

이슈페이퍼

공공기관 정보공개의 문제점과 시민참여를 통한 개선 방안¹

– 한국수력원자력(주), 한국철도공사, 국민연금공단 사례로

2020. 02.

투명사회를 위한 정보공개센터

¹ 이 이슈리포트는 민주노총 공공운수노조의 지원으로 투명사회를 위한 정보공개센터가 수행한 「공공기관의 시민참여를 위한 정보공개 개선 연구」를 반영·도출하였음.

<목 차>

<요약>	3
1. 공공기관의 현재 상황과 조건	8
2. 공공기관 정보공개 의무의 특수성	8
3. 공공기관의 정보공개 운영현황 사례분석	9
(1) 한국수력원자력	9
(2) 한국철도공사	11
(3) 국민연금공단	13
4. 국내외 정보공개제도 운영 사례 소개.....	14
(1) 전미철도여객수송공사(AMTREK)	14
(2) 캐나다 공적연금투자위원회(CPPIB)	15
(3) 서울시 정보소통광장	17
5. 시민참여를 통한 정보공개제도 운영 개선방안 제안	18
(1) 정보공개모니터단의 필수적 설치운영	18
(2) 정보공개심의회 전문화와 거버넌스 강화	19
(3) 그 밖에 경영공시 및 경영평가를 통한 정보공개 개선	20
(4) 노동조합의 정보공개에 대한 선제적 고민필요	20

〈요 약〉

○ 시민들은 공공서비스들의 단순 고객에 머물지 않고 공공기관의 행위에 보다 많은 공공성과 사회적 책임을 요구하고 있음. 아직까지 공공기관은 이에 부합하는 모습을 보이지 못하고 있는 것이 현실임. 특히 투명하고 책임 있는 정보공개가 조직혁신의 매우 중요한 과제로 떠오르며 공공기관의 투명성에 대한 요구가 높아지고 있음. 하지만 공공기관은 중앙정부와 지방자치단체 등 국가 및 정부기관에 비해 정보공개 원활하게 이루어지지 않아 투명성에 대한 문제제기와 비판이 이어져 왔음. 즉 시민들과 사회적 요구에 비해 정보공개 및 투명성 재고에 대한 혁신 노력이 부족한 상황임. 따라서 공공기관 혁신에 대한 시대적 요구에 따라 정보공개제도 운영의 체계적인 개선이 필수임.

○ 공공기관들은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 정보공개법)과 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 공공기관운영법)을 통해 국가 및 정부기관들과 동일하게 정보공개청구 및 사전정보공표에 대한 정보공개 의무들을 가지고 있음. 또한 공기업 및 준정부기관, 기타공공기관으로서 경영공시에 해당하는 공시정보의 정보공개 의무를 모두 가지고 있음. 하지만 정보공개법에 따른 정보공개 의무에는 강제력을 부여하는 처벌조항이 존재하지 않아 특정되는 불이익이 없는 반면, 공공기관운영법의 경영공시정보 공개 의무는 경영평가에 직접적인 영향을 미침 또한 경영공시를 미이행 하거나 허위 사실을 공시한 때에는 시정명령과 인사상 처벌이 가능함. 따라서 공공기관은 경영공시에 비해 정보공개제도 운영을 등한시하는 경향이 존재함.

<공공기관의 정보공개 운영현황 사례분석>

○ 한국수력원자력이 사전정보공표²로 공개하고 있는 공공정보는 116개 항목에 그치고

² 정보공개법 제7조(행정정보의 공표)에서는 ①국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정보, ②국가의 시책으로 시행하는 공사(工事) 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, ③예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보, ④그 밖에 공공기관의 장이 정하는 정보 등에 대해 별도의 청구가 없더라도 구체적인 범위와 공개주기 및 시기 등일 미리 정하여 공표하고

있음³. 이는 한수원의 고유사업의 중요성과 기관 규모를 미루어 보았을 때 형식적인 사전정보공표를 하고 있다고 볼 수 있음. 또한 정보목록⁴의 경우 과거 정보목록을 종이문서로 출력한 뒤 다시 스캔한 사진파일을 올리고, 정보목록에서 목록상 정보항목들을 지나치게 단순하게 공개하는 등 시민들이 정보목록을 활용하고자 할 때 불편을 초래하고 있음. 정보공개청구에 대한 비공개율도 지속적으로 증가함. 2017년과 2018년에는 약 20%로 공공기관 전체의 약 4배 가량 높았음. 2019년 정보공개청구에 따른 부분공개 또는 비공개에 대한 이의신청이 19건 발생했는데, 실제 정보공개심의회⁵를 개최한 횟수는 2번에 그쳐 정보공개제도 운영이 매우 소극적으로 운영되고 있음.

○ 한국철도공사의 경우에는 사전공표정보에 고위임원의 재산정보를 누락하고 있으며 여객열차 및 여행상품 홍보자료 등 사전공표정보의 성격에 맞지 않는 정보가 포함되는 등의 문제가 발견되었음. 정보목록을 엑셀파일 형태로 제공하고 있어 시민들의 정보접근성과 활용도를 높이기는 했으나 일부 부서에서는 공개문서들만 정보목록에 포함시켜 등록된 문건 수가 매우 적어 정보를 은폐하거나 축소·편집해서 공개한다는 비판을 받을 수 있음. 또한 2017년의 경우 정보비공개율이 21%, 2018년에 17%로 비공개율이 전체 공

그에 따라 정기적으로 공개하도록 하고 있는데, 이에 해당하는 정보들을 사전공표정보라고 함.

³ 행정안전부는 공공기관에 사전정보공표 표준모델에서 최소 100개 항목을 제시하고 있음.

