

지방자치단체의 생산의무기록물 생산·관리제도 개선안 연구: 전라남도 Y군을 중심으로

A Study on the Improvement of the System for the Production
and Management of Compulsory Records of the Local
Government: Focusing on Y County in Jeollanam-do

김옥수(Ok-Su Kim)¹, 이명규(Myounggyu Lee)²

E-mail: zeccraze@naver.com, gyulee@jnu.ac.kr



¹ 제 1저자 전남대학교 대학원 기록관리협동과정 석사
² 교신저자 전남대학교 사회과학대학 문헌정보학과 교수

논문접수 2020-10-20
최초심사 2020-10-26
게재확정 2021-01-13

ORCID

Ok-Su Kim
https://orcid.org/0000-0003-3481-7679
Myounggyu Lee
https://orcid.org/0000-0001-7481-3846

© 한국기록관리학회

This is an Open Access article distributed under
the terms of the Creative Commons
Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0
(https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4
.0/) which permits use, distribution and
reproduction in any medium, provided that the
article is properly cited, the use is
non-commercial and no modifications or
adaptations are made.

• 본 논문은 김옥수의 석사학위논문 「지방
자치단체 생산의무기록물의 생산 저해환
경에 관한 연구」(2020)의 일부를 수정·
보완한 것임.

초 록

우리나라의 공공기관은 ‘공공기록물 관리에 관한 법률’에 따라 생산의무기록물을 생산하
고, 매년 국가기록원에 생산 현황 통계를 제출하고 있다. 그런데 지방자치단체에서 실제
생산하는 의무기록물 현황과 기록원에 제출한 현황 통계에 차이가 있다. 이를 바탕으로
생산의무기록물의 생산관리 제도에 대한 문제점을 찾아서 그 개선안을 제시하였다. 문제점
은 생산의무기록물에 해당되는 범위가 모호하며, 업무 담당자의 이해도 부족하다. 그리고
특정 업무 중심의 기록물만 생산되고 있는 실정이다. 개선안으로는 지방자치단체의 생산의
무기록물 대상을 분명히 정하며, 업무 담당자는 이에 대한 이해를 해야하고, 자치단체의
생산의무기록물의 생산과 관리에 대한 조례를 제정한다.

ABSTRACT

Korea's public institutions produce mandatory production records under the "Public Records Management Act" and submit statistics on production status to the National Archives of Korea every year. However, there is a difference between the actual status of compulsory records produced by local governments and the status statistics submitted to the Archives. Based on this, an improvement plan was proposed after identifying problems with the production management system of the production obligation records. In particular, the scope of the production obligation records is ambiguous, and the person in charge lacks an understanding of the specific scope. In addition, only certain work-oriented records are being produced. As such, the improvement plan shall clearly determine the target of the local government's production obligation records, and the person in charge of the affairs shall understand it and implement an ordinance on the production and management of the local government's production obligation records.

Keywords: 생산의무기록물, 공공기록물, 기록관리, 회의록, 시청각기록물

Production obligations records, Public records, Records management, Meeting minutes, Audiovisual records

1. 서론

1.1 연구목적

이제 우리나라의 「공공기록물 관리에 관한 법률」이 제정된 지 20여년이 경과하였다. 그동안 공공기록물 관리는 괄목할 만큼 발전하였고, 그 성과는 관련법제에 집약되어 있다. 그리고 이 법제로 인해 지방자치단체는 공공기록물 관리의 필요성과 중요성을 인식하게 되었다.

지방자치단체는 정비된 법제에 따라 공공기록물을 생산하여 관리하고 있는 실정이다. 그리고 법에 명시된 절차에 따라 매년 정해진 일자에 자치단체의 기록물 생산 현황을 국가기록원에 통보하고 있다. 그럼에도 불구하고 자치단체에서 공공기록물을 생산하는 담당자들은 기록물 생산·관리의 관련법과 제도에 대한 이해가 부족하여, 실제로 이들은 자치단체의 공공기록물의 생산, 등록, 정리, 이관 등 업무 과정에 실무적인 어려움을 겪고 있다. 이 중에서 기록물 관리법에 생산의무를 명문화한 ‘생산의무기록물’에 대해서도 마찬가지이다.

현행의 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제17조에 ‘대통령령’으로 정하는 바에 따라 공공기관은 조사·연구·검토서, 회의록, 시청각기록물을 의무적으로 생산하여야 한다고 명시하고 있다. 하지만 법률 조문과 다르게 지방자치단체에서는 국가기록원에 보내는 생산현황 통보 내용을 보면 생산의무기록물의 실제 생산현황과 목록이 일치하지 않는 것으로 보인다. 이는 생산의무기록물을 생산하는 부서에서 생산하지 않거나, 아니면 생산 대상 기준에 대한 이해가 낮아 정확하게 파악되지 않고 생산현황에 누락되고 있는 것으로 보인다. 이러한 원인을 관련 법제와 생산의무기록물 생산 업무에서 생산·관리 현황 분석을 통해 개선안을 찾아야 할 것이다.

따라서 이 연구의 목적은 지방자치단체에서 공공기록으로 중요도가 높은 생산의무기록물의 생산·관리의 범위와 생산현황 통보 과정을 살펴보고, 생산의무기록물의 생산·관리가 제대로 이뤄지도록 생산자의 생산의무기록물에 대한 이해 정도와 기록관의 역할 관계 조정 등을 지방자치 수준의 법제로 마련하여 개선안을 제시하는 것이다.

1.2 연구내용 및 방법

지방자치단체 Y군을 대상으로 생산의무기록물의 생산과 생산현황 통보의 관리에 대한 실증적 연구를 위해 우선, 연구 분석 대상인 생산의무기록물의 개념과 범위, 관련 법제에 대한 이론 등 선행 연구와 관련 법제를 토대로 하는 문헌 연구를 진행하며, 지방자치단체의 생산의무기록물의 생산과 생산현황 등록 관리 상황을 파악하기 위해 실태조사를 실시하였다. 그리고 실태조사를 통해 파악된 데이터를 분석하여, 문제점을 도출하고 개선 방안을 제시하였다.

이 연구 과정은 첫째, 지방자치단체 Y군의 생산의무기록물 생산현황과 생산목록을 파악하기 위하여 국가기록원에 최근 4년간의 공공기록물 생산현황에 대한 정보공개를 청구하였다. 현행 공공기록물 생산현황 보고서식은 ‘조사·연구·검토서, 회의록, 시청각기록물의 건수와 목록’을 포함하였다. 둘째, 국가기록원에서 공개 결정된 자료를 바탕으로 지방자치단체 Y군에 생산의무기록물의 생산량과 생산현황을 정보공개 요청하였다. 그리고 실증적으로 국가기록원 생산현황 통보와 자체 현황 자료를 비교하여 공개된 자료의 통계 차이를 분석해서 이유를 살펴보고, 생산의무기록물의 생산과 현황통보 관리의 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하였다.

한편, 이 연구는 우리나라 지방자치단체 전체가 아닌 특정한 자치단체를 대상으로 하는 한계와 담당자의 설문이나 면담이 반영되지 않은 제한된 연구로 인하여 일반화하기는 어렵다.

1.3 선행연구

우리나라의 기록물관리법에는 주요 기록물로 조사·연구·검토서, 회의록, 시청각기록물을 명시하며, 이를 생산 의무로 정하고 있다. 이와 관련해서 지방자치단체의 기록물관리에 대한 선행연구 중에서 생산의무기록물 생산과 현황통보 등 관리에 대한 선행연구와 생산의무기록물에 해당하는 조사·연구·검토서, 회의록, 시청각기록물에 대한 선행연구로 구분해서 살펴보았다.

먼저, 지방자치단체에서 생산의무기록물의 생산 및 관리에 선행연구는 미미하다. 일반적으로 지방자치단체의 기록물 관리에 대한 연구는 특정기록물을 대상으로 하는 연구보다는 해당 기관의 기록물 관리를 포괄적으로 살펴본 연구이거나 총괄적 생산현황 실태를 파악하는 연구가 대부분이다.

기록물 관리에 대한 연구를 중심으로 살펴보면, 양재경(2006)은 지방자치단체의 중요기록물의 생산부터 관리를 위해 자료관에 배치된 전문 인력과 기록물관리담당자를 대상으로 체계적이고 전문적인 지식을 습득하게 하여 기록물관리 업무에 활용할 수 있도록 지속적인 교육을 실시하는 것이 바람직하다고 제안하였다. 임미정(2010)은 기록 관리의 기본이 되는 생산부터 기초자치단체장과 소속기관 직원들의 기록관리 중요성에 대한 인식이 우선 되도록 교육 등 다양한 노력이 경주되어야 한다고 제안하였다. 이기연(2010)은 지방에서 생산되는 기록물은 처리과 담당자와 기록물 관리 전문요원의 다양한 검토를 통해 지방특성을 고려한 보존기간 책정과 같은 보존관련 제도가 도입·보완되어야 한다고 제시하였다.

