「국민신문고 운영 법체계 개선 및 법령 정비방안」
최종보고서

2014. 9. 9.

상명대학교 서울산학협력단

제 출 문

본 보고서를 「국민신문고 운영 법체계 개선 및 법령 정비방안」의 정책연구용역의 최종보고서로 제출합니다.

2014. 9. 9

연 구 기 관 명 : 상명대학교 서울산학협력단

연 구 책 임 자 : 김 미 경

공 동 연 구 원 : 김 용 훈

공 동 연 구 원 : 홍 수 정

연 구 보 조 원 : 박 준 용

< 목 차 >

제1장 서 론 ……1

제2장 국민신문고의 운영실태 ……3
제1절 운영적 측면 ……3
제2절 법제적 측면 ……44

제3장 국민신문고 운영 관련 문제점 ……48
제1절 운영적 측면 ……48
제2절 법제적 측면 ……53

제4장 국민신문고 운영을 위한 법제화 방안 ……59
제1절 국민신문고 제도의 기반 법제 현황진단 ……59
제2절 기본법 제정을 통한 국민신문고 제도 법제 전략 ……62
제3절 국민신문고 제도에 있어 기본법 제정을 통한 법제 전략 쟁점…68
제4절 국민신문고 제도의 효율적인 법제 운영을 위한 기본법안……73

제5장 결론 ……91
<참고문헌> ……92

<표 목 차>

<표Ⅱ-1> 국민신문고의 기능별 내용과 관계법령 …… 4
<표Ⅱ-2> 국민신문고 통합과정……6
<표Ⅱ-3> 고충민원 결정의 종류……11
<표Ⅱ-4> 전년도대비 민원처리 현황……12
<표Ⅱ-5> 2013년 분야별 고충민원 처리현황……13
<표Ⅱ-6> 국민권익위원회 홈페이지상에 고충민원 사례……14
<표Ⅱ-7> 국민권익위원회 고충민원 설치모습……14
<표Ⅱ-8> 국민권익위원회 고충민원 설치모습 및 내용……15
<표Ⅱ-9> 민원처리 실태 변화……17
<표Ⅱ-10> 국민신문고 홈페이지에서의 민원 설치모습 및 내용……18
<표Ⅱ-11> 국민행복제안 내용 및 개선사항……22
<표Ⅱ-12> 국민행복제안 설치모습……26
<표Ⅱ-13> 정책토론 운영현황 - 전자공청회……28
<표Ⅱ-14> 정책토론 운영현황 - 정책포럼…… 31
<표Ⅳ-1> 기본법과 개별 법령 개정 비교……67

<그림목차>

<그림Ⅱ-1> 국민신문고 운영 현황……3
<그림Ⅱ-2> 국민신문고 운영……4
<그림Ⅱ-3> 국민신문고 통합운영 확대단계……6
<그림Ⅱ-4> 참여마당신문고의 소통……7
<그림Ⅱ-5> 민원처리제도 보기……7
<그림Ⅱ-6> 국민신문고과 업무분담도……8
<그림Ⅱ-7> 민원접수 처리 · 체계……9
<그림Ⅱ-8> 고충민원의 결정……10
<그림Ⅱ-9> 고충민원 접수처리 현황……12
<그림Ⅱ-10> 2013년 처리 10대 분야……13
<그림Ⅱ-10> 국민신문고 민원 신청·처리 흐름도……17
<그림Ⅱ-11> 국민행복제안 운영센터……21
<그림Ⅱ-12> 국민행복제안 개통 전후 1년 비교……26
<그림Ⅱ-13> 정책토론-전자공청회 진행과정……28
<그림Ⅱ-14> 정책토론-정책포럼 진행과정……31
<그림Ⅱ-15> 정책토론-진행중인 설문조사……33
<그림Ⅱ-16> 국민신문고 서비스 확대 : 예산낭비신고센터 통합 전·후 비교 35
<그림Ⅱ-17> 예산낭비신고 · 절감제안 처리절차……36
<그림Ⅱ-18> 예산낭비신고 신청……36
<그림Ⅱ-19> 예산절감신청……37
<그림Ⅱ-20> 예산성과금 신청 및 지급절차……39
<그림Ⅱ-21> 공익침해행위 분야별 사례……39
<그림Ⅱ-22> 기관별 공익신고자 보호……40
<그림Ⅱ-23> 공익신고신청……40
<그림Ⅱ-24> 공익신고 방법……41

<그림Ⅱ-25> 공익신고처리절차……41
<그림Ⅱ-26> 공익침해행위 분야별 법령…… 42
<그림Ⅲ-1> 국민권익위원회 국민신문고 제도 사이트……48
<그림Ⅲ-2> 안전행정부 민원 처리 사이트……49

제1장 서론

민주주의 진정한 이념적 근간은 국민주권주의이다. 주권의 의미가 국가의 최고의사결정권이라는 점에서[1] 결국 국가의 의사를 결정하는 주체는 국민이라고 보아야 한다. 이에 따른다면 물론 국민이 국가의 의사를 직접 결정하는 직접민주주의가 바람직하지만 그의 어려움으로 말미암아 대의제 즉 간접민주주의가 보편적으로 채택·운영되고 있는 것이다. 이에 따라 민주주의의 운영에 있어 중요한 것은 국민의 의사가 효과적으로 국정에 반영되어야 한다는 점에 모아지게 되었고 이에 따라 민주주의의 면모 역시 숙의 민주주의, 참여 민주주의 등 상당히 다양한 면모를 보이고 있다. 이에 따라 무엇보다 중요하게 다루어지는 것은 국민의 의사의 효과적인 국정에의 반영이고 현재에도 이에 대한 방안에 대한 다각도의 노력이 구체화되고 있다.

이의 일환으로 현재 국민신문고 제도가 운영되고 있다. 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분 및 공정하지 않은 정책으로 인한 권리·이익의 침해, 불편·불만사항이 있을 때, 불합리한 제도나 관행 등의 고발, 행정기관의 각종 정책이나 의사결정과정에 의견을 제시하는 온라인상 민원창구로서 국민신문고제도는 현재 국민의견의 국정 반영을 위한 훌륭한 역할을 수행하고 있다.

특히 모든 제도의 운영이 주관 기관을 통하여 이루어지는 것인데 국민신문고제도 역시 국민권익위원회가 직접적으로 주관하고 있다. 하지만 제도의 운영에 있어 안전행정부 등 다른 기관의 권한과의 상충문제 등 제도의 운영에 적지 않은 문제점들이 부상하고 있다. 국민신문고제도의 효과를 보다 담보하기 위해서는 국민신문고제도의 운영과 관련한 기구의 권한과 조직 그리고 인력 등 관련 제반 사항이 정리되어야 한다. 특히 당해 사항은 법률 등 각종 법령을 통하여 구체화된다는 점에서 당해 작업을 수행하는 데에는 관련 법령의 정비 가능성 역시 염두에 두어야 할 것이다.

현재 범정부 온라인 소통 포털 「국민신문고」 운영과 관련된 법령은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「행정절차법」, 「민원사무의 처리에 관한 법률」, 「전자정부법」, 「개인정보보호법」, 공익신고자 보호법」, 「국민제안 규정」, 「예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시 및 예산낭비신고센터의 설치·운영에 관한 지침」 등으로 대표적인 범정부 온라인 소통창구로 발전한 「국민신문고」 운영의 법적 근거가 미약하여, 관련된 법·제도간 상충 현상 발생되고 있으며, 이에 따라 국민신문고의 기능이 유기적으로 수행되어 시너지 효과를 극대화 할 수 있도록, 현재 국민신문고가 추진 중인 민원, 국민행복제안, 정책토론, 예산낭비신고, 공익신고 등과 국민권익 증진 발전방안을 법적으로 뒷받침할 수 있도록 관련 법령을 정비할 필요성이 있

1) 안경환 외, 법·정치와 현실, 나남, 2009, 114면.

다.

이에 국민신문고의 기능과 관련된 제반 법체계를 효과적으로 개편하기 위한 연구가 선행되어야 하며 이번 용역의 수행으로 기존 법체계를 정비함으로써 국민신문고의의 효율적인 운영을 법적으로 뒷받침할 수 있는 법령 정비방안을 도출하고자 한다.

제2장 국민신문고 운영실태

제1절 운영적 측면

1. 국민신문고 일반적 현황

1) 운영모습

국민권익위원회는 국민과 정부 간 소통창구 역할을 충실히 수행하기 위하여 “국민의 작은 소리도 크게 듣겠습니다.”라는 슬로건 아래 모든 행정기관에서 운영중인 민원, 제안, 정책토론 등 대국민 창구를 통합하여 온라인 국민소통 창구인 「국민신문고」를 운영하고 있다.

「국민신문고」에서는 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분 및 공정하지 않은 정책으로 인한 권리·이익의 침해, 불편·불만사항이 있을 때, 불합리한 제도나 관행 등의 고발, 행정기관의 각종 정책이나 의사결정과정에 의견을 제시하는 온라인상 민원창구와 그 외 국민 행복제안과 정책토론 및 예산낭비와 공익신고를 개설하고 있다. 국민신문고는 사회의 다원화, 국민들의 권리의식 향상, ICT(정보통신기술)의 발달로 국민들의 정부정책에 대한 참여의식 및 서비스 확대 요구 증대로 대한민국의 모든 행정기관 등을 온라인으로 통합·연계하여 원스톱 행정서비스를 제공하기 위해 만들어졌으며 온라인 국민참여포털로서 전자민주주의를 실현시키고자 한다. 그 운영모습은 <그림Ⅱ-1>과 같다.

<그림Ⅱ-1> 국민신문고 운영 현황

2) 운영 목적

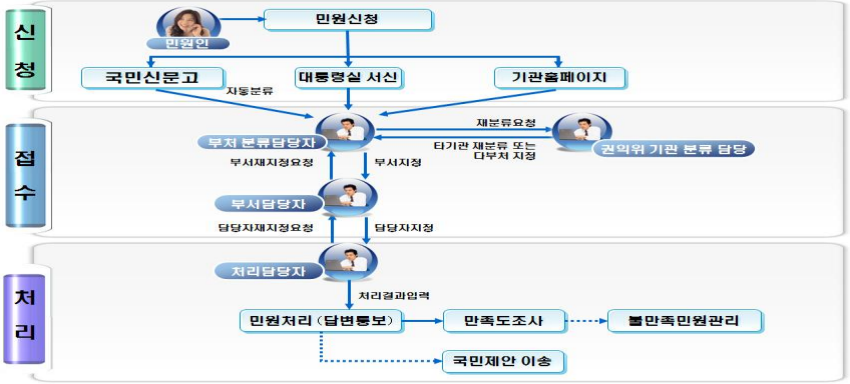
국민신문고는 사회의 다원화, 국민들의 권리의식 향상, ICT(정보통신기술)의 발달로 국민들의 정부정책에 대한 참여의식 및 서비스 확대 요구 증대로 대한민국의 모든 행정기관 등을 온라인으로 통합·연계하여 원스톱 행정서비스를 제공하기 위해 만들어졌으며 온라인 국민참여포털로서 전자민주주의를 실현시키고자 한다. 운영의 목적은 <그림Ⅱ-2>와 같다.

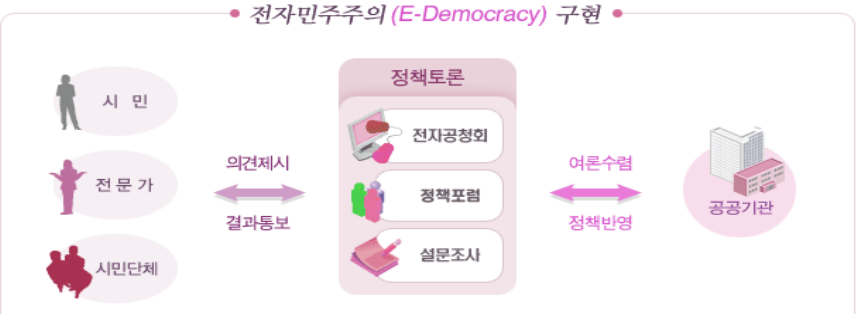
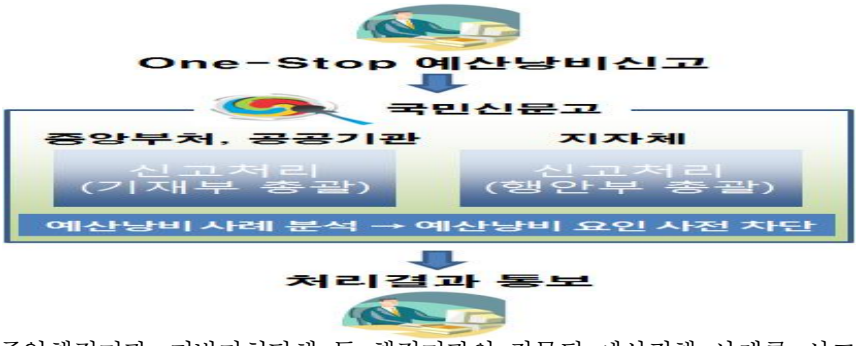
<그림Ⅱ-2> 국민신문고 운영

3) 기능

국민신문고는 민원, 국민제안, 정책토론, 예산낭비신고, 공익신고의 기능을 수행하고 있으며, 기능별 내용과 관계법령은 <표Ⅱ-1>과 같다.

<표Ⅱ-1> 국민신문고 기능별 내용과 관계법령

기능	내용	관계법령
민원	 정부기관에 불편한 점이 있을 때 국민신문고에 신청만 하면 가장 잘 처리할 수 있는 기관으로 배정하여 원-스톱 처리	민원사무처리에 관한 법률

국민 제안	 국민제안은 국민이 정부시책 또는 행정제도, 운영의개선을 목적으로 행정기관의 장에게 제출하는 창의적인 의견 또는 고안을 말합니다. 국민제안규정에 따라 중앙행정기관, 지방자치단체,교육청 업무에 관한 제안을 심사합니다. 개인정보 유출, 타인에 대한 비방과 허위사실 적시, 욕설, 광고 등의 공개제안은 관리자에 의해 비공개로 전환될 수 있습니다. 내용이 민원에 해당될 경우 올바른 처리를 위하여 민원코너로 이관되어 처리됩니다. 정부시책 및 제도개선에 대한 국민들의 창의적인 아이디어를 수렴하여 정책에 반영하고 우수한 제안은 포상실시	국민제안규정 (대통령령 제24425-호)
정책 토론	 정책사업 시행, 법령제정 등에 대한 일반국민, 전문가 등 국민들의 다양한 목소리를 수렴하여 정책에 반영	행정 절차법
예산 낭비 신고	 중앙행정기관, 지방자치단체 등 행정기관의 잘못된 예산집행 사례를 신고하고 예산 절감방안 제안	국가재정법, 지방재정법
공익 신고	 모든 행정기관(중앙행정기관·지자체·교육청) 에 공익침해행위를 신고할 수 있으며 행정기관에 「공익신고자보호법」에 따라 공익신고자등의 신분비밀을 보장.	공익신고자 보호법 민원사무처리에 관한 법률

4) 운영 특성

(1) 민원처리시스템 통합 ·연계

국민신문고는 각 행정기관의 민원처리시스템 통합·연계 과정이다. 그 과정은 중장기적 관점에서 전략적으로 개발 확대되어 왔다. 03년부터 05년까지 시범운영기간을 거쳐 05년부터 06년까지 중앙부처통합기간을 지나 06년 10월부터 08년 2월에는 지방자치단체와 주요 공공기관까지 확대되어 운영되고 있다. 그 내용을 표로 정리하면 <표Ⅱ-2>와 같다.

<표Ⅱ-2> 국민신문고 통합과정

시기	내용
2005년 8월	7개 중앙행정기관 민원처리시스템 통합
2006년 7월	모든 중앙행정기관 통합
2008년 2월	지자체와 주요 공공기관을 연계하여 국민들에게 원스톱(One-Stop) 서비스를 제공할 수 있는 기반 마련
2008년 9월	국방부 산하 38개 기관의 민원시스템을 국민신문고로 통합
2009년	사법부, 농촌진흥청 산하 5개 기관, 금융감독원을 통합·연계
2010년	전국 시도교육청 및 지원청 민원시스템의 국민신문고 통합 중점 추진
2011년	모든 시도교육청 및 지원청 민원시스템 통합 완료

통합운영이 확대과정은 <그림Ⅱ-3>과 같다.

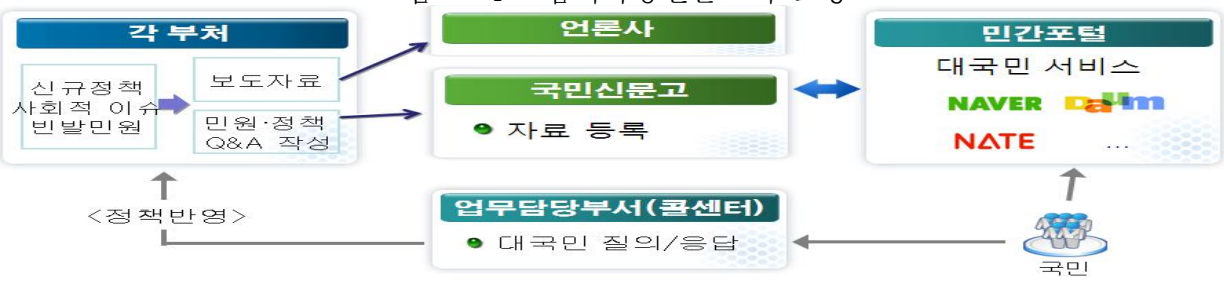
<그림Ⅱ-3> 국민신문고 통합운영 확대단계

(2) 사전예방 및 소통 강화

범정부 민원·정책Q&A 제공으로 민원사전예방 및 소통이 강화된다. 국민권익위원회는 국민신문고 민원·정책Q&A 및 정책토론을 통해 민원사전예방 및 대국민 국민소통을 강화하였다.

정부정책 시행 초기, 정책에 대한 질의성 민원이 집중 제기되고 있으나, 민원처리 사례나 주요정책 등에 대한 정보를 체계적으로 관리·제공할 수 있는 시스템의 부재로 동일·유사민원, 질의성 민원 등이 반복 제기됨에 따라, 각 부처로부터 민원·정책 Q&A를 제공받아 이를 체계적으로 보완·재편집한 후 국민신문고, 네이버·다음·네이트 등 민간포털을 통해 2009년부터 국민들에게 제공하고 있다. 소통과정은 <그림Ⅱ-4>와 같다.

<그림Ⅱ-4> 참여마당신문고의 소통



이러한 민원 · 정책Q&A 서비스를 활성화하기 위해 민간포털 제공 Q&A 제목 옆에 '정부답변'을 표기하여 공신력을 제고하였고, Q&A와 생활법령정보를 연계하여 민간포털에 표출함으로써 법령정보와 사례정보를 국민들이 한 눈에 알기쉽게 제공하였으며 또한, 민간포털 화면 최상단에 Q&A가 표출될 수 있도록 '콘텐츠 검색'과 연계하여 접근성을 강화하였다.

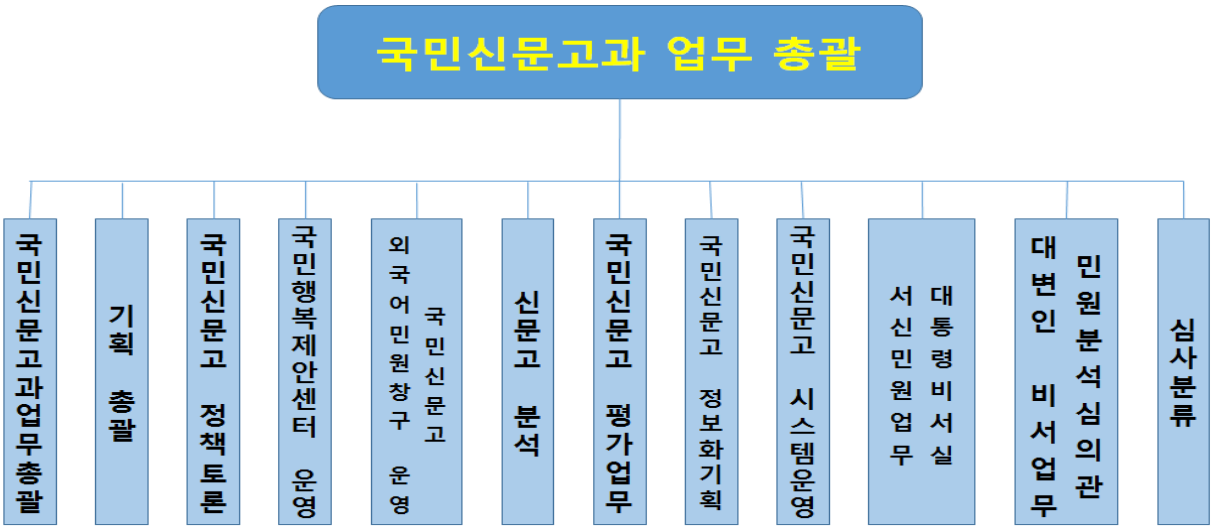
아울러 국민신문고 민원신청 시 Q&A를 자동으로 보여주고, 처리결과를 예측하여 민원신청 철회를 가능케 함으로써 불필요한 민원제기를 사전에 예방하였다. 2013년 12월말까지 17만여건의 Q&A가 민간포털에 누적·제공되어, 일평균 약 8만회씩 조회되고 있으며, 41,970건의 민원이 신청 철회되어 약47억원의 예산절감 효과가 발생하였다.

<그림Ⅱ-5> 민원처리제도 보기

(5) 운영조직

국민신문고를 운영하는 국민신문고과는 국민신고과 업무총괄, 정책토론, 국민행복제안, 외국어 민원창구, 신문고 분석, 평가업무, 정보화기획 등의 업무를 수행하고 있으며, <그림Ⅱ-6>와 같이 업무분담되어 있다.

<그림Ⅱ-6> 국민신문고과 업무분담도



2. 국민신문고 기능별 현황

1) 민원

(1) 고충민원의 개념

고충민원이란 행정기관 등의 위법·부당 하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함)을 말하며, 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원 포함)을 의미한다. [부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 제5항]을 말한다.

○ 행정기관 등의 위법·부당한 처분(사실행위를 포함한다)이나 부작위 등으로 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결요구

○ 민원사무의 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당공무원의 처리지연 등 행정기관 등의 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소요청

○ 불합리한 행정제도·법령·시책 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정요구

○ 그밖에 행정과 관련한 권리·이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구(권익위법시행령 제2조)

다수인 관련 민원은 5세대 이상의 공동이해와 관련하여 5인 이상이 연명으로 제출하는 민원(민원사무처리에 관한 법률 시행령 제22조)을 말하며, 권익위법상 다수인 민원은 5명 이상(국민권익위회 예규 제62호 '국민권익위원회 고충민원처리지침' 제2조)을 말한다.

반복민원 : 동일내용의 민원을 동일기관에 반복 제출한 민원
중복민원 : 동일내용의 민원을 2이상의 기관에 제출한 민원
복합민원 : 하나의 민원에 대하여 다수기관·부서의 협의·확인 등을 거쳐 처리하는 민원
다수인관련민원 : 5세대 이상의 공동이해와 관련하여 5인 이상이 연명으로 제출하는 민원

고충민원 처리근거는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 및 시행령과 국민권익위원회 고충민원처리 등에 관한 운영지침에 의해서 이루어지며, 고충민원 처리는 몇가지 특징을 가지고 있다. 우선 정부가 중립적이며 제3자적인 입장에서 서서 국민의 입장에서 해결되어야 하며, 처리절차가 간편하게 이루어져야 하며, 소극적 행정행위 및 제도 · 시책도 포함하여 관할 사안을 광범위하게 두어야 한다. 또한 정부가 제도개선 또는 시정권고를 통하여 행정개선 및 통제기능을 수행하여야 한다.

고충민원은 신청 ⇒ 접수 ⇒ 조사 ⇒ 심의·의결 ⇒ 결정내용 통지 ⇒ 재심의 신청의 절차를 갖는다.

<그림Ⅱ-7> 민원접수 처리 · 체계

(2) 고충민원의 신청

고충민원은 권익위법 제39조 제1항에 의해 외국인을 포함하여 누구든지(개인·법인·단체 모두 가능) 가능하며, 다수인 공동신청시 3인 이하의 대표자 선정 가능하다. 대표자는 신청인들을 위한 모든 사항을 할 수 있으나 취하는 다른 신청인의 서면 동의 필요가 필요하다. 신청인들은 선정대표자를 통하여서만 행위를 할 수 있으나, 대표자 해임 또는 변경 가능, 이 경우 지체 없이 국민권익위원회에 통지해야 한다. 그러나 민원사무 처리에 관한 법률 시행령 제2조 제1항에 의하여 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 행정기관 또는 공공단체(단, 행정기관 또는 공공단체가 사경제의 주체로서 요구하는 경우는 제외), 행정기관과 사법(私法)상 계약관계에 있는 자로서 계약을 맺은자(단, 계약관계와 직접 관련 없는 행위에 대한 것은 제외), 민원인의 성명·주소 등이 불분명한 경우는 민원인으로 볼 수 없다.

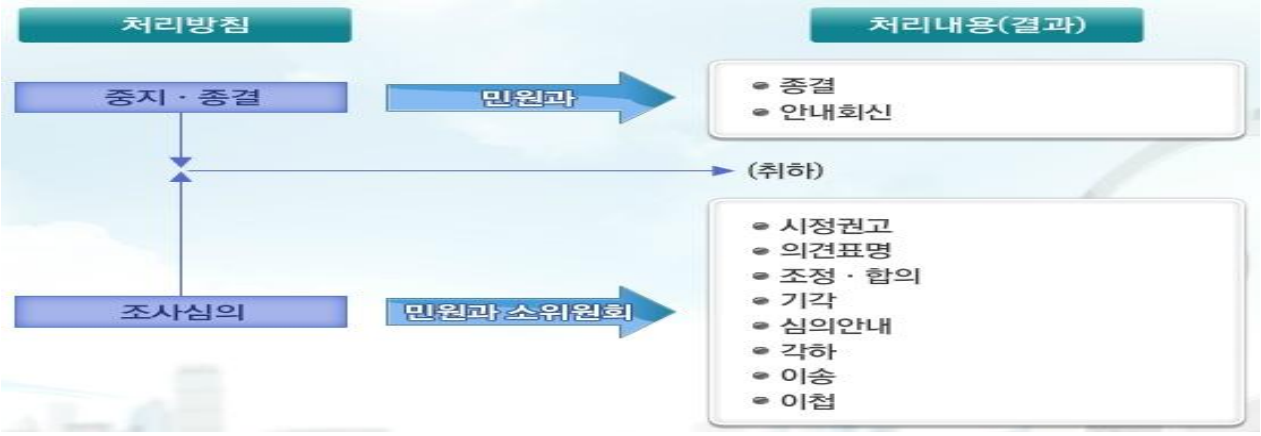
고충민원 대상 기관은 민원인이 요구하는 처분 등 특정한 행위를 관장하는 행정기관, 공공단체을 의미하며, 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관의 운영에 관한 법률』 제4조에 따른 기관, 법령에 따라 행정기관의 권한을 가지고 있거나 그 권한의 위임·위탁 받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인이 된다.

민원 신청 방법은 문서(신청서)로 신청(특별한 사정이 있는 경우 구술 신청 가능), 방문·우편·인터넷·모사(FAX)로도 신청, 구술 신청(공무원이 신청서를 대신 작성) 할 수 있다.

(3) 고충민원의 결정

고충민원 결정의 종류로는 (시정)권고, 의견표명, 제도개선권고 및 의견표명, 조정 · 합의, 기각, 심의 안내, 이첩, 각하 또는 이송이 있으며, <그림Ⅱ-8>과 같이 고충민원이 결정된다.

<그림Ⅱ-8> 고충민원의 결정



<표Ⅱ-3> 고충민원 결정의 종류

종류	내용
(시정)권고	· 행정기관의 장에게 위법.부당한 사항에 대하여 시정을 권고하는 위원회 결정 · 신청인의 처분·사실행위·부작위 등이 위법·부당하다고 인정할 만한 상당한 이유가 있어 이를 취소·변경·개선하거나 이행하는 등의 적절한 시정이 필요한 경우
의견표명	피신청인의 처분·사실행위·부작위 등이 위법·부당하지는 않으나 신청인의 주장이 상당한 이유가 있다고 인정되는 경우
제도개선권고 및 의견표명	법령 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우로서 이에 대한 합리적인 개선을 위해 권고나 의견표명을 할 필요가 있는 경우
조정 · 합의	조정은 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 크다고 인정되는 고충민원의 신속하고 공정한 해결을 위하여 필요하다고 인정하는 경우, 합의를 조사중이거나 조사가 끝난 고충민원에 대한 공정한 해결을 위하여 필요한 조치를 제시하여 합의가 성립된 경우
기각	신청인의 주장이 이유가 없다고 인정되는 경우
심의 안내	신청인의 민원사항과 관련한 행정절차나 제도를 설명하거나 필요한 조치 등에 관하여 안내하는 경우
이첩	권익위법 제40조 제1항에 따라 관계 행정기관 등에서 처리하는 것이 타당하다고 인정되는 사항에 해당하는 경우
각하 또는 이송	권익위법 제43조 제1항의 사유에 해당하는 경우

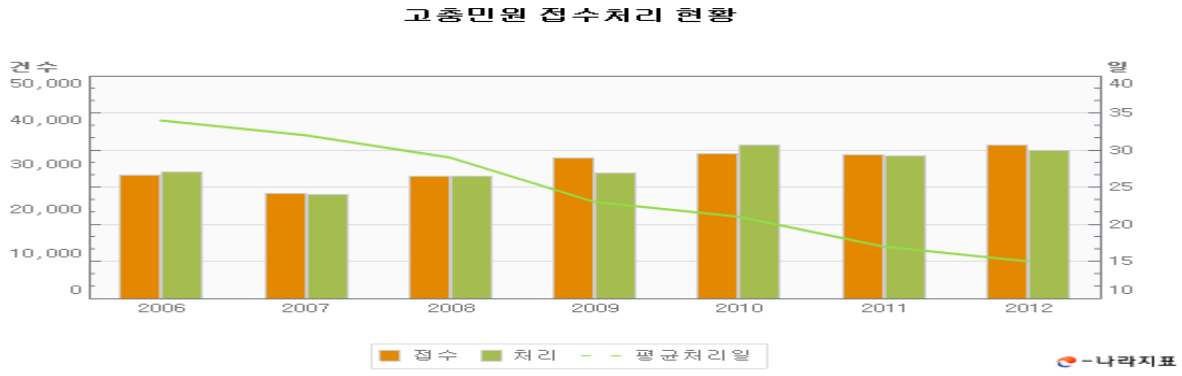
(4) 고충민원 접수처리 현황

위원회에 접수되는 고충민원은 접수일로부터 60일 이내에 처리하여야 하며, 조정이 필요한 경우 등 부득이한 사유로 기간 내 처리가 불가능한 경우에는 60일의 범위 안에서 연장이 가능하다. 이는 고충민원이 일반민원과 달리 행정기관 등의 위법,부당하거나 소극적인 처분의 시정 및 불합리한 행정제도로 인한 국민의 불편이나 부담 해소를 요구하는 성격을 갖고 있어 이를 처리하기 위해 관계행정기관의 의견 제출, 현지조사, 조정중재 및 위원회의 심의, 의결 등의 절차를 거쳐야 하기 때문이다. 다수인 관련 민원은 이해관계가 첨예하게 대립하거나 공익 또는 국가정책과 밀접하게 관련된 민원으로 사회적 파급효과를 최소화하고 집단행동을 사전에 방지하기 위한 정책 목적으로 통계 관리 필요하다. 불합리한 법, 제도의 지속적 개선을 통해 민원 발생 요인을 사전에 제거하고 사적 이익 내지는 개인의 권익을 적극적으로 주장하는 등 달라지는 민원내용과 고객성향에 따른 맞춤형 민원처리방안 마련 필요하다.

고충민원 접수건수는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며 2005년 전 중앙부처가 연계 처리되는 인터넷 민원시스템 '국민신문고'의 개통으로 더 확대되고 있다. 평균처리기간은

15일로 전년도 대비 2일 단축되었으며 이는 민원인의 만족도 제고를 위해 민원처리절차 등을 꾸준히 혁신해 온 결과 나타난 성과라 할 수 있다.

<그림Ⅱ-9> 고충민원 접수처리 현황



2013년에 처리한 32,737건의 처리결과 유형을 살펴보면 인용건은 총 3,667건(시정권고 277건, 의견표명 467건, 조정 · 합의해결 2,923건)으로 고충민원 인용률 18.0%를 달성하여 전년도 17.9% 대비 0.1% 향상되었다. 이는 201년도 14.9%이래 가장 높은 수치로 지속적인 법 · 제도 개선 등 행정수준의 발전에 따라 인용률이 점차 낮아지는 추세임을 감안한다면, 위원회에서 올 한 해 적극적으로 국민의 고충을 해결해나간 결과라 할 수 있다. 비고충민원은 전년보다 5.2% 감소되어 총 처리건은 1.5% 감소하였다.