⁴ 정보공개법 제8조(정보목록의 작성·비치 등)에는 공공기관이 보유·관리하는 정보들 쉽게 알 수 있도록 정보목록을 갖추고 그 목록을 정보공개시스템을 통해 공개하도록 하고 있음. 정보목록은 2013년까지는 각각 공공기관 홈페이지에 엑셀파일 형태로 비치되었는데 현재는 정보공개시스템에서 공개되고 있는데, 이와 같이 변화하며 정보목록을 구성하는 각각의 정보항목이 지나치게 축소되어 공공기관이 보유·관리하는 정보를 쉽게 찾을 수 있도록 하려는 원래 기능이 크게 훼손된 상태임.

⁵ 정보공개심의회는 공공기관들이 정보공개법 제12조(정보공개심의회)에 따라 기관마다 필수적으로 설치하고 운영해야함. 심의회는 위원장 1명을 포함하여 5명 이상 7명 이하의 위원으로 구성하고 위원장을 제외한 위원은 소속 공무원, 임직원 또는 외부 전문가로 지명하거나 위촉하되, 그 중 2분의 1은, 국가안보 및 외교, 수사 및 재판에 해당하는 업무를 주로 하는 국가기관은 그 국가기관의 장이 외부 전문가의 위촉 비율을 따로 정하되, 최소한 3분의 1 이상은 외부 전문가로 위촉해야 함. 심의회는 청구된 정보공개여부를 결정하기 곤란할 경우 또는 공공기관의 비공개 및 부분공개 통지에 대해 청구인이 이의신청을 했을 때 이를 심의 하는 기구임.

공기관 평균의 3~4배 가량 되는 것으로 집계되었음.

○ 국민연금공단은 최근에 사전공표정보를 기관운영에 관한 표준항목과, 기금투자 및 운용과 관련된 정보들을 고유항목으로 분류해 다른 공공기관에 비해 상대적으로 체계적인 정보공개를 운영하고 있음. 다만 업무추진비성 경비 사용내역 및 대외협력에 관한 정보들이 사전공표정보에 누락되어 투명성에 문제제기가 있을 수 있음. 정보목록의 경우 파일을 홈페이지에 비치하지 않아 정보공개청구를 통해서만 정보목록 사본을 받을 수 있어 시민들이 공단에 대한 정보를 찾는데 접근이 용이하지 않음. 또한 2017년과 2018년 두 해 동안 정보비공개율이 25%를 초과해 공공기관 전체 비공개율 평균에 비해 약 5배 가량 높았으며 이는 조사대상 기관 3곳 중에서도 가장 높은 비공개율임. 정보공개심의회 역시 2018년 13건의 이의신청이 발생했지만 2회 밖에 개최하지 않는 등 정보공개심의회 운영도 소극적임.

<국내외 공공기관 사례 소개>

○ 전미철도여객수송공사(AMTREK)의 경우 홈페이지 내에 정보공개 라이브러리(FOIA library)를 마련해 정보공개제도를 운영하고 있음. 기관이 소송으로 인해 법원으로부터 받은 판결문, 정책지침과 AMTREK 내에서 사용 중인 매뉴얼들, 기관의 주요 정보체계들을 소개·비치중임. 또한 청구가 빈번한 정보들을 별도로 모아 주기적으로 공개하고 있음. 기관 자체적으로 정보공개청구 건수, 처리현황, 불복절차현황, 처리지연현황 등을 담아 정보공개연차보고서를 매년 3월에 발간하고 있음. 부사장이 직접 정보공개최고담당관을 맡아 매년 정보공개제도 운영에 관한 보고서를 작성하고 이를 사법부 담당부서에 제출하고 홈페이지에도 공개하고 있음.

○ 캐나다 공적연금투자위원회(CPIB)는 공적연금투자위원회법에 적용을 받기 때문에 홈페이지 상에서는 캐나다 정보공개법을 통한 사전적 정보공개를 별다르게 실시하고 있지 않음. 대신 해당 법에 따라 운영의 상세한 정보들을 담은 분기별 보고서와 연차보고서가 발간되며 이를 총리와 국회에 제출하고 일반에도 공개하도록하고 있음. 이 연차보고서에는 의장부터 임원 및 위원회 소속 위원들의 실명·회의참석현황·회의비 및 출장여비 지급현황까지 상세하게 공개됨. 또 홈페이지에는 투자전략과 주식·사모펀드·부동산 투

자내역이 100% 공개되고 있음.

○ 서울시 정보소통광장은 서울시 행정정보에 접근할 수 있는 행정정보포털 서비스임. 정보소통광장을 통해 원문공개 결재문서에서부터 사전공표정보, 각종 위원회 회의 및 공식회의정보, 시민들의 정보공개청구현황, 서울시의 정보공개처리현황, 서울시가 선정한 이달의 주요공개정보 등 주요 정보들에 쉽게 접근할 수 있음. 공개되는 정보의 질도 다른 공공기관들에 비해 매우 높을뿐더러 시민들의 접근도 편리한 서비스를 구축하고 있음. 서울시는 현재 24명의 공무원으로 구성된 정보공개정책과가 서울시 정보공개정책을 총괄하고 정보소통광장을 운영하고 있음. 조직 규모에 맞게 정보공개업무를 전담하는 인력 및 부서가 있을 경우 공공기관의 정보공개 질적 수준과 이용자의 만족도가 상당히 개선될 수 있는 것을 보여주는 사례라고 할 수 있음.

<시민참여를 통한 정보공개제도 개선 방안>

○ 기관의 정보공개제도 운영을 개선하기 위해서는 제도운영에 관한 평가를 공개적으로 시행하고 그에 따른 개선과정도 투명하게 공개하는 것이 중요함. 이에 대한 한 가지 방법으로 공공기관 운영과 투명성에 관심이 높거나 주 고객인 시민을 대상으로 자발적 지원을 통한 ‘정보공개모니터단’을 필수적으로 구성하도록 해야함. 정보공개모니터단을 통해 사전공표정보의 적합성, 정보목록 접근성, 정보공개처리내역, 정보공개심의회 개최 내역 등의 정보를 주기적으로 제공하고 이에 대해 모니터링의 평가와 의견을 청취·수렴하고 이를 홈페이지에도 공개함. 그리고 이듬해에 전년도 정보공개모니터단의 평가 및 지적 사항에 대해 개선 계획 및 보고하고 홈페이지에 공개함. 이를 체계적으로 반복해 개선사항을 누적시켜 제도운영을 전반적으로 향상 시키는 것이 중요함.