기록물 생산현황 실태 연구를 중심으로 살펴보면, 황진현(2013)은 기록물의 생산현황 통보는 기록관리 실무에서 법률에 따라 이루어지는 과정이며, 이론적 배경보다는 생산현황 통보 제도의 목적을 파악하고 실무자의 면담을 통해 현장의 견해를 바탕으로 개선점을 제안하였다. 또, 황진현(2019)은 2019년에 생산현황 통보 정책을 분석하고 변천 과정을 통해 철저한 등록과 생산 통제가 생산현황 파악의 전제 조건으로 제시하였다. 거기에 생산현황 통보 정책평가를 통해 문제점을 파악하고 법률 개정안을 제시하였다. 박지태 등(2018)은 생산현황 통보시 기록물 누락과 미생산에 대한 관리를 위해 법령 제정을 제안하였고, 생산현황 통계 및 목록 그리고 생산현황 기관의 신뢰성을 높이기 위해 통보서식 개선방안을 제시하였다. 왕호성과 설문원(2018)은 생산현황 통보 현황의 신뢰도를 높이기 위해 수기통보 방식을 중단하고 기록생산시스템 즉 전자통보 방식을 제안하였다.

이처럼 자치단체의 기록물 관리는 기록관이나 기록물 관리 전문요원의 문제, 기록물 생산과 보존의 개선 등 기록물 생애주기, 기록관의 역할 강화 등의 연구이며, 생산현황 통보에 관한 연구는 생산현황 통보 제도와 정책을 연구하고, 서식 및 통보 방법의 개선안과 법률 개정안을 제안하였다. 특정의 기록물 즉, 생산의무기록물의 생산과 생산현황 통보에 관한 연구에 미미하다.

한편, 생산의무기록물의 종류별의 선행연구를 살펴보면, 회의록에 관한 선행연구로 변주연(2007)과 이혜진(2012)은 공공기관의 회의록 생산에 대한 문제점을 지적하여 회의록 서식 개선과 지정회의 확대, 전체 직원에 대한 교육, 회의록 생산 제도와 운영 등의 개선방안을 제시하였다. 회의록 생산에 관한 선행연구는 대통령 회의, 국회나 광역자치단체 등의 대상기관 회의록에 관한 연구는 있으나 지방자치단체 대상의 회의록에 관한 연구는 현저하게 적다. 시청각기록물에 관한 선행연구로 이신용(2005)은 시청각기록물의 관리 실태를 문제점으로 진단하고 시청각기록물의 적극적인 생산, 시청각기록물 전문서고 설치, 직원들의 인식 전환 교육 등을 제시하였다. 고영순(2011)은 시청각기록물 이관의 문제점과 전문요원 부재, 시청각기록물의 훼손과 멸실의 문제점을 지적하고 이관을 강제로 할 수 있는 시스템을 마련하고 전문서고를 설치하며 인력보충에 대한 개선안을 제시하였다. 박종하(2017)는 시청각기록물 등록절차가 복잡하기 때문에 생산하는 주체가 시청각기록물을 바로 등록할 수 있도록 하는 방안이 수립되어야 하고, 시청각기록물의 생산 및 등록 단계에서 기록관의 업무 담당자가 역할을 수행할 수 있도록 업무절차의 개선에 대하여 시청각기록물의 인식 전환이 필요하다고 제시하였다. 김민지(2012)는 시청각기록물의 관리규정 등 제도적 관리 근거의 부재로 인해 수집은 하고 있으나 등록관리가 미비한 현실을 지적하고 시청각기록물의 관리 제도를 개선하여

전산목록 작업 및 관리 프로그램 도입으로 인해 기관의 역사 및 활동을 후대에 남기는 방안을 제시하였다. 구영주(2019)는 시청각기록물을 생산하고 등록하는데 생산 시점에서 생산자가 바로 등록 할 수 있는 등록시스템이 필요하다고 하였다. 이처럼 시청각기록물에 관한 연구는 생산 및 시청각기록물에 인식 부족, 전문적인 관리 방안, 시스템 개설 등의 연구를 하였다. 그러나 조사·연구·검토서에 대한 선행연구는 찾기가 어려웠고, 주요 기록물의 생산의무를 명시한 법제에도 불구하고 이 기록물에 대한 현황 파악이나 통보, 관리 등에 대한 연구가 미흡한 실정이다.

결과적으로 자치단체의 기록물 관리와 생산현황 통보에서 생산의무기록물에 대한 실증적인 관리나 현황통보에 대한 연구가 부족한 실정이다. 그래서 지방자치단체의 생산의무기록물의 생산 및 관리, 생산현황 통보 등을 실제적으로 살펴보고 그 문제와 개선안을 제시하고자 한다.

2. 생산의무기록물의 법·제도 분석

2.1 주요기록물의 생산 의무

‘주요기록물의 생산 의무’는 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제17조의 제목이다. 이 조항에서 제시한 생산의무 기록물의 종류는 조사·연구·검토서, 회의록, 시청각기록물 등으로 구분하고 있다. 이러한 기록물 생산은 공공기관의 효율적이고 책임있는 업무 수행을 위하여 업무수행의 모든 과정과 결과를 기록물, 특히 생산의무기록물로 생산 관리될 수 있도록 하여 투명하고 책임 있는 행정구현의 실행 원칙이라 할 수 있다. 법률 제17조에 주요 공공기록물의 생산의무까지 구체적으로 정한 것은 일반문서의 형태가 아닌 기록물에 대해서는 등록을 강제하지 않으면 누락될 가능성이 높기 때문에 특정의 생산 객체를 정하여 별도의 생산의무를 부여하는 것이다(박지태, 2008, pp. 183-189). 이는 기록 생산에 있어서 기피대상이 되기 쉬운 객체에 특히 생산원칙을 강조하여 의무를 부여하는 규정이라고 이해할 수 있다(이용기, 2015, pp. 28-33).

2.1.1 조사·연구·검토서

「공공기록물관리에 관한 법률 시행령」 제17조(조사·연구 또는 검토 기록물의 생산)에 따라 조사·연구·검토서의 생산과 관리를 정하고 있다. 그 내용을 보면 공공기관은 법령, 조례의 제·개정, 정책 결정, 대규모 사업 등 국민의 이해관계와 밀접한 사항은 사전에 검토하고, 그 결과를 조사·연구·검토서로 남겨 의사 결정 과정의 투명성을 보장하고, 행정참조 자료로 활용하기 위한 조치이다.

조사·연구·검토서의 구성 요소(국가기록원, 2019, p. 25)와 작성 대상 기준을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 조사·연구·검토서의 구성요소와 작성대상 기준

| 구성요소 | 1. 조사·연구·검토 배경, 4. 관련 현황과 검토내용, | 2. 제안자 등 관련자 소속·직급·성명, 5. 각종 대안과 조치 의견, | 3. 기관장·관계기관 지시·지침·의견, 6. 예상 효과 혹은 결과 분석 |
|------|---|--|--|
| 대상기준 | 1. 법령의 제정 또는 개정에 관한 사항 2. 조례의 제정 또는 개정이나 이에 상당하는 주요 정책의 결정 또는 변경 3. 「행정절차법」에 의해 행정예고를 해야하는 사항 - 국민 생활에 매우 큰 영향을 주는 사항, - 많은 국민의 이해가 상충되는 사항 - 많은 국민에게 불편/부담을 주는 사항, - 기타 널리 국민 의견 수렴하는 사항 등 4. 국제기구 또는 외국정부와 체결하는 주요조약·협약·협정·의정서 5. 「국가재정법」 시행령 제13조 제1항, 제14조 해당 대규모사업·공사 - 총사업비 500억 원(국가재정규모 300억 원 이상), - 건축사업은 총사업비 200억 원 이상 6. 그 밖에 기록물관리기관의 장이 조사·연구·검토서 작성 필요의 인정하는 사항 | | |

그런데 <표 1>과 같이 법률로 명시된 내용도 생산자가 조사·연구·검토서에 대해 명확하게 인지하지 못하여 처음 시작에서부터 생산하지 않거나, 기준에 어긋나게 생산하여 그 기록물에 대한 생산, 등록, 관리에 어려움이 있다.

2.1.2 회의록

「공공기록물관리에 관한 법률 시행령」 제18조(회의록의 작성·관리)에 따라 회의록 작성이 필요한 회의의 종류나 범위, 그리고 회의록 생산과 관리를 정하고 있다. 공공기관의 회의록은 공공기관의 업무 중에서 심의·협의·조정·의결·검토가 이루어지는 회의체를 통해서 생산되는 기록물로서 법령에 따라 관리 되어야 하며, 의사에 관한 모든 발언을 기록하되 사실적으로 기록해야 하며, 의사에 관한 모든 기록, 의사일정·보고사항·부의안건 등을 총망라하여 게재하여야 한다. 그럼으로써 회의록은 공공기관에 있어서 업무 투명성과 설명 책임성의 의무를 다하는 수단이 되어야 하고, 쟁점이 있을 때 유력한 증거가 되고 업무를 하는데 참고자료가 될 것이다. 또한 연구자, 역사가들에게 회의록에 기록된 사건, 인물, 장소, 주제 등의 정보는 매우 가치 있는 자료가 될 것이다(이혜진, 2012, p. 1).