<표Ⅱ-4> 전년도대비 민원처리 현황

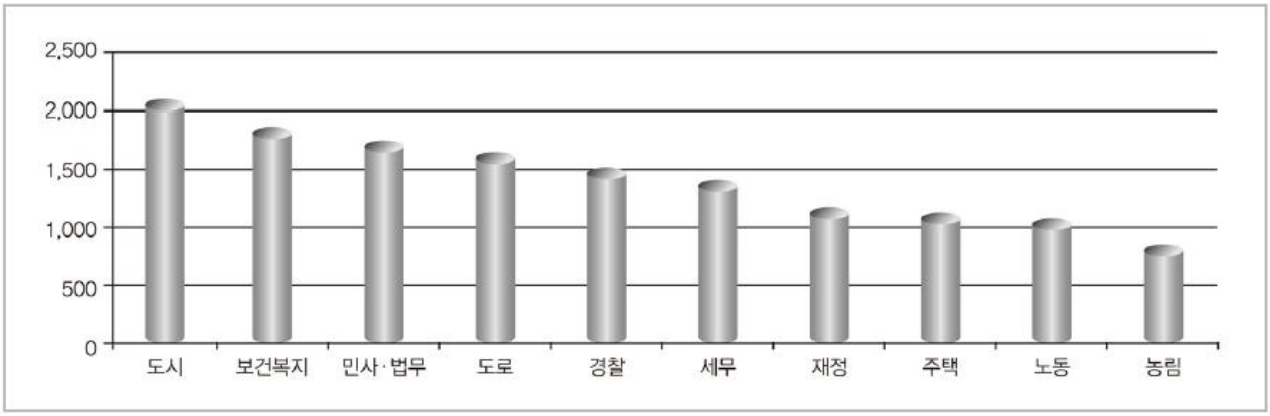
구 분	총 계	고충민원								비고충 민 원
		계	시정 권고	의견 표명	조정 합의	심의안내 · 기각	각하	이송 · 이첩	안내 회신 등	
2012	33,242	20,170	336	470	2,814	1,564	462	196	14,328	13,072
2013	32,737	20,341	277	467	2,923	1,717	582	402	13,973	12,396
증감건 (증감률)	△505 △1.5%	171 0.8%	△59 △17.6%	△3 △0.6%	109 3.9%	153 9.8%	120 26.0%	206 105.1%	△355 △2.5%	△676 △5.2%

2013년 분야별 고충민원 처리현황을 살펴보면 총 26개 분야중 도시분야가 2,061건으로 10.1%로 제일 많은 민원부분을 차지했으며, 그 다음으로는 보건복지 분야가 1,812로 8,9%, 민사법무 분야가 1,699로 8.4%를 차지했다.

<표Ⅱ-5> 2013년 분야별 고충민원 처리현황

순위	분 야	건 수	비 율	순위	분 야	건 수	비 율
1	도 시	2,061	10.1%	14	보 훈	636	3.1%
2	보건복지	1,812	8.9%	15	건 축	603	3.0%
3	민사법무	1,699	8.4%	16	환 경	578	2.8%
4	도 로	1,594	7.8%	17	국 방	556	2.7%
5	경 찰	1,470	7.2%	18	수 자 원	401	2.0%
6	세 무	1,365	6.7%	19	인사행정	287	1.4%
7	재 정	1,123	5.5%	20	방송통신	270	1.3%
8	주 택	1,075	5.3%	21	교 육	239	1.2%
9	노 동	1,027	5.0%	22	군 사	228	1.1%
10	농 림	805	4.0%	23	문화관광	140	0.7%
11	산업자원	730	3.6%	24	해양수산	128	0.6%
12	행정안전	730	3.6%	25	기 타	33	0.2%
13	교 통	729	3.6%	26	외무통일	22	0.1%

<그림Ⅱ-10> 2013년 처리 10대 분야



국민권익위원회 홈페이지상에 고충민원은 2014년 9월 현재 746건이 올라와 있으며, 주제별로 검색해 보면 살펴보면, 총 843건이 된다. 재정세무(78), 산업통신(89), 보건복지노동(56), 건설교통(196), 행정문화교육(60), 국방보훈(79), 과학정보(0), 농림환경(42), 경찰(197), 주택건축(46)으로 나누어져 있다. 국민들은 전체 고충민원 중 건설교통부문에 23.3%, 경찰부문에 23.4%로 총 10개부문 중 2개부문이 약 50%가 가까운 고충민원을 차지하고 있었다. 그 다음 재정세무 9.3%, 산업통신 10.6%, 국방보훈 9.3%를 차지하고 있었으며, 그 다음 행정문화교육 7.1%, 보건복지노동 6.6%, 농림환경 5%, 주택건축 5.4%이었으며, 과학정보부문은 한건도 고충민원이 제기되지 않았다.

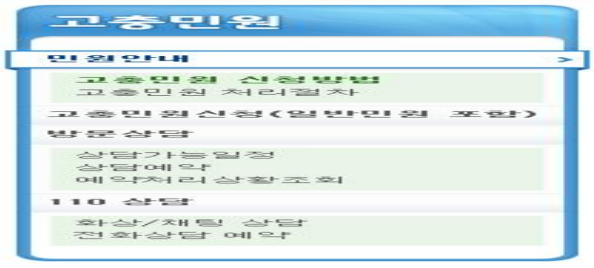
<표Ⅱ-6> 국민권익위원회 홈페이지상에 고충민원 사례

	민원건수(건)	민원비율(%)	순위
재정세무	78	9.3	4
산업통신	89	10.6	3
보건복지노동	56	6.6	7
건설교통	196	23.3	2
행정문화교육	60	7.1	6
국방보훈	79	9.3	5
과학정보	0	0	10
농림환경	42	5	9
경찰	197	23.4	1
주택건축	46	5,4	8
	843	100	

(5) 국민권익위원회 고충민원 홈페이지 모습

국민권익위원회 홈페이지에서 고충민원과 국민신문고 홈페이지에서 민원의 모습과 내용을 살펴보고자 한다. 국민권익위원회의 고충민원은 먼저 고충민원 이용안내, 고충민원 민원신청으로 나뉘어 있다. 그 내용은 <표Ⅱ-8>과 <표Ⅱ-9>와 같다.

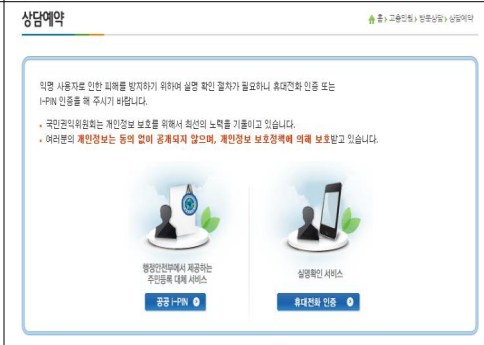
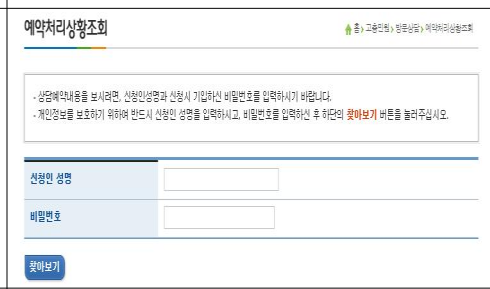
<표Ⅱ-7> 국민권익위원회 고충민원 설치모습

	모습	내용
고충민원 배너		국민권익위원회 홈페이지에서 고충민원의 배너가 있음
고충민원 이용안내		고충민원배너에서 이용안내를 클릭하면 좌측그림의 화면으로 이동하여 이용가능

고충민원 민원신청		고충민원배너에서 민원신청을 클릭하면 국민신문고 화면으로 이동

<표Ⅱ-8> 국민권익위원회 고충민원 설치모습 및 내용

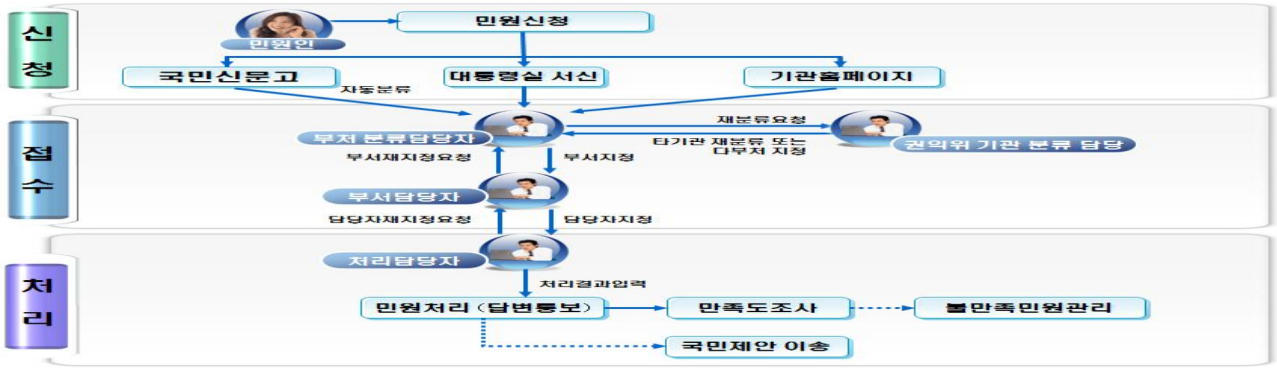
주제			모습	내용
고충민원	민원안내	고충민원 신청 방법		민원을 신청하는 경우 민원인의 성명·주소·전화번호(핸드폰번호) 및 민원내용을 기재하여 우편·인터넷(국민신문고) 및 팩스를 이용하여 신청할 수 있으며, 직접 방문하여 민원상담 후 상담원의 안내를 받아 신청
		고충민원 처리 절차		고충민원은 상담 및 신청⇒ 민원조사⇒심의,의결⇒처리결과 통보의 처리절차를 거침
	고충민원 신청 (일반민원 포함)			◆ 고충민원신청 : 누구든지(국내에 거주하는 외국인 포함) 행정기관 등 공공기관에 대한 고충민원을 신청할 수 있으며, 국민권익위원회에 접수된 고충민원은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라 60일 이내에 처리 ◆일반민원신청:국민권익위원회에 대한 각종신고, 질의,신청,건의 등이 있을경우 민원을 신청.단순질의·상담 사항은 접수일로부터 7일, 법령질의는 14일이내에 처리

	방문 상담	상담 가능 일정		날짜별로 상담가능한 변호사, 법무사, 세무사, 공인노무사, 사회복지사 배치
		상담 예약		익명 사용자로 인한 피해를 방지하기 위하여 휴대전화 인증 또는 I-PIN 인증 등 실명 확인 절차를 거침
		예약 처리 상황 조회		상담예약내용을 보려면 신청인성명과 신청시 기입한 비밀번호 인력
	110 상담	화상 .채 팅 상담		-국번없이 110(정부민원안내콜센터)에서 110 상담사, 농아인, 공무원 등 3자 통역서비스를 통해 일반생활 및 정부민원부터 정부시책까지 궁금한 내용을 채팅 및 화상(수화)상담을 통해 상담안내
		전화 상담 예약		전화상담이 안 될 경우, 예약하면 신청한 전화번호로 110 정부민원안내콜센터에서 상담분야별로 전화

(7) 국민신문고에서의 민원

국민신문고를 통하여 민원행정의 고질적 병폐가 해소된다. 이제 국민신문고 구축으로 60년간 지속된 대표적인 민원 불만족 요인을 개선할 수 있게 되었다. 먼저 민원 신청을 위해 해당기관을 일일이 찾아가거나 문의해야하는 번거로움이 사라졌다. 어느 기관에 민원을 신청해야 하는지 몰라도 국민신문고에 민원이나 제안을 신청하면 전 행정기관 중에서 해당 민원이나 제안을 가장 잘 처리할 수 있는 기관에 실시간으로 분류해 준다. 또한, 종전에는 동일한 내용의 민원을 여러 기관에 동시에 제출하면 여러 기관에서 각각 민원을 처리할 수밖에 없었지만, 국민신문고를 통해 이러한 중·반복민원을 식별하여 병합처리가 가능하게 되어 불필요한 행정력 낭비를 막을 수 있게 되었고, 동일한 내용의 민원에 대한 답변의 일관성을 유지할 수 있게 되어 정부 행정의 신뢰도를 향상시키게 되었다. 민원해결과정은 <그림Ⅱ-10>과 같다.

<그림Ⅱ-10> 국민신문고 민원 신청·처리 흐름도



국민신문고로 처리되는 모든 민원에 대한 민원처리실태 평가를 통해 민원 늦장처리에 대한 분석 및 관리가 가능해져 일반 민원의 경우 2005년에는 평균 처리기간이 12일이었으나, 국민신문고 구축 이후 2012년 기분 6.4일로 단축되었고, 복합 민원 역시 2005년 평균 처리기간이 36.1일이었으나, 2012년 기준 7.3일로 단축되었다. 민원답변에 대해 만족하지 못할 경우, 3회까지 추가답변을 요구할 수 있고 추가답변에 대한 만족도를 다시 평가할 수 있어 민원서비스 품질이 크게 향상되었다. 그 내용은 <표Ⅱ-9>와 같다.

<표Ⅱ-9> 민원처리 실태 변화

고질적 병폐	국민신문고 구축 전	국민신문고 구축 후
One-Stop 처리 부재	민원처리기관을 정확히 알지 못할 경우 여러 기관에 문의	어느기관에 신청할지 민원처리기관을 몰라도 최적의 기관으로 실시간 재분류

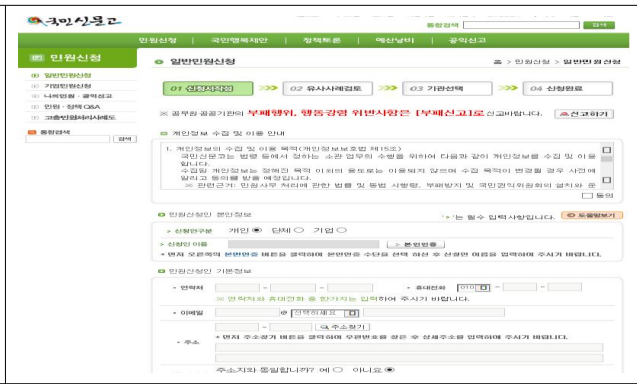
	동일한 민원을 여러 기관에서 각각 민원처리	중·반복 민원을 식별하여 한 건으로 병합 처리
민원 늦장처리	민원처리기관 준수여부 확인 관리체계 부재	민원처리실태 평가를 통해 민원 늦장처리에 대한 분석 및 관리 가능
불성실한 답변	민원답변에 대한 만족도 평가를 통한 서비스의 질적 제고가 어려움	불만족한 민원에 대해 추가답변을 요구하고 다시 2차·3차 만족도를 평가
민원야기 당사자가 민원처리	고발성 민원 등이 해당 공무원에게 배정·처리	상급기관, 감사 담당부서 등에서 민원이 처리되도록 기관·부서·담당 기피기능 도입

이외에 국민신문고를 통해 자신이 신청한 민원의 처리과정을 단계별로 조회할 수 있고, e-mail, 휴대폰 SMS를 통해 실시간으로 민원처리과정을 안내받을 수 있다. 또한, 스마트폰을 통해서도 각종 동영상이나 사진 등을 첨부하여 바로 민원을 제출할 수 있도록 국민신문고 앱 등 모바일 서비스를 제공하고 있으며 스마트폰 사용 인구확대와 함께 모바일 서비스를 이용한 원·제안 신청건수가 지속적으로 늘어나고 있다.

국민신문고 홈페이지에서의 민원은 일반민원신청, 기업민원신청, 나의 민원·공익신고,민원 ·정책 Q &A , 고충민원처리사례도로 나뉘어 있다. 그 내용을 살펴보면 <표Ⅱ-10>과 같다.

<표Ⅱ-10> 국민신문고 홈페이지에서의 민원 설치모습 및 내용

	모습	내용
국민신문고 메뉴		국민신문고는 민원신청, 국민행복제안, 정책토론, 예산낭비, 공익신고 등의 업무가 있음
		국민신문고 상에서 민원신청은 일반민원신청, 기업민원신청, 나의민원 · 공익신고, 민원 ·정책 Q &A, 고충민원처리사례도의 내용이 있음

국민 신문고 민원 신청	일반 민원 신청		민원신청인 본인정보 및 기본정보 입력 후 민원신청. 집행상황 통보 방식은 이메일, 휴대전화 문자메시지, 서신, 홈페이지 로 통보 받을 수 있음
	기업 민원 신청		민원신청인 본인 정보 및 기본정보 입력 후 민원신청, 집행상황 통보 방식은 이메일, 휴대전화 문자메시지, 서신, 홈페이지 로 통보 받을 수 있음
	나의 민원 · 공익 신고		본인 확인절차를 거쳐 국민신문고에서 신청한 모든 민원에 대한 처리과정 및 결과를 확인할 수 있음
	민원 ·정책 Q &A		- 구분에서 민원 Q &A와 정책 Q &A로 나누어 검색할 수 있음 - 2014년 9월 현재 45255건의 민원이 게시되어 있음

	고충 민원 처리 사례도	 고충민원처리사례도 홈 > 민원신청 > 고충민원처리사례도 국민권익위원회의 고충민원 처리사례와 관련 법령 및 판례를 쉽게 확인하실 수 있습니다. 검색 번호 / 사례 / 일자 13 도시 도시계획 관련 고충민원 2010-02-10 12 도시 택지개발 보상 관련 고충민원 2009-12-20 11 세무 열의대여에 따른 고충민원 2009-12-20 10 재정 국유지 관련 고충민원 2009-12-20 9 농림 자경농지에 대한 양도소득세 감면 부인 2010-02-10 8 교통 도로 및 철도관련 고충민원 2010-02-10 7 경찰 경찰 교통관련 고충민원 2010-02-10 6 수자원 하천 및 댐 공사 관련 고충민원 2009-12-20 5 주택 주택 재 개발사업 관련 고충민원 2009-12-20 4 건축 건축 과정 중 발생 고충민원 2009-12-20 3 민사·법무 보험(공제) 관련 고충민원 2010-02-10 2 경찰 경찰 수사 관련 고충민원 2009-12-20 1 국방 장병 사건, 사고 및 병영 내 고충민원 2009-12-20	국민권익위원회의 고충민원 처리사례와 관련 법령 및 판례 확인가능

2) 국민행복제안

국민권익위원회는 2013.4.27.기 운영하던 국민신문고의 국민제안을 온·오프라인 협업공간인 국민행복제안센터로 확대개편하였다. 국민행복제안센터는 사회적 약자, 일반서민 등을 위해 작지만 피부에 와 닿는 '손톱 및 가시뽑기'를 통해 따뜻한 성장기반을 구축하자는 목표 하에 수요자인 국민의 입장에서 애로사항을 사전 검검하고 선제적으로 맞춤형 원스톱 서비스를 제공하기 위한 온 · 오프라인 범정부 소통창구이다. 이에 따라 기존의 온라인 국민신문고를 통한 접수 외에도 방문 . 우편 . FAX 등 인터넷 취약계층을 위한 접수창구를 함께 개설하였다.

먼저 국민행복제안센터의 개소 이래 각 기관의 국민행복제안 신청 · 처리 시스템을 국민신문고 국민행복제안시스템으로 통합을 추진하였고, 그 결과 2013년도 말에는 총 303개 통합대상기관(중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등) 중 246개 기관의 통합을 완료(통합률 81.2%)하였다. 이로써 권익위는 국민행복제안의 원스톱서비스 구현을 위한 시스템적 체계를 마련하게 되었다. 또한 평가결과는 단지 해당 기관에 통보함에 그치는 것이 아니라 국민과 기관의 관심을 제고하기 위해 언론에 공표하고 제안처리실적 우수기관, 담당자를 선정하여 권익위 포상을 추진하였다. 권익위는 제안의 신청부터 접수· · 처리 · 심사 · 채택 · 실시에 이르는 전 과정에 대해 일 · 주 · 격주 · 월 · 분기 단위로 주기적 모니터링을 실시하고, 그 과정에서 난임부부 지원, 조제의약품 안전사용방안 등의 사안에 대하여서는 관련 제도를 개선하였으며, 국민의 관심이 높다고 평가된 불량식품, 사교육, 아동성폭력 등 '이슈제안'은 국민신문고 정책토론 주제로 선정하여 그 토론결과를 정책에 반영하는 등 국민행복제안을 위원회의 다른 기능과 연계하여 국민의 목소리가 실제 정책에 반영되도록 다방면에 걸친 노력을 하였다.

한편, 센터를 통해 불채택된 제안에 대한 정책반영도를 제고하기 위해 학계, 법조계 등 관련 분야 50명을 선정하여 '국민행복제안 전문가 평가단'을 구성하였다. 처리기관이 불채택한 제안 중 댓글 등 국민의 관심도가 높은 제안을 발굴하여 전문가 평가단에 정책반영 적합성 및 반영 방향에 대한 검토를 의뢰하였고, 그 검토결과는 향후 정책수립에 반영될 수 있도록 소관

기관에 제공하였다. 또한, 국민행복제안으로 접수되어 채택 . 실시된 제안과 관련하여 민생현장의 개선 체감도를 측정하기 위해 기존 국민신문고 회원 중 신청을 받아 1천여명의 일반국민 평가단을 구성하였다. 평가단은 2013년 한 해 동안 채택, 실시된 제안 중 우수사례에 대하여 실제 제안 체험도, 제안의 수요부합도, 제안으로 인한 삶의 질 개선도, 제안과 관련된 만족도 등에 대한 평가를 실시하였다. 평가단의 평가결과는 센터의 운영 활성화를 위해 2014년도 국민행복제안센터 및 국민행복제안 평가단 운영계획에 반영할 예정이다. 국민행복제안센터를 통한 홍보, 모니터링, 피드백체계의 구축 결과 국민행복제안센터 개소 이후 2013년 말까지 총 113,242건(일평균 310건) 의 제안이 신청되었고 그 중 698건이 정책에 반영되었다. 여기에서 더 나아가 2014년 1월부터 국민행복제안창구를 통해 비정상의 정상화 제안을 접수함으로써 국민 개개인의 목소리를 국정에 반영하겠다는 당초의 취지에서 더 나아가 이전 보다 더 넓고, 더 따뜻하고 더 스마트한 소통창구가 되도록 노력하고 있다.(국민권익백서. 2013: 76~77).

<그림Ⅱ-11> 국민행복제안 운영센터

이러한 노력으로 국민의 실생활에서 착안한 행정개선 아이디어를 정책에 반영하기 위해 2014년 5월 국민권익위원회(위원장 이성보)가 국민신문고(www.epeople.go.kr)내에 개설한 「국민행복제안센터」를 통해 실제 정책에 반영된 사례들이 책자 「작은 아이디어가 열매를 맺다」로 발간하였다. 책자에 소개된 것은 총 22건으로 이들 사례들은 전부 국민행복제안센터를 통해 접수되었다가 해당 기관들이 채택해 관련규정과 업무방식 등을 개선한 사례를 담고 있다.

○ 신용보증재단으로부터 소상공인이 창업자금을 지원받을 때 신청자 본인과 배우자 양쪽이 모두 연체기록이 없어야 한다는 조건 때문에 배우자가 빚을 진 상태면 본인이 아무리 신용등급이 높아도 신용보증이 불가능하던 것이 국민의 제안으로 개선되어 배우자 신용정보는 제외하는 것으로 관련 규정이 개정되었다.(중소기업청 경기신용보증재단, '13.12.24. 관련규정 개정)

○ 10만원 이상의 이체 시에는 영업시간 중에도 우체국간 수수료를 부담시키던 기존 관행도 개선돼 우체국 송금수수료(1,000원)가 전액 면제됐다.(미래창조과학부 '13. 10. 30. 고시 개정)

○ 이혼이나 사별 등으로 배우자 없이 혼자 자녀를 양육하는 저소득 한부모의 경우 기존 한부모가족지원법상 18세 미만(자녀가 학생인 경우에는 22세)의 자녀에 대해서만 양육비나 장학금등을 지원해주던 것을 자녀가 병역 이행으로 부득이 지원연령을 넘기면 군복무 이행 기간만큼 연령을 상향시켜 지원받을 수 있게 됐다.(여성가족부 '14. 1. 21. 법 개정)

22건의 개선사례의 내용은 <표Ⅱ-11>과 같다.

<표Ⅱ-11> 국민행복제안 내용

번호	제안내용 및 개선사항	기관명	조치사항
Ⅰ. 손톱 밑 가시 뽑기로 생활불편 해소			
1	**o 우체국 간 송금 수수료 전액 면제** - 영업시간 중에도 같은 우체국 간 이체 시 10만원을 초과하면 송금수수료가 부과되므로 시중은행과의 형평성을 고려하여 개선 제안 ☞ '우체국예금 및 우편대체 수수료에 관한 사항' 고시를 개정하여 우체국간 송금수수료 전액 면제	미래창조 과학부	고시 개정 ('13.10.30)
2	**o 소비자가 실제 지불해야 하는 항공운임 총액 표시** - 항공권 가격에 유류할증료 등을 포함하지 아니한 가격으로 광고하여 소비자를 현혹하고 있으므로, 음식점 부가가치세 표기방법과 같이 항공권 및 여행상품 등의 가격에 유류할증료를 포함하여 총액 고지 ☞ '항공운임 등 총액표시제' 의무화로 항공법 개정('14.1.14.)	국토교통부	법 개정 ('14.7.15 시행예정)
3	**o 버스승하차 계단 미끄럼방지 발판 정비** - 급정차, 눈·비 오는 날 버스 승하차 시 안전사고 발생 예방을 위해 미끄럼방지 고무발판 부착 ☞ 시내 운수회사에 미끄럼방지 기능 보완 통보 및 시내버스 일제점검 시 개선 실태 확인 조치	대구광역시	실시 ('13.4.)
4	**o 채용 응시원서의 불필요한 개인정보 요구 제한** - 채용 응시서류에 신체조건, 혈액형, 종교, 가족관계 등 민감한 개인정보를 관례적으로 과다 요구하는 경우가 많으므로 필요정보 가이드라인 등 설정 ☞ 시행령과 규칙을 제정하여 입사지원서 표준양식을 워크넷 등을 통해 적극 권장하고, 서류심사에 합격한 구직자에 한정하여 심층 심사자료 제출 조치	고용노동부	시행령·규칙 제정 예정 ('14년내 추진)
5	**o 보세사 전형 응시서류 간소화** - 보세사 시험 응시서류 중 임용권자 인감증명서는 과도한 자료 제출 요구이므로 폐지 등 개정 건의 ☞ 보세사 응시 서류에 임용권자 인감증명서 삭제 * 보세사 응시기회 확대를 위해 3년 이상 보세화물관리업무 종사 경력 요건도 삭제	관세청	고시 개정 ('13.7.3)

번호	제안내용 및 개선사항	기관명	조치사항
Ⅱ. 소외·취약 계층에 대한 보호 등 국민권익 증진			
6	**o 한부모가족지원법 지원대상 연령에 군복무기간 가산** - 군복무 시 연령초과로 소득·재산이 최저생계비 130% 이하인 한부모가족 아동에 대한 학자금 지원혜택을 받을 수 없으므로 군복무기간을 감안하여 기준 마련 * 한부모가족지원법 제4조 제5호 '아동'의 범위를 만18세 미만(취학시 만22세)인 자로 규정 ☞ 한부모가족지원법 '아동' 연령에 군복무기간 가산	여성가족부	법 개정 ('14.1.21.)
7	**o 병역의무의 이행에 대한 공평한 처우 보장** - 사회복무요원의 고충처리기간에 대한 규정이 없어 권익 침해가 발생될 수 있으므로 이의 규정 제안 ☞ 2014년 내 시행령 개정 시 반영	병무청	시행령 개정 예정 ('14년내 추진)
8	**o 신용보증재단 보증서 발급 시 배우자 신용정보 배제** - 창업자금 지원 시 보증심사기준에 '본인 및 배우자의 신용등급'을 함께 심사하고 있어 재기를 어렵게 하고 있으므로 이를 삭제 또는 다른 적정기준으로 변경 ☞ 경기신용보증재단 소상공인 배우자 신용등급 심사 폐지	중소기업청	규정 개정 ('13.12.24.)
9	**o 근로장려세제 지급 서비스 개선** - 근로장려금 신청(5월)에서 지급(9월)까지 장시간이 소요되므로 신청인의 편의를 위해 지급 계좌정보 제공 ☞ 해킹 등 보안상의 위험을 고려하여 계좌의 일부만 표출하는 방식으로 홈페이지 조회 시스템 개선	국세청	실시예정 ('14.9.)
10	**o 닭 부화장의 ND/IB 혼합백신 의무접종 정책 제안** - 발병률이 낮아진 닭 뉴캐슬병(ND)과 더불어 최근 증가추세인 닭 급성 호흡기 전염병(IB)에 대한 혼합백신을 양계농가에 보급하여 피해 발생 사전 예방 ☞ 간섭효과가 없는 혼합백신 구입예산을 추가로 확보하여 '14년부터 농가 지원	농림축산식품부	실시 ('14.1.)
11	**o 호주 농림수산부(DAFF) H/C 발급기관 지정** - 새우 50%미만 함유식품의 호주 수출을 위해 필요한 위생증명서 발급기관 자격 획득 요청 ☞ 호주 정부에 수출식품 영문증명 발급기관으로 정식으로 지정하여 줄 것을 공식 요청하여 수용 회신	식품의약품안전처	실시 ('13.8.9.)

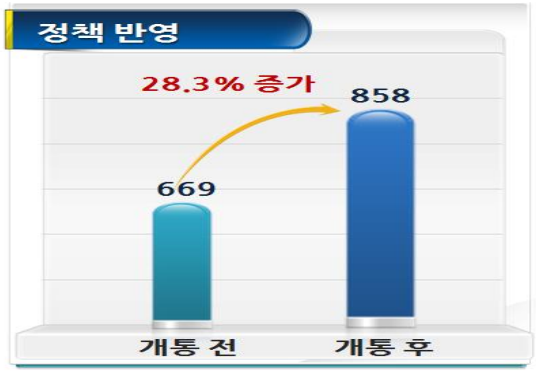
번호	제안내용 및 개선사항	기관명	조치사항
Ⅲ. 국민의 아이디어로 행정서비스 개선			
12	**o 인도 국제우편 한국 공식국가명 사용 조치** - 인도 우체국에서 사용하는 한국 국가명이 'People's Republic of Korea'으로 잘못되어 있으므로 정정 조치 ☞ 인도 우체국에 공식 요청하여 한국의 공식 명칭인 'Republic of Korea'로 변경	외교부	실시 ('13.8.)
13	**o 초등학교 단소 교육의 잘못된 음정 교정** - 5학년 음악 교육과정의 단소 배우기가 5개의 구멍(운지) 중 1개는 아예 쓰지 않는 잘못된 방법으로 실기교육이 이루어지고 있으므로 이의 개선 요청 ☞ 초·중등 교과서 단소 운지법 내용 개정 등 추진	교육부	실시예정
14	**o 감천문화마을 우체통 설치** - 한국의 마추픽추로 불리며 많은 여행자들이 찾는 관광명소 '부산 감천문화마을'에서 체험관광이 가능한 추억의 우체통 등의 시설 설비 제안 ☞ 엽서 쓰는 공간을 마련하고 상설우체통 설치 추진	부산광역시 사하구	실시예정 ('14.10.)
15	**o 정부기관 방문 시 '간편복장 권장' 안내** - 넥타이를 매지 않은 채 특허심판원에 출석하여 법정예의를 지키지 않았다는 주의를 받았으므로, 하절기 정부기관 방문요청 공문에 '에너지 절감을 위해 간소화 복장을 권장한다'는 문구 삽입 ☞ 구술심리기일 지정통지 등에 간소화 복장 안내	특허청	실시 ('13.7.)
16	**o GPS 기반 문화재 관람 어플리케이션 개발** - 문화해설사의 동행 설명 불가, 무선안내기 물량 부족 등으로 충분한 지식 없이 문화재 관람을 하는 경우 유용하게 쓸 수 있도록 GPS 기반 앱 개발 ☞ 오지에 위치한 문화재도 자동 인식하여 한국어·외국어 음성 해설을 해주는 앱 보급	문화재청	실시 ('13.11.22.)
17	**o 테이크아웃점과 패스트푸드점 1회용품 줄이기 협약** - 커피전문점 등에서 개인컵 사용 시 보다 적극적인 혜택을 제공하여 환경보호 운동의 실효성 제고 ☞ 다회용컵 지참 시 가격할인 등 인센티브를 부여하고 매년 1회용품 사용 절감실적을 공개하는 등의 내용으로 커피전문점 등과 자발적 협약 체결	환경부	실시 ('13.5.)

