

우리나라 공공기록물 관리에 관한 법규의 변천

The Transition of Legislations on Management of Public Records in Korea

김 세 경(Sei-Kyung Kim)*

목 차

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| 1. 서 론 | 4. 공공기록물 관리에 관한 법규의 특징과 한계 |
| 2. 공공기록물 관리에 관한 법규의 변천과정 | 4.1 공공기록물의 개념 |
| 3. 공공기록물 관리에 관한 법규의 변천내용 | 4.2 공공기록물의 관리기관 |
| 3.1 공공기록물의 개념 | 4.3 공공기록물의 접수와 등록 |
| 3.2 공공기록물의 관리기관 | 4.4 공공기록물의 분류와 편철 |
| 3.3 공공기록물의 접수와 등록 | 4.5 공공기록물의 보존 |
| 3.4 공공기록물의 분류와 편철 | 4.6 공공기록물의 열람 |
| 3.5 공공기록물의 보존 | 4.7 공공기록물의 폐기와 서고관리 |
| 3.6 공공기록물의 열람 | 5. 결 론 |
| 3.7 공공기록물의 폐기와 서고관리 | |

<초 록>

우리의 우수한 기록문화에도 불구하고, 현재 공공기록물 관리 실태의 수준이 열악한 원인을 분석하여 효율적인 공공기록물 관리과정을 모색하기 위해 1948년 정부수립 이후 2006년 현재까지 시행된 공공기록물의 관리에 관한 법규인 '정부처무규정', '정부공문서규정', '사무관리규정', '공공기관의 기록물관리에 관한 법률', '공공기록물 관리에 관한 법률'을 중심으로 분석하였다. 분석내용은 공공기록물의 개념, 관리기관과 기록물 생애주기에 따른 접수와 등록, 분류와 편철, 보존, 열람, 폐기와 서고관리를 중심으로 기록물의 관리제도의 역사적 변천과정을 통시적으로 고찰하였다.

주제어: 공공기록물, 법규, 정부처무규정, 정부공문서규정, 사무관리규정, 기록물관리법

<ABSTRACT>

The purpose of this study is to examine the historical course of legislations on management of public records, analyse the transition process of records management systems on the basis of the life cycle of records, and eventually provide an effective measure reflecting the environment of public records management in Korea. It is significant that this study may provide better understanding of records management systems in Korea through the analysis of legislations with relation to public records management.

Keywords: Public Records, Public Records Management, Legislation

* 동일고무벨트(주) 혁신지원팀 (kim.sei.kyung@drbworld.com)
논문접수일자 2007년 5월 25일
게재확정일자 2007년 6월 7일

1. 서론

2005년 현재 유네스코가 세계기록유산으로 등재한 세계적 기록물 69종 가운데 한국의 기록물은 「직지」를 비롯해서 「훈민정음 해례본」, 「조선왕조실록」, 「승정원일기」 등 4종이나 된다. 일찍이 우리나라는 우수한 기록문화의 선진국임에도 불구하고, 우리의 기록물 관리의 전통은 일제와 군사독재에 의해 단절되었다.

대한제국말기까지 중요한 공문서류를 4대 서고에 보관하여 보존하던 조선시대의 문서보존방식과는 달리 조선총독부는 자신의 부정적인 측면을 은폐하기 위해 중요정책문헌을 소각하였고, 해방 전후한 시기에는 각종 공문서를 소각하고 도주하였다. 해방 후에 조선조의 문서관리전통은 회복되지 못하고 일제의 악습이 지속되었으며(송정숙 1999, p.352), 이러한 관행은 대한민국 정부수립 이후 군사독재시대와 민주화 시대를 거쳐 1999년에 ‘공공기관의 기록물관리예행법’이 제정되기에 이르렀다.

법이 제정되어 2000년부터 시행되었음에도 불구하고, 현재의 공공기록물 관리 실태의 수준이 만족스럽게 개선되지 못하였다. 예컨대, 2004년 5월 31일부터 7월 15일까지 세계일보와 참여연대가 공동 기획하여 연재한 「기록이 없는 나라」 기사에서도 이를 확인할 수 있다.

연구자가 이를 실증하기 위해 2006년 3월에 부산에 소재한 특별지방행정기관을 방문하였을 때도 기록물을 관리하는 실정은 대동소이하였다. 법률에서 자료관의 설치를 의무화하고

있지만, 자료관시스템을 도입한 것으로 자료관에 대한 의무는 다한 것으로 이해하고 있었다. 자료관은 존재하지 않았고, 문서고에서 기록물은 임의대로 꽂혀 있어서 업무관련자 이외에는 기록물을 찾을 수도 없었다.

우리의 우수한 기록문화에도 불구하고, 현재의 공공기록물 관리 실태의 수준이 열악한 원인을 파악하기 위해서 본 연구에서는 공공기록물 관리에 관한 법규의 변천과정을 살펴보고 이를 분석하고자 한다. 공공기록물의 관리는 법규라는 표준이 존재하므로, 법규를 통해 대한민국 수립 이후 우리의 기록물 관리의 흐름을 이해할 필요가 있다. 이 과정에서 우리의 기록물 관리에 대한 잘못된 관행이 어디에서부터 기인하였는지에 대해서 고찰할 수 있기 때문이다.

이 연구에서는 1948년 대한민국 정부수립 이후에서 ‘공공기관의 기록물관리예행법’이 개정된 2006년 말까지 공공기록물 관리에 관한 법규인 ‘정부처무규정’(1949년-1961년), ‘정부공문서규정’(1961년-1991년), ‘사무관리규정’(1991년-1999년), ‘공공기관의 기록물관리예행법’(1999년-2006년, 이하 ‘기록물관리법(1999)’)’, ‘공공기록물 관리에 관한 법률’(2006년 10월-현재, 이하 ‘기록물관리법(2006)’)을 살펴보게 되며, 이 법규들이 본 연구의 주요 분석대상이 된다.

분석할 내용은 법규에 나타난 공공기록물의 개념, 관리기관과 기록물의 생애주기(life cycle of records)에 따라 현용기록물 관리의 단계에 해당하는 공공기록물의 접수와 등록, 분류와

1) 국가기록원 홈페이지를 통해 11월 14일에 발표된 ‘공공기록물 관리에 관한 법률 시행령’ 개정안과 11월 30일에 발표된 시행규칙 개정안까지 포함하였으며, ‘기록물관리법(2006)’에 관한 내용은 2007년 10월 4일에 공포된 법률과 시행령·시행규칙 개정안의 내용을 대상으로 하였음을 밝혀둔다.

편철, 준현용기록물 관리의 단계에 해당하는 공공기록물의 보존, 열람, 폐기와 서고관리 등 7개 항목으로 정한다.

아울러 ICA(International Council on Archives)와 IRMT(International Records Management Trust)가 공동으로 간행한 공공부문 기록관리 교육 프로그램 시리즈 중의 하나인 「기록관리법모델(A Model Records and Archives Law)」을 검토하여, 우리의 법규와 비교하여 분석하였다.

기록물 관리제도에 관한 연구는 대부분이 '기록물관리법(1999)'을 중심으로 기록물 관리제도를 소개하는 연구(이원규 2002, 한명근 외 2002, 박건홍 2003)이고, 하정하(2005)가 생애주기 이론과 연속체 이론을 분석의 틀로 이용하여 기록물 관리법을 분석하고 있다.

법규를 중심으로 기록물 관리제도의 흐름을 살펴본 연구에는 이경용(2002)이 1894년부터 1969년까지의 기록관리제도를 역사적 관점에서 분석하였지만, 1970년 이후는 고찰하지 않았으므로, 현재까지의 흐름을 살펴보는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

박지현(2002)은 공공기록물 폐기제도의 원리와 함께 변천과정을 서술하고, '기록물관리법(1999)'에서의 폐기관련규정, 폐기주체, 폐기대상, 폐기절차, 사후관리에 대해서 분석하고 있다. 폐기도 기록물 관리의 한 부분으로 상호연관되어 있으므로, 기록물 관리제도의 변천을 파악하는 데는 한계점을 지니고 있다.

이주연(2003)은 기록물 분류에 대한 변천과정에 대해서 살펴보고 있다. 특히, 기록물 전체 중 공문서로 그 개념을 한정하여 '문서보존기간기준표(1964년)', '정부공문서분류번호및보존

기간기준표(1985년)', '공문서분류번호및보존기간표(1993년)'를 중심으로 분류의 변천과정을 분석하였다.

지금까지 기록물 관리에 관한 법규의 연구는 특정한 법규를 중심으로 이루어졌고, 정부수립 이후부터 현재의 법률까지 통시적으로 살펴본 연구는 없었다. 그리고 기록물의 관리는 생애주기의 전 과정이 아니라 어느 한 단계만 따로 살펴보는 것으로는 공공기록물 관리의 전체적인 현황을 파악하는 데에는 한계가 있다.

따라서 본 연구는 기록물 생애주기의 전 과정을 정부수립 이후부터 2006년 말까지 공공기록물 관리에 관한 법규를 통해서 기록물의 관리제도의 변천에서 살펴봄으로써, 기록물 관리제도의 흐름을 통시적으로 파악하고자 한다.

2. 공공기록물 관리에 관한 법규의 변천과정

대부분의 나라에서는 국가기록법의 형태로 기록관리에 관련된 법령을 제정하였으며, 필요시마다 개정하고 있다. 또한 이 법 아래에는 각종 규칙 내지 규정들이 마련되어 있다(ICA & IRMT 김명훈 역 2004, p.3). 우리나라의 경우, 기록물관리와 관련된 법규는 크게 '정부처무규정', '정부공문서규정', '사무관리규정', '기록물관리법(1999, 2006)'으로 발전되어 왔다.

또한, '정부공문서규정'과 '사무관리규정'을 보다 명확하게 하기 위해서, 분류 및 보존에 관한 법규로 '공문서보관·보존규정', '공문서보존기간중별책정기준등에관한규칙', '정부공문서분류번호의지정에관한규칙', '정부공문서분류번호

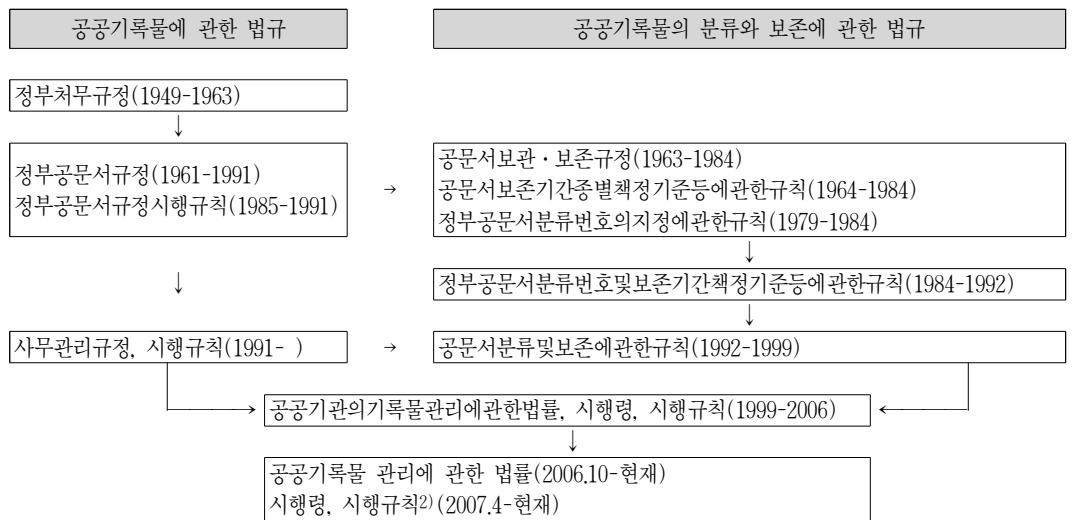
및보존기간책정기준등에관한규칙, '공문서분류 및보존에관한규칙'을 두고 있다. 이들을 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다.

공공기록물 관리에 관한 법규는 '기록물관리법(1999)' 제정 이전에는 크게 기록물에 관한 법규와 분류와 보존에 관한 법규의 두 흐름으로 발전되어 왔음을 알 수 있다. '기록물관리법(1999)'의 제정으로, 분류 및 보존에 관한 법규들이 통합되어질 수 있었다. 위에 나타난 법규들의 목적은 다음 <표 1>과 같이 정리해 볼 수 있다.

다음 <표 1>에서 보듯이 ① ② ③은 기록물을 관리하는 것이 아니라 공문서의 관리, 즉 사무 관리를 효율적으로 하는 것에 더욱 초점이 맞추어져 있고, ④의 시기에 들어서야 구체적으로 기록물관리에 대한 논의가 시작되고 있다. ②와 ③은 신속 정확한 문서처리와 문서관리의 능률화와 표준화 및 간소화를 통해 행정능

률의 향상을 꾀하는 것이 주된 목적이었다. 따라서 중요한 기록은 남기고 불필요한 기록은 선별 폐기하여 행정의 투명성을 높이고, 당대의 중요한 역사기록을 남기고자 하는 의지는 찾아볼 수 없었다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 ④의 목적은 "기록유산의 안전한 보존"을 조문화하여 정부에서 처음으로 공공기록에 대한 관리의지를 보였다고 할 수 있다.

'정부처무규정'은 3회, '정부공문서규정'은 15회, '정부공문서규정시행규칙'은 2회, '공문서보관·보존규정'은 2회, '공문서보존기간중별책정기준등에관한규칙'은 2회, '정부공문서분류번호 및보존기간책정기준등에관한규칙'은 2회, '사무관리규정'은 9회, '사무관리규정시행규칙'은 5회, '공문서분류및보존에관한규칙'은 2회, '공공기관의 기록물관리에관한법률시행령'은 8회, '공공기관의 기록물관리에관한법률시행규칙'은 2회에 걸



<그림 1> 공공기록물 관리와 관련한 법규의 변천과정

2) '공공기록물 관리에 관한 법률 시행령'은 4월 4일, 시행규칙은 4월 5일에 각각 개정되었다. 본 연구에서는 앞서 밝혔듯이 11월 14일, 11월 30일에 발표된 시행령 개정안과 시행규칙 개정안을 대상으로 하였다.