○ 사례분석 결과 조사대상기관 모두 동일하게 정보공개심의회 운영이 부실한 것으로 드러났음. 정보공개심의회를 현행과 같이 형식적·소극적으로 구성·운영하지 말고 위원의 과반 이상을 정보공개에 관한 전문적인 지식과 경험이 있는 민간위원으로 구성해야함. 그리고 한층 더 긴밀하고 전문적인 거버넌스를 통해 정보공개제도를 운영하도록 해야함. 정보공개심의회는 모든 정당한 이의신청 건에 대해 필수적으로 심의 하도록함. 나아가 사전공표정보를 구성하고 정보 비공개세부기준을 작성하는데 정보공개심의회와

의견수렴을 반드시 거치도록 하여 정보공개심의회 기능을 확장해야 함. 일반 시민으로 구성된 정보공개모니터단의 모니터링과 함께 매년 심의회위원으로 하여금 전문가모니터링을 병행하도록 해야함. 전문가와 이용당사자의 제도운영에 관한 참여를 획득함으로 제도운영개선의 폭을 넓힘.

○ 공공기관들도 국가 및 정부기관들과 마찬가지로 매년 정보공개제도 운영 현황을 행정안전부에 제출하고 행정안전부는 이를 토대로 매년 정보공개연차보고서를 발간하고 있음. 하지만 정보공개연차보고서는 단순히 공공기관들의 정보공개제도 운영에 대한 정보를 취합하는 성격의 보고서이기 때문에 정보공개제도운영 개선에 대한 유인책이 되고 있지 않음. 2019년 공공기관 경영평가에서 정보공개는 비계량 1점의 배점이 주어지는 항목임. 이에 배점을 보다 높이거나 경영공시에 정보공개제도 운영현황지표를 포함시킬 경우에 즉각적인 개선 효과가 나타날 수 있음.

○ 또한 생산 정보량이 많고 정보공개청구가 많이 접수되는 기관일수록 정보공개 관련 업무강도가 매우 높아지는 것으로 보고되고 있음. 따라서 노동조합에서는 선제적으로 정보공개 전담부서 마련과 전담 인력충원을 요구함으로 공공기관 노동자들의 정보공개관련 과도한 업무부담을 해소하고 정보공개제도운영 개선도 고려하는 방법을 적극적으로 구상할 필요가 있음.

1. 공공기관의 현재상황과 조건

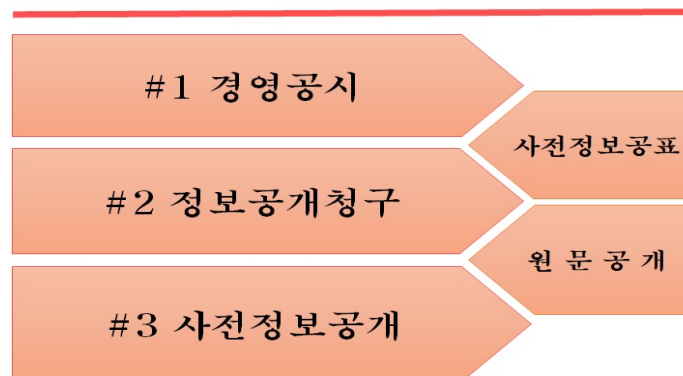
◆ 시민들은 공공서비스들의 단순한 소비자와 수혜자에 머무르지 않고 공공기관의 행위에 대해 더 많은 공공성, 사회적 책임과 사회참여 그리고 조직의 민주적인 의사결정, 재정의 건전성 등을 직접 눈으로 확인하고 싶어함. 나아가 시민들 중 적극적인 일부는 공공기관들의 정책 결정 과정에 직접 참여하거나 서비스 개선에 기여 하려는 욕구가 높아지고 있음.

◆ 공공기관들 또한 이처럼 변화한 사회 상황에서 시민들의 요구, 사회적 신뢰의 회복을 위해서라도 전환이 요구되는 시기임. 향후 공공기관의 패러다임은 보다 직접적이고 다양한 이해관계자를 포함하는 거버넌스에 바탕을 두어야 함.

이러한 전환을 위해 선행되어야 하는 다양한 과제들 중 존재함. 그 중 공공정보의 공개는 알권리에 대한 시대적인 요구와 공공정보의 사회적·경제적 효용의 증가로 지속적으로 그 중요성이 증가하고 있음. 따라서 정보공개를 통해 공공기관들의 사회적인 신뢰를 확보하고, 공공기관의 민주적 거버넌스를 가능하게 해야 할 것임.

2. 공공기관 정보공개 의무의 특수성

공공기관 정보공개 의무의 세 가지 축



◆ 공공기관⁶의 정보공개 의무는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 정보공개법)과 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 공공기관운영법)을 통해 부과되고 있음. 정보공개법의 경우에는 공공기관으로 하여금 주요하게 기관이 생산·보유·관리하는 정보의 작성된 목록인 정보목록을 비치하고, 기관이 생산하는 정보 중 주요한 사업·큰 예산이 투입되는 사업·국민의 생활에 밀접하게 영향을 미치는 사업 등에 대해 별도의 청구나 요구가 없더라도 사전적으로 정보를 공개하라는 취지의 사전공표정보를 주기적으로 공개하고, 그 밖에 정보공개청구에 대해 일부 비공개 대상 정보를 제외하고 적극적으로 정보를 공개할 것을 명령하고 있음.

◆ 공공기관운영법에서는 예산 및 운영계획과 결산서, 임원 및 인력현황과 인건비, 이사회 회의록, 감사와 주무기관의 감사보고서 중장기재무관리계획, 법률자문 및 고문변호사 현황 등을 경영공시를 통해 공시하도록 하고 있음.

