

기록관리 '혁신' 로드맵의 법제화 연구*

박미애**

1. 머리말
2. 기록관리 혁신 로드맵의 법제화 과정
 - 1) 기록관리 개혁운동과 기록관리 혁신 로드맵
 - 2) 「공공기록물관리에 관한 법률」의 입법 추진
3. 국가기록관리체계와 기록관리 프로세스 재설계
 - 1) 국가기록관리체계의 재정립
 - 2) 국제표준에 근거한 현용기록관리체계 구축
4. 기록관리법의 한계와 향후 과제
 - 1) 중앙 집중 완화와 기록자치 구현
 - 2) KS X ISO 15489를 수용한 기록관리체계 재설계
 - 3) 비밀기록관리체계 혁신
5. 맺음말

* 이 논문은 한남대학교 일반대학원 기록관리학과 석사학위 논문을 수정·보완한 것임.

** 한남대학교 일반대학원 기록관리학과 석사 졸업

[국문초록]

1999년 기록관리법은 정부기록보존소 개혁운동의 결과로 제정되었다. 그러나 지속적인 기록관리 개혁이 뒷받침 되지 못했기 때문에 국가기록관리의 질적 전환을 가져올 수 없었다. 반면, 2006년 기록관리법은 기록관리 혁신의 일환으로 전면 개정되었다. 기록관리 혁신 로드맵은 기록관리 개혁운동 과정에서 제기된 문제의식을 적극적으로 수용하고, 국제적인 기록관리 패러다임의 변화에 대응하기 위하여 국제표준에 부합하는 국가표준 제정, 기록관리 프로세스 재설계, 기록관리 시스템 개발 등을 아젠다로 설정하였다. 기록관리법의 정비는 이러한 혁신과제를 체계적으로 추진할 수 있는 제도적 기반 마련을 위한 최우선 과제이므로 2000년부터 시행된 기록관리법의 문제점을 보완하고, 국제표준을 준용하여 개정되었다.

2009년 국가기록원의 ‘국가기록관리 선진화 전략’은 외형상 기록관리 혁신 로드맵의 연장선상에 있는 것으로 보인다. 하지만 기록관리 혁신에 대한 평가 없이 현 정부의 정책기조를 반영한 것이어서 연속적인 국가기록관리정책 추진 전략이라고 볼 수 없다. 지속가능한 국가기록관리정책의 수립과 일관성 있는 추진을 위해서는 참여정부의 기록관리 혁신에 대한 면밀한 검토가 반드시 이루어져야 한다. 본 연구는 국가기록관리체계와 기록관리 프로세스를 중심으로 기록관리 혁신 로드맵이 2006년 기록관리법에 어떻게 투영되었고, 국제표준이 어떤 방식으로 기록관리법에 준용되었는지 검토할 것이다. 그리고 이 과정에서 나타난 기록관리법의 한계와 이를 극복하기 위한 향후과제를 제시하고자 한다.

주제어 : 기록관리 혁신 로드맵, 기록관리법, 국가기록관리체계, 기록관리 프로세스

1. 머리말

현대사회에서 참여는 공무원, 지방정부, 시민사회 등의 참여를 포함하는 의미이다. 참여는 지식을 전제로 이루어지며 지식의 습득은 정보 공개와 학습에 의존한다. 공개될 정보는 기록의 형태로 존재하므로 참여는 기록관리에서 시작된다고 볼 수 있다. 참여정부의 ‘혁신’¹⁾이 이전 정부의 혁신과 다른 것은 거버넌스의 개념을 도입하여 국민과의 소통을 모색하였다는 점이다. 정부의 국가기록관리 혁신에 대한 논의는 故 노무현 전 대통령의 관심과 의지로 시작되었다. 그리고 기록관리 혁신을 통해 행정의 책임성과 투명성을 제고하고, 국민과 공무원 모두의 참여와 정부에 대한 신뢰를 회복할 수 있다는 인식이 확산되면서 참여정부 혁신의 핵심 분야로 부상하였다.

