

정부신뢰 제고를 위한 열린 정부 추진전략

김재일
단국대학교

2017년 3월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은

2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여 평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록 연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI 는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2017 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다. 또한 내용의 수정을 허용하지 않으며 온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다. 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다. EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시 할 시에는 사전에 협의해 주시기 바랍니다. EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

“정부신뢰 제고를 위한 열린 정부 추진전략”

ISBN 979-11-87558-41-5 95350

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)

Tel. 02 2277 1683

Fax 02 2277 1684



정부신뢰 제고를 위한 열린 정부 추진전략

김재일
단국대학교

1. 문제제기

정부에 대한 국민의 신뢰는 사회·경제적 활동의 효과성에 매우 큰 영향을 주는 동시에 정부의 정책 효과성에도 대단히 중요한 영향을 미친다

각 나라가 처한 여러 상황과 환경에 따라 한 국가의 사회·경제적 변화와 발전 수준은 다양하고 상이하게 나타난다. 특히 개인과 기업의 사회·경제활동(미래를 위한 개발 및 투자 등)은 행동과 결과에 대한 예측 가능성과 공정성 등을 바탕으로 의사결정을 내리기 때문에 이를 담보할 수 있는 사회적 환경이 중요하다. 물론 사회적 환경은 국내외의 다양한 이해관계자들의 결정에 기인한 여러 변수에 의해 영향을 받지만, 이런 변수들이 최대한 통제되고 예측 가능해질수록 개인과 기업의 사회·경제적 활동의 위험부담은 최소화 될 것이며, 성장을 위한 투자와 소비가 활발히 추진 될 수 있다. 그러므로 이와 같은 환경의 중심에는 개인과 기업의 다양한 활동을 규제하고 진흥하는 정부의 역할이 매우 중요하며, 이런 역할이 공정하고 예측 가능할 때 국가의 사회·경제적 변화와 발전이 극대화 될 수 있을 것이다.

롤프 알터(Rolf Alter)¹는 정부가 경제적·사회적·공정성 차원에서 예측 가능하고 안정적인 환경을 조성할 수 있는 능력은 한 사회의 경제적 발전과 밀접하게 연결되어 있다고 주장했다. 이와 같이 예측 가능하고 안정적인 환경은 정부에 대한 국민의 신뢰(confidence in national government)가 담보되었을 때 가능하며, 정부에 대한 신뢰는 경제적 주체의 미래를 위한 계획 수립에 활력을 불어 넣는다는 것이다. 또한 그는 정부신뢰가 국민뿐만 아니라 정부에도 큰 도움이 된다고 생각했다. 정부가 추진하는 사회 구조적 변화가 효과를 내기 위해서는 단기적 희생이 요구되는 경우가 많기 때문에 효과적이고 지속적인 사회·정치적 지지가 필수적인 것이다. 반대로 정부신뢰가 낮은 사회에

※ 본고는 <한국사회와 행정연구> 제27권 제4호에 게재된 “우리나라 열린정부 추진성과결과 분석을 통한 정부신뢰 제고”를 재구성·보완한 것임을 밝혀둔다.

¹ OECD 공공관리지역개발국장(Director for Public Governance and Territorial Development, OECD)



서는 국민들이 단기적인 이익을 우선시하고 정치인들은 가시적 성과에 집착하게 된다고 하였다. 이와 유사한 맥락으로 OECD가 개최한 회의(Meeting of the Network of Senior Officials from Centres of Government)에서 발표된 연구결과에 의하면, “공공부문에 대한 ‘신뢰’가 정부의 정당성(legitimacy)과 지속가능성(sustainability)의 기초가 될 뿐 아니라, ‘신뢰’ 기반의 침화가 국가가 수행하는 정책의 효과성(effectiveness)을 떨어트리는 결과를 가져온다”고 하였다(류나영 2014, 3).

위에서 설명한 바와 같이 정부에 대한 국민의 신뢰는 사회·경제적 활동의 효과성에 매우 큰 영향을 주는 동시에 정부의 정책 효과성에도 대단히 중요한 영향을 미친다. 그러나 월드 갤럽 폴(World Gallup Poll)에서 조사한 OECD 자료(2014)를 보면 우리 정부의 신뢰도는 2007년 24%, 2012년 23%, 2014년 34%로 대한민국 국민의 10명 중 3명 정도만이 정부를 신뢰한다고 답하고 있다. 이에 반해 스위스(75%), 노르웨이(70%), 룩셈부르크(66%), 뉴질랜드(63%), 독일(60%) 등은 매우 높은 정부 신뢰도를 바탕으로 효과적인 정부 운영의 기틀을 마련하고 있다(2014년 기준). OECD 35개국 중에서도 한국은 24위로 체코, 멕시코, 헝가리 등과 유사한 수준의 정부 신뢰도를 보이고 있다. 이러한 수준의 정부 신뢰도는 정부가 추진하고자 하는 정책을 수행하는 데 많은 어려움을 초래하여 정책 효과성을 저해시킬 것임을 예측할 수 있다.