회의록의 구성 요소(국가기록원, 2019, p. 29)와 작성 대상 기준을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 회의록의 구성요소와 작성대상 기준

| 구성요소 | 1. 회의명, 2. 회의 개최 부서(기관), 3. 일시 및 장소, 4. 참석자·배석자 명단, 5. 회의진행 순서, 6. 상정안건, 7. 발언 요지, 8. 결정사항 및 표결내용 |
|------|--|
| 대상기준 | 1. 대통령이 참석하는 회의 2. 국무총리가 참석하는 회의 3. 주요정책의 심의 또는 의견조정을 목적으로 차관급 이상의 주요 직위자를 구성원으로 하여 운영하는 회의 4. 정당과의 업무협의를 목적으로 차관급 이상의 주요 직위자가 참석하는 회의 5. 개별법 또는 특별법에 따라 구성된 위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회의 6. 지방자치단체장, 교육감 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조에 따른 교육장이 참석하는 회의 7. 제17조 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 심의 또는 의견조정을 목적으로 관계기관의 (실)국장급 이상 공무원 3인 이상이 참석하는 회의 8. 그 밖에 회의록 작성이 필요하다고 인정되는 주요회의 |

지방자치단체의 회의록은 회의의 주관부서, 즉 처리과가 전자기록생산시스템에 등록하는 체계로 되어 있으며, 회의의 중요도를 떠나서 자치단체장이 주재하거나, 참석한 회의의 경우 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」에 의하여 회의록을 작성해야 한다. 지방자치단체장이 참여하는 회의는 간부회의, 실·국장 간담회, 투자·출현기관 회의, 행정추진회의, 자치단체 경제관련회의, 시·도정 시책홍보회의, 각종 보고회, 광역자치단체장·시·군·구청장 회의 등이며, 이들 회의록은 지방자치단체의 주요 기록이다(이영은, 2010, p. 23).

회의록을 관리할 때 유의사항으로 첫째, 2016년 국회 결산시 국회 시정요구 사항으로 정부는 각종 회의가 개최된 경우 「공공기록물 관리에 관한 법률」과 「동법 시행령」에 따라 회의록이나 기록물을 기록·관리·유지해야 한다. 둘째, 회의록의 생산 및 등록은 국회·언론 및 시민단체 등의 관심이 높은 사안으로 각급기관에서는 회의록 생산 및 관리를 철저히 해야 하는 것으로 회의록 생산의무가 부과된 회의에 대한 회의록 생산을 하지 않아 국회 등 지적이 발생하지 않도록 해야 한다. 셋째, 2017년 국가기록원 주관 주요기록물 생산·관리 실태점검 결과, 공공기관의 주요 투자심의회 및 이사급 참석회의 경우 회의록 미생산 및 관련 기록물 미등록 사례 등이 확인되어 회의록은 의사결정과정의 투명성 확보를 위해 반드시 생산해야 하는 주요기록물이며, 회의록 미생산은 「공공기록물 관리에 관한 법률」 위반으로 처벌 받을 수 있다.

지방자치단체에서 생산되는 회의록은 각 회의를 주관하는 처리과에서 직접 회의록을 작성하고, 그 처리과의 단위과제에 등록하기 때문에 회의록은 처리과의 기록으로 보아야 한다(이영은, 2010, p. 45). 그리고 업무담당자는 국가기록원의 ‘기록물 관리지침’을 참조하여 회의록 구성요소와 작성 서식을 참고하여 회의록에 대한 이해가 있어야 한다. 회의록의 구성요소(국가기록원, 2019, p. 29)는 회의 명칭, 개최기관, 개최 일시 및 장소, 참석자 및 배석자 명단, 진행순서, 상정안건, 발언 요지, 결정사항 및 표결내용에 관한 사항 등을 포함하여야 한다.

2.1.3 시청각기록물

시청각기록물은 각급 기관의 주요 업무와 관련하여 참가자들의 몸짓 및 목소리 톤 등 당해 현장의 생생한 느낌을 있는 그대로 기록하여 전달할 수 있도록 영상과 음성을 다양한 아날로그 및 디지털 기록 매체에 수록한 것으로 행정적, 역사적, 증거적 가치를 보다 현실적으로 표현해주는 기록물이다(신동현, 정세영, 김선현, 2009, p. 34).

「공공기록물관리에 관한 법률 시행령」 제19조(시청각기록물의 생산)에 따라 공공기관 업무수행과 관련하여 주요 상황을 담은 기록을 시행 전·후 체계적으로 파악할 수 있도록 생산되어야 한다. 이러한 시청각기록물은 보존가치를 판단하여 수집하고 등록 및 보존관리 하여야 하며, 공공기관 이외에서 생산된 시청각기록물 중 공공기관 업무 수행과 관련된 것으로 사진·이미지, 오디오, 동영상 등으로 구분한다(국가기록원, 2007, pp. 2-5). 시청각 기록물도 일반기록물과 마찬가지로 전자기록생산시스템을 통해서 등록되고 관리될 수 있도록 하여야 한다. 그런데 시청각기록물은 기록화 대상의 시행 전, 시행과정, 시행 후가 체계적으로 남겨질 수 있도록 생산하는 것이 중요하다.

시청각기록물의 작성 대상 기준을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 시청각기록물의 작성대상 기준

| | |
|------|---|
| 대상기준 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 대통령, 국무총리 및 중앙행정기관의 장, 지방자치단체장 및 교육감, 교육장 등 주요 직위자의 업무관련 활동과 인물사진 2. 외국의 원수·수상, 그밖에 주요 외국인사의 주요 동정 중 대한민국과 관련되는 사항 3. 국가 및 지방자치단체의 주요행사 4. 국제기구 또는 외국과의 조약·협약·협정·의정서·교류 등의 추진과 관련된 주요 활동 5. 국가재정법 제38조제1항에 해당하는 대규모 사업 또는 같은 법 시행령 제14조에 해당하는 대규모 개발사업 6. 대규모의 토목·건축공사 등의 실시로 본래의 모습을 찾기 어렵게 되는 사항 7. 철거 또는 개축 등으로 사라지게 되는 건축물이나 각종 형태의 구조물이 사료적 가치가 높아 시청각기록물로 그 모습을 보존할 필요가 있는 사항 8. 다수 국민의 관심사항이 되는 주요사건 또는 사고로서 공공기관의 장이 시청각기록물의 작성·보존이 필요하다고 인정하는 사항 9. 증명적 가치가 매우 높아 그 현장 또는 형상을 시청각기록물로 보존할 필요가 있는 사항 10. 국내 최초의 출현물로서 사료적 가치가 높은 사항 11. 그 밖에 시청각기록물의 생산이 필요하다고 인정되는 사항 |
|------|---|

<표 3>에서 보듯이 시청각기록물은 대상 기준에 따라 주요 상황을 체계적으로 파악할 수 있도록 생산되어야 한다. 시청각기록물은 종류가 다양하며 매체의 발전에 따라 새로운 기록물이 나오고 있다. 이러한 매체를 잘 수용하여 전자기록생산시스템(전자문서시스템 또는 업무관리시스템)으로 등록하여 관리되어야 한다는 원칙을 유의해야 한다.

다양한 형태로 생산되는 시청각기록물은 부수적인 기록물로 여겨지는 경우가 많아 법률로 정해져 있어 생산을 하더라도 이관이나 등록이 제대로 되고 있는지 여부를 파악할 수 없다.

2.2 공공기록물 생산현황 통보

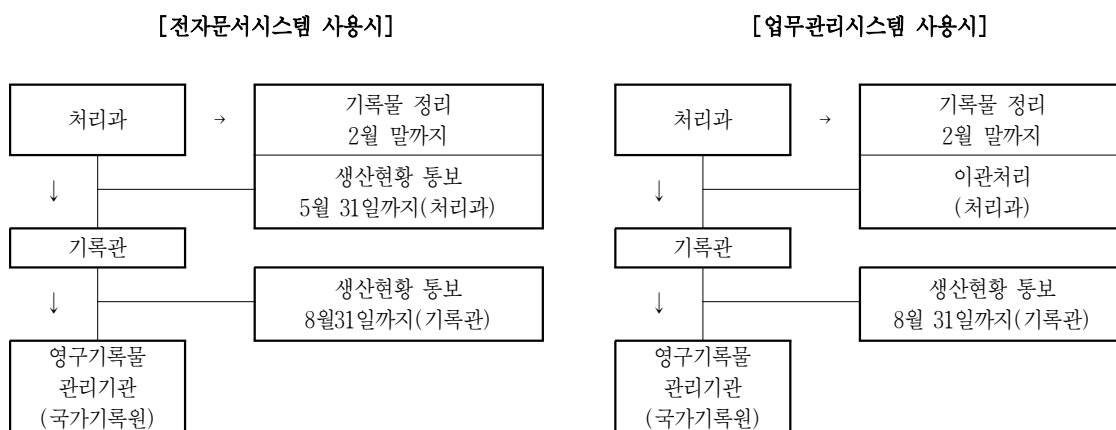
기록물 생산현황 통보 제도는 해외에서 찾아보기 힘든 제도로 1999년 ‘기록물 관리법’이 제정되면서 생긴 한국형 기록관리를 보여주는 제도이다. 매년 전년도에 생산된 기록(권)의 수량과 목록을 영구기록물관리기관으로 통보하는 것으로, 기록관리에 관한 인식이 전무하고 전담인력이 부재하던 시기에 기록의 훼손과 무단파기를 막고 기록관과 영구기록물관리기관이 업무과정에서 생산된 기록을 파악하기 위한 제도라 할 수 있다(황진현, 2018, p. 139).

