간 등의 규칙을 통해 생산적인 토론의 장을 이끄는 것이 중요
- 또한 정책 공동 생산 시 발생하는 갈등의 해소를 위해 정책 결정자가 공공가치의 조율 작업을 수행하는 것이 필요하며 이는 정책 결정자의 책임 하에 투명하게 이루어지는 것이 중요함
- 시뮬레이션, 테스트 등의 과정을 반복적으로 수행하여 적정 수준의 시범 정책(proto-policy)을 생산
- 이러한 과정에서 생산된 시범정책을 피해의 최소화된 공간에서 운영하며 정책 오차를 수정하며 정규화 모델 생산

체크포인트 ++++++++++++++++

* 공동 정책 설계 및 생산 과정에서 다양한 주체의 상호작용과 상호학습을 이끌었는가?
  ⇒ 단순한 의견청취 및 의견수렴이 아니라 시민, 공무원, 사회혁신조직 등 다양한 행위자의 활발한 상호작용을 이끌 수 있는 다양한 방법론 활용과 지속적인 토의과정을 거쳐야함
* 이해관계자 간 인식의 차를 극복할 수 있는 퍼실리테이터가 함께 하는가?
  ⇒ 시민, 연구자, 기업, 공무원 간 상이한 언어와 인식을 지닐 가능성이 높으므로 이를 중간에서 조정하고 중재할 수 있는 역할이 필요
* 정책 시의성, 형평성 등의 주요 가치를 조정하는 역할이 이루어지고 있는가?
  ⇒ 정책의 시의성, 형평성, 효율성, 투명성 등 다양한 공공가치를 조율하여 정책의 우선순위를 조정, 설계, 집행하는 것이 필요

[4단계 : 정책 집행] 시범 정책을 운영 시 발생하는 여러 문제점, 새롭게 시도되는 정책 집행 시 애로사항 등을 정리해 공유하여 학습의 장을 마련

- 실패박람회 개최 및 실패경험 사례집 발간 및 활용: 정책, 공공사업 분야의 실패사례를 발굴·공유, 실패과정·원인을 분석하여 재도전 및 극복기회를 제공하는 '실패박람회' 개최
- 비슷한 애로사항이 있는 정책 집단별로 소규모 네트워크를 구축하여 상시적으로 애로사항을 논의하고 지속적인 학습이 일어날 수 있도록 하는 제도적 장치 필요
- 정책실험이 이루어지는 영역은 대개 높은 불확실성과 복잡한 상황에서 의도치 않은 결과가 발생할 가능성이 높으므로 이를 체계적으로 관리할 수 있는 전략과 전술이 정책결정자에게 있어야함
- 정책실험 컨설팅단 및 시민 참여단 등을 구성하여 시범정책 운영의 애로사항을 진단하고 해결책을 제시하며, 시민이 함께 참여해 사업의 의미를 공유하고 공동의 노력을 펼칠 수 있도록 지원
- 시범운영의 성과는 정량적 및 정성적 평가를 동시에 하되 사회적 가치 창출의 임팩트를 측정할 수 있는 새로운 도구를 활용

체크포인트 ++++++++++++++++

✲ 초기 참여자가 시범운영기간 내 유출이 없는가
⇒ 핵심 운영자들의 지속적인 학습과 정책 수행의 사회적 책임을 질 수 있도록 관리할 필요가 있음

✲ 체계적인 변화관리 전략을 바탕으로 정책실험의 환류활동이 일어나고 있는가
⇒ 바람직한 변화가 일어날 수 있도록 행정관리 시스템과 법·제도의 개선이 필요

[5단계 : 정책 평가 및 확산] 시범 정책에 참여하는 공무원 뿐 아니라 시민의 법제도적 책임성을 확립

- 적극행정 면책제도 실효성 확보
- 실험적 정책을 수행하는 데 애로사항 중 하나는 책임성의 확보 문제이며, 시민 참여의 확대 및 시민 주도 정책과 창의행정을 위해서는 시민과의 공동 책임제도가 확립되어야 함
- 참여하는 민간주체의 투명성과 책무성을 확보하기 위해 적정한 수준의 공동책임 시스템이 요구됨
- 모든 정책 생산 과정의 디지털 화 및 정보공개를 통해 정책 전 과정의 투명성을 제고
- 정책 평가 단계에서 '해당 공무원 평가', '참여한 시민 중심의 평가', '참여하지 않은 제 3의 시민의 평가' 등 다면평가 형태의 메타평가를 진행한다면 정책 과정의 투명성뿐 아니라 정책의 실효성까지도 제고할 수 있는 기회를 마련함

