

# 기록물관리와 정보공개에 관한 연구: 지방자치단체의 정보공개 자치법규를 중심으로\*

## A Study on the Relationship between the Freedom of Information and Records Management: Focusing on Local laws and Regulation about Information Disclosure

강혜라 (Hye-ra Kang)\*\*

장우권 (Woo-Kwon Chang)\*\*\*

### 초 록

이 연구는 지자체의 자치법규에서 정보공개제도와 기록물관리의 상관성을 규명하기 위한 것이다. 이를 위해 자치법규정보시스템(ELIS)과 국가법령정보센터를 통해 지자체의 정보공개와 관련된 자치법규를 전수 조사하여, 337개의 자치법규를 분석하였다. 그 결과, '기록 유지(회의록 작성)', '이관된 기록물에 대한 정보공개 절차와 '청구 접수부서'의 측면에서 '공공기록물법'과의 상관성을 찾을 수 있었다. '기록물 유지(회의록 작성)'는 자치법규와 공공기록물법의 항목이 유사했으며, '청구 접수부서'는 '기록관리부서'로 기술되었다. 그러나 '청구 접수부서'는 부서명만 보면 민원부서의 성격이 강했으며, '회의록 작성'의 측면에서는 '공공기록물법'의 조항이 명시되지 않았고, '다른 법령과의 관계'에서는 '정보공개'의 비대상만 기술하고 있다.

### ABSTRACT

This study aims to shed light on the relationship between information official disclosure and records management in the local government's authority regulations. To that end, analyzed 337 local autonomy laws found in ELIS and the Ministry of Office of Legislation. As a result, it found a link between the 'Public Records Act' in terms of 'records preservation (making minutes)', 'information disclosure procedures for transferred records,' and claims receiving department. 'Record keeping (written minutes)' was similar to that of the 'Public Records Act,' and the 'Claims Receiving Department' mentioned 'Record Management Department.' However, the 'Claims Reception Department' had a strong characteristic of the civil service department, and the 'Public Record Act' did not specify the clause in terms of 'minutes of the minutes.' In 'relation with other laws.'

키워드: 정보공개, 정보공개법, 기록물관리, 자치법규, 자치법규정보시스템  
information official disclosure, Freedom of Information Act, records management,  
local law regulation, ELIS

\* 이 연구는 제23회 한국정보관리학회 학술대회에서 발표한 연구를 진행·발전시킨 것임.

\*\* 전남대학교 대학원 기록관리협동 석사과정(gang921229@naver.com) (제1저자)

\*\*\* 전남대학교 문헌정보학과 교수(wk1961@jnu.ac.kr) (교신저자)

■ 논문접수일자: 2016년 11월 20일 ■ 최초심사일자: 2016년 12월 6일 ■ 게재확정일자: 2016년 12월 27일  
■ 정보관리학회지, 33(4), 293-312, 2016. [http://dx.doi.org/10.3743/KOSIM.2016.33.4.293]

## 1. 서론

### 1.1 연구의 필요성 및 목적

‘공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 정보공개법)’은 “공공기관이 보유·관리하는 정보에 대한 국민의 공개 청구 및 공공기관의 공개 의무에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정(國定)에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보함”을 목적으로 하고 있다.

행정자치부의 ‘2015 정보공개연차보고서’에 의하면 2015년 정보공개 청구건수(691,963건)는 2014년(612,856건) 대비 12.9% 증가하였고, 이는 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법령’이 최초 시행된 1998년 정보공개 청구 건수(26,338건) 대비 약 25배가량 증가한 수치이다. 그 중 2015년 청구건수 중 ‘지방자치단체’에 대한 정보공개 수요는 전체 청구건수의 60%(413,785건)를 차지하고 있다. 이처럼 정보공개 수요가 증가하는 것은 우리의 생활 속에 정보공개제도가 자리 잡아가고 있음을 반증하고 있는 것이다.

정보공개는 정보공개 시스템과 사람들의 많은 활용을 통해 발전되고 있다. 이에 ‘정보공개’를 합법적으로 보장해주는 ‘법’의 존재유무는 중요하다. 국내의 명문화된 정보공개제도의 시작은 1996년 제정된 공공법령인 ‘정보공개법’이 아니라 1992년에 제정된 지방자치단체의 조례인 ‘청주시 정보공개 조례’이다. 당시 시민들은 필요한 정보를 합법적이고 공식적으로 청구할 수 있는 법안의 제정을 필요로 했다. 이러한 상황에서 ‘청주시 정보공개 조례’의 제정은 국내 ‘알 권리’의 확산과 국내 정보공개

제도의 정립에 물꼬를 틔어준 시발점이 되었다(전진한, 2013).

법령은 국가의 정책이나 기초, 방향을 정한다면 자치법규는 지방자치단체의 정책 및 방향을 제시하고 있기 때문에, 실질적으로 ‘국민’의 삶에 영향을 미치는 것은 자치법규이다. 그리고 법령은 단독으로 존재하지 않고, 다른 법령과의 유기적인 관계를 유지한다.

‘정보공개법’은 ‘공공기록물 관리에 관한 법률’과 유기성을 지닌다. 즉, ‘정보공개법’을 기반으로 제정된 지방자치단체의 정보공개 자치법규는 ‘공공기록물법’과 일정한 상관성을 지닌다는 것을 의미한다. 그러나 지방자치단체의 정보공개 자치조례와 ‘공공기록물법’의 상관성에 대한 연구는 잘 이루어지지 않고 있다.

따라서 이 연구는 지자체의 자치법규에서 정보공개제도와 기록물관리의 상관성을 규명하는데 목적이 있다. 이를 위해 지방자치단체 정보공개 자치법규를 전수조사와 분석을 통해 기록물관리와 정보공개 간의 상관성이 어떻게 규정되고 있는가, 기록관이 자치법규에서 어떤 역할을 하고 있는지를 파악하여 기록물관리와 정보공개의 상호적 발전 방향에 기여하고자 한다.

### 1.2 선행연구

지방자치단체의 정보공개 자치법규에 관한 연구는 1990년 초부터 본격적으로 시작되었다. 연구 초기에는 ‘행정정보공개’의 개념을 정립하고, 이를 제도화시키기 위한 연구가 진행되었다.

이승중, 신충섭, 유희숙(1991)은 당시 법령 중에 정보공개에 해당하는 조항을 분석하여 제

시하고, 해외의 사례를 기반으로 조례 제정을 위한 방향을 제안하였다. 최희순(1996)은 청주시의 사례를 중심으로 단일한 정보공개법의 제도화의 필요성과 이를 활성화시키기 위한 필요요소 및 요인, 확립방안을 청주시의 정보공개 중심으로 연구하였다. 연구결과로 제도화의 요인으로 '지방의회와 중앙정부와의 관계/전국적인 입법추세/언론의 보도태도'를 제시하고, 제도화 확립을 위한 전제조건으로 '시민참여의 추진/정보관리의 개선/일반정보공개청구권의 창설', 제도화의 확립방안으로는 '단일법령제정/기관설치/구제 제도 확립/전산화/정보공개의지 함양 등'을 도출하였다.

'공공기관의 정보공개에 관한 법령'이 제정된 후에는 국가 법령이 실제로 효력이 있는지와 조항의 세부적인 측면에서 연구가 진행되었다.

강재규(2003)는 정보공개제도의 현황에 대해 조사한 후, 국가법령은 일반적인 사항을 제시하고 있기 때문에 1996년 이후 국가 법령의 제정으로 인해 폐지된 지방자치단체 정보공개 관련 조례의 제정립의 필요함을 역설하였다. 김승태(2003)는 정보공개법 시행 이후 정보공개제도 집행에 영향을 미치는 요인과 요인이 정책집행 성과에 미치는 영향을 알아보기 위해 지방자치단체 관계집단(서울시 10개 구청 종합민원실 공무원과 방문 민원인)의 인식조사를 진행하여, '공무원의 인식·태도/제도적 개선/국민들의 인식/전산화'를 통해 집행성과를 제고할 수 있음을 제안하였으나, 연구대상자가 한정적이기 때문에 일반화에 한계점을 보이고 있다.