「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제42조에 따라 생산현황 통보 절차는 처리과에서 기록관으로 5월 31일까지 자료를 취합하여 보내고, 기록관은 영구기록물관리기관(국가기록원, 지방기록물기록관)으로 8월 31일까지 자료를 보낸다. 생산현황 통보 대상은 전년도에 생산·접수 완료한 기록물로 일반기록물 생산현황을 비롯해서 조사·연구·검토서 생산현황, 회의록 생산현황, 시청각기록물 생산현황, 비밀기록물 생산현황, 행정박물 보유목록, 간행물 생산현황 등을 제출한다. 국가기록원에 비치한 생산현황 통보 서식과 종류를 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 국가기록원 생산현황 통보 서식 종류

| 구분 | 종류 | 구분 | 종류 |
|-----|----------------|------|-------------------|
| 서식1 | 비전자·전자 생산현황 | 서식7 | 시청각기록물 생산목록 |
| 서식2 | 조사·연구·검토서 생산현황 | 서식8 | 비밀기록물 생산현황 |
| 서식3 | 조사·연구·검토서 생산목록 | 서식9 | 비밀기록물 생산목록 |
| 서식4 | 회의록 생산현황 | 서식10 | 행정박물 유형별 기록관 보유현황 |
| 서식5 | 회의록 생산목록 | 서식11 | 행정박물 유형별 기록관 보유목록 |
| 서식6 | 시청각기록물 생산현황 | 서식12 | 간행물 생산현황 |

기록관에서 기록물 생산현황 통보 절차(국가기록원, 2019, p. 76)를 정리하면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 기록관의 기록물 생산현황 통보절차

이와 같이 법률에 명시된 생산의무기록물의 종류와 구성요소, 작성대상기준, 그리고 생산현황 통보 절차 등을 살펴보았다. 지방자치단체의 생산의무기록물 생산에 대해서는 조사·연구·검토서의 경우는 6개 대상 기준에서 ‘조례 제·개정이나 이에 상응하는 주요정책의 결정·변경’ 사항, 회의록의 경우는 8개의 대상 기준에서 ‘법에

따라 구성된 위원회나 심의회 운영 회의' 사항, 시청각기록물의 11개 대상 기준에서 '단체장이나 의회의 활동' 사항 정도만 생산·관리하는 실정이었다. 이러한 사항을 중심으로 Y군의 생산현황을 조사하여 분석하였다.

3. 지방자치단체 생산의무기록물 생산현황 분석

지방자치단체의 생산의무기록물 생산현황을 파악하기 위해 지방자치단체 전남 Y군의 생산의무기록물의 4년간의 생산현황 통보 실태를 국가기록원에 정보공개를 청구하였으며, 대상 기간을 2015년부터 2018년까지의 생산분으로 설정하였다. 국가기록원에 정보공개 청구 결과로 Y군이 2015년부터 2018년까지 생산한 조사·연구·검토서는 18건, 회의록은 485건, 시청각기록물은 1,028건 등으로 <표 5>와 같다.

<표 5> Y군 2015년~2018년 생산의무기록물 생산현황

(단위: 건)

| 구분 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 계 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 조사·연구·검토서 | 2 | 5 | 11 | 0 | 18 |
| 회의록 | - | 87 | 196 | 202 | 485 |
| 시청각기록물 | 199 | 220 | 203 | 406 | 1,028 |

3.1 Y군의 조사·연구·검토서 생산현황 분석

Y군은 조사·연구·검토서 생산현황 목록을 <표 1>과 같이 법률에 명시된 작성대상 기준 6항목에서 '조례제정, 주요정책 결정/변경' 항목에 해당하는 18건의 조사·연구·검토서를 생산하였다고 국가기록원에 생산현황을 보고하였다. 이는 '조례의 제정, 이에 상당하는 주요 정책결정 또는 변경'에 대한 조사·연구·검토서만 생산하였다는 점이 특이하다. Y군이 국가기록원에 통보한 조사·연구·검토서의 생산현황통보와 실제 생산을 확인해 볼 필요가 있다.

이를 위해 Y군의 자치법규 담당부서에 2015년부터 2018년까지 Y군의 자치법규 제정 또는 개정에 관한 자료를 정보공개 청구하였고, 그 결과의 내용을 살펴보니, 2015년은 83건, 2016년은 46건, 2017년은 60건, 2018년은 77건의 조례 제·개정이 있었다.

국가기록원에 통보한 조사·연구·검토서 생산현황과 Y군의 자치법규 담당부서에서 생산한 '조례의 제·개정, 이에 상당하는 주요 정책결정 또는 변경'의 현황을 대조하여 비교한 결과를 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> Y군 생산현황통보(국가기록원)와 실제(조례 제·개정) 현황 비교

(단위: 건)

| 구분 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 계 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-----|
| Y군 생산현황 통보 (조례제정, 주요 정책의 결정 또는 변경) | 2 | 5 | 11 | 0 | 18 |
| Y군 조례 제·개정 현황 | 83 | 46 | 60 | 77 | 266 |

<표 6>과 같이, Y군은 법률에 명시된 조사·연구·검토서의 생산 기준에 해당하는 '조례 제·개정'의 현황이

4년 동안 266건이었는데, 이 중에서 국가기록원에 통보한 조사·연구·검토서의 생산은 18건만 생산하고 있음을 알 수 있다. 이 18건에 해당하는 구체적인 생산 내용은 <표 7>과 같다.

<표 7> Y군의 조사·연구·검토서 생산현황 목록(국가기록원)

| 구분 | 사업명 | 기록물명 |
|----------------|-----------------------------------|--|
| 2015년 (2건) | 조례개정 | 체육시설관리 및 운영조례개정 조례안 |
| | 조례개정 | 명예군민 선정에 관한 조례 |
| 2016년 (5건) | 건축 조례 제정 | 건축 조례 제정 |
| | 체육진흥기금 조성운영 및 체육진흥협의회 조직운영에 관한 조례 | 체육진흥기금 조성운영 및 체육진흥협의회 조직운영에 관한 조례 일부개정 |
| | 체육시설관리 및 운영조례 | 체육시설관리 및 운영조례 일부개정 |
| | 마을체육시설 설치 및 관리 규정 | 마을체육시설 설치 및 관리 규정 제정 |
| | 지역보건법위반 과태료부과징수조례개정 | 지역보건법 위반 과태료부과 징수조례 개정 |
| 2017년 (11건) | 00발전기금 설치 및 운용조례 | 00발전기금 설치 및 운용조례 제정 |
| | 이북5도민 관련단체 등 지원 조례 | 이북5도민 관련단체 등 지원 조례 제정 |
| | 농업발전기금 설치 및 운용에 관한 조례 | 농업발전기금 설치 및 운용에 관한 조례 일부개정조례(안) |
| | 친환경 학교급식 등 지원에 관한 조례 | 친환경 학교급식 등 지원에 관한 조례 일부개정 |
| | 쌀생산유통조정위원회 설치 및 운영조례 | 쌀생산유통조정위원회 설치 및 운영조례 폐지조례 계획안 |
| | 임산부 전용주차구역 설치 운영 | 임산부 전용주차구역 설치 운영 계획 |
| | 양육비 지원에 관한 조례 | 양육비 지원에 관한 조례 일부 개정 계획 |
| | 정신건강복지센터 설치 및 운영 | 정신건강복지센터 설치 및 운영 계획 |
| | 귀농·귀촌인 지원 조례 | 귀농·귀촌인 지원 조례 및 시행규칙 전부개정 계획 |
| | 농기계임대사업소 운영 조례 | 농기계임대사업소 운영 조례 일부개정 계획 |
| | 물의 재이용 시설설치 | 물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 조례 제정 |

이와 같이 <표 6>, <표 7>을 통해서, Y군이 국가기록원에 보고한 생산현황 자료와 Y군의 조례 제·개정 현황 자료를 비교해보면 2015년 81건, 2016년 41건, 2017년 49건, 2018년 77건의 현황 통계 차이가 발생하였다. 이는 Y군에서 조사·연구·검토서 생산 사안이 발생하였음에도 불구하고 생산을 하지 않았거나, 아니면 생산후의 관리를 하지 않았음을 의미한다. 더불어 국가기록원에 생산현황 통보된 조사·연구·검토서 통계에 오차가 있음을 볼 수 있다. 이러한 조사·연구·검토서의 생산현황 분석을 통해 알 수 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 조사·연구·검토서의 기록물건 제목에 조사서, 연구서, 검토서가 명시되어 있지 않아 생산현황의 파악이 부정확하다는 점이다. 국가기록원의 조사·연구·검토서 생산현황 통보 서식(국가기록원, 2019, p. 85)의 항목에서 ‘기록물명’ 즉, ‘조사·연구·검토서 제목’은 해당 업무와 연관 지어 부여하고, 조사·연구·검토서임이 명확히 드러날 수 있도록 명기하도록 되어 있다. 그리고 기본적으로 조사·연구·검토서는 업무를 수행하기 전 계획단계에서 생산·등록(국가기록원, 2019, p. 26)하게 되어 있다.