2. 개선원칙과 방향

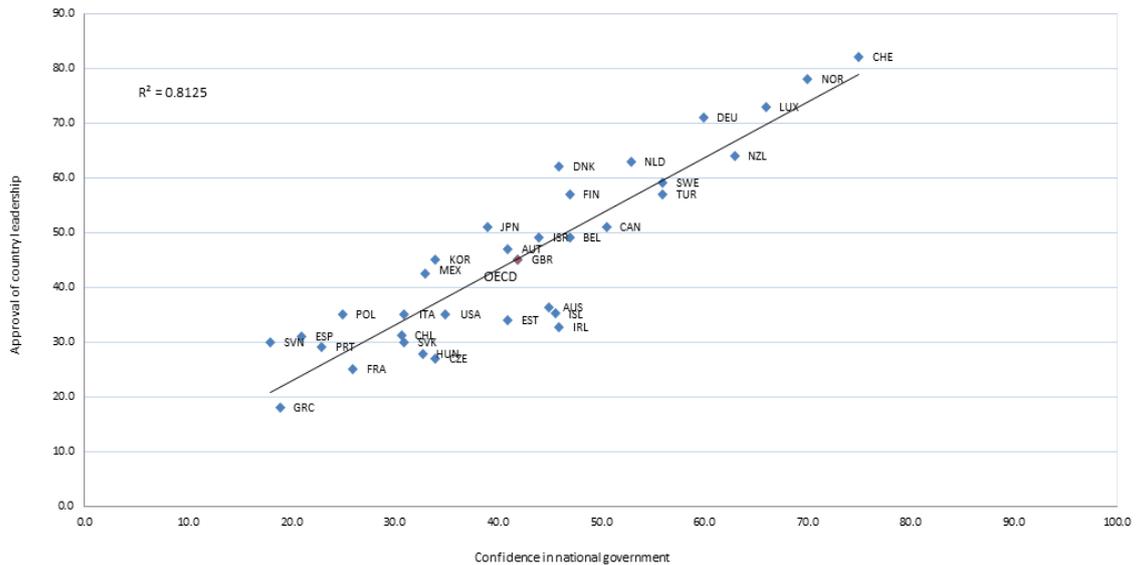
정부신뢰는 정부의 업무수행 능력과 도덕적 의무이행에 대한 산출물이다.

구체적으로 바버(Barber 1983, 76-78)는 정부신뢰를 정부의 능력과 도덕적 의무이행에 대한 산출물로 평가하고 있으며, 이와 유사한 맥락에서 오경민·박홍식(2002, 116-117)은 정부신뢰가 업무수행에 있어 국민 기대의 충족이라는 기능적 측면과 정부가 얼마나 깨끗하고 정직한가에 대한 도덕적 태도 내지는 의도로 나타나는 윤리적 측면으로 구성된다고 한다. 또한 일반적인 맥락에서 코베이(Covey 2004, 188-190) 역시 정직하고 훌륭한 역량(competence)과 믿음직한 성품(character)을 갖추었을 때 신뢰성(trustworthiness)이 생겨나며, 그 신뢰성이 바로 신뢰(trust)로 귀결될 수 있다고 하였다.

앞에서 언급한 정부신뢰에 대한 이와 같은 개념은 아래의 [그림 1]과 [그림 2]에서 보여주고 있는 것과 같이 실증적 차원에서도 상당부분 증명되고 있다. 두 그림은 OECD에서 발간한 ‘한눈으로 보는 정부 2015’(Government at a Glance 2015)에서 ‘월드 갤럽 폴’(World Gallup Poll) 자료를 활용하여 분석한 결과이다.



[그림 1] 중앙정부의 리더십과 정부신뢰 간의 상관관계



자료: OECD(2015, 157)

[그림 1]은 OECD 소속 국민들에게 중앙정부 리더십의 정책적 성과를 긍정적으로 평가하는지에 대한 비율²과 각 중앙정부 신뢰도³와의 상관관계를 분석한 것이다. 가로축은 중앙정부의 신뢰도를 나타내고 세로축은 중앙정부의 리더십에 대한 수치를 나타내고 있으며, 두 변수의 설명력(r square)은 0.8125로 매우 높은 것을 볼 수 있다. 즉, 정부의 업무수행 능력으로 볼 수 있는 중앙정부 리더십의 정책적 성과라는 변수 하나로 정부 신뢰도의 변동을 81% 이상 설명하고 있는 것이다.

[그림 2]는 OECD 소속 국민들에게 부패가 중앙정부에 광범위하게 퍼져 있는지에 대해 그렇다고 대답한 비율⁴과 각 중앙정부 신뢰도와 상관관계를 분석한 것이다. 가로축은 중앙정부의 신뢰도를 나타내고 세로축은 중앙정부의 부패 정도에 대한 수치를 나타내고 있으며, 두 변수의 설명력(r square)은 0.7032로 비교적 높은 것을 볼 수 있다. 즉, 정부의 도덕적 업무수행을 나타내는 윤리적 수준이 정부 신뢰도의 변동을 70% 이상 설명하고 있는 것이다. 이와 같이 위의 두 그림은 앞에서 언급된 여러 학자들이 정의한 것처럼 업무수행 능력과 도덕적 의무이행 수준이 정부신뢰에 지대한 영향을 미치고 있음을 실증적으로 나타내고 있다. 그러므로 이 두 영역(역량과 성품)이 정부가 국민들의 신뢰를 확보하는 데 있어 핵심적으로 관리해야 하는 부분이라 할 수 있다.

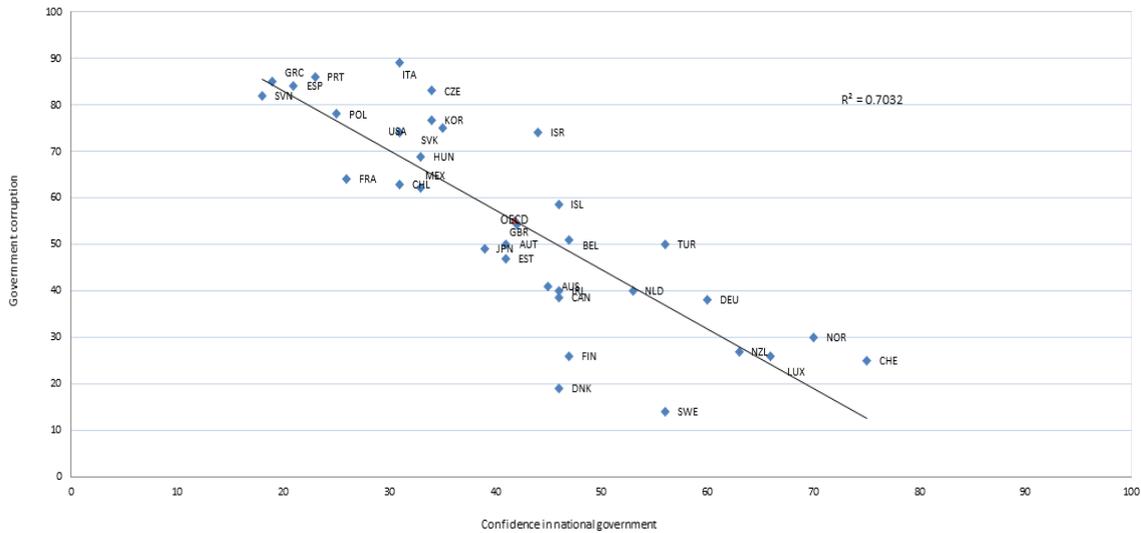
² “Do you approve or disapprove the job performance of the leadership in this county?”의 문항에 대해 “approve”로 대답한 비율임.

