최 종 보 고 서

전자적 참여 및 소통 활성화 방안 연구 : 국민신문고 정책토론 기능 활성화를 중심으로

2013. 10.

한국정책과학학회
국민권익위원회

제 출 문

국민권익위원회 귀하

본 보고서를 「전자적 참여 및 소통 활성화 방안」
연구의 최종보고서로 제출합니다.

2013. 10. .

(사)한국정책과학학회 강 문 희

차례

제1장 서론 ····· 3
제1절 연구의 목적과 필요성 ····· 3
1. 연구의 목적 ····· 3
2. 연구의 필요성 ····· 8
제2절 연구의 전략 및 방법 ····· 11
1. 연구의 내용과 범위 ····· 11
2. 연구의 절차와 방법 ····· 12

제2장 국민신문고 소통 현황 분석 ····· 15
제1절 국민신문고 온라인 정책토론 운영 현황 ····· 15
1. 국민신문고의 역할과 기능 ····· 15
2. 온라인 정책토론 운영 현황 ····· 19
3. 국민신문고 기획토론 추진 현황 ····· 24
제2절 주요 국가의 온라인 소통 운영 사례 ····· 26
1. 미국의 온라인 소통 현황 ····· 26
2. 영국의 온라인 소통 현황 ····· 29
3. 호주의 온라인 소통 현황 ····· 30
4. 프랑스의 온라인 소통 현황 ····· 31
5. 기타 각국의 온라인 소통 현황 ····· 33

제3장 국민신문고 정책토론 기능 활성화 방안 ····· 37
제1절 정책토론 운영 문제점과 해결방안 ····· 37
1. 중앙행정기관의 정책토론 참여율 분석 ····· 37
2. 중앙부처 정책토론 이용현황 ····· 39
3. 국민신문고 정책토론 기제별 현황 ····· 40

4. 전자공청회 등록 안건 현황 ····· 41
5. 정책단계별 정책토론 정부참여양태 ····· 42
6. 정책토론 기제별 국민참여율 ····· 43
7. 기획토론 국민참여율 ····· 44
8. 정책토론 운영 프로세스 ····· 45
9. 정책토론 기제별 운영방식 ····· 46
제2절 온라인 정책토론 합리화 방안 ····· 48
1. 행정청 참여 활성화를 위한 방안 ····· 49
2. 행정청 및 국민참여 활성화를 위한 유인방안 ····· 52
3. 행정청 및 국민참여 내실화를 통한 참여 유인방안 ····· 54
4. 정책토론 절차의 신뢰 확보 및 합의형성 촉진방안 ····· 55

제4장 온라인 정책토론 활성화를 위한 법제정비 방안 ····· 59
제1절 온라인 정책토론 관련 법제 현황 ····· 59
1. 정책토론의 의의 ····· 59
2. 정책토론 관련 법제의 현황 ····· 68
제2절 온라인 정책토론 활성화를 위한 법제정비 방안 ····· 78
1. 「온라인 국민참여 포털의 운영에 관한 규정」의 수정, 보완 방향 78
2. 「전자적 참여와 소통 활성화에 관한 법률(안)」 제정 방향 ····· 82

제5장 결론 ····· 87
제1절 정책대안 ····· 87
제2절 실행방안 ····· 89
1. 제1단계: 단기 실행방안 ····· 90
2. 제2단계: 중기 실행방안 ····· 91
3. 제3단계: 장기 실행방안 ····· 93

참고문헌 ····· 94

표차례

<표 1-1> 정부운영 패러다임의 비교 ····· 3
<표 1-2> 갈등유형과 해결방식 ····· 8
<표 2-1> 연도별 민원 및 제안 신청 건 수 ····· 17
<표 2-2> 정책포럼·전자공청회·설문조사 운영현황(2009~2012년) ····· 18
<표 2-3> 민원·정책 Q&A 표출자료 및 조회 수 ····· 18
<표 2-4> 국민신문고 외국어 민원창구 운영현황 ····· 19
<표 2-5> 국민신문고 정책토론 기제 ····· 20
<표 2-6> 국민신문고 정책토론 추진 현황 ····· 24
<표 2-7> 국민신문고 기획토론 추진 현황(2012년) ····· 24
<표 2-8> 프랑스 공공토론위원회 조직구성 현황 ····· 32
<표 3-1> 중앙기관의 안건 등록 현황 ····· 37
<표 3-2> 정책토론 구성 메뉴별 사용빈도 ····· 38
<표 3-3> 중앙부처 정책토론 이용현황 ····· 39
<표 3-4> 정책토론 기제별 안건 등록 및 참여 현황 ····· 40
<표 3-5> 정책 수요 및 공급 cycle에 따른 토론 운영방식 ····· 42
<표 3-6> 정책토론 기제별 안건 등록 및 참여 현황 ····· 43
<표 3-7> 국민신문고 정책토론 기제별 운영방식 및 참여자 ····· 46
<표 3-8> (가칭)온라인 정책토론 촉진법 제정 ····· 49
<표 3-9> 온라인 정책토론 유인방안 ····· 50
<표 3-10> 온 · 오프라인 숙의의 특징 비교 ····· 50
<표 3-11> 온라인 토론의 한계 ····· 51
<표 3-12> 온라인 정책토론 절충안 ····· 52
<표 4-1> 현행 민원사무처리에 관한 법률 및 동 시행령상 민원 사무 ····· 61
<표 4-2> 민원사무 처리에 관한 법령상 국민제안의 내용 ····· 63
<표 4-3> 온라인 국민참여포털의 통합운영을 위한 위원회의 업무 ····· 70
<표 4-4> 위원회의 설치 및 기능에 관한 신구조문 대비 ····· 71
<표 4-5> 시행령상 온라인 국민참여포털의 통합 운영 등에 관한 신구조문대비 73
<표 4-6> 위원회의 규칙 제정에 관한 관련 조문 ····· 80

그림차례

<그림 1-1> 국민신문고의 위상 ····· 4
<그림 1-2> 국민신문고의 주요기능 ····· 5
<그림 1-3> 연구의 목적 ····· 6
<그림 1-4> 연구의 의의 ····· 7
<그림 1-5> 국민과 정부의 커뮤니케이션 과정 및 왜곡현상 ····· 9
<그림 1-6> 연구의 절차와 방법 ····· 12
<그림 2-1> 국민신문고 개념도 ····· 17
<그림 2-2> 국민신문고 정책토론 운영 체계 ····· 21
<그림 2-3> 정책토론 기간별 운영 내용 ····· 23
<그림 2-4> 프랑스 공공토론위원회 의사결정 과정 ····· 32
<그림 3-1> 중앙기관의 안건 등록 현황 ····· 37
<그림 3-2> 정책토론 구성 메뉴별 사용빈도 ····· 38
<그림 3-3> 중앙부처 정책토론 이용현황 ····· 39
<그림 3-4> 정책토론 기제별 안건 등록률 및 참가율 ····· 40
<그림 3-5> 국민신문고 정책토론 운영절차 ····· 45
<그림 3-6> 정책토론 문제점 및 해법(요약) ····· 47
<그림 3-7> 정책토론 해법에 따른 대응방안 ····· 48
<그림 3-8> 정책토론 신뢰 확보를 위한 합의형성 절차 ····· 55
<그림 3-9> 정책토론 기제의 반복적 결합과 활용 ····· 56
<그림 5-1> 정책대안(요약) ····· 87
<그림 5-2> 한국형 온라인 정책토론모델 구축을 위한 실행방안 ····· 89
<그림 5-3> 단기 실행방안(요약) ····· 91

요 약

◦ 이 연구는 정부 3.0 시대의 대국민 정책소통 활성화를 위해 '범정부 온라인 정책소통 포털'인 국민신문고를 기반으로 정부적 차원에서 가능한 온라인 민·관 정책토론회의 가능성(과 장 · 단점)을 타진하고 온라인 정책토론 시스템의 구축 지원을 목적으로 함.

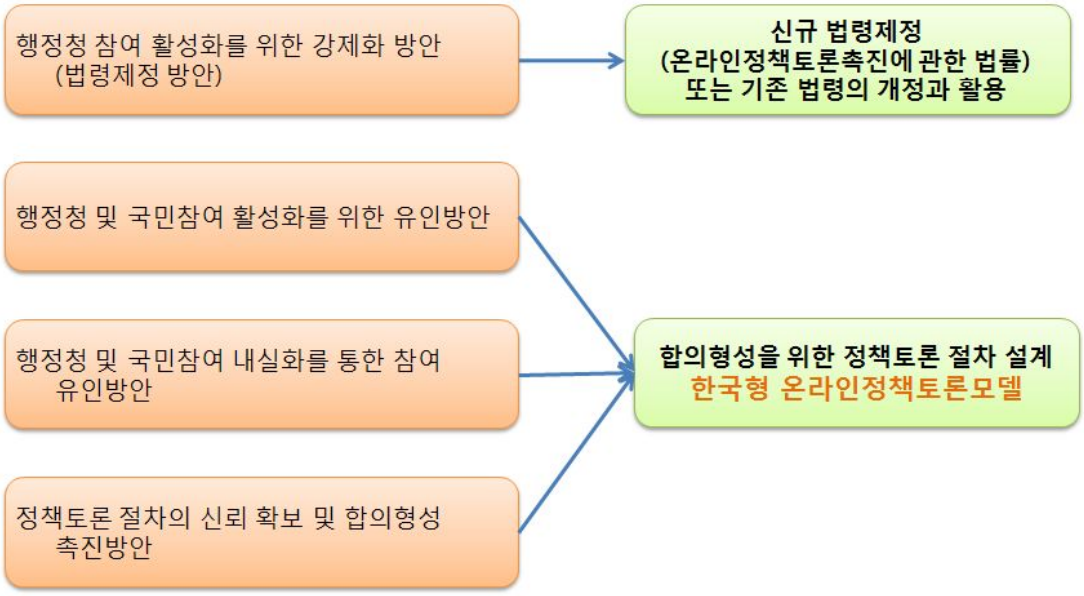
◦ 이를 위해 온라인 정책토론의 현황과 문제점을 점검하고 온라인 정책토론 프로세스의 설계방안과 법제적 기반을 제안하고자 함.

◦ 이 연구는 온라인 정책토론의 문제점으로 9개 요인을 지적하고 4개 정책대안을 제시했으며, 이를 다시 2개 방향으로 압축할 수 있음.

◦ 여기에서 2개 방향은 신규 법령제정 또는 기존 법령의 활용이며 다른 하나는 합의형성을 지향하는 정책토론 절차의 설계를 의미함.

◦ 합의형성을 지향하는 정책토론 절차는 주요 선진국 온라인 토론에서 유례를 찾아볼 수 없는 선진적 기법으로서 **한국형 온라인 정책토론 모델**로 명명할 수 있음.

정책대안(요약)



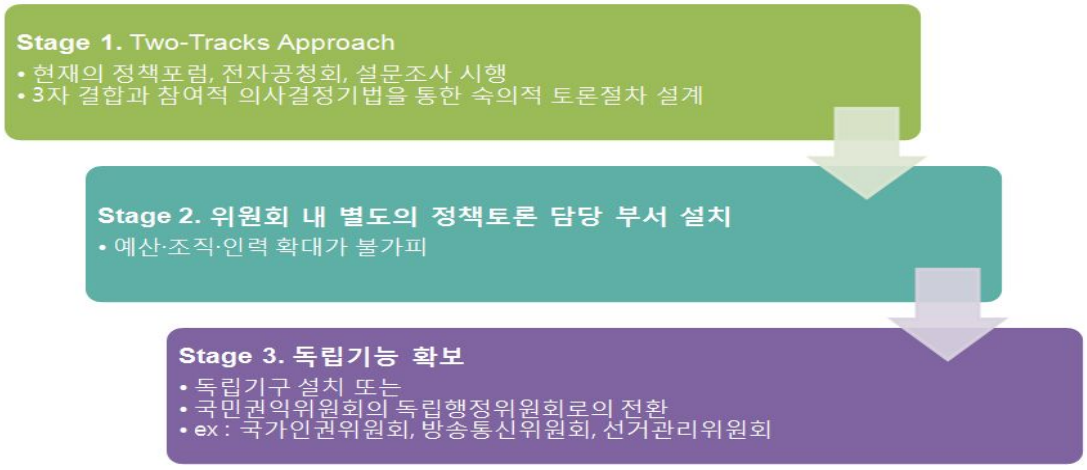
◦ **합의형성을 지향하는 정책토론 절차**의 요체는 시종 찬반 논의로 종결되는 고전적인 설문조사, 공청회, 정책포럼의 공통된 특징이 일회적, 일방향적 정보제공과 평가에 있음에 유의하여 이를 다회적(반복적), 쌍방향적 정보제공과 평가로 전환함으로써 다수가 아니라 절대 다수를 창출하고자 하는데 있음.

- 여기에서 일회적, 일방향적 정보제공과 평가라 함은 국책사업 또는 정부 정책의 시행(집행) 주체가 행정절차법에 의거, 진행하는 공청회 또는 여론조사 등의 집행과정에서 형식적으로 마련하는 일련의 정보공개 또는 여론수렴 과정을 지칭함.

- 반면, 다회적(반복적), 쌍방향적 정보제공과 평가라 함은 국책사업 또는 정부 정책의 시행(집행) 주체가 단순 정보제공을 넘어 상호작용적(interactive) 토론 절차를 만들어 시행하고 그 과정에서 사업 및 정책의 내용을 수정 또는 보완할 목적으로 충분한 정보제공을 바탕으로 실시하는 일련의 정보공개 또는 여론수렴 과정을 지칭함.

◦ **합의형성을 지향하는 정책토론 절차는 한국형 온라인 정책토론 모델**로서 이의 성공적 운영을 위해서는 다음과 같은 3개 단계를 거쳐 토론의 효율성과 효과성을 함께 담보하는 것이 필요할 것으로 보임.

한국형 온라인 정책토론모델 구축을 위한 실행방안



제1장 서론

제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

1. 연구의 목적

◦ 이 연구는 정부 3.0 시대의 대국민 정책소통 활성화를 위해 ‘범정부 온라인 정책소통 포털’인 국민신문고를 기반으로 정부적 차원에서 가능한 온라인 민 · 관 정책토론회의 가능성(과 장 · 단점)을 타진하고 온라인 정책토론 시스템의 구축 지원을 목적으로 함.

◦ 이를 위해 온라인 정책토론의 현황과 문제점을 점검하고 온라인 정책토론 프로세스의 설계방안과 법제적 기반을 제안하고자 함.[1)]

○ 박근혜정부는 출범과 함께 새 정부의 국정운영 원리이자 행정개혁 패러다임으로 정부 3.0을 천명하였음.

<표 1-1> 정부운영 패러다임의 비교

구분	정부3.0	정부2.0	정부1.0
운영방향	개인 중심	국민 중심	정부 중심
핵심가치	공유, 협치	공개, 협업	효율성
활용수단	유무선기기 통합	무선 인터넷	유선 인터넷
제공서비스	개인별 맞춤정보 실시간 정보제공 중단 없는 서비스 수요자 중심 서비스	양방향 정보제공 정보공개 확대 모바일 서비스 민, 관 융합서비스	일방향 정보제공 제한적 정보공개 서비스 시공간 제약 공급 위주 서비스

출처: 안전행정부(2013)

1) 국민신문고의 설치와 운영은 「온라인 국민참여 포털의 운영에 관한 규정(훈령, 2006)」에 근거하나 정책형성 과정에서 필요한 이해관계자 집단 및 정책대상 집단의 참여에 대한 명문화 된 규정은 부재함.

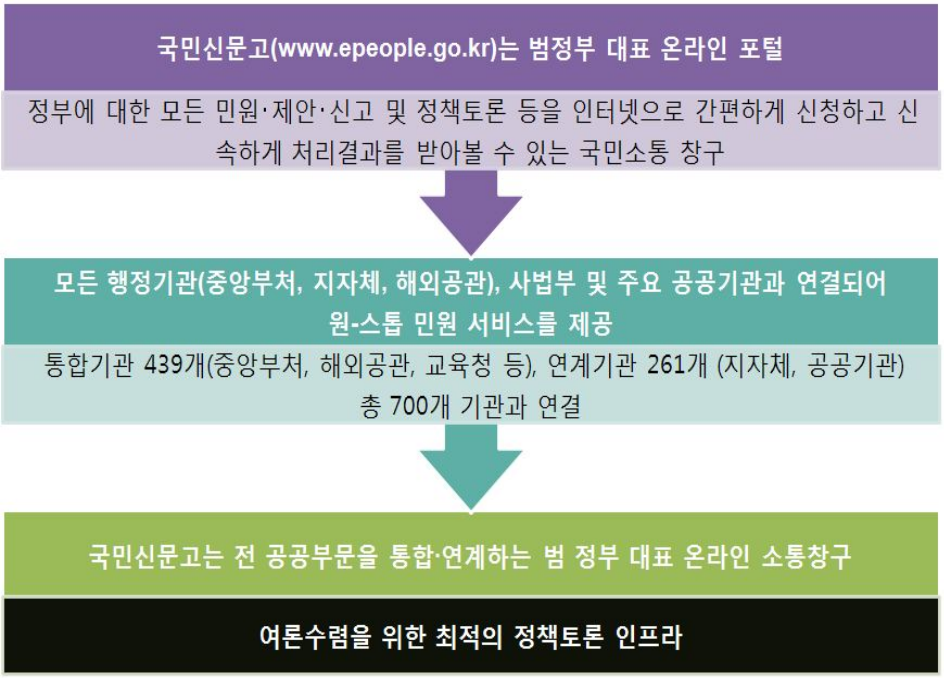
○ 정부 3.0은 정보통신기술을 활용하여 정부 내부적으로나 외부적으로 정보를 개방, 공유, 소통, 협력하여 개인 맞춤형 서비스를 제공하고자 하는 **국민중심 서비스 정부**를 의미함.

○ 따라서, 정부 3.0의 성공적인 구현과 정착을 위해서는 공공정보를 적극적으로 개방하고 공유함으로써 국민들의 알권리를 충족시키고, 정부와 민간이 상호 소통하고 협력해야 함.

○ 즉 국민들의 참여가 정책 개발의 본질과 투명성, 합법성과 공정성에 긍정적인 효과를 가져 올 수 있다는 믿음에서 활용되고 있는 만큼 (Lukensmeyer&Torres, 2006) 정책의 수립과 집행은 물론 사후관리 등 정책과정 전반에 걸쳐 선진 소통시스템을 구축할 필요가 있음.

○ 이를 위해서는 기 정착되어 운영 중인 '한국형 옴부즈만', 국민신문고의 기능과 역할을 재정립하여 활성화에 기여할 필요가 있음.

<그림 1-1> 국민신문고의 위상



○ 특히 국민신문고의 다양한 기능 가운데 '정책토론' 기능 활성화를 위해 '정책토론' 프로세스를 점검하는 한편, 동 시스템의 '정책토론'

기능을 고도화 할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.[2)]

○ 정책토론은 타 기능과 비교할 때 국민 참여의 범위(scope)와 질(quality)에 있어서 가장 선진적인 기능으로서, 대의민주주의의 한계를 보완하는 한편 숙의민주주의(deliberative democracy)를 접목시킴으로써 민 · 관 협력을 증진할 수 있는 대표적인 기능이기 때문임.

<그림 1-2> 국민신문고의 주요기능

민원	• 정부기관에 불편한 점이 있을 때 국민신문고에 신청 하면 해당 기관으로 배정하여 원-스톱 처리
제안	• 정부시책 및 제도개선에 대한 국민들의 창의적인 아이디어를 수렴하여 우수제안 포상 실시
정책토론	• 정부업무에 일반국민, 전문가 등 국민들의 다양한 목소리 반영
예산낭비 신고	• 중앙 및 지방행정기관의 잘못된 예산집행 사례를 신고하고 예산 절감방안 제안
민원.정책 Q&A	• 정부정책에 대한 의문과 민원처리사례를 쉽게 정리하여 국민신문고 및 민간포털의 관련 Q&A에 자동링크
모바일 서비스	• 국민신문고 모바일 앱(App) 및 웹을 이용, 실시간 민원.제안.정책토론 참여가능
외국어 민원 창구	• 한국거주 외국인 노동자, 유학생들의 권익보호를 위해 영.중.일어 등 11개국 외국어 민원신청 서비스운영

2) 공공행정에 있어서 정책토론을 통해 다음과 같이 다양한 국민참여의 목적을 달성할 수 있기 때문에(Tina Nabatchi, 2012: 10) 정책토론을 활성화 할 수 있는 방안을 적극적으로 마련하여 보다 효율적으로 운영될 수 있도록 지원할 필요가 있음.

- 정보 제공(Inform the public): 시민들의 이슈, 변화, 자원 및 정책 인지
- 이슈 탐색(Explore an issue): 시민들이 주제 또는 문제에 대해 배울 수 있도록 도움
- 갈등 전환(Transform a conflict): 그룹간의 불일치(갈등) 해결과 관계 개선 지원
- 피드백 획득(Obtain feedback): 이슈, 문제 또는 정책에 대한 시민들의 관점 이해
- 아이디어 생산(Generate ideas): 새로운 제안과 대안 생산 지원
- 데이터 수집(Collect data): 시민들의 인식, 관심, 수요, 가치, 흥미 등에 대한 정보 수집
- 문제 확인(Identify problems): 현재와 잠재적 이슈에 대한 정보 획득
- 역량 증가(Build capacity): 이슈를 언급하기 위한 공동체 능력 향상
- 협력 증진(Develop collaboration): 이슈를 논의하기 위한 사람과 그룹의 형성
- 의사 결정(Make decisions): 문제, 대안 그리고 해결책에 대한 판단

○ 나아가 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」(대통령령)을 법률로 상향 입법할 수 있는 방안의 타진 등, 정책토론의 근거 규정을 정비함으로써 대규모 국책사업 추진과정에서 예견되는 사회적 갈등을 예방 또는 해결할 수 있는, 실효성이 담보된 기능으로 전환할 필요가 있음.