기록관리 혁신 로드맵 작성과 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」(이하 기록관리법) 개정²⁾에 이르는 일련의 과정은 아래로부터의 기록관리 개혁운동이 위로부터의 기록관리 혁신을 견인했다고 볼 수 있다. 그러나 기록관리 개혁운동 과정에서 기록학과 시민단체 등이 제기한 주요 개혁과제가 기록관리 혁신 로드맵 작성 과정에서 누락되었고, 기록관리법 개정 과정에서 제출된 의견들은 부분적으로 수용되었다. 그 대표적인 사례가 중앙기록물관리기관의 기능 재조정 문제이다. 2008년 정권교

1) 참여정부에서는 혁신을 새로운 행정관행을 정부조직 내에서 성공적으로 정착시키는 것으로 국가경쟁력과 고객만족도를 제고하기 위하여 과거에는 행해지지 않았던 새로운 행정관행-조직문화, 제도, 업무프로세스, 관리기법-을 정부부문에 도입하여 실행하고 정착해나가는 총체적 활동으로 정의하였다(김명환·신현중·박희봉·김동현, 「참여정부 혁신사례분석: 시사점과 향후방향」, 『정책분석평가학회보』 제18권 제3호, 한국정책분석평가학회, 2008, 97쪽). 이하 인용부호 생략.

체 이후 불거진 참여정부의 대통령기록 ‘유출 논란’과 국가기록원의 전직 대통령 고발 사건, 기록관리 규제개선안 등은 국가기록관리체계 혁신의 핵심이 중앙기록물관리기관의 중립성, 독립성, 전문성 확보에 있음을 재확인 시켜주었다.

2009년 국가기록원의 ‘국가기록관리 선진화 전략’은 외형상 기록관리 혁신 로드맵의 연장선상에 있는 것으로 보인다. 하지만 기록관리 혁신에 대한 평가 없이 현 정부의 정책기조를 반영한 것이어서 장기·연속적인 국가기록관리정책 추진 전략이라고 볼 수 없다. 연속성 있는 국가기록관리정책의 추진을 위해서는 기록관리 혁신에 대한 면밀한 평가가 필요하다.

기록관리 혁신과 관련한 연구는 국가기록관리체계 혁신, 기록관리법, 국제표준에 근거한 전자기록관리체계 구축 등이 서로 유의미한 상관관계를 형성하고 있다. 첫째, 국가기록관리체계 혁신의 추진 동력으로서 기록전문가 집단의 역할을 강조한 연구이다. 김익한²⁾은 우리나라 기록관리 체제를 ‘후발성의 이익’을 최대한으로 챙긴 엘리트 모델의 산물로 보고, 기록관리 혁신 로드맵이 확정된 이후 엘리트 모델에서 대중화로의 변화를 추동한 힘을 대학원 교육에서 찾았다. 또한 기록관리 현장의 취약성이 나타난 원인은 중앙 집권적 발전에 있다고 주장하면서 국가기록원의 체계 정비와 내부 혁신, 기록관리 전문인력의

2) 김익한, 「기록관리체제의 개혁과 기록과학의 과제」, 『정신문화연구』 제22권 제2호, 한국학중앙연구원, 1999.

김익한, 「전문요원제도와 기록관리교육의 질적 제고」, 『기록학연구』 제7호, 한국기록학회, 2003.

김익한, 「기록학의 도입과 기록관리혁신(1999년 이후)」, 『기록학연구』 제15호, 한국기록관리학회, 2007.

김익한, 「기록관리법 10년, 다시 한 번의 도약을 위한 제언」, 『기록관리법 10년-한국 기록관리의 현황과 전망』, 제9회 한국기록학회 학술심포지엄 자료집, 2009.

배치를 핵심과제로 제시하였다.

