정부혁신 보다 나은 정부

쉽게 읽는

문재인 정부

정부혁신

행정안전부 한국행정연구원

문재인 정부

쉽게 읽는 정부혁신

문재인 정부는 국정목표인 '국민이 주인인 정부'을 실현하기 위해 2018년부터 정부혁신을 추진하고 있습니다. '혁신의 방향은 다시 국민'이라는 생각 아래, 보다 나은 국민의 삶을 만들기 위해 많은 노력을 기울이고 있습니다.

정부 운영을 사회적 가치 중심으로 전환하고 국민의 참여와 협력을 통해 '할 일을 하는 정부', 공직사회의 낡은 관행을 혁신해서 '신뢰받는 정부'로 거듭나기 위해 범정부적으로 구체적인 과제를 실천해 왔습니다.

과거 효율과 성장 중심의 국정운영 방식으로 경제성장은 이루었지만, 양극화와 불평등의 심화라는 문제는 남아 있습니다. 이러한 문제를 해결하기 위해 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 사회적 가치 중심으로 예산, 인사, 평가, 조직, 공공서비스 등 국정운영 전반을 전환하는 데 역량을 집중하고 있습니다.

또한, 기존의 공무원·전문가 중심의 정책에서 벗어나 정책의 모든 과정에 국민의 참여를 대폭 확대하고 있습니다. 정부의 혼자 힘으로는 해결하기 어려운 복잡한 난제를 사회적 역량으로 함께 풀어 나가야 합니다. 이를 위해 국민 참여의 실질적 확대를 위한 제도적 기반을 구축하고 인식의 전환을 병행하여 국민의 뜻이 정책으로 실현되는 '참여민주주의'를 완성해 나가고자 합니다.

마지막으로 지금까지의 정부혁신이 공무원의 변화를 이끌어 내기 위해 하향식으로 추진되어 왔다면, 이제는 공무원이 개혁을 이끄는 주체로서 스스로 의지와 열정을 가지고 혁신에 참여할 수 있게 함으로써 혁신의 지속가능성을 높이고 신뢰받는 정부를 구현해가고 있습니다.

이러한 추진방향을 바탕으로 2019년에는 핵심 국가비전인 혁신적 포용국가를 뒷받침하고, 국민이 일상 생활 속에서 체감할 수 있는 정부혁신의 성과 창출에 역점을 두고 있습니다.

보다 나은 국민의 삶을 실현하는 성과를 지속적으로 만들어 내기 위해서는 정부혁신에 대한 공무원과 국민들의 정확한 이해와 공감이 뒷받침되어야 합니다. 어렵게만 보이는 정부혁신의 과정에 보다 쉽고 친숙하게 다가갈 수 있는 「쉽게읽는 문재인 정부 정부혁신」을 발간하게 된 이유입니다.

정부혁신에 대한 이론적 배경부터 역대정부의 정부혁신, 문재인정부의 정부혁신 특징을 수록하였으며, 국·내외 정부혁신 우수사례를 곳곳에 담았습니다. 아울러 정부혁신 종합 추진계획이 수립된 사회·경제적 배경과 함께 본 계획에 따라 추진되고 있는 9대 분야 20개 과제별로 상세한 설명을 더했습니다.

이 책이 공무원과 국민들이 정부혁신의 철학을 보다 쉽게 이해하고, 나아가 국민의 피부에 와 닿는 혁신성과를 창출하는데 도움이 되고 현장에서 많이 활용되기를 기대합니다.

끝으로 국민행복을 위해 지금 이 순간에도 현장에서 뛰고 있을 일선 공무원들과 공공기관 직원들, 집필·감수에 참여해 주신 전문가 여러분들께 감사의 말씀을 드립니다.

2019년 9월

행정안전부장관 진 영

정부혁신은 국민이 체감할 수 있는 정책과 서비스를 만들고 궁극적으로 국민이 보다 나은 삶을 영위할 수 있도록 정부가 일을 더 잘 하게 하는 핵심 수단입니다.

문재인 정부가 추진하는 사회적 가치 중심의 정부혁신은 정부활동의 우선순위에서 밀려나 있던 국민의 사회적 수요에 보다 적극적으로 관심을 가지고 해결해야 한다는 정부혁신의 철학을 제시하고 있습니다. 이는 효율적 서비스 생산을 위한 혁신활동을 넘어 국민의 삶에서 필요로 하는 활동으로 혁신의 지향점을 전환하는 것을 의미합니다.

전 세계적으로 정부혁신은 보다 민주적인 정부혁신, 즉 국민의 참여를 통한 혁신으로 변화하고 있습니다. 이러한 움직임이 우리나라의 정부혁신에서도 나타나고 있습니다. 문재인 정부의 정부혁신은 참여와 협력을 중요 전략으로 채택함으로써 우리사회가 직면한 문제를 국민과 함께 해결하는 것이 혁신 활동의 핵심임을 제시하였습니다. 정책결정과정에서 여러 이해관계자와의 파트너십을 확대하고, 국민의 다양한 목소리를 반영하며, 국민과 함께 정책대안을 모색하고 검증하는 정책과정의 혁신이 우리 정부에서 활발하게 이루어지기를 기대합니다.

국민의 삶에서 필요로 하는 혁신활동을 위해서는 혁신활동의 중요한 주체중 하나인 공직사회 내에서의 지속적 변화가 뒷받침되어야 하며, 정부가 보다 유능해져야 합니다. 이를 통해 국민의 정부신뢰를 촉진할 수 있을 것입니다.

아무쪼록 이 책이 변화하는 정부혁신의 철학과 지향을 공직사회가 잘 이해하고 실천할 수 있도록 길잡이가 되기를 바랍니다. 이와 더불어 국민, 학계 및 관련분야 전문가들이 현 정부가 추진하고 있는 정부혁신을 공감하는 데 도움이 되기를 기대합니다.

2019년 9월

한국행정연구원장 안성호

Contents

제1장

문재인정부 정부혁신의 이론적 배경과 특징

01. 정부혁신에 관한 이론적 논의 14

1. 신공공관리론 14
2. 후기 신공공관리론 16
   1) 뉴거버넌스론 (New Governance) 16
   2) 신공공서비스론 (New Public Service) 17

02. 역대정부의 정부혁신 20

1. 김영삼 정부 20
2. 김대중 정부 21
3. 노무현 정부 21
4. 이명박 정부 22
5. 박근혜 정부 22

03. 문재인정부 정부혁신 특징 및 차별성 24

제2장

문재인정부 정부혁신의 추진 방향과 전략

01. 정부혁신 개요 32

1. 추진배경 32
   1) 국민의 삶의 질을 개선하는 정부 운영으로 전환 32
   2) 정책의 시작도 끝도 국민, 참여민주주의의 완성 32
   3) 자발적 혁신을 통한 신뢰받는 정부 구현 33
2. 정부혁신 추진체계 34

02. 정부혁신 추진방향 35
1. 기본 방향 35
2. 정부혁신 3대 전략 35
1) 정부운영을 사회적 가치 중심으로 전환 35
2) 참여와 협력으로 할 일을 하는 정부 36
3) 낡은 관행을 혁신하여 신뢰받는 정부 37
03. 2019년 정부혁신 추진방향 및 6대 역점분야 38
1. 2019년 추진방향 38
2. 6대 역점분야 및 추진과제 38
1) 새로운 가치를 창출·실현하는 '공공구매조달' 혁신 38
2) 혁신적 포용국가 구현을 위한 정부운영기반 혁신 39
3) 선제적 서비스 제공 및 공공서비스 사각지대 해소 39
4) 시민참여를 통한 사회·지역문제 해결기반 구축 40
5) 기관 간·기관 내 칸막이를 허무는 협업 강화 40
6) 데이터 과학에 입각한 정책결정 지원시스템 구축 40
04. 추진방법 및 향후계획 41

제3장

정부운영을 사회적 가치중심으로 전환

01. 사회적 가치를 실현하는 재정혁신 44
1. 과제의 이해 44
2. 사회적 가치를 실현하는 재정투자 확대 49
1) 사회적 가치 핵심요소에 대한 투자 확대 49
2) 재정사업 심사·평가에 사회적 가치 요소 반영 51
3) 공모사업 선정·배분시 사회적 가치 사업 중점 지원 54

3. 새로운 가치를 창출·실현하는 '공공구매조달' 혁신 55
1) 혁신제품 구매를 장려하는 제도적 기반 조성 56
2) 조달기업의 기술혁신 유도 61
3) 혁신조달 플랫폼 구축 65
02. 포용국가 구현을 위한 정부운영기반 혁신 68
1. 과제의 이해 68
2. 적극적이고 전문적인 공직사회 구현 69
1) 현장감수성·공감능력을 겸비한'동료시민'으로서의 공무원象 정립 71
2) 전문역량을 지닌 고수(高手) 공무원 양성 73
3) 일선 공무원의 적극행정 활성화 75
4) 사회적 가치 구현 평가·보상체계 확립 79
3. 유연하고 유능한 문제해결형 조직운영 79
1) 긴급현안 해결을 위한 「긴급대응반」 시범운영 80
2) 「벤처형조직」 운영 확대 80
3) 문제해결형 임시조직 활성화 83
4. 공공부문 여성임용 목표제 '10·20·40' 추진 86
1) 공공부문 여성 진출 대폭 확대 86
2) 정부위원회(500여개) 여성위원 비율 40% 이상 88
03. 공공서비스 사각지대 해소로 포용적 행정 구현 90
1. 과제의 이해 90
2. 공공서비스 사각지대 해소 90
1) 취약계층 대상 공공서비스 확대 93
3. 현장중심 서비스 확대 98
1) 찾아가는 현장서비스 모델 확산 98
2) 현장민생공무원 충원 및 인력 효율화 106

제4장

참여와 협력으로 할 일을 하는 정부

01. 국민 참여의 폭과 깊이를 대폭 확대 110
1. 과제의 이해 110
2. 핵심정책과정에 국민참여 확대 113
1) '광화문1번가'를 범정부 국민참여플랫폼으로 발전 113
2) 국민참여의 제도적 기반 강화 119
3) 예산 과정에 참여 강화 122
4) 국민참여형 조직진단 본격 실시 125
5) 국민참여 법령심사 확대 130
3. 참여를 통한 사회·지역 문제 해결기반 구축 134
1) 지역사회 기반의 협력적 거버넌스 구축 134
2) 주민주도의 사회문제해결 활성화 144
02. 정보와 데이터 등을 국민 중심으로 개방 150
1. 과제의 이해 150
2. 국민 관심정보를 알기 쉽고 투명하게 공개 151
1) 예산집행의 중점 정보 공개 151
2) 알기 쉬운 국민세금 사용명세서 확대 154
3) 국민이 원하는 정책실명제 강화 156
3. 국민 중심 공공데이터 개방·활용 확대 159
1) 공공데이터 개방·활용 확대 160
2) 민간 클라우드 시장 확대 165
4. 공공시설 개방 확대 167
1) 공유서비스 플랫폼 구축 170
2) 지역 유휴시설을 주민 활용공간으로 조성 170
3) 노후청사 복합개발을 통한 공익시설 공급 172

03. 기관간 장벽을 허물어 협력하는 정부 174
1. 과제의 이해 174
2. 범정부 협업 촉진 177
1) 부처 내/부처 간 정책 협업·조정 강화 178
2) 협업 수준진단 및 유인 강화 179
3) 기관 간 인사교류 활성화 180
4) 기관 간 정보공유 확대 183
3. 관할·공간을 뛰어 넘는 협업모델 확산 185
1) 관할 구분 없는 협업 확산 188
2) 원스톱 민원창구 설치·확산 190

제5장

낡은 관행을 혁신하여 신뢰받는 정부

01. 국민이 원하는 공정하고 깨끗한 사회 구현 196
1. 과제의 이해 196
2. 공직윤리 강화 및 불공정·부조리 척결 198
1) 달라진 국민의 눈높이에 맞춰 공직자 윤리규범 강화 198
2) 생활 속에 내재하는 불공정·부조리 관행 척결 202
3) 공공분야 부패척결을 민간분야로 전격 확산 205
3. 성희롱·성폭력 걱정 없고 보복 없는 근무 환경 208
1) 공무원 성희롱·성폭력 사건에 대한 엄정한 관리체계 구축 209
2) 2차 피해 방지 등 피해자 보호 조치 강화 211
3) 예방 교육 및 신고·상담 활성화 213

02. 국민편의를 높이는 공공서비스 혁신 217
1. 과제의 이해 217
2. 선제적·예방적 공공서비스 확대 218
1) 선제적·예방적 서비스(Before Service) 활성화 219
2) 범정부 공공서비스 품질관리 체계 구축 224
3. 디지털 기술 기반 공공서비스 혁신 227
1) 첨단기술을 활용한 대국민서비스 혁신 227
2) 종이 대신 모바일로 하는 디지털 서비스 확대 233
03. 문제해결능력을 갖춘 유능한 정부 237
1. 과제의 이해 237
2. 데이터 과학에 기반한 정책결정 지원 강화 238
1) 행정 데이터 집중 발굴 및 데이터베이스화 240
2) 미래 예견적 국정관리 강화 241
3) 빅데이터를 활용한 과학적·효율적 행정 구현 241
3. 정부의 일하는 방식 혁신 245
1) 언제, 어디서나 일할 수 있는 스마트 근무환경 조성 246
2) ICT 활용 업무 프로세스 혁신 247
3) 낡은 관행과 선례를 깨는 창의행정 248

| 참고문헌 | 252

MOIS

Ministry of the Interior and Safety

제1장 01

문재인정부 정부혁신의 이론적 배경과 특징

01 정부혁신에 관한 이론적 논의

02 역대정부의 정부혁신

03 문재인정부 정부혁신 특징 및 차별성

01
정부혁신에 관한 이론적 논의[1)]

정부혁신에 관한 이론적 논의는 정부 내부의 관리와 공공서비스는 어떠한 방식으로 이루어지는가, 시민과 정부는 어떠한 관계로 설정하는가, 이러한 관계 속에서 정부의 역할은 어떻게 변화하는가, 그리고 이를 통해 어떠한 공공가치를 보다 창출하게 되는가에 대한 논의라고 할 수 있다. 이는 행정이 직면한 국내외적 환경 변화와 이에 대응하기 위한 전략으로서의 정부혁신 이론으로 변천해 왔다고 할 수 있다. 즉 행정이 직면한 문제의 복잡성과 불확실성이 점점 증가하면서 계층제적 통제와 규정·절차의 엄격한 준수, 이를 통한 예측가능성 증대를 강조하는 전통행정의 관료주의 패러다임은 과거와는 완전히 다른 성격의 문제를 효과적으로 해결하는 데에 한계가 있음이 드러났다. 이후 등장한 정부혁신 이론은 전통적 관료제가 갖는 한계를 극복하는 다양한 전략을 제시하고 있다. 여기서는 관료제의 비효율성에 대한 문제제기로부터 1980-1990년대를 풍미한 신공공관리론, 그리고 신공공관리론의 한계에 대한 조명과 함께 2000년대부터 등장한 후기-신공공관리론을 중심으로 정부혁신의 이론에 대해 검토한다.

1. 신공공관리론

신공공관리론은 1970년대 후반부터 1980년대에 서구에서 등장한 시장 중심의 정부혁신 움직임을 통칭한다. 1970년대까지 케인즈 이론을 기반으로 하여 사회문제 해결에 정부가 적극적으로 개입한 것이 오히려 관료제의 비대화, 재정악화, 조세부담 증가 등 비효율성, 관료의 무능과 형식주의, 타성주의를 초래하였다는 비판이 제기되었다. 이에 관료제의 폐해를 치유하기 위한 방법으로 행정의 분권화 및 축소화, 경영기법의 도입, 고객 지향적 행정 지향, 민간기업의 관리기법이 도입되었다(조성한, 2000:14-15).

1) '정부혁신에 관한 이론적 논의'는 조세현 외(2018:9-13), 남재걸(2018)의 논의를 요약, 보완하였음

또한, 서비스 공급에 있어서는 관료제에 의한 독점적·직접적 공급에서 민영화, 민간위탁 등 시장 경쟁의 원리에 따라 효율성을 제고하는 것으로 변하고자 하였다. 정부조직 내부관리에 있어서도 투입중심 예산편성 등 관료 중심의 행정에서 탈피하고 기업가 정신과 창의력을 발휘하여 고객 중심의 성과를 창출하도록 하고 그에 대해 평가 받는 성과 중심의 관리가 이루어졌다 (Osborne & Gabler, 1992).

표 전통적 관료제와 신공공관리론 비교

구분	전통적 관료제	신공공관리론
정부 역할	노젓기	방향 잡기
정부 활동	직접적인 서비스 공급	권한의 부여
가치	형평성, 민주성	효율성, 경제성
서비스 공급	관료제를 통한 정부의 독점적 공급	시장 활용 및 경쟁도입(민영화, 민간위탁)
관리 방식	명령과 통제	참여와 팀워크
	투입중심 예산편성	성과 강조
	관료 및 행정기관 중심	고객 중심

※ 자료: Osborne & Gaebler(1992, 남재걸, 2018:20 재인용)

서구에서는 신공공관리 패러다임 관점의 정부 혁신이 1990년대까지 보수주의 정권의 혁신 전략으로 지속되었다. 영국의 경우 공공지출 및 조세 삭감, 규제 혁신, 노조권한 감축 등 작고 효율적인 정부 구현으로 구체화하였다 (배귀희, 2005:2). 미국에서는 저비용 고효율 정부를 재창조(reinventing government)한다는 논리로 정부조직 및 인력 규모 감축, 대국민 서비스 기준 정립, 성과와 예산의 연계, 민영화 등을 실천하였다 (유일호, 1995).

그러나 1990년대 중~후반부터 신공공관리론에 대한 행정가치 측면에서의 비판과 효과성에 대한 의문이 제기되었다 (조성한, 2000; 황혜신, 2005). 행정은 효율성 이외에도 책임성, 형평성, 민주성 등 다양한 가치를 창출하는 행위임에도 불구하고, 이러한 가치들이 소홀하게 다루어졌으며, 신공공관리 기반의 시장주의적 정부혁신을 추진한 국가들에서 소득불평등, 실업, 빈곤, 범죄 등 사회문제의 심화, 공공서비스의 민영화에 따른 저소득층 부담의 증가 등 공공성이 악화되는 결과가 초래된 것이다. 또한, 구조조정에 따른 실업자의 증가는 복지지출의 증가로 이어져 효율성의 제고 측면에서도 의문이 제기되었다 (조성한, 2000:16-19). 특히, 2008년 세계금융위기로 인하여 전세계는 신자유주의에 기반하는 거대자본의 붕괴에 따른 사회시스템 해체를 목도하였고, 이는 시장도 사회문제를 해결할 수

있는 완벽한 메커니즘이 될 수 없음을 일깨우는 계기가 되었다 (오철호 외, 2013).

정부내부에 있어서도 문제점이 드러났다. 개별조직 및 개인의 성과를 지나치게 강조함으로써 부처 간 연계가 약화되었으며, 그 결과 다수의 부처가 연계되어 있어 보다 근본적인 접근, 장기적 전망의 관점에서 문제가 요구되는 '사악한 문제'의 해결에 한계가 발생하였다 (Jun, 2009; Mulgan, 2005; 오철호 외, 2013:15 재인용).

국민과의 관계에 있어서 신공공관리론은 국민을 행정서비스의 "고객"으로 간주하여 공공서비스의 품질 제고와 서비스에 대한 국민의 영향력을 증진한 반면, 국민이 자신의 권익 실현을 위해 참여하고 정부의 행위에 대해 책임을 물을 수 있는 정치적 행위자임을 간과하였다는 비판이 있다 (황혜신, 2005).

2. 후기 신공공관리론

신공공관리론에 대한 비판과 함께 2000년대부터 행정환경의 복잡성과 불확실성에 따라 시장, 정부, 국민이 협력하여 사회문제를 해결할 필요성에 대한 공감대가 형성되어 왔다. 또한 행정의 책임성, 민주성, 형평성, 연계와 협력, 합의와 조정을 강조하는 논의들이 나타나기 시작하였는데 이와 같은 논의의 흐름을 후기 신공공관리론으로 통칭한다. 대표적으로 뉴거버넌스론, 신공공서비스론이 있다.

1) 뉴거버넌스론 (New Governance)

계층제적 통제와 관료 및 행정기관 중심의 관리를 강조한 전통행정, 그리고 시장개념과 민간 경영 기법에 의한 관리를 강조한 신공공관리론과 달리 뉴거버넌스론 논의는 시민을 중시한다. 즉 시민은 단순히 서비스 공급의 대상자, 혹은 고객이 아니라 공공 정책과 서비스의 공동 생산자이다.

뉴거버넌스론의 관점에서 정부는 사회문제 해결을 위한 다양한 행위자 가운데 하나일 뿐 더 이상 정책결정과정 및 서비스 제공 과정에서 독점적 지위를 갖지 않는다. 정책결정과정은 상호 의존적인 다양한 행위자 간 복잡한 과정을 거치는 것이기 때문에 정부는 정부 내 조직간 협력과 절차를 넘어 시장, 시민사회와의 관계까지 아우르며 조정함으로써 다양한 행위자 간 협력적 문제해결을 유도할 수 있어야 한다. 이와 같이 확장된 거버넌스가 문제 해결을 위해 효과적으로 운영되기 위해서는 참여자 간 신뢰, 자율성과 수평성, 호혜적 상호작용, 그리고 합의와 숙의의 과정이 요구된다.

표 신공공관리론과 뉴거버넌스론 비교

구분	신공공관리론	뉴거버넌스
정부 역할	방향잡기	방향잡기
정부 활동	공공 기업가	조정자(coordinator)
가치	효율성, 경제성	상호신뢰, 협력
서비스 공급	시장 활용 및 경쟁도입 (민영화, 민간위탁)	민관협력 및 공동공급
관리 방식	시장 중시	네트워크, 연계 및 협력 중시
	성과 강조	과정 중시
	고객 중심	임무 중심

※ 자료: 남재걸(2018:21)

2) 신공공서비스론 (New Public Service)

신공공서비론에 의하면, 행정은 시민, 지역사회, 시민사회에 중점을 두어야 하며, 공공관리의 핵심은 시민의 더 나은 삶을 보장하는 것이어야 한다. 이를 위한 정부의 역할은 통제하거나 방향잡기가 아니라 시민이 공유가치를 구체화하고 달성할 수 있도록 봉사하는 것이다.

이러한 관점은 시민을 하향식 정책결정과 서비스 제공의 수동적 수혜자, 혹은 서비스의 고객으로 보는 관점과는 차이가 있다. 신공공서비스이론은 적극적으로 참여하는 시민을 전제하는 민주주의 이론을 기반으로 한다. 시민은 개인의 이익을 넘어 공익을 고려한다. 여기서 공익은 대화와 담론을 통해 시민이 공통으로 중요하다고 여기고 달성해야 한다고 여기는 공유가치이다.

신공공서비스 관점에서 정부의 활동은 개방성, 대응성, 책임성에 기반하여 시민에게 봉사하는 것이다. 정부는 공유가치의 달성, 즉 사회 문제의 해결책을 모색하는 과정에서 시민의 참여 기회를 다양화하고 활성화하기 위해 노력하여야 한다. 이를 위해 관리자는 사회문제 해결에 있어서 통제, 혹은 방향잡기 역할을 넘어 중재, 협상, 시민과 협력할 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 또한 조직 내외부간 네트워크의 원활한 운영을 통한 숙의 과정을 이끌어낼 수 있어야 한다. 마지막으로 공무원은 공동체 가치, 시민의 이익 등 보다 광범위한 공공선의 달성을 위해 헌신하는 공직가치를 겸비하여야 한다.

표	전통적 행정이론, 신공공관리, 신공공서비스 비교

구분	전통적 행정이론	신공공관리	신공공서비스
인식론	정치학 이론	경제이론, 실증적 사회과학	민주주의 이론, 실증주의, 해석학, 비판이론, 포스트모더니즘
지배적 합리성과 인간행태 모형	관리적 합리성, 공익	기술 및 경제적 합리성 경제인, 이기적 결정자	전략적 합리성 정치·경제·조직적 합리성에 대한 다각적 검증 시민의 이익
공익 개념	정치적으로 결정되고 법률로 나타남	개인 이익들의 총합	공유가치에 대한 담론
관료의 반응 대상	고객, 선거구민	고객	시민
정부 역할	노젓기 (정치적으로 형성된 목표 달성을 위한 집행)	방향잡기 (시장을 활용한 촉매자)	봉사 (시민과 공동체 간의 협상·이익조정 그리고 공유가치 창출)
목표달성 기제	기존 정부기구 활용으로 정책 프로그램 집행	민간, 비영리기관 활용 유인체제(인센티브 등) 창출	상호 합의한 욕구를 충족시킬 공공기관, 비영리 및 민간기구의 연합 구축
책임성 확보	계층제적 방식	시장 지향적 방법 사적 이익의 축적은 시민집단을 만족시키는 결과 발생	다면적 행정관료는 법, 공동체 가치, 정치 규범, 전문성, 시민 이익고려
행정 재량권	제한된 공무원의 재량만 인정됨	기업가적 목표달성을 위해 넓은 재량인정	재량이 필요하지만 제약과 책임성 수반됨
조직구조	관료적 조직 내에서 고객을 규제하고 통제함	기본적인 통제는 존재하는 분권화된 조직	협동적 구조
관료의 동기부여	보수와 수당	기업가적 정신, 정부규모를 축조하고자 하는 이념적 욕구	사회봉사 사회에 기여하려는 욕구

※ 자료: Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V., 2000: 554 (남재걸, 2018:23 재인용)

이상과 같은 논의를 통해서 볼 때 후기 신공공관리론 패러다임에 의하면 불확실성과 복잡성이 높은 상황에서는 공적 영역이든 사적 영역이든 어느 누구도 공공서비스의 독점적 제공자가 되는 것은

효과적이지 않을 뿐만 아니라 위험하기까지 하다. 따라서 전통적 공공관리와 같이 공공부문이 독점적으로 공공서비스를 제공하거나, 신공공관리와 같이 공공부문을 불신하고 민간 영역에 위탁하여 제공하는 것보다는, 문제 해결 방식에 대한 성찰적 접근을 바탕으로 문제에 대한 정의로부터 서비스 전달에 이르기까지 모든 과정에서 시장, 정부, 시민의 지속적 상호작용이 필요하다. 이를 바탕으로 각 기관이 가진 자원과 전문성을 효율적으로 활용하고 상호 보완함으로써 정책의 시너지 효과도 제고할 수 있으며 숙의의 과정에서 민주성도 작동하게 된다.

한편 후기 신공공관리 패러다임은 수직적 효율성을 추구하면서 초래된 수평적 분절의 문제를 해결하고자 한다. 분절적 문제의 해결을 위해서 후기 신공공관리 패러다임에서의 정부혁신은 공유된 리더십, 협업적 조직구조, 정부-시장-시민 간 협력체계의 구축을 기반으로 공동의 목표를 달성하는 것으로 구현되었다. 영국의 블레어 정권은 소외계층·지역개발·교통·교육·마약범죄 등 다부처가 연계되어 있는 이슈를 부총리실에서 총괄, 분산된 정부 기능을 연계하여 관리하였다. 또한 내각부는 다부처 연계 사업을 발굴하고 해결하였다 (오철호 외, 2013:15-16).

호주에서는 1997년 센터링크를 설립하여 가족부, 노동부, 교육부 등 연방정부 10개 부처 및 25개 관련 정부기관의 140여개 서비스를 수요자의 생애주기별로 제공하였고 2002년 이후부터는 지역사회와 민간까지 연계, 개인이 직면한 다양한 문제 해결을 위한 맞춤형 서비스를 분절 없이 제공하고자 하였다. 이는 연방차원에서의 범정부적 협업뿐만 아니라 연방정부-지방정부-민간 간 협업까지 가능하도록 함으로써 서비스 전달체계 수준에서의 통합적 접근을 시도한 사례이다 (행정안전부·한국행정연구원, 2018:156).

02
역대정부의 정부혁신[2]

정부혁신의 내용과 전략은 정부가 처한 정치·경제·사회적 환경과 그에 따른 행정 수요 대응 방식, 정부의 국정운영 철학에 따른 가치지향에 따라 차이가 있다. 또한 이론적 논의에서 다룬 바와 같이 정부가 선택하는 전략에 따라 조직구조, 일하는 방식, 행정제도 등에 정부혁신의 내용에 있어서 차이가 발생한다. 이러한 관점에서 역대 정부의 혁신 노력을 정부혁신 이론에 비추어 분석하면 아래와 같다.

1. 김영삼 정부

우리나라의 정부혁신을 민주화 이후 시기부터 고찰해본다면 김영삼 정부 시기부터 신공공관리를 토대로 한 정부혁신이 나타나기 시작했다고 볼 수 있다. 김영삼 정부는 신자유주의적 세계화의 흐름에 조응하고 과감한 부처 통폐합으로 정부 조직을 축소 개편하는 등, '작고 효율적인 정부'를 구현하고자 하였다. 그 외에 행정규제기본법 제정, 규제개혁위원회의 설치를 통해 지속적 규제 개혁을 추진하고자 하였다. 또한 행정정보화와 전자정부의 기반 구축을 통한 행정 효율성과 투명성의 제고, 민영화를 통한 공기업 경영 효율화를 추진하였다.

그러나 김영삼 정부의 정부혁신은 신공공관리론적 용어의 등장에도 불구하고 발전국가에서 세계화 시대에 부응하기 위한 정부기구 개편에 혁신이 머물러 있었다는 한계가 있다(황혜신, 2005:59; 남재걸, 2018:25 재인용). 또한 행정개혁을 위한 아래로부터의 해결책을 제시하고자 하는 원칙은 있었으나 실질적 시민참여는 제한적이었다(이승종, 2003; 남재걸, 2018:24 재인용).

2) 역대정부의 정부혁신은 남궁근 (2018)의 논의를 요약, 정리하였음

2. 김대중 정부

1997년 외환위기를 맞으면서 출범한 김대중 정부는 국가 위기의 극복 차원에서 신자유주의적 이념에 기반한 혁신을 추진, '작지만 국민에게 봉사하는 효율적인 정부' 구현을 지향했다. 김영삼 정부에서 신공공관리론적 용어가 등장한 수준이었다면 김대중 정부에서는 공공부문 전반에서 보다 광범위하게 신공공관리론적 혁신이 이루어졌다고 할 수 있다. 대표적으로 민영화, 인력감축, 민간위탁 등과 같은 구조조정, 효율적 재정 및 조직관리와 운영, 규제혁신, 책임운영기관 설립이 이루어졌다. 또한 '고객'으로서의 국민 편의 제고를 위한 혁신이 정보통신기술 기반의 대민서비스 혁신의 형태로 이루어졌다. 그 외 개방형 직위 제도 도입을 통한 공직 사회 경쟁의식 및 전문성 제고 시도, 연공 중심에서 성과 중심 보수체계로의 전환은 전형적인 민간 관리 기법의 활용으로 볼 수 있다.

한편 민관 합동위원회를 구성하여 각 혁신 과정에서 시민단체의 참여 통로가 마련되었다는 측면에서 뉴거버넌스론 관점의 정부혁신이 도입되었다는 평가를 받는다(남궁 근, 2018).

3. 노무현 정부

노무현 정부의 정부혁신은 '국민과 함께 하는 일 잘하는 정부'를 지향, 신공공관리론과 뉴거버넌스론 관점이 절충되어 추진되었다고 평가된다 (남궁 근, 2017). 노무현 정부는 경제위기로부터 탈출한 시기에 탄생하였기 때문에 작은 정부 보다는 일을 잘 하고 많은 서비스를 제공하는 정부를 지향하였다. 규모가 아닌 기능과 성과의 관점에서 효율성을 제고하고자 하였다. 따라서 조직 개편을 최소화하는 대신 기능조정과 업무 프로세스 개선을 통해 조직 효율성을 추구하였다. 한편 고위공무원단의 도입 및 개방형직위제도의 확대와 성과 기반 보상체계의 정착 시도, 총액인건비제 및 총액배분자율편성제도 등 분권적 인력·예산 운영과 성과관리의 도입, 성과중심의 경영체제 정착을 위한 공기업 경영평가 실시는 신공공관리론적 혁신의 대표적 사례이다.

한편 "대화 잘 하는 정부", "함께하는 행정"이라는 전략과 목표를 통해서 나타나는 바와 같이 노무현 정부는 국민의 참여를 활성화하고자 하는 뉴거버넌스론적 정부 혁신 또한 실천하고자 하였다. 혁신네트워크에 민간 전문가의 참여, 국정 운영에 있어서 행정위원회를 통한 시민 사회 의견 반영 등이

참여 활성화를 위한 대표적인 노력이라고 할 수 있다. 참여마당 신문고, 국민제안규정 등 국민 참여의 인프라를 구축하였다.

그러나 정부혁신 과제는 주로 정부조직 내부의 시스템과 문화 혁신으로 구성되어 있고 따라서 혁신 과제 추진 또한 공무원 위주로 이루어 졌다. 그 결과 일하는 방식과 행태 부분의 성과는 있었으나 시스템 혁신에까지 이르지 못했고 혁신 피로감을 높였다고 평가된다 (황혜신, 2005; 김판석·홍길표, 2011; 남재걸, 2018:27 재인용). 또한 국민이 참여한 정책과제의 비중이 크지 않고 정부 조직 내부 혁신에 머물러 있었기 때문에 뉴거버넌스론적 정부혁신 실천의 노력에도 불구하고 국민의 인지도와 체감도가 대체로 낮았다 (오영균, 2007;남재걸, 2018:27 재인용). 따라서 협력적 파트너십에 기반한 정부혁신은 아직 상징적 단계에 머물렀다는 한계가 있다 (염재호 외, 2008).

4. 이명박 정부

이명박 정부에서는 "활기찬 시장경제", "능동적 복지"와 같은 정부혁신의 목표나 "실용주의"라는 국정철학에서 나타나는 바와 같이 신공공관리론 중심의 정부혁신이 이루어졌다. 이명박 정부는 효율성 극대화를 위한 작은 정부, 시장중심의 발전을 위한 최소한의 국가 개입을 지향하였다. 이는 대대적인 정부조직 통·폐합의 시행, 성과평가·성과급제·연봉제 등 성과위주의 관리 기제 강화, 공공기관 민영화·통폐합·기능조정, 민간위탁을 통한 정부의 권한과 규모의 축소, 시장경제 활성화를 위한 적극적 규제 완화와 같은 혁신 추진으로 나타났다.

이명박 정부에서는 국정운영에 있어서 참여적 요소를 혁신에 거의 도입하지 않았다. 그 결과 노무현 정부가 추진하였던 뉴거버넌스론적 관점의 정부혁신은 약화되고 신공공관리론적 관점의 혁신이 보다 강화되었다.

5. 박근혜 정부

2000년대부터 서구에서 신공공관리론의 한계에 대한 비판이 제기되었던 것처럼 우리나라에서도 노무현 정부 시기부터 후기 신공공관리론의 관점에서의 혁신을 지향하고 있음을 알 수 있다. 박근혜

정부는 신공공관리론 관점의 혁신과 함께 후기 신공공관리론적 관점에서의 정부혁신의 구체적인 아젠다가 추진된 시기라고 할 수 있다. 인사혁신처의 신설로 성과연봉제의 확대, 공직사회 전문성과 개방성 향성을 위한 인사혁신은 대표적인 신공공관리론적 관점의 혁신 추진이라고 할 수 있다.

한편 정부3.0은 공공정보의 개방, 소통, 공유를 통해 혁신을 추구하였는데 이는 정부기관 간 협력뿐만 아니라 정부와 시민사회 간의 협업을 활성화하는 것으로 볼 수 있다. 국민이 참여하기 위해서는 우선 정보 공개와 공유에 기반한 국민의 알 권리가 충족되어야하기 때문이다. 따라서 정보 공유는 공공데이터를 활용한 집단지성 기반의 뉴거버넌스의 출발점이라고 할 수 있다.

또한 정부3.0은 "서비스 정부"를 정부혁신의 3대 목표 중 하나로 설정하였는데, 이는 신공공서비스론의 관점과 맥락을 같이 한다. 즉 개방, 소통, 공유, 협력을 통해 서비스의 효율적 전달과 고객 만족에 머무는 것이 아니라 국민이 서비스 생산과정에서 참여하고 국민의 보다 나은 삶과 행복 추구를 시도하였다. 취약계층에 대한 서비스, 생애주기별 맞춤형 서비스의 설계와 제공이 정부혁신의 실천적 과제로 추진되었음을 통해 이를 알 수 있다 (오철호 외, 2013:113).

그러나 정부3.0은 공공정보의 개방, 소통, 공유를 통한 혁신에 중점을 두었기 때문에 (남재걸, 2018) 우리 사회가 직면한 문제의 해결이라는 지향가치와 정부혁신이라는 수단적 가치가 밀접하게 연계되지 못한 한계가 있었다. 또한 공공 서비스를 수요자와 함께 설계하는 국민디자인단이 운영되었으나, 문제인식의 공유와 협력적 거버넌스 참여자 간 성찰에 기반한 숙의 등 보다 복잡한 사회문제 해결을 위한 참여적 혁신의 수준까지 이르지는 못하였다.

03
문재인 정부의 정부혁신

역대 정부의 정부 혁신을 통해서 볼 때 신공공관리 관점의 정부혁신은 1990년대 이후 우리나라 정부혁신의 주요 전략이었으며 2000년대 초반부터 후기 신공공관리론의 관점에서의 정부혁신 방향성이 등장하였음을 알 수 있다. 이는 각 정부별 혁신의 핵심 키워드에서도 잘 나타난다 (아래 표 참조). 김영삼 정부의 작고 강한 정부, 효율적 행정 등 신공공관리론 관점의 키워드가 활용되었다면 김대중 정부 시기부터 '효율'과 함께 '봉사'라는 용어가 등장하였다. 노무현 정부 시기에는 '대화', '타협', '함께'와 같이 본격적으로 후기 신공공관리론적 관점의 키워드가 활용되었고 박근혜 정부에서는 '협력'이라는 단어로 표현되었음을 알 수 있다. '함께', '협력'과 같은 키워드가 문재인 정부의 정부혁신에서는 '참여'로 이어지고 있다. 한편 문재인 정부의 정부혁신은 공직의 유연성, 개방성, 전문성 제고 및 성과관리 등 이전 정부의 신공공관리론의 혁신 전략적 요소와 가치 지향성을 여전히 포함하고 있다. 그러나 '공공성', '사회적 가치', '책임'과 같은 키워드가 정부혁신 종합추진계획에 최초로 등장하여, 효율성 위주의 정부활동에서 민주성과 형평성을 균형있게 추구하고 정부 이외의 다양한 행위자가 공공가치 창출에 참여할 필요성을 강조하는 후기 신공공관리론의 지향성이 더욱 뚜렷해졌음을 알 수 있다.

표 역대정부 및 문재인 정부의 정부혁신

구분	문민 정부	국민의 정부	참여 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
국정 목표	• 한국병 치유와 신한국 창조 • 부정부패 척결, 경제 • 작지만 강력한 정부, 세계화	• 민주주의와 시장경제의 병행발전 • 국민적 화합, 민주적 경제 발전, 자율적 시민사회, 포괄적 안보체계, 창의적 문화 국가	• 국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 평화와 번영의 동북아시대 • 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율	• 선진일류국가 건설 • 잘사는 국민, 따뜻한 사회, 강한 나라 • 창조적 실용주의	• 국민행복, 희망의 새시대 • 일자리 중심의 창조경제, 맞춤형 고용복지, 창의교육과 문화가 있는 삶, 안전과 통합의 사회, 행복한 통일시대의 기반구축	• 국민의 나라, 정의로운 대한민국 • 국민이 주인인 정부, 더불어 잘사는 경제, 내 삶을 책임지는 국가, 고르게 발전하는 지역, 평화와 번영의 한반도
행정 혁신 목표	• 깨끗한 정부, 튼튼한 경제, 건강한 사회, 통일된 조국 • 깨끗하며 작고 강한 정부, 민주적이며 효율적인 행정, 국민편의 위주의 제도와 관행개선	• 작지만 효율적으로 봉사하는 정부 • 작은 정부, 효율적인 정부, 봉사하는 정부	• 국민으로부터 신뢰받는 정부 • 일 잘하는 정부, 대화 잘하는 정부 • 효율적인 행정, 봉사하는 행정, 투명한 행정, 분권화된 행정, 함께하는 행정	• 섬기는 정부, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 인재대국, 성숙한 세계국가	• 신뢰받는 정부 • 서비스정부, 유능한 정부, 투명한 정부 • 개방, 소통, 공유, 협력	• 참여와 신뢰를 통한 공공성 회복 • 사회적 가치 중심정부, 참여와 협력, 신뢰받는 정부
최초 사용 용어	• 신한국, 창조, 한국병, 부정, 부패, 척결, 기강, 강한, 세계, 작은(정부), 통일, 조국, 국민편의, 효율	• 민주주의, 시장경제, 병행발전, 국민, 화합, 시민, 자율, 봉사, 안보, 문화, 창의	• 신뢰, 균형, 평화, 번영, 동북아시대, 원칙, 공정, 투명, 대화, 타협, 분권, 함께	• 선진일류, 건설, 복지, 실용주의, 인재, 성숙	• 행복, 희망, 새시대, 일자리, 고용, 안전, 통합, 서비스, 개방, 소통, 공유, 유능, 협력, 교육	• 대한민국, 정의, 주인, 책임, 한반도, 공공성, 사회적 가치
혁신 주요 용어	• 작고 강한 정부, 효율적 행정, 국가기강, 신한국 창조	• 봉사, 작은 정부, 효율, 병행발전	• 국민, 신뢰, 일, 대화, 타협, 분권, 함께	• 선진일류, 시장경제, 복지, 세계국가, 실용주의	• 신뢰, 개방, 소통, 공유, 협력	• 주인, 참여, 신뢰, 공공성, 사회적 가치

※ 출처: 남재걸, 2018:31

이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 현 정부는 정부 혁신의 비전을 "국민이 주인인 정부"의 실현으로 설정하였다. 후기 신공공관리론적 관점에서 관료는 서비스 제공대상인 고객이 아닌 시민에게 봉사하는 존재이다 (남재걸, 2018). 따라서 정부 활동의 주요 목적은 시민이 관심있는 문제를 해결함으로써 공공가치를 달성하는 것이다.

정부혁신의 목표를 통해서도 후기 신공공관리론의 지향성이 드러난다. 문재인 정부의 정부혁신 목표는 국민의 삶의 질의 향상, 정부신뢰도 제고, 부패인식지수 변화[3]이다. 이러한 목표는 혁신적 활동의 궁극적 목표가 정부의 일하는 방식 변화, 서비스 질 제고에 한정되는 것이 아니라 이를 기반으로 국민이 체감하는 정책 성과를 창출할 수 있을 때 달성할 수 있다. 이러한 정책 성과 달성을 위해서는 공무원의 자발적 혁신 행동이 요구되기에 일선 공무원의 적극행정 활성화를 위해 제도적 개선 및 학습과 인센티브 제공 등을 실행하고 있다. 관료의 책임성을 합법성보다는 시민의 이익을 고려한 정치적 규범과 전문성 발휘를 통해 확보하는 것으로 보는 후기 신공공관리론의 관점과 일맥상통하는 점이다.

'사회적 가치 중심 정부' 전략 또한 후기 신공공관리론의 관점을 지향하는 것이다. 후기 신공공관리론이 제시하는 정부 역할 수행의 목적은 시민이 관심 있는 문제의 해결을 통한 공공가치의 창출이다. 이는 정부혁신 종합 추진계획이 제시하는 사회적 가치 실현 개념과 유사하다. 이론적으로 사회적 가치는 "사회문제의 해결과 사회적 변화를 낳는 가치"(고동현 외, 2016:19, 조세현·정서화, 2018: 재인용) 이며, 한 사회가 해결해야 할 문제는 역사성과 가변성을 가지고 있기 때문에 사회적 가치는 지속적으로 변화하면서 재구성 된다 (박상욱, 2018; 최현선, 2018). 정부혁신 종합 추진계획은 사회적 가치를 "사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여할 수 있는 가치"로 정의하고 13개 영역을 제시하고 있다[4].

이는 신자유주의 패러다임 기반의 양적성장이 초래한 현재 대한민국의 사회경제적 위기 상황의 해결 방식에 대한 관점에 따라 구성된 것으로 볼 수 있다(조세현·정서화, 2018). 이러한 사회경제적 위기는 시민의 삶과 직결되어 있는 문제로서 전통적 관료제의 행정서비스에 대한 관료제적 통제 및 모니터링, 신공공관리론의 고객에 대한 반응성을 목적으로 하는 정부 활동으로는 한계가 있다. 사회적 가치 중심의 정부 운영은 양적 성장 위주의 정책우선순위, 효율성 위주의 국정운영에 따라 균형 있게 다루어지지 못했던 국민의 삶의 질의 문제, 공동체의 발전, 사회·경제·환경의 지속가능성의 문제를 해결하기 위해 정부 내부에서 자원 투입과 배분의 기준, 의사결정 기준의 전환을 시도하는 것이다.

사회적 문제 해결을 위한 정부운영 원리의 변화는 공무원의 자발적 참여가 전제되어야 하며, 이를 위해 정부혁신종합추진계획은 사회문제의 현장에 대한 관료의 감수성과 공감능력을 제고하고자 한다. 이러한

3) OECD 다 나은 삶의 질 지수 (Better Life Index) 10위권, OECD 정부신뢰도 10위권, 부패인식지수 20위권 진입

4) 사회적 가치를 구성하는 13개 요소: ① 인권의 보호, 근로·생활 환경의 유지, ③ 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공, ④ 노동권의 보장과 근로조건의 향상, ⑤ 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합, ⑥ 대기업·중소기업 간의 상생과 협력, ⑦ 양질의 일자리 창출, ⑧ 지역사회 활성화와 공동체 복원, ⑨ 지역경제 공헌, ⑩ 기업의 사회적 책임 이행, ⑪ 환경의 지속가능성, ⑫ 민주적 의사결정과 참여의 실현, ⑬ 그밖에 공동체 이익실현과 공공성의 강화

전략과 실행계획을 통해 공무원의 사회문제 해결을 위한 책무성과 헌신과 같은 공공가치가 제고될 것으로 기대된다.

한편 후기 신공공관리론이 제시하는'시민이 관심 있는 문제의 해결'에서 중요한 이슈는 '누가 시민이 관심 있는 문제라고 정할 것인가'가 중요한 이슈이다. 후기 신공공관리론은 정부 역할 수행의 중요 기준인 공익을 "투입과 기회비용에 대한 성찰적 숙의과정을 통해 도출된 개인과 대중(public) 의 선호"로 정의한다. 즉 공익의 실현 또한 공무원 중심이 아닌 시민과의 대화와 담론을 통해 나타나는 공유된 가치(남재걸, 2018:33)의 실현인 것이다. 정부혁신 종합 추진계획과 비교하여 본다면 누가 어떠한 사회적 가치를 실현할 것을 정하는가의 문제라고 할 수 있다 (남재걸, 2018). 정부혁신 종합 추진계획은 사회적 가치의 구성요소를 매우 폭넓게 제시하고 있다. 이는 각 부처가 기관의 핵심 기능을 수행함에 있어서 해결해야 할 사회적 문제를 자율적으로 선정하여 추진하되 그 과정에서 다양한 통로와 플랫폼을 통해 시민의 의견을 최대한 반영할 것을 주문한 것으로 볼 수 있다. 사회적 가치 실현에 대한 평가도 부처 자율로 선택한 사업에 대해 실시하며, 사업의 선정 과정에서 기관 내외부로부터의 상향식 의견 수렴 과정이 있었는지를 평가하는 것도 이러한 의도가 반영된 것이다.

대화와 담론, 성찰과 숙의는 시민의 참여를 통해서 가능하다. 기존의 정부혁신이 정부 내부 관리 효율성 제고를 위한 혁신, 행정 서비스 품질 제고를 위한 혁신이었다면 후기 신공공관리론은 정책 과정에서의 시민 참여 확대를 위한 정책과정 혁신을 지향한다. 특히 후기 신공공관리론은 공/사 어느 영역도 공공서비스의 독점적 생산자가 될 수 없는 것으로 보고 정책 과정에서 시민의 참여를 통한 서비스와 정보의 공동생산을 강조한다.

이는 정부혁신 종합 추진계획의"참여와 협력"전략의 지향성과 맞닿아 있는 지점이라고 볼 수 있다. 국민의 삶의 질을 개선하고 행복을 증진시키고자 정부 운영의 원리를 바꾸는 것이 정책내용의 민주성을 제고하는 것이라면 시민이 참여하여 공동으로 가치를 창출하는 것은 정책과정의 민주성을 확대하는 것이라고 할 수 있다. 즉 효율성과 능률성 위주의 정부운영보다 절차적 민주성, 협력 등 이전 정부에서는 다소 우선순위에서 벗어나 있던 가치를 추구하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 변화는 정부를 둘러싼 환경의 변화와도 직결되어 있다. 공무원의 전문성만으로는 해결할 수 없는 복합적 난제가 증가하고 있으며, 민주주의의 심화로 시민의 참여요구가 증가하고 있다. 이에 정부는 국민 참여의 폭과 깊이를 대폭 확대하기 위한 제도적 개선을 실행하고 있다. 또한 4차 산업혁명 기술의 발달로 시민이 정책과정에 참여할 수 있는 방법이 더욱 다양해지고 용이해졌다. 이를 더욱 활성화하기 위해 정부는 국민의 관심정보를 공개하고 공공데이터의 개방과 활용을 확대하고 있다. ICT 기반 플랫폼을

시민의 정책문제 발굴, 아이디어 제공, 정책대안 설계 과정 참여를 위해 효과적으로 활용한다면 공개를 통한 알권리의 충족과 이를 바탕으로 한 시민 참여의 확대가 활성화될 것이다.

문재인 정부의 정부혁신은 기존의 행정내부 관리의 혁신과 서비스 혁신을 넘어, 정부혁신을 통한 사회문제의 해결, 즉 정책 과정과 결과의 혁신을 지향하고 있다는 점에서 역대 정부의 정부혁신과 차별성이 있다. 이러한 정책과정의 혁신을 위해서는 정부와 국민과의 관계의 변화가 우선적으로 요구된다. 관료는 주어진 법과 규정에 따라 업무를 수행하는 것에 익숙한 반면 수평적 관계에 기반한 숙의와 대화, 이해관계자 간 조정을 통한 업무 수행에는 익숙하지 않기 때문이다 (남재걸, 2018). 따라서 실제 공무원들이 정책을 입안하고 실행하는 과정에서 우리 사회가 직면한 문제의 해결을 위해 정책 대상자의 관점에서 이들과 함께 문제를 정의하고 이 과정에서 협력과 조정을 통해 공동의 문제 해결과정에 이를 수 있도록 교육 등 다양한 지원이 필요할 것이다. 또한 이를 통해 다양한 이해관계자의 참여, 협력, 조정의 과정을 공무원이 학습하고 경험을 축적할 필요가 있다.

무엇보다도 참여에 의한 문제 정의는 많은 정책 대상자에게 혜택이 돌아갈 수 있는 이슈의 대표성을 확보할 때 관료의 포획이라는 부작용을 최소화할 수 있다. 따라서 이슈의 대표성을 확보하기 위한 건전한 시민의 참여 및 다양한 참여 통로 마련에 대한 지속적 노력이 필요할 것이다.

MOIS

Ministry of the Interior and Safety

제2장 02

문재인정부 정부혁신의 추진 방향과 전략

01 정부혁신 개요

02 정부혁신 추진방향

03 2019년 정부혁신 추진방향 및 6대 역점분야

04 추진방법 및 향후계획

01
정부혁신 개요

1. 추진배경

1) 국민의 삶의 질을 개선하는 정부 운영으로 전환

과거 효율과 성장 중심의 국정운영으로 국가 경제성장은 이루었지만, 양극화와 불평등의 심화로 국민이 체감하는 삶의 질은 크게 나아지지 않았다. 이를 보여주는 대표적 지표인 OECD의 더 나은 삶의 질 지수[5] (BLI)는 38개 회원국 중 29위, OECD 유리천장 지수[6] 또한 29개국 중 5년 연속 29위로 하위권에 머물러 있는 실정이었다. 이에 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 사회적 가치 중심의 국정 운영으로 전환함으로써 국민 모두가 잘 사는 나라를 구현할 필요성이 대두되었다.

2) 정책의 시작도 끝도 국민, 참여민주주의의 완성

나아가 정부 단독으로 해결할 수 없는 복잡한 난제가 늘어나고 성숙한 시민사회 역량에 기반한 정책참여 요구가 커짐에 따라, 보다 직접적인 국민 참여를 위한 제도적 기반을 마련하고 인식을 전환해야 할 필요성이 생겼다. 매년 전 세계국가의 경쟁력을 평가하는 세계경제포럼(WEF)의 국가경쟁력평가에 따르면 우리나라의 정책결정의 투명성은 137개국 중 98위인 하위권에 머물러 있어, 실질적인 참여 민주주의의 기제가 절실한 상황이었다. 특히 최근 AI, IoT, 빅데이터 등 신기술의 비약적인 발전에 따라 과거에는 불가능했던 참여방식이 현실화되는 등 국민이 다양한 정책 분야에서 효율적인 방식으로 정책에 참여할 수 있는 기술적 기반이 마련되었다.

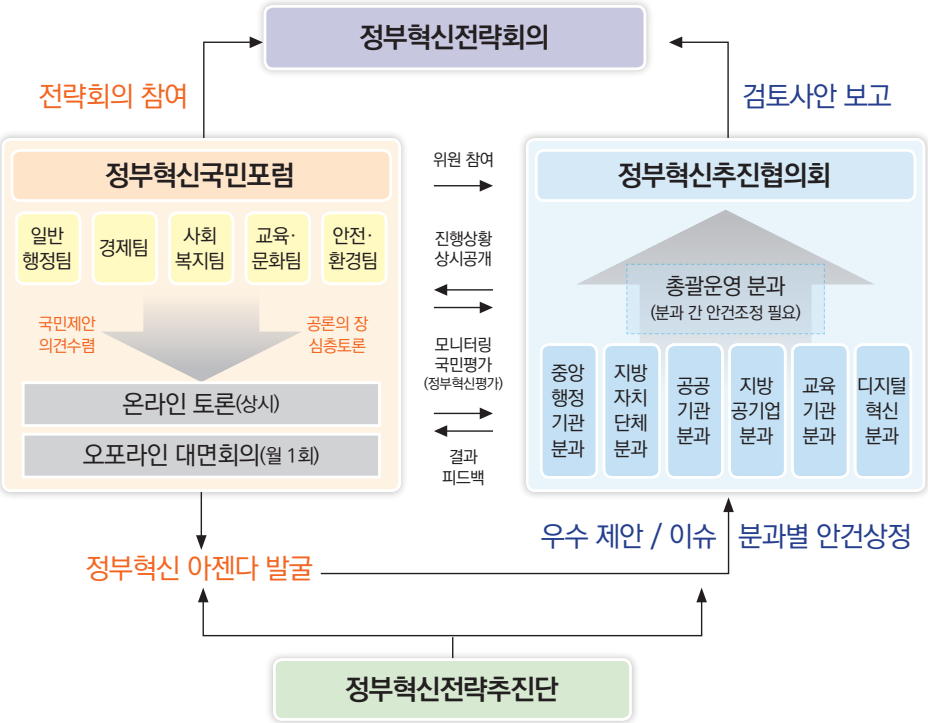
---

5) OECD Better Life Index (BLI·더 나은 삶 지수), 2017(38개국 대상)
6) OECD(The glass-ceiling index; environment for working women), 2017년(29개국 대상)

3) 자발적 혁신을 통한 신뢰받는 정부 구현

마지막으로 지금까지 정부혁신은 공무원의 변화를 견인하기 위한 수단으로써 공무원을 혁신의 대상으로 삼아 하향식으로 추진되어 왔다. 그 결과 공무원의 자발적인 상향식 혁신을 이끌어내지 못했고, 공직사회의 일하는 방식과 조직문화 또한 크게 개선되지 못하여 국민의 정부에 대한 신뢰[7]와 청렴도[8]도 답보상태를 보이고 있었다. 이에 공무원이 개혁의 구경꾼이 아니라 '개혁을 이끄는 주체'로서 '국민의 삶을 실질적으로 바꾸어주는 혁신'을 위해 끊임없는 노력을 경주하게 되었다.

정부혁신 추진체계



7) 정부신뢰도는 OECD 평균인 42%의 절반 수준인 24%로 최하위인 32위('17), OECD 「한눈에 보는 정부(Government at a Glance)」, 2017 (35개 대상)

8) ('18) 부패인식지수(CPI) : 51위(180개국, 100점 만점에 54점)

2. 정부혁신 추진체계

이번 정부혁신의 가장 큰 특징은 '국민과 함께하는 혁신, '자율적·상향적 혁신', '국민 삶의 질 향상을 지향하는 혁신'을 추진한다는 점이다. 이를 위해 국민 참여 창구인 '정부혁신국민포럼'과 정부혁신 민관협의체 '정부혁신추진협의회'를 구성하여 운영하였다. '정부혁신국민포럼'은 국민 누구나 참여할 수 있는 정부혁신 의견수렴 창구로 온라인을 통한 상시 제안·토론 및 오프라인 토론회 활동을 병행한다. 또한 포럼을 통해 제시된 의견 중 다수의 공감을 얻은 제안은 토론과정을 거쳐 정부혁신추진협의회 안건으로 상정하여 정책화를 추진한다.

'정부혁신추진협의회'는 중앙·지자체·공공기관·지방공기업·교육기관 등의 정부혁신 총괄조정 역할을 하는 민관 합동·범정부 정부혁신 추진체계로서, 공동위원장(행안부장관, 국민포럼 대표) 등 민관 위원 50여 명으로 구성되어 있다. 협의회에서는 분야별 분과위원회를 통한 혁신과제 발굴과 실적관리, 혁신계획·평가결과 심의 등을 수행한다.

아울러 기관별로 자율적 혁신 추진체계를 구축하여 운영한다. 기관별로 정부혁신책임관(기조실장급) 및 혁신부서를 지정하여 운영함으로써 기관 특성에 맞는 상향식 과제발굴부터 성과관리, 인센티브 제공 등을 자율적으로 운영케 하고 있다. 이로써 각 기관에서는 혁신 주니어보드 운영과 해커톤 개최 등 다양한 혁신 플랫폼을 운영하고 있다.

02
정부혁신 추진방향

1. 기본 방향

문재인 정부는 국정목표인 '국민이 주인인 정부' 실현을 목표로 '정부혁신 종합 추진계획'을 발표('18.3.19.)하였으며, 금년에는 이를 보완하여 '2019년 정부혁신 종합 추진계획'을 발표('19.2.26.)하고 본격적인 '정부혁신'을 추진하고 있다.

정부혁신의 목표는 '참여와 신뢰를 통한 공공성 회복'으로 이를 뒷받침하기 위한 3대 전략으로 ▲사회적 가치 구현 ▲참여와 협력 ▲신뢰받는 정부를 채택하여 구체적인 과제를 추진하고 있다.

정부혁신 비전 체계도

2. 정부혁신 3대 전략

1) 정부운영을 사회적 가치 중심으로 전환

첫 번째 전략은, 정부운영을 안전·인권 등 사회적 가치 중심으로 전환하는 것이다. 사회적 가치란 사회·

경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치로, 세부 분야로는 인권, 안전, 환경, 복지, 공동체, 사회적 약자배려, 양질의 일자리, 시민참여, 지역 활성화 등이 있다.

우선, 사회적 가치 실현 사업에 재정투자를 확대하는 등 재정운영을 혁신한다. '18년부터 중앙부처 예산안 편성지침, 지자체 예산편성운영기준 개정을 통해, 사회적 가치 실현 사업에 대한 재정투자를 확대해 나갈 계획이다. '19년에는 예비타당성조사에 '사회영향평가' 요소를 도입하고, 재정사업 평가 시 사회적 가치 구현사업은 우대할 계획이다.

차별없는 균형인사를 통해 '22년까지 고위공무원단 10%, 공공기관 임원 20%, 정부위원회 여성위원 비율 40%를 달성하고, 정부위원회(중앙부처)의 비수도권 위원 비율도 '22년까지 40%로 높일 계획이다.

현장민생중심 정부조직·인력관리를 통해 경찰·소방차 출동시간 등 골든타임을 단축하고, 정부업무평가, 지자체 합동평가, 공공기관 경영평가에 사회적 가치를 대폭 반영하여 각 기관들의 적극적 동참을 유도할 계획이다.

2) 참여와 협력으로 할 일을 하는 정부

두 번째 전략은 참여와 협력을 통해 할 일을 하는 정부를 구현하는 것이다. 작년 5월 약 50일 간 방문자 100만여명, 정책제안 18만여건 등 뜨거운 호응을 얻었던 '광화문1번가'를 상설화하고 각 기관별 참여기제와 연계하여, '국민참여 대표창구'로 운영한다.

올해부터 국민참여예산제를 본격 도입하고, 주민참여예산제의 범위를 확대한다. '예산바로쓰기 국민감시단'을 광역지자체별로 신설하고, 국민관심이 높고 현장의견 청취가 필요한 법령에 대해 '국민참여 법령심사제'를 도입하는 등 정책제안·결정·집행·평가 전 과정에 참여를 확대한다.

그간 행정기관이 독점하고 있던 회의실, 주차장, 강당 등 공공자원을 원래 주인인 국민에게 개방·공유한다. 올해 시범사업을 거쳐 '19년 말까지 온라인으로 전국의 공공자원을 실시간 예약·결제할 수 있는 시스템을 구축할 예정이다.

국가안보·개인정보 등을 제외한 공공데이터는 전면 개방하는 네거티브(Negative) 개방원칙을 강화하고, '22년까지 국민 삶과 밀접한 국가중점데이터 128개 및 혁신성장을 지원하는 신산업 핵심데이터 100개를 발굴·개방한다. 공공데이터의 소재와 연관관계를 한 눈에 알 수 있도록 시각화한 '국가데이터맵'도 구축하여 국민에게 공개한다.

정책혼선 방지를 위한 협업체계도 강화한다. 협업이 필요한 고위공무원단 직위에 부처 간 상호 교류

하는 '(가칭)전략적 협업직위'를 도입하고, 업무상 밀접한 관련 부처 간 협업정원제도 도입한다. '18년 정부업무평가부터 각 부처의 협업·조정 추진 노력·성과를 새롭게 반영하고, 기관 간 시스템 연계를 통해 별도 구비서류 제출이 필요없도록 정보공유를 확대한다.

3) 낡은 관행을 혁신하여 신뢰받는 정부

세 번째 전략은, 낡은 관행을 혁신하여 신뢰받는 정부를 구현하는 것이다. 무관용 원칙 적용으로 공공분야 채용비리를 원천 차단한다. 채용비리 발각 즉시 부정합격자는 퇴출하고, 가담자는 수사의뢰한다. 채용비리 연루자에 대한 수사·징계 등 후속조치도 철저히 점검한다. 적극적으로 금품을 요구해서 받거나, 고의성을 가지고 부정청탁에 따라 업무를 수행한 공직자는 파면·해임 등 중징계하고, 징계가 감경되지 않도록 제한하는 규정을 도입할 계획이다.

성희롱·성폭력 근절도 중점과제로 포함하여 강력하게 추진할 계획이다. 모든 성폭력 범죄자는 일정 벌금형 이상 선고 시 당연퇴직되고, 성희롱 등으로 징계 시 실국장 보직제한 도입을 검토한다. 또한, 사건 은폐 및 2차 피해 시 관리자 책임을 물을 수 있는 근거를 마련하고, 피해자 및 신고자 보호 등 적극적 구제조치를 기관장 의무로 규정할 계획이다.

빅데이터 분석을 기반으로 소방차를 최적배치하고, 119안전센터 입지를 최적화하는 등 국민 삶의 질을 높인다. 데이터 기반 의사결정을 지원하기 위한 '공공빅데이터센터'도 '19년까지 설치한다. 각종 증명서(주민등록등·초본 등)를 종이로 출력하지 않고, 모바일로 주고받는 서비스(가칭 '전자문서지갑')를 '19년까지 개발하고, 국민-행정기관 간 공문을 우편·방문 대신 인터넷으로 주고받는 '문서24'를 모든 행정업무에 확산하여 '종이없는(Paperless) 행정'을 구현한다.

03
2019년 정부혁신 추진방향 및 6대 역점분야

1. 2019년 추진방향

2018년에는 '정부혁신추진협의회'와 '정부혁신국민포럼'을 출범하고 사회적 가치 중심의 국정운영 기틀을 마련하는 등 정부혁신의 안정적 추진을 위한 초석을 마련하는데 집중했다. 그러나 작년 11월 실시한 설문조사[9]에 따르면 국민의 정부혁신에 대한 인지도는 44.8%에 불과하여 정부혁신에 대한 전반적인 인식이 부족하고, 국민이 체감할 만한 혁신성과 창출이 미흡했다는 자성의 목소리가 있었다. 이에 2019년에는 핵심 국가비전인 혁신적 포용국가를 뒷받침하도록 사회적 가치 중심의 국정 운영을 강화하고, 국민이 생활 속에서 체감할 수 있는 성과창출형 정부혁신을 추진하는데 박차를 가할 예정이다

이에 따라 정부혁신 종합 추진계획('18.3.) 상의 비전과 목표, 3대 전략은 유지하되, ▲혁신적 포용국가를 뒷받침하는 포용적 행정 구현 ▲국민이 생활 속에서 체감하는 혁신성과 창출 ▲공직사회 변화 지속 계기로서의 정부혁신 추진을 주요 추진방향으로 정하고, 공공구매조달 혁신, 선제적 서비스 제공 및 공공서비스 사각지대 해소 등 6대 역점 추진분야를 집중 추진할 예정이다.

2. 6대 역점분야 및 추진과제

1) 새로운 가치를 창출·실현하는 '공공구매조달' 혁신

기존의 공공구매조달이 사회적 가치 구현에 초점을 맞추었다면 올해부터는 사회적 가치 이외에도 정부의 혁신성장을 적극 지원할 수 있도록 공공구매조달을 혁신할 계획이다. 이를 위해 기존의 납품

9) '18.11, 한국갤럽 「정부혁신 국민 여론조사」 결과

실적과 가격 위주의 공공조달을 넘어, 우수 R&D 제품과 혁신 제품에 대한 초기 시장을 조성할 수 있도록 조달 방식을 혁신한다. 공공구매조달 분야에 혁신성·전문성을 강화하고, 위험공유 및 실패 경험 축적이 가능한 조달 생태계를 조성한다. 특히 수요자인 공공기관은 상향된 혁신기술의 수준을 제시하고, 기업은 맞춤형 혁신제품을 제공하여 사회적 가치를 제대로 실현하는 조달방식을 마련하고자 한다.

2) 혁신적 포용국가 구현을 위한 정부운영기반 혁신

인사 측면에서 일선 공무원의 적극행정을 활성화하고, 개념설계가 가능한 고수 공무원과 민생현장의 어려운 곳을 먼저 살피는 동료시민으로서의 공무원을 양성한다. 또한 전문역량을 지닌 '고수(高手) 공무원'을 양성하기 위해 순환보직 제도를 개선하고 전문직공무원 제도의 적용 대상 부처(분야)를 확대하고 전문직위 제도도 정비할 계획이다.

조직 측면에서 국민 안전 등 긴급현안이나 도전적 과제 추진 시 조직설치 요건을 완화하여 신속·유연하게 대응할 수 있도록 한다. '긴급대응반'을 시범운영하여 국민안전 등 긴급상황에 부처가 신속하게 대응할 수 있도록 조직 운영에 자율성을 부여한다. 올해는 기재부, 과기부, 외교부 등 복수차관 부처에 우선 실시하고 성과가 인정되면 전 부처로 확대할 계획이다. 또한 '벤처형조직' 운영을 확대하여 행정수요 예측과 성과달성 여부는 다소 불확실하더라도 목표 달성 시 국민편의와 혁신성장을 촉진하는 도전적 과제를 추진할 수 있도록 지원한다. 특히 벤처형 조직은 빅데이터, 인공지능 등 신기술을 기반으로 하는 미래형 혁신과제를 추진하는데 적극 활용될 계획이다.

3) 선제적 서비스 제공 및 공공서비스 사각지대 해소

소득이나 정보, 신체적 차이로 인해 정부 혜택을 모르거나 받지 못하는 사람이 없도록 정부의 손길이 사회 구석구석 미치도록 한다. 먼저 국민이 몰라서 불이익을 겪지 않도록, 별도 신청이 없더라도 필요한 서비스를 안내하고 제공하는 선제적 서비스가 강화된다. 임신 진단 시, 진료비와 엽산·철분제 등 관련 서비스를 한 번에 안내 받고 신청할 수 있도록 하며, 기초연금 신청을 희망하는 사람은 이력관리를 하고 사전에 신청 안내를 할 예정이다. 또한 취약계층의 공공서비스에 대한 접근성을 제고하고 관련 제도 및 정책, 서비스를 사회적 가치 중심으로 개선하여 공공서비스 사각지대 해소를 추진한다.

4) 시민참여를 통한 사회·지역문제 해결기반 구축

지금까지 시민 참여가 형식적이거나 단순 정보공유 차원에서 이루어졌다면, 앞으로는 시민이 직접 지역문제를 해결하고 행정서비스를 공동 생산할 수 있는 여건을 만들 예정이다. 공동체 복원 및 활성화를 위한 민관 협치 기구인 '주민자치회'를 제도화하고, 지역 특성에 맞게 운영할 수 있도록 맞춤형 모델을 만들어 전국에 확산한다. 또한 주민이 발굴한 지역사회 문제를 정부·자치단체·공공기관이 함께 해결하는 플랫폼으로써 지역혁신포럼을 확산한다. 아울러 '리빙랩(Living Lab)' 방식의 참여를 활성화함으로써 지역 주민이 직접 일상생활 속 문제를 발굴하고 해결방안까지 모색하도록 한다.

5) 기관 간·기관 내 칸막이를 허무는 협업 강화

최근 사회적 이슈로 대두되고 있는 미세먼지 문제를 비롯하여 저출산·고령화, 저성장·양극화 등의 거시적 문제에 이르기까지 개별 부처 단독으로는 해결할 수 없는 난제(wicked problem)들이 누적되고 있다. 이러한 난제들을 해결하기 위해서는 기관별 정책과 서비스, 예산, 인력 등 조직 역량을 결집하여 공동 대응하는 것이 중요하며, 이러한 측면에서 협업의 중요성이 강조된다. 올해는 '범정부 협업과제[10]'를 중심으로 협업 네트워크 및 협업 수준을 진단하고 제도 개선을 추진한다. 또한 협업 조력기관도 주관기관과 동등하게 평가·우대하여 타 기관 사업에 적극적으로 협력할 유인책을 제공할 예정이다.

아울러 기관 간 정보공유와 인사교류를 확대하여 범정부 협업을 촉진한다. 행정안전부와 대법원 간 정보공유를 통해 가족구성원 중 한 명이 제증명 신청 시, 가족관계증명서 제출을 생략할 수 있도록 하는 것이 대표적 사례이다. 또한 '협업정원제'를 본격 운영함으로써 부처 간 긴밀한 정책협력과 조율이 필요한 분야에 인력을 상호 파견할 수 있도록 한다.

6) 데이터 과학에 입각한 정책결정 지원시스템 구축

달라진 국민의 눈높이에 맞춰 정책 결정 방식도 바뀐다. 앞으로는 기존의 경험이나 관행에 따른 정책 수립 방식에서 벗어나, 객관적 증거와 데이터에 기반한 정책결정 지원을 강화할 예정이다. 우선 각종 행정지식과 조사·진단·연구결과 등을 데이터베이스(DB)화하고, 빅데이터 분석 등을 통해 위기대응 및 예측능력을 제고하는 증거 기반 행정시스템을 구축한다. 특히 국가안전대진단 결과와 건축·소방·전기 등

10) 국정과제 중 협조부처가 있는 협업과제(182개 실천과제) 가운데 중요도 등을 기준으로 과제 선정

335개 안전점검 정보를 우선적으로 DB화하여 국민 안전에 만전을 기하고, 재난과 사고를 예방하고자 한다. 또한 주요 경제·사회현안의 미래예측, 정책대안의 시뮬레이션 등 데이터기반 정책결정을 지원하여 미래예견적 국정관리를 강화한다. 이를 위해 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」을 제정하여 '범정부 공공빅데이터센터'를 설치할 예정이다. 나아가 국민이 공공데이터의 소재와 연관관계를 한 눈에 파악할 수 있도록 시각화한 '국가데이터맵'을 구축하여 국민에게 개방하고, 민간 활용이 용이하도록 공공데이터를 표준화하여 전면 개방을 추진한다.

04
추진방법 및 향후계획

범정부 차원의 강력한 이행 동력을 확보하고 '업무 따로 혁신 따로'의 관행을 없애기 위해 기관별 핵심정책과 사업을 정부혁신 대표과제로 추진하여 혁신과 업무를 유기적으로 연계할 예정이다. 예를 들어 환경부의 경우 미세먼지 저감 관련 정책을 부처의 정부혁신 대표과제로 추진하고 그 성과를 평가받게 된다. 또한 핵심과제 중 다수 부처와 관련된 과제는 중요 협업과제로 관리하고, 주기적으로 추진실적을 점검하여 연내 확실한 성과가 창출될 수 있도록 관리할 예정이다. 예를 들어 혁신지향 공공조달을 위해 기재부, 산업부, 중기부, 조달청 등이 참여한 TF를 구성하여 협업을 통해 과제를 추진할 계획이다.

마지막으로 정부혁신 이행을 담보하기 위해 43개 중앙행정기관을 대상으로 매년 실시하는 정부혁신 평가 체계를 개편한다. 올해는 국민이 체감할 수 있는 혁신성과 중심으로 평가를 전환하고, 2019년 역점 추진과제 및 부처 핵심사업 중심으로 평가를 실시하는 한편 지나치게 복잡한 평가지표를 핵심사항 중심으로 간소화할 예정이다. 이를 통해 정부혁신이 정부 내부를 넘어 국민 생활 속까지 뿌리내리고, 국민이 피부로 체감할 수 있는 변화와 성과가 생활 곳곳에서 나타날 수 있도록 노력해 나갈 것이다.

