

한국 공공기록관리 정책의 연대기적 검토*

A Chronological Review of the Public Records Management Policies in Korea From 1948 to Present

서 혜 란(Hye-Ran Suh)**

목 차

- | | |
|---------------------|----------------------|
| 1. 서론 | 2.3 발전기 |
| 2. 단계별 공공기록관리 정책 분석 | 3. 전환기에 들어선 한국의 기록관리 |
| 2.1 도입기 | 현황 진단 |
| 2.2 준비기 | 4. 결론 |

<초 록>

이 연구는 한국의 공공기록관리 정책이 변천되어 온 궤적과 현재 놓여있는 좌표를 검토해서 향후 지속적인 발전을 추진해나가는 데 필요한 시사점을 얻는 것을 목적으로 하였다. 대한민국 정부 수립 이후 60년의 기간을 공공기록관리의 관점에서 도입기(1948년~1980년대 중반), 준비기(1980년대 후반~1990년대), 발전기(2000년~2007년), 전환기(2008년 이후)로 나누었다. 도입기부터 발전기까지는 주로 법령과 제도를 중심으로 그 시대에 이루어진 기록관리 관련 성과와 한계를 분석하였으며, 전환기를 맞고 있다고 판단되는 현재의 기록관리 관련 현황을 진단해 보았다. 그리고 전환기를 새로운 성장기로 유도하기 위해서는 쌍방향적 네트워크형 발전모델을 채택해야 한다고 결론지었다.

주제어: 공공기록관리, 기록관리 정책, 기록관리법, 국가기록원, 대통령기록관, 기록관리 혁신

<ABSTRACT>

The purpose of this study was to chronologically review the public records management policies in Korea, and get some perspectives for their sustainable growth in the future. In this study, the period of 60 years since the establishment of the First Republic in 1948 was divided into six parts: inception period(1948~middle of 1980s), preparation period(end of 1980s~1990s), development period(2000~2007), and transition period(2008~present). The achievements and failures of public records management in each period were summarized. A diagnosis of present situation of Korean public records management was made. And adopting a bi-directional networking model was suggested in order to convert into a new revitalizing period.

Keywords: public records management, records management policy, National Archives of Korea, Presidential Archives, records management innovation

* 이 논문은 2009년 11월 27일 서울에서 개최된 제1회 기록인대회에서 발표한 '국가기록관리의 성과'를 바탕으로 작성되었음.

** 신라대학교 일반대학원 기록관리학과 교수(hrsuh@silla.ac.kr)

■ 접수일자 2009년 12월 16일 ■ 수정일자 2009년 12월 20일 ■ 게재확정일자 2009년 12월 23일

1. 서론

2009년은 한국 최초의 기록관리 기본법인 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」(이하 「공공기관기록물관리법」)이 시행된 지 만 10년이 되는 해이다. 지난 10년 동안 한국의 공공기록관리 지형에는 많은 변화가 일어났다. 「공공기관기록물관리법」은 2006년에 「공공기록물의 관리에 관한 법률」(이하 「공공기록물관리법」)로 전부 개정되었다. 기록관리 발전을 위한 국가전략은 두 번째 버전이 채택되어 집행되고 있다. 척박하기만 하던 기록관리 분야의 인적 자원이 양적으로 또는 질적으로 성장해 가고 있다. 그에 따라 올해에는 전국의 '기록인'들이 한 자리에 모여 연구와 실천의 경험을 공유하고, 기록관리 전문가로서의 결의와 다짐을 담은 '2009 기록인선언'을 채택한 제1회 기록인대회가 개최되기도 하였다.

기록관리라는 관점에서 둘러보는 국내·외 상황은 대단히 역동적으로 느껴진다. 디지털화와 네트워크 기술 발전, 세계화, 참여와 연대, 정보공유와 소통, 민주화, 신자유주의, 포스트모더니즘 같은 다양한 가치들이 촘촘히 연결된 채 서로 다른 방향으로 기록관리에 영향을 미치고 있는 것이다. 이처럼 복잡한 상황 속에서 한국의 공공기록관리 정책이 어떻게 변화하고 발전되어 왔는지 돌아보고, 지금은 어떤 상황에 놓여있는지 점검해 보는 것은 발전적 미래설계를 위한 기초가 된다는 점에서 의미가 있을 것이다. 따라서 본 연구는 한국의 공공기록관리 정책이 변천되어 온 궤적과 현재 놓여있는 좌표를 검토해서 향후 지속적인 기록관리의 발전을 추진해나가는 데 필요한 시사점을 얻는

것을 목적으로 한다.

그 동안 한국의 기록관리 정책을 다룬 논문은 많이 발표되었고, 각 논문들이 다룬 시간적 연구범위도 멀리는 고려시대부터 가까이는 최근의 현상에 이르기까지 다양하다. 본 연구의 관심사는 한국의 공공기록관리 정책이므로 정부수립 이후 현재까지가 연구범위에 포함될 것이다. 본 연구에서는 이 기간을 기록관리 발전 단계별로 도입기(1948년~1980년대 중반), 준비기(1980년대 후반~1990년대), 발전기(2000년~2007년), 전환기(2008년 이후)로 나누었다. 도입기부터 발전기까지는 주로 법령과 제도를 중심으로 그 시대에 이루어진 기록관리 관련 성과와 한계를 분석하였다. 그리고 전환기를 맞고 있다고 판단되는 현재의 기록관리 관련 현황을 진단해 보았다. 공공기록관리가 다루어야 할 횡적 범위에는 역시 기록물관리법이 적용되는 모든 공공기관이 포함되어야 한다. 즉 입법부·사법부·행정부의 아우르는 국가기관, 지방자치단체, 공기업과 지방공사, 각급 학교 등이 해당된다. 그렇지만 여기서는 주로 행정부를 중심으로 논의한다. 헌법기관이나 지방자치단체 등의 기록관리 문제를 언급하는 경우에는 본문에서 이를 밝히도록 한다.

2. 단계별 공공기록관리 정책 분석

2.1 도입기

한국에서 공공기록물은 1948년 대한민국 정부수립 이후 상당히 오랫동안 행정업무 수행의 도구로만 인식되었을 뿐이며, 공공기록물의 관

리와 보존을 통한 행정의 투명성과 책임성 보장이나 역사적 기억의 전달 같은 기록관리의 기본 소명에 대한 인식 수준은 낮았던 것으로 보인다. 정부수립 초기에 공문서 관리와 관련되어 제정·시행된 「정부처무규정」¹⁾과 「공문서규정」²⁾은 그 내용과 형식 모두 일제시기의 「조선총독부처무규정」과 「조선총독부공문서규정」을 그대로 답습하였다.³⁾ 그러므로 당시 공공기록(문서) 관리는 사무관리와 분리되지 못하고 그 보조적 성격의 업무로 취급되었다(이상훈 2009, 177-192). 1950년대 후반부터 미국에서 실용적 행정이론과 기법이 도입되기 시작하면서 한국의 행정은 새로운 단계로 진입하였다. 1961년 쿠데타로 집권한 박정희정권은 행정조직의 효율화와 공무원의 업무수행능력 향상을 추구하고, 그러한 목적달성을 위한 수단으로서 공문서 처리의 간소화와 표준화를 기치로 건 기

록관리 제도 개편을 진행하였다. 「정부공문서규정」⁴⁾과 「공문서보관·보존규정」⁵⁾의 제정은 그 결과물이라고 할 수 있다. 또한 대량으로 생산되는 현용 공문서의 과학적 관리와 범정부차원의 일관된 처리를 목적으로 「정부공문서분류표」와 「공문서보존기간 종별 책정기준표」를 고안하여 각각 1963년도와 1964년도에 시행하였다. 그렇지만 당시 정부는 기록관리 체제의 개혁을 오로지 행정 효율화와 업무수행능력 향상이라는 편향적 시각에서 추구하였기 때문에 기록물을 통한 행정정보 공표는 물론이고 역사적으로 가치 있는 보존기록물의 보존과 후세 전승 문제에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 오히려 업무 간소화 차원에서 방대한 양의 공문서를 감축하는 것에 매우 관대한 입장을 취하고 있었기 때문에 중요한 기록물들이 행정환경의 변화에 따라 쉽게 파기되거나, 행정적 필

- 1) 1949년 7월 15일 대통령훈령 제1호로 제정된 「정부처무규정」은 정부 각 기관의 행정사무 처리에 관한 제반 사항들을 규정하였는데, 그 가운데 기록관리는 '제3장 문서처리'에서 규정하였다. 제3장은 제1절 통칙, 제2절 접수 및 배부, 제3절 성안 및 결재, 제4절 성안의 시행, 제5절 편찬 및 보존으로 나누어진 70개 조항으로 구성되었다. 그러나 문서의 서식과 작성법, 사무적 유통을 주로 다루며 문서의 관리와 보존에 대해서는 필수적인 내용만을 간략하게 규정하고 있을 뿐이었다. 「정부처무규정」은 1961년 9월 13일 「정부공문서규정」이 제정되면서 그 부칙 제69조에 의해 이에 저촉되는 일부 규정이 무효화 되었고, 다시 1963년 11월 20일 「정부공문서규정」이 전면개정되면서 부칙 제2항에 의해 폐지되었다.
- 2) 1950년 3월 6일 대통령훈령 제3호로 제정된 「공문서규정」은 모두 11개조에 걸쳐 공문서의 발행, 유형, 서식 등을 규정하였다.
- 3) 조선총독부 기록관리 제도는 기록관리 전담기관을 따로 두지 않은 점, 통치에 관련된 행정가치 중심의 문서유통과 보존관리로만 제한되어 주로 법규문서, 인사관계 문서, 행정사무에 수반하는 증빙문서만 영구보존한 점 같은 한계를 가지고 있었다(한국, 대통령자문 정부혁신지방분권위원회 2008, 36).
- 4) 「정부공문서규정」은 “정부공문서의 작성요령 및 절차를 규정함을 목적으로”(제1조) 1961년 9월 13일 각령 제137호로 제정되었다. 모두 7장(총칙, 결재, 서식, 기안 및 발송, 접수 및 처리, 공문서 보관처리, 문서통제) 71개 조항으로 구성되었다. 이후 수차례에 걸쳐 일부개정과 전문개정이 이루어졌다. 특히 1984년에는 「공문서보관·보존규정」을 흡수·통합하고, 역사적 가치가 있는 비밀문서 원본의 정부기록보존소 이관과 보존문서의 마이크로 필름 수록을 규정하였다. 1987년에는 대통령 결재문서의 정부기록보존소 이관을 규정하였다. 1991년 6월 19일 「사무관리규정」 부칙 제2조에 의해 폐지되었다.
- 5) 「공문서보관·보존규정」은 “정부공문서규정에 의하여 처리된 문서의 편철 및 보관·보존의 방법과 절차를 정하여 문서처리의 신속과 정확을 기함을 목적으로”(제1조) 1963년 12월 16일 각령 1759호로 제정되었다. 모두 6장(총칙, 편철·보관, 인계 및 이관, 보존, 대여, 폐기) 36개 조항으로 구성되었다. 1984년 11월 23일 대통령령 제11547호 「정부공문서규정」 부칙 제2항에 의해 「정부공문서규정」으로 통합되면서 폐지되었다.

요성이 없어지면 관리가 소홀해지는 부작용을 낳았다. 또한 공공행정에 대한 국가의 설명책임, 국민의 공공기록물 이용권 보장이나 정보공개 같은 민주적 가치는 무시되었다(이승일 2007, 68-69).

정부수립 당시부터 공공기록관리가 행정사무의 일부로 간주되어 온 만큼 기록관리 업무에 전문인력이 필요하다는 인식이 들어설 여지가 없었을 것임을 짐작하기는 어렵지 않다. 실제로 정부기록보존소의 총 정원은 지속적으로 확대되었지만 직원구성을 보면 1970년대까지는 일반행정직과 고용원으로만 구성되었다. 그러다가 정부기록보존소는 1981년에 전문적 업무를 수행하기 위해서 사서직을 채용했다.⁶⁾ 1991년에는 직제개편으로 연구직⁷⁾과 전문위원을 둘 수 있게 되었다.⁸⁾ 이에 따라 1992년에 처음으로 연구직을 임용하였다.⁹⁾ 그러나 조직 내에서 기록관리 기능을 수행하는 사서직 및 연구직의 구성 비율은 10% 정도에 불과했다.