[해외 사례]

● 다부처 협업 중심의 혁신 조직: 덴마크 MindLab

개요

• 마인드랩은 2002년 정부 산하 부처로 설립되어 3개의 중앙부처(산업기업재정부, 노동부, 교육부)와 1개의 지방자치단체(오덴스)에 속해 있으며 경제부·내무부와 협업 관계 구축해 정부혁신의 방법론을 개발 및 혁신정책 수행

내용

1. 조직 운영의 목표

• 기존의 정책문제를 시민과 함께 새로운 시각에서 바라보며 솔루션을 개발하는 것이 주된 목표이며 이때 위험관리를 위한 시스템 운영에 노력을 기울임

• 정부, 기업, 시민사회의 협업을 기반으로 문제 탐색-실험-평가 및 확산의 단계를 반복적으로 수행하면서 정책혁신 및 정부혁신을 지원함

2. 운영방식

• MindLab은 약 20여명의 공무원들로 디자인, 사회과학, 정치학, 공학 전공자 등 다양한 지식을 배경으로 바탕으로 구성되어 특정 정책이 어떠한 가치를 창출하고, 어떻게 공공서비스를 통해 구현될지, 시민입장에서 공공서비스가 어떤 정책으로 보이고 받아들여질지, 정책 실효성의 정도는 어떠한지 등 정책의 혁신적 개발 및 집행 방식에 대하여 고민

3. 혁신의 방향

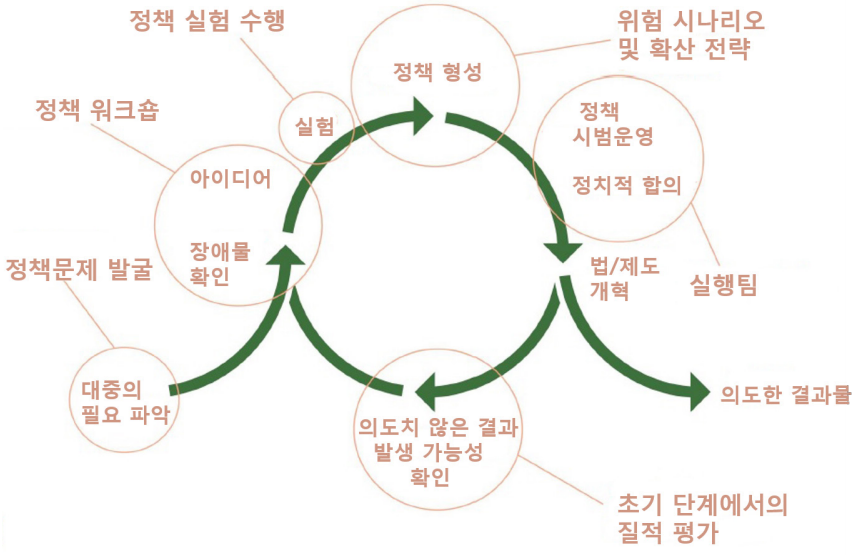
• MindLab은 크게 세 번의 역할 전환을 이루며 시민과의 참여 확대, 정책 실효성 확보, 사회난제 해결 노력을 경주. 1세대는 정책 실행의 방법에 집중했으며, 2세대는 정책개발과 집행 과정에 시민 및 다양한 이해관계자 참여 방식을 고민하였으며, 현재 '사고방식, 문화, 리더십의 창출(creating mindset, culture, leadership)'에 집중하고 있음(정미나 · 심은정, 2016)

벤치마킹 포인트

정책실험을 효과적으로 수행하기 위한 정부 조직 내 미션 조직의 업무방식

• 다양한 행위자가 상호학습하고, 정책학습을 통해 창의행정을 이룰 수 있도록 퍼실리테이터 역할을 수행할 수 있도록 하는 다부처 협업 조직

• 시민과 함께하는 다학제 연구를 위해서는 다양한 배경을 지닌 공무원이 있는 덴마크와 달리 한국은 공무원뿐 아니라 다양한 전문가와의 협업이 필요



출처 : Christiansen (2016)

