기록물관리와 정보공개에 관한 연구

- 자치법규를 중심으로 -

A Study on the records management and release of information : based on legislation of self-government

강혜라, 전남대학교 기록관리협동과정, gang921229@naver.com
장우권, 전남대학교 문헌정보학과, wk1961@jnu.ac.kr
Hye-ra, Kang, Interdisciplinary Program of Archival Studies, Chonnam National University Graduate School
Woo-Kwon Chang, Dept. of LIS, Chonnam National University

이 연구는 기록물관리와 정보공개 간의 연관성과 관련된 규정을 파악하는데 있다. 이를 위해 특별시·광역시·도의 지자체 정보공개와 관련된 89개의 자치법규를 분석하였다. 조사결과 자치법규의 조항 요소 측면에서 '정보공개심의회'와 '행정정보의 공표'가 가장 많이 규정되었으며, '다른 법률과의 관계'에서는 정보공개의 비대상이 되는 정보만 나타났다. 기록관의 역할에 대해서는 '총괄부서(전담부서)의 명확한 표기의 필요성'과 '기록관 업무의 구분 필요성'이 기술되었다. 업무 협업에서는 '처리과'와 '기록관'의 정보(기록물)를 구분하고 있으며, 이에 대한 협력체계를 나타내었다.

1. 서 론

행정자치부의 '2014 정보공개연차보고서'에 의하면「공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 정보공개법)」이 제정된 이래로 1998년 정보공개 청구건수(26,338) 대비 2014년 정보공개 청구건수(612,856)가 약 22배가량 증가하였다고 한다. 이러한 상승세는 1998년부터 지속되어온 현상으로 점차 정보공개가 시민들의 일상에 안정되어가고 있음을 시사한다.

정보공개를 규정하고 있는「정보공개법」과 기록물관리를 규정하는「공공기록물 관리에 관한 법률(이하 공공기록물법)」은 밀접한 연관성을 지니고 있다.

첫째,「정보공개법」의 목적과「공공기록물법」은 '행정의 투명성'을 공통된 목적으로 규정하고 있다. 둘째,「정보공개법」에서의 '정보'와「공공기록물법」에서의 '기록물'에 대한 정의가 매우 흡사하다. 셋째, 정보공개의 '공개'가 '공공기관의 정보를 제공하는 것'이라는 측면에서「공공기록물법」에서 말하는 기록물관리의 업무 중 '공개·활용 및 이에 부수되는 모든 업무'에 해당함을 알 수 있다. 이는「공공기록물법」에서 규정하고 있는 기록관의 업무 중 "해당 공공기관의 기록물에 대한 정보공개 청구의 접수(제13조 제2항 제5호)"로 연결된다. 넷째, 기록관에서 정보의 공개여부를 지정할 때, 부분공개와 비공개 기록물의 경우에는「정보공개법」제9조 각호의 비공개사유를 병기하도록 규정하고 있다.

이러한 점들을 종합해볼 때,「공공기록물법」은 기록물관리의 보존 및 관리의 측면에 중점을 두고 있으며,「정보공개법」은 행정정보로서의 기록물 활용 및 공개에 초점을 두고 법

률들 간의 상보적인 관계가 있음을 알 수 있다(김태호, 2016).

그러나 「공공기록물법」에 '정보공개의 접수'가 기록관의 업무로 명시되어 있음에도 불구하고 「정보공개법」에서는 이에 대한 언급이 되어있지 않다. 또한, 「공공기록물법」에서는 기록관의 업무주체로 '기록물관리전문요원'을 언급하고 있는 반면, 「정보공개법」에서는 '담당공무원' 혹은 '정보공개 업무를 주관하는 부서 및 담당하는 인력'으로 업무의 주체를 명확하지 않게 설명하고 있다. 이에 관해서는 자치법규(조례 및 규칙)를 통해 세부적으로 정비하도록 하고 있다.

위와 같은 규정으로 제정된 정보공개 관련 자치법규는 해당되는 지역민들의 정보공개의 질적인 면과 양적인 면에서 영향을 미친다고 해도 과언이 아니다. 시민들의 삶에 정보공개가 일상화 되고 있는 시점에서의 정보공개 관련 자치법규의 분석은 각 지자체별 자치법규의 한계점을 도출하고, 정보공개의 균형적 발전 방향을 파악하는데 도움이 될 것이다.