둘째, 기록관리법 개정 전·후의 내용을 기록관리 혁신 로드맵과 비교하여 분석한 연구이다. 광건홍³⁾은 아래로부터의 기록관리 개혁운동과 위로부터의 기록관리 혁신의 연속선상에서 1999년 기록관리법, 2004년 상반기 국가기록원 개정안, 2006년 기록관리법 개정안 등을 기록관리 혁신 로드맵의 주요 내용과 비교·분석하였다. 그 결과 공공기관의 기록관리가 ‘높은’ 수준으로 제도화되고 있는데 반해 기록관리 현실은 ‘낮은’ 단계에 있다고 주장하였다. 그리고 기록관리 제도와 현실의 간극을 좁힐 수 있는 기록관리 개혁 과제로 국가기록관리 기구의 운용, 기록 생산과 관리시스템의 이원화, 공공기관의 기록관리 전담조직과 전문 인력의 부재 등을 제시하였다.

셋째, 전자기록관리체계 구축을 위한 법적 기반 마련을 위한 연구이다. 서혜란 등⁴⁾은 전자정부 사업의 본격 추진과 함께 전자기록관리시스템의 필요성을 인식하고, 이와 관련한 법적 기반을 마련하기 위해 미국, 영국, 캐나다, 호주의 관련 법규와 정책을 비교분석하여 전자기록관리를 위한 법규의 기본요건을 규명하였다. 정기애와 김유승⁵⁾은 기록관리법과 국가표준 KS X ISO 15489를 기록관리 정책 및 환경, 기록 및 기록관리시스템의 품질요건, 기록관리시스템 설계/실행 방법론, 기록관리 도구, 기록관리 과정 등 5개 영역으로 나누어 비교·분석하였다. 이를 통

3) 광건홍, 「한국 국가기록 관리 체제 ‘혁신’의 성격-기록관리법 개정안 분석을 중심으로」, 『기록학연구』 제13호, 한국기록학회, 2006.

4) 서혜란·서은경·이소연·오경주·정원식, 「신뢰성 있는 전자기록관리를 위한 법적 기반에 관한 연구」, 『한국문헌정보학회지』 제38권 제4호, 한국문헌정보학회, 2004.

5) 정기애·김유승, 「공공기록물 관리에 관한 법률 개선 방향에 관한 연구-KS X ISO 15489 표준에 입각하여」, 『정보관리학회지』 제26권 제1호, 한국정보관리학회, 2009.

해 기록관리시스템의 근간인 기록관리법과 국가표준의 상호 배타적 요소를 규명하고 국가표준과 기록관리법의 정렬성 유지, 국가기록원을 중심으로 한 중앙집권적 기록관리시스템의 개혁을 과제로 제시하였다.

이러한 논의는 기록관리 혁신 로드맵의 취지와 기록관리 혁신의 실천 방향을 재확인 시켜주었다는 의미가 있다. 하지만 시행령, 시행규칙을 제외한 법률 또는 기록관리법개정(안)이나 기록관리체제, 기록관리 과정 등을 부분적으로 분석하였다는 한계가 있다. 본 연구는 기록관리 혁신 로드맵과 이를 제도적으로 뒷받침한 2006년 기록관리법령, 국가표준 KS X ISO 15489를 주된 분석대상으로 하였다. 먼저 정부의 기록관리 혁신 추진 배경과 기록관리 혁신 로드맵을 작성하고 법제화하는 과정을 정리할 것이다. 다음으로 기록관리법 개정 전후의 국가기록관리체제, 국가표준 KS X ISO 15489와 기록관리법령의 기록관리 프로세스를 비교하고 분석하였다. 이를 통하여 기록관리 혁신 이후 국가 기록관리체제가 어떻게 재정립되었고, 현용기록관리체제가 국제표준에 부합하게 재설계되었는지 살펴볼 것이다. 이와 같이 기록관리 혁신 로드맵이 2006년 기록관리법에 어떻게 투영되었는지 검토함으로써 기록관리법의 한계와 이를 극복하기 위한 향후 과제를 제시하고자 한다.

