

공개적이고 포괄적인 정책형성 : OECD 국가 및 태국사례

- 공공거버넌스에의 시민참여 증진을 위한 국제회의(2008.5.28~29) 1세션 발표-

1. 개요

- OECD에서는 '01년 성공적인 시민참여를 위한 10대원칙(OECD Guiding Principles for Engaging Citizens in Policy-making)을 발표 [부록 참조]
- '05. 11월 로테르담 Public Governance Committee(PGC)회의에서 '공개적이고 포괄적인 정책결정(Open and Inclusive Policy-making)'의 중요성을 인식, 프로젝트 착수

* 공개적이고 포괄적인 정책형성 : 투명하고 접근가능하며 최대한 다양한 계층의 시민들에게 대응하는 것을 말함

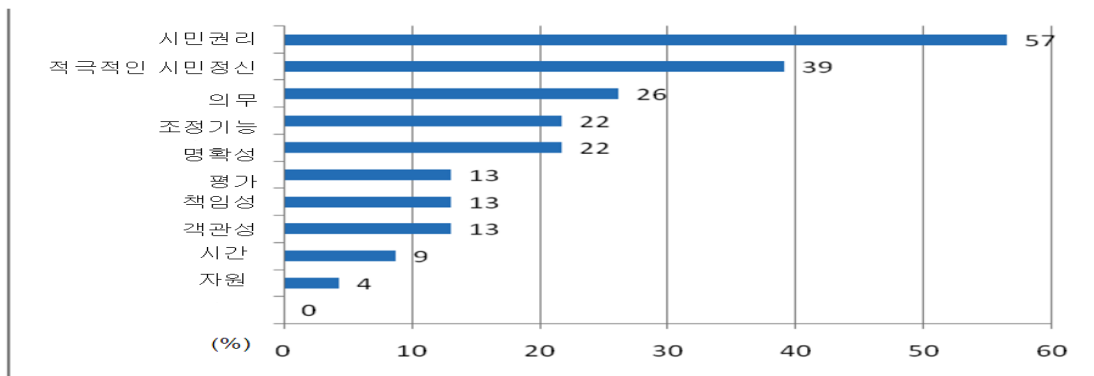
- 정책형성과정은 정보제공(Information), 협의(Consultation), 적극적인 참여(Active Participation)의 세 단계로 구분되며, 단계별 정부와 시민 간 관계 정의)
 - ① **정보제공(Information)** : 정부가 시민의 사용을 위해 정보를 생성하고 전달하는 일방적인 관계로, 시민 요구에 따른 '수동적' 정보접근과 '능동적' 정보제공 모두 포함
 - ② **협의(Consultation)** : 시민이 정부에게 피드백을 제공하는 쌍방향적 관계로, 시민의 의견이 요구되는 이슈에 대한 정부의 사전정의를 기반
 - ③ **적극적인 참여 (Active Participation)** : 시민들이 정책형성과정에 적극적으로 참여할 수 있는 정부와의 파트너십에 기반 한 관계
- 정책제안 및 정책대화 등 시민역할을 인정하되, 최종 정책결정 및 형성에 대한 책임을 정부에 있음

2. OECD 국가사례²⁾

(1) 추진현황

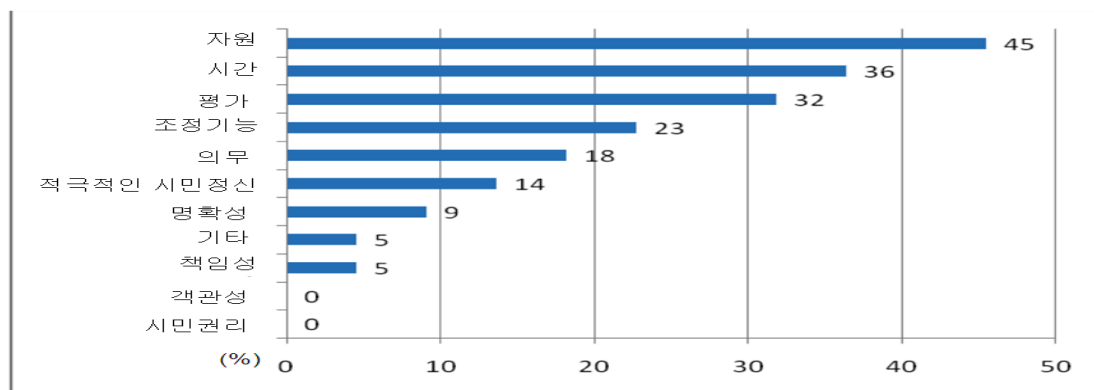
- OECD 국가들은 정책형성과정에서의 시민참여 증진의 필요성을 인식하고 이를 위한 보다 새롭고 보완적인 방안을 모색하고 있음
 - 모든 국가들이 **정보제공(information)** 목표를 공유하고 있으며, 정량적·정성적 측면에서 정보의 수준은 증가함
 - 정책에 대한 시민들의 피드백을 받는 **협의(consultation)** 과정은 국가별 편차가 있지만 점진적인 증가 추세인 반면, **적극적인 참여(active participation)**는 극히 일부 국가에서만 시범적으로 실행되고 있음
- '01년 OECD 10대 원칙의 준수와 관련하여, 가장 큰 성과를 보인 국가들 중 57% 가량이 시민들에게 권리를 부여하였으며, 일부 국가들은 정치, 행정적 차원의 의무(Commission) 부분에서 향상된 반면 준수하기 어려운 원칙으로도 지적