○ 결론적으로 이 연구는 정부의 필요에 따른 일방적, 한시적 홍보 수준을 벗어나지 못하는 고전적인 소통 체계의 한계를 극복하고 '소통형 정부'를 구현하기 위해 국민신문고 온라인 정책토론 기능을 합리화하여 정부신뢰는 물론 사회자본을 증대시키고 사회적 비용을 감소시킴으로써 국민통합에 기여하고자 함.

<그림 1-3> 연구의 목적

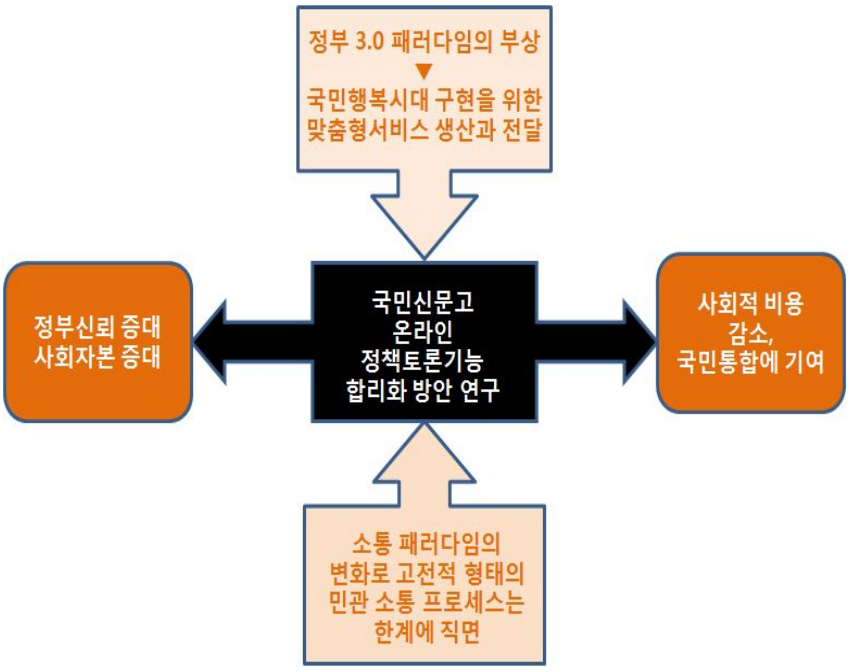
○ 이처럼 주요 이슈에 대해 국민참여를 기반으로 국민과 정부의 양방향 소통 구조를 창출하여 지속적인 상호작용을 통해 국민수요에 부응하는 맞춤형 서비스 생산과 전달을 지향하고자 함.

○ 또한 **한국형 온라인 정책토론모델**로 정립함으로써 전자정부 선진국의 위상과 정부 3.0 패러다임에 조응하는 소통 채널을 구축하고자 함.

○ 이는 특히 민원조정 · 합의 등 갈등해결의 중추적 역할을 수행하였으나, 사후적 갈등 해결에 중점을 두는 국민권익위원회의 기능을 보완하고 더욱 강화하는 것으로, 국민권익위원회의 갈등 조정 전문성을 추가적으로 활용한다면 사후적 갈등해결에서 사전적 갈등예방과 해결로 조직 기능이 확장될 뿐 아니라 정책목표의 전환도 가능해질 것으로 보임.

○ 국민권익위원회의 사전적 갈등예방 기능과 숙의 민주주의의 도입은 그 자체로 정부 신뢰를 증진시켜 사회적 자본의 총량을 증진시키는 선순환의 구조를 형성하여 궁극적으로 국민 대통합에 기여할 것으로 기대됨.

<그림 1-4> 연구의 의의



2. 연구의 필요성

○ 최근 주요 대규모 국가 정책사업 추진과정에서 민 · 관 갈등이 주를 이루는 공공갈등이 급증하고 있어 고전적인 님비(NIMBY) 갈등 뿐 아니라 핌피(PIMFY) 갈등에 대한 정부의 관리역량 역시 부족한 것으로 드러나 이에 대한 대책 마련이 시급한 실정임.

<표 1-2> 갈등유형과 해결방식

갈등유형	사례	해결방식
님비갈등	제주해군기지, 부안 방폐장	자율적·비공식적 주민투표 ⇒ 공권력 동원 및 대집행
핌피갈등	동남권신공항, 과학비즈니스벨트, 동강댐	중재(arbitration) ⇒ 정치적 논쟁
환경갈등 (개발vs보존)	4대강, 경인운하, 새만금, 사패산, 천성산	민관위원회, 공동조사단 구성 ⇒ 소송

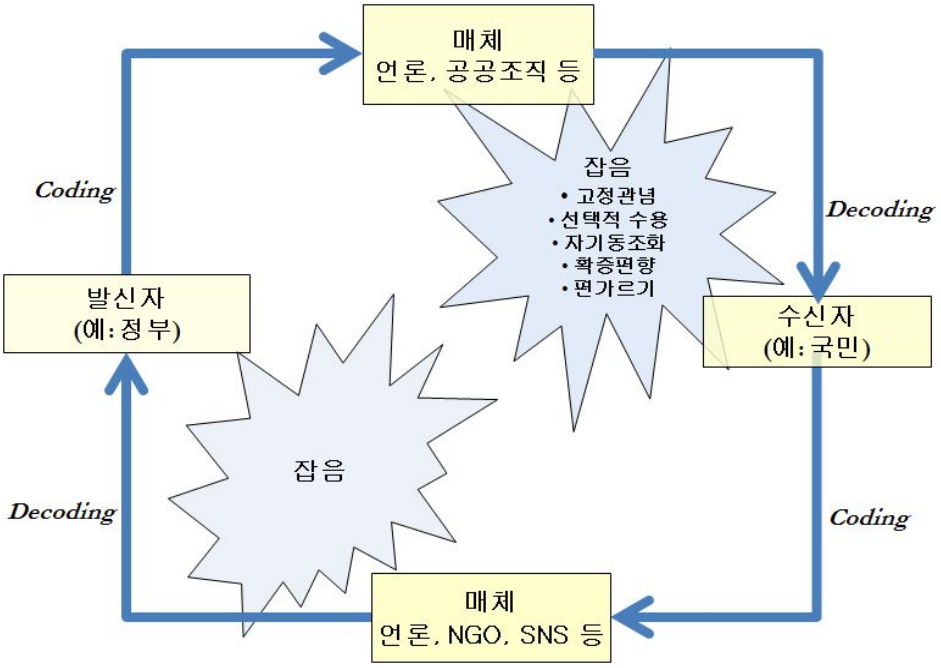
○ 위에서 제시한 일련의 사례는 정책형성과 집행과정에서 정책추진 주체인 정부와 정책 대상집단 및 직 · 간접 이해관계자 집단과의 소통 부재가 갈등 증폭과 장기화의 주요 원인으로 제기되고 있음. 또, 갈등의 장기화는 정부에 대한 신뢰 하락은 물론 사회적 비용 또한 증대시키는 결과를 초래하고 있음.

○ 특히 합리적 설명과 호소에 의존하는 고전적인 형태의 국민-정부 간 소통 프로세스는 홍보 채널 다변화 등의 노력에도 불구, 정부가 국민에게 정보를 제공하고 설득하고자 하는 일방향적, 단회적(unilateral and single-loop) 소통에 국한되고 있어 의사소통(communication)의 한계에 직면하고 있음.

○ 특히 국민과 정부 간 소통이 방송, 신문, NGO, 국회와 정당 등 대의민주주의의 고전적인 커뮤니케이션 수단에 의존하는 간접 소통방식에 의

존하는 경우, 지금까지 관찰된 수많은 '잡음'에 의해 의사소통의 왜곡이 발생하는 것은 불가피함.

<그림 1-5> 국민과 정부의 커뮤니케이션 과정 및 왜곡현상



○ '맞춤형 공공서비스의 생산과 전달'을 지향하는 정부 3.0의 비전과 미션에 대응하기 위해서는 양방향적이고 다회적(interactive and multi-loop)인 소통 채널의 구축이 필요하며, 이를 위해 특히 온라인 국민소통 프로세스를 재정립할 필요성이 대두되고 있음.

○ 온라인 소통은 첨단 IT 기술을 기반으로 다중(multi publics)과 저렴한 비용으로 동시적 소통이 가능하고, 특히 상대적으로 젊은 세대에 대한 호소력이 강하여 많은 경우 정부 정책에 대한 가장 적극적인 반대세력으로 부상할 가능성이 있는 젊은 세대(young generations) 및 시대적 변화에 적응력이 뛰어난 행위자 집단(early adaptors)과의 소통 시스템으로 부상하고 있기 때문임.

○ 반면, 우리나라의 온라인 참여와 소통은 관련 법령에 사후적·소극적

으로 기술되어 있어, 온라인 기반 소통의 활성화를 원천적으로 차단하고 있으며 전자적 방식에 대한 개념 정립과 인프라 구축도 미흡한 실정임.

○ 이러한 한계를 극복하기 위해서는 정책형성 · 집행 · 평가 및 환류에 이르는 정책과정 전반에 대한 쌍방향적, 다회적 소통이 가능한 온라인 업무 프로세스 재설계가 필요함.

제2절 연구의 전략 및 방법

1. 연구의 내용과 범위

1) 온라인 기반의 정책토론 현황 및 문제점 분석

○ 국민신문고 시스템의 정책토론 기능과 민간포털 등 온라인 기반의 민·관 정책토론 활용 현황을 분석함.

○ 온라인 정책토론의 실시 결과의 분석과 더불어 현행 법적 기반, 운용 시스템 등의 한계 또는 문제점을 발굴하여 분석함.

○ 권익위법, 행정절차법, 민원사무의 처리에 관한 법률, 전자정부법, 개인정보 보호법, 온라인 국민 참여 포털의 운영에 관한 규정 등 정책토론 관련 현행 법령 및 제도를 분석함.

2) 국내 민간부문 및 외국의 사례 연구

○ 관련 분야의 선행 연구결과 및 문헌자료 등을 조사하여 정리함.

○ 주요 선진국의 온라인 정책토론 관련 운영현황을 수집함.

3) 국민신문고 정책토론 기능 활성화 방안 제시

○ 국민신문고를 통한 행정정보의 제공, 국민의견 수렴 및 정책 반영 등 온라인 기반 참여와 소통의 개념 및 기능 등을 재정립함.

○ 제안 · 민원 등 다양한 연계 경로를 통한 정책토론 과제를 발굴하고, 토론 결과를 분석하여 기관 상호간 역할 분담 방안, 민간분야와의 협력 · 연계 방안, 정책반영 경로와 사후 평가 등, 체계적인 온라인 정책토론 프로세스 개편 방안을 제안함.

○ 온라인 정책토론 활성화를 위한 관련 법률의 제 · 개정 등 법제 정비 방안을 제시함.

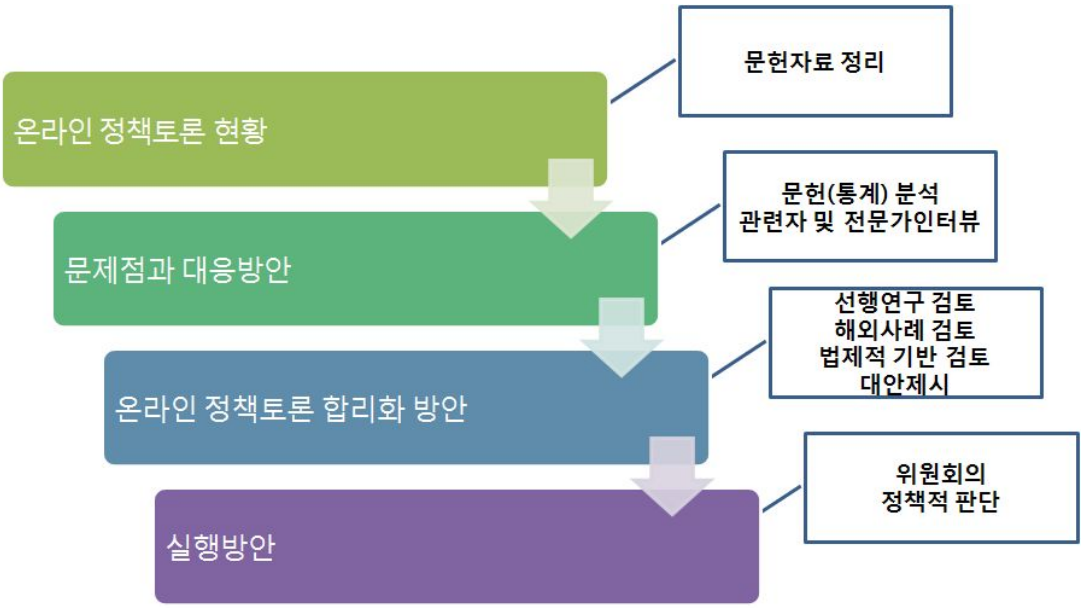
2. 연구의 절차와 방법

○ 이 연구에서는 온라인 정책토론 현황을 분석하기 위해 문헌자료를 정리하고 정책토론 운영상의 문제점과 대응방안을 파악하기 위해 관련 자료를 분석하는 한편, 관련자 인터뷰를 통해 분석을 보완하고자 함.

○ 온라인 정책토론 합리화 방안을 마련하기 위해 선행연구는 물론 해외 사례를 통해 시사점을 도출하고 실행방안을 제시하기로 함.

○ 실행방안은 복수로 제안하며 그 선택은 국민권익위원회의 정책적 판단에 맡기기로 함.

<그림 1-6> 연구의 절차와 방법



제2장

국민신문고 소통 현황 분석

제2장 국민신문고 소통 현황 분석

제1절 국민신문고 온라인 정책토론 운영 현황

1. 국민신문고의 역할과 기능

1) 등장배경과 의의

○ 새 정부는 국민의 어려움과 고통을 정확하게 듣고 국정에 신속하게 반영하는 민생정부 구현과 국민 대통합 실현을 국정의 최우선 과제로 선정하고 개인별 맞춤 행복을 위한 '정부 3.0'을 지향함으로써 정부 내(기관 간) 소통, 국민 간(세대·지역·계층) 소통, 국민과 정부 간 소통을 강조하고 있음.

○ 그리고 정보통신기술의 지속적인 발달과 함께 현대사회가 다원화됨에 따라 국민들의 권리의식도 향상되면서 국민들의 정부 정책에 대한 참여의식이 증대하고 서비스에 대한 요구 또한 확대되고 있는 실정임.

○ 이러한 상황에서 정책의 방향과 국민들의 여론이 일치하지 않는 경우(예를 들면, '4대강 정비사업'. '의약품 약국 외 판매', '재래시장 활성화를 위한 SSM 규제' 등) 사회적인 대규모 갈등을 유발하는 등 심각한 국가적 손실을 발생시킬 수 있기 때문에 이를 사전에 예방하기 위한 노력이 필요함.

○ 국민권익위원회는 국민들의 권익과 관련된 사안을 총괄하는 기관으로서 국민들의 의견을 선제적으로 수렴하여 정책화를 주도하고 있음. 특히, 국민신문고는 범정부 대표 온라인 포털로서, 정부에 대한 모든 민원과 제안, 신고 및 정책토론 등을 인터넷으로 간편하게 신청하고 신속하게 처리결과를 받아볼 수 있는 국민소통 창구로 역할하고 있음.

○ 이는 대한민국의 모든 행정기관(중앙부처, 지자체 등), 주요 공공기관, 사법부, 해외공관 등을 온라인으로 통합하여 원-스톱 행정서비스를 제

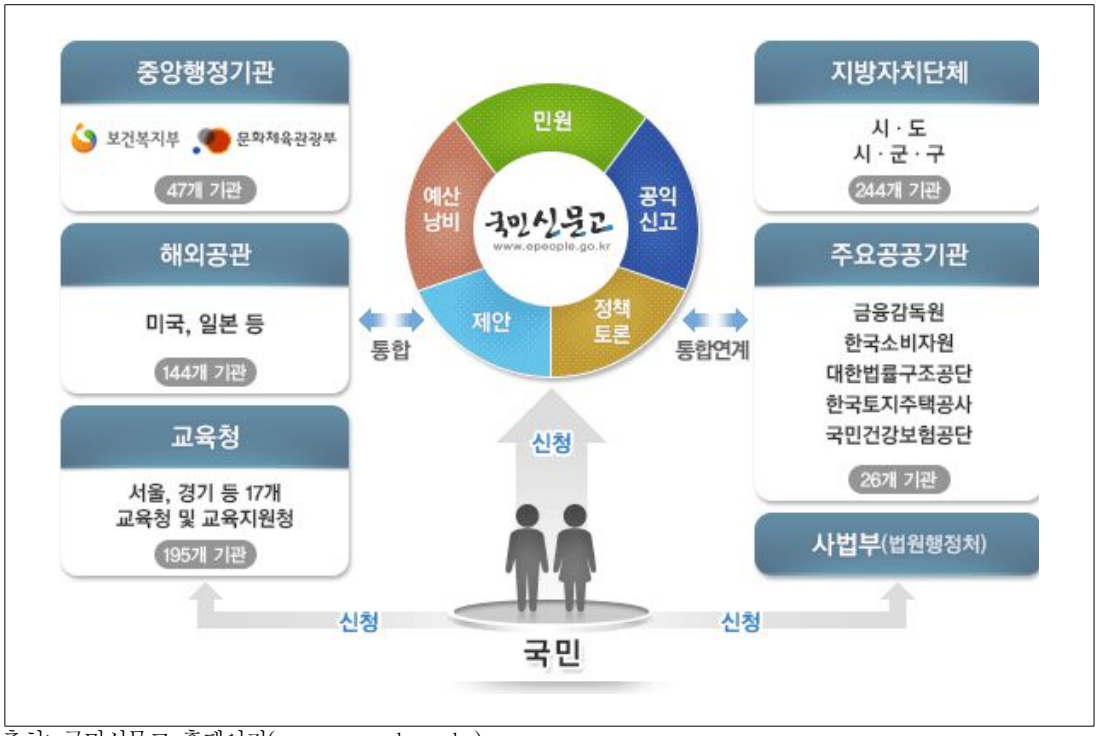
공하기 위한 것으로 정책토론 및 민원분석 기능은 행정주체 간 공개·공유·협력, 갈등 조정과 범국민적 화합을 위한 최적의 인프라를 제공하고 있음.

○ 이처럼 국민권익위원회는 정부와 국민 간 최접점에 위치한 중재기관으로서 정책과정의 투명한 공개와 의견수렴을 통해 소통형 디지털정부를 구현하고 있으며 국민신문고 정책토론을 대국민 통합 소통창구로 활용하여 소통과 통합을 실현하고자 함.

○ 뿐만 아니라 공공정책 의사결정 시 시민들의 의사 반영 여부 등(정부 정책자료의 온라인 제공, 시민의견제시 및 피드백 제공)을 종합 평가하는 UN 온라인참여지수 평가결과 2010년, 2012년 2회 연속 192개국 중 1위로 선정되었음. 또한, 2011년 UN공공행정상 및 각종 국제대회에서 5차례 수상함.

- 프랑스 세계전자정부대회(e-Gov) Top 10선정('06.10)
- 세계 옴부즈만협회(IOI) 아시아지역 대표사례 선정('06.10)
-「e-Challenge2008」(유럽 전자정부 및 IT컨퍼런스) 전시부문 최우수상 수상('08.10)
-「CeBIT 호주 2009」전시관 운영('09.5)
- UN 공공행정상(Public Service Awards) 우수상 수상('11.6)

<그림 2-1> 국민신문고 개념도



출처: 국민신문고 홈페이지(www.epeople.go.kr)

2) 국민신문고의 주요 기능[3)]

○ 국민신문고의 첫 번째 기능은 민원신청에 대한 대응으로 국민들이 정부기관에 불편한 점이 있을 때 국민신문고에 신청만 하면 이를 가장 잘 처리할 수 있는 기관으로 배정하여 원스톱, 논스톱으로 처리하고 있음.

○ 그리고 두 번째로 정부시책 및 제도개선에 대한 국민들의 창의적인 아이디어를 수렴하여 우수 제안에 대해 포상을 실시하고 있음.

<표 2-1> 연도별 민원 및 제안 신청 건수

년도	2009년	2010년	2011년	2012년
민원	696,715건	798,570건	1,073,499건	1,247,711건
제안	84,026건	118,533건	107,894건	111,239건

3) 국민권익위원회의 「국민신문고 정책토론 소개」 자료에서 주로 인용함.

○ 또한, 국민신문고는 정책 및 사업의 수립 및 시행, 제도 개선, 그리고 법령의 제 · 개정 등에 있어 국민들의(일반국민, 전문가 등) 다양한 의견들을 정책에 반영하기 위해 정책토론(전자공청회, 정책포럼, 설문조사)을 실시하고 있음.

<표 2-2> 정책포럼 · 전자공청회 · 설문조사 운영 현황(2009~2012년)

구분	합계	정책포럼	전자공청회	설문조사
안건	2,899	202	2,602	95
의견 및 참여	166,156	16,117	129,979	20,060

○ 네 번째로 국민신문고는 중앙행정기관, 지방자치단체 등 모든 정부기관의 잘못된 예산집행 사례를 신고하도록 함으로써 예산집행에 대한 대국민 신뢰도를 제고하고 예산낭비신고 사례를 체계적으로 분석하여 예산낭비 요인을 예방적으로 차단하고 있음.

○ 그리고 정부정책의 궁금한 사항과 민원처리 사례를 알기 쉽게 정리하여 국민신문고 및 Naver, Daum, Nate와 같은 민간포털에서 뉴스 검색 시 관련 Q&A를 자동링크 해주고 있음.

<표 2-3> 민원·정책 Q&A 표출자료 및 조회 수

구 분	총 계	민원Q&A	정책Q&A	비 고
자료 건수	132,257건	110,609건	21,648건	
누적 조회 수	91,237,874회	74,256,913회	16,980,961회	
일평균 조회 수	66,445회	59,218회	7,227회	'12.6.1 ~ '12.12.31

○ 뿐만 아니라 국민들이 국민신문고 모바일 서비스(앱이나 웹)를 이용하여 사진, 동영상 등을 첨부하여 언제 어디서나 실시간으로 민원, 제안, 정책토론 등에 참여가 가능하도록 편의를 제공하고 있음.