그러나 <표 7>과 같이 추진과정에서 생산되는 자료는 ‘계획안’ 또는 ‘계획’ 등으로 명명하고 있다. 즉, 생산현황으로 통보된 대부분이 ‘기록물명’에 조사·연구·검토라는 문구를 사용하지 않는다는 것이다. 그래서 통보된 내용들이 명확히 조사·연구·검토서인지 시행문이나 계획서인지 분명하지 않아 생산의무기록물로 분류되지 않을 수 있다는 것이다.

둘째, 생산 관리와 생산현황 보고 업무가 조사·연구·검토서에 대한 개념과 의식이 약한 업무담당자들에게 의존하고 있다는 점이다. 국가기록원의 지침은 조사·연구·검토서가 업무를 수행하기 전 계획단계에서 생산·

등록되어야 하며, 제목은 조사서, 연구서, 검토서임이 명확히 드러날 수 있도록(국가기록원, 2019, p. 26) 작성하여야 한다는 구체적인 실무 내용을 지시하고 있다. 그런데 업무수행 전 계획단계에서 생산·등록되어야 하는 시기적 특성 때문에 쉽게 작성 시기를 놓쳐버릴 가능성이 높고, 작성대상 기준의 불명확함이 업무담당자의 판단에 좌우되는 것이 현실이다. 이러한 미생산이라는 결과를 가져올 수도 있다. 또한, 생산현황 통보 서식에 대한 이해도가 부족하여 조사·연구·검토서라는 ‘기록물’이 아닌 ‘사업/업무’로만 인식하고 생산현황을 작성하는 일이 발생하고 있다. <표 6>을 보더라도 조사·연구·검토서의 미생산에 대한 근거를 보여주고 있다.

3.2 Y군의 회의록 생산현황 분석

Y군은 회의록 생산현황 목록을 <표 2>와 같이 법률에 명시된 작성 대상 기준 8항목 중에서 ‘위원회나 심의회의 회의’에 해당하는 485건의 회의록을 생산하였다고 국가기록원에 보고하였다. 이는 ‘위원회나 심의회의 회의’에 대한 회의록만을 생산현황 보고하였다는 점이 특이하다. Y군이 국가기록원에 통보한 회의록의 생산현황과 실제 회의 개최 통계를 확인해 볼 필요가 있다.

이를 위해 Y군의 회의록 관련해서 Y군에 설치된 위원회의 현황과 회의 개최 및 회의록 생산현황에 관한 자료를 정보공개 청구하였고, 그 결과 Y군에서 제공받은 자료는 3년간의 자료로, 2016년부터 2018년까지를 대상으로 하였다. Y군의 위원회는 법률, 조례, 부령, 기타규정 등에 의해 설치되어 총 90개가 있으며, 회의를 개최할 경우 회의록을 반드시 생산하도록 되어 있다. 90개 위원회는 법률에 의거하여 회의록 생산 대상에 해당한다. Y군에 설치된 각종 위원회의 회의록 작성 통계를 국가기록원에 보고한 생산현황 통보와 실제 회의 개최현황의 내용을 대조하여 비교하면 <표 8>과 같다.

<표 8> Y군 회의록 생산현황(국가기록원 통보 vs 실제 개최) 비교

| 회의록생산 위원회 | 2016년 | | | | 2017년 | | | | 2018년 | | | |
|--------------|--------|----|-------|-----|--------|-----|-------|-----|--------|-----|-------|-----|
| | 기록원 통보 | | 실제 개최 | | 기록원 통보 | | 실제 개최 | | 기록원 통보 | | 실제 개최 | |
| | 서면 | 대면 | 서면 | 대면 | 서면 | 대면 | 서면 | 대면 | 서면 | 대면 | 서면 | 대면 |
| 75개 위원회 회의록 | 17 | 70 | 59 | 135 | 81 | 115 | 82 | 123 | 75 | 127 | 87 | 138 |
| 계(단위: 건) | 87 | | 194 | | 196 | | 205 | | 202 | | 225 | |

<표 8>과 같이, Y군은 법률에 명시된 회의록 생산 기준 중에 ‘위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회의’의 현황이 3년 동안 624회 개최하였는데, 이 중에서 국가기록원에 통보한 회의록의 생산은 485회만 생산되고 있음을 알 수 있다. Y군에서 회의록 생산 사안이 발생하였음에도 불구하고 생산을 하지 않았거나, 아니면 생산후의 관리를 하지 않았음을 의미한다. 이와 같이 회의록의 생산현황 분석을 통해 알 수 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 서면회의 회의록 작성이 미흡하게 이뤄진다는 점이다. 회의 안건에 대한 의결서만을 서면으로 작성하여 결정하는 절차로 끝나기 때문에 회의록이 미흡하게 작성된다. 회의록 작성은 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제18조에 규정되어 있다. 지방자치단체의 심의회 또는 위원회는 해당 지역민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 중요한 정책을 결정하는 기구다. 그렇기에 지방자치단체는 정책에 대한 논의와 합의를 거치는 과정을 지향해야 하며, 그 내용과 과정을 지역민들에게 공개하여야 할 의무와 역할이 있다. 하지만, 서면회의는 어떤 사안에 대해 위원간의 논의 없이 의결하기 때문에 회의록 구성을 충족시킬 수 없다. 그래서 서면회의를 지양하여야 할 필요가 있다.

둘째, 회의록 생산 관리와 생산현황 보고 업무가 업무담당자에게 의존하고 있다는 점이다. 회의록 역시 작성대상에 대한 기준이 생산자가 이해할 수 있도록 구체적이지 못하며, 의무로 규정하고 있지만 실제로는 생산 판단을

업무담당자에게 맡기는 실정이라 미생산 사례가 발생할 수 있다. 업무 관련자들은 국가기록원의 「기록물관리지침」의 회의록 구성요소와 회의록 작성서식에 대한 이해가 선결되어야 한다.

셋째, 작성대상 항목이 중복되어 있을 경우 작성대상 항목에 대한 판단이 어려운 문제점도 있다. 이 경우 생산현황도 제각각으로 통보되어 진다. 현행 국가기록원의 생산현황 통보 서식은 법률에 명시된 작성대상 기준의 8가지 사항을 구분하여 회의록 생산 건수와 목록을 취합하는 서식이다. 예를 들어, ‘개별법 또는 특별법에 따라 구성된 위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회의’와 ‘지방자치단체장, 교육감 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조에 따른 교육장이 참석하는 회의’는 서로 중복될 여지가 있는 작성대상 회의다. 이러한 혼선의 내용이 실제로 생산현황 통보 목록에서 발견되고 있다. 정확한 생산량을 파악하기 위해서는 구체적인 작성대상 회의를 지정 할 필요가 있다.

3.3 Y군의 시청각기록물 생산현황 분석

Y군이 국가기록원에 통보한 시청각기록물은 1,028건이다. 시청각기록물의 생산현황통보 서식은 생산대상에 대한 항목을 구분하여 설정하지 않고 있어서 생산부서, 생산기록물건으로 항목을 설정하였다. 시청각기록물을 생산하는 처리과가 몇몇 처리과로만 국한되어 있다. 시청각기록물의 생산현황 목록에서 가장 빈도수 높은 두 개의 처리과를 중심으로 정리해 보면 <표 9>와 같다.

<표 9> Y군 2015년~2018년 시청각기록물 생산현황

(단위: 건)

| 생산부서 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 계 |
|--------------|---------------------|----------------------|-------------------------|--------------------|------|
| 홍보업무 주무부서 | 123 (신년떡국나눔행사 등) | 141 (새해농업인실용교육 등) | 203 (새해첫출산병원분만실방문 등) | 323 (새해현충탑참배 등) | 790 |
| 의회업무 주무부서 | 76 (본회의 등) | 79 (본회의 등) | . | 83 (본회의 등) | 238 |
| 계 | 199 | 220 | 203 | 406 | 1028 |

<표 9>와 같이, Y군이 국가기록원에 시청각기록물 생산현황을 통보한 내용이다. 시청각기록물은 1,028건으로 홍보/공보업무 부서에서 생산한 시청각기록물은 790건이고, 238건은 의회업무 주무부서에서 생산된 기록물이다. 이 외의 부서에서 생산한 시청각기록물은 없다. Y군의 홍보와 의회업무부서에서 생산한 시청각기록물은 주로 지방자치단체장이 참여한 행사나, 의회 의원들이 참석한 회의나 행사에 대한 시청각기록물이다. 증거와 보존적 가치가 있는 사물, 자료 등의 시청각기록물의 생산은 없는 것으로 보인다. 이를 통해 알 수 있는 시청각기록물의 생산에 대한 문제점을 정리해 본다.

첫째, 시청각기록물을 생산하는 처리과가 몇몇 처리과로만 국한되어 있다는 점이다. 이는 다양한 업무영역에서 시청각기록물을 생산하지 않고 있다는 것이다. 이는 시청각기록물이 기관장 중심으로만 생산되고 있다는 점이다. 시청각기록물도 <표 3>처럼 11가지 범위의 생산대상 업무를 가지고 있다. 그런데 11가지의 업무영역에서 시청각기록물이 생산되는 것이 아니라, 공보 및 의회 업무를 주관하는 처리과에서만 시청각기록물이 생산되었다는 것은 기관장의 업무 동선에 초점이 맞춰져서 시청각기록물이 생산되고 있음을 반증하는 것이다.