〈표 1〉 공공기록물 관리와 관련한 법규의 목적

	법 규	목 적
①	정부처무규정(1949)	공문서의 작성요령 및 절차를 규정하는 것
②	정부공문서규정(1961)	공문서의 작성·처리 및 통제에 관한 사항을 규정함으로써 문서처리의 신속·정확과 통일을 기함
	정부공문서규정(1984)	공문서 작성·처리 및 통제와 그 보관·보존에 관한 사항을 규정함으로써 공문서의 처리 및 관리의 능률화와 표준화를 기함
③	사무관리규정(1991)	행정기관의 사무관리에 관한 사항을 규정함으로써 사무의 간소화·표준화 및 과학화를 기하며 행정의 능률을 높임
④	공공기관의 기록물관리에 관한 법률(1999)	공공기관의 기록물관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 기록유산의 안전한 보존과 공공기관의 기록정보의 효율적 활용을 도모함
	공공기록물 관리에 관한 법률(2006)	공공기관의 투명하고 책임 있는 행정의 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 공공기록물 관리에 관하여 필요한 사항을 정함

처서 제·개정을 거쳐 왔다. ‘사무관리규정’은 폐지되지 않고, 현존하는 법규로 행정사무를 관리하기 위한 법규이다.

역사적으로 볼 때 각종 법령이나 제도가 의도한 대로만 지켜졌더라도 인류의 역사가 지향해 온 궁극점은 이미 달성되었을 것이라고 대부분의 역사가들은 단언한다. 이는 곧 법령이나 제도가 원칙대로 얼마나 준수되기 어려운가를 여실히 대변해 주는 사항이라 할 수 있다. 우리나라에서도 ‘기록물관리법(1999)’이 제정되어 기록물 관리를 위한 방향을 제시하였지만, 기록관리의 관행으로 인해 기록물의 관리는 제대로 이루어지고 있지 않은 실정이다.

3. 공공기록물 관리에 관한 법규의 변천내용

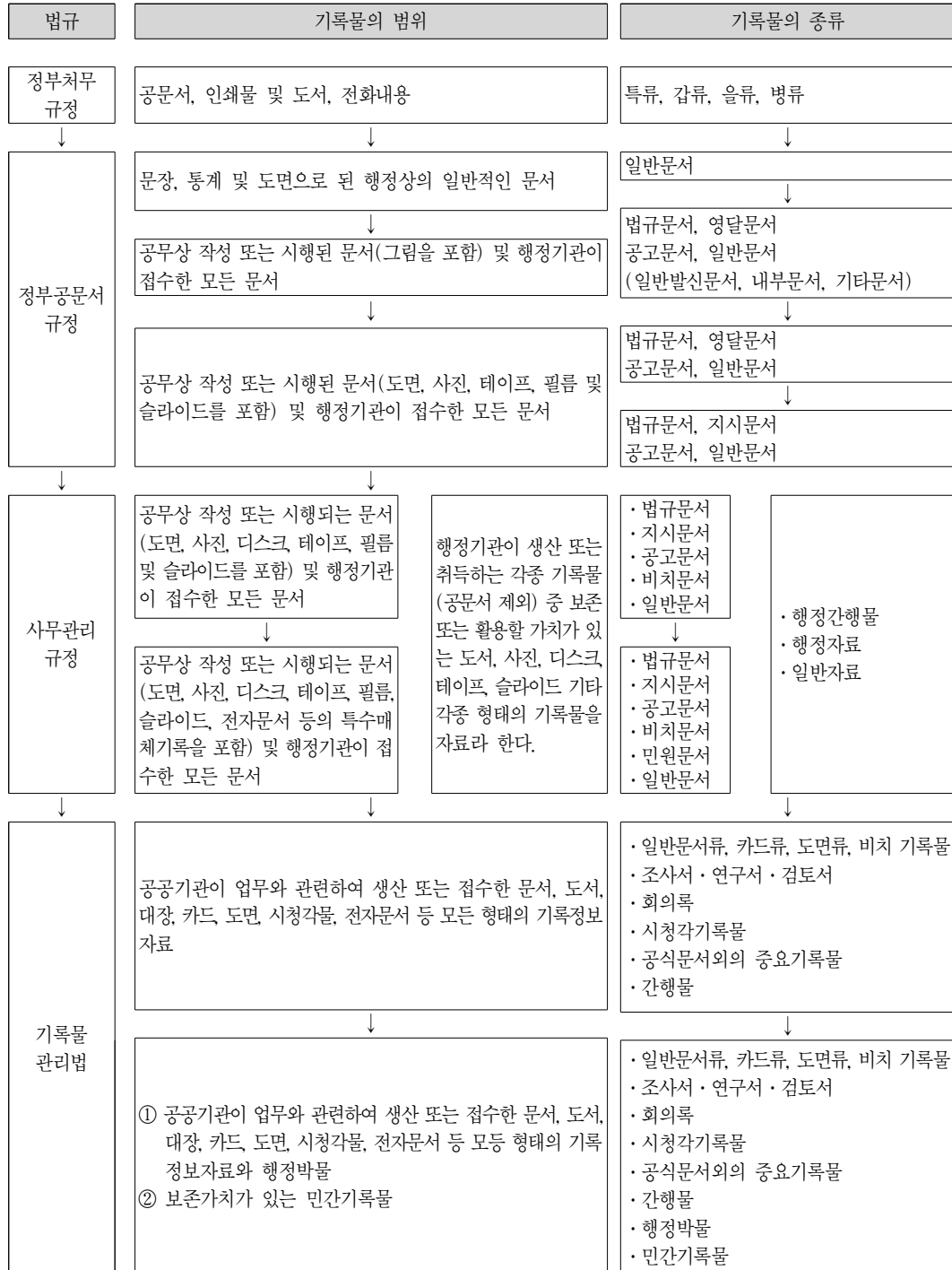
3.1 공공기록물의 개념

공공기록물의 개념은 법규에 따라서 〈그림 2〉와 같이 변화되어 감을 알 수 있다. ‘기록물관리법’에서는 기록물의 범위를 제시하고 있지만,

이전의 법규에서는 명시하고 있는 기준이 분명하지 않다고 할 수 있다.

‘정부처무규정’에서는 ‘기록물관리법’에서 기록물로 정의하고 있지만, ‘정부공문서규정’에서는 언급하고 있지 않는 도서와 간행물에 대한 처리 방법을 명시하고 있고, 전화통화 내용도 전화처리용지에 그 내용을 기록하여 문서로 인정하여 처리하도록 규정하였다. 미국의 경우, 대통령 전화통화기록과 이메일 내용까지 보존하고 있었는데(세계일보 2004.7.13), 우리도 초기의 법규에서 공공기관에서 전화내용을 기록으로 남겨야 한다고 규정하고 있었다는 사실을 확인할 수 있다

‘정부공문서규정’에서는 ‘정부처무규정’에 비해 기록물의 범위가 발전되어야 함에도 불구하고, 그 범위가 대폭 축소되었음을 알 수 있다. ‘정부처무규정’에서 명시하였던 인쇄물 및 도서에 대한 내용은 모두 삭제되었고, 문서의 영역만 정의하고 있다. 공문서에 대한 정의를 법규에서 처음으로 언급하고 있으며, 초기에는 문서와 도면 정도만을 포함시켰던 것을 점차 그림과 함께 사진, 테이프, 필름 및 슬라이드까지 포함하고 있다.



〈그림 2〉 공공기록물 개념의 변천

‘사무관리규정’에서는 기록물의 한 부분이지만, ‘정부공문서규정’에는 없었던 자료에 대한 개념이 등장하게 되는데, 그 구분이 모호하다. 공문서도 사진·디스크·테이프·필름 및 슬라이드를 포함한다고 하고, 자료도 공문서를 제외한 이것들을 포함한다고 하고 있다. 그 구분이 분명하지 않은데, 굳이 차이점이라고 하면 자료에는 도서가 포함되며, 보존 또는 활용할 가치가 있는 것이라고 되어 있다.

‘기록물관리법(1999)’에서 기록물이란 용어가 처음으로 등장하였는데, 정의하고 있는 기록물의 범위는 이전의 법규에서 다루었던 공문서나 자료뿐만 아니라 모든 형태의 기록 정보 자료로서 포함하고 있는 범위가 광범위해졌음을 알 수 있다.

이 법에서는 기록물의 생산의무를 강조하여 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결 단계까지 그 과정 및 결과가 모두 기록물로 남을 수 있도록 하였다. 이전의 법규에서는 결재된 공문서만 등록하여 문서로 인정하였던 것이 모든 국정운영 기록물로 확대되어, 조사·연구 또는 검토서, 회의록을 작성하도록 하고, 시청각기록물을 생산하도록 규정하고 있다.

개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서는 모든 형태의 기록정보 자료와 함께 행정박물을 추가하고 있는데, 행정박물은 공공기관이 업무수행과 관련하여 생산·활용한 형상기록물을 의미한다. 또한 영구히 보존할 가치가 있는 민간기록물을 국가기록물로 지정하여 관리할 수 있도록 한다.

3.2 공공기록물의 관리기관

공공기록물을 관리하는 기관은 기록물을 직접 생산해서 관리하는 업무부서와 전체 기록물을 관리하게 되는 중간보존소, 그리고 역사적으로 가치가 있는 기록물을 선별하여 보존하게 될 최종보존소로 구분된다. 명칭은 <그림 3>과 같이 법규가 개정됨에 따라 변해가지만, 행하는 업무는 ‘기록물관리법(1999)’의 제정 이전까지는 비슷한 수준이다. 이 법의 제정으로 기록물의 관리기관에 대한 업무가 세분화되고 전문화되어졌다고 할 수 있다.

또한 3.1. 공공기록물의 개념에서도 밝혔듯이 ‘정부처무규정’에서 기록물의 범위는 공문서와 인쇄물 및 도서가 포함되고 ‘사무관리규정’에서는 공문서와 자료가 포함되어 자료를 관리하는 기관은 자료관리기관으로서 <그림 3>과 같이 변천하였다. ‘정부공문서규정’에서는 공문서만을 정의하고 있어, 이들을 관리하는 기관에 대해서 명시하지 않고 있다. 따라서 ‘정부처무규정’과 ‘사무관리규정’에서는 문서를 관리하는 기관과 자료를 관리하는 기관으로 이원화되었고, ‘기록물관리법(1999)’의 제정으로 이들 기관이 통합될 수 있었다.

‘정부처무규정’의 시기에는 국가기록원이라는 중앙기록물관리기관이 존재하지 않아서 정부조직체계에 따라 기록물 관리기관의 소속이 변경되었다. 문서는 총무처 산하 비서실 소속의 총무과(기관에 따라서는 서무과나 문서과)에서 접수를 한 뒤, 주무국에 배부하여 각국 문서주임³⁾이 문서를 관리하게 되고, 문서가 완결

3) 제9조 문서사무를 처리키 위하여 각국에 문서주임을 두되 사무관 또는 주사 중에서 국장이 이를 명한다.



〈그림 3〉 공공기록물 관리기관의 변천

이 되면 총무과에 인계한다. 이 경우 해당기관에 충분한 서고가 없으면 해당 기관의 총무과를 거쳐 총무처로 인계할 수 있었다.

총무처직제에서 국무원사무국직제로 바뀜에 따라 1955년 개정된 '정부처무규정'에서는 주무과에서 완결된 문서는 총무과를 거쳐 사무국에 인계되게 하였다. 인쇄물 및 도서 역시 중앙청 도서관에서 보관하던 것을 사무국에 보관하

도록 개정되었다. 최종보관기관이 사무국으로 통일되어 문서와 인쇄물 및 도서가 함께 보존되고 있었음을 알 수 있다.

1961년 5·16 이후 국무원사무국 직제가 폐지되고 내각사무처로 편제되었다. '정부공문서규정'의 시기에서는 총무과는 내각사무처 총무국 소속이므로, 총무국이나 내각사무처로 인계하였다. 이러한 조직체계 아래 1963년 12월 '공문서보관·

4) 정부기록보존소는 1962년부터 업무를 시작하여 1969년에 문서보존주관처라는 명칭을 사용하기 시작하였다. 따라서 별도기관과 문서보존주관처는 정부기록보존소의 전신이라고 할 수 있다(국가기록원 L씨에게도 확인).

보존규정(각령 제1759호)'이 제정되어 기록물 관리기관에 대해서 규정하고 있다. 총무과 소속의 문서주관과는 기관 내의 문서수발사를 주관하는 곳인데, 이곳에서 문서를 접수하게 된다.

1961년에 제정된 '공문서보관·보존규정'에서 문서보존만을 담당하게 하기 위하여 설치된 기관으로 '별도기관'이 등장하고, 1969년 개정된 법규에서는 이것이 '문서보존주관처'로 용어가 변경되어, 현재의 국가기록원의 역할을 담당하는 기관이 처음 설치되었음을 알 수 있다.

'정부공문서규정'은 1974년부터 이후 10년 동안 개정이 없었으며, 정권이 교체된 후인 1984년에 개정되어 문서과와 처리과로 그 명칭이 변경되었다.

'사무관리규정'에서 문서는 '정부공문서규정'의 시기와 마찬가지로 처리과와 문서과에서 문서에 대한 관리를 하고 있다. 자료 관리에 관한 사무를 주관하는 과·담당관 또는 계는 자료과로 정의하고 있다. 자료관리에 관한 사무를 관장하기 위하여, 문서와 마찬가지로 총무처에 중앙자료관리기관을, 행정기관에 자료과를, 처리과에 자료책임자를 두도록 하고 있다. 이때, 중앙자료관리기관은 정부기록보존소가 되며, 자료과는 당해 기관의 장이 정하고, 자료책임자는 당해 처리과의 장이 정하도록 하고 있다.

'기록물관리법(1999)'에서는 이전의 법규와 달리 처리과에서 직접 접수하여 기록물의 생애주기와 특성에 따라 관리하는 기관이 구분이 되어 있다. 그리고 각 처리과별로 기록물을 관리하는 기록물관리책임자와 자료관에서 기록물을 관리하는 기록물관리전문요원에 대해서

명시하고 있는 것이 특징이다. 이 법에서는 기록물관리기관을 일정한 시설 및 장비와 전문인력을 갖추고 기록물관리업무를 수행하는 기관을 말하며, 전문관리기관·자료관 및 특수자료관으로 구분하고 있다.

