

독립보고메커니즘

2022 대한민국 공동생산 브리프

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

서문

본 OGP 독립보고메커니즘(Independent Reporting Mechanism, IRM) 브리프는 제 6 차 대한민국 실행계획 공동생산 과정 및 기획을 지원하고 공약의 질, 포부 및 실행가능성을 강화하는 역할을 한다. 브리프는 대한민국의 상황에서 열린정부 관련 기회 및 도전과제를 개괄적으로 살펴보면서 권고사항을 제시한다. 권고사항은 제안으로, 브리프가 특정 실행계획에 대한 평가를 제공하지는 않는다. 브리프는 IRM 의 전체 및 국가별 연구 결과를 기초로 공동생산 기획 과정에 도움이 될 수 있는 정보 제공을 목적으로 한다. 브리프는 정부와 시민사회가 차기 실행계획 발전 방향 및 내용을 결정할 때 활용될 자료로 작성되었다. 브리프 권고사항을 얼마나 반영할 지는 국가 OGP 이해관계자들이 결정할 것이다.

본 공동생산 브리프는 지난 대한민국 관련 IRM 보고서들([IRM reports for the Republic of Korea](#))의 연구 결과를 기초로 하고 있으며 동 보고서들의 데이터 및 결론에서 권고사항을 도출하였다. 또한 브리프의 권고사항이 지난 IRM 보고서들이 작성된 후 업데이트된 진행 상황을 반영할 수 있도록 OGP 국가 안내서([OGP National Handbook](#)), OGP 참여 및 공동생산 기준([OGP Participation and Co-creation Standards](#)), OGP 최소 요건 평가([assessment of OGP's minimum requirements](#)), 최소 '참여' 기준([minimum threshold for "involve"](#)) 등 자료가 활용되었으며 OGP 실행계획 공약 수립 및 이행 관련 비교할 만한 해외 경험과 대한민국 상황에 적절한 기타 열린정부 관행을 참고하여 내실 있는 권고사항이 제시될 수 있도록 하였다. 본 공동생산 브리프는 일관성 및 정확성을 보장하고 대한민국 상황에 최대한 적합하고 실행가능한 권고를 도출하기 위해 IRM 고위급 직원 검토를 거쳤다. 브리프에 대하여 필요시 외부 검토위원 또는 IRM 국제전문가패널(International Experts Panel, IEP) 검토가 시행될 수 있다.

IRM 은 2022 년 11 월 본 공동생산 브리프 초안을 작성하였다.

목차

섹션 I: 실행계획 공동생산 과정	2
섹션 II: 실행계획 수립	5

섹션 I: 실행계획 공동생산 과정

대한민국은 OGP 운영위원회 정부위원이자 2021 OGP 서밋 주최국으로서 OGP 파트너십에서 리더십을 보여주었다. 지난 실행계획들은 정부 데이터 공개, 청원 기반 안전감독시스템 도입 등 강력한 성과를 냈다. 제 3 차 실행계획 기간 중 발족된 대한민국 열린정부포럼(Open Government Forum Korea, OGFK)은 OGP 과정에서 시민사회 참여를 공고히 하였다. 그러나 주로 실행계획 공약을 제안하는 주체는 여전히 시민사회가 아닌 정부기관이었다. 실행계획 공약 완료율은 높았으나 대부분 정부 개방성의 큰 변화로 이어지지는 않았다. 대한민국은 첫 4 개년 실행계획을 준비하면서 실행계획 기간의 연장으로 바꿀 수 있거나 개선할 수 있는 부분을 검토하고 공약 개발에서 리더십을 발휘할 수 있는 새로운 기회를 시민사회에 제공할 수 있을 것이다. 대한민국의 차기 제 6 차 실행계획 목표를 강화하기 위해 수익적 소유권(beneficial ownership) 투명성 관련 새로운 이니셔티브 도입 공약 및 시민사회 활성화와 국민 예산 절차 참여 확대 노력 강화 공약을 포함시킬 수도 있을 것이다.

공동생산 과정 강화를 위한 IRM 의 권고사항은 다음과 같다.

1. OGP 참여 활동 및 진행 상황 관련 공공 데이터의 시의적절한 접근성을 제공한다.
2. 공동생산 과정에서 정부와 시민사회의 소통을 확대한다.
3. 구체적이고 야심찬 목표가 있는 공약을 수립한다.
4. 이행 기간 동안 공약 진행 상황 감독 및 지도를 위한 포용적인 메커니즘을 구축한다.

권고사항

권고 1: OGP 참여 활동 및 진행 상황 관련 공공 데이터의 시의 적절한 접근성을 제공한다.