〈 MindLab의 정책실험 과정 〉

03 국민불편·부담을 야기하는 규제혁파 및 행정·민원제도개선

■ 목적 및 필요성

- '국민불편·부담을 야기하는 규제혁파 및 행정·민원제도 개선'은 사회·경제· 환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여 할 수 있는 사회적 가치의 관점에서 접근함
  - 특히 미래 신산업 발전뿐만 아니라, 국민들의 생활밀착형 서비스를 중심으로 관련 규제를 종합 정비하고, 주민이 체감할 수 있는 규제개혁을 위해 규제권한의 지방이양까지 포함함
- 또한 수동적인 규제개혁이 아닌 적극적인 수요발굴을 위해 '찾아가는 현장 서비스 모델'을 지향하고 있으며, 현장 중심의 행정·민원 서비스 개선을 추구함
  - 이는 규제개혁과 행정·민원서비스 개선에 있어 국민들의 의견을 최대로 모아 민주적 의사결정과 참여의 실현이라는 사회적 가치를 제고하고, 이를 통해 신뢰받는 정부를 구현하려는 목적이 있음

■ 내용 및 특징

● '국민불편·부담을 야기하는 규제혁파 및 행정·민원제도 개선'은 행정환경의 변화로 본래의 목적을 달성하지 못하면서 국민의 불편과 부담을 야기하는 규제를 폐지·완화하거나 혹은 규제내용을 합리적으로 개선한다는 의미를 담고 있음

- 이는 규제개혁의 실질적 내용을 의미하는 것으로서 좋은 규제를 만들기 위해 국민불편·부담을 야기하는 규제의 내용을 합리적으로 개선하는 것을 의미함

● 역대 정부에서 추진하였던 규제개혁을 살펴보면 참여정부를 제외하면 주로 경제적 관점에서 규제부담 경감 및 규제총량의 감소 등 효율성을 중시하는 규제개혁을 추진하였음

● 과거 정부와 달리 문재인정부의 규제개혁은 결과, 분배 측면의 형평성을 더욱 중시하고 있음

- 이에 경제적 관점에서의 규제총량의 감소 또는 규제부담 총량의 경감이 아닌 실제로 국민의 불편과 부담을 초래하는 불필요한 규제의 합리적 개선을 위해 국민을 비롯한 다양한 이해관계자 참여를 통한 규제혁신을 강조함

표 8-2 역대정부 규제개혁 추진비교

구 분	참여정부	이명박정부	박근혜정부
규제개혁 방향·목표	• 효율성과 형평성의 갈등 • 국정 우선순위 낮은 편	• 규제개혁 국정 최고 우선순위 • 기업부담 경감 및 경제활성화 초점 • 효율성 우선	• 국정과제와 규제개혁 연계 • 경제활성화·일자리 창출 • 현장중심 규제개혁 • 효율성 우선
규제개혁 대상·범위	• 형평성 및 이념 중시 – 규제개혁 대상에서 일정부문을 원칙적으로 배제 • 규제개혁 사각지대 해소노력 – 유사규제 정비	• 효율성 및 경제논리 우선 – 대기업 규제(출총제, 금산분리 등), 복합규제 우선적 고려 • 규제개혁 사각지대 해소노력 – 미등록규제 발굴 등록	• 효율성 및 경제논리 우선 – 손톱밑가시, 규제신문고 • 규제개혁 사각지대 해소 – 숨은규제 발굴개선 – 현장중심 규제개선
추진방식	• 덩어리·복합규제 정비 – 규제제도 재설계·합리화 통한 품질제고와 부담감축 – 규제내용과 절차를 개선하여 규제준수 시간과 비용 감축노력 • 이해관계자·시민의 참여 중시 – 참여기제나 수단 미흡	• 시스템적 접근 – 법령정비, 예산·IT조치 등 – 일몰제 강화 • 이해관계자 참여미흡·규제개혁 추진기구 분산으로 인한 책임성 미흡 • 단기적 기업민원 중심	• 시스템적 접근 – 규제비용관리제 도입 – 경제규제·안전규제 Two track • 네거티브 규제확대 • 규제일몰제 지속시행 • 단순 민원해결에서 체계적 개선을 강조 • 규제개혁 인프라 강화 – 규제정보포털 전면개편 – 규제신문고
결과	• 규제총량의 증가 • 규제품질제고의 한계 (규제영향분석서의 형식화) – 규제개혁이 실질적 규제부담 감축과 연결되지 못함	• 규제총량의 감소 – 한시적 규제유예로 인한 감소 • 규제품질제고 한계(영향분석서의 형식화) – 실질적 규제부담 완화에 대한 평가부재	• 규제총량의 질적 통제 – 규제비용관리를 통한 부담경감 • 규제품질 제고(규제비용분석을 통한 품질 제고)