번호	제안내용 및 개선사항	기관명	조치사항
18	**o 대형폐기물 배출방법 개선으로 시민 프라이버시 보호** - 대형폐기물 스티커에 배출자 성명, 연락처, 주소를 기재하도록 되어있어 사생활 침해 소지와 범죄 악용 우려가 있으므로 개인정보 최소화 ☞ 연락처와 주소를 삭제하는 방식으로 서식 변경	전라남도 무안군	조례 개정 ('14.3.)
19	**o 시내버스 안내멘트 변경 제안** - 교통약자 배려 안내 멘트가 지나친 겸양 등으로 듣기에 거북스러우므로 간결한 표현으로 변경 ☞ 짧고 명확한 안내멘트로 변경하여 전 버스에 적용	울산광역시	실시 ('13.6.)
20	**o 찾기 쉬운 약도식 '도로명 길라잡이' 배부** - 기존의 안내지도는 도로의 위치정보를 찾기 어려우므로 도로명을 가나다순으로 배열하고 그 옆에 행정동명과 식별이 용이한 저명 건물 정보, 약도의 줄번호를 제공하는 조견표를 작성하여 보기 쉽게 제작 ☞ 제안의 실용성과 창의성이 뛰어나 원안을 거의 그대로 활용한 약도식 지도를 제작하여 세대별, 주요 유관기관 및 인구 밀집장소에 3만부 배부	강원도 태백시	실시 ('14.3.)
21	**o 공원가로등 번호 부여** - 공원 가로등이 꺼져있는 경우 관계기관에 전화로 신고를 하지만 어떤 가로등이 꺼져있는지 설명하기 복잡하여 공원 가로등 전봇대에 이름을 부여하여 시민들이 관계기관에 신고하기도 편리할 뿐만 아니라 담당부서의 조처도 빠름 ☞ 공원 및 녹지 내에 설치된 가로등에 고유번호 및 고장신고 연락처를 명시한 포찰 부착	경기도 동두천시	실시 ('14.5.)
22	**o 무분별한 휴대폰 가격 경쟁 해결방안** - 휴대폰 판매 대리점에 소비자를 현혹시키는 허위광고와 업계의 경쟁을 근절시키기 위해 휴대폰 온라인 판매 시 지정링크와 공식신청서를 통해서만 제품을 판매하도록 자체서식을 활용하는 것에 대해 강력하게 규제해야 한다고 제안 ☞ 대리점에게 자체 패널티를 부여하는 방안을 마련하여 조치	방송통신 위원회	실시

국민행복제안센터가 개통된 이후 1년 동안 총 10만 1,827건의 국민제안이 접수되었고, 이중 858건이 정책에 반영되어 생활불편이 해소되고 소외·취약계층에 대한 지원이 강화되는 등 가시적인 개선효과가 있었던 것으로 조사하였으며, 이는 국민행복제안센터가 개통되기 이전 한 해 동안 당초 있던 국민신문고내의 국민제안 코너로 접수되던 것과 비교하면 접수건수로는 5.7%, 정책반

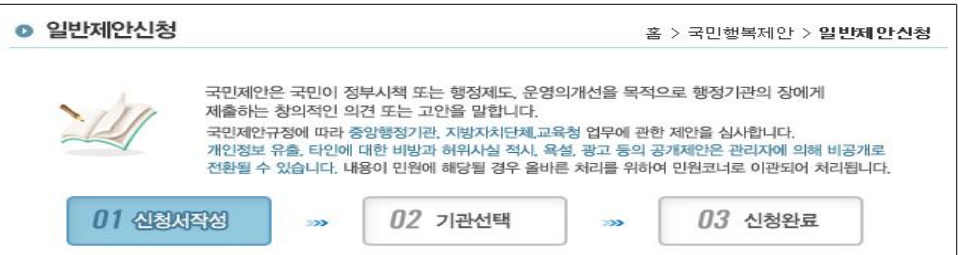
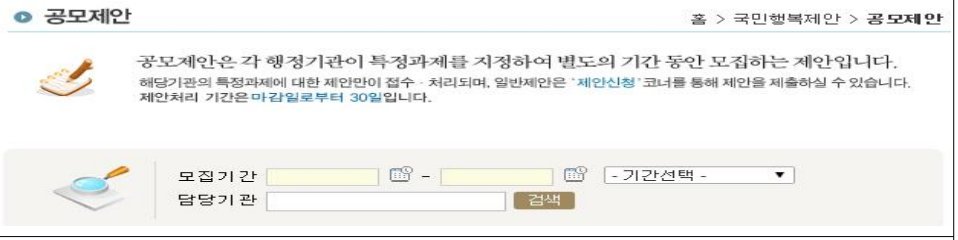
영건으로는 28.3%나 증가한 수치이다.

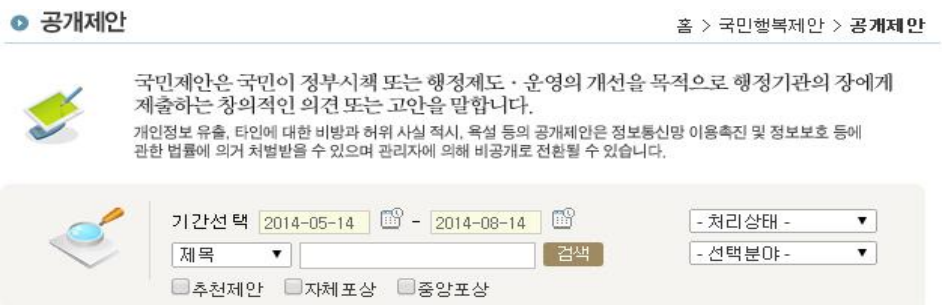
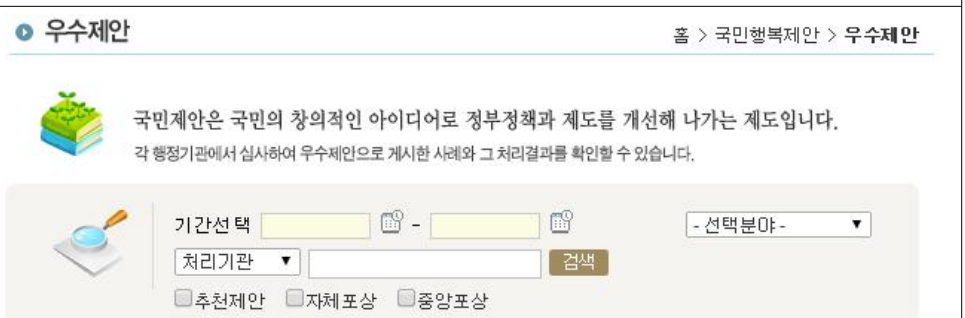
〈그림Ⅱ-12〉 국민행복제안 개통 전후 1년 비교



국민신문고 홈페이지상에서의 국민행복제안은 일반제안신청, 공모제안, 나의 제안, 공개제안, 우수제안으로 나누어 운영되며, 국민행복제안 설치모습은 <표Ⅱ-12>와 같다.

<표Ⅱ-12> 국민행복제안 설치모습

국민행복제안	일반제안신청	
	공모제안	
	나의 제안	

	공개 제안	
	우수 제안	

3) 정책토론

국민권익위원회는 정책 수립 ·집행 ·평가 전 과정에서 국민과의 소통을 통해 국민과 함께 정책을 만들고 추진하기 위해서 온라인 민 · 관 협치 공간인 「국민신문고 정책토론」을 활성화하였다. 「국민신문고 정책토론」은 정부 각 기관의 대규모 사업이나 주요 국정과제, 주요 정책에 대해 국민-전문가-공무원이 참여하는 온라인 참여 공간이며, 국민과 정부가 정책을 중심으로 소통하는 온라인 소통의 장이다. 「국민신문고 정책토론」 운영으로 정부 각 기관은 단일화된 창구를 통해 정책 수립 · 집행시 국민들의 의견을 수렴할 수 있으며, 국민들은 정부 각 관의 정책에 대한 자신의 의견을 적극적으로 제시할 수 있다.

2013년 「국민신문고 정책토론」 시스템은 111개 기관의 정책토론 창구와 통합되었으며, 이러한 시스템을 바탕으로 한 해 동안 다양한 기관에서 총 1,359건의 안건에 대해 전자공청회, 정책포럼, 설문조사 등의 방법으로 국민과 소통하였다. 또한, 국민권익위원회는 국민생활과 밀접한 정책이나 사회적 이슈가 되는 대국민 관심 사안에 대해 관계기관, 민간포털과 공동으로 범국민적 의견을 듣는 온라인 기획토론을 실시하여 수렴된 국민의견을 정부정책에 반영하였다. “불량식품 근절방안(4월)”, “사교육 경감방안(6월)”, “아동·청소년 성폭력 근절방안 (9월)”, “복지사업 부정수급 근절방안(12월)” 등 연 4회 기획토론을 미디어다음 등 민간포털과 공동으로 실시하여 토론결과를 관계기관(범정부 불량식품 대책 추진단, 교육부, 여성가족부, 복지사업 부정수급 척결TF팀)에게 제공하여 정책수립 시에 활용할 수 있게 하였다. 비교적 국민의 참여와 접근성이 뛰어난 민간포털과 공동으로 온라인 토론을 실시함에 따라 9,613건의 의견

글, 12,158명의 설문조사 참여, 707,580번의 조회 수를 기록하는 등 뛰어난 성과를 기록하였다.

한편 스마트폰 이용자 급증으로 소통방식이 모바일 메신저, SNS 등 모바일 플랫폼 중심으로 변화됨에 따라, 참여 채널이 인터넷 홈페이지로 제한되어 있던 .국민신문고 정책토론.을 5월부터 모바일 앱 서비스로도 제공하여 국민들이 보다 쉽게 정책토론에 참여할 수 있도록 하였다. 정책토론 앱은 '2013 대한민국 GoodApp인증 대상 평가'에서 공공기관 부분 은상을 수상하여 그 독창성과 편리성을 인정받으며 시 . 공간 제약 없는 정책소통 서비스 구현에 기여하였다. 국민신문고 정책토론을 각 행정기관의 SNS(페이스북, 트위터)와 연계하고 실시간 토론방을 운영하는 등 언제어디서든지 국민들이 정부와 소통할 수 있도록 지속적으로 접근 채널을 확대해 나가고 있다.(국민권익백서. 2013:78~79)

(1) 전자공청회

전자공청회란 인터넷 홈페이지 등에서 행정절차법에 규정된 공청회에 준하여 정부 또는 지방자치단체의 입법·제도·정책안 등에 대해 이해관계자, 전문지식과 경험을 가진 자, 기타 일반인으로부터 토론 등을 통하여 널리 의견을 수렴하는 것을 말한다. 홈페이지에 공청회의 주요 내용과 전문가, 이해관계자 등의 의견을 게시하며, 전문가 및 국민이 참여하여 공청회 주요내용과 관련자료 및 정책등을 확인하며 토론을 할 수 있으며, 효율적인 운영을 위해 입법예고, 행정예고 등에 대해 전문가, 네티즌 찬반토론 또는 설문조사를 실시 할 수 있으며, 필요한 경우 실시간 토론(채팅)을 통해 패널토론, 네티즌 토론을 할 수 있습니다. 또한 전문가를 패널로 지정하여 의견을 개진하거나 그 의견에 대해 찬반 토론을 할 수 있다.

전자공청회 실시 후 주관기관은 정책반영 여부를 결정하며, 이를 홈페이지를 통해 공청회 결과요약과 정책반영 결과를 공지하며, 또한 패널 및 참여한 회원에게 메일로 발송이 된다.

정책토론에서 전자공청회 진행과정은 <그림Ⅱ-13>과 같다.

<그림Ⅱ-13> 정책토론-전자공청회 진행과정

국민신문고 홈페이지상에서의 정책 토론 중 전자공청회의 운영현황을 살펴보면 <표Ⅱ-13>과 같다.

<표Ⅱ-13> 정책토론 운영현황-전자공청회

번호	제목	기간	조회수	진행 상태
1	도시가스 서비스 개선방안 모색을 위한 공청회	06.09.08.~06.09.18	29	종료
2	공람공청회 제도개선을 위한 공청회	06.11.20.~06.11.27	48	종료
3	대손세액 공제제도 제도개선 (6)	07.05.10.~07.06.30.	47	종료
4	국유지 변상금 관련 제도개선 (2)	07.05.10.~07.06.30.	81	종료
5	소유자·세입자의 보상전 사망시 주거이전비 보상기준의 보완	07.05.10.~07.06.30.	21	종료
6	수상레저안전법상 교통사고 처리 특례규정 신설방안	07.05.15.~07.06.06.	0	종료
7	사업주 무과실 부분 재해율 산정시 제외방안	07.05.15.~07.06.06.	1	종료
8	식품,의약품,화장품의 유통기한 표기 의무화 및 표기방안	07.05.15.~07.06.30.	3	종료
9	정신장애인 복지 및 직업재활서비스 개선방안 논의	07.05.31.~07.07.31.	90	종료
10	식품,의약품,화장품의 유통기한 표기 의무화 및 표기	07.06.08.~07.06.30.	27	종료
11	찰등에 영향을 미치는 산업재해율 산정기준 개선	07.06.08.~07.06.30.	30	종료
12	수상레저안전법상 교통사고처리 특례 규정 신설	07.06.08.~07.06.30	173	종료
13	공람공청제도개선(주민의견청취제도의 효율성 제고 방안)	07.07.20.~07.09.21.	256	종료
14	이전등록하지 않은 자동차의 운행제한	07.07.23.~07.08.10.	120	종료
15	운전에 적합하지 않은 차량기준 강화	07.07.23.~07.08.10.	119	종료
16	과적양벌제도 개선	07.07.23.~07.08.10.	1223	종료
17	고용보험법상 수급기간연장 신고제도의 개선	07.08.13.~07.10.31.	241	종료
18	산재보험 적용요건의 완화를 위한 제도개선	07.08.24.~07.10.26.	159	종료
19	숙박업소내 성인방송 시청 제한	07.08.21.~07.09.21.	230	종료
20	(고충위)개발제한구역내 행위(용도변경)제한 완화	07.08.21.~07.09.28.	62	종료
21	(고충위)산업단지 내 협동화사업구역 입주업종제한	07.08.24.~07.10.26.	30	종료
22	(고충위)산전후 휴가급여 대위청구권 제도개선	07.08.24.~07.10.26	21	종료
23	(고충위)장애인고용부담금 적용시점 제도개선	07.08.24.~07.10.26	19	종료
24	(고충위)장애인고용부담금 적용시점 제도개선	07.09.12.~07.10.01	183	종료

25	(고충위)의료기관 외래진료실 운영에 관한 제도개선	07.09.17.~07.10.26	15	종료
26	(고충위)불법입목 훼손지 조림명령에 관한 제도개선	07.09.17.~07.10.26.	12	종료
27	(고충위)산지전용허가소멸로 인한 신규허가 경과조치	07.09.17.~07.10.26.	18	종료
28	(고충위)상수원보호구역내 환경정비구역에서의 용도변경	07.09.17.~07.10.26.	16	종료
29	(고충위)소득금액변동통지 후 추가신고자진납부 개선	07.09.17.~07.10.26	10	종료
30	(고충위)주거지역내 국민임대주택건설사업계획 승인시 주민 등 의견수렴절차 신설	07.09.17.~07.10.26	22	종료
31	부패방지법시행령 일부개정령안 입법예고	07.10.09.~07.10.29.	13	종료
32	자동차 책임보험 제도개선을 통한 피해자 보호강화	11.10.19.~11.10.29	15	종료
33	신용카드결제보다 현금결제 우대(현금 할인 허용)에 대한 의견 수렴	11.10.19.~11.10.31	22	종료
34	부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법 입법예고	12.09.14.~12.10.02.	53	종료
35	공익신고자 보호법 일부개정법률안 입법예고	13.08.13.~13.08.22.	35	종료
36	행정심판법 일부개정안 입법예고	13.08.13.~13.09.01.	44	종료
37	공익신고자 보호법 시행령 일부개정령안 입법예고	14.02.14.~14.02.24.	17	종료

(2) 정책포럼

정책포럼은 공공기관의 주요정책에 대해 국민이 토론을 신청하여 의견을 제시 하며, 해당 기관은 국민의 의견에 대해 정책반영 결정을 합니다. 또한 공공기관은 주요정책에 대해 국민의 의견을 묻기 위해 포럼을 신청할 수 있으며, 국민은 공공기관에 대해 의견을 제시합니다. 이는 전자민주주의의 구현이라고 할 수 있다.

정책포럼 신청은 국민신문고에 회원으로 가입을 하셔야 신청을 하실 수 있으며, 정책포럼 신청을 하게 되면 신청된 의제는 해당기관의 심사 후 토론이 진행되며, 토론이 종료된 후 의제신청자는 결과요약을 등록할 수 있으며, 해당기관은 정책반영결과를 홈페이지에 등록하며, 의제신청자 및 토론 참여자에게 메일로 공지한다. 정책포럼을 신청한 후 승인이 된 경우 100포인트를 획득할 수 있으며, 5000포인트가 넘어가면 전자공청회 패널 또는 국민신문고 전문가로 위촉된다.

국민신문고 홈페이지에서 정책포럼의 진행과정은 <그림Ⅱ-14>과 같다.

<그림Ⅱ-14> 정책토론-정책포럼 진행과정

현재, 국민신문고 홈페이지상에서의 정책토론 중 정책포럼의 운영현황을 살펴보면 <표Ⅱ-14>와 같다.

<표Ⅱ-14> 정책토론 운영현황-정책포럼

번호	제목	기간	조회수	진행 상태
1	경매절차진행사실의 주택임차인에 대한 통지 개선	07.05.08.~07.05.31.	5	종료
2	경매진행시 주택임차인 보호를 위한 제도개선	07.05.25.~07.06.08.	36	종료
3	지자체에 시민편의 향상을 위한 민원상담콜센터 설치의 의무화	07.12.10.~07.12.31.	6	종료
4	응급환자 이송체계 제도개선	10.03.03.~10.03.31.	123	종료
5	의료폐기물 처리비용 절감을 위한 제도개선	10.03.05.~10.03.31	105	종료

6	건축물 이행강제금 공정성 제고 방안(草案)	11.07.21.~11.08.31	126	종료
7	경찰의 주취자보호 개선방안 마련	11.08.10.~11.08.31	165	종료
8	도로점용허가 및 도로점용료(변상금) 부과 개선방안 마련	11.08.29.~11.09.24.	114	종료
9	젊은 세대의 고충유발 요인에 대한 국민의견 수렴	11.12.12.~11.12.18.	98	종료
10	우리사회 경조문화 개선을 위한 국민의견 수렴	11.12.12.~11.12.18	123	종료
11	부정청탁 및 이해충돌 방지법' 제정을 위한 국민의견 수렴	12.02.20.~12.03.02.	164	종료
12	영유아 지원정책 의견수렴 전자공공토론	12.02.20.~12.02.26.	1262	종료
13	범죄의 형량을 높여야 한다.	12.03.16.~12.03.31	1	종료
14	청년 일자리, 여러분이 만들어주세요!	12.04.25.~12.05.30.	290	종료
15	청렴한 대한민국을 만듭시다.	12.06.18.~12.07.27	42	종료
16	전기요금 7%인상시 서민 구제 방안	12.07.12.~12.07.31	40	종료
17	유치인 기본권 보장을 위한 유치장 운영 및 환경개선	12.07.20.~12.08.05.	134	종료
18	'하우스 푸어'의 실체와 출구전략	12.08.29.~12.09.29.	63	종료
19	학교폭력의 해결책, 선도인가 처벌인가?	12.08.29.~12.09.29.	104	종료
20	아동 성범죄 근절방안 모색을 위한 정책토론	12.09.04.~12.10.03.	833	종료
21	요람에서 무덤까지 집 걱정뿐 주거정책 해법은?	12.10.08.~12.11.21	271	종료
22	불량식품 근절방안 및 안전한 먹거리 문화 확산 대국민 의견수렴	13.04.12.~13.05.24.	420	종료
23	사교육 경감방안 모색을 위한 대국민 온라인 의견수렴	13.06.29.~13.07.31.	8195	종료
24	아동·청소년 성폭력 근절을 위한 온라인 정책토론	13.09.25.~13.11.08.	2749	완료
25	복지사업 부정수급 근절을 위한 대국민 의견수렴	13.11.28.~14.01.05.	1109	완료
26	불편한 인터넷 규제, 탈출구는 없을까?	14.04.21.~14.05.25.	3106	완료
27	늘어나는 '차 긁고 줄행랑', 당신의 차는 안녕하십니까?	14.09.03.~14.09.28.	1927	진행중

(3) 설문조사

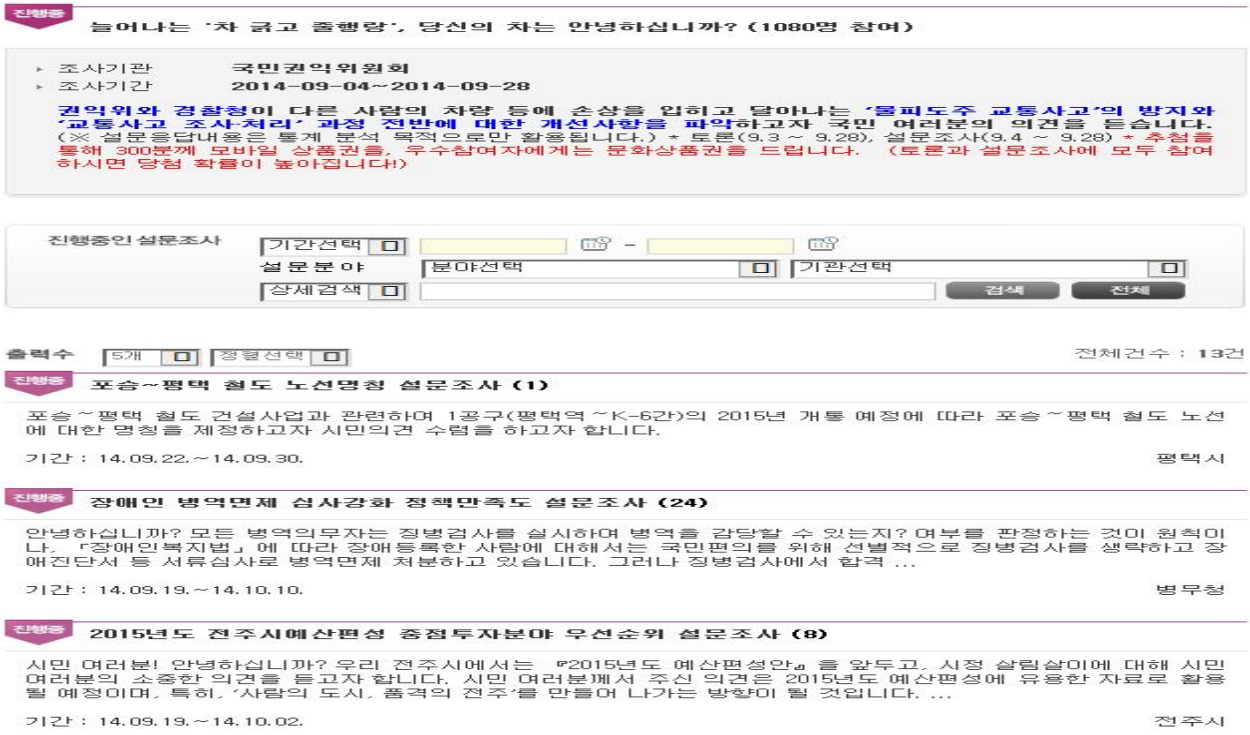
국민권익위원회에서는 주관기관과 함께 선정한 주제에 대해 직접 국민의 의견을 듣고자 설문조사를 실시하고 있다.

지난 설문은 466건이 진행되었으며, 현재 진행중인 설문은 총 13건이다. 설문조사는 기간, 설문분야, 기관선택등으로 검색이 가능하다. 설문분야는 행정/자치, 법무, 재정경제/금융, 교육/문화/환경/여성, 건설교통/농림/해양, 군사/병무/외교/안보, 산업/통신/과학기술, 보건복지/노동, 소비자/분쟁/기타 등으로 나누어 검색할 수 있다.

2014년 9월 현재 진행중인 설문분야는 행정/자치(4), 법무(0), 재정경제/금융(0), 교육/문화/환경/여성(2), 건설교통/농림/해양(1), 군사/병무/외교/안보(5), 산업/통신/과학기술(0), 보건복지/노동(0), 소비자/분쟁/기타(1)으로 총 13건이다.

2002년 4월 이후 지금까지 진행된 설문분야는 행정/자치(79), 법무(7), 재정경제/금융(51), 교육/문화/환경/여성(103), 건설교통/농림/해양(33), 군사/병무/외교/안보(58), 산업/통신/과학기술(19), 보건복지/노동(129), 소비자/분쟁/기타(45)으로 총 466건이다. 그 중 교육/문화/환경/여성분야와 보건복지/노동 분야의 설문이 가장 많이 진행되었으며, 이는 국민생활과 밀접한 관련이 있는 분야라 국민의 관심도가 높았기 때문이라 생각된다.

<그림Ⅱ-15> 정책토론-진행중인 설문조사



정책토론 중 전자공청회는 국민권익위원회에 해당되는 정책에 대해 공개토론을 하는 것으로 총 37개의 주제 중 기간으로 보면 31건이 2006년 9월부터 2007년 10월까지 약 2년간 활발하게 이루어졌으며, 그 이후 잠시 이루어지지 않다가 2011년도 10월부터 연간 1~2건씩만 공청회가 이루어졌다.

정책토론 중 정책포럼은 정보의 정책결정이나 집행에 있어 국민의 의견을 수렴하는 창구로 국민은 누구나 정부의정책이나 제도에 관하여 토론을 신청할 수 있으며 토론 의제에 관하여 다양한 의견을 나눌 수 있다. 다음(Daum)의 아고라 토론방에서 참여할 수 있으며 스마트폰에서도 앱을 다운받아 참여가 가능하다. 정책포럼은 2007년 5월부터 2007년12월까지 3가지 주제로 활발히 진행되다가 잠시 이루어지지 않았다. 다시 2010년 3월부터 2014년 9월 현재까지 24가지 주제로 꾸준하게 진행되고 있다. 대부분 영유아, 아동·청소년과 관련한 주제와 사교육 경감같은 국민들의 생활과 밀접한 관계가 있는 주제에 대해 관심이 많았으며, 2013년 이후 급격하게 국민들이 정책포럼에 관심을 갖은 것으로 보여진다.

설문조사는 진행중인 설문과 지난 설문으로 나누어져 있으며, 지난 설문은 466건이 진행되었고, 현재 진행중인 설문은 총 13건이다. 설문조사는 기간, 설문분야, 기관선택 등으로 검색이 가능하다. 설문분야는 행정/자치, 법무, 재정경제/금융, 교육/문화/환경/여성, 건설교통/농림/해양, 군사/병무/외교/안보, 산업/통신/과학기술, 보건복지/노동, 소비자/분쟁/기타 등으로 나누어 검색할 수 있다. 그 중 교육/문화/환경/여성분야와 보건복지/노동 분야의 설문이 가장 많이 진행되었으며, 이는 국민생활과 밀접한 관련이 있는 분야라 국민의 관심도가 높았기 때문이라 생각된다.

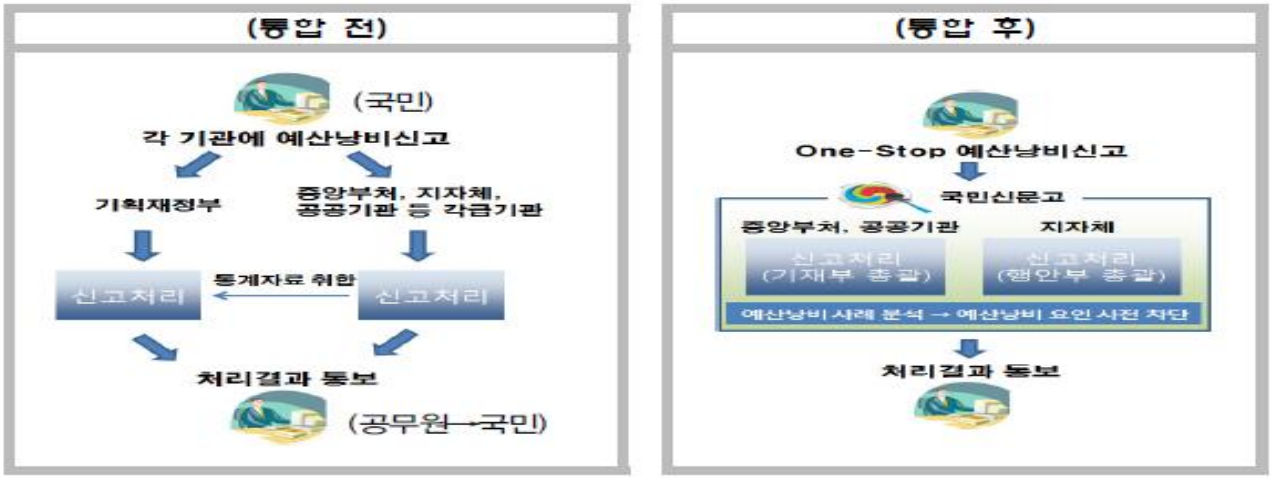
4) 예산낭비신고

국민신문고에서 365일 나라살림을 국민과 함께 꾸려간다는 모토로 예산낭비신고를 운영하고 있는데 크게 예산낭비신고, 예산절감제안, 예산성과금제도로 나누어 운영하고 있다. 각 기관의 예산낭비신고센터 통합 등 서비스 확대를 이루었다. 2011년에는 각급기관에서 운영 중인 300여개 예산낭비신고센터를 국민신문고로 통합하는 사업에 착수하여 2012년 3월 284개 중앙부처 및 지방자치단체의 신고센터를 통합, 예산낭비신고에 대한 단일화된 접수·처리체계를 구축하였다.

이로써 개별적으로 처리되었던 예산낭비신고를 범정부 차원에서 통합 관리할 수 있게 되었으며, 국민권익위원회는 기획재정부, 안전행정부 등과 함께 정부의 재정관리를 위한 컨트롤 타워

역할을 수행할 수 있게 되었다. 그 내용은 <그림Ⅱ-16>과 같다.

<그림Ⅱ-16> 국민신문고 서비스 확대 : 예산낭비신고센터 통합 전·후 비교



(1) 예산낭비신고

예산낭비신고는 저출산·고령화 및 양극화 해소 등 사회가 발전함에 따라 재정의 적극적 역할이 요구되며, 해마다 재정규모가 증가하여 '11년도 300조 돌파함에 따라 예산집행시 낭비요소가 발생될 우려가 커짐짐에 따라 예산낭비에 대한 국민관심이 높아져 언론, 시민단체, 국회 등에서 예산낭비사례가 지속적으로 제기되어 왔다. 그리하여 예산낭비신고센터를 만들게 되었는데, 예산낭비신고센터는 국민의 소중한 세금이 낭비되지 않도록 국민의 의견을 수렴하기 위하여 만들어졌으며, 국민이 생활속에서 발견한 예산낭비사례·예산절감제안을 예산낭비신고센터에 알려, 예산낭비신고 처리 및 제도개선을 통해서 현장에서 벌어지는 예산낭비를 막아냄으로써 국민들이 낸 소중한 세금이 올바로·똑바로·제대로 쓰일 수 있도록 만들었다.

법적인 근거는 국가재정법 제100조(예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시)과 국가재정법 시행령 제51조(예산낭비신고센터 설치·운영)이 있다.

국가재정법 제100조(예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시)은 국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 각 중앙관서의 장(그 소속기관의 장을 포함한다) 또는 기금관리주체와 계약 그 밖의 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 국가에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 집행에 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리주체에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있다.

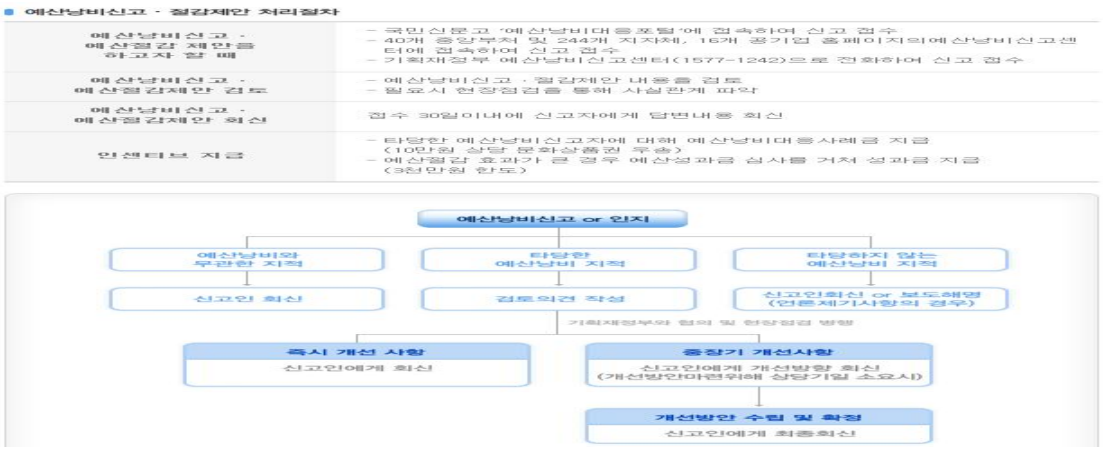
국가재정법 시행령 제51조(예산낭비신고센터 설치·운영)에서는 각 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 법 제100조제1항에 따른 예산·기금의 불법지출에 대한 국민의 시정요구, 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안 등을 접수·처리하기 위해 예산낭비신고센터를 설치·운영하여

야 한다.

예산낭비신고센터 설치현황을 살펴보면, 40개 중앙부처, 244개 지방자치단체, 16개 주요공기업 등 총 300개 예산낭비신고센터 설치·운영 중이며, 기획재정부 예산낭비신고센터는 예산낭비신고 전용전화는 1577-1242 (알뜰살뜰) 설치하였으며, Off-line 신고센터는 예산 편성 및 집행에 전문지식을 가직 민간전문위원이 예산낭비신고 검토, 현장점검 실시 등으로 운영하고 있다.