○ 이외에도 외국어 민원 창구를 운영함으로써 한국에 거주하는 외국인 노동자, 유학생들의 권익을 보호하기 위해 11개국의 외국어(영 · 중 · 일어 포함)로 민원을 신청할 수 있도록 서비스를 운영하고 있음.

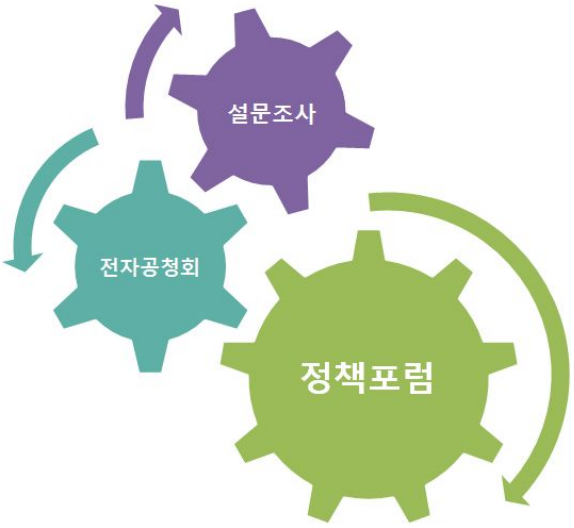
<표 2-4> 국민신문고 외국어 민원창구 운영현황('08.06.15~'12.12.31)

국적 / 총계	미국	캐나다	중국	필리핀	파키스탄	영국	뉴질랜드	인도	기타
2,951	896	223	191	176	174	135	103	71	982

2. 온라인 정책토론 운영 현황

1) 국민신문고 정책토론 구성과 운영체계

○ 국민권익위원회가 운영하는 국민신문고는 전 공공부문을 통합하고 연계한 범정부 대표 온라인 소통 창구로서 여론수렴을 위한 최적의 정책토론 인프라이며 국민신문고 정책토론은 상정하는 안건에 따라 정책포럼, 전자공청회, 설문조사로 구분하여 이용 가능하도록 구성되어 있음.



<표 2-5> 국민신문고 정책토론 기제

	내 용	진행방식	안건상정	근거법령
정책 포럼	• 국민 또는 공무원이 정부 정책형성에 참여하고자 할 경우 의제를 제시 • 정부정책, 사업 등 행정전반에 대한 자유로운 형식의 의견수렴	자유토론	행정청	•행정절차법 •부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 (및 동법 시행령) •온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정 •국민제안규정 • 공무원제안규정
전자 공청회	• 입법안, 입법예고, 행정예고 등 정형화된 사안에 대한 의견수렴 • 전문 패널과 시민이 참여하는 실시간 또는 비실시간 온라인 토론을 통해 의견을 개진하고 수렴하는 과정 • 정책형성과정에서 토론 결과를 정책에 반영하고자 하는 시도	자유토론	행정청, 국민	
설문 조사	• 특정 정책에 대한 국민들의 생각과 의견을 수렴하기 위한 시도 구체적인 조사내용 및 항목을 설문으로 작성하여 의견수렴 • 설문결과를 정책수립에 반영할 목적으로 실시	설문조사	행정청	

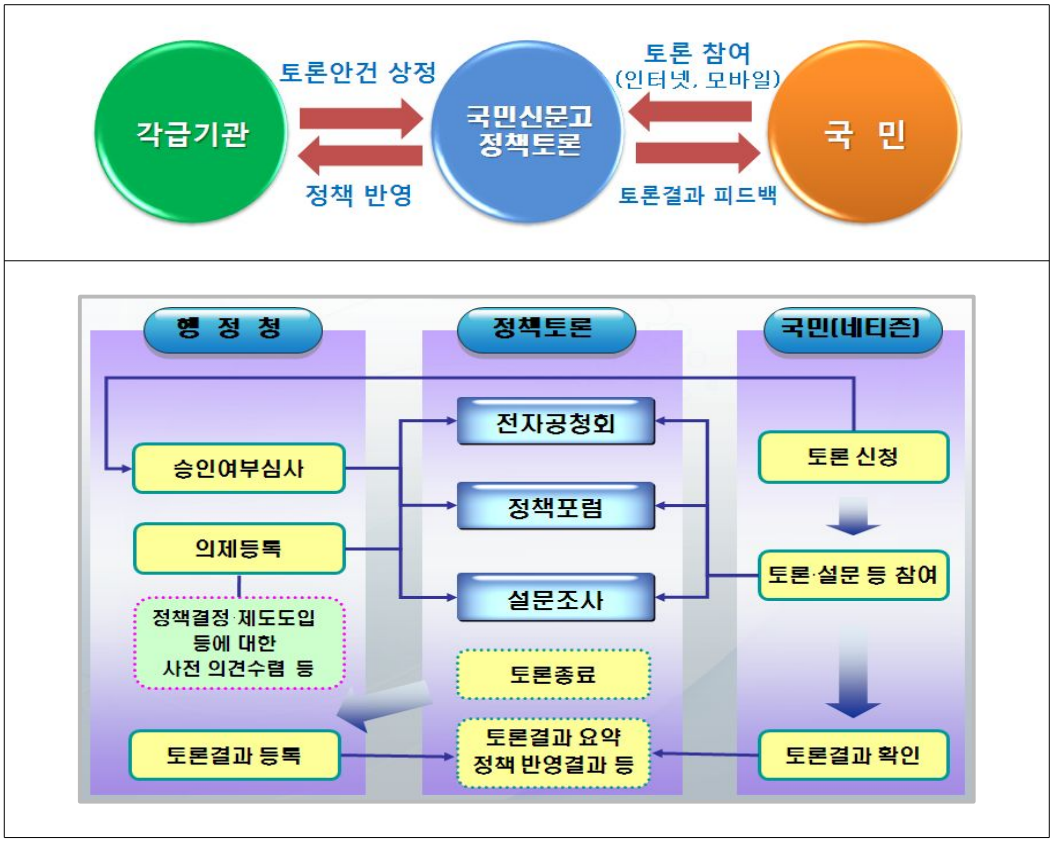
출처: 국민권익위원회(2013. 5). “국민신문고 정책토론 이용 안내”를 참고하여 재구성

○ 먼저, 정책포럼은 정부정책, 사업 등 행정전반에 대한 자유로운 형식의 의견수렴 방식으로 ① 행정기관(정책, 사업계획, 제도 등의 입안 및 추진)의 등록에 의한 토론과 ② 국민(제도개선 사항, 정책 건의 등)의 신청에 의한 토론으로 구분할 수 있음.

○ 전자공청회는 입법안(법령의 제정안, 개정안, 폐지안 등), 입법예고(예고된 입법안), 행정예고(국민생활화 밀접한 관련이 있는 정책, 제도, 사업계획 등 수립 및 변경시), 기타 주요정책 등 정형화된 사안에 대해 의견을 수렴하는 것임.

○ 마지막으로 설문조사는 구체적인 조사내용 및 항목을 설문으로 작성하여 의견을 수렴하는 것으로 행정청은 정책 및 제도의 도입여부나 방법, 그리고 제도개선 방안 등에 대해 찬반형, 다지선다형, 기술형 등의 방법으로 설문조사를 실시하여 국민들이 의견을 반영하고 있음.

<그림 2-2> 국민신문고 정책토론 운영 체계



출처: 국민권익위원회(2013). 국민신문고 정책토론 소개 및 이용 안내

2) 국민신문고 정책토론 근거법령

○ 국민신문고 정책토론과 관련하여 행정절차법(법률 제11109호)과 온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정(대훈 제170호) 등에 근거를 마련해 두고 있음.

◦ 행정절차법 제38조 2항에서 행정청은 전자공청회를 실시하는 경우 의견제출 및 토론 참여가 가능하도록 적절한 전자적 처리능력을 갖춘 정보통신망을 구축·운영하도록 하고 있으며, 제39조 2항에서 행정청은 처분을 함에 있어서 공청회·전자공청회 및 정보통신망 등을 통하여 제시된 사실 및 의견이 상당한 이유가 있음이고 인정하는 경우에는 이를 반영하도록 하고 있음.

◦ 온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정 제25조에 따르면, 행정기관 등의 장과 기관운영자는 법령·조례 등에 따라 입법예고·행정예고 및 공청회를 실시하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 그 내용을 정책토론 의제로 등록하여야 하고, 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항을 정책토론 의제로 등록하도록 하고 있으며, 의제로 등록하는 때에는 관계행정기관 등, 의제의 제목·주요내용, 토론기간, 설문조사의 실시 여부 등의 내용을 포함하고 있음. 또한, 제28조에서 기관운영자는 등록 또는 제안한 참여포럼 의제의 토론을 진행·관리, 결과요약 및 정책 등에의 반영여부를 등록하도록 하고 있음.

○ 또한 권익위법 제12조 제16호는 온라인 국민참여포털의 통합 운영에 관한 사항을 규정하고 있으며, 동법 시행령 제12조 제2항 제3호에서는 참여포털에 접수된 민원, 국민제안 및 정책참여 등의 분석 · 평가 및 처리결과의 사후관리 등에 대해 규정하고 있음.

3) 정책토론 운영 프로세스 및 운영방식

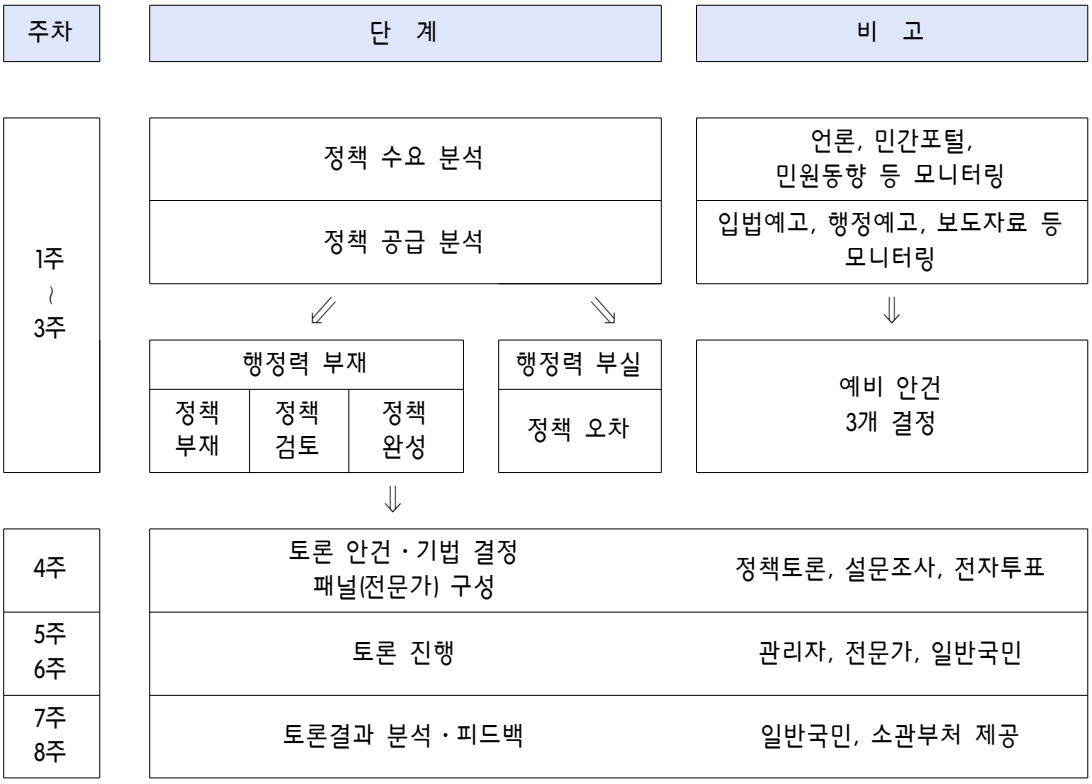
○ 정책토론을 운영하기 위해 먼저 민원이나 언론 동향을 파악하는 한편, 민간 포털 사이트 모니터링 등을 통해 국민들의 최대 관심 이슈를 발굴하는 이슈 파인딩(issue-finding)을 실시하고, 이를 관계 부처 간 협의나 정책 동향 분석을 통해 토론 안건으로 선정함.

○ 그 다음으로 관계 부처 담당자, 민간전문가 등을 대상으로 전문가 패널을 구성하고 안건에 따라 댓글달기, 찬반 투표, 설문조사 등 최적의 기법을 적용하여 토론을 진행함.

○ 마지막으로 토론결과에 대한 대국민 피드백(국민신문고 게시, 언론보도 등)을 실시하고 필요하면 고충민원, 제도개선, 국민제안과 연계하며, 민원 동향과 종합 분석을 통해 관계 부처에 정책 자료를 제공하고 있음.

○ 그리고 정책단계(발의, 형성, 완성, 추진)에 따라 토론 안건의 선정과 토론 진행 방법을 다르게 운영하고 있음. 국민신문고 정책토론은 2개월(8주) 기간을 두고 순차적으로 운영되고 있음.

<그림 2-3> 정책토론 기간별 운영 내용



출처: 국민권익위원회(2013. 5). 국민신문고 정책토론 이용 안내

4) 정책토론 추진 현황

○ 정책토론의 등록 안건은 2012년 현재, 2010년 대비 1.9배 증가하였으며 정책토론 참여는 약 5배 증가하였음.

○ 특히 협의의 정책토론인 정책포럼의 대국민 참여는 약 50배 증가하여 안건 및 대국민 참여가 지속적인 증가세를 나타내고 있음.

<표 2-6> 국민신문고 정책토론 추진 현황

구 분	안건	참여
2010	523	10,609
2011	703	103,634
2012	1,007	62,719
총계	2,233	176,962

3. 국민신문고 기획토론 추진 현황

1) 국민신문고 기획토론 추진 내용

○ 국민권익위원회에서는 관계 부처 및 민간 포털(Daum 아고라, Naver 브랜드 검색, Nate 커버스토리), 그리고 국책연구기관 및 민간연구소 등과 연계하여 대국민 관심 사안에 대해 온라인 정책토론을 직접 추진함으로써 정책토론의 참여 채널 확대로 대국민 인지도와 참여율을 제고하고 있음.

<표 2-7> 국민신문고 기획토론 추진 현황(2012년)

주제	설문조사	정책포럼		관계기관
		의견	조회수	
영유아 지원 방안(2월)	294	371	약 1만회	복지부, 여가부 등
청년 일자리 창출(5월)	275	1,925	약 10만회	고용부, 중기청 등
교육 분야 4대 현안(8월)	1,170	2,765	약 20만회	교과부(한국교육개발원),여가부 등
주거분야 현안 및 정책방향(11월)	1,311	6,083	약 59만회	국토부(건산연),금융위(KDI) 등

출처: 국민권익위원회(2013. 1). 국민신문고 정책토론 활성화 계획. 국민신문고담당관 내부자료.

○ 국민들과의 소통을 강화하기 위해 보육·교육, 일자리, 주거 등 핵심적인 사회적 이슈를 집중 발굴해 기획토론을 진행하여 국민들의 참여를 활성화시키고 토론 결과를 관계기관 등에 제공하여 정책 수립시 반영하거나 정책 개선에 활용할 수 있도록 함.[4)]

4) 국민신문고에 접수된 민원과 종합적으로 분석된 정책토론 결과를 국무총리실, 기획재정부, 복지부, 교육과학기술부, 국토해양부 등에 제공함. 그리고 2013년에는 불량식품 근절방안 및 안전한 먹거리 문화 확산(4월), 사교육 경감방안 모색(7월), 아동·청소년 성폭력 근절(9월)이라는 주제에 대한 대국민 의견을 수렴

◆ 국민신문고 기획토론은 정책토론에 대한 부처의 관심과 마인드를 제고하기 위한 시범사업으로 시작하였으나, 정책과정에 참여를 희망하는 국민들의 바람 그리고 행정환경의 변화와 함께 정책대상 집단의 폭발적인 호응을 얻어 성공적인 사업이라고 평가할 수 있음(예: 2012년 주거분야 현안 및 정책방향 토론 조회수 59만건).

◆ 이는 국민권익위원회 국민신문고과가 온라인 정책토론 등 대국민 소통에 필요한 사이버 공간의 유지 · 보수를 넘어 대국민 소통기제를 운영하는 운영주체의 기능을 수행하는 것으로, 향후 정부 내 대국민 소통 채널의 유지 · 보수와 자율적 · 주체적 운영 두 기능 가운데 하나 또는 전부를 수행할 수 있음을 시사하는 것임.

◆ 국민신문고 기능의 범위와 한계는 국민권익위원회의 정책적 판단에 따라 획정할 문제이며 정부 내 합의가 필요함.

하기 위해 온라인 기획토론을 진행함.

제2절 주요 국가의 온라인 소통 운영 사례[5)]

○ 전 세계 주요 선진국들은 21세기 소통형 디지털 정부를 지향하면서 국가경쟁력을 결정하는 요소로 정부 정책의 투명성, 정책 결정의 공정성 등 협치(Governance)의 중요성을 강조하고 있음.

○ '소통형 디지털 정부'는 정부와 시민 간 쌍방향적 소통을 바탕으로 한 실질적인 시민 참여와 합의를 통해 보다 효율적인 정책 구현을 이루고자 정보통신기술을 최적의 툴로 인식하고 활용하는 21세기 선진 정부의 모델임.

○ 1990년대 이후 세계 각국은 기업의 '고객만족 경영' 시스템을 공공행정에 응용하고 '시민 중심의 열린 정부' (Citizen-centered Open government)개념을 정부 업무의 혁신적인 변화 수단으로 도입하여 활용함.

○ 소통형 정부는 이해관계자 간 정책적 합의를 도출하여 보다 효과적이고 효율적인 정부의 정책 추진력 및 성과를 가져올 수 있는 새로운 패러다임으로 부상함.

○ 미국, 영국, 호주 등 주요 선진국은 소통형 디지털 정부를 구현하기 위해 소셜 네트워크 서비스(모바일, 웹 2.0 등)를 시민과의 직접적이고 적극적인 실시간 양방향 소통이 가능한 핵심적 도구로 활용함.

○ 이러한 온라인상의 정책 결정 프로세스는 시민이 보다 쉽고 편리하게 참여할 수 있고 다수 참여자들 간 합의를 형성하고 도출할 수 있는 소통과 협력의 공간으로 작용할 것이라는 예측과 기대에 근거함.

1. 미국의 온라인 소통 현황

○ 미국은 시민과의 소통을 강조하는 열린 정부 개념을 적극 도입하고

5) 한국정보화진흥원(2009). CIO 리포트 등 전자정부 관련 문건 참조

'투명하고 책임감 있는 열린 정부' 를 국정운영의 목표로 제시하고, 범국가적인 세부 전략을 추진하고 있음.

○ 미국의 소통형 정부는 정책 수립시 정부와 시민 간 적극적이고 원활한 소통을 함으로써 정부 업무 혁신에도 기여하고 결과적으로는 민주주의 강화와 미래사회의 통합에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단하고 있음. 이러한 소통형 정부는 에너지와 환경, 경기 부양, 의료 개혁, 정부 업무 개선 등의 정책 현안을 해결하기 위해 필요하다고 인식함.

○ 미국 정부는 소통형 정부를 구현하기 위해 국가 주요정보를 제공하는 신규 웹 사이트를 구축하는 등 추진 체계를 정비함.

- Data.gov는 연방정부가 생상하고 보유하고 있는 주요 정보를 제공
- Recovery.gov는 경기부양법 실행에 따른 예산 및 운영 정보를 제공

○ 또한, 일방향적 공공 웹 사이트의 문제를 개선하여 정부 정책 결정에 대해 언제 어디서라도 참여할 수 있고 피드백을 받을 수 있는 실시간 소통을 추구함. 이처럼 정부와 시민 간 양방향 소통을 위해 공공 웹 사이트에 웹 2.0 기반의 소셜 네트워크 서비스를 도입하여 채널을 다양화하고, 이용 접근성과 편의성을 강화하는 등 참여 방식을 개선함.

○ 뿐만 아니라 Regulations.gov을 통해 시민들의 생활과 경제 활동에 영향을 미치는 각종 규제에 대한 의견을 개진하거나 연방 규제 정책에 관한 평가를 통해 정책 결정에 참여할 수 있도록 온라인 토론방을 구축하여 국민들과 소통하는 공간으로 활용하고 있음.

○ 미국 정부는 국제 협력, 국방, 보안, 회계 등 전문적인 정책 영역 분야의 보다 우수하고 전문성 있는 체계를 구축하기 위해 다양한 전문가들의 폭넓은 지식과 경험을 축적하고, 정보를 공유하기 위한 웹 사이트를 구축하고 있음. 또한, 사이버 테러 등 긴급 상황에 대비하여 전문가들과의 실시간 연락망을 갖추기 위해 모바일 기기 및 원격 근무 체계를 수립하여 추진하고 있음.[6)]

6) Aristotle은 국방 전략을 위한 전문가 네트워킹으로 국방부 공무원과 관련 분야의 전문가들이 실시간으로 지식과 의견을 공유하여 보다 안전하고 효과적인 국방 정책을 형성할 수 있도록 지원함.

○ 미국 온라인 참여 분야에서 가장 흥미로운 혁신은 웹사이트 Neighborhood America임.

- INGAGE NETWORKS라는 사설 회사가 운영하는 이 웹사이트는 민간부문 마케팅은 물론 공공부문의 참여형 마케팅을 지원함.
- Neighborhood America의 "Public Communications Management(공공 커뮤니케이션 관리)" 플랫폼은 국민신문고와 동일하게 정부 기관들이 사용할 수 있도록 개방함.
- 국민과 정부의 거리좁히기를 시도하는 Imagine New York[7] 프로젝트가 대표적인 사례임.

- 이는 정보통신, 대중참여 및 관리 프로세스를 위한 back-end지원을 가능하게 하는 온라인 관리 서비스의 스펙트럼을 제공함.