2010년 전후에는 행정정보공개가 정착되고 안정화되면서, 행정정보공개제도의 좀 더 나은 방안에 대한 논의가 학위논문을 통해 주로 이루어졌다.

어졌다.

조정희(2009)는 순천시의 2005년부터 2008년까지 정보공개 현황과 전국 지방자치단체의 2005년부터 2007년까지의 현황을 '인식/운영' 두 개의 축에서 비교분석하여 시민-홍보, 공무원-교육의 필요성, '비공개대상 정보 규정의 구체화/정보공개여부 결정기간 감축/청구방법의 개선/불복신청간편화'를 제안하였다. 우정수(2009)는 경남의 행정정보공개 현황 및 실태를 파악하여, 공급자와 수요자의 행정정보공개 만족도에 영향을 미치는 요인으로 공급자의 입장에서는 '정보공개 효과성/공개 기준 적절성/업무처리적절성/정보일치성/비전진성/조직구성 적절성', 수요자의 입장에서는 '정보공개 효과성/공개 기준 적절성/업무처리적절성/정보일치성/공무원의 응대 친절도'를 도출하였다. 이춘형(2010)은 정보공개제도와 기록물관리의 상관성에 대해 정리한 뒤, 서울특별시 및 산하 자치구에서 제정된 정보공개 조례와 기록물관리 조례의 현황, 정보공개 현황, 기록물관리 현황을 조사하여 서울특별시 및 산하 자치구의 정보공개제도의 활성화를 위한 개선방안을 제시하였다. 다만, 서울특별시로 한정되었다는 한계점을 지닌다. 송아리(2014)는 지방자치단체 정보공개 조례의 현황을 분석하고 이를 기반으로 지방자치단체의 정보공개업무담당자를 대상으로 정보공개제도의 운영실태 파악과 인식조사를 진행하였고, 기록물관리의 측면에서 정보공개제도가 발전하기 위해서 '사전정보공개제도의 확립/비공개 대상 정보 세부기준의 개정/전담부서의 설치'가 필요하다고 도출하였다.

국외에서는 Shepherd과 Ennion(2007)은 2000년 통과되어 2005년 시행된 영국의 정부자유법

이 기록물관리에 어떤 영향을 미쳤는지 알아보기 위해 런던대학, 메트로폴리탄 경찰, 피터버그 시의회, 소햄 빌리지 대학과 인터뷰를 하여 인식을 조사하였다. Elizabeth Shepherd 외 2명(2011)은 정보공개법이 지방자치단체의 기록관리 서비스에 미치는 영향을 파악하기 위해 잉글랜드 동남쪽의 52개 기관을 대상으로 2008년부터 2009년까지 인터뷰를 진행하였다.

그동안 지방자치단체의 정보공개 자치법규에 관한 연구는 '정보공개 개념 확립', '제도적 발전 방향', '공무원들의 인식'의 측면에서 이루어졌다. 기록물관리의 측면에서 이루어진 연구는 설문조사를 통한 '공무원들의 인식'에 관한 연구로 이루어졌다. 그러나 '정보공개법'과 '공공기록물법'의 상관성이 정보공개 자치법규에서 어떻게 조문화되었는가에 대한 연구는 미진하였다.

## 2. 이론적 배경

### 2.1 정보공개와 기록관리

#### 2.1.1 정보공개

정보공개는 넓은 의미로는 공공기관이 보유 및 관리하고 있는 정보를 외부인에게 공개하는 일체의 행위를 말하며, 좁은 의미로는 '정보공개법' 등에 의해 제도적으로 근거를 가지는 정보공개를 말한다. 정보공개는 국민의 알권리를 보장하고, 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보하기 위한 목적을 지니고 있다. 더불어 공공기록 정보의 공개는 정부 행정에 대한 신뢰도 향상과 행정 처리의 정당성, 효과적인

정부 행정 촉진, 부패 감소의 긍정적인 면을 지니고 있다.

정보공개법의 국제적인 시발점은 스웨덴의 '출판의 자유에 관한 법률(1766)'로, 출판의 자유와 더불어 공문서 인쇄·배포의 자유도 보장하고 있다. 또한 1974년 개정부터는 전자적인 행정문서도 종이로 보관·생산된 정보와 동일한 효력을 지니고 있다(심영섭, 2008, pp. 78-97).

본격적으로 정보공개제도에 대해 논의가 이루어지기 시작한 것은 '세계인권선언(1948)' 이후이다. '간섭 없이 정보를 추구하고 얻을 권리가 민주 국가에서 정보에 대한 접근을 국민에게 허용되어야 하며, 공개적이어야 한다'는 전제하에 각국의 정보공개법들이 활발하게 제정되기 시작하였다.

덴마크는 1950년, 노르웨이는 1958년에 정보공개법에 대한 논의가 시작되었고, 1970년에 이르러 법률로 제정되었다.

미국, 영국, 호주는 '정보자유법(FOIA)'을 제정하였고, '공개 대상 정보의 매체와 형식, 정보공개 청구의 사유에 상관없이 모든 사람에게 정보를 공개해야 하며, 검색도구의 완비, 공개 열람의 적시성, 비공개 범위 지정, 구제절차 및 의의제기가 가능해야 함'을 중점적으로 언급하고 있다.

프랑스에서는 '행정문서들의 공개에 관한 법률(1978)'에 의해 정보공개 비대상이 되는 기록물과 공개절차가 규정되어 있다. 그 외에 1983년에 제정된 캐나다 '정보 접근법'과 1982년 제정된 호주 '연방정보 자유법', 1999년 제정된 일본 '행정기관이 보유하는 정보의 공개에 관한 법률' 등이 있다(한국기록학회, 2008, pp. 210-216; 宇賀克也, 2012, pp. 6-11; 한국언론재단, 2008,

p. 18; 정준희, 2008, pp. 142-177).

한국은 아시아 최초로 정보공개법을 제정하였다. 국내에서 1996년 제정된 ‘공공기관이 정보공개에 관한 법률’은 최초의 공공법률이지만, 국내 최초로 명문화되었던 ‘행정정보제도’는 1992년 청주시에서 제정한 ‘행정정보공개조례’이다. 당시 정보는 공무원들이 독점하고 있었고, 이는 곧 비리로 이어졌다. 이에 합법적으로 시민들도 정보를 공개 받을 수 있는 법안의 제정이 절실한 시기였다. 이때, 청주시의회는 ‘청주시 정보공개 조례안 심사 특별위원회’를 구성하여 정보공개에 관한 조례를 제정하고자 시도했고, 4개월 간의 심사와 시의회의 승인 후 1992년 1월 4일, 정식으로 ‘청주시 정보공개 조례’가 제정되었다. 이를 시작으로 170여 자치단체가 정보공개조례를 제정하였다가 1996년 공공법령 ‘정보공개법’이 제정되면서 법률에 저촉될 우려 때문에 대부분 폐지되어, 2003년에는 소수의 자치법규만 존재하게 되었다(강재규, 2003, p. 112). 그러나 이후 꾸준한 발전을 통해 ‘정보공개법’이 시행된 1998년 대비 이용건수가 약 25배 증가하였으며(행정자치부, 2016), 이는 정보공개가 시민들의 일상에 안정되어가고 있음을 시사한다.

### 2.1.2 정보공개와 기록물관리의 상관성

정보공개를 규정하고 있는 ‘정보공개법’과 기록물관리를 규정하는 ‘공공기록물 관리에 관한 법률(이하 공공기록물법)’은 밀접한 상관성을 지니고 있다.