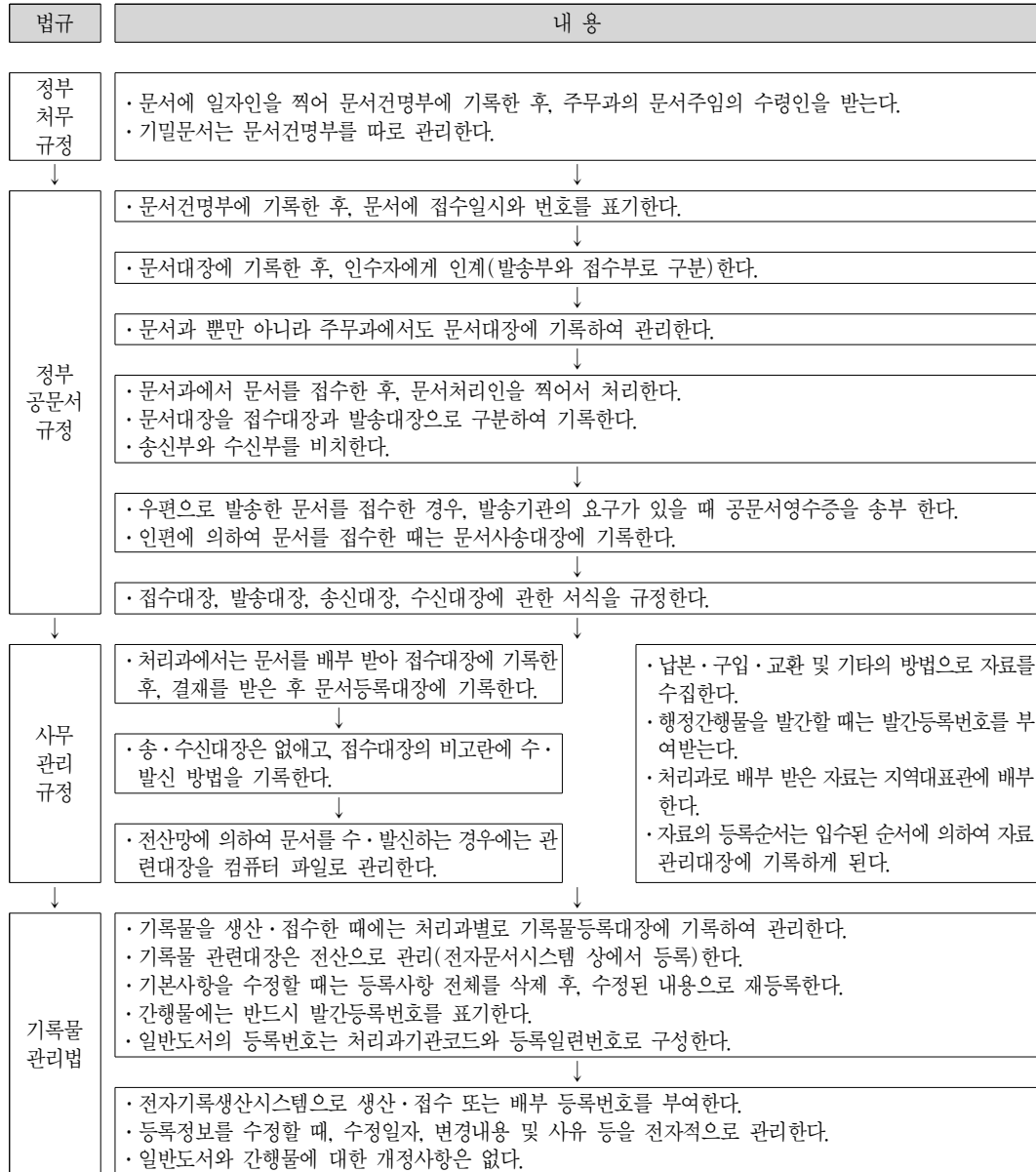
개정된 '기록물관리법(2006)'에서는 기록물관리기관에 대한 명칭이 변경되고, 범위가 일부 조정되었다. 전문관리기관은 영구기록물관리기관, 특수기록물관리기관은 헌법기록물관리기관, 자료관은 기록관으로 명칭이 변경되었고, 특수기록물관리기관에 포함되었던 국정원과 군기관은 특수기록관에 포함되도록 범위가 조정되었다. 중앙기록물관리기관의 정책총괄과 조정기능을 강화하고, 국가기록관리위원회의 구성 및 심의기능을 강화하였다.

지방기록물관리기관의 설치에 임의조항에서 의무조항으로 개정되었다. 시·도 기록물관리기관을 설치하기 위해 2007년 12월 31일까지 행정자치부장관 및 기획예산처장관 등 관계기관의 장과 협의하여 시·도기록물 관리기관의 설치 및 운영 등에 관한 계획을 수립하도록 하고 있다.

3.3 공공기록물의 접수와 등록

공공기록물의 접수와 등록은 기록물을 생산하는 시점부터 통제할 수 있고, 이후 목록을 생산할 때 활용되므로 아주 중요한 영역이라 할 수 있다. 실제로 각 시기에 사용되었던 대장을 찾아보았으나, 대장의 보존기한이 짧아서 현재 보존하고 있는 것이 없어서 확인할 수는 없었다.⁵⁾ 다음 <그림 4>는 각 법규에서 개정되었던

5) 법규에서 규정하고 있는 대장의 서식을 확인하기 위해서는 다음의 논문을 참고하기 바란다.
김세경, 「우리나라 공공기록물 관리에 관한 법규의 변천」, 석사학위논문, 부산대학교 대학원, 2007. 63-75쪽.



〈그림 4〉 공공기록물 접수와 등록의 변천

접수와 등록의 변천내용이다.

‘정부처무규정’에서는 문서를 총무과에서 접수하여 일자인을 찍어 주관국별로 구분한 후 문서건명부에 등록하여 접수번호를 기입하고

주무국에 배부하여 그 국의 문서주임의 수령인을 받게 된다.

‘정부공문서규정’에서는 문서과⁶⁾에서 접수하여 각 처리과로 배부되어 처리가 되며, 문서

대장의 서식의 변화로 인하여 기록하고 있는 내용이 조금씩 달라지고 있다.

‘사무관리규정’에서부터 ‘등록’이 등장하게 된다. 문서는 문서과에서 접수한 뒤 처리과에 배부하여 문서의 처리를 하여 결재를 받은 후에 등록을 하게 되는데, 결재를 거쳐 등록된 것만 문서로서 효력을 발생하게 된다. 자료는 자료과에서 수집하여 등록하였다. 자료는 수집을 통해서 자료를 입수한 후에 대장에 등록하게 되는 과정까지를 포함하고 있다. 자료관리기관은 연 1회이상 자료의 수요조사를 거쳐 수집대상자료의 목록을 작성하고, 그 자료의 수집에 필요한 조치를 하여야 한다. 자료의 수집은 납본·구입·교환 및 기타의 방법으로 하게 된다.⁷⁾ 행정기관이 행정간행물(이하 “간행물”이라 한다)을 발간하고자 하는 때에는 처리과는 당해 기관의 자료과에 이를 등록하여 발간등록번호를 부여받아야 한다.

‘기록물관리법(1999)’에서는 이전의 범규처럼 문서과에서 문서를 접수하는 것이 아니라, 처리과별로 문서를 접수하고 등록하여 관리하도록 하는 것이 특징이다. 즉 기록물이 생산된 업무부서에서 생산시점부터 관리되도록 하였다. 등록된 사항이 임의로 삭제 또는 수정되지 않도록 관리하고, 사후에 삭제 또는 수정하였을 경우에는 수정전의 기록이 그대로 남을 수 있도록 한다. 전자문서시스템 상에서 접수와 등록을 할 수 있게 되어 효율적으로 변화되었다.

공공기관에서 간행물을 발간할 때는 반드시 발간등록번호를 표기하여야 한다. 간행물의 발간등록번호는 전문관리기관기호, 발행기관의 기

관코드, 등록일련번호 및 발간주기구분기호로 구성하며, 전문관리기관기호 및 발간주기구분기호는 중앙기록물관리기관의 장이 정한다. 발간등록번호의 표기 <그림 5>는 식별이 용이한 정도의 규격으로 간행물의 앞표지 좌측 상단에 “발간등록번호”라 쓰고 그 아랫줄에 발간등록번호를 표기하는 방법으로 하여야 한다.

발 간 등 록 번 호
11-1310091-000010-10

<그림 5> 발간등록번호 예시

기록물관리기관의 장은 등록된 일반도서에 대하여 등록번호·도서명·저자·소장부서등이 포함된 목록을 작성·비치하도록 하였다. 이때의 일반도서의 목록은 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 바에 따라 전산으로 관리함을 원칙으로 한다. 일반도서의 등록 번호는 처리과기관코드와 등록일련번호로 구성한다.

개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서 접수와 등록은 크게 달라진 점이 없고, 시스템명이 전자기록생산시스템으로 변경되어, 이 시스템에서 관리하도록 할 예정이다.

3.4 공공기록물의 분류와 편철

3.4.1 분류

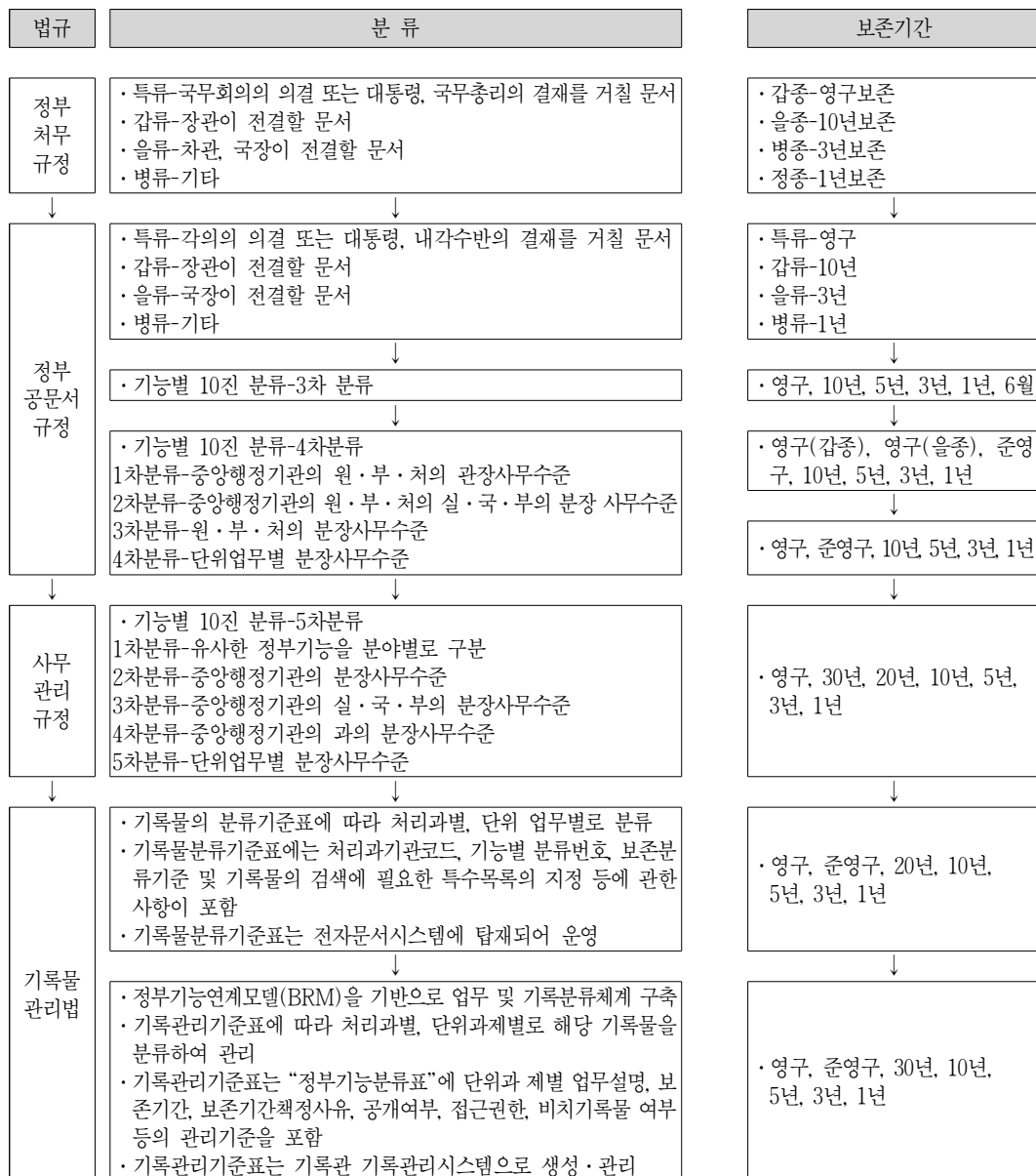
처리과에서 기록물을 효율적으로 검색하고 활용하기 위해서는 기록물의 분류과정이 필수적이다. 다음의 <그림 6>는 결재관자에 따른 분류, 기능

6) 문서과는 ‘정부처무규정’의 총무과에 해당하며, 앞서 살펴보았듯이 명칭은 변하지만, 시행하는 업무는 동일하다고 할 수 있다.

7) 1999년에 개정된 ‘사무관리규정’(대통령령 제16521호)에서는 제80조(자료의 수집)에 대한 내용이 삭제되었다.

별 10진 분류, 기능분류, 현재의 BRM(Business Reference Model)에 이르는 기록물 분류이다. '정부처무규정'에서 문서의 종류는 국무회의의 의결 또는 대통령, 국무총리의 결재를 거칠

문서는 특류, 장관이 전결할 문서는 갑류, 장관·국장이 전결할 문서는 을류, 기타는 병류로 구분하고 있다. 이는 결재경로의 편의적 구분기준을 공문서 자체의 가치기준으로 적용한



〈그림 6〉 공공기록물 분류의 변천

획일적인 방법이라고 할 수 있다. 이 보존기간의 구분을 따르면, 대통령·내각수반의 결재를 거친 문서 이외에는 모두 폐기대상이 된다.

‘정부공문서규정’의 시기인 1963년에 들어서는 10진 분류방법이 시작되고, 공문서의 편찬 보존관리를 별도로 분리하게 된다. 이에 따라 1963년 12월 16일에 ‘공문서보관·보존규정(각령 제1759호)’이 제정되어 ‘정부공문서규정’과 ‘공문서보관·보존규정’으로 나누어 관리하는 체제로 정립되었다.

‘공문서보관·보존규정’ 제4조 ②항에 따라 1964년 4월 22일에 ‘공문서보존기간중별책정기준등에관한건(총리령 제44호)’이 제정되었으며, 이것이 한국 최초의 공문서 분류였다. 이는 공문서를 10진분류방식에 의한 분류번호와 보존기간이 책정된 해당업무를 연계시킨 것이다.

이와 같은 기능별 분류방식에 입각하여 1979년 6월 15일에 ‘정부공문서분류번호의지정에관한규칙(총리령 제222호)’이 제정되었고, 같은 날 ‘공문서보존기간중별책정기준등에관한건’이 ‘공문서보존기간중별책정기준등에관한규칙’이 개정되었다.