Innovations in Online Participation: *Neighborhood America*

One of the most significant innovators in the field of online public participation and consultation is *Neighborhood America*. Since 1999, *Neighborhood America* has designed structured public comment solutions that enhance government capacity to collect substantive feedback from the public via the web. *Neighborhood America's* consultation tool, known as "Public Comment," has been used to tackle numerous public policy issues, including planning, transportation, environmental stewardship, and homeland security.

Neighborhood America's Public Comment Service is one part of what it calls its "Public Communications Management" solution, a comprehensive hosted service for project management and public involvement. This unique combination of team support services and public input has made *Neighborhood America* an attractive solution for many agencies that do not have the capacity to quickly design and deploy their own online public engagement systems. Through techniques like comment moderation, the Public Comment system, integrated into a web-based collaboration platform, reduces administrative lag during the feedback cycle and enables public involvement managers to address public concerns with greater substantive and strategic clarity.

Neighborhood America's service provides several elements that also make its services user-friendly for the public, including:

- Image galleries to which the public can contribute, often used for disaster relief and planning consultations

7) www.imaginenewyork.org

- A searchable public comment database, increasing the opportunity for participants to understand the views of others and respond
- Consultation and project time lines, creating baselines for both agency responsiveness and public expectations
- A consistent standard of usability and design excellence

Among some of its notable accomplishments, *Neighborhood America* has provided public engagement services for Imagine New York (www.imaginenewyork.org), provided the basis for an online memorial design selection process in Pennsylvania (www.flight93memorialproject.org), and supported multi-jurisdictional collaboration and public involvement in one of the largest environmental restoration efforts of its kind (xlr8.sfwmd.gov).

For more information, visit www.neighborhoodamerica.com

○ 미국 연방정부가 직접 운영 및 관리하는 온라인 정책제안 사이트로는 Challenge.gov을 들 수 있음.

▪ Challenge.gov는 미 연방정부 GSA가 관리·운영하는 웹사이트로서, 미국 정부와 대중들이 나라의 가장 긴급한 문제들에 대해 최고의 아이디어와 뛰어난 재능을 발휘할 수 있게 해주는 온라인 정책제안 플랫폼으로서, 정부가 혁신을 촉진시키기 위해 상금과 대회를 활용함.

▪ 정부 기관들이 주요 현안에 대해 대회(Challenge)를 웹사이트에 개최하면 국민들이 응모안을 제출하는 형식으로 진행함.

2. 영국의 온라인 소통 현황

○ 영국 정부는 미래사회 국정운영을 위한 핵심 가치로 소통형 정부를 선택하고 국가경쟁력 강화를 위한 목표로 디지털 통합을 선정하는 한편, 이를 위해 소통형 정부의 가치와 의미를 수용하여 정보통신기술을 적극적으로 활용함.

○ 영국의 내각사무처는 2007년 공공 정보의 생산, 유통, 재활용을 통한 최고의 가치를 창출할 수 있는 범정부 차원의 정보공개전략(PIO: Power of Information)을 수립하고 2009년 2월 POI 4대 원칙과 6

대 주요 부문별 25개 권고안을 발표함.[8] 즉, 정부와 시민, 그리고 정부 기관 간 디지털 통합을 중심으로 사회의 개방성과 참여를 높여 보다 선진화된 온라인 공공서비스를 제공하고자 새로운 조직을 신설하여 전략을 수립하고 추진하는데 집중함.

○ 영국 정부는 2000년대 초반부터 특정 정책 이슈에 대한 각계 각층의 다양한 이해관계자 간의 효과적이고 효율적인 소통과 합의 도출을 위해 온라인 토론과 포럼을 운영하고 있으며, 공공참여제도로 온라인 포럼, 설문조사, 주민투표 등을 활용하고 있음.

○ 또한, 국민의 일상생활과 밀접한 정책영역(교육, 아동, 가정 문제 등)에 대해 실제 관련한 경험이 있거나 관련 정책의 수혜자가 되는 국민들의 적극적인 참여를 지원하는 온라인 정책 결정 프로세스를 활발하게 운영하고 있음.

3. 호주의 온라인 소통 현황

○ 호주 정부는 미국과 영국이 추구하는 소통형 정부의 의미와 중요성을 이해하는 등 소통형 정부에 대한 세계적 추세를 인지하고 국가 벤치마킹 대상으로 선정하여 기존의 호주의 안정적인 정보화 기반과 전자정부를 적극 활용함.

○ 특히 신속하고 효과적으로 정보공개를 확대 추진하기 위해 범정부 차원의 추진 체계를 정비하여 2009년 6월 민간과 공공 부문의 전문가 등 총 15명으로 구성된 '미래 정부 T/F'를 발족함.[9]

○ T/F는 영국의 POI와 같은 전략 수립을 추진 중이며, 현재 기존 공공 웹사이트에 민감하지 않은 정보를 우선적으로 공개하고 있음. T/F의 5

8) POI 4대 원칙은 열린 혁신, 열린 정보, 열린 대화, 열린 피드백으로 특히, 열린 혁신 원칙을 추진하기 위해 'Show Us A Better Way' 웹 사이트 구축하여 정보 공개 및 활용에 관한 시민들의 아이디어를 공유하고 수렴하고 있음. 그리고 6대 부문으로는 온라인 정책 토론, 온라인 시민 참여, 정보 활용 역량 강화, 온라인 참여 공간 혁신 등이 있음.

9) gov2.net.au

대 주요 업무에는 주로 공공 정보의 공개 및 활용 방안 모색과 이를 통한 시민참여 활성화 및 공공서비스 선진화 등이 포함되어 있음.

○ 호주 정부는 정보 공개 및 활용을 통한 정보 가치의 창출을 미래사회 디지털 경제 성장이라는 국가 비전 달성을 위한 정부의 핵심 역량으로 강조함.

4. 프랑스의 온라인 소통 현황

○ 프랑스 정부는 토론과 주민참여를 사회적 갈등예방과 해결을 위한 핵심 기준으로 보고 있으며, 대화와 토론, 모니터링, 자문, 여론조사 등을 통한 사회적 합의가 현실적으로 영향력을 가지고 있음.

○ 프랑스의 공공토론위원회(CNDP: Commission Nationale Du Debat Public)에서 실시하는 공공토론은 정책 형성을 위한 대중의견타진(Public Consultation) 및 숙의과정으로서 최종적인 의사 결정 기제는 아니며 다만, 이를 통해 국책사업의 목적을 공개적으로 알리는 동시에 사업담당자에게는 현명하고 효과적인 의사결정이 이루어지도록 정보를 제공하는 역할을 하고 있음.[10)]

○ 공공토론을 통해 국책사업의 목적을 알리고 국민 의견을 취합하기 위한 여론조사 등을 실시하고 있으며, 사업유형과 사업비용 그리고 사업성격에 따라 국토개발과 건설계획 등을 추진함에 있어 주민참여와 공공토론을 의무적 또는 선택적으로 실시해야 하는 경우를 법적으로 규정(300만 유로 이상 사업)해두고 있음.

○ 프랑스 공공토론위원회는 프랑스 행정법이 규정하는 독립행정기관으로서 정부 예산을 사용하되, 그 직무수행과 관련하여 철저한 독립성을 유지하고 있음.

10) 국민권익위원회(2013. 1). 국민신문고 정책토론 활성화 계획

<표 2-8> 프랑스 공공토론위원회 조직구성 현황

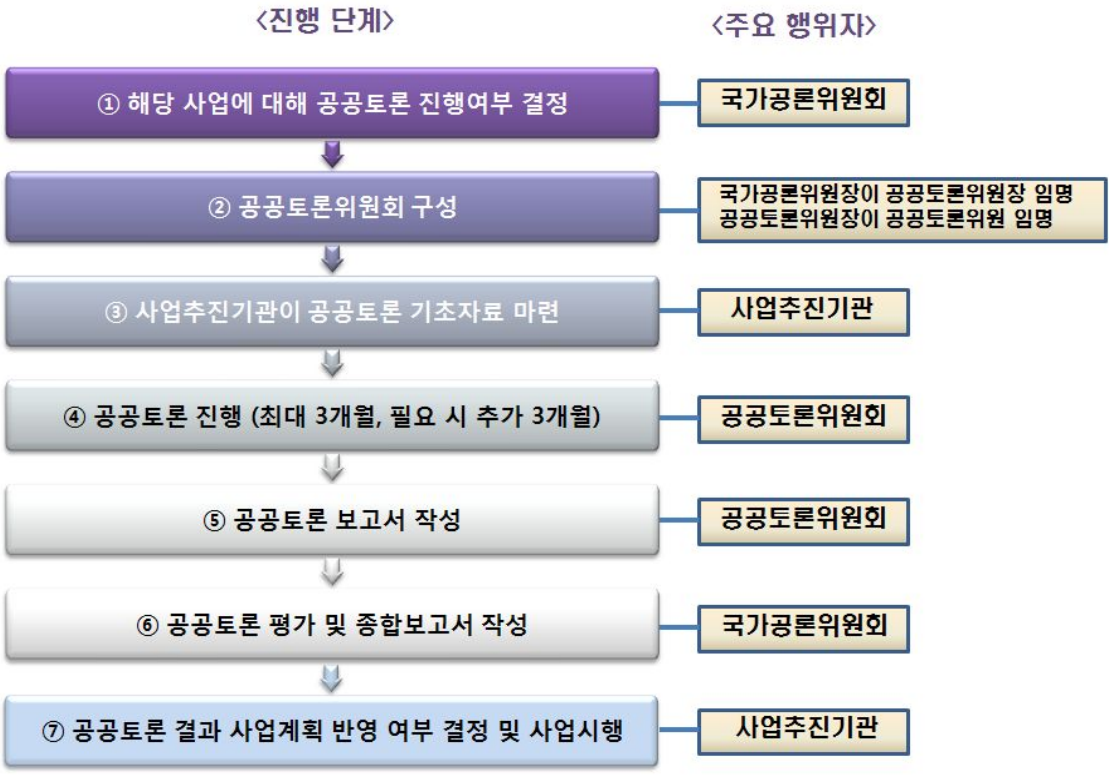
구분	성격	주요기능
국가공공토론위원회(CNDP)	상설기구	대상사업 선정 등 의결
공공토론위원회(CPDP)	임시기구	사안별 공공토론 진행
사무처	상설기구	모니터링, 공공토론 지원업무

○ 공공토론은 온/오프라인 상에서 개최하는 것이 원칙임.

- 오프라인 토론은 고전적인 공청회와 같이 운영하되 단회적 개최가 아니라 다회 개최를 원칙으로 하며 사전에 발제와 토론, 참여자의 대표성을 확보할 수 있도록 조치

- 온라인 토론은 오프라인 토론의 보조적 수단으로 사용하되 오프라인 상에서 개진된 다양한 의견과 토론 내용을 정리하고 공지하는 한편, 오프라인 토론이 불가능할 때 전문가와 이해당사자가 참여하는 온라인 토론으로 대체

<그림 2-4> 프랑스 공공토론위원회 의사결정 과정



5. 기타 각국의 온라인 소통 현황

○ 뉴질랜드는 시민서비스청(SCC) 주도로 시민이 정책과정에 참여할 수 있는 온라인 공간을 마련하고 있음.

○ 핀란드는 공무원과 국민이 자유롭게 정책 결정 과정에 참여할 수 있는 온라인 협의 포럼을 구성하여 운영하고 있으며, 국민들이 관심을 갖는 정책 이슈를 선정하여 공무원과 국민들이 대등한 입장에서 각 부처 장관들과 직접 토론할 수 있도록 소통 창구를 마련해두고 있음.

○ 캐나다 벤쿠버에서는 교통정책 개발로 인한 예산낭비를 방지하고 정부재정의 건전성을 확보하기 위해 페이스북을 활용한 온라인 토론을 운영하고 있음. 또한 캐나다 정부는 미국에 있는 캐나다인을 위한 네트워크인 'Connect2Canada'를 구축하여 다양한 정보를 제공하고 자국민들이 참여하고 소통하는 채널로 활용하고 있음.[11]

- 벤쿠버시는 교통정책 개발을 위해 작년 6월부터 페이스북을 통해 온라인 토론회를 운영하고 이를 통해 산출된 정책 대안은 7일간 페이스북에 게시돼 일반 시민의 의견을 수렴

- 올 초 최종안을 발표한 벤쿠버시는 이 제도를 2040년까지 유지해 나갈 계획임을 천명

- 이 방식은 정책 실패로 안게 되는 막대한 비용을 줄일 수 있어 정부재정 건전성을 확보하는 데 도움이 된다는 것이 벤쿠버 시당국의 발표

11) http://connect2canada.com/

제3장 국민신문고 정책토론 기능 활성화 방안

제3장 국민신문고 정책토론 기능 활성화 방안

제1절 정책토론 운영 문제점과 해결방안[12)]

1. 중앙행정기관의 정책토론 참여율 분석

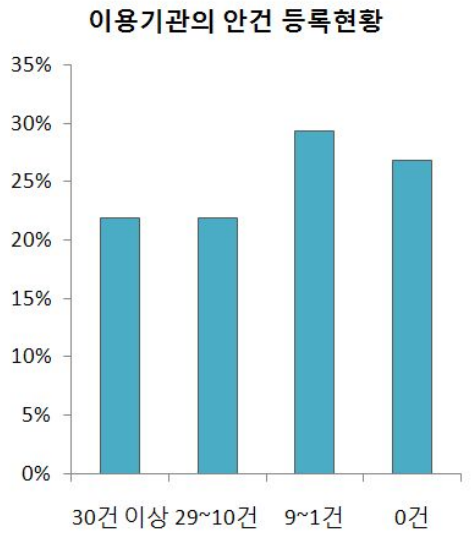
1) 중앙행정기관별 이용건수와 정책토론 기제별 사용실적

○ 중앙행정기관의 정책토론 안건 등록 현황을 살펴보면, 30건 이상을 등록하거나 10~29건을 등록한 기관은 각각 9개 기관으로 전체 이용기관의 22%인 것으로 나타났으며, 12개 기관(29%)은 1~9건을 등록하는 것으로 나타남. 하지만 전체 중앙기관의 27%는 전혀 안건을 등록하지 않은 것으로 나타남.

<표 3-1> 중앙기관의 안건 등록 현황

구분	30건 이상	29~10건	9~1건	0건
41개 중앙기관	9개 (21.9%)	9개 (21.9%)	12개 (29.3%)	11개 (26.8%)

<그림 3-1> 중앙기관의 안건 등록 현황



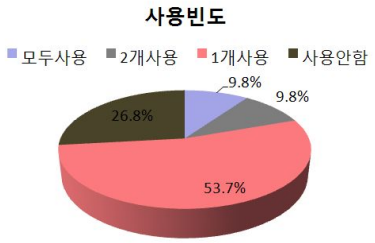
12) 출처를 별도로 기재하지 않은 통계 자료는 "국민신문고 정책토론 활성화 계획"(국민권익위원회, 2013)에서 인용한 것임.

○ 중앙행정기관의 정책토론 기제별(전자공청회, 정책포럼, 설문조사) 사용빈도를 보면 모두 사용하거나 2개 메뉴를 사용하는 기관은 각각 4개 기관(9.8%)으로 나타났으며, 단 1개의 정책토론 메뉴를 사용하는 기관은 총 22개 기관으로 중앙기관의 절반이상이 그러한 것으로 나타남.

<표 3-2> 정책토론 구성 메뉴별 사용빈도

구분	3개 모두 사용	2개 사용	1개 사용	미사용
41개 중앙기관	4개 (9.8%)	4개 (9.8%)	22개 (53.7%)	11개 (26.8%)

<그림 3-2> 정책토론 구성 메뉴별 사용빈도



2) 문제점과 해법

○ 41개 중앙부처 이용기관 중 정책토론 안건 상정 10개 이하 기관은 23개(56%) 기관이며, 11개 기관(26.8%)의 정책토론 전체 구성메뉴 활용도는 제로인 것으로 나타남. 이처럼 중앙행정기관의 온라인 정책토론 매뉴얼 및 정책토론 활용도는 미미한 실정임.

◦ **따라서, 중앙 및 지방행정기관에게 온라인 정책토론 활성화를 위한 동기부여가 필요함.**

▪ **중앙부처의 정책토론 활용도가 낮은 원인으로는 토론의 효과성에 대한 신뢰도가 낮기 때문인 것으로 파악됨.**

○ 토론 참여자의 대표성

○ 토론 내용의 현실조응성 및 대안 도출의 가능성과 제시 대안의 실현가능성

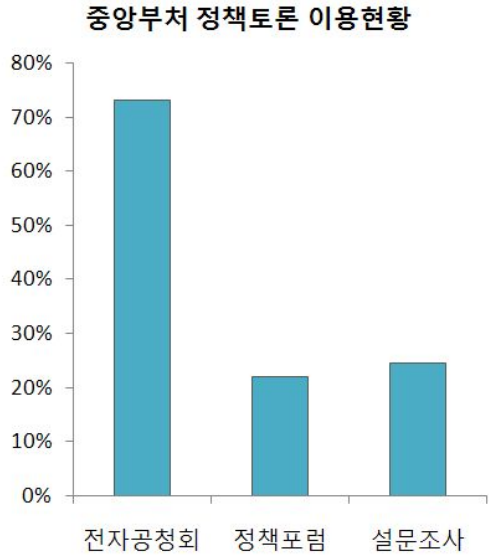
○ 토론의 부작용으로 인한 정책추진의 어려움 발생에 대한 우려

2. 중앙부처 정책토론 이용현황

1) 정책토론 메뉴별 사용실적

○ 41개 중앙부처의 정책토론 이용현황을 참여 기제별로 살펴보면, 전자공청회가 30건으로 73%를 차지하고 있으며 정책포럼과 설문조사는 각 10건 내외의 이용률을 보이고 있음.

<그림3-3>중앙부처 정책토론 이용현황



<표 3-3> 중앙부처 정책토론 이용현황

구분	전자공청회	정책포럼	설문조사
41개 중앙기관 (정책토론 평가대상)	30개 (73.2%)	9개 (22.0%)	10개 (24.4%)

2) 문제점과 해법

○ 행정절차법이 전자공청회 실시를 규정함에 따라 정책토론 기제 중 전자공청회의 이용률이 상대적으로 높게 나타나고 있음. 하지만 관련 법령이 없어 법으로 강제되지 않은 정책포럼과 설문조사 이용률은 상대적으로 저조한 실정임.

◦ **따라서 온라인 정책토론의 전반적인 활성화를 위해 관련 법규 제정의 필요성(장 · 단점)을 검토할 필요가 있음.**

3. 국민신문고 정책토론 기제별 현황

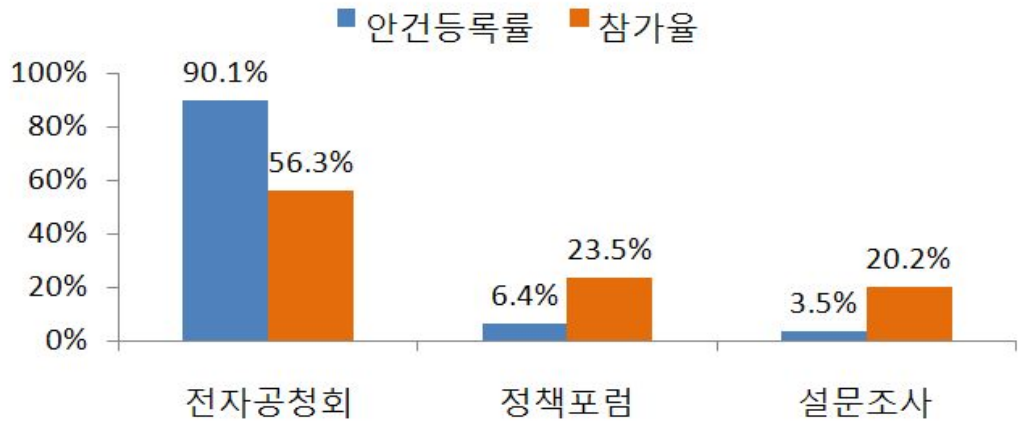
1) 정책토론 기제별 안건등록 및 참가율

○ 2012년 정책토론 안건 등록 및 참여 현황을 보면 전자공청회가 907건으로 전체의 90%를 차지하고 있으며 정책포럼은 65건, 설문조사 35건 순으로 나타남. 그리고 전체 참여인원의 35,327명(56%)이 전자공청회에 참여하였으며, 정책포럼과 설문조사에는 각각 14,733명과 12,657명이 참여한 것으로 나타남.

<표 3-4> 정책토론 기제별 안건 등록 및 참여 현황

구분	전자공청회	정책포럼	설문조사	계
메뉴별 안건 등록률	907건 (90.1%)	65건 (6.4%)	35건 (3.5%)	1,007건 (100%)
메뉴별 참가율	35,327명 (56.3%)	14,733명 (23.5%)	12,659명 (20.2%)	62,719명 (100%)

<그림 3-4> 정책토론 기제별 안건 등록률 및 참가율



2) 문제점과 해법

○ 정책토론 기제 중 전자공청회의 등록률과 참가율이 가장 높고 정책포럼과 설문조사는 안건 등록률이 각각 6.4%와 3.5%로 저조함. 이는 정책토론의 접근 경로가 정부기관 홈페이지로 한정되어 있고 다양한 소

셜미디어(블로그, SNS) 채널 등과 연계가 미흡하여 나타난 결과인 것으로 사료됨.

- **이처럼 현재 정책포럼과 설문조사의 활용도가 미미한 이유는 모바일 등을 활용하여 최적의 스마트 소통시스템 구축 등 국민들의 참여를 활성화시킬 수 있는 다양한 방안을 모색할 필요가 있음.**

4. 전자공청회 등록 안건 현황

1) 전자공청회 등록 안건(의제) 분석

- 정책포럼과 설문조사에 비해 전자공청회가 정책토론의 다수를 차지하고 있는 상황에서 등록안건 또한 입법예고가 절대 다수를 차지하고 있음.