2. 기록관리 혁신 로드맵의 법제화 과정

1) 기록관리 개혁운동과 기록관리 혁신 로드맵

1999년 기록관리법은 공공기관의 주요 기록물에 대한 명확하고 체계적인 수집 근거와 국회, 정부, 법원 등 국가기관 및 지방자치단체의 기록물에 대한 통일된 기록물관리 방안을 마련함으로써 공공기관의 기록물을 체계적으로 관리하고, 효율적 활용을 도모하기 위하여 제정되었다. 기록의 등록과 생산 의무, 분류기준표제도의 시행, 기록의 무단 폐기에 대한 처벌, 기록물관리기관의 설립, 기록관리 전문가의 배치 등 당시로서는 개혁적 성격의 법률이었다. 그러나 중앙기록물관리기관의 위상 문제, 중앙 집중 방식의 기록물관리, 지방기록물관리기관 설치의 임의 조항 규정, 특수기록물관리기관과 기록관리 전문가에 대한 특수와 예외의 인정 등 한계를 지니고 있었다.⁶⁾

2000년 기록관리법 시행에도 불구하고 공공기관들은 기록관리법에 대해 적극적으로 대응하지 않았다. 오히려 2000년 12월 기록물의 등록·분류·편철을 2004년까지 연기하고, 회의록의 ‘발언내용’을 ‘발언요지’로 대체하도록 기록관리법 시행령이 개악⁷⁾되었다. 이에 기록학계와 시민단체는 기록관리법의 개혁적 내

6) 광건홍, 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』, 역사비평사, 2003, 42~55쪽.

7) 당초 법제처에 제출된 개정안에는 ‘관련학과 석사학위 이상 소지자로 제한한 기록물 관리 전문요원의 자격요건을 일반 행정부처 공무원에게 확대’하는 내용도 포함되어 있었지만, 전국 기록관리학 대학원생들이 비상대책위원회를 구성하고 참여연대와 공동으로 시행령 변칙 개정 반대 집회를 여는 등 반발이 거세지자 유보 되었다(참여연대 정보공개사업단, 「성명서-행자부, 극비리에 공공기록물관리법 개악 추진」, 2000. 12. 6).

용에 대한 실천과 국가기록관리체제 개혁을 중심으로 기록관리 개혁운동을 전개하였다.⁸⁾

특히 기록관리 법령의 준수에 대한 지속적인 요구는 참여정부에서 기록관리 혁신을 추진하는 동력으로 작용하였다. 참여연대는 2001년 4월 회의록 공개운동을 전개하면서 22개 중앙행정기관을 대상으로 회의록 작성 실태를 조사하였다. 그 결과 기록관리법 시행령 제8조에 규정된 회의록 작성 요건에도 불구하고, 결과 중심으로 기록되었거나 파악이 불가능한 경우가 81%에 달했다. 또한 정부기록보존소는 속기록과 녹음기록을 남겨야 하는 ‘회의 지정’은커녕 행정기관들의 회의목록조차 파악하지 못하고 있음이 밝혀졌다.⁹⁾ 2003년 7월에는 5개 중앙행정기관과 1개 지방자치단체를 대상으로 기록물폐기실태를 조사하여 기록관리 전문요원의 부재, 보존기간 책정 위반으로 인한 폐기 오류, 기록물 폐기심의회가 없거나 형식적 운영 등 기록관리법령 시행상의 문제를 고발하였다.¹⁰⁾

한국국가기록연구원은 참여정부 출범 직전 대통령직인수위원회에 제출한 ‘국민정책제안’에서 기록관 설치, 기록관리전문요원의 배치 등 현행 법령에 의무화된 기본적인 인프라마저 확보되지 않은 상태이지만, 기존 법령의 준수만으로도 국가기록관리의 개혁방안이 될 수 있음을 강조하였다.¹¹⁾ 정부의 기록 생산, 보존, 폐기 실태의 심각성은 2004년 5월 31일 세계일보의 탐사기획 ‘기록이 없는 나라’를 통하여 전면 기사화되었다.

8) 광건홍, 「한국 국가기록 관리 체제 ‘혁신’의 성격-기록관리법 개정안 분석을 중심으로」, 『기록학연구』 제13호, 한국기록학회, 2006, 7~10쪽.
9) 참여연대, 「중앙 행정기관 회의록 공개 및 작성 성실도 평가」, 2001. 6~9쪽.
10) 참여연대 정보공개사업단, 「공공기관 국가기록물 무차별 폐기」, 보도자료, 2003. 9. 3.
11) 한국국가기록연구원, 「한국국가기록연구원소식」 제13호, 2003, 1쪽.