지난 해 대한민국의 국가 OGP 웹사이트 접속 장애가 발생하는 일이 간헐적으로 있었다. OGP 의 참여 및 공동 생산 기준([Participation and Co-Creation Standards](#))의 기준 2 와 3 을 준수하기 위해 OGP 웹사이트 및 리포지토리 최신 업데이트가 필요하며 이는 대한민국의 나머지 기준 준수에도 도움이 될 것이다. 향후 다중이해관계자 포럼(MSF)이 OGP 웹사이트에 적어도 가장 최근 실행계획은 게시되도록 하는 등 웹사이트 유지 및 일반인의 웹사이트 접근성을 보장할 수 있을 것이다. 사용자 친화적 국가 OGP 웹사이트 사례로 루마니아([Romania](#))와 이탈리아([Italy](#))를 참고할 수 있을 것이다. 웹사이트 관련 IRM 의 권고사항은 다음과 같다.

- **다중이해관계자 포럼의** 책무와 체계 등 기본 규정을 게시하고 최소 6 개월마다 회의가 개최되고 있다는 증거를 게시한다.(호주([Australia](#)), 모로코([Morocco](#)), 뉴질랜드([New Zealand](#)) 웹사이트 등 참고)

- 이행 및 공동생산 과정 관련 최신 정보가 제공될 수 있도록 최소 6 개월마다 리포지토리를 업데이트 한다.(호주(Australia), 요르단(Jordan), 뉴질랜드(New Zealand), 필리핀(the Philippines) 리포지토리 등 참고)
- 공동생산 일정을 게시하고 이해관계자 참여 기회 개요를 해당 실행계획 수립 과정 시작 최소 2 주 전에 게시한다.(루마니아(Romania), 네덜란드(Netherlands) 일정 등 참고)
- 실행계획 관련 모든 이해관계자 의견을 기록하여 게시하고 이러한 의견이 어떻게 반영되었는지에 관하여 상세한 피드백을 게시한다.(캐나다(Canada), 핀란드(Finland), 모로코(Morocco) 의견 기록 등 참고)

권고 2: 공동생산 과정에서 정부와 시민사회의 소통을 확대한다.

곧 시작될 4 개년 실행계획을 통해 대한민국 행정부는 동 기간 동안 열린정부 이행 과정을 정책 우선과제 달성을 위한 발판으로 활용하고 정부 부처들은 열린정부 이행 과정에 더 많은 참여를 할 기회를 갖게 될 것이다. 특히 최고감사기구 등 열린정부를 표방하는 기관들을 중심으로 참여를 지원할 수 있을 것이다. 담당자가 직접 각 부처장을 만나 공동생산 과정 참여 기회에 대해 설명을 하는 나이지리아(Nigeria)의 참여 전략이 공동생산 과정 초기부터 각 부처의 참여를 지원하기 위해 참고할 만한 방법이 될 수 있다. 담당자는 참여 지원 미팅에 앞서 미팅 분위기 조성에도움이 될 수 있는 대한민국의 OGP 관련 배경을 요약한 메모를 준비할 수 있을 것이다. 메모를 이용하여 설득력 있는 열린정부 가치 제안을 하기 위한 참고자료로 회의론자를 위한 열린정부 가이드(Skeptic's Guide to Open Government)가 있다. 공동생산 과정 초기에 제안 공모를 시행할 뿐 아니라 정부 및 시민사회 이해관계자들이 함께 공약에 대해 논의해 볼 수 있는 플랫폼도 제공할 수 있을 것이다.

대한민국은 또한 제6차 실행계획을 통해 특히 2021 OGP 서밋 참가자 등 새로운 시민사회 이해관계자들의 OGP 과정 참여를 추진할 수 있을 것이다. 이러한 이해관계자들의 참여를 장려하기 위해 실행계획 공약에 반영되는 시민사회 제안의 비중을 높이는 것도 도움이 될 수 있다. 핀란드의 2019-2023 실행계획(부속서(appendix) 참조)과 라트비아의 2019-2021 실행계획(라트비아 기획보고서(design report) 참조)을 위한 공동생산을 참고하여 설문조사, 워크숍, 주제별 실무단 등 이해관계자들의 우선과제 설정, 공약 논의 및 수립 협력에 관한 아이디어를 얻을 수도 있을 것이다. 소외계층 참여 기회 확대도 중요하다. 양성평등 추진 실행계획 툴킷(Toolkit for Gender Responsive Action Plans)은 포용적인 공동생산 실천을 위한 지침을 제공하고 있다. 대한민국은 또한 필리핀(the Philippines)과 아르헨티나(Argentina)가 실행계획에 성평등 요소를 반영하기 위해 개발한 툴들을 참고할 수 있을 것이다.

권고 3: 구체적이고 야심찬 목표가 있는 공약을 수립한다.