한편 1984년에는 「정부공문서규정」이 「공문서보관·보존규정」을 흡수하여 전문개정¹⁰⁾이 이루어졌다. 이로써 1960년대 이후 공공기록물의 생산을 규율하는 법규와 관리를 규율하

는 법규가 분리되어 있던 체제에서 벗어나 이양자가 서로 통합되었다. 그리고 이를 계기로 법규의 적용범위가 중앙행정기관 및 그 소속기관, 지방자치단체의 기관, 군 기관으로 확대되었다(규정 제2조). 이와 함께 ‘정부공문서분류표’와 ‘공문서보존기간 종별 책정기준표’ 역시 통합되어 ‘공문서분류번호 및 보존기간표’로 단일화되었다.¹¹⁾ 이는 공공기록물의 분류와 평가체제를 일원화하여 단위업무별로 계층적 기능에 따라 처리하는 매우 독특한 기록관리 방식을 제도화했음을 의미한다(이승일 2008, 7-21).

2.2 준비기

한국에서 공공기록관리에 대한 인식변화가 감지되기 시작한 것은 1980년대 말에 이르러서이다. 당시 정부기록보존소가 매년 업무보고 형식으로 제시한 당면과제 분석과 발전계획 문서들(이경용 2003, 29-44), 한국정보관리학회가 정부기록보존소로부터 ‘정부기록보존소 활성화 방안강구’ 연구용역을 받아 제출한 보고서(한국정보관리학회 1989)와 학술세미나,¹²⁾ 그리고 한국행정연구원(1996)의 보고서를 통

6) 사서직은 1974년에 1명이 신규 채용된 이후 더 이상 채용이 이루어지지 않다가 1981년 정부기록보존소의 행정자료실 운영과 관련하여 사서관 1명, 사서주사 2명, 사서주사보 2명이 채용되었다. 이들에게 부과된 기능은 정부의 주요자료 및 기록물에 대한 체계적 수집·분류, 자료전시관의 설치·운영 등이었다(이경용 2003, 25).

7) 「총무처와 그 소속기관 직제」(대통령령 제13454호)(1991년 8월 24일 일부개정) [별표 제6호] 정부기록보존소 공무원정원표.

8) 「총무처와 그 소속기관 직제」(대통령령 제13454호)(1991년 8월 24일 일부개정) 제6장 정부기록보존소 중 제42조의 2(전문위원) 소장은 필요하다고 인정할 때에는 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 5인 이내의 전문위원을 위촉할 수 있다.

9) 기록물의 과학적 보존연구를 위해 공업연구관과 보건연구사를, 그리고 기록물의 평가와 선별을 위해 학예연구사를 각 1명씩 임용했다(남효채 2000, 17).

10) 「정부공문서규정」(대통령령 제11547호)(1984년 11월 23일 전문개정).

11) 이 조치는 법령상 「정부공문서 분류번호 지정에 관한 규칙」과 「공문서보존기간 종별 책정기준 등에 관한 규칙」을 각각 폐지하고, 1984년 12월 31일 「정부공문서 분류번호 및 보존기간 책정기준 등에 관한 규칙」을 총리령 제290호로 제정하는 방식으로 이루어졌다.

해서 정부기록보존소를 중심으로 한 정부 및 관련 학계의 기록관리에 대한 문제의식과 대안 모색의 방향을 확인할 수 있다. 모든 문건들이 공공기록관리의 현실을 후진적이라고 진단하면서 발전을 저해하는 요인으로 기록보존의 중요성에 대한 낮은 인식, 제도적 기반 미흡, 전문인력 부족, 기록물의 장기보존을 위한 시설 부족, 새로운 기록보존 기술 도입 부진 등을 지적하고 있다. 그리고 공공기록관리 활성화를 위한 방안으로 정부기록보존소의 기능을 확대하여 행정부는 물론 입법부와 사법부 기록물, 그리고 국내·외 민간기록물을 통합관리하는 국립기록보존소로 위상을 강화할 것, 부족한 서고 공간 확보를 위해 본소는 독립청사를 신축하고 권역별 보존시설을 단계적으로 설치하여 네트워크화 할 것, 지방화시대에 대비하여 지방기록물 보존체제를 정비할 것, 기록보존 전문인력을 충원할 것, 대학에서 기록보존 관련 교육 및 기록보존 전문인력의 해외파견 등 교육훈련을 강화할 것 등을 제안하였다. 그리고 이러한 제반 방안은 기록보존에 관한 기본 법률을 제정함으로써 실현될 수 있다고 보았다. 물론 이러한 계획들은 현실화되지는 못했지만 적어도 뒷날 기록물관리법을 법제화할 수 있는 기초가 되었을 것이다.

한편 1991년에는 기록관리에 관련된 제반

규정이 「사무관리규정」¹³⁾으로 통합되는 변화가 있었다. 당시 이 규정의 제정이유는 “고도산업화·정보화사회에 능동적으로 대처하고, 행정의 생산성 향상을 도모하기 위하여 개별 법령에 분산된 정부공문서 등에 관한 사무관리 업무를 통합·체계화하는 한편, 수작업 위주의 사무관리 제도를 자동화·전산화 체제로 전면 개편하고, 사무처리의 간소화·표준화 및 과학화에 필요한 여러 사무관리 요소에 대한 체계적인 관리방법을 정하려는 것”으로 되어 있다. 즉 행정사무 관리체제를 행정업무의 전산화에 맞추어 정비하는 것이 핵심이라고 할 수 있다. 여전히 기록(문서)관리는 과학적이고 효율적인 행정사무관리를 위한 도구이자 수단으로만 인식되고 있었다. 「사무관리규정」 체제에서 도입된 기록관리 측면의 중요한 변화로는 전산망에 의한 문서발송 근거가 마련된 점, 문서관리 체계화와 중요기록물 멸실 방지를 위하여 문서등록제도가 도입된 점 등을 꼽을 수 있다. 1992년에는 「공문서 분류 및 보존에 관한 규칙」¹⁴⁾이 제정되었다. 이 새로운 규정은 공공기록물의 보존기간 책정 기준을 구체화하고 보존기간을 합리적으로 조정하였으며, 일단 책정된 보존기간의 임의변경을 엄격히 제한하는 등 기록물 평가제도의 개선을 꾀하였다. 한편 분류체계는 기존 처럼 정부기능별 분류방식을 유지하되 십진분

12) 1989년 11월 29일에 열린 ‘국가기록물 보존정책 발전을 위한 학술세미나’에서 당시 총무처장관 김용래는 발제문을 통해 기록관리 부진의 원인을 무관심과 제도미비로 분석하고, 이 문제에 대한 해결방안으로 기록보존에 관한 기본법률 제정과 중장기 발전계획을 추진하겠다는 정부입장을 밝힌 바 있다.

13) 「사무관리규정」은 1991년 6월 19일, 대통령령 제13390호로 처음 제정되었고, 이후 수차례의 개정을 거치면서 오늘에 이르고 있다. 이 규정이 제정됨에 따라 기존의 「관인규정」, 「기관간 업무협조규정」, 「보고통제규정」, 「서식제정절차규정」, 그리고 「정부공문서규정」이 폐지되었다.

14) 「공문서 분류 및 보존에 관한 규칙」은 「사무관리규정」에 의해 “공문서의 분류기준과 그 종류별 보존기간의 책정 기준 등을 정함을 목적으로” 하여 1992년 12월 31일 총리령 제416호로 제정되었으며, 1999년 12월 31일 제정된 「공공기관기록물관리법」에 의해 폐지되었다.

류의 틀을 엄격하게 적용하고 조기표(助記表)와 상관색인을 도입하는 등 도서관에서 사용하는 문헌분류체계를 많이 수용하였다. 이는 사무자동화에 대응하여 기록물 분류체계를 논리적으로 구성하고 활용을 편리하게 하겠다는 정부의 의지에서 비롯된 결정으로 보인다. 그렇지만 이 방식은 기록관리의 일반 원칙을 고려하지 못함으로써 기록물의 맥락을 단절시키고 역사적으로 가치 있는 기록물을 제대로 관리하고 보존하기 어렵게 만드는 결과를 초래했다(이승일 2008, 23-35).

이처럼 준비기에 겪은 일련의 시행착오는 기록관리 분야 내부의 높아진 의욕에도 불구하고 자체 역량이 아직 의미 있는 발전을 이끌어낼 만큼 충분히 성숙되지 못했던 것에 기인한다. 그러나 이 시기에 정부기록보존소를 중심으로 기록관리 교육활동¹⁵⁾과 국제교류 활동¹⁶⁾이 시작되었다는 사실은 앞으로 기록관리 발전을 맞이하기 위한 준비가 진행되고 있었음을 보여주는 것이다.

기록물은 조직운영의 투명성과 책임성을 보장해주는 가장 중요한 도구가 된다. 한 나라의 공공기록 관리 및 기록정보 공유 수준은 그 나라의 거버넌스 체제 및 민주주의의 성숙도와 대체로 비례한다고 보아도 될 것이다. 이런 관점에서 볼 때 오랫동안 정치적 억압상황에 놓여있던 한국에서 1980년대 후반부터 민주화운동과 시민운동이 활발해졌고, 1993년에는 드디

어 문민정부가 세워졌다는 사실은 공공기록관이 발전할 수 있는 외부환경 조건이 만들어지기 시작했음을 의미하는 것이다.

1988년 군부독재시대의 인권탄압과 부정부패를 단죄할 것으로 기대를 모았던 '5공 청문회'와 '광주 청문회' 과정에서 '기억에 없다'거나 일방적 부정과 궤변으로 일관하는 증인들을 앞에 놓고 속수무책일 수밖에 없는 이유가 그들의 주장을 반박할 근거가 되는 기록물 증거가 부족하기 때문임을 깨닫게 되면서 시민사회에서 기록관리에 대한 관심이 생겨나기 시작했다. 낙후된 공공기록관리 수준을 끌어올리기 위해서는 기록관리 제도 개혁이 필요하다는 인식은 행정부 내부와 정치권에도 확산되기 시작했다. 1997년 5월에는 행정쇄신위원회가 기록물관리법 제정과 국립기록청 설치 방안을 김영삼 대통령에게 건의했고, 그해 가을 총무처 국정감사에서 여야 국회의원들이 기록물관리법의 제정을 촉구했다(국가기록원 2009, 52). 특히 1997년 12월 제15대 대통령선거 직후 북풍공작 관련문서와 IMF 이행 관련문서의 은폐·파기 의혹이 커지면서 기록물관리법 제정 필요성이 공감대를 얻기 시작하였다(국가기록원 2009, 79). 1998년 2월에는 새정부 출범을 앞두고 대통령직인수위원회가 기록물관리법 제정을 '국민의정부 100대 정책과제' 중 하나로 선정하였다.

정부기록보존소에서는 1997년 1월 30일 "국가기록물관리법(가칭) 제정 작업의 효율적인

15) 정부기록보존소는 1995년에 각급 기관의 문서관리 실무책임자나 담당자를 대상으로 처음 기록관리 교육과정을 개설하였다. 실시 첫해와 다음해에는 년1회에 그쳤지만, 1997년에는 12회로 확대되었다. 교육내용은 기록관리의 중요성, 기록물의 수집·이관·분류 등 기록관리 업무 일반에 대한 실무자의 이해를 증진시키는데 초점이 맞추어져 있었다(국가기록원 2009, 48).

16) 기록관리 분야에서 국제교류 활동은 1979년 정부기록보존소가 ICA(International Council on Archives)에 국가회원 자격으로 가입하면서 시작되었다. 정부기록보존소는 1993년 창립회원으로 EASTICA에 가입하였다.

추진을 도모”하기 위하여 기록행정과장을 반장으로 하는 ‘국가기록물관리법 제정 준비작업반’을 구성하였다.¹⁷⁾ 근 10년 동안 문서상에서만 머물던 기록물관리법 제정 작업이 구체적으로 진행되기 시작한 것이다. 이러한 진전이 가능했던 것은, 앞서 언급한 바와 같이, 그동안 기록관리 분야 내부의 추진 역량이 축적되었을 뿐만 아니라 외부의 제반 여건이 성숙되었기 때문이라고 본다. 작업반은 1년여에 걸친 조사·연구 결과를 바탕으로 『국가기록물관리에 관한 법률(안)』이라는 제목의 법률초안을 작성하였다. 이후 이 초안은 학계인사 정책간담회, 관계기관 의견 조화, 법제처 법률안 심사 등의 과정을 거치면서 내용이 수정되고 명칭도 『공공기관의 기록물관리에 관한 법률』로 변경되어 1998년 11월 7일 국무회의를 통과하였다. 같은 달 14일 대통령 재가를 받아 국회에 제출되었으며, 1999년 1월 29일 법률 제5709호로 제정되었다(김재순 1999; 국가기록원 2009, 79-81). 곧 이어 『공공기관기록물관리법』의 시행(2000년 1월 1일)을 앞두고 실무 작업을 거쳐서 같은 해 12월 7일에 『공공기관기록물관리법 시행령』이, 12월 30일에 『공공기관기록물관리법 시행규칙』이 각각 공포되었다.