따라서 이 연구에서는 특별시·광역시·도의 지자체 정보공개와 관련된 자치법규를 분석하여, 기록물관리와 정보공개 간의 연관성이 어떻게 규정되고 있는가, 기록관이 자치법규에서 어떤 역할을 하고 있는지를 파악하여 기록물관리와 정보공개의 상호적 발전 방향에 도움을 주고자 한다.

2. 선행연구

「정보공개법」과 관련된 연구는 '비공개 조항과 관련된 사항', '타 법령과의 비교분석', '법령의 분석'의 방향으로 진행되었다.

이상천(2010)은 「정보공개법」의 제9조 제1항 비공개로 규정된 정보 중 제1호인 '타법령에 의해 비공개로 규정된 정보'가 법령 내에서의 중복된 사항임과 동시에 불필요한 조항임을 역설하면서 조항의 맹점을 분석하였다.

김승태(2014)는 해외의 「정보공개법」과 국내의 「정보공개법」을 비교·평가하여 나타나는 문제점(공개정보 존부, 공개청구 범위, 공개방법, 비공개정보 기준, 불복구제절차 등)을 분석하고 그 해결방안을 제시하였다.

박선희(2010)는 「정보공개법」을 헌법과 개인정보보호법과 비교분석하여, 헌법상의 한계와 「정보공개법」의 문제점을 짚고, 이에 대한 해결방안을 제시하였다.

이보람(2013)은 정보공개를 통해 제공된 정보의 신뢰성을 중점으로 법을 분석하여, 신뢰성 훼손의 요인으로 원문 이외 형태의 정보, 담당인력의 부족 및 전문성 미비, 허위 답변이나 무응답, 기준 없는 비공개 등을 들었고, 이를 해결하기 위한 방안을 제시하였다.

김태호(2016)는 「공공기록물법」과 「정보공개법」의 상호연관성을 논하고, 실무적인 입장에서 기록물관리와 정보공개의 업무 분장이 체계적으로 이루어져야 함을 역설하였다.

또한 기록물관리의 측면에서는 정보공개를 '기록정보서비스'의 일편으로 분류하여 연구가 진행되었다.

윤은하(2012)는 기록정보서비스의 흐름을 분석하여 정보공개서비스와 기록정보서비스는 다른 차원의 문제이기 때문에 이를 명확하게 구분해야한다고 하였다.

문효주(2009)는 스웨덴의 정보공개제도와 기록물관리제도를 중심으로 정보공개를 활성화시키기 위해서는 공공기록물에 대한 접근성을 확충해야한다고 하였다.

그동안의 연구는 「정보공개법」의 한계점에 대해 분석하여 그에 대한 정책적인 제안을 하는 방향으로 진행되어 왔다. 그러나 정보공개와 관련된 자치법규를 「공공기록물법」과 연관하여 분석한 연구는 진행되지 않았다. 따라서 이 연구는 기록물과 정보공개의 관련성을 자

치법규를 분석하여 규명하고자 한다.

3. 정보공개 관련 자치법규의 현황 및 분석

3.1 정보공개 관련 자치법규

「정보공개법」 제4조(적용범위) 제2항 “지방자치단체는 그 소관 사무에 관하여 법령의 범위에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있다”와 제6조(공공기관의 의무)에 의거하여 지방자치단체의 정보공개관련 자치법규가 제정되었다.

정보공개와 관련하여 제정된 자치법규는 총 425건이다. 이 중 지방자치단체의 정보공개관련 자치법규는 213개(시행규칙 제외)이다. 지자체의 87.6%가 정보공개 관련 자치법규를 규정하고 있음을 알 수 있다(2015년 12월 31일 기준 총 지자체 : 243개).