출처 : 규제개혁백서(2010) 을 토대로 정리함

● '국민불편·부담을 야기하는 규제혁파 및 행정·민원제도 개선' 과제는 다음과 같은 세부 내용으로 구성되어 있음(국정기획자문위원회, 2017)

① **민생안정 및 국민불편 해소**

- 단속보다는 사전예방중심의 규제행정을 도입하고 소상공인 등의 부담 경감을 위한 규제차등화, 국민생활 불편·부조리 개선 및 불합리한 행정조사 정비를 추진하는 것을 주요 내용으로 함
- 또한 수요자 시각에서 일자리·창업·입지 등 중소기업과 벤처기업의 현장규제 및 진입장벽 등 애로사항의 해소 등을 포괄함

② **생명·안전·환경보호를 위한 규제혁신**

- 생명·안전·환경 관련 주요규제 완화시 심사절차 도입함으로써 규제의 양적완화보다는 반드시 필요한 규제중심의 운영방식을 도입함
- 더불어 규제의 필요성에 대한 정확한 판단을 위해 규제도입시 사회적 비용·편익분석을 강화하고, 사회질서 유지에 반드시 필요한 과태료·과징금은 규제심사 대상에서 제외함

③ **일자리 창출과 신기술·신산업 육성을 위한 규제 재설계**

- 신기술·신산업 분야는 규제환경이 급속히 변화화는 분야로서 4차산업혁명에 대응하기 위하여 네거티브 규제전환을 통한 규제개선방안을 마련함
- 미래지향적 규제지도를 구축하고 일자리 창출을 저해하는 규제개선을 추진함

● 유사개념

① **규제개혁**

- 규제개혁의 1단계는 규제완화의 단계로 규제수와 규제비용을 줄이는 방식으로 이루어지는 양적인 규제개혁 단계를 의미
- 규제개혁의 2단계는 규제의 품질을 관리하는 단계로 양질의 규제를 창출해 내기 위한 다양한 수단을 활용하는 단계
- 마지막으로 규제개혁의 3단계는 규제의 총체적관리체계를 구축하는 단계로 규제의 투명성과 책임성을 확보하는 한편, 총체적인 규제개혁의 효과를 검토하고 장기적인 규제개혁 체계를 완성하는 단계(김정해, 2007:16)
- 세계적으로 규제개혁의 방향은 정부의 가장 중요한 정책도구인 규제의 방법론과 집행체제를 발전시켜 '좋은 규제'를 만드는 것으로 전환되고 있음(조성한, 2008)

② **"규제혁신", "규제재설계"**

- 현 정부에서는 국민생활 불편을 해소하고 중소기업·소상공인 등의 부담을 경감하며 생명·안전·환경분야 규제합리성 제고를 위한 다양한 개선방안 마련을 "규제혁신", "규제재설계"등으로 표현함
- 이는 양적 완화 중심의 규제개혁을 추진하였던 과거 정부와 차별화를 강조하고 동시에 현 정부의 규제개선과제는 국민불편·부담을 야기하는 불필요한 규제는 혁파하고 반면 국민의 생명·안전을 보장하기 위해 필수적인 규제는 오히려 강화하거나 필요하다면 신설하는 규제개선을 강조하기 위함

■ 관련법령 및 사례, 사업시행의 점검사항

(1) 관련법령

● 「행정규제기본법」

- 벌금에 관한 사항과 형평에 맞추어 과징금 및 과태료에 관한 사항을 법 적용 대상에서 제외 (2017년 11월 개정, 2018년 3월 시행)
- 국민의 규제부담 경감 및 규제품질 제고를 위하여 규제의 신설 · 강화 또는 기존규제의 정비 시 소상공인과 소기업에 대해 규제적용 면제 또는 일정기간 유예하는 등의 규제 차등적용방안 마련. 국민의견을 적극적으로 수렴하기 위해 규제정비 요청에 대한 소관 행정기관의 장의 답변, 규제개혁위원회의 소명 요청 등의 절차적 근거 마련 (2018년 4월 개정, 2018년 10월 시행)
- 신기술·신산업분야 규제혁신을 위한 규제샌드박스(ICT 융합, 핀테크, 산업융합, 지역특구) 도입 등 법령개정 추진중