◆ 따라서 공공기관의 경우에는 중앙정부 및 지방자치단체 등과는 다르게 정보공개법에 따른 정보공개 의무와 공공기관운영법에 따른 경영공시정보의 공개 의무도 가지고 있음. 하지만 정보공개법 상의 의무에는 강제력을 부여하는 처벌조항이 존재하지 않아 특정되는 불이익이 없는 반면, 공공기관운영법의 경영공시정보 공개 의무의 경우에는 경영평가에 직접적인 영향을 미치며 미이행 하거나 또는 허위 사실을 공시한 때에는 시정명령과 인사상 처벌이 가능해 정보공개제도 운영이 보다 등한시 되는 경향이 존재함.

3. 공공기관의 정보공개제도 운영현황 사례분석

(1). 한국수력원자력(주)

- 사전공표정보는 고작 116개에 불과
- 정보목록파일 종이로 출력 뒤 스캔 파일 올려
- 2017년 정보공개청구 처리기간 20일 초과 청구건 127건 발생

⁶ 여기서 공공기관은 「공공기관 운영에 관한 법률」에서 정의하는 공기업과 준정부기관, 기타공공기관을 가리킨다.

◆ 행정안전부는 공공기관들이 사전적으로 공개 해야 하는 최소한의 정보들을 사전공표 정보 표준모델 100개 항목을 통해 제안하고 있음. 한국수력원자력(한수원)은 사전적으로 공개하고 있는 공표정보가 116개에 그치고 있음. 표준모델은 어디까지나 최소한의 기초적 항목만으로 구성되어 있는데 한수원 고유사업의 중요도와 임직원이 12000명이 초과·연매출 9조에 이르는 기관 규모를 생각하면 지나치게 적은 규모의 사전공표정보 항목만을 공개하고 있는 상황임. 더구나 표준모델 사전공표정보 중 25개를 누락하고 있는데, 이들 정보 중 반부패 추진계획, 기금운용, 법률고문, 해외파견직원 지원내역, 초과수당내역, 부서장 해외출장 등 부패방지과 기관 운영 투명성에 관련된 내역이 누락되고 있는 것은 심각한 문제임.

◆ 한수원의 정보목록의 경우 현재 누리집을 통해 실시간 연동 게시 정보목록을 공개함. 정보목록은 ①번호, ②부서명, ③문서제목, ④생성일 총 4가지 등록정보 항목으로 구성됨. 한 페이지당 10건의 목록을 게시하고 있지만 목록상 정보목록의 항목 수가 4가지 항목 밖에 되지 않고 일일이 문서를 클릭해야만 담당자와 보존기한, 공개/비공개 여부를 확인할 수 있음. 이 경우 청구인이 특정 정보, 또는 특정 기간의 정보를 찾기 위해서는 별도로 기간설정과 검색어 검색을 해야 하며 일일이 문건을 클릭해야 담당자, 보존기한, 공개/비공개 설정 내역을 확인할 수 있기 때문에 청구인이 정보목록을 활용할 때 효율성이 크게 감소함.

◆ 또 한수원은 경우 실시간 정보목록과 함께 2013년 1월부터 2016년 2월까지의 정보목록은 PDF 파일로 다운 받아 사용할 수 있도록 지원함. PDF 파일 정보목록의 경우에는 ①작성일자, ②문서번호, ③문서제목, ④작성처, ⑤담당자, ⑥보존기한, ⑦수신처까지 총 7가지 등록정보 항목으로 구성되어있지만. 스프레드시트 파일을 종이로 인쇄해 이를 다시 스캔하여 이미지 PDF 파일로 생산한 것으로 편집 사용 및 키워드 검색 등이 불가능해 정보목록의 기능적 활용 측면에서는 무가치한 방식으로 정보목록을 비치하고 있음.

◆ 한수원의 정보공개청구건수는 3년간 큰 폭으로 증가함. 2016년 185건에 그쳤던 정보공개청구가 2018년에는 401건에 이르러 3년간 2배가 넘게 증가. 공공기관 전체가 2016년에는 756,342건, 2017년에는 855,021건, 2018년에 1,065,549건으로 3년간 청구 증가율이 약 40%를 기록하고 있는 것을 감안하면 상대적으로도 정보공개청구율이 크게 증가했음. 하지만 매년 청구건수가 증가하면서 비공개율도 매년 1%가량씩 증가함. 공공기관 전체의 정보공개청구에 대한 비공개율은 2016년과 2017년의 경우 약 4%, 2018년의 경

우에는 약 5% 가량으로 나타나는데 한수원의 경우에는 2016년에 18%, 2017년과 2018년에 약 20%로 공공기관 전체 비공개율에 비해 4배가량 높게 나타남.

◆ 정보공개법에서는 정보공개청구에 대한 처리기한을 업무일 기준으로 청구를 받은 날로부터 10일 이내에 공개여부를 결정하도록 되어있고, 10일 이내에 처리가 부득이할 경우에는 10일의 범위에서 공개 여부 결정기간을 연장할 수 있도록 하고 있음. 한수원의 경우에는 2016년에는 대부분의 청구가 20일 이내에 이루어지고 20일을 초과하는 경우가 4건 발생했던 반면 2017년에는 20일이 초과한 경우가 127건이나 발생함.

◆ 한수원의 비공개 처분에 대해 이의신청은 2016년에 17건, 2017년에 7건, 2019년에 19건이 접수되었음. 한데 이의신청 대비 정보공개심의회가 상식적으로 납득이 가지 않을 정도로 적게 개최되고 있는 정황이 지속적으로 발견됨. 2016년 17건의 이의신청이 있었는데 심의회 운영 현황이 아예 제출되지 않음. 2017년의 경우 7건의 이의신청에 대해 3번의 심의만 진행됨. 2018년의 경우 19건의 이의신청 중 단 2회의 심의회만 진행되어 정보공개심의회가 정상적으로 운영되지 않는 것으로 확인됨.