MOIS

Ministry of the Interior and Safety

제3장 03

정부운영을 사회적 가치중심으로 전환

01 사회적 가치를 실현하는 재정혁신

02 포용국가 구현을 위한 정부운영기반 혁신

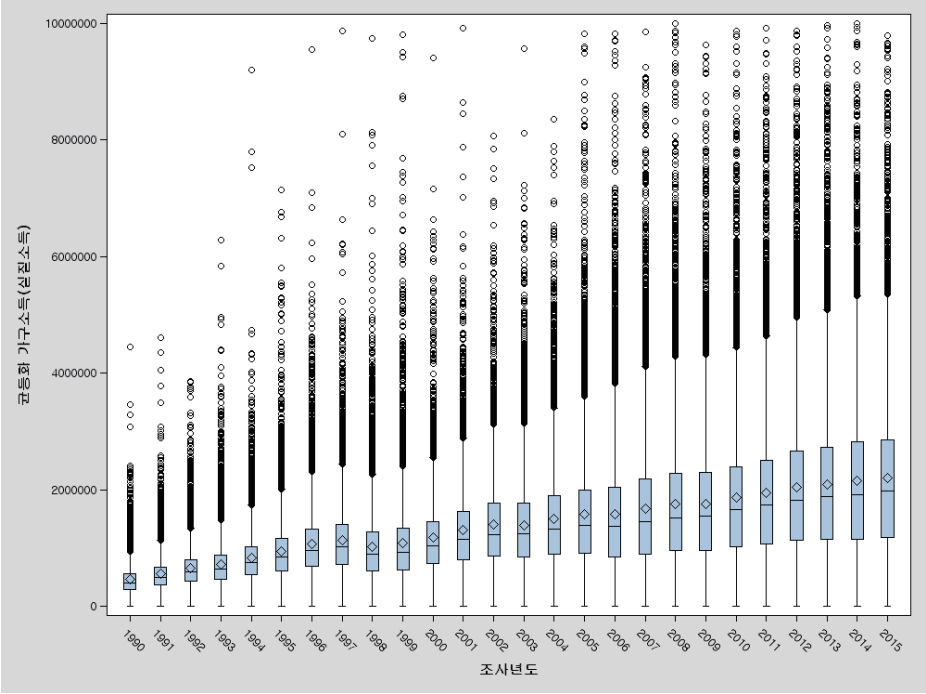
03 공공서비스 사각지대 해소로 포용적 행정 구현

01
사회적 가치를 실현하는 재정혁신

1. 과제의 이해

정부혁신은 주요 국정과제를 실현하기 위해 정부가 어떻게 변해야 하는지를 선언하는 도구적인 성격을 가진다. 문재인 정부는 혁신적 포용국가를 통해 국민의 삶을 책임지는 정부를 지향하고 있다. 기존의 경제적 성장 위주의 국정운영과 다른 관점에서 심각해진 양극화와 불평등, 삶의 질 하락 등의 문제를 해결하는 방안이 모색되고 있다. 우리나라의 균등화 가구 가처분소득은 1990년부터 2015년까지 25년의 기간 동안 1997년과 1998년을 제외하고는 꾸준히 증가하고 있다. 이는 연도별 균등화 가구소득을 상자그림으로 나타내고 있는 다음에서 확인할 수 있다. 하지만, 그림은 이러한 평균 가구소득의 증가와 더불어, 소득의 양극화가 심각해졌다는 것을 보여준다. 상자그림의 위쪽 수염과 아래쪽 수염의 길이가 길어지고 있는 점은 소득의 분포가 넓게 퍼지고 있으며, 특히, 아래쪽 수염보다 위쪽 수염의 길이의 증가속도가 빠른 것은 고소득 가구의 소득이 빠르게 증가한다는 것을 보여준다. 이러한 소득분포의 변화는 우리나라의 소득 양극화가 심화되고 있음을 보여준다.

그림 연도별 균등화 가구소득(실질소득)의 변화

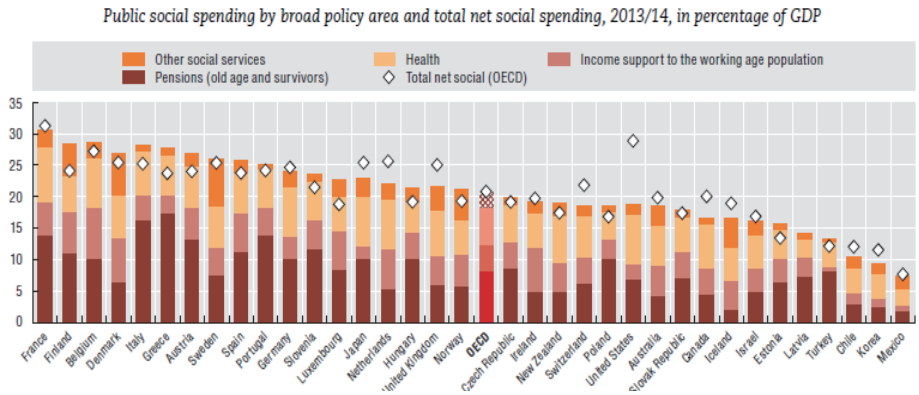


※ 출처: 탁현우(2016: 14)

하지만, 이러한 양극화와 같은 사회문제를 해결하기 위한 우리나라의 공공분야 사회지출은 OECD 국가 중 최하위 수준이며, 다른 국가와 달리 연금과 소득지원 분야보다 보건 분야의 비중이 높게 나타나고 있다.

공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 사회적 가치 중심의 국정운영 전환으로 국민 모두가 잘 사는 나라에 대한 요구에 부응하고, 국민이 체감하는 삶의 질 개선을 달성하기 위해 재정의 역할을 강화하는 사회적 가치 중심의 재정혁신이 정부혁신에 포함되었다. 사회적 가치 실현을 위한 정부혁신에 재정혁신이 포함된 배경은 G20를 중심으로 하는 '포용적 성장(Inclusive Growth)의 트렌드를 통해 살펴볼 수 있다.

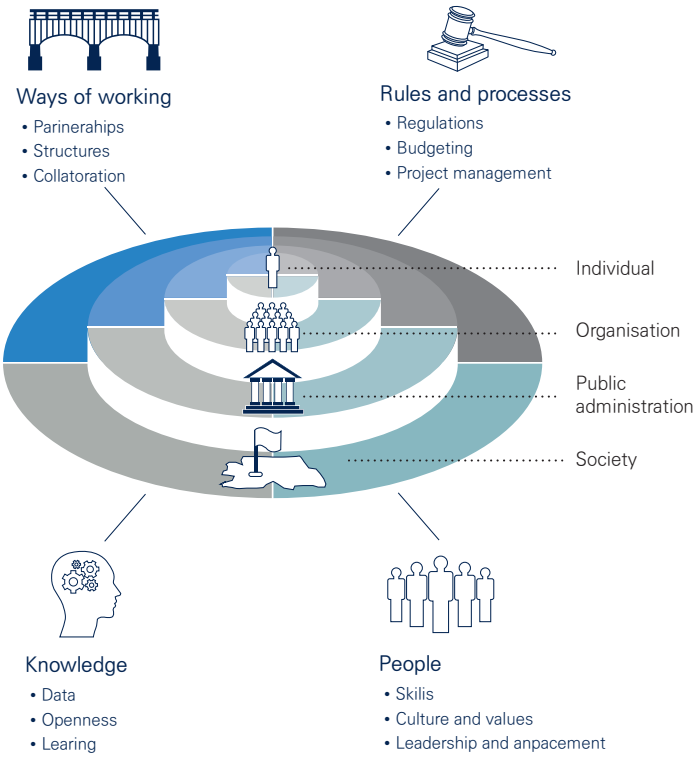
그림 OECD 국가의 공공지출(public expenditure) 수준의 비교



독일 함부르크에서 개최된 G20 정상회의(2017.7.)에서 포용적 성장(Inclusive Growth)의 필요성이 강조되었으며(OECD & Worldbank, 2017), 포용적 성장 전략의 추진을 위해 건전한 거시경제 정책, 소득안정 및 소득 형평성 제고 정책, 재분배 재원의 확보 필요성을 제시하였다. 기회의 불균등으로 인한 노동시장 참여의 차이가 소득불평등을 초래하기도 하고, 소득불평등으로 인한 교육, 보건 등에 대한 투자의 차이가 기회의 균등에 영향을 미치기도 한다. 이에 따라 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 필요가 있다. G20의 핵심 정책 우선순위는 여성의 경제생활 참여 강화, 고용 및 양질의 일자리 장려, 재정에 대한 접근성 향상, 비즈니스를 수행할 수 있는 기회, 특히 경쟁 환경을 조성하여 기업을 위한 경쟁 환경 개선, 불우한 환경에서의 기술 및 교육 업그레이드, 저개발 지역과의 연결성 강화, 누진성을 높이는 것을 포함하여 세금 및 이전 시스템 개선, 신흥 경제에서는 일하고 투자하려는 인센티브를 방해하지 않으면서 사회 안전망을 확대하는 것 등을 포함하고 있다. .

또한, 정부혁신의 추진을 위해 재정 및 예산과정의 혁신이 필요한 이유를 OECD(2014)에서 발표한 공공분야 혁신의 프레임워크를 바탕으로 이해할 수 있다. 공공분야의 혁신은 구조화된 조직 환경에서 발생하며, 정부혁신의 추진을 위해 조직요소들의 중요성을 강조하고 있다. 이 때, 조직을 둘러싼 환경이 혁신을 지원하는 방향으로 작용한다면, 공무원들에게 혁신할 것을 요구하는 것이 수월해 진다.

그림 OECD의 공공분야 혁신의 프레임워크



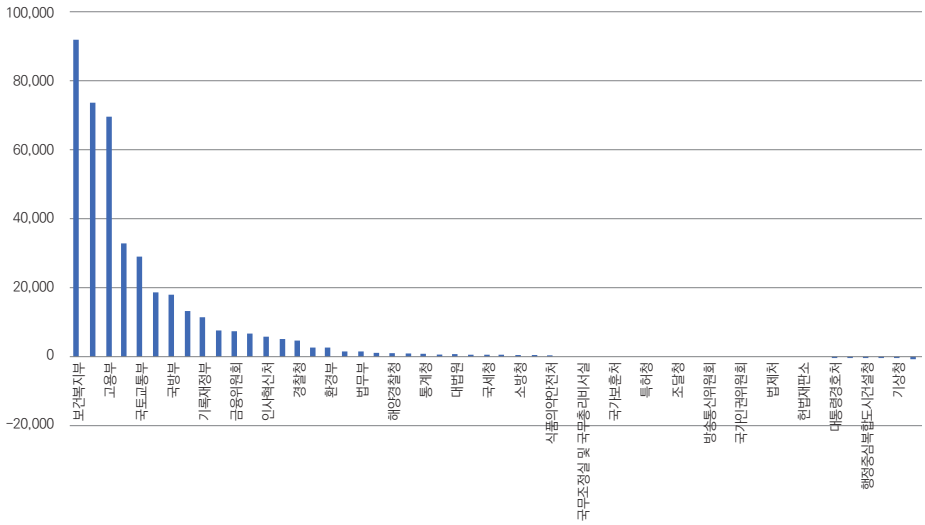
※출처 : OECD(2014: 5)

조직 환경은 크게, 일하는 방식(ways of working), 규칙과 절차(rules and processes), 지식(knowledge), 그리고 사람(people)로 구성된다. 사람(people)은 조직문화적 차원으로, 새로운 아이디어와 실험을 새로운 접근방식으로 시도해 볼 수 있는 조직적 설계 하에서 사람들에게 어떻게 혁신의 동기를 부여할지에 관한 영역이다. 지식(knowledge)은 정보의 수집과 분석, 공유와 지식의 발전 및 학습에 대한 문제에 대해 고려하는 영역이며, 일하는 방식(ways of working)은 공공분야의 혁신에 영향을 미치는 조직과 조직들 간의 구조화에 관한 영역이다. 마지막으로, 규칙과 절차(rules and processes)는 법과 규제, 예산, 승인절차 등 혁신의 기회를 제공하는(또는 막는) 규칙과 절차에 관한 영역이다.

이처럼 사회적 가치를 반영한 재정혁신은 예산과 성과평가 등을 통해 정부혁신이 안정적으로 추진될 수 있도록 규칙과 절차를 지원하는 의미를 가진다. 재정혁신은 정부혁신을 위한 재정적 지원을 위해 안전, 환경, 교육, 보건복지, 고용 등 사회적 가치 관련 분야의 예산을 확대하고, 정부혁신의 추진결과를 확인하며, 정부기관과 공무원의 정부혁신에 대한 동기부여를 위해 재정사업의 평가단계에서 사회영향평가 요소를 반영하는 것을 내용으로 하고 있다. 또한, 2019년부터는 혁신제품 구매를 장려하는 제도적 기반을 조성하고, 조달기업의 기술혁신을 유도하며, 혁신조달의 플랫폼을 구축하는 공공조달혁신이 새롭게 포함되었다.

실제로 2018년 정부혁신 종합계획에서 사회적 가치를 반영한 재정투자를 제시한 이후, 2018년 예산 대비 2019년 부처별 정부예산안은 2018년 대비 416,677억원이 증가하였다. 그 중 보건복지부소관 총지출 증가액이 9.2조원으로 가장 큰 것으로 나타나며, 행정안전부가 7.4조원, 교육부가 7.0조원의 순으로 그 뒤를 따르고 있다.

그림 2019년 예산안 부처별 증감 현황(2019년 예산안 기준)



※ 출처 : 국회예산정책처(2018: 3)을 바탕으로 저자가 작성

2. 사회적 가치를 실현하는 재정투자 확대

사회적 가치 실현을 위해 필요한 자원으로써 예산확보를 통한 재정적 투자의 중요성은 크다. 이것은 효율성 중심의 국가재정 운영방향을 전환하여, 인권, 안전, 환경 등 사회적 가치와 관련된 재정사업에 대한 중점 투자와 함께, 혁신지향 공공조달을 통한 혁신성장 지원을 주요 내용으로 한다. 이를 위해 재정 인프라 구축 및 사회적 가치에 중점을 둔 예산편성으로 정책과정의 사회적 가치 실현을 강화하는 재정혁신을 지향하고 있다.

구체적으로는 사회적 가치의 핵심요소인 일자리, 안전, 복지, 취약계층 보호 등에 대한 재정적 투자를 확대하고, 재정사업에 대한 심사와 평가에 사회적 가치 요소를 반영하여 이들 사업이 추진될 수 있는 제도적 기반을 마련하고 있다.

1) 사회적 가치 핵심요소에 대한 투자 확대

① 일자리, 안전 등 사회적 가치 관련 분야 예산 대폭 확대

맞춤형 일자리의 창출 및 고용안전망을 확충하고, 노후 기반시설의 안전점검 강화와 국가안전정보의 통합·공개 시스템 구축, 그리고 노후 사회기반시설 유지보수에 대한 투자 확대 등을 통해 안정적인 일자리 및 구직활동이 가능하도록 고용여건을 개선하고, 재해에 선제적으로 대응하여 국민안전을 위협하는 요소를 제거하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 일자리 예산규모가 전년에 비해 3.7조원 증가한 22.9조원 규모로 편성되었으며, 국가안전대진단 및 국가재정운용계획의 수립(2019.4.)과 정밀안전진단 및 노후시설물 보수를 위한 특별교부세가 지원(2019.6.) 되었다.

다음으로 사회적 가치 실현을 위해 일자리, 안전, 보건 분야 등 관련 재정사업에 대한 예산을 확대한다. 우선 일자리와 관련하여, 청년, 여성, 신중년, 장애인 등에 대한 맞춤형 일자리 창출을 지원하기 위해 청년추가고용장려금, 청년내일채움공제, 여성친화적 일자리, 장애인 근로지원인 확대 등에 투자한다.

또한, 직업훈련 내실화 및 실업급여 보장성 강화 등 고용안전망을 확충한다. 실업급여 지급액을 평균임금의 50%에서 60%로 상향하고, 수급기간도 종전 90~240일이던 것을 120~270일로 확대한다. 수급요건도 65세 이상 초단시간 근로자도 포함할 수 있도록 완화할 계획이다.

국가안전대진단 등을 통해 국민생활의 위험요소를 제거하고, 점검 결과 보수 및 보강이 필요한 수요에 대해 재난특별교부세의 확대를 통해 지원한다. 사회기반시설의 노후화에 대비하여 유지보수를 위한 투자를 지속적으로 확대하고 국민생명지키기 3대 프로젝트(교통안전, 산업안전, 자살예방) 등 안전사고

예방을 위한 범정부 종합대책을 함께 수행한다. 아울러 보건 분야의 사회적 가치 예산 확대를 위해 국민건강과 안전을 위한 필수의료 서비스 및 식품, 의약품 안전 분야에 지속적으로 투자한다.

② 사회적 경제 활성화 지원 강화

사회적 경제가 우리사회의 협력성장 및 포용성장을 견인할 수 있도록 사회적 경제 생태계 구축을 통한 질적 성장을 준비할 단계이다. 이를 위해 지원 정책간 연계를 강화하고 금융·인력 등 제도적 여건 조성, 장기비전의 제시 등 사회적 경제 발전을 위한 지원이 필요하다.

이에 따라 정부는 사회적 경제 활성화를 위한 사회적 금융 기반 마련을 통해 태동 단계인 한국의 사회적 금융 시장이 안정적으로 성숙하는 데 앞장선다는 계획이다[11]. 사회적 경제 분야의 금융접근성 제고를 위해, 신용보증기금 내 사회적 경제 지원계정을 1000억원 규모로 신설한다(2019년 상반기). 신용보증기금은 정책금융기관으로서 사회적 경제의 특수성을 반영한 맞춤형 지원 제도를 아래와 같이 운영하고 있다.

| 신용보증기금 사회적 경제 지원 연혁 |

2012년 사회적 기업에 대한 특례보증 제도 도입
2013년 협동조합에 대한 특례보증 제도 도입
2017년 정부의 '사회적 경제 활성화 방안'에 맞춰 사회적 기업, 협동조합 특례보증 한도를 기존 1억원에서 3억원으로 확대
2017년 마을기업과 자활기업에 대한 특례보증 도입
2018년 기존 특례보증에 더해 성장기 기업을 위한 지원 제도 신설
2018년~2022년 사회적 경제 기업에 5000억원의 신용보증 공급 계획

| 관련 법령 |

사회적경제기본법 제정 추진(기재위 법안소위 계류중)

한편, 사회적 경제 활성화를 위한 각종 정책을 추진 중이나 금융, 사업모델 부족 등 사회적 경제의 지속성장 생태계 조성·확산은 여전히 부족한 상황이다. 특히, 「사회적 경제 기본법」의 국회 계류로 사회적

11) 매일경제. 신용보증기금, 5년간 사회적 경제기업에 5천억 신용보증. 2019.2.12.
https://www.mk.co.kr/news/special-edition/view/2019/02/84141/
검색일: 2019년 5월 24일.

경제 활성화의 법적 기반마저 미비한 실정이다. 마을관리, 신품종재배 협동조합 등 새로운 사업 모델을 발굴하고 사업화를 지원하여 사회적 경제 생태계를 조성·확산하고, 청년 사회적 기업가, 청년 협동조합, 지역주도형 청년 일자리 등 사회적 경제 분야 일자리 창출을 본격적으로 추진한다. 이를 통해, 금융, 비즈니스 모델 지원 등 사회적 경제 기업이 지속적으로 성장할 수 있는 생태계를 구축하고, 청년들의 사회적 경제를 활용한 사회적 가치 실현 노력을 지원한다. 아울러 사업모델의 발굴을 위해 마을관리 협동조합을 설립하고, 신품종 재배단지조성을 연내 추진한다. 청년일자리를 위해 사회적기업성장지원센터를 개소하고('19.7), 청년 협동조합을 통한 창업지원의 확대, 지역주도형 사업 참여자 모집 및 매칭을 상반기에 추진한다.

2) 재정사업 심사·평가에 사회적 가치 요소 반영

① 예비타당성 조사에 사회영향평가 요소 마련 및 도입[12)]

예비타당성조사 제도는 체계적인 공공투자사업 관리를 위해 '총사업비가 500억원이상이거나 국고지원이 300억원 이상'인 건설·R&D·정보화사업과 중기지출 500억원이상인 복지 등 기타사업을 대상으로 예산편성 이전에 타당성을 객관적으로 검증하는 제도이다. 동 제도 도입 이후 20년간('99~'18) 총 849개 사업(386.3조원)에 대한 예비타당성 조사가 수행되었으며, 그 결과 불요불급한 대형사업 추진에 제동을 걸고, 재정효율화에 기여했다는 평가를 받고 있다.

하지만, 제도 도입 20년이 경과한 만큼, 경제·사회 여건 변화를 반영할 필요가 있다는 주장과 함께, 다양한 사회적 가치를 균형 있게 평가하고 사업특성에 맞는 평가체계를 마련함으로써 예비타당성 평가의 거버넌스 개편과 조사기간 단축 등을 통해 적기에 예산이 지원될 수 있도록 추진된다.

12) 기획재정부. 제12차 경제활력회의 겸 2019년 제11차 경제관계장관회의 개최 보도자료. 2019.4.3.

표	예비타당성조사 주요 개편내용

추진 방향	중점 추진과제
1 사회·경제적 여건 변화 적극 반영	■ **종합평가 비중 개편** • 수도권·비수도권 평가 이원화, 낙후지역 배려 ■ **정책성 평가 내실화 : 사회적 가치 평가 강화** • 정책성분석에서 "주민 삶의 質" 향상에 기여하는일자리, 주민생활여건, 환경성, 안전성 등을 평가 ■ **복지·소득이전 사업 평가방식 개편** • '시행·미시행'의 이분법적 평가를 지양하고, 수혜대상·전달체계 보완 등을 위한 컨설팅 기능 강화
2 제도운영의 공정성 및 효율성 강화	■ **종합평가(AHP) 거버넌스 개편** • KDI 등이 경제성·종합평가(AHP) 일괄수행 → 경제성은 KDI 등이, 종합평가는 전문가 위원회를 구성해 수행 ■ **예타 조사기관 다원화** • 예타 조사기관 추가 지정→전문성 강화 및 경쟁체제 도입 ■ **예타 조사기간 단축** • 1년(철도 1년 6개월) 이내 조사 완료 추진

※ 출처 : 관계부처 합동(2019a: 2)

최근에는 일자리, 환경, 안전 등 삶의 질에 영향을 미칠 수 있는 다양한 사회적 가치에 대한 관심이 증대되고 있다. 현재의 예비타당성조사는 환경위험, 직접 고용효과만 평가하고 있어 다양한 정책효과 분석에 한계를 가지고 있다는 주장을 반영한 것이다. 특히, 사업을 통한 주민들의 삶의 질(생활여건, 환경, 안전 등) 개선여부 등을 평가에 반영할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 이를 개선하기 위해 다양한 사회적 가치를 예비타당성조사 중 정책성 평가의 주요 항목으로 분석하는 방안을 제시한다. 정책효과 항목을 신설하여 주민 삶의 질(質)에 기여하는 ① 일자리(직접 고용효과(현행)+간접 고용효과 등), ② 주민생활여건 영향(공공서비스 접근성, 건강·생활불편 개선 등), ③ 환경성(부정적 환경영향(현행)+수질·대기질 개선 등 긍정적 환경영향), ④ 안전성(재난·재해 대응 가능성, 안전사고 가능성, 정보보안 등)을 평가에 반영한다. 원인자 부담 등으로 재원이 상당부분 확보된 사업, 완공 후 운영비 조달이 어려운 사업 등은 특수평가항목에서 별도로 고려하고, 사업추진의지 및 준비정도 등은 예타대상사업 선정 단계에서 검토하도록 한다. 사업 주무부처가 평가항목별 효과를 제시한 후 예타 연구진의 검토·협의를 거쳐 종합평가에 반영한다.

현 행	
분류	세부 평가항목
정책의 일관성 및 추진의지	· 관련계획 및 정책방향과의 일치성 · 사업추진 의지 및 선호도 · 사업의 준비 정도
사업 추진상의 위험 요인	· 재원조달 가능성 · 사업 추진에 따른 환경문제
고용효과	· 직접 고용유발효과 · 고용의 질 개선효과
특수평가항목	· 추가 평가항목

개편안	
분류	세부 평가항목
사업 추진여건	· 관련정책 및 계획과의 일치성 등 내부여건 · 지역주민 사업수용성 등 외부여건
정책효과	· 일자리 효과 · 생활여건 영향 · 환경성 평가 · 안전성 평가
특수평가항목	· 재원조달 위험성 · 문화재 가치 · 기타 추가 평가항목

※ 출처 : 관계부처 합동. (2019a: 4).

| 관련 법령 |
예비타당성조사 운용지침 개정('19년 4월)

② 재정사업 성과평가 시 사회적 가치 항목 반영

재정사업 성과평가는 크게 재정사업목표관리제도, 재정사업 자율평가, 재정사업 심층평가로 나뉘며, 이 중 재정사업자율평가는 사업 수행부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고, 평가결과를 재정운용에 활용하는 평가제도로 체크리스트에 의한 검토(review) 방식을 사용한다. 재정사업 자율평가 시 사회적 가치 실현에 직접적으로 기여하는 사업에 대해 가점(최대 5% 이내)을 부여한다. 국고보조사업의 연장평가 시에도 사회적 가치를 직접적으로 구현하는 보조사업의 경우 최대 3점의 범위에서 가점을 부여할 수 있도록 하였다. 이를 통해 사회적 가치를 재정운영의 핵심원칙의 하나로 재정립하여 재정사업의 사회적 가치 달성을 제고할 수 있도록 한 것이다. 이에 각 부처는 「2019년 보조사업연장평가 및 재정사업 자율평가」를 실시하고, 재정사업 자율평가 결과를 5월 말 대외에 공개하며, 2019년 보조사업 연장평가 보고서를 국회에 제출(9.2.) 해야 한다.

| 관련 법령 |
2019년 재정사업 자율평가 지침 (개정 완료, '18.12월)
2019년 국고보조사업 연장평가 편람 (개정 완료, '18.12월)

3) 공모사업 선정·배분시 사회적 가치 사업 중점 지원

① 정책자금 배분, 공모사업 선정 등에 사회적 가치를 반영한 평가요소 도입 및 중점 지원

정부와 공공기관 등의 공모사업과 정책자금의 배분을 위한 사업자 선정 기준에 사회적 가치를 반영한다. 한국토지주택공사(LH)는 신규 주택사업 투자결정 시 기존 경제적 사업성 지표 외에도 사회적 가치, 주거복지 기여도와 같은 공공성 지표를 추가한다고 발표하였다[13]. 예를 들면, LH는 그동안 사업성(NPV) 지표만으로 평가해 투자 의사를 결정했던 것을 공공기관 최초로 신규 주택사업에 '사회적 가치', '주거복지 기여도'와 같은 공공성 지표를 추가하기로 하였다. 공공성 평가요소 항목은 사회적 가치 기여도의 경우 서민주거비 부담 완화, 일자리 창출, 지역사회 파급효과 등이다. 주거복지 기여도는 주거 안정성, 주거비 부담능력, 주거수준 등으로 주거의 질적 요소까지 고려할 수 있도록 평가체계를 마련했다. 이번 LH형 사업시스템 도입으로 공공지원이 절실한 상황임에도 사업 추진이 어려웠던 지역의 사회적 약자를 위한 신규 주택사업이 가능해질 것으로 기대된다.

그림 LH의 주택사업 투자의사결정 평가항목

※ 출처 : LH, 신규 주택사업 투자 결정에 '사회적 가치' 더한다 2018.11.25. 검색일: 2019년 5월 24일.

13) 이데일리. LH, 신규 주택사업 투자 결정에 사회적 가치 더한다.
https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01390726619409328&mediaCodeNo=257
2018.11.25.검색일: 2019년 5월 24일.

참고정보

OECD & Worldbank (2017). A policy framework to help guide the G20 in its development of policy options to foster more inclusive growth
OECD (2014). Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact. OECD Conference Centre, Paris.
관계부처 합동. (2019a). 예비타당성 제도 개편방안. 2019.4.3.
국회예산정책처(2017). 재정동향 & 이슈 가을호.
국회예산정책처. (2018). 2019년 예산안 총괄분석 I.
기획재정부. (2019). 혁신적 포용국가를 뒷받침하는「정부혁신 실행계획」
기획재정부. (2019). 제12차 경제활력대책회의 개최(예비타당성조사 제도 개편방안) 보도자료. 2019.4.3.
남궁 근 (2017). 정부혁신 패러다임의 변화. 제1차 KIPA-KAPA 정부혁신 Forum 발표문. 한국행정연구원.
매일경제. 신용보증기금, 5년간 사회적 경제기업에 5천억 신용보증. 2019.2.12. https://www.mk.co.kr/news/special-edition/view/2019/02/84141/ 검색일: 2019년 5월 24일.
이데일리. LH, 신규 주택사업 투자 결정에 사회적 가치 더한다. 2018.11.25. http://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01390726619409328&mediaCodeNo=257 검색일: 2019년 5월 24일.
탁현우 (2016) 저출산 대책 평가 III(정책환경). 국회예산정책처.
행정안전부& 한국행정연구원. (2018). 정부혁신 종합추진계획 이해와 활용.
행정안전부. 2019 정부혁신 종합계획.
혁신이론연구모임 (2007). 이론으로 풀어 본 정부혁신. 행정자치부.
호주 Planning & Environment (2017). Social Impact Assessment guideline.

3. 새로운 가치를 창출·실현하는 '공공구매조달' 혁신

정부는 2019년 정부혁신종합추진계획(2019.2 국무회의)을 관계부처 합동으로 마련하여, '새로운 가치를 창출·실현하는 공공조달 혁신'을 적극적으로 추진하고 있다. 최근 유럽연합을 중심으로 공공조달시장을 기존 제품을 최저가격에 구매하는 행태에서 기술혁신을 위한 정책적 수단으로 강조되고 있다. 이러한 관점에서 우리나라도 공공조달 시장을 혁신제품의 초기 시장 진입의 마중물로 활용하여 기술혁신을 촉진하는 노력이 필요하다. 즉, 적극적 조달 행정을 통한 새로운 가치의 창출과 실현이

요구된다. 실례로 2017년 국내 공공조달 총액 123조원의 약 75%는 중소기업 제품(물품, 용역, 공사)으로(관계부처 합동, 2019c: 2), 중소기업 지원 및 기술혁신을 위한 중요한 정책수단으로 활용이 가능하다.

하지만, 현재의 공공조달은 수요와 공급의 정보 비대칭, 경직된 구매, 혁신 유인력 미흡, R&D와 단절, 컨트롤 타워 부재 등의 문제를 지적받고 있다(관계부처 합동, 2019c: 3-4). 첫째, 기술혁신의 유인력이 부족하다(관계부처 합동, 2019d: 3). 혁신제품은 상대적으로 가격은 높은 반면, 검증된 실적이 부족하므로 구매를 기피하는 경향이 있으며, 이로 인해 기술혁신 촉진은 미흡한 상황이다. 둘째, R&D와 공공조달의 연계가 미흡하다(관계부처 합동, 2019d: 3). 공공수요에 기반한 R&D 정책 미흡으로 혁신적 공공서비스의 제공에 한계가 있으며, R&D 결과물의 실증과 확산의 경로도 부족한 상황이다. 셋째, 수요와 공급의 정보 비대칭이 존재한다(관계부처 합동, 2019d: 4). 공급자인 기업은 수요자인 공공기관의 수요와 요구사항에 대한 정보가 부족하고, 반대로 공공기관은 기업의 혁신제품에 대한 정보가 부족하다. 이는 공공수요가 부처별로 산발적으로 조사되고, R&D의 기획단계에서 단편적으로 사용되어 기업과의 공유가 부재하기 때문이다. 넷째, 통합적 정책체계가 미비하다(관계부처 합동, 2019d: 4). 부처간 협업체계의 부재로 국가적 조달정책의 마련 및 효율적 운영에 한계가 있다. 혁신조달에 관련된 제도와 부처가 다양하여 국가차원의 체계적인 정책의 수립이 어려우며, 그 결과 혁신제품의 평가기준과 인센티브 방안의 마련이 곤란한 상황이다.

1) 혁신제품 구매를 장려하는 제도적 기반 조성

① 혁신제품 구매 시 성실수행 인정 및 적극행정 면책 확대 추진

조달관련 공무원이 신산업 분야와 같이 제도·규정이 불명확하거나 선례가 없는 조달행정에서 사전컨설팅 제도를 적극적으로 활용할 경우에는 특별한 사정이 없는 한 면책할 수 있는 제도를 추진하고 있다. 사전컨설팅은 규정이나 지침 해석상 어려움으로 의사결정에 애로가 있는 사안에 대해 사전에 의견을 구하는 경우 감사원이나 자체감사기구가 의견을 제시하는 제도이다. 또한, 일정요건을 갖춘 혁신조달행정에 대한 면책의 법제화를 추진하는데, 예를 들어 공공수요발굴위원회 선정 수요 또는 혁신성 평가 통과 제품을 구매하는 경우 조달사업법 개정을 통해 면책이 가능하도록 한다.

| 관련 법령 |

· (근거규정) 공무원 징계령 시행규칙 제3조의2(적극행정 등에 대한 징계면제)

· (주요내용) 적극행정 징계면제 조항을 신설하여 적극행정 징계면제 요건을 명확히 하고, 적극행정에 해당시 징계위원회에서 징계의결을 하지 않도록 규정

※ (대상) 비위의 정도가 약하고 과실로 인한 비위 → 고의 또는 중과실이 없는 비위

※ (적용) 징계의결 등을 하지 않을 수 있다〈재량〉 → 징계의결 등을 하지 아니한다〈기속〉

② 실증 완료된 연구개발 제품을 우수조달물품으로 지정, 우선구매 지원

혁신 제품에 대한 우수조달 물품 신청 기회를 부여하고, 아직 시장이 성숙되지 않은 신제품·기술융복합 제품의 경우에는 물품목록번호가 없어도 우수조달물품 신청 및 1차 심사를 허용한다. 신기술(NET) 인증 제품에 대한 우수제품 지정 신청 자격을 인증 후 2년에서 3년으로 확대한다.

표	기술개발제품 시범구매 및 기존 구매방식 비교

구 분	기술개발제품 시범구매제도	기술개발제품 우선구매제도	구매조건부 기술개발사업
목 적	창업 및 첫걸음기업 기술개발제품 초기 판로 지원	기술개발제품 판로 지원	기관의 구매수요는 있으나 상용화가 이루어지지 않은 기술개발제품의 개발 및 판로 지원
구매대상	① 공공시장에 납품이 이뤄지지 않은 기술개발제품 ② 수의계약 가능 제품	기술개발제품 우선구매대상(NEP, NET, GS, 성능인증, 우수조달제품 등 16종)	구매조건부 기술개발 사업 성공제품
구매결정	중기부 (구매심의위원회)	공공기관 구매담당자	공공기관, 대기업
구매방식	수의계약	수의계약, 제한경쟁	수의계약
참여기관	중기부, 조달청, 공공기관	공공기관	중기부, 공공기관, 대기업
법적근거	미비 (향후 판로지원법에 근거 마련 예정)	판로지원법 제13조	기술혁신촉진법 제9조
추진절차	① 구매기관 신청·참여→ ②구매품목 공고(공고형)→③기업 신청→④신청제품 평가→⑤구매대상 선정→⑥납품	①기술개발제품 인증 → ②공공기관 구매결정 → ③납품	① 접수공고·수요처과제발굴 → ②신청접수 → ③ 적합성검토·대면평가 → ④제품개발 → ⑤성공확정·통보 → ⑥납품
특 징	- 심의위원회가 구매의사결정을 하므로 공공기관이 감사 및 민원 부담이 없음 - 시범구매를 통해 조달실적을 쌓은 업체는 조달시장 진출이 용이하여 해당 업체의 판로 개척에 긍정적 역할 - 신규 기술개발제품의 구매가 지속적으로 이뤄져 구매 품목 수 확대 및 구매량 확대에 기여	- 공공기관 구매담당자가 감사 부담이 적은 조달청 우수조달제품을 선호 * 전체 기술개발제품 중 우수조달인증의 비중은 11%이나 구매액 비중은 약 50% - 특정 인증에 대한 선호로 인해 조달시장에 쏠림 및 독과점 현상을 초래 - 공공기관이 기술개발제품 구매 품목 수 확대 및 구매량 확대에 소극적	- 기술개발이 이루어지지 않은 제품을 대상으로 구매를 추진하므로 대상 품목 및 규모가 제한적 - 구매기관이 기술개발 결과물에 대한 만족도가 낮을 경우 납품이 이루어지지 않는 사례가 발생

※ 출처 : 관계부처 합동(2019c: 48)

③ 공공조달수요의 혁신성 평가지표 개발 및 혁신성 인증제도를 도입하여 혁신제품의 수의계약·우선구매 등에 활용

정부는 사회적 가치를 반영한 혁신기술 및 제품 개발 촉진과 함께 공공조달 시장으로의 연계 강화를 위한 '혁신성 평가지표'를 개발한다. 동 지표는 공공기관이 제기하는 공공 문제 해결 수요와 민간이 해당 문제를 해결하기 위해 제안하는 기술 및 제품의 혁신성을 평가하는 기준으로, 사회적 가치, 시장성, 기술 및 제품의 혁신성 등 3가지 기준에 따른 9개 평가항목으로 구성된다.

표 혁신성 평가지표 구성안

분야	기준	평가항목
공공 수요 평가	사회적 가치	① (공공현안 및 사회적 가치창출) 내외국인 생활편익 향상, 국민 생명·안전 보호, 기관 경영 효율화를 통한 사회적 가치 상승 등
		② (공공구매 필요성) 민간에서 구매하기 힘든 신제품 또는 혁신 제품에 해당하여 공공에서 초기 구매가 필요한지
		③ (현안의 시급성) 국민에게 심각한 영향을 미치고 있으며, 국민적 수요가 많거나, 기관의 경영상 손실이 지속적으로 발생하여 시급한 해결이 필요한지
		④ (국민생활에 미치는 영향) 사회적 리스크를 감소시키고 경제적 효용 향상정도 및 국민생활 향상, 사회 안전 해결, 공공경영 개선 기여도
	시장성	① (시장규모) 신기술 적용 제품·서비스를 통해 새롭게 창출될 시장 규모
		② (파급성) 타 공공부문 및 민간으로의 제품 적용가능성 및 규모
민간 제안 평가	혁신성	① (제품·기술의 차별성) 기존에 존재하는 제품(기술)인지, 새로운 제품과 융합되었는지, 시장에 존재하는 경쟁기술 또는 유사한 관련 기술 존재의 수
		② (제품·기술의 탁월성) 기존에 존재하는 제품·서비스(기술) 등과 비교하여 월등한 향상을 이끌어내는 혁신기술이 적용되었는지
		③ (기술적 완성도 및 실현가능성) 신기술 적용제품 개발 및 사업화 실현 가능성

※ 출처 : 관계부처 합동(2019c: 55)

공공서비스 수준의 제고와 기술혁신을 촉진하는 관점에서 상기의 평가기준을 마련하여 혁신수요의 발굴 또는 혁신제품의 구매를 위한 패스트트랙 Ⅰ·Ⅱ 등의 사업에 활용한다. 그 과정에서 발주기관이 제시한 공공수요의 평가에서 공공성 및 사회적 가치를 핵심 평가 기준으로 반영하여 채택된 공공수요의 해결을 통한 공공서비스 수준을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 구체적으로 살펴보면 국가 R&D의

결과물 및 상용화 이전 시제품 단계에서도 혁신성을 평가하여 수의계약을 허용하고, 그 구매실적을 기관평가에 반영함으로써 공공시장에 신속히 진입할 수 있는 패스트트랙을 마련하는 것이다. 패스트트랙 I은 국가 R&D 혁신제품의 수의계약을 허용하는 것으로 국가계약법 시행령 개정('19. 3월 시행)에 의해 국가R&D 결과물 중 각 부처에서 혁신성을 인정받으면 다른 부처·공공기관의 수의계약도 허용된다. 다음으로, 패스트트랙 II는 상용화 이전 시제품의 수의계약을 허용하는 것으로 조달청이 상용화 이전 시제품의 혁신성을 평가하여 이를 통과할 경우 수의계약 가능 대상으로 지정하는 것이다.

④ 중소기업 기술개발제품 공공구매 확대 및 시범구매 활성화

정부는 중소기업 기술개발제품의 판로를 지원하고 기술개발 의욕을 고취하기 위해 판로지원법에 따라 16종의 기술개발 제품[14]을 우선구매 대상으로 지정하고 있다. 기술개발제품은 최초 제도 도입시 5개 종류로 시작되었으나, 지정 범위 확대 요구에 따라 점진적으로 종류가 확대되는 추세이다. 최근 혁신성이 부족한 제품까지 기술개발제품에 포함되어 제도의 취지가 제대로 달성되지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 또한, 가장 활성화된 기술개발제품인 성능인증 제품에 대해서도 혁신성에 대한 평가 강화가 필요하다는 의견이 있다. 따라서, 기술개발제품 우선구매 제도 활성화와 혁신성 높은 중소기업 기술개발제품에 대한 원활한 판로 지원을 위해, 현행 우선구매 대상 기술개발제품 지정 범위에 대한 적절성 여부와 함께 성능인증 제도에 대한 개선 검토가 필요하다.

이에 우선구매 대상 기술개발제품 범위의 조정을 추진한다. 우선구매 대상 기술개발제품 16종에 대해 혁신성과 기술 난이도, 활용성 등을 검토하여 지정 범위를 합리적으로 조정한다. 또한, 성능인증 평가 지표 개선을 위해 성능인증 평가 지표에 '공공구매 혁신성 평가 기준'을 도입하여 제품 평가를 혁신성 위주로 개선한다. 이를 통해 혁신성이 높은 기술개발제품 구매를 확대하고, 기술개발제품 범위가 혁신성이 높은 제품 중심으로 조정됨에 따라 중소기업 혁신제품의 공공구매 확대가 기대된다.

14) (우선구매 대상 기술개발제품) NEP, NET, GS, 성능인증, 녹색인증, 우수조달제품, 우수조달공동상표, 민·관공동투자 및 구매조건부기술개발성공제품, 융복합기술개발제품, 산업융합제품, 성과공유과제 등 16종

2) 조달기업의 기술혁신 유도

① 시장에 존재하지 않는 고사양 제품의 기술 개발 및 구매를 위한 경쟁적 대화방식 활성화 기반 마련

시장에 존재하지 않는 혁신적 제품의 개발 및 구매를 위해 단계적 협의에 의한 과업확정방식의 입찰제도를 마련한다. 이는 제안업체들과 협의를 통하여 발주기관 요구를 충족하는 대안으로 과업을 확정하고 동 과업에 대한 최적의 제안업체를 낙찰자로 선정하는 방식이다. 이를 위해「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」개정으로 경쟁적 대화방식(단계적 협의에 의한 과업확정) 낙찰제도의 시행근거를 마련(2019. 2. 4. 시행) 하였다. 계약예규 「경쟁적대화에 의한 계약체결기준」을 신설(2019. 3. 5. 시행) 하였으며, 단계적 협의에 의한 과업확정방식의 입찰 절차 및 낙찰자 선정기준을 구체화하였다.

경쟁적 협상(competitive negotiaion) 방식이 낙찰예정자가 선정된 이후에도 추가협상을 통해 계약내용을 비교적 자유롭게 변경 가능한 데 비해, 경쟁적 대화(competitive dialogue) 방식은 추가적인 협상이 제한된다는 특징을 가진다[15]. 다만, 2004년 EU 공공조달지침은 대화 종료 후의 협상을 상당히 엄격하게 금지했던 반면 2014년 개정 지침은 이를 일부 완화한 바 있다. 경쟁적 대화방식을 적용하기 위해서는 '특별히 복잡한 계약(Particularly complex contract)'에 한하여 사용이 가능하며, 수요기관이 기술적인 세부 요구사항을 사전에 정의할 수 없거나 또는 프로젝트의 최종 모습이 갖게 될 법적·재정적 구조를 사전에 정의할 수 없으며, 공개 및 제한경쟁의 방법을 사용할 수 없는 등의 조건이 만족되어야 한다.

15) 경쟁적 대화방식에 대한 설명은 주 영국 대사관의 자료를 바탕으로 정리하였음. 검색일: 2019년 5월 24일.

영국 및 EU의 일반적 조달절차의 유형

① **일반경쟁(open procedure)**
- 사전입찰참가 자격심사(pre-qualification) 혹은 입찰참가가능 후보자명단 작성(short-listing process) 절차 없음
- 관보(OJEU, Official Journal of EU)에 공고되며, 입찰참여에 특별한 제한 없으나, 발주기관은 입찰 참가자의 입찰서 내용에 대해 협상할 수 없음

② **제한경쟁(restricted procedure)**
- 사전에 입찰참가자격 심사(pre-qualification) 단계가 있으며, 후보업체(shortlist)로 선정된 업체들이 입찰(tender)에 초청됨
- 발주기관은 입찰 참가자의 입찰서 내용에 대해 협상할 수 없음

③ **경쟁적 대화(competitive dialogue)**
- 사전에 입찰참가자격 심사(pre-qualification) 단계가 있으며, 후보업체(shortlist)로 선정된 업체들이 대화(dialogue process)에 초청
- 대화의 과정에서 프로젝트의 속성(nature)이 참여자간에 토론되며, 가능한 대안이 개발되며, 대화절차가 종료되었을 때 최종적으로 남아있는 후보자만 입찰에 초청
- 대화과정을 통해 발주자의 요구사항에 맞는 제안서가 개발되며, 대화절차 종료 후에는 협상이 제한됨

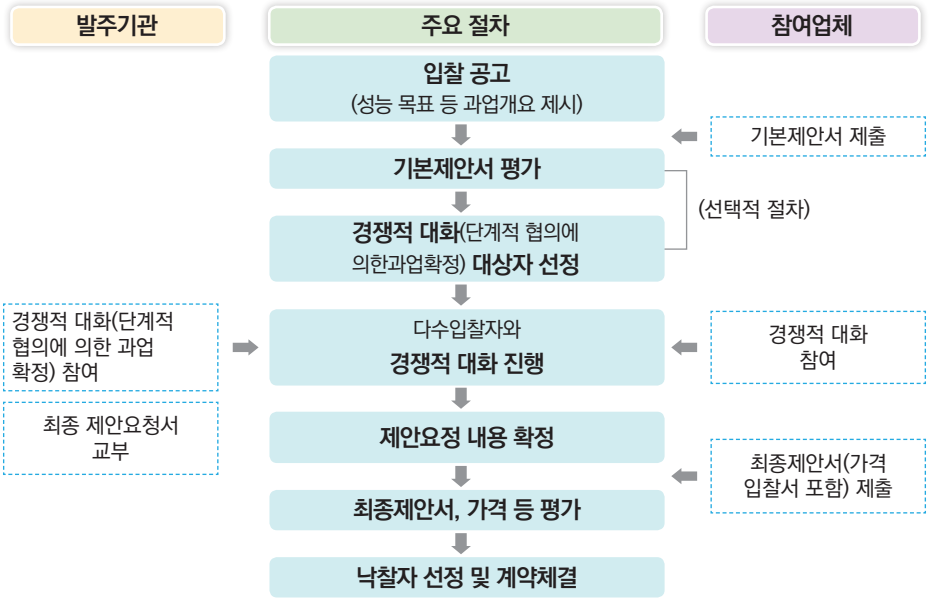
④ **경쟁적 협상(competitive negotiation)**
- 사전에 입찰참가자격 심사(pre-qualification) 단계가 있으며, 후보업체(shortlist)로 선정된 업체들이 협상절차에 초청됨
- 협상절차는 사전에 정해진 특별한 규칙이 없으며, 따로 정한 종료 절차도 없는 바, 우선협상대상자(preferred bidder)가 지정된 후에도 협상을 계속할 수 있음
- 협상계약은 우선협상대상자가 선정이 되더라도 협상을 지속할 수 있기 때문에 절차지연, 불공정 경쟁 우려 등의 문제제기가 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로 경쟁적 대화절차가 도입

경쟁적 대화가 사용되는 경우에는 이를 적용하는 이유에 대하여 공식적으로 소명하여야 하며, 관련 기록을 보관하여야 한다. 또한, 경쟁적 대화를 통해 진행할 절차는 사전에 입찰공고서에 기술되어 있어야 하며, 실제 조달과정에서 동 절차가 반드시 준수되어야 한다. 경쟁적 대화는 수요기관의 수요를 가장 만족스럽게 해결해주는 대안을 찾게 해주는 방식이나, 통상적인 공개/제한경쟁에 비해 참여업체 뿐만 아니라 수요기관 입장에서도 상당한 노력과 시간이 필요한 어려운 절차이다. 경쟁적 대화는 입찰참여 업체수를 적극적으로 줄여나가기 위한 방법으로도 사용되며, 대화절차가 종료된 이후에는 계약조건에 대한 변경이 제한되기 때문에 수요기관은 대화절차 종료 이전에 공급업체들이 최대한 완벽히 구현된 제안을 갖추도록 노력해야 한다.

계약예규의 주요 내용을 살펴보면, 경쟁적 대화방식을 통한 계약의 절차는 우선, 발주기관의 기본제안요청서에 대한 제안서를 제출한 업체를 대상으로 제안서를 평가하고, 단계적 협의에 의한 과업확정방식을 통해 참여업체를 선정하고, 2회 이상에 걸쳐 대화참여자와 개별적으로 기술적·재무적 요구사항에 대하여 대화한다. 이후 각 대화참여자는 대화결과를 기초로 최종 제안서를 작성하고, 발주자는 최고 득점자를 낙찰자로 선정한다. 이 때, 평가방식은 기술능력 평가 90점, 입찰가격 평가 10점으로 하며, 기술능력 평가는 문제해결능력, 사업수행계획, 지원기술 등을 평가(실적, 재무능력 등 정량평가는 배제)하게 된다. 낙찰탈락자에 대한 보상이 고려되어야 하며, 사업예산의 1.5% 범위 내에서 보상할 수 있다.

제도의 조기안착을 위해 조달청 등 주요 발주기관은 단계적 협의에 의한 과업확정 방식 입찰에 대한 세부기준을 마련하고 대상사업을 적극발굴하여 추진할 필요가 있다.

단계적 협의에 의한 과업확정 방식 입찰 절차



※ 출처 : 관계부처 합동(2019c: 76)

또한, 단계적 협의에 의한 과업 확정방식 활성화를 위해 표준세부 운영기준과 공고문을 마련하여 전파하고, 발주기관 업무를 지원·교육하며, 단계적 협의에 의한 과업확정 방식의 입찰 실적을 기관평가에 반영할 예정이다.

표	경쟁적 대화방식의 단계별 세부규정필요 내용					
단계	기본제안서 평가		경쟁적 대화과정 (단계적 협의에 의한 과업확정)		최종제안서 평가	
규정 내용	평가 기준	· (평가항목) 제안의 혁신성, 실현가능성, 재정적 타당성 등 · (평가배점) 항목별 최대 배점기준 및 점수 마련	탈락자 선정기준	· 혁신적 제안 건수 · 제안 채택율 · 대화참여의지 등	제안서 제출절차	· 최종제안요청서 확정 후 제출마감기한 (예 10일) 결정 등
	평가 주체	· 수요기관 자체평가 (대화의 주체가 수요기관임을 고려)	경쟁적 대화 시기·장소 등	· 참가자별 대화 횟수 및 순번 (예:기본제안서 평가 고득점자 순) · 대화장소는 상호협의 하 결정 등	평가주체	· 수요기관 자체평가 혹은 조달청이 평가대행이 가능한 분야는 조달청
					평가항목	· 해당제품별 조달청 소관과 평가기준 준용 (예 : IT분야의 경우 정보화분야 평가기준 준용)

※ 출처 : 관계부처 합동(2019c: 77)

② 조달 빅데이터 분석을 통해 시장에 없는 혁신제품군 발굴 및 수요기반 R&D를 통한 혁신제품 개발 지원

공공수요를 기반으로 신기술·사업모델을 발굴하고, R&D·실증·공공조달을 연계하여 조기 사업화와 신산업 육성을 촉진한다. 공공분야에서는 미세먼지, 재난안전 등 해결이 어려운 사회문제(wicked problem)의 합리적 해결방안을 모색하고 있으나, 연구개발을 과제화하여 현실화하는 전문성은 부족하다. 한편, 기업은 혁신기술에 대한 개발 성공 후에도 구매이력 확보, 현장실증과 검증 부족으로 시장진입과 판로 확보에 애로를 가지고 있다.

이에 기재부, 산업부, 과기부, 조달청 등은 공공수요에 부응하는 혁신적 기술과 솔루션이 경쟁적으로 제안되어, 협의를 통한 구체화가 가능한 경우 바로 혁신조달 절차로 연계하고, 선행 연구개발이 필요한

경우 과제 성격에 적합한 R&D를 지원한다(관계부처 합동, 2019d: 11).

③ 기술개발 시제품 시범구매사업 도입 및 현장검증(테스트) 지원

상용화 직전 또는 준비단계 시제품을 시범구매하고, 그 결과를 공개하여 상용화를 지원하며, 혁신제품의 시장 조기 진입을 지원하기 위하여 우수한 R&D 제품은 기술인증이 없어도 수의계약을 허용한다. 또한, 국가R&D 혁신제품 선정을 위한 표준 지표를 제시하여 수의계약 대상 R&D 제품 선정 · 구매를 촉진한다. 한편, 국가 R&D 혁신제품은 국가계약법 시행령 제26조제1항제3호아목에 따라 각 사업 소관부처로부터 기술혁신성을 인정받아 수의계약이 가능한 R&D 제품으로 정의하며, 이를 위한 표준지표로 산업부가 개발한 혁신성 평가 기준을 국가혁신 R&D · 시범구매 대상 시제품 선정 기준으로 활용하도록 의무화 하였다. 또한, 국가혁신 R&D 제품 구매 실적을 기관평가에 반영한다.

3) 혁신조달 플랫폼 구축

① 조달시장의 수요·공급자 간 정보비대칭을 해소하고 혁신제품 공공구매 통합창구인 쌍방향 오픈마켓 방식의 '조달 플랫폼' 구축·운영

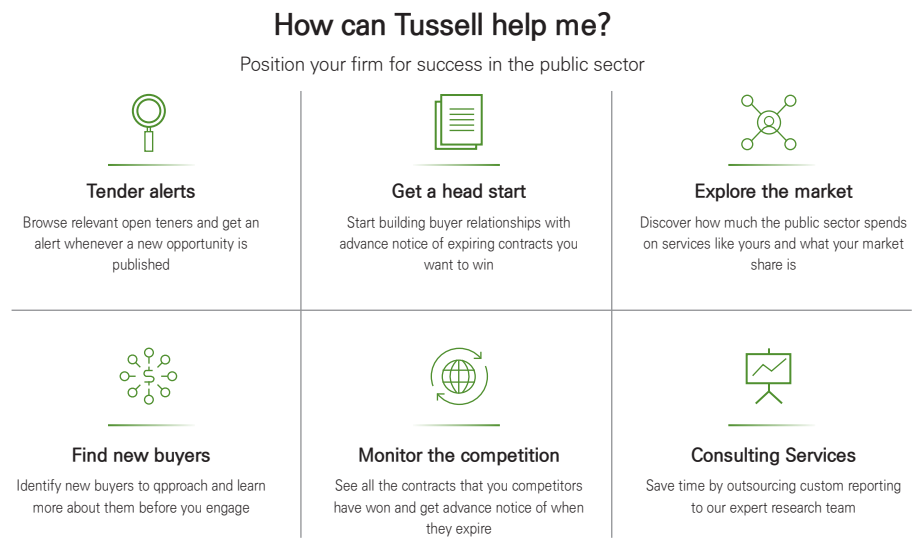
조달청, 중기부, 과기부, 특허청은 수요자인 정부 및 공공기관과 공급자인 기업 간의 정보 비대칭 해소를 위한 혁신제품 통합몰을 구축한다(관계부처 합동, 2019d: 8). 이는 쌍방향 정보교환이 가능한 열린장터(오픈마켓) 방식의 통합몰 ('20.1 운영)이며, R&D 혁신제품, 우선구매대상 인증제품 등 수의계약이 가능한 제품을 기업이 등록하면, AI · 빅데이터 등 첨단기술을 활용하여 통합검색 및 수요와 공급의 자동매칭 기능을 지원한다. 또한, 부처별로 분산된 공공수요조사 창구를 통합하고, 혁신조달 수요조사와 관련하여 특허 빅데이터 관점의 검색 및 분석이 용이하도록 특허데이터도 제공한다. 혁신제품의 시범구매 및 단계적 협의에 의한 과업확정 방식 등 신설된 계약절차를 전주기적으로 지원하며, 전문가 인적 네트워크를 활용하여 혁신제품 개발역량 보유 기업과 제품 수요처인 공공기관을 매칭하고 컨설팅을 지원한다.

이와 관련하여 공공조달과 관련된 공공데이터의 개방을 통해 민간분야의 전문성과 창의성을 활용하는 방안도 고려할 필요가 있다. 공공조달 데이터 솔루션 기업인 영국의 Tussell은 공공 조달에 대한 데이터와 분석을 제공하여 영국에서 매년 약 2,200억 파운드 이상의 가치가 있는 불투명한 조달시장에 투명성과 정보를 제공하고 있다. Tussell은 영국 런던의 Camden Town에 본사를 둔 창립자 주도 B2B 디지털 창업

기업이다. Tussell은 영국의 공공 계약에 대한 유용하고 신뢰할 수 있는 정보의 차이를 메우기 위해 2015년에 설립되었다. 동 기업의 공공조달 솔루션을 통해 정부 부서는 공급 업체로부터 더 많은 가치를 얻을 수 있고, 금융 회사는 아웃소싱 분야에서 투자 및 신용 기회를 파악하며, 조달업체는 더 많은 기회를 얻게 된다. Tussell은 공공조달에 대한 공개된 공공데이터를 유용한 정보로 변환함으로써 가치를 만들어 내고 있다.

주요 제공 솔루션을 살펴보면, 우선, 실용적인 검색 인터페이스를 제공한다. Tussell의 간단한 인터페이스와 강력한 검색 엔진을 사용하면 주요 단어, 섹터, 크기, 날짜, 위치, 중소기업을 위한 적합성 및 기타 요인에 따라 라이브 또는 기록 입찰을 필터링하고 수상 내역을 확인할 수 있다. 둘째, 스마트 알람서비스를 제공한다. 관련 입찰 건에 대한 입찰 기회, 계약 상, 구매자 활동, 경쟁사 인텔 및 만료 계약 사전 통지를 설정하여 향후 입찰 가능 사업을 예상해 준다. 셋째, 데이터 다운로드 서비스를 제공한다. 구매자 또는 경쟁 업체의 계약 내역과 같이 모든 데이터를 Excel로 내보내기가 가능하며, 독점적인 CRM 시스템으로 데이터를 가져올 수도 있다. 넷째, 구매자 및 공급업체의 프로필 제공을 통해 네트워킹을 가능하게 한다. 계약 기록에 대해 알아야 할 모든 정보가 포함된 프로필 페이지를 통해 심지어 개인에 관한 연락처 정보도 획득이 가능하다. 다섯째, 데이터 커버리지가 넓다. 부문별, 지역별, 구매자별 또는 공급업체별 추이를 확인하고 분석하는 것이 가능하다.

그림 Tussell에서 제공하는 주요 조달 솔루션



※ 출처 : Tussell 홈페이지. www.tussell.com

② 부처 협업 체계를 통해 장·단기 공공 연구개발 및 조달 수요를 통합 조사·공개하는 원스톱 수요정보제공 기반 마련

혁신지향공공조달을 지속적으로 추진하고 범부처의 협업·조정이 이루어질 수 있도록 협업체계 구축 및 정책개발의 강화가 필요하다. 이를 위해 기재부와 조달청을 포함한 관계부처는 혁신조달 플랫폼 운영 등 혁신지향 조달을 위한 관계부처 협의를 지속할 수 있는 협의체를 운영한다(관계부처 합동, 2019d: 9). 관계부처·자치단체·공공기관 등이 참여하여 기술혁신 촉진, 정보교류 방안 등을 지속적으로 협의하며, 민간전문가, 관련협회, 학계 등 다양한 의견을 수렴한다. 필요시 정책심의회 신설도 검토하여, 혁신지향공공조달, 국가계약 주요 정책 등에 대한 부처 협업 및 전문가 자문을 강화한다. 이와 함께 공공조달 관련 국내외 동향 및 국가 통계 조사·분석 등을 통한 정책개발 강화한다. 혁신지향공공조달, 일자리창출 및 해외조달시장 진출 지원 등을 위한 공공조달의 재정정책적 기능을 강화하고, 국내외 계약제도 및 조달 분야 등에 대한 조사·연구를 통하여 체계적인 정책개발 및 정책대안을 제시한다. 이를 뒷받침 할 수 있는 연구기관 설립도 검토되고 있다.

참고정보

관계부처 합동. (2019b). 적극행정 공무원 면책 강화로 적극행정 확산 추진. 2019.5.15.
관계부처 합동. (2019c). 혁신지향 공공조달 추진 방안(안) 회의자료. 2019.4.
관계부처 합동. (2019d). 혁신지향 공공조달 방안. [별도첨부자료] 2019.7.2.
조달청. (2019). 혁신적 포용국가를 뒷받침하는 「정부혁신 실행계획」 (전 부처 공통과제 추가 보완). 2019.3.
주 영국 대한민국 대사관. 영국의 경쟁적 대화(Competitive Dialogue) 방식 조달.
Tussell: Smart data to win UK government contracts and public tenders.

02
포용국가 구현을 위한 정부운영기반 혁신

1. 과제의 이해

혁신적 포용국가는 경제적 가치 중심의 국정운영 방식을 사회적 가치 중심으로 전환하는 정부 혁신이 뒷받침되어야 실효적으로 달성될 수 있다. 이에 새로운 정부혁신 방안은 사회적 가치 구현을 위해 정부운영에 있어서 시민에 대한 적극적인 돌봄, 공공문제 현안에 대한 유연한 대응, 그리고 사회적 약자에 대한 배려 등의 가치를 담고자 하고 있다. 이를 간단히 정부운영의 원리에 '적극성', '유연성', '다양성'의 가치를 담는 것으로 요약할 수 있으며, 각각의 가치는 〈표〉와 같은 의미를 지닌다.

표 혁신적 포용국가 구현을 위한 적극성-유연성-다양성의 가치

적극성	유연성	다양성
기존의 소극적 행태와 관행을 깨고, 국민의 삶 관점에서 적극적인 공공서비스를 제공할 수 있도록 체계를 개편	기존의 느리고 경직적인 대응 관행을 개선하고 현안에 대하여 신속하고 유연하게 대처할 수 있도록 조직의 순발력을 키우는 것	사회적 약자가 공직에 참여할 수 있는 적극적인 조치를 통해 공직의 사회적 가치와 사회통합을 구현하고, 다양한 아이디어를 포용

각 가치에 대응하는 정부혁신 방안에 대한 개략적인 설명은 다음과 같다. 첫째, 적극성 측면의 정부혁신 방안은 공무원이 복지부동이나 형식주의와 같은 소극적 행태와 관행을 깨고, 국민의 삶 관점에서 적극적으로 업무를 추진하고 전문성을 갖출 수 있도록 '적극행정의 방향'으로 인사운영체계를 개편하는 데에 있다. 이를 통해 공무원이 현장에 대한 감수성과 공감능력을 겸비하도록 하여, '군림하는 공직자'가 아닌 '동료시민'으로서, '수동적인 집행자'가 아닌 '전문역량을 지닌 고수'로서 새로운 이미지를 정립하는 것을 강조하고 있다.

둘째, 유연성 측면의 정부혁신 방안은 정부조직이 당면한 공공문제 현안에 대하여 신속하고 유연하게 대응할 수 있도록 조직의 순발력을 키우는 데에 있다. 일반적으로 정부조직은 법·규정이나 절차에 얽매여 경직적이고 보수적으로 운영되기 쉽다. 그러나 새로운 정부혁신의 방향성은 국민안전 등 국민의 삶과 밀접한 긴급현안에 대하여 '긴급대응반'을 운영하거나, 기술혁신 등 도전적 과제에 대하여 '벤처형 조직'을 추진하도록 하여 경직성과 보수성을 탈피한 신속하고, 유연하며, 실험적인 정부조직을 정립하는 것을 강조하고 있다.

셋째, 다양성 측면의 정부혁신 방안은 공직에 여성 등 사회적 약자가 참여할 수 있도록 기반을 마련하기 위한 '적극적인 조치'를 통해 공직의 사회적 가치를 구현하고자 하는 데에 있다. 이는 조직인사관리 측면에서 경제효율성 중심의 실적제를 엄격하게 적용한 기존의 관행으로 인해 발생한 공직이 사회 일부 계층 위주로 구성되어온 문제를 개선하고, 포용의 가치구현을 통해 사회적 약자에 대한 기회제공 및 사회통합을 달성하는 것을 강조하고 있다.

이와 같이 정부운영에 있어서 포용성을 강조하는 혁신안이 지니는 핵심가치는 "정부혁신이 국민 삶 속에서 체감되기 위해서는 공직자가 국민 고통을 자신의 피붙이의 것과 같이 공감하는 현장 감수성을 갖추고 적극적으로 행정을 펼쳐야 국민의 삶이 나아질 수 있다"(윤종인 행정안전부 차관 2019.02.28. 정부혁신책임관 회의)는 말 속에 집약적으로 담겨 있다. 요컨대, 공직사회에 만연한 소극적 복지부동과 형식주의, 경직성과 보수성, 그리고 배타성과 실적주의 등을 완화하고, 조직에 포용의 원리를 구현하기 위한 적극성, 유연성, 다양성의 원리를 주입하고자 하는 것이 이번 혁신안의 핵심 골자라고 할 수 있다.

2. 적극적이고 전문적인 공직사회 구현

| 대통령 국무회의 모두발언 (2.12) |

- 각 부처 장관들께서 장관 책임 하에 적극 행정은 문책하지 않고 장려한다는 기준을 세우고 적극적으로 독려해 주기 바람
- 적극 행정의 면책과 장려는 물론 소극 행정이나 부작위 행정을 문책한다는 점까지 분명히 해 주시기 바람

'소극행정'이란 공무원이 업무를 추진하는 데에 있어서 '적당편의', '업무해태', '탁상행정', '기타 관중심행정'의 행태를 보임으로써 공공서비스에 대한 신뢰를 저해하거나, 국민의 권익을 침해하는 결과를 초래하는 행태를 의미한다.

표 소극행정의 유형과 정의

소극행정 유형	내용
적당편의	문제해결을 위해 노력하지 않고, 적당히 형식만 갖추어 부실하게 처리하는 행태
업무해태	합리적인 이유 없이 주어진 업무를 게을리하거나 불이행하는 행태
탁상행정	법령이나 지침 등의 변화에도 불구하고 과거 규정에 따라 업무를 처리하거나, 기존의 불합리한 업무관행을 그대로 답습하는 행태
기타 관중심행정	직무권한을 이용하여 부당하게 업무를 처리하거나, 국민 편익을 위해서가 아닌 자신의 조직이나 이익만을 중시하여 자의적으로 처리하는 행태

이에 반하여 '적극행정'은 공무원이 업무를 추진하는 데에 있어서 법령의 행정편의적 해석을 지양하고, 되도록 국민편의와 공익을 앞에 두고 적극적인 법령 해석을 수행할 것, 업무과정 개선을 통해 신속행정을 구현하도록 노력할 것, 신기술 등 바람직한 변화와 혁신에 대하여 이를 저해하지 않도록 인·허가 등 법령을 적극적으로 해석할 것, 그리고 사회적 약자에 대한 배려 등의 사안에 대하여 엄정한 법해석을 완화하여 접근할 것 등의 내용을 골자로 담고 있다.

'적극적 행정'과 관련한 현행 규정으로는 「위임명령, 집행명령-신속한 적극행정의 원리」(헌법상 원리), 「적극행정 면책제도 운영규정(감사원, 2009년)」, 그리고 「공무원 징계령 시행규칙(인사처)」) 등을 들 수 있다.

그렇다면 '소극행정'은 어떠한 원인에서 발생하게 되는가? 이러한 이유에 대한 고민이 필요한 이유는 문제해결을 위해서는 반드시 원인에 대한 식별과 대응이 요청되기 때문이다. 기존 연구들에 따르면, '소극행정'에는 다음과 같은 원인이 있다고 한다.

표	소극행정의 원인 유형과 내용
유형	내용
인식과 지식 부족	현장감수성 부족으로 사안의 파급성을 체감하지 못함 (행정학 개념)
	전문성 부족으로 사안의 내용과 대응방안을 구체적으로 인지하지 못함
	적극행정 사례 전파 등의 미흡으로 제도적 지식 미흡
경직적 처벌규정 및 인센티브 부족	감사 등 처벌에 따르는 두려움
	인센티브 부족: 획기적 인센티브가 부족하므로 동기부족
	포지티브 한 법령, 제도, 운영지침 등의 문제
행정문화	행정문화: 문제발생시 개인 만 손해, 조직의 독려가 부족

정부혁신종합추진계획(2019)은 소극행정이 발생하는 원인에 대한 자각을 바탕으로 '일선공무원의 적극행정 활성화 및 사회적 가치 구현 평가·보상체계 확립'을 주요한 운영방안으로 제시하고 있다. 이는 '현장에 대한 인식과 지식(전문성)을 제고'하기 위한 교육프로그램과 참여소통프로그램을 골자로 하는 '현장감수성, 공감능력을 겸비한 동료시민으로서의 공무원 상 정립'및 '경직적 처벌규정을 완화하고, 인센티브 점검을 통해 동기를 부여'하는 것을 주요 골자로 한다.

1) 현장감수성·공감능력을 겸비한'동료시민'으로서의 공무원象 정립

적극행정을 구현하기 위해서 공무원으로 하여금 현장과의 대면접점을 마련하고, 공무원과 시민 간 공동학습 및 상호토론을 통해 서로에 대한 상호이해를 제고할 것이 요청된다.

이는 소극행정의 행태와 관성을 보이는 공무원에게 부족하기 쉬운 '현장감수성'과 '공감능력'을 제고하고, 현장의 문제에 대한 이해도를 높이는 것을 목적으로 하고 있다. 여기에서 '현장감수성'이란, '공무원이 민생 현장의 어려운 곳을 적극적으로 살피고자 하는 인식과 태도', '현장을 임무와 사명으로 대면하는 것'등으로 설명할 수 있다.

표	공무원 현장감수성 제고를 위한 교육프로그램 실행방안

방안	내용
교육프로그램	• 정책현장 중심 토론형 교육기법 (각 교육훈련기관 기본·장기교육에 도입) • 군, 경찰, 소방 등 현장 공무원 대상 사회적 가치 현장 중심 교육 확대 • 재난 현장 봉사활동, 민생지원, 국민소통 등 공익 활동에 대한 상시학습 인정 확대 추진
현장·민생 공무원 사기진작 및 정신건강 증진	• 심리상담 지원 추진 (대상: 특정직, 교정직, 사회복지, 민원담당자 등) • 심리재해 취약계층 심리상담 집중 지원 예) '찾아가는 심리상담'도입: 청사 외부 근무자를 상담사가 직접 방문. 특정직·고위험군 대상 맞춤형 프로그램 개발·운영 등

① 공무원의 현장감수성 제로를 위한 교육프로그램 도입·확대

정부혁신종합추진계획(2019)은 공무원의 현장감수성 제고를 위한 교육프로그램을 도입 및 확대할 것을 제안하고 있다. 구체적으로 공무원 교육프로그램에 '정책현장 중심의 토론형 교육기법'을 도입하거나, 군·경찰·소방 등 현장 공무원 대상으로 '사회적 가치'의 교육주제를 확대하고, 기관차원에서 실시하는 현장 봉사활동, 민생지원, 국민소통 등 공익활동을 상시학습으로 인정 확대하는 등의 실행방안을 담고 있다.

구체적인 사례로서 인사처의 2019년 '국가공무원 인재개발 종합계획'은 봉사활동, 민생현장체험 등 참여·성찰 교육의 중요성을 강조하고 있으며, 기관별 특성에 맞는 다양한 학습 프로그램을 개발·운영할 것을 제안하고 있다.

② 기관차원에서 실시하는 재난 현장 봉사활동, 민생지원·국민소통 등 공익 활동에 대한 상시인정 확대 추진

공무원 상시학습 인정제도는 다양한 공무원 학습을 교육훈련시간으로 인정하여 학습선택권을 보장하고 있는데, 교육훈련기관 집합교육 뿐만 아니라 직무관련 개인 연구·학습, 기관 내 워크숍 활동 등 다양한 범위의 학습을 교육훈련시간으로 인정한다.

이러한 제도 취지의 연장선에서 2019년의 정부혁신종합추진계획은 기관차원에서 실시하는 재난 현장

봉사활동, 민생지원 국민소통 등 공익활동을 상시학습의 범위로 포괄함으로써 공직사회의 현장감수성 제고 및 공직가치 향상 도모를 목적으로 하고 있다.

③ 고위험·고강도 임무 또는 대민업무를 수행하는 현장·민생 공무원 사기 진작 및 정신건강 증진을 위한 심리상담 지원 추진

아울러 '일선 현장의 가장 첨단에서 대민업무를 수행'하는 공무원의 정신건강 증진을 위한 심리상담을 지원하고 있다. 감정노동 및 직무스트레스 등 정신재해 취약분야 공무원에 대한 맞춤형 심리상담 집중지원 및 청사외부 근무자를 상담자가 직접 방문하는 '찾아가는 심리상담'등이 예가 될 수 있다.

관련한 사례로서 인사혁신처는 2019년 2월에 공무원들이 겪는 심리적 고충을 전문적으로 관리하기 위해 기존 '정부청사 공무원 상담센터'를 '공무원 마음건강센터'로 확대, 개편하였다. 공무원 마음건강센터는 세종청사에 2개소, 서울, 과천, 대전 청사에 각 1개소를 운영하고 있는데, 이곳에서는 정신건강과 심리재해 예방분야 전문상담인력이 상주하면서 공무원 및 가족을 대상으로 상담서비스를 지원한다. 특히 올해부터는 재난·인명사고 등 충격적인 사건이 발생한 부서에 즉각적으로 접촉해 트라우마를 예방하는 '긴급위기지원 시스템'과 민원담당자나 고위험 임무 수행자 등을 대상으로 한 '재해 취약군 대상 맞춤형 프로그램'도 운영한다.

2) 전문역량을 지닌 고수(高手) 공무원 양성

적극행정을 위한 현장감수성 제고는 현장업무와 관련 제도에 대한 높은 이해도와 지식을 필요로 한다. 전문역량을 지닌 소위 고수(高手) 공무원의 육성과 양성에 대한 고민이 필요하다.

이에 정부혁신종합추진계획(2019)은 공무원이 전문역량을 축적하는 데에 일정부분 저해요소로 작용해 왔던 '순환보직제도'를 개선 및 정비하는 것을 개선방안으로 모색하고 있으며, 공직전문성 강화를 위해 '전문직 공무원 제도'의 적용대상 부처(분야) 확대 및 전문직위 제도 정비를 추진하고 있다. 이에 더하여, 적극행정을 실효적으로 구현하기 위하여 기술변화 속도가 빠른 분야에 대해서는 개방형 직위제도를 정비하고, 이들 전문분야에 대하여 국가인재데이터베이스 및 정부헤드헌팅 기능 활성화 등을 통해 전문인재 발굴·확보를 위한 보다 적극적인 노력을 수행하고자 한다.

표	전문역량을 지닌 고수공무원 육성방안 및 내용

방안	내용
순환보직제도 개선	• 전문직공무원 제도 적용 대상 부처(분야) 확대 및 전문직위 제도 정비
개방형 직위제도 효과성 제고	• 기술변화 속도가 빠른 분야, 공직 내 전문가를 확보하기 어려운 특수 분야, 대국민 소통·홍보 분야, 민간 인재풀 풍부 분야 등
국가인재데이터베이스 및 정부헤드헌팅 기능 활성화	• 국가인재데이터베이스 : 정부 주요직위에 활용 가능한 핵심인재 등록 및 활용 • 정부헤드헌팅 : 직무요건 분석, 시장조사를 통한 민간 우수인재 발굴 및 공직지원 유도 등

① 순환보직제도 개선을 통한 공직 전문성 강화를 위해, 전문직공무원 제도 적용 대상 부처(분야) 확대 및 전문직위 제도 정비

순환보직제도는 공무원으로 하여금 다양한 직무를 경험할 수 있게 함으로써 공직 업무 전반에 대한 시야를 넓히고, 공무원이 특정한 정책대상과 유착하는 문제를 예방하는 효과를 갖는다는 점에서 장점을 지니고 있다. 이에 공무원 인사관리에서 일반적인 제도로 정착되어 있다.