(2) 관련 사례

● 국민불편·부담을 야기하는 규제혁신을 위해 민·관의 다양한 이해관계자가 참여하는 '규제혁신 해커톤' 개최

- 해커톤은 해킹(hacking)과 마라톤(marathon)의 합성어로서 정해진 기간 내에 프로그래밍을 통해 시제품을 만들어 내는 것을 의미
- 사회적 갈등이 있는 문제를 민관이 토론 기관을 거쳐 규제·제도혁신안을 만들어내겠다는 의지를 해커톤에 비유하여 '규제·제도혁신 해커톤' 시도

● 대통령직속 4차산업혁명위원회에서는 민관이 머리를 맞대고 토의해 사회적 합의를 이끌어내는 협업 포맷으로 규제·제도혁신 해커톤을 3차에 걸쳐 개최 (대통령직속 4차산업혁명위원회 보도자료, 2018.4.6.)

- 가명정보의 활용 범위와 목적 등에 대한 합의, 클라우드 이용 활성화를 위한 정보등급 체계 개편, 드론산업 발전을 위한 업계의 애로 해소 방안 등 신산업·신기술분야 국민불편·부담을 야기하는 대표적인 규제애로 해소방안 논의



〈 제3차 규제·제도혁신 해커톤 〉

■ 한번 더 생각해보기

● 부처 간 실질적 협업을 이끌어낼수 있는 인센티브 마련 필요

- 국민의 불편·부담을 야기하는 규제는 대부분 한 부처에서 소관하는 규제보다는 여러부처가 관여하는 경우가 대다수임
- 따라서 실제로 국민의 불편·부담을 야기하는 규제의 혁파를 위해서는 관여하는 모든 부처가 어떻게 문제를 해결할 수 있을것인가에 적극적으로 참여하고 문제해결을 주도하는 자세가 필요
- 현재는 각 부처별 소관법령에서 규제를 관리하고 있어 국민불편·부담을 야기하는 규제문제에 여러부처가 연계되어 있는 경우 각 부처별 소관업무에만 국한하여 대안을 제시하며, 타부처와의 상시적 연계를 통하여 개선전략을 제시하는 경우가 거의 없음
- 이에 여러부처가 관여하는 국민불편·부담을 야기하는 규제를 적극적으로 개선할 수 있도록 다양한 인센티브 도입 필요

● 이해관계자의 참여를 촉구하기 위한 규제혁신절차 마련

- 기존 규제개혁이 정부중심으로 운영됨에 따라 지속적 규제개혁에도 불구하고 규제개혁체감도 및 만족도는 제자리걸음이며, 국민불편 및 부담의 해소에도 한계를 나타냄
- 국민이 체감할 수 있는 불편과 부담을 해소하기 위해서는 다양한 이해관계자의 참여를 보장하기 위한 규제혁신과정으로 전환 필요
- 더불어 참여적 평가체계 강화를 위한 정부·수요자·전문가 협력체계를 구축하고 이해관계자의 관심과 참여를 촉진하기 위한 정보공개와 홍보 필요

04 불필요한 행·재정낭비 제로시대

■ 목적 및 필요성

● '불필요한 행·재정낭비 제로시대'는 정부가 언제 어디서나 사회의 문제에 대응할 수 있는 기반을 구축하고, 단절 없는 정부업무 수행으로 정부의 신뢰성을 확보하기 위한 목적이 있음

- 특히 국민중심의 현장 지향적인 정부혁신을 실현하기 위해서는 현장과 관청 사무실 간 간극을 좁힐 수 있는 원격근무체제가 확대될 필요가 있음

■ 내용 및 특징

● 용어설명

- '불필요한 행·재정낭비 제로시대'는 정보통신 기술을 이용하여 모바일결재와 범정부 클라우드 저장소인 'G 드라이브' 등을 구축하여 공간 제약에 구애받지 않는 진정한 스마트 오피스 실현을 의미함
- 특히 세종-서울 간 잦은 출장으로 인해 발생하는 공무원들의 업무 공백을 보완하기 위해 정보통신 기술을 활용한 원격근무서비스를 확대함