<표 1> 지역별 정보공개 자치법규 현황

지역	자치법규 수
서울특별시	26
부산광역시	15
대구광역시	9
인천광역시	11
광주광역시	6
대전광역시	6
세종특별자치시	1
울산광역시	6
경기도	30
강원도	17
충청북도	11
충청남도	14
전라북도	13
전라남도	25
경상북도	14
경상남도	6
제주특별자치도	3
계	213

이 연구에서는 특별·광역시·도의 지자체 정보공개와 관련된 자치법규를 대상으로 시행규칙을 포함한 전체적인 조항을 분석하고, 기록관이 정보관리에 있어 어느 위치로 규정되어 있는지 살펴보고자 하였다. 연구 대상은 특별·광역시의 자치구·군 단위의 자치법규와 도 단위의 자치법규로 확장하여 연구를 진행하였다. 이는 자치구·군의 자치법규는 광역시에서 규정하는 바가 직접적으로 반영될 가능성이 높으며, 특별·광역시에서 규정하지 않은 부분들이 공통적으로 정비되어 광역시 단위의 자치법규의 설명력을 높여줄 수 있기 때문이다.

<표 2> 자치법규 연구대상

지역	자치법규	지역	자치법규
서울특별시	26	강원도	1
부산광역시	15	충청북도	1
대구광역시	9	충청남도	1
인천광역시	11	전라북도	1
광주광역시	6	전라남도	1
대전광역시	6	경상북도	1
세종특별자치시	1	경상남도	1
울산광역시	6	제주특별자치도	1
경기도	1	계	89

3.2 정보공개 관련 자치법규 조항

자치법규에서 세부적으로 규정하고 있는 바는 달랐지만 큰 틀에서 다음 <표 3>와 같은 조항으로 묶을 수 있었다.

<표 3> 정보공개 자치법규 조항 요소

정보공개 자치법규 조항 요소		「정보공개법」 조항
법규의 목적		제4조 제2항
정의		제2조
정보공개 원칙		제3조
정보목록의 작성 및 비치		제8조
집행기관의 의무		제6조
행정정보 공표	공표부서	제7조
	공표주기	
	공표매체	
공개방법		영 14조
안내·접수창구의 설치 운영		제6조 제2항

정보공개 자치법규 조항 요소		「정보공개법」 조항
비용		제17조
총괄부서(주관부서) 운영		제6조 제2항
정보공개책임관		영 제11조의2
정보공개 심의회	설치	제12조 제22조 제23조
	구성	
	위원장직무	
	회의	
	해촉	
	임기	
	수당	
	간사와 서기	
	회의록	
다른 제도와의 관계		제27조

자치법규들은 「정보공개법」에서 위임하고 있는 것을 바탕으로 세부사항을 규정 하였다. 그러나 각 자치법규들마다 정비하고 있는 조항 요소가 달랐다.

정보공개심의회에 관련된 조항은 모든 법규에서 규정하고 있었다. 이는 「정보공개법」에서 위임사항을 명시하고 있기 때문으로 보인다. 그 다음으로는 행정정보의 공표에 관한 사항, 업무담당부서에 관한 사항과 정보공개 방법, 비용 순으로 규정되어 있었다.

<표 4> 정보공개 자치법규 조항 규정된 비율*

정보공개 자치법규 조항**	값	백분율
정보공개심의회	89	100
행정정보 공표	82	92
총괄부서(주관부서) 운영	73	82
비용	72	81
공개방법	70	79
안내·접수창구의 설치 운영	56	56
정보공개 원칙	54	54
집행기관의 의무	46	52
정보목록의 작성 및 비치	44	49
정보공개책임관	33	37
다른 제도와의 관계	27	30

(백분율=값/89*100)

* 각 법규마다 규정된 조항을 분석

** 법규의 목적과 정의 조항 제외

'다른 제도와의 관계' 조항에서 '정보공개의 비대상이 되는 정보'에 대해서만 언급하고 있으며 관련된 제도가 어떤 제도인지 명시하지 않고 있다. 실질적으로 「정보공개법」의 자치법규가 어떤 법규들과 연관성을 띄고 있는지를 기술하였다면 법률 간의 상관관계를 표현함에 있어 더 유의미한 조항이 되었을 것이다.

3.3 정보공개 총괄부서(주관부서)

「공공기록물법」 제13조(기록관) 제2항 제5호에서 규정하고 있는 기록관의 업무 "해당 공공기관의 기록물에 대한 정보 공개청구의 접수"가 자치법규에서는 어떤 형식으로 정비되어 있는지 파악하기 위해 정보공개 업무담당부서 현황을 조사·분석하였다.