(2). 한국철도공사

- 사전공표정보에 여객 상품 홍보자료 등 취지에 맞지 않는 정보포함
- 정보목록에 공개문서만 등록, 의도적 누락·정보은폐로 비추어질 수 있음
- 2017년 정보공개 비공개율 21%, 공공기관 평균 4배초과

◆ 한국철도공사는 2019년 6월 기준 167개 항목의 사전정보공표목록을 공개하고 있음. 행정안전부의 사전정보공표 표준모델에 비해 67개 항목이 더 많지만 이 중 대부분은 기관 운영의 투명성과는 거리가 멀고 안내채널과 홍보채널을 통해 고객들에게 전달되는 기차노선도, 열차시간표, 고속열차 소개, 여객상품 홍보자료 등임.

◆ 또한 표준모델에서 재산등록 공개대상자의 재산내역과 국비보조 및 정부보조사업현황을 누락함. 재산등록의 경우, 한국철도공사의 경우 사장, 부사장, 상임감사가 재산등록 대상자에 해당. 따라서 한국철도공사는 사장, 부사장, 상임감사의 재산내역과 변동내역을 매년 정부 공직자윤리위원회에 제출하고 동 위원회는 관보에 이를 게재하고 있으면서도

사전정보공표에서 굳이 제외할 필요가 있었는지 의문임. 국비보조 및 정부보조사업현황 항목은 한국철도공사의 경우 영동선, 동해남부선 등 벽지노선의 운영에 대해 국토교통부로부터 철도 공익서비스보전(Public Service Obligation)을 통해 운영손실을 보조 받는 것이 이 항목에 해당함. PSO의 규모는 거의 매년 한국철도공사와 국토교통부의 국회 국정감사에서 매년 보고되고 있는 사항이기도 함으로 어차피 거의 매년 생산해야 할 정보라면 이를 사전공표정보에 포함해 사전적으로 공개하는 것이 더욱 공익적 측면에 부합함.

◆ 한국철도공사는 엑셀 파일형태로만 정보목록을 비치해 제공하고 있음. 정보목록상 등록정보 항목은 ①등록일자, ②문서번호, ③문서제목, ④단위업무, ⑤기안자(담당자), ⑥담당부서, ⑦공개여부, ⑧보존기간으로 총 8가지 항목임. 실시간 연동 게시 정보목록에 비해 상대적으로 많은 등록정보 항목을 정보목록에 작성하고 있는 것은 긍정적 이지만 정보목록 파일을 보면 일부 부서에서는 공개로 설정된 문건만 정보목록에 포함시키고 있고 정보목록에 등록된 문건 수가 기관규모 및 행정업무 규모에 비해 비상식적으로 적어 정보목록의 정보를 은폐하거나 축소 편집해 공개하고 있다는 의혹 제기가 있을 수 있음.

◆ 한국철도공사의 역시 매년 정보공개청구 건수가 증가 중. 2016년 870건에서 2017년에는 95건 증가해 1065건, 2018년에는 207건 증가해 1272건의 정보공개청구가 접수됨. 비공개율은 2016년에 11%, 2017년에 21%로 다소 큰 폭으로 증가했다가 2018년에 약 3% 줄어들어 17%의 비공개율을 보임. 이는 한국철도공사도 한수원과 마찬가지로 전체 공공기관의 평균 비공개율을 평균 3배 이상 크게 웃도는 수치임.

◆ 한국철도공사는 정보공개청구 건수와 비공개 건수 대비 적은 건수의 이의신청이 접수됨. 2016년에는 5건의 이의신청이, 비공개 결정이 200건을 초과했던 2017년과 2018년에 각각 2건과 5건의 이의신청 밖에 발생하지 않음. 또한 이의신청에 비해 정보공개심의회의 실제 심의가 이루어진 경우 역시 적었음. 2016년 이의신청이 5건이었던 반면 심의를 진행했던 심의회는 3회 개최 되었고 2017년 이의신청은 2건이었지만 심의회의 심의는 1회 개최됨. 2018년도 2016년과 동일하게 5건의 이의신청에 대해 심의회 개최는 3회에 그침.

(3). 국민연금공단

- 부서장 업무추진비 사전공표정보에서 누락
- 정보공개청구 해야만 정보목록사본 입수 가능
- 2018년 이의신청 19건 중 정보공개심의를 단 2건만 개최

◆ 국민연금은 국민들의 노후생활 또는 노동력이 상실 되었을 때 연금을 가입자로 하여금 수령하도록 하여 생활을 보조하는 우리나라의 매우 중추적인 사회보장제도임. 국민연금공단의 조직운영과 기금운용에 대한 국민들의 투명성의 요구도 계속 증가하고 있는 상태임. 사전정보공표 운영은 앞의 두 공공기관과는 다르게 표준항목과 고유항목으로 이분화 되어 운영되고 있음. 표준항목 사전정보공표 운영은 행정안전부의 사전정보공표 표준모델 100가지 항목 중 96가지 항목을 사전정보공표 항목으로, 그리고 국민연금기금에 관한 140개 고유항목을 공개하고 있음. 그러나 부서장 업무추진비성 경비 사용내역과 해외기관 MOU 체결 현황, 해외협력사업현황, 국제회의 참여 및 역할 등 대외협력 부분 항목 정보들을 사전정보공표에서 누락하고 있음.

◆ 국민연금공단은 정보목록을 실시간 연동 게시 하고 있음. 국민연금공단이 정보목록에 작성하고 있는 등록정보 항목은 ①번호, ②문서번호, ③문서제목, ④담당부서, ⑤생산일자 5가지임. 4가지 등록정보 항목을 정보목록으로 공개하고 있는 한수원에 비해서는 문서번호 항목을 추가적으로 공개하고 있음. 하지만 파일 방식으로 정보목록을 공개하고 있는 한국철도공사가 공개하고 있는 공개/비공개 여부와 보존기간, 담당자 항목이 누락되어있는데 이에 대한 등록정보들은 문건을 별도로 선택해 클릭해야 추가적으로 확인 가능함. 또한 파일 형태의 정보목록은 누리집을 통해 아예 별도로 공개하고 있지 않기 때문에 파일 형태의 정보목록에 취득하기 위해서는 별도의 정보공개청구를 통해야만 함.