그러나 순환보직제도는 공무원들이 전문성과 경험의 축적이 중요한 직무분야에서 자신의 역량을 강화하는 데에는 제약요인으로 작용해 왔다. 가령 '국제통상'이나 'R&D 조정'과 같은 분야는 공무원이 한 직무분야를 상대적으로 긴 시간 동안 깊이 있게 다룰 필요가 있다고 할 수 있다.

이에 따라 2017년부터 고도의 전문성이 필요한 분야를 전문분야로 지정하여 해당 분야에서만 근무하는 전문직공무원 제도를 운영하고 있으며, 제도 운영 부처를 점차 확대해 순환보직 관행을 개선해 나갈 예정이다. 또한, 전문성이 특히 요구되는 직위는 전문직위로 지정하여 담당자의 장기재직을 유도하고 있으며, 생활안전 및 과학기술 분야 중심으로 신규 직위를 발굴·정비하고 있다.

② 개방 적합성이 높은 직위로 전면 재조정, 민간 우수 인재에 대한 인센티브 확대 등 개방형 직위 제도 효과성 제고

'개방형 직위 제도'는 고위공무원단과 과장급 직위 중 전문성이 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위해

필요하다고 판단되는 직위를 '개방형 직위'로 지정하여 공직 내·외부에서 공개경쟁을 통해 선발하는 제도이다.

개방형 직위 제도의 기본 취지는 민간의 전문성을 공직에 접목, 정부 성과와 경쟁력을 제고하는데 있다. 정부혁신종합추진계획(2019)은 개방형 직위 제도 본연의 취지를 구현하기 위해 그간 운영 성과분석을 토대로 일부 개방성이 미흡한 직위는 조정하고, 민간 전문가가 성과를 발휘할 수 있는 직위를 중심으로 개방형 직위를 조정하는 내용을 담고 있다. 기술 변화 속도가 빠른 분야, 공직 내 전문가를 확보하기 어려운 특수 분야, 대국민 소통·홍보 분야, 민간 인재풀이 풍부한 분야 등 개방 적합성이 높은 새로운 직위를 발굴하여 제도의 효과성을 제고할 계획이다.

또한, 민간 우수 인재에 대한 인센티브 확대를 통해 우수 인재의 공직유입을 촉진하고, 개방형 직위 민간임용자 중 성과가 우수한 임용자의 경우 임기제에서 일반직 공무원으로의 전환을 촉진하여 우수 인재의 공직 장기재직을 유도할 계획이다.

③ 전문분야 세분화 및 민간전문성 발휘가능한 채용 확대, 국가인재데이터베이스·정부헤드헌팅기능 활성화 등 전문인재 발굴·확보

국가인재데이터베이스는 국가공무원법 제19조의3에 의거, 대한민국 정부의 주요직위에 우수인재를 임용할 수 있도록 공직후보자에 대한 정보를 수집하고 관리하는 객관적 국가인물정보관리시스템이다. 국가인재데이터베이스는 1999년도에 구축되었으며, 학계, 재계, 법조계 등 사회 각 분야 전문가 30만여명('19년 6월 기준)의 인물정보가 수록되어 정부위원회 위원, 각급기관 시험위원, 각종 선발심사위원회 및 후보추천위원회 위원 등의 위촉에 활용되고 있다. 정부헤드헌팅은 공직경쟁력을 강화하기 위해 각 기관의 요청에 따라 민간 우수인재를 직접 발굴·추천하는 맞춤형 인재 발굴 서비스로서 각 분야의 인재를 정부 부문과 연결하는 기능을 수행하고 있다.

3) 일선 공무원의 적극행정 활성화

'일선 공무원의 적극행정 활성화'는 적극행정 활성화를 위해 공무원의 적극행정 지원제도 마련, 우수사례 발굴 및 인센티브 제공, 적극행정 교육 강화를 골자로 하고 있다. 구체적으로 '사전컨설팅감사제도', '적극행정 교육 이수 의무화 및 교육 콘텐츠 개발', '적극행정 징계면책 활성화', '적극행정 우수사례 경진대회 개최'등을 방안으로 하고 있다.

구체적으로 정부혁신종합추진계획(2019)은 적극행정을 제고하기 위하여 다음과 같은 제도방안을 제안하고 있다.

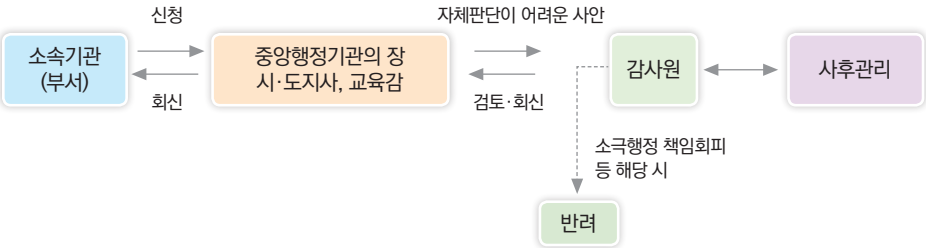
표 적극행정 구현을 위한 제도방안

이름	사례
적극행정지원 사전컨설팅제도	사후에 다툼이 있어 보이는 적극행정 사안에 대하여 공무원이 사전에 감사로부터 컨설팅을 구하고, 이후 적극행정 추진과정에서 고의, 중과실이 없는 경우 책임을 되묻지 않는 것. 면책요건 완화(감사업무처리규정 개정 5월), 적극행정보호관제 도입(법령사무처리규정 개정 5월) 등; 선의를 가지고 적극적으로 업무를 수행하는 과정에서 문제가 있더라도 책임을 묻지 않도록 하는 것
적극행정지도	매년 전국 228개 지방자치단체(226개 시, 군, 구 및 세종, 제주)의 적극행정 노력 정도를 평가해서 직관적으로 비교할 수 있도록 함. 적극행정이 공직문화로 뿌리 내릴 수 있도록 기관 간 발전적인 경쟁을 유도하겠다는 구상. (이 조사는 대한상공회의소가 지역 기업을 대상으로 실시하는 '기업 체감도 평가'와 연계하여 이루어짐. 이는 지자체의 행정 행태에 대하여 민간 기업의 만족도를 평가하는 것으로 매년 1회 실시)
소극행정신문고	국민신문고 홈페이지에 '소극행정 신문고'(가칭)를 개설해 소극행정 사례를 상시 접수할 방침 (이낙연 국무총리 주재 국정현안점검조정회의에서 확정된 안)
법령정비	포괄적 네거티브 방식: 전환과제 상시 발굴 및 규제입증책임 지속 추진 및 적극적 법령 해석; 민간투자대상 포괄주의로 전환, 국유재산 개발범위를 건축에서 토지개발까지 확대 등의 과제를 현재 추진중
적극행정 우수사례 경진대회	적극행정 우수사례 경진대회 개최를 통한 적극행정 우수사례·공무원 발굴 및 인사상 인센티브 부여

① 중앙행정기관·지방자치단체 사전컨설팅감사 제도 활성화

'사전컨설팅감사 제도'란, 제도나 규정이 불분명하거나, 선례가 없어 적극행정이 주저되는 경우, 감사기관이 이에 대한 컨설팅을 수행해주고, 만약 공무원이 이에 따라 업무를 처리하였다면 책임을 면제해 주는 제도를 의미한다. (대상: 규제·인허가·계약·건축·개발행위 등 해당기관의 모든 업무)

「사전컨설팅 제도」 운영체계



한편, '사전컨설팅감사 제도'를 운영하는 데에 있어서 감사기관의 적극행정 면책여부에 대한 판단이 일관되지 않을 수 있는 문제 등이 예상되는 바, 감사원은 '감사원 포털'에 '사전컨설팅감사'의 사례들을 데이터베이스로 구축할 예정이며, 이를 통해 적극행정을 수행하고자 하는 일선 공무원이 자료를 검색하여 참조하는 등 활용도를 높이고자 하는 방안을 제안하고 있다.

② 일선공무원의 적극행정 내재화를 위한 교육 이수 의무화, 체계적인 학습 및 공직사회 내 신속한 확산을 위해 이러닝 제작추진

일선 공무원이 안심하고 업무에 전념할 수 있도록 적극행정 지원제도에 대한 교육을 강화하였다. 이를 위해 각급 기관에서 '사전컨설팅 제도', '적극행정 면책제도'등 아래 〈표〉와 같은 적극행정 지원제도 등에 대한 교육을 의무적으로 실시하도록 2019년 인재개발 종합계획에 반영하였다. 또한, 관계부처 합동 적극행정 이러닝 「적극행정의 이해」 등 교육 콘텐츠를 수시로 제작·배포하는 등 공무원들이 보다 쉽게 적극행정에 대해 학습할 수 있는 기반을 마련할 계획이다.

표	기존의 적극행정 관련 제도

기관	제도
감사원	적극행정 면책제도('09~), 사전컨설팅 감사제도 ('18.12~) 운영중
행안부	지자체 대상 적극행정 면책제도, 사전컨설팅제도, 지방규제혁신 우수기관 포상 및 인센티브 제도 운영 *14년 경기도 최초도입, ;16년부터 전 지자체 운영중
인사처	적극행정 운영규정 제정중, 적극행정 우수사례 경진대회를 통한 우수공무원 발굴 및 인센티브 부여('16~), 소극행정 징계기준 마련('16~). 적극행정 징계면책제도 운영('09~), 적극행정 교육·홍보 콘텐츠 지속 제작·배포
중기부	중기옴부즈만 적극행정 면책건의제도('13~) 운영중 * 적극행정 공무원 징계 회부시 중기옴부즈만이 징계권자에게 징계감면 건의 (중소기업기본법 제23조)
국민권익위	행정심판 인용재결 결과에 대한 간접강제제도 ('17.4~) 운영중
국조실	규제 입증책임 전환 등 적극적 규제관리시스템 운영 및 적극행정 노력도 평가 ('18~)

③ 적극행정 징계면책요건 완화를 통한 적극행정 징계면책 활성화 추진

'적극행정 징계면제제도'란 공무원이 적극행정을 한 결과에 대해 그 행위에 고의나 중과실이 없는 경우 징계를 면제해주는 제도로 2009년에 적극행정 대상을 명확히 규정하였고, 2018년에는 징계면제를 의무화하도록 규정하였다.

금년에는 적극행정 징계면책제도 개선을 통해 적극행정 공무원에 대한 보호를 더욱 강화할 계획이다. 우선, 적극행정 징계면제 대상을 확대하고, 고의 · 중과실 배제요건을 통합 · 완화하며, 면제절차를 보다 구체적으로 규정하여 공무원이 안심하고 업무를 수행할 수 있는 기반을 마련한다. 또한, 고도의 정책결정사항에 대해서 실무직 공무원들이 징계를 받지 않도록 관련 규정을 보완할 계획이다.

④ 적극행정 경진대회 등 우수사례 발굴 및 인센티브 제공

인사혁신처는 2016년부터 '적극행정 우수사례 경진대회'를 개최하여 국민의 눈높이에서 적극행정을 구현한 우수사례를 발굴하고 전 정부에 공유·확산하고 있다. 중앙부처, 지자체, 공공기관 등을 대상으로 우수사례를 모집하며, 경진대회를 개최하여 60여명의 현장평가단과 전문가 심사단의 심사를 통해 우수사례를 선발하게 된다.

2018년에는 경찰청의 인천국제공항내 국제운전면허 발급창구개설과 전라남도 광양시의 어린이집

차량의 아동갇힘사고를 방지하기 위한'띵동-카 사업'[16] 등이 적극행정 우수사례로 선정되었다.

4) 사회적 가치 구현 평가·보상체계 확립

이 방안은 성과계약 시 조직 계획(임무 및 전략목표)에 반영된 사회적 가치 관련 사항을 각 기관 개인 성과목표 및 평가지표에 반영하는 것을 골자로 하고 있다. 가령, 관리자 핵심 성과목표에 사회적 가치를 실현할 수 있는 성과목표를 반드시 포함하도록 '공무원 성과평가 등에 관한 지침'을 2018년 7월 개정하였던 사례를 들 수 있다.

참고정보

관계기관 합동. (2019). 적극행정 추진·확산 방안. 적극행정 권역별 설명회 자료 (2019.04.)
김수종. (2019). '적극행정 면책제도'에 관한 논리적 고찰. 감사논집. 제29호. 151-168
김윤권·이재호·윤수재·심호. (2011). 적극행정 면책제도의 분석 및 활성화 방안. 한국행정논집. 23(3). 829-853.
이종수. (2016). '적극행정'의 활성화를 위한 쟁점과 방안 고찰. 지방행정연구. 30(4). 03~24.

3. 유연하고 유능한 문제해결형 조직운영

문제해결형 조직운영이란 포용적 혁신성장 등 국정과제의 성과창출과 국민안전과 같은 공공서비스 향상을 목표로 한 정부 조직의 역량 강화방안으로 조직운영의 유연성과 책임성을 높이는 실행전략이다. 이를 통해 국민안전 등 긴급한 사회적 현안에 신속하게 대응하고 불확실한 미래 환경에 대비하고자 한다.

문제해결형 조직운영은 크게 두 가지 방식으로 운영된다. 우선, 긴급한 사회적 현안에 부처가 신속하게 대응할 수 있도록 설치 절차나 요건을 예외적으로 완화해 즉각 설치할 수 있는 「긴급대응반」을 시범 운영한다. 나아가 행정수요 예측, 성과달성 여부는 다소 불확실하나, 목표달성 시 국민편의와 혁신성장을 촉진하는 도전적 과제를 추진할 수 있도록 「벤처형조직」을 제도화하여 운영을 확대할 계획이다. 이러한 조직이 효율적으로 운영될 수 있도록 행정안전부는 과제의 중요성과 시급성에 따라 필요한 지원을 하게 되며 각 부처에 임시조직 현황을 부처 홈페이지에 공개하는 등 투명하게 운영하도록 권고하고 있다.

16) 띵동-카 사업 관련 정보: http://www.boho119.or.kr/

1) 긴급현안 해결을 위한 「긴급대응반」 시범운영

① 국민안전 등 긴급한 사회적 현안에 신속하게 대응할 수 있도록 설치절차·요건을 예외적으로 완화해 즉각 설치하는 과장급 임시조직

행정안전부의 『2019년 정부조직관리지침』에 따르면 사회적으로 긴급하고 중요한 현안이 발생한 경우 부처가 신속하게 대응할 수 있도록 조직운영에 자율성을 부여한 「긴급대응반」을 설치하여 한시적으로 운영하게 된다.

② 임무, 조직운영 관련사항 등 대응반 운영계획은 부처훈령으로 자율적으로 정하도록 규정

해당 부처는 사회적으로 긴급하고 중요한 현안이 발생한 경우 임무, 조직운영 관련사항 등 대응반 운영계획을 「부처 훈령」으로 자율적으로 정하여 '긴급대응반'을 시범적으로 설치·운영할 수 있다. '긴급대응반'은 일몰제를 적용해 6개월 이후 자동으로 폐지된다. 한편 해당 내용은 사후에 정원감사 등을 통해 설치목적, 기능, 운영기간 등 관련사항을 점검하여 설립요건에 부합하지 않거나 운영을 부적정하게 한 사실이 확인되는 경우 다음연도 긴급대응반 설치를 제한하는 등의 조치를 받게끔 하여 조직운영의 책임성을 부여하고 있다.

③ 복수차관 부처 등(8개)에 우선 실시하고, 성과확인 후 확대 추진

우선으로 부총리 부처 및 복수차관(차관급 본부장 포함) 부처를 중심으로 시범 운영하며 기획재정부, 교육부, 과학기술정보통신부, 외교부, 행정안전부, 문화체육관광부, 산업통상부, 국토교통부가 여기에 포함된다. 행정안전부는 시범운영 결과에 따라 해당 조직운영을 확대 추진할 방침이다.

2) 「벤처형조직」 운영 확대

① 행정수요, 성과달성 여부는 다소 불확실하나 목표달성 시 국민편의와 혁신성장을 촉진하는 도전적 과제를 추진하는 조직

'벤처형조직'은 기존 조직의 경직성과 안정지향성을 탈피하여 국민편의, 혁신성장 등에 관한 공무원의 혁신적 아이디어가 실제 정책으로 이어질 수 있도록 돕기 위한 전담조직이다.

일상적인 업무에 매몰되어 창의적인 아이디어를 지원하지 못하던 기존 조직의 문제점을 조금이나마 해결하고, 기존의 일하는 방식에서 벗어나 업무량이 명확하지는 않지만 혁신적 과제의 우선 추진을 통해,

아이디어를 정책에 반영하는 실험적인 기회를 제공한다. 따라서 벤처형조직은 기존 조직의 설치요건보다 업무량·계속성 등은 검토요건이 완화된다.

벤처형조직 설치요건(예시)

가. 과제의 성격(업무내용, 성질) 요건
- 생활현장 개선형 : 국민의 일상생활과 밀접한 현장의 문제를 해결하는 "현장밀착형" 과제
- 제도 혁신형 : 기존 행정이 지닌 제도와 절차의 문제점을 대폭 개선하는 과제
- 미래 혁신형 : 빅데이터, 인공지능, IOT 등 신기술을 기반으로 하는 미래형 혁신과제
- 공공서비스 혁신형 : 사회적가치, 국민참여, 정부-민간간 협업 등 정부혁신의 주요내용을 담은 과제

나. 업무량(행정수요) 요건
- 비교적 구체화된 업무계획이 있을 것
- (제외) 기존 조직에서 수행하는 단순 업무량 증가
- (제외) 타 부서에서 수행하고 있는 중복 업무

벤처형 조직은 일반적으로 사내기업가정신의 속성을 담고 있는 개념이다. 대기업 집단이 성장한 후, 성장을 위해 존재했던 많은 절차와 규범들이 조직을 오히려 관료화하고 조직 구성원들의 혁신과 창의적 발상을 저해함으로써 과거에 경험하지 않았던 새로운 딜레마에 빠지게 된다(황선호·신준석, 2018: 1103). 이에 대한 대안으로 구글, 삼성 등의 국내외 선도 기업은 '사내기업가정신(corporate entrepreneurship)'을 강조하며 불확실한 경영환경에 적극적으로 대응하고 지속가능한 경쟁우위를 실현하기 위한 절차와 과정을 도입하고 있다.

구글은 최근 'Area 120'이라는 사내벤처 프로그램의 운영을 통해 구글 내에서 소규모 팀들이 기업가정신이 투철한 환경 속에서 새로운 제품 생산이 가능하도록 돕고 있다. 구글은 이 프로그램을 통해 ① 환경 탐색을 통해 다양한 급진적 혁신을 지향하고, ② 혁신과정을 통해 조직구성원들의 기업가정신을 고취하며, ③ 조직 전체에 기업가정신을 전파하여 사내기업가정신을 유지하고자 한다(황선호·신준석, 2018: 1103).

삼성 역시 'Creative Lab(C-Lab)'이나 'XEED Lab'이라는 사내벤처 프로그램을 운영하며 신기술을 개발하고 성장동력을 끌어올리는 데 힘을 쓰고 있다. 기존의 하향식이 아니라 상향식으로 창의적인 아이디어를 발굴하고 이를 빠르게 실험함으로써 스타트업 특유의 유연한 문화를 대기업에 이식해 조직에 새로운 활력을 불어넣고 있다(매일경제, 2019. 3.22).

이러한 흐름은 ICT 융합산업, 서비스산업, 바이오 및 에너지 산업과 같이 빠르게 변하는 융복합 산업계가 더욱 확장되면서 창의성, 혁신적 아이디어 및 기술과 같은 자원을 더욱 중요시하는 시대정신을 반영하고 있다(김선우 외, 2017: 11). 새로운 가치창출을 이끌고 지속가능한 혁신의 리더십이 '창의적'이고 외부 환경을 빠르게 '탐색'하며 이에 빠르게 '적응'하는 창업가적 속성을 강조함에 따라 조직의 안정성과 모험정신의 균형을 이룰 수 있는 벤처형 조직의 활용이 확대되는 것이다.

② 기존 조직과 비교해 조직, 인사, 예산, 운영 면에서 탄력성 부여

벤처형조직은 기존 조직과 비교해 조직, 인사, 예산, 기관운영 면에서 탄력적으로 운영된다. 행정안전부의 『2019년 정부조직관리지침』에 따르면 벤처형조직의 설치와 운영은 행정안전부와 사전협의 후 「총액인건비제도」를 활용해 운영되는 방식과 기존의 「임시조직 설치·운영지침」에 따라 부처 자율로 설치하는 방식이 있다. 이들은 관련된 법령에 따라 조직 설치와 기관운영에서 작은 차이를 보이지만 전체적인 운영 골자는 유사하다.

예를 들어, 행정안전부와 사전협의하는 벤처형조직의 운영방식을 살펴보면 다음과 같다. 벤처형조직은 수행과제의 성격과 성과창출 시 대국민 파급효과, 업무프로세스 개선 가능성 등을 종합적으로 고려하여 운영의 여부가 결정된다. 과제특성 및 운영활성화를 위해 장·차관, 소속기관장 또는 기조실장 직속으로 설치된다. 이후 벤처형조직 부서장에게 우수인력 확보를 위한 '팀원선발권'을 부여하는 등 우수인재가 확보되도록 인사부서에서 과제제안자를 지원한다. 또한 유연한 근무환경, 우수공무원 특별승진, 성과상여금과 같은 인센티브를 마련함으로써 혁신 아이디어를 정책으로 구체화하기 위한 과제 발굴, 우수인재의 자발적 참여를 유도한다.

벤처형조직의 설치·운영 지침(사전협의 벤처형조직에 한함)

- (통칙) 혁신적 업무를 추진하는 조직에 대해서는 총액인건비 부서장에 4급도 보할 수 있도록 근거 마련
- (총액인건비 지침) 벤처형조직에 대한 특례 규정

행정안전부. 2019년도 정부조직관리지침, 128쪽

〈벤처형조직에 대한 특례 규정〉

구분	일반 운영기준	벤처형조직 운영특례
기구설치	• 자율적인 기구설치 요건*에 부합하면 총액인건비로 기구 설치 가능 * 업무 독자성, 5명 이상 업무량 등	• 자율적인 기구설치 요건에 부합하지 않더라도 총액인건비제로 벤처형조직 설치 가능
기구명칭	• "○○○팀"사용 원칙	• "과·담당관 등"도 사용 가능
부서장 보임	• 4급 또는 5급	• 4급으로도 보할 수 있음
인력증원 범위	• 4·5급 이하	• 4급도 증원 가능
직급상향	• 6급 이하를 5급까지 상향 (직근하위 계급에서만 상향)	• 5급 또는 4·5급 정원을 4급으로 상향 가능
재원활용	• 초과근무수당 및 연가보상비 절감액은 인력증원에 우선 활용하고, 기구신설 및 직급조정에 활용하는 것이 일부 제한	• 초과근무수당 및 연가보상비 절감액(집행잔액 제외)을 기구 신설 및 직급조정에 활용 가능

행정안전부·기획재정부·인사혁신처. 2019 중앙부처 총액인건비제 세부 운영지침, 22쪽

3) 문제해결형 임시조직 활성화

① 정책수요에 대한 신속한 대응, 정책환경 분석을 통한 위기예측 대비 등 임시조직을 활용한 문제해결 능력 강화

문제해결형 조직운영은 정책수요에 대한 신속한 대응, 정책환경 분석을 통한 위기예측·대비 등 정부가 기존의 일하는 방식을 벗어나 새롭게 발생하는 복잡한 정책문제를 신속하게 해결하고 미래의 불확실성에 대비하기 위한 새로운 도전이다.

이러한 도전적 사례로 해양수산부의 '조인트벤처 1호'가 대표적이다. 이들은 민간기업의 사내벤처 운영원리를 도입해 공무원 조직 내의 칸막이 행정을 없애고 벽을 허물어, 기존의 업무분장으로는 풀기 어려웠던 문제들을 자유롭게 제기하고 해결방안을 찾고자 기획된 조직이다(해양수산부, 2019). 이들은 드론을 활용한 해양수산 현장행정 혁신이라는 목표를 설정하고 제한된 시간에 창의적인 아이디어 발굴과 실행을 위해 기존의 업무방식에서 벗어나 'Ocean Drone 555 전략'을 수립하고 구체화하였다.

한 관계자는 조인트벤처 1호의 경험이 앞으로의 업무에 큰 영향을 미치게 된 소중한 경험이었음을 밝혔다. 최소한의 기간을 한정하여 몰입을 극대화하되 적극적이고 유연한 업무 자율성을 부여받음으로써 업무에 대한 창의적이고 혁신적인 자세와 막막한 문제를 좀 더 적극적으로 파헤치는 문제해결 역량을 강화할 기회를 얻었다고 회고하였다(제1회 혁신 현장 이어달리기 발표 中).

그림 조인트벤처 1호 운영방식

1. 공모방식	아이디어 공모 / 팀원선발 구분 → 사내벤처와 달리 Seed money 투자, 분사(spin off) 등 한계
2. 동기부여	개인 특별휴가, 부서 BSC
3. 업무부담	기성 조직·업무에서 완전 분리 → 실패부담해소, 더 도전적으로
4. 인력구성	연차·경력 낮은 인력 우선 선발 → 고정관념 없이, 보다 국민의 시각에 가깝게
5. 업무형태	근무 형태를 바꾸는 적극적인 규율 → 별도 사무실, 복장 자율, 적극적인 유연근무제, 워드프로세스 자제
6. 추진기간	최소한의 기간으로 한정 → 몰입이 중요하다
7. 기관장 관심	관심과 지원은 많이 하되~ → 실패를 해도 좋다는 적극적인 의사표명

※ 자료: 해양수산부(2019), 제한된 무책임을 제도화하다, 제1회 혁신 현장 이어달리기 발표자료.

문제해결형 조직은 정부조직의 경직성과 안정성을 탈피해 더욱 적극적이고 선제적인 행정을 이끌기 위한 혁신의 방안이다. 이는 복잡하고 긴급한 문제에 신속·유연하게 대응하고 미래의 불확실성을 낮추기 위한 조직역량 강화에 무엇보다 필요한 장치이다. 이러한 노력은 정책문제를 실제로 해결하고 국민의

삶의 질을 더 높은 곳으로 끌어올리는 '보다 나은 정부'로의 책임성을 강화하고자 하는 문제의식이 반영되어있다. 결국 문제해결형 조직의 운영은 시행착오를 통해 해답을 찾아가는 학습의 여정을 안전하게 제공하는 것이다. 이곳에서 펼쳐지는 도전적이고 적극적인 시도는 국가 앞에 놓인 여러 복잡한 문제를 해결하는 데 필요한 역량을 강화시킬 것이다.

한편 문제해결형 조직의 운영이 유의미하려면 모험정신을 독려하고 이에 대한 학습이 이뤄질 수 있는 '혁신 안전망' 기반을 함께 마련하는 것이 중요하다. 혁신은 미래의 변혁을 위해 현재의 변화를 끌어올리는 과정과 결과 모두를 일컫는다. 그러므로 혁신의 장벽은 일상 곳곳에 존재하며, 진정한 혁신은 이러한 장벽을 타파하면서 행위자의 사고 전환, 조직의 제도 변화, 나아가 조직 문화의 변화를 차례로 이끌어 내는 묵직한 힘이 요구된다. 위험을 감수할 수 있을 용기를 심어줄만한 최소한의 안전장치가 필요한 이유다.

본래 민간의 사내벤처 제도는 조직의 영속성을 확보하고자 외부 환경에 빠르게 적응하고, 창의적인 조직문화 혁신을 위해 혁신적 아이디어를 발굴하고 실행하는 과정을 유도함으로써 조직운영의 신선한 함의를 얻는 데 활용된다. 이에 따라 벤처조직은 기업을 위한 '탐색적 기능'이 가장 주요한 기능이며, 핵심특성으로 '미래 지향성', '위험 감수성', '자율성'이 강조된다. 수평적 조직문화, 전사적 지원, 보상체계 등은 위와 같은 요소를 지원하는 조직과 개인 수준의 안전망이라고 할 수 있다.

반면 이 제도를 공공영역에 도입할 경우 조직의 영속성은 이미 전제되어 있으므로 현안대응과 미래 지향성을 고려하여 위험 감수성이나 자율성을 법적으로 허용해주는 방식을 취한다. 따라서 조직이나 개인 수준의 인센티브 구조 역시 민간과는 다른 요소가 도입될 필요가 있다.

참고정보

중소벤처기업부(2018). 사내벤처 운영 매뉴얼.
행정안전부(2019). 2019년도 정부조직관리지침.
행정안전부·기획재정부·인사혁신처(2019). 2019년총액인건비제세부운영지침.

이재강·박태경(2017). 국내 사내기업가정신 연구 현황과 향후 연구 방향. 전략경영연구, 20(2) : 1-25.
Google Area 120. https://area120.google.com/
YouTube. XEED LAB Prototyping #001 Graduation Interview
https://www.youtube.com/watch?v=LqyUZXL3Avk

4. 공공부문 여성임용 목표제 '10·20·40' 추진

1) 공공부문 여성 진출 대폭 확대

① 여성 고위공무원단 10%, 공공기관 임원 20% 등 유리천장 혁파

여성에 대한 적극적조치의 일환으로 채용·승진 등에 있어 공공부문(공직·공공기관 등)의 여성 임용 비율 목표를 설정하고, 이를 달성함으로써 사회구조적으로 존재하는 여성에 대한 성차별을 해소하고 실질적 성평등을 실현하는 데에 골자를 두고 있다. 이러한 제도적 접근을 '공공부문 여성임용 목표제'라고 부르는 데, 이를 통해 공공분야에서 소외집단이나 소수집단에게 실질적인 기회균등을 제공하여 포용적 사회적 가치 실현과 더불어, 차별 없는 성평등 사회 구현을 선도할 수 있으며, 감성·창의·유연 등 21세기 지식정보화 사회가 요구하는 덕목 중 여성들에게 얻을 수 있는 우수한 자원을 공공부문에서 적극적으로 활용하고자 하는 데에 목적이 있다. 공공부문의 의사결정과 정책과정에서 여성 참여 확대와 여성인재의 적극적 활용은 미래사회의 국가경쟁력 강화와 국가발전을 견인할 수 있는 원동력으로 작용한다.

표 공공부문 여성대표성 제고 5개년('18~'22년) 계획

부 문			'18년 실적	'19년 목표	**'22년 목표**	'18년 대비 '22년 증가율
공무원	국가	고위공무원단	6.7%	7.2%	10.0%	49.3%
		본부 과장급 (4급 이상)	17.5%	18.4%	22.5%	28.6%
	지방	과장급 (5급 이상)	15.0%	15.9%	20.0%	33.3%
공공기관	임원		17.9%	18.4%	20.0%	11.7%
	관리자		22.8%	24.1%	28.0%	22.8%
교원	국립대 교수		16.6%	17.0%	19.0%	14.5%
	교장·교감		42.7%	43.0%	45.0%	5.4%
군인	간부		6.2%	6.7%	8.8%	41.9%
경찰	일반경찰		11.7%	12.6%	15.0%	28.2%
	해양경찰		12.0%	12.6%	14.4%	20.0%
정부위원회			41.9%	40.0%	40.0%	

* 주1) '18년 실적은 12월말 기준 ** 주2) 정부위원회 목표치(40%)는 법정기준

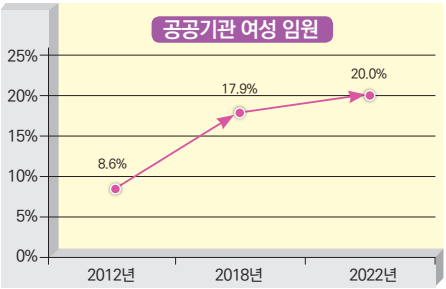
정부혁신종합추진계획(2019)은 〈표〉에서 볼 수 있듯이 2022년까지 고위공무원단의 10%, 공공기관 임원의 20%, 정부위원회 여성위원의 40% 비율을 여성으로 충원하는 것을 목표로 하는 '공공부문 여성임용목표제 10·20·40'을 실행방안으로 제시하고 있다. 특히, 이번 계획은 '여성 고위공무원단 임용목표제', 공공기관의 '양성평등 임원 목표제'가 최초 도입되었으며, 22년까지 달성 목표를 확정하여 실질적 의사결정권한을 가진 고위직을 확대할 수 있도록 추진기반을 강화하였다.

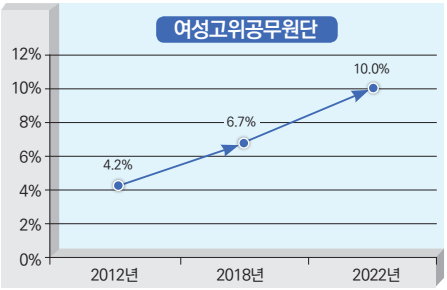
아울러, 공공부문에서도 여성 진출이 현저히 낮은 군·경찰 등의 분야에 진입단계부터 간부 및 관리직으로의 승진까지 단계별 성차별요소를 개선하는 데 역점을 두고 있다. 가령, 2020년부터 경찰대학 신입생 선발 및 간부후보생 모집 시 남녀구분 모집을 폐지토록 하고, 남녀 통합 선발 기준을 마련하여 관련 법령 및 제도를 정비하고 있으며, 일반경찰 여성비율을 '22년까지 5년 내 15%(18년 11.7%)로 확대하는 등의 실행방안을 수립하였다. 국방 분야에서는「국방인사관리훈령」개정을 통하여 필수직위 남녀 분리지정 조항을 삭제함으로써 보직 시 성차별을 개선하였고,「국방개혁 2.0」추진의 일환으로 2022년까지 여군 인력을 장교 및 부사관 정원의 1천분의 88 이상으로 확충하는 등의 관련 법률 정비를 추진하고 있다.

한편, 정부는 이번 계획의 실질적 이행력을 확보하기 위해 정부 최초「제1차 균형인사 기본계획('18~'22년)」을 수립하여 여성관리자 확대 및 주요보직 임명이 실현될 수 있도록 하였으며, 국가직의 경우「공무원임용령」을 개정하여 보직관리 시 성차별 금지를 의무화하고 여성관리자 임용확대를 위한 연도별 계획 수립 근거를 마련하였다. 또한, 이행력 제고를 위해「인사혁신 수준진단 지표」와「균형인사지수」 점검항목에 '여성 고위공무원 임용률'을 반영하여 각 부처별 이행실태 점검을 강화하고 있다.

이와 별도로, 공공기관 여성임원 진출 확대를 위해「공공기관 운영에 관한 법률」개정으로 공공기관 '양성평등 임원목표제'를 도입하여, 이에 대한 연차별 목표 수립과 이행 노력을 의무화하고 연차별 보고서를 경영평가에 반영토록 제도화함으로써, 이행력 제고와 실효성을 강화하였다. 또한,「공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침」개정을 통해 공공기관 임원 정수의 20% 이상 여성 선임과 '19년 말까지 여성임원 1명 선임 의무화 규정을 마련하였다.

진선미 여성가족부 장관은 '공공부문 여성임용 목표제 10·20·40'구현을 위해 "「공공부문 여성대표성 제고 계획('18~'22년)」"을 국정과제로 추진 중이며, "의사결정 영역에서의 성별 균형적 참여는 조직 내 다양성과 민주성·포용성을 보여주는 것으로, 결과적으로 조직의 경쟁력 제고에 도움이 된다"라고 강조하며, "이에 대해 공감대를 갖고 자율적으로 조직 내 성별균형성을 확보해 나가려는 민간부문에 대해서도 지원해 나갈 계획이다"라고 밝힌 바 있다.





2) 정부위원회(500여개) 여성위원 비율 40% 이상

정부혁신종합추진계획(2019)은 2022년까지 정부위원회 여성비율을 40%로 지속적으로 상향할 것을 목표로 제시하고 있으며, 이행방안으로 정부혁신평가 지표 반영 및 개선권고 기준 상향 조정(20%→40% 미만), 반기별 이행 점검 등을 통해 추진실적 관리를 강화하고 있다.

아울러, 2018년 정부위원회 이행점검 결과, 위촉직 여성 참여율이 41.9%를 달성하여 법정기준(40%)을 상회하는 등 적어도 수치상으로는 유리천장 해소와 의사결정 권한이 점차 개선 및 강화되고 있다.

더불어 정부위원회(중앙부처)의 비수도권 위원 비율도 2017년 2월 기준 27.2%에서 2022년까지 40%로 향상하는 것을 목표로 설정함으로써 지역 간 균형적인 시각이 국가정책에 반영되도록 유도하고 있다.

이러한 목표를 설정한 이유는, 여성 등 과소대표된 계층의 의사결정 대표성이 높아지면, 사회불평등 개선과 실적 제고로 이어진다는 연구결과 등에 의해 보증되고 있다. 가령, OECD(2014)와 Catalyst (2011)의 연구는 여성의 의사결정 대표성이 소득불평등을 낮추고, 정부신뢰 수준 및 산업생산성을 높인다는 분석결과를 내어놓고 있다.

참고정보

※ 적극적 평등실현조치 관련자료

김정인. (2013). 한국의 적극적 평등실현조치에 대한 이론적 고찰: 여성공무원 채용목표제를 중심으로. 정부학연구. 19(1). 93-123.

박종보. (2016). 미국헌법상 적극적 평등실현조치의 법리와 그 전개. 법학논총. 33(4). 61-84

캐나다 고용평등법(Equal Employment Act)

행안부. (2018). 정부혁신교육 이해와 활용 (한국행정연구원)

※ 여성의사결정 대표성 효과 관련자료

Catalyst.. (2011). The 2011 Catalyst Census: Fortune 500 Women Board Directors

OECD. (2014). Gender, Institutions and Development Database

03
공공서비스 사각지대 해소로 포용적 행정 구현

1. 과제의 이해

공공서비스의 국민체감도를 높이기 위해서는 국민들이 자신들의 삶 속에서 필요한 공공서비스를 쉽게 접하여 생활 불편을 해소할 수 있어야 한다. 이를 위해 최근 공공서비스는 다양한 형태와 경로로 제공되고 있지만 국민들 개개인의 특성에 따라 공공서비스 정보가 충분히 공유되지 못하거나 진입 장벽 자체가 높게 형성된 경우가 있다. 이러한 공공서비스의 사각지대에 속하는 다양한 수요의 국민들을 먼저 찾아가고, 향후 발생할 것으로 예상되는 수요를 발굴하여 선제적으로 대응하는 것이 '공공서비스 사각지대 해소로 포용적 행정 구현'과제의 주요한 사업 내용이다.

2. 공공서비스 사각지대 해소

'공공서비스 사각지대 해소'란, 서비스 제공자의 관점에서 포착되기 어려운 각도에 위치한 서비스 수요자들을 적극적으로 찾아서 수요에 맞는 공공서비스를 제공하는 것을 의미한다. 일반 국민들이 실제로 자신들의 생활 속에서 정부 혁신의 성과를 체감할 수 있도록 정부가 기울일 수 있는 노력은 결국 국민들이 실제로 직접 이용하는 공공서비스를 필요한 이들에게 적시에 적절한 방법으로 전달하는 일일 것이다.

이러한 측면에서 최근 다양한 공공서비스들이 제공되고 있지만 그 혜택을 받지 못하고 있는 경우가 많다. 예를 들어 스마트폰 어플리케이션이나 무인서비스 등으로 제공되는 공공서비스는 노년층들이 이용하기 어렵고, 병원이나 관공서 방문이 필요한 산간벽지, 도서 지역 주민들의 이용 빈도는 떨어지기 마련이다. 육아나 교육 정보를 소화하기 어려운 다문화가정, 학교라는 교육 현장으로부터 이탈한 청소년 등도 이들을 대상으로 한 공공서비스가 있더라도 정보 자체로부터 소외되는 경우도 많다. 이처럼 좋은

정책 의도나 효율적인 방식을 갖추었음에도 실제로 혜택이 필요한 이들에게 충분히 제공되지 못하는 공공서비스를 서비스 전달 체계의 말단에서 끝까지 놓치지 않고 전달할 수 있도록 포용적 행정 체계를 구현하고자 하는 것이 공공서비스 사각지대 해소 방침의 방향이라 할 수 있다.

사각지대(死角地帶)라는 용어는 주로 사회보장제도와 관련하여 '복지 사각지대'라는 표현으로 우리에게 익숙한 용어이다. 국내에서는 "특정 욕구가 있으나 해당 욕구와 관련된 사회보장제도의 혜택을 받지 못하는 집단"을 이르는 개념으로 사용된다(구인회·백학영, 2008). 반면, 국외에서는 실제 수급 요건을 충족하지만 여러 이유로 수급권을 갖지 못한 비수급계층(Non-Take-up, 또는 Non-Participation)이라는 용어를 사용하거나, 또는 수급권을 가진 입장을 기준으로 하여 이들을 지칭하는 용어로 수급계층(Take-up), 또는 프로그램 참여(Program Participation)를 사용한다(박능후, 2008). 노혜진(2016)이 정리한 '사각지대의 유형과 정의'(〈표〉 참고)를 살펴보면 다양한 공공부조 및 사회서비스의 사각지대를 다루고 있는 많은 문헌들에서 자격 조건 충족 여부, 또는 수요나 욕구를 갖고 있는지의 여부와 실제 대상자가 되는지의 여부 등을 기준으로 사각지대의 유형을 나누고 있으나, 결국 그 대상자에게 주어지는 것이 급여 혜택이든, 보험이든, 특정 프로그램 참여를 통한 편익이든 그 형태와 무관하게 그러한 제도로부터 배제(exclusion)되는 유형, 또는 집단을 사각지대에 속하는 것으로 이해할 수 있다.

표	사각지대의 유형과 정의 (노혜진, 2016)

출처	범주	사각지대의 정의
Hernanz (2004)	1차 사각지대	자격 있는 개인이 급여를 청구하지 않는 것
	2차 사각지대	자격 있는 개인이 급여를 받고 싶어 하지만 받지 못하는 경우, 수급절차나 정보의 이해에 어려움이 발생한 경우
ILO (2010)	법적 포괄성	특정제도에서 법으로 규정하고 있는 대상자의 규모
	실질 포괄성	실제로 제도의 적용을 받고 있는 수급자 규모
신영석 (2005)	수요자 측면	공적 보장체계로부터 배제와 급여의 부족
	공급자 측면	대상 포괄성과 급여 적절성의 부족
석재은 (2003)	보편성	적용범위 보편성(universality), 수급권을 획득하지 못한 경우
	적절성	급여수준 적절성(adequacy), 급여 수준이 기초보장에 적절하지 못한 경우
구인회·백학영 (2008)	적용대상	프로그램 적용 대상에서 제외된 자 프로그램 적용대상은 되지만 프로그램 적용범위에 포함되지 않아 급여수급권을 얻지 못한 자
	급여	급여 수급조건은 갖추었으나 급여를 받지 않는 경우로 자발적인 비수급자
김제선 (2010)	제도적 배제	법적으로 사회보장 프로그램에 참여할 자격이 부여되지 않은 경우
	실질적 배제	프로그램의 적용대상은 되지만, 프로그램 적용범위에는 포함되지 않아 수급권을 얻지 못하는 경우
	급여	프로그램이 적용되고 있고 해당급여의 수급요건을 갖추었지만, 급여를 받지 않는 경우
신현웅 (2009)	자격 측면	빈곤계층이 의료급여제도로 포함되지 못하고 건강보험에 포함되는 경우
	보장성 측면	급여수준이 부족하고 과도한 본인부담으로 의료이용을 제한받는 경우
김희연 (2013)	현재적 사각지대	현재 제공되고 있는 복지 급여 및 서비스에 대한 욕구가 있으나 소득 등 여타의 기준으로 인해 수혜를 받지 못하는 집단으로 즉시적 대응이 필요
	잠재적 사각지대	현재 복지급여 및 서비스의 대상자이지만 급여내용의 불충분으로 추가적 욕구를 가진 집단으로 순차적 대응이 필요
이소정 (2013)	비인지 사각지대	서비스의 존재를 모르고 이용경험이 없으나, 향후 이용할 욕구가 있음
	접근성	인지하고 있으나 이용경험이 없으며 향후 이용에 대한 욕구가 있음
	불만족	서비스를 알고 있고 이용경험이 있으나, 불만족의 이유로 이용의사 없음
김원섭 (2013)	적용 사각지대	제도 내적 사각지대 : 제도에 가입자로 포괄되어 있으나 실질적으로 보험료를 납부하지 않아 실가입자로 편입되지 못한 경우로서 미납자 제도 외적 사각지대: 제도의 포괄대상에 있지 않은 사람으로서 적용제외자
	급여 사각지대	급여불충분

그렇다면 '공공서비스 사각지대 해소'란 그 공공서비스의 형태에 관계없이 모든 공공서비스에 대해 그 서비스를 이용할 필요성이나 욕구가 있거나, 또는 일부 자격 조건이 제시되는 경우 해당 조건을 충족함에도 그 공공서비스의 혜택을 받고 있지 못하거나 해당 프로그램에 참여하고 있지 못하는 사각지대를 축소시킨다는 의미가 될 것이다. 공공서비스란 한 사회 내의 편익을 분배하여 국민의 문제를 해결하고 보다 바람직한 환경을 조성하는 정부 활동 자체(Luci et al., 1977), 또는 어떤 문제의 해결이나 목표 달성을 위한 정부의 노력(Jones, 1981)이라는 점에서, 공공서비스 사각지대란 결국 이러한 정부의 노력이 닿지 않는 국민 개개인을 의미한다. 이처럼 공공서비스에 대한 수요가 있으나 서비스를 이용하지 않고 있는 대상자들이 발생하는 지점을 공공서비스의 사각지대라고 보고, 대상자 스스로 서비스 수요자라고 인지하지 못하고 있는 경우라도 서비스 혜택을 받을 수 있도록 적극적으로 대응하는 것이 공공서비스 사각지대 해소가 될 것이다. 또한, 현재 당장 발생하고 있는 수요는 아니라도 가까운 미래에 발생할 것으로 예상되는 수요에 선제적으로 대응하여 사각지대의 발생을 미연에 방지하는 것 또한 공공서비스의 사각지대 해소 방안이라 할 수 있다.

1) 취약계층 대상 공공서비스 확대

① 취약계층의 공공서비스에 대한 접근성을 제고하고, 관련 제도 및 정책, 서비스를 사회적 가치 중심으로 개선

2019년 정부혁신 종합 추진계획에서 강조한 것은 취약계층 대상 공공서비스를 확대하는 것이다. 기존의 취약계층을 지원해온 공공서비스들이 조건을 충족한 이들이 스스로 신청해야만 서비스 혜택을 받을 수 있는 다소 소극적인 공공서비스였다면, 앞으로 지향해야 할 공공서비스는 보다 적극적으로 대상자들에게 먼저 다가가는 서비스일 것이다. 이들의 공공서비스에 대한 접근성을 높이고 이들이 사회적으로 배제되지 않을 수 있도록 하는 적극적인 공공서비스의 제공은 크게 두 가지 방향에서 이루어진다. 첫째, 서비스 수요를 찾아 맞춤형 복지서비스를 제공하는 것이다. 생애주기별, 거주지역별, 경제적 조건별 등 다양한 수요가 존재하나 정부 기관이 채 파악하지 못한 수요, 또는 대상자들 스스로도 인지하지 못하고 있는 수요를 발굴하고 적시에 꼭 필요한 서비스가 제공될 수 있도록 해야 한다. 둘째, 최신 기술을 활용한 선제적 서비스 발굴 및 제공이 이루어질 수 있어야 한다. 자신에게 필요한 도움을 구할 수 있는 사회적 네트워크로부터 배제된 취약계층에게 정부가 최소한의 안전망을 제공할 수 있도록 촘촘하게 살피는 방식이 달라져야 하며, 이미 기술적으로는 여러 가지 서비스가 구현 가능한 시대인 만큼

다양한 정책 아이디어를 통해 취약계층을 지원할 수 있는 공공서비스를 개발하는 것이 필요하다.

이러한 관점에서 접근한 다양한 '사각지대 해소'를 위한 실행계획들이 2019 정부혁신 종합 추진계획에 포함되어 있다. 예를 들어 보건복지부는 '발달장애인 주간활동 및 방과후 돌봄서비스'의 경우 돌봄 사각지대에 놓인 성인발달 장애인이나 일반 중·고등학교에 대학 중인 발달장애 학생들에게 낮 시간에 이용할 수 있는 바우처(주간활동서비스 이용권, 방과후돌봄서비스 이용권)를 제공할 계획이다. 환경부는 '독거노인 등 어르신 위기예방 시스템 도입'사업에서 IoT 기반의 수돗물 사용량 검침으로 독거노인의 물 사용패턴에 이상이 감지되면 지자체에 이를 전달하는 서비스를 도입하려고 계획 중에 있다.

■ 중앙부처의 공공서비스 사각지대 해소 사업 예시

공공서비스 사각지대 해소 사업	기관명	주요 내용
학교밖청소년 청소년활동안전공제 가입의무화 추진	여성가족부	학교밖청소년지원센터 내·외부 활동 시 교육부 협업, 연수 중 현직교사 멘토링 시범사업 실시
성인 발달장애인 주간활동서비스 이용권(바우처) 도입	보건복지부	('19) 25백명 → ('20) 4천명 → ('21) 9천명 → ('22) 17천명
청소년 발달장애인 방과후돌봄서비스 이용권(바우처) 도입	보건복지부	('19) 4천명 → ('20) 10천명 → ('21) 15천명 → ('22) 22천명
IoT 기반 수돗물 사용량 검침으로 독거노인 등 어르신 위기예방 시스템 도입	환경부	('19) 22개 지자체, 1천 가구 대상 서비스 제공
전국 우체국(247개). 지자체 연계, 기초생활수급자, 차상위계층 일시적 곤란상황 발굴·지원	과기정통부	생계비, 의료비, 주거지원비 등 맞춤형복지 지원 (가구당 200만원 이내
시·청각 장애인용 맞춤형 TV 보급	방송통신위원회	누적보급률: ('18) 69.7% → ('19) 80%
장애인 등 교통약자 운전면허 취득 지원	경찰청	장애인 운전지원센터 추가 개소 지원 대상 범위 확대
휠체어 탑승 가능 고속·시외버스 시범 운행	국토부	7개 노선 시범사업('19.9~12, 13억)
북한이탈주민 등 사회적 취약집단 대상 공직 채용 정보 제공	인사혁신처	나라일터-남북하나재단 취업지원센터 연계하여 북한이탈주민대상 공직 채용정보 제공 확대
장려금 수급가능성 있는 영세사업자·일용근로자 등 적극 발굴	국세청	('18년) 간이·면세사업자 72천명 안내 → ('19년) 일반과세자까지 확대 노인일자리사업:('17년) 337천개 ('18년) 372천개 ('19년) 472천개(예정) 원천징수되지 않은 인적용역자(캐디, 간병인 등 8종)에게 사업장을 제공하는 업체 과세자료 제출 강화

위와 같이 각 부처별로 추진하고 있는 사업 단위의 사각지대 해소 실행 계획은 총 42개(기획재정부 제외) 부·처·청·위원회별로 최소 1개에서 최대 7개까지 제시되어 있다.[17] '공공서비스 사각지대 해소'가 2019년 역점 분야에 포함된 계획인 만큼 각 중앙부처에서 크게 힘쓰는 사업들이 될 것으로 예상된다.

한편, 국민들이 체감할 수 있도록 직접 서비스를 전달하는 대표적인 정부의 손발은 지방자치단체일 것이다. 이번 2019 정부혁신 종합 추진계획은 '지방자치단체 혁신 실행계획(19. 2.)'과 함께 추진되고 있다. 현재 지방자치단체 2019년 역점과제로 추진될 예정인 계획들의 일부를 아래에 제시하도록 한다.

■ 지방자치단체의 공공서비스 사각지대 해소 사업 예시

공공서비스 사각지대 해소 사업	지역	주요 내용
경증치매노인 기억학교 운영	대구	요양등급 받지 못한 경증치매노인 대상 주간보호, 인재재활프로그램 등 지원
고위험군 산모 안전한 출산 인프라 구축 지원 사업	강원	대학병원 연계 응급진료 체계 구축, 산모안심택시, 안심스테이 제공
사회관계 취약노인 대상 시니어 해피라이트 추진	부산	건강수준에 맞는 맨손·기구 체조, 산책과 명상 등 생활운동 제공
보고 듣는 민원편람 서비스 운영	울산 울주	정보접근이 어려운 어르신, 시각장애인, 어린이 등을 위해 큰 글자 민원 편람, 오디오북, 스마트폰을 활용 책 읽어주는 서비스 등
독거노인 지능형 안심폰 보급	인천	독거노인 대상 지능형 안심폰 보급 등 사물인터넷(IoT) 기반 안부서비스

17) 고용노동부가 제출한 2019 정부혁신 실행계획에 따르면 1. 프리랜서 예술인 등 고용보험 적용 추진, 2. 고용보험 미적용 출산여성 출산급여 지원, 3. 고용보험 미가입 중소기업·비정규직 노동자 내일배움카드 지원, 4. 한국형 실업부조 도입, 5. 성차별 구제절차 도입, 6. 특고 및 1인 자영업자 산재보험 적용 확대, 7. 임신 중 유해물질 노출로 인한 '자녀 건강손상 산재보상' 추진 등 7개 사업계획이 공공서비스 사각지대 해소를 위한 계획에 속한다. 이 밖에도 국토교통부 5개, 국가보훈처 5개, 식품의약품안전처 5개 등, 기획재정부 제외 총 42개 부·처·청·위원회가 제출한 공공서비스 사각지대 해소를 위한 사업의 수는 99개에 이른다.

※ 해외사례 : 美 매릴랜드주 몽고메리 카운티 'Smart Community Alert Network (SCALE)' 프로젝트

매릴랜드주 몽고메리 카운티에 적용되고 있는 'Smart Community Alert Network (SCALE)'사업은 'The Thingstitute'의 초기 프로젝트로 노인이나 장애인을 보호하기 위해 사물인터넷을 적극 도입하는 사업이다. 시니어 아파트 내의 공기 상태를 센서를 통해 24시간 모니터링하여 화재나 가스 누출과 같은 응급 상황이 발생하지 않는지 점검하고 소방기관 및 경찰서와 정보를 공유한다. 센서는 연기, 메탄가스, 이산화탄소, 온도, 습도 등의 이상, 물 소비 및 오염 물질을 감지하여 데이터를 생성하고, 이는 거주자의 건강 상태를 감지하여 보고한 데이터를 보완한다. 또는 거주 시설 내 제한구역에의 무단침입이나 의심스러운 동선을 보이는 이동경로 등을 감지하기도 한다. 이러한 데이터가 수집되면 다양한 형태의 애플리케이션을 구축 할 수 있는 SCALE 플랫폼으로 이동하게 된다. 현재 SCALE 팀이 시연하고 있는 시스템 및 서비스는 문자 메시지 알림 시스템, 가족 및 간병인과의 자동 전화 연결 시스템, 첫 번째 응답자를 위한 대시 보드 및 공중 보건 관리를 위한 분석 등이 있다.

이러한 사업은 단순히 하나의 서비스를 구상하여 제공하는 차원에서 이루어지는 것이 아니라 리빙랩(Living Lab)으로 구성되어 몽고메리 카운티 지역사회의 문제를 IoT 기술 적용으로 해결하고자 하는 노력의 일환으로 볼 수 있다. 현재 추진되고 있는 다양한 정부혁신 추진계획의 사업들은 추후 점차 이러한 포괄적인 관점에서 이루어질 것으로 보인다.

Smart Community Alert Network (SCALE)

Status: Completed NIST-Funded Activities; Exploring Opportunities for Scaling-Up SCALE through Phase 2 Projects

Description: The cornerstone project in the Thingstitute is the Safe Community Alert (SCALE) Network. The Safe Community Alert (SCALE) network seeks to bring the safety and security that connected devices promise to everyone, regardless of their financial means or technical savvy in a network that features a diverse ecosystem of sensors, standards, and connectivity options. the SCALE team is demonstrating the feasibility of a new element of the public sector safety net. Living currently demonstrated in a senior living facility in Montgomery County Maryland, the SCALE network senses hazardous air and water factors as well as some facets of the physical health and well-being of our resident volunteers.

In this real world test, bed we have deployed environmental sensors that detect a variety of factors including:

- Smoke
- Carbon dioxide and monoxide
- Toxic gases
- Humidity
- Temperature
- Particulates

Sensors also detect water consumption and environments. This data complements sensed events related to the health of a resident that could come from devices such as blood glucose monitors, heart monitors, and oxygen machines and even detect events such as falls, unauthorized access to sensitive areas, or a resident that has wandered off. Once an event is sensed or data is collected, it goes to the SCALE platform where applications can be built. These applications could take numerous forms.

The SCALE team will demonstrate a text message notification system, automatically notified caretrooms calls with family and care providers, dashboards for first responders and analytics for public health officials. All of this will be demonstrated with affordable forms of technology and connectivity.

Partners: Montgomery County, US devices, IBM, AT&T, Intel, Variety Housing, Sigfox, Nx Sensors, Senseware, Twine, Earth Networks, GT Dallas, IoT Dev Labs, Intel Shoaing, Massachusetts General Hospital/Harvard Medical School, and the University of Maryland.

Desired Outcome: Improved safety and security for vulnerable residents

※ 출처 : http://mcinnovationlab.com/projects/internet-of-things/

한편 공공서비스의 사각지대는 복지 사각지대, 공공부조 사각지대, 사회서비스 사각지대, 보험 사각지대 등의 용어가 가리키듯이 사회안전망 제공 서비스와 관련한 다양한 영역에서 그 수혜를 받지 못하는 이들을

포함한 영역인 것으로 이해할 수 있다. 이렇게 '사각지대'라는 용어로 표현되는 영역은 곧 '사회적 배제(social exclusion)'가 발생한 영역으로 볼 수 있다. 사각지대라는 용어가 주는 공간적 영역의 한정된 이미지에서 벗어나 근본적인 원인으로서의 '배제(exclusion)'가 발생한 이유에 대해 탐색해볼만 하다. 프랑스의 사회부장관이었던 르네 르노와르(Rene' Lenoir, 1974)가 처음 제시한 사회적 배제 담론은 사회보험제도 내에서 보호받지 못하는 계층을 설명하기 위해 제시된 것으로, 크로나워(Kronauer, 1988)에 따르면 사회적 배제의 유형으로 노동시장으로부터의 배제, 경제적 배제, 문화적 배제, 사회적 고립에 의한 배제, 공간적 배제, 제도적 배제로 제시되는데, 이 중 제도적 배제가 공공·민간의 사회복지기관으로부터 차단되거나 교육 시스템 등으로부터 배제된 경우를 포함하는 유형인 것으로 볼 수 있다(Berman & Phillips, 2000; 박능후, 2008: 277 재인용).

또한, 공공서비스의 사각지대를 해소하기 위한 다양한 기술적 시도와 노력과 더불어 개인정보와 사생활 침해에 관한 문제에 대한 고민도 함께 이루어져야 할 것이다. IoT 기술을 이용한 공공서비스 수요 발굴은 접근성을 높이고 정책효과성을 높일 수 있다는 점에서 향후 다양하게 쓰일 것으로 기대되지만, 한편으로는 개인의 생활 패턴과 양식에 대한 정보의 수집과 활용이라는 점에서 민감한 개인정보 문제로 이어질 수 있다. 기술 구현을 위해 필요한 정보의 범위와 개인이 동의할 수 있는 정보의 범위가 일치하지 않을 경우, 특정 거주 지역 내의 모든 거주자들에게 동일하게 수집되어야 하는 정보지만 거주자들 간의 동의 수준이 다를 경우 등 서비스를 구현하는 단계에서 해결해야 할 문제도 상당하다. 다양한 차원의 개인정보 공개 및 동의, 수집의 문제에 대해 고민이 필요하다.

참고정보

http://mcinnovationlab.com/
http://www.smartamerica.org
노혜진 (2016). 한국 사회서비스의 사각지대 실태. 사회복지연구 47(1): 179-204.
박능후 (2008). 국민기초생활보장제도 수급권 배제 원인 분석. 사회복지정책 35: 271-295.
행정안전부 (2018). 포용국가로 가는 첫 걸음 - 2018 공공서비스 사각지대 해소시책 사례집. 행정안전부

3. 현장중심 서비스 확대

> **"모든 정책은 수요자인 국민 관점에서 추진돼야 하며 … 현장 목소리를 듣지 않고 일방적으로 추진하면 첫 단추를 잘못 끼운 결과가 되기 십상"**
>
> **"정책 수요자를 외면하는 공급자 중심의 사고는 국민이 주인인 나라에서 더는 통용될 수 없다."**
>
> – 문재인 대통령 (정부혁신 장·차관 워크숍, '18. 1. 30.)

상술한 바와 같이 공공서비스 사각지대 해소란, '서비스 제공자의 관점에서 포착되기 어려운 각도에 위치한 서비스 수요자들을 적극적으로 찾아서 수요에 맞는 공공서비스를 제공하는 것을 의미'한다. 이렇게 사각지대를 찾았다면, 또는 정책 수요가 발생하는 지점이나 대상자들이 존재하는 위치를 알고 있다면 이제는 해당 영역에 속한 이들이 공공기관에 필요한 서비스나 정책을 신청하기까지 기다리는 소극적인 서비스가 아니라 이들이 위치한 곳으로 찾아가는 현장서비스, 현장행정[18]이 공공서비스의 사각지대를 해소하고 보다 적극적으로 공공서비스를 제공하는 방법으로 제시되고 있다.

1) 찾아가는 현장서비스 모델 확산

① 정책수요자를 직접 찾아가서 지원하는 현장서비스 모델 확산

종전에는 수요자들이 필요한 공공서비스의 혜택을 얻기 위해 공공기관을 찾아야 했다면, 찾아가는 현장서비스는 정책 수요자를 서비스 공급자가 직접 찾아가서 지원하는 현장서비스 모델을 의미한다. 이를 실현하여 국민과의 소통과 공감을 향상시키기 위해 행정안전부에서는 2018년 7월 「현장행정 활성화 가이드」를 수립하여 시행하는 등 본격적인 노력을 기울이고 있다.

정책수요자를 직접 찾아가서 지원하는 현장서비스는 곧 행정 서비스 공간의 확장을 의미하고, 또한 현장행정은 문제가 발생한 지점이자 동시에 그 해결책이 있는 곳이라는 점에서 기존의 행정 서비스 전달

18) '현장행정'과 '현장서비스'라는 용어가 혼용되어 사용되고 있다. '현장행정'이라는 용어에는 이미 공공 행정, 공공서비스라는 의미가 포함되어 있으나 '현장서비스'라는 용어는 민간 영역에서도 쓰일 수 있는 용어이므로 사용에 주의가 필요하다. '2019 정부혁신 종합 추진계획'과 본고에서는 동일한 의미로 사용되었다.

방식과는 공간적으로 아주 다른 접근 방식이 필요하다. 지금까지 행정기관은 일사불란하게 집행하는 것을 위주로 일을 해왔기 때문에 공무원들은 하달된 상부의 지침과 공문을 능률적으로, 그러나 다소 기계적으로 수행해 왔다. 그러나 오늘날에는 훨씬 복잡하고 빠르게 나타나는 각종 사회 문제와 민원들을 대응하고 소화할 능력이 필요하며. 이는 행정기관이 단독으로 모두 해결할 수 있는 것도 아니다. 해당 정책수요를 찾아내고 이를 해결할 방법을 시민과 지역 공동체가 함께 모색하여 행정적 자원과 지역의 자원을 효과적으로 함께 동원할 수 있도록 지원하는 것이 앞으로 현장행정, 현장서비스를 통해 수행해야 할 일인 것이다.

사실 이 같이 현장에서 이루어지는 서비스를 중요하게 생각한 것은 복지서비스 전달체계 개선 논의에서 오랜 기간 다루어졌던 것으로, 이번 2019 정부혁신 추진계획에서 처음 등장한 것은 아니다. 2000년대 이후 빠르게 증가한 복지 서비스에 대한 주민의 욕구에 비해 지자체의 복지 서비스 수준이나 복지업무 전담 조직 체계 자체에 대한 비판이 있어왔고(이현주 외, 2007), 이에 따라 2006년 노무현 정부는 시군구청에 복지서비스 업무를 총괄할 주민생활지원국(과)의 편성을 실시했다(행정자치부, 2007). 이명박 정부 시기에는 시군구청에 '희망복지지원단'을(2012년), 박근혜 정부 시기에는 시군구 중심의 복지 전달 체계를 국민들이 체감할 수 있는 단위로 분산시키는 '읍면동 복지허브화 사업'(2016년)을 추진하였다. 이는 현재 문재인 정부의 '혁신적 포용국가' 비전하에서 추진되고 있는 보건복지부의 '찾아가는 읍면동 복지서비스'라는 새 이름과 혼용되어 계속 진행되고 있다(김수영, 2018).

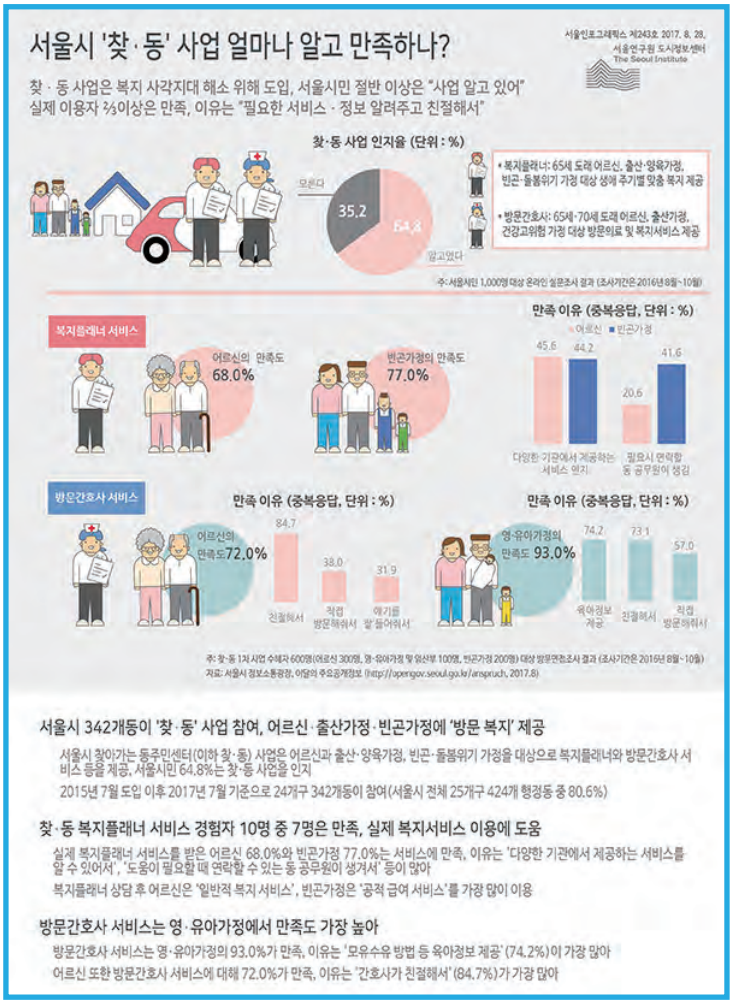
복지서비스 전달체계의 '찾아가는 현장서비스 모델'로의 전환을 가장 선도적으로 추진해온 곳은 서울시이다. '찾아가는 동주민센터'라는 이름의 서울형 복지전달체계로의 개편은 크게 '보건·복지 통합서비스', '발굴주의에 의한 복지 사각지대 해소', '민관 거버넌스'라는 개념을 중심으로 한 실천 전략을 바탕으로 추진되었다(이태수, 2016).[19] 2017년 서울시민들을 대상으로 한 설문조사 결과 '찾·동'사업의 복지플래너 서비스와 방문간호사 서비스에 대한 만족도는 70% 이상인 것으로 나타나, 이 같은 현장서비스 모델을 통한 복지서비스의 전달은 실제 서비스를 경험한 시민들에게 긍정적으로 평가되고 있는 것으로 볼 수 있다. 서울시는 더 나아가 보건소에 건강돌봄팀을 설치·운영하는 '서울케어-건강돌봄' [20] 모델을 시범운영하여 찾·동과 연계하는 사업을 시범운영하고 있다.

---

19) '찾아가는 동주민센터 사업은 2015년 1단계로 13개구 80개동에서 시작하여 2016년 2단계 사업에서는 18개구 283개동, 2017년에는 24개구 342개동(서울시, 2017), 2018년 24개구 402개동 등 순차적으로 확대되며 그 규모가 커지고 있다.

20) 2018년 박원순 서울시장이 발표한 '건강서울 조성 종합계획'의 핵심과제로, '온마을돌봄' 서비스와 함께 더불어 서울시 돌봄정책통합 브랜드인 '서울케어' 사업을 통해 제공되는 서비스이다. 2018년 11~12월 서울 4개구(성동, 노원, 은평, 관악)에 건강돌봄이 시범운영 되었고, 2019년 10개구로 확대, 2022년까지 전 자치구에 시행할 계획이다. (출처 : http://mediahub.seoul.go.kr/archives/1213612)

그림 서울시 '찾·동' 사업, 얼마나 알고 만족하나?



※ 출처 : 서울인포그래픽스 제243호. 서울연구원 도시정보센터

이렇게 복지서비스 전달체계의 개편에서 시작된 논의는 점차 복지 외의 다양한 공공서비스 전달 체계에 대한 개편 논의로 나아간 것으로 볼 수 있다. 2019 정부혁신 추진계획의 찾아가는 현장서비스 모델은 이러한 서비스 전달체계 개편 논의의 확대 차원에서 이루어진 것이다. 그러나 현재 중앙부처가 개별 기능 단위의 범위에서 시행하는 현장서비스 계획들이 제시되는 한편 보건복지통합서비스를 읍면동 수준의

현장서비스로 제공하는 사업들이 각기 따로 추진되고 있어 다소 혼란이 야기된다. 현장서비스 제공을 위한 각 단위 정부 부처의 추진계획과 현재 읍면동 중심으로 이루어지고 있는 복지서비스 중심의 현장서비스에 대해서는 아래의 표를 참고하여 각각 이해할 수 있다.

	기능 단위별 현장서비스	보건복지통합 현장서비스
중앙 부처	**2019 정부혁신 종합추진계획** (예) • 찾아가는 로파크 (법무부) • 위기청소년 찾아가는 거리상담 (아웃리치) (경찰청, 여가부)	보건복지부 '찾아가는 보건복지 서비스'
지자체	**2019 지자체 혁신실행계획** (예) • 찾아가는 현장 세무상담실 (제주, 부산) • 찾아가는 규제신고센터 (강원도)	서울시 '찾아가는 동주민센터', '서울케어-건강돌봄' 전라북도 '찾아가는 방문간호사 서비스'

이렇게 2019 정부혁신 종합추진계획에서 추진하고자 하는 현장서비스의 확대 노력은 읍면동 단위의 복지허브 구축 노력과는 별개로 중앙 정부 차원에서 부처의 각 기능별 현장서비스를 제공하고자 하는 것으로 볼 수 있다. 현장행정, 현장서비스가 강조되고 있는 시대적 요구, 즉 '신청주의'에서 '발굴주의'로의 변화에 정부도 적극적으로 대응하고 있는 것이다. 현재 2019 정부혁신 종합추진계획에서 밝히고 있는 각 중앙부처의 사업 계획의 일부를 아래에 제시하도록 한다.

찾아가는 현장 서비스 확대 사업	기관명	주요내용
찾아가는 진로체험 버스 운영	교육부	소외계층 및 소외지역 학교를 직접 찾아가거나, 학생들이 찾아오는 형태로 진로체험 프로그램 운영
찾아가는 로파크	법무부	모의법정이 설치된 '이동식 버스'로 각 지역 학교 등을 직접 찾아가는 체험형 · 참여형 법교육 서비스
찾아가는 1차 법률서비스* 제공(법률홈닥터)	법무부	법률복지의 사각지대에 있는 취약계층에 대한 법의 문턱을 낮추고자 지방자치단체와 사회복지협의회에 변호사를 배치하여 1차 무료 법률서비스(소송수행 제외) 제공
찾아가는 스포츠 버스	문체부	이동 스포츠센터인 스포츠 버스(Sports Bus)운영을 통해 주민들의 체육시설 접근성 향상 및 스포츠 소외계층의 참여 형평성 제고
찾아가는 의료복지서비스, 농업인 행복버스	농식품부	의료·교통 시설이 부족한 농촌을 찾아가 복지 서비스를 원스톱으로 제공 의료지원(질환 건강검진, 물리치료, 내과 등 양·한방 진료 등), 장수사진 촬영, 검안·돋보기지원
산업단지별 찾아가는 안전보건교육 지원	고용부	교육 접근성 제고, 동종업종별 맞춤교육을 지원을 목적으로 안전보건공단에서 지역 산단별 맞춤형 교육 실시를 위해 산업단지별 찾아가는 맞춤형 안전보건교육 지원
아동, 장애인 대상 현장방문 지문등록 확대	경찰청	실종아동·장애인 등 발견율 제고를 위한 지문 사전등록제도 활성화, 현장수색의 실효성 확보를 위한 신규 기법 도입
위기 청소년 찾아가는 거리상담(아웃리치) 활동	경찰청, 여가부	면담 대상 위기청소년을 자살시도 청소년까지 확대하고, 학교·가정 밖 청소년 발굴을 위한 '아웃리치'(찾아가는 거리상담) 활동 활성화 - 경찰서, 청소년상담복지센터 및 학교밖청소년지원센터 등 청소년 유관기관과 아웃리치 정례화를 통해 가출 예방 및 가출청소년 조기 발견

한편 정부의 역할과 책임이 강조됨과 동시에 고객주의나 시장주의적 관점이 나타나면서 발생하는 부작용을 상기할 필요가 있다. 신공공관리론(New Public Management) 이후 행정과 공공관리에 시장주의가 유입되었음은 이제 주지의 사실이다. 공무원들은 재량(discretion)을 인정받는 수준을 넘어서 도전적인 기업가적 정신(entrepreneurship)을 가지고 더욱 강한 책임감과 자신감을 갖기를 요구받는

한편 국민들은 공공서비스의 고객, 소비자로 재규정되기 시작하였고(Clarke, 1997), 이들을 소극적인 정책대상자로 치부하기 보다는 자율성을 가진 자주적 시민으로 보고 이들의 권리를 회복시키는 방법으로서 이용자 중심의 소비자주의(user-oriented consumerism)가 채택되었다(Osborne, 1993; 김수영, 2018: 179 재인용). 서비스를 이용하는 소비자들의 선택권과 주체성을 인정하고 이들에게 보다 적극적으로 반응하고 발굴하여 보다 효율적으로 공공서비스를 제공한다는 점에서 그 이점이 있으나, 이것이 실제로 적용되는 과정에서 나타나는 부작용은 우리가 해결해야 할 문제이다. 김수영(2018)의 연구에 따르면 '서비스 대상과 자원을 스스로 발굴해야 하는 부담과 혼란', '재량 증가로 인해 일선공무원들에게 부여된 무한책임', '표면적 만족에 치중한 복지체감도', '임의적 기준에 따라 제공되는 고객 맞춤형 복지'가 부작용으로 제시되고 있다.

② 일선기관(세무서 등)의 민원환경·서비스품질 제고를 위해 국민행복민원실 확대

「국민행복민원실」 선정은 2012년 시작된 '민원서비스 우수기관 인증'을 보다 수요자 중심으로 평가하여 2014년부터 시작되었다. '인증제'도입의 배경에는 매년 실시해온 지자체 민원행정 평가에서 시군구 간 서비스 수준의 격차가 크게 나타난 것이 작용했다면, '국민행복민원실'의 선정은 보다 수요자 관점에서 민원실 방문 시 경험하는 공간과 환경, 민원서비스 이용 시의 상호작용과 같은 민원인 맞춤형 서비스가 제공될 수 있는지를 평가하기 위해 도입되었다. 특히, 올해에는 현장중심 서비스로서의 성격을 확대하기 위해 2018년까지는 지자체(광역·기초), 시도 교육청, 국세청(세무서)의 범위였던 「국민행복민원실」신청 대상 기관을 일선 교육지원청까지 확대하기로 하였다.