예산낭비신고 신청은 먼저 신청서 작성 후에 기관선택을 하면 신청이 완료되며, 홈페이지 상에 신고할 수 있도록 내용이 마련되어 있다. 진행상황을 통보받을 수 있는 방식을 이메일, 휴대전화 문자메세지, 서신, 홈페이지 등으로 나누어 본인이 선택할 수 있으며, 나의 신고 확인 방식도 (간편형) 로그인만으로 확인과 (보안형)로그인 1단계 ⇒ 신청번호 2단계 입력 후 확인으로 나누어 선택할 수 있도록 되어 있다.

<그림Ⅱ-17> 예산낭비신고 · 절감제안 처리절차



<그림Ⅱ-18> 예산낭비신고 신청

(2) 예산절감제안

예산절감제안은 국민이 생활속에서 발견한 예산절감 아이디어를 예산낭비신고센터에 신고하여 제도개선을 통해 예산낭비를 막아내어 국민들이 낸 소중한 세금이 제대로 쓰일 수 있도록 하는 제도이다.

예산절감제안도 먼저 신청서 작성 후에 기관선택을 하면 신청이 완료되며, 홈페이지 상에 신고할 수 있도록 내용이 마련되어 있다. 진행상황을 통보받을 수 있는 방식을 이메일, 휴대전화 문자메세지, 서신, 홈페이지 등으로 나누어 본인이 선택할 수 있으며, 나의 신고 확인 방식도 (간편형) 로그인만으로 확인과 (보안형)로그인 1단계 ⇒ 신청번호 2단계 입력 후 확인으로 나누어 선택할 수 있도록 되어 있다.

<그림Ⅱ-19> 예산절감신청

(3) 예산성과금 제도

예산성과금 제도는 예산을 절약하거나 국고수입을 증대시킨 경우, 기여자에게 그 성과의 일부를 인센티브로 지급하는 제도를 말한다. ‘98년에 이 제도를 도입한 이후 ’99년 하반기에 예산절약 뿐만 아니라 국고 수이을 증대한 경우에도 예산성과금을 지급하면서 예산절약 또는 국고수입액은 ‘13년까지 15조 6천억원에 이를 정도로 증가하여, 예산성과금 제도가 공공부문의 효율성 향상에 큰 성과를 거두게 되었으며, 공직사회의 일하는 방식개선에도 크게 기여를 하였다. 또한 당초 지급대상을 국가공무원, 국가위임사무를 담당하는 자자체 공무원, 국민권익위원회를 통해 제안한 일반 국민에 한정되던 것을 제도개선을 통해 2006년부터는 예산낭비신고 및

예산낭비방지에 대한 제안을 한 사람에게도 지급할 수 있게 되었다.

예산성과금 지급요건을 살펴보면, 예산성과금은 자발적인 노력으로 정원감축, 예산의 집행방법 또는 제도개선을 하여, 업무성과는 종전수준 또는 그 이상으로 유지하면서 경비를 적게 사용하여 예산을 절약한 경우와 특별한 노력을 통하여 세입원의 발굴 또는 제도개선 등으로 국고의 수입이 증대된 경우에 지급한다.

예산성과금 신청, 심사, 지급절차을 살펴보면, 예산성과금은 각 중앙행정기관의 자체심사 및 예산성과금심사위원회의 심사를 거쳐 지급대상자 및 지급규모등을 결정하므로 예산성과금을 지급받고자 하는 대상자는 예산절약, 창의성 및 노력도 등을 입증할 수 있는 자료를 준비하여 각 중앙행정기관에 설치된 자체심사위원회에 신청하여야 한다. 각 중앙행정기관의 자체심사위원회는 예산성과금 지급의 타당성 등을 판단하여 매년 2월말까지 기획재정부에 예산성과금 지급을 신청한다. 기획재정부는 매년 2월말까지 접수된 각 중앙행정기관의 신청을 토대로 관련 전문가들의 자문 등을 거친 후 관련부처 및 민간전문가로 구성된 예산성과금심사위원회에서 기여자의 창의성, 노력의 정도, 재정개선효과 및 그 파급효과 등을 심사하여 8월말까지 예산성과금 지급규모를 결정한다.

‘98년부터 ‘13년까지 지급된 예산성과금은 총 1,922건에 350억 원에 달하며, 예산성과금이 지급된 사례를 통해 절약된 세출예산이 2조 350억 원, 세입증대액은 13조 5,835억 원에 달한다. 제도시행 초기에는 세출예산 절약보다는 세입증대 위주로 운영되었으나, 최근 들어 각 기관의 우수한 지출절약 사례가 지속적으로 증가함에 따라 지출절약건에 대한 지급비율이 확대되고 있는 추세이다. 향후에도 세출예산 절약분야에 보다 많은 사례가 개발되고 예산성과금이 지급될 수 있도록 다각적인 방안을 강구해 나가고있으며, 공무원 개인은 물론 기관차원에서도 예산절약과 수입증대 노력이 활발하게 이뤄질 수 있도록 유도해 나가려는 노력을 하고 있다.
예산성과금 지급한도 및 사후조치는 예산성과금의 규모는 예산절약 또는 수입증대 당사자의 자발적 노력의 정도, 내용의 창의성, 재정개선효과 및 파급효과 등을 종합적으로 감안하여 결정한다. 지급대상은 예산절약 또는 수입증대에 직접 기여한 자를 말하며 직접 기여한 자가 다수인 경우에는 기여도에 따라 성과금을 차등 지급한다. 또한, 지급 한도액은 1인당 3천만 원을 초과할 수 없으나, 예외적으로 지급사례가 다른 행정기관에 확대 적용됨으로써 예산절약 또는 수입증대의 효과가 현저하다고 인정되는 경우에는 예산성과금의 30퍼센트 범위 안에서 가산하여 지급할 수 있다.

<그림Ⅱ-20> 예산성과금 신청 및 지급절차

5) 공익신고

공익신고자 보호법 시행에도 불구하고 공익신고 처리를 담당하는 기관이 시스템 미비로 인하여 법령에서 규정한 절차가 아니라 각 기관이 운영하고 있는 민원처리시스템의 민원처리 절차에 따라 해당 업무를 수행하고 있다는 점에 착안, 2013년 5월 국민신문고에 공익신고 신청 기능을 추가하였다.

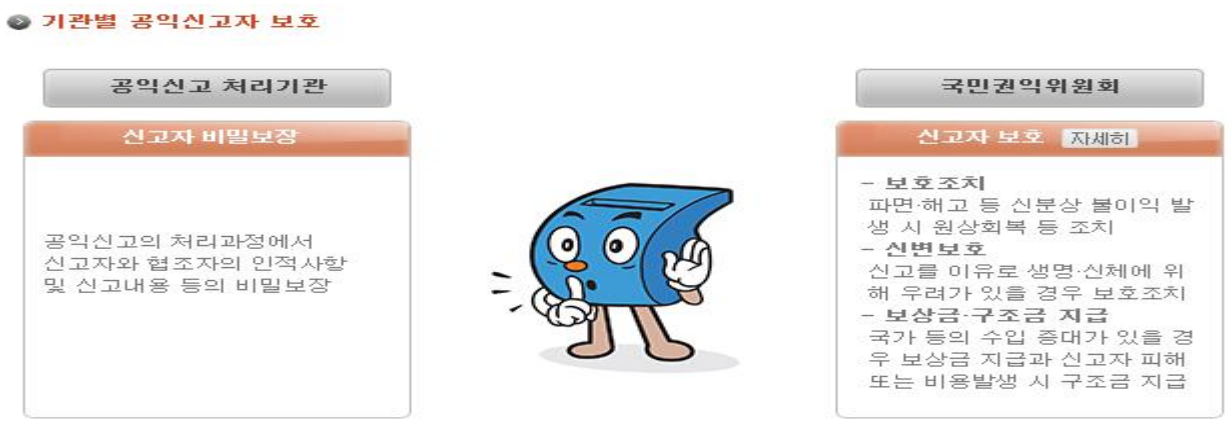
국민의 건강과 안전, 환경, 소비자이익, 공정한 경쟁을 침해하는 행위 등 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다는 사실을 소관 행정·감독기관 등에 신고하는 것이며, 「공익신고자 보호법」에 따라 신고의 조사·처리 과정에서신고자의 비밀이 보호된다.

공익침해행위 분야별 사례는 공익침해행위는 5대 분야 180개 법률의 벌칙 또는 인·허가 취소, 영업정지 등의 행정처분 대상이 되는 행위로 건강분야, 환경분야, 안전분야, 소비자 이익 분야, 공정 경쟁분야로 나뉘어 있으며 <그림Ⅱ-21>과 같다.

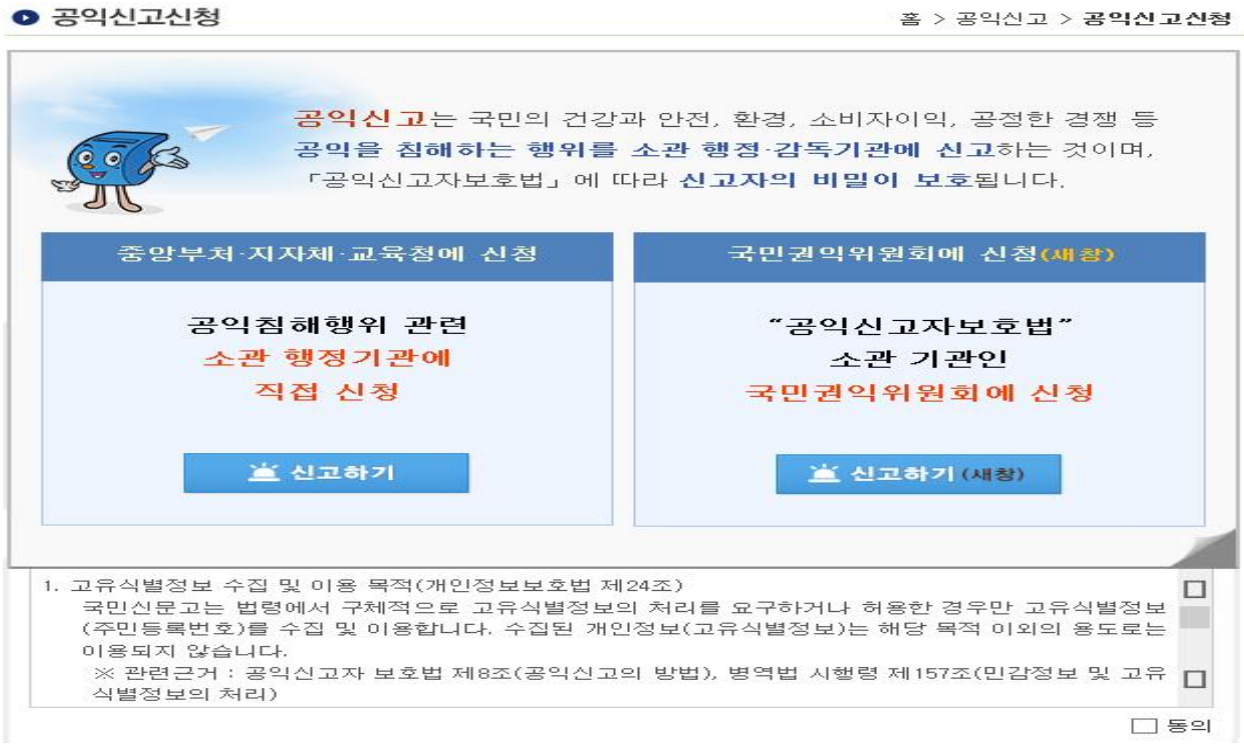
<그림Ⅱ-21> 공익침해행위 분야별 사례

신고자의 보호 및 보상은 공익신고자 등(협조자 포함)이 공익신고로 인하여 피해를 받지 않도록 비밀보장, 신변보호, 보호조치 등으로 신고자를 보호하고 있으며, 공익신고에 대한 보상금·구조금 지급을 신청할 수 있으며 <그림Ⅱ-22>와 같다.

<그림Ⅱ-22> 기관별 공익신고자 보호



<그림Ⅱ-23> 공익신고신청

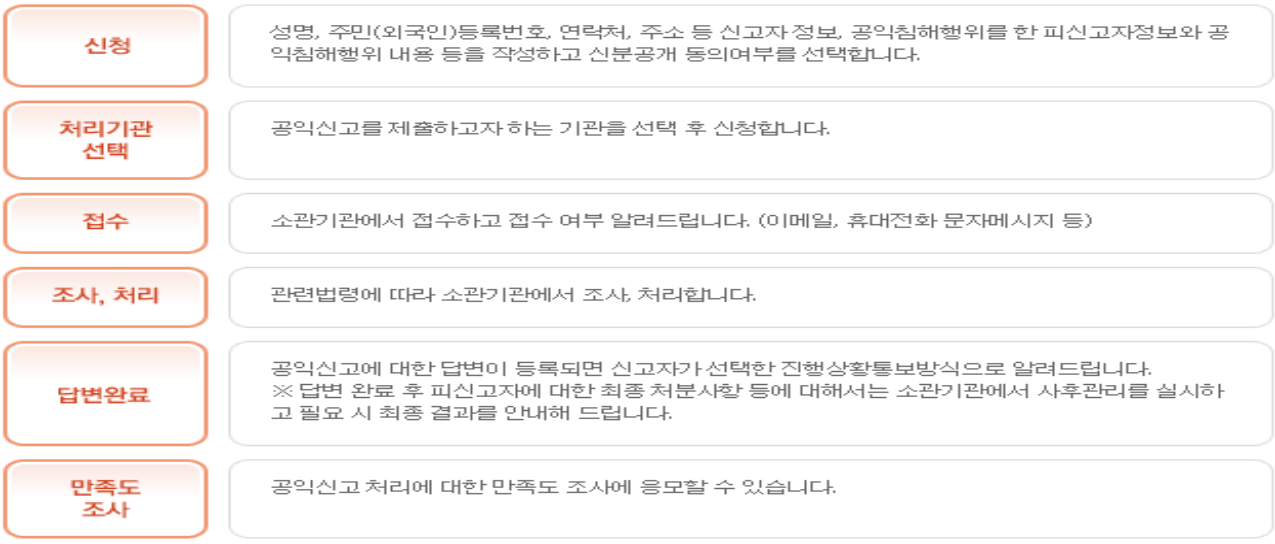


공익신고방법은 국민신문고와 각 기관홈페이지에서 할 수 있는 온라인신고와 오프라인신고(우편,팩스,방문)로 할 수 있으며 <그림Ⅱ-24>와 같다.

<그림Ⅱ-24> 공익신고 방법

공익신고처리절차는 공익신고에 대한 답변이 완료되기 전까지 신고내용을 제외한 신고자 및 피신고자 정보의 수정이나 신고 취하가 가능하며 <그림Ⅱ-25>와 같다.

<그림Ⅱ-25> 공익신고처리절차



공익신고는 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자이익, 공정한 경쟁 등 공익을 침해하는 행위를 소관 행정·감독기관에 신고하는 것이며, 「공익신고자보호법」에 따라 신고자의 비밀이 보호되며, 중앙부처 · 지자체 · 교육청 등 공익침해행위 관련 소관 행정기관에 직접 신청할 수 있으며, 공익신고자보호법 소관 기관인 국민권익위원회에 신청할 수 있다.

공익신고관련법은 공익신고자 보호법으로 공익침해행위 분야별(건강, 환경, 안전, 소비자이익, 공정경쟁) 법령으로 <그림Ⅱ-26>과 같이 나뉘어 있다.

<그림Ⅱ-26> 공익침해행위 분야별 법령

소비자 이익

- 계량에 관한 법률
- 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률
- 관광진흥법
- 국가기술자격법
- 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률
- 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률
- 말산업 육성법
- 물가안정에 관한 법률
- 방문판매 등에 관한 법률
- 보험업법
- 산업표준화법
- 상호저축은행법
- 새마을금고법
- 석유 및 석유대체연료 사업법
- 소비자기본법
- 여신전문금융업법
- 영유아보육법
- 유사수신행위의 규제에 관한 법률
- 자격기본법
- 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률
- 정보통신기반 보호법
- 직업안정법
- 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률
- 표시·광고의 공정화에 관한 법률
- 할부거래에 관한 법률
- 항만운송사업법

공정경쟁

- 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률
- 국제상거래에 있어서 외국공무원에 대한 뇌물방지법
- 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률
- 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률
- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률
- 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률
- 하도급거래 공정화에 관한 법률

안전

- 개항질서법
- 건설기계관리법
- 건설기술관리법
- 건설산업기본법
- 건축사법
- 경비업법
- 고압가스 안전관리법
- 공연법
- 광산보안법
- 광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률
- 교통안전법
- 교통약자의 이동편의 증진법
- 궤도운송법
- 급경사지 재해예방에 관한 법률
- 낚시 관리 및 육성법
- 농어촌도로정비법
- 농어촌정비법
- 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법
- 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률
- 도로교통법
- 도시가스사업법
- 도시철도법
- 사격 및 사격장 단속법
- 산업안전보건법
- 석면안전관리법
- 선박안전법
- 소방시설공사업법
- 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률
- 송유관 안전관리법
- 수상레저안전법
- 승강기시설 안전관리법
- 시설물의 안전관리에 관한 특별법
- 액화석유가스의 안전관리 및 사업법
- 어린이놀이시설 안전관리법
- 에너지이용 합리화법
- 연구실 안전환경 조성에 관한 법률
- 원자력안전법
- 원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법
- 유해화학물질 관리법
- 자연재해대책법
- 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률
- 전기공사업법
- 전기사업법
- 전기용품안전 관리법
- 전력기술관리법 제품안전기본법
- 지진재해대책법
- 집단에너지사업법
- 철도안전법
- 청소년활동진흥법
- 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법
- 품질경영 및 공산품안전관리법
- 항공법
- 항공안전 및 보안에 관한 법률
- 항로표지법
- 항만법

공익침해행위 분야별 법령

건강

- 가축전염병예방법
- 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률
- 건강검진기본법
- 건강기능식품에 관한 법률
- 검역법
- 국민건강증진법
- 농산물품질관리법(농수산물품질관리법)
- 농약관리법
- 마약류관리에 관한 법률
- 먹는물관리법
- 보건범죄의 단속에 관한 특별조치법
- 비료관리법
- 사료관리법
- 소 및 쇠고기 이력관리에 관한 법률
- 수산생물질병 관리법
- 수산물품질관리법(농수산물품질관리법)
- 식물방역법
- 식품산업진흥법
- 식품안전기본법
- 식품위생법
- 약사법
- 양곡관리법
- 어린이식생활안전관리 특별법
- 소금산업 진흥법
- 유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률
- 응급의료에 관한 법률
- 의료기기법
- 의료기사 등에 관한 법률
- 의료법
- 인삼산업법
- 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률
- 장기등 이식에 관한 법률
- 전통주 등의 산업진흥에 관한 법률
- 종자산업법
- 청소년보호법
- 축산물위생관리법
- 친환경농업육성법
- 학교보건법
- 혈액관리법
- 화장품법
- 후천성면역결핍증 예방법

환경

- 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률
- 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률
- 골재채취법
- 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률
- 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률
- 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
- 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
- 내수면어업법
- 농지법
- 다중이용시설 등의 실내공기질관리법
- 대기환경보전법
- 독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법
- 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률
- 문화재보호법
- 방사성폐기물 관리법
- 백두대간 보호에 관한 법률
- 산림보호법
- 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률
- 산지관리법
- 소나무재선충병 방제특별법
- 소하천정비법
- 수도법
- 수산업법
- 수산자원관리법
- 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률
- 습지보전법
- 야생동·식물보호법
- 습지보전법
- 어장관리법
- 어촌·어항법
- 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
- 오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률
- 자연공원법
- 자연환경보전법
- 잔류성유기오염물질 관리법
- 전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률
- 지하수법
- 초지법
- 토양환경보전법
- 폐기물관리법
- 하수도법
- 하천법
- 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률
- 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률
- 해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률
- 해양환경관리법
- 환경범죄의 단속에 관한 특별조치법
- 환경보건법
- 환경분야 시험·검사 등에 관한 법률
- 환경영향평가법

제2절 법제적 측면

1. 국민신문고 제도 관련 운영 법체계 현황

1) 원칙 규정

국민신문고를 운영하는 원칙적인 근거법령은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이다. 특히 당해 법률 제12조 제16호 및 같은 법 시행령 제12조와 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」(대통령 훈령 제170호)은 국민신문고제도가 대표적인 범정부 온라인 소통창구로 발전하는 데에 직접적인 관련을 맺고 있는 규정이다. 앞서 본 바와 같이 국민신문고 제도 역시 행정 영역에서 이루어지는 행정부의 행정행위의 일환으로 이루어지고 있다는 점에서 당해 제도 역시 그와 같은 법률에 근거하여 운영되어야 함은 물론이다. 언급한 바와 같이 국민신문고 제도 운영의 근거 법률은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이며 특히 국민권익위원회의 전반적인 기능과 업무에 대하여 규정하고 있는 제12조를 국민신문고 운영의 직접적인 근거 규정으로 제시할 수 있다. 이는 다음과 같다.

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제12조(기능) 위원회는 다음 각호의 업무를 수행한다.

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·홍보 계획의 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

국민권익위원회의 설치 취지 자체가 국민의 권익을 보호하고 국민과의 소통을 활발히 하는 것이었기 때문에 국민으로부터의 신고와 불만접수가 무엇보다 중요하게 다루어지고 있는 것이 사실이다. 특히 근거 법률에서의 국민권익위원회의 기능을 보다 다원화하고 실제화하기 위해서는 국민과의 소통이 무엇보다 강조된다고 할 수 있다. 이에 따라 국민의 접근성을 보장하기 위한 방안이 요구되는 것이고[2] 이를 위하여 국민 참여 창구의 확보 역시 요구되는 것이기도 하다. 특히 요즈음 온라인을 통한 활동이 다변화되면서 이를 활용하여 국민의 참여를 유도하도록 움직임이 가시화되고 나아가 구체화되고 있다.

2) 국민신문고제도 관련 하위 규정 – 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」

(1) 제정 취지

이를 위하여 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」이 제정되었다. 당해 규정은 대통령훈령으로서 국민인 온라인 포털을 통하여 국정에 참여하는 것에 대하여 주로 규정을 두고 있는데 기존 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한법률」 제6조 제2항 제6호 및 동법 시행령 제5조에 따라 온라인 국민참여포털의 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있는 행정 규칙이다.

(2) 규범의 위상

통상적으로 법단계설에 따라 법률 하위 법령으로 명령, 규칙, 조례 등의 법규범을 제시할

2) 김용훈, “국민권익위원회의 의상 제고 방안”, 법과 정책 연구 제13집 제3호(2013.9.), 25면.

수 있는 데 법치주의의 원리에 따라 당해 하위 규범은 국민의 권리·의무관계에 직접적인 영향을 끼칠 수는 없다. 하지만 행정의 다양화와 생활의 복잡화에 따라 국회의 입법 기능을 행정부 역시 분담하게 되었고 이에 따라 법률이 아닌 법률 하위 규범으로도 국민의 권리·의무관계에 영향을 끼칠 수 있게 되었다. 특히 행정명령과 관련하여서는 헌법에 다음과 같은 명시적인 규정을 두고 있어 국민의 권리·의무에 대한 규율가능성을 예정하고 있기도 하다.

> 헌법 제75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

즉 헌법은 위임명령과 집행명령에 대하여 규정하고 있는 것인데 특히 당해 명령은 국민의 권리·의무관계에 직접 영향을 미칠 수 있다는 점에서 법규명령이라고 할 수 있다. 그런데 행정입법에는 이와 같이 국민의 권리·의무관계에 직접 영향을 미칠 수 있는 법규명령 외에도 "행정 조직 내부 또는 특별한 공법상의 법률관계내부에서 그 조직과 활동을 규율하는 일반·추상적인 명령으로서 법규적 성질을 가지지 않는 규범" 역시 인정할 수 있는 데 행정 규칙이 바로 그것이다.[3] 실정법상 행정규칙은 통상적으로 고시 혹은 훈령 형식으로 발령된다는 사실을 고려한다면 국민신문고 제도와 관련한 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」 역시 행정규칙의 일종이라고 볼 수 있다. 다시 말해 '훈령'으로서 그 명칭만을 고려한다면 행정규칙으로서 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」 역시 그 법규성을 인정할 수는 없는 것이다.[4] 하지만 상위법령의 위임이 존재하고 상위법령을 보충·구체화하는 경우 훈령이라고 하더라도 대외적으로 구속력이 있는 법규명령의 성질을 가질 수 있다는 학설에 따르면 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」 역시 법규명령으로서의 성질을 인정할 수 있다.[5] 특히 판례 역시 다음과 같이 행정규칙 형식의 법규명령에 대해 그 성질을 법규명령으로 보면서 대외적 효력을 인정하고 있다.

> 국세청장으로 하여금 양도소득세의 실지거래가액이 적용될 부동산투기억제를 위하여 필요하다고 인정되는 거래를 지정하게 하면서 그 지정의 절차나 방법에 관하여 아무런 제한을 두고 있지 아니하고 있어 이에 따라 국세청장이 재산제세사무처리규정 제72조 제3항에서 양도소득세의 실지거래가액이 적용될 부동산투기억제를 위하여 필요하다고 인정되는 거래의 유형을 열거하고 있으므로, 이는 비록 위 재산제세사무처리규정이 국세청장의 훈령형식으로 되어 있다 하더라도 이에 의한 거래지정은 소득세법시행령의 위임에 따라 그 규정의 내용을 보충하는 기능을 가지면서 그와 결합하여 대외적 효력을 발생하게 된다 할 것이므로 그 보충규정의 내용이 위 법령의 위임한계를 벗어났다는 등 특별한 사

3) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2014, 143면.
4) 물론 행정규칙의 경우에도 평등원칙에 근거한 행정의 자기구속의 법리에 의거하여 대외적 구속력을 인정할 수 있고
5) 홍정선, 2014, 148면.

정이 없는 한 양도소득세의 실지거래가액에 의한 과세의 법령상의 근거가 된다.[6]

따라서 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」을 통하여 국민신문고제도와 관련한 사항을 규율하는 것이 불가능한 것은 아니다.

3) 민원 관련 일반법

국민신문고 제도 자체가 국민의 신고와 요구를 전제로 한다는 점에서 '민원'과 직접적인 관련을 맺고 있다고 할 수 있다. 민원 역시 "주민이 행정 기관에 대하여 원하는 바를 요구하는 일"이라는 사전적 의미를 제시할 수 있다는 점을 감안한다면 더욱 그러하다. 그런데 민원과 관련한 일반법으로 「민원사무 처리에 관한 법률」이 존재하고 있어 국민신문고 제도의 운영과 관련하여 적지 않은 혼선을 야기하고 있다.

그렇다면 「국민신문고」의 주요 기능과 관련된 각종 법령 및 제도간의 상호관계를 정립할 필요성을 인정할 수 있는 것이고 나아가 그에 적합한 법령 정비의 필요성 역시 인정할 수 있다.

4) 소 결 - 법체계 정합성의 문제

결국 국민권익위원회가 국민신문고제도를 운영하는 데에 있어서 위에서 제시한 법규범이 충분하다고 할 수는 없다. 국민신문고제도와 관련한 일반 법률이 존재하지 않는 것은 차치하고서라도 제시된 법규범에서 관련 제도의 운영에 관한 충분한 규정을 확보하고 있지 못하기 때문에 결국 「국민신문고」 운영의 법적 근거가 미약하다는 평가를 내릴 수밖에 없는 것이다. 뿐만 아니라 국민신문고제도를 운영하는 법제도와 법기관 간 관계가 정비되어 있지 않아 제도 운영에 적지 않은 혼선이 존재하고 있는 것 역시 사실이다.

가장 문제되는 것은 국민신문고제도와 민원을 유사한 제도로 상정하는 경우 이를 관할하는 기관이 중복될 수 있고 이로 말미암아 관할의 중복과 상충이 발생할 수 있다는 점이다. 일례로 국민신문고제도와 관련하여 관련 규정에서는 참여포털 운영 주관기관으로 '국민고충처리위원회'를 명시하고 있지만[7] 민원관련 일반법이라고 할 수 있는 '민원사무 처리에 관한 법률'의 경우에는 안전행정부에 적지 않은 권한을 부여하고 있어[8] 그 주무기관으로 안정행정부를 설정할 수 있는 것이다.

요컨대 규정상 국민고충처리위원회가 현재 국민권익위원회라는 점에서 국민권익위원회와 안전행정부간 제도 운영에 있어서의 권한 혹은 관할권 상충을 염려하여야 한다.

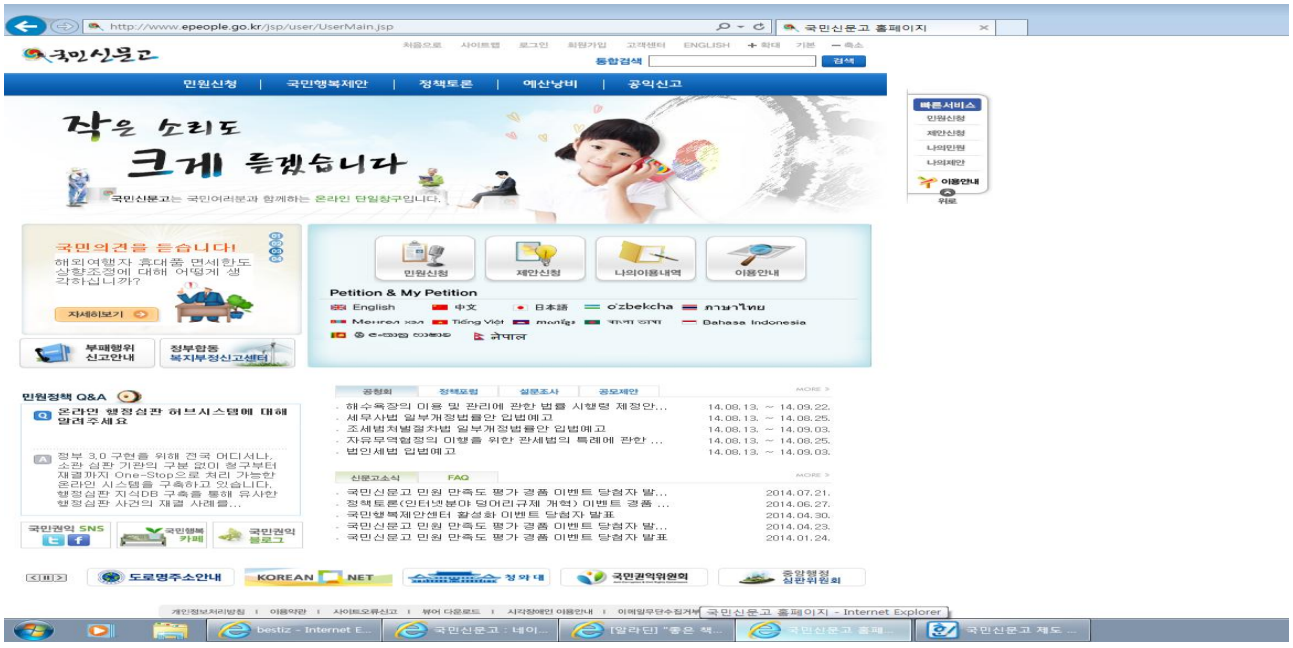
6) 대법원 1987.09.29. 선고 86누484 판결.
7) 온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정 제3조.
8) 민원사무 처리에 관한 법률 제16조, 제17조 등.

제3장 국민신문고 운영 관련 문제점

제1절 운영적 측면

국민신문고는 <그림 Ⅲ-1>의 사이트를 통하여 국민권익위원회가 직접적으로 운영하고 있다. 즉 국민신문고 제도의 경우 민원, 국민행복제안, 정책토론 그리고 예산 낭비 그리고 공익신고 등의 신고를 통하여 그 제도 운영이 도모되고 있다. 하지만 국민신문고의 경우 민원 처리와 관련하여 안전행정부와 권한이 다소 중복되고 있다는 점 나아가 그 처리와 운영과 관련하여 국민권익위원회가 충분한 권한을 향유하고 있지 못하고 있다는 점 등으로 말미암아 다음과 같이 다소 불합리한 점이 발견되고 있다.