<그림 1-1> 가장 큰 성과를 보인 원칙들



Source: OECD

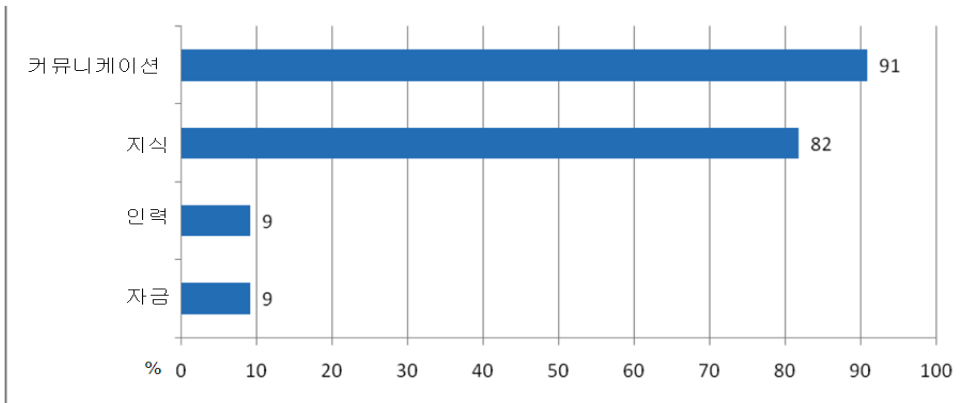
<그림 1-2> 적용이 가장 어려운 원칙들



Source: OECD

- 많은 국가들(45%)이 적절한 재정, 인력 및 기술 조달 측면에서 자원(Resources)을 제공하는 것이 가장 적용하기 어려운 원칙임을 주장
 - 대다수 정부는 시민들과의 커뮤니케이션(91%) · 지식 전달(82%) 분야에 가장 높은 자원 투자

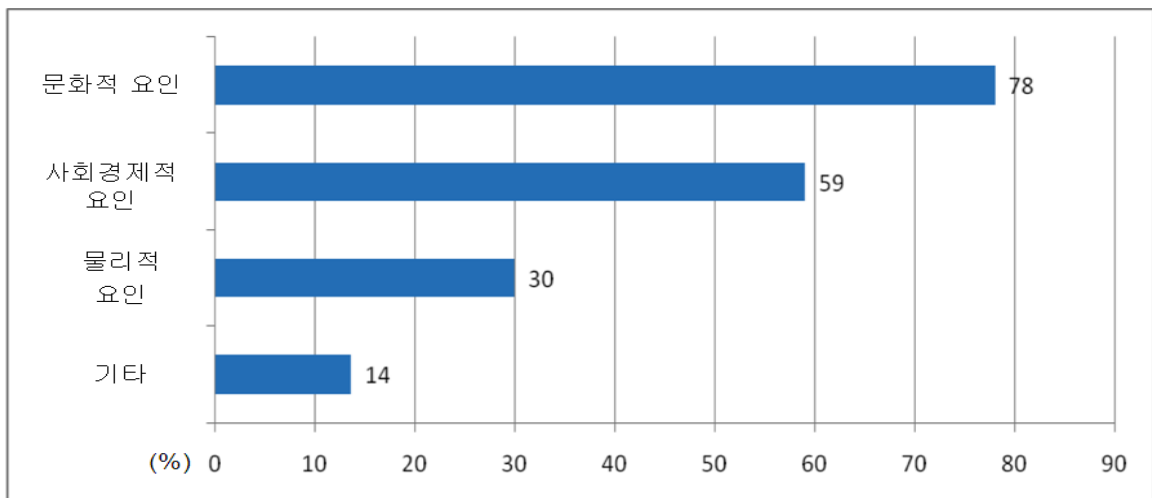
<그림 2> OECD 국가들의 자원 투자비율 (%)