첫째, ‘정보공개법’의 목적과 ‘공공기록물법’은 ‘행정의 투명성’을 공통된 목적으로 규정하고 있다.

둘째, ‘정보공개법’에서의 ‘정보’와 ‘공공기록

물법’에서의 ‘기록물’에 대한 정의가 매우 유사하다. ‘정보공개법’에서의 ‘정보’는 “공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항”이고, ‘공공기록물법’에서의 ‘기록물’은 “공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물(行政博物)”을 말한다. 이 둘은 ‘업무와 관련하여 생산되어 매체에 기록된 자료’를 말하고 있어, 그 대상이 상동함을 알 수 있다.

셋째, ‘정보공개법’의 ‘공개’가 ‘공공기관의 정보를 제공하는 것’이라는 점에서 ‘공공기록물법’ 기록물관리의 업무(제3조 3호) 중 ‘공개·활용 및 이에 부수되는 모든 업무’에 해당함을 알 수 있다. 이는 ‘공공기록물법’ 제13조(기록관) 제2항 제5호 “해당 공공기관의 기록물에 대한 정보공개 청구의 접수”로 연결된다.

넷째, ‘공공기록물법시행규칙’ 제18조(기록물 공개여부 구분표시)에서는 기록관에서 정보의 공개여부를 지정할 때, 부분공개와 비공개 기록물의 경우에는 ‘정보공개법’ 제9조 제1항 각호에 근거하여 비공개사유를 병기하도록 규정하고 있다.

즉, ‘공공기록물법’은 기록물관리의 보존 및 관리의 측면에 중점을 두고 있으며, ‘정보공개법’은 행정정보로서의 기록물 활용 및 공개에 초점을 두고 법률들 간의 상보적인 관계가 있음을 알 수 있다(김태호, 2016; 강혜라, 장우권, 2016).

프랑스의 법령에서도 정보공개와 기록물관리의 연관성을 언급하고 있는 조문을 찾아볼 수

있다. '행정문서들의 공개에 관한 법률(2002)' 제13조1)에서는 공공 기록원으로 이관된 기록물에 대해 열람을 요청할 경우, 이관된 기관과 협의를 통해 열람할 수 있도록 규정하고 있다. '기록물 부서의 관할 및 수집·보존·열람 업무 사이의 협조에 관한 명령(1979)' 제20조에서는 프랑스 기록원 산하의 보존소로 이관된 기록물의 공개권한이 문서를 생산한 단체에 있음을 명시하고 있다. 이는 기록물관리 업무 중 '이관'에 관한 사항과 정보공개와 연관성이 드러나는 부분으로, 정보공개와 기록물관리가 배타적이지 않고 연계적임을 반증한다(행정자치부 국가기록원, 2005).

즉, 정보공개와 기록물관리는 법적으로 연관성을 지니고 있으며, 이는 자치법규 내에서도 둘의 연관성이 나타나야 함을 시사한다.

## 2.2 자치법규

자치법규는 광의로는 지방자치단체가 자치입법권에 의거하여 법령의 범위 내에서 정립한 자치에 관한 법규의 총칭을 말하며, 협의로는 '지방자치법' 제22조와 제23조에 의거한 자치에 관한 규정, 즉 조례와 규칙만을 의미한다. 조례는 지방자치단체가 그 의회의 의결로 제정하며, 규칙은 지방자치단체의 장이 법령이나 조례의 위임범위 내에서 제정한다.

법령은 각 지역의 상황과 특색에 맞추어 제정된 것이 아닌, 가장 일반적인 사항에 맞추는 것

이기 때문에, 각 지방자치단체는 자치법규를 제정하여 법률을 보완하고 보충할 필요성이 있다(강재규, 2003, p. 112).

자치법규는 법령의 범위 안에서 제정되기 때문에 국가법령의 하위로 들어가고, 지방자치단체에서 제정하기 때문에 그 영향력도 지역에 한정되어 있다. 그러나 지역 단위의 다양한 정책들을 일반적인 법규도 제도화함으로써 지방자치단체의 노력여하에 따라 주민의 권리보장과 복리증진을 위한 실험적이고 혁신적인 정책을 추진할 수 있다. 다른 지방자치단체에 영향을 미쳐 상호 긍정적인 발전을 이루어낼 수도 있으며, 이는 국가의 입법자가 간과하고 있는 부분을 보완하는 기제가 된다(이재연, 2004, pp. 9-10).

청주시에서 국내 최초의 정보공개 자치법규가 제정되고, 이것이 시발점이 되어 「정보공개법」이 1996년 제정이 된 것처럼, 지방자치단체의 자치법규는 국가법령의 하부법령임과 동시에 국가법령을 뒷받침해주는 역할을 한다.

## 3. 연구설계

### 3.1 연구문제

'정보공개법'은 제4조(적용범위) 제2항 "지방자치단체는 그 소관 사무에 관하여 법령의 범위에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있다"에

1) 「행정문서들의 공개에 관한 법률(2002)」 제13조 이 장에 의해 열람 가능한 행정문서들을 공공 기록원에 기탁하는 것이 해당 문서들을 언제라도 열람할 수 있는 권리를 침해하는 것은 아니다. 이 장에 의해 열람 불가능한 행정문서들은 제한기간이 지난 후 1979년 1월 3일 법률 제79-18호 제6조와 제7조에서 정한 조건 아래서 열람이 허용된다.

근거하여 정보공개 자치법규가 제정되어 있다. 이 연구는 정보공개 자치법규가 '정보공개법'의 어떠한 측면에 중점을 두고 제정되어 있는지 살펴보고, '정보공개법'과 '공공기록물법'의 상관성이 정보공개 자치법규에서 어떻게 조문화되어 있는지를 조사하였다.

첫째, 지방자치단체의 정보공개 자치법규는 법령인 「정보공개법」의 어떤 조목을 중점적으로 다루고 있는가?

둘째, '공공기록물법' 제13조 제2항 5호에서 기록관의 업무로 규정하고 있는 '정보공개 청구의 접수'의 업무를 수행하는 부서를 지방자치단체의 정보공개 자치법규에서는 어떻게 규정하고 있는가?

셋째, 지방자치단체의 정보공개 자치법규는 기록물관리와의 연관성을 어떻게 조문으로 명시하고 있는가?

### 3.2 조사 방법 및 분석 방법

지방자치단체 정보공개 자치법규의 내용을 분석하기 위해 행정자치부의 '자치법규정보시스템(ELIS)'과 법제처의 '국가법령정보센터'를 통해 현재 실효 중인 지방자치단체의 정보공개 자치법규를 전수 조사하였다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 자치법규 조사 개요

조사대상	조사기간
자치법규시스템	2016.08.10 ~ 2016.11.17
국가법령정보센터	2016.08.10 ~ 2016.11.17

전수 조사를 통해 작성된 목록을 기반으로 지방자치단체의 정보공개 자치법규의 수립 현황

을 파악하였으며, 계량적 분석방법을 사용하여 자치법규 조문을 '정보공개법' 요소를 기준으로 분석하였다(〈표 2〉 참조).

'공공기록물법' 제13조 제2항 5호에 의거한 정보공개 접수부서에 관한 연구는 각 자치법규를 관리하는 부서를 '민원', '행정', '총무' 등으로 나누어 분석하였다. 다중으로 분석될 수 있는 부서명의 경우, 어떤 성격이 강하게 나타나는지를 확인 후 분류하였다. 예를 들어 민원봉사과의 경우, '민원'의 성격이 더 강하기 때문에 민원부서로 분류하였다.

그리고 자치법규 내에서 '정보공개법'과 '공공기록물법'의 상관성을 어떻게 조문화하였는지에 대한 연구는 내용분석방법을 사용하여 분석하였다.