<그림Ⅲ-1> 국민권익위원회 국민신문고 제도 사이트



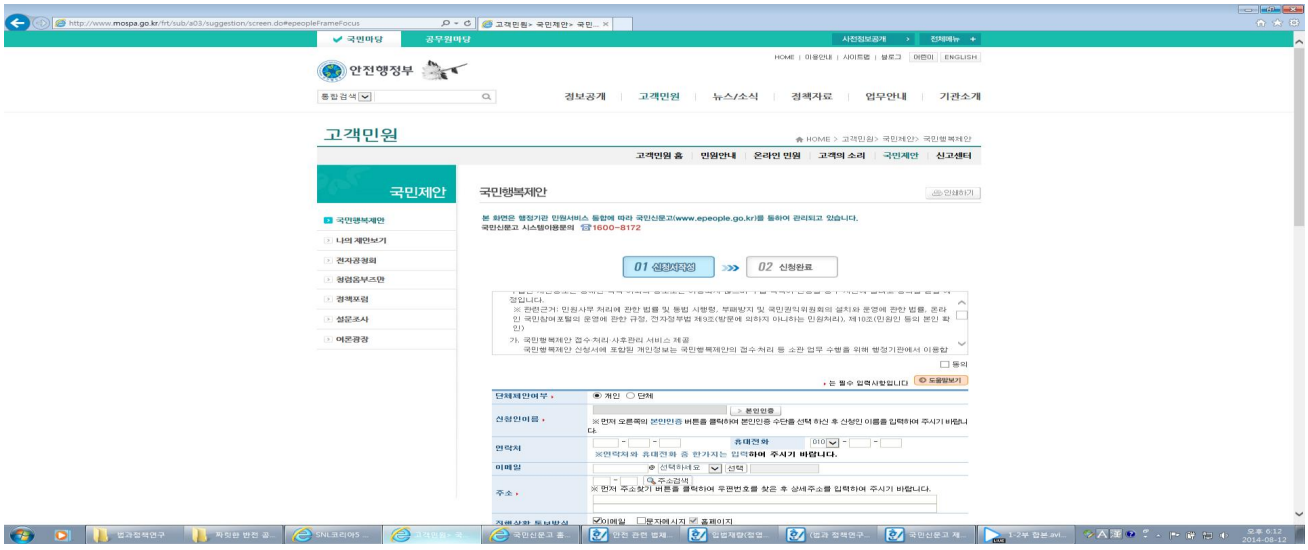
국민신문고 제도를 직접적으로 관할하고 운영하는 기관은 주지하다시피 국민권익위원회이다. 관련 사이트 운영을 담당하고 있을 뿐만 아니라 국민제안, 정책토론 등의 주요 기능을 통하여 국민권익위원회는 국민신문고제도의 운영을 주로 전담하고 있기 때문이다. 하지만 국민신문고 제도와 관련하여 권한이 중복되고 있는 상황이 발생하고 있다. 안전행정부의 민원 관련 권한과 국민권익위원회 국민신문고제도 관련 권한의 상충 현상이 관찰되고 있기 때문이다. 안전행정부의 경우 민원과 관련한 사이트를 다음의 그림과 같이 수행하고 있기 때문이다. 물론 이는 민원

관련 일반법에 근거를 두고 수행되고 있는 것이기 때문에 자체적으로 큰 문제를 발견할 수 있는 것은 아니다. 하지만 국민행복제안이라든가 전자공청회 나아가 민원 자체는 국민신문고제도와 중복되고 상충할 수 있는 여지를 부인할 수는 없다. 안전행정부 사이트 역시

『본 화면은 행정기관 민원서비스 통합에 따라 국민신문고(www.epeople.go.kr)를 통하여 관리되고 있습니다』

라는 공지를 통하여 국민신문고제도로 국민 민원을 유도하고 있다. 결국 실무상으로는 국민권익위원회에 의한 국민신문고제도로 국민에 의한 민원이 유도되고 나아가 이를 중심으로 민원이 처리되고 있다는 결론이 가능하다. 하지만 민원사무처리에 관한 일반법에 따라 적지 않은 권한이 안전행정부에 부여되어 있어 국민권익위원회가 국민신문고를 운영하는 데에 적지 않은 어려움을 겪고 있다. 현대국가는 행정국가의 도래로 말미암아 행정의 능률성이 강조되었고[9] 결국 행정의 주요한 존재 근거와 이유로 '효율성'이 제시되고 있다는 점과 국가과제의 증대에 따라 치안이나 질서 유지뿐만 아니라 국민에게 적극적인 급부를 제공하고 나아가 중요한 정책의 수립의 필요성에 따라 행정의 기능이 중요시됨에 따라[10] 행정 역시 국민의 권익과 권리를 위하여 제 기능을 발휘하여야 한다는 원칙적인 사항에 집중한다면 국민신문고제도와 관련한 사항 역시 효율성을 제고하고 국민의 권익을 증대시키는 방향으로 그 운용을 도모할 필요성이 상당하다고 볼 수밖에 없다. 따라서 국민신문고 제도 관련 운영의 방향을 교정하고 조정하는 데에 있어서도 당해 사항을 우선 염두에 둘 필요성이 있는 것이다.

<그림Ⅲ-2> 안전행정부 민원 처리 사이트



9) 이황우, 경찰행정학, 법문사, 1998, 34면.
10) 정종섭, 헌법과 정치제도, 박영사, 2010, 416면.

기능별 관련 쟁점사항을 살펴보면 다음과 같다.

1. 민원업무 관련 쟁점

국민신문고제도와 민원사무를 별개로 본다면 별 다른 문제점은 생기지 않는다. 하지만 실정법 상 민원사무로 민원사무 처리에 관한 법률상 민원 사무와 부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률상 고충민원으로 구분하는 것이 통상적인 경우라고 상정한다면 국민신문고제도와 민원이 전혀 별개의 범주에 있는 제도라고 볼 수는 없다. 물론 고충민원이라는 것이 "행정기관등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원(현역 장병 및 군 관련 의무복무자의 고충민원을 포함한다)"으로 정의된다는 사정을 고려한다면[11] 양자는 국민신문고제도와 고충민원 역시 정확히 일치하는 것은 아니다. 특히 고충민원은 일응 넓은 의미의 행정구제도의 일환으로 볼 수 있다는 점에서 더욱 그러하다.[12]
특히 국민신문고 제도를 통하여 운영되는 것이 민원 업무뿐만 아니라 '제안', 정책토론' 등 다양한 사항이라는 점을 고려한다면 일응 국민신문고제도의 규율 범위가 더욱 넓다고 할 수 있다. 물론 고충민원과 일반법 상의 민원 사무 역시 부패방지 및 국민권인위원회설치와 운영에 관한 법률상 고충민원의 경우에는 언급한 바와 같이 행정구제제도의 일환으로서 행정심판제도와 관련하여 논의될 수 있다는 점에서[13] 일반적인 수준에서의 민원사무와 구분하는 것이 어려운 것은 아니다.[14]
문제는 국민신문고제도의 경우 주요 기능 중의 하나로 민원 업무를 상정할 수 있음으로 인하여 국민신문고제도 상의 민원 업무와 민원사무 처리에 관한 법률상 민원 사무와의 중복의 문제가 발생할 수 있다는 것이고 이로 말미암아 각 규율기관 간 권한 혹은 관할권의 상충의 가능성이 존재한다는 것이다.
국민신문고제도의 주요한 기능은 국민으로부터 민원을 접수하고 이를 처리하는 것이다. 그런데 민원과 관련하여 법적·제도적으로 논쟁이 발생했을 경우 국민신문고제도의 원칙적인 운영주체가 '국민권익위원회'라는 점에서 관련 문제에 대한 판단을 최종적으로 내릴 수 있는 권한 역시 국민권익위원회에게 부여되어야 하는 것이 적절하다. 다시 말해 일반적인 경우와 같이 국민신문고제도 역시 이를 안정적으로 유지하고 관리하기 위해서는 소관 부처가 국민권익위원회인 만큼 이를 기본적으로 유지하기 위한 시스템의 개편, 제도의 운영을 위한 예산 나아가 처

11) 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률 제2조 제5호.
12) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2013, 20면.
13) 특히 당해 제도는 옴부즈만제도에 유사한 형태라는 평가를 받고 있다. 홍정선, 2014, 608면.
14) 민원사무 처리에 관한 법률상 민원 사무는 법률에서도 명시하고 있는 바와 같이 "민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항에 관한 사무"를 민원 사무로 규정하고 있으며 법적인 행위를 반드시 요구하는 사무는 아니기 때문에(홍정선, 2014, 94면) 일반적인 의미에서의 민원사무를 민원사무 처리에 관한 법률상 민원 사무로 상정하면 큰 무리는 없을 것이다.

리를 위한 권한은 원칙적으로 국민권익위원회에 부여되어야 하는 것이다. 특히 민원의 컨텐츠가 다양해지고 이의 처리에 대한 기대가 증대되고 있는 작금의 상황에서는 다시 말해 관련 민원에 대한 내용을 조정해주는 역할이 커지고 나아가 중요해지고 있는 상황에서는 당해 역할을 보다 구체적으로 조정하고 수행하기 위한 근거가 무엇보다 요구되고 있는 것이다. 예를 들어 요사이 민원을 분류하는 데 있어서 상당한 문제가 발생하고 있는 것이 사실이다. 간단하고 단순한 민원보다는 각종 다양한 분야에 걸쳐있는 민원들이 지속적으로 제기되고 있는 상황에서는 무엇보다 당해 민원을 처리하기 위한 명확한 기준이 요구되고 있음에도 처리를 위한 명확한 기준이 존재하지 않고 있어 민원과 관련한 국민의 기대에 부흥하지 못하고 있다.

이와 같은 민원과 관련한 국민신문고 제도 운영의 문제점이 존재하는 가장 큰 이유는 물론 당해 사항과 관련한 직접적이고 구체적인 근거 규정이 존재하지 않기 때문이다. 민원 처리를 보다 명확하고 간명하게 처리하기 위한 명시적인 법적 근거가 요구되는 것 역시 이와 무관하지 않다. 결국 국민신문고제도와 관련한 운영을 위한 필요한 부분에 대한 법개정이 이루어진다면 국민의 민원과 관련한 여러 가지 문제점들이 해결될 수 있을 것으로 기대해 볼 수 있다. 이를 위한 보다 근본적인 대안은 물론 안전행정부의 민원처리에 관한 법과 현행 관련 법규범과의 조정이라고 할 수 있다. 국민신문고제도와 관련한 일반법 제정 방안 역시 당해 사항을 관리하기 위한 주요한 방안이 될 수 있음은 물론이다.

2. 제안업무 관련 쟁점

법적인 정의에 기반한다면 '민원'은 정부 업무에 대해서 국민이 요구하는 모든 것을 통칭하는 개념이다. 특히 민원법 제31조에서는 다음과 같이 국민 제안에 대하여 규정하고 있다.

민원사무 처리에 관한 법률 제31조(국민제안의 처리) ① 행정기관의 장은 정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선에 관한 국민제안을 접수·처리하여야 한다.
② 제1항에 따른 국민제안의 운영 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

따라서 당해 법률에 따라 수많은 민원 사무 중에서 행정개선을 위하여 국민이 제시하는 창의적인 의견을 처리하게 되기 때문에 국민 제안의 모법은 당해 민원법에 근거한 규정이라고 할 수 있다. 이에 따라 국민제안과 관련한 하위 법령인 대통령령이 만들어졌음은 주지의 사실이다. 하지만 당해 법률은 형식적으로 안행부가 관련 권한을 보유하고 있다고 규정하고 있지만 당해 사항과 관련한 사항의 실제 운영은 국민권익위원회가 담당하고 있다는 점에서 제도 운영의 현실적인 제약 혹은 한계가 존재한다고 볼 수밖에 없다. 즉 국민에 의한 문의는 국민신문고

제도에 따라 국민권익위원에게 제시되는 경우에도 그 처리와 관련한 권한의 분산으로 말미암아 제도의 효율성을 반감하고 있는 것은 주지의 사실이다. 결국 당해 제도와 관련하여 가장 문제되는 것은 안전행정부가 관할하고 있는 국민 제안이 민원의 일종이라는 점에서 국민권익위원회의 국민신문고제도와 관련한 특정 기능과 중복되고 있다는 점이다. 그렇다면 결국 관련 법규범의 조정을 통하여 관련 권한을 국민권익위원회로 부여하여 제도 운영의 효율화를 꾀하는 것이 요구되는 것이다. 국민제안의 중요성으로 말미암은 제도의 중요성을 감안한다면 국민 제안과 관련한 권한은 권익위가 보유하도록 법규범을 조정하는 것이 요구된다.

3. 정책토론 관련 쟁점

민주주의의 최근 동향이 심의민주주의 혹은 참여 민주주의라는 점에서[15] 정책토론의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 하지만 관련법들은 행정절차법과 운영규정과 관련한 규정만을 가지고 있어 제도 운영과 관련하여 적지 않은 애로 사항이 존재하고 있다. 특히 국민신문고에 대한 관련 규정은 존재하지 않는다.

절차적 민주주의의 중요성을 감안하고 이의 효과를 십분 고려한다면 무엇보다 토론결과를 법제화시키거나 정책적으로 고찰할 수 있는 방안들을 마련할 필요가 있다. 물론 당해 사항의 직접적인 결과물을 확보하기 위해서는 관련한 권한을 규정하고 당해 권한을 특정 기관에게 부여하는 법제화작업이 선행되어야 한다.

국민신문고에서의 주요한 기능인 민원, 제안, 정책토론의 운영적 측면에서의 문제점을 살펴본 바와 같이 가장 중요한 것은 특정 분야에서의 사무 처리의 일관성과 효율성을 담보하기 위해서는 주무 관청의 일원화를 무엇보다 확보하여야 한다. 관련 업무의 보다 실효적인 처리를 담보하고 관련 업무 처리의 신속성과 효과성을 확보하기 위해서는 주무 기관의 일원화가 무엇보다 요구되기 때문이다. 특히 이를 통하여 관련 업무의 처리를 신속하게 효율적으로 할 수 있음은 물론이다. 관련 법제를 전담하는 중앙독립부처를 설치하도록 한다면 관련 업무를 실질적이고도 효율적으로 수행할 수 있을 뿐만 아니라 전문적이고 내용적으로도 통일된 업무를 도모할 수 있을 것이기 때문이다.[16] 국민신문고제도의 운영 주체가 실무상 국민권익위원회라는 점에서 원칙적으로는 국민권익위원회 중심의 운영을 위한 법규범과 실무상 운영을 기대해볼 수 있다. 하지만 실제상 이와 관련하여 안전행정부 역시 적지 않은 권한과 영향력을 행사한다는 점에서 국민권익위원회 중심의 제도 운영에 적지 않은 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다.

---

15) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2014, 142면.
16) 홍준형, 법정책의 이론과 실제. 법문사, 2008, 219면. 당해 문헌은 입법평가와 관련한 사항을 다루고 있지만 일반적인 수준에서의 법기관의 일원화의 효과와 관련하여서도 언급할 수 있는 내용임은 물론이다.

제2절 법제적 측면

국민신문고를 직접적으로 관할하고 운영하고 있는 기관은 '국민권익위원회'이다. 민원, 정책토론 그리고 제안 업무 등의 사항을 중심으로 하여 국민신문고를 직접 운영하고 있기 때문이다. 국민신문고 역시 행정의 한 행위로서 행정행위의의 일종이라는 점을 고려한다면 이 역시 법률의 근거를 요한다고 보아야 한다. 이에 따라 국민권익위원회는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」과 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」등의 법근거를 통하여 국민신문고제도에 대한 운영을 도모하고 있다.

하지만 국민신문고제도의 운영을 도모하는 데에 있어 민원의 형식을 띠는 경우가 일반적이라는 점에서 운영상 적잖은 문제점이 드러나고 있다. 즉 민원에 대한 일반법이라고 할 수 있는 「민원사무 처리에 관한 법률」상 그 주무기관으로 안정행정부를 상정하고 있기 때문에 관련 업무와 사무 처리기관의 일원화를 달성하고 있지 못하고 있는 것이다. 다시 말해 업무의 소관기관이 안전행정부, 국민권익위원회 등 다수 기관에 분산되어 있어서 권한의 한계가 매우 모호하고 현재 관련 사항을 훈령 형식으로 규율하고 있기 때문에 관련된 부처를 규율하는 것이 매우 어렵다. 실제로 국민신문고와 관련하여서는 국민권익위원회법 제12조의 기능에서 근거 규정만을 두고 이를 통합 규율하는 법령이 미비하기 때문에 체계적이고 종합적인 운영은 어렵다고 볼 수밖에 없다. 현재 150만 건의 민원이 접수되고 제안 및 전자공청회 등의 활성화 시대에 걸맞는 처리 절차의 법제화가 특히 요구된다. 민원사무처리법의 경우 '민원실'을 염두에 두고 있지만 국민신문고를 통한 온라인 접수의 특성을 반영한 접수, 분류, 처리 절차 등 관련 절차의 보완 역시 요구된다는 점에서 당해 법제화의 타당성과 필요성을 어렵지 않게 인정할 수 있다.

1. 법률 규범과 법률 현실 간의 조화와 괴리의 문제

1) 법률규범과 법률 현실 간 조화의 필요성 - 헌법규범과 헌법현실

현실에서 발생하는 법률관계에 대한 규율을 위하여 법규범이 필요하고 현실에 적합한 법률 등의 법규범이 제정되어야 함은 물론이다. 이는 흔히 헌법수준의 논의에서 흔히 다루어지고 있다. 헌법 혹은 헌법현실은 일치하여야 하는 것인데 양자의 불일치로 말미암아 심각한 '위헌적인 헌법현실'을 야기할 수 있기 때문이다. 즉, "헌법은 헌법현실(정치생활)에서 적용되고 실현되는 것에 의존하고 있으며, 헌법현실(정치생활)은 헌법에 의하여 규율되고 형성되"어야 하는데[17] 문제는 헌법현실과 헌법규범이 일치하지 않을 때이다. 이의 심각성과 이로 말미암은 교

17) 한수웅, 헌법학, 법문사, 2011, 7면.

정의 필요성은 다음의 논변에서 어렵지 않게 간파할 수 있다.

> 헌법현실이 헌법과 모순되는 경우 그러한 헌법현실은 제거되거나 방지되어야 한다는 점에서도, 헌법현실은 헌법학에서 중요한 의미를 가진다. 일반적으로 헌법현실이라 하면, 우선적으로 헌법과 합치하는 현실을 생각할 수 있으나, 헌법현실이 헌법과 모순되는 경우도 가능하다. 이러한 경우를 '위헌적 헌법현실'이라 부른다. 위헌적인 헌법현실은 간헐적인 헌법위반의 경우를 말하는 것이 아니라, 특정한 상황이 발생하는 경우에 반복되는 지속적이고 정형적인 헌법위반을 말한다. 헌법재판이 활성화된 국가에서는 위헌적인 헌법현실은 곧 발견되어 제거되는 것이 일반적이다.[18]

물론 이는 헌법규범과 헌법현실에 대한 논의의 일환이지만 일반적인 법규범에 대한 논의로도 확장을 시키는 것이 불가능한 것은 아니다. 법규범과 법현실의 불일치의 교정의 필요성은 헌법규범과 헌법현실의 불일치의 경우와 같이 인정할 수 있을 것이기 때문이다. "법규범은 새로운 해석을 통하여 변화하는 사회현상에 반응해야 한다"라는 언급[19] 역시 이와 같은 사항을 직접적으로 현시하고 있음은 물론이다.

2) 법현실과 법규범의 조화의 문제

하지만 법현실과 법규범의 불일치의 교정의 경우에는 헌법규범과 헌법현실의 불일치의 경우와 같이 그 심각성을 인정하기 어려울 뿐만 아니라 그 교정을 위한 제도와 기관이 직접적으로 존재하고 있는 것은 아니기 때문에 그 교정을 도모하는 것이 용이한 것은 아니다. 헌법현실과 헌법규범의 불일치의 경우에는 언급한 바와 같이 '헌법재판제도(constitutional adjudication)'를 활용할 수 있을 것이지만 법규범과 현실의 불일치의 경우 교정을 위한 직접적인 기구와 제도를 찾아내는 것이 쉬운 일은 아니기 때문이다. 하지만 법(law)이라는 것이 전반적으로 사회적 그리고 정치적 진보를 이루는 데에 촉매제 역할을 하며[20] 나아가 안정적인 사회의 달성을 이루도록 하는 주요한 기능을 담당하는 것이기 때문에[21] 법규범 역시 일반적으로 현실과 일치하도록 교정을 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

하지만 언급한 바와 같이 이는 헌법규범과 헌법현실의 불일치의 경우와는 차원을 달리하는 문제이다. 설사 법규범과 법현실이 일반적으로 일치하지 않는다고 하더라도 이의 교정을 위한 기능을 담당하는 기관이 헌법재판의 경우와 같이 직접적으로 존재하지 않을 뿐더러 위헌적인 상황과 같은 심각한 문제는 발생하지 않기 때문이다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 교정의 필

18) 한수웅, 헌법학, 법문사, 2011, 7면.
19) 한수웅, 헌법학, 법문사, 2011, 7면.
20) 안경환 외, 법·정치와 현실, 나남, 2009, 109면.
21) Raymond Wacks, *Law – A Very Short Introduction –*, 2008, p. 21.

요성을 인정할 수 있다면 그 방안 역시 고민하여야 함은 물론이다. 다시 말해 법규범과 법현실의 불일치의 경우에는 법현실의 교정과 조정이 굳이 요구되지 않는데 위헌적인 법현실이라고 할 수는 없기 때문이다. 하지만 법률을 비롯한 법규범의 기능 자체가 사람이 사회생활을 영위하는 데에 필수적으로 요구되는 생활의 준칙이라는 점에서[22] 양자의 교정과 조정의 필요성을 부인할 수는 없다.

이와 같은 교정의 필요성을 인정할 수 있는 상황에서 교정의 대상은 결국 법률 등을 비롯한 법규범이라고 할 수 있다. 법현실을 위헌적인 수준의 현실이라고 할 수 없을뿐더러 그로 말미암아 그의 교정 주체를 특별히 상정하는 것이 불가능하지만 법률 혹은 법규범에 대한 교정의 필요성을 인정하는 상황에서는 그 교정의 주체를 상정하는 것이 불가능한 것은 아니기 때문이다. 당해 기관은 물론 국회이다. 의회 혹은 국회는 국민의 공선에 의한 의원을 그 본질적인 구성요소로 하는 합의체 기관으로서 국민의 대표기관이자 국민주권의 행사기관이다.[23] 특히 국민생활을 형성하는 기능이 입법과정의 본질적이고 핵심적인 기능이라는 점에서 국회 나아가 국회의원은 현실을 잘 살펴 국민의 권익을 위하여 법률에 신속하고 적절하게 반영하여야 하는 것이다.[24]

3) 법률형성기능과 법률의 정책 형성 기능

법현실과 법규범의 불일치는 국민의 사적 관계에서의 질서를 규율하는 데에 그치지 않고 보다 거시적인 수준에서의 논의에도 적용된다. 즉 국가정책 방향이나 국제적인 수준에서의 국정방향을 정하는 데에 있어서도 법률 등의 법규범은 주요한 기능을 수행하게 되는 것이다. 다음의 논변은 그를 반영하고 있다.

> 법은 단순히 사적 관계에의 질서를 규율하는 것에 그치지 않고 국가가 인적·물적 자원을 동원하여 추진하려는 정책의지를 집약하게 되는데, 국가가 추진하는 정책의 기본방향과 주요 내용은 의회의 심의를 거쳐 결정된 법에 담겨지고, 국가 정책의 변경 또한 법의 개정형식을 통해 구체화되는 것이다.[25]

그렇다면 국민신문고 제도와 관련한 법규범과 법현실의 불일치의 상황 역시 종국적으로는 법률을 통한 제정 혹은 개정 나아가 하위 규범의 제·개정을 통하여 교정될 수 있다고 할 수 있다. 또한 당해 사항 역시 행정의 영역에 포섭될 수 있다는 점에서 행정의 가장 중요한 기준인 '효율성(efficiency)'를 고려하더라도 당해 기준에 합치하는 법규범과 법현실 사이의 차이를

22) 정재길 외 공저, 법과 생활, 오래, 2010, 2면.
23) 박수철, 입법총론, 한울, 2012, 58면.
24) 박수철, 입법총론, 한울, 2012, 59~60면.
25) 박수철, 입법총론, 한울, 2012, 60면.

교정하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

4) 대의민주주의 원리에 따른 자유위임 원리와 그 한계 - 실질적 법치주의와 입법형성권

대의제 민주주의원리[26]에 따른 자유위임원리에 따른다면 국회에 어떠한 입법의무를 도출할 수 있는 상황이 아니라면 국회에 특정한 입법을 강요할 수는 없다. 이와 같은 상황을 감안한다면 국회에게는 광범위한 입법재량 혹은 입법형성권을 인정하여야 한다. 다음의 헌재 결정문은 그를 보여주고 있다.

> 어떤 행위를 범죄로 규정하고 이에 대하여 어떠한 형벌을 과할 것인가 하는 문제는 원칙적으로 입법자가 우리의 역사와 문화, 입법 당시의 시대적 상황과 국민 일반의 가치관 내지 법감정, 범죄의 실태와 죄질, 보호법익 및 범죄예방 효과 등을 종합적으로 고려하여 결정할 국가의 입법정책에 관한 사항으로서 광범위한 입법재량 내지 형성의 자유가 인정되어야 할 부분이다.[27]

국회의 입법형성권 혹은 입법재량이 광범위하게 인정되는 이유는 국회의 구성원리인 대의제 원리와 직접적인 관련을 맺고 있다. 주지하다시피 대의 민주주의의 구성원리인 대의 원리는 특히 자유위임원리를 핵심적인 원리로 제시하고 있다. 이는 보다 구체적으로 민주적 선거제도, 국민인 피치자와 치자인 국민대표자의 분리, 국가기관구성권과 국가의사결정권의 분리, 국민의 전체이익에 대한 추정적 의사의 우선 그리고 기속위임 혹은 명령적 위임의 배제를 핵심적 요소로 하는 원리이다.[28] 이와 같은 사항을 대변하는 대의 원리는 결국 자유위임을 핵심적 가치로 제시하게 되는 것이고 자연스레 국회는 자신의 입법권과 관련하여 상당 정도의 입법형성권을 누리게 되는 것이다.

하지만 그렇다고 하더라도 국회의 입법형성권 혹은 입법재량의 범위가 무한정 확장되는 것이라고 볼 수는 없다. 명령적 위임의 배제에 따른 법적 제재의 어려움으로 인하여 발생할 수 있는 자유위임의 부작용을 치유하기 위하여 실질적 법치주의가 등장하였기 때문이다. 다음의 헌법재판소 결정을 유심히 관찰하면 국회가 누리고 있는 자유위임원리 혹은 대의제 원리의 한계와 제한점을 어렵지 않게 간파할 수 있다.

> 오늘날의 법치주의는 국민의 권리·의무에 관한 사항은 법률로써 정해야 한다는 형식적 법치주의에 그치는 것이 아니라 그 법률의 목적과 내용 또한 기본권 보장의 헌법이념에

26) 대의제란 "대표가 인민의 의사를 대신 표출하고 그들의 이익을 위해 공적 행위를 수행하는 통치형태"로서(서병훈 외 지음, 왜 대의민주주인가, 이학사, 2011, 15면) 통치의 정당성의 근거를 국민에 두는 통치형태를 말한다.
27) 헌재 2011. 4. 28. 2009헌바56.
28) 정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2011, 877면.

부합되어야 한다는 실질적 법치주의를 의미한다.[29]

다시 말해 국민주권은 의회주권으로 나아가 이는 법률주권으로 여겨지던 형식적 법치주의의 시대는 법률의 내용까지 정의 혹은 형평에 적합하여야 하나는 실질적 법치주의의 등장으로 불식되기에 이르렀고 이는 결국 헌법국가(constitutional state)의 등장으로 구체화되기에 이른 것이다. 법률의 헌법합치성에 대한 심사가 헌법국가의 등장으로 말미암아 구체적으로 요구받게 된 것이다. 그렇다면 헌법의 범위 내에서 헌법의 내용을 실현하고 구체화하는 법률을 제·개정하는 한계 내에서만 광범위한 입법형성의 자유를 누리고 있다고 볼 수밖에 없다.

5) 국민권익위원회 관련 국회의 입법 의무

그런데 국민권익위원회 관련 입법과 관련하여서는 구체적인 입법자의 입법의무를 도출할 수는 없다.[30] 언급한 바와 같이 통상적으로 국회의 입법의무는 헌법상 명시적인 입법의무를 인정할 수 있는 경우나 헌법해석을 통하였을 때 특정인에게 구체적인 기본권이 생겨 그들의 기본권을 보호하여 주어야 할 국가나 국회의 보호 의무를 긍정할 수 있을 때에 인정되기 때문이다.[31] 더욱이 대의제에 입각한 자유위임 나아가 그로 말미암은 국회의 광범위한 입법형성권을 감안한다면 일단 입법이 이루어지는 경우 그로 인하여 입법자에게 헌법 상 명시적인 의무가 부여되는 경우가 아니라면 입법자에게는 개정 의무를 가할 수 없는 것은 주지의 사실이기도 하다. 이는 다음의 헌법재판소결정에서도 드러나고 있다.

> 특히 국회에게 특정 법률의 제·개정을 포함한 입법의무를 인정하기 위해서는 국회에게 입법의무를 인정할 수 있는 경우여야 한다. 다시 말해 “헌법상 기본권 보장을 위하여 명시적인 입법위임을 하였음에도 입법자가 이를 이행하지 않을 때와 헌법 해석 상 특정인에게 구체적인 기본권이 생겨 이를 보장하기 위한 국가의 행위의무 내지 보호의무가 발생하였음이 명백함에도 불구하고 입법자가 전혀 아무런 입법조치를 취하고 있지 않은 경우에” 진정입법부작위를 이유로 국회에게 입법의무를 부과할 수 있는 것이다.[32]

언급한 바와 같이 국민권익위원회 관련 법률 제·개정과 관련하여서도 국회에게 명시적인 입법의무를 인정하기가 힘들다. 당해 경우와 같은 단순입법부작위에 해당되는 경우에는 국회에게 입법의무를 강요할 수는 없기 때문인데 국민권익위원회 관련 입법의 경우에는 원칙적으로는

---

29) 헌재 1992.02.25, 90헌가69.
30) 국회의 입법기능 속에는 국민에게 부담을 과하고 국민에게 의무를 부담하는 법규사항뿐만 아니라 통치기관의 조직과 권한에 관한 본질적이고 기본적인 사항까지 포함된다는 본질성이론(허영, 한국헌법론, 박영사, 2008, 866면)에 기반한다고 하여도 국민권익위원회 관련한 입법사항이 당해 사항에 포함된다고 단정지울 수는 없기도 하다.
31) 한수웅, 헌법학, 법문사, 2011, 1358면; 성낙인, 헌법학, 법문사, 2013, 1348~1349면.
32) 헌재 1983.3.17.88헌마1. 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2011, 1520면

단순입법부작위에 해당한다고 볼 수 있기 때문이다. 다음의 결정문 역시 그를 직접적으로 현시하고 있다.

> 단순입법부작위는 입법을 할 것인가와 법률의 내용을 어떻게 정할 것인가 하는 것이 전적으로 국회에게 맡겨진 경우에 국회의 입법형성의 자유에 의하여 입법을 하지 아니하는 것을 말한다. 이러한 경우 국회는 입법의무를 지지 않으므로 국민은 이에 대하여 다툴 수 없다.[33]

하지만 국회의 위상을 상기한다면 국회에게 무한정의 입법재량을 인정할 수는 없고, 일정 정도의 입법개선의무를 부담한다고 볼 수는 있다. 국민의 권익을 위한 입법의무를 추상적으로나마 부담하고 있는 의회를 고려한다면 입법을 통한 법규범과 법현실의 교정과 조정의 필요성을 인정할 수 있기 때문이다. 국회의 전문성 약화에 대한 비난의 목소리가 높지만 국회가 여전히 주요한 입법기능을 담당하고 있다는 사실에 근거한다면 국회는 일정 정도의 입법 개선 의무를 부담한다고 볼 수밖에 없다. 특히 국회의 입법권을 법률의 제정 혹은 개정에 관한 것으로 이해하는 경우에 국회는 입법권한과 관련하여 '국가질서에 관한 중요사항'을 법률로 정할 수 있는 권한을 보유한다고 보아야 하며 일정 정도의 책무 역시 부담한다고 볼 수 있다. 나아가 국회의 입법권이 미치는 범위는 법률로 정할 수 있는 사항의 범위를 중심으로 논의되어야 한다고 볼 수 있다.[34] 더욱이 국회는 다양한 의견을 민주적으로 수렴하여 이를 입법에 반영함으로[35] 국민의 의사를 국정에 반영하여야 할 뿐만 아니라 국민의 권익을 보호하고 고양시키는 방안을 입법을 통하여 고민하여야 한다는 사정을 고려한다면 역시 국회는 일정한 정도의 입법개선의무를 부담하고 있다고 할 수 있다.

결국 국민의 대표기관으로서 국민의 권익을 위하여 입법을 하여야 하는 국회의 지위와 위상으로 말미암아 국회는 국민권익위원회와 관련한 입법의 교정과 개선과 관련하여서도 일정 정도의 의무를 부담한다고 볼 수 있는 것이다.

---

33) 헌재 1983.9.29.89헌마13. 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2011, 1518면.
34) 장영수·김수갑·차진아, 국가조직론, 법문사, 2010, 143~144면.
35) 장영수·김수갑·차진아, 국가조직론, 법문사, 2010, 110면.

제4장 국민신문고 운영을 위한 법제화 방안

현재 기본법이라는 명칭을 한 법규범은 대략 150여개에 달하고 있다.[36] 국민권익위원회가 국민신문고 제도의 효율적인 운영을 위하여 우선적으로 도모할 수 있는 방안 역시 국민신문고 제도와 관련한 일반법을 제정하는 방안이다. 이는 국민신문고 제도와 관련한 개별법을 넘어서는 일반법 혹은 골격법(framework law)으로서의 기본법을 제정하는 방안이라는 점에서 보다 거시적인 수준에서 국민신문고 제도를 규율하고자 하는 접근방법이라고 할 수 있다. 국민신문고 제도 운영을 위한 기본법적 지위를 향유하는 법률을 기반으로 제도 운영을 도모한다면 보다 체계적이고 효율적인 제도 운영을 확보할 수 있을 것이기 때문이다.