Source: OECD

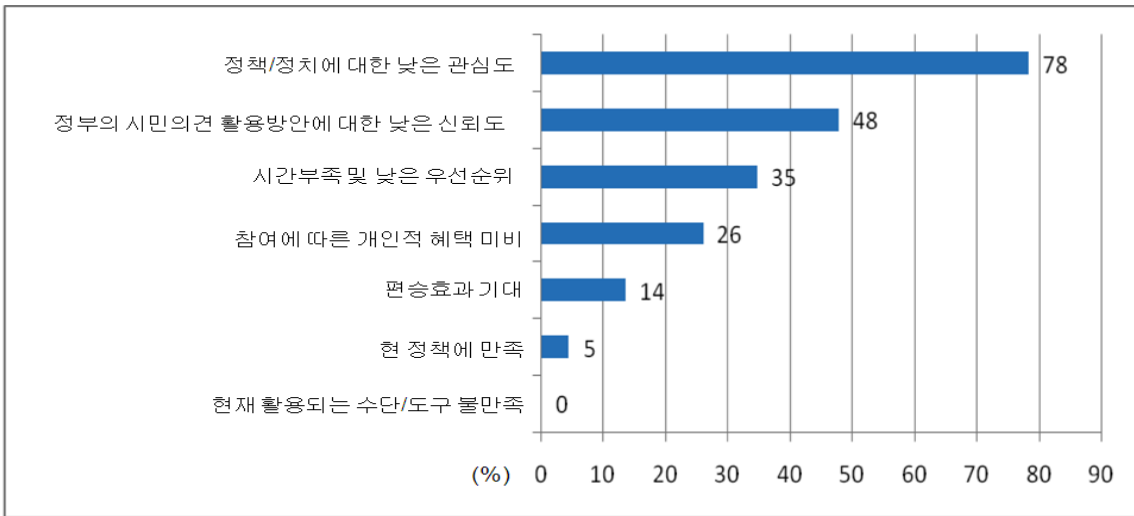
- 정부는 시민참여 증진을 위한 정보 공개 및 접근성 향상 등 노력을 기울이는 한편, 정책과정에 참여하지 않는 집단까지 포괄적(Inclusive)으로 참여시킬 수 있는 방안을 강구해야 함
 - 참여하기를 원하나 할 수 없는(willing but unable) 집단 및 참여할 수는 있으나 원하는 않는(able but unwilling) 집단을 구분하여 장애요인 분석