〈표 2〉 자치법규 분석 요소

분석요소		'정보공개법' 조목
정보공개 원칙		법 제2조
집행기관의 의무		법 제6조
정보공개청구권자		법 제5조
집행기관	안내·접수창구	법 제6조 2항
	총괄부서(주관부서)	법 제6조 2항
	정보목록의 작성·비치	법 제8조
정보공개 일반안내	정보공개방법	영 제14조
	정보공개 청구방법	영 제6조
	정보공개 결정	법 제11조
행정정보 공표	비용(수수료)	영 제17조
	공표부서	법 제7조
	공표주기	
공표방법		
정보공개 심의회	위원회구성	영 제11조
	간사와 서기	
	정보공개책임관	영 제11조의2
계		총 16요소

## 4. 연구결과

### 4.1 정보공개 자치법규 제정 현황 분석

이 연구에서 각 지방자치단체마다 제정한 정보공개 자치법규에 ‘정보공개법’과 ‘공공기록물법’의 상관성이 어떻게 조문화되어 있는지를 살펴보기 위해 먼저 정보공개 자치법규 제정 현황을 조사하였다. 행정자치부의 ‘자치법규정보시스템(ELIS)’과 법제처의 ‘국가법령정보센터’를 통해 현재 실효 중인 지방자치단체 자치법규를

전수 조사하였다. 이 과정에서 ‘건설’, ‘개인정보보호법’, ‘업무추진비’ 등 정보공개와 전제적인 언급보다는 특정 분야에 집중된 정보공개 자치법규는 제외하였다. 이 조사에서는 전체 현황을 파악하기 위해 자치법규(조례, 규칙)뿐만 아니라 훈령/예규도 포함하여 전수조사 하였다. 현황 조사결과는 <표 3>과 같다.

법규별로 구분하면 지방자치단체의 정보공개 조례는 177개, 규칙은 160개, 훈령/예규는 29개로 총 366개가 제정되어 있다. 이를 시/군/구와 시/도를 포함하여 지역별로 구분<sup>2)</sup>하면 서울특

<표 3> 정보공개 관련 자치법규, 훈령/예규 제정 현황

분류 지역	시/군/구 (시/도) ①	법규별(개)			지역별(곳)			자치법규 제정률(%)	
		자치법규		훈령/예규	조례&규칙	자치법규 ②	자치법규+ 훈령/예규 ③	②/①	③/①
조례	규칙	조례	자치법규						
서울특별시	25(1)	25(1)	24(1)		24(1)	25(1)	25(1)	100.0	100.0
부산광역시	16(1)	2(1)	15(1)	1	2(1)	15(1)	16(1)	94.1	100.0
대구광역시	8(1)	8(1)	8(1)		8(1)	8(1)	8(1)	100.0	100.0
인천광역시	10(1)	10(1)	5(1)		5(1)	10(1)	10(1)	100.0	100.0
광주광역시	5(1)	5(1)	5(1)		5(1)	5(1)	5(1)	100.0	100.0
대전광역시	5(1)	5(1)	5(1)		4(1)	5(1)	5(1)	100.0	100.0
울산광역시	5(1)	1(1)	5(1)		1(1)	5(1)	5(1)	100.0	100.0
세종특별자치시	(1)	(1)	(1)		(1)	(1)	(1)	100.0	100.0
경기도	31(1)	25(1)	18(1)	2	14(1)	28(1)	30(1)	90.6	96.9
강원도	18(1)	3	16(1)	2	2	17(1)	18(1)	94.7	100.0
충청북도	11(1)	11(1)	4(1)	1	5(1)	11(1)	11(1)	100.0	100.0
충청남도	15(1)	12(1)	5(1)	1	4(1)	13(1)	14(1)	87.5	93.8
전라북도	14(1)	14(1)	12(1)	1	12(1)	14(1)	14(1)	100.0	100.0
전라남도	22(1)	22(1)	18(1)		18(1)	22(1)	22(1)	100.0	100.0
경상북도	23(1)	13(1)	2(1)	10	2(1)	13(1)	20(1)	58.3	87.5
경상남도	18(1)	6(1)	2(1)	10	1(1)	7(1)	17(1)	42.1	94.7
제주특별자치도	2(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	100.0	100.0
계	226(17)	177	160	29	123	215	237	89.2	98.3
	243	337							
		366							

\* 제주도는 2006. 10. 11 제주특별자치도 행정정보 공개에 관한 조례(제주특별자치도조례 제8호)로 통합됨

\*\* 조례&규칙: 정보공개 조례와 하위규칙이 같이 제정되어 있는 지역

2) 2015년 12월 31일 기준으로 한국은 시/도별 17개, 시/군/구별 226개의 행정구역으로 구성되어 있다(행정자치부 2015, 4). 이를 기준으로 자치법규를 분석하였다.

〈표 4〉 정보공개 자치법규 미제정 지역

지역	훈령/예규제정	미제정
부산광역시	사하구	
경기도	김포시, 의왕시	양평군
강원도	속초시	
충청남도	서산시	옥천군
전라북도	전주시	
경상북도	성주군, 영덕군, 영양군, 울릉군, 의성군, 청도군, 칠곡군	군위군, 영천군
경상남도	고성군, 사천시, 산청군, 양산시, 의령군, 진주시, 창원시, 통영시, 합천군, 함양군	하동군
제주특별자치도		서귀포시, 제주시

\* 훈령/예규만 제정되어 있는 지역은 자치법규 미제정 지역

별시는 26곳, 부산광역시는 17곳, 대구광역시는 9곳, 인천광역시는 11곳, 광주광역시는 6곳, 대전광역시는 6곳, 울산광역시는 6곳, 세종특별자치시는 1곳, 경기도는 31곳, 강원도는 19곳, 충청북도는 12곳, 충청남도는 15곳, 전라북도는 15곳, 전라남도는 23곳, 경상북도는 21곳, 경상남도는 18곳, 제주특별자치도는 1곳(제주시, 서귀포시, 제주특별자치도 통합)으로, 전국 237곳(98.7%)이 법규를 제정하고 있다.

그러나 자치법규(조례, 규칙)만을 살펴보면 215곳(89.2%)으로 줄어든다. 이렇게 자치법규가 아닌 훈령/예규로만 규정한 곳과 정보공개 법규를 입제하지 않은 지역은 〈표 4〉와 같다.

#### 4.2 정보공개 자치법규 조문 분석

이 연구에서는 지방자치단체의 정보공개 자치법규가 공공법령인 ‘정보공개법’의 어떤 조목을 중점적으로 다루고 있는지 알아보기 위해 215곳의 지방자치단체 정보공개 자치법규 337개를 ‘자치법규 분석 요소별’로 계량하여 분석하였다. 그리고 ‘지역별’로 분석하여 지역적 특이점이 있는지를 확인하고자 하였다.

#### 4.2.1 조목별

지방자치단체 정보공개 자치법규 내 조문을 분석한 결과는 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 정보공개 자치법규 구성

분류		N	백분율
분석요소			
정보공개 원칙		131	60.9
집행기관의 의무		120	55.8
정보공개청구권자		11	5.1
집행기관	안내·접수장구	89	41.4
	사무부서(주관·총괄부서)	132	61.4
	정보목록의 작성·비치	87	40.5
	계	170	79.1
정보공개 일반안내	정보공개방법	151	70.2
	정보공개 청구방법	47	21.9
	정보공개 결정	46	21.4
	비용(수수료)	183	85.1
계	197	91.6	
행정정보 공표	공표부서	43	20.0
	공표주기	60	27.9
	공표방법	76	35.3
	계	190	88.4
정보공개 심의회	위원회구성	178	82.8
	간사와 서기	147	68.4
	정보공개책임관	93	43.3
	계	205	95.3

\* 조례와 규칙을 하나의 지역으로 묶어 조사 진행(215곳)

가장 비중 있게 조문화된 요소는 ‘정보공개 심의회(95.3%)’에 관한 사항으로 나타났다. 일부 자치단체에서는 ‘정보공개에 관한 자치법규’가 아닌, ‘정보공개심의회에 관한 자치법규’만을 제정하고 있었다. 이는 ‘정보공개법’ 제12조에서 각 기관마다 의무적으로 1개 이상의 정보공개 심의회를 설치·운영하도록 규정하고 있기 때문이다. 다음으로 비중 있게 다뤄진 요소는 ‘정보공개 일반안내(91.6%)’, ‘행정정보공표(88.4%)’에 관한 사항 순으로 나타났다. 이것은 ‘정보공개법’과 ‘정보공개법시행령’에서 규정하고 있는 사항이기 때문에 높은 비중을 나타내고 있기 때문이다.