제1절 국민신문고 제도의 기반 법제 현황 진단

1. 행정기관 간 권한 확정의 중요성과 법제 전략

모든 행정관청 혹은 행정기관은 자신의 사무수행을 위한 권능과 의무의 총체인 권한을 통하여 국민의 권리 혹은 기본권 보장을 위하여 최선을 다하여야 한다. 이에 따라 행정기관은 기본권의 소지자가 아닌 수범자로서의 지위를 향유하게 되는 것이다.[37] 따라서 기본권의 효과적인 보호를 위해서 무엇보다 요구되는 것은 행정기관들의 권한 확정과 충돌 시 그를 신속하고 효과적인 방식으로 해결하는 것이다. 따라서 무엇보다 중요한 것은 권한의 확정이라고 할 수 있다. 이를 통하여 행정의 중복, 모순 나아가 책임의 회피를 추구할 수 있으며 행정의 전문화를 도모할 수 있기 때문이다. 특히 권한의 확정은 외부적 영향으로부터의 차단을 확보할 수 있도록 하여 행정임무의 보다 효과적인 수행을 가능해 줄 것이고 결국 사인의 권리 보호에 기여할 수 있게 된다는 점에서 당해 권한 확정의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 특히 당해 권한의 확정을 위해서는 권한을 정하는 규정들이 명백하여야 한다는 점에서[38] 권한 확정을 위한 법제 전략 추진에 주의를 기울여야 한다. 국민신문고 제도 역시 관련 권한의 확정을 통하여 제도의 효율적인 운영뿐만 아니라 국민의 권익 역시 최상의 보장을 담보할 수 있다는 점에서 당해 사항에 집중할 필요가 상당하다.

---

36) 법제처 국가법령정보 센터 사이트: http://www.law.go.kr/
37) 헌재 2013.9.26. 2012헌마271.
38) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2014, 925면.

2. 국민신문고 제도의 운영과 관련한 환경 변화와 대응 전략

1) 국민권익위원회의 출범과 국민신문고 제도

그렇다면 국민신문고제도의 운영 관련 법제 정비 역시 관련 기관의 권한 확정에 집중할 필요가 상당하다. 국민신문고 제도의 운영의 경우 급속하고 다양하게 변하고 있는 국민의 요구에 신속하게 대응할 필요성이 급증하고 있다는 점에서 당해 상황을 담아내는 데에 적합한 법제도를 확보할 필요가 있다. 하지만 현재의 법제 상황은 이와 같은 상황과 환경에 효과적으로 대처할 수 있는 수준에 이르지 못하고 있다. 가장 심각한 것은 국민신문고제도의 운영을 위한 주요한 법제가 마련되지 못하고 있다는 점이다. 사실 국민신문고 제도의 경우 국민고충처리위원회의 권한으로 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 기반한 제도였다. 특히 이의 구체적인 집행을 위하여 당해 법률에 근거한 령이 마련된 바도 있다.

「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정」이 그것인데 지금 역시 국민신문고제도의 운영은 당해 훈령에 기반하여 운영되고 있다. 하지만 이명박 정권의 출범에 따라 작은 정부의 슬로건 아래 국민고충처리위원회와 부패방지위원회 그리고 국무총리행정심판위원회가 통합하여 국민권익위원회가 출범하게 되었고 결국 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」로 대체되기에 이르게 된다. 결국 국민신문고 즉 온라인 국민참여포털의 운영 근거인 법률은 폐지되기에 이르렀고 국민신문고제도는 기존의 훈령을 통하여 간신히 운영되고 있는 실정인 것이다. 법치 행정의 원칙 상 모든 행정에는 무엇보다 법적인 근거가 필수적으로 요구된다는 점에서 당해 상황은 조속히 개선되어야 한다.

2) 현 법제 운영 진단과 문제점

언급한 바와 같이 현재 국민신문고는 정식적인 근거 법률이 부재한 상황에서 기존의 훈령을 통하여 운영되고 있다. 법치 행정의 원칙 혹은 행정의 법률 적합성의 원칙에 부합하지 않는 상황임은 물론이거니와 당해 훈령의 경우 국민의 권리·의무와 관련된 사항을 적지 않게 포함하고 있어 이에 대한 정비의 목소리는 꾸준히 높아지고 있는 것이 사실이다.

법규명령이라 하면 주지하다시피 “일반적으로 행정권이 정립하는 법규범을 말하는 것으로 일반·추상적인 규정으로서 법규적 효력, 즉 행정권 자신뿐만 아니라 국민을 「법」으로서 구속하는 힘을 갖는 것”을 말한다.[39] 이에 비하여 행정규칙은 “상급행정청 또는 상급자가 하급행정청 또는 하급직원에 대하여 행정조직 내부에서 행정조직의 운영, 행정사무의 처리를 규율하

39) 홍준형, 행정법, 법문사, 2011, 256면.

기 위하여 발하는 일반·추상적 규정"을 의미하는 것으로 특히 이는 행정의 내부법으로서의 위상으로 말미암아[40] 외부적인 구속력이 없어 법규의 범위에 이를 포함시키지는 않는다. 특히 법규명령의 경우 대통령령이나 총리령 혹은 부령 등의 명칭으로 발해지는 것에 비하여[41] 행정규칙의 경우에는 훈령 또는 고시의 형식으로 발령된다는 점을 염두에 둔다면 국민신문고 제도 운영의 주요한 근거가 되고 있는 「온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정(대통령 훈령 제170호)」 역시 행정규칙의 일종이라고 일응 상정할 수 있다. 물론 행정규칙 형식의 법규명령으로 상정할 수 있는 가능성이 전혀 없는 것은 아니지만 일단 형식적인 면에 천착한다면 결국 당해 행정규칙을 통하여 국민의 권리와 의무와 관련된 사항을 직접적으로 다루도록 하는 것은 법체계의 정합성에 입각한다면 바람직한 것은 아니다.

그렇다면 법체계의 정합성을 확보함으로 법치행정의 원칙에 부합하도록 하고 나아가 국민의 요구에 신속하고 기민하게 대응하기 위한 작업으로서 당해 국민신문고 제도 운영 법령의 정비를 도모하여야 할 것이고 거시적으로는 보다 안정적이고 실효적인 국민신문고 제도의 운영을 위해서는 근거 법률의 마련이 선행되어야 할 것이다.

3) 현 법제 문제점의 극복방안

우선 요구되는 작업은 다방면적으로 이루어지는 국민의 행정 요구에 효과적이고 기민하게 대응하기 위한 국민신문고 운영 방안을 마련하는 것이다. 물론 이를 위해서는 국민신문고 제도의 근거 법률을 마련하는 것임은 물론이고 이를 구체적으로 집행하기 위한 하위 법령을 마련하는 것 역시 요구된다. 우선 법률의 마련을 위하여 구체적인 법제전략을 수립하여야 할 것이고 이에 발맞추어 보다 실제적인 집행을 담보하기 위하여 구체적인 하위 법령을 마련하여야 하는 것이다. 특히 전자의 경우 기존에 존재하고 있는 법률을 개정·보완하는 방안과 새로운 수준의 기본법 제정 방안 역시 고려해 볼 만하다. 그렇다면 개별법령의 개정 보완 방안과 기본법 제정 방안 간 비교 분석을 통하여 보다 실제적이고 효과적인 방안을 도모하는 것이 요구된다고 할 수밖에 없다.

나아가 하위 법령의 경우 앞서 본 바와 같이 하위 법령의 성질에 따라 그 내용 따라 상이해지기 때문에 국민신문고제도 운영의 효율성을 담보하기 위한 하위 법령의 종류를 정하고 그에 맞추어 구체적인 내용을 정할 필요가 있다. 물론 하위 법령이 법규명령인 경우와 행정규칙인 경우 그 내용 또한 달라지는 것인데 앞서 언급한 바와 기존 국민신문고 제도의 근거 법령을 훈령 나아가 행정규칙으로 본다면 그 내용 역시 국민의 권리·의무에 대한 사항을 담을 수 없다고 보는 것이 적절하므로 이를 위한 정비 작업 역시 선행되어야 함은 물론이다.

---

40) 홍준형, 행정법, 법문사, 2011, 273면.

41) 물론 법규명령은 위임명령과 집행명령으로 구성되어 있는 것이지만(헌법 제75조) 일단 명칭은 본문과 같이 붙여지는 것이 일반적이다.

제2절 기본법 제정을 통한 국민신문고 제도 법제 전략

현재 적지 않은 분야에서 기본법을 통한 법제 운영을 도모하고 있다. 그렇다고 국민신문고 제도 역시 기본법을 통하여 제도의 운영을 도모하여야 하는 것은 아니다. 국민신문고 제도 운영의 특수성에 따라 당해 방안이 적절하지 않을 수도 있기 때문이다. 따라서 당해 방안의 적용에 있어서는 보다 면밀한 고찰과 적용 가능성 타진 여부에 대한 연구가 선행되어야 한다.

1) 기본법의 용례[42]

기본법이라는 용어의 추상성으로 인하여 이에 대한 명확한 정의를 찾는 것이 쉬운 것은 아니다. 우선 형식적인 사항을 중시하는 입장으로 기본법이 들어 있는 법률은 모두 기본법으로 보자는 입장이 있다. 물론 당해 기본법이라는 명칭을 붙인 법률은 일정한 지향점을 발견하는 것이 어렵지 않다.

그리고 "사회에 있어서 기본적인 원칙이나 준칙 내지 일정한 법 분야에 있어서 제도, 정책 등에 관한 기본과 원칙, 기준 등에 관하여 정한 법률을 기본법이라 지칭하는 경우"가 있을 수 있다.[43] 이는 물론 기본법의 실질적인 의미를 강조하는 입장으로 실제로 관련 법률에 '기본법'이라는 명칭이 붙어 있지 않는 법률이라고 하여도 일정한 정책의 지향점을 나타내고 있는 법률이라면 그를 기본법이라고 볼 수 있다.

나아가 국가의 기본적인 조직을 나타내는 법규범을 기본법이라고 부르는 것으로 이는 물론 헌법의 다른 의미라고 할 수 있다. 독일이 이의 대표적인 예로 제시할 수 있을 것인데 독일의 경우 기본법(Grundrecht)이라는 헌법이 존재하고 있기 때문이다. 하지만 이는 분단의 상황에서 통일 헌법을 예상하고 임시로 명명한 헌법의 다른 이름이라는 점에서 당해 지점에서 당해 논의를 포함하는 것은 의문이다. 지금 기본법에 대한 논의는 법률의 지위에서의 논의이고 독일의 기본법 나아가 사우디아라비아의 통치 기본법 모두 헌법적 지위의 문제이므로 논의의 수준(level)을 달리하기 때문이다.

2) 기본법의 법적 효력과 입법기술

(1) 기본법의 의미

앞서 기본법의 용례에 대해서 살펴보았지만 흔히 기본법이라 하면 "정책입법·프로그램법

42) 이는 황승흠, "기본법체제에 대한 법학적 이해 – 아동·청소년 분야 통합·분리논의를 중심으로 –", 공법학연구 제11권 제1호 (2010), 247~248면을 참조하였다.

43) 황승흠, "기본법체제에 대한 법학적 이해 – 아동·청소년 분야 통합·분리논의를 중심으로 –", 공법학연구 제11권 제1호 (2010), 247면.

으로서의 기능과 성격을 가지는 독특한 입법형식, 즉 당해 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하는 입법유형"을 일컫는다.[44] 다시 말해 기본법이라는 것은 "일반적으로 국정의 중요한 비중을 차지하는 분야에 대해서 국가의 제도·정책 등에 관한 기본방침·프로그램·대강을 명시한 것으로 직접적으로 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 규정을 마련하지 않은 법률이라고 할 수 있"는 것이다.[45]

당해 기본법은 관련 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정함으로 거시적인 수준에서의 제도의 정비를 가능하게 한다. 나아가 이를 통하여 계획적이고 종합적인 정책의 추진을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 제도와 정책의 종합화·체계화를 통하여 복잡하게 변모하고 있는 현 사회에 대한 현실적응성을 확보할 수 있게 한다는 점에서 그의 강점을 어렵지 않게 간파할 수 있다. 나아가 당해 기본법의 마련을 통하여 특정 정책과 제도를 국회의 구성과 정부의 변경에도 불구하고 꾸준히 유지할 수 있다는 점에서 정책의 일관성과 계속성 그리고 안정성을 확보할 수 있다.[46] 무엇보다 당해 기본법을 통하여 국민은 특정 정책의 방향성과 활용가능성을 어렵지 않게 확보할 수 있게 된다는 점에서 당해 기본법을 통한 법제 전략은 상당히 많은 분야에서 활용되고 있다. 물론 당해 기본법은 국정의 중요 부분을 차지하는 사항에서 기본 골격으로서의 입법기술이라는 점에서도[47] 그 의의를 발견할 수 있다.

(2) 기본법의 법적 효력

특정 기본법의 경우 관련 시책의 방향성을 제시해준다는 점에서 그 대상 분야에 대해서는 다른 법률에 우월하다는 주장이 없는 것은 아니다.[48] 즉 다른 법률과의 관계에서 제정 선후를 불문하고 기본법의 유도성·우월성 등의 특징으로 말미암아 기본법의 우월적인 효력을 가지게 된다는 것이다.[49] 이는 일본의 입법례에서 흔히 볼 수 있는 주장으로 일본의 경우에는 구체적인 의무를 부과하는 작용법이 아니라 특정 정책의 추진에 있어 방향과 원칙만을 제시하는 기능으로서의 기본법은[50] 다른 법률에 대해 우월한 지위를 향유한다고 보고 있어서[51] 기본법과

---

44) 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원. 2008, 127면. 황승흠, "기본법체제에 대한 법학적 이해 - 아동·청소년 분야 통합·분리논의를 중심으로 -", 공법학연구 제11권 제1호(2010), 245면에서 재인용.

45) 특히 기본법에 대한 현 일본 정부의 공식적 해석이라고 한다(男女共同參劃局,「基本法」の性格 http://www.gender.go.jp/danjyo_kihon/chikujyou.html) 참조). 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 295면에서 재인용.

46) 이상 황승흠, "기본법체제에 대한 법학적 이해 - 아동·청소년 분야 통합·분리논의를 중심으로 -", 공법학연구 제11권 제1호(2010), 245면, 각주 7).

47) 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 293면.

48) 小野寺理, "法制執務コラム集", 立法と調査(NO. 209), 参議院事務局企画 調整室(1999年1月). 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 296면에서 재인용.

49) 박영도, "기본법의 법제상의 위치", 법제연구(제5호), 한국법제연구원(1993), 283-284면. 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 307면에서 재인용.

50) 內閣官房IT擔當室, "高度情報通信ネットワーク社會形成基本{法(いわゆる IT基本{法)の概要", ジュリスト(NO. 1195), 有斐閣(2001), 77-78면. 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 283면에서 재인용.

51) 小野寺理, "法制執務コラム集", 立法と調査(NO. 209), 参議院事務局企画調整室(1999年1月). 박정훈, "입법체계상 기본법의

다른 법률과의 관계와 관련 '일반법과 특별법의 관계'로 상정하고 있지는 않다.[52] 심지어 기존의 일반 법률이 새로 제정된 기본법의 규정의 내용과 상충하거나 기본법의 목적과 취지에 위반되는 것이 명확하다면 당해 법률은 기본법에 위반되는 한도 내에서 효력을 상실하게 된다고 보고 있다.[53] 다음의 논변 역시 헌법과의 관계를 전제로 기본법의 우월적 효력을 설명하고 있음은 물론이다.

> 결국 일본에서 기본법이란 일반적으로 헌법상의 원칙에 근거하여 국가적으로 중요한 과제와 관련하여 제도·정책·대책을 입법화한 것으로 이를 통해 헌법을 구체화하고 이에 따라 각각의 개별 법률을 정립해가기 위한 「매개 입법」이라고 할 수 있으며, 어떠한 법 영역에서 특정한 기본법의 존재는 적어도 당해 관련법률에 대해서 「헌법」적 역할을 하고 있다.[54]

결국 일본에서의 기본법의 법적 지위와 관련하여서는 「헌법≫기본법≫법률」이란 등식의 성립이 가능해진다.[55]

하지만 우리 법제도의 특징을 고려한다면 기본법의 효력에 대해서는 보다 엄밀히 고찰을 할 필요가 있다. 우선 헌법상으로 입법권에 대한 원칙적인 규정만을 두고 있을 뿐 법률의 효력에 대한 특별한 규정을 가지고 있지 않다. 그렇다면 법단계설의 일반적인 기준과 헌법 규정의 입장에 따라 헌법과 법률 그리고 명령 등의 순서를 효력의 우위를 정할 수밖에 없다.[56] 특히 입법형식으로 법률과 명령, 행정규칙 그리고 조례 등을 특정하고 있는 현재 헌법의 태도를 고려한다고 하더라도 이 외의 입법형식을 만들어 헌법에서 예정하고 있지도 않은[57] 우월적 효력을 부여하는 것은 위헌의 소지가 오히려 크다고 할 수 있다. 결국 헌법의 최고규범성이 간접적으로 인정되고 있다고 볼 수 있는 근거인 위헌법률심사제도와[58] 법률의 하위 법령에의 위임입법의 원칙에 따른다면[59] 「헌법≫법률(⊃기본법)≫명령」으로 법규범의 효력 범위를 정하는 것

본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 296면에서 재인용.

52) 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 300면.

53) 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 300면. 물론 이는 실질적 측면의 효력 문제이고 일본 역시 형식적인 측면에서의 효력은 관련 법률에 대해 우월적 지위를 갖는 것은 아니라고 한다. 기본법 역시 형식적으로는 법률이기 때문이다. 大橋洋一, "行政法1(演習)", 法學教室(NO. 201), 有斐閣(1997), 134면; 男女共同參劃局, 「基本法」の性格 (http://www.gender.go.jp/danjyo_kihon/chikujyou.html) 참조. 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 302면에서 재인용.

54) 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 294면.

55) 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 294면.

56) 역시 당해 견해에 기반하고 있다.

57) 이준서, 환경정책기본법의 체계 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2009, 20면은 박영도, "기본법의 법제상의 위치", 법제연구 제5호(1993), 280면을 인용하여 "「헌법」상 제한적으로 인정된 국법형식의 하나인 법률에 대하여 입법권자의 의사나 규율내용의 특수성만을 가지고 기본법과 일반법이라는 새로운 법형식의 범주를 창설하는 결과를 정당화하기도 어렵다고 한다."라는 언급을 하고 있다.

58) 헌법 제111조 ① 헌법재판소는 다음 사항을 관장한다.
1. 법원의 제청에 의한 법률의 위헌여부 심판

59) 헌법 제75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

이 타당하다. 즉, 기본법을 통하여 규율하는 경우 이와 같은 법규범적 지위를 감안할 필요가 상당하다고 볼 수 있다.

(3) 기본법의 제정 규율 방식

일본의 경우 기본법은 '매개입법'으로서의 지위를 향유하고 있어서 관련 분야에서의 기본법은 헌법과 같은 형식으로[60] 헌법을 구체화하는 법으로서의 지위를 향유하고 있으며 이로 인하여 통상적인 법률보다는 우월적인 위상을 자랑하고 있다. 이로 인하여 일본에서의 기본법은 전문(全文)이나 선언문 등을 두어 일반적인 법률과는 차별적인 형식을 취하고 있으며 특히 관련 분야에서의 정책 목표 혹은 정책 이념을 제시하고 이를 실현하기 위한 기본적인 시책을 마련하고 있다. 나아가 당해 정책 목표를 구체적으로 실현하기 위한 정책 기구의 설치를 예정하고 목표 달성을 위한 다양한 활동의 종합적이고 효율적인 전개를 도모하기 위한 기본계획 등의 구체적인 방향을 책정하는 것을 내용으로 한다.[61]

하지만 이와 같은 원칙이 부재하는 상황에서 기본법이라는 입법 기술이 상당한 분야에서 활용되고 있는 우리나라에서는 일본의 경우를 참조할 수는 있어도 이를 그대로 답습할 수는 없다. 그렇다면 보다 많은 경우의 수를 두고 면밀한 고찰이 선행되어야 한다. 이에 따라 기본법이라는 입법기술을 통하여 제기할 수 있는 구체적인 입법기술은 다음과 같다.[62]

첫째, 일본과 같이 헌법의 구체화를 위하여 다른 법률과의 관계에서 기본법에 우월성을 부여하는 방식이다. 이는 물론 기본법의 매개입법으로서의 지위를 부여하여 특정 정책의 집행을 보장하자는 것이다. 앞서 본 바와 같이 당해 방식에 따른 기본법 규율 방식은 헌법상의 원칙에 근거한 국가적 과제와 관련한 정책과 제도 나아가 대책의 입법화를 가능하게 하여 주며 각각의 개별 법률의 정립을 가능하게 해줄 수 있다.

둘째, 원칙적인 방향만을 제시하여 특정 정책의 실현을 위한 기본적인 전제로서의 지위만 향유하도록 하는 방식이다. 기본법이라는 사전적인 의미를 가장 잘 반영하는 입법기술이라고 할 수 있지만 기본법 자체적으로 국회에게 입법의무를 부과할 수 없는 상황에서는 실효성을 담보할 수는 없는 입법기술이다.

셋째, 정책의 특정 방향을 제시하는 기본법적인 지위를 전제로 보다 구체적인 규제적인 사항을 정하는 경우이다. 이는 정책법적인 특성과 작용법적인 특성의 혼용으로 인하여 고유한 기본법의 특징을 상실하게 될 것이라는 비난이 없는 것은 아니지만[63] 다양한 정책 집행 수단의 확보를 담보할 수 있다는 점에서 그 의의를 발견할 수 없는 것 또한 아니다.

---

60) 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 281면.
61) 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 282면.
62) 이는 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12)를 중심으로 제시한 것이다.
63) 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 282면.

넷째, 특정 정책의 방향을 제시한다는 원칙적인 사항은 유지하면서 다만 다른 법률과의 관계에서 우선하는 효력을 전제하지는 않고 그를 보완 혹은 보충하도록 하는 입법기술이다. 이를 통하여 정책의 집행을 위한 입법의 흠결을 보완할 수 있을 것이기 때문에 의미가 있는 입법기술이다.

3) 기본법 관련 입법기술을 고려한 국민권익위원회 제도 규율 방향

그렇다면 국민권익위원회의 경우에는 어떠할 까? 첫째 방식을 취하는 것에는 부담이 적지 않다. 헌법 상 구체적으로 기본법을 통하여 국민권익위원회의 정책을 추진하도록 하는 입법의무를 규정하지 않고 있을 뿐만 아니라 헌법 상 일반 법률보다 우위의 지위를 부여하도록 특정 법규범을 예정하고 있지 않기 때문이다. 결국 나머지 입법기술이 국민권익위원회 관련 입법 사항에 참조할 수도 있지만 국민권익위원회 국민신문고 제도의 경우 규제적인 나아가 침익적인 행정은 아니기 때문에 당해 방안을 참조하는 데에는 의구심이 있을 수밖에 없다. 따라서 국민권익위원회의 특수성과 통상적인 기본법의 제정 의도를 고려한다면 우선 다른 법률에 대하여 우선 적용되도록 하는 방식과 다른 법률을 보충하는 방식의 입법기술 중 후자를 전제로 이에 구체적인 방안을 추가하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다. 그렇다면 원칙적인 방향을 정하는 기본법에서 다른 법률을 보완하고 보충하는 방향을 고려하여야 한다. 이는 국민권익위원회의 특수성을 고려해보더라도 충분히 가능한 방안이라고 보인다.

다음의 논변 역시 기본법을 통한 통상적인 법제 전략의 특징을 보여주고 있는 것인데 국민권익위원회의 경우에도 충분히 고려해 볼 수 있는 사항이다.

> 기본법에서 정책 또는 규제의 지향점이나 방향성 또는 대략적인 사항을 정하고 구체적 내용을 다른 법률에서 정하도록 규정하며 이에 연계하여 개별 법률의 목적 조항에서 기본법에 따른 법률에서 정함을 목적으로 하는 법률이라는 것을 명시적으로 밝히고 이의 구체적 내용을 규정하는 것이다. 이렇게 보면 법체계적으로나 내용적으로 기본법-개별 법률의 관계가 내용적으로 총론-각론의 연계성을 갖게 되는 이념형적인 기본법체계를 형성한다.[64]

요컨대 다음과 같이 법제 전략별 강점을 분석한 사항을 감안한다면 국민권익위원회의 국민신문고제도의 구체적인 입법기술 방향을 기본법으로 정하는 데에 문제가 많다고 볼 수만은 없다.

64) 황승흠, “기본법체제에 대한 법학적 이해 - 아동·청소년 분야 통합·분리논의를 중심으로 -”, 공법학연구 제11권 제1호 (2010), 246면.

<표Ⅳ-1> 기본법과 개별 법령 개정 비교

	기본법	개별 법령 개정
강점	·기본법의 제정을 통하여 국가기관과 국민 참여율 증대를 확보할 수 있을 뿐만 아니라 가시적 효과성 역시 확보 가능[65] ·국민신문고 운영과 관련한 거시적인 방향제시를 국가기관과 국민의 참여를 쉽게 유도할 수 있고 국민적 공감대를 확보할 수 있음.	·새로운 법률을 요구하는 것이 아닌 기존 법률의 개정이므로 개정의 가능성이 높음. ·현행 법률 체제를 유지하는 것이므로 관련 제도의 운영에 있어 혼선을 최소화할 수 있음.[66]
약점	·필요에 의한 참여보다 실적 혹은 강제에 의한 참여로 제도의 질 확보가 어려움[67] ·새로운 법률의 제정이므로 입법 자체의 어려움이 존재함. · 기존 제도와 법규범과의 관계 정비가 선행되지 않는다면 관련 제도의 혼선을 야기할 수 있음.	·기본법의 제정을 통하여 국가기관과 국민 참여율 증대를 확보할 수 있을 뿐만 아니라 가시적 효과성 역시 확보 가능[68] ·기존 법규범에 대하여 제기되는 한계를 극복하는 것이 어려움.
입법 전략실현 가능성	·기본법이라는 새로운 법률의 제정을 강구하는 방안이므로 관련 부처의 협조와 관련 법제도와의 조화로운 방안을 확보하여야 하고 국회에게 입법 부담을 부과하는 것이므로 상당 정도의 실현에 부담이 있는 것이 사실임. ·하지만 국민신문고제도에 대한 국민의 의식 변화와 이의 활용에 대한 기대 등 제도의 전반적인 제도의 개선이 요구되는 상황에서 이에 대한 기본법의 제정 필요성을 부인할 수는 없음.	·기본의 법률에 대한 개정 작업이므로 국회와 관련 기관의 부담은 덜 하지만 기존 법제도와의 관계와 관련하여 정비 작업이 선행되어야 한다는 점에서 나아가 법개정을 통하여 기존 법제도와의 상충 가능성을 무시할 수 없다는 점에서 상당한 정도의 부담이 있음.

65) 강문희, 전자적 참여 및 소통 활성화 방안연구: 국민신문고 정책토론 기능 활성화를 중심으로, 한국정책과학회·국민권익위원회, 2013, 49면.
66) 박선영 외, 여성발전기본법에 대한 입법평가, 한국여성정책연구원, 2008, 20면.
67) 강문희, 전자적 참여 및 소통 활성화 방안연구: 국민신문고 정책토론 기능 활성화를 중심으로, 한국정책과학회·국민권익위원회, 2013, 49면.
68) 강문희, 전자적 참여 및 소통 활성화 방안연구: 국민신문고 정책토론 기능 활성화를 중심으로, 한국정책과학회·국민권익위원회, 2013, 49면.

제3절 국민신문고 제도에 있어 기본법 제정을 통한 법제 전략 쟁점

1. 국민신문고제도의 법제 전략의 방향 - 국민권익위원회의 특수성을 반영하여

사실 구체적인 입법방향과 관련하여 구체적인 입법기술을 명시하고 있지 않은 헌법 규정상 특정 분야에 대한 규율의 경우 개별법적인 입법 계열을 통하여 규율을 하던지 기본법을 통하여 규율을 하던지 이는 결국 입법정책의 문제로서 국회의 입법 결단에 따라 결정될 사항이다.[69] 그렇다면 입법을 구체화하는 데에 관련 사항의 합리성과 효율성을 고려하여야 할 것이고[70] 국민신문고제도 규율과 관련하여서도 국민권익위원회와 관련 부서 나아가 관련 법규범 상황을 고려하여 구체적인 입법 방향을 정하는 것이 요구된다.

그렇다면 국민신문고제도 운영과 관련하여서는 우선 관할 기관의 일원화와 이를 위한 법제의 정비가 선행되어야 한다. 관련 기관이 분산되어 있을 뿐만 아니라 관련 법규범 또한 그러하여 이를 정리하는 것이 무엇보다 요구되기 때문이다. 결국 권한의 상충 가능성이 존재하고 있으며, 현재 법률의 제·개정을 요구하는 것에 상당한 정도의 부담이 존재하는 당해 사항의 경우 기본법을 통한 관리와 규율의 필요성을 인정할 수 있게 된다.

2. 기본법안 마련을 위한 국회의 입법 부담

국민의 요구사항이 다변화·다종화되고 나아가 그 범위 역시 급격하게 확대되고 있는 상황에서 개별 법제를 통하여 관련 제도의 운영을 도모한다면 이의 성공여부는 종국적으로 입법자의 입법의지와 기민한 입법 활동을 전제로 하게 되는 데 앞서 본바와 같이 입법자에게 고강도의 입법의무를 강요할 수는 없다. 그렇다면 개별 법제를 통한 법제 전략 방안을 통해서는 상당한 성과를 장담할 수는 없다. 국민의 유동적이고 예측이 불가능한 요구와 직접적으로 관련을 맺고 있는 국민신문고제도의 보다 탄력적인 운영을 위해서도 관련 법제 정비의 바람직한 방향으로 보다 거시적이고 일반적인 수준에서의 법제 마련과 운영을 제시할 수 있기도 하다. 결국 국민신문고제도의 기본법 제정을 통하여 다양하게 제시될 수 있는 국민의 요구를 보다 탄력적이고 신속하게 대응할 수 있을 것이고 이를 통하여 국민의 요구에 보다 탄력적으로 대응할 수 있는 보다 완비된 수준의 법제 기반을 확보할 수 있을 것이다. 나아가 기본법으로서의 법규범을 제정하도록 하는 당해 법제 전략은 국회의 입법의무와 많은 관련을 맺고 있지는 않다는 점에서 상당한 정도의 이점을 발견할 수 있다. 원론적인 차원에서의 국회의 입법행위를 요하고 일단 국회가 일반적인 수준에서의 입법행위를 한다면 이후 면밀한 부분에서의 국회의 입법행위를

69) 황승흠, “기본법체제에 대한 법학적 이해 - 아동·청소년 분야 통합·분리논의를 중심으로 -”, 공법학연구 제11권 제1호 (2010), 256면.

70) 이는 앞서 본 바와 같이 행정국가의 등장으로 말미암아 행정의 능률성이 특히 강조되고 있는 현 상황을 반영하는 것임은 물론이다. 이황우, 경찰행정학, 법문사, 1998, 34면.

구체적으로 논할 필요가 많지는 않기 때문이다. 나아가 국회의 전문성 부족과 국민의 요구에 기민하지 못한 국회의 대응을 전제로 한다면 다종화되고 예측하기 힘들게 제기되는 국민의 민원 혹은 요구에 국회는 탄력적으로 대응할 것이라고 기대할 수도 없다. 이와 같은 상황을 전제로 한다면 애초에 국민의 민원을 거시적이고 통합적으로 처리하도록 하는 일반법을 제정하여 당해 법률을 통하여 국민의 민원에 대하여 탄력적으로 규율하도록 하는 방안을 고려해볼 수 있는 것이다.

당해 법제 전략의 경우 결국 일반적인 수준의 법률을 통하여 국민의 민원을 처리하도록 하는 점에서 원칙적인 방향을 잡을 수는 있다. 하지만 당해 법제전략은 예측불가능하게 다양화되고 있는 국민의 민원에 대한 대처를 보다 체계적이고 구체적으로 도모하는 것에는 일정 정도의 한계를 인정할 수밖에 없다. 따라서 당해 법제전략의 강점을 인정할 수 있다고 하더라도 국민의 민원 혹은 요구에 보다 기민하고 효율적으로 대응하기 위해서는 이를 보완하는 방안을 고려해 볼 필요가 상당하다. 당해 분야에서는 탄력적이고 기민한 대응을 위한 조치를 강구할 필요가 있을 것인데 이를 위하여 특히 대응 법제의 설정에 주의를 기울여야 하는 것이다. 이는 물론 요사이 직접적으로 제기되고 있는 행정국가의 증가에 따른 행정권의 확대·강화 현상과 무관하지 않다. 즉 행정권의 강화와 증대는 행정입법의 필요성을 제시하고 있으며 입법의 내용이 전문적이고 기술적인 사항에 대하여 다루는 경향이 증대되면서 입법은 대강의 골격만을 정하는 골격입법의 모양새를 가지게 되고 이에 따라 보다 구체적이고 탄력적으로 규율하도록 하는 행정입법의 필요성이 제기되고 있는 것이다.[71] 따라서 당해 국민신문고제도 역시 골격입법을 통하여 제도의 운영의 원칙을 설정한 후 보다 전문적이고도 신속한 그리고 효과적인 대응을 담보하기 위해서는 행정부에게 당해 사항을 위임하는 법제전략을 고려할 필요가 상당하다고 보인다. 더욱이 국민신문고제도의 경우 행정주체와 국민 간의 관계를 규율하는 사항이라는 점에서 행정규칙보다는 법규명령을 통하여 규율하도록 하는 것이 보다 바람직하다.[72] 국민신문고제도 관련 법제적 전략을 위해서 원칙적이고 일반적인 사항을 법률로 규율하도록 하고 이를 기반으로 정책의 구체적인 실현을 위하여 다만 법규명령 등의 하위 법규범을 활용하도록 하는 방안이기 때문에 이는 의회유보원칙 역시 위반하는 것은 아니다.