<그림 3-1> 참여하기를 원하나 할 수 없는 집단 : 장애요인



Source: OECD

<그림 3-2> 참여할 수는 있으나 원하지 않는 집단 : 장애요인

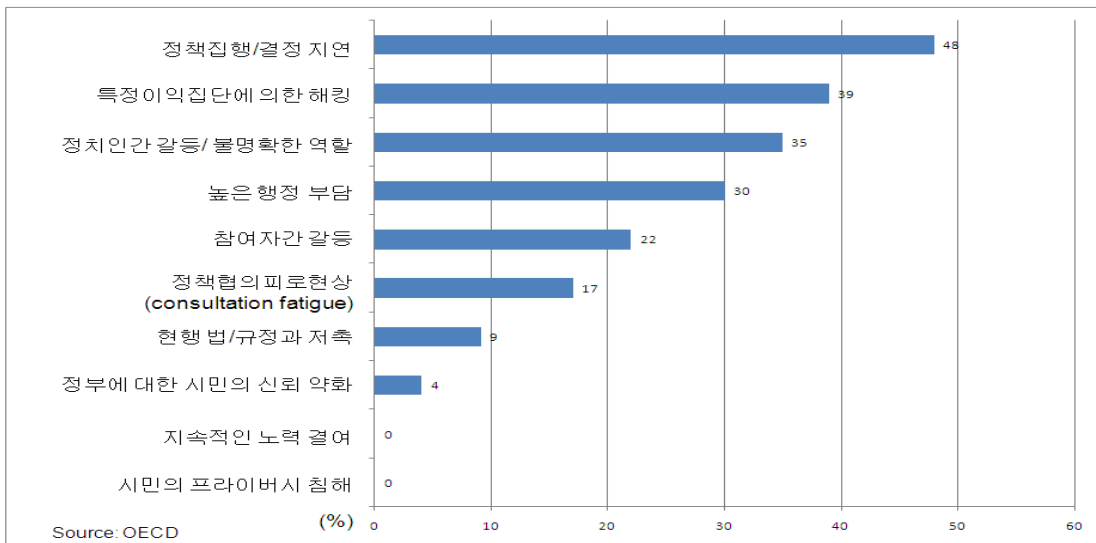


Source: OECD

(2) 문제점

- o OECD 국가들은 공통적으로 정책형성과정에서의 시민참여 증진을 위한 문제점으로
 - ① 시민의 정책 선호도 이해; ② 변화에 대한 적응; ③ 정부기관의 일관성 유지;
 - ④ 시민중심의 콘텐츠 통합; ⑤ 시민참여 주류화 등을 지적
- o 한편, 공개적이고 포괄적인 정책형성의 위협요소로 정책집행/결정의 지연(48%)이 가장 높았고, 특정이의집단의 해킹(39%), 정치인 갈등(35%), 높은 행정부담(30%) 등이 우려되는 요인으로 나타남

<그림 4> 공개적이고 포괄적인 정책형성의 위협요소



Source: OECD

(3) 향후 추진방향³⁾

- 시민의 참여는 "CLEAR" 진단체제(diagnostic framework)⁴⁾에서 더욱 성공적임
 - CLEAR: Can(자원·기술·지식 보유), Like(참여 강화에 대한 애착), Enabled(참여 기회 제공), Asked(정부기관에 의한 질문), Response(피드백 수신/효과 확인)
- 많은 국가들이 정보접근법, 협의원칙 등 개방성과 포괄성의 개념을 포함하는 법적, 정책적 기반을 설립하고 있으나, 이러한 규정이 보다 새롭고 혁신적인 시민참여 발전을 저해하지 않도록 제정되어야 함
 - * 오르후스 협정(1998 Aarhus Convention) 등 공공참여 및 정보접근을 위한 국제적 기준 존재
- 시민참여의 기회가 증가한 반면, 객관적(언어, 시간, 인식부족) 및 주관적(정부에 대한 신뢰 및 자신감 부족 등) 장벽은 존재하고 있음
 - 객관적 장애요인을 낮추기 위해 효과적으로 참여할 수 있는 능력 및 기술을 강화하고 시민이 원하면 참여할 수 있는 참여환경을 조성해야 함
 - 또한, 참여할 수 있으나 원하지 않는 집단을 위해, 참여를 통해 새로운 지식, 사회 네트워크, 기술 및 자아효능감(self-efficacy) 등을 얻을 수 있는 기회를 제공함
- 블로그, 매쉬업 등 Web 2.0을 기반으로 정부와 시민은 정책형성과정에서 보다 역동적으로 의사소통할 수 있게 됨에 따라 적절한 활용이 중요시됨
 - * Participation 2.0이라는 개념 대두

3. 태국 사례⁵⁾

(1) 1997년 헌법제정 이후 변화

- 시민들에게 국가정책형성에 참여하고 중앙 및 지방정부의 권력 남용을 감시할 수 있는 법적 기반을 부여함
 - * Public Hearing Executive Order(1996) : 시민들에게 직접 영향을 미치는 정부프로젝트에 시민들이 협의(consultation)할 수 있는 권리 부여

- 지역공동체는 천연자원과 지역환경 관리, 유지, 보존 및 활용과 관련된 문제에 참여할 수 있는 헌법적인 권리를 보유
- 시민의 직접 참여의 가능성을 제시하였으며, 현재 50,000명의 투표권자들이 그들의 정책입안을 검토해 줄 것을 국회 의장에게 요청할 수 있는 청원권을 보유

(2) 1997년 헌법정권에서의 시민참여 한계점

- 시민참여가 지속적인 것이 아니라, 프로젝트 기반으로 산발적으로 이루어지며, 공공기관은 시민들과 함께 일하기 위한 작업문화, 태도, 법 및 절차 등을 변경하지 않고 기존체제 고수
- 국가정책결정에 대한 시민의 영향력이 제한되어 있으며, 시민과 정부간 관계는 불신, 쟁론 및 정치화 등으로 특징지어짐
- 시민정신의 측면에서도, 시민들은 과거의 전통적인 대의정치에 익숙해져 있으며, 시민정치를 충분히 이해하지 못함
 - 정책결정과 행정의 효과적인 시민참여 증진을 위한 **시민정치 환경 조성 필요**

(3) 참여거버넌스 (PG: Participatory Governance)