제일 낮은 비중을 차지하고 있는 조문은 ‘정보공개청구권자(5.1%)’에 관한 사항으로 나타났다. 이것은 주로 정보공개제도의 일반적인 부분으로, ‘정보공개법’과 정책적으로 크게 다르지 않기 때문에 별도로 조문화시키지 않은 것으로 사료된다.

#### 4.2.2 지역별

자치법규는 지역별로 정책을 제정하기 때문에 각 지역별로 조문화 된 비중이 다르다. 지역적 특이를 알아보기 위해 각 조례 및 규칙을 시도별로 묶어 ‘정보공개법’의 어떤 조항을 중점적으로 조문화하고 있는 조사하였다.

이에 대한 조사결과는 <표 6>과 같다. 서울특별시의 지방자치단체들은 행정정보공표를, 부산광역시와 전라남도, 경상남도, 경기도는 정보공개심의회에 관한 요소를, 대구광역시와 인천광역시, 충청남도는 정보공개 비용(수수료)과 행정정보공표를, 대전광역시는 비용과 행정정보공표, 정보심의회에 관한 요소들을 비중 있는 요소로 다루고 있었다. 광주광역시와 세종특별자치시, 그리고 제주특별자치도는 ‘정보공개법’의 요소를 골고루 반영하고 있었다. 즉, 지역별로 규정된 조문들이 큰 차이를 나타내고 있지 않음을 확인할 수 있었다.

각 요소들의 반영 정도를 분석하였을 때, 광

<표 6> 정보공개 자치법규 구성(비중별 순위)

지역		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
분석요소																		
정보공개 원칙		5	7	8	5	1		6	1	8	8	4	5	3	4	3	3	1
집행기관의 의무		5	9	9	9	7	5	7	1	5	5	4	6	3	7	3	3	1
정보공개청구권자		12								10		12		12		12		
집행기관	안내·접수창구	4	7	5	6	7	5		1	12		9	8	3	6	11	7	1
	사무부서	9	2	5	3	7	4	5	1	11	1	8	7	7	9	7	7	1
	정보목록작성·비치	5	9	5	8	1				7	5	9	9	11	5	8	7	
정보공개일반	정보공개방법	2	4	3	6	1	5	1	1	4	5	4	1	3	8	6	3	1
	정보공개 청구방법	10	9						1	9		7	10	9	10	10		
	정보공개 결정	10	6							6	8	9	10	10	11	9		
	비용(수수료)	5	5	3	4	1	1	1	1	2	3	1	1	7	2	1	2	1
행정정보공표		1	3	1	1	1	1	1	1	3	4	1	3	1	3	1	6	1
정보공개심의회		2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	1	1	5	1	1

\* 숫자(순위)가 작을수록 비중이 높음  
 \*\* 세종특별자치시와 제주특별자치도의 경우 자치법규가 1개만 존재  
 \*\*\* 각 자치법규를 지역별로 구분한 뒤에 <표 2>의 요소를 기준으로 조문의 존재유무를 분석하여 도출함

주광역시와 대전광역시, 울산광역시는 각 요소들이 골고루 반영되어 있는 편이었으나, 경기도, 경상북도, 전라남도는 각 요소들이 편중되어 반영되고 있었다. 이는 정보공개에 관하여 각 지역민들의 실질적인 이용에도 불균형이 나타날 수 있음을 시사한다.

### 4.3 정보공개 접수부서

‘공공기록물법’ 제13조 제2항 5호에서는 “해당 공공기관의 기록물에 대한 정보 공개청구의 접수”를 기록관의 업무로 규정하고 있다. 이 연구에서는 해당 부분이 지방자치단체의 정보공개 자치법규에서 어떻게 규정되어 있는지를 살펴보기 위해 내용분석을 하였다. 그 결과는 <표 7>과 같다.

가장 높은 비중을 나타내고 있는 것은 ‘민원부서(35.8%)’였으며, 다음은 ‘행정부서(29.7%)’ 순으로 나타났다. 그러나 ‘민원부서’로 제시된 자치법규에서는 기록물관리와의 상관성을 언급하고 있는 조문은 찾기 힘들었다.

<표 7> 정보공개 접수부서

정보공개 접수부서	N	백분율(%)
민원부서	77	35.8
기록관리(서무)부서	10	4.7
행정부서	51	23.7
총무부서	32	14.9
정보공개부서	7	3.3
기타	7	3.3
무기재	31	14.3
계	215	100.0

실제로 ‘기록관리부서’로 명시된 지방자치단체는 ‘정보공개담당자’와 ‘기록관리담당자’가 구

분되어 있음을 알 수 있었다. 즉, 자치법규 내에서 ‘기록관리’의 측면을 강조하기 위해 법규의 책임부서를 ‘기록관리부서’로 규정하고 있다. 여기에서 기록관리에 해당되는 지자체는 부산광역시 동래구, 부산진구, 수원시, 경기도 양주시, 전북 군산시이며, 서무는, 전북 남원시, 순창군, 강원도 양구군, 충남 홍성군으로 나타났다.

### 4.4 정보공개 자치법규 내 ‘정보공개법’과 ‘공공기록물법’의 상관성 표현 분석

이 연구는 지방자치단체의 정보공개 관련 자치법규는 기록물관리의 어떤 측면을 조문으로 명시하고 있는지 알아보기 위해 조례 177개, 규칙 160개의 조문을 전수조사하여 내용분석을 하였다. 조사결과 두 법령의 상관성은 ‘이관된 기록물에 대한 정보공개’에 관한 사항과 ‘기록유지’에 관한 사항, ‘공공기록물법과의 관련성’으로 조문화 되어 있음을 알 수 있다(<표 8> 참조).

<표 8> 상관성 유관 조항

	정보공개법	공공기록물법
‘이관된 기록물에 대한 정보공개’	영 제10조	영 제35조
‘기록유지’	영 제16조 영 제18조 제4항	영 제18조 제2항
‘공공기록물법과의 관련성’	영 제5조	영 제20조 영 제23조

#### 4.4.1 이관된 기록물에 대한 정보공개

‘이관된 기록물에 대한 정보공개’에 관한 사항은 정보공개청구가 들어온 기록물이 기록관으로 ‘이관된 기록물’일 때 어떻게 처리할 것인가에 대한 규명으로, 주로 ‘사무의 주관부서(총괄부서 및 처리부서 지정 등)’와 ‘공개여부 결

정’, ‘공표형태 및 방법’ 조목에서 <조문 1>의 형식으로 작성되어 있다.

<조문 1> 이관된 기록물 조문 형식

“담당부서의 장은 청구된 정보가 문서 보존부서(기록관)에 보존 중인 경우에는 처리부서의 장이 문서보존 부서(기록관)의 장으로부터 해당 문서를 발급(대출)받아 공개여부를 결정하여야 한다.”