2004년 기록학계와 시민단체는 기록관리 개혁운동을 하나로 통합하여 기록관리의 상시적 감시와 공동대응을 목표로 국가기록개혁네트워크를 조직하였다.¹²⁾ 참여정부의 기록관리 혁신이 본격화 되면서 국가기록개혁네트워크의 활동 계획은 실행에 옮겨지지 못했지만, 기록관리 혁신 로드맵에 대부분 수용되었다. 그 이유는 기록관리 개혁운동을 주도하던 기록학계와 시민단체가 정부의 무관심 속에서 진행된 기록관리 개혁운동은 문제제기와 이슈화에는 성공할 수 있었으나, 기록관리체제의 변화와 직결되지 못한다는 한계를 인식하고,¹³⁾ 정부의 기록관리 혁신에 직·간접적으로 참여하였기 때문이다.

2003년 정부혁신지방분권위원회는 5대 혁신분야를 정하고 각 분야별 전문위원회를 구성하여 로드맵 작성을 완료한 후 혁신과제를 본격적으로 추진하기 시작하였다. 한편, 대통령비서실에서 업무프로세스개선(Policy Process Reengineering) 비서관실을 신설하고, 업무관리시스템과 프로세스 정비를 중심으로 기록관리 혁신이 추진되고 있었다. 세계일보의 ‘기록이 없는 나라’는 대통령비서실의 변화를 바탕으로 정부차원의 기록관리 혁신이 본격적으로 추진되는 티핑 포인트(tipping point)¹⁴⁾가 되었다. 보도

-
- 12) 경기기록문화포럼, 대전충남기록문화포럼, 성공회대민주자료관, 참여연대, 한국국가기록연구원, 한국기록관리학교육원, 한국기록관리학회, 한국기록관리협회, 한국기록학회 등 9개 단체로 구성되었다(국가기록개혁네트워크, 「국가기록개혁네트워크 창립선언문-국가기록은 국민의 것이다」, 2004. 11. 23).
 - 13) 행정자치부 장관은 학계의 거센 요구에 국가기록원장을 차관급으로 높이고 직원 숫자를 배로 늘리겠다는 의지를 밝힌 것으로 알려졌다, 정부기록보존소에서 국가기록원으로 이름만 바뀌고, 1개과 인원 5명이 넘는 수준에 그쳤다(세계일보, 「기록이 없는 나라⑦ 국가기록원 현주소」, 2004. 6. 7일자).
 - 14) 호조로 전환되는 급격한 변화 시점을 가리키는 말로 말콤 글래드웰(Malcolm Gladwell)은 티핑 포인트의 특성을 전염성이 있고, 작은 것이 큰 효과를 가져올 수 있으며, 이런 변화는 극적으로 어느 한 순간에 빠른 속도로 발생한다고 하였다(『티핑 포인트』, 21세기북스, 임옥희 옮김, 2004, 19~20쪽).

직후 대통령은 기록관리 전반을 체계적으로 혁신할 수 있도록 기록관리 혁신 로드맵을 작성하고 기록관리 관련 제도 및 법률을 재정비할 것을 지시하는 한편, 정부혁신지방분권위원회 소속으로 기록관리혁신전문위원회 설치를 지시하였다.¹⁵⁾

〈표 1〉 참여정부의 정부혁신 추진 현황

	행정개혁	인사개혁	지방분권	재정세계	전자정부	기록관리	
수립일	2003. 7. 22	2003. 4. 9	2003. 7. 4	2003. 7. 29	2003. 8. 14	2005. 10. 4	
목표	5	4	7	5	4	4	
아젠다	10	10	20	-	10	9	
세부과제	28	20	33	23	31	14	
전문위원회 구성	학계	31(24)	28(21)	38(26)	22(7)	19(7)	22(1)
	관료	1	1	-	8	13	2
	기타	1	4	-	2	8	-
법률제개정	14	2	59	21	22	3	

출전: 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 혁신과 분권』, 종합백서 01, 2008. 69~86쪽.