1984년에는 ‘정부공문서분류번호의지정에관한규칙’과 ‘공문서보존기간중별책정기준등에관한규칙’으로 이원화되어 있는 공문서에 관한 규정을 종합함과 아울러 공문서의 작성·처리·보관 및 보존 등 문서관리제도를 사무기기 발전추세에 따라 현실화하고, 문서관리를 효율적으로 하기 위하여 ‘정부공문서규정’을 개정하였으며, 보존기간을 6종(영구, 준영구, 10년, 5년, 3년, 1년)으로 구분하였다. 문서를 분류하는 데 있어 그 분류기준은 총리령으로 한다고 명시하였는데, 이 법규에 따라 ‘정부공문서분류번호및

보존기간책정기준등에관한규칙’이 제정되었고, 이전의 이원화되었던 분류번호와 보존기간중별책정기준을 하나로 통합하게 되었다.

‘사무관리규정’의 시기에서도 ‘정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙’에서 분류와 보존기간에 관련한 사항을 명시하고 있으며, 이것은 1992년 12월에 제정된 ‘공문서분류및보존에관한규칙(총리령 제416호)’이 제정됨으로써 폐지되었다. 기존의 4차분류에서 5차분류로 개정이 되었으며, 보존기간은 준영구를 30년, 20년으로 나누어 7종(영구, 30년, 20년, 10년, 5년, 3년, 1년)으로 구분하였다.

‘기록물관리법(1999)’에서는 10진법에 의한 제한적 기능분류가 아닌 최하 기능단위인 단위업무를 기준으로 기능분류를 하게 되어 기록물을 기록물분류기준표에 따라 처리과별·단위업무별로 분류하여 기록물등록대장에 기록하게 되어 있다. 기록물분류기준표에는 처리과기관코드, 기능분류번호, 보존분류기준 및 기록물의 검색에 필요한 특수목록의 지정 등에 관한 사항이 포함되어 있으며, 단위업무가 등록시스템에 내장되어 있어 전산으로 분류번호가 자동으로 부여되게 되어 있다.

개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서는 중앙행정기관에 표준화된 업무분류체계가 도입됨에 따라 업무에 기반한 기록물 관리를 위하여 기능연계모델(BRM: Business Reference Model) 분류체계를 기록분류체계로 도입하고 있다.

3.4.2 편철

문서를 잘 보존하기 위해서 처리과에서 문서를 편철하고 보관하는 과정은 필수적이지만, 다음 <그림 7>에서도 확인할 수 있듯이 ‘기록물관

범규	부피	편철방법	떨림자료	주기사항	보관방법	보관기간
정부처무 규정	7.5리	· 1사건마다 관계서류 전부를 합철 · 편찬구분, 보존종별마다 완결월일순으로 건명목록을 부쳐서 편철	· 본책에 합철하기 어려운 것은 별책으로써 편철하고, 본책의 목록에 기록	· 문서가 관련된 것은 가장 관계 깊은 것에 철하고, 다른 것에는 건명만 주기한 후 원본의 소개를 기록	· 문서보존인계부에 의하여 관리	· 3월말(회계에 관한 것은 6월말)에 인계
정부공문서규정	200매	· 매안건마다 발생, 경과 및 완결에 관계되는 문서를 일괄하여 1건으로 합철 · 보관철을 설정할 때는 문서분류기준으로서 기능별보존기간별로 설정 · 완결일자순으로 최근 문서가 상부에 오도록 철하고, 반대면에 색인목록을 붙임	· 1개 보관처에 철할 수 없을 경우에는 구분하여 철하고, 조건표에 부제목을 기입 · 보관철에 합철하기 곤란한 것은 표면에 관련사항을 기록하여 년도별 보관	· 문서내용이 관련이 있을 경우에는 관련이 많은 1건철에 철하고, 관련이 적은 1건철에는 원문을 대신하여 문서참조표를 철함	· 완결된 문서는 서류함에 보관 · 서류함 서랍안의 배열을 문서분류번호순으로 · 서류함 서랍안의 앞쪽에 보관철색인목록을 붙임	· 3월말과 9월말에 인계 ↓ · 집중관리-1건철이 완성될 때마다 인계 · 분산관리-보존기간이 5년이상의 보관문서의 보관철만 인계
	300매	· 개정사항 없음	· 1개철에 편철할 수 없을 때는 구분하여 수개의 문서철에 분철 · 따로 편철할 때는 관리표시인을 찍고, 당해 문서에 제목, 일자틀 기재	· 개정사항 없음	· 문서는 서류함에 보관, 보존, · 색인표를 비치 · 완결문서인계부에 의하여 관리	· 보존기간 기산일부터 1년간 처리과에서 보존 후 인계
사무관리 규정	200매	· 전자문서가 있는 경우에는 비교란에 표시	· 1개철에 편철할 수 없을 때는 구분하여 수개의 문서철에 분철	· 문서가 내용적으로 관련이 있는 경우에는 최종적으로 종결하는 문서가 완결된 때에 발생, 경과 및 완결순으로 최근문서가 위에 오도록 철	· 서류함에 보관, 보존 · 색인표 비치 · 보존문서기록대장을 작성하여 비치	· 보존기간 기산일전까지는 처리과에서 보관 · 보존기간 기산일부터 3년간 처리과에서 보관 후 인계
기록물 관리법	100매	· 기록물 발생순서에 따라 편철 · 처리과의 장이 기록물철 작성기준을 수립하여 관리 · 위에서부터 아래로 발생순서 또는 논리적 순서에 따라 관리 · 기록물철 표지, 색인목록, 문서 순으로 배열하여 철	· 2권이상으로 분철할 때는 기록물철에 권호수를 기입 · 기록물철에는 동일한 제목과 분류번호를 부여하고 관호안에 권호수만 다르게 표시		· 진행문서파일에 서 분리하여 보존용표지를 씌워 클립으로 고정시킨 후, 보존상자에 단위업무별로 넣어서 관리	· 매년 3월 31일까지 전년도 기록물을 정리 · 5월 31일까지 자료관의 장에게 기록물 생산현황을 통보 · 2년 이내 인계
	100매	· 업무수행과정이 반영되도록 단위과제별로 기록물철을 만들어 해당기록물을 편철 · 기록물철의 분류번호는 시스템 구분코드, 처리과기관코드, 단위과제코드 및 기록물철 식별코드로 구성				· 3월말까지 생산현황통보 · 2년 단위로 인계

〈그림 7〉 공공기록물 편철의 변천

리법(1999)’ 제정 이전에는 문서의 보존이 목적이 아닌 행정편의를 위한 방법으로 실시되어, 문서의 손상을 초래하였다.

편철매수는 7.5리에서 200매, 300매로 늘었다가 ‘사무관리규정’에서 다시 200매로 줄었고, ‘기록물관리법(1999, 2006)’에서는 100매로 규정하였다. 하지만 실무자들이 법규대로 하지 않고, 편철의 매수를 실무자 임의대로 하게 되어 두껍게 편철하여 기록물이 훼손되는 경우도 있었다고 한다.⁸⁾

편철방법에 있어서 ‘기록물관리법(1999)’ 제정 이전까지는 큰 차이점은 없었으나, 이 법의 제정 이후에는 상세업무단위로 사안별로 관련 문서만 편철하였다. 그 이전에는 업무 종류별로 편철하였으므로 부피가 두꺼울 수밖에 없었다. 따라서 기록물의 유실이 발생하고 손상되기도 쉬웠으므로, 기록물을 찾기도 용이하지 않았다.

개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서는 단위과제의 범위 안에서 1개 이상의 기록물철을 만들어 해당 기록물을 편철하도록 하고 있다. 기록물철을 작성한 경우에는 전자기록생산시스템으로 기록물철 분류번호를 부여한다. 기록물철의 분류번호는 시스템 구분코드, 처리과기관코드, 단위과제코드 및 기록물철 식별코드로 구성되는 것으로 변경되었다. 처리과에서 기록관으로의 이관시기도 종전과 같이 2년 범위내이지만, 업무관리시스템으로 생산된 기록물은 1년 단위로 기록관으로 이관하도록 규정하였다.

3.5 공공기록물의 보존

처리과에서 기록관으로 기록물을 인계받은 후의 과정이다. ‘기록물관리법(1999)’ 제정 이전에는 기록물을 인계받아서 대장에 기록하여 서가에 보관하는 것이 전부였다. 이때는 말 그대로 문서 창고에 보관만 하였고, 관리는 이루어지지 않았다. 공공기록물의 보존이 어떻게 변천되었는지 법규별로 살펴보면 다음 <그림 8>과 같다.

‘정부처무규정’에서는 총무과에서 기록대장에 기입하여 일정한 서가에 보관하게 되는데, 서가에 어떠한 기준으로 기록물을 배열하게 되는 지에 대해서는 명시하지 않았다.

‘정부공문서규정’에서는 보존방법에 대해서 규정하기 시작한다. 보관철은 생산연도별, 분류번호별, 보존기간별로 보존하고, 보존하고 있는 문서의 현황을 파악하기 위하여 문서과·처리과 및 정부기록보존소에 보존문서기록대장을 비치하도록 하였다. 영구·준영구인 문서는 3년간 문서과에서 보존하도록 하였고, 3년이 지난 뒤에는 정부기록보존소에 이관하여 보존하도록 하였다. 하지만 이때도 단서 조항 없이 계속적으로 활용할 필요가 있을 때는 문서과에서 보존할 수 있도록 예외규정을 두어, 정부기록보존소로의 이관이 원활히 이루어지지 않은 원인이 되었다.

‘사무관리규정’에서는 전자문서의 보존에 관련된 조항이 신설되었다. 전자문서는 컴퓨터화일로 보존하거나 출력하여 보존할 수 있으나, 보존기간이 20년 이상인 전자문서는 컴퓨터화

8) 국가기록원 M씨의 증언, 2006.7.11. 오전 11시 30분 경.

법규	관리대상	보존방법	보존매체
정부처무 규정	· 기록대상 · 도서대상	· 기록대장에 기입하여 일정한 서가에 보관	
정부 공문서 규정	· 보존문서기록대상	· 보관철은 연도별, 분류번호별, 보존기간별로 보존 · 보존문서기록대장에 보존기간별로 현황을 기록하여 비치	
	· 보존문서기록대상 · 특수규격문서관리대상 · 보존문서 인계·이관서 · 마이크로필름문서기록대상	· 보존기간이 3년이상 10년이하인 문서는 문서과에 인계하여 보존기간이 만료될 때까지 보존 · 보존기간이 영구, 준영구인 문서는 문서과에서 3년간 보존한 후, 정부기록보존소로 이관 · 생산연도, 분류번호, 보존기간별로 보존 · 문서철에 합철하기 곤란한 문서는 특수규격문서관리대장에 기록하여 관리	· 촬영문서목록을 작성하여 촬영 후, 마이크로필름문서관리대장을 비치하여 현황을 기록하고 유지 · 필름은 안전한 방법으로 당해문서의 보존기간까지 보존
사무 관리 규정	· 보존문서기록대상 · 특수규격문서관리대상 · 전자문서출력·복사대상 · 대통령결재문서관리대상 · 보존문서인계·이관서 · 마이크로필름문서관리대상	· 보존기간이 3년이상 10년이하인 문서는 문서과에 인계하여 보존기간이 만료될 때까지 보존 · 보존기간이 영구, 준영구인 문서는 문서과에서 5년간 보존한 후, 정부기록보존소로 이관 · 보존기간이 20년이상인 전자문서는 컴퓨터 화일과 함께 장기보존 가능한 용지에 출력하여 함께 보존	· 필름은 2부이상을 복사하여 안전한 방법으로 관리 · 광디스크에 수록할 때에는 마이크로필름의 수록방법을 준용
	· 이관목록 · 서가배치서 · 기본목록/세부목록	· 보존기간이 20년이하인 기록물은 보존기간 종료시까지 자료관에서 보존 · 보존기간이 준영구이상인 기록물은 전문관리기관으로 이관하여 보존 · 기록물 형태별, 보존기간별, 생산 연도별 방법으로 보존 · 서가배치서를 작성하고, 이에 따라 기록물을 배치 · 자료관시스템으로 관리 · 소장기록물에 대한 기본목록과 세부목록을 작성하여 비치하며, 전산으로 관리	· 마이크로필름 · 광디스크(규격을 만족하는 제품 사용)
기록물 관리법		· 보존기간이 10년 이하인 기록물은 보존기간 종료 시까지 기록관에서 보존 · 보존기간이 10년이상인 경우에는 문서보존 포맷 및 장기보존포맷으로 변환하여 관리 · 보존기간 30년 이상인 기록물은 영구기록물관리기관으로 이관 · 기록관리시스템으로 관리	· 마이크로필름 · 전자기록물의 기록매체 및 장치의 기준마련

〈그림 8〉 공공기록물 보존의 변천

일과 장기보존 가능한 용지에 출력한 출력물을 함께 보존하도록 하였다.

‘기록물관리법(1999)’에서는 기록물분류기준 표에 이관대상으로 분류된 기록물은 처리과에서 보존기간의 기산일부터 2년의 범위 내에서 보존한 후 관할 자료관 또는 특수자료관으로 이관한다. 자료관의 장은 이관 받은 기록물 중 보존장소가 전문관리기관으로 지정된 기록물을 보존기간의 기산일부터 9년이 경과한 다음 연도 중에 관할전문관리기관으로 이관한다.

전자문서는 컴퓨터파일로 보존하되, 보존기간이 준영구 이상인 기록물에 대해서는 전문관리기관의 장이 중복보존함을 원칙으로 한다. 전자문서를 관리하는 전문관리기관의 장은 표준의 전자문서와 호환성이 유지되도록 당해 컴퓨터파일을 계속적으로 전환하고 관리하여야 한다.

개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서는 보존기간별 책정기준에 대한 내용이 강화되어 개정 전 ‘기록물관리법(1999)’보다 아주 자세히 명시하고 있으며, 기록물의 보존방법별 구분기준에 대한 내용 자체는 변화가 없다. 개정 전에는 보존기간이 준영구 이상인 기록물을 전문관리기관으로 이관하였는데, 개정 후에는 보존기간이 30년 이상인 기록물부터 영구기록물관리기관으로 이관하도록 개정하였다.