³ “Do you have confidence in national government?”의 문항에 대해 “yes”로 대답한 비율임.

⁴ “Is corruption widespread throughout the government or not?”의 문항에 대해 “yes”로 대답한 비율임.



[그림 2] 중앙정부의 부패 정도와 정부신뢰 간의 상관관계



자료: OECD(2015, 157)

우리나라의 경우에도 정부신뢰와 두 영역간의 상관관계가 존재하지만, 그 내용적인 면에서는 특이한 관계를 나타내고 있다. 중앙정부의 리더십(역량)과의 상관관계를 보여주는 [그림 1]에서 우리나라는 정부신뢰 수준 34% 대비 45%로 나타나 중앙정부의 리더십에 더 큰 신뢰를 보이고 있다. 이에 반해 중앙정부의 부패 정도(도덕성)와의 상관관계를 보여주는 [그림 2]에서는 77%로 나타나 정부신뢰 대비 부패 정도는 매우 심각한 수준임을 보여주고 있다. 이는 곧 우리 국민들이 중앙정부의 국정운영과 관련해서는 정부신뢰 대비 양호한 평가를 내리고 있는 반면, 중앙정부의 부패 정도는 매우 심각한 수준으로 평가하고 있는 것이다.

OECD는 경제활동의 핵심인 투자자 및 소비자의 제도에 대한 확신과 정부 정책/프로그램 및 규제 성공을 위해서는 구성원의 협조와 준수의 중요성을 강조하며, 이는 정부신뢰가 확보되었을 때 가능하다고 한다. OECD는 이러한 목적 달성을 위해 정부가 추진해야 할 거버넌스(governance) 영역 6가지를 제시하고 있다. 이 6개 영역은 공개성(openness), 청렴성 및 공정성(integrity and fairness), 통합적 정책개발(inclusive policy making), 안정성(reliability), 대응성(responsiveness), 그리고 좋은 규제(better regulation)로 구성되어 있다. 이 6개 영역은 앞에서 언급한 신뢰의 두 가지 요소인 성품(도덕성)과 역량(능력) 영역으로 분류할 수 있다. 성품은 공개성, 진실성 및 공정성, 사회통합적 정책개발로 영역화 되고, 역량은 확실성, 대응성, 좋은 규제로 영역화 될 수 있다. 즉, 정부가 국민으로부터 신뢰를 받기 위해서는 거짓과 차별을 하지 않는 도덕적인 정부가 되어야 하고, 이와 더불어 국민생활을 평안하고 풍요롭게 할 수 있는 능력을 가진 예측 가능한 정부가 되어야 한다.

본고에서는 정부신뢰 제고를 위해 추진해야 할 거버넌스 영역 6가지에 대해 참조할 수 있도록 전반적인 내용과 참조문헌에 대한 정보를 제공하도록 한다. 그리고 앞에서도 설명한 바와 같이 우



리나라 중앙정부의 신뢰도에 상대적으로 큰 영향을 미치고 있는 영역은 도덕성(중앙정부의 부패 정도)으로서, 정부신뢰 회복을 위해서는 국민들이 평가하는 도덕성의 수준을 개선할 필요성이 절실하다. 따라서 6개 영역 중 정부의 도덕성과 연관성이 높은 열린 정부에 대해 심도 있게 검토하고, 차기 정부가 도덕성 제고를 통하여 국민들로부터 신뢰받는 정부가 될 수 있는 전략을 제시하고자 한다. 이를 위해 열린 정부 추구를 위한 통합조직인 ‘열린정부파트너십’(Open Government Partnership: OGP)⁵의 성과분석 요건을 틀로 하여 차기 정부가 열린 정부로 한 발 더 다가서기 위한 구체적 전략을 제시하는 것이 본고의 목적이다.

(1) 안정성

정부는 경제적, 사회적, 정치적 환경의 불확실성을 최소화 하도록 노력해야 하는 의무가 있다. 하지만 최근의 여러 재정적 위기와 재난으로 인해 정부가 이런 위협으로부터 국민을 효과적으로 보호할 수 있을지에 대한 의문이 제기되었다. 확실성 있는 정책개발을 위해서는 공공영역의 장기비전(long-term vision) 개발이 필요하다. 이 비전에는 평가전문부서(specialized evaluation units)와 정책 성과에 대해 주기적으로 보고(reporting on progress in implementation)하는 체계를 포함하는 기획능력 강화와 감시체계 향상이 포함된다.

건전한 재정관리(fiscal management)는 정부신뢰를 회복하는 데 중요한 요소로서, 예산은 정부가 목표로 한 정책을 어떻게 달성할 것인지를 보여주는 자료이다. 예산은 재원이 어디에서 충당되고 배정될 것인지를 나타내는 정부와 국민 간의 계약이라 할 수 있다. 이러한 자료가 국민의 신뢰를 담보하고 책임성의 근거가 되기 위해서는 명확하고 투명하며 믿을 수 있어야 한다.

모든 정부의 가장 중요한 의무 중 하나는 국가안보와 국민안전을 보장할 수 있도록 위협과 재난을 관리(risk and crisis management)하는 것이다. 정부는 인지된 위협은 완화하고 미지의 위협에는 대응할 수 있도록 모든 능동적인 노력을 기울여야 한다. 정부의 위협대응 범위는 국가 또는 지역 차원의 정책적 문제에서 지구촌 문제로 확대되었다. 지구촌 문제는 건강, 기후, 사회, 또는 재정 위험 등으로 광범위하며 많은 국가에 일제히 영향을 주고 있다. 또한, OECD 및 세계 경제 파트너 간의 상호연결성은 이와 같은 지구촌 문제 발생의 가능성을 높이고 있다.