◆ 국민연금공단은 조사대상 공공기관 3곳 중 접수된 정보공개청구건수가 가장 적은 반면 비공개율은 오히려 가장 높게 나타남. 2016년은 한 해는 111건의 청구 중 12건을 비공개해 비공개율이 10%가량으로 가장 낮았지만 2017년과 2018년은 비공개율이 모두 25%를 초과해 조사대상 공공기관 3곳 중에서도 가장 비공개율이 높았음. 2017년과 2018년 2년 동안은 공공기관 전체 비공개율의 5배 가량 높은 것으로 드러남.

◆ 앞의 조사대상 공공기관 두 곳과 마찬가지로 국민연금공단 역시 청구인들의 이의신청을 처리하며 심의회를 정상적으로 운영하고 있지 않는다는 의혹이 동일하게 발견됨. 2016년에 3건의 이의신청이 접수되었는데 심의회 운영 내역은 아예 제출되지 않음. 2017년에는 7건의 이의신청에 대해 심의회를 6회 개최함으로 심의회를 적극적으로 운영한 것으로 보이지만 2018년에는 다시 13건의 이의신청이 있었음에도 심의를 진행한 것은 단 2번의 심의회가 개최된 것으로 드러남.

4. 국내외 정보공개제도 운영사례 소개

(1) 전미철도여객수송공사(AMTRAK)

- AMTRAK 자체적으로 정보공개연차보고서 발간, 시민에 공개
- AMTRAK 부사장이 정보공개최고담당관 보고서 직접 제출·공개

◆ AMTREK은 1971년 설립된 미국 철도 전역에 여객서비스 및 운송업을 운영하는 연방 및 각 미국 각 주로부터 보조금으로 유지되는 국영기업임. AMTREK의 경우에는 자체 누리집에서 정보공개제도 안내 및 정보제공을 하고 있음. AMTREK의 FOIA 라이브러리에서는 법원으로부터 발부되어 받은 판결문, 정책 지침 및 매뉴얼과 AMTREK의 주요 정보체계(Major Information System)와 고객 또는 시민들이 접근할 수 있는 정보제공서비스들의 구성상태와 접근방법을 간략하게 소개함.



◆ 자주 청구되는 기록정보(Frequently Request Records)들을 모아 공개하고 AMTREK 자체에서 정보공개청구 건수, 처리현황, 불복절차현황, 처리지연현황, 전년도와 비교분석 등을 압축적으로 담은 『아트랙 정보공개연차보고서』 (Amtrak FOIA Annual Reports)를 2010년부터 2019년 현재까지 매년 3월 발간하고 있음. 대부분의 공공기관이 자체적인 통계와 보고서를 작성해서 공개하지 않고 있는 한국의 공공기관과는 대조되는 특징.

◆ 또한 매년 『정보공개최고담당관 보고서』 (Chief FOIA Officer's Report)를 작성해 공개함. 정보공개최고담당관은 차관급(Assistant Secretary), 또는 최소한 그에 준하는 고위 공직자로 임명할 것을 제안하고 있음. 2019년 현재 AMTRAK의 정보공개최고담당관은 부사장(Vice President)이 맡고 있음. 보고서는 사법부 정보정책국(Office of Information Policy)이 만든 문항지에 AMTRAK 정보공개최고 담당관이 답을 기술하는 방식으로 작성되는 방식으로 작성. 문항들은 정보공개담당자가 사법부의 정보공개교육훈련 또는 컨퍼런스에 참여했는지, 해당 기관이 정보공개를 위해 구체적인 어떤 노력을 했는지, 정보공개제도가 변화된 부분이 있다면 그러한 부분을 제도운영에 반영하고 있는지는 물론 전년도 대비 공개된 정보의 수, 접수된 이의신청의 수, 지연된 정보공개처리의 수 등의 데이터도 직접 답하도록 구성됨.

(2) 캐나다 공적연금투자위원회(CPPIB)

- 정보공개 외 자체 법률로 알권리 충족
- 모든 투자내역 온라인 공개와 세세한 포함하는 연차보고서 발간

◆ CPPIB는 캐나다 공연금인 CPP의 기금운용중 투자를 전문적으로 담당하는 기관. 한국의 국민연금으로 보자면 국민연금기금운용본부에 해당하는 기관임. CPPIB의 정보공개 특징은 한국의 국민연금과는 다르게 정보공개법에 따라 정보공개가 이루어지고 있지 않고 공적연금투자위원회법(Canada Pension Plan Investment Board Act)제50조와 제51조를 통해 분기별 보고서와 연차보고서를 총리와 국회에 제출하고 일반에 공개함.



◆ 사전적인 정보공개들을 따로 하지 않는 대신 연차보고서에 해당 정보들을 자세하게 수록하는 방식으로 정보공개 의무를 수행함. 위원회의 연차보고서에는 CPPIB 의장 (president) 부터 각 부문 투자 책임자들의 연봉과 상여금이 실명과 함께 공개되고 위원회 위원들 역시 실명 정보와 함께 회의참석현황과 회의비 지급 현황, 출장 여비 등 운영에 관한 정보들이 상당히 상세하게 공개되고 있음.

◆ 또한 누리집을 통해서도 기금의 전체 흐름은 물론이고 장단기적 투자전략과 지속가능성, 위기관리정보와 같은 분석정보들도 공개하고 있으며 사모펀드 투자내역, 국내외 지역별 주식 투자보유내역, 부동산투자내역 등 투자내역 전체를 누리집에 있는 그대로 공개하는 정보공개제도를 운영하고 있음. 또한 CPP 고객에 대한 신뢰감을 주기 위한 방법으로 CPPIB 누리집에는 각 부문 투자 책임자들과 팀원들의 실명과 사진 프로필도 공개함.