● '불필요한 행·재정낭비 제로시대' 과제는 다음과 같은 세부 내용으로 구성되어 있음

① 모바일 전자결재, 정부원격근무서비스(GVPN) 이용 확대

- GVPN(Government Virtual Private Network)은 정부의 가상사설망을 의미하며, 이를 통해 공무원은 승인된 모바일이나 PC, 노트북 등을 통해 어디서나 원격으로 업무를 수행할 수 있도록 하는 것임

② PC에 저장된 자료를 클라우드 저장소(G 드라이브) 체제로 전면 전환

- 정부의 전용 클라우드 저장소인 G 드라이브는 업무 시 생산한 모든 자료를 PC에 저장하지 않고, G 드라이브에 저장함으로써 GVPN을 통해 어디서나 업무에 접근할 수 있도록 하는 것임

● 유사개념

① 참여정부의 범정부 통합전산환경 구축

- 참여정부는 정부기관별로 개별 구축·운영하던 정보시스템의 통합을 통해 국가정보자원의 효율적이고 안정적인 운영을 꾀하였음
- 참여정부의 통합전산환경 구축 사업은 정보자원의 위치 통합에 주력하였고, VPN 등을 이용한 공동활용 기반의 서비스로 전환되지는 못하였음

② 유비쿼터스 정부(U-Government)

- 유비쿼터스 환경은 정보통신 기술이 진화하여 사용자가 그 기술의 존재를 인식할 필요도 없고 언제 어디서나 네트워크에 접속하여 정보서비스를 이용할 수 있는 상황을 의미함

- 따라서 유비쿼터스 정부는 유·무선 모바일 기기 통합으로 언제 어디서나 중단 없는 서비스를 제공하는 편재성·상시성(ubiquity), 개인별 요구사항·특성·선호를 사전에 파악하여 맞춤형 서비스를 제공하는 고객맞춤화(uniqueness), 사회인프라에 센서나 태그를 이식해 공간환경·사물·사람에 관한 정보를 감지해 사물컴퓨터가 직접 지능화된 서비스를 제공하는 지능화(intelligence) 등을 주요 요소로 함

■ 관련법령 및 사례, 사업시행의 점검사항

(1) 관련법령

● 정부원격근무 운영에 관한 법령은 행정규칙으로 제정된「스마트워크센터 능률적 이용 가이드 및 운영지침」과 각 부처별로 운영하는「정보화 업무규정」또는「유연근무제 운영지침」등이 있음

● 정부원격근무시스템의 기본적인 관리는 행정안전부 산하 '국가정보자원관리원(www.gvpn.go.kr)'에서 수행

- GVPN 인증등록 관리, 시스템에 대한 원격지원 등 담당

(2) 관련사례

[미국의 텔레워크]

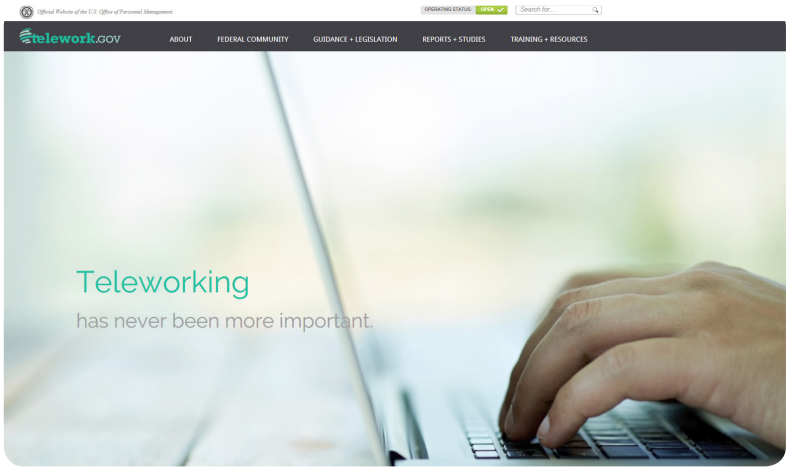
개요

• 미국은 2010년「텔레워크 촉진법(Telework Enhancement Act of 2010)이 제정되었으며, 텔레워크를 "근로자가 자신의 업무와 책임, 기타 권한을 위임받은 활동을 기존의 업무공간이 아닌 새롭게 승인된 업무공간에서 수행하는 유연한 근무방식"으로 정의하고 있음(김윤권·이재호·윤광석, 2014: 57)