2.3 발전기

2.3.1 『공공기관기록물관리법』의 시행

전술한 것처럼 한국에서 기록관리는 상당히

오랫동안 행정업무 수행을 위한 수단으로만 협소하게 취급되었다. 이러한 오해가 기록관리 발전에 걸림돌이 되었을 뿐만 아니라 기록관리 관련 법제 역시 그 한계를 벗어나지 못했었다. 그러나 『공공기관기록물관리법』이 시행되기 시작한 2000년 이후 한국의 공공기록관리 정책은 그 이전과는 다른 차원에서 발전할 수 있게 되었다. 기록관리 문제에 접근하는 철학적 관점의 패러다임이 바뀐 것이다. 이는 법 제1조에서 기록관리의 목적이 “기록유산의 안전한 보존과 공공기관의 기록정보의 효율적 활용”에 있음을 분명히 한데서 잘 드러난다. 즉 이제 기록관리는 행정사무의 효율화를 위한 도구로서가 아니라 그 자체로서 가치를 가지는 독립적 행정행위가 된 것이다. 말하자면 ‘기록관리의 독립선언’이라고 할 수 있는 기록관리 목적의 천명은 『공공기관기록물관리법』이 한국의 공공기록관리 정책사에서 가지는 가장 기본적이며 중요한 의의이다. 아울러 법 제3조에서 “모든 공무원은 공공기관의 기록물을 보호할 의무를 진다”고 선언한 것도 비록 짧지만 중대한 함의를 지닌다.

물론 『공공기관기록물관리법』의 의의가 추상적이고 선언적인 것에서만 찾아지는 것은 아니다. 모두 6장 32개 조항 및 부칙으로 구성된 이 법은 제도와 실무적 측면에서 공공기록관에 많은 변화를 가져왔다. 그 중요한 사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공부문에서 기록물관리기관의 체계를 정립하였다. 그 동안 공공기록관리 책임은

17) 국가기록원이 2009년에 발간한 『국가기록원 40년사』에서는 이 작업반 구성 일자를 1997년 9월 29일로 기술하고 있는데(79쪽), 이는 편집상 오류가 아닐까 한다. 같은 책의 부록으로 실린 ‘국가기록원 연표’(441쪽), 당시 법률 제정과정에 직접 참여한 김재순이 제정과정을 상술한 논문(김재순 1999, 20)에서 1997년 1월 30일을 명기하고 있기 때문이다.

각 기관에 미루어진 채 사실상 방기되고 있었다. 정부기록보존소가 보존기록물의 관리기관이기는 했지만 각 부처의 기록관리를 체계적으로 통제하기에는 법적 근거가 부족했고 기관의 위상과 능력도 미약했던 것이 사실이다. 『공공기관 기록물관리법』에서는 자료관(특수자료관 포함)에서 전문기록물관리기관(중앙기록물관리기관, 특수기록물관리기관, 지방기록물관리기관, 대통령기록관 포함)으로 이어지는 기록물관리기관 체계를 정립하였다. 정부기록보존소는 중앙기록물관리기관으로서 보존기록관리 집행기관으로서의 한계를 넘어서서 기록관리에 관한 정책 결정, 연구와 표준화, 교육, 그리고 지도·감독 기능을 가지게 되었다(제5조). 또한 이 법의 적용을 받는 모든 공공기관은 반드시 기록관리를 전담하는 자료관을 설치하도록 함으로써 현용 및 준현용단계의 기록물에 대한 관리가 전문성과 책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다(제9조).

둘째, ‘기록물관리 전문요원’ 제도를 도입하였다(제25조). 기록관리 직무의 전문성 논의는 1980년대 이후 끊임없이 제기되고 있었다. 사명감과 전문능력을 갖춘 전문인력의 필요성은 당위론적이지만, 아직 국내에서 관련 학문도 정립되지 않았고 양성기관도 없는 현실이었던 상황을 감안하면 전문요원 배치의 의무화는 매우 진보적인 결정이었다. 특히 전문요원의 자격과 배치기준을 제시한 『시행령』 제40조로 인해 대규모로 기록관리직의 수요가 예상되지만 국내에서는 자격을 갖춘 인적 자원을 거의 찾

아볼 수 없었기 때문에 교육양성체제 확립이 급선무로 떠올랐다.¹⁸⁾ 이에 따라 기록관리 전문인력을 양성하기 위한 교육과정이 전국에 걸쳐 여러 대학원들에 개설되기 시작하였다. 그렇지만 초기의 교육은 비록 열정은 높았을지 몰라도 적어도 질적인 면에서 만족할만한 수준이 되기는 어려웠다. 왜냐하면 아직 충분한 연구 성과가 축적되지 않은 상황인데다가, 대부분 전임 교원조차 확보하지 못한 채 주로 문헌정보학이나 역사학을 전공하는 기성 교수진으로 교육과정을 운영할 수밖에 없었기 때문이다. 이 문제는 기록관리학을 전공한 새로운 전문연구자들이 국내·외에서 배출되고, 기록관리학의 이론적 연구 성과와 실무적 경험수준이 축적되어야 해결될 것이므로 어느 정도 시간이 필요한 일이었다. 신생 학문이 갖는 어려움에도 불구하고 선도적 연구자들에 의해서 2000년 7월에는 한국기록관리학회, 같은 해 12월에는 한국기록학회가 창립되었다. 이후 두 학회는 각각 학술발표회와 학술지를 통해 기록관리학 발전을 견인해나가고 있다.

셋째, 공공기관에 대해 기록물의 생산의무를 명문화하였다(제11조). 공공기록관리의 목적이 행정업무의 설명책임성과 투명성 보장 및 역사자료의 보존에 있다고 한다면 이는 해당 기록물이 생산되고 등록됨으로써 비로소 시작될 수 있는 일이다. 그러나 그 동안 민감하고 중요한 사안일수록 오히려 기록물을 남기지 않거나 임의로 처리하는 행정관행이 굳어져왔었다. 그런 의미에서 조사·연구서 및 검토서(시행령 제7

18) 인력수급상의 문제 때문에 『1999년 기록물관리법 시행령』은 부칙 제4조에서 기록물관리 전문요원 배치에 관한 경과조치를 두었다. 중앙행정기관은 2004년말 까지, 지방자치단체는 2006년말 까지, 중앙행정기관 소속기관은 2008년말 까지, 기타 공공기관은 2010년말 까지 전문요원 배치 의무에 대한 유예가 허용되었다.

조)와 회의록(시행령 제8조)을 포함한 모든 기록물에 대한 생산의무와 공식문서는 물론 주요 직위자의 업무관련 메모 등 중요기록물의 등록의무(시행령 제11조)를 법제화 한 것은 중요한 진전이었다.

넷째, 기록물의 생애주기에 따른 통합적 기록관리, 즉 기록연속체론의 실무적 실천을 가능하게 하는 법적 틀을 구축하였다. 그동안 처리과에서 생산된 기록물들이 기록관리기관의 통제 하에 체계적으로 이관되지 못하였을 뿐만 아니라 기록관리의 기본원칙이 고려되지 않은 방식으로 관리되어 맥락을 잃어버리는 경우가 많았다. 「공공기관기록물관리법」은 기록물의 등록(시행령 제10조)과 분류(시행령 제12조) 절차를 대폭 변경하고, 처리과부터 자료관과 전문관리기관까지의 이관(시행령 제20조) 및 생산 현황 통보 제도(시행령 제19조)를 통해 기록물의 등록부터 폐기에 이르는 전 과정을 통합적으로 관리할 수 있도록 규정하고 있다. 이 과정에서 기록물분류기준표는 핵심적 관리도구가 되었다(시행령 제7조).

그밖에도 그동안 제대로 관리되지 않았던 대통령기록물과 비밀기록물을 보존하고 관리할 수 있는 근거를 마련한 점(제13조와 제14조), 기록물 공개여부 분류와 재분류를 통해 합리적 기록정보 공개를 유도한 점(제17조), 기록관리 표준화 활동의 법적 근거를 제시한 점(제24조), 기록물의 임의 파기나 은닉에 대하여 처벌조항을 마련한 점(제29-32조)들도 「공공기관기록물관리법」의 개혁적 면모들이다.

그러나 「공공기관기록물관리법」이 모두에게 만족스러운 평가를 받은 것은 아니었다. 이 법의 한계점으로는 주로 다음 사항들이 지적되

었다.

첫째, 정부기록보존소가 행정자치부장관 소속으로 독립성이 없고 위상이 낮아 중앙기록물관리기관으로서 기능을 완수하기가 현실적으로 어렵다는 점이다. 중앙기록물관리기관의 독립성과 전문성 확보 문제는 이미 1980년대부터 학계 등에서 지속적으로 거론되어 온 바 있었다. 그러나 정부기록보존소의 설치 당시부터 이미 첫 단추가 잘못 끼워진 상황에서 이 문제의 해결은 현실적으로 어려울 수밖에 없었던 것으로 짐작된다. 실제로 법률 제정 과정에서 이 문제가 가장 큰 난관이었다고 한다(김재순 1999, 25). 제26조에서 중앙기록물관리기관에 심의기구로서 국가기록물관리위원회를 두도록 규정한 것은 이러한 문제와 한계를 보완하기 위한 목적을 가졌다고 할 수 있다.

둘째, 기록물의 분산관리 범위가 너무 넓다는 점이다. 「공공기관기록물관리법」 제6조에 의해서 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회·국가정보원·군기관은 특수기록물관리기관을 따로 설치할 수 있게 되었다. 또 제10조에서는 통일, 외교, 안보, 수사 분야 기관들이 특수자료관을 설치할 수 있게 하였다. 국회 등 헌법기관은 헌법상의 3권분립 원칙에 따라서, 나머지 경우에는 기관의 성격을 감안하여 분산관리체제가 인정된 것으로 보인다. 기록물의 분산관리는 보존상의 위험부담을 분산하고 해당기관의 기록정보 활용에 편리한 장점이 있다. 반면에 기록관리 책임의 분산이 자칫 기록관리 소홀로 이어질 수 있어서 국가적으로 중요한 보존기록의 공백이 생길 수 있고, 기관 간 기록관리 절차와 수준의 차이로 불균형이 우려되며, 기록관리에서 규모의 경제를 실현하지 못하여

국가적으로 자원의 중복과 낭비가 발생할 수 있는 단점이 있다. 무엇보다도 이러한 기관들에 대하여 예외적 자체 기록관리를 폭넓게 인정하는 것은 기록물의 과도한 비공개를 용인함으로써 기록관리의 본래 의미를 빛바래게 할 우려가 높다는 점에서 문제가 있다.

셋째, 지방기록물관리기관 설치가 임의규정인 점이다(제7조). 지방기록물의 집중관리와 분산관리 역시 각각 장·단점이 있다. 그러나 지방화시대를 맞는 시점에서 지방기록관리의 중요성이 고려되어야 했다. 특히 이제까지 기록관리 정책에서 지방이 외면당하면서 지방기록물이 제대로 남아있지 않다는 사실은 지방기록물관리기관이 설립되지 않았을 때 지방기록물의 소외현상이 더 심화될 것이라는 우려를 자아낸다. 그러나 역시 지방재정의 취약성 같은 현실논리에 밀려 임의규정으로 머물렀을 것으로 짐작된다.

2.3.2 '참여정부'의 기록관리 혁신 활동

2003년 2월 25일부터 2008년 2월 24일까지 집권한 '참여정부'는 한국의 기록관리 정책사에 큰 족적을 남겼다. '참여정부'라는 명칭에서 드러나듯이 국민과 함께하는 민주주의를 핵심 국정목표로 삼은 정부로서는 모든 공적 행위의 철저한 기록화와 기록관리 체제 정비, 그리고 정보공개 확대에 적극적 의지를 가지는 것이

자연스러운 일이었다.

가장 먼저 청와대 비서실이 모범사례로서 청와대기록관리시스템을 2004년 7월부터 개발하기 시작했다. 이어서 10월에는 국가기록원에 '기록관리혁신기획단'이, 11월에는 '정부혁신지방분권위원회'¹⁹⁾에 '기록관리혁신전문위원회'²⁰⁾가 설치되었다. 이들 삼자의 역할분담과 협력²¹⁾을 통해 작성된 기록관리 개혁을 위한 기본정책문서인 「기록관리혁신로드맵」이 2005년 4월 대통령에게 보고되었고, 이 자리에서 토론된 내용을 바탕으로 수정된 「기록관리혁신로드맵」이 같은 해 10월 국무회의에서 확정되었다(정부혁신지방분권위원회 2008, 70-95). 한국 역사상 최초로 기록관리에 대한 국가정책문서가 공식적으로 채택된 것이다. 이후 국가기록원은 로드맵의 효율적 추진을 위하여 「기록관리혁신종합실천계획」을 수립하여 2006년 2월 국무회의에 보고하였고, 6월에는 「기록관리혁신 세부추진계획」을 수립하였다.