2) 문제점과 해법

- 전자공청회의 등록안건은 입법예고가 대부분인 실정임. 2012년도부터 전자공청회 안건 상정 실적을 "정책소통홍보평가"에 반영한 결과임에도 불구 2012년 정책토론 안건의 90%가 입법예고 등 단순 공고 수준으로 사회적 민감이슈 등 주요 정책과제는 제한적인 실정임.

- **따라서, 정책 안건을 다변화하고 최대 이슈가 되고 있는 핵심 안건 등의 등록을 통한 참여 활성화 방안을 모색할 필요가 있음.**

5. 정책단계별 정책토론 정부참여양태

1) 정책단계별 정책토론의 운영방식

○ 신규 정책의 수립을 요구하는 정책 발의, 형성, 완성 단계에서는 정책의 필요성, 방향성 등을 조사하는 안건을 설문조사, 찬반투표 등을 통해 진행하고 있으며 기존 정책에 대한 수정을 요구하는 정책추진 단계에 있어서는 정책 오차를 조사하는 안건을 실시간 토론을 통해 조사하고 있음.

<표 3-5> 정책 수요 및 공급 cycle에 따른 토론 운영방식

2) 문제점과 해법

○ 하지만 기존의 정책토론 대부분의 의제가 정책발의단계와 정책형성단계에 집중되어 있고 정책완성단계와 정책추진단계에서의 대국민 소통 노력은 부족한 실정임.

◦ **따라서 정책단계 전 과정에 국민들이 참여할 수 있도록 유도하는 등 토론 운영방식을 체계적으로 개선할 필요가 있음.**

6. 정책토론 기제별 국민참여율

1) 국민신문고 정책토론 안건 등록 및 참여 현황

○ 2012년 정책토론에 등록된 안건은 정책포럼 65건, 전자공청회 907건, 설문조사 35건으로 2010년 대비 모두 2배 가까이 증가한 수치를 보여주고 있음.

<표 3-6> 정책토론 기제별 안건 등록 및 참여 현황

구 분	정책포럼		전자공청회		설문조사	
	안건	참여	안건	참여	안건	참여
총계	144	15,637	2,008	110,835	81	50,490
2010	38	292	465	9,163	20	1,154
2011	41	612	636	66,345	26	36,677
2012	65	14,733	907	35,327	35	12,659

2) 문제점과 해법

○ 정책토론 등록안건 및 대국민 참여는 토론 기제에 관계없이 대체적으로 꾸준한 증가세를 보여주고 있음. 안건 등록은 2010년 대비 1.9배, 참여는 약 5배 증가, 특히 정책포럼의 경우 국민 참여는 약 50배 증가한 것을 알 수 있음.

○ 하지만 기획토론을 제외한 안건 당 평균 참여자 수는 정책포럼 68명, 전자공청회 39명, 설문조사 362명으로 지속적인 정책토론 참여 증가에도 불구하고 절대수치에 있어서는 참여가 미흡한 실정임.

◦ **따라서, 국민 참여를 촉진할 수 있는 다양한 신뢰구축 장치 및 참여의 질을 높일 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.**

7. 기획토론 국민참여율

1) 국민신문고 기획토론 추진 현황

○ 국민권익위원회는 미래 세대와의 소통강화를 위해 대국민 관심이슈(보육·교육, 일자리, 주거 등)에 대한 온라인 기획토론을 실시하고 있음. 2012년 11월에 실시한 주거분야 현안 및 정책방향에 대한 토론에서는 약 59만회의 조회수를 기록하고 6,083건의 의견이 올라오는 등 8월에 추진한 교육분야 4대 현안에 대한 정책포럼 보다 3배 가까이 더 많은 국민들이 참여함.

○ 이처럼 온라인 정책소통 확산을 위한 기획토론을 추진하기 위해 민간 포털과 전략적으로 제휴(Daum 공공토론방 개설, Naver 검색기능 강화, Nate 참여 연계)함. 그리고 대국민 참여율 제고를 위한 홍보 및 이벤트도 병행하여 추진함. 뿐만 아니라 관계부처·기관 팝업창 게시, 민간포털(네이버, 다음) 배너광고, 우수참여자 경품(테블릿PC, 문화상품권) 제공 등도 실시함.

2) 문제점과 해법

○ 국민권익위원회와 민간포털이 연계하여 추진한 기획토론의 경우 획기적인 참여율을 기록하고 있음. 기획토론의 주제로 선정된 보육·교육, 일자리, 주거 등 4개 안건 모두 국민적 관심사항이자 정책대상 집단이 다수인 점이 공통적인 사항임.

○ 기획토론은 이슈의 성격은 물론 매체의 성격에 따라 국민참여가 획기적으로 증대하는 현상을 보여주고 있어 민간 포털 사이트 대비 정부 사이트의 참여율은 저조함.

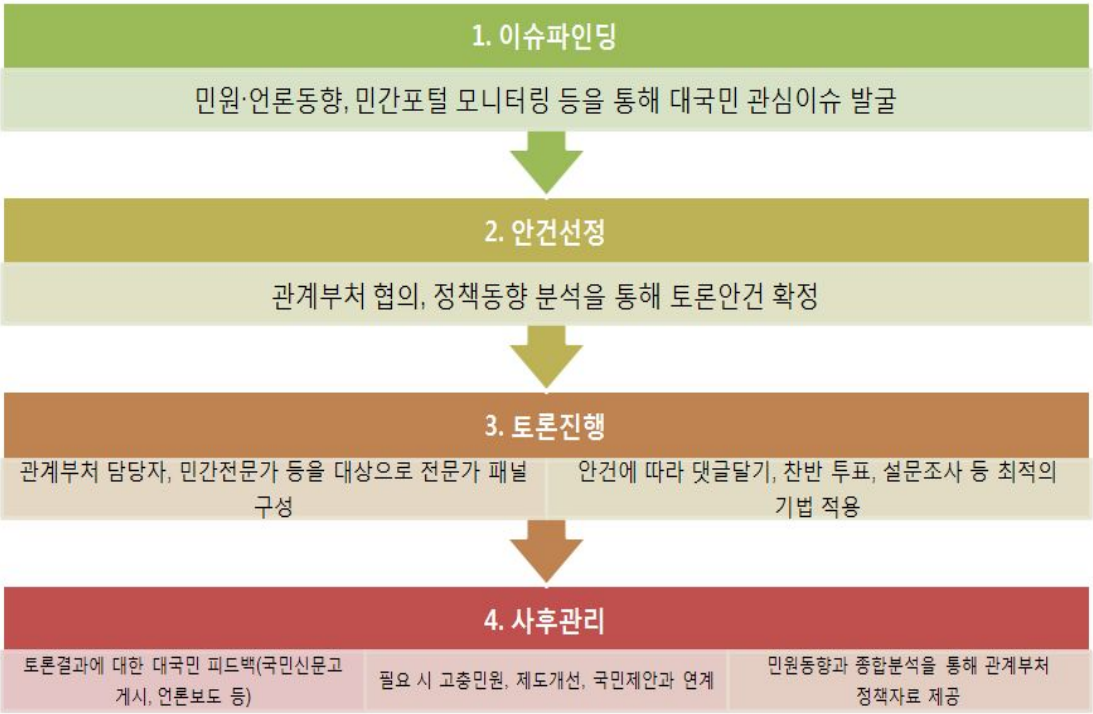
◦ **따라서, 민간 사이트와의 연계 협력, 그리고 홍보를 강화하는 등 온라인 정책토론 수단을 다양화하는 노력이 필요함.**

8. 정책토론 운영 프로세스

1) 정책토론 운영 절차

○ 현재 정책토론의 진행 첫 단계로 사회적 핵심 이슈를 발굴한 다음 정책동향의 분석이나 관계부처가 협의하여 토론안건을 상정하고 토론을 진행하고 있음.

<그림 3-5> 국민신문고 정책토론 운영절차



2) 문제점과 해법

○ 정책토론은 대부분 1회로 끝나 찬반양론을 개진하는 기존 다수결 토론 방식과 동일한 실정임. 토론이 합의 형성에 기여하기보다 의견 차이를 더욱 극명하게 드러내는 기능을 수행하는 데 그치고 있어 합의형성이 아니라 논란 격화에 기여하는 토론으로 전환될 가능성이 농후함.

○ 행정기관의 토론참여율 저조 현상은 이에 대한 두려움의 표현이라고

볼 수 있음.

◦ **따라서 숙의적 기법을 사용하여 다수결에서 절대 다수결로 전환하는 등 합의 형성 절차의 설계가 필요함.**

9. 정책토론 기제별 운영방식

1) 국민신문고 정책토론 기제별 운영방식

○ 국민신문고 정책토론 메뉴인 정책포럼, 전자공청회, 설문조사 모두 행정청에서 안건을 상정하고 토론을 주관하고 있음. 정책포럼은 국민이 안건을 상정할 수 있으며 전문가가 토론에 참여하고 있음. 그리고 포럼과 공청회는 자유토론 방식으로 진행되고 있음.

<표 3-7> 국민신문고 정책토론 기제별 운영방식 및 참여자

구분	안건상정	진행방식	참여자	토론주관
정책포럼	행정청, 국민	자유토론	일반국민, 전문가, 행정청	행정청
전자공청회	행정청	자유토론	일반국민, 행정청	행정청
설문조사	행정청	설문조사	일반국민, 행정청	행정청

2) 문제점과 해법

○ 국민신문고에서 운영하고 있는 정책토론은 토론 주관자, 평가자, 정책 반영자가 모두 행정기관으로 토론의 투명성, 공정성, 객관성에 대한 신뢰를 저하시킬 우려가 있음.

○ 정책포럼 참여 전문가는 발제 담당 내용 전문가로서 절차관리에는 개입하지 않고 있어 소극적 반대자 또는 적극적 반대자의 토론 과정 내의 유인력이 저하됨. 국민 참여율 저조한 원인 가운데 하나는 토론 주관자 및 토론 절차에 대한 불신이 큰 비중을 차지하고 있음.

○ 그리고 전자공청회 완료 이후 결과에 대한 공개 등 사후관리도 미흡한

실정임. 즉, 토론 주관자 및 토론 과정에 대한 불신으로 냉소주의가 확산될 수 있으며 이로 인해 국민참여율이 저하될 수 있음.

◦ **따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 토론의 투명성, 공정성, 객관성 등의 증진을 통해 토론과정에 대한 신뢰를 확보할 필요가 있음.**

<그림 3-6> 정책토론 문제점 및 해법(요약)

문제 1. 중앙행정기관의 온라인 정책토론 매뉴얼 및 정책토론 활용도 미미

•해법 1. 온라인 정책토론 활성화를 위한 중앙 및 지방행정기관에게 동기부여가 필요

문제 2. 법령으로 강제되지 않는 정책토론 기제의 활용도가 미미

•해법 2. 온라인 정책토론 활성화를 위해 관련 법규제정의 필요성(장단점) 검토

문제 3. 전자공청회와 달리 정책포럼과 설문조사의 활용도가 미미

•해법 3. 정책포럼과 설문조사에 대한 참여 활성화 방안 모색의 필요성 대두,

•정책토론의 경우, 모바일을 활용하는 등 최적의 스마트 소통시스템 구축 필요

문제 4. 전자공청회의 등록안건은 입법예고가 대부분으로 국민참여가 미미

•해법 4. 안건 다변화 및 핵심안건 등록을 통한 활성화 방안 모색이 필요

문제 5. 전자참여 활용이 정책형성단계에 집중, 국민참여의 의미 퇴색

•해법 5. 정책단계 전 과정에의 참여 가능성 검토

문제 6. 이슈의 성격에 따라 참여율 급변하나 기존 토론주제는 주변주제에 한정

•해법 6. 주요 이슈를 개방하여 참여 활성화 시도

문제 7. 민간 사이트 대비 정부 사이트의 참여율 저하

•해법 7. 민간 사이트와의 연계협력 등 온라인 정책토론 수단의 다양화

문제 8. 합의형성이 아니라 논란격화에 기여하는 토론으로 전환될 가능성 농후

•해법 8. 숙의적 기법을 사용하는 합의형성 절차 설계가 필요

문제 9. 토론 주관자 및 토론 과정에 대한 불신으로 냉소주의 확산 및 국민참여율 저하

•해법 9. 토론의 투명성, 공정성, 객관성 증진을 통한 토론과정에 대한 신뢰 확보

제2절 온라인 정책토론 합리화 방안

<그림 3-7> 정책토론 해법에 따른 대응방안

1. 행정청 참여 활성화를 위한 방안

1) 대안 1-1

○ 온라인 정책토론 활성화를 위해서는 조직과 예산 등을 확장할 필요성이 있을 뿐 아니라 국민신문고 운영규정 (『온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정』(대통령훈령, 2006년 제정))에는 민원분석 영역, 민원처리 사후관리 영역 등 현재 수행하고 있는 업무권한, 범위 등이 구체적으로 법제화되어 있지 않음.

○ 따라서, 정책토론, 민원분석 등 국민신문고의 소통·통합 기능 확대에 따른 업무별 책임과 권한의 명확화를 위해 법령 제정이 필요함.

○ 이를 위해서는 (가칭)온라인정책토론촉진법 제정이 바람직할 수 있음.

<표 3-8> (가칭)온라인 정책토론 촉진법 제정

	장점	단점
강제	• 국가기관 참여율 증대 • 가시적 효과성 담보 • 국민신문고 기능 및 위상 정립	• 강제적 참여에 따른 참여의 질 하락 (형식화 우려 증대) • 비국가기관 또는 비정부 행위자들의 참여유인 방안 부재

○ 단일법이 제정될 경우 국가기관 전체로 온라인 토론이 확대될 수 있으며 국민신문고 전체의 기능이 활성화될 수 있음.

○ 그러나 정부기관의 의무적 참여에 따라 참여의 질이 하락할 우려도 있음.

- 필요에 의한 참여보다 실적을 위한 참여로 전환되어 형식화될 가능성이 상존
- 국민 대중 및 비국가기관의 참여는 법률로 강제할 수 없어 효과성에 있어서도 제한적

2) 대안 1-2

○ 별도의 법률제정이 필요하다고 해도 가급적 의무적 이행조항을 삽입하는 것보다 임의 규정을 통해 촉진적 조항을 삽입하는 것이 바람직함.

▪ Neo-Weberian State의 행정 패러다임에 조응함.

<표 3-9> 온라인 정책토론 유인방안

	장점	단점
유인	• 자발적 참여를 통한 참여의 질 제고 (토론의 내실화) • 비국가기관 또는 비정부 행위자들의 참여유인 용이	• 국가기관 참여율 저조 • 효과성 지체

○ 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP)의 경우, 소요예산 300만 유로 이상 국책사업에 대해 토론 의무화 규정을 삽입했으나, 단서조항에 따라 면제가 가능함.

○ 온라인 정책토론은 아래와 같은 특징과 한계에 근거하여 오프라인 정책토론의 보조적 수단으로 활용하는 것이 바람직함.

<표 3-10> 온 · 오프라인 숙의의 특징 비교

특징	오프라인	온라인
정체성	면대면 소개와 인사는 일반적으로 상호 신뢰를 형성함	익명성으로 인해 신뢰구축이 어려움
대화의 균형	특정 주제를 중심으로 집중적인 대화와 토론이 가능함	대화는 상대적으로 적은 포스터들에 의해 구동됨. 항상 토론의 "주요 단계"가 있지만, 다수의 하위 대화들이 발생함
타이밍	참여자들은 "라이브" 또는 실시간으로 대화를 함	대부분의 온라인 숙의들은 비동기적임. 이는 참여자들이 시간에 상관없이 토론에 자유롭게 들락날락 할 수 있음을 의미함
관찰	연구 분석을 위한 관찰이 참여자의 주목을 받지 않고 이루어질 가능성이 거의 없음	상대적으로 많은 숫자가 참여하는 온라인 숙의의 절차를 숨어서 관찰 할 수 있음
집중도	모든 참여자들에게 적극적인 청취가 요구됨	독해가 듣기 능력을 대체함. 사용자들은 지식을 습득하기 위해 기본적인 독해능

		력을 가지고 있어야 함
분석	데이터를 생성하기가 상대적으로 매우 어렵고 비용 집약적임	Computer mediation skill을 사용하면 토론을 기록, 정량화, 및 해석이 가능
타임라인	상대적으로 짧은 기간에 이루어짐	종종 몇 주 동안 이루어짐
자원	상대적으로 정보 자원의 부족이 발생함	대화의 내용과 질을 향상시키기 위해 언제든지 고유 정보에 접근할 수 있으며 정보를 실시간으로 확인 할 수 있음
환경	물리적 환경의 형태에 영향을 받아 참여자 개개인에게 맞춤형 환경을 제공할 수 없음	사용자들은 물리적으로 편안한 환경에서 토론을 follow 할 수 있음
위치	발언을 위해서는 물리적 공간의 중앙으로 이동해야 하고, 이목의 집중을 받게 됨	컴퓨터를 사용할 수 있다면 지리적 제약을 받지 않음

○ 온라인 토론은 이처럼 여러 가지 긍정적인 측면을 지니고 있지만 정보가 과부하 되거나 비동시적인 대화의 진행으로 왜곡을 초래할 우려도 있으며 비대칭적인 소통으로 대표성의 부재를 가져올 수 있음.

<표 3-11> 온라인 토론의 한계

- **정보과부하** : 오프라인 토론에서 보다 생산 및 유통되는 정보의 양이 기하급수적으로 증가하여 숙의과정의 혼란을 초래할 가능성 농후하며 미확인 정보의 다량유통으로 논의가 왜곡될 수 있음.
- **비동시적 대화에 따른 토론의 심도 실종** : 오프라인 토론과 달리 문제제기와 응답, 응답에 대한 비판이 많은 시간 차이를 두고 진행되어 커뮤니케이션 과정의 왜곡을 가져올 수 있음. 특히 주어진 문제에 대해 지속적으로 하위 문제가 제기되어 해당 문제에 대한 심도 있는 논의가 진행되기보다 다양한 하위 문제 제기로 논의가 끝날 수 있음.
- **비대칭적 대화 또는 대표성 부재** : 장비, 시간, 기술 등에 있어 인터넷 접근이 가능한 소수 특정인에 의해 논의가 독점될 가능성도 상존. 온라인 토론 참여자들은 많은 경우 상대적으로 인터넷 접근이 용이한 '무직, 40대, 여성'의 특성을 보여 참여의 대표성을 확보하기 어려움. 또 이같은 **과잉대표**의 문제에 덧붙여 인터넷 접근을 위해 필요한 기본적인 소양이 없는 사회집단이 대표되지 못하는 **과소대표**의 문제가 발생함.
- **온라인 토론에 대한 정책담당자의 회의적 반응** : 훈련되지 않은 불특정 다수의 참여로 진행되는 온라인 토론은 비용 대비 편익에 있어 의미 있는 결론을 산출하지 못할 가능성이 상존하며 이에 대한 정부기관의 회의감으로 활성화되기 어려운 내재적 한계를 노정함.

3) 대안 1-3

○ 정책토론을 강제화 할 경우 특정 과제나 업무에 한정할 필요가 있는데 국무총리 주관 국가 정책조정회의 안건의 경우 선 토론을 의무화하는 것이 그 예라고 할 수 있음.

<표 3-12> 온라인 정책토론 절충안

	정부기관	비정부 집단
강제	• 법규제정을 통해 정부기관 참여를 의무화 (선언적 규정) • 특정 과제 또는 업무에 한정할 필요*	• -
유인	• 유인체계를 설계하되, 통제/관리유형의 억압적 수단이 아니라 촉진적 수단을 활용하여 참여의 질을 유지**	• 참여절차 간소화 및 채널의 다양화 (인터넷 + SNS + 민간 포털 연계) • 참여의제 (토론대상 정책과 사업)의 다양화 • 참여의 인센티브 제공 필요 (예산 소요 제기)

○ 그리고 정부기관에서 유인체계를 설계할 때 통제나 억압수단이 아니라 촉진적 수단을 활용하여 참여의 질을 유지할 필요가 있는데 정부업무 평가, 기관 성과평가, 기관장 성과평가, VIP 참석 경진대회 포상 등을 예로 들 수 있음.

◦ Neo-Weberian State의 성과관리 제도로서 정부 3.0 패러다임에 조응

2. 행정청 및 국민참여 활성화를 위한 유인방안

1) 대안 2-1

○ 자발적인 참여에 기초하고 자유토론이 가능한 정책포럼이 정책토론의 의미에 가장 근접함. 이러한 정책토론의 활성화를 위해서는 토론의 방향, 수준, 속도를 조절할 수 있는 facilitator의 개입이 필수적임. 아울러 쟁점 정리와 쟁점에 대한 내용 설명이 가능한 해당 분야 전문가의

개입이 필요함.

○ 정책포럼 운영과정 전체를 공무원이 아닌 제3의 facilitator에게 위탁할 경우 국민 신뢰도 역시 증가할 수 있음. 토론 종료 후 토론보고서를 작성하고 공개하여 참여자들로 하여금 자신의 목소리를 듣게 하는 것이 중요하며 이를 통해 참여의 품질을 제고할 수 있음.

2) 대안 2-2

○ 1회적 설문조사는 해당 문제에 대해 직접 이해당사자가 아니면 흥미를 유발하기가 쉽지 않음. 따라서 설문조사 자체를 전체 정책토론의 과정이자 수단으로 활용할 경우 참여율을 증가시킬 수 있음. 예를 들면, 정책포럼 과정에서 특정 쟁점에 대해 설문조사를 실시하고, 쟁점별 다수의견을 확인할 수 있음.

○ 하지만, 찬반의견을 개진하는 설문조사는 의견대립을 격화시킬 가능성이 상당히 농후함. 따라서 기존의 설문조사 방법 대신 2-3회의 설문조사를 실시하되, 중간에 전문가 토론 또는 패널 토론에 의한 학습 기회를 부여하는 공론조사를 활용하면 의견대립의 격화를 합의형성으로 전환할 수 있음.

3) 대안 2-3

○ 첫째, SNS, 모바일 등 다양한 형태의 커뮤니케이션 기기를 통해 포럼 등 토론과정에 접근할 수 있도록 시스템을 설계하는 등 최적의 스마트 소통시스템을 구축할 필요가 있음.