3.6 공공기록물의 열람

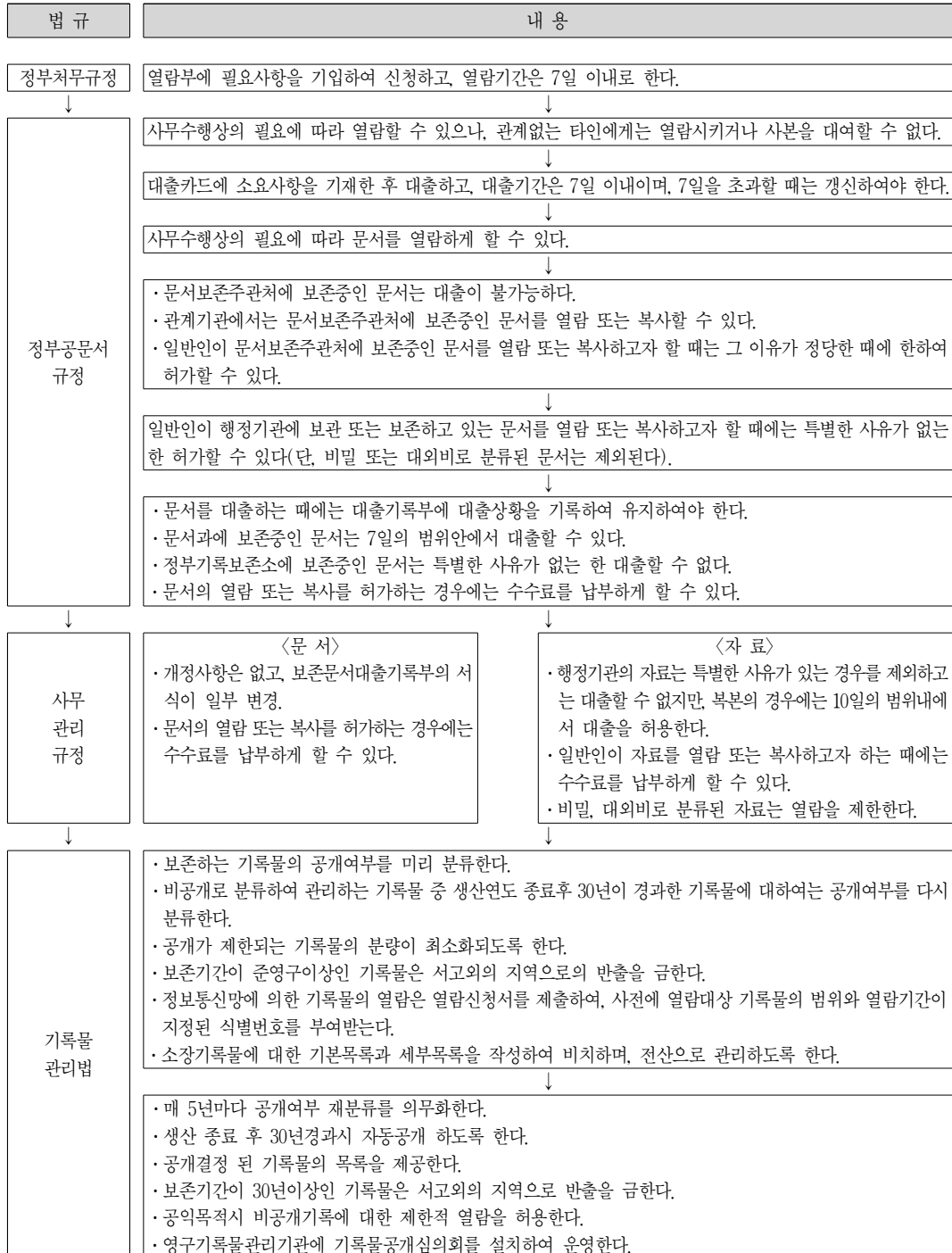
기록물의 열람은 기록물의 이용을 위한 첫 단계라고 할 수 있지만, 다음 <그림 9>에서도 확인할 수 있듯이 초기의 법규에서는 이 열람마저도 일반인에게 허용되지는 않았었다. 법규

가 개정됨에 따라 열람할 수 있는 대상이 점차 확대되어 감을 볼 수 있다.

‘정부처무규정’에서는 열람부에 기입하여 신청한 후 기록물을 열람할 수 있게 하였지만, ‘정부공문서규정’에서는 이에 대한 내용이 삭제되었다가, 1984년 ‘정부공문서규정’을 개정할 때 대출기록부에 대출상황을 기록하도록 하였다. 또한 관계없는 타인에게는 열람시키거나 사본을 대여할 수 없다는 조항도 삭제되어 열람에 있어서 규제가 완화되고 있음을 알 수 있다. 정보서비스의 가장 처음이라고 할 수 있는 열람도 일반인에게는 1969년에 처음으로 허가할 수 있다고 규정하였다.

열람에 있어서 ‘사무관리규정’에서는 개정사항이 없고, 대출기록부의 서식만 변경되었으며, 자료는 복본의 경우에만 10일의 범위 내에서 대출할 수 있다고 규정하였다.

‘기록물관리법(1999)’에서 기록물의 보존이 행정중심이 아닌 이용자 중심의 관점이 되면서, 공개가 제한되는 기록물의 분량을 최소화하도록 하였다. 기록물관리기관은 기록물의 공개청구에 신속하게 응하기 위하여 보존하는 기록물의 공개여부를 미리 분류하도록 하였다. 비공개로 분류하여 관리하는 기록물 중 생산연도 종료 후 30년이 경과한 기록물에 대해서는 공개여부를 다시 분류하여야 하는데, 재분류하지 않으면 영원히 비공개로 될 기록물이 재분류를 통해 이용가능하게 되기 때문이다. 하지만, 30년이 경과한 후에 공개여부를 재분류하게 되므로, 필요이상의 비공개기록물이 발생하고, 비공개 기록물은 공익목적 등에도 열람불가로 인해 기록물의 활용에 제한을 두게 하는 문제점이 발생하고, 절차만을 규정한 한계점이 있다.



〈그림 9〉 공공기록물 열람의 변천

개정된 '기록물관리법(2006)'에서는 매 5년마다 공개여부를 재분류하고, 비공개 기록물은 생산년도 종료 후 30년이 경과한 후에는 모두 공개함을 원칙으로 한다. 공개하기로 결정된 기록물은 영구기록물관리기관 홈페이지를 통해 국민에게 공개목록을 제공하여 기록물의 공개가 적극적으로 이루어지도록 할 예정이다. 비공개기록물을 이관할 때는 비공개 사유 및 공개가능 시기를 표시하여 이관하여야 한다.

3.7 공공기록물의 폐기와 서고관리

기록물은 유일본이므로 한번 폐기하면 재생할 수 없기 때문에 신중해야 함에도 불구하고, <그림 10>와 같이 초기의 법규에서는 아주 과감히 폐기가 이루어졌다.

또 기록물은 환경의 영향을 많이 받기 때문에 아주 세심한 관리가 필요함에도 불구하고, <그림 10>에서 보듯이 명확한 규정을 제시하지 않고 적절한 온습도를 유지하고 소독을 실시해야 한다라고만 명시하고 있어서 많은 기관에서 제대로 된 관리가 이루어지지 않고 있었을 것으로 짐작해볼 수 있다. 법규에서 명확하게 명시해 놓아도 시행되지 않고 있는 경우가 많은데, '기록물관리법(1999)' 제정 이전에는 그 기준마저도 제시하지 않았기 때문이다.

'정부처무규정'에서는 보존의 필요성이 없는 문서는 결재를 거쳐 생산부서인 주무과에서 폐기하도록 하였다. 보존기간이 경과한 문서는 총무과장이 주무국장과 합의하여 그 폐기를 결정한다. 서고관리에 있어서는 방충소독을 실시한다라고만 규정하였다.

정부공문서규정'의 시기에는 문서를 폐기할

때는 보존기관에서 처리하게 되고, 보존기관으로 인계되지 않은 기타 문서는 매월 말에 일괄하여 문서주관과에 인계하여 시행하도록 하여 업무부서에서의 폐기를 막고 있다.

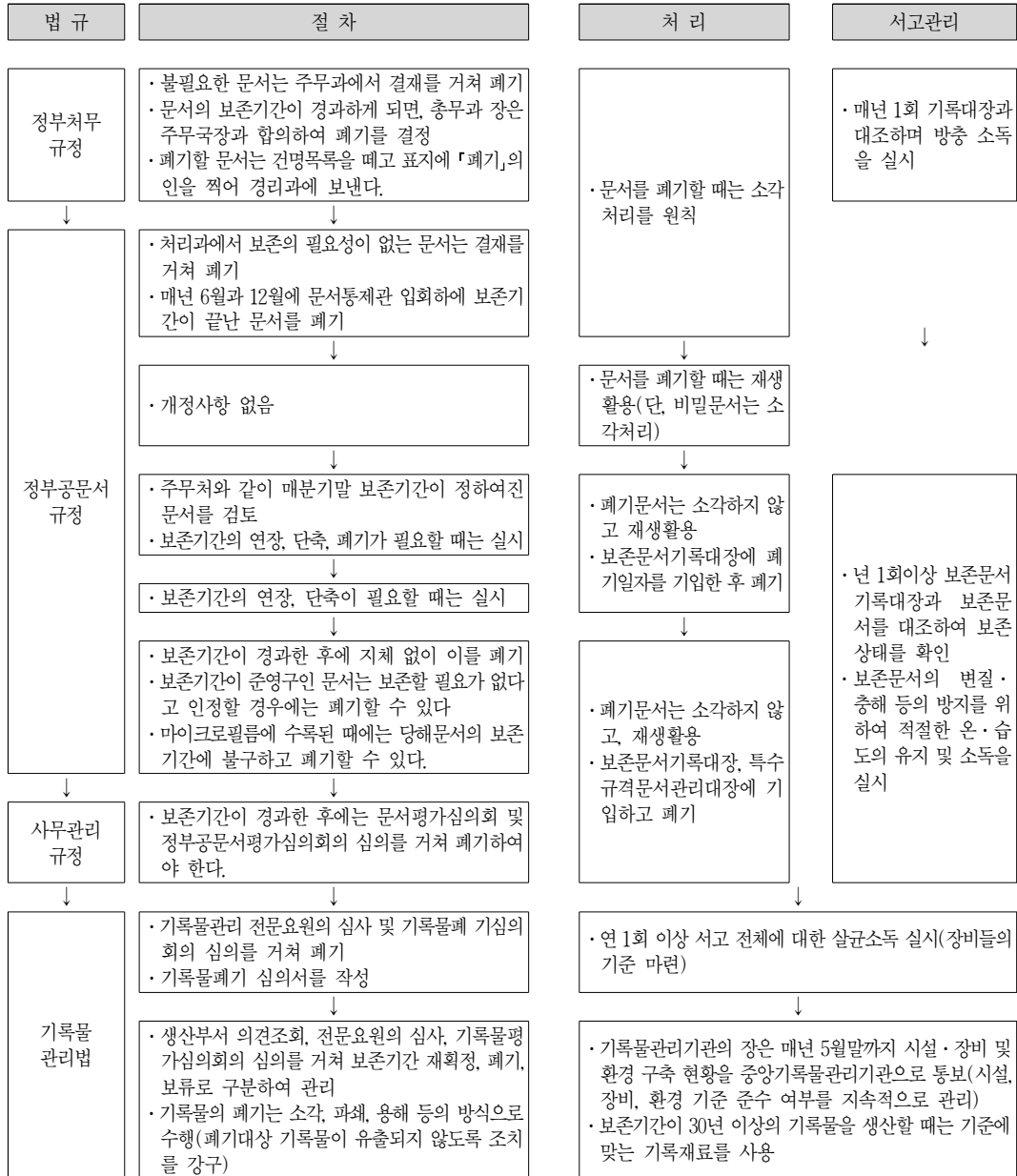
서고관리에 있어서는 문서책임자가 연 1회 이상 보존문서와 보존문서기록대장을 대조하여 보존상태를 확인하도록 하였고, 보존문서의 변질·충해 등의 방지를 위하여 적절한 온·습도의 유지 및 소독을 실시하는 등 필요한 조치를 강구하도록 규정해 놓았지만, 구체적인 방법에 대한 언급은 없다.

'사무관리규정'에서 주목할 것은 폐기하기 전에 먼저 평가심의회(보존기간이 3년 이하인 문서는 제외) 및 정부공문서평가심의회 심의(보존기간이 20년 또는 30년인 문서)를 거쳐 폐기하게 하였다는 것이다.

문서관리는 '정부공문서규정'의 시기와 마찬가지로 보존문서의 변질·충해 등의 방지를 위하여 적절한 온·습도의 유지 및 소독실시 등 필요한 조치를 취하도록 하였지만, 구체적인 방법에 대해서는 명시하지 않고 있다.

'기록물관리법(1999)'에서는 기록물관리전문요원의 심사 및 기록물폐기심의회(보존기간이 20년 또는 30년인 문서)의 심의를 거쳐 관할기록물관리기관의 장이 폐기를 시행하도록 하였다.

기록물관리기관의 장은 기록물이 정기적으로 점검될 수 있도록 기록물점검계획서를 작성하고, 이에 따라 기록물을 점검하여야 한다. 기록물을 점검할 때는 먼저 정수점검을 하고 난 뒤에 종이류, 사진·필름류, 오디오류, 비디오·영화 필름류 등의 형태별로 나누어 상태점검을 하게 된다. 기록물관리기관이 갖추어야 하는 보존시설 및 장비의 기준을 보면 종이기록물의 경우,



〈그림 10〉 공공기록물의 폐기와 서고관리의 변천

자료관은 소화설비, 주전산기, 통신장비, 열람장비, 판독복사기를 설치해야 한다라고만 명시하고 있어 기록물을 보호할 수 있는 온·습도 등에 대해서는 규정하지 않았다.

개정된 '기록물관리법(2006)'에서는 보존기간이 경과한 기록물에 대해서 생산부서와도 의견조회를 하고, 전문요원의 심사와 기록물평가심의회 심의를 거쳐 보존기간을 재확정하게

나 폐기 또는 보류로 구분하고, 기록물평가심 의서를 작성하여야 한다.

영구기록물관리기관, 특수기록관, 기록관 별로 시설과 장비에 대한 기준을 제시하고 있다. 매년 5월말까지 시설, 장비, 환경 구축현황을 중앙기록물관리기관에 통보하고, 중앙기록물 관리기관의 장이 기록물관리기관의 시설·장비 및 환경 기준 준수 여부를 지속적으로 관리하도록 한다.

4. 공공기록물 관리에 관한 법규의 특징과 한계

4.1 공공기록물의 개념

기록물의 개념은 법규가 개정되면서 포괄하는 범위가 변화되어 갔다. '정부처무규정'에서는 기록물에 공문서와 인쇄물 및 도서와 함께 전화내용에 대한 사항이 포함되었다는 것은 주목할만하다. 하지만 초기의 법규라 공문서와 인쇄물의 범위에 대해서는 명시하지 않은 한계점이 있다.

'정부공문서규정'에서는 문서의 범위를 정의하는 등 체계적인 모습을 갖추어가고, 포함하는 범위도 확대되었다. 하지만 '정부처무규정'에서 명시하고 있던 도서와 간행물에 대한 내용이 모두 삭제되어 이들의 관리가 이루어지지 못하게 한 한계점이 있다.