(2) 대응성

정부신뢰는 국민들이 국가로부터 공공서비스를 받는 상호과정에서의 경험에 따라 큰 영향을 받는다. 현재 정부는 엄격한 재정적 환경과 나날이 높아지는 국민들의 눈높이에 맞추기 위해 서비스의 품질과 대응성을 확보하여 정부신뢰를 제고하고자 한다. 또한 정부는 향상된 서비스 전달 과정이

⁵ ‘열린정부파트너십’은 열린 정부 추구를 위한 다자간 계획(Multinational Initiative)으로 추진 조직은 미국 워싱턴 D.C.에 위치하고 있다. 좀 더 자세한 내용은 다음 장에서 다루도록 한다.



공공분야에 대한 국민의 확신성과 신뢰에 어떠한 영향을 미치는지도 지속적으로 탐색하고 있다. 이를 위해 정부는 공공혁신 사례 및 방안을 공유하고 시민 및 시민단체와의 협력이 필요하다.

이에 정부는 제한된 재정 환경 내에서 시시각각 변화하는 국민의 욕구에 대응하기 위해 창의적인 해결책을 모색해야 한다. OECD에서는 이와 같은 창의적 해결책을 국가 간 협업을 통해 공유하고자 온라인 공동체 플랫폼(Observatory of Public Sector Innovation: OPSI)을 개설하였다. OPSI는 다양한 공공분야 혁신 사례를 수집하여 분석하고 여러 경험들을 공유하는 매개체이다. 이를 통해 국가들이 공공혁신을 성공적으로 수행하기 위한 실용적인 조언을 제공하고 있다. 각국의 공공부문 혁신가들은 OPSI에서 공공혁신에 대한 정보를 수집하고 자신들의 경험을 공유할 수 있으며, 다른 혁신가들과도 협업이 가능한 환경을 제공 받는다. 공공혁신이란 정형화되지 않고 상황과 환경에 따라 적용방법과 반응결과가 상이할 가능성이 높기 때문에 다양한 사례를 공유하고 협업하여 성공적인 혁신을 모색하는 것이 중요하다.

시민 및 시민단체와의 협력(partnering with citizens and civil society)은 혁신을 통해 더 나은 공공서비스를 전달하기 위해 정부가 사용자와의 파트너십을 형성하는 것이다. 이러한 접근방법은 정부가 제한된 재정환경 속에서 창의적인 정책 대응을 통해 더 나은 공공서비스를 제공할 수 있게 한다. 비록 이와 같은 노력이 많은 나라에서 시작 단계에 있지만, 민간 참여 및 정부와의 공동생산은 비용절감, 향상된 서비스 질, 그리고 사용자 만족도에 영향을 미치고 있다. OECD(2011)에서 발간한 ‘함께하는 더 좋은 공공서비스’(together for better public services: partnering with citizens and civil society) 보고서에서 언급된 여러 사례와 분석결과에 따르면 이러한 노력이 성공하기 위한 주요 요소로 정치적 고위층의 의지와 공공분야의 역량, 적절한 재정적 유인책을 제시하고 있다.

(3) 공개성

열린 정부와 관련된 정책은 시민참여와 정보 접근성을 제고하여 정부신뢰를 향상시키는 데 그 목적이 있다. 여러 OECD 국가들은 함께하는 열린 정부 구현을 위해 정보 접근성(access to information) 및 협의절차(consultation processes) 개선 등 열린 정부 실현을 위한 강력한 정책적 의지를 보이고 있다. 이러한 노력의 궁극적 목표에는 사회통합 강화, 열린 정부 추진에 대한 이해 강화, 정부에 대한 시민들의 감시 강화 등도 포함되지만, 그 무엇보다 정부신뢰 강화가 가장 중요한 목표이다. 이를 위해 많은 OECD 국가들은 자국의 열린 정부 정책(open government policies)을 강력하게 추진하고 있으며, 이러한 노력은 ‘열린정부 파트너십’이라는 국제적 협력운동으로 전개되었다.

예산 투명성(budget transparency)은 열린 정부 정책과 더불어 정부신뢰에 중요한 영향을 미치는 요소로서, 예산 관련 정보를 총체적으로 공시하고 이와 연관된 재정정보를 적시에 체계적으로 공개하는 것이다. OECD(2002)의 ‘예산 투명성 우수사례’(OECD Best Practices for Budget Transparency)는 예산 투명성을 제고하기 위한 참조 도구로서 각 국가가 예산 및 재정적 측면에서 도입하고 시행할 필요가 있는 실천 목록을 제시하고 있다. 하지만 많은 양의 원자료를 온라인 상에서 제공하는 것이 정부신뢰를 증진시키지는 않는다. 국민들의 관심이 높은 다양한 생활밀착형



재정정보를 정리하여, 정부예산이 어떻게 집행되고 있는지에 대한 이해를 증진시킬 수 있는 정보를 제공하는 것이 필요하다. 이를 위해 정부는 데이터의 품질을 개선하고 가공하여 국민들이 세부적인 예산정보를 이해할 수 있는 (시각적)도구를 개발하여 도입해야 한다.

(4) 청렴성 및 공정성

청렴성은 정부의 신뢰도를 결정하는 중요한 요소로서, 이와 관련된 정책은 부패를 예방하고 높은 수준의 행동강령이 요구되어 정책결정자들의 진실성(credibility) 및 합법성(integrity)을 제고한다. 이는 공공의 이익을 보호하고 정책결정과정의 신뢰성을 회복하도록 도와준다. 공공부문과 민간부문이 함께 처리해야 하는 업무와 같은 고위험군 영역에 대한 청렴성 제고는 부적절한 영향력을 제한하고 공공이익을 보호할 수 있도록 한다. 이를 위해 민·관간의 이해충돌은 효과적으로 관리되어야 하며 공공영역에는 수준 높은 행동강령이 집행되어야 한다. 또한 민간의 공공영역에 대한 로비(lobbying)를 적절히 규제하기 위한 규정 및 정치자금 관련 규정도 필요하다.