○ 둘째, 모든 국민이 언제 어디서나 접근할 수 있는 토론시스템 구축할 필요가 있음. 국내에서는 인터넷 화상, SNS 및 수화상담, 시각 장애인 점자 서비스를 그리고 국외에서는 교민, 한국 거주 다문화가정을 위한 외국어 민원 창구를 확대할 필요가 있음.

○ 셋째, 민간 사이트(네이버, 다음 등)와의 연계협력 등을 통해 온라인 정책토론 수단을 다양화하여 국민들과의 소통을 강화시킬 수 있음. 물론 민간 포털의 상업성 추구로 인해 소수자 관련 주제의 토론 의제화가 실패할 가능성이 높지만 각 부처 또는 국정홍보처와 협업시스템을 개발하는 등 관계 부처와의 협력도 필요함.

○ BPR/ISP 연구팀의 프로세스 설계가 필요함.

3. 행정청 및 국민참여 내실화를 통한 참여 유인방안

1) 대안 3-1

○ 안건 다변화 및 핵심안건 등록(주요 이슈 개방)을 통한 정책토론의 활성화 방안을 들 수 있음. 폭발력이 큰 사회적 이슈들을 토론의제로 선정하는 것이 국민참여를 확대하는데 기여할 수 있는 반면 행정청은 토론의 역효과 즉, 토론이 합의형성보다 찬반의견 대립을 조장하고 증폭시킬 것에 대한 두려움 때문에 사회적 이슈를 의제화 하는데 소극적인 태도를 취할 가능성이 큼.

○ 따라서, 토론절차와 운영방법에 숙의적 요소를 가미하여 토론의 성격을 전환시킬 필요가 있으며 일방향/일회적(one-round)인 토론에서 양방향/다회적(multi-rounds) 토론으로 전환할 필요가 있음. 전문가 패널이 개입하여 집단적으로 학습할 수 있는 기회를 제공함.

○ (가칭)온라인정책토론활성화법 제정 시, 예산 기준이나 행정절차 기준 등에 대한 정책 범위를 설정할 수 있음.

2) 대안 3-2

○ 정책토론을 통한 정책단계 전 과정에서의 참여 가능성을 검토할 필요가 있음. 대부분의 공공토론은 주요 선진국에서 사전적 합의형성을 위

한 국민 의사타진 및 합의(다수) 형성(Public Consultation)의 기제로 활용하고 있음.[13)]

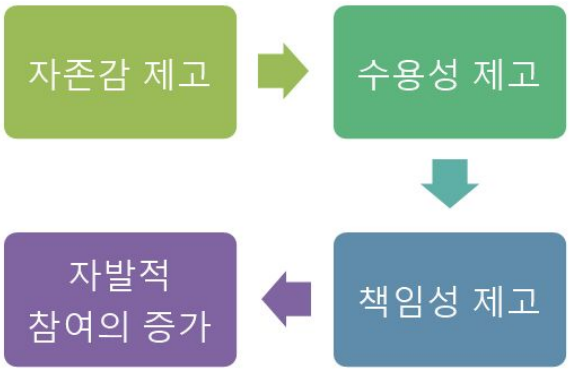
○ 최근 교통체계, 저출산과 비만, IT 보안 등 각종 사회문제로 그 대상이 확대되는 경향이 있으며 정책과정 전반으로 확산되어 최종 정책평가의 기회까지 부여됨으로써 정책의제에서 국가의제로 확대되는 추세를 보이고 있음.

4. 정책토론 절차의 신뢰 확보 및 합의형성 촉진방안

1) 대안 4-1

○ 정책토론에 대한 신뢰를 확보하기 위해서는 참여적 의사결정 기법과 숙의적 의사결정 기법을 사용하는 합의형성 절차를 설계할 필요가 있음.

<그림 3-8> 정책토론 신뢰 확보를 위한 합의형성 절차



13) 캐나다 퀘벡 공공의견청취국 (BAPE: Bureau d'AudiencePubiqueE)
프랑스 국가공공토론위원회 (CNDP : Commission National du Debat Public)
미국 기술평가국 (OTA: Office of Technology Assessment)
덴마크 기술이사회 (DBT : Danish Board of Technology)

2) 대안 4-2

○ 토론의 투명성, 공정성, 객관성 증진을 통해 토론과정에 대한 신뢰를 확보할 수 있음. 이를 위해 제3자(Facilitator)의 개입 가능성을 개방하고, 내용적인 관리에서 절차적인 관리로 전환하며, 기존의 내용 전문가와 함께 절차 전문가를 투입하여 활용할 필요가 있음.

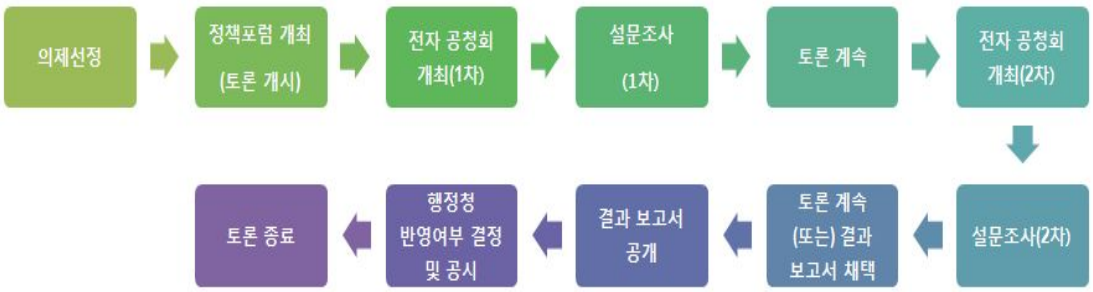
○ 그리고 공론조사, 공동사실조사, 시민배심원제, 합의회의, 시나리오 워크숍 등과 같이 다양한 참여적 의사결정기법을 동시적으로 활용할 필요가 있음. 단, 온라인 운영상의 문제점으로 인해 오프라인에서 실시하는 것이 바람직할 것으로 사료됨.

3) 대안 4-3

○ 정책토론의 합의형성을 위한 촉진을 위해서는 현재 운영되고 있는 전자공청회, 정책포럼, 설문조사의 반복적인 결합과 활용이 필요함. 토론주제, 주제의 크기나 성격에 따라 다양한 조합이 가능함.

○ 의제선정→정책포럼 개최(토론 개시)→전자 공청회 개최→설문조사 실시→토론 계속→전자 공청회 개최→설문조사→토론 계속 (또는) 결과 보고서 채택→결과 보고서 공개→토론 종료의 과정을 거칠 수 있음.

<그림 3-9> 정책토론 기제의 반복적 결합과 활용



제4장

온라인 정책토론 활성화를 위한 법제 정비 방안

제4장 온라인 정책토론 활성화를 위한 법제 정비 방안

제1절 온라인 정책토론 관련 법제 현황

1. 정책토론의 의의

○ 기존 법령은 정책토론의 개념을 명문화하고 있지 않음.

○ 관련 법령의 내용을 종합적으로 검토하여 정책토론의 개념을 명확히 할 필요가 있음.

1) 이용자의 참여 확대 및 의견수렴·제출

○ 전자정부법 제17조는 행정기관 등의 장으로 하여금 전자정부서비스를 제공할 때 이용자가 참여하여 "토론, 건의, 정책제안 등" 다양한 의사를 표현할 수 있는 기회를 보장하여야 하며, 이를 통한 건의 및 정책제안 등을 법령 및 제도의 정비, 전자정부 서비스의 개선 등에 적극 반영하여야 한다고 규정하고 있음.

○ 동법 제31조 제1항은 행정기관 등의 장으로 하여금 소관 법령의 제정·개정, 「행정절차법」 제46조 제1항에 따른 행정예고를 하여야 하는 사항, 그 밖에 법령에서 공청회·여론조사 등을 하도록 한 사항에 관하여는 정보통신망을 통한 의견수렴 절차를 병행하여야 한다고 규정하고 있음.

○ 또한 동조 제2항은 행정기관 등의 장은 처분에 관하여 의견이 있는 당사자 및 이해관계인이 그 의견을 정보통신망을 통하여 제출할 수 있도록 하여야 한다고 정하고 있음.

○ 따라서, 전자정부법에서는 법령의 제정·개정, 행정예고 사항, 공청회·여론조사 의무가 있는 사항에 관한 국민의 토론, 건의, 정책제안 및 행정청의 처분에 관한 의견 제출을 정책토론으로 상정하고 있음을 알 수 있음.

2) 민원, 국민제안, 정책참여

○ 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 "국민권익위원회법"이라 함) 제12조제16호에 국민권익위원회의 기능 중 하나로서 "온라인 국민참여포털의 통합 운영을 들고 있음.

○ 동법 시행령 제12조제2항에서는 온라인 국민참여포털(이하 "참여포털"이라 함)의 통합운영을 위해 위원회가 수행하여야 하는 업무를 정하고 있는 바, 제2호에서는 "참여포털에 접수된 민원, 국민제안 및 정책참여 등"의 분류 및 재분류를 정하고 있음.

○ 이상의 규정이 따를 때, 참여포털을 정책토론이 이루어지는 장이라고 한다면, 민원, 국민제안, 정책참여가 정책토론의 대상이 되는 것이라 할 수 있음.

(1) 민원

○ 참여포털의 통합운영에 관한 근거규정인 국민권익위원회법, 동 시행령에는 민원에 관한 정의규정이 없고, 단지 대통령훈령인 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」 제2조제2호에 규정이 있음.

○ 동조 제2호에서는 "민원"이라 함은 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」 제2조제2항제4호 내지 제6호 및 동조제3항에 해당하는 민원을 말한다고 정하고 있음.

○ 대통령령 제19492호(2006.5.30)로 개정되기 전의 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」을 보자면, 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」의 민원은 다음과 같음.

민원사무처리에관한법률시행령 [시행 2005.10.30.] [대통령령 제19109호, 2005.10.26., 타법개정]
②법 제2조제2호의 규정에 의한 "민원사무"라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 사항에 관한 사무를 말함. 1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·추천·시험·검사·검정 등의 신청 2. 장부·대장 등에의 등록·등재의 신청 또는 신고 3. 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청 4. 법령·제도·절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명이나 해석의 요구 5. 정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의 6. 기타 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 사항
③법 제2조제3호의 규정에 의한 "고충민원"이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 사항에 관한 민원을 말함. 1. 행정기관의 위법·부당한 처분(사실행위를 포함함)이나 부작위 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결요구 2. 민원사무의 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당공무원의 처리지연 등 행정기관의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소요청 3. 불합리한 행정제도·법령·시책 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정요구 4. 기타 행정과 관련한 권리·이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구

○ 현행 「민원사무처리에 관한 법률」 및 동 시행령 중 민원사무에 관한 규정은 다음 표와 같음

<표 4-1> 현행 민원사무처리에 관한 법률 및 동 시행령상 민원 사무

민원사무 처리에 관한 법률	민원사무 처리에 관한 법률 시행령
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같음. 1. (생략) 2. "민원사무"란 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항(이하 "민원사항"이라 함)에 관	제2조(정의) ① (생략) ② 법 제2조제2호에 따른 "민원사무"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 사무를 말함. 1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·추천·시험·검사·검정 등의 신청

한 사무를 말함. 3.~5. (생략)	2. 장부·대장 등에의 등록·등재의 신청 또는 신고 3. 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청 4. 법령·제도·절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명이나 해석의 요구 5. 정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의 6. 행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분[사실행위 및 부작위(不作爲)를 포함함] 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항의 해결 요구(이하 "고충민원"이라 함) 7. 그 밖에 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 사항

○ 위에서 알 수 있는 바와 같이, 「민원사무 처리에 관한 법률」과 국민권익위원회법 상의 민원사무의 범위가 다르다는 점을 알 수 있을 뿐만 아니라, 민원의 내용이 상당히 광범하다는 것을 알 수 있음.

○ 온라인 정책토론 내지 참여에 있어서는 민원사무에 관한 일반법으로서의 「민원사무 처리에 관한 법률」과는 다른 목적으로 민원의 개념을 설정할 수 있을 뿐만 아니라, 필요가 있음은 점을 확인할 수 있음.

○ 민원에 관하여 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」을 개정한다면, "민원"이라 함은 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」 제2조제2항 제4호부터 제7호까지에 해당하는 민원을 말한다고 할 수 있음.

(2) 국민제안

○ 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」 제2조 제3호는 "국민제안"을 국민이 정부의 모집에 응하여 제출하는 행정의 능률성과 효과성을

높일 수 있는 창의적인 의견 또는 고안을 말한다고 정의하고 있음.

○ 국민제안에 관해서는 「민원사무 처리에 관한 법률」에 근거규정이 있고, 이에 따라 대통령령인 「국민제안규정」에서 보다 자세한 내용을 규정하고 있음.

<표 4-2> 민원사무 처리에 관한 법령상 국민제안의 내용

민원사무 처리에 관한 법률 [시행 2013.3.23.] [법률 제11690호, 2013.3.23., 타법개정]	국민제안규정 [시행 2013.3.23.] [대통령령 제24425호, 2013.3.23., 타법개정]
제31조(국민제안의 처리) ① 행정기관의 장은 정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선에 관한 국민제안을 접수·처리하여야 함. ② 제1항에 따른 국민제안의 운영 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함.	제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같음. <개정 2013.3.23> 1. "국민제안"이란 국민이 정부시책이나 행정제도 또는 행정운영의 개선을 목적으로 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 교육감(이하 "행정기관의 장"이라 함)에게 제출하는 창의적인 의견이나 고안으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하지 아니하는 것을 말함. 가. 타인이 취득한 특허권·실용신안권·디자인권 또는 저작권에 속하는 것이거나 「공무원 직무발명의 처분·관리 및 보상 등에 관한 규정」에 따라 보상이 확정된 것 나. 이미 채택된 제안이거나 그 기본구상이 이와 유사한 것 다. 일반 통념상 그 적용이 불가능하다고 판단되는 것 라. 단순한 주의환기·진정(陳情)·비판 또는 건의이거나 불만의 표시에 불과한 것 마. 국가나 지방자치단체의 사무에 관한 사항이 아닌 것

○ 국민제안에 관해서는 국민권익위원회법, 동시행령에서 규정하지 않고 있으며, 단지 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」에서 정하고 있을 뿐임.

○ 국민제안에 관한 상세한 규정은 「민원사무 처리에 관한 법률」과 「국민제안 규정」에 있음.

○ 「국민제안 규정」에서는 국민제안의 제출방법 중 하나로서 온라인 국민참여포털을 통한 제출을 규정하고 있으며(제4조제2항), 국민제안의 접수 및 처리 상황, 채택여부의 결정 등을 온라인 국민참여포털 등 인터넷을 통하여 공개할 수 있도록 하고 있음(제5조, 제6조).

○ 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」에서 정의하고 있는 국민제안은 "정부의 모집에 응하여" 국민이 제출하는 의견이나 고안으로 정의되어 있어서, 정부의 모집이라는 선행행위가 없으면 국민제안을 할 수 없는 것처럼 되어 있다는 한계가 있음.

○ 따라서 「국민제안 규정」에서 정의하는 것처럼 국민이 주도적으로 정부시책이나 행정제도 또는 행정운영의 개선을 목적으로 의견이나 고안을 제출하는 것으로 수정할 필요가 있음.

○ 또한, 국민제안의 개념이 민원의 핵심 개념과 일부 중복되는 점에 관해서도 정리가 필요함.

(3) 정책참여

① 정책참여의 개념

○ 정책참여에 관한 명문의 규정을 두고 정의하는 법령은 존재하지 않지만, 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」에서 정책참여에 관한 체계 · 운영(제20조부터 제24조) 및 의제의 등록 · 심사 등(제25조부터 제28조)을 규정하고 있음.

○ 위의 규정을 통해 정책참여의 내용과 방법을 유추하여 보자면 다음과 같음.

② 정책참여의 방식

○ 정책참여는 참여포럼·전자공청회 및 설문조사 등의 방식으로 수행됨(운영규정 제20조).

○ 참여포럼이란 공공정책 또는 사회문제 등에 대하여 온라인 국민참여포털 안에서 의견제시, 토론 및 건의 등을 하는 것을 말하며(운영규정 제2조제6호), 전자공청회란「행정절차법」제2조제6호에 따라 하는 공청회를 말함(운영규정 제2조제7호).

가. 전자공청회

○「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」제2조제7호는 전자공청회를「행정절차법」제2조제6호에 따라 하는 공청회라 정의하고 있지만, 운영규정이 제정된 후 개정된 행정절차법(법률 제8451호, 2007.5.17, 일부개정)은 제38조의2에서 전자공청회에 관한 규정을 신설하였으며, 전자공청회는 정보통신망을 이용한 공청회로 조문정의 방식으로 정의하고 있음(제38조의2제1항).

○ 이 전자공청회는 공청회와 병행하여서만 실시할 수 있도록 하고 있으며, 행정청으로 하여금 전자공청회를 실시하는 경우 의견제출 및 토론참여가 가능하도록 적절한 전자적 처리능력을 갖춘 정보통신망을 구축·운영하도록 하고 있음(제38조의2제2항).

○ 행정청이 전자공청회를 개최하려는 때에는 전자공청회 개최 전까지 제목, 실시기간 및 전자공청회를 개최하는 인터넷 주소(이하 "전자공청회 주소"라 함), 주요내용, 그 밖에 전자공청회 개최와 관련하여 필요한 사항을 당사자등에게 통지하고, 관보·공보·일간신문 또는 인터넷 홈페이지 등에 공고하는 등의 방법으로 널리 알려야 하며(행정절차법 시

행령 제20조의2), 전자공청회를 실시하는 기간 동안 이를 해당 전자공청회주소에 게시하여야 함(동법 시행령 제20조의3제1항).

○ 행정청은 전자공청회를 실시하는 기간 동안 서면으로 제출된 의견이 있는 경우에는 그 의견을 해당 전자공청회주소에 게시할 수 있으며(동법 시행령 제20조의3제2항), 전자공청회에서 제출된 의견의 반영결과를 해당 전자공청회주소에 게시하여야 함(제22조제2항).

○ 위와 같이 행정절차법에서는 공청회와 전자공청회를 구분하여 관련 규정을 두고 있기 때문에, 향후 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」에서도 전자공청회를 행정절차법 제2조제6호에 따른 공청회라 정의할 것이 아니라, 행정절차법 제38조의2에 따른 전자공청회로 정의해야 할 것임.

나. 참여포럼

○ 참여포럼에 관해서는 운영규정에 관련 내용이 정의되어 있지만, 그 정의내용과 운영규정의 관련 내용이 부합하지 못하는 점이 있음.

○ 즉, 정의내용을 보자면 참여포럼이 의견제시, 토론, 건의 등과 같은 행위의 양태를 가리키는 것으로 되어 있지만, 운영규정의 관련 내용을 보면, 참여포럼은 의견제시 등과 같은 행위양식이 이루어지는 장소의 개념과 정책토론이 이루어지는 방식의 개념으로 사용되고 있는 것으로 해석됨.

○ 따라서, 참여포럼의 정의에 관해서도 새롭게 규정될 필요가 있음.

다. 설문조사

○ 정책토론이 이루어지는 방식으로서 설문조사가 예시되고 있지만, 이에 관한 방식 및 활용에 관한 규정이 전혀 없다는 점에서, 실질적으로 정책토론의 방식으로서 활용되고 있지 못한 것으로 이해됨.

③ 정책참여의 운영 기관

○ 참여포털의 운영을 주관하는 주관기관의 장인 국민권익위원회(제3조)는 정책참여가 활발하게 이루어질 수 있도록 하기 위해 정책참여에 관한 전반적인 운영을 담당하는 자(이하 "총괄운영자"라 함)를 소속공무원 중에서 지정하고, 행정기관 등의 대표자(이하 "행정기관 등의 장"이라 함)는 정책참여에 제기된 해당기관의 정책 등에 관한 사항을 관리하기 위하여 운영자(이하 "기관운영자"라 함)를 지정하도록 되어 있음(운영규정 제21조).

④ 기관운영자의 업무

○ 기관운영자는 정책참여와 관련하여 해당기관의 정책참여 운영계획의 수립 및 활성화 독려, 정책토론 의제·결과요약 및 정책반영의 등록에 관한 사항, 시민참여클럽의 운영 및 관리에 관한 업무를 수행함(운영규정 제22조).

⑤ 정책토론의 의제의 등록 심사 등

○ 행정기관 등의 장과 기관운영자는 법령·조례 등에 따라 입법예고·행정예고 및 공청회를 실시하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 그 내용을 정책토론 의제로 등록하여야 하고, 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항을 정책토론 의제로 등록할 수 있음(운영규정 제25조).

○ 일반국민도 의제를 신청할 수 있고, 이 경우 총괄운영자는 의제를 심사하여 승인여부를 결정하고 의제신청자 및 기관운영자에게 통지하고 불승인하는 경우에는 그 이유와 근거를 명시하여야 함(운영규정 제26조제1항).

○ 참여포럼의 의제는 그 내용이 국익의 저해, 개인의 사생활의 침해, 법인·법인 아니 사단이나 재단 또는 개인의 경영·영업상의 비밀과 관련되는 사항인 경우에는 관계 행정기관 등 또는 관련자와 협의를 거쳐

서 그 승인여부를 결정할 수 있으며, 이미 승인되었던 사항 또는 이와 유사한 사항에 대하여는 그 심사에서 제외시킬 수 있음(운영규정 제26조).

(4) 검토

○ 위에서는 정책토론과 관련하여 전자정부법의 의견제출이나 의견수렴, 국민권익위원회법과 「민원사무 처리에 관한 법률」, 행정절차법 등의 민원, 국민제안, 정책참여에 관한 내용을 검토하였음.

○ 전자정부법에서는 법령의 제정·개정, 행정예고 사항, 공청회·여론조사 의무가 있는 사항에 관한 국민의 토론, 건의, 정책제안 및 행정청의 처분에 관한 의견제출을 정책토론으로 상정하고 있는 것으로 해석되고, 정책참여와 관련해서는 민원, 국민제안, 정책참여(참여포럼, 전자공청회, 설문조사)를 기본적인 수단으로 관련 법령에서 상정하고 있는 것으로 해석됨.