내용

• 미국의 텔레워크는 1979년 2차 오일쇼크 시기 에너지 절감책으로 시작되어, 1989년 샌프란시스코 지진으로 환경보호청(EPA, Environment Protection Agency) 직원 700여 명이 재택근무를 통해 업무를 성공적으로 수행함에 따라 그 유용성이 확인됨(김윤권·이재호·윤광석, 2014: 57, 재인용)

• 텔레워크는 1990년대에 크게 확산되었으며, 2010년「텔레워크 촉진법」제정 이후 2016년 기준으로 공무원의 22%가 원격근무제를 활용하고 있음(조성일, 2018: 3)



벤치마킹포인트

- 근거법을 제정하여 적극적인 원격근무 확대 노력, 텔레워크 활성화로 긴급상황 시 효율적인 비상근무 체제 구축

[일본의 텔레워크]

개요

- 일본은 지역경쟁력 강화시책의 일환으로 텔레워크를 추진하고 있으며, 지방 텔레워크가 지방으로의 인력 유입을 도모해 대도시 인구 집중을 해소함과 동시에 궁극적으로는 지역경제 활성화를 유도할 수 있다고 판단함

내용

- 총무성은 한정된 기간에만 업무 수행을 허용하는 기존의 재택근무 형태와 달리 도시 지역에서 수행했던 업무를 그대로 다른 지역에서도 유지하는 것을 핵심으로 하는 이른바 '지방 텔레워크' 개념을 제시 (정보통신기술진흥센터, 2015: 2)
- 총무성은 2014년부터 '지방의 잠재력을 견인하기 위한 텔레워크 및 와이파이 등의 활용에 관한 연구회(地方のポテンシャルを引き出すテレワークやＷｉ－Ｆｉ等の活用に関する研究会)'를 가동하고 있음
- 총무성과 텔레워크 연구회는 각 지역마다 지리적 환경과 운영 여건이 상이하기 때문에 텔레워크 도입의 적절성과 효과성을 사전에 가늠할 수 있는 서비스 모델의 검증 및 제반 사항의 마련 작업이 필요하다고 보고, 텔레워크를 특정 지역에서 직접 실증하는 '지역실증'과 다수 지역에서 모델 검증과정 적용을 바탕으로 하는 '공통 기반 구축'으로 나누어 접근함
- 총무성은 텔레워크 설비 운영 노하우 축적 및 공유, 텔레워크 도입에 관한 컨설팅 수행, 인력 지원 매뉴얼 구축 등을 추진함

벤치마킹포인트

• 텔레워크를 지방 활성화의 관점에서 접근, 총무성 중심의 적극적인 컨설팅 등 지원 체계 구축

(3) 사업시행의 점검사항

● 원격근무를 위한 스마트워크센터 등 물리적 환경 점검

- 현재 운영 중인 스마크워크센터의 이용현황을 점검하고, 수요가 집중되는 지역의 확충계획 수립 필요성

● 보안문제 해결을 통한 원격근무 확대 필요

- 현재 내부망과 외부망 분리로 인해 지정된 장소 이외에서는 업무를 보기 어렵고, 특히 와이파이 등 무선환경에서 취약한 보안의 문제를 해결할 필요성

■ 한번 더 생각해보기

● 자유로운 근무형태 확산 필요

- 공공부문의 원격근무는 특정 장소 고착적인 근무형태에서 이동성이 자유로운 근무형태로 변화되어야 그 의미가 있음
- 현행 유연근무 방식을 주 40시간 기준으로 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 제도 운영이 필요

● 관계 중심이 아닌 과제 중심의 업무 운영

- 근본적으로는 업무수행의 관례가 변화되어야 가능함. 회의 등 관계적 방식의 업무보다 개인별 단위 과제 형태의 업무가 중심이 되어야 원격근무의 취지를 살릴 수 있음

참고정보

〈인터넷〉

- 규제정보포털. www.better.go.kr
- 온라인행정학전자사전. www.kapa21.or.kr
- "유럽 22개국 공공서비스에 블록체인 적용"(ZDNet Korea, 2018.4.12.)
- "서울시 공공서비스에 블록체인 도입"(서울경제, 2017.9.18.)
- "블록체인 국내 첫 도입, 직접민주주의 구현 나서는 경기도 따복공동체"(조선일보, 2017.2.21.)