효과적인 이해충돌 방지정책은 한 국가의 정치·행정·사법영역이 공정하게 작동하기 위해 매우 중요하다. OECD(2005)의 공공영역 이해충돌 관리(Managing Conflict of Interest in the Public Sector)에서 제시하는 관리지침을 바탕으로 이해충돌 방지 및 공직자 행동강령 관련 정책을 검토하고 개선방안을 도출할 수 있다. 증가하는 민간영역과 공공영역 간의 교차 취업은 현재 만연하고 있는 ‘회전문 현상’(revolving door phenomenon)⁶ 문제로 나타나며 공공영역의 신뢰성에 부정적 영향을 미치고 있다. 이러한 문제를 효과적으로 예방하기 위해서는 공직자의 민간영역 취업에 대한 규제를 선진화 할 필요가 있다.

민간영역의 로비(lobbying: informed policy making)는 공개된 협의과정을 통해 중요하고 가치 있는 정보 및 데이터를 정부가 제공받아 정책에 대한 이해를 높임으로써, 궁극적으로 더 좋은 의사결정을 내릴 수 있도록 도움을 줄 수 있다. 하지만 로비에 대한 규제가 불투명하고 느슨하다면 강력한 이익집단은 불공정한 지위와 혜택을 누릴 수 있다. OECD의 투명성과 합법성 제고를 위한 로비의 원칙(principles for transparency and integrity in lobbying)은 정책결정자를 위한 바람직한 로비 관리방법을 제시하고 있다.

(5) 통합적 정책개발

정부의 정책이 어떻게 개발되고 집행되는지에 대한 이해는 공적 구조를 강화할 뿐만 아니라 정부와 국민 간의 신뢰를 증진시킨다. 정부는 정책결정과정을 통한 신뢰의 확산에 우선순위를 두어야 한다. 정책결정과정에서 이익집단의 부당한 영향력 행사에 대한 우려는 공익 보호를 위한 투명성 확보를 더욱 중요하게 만들었으며, 개방성, 통합성, 공정성이 담보된 정책결정과정은 결정된 정책

⁶ 지위, 지인, 내부정보의 오용 등.



의 효과성을 높일 수 있다. 공익을 추구하는 신뢰성 있고 타당한 정보를 활용한 정책결정과정은 신뢰를 확산시킬 수 있으며, 이는 높은 수준의 윤리성에서부터 비롯된다.

성공적인 통합적 성장정책(*inclusive growth policies*)은 GDP만으로 이루어질 수 없으며, 일반 시민들의 일상생활에 큰 영향을 주는 영역을 목표로 한다. 통합적 성장은 사회 여러 계층의 많은 사람에게 혜택이 주어지는 것으로, 소득증대와 건강 및 취업 등 일반국민의 행복(*well-being*)에 미치는 영향을 평가하여야 한다. 통합적 성장 전략을 통해 사회 내 도덕적(*virtuous*) 선순환이 정착되어, 공정한 사회와 지속가능한 성장을 이루어야 한다.

통합적 성장은 정확한 정보를 바탕으로 뚜렷한 통합적 성장결과를 목표로 하는 통합적 정책개발 과정이 추진되어야 한다. 통합적 성장정책 개발은 정확한 정보와 정책 이해당사자들의 의견 수렴을 위한 범정부적 차원의 접근이 필요하다. 통합적 성장의 관리(*governance of inclusive growth*)는 모든 정부 영역 및 계층 간의 통일성과 조정력 향상을 위해 행정구조(*institutions*), 도구(*tools*), 절차(*processes*) 등을 정렬하여야 한다. 통합적 성장은 강력하고 조직화된 이익집단에 의해 소외 또는 제외된 집단의 의견을 광범위하게 수렴하는 더욱 강화된 통합적 정책개발 과정에서부터 시작 된다는 것을 명심해야 한다.

(6) 좋은 규제

정부신뢰를 확립하고 유지하고 정당화 하는 것은 좋은 규제의 도입 및 시행을 통해 본격적으로 시작된다. 국민들에게는 정의롭고 공정한 법제도 하에서 공공서비스가 제공되어야 한다. 기업들의 정부규제에 대한 확신과 신뢰가 확보되어야 투자와 성장이 활성화 될 수 있다. 공공행정이 모든 국민의 안녕과 환경보호를 위해 공적 자산을 효율적이고 적절하게 사용할 것이라는 이해당사자들의 확신은 정부신뢰에 중요한 요소이다.

세계 금융 및 경제위기는 정부의 거버넌스와 규제의 실패가 공공 및 민간의 구조적 훼손으로 이어져 발생한 것으로 밝혀졌다. OECD 규제정책 및 거버넌스 협의회의 권고(*Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance*)는 세계 금융위기 이후 정부가 점검해야 할 각종 규제정책(*regulatory policies*)이 최고 수준의 원칙과 구조를 갖출 수 있도록 명확한 지침을 제공하고 있다. 본 권고에서는 정부가 효과적인 규제정책을 통해 사회적·환경적·경제적 성과를 달성할 수 있도록 범정부적 규제개혁을 위한 틀을 제시하고 있다. 위험 기반의 접근방법을 통한 규제 및 준법 전략 개발은 일반국민을 위협으로부터 보호하고 향상된 공공서비스를 제공하며 기업의 비용절감을 가져올 수 있다. 그리고 규제집행과 감사기능 향상(*improving regulatory enforcement and inspections*)을 위한 우수 실천사례(OECD 2014)는 정책 및 기구 등의 활용을 통해 효과적으로 법규준수를 증진시킬 수 있는 감사기능 개혁방안을 제시하고 있다.



3. 정책대안

열린 정부가 되기 위해서는 정보 접근성, 시민참여도, 공적 책임성, 그리고 개방성과 책임성을 위한 기술 및 혁신이 제고되어야 한다.