김병섭, 「정부혁신지방분권위원회의 활동과 행정학자의 역할」, 『한국행정학보』 제41권 제4호, 2007, 26쪽.

법제처, 「참여정부 입법추진의 특징과 성과」, 2007, 17~19쪽.

* 학계()는 행정학자 출신 전문위원, 법률 제개정은 2007년 2월 현재 로드맵 과제 관련임.

15) 2004년 6월 9일 참여연대는 ‘노무현 대통령에게 보내는 공개서한’을 통해 기록관리 혁신의 추진, 정부혁신지방분권위원회 내에 기록관리 혁신영역을 포함시키거나, 새로운 전문위원회 신설의 필요성 등 기록관리 개혁과제를 제안하였다(참여연대 행정감시센터 블로그, 「기록개혁을 위해 신속히 도입해야 할 7가지 과제」, 2004. 6. 9일자, <http://blog.peoplepower21.org/Government/11577>).

기록관리 분야는 정부혁신지방분권위원회에서 추진 중에 있던 5개 혁신분야가 로드맵 내용을 확정하고, 실행방안을 마련하여 본격적인 추진을 앞둔 시기에 새롭게 정부혁신 분야로 설정되었다. <표 1>은 정부혁신지방분권위원회에서 추진한 6개 혁신분야의 로드맵 확정과 전문위원회 구성, 관련 법률의 정비 현황이다. 2004년 11월 구성된 기록관리혁신전문위원회는 다른 분야에 비해 행정학계의 참여비율이 현저히 낮고, 개혁성과 실무 경험을 갖춘 기록학계 전문위원들을 중심으로 로드맵 작성과 기록관리 관련 법·제도 정비가 추진되었다는 특징이 있다.

<표 2> 기록관리 개혁운동과 기록관리 혁신 로드맵

참여연대의 기록개혁과제	국가기록네트워크의 활동계획	기록관리 혁신 로드맵	
		아젠다	세부과제
<ul style="list-style-type: none"> •국무회의 및 수석, 보좌관 회의 등 주요회의 속기록 작성 의무화 •기록관리법에 규정되어 있는 ‘기록물분류기준표’ 및 ‘기록물철명’의 온라인 공개 	<ul style="list-style-type: none"> •기록물 생산, 이관, 폐기의 적법성 감시 •기록물분류기준표 운영 감시 	<ul style="list-style-type: none"> •공공업무 수행의 철저한 기록화 	<ul style="list-style-type: none"> •문서/과제관리 카드 개발·확산 •등록관리 대상 기록의 확대 •업무와 분류체계의 통합
		<ul style="list-style-type: none"> •기록관리 프로세스와 시스템 정비 	<ul style="list-style-type: none"> •기관내 기록관리 프로세스 재설계 •기관내 기록관리시스템 재설계와 도입
<ul style="list-style-type: none"> •국민들의 정보접근성 강화로 ‘Governance’ 실현 	<ul style="list-style-type: none"> •정보공개심의위원회 운용 감시 •정보제공 의무 확대 •30년이 경과된 비밀 및 비공개 	<ul style="list-style-type: none"> •정보공개 확대 	<ul style="list-style-type: none"> •정보공개 확대

	유지 기록물의 공개		
		비밀관리의 체계화	•비밀관리의 체계화
	•국가 기록물관리의 통일적 관리 및 전문화	글로벌 스탠다드에 부합하는 국가표준 제정	•한국기록관리 표준 및 메타데이터 표준 제정 •공공서비스, 전문인력 표준 제정
		공공기록 편찬 및 서비스 확대	•공공기록 편찬 및 서비스 확대
	•국가기록관리 제도 및 법률 정비·개정	법·제도 정비	•기록관리법, 대통령기록관리 법 제 정비 •정보공개법 개정, 비밀설정 및 해제에 관한 법 제 정비
•기록관리 전문요원의 배치	•기록물관리 전문요원 배치	전문인력 확보 및 능력개발	•전문인력 확보 및 능력개발
•중앙기록물관리기관(국가기록원) 위상 강화 •국가기록원장 및 전문 기록관리기관 장을 개방형 직위로 임명 •기록물관리기관의 시설, 인력, 장비 등에 대한 중앙정부의 지원	•지방기록물관리 기관 및 기록관 설립	거버넌스 조직의 실현 및 기록관리 인프라 구축	•거버넌스형 조직의 실현 및 기록관리 인프라 구축