'사무관리규정'에서는 '정부공문서규정'에서 관리되지 않았던 자료에 대한 문제점을 인식해서인지 기록물의 범위에 문서와 함께 자료를 언급하고 있고, 이들의 처리 방법에 대해서 구

체적으로 명시하였다. 이 규정에 의하면 문서와 자료의 정의에 사진, 디스크, 테이프, 슬라이드는 양쪽에 포함되어 있어 그 구분이 명확하지 않다. 문서와 자료는 함께 보존되고 활용할 가치가 있는 기록물임에도 불구하고 이들을 구분하여 관리하도록 하여 현재까지 이러한 관행이 굳어지게 만든 한계점이 있다.

'기록물관리법(1999)'에서는 문서와 자료의 개념을 통합하여 기록물에 대한 정의를 처음으로 하고 있다. 이전의 법규는 결재를 거쳐 등록된 것만 문서로 인정하여 관리하였는데, 이 법에서는 생산의 의무를 강조하여 업무수행의 입안단계부터 종결단계까지 그 과정 및 결과 모두 기록물로 남을 수 있도록 규정하였다.

개정된 '기록물관리법(2006)'에서 주목할 것은 행정박물과 민간기록물을 기록물의 범위에 포함시켜, 그 범위가 확대되었다는 것이다. 또한 전자문서시스템과 업무관리시스템을 전자기록생산시스템이라고 명명하여, 이 시스템으로 문서를 생산하고 관리한 후, 기록관의 기록관리시스템으로 인계하도록 한다. 하지만, 현재 전자문서시스템에서 자료관시스템으로 기록물을 인계할 때 호환의 문제가 발생하여 기록물이 인계되지 않는 경우도 있었고, 각 전자문서시스템과 자료관시스템끼리도 호환되지 않아서 기록물을 통합하는 데 문제가 발생하기도 하였다. 현재는 전자문서시스템과 함께 업무의 전 과정을 기록으로 남기는 업무관리시스템까지 등장하였다. 전자문서시스템, 업무관리시스템, 기록관리시스템들 간의 호환의 문제는 여전히 해결해야할 과제이다.

간행물과 도서도 기록물의 범위에 포함되기는 하나, 법규상에서 이들의 관리에 대한 부분

이 미약하다고 할 수 있다. 실제로 규격을 통과한 자료관시스템의 경우에 이들 관리에 대한 부분이 포함되지 않은 시스템도 있었다. 개정된 '기록물관리법(2006)'에서도 간행물과 도서의 관리에 대한 부분에 있어서는 크게 개정된 사항이 없음을 확인할 수 있다.

ICA와 IRMT가 제시하는 「기록관리법모델」에 의하면 서두에서 기록물에 대한 범위와 그들의 정의에 대해서 명확하게 규정하도록 하고 있다(김명훈 역 2004, pp.18-20). 개정된 '기록물관리법(2006)'의 경우, 전자기록물의 관리에 대해서 많은 부분이 보완되고, 행정박물과 민간기록물의 수집과 관리에 대한 부분이 보강되었으므로, 이들에 대한 정의를 기록물관리법모델에서 제시하는 것처럼 서두에서 명확히 규정할 필요가 있을 것이다.

4.2 공공기록물의 관리기관

'정부처무규정'에서는 주무국에 지금의 기록물관리책임자에 해당하는 문서주임을 두도록 하였지만, 정작 기록물을 관리하게 되는 총무과에서의 인력에 대한 언급은 없다. 가장 큰 문제점은 아무런 단서조항 없이 주무과에서 필요한 편찬문서와 관보 기타 공보류는 주무과에서 계속 보존할 수 있도록 하는 예외규정을 두어 완결문서의 인계가 제대로 이루어지지 않는 관행을 만든 것이다.

'정부공문서규정'에서는 문서의 관리기관만 명시하고 있어서 자료에 대한 관리기관이 존재하지 않았다. 1963년-1984년까지 '공문서보관·보존규정'에서는 기관단위로 문서주관과에서 일괄집중하여 관리하는 집중관리와 과 또는 계

단위로 문서주무과에서 관리하는 분산관리의 두 가지 방식으로 명시하고 있었다. 하지만, 1970년 개정된 '정부공문서규정'에서는 일원화하여 문서과에서 문서를 관리하도록 규정하였다. 동일 시기의 두 법규에서 같은 역할을 하고 있는 기관의 명칭이 문서주관과와 문서과로 다르고, 관리하는 방식에 있어서도 차이가 나고 있음을 확인할 수 있다.

'사무관리규정'에서는 자료를 주요 기록물로 취급하고 있어서 처리과에 문서책임자와 자료책임자를 두도록 하였고, 문서는 문서과로 자료는 자료과로 인계하여 관리하도록 하였다. 최종관리기관은 문서와 자료 모두 정부기록보존소로 동일하여 미비하게나마 기록물이 함께 보존될 수 있었다. 자료과와 문서과로 구분되어져서 관리하던 관행이 현재까지 이어져서 행정자료실과 기록관으로 나누어져 각각 기록물을 관리하고 있다.

'사무관리규정'은 지금도 존재하는 법규인데, '기록물관리법(1999)' 제정으로 자료와 관련된 부분은 대폭 삭제되었다. 하지만, 문서과에 대한 내용은 여전히 존재하고 있으며, 문서과를 문서의 보존까지 담당하고 있는 기관으로 정의하고 있다. 문서의 보존을 담당하고 있는 기관은 '기록물관리법(1999)'에 의하면 자료관이지만 '사무관리규정'에서는 문서과로 규정하고 있어 법규에서 불일치하고 있음을 알 수 있다.

현재까지 '사무관리규정'에서의 관행이 이어져서 행정자료실과 자료관으로 구분되어 기록물의 관리가 이원화되고 있는데, 이들 기관의 통합이 필요하다. 보통 행정자료실은 정보화파트이고, 자료관은 행정부 소속으로 분리되어서 운영되는데, 이들이 팀으로 구성되어 독립

적으로 운영되는 기관은 20-30% 정도이다. 따라서 기록물 관리과정을 재설계해서 이들이 일원화되도록 해야 할 것이다. 현재 자료실이 잘 운영이 되고 있는 곳이라면 장소를 일원화하는 것이 아니라 검색시스템을 통합하여 일원화해서 관리함을 말한다.⁹⁾

개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서는 현재 사용하고 있는 ‘자료관’이라는 명칭이 행정자료실과 혼동되는 등의 문제점 때문에 ‘기록관’으로 변경한 것을 주목할 필요가 있다. 또한 개정된 법에서는 지방기록물관리기관의 설치를 의무화하여 2007년까지 국가기록원에 계획서를 제출하고 2010년까지 설치하도록 하고 있는데, 현장에서 이를 수용할 수 없는 실정이라면 무용지물이 될 수밖에 없다. 현장조사를 충분히 하여 각 기관에서 지방기록물관리기관을 설치할 수 있도록 현실적인 지원이 필요할 것이다.

법률이 개정되면서 많은 비중을 차지하게 된 것이 ‘국가기록관리위원회’인데, 「기록관리법모델」에서 제시하는 ‘위원회’의 내용과 많은 부분에서 일치하고는 있다(김명훈 역 2004, pp.18-25). 하지만, 위 모델에서는 소규모(11명 이내)로 구성하여 운영하도록 하고, 1년에 최소 소집회수에 대해서 규정하고 있는 데 반해, 우리의 법에서는 20인 이내로 구성하도록 하고 있으며, 소집회수에 대한 언급이 전혀 없는데, 이에 대한 보완이 필요하다고 할 수 있다.

4.3 공공기록물의 접수와 등록

‘정부처무규정’에서는 총무과에서 일자인을

찍어 주관국별로 구분한 후 문서건명부에 기록한 후 주무국에 배부되게 된다. 총무과에서는 문서건명부에 기록하여 관리하도록 하였지만, 주무국에서의 관리방법에 대해서는 명시하지 않고 있다.

‘정부공문서규정’에서는 주무과에서도 문서대장에 기록하여 관리하도록 하였다. 이 시기에는 접수대장, 발송대장, 송신대장, 수신대장, 문서사송대장 등으로 나누어 관리하도록 하였다. 이와 같이 여러 개의 대장으로 나누어 관리하게 되면, 해당 기록물을 찾는 데 어려움이 생길 수밖에 없다.

‘사무관리규정’에서는 송신대장과 수신대장을 없애고 접수대장의 비고란을 활용하도록 하였다. 하지만, 처리과에서 접수대장에 기록한 후, 결재를 받은 후 등록대장에 기록하도록 하여 중복으로 기록해야 하는 번거로움이 있었다. 이 시기에는 자료과에서 행정간행물 및 행정자료관리대장, 일반자료관리대장을 두어 관리하도록 하여 자료도 역시 복수의 대장으로 분산·관리하도록 되어 있었다.

‘기록물관리법(1999)’에서는 처리과에서 직접 접수하여 1개의 등록대장으로 관리되도록 하고 있으며, 기록물의 등록은 전자문서시스템 상에서 전산으로 이루어지도록 하고 있다. 이 법에서 주목할 것은 기록물의 관리기관에서 접수하는 것이 아니라, 처리과에서 직접 접수·등록하도록 하여 생산되는 시점부터 관리될 수 있도록 하였으며, 전산으로 등록이 이루어지기 때문에 절차가 간소해지고, 업무에 있어서도 효율성과 정확성이 높아졌다고 할 수 있다.

9) 국가기록원 K씨의 증언. 2006.7.10. 오전 10시경.

개정된 '기록물관리법(2006)'에서는 전자기록생산시스템에서 관리하도록 하고, 등록번호는 시스템 구분, 처리과기관코드와 연도별 등록일련번호로 구성되도록 하고 있다. 전자기록생산시스템은 전자문서시스템, 업무관리시스템 등을 말하는데, 기록물이 생산되는 시스템이 여러 종류이므로, 등록번호에서 시스템 구분을 하고 있다.

「기록관리법모델」에서는 공공기관에서 등록을 비롯한 기록관련 업무에 대하여 책임을 부여하여 공공기록물 관리에 대한 중앙 감사당국의 감사를 받도록 하여, 공공기록물에 대한 공공기관의 장의 책무와 기구의 장의 책무를 구분하여 명시하고 있다(김명훈 역 2004, pp.54-59). 하지만 우리의 법은 기록물 관리의 감사와 책임에 대한 규정이 없어서, 실제로 현장에서 어떻게 시행하고 있는지를 확인할 수 없다. 법규에서는 규정하고 있지만, 실제로 실행하고 있지 않는 경우가 있으므로, 기록물 관리에 대한 정기적인 감사가 필요할 것이다.

4.4 공공기록물의 분류와 편철

4.4.1 분류

기록물의 분류에 있어서는 크게 3부분, 즉 '정부처무규정'-'정부공문서규정(1962)', '정부공문서규정(1963)'-'사무관리규정', '기록물관리법'으로 구분된다.

'정부처무규정'과 '정부공문서규정' 초기(1962)에는 결재권자에 따라 공문서를 분류하고 있는데, 이 분류방식은 곧바로 보존기간으로 대체된다. 공문서의 처리기간 및 결재경로 등과 관련된 편의적 구분 기준을 공문서 자체의 가치 기준과 등치시킨 이러한 사례는 다분히 획일적인 방법론을 도입한 것이라 할 수 있다. 이 보존기간 구분에 따를 경우, 대통령이나 내각수반이 결재한 공문서 외의 나머지 기록은 모두 폐기대상이 되었다.

'정부공문서규정'과 '사무관리규정'의 시기에는 기능별 10진 분류법을 채택하여, 3차분류에서 5차분류로 확대되었지만, 이는 도서관식 분류체계를 따른 것이라고 할 수 있다. 이 시기에 있어서는 이것이 최선의 분류방식이었다고 할 수 있으나 공공기록과 도서관자료는 명백하게 차이가 있다. 도서관에서 사용하는 분류방법을 공공기록 관리에 적용하는 것은 특히 기록에 대한 평가·선별과 관련하여서는 위험한 발상일 수 있다.¹⁰⁾ 도서관식 분류체계에 따라 문서를 기안한 결과 해당 문서가 어떤 업무에 속하는지 찾기 어렵게 되었을 뿐만 아니라, 해당 업무가 없는 경우도 많았다. 또한 기록의 보존기간도 이러한 분류체계에 따라 책정됨으로써 중요한 기록이 합법적으로 폐기될 수 있는 근거를 제공하기도 했다(곽건홍 2003, pp.23-24).

'기록물관리법(1999)'에서는 10진법에 의한 제한적 기능분류가 아닌 최하 기능단위인 단위

10) 공공기록은 정부기관의 기능적 활동과 직접적인 연관을 갖고 생산되었으며, 각 기관들 사이의 유기적 연관이 중요한 반면, 도서관자료는 독립된 단위건(item)을 구성하며, 다른 자료와 독립적이라는 특징을 갖고 있다. 따라서 단위건을 수집하는 도서관식 접근법은 기록에 대해 개별적 접근이 될 위험성이 있으며, 조직의 활동에 대한 기본적인 도큐멘테이션(documentation)이 누락될 가능성이 많다. 또한 듀이의 십진법체계는 공공기록에 적용하기에는 정확하지 않다(T.R. Schellenberg, "MODERN ARCHIVES: Principles and Techniques", 이원영 역, 『현대기록학개론』, 서울: 진리탐구, 2002, 19, 28-29, 68쪽).

업무를 기준으로 기능분류를 하게 된다. 하지만 기록물분류기준표의 단위업무의 업무분류가 제대로 이루어지지 않아 정부부처의 대·중·소기능과의 연계가 미흡하여 업무과정에 기반을 둔 체계적인 기록관리의 수행이 곤란하였다. 또한 기록물분류기준표는 각급기관 고유기능까지 국가기록원에서 관리하게 되어 분류기준표 변경관리 지체 등으로 기관 업무 지원에 한계가 있었다.

개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서는 중앙행정기관에 표준화된 업무분류체계가 도입됨에 따라 업무에 기반한 기록물 관리를 위하여 기능연계모델(BRM) 분류체계를 기록분류체계로 도입하고 있다. 연구자의 판단에는 분류담당자가 이 분류방식의 사용법을 쉽게 숙지할 수 있을까라는 의문이 들어 실제 적용에 있어서 문제점이 적지 않을 것으로 예상되므로 충분한 교육이 필요하다고 본다.

4.4.2 편철

편철방법에 있어서 ‘정부처무규정’ 시기부터

‘기록물관리법(1999)’ 제정 이전까지는 큰 차이점이 없었고, 제정 이후에 편철방법이 달라졌는데, 이것은 다음 <표 2>와 같이 정리해볼 수 있다(국가기록원 2006a, p.38).