국민행복민원실 심사는 크게 공간분야와 서비스분야로 나누어 이루어진다. 공간분야에 대한 심사는 시설 및 환경이 장애인이나 임산부 등 이동에 제약이 있는 민원인들에게도 열린 접근성을 확보하고 있는지, 사회적 약자를 배려한 전용 창구나 편의시설 등이 설치되어 있는지의 여부 등 시설 내·외부적 환경의 민원인 친화적 구성 여부를 평가한다. 또한 민원인들이 민원실에 방문하여 갖게 되는 공간 경험을 '미스터리 쇼핑'방식으로 측정하여 친근하고 쾌적하며 편안하고 효율적인 민원 공간이 구성되어 있는지 평가한다. 서비스 분야의 경우 민원 처리 과정 자체에 대한 서비스 경험을 미스터리 쇼핑 방식으로 측정하여 평가한다. 가점 사항은 민원실에 모든 사람이 쉽게 이용할 수 있도록 기획하고 디자인하는 개념인 '유니버설 디자인'이 적용되어 있는지, 민원실 우수 개선사례로 선정되었는지, 외국인 주민을 위한 편의 서비스를 제공하는지의 여부이다.

이처럼 고객의 만족을 높이기 위한 시각에서 시작된 민원서비스 평가는 이제 사회적 약자를 포함하여

모두에게 친화적인 민원 행정 서비스를 제공하는 것을 목표로 변화하였다. '찾아가는 행정'의 서비스 현장뿐만 아니라 여전히 정부의 도움을 요청하기 위해 '찾아오는 행정'의 서비스 현장에 대한 개선 또한 2019년 정부혁신을 통해 빠짐없이 추진될 것이다.

표 국민행복민원실 기관별 현황

구분	기관수 (A)	선정기관					미선정기관수 (C=A-B) 〈20%〉
		소계 (B)	2016년	2017년	2018년		
					재인증	신규	
계	563	41	10	11	8	12	522
서울	26	5	1(서초)	1(성동)	1(구로, 마포)	1(동대문)	21 〈4〉
부산	17	3	1(부산시)	1(동구)		1(영도)	14 〈3〉
대구	9	4		1(북구)	2(서구, 수성)	1(중구)	5 〈1〉
인천	11	0					11 〈2〉
광주	6	1		1(광주시)			5 〈1〉
대전	6	1				1(서구)	5 〈1〉
울산	6	1				1(울주)	5 〈1〉
세종	1	1	1(세종시)				0
경기	32	5	1(양평)	1(포천)	1(파주)	2(화성, 여주)	26 〈5〉
강원	19	3	1(강릉)	2(원주, 평창)			16 〈3〉
충북	12	1			1(보은)		11 〈2〉
충남	16	4	1(천안)	1(공주)	2(보령, 당진)	1(예산)	12 〈2〉
전북	15	2	1(완주)	1(남원)			13 〈3〉
전남	23	3	2(광양, 화순)			1(순천)	20 〈4〉
경북	24	3	1(고령)	1(구미)		1(김천)	21 〈4〉
경남	19	1				1(김해)	18 〈4〉
제주	3	0					3 〈1〉
시도 교육청 (지원청)	193	1		1(서울시 교육청)			192
국세청 (세무서)	125	1				1(서대전 세무서)	124

※ 출처 : 행정안전부(2019). 2019년 국민행복민원실 설명회 자료

그림 유니버설 디자인 고려사항

1) 진입공간

건물입구 문턱 없는 진입로

계단과 경사로 혼용

반자동 여닫이 출입문

2) 민원공간

휠체어 이용자도 사용 가능한 창구

다양한 시청각정보 제공

다양한 높이의 작업대

3) 내부통로

시력 약자를 위한 계단

이용자 특성에 맞는 손잡이

문턱이 없는 실내 출입문

4) 승강기 및 출입문

층별 다른 색채로 인지성 높인 승강로비

조작 쉬운 양각형태 승강기 버튼

부분적으로 투시 가능한 출입문

24 / 27

5) 화장실

장애인용 화장실 및 색채계획

안심비상벨 설치

어린이 위생기구 및 기저귀 교환대

※ 출처 : 행정안전부(2018). 2018년 국민행복민원실 선정계획)

2) 현장민생공무원 충원 및 인력 효율화

① 국민안전·사회복지 등 현장 중심의 공무원 충원 및 체계적 성과관리로 공공서비스 조기 개선을 촉진하여 국민체감도 향상

현장서비스 확대를 위한 정부혁신을 위해서는 이를 실질적으로 추진할 현장의 인력에 대한 지원이 필요할 것이다. 국민들이 체감할 수 있는 현장서비스를 질적으로 향상시키는데 있어 핵심적인 요소는 이를 직접 전달하는 공무원들의 역량과 양질의 서비스 전달일 것이다.

Lipsky(1980)의 일선공무원(street-level bureaucrats) 모형을 통해서 잘 알려져 있듯이, 현장에서 국민들의 정책 수요나 민원을 직접 대응해야 하는 현장의 공무원들은 단순히 집행의 말단에서 기계적으로 정책을 집행하는 것이 아니라 현장의 여러 상황들을 고려하여 탄력적으로 대응할 능력을 갖춘 이들이어야 한다. 이들의 업무 강도나 근무 환경에 대해 배려하고 이들의 성과관리를 체계적으로 추진하기 위해 현재 2019 정부혁신 종합 추진계획에서 제시하고 있는 사업 계획이 포함되어 있다. 특히 현장 중심의 서비스 제공으로 현장 업무가 늘어날 것이 예상되는 바, 필요한 인력의 충원이 체계적으로 계획되어야 할 것이다.

산림청의 경우 업무의 성격 상 전문성 있는 인력의 확보가 필요하기 때문에, 임기제 공무원을 추가 확충할 계획이다. 산림재해 예방, 산림자원 보전 및 산림복지 분야의 현장 서비스 강화를 위해 지방청 및 국유림관리소 등의 현장인력 증원을 추진할 계획이다. 환경부의 경우, 환경오염피해 구제제도의 대상자들의 편의를 위해 신청서 지원방법을 다양화 하여 현장서비스로서의 성격을 강화하고자 하고 있다.[21] 신청서와 각종 서류를 직접 제출토록 했던 종전의 방식에서 우편, 팩스, 전자우편, 대리인 지정, 현장 접수 등의 지원 방식 다양화는 지원자들의 편의확충과 더불어 공무원들의 업무량 증가를 가져올 것으로 예상된다. 이렇게 각 부처·청에서 공무원 증원 계획이 있을 것으로 예상하고, 행정안전부는 2019년도 정부조직관리지침을 수립, 국회 심의를 거쳐 확정된 충원인원을 각 부처 직제에 반영할 계획이라고 밝혔다. 또한 이렇게 인력이 충원되면 이들이 현장에서 적극행정을 통해 양질의 현장서비스를 제공할 수 있도록 그들에 대한 성과관리 또한 보다 체계적으로 진행되어야 할 것이다.

21) 환경오염피해 소송지원제도 운영지침 개정(제5조) 추진('19.6월 예정)

② 신규 충원에 앞서 부처 자체적인 조직진단 및 인력 재배치 의무화로 인력 운영의 효율성 제고

2019 정부혁신 종합추진계획의 현장 민생 공무원을 충원하고 인력 효율화를 위해 부처별 사업계획을 밝힌 곳은 법무부, 행정안전부, 환경부, 산림청 등이며, 크게 두 가지 방식으로 나누어볼 수 있다. 첫째, 서비스의 집행 과정 자체를 효율화하고 이를 통해 보다 효율적으로 인력을 투입하는 것을 목표로 하는 것이다. 가령 법무부의 경우 혁신행정담당관실을 본부로 하여 현장행정 활성화 종합계획을 수립·시행할 것으로 계획을 밝혔다. 분야별 특성에 맞는 찾아가는 현장서비스 계획 수립에는 운영절차 및 매뉴얼 작성 또한 포함된다. 둘째, 조직의 업무량과 인력의 재배치로 방만한 신규 인력의 충원을 제한하고 효율적인 인력 배치를 도모하고자 하는 것이다. 이를 부처 차원에서 추진하고자 하는 노력을 지원하기 위해 행정안전부는 부처 자체적인 조직진단 및 인력재배치를 의무화하여 인력 운영의 효율성을 도모하고자 하고 있다. 업무 자동화, 업무 프로세스 개선, 외부위탁 등 효율화 가능 분야를 발굴하여 인력수요 대체 효과 및 규모를 진단하는 방식이 선행된다. 이와 같은 혁신 방향을 구체적으로 제시한 산림청은 쇠퇴기능, 유사중복 업무 등을 발굴하여 핵심기능을 중심으로 인력을 재배치할 계획에 있으며, 2019년부터 2021년까지 연도별 재배치 목표인원을 정하여 구체적인 실행에 착수할 계획이다.

참고정보

서울특별시 공식블로그
http://blog.naver.com/prologue/PrologueList.nhn?blogId=haechiseoul&skinType=&skinId=&from=menu&userSelectMenu=true
찾아가는 동주민센터 http://wis.seoul.go.kr/human/
서울시(2017). 서울시 찾아가는 동주민센터 업무매뉴얼. 서울특별시.
행정안전부(2018). 국민과의 소통과 공감 향상을 위한 현장행정 활성화 가이드. 정부혁신 추진과제
행정안전부(2018). 2018년 국민행복민원실 선정계획. 행정안전부
행정안전부(2019). 2019년 국민행복민원실 설명회 자료. 행정안전부

MOIS

Ministry of the Interior and Safety

제4장 04

참여와 협력으로 할 일을 하는 정부

01 국민 참여의 폭과 깊이를 대폭 확대

02 정보와 데이터 등을 국민 중심으로 개방

03 기관간 장벽을 허물어 협력하는 정부

01
국민 참여의 폭과 깊이를 대폭 확대

1. 과제의 이해

문재인 정부는 '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 있다. 목표 달성을 위한 3대 전략으로서 사회적 가치 중심 정부, 참여와 협력, 신뢰받는 정부를 제시하고 있으며, 참여 협력 전략의 핵심과제로서 '국민 참여의 폭과 깊이를 대폭 확대'하는 것을 제시하고 있다. 즉, 국민이 공감하고 함께 하는 정책을 형성, 집행함으로써, 정부와 시민사회 간 실질적인 참여와 협력이 이루어지게 함으로써 신뢰를 제고하고 공공성을 회복하고자 한다.

이렇게 참여와 협력이 중요한 전략으로 설정된 것은 기존 정부 혁신 패러다임의 한계에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 기존의 정부혁신은, 일부 보완이 있었음에도 불구하고, 신공공관리적 정부개혁의 패러다임을 가지고 있는데, 신공공관리적 정부개혁 패러다임은 성과주의, 효율성 및 효과성을 중시한 반면, 공공성 가치, 주인으로서의 국민, 협력 등에서는 한계를 보여 온 것도 사실이다.

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 하였다. 또한, 효율성, 품질, 공공서비스에 대한 고객의 직접적 영향력을 증진시킨 반면, 전반적으로 책임, 헌신, 정치적 평등, 책무성 등을 약화시켰다는 비판이 존재한다(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 있다. 뿐만 아니라 행정환경의 불확실성과 복잡성 증가로, 사회 난제가 많아졌으며 이를 해결하기 위한 협력적 거버넌스가 점점 더 중요해지고 있다.

따라서 정책과정의 민주성 제고, 사회문제 해결의 주체 다원화, 신기술 발전에 따른 국민참여를

활성화하기 위한 다양한 노력이 필요하다고 할 수 있다. 문제의 발견, 정책의 형성, 결정, 집행 전 과정에 국민 참여를 구조화할 수 있는 방안을 통해 정책과정 전반에 민주성을 제고하는 것, 협력적 문제 해결이 가능하도록 하기 위한 제도적 기반을 구축하는 것, ICT 기반으로 참여의 수준이나 강도를 증진하여 국민 참여의 효율성 및 효과성을 제고하는 것 등이 중요한 과제가 될 수 있을 것이다.

이러한 노력은 궁극적으로 민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민주권 실현을 위한 노력의 일환이다. 시민이 공동체의 의사결정에 참여하면 주인의식과 책임의식을 공유하여 공동체 통합에 기여하고, 신뢰라는 사회적 자본을 확충할 수 있게 된다. 또한, 자신의 의견이 정책으로 반영되고 실현될 때, 사회의 주인으로서 자긍심을 갖고 보다 적극적으로 참여하게 된다.

아울러 정책과정에서 국민 참여의 폭과 깊이를 대폭 확대하는 것은 정책 형성 및 집행 과정에서 투입의 정당성을 향상시킴으로써 궁극적으로 정책 및 서비스 산출의 품질과 성과를 제고시킬 수 있음을 의미한다. 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 의미한다(오영민 외, 2014).

기존의 신공공관리적 개혁 노력은 결과, 성과, 효과성 등에 기초한 산출 정당성을 중시한 측면이 있다. 이런 면에서 기존의 개혁 패러다임은 시장기제와 고객지향성을 통해 의사결정과정에 대한 참여와 서비스 공급에 대한 고객의 영향력을 확대하였고, 이러한 고객지향성이 산출 민주주의를 통해 민주성의 제고에 기여하였다.

그러나, 신공공관리적 개혁 패러다임은 한편으로는 행정에 대한 '공공'의 접근 가능성을 높였지만, 다른 한편으로는 민주적 책무성을 약화시키는 동시에 '공공성(publicness)'을 약화시키는 역설을 발생시켰다고 할 수 있다. 한국의 신공공관리적 개혁은 다원주의적 요소가 없는 상태에서 일방적으로 개인주의적-경제적 모델만을 추구한 측면이 있는데, 민주주의가 강한 영향력을 발휘하는 상태에서의 효율성 추구는 '정부의 질'향상으로 이어질 수 있지만, 그렇지 않은 경우 시민의 책무와 정치적 평등을 약화시킬 위험성이 존재한다. 정부개혁이 궁극적으로 정부의 질 향상으로 이어지기 위해서는 투입 민주주의 및 정치적 책임성 확보를 위한 노력도 병행되어야 한다는 것이다(오영민 외, 2014).

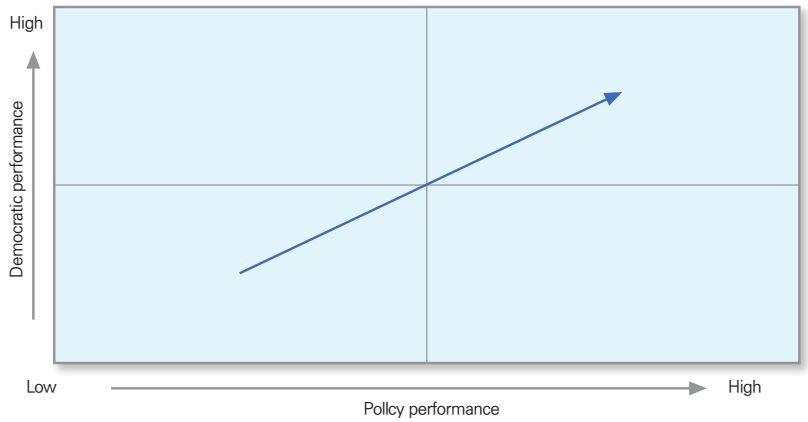
따라서 정부와 시민이 협력적으로 정책 및 서비스를 설계, 창출, 집행해 나갈 수 있는 제도적 기반을 구축하여 정부와 시장, 공동체 간의 상호 신뢰와 협력에 기반한 문제해결이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이런 의미에서 본 혁신과제는 뉴거버넌스에 기초하고 있는데, 뉴거버넌스는 공공서비스 전달 또는 공공문제를 해결하는 과정에서 정부라는 제도적 장치에 전적으로 의존하기보다는 정부와 민간부문

및 비영리부문 간의 협력적 네트워크를 적극 활용하는 것이라고 할 수 있다. 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 것이다(이종수·윤영진 외, 2005: 176-177).

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

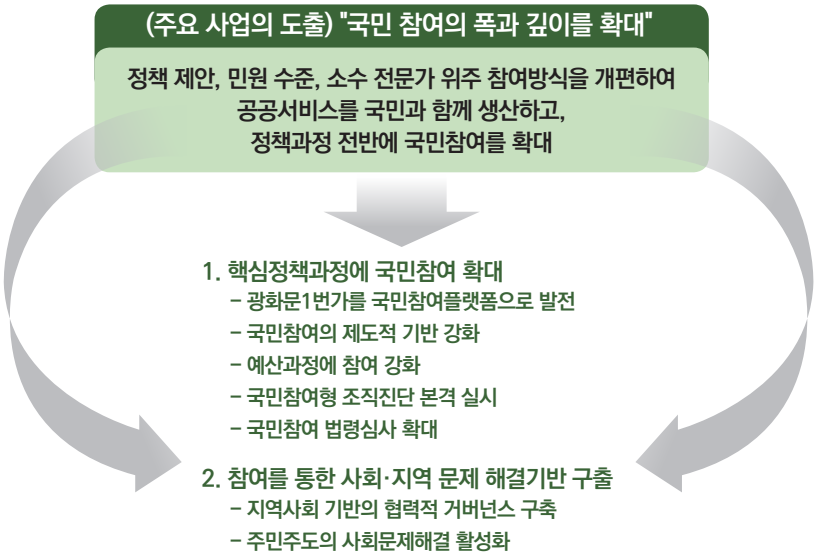
한편, 개방적이고 포용적인 정책결정은 정부에 대한 신뢰를 높이고 보다 적은 비용으로 보다 좋은 결과를 가져오며, 정책결정과 서비스에 대한 접근성을 높이며, 지식과 자원을 보다 잘 활용하게 하며, 혁신적 해법을 가져올 수 있다(OECD, 2009:21). 보다 나은 정책 행정을 위한 국민 참여(Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services)는 정책효과 제고를 위한 노력의 일환으로 정책과정에의 시민 참여를 강조하는 것으로 개방성(openness)과 포용성(inclusion)이 확보되어야 함을 의미한다.

그림 정책 성과와 민주주의 성과



※ 자료 : OECD (2009: 20)

그림 국민 참여의 폭과 깊이를 확대: 주요 사업의 도출



2. 핵심정책과정에 국민참여 확대

1) '광화문1번가'를 범정부 국민참여플랫폼으로 발전

① '광화문1번가 열린소통포럼' 확대

광화문1번가 열린소통포럼 확대는 열린소통포럼의 전 과정에서 온라인 개방과 오프라인 연계를 강화해 나가는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 열린소통포럼은 기획단계에서 국민참여 사이트별 주요 관심사 분석, 온라인 투표 등이 이루어지고 운영단계에서 포럼 생중계와 온·오프라인 토론이 이루어지며 모니터링 단계에서는 제안의 정책 반영 상황을 홈페이지에 게재하게 되는데, 이러한 열린소통포럼의 전 단계에서의 활동을 강화하고자 하는 것이다. 이와 함께 2019년에 열린소통포럼을 세종시에 추가 개소하고(2019. 5. 17.), 지역현장 중심의 찾아가는 열린소통포럼을 기존 연 2회에서 연4회로 확대할 예정이다.

광화문1번가 열린소통포럼은 2018년에 국민토론광장인 광화문1번가를 상설 운영하면서 도입 확대되었다. 광화문1번가는 2017년 현정부의 출범과 함께 운영되었는데, 그 취지는 오프라인 소통공간을 설치하고 국민과 정부가 직접 만나 쌍방향으로 소통함으로써 서로의 생각을 공유하고 정책에 반영함으로써 수요자 중심의 정책 설계를 가능하게 하고, 궁극적으로 정책의 성과를 높이기 위한 것이었다. 2017년 '광화문1번가'를 통해 1백만명 이상의 국민들이 누구나 의견을 제시할 수 있었고 정부가 경청하고 있음을 경험하였으며, 100일 동안 120만여 명이 18,705건을 제안하고 167건의 실천과제가 도출된 바 있다.

이러한 2017년 광화문1번가 운영 성과를 바탕으로 2018년부터 광화문1번가를 국민참여플랫폼으로 확대 추진하여 실질적이고 지속적인 정부-국민 간 소통이 이루어질 수 있도록 하였는데, 여기에 핵심적인 내용이 열린소통포럼의 온라인 및 오프라인 운영의 연계 및 활성화였다. 즉 기존 광화문1번가를 범정부 국민참여 플랫폼으로 확대 개편하여 온라인과 오프라인을 연계하는 국민토론 광장으로 발전시켰다. 기존 오프라인 소통의 장을 광화문 정부청사별관에 상설적으로 구축하고, 온라인 참여 플랫폼과 연결하여 공공토론과 숙의가 이루어질 수 있도록 하였다. 온라인 소통공간과 오프라인 소통공간을 구축하고, 이것을 연계하여 토론 주제의 설정, 토론, 아이디어 도출 및 피드백이 지속적으로 이루어지도록 하는 것이다.

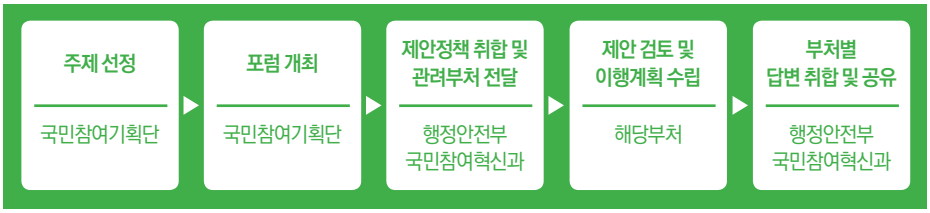
열린소통포럼은 국민참여기획단에 의해 주제 선정, 포럼 개최가 이루어지고 제안정책을 취합 관련 부처에 전달하면 해당 부처가 제안 검토 이행계획 수립을 하고 답변의 공유가 이루어진다. 국민참여기획단은 국민과 각 분야별 전문가, 관련 부처 공무원으로 구성되며 열린소통포럼의 상향식 국민정책 공론화의 모티브로서 국민참여 토론과제를 발굴하고 국민정책소통공간의 토론회 및 컨퍼런스를 기획하며 국민과 전문가, 정부기관과의 가교 역할을 수행한다.

행정안전부 주관으로 다양한 사회문제 중 선택과 집중에 의한 핵심 과제를 발굴하여 열린포럼을 진행한다. 해당 과제(정책)와 직접적인 관련이 있는 수혜국민이 참여하고 민관학의 전문가들이 함께 논의하는 방식으로 운영하며 인터넷 생방송 및 댓글 기능을 도입하여 모든 회의를 공개하고 관심있는 국민이 실시간으로 참여할 수 있도록 운영한다. 회의 결과를 국민참여플랫폼에 게시하고 국민의 의견을 지속적으로 모니터링하여 과정과 결과를 주기적으로 공지한다. 아울러 열린포럼 정책 과제들을 아우르는 열린소통포럼을 총괄적으로 정리하고 발전방향을 공유하는 전국 규모 정책 컨퍼런스를 개최한다.

광화문 정부서울청사에 '국민정책소통공간'을 설치, 운영하였고, 열린소통포럼 뿐만 아니라 26개 기관이 참여한 2018년 11월 기준 139개의 포럼이 개최되었다. 열린소통포럼의 2018년 운영현황(11.30 기준)을 보면, 총 192일(5월 4일-11월 13일) 운영되었고, 열림소통포럼 10회, 2018 섬 컨퍼런스 1회,

2018 광화문 정책컨퍼런스 1회가 개최되었고, 국민 601명, 공무원 44명 총 1049명이 참가하는 성과를 거두었다.

그림 열린소통포럼 진행과정



※ 자료 : 행정안전부, 2018 광화문1번가 열린소통포럼, p.12

〈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

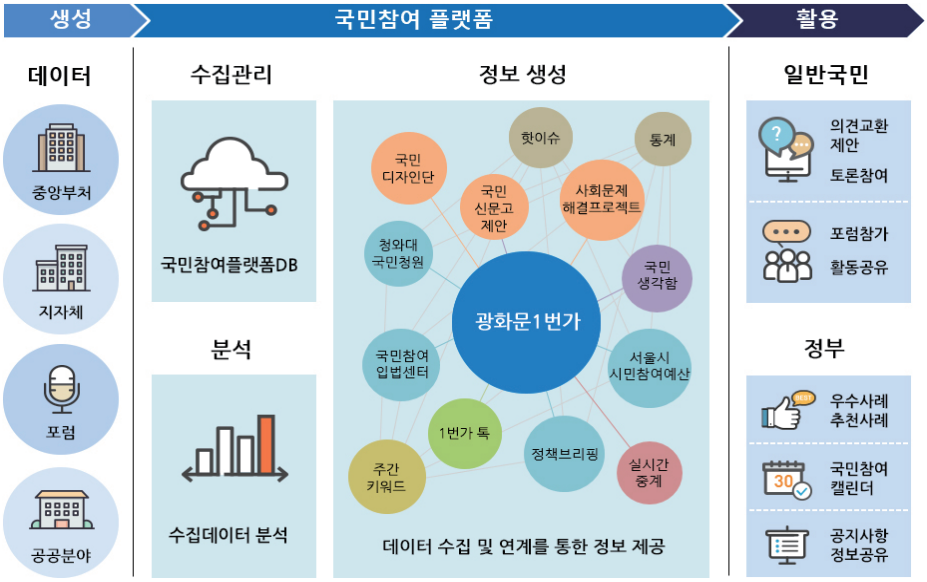
② '광화문1번가 국민참여 플랫폼' 구축 및 운영

광화문1번가 운영과 관련하여 2019년에 강조한 것은 광화문1번가 국민참여 플랫폼 구축과 운영 부분이다. 부처별·지자체별로 분산 운영되는 국민 참여 사이트를 통합 안내할 뿐 아니라, 주요 참여 사이트를 실질적으로 연계하여 국민 의견을 빅데이터로 분석·제공함으로써 정책토론 활성화를 지원하고자 하는 것이다. 예를 들어 청와대 국민청원, 국민신문고, 국민생각함, 입법예고 등의 사이트와 연계될 수 있다.

이에 국민과 정부가 일상적으로 소통하고, 국민 개개인이 직접 정부 정책에 참여할 수 있는 기회를 마련하기 위해 기존의 「온라인 광화문1번가」를 범정부 국민참여사이트인 「광화문1번가 국민참여플랫폼(약칭 온라인 광화문1번가)」으로 개편하여 2019년 1월 31일부터 서비스를 시작하게 되었다. 광화문1번가 국민참여플랫폼에서는 국민청원, 국민생각함 등 주요 정책참여기제와 각 부처·자치단체의 사이트를 한 곳에서 접속할 수 있다.

이와 함께 「2017년 광화문1번가 열린포럼」을 상설화한 「광화문1번가 열린소통포럼」온·오프라인 연계서비스를 제공하여 시간과 장소에 구애받지 않고 자유롭게 토론할 수 있다. 이 외에도 플랫폼에는 국민디자인단, 사회문제해결프로젝트 등 국민참여 우수사례도 담고 있다.

그림 「광화문1번가 국민참여플랫폼」 개념도



※ 자료 : http://gwanghwamoon1st.go.kr

「온라인 광화문1번가」는 '1번가 톡', '열린소통포럼', '소통 ·참여창구', '활동공유'4가지 메뉴로 구성된다. 먼저, '1번가 톡'은 정부에게 의견을 남기거나 정책제안을 하는 공론의 장으로서 60일 동안 60명 이상의 공감(또는 10명 이상의 댓글)이 있는 제안은 관련기관과 함께 논의하고 열린소통포럼의 주제로 검토하게 된다.

'열린소통포럼'은 오프라인으로 진행되는 광화문1번가 열린소통포럼을 실시간으로 중계하고, 중계영상을 보며 온라인으로 토론할 수 있는 온-오프라인 연계 정책 공론의 장이다. 국민과 공무원이 함께 생활 속 정책을 논의하고 실질적인 해결방안을 만들 수 있다.

'소통·참여창구'에서는 청와대 국민청원, 국민신문고 공개제안, 국민생각함, 국민참여입법센터, 정책브리핑, 서울시 시민참여예산 등 6개 사이트의 게시글을 볼 수 있으며, 부처·자치단체가 운영하는 국민참여사이트를 볼 수 있다. '활동공유'에는 국민디자인단, 사회문제해결프로젝트 등 국민참여 우수사례가 소개되어 있으며, 각 부처와 자치단체가 추진하는 각종 국민참여 행사 일정도 볼 수 있다.

광화문1번가 플랫폼에서 연계된 참여기제의 대표적인 것으로 국민생각함과 국민신문고가 있다. 국민생각함은 모바일 인터넷, SNS 대중화 등 ICT 환경변화에 따라 정책수요자가 보다 쉽게 행정에 참여할 수 있는 새로운 소통창구의 필요성이 증대되어 도입한 참여기제로 다수인의 생각을 모아 공공의 문제에 관한 개선방안을 마련하여 정책·행정으로 실현시키는 국민참여 소셜 플랫폼이다. 정부를 능가하는 민간의 지식 활용, 다양한 정책수요자·이해관계자와의 토론, 투표 등의 검증·숙성과정을 통해 행정수준 향상을 모색하고 있다. 국민·시민단체·정부 모두 '대화·투표·설문'기능을 복합적으로 활용하여 의견수렴 및 논의의 발전 등을 통해 문제 해결을 추진하고 있다. 활용 가능사례로는 지역·생활문제 해결 관련 생활 속 정책 참여와 소통 도구로 활용한 것으로 공원이름 공모, 금연구역 확대·대중교통 개편 의견수렴, 주민참여예산제 등이 있으며, 정책·행정·제도 개선 관련 빈발 민원 해소, 국민디자인과제 추진이 있다.

국민신문고는 '범정부 온라인 정책소통 포털'로서 중앙정부 차원에서 추진하고 있는 일종의 온라인 정책토론 시스템이다. 2013년 온라인 정책토론 활성화 방안 시행 이후 국민신문고 정책토론 등 온라인 정책토론이 대폭 증가함에 따라 이를 더욱 활성화하기 위한 의도로 활용되었다. 국민신문고는 전 공공부문을 통합·연계한 범정부 온라인 소통창구이며, 상정하는 안건에 따라 정책포럼, 전자공청회, 설문조사로 구분하여 운영한다. 정책포럼은 정책, 특정 사업 등 행정 전반에 대한 자유로운 의견수렴방식, 행정기관 및 국민 신청에 따라 자유로운 온라인 토론을 실시하고, 전자공청회는 입법안, 행정예고 등 사안에 대해 정형화된 의견 수렴을 하며, 설문조사는 구체적 설문항목을 통해 의견을 수렴하는 것이다. 광화문1번가는 이러한 유사 참여기제와 연계한 국민참여플랫폼으로 발전해 나가고 있다.

이러한 국민소통 방식의 해외 사례는 오바마 행정부의 Challenge.gov.에서 찾아볼 수 있다(정장훈 외,

2014; KISTEP, 2015). 오바마 행정부의 정책기조인 '열린정부(Open Government)'의 구현을 위하여 정부의 주요 정책에 대한 민간의 다양한 아이디어를 공모하는 크라우드소싱 형태의 플랫폼 Challenge.gov.를 운영하였다. 정부의 다양한 정책에 대하여 국민들이 자유롭게 의견을 개진하는 한편, 연방기관들이 제시한 지역, 국가, 세계적 문제에 대한 해결책과 관련한 아이디어를 공모하였다. 아동지원, 환경보호 데이터 활용, 우주 분야에서의 경쟁력 확대, 공공안정 향상, 정책역량 확보, 건강 복지 등의 분야에서 새로운 과제를 발굴하기도 하였다. 대표적으로 미국 농림부는 Challenge.gov.를 통해 어린이 건강을 위한 앱 개발을 공모하여 음식의 그림을 클릭할 경우 칼로리와 등급이 표시되는 앱을 개발한 바 있다. 미국의 Challenge.gov는 시민 참여를 성공적으로 이끌어내기 위해 성과금 제도를 활용한 점이 특징적이다. 성과금 제도는 다양한 아이디어에 대한 공모가 가능하고, 성공한 사례에 대해서만 비용을 지출한다는 장점을 내포하고 있다. 우리의 경우도 사회적 난제 및 사회문제 해결을 위한 공모 결과에 대한 적극적 인센티브 부여를 고려할 필요가 있을 것이다. 또한 사례를 통해 해당분야 연구자 이외 다른 학제 분야에서의 다양한 관점(perspective)이 문제해결에 도움이 된다는 것을 알 수 있다.

참고정보

광화문1번가 홈페이지 http://gwanghwamoon1st.go.kr

법제처 국민참여입법센터 홈페이지, https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/gcomMain

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.

Hall, Daniel E. 2006. Administrative Law. Pearson Prentice Hall.

OECD. (2009). Focus on Citizens: public Engagement for better policy and services.

행정안전부. 2018. 정부혁신 추진방향.

행정안전부. 2018. 정부혁신 종합추진계획 참고자료.

행정안전부 2019. 정부혁신 종합추진계획

행정안전부. 2018 광화문1번가 열린소통포럼

KISTEP. (2015). 과학기술&ICT 정책기술 동향, 제57호. 2015. 11. 6.

이종수·윤영진 외. (2005).『새행정학』, 서울: 대영문화사.

정장훈 외. (2014). ICT 기반 참여적 의사결정의 제고방안, STEPI INSIGHT, 제151호, 2014. 10. 1.

정철현. (2004). 최신행정학, 서울: 다산출판사.

오영민 외. (2014). 신공공관리론의 평가와 정책적 시사점, 한국조세재정연구원.

이명석. (2001). '신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁',『한국행정학회 2001년도 춘계학술대회 발표논문집』, 한국행정학회.

2) 국민참여의 제도적 기반 강화

① 국민의 공청회 청구권 신설 및 중립성·객관성 보장 (「행정절차법」개정)

공청회는 행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자등, 전문지식과 경험을 가진 사람, 그 밖의 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차 (행정절차법 제2조제6호)를 의미한다. 공청회는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정작용을 하기 전 사전청취방법으로 활용된다 (법 제22조). 또한 특정 정책·제도를 도입·변경할 필요가 있는 경우 도입 여부·방법 등에 대해 국민의 의견을 청취하는 과정이다 (법 제47조). 그 외 특정사업이나 정책, 제도 등에 대하여 주민간 또는 이해집단간 등 특정 구성원들간의 대립된 의견이 있는 경우 대립된 의견에 대해 전문가, 이해관계인, 일반국민 또는 주민의 객관적인 의견을 수렴하여 이해 관계인간의 갈등을 조정하는 기능을 한다.

정부는 투명하고 공정하게 행정절차를 진행하면서 국민의 의견을 적극적으로 반영하고 행정절차에 국민참여를 확대하기 위해 공청회 절차, 청문절차, 행정예고절차의 개선에 관한 내용을 담은 행정절차법 개정안을 2019년 2월 국회에 제출하였고, 현재 법률안은 소관위원회인 행정안전위원회에 회부되어 있는 상태이다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 의견제출절차에 있어 당사자의 절차적 권리를 강화하였다. 행정절차법은 처분의 사전통지절차에 있어 당사자에게 의견제출에 필요한 상당한 기간을 고려하여 의견제출기한을 정하도록 규정하고 있는데 (제21조 제3항), 개정안은 10일 이상의 기간으로 설정하도록 규정함으로써 당사자의 의견제출권을 보다 보장하고 있다(개정안 제21조 제3항). 또한 당사자가 제출한 의견을 반영하지 않은 경우, 당사자 등이 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내에 그 이유의 설명을 요청하면 이를 원칙적으로는 서면에 의해, 당사자 등이 동의하면 말이나 정보통신망 그 밖의 방법으로 알려주도록 하는 내용을 신설하였다(개정안 제27조의2 제2항).

둘째, 당사자 등의 요구에 의한 공청회의 개최 등 공청회 개최 사유를 확대하였다. 현행 행정절차법은 다른 법령등에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우 또는 해당 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우를 공청회의 개최사유로서 규정하고 있는데(제22조 제2항 제1호, 제2호), 개정안은 공청회 개최사유를 신설하였다. 구체적으로는 행정청은 다수에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분과 관련하여 일정 수 이상의 당사자 등이 공청회 개최를 요구하는 경우 공청회를 개최하도록 하는 내용을 담고 있다(개정안 제22조 제2항 제3호).

셋째, 청문주재자의 중립성을 강화하였다. 행정절차법은 청문주재자를 행정청의 소속 직원 또는

대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람 중에서 행정청이 선정하는 사람으로 하고 있는데(제28조 제1항), 개정안은 이러한 청문주재자의 제척사유를 추가하여 청문을 주재하려는 직원이 해당 처분업무를 처리하는 부서에 근무하는 경우에는 청문을 주재할 수 없도록 함으로써(개정안 제29조 제1항 제5호) 청문주재자의 중립성과 객관성을 강화하고자 하였다.

넷째, 행정예고의 실시를 확대하였다. 행정절차법은 국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항, 많은 국민의 이해가 상충되는 사항, 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항, 그 밖에 널리 국민의 의견을 수렴할 필요가 있는 사항에 관한 정책, 제도 및 계획을 수립 · 시행하거나 변경하려는 경우에 한해 행정예고를 하도록 규정하고 있으나(제46조 제1항), 개정안은 정책, 제도 및 계획의 내용이 국민의 권리 · 의무 또는 일상생활과 관련이 없는 경우 등을 제외하고는 원칙적으로 모두 행정예고를 하여야 하는 것으로 전환하여(개정안 제46조 제1항) 정책의 투명성과 예측가능성 및 국민참여의 확대를 도모하고 있다.

② 온라인 공개 청원의 법적 근거를 명확히 하고, 청원법 대상기관을 공공기관까지 확대 (「청원법」 개정 추진)

청원이란 국민이 국가 기관에 대해 국정에 관한 희망을 청구하는 것을 의미하며 모든 국민은 헌법26조 1항에 의하여 문서로 청원할 권리를 가진다. 청원법은 헌법에 의해 보장된 청원권 행사의 절차와 청원의 처리에 관한 사항을 규정하고 있다. 청원법에 따르면 국가기관의 권한에 의한 피해의 구제, 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구, 법률 · 명령 · 조례 · 규칙 등의 제정 · 개정 또는 폐지, 공공의 제도 또는 시설의 운영과 관련한 사항에 대하여 국민이 청원권을 행사할 수 있다.

그러나 법규정이 미비하여 국민 청원 참여가 활성화되어 있지 못한 실정이다. 예를 들면, 현행 「청원법」은 국민이 청원에 관한 사항을 서면으로 작성, 해당기관에 직접 제출하도록 정하고 있으며, 청원의 처리 절차가 간략히 규정되어 있어 국민의 청원권을 실현하기에 한계가 있다. 이에 현재 청원 제도의 개선을 통해 청원권 행사의 편의성 제고, 청원 처리의 공정성 강화, 청원의 조사·심의 처리절차를 강화하는 등 국민의 청원권이 실질적으로 실현될 수 있는 체계를 마련하기 위하여 청원법 개정(안)이 국회 발의되어 있는 상황이다.

첫째, 온라인 청원의 실질적 운영 근거를 마련함으로써 청원권 행사의 편의성을 제고한다. 청원을 비공개청원과 공개 청원으로 구분하고, 공익성 청원에 대해서는 대국민 공개, 온라인 의견수렴 및 토론 등의 절차를 진행한다. 또한 온라인 청원의 경우 서면이 아닌 본인 확인 가능한 전자적 방법으로 제출할 수 있도록 함으로써 청원권을 보다 편리하게 행사할 수 있도록 한다.

둘째, 청원인이 원할 경우 공개청원으로 청원서를 제출할 수 있도록 공개청원의 도입 근거를 마련하고, 심의·결과 통지 절차, 공개청원에 대한 청원 해당 기관의 이행결과 통보 의무를 명시함으로써 청원처리의 공정성을 강화한다. 법안이 통과되면 공개청원에 대해 청원기관은 15일 이내에 공개여부를 결정하고, 공개청원이 되면 30일간 국민의 의견을 듣고 필요시 공청회도 개최할 수 있게 된다.

셋째, 청원의 조사·심의 처리절차를 강화함으로써 민원과 차별화된 절차를 거치며, 이를 통해 청원의 객관성을 제고한다. 법안에 따르면 청원기관별로 청원심의회를 설치, 운영하여 공개청원의 공개여부, 청원처리 결과 등을 심의하며, 별도의 조사를 요하지 않는 청원사항에 대해서는 조사 절차 없이 신속하게 처리할 수 있도록 한다.

넷째, 현행 청원법은 법 적용 대상을 국가기관·지방자치단체·행정권한 위임·위탁 기관으로 정하고 있어 국가기관을 중앙행정기관으로 한정이해 소지가 있어 국가기관을 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회·중앙행정기관으로 청원기관을 명확화 하였다.

그 외 법 개정안은 청원법 목적의 재정립, 청원처리의 예외, 접수·처리 사항의 공개 등 기관별 청원의 실질적 운영 관리를 위한 규정을 보완하였다.

③ 정책이력과 이해관계자의 의견 수렴절차를 표준화한 「정책결정 사전점검표」작성대상 확대 및 주기적 점검·관리

정부는 2018년 7월부터 주요 정책 수립 시 정책의 이력과 이해관계자 등의 의견을 꼼꼼히 점검하는 「정책결정 사전점검표」를 작성하여 보고하도록 해왔다. 이는 정책입안단계에서 국민, 이해관계자, 관련부처 의견 등에 대한 사전 소통과 의견점검을 통해 국민이 공감하는 정책을 수립하기 위함이다.

「정책결정 사전점검표」는 각 부처가 추진하는 정책 중 국민적 파급효과가 크거나 다수부처 관련 사항, 장차관이 참석하는 회의체 안건(필수작성)을 대상으로 정책의 이력, 사전 의견수렴 절차, 정책대상자(이해관계자) 의견, 관계부처 및 관계기관 의견, 전문가·언론, 정책 소통계획 등 6가지 항목을 작성하도록 되어 있다.

제도 도입 후 장차관 참석 회의체 안건 중 총 85.2%에 작성·활용됨으로써 정책입안단계에서 이해관계자 등의 의견 사전점검이 표준 프로세스화되었다.

3) 예산 과정에 참여 강화

① 국민참여예산제 참여 확대

예산과정에서 재정 및 예산의 진정한 주인인 국민들의 참여가 배제되는 현상이 점차 심화됨에 따라 재정민주주의를 실현하여 국민들의 요구를 반영할 수 있는 체제의 필요성이 증대되고 있다. 따라서 예산과정에 국민들이 직접 참여함으로써 국민들이 원하는 사업을 예산에 반영함은 물론 예산에 대한 국민의 관심도와 재정운영의 투명성을 제고하기 위한 제도를 도입하고 있다.

즉, 국민참여예산제도는 국민이 예산사업의 제안, 심사, 우선순위 결정과정에 참여함으로써 재정운영의 투명성을 제고하고, 국민의 예산에 대한 관심도를 높이기 위한 제도로 정의된다. 이를 위해 현재 전국 지자체에서 운영되고 있는 주민참여예산제와 마찬가지로 국가예산 편성에도 국민의 의사와 목소리가 직접 반영될 수 있도록 국민참여예산제도를 도입하게 되었다고 볼 수 있다. 이를 위해 국민 또는 주민이 예산사업의 제안, 심사, 우선순위 결정 과정에 직접 참여하는 제도로 추진 중이다.

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.

국민참여예산제도는 국가재정운용계획 상 모든 분야(12대 분야)의 사업을 대상으로 공모하며 사업 효과가 전국에 귀속되는 사업을 대상으로 한다. 한편 각 부처에서 예산·기금으로 이미 추진 중인 사업은 국민제안 대상에서 제외하고 있다. 그런데 국민 제안 사업의 경우 현재 정부가 추진 중인 사업에 대한 정보의 불균형으로 인해 유사중복사업에 대한 정보가 부족할 수 있으므로 이에 대한 필터링을 정교하게 하는 것이 중요할 것이다. 다만, 계속사업의 운영방식 개선 관련 제안은 신규사업으로 보아 국민제안 대상에 포함할 수 있다.

국민참여예산제도의 운영은 중앙정부의 특수성을 고려하여 예산과정에 맞추어 진행할 필요가 있어 아래와 같은 단계를 거친다.

■ 국민참여예산제도 운영 흐름

사업제안 및 관리 (3~4월)	• 국민 사업제안 • 제안사업 적격성 점검	- 디지털 플랫폼을 활용하여 투명성 제고 - 합법성, 유사성, 적절성, 효과의 범위 및 지속성 기준에 따른 점검
각 부처의 제안사업 숙성 및예산안 요구 (4~5월)	• 각 부처는 제안사업 숙성 후 후보사업을 포함하여 기재부에 예산안 요구	- 국민참여예산지원협의회 회의를 통한 숙성, 논의, 확정
제안사업 논의 (6~7월)	• 예산국민참여단 발족 • 참여단, 참여예산 후보사업 압축	- 대표성을 고려하여 성, 연령, 지역별 무작위 통계추출로 구성, 사업선호도 제시
사업 선호도 조사 (7월)	• 일반국민 설문조사 • 예산국민참여단 투표	- 대표성을 고려하여 성, 연령, 지역별 무작위 통계추출로 구성, 사업선호도 제시
정부예산안 반영 (8월)	• 재정정책자문회의에서 논의 • 국무회의에서 정부예산안 확정	- 재정지원원칙 부합여부, 재정건전성에의 영향 등 점검
국회의 예산안 심의·확정 (9~12월)	• 국회에서 정부예산안 심의·확정	

※ 출처 : 국민참여제도예산 운영지침

② 주민참여예산 참여 확대 및 자치단체 역량 강화

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

한편, 우리나라에서 주민참여예산제도는 2003년 광주광역시 북구에서 처음으로 시작한 이래로 다른 지자체들 또한 점차 도입하였으며, 2011년 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제도 실시가 의무화됨에 따라 전국 243개 지자체로 확산되었다.

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 주민참여예산제 시행을 의무화하는「지방재정법」개정의 모태가 되기도 했다. 주민참여예산제가 제대로 시행되기 위해서는 주민의 역량강화와 전문성 확보가 우선되어야 하는데, 광주시 북구는 예산학교 운영, 예산편성 방향 공유와 주민제안사업 안내를 위한 사전설명회, 권역별 설명회와 함께 예산편성 및 결산 등 분야별 토론회를 개최하고 있다. 또한 최초로 예산편성을 위한 주민제안사업 우선순위를 주민들이 직접 결정할 수 있도록 하는 모바일 전자투표시스템을 운영, 주민 참여를 통한 재정운영의 투명성 제고 및 효율적 예산집행에 힘쓰고 있다.

해외의 경우 뉴욕시의 시민참여예산제도(NYC Participatory Budgeting)를 사례로 들 수 있다. 뉴욕시는 매년 예산의 1백만 달러를 지역주민들이 원하는 용도로 쓰이게 하고자 이에 적합한 안건을 바탕으로 프로젝트 공모전을 실시하고 있다. 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 할당받는다. 이 과정에서 지역주민들로부터 공모를 통해 아이디어와 정보를 수집하고, 지난해 프로젝트의 보완점 및 실행가능성을 비교분석 실시하고 있다. 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 검토한다. 시 행정부, 시의원 사무처 측에서 이를 지원하고 관계자들과 지속적으로 소통 및 상담을 통해 수정 및 보완된 프로젝트 계획서는 시의원 사무처의 관계자들의 판단 하에 총 15~20개로 선별한다.

선별된 프로젝트들은 통상 3월말에 소규모 박람회(Project Expo)를 개최하여 주민들의 직접 투표에 의해 올해 추진될 사업을 결정한다.

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

4) 국민참여형 조직진단 본격 실시

① 조직진단에 적합한 국민참여 방식 설계

조직은 예산과 마찬가지로 정부자원을 관리하는 한 가지 방식이다. 그리고 조직은 인건비 형태로 차년도 예산에 반영된다. 따라서 조직도 본질적으로는 예산과 마찬가지로 국민참여가 가능한 분야 중 하나라 볼 수 있다.

국민참여형 조직진단은 국민의 요구에 부합하는 행정서비스 제공을 위해 「현장진단 → 집중토론 → 결과보고회」 과정을 통해 조직 및 인력 운영, 업무처리 절차 등을 국민과 함께 진단하는 제도이다. 2018년 경찰청의 지역경찰 분야와 고용노동부의 근로감독분야를 대상으로 시범실시를 통해 2019년 정부조직 관리 방안으로 본격 도입하게 되었다.

국민참여형 조직진단의 법적 근거

※ 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙
제32조(조직진단) ④ 중앙행정기관의 장은 제3항에 따른 조직진단 과정에 국민이 참여하여 의견을 제시하도록 할 수 있고, 제시된 의견을 검토하여 기구개편안 및 소요정원안에 반영할 수 있다.

정부조직 모든 분야를 국민참여형으로 하는 것은 아니며 대규모 인력증원이 예상되거나, 국민생활과 밀접한 분야를 대상으로 선정하게 된다. 2019년에는 전문가 심사와 부처 협의를 실시하여 현장체험이 가능한 분야 위주로 20개 부처를 선정하였다. 이 중 해양경찰청 현장경찰 분야는 행정안전부에서 직접 진단하고 나머지 19개 부처는 자체적으로 계획을 수립하여 실행한다.

국민참여형 조직진단이 다른 국민참여 방식과 다른 점은 국민들이 서비스를 제공하는 현장에 직접 방문하여 절차를 살펴보고 제안할 점이나 평소 생활하면서 느낀 점을 토론한다는 것이다. 이를 위해 일회성 행사가 아닌 국민이 체감할 수 있는 진단절차를 설계하였다.

정부조직 국민참여진단 개요

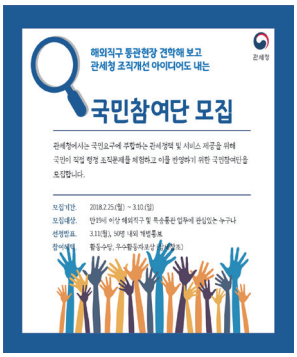
■ (진단대상) 20개 부처(행안부 직접진단[해양경찰] 1, 부처별 자체진단* 19)
- 과기부·법무부·농식품부·복지부·환경부·고용부·국토부·해수부·식약처·국세청·관세청·통계청·병무청·경찰청·문화재청·농진청·산림청·특허청·우정본부 등
- (진단기간) '19. 2~12월 ※ 부처별 사정에 따라 조정 가능
- (진단절차) 사전워크숍 ▶ 현장진단 ▶ 집중토론 ▶ 결과보고회
- (결과활용) 소요정원 등 정부인력 관리 참고 및 국회·언론 등 대응자료

우선 국민참여단은 온라인 또는 오프라인을 통해 공개 모집하며 일반국민 누구나 참여가 가능하다. 각 부처 홈페이지, 국민참여 조직진단 공식 블로그, 광화문1번가 홈페이지 등 다양한 온라인 채널을

활용하고, 포스터 게시, 지하철 광고 등 오프라인으로도 공고문을 홍보한다. 다양한 국민으로 구성될 수 있도록 연령, 성별, 지역 등을 고려하여 진단대상별 「국민참여단」을 선정하여 운영하게 된다.

■ 국민참여단 모집 공고문(사례)

해양경찰청



관세청

식품의약품안전처

사전워크숍은 현장진단과 집중토론에 앞서 국민참여형 조직진단에 대해 교육하는 단계이다. 국민참여단은 물론 공무원도 함께 참석하고 제도의 목적·대상·역할·과정 등 진단의 전반적인 계획을 설명하는 자리이다. 시간 또는 공간적 제약이 있을 경우 온라인으로 실시할 수 있다. 본격적인 현장진단에 앞서 충분한 설명과 자료제공을 통해 국민참여단의 역할과 권한을 정확하게 이해시키는 것은 대단히 중요하다.

■ 사전워크숍 진행(사례)

해양경찰청(온라인)

국토교통부

산림청

현장진단은 실제 서비스를 체험할 수 있는 다수 지역을 대상으로 실시한다. 국민참여단이 진단대상 전반을 쉽게 이해하도록 현장의 업무 처리절차를 상세히 설명하고 직접 체험도 한다. 이러한 과정 중에 궁금한 사항이나 개선이 필요한 점은 토론하는 시간을 가지며 주요 제안은 정리하여 집중토론 단계에서 보다 구체적으로 논의하게 된다.

■ 현장진단 과정(사례)

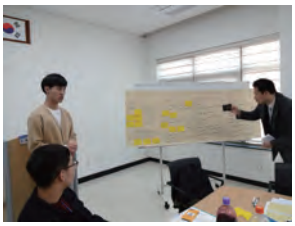
해양경찰청

경찰청

해양수산부

집중토론은 현장진단에서 제시된 국민제안을 심층 논의하는 단계이다. 진단대상 분야의 공무원 증원 필요성에 대한 논의는 물론 더 나은 행정서비스 제공을 위해 제도 개선 과제를 발굴하는 중요한 과정이라 할 수 있다. 유의미한 제안을 도출하기 위해 외부 전문가(facilitator)가 진행하여 주제에 맞는 토론을 유도하고 논의된 내용을 주제별로 정리하게 된다.

■ 집중토론 과정(사례)



해양경찰청

농림축산식품부

농촌진흥청

결과보고회는 집중토론에서 정리된 국민의견을 정책에 반영할 있는지 검토하여 국민참여단에게 환류해주는 과정이다. 국민들이 제안된 의견들이 바로 정책에 반영되는 것은 아니다. 국민의견을 검토하여 이미 시행하고 있는 것, 향후 반영 예정인 것, 반영이 곤란한 것들을 분류하여 설명하게 된다. 이러한 환류과정은 참여에 대한 효능감과 정부 정책의 신뢰도를 높일 수 있는 방법이다.

■ 결과보고회 과정(사례)

해양경찰청

국토교통부

산림청

② 국민의 합리적 의견은 정책에 적극 반영

국민참여 절차를 통해 제안된 의견은 결과보고회에서 한번 설명하고 끝나는 것은 아니다. 국민참여형 조직진단의 결과는 정부인력을 관리하는 참고자료로 활용되기도 하지만 합리적 의견을 정부정책에 제대로 반영하는 것이 더 중요하다. 행정안전부는 주기적인 점검 회의를 열어 각 부처가 국민의견을 어떻게 반영하는지 관리하고 있다.

2018년 시범실시 한 경찰청과 고용노동부의 국민의견도 2019년에 다시 한 번 점검하고 정책 반영 상황을 정리하여 국민참여단에게 메일로 알려 주기도 했다. 반영이 가능한 의견은 예산을 반영하거나 주요 업무계획에 담아 추진하고 있었다.

국민참여 절차에 대한 개선의견도 제도 발전을 위해 반영하고 있다. 국민참여단에게 설문조사를 실시하거나 외부 전문가 자문을 통해 의견을 수렴한다. 설문에 의하면 참여 국민의 만족도는 상당히 높게 나왔으며 참여시간과 횟수를 늘렸으면 좋겠다는 의견이 다수였다. 한정된 예산이긴 하나 최대한 참여 기회를 확대할 수 있는 방법을 모색하고 더불어 효능감을 높이는 방안도 강구하고 있다.

일부 전문가들은 국민참여형 조직진단의 범위, 역할, 권한 등에 대한 명확한 개념 정립을 제기한다. 정부조직진단의 새로운 영역으로 자리매김 하기 위해서는 국민들이 진단할 수 있는 분야는 어디이고 무엇을 봐야하고 어디까지 요구할 수 있는지 검토하여 제도에 반영할 예정이다.

5) 국민참여 법령심사 확대

① 국민적 관심이 높거나 집행 현장을 파악할 필요가 있는 법령안의 심사과정에 국민이 직접 참여하여 의견 제시

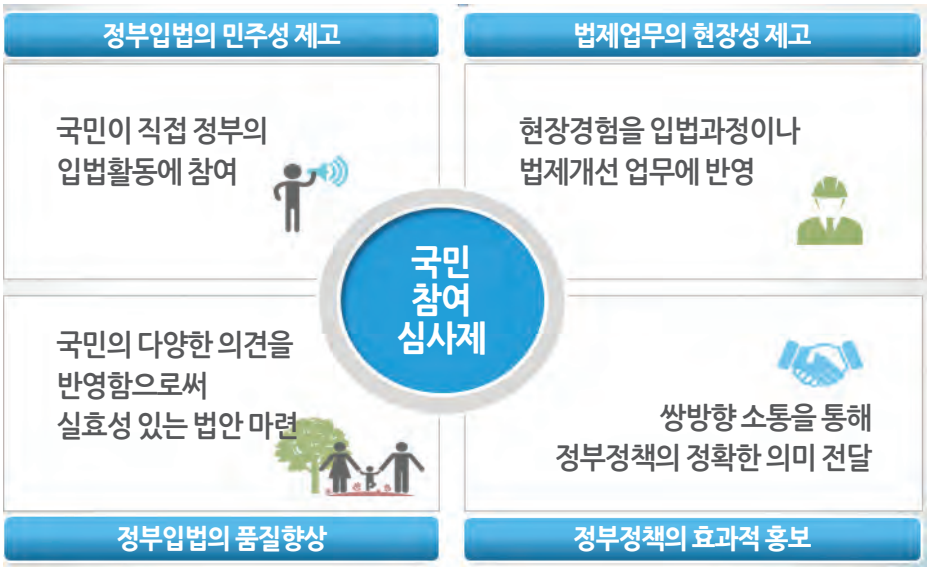
국민참여 심사제는 국민적 관심이 높고 현장 의견을 청취할 필요가 있는 법령안의 심사과정에 국민이 직접 참여하여 의견을 제시하는 제도로서, '국민이 주인인 정부'라는 정부혁신의 비전, '참여와 신뢰를 통한 공공성 회복'이라는 정부혁신의 목표, '참여와 협력'이라는 정부혁신의 전략을 실현함에 있어 필수적이며 근본적인 제도이다. 즉 국민의 참여와 공감을 통해 정부입법과정의 민주성, 법제업무의 현장성 및 정부입법의 품질을 제고하고 정부정책과 입법에 대한 효과적 홍보에 기여하는 것을 목적으로 한다.

넓은 의미에서의 국민참여 법령심사제도에는 입법예고시 의견제출제도, 입법안에 대한 공청회 참여제도 등 국민의 입법참여제도가 모두 포함될 수 있다. 그러나 현재 국민참여 법령심사제도는 일반적으로 국민법제관 등 일반 국민이 법제처의 법령심사 단계에서 참여하는 이른바 '국민참여 심사제'로 이해되고 있다.

국민참여 심사제는 국민적 관심이 높고 현장 의견을 청취할 필요가 있는 법령안의 경우 법제처와 소관부처간 법령안 심사과정에 국민이 직접 참여하여 의견을 제시하는 제도로서, 2016년부터 운영되고 있다. 국민의 참여와 공감을 통해 정부입법과정의 민주성, 법제업무의 현장성 및 정부업무의 품질을 제고하고 정부정책과 입법에 대한 효과적 홍보에 기여하는 것을 국민참여 심사제의 목적으로 한다.

국민참여 심사는 원칙적으로 '국민법제관'을 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 도입되었다.

그림 국민참여 심사제의 기능과 목적

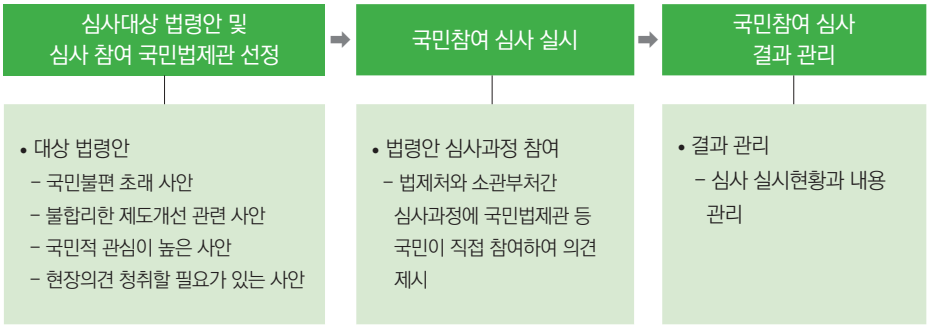


※ 출처 : 행정안전부, 정부혁신 종합 추진계획 참고자료, 2018, 13면

국민법제관제도는 정부입법과정에서 생생한 현장의 목소리를 듣기 위해 도입되었으며, 그 적정한 운영과 관리를 위해 2011년 2월 법제처 훈령인 '국민법제관의 구성 및 운영에 관한 규정'이 마련되었다. 즉 현재 국민법제관제도 및 국민참여 심사제는 법령에 그 근거를 두고 있지 않으며, 행정규칙인 법제처 훈령에 근거하고 있다.

국민참여 심사제는 법제처 법제관실과 소관부처가 협의하여 국민참여 심사를 실시할 대상 법령안과 검토를 의뢰할 국민법제관이나 그 밖에 현장 경험과 전문성을 갖춘 국민을 선정하여 심사를 실시하고 그 실시현황을 관리하는 내용으로 운영되고 있다. 시범실시가 있었던 2016년에는 5회, 2017년에는 4.4배 증가한 22회가 실시되었다. 2018년에는 90회 이상 실시하는 것을 성과목표로 하였고 2019년에는 보다 확대하여 100건 이상을 목표로 하고 있다.

그림 국민참여 심사제의 운영



※ 출처 : 행정안전부, 정부혁신 종합 추진계획 참고자료, 2018, 13면)

국민참여 심사를 통해 일반 국민의 의견을 반영하기 위해서는 중립성·전문성·보편성을 갖춘 인재풀(POOL)이 필요하다. 이를 위해 국민법제관을 활용할 수 있다. 종전의 국민법제관은 교수나 변호사 등 법제 전문가를 중심으로 하여 왔으나 2016년 이후에는 일반 전문가의 비중을 높여 다양한 국민의 목소리를 반영하고자 노력하고 있다. 국민법제관의 임기는 2년이며 연임할 수 있는데, 국민참여 심사에 참여할 적절한 국민법제관이 없는 경우를 대비하여, 2018년부터는 참여 대상을 현장 경험과 전문성을 갖춘 일반 국민으로 확대하고 있다. 2019년에는 행정법제 분야 63명, 경제법제 분야 78명, 사회문화법제 분야 59명 총 200명의 국민법제관이 위촉되었다. 국민법제관은 국민참여심사제 외에도 온라인, 서면, 회의참여 등의 방법으로 개선의견을 제출하고, 이에 관해 법제처에서 내용을 검토한 후 소관부처의 의견을 수렴하여, 국무회의를 거쳐 개선대상 과제로 선정되면, 소관부처 합동으로 법령개정이 이루어지게 된다.[22)]

22) 국민참여입법센터 홈페이지(https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/plo/role, 최종검색일: 2019. 5. 20).

국민법제관의 구성

◎ **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)

이와 유사한 외국제도로는 미국의 협의에 의한 규칙제정절차를 들 수 있다. 협의에 의한 규칙제정절차는 연방행정기관이 입법에 있어 거칠 수 있는 절차로서, 정부기관의 대표자와 이해관계인의 대표자가 협의를 통해 입법안을 제안하는 절차이다. 연방행정기관은 이러한 절차를 거칠 것인지 여부를 결정할 수 있고, 협의절차를 거친 입법안은 자문의견으로서의 성격을 가지며, 이러한 절차를 거친 후 정식 입법절차, 즉 입법예고절차 등을 거쳐 최종적으로 입법에 이르게 된다.

이에 대한 법적 근거는 행정절차법(Administrative Procedure Act)에 규정되어 있다. 우리나라 현행 국민참여 심사제도는 법령에 그 근거가 규정되어 있지 않은데 반해 미국의 행정절차법에는 협의에 의한 규칙제정절차 적용여부를 결정하기 위해서는 다음과 같이 기준이 비교적 명확하게 제시되어 있다.

협의에 의한 규칙제정절차 적용 여부를 결정하기 위한 요소 (미, 행정절차법)

① 규칙제정이 필요한가?
② 그 규칙에 의해 중대한 영향을 받는 제한된 수의 이해관계인(의 집단)이 있는가?
③ 그러한 이해관계를 적정하게 대변할 수 있는 위원회가 구성될 수 있는가?
④ 이러한 이해관계인(의 집단)은 신의성실하게 협의를 할 것인가?
⑤ 위원회가 합의에 이를 가능성이 있는가?
⑥ 행정기관이 위원회가 이 절차를 이행하는 것을 가능하게 할 수 있는 필요한 자원을 보유하고 있으며 사용할 수 있는가?
⑦ 협의에 의한 규칙제정절차가 전체 규칙제정절차를 불필요하게 지연시키지는 않는가?
⑧ 행정기관이 협의에 의한 규칙제정절차를 거칠 의사가 있는가? (Hall, 2006).

3. 참여를 통한 사회·지역 문제 해결기반 구축

시민참여를 통한 사회·지역문제 해결기반 구축은 '지역사회 기반의 협력적 거버넌스 구축'과 '주민주도의 사회문제해결 활성화'로 나누어 접근할 수 있다. 지역사회 기반의 협력적 거버넌스 구축은 지역사회 차원에서 주민 참여를 실질화 할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위한 것이다. 주민자치회 제도화, 지역혁신포럼 확산(지역문제해결 플랫폼 구축 및 맞춤형 성장지원사업), 각 부처 예산사업의 사회적 경제 방식 추진 등의 사업으로 구체화될 예정이다. 한편, 주민주도의 사회문제해결 활성화는 지역문제의 발굴·해결 과정에서 주민의 실질적 참여를 확대하고 주민의 역량을 적극적으로 활용하기 위한 것으로서 지역사회 문제 해결능력과 주민의 참여 효능감을 제고할 것으로 기대된다. 주민참여 리빙랩 활성화와 사회혁신 관련 기금 설치 등이 구체적인 방안으로서 추진되고 있다.

1) 지역사회 기반의 협력적 거버넌스 구축

① 주민자치회를 제도화하고, 주민이 참여하여 사업대상을 선정하는 주민제안형 생활 SOC 추진

주민자치는 주민이 지역사회의 주인으로서 참여하는 것을 의미한다. 주민자치의 구체적 실현 수단으로서 주민자치회는 주민의 생활과 가장 밀접하게 닿아있고 기초적인 행정구역인 '동'단위에서

주민이 적극적인 주체로서 지역문제 해결에 참여할 수 있도록 하는 제도적 장치이다.

주민자치회는 2000년부터 전국적으로 도입된 주민자치위원회의 성과와 한계를 반영하여 풀뿌리자치를 활성화하고 민주적 참여의식을 고양하는 것을 목적으로 하고 있다. 주민자치회의 기능과 구성은 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 각 지방자치단체가 정하도록 규정하고 있다. 행정안전부는 2013년 31개 읍면동을 시작으로 시범사업을 시행하고 있으며 각 지방자치단체는 조례 및 규칙에 따라 주민자치회를 도입하고 있다. 예를 들어 서울시는 각 자치구 별로 주민자치회 설치·운영에 관한 조례를 마련하고 이에 근거하여 '서울형 주민자치회'사업을 추진하고 있다. 서울형 주민자치회는 주민에 의한 자치계획수립, 행정사무 위·수탁 운영, 자치회관 자율 운영 등 주민에게 다양한 자치권한과 역할을 제도적으로 보장하기 위한 시도로서 50명의 위원과 다양한 분과에서 활동하는 주민으로 구성한다 (서울시, 2018).

표 근거법령 : 지방자치분권 및 지방행정체계개편에 관한 특별법

(약칭 지방분권법) 제27-29조

제27조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍 · 면 · 동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

제28조(주민자치회의 기능) ① 제27조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.

② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

제29조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.

② 제1항에 따라 위촉된 위원은 그 직무를 수행할 때에는 지역사회에 대한 봉사자로서 정치적 중립을 지켜야하며 권한을 남용하여서는 아니 된다.

③ 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

④ 행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치 · 운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적 · 재정적 지원을 할 수 있다. 〈개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.〉

지역 특성에 맞는 주민자치회 모델 제도화는 근린(neighbourhood)지역을 단위로 한 실질적 주민자치를 확립하는 것을 목표로 하고 있다. 주민자치는 "근린지역을 단위로 주민들이 직접적으로 대면하고 스스로 공동체를 형성하여 지역문제를 해결하기 위해 직접 참여"하는 것을 말하며 더 구체적으로 "근린이라는 공간단위를 매개로 해당지역의 주민과 이해당사자들이 자율성을 가지고 공공서비스를 위한 집합적 의사결정과정과 생산 행위에 참여하는 것"으로 볼 수 있다(김필두·한부영, 2017, P. 11).

주민자치회는 기관 중심의 단체자치에서 주민 중심의 주민자치로의 지방자치 패러다임 변화와 지방행정분야의 참여민주주의와 협력적 거버넌스의 강화 요구 등에 대응하여 지역 실정에 적합한 맞춤형 주민자치를 구현하기 위한 제도적 방안으로서 추진되고 있다. 2012년 지방행정체제개편추진위원회에서 처음으로 주민자치회 모델(안) 마련하고 '주민자치회 시범실시 기본방향'을 정하여 행정안전부를 통해 2013년부터 31개 읍면동(읍4, 면7, 동20)에서 주민자치회 시범사업을 운영하였고 2018년 현재 총 95개의 읍면동(읍6/면21/동68)에서 시범실시 중이다. 현재 88년 이후 30년 만에 행정안전부가 기존 '단체자치'중심의 지방자치법에 주민조례발안제와, 주민투표에 의한 자치단체 기관구성, 주민자치회의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정하는 등 '주민자치'요소를 강화한 지방자치법 전부개정법률안을 국회에 제출한 바 있다.

읍면동 단위 행정구역 내 주민으로 구성되는 주민자치회는 역할과 기능, 그리고 읍면동사무소와의 관계 유형에 따라 이론적으로 세 가지 모델로 나누어 볼 수 있다(정진헌, 2014). 첫째, 협력형 주민자치회는 읍면동 행정기능 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의·심의권을 가지며 읍면동사무소는 현행 기능을 유지한다. 둘째, 통합형 주민자치회는 읍면동 행정기능과 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능을 수행하고 의결기구로서 산하에 공무원으로 구성된 집행기구인 읍면동사무소를 설치·운영한다. 셋째, 주민조직형 주민자치회는 읍면동사무소를 폐지하고 자체적으로 의결·집행기구를 설치하여 주민자치기능, 위임·위탁사무 처리기능을 수행한다. 협력형, 통합형, 주민조직형 순서로 주민자치회의 자율성이 높고 권한 또한 많이 부여된다. 읍면동 단위의 행정 수요, 주민 대표자의 역량, 참여수준, 지역공동체 형성 정도 등 지역 특성에 따라 상기 기본 모델의 선택적 적용이 이루어져야 하며 지역에 따라 구체적인 제도적 보완도 가능하다. 현재 행정안전부에서 실시하고 있는 주민자치회 시범사업은 협력형 주민자치회 모델이며 안전마을형, 지역복지형과 기타(평생교육형, 마을기업형, 다문화 어울림형, 지역자원형 등) 모형을 지역 특성에 맞게 선택하도록 하고 있다.

협력형 주민자치회는 기존 주민자치위원회의 차이점은 다음 〈표〉와 같다. 협력형 주민자치회는 읍면동

자문기구인 주민자치위원회에서 주민자치기구로 권한과 기능을 확대한 형태이다. 읍면동장 견제기능을 가지고 자체재원도 재정으로 확보하는 등 주민자치위원회에 비해 자율성 또한 신장되었다.

표 협력형 주민자치회와 주민자치위원회의 차이점

구분	협력형 주민자치회	현행 주민자치위원회
형태	- 읍면동 주민자치기구 *읍면동장 견제기능 강화	- 읍면동 자문기구 *읍면동장 견제기능 미약
구성 (위원선출)	- 주민총회 또는 통리장 중 호선, 공개모집 등 - 시군구청장이 위촉 *읍면동장 관여 배제 - 읍면동별로 위원선정위원회를 구성하여 위원선출 관리	- 각급 기관이나 단체 추천 또는 공개모집 - 읍면동장이 위촉 *실제 읍면동장 지명에 의한 위촉이 대다수 차지
기능	- 읍면동 사무 중 주민생활과 밀접한 관련이 있는 사항에 대한 협의·심의 - 주민자치기능 및 위임·위탁사무 처리	- 주민자치센터 운영에 대한 심의·결정에 국한
재정	- 자체재원(수익·위탁사업 수입, 사용료 등), 의존재원(보조금), 기부금 등으로 다양하게 구성	- 읍면동사무소 지원 외에 별도 재원은 거의 없음
지자체와의 관계	- 읍면동사무소와 별개로 설치 - 대등한 관계에서 파트너십 구축	- 읍면동사무소 일부시설 운영을 목적으로 읍면동사무소에 설치 - 대부분 읍면동 주도로 운영

※ 출처 : 정진헌(2014), p.9

○ 주민자치회 사례: 서울형 주민자치회

서울시의 주민자치회는 진정한 '주민자치'를 위해서 2017년 주민대표조직을 새롭게 구성하였다. 행정조직이 주도하고 주민이 수동적으로 참여하는 것이 아니라 반대로 주민이 결정하면 행정이 지원하는 방식으로 완전히 변화시켰다. 주민자치회는 50명 이내로 주민대표조직을 구성하되, 선출이 아니라 자격요건을 갖춘 주민 중에 추첨을 통해 선정한다. 주민자치회에서는 자치계획을 수립하고, 참여예산을 제안할 수 있으며 자치회관 운영권을 가진다. 주민자치회 이외에도 보다 많은 주민들이 참여할 수 있도록 분과위원회를 구성하여 해당지역 주민이면 누구나가 참여하여 주민들의 문제를 제기할 수 있도록 하였다.

구 분	내 용	비 고
정 원	50명 이내	
자 격	① 해당 동에 주민등록이 되어 있는 사람 ② 해당 동에 주소를 두고 있는 사업장에 종사하는 사람 ③ 해당 동에 소재한 각급 학교, 기관, 단체에 속한 사람	지방의회 의원 및 자치구·동 공무원 참여 불가
선 정	- 공개모집 신청자 60%, 동 소재 기관·단체·조직 추천자 40% - 주민자치학교 이수 후 공개 추첨에 의한 최종 선정	
구성 비율	- 특정 성별 60% 미만(필수), 40대 이하 15% 이상(권장)	
운영진	- 위원장과 부위원장: 2년 임기, 1회 연임 가능 - 간사: 위원장이 위원 중 1명을 지명 - 감사: 위원회가 회계감사와 사업감사 각 1명씩 임명 - 그 외 각종 분과위원회: 자치 활동 강화와 참여자 확대 위해 주민 누구나 참여할 수 있도록 구성	

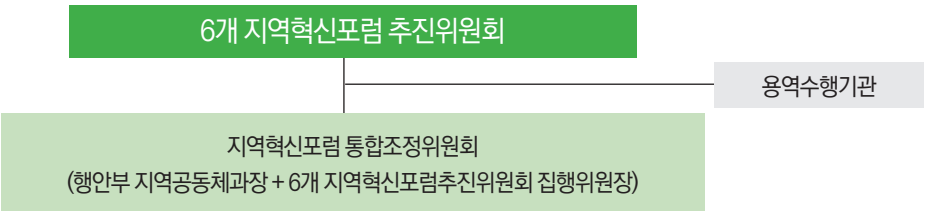
② 주민이 발굴한 지역사회 문제를 정부·자치단체·공공기관이 함께 해결하는 플랫폼으로서 지역혁신포럼 확산

지역혁신포럼은 지역문제를 발굴하고 정부·지자체·시민사회·(공)기업이 함께 해결해가는 지역문제 해결 통합플랫폼을 의미한다. 주민 누구나 해결이 필요한 지역문제를 제기할 수 있으며 최종 선정된 의제는 실행을 위한 자원과 역량을 연계해 지원받을 수 있다.