◆ 국민연금의 경우 기금운용위원회의 회의자료와 회의록은 공개하고 있지만 비규칙적으로 공개됨. 또 최근 국내외 주식과 채권 투자현황은 전체 정보를 공개하기 시작했지만 대체투자는 상위 10개 내역과 전체 규모만 공개함. 투자정책과 기금현황자료 등은 지나치게 요약적인 수준임. CPPIB의 경우 투자가 이루어진 데이터를 공개하면서 투자가 왜 이루어졌는지 시민들에게 설명하기 위해 상세한 분석을 제공하고 있음. 반면 국민연금은 요약정보와 현황정보만 제공하고 있음. 또 국민연금의 경우 투자 공시정보들이 누리집 게시판에 따로따로 업로드 되는 방식이기 때문에 시민들 입장에서는 정보검색이 어려울 수 있음. 따라서 공시되는 정보들의 공개주기를 체계적으로 통일해 CPPIB의 분기별 보고서와 연차보고서와 같은 방식으로 자세하게 공개하는 방법이 보다 효율적일 수 있음.

(3) 서울시 정보소통광장

- 서울시의 모든 행정정보를 한 곳에 모아 시민의 정보 접근성 높임
- 정보공개전담 부서·인력이 기관 정보공개정책 총괄 및 운영

◆ 정보소통광장은 서울시의 원문공개 결재문서에서부터 사전공표정보, 각종 위원회 회의 및 공식회의정보, 시민들의 정보공개청구현황, 서울시의 정보공개처리현황, 이달의 주요공개정보에 이르기까지 정보공개청구와 사전공표정보들의 비치뿐 아니라 서울시의 공개 가능한 최대한의 행정정보들을 접근하도록 한 행정정보포털임.



◆ 2011년 박원순 서울시장 취임하며 정보공개업무를 전담하는 정보공개정책과를 신설해 서울시의 정보공개체계를 정비하고 2013년에 정보소통광장을 설치하고 운영을 시작함. 정보소통광장이 다른 공공기관들의 정보공개제도 운영과 차이는 사용자 입장에서 보다 쉽게 정보를 찾을 수 있도록 정보공개에 관한 별도의 누리집을 제작해 메뉴들을 직관적으로 개선함. 그리고 과장급 이상 결재문서들을 정보소통광장을 통해 시민들에게 원문공개를 시작함. 이런 시도들은 오히려 중앙정부에서 추진했던 정부 3.0 정책보다 앞서서 이루어져 국가 차원의 정부 3.0 정책에 영향을 미쳤음.

◆ 정보소통광장은 수동적인 정보공개제도 운영 관행에서 벗어나려고 했다는데 의미가 있음. 서울시는 정보소통광장을 통해 원문공개문서와 사전공표정보를 그저 정보를 공개하는데 그치지 않고 시민들에게 유용하다고 예상되는 정보들을 발굴하거나 추려내어 행정정보를 소개하고 전시함. 또 분기별로 공개된 정보공개청구 목록대장과 비공개된 정보

공개청구 목록대장을 공개·비치하고 매주 또는 월 단위로 서울시 및 자치구, 서울시 산하기관들의 결재문서 원문공개율, 정보공개청구 처리현황을 상시적으로 시민들에게 공개·노출함으로써 서울시의 정보공개제도 운영에 대한 책임감과 신뢰를 강화함. 공공기관들이 정보공개에 공공성의 가치를 부여하고 전담부서와 인력을 배치하는 등의 기관 차원에서 보다 도전적인 태도를 가지는 것이 정보공개제도 운영을 크게 개선할 수 있는 것을 나타내는 사례임.

5. 시민참여를 통한 정보공개제도 운영 개선방안 제안

(1) 정보공개모니터단의 필수적 설치운영

◆ 조사대상 공공기관들에 대한 분석결과 공통적으로 정보공개 운영 현황에 대한 자발적인 공개가 미흡함. 정보공개제도 운영현황을 대내외적으로 평가하고, 평가결과를 공개해 지속적인 개선 기회를 만들어내는 것 자체가 무척 중요한 혁신과정이 될 수 있음. 이에 대한 방안으로 공공기관 운영과 투명성에 관심이 높은 주 고객인 시민을 대상으로, 즉 일반시민, 노동조합, 관련 시민단체 등의 자발적 지원을 통한 ‘정보공개모니터단’을 필수적으로 구성하는 것을 제안함. 모니터단 구성시에는 모니터단의 모집취지를 정확하고 구체적으로 설명해야 하며 평가 문항 또한 기관이 임의로 기관의 편익에 따라 작성하지 말고 정보공개주무부처인 행정안전부와 전문가의 협의·자문 하에 체계적으로 제작해야 함.

◆ 구성된 정보공개모니터단을 통해 사전공표정보의 적합성, 정보목록 접근성, 정보공개 처리내역, 정보공개심의회 개최내역 등의 정보를 주기적으로 제공하고 이에 대해 모니터단의 모니터링 평가와 의견을 청취·수렴하고 이를 기관 홈페이지에 반드시 공개하도록 함. 이듬해에는 정보공개모니터단에 평가 및 지적 사항에 대해 개선 사항 및 향후 정보공개제도 혁신과 운영계획 등을 보고하고 홈페이지에 공개함. 이를 체계적으로 반복하여 개선사항들을 누적시키면 자연스럽게 정보공개제도 운영 개선이 누적되는 효과를 볼 수 있을 것으로 기대됨.