지난 실행계획은 다양한 주제에 초점을 맞추었다. 그러나 모든 공약이 야심차거나 구체적인 목표를 설정하지는 않았다. 대한민국이 4개년 실행계획에 착수하면서 처음부터 모든 활동계획을 상세히 기술하기는 어려울 수 있다. 이 경우 처음 2년에 대한 구체적인 조치가 담긴 이행 계획을 대한민국 열린정부포럼에서 수립할 수 있을 것이다. 공약 수립을 통해 열린 정부 관점과 기존 정부 관행의 지속가능한 개선사항을 명확히 기술할 수 있을 것이다. 가령 이미 진행 중인 정부 사업을 기초로 하는 공약은 해당 사업 범위를 상당 수준 확대하거나 해당 사업을 장기적으로 제도화하는 방안을 제시할 수 있을 것이다. 실행계획 초안을 OGP 국가 지원팀(OPG Country Support)와 공유하여 의견을 수렴하고, 초안이 확정되면 공약이 시행기관의 공식 책무에 반영될 수 있을 것이다. 이행 기간 중반 즈음에 이해관계자들이 다시 한 자리에 모여 그 동안의 진전과 장애요인을 평가한 후 남은 기간에 대한 이행 계획을 업데이트할 수 있을 것이다. 중간 자체 평가를 수행하고 첫 2년 간의 이행을 기초로 실행계획을 업데이트하는 과정과 관련하여 핀란드(Finland)의 사례를 참고할 수 있을 것이다.

권고 4: 이행 기간 동안 공약 진행 상황 감독 및 지도를 위한 포용적인 메커니즘을 구축한다.

정부는 제 6 차 실행계획을 위해 이행 기간 동안 공약 진행 상황 감독을 위한 참여 메커니즘(participatory mechanisms)을 강화할 수 있을 것이다. OGP의 참여 및 공동 생산 기준(Participation and Co-Creation Standards)의 기준 5를 준수하기 위해 다중이해관계자 포럼 또는 정부는 시민사회와 함께 매년 최소 두 차례 회의를 개최하여 실행계획 이행 진행 상황을 공유하고 의견을 수렴해야 한다. 다음의 대한민국 열린정부포럼 기반 이행 감독 메커니즘을 고려할 수 있을 것이다.

- 가나 사례에서와 같이 주제 분야 또는 공약별로 조직된 다중이해관계자 실무단이 공약 진행 상황을 감독하기 위해 정기 회의를 갖는다.
- 담당 정부기관이 시민사회단체와 이행 감독 파트너십 구축을 위한 양해각서(MOU)를 체결한다.

이행 기간 중 OGP 협의 지침서(OPG Consultation During Implementation Guidance Note)에서 더 많은 정보를 확인할 수 있다. 단 지침서 상의 최소 요건은 추가로 업데이트 된 내용을 반영하고 있지 않다.

섹션 II: 실행계획 수립

잠재적 공약 분야

제 6 차 실행계획에서 야심찬 공약을 수립할 수 있는 잠재적 분야로 시민사회 참여 활성화, 국민 참여 예산 절차, 수익적 소유권 투명성 등이 있다.

분야 1. 시민사회 참여 활성화

지난 대한민국 실행계획들은 국가 정책입안 풀뿌리 참여의 제도화 노력을 촉진하였다. 광화문 1 번가([Gwanghwamoon 1st Street](#)) 플랫폼이 시민의 정부 이니셔티브 제안 가능성을 열어주었고 제 5 차 실행계획과 병행된 노력들은 지역 시민사회 조례들과 2022-2024 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본계획([2022-2024 Basic Plan for Revitalization of Civil Society and Promotion of Public Interests](#))의 수립으로 이어졌다. 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 대통령령 폐지([repeal of the Regulations on Activation of Civil Society and Promotion of Public Interest](#))로 인한 시민사회의 우려를 감안했을 때 OGP 플랫폼이 정부와 시민사회 협력의 지속가능한 재확립을 위한 공간을 제공할 수 있을 것이다. 시민사회에 개방적인 운영환경은 대한민국이 직면한 사회경제적 도전과제 해결의 핵심 요소다. 제 6 차 실행계획에서 시민사회와의 협의 강화에 초점을 맞춰 동 대통령령과 국무총리 소속 시민사회위원회([Civil Society Committee](#)) 및 지역 시민사회위원회의 책무를 다뤄볼 수 있을 것이다. 또한 공약을 통해 2022-2024 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본계획의 후속 조치를 제정할 수도 있을 것이다. 이 과정을 지원하기 위해 OGP 민주적 자유 학습 네트워크([OGP Democratic Freedoms Learning Network](#))가 대한민국 국내외 뜻을 같이하는 개혁가와의 경험 공유 기회를 제공하고 있다.