기록관리 혁신 로드맵은 2005년 10월 모든 공적기록의 철저한 관리를 통한 책임행정 구현, 범정부 전자기록관리체계 구축을 통한 업무혁신 강화, 기록정보의 공개·확대를 통한 국민의 참여 촉진, 기록관리체계 혁신 및 인프라 구축을 통한 혁신역량 강화

를 목표로 9개 아젠다, 14개 세부과제로 확정되었다. 이는 <표 2>와 같이 2000년부터 전개된 기록관리 개혁운동과정에서 제기된 문제의식을 적극적으로 반영한 것이다. 그러나 제1차 로드맵에서 제시된 국가역사기록위원회안과 국가기록청안 등 기록관리 혁신의 핵심사안인 조직 문제가 누락된 채 프로세스와 시스템 중심으로 혁신이 추진되었다. 문제는 중앙기록물관리기관의 전문성, 독립성, 중립성이 확보되지 않으면 정치변동의 영향에서 자유롭지 못하다는 점이다. 따라서 기록관리 혁신은 장기적인 안목에서 로드맵을 수립하고 단계적으로 추진되었지만, 국가기록관리정책이 연속성·일관성을 유지할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 못했다는 한계가 있다.

2) 「공공기록물관리에 관한 법률」의 입법 추진

법치주의를 이념으로 하고 있는 현대 민주주의 국가에서는 제도화를 필요로 하는 정책의 경우에는 법제화를 추진한다.¹⁶⁾ 법령에 의하지 않고 추진되는 정책은 기관장에 따라 달라질 가능성이 커서 일관성을 유지하기 어렵고, 정책 추진의 적법성과 투명성을 의심받을 수 있기 때문이다. 크리스토퍼 후드(Christopher Hood)의 NATO모형에 의하면 법률은 사회변화를 목적으로 하는 권위형 정책도구에 해당한다.¹⁷⁾ 참여정부 또한 혁신의 체계성과 지속성을 확보하는 것이 혁신을 성공시키는 중요

16) 이상희, 「법령 체계와 입법 절차」, 공법인 법제업무 담당자 법률교육자료, 법제처, 2009, 87쪽.

17) NATO모형은 정부가 소유하고 있는 자원을 정보적, 강제적, 재무적, 조직적 자원으로 나누고 정책도구를 연계형(N), 권위형(A), 재정형(T), 조직형(O)의 4가지 형태로 분류한 것이다(전영한, 「정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가」, 『정부학연구』 제13권 제4호, 2007, 276쪽).

한 요소임을 인식하고 기록관리 혁신 로드맵 작성과 기록관리 관련 법률의 개정을 함께 추진하였다.

〈표 3〉 공공기록물관리에 관한 법률 입법 과정

시 기	내 용
2005년 05월	•기록관리법 개정시안 마련
05~09월	•기록관리 관련 법령 정비를 위한 관계기관 협의
10월 18일	•「공공기관의기록물관리에관한법률전부개정안」입법예고
10월 24일	•행정자치부 당정협의
11~12월	•법제처 심사
2006년 01월 12, 17일	•차관회의(12일), 국무회의(17일) 통과
01월 23일	•국회 제출
02월 14일	•행정자치위원회 상정대체토론
02월 16, 20일	•행정자치위원회 법안심사소위원회 심사대안제안
02월 21일	•행정자치위원회 대안으로 심사의결 법제사법위원회 회부
04월 03일	•법제사법위원회 상정, 제안 설명, 검토보고, 대체토론
08월 24일	•법제사법위원회 법안심사제2소위원회 심사
08월 28일	•법안심사제2소위원회에서 국가지정기록물 지정에 필요한 조사를 거부·방해 또는 기피한 자를 벌칙(2년이하의 징역 또는 300만원이하의 벌금)에서 과태료(100만원이하)로 수정하여 의결, 법제사법위원회에서 가결
09월 08일	•국회 본회의 의결
10월 04일	•「공공기록물 관리에 관한 법률」 공포
11~12월	•시행령 및 시행규칙 개정안 부처협의, 입법예고
2007년 1월 22일	•시행령 및 시행규칙 개정안 법제처 심사의결
4월 05일	•「공공기록물 관리에 관한 법률」, 동법 시행령 및 시행규칙 시행