'참여민주주의시대 기록문화 정착'이라는 비전과 4대 정책목표(프로세스 혁신을 통한 효율과 책임의 동시구현, 시스템 혁신을 통한 지식정보화 달성, 국제표준에 부합하는 법·제도 정비, 국가기록관리를 위한 혁신동력 확보)를 내세운 「기록관리혁신로드맵」은 그 달성을 위한 전략을 9개 아젠다와 14개 세부과제로 정리하였다. <표 1>은 그 내용을 요약한 것이다.

-
- 19) '참여정부'의 중요한 혁신과제들의 추진 계획 수립을 총괄하고 인프라를 구축하는 역할을 맡아 2003년 7월 출범한 대통령 자문기구.
 20) 위원회의 명칭과 구성은 몇 차례 변동이 있었으나 여기서는 편의상 '기록관리혁신전문위원회'로 통일하여 표기하기로 한다.
 21) 이미 기록관리 혁신을 추진하고 있던 청와대는 혁신의 선도자 역할을 담당하고, '기록관리혁신전문위원회'는 로드맵을 수립하며, '기록관리혁신기획단'은 실천계획을 수립하고 시행하는 역할을 맡았다(정부혁신지방분권위원회 2008, 215).

〈표 1〉 「기록관리혁신로드맵」의 구성

과제명		
혁신분야	아젠다	세부과제
프로세스와 시스템 혁신	공공업무 수행의 철저한 기록화	문서/과제관리카드 개발·확산
		등록관리 대상기록의 확대
		업무와 기록분류체계의 통합
	기록관리 프로세스와 시스템 정비	기관내 기록관리 프로세스 재설계 기관내 기록관리시스템 재설계와 도입
기록관리 기준·표준	정보공개 확대	정보공개 확대
	비밀관리의 체계화	비밀관리의 체계화
	글로벌 스탠다드에 부합하는 표준 제정	한국기록관리 표준 및 메타데이터 표준 제정
		공공서비스, 전문인력 표준 제정
공공기록의 자원화	공공기록 편찬 및 서비스 확대	공공기록 편찬 및 서비스 확대
법·제도 정비	법·제도의 정비	기록관리법, 대통령기록관리 법제 정비
		정보공개법 개정, 비밀설정 및 해제에 관한 법제 정비
	전문인력 확보 및 능력 개발	전문인력 확보 및 능력 개발
	거버넌스형 조직의 실현 및 기록관리 인프라 구축	거버넌스형 조직의 실현 및 기록관리 인프라 구축

※ 출처: 정부혁신지방분권위원회 2008, 95.

‘기록관리혁신전문위원회’는 「기록관리혁신로드맵」 확정 이후에도 2007년 기록관리혁신의 실질적 추진을 위한 기록관리관련 법제 정비 활동과 기록관리혁신 추진상황 점검 지원 활동을 지속적으로 이어나갔다(정부혁신지방분권위원회 2008, 95-116).

계획수립 기간을 제외하면 실제로 약 2년이라는 짧은 기간 동안 추진된 ‘참여정부’의 기록관리 혁신 활동의 가시적 성과는 한마디로 집약적 고도성장이라고 표현되어도 좋을 만큼 기록관리 제도와 일하는 방식에 많은 변화를 가져왔다. 그 가운데 중요한 사항을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 기록관리 관련 법령의 개정과 제정 활동이 이루어졌다. 구체적으로는 「공공기관기록물관리법」의 개정, 「대통령기록물 관리에 관한 법률」(이하 「대통령기록물법」)의 제정, 「비밀의 보호 및 관리에 관한 법률」(이하 「비밀관리법」)의 제정, 그리고 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 「정보공개법」)의 개정이 추진되었다. 앞의 두 법은 계획대로 제·개정되고 공포되었지만, 뒤의 두 법은 법률안을 마련하였지만 기간 내에 공포되지는 못했다.²²⁾

둘째, 중앙기록물관리기관인 국가기록원이 크게 성장했다. 시설 측면에서는 성남에 세계적인 수준의 보존환경을 갖춘 나라기록관이 2007년

22) 「비밀관리법」 제정을 위해 2005년 비밀관리혁신T/F를 구성하였다. 여기에는 기록관리혁신전문위원회, 국가정보원, 국가기록원, 법무부, 대통령비서실이 참여했다. 이들 이해당사자들은 수차례 협의를 거쳐 2006년 11월 법안내용에 합의하고 정부입법 형식으로 추진하기로 결정하였다. 그에 따라 2006년 12월 대통령 보고와 2007년 3월

12월 준공되어 개관하였고, 부산서고는 단순한 보존서고가 아니라 이용자들을 위한 서비스와 전시·역사체험 공간으로 거듭나기 위해 2007년 11월 명칭을 역사기록관으로 바꾸고 리모델링을 시작하였다. 1998년도에 3과, 1지소(2과), 1사무소에 정원 124명이던 조직의 규모도 크게 늘어나서 2008년 1월에는 3부, 14팀, 3관(2부 14팀), 1센터의 조직에 정원 360명이 되었다. 특히 그 가운데 기록물관리 전문요원 자격자는 55명에 이르고, 개방형 직위제를 도입하였으며 상당수의 중간관리자 직위가 전문가들로 채워졌다. 여전히 국가기록원의 독립과 기관장의 전문가 보임은 달성되지 못했지만 어쨌든 상당한 진전이라고 할 수 있었다. 이처럼 외형적 변화도 컸지만 기록정보의 콘텐츠화, 나라기록포털과 대통령기록포털 운영, 통합검색 기능, 출판과 전시활동 강화 등 서비스의 질적 향상을 위한 투자와 노력도 많이 이루어졌다.

셋째, 기록관리 전문인력의 양성과 채용이 이루어지게 되었다. 2005년 2월 「연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정」 중 [별표 1]을 개정하여 '기록연구직렬'이 학예직군에 신설되었다. 그리고 같은 해 7월 법률에 따라 우선적

으로 '기록물관리 전문요원'을 충원해야 하는 중앙행정기관의 위임을 받아 국가기록원이 45명의 기록연구사를 신규 채용하여 각 기관에 배치하였다. 또한 2007년 1월에는 「지방 연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정」 중 [별표 1]을 개정하여 '지방기록연구직렬'이 신설되었고, 총 38명의 정원이 확보되었다.

넷째, 기록관리 프로세스와 시스템 개선이 지속적으로 이루어졌다. 2005년 9월부터 2006년 2월까지 '기록관리 정보화전략계획수립(ISP) 사업'을 추진하였다. 이를 바탕으로 기록관리시스템(RMS)을 개발하여 중앙부처에 확산·보급하였으며, 중앙기록물관리시스템(CAMS)과 대통령기록관리시스템(PAMS)을 개발하는 성과를 거두었다. 업무관리시스템과 기록관리시스템, 기록관리시스템과 중앙기록물관리시스템의 연계, 기록정보통합검색시스템 등도 추진되었다. 한편, 기록관리 업무 고도화를 위해서 표준화를 적극 추진한 결과 기록관리 국가표준 5종²³⁾과 수많은 공공표준이 제·개정되었다.

이처럼 '참여정부'가 추진한 기록관리혁신 활동은 짧은 기간에 한국의 공공기록관리를 상당한 수준까지 끌어올리는데 성공함으로써 이

관계부처 협의 및 법제처 심의를 거쳤다. 그 과정에서 법률명칭과 일부 조항을 수정한 법률안이 2007년 3월 27일 국무회의를 통과하여 4월에 국회에 제출되었다. 국회에서는 정보위원회를 거쳐 4월 30일 법안심사소위원회에 상정되어 11월 27일 축조심사가 진행되었지만, 2008년 5월 29일 제17대 국회가 임기만료 됨에 따라 자동폐기되었다. 정부는 2008년 9월 2일 새로 구성된 18대 국회에 법안을 다시 제안하였고 현재 계류 중에 있다. 「정보공개법」의 경우, 2006년 8월 당시 대통령소속 정보공개위원회의 심의를 거쳐, '기록관리혁신위원회'에서 최종 개정안이 마련되었다. 이 개정안에는 사전공표에 의한 정보공개 원칙, 공익차원의 비교형량제 도입, 공개재분류, 정보공개위원회 기능 강화, 정보공개 처리기간 산정 방법 개선 등 전향적 내용이 포함되었다. 2007년도에 입법예고가 된 이 개정안은 마침 불거진 소위 취재지원선진화방안 마련과 맞물려 새로 구성된 정보공개강화 T/F에서 새로 논의되게 되었다. 그러나 '참여정부'가 임기만료되면서 이 개정작업은 무위로 돌아가게 되었다.

23) KS X ISO 15489-1 문헌정보-기록관리-제1부: 일반사항, KS X ISO/TR 15489-2 문헌정보-기록관리-제2부: 지침, KS X ISO 22310 문헌정보-표준입안자를 위한 표준에서의 기록관리 요건 서술 지침, KS ISO 23081-1 문헌정보-기록관리과정-기록메타데이터-제1부: 원칙, KS X ISO/TS 23081-2 문헌정보-기록관리과정-기록메타데이터-제2부: 개념과 실행 고려사항.

른바 ‘기록관리 압축 성장’을 일구어낸 핵심 기제로 작용했다는 평가를 내릴 수 있겠다. 그렇지만 단기간에 가시적 성과를 얻기 위한 전략적 선택으로서 시스템과 프로세스 중심의 개혁에 치중하다보니 공직사회 전반과 일반 국민 사이에 기록관리 철학을 확산하고 토착화 시키는 일, 기록관리 전문인력 및 기록관리 기관의 역량을 강화하는 일 등 보다 근본적인 문제에 집중하지 못함으로써 장기적으로 기록관리 혁신을 이끌어내갈 수 있는 기본 동력을 강화하는 데는 성공하지 못했다. 특히 기록관리혁신이 대통령을 비롯한 정권차원의 관심과 지원 속에 이루어졌다는 사실은 마치 칼날의 양면 같은 작용을 하였음을 부인하지 못한다. 강력한 추진력과 각종 지원을 확보하기 쉬운 반면에 흔히 ‘개혁피로증후

군’이라고 일컬어지는 위로부터의 개혁이 가져오는 한계에 부딪힐 가능성도 높은 것이다.

2.3.3 「공공기록물관리법」으로의 전문개정

2006년 10월 4일 「공공기록물관리법」이 법률 제8025호로 공포되었다. 2007년 4월 5일부터 시행된 이 법률은 「공공기관기록물관리법」을 전부개정한 것이었다.²⁴⁾ 전자정부 구현을 통한 행정환경의 변화,²⁵⁾ 국민의 알권리 의식향상과 정부의 적극적 정보공개제도 확대 정책,²⁶⁾ 기록관리 분야의 연구 및 실무역량 축적,²⁷⁾ 개혁적인 법령 시행에도 불구하고 여전히 기록관리에 대한 인식 부족과 잘못된 관행²⁸⁾ 같은 여러 요인들이 복합적으로 기록관리 관련법제의 재정비를 촉진하는 배경이 되었다.²⁹⁾ 그리고