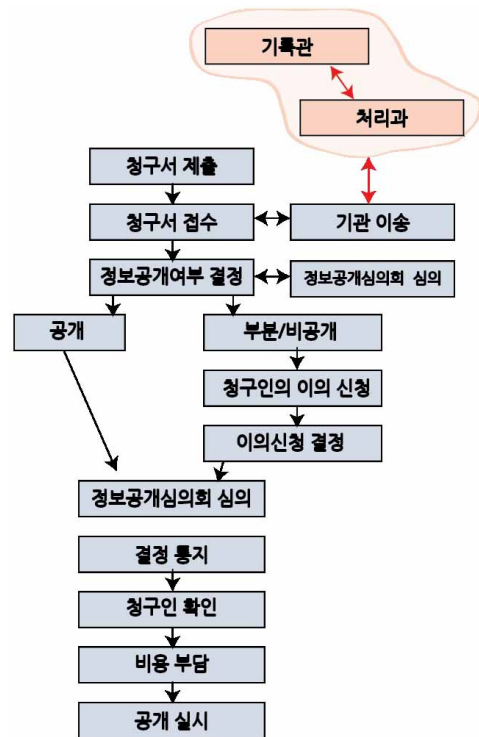
자치법규로는 부산광역시 8곳, 대구광역시 1곳, 인천광역시 5곳, 대전광역시 5곳(시 포함), 경기도 3곳(도 포함), 충청남도 2곳, 전라남도 1곳으로 총 26곳에서 규정하고 있었다(<표 9> 참조).

<표 9> 내용분석: 이관된 기록물

시도	조례/규칙(시군구)	N
부산광역시	(규칙) 북구	8
	강서구 사상구	
	금정구 서구	
	남구 수영구	
	동래구	
대구광역시	(조례) 동구	1
인천광역시	(조례) 남동구	5
	강화구 부평구 계양구 서구	
광주광역시	(조례) 동구	1
대전광역시	(조례) 대전광역시	5
경기도	(조례) 하남시	3
충청남도	(조례) 예산군	2
전라남도	(조례) 곡성군	1
계		26

이 조항은 ‘공공기록물법’과 ‘정보공개법’에서 위임하고 있지 않은 사항으로, 자치법규 내에서 자의적으로 규정한 것으로 파악된다.

문서 보존부서(기록관)에서 관리하는 ‘기록(문서)’와 처리과에서 관리하는 ‘정보(기록)’을 구분하고 있다. 이는 ‘공공기록물법’ 영 제35조에서 언급하고 있는 기록물의 이관을 반영한 것으로 분석된다. 또한, ‘정보공개담당자’와 ‘기록관리담당자’를 구분하고 있는 기재임과 동시에 정보공개 처리과정에서 ‘기록관의 업무’가 무엇인지 명시하고 있다는 점에서 큰 의의를 지닌다(<그림 1> 참조).



<그림 1> 정보공개 절차: 기록관 역할 추가

4.4.2 기록유지에 관한 사항

조문에서 나타난 ‘기록유지’에 관한 사항은 ‘정보공개심의회’와 조항에서 빈도 높게 나타났는데, 정보공개심의 의결서, 정보공개심의 회의

록, 정보공개심의 결과관리대장을 기록, 관리에 관해 규정하고 있었다. ‘기록유지’, ‘정보공개심의 회 운영’, ‘정보공개심의 회의’ 등의 조목으로 입제되어 있으며, 그 <조문 2>와 <조문 3>의 형식으로 구성되어 있다.

<조문 2> 기록유지 조문형식 1

① 간사는 위원회의 회의 시 마다 다음 각호의 사항을 기록 유지한다. 1. 개최, 폐회일시 및 장소 2. 출석위원 3. 심의사항 4. 토의 진행사항(회의록) 5. 심의결과 6. 기타 필요하다고 인정되는 사항 ② 작성된 회의록에는 위원장과 간사가 각각 서명한다.

<조문 3> 기록유지 조문형식 2

간사는 별지 제\*호서식에 따른 심의회 심의의결서 및 별지 제\*호서식에 따른 회의록 및 별지 제\*호서식에 따른 정보공개심의 결과관리대장을 작성하여야 한다.

회의록의 경우 주어진 서식은 조금씩 달랐으나 구성요소는 비슷하다. 특히 <조문 2>에서 규정하고 있는 회의록의 요소는 ‘회의록 기록유지’ 조문이 ‘공공기록물법’ 시행령 제18조(회의록의 작성·관리) 제2항 “제1항에 따른 회의록에는 회의의 명칭, 개최기관, 일시 및 장소, 참석자 및 배석자 명단, 진행 순서, 상정 안건, 발언 요지, 결정 사항 및 표결 내용에 관한 사항이 포함되어야 하며, 전자기록생산시스템을 통하여 회의록을 생산 또는 등록하여 관리하여야 한다.”에서 근거한 것임을 반증한다.

이는 총 161곳에서 규정하고 있었으며, 주로 조례에서 조문화되어 있었다. 각 시/도 단위의

자치법규에서 규정을 하고 있어, 그 아래 시군구 단위의 자치법규에서도 조문화가 활발하게 일어난 것으로 분석된다(<표 10> 참조).

<표 10> 내용분석: 기록유지(회의록)

시도	조례/규칙(시군구)	N
서울특별시	(조례) 강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 관악구, 광진구, 구로구, 금천구, 노원구, 동대문구, 동작구 마포구, 서대문구, 서초구, 성북구, 양천구, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구, 중구, 중랑구	22
부산광역시	(조례) 기장군, (규칙) 강서구, 금정구, 남구, 동구, 동래구 부산진구, 북구, 사상구, 서구, 수영구, 중구, 해운대구	13
대구광역시	(조례) 대구광역시 남구, 달서구, 달성군 동구, 북구, 서구, 수성구, 중구	9
인천광역시	(조례) 인천광역시 강화군, 계양구, 남구, 남동구 동구, 부평구, 옹진군, 중구	9
광주광역시	(조례) 광주광역시 광산구, 남구 동구, 북구, 서구	6
대전광역시	(조례) 대전광역시 대덕구 동구, 유성구, 중구	5

시도	조례/규칙(시군구)		N
울산광역시	(조례) 울산광역시 중구 (규칙)	남구 동구 북구 울주군	6
경기도	(조례) 경기도 경기 광명시 광주시 군포시 성남시 안성시 안양시 오산시 용인시	의정부시 이천시 파주시 하남시 화성시 (규칙) 시흥시 안산시 평택시 포천시	19
강원도	(조례) 원주시 태백시 화천군 (규칙) 강원도 강릉시 고성군 동해시	삼척시 양구군 양양군 영월군 인제군 정선군 철원군 춘천시 횡성군	17
충청북도	(조례) 충청북도 보은군 영동군 제천시	증평군 진천군 청주시	7
충청남도	(조례) 충청남도 당진시	보령시 서천군 예산군	6
전라북도	(조례) 전라북도 고창군 군산시 김제시 무주군 부안군	순창군 완주군 익산시 임실군 장수군 정읍시 진안군	13
전라남도	(조례) 전라남도 강진군 고흥군 광양시 구례군 나주시 담양군 목포시	보성군 신안군 여수시 영암군 장성군 함평군 해남군 화순군	16

시도	조례/규칙(시군구)		N
경상북도	(조례) 경상북도 경산시 경주시	고령군 김천시 울진군 포항시	7
경상남도	(조례) 경상남도 거창군	김해시 창녕군 합안군	5
계			161

#### 4.5 ‘공공기록물법’과 관련성

‘공공기록물법’과의 관련성을 직접적으로 언급하여, 정보공개 자치법규와 ‘공공기록물법’이 서로 연관성이 있음을 방증하고 있는 조문은 두 가지 존재하였다. 첫째는 ‘공공기록물법’ 시행령 제20조 및 제23조과의 관계성을 나타내고 있는 ‘정보목록의 작성비치’ 측면이다. 조문의 형식은 정보공개시스템과 ‘공공기록물법’ 등록정보를 같이 언급한 <조문 4>와 정보목록의 요소에 대한 설명과 ‘공공기록물법’ 등록정보를 언급한 <조문 5>로 나타났다.