지역혁신포럼은 지역문제를 주민이 발굴하면 지방자치단체가 지원하고 중앙정부가 협력하는 문제해결방식이다. 먼저 첫 번째 단계로 지역별 의제수렴 및 문제해결팀을 선정하여 문제를 발굴한다. 두 번째 단계로 시민과 지방자치단체가 해결방안을 논의한다. 이 과정에서 지역의 공기업 및 대학 등의 공공기관들도 각 기관의 전문성에 기반하여 해결방안 논의과정에 참여한다(행정안전부, 2019).

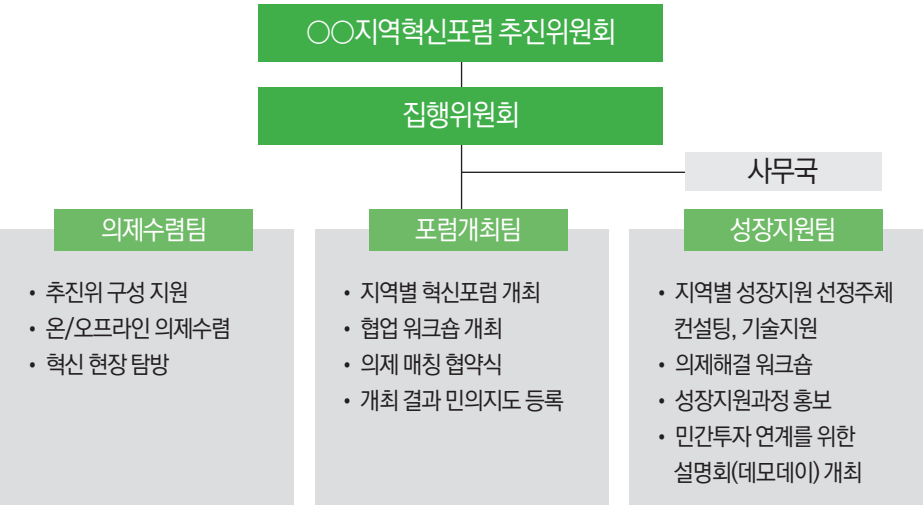
추진체계는 전국 추진체계와 지역별 추진체계로 구분할 수 있다. 전국 추진체계는 지역혁신포럼 통합조정위원회가 정책 협의와 조정을 하며, 통합조정위원회에는 행정안전부와 6개 지역혁신포럼추진위원회 사무국장, 용역선정업체가 참여한다.

■ 전국 추진체계도



각 지역의 추진체계는 '○○지역혁신포럼추진위원회'이다. ○○지역혁신포럼추진위원회에는 광역지자체, 주민·시민사회, 공공기관, 대학 및 연구기관 등이 참여한다. 지역혁신포럼추진위원회가 상시적으로 개최되기 어려우므로 지역별로 집행위원회를 두고, 산하에 사무국을 설치하여 의제발굴에서부터 포럼준비 및 개최, 맞춤형 성장지원까지 주도한다.

■ 지역 추진체계도



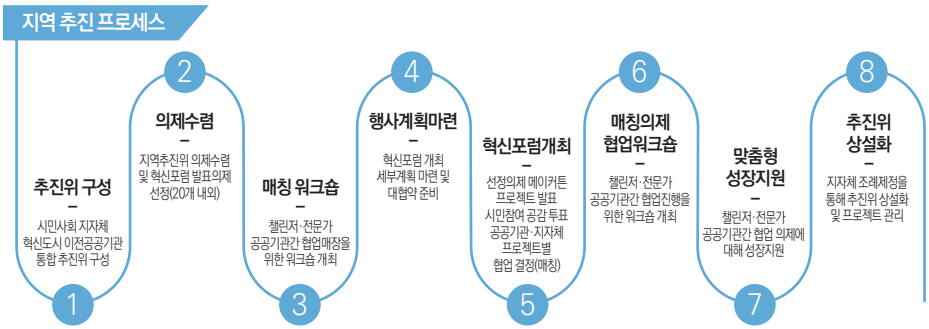
지역혁신포럼이 지역에서 추진되는 구체적 흐름은 다음과 같다. 먼저 지역혁신포럼추진위를 구성한다. 이 추진위 구성을 통해 지역문제해결을 위한 민관 협업모델로서의 통합플랫폼이라는 위상과 지위를 확보한다. 지역마다 20-30여개의 기관 및 단체가 참여하고 있다. 이후 의제도출 단계에서는 주민, 공공기관, 지방자치단체, 대학 및 연구기관, 사회혁신 활동가 등을 대상으로 지역 내 실질적인 현안 문제를 의제로 도출한다. 도출된 의제 중 사업화 가능성과 효과 등을 고려하여 우선순위를 결정한다. 이때 의제를 선정하는 기준은 주민체감성이 높고, 공공성이 강하며, 지역의 특성과 시기성(예: 강원혁신포럼-강원산불 등), 해결가능성이 있는 것이다. 지역 주민들의 참여를 활성화하기 위해서 숙의토론을 통해 많은 주민들이 함께 고민하도록 하며 온라인과 모바일을 활용하여 주민의 의견을 수렴한다. 지역의 혁신전문가들이 참여하는 워크숍 등을 통해서 의제의 우선순위를 설정하고 이 가운데 실현가능성 등을 고려하여 매칭사업을 발굴한다.

매칭사업이 발굴되면 지역혁신포럼 자리에서 시민의 아이디어가 사업으로 이어지는 과정을 공유하고 확정된 사업의 착수를 공식적으로 알린다. 시민의 의제발굴을 통해 문제제기와 아이디어 제안이 이루어졌지만 사업으로 발굴되지 않은 내용에 대해서는 별도로 '민의지도'(happychange.kr)란 이름으로 관리를 한다.

지역혁신포럼은 이와 같은 과정을 통해 진행되며 지방자치단체의 조례 제정과 공기업의 경영평가

시스템 개선을 통해 제도화할 계획이다. 지역문제 해결을 위한 민관협력체제로 상시적으로 운영하면서 지역의 의제를 수시로 발굴하고, 사업으로 기획 및 집행한다. 우수사례로 발굴되면 전국으로 확산하여 사회문제 해결에 기여하도록 한다.

그림 지역혁신포럼 추진절차



※ 출처 : 2019 지역혁신포럼 착수보고서

표 지역혁신포럼 참여 주체별 역할 및 기대효과

주체	역할	개대효과
시민사회	· 지역문제에 대한 주민 주도 의제 발굴 · 빌굴사업의 매칭 및 실행력 제고 · 매칭이후의 사업 실행력 점검 및 조언	· 주민주도 사회문제해결 플랫폼 구출 및 실행력 확보 · 발굴의제의 공공기관 등 자원연계를 통한 지역사회 문제해결에 기여 · 다양한 주체의 참여확대를 통한 지역혁신 활성화
공공기관, 공기업	· 기관별 전문성을 발휘, 매칭지원 · 지역밀착형 사회적가치 구현사업 제시 · 지역 성공사업에 대한 전국 확산	· 사회적가치 구현 · 준조세적 후원탈피 · 보유 역량 자원 연결
행안부	· 지역 공기업 참여 확대, 지역혁신 활성화 · 혁신포럼을 통한 사회성과사업 모델 제시 · 마중물 사업 및 역량 강화 지원	· 국토균형발전 정책목표 시행 · 사회가치 실현 패러다임 개척 · 사회적가치 실현 추진체계 마련
지자체	· 포럼 추진위 상설화 지원 자체 사업 연계 · 사회성과보상사업(SIB) 기틀 마련 · 지역내 공기업과의 지역기구 참여 주도	· 지역주도 해결 플랫폼 구축 · 굿거버넌스를 통한 지역 현안해결과 사회적가치 확산 기여
대학, 지역기관	· 산학연 협업을 통한 지원협력 체계 마련 · 사회적일자리 마련 등 지역연계 · 사회성과보상사업에 대한 연계방안 마련	· 일자리 창출 · 지역문제 해결을 위한 민관산학 협력체제 구축

※ 출처 : 2019 지역혁신포럼 착수보고서

○ 지역혁신포럼 사례: 대구 지역혁신포럼

2018년에는 최초로 대구와 강원도에서 지역혁신포럼이 개최되었다. 2018년 10월 31일 개최된 대구 지역혁신포럼을 준비하기 위해서 먼저 2018년 7월 16일 대구 지역혁신추진위원회가 구성되었다. 추진위는 민간기구 8개와 지역기관 7개 등이 주축이 되어 구성되었다.

추진위를 중심으로 2018.7월부터 9월말까지 총 8차례에 걸쳐 지역현안 사업을 모집하고 심사 및 발굴하는 작업을 진행하였다. 신청서에는 팀 소개, 해결하려는 사회혁신분야, 문제원인파악, 해결방안, 필요자원과 해결문제의 정의, 해결방안 등 10가지 항목을 제시하도록 하였다. 2개월에 걸쳐 총 344개 사업이 제안되었다. 전문가들이 참여하는 발굴워크숍을 개최하여 문제와 해결방안을 제시한 시민들과 전문가들이 만나서 사업의 타당성과 실행가능성 등을 검증하였다. 한 달여의 숙의과정을 거쳐서 20개 사업을 협업대상 사업으로 발굴하였다.

대구혁신포럼 전날에는 20개 프로젝트 제안팀이 모여서 무박 2일동안 메이커톤을 진행하면서 지역문제 해결을 위해 공공기관과 매칭 사업이 될 수 있도록 준비하였다. 공공기관 관계자들은 대협약 추진위원회 간담회에 참석하여 관심 있는 사업을 선택하고 매칭방안을 논의하였다. 최종적으로 선정된 발굴사업과 매칭현황은 다음 표와 같다.

〈표〉 대구 지역혁신포럼 사업 발굴 결과

순번	단체명	프로젝트명(부제)	매칭기관
1	협동조합 농부장터	지역상생 도농공생을 위한 커뮤니티 푸드센터 설립	대구시
2	협동조합 소이랩	빈곤노인 소외 및 지역낙후문제 해결위한 커뮤니티 공간조성	대구시
3	태그주식회사	소셜 프랜차이즈 전개로 지역 자영업자 경영난 해소	대구시
4	맬리룰하우스	학교 밖 청소년 교육, 상담, 진로, 여행 패키지-빛(B.I.T) 프로젝트	대구시
5	대구시민 햇빛발전 협동조합	대구·광주간 고속도록 휴게소, 폐구간을 활용한 햇빛 발전소 설치 및 에너지자립도시로의 기반 조성	한국도로공사
6	대구녹색소비자 연대	대구 미세먼지의 특수성을 해결하는 생태교통도시 만들기 프로젝트	대구시
7	모잇	대구 청년정책의 사각지대에 있는 청년들의 자발적 커뮤니티	대구시
8	성서공동체FM	공동체라디오를 시민자치 플랫폼으로!	대구시
9	다울건설협동조합	폐자재, 폐목재 활용, 건설 은퇴자, 노숙인, 쪽방 주민 자립을 위한 공동작업장	대구시
10	콰타드림랩	지역 청소년의 따뜻한 성장을 위한 소셜멘토링	대한무역투자진흥공사 한국관광공사
11	대구풀뿌리여성 연대	대구재난탈출 프로젝트, 쉽게 접하고 활용하는 재난 방지 및 대응 매뉴얼 제작, 배포	대구시
12	플라이휠	공공데이터로 장애인과 교통약자들에세 자유로운 이동 날개 달아주기 프로젝트	한국관광공사
13	유즈큐브코리아	대구의 특정지역 교통체증과 교육불평등을 ICT 기술과 유휴공간 활용으로 동시에 해결	대구시
14	식스팜	원예치료정원을 통한 혁신도시 직원 힐링 프로젝트	한국가스공사
15	엘콕스	소외받는 대구노인들을 위한 대구노인 건치 프로젝트	대한무역투자진흥공사
16	피플러브 사회적협동조합	발달장애인도 사회구성원! 함께 살아가기 프로젝트	대구시
17	대구시민센터	시민을 위한 공간 조성을 통한 지속적인 시민문제해결 플랫폼 확보	대구시
18	한국 운전재활 사회적협동조합	온전한 배리어프리 실현, 장애인의 자가운전을 위한 운전교육통합지원	대구시
19	BP LAB	코딩도서관, 코딩교육의 양극화를 해소함으로써 대구지역 IT 인재육성 기초 마련	대구시
20	아가쏘잉협동조합	가족의 모성애를 사회화, 사회적모성애 커뮤니티 공간 조성으로 미혼모의 근본적 문제 해결	한국가스공사 한국철도공사

※ 출처 : 이종재 외(2018), p. 20-21

③ 각 부처 예산사업을 마을기업, 협동조합 등이 참여하는 사회적경제 방식으로 추진하여 지역공동체 활성화 및 지역 활력 제고

사회적경제는 이윤 극대화를 추구하는 시장경제에 대비되는 개념으로 사람의 가치에 우위를 두는 경제활동을 의미한다. 즉, 경제적 가치도 추구하지만 사회적 가치에 더 중점을 두며 민주적 의사결정, 사회적 목적 추구, 지분에 근거하지 않은 경제적 성과 배분 원리 등을 기본 원칙으로 삼고 있다(서울시 사회적경제 기본조례 제3조 및 제4조 참조). 법령에 근거한 주요 사회적경제기업은 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등이 있다. 예산사업을 사회적경제 방식으로 추진한다는 것은 곧 사회적 가치와 목적을 추구하는 사회적경제기업의 참여를 촉진하고 역할을 증대한다는 것을 의미한다. 현재 정부 각 부처에서 추진하고 있는 생활SOC, 도시재생(국토부), 농촌 신활력 플러스(농식품부), 어촌뉴딜300(해수부) 등 사업이 사회적경제기업의 참여를 전제로 진행되고 있다. 예를 들어, 국토부는 도시재생사업과 관련하여 국토교통형 예비사회적기업 지정을 확대하고 도시재생 활성화 지역 내 창업 및 사업운영 지원을 하고 있다. 또한 위탁기관 공모 규정에 사회적 가치 기준을 반영하여 사회적기업이 지역단위 문화체육, 장애인 돌봄 시설 등 각종 생활밀착형 SOC의 건립·운영에 참여할 수 있도록 하고 있다.

서울시 사회적경제 기본조례 제3조

1. "사회적 가치"란 다음 각 목의 행위를 통해 지역 및 사회구성원의 사회적·경제적·문화적·환경적 복리 수준을 향상시키는 공적개념의 효용을 말한다.

가. 안정적인 양질의 일자리 창출

나. 지역사회 재생

다. 남녀의 기회 평등

라. 사회경제적 기회에서 배제될 위험에 처한 사회구성원의 회복

마. 공동체의 이익 실현

바. 윤리적 생산과 유통

사. 환경의 지속가능성 보전

아. 그 밖에 노동·복지·인권·환경 차원에서 지역 및 사회구성원의 사회적·경제적·문화적·환경적 복리증진

2. "사회적경제기업"이란 제4조의 기본원칙을 준수하는 기업으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조직을 말한다.

가. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업과 「서울특별시 사회적기업 육성에 관한 조례」 제2조제2호에서 정한 예비사회적기업

나. 「협동조합 기본법」 제2조 또는 개별 법률에 따라 설립된 협동조합 또는 협동조합연합회(사회적협동조합, 사회적협동조합연합회를 포함한다)

다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제9호에 따른 마을기업 및 서울특별시장 (이하 "시장"이라 한다)이 정하는 마을기업

라. 「국민기초생활 보장법」 제18조에 따른 자활기업, 보건복지부 장관이 인정하는 자활근로사업단 및 시장이 인증하는 자활기업

마. 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제9조의 중증장애인생산품 생산시설

바. 그 밖에 공유경제, 공정무역 등 시장이 정하는 기준에 따라 사회적 가치 실현을 주된 목적으로 경제적 활동을 하는 기업 및 비영리법인 또는 비영리민간단체 등

서울시 사회적경제 기본조례 제4조(기본원칙)

① 사회적경제기업은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 행위한다.

1. 조직의 주 목적이 사회적 가치 실현
2. 민주적이고 참여적인 의사결정구조 및 관리 형태를 통해 개인과 공동체의 역량강화
3. 주로 구성원이 수행하는 업무나 서비스, 활동을 토대로 하는 경제활동에서 획득되는 결과를 구성원이나 사회적 가치 실현에 사용하거나 그 수익을 자본보다는 사람과 노동에 우선하여 배분
4. 경영의 투명성과 윤리성 준수

2) 주민주도의 사회문제해결 활성화

① 주민참여 리빙랩(Living Lab) 등 주민이 일상생활 속 문제를 찾고, 직접 해결방법을 찾는 방식의 참여 확산

'주민이 일상생활 속 문제를 제안하고 해결과정을 주도하는 방식의 참여'는 행정안전부와 과학기술

정보통신부에서 주도적으로 추진하고 있는 리빙랩으로 구체화되고 있다. 리빙랩은 해결해야 할 문제를 발견하고, 대안을 탐색하고 실험하고 실증하는 연구개발의 모든 과정에 최종 사용자(end users)가 참여하여 연구자와 함께 일하는 방식이다(과학기술정보통신부, 2018). 우리 정부에서 주목하는 리빙랩은 최종 사용자를 '시민'으로 상정하고 있다. 즉, 리빙랩은 문제해결을 위해 시민들이 실제로 생활하는 공간(living)에서 현장 중심의 연구를 진행하는 실험실(lab)을 의미한다. '살아있는 실험실' 또는 '우리 마을의 실험실'이라고도 불리며 기술을 최종적으로 사용하는 시민들이 전문가와 함께 문제를 정의하고 대안을 탐색·실험하는 참여형·개방형 공간을 가리킨다(과학기술정보통신부, 2018). 또한 공공부문(정부·대학·연구기관·공공기관 등)과 기업부문이 지닌 '전문성'과 시민사회의 '시민성'이 결합되는 형태로 기존의 전문가 중심의 접근과 시민사회 중심의 접근이라는 이분법적 한계를 넘어서는 모델로도 볼 수 있다(과학기술정보통신부.2018).

다양한 형태의 리빙랩이 전세계에서 활발하게 활용되고 있지만 대부분 다음과 같은 주요 특성을 가지고 있다.

표 리빙랩의 주요 특징

1) **복합적 방법론**(multi-method approaches):
   단일 방법론을 사용하기보다 목적에 맞는 다양한 사용자 중심, 공동 생성 방법론을 조합하고 수정하여 활용함
2) **사용자 참여**(user engagement):
   리빙랩의 시작단계에서부터 사용자를 적극적으로 참여시키는 것이 리빙랩의 성공요소임
3) **다중 행위자 참여**(multi-stakeholder participation):
   사용자를 가장 중요한 참여자로 상정한다고 하더라도 공공과 민간 영역, 학계와 시민의 대표자와 같은 모든 이해관계자가 참여할 수 있도록 프로세스를 만드는 것이 중요함
4) **실제 삶 영역**(real-life setting):
   리빙랩의 가장 중요한 특징 중 하나로서 실험실이 아닌 실제 삶의 환경 속에서 리빙랩 활동을 수행해야 함
5) **공동생산**(co-creation):
   특히 기술적인 실험과 같은 경우 사용자는 행위의 주체보다는 실험의 대상으로서 역할을 부여받는 것이 일반적임. 리빙랩은 이와 달리 사용자를 실험자와 동등한 기여자와 공동 생산자로 인식하고 있음

※ 출처 : Malmberg and Vaittinen (2019), Living Lab Methodology Handbook

국내 리빙랩 사업은 2013년 이후 본격적으로 시작되었으며 공공(중앙정부, 지자체, 중간지원조직)과 민간(시민, 대학 등)이 추진주체로서 다양한 사회 문제에 대한 리빙랩 연구를 시행하고 있다 (성지은 외,

2017). 리빙랩은 영역 및 목적에 따라 기술·제품·서비스 사업화 및 비즈니스 전략, 사회문제해결 및 지역·사회혁신 전략, 수요 구체화 및 커뮤니티 조직화·참여 전략, 테스트베드 및 실증사업, 지속가능한 시스템 전환을 위한 실험이자 전략적 니치(niche)로 분류가 가능하다.

행정안전부와 과학기술정보통신부가 추진하는 리빙랩은 각각 지역사회혁신과 사회문제 해결을 위한 기술개발을 주요 목적으로 삼고 있다는 점에서 차이를 보인다. 행정안전부 사회혁신추진단은 '국민해결 프로젝트 2018'에서 리빙랩 방법론을 도입하여 국민이 스스로 생활주변 문제를 찾고, 새로운 해결방법으로 문제해결에 참여할 수 있도록 하는 국민주도 문제해결 플랫폼 구축을 시도하였다. 생활문제 해결을 위해 다양한 아이디어를 제시하고 연구에 참여할 수 있는 국민연구자 100명을 모집하여 시민사회 전문가와 공무원 등으로 구성된 멘토단(자문단)으로 시민아이디어를 실현할 다양한 자원을 지원하는 프로젝트이다. 국민연구자가 아이디어를 구체화하여 제안서(사업계획서)를 작성·제출하면 심사·선정과정을 거치게 된다. 제안서가 채택된 국민연구자는 리빙랩 실행비용을 지원받으며 전문기관의 보조를 받아 문제해결 방안을 연구한다.

과학기술정보통신부의 리빙랩 사업은 제34회 국가과학기술심의회(운영위원회) 심의를 거쳐 수립한 '국민생활연구 추진전략'을 통해 구체화되었다. 국민생활연구는 국민의 일상생활에 영향을 미치는 심각한 문제(국민생활문제)의 과학기술적 해결을 위한 연구개발 및 이의 적용·확산을 위한 제반 활동으로 연구 전 과정에서 최종 수요자(국민) 참여를 확대하고, 기술개발 뿐 아니라 인증, 제도 개선, 수요 창출과 실제 적용을 포괄하고, 연구자간 협업은 물론, 다양한 부처 및 민·관의 파트너십이 필수적이라는 점에서 기존 R&D와 차별성을 갖는다(과학기술정보통신부, 2018). 과학기술정보통신부는 국민생활연구의 조기 정착과 선도 모델 창출을 위해 '국민생활연구 선도사업('18~'21년)'을 착수하고 사업 추진과정에서 드러난 문제점과 개선사항을 보완하여 연구 체계를 정교화하고 예산 규모와 사업 유형 등을 다양화 한 국민생활연구 (본)사업 기획도 추진하고 있다. 국민생활연구 선도사업은 기존 국가과학기술연구회 출연(연) 융합연구사업을 활용하며 사업유형을 국가현안해결형, 지역현안해결형, 긴급현안해결형으로 구분하고 혁신적인 '국민생활연구 프로세스'를 적용하였다.

표	국민생활연구 추진체계 예시(국가현안해결형)		
	1단계	2단계	3단계
내용	기술 융합 및 공백기술 개발 등	시제품 제작 · 실증(리빙랩)	적용 및 성과확산
기간	2년	1년	1년
참여 기관	연구단 중심	연구단 + 기업(사회적 경제 조직 등 포함) * 연구단 →기업 기술이전(또는 창업) 후, 기업 주도로 성과 확산	
예산	40억원*/년	40억원*	10억원*
	과기정통부		공공서비스 부처

* 예산사정에 따라 변동 가능

※ 출처 : 과학기술정보통신부(2018)

○ 영국 Policy Lab

영국은 정책혁신을 위한 리빙랩으로 'Policy Lab'을 정책조정기능을 갖춘 중앙정부 차원의 전담조직을 설치하여 운영하고 있다. 2014년 신설된 이 조직은 국무조정실 내에 설치되어 공무원들이 혁신적인 정책을 만들 수 있도록 지원하는 역할을 담당하고 있다. Policy Lab의 구성은 정책결정자, 부처 파견 공무원, 전문가 등으로 팀을 구성한다. 각각의 부처와 관련 있는 프로젝트에 해당 부처 공무원이 참여한다. 예를 들어, 내무부, 경찰, 법무부, 보건 및 연금부, 교육부, 국제개발부, 지방자치부, 기업에너지산업전략부, 교통부 등 해결해야 하는 정책문제의 해당부처에서 Policy Lab에 참여하는 것이다(Policy Lab, 2017).

Policy lab에서는 공공문제 해결을 위해 '진단(diagnoise)→ 기획(design) → 개발(develop) → 전달(deliver)' 등 4단계에 걸쳐서 각 정책단계별로 참여와 개방을 통해 혁신적 아이디어가 정책이 될 수 있도록 지원한다(Policy Lab, 2017: 29). 먼저 공공문제 해결을 위한 솔루션을 개발하고, 시제품과 같은 프로토타입(prototype)의 정책을 개발한다. 이 과정에서 사회문제로 인해 어려움을 겪는 시민들, 정책이 만들어짐으로 인해서 수혜를 받을 수 있는 시민들이 직접 참여하도록 한다. 프로토타입을 만들어 우선 실험적으로 집행을 한 이후 이것이 실제 기대했던 효과를 거두게 되면 본격적으로 대상과 범위를 확대하여 정책을 집행하는 것이다 (조세현 외, 2017).

실제로 이와 같은 혁신적인 방식을 활용하여 사용자인 시민 주도로 고령시민(senior citizen)을 위한 맞춤형 복지서비스 설계한 사례가 있다. Participiple이란 사회혁신을 추구하는 단체가 런던 Southwark

지방정부(Council) 및 노동연금부(Department of Work&Pensions)가 공동으로 노인들이 필요로 하는 복지서비스를 발굴하였다. 고령시민들이 실제로 당면한 문제를 파악하고 이들로부터 수요와 희망사항 등을 청취한 뒤(진단), 노인들이 가장 필요로 하는 것은 복잡한 복지제도가 아니라 커뮤니티 기반의 일상생활 지원서비스임을 밝혀내었다(기획). 이를 실행하기 위해서 고령시민 중심 'Circle'이란 회원 공동체를 발족하고, 자원봉사와 상부상조 방식으로 정원가꾸기, 쇼핑, 집안 수리 등 소소한 도움을 주고받을 수 있도록 시범사업을 만들었다(개발). 이것이 고령시민들간의 관계형성을 통해 만족감을 주며 성공적으로 운영되는 것을 확인한 후 본격적으로 고령시민을 대상으로 한 맞춤형 복지서비스로 사업 규모 및 범위를 확대하였다(전달). 처음 런던 외곽 사우스워크(Southwark) 지역에서 754명의 고령시민 회원으로 시작된 서비스는 해머스미스(Hammersmith) 907명, 노팅험(Nottingham) 895명, 서퍽(suffok) 1,585명 등 지역별 조직으로 지속적으로 확대되었다(Cottam and Dillon, 2014). 수혜자를 고려하여 문제점과 해법을 찾아내는 디자인사고(design thinking)에 기반하여 프로토타입 개발부터 맞춤형 복지서비스 전달에 이르기까지 참여적 방법으로 혁신적 아이디어를 발굴하여 집행했다는 점에서 의의가 있다.

② 기관별·분야별 주민참여 리빙랩 추진 가이드라인 마련 및 우수사례 공유 확산

과학기술정보통신부는 2019년 4월 18일 '사회문제 해결을 위해 함께하는 혁신, 리빙랩 포럼'을 개최하고 국내 리빙랩 현황을 살펴보고 운영방식을 안내하는 '리빙랩 길잡이'(가이드북)을 발표한 바 있다. 최근 각 부처에서 추진하고 있는 리빙랩을 연구현장에 적용하기에는 정보와 지식이 부족하다는 의견을 반영하여 과기정통부는 사회문제해결형 연구개발사업(R&D)을 중심으로 가이드북을 발간하였다. 리빙랩 길잡이는 연구책임자, 연구관리자, 관련 공무원들이 리빙랩을 쉽게 이해하고 실제 연구개발 단계별로 리빙랩을 어떻게 운영할 지에 대한 방향을 제시하고 있다.

행정안전부는 주민참여 리빙랩 확산을 위한 가이드라인(종합안내서)을 마련 중이다. 과학기술정보통신부의 '리빙랩 길잡이'가 리빙랩 참여 주체들 중에서 최종사용자(end users)인 주민 입장에서 긴요한 사항들을 다루고 있지 않다는 점에 착안하여 지역주민의 입장에서 리빙랩 사업을 쉽게 이해하고 참여할 수 있도록 중점적으로 다룰 예정이다.

③ 주민주도 지역문제 해결·사회혁신 활성화를 지원하기 위한 기금 설치 추진

주민주도 지역문제 해결을 통한 지역활성화가 지속적으로 추진되기 위해서는 일회적 사업 지원으로 그치지 않고 지역의 내재적 역량이 강화될 수 있는 지원이 필요하다. 즉, 지역에서 사람이 성장하고, 주민들이 공유 관리 및 운영하는 자산이 늘어나고, 지역에 특화된 조사와 연구가 지식으로 축적되고 계승될 수 있어야 한다. 사람, 자산, 지식에 대한 지원은 장기 전망을 가지고 꾸준히 이루어질 때 성과를 얻을 수 있으며, 이를 위해서는 주민주도 지역문제 해결 및 지역활성화를 안정적이고 지속적으로 지원할 수 있는 기금이 조성될 필요가 있다. 기금 조성을 위해 기금 조성 및 운용 방안, 사용 목적 및 방식, 근거법 제정 및 관련 조직 신설 등 많은 준비가 필요하다. 우선은 지역문제 해결에 관심을 갖고 있는 주민 등을 대상으로 의견수렴 및 시범사업 추진 등을 시작하고, 향후 장기적으로 기금 조성과 같은 안정적인 재원 조성 방안을 마련할 예정이다.

참고정보

● 과제 관련 국내외 웹사이트

www.bristolapproach.org
www.enoll.org

● 관련 지침, 매뉴얼, 가이드라인

ENOLL, Living Lab Methdology Handbook
과학기술정보통신부, 리빙랩 길잡이
서울시, 2018년 서울형 주민자치회 시범사업 매뉴얼
리빙랩 소개 동영상: https://www.youtube.com/watch?v=PFHe84oWRt0

02
정보와 데이터 등을 국민 중심으로 개방

1. 과제의 이해

정부의 투명성 확보를 통한 신뢰제고를 위한 방법의 하나가 정보공개제도이다. 정보공개제도는 국민들의 정보에 대한 관심과 국정참여 욕구가 높아짐에 따라 정부가 국민의 「알 권리」를 인정하고, 폭넓은 행정 서비스를 제공하고자 1998년 1월 1일부터 시행하고 있으며, 국민의 정보 접근성을 위해 2006년부터 정보공개시스템(www.open.go.kr)을 통해 온라인 서비스를 하고 있다.

정보공개는 국민이 원하는 정보를 누구든지 언제 어디서나 손쉽게 찾아보고, 정부가 하는 일에 참여할 수 있는 제도이다. 이제 정부는 공무원이 업무 중 생산한 정보를 별도의 국민 청구가 없더라도 정보공개시스템을 통해 원문그대로 볼 수 있도록 하여 국민과 소통하는 투명한 정부를 만들어 가고 있다.

정보공개제도가 필요한 이유는 먼저 국민의 알권리 보장이다. 알권리 보장은 표현의 자유에 의하여 직접 보장되는 권리(헌법 제21조)로 이를 실현하기 위해 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보에 대한 접근·수집권의 실질적인 보장이 필요하다. 둘째, 국민주권주의의 실질적 보장이다. 국민이 올바른 정치적 의사를 갖고 바른 여론을 형성하기 위한 조건으로 주권자인 국민이 국정에 관한 광범위하면서도 정확한 정보에 접근할 수 있는 권리 보장이 필요하다. 셋째, 국정에 대한 신뢰제고이다. 정보공개제도를 통해 국정운영의 투명성을 확보하여, 공정하고 민주적인 국정운영 구현 및 국정에 대한 국민의 신뢰획득이 가능하다. 넷째, 공공기관 정보의 균등배분의 필요성 증대다. 현대 국민은 지식과 정보를 재산권으로 인식하고 있다. 공공기관이 업무수행 과정에서 취득한 다양한 정보들을 국민에게 제공하는 것은 당연한 의무이다. 다섯째, 공직의 부정부패 및 비리방지 효과이다. 공무원들의 업무수행과정과 절차를 국민들에게 제공함으로써 국정에 대한 감시기능과 비판능력을 높여 공정하고 효율적인 국정운영이 가능하다.

4차 산업혁명시대, 미래 산업의 원유가 바로 데이터이며 데이터와 인공지능의 결합이 다양한 새로운

산업을 창출하고 있다. IMD '17년 발표한 디지털 경쟁력 순위에서 우리의 빅데이터 활용능력은 63개국 중 56위, 신기술에 대한 규제는 44위로 평가되었다. 엄격한 수준의 개인정보 규제로 인해 데이터 활용이 위축되고 기업이 필요로 하는 전문인력과 인프라가 많이 부족한 상황이다(관계부처 합동. 2019). 이에 정부는 데이터 산업 활성화 전략을 수립('18.6)하였고, 문재인 대통령도 8.31데이터경제 선언에서 '인터넷을 가장 잘 다루는 나라에서 데이터를 가장 잘 다루는 나라, 데이터를 가장 안전하게 다루는 나라'를 제시하였다.

2. 국민 관심정보를 알기 쉽고 투명하게 공개

해당 과제의 목표는 "사회적으로 이슈가 되거나, 시민의 생활과 직접적 관련이 있는 생활밀착형 정보를 선별/발굴하여 재가공한 정보를 알기 쉽고 투명하게 공개"하는 것이다. 국민들은 안전·복지·예산·소송결과 등에 큰 관심을 갖고 있으며, 이와 관련된 정보를 더 많이 공개하기를 요구하고 있다.

과거, 유전자변형식품(GMO), 병원별 항생제 처방률 등은 정보공개 초기 공개를 거부했으나, 법원 등의 판결로 정보를 공개하여 식품 구매와 병원진료에 있어 국민의 선택 폭이 커졌다. 즉 보건과 안전 영역처럼 국민적 관심이 큰 사안은 투명한 정보공개로 국민에게 선택권을 주는 것이 요구되고 있다. 또 대법원은 판결문 공개제도를 개선하여 과거 각급 법원 웹사이트별로 판결문데이터가 따로 운영되고 있던 것을 한 사이트에서 통합검색이 가능하도록 하였다(https://opennet.or.kr/15151).

과거와 달리 정부는 공공기관 보유 정보를 국민의 정보공개 청구에 의하여 선별적·소극적으로 제공하는 '공급자 위주'에서 '국민 중심', '수요자 중심'의 적극적·사전적 제공으로 패러다임을 전환하였다. 이를 통해 국민의 눈높이에 부응하는 선제적·능동적 정보공개를 통해 정부의 책임성 제고 및 공공기관의 업무 부담을 완화하고, 범국가 차원의 정보공개와 활용으로 국민의 알권리 증진 및 행정투명성 확보에 중점을 두고 국민중심의 정보공개를 시행하고 있다(정보공개연차보고서, 2017: 9).

1) 예산집행의 중점 정보 공개

예산집행의 공개는 "예산집행의 투명성·책임성 확보 및 예산누수 방지를 위해 추진하고 있는 제도"이다. 올해 정부혁신에서 강조하는 예산집행의 공개는 크게 세 가지다.

① 업무추진비 등 예산집행의 중점 공개분야를 선정, 상세 공개기준 표준화 및 공개

정부는 지속적으로 업무추진비 등 국민이 특별히 궁금해 하는 예산집행명세를 공개하고 있다. 현재는 장관 등 기관장만 공개하고 있는데, 올해에는 이를 확대할 계획이다. 예를 들면, 업무추진비를 장·차관에서 실·국장까지 공개 확대, 항공·숙박 등 여비 집행을 명세별로 상세하게 공개하는 것이다. 또, 기관별로 중점 공개분야를 선정하여 상세하게 공개기준을 표준화하여 일괄적으로 공개할 수 있도록 할 예정이다.

② 기관별 비교가 가능하도록 분야별 정보를 한 곳에 정리 및 제시

현재 정보공개포털(https://www.open.go.kr)에서는 기관별, 테마별로 사전정보를 공개하도록 하고 있다. 그러나 기관별 공개주제와 내용이 달라 국민이 기관별로 비교해서 알기 어렵다. 예를 들면, 지자체별 맞춤형 복지 포인트 지급명세(지방재정365), 해외출장경비(국외출장연수정보시스템) 등 모든 기관을 비교할 수 있는 정보를 한 곳에 정리 및 제시할 필요가 있다.

③ 국민관심 주요사업을 선정하여 예산 편성·집행내역, 사업진행 상황을 주기적으로 알기 쉽게 공개 추진(시범운영)

국민관심 주요사업이란, 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보 또는 국가의 시책으로 시행하는 공사(工事) 등 대규모의 예산이 투입되는 사업에 관한 정보 등 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보다(정보공개법 7조 사항). 예를 들면, 각 부처에 혼재된 '미세먼지' 관련 예산 집행 및 사업진행 상황을 국민이 알기 쉬운 정보로 가공하여 제공하는 것 등이 해당된다.

○ 공공기관알리오시스템(http://www.alio.go.kr/home.do)

개요 :

알리오(ALIO:All Public Information In-One)는 국민들이 공공기관의 경영과 관련된 주요 정보를 인터넷을 통해 종합적으로 한눈에 파악할 수 있도록 2006년에 구축한 시스템

특징 :

- 주요 경영사항을 통합·표준화하여 공시
- 통합보고서 방식의 항목별, 기관별 검색 및 상세 통계 조회
- 채용정보, 입찰정보를 실시간으로 확인
- 공시자료 수정·변경 이력확인 가능
- 자료 작성자 공개 및 주기적 사후관리

2) 알기 쉬운 국민세금 사용명세서 확대

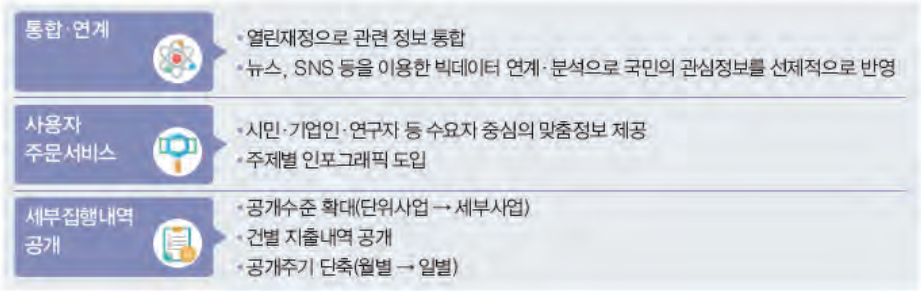
예산 공공성을 위해서는 예산의 편성 및 집행기관인 행정부의 투명성을 강화하고 예산의 심의 및 결산심사기관인 입법부의 책임성을 확대해야 한다. 또한, 전문가 및 국민이 참여할 수 있는 시스템을 마련해서 예산의 공공성을 확립하고 지속 가능하게 유지해야 한다(참여연대). 이를 위해서는 국민이 쉽게 보고 이해할 수 있도록 예산 및 결산보고서를 만들어야 할 필요가 있다.

① 중앙정부 일별 예산집행실적 공개를 dBrain 미사용기관까지 확대

정부는 그동안 연도별 예산모습을 보여주는 '재정혁신타운'('14년), 집행현황을 공개하기 위한 '열린재정'('15년), 국고보조금 맞춤정보와 통계를 제공하는 'e나라도움'('17년) 등을 통해 재정 관련 정보를 공개하였으며, 수입·지출 공개의무와 관련한 법적근거를 마련하는 등 국가재정정보 공개 확충을 위하여 지속해서 노력해왔다. 그러나 공급자 관점의 편의성만을 고려한 정보의 제한적·소극적 공개, 예산·보조금·부처별 사업 등 분야별 정보의 산발적 제공, 가독성이 떨어지는 수치 위주의 자료제공 등은 다양한 수요자(일반 국민, 교육기관, 재정전문가 등)의 눈높이를 맞추기에 역부족이었다.

정부는 세부집행명세(수입·지출) 공개수준 확대 및 공개주기 단축, 분야별 사용자 맞춤정보 제공, '열린 재정'을 중심으로 통합·연계 정보 제공을 골자로 하는 기본방침을 확정하였으며, 재정정보공개 혁신방안보고('17.10.17.)에서는 정보의 충실성, 가독성, 접근성의 대폭 개선을 위한 세부 추진방안을 확정하였다. 통합재정정보 공개 플랫폼인 '열린 재정'은 2018년 1월 전면개편이 되어 홈페이지 접근성 개선, 빅데이터 분석을 기반으로 한 사용자별 맞춤형 재정정보 제공, 정보 가독성 향상을 위한 인포그래픽 적용과 누구나 쉽게 이해할 수 있는 재정 관련 웹툰을 활용한 서비스를 개시하였다. 2018년 7월부터는 세부사업까지 공개범위가 확대된 일별 집행명세정보와 함께 16개 분야로 표준화된 세부사업 설명 자료를 제공하고 있다(박성진·이성환, 2018: 34).

그림 재정정보 공개 기본 방침



※ 출처 : 박성진·이성환, 2018. 국가재정정보 공개 확대사업의 추진내용과 기대효과. 월간 나라재정 20, 32쪽

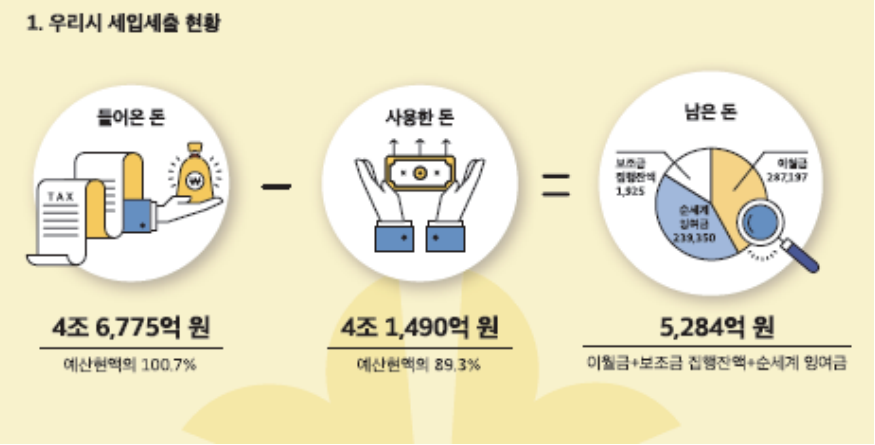
② 자치단체의 자산, 부채 등 주민 관심 항목을 알기 쉽게 공개하는 '주민이 알기 쉬운 결산 보고서' 전국 확산

행정안전부는 2019년도부터 지방자치단체 결산서를 핵심정보 위주로 요약하는 등 주민이 알기 쉽게 개편한다. 우선, 해당 지자체만의 결산정보를 단순하게 담아냈던 결산서 총괄편을, 주민이 알기 쉽게 핵심정보 위주로 작성한 '결산 요약보고서'로 대체한다. 또, '결산 요약 보고서'는 자산, 부채, 순세계잉여금 등 주민의 관심 항목에 대한 연도별 추이와 유사 지방자치단체 간 비교가 가능한 그래프나 도표를 활용하여 주민 눈높이에 맞춰 작성한다. 즉 정책목표가 예산을 통하여 성과를 제대로 관리하고 있는지 주민이 쉽게 확인할 수 있도록 결산서 체계를 개편한다. 세출 결산 사업별 조서와 성과보고서 요약자료를 함께 편제하여 주민이 예산 성과 달성 정도를 파악하는데 용이하게 한다. 마지막으로, 결산서의 복잡한 구성과 유사·중복된 정보를 통합하여 분량을 30%까지 감축할 계획이다(행정안전부, 2019).

○ 대전광역시 : 시민을 위한 참 쉬운 살림보고

개요:

한해동안 얼마의 수입으로 얼마나 적절하게 지출했는지 누구나 알기 쉽게 보기 쉽게 만든 결산서



주요특징

- 2-3천페이지의 결산보고서를 20쪽 정도의 분량으로 압축
- 그림과 그래프를 활용해 쉽게 작성
- 일반시민들에게 어려운 회계용어를 순화

3) 국민이 원하는 정책실명제 강화

국민이 원하는 정책실명제란, "국민이 원하는 정보를 공개하고, 관련 정책에 대해서는 기안자부터 최종책임자까지 모두 공개하여 정부정책의 투명성과 책임성을 높이는 것"이다. 그러나 지금까지 정책실명제는 공개대상 사업을 기관 입장에서 결정하는 등 국민이 원하는 사업이 공개되지 못하고, 홈페이지를 통한 공개효과도 미흡하다는 지적이 있었다.

이에 정책실명제를 국민이 원하는 방향으로 개선하여 국민 수요를 보다 적극적으로 반영할 뿐만 아니라, 의사결정권자의 실명공개로 정책의 책임성과 투명성을 한층 강화할 계획이다.

① 국민신청실명제를 활성화하고(연 1회 접수 → 분기별 1회 접수), 국정과제를 정책실명제 대상으로 의무화

국민신청실명제는 "기관에서 정했던 정책실명제 사업을 국민이 신청할 수 있도록 하는 것"이다. 국민이 원하는 사업에 대하여 실명제 적용을 신청하면 기관별 자체 정책실명제 심의위원회에서 심의를 거쳐 대상사업을 선정하게 된다. 또 정부의 국정과제 역시 정보공개법상 비공개 사유에 해당하는 경우를 제외하고는 사업개요와 실명을 공개토록 한다. 이전에도 국정과제를 공개하도록 권고하였으나 실제 공개되는 건수가 미미하다는 점에 착안하여 국정과제 공개를 의무화하였다.

○ (신청 방식) '국민신청실명제 신청서식' 작성, 제출
- 이메일 또는 우편 접수 병행

○ (선정 및 공개) 다른 중점관리 대상사업들과 동일하게 진행
- 국민으로부터 신청 받은 사업들을 중점관리 대상사업(안)으로 접수, 정책실명제 심의위원회에 다른 사업(안)들과 함께 상정, 심의를 거쳐 선정

■ 국민신청실명제 세부 운영절차

공 고	○ 신청 기간 및 신청 방법, 접수창구 등 안내, 홍보
신 청	○ 각 기관 홈페이지의 안내에 따라 신청 - 신청내용 : 사업명, 신청사유(별지 제3호 신청 서식 참고) - 제출 : 안내된 이메일 또는 우편·방문 신청, 문서24 (open.gdoc.go.kr) ○ 다수(공동명의) 신청 불가, 단체는 대표자 이름으로 신청
접 수	○ 담당자 이메일 또는 국민신청실명제용 이메일, 문서24 등을 통해 접수 ○ 신청된 내용 검토·정리 - 서식 당 1건의 신청으로 접수(1인당 신청건수는 제한 없음) - 내용이 유사한 신청들은 건수는 산정하되, 통합해서 접수·관리 - 신청 사업명이 실제 사업명과 불일치하더라도 유사한 내용의 사업으로 변경 접수, 신청인에게 안내 - 신청 사업명이 너무 포괄적(여러 사업을 포함)인 경우 보완 방향을 신청인에게 안내, 재신청이 가능하도록 조치 - 소관사항이 아닌 신청이 들어온 경우 접수 불가로 검토
처 리	○ 최종 신청일로부터 10일 이내 접수 여부 통지 - 접수된 경우 정책실명제 심의위원회에 상정된다는 내용 통지, 다만 아래 사유*의 경우 기관 결정으로 심의위 미상정 통지 * ① 정보공개법 상 비공개 사유에 해당② 정책실명제 취지와 다른 단순 민원 ③ 신청한 내용이 불분명하거나 특정할 수 없는 경우 ○ 정책실명제 심의위원회 개최(신청 접수기간 종료 후)

※ 출처 : 행정안전부 홈페이지(www.mois.go.kr/).

② 모든 문서에서 담당자뿐만 아니라 최종결재자까지 실명 공개

지금까지는 과장급 이하 실무자의 실명만 공개했지만 앞으로는 문서의 최종 결재자까지 실명공개 범위를 확대한다. 예를 들어, 최종 결재자가 장관인 경우 장관 실명까지 공개하고, 차관이 최종 결재한 문서는 차관 실명까지 공개된다.

표 최종결재자가 장관인 경우(예시)

〈현행〉

담당자	BBB 과장 AAA 사무관

→

〈개선〉

담당	과장	국장	실장	차관	장관
AAA	BBB	CCC	DDD	EEE	FFF

아울러, 기관 홈페이지에서 개별적으로만 공개하던 것을 정보공개포털(open.go.kr)에서 통합적으로도 공개한다.

참고정보

공공기관의 정보공개에 관한 법률 (약칭: 정보공개법)
행정안전부 홈페이지(www.mois.go.kr/).
대전광역시 홈페이지(https://www.daejeon.go.kr/). 시민을 위한 참 쉬운 살림보고.
정보공개포털(https://www.open.go.kr/)
오픈넷(https://www.opennet.or.kr)
공공기관알리오시스템(https://www.alio.go.kr/home.do)
한국재정정보원(https://www.kpfis.or.kr/)
참여연대홈페이지(https://www.peoplepower21.org/)
행정안전부. 정보공개연차보고서.
행정안전부 정보공개정책과 044-205-2263

3. 국민 중심 공공데이터 개방·활용 확대

공공데이터란 "데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보"(공공데이터법 제2조)를 말한다.

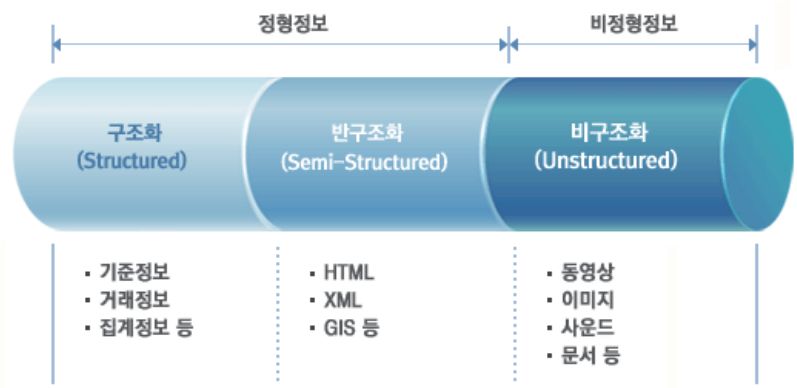
표 개별 법령에서의 공공데이터 유사용어와 정의

관련법령	용어	정의
국가정보화기본법 제3조(정의)	정보	특정 목적을 위하여 광 또는 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식
	지식정보자원	국가적으로 보존 및 이용 가치가 있는 자료로서 학술, 문화, 과학기술, 행정 등에 관한 디지털화된 자료와 디지털화의 필요성이 인정되는 자료
공공기관의 정보공개에 관한 법률 제2조(정의)	정보	공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서 포함), 도면, 사진, 필름, 테이프, 슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항
공공기록물 관리에 관한 법률 제3조(정의)	기록물	공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서, 도서, 대장, 카드, 도면, 시청각물, 전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물
이러닝(전자학습) 산업발전 및 이러닝 활용 촉진에 관한 법률 제2조(정의)	행정정보	공공기관이 직무상 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 문서, 도면, 사진, 필름, 테이프, 슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체 등에 기록된 사항
콘텐츠산업진흥법 제11조 (공공정보의 이용 활성화)	공공정보	공공기관이 보유, 관리하는 정보 중 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조에 따른 비공개대상정보를 제외한 정보

※ 출처 : 배성훈 외. 2012. 공공데이터의 민간개방 및 이용 활성화를 위한 정책방안 정책자료집. p. 2

공공기관이 보유한 공공데이터는 최근 들어 민간 공개를 통한 다양한 정보서비스 발굴·제공 등 국가정보화를 선진화하는 중요한 자원으로 인식되고 있으므로 품질관리를 통해 원활한 활용이 요구된다. 특히 공공데이터에는 민간개방을 통한 새로운 가치 창출이라는 개념을 포함하고 있어 공공데이터를 공공 혹은 비영리 목적 이외에, 영리적 목적으로 재사용할 수 있다.

그림 공공데이터의 정의



공공데이터 개발, 활용 확대를 위해서는 데이터 품질관리가 중요하다. 즉 데이터의 최신성, 정확성, 상호연계성 등을 확보하여 사용자에게 유용한 가치를 줄 수 있어야 한다.

1) 공공데이터 개방·활용 확대

민간이 주도하는 방식으로 대용량·고품질 데이터를 개방하고, 선진국 수준의 데이터 표준체계를 조속히 확립하는 한편, 이를 활용한 민간 서비스, 기업을 육성하기 위하여 공공데이터 개방·활용이 필요하다. 미국·영국·프랑스 등도 'Open Government' 등 공공정보 개방 확대했으며, 우리 정부는 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」을 제정(2013.10.), 공공데이터전략위원회 및 분쟁조정위원회 설치, 공공데이터의 제공 및 이용활성화 기본계획을 수립해 왔다.

2018년까지 포털을 통해 제공된 공공데이터 개방 건수는 개방 초기인 2013년 말의 5,272건과 비교하여 2018년 12월 말 누적기준 28,400건으로 5.3배가 증가하였고, 민간의 데이터 활용 건수는 2013년 13,923건에서 7,549,179건으로 누적기준 542.2배가 증가하였다.

이러한 성과에 힘입어 2015년과 2017년 경제협력기구(OECD)에서 발표한'공공데이터개방지수'(OUR Data Index: Open, Useful, Re-Usable Government Data)에서 우리나라는 1.00만점에 각각 0.98과 0.94로 만점에 가까운 점수를 받았으며, OECD 평균보다 크게 높은 수준으로 영국, 미국 등 선진국들을 제치고 1위를 차지하였다.

① 국민 삶과 밀접한 공공데이터 전면 개방

국민의 삶과 밀접한 금융종합정보, 지하안전정보, 보건의료 영상정보를 개방했으며, 보유한 데이터양에 비해 개방이 적었던 재정금융, 보건의료, 산업고용 분야를 전면 개방한다.

먼저, 국가안보·개인정보 등을 제외한 공공데이터의 전면 개방을 추진한다. 이를 위해 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관이 보유한 공공데이터의 정확한 소재 및 현황 파악을 위한 전수조사를 추진한다. 전수조사 결과를 토대로 기존 선별적 데이터 개방에서 국가안보·개인정보 등이 포함된 데이터를 제외하고 원칙적으로 국민에게 전면 개방을 추진한다.

※ 공공데이터 개방(누적) : ('18) 28천개 → (~'21) 19만여개(보유데이터 45만건의 43%)

다음으로 국민수요 및 민간 활용성이 높은 국가중점데이터를 발굴·개방 확대한다. 민간에서 쉽고 다양하게 공공데이터를 이용할 수 있도록, 국민·기업 수요조사, 인터뷰, 실태조사 등 다양한 방식으로 개방 데이터를 발굴하여, 건축정보, 상권분석정보 등 개방이 시급한 국가중점데이터를 선정하고 개방을 추진한다. 공공데이터포털에 국가중점데이터(https://www.data.go.kr/emphasisData/index.do)에 들어가면 국민수요 및 민간활용성이 높은 데이터를 찾을 수 있다.

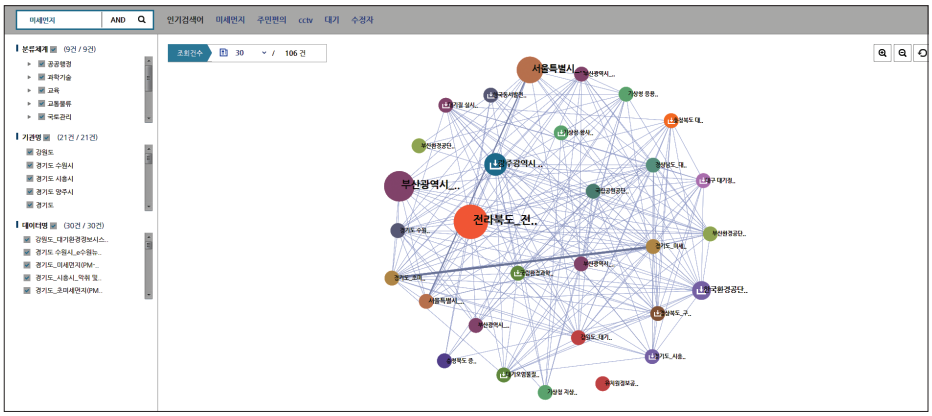
그림 국가중점데이터

또, 공공데이터포털에 '데이터1번가'를 운영하여, 국민이 원하는 공공데이터를 자유롭게 신청할 수 있도록 하고 있다. 이미 19년7월 기준 3409건의 국민신청이 이뤄졌다.

② 국민 누구나 모든 데이터를 쉽게 찾아볼 수 있는 국가데이터맵 공개

국가데이터맵은 "모든 기관이 보유한 개방 가능한 데이터의 소재정보 및 연관관계를 쉽게 검색하여 찾을 수 있는 데이터 관계도"다. 공공데이터포털 메인화면에서 데이터셋의 국가데이터맵에 들어가서 관심 주제어를 찾으면 기관간 연관 관계를 그림으로 보여 준다. 정부는 중앙부처·지자체·공공기관이 보유한 데이터를 쉽게 검색할 수 있는 「국가데이터맵」을 구축·공개한다.

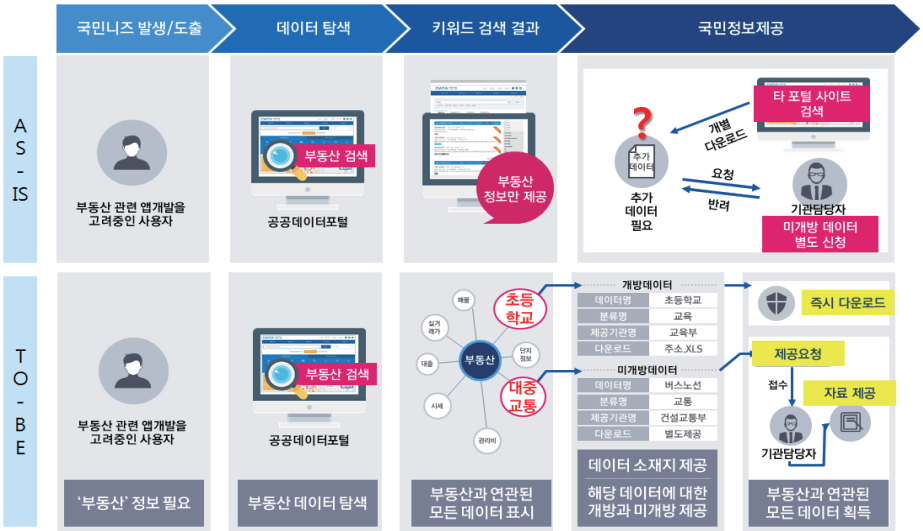
그림 국가데이터 맵



※ 출처 : 공공데이터홈페이지(https://www.data.go.kr/ndm/view.do)

또, 데이터 생성·수집에서 분석·활용까지 데이터 생애주기별 체계적 관리, 표준화 및 공동 활용을 위한 범정부 데이터 플랫폼 구축을 확대한다. 범정부 데이터 플랫폼 구축의 주요내용은 다음과 같다. 먼저, 모든 공공기관에 메타데이터를 관리할 수 있는 메타관리시스템 구축을 통해 범정부적 메타데이터정보를 통합하고 메타데이터사전을 마련하여 용어, 형식 등 표준화를 위한 기틀을 다진다. 다음으로 700여개 모든 정부기관 및 공공기관이 보유하고 있는 공공데이터의 소재 및 연관관계를 인공지능 분석 기법을 적용하여 시각화된 맵 형태로 표시해주는 국가데이터맵을 국민들에게 제공한다. 또한 데이터 검색 기능을 강화하여 원하는 데이터를 쉽게 검색하고 연관데이터까지 편리하게 찾을 수 있도록 하였다. 미개방 중인 데이터라면 바로 제공 신청까지 한 번에 할 수 있게 한다.

그림 범정부 데이터 플랫폼 구축도



※출처 : 행정안전부 공공데이터정책과. 2918. 범정부 데이터플랫폼 구축으로 혁신성장 선도. 보도자료 .2018.7.29.

③ 민간에서 쉽게 활용할 수 있도록 공공데이터 표준화

공공데이터 제공 및 이용을 활성화하기 위하여 공공데이터 개방 시 적용하기 위한 공통 개방 기준과 데이터 셋 분야별 개방 기준(제공항목, 속성정보, 제공형식 등) 및 기타 데이터 개방 표준을 정의한다. 또, 데이터별로 상이하게 사용되는 용어·형식에 대한 표준화 방안을 마련한다. 예를 들면 도로명, 도로명주소, 새주소, 신주소 등 → '도로명주소'로 표준 용어 정의하고, 길이(㎞, 자릿수), 위치(위·경도 좌푯값), 날짜(YYYYMMDD), 시간(시:분:초) 등도 표준화한다.

| 추진근거 |

공공기관 데이터베이스의 생산·운영·개방 각 단계에서 준수할 표준화 체계를 규정하여 고품질 데이터 활용기반 마련하고자 공공데이터 공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률 제23조(공공데이터의 표준화), 전자정부법 제50조(표준화) 및 전자정부법 시행령 제59조(표준화)에 따라 「공공기관의 데이터베이스 표준화 지침」을 제정

- 공공데이터 개방 표준(행정안전부 고시 제2016-42호)
- 공공데이터 개방 표준 가이드

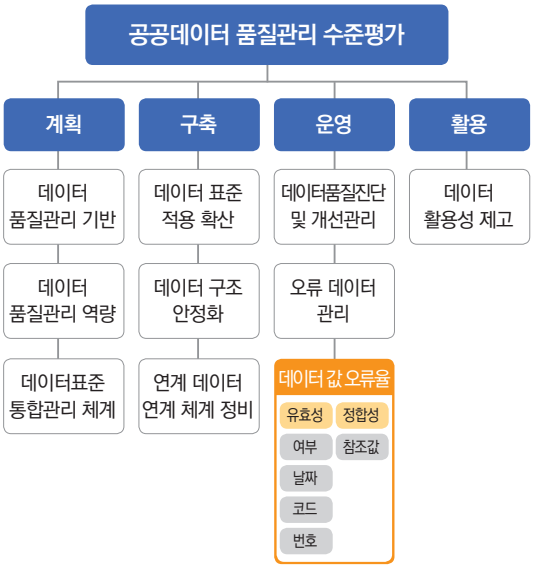
공공데이터 품질관리 수준평가는 공공기관이 생성 또는 취득하여 관리하는 공공데이터의 안정적 품질관리 및 적정한 품질 수준을 확보하기 위한 기관 차원의 품질관리 활동을 평가하여 생애주기별 품질관리 체계를 확립하는 것이다. 2019년도는 중앙행정기관(43개) 및 지방자치단체(시·도 17개, 시·군·구 226개)만을 실시하고 공공기관은 2020년부터 실시할 예정이다.

| 추진근거 |

「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」 제22조(공공데이터의 품질관리) 및 동법 시행령 제17조(공공데이터의 품질진단 및 개선) 등

그림 공공데이터 품질관리 수준평가

평가지표 체계(안)



평가등급 정의

구분	설명
1등급 (최적화)	조직 전체의 데이터 품질관리 활동의 선순환 체계가 확립되고, 이를 통해 공공데이터의 안정적 품질향상 및 유지가 보장되는 수준
2등급 (체계화)	조직 차원의 데이터 품질관리 프로세스가 이행되고, 데이터 품질관리 활동이 체계적 수행이 가능한 수준
3등급 (관리화)	데이터 품질관리를 위한 필수적인 활동들이 관리 및 통제되어, 이를 통해 데이터 품질 향상 가능한 수준
4등급 (도입)	데이터 품질관리가 인식되고, 품질진단 등 기초적인 품질관리 활동들이 도입·시작하는 수준
5등급 (도입전)	데이터 품질관리가 인식이 미흡하여 기본적인 품질관리 활동의 수행이 불가능하거나 부분적인 품질관리 활동만 수행되는 수준

※출처 : 공공데이터포털(https://www.data.go.kr/guide/guide/qualityAdmin.do)

④ 기업 성장단계별 육성 지원으로 데이터 경제 활성화

4차 산업혁명의 핵심원천인 공공데이터를 활용하여 다양한 분야의 스타트업들이 우수한 성과를 토대로 스타기업으로 성장하는 경우가 늘어나고 있다. 이를 위해 정부가 민·관 협력을 통해 공공데이터 활용 창업 시 지재권화, 마케팅, 홍보, 해외 진출에 이르기까지 창업 전 단계별로 체계적인 지원에 나선다. 또, 공공데이터 활용기업의 고질적인 문제인 인력채용을 지원하기 위해 한국장학재단이 참여하여 유망 기업과 대학생(국가근로장학생)의 근로 매칭 및 채용기간(6~12개월) 인건비(장학금 형태)를 지원할 예정이다. 특히 공공데이터를 활용하여 창업을 준비 중에 있는 예비 창업주, 신사업을 구상하고 있는 기업이'한국정보화진흥원에 설치된 공공데이터 활용지원센터'에 지원 요청을 하면 센터가 관련 기관의 지원이 연계될 수 있도록 원스톱(One-Stop) 창구 역할을 수행한다(정부혁신종합추진계획, 2019)

인재 육성		아이디어 발굴		창업 지원		강소기업 도약
체험형 공공빅데이터 청년 인턴십	→	범정부 공공데이터 활용 창업경진대회	→	공공데이터 활용 창업지원 협업 프로젝트 오픈 스퀘어-D확대	→	유망 창업기업을 강소기업으로 육성

※ 출처 : 관계부처합동. 2019. 2019 정부혁신종합추진계획.

2) 민간 클라우드 시장 확대

클라우드 컴퓨팅은 인공지능(AI), 빅데이터, 사물인터넷(IoT) 등 신기술과 융합하여, 4차 산업혁명을 촉진하는 혁신적 서비스로 진화하고 있다. 클라우드 확산과 함께, SW산업의 개발 동작 유통 방식 등 전반적인 패러다임이 변화하고 있어 국내 산업의 글로벌 경쟁에 있어 대응이 시급하다. 글로벌 클라우드 기업은 IoT, 빅데이터, AI 등 클라우드에 융합하여 경쟁력을 강화하고 있으며, 산업 분야별 클라우드 기반 혁신사례가 증가하고 있다. 미국, 영국, 일본 등은 중앙정부, 지방정부 등의 정보시스템 구축 시 클라우드를 우선 활용하도록 하는 'Cloud First'정책 추진하고 있다. 클라우드 활용 확산을 저해하는 요인(법 제도 등)을 개선하고, 우리가 잘할 수 있는 분야에 선택과 집중을 통한 산업육성이 필요하다.

① 민간 클라우드 이용의 네거티브원칙을 마련하고, 이용기관을 공공기관에서 중앙부처·지자체까지 확대

민간클라우드 이용의 네거티브원칙은 국가안보·수사·재판·민감정보 관련 시스템, 개인정보영향평가 대상시스템을 제외한 모든 대국민 시스템의 민간 클라우드 이용을 허용하는 것이다.

○ 영국의 G-Cloud Framework와 Digital Marketplace

ㅇ (개요) 클라우드를 위한 새로운 조달체계(G-Cloud)를 설계하고, 전문 유통 플랫폼(Digital Marketplace)을 구축 운영 중

※ 정부 클라우드 전략(Government Cloud Strategy, '11.3)이후 지속적인 개편 운영 중

ㅇ (G-Cloud Framework, FW) 정부 ↔ 클라우드 기반 서비스 제공자 간 사전 계약 제도로, 많은 수의 서비스 제공자의 납품을 지원

- (카테고리) ①클라우드 호스팅(PaaS, IaaS) ②클라우드 SW(SaaS)

③ 클라우드 지원(설정, 유지보수 등)의 3개 영역 조달 지원

※ 유럽연합 공식저널(OJEU)에 명시된 공식 조달절차에 따라 동의하는 방식으로 협약.
신규 프레임워크 계약고지는 6~9개월 단위이며, G-Cloud 10 운영 예정('18.7~)

ㅇ (Digital Marketplace, DM) 공공부문이 'G-Cloud FW'를 통해 협약을 체결한 서비스를 검색 및 구매할 수 있는 온라인 스토어

⇒ 전체 입찰 또는 경쟁 조달 프로세스를 실행할 필요 없이, G-Cloud FW를 통해 제공되는 서비스를 DM에서 검색·선정 후 구매 가능

○ 운영실적 및 성과

ㅇ (운영 실적) 동 제도를 통해 '12년~'18년 7월말까지 공공부문의 클라우드 서비스 35억 3,325만 파운드(약 5.1조 원) 거래

※ '12년 2월, 258개 기업의 1,700개 서비스로 시작하여, '18년 8월 현재(G-Cloud 10) 3,505개 기업의 24,658개 서비스 제공 중

ㅇ (혁신적 조달체계 설계로 공공혁신) 클라우드 채택 및 이용자 중심의 혁신적 조달체계 제공으로 공공부문 효율성 50% 향상*

* Cabinet Office, Government Digital Service, 'Digital Marketplace Strategy', '15.3

ㅇ (중소기업 활성화) 중소기업의 공공부문 진입장벽을 제거하고, 공개적 투명한 시장 형성으로 중소기업 성장에 기여 및 일자리 창출

※ G-Cloud에참여하는기업의90%가중소기업이며, G-Cloud 거래의70%가중소기업과의거래

※ 출처 : 관계부처합동. 2018. 4차 산업혁명 체감을 위한 클라우드 컴퓨팅 실행(ACT) 전략- 제2차 클라우드 컴퓨팅 발전 기본계획('19~'21년)

참고정보

공공데이터포털(https://www.data.go.kr/)
공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률
행정안전부, 공공데이터 개방 표준(행정안전부 고시 제2016-42호)
행정안전부, 공공데이터 개방 표준 가이드
과학기술정보통신부, 클라우드컴퓨팅 발전기본계획
과학기술정보통신부, 클라우드컴퓨팅 주요법령해설서
과학기술정보통신부, 데이터·AI경제 활성화 계획['19~'23년]
행정안전부 공공데이터정책과 044-205-2284
과학기술정보통신부 소프트웨어진흥과 02-2110-1840

4. 공공시설 개방 확대

공공시설 개방은 중앙부처·지자체·공공기관이 보유한 자원을 기관운영에 지장 받지 않는 범위에서 공휴일 등에 국민에게 개방하는 것이다. 일부 지자체·학교 등은 편의시설물을 개방하고 있으나, 아직 대부분 공공기관(정부기관 포함)은 보유시설물을 미개방하고 있다.

지방자치단체는 주민과의 소통과 주민복지를 위해 체력단련장, 북카페 등 청사 내 시민 이용공간을 확대하고 있으며, 학교시설물은 초·중등교육법에 따라 주민에게 개방되어 있으나, 다양한 활동을 수용하기에는 미흡한 실정이다. 공공기관 보유시설을 국민과 공유함으로써 대국민 소통을 확대하고, 공공기관도 지역사회의 일원으로서 주민복지에 기여할 수 있다.

국민편익 증진을 위해 공공기관은 기관 운영에 지장을 받지 않는 범위 내에서 공공기관 시설물을 최대한 개방하고, 공공기관의 성격, 주요시설 보호, 주민 수요 등을 고려하여 개방 범위 및 방식, 이용료 등을 자율적으로 결정하도록 한다.

| 공공기관운영에 관한 법률의 적용대상이 되는 공공기관 |

- 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
- 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
- 정부가 100분의 50이상의 지분을 가지고 있거나, 100분의 30이상의 지분을 가지고 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
- 정부와 위의 기관이 보유한 지분합이 100분의 50이상이거나, 100분의 30이상이면서 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 등

1) 공유서비스 플랫폼 구축

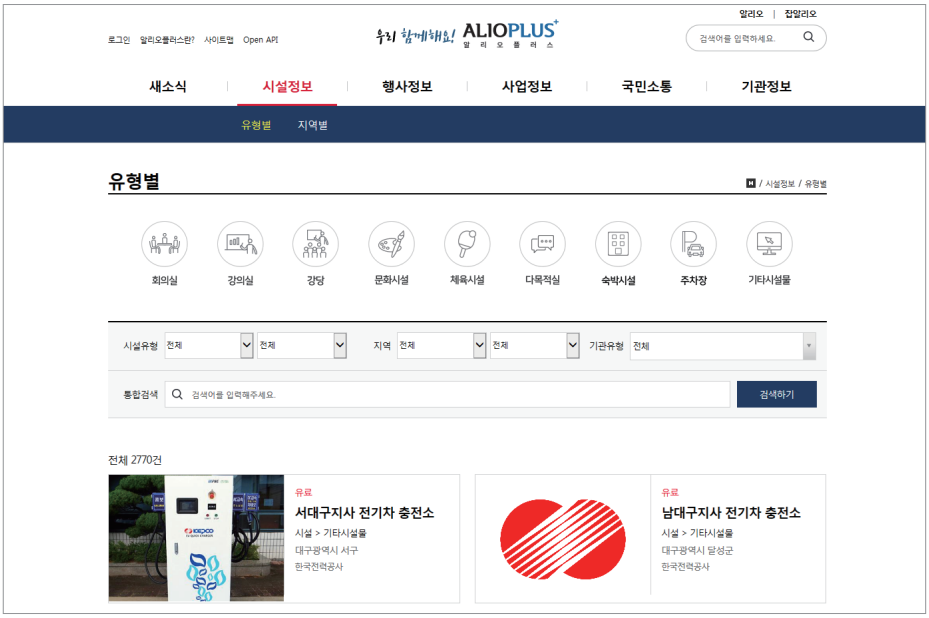
공유서비스플랫폼은 중앙정부·지자체·공공기관 보유자원 개방정보를 통합 제공하고 예약·결제 서비스를 제공하는 시스템을 구축하는 것이다. 2018.8월부터 442개 기관 대상, 회의실, 강당, 주차장, 연수원, 체육시설 등 개방정보를 정부24 사이트에 통합·제공하는 시범사업을 실시 하고 있다. 또, 정부는 해외진출 국내 중소기업이 이용할 수 있도록 공공기관 등의 해외사무소의 유휴공간을 공유오피스로 전환을 추진하고 있는데, 이를 위해서 기업이 해외사무소 유휴공간을 확인·예약 가능한 온라인 플랫폼 구축이 필요하다(관계부처합동, 2018).

① 공공시설·자원 개방 참여기관을 지자체 중심에서 전 공공부문으로 확대(중앙부처·공공기관·학교 등)하고, 개방 대상자원 확대

표 유형별 개방자원 (단위: 개)

구분	회의실·강의실	강당·다목적실	주차장	숙박시설	체육시설	기타	합계
중앙부처	145	94	605	162	12	105	1,123
지자체	4,769	2,241	3,724	1,080	94	422	12,330
공공기관	603	204	885	385	49	124	2,250
합계	5,517	2,539	5,214	1,627	155	651	15,703

그림 알리오시스템의 시설정보



※ 출처 : 알리오시스템(http://www.alioplus.go.kr/facilities/facltByTypeList.do)

② 이용 가능한 공공시설·자원을 지도 기반으로 검색하고 실시간으로 예약·결제 가능한 원스톱 플랫폼 구축·개통

현재 행정안전부에서는 공공시설 및 자원을 실시간으로 예약할 수 있는 공공자원 개방·공유 관리 시스템을 구축하고 있다(2020.2월 개통예정). 또한 공공자원 개방·공유를 활성화하고, 기존 법률과의 관계 정립을 위한 「(가칭)공공개방자원의 공유 활성화에 관한 법률」 제정을 추진하고 있다.