- 24) 실제 전부개정 과정은 조금 더 복잡하였다. 먼저 국가기록원은 2004년 5월 「공공기관기록물관리법」의 개정안을 마련하고 국가기록물관리위원회에 제출하여 심의절차를 밟고자 하였으나 때마침 정부에서 국가기록관리혁신 사업이 추진되게 됨에 따라 추진을 중단하였다. 한편 2004년 12월 1일에는 「공공기관기록물관리법」의 개정법률안이 의원입법(정청대 의원 대표발의)으로 국회에 제출되었다. 정부(국가기록원)는 이후 혁신사업의 결과를 반영하고 일련의 법 개정 절차를 거쳐 「공공기관기록물관리법 전부개정안」을 2006년 1월 23일 국회에 제출하였다. 2006년 2월 국회 법안심사소위원회는 의원입법 개정안과 정부제출 전부개정안을 통합·보완한 「공공기관기록물관리법 전부개정안(대안)」을 제안하였고, 이를 행정자치위원회가 받아들여 같은 해 8월 심사·의결한 후 9월 8일 본회의에서 통과하였다.
- 25) 전자정부 사업은 1999년 발표된 ‘Cyber Korea 21’에서 청사진의 일부가 제시되었고, 「공공기관기록물관리법」이 시행되기 시작한 2000년부터 본격적으로 추진되기 시작하였다. 특히 2001년 제정된 「전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률」은 행정기관 주요 업무의 전자적 처리 원칙(제8조)을 천명하고, 행정관리 및 대민서비스의 전자화와 문서감축을 법제화함으로써 행정전자문서의 생산과 유통이 활발해지게 되었다.
- 26) 1996년 제정 공포되어 1998년부터 시행되던 「정보공개법」이 국민의 알권리 신장과 국정운영의 투명성 강화라는 당시 참여정부의 핵심가치를 실현하기 위하여 2004년에 전부개정되었다. 개정법은 공공기관이 주요 정책정보를 국민의 청구가 없더라도 사전공표하며, 보유정보의 목록을 작성·비치하고 이를 정보공개시스템으로 제공하도록 규정함으로써 기록관리 절차 개선을 요구하게 되었다.
- 27) 이에 따라 기록관리 선진국의 선도적인 모범사례와 최근 경향 등이 발 빠르게 소개되었을 뿐만 아니라 국내 기록관리 현상에 대한 문제점 분석과 합리적 대안 제시가 활발하게 이루어졌다(곽건홍 2006, 7-11 참조).
- 28) 일례로 세계일보는 참여연대와의 공동기획으로 ‘기록이 없는 나라’라는 제목의 탐사보도를 2004년 5월 30일부터 6월 9일에 걸쳐 시리즈로 보도하였다. 당시 이 기사들은 일선 행정기관의 거의 무법적이고 방만한 기록관리 실태를 적나라하게 드러내 보여 큰 충격을 주었다.
- 29) 전부개정안 제안부서인 국가기록원이 제시한 개정이유는 “공공기관의 투명하고 책임 있는 행정의 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적인 활용을 위하여 기록물의 전자적 생산·관리체계의 구축, 기록물의 공개·열람범위의 확대, 기록관리의 표준화 및 전문화를 높이기 위한 제도의 마련 등 공공기록물의 관리에 관하여 필요한 사항을 정하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것”으로 되어있다.

전술한 참여정부의 기록관리 혁신 활동을 통해 합의된 공공기록관리 정책을 반영하기 위한 작업의 결과이기도 했다.

공공기록관리 정책의 변천사라는 관점에서 『공공기록물관리법』의 주요한 개정 내용과 그 의의와 한계를 다음과 같이 분석 정리할 수 있다.

첫째, 공공기록관리의 목적 천명에서 큰 진전이 있었다. 앞서 『공공기관기록물관리법』에서 기록유산의 보존과 공공기관의 기록정보 활용이 기록관리의 목적임을 선언함으로써 공공기록관리 정책의 큰 전환점을 이루었다. 그렇지만 그 목적 선언은 공공기록관리를 여전히 행정편의라는 시각에서만 보고 있는 한계가 있었다. 그렇지만 『공공기록물관리법』은 여기에 “공공기관의 투명하고 책임 있는 행정의 구현”(제1조)을 덧붙여 시민의 시각에서 공공기록관리를 제도화한다는 민주주의 정신을 표현했다는 점에서 의미가 있다.

둘째, 공공기관이 관리할 수 있는 기록물의 범위가 행정박물 및 민간기록물로 확대되었다. 제3조제2호에서 ‘기록물’의 정의에 ‘행정박물’을 새로 추가하였고, 제24조에서는 행정박물의 관리에 대해서 규정하였다. 또 제2조에서 법률의 적용범위에 국가적 보존 가치가 인정되는 민간 기록정보 자료가 포함됨을 명시하고, 그 수집과 보존에 관한 규정을 하나의 독립된 장(제10장)으로 확대·보완하였다. 특히 국가지정기록물의 지정범위를 “국가적으로 영구히 보존할 가치가 있다고 인정되는 민간기록물”(제43조제1항)로 규정함으로써 기존의 법률적 모순이 해결되었다. 과거 『공공기관기록물관리법』

에서는 “민간인이 보유한 기록물이 공공기관의 업무수행과 관련하여 생산되고 국가적으로 보존할 가치가 높다고 인정되는 경우에”(제20조) 지정기록물로 지정할 수 있도록 하였다. 이 경우 지정범위가 기록물의 정의 상 공공기록물로 한정되고 민간기록물은 포함되지 않는 것으로 해석되는데, 이것은 같은 법률에서 민간으로 유출된 공공기록물의 강제 회수를 규정한 조항(제19조제1항)과 상충되는 문제점이 있었다. 또한 『공공기록물관리법』 제46조에서는 국가기록원이 국내·외 소재 주요 기록정보 자료와 영화·방송프로그램을 수집할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

셋째, 기록물관리기관 체제가 재정비되었다. 기존에 소관 영구보존기록물을 중앙기록물관리기관으로 이관하지 않고 직접 관리할 수 있던 기관 중에서 국가정보원과 군기관이 제외되었다.³⁰⁾ 나머지 국회·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회는 계속 독립된 영구기록물관리기관을 설치·운영할 수 있되, 그렇게 하지 않을 경우 중앙기록물관리기관에 소관 기록물의 관리를 위탁하도록 하였다(제10조). 이에 따라 지나친 분산관리체제로 인해 국가적으로 중요하고 민감한 기록 정보 자료가 제대로 보존되지 못할 수도 있다는 우려가 어느 정도 줄어들게 되었다. 또한 광역지방자치단체의 영구기록물관리기관 설치가 의무화되는 진전이 이루어졌다. 아울러 광역교육청과 기초지방자치단체도 영구기록물관리기관을 단독 또는 연합형태로 설립·운영할 수 있게 되었다(제11조). 이로써 상대적으로 뒤쳐져 있는 지방기록관리

30) 『공공기록물관리법』 부칙 제2조에 따라 이들 기관이 운영하던 특수기록물관리기관은 특수기록관으로 위상이 바뀌었다.

의 활성화를 기대할 수 있게 되었다. 다만 중앙 기록물관리기관인 국가기록원은 이제까지와 마찬가지로 행정자치부장관 소속으로 규정되었다. 이는 정부조직에서 국가기록원의 위상을 강화함으로써 공공기록관리의 정치적 중립성과 독립성, 그리고 전문성을 확보해야 한다는 기록관리 분야의 오랜 주장이 여전히 현실화되지 못한 부분이었다.

넷째, 국무총리 소속으로 국가기록관리위원회를 설치하게 되었다(제15조). 과거 『공공기관기록물관리법』에 의해서 중앙기록물관리기관에 설치되었던 국가기록물관리위원회에 비해서 위상이 훨씬 높아졌을 뿐만 아니라 위원회 구성과 기능도 강화되었다. 또한 산하에 전문위원회와 특별위원회를 둘 수 있도록 함으로써 위원회가 형식적으로 운영될 소지를 없애려고 하였다.³¹⁾ 특히 민간위원의 임기를 법률로 보장한 것은 공공기록관리의 중립성, 독립성 및 전문성을 확보하고자 하는 의도로 보인다. 그렇지만 법 제정 당시부터 비상임위원들로 구성된 심의기구라는 한계를 넘을 수 없을 것이라는 지적이 있었던 것도 사실이었다(곽건홍 2006, 20-21).

다섯째, 기록정보에 대한 접근과 이용을 강화하고자 하였다. 『공공기관기록물관리법』은 ‘기록물 공개 및 열람’을 하나의 장(제8장)으로 확대·보완하여 기록관리 혁신활동의 핵심요소를 법률에 반영하였다. 기록물관리기관은 비공개로 재분류되어 이관된 기록물을 매 5년마다 공

개여부를 재분류하도록 하였다(제35조제2항). 또한 “비공개 기록물은 생산연도 종료 후 30년이 경과하면 모두 공개함을 원칙으로 한다”(제35조제3항)는 소위 기록관리의 30년 원칙을 명문화하였다.³²⁾ 이것은 『정보공개법』의 규제에도 불구하고 계속 논란이 되고 있는 공공기관의 자의적인 비공개 결정의 폐해를 기록관리를 통해 최소화할 수 있는 법적 장치로서 중요한 의미를 갖는다. 다만 특수기록관의 비공개 기록물은 이관시기를 경우에 따라 30~50년, 심지어는 무기한으로 연장할 수 있도록 하고(제19조제4항과 제5항) 영구기록물관리기관의 보존기록물에 대해서는 비공개 상한기간을 따로 정할 수 있도록 함으로써(제36조) 스스로 세운 원칙의 엄격성을 약화시키는 모순을 드러내고 있다. 그렇지만 비공개 보존기록물의 제한적 열람을 가능하게 하고(제37조) 임기제 민간위원을 포함한 기록물공개심의회를 설치·운영하도록 하며(제38조), 공개가 결정된 기록물의 목록정보를 홈페이지에서 제공하도록(시행령 제72조제5항) 하는 등 공공정보에 대한 시민의 알권리 보장을 위해서 상당한 진전이 있었음은 분명하다.

여섯째, 업무과정에 기반을 둔 전자기록관리체계 구축을 촉진하기 위해 노력하였다. 전자기록관리의 원칙을 제시하였을 뿐, 구체적 절차 제시에서 취약했던 『공공기관기록물관리법』의 미비점을 개선하여 전자기록물의 안전하고 체계적인 관리 및 활용을 위해 국제표준에 부합하는 전자기록물 관리체계 구축·운영을 의

31) 2005년 감사원은 『공공기관기록물관리법』에 의해 구성된 국가기록관리위원회가 2004년 말까지 단 두 차례만 회의를 개최하는 등 형식적으로 운영된 것을 문제점으로 지적하였다(감사원 2005, 공공기록물 보존 및 관리실태 감사결과 보고).

32) 그러나 다른 조항과 달리 이 조항의 시행일은 2009년 7월 1일로 연기되었다.

무화하였다(제20조). 이는 빠른 속도로 전자기록물 중심으로 바뀌고 있는 업무환경과 그에 따른 기록관리 패러다임 변화를 반영하고 있다는 점에서 큰 의의가 있다(김유승 2008. 11-12).

2.3.4 「대통령기록물관리법」의 제정

대통령중심제의 전통이 강한 한국에서 대통령의 직무수행에 관련된 대통령기록물이 갖는 국정의 설명책임성과 역사적 중요성은 두말할 필요가 없는 일이다. 그러나 실제로는 대통령기록물이 대통령 결재문서로 협소하게 규정³³⁾되었기 때문에 정작 대통령의 직무수행에 대해 알 수 있는 중요한 기록물들은 대부분 공공기록관리의 사각지대에 놓여 있었다. 그 결과 대통령기록물은 상당 부분이 멸실되거나 유출된 것으로 추정되었다.

이러한 경험 때문에 철저한 대통령기록관리에 대한 요구는 학계와 시민사회에서 지속적으로 제기되었다. 그 결과 「공공기관기록물관리법」 및 「공공기록물관리법」에는 각각 대통령기록물의 관리에 대한 규정이 포함되었다. 여기서는 대통령기록물을 “대통령과 그 보좌기관이 대통령 직무수행과 관련하여 생산·접수한 모든 기록물”로 정의하고, 중앙기록물관리기관에 의한 수집과 보존, 무단 폐기·훼손과 반출금지 등을 규정하였다(제31조). 또 중앙기록물관리기관 소속 하에 영구기록물관리기관으로서 대통령기록관을 설치·운영할 수 있도록 하였다(제12조). 그렇지만 기존의 입법체계에서

는 대통령기록물의 범위와 소유권 설정, 대통령기록물의 공개 및 보호체계 수립, 대통령기록물에 대한 전문적 심의기구 설치 등과 관련하여 대통령기록물이 갖고 있는 특수성을 반영하지 못한다는 문제점이 있었다.

2005년 ‘참여정부’의 「기록관리혁신로드맵」에 대통령기록관리의 정비와 세부과제로 채택되었다. 그 후 조사연구와 논의과정을 거쳐서 정부는 「대통령기록물 관리에 관한 법률(안)」을 만들고, 다시 공청회·관계기관 협의·입법예고 등 일련의 입법절차를 거쳐 2006년 7월 18일 국회에 제출하였다. 한편 비슷한 시기에 「예문추관법(안)」이 의원입법안으로 발의되었다. 국회는 두 법안을 조정한 법률안을 2007년 4월 2일 본회의에서 가결하였다. 확정된 「대통령기록물관리법」은 2007년 4월 27일 법률 제8395호로 제정 공포되었고, 2007년 7월 28일부터 시행되었다(국가기록원 2009, 339-340).