- 공공부문 개혁의 주무기관인 공공개발위원회(Office of the Public Sector Development Commission)가 “참여거버넌스 전략계획(PG strategic plan: 2003-2007)”을 발표, 공개적이고 포괄적인 공공관료제 도입 추진
- '07년 세계은행의 지원으로 참여거버넌스(PG) 프로젝트 착수
 - **공공보건부(Public Health Ministry):** 참여거버넌스를 개발, 지역공동체 개발계획에 시민들의 참여가 가능해짐
 - **공보국(Public Relations Department):** 시민들이 직접 공공 라디오프로그램을 매일 한 시간씩 만들 수 있도록 허용함으로써 PG 설립

〈부록〉

정책형성에의 시민참여를 위한 OECD 10대 원칙⁶⁾

1. 의무(Commitment)

정책형성을 위한 정보제공, 협의 및 적극적인 참여에 대한 강한 의무와 리더십이 정치인, 고위관리직 등 다양한 계층에서 요구됨

2. 시민권리(Rights)

정보접근에 대한 시민의 권리, 피드백, 협의 및 참여에 대한 보장여부가 법률이나 정책에 반영되어 있어야 함. 특히 시민의 권리 행사시 정부가 대응할 의무가 명시되어 있어야 하며, 시민권리 보장을 위한 독립적인 감시기구가 필요함

3. 명확성(Clarity)

정책형성 과정(정보, 협의, 적극적 참여)의 목적 및 제한요인들이 처음부터 명확하게 정의되어 있어야 함. 시민(의견개진)과 정부(책임성 있는 정책결정)의 역할이 모든 사람들에게 명확하게 공유됨

4. 시간(Time)

공공협의 및 참여는 가능한 정책 초기에 실행하여 보다 폭넓은 정책 솔루션을 허용함으로써 성공적인 정책집행의 가능성을 높일 수 있음. 적절한 시기의 협의와 참여는 효율성을 높임

5. 객관성(Objectivity)

정책형성 과정에서 정부가 제공한 정보는 객관적이고 완전하며 접근가능해야 함. 모든 시민은 정보접근 및 참여에 동등한 대우를 받아야 함.

6. 자원(Resources)

효율적인 공공정보제공, 협의 및 참여가 이루어지고 있다면, 적절한 재정, 인력 및 기술적 자원이 필요함. 정부 관료들은 적절한 기술, 지침 및 훈련의 기회가 주어져야 하며, 이러한 노력을 지원하는 조직 문화도 중요함

7. 조정기능(Co-ordination)

시민에게 정보, 피드백, 협의 등의 제공은 지식관리 증진, 정책 일관성 유지, 중복성 회피 및 시민의 정책협의피로현상(consultation fatigue)을 줄이기 위해 정부차원에서 조정되어야 함. 그러나 혁신과 유연성에 대한 정부 능력을 저해하지 않도록 함

8. 책임성(Accountability)

정부는 피드백, 공공협의 및 참여 과정을 통해 시민들로부터 수렴한 의견을 활용할 의무를 가짐. 공개적이고 투명하며 외부 감사에 친화적인 정책형성과정을 조성하는 것이 정부 책임성 증진을 위해 필요함

9. 평가(Evaluation)

정부는 성과를 평가하기 위한 도구, 정보 및 능력을 함양하여야 함

10. 적극적인 시민정신(Active citizenship)

정부는 적극적인 시민과 역동적인 시민사회로부터 이익을 얻으며, 시민의 정보 접근과 참여를 증진하고, 인식을 강화하며 시민의 교육과 기술을 강화, 시민단체의 연락강화를 지원하기 위한 구체적인 행동을 취해야 함

-
- 1) OECD (2001)"Engaging Citizens in Policy-making : Information, Consultation and Public Participation", PUMA Policy Brief No. 10
 - 2) based on "Open and Inclusive Policy making : an OECD update", presented by Ms. Joanne Caddy from OECD/GOV at the International Conference on Enhancing Citizen Participation in Public Governance in Bangkok(28~29 May 2008), co-hosted by the OECD Asian Centre and the OPDC
 - 3) OECD(2008), "Mind the Gap : Fostering Open and Inclusive Policy Making : an Issue Paper"
 - 4) Lowndes V., Pratchett L. and G. Stoker, 2006, "Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes : The CLEAR Framework", Social Policy & Society vol.5(2) : 281-291
 - 5) "The Challenge of Open and Inclusive Policy-making: Thai Experience", presented by Professor Patcharee Siroros, Thammasat University in Thailand at the above mentioned conference
 - 6) OECD (2001), Citizens as Partners : OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making.