

# 국민참여 증진을 위한 프로젝트

## 1. 배경

- 대부분의 OECD 국가들이 국민참여 (public engagement)를 효과적인 국정 운영을 위한 조건으로 인식함에 따라, 제한된 예산으로 국민의 요구를 적극 반영하고자 노력
- 국민과 정부의 관계 (public engagement with government)는 정책형성에서 결정 단계에 이르기까지 국민참여 범위가 확대되고, 정부와 파트너로서의 역할로 변화
- 이에 따라, 국가별로 국민참여 증진을 위해 온라인시스템 구축 및 중앙-지방간 협력 등 다양한 툴(tool) 개발 및 정립을 위한 노력이 가속화되고 있음
  - 국가별 사례 분석을 통한 연구 필요

## 2. 뉴질랜드 : 온라인참여

- 2003년, 국민과 기업의 국정 참여기회 증진을 위한 전자정부 영역을 확대코자 공공서비스위원회(SSC : State Services Commission)에서 온라인참여프로젝트 추진

- 온라인 참여프로젝트 원칙, 전략, 이행 및 평가 등을 골자로 한 “온라인참여 지침서” 를 정부기관에 제공, '08년 시행

### □ 목표

- 2020년까지 네트워크 기술 발전으로 보다 혁신적인 참여기회가 증대됨에 따라 국민의 국정 참여 변화를 촉진

### □ 추진체계

- '06년, 실행공동체(CoP: Community of Practices) 설립
  - 공무원, 학계, 시민사회 관련 인사 등 200여명으로 구성
  - 온라인 참여를 위한 지침서(*a Guide to Online Participation*) 개발
  - ParticipatioNZ wiki<sup>1)</sup>를 활용한 지식 및 정보 공유

### wiki 활용의 이점

- 정부기관이 정책 및 서비스 설계·전달시 정보 수집을 위한 유용한 도구로 활용
- 기자나 다른 매체를 통해 재해석되지 않는 투명한 과정
- 정책 및 다른 사람의 의견에 대한 코멘트를 통해 투명성과 완성도 제고
- 포럼과 달리, 보다 신중한 의사개진 가능

## □ “ParticipationNZ wiki” 운영 및 활용

- 공공서비스위원회(SSC) 프로젝트팀은 국민참여에 관한 지식 및 의견 교환을 위한 온라인 장을 CoP회원들에게 제공

### ○ 운영방식

- SSC 프로젝트팀에게 패스워드를 부여 받은 CoP 회원에게만 모든 접근 가능
- 상호신뢰와 소유권 보장을 높이기 위해 회원들은 실명 로그인을 해야 하며, 간단한 프로필을 모든 회원에게 공개
- 회원을 통한 초대형식 (social networking tool)

- SSC프로젝트팀은 단기간에 온라인참여 지침을 개발하기 위해 wiki를 적극적으로 활용

#### ① “drafting naked”

- 온라인참여 지침서의 모든 내용이 ParticipationNZ wiki에서 CoP 회원들에 의해 직접적으로 작성됨
- 모든 회원은 직접 내용을 수정 및 토론 이슈를 제기할 수 있음
- 편집추적 기능(history function)으로 편집자와 편집내용 등이 공개됨으로써 투명한 편집 절차 제공

#### ② “living document”

- 지침서는 책자로 발간되지 않고 온라인 상에서 제공됨에 따라 정부기관이 실제 정책 이행과정에서의 문제점을 보완 및 수정할 수 있도록 함
- 이러한 편집과 토론결과를 향후 재발간 시 반영

## □ ParticipationNZ wiki에 대한 평가

wiki 초기평가는 구축 2주 이후에 실시되었으며, CoP회원들의 적극적인 의견개진과 평가를 통해 개선됨

- ① 정책 및 지침 개발시 투명하고 참여적인 과정 보장
- ② 기존에 수도권에만 국한되었던 전문가 구성의 다양화 (지방 및 해외거주 전문가 참여)
- ③ 국민참여 증진을 위한 미디어활용에 관한 국내외적 관심 증가

## □ 시사점

### ▷ 전략적 측면

- ① 기술을 “enabler” 로 인식
  - 국민참여 증진을 위해 필요한 기능을 우선 고려, 이후 기술적 가능성 고려
- ② Wiki가 정부의 활용공간이라는 것을 고려하여 적절한 명칭 및 디자인 등을 선정하는 것이 중요
- ③ 위험분석과 대처방안 마련