특히 당해 법제전략을 고려한다면 당해 법률안은 다음의 사항을 담을 수 있을 것이다.

3. 구체적인 기본법 입법 방향

통상적으로 기본법이라고 하면 앞서 본 바와 같이 결국 기본법이라는 제명을 갖추는 것이 바람직하고 특정 분야에서의 정책이나 제도 등에 관한 기본적인 원칙이나 방향 등을 제시하여야 할 뿐만 아니라 되도록 기본법에서 구편하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항을

71) 양건, 헌법강의, 법문사, 2012, 979면.
72) 박균성, 행정법강의, 박영사, 2013, 127면.

관련 개별법을 통한 운영을 예정하고 있는 경우가 일반적이다.[73] 이에 따라 기본법으로서의 지위를 원칙적으로 부여하기 위해서는 각 개별법들의 구체적인 입법목적을 달성할 수 있도록 하는 일반적이고 포괄적일 뿐만 아니라 장기적인 정책을 마련할 수 있는 근거를 확보하고 있어야 할 것이고 나아가 국회가 당해 기본법을 통하여 행정에게 구체적인 지침으로 제시하고 이의 집행여부를 통제할 수 있도록 행정의 통제를 위한 기능 역시 확보가 되어야 할 것이다(기본이념 제시 기능).[74] 관련 분야의 정책적 방향성을 제시하여 꾸준한 집행 가능성을 확보하여야 함은 물론이다(정책의 방향성 제시 기능).[75] 국민권익위원회의 국민신문고 제도와 관련한 기본법 역시 당해 사항을 포함하고 있어야 할 것으로 보인다.

그런데 통상 기본법이라고 하면 정책의 기본 방향을 제시하며 거시적인 수준과 추상적인 규정만 가지고 있기 때문에 실효적인 집행력의 확보 여부에 대해서는 부정적인 견해가 일반적이다.[76] 따라서 기본법이 단지 추상적이고 선언적인 수준의 규범에서 벗어나 보다 구체적이고 실제적인 법규범으로서의 역할과 기능을 담보하기 위해서는 무엇보다 기본법 체제에 입각하여 개별 입법에서는 보다 구체적인 정책사항이 제시되어야 한다.[77] 국민권익위원회 역시 이와 다르지 않다. 특히 현재 기본법이라는 용어를 통하여 특정한 분야의 기본적인 입법 방향을 정하고 있는 기본법의 경우 "제도와 정책에 관한 기본 원칙과 이념 등을 주로 정하는 이념형"과 "국가의 제도와 정책의 목표·방향 등을 제시하고 정부의 책무를 정하는 정책형" 등으로 그 방향을 제시할 수 있는데[78] 현 국민신문고제도와 관련한 일반적인 상황을 고려한다면 우선적으로 이념형보다는 정책형을 통하여 구체적인 방향을 정하는 것이 요구된다고 할 수 있다.

나아가 당해 기본법에는 통상적인 기본법의 용례에 따라 '기본용어의 정의, 정책추진의 원칙 또는 방향, 추진체계, 그리고 재원의 조달방법' 등을 포함시켜야 할 것이다.[79] 일단 다음의 골격을 중점으로 구체적으로 입법 방향을 정할 수 있을 것이다.

【(가칭) 온라인 국민참여포털의 운영에 관한 법률】의 입법 기술 방향

우선 명칭의 경우 기본법이라는 명칭을 붙일 수도 있을 것이지만 명칭 자체가 기본법의 필수적으로 요구되는 성립요건이 아닐 뿐만 아니라 현 상황과 같은 법체계와 관련 기관의 정비를 위해서는 연착륙이 요구된다고 할 수 있을 것이므로 굳이 기본법이라는 명칭을 고집할 필요는 없다고 보인다.

73) 이준서, 환경정책기본법의 체계 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2009, 19면.
74) 이준서, 환경정책기본법의 체계 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2009, 22~23면.
75) 이준서, 환경정책기본법의 체계 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2009, 23면.
76) 황승흠, "기본법체제에 대한 법학적 이해 - 아동·청소년 분야 통합·분리논의를 중심으로 -", 공법학연구 제11권 제1호(2010), 249면.
77) 황승흠, "기본법체제에 대한 법학적 이해 - 아동·청소년 분야 통합·분리논의를 중심으로 -", 공법학연구 제11권 제1호(2010), 249면.
78) 연기영, "스포츠기본법의 제정방안", 스포츠와 법 제11권 제4호(2008.11), 122면.
79) 황승흠, "기본법체제에 대한 법학적 이해 - 아동·청소년 분야 통합·분리논의를 중심으로 -", 공법학연구 제11권 제1호(2010), 246면.

그리고 사실 기본법의 규정형식과 관련하여 정하여진 원칙은 없다. 국민에게 관심을 불러일으키고 관련 기본법의 규정 취지에 충실하려는 의도 하에 전문과 선언문을 두는 경우도 있지만[80] 당해 국민신문고 제도의 경우에는 통상적인 예에 따라 굳이 선언문과 전문을 붙일 필요는 없을 것으로 보인다.

제00조 총칙

법률의 기본적인 존재 의의를 드러냄으로 입법방향과 관련 사항을 소개하는 부분이다.

제00조 기본 이념과 목적

다른 기본법의 경우, 효율성과 형평성의 추구, 국민 삶의 질 개선, 복지국가의 구현 나아가 인간의 존엄과 가치 고양과 민주화 및 국가의 지속적인 발전 등 다양한 이념과 목적으로 제시하고 있다.[81] 특히 기본법의 통상적인 경우 효율성과 형평성, 지속가능성과 같은 가치를 제시하는 경우와 이념보다는 기본원칙을 천명하는 경우로 대별되고 있다.[82] 국민신문고 관련 기본법의 경우에도 당해 사항을 참고하여 기본이념을 정할 수 있을 것이다. 나아가 통상적인 기본법 목적의 경우 관련 분야의 기본적인 사항을 정하고 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 권한과 책무 나아가 국민의 복지 증진에 대한 사항을 규정하는 경우가 일반적인데[83] 이 역시 참고할 만하다.

법률의 이념 규정은 법률의 제정 이념을 표현한 것으로서 관련 법령의 조문을 통하여 구현되어야 하는 이념에 관한 선언적 규정을 말한다.[84] 통상적인 법률의 경우 제정목적을 통하여 법목적을 드러내고 있으므로 별도의 이념규정을 두고 있는 경우가 드물지만 기본법적 지위를 향유하는 법률의 경우에는 기본원리를 통하여 정책의 방향과 지침의 구체화를 예정하고 있으므로[85] 당해 관련 기본법의 경우에도 기본 이념을 선언하는 것이 필요하다고 보인다. 기본법의 지위를 향유한다는 사항을 드러내기 위해서도 당해 부분은 요구된다고 할 수 있다.

나아가 국민신문과 관련 기본법 역시 구체적인 시책 방향을 제시함으로 관련 정책의 구체화를 도모하여야 함은 물론이다. 당해 사항을 통하여 기본법 관련 기관과의 관할권 상충의 해결과 나아가 법령의 체계정당성을 확보할 수 있을 것이기 때문에 이는 면밀한 고민이 요구되는 부분이기도 하다. 또한 이는 기본법의 성립 요건의 하나로 제시할 수 있는 개별법과의 연계확보 방안으로 논의될 수 있다는 점에서 기본 법령과의 관계를 정비할 수 있다는 점에서 더욱 그러하다. 뿐만 아니라 일본과[86] 달리 우리의 경우 당해 기본법을 통하여 직접 국민의 권리와 의무에 대한 사항을 정할 수 있을 뿐만 아니라 재판규범으로서의 원용가능성 역시 인정할 수 있기 때문에 규정에 있어 심혈을 기울여야 할 것이다.

제00조 민원

국민의 불만 사항을 제기하여 이를 해결함을 통하여 자신의 권익을 보장받는 점에서 당해 민원과 관련하여서는 여러 법규범에서 규율하고 있다. 이에 대한 정비의 필요성이 상당하다.

제0조 국민제안

국민의 창의적인 의견의 능동적인 활용을 통하여 정부 운영의 효율성을 담보할 수 있다는 점에서

당해 제도의 중요성을 부인할 수 없다. 이에 당해 제도 역시 여러 법규범을 통하여 규율되고 있다는 점에서 이에 대한 정비의 필요성이 인정된다.

제0조 정책 참여

자유위임으로 인한 대의민주주의 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시되는 시민참여의 중요성으로 말미암아 이에 대한 관심이 뜨겁다.[87] 기존의 대의민주주의 제도는 국민의 요구를 직접적으로 정책으로 전환하고 반영하는 하는 데에 적지 않은 한계를 가지고 있음으로 말미암아 직접 민주주의에 근접하고 복잡한 현대사회를 더 잘 작동될 수 있도록 하는 대안으로 당해 시민참여가 주로 논의되고 있는 것이다.[88]

특히 현재 행정절차법 상으로는 의견 제출기회가 많지 않은 상황에서[89] 이를 통하여 국민들이 정책참여에 광범위하게 참여할 수 있는 기회를 부여할 수 있다는 점에서 제도 설계에 주의를 기울일 필요가 상당하다. 특히 이와 같은 사항은 의견 제출을 할 수 있는 자가 제한되어 있다는 점에서 더욱 두드러지고 있다. 다음의 판시사항은 그를 잘 보여주고 있다.

> 위 행정청이 구 식품위생법 규정에 의하여 영업자지위승계신고를 수리하는 처분은 종전의 영업자의 권익을 제한하는 처분이라 할 것이고 따라서 종전의 영업자는 그 처분에 대하여 직접 그 상대가 되는 자에 해당한다고 봄이 상당하므로, 행정청으로서는 위 신고를 수리하는 처분을 함에 있어서 행정절차법 규정 소정의 당사자에 해당하는 종전의 영업자에 대하여 위 규정 소정의 행정절차를 실시하고 처분을 하여야 한다(대법원 2003.02.14. 선고 2001두7015).

즉, “처분에 의하여 법률상 또는 사실상의 영향을 받는 자”인 이해관계인에게만[90] 의견진술기회가 보장된다는 점에서 정책참여를 통한 국민의 정책참여 기회는 더욱 보장받을 수 있는 것이다.

---

80) 박정훈, “입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -”, 법조 제639호(2009. 12), 279면.
81) 모창환, 교통기본법 제정방안, 한국교통연구원, 2010, 17면.
82) 모창환, 교통기본법 제정방안, 한국교통연구원, 2010, 17면.
83) 모창환, 교통기본법 제정방안, 한국교통연구원, 2010, 15면.
84) 법제처, 법령입안심사기준, 2006, 48면. 이준서, 환경정책기본법의 체계 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2009, 24면에서 재인용.
85) 이준서, 환경정책기본법의 체계 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2009, 24면.
86) 김연진, 문화기본법 제정안 연구, 한국문화관광연구원, 2013, 86면에서는 “기본법 규정은 대부분 훈시규정·프로그램규정이 많으므로 기본법의 규정으로부터 직접 국민의 구체적인 권리·의무가 도출되는 것이 아니며, 재판규범으로서 기능할 수도 없다고 보고 있음”이라고 언급하고 있다.
87) 오형국.권기헌.이홍재, “전자정부를 통한 시민들의 정책참여 영향요인에 관한 연구: 중앙부처 공무원들의 인식 분석을 중심으로”,「정책분석평가학회보」제16권 제3호, 141면.
88) B. G. Peters, The Future of Governing: Four Emerging Models, Lawrence. KS: University Press of Kansas(1996). 오형국.권기헌.이홍재, “전자정부를 통한 시민들의 정책참여 영향요인에 관한 연구: 중앙부처 공무원들의 인식 분석을 중심으로”,「정책분석평가학회보」제16권 제3호, 141면에서 재인용.
89) 박균성, 행정법강의, 박영사, 2013, 414면. 특히 행정절차법 제22조 제3항은 “행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때 제1항 또는 제2항의 경우 외에는 당사자등에게 의견제출의 기회를 주어야 한다.”라고 규정하고 있다.
90) 박균성, 행정법강의, 박영사, 2013, 417면.

제4절 국민신문고제도의 효율적인 법제 운영을 위한 기본법안

청소년기본법의 규정에서와 같이 "이 법은 청소년 육성에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다."[91]식의 규정은 자칫 당해 기본법이 다른 법률에 대하여 우월적인 지위를 향유한다는 인상을 줄 수 있기 때문에[92] 제도의 보다 포괄적이고 효과적인 운영을 담보하기 위해서는 당해 규정 방식은 자제하는 것이 적절하다고 보인다.[93] 나아가 "청소년 육성에 관한 법률을 제정하거나 개정하는 때에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다"식의 입법 기술 역시 유사한 문제를 불러일으킬 수 있기 때문에 당해 법규정의 방식에 대한 고민 역시 필요하다. 특히 고도 과학기술, 행정 등 법률의 유보에 입각한 법적 규율이 극히 취약한 분야에서는 행정규칙이 상당한 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있는데[94] 국민권익위원회 역시 보다 구체적이고 다방면적으로 나아가 예측하기 어렵게 등장하는 국민의 요구에 부응하기 위해서는 하위 법규범을 통한 위임입법기술을 활용할 수 있을 것이다.

혹자는 당해 법이 실체법이 아니라 민원, 제안, 공청회 등 개별 실체법의 접수, 처리하는 tool 및 절차를 규정하는 법이기 때문에 정의 등의 독자화는 바람직하지 않을 뿐만 아니라 다른 실체법과의 혼선을 가져올 수 있다는 주장을 제기할 수 있다. 하지만 당해 사안은 그와는 직접적인 관련은 없다. 실체법이란 "사항의 실체에 대하여 규정한 법"[95] 다시 말해 "법주체 간의 관계 그 자체를 규율하는 법체계, 즉 국민의 권리의무 자체의 내용 및 그 발생·변경·소멸에 관한 법체계"를 말한다.[96] 이에 반하여 당해 실체법을 실현하는 절차에 대하여 규정한 법인 절차법은 국가재판권의 구체적인 행사를 통한 구체적 분쟁해결과 권리의무관계의 실현방법에 관한 법체계로서[97] 실체법과는 그 존재의의를 달리하고 있다.[98] 그런데 경우에 따라서는 실체법에서도 절차에 관한 사항이 있을 수 있고 절차법에서도 실체법에 대한 사항을 담을 수 있기 때문에[99] 양 사항을 엄밀하게 구분할 수 있는 것은 아니다.[100] 그렇다면 국민신문고제도와

---

91) 청소년기본법 제4조.

92) 박정훈, "입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -", 법조 제639호(2009. 12), 308면과 이태수, 아동·청소년통합법(안)의 대안 모색 -통합법안의 기본 철학과 법체계의 관점에서-.,아동.청소년통합법(안)의 대안적 모색, 아동.청소년 행복한 권 찾기 토론회 자료집, 2009. 2. 18. 국회의원회관 대회의실, 국회의원 강명순 주최.는 그와 같은 견해를 견지하고 있다.

93) 물론 당해 입법 형식을 취한다고 해서 당해 입법 사항이 다른 입법에 대하여 우월적인 지위를 향유한다고 할 수만은 없다. 우선 생각해볼 수 있는 것이 기존의 법률과 상충하는 기본법이 존재하는 경우 이는 물론 후에 제정된 기본법의 규정이 우선한다고 볼 수는 있겠지만 이후에 만일 기본법 규정과 상충하는 규정을 가지고 있는 법률이 제정되는 경우 문제는 복잡해진다. 하지만 그렇다고 하더라도 이를 무효화시킬 수는 없다. 위헌은 아닐뿐더러 단지 적용의 우위를 확보할 수 있을 뿐 효력상 우위를 점한다고 결론을 내릴 수는 없기 때문이다.

94) 홍준형, 행정법, 법문사, 2011, 274면.

95) 오세혁 외, 법률용어사전, 법전출판사, 2003, 17면.

96) 서울대학교 법학연구소 편, 법학통론, 서울대학교 출판부, 2007, 472면.

97) 서울대학교 법학연구소 편, 법학통론, 서울대학교 출판부, 2007, 472면.

98) 오세혁 외, 법률용어사전, 법전출판사, 2003, 17면.

99) 오세혁 외, 법률용어사전, 법전출판사, 2003, 17면.

100) 서울대학교 법학연구소 편, 법학통론, 서울대학교 출판부, 2007, 472면에서도 "현실사회의 구체적 사건을 해결함에 있어서는 이론적으로나 실제적으로 상호 교차되어 협조하고 있다"라고 언급하고 있다.

관련한 기본법의 경우, 당해 제도의 원칙적인 운영에 대한 실체적인 사항을 정하고 이를 바탕으로 절차에 대한 사항을 정하는 것에 많은 문제가 있는 것은 아니다. 결국 그 범위 역시 국회의 입법형성권의 범위에 속하는 것이라고 볼 수밖에 없는 것이다.

뿐만 아니라 제정법을 만드는 경우, 그 제정법은 기본법이 아니라 국민권익위원회법, 민원사무처리법, 행정절차법 등과의 관계에서 특별법적 지위를 가지게 된다는 지적 역시 제기될 수 있지만 당해 법률안의 경우 기본법적 지위의 선언을 전제로 한다는 점에서 당해 지적 역시 타당하다고만은 볼 수 없다.

【(가칭) 온라인 국민참여포털의 운영에 관한 법률(안)】[101]

제1장 총칙

제00조(목적) 이 법은 온라인상으로 제기할 수 있는 불편·불만사항에 대한 신고, 불합리한 제도나 관행 등의 고발 그리고 행정기관의 각종 정책이나 의사결정과정에 의견을 제시할 수 있도록 하는 등 「온라인 국민참여포털」의 운영과 관련한 국민권익위원회의 권한과 책무 등의 기본적인 사항을 정함으로써 국민의 권리·이익의 보장과 이의 제고를 목적으로 한다.

제00조(기본이념) 이 법은 개인의 알권리 및 언론출판의 자유를 바탕으로 국민 스스로 자신의 권익과 권리를 제고할 수 있도록 하고 공익 신고를 용이하게 함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성 나아가 공정한 사회를 이룩함을 기본이념으로 한다.

제00조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.[102]

□ 전자공청회와 관련하여 개정 규정은 다음과 같이 규정하고 있다.

> "전자공청회"란 행정기관 등이 입법예고, 행정예고 등의 사안에 대해 참여포털을 통해 공개적으로 널리 의견을 수렴하는 절차를 말하며, 「행정절차법」 제38조의2에 따라 개최하는 공청회를 포함한다.

---

101) 민원사무 처리에 관한 법률뿐만 아니라 청원법 등 관련법과의 체계정당성에 대한 고민이 선행되어야 할 것으로 보인다. 강문희, 전자적 참여 및 소통 활성화 방안연구: 국민신문고 정책토론 기능 활성화를 중심으로, 한국정책과학회·국민권익위원회, 2013, 82면에서는 「전자적 참여와 소통 활성화에 관한 법률(안)」으로 명명하고 있다.

102) 이는 개정 규정의 경우 규정하고 있어 중요도에 따라 분류한 후 규정 여부를 정한 후 규정하여야 할 것이다. 중요한 사항 몇 가지만 지적하면 본문과 같다.

이는 강문희, 전자적 참여 및 소통 활성화 방안연구: 국민신문고 정책토론 기능 활성화를 중심으로, 한국정책과학회·국민권익위원회, 2013, 66면의 지적에 따른 것으로 보인다. 하지만 후술하겠지만 행정정차법의 경우 결국 행정절차법 제2조 제6호 상의 정의를 준용을 통하여 활용하도록 하고 있다. 이에 따르면 오프라인 상의 공청회를 개최하여야 하는 종전의 규정을 답습하게 되므로 보다 면밀한 규정이 필요하다고 보인다. 따라서 다음과 같이 개정하는 것이 바람직하다고 보인다.

"전자공청회"란 행정기관 등이 「행정절차법」 제38조의2에 따라 개최하는 공청회 또는 입법예고, 행정예고 등의 사안에 대해 참여포털을 통해 공개적으로 널리 의견을 수렴하는 절차를 말한다.

□ '민원'의 경우에도 당해 민원을 포털을 통하여 이루어지는 민원이라는 점에서 민원사무처리에 관한 법률 시행령을 참고하여 독자적인 규정 역시 가능할 것으로 보인다.

제00조(국민의 권리와 의무) ① 모든 국민은 공적 영역뿐 아니라 사회 등 모든 영역에서 「온라인 국민참여포털」을 활용할 권리를 가진다.
② 누구든지 온라인 국민참여포털을 이용하였다는 이유로 차별대우를 받거나 불이익을 강요당하지 아니한다.[103]
③ 모든 국민은 「온라인 국민참여포털」을 신의에 좇아 성실하게 활용하여야 한다.
④ ③항의 경우 「온라인 국민참여포털」을 통하여 신의성실하지 않게 제기된 민원 등에 대해서 대통령령[104]이 정하는 바에 따라 국민권익위원회 및 국가기관은 접수를 거부할 수 있다. 이 경우 국민권익위원회 또는 국가기관은 당해 민원인에게 구체적인 사유를 들어 재신청을 권고할 수 있다.

제00조 (국민권익위원회 등의 권한과 책무) ① 국민권익위원회는 「온라인 국민참여포털」의 운영을 위한 전반적인 사항을 관장한다.
② 국민권익위원회는 「온라인 국민참여포털」의 운영을 위한 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원을 마련하여야 한다.
③ 국민권익위원회와 여타 국가기관은 「온라인 국민참여포털」의 효율적인 운영을 위하여

103) 청원법 제12조의 내용.
104) 이는 기존 법령을 참고할 수 있을 것이다.
제25조(민원처리의 종결) ① 행정기관 등의 장은 다음 각 호의 경우에는 9민원인에게 별도의 통지 없이) 민원 처리를 종결할 수 있다.
1. 민원인이 민원을 취하한 경우
2. 민원의 내용에 거짓이 있는 경우
3. 기타 민원요건이 성립되지 않는 경우
4. 기타 국민권익위원회장이 정한 사유가 인정되는 경우(추가)

상호 협조할 책무를 부담한다.
④ 국민권익위원회와 국가기관의 권한·책무와 관련한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(다른 법률과의 관계) 「온라인 국민참여포털」에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 목적과 기본이념에 부합하도록 하여야 한다.

제2장 온라인참여포털의 운영 등

제00조(참여포털 운영 주관 기관 및 협조 등)[105] ① 온라인 국민참여포털(이하 "참여포털"이라 한다)의 운영을 주관하는 기관은 국민권익위원회로 한다.
② 국민권익위원회는 온라인 참여포털의 운영과 관련하여 대통령령이 정하는 바에 따라 관계 행정기관의 협조를 구할 수 있다.
③ ②항의 경우 관계 행정기관은 국민권익위원회의 협조 요구에 응하여야 한다.

제00조(행정기관의 처리 등)[106] ① 참여포털에 접수된 민원이나 국민제안 등을 처리할 수 있는[107] 행정기관 등(이하 "처리기관"이라 한다)은 민원·국민제안·정책참여의 처리를 위한 전담부서를 정하고, 전담부서의 운영자 및 담당부서를 국민권익위원회(기존 주관기관)에 통보한다.
② 전담부서의 운영자는 해당기관의 민원·국민제안·정책참여 분야별 담당자의 참여포털 운영 업무를 관리한다.

제00조(관리 체계) ① 온라인 국민참여포털은 민원, 국민행복제안, 정책참여, 공익 신고 그리고 민원 분석 등의 기능을 수행한다.[108]
② 국민권익위원회 위원장은 대통령령이 정하는 바에 따라 온라인 국민참여포털의 관련 기능의 효율적인 관리 및 운영에 대한 권한과 임무 그리고 최종적인 책임을 부담한다.
③ 국민권익위원회 위원장은 온라인 국민참여포털의 총괄적인 운영과 기본사항을 총괄·조정한다.
④ 분야 간 전환, 정보 보안 등 기타 관리에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(신청방법)[109] ① 신청은 신청인의 성명(법인인 경우에는 명칭 및 대표자의 성명을 말한

105) 기존 대통령령에서 규정하고 있었던 참여포털 운영 협의회의 설치 필요성에 대해서는 재고를 요한다.
106) 이는 기존 규정 제5조에서 정하고 있었던 사항이다.
107) 기존 규정: 처리하는.
108) 규정과 중복.

다)과 주소 또는 거소를 기재하고 서명한 문서(「전자정부법」에 의한 전자문서를 포함한다)로 하여야 한다.

② 다수인이 공동으로 신청하는 때에는 그 처리결과를 통지받을 3인 이하의 대표자를 선임하여 이를 신청서에 표시하여야 한다.

③ 신청서에는 신청의 이유와 취지를 밝히고, 필요한 때에는 참고자료를 첨부할 수 있다.

④ 신청에 관한 기타 자세한 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(접수의 이송 등) ① 국민권익위원회는 참여포털을 통하여 접수받은 사항이 다른 행정기관을 통한 처리가 합리적이라고 판단되는 경우 이를 당해 행정기관에 이송하여야 한다.

② ①항을 통하여 온라인 국민참여포털에 의한 불만·신고 등의 사항을 이송 받은 행정기관이 자신에 의한 독자적인 처리가 어렵다고 판단하는 경우 이를 다시 국민권익위원회에 이송할 수 있다. 이 경우, 국민권익위원회는 당해 이송을 통한 처리를 거부할 수 없다.

③ 온라인 국민참여포털에 의한 불만·신고 등의 사항을 이송 받은 행정기관은 다음 어느 하나에 해당하는 경우 국민권익위원회에 행정응원을 요청한 후[110] 이를 독자적으로 처리할 수 있다.

1. 법령 등의 이유로 독자적인 직무 수행이 어려운 경우
2. 인원·장비의 부족 등 사실상의 이유로 신속한 처리가 어려운 경우
3. 국민권익위원회에 소속되어 있는 전문기관과 인력 등의 협조가 필요한 경우
4. 국민권익위원회가 보유·관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다)·통계 등 행정자료가 직무 수행을 위하여 필요한 경우
5. 국민권익위원회의 응원을 받아 처리하는 것이 보다 능률적이고 경제적인 경우
6. 기타 국민권익위원회 위원장이 인정하는 경우

제9조(심사) ① 참여포털을 통하여 불만과 제안 등을 수리한 국민권익위원회 및 기타 행정 기관은 성실하고 공정하게 불만과 제안 등을 심사·처리하여야 한다.

② 국민권익위원회 및 관련 행정기관은 특별한 사유가 없는 한 접수 후 90일 이내에 그 처리결과를 신청인에게 통지하여야 한다.

③ 국민권익위원회 및 관련 행정기관은 부득이한 사유로 제2항의 처리기간 내에 신청을 처리하기 곤란하다고 인정하는 경우에는 60일의 범위 내에서 1회에 한하여 그 처리기간을 연장할 수 있다. 이 경우 그 사유와 처리예정기한을 지체 없이 신청인에게 통지하여야 한다.

---

109) 이는 청원법 제6조를 참고하였다.

110) 이는 행정절차법 제8조의 규정을 참고하여 작성한 것이다. 행정절차법과의 관계 등 관련 사항에 대한 고민이 있어야 할 것이다. 물론, 당해 법률을 특별법으로 볼 수도 있을 것이지만 행정절차법 역시 일반법의 지위를 향유하는 것이므로 이에 대한 고민이 있어야 할 것으로 보인다.

제11조(기록물의 이관 및 폐기) ① 국민권익위원회 위원장은 기록물 관리부서에 기록관을 설치하고 기록물을 관리하여야 한다.[111]

② 국민권익위원회 위원장은 참여포털을 통하여 확보한 전자·비전자 기록물을 이관하고 폐기할 수 있다.

③ 폐기 당해 기록물, 폐기 시기 등 기타 구체적인 사항은 국민권익위원회 위원장이 정한다.

제00조(포털 운영 자문)[112] ① 국민권익위원회 위원장은 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 포털의 운영과 관련한 자문을 제공할 수 있다.

② 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 포털의 운영과 관련한 자문을 요구하는 경우 국민권익위원회 위원장은 자문을 제공한다.

③ 제1항에 따른 자문에 관한 업무를 공공 또는 민간 기관·단체 등에 위탁하여 실시할 수 있다.

제3장 민 원

제00조(민원의 신청 및 분류)[113] ① 민원인은 참여포털에서 처리기관을 지정하여 민원을 신청할 수 있다.

② 민원인이 처리기관을 지정하지 않고 민원을 신청한 경우 국민권익위원회는 그 민원을 분류하고 처리기관을 지정하여야 한다.

③ 민원의 신청 및 분류에 대한 기타 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(민원의 접수)[114] ① 국민권익위원회는 민원을 제기하는 자의 의견이나 불만이 객관적으로 정당하다고 인정될 경우에는 적절한 절차를 거쳐 즉시 이를 처리하여야 한다. 다만, 즉시 처리가 곤란한 경우에는 이용자에게 당해 사유를 통보할 수 있다.

---

111) · 공공기록물 관리에 관한 법률 제13조(기록관) ① 공공기관의 기록물을 효율적으로 관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 공공기관은 기록관을 설치·운영하여야 한다.
· 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령 제10조(기록관의 설치) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관은 법 제13조제1항에 따라 기록관을 설치 · 운영하여야 한다.
1. 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관
2. 감사원, 국가인권위원회, 방송통신위원회, 국가정보원, 국무조정실, 국무총리비서실
3. 국민권익위원회, 공정거래위원회, 금융위원회

112) 성별영향분석평가법 제16조 참조.

113) 이는 기존 규정 제6조를 참고하여 작성하였다.

114) 이는 기존 규정 제15조를 참조. 나아가 이는 기존의 국민신문고 이용약관의 규정을 참고하여 작성한 것이다. 국민신문고를 규율하는 직접적인 법규가 전무한 상황에서 국민의 권리와 의무와 관련된 사항을 다루는 것이 쉽지가 않았다. 따라서 국민신문고와 관련된 법률이 제정된다면 이에 대한 사항을 담는 것이 불가능한 것이 아니다.

② 국민권익위원회는 민원을 제기하는 자의 의견이나 불만이 법령에 위반되거나 현저히 부당하다고 인정되는 경우 나아가 처리된 내용을 중복 신청한 경우 등에는 별도의 통지 없이 접수를 거부할 수 있다.

③ 민원의 접수 및 처리에 대한 기타 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.[115]

제00조(민원의 처리 및 결과 통지)[116] ① 민원처리 담당자는 참여포털로 신청된 민원의 처리결과를 참여포털에 입력함으로써 민원인에 대한 처리결과의 통지에 갈음한다. 다만, 민원인의 요청이 있는 경우에는 대통령령이 정하는 방법으로 처리결과를 통보할 수 있다.

② 기타 민원의 처리 및 결과 통지에 대한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제4장 국민행복제안

‘국민행복제안’ 등은 현 정부에서 사용하는 용어이며, 법・제도의 측면에서는 공식적인 용어는 아니므로, 훈령에는 사용할 수 있을지 몰라도 법령에 사용하는 것이 적절한지는 고려해 볼 필요가 있을 수는 있다. ‘국민행복제안’ 등의 용어가 현 정부에서 사용하는 용어로서 일반성과 추상성을 띤 법령에 당해 용어를 사용하는 것이 적절한 지에 대한 의문이 있을 수 있다. 하지만 민주적 정당성을 충만히 지니고 있는 국회의 광범위한 입법재량 혹은 입법형성권을 전제로 한다면 당해 용어의 사용이 법리적으로 문제가 많다고는 볼 수 없다. 오히려 위임입법의 법리를 고려한다면 법률우위의 원칙에 따라 법령에 사용하지 않는 용어를 훈령에 사용하는 것은 더욱 적절치 않다. 따라서 “국민행복제안” 등의 용어를 법령에 사용한다면 훈령에도 사용하여야 할 것이고 사용하지 않다면 사용하지 않는 것이 바람직하다. 물론 당해 사항은 적정성의 문제이므로 향후 용어 사용은 조정이 가능할 것이다.

제00조(우수 국민행복제안의 발굴 및 공개)[117] ① 국민원익위원회 위원장 및 행정기관의 장은 우수하다고 판단되는 국민행복제안 사례를 주기적으로 발굴하고 참여포털에 등록하여 공개하여야 한다.