OGP는 2011년 9월 20일 열린 정부를 추구하는 다국적 선언으로 시작된 협력체로서, 참여국 정부는 정부 투명성 제고, 시민의 권한 강화, 부패 척결, 그리고 신기술을 활용한 거버넌스 강화를 공약으로 하고 있다. OGP에는 현재 75개국이 참여하고 있으며, 참여국은 투명하고 책임성 있는 정부를 추구하는 2,500여개의 공약을 추진하고 있다. OGP는 각 참여국이 추진 중인 공약들의 이행계획 및 실적이 OGP가 추구하는 가치에 얼마나 부합하고 있는지를 평가하기 위해 실천성과 분석의 틀을 제시하고 있다(OGP 2016b, 47). 본 추진전략의 틀은 정보 접근성(access to information), 시민참여도(civil participation), 공적 책임성(public accountability), 그리고 개방성과 책임성을 위한 기술 및 혁신(technology and innovation for openness and accountability) 등 4개의 평가영역으로 나뉜다. 그리고 국가가 제시하는 공약은 시간적 계획이 포함된 구체적인 계획과 주무부처 및 지원기관의 명시를 기본 요건으로 포함토록 하고 있다.

(1) 정보 접근성

정보 접근성에 대한 공약은 다음과 같은 내용을 중심으로 구성되어야 한다(OGP 2016, 50).

- 정보 접근성의 범위는 정부활동에 대한 정보 외에도 정부가 보유하고 있는 정보도 포함된다. 예를 들어 정부가 보유하고 있는 환경오염 정보는 정부활동의 영역은 아니지만 이를 공개하는 것은 정보 접근성 범위에 포함된다.
- 정보 접근성의 범위는 데이터뿐만 아니라 연관된 모든 정보를 포함한다. 예를 들어 건설 계약서가 담긴 데이터도 공개해야 하지만 개별 건설 계약서도 공개되어야 한다.
- 공공데이터 공개를 위해 오픈 데이터 및 시스템을 통한 정보공개도 포함될 수 있다.
- 정보공개에는 능동적 및 대응적 정보공개도 포함될 수 있다.
- 정보 접근성 제고에는 데이터 공개 외에 기술혁신을 통한 가독성 향상도 포함될 수 있다.
- 정보 접근 권한 강화를 위한 기재(mechanism: 정보공개 옴부즈맨 또는 정보조사위원회 등)도 포함될 수 있다.
- 모든 국민(정부 내부 또는 특혜 차원의 공개가 아닌)에게 정보 접근성이 보장되어야 한다.
- 정부의 의사결정 및 기본기능 수행에 투명성을 증진해야 한다.
- 정보 획득비용을 절감할 수 있는 방안을 모색해야 한다.
- ‘오픈 데이터’(Open Data) 디자인에서 5 Star를 획득할 수 있도록 노력해야 한다.



(2) 시민 참여도

시민 참여도에 대한 공약은 공식적인 시민 참여 또는 시민 참여의 확대를 포함한다. 정부는 시민들이 협의(consult), 참여(involve), 협력(collaborate), 권한 확대(empower) 등을 통해 참여도가 증진될 수 있도록 ‘세계시민참여학회’(International Association for Public Participation)에서 제시하는 공공참여 스펙트럼(public participation spectrum)을 참고하여 추진한다(OGP 2016, 50-51).

시민 참여도에 대한 공약은 다음과 같은 내용을 중심으로 구성되어야 한다.

- 정부 정책결정과정을 모든 공공이해관계자와 공유해야 한다. 정부 또는 정부로부터 권한을 위임 받은 자가 포럼 등을 통한 과정을 주도할 경우, 운영방식은 하향식 결정이 될 수밖에 없다.
- 공공이해관계자가 의사결정에 있어 의미 있는 참여를 지원하기 위한 정보공개 관련 내용들이 포함될 수 있다.
- 공공이해관계자가 의견을 표명할 권리는 포함될 수 있으나, 반드시 공식적으로 의사결정과정에서 포함될 권리를 의미하지는 않는다.
- 시민공간에서의 참여를 가능케 하는 운영환경 확대도 공약에 포함될 수 있으며, 그 예는 다음과 같다.
 - 집회(assembly), 표현(expression), 청원(petition), 언론(press), 연대(association)의 자유 증진을 위한 개혁
 - 직능조합법(trade union law) 또는 NGO법 등을 포함하는 연대의 개혁
 - 시민제안(citizen proposals), 선거(elections), 청원 등의 개혁을 통한 투명성 및 공식 민주절차의 증진

다음과 같은 공약의 예는 넓은 의미의 시민 참여도와 명확한 연관성을 가지지 않는 것들이다.

- 참여를 위한 장치를 명시하지 않고 정보공개로 인해 참여가 증진할 것을 전제로 하는 공약 (‘정보 접근성’ 공약에 포함은 될 수 있음)
- 공공참여 강화를 위한 장치를 명시하지 않는 분권화 공약
- 공공참여를 위한 장치 없이 기관 간 협력을 참여로 규정하는 공약
- 정부가 선정한 조직만의 참여를 명시한 공약 역시 ‘불분명한 연관성’(unclearly relevant)으로 판명할 수 있다.

(3) 공적 책임성

공적 책임성을 증진시키는 공약에는 다음과 같은 내용이 포함될 수 있다(OGP 2016, 51-52).



정부 행위자들의 행위가 정당화될 수 있도록 법령, 규정, 제도가 잘 갖추어져 있으며 제기된 비판과 필요조건에 대응하고, 법과 공약을 준수하지 못 할 경우 그 책임을 수용해야 한다. ‘열린 정부’의 핵심 목표와 일관성이 있으며 ‘명확한 연관성’(clearly relevant)이 있는 공약이 되기 위해서는, 내적 책임성(internal system of accountability)만을 제고하는 시스템이 아니라 공공을 대상으로 하는 내용이 포함된 공약이어야 한다. 내적 책임성을 제고하는 공약은 장려되고 OGP의 기준을 충족할 수는 있으나, 미흡한 개방성으로 인하여 ‘명확한 연관성’이 있는 공약으로 인정될 수는 없다. 따라서 다음과 같이 시민을 대상으로 하는 공약이 포함될 것을 권장한다.

- 기관 활동과 관련한 민감하지 않은 메타데이터(metadata) - 공개 원칙을 최대한 준수
- 정부 성과에 대한 시민 감사
- 직무유기 또는 남용(non-performance or abuse)에 따른 시민 중심의 상소절차(appeals process)

책임성과 관련된 공약은 공직자 또는 공공기관의 권한, 의무, 또는 행위의 결과로부터 기인한다. 공식적인 책임성 공약은 불만 제기, 불법행위 보고, 시정 등의 행위가 공식적으로 이루어지는 것을 포함한다. 강력한 공약의 사례는 다음을 포함한다.