<조문 4> 「공공기록물법」: 정보목록비치 1  
정보공개시스템 상에 공개된 행정정보목록 또는 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제20조 및 제23조에 따른 기록물의 등록정보를 목록으로 제공하는 경우에는 이를 정보공개목록으로 갈음할 수 있다.

<조문 5> 「공공기록물법」: 정보목록비치 2  
주요 정보목록에는 문서제목, 생산연도, 업무담당자, 보존기간 등이 포함 되어야하며, 이 경우 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제20조 및 제23조에 따른 등록정보를 목록으로 제공하

는 경우 이를 정보목록에 갈음할 수 있다.

이는 서울특별시 10곳, 대구광역시 1곳, 충청남도 1곳, 전라남도 1곳, 경상북도 1곳, 경상남도 1곳에서 규정하고 있었다(〈표 11〉 참조).

〈표 11〉 ‘공공기록물법’: 정보목록비치

시도	조례/규칙(시군구)	N
서울특별시	(조례) 도봉구 성동구 (규칙) 강동구 강서구 금천구 ..... (규칙) 도봉구 동작구 영등포구 용산구 은평구 중구	11
대구광역시	(규칙) 북구	1
충청남도	(조례) 계룡시	1
전라남도	(조례) 담양군 순천시 영암군 ..... (규칙) 보성군 영광군	5
경상북도	(규칙) 경상북도	1
경상남도	(규칙) 경상남도	1
계		20

\* 도봉구는 조례, 규칙 모두에서 나타남

둘째는 정보공개 청구에 신속·효율적으로 대응하기 위해서 문서의 생산, 보존관리에 신경을 써야한다는 내용을 담은 ‘문서관리의 철저’ 조목으로, 〈조문 6〉과 같은 형식으로 규정되어 있었다.

〈조문 6〉 「공공기록물법」: 문서관리철저

집행기관의 장(집행기관)은 정보공개 청구에 신속하고 효율적으로 대응하기 위하여 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 및 「공공기록물관리에 관한 법률」과 같은 법 시행령이 정하는

바에 따라 문서 등 기록물의 생산·보존관리에 철저를 기하여야 한다.

이는 세종특별자치시와 전라남도 나주시, 충청남도 홍성군에서 규정되어 있었다(〈표 12〉 참조).

〈표 12〉 ‘공공기록물법’: 문서관리철저

시도	조례/규칙(시군구)	N
세종특별자치시	(조례) 세종특별자치시	1
전라남도	(조례) 나주시	1
충청남도	(조례) 홍성군	1
계		3

## 5. 결론 및 제언

이 연구는 정보공개제도와 기록물관리의 상관성이 지방자치단체의 정보공개 자치법규에서 어떻게 규정되어 있는지를 파악하기 위한 것이다. 이를 위해 행정자치부의 ‘자치법규정보시스템(ELIS)’과 법제처의 ‘국가법령정보센터’에서 제공하는 자치법규를 전수·조사하여 현황을 파악하였으며, ‘정보공개법’의 어떠한 요소를 중심으로 자치법규를 제정하였는지를 조사하였다. 그 후 자치법규가 ‘공공기록물법’과 어떠한 연관성이 있는지, ‘접수부서의 지정’ 측면과 각 조문의 내용 분석 측면에서 연구를 진행하였다.

그 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, ‘정보공개법’ 요소 중 자치법규에 가장 많이 규정된 요소는 정보공개심의회(95.3%)로 나타났으며, 그 뒤를 이어 행정정보공표(88.4%)가 비중 있게 조문화되어 있었다. 이는 ‘정보공개법’에서 직접 위임사항을 규정하고 있기 때문

으로 나타난다. 둘째, 정보공개를 접수하는 부서로는 민원부서(35.8%), 행정부서(23.7%), 총무부서(14.9%), 기록관리(서무)부서(4.7%)의 순으로 높은 비중을 차지하고 있었다. 이와 같이 민원부서의 비중이 높은 이유는 정보공개 '접수업무'가 '민원'의 성격이 강하기 때문이다. 셋째, 지방자치단체의 정보공개 자치법규는 '이관된 기록물에 대한 정보공개 절차'에 관한 사항과 '기록유지'에 관한 사항, '공공기록물법'과의 관련성을 통해 기록물관리와의 상관성이 있었다. '이관된 기록물에 대한 정보공개 절차'는 기록관의 '기록(문서)'와 처리과의 '문서(기록)'를 구분하면서도 협업의 대상으로 보고 있다. 이는 기록관리 업무와 정보공개 업무를 분리한 것으로 기록관의 '기록물관리'를 업무로 인정하는 조항으로 의의를 가진다. 또한, '공공기록물법'을 직접적으로 언급하고 있는 조항은 정보공개가 기록물관리와의 상관성이 있음을 직접적으로 드러낸다는 의의를 지니고 있다.

그러나 정보공개 자치법규 내에서 기록물관리와 정보공개제도의 상관성이 가시적으로 드러나지 않았다. 그러한 원인은 첫째, '공공기록물법'의 어떤 조항과 연결성을 갖는지 구체적으로 명시되어 있지 않기 때문으로 보인다. 예를 들어, '이관된 기록물의 정보공개'와 관련된 조문을 "문서가 기록관에 보존 중인 경우"보다는 '공공기록물법' 제19조 제2항에 의거하여 '기록관으로 이관되어 보관 중인 문서의 경우에는~'으로 구체적으로 명시한다면 두 법령 간의 상관관계가 잘 드러날 것이다. 이는 '공공기록물법시행령' 제16조(기록화 및 기록관리 대상), 제18조(회의록 작성·관리)와 관련성이 있는 '회의록' 작성 사항에도 적용된다.

둘째, 정보공개를 접수하는 부서가 '민원부서' 중심이 되면서, '기록물의 활용'으로써의 정보공개 측면보다는 '행정 민원의 해결'의 측면이 더욱 강조되고 있기 때문이다. 조문에 부서만을 언급하지 않고, '공공기록물법' 제13조 제2항 제5호에 의거하여 정보공개 청구의 접수 업무를 담당하는 기록관이 설치된 부서 등으로 명시한다면 좋을 것이다.

셋째, '다른 법령과의 관계' 조항에서 '공공기록물법'에 관한 언급이 전혀 없기 때문이다. 다른 법령과의 관계는 총칙에서 다루는 규정으로, 유기적으로 결부된 '종합된 법체계' 속에서 법령 간의 우선순위를 정하여 서로간의 상충을 막는 역할을 한다(정부입법지원센터, n.d). 자치법규 내에서는 '정보공개 비대상 자료'를 규명하는데 치중해 있다. 이는 이미 있는 조목이기 때문에 실질적으로 정보공개를 함에 있어 유관된 법률들과 '공공기록물법'과의 상관성을 명시하였다면 더 유의미한 조항이 되었을 것이다.

즉, 정보공개 관련 자치법규의 근간에 '정보공개법'뿐만 아니라 '공공기록물법' 또한 존재함을 명시한다면, 그 둘의 상관성이 명확하게 될 것이다.