‘기록물관리법(1999)’ 제정 이전에는 문서에 구멍을 뚫고, 두껍게 편철해서 손상되고 찢어져 나가는 기록물이 많이 발생하였다. 경우에 따라서는 스카치테이프로 찢어진 부분을 붙여놓아서, 현재 그러한 기록물을 수선하는 데 많은 시간과 노력이 소요되고 있다.

개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서는 전자기록물의 생산이 확산되면서, 전자기록물철의 개념이 등장한 것이 특징적이다. 단위과제별 기록물철 작성기준을 정하여, 전자기록생산시스템으로 기록물철 분류번호를 부여하여, 기록물철이 체계적으로 편철·관리되도록 하고 있다.

4.5 공공기록물의 보존

‘정부처무규정’ 시기부터 ‘기록물관리법(1999)’ 제정 이전까지는 기록물을 인계받아서 대장에

<표 2> 기록물 편철방법의 차이점

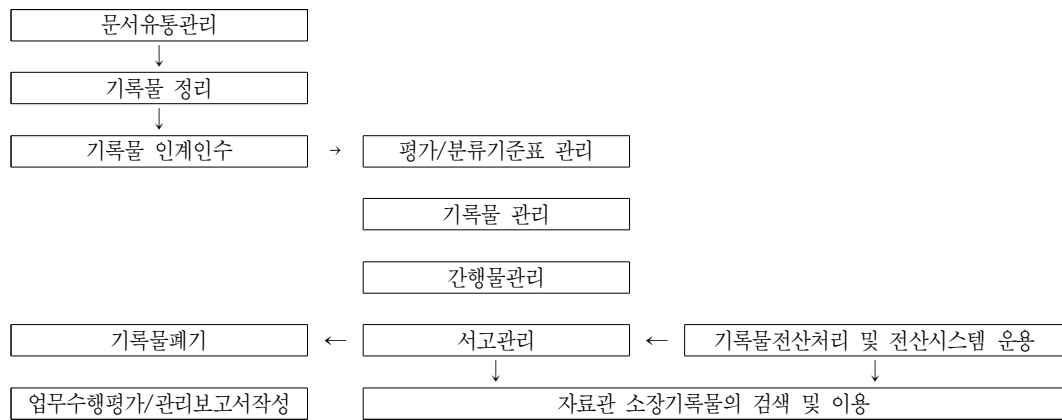
· 문서에 구멍을 뚫어 편철	⇒	· 끼워넣는 방식으로 손상없이 편철
· 업무종류별로 두껍게 편철	⇒	· 사안별로 관련문서만 얇게 편철
· 업무진행전후 관리 미구분	⇒	· 진행중과 완료 후 보관방식 구분
· 내부표지 따로 없음	⇒	· 기록물철 등록후 전산출력되는 내부표지 반드시 사용→기록물철 등록부 여부 확인
· 아래로부터 위로 역순편철	⇒	· 업무진행순서 논리적 순서대로 위에서 아래로 편철→재편철 없이 바로 전산화 가능
· 색인목록 수기 작성	⇒	· 정리시 전산출력된 색인목록으로 교체→전산등록 일치여부 확인
· 면표시 방법 불확실	⇒	· 전산화 가능하도록 면표시 표준화

기록하고 서가에 보관하여, 영구기록물관리기관으로 이관될 기록물의 보존기간을 명시하는 정도였다. 이 시기에는 말 그대로 문서창고에 보존만 하였고, 관리는 이루어지지 않았다고 할 수 있다.

‘기록물관리법(1999)’에서는 기록물관리기관인 자료관¹¹⁾ 업무의 세부적인 사항은 기록관리

편람과 지침 등에서 명시하고 있다. 자료관 표준업무 처리도는 다음 <그림 11>와 같다.

자료관의 업무는 문서유통관리를 시작으로 해서 폐기에 이르기까지 업무영역이 다양하다. 이를 다시 업무 영역별로 나누면 다음 <표 3>과 같다(김형국 2001, p.71).



<그림 11> 자료관 표준업무 처리도¹²⁾

<표 3> 자료관 업무영역

① 기록물 유통관리 및 정리영역	· 기록물유통관리 · 기록물 정리
② 기록물 처리영역	· 기록물 인계인수 · 전문관리기관으로의 기록물 이관 · 기록물 폐기
③ 기록물 관리영역	· 기록물 평가 및 분류기준표 관리 · 기록물 관리 · 서고관리
④ 기록물 활용영역	· 자료관 소장 기록물의 검색과 이용 · 정보공개 · 목록의 작성 ¹³⁾
⑤ 자료관 관리영역	· 행정지원 · 통계관리 · 업무수행평가

11) ‘기록물관리법(1999)’에서는 자료관으로 사용하고 있으므로, 1999년 개정 전 법률에 한해서 기록관 대신 자료관으로 용어를 통일하였다.

12) 국가기록원, 「기록관리편람」, 34쪽; 국가기록원 홈페이지, http://www.archives.go.kr/profMan.do?depth1_code=7&depth2_code=1&depth3_code=2 [cited 2006.1.28].

자료관의 기록물관리전문요원은 기록물을 인수받아서 정리하여 평가 및 폐기와 이관을 하고, 이용자들이 소장기록물을 검색하여 활용할 수 있도록 지원한다. 기록물의 관리가 접근(access)의 관점으로 변화되면서, 기록정보서비스에 대한 관심이 높아지고 있지만, 우리 법에서는 기록정보서비스에 대한 기록관의 업무에 대한 규정은 미비하다. 이용자가 원하는 기록물을 검색하여 활용할 수 있기 위해서는 검색도구의 개발이 시급한데, 아직 이에 대한 규정이 마련되어 있지 않다.

「기록관리법모델」에서도 공공기록물에 대한 기구의 장의 책임을 명시하면서, 검색도구(finding aids)에 대한 규정을 마련할 것을 여러 번 권고하고 있는데, 개정된 「기록물관리법(2006)」에서도 검색도구에 대한 조항은 명시하지 않고 있다.

4.6 공공기록물의 열람

「기록물관리법(1999)」 제정 이전에는 행정편의를 위한 기록물의 보존에만 초점이 맞추어져 있었으므로 기록물의 열람과 활용에 대해서는 자세하게 규정하지 않았다.

이 법의 제정 이후에 기록물의 보존을 관리자 중심이 아닌 이용자 중심의 관점으로 전환되면서, 공개가 제한되는 기록물의 분량을 최소화하도록 하였다. 이는 공공도서관의 역사와도 유사하다고 할 수 있다. 초기의 공공도서관은 정보

자료의 훼손을 방지하기 위해 폐가식으로 운영하여 이용자의 접근을 제한하였지만, 현재는 모든 공공도서관이 개가식으로 운영하는 것은 물론이고 이용자에게 다가가는 서비스를 제공하고 있다. 「기록물관리법」도 도서관과 마찬가지로 이용자들이 원하는 정보서비스를 적시에 제공할 수 있는 방향으로 발전되어야 할 것이다.

「기록물관리법(1999)」의 제정 이후부터 기록물의 공개여부에 대한 규정과 정보통신망에 의한 방법들이 등장하기 시작하였지만, 이 법만으로는 정보공개 시 규정되는 수수료와 정보공개 절차 등에 대해서는 한계점이 있다. 「정보공개법」은 공공기관을 대상으로 하고 있고, 공공기록물 역시 공공기관에서 생산되는 것이기 때문에 「정보공개법」을 따를 수밖에 없는데, 이 법에 의하면 공공기록물을 열람 또는 복사할 때는 수수료를 지불하게 된다. 하지만 이러한 수수료 산정은 기록물의 활용을 위한 관점에서는 적절하지 않다고 본다. 기록물을 열람할 때, 기록물의 몇 페이지에 원하는 정보가 있는지 알고 있는 이용자는 없기 때문이다. 실제로, 국가기록원에 정보공개를 하는 이용자들 중에도 대장 몇 권을 열람하고자 원하는 정보를 찾을 수 있었는데, 이용자들이 페이지를 넘길 때마다 비용이 부과되기 때문에 이용자 뿐 아니라 정보제공자에게도 부담이 된다고 하였다.¹⁴⁾ 따라서 기록물 활용을 촉진하기 위해서도 기록물관리법 상에서 이와 관련한 개정이 필요하다.¹⁵⁾

「기록관리법모델」에서도 서비스 내역에 대

13) 연구자의 관점에서는 목록의 작성이 기록물처리영역에 포함되는 것 같아서 저자인 김형국에게 문의하였는데, 저자도 연구자의 관점에는 동의하였다. 저자는 기록정보 서비스 차원의 목록작성에 초점을 맞추어 기록물활용영역에 포함시켰다고 한다(2006.11.3 이메일로 답변).

14) 국가기록원 B씨의 증언. 2006.7.14. 오후 1시 30분경.

한 구체적인 수수료 체계를 마련하도록 하고 있는데, 공공기록물에 대한 열람은 무료로 운영하는 것이 바람직하다고 권고하고 있다(김명훈 역 2004, pp.46-47). 유료화했을 경우, 여기서 얻을 수 있는 수입은 기구의 운영에 별다른 도움을 주지 못함에 반해, 국가의 국민에 대한 책임성 및 역사적 진실의 추구행위는 위축될 소지가 있기 때문이다.

하지만, 우리의 경우 '정보공개법'에 의해 수수료가 규정되어 있어 수입이 미미하더라도 이를 당장 무료로 전환하기는 쉽지 않을 수 있다. 그러나 유료로 계속 제공한다면 기록물을 이용하는 이용자들이 위축될 수 있고, 반감을 사는 등의 부작용이 생길 수 있으므로, 장기적인 계획을 세워 기록물을 무료로 제공할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다.

4.7 공공기록물의 폐기와 서고관리

'정부처무규정'에서는 기록물을 생산한 업무 부서에서 폐기를 결정하였는데, 여기에서의 문제는 실제로 기록생산자 또는 기록생산 부서에서 폐기행위가 이루어졌다는 점이다. 기록물을 폐기할 때에는 반드시 기록관리전문가에 의한 역사적 가치평가와 선별의 과정을 거쳐야 한다는 원칙이 지켜지지 않았다는 점에 근본적인 한계가 있다.

'정부공문서규정'에서는 문서통제관의 입회 하에 폐기를 하도록 하였고, '사무관리규정'에서

는 문서평가심의회, '기록물관리법(1999, 2006)'에서는 기록물폐기심의회 심의를 거쳐 폐기하도록 하는 등 보다 신중한 폐기가 이루어지도록 하였다. 하지만, 세계일보(2007.6.9) 「기록이 없는 나라」 기사에서도 확인할 수 있듯이, 기록물관리 현장에서는 여전히 무단폐기가 이루어지고 있지만, 이에 대한 벌칙조항이 적용된 적이 한 번도 없다는 것은 문제이다.

'기록물관리법(1999)' 제정 이전에는 기록물의 서고관리를 위한 기준이 마련되지 않은 채, 적절한 온·습도를 유지하고 소독을 실시하여야 한다면 규정해 놓았지만, 이 법에서는 종이기록물과 시청각기록물에 대한 기준을 제시하고 있다. 종이기록물의 경우, 자료관은 소화설비, 주전산기, 통신장비, 열람장비, 판독복사기를 설치해야 한다면 명시하고 있어 기록물을 적절하게 보존할 수 있는 온·습도 등에 대해서는 규정해 놓고 있지 않다.

개정된 '기록물관리법(2006)'에서는 기록물관리기관별로 구체적으로 시설·장비 및 환경 기준을 제시하고 있다. 시설과 장비의 기준에 대해서 개정 전에는 장비들의 설치여부만 규정하였지만, 개정된 법에서는 온·습도와 함께 설치할 장비들의 기준을 자세히 명시하고 있다. 많은 기관들은 예산이 충분치 않고 기록물 관리에 대한 의식이 없어서, 법규에서 명시하는 대로 기록관을 운영하기에는 어려움을 따를 것으로 예상된다.

실제로 기록관을 운영하는 기록관 실무자¹⁶⁾

15) 최근 정보공개법에 따르면, 공공기관의 장이 수수료를 책정하게 되어있는 규정에 따라 수수료 감면정책이 세워졌다. 그 감면 비율을 적용하면 정보공개법과 차이가 있을 수 있다. 행정자치부에서는 10장미만의 사본청구, 1,000원 미만의 청구 건에 대해서는 수수료를 없애는 방안에 대해서 추진하고 있다. 일부 지방자치단체에서는 그 취지를 살려서 미리 시행하는 곳도 있다(국가기록원 B씨의 증언, 2006. 11.1 이메일).

16) 지방자치단체 기록관 실무자 K씨의 증언, 2006.9.28. 오후 1시경.

에 의하면, 법률에서 제시하는 기준이 이상적이라서 현실적으로 법률에 부합하는 기록관이 존재할 수 없다고 역설하였다. ‘기록물관리법’은 우리의 기록물 관리가 나아가야 할 비전을 제시하는 것이지만, 현실에서는 법의 제정 정신에 미진한 것도 사실이다. 따라서 각 기관에서 수용할 수 있는 기준이 될 수 있도록 현장의 의견을 많이 반영하고, 법규대로 실행하지 않을 때는 불이익을 가해서라도 법규가 시행될 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

5. 결 론

이 연구에서는 정부수립 이후 2006년 현재까지 시행된 공공기록물 관리에 관한 관련법규인 ‘정부처무규정’, ‘정부공문서규정’, ‘사무관리규정’, ‘기록물관리법(1999, 2006)’에서 기록물 생애주기에 따른 공공기록물의 개념, 관리기관, 접수와 등록, 분류와 편철, 보존, 열람, 폐기와 서고관리의 기록물의 관리제도의 역사적 변천 과정을 분석하여, 기록물의 관리에 대한 큰 흐름을 고찰하였다.

이를 요약하면, 첫째, 공공기록물의 개념에서는 포함되는 범위가 점점 확대되어 감을 알 수 있었다. 특히, 개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서는 그 범위가 민간기록물, 행정박물 등에 이르기까지 더욱 확대되어 가는 것을 주목할만하다.

하지만 많은 기록물이 전자적으로 생산되고 유통되고 있는데, 법규에서 제시하고 있는 것은 구체적이지 못하다는 한계가 발견된다. 예를 들면, ‘기록물관리법(2006)’ 시행령 개정안 제36조 제2항에 의하면, 전자기록물을 인수할 때, 당

해 전자기록물의 메타데이터 오류, 바이러스 검사 등 품질검사를 실시하여야 한다고 규정을 해 놓고 있지만, 품질검사에 필요한 구체적 항목은 제시하고 있지 않다. 전자기록물의 관리는 복잡하고 다양하므로, 법규에서 제시하는 기준이 하나의 표준이 될 수 있도록 구체적으로 제시할 필요가 있다. 또한 전자기록물의 생산이 확대되면서 이들 기록물을 관리하는 시스템들 간의 호환도 해결해야 할 과제이다.