- 정보공개가 거부될 경우의 청구절차를 제정 또는 개선
- 사법제도의 접근성을 좀 더 저렴하고 빠르며 쉽게 다가갈 수 있도록 개선
- 사법제도에 대한 공공감시 체계 개선
- 공공고충 처리과정에 대한 개방적 추적시스템 개발

책임성 개선 공약 중, 공식적인 장치나 개입을 통해 해당 정보가 어떠한 결과물 또는 변화로 나타날지에 대한 설명 없이 정보 또는 데이터를 단순히 제공하는 것은 책임성 공약으로 적합하지 않다.

(4) 개방성과 책임성을 위한 기술 및 혁신

OGP는 기술 및 혁신 활용의 증진을 통해 공공의 정부참여 활성화를 목표로 한다. 기술 및 혁신의 활용을 통한 개방성과 책임성 증진을 위한 공약은 다음과 같다(OGP 2016, 52).

- 정보공유, 공공참여, 그리고 협력의 기회를 제공할 수 있는 새로운 기술 촉진
- 정보공개 확대를 통하여 시민이 정부의 활동을 이해하고 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 방법 모색
- 이와 같은 기술 활용에 투입되는 비용감소를 위한 노력

추가적으로 기술 및 혁신이라 할 수 있는 공약은 다음과 같다.



- 시민의 권한을 강화하고 정부의 투명성을 증진하기 위한 시민사회 및 기업 참여의 효과적인 실천방안과 혁신적인 접근 절차를 규명하는 신기술에 대한 책임
- 개방성과 책임성을 위해 정부와 시민의 기술 활용 역량 지원에 대한 책임
- 공직자와 시민의 기술 활용에 대한 지원

모든 전자정부 개혁이 정부의 개방성을 증진시키지는 않는다. 전자정부 공약은 정보공개, 공공참여, 또는 공적 책임성 중 한 개 이상을 증진시키는 방안이 명확히 표현되어야 한다.

4. 결론

위에서 설명한 열린 정부 추진 전략의 원칙을 바탕으로 정부가 국민의 신뢰를 증진시키는 열린 정부를 추구하기 위한 정책적 제언은 다음과 같다. 첫째, 강력한 리더십을 발휘할 수 있는 수준의 컨트롤 타워가 지정되고, 주어진 업무를 효과적으로 이행할 수 있도록 이에 상응하는 인력이 배정되어야 한다. 열린 정부를 만들기 위해서는 어느 한 부처가 아닌 범정부적으로 관련 공약과 사업이 추진되어야 하기 때문에, 대통령 비서실과 같은 정부 모든 부처의 협조를 얻을 수 있는 수준의 추진 주체가 지정되어야 한다.⁷ 둘째, 열린 정부를 위한 추진 계획이 구체적으로 작성되어야 하며, 이 계획이 열린 정부의 가치에 부합하여 추진될 수 있도록 합리적인 수준의 세부 추진기간이 주어져야 한다. 한정된 시간 안에서 결과물을 산출하기 위해서는 절차적 과정상 요구되는 지침을 준수하기 어렵다. 특히 시민 참여를 통해 절차상의 공개성과 투명성을 확보하기 위해서는 이에 준하는 합리적인 시간이 배정되어야 한다. 따라서 추진 계획은 이러한 욕구가 적절히 반영될 수 있도록 구체적으로 작성되어야 하며, 각 세부 과제에 대한 추진 주체 및 체계가 명확히 제시되어야 한다. 셋째, 열린 정부 추진 절차가 계획서 작성에서부터 추진 과정과 성과에 이르기까지 모든 과정이 명문화되어야 한다. 실행계획에 담겨야 할 내용과 추진 과정에서 실시되어야 하는 모든 업무와 공개자료의 범위까지 명시되어야 한다. 예를 들어 시민 자문단을 구성할 경우에 자문위원 대상 범위와 선정방법, 자문회의 관련 운영지침, 그리고 운영과정의 투명성과 정보공개 범위 등이 명확히 제시되어 있는 지침이 만들어 져야 한다. 넷째, 공직자를 대상으로 정부신뢰의 중요성과 절차상의 공개성, 투명성, 책임성이 정부신뢰에 얼마나 중요한 역할을 하는지에 대한 지속적인 교육이 필요하다. 앞에서 언급한 바와 같이 열린 정부가 추진되기 위해서는 내부 문화의 변화가 필요하고, 이러한 변화를 가져오는 것은 지속적인 교육을 통한 이해도 증진과 이를 바탕으로 한 실천에 있다. 그러므로 범정부 차원의 교육이 계획되어 실행하고, 열린 정부를 달성하기 위해서는 매우 긴 시간이 필요하다는 것을 인지해야 한다. 다섯째, 열린 정부를 추진하는 추진체계와 이에 대한 성과를 평가하는 평가체계가 분리되어 독립적으로 운영되어야 한다. 추진체계와 평가체계가 동일한 조직에서 운영되면 추진 계획은 완료성이 용이하도록 구성될 것이며, 평가 내용은 호의적으로 흐를 가

⁷ 현재 미국의 경우에도 백악관이 열린 정부 추진 주체로서의 역할을 하고 있다.



능성이 높아진다. 그러므로 추진체계는 중앙부처의 한 곳이 총괄하여 운영할 수 있지만, 평가체계는 정부 조직에서 분리되어 있는 독립된 단체에서 운영하는 것이 바람직하다. 그리고 열린 정부의 성과에 대한 평가는 수치적 목표에 대한 평가가 아니라, 계획의 효과성과 계획의 완료성에 대한 평가로 구성되어야 한다. 마지막으로 열린 정부 추구를 위한 노력의 성과가 직접적으로 측정될 수 있도록 정기적인 여론조사가 수행되어야 함과 동시에 그 결과가 가감 없이 국민에게 공개되어야 한다. 이를 위해 주간 단위로 정부 신뢰도에 대해 여론조사를 실시하고, 중앙정부의 리더십 및 부패 정도를 측정하는 조사 역시 병행⁸되어야 한다.