(2) 정보공개심의회 전문화와 거버넌스 강화

◆ 모든 공공기관들은 현행 정보공개법에 따라 정보공개심의회를 구성하고 운영해야 함. 하지만 조사대상 공공기관들의 정보공개심의회 운영 상태를 보면 정보공개 심의회가 정상적으로 운영되지 않아 청구인인 시민의 권리 침해가 빈번하게 발생하는 것이 확인됨. 또한 지금까지 정보공개심의회 위원을 위촉할 때 정보공개제도에 대한 전문적인 지식과 경험이 있는 전문가 보다는 공공기관과 밀접한 관계의 법률가 또는 대학교수 심지어 정보공개제도에 대한 경험과 이해가 전무한 민간위원을 위촉하는 경우가 많았음. 따라서 지금과 같이 정보공개심의회를 형식적으로 구성·운영할 것이 아니라 정보공개에 관한 전문적인 지식과 경험이 있는 민간위원을 위원회 과반 이상⁷으로 구성하고 공공기관과의 한층 더 긴밀하고 전문적인 거버넌스를 통해 정보공개제도를 운영하도록 할 필요가 있음. 또한 심의회 위원을 개방형으로 모집해 정보공개 관련 전문가가 적극적으로 참여할 수 있는 길을 열어둘 수 있도록 제도를

◆ 정보공개심의회는 모든 정당한 이의신청에 대해 필수적으로 심의하도록 해야 하며, 나아가 공공기관의 사전공표정보를 구성하고 정보 비공개세부기준을 작성하는데 정보공개심의회의 검토와 의견수렴을 반드시 거치도록 해야 함. 사전공표정보와 비공개세부기준을 확정하는 과정에 정보공개심의회가 참여함으로써 기관의 주요 정보가 사전공표정보에서 누락되는 것을 막거나 정보 비공개율을 줄여 기관의 투명성을 높이는데 효과적일 수 있을 것으로 기대됨. 또한 전문가로써 정보공개심의회가 일반 시민으로 구성된 정보공개모니터단의 모니터링에 사전적인 교육을 담당하고 함께 심의회위원을 통한 전문가모니터링을 병행하도록 하면 전문가와 이용당사자의 제도운영에 관한 참여를 동시에 획득함으로써 제도운영개선의 폭을 넓힐 수 있을 것으로 예상됨.

⁷ 현행 정보공개법에서는 “심의회 위원장 제외 2분의 1”을 외부위원으로 두도록 하고 있어 심의회 위원장을 공공기관의 공무원이 하는 경우 내부 위원이 2분의 1을 초과하게 된다. 따라서 심의회 내에서 외부위원이 과반 이상이 되기 위해서는 외부위원의 구성을 “위원장 포함 2분의 1이상”으로 확대해야 함.

(3) 그 밖에 경영공시 및 경영평가를 통한 정보공개 개선

◆ 공공기관들은 국가 및 정부기관들과 마찬가지로 매년 정보공개제도 운영 현황을 행정안전부에 제출하고 행정안전부는 이를 토대로 매년 정보공개연차보고서를 발간하고 있음. 하지만 해당 보고서는 평가라기 보다는 정보를 취합하는 성격이기 때문에 자발적인 정보공개제도운영 개선에 대한 효과적인 유인책이 될 수 없음. 정보공개는 2019년 경영평가 평가지표에서 ‘혁신노력 및 성과 중 비계량 1점 배점이 주어지는 항목임. 2019년의 경우 ‘사회적 가치 구현’ 평가지표에 많은 가산점⁸이 책정되었으며 ‘혁신과 소통’에는 5점이라는 지나치게 적은 가중치 가산점이 주어진 상태임. 이는 심각하게 불균형한 평가기준으로 보임. 또한 「공공기관 혁신에 관한 지침」에도 정보공개에 대한 특별한 주문이 없는 상태임. 따라서 향후에는 「공공기관 혁신에 관한 지침」 개정을 통해 정보공개를 혁신 지침에 포함시키고 경영평가 상에서 ‘혁신과 소통’ 지표의 가중치를 늘려 공공기관의 정보공개제도 운영 개선을 유인할 수 있음. 또는 공공기관 경영공시에 정보공개제도 운영현황을 포함시켜도 동일하게 즉각적인 효과가 나타날 수 있을 것으로 기대됨.

(4) 노동조합의 정보공개에 대한 선제적 고민 필요

◆ 여러 조사와 연구를 통해 공공기관의 정보공개 및 정보공개청구가 늘어날수록 관련 업무증가에 따른 업무부담, 특히 정보공개에 따른 업무량 증가로 인한 빈번한 야근 및 초과노동이 발생하고 있음. 또한 청구인의 상담과 민원 등으로 인한 업무스트레스가 증가하며 극단적인 경우 때때로 청구인을 응대하는 정보공개청구 담당자가 폭언·욕설 등 폭력적인 상황에 처하는 경우도 존재하는 것으로 보고됨. 따라서 공공기관의 정보공개청구 건수의 증가추세를 보면 향후 공공기관 노동자들의 정보공개에 대한 업무부담 증가는 불가피할 것으로 보임.

⁸ 2019년 경영평가에서 사회적 가치 구현 평가지표의 경우에 경영관리 가중치 합계 50점 중 공공기업의 경우 무려 24점, 준정부기관의 경우도 22점의 가중치를 비중을 가지고 있음.

◆ 그러므로 공공기관과 노동자들의 업무부담을 최소화하며 효율적인 정보공개제도운영 체계를 수립하기 위해서는 공공기관마다 경영공시정보와 정보공개 업무를 통합관리하는 전담 부서와 전문인력 배치가 필요하다고 생각됨. 전담 부서 및 전문인력이 정보공개제도 운영을 총괄해 제도 운영이 효율적으로 분업화 될 경우에 정보공개에 따른 업무 부담과 노동시간이 현저히 줄어들면서도 정보공개의 질은 향상될 여지가 많음. 또한 정보공개 청구인의 민원에 대한 체계적이고 전문적인 응대도 가능 하므로 기존의 업무스트레스도 자연스럽게 줄어들 수 있을 것으로 예상됨.