유용한 자료:

- OGP 민주적 자유 학습 네트워크([OGP Democratic Freedoms Learning Network](#))
- OGP: 시민 공간 보호와 증진을 위한 행동([Actions to Protect and Enhance Civic Space](#))
- OGP: 시민 공간 팩트 시트([Civic Space Fact Sheet](#))
- 관련 공약: 나이지리아 ([2019-2022](#)), 몽골([2021-2023](#)), 룩셈부르크([2019-2021](#))
- 기술 지원 제공 가능 파트너: 국제비영리법률센터([International Center for Not-for-Profit Law](#)), 세계시민단체연합([CIVICUS](#)), [OECD](#)

분야 2. 국민 참여 예산 절차

제 5 차 실행계획에서 국가 및 지역 참여 예산 절차 관련 두 개의 유망한 공약이 이행되고 있다. 포용적인 국민 참여는 국가 재정 거버넌스 개선에 필수적인 부분이다. 제 6 차 실행계획을 통해 국민 참여 예산 절차를 더욱 강화([further strengthen public participation in](#)

[the budget process](#))하기 위한 공약을 수립할 수 있을 것이다. 기획재정부가 예산 모니터링 단계에서 직접 또는 시민사회단체 대표를 통해 취약 및 대표성 낮은 공동체와 적극적인 소통을 할 수 있을 것이다. 국회는 일반 국민 및 시민사회단체 구성원에게 예산안 및 감사보고서 관련 공청회 진술 기회를 제공할 수 있을 것이다. 또한 감사원은 관련 감사원 조사에 국민이 참여하는 공식 메커니즘을 수립할 수 있을 것이다.

유용한 자료:

- OGP: 국가 재정 개방성 팩트 시트([Fiscal Openness Fact Sheet](#))
- 2021 열린예산조사(Open Budget Survey 2021): 대한민국([South Korea](#))
- 관련 공약: 스코틀랜드, 영국([2018-2021](#)), 남아프리카공화국([2016-2018](#)), 브라질([2016-2018](#)), 조지아([2016-2018](#))
- 기술지원 제공 가능 파트너: 국제예산협의체([International Budget Partnership](#)), 국제투명성기구([Transparency International](#)), [OECD](#)

분야 3. 수익적 소유권 투명성

대한민국은 다른 G20 국가들에 비해 수익적 소유권 투명성 부문에서 뒤쳐져 있다. 2020년 [OECD](#) 조사에 따르면 대한민국은 소유권 기준 및 소유자 신원 정보 이용가능성에 관한 국제 기준의 일부만 준수하고 있다. 대한민국의 최대 상장기업의 공개 관행([disclosure practices](#)) 및 복잡한 소유권 구조는 개혁의 필요성을 보여준다. 대한민국에는 수익적 소유권 등록부가 존재하지 않는다. 수익적 소유권 정보는 정부기관이 아닌 금융기관이 수집하고 있으며 기업들이 금융기관과 정보를 공유할 의무는 없다. 대한민국은 차기 OGP 실행계획을 계기로 OECD의 수익적 소유권 투명성 관련 국제 기준 이행을 달성할 수 있을 것이다. 실행계획을 통해 일반 대중이 자유롭게 접근할 수 있는 수익적 소유권 등록부 수립을 추진할 수 있을 것이다. 대한민국의 일반적인 기업 등록 및 정보수집 시스템은 수익적 소유권 정보 획득에 초점을 맞추고 있지 않기 때문에 수익적 소유자 등기소 설치 공약을 수립해 볼 수도 있을 것이다. 또한 공약을 통해 상업등기소 상 법인격을 유지하고 있는 다수의 휴면 기업의 법적 및 수익적 소유권 정보 공개를 보장할 수도 있을 것이다.

유용한 자료:

- OGP 수익적 소유권 리더십 그룹([OGP Beneficial Ownership Leadership Group](#))
- OGP: 수익적 소유권([Beneficial Ownership](#))
- OGP: 수익적 소유권 팩트 시트([Beneficial Ownership Fact Sheet](#))
- OECD: 2020 대한민국 요청 정보 공유 관련 동료평가 보고서([Peer Review Report on the Exchange of Information on Request Korea 2020](#))
- Open Ownership: 수익적 소유권 데이터 기준([Beneficial Ownership Data Standard](#))

- IMF: 지배권 공개: 수익적 소유권 투명성 가이드([Unmasking Control: A Guide to Beneficial Ownership Transparency](#))
- 관련 공약: 아르메니아([2018-2020](#)), 케냐([2016-2018](#)), 나이지리아([2019-2022](#))
- 기술지원 제공 가능 파트너: 국제투명성기구([Transparency International](#)),
채굴산업투명성조치([Extractive Industries Transparency Initiative](#)), 금융 행동
태스크포스([Financial Action Task Force](#)), G20 반부패 워킹그룹([G20 Anti-Corruption Working Group](#)), [Open Ownership](#)