그림 알리오시스템 공공기관 시설 예약정보시스템

※ 출처 : 공공기관알리오시스템플러스(https://www.alioplus.go.kr/)

2) 지역 유휴시설을 주민 활용공간으로 조성

사회·경제·문화적 여건변화에 의한 다양한 유형의 유휴공간과 시설이 발생하고 있다. 유휴공간의 일반적인 대상 범위는 기능이 상실되거나 용도가 없어진 건축물, 산업시설, 기반시설 등의 이전과 철거로 인해 발생한 이전적지와폐부지 등이며, 최근 들어 유휴 공간 개념에 대한 확대가 논의되고 있다. 예를 들면, 저출산, 인구감소, 인구유출 등에 의한 공교(폐교) 등 증가, 원도심 상권쇠퇴 및 인구이동에 따른 공가(폐가) 등 발생, 도시계획시설의 장기 미집행에 따른 공공부지 미활용, 도심 내·외부의 고가도로 및 하부 공간 미활용, 기타 기능 저하로 방치되거나 관리되지 못한 시설과 공간의 발생이 있다(추용욱, 2015:1)[23].

23) 추용욱. 2015. 강원도 유휴공간의 재생과 가치 제고. 정책메모 509호. 강원발전연구원.

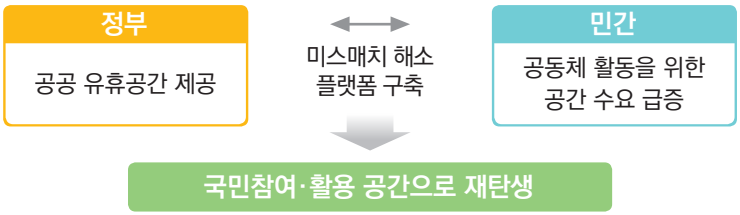
① 미활용 문화재(고택·근대건축유산 등)를 연차적 매입·정비하여 마을회관, 도서관 등 지역 공동체 공공시설로 활용

유휴시설의 문화공간화를 통한 소외지역 주민의 문화복지 서비스 제공이 가능하다. 주민의 문화적 수요보다 교육 및 문화 인프라가 매우 취약한 구도심 등 지역의 특성을 고려하여, 유휴시설을 활용한 다양한 문화 서비스를 제공한다. 이미지 찾기(한옥 신·개축, 담장, 옛길 조성), 역사마을 조성 등 고도보존육성 사업 확대 등 문화재 주변의 전통적 문화경관 회복과 미활용 문화재를 마을회관, 도서관 등 공공시설로 활용하여 지역사회를 활성화하도록 한다.

② 지자체의 유휴·저활용 시설을 지역주민을 위한 문화·참여공간으로 조성

공공 유휴공간 활용은 저출산 고령화, 고용위기 등 지역문제 해결을 위해 공공의 유휴·저활용 공간을 주민주도 참여공간으로 조성하여 활력을 잃은 지역 주민들의 삶을 변화(재설계)시키는 공간 활성화를 목적으로 한다.

그림 공공 유휴공간 활용도



※ 출처 : 행정안전부(https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/socialinnovationTask_2/screen.do)

지자체 주도로 공간을 먼저 개선한 후 시민에게 개방하는 기존 방식과 달리, 시민이 사업초기부터 직접 참여해 공간 활용 계획을 세우고 공간 조성과 운영의 권한을 주민에게 부여해 주민이 체감하도록 추진한다.

(사례) 시유지 내 빈 가건물을 리모델링, '도시민청년리빙랩'으로 조성(경기 시흥시)

③ 농협 양곡창고 등 농촌지역의 유휴 공공시설을 리모델링하여 청년 및 귀촌희망자 등의 창업공간으로 제공

농촌지역에 기 구축되어 있는 유휴시설을 창업을 원하는 청년·귀촌 희망자 등에게 제공함으로써, 외부 인력의 농촌 유입·정착을 유도하고 농촌지역 일자리 창출에 기여할 목적으로 추진한다.

| 사업유형 |

- (플랫폼형) 유휴시설을 보유하고 있으며, 청년 및 귀농·귀촌인등 창업수요가 있고, 창업공간을 운영 관리 할 수 있는 농·축협
- (창 업 형) 농촌지역에서 농협(범농협 계통조직)의 유휴 시설을 활용하여 창업하고자 하는 개인 및 법인

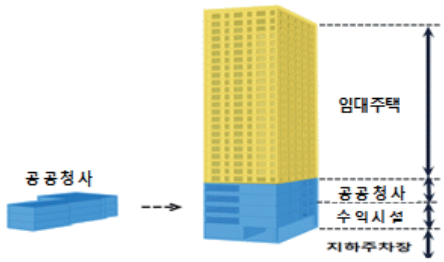
3) 노후청사 복합개발을 통한 공익시설 공급

노후청사 복합개발을 통한 공익시설 공급은 국·공유재산 관리 패러다임을 재정수입 확보 중심에서 "공익실현과 재정수입 확보의 조화"로 전환하고자 하는 목적에서 추진한다.

① 도심 노후청사를 「청사 + 수익시설 + 공익시설」 등으로 복합개발

노후청사 복합개발은 도심 내 좁고 노후된 공공청사 등을 공공임대주택과 신청사, 주민편의시설 등으로 복합개발하는 사업이다. 이 사업을 통해 임대수요가 풍부한 도심 내에 공공임대주택 공급을 확대하는 한편 시설 노후화로 주민 이용이 불편했던 청사 등을 재건축함으로써 공공서비스의 수준도 함께 향상시킬 수 있다. 또한 공공청사 외에 다양한 주민편의시설도 함께 건설하여 지역사회의 공동체 회복, 낙후지역 활력 제고, 구도심 활성화 등의 도시재생효과도 기대할 수 있다(국토교통부, 2019).

표 노후 공공청사 복합개발 개념도



① 공공청사 및 수익시설 건축비용
- 사업시행자 자금 先투입 後
- 수익시설 임대수입 + 국가(지자체) 재정으로 투자자금 회수구조

② 청년주택 건축비용
- 정부출자, 기금, 사업시행자 자금 등으로 건축

※ 출처 : 국토교통부. 도심 내 노후 공공청사 8곳, 공공임대주택 1,167호로 탈바꿈. 2019.1.9.

참고정보

알리오시스템(http://www.alioplus.go.kr/facilities/facltByTypeList.do)
관계부처합동. 2019. 공유경제활성화방안.
행정안전부 공공서비스혁신과 (044-205-2410)
행정안전부 주민참여협업과(044-205-3456)
국토교통부 공공주택총괄과 (044-201-4539)

03
기관간 장벽을 허물어 협력하는 정부

1. 과제의 이해

정부혁신 분야에서 '일하는 방식의 변화'로 대표되는 가장 상징적인 개념은 정부기관 간 협업이라고 할 수 있다. 최근 이슈가 되었던 세월호 사고, 초대형 화재사고, 초미세먼지 증가, 청년일자리 문제 등 국민의 삶의 질이나 생명, 안전에 큰 영향을 미치는 사회문제일수록 단일 부처만의 노력으로는 해결이 어렵기에 부처 간 협업 및 범부처 차원의 적극적 협업이 필요하다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 138). 이러한 협업에 대한 정의는 학자에 따라 아래와 같이 다양하게 정의되고 있다.

- 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)

※ 출처 : Agranoff &McGuire(2003); Bryson et al.(2006: 44); 김윤권(2014: 88); 행정안전부·한국행정연구원(2018: 140) 재인용

협업과 관련된 다양한 선행연구들을 바탕으로, 협업은 둘 이상의 행위자가 존재해야 하며 공유된 문제의 해결 또는 공동의 이익을 위한 목적으로 수행된다는 것을 알 수 있다. 협업의 주체로는 조직과 개인 단위를 모두 포괄하며, 다음과 같이 정의될 수 있다.

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

※ 출처 : 행정안전부·한국행정연구원(2018: 140)

정부혁신 관련 과제에서 정의하는 협업은 위에서 논의한 일반적인 개념을 바탕으로 하여, 아래 내용과 같이 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」 제41조 ①항에서 정의된 '행정기관 간 협업'의 정의를 따르는 것이 바람직하다(국가법령정보센터 홈페이지).

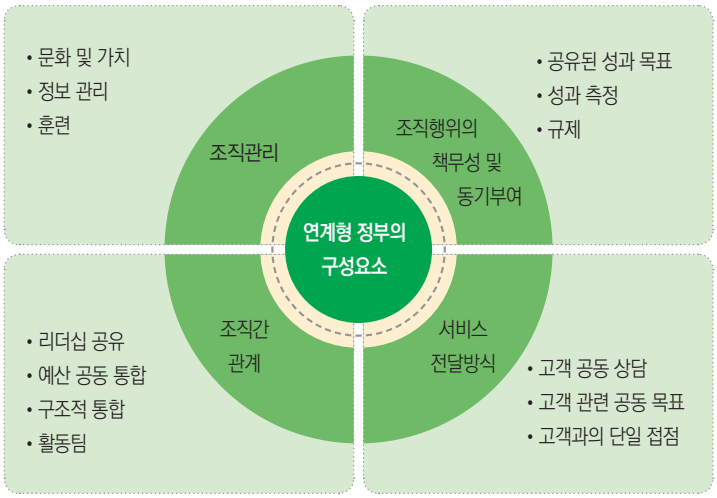
행정기관 간 협업이란, 업무의 효율성을 높이고 행정서비스에 대한 국민의 만족도를 높이기 위하여 다른 행정기관과의 공동의 목표를 설정하고 해당 행정기관 상호간의 기능을 연계하거나 시설·장비 및 정보 등을 공동으로 활용하는 방식

※ 출처 : 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr, 검색일: 2019.05.15.)

영국의 경우에는 사회적 난제에 대해 정부가 대응하기 위해 연계형 정부(Joined-Up Government)라는 새로운 패러다임을 도입하였으며, 이는 우리나라의 협업행정, 융합행정의 확산에 영향을 주기도 하였다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 161). 연계형 정부는 블레어 정부가 공공부문의 개혁을 목표로 질 높은 서비스를 창출하고 전달하기 위해 고안한 방식으로, 1990년대 중반부터 하나의 기관이 해결하기 어려운 사회적 난제에 대해 연계형 정부의 개념을 도입하여 통합적 관점을 통해 기관 간 협업을 하도록 패러다임을 전환한 것이다(Ling(2002: 626); 조세현(2015: 45-47); 행정안전부·한국행정연구원, 2018: 160 재인용). 이러한 연계형 정부 활용의 4가지 차원[24]은 다음 그림과 같다.

24) ① 조직간 관계: 두 개 이상의 기관이 각자의 고유한 기능과 조직의 정체성을 유지하면서 동일한 목표달성을 위해 파트너십에 기반한 조정을 통해 효율성과 서비스의 질을 높인다. ② 조직행위의 책무성과 동기: 연계형 정부를 통해 이루어지는 조직행위는 다양한 책무를 포함하고 있으며, 동기부여를 위해 부정적 인센티브보다는 긍정적 인센티브를 개발할 필요가 있다. ③ 조직관리: 관료제적 운영에서 탈피하여 범부처적 정책이슈를 다루기 위한 태도의 변화와 효과적인 리더십 개발 등 문화적 변혁이 필요하다. ④ 서비스 전달방식: 원스톱숍과 같이 서비스 전달을 위한 일선체계의 고객 중심 서비스뿐만 아니라 교육, 상담, 민관협력 등 서비스수혜자를 다양한 방식으로 서비스 전달과정에 참여시키도록 한다(Ling(2002: 626); 조세현(2015: 45-47); 행정안전부·한국행정연구원, 2018: 160 재인용).

그림 연계형 정부 활용의 4가지 차원



※ 출처 : Ling(2002: 626); 조세현(2015: 45-47); 행정안전부·한국행정연구원(2018: 160) 재인용

영국의 사례를 통해 서비스 전달방식에 있어서도 획기적인 변화가 필요하며, 연계형 정부를 활성화하기 위해서는 다양한 성과제고 수단과 인센티브 개발이 중요하고, 서비스 수혜자의 참여와 서비스 전달방식을 다양하게 할 필요가 있다는 시사점을 얻을 수 있다(Ling(2002:626); 조세현(2015:45-47); 행정안전부·한국행정연구원, 2018: 160 재인용).

이러한 흐름에 따라 문재인정부에서도 사회적 가치 구현을 위한 도구로서 정부기관 간 협업 또는 협력의 개념을 강조하고 있으며, 문재인대통령은 국무회의 모두발언을 통하여 부처 간 협조, 정책결정과정의 면밀한 관리, 정부신뢰도 제고, 국민중심의 정부를 위한 칸막이 제거 등을 요청하기도 하였다(이데일리, 2018.01.16).

그러나 최근까지도 부처 간 정책혼선 사례가 다수 발생하고 있으며, 이에 따라 정부기관 간 적극적인 협업을 통해 부처 간 칸막이 및 소통의 부재를 최소화하여 정책혼선을 방지해야 할 필요성이 증대되고 있다. 정부부처 간 소통과 협력을 통해 범국가적 사회문제와 안전문제 등을 잘 해결한다면 우리가 추구하는 사회적 가치를 구현함에 있어 보다 도움이 될 것이다. 특히 다양한 사회적 난제들을 해결하기 위해서는 단순 소통이나 협조를 넘어 범국가적인 차원에서 공동 목표를 설정하고 대안을 마련하여 사회적

가치를 실현할 수 있도록 협력해야 하며, 이를 위해 "기관간 장벽을 허물어 협력하는 정부"는 정부기관 간 협업의 수준을 끌어올리는 방향성을 가지고 논의하고자 한다.

2. 범정부 협업 촉진

최근에는 단일 부처 차원에서 해결하기 어려운 사회문제들이 증가하고 있기 때문에 부처 간 긴밀한 협업을 통한 범정부 차원에서의 적극적인 해결이 필요하며, 부처 간 인력운영의 칸막이를 극복하고 소통부재로 인한 정책혼선을 최소화하기 위한 노력이 중요하다. 즉 부처 내·부처 간 칸막이를 해소하고 정책조정역량과 범정부 차원의 정책일관성을 제고하기 위해서는 범정부 협업을 촉진할 필요가 있다. 이와 같은 행정협업의 촉진에 대해 법률상에서는 아래와 같이 규정하고 있다.

| 행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정 |

제41조(행정협업의 촉진) ① 행정기관의 장은 업무의 효율성을 높이고 행정서비스에 대한 국민의 만족도를 높이기 위하여 다른 행정기관과 공동의 목표를 설정하고 해당 행정기관 상호간의 기능을 연계하거나 시설·장비 및 정보 등을 공동으로 활용하는 방식의 행정기관 간 협업(이하 "행정협업"이라 한다)을 촉진하고 이에 적합한 업무과제(이하 "행정협업과제"라 한다)를 발굴하여야 한다. 이 경우 행정기관의 장은 발굴한 행정협업과제 수행을 위하여 노력하여야 한다.

② 행정협업과제는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무를 대상으로 한다.

1. 다수의 행정기관이 공동으로 수행할 필요가 있는 업무
2. 다른 행정기관의 행정지원을 필요로 하는 업무
3. 법령에 따라 다른 행정기관의 인가·승인 등을 거쳐야 하는 업무
4. 행정기관 간 행정정보의 공유 또는 제46조의4에 따른 행정정보시스템의 상호 연계나 통합이 필요한 업무
5. 그 밖에 다른 행정기관의 협의·동의 및 의견조회 등이 필요한 업무

③ 행정안전부장관은 행정협업을 촉진하기 위한 계획을 수립·시행할 수 있다.

④ 행정안전부장관은 필요하다고 인정하는 경우 국무조정실장에게 행정협업의 촉진에 필요한 지원을 요청할 수 있다.

※ 출처 : 국가법령정보센터 홈페이지(www.law.go.kr, 검색일: 2019.05.15.)

부처 내·부처 간 협업은 다수의 부처가 관련된 복잡한 정책현안 또는 사회문제를 해결하기 위해 부처 내에서의 협력뿐 아니라 부처 간 협력을 통해 중요한 정책이나 국가적 목표를 달성하는 업무처리방식으로, 저비용으로 고품질의 서비스를 더욱 신속하게 제공할 수 있다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 158). 이러한 협업을 통해 시너지를 창출하여 문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하는 창조적인 업무방식을 개발할 수 있으며, 서비스 품질 제고를 통해 국민과 정책수요자의 정부에 대한 신뢰를 높일 수 있도록 도움을 준다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 158).

즉 범정부 협업이란, 다수의 정부부처가 연관된 복잡한 정책현안이나 사회문제를 범정부적인 시각에서 조정하고 협업하는 것을 의미한다. 이러한 범정부 협업을 촉진하기 위해서는 부처 내/부처 간 정책 협업·조정의 강화, 협업 수준 진단 및 유인 강화, 기관 간 인사교류의 활성화, 기관 간 정보공유 확대 등이 필요하다.

1) 부처 내/부처 간 정책 협업·조정 강화

① 부처 내 협업과제 선정 및 추진 적절성 등 상호점검 체계 운영, 부처 간 이견은 주관부처가 1차적으로 책임 대응

부처가 자율적으로 협업과제를 선정하고 추진 적절성에 대해 상호 점검할 수 있는 체계를 운영할 필요가 있다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 159).

구체적으로 부처 내 협업과제 선정 및 추진 적절성 등 차관(또는 기획조정실장) 주재·주요 국과장, 대변인, 전문가 등이 참석하는 상호점검 체계를 운영하고, 부처 간 이견은 주관부처가 1차적으로 책임에 대응하도록 해야 한다.

② △국정현안점검조정회의 △총리-부총리 협의체 △고위당정협의회 △관계장·차관회의 등 정책조정회의체를 통한 정책현안 논의 및 조율

정책조정회의는 정책결정이 필요한 사안, 현안사안, 정책이견을 조정하거나 협업과제에 대한 창의적인 아이디어가 필요한 정책에 대해 효과적인 해결방안을 모색하고자 조직 내의 분야별 전문가를 중심으로 자문인력을 가동하는 것으로, 필요시에는 외부 전문가도 참여하여 집단지성을 활용할 수 있다. 구체적으로 국정현안점검조정회의를 주 1회 운영하고 있으며, 총리-부총리 협의체, 고위당정협의회, 관계장·차관회의 등 정책조정회의체를 통한 문제해결을 활성화할 필요가 있다.(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 159).

③ 정책홍보전략회의, 부처별 일일점검회의를 통해 주요 정책의 발표내용, 시기 등을 사전 점검·조율하는 등 범정부 홍보협력을 통한 정책혼선 방지

정책홍보전략회의 및 부처별 일일점검회의를 운영함으로써 주요정책의 발표내용과 발표 시기 등을 사전에 점검하고 조율하는 등 범정부 홍보협력을 통해 정책혼선을 방지하고 협업체계를 확립할 필요가 있다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 159). 핵심 정책이슈에 대한 상시적인 소통협의체인 정책홍보전략회의를 운영함으로써 유기적인 협업 소통을 활성화할 수 있다.

2) 협업 수준진단 및 유인 강화

① 범정부 협업과제[25]를 중심으로 협업 네트워크 및 협업 수준을 진단하고, 협업 표준 프로세스 마련

단일 부처만의 노력으로는 대응하기 어려운 복잡한 사회 문제가 증가함에 따라 부처 간 협업을 통한 문제해결 필요성이 증대하고 있다. 그러나 실제 부처 단위의 협업 수준 진단이나 협업과제 추진방법·절차 등에 대한 표준프로세스가 부재해 협업 활성화에 어려움이 있다. 이에 행정안전부는 기관 간·기간 내 칸막이를 허무는 협업 촉진으로 국민중심 서비스를 제공하고 문제해결능력을 강화하기 위해 협업 진단을 실시한다. 국정과제 등에서 다부처 연관성, 과제 중요도, 국민에 대한 영향력 등을 기준으로 주요 분야를 선정하여 협업 수준을 진단하고, 협업 프로세스 현황 및 문제점을 파악할 계획이다. 이를 토대로 범정부적으로 활용할 수 있는 협업표준프로세스를 설계하고 매뉴얼을 배포하는 등 협업 활성화를 위한 제도 개선을 진행할 예정이다(관계부처 합동, 2019: 726-727).

② 협업 조력기관도 동등하게 우대하여 타 기관 사업에 적극적으로 협력할 유인 제공

협업에 있어서 주관부서뿐 아니라 협조부서 또한 동등하게 우대할 필요가 있으며, 기관 간 협력에 적극적으로 참여할 수 있도록 적절한 유인체계를 제공해야 한다. 적극적인 협력을 위해 유인을 제공한 사례로는 2018년에 도입된 정부 최초의 부처 내 벤처조직인 '조인트벤처 1호'가 있다. 조인트 벤처 1호란, 민간기업의 사내벤처를 벤치마킹하여 정부부처 전 직원을 대상으로 참여자 및 연구 과제를 공모 후 민간벤처기업처럼 벤처조직을 운용한 최초의 사례로, 드론을 활용한 해양수산 현장업무 혁신사업을 수행할 '오션 드론 555'가 채택되었다(소셜타임스, 2018. 07. 16.). '오션드론 555'의 드론산업은 문재인

25) 국정과제 중 협조부처가 있는 협업과제(182개 실천과제) 가운데 중요도 등을 기준으로 단순 협조과제를 제외하여 대상 과제 선정

정부의 혁신성장 8대 선도사업 중 하나로, 드론을 개발·투입하여 해양오염 감시, 해양생태 모니터링, 항행안전시설 점검, 항만시설 감시, 불법어업 지도단속을 할 예정이다(머니투데이, 2019. 06. 24.).

이를 시행하기 위해서는 기존부서에서 인원을 차출하여 벤처 팀을 구성하기 때문에 각 부서의 적극적인 협조가 필요하며, 특히 인력부족 등을 이유로 비협조적인 태도를 보일 수 있기 때문에 이에 상응하는 인센티브 등을 제공할 필요가 있다. 이에 참여직원에게는 장기휴가를 보장하였으며, 참여자를 제공한 부서에는 성과평가 가점을 부여하였다(행정안전부, 2018: 152-153).

3) 기관 간 인사교류 활성화

① 부처 간 긴밀한 정책협력·조율이 요구되는 업무 분야에 인력을 상호 파견하는 협업정원제 본격 운영

인사교류는 공무원의 경력발전 계통을 특정 한 기관에만 국한 시키지 않고 담당하는 업무의 성격이 유사한 범위 내에서 기관 간 상호 이동시키는 것을 의미하며(오성호, 1995: 188; 최순영·류현숙·이재호, 2007: 9의 재인용), 이러한 인사교류의 주요 목적 중 하나는 부처 간 긴밀한 정책협조와 범정부적 인재 육성 및 활용 강화에 있다(인사혁신처 홈페이지[26]).

인사교류 운영에 대한 사례로는, 2018년 소방청 중앙구급상황관리센터에서는 정부기관(인사혁신처, 교육부, 소방청)과 공공기관(서울대학교 병원)의 협업으로 전문의 4명을 확보·배치하였으며, 이를 통해 현장 구급대원의 응급의료 처치에 대한 역량을 높여 대국민 구급서비스를 향상시킨 우수사례가 있다(한국소방안전원 홈페이지)[27]. 일반적인 채용 방법으로는 우수한 의사인력을 확보할 수 없기에 행정기관(소방청)과 공공기관(서울대학교 병원) 간 인사교류를 활용하였다. 이 제도를 통해 소방청과 인사혁신처, 서울대학교 병원이 협업하여 의대 교수 2명을 소방청 직원(일반임기제5호)으로 임용할 수 있었으며, 행정기관과 대학병원 간 인사교류를 가능하게 하였다. 또한 교육부는 서울대학교 의대교수 증원(2명)에 대한 요청을 긍정적으로 수용하여 인사교류의 기초를 마련해주었다(행정안전부, 2018: 82-83). 이러한 제도를 통해 소방청은 우수한 의사인력을 안정적으로 확보함으로써 양질의 구급서비스와 정책수립의 인적 기반을 강화할 수 있었다.

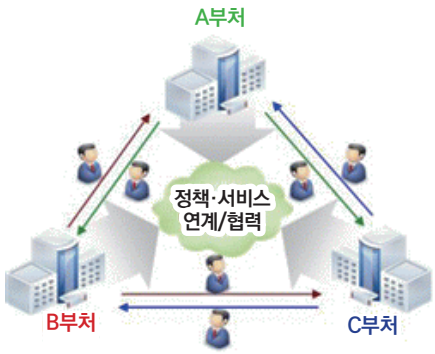
---

26) 인사혁신처 홈페이지(www.mpm.go.kr, 검색일: 2019.05.15.)

27) 한국소방안전원 홈페이지(http://www.kfsi.or.kr/mobile/intro/NoticeUserView.do?_menuNo=5980&postsSeqno=305961, 검색일: 2019.07.22.)

최근 해결이 어려운 사회적 난제의 증가로 인해 정부부처 간 협업의 필요성이 증대되고 있으며, 부처 간 인력운영의 칸막이 해소를 위해 협업형 정원관리 방식을 도입하여 복잡하고 다양한 다수부처 국정·사회현안에 효과적으로 대응할 필요가 있다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 146). 아래 그림은 협업정원에 대한 개념도를 나타낸 것이다.

그림 협업형 정원관리



[제도요소]

- **대상** : 부처 간 정책대상·기능이 유사하여 협력이 필요한 분야
- **대상** : 협업정원 대상 업무, 파견 부처, 직급 등 직제에 규정
- **운영** : 부처 간 인력을 교차 파견

※ 출처 : 행정안전부·한국행정연구원(2018: 146)

이에 부처 간 긴밀한 정책협력·조율이 요구되는 업무 분야에 인력을 상호 파견하는 협업정원제를 본격적으로 운영(18개 협업분야, 24개 부처, 40명)하고 있다. 협업정원제란 업무상 칸막이를 제거하기 위하여 정책대상 및 기능이 유사하여 연계와 협력이 필요한 2개 이상의 부처에 대해 인력을 상호(교차) 파견·배치하는 제도로서, 기존의 파견정원 제도를 여러 부처 간 상호 적용하여 확대한 것이다 (행정안전부·한국행정연구원, 2018: 146). 이는 단순 전문기술 활용의 수준을 넘어 정책협업 및 서비스융합을 목표로 한다는 점에서 차이가 있다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 146). 예를 들어 교육부(교육일자리총괄과)와 중기부(기술창업과) 간 상호 인력 파견을 통해 산업계 인력수요에 부합하는 대학생 창업 지원 및 교육프로그램 개발할 수 있다(관계부처 합동, 2019: 727). 아래 표는 협업정원제 대상 분야별 예시표이다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 147).

분야	관련부처(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)

※ 출처 : 행정안전부·한국행정연구원(2018: 147)

② 주요 국정 현안 추진을 위해 전문성, 부처 간 갈등 조정 및 협업이 필요한 직위에 대해 '고위공무원단 전략 교류'를 실시

고위공무원단의 전략 교류란, 최근 이해관계가 복잡하고, 다수부처가 연관된 정책문제가 증가하고 있어 부처 간 소통과 협업이 더욱 필요하고, 정책 기획과정에서 실질적 영향력을 발휘하는 국장급을 대상으로 전략적 인사교류를 통해 범정부적 정책을 추진하려는 것이다. 이를 위해 유관업무 수행, 다수부처 관련 국정과제 추진 등 소통과 협업이 필요한 분야를 중심으로 직위를 선정하고, 대상자를 선발·교류할 계획이다.

고위공무원단(실국장급)의 경우에는 포괄하는 기능과 책임범위가 광범위하기 때문에 실제 인사교류가 이루어지기 힘들 수 있으며, 따라서 수행부처 수요조사와 함께 인사혁신처에서는 독자적으로 전략적 협업직위에 맞는 직위를 스크리닝하고 전략적 협업직위에 맞는 직위를 발굴하는 것이 중요하다(행정안전부·

한국행정연구원, 2018: 144).

교류자 조직적응과 효과적인 성과창출을 위한 국장-과장급 동반교류, 교류자 인센티브 강화, 교류협의 절차 간소화 등을 통해 교류 활성화를 지원할 계획이다. 2018년도에는 신규 교류직위를 발굴하는 등 20개 직위에 교류 중에 있고, 연차별 전략적 교류직위를 발굴하여 2022년에는 고위공무원단 직위 10%이상 교류할 예정이다.

인사혁신처에서는 '2019년도 정부 인사교류 계획'을 수립·시행하여 정책을 직접 담당하는 국장급의 고위공무원을 대상으로 부처 간 인사교류를 확대하여 다수 부처가 연관된 정책을 범정부적 시각에서 조율·협업 강화를 할 수 있도록 하였다(인사혁신처 보도자료, 2019. 04. 22). 현재 기재부와 과기정통부 간, 문체부와 문화재청 간, 법무부와 외교부 간 국장급 상호교류가 시행 중이며, 2019년에도 지속적으로 유사직무 수행, 국정과제 공동추진, 전문성 상호 활용이 필요한 분야에서 고위공무원 대상 인사교류를 확대할 계획이다(인사혁신처 보도자료, 2019. 04. 22).

4) 기관 간 정보공유 확대

① 각종 신청·등록 시 필요한 구비서류를 기관 간 시스템을 통해 확인 가능하도록 정보시스템의 연계·활용 확대

각종 신청·등록 시에 필요한 구비서류를 기관 간 시스템을 통해 확인이 가능하도록 정보시스템의 연계 및 활용을 확대한다. 아래 내용은 기관 간 정보시스템의 연계를 통해 정보공유를 시행하는 사례들을 정리한 것이다.

| 기관 간 정보시스템의 연계를 통해 정보공유 사례 |

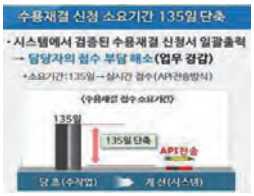
- **행정안전부, 대법원** : '제증명* 신청'시, 가족인 경우에는 가족관계증명서류를 제출하지 않고 대법원 자료를 전산으로 확인 후 제증명 발급(*기본증명서 등 49종)

- **경찰청, 공단** : 교통사고에 따른 연금·보험금 신청 시 필요한 '교통사고 사실확인서'발급을 위해 경찰관서를 방문하지 않도록 국민·공무원연금공단 등과 전산망 연계

- **과학기술정보통신부** : 범부처(18개 부·처·청) 과제관리시스템 구축으로 부처별 규정·절차·서식 표준화 및 시스템을 통합하여 정보공유·활용 확대, 연구자 중심의 정부연구개발 지원

- **기상청** : 고속도로에 설치된 고해상도 교통 CCTV영상을 수집·분석하여 도로의 위험한 기상정보를 생산·제공하는 도로기상정보 시스템 활용. 2016년에 한국도로공사와 협력하여 고속도로에 설치된 고해상도 CCTV영상을 수집·분석하여 도로위험기상정보 생산 시스템 기반을 구축하였으며, 공공데이터포털(data.go.kr), 기상자료개방포털(data.kma.go.kr)과 연계하여 OpenAPI로도 정보를 제공. 국토교통부(한국도로공사) 등 관계기관과 CCTV영상 연계, 기상정보 공유 등 협력을 통해 전국 주요 고속도로로 단계적으로 확대·추진하여 전국 도로기상감시망 체계를 구축해 나갈 계획

- **한국농어촌공사** : 수용재결 서류의 준비부터 적정성 검토까지 자동으로 처리해 주고, 관할 토지수용위원회에 접수까지 해주는 지능형 스마트 보상 시스템인 전자수용재결시스템 활용



수용재결 업무의 전산화 및 표준화를 통하여 수용재결 신청에 소요되는 기간을 135일이나 단축하였으며, 보상 담당자의 업무경감을 통해 업무 부담이 줄어들면서 수용재결 신청건수가 시스템 구축 이후 8배 증가하는 등 수용재결 지연을 완전히 해소(오른쪽 그림 참조)

향후 감정평가사협회의 「감정평가사 추천시스템」, 국토부의 「공공보상지원시스템」 등 여러 기관과의 정보 공유·연계를 통해 ICT 지능형 스마트 보상 시스템으로 고도화하여 업무 프로세스에 대한 혁신을 계속할 예정

- **건강보험심사평가원** : 의료기관간 '환자의 타병원 진료'정보를 공유하고 '진료비 심사'에 필요한 진료정보를 건강보험심사평가원에 전자적으로 제출할 수 있는 ICT 기반의 진료기록 시스템 활용. 환자가 병원을 옮길 때에도 관련 서류를 직접 지참할 필요가 없도록 편의를 높였으며, 서류 분실 등에 따른 개인정보 유출 등 문제점을 해소하고 국내 의료전달체계 개선에 기여

※ 출처 : 2019년 정부혁신 종합 추진계획 p.39; 행정안전부(2018: 134-135, 170-171, 192-193)

참고정보

안전행정부·한국행정연구원. (2014). 정부 3.0 길라잡이
행정안전부. (2018). 2018 정부혁신 100대 사례집
행정안전부·한국행정연구원. (2018). 정부혁신종합추진계획 이해와 활용
「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」
인사혁신처 홈페이지
국가법령정보센터 홈페이지

3. 관할·공간을 뛰어 넘는 협업모델 확산

기관 간 통합적 서비스 제공을 위한 정보공유 및 협업 지원을 시행하기 위해서는 공유·협업 기반의 업무환경을 구축할 필요가 있으며, 소통 및 협업이 가능한 개방형 업무환경을 제공함으로써 행정업무의 효율을 높일 수 있다. 또한 각 기관별로 분산하여 관리하는 각종 정보들을 관할·공간의 한계를 넘어 협업·융합행정을 구현할 수 있어야 한다.

관할·공간의 경계를 넘어 협업모델을 확산하는 해외 사례에는 호주의 센터링크(Centerlink)[28]가 있다. 이는 호주 중앙 정부의 개별 부처들이 제공하는 각각의 서비스를 수요자가 한 곳만 방문해도 통합적으로 수혜를 받을 수 있도록 1997년에 설립되었으며, 센터링크를 통해 가족부, 노동부, 교육부 등의 연방정부 10개 부처와 25개 관련 정부기관이 제공하는 수당, 학자금, 교육지원금, 일자리 등의 140여개 서비스가 제공된다. 이러한 센터링크는 연방정부 부처와 정부기구가 서비스 전달의뢰와 함께 할당하는 예산을 사용하지만, 인력은 센터링크 소속으로써 독립적 정부기구로 운영된다.

28) 조세현(2015 : 49); 장지연(2005 : 50-52, 56-57) 재인용의 내용을 토대로 행정안전부·한국행정연구원(2018: 156)에서 정리함

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

※ 출처 : 조세현(2015 : 49); 장지연(2005 : 50-52, 56-57); 행정안전부·한국행정연구원(2018: 156) 재인용

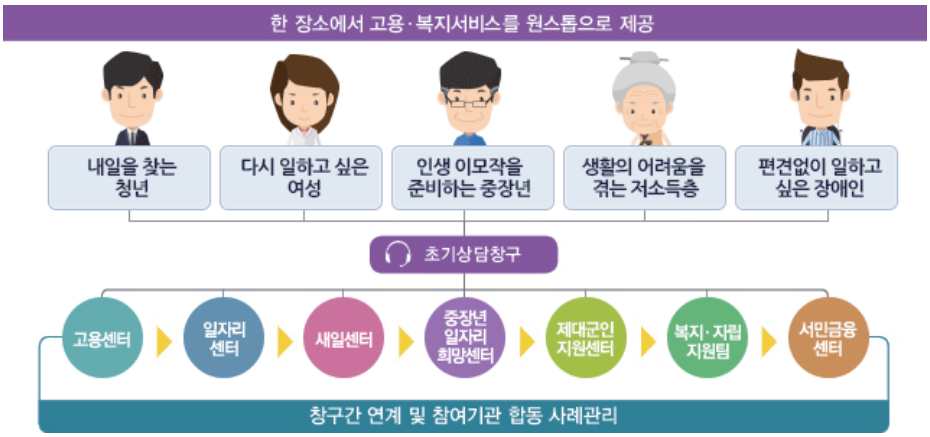
센터링크는 개별 수요자의 생애주기에서 발생할 수 있는 다양한 문제들을 수요자 맞춤형으로 제공하기 위하여 범부처 간 연계를 강조하며, 2002년 이후에는 지역사회 및 민간과의 연계를 강조하였다. 2003년 이후부터는 면접, 전화, 인터넷 등 서비스 도구를 다양화하고, 대학·보육시설 등 비즈니스 섹터와의 직통 연결망을 구축하며, 고객이 직접 자신의 데이터를 조작하게 하는 'self-service'체계를 구축하였다.

즉 센터링크는 호주가 추구하는 범정부적 접근방법에 대해 가장 잘 보여주는 대표적인 사례로, 연방정부차원에서의 수평적 협업, 연방정부와 지방정부 간 수직적 협업, 그리고 정부와 민간과의 연계까지 모두 포함하는 광범위한 개념이다. 이는 호주의 광범위한 국토 전역에 있는 국민들을 대상으로 25,000명의 인원이 140여개의 서비스를 전달·집행한다는 점에서 효율적인 조직이다. 그러나 서비스를 직접 수행·제공하는 조직이 아니라 연결만 해주는 조직이라는 점을 유의해야 한다. 즉 서비스 제공 주체인 모든 공공기관과 민간기관은 센터링크에 구체적인 정보를 제공·보고하며, 센터링크는 이러한 정보들을 바탕으로 각 기관의 서비스 제공과정을 모니터링하여 국민에게 서비스를 전달·연계해 준다.

다음으로 국내사례로는 고용복지플러스센터[29]가 있다. 고용복지플러스센터에서는 다양한 고용서비스 전달체계 간의 협업을 통해 국민들에게 통합 서비스를 제공하며, 고용, 복지, 서민금융 등의 상담과 지원을 한 곳에서 쉽고 편리하게 받을 수 있도록 One-stop으로 제공한다. 고용서비스와 관련된 원스톱 서비스를 제공하기 위해 고용센터(고용부), 새일센터(여가부), 자활센터(복지부), 일자리센터·복지지원팀(지자체), 서민금융센터가 참여하여 협업함으로써 맞춤형 서비스를 제공하고 있다.

29) 고용복지플러스센터 홈페이지(http://www.workplus.go.kr, 검색일: 2019.05.15.); 행정안전부·한국행정연구원(2018: 157-158)의 내용을 참고하여 작성함

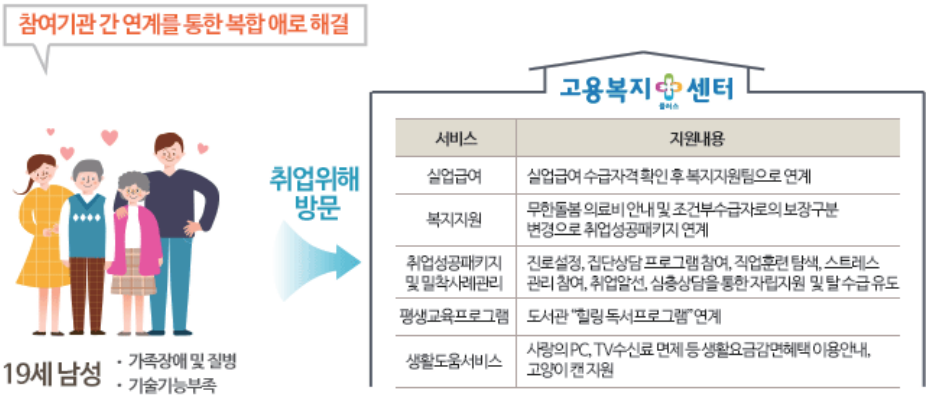
그림 고용복지플러스센터의 원스톱서비스



※ 출처 : 고용복지플러스센터 홈페이지(http://www.workplus.go.kr, 검색일: 2019.05.15.)

또한 취업을 원하는 국민이 직접 고용복지플러스센터에 방문하여 한번만 서비스를 신청하면 다른 기관에 일일이 방문하지 않아도 참여기관 간 연계를 통하여 복합애로를 해결하는 등 수요자 맞춤형의 통합서비스를 제공받을 수 있다.

그림 고용복지플러스센터의 수요자 맞춤형 통합서비스



※ 출처 : 고용복지플러스센터 홈페이지(http://www.workplus.go.kr, 검색일: 2019.05.15.)

이러한 고용복지플러스 센터는 개소 전에 비해 개소 후('16년) 취업자 수가 12% 증가하였으며, 서비스 연계 건수도 1년 사이 약 2배 가까이 증가한 것으로 나타나는 등의 성과를 보였으며, 여러 부처가 협업을 통하여 원스톱 숍을 구성하고 개별 수혜자의 수요에 대응하여 맞춤형 서비스를 제공하는 등 서비스 전달방식의 획기적인 개선을 이루었다.

이렇듯 통합적 서비스의 제공은 사용자들이 보다 편리하게 필요한 정보를 찾고 서비스를 제공받을 수 있도록 해줌으로써 정부접근성 및 업무편의성을 높여주며, 기관 간 유사·중복개발의 방지, 비용절감 등 관할 구분 없는 협업에 기여할 수 있다.

1) 관할 구분 없는 협업 확산

① 기관 간 관할 구분을 넘어 서비스를 한 곳에서 통합 제공하는 공간통합·시설공유형 협업 확산

천안아산상생협력센터는 아산시민과 천안시민이 공동으로 도서관을 이용하거나, 목적에 따라 분산되어 운영하고 있는 폐쇄회로(CCTV)를 기능·공간적으로 통합함으로써 범죄예방 및 교통정보 제공에 대해 도시생활을 통합 제어하는 컨트롤타워 역할을 수행한다(뉴시스, 2018. 10. 28.). 다음으로 성북아동청소년센터는 청소년 아동상담복지센터, 교육복지센터, 청소년 지원센터, 드림스타트센터 등의 다양한 아동청소년 관련 서비스전달기관을 한 공간에 입주시킴으로써 기관 간 서비스연계와 다양한 서비스를 한 곳에서 통합적으로 제공한다(뉴시스, 2018. 10. 28.).

또한 영월군·단양군·영주시의 사례를 보면, 인접하는 지자체 간에 지방상하수도 시설물을 공동으로 이용함으로써 서비스의 품질을 향상시키고 지방자치단체의 재정 절감을 유도할 수 있는데, 각 지자체가 별도의 취수원을 건립할 경우에는 총132억원 가량의 비용이 들게 되지만, 영월군의 공동정수장을 이용하게 되면 공사비를 35억원 절감할 수 있다는 장점이 있다(뉴시스, 2018. 10. 28.). 이밖에 원주시·여주시·횡성군은 광역 화장시설을 공동으로 건립하여 주민들이 저렴한 가격으로 시설을 이용할 수 있도록 하였으며, 기피시설 설치에 대한 갈등 또한 방지할 수 있었다(뉴시스, 2018. 10. 28.). 아래는 협업모델 유형에 따른 다양한 예시이다.

| 협업모델 유형별 예시 |

■ 유형 1 : 지자체 관할 구분 없는 시설공유 공공서비스 제공

- 천안·아산상생협력센터 : 천안시와 아산시가 도서관 및 방범·교통정보시스템(도시통합운영센터)을 통합 운영함으로써 지역관할 구분 없는 공공서비스 제공

■ 유형 2 : 단일 지자체 내 협업으로 관련분야 통합서비스 제공

- 성북아동청소년센터 : 성북구 내 아동·청소년 교육·복지시설(성북아동청소년센터, 성북교육복지센터, 청소년상담 복지센터 등)들의 통합 공간 조성 및 서비스 제공

■ 유형 3 : 지자체와 중앙정부 협업으로 관련분야 통합서비스 제공

- 화성시 국세·지방세 통합민원실 : 국세청과 협력하여 세무서(국세)와 지자체(지방세)로 분리된 민원업무를 통합 처리할 수 있는 세무행정서비스 제공협업모델

※ 출처 : 2019년 정부혁신 종합 추진계획 p.39

② 보유한 시설·설비의 공동 활용으로 자원의 효율적 활용 및 적시대응 제고

보유한 시설·설비를 공동으로 활용함으로써 자원을 효율적으로 활용하고, 적시에 대응하고자 소방청의 경우, 중증외상환자 등 응급환자의 헬기 이송에 대해 기존에는 닥터헬기(지자체 및 병원), 소방헬기(소방청), 해경헬기(해양경찰청)로 각각 요청하던 것을 '119'로 단일화하여 적합한 이송수단을 연계하고 중복출동을 방지하였다.

또한 경기도 안양시는 2014년부터 개발·운영하고 있는 안전귀가 앱[30]을 2018년부터는 인근 6개 시에 무상으로 지원하여 유사·중복개발을 방지하고 지자체 간 공동 대응체계의 기반을 구축함으로써 지자체 간 벽을 허물어 관할 구분 없는 협업에 기여하였다(복지21신문사, 2018. 12. 14.). 최근 범죄가 광역화·지능화되면서 시 경계 범죄에 대한 신속한 대응이 요구되고 있음에도 해당 서비스는 안양을 벗어나면 서비스를 받지 못한다는 지역적 한계에 대해 여성안심의 사회적 요구 증대에 맞추어 동일 권역 지자체 6개시(의왕, 군포, 과천, 광명, 안산, 시흥)에 앱을 무상지원하여 지자체 간 협력네트워크를 구축, 안전인프라 통합운영사업을 추진한 것이다(행정안전부, 2018: 106-107).

이를 통해 인근 도시 간 안전네트워크를 구축하여 언제 어디서나 범죄로부터 시민들을 안전하게 보호할

30) 집 밖에서 위급상황 발생시, 안정귀가앱을 설치한 스마트폰을 흔들면 주변 방범용 CCTV가 이동경로를 추적하고, 안양시청사 U통합상황실에 전송, 인근 경찰에 연락이 취해지도록 연계하여 안전하게 귀가할 수 있도록 도와주는 맞춤형 서비스이다(복지21신문사, 2018. 12. 14.).

수 있게 되었다. 또한 운영주체의 한계를 극복하여 광역화 및 통일된 보호체계를 구축함으로써 긴급 상황 발생 시 범죄 해결을 위한 골든타임을 확보하고, 광역단위의 시민 안전서비스 제공에 대한 역량을 강화하였다. 즉 관할 극복, 협력을 통해 도시 안전망 확대 및 발전, 안전사각지대 해소에 크게 기여하고 있다(행정안전부, 2018: 106-107).

2) 원스톱 민원창구 설치·확산

① 다수기관 민원을 한 곳에서 상담·지원하는 '정부합동민원센터' 설치

전통적 원스톱 창구의 개념인 물리적 원스톱 창구(Physical one-stop shops)는 정부서비스에 관심을 가지고 있는 사람들 또는 민원인들이 요청한 필수정보들을 한 장소에서 얻을 수 있는 사무소를 의미하며, 최근의 전자적 원스톱 창구(Electronic one-stop shops-web portals)는 ICT 기술과 인터넷의 발전에 따라 일반화 또는 특수화된 포털의 형식으로 온라인 상에서 다양한 서비스를 제공하는 것이다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 154).

원스톱 창구는 정부에 대한 접근성을 용이하게 해줌으로써 서비스 제공의 편의성을 높이고, 방문상담을 선호하는 노년층이나 장애인·농어민 등 정보소외계층은 민원서류 작성에 있어서 도움을 받을 수 있기 때문에 사회적 가치를 구현하는 수단으로 평가되기도 한다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 153-154). 2016년 민원상담 만족도 조사결과에 따르면, 서울종합민원사무소에 방문한 민원인의 84.5%가 50대 이상의 고령자이고 자영업이나 무직, 블루칼라 직업군이 56.8%에 달하는 등 상대적으로 정보소외계층의 방문상담 비율이 높은 것으로 나타나기도 했다(이뉴스투데이, 2017. 5. 19.).

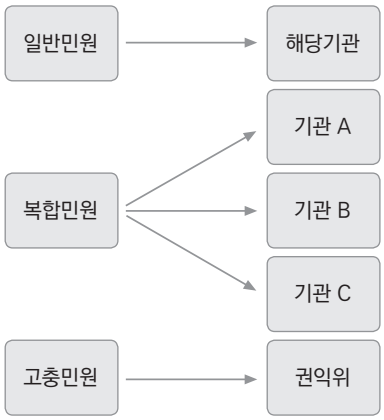
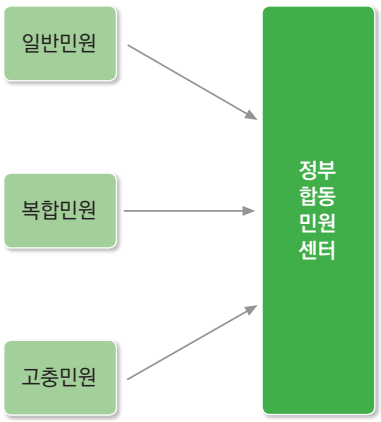
이러한 원스톱 창구는 정부와 상호작용하고 관계하는 이용자들의 정보비용 및 거래비용을 실질적으로 절약해주며, 특히 전자적 원스톱 창구는 기술을 통해 가장 비용효과적인 방식으로 정부와 상호작용할 수 있도록 하는 수단이다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 154). 정부는 칸막이 없는 정부합동 원스톱 창구를 통해 다양한 정부 포털사이트와 웹사이트를 조정·연계시켜 사용자들이 보다 편리하게 필요한 정보를 찾고 서비스를 제공받을 수 있도록 해야 한다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 154).

현재 국민권익위원회는 국민이 고충민원을 신청하고 부패행위를 신고할 수 있도록 서울종합민원사무소를 운영함으로써 전문가 그룹을 통해 일부 상담기능을 수행하고 있다. 하지만 일반민원의 경우 민원인은 각 기관을 방문하여 개별상담을 받아야 했다. 향후에는 현재 운영 중인 국민권익위원회 서울종합민원사무소의 상담기능에 더하여 다수 기관과 관련된 복합민원상담·지원, 온라인 상담까지도 가능할 수 있도록 정부합동민원센터를 구축, 부처 간 협업을 통해 원스톱 민원서비스를 제공함으로써 사용자들이 보다 편리

하게 필요한 정보를 찾고 서비스를 제공받을 수 있도록 개선할 수 있다(관계부처 합동, 2019: 985).

아래의 그림은 현재 운영 중인 국민권익위원회의 서울종합민원사무소와 정부합동민원센터를 비교한 것이다.

그림 정부합동민원센터의 주요기능

구분	(현행) 서울종합민원사무소	(개선)정부합동민원센터
주요 기능	고충민원, 일반민원, 복합민원을 각 기관에서 개별 상담	고충민원, 일반민원, 복합민원을 한곳에서 상담
		
	개별부처 민원상담으로 복합민원 조정기능 부재	다부처 관련 복합민원 조정협의체운영을 통한 복합민원 조정
	다부처 관련 온라인 상담창구 부재(국민신문고 개별상담)	국민신문고에 다부처 관련 온라인상담창구 개설
	고충민원 중심 원격화상 상담 ※ 민원인(서울사무소)↔권익위	일반민원 원격화상 상담 확대 ※ 민원인(합동민원센터)↔권익위·각 부처

※ 출처 : 2019년 정부혁신 종합 추진계획 p.40

이러한 정부합동민원센터 구축을 위해서는 서울청사 내에 공간을 마련해야하기에 행정안전부, 국민권익위원회, 외교부 등 관계기관은 협의를 거쳐 사무실 및 민원상담실 공간을 확보해야 하며, 각 협업기관은 아래와 같은 역할을 수행해야 한다(관계부처 합동, 2019: 985-986).

구분	기관명	주요 역할
주관	국민권익위원회	국민권익위 소속기관인 서울종합민원사무소를 '정부합동민원센터'로 확대·운영
협조	행정안전부	권익위와 함께 합동민원센터 추진 T/F를 구성하고, 센터구축(안)마련·예산협의·사무공간 확보·운영규정·직제개정 등을 공동으로 추진
	중앙행정기관	민원상담 인력 파견 및 상담 * 국토부, 해수부, 산업부, 고용부, 농식품부, 복지부, 환경부, 교육부, 식약처 등

※ 출처 : 관계부처 합동(2019: 985)

향후 정부합동민원센터가 구축되면 민원인들은 다수의 부처와 관련된 민원을 상담받기 위해 여러 부처를 방문할 필요가 없어지며, 정부합동민원센터 한 곳만 방문하여 민원상담을 받을 수 있게 되기 때문에 민원인의 불편을 최소화할 수 있을 것이다(관계부처 합동, 2019: 986).

② 시군구 인허가민원 원스톱민원창구 지속 확대

주민생활과 밀접하다고 할 수 있는 시군구의 민원처리체계를 개선하여 행정서비스 품질을 제고할 수 있도록 전국 기초지방자치단체에 '원스톱민원창구'를 지속적으로 확대함으로써 인허가민원을 처리할 때 민원인은 여러 부서를 일일이 방문할 필요 없이 민원실이나 담당 부서에만 방문하면 인허가·신고·등록 등의 다양한 민원업무를 한 곳에서 처리할 수 있게 된다.

이러한 시군구 인허가민원 원스톱민원창구는 기초지방자치단체를 방문하는 민원인이 민원상담에서부터 접수 및 처리에 이르기까지 신속하고 편리하게 관련 서비스를 받을 수 있도록 전국으로 확산 추진될 예정이다. 구체적으로 원스톱민원창구는 2017년 12월 기준으로 157개의 기초지방자치단체(69.4%)에 설치되어 있으며, 행정안전부는 정부혁신과제로서 '18년 80% 설치를 목표로 확대 추진함으로써 '18년 기준 229개 시군구 중 180개(78.6%)를 달성하였다[31](관계부처 합동, 2019: 987). 이를 위해 각 협업기관은 아래와 같은 역할을 수행할 수 있다(관계부처 합동, 2019: 987).

31) '17년 70% → '18년 80% → '19년 85% → '20년 90% → '21년 95% → '22년 100% 완료

구분	기관명	주요 역할
주관	행안부	시군구 「원스톱민원창구」 종합개선방안 마련, 우수기관 포상 등 인센티브 제공
협조	시군구 (우수기관)	유형별 우수사례 전파를 위해 원스톱민원창구의 조직, 인력, 민원처리과정 등 관련 자료 제공
	시군구 (미설치·운영부진 기관)	우수사례 벤치마킹, 현장 맞춤형 컨설팅 참여 등 원스톱민원창구 설치·운영개선 노력

※ 출처 : 관계부처 합동(2019: 987)

민원실과 별도로 전담부서 설치(1유형), 민원실 내 전담팀 설치(2유형), 민원실 내 개별부서 소속의 전담인력 기동배치(3유형)의 세 가지로 유형화하며, 유형별 운영방안 표준화 및 미설치·운영부진 기관에 대해서는 현장 맞춤형 컨설팅을 제공할 수 있다(관계부처 합동, 2019: 987). 원스톱민원창구 실태 조사를 통해 설치현황, 운영여건, 유형별 우수사례, 미설치 사유 등에 대하여 종합적 진단·분석을 시행하며, 시군구 「원스톱민원창구」 종합개선방안을 마련해야 한다(관계부처 합동, 2019: 987).

이러한 원스톱민원창구 미설치 지자체의 설치 확대 및 운영활성화를 통하여 민원처리의 신속성을 제고하고 민원인의 방문편의를 향상시킬 수 있다(관계부처 합동, 2019: 988).

③ 경찰 민원을 한 곳에서 처리할 수 있는 '경찰 통합민원실' 설치(36개)

경찰 민원과 관련된 모든 업무를 한 곳에서 처리할 수 있도록 '경찰 통합민원실'을 설치하고자 한다. 이 때 민원종류를 21종에서 40종으로 확대하고, 수사·인권상담센터와 종합조회처리실을 기존 경찰 민원실에 이관하여 처리할 수 있으며, 이를 통해 민원편의성을 증대시킬 수 있다.

참고정보

행정안전부. (2018). 2018 정부혁신 100대 사례집
행정안전부·한국행정연구원. (2018). 정부혁신종합추진계획 이해와 활용
장지연 (2005). "호주의 통합 공공서비스 전달체계(센터링크(Centerink))", 「노동리뷰」3호. pp. 50-57.
고용복지플러스센터 홈페이지

MOIS

Ministry of the Interior and Safety

제5장 05

낡은 관행을 혁신하여 신뢰받는 정부

01 국민이 원하는 공정하고 깨끗한 사회 구현

02 국민편의를 높이는 공공서비스 혁신

03 문제해결능력을 갖춘 유능한 정부

01
국민이 원하는 공정하고 깨끗한 사회 구현

1. 과제의 이해

국정운영과 관리에 있어 가장 핵심적이고 중요한 이슈는 국민으로부터의 신뢰받는 정부이다. 공화정에서 선거를 통해 수립되는 정부도 그 실질적인 운영과 관리과정에서 국민으로부터의 신뢰가 확보될 때 공화정의 의미가 실현되고 나아가 국정운영의 권위와 힘이 발휘될 수 있다. 이러한 측면에서 문재인 정부는 정부혁신의 기조로 "신뢰받는 정부"를 설정하고, 이를 위한 접근과 수단으로 "국민이 원하는 공정하고 깨끗한 사회 구현"을 제시하고 있다. 즉, 현 정부가 추구하는 바는 국정운영과 관리에 있어 "공정하고 깨끗한 사회를 구현"하는 것이며, 이러한 공정하고 깨끗한 사회 또한 주권자로서의 국민이 추구하고 원하는 관점에서 구현함으로써 국민의 신뢰를 확보하는 정부를 실현하는 것이다.

하지만 우리나라 특히, 공직사회는 다양한 측면에서 국민이 원하는 공정하고 깨끗함이 실현되지 못하고, 그로 인해 국민의 신뢰수준이 기대에 미치지 못하고 있다. 가장 대표적으로 공직사회를 중심으로 한 우리나라에서의 부패관련 문제를 반영하는 청렴성 수준은 여러 가지 측면에서 낮게 평가되고 있으며 커다란 문제로 인식되고 있다.

국제투명성기구가 발표하는 국가단위 부패인식지수(CPI)에 따르면, 우리나라의 점수는 100점이 기준이 된 2012년 이후 53~57점, 약 180여개 조사대상 국가 가운데 순위 43~52위로 평가되고 있어, 경제규모나 정치사회발전 수준에 비해 상대적으로 낮게 평가되고 있는 실정이다(2018년 57점 45위).

한국행정연구원이 매년 조사하여 발표하는 자료에 따르면, 공공부문에서의 부패문제가 심각하다는 응답이 2010년대에 걸쳐 지속적으로 60%대로 나타나고 있으며(2018년 55%), 이러한 부패문제의 심각성은 민간부문에서도 유사하게 나타나고 있다. 또한, 사회통합 주제와 관련하여 매년 조사통계를 생산하는 한국행정연구원 자료에 따르면, 정부를 중심으로 한 공공기관의 공정성 또한 국회 및 공권력 기관의 2.3 내외 그리고 행정기관의 2.7 내외로 비교적 낮게 평가되는 등 공직사회는 물론 사회전반에서의

공정성에 대한 인식이 비교적 낮게 형성되고 있다. 아울러 우리사회에는 다양한 이슈와 집단간 갈등이 만연하고 있는데(이념간 갈등을 최고로 소득계층간 및 근로자와 고용주간 등), 이러한 갈등의 주원인으로는 빈부격차와 이해당사자들의 이익추구가 주된 요인으로 인식되고 있다.

한편, 우리나라의 경우 고령화 사회로의 진행과 더불어 출산율 저하에 따른 인구감소와 인력수급상의 문제가 야기되고 있다. 하지만 이러한 현상에도 불구하고 사회적 관행과 관습에 따라 사회적으로 공정하게 대우받지 못한 노약자 집단 등을 대상으로 한 범사회적 접근과 개선은 적절하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 사회 모든 구성원에 대한 존중과 배려가 이루어지기 위해서는 단순하게 과정중심의 평등한 접근에 한정되지 않고 결과적 측면에서의 공정성과 형평성 실현을 위해 사회적 약자 집단에 대한 보다 적극적인 보호와 안전장치가 요구되고 있다. 그간의 편향되고 왜곡된 사회적 관행이 타파되지 않는 한, 고령층과 여성을 비롯한 사회적 약자에 대한 보호는 물론 사회적 공정성과 형평성의 미실현으로 인해 정부와 사회에 대한 국민의 신뢰를 확보하는데 한계가 있다.

이러한 배경으로 인해 일반국민의 정부부처에 대한 신뢰는 4점 만점에 2.3점(2018년 2.4점) 수준으로 낮게 평가되고 있으며, 이는 국정운영에 한계로 작용하고 있다. 향후 국민으로부터 신뢰받는 정부를 실현하기 위해서는 국민이 원하는 공정하고 깨끗한 사회로서의 부정과 부조리가 없고 나아가 노령층과 여성 등 사회적 약자들의 권익이 보호 및 신장되는 혁신이 구현될 필요가 있다.

"국민이 원하는 공정하고 깨끗한 사회 구현"은 국민으로부터 신뢰받는 정부를 실현하기 위해 기본적으로 공직사회를 중심으로 한 사회전반에서 부정과 비리문제를 척결하여 공정하고 깨끗한 사회를 실현하는데 초점을 두고 있다. 이를 구체화하기 위해 두 개의 세부과제인 "공직윤리 강화 및 불공정·부조리 척결"과 "성희롱·성폭력 걱정 없고 보복 없는 근무환경"으로 구성되어 있다. 공직윤리 강화 및 불공정·부조리 척결은 주로 공직사회 내부를 중심으로 공직자들이 수행하는 역할과 활동에 있어 부정과 비리 등 불공정 문제를 척결하는데 초점을 두고 있다. 성희롱·성폭력 걱정없고 보복없는 근무환경은 사회전반에서의 부정과 부조리 및 비리 등 불공정 문제에 초점을 두되 무엇보다 우선적으로 성관련 불공정과 범죄활동의 척결을 내용으로 하고 있다.

공직사회를 중심으로 한 불공정 및 부조리 문제의 척결은 첫째, 공직자들이 그 역할을 수행함에 있어 부정과 비리 등으로 인해 불공정하게 되지 않도록 엄격한 공직윤리로 무장할 것을 규정하고 있으며, 불공정 및 부조리 문제중에서도 특히, 일상생활 속에 내재하여 관행적으로 행해지는 문제의 척결에 초점을 두고 있다. 둘째, 불공정 및 부조리 문제의 척결은 많은 경우 공무수행의 주체인 공직자를 대상으로 접근하였으나, 여기에서는 공공부문을 대상으로 한 기존의 접근과 경험이 민간분야에로 확산되어

민간부문에서의 불공정 및 부조리 문제도 척결되도록 설정하고 있다.

한편, 성관련 사회범죄 문제의 해소와 보복 없는 근무환경 조성은 먼저, 우리사회에서 그간 남성우월적인 사회관습과 문화적인 배경 하에서 여성을 상대로 행해지는 성폭력 및 성희롱 문제를 척결하는데 초점을 두고 있다. 사회전반에서의 공정성 실현은 우선적으로 여성과 장애인, 고령자 등 사회적 약자를 대상으로 접근해야 하며, 이를 위해서는 사회적 문화와 관습에서 비롯되는 불공정과 부조리 문제로서의 차별과 성관련 범죄에 대한 해결책이 모색되어야 한다. 둘째, 우리 사회 내에서 관습과 관행을 통해 지속적으로 문제가 되고 있는 성관련 범죄와 관련된 불공정 및 부조리 문제의 해소를 위해서는 기본적으로 개인차원에서의 신고 등 적극적인 대응이 전제되어야 한다. 아울러 이러한 활동의 활성화를 통한 사회문제 개선을 위해서는 기관차원에서의 신고절차 등 과정에 대한 내실화와 함께 피해자나 신고자를 대상으로 한 보복이 행해지지 않는 실질적인 보호가 확보되어야 할 것이다.

2. 공직윤리 강화 및 불공정·부조리 척결

1) 달라진 국민의 눈높이에 맞춰 공직자 윤리규범 강화

공직사회는 신분과 직무의 특수성으로 인해 국민과의 관계에서 우월적 지위에 있거나 특혜를 받을 수 있으며, 특히 공직자가 사적인 이익을 실현하는 경우 공정성과 깨끗함, 나아가 사회정의를 훼손하며 궁극적으로 국민으로부터 불신을 받는 요인이 된다. 공직사회의 공정성과 깨끗함은 부정과 비리요소에 대한 차단에서 시작되며, 공정성과 깨끗함을 실현하는데 있어 핵심은 공직자들에게 요구되는 윤리, 즉 공직윤리를 구현하는 것이다.

공직사회의 불공정·부조리 및 윤리차원에서의 문제는 크게 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 먼저, 관련법령을 통해 규정되고 있는 행태 및 윤리상의 기준과 내용을 준수하는 것이며, 다음으로 관련 법령상에 규정된 기준을 초월하여 보다 광범위하고 포괄적으로 공직사회 내에서는 물론 대외적으로 일반적인 역할과 활동을 수행함에 있어 공정하고 깨끗함을 구현하는 것이다. 국민이 기대하는 공직윤리 강화는 법령상 규정된 기준의 준수에 한정하지 않으며, 법령상 규정된 기준 외에 일반적이고 포괄적인 측면에서 공직자의 공정하고 깨끗함을 실현하는 것이다.

공직자들이 공적인 업무활동뿐만 아니라 사적인 활동을 수행함에 있어서도 최소한의 기준이 되고

의무적으로 준수해야 하는 법령상 규정된 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

먼저, 「공직자윤리법」은 공직자 개개인에게 이해충돌 방지의무와 더불어 재산등록과 공개 및 퇴직공직자의 취업제한 등을 규정하고 있으며, 「국가공무원법」은 공직자가 공무수행과정에서 포괄적으로 준수할 의무(성실, 복종, 직장이탈 금지, 친절·공정, 종교중립, 비밀엄수, 청렴, 품위유지, 영리업무 및 겸직 금지, 정치운동 금지, 집단행위 금지 등)를 규정하고 있다. 한편, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」은 보다 구체적으로 공직자의 부정과 비리에 초점을 둔 부패행위 금지 및 부패행위에 대한 신고의무 등이 규정되어 있으며, 가장 최근에 시행된 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」은 공직사회에서 그간 관행적으로 묵인되어 왔던 금품수수 및 청탁금지 행위 등을 규정하고 있다.

근거법령	공직자 의무 및 규범
국가공무원법	복무상의 의무(성실, 복종, 직장이탈 금지, 친절·공정, 종교중립, 비밀엄수, 청렴, 품위유지, 영리업무 및 겸직 금지, 정치운동 금지, 집단행위 금지 등)
공직자윤리법	재산신고/등록 및 공개
부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률	부패행위 금지, 부패행위 신고
부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률	금품수수 금지, 청탁행위 금지

이와 같은 법령에서 규정하고 있는 공직자의 행태 및 활동상의 기준과 내용은 개인의 윤리수준과 재량적 판단에 의해 준수여부가 결정되는 윤리규범이 아니라 법령에 의해 강제적으로 이행이 요구되는 법령상의 행태이다. 즉, 위에서 제시된 내용은 모든 공직자들이 반드시 준수해야 하는 강제사항이자 법적인 의무이다. 이에 따라 정부부처와 공공기관들은 소속된 공직자를 대상으로 이들 기준과 내용이 준수·이행되는지에 대한 철저한 점검과 대응이 요구되며, 위반자에 대한 상응하는 조치와 처벌 등을 통해 국민이 기대하는 공정하고 깨끗한 공직사회가 구현되도록 노력해야 한다.

공직자를 대상으로 한 이러한 법령상의 기준과 내용에도 불구하고, 공직자들의 윤리수준과 공정성은 국민의 기대에 부응하지 못하고 있는 실정이다. 이는 공직자들이 법령상 기준과 내용을 준수하지 못한 것이 아니라 국민들이 공직자들에게 기대하는 윤리수준이 법령상 규정된 기준과 내용보다 높기 때문이다.

이러한 사례들은 공직자 재산신고 및 인사청문회와 최근 제기된 공직자 채용비리 사례 등 관행화된 부조리와 부당행위로 드러나고 있다. 또한, 최근 공공 또는 민간부문에서 제기되고 있는 소위 갑질 문제와 함께 공공기관 청렴도 조사(내부청렴도)에서 제기되는 상급자의 부당한 업무지시 등은 법적인 측면에서의 불법과 부당성 문제와 더불어 구성원 상호간 또는 활동당사자간 관계와 소통방식의 왜곡 등이 불공정·부조리 등의 윤리문제로 부각될 수 있음을 알 수 있다.

결국, 국민의 기대에 부응하도록 공직사회의 윤리수준을 강화하기 위해서는 공직자들이 일상적이고 보편적인 업무활동을 수행함에 있어 보다 공정하고 성실하게 국민을 위한 행정서비스를 제공하도록 접근할 필요가 있다. 이를 위해 정부부처를 포함한 공공기관들은 소속 공직자들이 관행적인 문제요소를 해소하고 보다 중립적이고 공정하며 성실하게 업무에 임할 수 있도록 기관의 특성에 부합되는 자율적이고 예방적인 차원의 기준과 지침, 즉 세부적인 행동강령이행 세칙, 이해충돌 방지를 위한 기준과 지침 등을 마련할 필요가 있다. 공직윤리강화 차원에서 우선적인 접근이 요구되는 사안은 그간 공직사회에서 관행적으로 행해지는 부조리와 부당행위에 대한 규명과 개선이다.

① 공공부문 갑질, 해외출장 부당지원 관행 근절

공직사회는 매우 계급적인 성격을 지니고 있으며, 업무상대로서 일반국민이나 기업 등 민간과의 관계에서 전통적으로 우월한 지위에 있다. 이는 공직자들이 기관내의 수직적 관계뿐만 아니라 대국민 또는 민간기관과의 관계에 있어서도 우월적 지위를 남용하는 소위 갑질 문제를 야기하는 원인이 되어 왔다. 이러한 갑질행위는 국민에 대한 공정하고 최적의 서비스를 구현하는데 있어 장애요소가 되는 것은 물론이고, 부정과 부조리의 원인으로 작용함으로써 사회적 정의와 공정성을 훼손하고 있다.

공직사회의 부당한 우월적 지위의 행사나 남용을 방지하여 공정하고 깨끗한 사회를 구현하기 위해서는 공직 내부의 수직적 관계는 물론 공직자의 대외적 활동에서 접촉하는 대상자와의 수평적이고 호혜적인 인식에 기반한 소통과 업무활동이 이루어질 것이 요구되고 있다. 공직사회가 대내외적으로 수평적이고 호혜적인 관계에 기반한 업무활동이 이루어지기 위해서는 업무 과정에서의 언어는 물론 업무수행 태도에서의 가시적이고 구체적인 변화와 개선이 필요하다. 이를 위해서는 공직자의 대내외적 업무활동상 기준이 되고 준수해야 하는 구체적인 기준이나 지침이 마련되어야 한다.

한편, 공직사회의 윤리적 측면에서 가장 중요한 이슈는 외형적인 측면에서의 우월한 지위를 남용하는 갑질행위에 한정되지 않고, 공직자가 공적인 업무를 수행함에 있어 자신을 비롯한 사적인 이해가 우선적으로 추구되는 이해충돌 문제이다. 이러한 이해충돌행위는 주권자로서의 국민이 위임한

업무활동이 국민을 위해 엄정하고 공정하게 수행되어야 함에도 불구하고 공직자 자신의 이해를 위한 수단으로 활용되는 것이다. 이러한 공직자의 이해충돌문제를 방지하는 것은 공직윤리측면에서의 핵심적인 사안으로 다양한 법령을 통해 예방하고 있음에도 불구하고 범정부차원에서의 법령이나 기준상 한계가 존재한다. 아울러 우리나라는 이해충돌방지를 위한 별도의 법령이 마련되어 있지 않으며, 부패방지 관련 법령이나 공직윤리 관련 법령 등 다양한 법령에서 산발적으로 규정하고 있음에 따라 개별적인 사안에서의 적용상 한계가 있다.

공직자의 이해충돌 이슈에 대한 인식과 이해를 제고하고, 나아가 실질적인 이해충돌행위를 예방하기 위해서는 범정부차원 내지는 개별 기관차원에서 이해충돌 및 방지에 대한 별도의 통합된 지침 등을 마련할 필요가 있다. 이러한 이해충돌방지를 위한 지침은 기존의 다양한 법령에서 규정된 이해충돌에 대한 취지 및 개념을 비롯하여 여타 다양한 이해충돌 가능영역과 이를 회피하기 위한 기준 및 방식 등을 제시함으로써 이해충돌 방지가 실질적으로 실현되도록 해야 한다. 이를 통해 공직자들은 업무수행상 이해충돌에 대한 이해를 높이고, 나아가 이해충돌을 사전에 차단함으로써 보다 중립적이고 공정한 업무수행을 통해 국민이 기대하는 공정하고 깨끗한 사회를 구현하는데 이바지할 것으로 기대된다.

공직자의 업무 수행과 관련하여 다양한 기준이 설정·적용되고 있음에도 불구하고, 기준의 비현실성 또는 업무상 편의를 우선함에 따라 부당한 위반행위가 관행적으로 발생하고 있으며, '부당한 출장지원 및 업무추진비 지출'등이 대표적인 사례라 할 수 있다. 이러한 관행적인 불법 및 부당한 행위들은 특히 실무처리를 담당하는 하급자에게 모든 책임이 전가됨에 따라 내부청렴도 조사에서는 "부당한 업무지시"로 인식되기도 한다. 이러한 관행적 부당행위는 특정인의 사적인 이익을 실현하기 위해서가 아니라 부서나 기관차원의 편의상 행해지고 있어 관행적이고 반복적으로 지속될 수 있다. 한편, 이와 같은 부당한 관행은 업무처리자 개인을 대상으로 한 위반여부에 대한 감찰이나 처벌을 통해 접근할 경우. 업무담당자의 억울함이나 불만의 소지로 작용할 뿐 문제의 근원적 해소에 한계가 있다.

이에 따라, 불공정하고 부당한 관행을 척결하기 위해서는 크게 두 가지 차원에서의 접근이 필요하다. 첫째, 사전적·예방적 차원의 접근으로 기관 내에서 관행적으로 행해지는 부당하고 불법적인 활동에 대해서는 문제의 요인이 되는 관련 기준의 현실적합성을 규명하여 필요시 현실화를 위한 개선이 요구된다. 둘째, 사후적·통제적 차원의 접근으로 기관장을 포함하여 기관의 구성원들이 관행적으로 행해지는 부당한 활동과 행위에 대한 인식을 바탕으로 척결 의지를 가져야 하며 특히, 기관내적인 부당한 업무지시나 위반이 노출될 경우에 발생할 수 있는 인사상 보복이 우려되지 않도록 익명성을 확보·보장하여 관련 신고가 활성화될 수 있도록 해야 한다. 이를 위한 구체적인 방법으로는 내부 또는

공익신고가 감사실이나 소관 부서 등 기관내적인 조직을 활용하지 않고 다양한 공공기관에서 구현하고 있는 '공익신고 대리 변호사'의 활용이나 '외부 민간전문기관에 위탁 및 운영되는 신고시스템', 또는 익명으로 접근될 수 있는 '모바일 기반 상담 또는 신고 플랫폼'등이 있다.

② 부패 공직자에 대한 온정주의적 처벌관행 근절

기관의 업무특성상 현장에서 관행적으로 행해지는 불공정·부조리 행위를 차단하기 위해서는 이러한 부적절한 관행이 발생하는 실태를 업무현장에서 사전에 파악하는 것이 선행되어야 한다. 즉, 기본적으로 위반행위에 대한 사후적 적발과 처벌이 아니라 사전적·예방적으로 관행적 위반행위 내지는 불공정 행위의 실태를 파악하여, 구성원들이 준수해야 할 행동지침과 자체적 처벌기준을 마련하여 적용하는 것이다.