새로 제정된 「대통령기록물관리법」의 핵심적 내용과 의의 및 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대통령기록물을 대통령의 직무수행과 관련하여 대통령(대통령권한대행과 대통령 당선인 포함), 대통령의 보좌·자문·경호기관, 대통령직인수위원회가 생산·접수·보유하는 기록물과 국가적 보존가치가 있는 대통령상징물(대통령 상징 문양이 새겨진 물품과 행정박물)로 정의(제2조제1호)하여 그 개념을 분명히 하고 범위를 확대했다.³⁴⁾

33) 1987년 개정된 「정부공문서규정」에서 모든 대통령 결재문서를 정부기록보존소에 이관 보존하는 것을 의무화하는 규정이 처음 신설되었다. 이 조항은 1991년 「사무관리규정」으로 이어져 1999년 12월 「공공기관기록물관리법 시행령」 제정에 따라 관련 규정이 삭제될 때까지 거의 그대로 유지되었다.

34) 대통령기록물의 법률적 개념은 1999년 제정된 「공공기관기록물관리법」 제13조제1항에서 처음 등장했다. “대통령과 그 보좌기관이 대통령의 직무수행과 관련하여 생산 또는 접수한 모든 기록물”이라는 대통령기록물의 개념

둘째, 대통령기록물의 국가소유권과 국가의 대통령기록물 관리 의무를 명시하였다(제3조). 이 규정은 대통령기록물의 무단파기·반출 등을 금지한 규정(제14조)과 함께 그 동안 만연하였던 대통령기록물의 사유화 관행을 법적으로 차단하려는 의지로 읽힌다.

셋째, 국가적 보존가치가 있는 대통령 개인 기록물을 수집·관리할 수 있는 근거가 마련되었다. 대통령은 국정의 최고책임을 지는 공직자이자 정치인으로서 그의 개인적 생각과 행적을 담은 개인기록물은 정치적·사회적·역사적으로 중요한 의미를 갖는다. 그러므로 대통령기록관이 가치판단에 따라 대통령의 개인기록물을 비록 직무관련성이 없더라도 대통령과 소유자의 동의를 받으면 수집할 수 있도록 한 것(제26조)은 과거에 비해 대단히 큰 진전이라고 할 수 있다(서혜란 2008, 321). 다만 여기서 대통령 개인기록물 여부를 어떤 기준으로 누가 결정할 것인가 하는 문제는 더 논의되어야 할 부분이다. 대통령의 개인기록물과 공적인 기록물의 경계가 애매할 경우가 많을 것이기 때문이다. 이 문제의 해결을 위해서는 기록물관리 전문요원의 권한강화와 엄밀한 구분기준 설정, 대통령기록물의 생산 및 관리프로세스 등 여러 가지 문제가 복합적으로 고려되어야 할 것이다.

넷째, 기존에 임의규정이었던 대통령기록관의 설치의 의무화 되었다(제21조). 이에 덧붙

여 대통령기록관의 기능(제22조), 대통령기록관의 직무범위와 임기(제23조), 대통령기록관의 운영에 관한 사항(제24조)을 규정하여 대통령기록관의 독립성과 전문성을 보장하도록 하였다. 대통령기록물이 갖는 특수성과 중요성을 고려할 때 대통령기록관의 독립성과 전문성을 보장하는 것은 중요한 일이다. 그런데 현행법에서 대통령기록관을 중앙기록물관리기관 소속으로 한 것은 법 제정 당시부터 문제점으로 지적되었다(서혜란 2006, 19; 조영삼 2009, 298-302). 물론 국가기록원 자체가 행정안전부 소속으로 독립성을 갖지 못한 상황에서 대통령기록관의 독립성을 확보하기는 현실적으로 쉬운 일이 아니기 때문에 이 두 문제는 연계되어 함께 해결되어야 할 사안이다.

다섯째, 공공기록물관리기관으로서 대통령기록관 설치의 의무화되었음에도 불구하고 개별 대통령기록관의 설치도 가능하도록 하였다(제25조). 개인이나 단체가 대통령령으로 정한 일정한 기준에 따라 특정 대통령의 기록물을 관리하기 위한 시설을 건립하여 국가에 기부채납 하는 경우에는 대통령기록관리위원회의 심의를 거쳐 개별 대통령기록관을 설치할 수 있으며, 이 때 중앙기록물관리기관의 장은 역시 대통령기록관리위원회의 심의를 거쳐 예산지원을 할 수 있도록 하였다. 개별 대통령기록관의 설치의 각각 장점과 단점이 있기 때문에 옳

은 「공공기록물관리법」에서도 그대로 승계되었다(제31조제1항). 대통령기록물의 범위 역시 「공공기관기록물관리법 시행령」에서 정해진 후 「공공기록물관리법 시행령」까지 그대로 유지되었다. 그 내용은 다음과 같다. 1. 대통령이 결재하거나 보고 받은 기록물, 2. 대통령과 그 보좌기관이 생산 또는 접수한 기록물, 3. 공공기관이 대통령 또는 그 보좌기관에 제출한 기록물의 원본, 4. 대통령 또는 차관급 이상의 대통령의 보좌기관이 참석하는 정책조정을 위한 각종 회의의 회의록, 5. 대통령의 업무와 관련한 메모, 일정표, 방문객 명단 및 대화록, 연설문 원본 등 사료적 가치가 높은 기록물, 6. 대통령의 영상 또는 육성이 수록된 시청각기록물, 7. 대통령 가족의 공적 업무활동과 관련한 기록물, 8. 그 밖에 중앙기록물관리기관의 장이 대통령 관련 기록물로 지정한 기록물.

고 그룹을 단언할 수 없다. 다만 그동안 시도는 있었지만 아직 개별 대통령기록관을 설치한 경험 없는 한국에서 이것이 또 다른 정치적 논란으로 비화될 소지는 없는지 살펴볼 필요는 있겠다.

여섯째, 대통령기록관리위원회의 설치가 의무화되고, 그 기능과 구성 등이 상세히 규정되었다(제5조). 대통령기록관리위원회는 대통령기록관리에 관련된 제반 사항을 심의함으로써 대통령기록관리의 독립성과 전문성을 유지하는 매우 중요한 도구가 될 것이다. 이 때문에 위원의 정치적 중립성 유지 의무를 따로 명시하고 있다(제6조). 현행법에서 대통령기록관리위원회는 「공공기록물관리법」에 의해 설치된 국가기록관리위원회에 두도록 규정되었다. 그러나 일정한 사항에 대하여 “위원회의 심의를 거친 사항은 국가기록관리위원회의 심의를 거친 것으로 본다”(제5조제7항)는 조항으로 인해 그 위상은 국가기록관리위원회 소속의 전문 위원회가 아니라 어느 정도 독립성을 유지하는 특수한 관계라고 보아야 한다.

일곱째, 대통령기록물의 특수성을 감안한 기록관리 프로세스를 법률로 구현하고 있다. 「대통령기록물관리법」의 관련규정은 기본적으로 「공공기록물관리법」의 틀을 그대로 따른다. 다만 대통령직의 임기제 특성으로 인해 임기 종료 전까지 해당 대통령기록물의 생산현황을 통보하고 이관하도록 규정한 점(제10조와 제11조), 대통령기록물의 무단과기·손상·은닉·반출 등에 대하여 일반 공공기록물보다 더 무거운

벌칙을 규정한 점(제30조), 폐기가 결정된 대통령기록물의 목록을 지체 없이 공시하도록 한 점(제13조) 등은 모두 대통령기록물의 특수성을 반영한 조항의 예가 된다.

여덟째, 대통령기록물의 공개와 열람에 대한 규정을 두었다(제16조). 대통령기록물의 공개 원칙과 비공개 대통령기록물의 30년 공개원칙, 공개분류와 재분류 등이 규정된 것이다. 과거 「공공기록물관리법」에서 대통령기록물의 공개와 열람에 대한 규정이 없었던 것에 비교해서 전향적 발전이다.

아홉째, 대통령지정기록물 보호제도가 도입되었다(제17조). 대통령지정기록물은 최장 15년까지인 보호기간³⁵⁾ 내에는 법률에 정해진 경우(제4항)가 아니면³⁶⁾ 열람, 사본제작, 자료제출을 금지한 것이다. 이 제도는 보호할 필요가 있는 대통령기록물을 상당 기간 보호함으로써 정치·경제·안보상 혼란을 방지하며, 생산된 대통령기록물이 은폐나 멸실되지 않고 모두 남겨지도록 보장하기 위한 조치이다. 다만 대통령지정기록물의 지정 여부와 보호기간 결정 권한이 해당 대통령에게 있기 때문에 지정의 공정성이나 과잉지정 여부를 확인할 수 없다. 일정한 조건(제1항 각호)을 만족시키는 기록물로 지정 대상을 한정하고, 대통령기록물 생산기관의 장이 의견을 첨부하도록(시행령 제9조제1항)한 것은 자의적 지정을 방지하기 위한 법률적 조치이다(서혜란 2008, 324). 한편 전직대통령에게는 대통령지정기록물을 포함하여 자신의 재임기간에 생산된 모든 대통령기록물을 최대

35) 다만 개인 사생활과 관련된 기록물의 보호기간은 30년 범위 이내로 할 수 있다(제17조제3항).

36) 이 경우에도 최소한의 범위 내에서만 열람, 사본제작 및 자료제출이 허용되며(제17조제4항), 그 내용을 누설할 수 없다(제19조).

한 편리하게 열람할 권리가 주어졌다(제18조). 이는 대통령으로 하여금 대통령기록물을 처음부터 잘 생산하고 보존하도록 보장할 뿐만 아니라 자유롭게 접근하여 활용하도록 함으로써 회고록이나 자서전 같은 역사적 자료를 집필하도록 하기 위한 조치이다. 그런데 뜻하지 않게 ‘전직대통령의 편리한 열람’의 범위가 어디까지 인가에 대한 논란이 일어났었다. 만약 현재의 법조문에 해석이 애매한 부분이 있다면 개정을 통해 분명하게 할 필요가 있겠다.

『대통령기록물관리법』이 갖는 의미는 곧바로 가시적 성과가 되어 드러났다. 2008년 2월에 임기를 마친 노무현대통령의 대통령기록물 약 825만 건이 법이 정한 절차에 따라 국가기록원으로 이관된 것이다. 이 수치는 역대 모든 대통령기록물들을 다 합친 숫자보다 많은 것은 물론이고, 지금까지 국가기록원이 이관 받은 대

통령기록물의 95.5%를 차지한다. 이와 더불어 ‘이명박정부’의 출범과 함께 대통령인수위원회 기록물 5만 여 건도 국가기록원으로 이관되었다. 그 상세한 상황은 <표 2>와 같다.

이번 대통령기록물의 이관은 수량의 방대함도 중요하지만, ‘참여정부’에 들어서면서 본격적으로 추진된 업무관리시스템으로 생산된 대량의 전자기록물을 이관하면서 많은 기술적 경험을 쌓을 수 있었다는 점에서 의미가 있다. 특히 웹기록물의 이관 경험은 매우 소중한 자산이 아닐 수 없다. 물론 이 과정에서 전자기록관리와 전자기록물의 장기보존에 관련된 어려운 과제들이 완전히 해결된 것은 전혀 아니다. 그렇지만 국제표준을 준수하는 전자기록물 관리 전략과 구현 방안 등에 대한 실제적이고 생산적인 경험을 가지게 된 것은 사실이다(이승역 2008, 55).

<표 2> 국가기록원 대통령기록관 소장 기록물 현황

구분	문서류 (간행물 포함)	시청각기록물	전자기록물	행정박물	합계 (건/원/점)
이승만	4,029	3,387	0	14	7,430
허정(권한대행)	172	13	0	0	185
윤보선	1,572	468	0	0	2,040
박정희	25,501	12,046	0	487	38,034
최규하	909	1,283	0	45	2,237
박충훈(권한대행)	66	3	0	1	70
전두환	16,221	26,181	0	676	43,078
노태우	8,476	12,667	0	401	21,544
김영삼	13,812	3,091	0	1,696	18,599
김대중	149,709	20,466	30,624	1,549	202,348
노무현*	508,901	695,334	7,046,375	3,105	8,253,715
이명박(인수기관)	6,302	118	44,774	141	51,335
합계	735,670	775,057	7,121,773	8,115	8,640,615

* 노무현 전 대통령기록물에는 일부 역대 대통령기록물이 포함되어 있으며, 검사·검수 및 정리기술 이후 통계 변경 가능.

※ 출처: 대통령기록포털 <http://www.pa.go.kr/usr/ors/ors_0201_00_1.do>.