② 국민권익위원회 위원장 및 행정기관의 장은 특정 분야 또는 주제와 관련된 국민행복제안을 참여포털을 통해 공모하여 접수할 수 있다.[118]

③ 국민행복제안의 발굴 방식·시기 및 발굴 횟수 기타 구체적인 사항은 대통령령으로 정한

115) 청원법 제5조(청원 불수리)를 준용할 수 있을 것이다.
116) 이는 기존 규정 제15조를 참조.
117) 개정 규정 제29조 제1항. 이는 법률로 올리는 것이 적절하다고 보인다. 개정 규정에서는 발굴 방식, 발굴 횟수 등 기타 구체적인 사항을 정하는 것이 바람직하다고 보인다.
118) 개정 규정 제31조. 기존 ‘정부의 모집에 응하여’라는 규정의 문제점을 지적하여(강문희, 전자적 참여 및 소통 활성화 방안 연구: 국민신문고 정책토론 기능 활성화를 중심으로, 한국정책과학회·국민권익위원회, 2013, 64면) 본문이 개정된 것으로 보인다. 하지만 정부의 공모 역시 필요하다고 보이므로 당해 규정을 두었다.

다.

제00조(제안 관련 교육 실시 등) ① 국민권익위원회 위원장 및 관련 행정기관의 장은 국민행복제안의 효율적인 운영 및 홍보를 위한 교육을 소속 공무원 및 국민에 대하여 실시할 수 있다.
② 제1항의 교육 등을 실시함에 있어 국민권익위원회 위원장 및 관련 행정기관의 장은 지방자치단체의 협조를 구할 수 있다.
③ 교육 대상자의 범위 및 횟수 등 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(제안 평가 등)[119] ① 국민권익위원회 위원장은 국민행복제안에 대한 객관적인 평가를 위한 제도와 재원을 마련하여야 한다.
② 국민권익위원회 위원장은 국민행복제안의 활성화와 원활한 운영을 위해 국민행복제안 평가단(이하 '평가단' 이라 한다)을 구성·운영할 수 있다.
③ 전항의 평가단을 구성함에 있어서 국민권익위원회 위원장은 국민행복제안에 대한 객관적인 평가를 담보할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.
④ 평가단은 국민행복제안에 대한 평가뿐만 아니라 의견 제시 등 국민행복제안의 전반적인 운영 과정에 참여할 수 있다.
⑤ 평가단 운영과 관련하여 필요한 사항에 대해서는 국민권익위원회 위원장이 정한다.

제00조(포상 및 결과의 공개 등) ① 행정기관 등의 장은 평가단 등에 의한 평가결과를 기반으로 시상과 포상을 할 수 있다.
② 행정기관 등의 장은 포상을 위한 재원을 마련하여야 한다.
③ 행정기관 등의 장은 수상자의 행복제안 내용을 수상자의 동의를 얻어 홈페이지 등에 게시할 수 있다.
④ 포상을 위한 재원 마련 방안, 포상기준·일시·방식 등 기타 구체적인 사항은 국민위원회 위원장이 정한다.

제5장 정책참여

제1절 정책 참여

제00조(정책 참여의 체계 및 운영)[120] ① 행정기관 등의 장은 참여포털 안에서 이해관계의 유

119) 개정 규정 제32조.
120) 구 대통령령 규정 제20조 참고.

무와 무관하게[121] 일반 국민의 정책참여를 활성화하기 위하여 자격을 구비한 회원이 정책 토론을 하고 시민참여클럽을 구성할 수 있도록 노력하여야 한다.

② 정책토론은 참여포럼·전자공청회 및 설문조사 등의 방식으로 수행한다.

③ 정책토론 방식, 시기 등 기타 구체적인 사항은 국민권익위원회 위원장이 정한다.

제00조(행정기관 장의 책무)[122] ① 국민권익위원회 위원장 및 행정기관 등의 장은 정책참여가 정부정책에 대한 국민의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 건전한 참여의 장이 되도록 노력하여야 한다.

② 국민권익위원회 위원장 및 행정기관 등의 장은 정책참여가 이미 진행되었거나 현재 진행되고 있는 정책토론 의제의 주요 내용과 반영결과 등을 국민들이 쉽게 확인할 수 있도록 조치하여야 한다.

③ 국민권익위원회 위원장 및 행정기관 등의 장은 국민의 의사를 보다 구체적으로 반영하는 방식과 활성화를 위한 방안을 마련하여야 한다.

제2절 전자공청회

제00조 (전자공청회 의제의 등록)[123] ① 행정기관 등의 장은 국민의 생활에 많은 영향을 미친다고 인정되는 입법예고·행정예고·주요 정책 등의 수립에 관한 내용 혹은 국민이 제시하는 중요 정책 사항을 전자공청회의 의제로 등록할 수 있다.

② 행정기관 등의 장은 의제 등록 후 상당한 기간을 두어[124] 공청회 준비 기간을 충분히 확보하여야 한다.

③ 의제의 등록에 관한 구체적인 사항은 국민권익위원회 위원장이 정한다.

제00조(전자공청회의 운영 및 사후관리)[125] ① 행정기관 등의 장은 공청회의 사안과 관련된 분야에 전문적 지식이 있거나 당해 분야에 종사한 경험이 있는 사람 등을 공청회에 참여시킬 수 있다.[126]

---

121) 행정절차법 상으로는 이해관계인이 관련 제도를 이용할 수 있다. 특히 처분의 영향 등의 요건 역시 충족하여야 한다. 강문희, 전자적 참여 및 소통 활성화 방안연구: 국민신문고 정책토론 기능 활성화를 중심으로, 한국정책과학회·국민권익위원회, 2013, 76면에서는 "온라인 국민참여포털의 운영에 관한 규정에서 정책참여의 한 수단으로 제시하고 있는 행정절차법 상의 공청회는 당사자 등을 대상으로 함은 점에서 정책토론의 기능을 하기에는 부족함"이라고 언급하고 있다는 점에서 나아가 공청회의 성질상 일반 국민의 참여 역시 가능하지만 이를 정식적으로 확대할 필요가 있다는 점에서 당해 규정의 필요성을 인정할 수 있다고 보인다.

122) 개정 규정 제33조.

123) 개정 규정 제35조.

124) 구체적 기한 제시 가능.

125) 사후 관리 부분은 개정 규정 개35조 참조.

126) 오프라인 상의 공청회의 경우 전문적인 식견이 있는 사람을 공청회 주재자로 임명하는 경우가 있지만 전자 공청회의 경우

② 행정기관 등의 장은 전자공청회 의제에 대한 토론이 종료된 후 토론결과와 제출된 의견이 상당하다고 인정되는 경우에는 정책에 반영하도록 노력하여야 한다.

③ 행정기관 등의 장은 정책의 반영결과 또는 검토 의견 등을 참여포털에 등록하여 토론참여자 등에게 공개하여야 한다.

④ 국민권익위원회 위원장은 행정기관 등의 장이 제3항에 따른 토론결과 또는 반영결과 등을 등록·공개하지 아니할 경우 그 이행을 촉구할 수 있다.

그는 무의미할 것이므로 '참여' 정도로 규정을 두면 될 것으로 보인다.

▶ 사실 당해 전자공청회 규정은 당해 법률 혹은 하위 법령에서 보다 구체적으로 규정하여야 한다고 보인다. 개별법에서 특별한 공청회 절차를 규정하고 있어야 행정절차법 상의 공청회 절차가 적용되지 않기 때문이다.[127]

일단 행정절차법 제38조의2를 보면 다음과 같다.

> 행정절차법 제38조의2(전자공청회) ① 행정청은 제38조에 따른 공청회와 병행하여서만 정보통신망을 이용한 공청회(이하 "전자공청회"라 한다)를 실시할 수 있다.
> ② 행정청은 전자공청회를 실시하는 경우 의견제출 및 토론 참여가 가능하도록 적절한 전자적 처리 능력을 갖춘 정보통신망을 구축·운영하여야 한다.
> ③ 전자공청회를 실시하는 경우에는 누구든지 정보통신망을 이용하여 의견을 제출하거나 제출된 의견 등에 대한 토론에 참여할 수 있다.
> ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 전자공청회의 실시 방법 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

일단 행정절차법 제38조의 2에 따르면 "행정청은 제38조에 따른 공청회와 병행하여서만 정보통신망을 이용한 공청회(이하 "전자공청회"라 한다)를 실시할 수 있다."라고 규정하고 있다. 즉 전자공청회의 경우 일단 오프라인 상의 청문회를 전제로 하는 규정을 행정절차법 상에 두고 있다는 점에서 당해 사항을 국민신문고 관련 법률에 두는 것에 상당 정도 부담이 있다. 나아가 행정절차법 역시 행정절차를 위한 일반법으로 여겨지고 있으므로 그와 같은 점은 더욱 두드러진다(행정절차법상의 규정과 관계, 당해 규정이 행정절차법상의 전자공청회를 구체화하는 규정인 지, 보완하는 규정인 지 등의 관계를 구체화할 필요가 있다고 보인다). 왜냐하면 일응 본 개정 규정상으로는 행정절차법 상 공청회를 지칭하는 것으로 규정하고 있지만 행정절차법 상 전자 공청회를 실시하기 위해서는 오프라인 상의 공청회를 전제로 하고 있기 때문이다.

물론 개별법령의 공청회 절차가 행정절차법 상의 공청회 절차보다 엄격하다면 당해 법령의 공청회 절차를 적용하는 것이 전혀 불가능한 것은 아니지만[128] 당해 개정 규정에서 규정하고 있는 입법 규율 정도에서 알 수 있듯이 법률에서 과연 어느 정도 엄격한 정도의 입법을 할 수 있을 지는 의문이 든다.

여하튼 관련 조항을 두기 위해서는 행정절차법 상의 규정보다 엄격한 정도의 규정을 두어야 할 것이고[129] 혹은 당해 국민신문고 관련 기본 법률에서 (다른 법률과의 관계) 관련 부분에 대한 고민이 선행되어야 할 것으로 보인다. 여하튼 관련 조항은 다른 조항으로 이동시켜 정비할 수도 있다.

---

127) 박균성, 행정법강의, 박영사, 2013, 421면.
128) 박균성, 행정법강의, 박영사, 2013, 421면.
129) 현 개정 규정의 경우 그렇지는 않다. 다음과 같다.

개정 규정 개35조(전자공청회 의제의 등록) ① 행정기관 등의 장은 국민의 생활에 많은 영향을 미친다고 인정되는 입법예고·행정예고·주요정책 등의 수립에 관한 내용을 전자공청회의 의제로 등록할 수 있다.
② 제1항에 따라 전자공청회의 의제를 등록하는 때에는 의제의 제목·주요내용, 토론기간, 실시간 토론 여부, 설문조사 여부 등의 내용을 포함하여 참여포털에 입력하여야 한다.
제36조(전자공청회의 사후관리) ① 행정기관 등의 장은 전자공청회 의제에 대한 토론이 종료된 후 토론결과와 제출된 의견의 반영결과 또는 검토의견 등을 참여포털에 등록하여 토론참여자 등에게 공개하여야 한다.
② 국민권익위원회위원장은 행정기관 등의 장이 제1항에 따른 토론결과 또는 반영결과 등을 등록·공개하지 아니할 경우 그 이행을 촉구할 수 있다.

제3절 정책토론

제00조(정책토론 의제의 등록·심사 및 이송)[130] ① 행정기관 등의 장은 국민에게 영향을 미치는 주요 정책이나 제도의 수립·집행 또는 평가 등의 단계에서 국민의 의견을 수렴할 필요가 있다고 인정하거나 국민의 신청이 상당한 이유가 있는 경우에는 그를 정책토론 의제로 참여 포털에 등록할 수 있다.

② 행정기관의 장이 국민이 신청한 의제에 대해서 불승인하는 경우 신청자의 요구가 있으면 그 이유와 근거를 명시하여 신청자에게 통지할 수 있다.[131]

③ 국민권익위원회 위원장은 참여포털에 국민이 신청한 의제를 적절한 처리기관으로 분류하고 당해 기관으로 이송하여야 한다.[132]

④ 의제의 등록·심사 및 이송에 대한 기타 구체적인 사항은 국민권익위원회 위원장이 정한다.

제00조(정책토론의 진행) ① 참여 포털을 통하여 정책토론을 실시하는 행정기관 등의 장은 의견 제출과 토론이 원활하게 이루어질 수 있도록 노력하여야 하고 토론의 투명성, 공정성, 객관성 증진을 위하여 노력하여야 한다.[133]

② 행정기관 등의 장은 정책 토론 사안과 관련된 분야에 전문적 지식이 있거나 당해 분야에 종사한 경험이 있는 사람을 정책 토론에 참여시킬 수 있다.

③ 정책토론 방식에 대한 기타 구체적인 사항은 국민권익위원회 위원장이 정한다.

제00조(토론 결과의 반영) ① 행정기관 등의 장은 참여포털을 통한 토론 결과를 충분히 검토하고 상당한 이유가 있는 경우에는[134] 정책에 반영하도록 노력하여야 한다.

② 국민권익위원회 위원장은 상당한 이유가 있다고 판단되는 토론 결과의 정책반영을 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 정책 개선 혹은 반영을 권고할 수 있다.

③ 제2항에 따라 정책개선 혹은 반영 권고를 받은 기관의 장은 개선 대책을 수립·시행하고 그 결과를 국민권익위원회 위원장에게 통보한다.[135]

④ 행정기관 등의 장은 정책에 반영된 정책 토론 결과를 홈페이지에 게시할 수 있다.[136]

---

130) 개정 규정 제37조.

131) 혹은 "현저히 부당한 국민이 신청한 의제에 대해서는 통지 등의 별도의 절차 없이 불승인할 수 있다."

132) 개정 규정 제39조.

133) 이에는 안건에 따라 댓글 달기, 찬반 투표, 설문 조사 등의 방식이 있을 수 있지만(강문희, 전자적 참여 및 소통 활성화 방안연구: 국민신문고 정책토론 기능 활성화를 중심으로, 한국정책과학회·국민권익위원회, 2013, 45면), 법률 수준에서 이를 규정하는 것은 적절하지 않다고 보이며, 하위 위임입법을 통하여 규정하면 충분하다고 보인다.

134) 행정절차법 제35조의 2 참조.

135) 성별영향분석 평가법 제11조 참고.

136) 행정절차법 상으로는 의견제출자에 대하여 처리 결과를 통보하도록 하는 절차가 부재하고 이에 대해 찬동하는 입장이 있기는 하다(박균성, 행정법강의, 박영사, 2013, 417면). 하지만 당해 법률의 정책 참여의 경우 다수의 견해를 전제로 정책에

⑤ 토론 결과의 반영에 대한 기타 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제6장 공익신고 등

사실 현재 각 행정기관은

공익신고자 보호법의 경우, 다음과 같이 신고 기관을 특정하고 있지 않다는 점을 고려한다면 당해 법률은 다양한 신고 창구를 마련함으로 효과적이고 신속한 부정·부패 방지를 강구하고 있다고 볼 수 있다.

공익신고자 보호법 제6조(공익신고) 누구든지 공익침해행위가 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 공익신고를 할 수 있다.
1. 공익침해행위를 하는 사람이나 기관·단체·기업 등의 대표자 또는 사용자
2. 공익침해행위에 대한 지도·감독·규제 또는 조사 등의 권한을 가진 행정기관이나 감독기관(이하 "조사기관"이라 한다)
3. 수사기관
4. 위원회
5. 그 밖에 공익신고를 하는 것이 공익침해행위의 발생이나 그로 인한 피해의 확대방지에 필요하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 자

신고 창구의 다양화 방안은 다방면적인 부정·부패 방지책이 될 수 있다는 점에서 그 의의를 인정할 수는 있다. 하지만 공익신고자 보호법에서 국민권익위원회의 책무를 정하고 있는 상황에서 법체계의 정합성을 위하여 당해 사항과 관련하여서는 국민권익위원회의 역할에 어느 정도의 주안점을 둘 필요가 있고 이를 위한 보다 구체적인 방안을 고심하여야 한다.

공익신고자 보호법 제4조(국민권익위원회의 정책수립) 공익신고자등을 보호하고 지원하기 위하여 국민권익위원회(이하 "위원회"라 한다)는 다음 각 호에 대한 정책을 수립하여야 한다.
1. 공익신고의 접수 및 처리 등에 관한 사항
2. 공익신고자등의 비밀보장 및 신변보호 등에 관한 사항
3. 공익신고자등에 대한 불이익조치 금지 및 보호조치 등에 관한 사항
4. 공익신고자등에 대한 보상금·구조금 지급에 관한 사항
5. 공익신고자 보호제도에 관한 교육 및 홍보 등에 관한 사항

국민권익위원회의 직접적인 설치 근거가 부정·부패 방지와 규제라는 점에서 공익신고와 관련한 총괄적인 운영은 당해 국민권익위원회를 중심으로 운영할 필요성과 당위성이 존재한다.

특히 공익신고의 효과적인 운영을 위해서는 공익신고와 관련하여 이루어진 일련의 과정에 대한 효율적이고 체계적인 관리가 선행되어야 함은 물론이다. 이를 위해서는 앞서 살펴보았던 신고 과정에서의 체계적인 관리 역시 고려하여야 할 것이지만 신고 이후 신고 대상 행위의 규제와 이를 유인하는 보상과 관련하여서도 효과적인 방안을 고려하여야 할 것이다. 우선 공익신고의 효과적인 운영을 위해서 고려해 볼 수 있는 것으로 신고 이후에 내려진 보호 조치 등 대상 기관의 명령 이행 여부를 감시

대한 논의를 하는 것이므로 논의의 수준을 달리한다. 더욱이 재량규정으로 두어 이에 대한 행정청의 부담은 덜 할 것이다.

하고 이를 확보하도록 하는 방안을 제시할 수 있다.[137] 사실 현재 국민권익위원회의 직접적인 명령의 기속력을 인정할 수 있는 근거 규정이 부재한 상황에서 위원회가 관련 명령에 대한 이행 여부를 감시하는 것은 어려울 수밖에 없으며 실제로도 이는 잘 이루어지고 있다고 보이지는 않는다.[138] 하지만 자신의 피해를 감수하면서까지 불법·부정행위에 대한 신고를 한 신고자의 신변을 보호하는 것이 국가의 기본적인 책무라는 점으로 고려한다면[139] 당해 방안의 고심 필요성은 배가된다고 볼 수밖에 없다. 뿐만 아니라 자신의 피해와 불이익을 감수하면서 까지 제기한 신고와 관련한 사건이 만족스럽지 못하게 처리되게 된다면 신고의 근본적인 동기와 유인책은 존재하지 않게 된다는 점에서[140] 당해 사항에 대한 고민의 필요성을 인정할 수 있는 것이다. 그렇다면 이를 위한 방안을 기본법 제정에서는 고민할 필요가 상당하다.

우선적으로 고려하여야 하는 사항은 언급한 바와 같이 명령의 기속력 부여 여부이다. 기속력이라 함은 행정법상 '처분을 취소하는 확정 판결 혹은 심판의 결정이 관련 사건에서 당사자인 행정청과 그 밖의 관계 행정청을 구속하는 것'을 말하고[141] 헌법상으로는 '헌법재판소의 결정의 법원, 국가 기관 기타 지방자치단체에 대한 구속력(binding effect)'을 말한다.[142] 같은 헌법 기관 사이에 헌법개정권력자의 결단으로 기속력을 인정할 수 있다면 입법자의 결단으로 법률상의 기관을 전제로 한 당해 사항을 기본법에 두는 것이 가능하다고 할 수 있다. 물론 국민권익위원회는 헌법상 기관이 아닌 법률에 근거하여 설치된 기관이라는 점에서 당해 효력을 다른 기관에게 과중하게 부여하는 것에는 부담이 있을 수밖에 없다.

나아가 효과적인 공익신고 운영과 관련하여 고려해볼 수 있는 것은 부정·부패 행위에 대한 보상 관련 사항이다. 부정·부패 신고는 내부 고발이 압도적인 비중을 차지하고 있다는 점에서[143] 이를 유인할 수 있는 방안을 추구할 필요가 상당한데 특히 이를 위해서는 당해 보상과 관련하여 고심할 필요가 있는 것이다.[144]

공익신고와 관련하여서는 원칙규범이라고 할 수 있는 '공익신고자 보호에 관한 법률'과 '부패방지 및 국민권익위원회 설치에 관한 법률'에서 상당 정도의 권한과 기능을 국민권익위원회에 부여하고 있다는 점을 고려한다면 이의 운영의 주요한 주체 역시 국민권익위원회라고 보는 것이 적절하다. 특히 효과적인 제도의 운영을 도모하고 행정의 중복·모순 그리고 불분명한 책임의 소재를 피하고 행정의 전문화를 고양할 뿐만 아니라 보다 효과적인 사인의 권리보호를 위해서는 명확한 권한 확정의 필요성을 인정할 수 있다.[145] 그렇다면 당해 공익신고와 관련한 제도의 운영 역시 국민권익위원회 중심으로 운영할 필요가 상당한 것이다. 하지만 현재 관련 법령이나 제도를 고찰해보면 제도의 운영에 있어 혼선을 빚을 가능성을 부인할 수 없다. 국가재정법이 그러하다. 국가재정법은 다음과 같이 예산낭비 신고와 관련한 사항을 다루고 있다.

국가재정법 제100조(예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시) ① 국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 각 중앙관서의 장(그 소속기관의 장을 포함한다) 또는 기금관리주체와 계약 그 밖의 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 국가에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 집행에 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리주체에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있다.
② 제1항의 규정에 따라 시정요구를 받은 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 처리결과를 시정요구를 한 자에게 통지하여야 한다.
③ 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 제2항의 규정에 따른 처리결과에 따라 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때에는 시정요구를 한 자에게 제49조의 규정에 따른 예산성과금을 지급할 수 있다.

국가재정법 시행령 제50조(예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시)
⑤ 법 제100조제2항에 따른 처리결과의 통지절차 등 예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시 제도의 운영을 위하여 필요한 구체적인 사항은 기획재정부장관이 정한다.

그런데 예산낭비신고 역시 부정·부패 규율을 위한 공익신고와 무관하다고만은 볼 수 없다는 점에서 관련 기관 간 권한의 상충 가능성을 인정할 수 있다. 그런데 공익신고와 관련한 법률상 이첩 권한과 운영의 노련함을 국민권익위원회가 보유하고 있다는 점에서 예산낭비 신고의 명목으로 신고되었다고 하더라도 공익신고와 관련 있는 사항은 원칙적으로 국민권익위원회에 이첩하도록 하는 것이 요구된다. 이를 위해서는 무엇보다 양 제도의 구분을 명확히 할 필요가 있을 것인데 현재 공익신고에 대한 원칙적인 정의 규정을 두고 있다는 점을 감안한다면 우선적으로 예산낭비 신고에 대한 원칙적인 규정을 보완할 필요가 상당하다. 실제로 국가재정법 등 관련 법규범에서 예산낭비신고와 관련한 명확한 규정을 두고 있지 않다. 결국 국가재정법 등 예산낭비 신고와 관련하여서는 보다 명확한 법개정을 도모할 필요가 상당하고 이를 기반으로 공익신고와 관련한 사항은 국민권익위원회가 관할하도록 하는 것이 적절한 것이다. 이를 통하여 현재 예산낭비 신고의 경우 대통령령을 근거로 권한을 행사하고 있다는 사정 역시 시정될 수 있을 것이다. 하지만 제도의 효율적인 운영을 위하여 원칙적인 사항을 기본법에 당해 사항을 담아둘 필요는 있다.

제00조(공익신고 관리 등) ① 국민원익위원회 위원장 및 행정기관의 장은 부정·부패 규제를 위한 공익 신고의 효과적인 운영을 위하여 최선의 노력을 기울여야 한다.
② 국민권익위원회 위원장은 공익 신고와 관련한 법령의 체계적인 운영을 위하여 노력하여야 하고 신고 대상 기관은 관련 제도의 효과적인 운영을 위하여 국민권익위원회와 협조하여야 한다.
③ 국민권익위원회 위원장은 공익신고자에 대한 보호 조치 등 대상 기관에 대한 명령의 이행 여부를 감독하고 이의 이행을 보장하여야 한다.
④ 신고 대상 기관은 특별한 사유가 없는 한 제③항에 따른 국민권익위원회 위원장의 요구에 따라야 한다.

137) 최정학, "'공익신고자 보호에 관한 법률(안)"에 대한 검토", 민주법학 제40호(2009. 7.), 219면 역시 당해 사항을 지적하고 있다.
138) 최정학, "'공익신고자 보호에 관한 법률(안)"에 대한 검토", 민주법학 제40호(2009. 7.), 219~220면.
139) 최정학, "'공익신고자 보호에 관한 법률(안)"에 대한 검토", 민주법학 제40호(2009. 7.), 206면.
140) 최정학, "'공익신고자 보호에 관한 법률(안)"에 대한 검토", 민주법학 제40호(2009. 7.), 223면.
141) 정형근, 행정법, 피앤씨미디어, 2014, 571면.
142) 강경근, 일반 헌법학, 법문사, 2014, 639면. 이에 따라 헌법재판소 결정에는 여타 국가기관의 결정준수의무, 반복금지의무 등이 인정되고 있다.
143) 2004년 미국의 부패감시협회(Association of Certified Fraud Examiner)의 조사에 따르면 기업 내부에서 부정행위가 신고 혹은 발견된 경우가 42.4%로 내부감사기관(28.8%)이나 외부 감사인(6.1%)에 의한 경우보다 압도적인 비중을 차지하고 있다. 박선종, "회사의 내부고발을 통한 감사기능의 강화", 기업법연구 제22권 제3호(2008), 143면. 최정학, "'공익신고자 보호에 관한 법률(안)"에 대한 검토", 민주법학 제40호(2009. 7.), 205면에서 재인용.
144) 현재 보상금의 지급 액수 등 문제점에 대해서는 최정학, "'공익신고자 보호에 관한 법률(안)"에 대한 검토", 민주법학 제40호(2009. 7.), 220~221면 참조.
145) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2014, 925면.

⑤ 명령 이행 여부의 관리·감독 등 공익신고 관리와 관련한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제00조(보상금) 국민권익위원회 위원장은 공익신고자에 대한 보상의 액수·기준 등 보상과 관련한 사항을 정하고 이의 이행을 관리·감독하여야 한다.

제7장 민원 분석

제00조(민원 분석·제공 등)[146] 국민권익위원회위원장은 참여포털에 수집된 민원·국민행복제안·정책참여 및 신고 등의 자료를 분석하여 행정기관 등의 장에게 제공할 수 있다.

146) 개정 훈령 제45조.

제5장 결론

국민권익위원회는 2008년 출범한 이해 국민들에게 신속하고 폭넓은 권익구제 서비스를 제공하는데 핵심역할을 다하고 있다. 국민들의 권익을 보호하기 위하여 국민신문고 제도를 만들어 운영함으로써 현장중심의 정책 추진 전략을 통해 고충민원을 해결하고 국민의 다양한 제안을 정책에 연계하기 위하여 국민행복제안센터를 설치 · 운영하였다. 약 11만건의 제안을 접수하여 7백여건을 정책에 반영하였고, 국민들의 주요 관심 사안에 대해 인터넷 포털과 공동으로 국민신문고 전자공청회도 개최하는 등 국민과의 소통하려는 노력을 강구하였다.

또한 예산낭비신고와 공익신고 등을 통해 국가 재정 손실과 공직자 부패 행위에 적극적으로 대처하였다. 국민신문고와 110콜센터 등을 통해 접수된 약 400여만건의 국민의 소리를 민원정보시스템을 통해 체계적으로 분석하여 각급 기관에 제공함으로써 정책에 반영되도록 하였다.

이러한 국민과 소통하기 위한 적극적인 노력에도 불구하고 국민신문고를 운영하는데 있어서는 문제점이 발생한다.

범정부 온라인 소통 포털 「국민신문고」를 운영하기 위한 법령은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」,「행정절차법」,「민원사무의 처리에 관한 법률」,「전자정부법」, 「개인정보보호법」, 공익신고자 보호법」,「국민제안 규정」, 「예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시 및 예산낭비신고센터의 설치·운영에 관한 지침」등이 있으나 대표적인 범정부 온라인 소통창구로 발전한「국민신문고」운영의 법적 근거가 미약하여, 관련된 법·제도간 상충 현상 발생되고 있으며, 이에 따라 국민신문고의 기능이 유기적으로 수행되어 시너지 효과를 극대화할 수 있도록, 현재 국민신문고가 추진 중인 민원, 국민행복제안, 정책토론, 예산낭비신고, 공익신고 등과 국민권익 증진 발전방안을 법적으로 뒷받침할 수 있도록 관련 법령을 정비할 필요성이 있다. 이를 위해 국민권익위원회가 국민신문고 제도의 효율적인 운영을 위하여 우선적으로 국민신문고제도와 관련한 일반법을 제정하는 방안을 제시한다.

【(가칭) 온라인 국민참여포털의 운영에 관한 법률(안)】으로 제정하여 제1장 총칙, 제2장 온라인참여포털의 운영, 제3장 민원, 제4장 국민행복제안, 제5장 정책참여(제1절 정책 참여, 제2절 전자공청회, 제3절 정책토론), 제6장 공익신고, 제7장 민원 분석으로 구성함

본 연구는 국민신문고의 효율적 운영을 위한 법제적 방안을 도출하기 위해 국민권익위원회가 국민권익보호를 위한 시대적 요구를 충분히 수행할 수 있도록 하는데 그 목적이 있음을 제시하는데 주안을 두었으며, 국민신문고 기능별 국민신문고 법체계 개선방향을 제시하는 데에 있다.

<참고문헌>

강문희(2013). 전자적 참여 및 소통 활성화 방안연구: 국민신문고 정책토론 기능 활성화를 중심으로, 한국정책과학회·국민권익위원회.

강정석(2005). “민원시스템의 효과성에 대한 평가 및 개선방향”, 「Administrative Focus」, Jan·Feb:29-36.

국무총리실 정부업무평가위원회(2009). ‘08년도 국민만족도 평가결과.

국민고충처리위원회(2000). 고충민원처리실무.

국민고충처리위원회(2002). 고충민원처리를 위한 법률이론과 판례의 이해.

국민고충처리위원회(2006). 옴부즈만관련 지자체현황조사 및 시민고충처리위원회 설치에 대한 지역모델 개발연구.

국민고충처리위원회(2007). 옴부즈만지수 개발 연구.

국민권익위원회(2010). 고충민원 컨설팅 보고서: 서울특별시 중랑구.

김동준·김윤종(2009). ‘서비스 R&D 활성화를 위한 발전 방향’. 한국과학기술기획평가원.

김영아(2009). “민원행정서비스의 평가지표가 시민만족도에 미치는 영향 연구: 서울시 시민평가모델을 활용하여”. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

라휘문(2006). “민원·제도개선시스템의 성과관리를 위한 평가모형의 설계”. 「지방행정연구」, 20(2): 3-27.

라휘문·김미경·송창석(2006), 민원행정서비스의 질적 제고를 위한 민원제도 분석 및 발전 방향, 「정책분석평가학회보」, 16(3): 241~263.

박균성(2013). 행정법강의. 박영사.

박선영 외(2008). 여성발전기본법에 대한 입법평가. 한국여성정책연구원.

박수철(2012). 입법총론. 한울.

박영도(2008). 입법학입문. 한국법제연구원.

박정훈(2009). “입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구- 일본의 기본법을 중심으로 -”, 법조 제639호.

박중훈(2000), 중앙행정기관의 민원행정서비스 현황 및 개선방향, 2000년 한국행정학회 하계 학술대회 발표논문

박중훈(2001). “민원서비스에 대한 고객만조도 조사”, 「한국행정연구」, 19(1): 40-66.

박통희(1999). “고충민원 행정이념의 상대적 중요도와 신뢰: 국민고충 처리위원회 직원의 인식을 중심으로”, 「한국정책학회보」, 8(2): 5-25.

석경원(2001). “민선시대의 고충민원 실태와 개선방안”, 「시정연찬」, 대구광역시, 13: 189-224.

서울대학교 법학연구소 편(2007). 법학통론. 서울대학교 출판부.

성낙인(2013). 헌법학. 법문사.
시 · 도공무원교육원(2010). 민원실무.
안전행정부 보도자료 (2013) , 더욱 스마트해진 대한민국 정부포털 , 쉽고 편리하게 이용해 보세요.
양건(2012). 헌법강의. 법문사.
오세혁 외(2003). 법률용어사전, 법전출판사.
연기영(2008). “스포츠기본법의 제정방안”. 스포츠와 법 제11권 제4호.
이준서(2009). 환경정책기본법의 체계 정비방안 연구. 한국법제연구원.
장영수·김수갑·차진아(2010). 국가조직론. 법문사.
정재길 외 공저(2010). 법과 생활. 오래.
정종섭(2011). 헌법학원론. 박영사.
조성한(2002), 효과적인 민원행정 관리방안, 한국행정연구원.
한국정보화진흥원 (2012) , ‘전자정부 서비스이용실태조사’.
한국행정연구원 · 국민권익위원회(2008). 옴부즈만 평가지표 실용화 연구.
한국행정연구원(2005). 민원행정서비스 고객만족도 조사 · 분석.
한수웅(2011). 헌법학. 법문사.
환경부(2008). 2008년 환경부 민원만족도 결과보고서.
황승흠(2010). “기본법체제에 대한 법학적 이해 – 아동·청소년 분야 통합·분리논의를 중심으로 –”. 공법학연구 제11권 제1호
행정자치부 보도자료 (2007) , 1만 8천개 정부 · 공공기관 사이트 정보가 한눈에 쏙! .
행정안전부 보도자료 (2012) , 대한민국 정부포털 , 대학생들이 알린다.
홍정선(2014). 행정법특강. 박영사.
홍준형(2011). 행정법. 법문사.