둘째, 시청각기록물 역시 생산대상이 구체적이고 명확하지 못한 범위 형태의 기준을 가지고 있다는 점과 다양한 업무영역의 시청각기록물을 관리 할 수 있는 시스템 등의 체계가 미흡하다는 점이다. 자료 데이터량이 크고 시청각기록물의 특징에 맞는 관리체계가 설치되어야 한다.

3.4 생산의무기록물의 생산·관리 법제환경 문제

Y군의 생산의무기록물 생산과 현황 통보를 비교 분석하여 나타난 문제는 결과적으로 생산 ‘의무’를 부과한 기록물에 대해 업무부서가 생산 ‘이행’ 여부를 판단 할 수 없다는 것이다. 생산의무기록물이 모든 작성대상 기준을 적용해서 분명히 생산되었다고 보기 어려운 환경이고, 또 생산여부를 파악하기 어려운 환경이라는 점이다. 이처럼 생산의무기록물의 생산과 현황 통보가 일치되지 않은 환경에 대한 요소는 두 가지이다.

첫째, 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 생산의무기록물에 대한 법적 중요도만 있을 뿐, 이를 명확하게 이행하기 위한 분명한 통제 체계가 없다는 점이다. 법제가 생산의무기록물에 의무를 부과한 것은 기관의 업무 투명성과 설명 책임성의 의무를 다하기 위함이다. 이는 민주주의 국가를 지향하는 대의적 관점에서 그 중요도를 수궁할 수 있는 기록물이며, 법제 역시 이 지향점들을 생산의무기록물이라는 조항을 통해 명확히 하였다. 그럼에도 문제는 생산의무기록물의 생산에 대하여 ‘통제’를 할 수 있는 절차가 없다는 점이다.

둘째, 생산의무기록물의 작성대상 기준이 범위 형태로 설정되어 업무담당자의 기록물 생산에 대한 결정을 어렵게 하는 점이 있다. 생산의무기록물은 <표 1>, <표 2>, <표 3>처럼 조사·연구·검토서는 6개, 회의록은 8개, 시청각기록물은 11개의 작성대상 기준을 가지고 있다. 하지만, 이 작성대상들은 모두 업무의 범위나 유형을 기준으로 작성 여부를 설정하고 있어서, 작성대상 기준에 대한 업무담당자의 판단에 따라 그 생산여부가 결정된다고 볼 수 있다.

그리고 조사·연구·검토서의 경우 업무수행 전 계획단계에서 생산·등록되어야 하는 시기적 특성 때문에 이에 대한 개념 이해가 업무담당자에게 선행되어야 하며, 작성 시기를 놓쳐 업무를 수행하는 단계에서 조사·연구·검토서 작성은 의미가 퇴색된다. 회의록의 경우도 대면과 서면 회의의 구분에 따라 회의록 작성여부, 또 생산현황 통보에 포함 여부 잘못 판단할 수도 있다. 시청각기록물의 경우는 대부분 의회의 정기회와 임시회 관련 영상기록물, 홍보부서에 촬영한 사진 기록물 이외는 시청각기록물이 생산·등록되지 않는 실정이다. 이는 생산의무기록물의 작성대상 기준의 모호함이나 업무담당자의 판단에 의존하는 점이 의무 시행의 어려움이라고 볼 수 있다.

4. 지방자치단체 생산의무기록물 생산·관리 법제환경 개선안

4.1 생산·관리 법제환경 기본방침

Y군의 현황을 검토하여 나온 문제, 즉 법제의 중요성에 비해 통제가 없고 작성대상 기준이 모호하다는 점과 현장에서 업무담당자의 자의적 판단으로 생산의무기록물의 생산과 현황 파악에 오류가 있다는 점이다. 이에 그 점을 해결하기 위해 대안을 제시한다.

첫째, 지방자치단체는 업무에서 생산자가 쉽게 사용 할 수 있는 구체적인 작성대상기준을 마련하여야 한다는 점이다. 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제17조, 제18조, 제19조에서 제시하고 있는 조사·연구·검토서, 회의록, 시청각기록물의 작성대상 기준을 명확하게 지정한다면 업무담당자가 모호함에서 미생산에 대한 문제를 해소 할 수 있다. 따라서 지방자치단체는 관련법령을 근거로 생산의무기록물의 생산·관리의 대상 기준을 명시한 조례를 제정하여 운영한다.

둘째, 처리과에서 생산의무 이행을 통제 할 수 있는 생산 통제절차를 구축하고 그 안에서 기록물관리 전문요원의 역할을 정립해야 한다. 현재 지방자치단체 생산의무기록물의 생산과 생산현황 통보 과정을 살펴보면 업무담당

자의 역할에 모든 것을 의지하고 기록물관리 전문요원은 다소 수동적인 자세를 취하고 있다. 법제는 중요도만 있을 뿐, 이를 명확하게 이행하기 위한 법적 통제장치가 없다는 것이 생산현황 통보의 미흡함이다. 이에 생산의무기록물과 관련한 생산 통제절차에 기록물관리 전문요원의 역할 부여가 있어야 한다.

4.2 생산의무기록물 생산·관리 개선안

4.2.1 조사·연구·검토서

제3장에서 조사·연구·검토서의 미생산과 통보 누락을 발견하였고, 이를 예방하기 위해 6가지의 생산대상 기준을 체계적이고 구체적인 업무로 지정 가능한지 살펴보고자 한다.

법률 제17조에 명시한 조사·연구·검토서에 대한 6가지 작성대상 기준(<표 1> 참조)을 살펴보면, 현행 기준에 해당하는 업무는 매년 일반적으로 진행되는 고정 업무가 아니다. 법규, 조례의 제·개정이나 행정예고 등의 업무는 그 수행여부를 예상할 수 없으며, 대규모 건설 사업이나 연구용역의 업무도 세입세출예산서를 통해 예상할 수 있으나 시행되기 전까지 확정할 수 없다. 사안이 발생하기 전까지 6가지 기준의 업무는 모두 불분명하여 시행여부와 시기를 특정할 수 없다.

그러나 지방자치단체에서 조사·연구·검토서의 생산에서 가장 많은 비중을 차지하는 작성대상은 조례의 제·개정, 행정예고에 따른 업무다. 이런 상황에서 ‘조사·연구·검토서의 생산을 어떻게 누락 없이 통제관리 할 것인지’의 문제다. 기록물관리 전문요원의 역할 규정을 통한 생산 통제 절차를 조사·연구·검토서의 각 작성대상 기준별로 구체적으로 작성하여 관리한다.

첫째, 특정부서의 조례 제·개정 업무에 대한 계획은 사전에 파악이 불가능하다. 일반적으로 지방자치단체에서 조례를 제·개정하기 위해서 법무담당 부서의 업무협의를 거치고 있다. 이 과정에 조례 제·개정에 따른 조사·연구·검토서의 생산에 대한 사항을 기록물관리 전문요원에 통보하도록 의무화하는 절차적 장치가 필요하다. 또한, 기록물관리 전문요원은 당해 연도의 기록물관리 지도·점검 때 조례 제·개정에 따른 업무 협의 목록을 파악하고, 이를 근거로 조사·연구·검토서의 생산·등록 현황을 점검해야 한다.

둘째, 행정예고 업무와 국제기구 또는 외국정부와 체결을 하는 업무의 경우도 조례 제·개정 업무와 같이 일반적으로 발생하는 고정적인 업무가 아니다. 그러나 행정예고 진행 시 홈페이지에 공고·고시하도록 되어 있으므로 행정예고를 추진하는 부서에서는 조례 제·개정 사항과 마찬가지로 기록물관리 전문요원에게 관련 사항을 통보하도록 의무화하는 절차적 장치가 필요하다. 국제기구 또는 외국정부와 체결을 하는 업무를 맡는 부서에서도 기록물관리 전문요원에게 통보하도록 의무화하는 절차가 필요하다.

셋째, ‘국가재정법’에 따른 대규모 사업·공사와 그 밖의 대상 중 연구용역 등에 대한 계획은 당해연도 세입·세출예산서를 통해 파악할 수 있다. 이를 담당하는 부서에서는 기록물관리 전문요원에게 관련 사항을 통보하도록 의무화하는 절차적 장치가 필요하다. 또한, 사업을 이월시키거나 폐지한다면 조사·연구·검토서가 생산되지 않을 가능성이 있으므로, 매년 기록물관리 지도·점검 때 회계부서의 지출자료를 통해 사업수행의 여부를 확인하고 조사·연구·검토서를 점검한다.

이와 같이 Y군에서 조사·연구·검토서를 생산하는 해당부서는 업무규정에 기록관과의 업무협조 의무화를 명시한다. 규정 조항을 예시로 제시하면, “조사·연구·검토서를 생산하는 업무가 발생할 경우, 이 사업의 계획서와 결과보고서를 기록관 또는 기록물관리 전문요원에게 통보하여야 한다. 통보 기간은 결과보고서 발행후 30일 이내에 해야 한다.”와 같다. 기록물의 생산과 생산현황의 파악이 정확해지며 기록물 생산의 업무담당자들의 이해도 높아질 것이다.