3. 전환기에 들어선 한국의 기록관리 현황 진단

2008년 '이명박정부'가 출범하면서 한국의 공공기록관리 정책은 새로운 환경에 맞닥뜨리고 있다. '이명박정부'는 '실용'을 내세우며 이전 정부와의 차별화를 추구하는 과정에서 대통령소속 정보공개위원회와 국무총리소속 국가기록관리 위원회의 지위를 행정안전부 소속으로 격하시킨다는 계획을 발표했다. 결국 정보공개위원회의 경우에는 계획을 현실화 시켰으나, 다행히 국가 기록관리위원회에 대해서는 계획을 철회하였다. 대통령기록관리위원회는 「대통령기록물관리법」이 시행되고 대통령기록관이 설치된 지³⁷⁾ 근 2년이 되도록 구성하지 않다가 최근에야 가까스로 출범할 수 있게 되었다.

이러한 상황 속에서 국가기록원은 2009년 6월 「국가기록관리 선진화 전략」 및 「국가기록관리 선진화 전략 종합실천계획」을 발표하였다. '참여정부'의 「기록관리혁신로드맵」에 이은 두 번째 국가기록관리 정책문서인 셈이다. '글로벌 경쟁력을 갖춘 선진 기록관리 실현'이라는 비전과 4대 목표(내실 있는 기록관리로 신뢰받는 정부구현, 국가기록관리 기반 강화로 선진 인프라 확충, 기록정보 자원화와 편리한 서비스로 지식정보사회 선도, 우리 기록문화의 글로벌 국가브랜드화로 국제적 위상 제고)를 내걸고, 그 달성을 위한 방편으로 12개 과제, 36개 세부과제를 제시하였다. <표 3>은 그 내용을 요약한 것이다.

이 계획은 추진기간을 2009년부터 2013년까지

5개년으로 설정한 장기계획이다. 계획문서에서는 이 기간을 다시 3단계로 나누어 2010년에는 고도화단계, 2013년에는 선진화단계로 진입한다는 단계적 추진 전략을 제시하고 있다. 집권 초기부터 기록관리에 대한 이해부족을 드러냈던 '이명박정부' 하에서 기록관리에 대한 정책이 제시되었다는 것은 매우 다행스러운 일이다. 다만 계획 수립 과정에서 지난 10년 동안 진행된 공공기록관리 정책의 성과와 한계에 대한 철저한 분석이 선행되지 않은 탓에 일부 정책의 연계성 부족과 단절 현상이 엿보인다. 또한 논리적 설득력이 결여된 기대효과 예측을 무리하게 연계함으로써 국가기록관리가 자칫 내실 없는 성과주의의 함정에 빠질 수도 있다는 우려가 없지 않다.

기록관리에 대한 '이명박정부'의 이러한 리더십 변화는 그렇지 않아도 높은 수준의 기록관리 제도에 비해 여전히 낮은 수준을 면하지 못하고 있는 공직사회의 기록관리에 대한 인식에 부정적 영향을 주고 있다. <표 4>에 나타나는 것처럼 「공공기록물관리법」에 의한 기록물관리기관 설치기한이 이미 지났거나 가까워오고 있는 많은 공공기관들이 기록물관리 전문요원의 채용을 계속 미루거나 마지못해 계약직으로 채용하려는 움직임이 두드러지게 나타나고 있는 것은 그 단적인 예가 된다. 이런 지체현상이 나타나는 직접적인 원인은 '이명박정부'의 지방공무원 정원 감축 정책과 총액인건비제도 하에서 지방자치단체에게 일방적으로 정원 신설을 요구하기 어려운 사정 등에 있지만, 보다 근본적인 원인은 바로 기록관리에 대한 인식 부족 또

37) 「대통령기록물관리법」에서 대통령기록관 설치가 의무화됨에 따라 2007년 11월 30일 「행정자치부 직제 시행령」에 대통령기록관 직제가 신설되었고, 2008년 4월 23일에 공식적으로 개관하였다.

〈표 3〉 「국가기록관리 선진화 전략」의 구성

목표	과제	세부실천과제
내실 있는 기록관리로 신뢰받는 정부 구현	주요 국정기록에 대한 생산단계부터의 철저한 관리	각급기관 처리과 기록관리체계 확립
		대통령기록의 수집·관리체계 확립
		회의록 등 정책결정과정 기록의 관리체계 구축
		시청각기록물 전자적 관리체계 구축
		행정정보 데이터세트 및 웹기록의 체계적인 관리
	체계적인 기록관리를 통한 업무의 효율성 제고	전자기록관리시스템 확산을 통한 그린 IT 실현
		기록관리 표준 고도화 및 확산
		기록물 분류 및 평가체계 확립
		기록관리 업무 자동화를 통한 녹색 근무환경 조성
	모든 기록에 대한 안전한 보존관리	정부산하공공기관 기록관리체계 구축
		구 전자문서의 관리체계 구축
		전자기록 보존전략 및 재해복구체계 마련
		신뢰받을 수 있는 전자기록관리체계 구축
		필수기록물 관리체계 구축
		대통령기록물의 철저한 보존관리체계 확립
국가기록관리 기반강화로 선진인프라 확충	기록물관리기관 구축을 통한 행정의 효율성 제고	지역 특성에 맞는 지방기록물관리기관 설치 지원
		헌법기관기록물관리기관과의 협력체계 구축
		중간기록관리시설 건립
	기록관리 전문인력 양성·배치	기록관리 전문인력 양성 및 전문성 강화
		각급기관 기록물관리 전문요원 배치 지원
	산·관·학 협력을 통한 기록관리 기반 강화	산·관·학 협력을 통한 친환경 기록관리 연구개발
		폐적한 녹색공간 조성을 위한 민간아카이브 활성화
기록정보 자원화와 편리한 서비스로 지식정보사회 선도	기록의 지식자원화를 통한 기록정보이용 활성화	기록물 기술(記述) 강화를 통한 기록정보 지식자원화 추진
		다양한 콘텐츠 개발로 기록정보 활용분야 확대
		디지털기록의 통합 관리체계 구현
	지역·기관의 경계를 뛰어넘는 통합서비스 기반 강화	대국민서비스를 위한 기록물 공개제도 개선
		각급기관 주요 기록물 통합을 통한 정보자원 그린화
		기록정보 유통체계 구축을 통한 종이없는 녹색행정 실현
	기록정보 이용의 편리성 제고	고객중심의 기록정보서비스 체계 마련
우리 기록문화의 글로벌 국가브랜드화로 국제적 위상 제고	우수한 기록문화의 세계적 전파	기록문화의 국가브랜드화 추진으로 녹색성장기반 조성
		세계 각국에 우리 기록문화의 우수성 적극 홍보
	국제사회와의 협력체계 강화	외국과의 기록관리분야 협력 내실화
		기록관리 국제 교류협력 강화
	기록유산의 발굴·보존을 통한 문화국가로의 도약	해외 한인 기록유산의 종합 수집·활용
		남북 기록물관리기관간 교류협력 추진

※ 출처: 국가기록원, 2009, 「국가기록관리 선진화 전략 종합실천계획」, 16-17.

〈표 4〉 공공기관의 기록물관리 전문요원 배치 현황

(2009. 10. 31 현재)

	중앙		지방자치단체			교육청			기타 공공 기관	합계
	본부	소속	광역	기초 (15만 이상)	기초 (15만 미만)	광역	지역 (7만 이상)	지역 (7만 미만)		
대상기관	45	283	16	112	120	16	43	137	68	840
배치기관	43	0	15	41	1	6	0	0	0	106
배치인원	49	0	19	41	1	7	0	0	0	117
배치기한	-	2010	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2011	

※ 출처: 국가기록원 내부자료

는 기피현상과 정책당국의 문제해결 의지 약화가 서로 상승작용을 일으키고 있다는데서 찾을 수 있을 것이다. 이러한 현상이 지속된다면 당연히 각 기관의 기록관리가 제대로 작동하지 못할 것이고, 나아가서는 유능한 인재들이 더 이상 기록관리 교육을 받으려고 하지 않을지도 모른다. 실제로 최근 기록관리학 전공과정이 개설된 각 대학원들에서 지원자 수가 줄어드는 현상이 나타나고 있는데 이는 장기적으로 기록관리의 발전을 심각하게 저해하는 악재가 될 수 있다.

2008년 여름에 불거진 '참여정부'의 대통령기록물 유출 논란은 급기야 국가기록원의 고발사태로 이어졌다. 이 사건은 그 발단에서부터 전개과정과 결말에 이르기까지 기록관리 전문가들의 관점은 거의 배제된 채³⁸⁾ 대단히 정치적으로

이용됨으로써 국가기록관리기관과 기록관리 전문가들이 금과옥조로 지켜야 할 전문성과 정치적 중립성에 치명적인 상처를 남겼다.³⁹⁾ 특히 이 과정에서 국가기록원이 마땅히 가져야 할 권위를 제대로 발휘하지 못한 점은 대단히 아쉬운 일이다. 사실 중앙기록물관리기관의 독립성 확보가 중요하다는 점은 이미 오래 전부터 인지되어 왔다. 그러나 계속 현실 논리에 밀려 온데다가, '참여정부'의 「기록관리혁신로드맵」에서도 이 문제를 기록관리 프로세스와 시스템으로 해결하고자 한 것은 큰 실책이 아닐 수 없다.

한국의 공공기록관리가 발전기를 거치면서 세계에 유래가 없을 정도로 비약적인 압축성장을 했다고는 하지만, 자세히 들여다보면 그 성장의 과실이 고르게 분배된 것은 아니다. 〈표 4〉

38) 당시 한국기록관리학회와 한국기록관리학회지는 이 사안에 대한 전문가적 입장을 밝힐 필요성을 인식하고 수차례의 회동을 거쳐 공동성명문을 작성하였지만 발표시점 등의 문제로 인해 결국 입장표명을 하지 못하고 말았다.

39) 2009년 10월 말 신문에 아주 짤막한 기사가 실렸다. 서울중앙지검 첨단범죄수사1부가 노무현 전 대통령의 기록물 유출 의혹 사건을 불기소 종결했음을 밝혔다는 것이었다. 기사에 의하면 검찰은 피고발인 중 노 전 대통령은 5월 서거해 공소권이 없고, 전 국정상황실장과 전 기록관리비서관은 유출 당시 관련 직위에 있지 않아 무혐의 처분되었으며, 전 청와대 총무비서관 등 나머지 8명은 노 전 대통령의 지시에 따라 기록물을 유출했다가 고발 이후 기록물을 반환한 점 등을 고려해 기소유예 처분했다고 하였다. 여기서 '노 전 대통령의 지시에 따라 기록물을 유출했다'고 하여 봉하마을 사저로 대통령기록물 사본을 가져간 것을 유출로 본다는 검찰의 입장은 그대로임을 알 수 있다. 어쨌든 2008년 7월 국가기록원과 뉴라이트전국연합이 노 전 대통령과 당시 비서관, 행정관 등 11명을 검찰에 고발한 이른바 대통령기록물 유출 사건은 당시 온 나라를 떠들썩하게 했던 것을 생각하면 믿을 수 없을 정도로 너무나 조용히 모두의 무관심 속에 막을 내렸다. 차제에 이 문제가 법정으로 가서 논란이 된 부분에 대한 법률적 판단이 이루어지고 그 결과에 따라 필요하다면 문제가 되는 법률조항이 개정되어야 한다는 일부 기록관리 전문가들의 의견도 일단은 함께 묻혀버리는 결과가 되었다.

에서도 여실히 드러나듯 공공기록관리 수준은 중앙과 지방,⁴⁰⁾ 일반행정기관과 교육행정기관 간에 상당한 편차가 있다. 그리고 행정부와 다른 헌법기관들⁴¹⁾ 사이에도 어느 정도는 괴리가 있는 것이 사실이다.

한편 공공부문의 기록관리가 법제도 정비와 인프라 투자에 힘입어 발전을 하고 있는 동안에 민간부문은 여전히 관심의 사각지대에 밀린 채 더딘 발전을 하고 있는 현상도 관찰된다. 물론 일부 모범사례들이 없는 것은 아니지만, 민간부문 기록관들⁴²⁾ 즉 기업·대학·각종단체·주제기록관 등은 아직 숫자도 많지 않고 전반적으로 인프라도 부족한 편이다.

그러나 한국의 기록관리 현실이 온통 부정적인 상황에 놓여있는 것은 아니다. 세계를 선도하는 정보통신 기술력은 날로 늘어나는 다양한 전자기록 정보자료들이 제기하고 있는 합리적 관리와 장기보존 과제를 해결해나가는데 무엇보다 든든한 밑바탕이 되어주고 있다. 그 동안 기록관리 선진국에 비해 뒤쳐진 부분을 따라가기 위해 노력해 왔다면 이제는 그들과 함께 경험과 지식을 공유하면서 대안을 제시할 수 있을 것으로 본다. 특히 프로세스와 시스템 혁신을 중심으로 한 기록관리 정책이 추진되면서 국내의 공공기록관리 시스템은 짧은 시간 동안 상당히 고도화된 수준으로 발전하였고 기술적

역량도 상당히 축적되었다고 평가할 수 있다.