- EU Policy Lab:https://ec.europa.eu/jrc/en/news/policy-labs-innovative-take-public-administrations-better-policies
- MindLab: http://mind-lab.dk/en
- Nesta: http://www.nesta.org.uk
- Open Innovation Strategy for Austria: http://openinnovation.gv.at
- The Observatory of Public Sector Innovation in OECD:
- https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/library/
- World Government Summit: https://www.worldgovernmentsummit.org

〈보고서〉

- 국무조정실·문화체육관광부 (2018).「내 삶을 바꾸는 규제혁신」.
- 국무조정실 (2018).「2018년 규제정비종합계획」
- 김성준 (2017).「블록체인 생태계 분석과 시사점」. 한국과학기술기획평가원.
- 김윤권·이재호·윤광석 (2014).「정부 지방자치단체 스마트오피스 적합모델 연구」. 한국행정연구원.
- 조성일 (2018). "스마트워크 시대, 글로벌기업의 일터혁신: 해외 선진기업 사례와 시사점",「대한상의 브리프」제53호.
- 정미나·심은정 (2016). "북유럽의 사회혁신: 덴마크, 네덜란드 사회혁신 기관방문 보고서",「현장의 사회혁신」, 사회혁신리서치랩, 서울혁신센터.
- 정보통신기술진흥센터 (2015). "일본의 지역경쟁력 강화를 위한 텔레워크(Telework) 도입 추진전략",「해외 ITC R&D 정책동향」.
- 정서화·탁현우 (2018) 국내외 정부혁신 사례 분석. 한국행정연구원 (2018. 발간예정). 경제인문사회연구회 협동연구총서: 사회적 가치 실현을 위한 정부혁신방안.
- 조세현·정서화 (2018). 제2장. 사회적 가치창출과 정부혁신. 한국행정연구원 (2018. 발간예정). 경제인문사회연구회 협동연구총서: 사회적 가치 실현을 위한 정부혁신방안.
- 한국과학기술정보연구원 (2017).「주요 국가의 블록체인(blockchain) 기술활용현황」(http://www.ndsl.kr/ndsl/search/detail/trend/trendSearchResultDetail.do?cn=GTB2017001646)

• 행정안전부 (2011).「지방행정혁신표준매뉴얼」.
• 행정안전부 (2016).「공공 빅데이터 활용 활성화 추진계획(안)」

• Bason, Christian (2016). Designing Policy Experimentation, Danish Design Centre.
• Bason, Christian (2017). Leading Policy Design: How Managers Engage with Design to Transformation Public Governance, Doctoral School of Organisation and Management Studies Copenhagen Business School, PhD Series 21.
• Carstensen, Helle Vibeke and Bason, Christian (2012). Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help?, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Volume 17(1): 1-25.
• Christiansen, J (2016). Policy Labs for Public Innovation: Exploring New Ways of Mandating Change, Nesta.
• EY (2017). Public sector innovation: From ideas to actions.
• Joint Research Centre (2016). Public Policy Labs in European Union Member States.
• Noedic Innovation (2012). Measuring Public Innovation in the Nordic Countries (MEPIN).
• Tõnurist, Kattel and Lember (2015). "Discovering Innovation Labs in the Public Sector", Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics no. 61.
• World Government Summit (2018). Government in 2071: Guidebook.

정부혁신종합추진계획 이해와 활용

| 집필자 |

김정해 (한국행정연구원 행정관리연구부장)
조세현 (한국행정연구원 정부혁신연구실장)
이재호 (한국행정연구원 기획실장)
임성근 (한국행정연구원 부연구위원)
탁현우 (한국행정연구원 부연구위원)
윤영근 (한국행정연구원 부연구위원)
권향원 (한국행정연구원 부연구위원)
정서화 (한국행정연구원 초청연구위원)
이혜영 (광운대학교 행정학과 교수)
김영록 (강원대학교 행정학과 교수)
임 현 (고려대학교 행정학과 교수)
윤덕경 (한국여성정책연구원 연구위원)

발 행 2018년 7월
발 행 처 행정안전부
기획·편집 혁신기획과장 장헌범
혁신기획과 사무관 이성락
사무관 전태진
사무관 김성순
주무관 정승인

본 책자는 정부혁신 홈페이지
innogov.go.kr 자료실에서도 내려 받으실 수 있습니다.