○ 정책토론이나 정책참여의 수단인 의견제출이나 민원 등은 상호 개념의 표지가 중복되어 있고, 핵심적으로는 "정부시책이나 행정제도 및 행정운영의 개선에 관한 의견 등의 제출, 토론"을 표지로서 공유하고 있기 때문에, 이를 중심으로 수단들의 상호 관계를 정리할 필요가 있음.

2. 정책토론 관련 법제의 현황

1) 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법령

(1) 법률의 입법목적 및 온라인 국민참여포털의 통합운영

○ 국민권익위원회를 설치하여 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하

며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이 제정되어 있음.

○ 이 법률은 「부패방지법」과 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 폐지하고 두 법을 통합하여 법률 제8878호(20008.2.29) 제정된 법률임.

○ 온라인 정책토론과 관련하여서는 "고충민원의 처리와 관련된 불합리한 행정제도 개선"이라는 입법목적에 비추어 보자면, 온라인 정책토론의 범위가 제한적으로 해석될 수밖에 없다는 점에서 한계로 지적될 수 있음.

○ 동법 제2조제5호에서는 고충민원을 "행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함함) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함함)"으로 정의하고 있기 때문에, 입법목적을 엄격하게 해석하자면 처분관련성이 없거나 권리침해 내지는 국민에게 불편 또는 부담을 주지 아니하는 사항 또는 정책에 관해서는 본 법이 대상으로 하지 않는다고 할 수 있음.

(2) 온라인 국민참여포털의 통합운영에 관한 위원회의 업무

○ 국민권익위원회의 기능으로서 "온라인 국민참여포털의 통합 운영"이 온라인 정책토론과 관련이 있는 규정이라 할 수 있음(법 제12조제16호). 동법 시행령에서는 제12조제2항은 온라인 국민참여포털의 통합운영 등에 관한 위원회의 업무를 1호부터 6호까지 정하고 있음.

<표 4-3> 온라인 국민참여포털의 통합운영을 위한 위원회의 업무

호	내 용
1	참여포털 홈페이지 및 시스템의 운영·관리
2	참여포털에 접수된 민원, 국민제안 및 정책참여 등의 분류 및 재분류
3	참여포털에 접수된 민원, 국민제안 및 정책참여 등의 분석·평가 및 처리결과의 사후관리
4	참여포털의 운영과 관련한 교육·홍보
5	참여포털의 통합 운영을 위한 기준 마련
6	그 밖에 참여포털의 통합 운영에 필요한 사항

○ 국민권익위원회의 위원장은 참여포털에 접수되는 민원 및 국민제안 등의 신청·접수·분류·처리 등에 관한 사항과 정책참여의 운영에 필요한 사항은 위원장이 관계 행정기관등과 협의하여 정하며(동조 제3항), 관계 행정기관 등은 참여포털에 접수되는 민원, 국민제안 및 정책참여 등에 대하여 전담부서를 지정하여 관리하여야 하고(동조 제4항), 위원회는 참여포털의 통합 운영을 위하여 필요한 자료의 수집·공유, 행정정보의 공동이용 및 정보통신망의 연계 등에 관하여 관계 행정기관 등에 협조를 요청할 수 있으며, 이 경우 관계 행정기관 등은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 함(동조 제5항).

2) 온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정

(1) 형식적 효력문제

○ 이 규정은 대통령령 훈령으로서 법적 성격은 행정규칙임.

○ 이 훈령은 대통령령 훈령 제170호로서 2006년 4월 25일 제정되어, 2006년 4월 25일 시행되었음.

○ 다만, 이 훈령은 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제6조제2항제6호 및 동법 시행령 제5조를 근거로 하고 있기 때문에, 폐지된 법률을 근거로 하는 문제점을 가지고 있음.[14]

14) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(법률 제8878호, 2008.2.29) 부칙 제2조는 「부패방지법」, 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 폐지함이고 정하고 있음.

○ 상위법령이 폐지되면 이를 근거로 하는 하위법령은 특별한 규정이 없는 이상 실효된다고 할 수 있으나, 상위법령이 개정됨에 그친 경우에는 성질상 이와 모순·저촉되지 아니하는 한 여전히 그 효력을 유지한다고 할 수 있음.[15)]

○ 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」이 근거로 하는 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 부칙 제2조에 따라 폐지되었지만, 신법은 폐지된 두 개 법률의 내용을 통합하여 제정된 것으로 내용적으로는 구법과 모순·저촉되지 않으며, 이는 다른 법령과의 관계를 정하고 있는 부칙 제6조에서도 알 수 있음.

○ 부칙 제6조제2항은 "이 법 시행 당시 다른 법령에서 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」과 「부패방지법」을 인용한 경우 이 법의 해당조항을 인용한 것으로 본다."고 정하고 있어 폐지되는 두 법률의 내용을 수용한다는 것을 밝히고 있음.

(2) 내용적 효력문제

○ 구법과 신법상 위원회의 설치 및 기능 중 '온라인 국민참여포털의 통합 운영'에 관한 내용은 변하지 않았음을 알 수 있음. 말하자면 '온라인 국민참여포털의 통합 운영'에 관해서 신법은 폐지된 구법의 내용을 수용하고 있음이고 할 수 있음.

<표 4-4> 위원회의 설치 및 기능에 관한 신구조문 대비

국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 [시행 2006.7.1] [법률 제7796호, 2005.12.29, 타법개정]	부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 [시행 2013.3.23.] [법률 제11690호, 2013.3.23., 타법개정]
제6조 (국민고충처리위원회의 설치) ① 행정기관등에 관한 고충민원의 처	제11조(국민권익위원회의 설치) 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한

15) 대판 1989.9.12 88누6962

리와 행정제도의 개선 등을 위하여 대통령 소속하에 국민고충처리위원회를 둔다. ②국민고충처리위원회는 다음 각 호의 업무를 수행함. 1. 고충민원의 조사와 처리 2. 고충민원과 관련된 시정권고 또는 의견표명 3. 고충민원의 처리과정에서 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명 4. 국민고충처리위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가 5. 민원사항에 관한 안내 및 상담 6. 온라인 국민참여포털의 통합 운영 7. 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 협력·지원 및 교육 8. 국민고충처리위원회의 활동과 관련한 교육 및 홍보 9. 국민고충처리위원회의 활동과 관련된 국제기구 또는 외국의 권익구제기관 등과의 교류 및 협력 10. 국민고충처리위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원 11. 그 밖에 다른 법령에 따라 국민고충처리위원회의 소관으로 규정된 사항	행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하도록 하기 위하여 국무총리 소속으로 국민권익위원회(이하 "위원회"라 함)를 둔다. 제12조(기능) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행함. <개정 2010.1.25> 1. 국민의 권리보호·권익구제 및 부패방지를 위한 정책의 수립 및 시행 2. 고충민원의 조사와 처리 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명 3. 고충민원을 유발하는 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명 4. 위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가 5. 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사 6. 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가 7. 부패방지 및 권익구제 교육·홍보계획의 수립·시행 8. 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원 등 위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원 9. 위원회의 활동과 관련된 국제협력 10. 부패행위 신고 안내·상담 및 접수 등 11. 신고자의 보호 및 보상 12. 법령 등에 대한 부패유발요인 검토 13. 부패방지 및 권익구제와 관련된 자료의 수집·관리 및 분석

	14. 공직자 행동강령의 시행·운영 및 그 위반행위에 대한 신고의 접수·처리 및 신고자의 보호 15. 민원사항에 관한 안내·상담 및 민원사항 처리실태 확인·지도 16. 온라인 국민참여포털의 통합 운영과 정부민원안내콜센터의 설치·운영 17. 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 협력·지원 및 교육 18. 다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재·조정 및 기업애로 해소를 위한 기업고충민원의 조사·처리 19. 「행정심판법」에 따른 중앙행정심판위원회의 운영에 관한 사항 20. 다른 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항 21. 그 밖에 국민권익 향상을 위하여 국무총리가 위원회에 부의하는 사항

○ 온라인 국민참여포털의 통합 운영에 관한 신법 시행령과 구법 시행령을 비교하여 보자면, 크게 다른 내용은 없지만, 구법에서는 없었던 '국민제안', '정책참여'에 관한 내용이 신법 시행령 제12조제2항 제3호에서 추가되었다는 점에서 내용의 확장이 있었으며, 이 점에서 신법 규정이 온라인 국민참여포털이 온라인 정책토론의 기능을 할 수 있도록 하는 근거가 되는 것이라 볼 수 있음.

○ 따라서, 구법을 근거로 하는 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」은 민원의 접수 등에 관한 범위로 한정되게 되어, 국민제안이나 정책참여에 관한 근거로 기능할 수 없다는 한계를 지니게 됨.

<표 4-5> 시행령상 온라인 국민참여포털의 통합 운영 등에 관한 신구조문대비

국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령 [시행 2006.12.21] [대통령령 제19757호, 2006.12.21, 일부개정]	부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령 [시행 2013.3.23.] [대통령령 제24418호, 2013.3.23., 타법개정]

제5조 (온라인 국민참여포털의 통합 운영 등) ① 국민고충처리위원회는 법 제6조제2항제6호의 규정에 의한 온라인 국민참여포털(이하 "참여포털"이라 함)의 운영을 총괄함.	제12조(온라인 국민참여포털의 통합 운영 등) ① 위원회는 법 제12조제16호에 따른 온라인 국민참여포털(이하 "참여포털"이라 함)의 운영을 총괄함.
②국민고충처리위원회는 참여포털의 통합 운영을 위하여 다음 각 호의 업무를 수행함.	② 위원회는 참여포털의 통합 운영을 위하여 다음 각 호의 업무를 수행함.
1. 참여포털 홈페이지 및 시스템의 운영·관리	1. 참여포털 홈페이지 및 시스템의 운영·관리
2. 참여포털에 접수된 민원의 분류 및 재분류	2. 참여포털에 접수된 민원, 국민제안 및 정책참여 등의 분류 및 재분류
3. 참여포털에 접수된 민원의 분석·평가 및 처리결과의 사후관리	3. 참여포털에 접수된 민원, 국민제안 및 정책참여 등의 분석·평가 및 처리결과의 사후관리
4. 참여포털의 운영과 관련한 교육·홍보	4. 참여포털의 운영과 관련한 교육·홍보
5. 참여포털의 통합 운영을 위한 기준 마련	5. 참여포털의 통합 운영을 위한 기준 마련
6. 그 밖에 참여포털의 통합 운영에 필요한 사항	6. 그 밖에 참여포털의 통합 운영에 필요한 사항
③참여포털에 접수되는 민원 및 국민제안의 신청·접수·분류·처리 등에 관한 사항과 정책참여의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원장이 관계 행정기관등과 협의하여 정함.	③ 참여포털에 접수되는 민원 및 국민제안 등의 신청·접수·분류·처리 등에 관한 사항과 정책참여의 운영에 필요한 사항은 위원장이 관계 행정기관등과 협의하여 정함.
④관계 행정기관등은 참여포털에 접수되는 민원, 국민제안 및 정책참여에 대하여 전담부서를 지정하여 관리하여야 함.	④ 관계 행정기관등은 참여포털에 접수되는 민원, 국민제안 및 정책참여 등에 대하여 전담부서를 지정하여 관리하여야 함.
⑤국민고충처리위원회는 참여포털의 통합 운영을 위하여 필요한 자료의 수집·공유, 행정정보의 공동이용 및 정보통신망의 연계 등에 관하여 관계행정기관등에 협조를 요청할 수 있음. 이 경우 관계행정기관등은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 함.	⑤ 위원회는 참여포털의 통합 운영을 위하여 필요한 자료의 수집·공유, 행정정보의 공동이용 및 정보통신망의 연계 등에 관하여 관계 행정기관등에 협조를 요청할 수 있음. 이 경우 관계 행정기관등은 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 함.

3) 민원사무 처리에 관한 법령

(1) 법률 및 시행령

○ 민원사무의 처리에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는 법률로서 「민원사무처리에 관한 법률」이 있음. 주요내용으로는 민원사무의 처리(제2장), 민원행정제도의 개선(제3장) 등이 있음. 「민원사무 처리에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하기 위해 「민원사무 처리에 관한 법률 시행령」이 있음. 동 시행령은 주요내용으로 민원사무의 처리(제2장), 민원행정제도의 개선(제3장) 등이 있음.

(2) 국민제안 규정

○ 「민원사무처리에 관한 법률」 제31조에 따라 국민제안제도의 운영 및 절차 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있는 대통령령임.

○ 주요내용으로는 국민제안의 제출(제2장), 국민제안의 심사(제3장), 중앙우수제안의 심사(제4장), 시상 및 보상(제5장) 등이 있음.

4) 행정절차법

(1) 행정절차법의 입법목적과 규율대상

○ 행정절차법은 행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정하여 국민의 행정참여를 도모함으로써 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고 국민의 권익을 보호하는 것을 입법목적으로 함(제1조).

○ 행정절차는 행정청이 행하는 처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고, 행정지도 등 행정결정과정의 절차를 말하는 것으로서 이러한 절차를 통제하여 행정결정과정을 공정하고 투명하게 함으로써 결과로서의 행정결정의 적법성과 타당성을 확보하고자 하는 것이 이 법의 목적이라 할 수 있음.

○ 따라서, 행정절차는 주로 행정청의 일정한 행정결정과정을 규율대상으로 하는 것이라 할 수 있기 때문에, 이러한 행정결정과정에 대한 통제는 정책토론과 유사한 내용을 가지고 있음이고 할 수 있음.

(2) 정책토론과 공청회

○ 다만, 행정절차에서 중요한 부분을 차지하는 처분 관련 내용은 당사자 등의 범위가 한정되어 있음은 점에서 개방성이 부족하다는 점, 특히 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」에서 정책참여의 한 수단으로 제시하고 있는 행정절차법상의 공청회는 당사자 등을 대상으로 함은 점에서 정책토론의 기능을 하기에는 부족함.

○ 신설된 전자공청회에 관한 제38조의2는 행정청은 공청회와 병행하여서만 전자공청회를 실시할 수 있도록 하고 있고, 이 경우에는 누구든지 정보통신망을 이용하여 의견을 제출하거나 제출된 의견 등에 대한 토론에 참여할 수 있도록 하고 있기 때문에, 향후 전자공청회의 개최를 보다 촉진할 수 있는 제도개선이 이루어진다면 당사자에 한정되어 있는 공청회의 제약을 보다 완화시킬 수는 있을 것으로 기대됨.

○ 그럼에도 불구하고, 공청회의 목적이 처분의 당사자 등에 대한 의견을 듣고자 하는 것이라는 점에서 전자공청회와는 입법목적이 다른 것으로 생각되며, 행정절차법상 전자공청회에 관한 규정은 처분에 관한 제2장 제3절에 규정할 것이 아니라, 행정상 입법예고나 행정예고에 관한 예고방법(제42조) 내지는 행정상 입법예고상의 공청회(제45조)에 규정하는 것이 보다 적절한 것으로 보임.

5) 전자정부법

○ 이 법은 행정업무의 전자적 처리를 위한 기본원칙, 절차 및 추진방법 등을 규정함으로써 전자정부를 효율적으로 구현하고, 행정의 생산성, 투명성 및 민주성을 높여 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로

함(제1조).

○ 온라인 정책토론과 관련하여 제31조는 정보통신망을 통한 의견수렴에 관해 정하고 있음.

○ 동조 제1항에서는 행정기관등의 장은 소관 법령의 제정·개정, 「행정절차법」 제46조제1항에 따른 행정예고를 하여야 하는 사항, 그 밖에 법령에서 공청회·여론조사 등을 하도록 한 사항에 관하여는 정보통신망을 통한 의견수렴 절차를 병행하여야 한다고 정하고 있고, 제2항에서는 처분에 관한 당사자 및 이해관계인으로 하여금 그 의견을 정보통신망을 통하여 제출할 수 있도록 하여야 한다고 정하고 있으며, 행정기관 등의 장으로 하여금 위와 같은 의견수렴 및 의견제출을 활성화하기 위하여 관계 법령의 정비 등 필요한 조치를 취할 의무를 부과하고 있음(제3항).

제2절 온라인 정책토론 활성화를 위한 법제정비 방안

1. 「온라인 국민참여 포털의 운영에 관한 규정」의 수정, 보완 방향

1) 입법형식의 개정

○ 앞서 언급한 바와 같이 동 규정은 대통령훈령으로 행정규칙으로서의 법적 성격을 가지고 있음. 일반적으로 행정규칙에는 법규성이 없는 것으로 이해되고 있고, 따라서 행정내부적 사무예규나 절차 등에 관한 내용을 담고 있는 것으로 이해되고 있음.

○ 온라인 국민참여 및 정책토론을 실효성 있게 실시하기 위해서는 행정기관의 일방적인 정보의 공개로는 한계가 있기 때문에 반드시 국민으로부터의 참여가 필수적임.

○ 이를 위해서는 행정내부적 규범으로는 부족하고, 양면구속성을 가지는 법규범으로 제도의 집행 근거를 마련할 필요가 있음.

○ 입법형식의 개정에 대해서는 두 가지 방향을 제시할 수 있음.

(1) 대통령령으로 입법

○ 첫째는 대통령령으로 정하는 것임. 「민원사무처리에 관한 법률」 제31조에서 국민제안의 처리에 관한 규정을 두면서 그 운영 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고, 이에 따라 대통령령으로 「국민제안규정」을 두고 있는 시스템을 참조할 수 있음.

○ 한편, 「국민권익위원회법」 제12조제16호에서는 국민권익위원회의 기능으로 "온라인 국민참여포털의 통합운영"을 정하고 있지만, 그 운영 및 절차에 관한 위임규정을 두고 있지 않고, 동 시행령에서는 제12

조에서 온라인 국민참여포털의 통합운영에 관한 기본적 사항을 정하고 있을 뿐임.

○ 법률의 하위법령으로의 위임근거가 없다는 점에서 법률의 개정이 수반되지 않고서는 「온라인 국민참여포털 규정」을 바로 대통령령으로 할 수는 없음.

○ 따라서, 「국민권익위원회법」에서 온라인 국민참여포털의 운영 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있는 근거규정을 새로이 신설하고, 이에 따라 대통령령으로 「온라인 국민참여포털 규정」을 만드는 것이 가능함.

(2) 위원회 규칙으로 입법

○ 둘째는 국민권익위원회의 규칙으로 정하는 것이다. 즉 법률 또는 동 시행령에서 온라인 국민참여포털의 운영 및 절차 등에 필요한 사항을 국민권익위원회의 규칙으로 정하도록 위임하는 것임.

○ 이를 위해서는 선행되어야 할 것이 있음. 하나는 국민권익위원회 규칙의 법규명령 해당여부에 관한 검토이며, 다른 하나는 「국민권익위원회법」의 개정이 필요함.

○ 국민권익위원회 규칙의 법규명령 해당여부는 “온라인 국민참여포털”이 행정내부적 사무의 집행 등에 국한된 것이 아니라 대국민적 영향을 미치는 것이라는 점에서 선행적으로 검토되어야 할 것이며, 「국민권익위원회법」의 개정은 국민권익위원회의 규칙제정에 관한 권한이 법률에 규정되어 있지 않다는 점임.

○ 금융위원회, 노동위원회, 공정거래위원회의 규칙제정권은 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제22조, 「노동위원회법」 제25조, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제48조에 각각 규정되어 있음.

<표 4-6> 위원회의 규칙 제정에 관한 관련 조문

금융위원회의 설치 등에 관한 법률	노동위원회법	독점규제 및 공정거래에 관한 법률
제22조(조직·규칙 등) ① 이 법에 규정된 것 외에 증권선물위원회의 조직에 관하여 필요한 사항은 금융위원회의 규칙으로 정한다. ② 이 법과 다른 법령에 규정된 것 외에 증권선물위원회의 운영 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다. ③ 제2항의 규칙을 제정할 때에는 금융위원회의 승인을 받아야 한다. 이를 변경할 때에도 또한 같다.	제25조(중앙노동위원회의 규칙제정권) 중앙노동위원회는 중앙노동위원회·지방노동위원회 또는 특별노동위원회의 운영 기타 필요한 사항에 관한 규칙을 제정할 수 있음.	(조직에 관한 규정) ① 이 법에 규정된 것 이외에 공정거래위원회의 조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ② 이 법에 규정된 것 외에 공정거래위원회의 운영등에 관하여 필요한 사항은 공정거래위원회의 규칙으로 정한다.

2) 민원, 국민제안, 정책참여의 관계 정리

○ 입법형식 여하에 불문하고, 「온라인 국민참여포털 규정」의 내용을 보완해야 함.

○ 우선, 「온라인 국민참여포털 규정」의 기능으로서 민원의 처리 등(제3장), 국민제안(제4장), 정책참여(제5장)는 그 핵심적 내용을 공유하는 것이기 때문에 상호 관계를 정리할 필요가 있음.

○ 먼저, 온라인 국민참여포털에서 처리하고 있는 민원의 개념이나 범위를 개정하여야 함. 국민권익위원회법령의 민원의 개념과 범위가 「온라인 국민참여포털 규정」상의 그것과는 차이가 있고, 민원사무처리에 관한 법령상의 민원의 개념 내지 범위와도 차이가 있음.

○ 즉, 온라인 국민참여포털 규정상의 민원의 범위를 현행 「민원사무 처

리에 관한 법률」 및 동 시행령상의 민원 범위와 비교해 보면, 민원의 범위에 유사한 점도 있으나, 다른 점도 존재한다는 것임.

○ 온라인 국민참여 내지는 정책토론으로 달성하고자 하는 목적이 민원사무처리에 관한 법률과 다르다면, 민원의 개념이나 범위가 상호 다를 수 있으며, 온라인상의 국민참여 내지 정책토론의 민원개념도 새로이 설정될 필요가 있을 것임.