이러한 관행적인 불공정·부조리 행위의 척결을 위한 핵심은 구성원들이 사전에 관행적 위반행위에 대한 이해와 인식이 공유되고, 위반에 따른 처벌이 확실하게 부여되는데 있다. 부정과 비리 등 법률상 불법행위는 물론 윤리적인 차원에서의 행동강령이나 지침 등의 가치는 그것이 실질적으로 업무현장에서 적용되고, 위반시 그에 상응하는 처벌이 부과될 때 확보될 수 있다. 공직자의 비리나 부정행위를 비롯하여 윤리지침 등의 위반에 대해 공동체 구성원 인식에 입각한 온정주의적 처벌이나 형식적 처벌은 업무수행상의 공정성은 물론 법치의 근간을 훼손할 수 있으며, 이로 인해 개별 기관의 이미지 실추뿐만 아니라 정부에 대한 국민의 신뢰를 잃게 할 수도 있다.

따라서 불공정 및 부조리에 상응하는 객관적이고 엄정한 처벌을 위해서는 우선적으로 처벌부과상의 기준과 지침이 세부적으로 마련될 필요가 있으며, 아울러 위반자에 대한 징계심의 등에 있어 객관적인 시각으로 판단할 수 있도록 외부전문가의 의견이 반영될 수 있는 통로가 마련되어야 하며, 위반자 내지는 위반업무와 관련된 내부구성원은 관련 절차에서 이해충돌을 방지하기 위하여 제척될 필요가 있다.

2) 생활 속에 내재하는 불공정·부조리 관행 척결

법령상 규정된 기준과 내용에 대한 준수와 관련하여 제기되는 불공정 및 부조리 문제는 공직사회의 윤리적인 측면에서의 한계와 문제에 한정되지 않으며, 사회 전반적으로 불공정·부조리 행위가 관습적이고 관행적으로 발생하는 문제를 안고 있다. 이러한 관행과 관습에서 비롯되는 불공정·부조리 문제는 그 관행성으로 인해 이를 문제로 인식하지 못하게 되며, 아울러 개선을 위한 접근을 모색하는 데 한계가 발생한다.

본 혁신과제에서는 이러한 점에 입각하여 공직사회의 내부적 측면뿐만 아니라 사회적 활동측면에 있어 관행과 관습에서 비롯되는 불공정 및 부조리 문제의 발굴과 척결에 초점을 두고 있다. 생활 속에 내재하는 관행과 관습으로 인해 발생하는 불공정 및 부조리 문제는 기본적으로 공직사회 내적인 편의와 이익이 우선시 되거나, 국민생활에서의 문제적 요소에 대한 보다 적극적이고 능동적인 접근과 대응이 부족한데서 비롯되고 있으며, 특히 공직자 채용 비리 척결과 함께 국민생활의 안전을 위협하는 사안들에 초점을 두고 있다.

이러한 대외적인 관계에서 제기되는 불공정하고 부조리한 문제에 공정하고 효과적으로 대응하기 위해서는 무엇보다도 공직사회의 내부적인 시각에 한정하지 않고 보다 적극적으로 국민의 이해와 시각에서 접근할 것이 요구되고 있다. 더욱이 일상적이고 관행적으로 행해지는 불공정하고 부조리한 문제들은 앞서 설명한 바와 같이 그 관행성으로 인해 문제에 대한 인식이나 규명이 매우 어려울 수 있으므로 보다 강한 의지를 가지고 대처해야 하며, 그 과정에서 객관적이고 전문적인 시각과 접근을 보완하기 위하여 관련 민간인이나 전문가의 참여를 보장하고, 기관내적으로 업무경험이 풍부한 퇴직자 등으로 구성된 TF나 위원회 등을 활성화 할 필요가 있다.

① 공공기관 채용비리 근절을 위한 전수조사 정례화 및 취약기관 집중관리

공직 채용의 공정성은 사회 전반적으로 공정성의 표상으로 생각되고 있으며, 이에 따라 가장 우선적으로 공정하게 실현될 것이 요구되고 있다. 공공기관의 채용비리 등은 그 성격상 기관장을 비롯하여 고위직을 통해 이루어지거나 외부로부터의 커다란 영향력을 통해 이루어지는 경우가 많다. 따라서 이러한 문제는 기관 자체적으로 해결하기 어려우며, 아울러 사후적 감사를 통한 적발과 처벌을 통해서는 문제에 대한 근본적인 해결이나 국민의 기대에 부응하기 어렵다.

이에 채용 부조리나 불공정한 관행의 척결을 위해서는 채용과 관련하여 공정성이 실현될 수 있도록 엄격한 내부규정을 설정하고, 채용심사과정에서 객관성과 공정성이 실현될 수 있도록 외부전문가가 참여하는 등 사전적이고 예방적인 차원에서의 제도강화가 선행되어야 한다. 이와 함께 공정한 채용을 객관적으로 검증하고 확인하는 차원에서 기관 내 감사부서나 상급 관리기관의 사전적 또는 사후적 감시와 감독이 요구된다.

채용과 관련하여 감사부서나 상급 관리기관의 검증적 차원에서의 관리활동은 채용이 기관장을 비롯한 특권층에 의해 위반되거나 왜곡되지 않고 엄정하게 실현되도록 하는데 초점을 두고 있다. 즉, 사전적으로는 채용관련 기준 및 방법에 대한 규정과 채용계획상의 내용이 공정하고 객관성이 실현되도록

마련되고 있는가는 살펴보고, 사후적으로는 실질적인 채용활동이 이들 규정과 계획대로 정당하게 이루어졌는가에 입각하여 접근할 수 있다. 따라서 감사부서나 상급기관은 사전적으로 계획차원에 대한 확인 및 사후적으로 이행실태 차원에 대한 확인과 함께 채용과정과 내용에 대한 투명성이 확보되도록 노력해야 한다.

채용 비리를 차단하고, 그 공정성을 실현하기 위해서는 무엇보다 모집요건, 모집 정보의 공고, 응시자에 대한 심사자 구성과 심사절차 및 방법 등에 있어 차별 없는 기회의 제공과 공정한 심사가 실현될 수 있는 기준과 방법 등이 마련되어야 한다. 아울러 실질적인 채용과정에 참여하는 내외부 구성원의 경우 사적인 이해관계 등으로 인한 제척이 이루어질 수 있도록 기관내적으로 이해충돌방지 관련 자체 행동강령 등이 구체적으로 설정·운영될 필요가 있다.

② 범정부 안전분야 반부패협의회 구성 운영으로 안전 분야 실태조사 및 안전부패 유형별 중점 추진과제에 대한 일제 감사·감찰 추진

국정운영에 있어 가장 필수적인 요소 중 하나는 국민이 안전한 생활을 유지하도록 하는 것이며, 국민의 생명과 안전을 지켜주지 못하는 정부는 국민의 신뢰를 기대하기 어렵다. 국민을 불안하게 만들었던 그간의 재난안전 사고를 분석해 보면, 대부분 사고대비 시스템의 미작동, 부실한 안전점검, 사고위험요인 방치 등 고질적인 안전무시 관행과 함께 불법행위가 원인이었음을 알 수 있다. 결국, 많은 재난안전 사고들이 예상치 못한 상황에서 발생된 것이 아니라, 그간 노정된 인식이나 행태와 재난안전시스템의 유사한 문제 등에서 기인하고 있었던 것이다. 따라서 해당 기관 위주의 개별적이고 단편적인 개선대책 마련 등 과거의 관행을 답습해서는 안전문제를 결코 해결할 수 없다는 위기의식 하에, 국민의 생명을 위협하는 고질적인 안전문제를 부패의 관점에서 살펴보는 혁신적인 방안 마련이 요구된다.

일반 업무에서의 부정·부패 행위는 범사회적 측면에서 문제의 중대성에도 불구하고 그로 인한 직접적이고 부정적인 효과는 그 행위에 직접적으로 관련된 개인과 조직을 중심으로 한 제한된 범주에서 작용한다. 하지만 부정·부패행위가 안전 분야에서 발생할 경우, 그 행위로 인해 왜곡된 업무처리의 효과는 개인과 조직을 넘어 일반국민의 소중한 생명과 재산을 잃게 만드는 심각한 상황으로 이어질 수 있다. 안전과 직결되는 영역에서의 불법행위와 안전무시 관행 즉, 안전분야 부패는 국민의 생명을 위협하는 핵심적 요소이자 우리사회의 공정성과 사회적 정의를 훼손하는 사회문제로도 확대될 수 있음을 간과해서는 안될 것이다.

한편, 중앙부처와 지자체 그리고 공공기관은 소관 업무내용이 다양하고 전문적이라는 이유로 공급자

주도의 개별적인 안전감시체계를 운영하여 실제 영향이 작용하는 국민의 관점에서는 그 효과를 체감하지 못하거나 제도적인 빈틈도 자주 노출한 측면이 있다. 따라서 안전분야를 대상으로 한 혁신활동에는 국민의 안전이 확보될 수 있도록 우선적으로 국민과의 소통에 기초하여 국민의 수요와 관점이 반영될 수 있어야 하며, 관련 정부 기관들은 협업차원에서의 접근이 요구되고 있다. 이러한 접근을 위해서는 구체적으로 첫째, 고질적으로 반복되는 안전문제의 실태파악과 재발방지를 위해 중앙부처와 시·도, 주요 공공기관의 감사·감찰 부서가 협업 중심의 안전분야 부패 감시시스템으로서의 '범정부 안전분야 반부패협의회'의 기능과 역할을 활성화하고, 이를 통해 안전을 위협하는 부패행위의 유발요인을 규명 및 개선하는 접근이 요구된다. 둘째, 그간 정부차원의 공급자 중심 접근으로 인해 국민생활 속에 내재된 안전무시 관행을 혁신적으로 개선하기 위해 국민과의 소통과 참여를 담보하기 위하여 안전분야 부패 근절을 위한'안전감찰 국민제안 공모'와 같이 국민과 정부가 소통하는 공간 마련 등 반부패 환경 조성에도 힘써야 할 것이다.

3) 공공분야 부패척결을 민간분야로 전격 확산

우리사회에서의 불공정 및 부조리 관련 문제에 대한 접근은 주로 사회적 파장이 크고 국민의 신뢰에 중요하게 작용하는 공직사회를 중심으로 이루어졌다. 부패방지기본법 및 국민권익위원회 설치법을 비롯하여 청탁금지법 등을 보면 부패 등 비리행위에 대한 규정과 접근은 대부분 공직자와 공직사회를 우선적인 대상으로 접근하고 있다. 이러한 노력의 결과 공직사회에서의 불공정 및 부조리 문제 개선에도 불구하고 우리사회에서는 여전히 이러한 문제가 지속되고 있는 바, 이는 이러한 접근이 비켜간 민간부문에서의 불공정 및 부조리 문제가 지속되고 있기 때문이다.

이러한 점에 입각하여 정부는 혁신과제를 통해 민간부문에서의 불공정 및 부조리 문제에 대한 적극적인 대응을 모색하고 있다. 민간부문에서의 불공정 부조리 문제는 업무활동의 내용 및 특성에 따라 다양한 측면에서 행해지고 있는 바, 첫째 공공부문과 민간부문간 업무관계에서 민간부문에 의해 행해지는 부정과 비리가 있으며, 둘째 순수하게 민간부문 내에서의 경제활동 과정과 관계에서 발생하는 부정과 비리를 들 수 있다. 민간부문에서 행해지는 이러한 부정과 부패문제는 기본적으로 범 정부차원에서는 전담기관으로서의 국민권익위원회 중심의 역할이 수행될 수 있으며, 특정한 민간기업과 활동영역에서 발생하는 부패문제에 있어서는 정부 내 소관 부처들의 주도적인 역할수행이 기대된다.[32] 특히 공공부문과 민간부문간 상호작용

32) 국민권익위원회는 민간부문에서의 부패문제 대응과 해소를 위해 범 정부차원에서의 반부패민관협의회를 구축하여 민간부문으로부터의 의견을 수렴하고, 나아가 민간부문에서의 부패실태에 대한 파악 등 민간부패에 대한 이해와 규명을 위해 접근하고 있다.

가운데 민간부문에서 발생하는 부정과 비리문제는 주로 정부의 지원과 보조사업을 둘러싼 수혜집단에 의해 발생하고 있는 바, 주관 부처와 기관의 적극적인 문제규명과 개선을 위한 접근이 요구되고 있다.

① 생애주기별 생활적폐 유발 요인 발굴 및 제도 법령 등 개선

일상생활 속에서 자행되는 부조리와 불공정 문제는 그 범위와 성격이 지나치게 넓고 다양하여 해소를 위한 체계적인 접근이 요구되고 있다. 민간부문에서의 부정과 비리문제는 우선적으로 정부와 일반국민들이 상호간에 형성된 관계하에서 민간에 의해 행해지는 사안을 중심으로 접근될 필요가 있다. 나아가 이러한 생활 속의 불공정 및 부조리 문제는 국민의 생애주기에 따른 행정서비스의 유형화에 입각하여 접근될 수 있는 바, 즉 유아기 보육시설 관련, 구직활동 관련 청년기, 가정과 직장생활이 양립하는 장년기, 그리고 퇴직과 더불어 연금에 의존하는 노년기 등의 구분하에 공공기관이 수행하는 기능과 역할과 관련하여 이루어질 수 있다.[33)]

즉 유아-청소년기에 대한 접근은 무엇보다 유아를 대상으로 한 보육시설이나 청소년기의 사학 등 학업관련 시설을 중심으로 이루어질 수 있고, 학업이후 취업관련 시기의 청년기에 대한 접근은 구직활동과 취업신분 등에 초점을 두어 청년들이 착취되지 않고 공정하게 직업을 확보할 수 있도록 관련 지원시설 및 활동 차원에서 이루어질 수 있다. 한편 가정과 직장생활이 양립하는 장년기의 경우 남성에 대한 직장에서의 보육관련 권한의 실현상 제기되는 문제와 여성의 경우 보육에 대한 지원상의 문제와 함께 보육으로 인한 차별 등의 문제가 초점이 될 수 있다. 또한 노년기의 경우 노년 취업자에 대한 부당한 대우와 착취, 그리고 기초연금이나 기초생활자에 대한 지원이나 지원혜택의 실현과정에서 제기되는 부조리 등이 초점이 될 수 있다.

유아기를 대상으로 한 생활 속 불공정 및 부조리 문제는 보육시설이나 보육가정에 대한 지원과 시설사용 차원에서 민간기관이나 당사자에 의해 행해지는 문제를 규명하여 개선함으로써 정부차원에서의 국민에 대한 지원이나 서비스가 공정하게 구현되고 나아가 정부의 예산집행상 공정성과 효과성이 확보되도록 하는 것이다. 이러한 측면에서의 접근은 청년들을 대상으로 한 구직활동에 대한 지원이나 나아가 장년들에 대한 주택지원, 노년에 대한 생활지원 등으로 확대될 수 있으며, 이러한 지원활동 과정에서 발생하는 불평등 및 부조리 문제를 규명하고 개선할 수 있다.

33) 정부 대표포털인 정부 24 홈페이지에서 접근되는 방식과 내용.

② 보조금, 민관유착 분야 등 구조적·고질적 부패관행 개선

민간부문에서의 부정과 비리는 많은 경우 정부차원에서의 지원과 관련하여 발생하고 있다. 정부의 지원과 보조에 의존하여 정부를 대신하여 활동을 수행하는 민간단체나 기관의 경우 정부로부터의 지원확보는 물론 실질적인 활동과 예산집행과정에서 부당하게 실익을 실현하기 위해 구조적이고 고질적인 부패관행이 지속될 수 있다. 정부보조나 지원사업에 대한 민간부문에서의 부정과 비리를 차단하기 위해서는 주관 부처나 공공기관의 주도적인 역할과 접근이 수요 된다.

정부로부터의 지원과 보조에 의존하는 이들 민간단체 등 민간부문에서의 부정과 비리를 차단하기 위한 방법은 두 가지, 즉 해당 민간기관이나 단체에 대한 엄정한 관리와 민간부문에서의 부정행위에 대한 공익신고 등의 활성화이다. 정부보조금을 사용하는 민간단체 등에 대한 효과적 관리를 위해서는 예산집행과 활동수행실태에 대한 객관적이고 체계적인 점검체제와 더불어 위반행위 적발시 보조금의 회수 등 처벌기준이 마련되어야 한다. 특히 이러한 관리에 있어서는 민간단체와 담당 공직자간의 유착 가능성을 해소하기 위해 외부 민간전문가나 기관 내 감사활동 부서를 중심으로 접근될 필요가 있다. 이러한 체제는 민간에의 보조나 지원의 경우 지원판단의 근거와 기준 등 필요성, 지원대상자 선정 기준과 방법, 지원활동의 적절성에 대한 점검과 관리방법 등을 둘러싼 사전적인 준비와 심의가 매우 중요한 의미가 있다.

또한 민간부문에서의 부정한 보조금 집행 등에 대해서는 관련 민간인으로부터의 공익신고가 활성화될 수 있도록 신고채널 마련에 있어 신고자의 익명성이 보장되도록 초점을 두어 보복이 차단되도록 하고, 나아가 신고자에 대한 보상이 관련 법령에 근거하여 행해질 수 있어야 할 것이다.

③ 청렴사회민관협의회 및 청렴사회협약을 통한 국민참여 중심의 반부패정책 추진체계 안착

정부를 중심으로 한 공직사회와 공공부문에서의 부정과 비리 등 부패문제에 대한 대응과 달리 민간부문에서 행해지는 부패문제는 그 대응에 있어 많은 어려움이 있다. 공공부문에서의 부패문제는 공직자를 대상으로 한 다양한 법령과 지침 및 강령 등을 통해 규정되고, 그 위반과 관련하여 개별기관이나 범 정부차원에서의 반부패체제를 통해 접근되고 대응될 수 있다. 하지만 자영업자를 비롯한 개별 민간기업 등 민간부문에서의 비리와 부패는 그것이 공공부문과의 직접적인 관계에서 행해지지 않고 민간부문내에서의 경제활동 과정에서 발생하고 있기때문에 정부가 직접적으로 개입하고 관리하는데 한계가 있다.

민간부문내에서 행해지는 부패문제의 이러한 특성을 반영하면서도 민간부문에서의 부패문제에 정부가

보다 적극적이고 주도적으로 접근하기 위해서는 정부 부처와 더불어 주요 민간기업 및 시민단체 등 범사회적으로 반부패 관심과 역량을 활용하고 신장하는 차원에서의 사회 주요 활동주체들을 포괄하는 협의회를 구성하여 상호간 부패방지를 위한 협약을 체결하고 공동추진하는 등 협력 관계를 조성하는 것이다. 이러한 부패방지 관련 민관차원에서의 협의회나 협약을 통한 접근 사례로는 과거 노무현 정부하에서의 "사회투명성협약" 및 "실천협의회" 구성 등을 통해 볼 수 있다.

이러한 민관으로 구성되는 협의회와 반부패 협약의 경우 협의회 참여 구성원 상호간 각자의 활동과 운영에 있어 비리와 부정 등 부패행위를 하지 않고 기관내적으로도 이를 실현하기 위한 시스템들을 갖추게 하고, 나아가서는 협약참여 구성원 상호간 협약내용의 준수실태를 주기적이고 체계적으로 점검하고 관리하는 시스템을 마련하여 운영하는데 초점을 두고 있다. 민간부문 부패문제에 대한 효과적 대응을 위한 이러한 접근은 기본적으로 문제의 주체인 민간부문에서의 적극적인 참여와 더불어 다양한 의사소통과 의견수렴을 통한 문제의 규명과 대응이 이루어지도록 사회 내 모든 역량을 결집하는 장점이 있다.

참고정보

국고보조금 부정수급 근절 등 개혁 추진방안 연구(한국조세연구원 재정성과평가센터, 한국행정연구원)
부정수급사례유형별 프로파일링 및 기획조사 활용방안 등 마련(한국형사정책연구원)
민간부패 방지를 위한 제도개선 방안 연구(한국형사정책연구원)

3. 성희롱·성폭력 걱정 없고 보복 없는 근무 환경

'성희롱'(sexual harassment)이란 업무, 고용, 그 밖의 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. 성희롱은 육체적 성희롱, 언어적 성희롱, 시각적 성희롱 등으로 구분된다. 우리나라에서 성희롱 개념은 「양성평등기본법」, 「국가인권위원회법」, 「남녀고용평등 및 일·가정 양립지원에 관한 법률」에 규정하고 있다. 성희롱 행위에 대해서는 고충상담,

조정 등 사내 구제절차를 이용하거나 성희롱고충심의위원회(성희롱 심의의결기구)를 이용할 수 있으며, 외부 공적기관을 이용하는 경우 국가인권위원회, 노동위원회, 지방고용노동관서를 이용하거나 민사소송을 이용하는 등 다양한 구제절차가 가능하다. 성희롱행위에 대해 국가인권위원회에 구제신청을 하면 성희롱행위자는 손해배상, 성희롱 예방교육 이수 등의 권고를 받고, 소속기관의 장에게는 행위자 징계, 재발방지대책 수립 등의 권고가 내려질 수 있다. 사업주는 성희롱 없는 근무환경 조성에 힘써야 할 의무가 있다.

'성폭력'(sexual violence)이란 폭행·협박이나 위계·위력 등을 사용하여 타인의 성적 자기결정권 즉 타인과 성적 행위를 하지 않을 권리 또는 자유를 침해하는 행위이며, 현행법상 강간, 강제추행, 준강간, 준강제추행, 장애인에 대한 강간, 강제추행, 공중밀집장소에서의 추행, 카메라 등 이용촬영죄 등으로 처벌될 수 있다. 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」은 '성폭력'을 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1항에 규정된 죄에 해당하는 행위라고 규정하고 있으며, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」은 성폭력범죄의 유형을 규정하고 있다. 현행법상 성희롱과 성폭력은 구별되는 개념이고 성희롱은 원칙적으로 범죄로서 처벌되는 것은 아니지만 유형에 따라 성폭력범죄에 해당되어 형사처벌이 가능한 경우가 있다. 예를 들어 상대의 의사와 상관없이 신체적으로 접촉하거나 특정 신체부위를 만짐으로써 피해자에게 성적 굴욕감이나 혐오감을 주는 행위를 하면 육체적 성희롱에 해당될 수 있지만, 경우에 따라서 폭행·협박이 인정된다면 강제추행에 해당되어 처벌될 수 있다.

동 과제의 주요 목표는 공직사회에서 성희롱·성폭력이 없는 근무환경이 조성되고 사건피해에 대한 신고이후에도 신고로 인한 불이익을 받지 않고 정상적으로 근무할 수 있는 환경조성에 있다.

성희롱, 성폭력 행위자에 대한 적절한 처벌과 징계가 이루어 지지 않고 피해자의 심리회복이나 권리구제가 제대로 실현되지 않으며, 공직사회 내에 항상 성희롱, 성폭력의 가능성이 내재되어 있다면, 구성원들의 근로의식은 저하되고 구성원들 스스로가 위축됨으로써 일반인으로부터 신뢰받는 공직사회가 될 수 없을 것이다. 따라서 공직사회 내 성희롱, 성폭력 없는 근무환경 조성은 매우 중요한 과제라고 할 것이다.

1) 공무원 성희롱·성폭력 사건에 대한 엄정한 관리체계 구축

① 모든 유형의 성폭력 범죄로 100만원 이상 벌금형 확정 시 당연 퇴직

공무원 성희롱·성폭력 가해자에 대해서는 제재를 강화함으로써 무관용 원칙을 엄격히 적용한다.

공직자의 성폭력 범죄에 대한 인사 제재조치를 대폭 강화하여 모든 성폭력 범죄를 저지른 공무원은 일정벌금형 이상을 선고받으면 당연퇴직하도록 「국가공무원법」이 개정되었다.[34)]

구체적인 내용을 보면, 공무원 임용결격(당연퇴직) 사유로 이전 법은 업무상 위력 등에 의한 성폭력 범죄로 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자(그 외의 성폭력범죄는 금고 이상의 형)로 되어 있었으나 모든 성폭력 범죄로 100만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 3년이 지나지 아니한 자로 개정되었다(「국가공무원법」제33조제6호의 3, 2018.10.16 개정, 2019.4.17. 시행). 파면, 해임과 달리 당연퇴직은 소청심사 등 이의신청이나 소송 등의 구제절차를 신청할 수 없어, 형이 확정되면 공직에서 즉시 퇴출된다.

또한 성희롱 등으로 징계받은 공무원은 실·국장 등 관리자 직위에 보임하지 못하도록 보직이 제한되며, 징계위원회의 징계의결시 징계의결이 요구된 사람에게 공적이 있는 경우 징계를 감경할 수 있으나 「양성평등기본법」제3조 제2호에 따른 성희롱의 경우 징계를 감경할 수 없도록 관련 규칙을 개정하였다(「공무원징계령」시행규칙 제4조 제2항 제4호 신설, 2019.4.30 개정, 시행).

인사혁신처는 공무원의 성희롱·성폭력 사건을 엄단하기 위해 테마별 인사감사(예 : 연 1회)를 실시하고, 불이익 신고, 고충심사 내용에 따른 수시 인사 감사도 연중 진행 중이다.

② 사건을 은폐하거나 대응하지 않을 시 징계기준 마련

사건 처리 과정에서의 관리자 책임과 피해자, 신고자 보호제도를 강화하였다. 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 마련하였다. 성 관련 비위 또는 「공무원 행동강령」 제13조의3에 따른 부당한 행위를 은폐하거나 필요한 조치를 하지 않은 경우 징계를 감경할 수 없도록 하였다(「공무원 징계령」시행규칙 제4조 제2항 제9호 신설, 2019.4.30 개정, 시행)

또한 인사혁신처장은 성희롱 또는 성폭력 사건이 조직적으로 은폐 또는 축소되거나, 성희롱 또는 성폭력 사건 신고 등을 사유로 추가적인 피해가 발생한 사실이 확인된 경우 해당기관의 기관명 등을 대외적으로 공표할 수 있도록 하였다(「국가공무원법」제17조제4항 신설, 2018.10.16 개정, 2019.4.17 시행).

34) 국가공무원법 개정사유에서 최근 공직사회 내 성 관련 비위가 사회적 논란이 되고 있으며 이로 인해 공직에 대한 국민 신뢰가 심각하게 훼손되고 있는 상황이므로, 성범죄 관련 임용결격 사유를 확대하여 성폭력 범죄 행위자의 공직 유입 제한을 강화하는 한편, 성희롱 및 성폭력 사건 신고제도 및 관련 구제조치에 관한 규정을 마련하여 공직사회 내 성 관련 비위행위를 근절하려는 것임을 밝히고 있음(2018.10.16 일부개정, 2019.4.17시행).

③ 범정부 성희롱·성폭력 근절 추진 점검단 운영 활성화로 성희롱·성폭력 근절 대책의 수립-이행-점검-환류 체계 확립

미투운동 결과 공직사회에서의 성폭력 드러내기를 위한 대응은 성희롱, 성폭력 근절을 위한 범정부 컨트롤타워 가동으로 범정부 차원의 총괄·조정기능이 강화되었다.

여기서 각 부처의 다양한 대책이 수립되었으며, 여성가족부 장관이 위원장인 범정부 협의체 구성·운영('18.2.27) 및 범정부 성희롱·성폭력근절추진점검단이 설치(3.30)되었으며, 공공부문 성희롱·성폭력 근절대책('17.11.28), 근절 보완대책('18.2.27), 직장 및 문화예술계 성희롱·성폭력 근절대책('18.3.8) 등 관련 대책이 수립되었다.

2019년에도 범정부 성희롱·성폭력 근절 추진점검단이 운영되면서 성희롱·성폭력 근절 대책 이행상황 및 사건 발생기관을 점검하고, 후속 조치에 대한 모니터링 등을 추진하여 공직사회의 성희롱·성폭력이 근절되고 안전한 근무환경이 조성될 것으로 기대된다.

2) 2차 피해 방지 등 피해자 보호 조치 강화

① 외부 전문가를 '성희롱·성폭력 고충처리 옴부즈만'으로 배치·운영

외부전문가를 '성희롱·성폭력 고충처리 옴부즈만'으로 배치 운영하는 것은 성희롱·성폭력에 대한 전문성과 경험을 토대로 피해사건의 상담, 피해자 지원, 결과 처리 등 적절한 구제방법을 강구할 수 있고 비밀보장이나 2차 피해를 줄일 수 있다는 점 등에서 바람직하다.

외부 전문가가 고충처리 옴부즈만으로 활동한다면 피해자들의 신뢰감을 얻어 이용가능성이 높아질 것이므로 각 조직은 전문가를 영입하려는 노력을 기울여야 할 것이다.

② '컨설팅 위원단'을 구성, 사건 발생기관 등에 파견하여 공공부문 직장 내 성희롱 사건 발생 시 지원

2018년 3월 여성가족부에 '공공부문 직장 내 성희롱·성폭력 신고센터'를 개설하면서 피해자 중심 신고사건 처리를 위해 외부전문가가 사건발생기관을 방문하여 사건처리 절차 및 재발방지를 위한 조치 등에 대해 컨설팅을 실시하고 있다.

동 위원단은 변호사·노무사·상담전문가 등으로 구성되어 있고, 사건처리과정에 대한 정확한 정보와 피해자 중심 사건처리 절차, 성희롱·성폭력 예방지침 개선사항 등 재발방지를 위해 필요한 사항에 대한

자문을 제공해 주고 있어 사건 발생기관에 유용한 지원을 하고 있다.

또한 성희롱·성폭력사건이 발생한 기관뿐만 아니라 사건이 발생하지 않은 기관에서도 여성가족부에 신청을 하면 성희롱·성폭력 예방체계 전반에 대한 전문적인 자문을 받을 수 있어 점진적으로 컨설팅 대상기관을 확대해 나갈수록 직장 내 성희롱·성폭력을 방지할 수 있는 예방 기능도 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

③ 공공부문 자체 성희롱 사건처리 매뉴얼 구비 및 피해자 보호 조치 등 교육자료 보급

국가기관 등의 장은 성희롱 방지를 위해 성희롱 예방지침을 마련해야 하고 그 결과를 여성가족부장관에게 제출해야 하며 성희롱 방지조치에 대한 점검을 실시해야 한다. 이 때 현장점검을 할 수 있고, 동 조치가 부실하다고 인정되는 경우 6개월 이내에 관리자에 대한 특별교육을 실시하며, 점검결과를 언론 등에 공표해야 한다. 성희롱 방지조치 점검결과는 중앙행정기관 및 지방자치단체 자체평가나 공기업 등의 경영실적 평가에 반영하도록 요구할 수 있다(「양성평등기본법」제31조, 동 시행령 제20조).

성희롱 예방지침에는 다음 사항을 포함해야 한다(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

국가기관 등의 장은 연1회 이상 성희롱 예방교육을 의무적으로 실시해야 하며(「양성평등기본법」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 내용을 포함해야 한다(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 한다(동 시행령 제20조 제1항). 교육방법은 강의, 시청각교육 또는 인터넷 홈페이지를 이용한 교육 등 다양한 방법으로 실시해야 하고, 대면에 의한 방법이 포함되어야 한다(동 시행령 제19조 제2항).

성희롱 예방교육을 실시한 경우 교육일시·방법, 교육을 받은 사람의 인적사항, 교육내용 등 교육실시 관련 자료를 작성·관리하여야 한다(동 시행규칙 제2조 제1항).

이와 같이 법에 정한 방식을 근거로 공공부문 자체 성희롱 사건처리 매뉴얼을 구비하고 피해자 보호 조치 등 교육자료(동영상 등)를 제작·보급할 필요성이 있다.

한편 징계처분권자가 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄 및 「양성평등기본법」 제3조제2호에 따른 성희롱과 관련한 사유로 징계처분을 하여 그 공무원에게 처분사유 설명서를 교부할 때, 피해자가 요청하는 경우 그 징계처분결과를 피해자에게 함께 통보하도록 하였다(「국가공무원법」제75조제2항 신설, 2018.10.26 개정, 2019.4.17 시행).

3) 예방 교육 및 신고·상담 활성화

① 공공부문 관리자 대상 예방 교육 별도 구분 실시, 실적 허위보고 시 제재 강화, 폭력예방교육 현장점검 실시 등 예방 교육 내실화

공공부문 관리자 대상 예방 교육을 별도로 구분하여 실시하고, 실적 허위보고 시 제재를 강화하며, 폭력예방교육 현장점검 실시 등 예방 교육을 내실화할 수 있는 과제의 수립, 시행이 필요하다.

일반적으로 성희롱 예방교육에 관리자의 참여가 부족하고 실적을 과장하거나 허위로 보고하는 경우가 있으며, 폭력예방교육의 형식적 실시 등이 문제점으로 지적된다. 이에따라 성희롱 예방교육의 실질적인 강화로 교육의 질적 수준을 제고할 필요가 있다.

② 공공기관장과 종사자에게 성폭력 사건 신고의무 부과 추진

공직 내 성희롱 또는 성폭력 사건 발생 시 누구든지 신고할 수 있으며 신고에 따른 불이익한 처우를 받지 않도록 하였다(「국가공무원법」 제76조의 2, 2018.10.16 개정, 2019.4.17. 시행).

구체적인 개정내용을 보면, 공무원은 누구나 기관 내 성폭력 범죄 또는 성희롱 발생 사실을 알게 된 경우

이를 신고할 수 있으며, 이 경우 상담 신청이나 심사 청구 또는 신고를 이유로 불이익한 처분이나 대우를 받지 않는다(제1항). 중앙인사관장기관의 장, 임용권자 또는 임용제청권자는 상담을 신청 받은 경우에는 소속 공무원을 지정하여 상담하게 하고, 심사를 청구 받은 경우에는 관할 고충심사위원회에 부쳐 심사하도록 하여야 하며, 그 결과에 따라 고충의 해소 등 공정한 처리를 위하여 노력하여야 한다(제2항).

중앙인사관장기관의 장 등은 기관 내 성폭력 범죄 또는 성희롱 발생 사실의 신고를 받은 경우에는 지체 없이 사실 확인을 위한 조사를 하고 그에 따라 필요한 조치를 하여야 한다(제3항).

한편, 성희롱·성폭력 사건발생시 직급과 무관하게 '중앙고충심사위원회'에 고충심사를 청구할 수 있도록 「국가공무원법」을 개정하였다(제5항). 고충심사의 경우 5급 이상 공무원은 중앙고충심사위원회에, 6급 이하 공무원은 각 기관의 보통고충심사위원회에 청구하는 것이나 공무원 대상 성희롱·성폭력 사건은 중앙고충심사위원회에 청구하도록 하여 공무원 대상 성희롱·성폭력 사건의 신고 및 제보체계를 강화하였다. 성희롱·성폭력 피해 관련 고충심사위원회는 민간위원을 1/3 이상으로 하며, 위원에는 남성과 여성이 반드시 포함되도록 구성해야 한다. 또한 공무원의 성희롱·성폭력 관련 부당 인사행정에 대해 누구라도 제보할 수 있도록 '인사불이익종합신고센터'(인사혁신처 인사신문고 활용)가 구축되었다.

③ 「공공부문 직장 내 성희롱·성폭력 신고센터」내실화로 접수사건 조치와 컨설팅을 통한 신속하고 통합적인 처리 지원

2018년'미투운동'의 전개로 여성가족부, 고용노동부, 교육부, 문화체육관광부 등은 각 분야별(공공·민간·교육·문화예술) 특별 신고센터를 설치하였고 문체부는 그 동안 은폐되어왔던 문화·예술 분야의 성희롱·성폭력 사건에 대한 대대적인 실태조사 및 특별점검도 실시하였다.

2018년 3월 여성가족부는 「공공부문 성희롱·성폭력 특별신고센터」를 설치하여 그 동안 2차 피해의 두려움으로 신고를 주저하던 성희롱·성폭력 피해자들이 안심하고 신고할 수 있도록 하였다. 신고센터에 접수된 사건에 대해 여성가족부는 해당기관에 가해자 조사 등 필요한 조치와 재발방지대책수립 요청 등을 진행함과 동시에 민간전문가로 구성된 컨설팅위원단을 사건발생기관 등에 파견하여 피해자와 가해자의 공간분리, 2차 피해 방지 등 피해자 중심의 사건처리가 될 수 있도록 하는 한편 재발방지를 위한 성희롱·성폭력 예방체계 개선사항 등을 자문하고 있다. 또한 여성가족부 신고센터는 신고인과 매칭 된 상담사가 전문적인 상담을 통해 법률·의료·상담 등 피해자에게 필요한 서비스를 파악하여 기존 피해자 지원체계와 연계하여 사건이 종합적으로 해결될 수 있도록 기능을 수행하고 있다.

지금까지의 성희롱·성폭력 사건 대응은 수사기관에 고발하는 등 성희롱·성폭력 사건의 처리에 중점을

둔 측면이 있었으나'미투운동'을 계기로 피해자에 대한 심리치료와 법률 및 의료지원 등 피해자 중심의 지원과 사건 재발방지와 사건발생기관의 조직문화를 개선하는 등의 종합적인 방향으로 확대 되었다. 공공부문 직장내 성희롱·성폭력신고센터는 이러한 정책수요를 반영하여 성희롱·성폭력 피해자 지원과 정책대상의 확대에 크게 기여할 것으로 보인다. 2019년에는 사건처리의 책임성을 제고하기 위해 그 동안 한국여성인권진흥원에 위탁운영 하였던 공공부문 직장내 성희롱·성폭력 신고센터를 여가부가 직접 운영하고 아울러 인사처, 교육부, 고용부 및 체육 분야, 문화·예술 분야의 단체가 운영하는 신고센터를 한 곳에서 바로 찾아 갈 수 있도록 온라인 연계를 통한 통합창구를 구축하였다. 그리고 신고 전 익명상담 전화를 개설하여 신고를 주저하는 피해자가 적극적으로 본인의 피해를 신고할 수 있도록 지원하고 신고센터가 접수한 사건이 피해자 중심으로 처리될 수 있도록 관계기관에 요청하고 재발방지대책을 마련하는데 필요한 컨설팅을 지원하는 등 피해자뿐만 아니라 사건발생기관도 지원하는 통합적인 기능을 지속적으로 수행할 것으로 보인다.

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/
여성긴급전화 1366
해바라기센터

감사원 (2017) 감사보고서: 공공기관 채용 등 조직·인력운영 실태.
관계기관 합동 (2018). 5개년 반부패 종합계획.
국정기획자문위원회 (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
김병섭·박순애 편 (2013). 「한국사회의 부패」. 박영사.
김상명 외 (2017). 「공직과 윤리」. 피앤씨미디어.
김영종 (2017). 「신부패학」. 대경.
김향규 (2015). 「행정철학」. 대영문화사.
박귀천(2011). "성희롱피해자의 보호에 관한 입법론적 고찰". 「이화젠더법학」제3권 제1호.
서울특별시교육청 (2016). 대상별 학교 성폭력 사안처리 매뉴얼.
여성가족부 (2018). 2018년 성희롱 성폭력 예방지침 표준안 및 해설.
여성가족부 (2018). 2018년 해바라기센터 사업안내.

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.
이종수 (2012).「새 행정윤리」. 대영문화사.
이혜경(2014).「직장 내 성희롱 예방 및 구제방안으로서 징벌적 손해배상 제도에 관한 연구」. 이화여대 석사학위 청구논문.
인사혁신처(2018), "공무원 뉴스 : 공무원의 성희롱·성폭력, 관용은 없습니다". 2018.3.8
임의영 (2016).「행정철학」. 대명문화사.
전주상 외 (2018).「행정윤리론」. 대명문화사.
전영평 (2018). "미투 운동과 공공기관의 성희롱 대응 :유형화와 전망".「한국행정포럼」. 2018.10. pp.47-51. 한국행정학회.
조세현 (2015). 협업행정 활성화를 위한 조직진단에 관한 연구. 한국행정연구원.
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」.
행정안전부 (2018). '국민이 주인인 정부'를 실현하는 정부혁신 종합추진계획.
행정안전부 (2018).「정부혁신종합추진계획 이해와 활용」.

02
국민편의를 높이는 공공서비스 혁신

1. 과제의 이해

2018년「정부혁신 종합 추진계획」에 따라 세워진 국민중심 4대 행정혁신(데이터·창의·규제·낭비제로)은 혁신의 결과를 국민들이 체감할 수 있는 분야로 구성하여 정부혁신 활동에 대한 국민들의 신뢰도를 제고하고 정부의 공공성을 회복하는 데 목적을 두었다. 행정혁신이란 새로운 행정 문화, 제도, 업무과정, 조직구조 등의 활동이 '국민중심'에 있음을 뜻한다. 이는 대한민국 헌법 제1조 제2항에서 정하고 있는 '대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다'라는 주권재민의 헌법적 가치가 잘 반영되어 있다고 볼 수 있다(the지방포스트, 2018. 10. 9 기사). 국민중심 4대 행정혁신이 국민들의 체감을 중요시 여겼던 이유는 기존의 정부혁신이 다소 광범위한 영역에서 과제를 추진하다보니, 혁신의 성과를 국민들이 제대로 체감하기 어려웠던 한계가 있었기 때문이었다. 그래서 행정서비스의 편의성을 통해 국민의 참여를 이끌고 사회적 가치를 구현하여 '국민이 주인인 정부'에 다가설 수 있는 정부 스스로의 자발적 혁신을 이루고자 했다. 그러므로 행정혁신의 중심이자 주요 대상인 국민의 편의를 높이는 공공서비스의 혁신은 사회적 가치에서 중시하는 국민의 존엄성을 유지하고 그들의 기본권을 보장, 보호한다는 차원에서 해석해볼 수 있다. 즉, 시민들의 삶의 질을 높이고 공공의 이익을 위해 정부가 생산·관여하는 서비스들을 발굴하여 이것을 보다 편리하게, 그리고 시기적절하게 누리기 위한 서비스 전달 과정의 변화로 정의할 수 있다.

2019년에도 정부는 국민들이 생활 속에서 현실적으로 체감할 수 있는 혁신 성과를 더 많이 창출하고자 국민이 불편·불안해하는 것을 사전에 해결해주는 공공서비스를 여러 분야로 확대하고, 첨단기술을 활용한 공공서비스 혁신을 지속하고자 한다. 이를 통해 정부는 국민의 삶의 질을 높이고 사회통합과 포용을 추구하며 사회적 가치를 중시하는 공공서비스의 혁신적 재설계를 실현하고자 한다.

국민 편의를 높이는 공공서비스 혁신은 크게 두 가지의 세부 사업들로 구성되어 있다. 첫째, 선제적·

예방적 공공서비스 확대를 통하여 생애주기별로 국민이 필요한 시점에 필요한 서비스를 미리 제공받아 보다 나은 삶을 한 발 짝 먼저 준비할 수 있는 체계를 구축하고자 한다. 둘째, 전 세계적으로 급속하게 변화하고 발전하는 다양한 첨단기술을 기반으로 보다 편리한 공공서비스 이용을 가능케 하고자 한다. 위 두 세부 사업들은 참여정부와 박근혜 정부에서 강조한 위로부터의 서비스 제공자인 정부의 역할과는 달리, 아래로부터의 행정혁신을 통해 국민들이 체감할 수 있는 서비스를 제공하는 데 초점을 두고 있다.

2. 선제적·예방적 공공서비스 확대

2019년「정부혁신 종합 추진계획」역점 과제 중 하나인 '선제적·예방적 공공서비스 확대'는 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫째, 국민이 생애주기별로 필요한 서비스나 특정 자격요건(장애인, 기초생활수급자 등) 별로 받을 수 있는 각종 공공서비스를 통합신청 할 수 있는 패키지 서비스 유형이다. 대표적 예로 임신 진단 시 각 기관에서 제공하는 다양한 임신지원 서비스를 온라인으로 한 번에 신청할 수 있는 정부24 '임신·출산 관련 서비스 통합처리 신청(행복출산)' 이 있다.

둘째, 각종 납부·갱신 기한 도래, 일상생활과 밀접한 생활·안전 정보, 기업 지원정보 등을 관련 수요자에게 맞춤형으로 안내하는 정보 알림 서비스 유형이다. 대표적 예로 전기요금, 건강검진일 등을 푸시알람을 통해 한 번에 확인할 수 있는 정부 24 '나의 생활정보 서비스'가 있다.

셋째, 미리 채워주는 서식을 제공하거나 개인별 신청 가능한 서비스를 자동 안내하는 등의 온라인 신고·신청 편의 제고 유형이다. 대표적 예로 소득세 전자신고 시 납세자별 특성에 따른 공제항목 등 자동 분류·제공하는 국세청 온라인 서비스가 있다.

마지막으로 수요자가 필요로 하는 서비스를 선제적으로 현장에 찾아가 맞춤 제공하는 찾아가는 서비스 유형이다. 경찰청에서 시행하고 있는 아동 및 장애인 대상 현장방문 지문등록 확대 서비스가 대표적 사례이다.

위와 같은 다양한 선제적 서비스의 유형들을 통해 국민 수요 및 체감도가 높고 파급 효과가 큰 불편·부담 과제를 개선하여 부처별 특성에 맞는 다양한 공공서비스들을 수립·추진하고자 한다.

1) 선제적·예방적 서비스(Before Service) 활성화

① 국민이 필요한 시점에 다양한 정보·서비스를 선제적으로 제공하기 위한 「범정부 선제적 서비스 활성화 계획」 수립

2019년 정부가 수립한「범정부 선제적 서비스 활성화 계획」은 앞서 살펴본 선제적 서비스의 네 가지 유형에 관한 내용과 함께 부처별, 지자체별, 기관별 선제적 서비스 이행에 관한 틀을 제시하고 있다. 이를테면 부처별·지자체별 선제적 서비스 이행계획을 수립하고, 국민 수요와 파급효과가 큰 대표과제를 2~3개 정도 발굴하여 이를 추진할 수 있는 계획을 세우거나, 기관별로 각각 제공 중인 선제적 서비스를 온라인 정부서비스 사이트인'정부24(www.gov.kr)'와 연계하여 종합 제공함을 통해 국민들이 다양한 공공서비스를 적시에 이용할 수 있는 방안을 계획하고 있다. 나아가 각 부처, 지자체, 기관 간의 협력적 거버넌스를 바탕으로 한 행정혁신을 통해 공공서비스의 품질 제고 및 수요자들의 공공서비스 이용의 편의성을 제고하고자 한다(조세현, 2018: 21).

■ 부처별 선제적 서비스 이행 계획의 예

종류	세부종류
법무부	■ 신개념 범죄피해자 보호장치 개발 - 성폭력 등 4대 특정범죄를 저지른 전자감독 대상자 및 가정폭력 가해자로부터 피해자 보호를 강화하기 위한 시스템 - 종전의 주거지·직장에 한정된 접근금지 관리 방식을 개선, 이동 중이거나 실외에 있는 피해자도 보호가 가능한 전자장치 개발 - 일정 거리 이내(1km)로 가해자-피해자 접근 시 경보 발생, 관제센터·보호관찰소에서 가해자의 피해자 접촉을 사전 차단하여 추가 범죄 예방
국방부	■ 모바일 앱을 통한 軍 인사행정정보 알림서비스 - 각 기관별로 분산 지원하는 군 입대 및 복무, 예비역 관련정보를 통합 지원하는 모바일 앱 「The Camp」 운영 - 사용자가 일일이 찾아보는 일방향서비스가 아닌 개인 맞춤형 알림서비스를 제공하여 국민편의를 증대 - 입영예정자들이 전공이나 자격증, 사회경력을 고려하여 희망 특기 입력 시, 병무청 육군모집 공지와 지원절차 등 알림서비스 문자를 자동 발송
보건복지부	■ 기초연금 사전 안내 - 지자체·국민연금공단 간 유기적 협조체계 구축을 통해 기초연금 신청안내 및 상담서비스를 제공함으로써 기초연금을 적기에 빠짐없이 지급받을 수 있도록 함 - 만 65세 연령 도달자에 대해서는 사전(출생월 전전월)신청 안내문 발송 및 수급희망이력관리 신청자 중 선정기준액 상향으로 수급가능성이 높을 것으로 추정 될 경우 재신청 안내 - 그 외 일반 탈락자, 취약계층, 거주불명등록자 등 기초연금 수급이 필요한 대상을 발굴하여 연금 신청 안내

※ 출처 : 관계부처 합동(2019). 혁신적 포용국가를 뒷받침하는「정부혁신 실행계획」- [8-1] 선제적·예방적 공공서비스 확대- 중 일부 재구성

② 수혜적 서비스 및 요금·세금 납부기한 등을 안내하는 사전알림서비스 확대

수혜적 서비스 및 요금·세금 납부기한 등을 안내하는 사전알림서비스는 국민이 납부해야 할 각종 세금, 공과금뿐만 아니라 건강검진일, 병역관련 훈련일, 연금 예상액, 자동차 면허증 및 검사일, 대출, 주택 및 복지 등 다양한 생활정보를 '정부24'를 통해 사전 알림 및 안내를 받는 서비스이다. 이 때 사용자 개인은 '정부24'사이트 내 '나의 생활정보'에 접속하여 본인의 필요에 따라 선택한 항목들에 한하여 맞춤형 알림 서비스를 제공받을 수 있다. 알림 서비스의 형태는 사용자가 등록한 핸드폰 번호로 해당 서비스에 관한 날짜 및 내용을 담은 문자가 전송되는 푸시(push) 알림이다. 2018년도 기준으로 '정부24'에서 제공하고 있는 사전알림서비스는 47종에 달하였으나 2019년 5월 현재 54종으로 증가하였다.

■ '정부 24-나의생활정보'사전알림서비스 종류

종류	세부종류
가족/건강(5종)	일반 건강검진일, 암 검진일, 영유아 검진일, 예방접종일, 영아 B형간염접종일
세금/미환금급(10종)	종합소득세 신고안내, 재산세, 주민세, 자동차세, 등록면허세, 미환금급, 휴면예금, 휴면보험금, 예금자 미수령금, 건강보험 연말정산 내역
연금(6종)	국민연금 예상액, 사학연금 예상액, 공무원연금 예상액, 국민연금 미청구 급여, 국민연금 추가지급 급여, 퇴역연금 조회
병역(5종)	병역판정검사일, 입영일/병역소집일, 병력동원훈련일, 민방위교육훈련일, 예비군훈련일 조회
범칙금/과태료(3종)	교통범칙금과태료, 주정차위반 과태료, 교통 범칙금과태료 우편물 반송
자동차(7종)	운전면허(갱신 및 처분정보), 자동차검사기간, 자동차 압류정보, 고속도로 미납통행료, 7년 무사고 정보, 착한 운전 마일리지 조회, 국제운전면허 조회
생활금융(11종)	든든 학자금 대출, 일반상환 학자금 대출, 농어촌대학생 학자금 대출, 공무원연금 대여학자금, 디딤돌 대출, U-보금자리론 대출, 아낌e대출, 주택연금 잔액, 노후긴급자금(실버론)지원(대출잔액), 주택자금대출 보증료 미환금급, 모기지론 신청 결과 조회
주택/복지(7종)	근로장려금 대상자, 자녀장려금 대상자, 여권만료일, 예비입주자 순위, 건축물에너지 사용량 등급, 통합문화이용권 신청 대상, 전기요금 조회

※ 출처 : 정부24 홈페이지를 참고로 재구성, https://www.gov.kr/main?a=AA210LifeSvcInfoApp

[사전알림서비스 사례] 모바일 지방세 고지서 송달(행정안전부, 2018: 178-179)

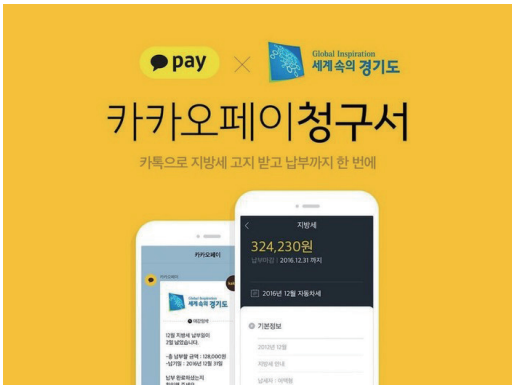
그동안 지방세는 종이 고지서 및 위택스 사이트(www.wetax.go.kr)를 통해 고지 내역을 확인할 수 있었다. 하지만 제때에 고지서를 확인하지 못하여 지방세를 연체하는 경우가 늘었다. 이것은 결국 세금 확보가 원활하게 되지 못하는 결과로 이어지게 되면서 국가 행정 손실의 가능성까지 제기되었다.

그래서 정부는 납부자의 편의 증진을 통한 세수 확보의 성과를 거두기 위하여 지방세 납부 알림으로부터 확인, 납부까지 한 번에 처리할 수 있는 서비스 체계를 구축하였다. 특히 납부자는 별도의 어플리케이션 설치 필요 없이 개인 주거래 은행(8곳 금융권 가능) 어플리케이션에서 고지서 발부 알림을 신청하고 모바일 지방세 고지서가 발급된 사항을 푸시 알림으로 받을 수 있다. 모바일 고지 수령 이후엔 스마트폰에서 바로 위택스 핀테크 간편결제와 연결하여 신용 카드로 세금 납부가 가능하다.

지방세 납부에 대한 선제적 알림 서비스를 통해 2017년 기준 7만 건 이상의 세금 납부가 이루어졌으며 전자납부 금액이 2016년 51.97조 대비 9.6% 증가한 56.89조가 걷히는 등 지방세의 조기 확보가 가능해졌다.

한편, 2018년도에는 경기도가 자동차세, 주민세, 재산세 등의 고지서 발급 알림을 카카오톡으로 전송하는 서비스를 시작하였다. 납세자는 카카오페이 스마트 고지 서비스를 이용하여 고지서 도착, 미납부 사실, 납부 결과 알림을 카카오톡으로 전송받아 세금고지서를 제때 받지 못해 체납하는 경우를 예방할 수 있게 됐다. 또한 세금 납부도 카카오페이에 등록된 카드나 카카오페이머니로 간편하게 납부가 가능하다(성남저널 기사, 2018. 8. 12).

| 카카오페이 지방세 청구서 알림 |



※ 출처 : 성남저널 기사, 2018. 8. 12

| 벤치마킹 포인트 |

- 납세자 중심의 선제적 알림 서비스 및 납부 체계를 통해 납세자들이 체납 없이 보다 편리하게 세금을 납부할 수 있다.
- 선제적 알림 및 편리한 세금 수납을 통하여 납세자의 편의뿐만 아니라 지방세 확보가 가능해지면서 공공 행정의 순기능이 작용한다.
- 신속하고 편리한 공공 서비스 제공을 위해 범정부, 기관 간의 거버넌스 외에 민간과의 거버넌스 협력 구조가 이루어지고 있다. 특히 서비스 제공에 필요한 기술력을 가진 민간과 정부와의 협력이 효율적 공공 서비스로 이어질 수 있다.
- 다만 대부분의 선제적·예방적 서비스를 신청, 활용하는 것이 홈페이지, 스마트폰 등을 활용하고 있는데, 이러한 기술적 도구가 익숙하지 못한 계층에 대한 대비책을 고려해야 한다.

③ 생애주기별 서비스 범위 확대 및 국민 이용 편의성 제고

생애주기별 서비스는 국민 개인의 탄생 순간부터 노후 때까지 각 연령대에 맞게끔 누릴 수 있는 맞춤형 서비스를 뜻한다. 그래서 각 생애주기의 단계에 따라 나타나는 개인의 욕구를 해소하여 삶 전체가 행복해질 수 있는 목표를 달성하고자 한다.

정부는 생애주기에 따라 필요한 다수의 행정서비스를 통합적으로 제공할 수 있는 원스톱 서비스를 발굴하고 단계적으로 이를 추진하고 있다. 원스톱 서비스는 해당 분야와 관련된 행정 서비스들이 각 기관마다 흩어져 있기 때문에 일일이 기관을 방문하여 개별적으로 서비스를 신청했던 번거로움을 덜고자 만들어졌다. 그래서 '정부 24'와 같이 해당 분야 서비스를 통합적으로 관리하는 곳에서 다수의 행정 서비스를 한 번에 편리하게 신청하는 것이 가능해졌다.

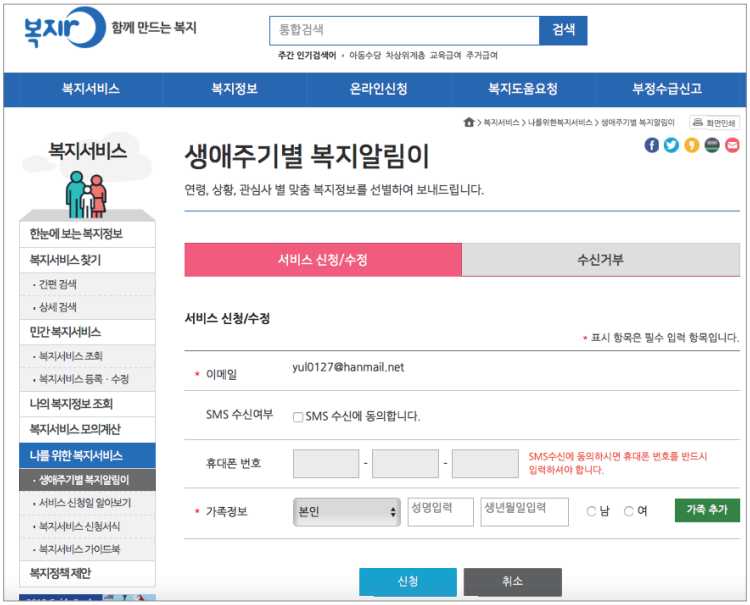
2018년도에는 출산 관련 영유아(0~5세)와 어르신(65세 이상)들의 재산 상속을 위한 원스톱 서비스 통합신청이 추진되었는데 2019년도에는 아동·청소년, 청년, 중·장년 단계를 추가하여 생애주기를 총 5단계로 나누고 각 생애주기별 맞춤형 원스톱 서비스 분야를 확대·추진하는 중이다. '정부 24'의 생애주기별 원스톱 서비스는 총 20개 분야 444종에 대한 서비스 안내 중 122종에 대한 서비스 신청을 목표로 하고 있으며 그 중 35~64세에 해당하는 중·장년층의 창업과 관련한 서비스가 90개종으로 가장 많은 부분을 차지하고 있다.

[생애주기별 선제적·예방적 서비스 사례] 복지로 '생애주기별 복지알림이'

사회보장정보원과 보건복지부가 운영하는 복지로 홈페이지 내 '생애주기별 복지알림이'는 개인의 나이, 상황, 관심사 별 복지 정보를 선별하여 이메일, 문자 등으로 알림 서비스를 받는 복지 서비스이다. 특히 본 서비스는 본인에 대한 복지 정보뿐만 아니라 가족사항 입력 시 가족구성원에 대한 복지 정보도 추가로 제공받을 수 있다는 특징이 있다.

서비스 신청을 원할 경우, 복지로 홈페이지에 접속하여 '생애주기별 복지알림이'항목을 선택하면 아래 그림과 같은 서비스 신청 창이 뜬다(홈페이지 비회원도 이용 가능). 이 후 개인 이메일, 문자 수신동의여부, 핸드폰 번호, 본인 및 가족의 생년월일 및 성별 정보를 입력하면 해당 연령대에 맞는 개인별 맞춤형 복지 정보를 복지로에서 선별하여 이메일 혹은 문자로 제공한다. 이를 통해 개인은 필요한 복지 정보를 미리 알게 됨으로써 해당 시기에 놓치기 쉬운 복지 서비스를 필요에 따라 이용할 수 있게 된다.

| 복지로 '생애주기별 복지알림이' 서비스 신청 예 |



※ 출처 : 복지로 홈페이지, https://www.bokjiro.go.kr/nwel/welfareinfo/mywelsrv/welSvcLftmPrdApl.do?parameCode=S

| 벤치마킹 포인트 |

- 서비스를 제공받는 절차가 매우 간단하기 때문에 이용의 편의성을 높일 수 있다.
- 단순한 개인 상대의 알림 서비스 차원을 넘어 개인과 연계된 가족(조부모, 손자녀, 동거인까지 포함)의 복지 정보까지 알림을 통해 온라인 서비스를 제공받기 힘든 계층의 삶까지 돌볼 수 있는 지원체계가 마련될 수 있다.
- 개인의 필요 외에도 생애주기별 해당 연령대에 놓치기 쉬운 복지 관련 정보들을 제공함으로 국민들의 삶 개선에 도움을 준다.

2) 범정부 공공서비스 품질관리 체계 구축

① 국민 삶의 실질적 개선을 위한「범정부 공공서비스 품질관리 방안」 수립

정부는 국민 삶의 실질적 개선을 위한 공공서비스의 품질을 체계적으로 관리하기 위하여 「범정부 공공서비스 품질관리 방안」을 수립하고자 한다. 이를 통해 공공서비스의 기획, 집행, 평가의 각 단계별 표준적인 서비스 품질 관리 체계를 구축하여 공공서비스의 질을 한층 더 높이고자 노력하고 있다. 또한 기관별 대표 공공서비스의 체계적 품질 관리를 위한 '공공서비스 품질관리 계획'을 수립하고 앞서 구축한 단계별 표준적인 서비스 품질 관리 체계를 적용하여 범정부, 범기관적 공공서비스 품질 관리를 이룰 계획이다.

| 공공서비스 단계별 표준 품질관리 체계(예) |

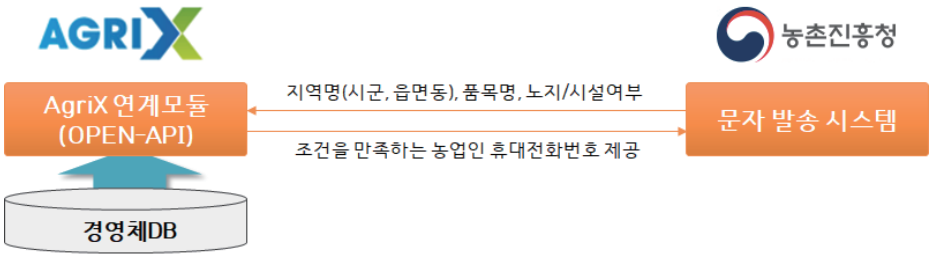
[선제적·예방적 서비스 및 범기관 공공 서비스 품질 관리 사례] 농촌진흥청·농림축산식품부의 농업 재해 대응 문자 알림 서비스 및 관련 프로그램 개발(농촌진흥청 보도자료, 2018. 6. 27)

2007년부터 농촌진흥청은 기상특보, 농작물 관리, 농업인의 행동 요령 등에 관한 긴급 문자를 전송해왔으나 문자 발송 시스템에 농업인이 3만 명만 등록된 상태여서 정보 제공이 제한적이었다. 또한 문자도 기상특보가 주요 내용이어서 작물별·농업 경영 형태별로 차별화된 구체적 대응 요령 전달이 어려웠다. 이에 농촌진흥청은 2018년도부터 농림축산식품부와 협력, 농업경영체자료(DB)를 활용하여 문자 제공 서비스 수신자 확대 및 문자 알림 보안 및 개선 방안을 마련하고 이에 필요한 프로그램 개발 및 시스템 연계를 통해 농업인들이 재해에 선제적으로 대응할 수 있도록 돕고 있다.

사업 효과는 다음과 같다. 우선 농업 재해의 선제적 대응을 위한 문자 알림 서비스는 기존 3만 명에 이르던 서비스 대상이 164만 명으로 확대되었다. 또한 기상 특보에 따라 피해가 예측되는 지역, 작물 등을 분석하여 농업경영체자료(DB)에서 피해가 예상되는 농업인의 연락처를 추출해 개별적인 선제적 대응 문자를 제공할 수 있게 됐다. 아울러 문자 알림 서비스의 처리량 및 속도 향상을 통해 자연 재해로 인한 피해를 최소화 하는데 기여하게 되었다.

또한 국지적으로 발생하는 자연재해 특성 상 지역별(시, 군), 품목별, 시설별 단위 농업경영주의 연락처 검색 및 알림 서비스 제공의 확대를 위하여 농림축산식품부와 농촌진흥청은 협업을 통해 농업경영체자료(DB) 내 연락처 제공을 위한 연계모듈을 꾸준히 개발하고 있다. 예를 들어, 농업진흥청이 분석한 피해 예상 지역·품목에 따라 문자 알림 서비스를 받아야 할 농업인들의 연락처를 농림사업정보시스템(AgriX) 내에서 검색하여 해당 농업인들에게 선제적 알림 서비스를 제공할 수 있다. 그리고 농림사업정보시스템(AgriX) 내 농업인 연락처의 신속한 조회를 위해 Open-API(연계모듈)을 개발하여 해당 농업인들이 재해 예방에 빠르게 대처할 수 있도록 해준다.

| 농업재해 문자 서비스 제공을 위한 연계 구조 |



| 벤치마킹 포인트 |

- 기존에는 선제적 서비스를 받고 싶은 수혜자가 직접 기관에 찾아가 서비스를 등록했다면, 위 사례는 서비스 제공 기관이 해당 사안에 관하여 서비스가 필요한 수혜자들을 직접 검색, 관리, 서비스를 제공하는 적극적, 혁신적인 맞춤형 예방 알림 시스템 갖추고 있다.
- 기존에 시행된 서비스에 관한 문제점, 서비스 개선의 필요성에 따라 해소방안을 마련하고 꾸준한 데이터베이스 관리를 통해 서비스 품질 관리를 진행하고자 노력하고 있다.
- 기관 간 협력적 거버넌스로 서비스 수혜자를 관리하고, 농업경영체자료(DB)를 활용한 프로그램 및 모듈 개발을 통해 농업인의 안전과 영농 자산의 피해 최소화를 위한 공공 서비스 품질 관리를 지속적으로 체계화할 수 있다.

참고정보

관계부처 합동(2019). '국민이 주인인 정부'를 실현하는 2019년 정부 혁신 종합 추진계획

관계부처 합동(2019). 혁신적 포용국가를 뒷받침하는「정부혁신 실행계획 」
– [8-1] 선제적·예방적 공공서비스 확대 –

농촌진흥청 보도자료(2018 6. 27). 농업 재해 대응 문자 알림, 더 빠르고 똑똑해졌다
– 7월부터 수신 대상 확대·기상특보 따라 정보 제공 –

성남저널(2018. 8. 12). 경기도, 9월부터 '카카오페이 지방세 납부 서비스'

매일경제(2018. 7. 12). ""국민 참여로 사회적 가치 구현해 신뢰받는 정부가 될 것""

조세현(2018). 국내·외 교육과정 활용을 위한 정부혁신 공통교재 개발. 한국행정연구원

행정안전부(2018). 2018 정부혁신 100대 사례집

행정안전부 보도자료(2019. 3. 21). 미리 알려주고 한 번에 신청하는 '선제적 서비스'확대한다
– 범정부 선제적 서비스 발굴·확산을 위한 가이드 배포 –

the지방포스트(2018. 10. 9). "국민생활 수준을 높이는 공공서비스"

정부24 홈페이지 www.gov.kr

복지로 홈페이지 www.bokjiro.go.kr

3. 디지털 기술 기반 공공서비스 혁신

최근 몇 년간 우리 사회는 디지털 기술의 발전을 통해 다양한 서비스의 개발을 경험하고 있다. 특히 최근 4차 산업혁명에 따라 빅데이터, 사물인터넷(IoT: Internet of Things), 클라우드 컴퓨팅, 소셜네트워크서비스, 위치기반 서비스, 핀테크(Fintech), 드론, 3D프린트, 블록체인, 인공지능(AI: Artificial Intelligence), 자율주행자동차 등이 쏟아져 나오면서 개인의 일상생활 및 사회 전 부문의 혁신적인 변화가 나타나고 있다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 10-11).

디지털 기술은 정부 운영 성과를 개선하고 정부가 제공하는 공공서비스의 품질 향상 등 공공서비스의 혁신도 이끌고 있다. 최근 전 세계 주요국들의 국가전략과 혁신의 중심에는 디지털 기술의 활용을 통한 새로운 공공서비스의 발굴·제공·운영방식의 변화가 존재하고 있다(행정안전부·한국행정연구원, 2018: 14). 우리나라도 디지털 기술을 기반으로 한 공공서비스의 종류를 다양화하고 공공서비스의 제공방식을 편리하게 변화시켜 국민의 삶을 개선할 수 있는 방안들을 적극적으로 모색하고 있다. 나아가 다양한 첨단기술을 활용한 공공서비스 개발 및 제공을 위한 독립적이고 구체적인 법, 조례 마련 및 각종 규제들과 서비스 혁신 간의 조화를 형성하고자 노력하고 있다.

1) 첨단기술을 활용한 대국민서비스 혁신

① 블록체인, AI, IoT 등 첨단기술을 공공부문에 선도적으로 도입·적용하여 공공서비스 효율화와 사회문제 해결 추진

역대 정부에서부터 추진되어 온 '디지털 행정서비스'는 인터넷 기반의 서비스 제공을 넘어 '정부 24' 모바일 어플리케이션 등을 통해 각종 증명발급, 민원, 정보 서비스 등의 일상적 행정 업무를 편리하게 처리하는 서비스로 확대되어 왔다. 이런 기술 활용을 통한 생활 밀착형 공공서비스의 제공은 궁극적으로 국민의 참여와 사회적 약자를 품을 수 있는 사회적 가치의 실현 수단으로 여겨졌다(행정안전부, 2018: 194).

최근 4차 산업혁명과 함께 첨단기술을 공공서비스에 적극 활용하여 국민의 삶을 편리하게 바꾸고 사회문제 해결로까지 이어지는 혁신 사업들이 계속 추진되고 있다. 가장 큰 예로 과학기술정보통신부는 블록체인을 활용한 공공선도 시범사업을 2018년 6개에서 2019년 12개로 확대 지정하였다. 또한 행정안전부는 인공지능 기반 국민비서, 범정부 민원상담 365 등의 시범사업 추진을 통해 국민 편의를 향상시킬 계획이다.

첨단기술을 활용한 공공서비스는 향후 기술의 종류, 파급력, 발전 속도 등에 따라 계속해서 변화·발전할 것으로 예상된다. 이에 따라 각 정부부처 및 기관들은 첨단기술 변화 트렌드를 항상 예의주시하고 공공부문의 활용에 대한 적극적 관심을 통해 공공서비스의 혁신을 지속적으로 이루고자 노력하고 있다.

[첨단기술을 활용한 공공서비스 사례 1] 블록체인을 활용한 에스토니아 전자정부 서비스 'e-Estonia' (행정안전부, 2018: 161-162; 한국정보화진흥원, 2018: 33-42, 한국일보 기사, 2018. 7. 11)

에스토니아 정부는 2007년 러시아로부터 받은 대규모 사이버공격 이후 개인정보 보안 등에 대한 경각심을 높아지면서 보안기업 Guardtime과 함께 블록체인을 활용한 전자정부 시스템 도입을 검토하기 시작했다. 그리고 2012년부터 의료정보 관리, 상속등록, 공공문서 등 다양한 정부 업무를 관리하는 국가정보 교환 플랫폼 '엑스로드(X-road)'에 블록체인 기술을 도입하였다. 이를 통해 방대한 양의 정부 업무를 손쉽게 처리할 수 있을 만큼 업무 효율성이 높아졌으며 정보 조작 및 해킹 방지 등 정보를 투명하게 관리할 수 있는 기반이 마련되었다.

에스토니아 전자정부의 중심엔 전자신분증을 이용한 디지털 서명 서비스인 'e-Estonia'가 있다. 에스토니아 정부는 사이버보안 체계가 강화된 '키 없는 전자서명 인프라(Keyless Signature Infrastructure: KSI)'를 통해 블록체인 기술과 융합한 전자 ID 카드를 전 국민에게 발급하고 있다. 그래서 에스토니아 국민들은 태어나자마자 디지털 칩이 내장된 전자 ID 카드를 발급받고 이를 컴퓨터와 연결하여 납세, 투표, 교육, 건강기록 관리, 은행서비스, 대중교통 결제 등 전체 정부서비스의 99%를 온라인에서 편리하게 이용하고 있다. 또한 우리나라에서 사용하고 있는 공인인증과 같은 기능도 간단한 디지털 서명으로 처리할 수 있다.

| 컴퓨터에 연결한 e-Estonia 전자 ID 카드 |

※ 출처 : e-Estonia 홈페이지, https://e-estonia.com/

나아가 에스토니아 정부는 2014년부터 블록체인 기술을 적용한 전자영주권 'e-Residency'서비스를 시작했다. 'e-Residency'의 가장 큰 특징은 온라인을 통해 세계 각국 어느 나라에서든지 이를 신청하고 (신청료: 약 13만원) 현지 정부의 승인을 받으면 에스토니아뿐만 아니라 EU에 속한 국가에서도 창업이 가능하다. 그래서 사이버 상에서 가상 영주권을 받아 국적과 국경에 상관없이 사업을 펼칠 수 있다. 2018년 'e-Residency'는 전 세계 154개국에서 41,247명에게 발급됐으며 한국에서는 1,124명이 취득했다. 또한 창업 회사 수도 6,000여개에 달한다. 'e-Residency'서비스를 통해 에스토니아 정부는 2021년 직접적 경제 기여 3,100만 유로, 사회 경제적 효과가 1억 9,400만 유로에 이를 것으로 전망하고 있다.

| 벤치마킹 포인트 |

- 정보의 투명성, 보안 등을 보장하는 블록체인 기술을 통한 전자정부 서비스로 전 세계의 기업 및 경제 활동 지원이 가능하다. 또한 직간접적인 사회경제적 가치의 파급효과를 불러일으킬 수 있다.
- 에스토니아 전자정부는 부처의 모든 데이터베이스를 관통하는 X-Road 플랫폼과 표준화된 블록체인 기술의 일괄 적용을 통해 정부 서비스의 확장성과 관리 통일성을 실현하고 있다. 이를 통해 정부 업무의 효율성을 제고할 수 있다.

[첨단기술을 활용한 공공서비스 사례 2] 인공지능을 통한 우범화물 검사 대상 선별시스템 (뉴스웍스 기자, 2018. 3. 28)

행정안전부는 인공지능을 활용하여 범죄 우려가 있는 수입화물을 선별하는 시스템을 도입하고 있다. 기존에는 수입화물 중 테러물품, 마약, 밀수 등의 우범화물을 선별·검사하기 위하여 2년 주기로 통계 전문가가 제시한 데이터마이닝 기반 모델을 활용했었다. 하지만 향후 인공지능 기계에 수입통관자료를 학습시켜 자기 스스로 리모델링이 가능한 머신러닝이 구현될 시 우범화물의 수입 경로를 실시간으로 찾아낼 수 있는 선별시스템이 구축될 수 있다. 이를 통해 관세청이 빅데이터로 축적한 자료로 학습된 최신 인공지능 기반 X-Ray 판독시스템이 우범화물에 대해 정교하고 정확한 선별을 실시하여 적발률을 높이게 된다.

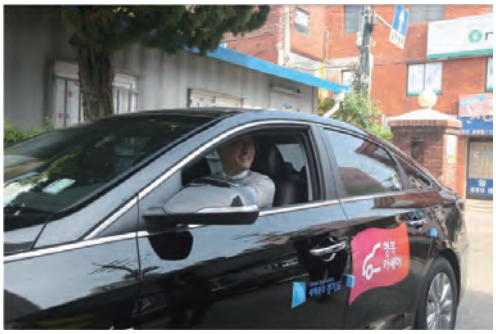
| 벤치마킹 포인트 |

- 빅데이터와 인공지능의 결합을 통하여 방대한 데이터를 빠른 속도로 처리하여 우범화물을 신속하게 선별할 수 있게 되고, 이에 따라 안전성이 확인된 화물에 대해서는 더욱 신속한 통관이 가능해진다.