### ▷ 기술적 측면

- ① wiki에의 대중적 접근을 위해서는 사용자 의견에 대한 모니터링 등 더 많은 기술적 자원이 필요함
- ② 회원자격에 대한 조건 검토 (법률 관련 부서 협조)
- ③ 공동체 참여를 위해 활용되고 있는 다양한 사회매체를 연계하여 가능한 지속적인 토론이 이루어지도록 함 (wiki, 블로그, podcast 등)

1) <http://wiki.participation.e.govt.nz/wiki>

## ▷ 관리적 측면

- ① 커뮤니케이션에 있어서 온·오프라인을 모두 이용하는 다채널 접근을 채택
- ② 신입 회원의 이용활성화를 위한 적절한 지원 필요
- ③ 디자인 및 기획 단계에서 회원의 참여를 통해 그들의 기대와 수요 충족
- ④ 모든 회원이 온라인 콘텐츠 개발에 기여하는 것이 아님을 인지
  - 1%정도가 90%의 콘텐츠에 기여, 10~20%가 비정기적으로 기여
- ⑤ 다양한 의견이 자유롭게 개진되고 고려되어야 함
- ⑥ 정보에의 접근 및 공유가 가능하도록 함으로써 정책개발과정에 대한 투명성 유지
- ⑦ 회원간 유대감 증대를 위한 기회를 제공함으로써 공동체 의식 및 상호 신뢰도 증진

## □ 향후 과제

- 정책과 서비스 설계, 전달에 국민의 의견과 제안을 반영하도록 온라인 참여 촉진
- 온라인 참여 전략과 연계방법을 연구 및 시행
- 사회매체 활용방안 등 온라인 참여 지침서 개발
- 자원 투입 및 사례분석 등 제공

## 3. 네덜란드 : 참여기준개발

- 국민참여에 관한 접근이 이상주의적인 방식에서 보다 실용적인 측면으로 변화되고 있음
  - 기존의 지식 활용방안, 사회적 지지도 확보를 위한 방안 등 고려
- 네덜란드의 경우 중앙과 지방정부에서 다양한 국민의 참여가 이루어져 왔으나, 국민참여 과정에 대한 공통적인 기준이 부재함
- 2006년 네덜란드 정부의 요청에 따라 Pieter Tops 교수가 이끄는 프로젝트팀이 우주계획(spatial planning) 및 경제 분야에서의 국민참여 증진을 위한 비전 착수
  - 국민참여가 측정가능(measurable)하고 전문화(professional)될 때 보다 효과적일 수 있음을 제안

## □ 국민참여에 관한 접근 단계

- ① **정책준비단계**: 국민들은 기존의 지식을 활용하여 정책준비 단계에 참여
  - 정책결정 혹은 법령 초안에 반영됨
- ② **정책결정단계 (a final test of interests)**
  - 최종적으로 정책이행에 따른 이해관계의 불균형을 해소하여 다양한 의견과 이해가 반영되도록 함

## □ 국민참여를 위한 구체적인 기준 개발

- 국민참여 관련 전문화된 기준개발을 위해 네덜란드 정부는 Inspraakpunt에 Tops 프로젝트팀이 제안한 절차를 7개의 시범프로젝트에서 시행토록 함

- 정책컨설팅연구원(Partners+Propper)에서 7개 시범프로젝트를 모니터하고 평가함으로써 시범운영을 지원

\* 7개 프로젝트는 우주계획과 경제 관련 분야에서 선정

- 평가과정에서 정량적 분석이 요구됨

- 특히 모니터링을 위해 두 기관은 국민참여를 위한 전문화된 기준 개발의 필요성 절감

- 실제 이행단계에서 국민참여 기준 및 영향분석 제공

### □ 참여기준 작업

#### 행동강령(code of conduct) 개발

- 최종 책임자 결정 및 각 단계에서의 권한 위임자 결정
- 과정별 사전기획 수립 및 공개
  - 절차의 공개화를 통해 보다 명확한 이해 제고
- 모든 이해관계자들의 참여 유도
- 지식의 조직화
  - 지식의 공유를 통해 배우고, 모든 참여 과정을 평가
- 신뢰할 만한 참여자
- 적절한 시기에 최신의 정보를 갖고 명확하게 의사소통
- 상이한 역할과 향후 기대결과 등 명확하게 인지
- 정책결정의 합리성 확보를 위한 형식적인 국민참여 지양

- 이러한 행동강령은 국민참여 기준 마련을 위한 초석으로 수립되었으며, 두 기관은 이를 35가지 국민참여 특성으로 구성된 프레임워크를 개발, 보다 구체화하였음