4.2.2 회의록

공공기관의 의사결정과정을 중요하게 생각하는 민주사회의 요건이 회의다. 이런 과정의 기록은 회의록이다. Y군의 회의록 생산현황 통보 내용과 실제 회의 개최 수를 비교 분석한 결과 회의록의 미작성과 생산현황 통보 누락, 서면회의의 회의록 작성 미흡 등을 발견 할 수 있었다. 이의 방지를 위한 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 회의록 생산의무 부과 대상이 되는 위원회의 회의록 생산·등록 업무부서는 기록물관리 전문요원에게 이 내용을 통보하는 의무로 명문화하여야 한다. Y군의 사례처럼 지방자치단체의 각종 위원회를 담당하는 주무부서에서는 매년 위원회 정리업무 시 서면회의와 대면회의를 구분하여 조사하고, 이에 회의록도 함께 조사하여야 한다. 그 과정에 위원회 업무담당자와 기록물관리 전문요원의 업무협약이 필요하며, 기록물관리 전문요원은 회의록 생산현황을 파악하는 권리를 갖는 업무체계를 정립하여야 한다.

둘째, 지방자치단체에서는 각종 심의회나 위원회 설치관련 조례에 회의록 생산의무 및 기록관과의 업무 권한과 통제 체계를 명시하여 분명한 근거를 마련하여야 한다. 일반적으로 지방자치단체에서 위원회를 설치할 때 근거가 되는 조례에는 ‘회의’ 또는 ‘회의운영’에 대한 조목이 있다. 여기에 대면이나 서면회의의 성립 기준이나 회의록 생산의무를 명시하며, 회의 담당자와 기록물관리 전문요원과의 통제 체계를 규정하면 생산현황 통보의 문제도 해결될 것이다.

이와 같이 회의록 생산의무, 관리, 회의 방법 등의 개선안을 반영한 Y군의 위원회의 조례 개정안의 예시는 <표 10>과 같다.

<표 10> 회의록 작성 명시를 위한 Y군의 조례 개정안 예시

| 조례 | 현행 | 개정안 |
|------------------------------------|---|--|
| 지방재정 공시심의 위원회 운영조례 | 제4조(회의) ①~③ 생략 | 제4조(회의) ①~③ 현행과 같음 ④(신설) 회의 개최시에는 회의록을 작성하여야 하고, 회의록이 첨부된 회의개최 결과보고서를 기록관에 통보하여야 한다. |
| 경계결정 위원회 구성 및 운영에 관한조례 | 제6조(의안심의 요구 및 처리절차) ①~② 생략 ③ 간사는 회의 개최와 관련된 심의안건, 발언내용 및 회의결과 등을 회의록으로 작성·비치하여야 한다. ④ 생략 | 제6조(의안심의 요구 및 처리절차) ①~② 현행과 같음 ③ ----- -----하며, 회의록이 첨부된 회의개최 결과보고서를 기록관에 통보하여야 한다. ④ 현행과 같음 |
| 재난관리 기금운영 관리조례 | 제12조(위원회의 운영) ① 생략 ② 정기회의는 다음연도의 기금운영계획과 전년도의 기금결산을 심의하기 위하여 연 2회 개최하고, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 수시로 개최한다. ③~④ 생략 | 제12조(위원회의 운영) ① 현행과 같음 ② ----- -----한다. 회의는 대면회의를 원칙으로 한다. 단, 대면회의가 어려운 경우 영(화)상 회의를 개최할 수 있으며, 이 경우에도 회의록은 작성·관리 하여야 한다. ③~④ 현행과 같음 |
| 보안업무 규정시행 규칙 | 제6조(의안심의 요구 및 처리절차) ① 생략 ② 위원회의 심의방법은 회의제로 운영함을 원칙으로 하되 필요한 경우는 서면으로 할 수 있다. ③ 생략 ④ 생략 | 제6조(의안심의 요구 및 처리절차) ① 현행과 같음 ② -----대면회의 또는 화상회의를 원칙으로 하되, 다음의 각호에 대한 사안이 발생한 경우에만 서면회의로 대체 할 수 있다. 1. 전쟁, 천재지변 등 국가적인 재난이 발생하여 긴급을 요할 경우 2. 국민의 생명에 대해 존각을 다투는 긴급을 요할 경우 3. 위원회 개최인원을 초과하는 위원의 신체적 병고가 발생하였을 경우 ③~④ 현행과 같음 |

4.2.3 시청각기록물

시청각기록물은 기관의 주요업무와 관련하여 참가자들의 생생한 현장을 있는 그대로 기록하여 행정적, 정보적, 증거적, 역사적 가치를 갖는 기록물이다. 이 점이 시청각기록물 생산대상 업무영역이 더욱 넓어져야 하는 이유다. 그래서 법률에는 시청각기록물은 11개 사항을 생산대상 범위로 명시하고 있다.

그러나 현재의 시청각기록물은 대부분 기관장의 홍보·공보 업무활동이나 의회 중심의 업무활동을 기록 생산되고 있다. 이 외의 생산대상 유형에서도 시청각기록물의 생산의무를 이행하기 위해 기관에서 어떤 환경을 만들어야 하는지 그 대안을 제시해 보고자 한다.

첫째, 시청각기록물을 담당하는 독립적인 팀을 직제에 반영하고 생산·등록에서 활용까지 시청각기록물의 업무일체를 수행하는 체계를 구축해야 한다. 현재의 시청각기록물 생산대상 유형은 통제가 어려울 정도이므로, 시청각기록물의 중요성과 생산의무를 누락 없이 이행한다는 점에서 독립적인 팀을 설치하여 운영하는 것을 고려할 필요가 있다. 이는 지금까지 각 처리과의 업무담당자에게 의존하여 시청각기록물을 생산했던 문제를 시청각기록물 업무를 담당하는 팀에서 생산하는 방식으로 전환하여 해결하는 방안이다.

현재 대부분의 지방자치단체는 공보담당 부서에 기관장의 업무활동을 시청각기록물로 생산하는 담당자를 1인 정도 배치하고 있다. 하지만, 이 업무담당자는 기관장의 업무활동만을 중심으로 움직이기 때문에 모든 생산대상 유형에 반응할 수가 없다. 그렇기 때문에 이 직제를 운영하기 위해서는 법률에서 제시한 시청각기록물의 생산대상 유형을 참조하여 자체 재구분하고, 각 유형 별로 구체적인 업무를 파악하여 수행 할 수 있는 인원을 배정하여야 한다.

둘째, 독립적인 시청각기록물 관리시스템을 구축·운영 하여야 한다. 현재의 업무관리시스템은 데이터의 용량이 크고 특별한 관리체계가 필요한 시청각기록물의 특징에 부합하기에는 어려움이 있는 시스템이다. 이에 시청각기록물을 관리 운용할 수 있는 독립적인 시스템을 구축하여 각 처리과에서 공통적으로 접근, 활용 할 수 있도록 하여야 한다. 시청각기록물 관리시스템은 시청각기록물관련 주무팀에서 구축하여 운영하여야 하며, 생산한 시청각기록물을 시스템에 등록하고 관리·서비스 하여야 한다. 그리고 매년 생산현황 보고 시 전년도 생산 시청각기록물에 대하여 기록물관리 전문요원에게 보고하여야 하며, 보관과 보존이 어려워 이관업무 수행이 불편한 시청각기록물을 매체변환의 방법을 통해 기록관으로 이관하여야 한다.

5. 결론

우리나라의 생산의무기록물은 국민의 알권리 보장, 굿-거버넌스 실현, 민주사회 발전이라는 대의 속에 정확히 작성되어야 하는 공공기록물이다. 그래서 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 생산의무기록물의 대상범위를 명시하여 관련 업무의 생산의무가 이루어지도록 한다.

이 연구는 매년 기록물 생산현황을 취합하는 국가기록원을 대상으로 최근 4년간의 생산현황 자료를 정보공개 청구하였으며, Y군에서 제공받은 자료와 비교분석하여 생산의무기록물별로 문제점을 도출하였다. 첫째, 조사·연구·검토서의 생산현황 자료의 생산 신뢰도가 낮으며, 생산과 생산현황 파악에 업무담당자에게 의존적이며, 법제 체계가 불분명하다는 점이다. 또 이를 통해 조사·연구·검토서가 일부 생산되지 않는 경우도 짐작 할 수 있었다. 둘째, 회의록의 생산현황 자료의 신뢰도가 낮으며, 서면회의의 경우 정책결정 과정이 담긴 회의록 생산이 저해되고 있다는 점이다. 또 생산과 생산현황 파악에 대한 판단이 업무담당자에게 의존하고 있다는 점과 작성대상 항목에 대한 판단이 어렵다는 점이 있었다. 셋째, 시청각기록물에 생산대상 범위가 다양하지만 기관장 중심과 의회 중심으로 생산되고 있다는 점과 독립적인 관리시스템이 없어서 등록·관리의 어려움이 있다는

점이다.