○ 민원에 관하여 「온라인 국민참여포털 규정」을 개정하여 「민원사무처리에 관한 법률」과 민원의 범위를 동일하게 조정하고자 한다면, "민원"이라 함은 「민원사무처리에 관한 법률 시행령」 제2조제2항제4호부터 제7호까지에 해당하는 민원을 말한다고 할 수 있을 것임.

○ 민원의 범위나 개념을 독자적으로 설정한다면, 현행 「민원사무 처리에 관한 법률 시행령」 제2조제2항 제4호 · 제6호 및 제7호로 정하고, 동 조동항 제5호는 국민제안의 개념과 통합하는 방향도 생각할 수 있음.

○ 국민제안은 「온라인 국민참여포털 규정」상 “정부의 모집에 응하여” 국민이 제출하는 것으로 되어 있으나, 국민이 행정제도나 운영에 대한 의견을 적극적으로 온라인을 통해 제안하도록 개념을 정리해야 함.

○ 정책참여의 기제 내지는 방식이 전자공청회, 참여포럼, 설문조사로 되어 있으나, 정보의 양방향성 내지 다방향성의 차원에서 보자면, 한계를 가지고 있음. 이러한 한계를 극복하고 양방향성을 확보하기 위한 방안이 필요함.

○ 참여포럼의 경우에는 참여의 방식이라기 보다는 참여가 이루어지는 장소적 의미가 강하며, 공청회나 설문조사의 경우에는 일방향적이라는 문제가 있음.

2. 「전자적 참여와 소통 활성화에 관한 법률(안)」 제정 방향

1) 제정의 필요성 및 목적

○ 다양한 미디어의 발달과 사회 현상의 발전으로 인하여 전통적인 방법에 의한 행정수요의 파악 및 이에 대응한 정책의 개발은 현실에 부합하지 못하거나 비용이 과다하게 발생할 수 있음.

○ 현재 전자적 참여에 관해서는 몇 개의 법률에 관련 규정이 산재되어 있고, 일응 기능하고 있기는 하지만 여전히 일방향적 정보전달 또는 일방향적 민원의 제기에 그치고 있는 경우가 많음.

○ 전자적 참여와 소통에 관한 정책을 종합적으로 수립하고, 국민으로 하여금 제도의 개관가능성을 보다 높이며, 다양한 전자적 매체를 활용하여 참가와 소통을 할 수 있도록 하는 법률의 제정이 필요함.

○ 이를 통해 다수의 공공기관이 보유하고 있는 행정정보를 상호 공유·활용하며, 국민에 정보를 적극적으로 공개하여 행정주체의 설명책임을 다함과 동시에 국민의 알권리를 보장함으로써, 행정의 효율성, 투명성, 신뢰성을 제고하여야 함.

2) 주요내용

○ 종합적인 정책의 수립을 위한 주관기관을 설정하고, 정책수립 및 집행을 위한 기본계획의 수립에 관한 내용, 전자적 참여와 소통을 위한 방법, 절차 등, 행정정보의 수집, 공유, 공개에 관한 사항, 개인정보의 보호에 관한 사항, 국민의 알권리의 보장에 관한 사항, 참가와 소통의 방식 및 운용에 관한 사항 등이 규정되어야 할 것임.

○ 이를 위해 청원법, 전자정부법, 전자통신기본법, 국가정보화기본법, 공공기관의 정보공개에 관한 법률, 개인정보보호법, 행정절차법, 민원사무처리에 관한 법률, 국민권익위원회법, 국민제안규정 등을 준용하거

나, 각 법률에서 전자적 참여와 소통을 위한 정보망을 이용하도록 하는 규정을 두어야 할 것임.

○ 또한, 공공기관이 보유하는 행정정보를 어떻게 수집하고 공유해야 할 것인지에 관한 내용을 정리해야 할 것임.

3) 온라인 국민참여포털 운영규정의 발전적 수용

○ 현행 「온라인 국민참여포털 규정」의 내용을 수정하고 보완하여 새로운 법률에 규정하고 전자통신망의 단순한 방법과 절차에 관해서는 하위법령에 위임하는 입법체계를 설계하여야 함.

제5장 결론

제5장 결론

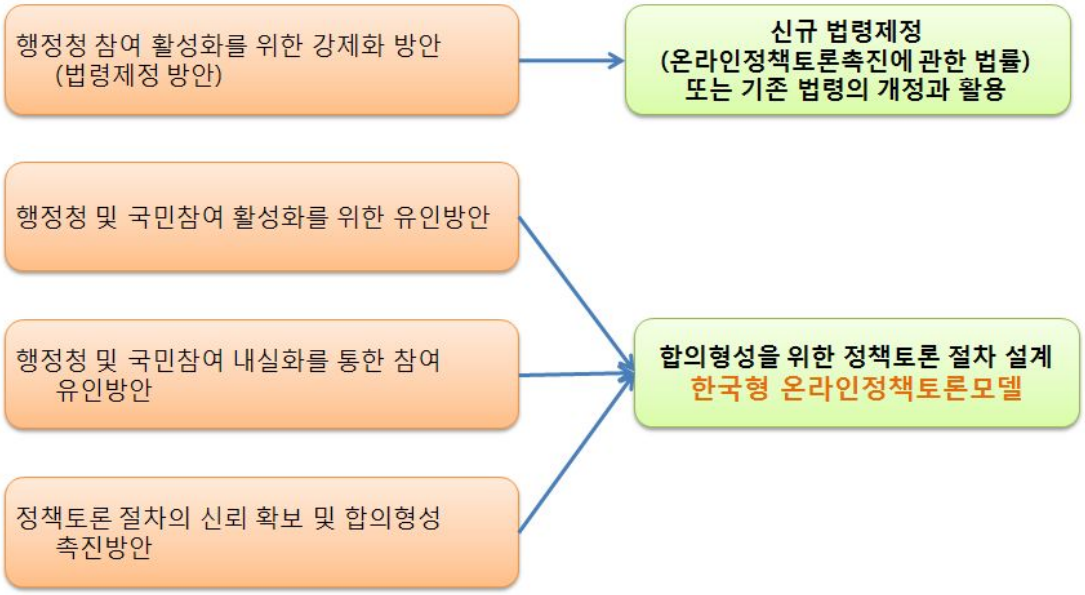
제1절 정책대안

○ 이 연구는 온라인 정책토론의 문제점으로 9개 요인을 지적하고 4개 정책대안을 제시했으며, 이를 다시 2개 방향으로 압축할 수 있음.

○ 여기에서 2개 방향은 신규 법령제정 또는 기존 법령의 활용이며 다른 하나는 합의형성을 지향하는 정책토론 절차의 설계를 의미함.

○ 합의형성을 지향하는 정책토론 절차는 주요 선진국 온라인 토론에서 유례를 찾아볼 수 없는 선진적 기법으로서 **한국형 온라인 정책토론 모델**로 명명할 수 있음.

<그림 5-1> 정책대안(요약)



○ **합의형성을 지향하는 정책토론 절차**의 요체는 시종 찬반 논의로 종결되는 고전적인 설문조사, 공청회, 정책포럼의 공통된 특징이 일회적,

일방향적 정보제공과 평가에 있음에 유의하여 이를 다회적(반복적), 쌍방향적 정보제공과 평가로 전환함으로써 다수가 아니라 절대 다수를 창출하고자 하는데 있음.

- 여기에서 일회적, 일방향적 정보제공과 평가라 함은 국책사업 또는 정부 정책의 시행(집행) 주체가 행정절차법에 의거, 진행하는 공청회 또는 여론조사 등의 집행과정에서 형식적으로 마련하는 일련의 정보공개 또는 여론수렴 과정을 지칭함.

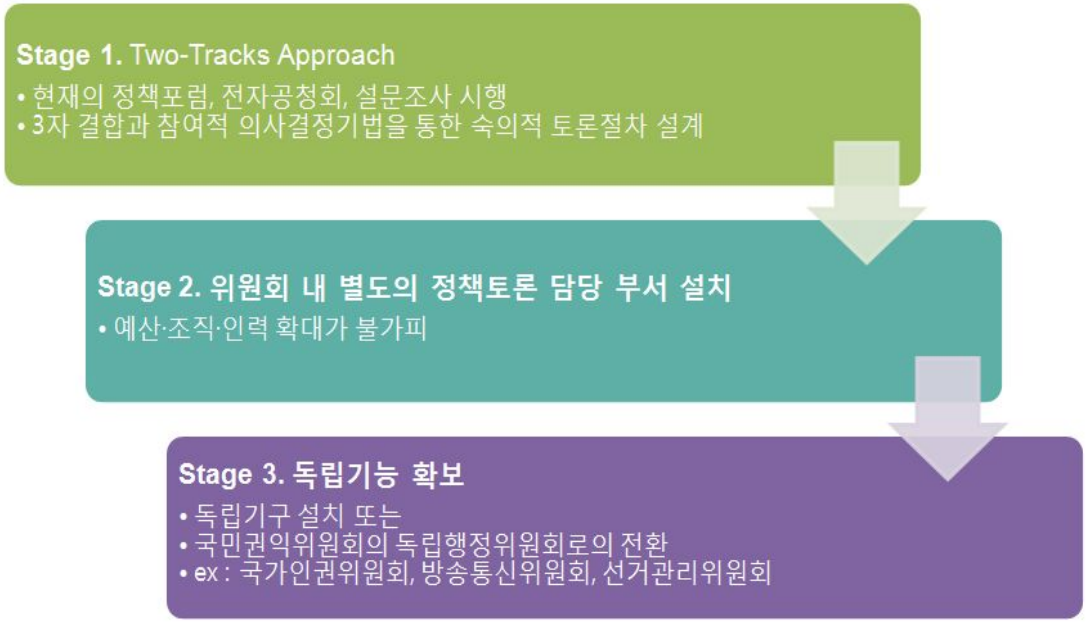
- 반면, 다회적(반복적), 쌍방향적 정보제공과 평가라 함은 국책사업 또는 정부 정책의 시행(집행) 주체가 단순 정보제공을 넘어 상호작용적(interactive) 토론 절차를 만들어 시행하고 그 과정에서 사업 및 정책의 내용을 수정 또는 보완할 목적으로 충분한 정보제공을 바탕으로 실시하는 일련의 정보공개 또는 여론수렴 과정을 지칭함.

단, 온라인 정책토론은 온라인 소통수단이 가지는 내재적 한계로 인해 독립적으로 운용하는 것보다 오프라인 토론의 보조적 수단으로 사용하는 것이 바람직
- 온라인 공간에서의 소통과 토론에 내재하는 문제점은 본 고보고서 p. 51, <표 3-11> 온라인 토론의 한계 참조

제2절 실행방안

○ **합의형성을 지향하는 정책토론 절차는 한국형 온라인 정책토론 모델**로서 이의 성공적 운영을 위해서는 다음과 같은 3개 단계를 거쳐 토론의 효율성과 효과성을 함께 담보하는 것이 필요할 것으로 보임.

<그림 5-2> 한국형 온라인 정책토론모델 구축을 위한 실행방안



1. 제1단계: 단기 실행방안

○ 현재 정책토론의 일환으로 시행중인 정책포럼, 전자공청회, 설문조사가 상호 독립적으로 시행되고, 또 각 기제가 일회적, 일방향적으로 시행됨으로써 합의형성 보다는 단순한 여론조사의 기능에 한정되고 있음을 고려하여 이의 즉각적인 개선이 필요함.

○ 즉, 전자공청회의 일환으로 정책포럼과 설문조사를 병행 실시하는 방안을 모색할 필요가 있음.

○ 나아가 전자공청회와 설문조사를 일회에 한하여 시행함으로써 단순 찬반 의견만 포집하는 대신 충분한 정보제공을 바탕으로 2-3회 실시함으로써 절대 다수 형성과 합의형성을 지향할 필요가 있음.

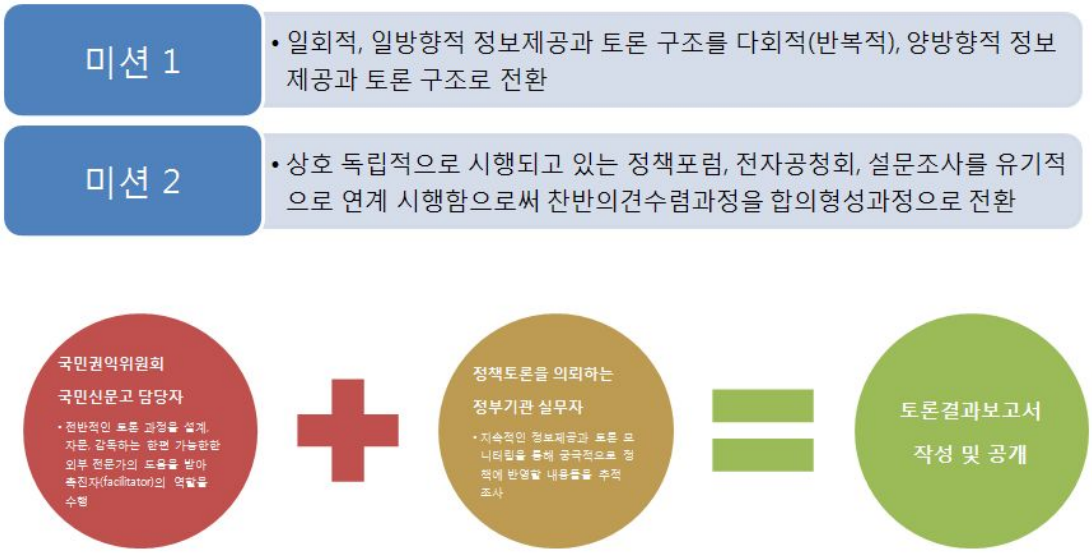
○ 이를 위해서는 국민권익위원회 국민신문고과가 주체가 되어 정책토론 절차를 설계하고 자문함으로써 현장 업무를 정책토론 대상으로 제공하는 일선 공무원들의 불안감과 회의감을 완화시켜줄 필요가 있음.

- 즉, 국민권익위원회 국민신문고과는 전반적인 토론 과정을 설계, 자문, 감독하는 한편 가능한 한 외부 전문가의 도움을 받아 촉진자(facilitator)의 역할을 수행하는 것이 바람직함.

- 정책토론을 의뢰하는 정부기관 실무자는 지속적인 정보제공과 토론 모니터링을 통해 궁극적으로 정책에 반영할 내용들을 추적 조사하는 기능 분화가 필요하다는 것임.

- 아울러 국민권익위원회 국민신문고 담당자와 정책토론을 의뢰하는 정부기관 실무자가 공동으로 토론결과보고서를 작성하여 토론 참여자들은 물론 일반 국민을 대상으로 이를 공개하는 것이 반드시 필요할 것으로 사료됨.

<그림 5-3> 단기 실행방안(요약)



2. 제2단계: 중기 실행방안

○ 제1단계의 단기 실행방안이 실천에 옮겨질 경우, 국민권익위원회 국민신문고과와 기타 행정기관 사이에 기능적 분화가 일어남에 따라 국민신문고 정책토론 기능의 활성화와 조직, 예산 및 인력 보강이 필요함.

▪ 행정절차법이 규정하는 오프라인 공청회의 보조적 수단으로 온라인 토론회를 활용하고자 할 경우, 국민신문고가 그 기능을 보완하며 온라인 정책토론 대행함.

○ 나아가 국민신문고과는 이를 통해 정책토론 노하우를 습득하고 축적하여 일정 기준 이상의 중요 정책에 대해서는 독자적, 주도적으로 정책토론을 개최하고, 기준 이하의 정책에 대해서는 타 정부기관이 자체적으로 개최할 수 있도록 정책토론 노하우를 전파하고 컨설팅 할 수 있는 역량을 개발하는 것이 바람직함.

- 국민권익위원회 국민신문고과가 온라인 정책토론 등 대국민 소통에 필요한 사이버 공간의 유지·보수를 넘어 대국민 소통기제를 운영하는 운영주체의 기능을 수행하는 것으로, 향후 정부 내 대국민소통 채널의 유지·보수는 물론 국민참여를 기초로 하는 정책토론의 조직과 운영을 담당하는 촉진자(facilitator)의 적극적인 역할 수행이 필요

○ 국민신문고과의 기능과 역할, 임무는 다음과 같은 3개로 요약

▪ 온라인 정책토론 시스템 유지보수 및 **일정 규모 이상**의 주요 국가정책에 대한 정책토론 기획, 개최 및 운영과 사후 결과보고서 작성

다음 기준에 해당하는 모든 정책은 주무 부처가 해당 정책의 목적, 수단, 시기의 타당성에 대해 국민의견을 수렴하도록 사전적으로 국민신문고과의 온라인 정책토론을 의무적으로 거치도록 법령 개정

- 예 1 : 대통령 공약사업
- 예 2 : 국가정책조정회의 안건 가운데 예산투입이 수반되는 정책 및 사업 안건
- 예 3 : 국비 2000억 이상이 투입되는 국책사업과 국비 500억 이상이 투입되는 지자체 사업

▪ 온라인 정책토론 개최를 희망하는 정부기관에 대한 컨설팅

- 위 기준을 충족하지 못하는 정책 및 관련 사업이라 할지라도 해당 주무관서가 정책토론을 희망하는 경우, 이에 대한 컨설팅 지원

▪ 온라인 정책토론의 의의, 방법, 절차 등에 대한 교육훈련

- 국민신문고과는 정책토론의 의의, 기능, 기법, 절차, 효과 등에 관한 연구 기능과 함께 교육훈련 기능을 수행할 수 있도록 관련 조직과 인력, 예산을 정비

3. 제3단계: 장기 실행방안

○ 국민참여형 정책토론은 토론의 중립성, 공정성, 투명성이 핵심 과제로서 토론의 효과성을 좌우하는 결정요인(determinant factors)임에 유의해야 함.

○ 따라서 국민신문고 기능의 활성화와 함께 효과성을 담보하기 위해서는 토론 기능의 독립성을 유지할 필요가 있음.

◦ **이를 위해서는 장기적으로 국민신문고는 물론 국민권익위원회의 법적 위상을 국무총리 소속에서 독립행정위원회로 전환할 필요가 있음.**

- 반부패 청렴정책 수립 및 집행, 행정심판, 국민 권익 구제와 보호 등 국민권익위원회의 3대 기능은 정부 기관으로 편제되는 것보다 독립 행정위원회로 재편될 때 효과성을 발휘할 수 있는 심판적 기능임에 유의할 필요가 있음.

- 우리 법 체계는 독립성이 요구되는 주요 국가 기능에 대해 독립행정위원회의 위상을 부여

- 예: 국가인권위원회, 방송통신위원회(노무현 정부), 선거관리위원회(헌법기관) 등

참고문헌

국민권익위원회. (2013. 1). 국민신문고 정책토론 활성화 계획.

국민권익위원회. (2013. 5). 국민신문고 정책토론 이용 안내.

주성수. (2005). 국가정책결정에 국민여론이 저항하면? 심의민주주의 참여제도의 탐색. 한국정치학회보, 제39권 제3호.

박홍엽 외. (2005). 국내외 갈등관련 법·제도 분석과 효율적인 운영방안. 경제·인문사회연구회. 경제 · 인문사회연구회 협동연구총서, 제2권 제3호.

은재호. (2010). 프랑스 국가공공토론위원회 개관. 국무총리실 보고서.

한국정보화진흥원. (2009. 7). CIO REPORT. 주요 선진국의 소통형 디지털 정부 추진 현황과 시사점. 제14호.

Atger, C., La concertation en aménagement. Eléments méthodologiques, Lyon, CERTU, 2000.

Bacqué, M.H., Rey, H. et Sintomer, Y., Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative, éd. La Découverte, coll. Recherches, Paris, 2005.

Barber, B., Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age, Berkeley: University of California Press, 1984.

Billé R. et Mermet L., (ss la dir.), Concertation, décision et environnement, Regards croisés, Volume I et II, La Documentation française, 2003.

Blatrix, C., La "démocratie participative ", de Mai 1968 aux mobilisations anti-TGV, Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes, Thèse de science politique, Université Paris I, 2000.

Blondiaux L. et Sintomer Y, « Démocratie et délibération », in Revue Poltix, volume 15, n°54, 2002.

Commission Nationale du Débat Public, rapport d'activité 2005-2009, 2010.

Council of Europe, "Instruments of Participation in Representative Democracy", 1997. www.assembly.coe.int/

Council of Europe, Participation of Citizens in Local Public Life, Belgium:

Council of Europe Publishing, 2000.

Council of Europe, Developing Democracy in Europe, Belgium: Council of Europe Publishing, 2004.

Council of Europe, The Future of Democracy in Europe, Belgium: Council of Europe Publishing, 2004.

Guérin, M., Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains, La Documentation française, Paris, 2005.

OECD, Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making, Paris, 2001.

OECD, Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement, Paris, 2003.

OECD, Evaluating Public Participation in Policy Making, Paris, 2005.

OECD, "Mind the Gap: Fostering Open and Inclusive Policy Making", 2008.

http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/linkto/GOV-PGC-OPEN

Simard, L., Conflits d'environnement et concertation : le cas des lignes THT en France et au Québec, Thèse de l'Institut d'Etudes politiques de Paris, janvier 2003.

Struillou, J.F., « Commission nationale du débat public. Le droit à la participation », in Etudes foncières, n°104, juil-août 2003.

Subra, P., « A quoi sert le débat public », in Hérodote, n°101, 2003.

Tina Nabatchi, A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation. Fostering Transparency and Democracy Series, IBM Center for The Business of Government, 2012.

Vallemont, S. (ss la dir.), Le débat public : une réforme dans l'Etat, LGDJ, 2001.

Zémor, P., La communication publique, PUF, coll. Que sais-je ? , n°2940, 1999.

Zémor, P., Pour un meilleur débat public, Presses de Sciences Po, 2003.

Fédération nationale des Travaux publics, Guide à l'intention des collectivités locales. "La concertation publique au cœur des projets d'équipements ".

Guide pratique du dialogue territorial Conseils de quartier : mode d'emploi, ADELS, 2002.

www.connect2canada.com

www.debatpublic-contournement-toulouse.org

www.epeople.go.kr

www.gov2.net.au

www.imaginenewyork.org

www.neighborhoodamerica.com