### □ 국민참여의 영향(impact) 측정

- 국민참여로 인한 영향측정이 상기 프레임워크를 통해 가능해졌음

- 결과-과정 영향과 객관적-주관적 영향 등 4개의 영향측정으로 구분

	객관적	주관적
<b>결과 지향적</b>	국민의 유용한 정보 제공  제안된 정책으로 인한 실질적인 개선	실제 결과에 대한 정치가, 정책실행자 및 전문가들의 만족도  실제 결과에 대한 참여자들의 만족도
<b>과정 지향적</b>	정책과정에서의 이해관계자들의 참여  사회적 지원  정책 과정의 촉진	정책과정에 대한 정치가, 정책실행자 및 전문가들의 만족도  정책과정에 대한 참여자들의 만족도

### □ 시사점

- 국민참여 관련 보다 전문적인 접근법은 그 파급효과를 증대시킴

- 즉 전문성의 기준을 충족할수록 객관적 및 주관적 영향평가는 향상됨

- 정부와 국민간 적절한 커뮤니케이션이 영향평가에 중요

- 국민참여 결과에 따른 변화를 명확히 제시해 줄 때 국민들의 참여과정 및 결과에 대한 만족도가 높음

- 정치적 리더십과 결단력(Commitment)이 특히 강조됨

위험 (Risks)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국민참여 과정의 설계 및 실행을 평가할 수 있는 공통기준의 부재</li> <li>▶ 의사결정과정에서의 국민참여의 영향을 측정할 수 있는 지표 부재</li> </ul>
혜택 (Benefits)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국민참여 과정에서 보다 전문화된 접근은 그 참여영향을 증대시킴</li> <li>▶ 높은 수준의 기준이 충족될 수 있도록 참여 과정에서의 주관적, 객관적 평가 향상</li> </ul>
평가 (Evaluation)	▶ 7개 프로젝트에 대한 심도 있는 평가와 정량적 분석을 포함 (웹 기반 설문조사)

### □ 향후과제

- 국민참여 증진을 위한 측정가능하고 전문화된 기준을 형성하고 평가하는 것은 향후 지속적인 작업이 필요함
- 국민참여 과정에 대한 의견 교환 및 자문제공을 위한 전문센터 마련
  - 이를 통해 정책입안자들과 프로젝트 이행자간 의견 교환
- Inspraakpunt의 범국가적인 국민참여 관련 모니터링 지속
  - 정치가들과 정책입안자들의 민원 처리 방법, 국민참여가 정책결정의 질적 향상에 미치는 영향 등 검토
- 국민참여 관련 정기적인 평가 실시 및 의회 보고 등

## 4. 영국 : 참여역량개발

- 국민참여 증진을 통해 보다 나은 정책결과와 공공서비스 향상 뿐만 아니라 시민역량과 정부신뢰를 강화함으로써 현재 대의민주주의를 실현하고자 함

- 반면, 영국 국민의 국정참여는 저조한 편이며, 국민들 대다수가 효과적으로 참여하기 위한 지식이나 기술이 부족하다고 느끼고 있음

- 공무원들의 시간 부족, 예산제한, 불충분한 지식과 기술 및 자신감 결여 등도 문제로 지적됨<sup>2)</sup>

▶ OECD 보고서에 따르면, 대민 서비스의 90% 정도가 온라인 서비스를 제공하고 있지만 국민의 이용 수준은 40% 미만<sup>3)</sup>

- 영국정부는 이러한 국민참여를 저해하는 요소를 분석하고 보완하기 위한 다양한 역량강화 프로그램 실행

### □ 주요특징

위험 (Risks)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국민참여활동에 대한 평가 미흡</li> <li>▶ 우수사례에 대한 연구 부족</li> <li>▶ 주요인사이드에 따른 기술 및 연구 지속성 상실</li> </ul>
혜택 (Benefits)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 온라인지원, 연수교육, 전문가 조언, 대면 네트워킹 등을 통해 공무원과 국민간 연계 강화</li> <li>▶ 국민협의 시기 및 방법, 국민참여 활동에 대한 모니터 및 평가 등에 대한 공무원의 인지도 강화</li> </ul>
포괄정책 (Inclusion)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 소외계층이나 장애인들을 중심으로 대다수 국민들이 국정참여 및 정치적 활동 참여를 위한 지식 및 기술 부족 및 자신감 결여 등으로 참여 제한을 받음</li> <li>▶ 이들을 포괄하기 위한 국민역량 강화 프로그램 착수 및 국정참여 과정에 대한 교육 제공 등</li> </ul>

2) The Sciencewise: Public Dialogue Research and Scoping Study (2006)

3) OECD(2008), "User take-up of e-Government Services", draft report, Paris.