둘째, 공공기록물의 관리기관은 ‘기록물관리법(1999)’에서는 기록물의 최종관리기관인 전문관리기관을 중앙기록물관리기관, 특수기록물관리기관, 지방기록물관리기관, 대통령기록관으로 구분하여 법률로 규정하고 있지만, 현재 지방기록물관리기관이 설립되어진 곳은 아직 없다. 개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서는 지방기록물관리기관의 설립을 의무화하여 효율적인 기록물의 관리를 꾀하고 있다.

기록물관리기관에서의 제일 큰 문제점은 자료관이 제대로 운영되고 있지 않고 있다는 것이다. ‘기록물관리법’이 개정이 된 지금에서도 ‘사무관리규정’에서는 문서과가 자료의 관리 및 보존까지 담당하는 곳으로 정의되어 있어 법률과 일치하고 있지 않는 것을 알 수 있다.

셋째, 공공기록물의 접수와 등록에서는 문서의 접수를 기록물 관리기관인 문서과를 거쳐서 처리과로 배부되어 처리하였지만, ‘기록물관리법(1999)’ 제정 이후에는 기록물 생산부서인 처리과에서 문서를 접수하고 등록하여 관리하도록 하여 생산되는 시점부터 관리될 수 있도록 하여 절차도 간소해졌다. 등록은 기록물 관리의 첫 과정이고, 업무자동화로 이용자들을 위한 목록생성 시 기초자료로 활용되므로 중요한

과정이다.

‘기록물관리법(1999)’ 제정 이후부터 업무 전 과정을 등록하여 관리하도록 하고 있지만, 실제로 시행하고 있는 지를 확인할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. ICA와 IRMT가 제시하는 「기록관리법모델」에서도 중앙 감사당국의 감사를 받도록 하는 규정을 명시하도록 하고 있지만, 우리 법에서는 이에 대한 조항이 마련되어 있지 않다.

넷째, 공공기록물의 분류에서는 초기 법규에는 정부의 조직이 분류의 기준이 되었지만, ‘기록물관리법(1999)’의 제정 이후에는 단위업무를 기준으로 분류가 시행되며, 기록물분류기준표가 등록시스템에 탑재되어 있다. 편철은 기록물을 물리적으로 안전하게 관리하기 위한 것인데, 초기에는 문서에 구멍을 뚫고 두껍게 편철하여 기록물의 손상이 많았지만, 현재는 끼워 넣는 방식으로 손상 없이 편철하도록 하고 있으며, 전자기록물의 생산이 확산됨에 따라 전자기록물철의 개념이 등장하였다.

개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서는 업무에 기반하여 기록물을 관리하도록 기능연계모델(BRM)을 도입하고 있지만, 분류담당자가 이 분류방식의 용어해석부터 사용법을 숙지하여 적용할 수 있겠는가에 대한 의문이 남는다. 따라서 담당자에 대한 지속적인 교육이 필요하다.

다섯째, 공공기록물의 보존은 자료관에서의 업무에 해당되는데, ‘기록물관리법(1999)’ 제정 이전에는 문서과의 업무에 대해서 규정해놓은 것이 전무하였다.

자료관의 업무 중 큰 비중을 차지하는 것이 기록정보서비스라고 할 수 있고, 기록정보서비스의 기본이 되는 업무는 검색도구의 개발이라

고 할 수 있다. 이용자는 검색도구를 이용하여 원하는 기록물에 신속 정확하게 접근할 수 있기 때문이다. 「기록관리법모델」에서도 검색도구를 마련하도록 하는 조항을 명시하도록 하고 있지만, 우리의 법에서는 이에 대한 내용이 전혀 언급되어 있지 않다.

여섯째, 공공기록물 이용에 있어서 일반 이용자가 열람하는데 제한이 많았고, 그 절차도 까다로웠다. ‘기록물관리법(1999)’의 제정으로 기록물의 공개에 제한되는 내용을 최소화하고, 이용자 중심으로 방향을 잡아가고 있다.

개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서도 이용자에게 민감한 사안인 수수료에 대한 규정이 마련되어 있지 않아서 ‘정보공개법’을 따르고 있는데, 이는 기록물 활용의 관점에서는 적절하지 않다. 「기록관리법모델」에서도 공공기록물의 열람에 대한 수수료는 국가의 국민에 대한 책임성 및 역사적 진실의 추구행위가 위촉될 소지가 있으므로, 무료로 할 것을 권고하고 있다.

끝으로, 공공기록물의 폐기와 서고관리에 있어서 기록물의 개념상 유일본이 대부분이므로 폐기가 이루어지면 복원이 어려움에도 불구하고, 초기의 법규에서는 처리과에서 문서를 폐기할 수 있게 하여 기록물의 유실이 많을 수밖에 없었다. 법규가 개정됨에 따라 심의회를 거쳐서 폐기를 시행하게 하여 무분별한 폐기를 막도록 하였다. 서고관리에 있어서도 ‘기록물관리법(1999)’ 제정 이전에는 적절한 온·습도를 유지해야 한다고 규정하였던 것에 반해, 이 법에서는 그 기준을 명확히 제시하고 있다. 개정된 ‘기록물관리법(2006)’에서는 기록관에서 갖추어야 할 시설과 환경에 대해 개정 전 법률보다 자세하고 높은 수준으로 규정하고 있다.

‘기록물관리법(1999, 2006)’에서는 무단폐기에 대한 벌칙을 받도록 하고 있지만, 기록물 관리 현장에서는 무단폐기가 이루어지고 있음에

도 불구하고 아직 벌칙을 받은 기관이 한 곳도 없는 것은 문제이다. 국가기록원의 철저한 관리감독이 필요하다.

참 고 문 헌

- 곽건홍. 2003. 「한국 국가기록관리의 이론과 실제」. 서울: 역사비평사.
- 국가기록원. 2006a. 「기록물관리 기본과정 교육 교재」. 대전: 국가기록원.
- 국가기록원. 2006b. 「대학원생 실습교육교재」. 대전: 국가기록원.
- 김형국. 2006. “‘공공기관의 기록물관리에 관한 법률’ 개정안 주요내용”. 「제9회 기록관리 워크숍」, 2006년 9월26일-28일. [무주: 무주리조트 티롤호텔 그랜드볼룸].
- 김형국. 2001. “자료관 업무표준안 검토”. 「기록보존」, 14: 69-84.
- 박지현. 2002. 「공공기록물 폐기제도의 변천과 특성에 관한 연구」. 석사학위논문, 한국의국어대학교 대학원, 정보·기록관리학과.
- 서은경. 2005. “국립기록원 기록물 평가정책 비교분석: 영국, 미국, 캐나다, 호주를 중심으로”. 「정보관리연구」, 36(4): 1-22.
- 서혜란. 2005. “기록유산의 보존과 활용을 위한 도서관과 기록관의 협력.” 「한국비블리아학회지」, 16(2): 25-41.
- 세계일보. 2004. 「기록이 없는 나라」, 5월 31일-7월 15일.
- 송정숙. 1999. “미국 문서관의 현황.” 「서지학연구」, 17(1): 347-372.
- 이경용. 2003. “한국 기록관리체제 성립과정과 구조.” 「기록학연구」, 8: 3-56.
- 이경용. 2002. 「한국의 근현대 기록관리제도사 연구: 1894-1969년」. 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 사학과.
- 이원규. 2002. 「한국 기록물관리제도의 이해」. 서울: 진리탐구.
- 이주연. 2003. 「한국 공문서 분류의 변천과정에 관한 연구」. 석사학위논문, 부산대학교 대학원, 기록관리협동과정.
- 한국. 총무처. 1980. 「대한민국 행정조직변천사」. 서울: 총무처.
- 최정태, 한복희, 김성수, 김상호, 송정숙. 2005. 「기록관리학사전」. 경기도: 한울.
- 최정태. 2006. 「기록학개론」(개정판). 서울: 아세아문화사.
- 하정하. 2005. “‘공공기관의 기록물관리에 관한 법률’에 나타난 한국 기록관리체제의 특성 및 개선방향». 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 기록관리협동과정.
- 한명근 외. 2002. 「기록관리법에 대한 기록학적 분석연구」. 서울: 한국국가기록연구원.
- Bellardo, Lewis J. & Bellardo, Lynn Lady. 1992. *A Glossary for Archivists, Manuscripts Curators and Records Ma-*

nagers, Chicago: The Society of American Archivists.

Cook, Michael & Griffin, Andrew. *Managing Records in Records Centers*, 오향녕 역. 2002. 「자료관의 기록관리」. 서울: 진리탐구.

ICA & IRMT. *Managing Current Records: A Procedures Manual*, 고선미 역. 2004. 「현용 기록물 관리: 업무편람」. 서울: 진리탐구.

ICA & IRMT. *Model Records and Archives Law*, 김명훈 역. 2004. 「기록관리법모델」. 서울: 진리탐구.

Miller, Fredric M.. *Arranging and Describing Archives and Manuscripts*, 조경구 역. 2002. 「아카이브와 매뉴스크립트의 정리와 기술」. 서울: 진리탐구.

Pugh, Mary Jo. *Providing Reference Services for Archives and Manuscripts*, 설문원 역. 2004. 「기록정보서비스」. 서울: 진리탐구.

【 관련법령 】

국가기록원 홈페이지
 <<http://www.archives.go.kr>> [cited 2006.11.8].

법제처 홈페이지
 <<http://www.moleg.go.kr>> [cited 2006.11.10].

【 관련법령 】

총무처직제(대통령령 제95호, 1949.5.6.)
 국무원사무국직제

(대통령령 제1012호, 1955.2.17)
 국무원사무국직제
 (대통령령 제1484호, 1959.4.22)
 국무원사무처직제(국무원령 제13호, 1960.7.1)
 정부처무규정(대통령훈령 제1호, 1949.7.15)
 정부처무규정(대통령훈령 제7호, 1953.3.20)
 정부처무규정(대통령훈령 제9호, 1955.3.18)
 정부처무규정
 (대통령훈령 제1645호, 1963.11.20)
 정부공문서규정(각령 제137호, 1961.9.13)
 정부공문서규정(각령 제1033호, 1962.11.7)
 정부공문서규정(각령 제1645호, 1963.11.20)
 정부공문서규정
 (대통령령 제1788호, 1964.4.24)
 정부공문서규정
 (대통령령 제2056호, 1965.2.24)
 정부공문서규정
 (대통령령 제2215호, 1965.9.14)
 정부공문서규정
 (대통령령 제2538호, 1966.5.21)
 정부공문서규정
 (대통령령 제3188호, 1967.8.21)
 정부공문서규정(대통령령 제3923호, 1969.5.2)
 정부공문서규정
 (대통령령 제5338호, 1970.9.18)
 정부공문서규정
 (대통령령 제6926호, 1973.11.9)
 정부공문서규정
 (대통령령 제7113호, 1974.4.19)
 정부공문서규정
 (대통령령 제11547호, 1984.11.23)
 정부공문서규정
 (대통령령 제12020호, 1986.12.27)

정부공문서규정 (대통령령 제12222호, 1987.8.1)	(총리령 제570호, 1996.5.28)
정부공문서규정시행규칙 (총리령 제305호, 1985.11.14)	사무관리규정시행규칙 (총리령 제659호, 1997.11.11)
정부공문서규정시행규칙 (총리령 제326호, 1987.8.1)	사무관리규정시행규칙 (행정자치부령 제64호, 1999.9.2)
공문서보관·보존규정 (각령 제1759호, 1963.12.13)	사무관리규정시행규칙 (행정자치부령 제78호, 1999.12.30)
공문서보관·보존규정 (대통령령 제3924호, 1969.5.2)	공문서분류및보존에관한규칙 (총리령 제416호, 1992.12.31)
공문서보존기간종별책정기준등에관한규칙 (총리령 제223호, 1979.6.15)	공문서분류및보존에관한규칙 (총리령 제615호, 1997.2.22)
정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관 한규칙(총리령 제290호, 1984.12.31)	공공기관의기록물관리에관한법률 (법률 제5709호, 1999.1.29)
정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관 한규칙(총리령 제395호, 1991.9.30)	공공기관의기록물관리에관한법률시행령 (대통령령 제16609호, 1999.12.27)
사무관리규정(대통령령 제13390호, 1991.6.19)	공공기관의기록물관리에관한법률시행령 (대통령령 제17050호, 2000.12.29)
사무관리규정(대통령령 제133870호, 1993.3.6)	공공기관의기록물관리에관한법률시행령 (대통령령 제17698호, 2002.8.8)
사무관리규정(대통령령 제14339호, 1994.7.23)	공공기관의기록물관리에관한법률시행령 (대통령령 제17901호, 2003.2.11)
사무관리규정 (대통령령 제14438호, 1994.12.23)	공공기관의기록물관리에관한법률시행령 (대통령령 제18312호, 2004.3.17)
사무관리규정(대통령령 제14989호, 1996.5.3)	공공기관의기록물관리에관한법률시행령 (대통령령 제18392호, 2004.5.24)
사무관리규정(대통령령 제15063호, 1996.6.29)	공공기관의기록물관리에관한법률시행령 (대통령령 제18518호, 2004.8.14)
사무관리규정 (대통령령 제15498호, 1997.10.21)	공공기관의기록물관리에관한법률시행령 (대통령령 제18580호, 2004.11.3)
사무관리규정(대통령령 제15823호, 1998.7.1)	공공기관의기록물관리에관한법률시행령 (대통령령 제18953호, 2005.7.22)
사무관리규정(대통령령 제16521호, 1999.8.7)	공공기관의기록물관리에관한법률시행규칙 (행정자치부령 제78호, 1999.12.30)
사무관리규정(대통령령 제17115호, 2001.1.29)	
사무관리규정시행규칙 (총리령 제395호, 1991.9.30)	
사무관리규정시행규칙 (총리령 제415호, 1992.12.31)	
사무관리규정시행규칙	

공공기관의기록물관리에관한법률시행규칙
(행정자치부령 제118호, 2001.1.5)

공공기관의기록물관리에관한법률시행규칙
(행정자치부령 제197호, 2003.3.17)

공공기록물 관리에 관한 법률
(법률 제8025호, 2006.10.4)

보안업무규정(대통령령 제15063호, 1999.6.29)

공공기관의정보공개에관한법률
(법률 제7796호, 2005.12.29)

정부투자기관관리기본법
(법률 제6256호, 2000.1.28)