사람과 사람 사이에서 무너진 신뢰를 회복하는 데에도(만일 회복 자체가 가능한 경우) 긴 시간이 요구되는데, 국민과 정부 간의 신뢰를 회복하는 데에는 얼마나 긴 시간이 걸릴지는 충분히 짐작이 가는 부분일 것이다. 그러므로 본 과제는 차기 정부 5년 간의 과제가 아니라 20년, 30년 이상의 시간을 요하는 과제라는 것을 인지해야 한다. 따라서 본 과제의 명칭부터 차기 정부와 연관되는 브랜드화된 명칭(예를 들어 ‘정부3.0’)이 아닌 일반적인 과제명(‘열린 정부 추진계획’ 등)을 부여하고, 장기적인 기획을 바탕으로 한 중·단기 계획이 수립되어야 할 것이다. 이 외에 공직자가 반드시 명심해야 할 부분은 자신이 공직자로서 존재의 이유가 무엇인지를 돌아보는 것이다. 내 존재의 이유가 나를 신뢰하지 못하고 항상 불신에 찬 눈으로 바라본다면, 이것이 얼마나 비참한 일인지 생각해 볼 수 있을 것이다. 이런 이유 외에 업무와 관련해서도 우리 국민의 정부에 대한 신뢰가 스위스 수준(70% 대)이라면 얼마나 일 하기가 편할지는 자명한 부분이다. 이와 같은 상황을 충분히 인지하고 정부신뢰를 회복하기 위한 열린 정부 정책이 추진될 때, 진정한 성과가 하나씩 나타날 것으로 믿는다. 본고가 정부신뢰에 대해 처음부터 다시 고민해 볼 수 있는 단초를 제공했기를 바라며, 차기 정부는 국민의 신뢰를 받는 정의로운 정부가 되기를 기대해 본다. ■

⁸ 앞에서도 언급한 바와 같이, 이러한 문항들은 ‘예/아니오’로 측정되어야 한다. 상대적 경중을 나타내는 척도에 의한 조사는 중앙 집중화 현상 및 결과의 왜곡이 발생할 가능성이 상대적으로 높다.



참고문헌

- 김재일. 2017. “우리나라 열린정부 추진성과결과 분석을 통한 정부신뢰 제고” <한국사회와 행정연구> 27(4).
- 류나영. 2014. 《공공부문 신뢰에 관한 인식조사》. 서울: 한국행정연구원 사회조사센터.
- 오경민·박홍식. 2002. “정부신뢰수준의 측정과 비교에 관한 연구.” <한국정책학회보> 11(3): 113-137.
- Barber, Bernard. 1983. *The Logic and Limits of Trust*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- Covey, Stephen, R. 2004. *The Seven Habits of Highly Effective People*. New York: Free Press.
- OECD. 2002. *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Paris, France: OECD Publications Service
- _____. 2005. *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*. Paris, France: OECD Publishing.
- _____. 2005. *Managing Conflict of Interest in the Public Sector*. Paris, France: OECD.
- _____. 2011. “Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society.” *OECD Public Governance Reviews*. Paris, France: OECD Publishing.
- _____. 2014. *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris, France: OECD Publishing.
- _____. 2015. *Government at a Glance 2015*. Paris, France: OECD Publishing.
- OGP. 2016. *IRM Procedures Manual*. Washington, DC: Open Government Partnership.
- Fivestardata. 2015. “5 star Open Data”. <http://5stardata.info/en> (검색일: 2016.10.1).
- IAP2. 2014. “IAP2’s Public Participation Spectrum”. https://www.iap2.org.au/Tenant/C0000004/00000001/files/IAP2_Public_Participation_Spectrum.pdf(검색일:2016.10.1).
- OECD. 2012. “Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance”. <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf> (검색일: 2016.10.1).
- _____. 2013. “Transparency and Integrity in Lobbying”. <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf> (검색일: 2016.10.1).
- _____. 2015. “Trust in Government”. <http://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm> (검색일: 2016.10.1).
- _____. 2015. “What is the Open Government Partnership”. <http://www.opengovpartnership.org/about> (검색일: 2016.10.1).
- _____. 2016. “IRM Procedures Manual”. http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Procedures-Manual-v3_July-2016.docx (검색일: 2016.10.1).
- _____. “Trust in Government-Inclusive Policy Making”. <http://www.oecd.org/gov/trust-inclusive-policy-making.htm> (검색일: 2016.10.1).
- _____. “Trust in Government-Integrity and fairness”. <http://www.oecd.org/gov/trust-integrity-and-fairness.htm> (검색일: 2016.10.1).
- _____. “Trust in Government-Better Regulation”. <http://www.oecd.org/gov/trust-better-regulation.htm> (검색일: 2016.10.1).
- _____. “Trust in Government-Openness”. <http://www.oecd.org/gov/trust-openness.htm> (검색일: 2016.10.1).
- _____. “Trust in Government-Reliability”. <http://www.oecd.org/gov/trust-reliability.htm> (검색일: 2016.10.1).
- _____. “Trust in Government-Responsiveness”. <http://www.oecd.org/gov/trust-responsiveness.htm> (검색일: 2016.10.1).
- _____. “Building up Trust”. <http://www.oecd.org/governance/buildinguptrust.htm> (검색일: 2016.10.1).
- _____. “Observatory of Public Sector Innovation”. <http://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation> (검색일: 2016.10.1).



필자약력

김재일 단국대학교 행정학과 교수. 미국 Syracuse University 정책학 박사학위를 받았다. 주요 논문으로는 “우리나라의 이주자 의료서비스정책 평가.” “지방정부의 공공갈등 쟁점 확대에 따른 사회·경제적 비용항목 탐색과 적용.” “이주자통합정책지수를 활용한 우리나라와 사회통합 선진국 간의 비교연구.” 등이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 본 연구 보고서는 EAI 2017 대통령의 성공조건 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
남지현 연구기획실 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 112) jhnam@eai.or.kr