이 외에 추가적으로 '공공기록물법' 영 제70조(해제된 비밀기록물의 정리), 영 제72조(기록물의 공개여부 재분류)에 관한 사항도 '정보공개법' 및 정보공개 자치법규에 언급이 되어야 한다. 두 조항은 비공개기록물에 관해 규정하고 있다. 비공개에 관한 사항은 정보공개에 있어 항상 크게 논의되는 부분이며, 지역민들이 실질적으로 정보공개를 어디까지 누릴 수 있는가의 지표가 된다. 때문에 영 제70조와 영 제72조를 정보공개 자치법규에서 언급함으로써 비공개의

근거가 기록물관리과도 연계됨을 지역민들이 인식할 수 있도록 한다면, 정보공개의 근간에 기록물관리가 있음을 알림과 동시에 두 법령의 상호적인 관계의 중요성을 인지시킬 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강재규 (2003). 지방자치단체의 행정정보공개조례. 전자법학연구, 3, 103-140.
- 강혜라, 장우권 (2016). 기록물관리와 정보공개에 관한 연구. 제23회 한국정보관리학회 학술대회 논문집, 87-92.
- 국가법령정보센터 (2016). 공공기록물 관리에 관한 법률. Retrieved from <http://www.law.go.kr/>
- 김승태 (2003). 행정정보공개제도의 집행요인 및 정책효과 분석: 지방자치단체 관계집단의 인식조사를 중심으로. 사회과학논집, 20(2), 175-202.
- 김태호 (2016). 기록관리&정보공개 공생관계에 응답하라. KARMA, 5, 34-45.
- 대한법률구조공단. 법률정보. Retrieved from <http://www.klac.or.kr/html/view.do?code=71>
- 송아리 (2014). 지방자치단체의 정보공개제도 개선방안에 대한 연구. 석사학위논문, 중앙대학교 대학원, 기록관리학과.
- 심영섭 (2008). 북유럽에서의 정보공개와 언론. In 편집부, (세계의 언론법제) 정보공개와 언론(pp. 78-115). 서울: 한국언론재단.
- 우정수 (2009). 기초자치단체 행정정보공개에 관한 연구: 수요자 및 공급자 만족도를 중심으로. 박사학위논문, 인제대학교, 보건행정학과.
- 이승중, 신충섭, 유희숙 (1991). 지방자치단체의 행정정보공개에 관한 연구. 한국지방행정연구원.
- 이재연 (2004). 지방자치단체 사회복지 조례에 관한 연구. 석사학위논문, 인하대학교 행정대학원, 사회복지학과.
- 이춘형 (2010). 지방자치단체의 정보공개제도 활성화 방안 연구: 서울특별시 및 산하 자치구를 중심으로. 석사학위논문, 중앙대학교 대학원, 기록관리학과.
- 자치법규정보시스템 (2016). Retrieved from <http://www.elis.go.kr/>
- 전진한 (2013). 투명사회정보도시. 파주: 한울.
- 정부입법지원센터 (2016). 법령입안 심사기준. Retrieved from <http://www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/info?astSeq=44&astClsCd=CF0101>
- 정준희 (2008). 영국의 정보자유법과 언론. In 편집부, (세계의 언론법제) 정보공개와 언론 (pp. 142-177). 서울: 한국언론재단.

- 조정희 (2009). 정보공개제도 운영 개선방안에 관한 연구: 순천시를 대상으로. 석사학위논문, 순천대학교 경영행정대학원, 행정학과.
- 최희순 (1996). 지방자치단체의 행정정보공개 제도화 요인 및 방안에 관한 연구: 청주시 행정정보공개 사례를 중심으로. 행정문제연구, 3(1), 215-234.
- 한국기록학회 (2008). 기록학 용어 사전. 서울: 역사비평사.
- 한국언론재단 (2008). (세계의 언론법제) 정보공개와 언론. 서울: 한국언론재단.
- 행정자치부 (2015). 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황. Retrieved from <http://www.moi.go.kr>
- 행정자치부 (2016). 2015년도 정보공개연차보고서. Retrieved from <http://www.moi.go.kr>
- 행정자치부 국가기록원 (2005). 주요 외국의 기록관리 관련 법령. 대전: 행정자치부 정부기록보존소.
- 宇賀克也 (2012). 新 정보공개법의 축조해설. 서울: 세창출판사.
- Shepherd, E., & Ennion, E. (2007). How has the implementation of the UK Freedom of Information Act 2000 affected archives and records management services? *Records Management Journal*, 17(1), 32-51.
- Shepherd, E., Stevenson, A., & Flinn, A. (2011). Freedom of Information and records management in local government: help or hindrance? *Information Polity*, 16(2), 111-121.  
<https://doi.org/10.3233/IP-2011-0229>

• 국문 참고문헌에 대한 영문 표기  
(English translation of references written in Korean)

- Choi, Hee-Soon (1996). A study on the institutionalization factors and methods of public information disclosure by local governments: focusing on public information disclosure in Cheongju City. *Kyung Hee Public Affairs Journal*, 3(1), 215-234.
- Enhanced Local laws and regulations Information System (2016). Retrieved from <http://www.elis.go.kr/>
- Gang, Jae-Gyu (2003). The opening of administrative information ordinance in local government. *Electronic Law Review*, 3, 103-140.
- Jeon, Jin-Han (2013). *Transparent Society Information City*. Paju: Hanul.
- Jeong, Jun-Hui (2008). Britain's freedom of information act and the media. In editorial department, (The world's legislation Press) *Freedom of information and the media*. (pp. 142-177). Seoul: The Korea Press Foundation.
- Jo, Jeonng-Hui (2009). A study on improving of information disclosure system. Unpublished master's thesis, Graduate School of Management and Administration, Suncheon National University,

- Sunchon, Korea.
- Kang, Hye-Ra, & Chang, Woo-Kwon (2016). A study on the records management and release of information: based on legislation of self-government. Proceedings of the 23th Korean Society for Information Management Society, 2016, 87-92.
- Kim, Seung-Tae (2003). Analysis of execution factors and policy effects of public freedom of information system: Focusing on the perceptions of local autonomous organizations. Journal of Social Sciences, 20(2), 175-202.
- Kim, Tae-Ho (2016). Records management & information disclosure respond to symbiosis. KARMA, 5, 34-45.
- Korea Legal Aid Corporation (2016, November 16). Legal information. Retrieved from <http://www.klac.or.kr/html/view.do?code=71>
- Korea Ministry of Government Legislation (2016, November 16). Statutory planning criteria. Retrieved from <http://www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/info?astSeq=44&astClsCd=CF0101>
- Korean Society of Archival Studies (2008). Dictionary of Records and Archival Terminology. Seoul: History Critique Publication.
- Lee, Chun-Hyeong (2010). A study on the methods of activating the information disclosure system of local governments. Unpublished master's thesis, Dept. of Records Management and Archives Management Science, The Graduate School of Chung-Ang University, Seoul, Korea.
- Lee, Jae-Yeon (2004). A study of social welfare ordinances of a local autonomies: the case of basic autonomy of metropolitan cities. Unpublished master's thesis, Dept. of Social Welfare, Graduate School of Public Administration, Inha University, Incheon, Korea.
- Lee, Seung-Chong, Sin, Choong-Sub, & Yoo, Hee-Sook (1991). A study on the local government travel disclosure. Korea Research Institute for Local Administration.
- Ministry of the Interior (2016). Freedom of information annual report from the calendar year 2015. Retrieved from <http://www.moi.go.kr>
- Ministry of the Interior (2015). Local government area and population status. Retrieved from <http://www.moi.go.kr>
- National Archives of Korea (2005). Major foreign records management of the relevant laws. Daejeon: National Archives of Korea.
- National Law Information Center (2016, November 16). Act on the management of public archives. Retrieved from <http://www.law.go.kr/>

- Shim, Young-Sub (2008). Freedom of information and press in northern europe. in editorial department, (The world's legislation press) Freedom of Information and the Media. (pp. 78-115). Seoul: The Korea Press Foundation.
- Song, Ari (2014). A study on improvement plans of information disclosure system of local autonomous entities. Unpublished master's thesis, Dept. of Records Management and Archives Management Science, The Graduate School of Chung-Ang University, Seoul, Korea.
- Woo, Jung Soo (2009). A study on the information disclosure of local governments: focusing on demanders' and suppliers' satisfaction. Unpublished doctoral dissertation. Department of Public Health Administration, Inje University, Gimhae, Korea.