법규 내에서는 정보공개를 처리하는 부서를 크게 정보공개청구서 접수·배부, 정보공개 운영개선 등 정보공개업무를 총괄하는 '총괄부서(주관부서)'와 정보를 보유하고 직접 공개사무를 처리하는 '처리부서'로 나누어 명시하고 있었다. 이 연구에서는 총괄부서(주관부서)를 기준으로 분석하였다.

<표 5> 정보공개 자치법규 업무담당부서 현황

부서 분류	현황	백분율
민원	54	61
총무	9	10
행정	6	7
미제시* (문서과/정보공개담당부서)	20	22
총	89	100

(백분율=값/89*100)

* 부서를 직접적으로 명시하지 않은 경우

총괄부서(주관부서)로 가장 많이 명시된 부서는 '민원(61%)' 관련 부서로 나타났다. 이는 '안내·접수창구의 설치 운영' 조항과 관련하여 높은 비중을 나타태고 있으며, 총무(10%), 행정(7%)이 그 뒤를 이었다. 또한, 법규 내에 '정보공개 담당부서' 혹은 '문서를 관리하는 부서'로 업무만 명시되어 있는 조항이 22%를 차

지하고 있다.

‘민원과’, ‘총무과’, ‘행정과’는 「공공기록물법」에서 규정되어 있는 “정보공개 청구의 접수 업무”를 시행하는 ‘기록관’과는 거리가 있다. 이에 대해 추가적으로 각 홈페이지에 고시하고 있는 조직관계도를 살펴본 결과, 기록관이 민원(총무, 행정)과 관련된 국·실 등에 편성되어 있는 것을 확인할 수 있었다.

그러나 총괄부서(주관부서)의 명확하지 않은 명시로 인해 자의적인 해석의 결과, 기록관이 정보공개의 접수 뿐 아니라 업무 전반을 총괄하는 부서로 자리 잡을 오류가 생길 수도 있다. 따라서 기록관의 업무를 명확하게 드러나도록 수정하여야 할 사항으로 보인다.

3.4 기록물관리와 연관된 조항 분석

자치법규에서 기록물관리와 관련된 조항은 두 가지로 나타났다.

먼저, 정보공개를 처리함에 있어 정보(기록물)의 관리주체로서 기록관을 언급한 부분이다. 자치법규에서는 “청구된 정보가 기록물(문서)보존부서에 보존 중인 때에는 처리부서의 장이 기록물(문서)보존부서의 장으로부터 해당 기록물을 대출받아 공개여부를 결정하여야 한다”고 하고 있다. 이 조항은 「공공기록물법」과 「정보공개법」에서 위임하고 있지 않은 사항으로, 자치법규 내에서 자의적으로 규정한 것으로 파악된다.

해당 조항을 명시하고 있는 자치법규는 광주광역시 자치구 1개, 대구광역시 자치구 2개, 대전광역시 자치구 2개, 부산광역시 자치구 8개, 인천광역시 자치구 2개로, 해당 기관의 홈페이지에서 업무분장을 검색해본 결과 한 기관을 제외하고 기록물관리업무와 정보공개관리업무의 담당자가 분리되어 있음을 알 수 있었다.

즉, 해당 조항은 ‘정보공개담당자’와 ‘기록관리담당자’를 구분함과 동시에 처리과의 정보(기록물)와 기록관의 정보(기록물)를 구분하고 있음을 유추할 수 있으며, 협력기관으로서의 기록관의 업무를 명시하고 있다는 점에서 의의를 지닌다.

둘째, 정보공개심의회의 ‘기록유지’에 관한 사항으로, 자치법규에서 “간사는 심의회의 의결사항을 별지 제2호 서식 및 제3호 서식에 의하여 작성하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 「공공기록물법」 시행령 제16조(기록화 및 기록관리 대상)와 제18조(회의록의 작성·관리) 제1조 제8호에 해당하는 조항으로, 「공공기록물법」의 조항을 직접적으로 언급하고 있다는 점에서 의의를 가진다.

4. 결 론

이 연구는 「정보공개법」에서 위임된 사항을 다루고 있는 특별시·광역시·도의 지자체 정보공개와 관련된 자치법규 89개를 대상으로, 각 조항을 분석하여 문제점을 파악하고, 「공공기록물법」에서 언급하고 있는 기록관의 업무와 관련하여 실질적으로 자치법규에서 기록관의 위치를 어떻게 규정하고 있는지를 살펴보는데 있다. 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 분석한 자치법규의 조항 중에서 전체적으로 등장한 조항은 정보공개심의회와 관련된 사항임을 확인할 수 있었다. 이 부분은 「정보공개법」에서 직접적으로 위임사항이 명시되어 있기 때문으로 사료된다.