[첨단기술을 활용한 공공서비스 사례 3] 사물인터넷 기반의 소외계층 공용차량 카셰어링 서비스 (전자신문, 2019. 1. 8 기사)

경기도는 소외계층 및 교통약자의 이동 편의성을 높이기 위한 공용차량 카셰어링 서비스를 확산시키고 있다.「경기도 공용차량의 공유 이용에 관한 조례」를 근거로 2016년부터 경기도는 '행복카셰어' 시범서비스를 시작하여 주말과 같이 도청 업무가 없는 시간에 사용이 가능한 관용차량을 도내 소외계층에게 무상 대여해주는 서비스를 제공해왔다. 2017년에는 손으로 서류를 작성해서 이용할 수 있었던 서비스에 행복카셰어 서비스포털, 신청자 자동자격증빙정보연계, 차량관제 및 E-CALL 시스템을 구축하였고 2018년에는 차량 인수인계 편의 및 효율성 향상을 위하여 민간 차량공유업체에서 활용하는 모바일웹 기반 무인개폐서비스, 무인키박스 서비스를 최초로 관용차량에 도입했다. 2019년부터는 사물인터넷을 적용하여 사용자의 과속, 급가속, 급감속 등 운전행태를 분석하여 총 안전운행 점수를 산출하고 운전자에게 이를 문자로 전송하여 운전행태 개선을 돕고 있다.

| 경기도 행복 카셰어 관용차량 |



※ 출처 : 한겨레 기사, 2019. 1. 1

| 벤치마킹 포인트 |

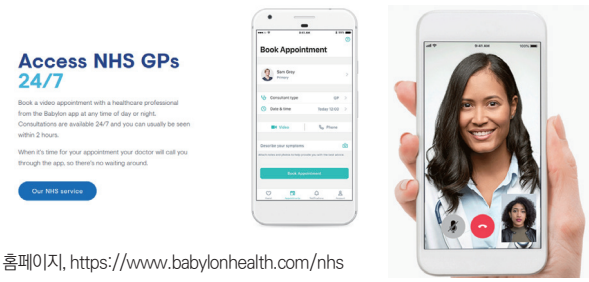
- 사물인터넷 기술 활용을 통해 차량인수 및 반납절차가 더욱 효율화되었으며 국민의 안전 운행 습관 개선에 도움을 줄 수 있게 되었다.
- 소외계층 및 교통약자들이 이동 수단 활용에 부담을 덜 수 있게 되었다.

[첨단기술을 활용한 공공서비스 사례 4] 영국 국민의료보험(NHS) 비(非)응급 의료 인공지능 상담 서비스(과학기술정보통신부·한국정보화진흥원, 2017: 96-99)

영국 NHS는 공공의료서비스의 강화, 의료 혁신, 원격 의료의 목적을 바탕으로 2017년 1월부터 6개월 동안 영국 런던 5개 지역 주민 120만 명을 상대로 인공지능 의사로부터 원격진료 및 진단을 받는 비응급 의료 상담 서비스를 시범적으로 운영하였다. NHS는 의료 예약 어플리케이션을 개발한 스타트업 기업 '바빌론'이 개발한 챗봇 서비스를 도입하여 기존 NHS의 111 서비스가 갖고 있던 비전문의료인의 응급 대처, 원활하지 못했던 전화 연결의 문제점을 개선하고자 했다. 챗봇은 질병, 증상, 처방에 관한 빅데이터가 입력되어 있기 때문에 이용자의 증상 및 긴급성에 따라 적절한 의료 조언을 제공할 수 있다.

무엇보다도 인공지능 챗봇 의료지원이 갖는 강점은 365일 24시간 의료지원을 무료로 받을 수 있다. 또한 예약, 의료진과의 화상통화 등의 의료지원이 모두 모바일 어플리케이션을 기반으로 작동하기 때문에 서비스 이용의 접근성, 편의성, 간편성이 매우 높다. 약 처방도 원격으로 약국에 처방전이 전송되기 때문에 이용자는 바로 약국에 가서 약을 받을 수 있으며, 거동이 불편한 환자의 경우 처방된 약을 당일 배송으로 수령할 수 있다. 또한 이용자의 의료 및 진료 기록이 시계열로 저장되어 사후 추적관리가 용이하다.

| Babylon 비응급 의료 인공지능 상담서비스 모바일 화면의 예 |



※ 출처 : Babylon health 홈페이지, https://www.babylonhealth.com/nhs

| 벤치마킹 포인트 |

- 인공지능, 챗봇, 빅데이터, 모바일 어플리케이션 등 다양한 기술이 융합적으로 활용되어 혁신적인 공공서비스 체계를 구축할 수 있게 됐다. 또한 의료서비스의 유지와 인력관리에 소요되는 시간과 비용을 절약할 수 있게 되었고 의료의 전문성을 보장하게 되어 체계적이고 효율적인 의료 지원을 가능케 했다.
- 모바일 어플리케이션뿐만 아니라 건강관리용 스마트워치, 사물인터넷 의료기기 등과의 연동을 통해 기초 건강검진 일부를 대체 혹은 보완할 가능성을 생각해볼 수 있다.

② 공공·민간 웹사이트 플러그인[35] 제거를 위한 선도사업 추진

행정안전부는 국민의 이용이 많은 정부 24, 건강보험, 국민연금, 인터넷 우체국, 교통범칙금인터넷납부, 예비군 홈페이지 등 22개 주요 공공 웹사이트의 불필요한 플러그인을 제거하는 선도사업을 추진 중에 있다.

총 42.5억 원의 예산이 편성된 이 사업은 별도의 플러그인 설치 없이 민원신청, 정보조회, 증명서 출력 등이 가능해지면서 국민들의 전자정부 서비스 이용환경을 개선할 수 있게 됐다(행정안전부 보도자료, 2019. 1. 14). 이 사업을 통해 2018년에는 국세청 연말정산간소화 서비스를 비롯한 776개 웹사이트에서 1,159개 플러그인이 제거되었으며, 2019년에는 안전드림, 장애인고용포털, 공공데이터포털, 한국장학재단 홈페이지, 휴양림관리시스템 등 502개 웹사이트의 855개 플러그인을 제거할 계획이다(디지틀조선일보 기사, 2019. 3. 27). 특히 액티브X를 비롯하여 문서 위변조 방지, PDF변환 및 보고서 출력에 필요한 실행파일도 모두 제거되었다. 이 외에도 전체 이용의 약 83%를 차지하는 민간 500대 웹사이트의 액티브X 90% 이상을 제거할 계획이다.

정부는 사용자들의 불만이 많았던 불필요한 플러그인 제거를 통해 편리한 온라인 서비스 환경 구현이라는 국정 과제를 실현하고 사용자들의 만족을 높여갈 것이다. 또한 2020년까지 각 기관들 간의 유기적 협조를 통해 공공 웹사이트 플러그인 제거를 지속할 예정이다.

35) 플러그인(Plug-in)이란 웹브라우저에서 지원하지 않는 기능을 위해 PC에 설치하는 프로그램으로 인터넷 익스플로러에서 동작하는 액티브X, 모든 브라우저에서 동작하는 EXE 실행파일 등이 있다.

2) 종이 대신 모바일로 하는 디지털 서비스 확대

① 「정부 24」모바일 생활서비스 확대

'정부 24'는 최근 스마트폰 사용자의 편의성에 맞게 모바일 이용 환경을 개선 중에 있다. 가장 대표적으로 기본 생활과 관련된 정보 및 서비스를 국민들이 모바일 환경에서 제공받을 수 있도록 하고 있다. 예로, 이용률이 높은 토지대장·건축물 대장 출력, 민원 수수료 결제, 전입신고 등이 모바일 상에서도 이루어질 수 있다. 이를 이용하고 싶은 개인은 '정부 24'모바일 어플리케이션에 본인의 공인인증서를 등록해놓으면 언제 어디서든 모바일 '정부 24'가 제공하는 문서 출력 및 신고, 납부 서비스를 이용할 수 있다. 나아가 지자체별로 운영 중인 공영자전거 대여서비스와 모바일 '정부 24'와의 연계를 확대할 예정이며 전국 휴양림 예약 서비스 통합제공 등을 모바일 '정부 24'에서 이용할 수 있게 하여 국민들의 생활서비스 이용의 편의성을 확대해 나가고자 한다.

② 각종 증명서·확인서 등을 모바일 기반으로 발급·유통하여 기관 방문 없이 전자증명서 형태로 제출토록 추진

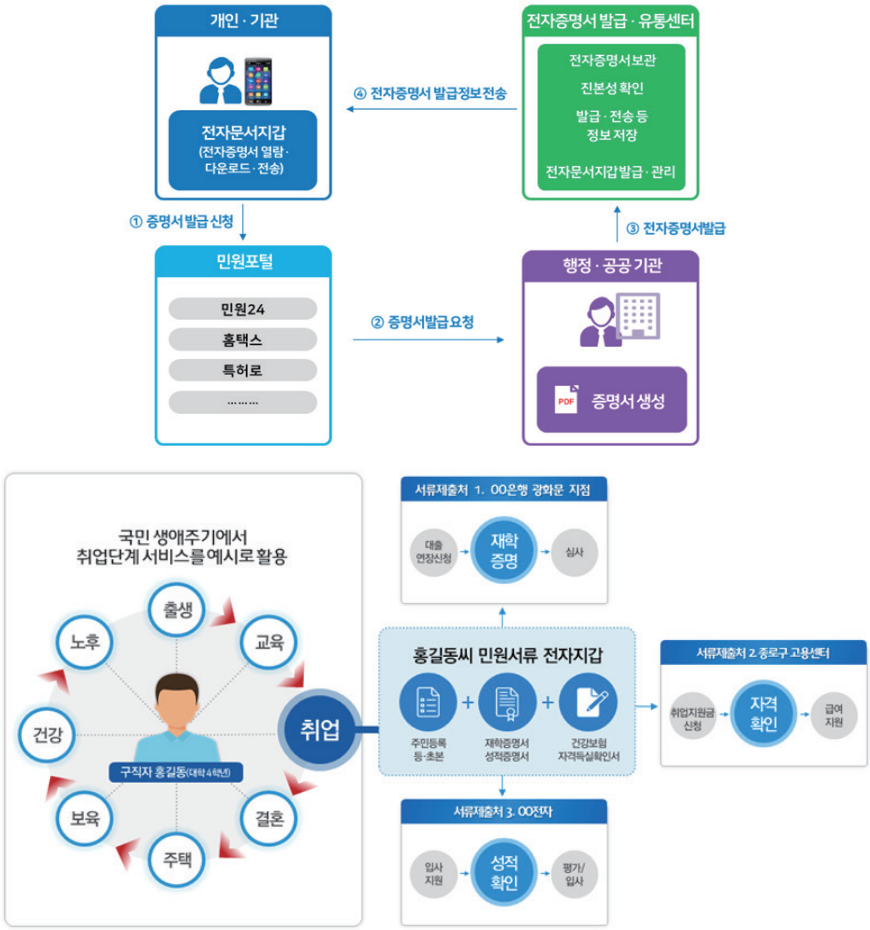
2017년 기준으로 행정·공공공기관 등 정부에서 발급하는 종이증명서는 연간 8억 7천만 건, 총 2,700여 종에 달했다. 이로 인해 각종 증명서나 확인서를 이용하는 국민들은 종이문서를 방문접수·팩스·사진전송 등의 방법으로 제출해야 했고, 문서를 받은 기관·기업 등도 종이문서를 보관해야 하는 등 사회적 비용발생이 초래되었다. 정부가 전자정부 추진 성과인 정부 3.0, 정부 24 등을 통해 직접 관공서를 방문하지 않아도 인터넷으로 증명서·확인서를 발급받을 수 있는 전자민원창구를 개발해왔으나 이 역시 종이문서 사용에 대한 근본적 불편함을 해소하진 못했다.

그래서 2018년 7월부터 정부는 종이문서로만 발급받을 수 있었던 각종 증명서·확인서를 블록체인 기술을 통해 전자증명서로 발급·유통할 수 있는 플랫폼 구축의 청사진을 마련하기 시작했다. 그리고 2019년 11월까지 플랫폼 구축을 통해 12월부터 주민등록초본 전자증명서 시범 발급을 계획하고 있다. 2020년에는 시스템 안정화를 통해 가족관계증명서, 토지대장, 건축물 대장 등 국민 생활과 밀접한 증명서·확인서를 순차적으로 전자화하여 2021년까지 발급양의 90%에 해당하는 각종 증명서를 전자화할 예정이다. 정부는 블록체인을 활용한 새로운 보안기술을 통해 그 동안 전자증명서가 가질 수 있는 문서 위변조의 위험성과 진본 확인의 어려움을 해결할 것으로 기대하고 있다.

현재 행정안전부는 블록체인기술을 활용한 모바일 기반 증명서·확인서의 발급, 유통 사업의 일환인

'전자문서지갑'을 배포 예정 중에 있다. 전자문서지갑이란 개인 스마트폰에 설치할 수 있는 모바일 기반 프로그램으로서 '정부 24'등 전자민원창구로부터 발급받은 전자증명서를 보관할 수 있으며 자료를 다른 사람의 전자문서지갑에 안전하게 전송할 수도 있다. 모든 전자문서의 열람·발급(다운로드)·유통·보관은 개인 스마트폰에서 손쉽게 이루어질 수 있기 때문에 이용의 편리성이 한층 높아질 것으로 기대하고 있다. 행정안전부는 전자문서지갑을 '정부 24'모바일 어플리케이션을 통해 배포할 예정이며 향후 카카오페이, 금융기관 어플리케이션 등 개인이 선호하는 어플리케이션에 선택 설치할 수 있도록 할 계획이다.

| 전자문서지갑을 통한 전자증명서 발급 및 유통 과정 |



※ 출처 : 행정안전부 보도자료(2019. 1. 21)

③ 모바일 공통기반 기능개선 및 이용 확산

최근 몇 년 간 스마트폰을 기반으로 한 모바일 중심의 사용자 환경 변화에 따라 정부·기관 홈페이지들도 모바일 버전 혹은 어플리케이션 형태로 보급되고 있다. 하지만 기존 정부·기관 홈페이지들은 '적응형'으로 구축되어 있기 때문에 모바일 접속 시 메뉴 구성이 복잡하고 접속속도가 느린 등 이용의 편의성이 떨어지는 측면이 존재했다. 그래서 최근 지방자치단체 홈페이지를 비롯한 정부·기관 홈페이지들이 '반응형'홈페이지 방식을 채택하고 있다. '반응형'홈페이지의 장점은 똑같은 홈페이지가 PC, 태블릿, 모바일 등 각기 다른 기기의 화면 사이즈에 자동으로 맞춰 제공되기 때문에 사용자의 편리함이 제고될 수 있다. 또한 메뉴와 디자인 요소가 이미지나 플래시가 아닌 문자로 구성되어 있어 검색 노출에도 유리하다.

이렇듯 정부 모바일 정부 홈페이지나 어플리케이션 등을 국민들이 이용하기 편리하도록 보안 인증체계, 속도, UI 등을 개선하여 더 많은 국민들의 이용을 확산시키고자 노력하고 있다.

[모바일 정부 홈페이지 공통기반 기능개선 사례] 성북구(아시아경제 기사, 2019. 3. 30)

성북구는 디지털 소통 강화 및 구민의 편의성 확대를 위하여 4월 1일 전면 개편한 공식 홈페이지를 오픈하였다. 특히 '반응형'홈페이지로의 개편으로 직관적인 편의성을 갖춘 메뉴 체계와 간소화 된 디자인을 실현하여 이용자들의 만족도와 편의성을 대폭 향상하였다. 또한 '반응형'홈페이지에 맞는 콘텐츠 재구성 및 메뉴 체계를 개선하였고 전자정부 표준 프레임워크 기반 정보접근 편의성을 높인 디자인을 채택하였으며 웹 표준 준수 및 보안 강화도 실시하였다.

| 모바일 기기로 열어 본 성북구 홈페이지 |

※ 출처 : 아시아경제 기사, 2019. 3. 30

| 벤치마킹 포인트 |

- 편의성의 관점에서 '반응형'홈페이지 방식뿐만 아니라 홈페이지의 UI, 디자인 등을 간소화하여 누구나 쉽게 정보에 접근할 수 있는 체계를 마련하였다.
- 지방자치단체의 특성에 맞는 창의적인 홈페이지 디자인 등을 통해 사용자들의 만족도를 높일 수 있는 방안 모색이 가능하다.
- 향후 서비스 혁신을 위한 홈페이지 만족도 조사 등의 수요자 니즈 반영 체계를 통해 더 많은 이용 확산을 불러일으킬 수 있는 체계 구축이 용이하다.

참고정보

과학기술정보통신부·한국정보화진흥원(2017). ICT를 통한 착한상상프로젝트-디지털 사회혁신 모델 연구
관계부처 합동(2019). 혁신적 포용국가를 뒷받침하는「정부혁신 실행계획」-[8-2] 디지털기반 공공서비스 혁신
뉴스웍스(2019. 3. 28). '우범수입화물차 AI 적용해 사전에 막는다'
디지틀조선일보(2019. 3. 27). '공공 웹사이트 '플러그인', 올해 말까지 86% 제거한다'
아시아경제(2019. 3. 30). '성북구 공식 홈페이지 모바일 수요 맞춰 개편'
전자신문(2019. 1. 8). '경기도 소외계층 및 교통약자 이동 편의성 높아진다'
한국일보(2018. 7. 11). '블록체인 입은 전자정부 'e-에스토니아' '
한국정보화진흥원(2018). 디지털 정부 최신 해외 정책·기술 동향(D. gov Edge), Vol. 38 2018-6호
행정안전부(2018). 공공서비스, 디지털 기술로 날다
행정안전부 보도자료(2018. 3. 28). 4차 산업혁명의 핵심기술, 국민의 삶에 더욱 가까이 - 2018년 첨단 정보기술 활용 공공서비스 촉진사업 6개 과제 추진 -
행정안전부 보도자료(2019. 1. 13). 22개 주요 공공 웹사이트 플러그인 제거한다
행정안전부 보도자료(2019. 1. 21). 연말부터 등초본 등 각종증명서 담는 전자지갑 만든다
행정안전부·한국행정연구원(2018). 정부혁신종합추진계획 이해와 활용
Babylon health 홈페이지, https://www.babylonhealth.com/nhs
e-Estonia 홈페이지, https://e-estonia.com/

03
문제해결능력을 갖춘 유능한 정부

1. 과제의 이해

정부혁신 종합추진계획에서 말하는 '문제해결능력을 갖춘 유능한 정부'란 Sense Making(문제인식 및 배경이해), 문제분석, 대안도출, 대안실행, 환류(결과점검 및 반영)등 기존의 전통적인 문제해결방식에 더하여 빅데이터, 지능형 오피스 등과 같은 최신 정보기술을 활용하여 새로운 방식으로 문제에 접근하고, 해결한다는 것을 말한다.

이에는 여러 가지 방식이 있겠으나 여기에서는 정부혁신 종합추진계획과 일치하도록 '데이터에 기반한 행정을 통해 과학적인 정책수립을 수행'하고, '시대 및 환경의 변화에 적합한 방식으로 일하는 방식을 개선'하는 것 등 두 가지를 중심으로 설명하고자 한다.

우선 '데이터 과학에 기반한 정책결정 지원 강화'는 쉽게 말해서 근거기반정책(Evidence Based Policy)을 말한다. 근거는 여러 가지 종류가 있지만 그중에서도 4차 산업혁명시대의 원유로 비유되며, 무한한 가능성을 가지고 있는 데이터에 초점을 맞추고자 하는 것이 '데이터 과학에 기반한 정책결정'인 것이다.

근거기반정책은 과거의 경험을 살펴볼 때 주요정책 또는 국책사업의 수립 및 집행에 있어서 정치적인 판단과 결정으로 인해 공무원의 정책순응과 국민의 정부에 대한 신뢰가 낮아진 것에 대한 반성에서 출발하는 것이다. 즉 정책을 결정할 때 '과학적인 데이터에 기반하여, 과연 이 정책을 수립하고, 집행하는 것이 객관적으로 타당하고, 필요한 것인가?'라는 근본적이고 중요한 문제에 초점을 맞추는 것이 증거기반정책이다.

다음으로 '정부의 일하는 방식 혁신'은 ICT를 활용하여 업무 프로세스를 혁신하고, 언제 어디서나 일할 수 있는 스마트 근무환경을 조성하는 것을 말한다. 여기서 'ICT를 활용하여 업무 프로세스를 혁신'한다는 것은 ICT를 활용하여 업무절차를 보다 효율적으로 개선한다는 기존의 BPR(Business Process Re-

engineering) 개념뿐만 아니라 드론, 챗봇 등 최신 ICT를 활용하여 범죄를 예방하고, 24시간 실시간 상담서비스를 제공하는 등 '업무를 수행하는 방식'까지도 혁신한다는 것을 말한다.

일하는 방식의 혁신이 중요하게 된 배경에는 4차 산업혁명시대가 도래함에 따라 최신 ICT를 활용하여 기존보다 훨씬 더 업무를 효율적·효과적으로 처리할 수 있는 가능성이 열리게 된 점이 있다.

또한 '언제 어디서나 일할 수 있는 스마트 근무환경 조성'이란 모바일 전자결재, 클라우드 기반 지능형 오피스 및 스마트워크센터 등 ICT를 활용하여 말 그대로 언제 어디서나 업무처리가 가능하도록 하는 것을 말한다.

언제 어디서나 일할 수 있는 스마트 근무환경 조성이 중요해진 배경에는 지역균형발전을 위해 정부 주요 기관들이 전국에 분산, 배치되었고 그 결과 서울과 세종 등 출장과 회의가 많아지는 등 정부 내 비효율성이 문제가 되었기 때문이다.

'문제해결능력을 갖춘 유능한 정부'와 이를 구현하기 위한 역점과제로서 '데이터 과학에 기반한 정책결정 지원 강화'와 '정부의 일하는 방식 혁신'은 '국민이 주인인 정부'라는 정부혁신의 비전과 OECD 정부신뢰도 10위권 진입이라는 목표의 달성을 위해 반드시 필요한 과제이다.

특히 데이터 과학에 기반한 정책결정 지원 강화는 국민에게 신뢰받는 정부를 이루기 위해 필수불가결한 것이다. Jennings(2012)는 정부가 정치적 신념과 판단에 따라 정책을 결정하고 집행하는 사례가 급증함에 따라 국민의 신뢰를 잃었다고 지적하고 있다. 이에 따라 데이터에 기반한 정책결정은 국민에게 신뢰받는 정부를 달성하기 위해 그 중요성이 더욱 높아졌다고 할 수 있다.

데이터 과학에 기반한 정책결정 지원 강화의 목적은 정책결정을 지원할 수 있는 행정데이터를 발굴하고 이를 데이터베이스화하는 것, 데이터에 기반하여 국가와 사회의 미래를 예측할 수 있는 것, 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현 등을 통해 국민에게 신뢰받는 정부와 문제해결에 유능한 정부를 이루는 것이라고 할 수 있다.

2. 데이터 과학에 기반한 정책결정 지원 강화

전술한 바와 같이 데이터 과학에 기반한 정책결정 지원 강화는 근거, 그중에서도 데이터에 기반하여 정책을 결정하고 수립한다는 것을 말한다. 근거기반정책(Evidence Based Policy)은 전 세계적인 추세이며, 이미 미국, 영국 등 주요 선진국들은 데이터 등 과학적인 근거를 정책의 수립 및 결정 시 그

타당성을 검증하고, 정당성을 확보하기 위해 활용하고 있다.

근거기반정책에서 말하는 근거의 종류에는 데이터 이외에도 전문가의 지식, 출간된 연구물, 이해관계자 자문, 정책평가결과, 통계분석결과 등이 있다(Sutcliffe&Court, 2005).

데이터 과학에 기반한 정책결정에서 가장 중요한 요인은 데이터의 증거능력이다. 데이터의 증거능력이란 데이터의 신뢰성이 높아 객관적으로 검증이 가능한 것이며, 따라서 해당 정책의 성과와 직결되어 있는 것인지 여부를 말한다. 한 마디로 표현하면 데이터의 품질과 정확성을 말하는 것이다. 증거능력이 높은 데이터란 해당 데이터의 신뢰성에 대해서 전문가들 사이에서 이견이 없는 것을 말한다(Bamberger, 2008). 또한 신뢰성이 높은 기관에서 생산 및 제공된 데이터(Hyjek, 2010)인지 여부 역시 중요하다.

정책결정 지원에 활용될 수 있는 좋은 데이터는 선행 학자들이 제시한 '증거 판별기준'의 핵심적인 아이디어를 빌려와서 설명하면 효과적이라고 할 수 있다. 즉 ①데이터(증거)의 품질과 정확성은 이견이 적은 것인지(Bamberger, 2008), 경험적/계량적인 것인지(ODI, 2005), 확정적인 사실인지(Nutley et al, 2007) 등을 말하며, ②신뢰성은 데이터 생산 및 제공처가 신뢰할만한 곳인지(ODI, 2005)를 말하며, ③시의적절성은 해당 데이터가 정책결정 지원을 위해 시기적으로 적절한 것인지(Nutley et al, 2007)를 말하며, ④제시가능성은 데이터의 핵심을 요약하여 정책결정자가 이해할 수 있는 방식으로 정보를 제공할 수 있는지(Netley et al, 2007)를 말한다.

이러한 데이터에 기반한 정책결정은 의견기반정책과는 구별할 필요가 있다. 의견기반정책(Opinion Based Policy)는 말 그대로 이념이나 신념, 추측, 편견 등 검증되지 않은 개인적인 의견에 기초하여 정책을 결정하고, 집행하는 것을 말한다(Davies, 2004). 이러한 의견기반정책은 이름은 근거기반정책과 유사하지만 그 개념은 정반대인 것이라고 볼 수 있다. 여기서 의견기반정책을 언급하는 이유는 때때로 혹은 그보다 종종 정책결정의 현장에서 개인적인 신념이나 정치적인 의견이 전문가의 의견으로 포장되기 때문에 과학적인 근거와 구별하기 어려우며, 혼동되어 사용되는 경우가 많기 때문이다(Gray, 1997). 따라서 그러한 개인적인 신념이나 이념, 의견 등은 정책결정에 채택하기 앞서서 객관적으로 검증이 가능한 것인지, 증거능력이 있는 것인지 먼저 살펴볼 필요가 있다.

선행연구자들은 이러한 데이터에 기반한 정책결정이 정부혁신과 매우 깊은 관련성이 있다고 주장하고 있다. 영국 내각부는 정부혁신의 일환으로서 근거기반정책을 제시하였으며, 국가의 중요한 정책의제를 도출함에 있어서 근거기반정책을 적극 활용하였다(UK Cabinet Office, 1999). 또한 비교적 최근 Triantafillou(2013)는 OECD 국가들이 정부혁신의 수단으로서 성과관리와 근거기반정책을 도입,

강화하고 있다고 분석하였다. 윤주철(2012), Pawson(2006)은 정부조직을 개편할 때 그 기준으로서 데이터 등 과학적인 근거에 기초해서 개편하는 방안을 제시하였다. 또한 Triantafillou(2013)는 정책을 종결하거나 지속하는 등 관리하기 위한 수단으로서 정책의 결과 데이터 등 근거가 필요하다고 주장하였다.

정부혁신 종합추진계획에서 언급된 데이터 과학에 기반한 정책결정 지원 강화의 주요내용에는 행정 데이터 집중 발굴 및 데이터베이스화, 미래예견적 국정관리 강화, 빅데이터를 활용한 과학적·효율적 행정 구현 등 세 가지가 있다.

1) 행정 데이터 집중 발굴 및 데이터베이스화

① 정부내 각종 조사·진단·연구결과 등을 데이터베이스화

행정 데이터 집중 발굴 및 데이터베이스화는 정부가 기존에 보유하고 있는 데이터를 활용 가능한 형태로 가공하거나 정책결정을 위해 필요한 데이터를 집중적으로 발굴하며, 이를 데이터베이스로 만들어 관리하겠다는 것을 말한다.

행정 데이터 집중 발굴 및 데이터베이스화에서 중요한 포인트는 정부가 새로운 데이터의 집중 발굴보다는 기존의 비정형화된 상태로 존재하는 방대한 분량의 데이터를 정책결정을 지원할 수 있는 형태로 정형화하는 작업에 초점을 맞추어야 한다는 것이다. 이는 어렵지만 정부의 끈기와 확고한 의지가 필요한 분야라고 할 수 있다. 또한 데이터를 정형화할 때에는 그것을 통하여 AI, Big Data, IoT 등 최신 ICT를 활용하여 정책결정에 중요한 시사점이나 함의를 이끌어낼 수 있는 방식으로 해야 한다.

② 국민안전과 관련된 빅데이터 분석 등을 통해 위기대응 및 예측능력 제고

현재 정부는 정부내 각종 조사, 진단, 연구결과 등을 데이터베이스화하는 작업을 수행하고 있다. 특히 국민안전 등 국민의 수요가 가장 높은 행정서비스 위주로 빅데이터 분석 등을 통해 위기대응 및 예측능력을 제고할 수 있는 방향으로 과제를 추진하고 있다.

예를 들어 행정안전부는 건축·소방·전기·가스 등 국민의 안전과 직결된 335개 분야의 안전점검 결과를 데이터베이스화하는 「국가안전정보 통합 공개시스템」을 구축하는 사업을 수행 중이며, 법무부는 전자감독 대상자의 범죄수법, 이동패턴, 생활환경 등 각종 데이터를 수집, 알고리즘 분석을 통해 범죄징후를 예측하고, 범죄를 예방할 수 있는 「범죄징후 예측시스템」을 구축하는 사업을 수행하는 중이다.

2) 미래 예견적 국정관리 강화

① 국책연구기관 간 협업을 통해 데이터 기반의 미래 예견적 국정관리 지원

미래 예견적 국정관리 강화는 정부가 보유하고 있는 기존 데이터를 빅데이터화하고 이를 활용하여 국가의 미래전략을 수립하고, 주요 정책을 결정하겠다는 것을 말한다.

오늘날 국가의 주요 정책의 결정은 어느 한 측면만 고려해서는 안되고, 동시에 여러 측면을 종합적, 체계적으로 고려해야만 올바르게 이루어질 수 있다. 그만큼 우리 사회가 복잡, 다양해졌고, 충돌하는 이익도 급증했으며, 세계 각국의 정세 역시 급변하고 있기 때문이다. 따라서 국가의 주요 정책을 결정할 때에는 여러 부처가 가지고 있는 다양한 측면의 데이터를 수집하고, 종합적으로 분석하여 이를 통해 가능한 많은 정보를 추출하고, 이를 정책결정에 활용하는 것이 중요하다.

또한 KDI(거시경제, 산업정보), 한국보건사회연구원(보건복지), 정보통신정책연구원(일자리 변화 예측) 등 주요 국책연구기관 간 협업을 통해서 각 기관별로 수집·보유하고 있는 데이터를 결합하고, 이를 통해 미래를 예측하고, 이에 대비할 수 있는 정책을 수립하는 것 역시 중요하다고 할 수 있다.

② 범정부 「공공빅데이터센터」 설치 추진

현재 정부는 이를 위하여 빅데이터 분석을 통해 국가적 주요 정책을 결정하고, 미래전략을 수립하는 것을 지원하는 공공빅데이터센터의 설치를 추진하고 있다. 현재 국회의 법안심사를 받고 있는 「데이터 기반행정 활성화에 관한 법률」은 각 부처 및 민간에 산재되어 있는 공공 및 민간 데이터를 연계하고, 필요한 분석기술 및 데이터를 지원하는 것을 목표로 하는 공공빅데이터센터 설치의 근거를 담고 있다.

또한 정부는 국책연구기관 간 협업을 통해 데이터에 기반하여 미래를 예측하는 국정관리지원 서비스를 추진하고 있다. 예를 들어 정보통신정책연구원은 ICT를 활용하여 일자리 변화를 예측하는 서비스를, 한국보건사회연구원은 포용국가 실현을 위해 필요한 보건복지서비스 개발을, KDI는 거시경제 및 산업정보 관련 데이터 축적 및 분석을 통해 미래 경제를 예측하는 서비스를 추진하고 있다.

3) 빅데이터를 활용한 과학적·효율적 행정 구현

빅데이터를 활용한 과학적·효율적 행정 구현은 행정사례, 각종 연구결과, 조사결과 등을 빅데이터화하고, 이의 분석을 통해 효율적인 행정을 구현하겠다는 것을 말한다.

① 행정지식·사례 및 각종 조사·진단·연구결과에 대한 빅데이터 분석을 통해 위기대응 및 예측행정능력 제고

현재 정부는 이를 위하여 정부가 보유하고 있는 행정지식 및 사례, 각종 조사결과, 연구결과, 진단결과 등을 빅데이터화하고, 이를 분석하여 앞으로 발생할 수 있는 위기상황에 대응하고, 미래를 예측할 수 있는 행정능력을 제고하는 '빅데이터 분석을 통한 위기대응 및 예측행정능력 제고'사업을 추진하고 있다. 예를 들어 통계청은 통계빅데이터센터 서비스를 확대하여 데이터기반 정책결정을 지원하고자 계획 중이며, 고용노동부는 데이터에 기반하여 각 지역별, 산업별로 일자리정책을 수립하는 사업을 추진하고 있다.

또한 정부는 그동안 국민들이 제기한 민원을 빅데이터화하고, 이를 분석하여 국민이 호소하는 문제의 해결에 효과적인 '데이터기반 정책'을 추진하고 있다. 예를 들어 국민권익위원회는 오늘의 민원 키워드 TOP10 서비스, 민원예보 등의 행정서비스를 제공하는 사업을 추진하고 있다.

② 국민 정책참여 및 소통 기제에 대한 빅데이터 분석 확대

이외에도 정부는 사회적 현안, 국민정책 아이디어 등을 발굴하기 위하여 소셜미디어를 분석하는 사업을 추진하고 있다. 보다 구체적으로 말하면 Facebook, Instagram, Twitter, Blog 등에 올라와 있는 국민들의 포스팅, 그에 대한 다른 국민들의 댓글 등을 분석하여 사회적 현안이 무엇이고, 그에 대한 국민들의 의견은 어떠한지 분석하겠다는 것이다. 예를 들어 법제처는 빅데이터 분석을 통하여 불합리한 차별법령 정비과제를 발굴하는 사업을 추진하고 있으며, 문화체육관광부는 국정과제에 대한 온라인 여론을 빅데이터화하고 이를 분석하는 사업을 추진하고 있다.

이러한 데이터에 기반한 정책결정 지원의 주요 사례로서는 '대구시 IoT 기반 시설물 재난안전체계 구축', '대전시 AI 및 빅데이터 기반 소방차량 골든타임확보시스템 구축'등이 있다.

사례 1 대구시 IoT 기반 시설물 재난안전체계 구축

■ **지원대상**

대구시 행정구역 내 모든 주요 시설물과 이를 이용하는 모든 대구시민

■ **제공서비스**

교량, 주요 건축물, 공영지하주차장 등에 충격을 감지할 수 있는 유·무선 IoT 센서를 설치하고, 시간의 경과 및 외부충격에 따른 주요 시설물의 변화 데이터를 수집, 이를 빅데이터화

■ **서비스효과**

대구시 행정구역 내 모든 주요 시설물의 안전상 이상 여부를 사전에 감지하고, 위험상황 예측 시 사전에 수리를 하여 재난 및 사고로부터 국민을 보호. 또한 주요 재난 및 사고의 발생 시 신속히 국민들에게 전파하여 추가적인 피해를 예방

※ 출처 : https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=030&aid=0002644826

사례 2 대전시 AI 및 빅데이터 기반 소방차량 골든타임확보시스템 구축

■ **지원대상**

대전시 행정구역 내 모든 일반시민

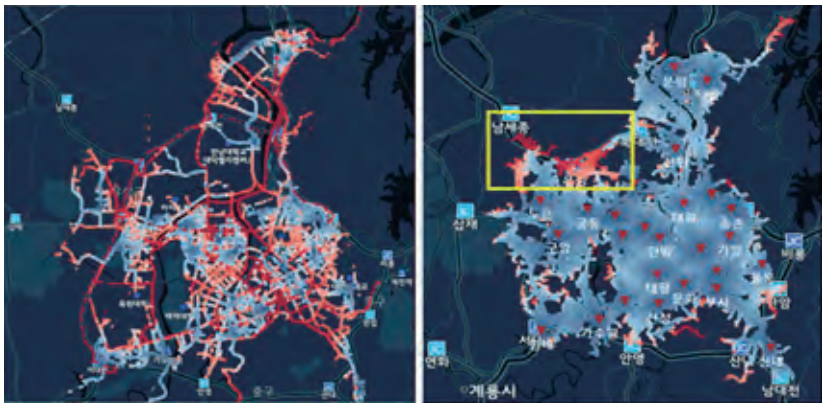
■ **제공서비스**

기존의 취약시간대, 소방시설 및 의료시설의 위치, 불법 주정차 등 소방차량 출동정보를 빅데이터화하고, 이를 AI로 분석, 이를 통해 소방센터 배정방식 변경(최적의 출동 소방서 지정), 시간대별 출동지점까지 최적의 경로 파악.

■ **서비스효과**

소방차량 골든타임 확보 서비스를 통해 기존의 직선거리방식보다 출동시간을 50초 가량 단축하고, 골든타임 내 출동비율이 2배 이상 상승. 재난과 사고로부터 국민의 생명을 보호하고, 안전한 근로 및 생활환경 지원.

| 최단거리 기반 구급차 커버리지 |



현재 구급차 커버리지　　최단경로 기준 구급차 커버리지

※출처 : http://www.irobotnews.com/news/articleView.html?idxno=13735

참고정보

● 과제 관련 국내외 웹사이트

스마트워크센터(행정안전부) https://smartwork.go.kr/
스마트워크(과학기술통신부) https://www.worksmart.or.kr
정부원격근무서비스 https://www.gvpn.go.kr/
국가정보자원관리원 http://www.nirs.go.kr/index.jsp
서울시 빅데이터 캠퍼스 https://bigdata.seoul.go.kr/main.do
영국 ADRN https://adrn.ac.uk/
K-ICT 빅데이터 센터
https://kbig.kr/portal/;jsessionid=017599976305AF7C9C7EBC26F33B7A09
서울시 정보소통광장 http://opengov.seoul.go.kr/
한국정보화진흥원 https://www.nia.or.kr/site/nia_kor/main.do
스마트워크포털 https://www.worksmart.or.kr/
공공정보화사업규정 통합정보포털 http://egov.nia.or.kr/rule/ruleList.do
공공데이터포털 https://www.data.go.kr/#/L21haW4=
정보통신정책연구원 http://www.kisdi.re.kr/kisdi/jsp/fp/kr/main.jsp
부산광역시 빅데이터 포털 https://bigdata.busan.go.kr/index.busan
행정안전부 빅데이터 포털 http://www.bigdata.go.kr/bbs.html

● 관련 지침, 매뉴얼, 가이드라인

관계부처 합동. (2018.3.). 〈정부혁신 종합 추진계획〉.
〈스마트워크센터 이용 및 운영지침〉(행자부 예규 제50호, '16.3.16).
행정안전부. (2018.2.5.). 〈꼭 필요한 일을 스마트하게·범정부 일하는 방식 혁신 추진 지침-〉.
관계부처합동. 2019년 정부혁신종합추진계획.
빅데이터 지침 http://www.bigdata.go.kr/bbs.html
충청남도 빅데이터 기반 행정활성화 지원 조례안
https://council.chungnam.go.kr/board_down.php?&board=ipbub&uid=41382

3. 정부의 일하는 방식 혁신

'정부의 일하는 방식 혁신'은 4차 산업혁명시대의 도래와 함께 새롭게 등장한 ICT를 활용하여 업무절차를 혁신할 뿐만 아니라, 언제 어디서나 기안 및 결재 등 일할 수 있는 근무환경을 만들어 공무원이 효율적, 생산적으로 일할 수 있는 근무여건을 만들겠다는 것을 말한다.

일하는 방식의 혁신은 정부부문 뿐만 아니라 민간부문에서 먼저 시작되어 업무 프로세스 혁신, 스마트 근무환경 조성 등 이미 고도로 발전한 영역이라고 할 수 있다.

일하는 방식의 혁신은 이외에도 형식적인 회의, 과도한 문서작업, 의례적인 보고 등 불필요한 업무를 줄이고, 타 부처 및 타 부서 뿐만 아니라 민간부문과의 소통까지도 포함한 협업, 사무공간의 혁신 등 공무원의 근무환경을 둘러싼 거의 모든 요소들을 포함하는 개념으로 이해할 수 있다.

이러한 일하는 방식 혁신의 목적은 행정서비스의 품질을 향상시키고, 이를 통해 국민의 신뢰를 받는 정부라는 전략을 효과적으로 달성함에 있다고 할 수 있다.

정부는 일하는 방식의 혁신을 위하여 기술적으로는 스마트워크센터 활성화, 모바일 전자결재 및 정부원격근무시스템(GVPN: Government Virtual Private Network) 이용 활성화, 범정부 클라우드 컴퓨팅 환경을 제공하는 'G Drive'활성화 등을 계획하고 있다.

또한 정부는 이러한 일하는 방식의 혁신을 위해 각 기관별로 자체 계획을 수립하고, 구성원의 자발적인 실천과 관리층의 적극적인 관심과 지원을 병행하는 전략을 구사하고 있다. 즉 정부는 정부혁신종합계획을 제시하여 큰 방향을 제시하고, 각 기관은 기관별 전략을 수립하며, 행정안전부는 관련 컨설팅, 교육 등을 지원하는 방식인 것이다.

정부혁신 종합추진계획에서 말하는 '정부의 일하는 방식 혁신'의 주요 내용에는 언제, 어디서나 일할 수 있는 스마트 근무환경 조성, ICT 활용 업무 프로세스 혁신, 낡은 관행과 선례를 깨는 창의행정 등 세 가지가 있다.

1) 언제, 어디서나 일할 수 있는 스마트 근무환경 조성

① 기관 간·기관 내 영상회의 활성화로 불필요한 출장 및 비생산적 회의문화 개선

언제, 어디서나 일할 수 있는 스마트 근무환경 조성은 문화적 측면과 기술적 측면 등 크게 두 가지의 구체적인 과제로 구성되어 있다. 첫째는 기관 간 영상회의를 활성화하여 불필요한 출장을 줄이고, 비생산적인 회의는 가능한 없애는 등 조직의 일하는 방식과 문화를 혁신하는 것이다.

이를 위해 정부는 각 정부청사, 각 부처별로 영상회의실을 현재보다 확대하고, 영상회의용 장비 역시 확충할 계획이다. 또한 각 정부기관 간 연결뿐만 아니라 공공기관과의 영상회의 연계를 확대하고, 민간기업까지 영상회의를 가능하도록 하여 업무의 효율성을 높이고자 노력하고 있다.

② 모바일 결재 및 모바일 전자정부 서비스 활성화

모바일 결재 및 모바일 전자정부 서비스는 서울과 세종 등을 오가는 불가피한 출장이 많은 근무환경에서 언제, 어디서나 업무를 처리할 수 있도록 모바일 전자결재 및 정부원격근무서비스(GVPN)를 지원하는 것이다. 모바일 전자결재는 모바일 기기로 e-사람, 온나라 등의 서비스를 이용할 수 있으며, 유연근무신청 등 일반 문서의 결재도 가능하게 하는 것을 말한다. 정부원격근무서비스(GVPN)는 말 그대로 노트북, 태블릿 등 모바일 기기를 가지고 현장, 자택, 스마트워크센터, 이동하는 차량 등 어디에서든 원격으로 업무처리가 가능하게 하는 서비스를 말한다.

즉 현재 정부는 이러한 모바일 전자결재, 정부원격근무서비스(GVPN) 등을 통하여 다양한 장소에서, 언제 어느 때든 원격으로 업무를 처리할 수 있도록 하는 사업을 추진, 확대하고 있다.

또한 그동안 카카오톡 등 보안이 취약한 일반 메신저를 이용하여 문제가 되었던 점을 고려하여, 보안용 업무메신저 '바로톡'을 개발하고, 이를 공무원 사회에서 적극 이용하는 등 활성화를 추진할 계획이다. 이에는 메신저 보안을 위한 지문인식, 안면인식 등 다양한 ICT를 활용하여 정보보안을 강화하는 내용도 포함하고 있다.

2) ICT 활용 업무 프로세스 혁신

ICT 활용 업무 프로세스 혁신은 ICT를 활용한 업무처리절차의 효율화를 말하는 'Business Process Re-engineering'이외에도 지능형 오피스 시범구현, 드론 및 챗봇 등 최신 ICT를 활용하여 일하는 방식을 혁신하는 것 등을 포함한다.

① 지능형 오피스 시범구현으로 근무환경 혁신

우선 지능형 오피스 시범구현을 위해서 정부는 이를 위하여 실시간 협업하여 문서 작성이 가능한 웹오피스 시범도입, 외부에서 자료 공유가 가능한 G드라이브 구축 및 이용 확대, 모바일 기기를 이용하여 문서작성 및 결재가 가능한 행정전용 모바일 기기 도입 등의 과제를 추진하고 있다.

이중에서 G Drive는 범정부 클라우드 저장소를 말하는 것이다. 정부는 전부처를 대상으로 G Drive의 사용을 의무화하고, 이를 통해 언제 어디서나 일할 수 있는 근무환경을 구축하고자 노력하고 있다. 이는 개인용 업무파일을 개인용 PC에 저장하는 것이 아닌 공용 클라우드 서버에 저장하고, 관리하여 중요 문서의 손실을 방지하고, 필요한 문서는 개인 간, 부서 간, 부처 간 서로 공유하여 업무의 생산성을 높이는 방식이다. 정부는 이를 통해 신속한 업무처리와 의사결정이 가능해질 것으로 기대하고 있다.

② 드론·챗봇 등 첨단기술을 활용한 일하는 방식 혁신 확산

또한 정부는 첨단기술을 활용한 일하는 방식 혁신을 위하여 드론, 챗봇 등 4차 산업혁명시대 주요 정보기술을 활용하여 기존에 정부가 수행하던 업무를 보다 효율적인 방식으로 변경하는 과제를 추진하고 있다. 예를 들어 산림청은 드론을 활용하여 산림병해충을 감지하고, 예방하며, 동시에 산불까지 예방하고, 진화능력을 강화하는 사업을 추진 중이다. 또한 행정안전부는 드론을 활용하여 재난상황에 대응할 수 있는 민관협력 드론긴급운용팀 구축 및 시범사업을 계획하고 있다.

3) 낡은 관행과 선례를 깨는 창의행정

① 정책실패경험을 축적, 실패사례로부터 학습하여 더 나은 정책으로 발전할 수 있도록 공유·전파

낡은 관행과 선례를 깨는 창의행정은 공무원의 창의적인 아이디어를 활용하여 행정의 효율성을 향상시키고, 과거 정책실패의 경험을 축적하고, 실패사례를 전파, 학습하여 보다 성공적인 정책을 입안하고 결정할 수 있도록 하는 것을 말한다. 또한 수많은 불필요한 행정절차를 상징하는 Red-Tape(낡은 관행)을 없애고, 비교적 간단한 사안은 공식문서의 생산 및 결재가 아닌 구두 또는 비대면 보고를 적극 활용할 계획이다.

② 공무원의 창의적 아이디어를 활용한 행정능률 향상

현재 정부는 이를 위하여 일하는 방식에 대한 공무원의 아이디어 제안을 유도하기 위해 '공무원 공모제안'을 적극 실시하고, 동시에 국민의 수요와 관심이 많은 현안이나 행정서비스를 공모주제로 선정하고, 혁신적인 창의행정 개발을 위해 노력하고 있다. 예를 들어 해양수산부는 전 직원 아이디어 공모를 거쳐 조인트벤처 1호 과제로 '드론을 활용한 해양수산 현장업무 혁신방안'을 제시하고 이를 추진하고 있다. 또한 행정안전부는 신규 및 관리자 교육과정을 밟고 있는 공무원을 대상으로 일하는 방식 혁신을 위한 아이디어 공모를 하고, 채택된 공무원에게는 평가가점을 부여하는 '공무원 교육과정 연계 공모제안'을 운영할 계획이다.

이러한 정부의 일하는 방식 혁신과 관련된 주요 해외사례로서는 아마존의 'Amazon Go', IBM의 'HR Analytics' 등이 있다.

사례 1 Amazon의 Amazon Go

■ **지원대상**

Amazon Go 오프라인 매장을 이용하는 모든 고객

■ **제공서비스**

아마존은 IoT 기술을 활용하여 캐셔가 필요 없는 일종의 무인 마켓 서비스, Amazon Go를 운영하고 있다. Amazon Go 오프라인 매장을 이용하기 위해서는 먼저 스마트폰에 Amazon Go 어플리케이션 프로그램(앱)을 설치해야 하며, 입구에서 바코드를 스캔하는 형식으로 본인을 인증하고 들어가야 한다. 그 이후 고객이 바구니 또는 빈손으로 원하는 상품을 들고 오프라인 매장 밖으로 나오면 즉시 자동으로 결제가 이루어지는 방식이다. 이는 Amazon Go 매장의 천장에 수많은 IoT 센서와 스마트 카메라가 설치되어 실시간으로 고객의 움직임과 상품의 이동을 감지해내기 때문에 가능한 것이다.

■ **서비스효과**

아마존의 Amzaon Go 서비스는 기존의 무인 매장과는 차원이 다른 편리함과 효율성을 가지고 있다. 기존처럼 고객이 일일이 줄을 서거나, 상품을 매대에서 수동으로 스캔할 필요가 없으며, 카드를 긁을 필요도 없다. 아마존의 입장에서는 사전에 고객정보와 신용카드 정보를 입력한 고객만 입장할 수 있고, 상품과 고객의 움직임을 실시간으로 감지하여, 자동으로 결제까지 하기 때문에 상품의 분실에 대한 우려도 없으며, 캐셔가 필요하지 않기 때문에 인건비까지 절약할 수 있다. Amazon Go는 ICT를 활용한 일하는 방식의 혁신 중 중요한 사례로 여겨지고 있다.

※ 출처 : http://www.amazon.com
Youtube search for "JM", http://www.youtube.com/watch?v=sfOi78u_xMY

사례 2 IBM의 HR Analytics

■ **지원대상**

IBM에서 근무하는 전 직원, 인사담당자 및 인사부서 근무직원, 인사결정자

■ **제공서비스**

IBM은 자사 AI인 Watson을 이용하여 HR 데이터를 구축, 분석하고 결과를 Talent Playbook 이라는 형태로 산출한다. 이는 인사담당자 및 인사부서, 그리고 CEO 등 조직의 운영자에게 전달되어 조직의 HR 운영전략에 큰 도움이 정보를 제공하고 있다. 예를 들어 IBM HR Analytics는 각 직원 개인의 퇴사 가능성, 퇴사 방지를 위한 가이드, 퇴사 시 회사에 발생할 수 있는 손해비용, 향후 필요한 인력 등의 정보를 제공한다. 또한 각 직원들의 성과를 HR Data 와 Watson이 개발한 알고리즘을 통해 계산하고 이를 바탕으로 성과급을 지급하는데 활용되기도 한다(김용근, 2017). 또한 매년 물가인상률 등을 감안하여 일률적으로 임금을 인상하는 방식이 아닌, HR Analytic을 통해 축적된 정보를 통해 개인에게 최적화된 임금인상률을 제시하고 있다.

■ **서비스효과**

IBM HR Analytics는 기존의 주먹구구식 인사관리, 임금인상 등 전통적인 인사관리에서 벗어나 빅데이터와 인공지능 등 4차 산업혁명시대 정보기술을 활용한 일하는 방식 혁신의 중요한 사례이다. 이를 통해 IBM은 중요한 인력의 유출을 방지하는 효과, 성과급 및 임금인상률을 둘러싼 직원들 간의 갈등 방지 등의 효과를 거두고 있다.

제시한 것 이외에도 IBM HR Analytics는 직원의 근무태도, 성과, 업적 등을 데이터로 수집하고 이를 AI로 분석하여 승진 및 해고 등 인사관리에 중요한 수단으로 활용될 수 있다. AI가 직접 직원을 해고하는 사태까지 발생하지는 않겠지만, 참고자료를 CEO에게 제공할 수 있다는 측면에서 많은 시사점을 제공하는 사례라고 할 수 있다.

※ 출처 : http://www.ibm.com, IBM HR Analytics
http://www.ibm.com
/downloads/cas/YYJBRJXQ, HR Analytics Readiness
김용근(2017)

참고정보

● 과제 관련 국내외 웹사이트

스마트워크센터(행정안전부) https://smartwork.go.kr/
스마트워크(과학기술통신부) https://www.worksmart.or.kr
정부원격근무서비스 https://www.gvpn.go.kr/
국가정보자원관리원 http://www.nirs.go.kr
서울시 빅데이터 캠퍼스 https://bigdata.seoul.go.kr
K-ICT 빅데이터 센터, https://kbig.kr/portal
서울시 정보소통광장 http://opengov.seoul.go.kr/
한국정보화진흥원 https://www.nia.or.kr
스마트워크포털 https://www.worksmart.or.kr/
공공정보화사업규정 통합정보포털 http://egov.nia.or.kr
공공데이터포털 https://www.data.go.kr
정보통신정책연구원 http://www.kisdi.re.kr
아마존, http://www.amazon.com
유튜브 JM, Youtube search for "JM",
http://www.youtube.com/watch?v=sfOi78u_xMY
IBM HR Analytics, http://www.ibm.com
IBM HR Analytics White Paper,
http://www.ibm.com /downloads/cas/YYJBRJXQ, HR Analytics Readiness
Microsoft Modern Workplace,
http://www.microsoft.com/en-us/itshowcase/microsfot-365
Microsoft Workplace Presentation, http://www.microsoft.com
IBM Workplace Modernization Services,
http://www.ibm.com/services/digital-workplace

● 관련 지침, 매뉴얼, 가이드라인

- 관계부처 합동. (2018.3.). 〈정부혁신 종합 추진계획〉.
- 〈스마트워크센터 이용 및 운영지침〉(행자부 예규 제50호, '16.3.16).
- 행정안전부. (2018.2.5.). 〈꼭 필요한 일을 스마트하게-범정부 일하는 방식 혁신 추진 지침-〉.
- 관계부처합동. 2019년 정부혁신종합추진계획.
- 빅데이터 지침 http://www.bigdata.go.kr/bbs.html

참고문헌

국내문헌

감사원. (2017). “감사보고서:공공기관 채용 등 조직·인력운영 실태”

고순동. (2018). “4차 산업혁명시대 일하는 방식의 혁신”. 「KEF e매거진」

구인회·백학영. (2008). “사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인. 사회보장연구”. 24(1), pp.175-204

국정기획자문위원회. (2017). 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」

국회예산정책처. (2017). 「재정동향 & 이슈」. 가을호

국회예산정책처. (2018). 「2019년 예산안 총괄분석 I」

기획재정부. (2019). 「혁신적 포용국가를 뒷받침하는 정부혁신 실행계획」

김상명 외. (2017). 「공직과 윤리」. 피앤씨미디어

김선우·김영환·이정우·손하늬. (2017). “4차 산업혁명 시대 기업가정신의 의의와 방향”. 「STETPI Insight」. 218호

김수영. (2018). “찾아가는 읍면동 복지서비스에 투영된 기업가적 정신과 소비자주의 : 공공복지에 시장주의적 행위자 개념 유입이 초래한 부작용”. 「한국사회복지행정학」. 20(4), pp.175-211

김수종. (2019). “‘적극행정 면책제도’에 관한 논리적 고찰”. 「감사논집」. 제29호, pp.151-168

김영종. (2017). 「신부패학」. 대경

김용근. (2017). “IoT, AI 등 미래기술도입에 따른 미국 기업의 일하는 방식 혁신 사례”. 「임금연구」25권1호. 한국경영자총연합회

김원섭. (2013). “국민연금 사각지대와 해소방안 연구”, “복지 사각지대 현황과 해결방안”. 한국재정학회·한국조세연구원 공동 정책세미나. pp. 1-42

김윤권. (2014). “정부 조직관리의 협업행정에 관한 연구”. 한국행정연구원

김윤권·이재호·윤수재·심호. (2011). “적극행정 면책제도의 분석 및 활성화 방안”. 「한국행정논집」. 23(3), pp.829-853

김정인. (2013). “한국의 적극적 평등실현조치에 대한 이론적 고찰:여성공무원 채용목표제를 중심으로”. 「정부학연구」 19. pp93-123

김정해. (2016).「협업 지향적 조직 운영을 위한 제도 개선 방안 마련 연구」. 한국행정연구원

김제선. (2010). “사각지대에 대한 사회복지학적 분석: 문제해결을 위한 연구방향의 모색”.「비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표집」. pp.188-207

김병섭·박순애 편. (2013).「한국사회의 부패」. 박영사

김판석·홍길표(2011). “정부혁신을 둘러싼 쟁점과 새로운 발전방향 모색: 참여정부 정부혁신의 경험과 주요 이슈를 중심으로”.「한국인사행정학회보」. 10(3), pp.23-52

김향규. (2015).「행정철학」. 대영문화사

김흥주. (2016).「행정에 관한 공무원 인식조사」. 한국행정연구원

김흥주. (2016).「행정에 관한 국민 인식조사」. 한국행정연구원

김희연. (2013). “사각지대 해소를 위한 지역중심의 복지체계 구축”.「이슈&진단」. 경기개발연구원.

남궁근. (2017). “정부혁신 패러다임의 변화”. 제1차 KIPA-KAPA 정부혁신 Forum 발표문. 한국행정연구원.

남궁근 (2018). “역대정부의 정부혁신 비교분석. 사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 방안 연구”제3장.「경제인문사회연구회 협동연구총서 18-07-01」

남재걸 (2018). “문재인 정부, 제대로 가고 있나”. 역대 정부와 문재인 정부의 정부혁신 비교. 문재인정부 조직운영 / 혁신방향 평가·제언 토론회 발제문

노혜진. (2016). “한국 사회서비스의 사각지대 실태”.「사회복지연구」. 47(1), pp.179-204.

박귀천. (2011). “성희롱피해자의 보호에 관한 입법론적 고찰”.「이화젠더법학」. 제3권 제1호

박능후. (2008). “국민기초생활보장제도 수급권 배제 원인 분석”.「사회복지정책」. 35, pp.271-295

박종보. (2016). “미국헌법상 적극적 평등실현조치의 법리와 그 전개”.「법학논총」. 33(4), pp.61-84

배귀희 (2007). “행정개혁과 다운사이징에 관한 소고: 미국의 사례를 중심으로”. 한국행정학회·한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집

사회조사센터. (2017a).「2017년 공직생활실태조사」. 한국행정연구원

사회조사센터. (2017b).「2017년 사회통합실태조사」. 한국행정연구원

서울특별시. (2017).「서울시 찾아가는 동주민센터 업무매뉴얼」

서울시. (2018).「2018년 서울형 주민자치회 시범사업매뉴얼」

서울특별시 마을공동체 종합지원센터. (2018). “마을을 움직이는 주민자치 이야기”.「2018년 서울형 주민자치회 사례집」

서울특별시교육청. (2016). “대상별 학교 성폭력 사안처리 매뉴얼”.

석재은. (2003). “공적연금의 사각지대: 실태, 원인과 정책방안”.「한국사회복지학」. 53, pp.285-310

성지은 외. (2017).「국내 리빙랩 현황 분석과 발전 방안 연구」. 과학기술정책연구원

송건섭. (2003). “지방정부의 공공서비스 평가시스템 구축”.「한국사회와 행정연구」. 13(4), pp.185-207

신영석 외. (2005). “사회보장 사각지대 해소”. 「보건복지정책 혁신과제」. 한국보건사회연구원·보건복지정책혁신단

신현웅. (2009). “의료보장 사각지대 현황 및 해소방안”. 「보건복지포럼」. 155, pp.5-16.

여성가족부. (2018). 「2018년 성희롱 성폭력 예방지침 표준안 및 해설」

여성가족부. (2018). 「2018년 해바라기센터 사업안내」

염재호 외 (2008). “노무현 정부의 정부혁신 재평가: 개념적 분석을 중심으로”. 「정부학 연구」. 14(3), pp.67-95

오영균. (2007). “참여정부 혁신평가: 서비스혁신을 중심으로”. 한국행정학회 학술대회발표 논문집

오영민 외. (2014). 「신공공관리론의 평가와 정책적 시사점」. 한국조세재정연구원

오철호 외. (2013). 「정부3.0의 이론적 배경 및 변화관리에 대한 연구」. 행정안전부

유일호 (1995). “미국의 정부개혁: 정부의 재창조”. 「KDI 정책포럼」. 제96호.

윤덕경·구미영·김정혜. (2016). 「공직사회 내 성희롱 암수(暗數)발생 원인 및 개선방안:중앙정부 및 지방자치단체를 중심으로」. 한국여성정책연구원.

윤주철. (2012). “증거기반정부 관점에서 본 조직개편: 조직진단을 중심으로”. 한국행정학회 학술발표논문집

이명석. (2001). “신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁”. 「한국행정학회 2001년도 춘계학술대회 발표논문집」, 한국행정학회.

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.

이소정(2013). “노인복지서비스의 사각지대 분석: 사회참여 지원서비스를 중심으로”. 「한국노년학」. 33(3), pp.699-715.

이승종 (2003). “바람직한 정부혁신 전략”. 한국행정학회 세미나 발표문.

이재강·박태경. (2017). “국내 사내기업가정신 연구 현황과 향후 연구 방향”. 「전략경영연구」. 20(2), pp.1-25.

이종수. (2012). 「새행정윤리」. 대영문화사.

이종수. (2016). “‘적극행정’의 활성화를 위한 쟁점과 방안 고찰”. 「지방행정연구」. 30(4), pp.03~24.

이종수·윤영진 외. (2005).「새행정학」. 서울: 대영문화사.

이종재 외. (2018). 「지역사회와 사회혁신 거버넌스 구축」. 행정안전부.

이태수. (2016). “중앙정부의 행정복지센터와 서울시의 찾아가는 동주민센터의 비교”. 사회정책연합 공동학술대회.

이현주·강혜규·노대명·신영석·정경희·유진영·김용득·민소영·이주열·한익희. (2007). 「주민생활 지원서비스 업무수행체계 분석 및 개선방안」. 한국보건사회연구원.

이혜경. (2014).「직장 내 성희롱 예방 및 구제방안으로서 징벌적 손해배상 제도에 관한 연구」. 이화여대 석사학위 청구논문.

임의영. (2016).「행정철학」. 대명문화사.

장지연. (2005). "호주의 통합 공공서비스 전달체계(센터링크(Centerink))". 「노동리뷰」3호, pp. 50-57.

전영평. (2018). "미투 운동과 공공기관의 성희롱 대응 :유형화와 전망". 「한국행정포럼」. 2018.10. pp.47-51. 한국행정학회.

전주상 외. (2018).「행정윤리론」. 대명문화사.

정장훈 외. (2014). "ICT 기반 참여적 의사결정의 제고방안". 「STEPI INSIGHT」. 제151호, 2014. 10. 1.

정진헌. (2014). "읍·면·동 주민자치회의 설치 및 운영방안". 「한양대학교 지방자치연구소 국내세미나 논문집」. 2014(11), pp.25-43.

정철현. (2004).「최신행정학」. 서울: 다산출판사.

조달청. (2019).「혁신적 포용국가를 뒷받침하는 정부혁신 실행계획」(전 부처 공통과제 추가 보완)

중소벤처기업부. (2018).「사내벤처 운영 매뉴얼」

조성한 (2000). "경영혁신의 허와 실: 이론적 모순과 비합리적 과정". 「한국정책학회보」. 9(1), pp.5-27.

조세현. (2015).「행정협업 활성화를 위한 조직진단에 관한 연구」. 한국행정연구원.

조세현·김은주·박선주. (2017). "'국민이 주인인 정부' 실현을 위한 공공혁신: 사회혁신 관점의 사례와 함의". 「한국행정연구원 개원 26주년 기념세미나: 미래행정과 사회혁신 자료집」.

조세현 외 (2018).「국내외 교육과정 활용을 위한 정부혁신 공통교재 개발」. 국가공무원인재개발원.

조세현·정서화 (2018). "사회적 가치 창출과 정부혁신. 사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 방안 연구", 제2장. 경제인문사회연구회 협동연구총서 18-07-01

최순영 외. (2007).「참여정부 주요 인사정책의 성과평가와 과제(하)」. 한국행정연구원

탁현우. (2016). "저출산 대책 평가 III(정책환경)". 국회예산정책처.

테리 L. 쿠퍼 저. 행정사상과 방법론 연구회 역. (2013).「공직윤리」. 조명문화사

한국정보화진흥원. (2018).「디지털 정부 최신 해외 정책·기술 동향(D. gov Edge)」. Vol. 38 2018-6호

황지태, 이천현, 엄정호. (2019).「민간부패 방지를 위한 제도개선 방안 연구」. 한국형사정책연구원

해양수산부. (2019). "제한된 무책임을 제도화하다". 제1회 혁신 현장 이어달리기 발표자료. 행정안전부

혁신이론연구모임. (2007).「이론으로 풀어 본 정부혁신」. 행정자치부.

황선호·신준석. (2018). "탐색적 사내 기업가정신: 삼성전자 C-Lab 사례 연구". 「기술혁신학회지」. 21(3), pp.1101-1126.

황혜신. (2005).「역대정부와의 비교론적 관점에서 본 참여정부의 정부혁신」. 한국행정연구원.

황혜신. (2013). "노무현 정부와 이명박 정부의 정부조직 개혁 비교분석". 「사회과학연구」. 24(3), pp.333-360.

해외문헌

Agrano ff, R., & McGuire, M. (2003). 「Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments」. Georgetown University Press

Bamberger, M. (2008). 「Bridging the Gap: The Role of Monitoring and Evaluation in Evidence Based Policy Making(eds)」. Segone. Geneva: UNICEF

Berman, Yitzhak and David Phillips. (2000). Indicators of Social Quality and Social Exclusion at National and Community Level. 「Social Indicators Research」. 50. pp.329-350

Bryson , J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. 「Public Administration Review」. 66(s1). pp.44-55

Catalyst.. (2011). 「The 2011 Catalyst Census: Fortune 500 Women Board Directors」

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). pp.125-46

Clarke, J. (1997). Capturing the customer: consumerism and social welfare. 「Self Agency and Society」. 1. pp.55-73

Davies, P. (2004). Is Evidence-Based Government Possible? Jerry Lee Lecture, Presented At The 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium. Washington DC, USA

Denhardt, R. B., and Dentardt, J.V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. 「Public Administration Review」. 60(6). pp.549-59

Dieffenbach, Thomas. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations:The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'. 「Public Administration」. 87(4). pp.892-909

Gray, J. A. (1997). 「Evidence-Based Healthcare: How to Make Health Policy and Management Decisions」 London: Churchill Livingstone

Hall, Daniel E. (2006). 「Administrative Law」. Pearson Prentice Hall

Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). 「Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries」. OECD

Hilary Cottam, Cath Dillon. (2014), 「Learning from London Circle」. London: Participle

Hyjek, J. (2010). Lesson Learning: Promoting Uptake and Use of Evaluation Evidence by Policy and

Decision Makers.「IOD PARC Report for Australian Evaluation Department」

ILO. (2010).「World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Time of Crisis and Beyond」. ILO Publication.

Jennings, P. (2012).「Evidence-Based Practice And The Use Of Information In State Agency Decision Making」

Jones, B.D. (1981). Assessing the Products of Government: What gets Distributed?.「Policy Studies Journal」. 9

Jun, J.S. (2009). The Limits of Post-New Public Management and Beyond.「Public Administration Review」. 69(1). pp.161-65

Kelly, G. & Muers, S. (2002). Creating Public Value: Analytical Framework for Public Service Reform. London: Cabinet Office Strategy Unit.

Kronauer, Martin (1998). Social exclusion and Underclass – NEw Concepts for the Analysis of Poverty. in H.J. Andress(ed.), Empirical Poverty Research in Comparaitive Perspective. Aldershot: Ashgate.

Lipsky, M. (1980). Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation.

Lucy, W.H., D. Gilbert and G.S. Birkhead. (1977). Equity in Local Service Distribution. PAR. 37(6)

Malmberg and Vaittinen (2019), Living Lab Methodology Handbook, U4IoT Consortium.

Mulgan, G. (2005). Joined-up Government: Past, Present and Future. In Bdgdanor, V.(ed.) Joined-up Government: Oxford Univ. Press, pp.175-187.

Nutley, S., Walter, I, & Davies, H(2007). Using Evidence. How Can Research Inform Public Services, Bristol: The Policy Press.

ODI(Overseas Development Institute)(2005). Evidence-Based Policymaking : What is it? How Dose It Work? What Relevance for Developing Countries?.

OECD. (2009). Focus on Citizens: public Engagement for better policy and services.

OECD. (2014). Gender, Institutions and Development Database

OECD (2014). Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact. OECD Conference Centre, Paris.

OECD & Worldbank (2017). A policy framework to help guide the G20 in its development of policy options to foster more inclusive growth

Osborne, D. and Gaebler, T.(1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector: Addison-Wesley, Reading.

Osborne, D. (1993). Reinventing Government. Public Productivity & Management Review, 16(4): 349-356.

Pawson, R. (2006). Evidence-based Policy. A Realist Perspective. London, UK: Sage.

Planning & Environment (2017). Social Impact Assessment guideline((호주).

Policy Lab. (2017). Welcome to Policy Lab. Autumn 2017 edition.

Stoker, G. 2006. Public Value Management: A new Narrative for Networked Governance?. 「The American Review of Public Administration」. 36(1). pp.41-57

Sutcliffe, S. & Court, J.(2005). Evidence-Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?. London: Overseas Development Institute(ODI).

Triantafillou, P. (2013). The Political Implications of Performance Management and Evidence-based Policymaking. 「The American Review of Public Administration」. 45(2). pp.167-181

Tussell: Smart data to win UK government contracts and public tenders.

UK Cabinet Office. (1999). 「Modernising Government White Paper」. London, UK: The Stationery Office

■ 행정안전부 발간 자료

행정안전부. (2017). 「사회혁신 추진을 위한 기금 마련 및 운영방안 연구」

행정안전부. (2018). 「공공서비스, 디지털 기술로 날다」

행정안전부. (2018). 「광화문1번가 열린소통포럼」

행정안전부. (2018). 「국민과의 소통과 공감 향상을 위한 현장행정 활성화 가이드」

행정안전부. (2018). 「국민이 주인인 정부를 실현하는 정부혁신 종합추진계획"

행정안전부. (2018). 「2018년 국민행복민원실 선정계획」

행정안전부. (2018). 「꼭 필요한 일을 스마트하게-범정부 일하는 방식 혁신 추진 지침」

행정안전부. (2018). 「정부혁신 추진방향」

행정안전부. (2018). "포용국가로 가는 첫 걸음". 「2018 공공서비스 사각지대 해소시책 사례집」

행정안전부. (2018). 「2018년 국민행복민원실 선정계획」

행정안전부. (2018). 「2018 정부혁신 100대 사례집」

행정안전부. (2019). 「정부혁신 종합추진계획」

행정안전부. (2019). 「2019년 국민행복민원실 설명회 자료」

행정안전부. (2019). 「2019년도 정부조직관리지침」

행정안전부. (2019). 「2019년 정부혁신 6대 역점 추진분야 확정」

행정안전부·기획재정부·인사혁신처. (2019). 「2019년 총액인건비제 세부운영 지침」.

행정안전부·한국행정연구원. (2018). 「정부혁신 종합추진계획 이해와 활용”.

■ 홈페이지

감사원, http://www.bai.go.kr/

고용복지플러스센터, http://www.workplus.go.kr

광화문1번가, http://gwanghwamoon1st.go.kr

공공기관알리오시스템, http://www.alio.go.kr/home.do

공공데이터포털, https://www.data.go.kr/

공공정보화사업규정 통합정보포털,http://egov.nia.or.kr

국가법령정보센터, www.law.go.kr

국가정보자원관리원, http://www.nirs.go.kr

국민권익위원회, http://www.acrc.go.kr/

국제투명성기구(Transparency International), https://www.transparency.org/

대검찰청(반부패부), http://www.spo.go.kr/

대전광역시(시민을 위한 참 쉬운 살림보고.), https://www.daejeon.go.kr/

법제처 국민참여입법센터, https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/gcomMain

복지로, www.bokjiro.go.kr

서울특별시 빅데이터 캠퍼스, https://bigdata.seoul.go.kr

서울특별시 정보소통광장, http://opengov.seoul.go.kr/

스마트워크포털, https://www.worksmart.or.kr/

여성가족부, http://www.mogef.go.kr/

오픈넷, https://www.opennet.or.kr

인사혁신처, www.mpm.go.kr

정보공개포털, https://www.open.go.kr/

정부24, www.gov.kr

정보통신정책연구원, http://www.kisdi.re.kr

정부원격근무서비스, https://www.gvpn.go.kr/

참여연대, https://www.peoplepower21.org/

찾아가는 동주민센터, http://wis.seoul.go.kr/human/

한국재정정보원, http://www.kpfis.or.kr/

한국정보화진흥원, https://www.nia.or.kr

행정안전부, www.mois.go.kr/

Babylon health, https://www.babylonhealth.com/nhs

e-Estonia, https://e-estonia.com/

http://www.ibm.com/services/digital-workplace

http://www.ibm.com/downloads/cas/YYJBRJXQ, HR Analytics Readiness

http://mcinnovationlab.com/

http://www.smartamerica.org

IBM HR Analytics, http://www.ibm.com

IBM HR Analytics White Paper,

K-ICT 빅데이터센터, https://kbig.kr/portal

Microsoft Modern Workplace, http://www.microsoft.com/en-us/itshowcase/microsfot-365

Microsoft Workplace Presentation, http://www.microsoft.com

www.bristolapproach.org

www.enoll.org

Google Area 120, https://area120.google.com/

문재인 정부

쉽게 읽는 정부혁신

| 집필자 |

■ 한국행정연구원 외 (가다나 순)

권향원 (한국행정연구원 부연구위원)
김영록 (강원대학교 행정학과 교수)
김윤경 (한국행정연구원 초청연구위원)
박중훈 (한국행정연구원 전문연구위원)
윤광석 (한국행정연구원 연구위원)
윤덕경 (한국여성정책연구원 연구위원)
이재호 (한국행정연구원 선임연구위원)
이준영 (서울연구원 부연구위원)
이혜영 (광운대학교 행정학과 교수)
임 현 (고려대학교 행정학과 교수)
정서화 (한국행정연구원 초청연구위원)
조세현 (한국행정연구원 정부혁신연구실장)
차세영 (한국행정연구원 부연구위원)
탁현우 (한국행정연구원 부연구위원)
하은희 (한국행정연구원 초청연구위원)

■ 행정안전부

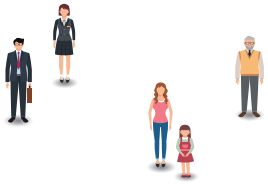
배일권 (행정안전부 혁신기획과장)
구민주 (행정안전부 혁신기획과 사무관)

| 감수 |

정부혁신추진협의회

발 행 2019년 9월
발 행 처 행정안전부
기획·편집 혁신기획과장 배일권
혁신기획과 사무관 최병남
혁신기획과 주무관 황재연
한국행정연구원 책임연구원 함종석

발간등록번호
11-1741000-000200-01



문재인 정부

쉽게 읽는 정부혁신

행정안전부 한국행정연구원