그리고 생산의무기록물의 생산 저해환경에 대한 문제를 살펴보면, 「공공기록물 관리에 관한 법률」에는 생산의무기록물에 대한 법적 중요성은 있지만 이를 명확하게 이행하기 위한 뚜렷한 통제체계가 없다. 또한, 생산의무기록물의 작성대상기준이 범위형태로 설정되어 업무담당자의 기록물 생산 기준에 대한 이해를 어렵게 한다는 것이다. 이 저해요소를 해결하는 방안은 생산의무기록물의 조사·연구·검토서를 생산하는 담당부서는 법률에 명시된 생산대상 범위 기준을 준수하며 생산 통제 절차를 제도화하며, 이에 대한 결과를 기록물관리 전문요원에게 의무 통보하는 제도 설치가 필요하다. 회의록은 생산의무 부과대상 위원회가 설치된 담당부서는 회의록 생산 담당자의 회의록 생성에 대한 의무 수행과 회의록 생성후 기록물관리 전문요원에게 의무 통보하는 조항을 위원회 개최 근거 조례에 반영해야 한다. 시청각기록물을 담당하는 독립적인 팀을 직제에 반영하고 생산·등록부터 활용까지 시청각기록물의 업무일체를 수행하는 체계를 제시하며, 이에 따른 독립적인 시청각기록물 관리시스템의 구축과 매체변환을 통한 운영을 제시한다.

참고문헌

- 고영순 (2011). 지방자치단체 시청각기록물 관리방안에 관한 연구. 제주 탐라기록관리소를 중심으로 석사학위논문. 중앙대학교 대학원, 기록관리학과.
- 구영주 (2019). 시청각기록물관리시스템 실태 및 활용을 위한 개선방안 연구. ○○기관 시청각기록물관리시스템을 중심으로 석사학위논문. 중부대학교 대학원, 기록물관리학과.
- 국가기록원 (2007). 시청각기록물 관리 실무매뉴얼. 검색일자: 2019. 10. 24. <http://www.archives.go.kr>
- 국가기록원 (2019). 기록물 관리지침(공동 매뉴얼). 검색일자: 2019. 11. 3. <http://www.archives.go.kr>
- 김민지 (2012). 공공기관 사진기록물 관리의 효율화 방안 연구. 석사학위논문. 명지대학교 기록정보과학대학원, 기록관리전공.
- 박종하 (2017). 시청각기록물 관리 및 활용방안에 관한 연구. 공군 특수기록관을 중심으로 석사학위논문. 중부대학교 인문산업대학원, 기록물관리학과.
- 박지태 (2008). 기록관리법령 따라읽기. 서울: 선인. <https://doi.org/10.978.895933/1338>
- 박지태, 김성겸, 황정원 (2018). 2017년도 기록물 생산현황 분석: 중앙행정기관을 중심으로. 기록학연구, (57), 113-136. <https://doi.org/10.20923/kjas.2018.57.113>
- 변주연 (2007). 공공기관의 회의록 생산·공개 제도화 연구: 미국의 회의공개법에 대한 분석을 중심으로 석사학위논문. 한남대학교 대학원, 기록관리학과.
- 신동현, 정세영, 김선현 (2009). 시청각(사진/동영상) 기록물 관리를 위한 시스템 구축과 운영사례연구. 한국기록관리학회지, 9(1), 33-50. <https://doi.org/10.14404/jksarm.2009.9.1.033>
- 양재경 (2006). 지방자치단체 자료관의 기록물에 관한 연구: 울산광역시 자료관을 중심으로 석사학위논문. 부산대학교 대학원, 기록관리학협동과정.
- 왕호성, 설문원 (2018). 기록물 생산현황 통보제도 운영 실태와 개선방안. 한국기록관리학회지, 18(1), 79-99. <https://doi.org/10.14404/jksarm.2018.18.1.079>
- 이기연 (2010). 지방자치단체 기록관의 실태와 발전방안: 무주군청을 중심으로 석사학위논문. 중부대학교 대학원, 기록물관리학과.
- 이신용 (2005). 시청각기록물 관리 실태와 개선방안에 관한 연구: 지방자치단체를 중심으로 석사학위논문. 원광대학교 대학원, 사학과.
- 이영은 (2010). 광역자치단체장 기록의 관리방안. 석사학위논문. 한신대학교 대학원, 기록관리학과.
- 이용기 (2015). 공공기록물관리제도에 대한 헌법적 고찰. 석사학위논문. 서울대학교 대학원, 기록관리학협동과정.
- 이혜진 (2012). 공공기관의 회의록 생산 활성화 방안에 관한 연구. 석사학위논문. 이화여자대학교 정책과학대학원, 기록관리학.

- 임미경 (2010). 기초자치단체 기록관리 현황 및 개선방안 연구. 석사학위논문. 명지대학교 기록정보과학전문대학원, 기록정보학과.
- 황진현 (2013). 공공기관의 생산현황통보에 관한 연구. 기록학연구, (37), 145-188. <https://doi.org/10.20923/kjas.2013.37.145>
- 황진현 (2018). 생산현황통보 제도에 관한 기록전문가 면담 연구. 기록학연구, (57), 137-163. <https://doi.org/10.20923/kjas.2018.57.137>
- 황진현 (2019). 공공기록물 생산현황통보 정책의 평가. 박사학위논문. 한국외국어대학교 대학원, 정보기록학과.

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- Byon, Ju-yon (2007). A Study on Systematizing Production and Access of the Public Institution's Conference Records. Unpublished master's thesis, The Graduate School of Hannam University, Department of Archives Management.
- Go, Youngsun (2011). A Study on Local Government's Management Methods of Video-audio Records. Unpublished master's thesis, Chungang University Graduate School, Department of Records Management Science.
- Hwang, Jinhyun (2013). A Study on the Records Production Public Institutions. Journal of Research of Archival Science, (37), 145-188. <https://doi.org/10.20923/kjas.2013.37.145>
- Hwang, Jinhyun (2018). The Records Managers and Archivists Interview of Records Production Report. Journal of Research of Archival Science, (57), 137-163. <https://doi.org/10.20923/kjas.2018.57.137>
- Hwang, Jinhyun (2019). Evaluation on the Policy of Public Record Production Report. Unpublished Doctoral Dissertation, The Graduate School Hankuk University of Foreign Studies, Department of Information and Archival Science.
- Kim, Min Ji (2012). A Study on Efficiency of Photographic Record Management of Public Organizations. Unpublished master's thesis, Graduate School of Records, Archives & Information Science, Myongji University.
- Ku, Young Joo (2019). A Study on the Audiovisual Record Management System for the Actual Condition and Application. Unpublished master's thesis, Graduate School of Joongbu University, Dept. of Archives Management.
- Lee, Hye Jin (2012). A Study on the Improvement Approaches for Meeting Minutes Creation in Public Sector. Unpublished master's thesis, The Graduate School of Policy Science Ewha Womans University, Major in Archives & Records Management.
- Lee, Ki-Eon (2010). The Realities & the Development Plan of a Local Government's Archives: Focusing on MUJU county office. Unpublished master's thesis, Graduate School Joongbu University, Department of Archives Management.
- Lee, Sin Yong (2005). A Study on the Actual Condition of Audio-visual Archives Management and Proposals for Improvement. Unpublished master's thesis, The Graduate School WonKwang University, Major of History.
- Lee, Yong-gi (2015). A constitutional study on National Records Management. Unpublished master's thesis, The Graduate School Seoul National University, Program in Archival Science.
- Lee, Young-Eun (2010). Methods of Record Management for Head of Local Government. Unpublished master's thesis, Hansin Yniversity Graduate School, Dept. of Records Management.
- Lim, Mi Kyung (2010). Study on current records Management by Local Government and Its Improvement. Unpublished master's thesis, The Graduate School of Records, Archives & Information Science Myongji University, Records and Archival Information Management Department.
- National Archives of Korea (2007). Audio-Visual Records Management Working Manual. Retrieved October 24, 2019, from <http://www.archives.go.kr>
- National Archives of Korea (2019). Records Management Guidelines(Common Manual). Retrieved November 3, 2019, from <http://www.archives.go.kr>
- Park, Ji-Tae (2008). Reading the Records Management Act. Seoul: Sunin. <https://doi.org/10.978.895933/1338>

- Park, Ji-Tae, Kim, Sungkyum, & Hwang, Jung-won (2018). Analysis of Production Status of the 2017 Record. *Journal of Research of Archival Science*, (57), 113-136. <https://doi.org/10.20923/kjas.2018.57.113>
- Park, Jong-Ha (2017). A Study on the management and utilization plan of audiovisual records. Unpublished master's thesis, Graduate School of Joongbu University, Dept. of Archives Management.
- Shin, Dong-Hyeon, Jung, Se-Young, & Kim, Seon-Heon (2009). A Case Study of the Audio-Visual Archives System Development and Management. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 9(1), 33-50. <https://doi.org/10.14404/jksarm.2009.9.1.033>
- Wang, Ho-Sung & Seol, Moon-Won (2018). An Analysis of the Reporting System of Public Record Production and Its Improvement Plan. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 18(1), 79-99. <https://doi.org/10.14404/jksarm.2018.18.1.079>
- Yang, Jae Kyoung (2006). A Study on Records Management of Records Center in a Local Autonomous Entity. Unpublished master's thesis, Graduate School Pusan National University, Interdisciplinary Program in Archival Studies.