최근에는 공공부문에서 먼저 생겨난 기록관리 발전의 추동력이 민간부문으로 확대되는 현상을 관찰할 수 있다. 기업이나 대학, 민간단체를 비롯해서 문화와 예술, 일상생활 영역에 이르기까지 다양한 형태로 기록을 생산하거나 생산된 기록물을 관리하고 보존하려는 시도가 늘어나고 있고 관심이 커지고 있다. 또 이와 관련하여 학제간 협력이 시도되고 있는 현상도 보인다.

현재 시점에서 한국 기록관리 분야의 향방을 가늠해 볼 때 긍정적인 전망을 할 수 있게 하는 요인은 무엇보다도 그동안 내부 역량이 상당 수준으로 축적되었다는 점이다. 우선 학술연구가 양적으로나 질적으로 상당한 성장을 하고 있다. 문헌정보학계에서는 일부 연구자들이 이르게는 1960년대부터 1990년대에 걸쳐 간헐적으로 연구결과를 발표하기도 했지만⁴³⁾ 본격적인 연구는 1990년대 말부터 시작되었다. 2000년도에 창립된 ‘한국기록관리학회’와 ‘한국기록학회’는 각각 학술지 발행과 학술발표회 개최 등 활발한 학술활동을 전개하면서 기록관리학 분야의 연구역량을 강화하는데 온 힘을 기울여 오고 있다. 그 결과 한국의 기록관리학은 짧은 역사에도 불구하고 많은 연구성과를 축적하고 연구분야를 확장할 수 있었다.⁴⁴⁾

『공공기관기록물관리법』 제정을 계기로 1999

40) 지방기록물관리의 현황에 대해서는 다음 자료를 참조할 것. 지수걸, 2009, “지방기록물관리기관 설립의 방향과 방법,” 기록관리법 10년: 한국 기록관리의 현황과 전망, 『제9회 한국기록학회 학술심포지엄 자료집』.

41) 헌법기관의 기록물관리 현황에 대해서는 다음 자료를 참조할 것. 국가기록원, 2008, “헌법기관 기록물, 어떻게 관리되고 있나?” 『기록관리 포럼 자료집』, 3.

42) 민간부문 기록물관리 현황에 대해서는 다음 자료를 참조할 것. 국가기록원, 2008, “기획특집-기록관리 선진화를 위한 민간부문의 노력,” 『기록인』, 5: 6-31.

43) 그 당시에는 ‘기록관리’보다는 주로 ‘문서관리’라는 용어를 사용하였다.

44) 한국의 기록관리학 분야 연구지형을 확인하기 위해서는 다음 자료를 참조할 것. 이재운, 문주영, 김희정, 2007, 텍스트 마이닝을 이용한 국내 기록관리학 분야 지적구조 분석, 『한국문헌정보학회지』, 41(1): 345-372.

강점	• 기록관리 이론기반 강화 • 기록관리 실무경험 축적 • 기록관리 전문인력 양성 • 기록관리 시스템 고도화	약점	• 국가기록원의 독립성 취약 • 전문인력 충원 난조 • 공공부문 기록관리 수준 격차 • 민간부문 기록관리 수준 취약
기회	• 선도적 IT 기술 역량 • 기록관리 영역의 다변화	위협	• 기록관리 거버넌스의 변화 • 기록관리에 대한 인식 부족

〈그림 1〉 한국 기록관리 현황에 대한 SWOT 분석

년부터 시작된 국내의 기록관리 전문인력 교육 역시 양적·질적 성장을 거듭하였다. 현재는 전국에 걸쳐 21개 대학원과 한국기록관리학교육원 등에서 한국의 기록관리를 이끌어 갈 차세대 인재들을 양성해내고 있다. 이를 통해 배출된 기록물관리 전문요원 유자격자는 2008년 12월 현재 528명에 이른다. 그 중에서 공공부문에 배치된 기록연구사들은 많은 경우 과중한 업무량과 조직의 이해와 협조 부족에 시달리고 있는 현실 속에서도 높은 사명감으로 무장한 채 기록관리 전문가로서의 역량을 쌓아가고 있다(서혜란, 옥원호 2008).

〈그림 1〉은 한국의 공공기록관리 분야가 처한 상황에 대한 분석 내용을 내부 요인과 외부 요인으로 나누어 요약해서 도식화한 것이다. 전체적으로 볼 때 발전기를 선도했던 기록관리 정책 수립 능력을 갖고 있는 상부 주체들의 추진 의지와 동력이 약화된 반면에 발전기를 거치면서 기록관리 제도와 시스템, 그리고 인력 등 하부구조는 강화된 것으로 보인다. 이러한 분석을 통해서 한국의 기록관리 분야가 향후에도 성장과 발전을 지속해 나가려면 지금까지와는 다른 패턴에서 접근해야 할 것이라는 시사

점을 발견하게 된다. 상부 주체가 앞장서서 이끌어 나가는 단방향의 선형 발전모델에서 벗어나 하부구조를 이루는 각 요소들이 연대하고 소통해나가면서 함께 만들어나가는 쌍방향의 네트워크형 발전모델로 변신할 전환기에 와 있는 것이다.

4. 결 론

1948년 대한민국 정부수립 이후 60년 동안 공공기록물의 관리에 대한 정책과 각종 제도는 많이 변화하였고 제도적 측면에서 상당히 성숙한 모습을 가지게 되었다. 그런데 그 과정은 지속적이고 점진적이기 보다는 몇 차례의 패러다임 혁신으로 이루어진 특징을 가지고 있다.

1969년 정부조직 안에 정부기록보존소를 설치함으로써 기록관리를 행정사무의 하위기능이 아닌 독자적인 정부기능으로 인정한 것이 그 첫 번째이다. 그러나 당시의 기록관리 관련 정책과 제도는 여전히 행정의 효율화를 위한 도구라는 인식의 한계 안에 갇혀 있었다. 2000년부터는 한국 최초의 공공기록관리 관련 법률인 『공공기관

기록물관리법』이 시행되었다. 이를 계기로 공공 기록관리 체계가 정립되게 되었으며, 공공기록물 관리에 기록관리학의 이론과 국제적 모범실무를 접목시킬 수 있게 되었고, 기록관리학 교육과 연구가 본격적으로 시작되게 되었다. 공공기록물이 단순히 행정업무 수행의 도구를 넘어서서 행정의 설명책임성과 역사성을 담보하는 의미로 이해되는 본격적인 발전기가 시작된 것이다. '참여정부'의 기록관리 혁신 활동은 한국의 공공기록관리 수준이 다시 한 번 비약적으로 발전할 수 있도록 만들었다는 점에서 중요한 의미가 있다. 전문개정된 「공공기록물관리법」 제정, 「대통령기록물관리법」 제정, 국가기록원의 기능과 조직 확대, 국가기록관리위원회 출범, 기록물관리 전문요원의 공공기관 배치, 기록관리 프로세스와 시스템 고도화 등이 혁신 활동을 계기로 이루어졌다. 이러한 발전과정은, 물론 민주주의의 발전과 시민의식의 성숙이 바탕에 깔려 있기 때문에 가능한 것이기는 했지만, 기본적으로는 위로부터의 개혁모델이었다고 볼 수 있다.

이제 한국의 공공기록관리는 새로운 국면을 맞아 전환기의 앞부분에 와 있는 것으로 보인다. 단방향의 선형 발전모델이 가지는 장점은 역시 효율성에 있다. 그 덕분에 한국의 공공기록관리는 비교적 짧은 시간에 고도의 압축성장을 이루어낼 수 있었다. 그러나 이제 그 발전모델은 더 이상 지속되기 어렵게 되었다. 이러한 판단은 단순히 기록관리 리더십의 성격이 달라졌다는 상황인식에만 기인하는 것은 아니다.

단방향의 수직적 세상이 쌍방향 또는 다방향의 수평적 구조로 진화하기 시작한지는 이미 꽤 시간이 흘렀다. 지금은 효율성을 앞세우는 집권의 시대가 아니라 다양성과 협력의 가치를 말하는 분권의 시대인 것이다. 기록관과 도서관의 조직통합, 공공기록부문과 민간기록부문의 서비스협력 사례들이 점점 늘어나는 현상은 바로 이러한 시대변화의 한 단면이기도 하다. 이제 어느 정도 기초체력을 갖게 된 만큼 변화하는 환경에 맞추어 쌍방향의 네트워크형 발전모델이라는 새로운 전략을 추구할 때가 되었다.

새로운 발전모델을 성공적으로 정착시키고 전환기를 다시 새로운 성장기로 유도하기 위해서 기록인들은 변화하는 환경에 대하여 열린 자세를 가지고 적극적으로 대응할 수 있어야 한다. 아마도 그 출발점은 지금까지 이룩한 성과에 대한 자부심이 될 것이다. 그러나 당연히 그 성과란 완전한 것이 아니다. 해결해야 할 제도적 모순과 극복해야 할 기술적 한계가 산적해 있으며 기록관리의 전문성과 기록관리의 진정한 의미에 대한 사회적 인식과 공감대 형성은 여전히 취약하다. 기록인들 앞에 놓인 수많은 과제들에 대하여 냉철한 분석과 현명한 대안을 제시하기 위해서는 기록관리 전문가로서의 끊임없는 자기성찰과 공부が必要하겠다. 그리고 참여와 연대를 통해서 개별적 역량을 묶어내고 상승효과를 이끌어 낼 네트워크를 만들어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 곽건홍. 2006. 한국 국가기록 관리 체제 '혁신'의 성격: 기록관리법 개정안 분석을 중심으로. 『기록학연구』, 13: 3-40.
- 국가기록원. 2009. 『국가기록원 40년사』, 대전: 국가기록원.
- 김세경. 2007. 우리나라 공공기록물 관리에 관한 법규의 변천. 『한국기록관리학회지』, 7(1): 5-38.
- 김유승. 2008. 『공공기록물 관리에 관한 법률』의 제정 의의와 개선방안: 국가기록원의 위상과 국민의 알권리를 중심으로. 『한국기록관리학회지』, 8(1): 5-25.
- 김익한. 2007. 기록학의 도입과 기록관리혁신(1999년 이후). 『기록학연구』, 15: 67-93.
- 김익한. 2009. 기록관리법 10년, 다시 한 번의 도약을 위한 제언. 『기록학연구』.
- 김재순. 1999. 기록물관리법 제정을 둘러싼 주요논점과 조정. 『기록보존』, 12: 19-43.
- 남효채. 2000. 한국 기록관리행정의 변천과 전망. 『지식기반사회에서의 기록관리학 발전방안과 미래: 한국기록관리학회 창립 기념 국제학술대회 자료집』, 서울: 한국기록관리학회: 9-25.
- 서혜란. 2006. 『대통령기록관리법』 제정의 의의와 쟁점사항 검토. 『대통령기록관리법 제정 공청회 토론자료집』, 대전: 국가기록원: 15-24.
- 서혜란. 2008. 기록관리 법제: 기록관리의 법률적 근거는 무엇인가? 한국기록관리학회 편. 『기록관리론: 증거와 기억의 과학』, 서울: 아세아문화사: 302-334.
- 서혜란, 옥원호. 2008. 기록연구사의 근무실태 및 제도운영에 관한 실증연구. 『한국기록관리학회지』, 8(1): 235-255.
- 이경용. 2003. 한국 기록관리체제 성립과정과 구조: 정부기록보존소를 중심으로. 『기록학연구』, 8: 3-56.
- 이상훈. 2009. 한국정부 수립 이후 행정체제의 변동과 국가기록관리체제의 개편(1948~64년). 『기록학연구』, 21: 169-246.
- 이승억. 2008. 참여정부 대통령기록물 이관과 대통령 국정수행 기록화의 진전. 『기록인』, 2: 50-55.
- 이승일. 2007. 1960년대 초반 한국 국가기록관리체제의 수립과정과 제도적 특징. 『한국기록관리학회지』, 7(2): 43-71.
- 이승일. 2008. 1980~90년대 국가기록관리체제의 개편과 제도적 특징. 『한국기록관리학회지』, 8(2): 5-38.
- 정부혁신지방분권위원회. 2008. 『참여정부의 기록관리혁신: 2003-2008』, 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 조영삼. 2009. 대통령기록관리의 현황과 전망. 『기록학연구』, 21: 283-322.
- 한국행정연구원. 1996. 『국가기록물 관리의 발전방안에 관한 연구』, 서울: 한국행정연구원.
- 한국정보관리학회. 1989. 『국가기록보존업무의 발전방안에 관한 연구』, 서울: 총무처 정부기록보존소.