## □ 공무원 역량강화

- 영국 법무부의 민주적참여과(Democratic Engagement Branch)에서는 국민참여를 위한 실행공동체(Community of Practices) 설립
  - 중앙정부 내의 정책입안자들간 원활한 의사소통 진행을 위한 네트워크
- 또한, 공무원들에게 실용적인 지원과 도움을 제공하기 위해 People and Participation.net 구축<sup>4)</sup>
  - 공동의 협력을 통해 정책이나 아이디어를 개발하기 위한 혁신적인 온라인 툴(tool) 제공
- 2007년, 참여파트너이니셔티브(Participation Partners' initiative)를 착수하고, 공무원들이 적절한 국민참여 툴(tool)을 활용할 수 있도록 맞춤형 1:1 지원 제공

## □ 정부-국민관계 개선을 위한 혁신 기술 활용

- 중앙정부와 국민간 대화를 촉진하기 위해, 블로그 웹채팅, 온라인 포럼 등 다양한 혁신 기술 활용
  - 정부부처장관의 블로그를 통한 정책 정보 제공, 가정법원 판결내용 공개에 대한 온라인 토론방 마련 등 포함
- 중앙공무원교육원(National School of Government)에서는 국민참여와

커뮤니케이션 기술 개발 등 정책 입안자들의 수요에 맞게 고안된 다양한 교육 프로그램을 제공

## □ 참여관련 실무자들의 역량 강화

- 정부부처 뿐만 아니라 민간기관 내에서도 직원의 역량 강화를 위한 다양한 프로그램을 제공
  - InterAct([www.interactweb.org.uk](http://www.interactweb.org.uk))는 정책입안가, 실무자 및 연구원들로 구성, 효과적인 국민참여와 민관협력을 위한 경험 및 지식을 공유·활용
- 또한, 영국의 유명한 씽크탱크 기관인 Involve([www.involve.org.uk](http://www.involve.org.uk))는 공통의 문제해결을 위한 공통의 솔루션 모색의 중요성을 강조, 민관 분야의 실무자를 대상으로 다양한 교육 제공

## □ 국민역량 강화

- 공동체와 지방정부부(DCLG: Department for Communities and Local Government)가 담당하는 Take Part ([www.takepart.org](http://www.takepart.org))는 지역주민들이 그들의 공동체에 적극적으로 참여하고 기여하기 위해 필요한 기술, 지식 및 자신감을 얻을 수 있도록 교육 프로그램을 제공
- Young Foundation과 협력하여, mySociety는 법무부의 혁신자금(Innovation Fund)을 활용하여 'Fix-my-Street'([www.fixmystreet.com](http://www.fixmystreet.com))을 개발
  - 지역주민들이 지역당국 및 다른 주민들에게 낙서, 도로보수, 가로수 등 그들의 이웃환경과 관련된 정보를 공유할 수 있음

4) [www.peopleandparticipation.net](http://www.peopleandparticipation.net)

## □ 정치권의 역량강화

- 총리 웹사이트([www.number10.gov.uk](http://www.number10.gov.uk))와 스코틀랜드 의회([www.scottish.parliament.uk](http://www.scottish.parliament.uk)) 웹사이트에는 국민들이 전자청원을 신청할 수 있는 기능을 갖추고 있음
- Hansard Society는 영국 하원(Parliament Select)의 특별위원회를 대신하여 Tell Parliament([www.tellparliament.net](http://www.tellparliament.net)) 웹사이트를 활용, 온라인 컨설팅 서비스 제공
  - 국민들이 의회의 업무 및 현안에 대해 보다 잘 이해할 수 있도록 권고안을 제공하는 등 다양한 서비스 제공

## □ 시사점

- 국민의 국정참여 활성화를 위해 공무원 역량강화뿐만 아니라 다양한 시민계층의 참여역량 강화를 위한 기술·교육 프로그램 제공의 중요성 인식
- 블로그, 웹채팅, 온라인 포럼 등 다양한 쌍방향 툴(Tool) 제공

### <참고자료>

OECD(2008), *Citizens at the Centre : Public Engagement for Better Policy and Services*, Paris.

OECD(2008), “User Take-up of e-Government Services“, *draft report*, Paris.