그러나 조항들 중에서 ‘다른 제도와의 관계’를 단순히 ‘정보공개의 비대상이 되는 정보’를 언급하는데서 그치지 않고, 실질적으로 정보공개를 함에 있어 유관된 법률들을 명시하였다면 더 유의미한 조항이 되었을 것이다.

둘째, 기록관의 업무와 관련한 부분은 총괄부서(주관부서)에서 확인할 수 있었다. 각 기

관의 조직관계도를 통해 기록관업무가 포함된 부서가 총괄부서(주관부서)로 제시되었음을 확인할 수 있었다. 그러나 부서가 정확하게 제시되지 않고 업무를 설명한 조항들도 있었다. 총괄부서(주관부서)에 대한 정의에 '정보공개 업무의 전반을 관리'하는 의미도 담겨있기 때문에 "기록관"의 업무를 확실히 명시하는 방향으로 수정되어야 한다.

셋째, 「공공기록물법」과 「정보공개법」에서 규정하지 않은 '기록관과 정보공개 처리부서 간의 기록 대출'에 대해 언급하고 있는 것은 정보공개 내에서 기록관을 협조기관으로 명시하고 있는 부분으로써, 처리과에서 관리하는 기록물과 기록관에서 관리하는 기록물을 분리하는 양상을 띠고 있다. 이는 앞으로 정보공개에 있어서 기록관과 처리과 간의 '정보(기록물)'에 대한 협력 방향성을 명시하고 있다는 점에서 의의를 가진다.

이 연구는 특별시·광역시·도의 지자체 정보공개와 관련된 자치법규 89개를 분석함으로써 법규의 조항 분석과 기록관의 역할에 대해 알아봄으로써 현장일선에서 활용되는 지역자치단체조례에서 「공공기록물법」과 「정보공개법」의 공생관계를 잘 보완될 수 있을지 확인하는 예비연구로서의 성격을 띠고 있다.

그러나 실무적인 상황을 고려하지 않고, 법령만을 기준으로 분석하였기 때문에 실무와 연구에 있어 괴리가 존재할 것이라는 점과 정보공개와 관련된 자치법규는 그 근본이 「정보공개법」이기 때문에 「정보공개법」의 범주에서 크게 벗어나지 않은 연구라는 점이 연구의 제한점이다.

앞으로 실무를 반영한 자치법규의 분석과 「정보공개법」에서 벗어나 지역의 특성을 반영하는 자치법규의 방향성에 대해 논의되어야 할 것이며, 실질적으로 상위법인 「정보공개법」에 어떻게 제언할 수 있을지에 대한 연구가 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

국가법령정보센터 (2016). Retrieved from http://www.law.go.kr/

김승태 (2014). 정보공개제도 비교분석. 한국지역정보화학회지, 17(4), 25-57.

김태호 (2016). 기록관리&정보공개 공생관계에 응답하라. KARMA, 5, 34-45.

문효주 (2009). 정보공개 활성화를 위한 공공기록물 접근성 확충 방안 : 스웨덴 사례를 중심으로. 석사학위논문, 한국외국어대학교 대학원, 정보·기록관리학과.

박선희 (2010). 공공기관의 정보공개에 대한 연구. 석사학위논문, 영남대학교 대학원, 공법 헌·행정법 전공.

배정근 (2009). 정보공개법을 통한 알권리 실현의 한계 : 비공개조항 관련 대법원 판결 분석. 한국언론학보, 53(1), 368-390.

윤은하 (2012). 기록정보 서비스와 정보공개. 한국기록관리학회지, 12(2), 163-179.

이보람, 이영학 (2013). 정보공개제도에서 공개 기록정보의 제도적 신뢰성에 관한 연구. 기록학연구, 35, 41-91.

이상천 (2010). 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제1호의 법체계적 정합성. 법학연구, 13(2), 343-374.

조영삼 (2009). 기록정보공개 제도 개선 추진 현황과 방안. 기록학연구, 22, 77-114.

행정자치부 (2015). 2014년도 정보공개 연차보고서. 행정자치부.