기록관리법 개정 방향에 대한 논의는 2004년 11월 열린 ‘국가 기록관리의 성과와 개선방안’ 정책토론회에서 시작되었다.¹⁸⁾ 같

18) 강창일, 조성래, 최규식의원 공동주최로 국가기록물관리의 실태를 점검하고 국가기록물관리의 선진화를 위한 법령, 예산, 전문가양성, 기록관리 문화 및 열람서비스 개선, 외국 사례 분석 등의 제반 분야를 검토하여 체계적인 국가 기록물관리의 기틀을 다지고자 국회 차원에서 개최된 것이다(뉴스캔, 「국가

은 해 12월에는 정청래의원 대표발의로 「공공기관의기록물관리에 관한 법률 중 개정 법률안」이 국회에 제출되었다.¹⁹⁾ <표 3>은 기록관리법이 법제화되는 과정을 정리한 것이다. 2005년 5월 정부는 기록관리법 개정시안을 마련하고 2006년 1월 국회에 제출하였다. 그리고 2월에 정청래의원 대표발의안과 정부안이 국회 행정자치위원회에 일괄 상정되었다. 행정자치위원회는 두 법률안의 내용을 통합·보완하여 법제사법위원회에 회부하였다. 8월 법제사법위원회에서 일부 내용을 수정하여 가결되었고, 9월 정기국회를 통과하여 10월 「공공기록물관리에 관한 법률」이 공포되었다.

기록관리 혁신 로드맵이 입법되기까지의 과정을 기록관리법 개정안에 대한 관계기관 협의 단계, 입법예고 단계, 국회의 심의·의결 단계로 나누어 기록관리법의 내용이 최종 확정되기까지의 주요 쟁점들을 정리하면 다음과 같다.

<표 4> 기록관리법 개정안에 대한 각급 공공기관 제출의견

구분	제출기관	제출의견	비고
기록물관리체계	기획예산처	•지방기록물관리기관의 설치의무화에 반대	미반영
	국방부	•국방부 장관에게 군기록물관리기구체계 위임	반영
	교육인적자원부	•사·도교육청에도 지방기록물관리기관 설치 임의화	반영
	국가안전보장회의	•중앙기록물관리기관의 행사부 소속기관 지위 부적절	미반영

기록물관리의 성과와 개선방안 세미나 개최-사라지는 국가기록을 지킬 방법은?」, 2004. 11. 24일자).

19) 주요 내용은 비공개기록물은 생산년도 종료 후 10년마다 재분류 하되 30년이 경과한 기록물에 대해서는 공개로 분류함을 원칙으로 하고, 비밀기록물을 포함한 모든 소장기록물 목록을 작성·비치하도록 하는 것이다(「공공기관의 기록물관리에 관한 법률 중 개정 법률안」, 의안번호 171018, 2004. 12. 1).

	국가인권위원회	•기관의 독립성과 특수성을 인정하여 자체 기록물관리기관을 설치·운영할 수 있게 함	미반영
	광주광역시	•사도 기록물관리기관을 정부청사로 건립 또는 시설비 전액, 운영비 일부 국고지원 필요 •2010년까지 설치 의무화시(재정압박요인)	부분반영 부분반영
	울산광역시	•사도 기록물관리기관 설치경과규정을 2012년으로	부분반영
기록관리	법무부	•형사소송법에 기록관리법 적용 제외 규정 신설 추진 •형사소송법 개정에 미동의시 수사재판기록 관리를 기록관리법 시행령에서 검찰보존사무규칙으로 일괄위임하도록 함	미반영 부분반영
	외교통상부	•비공개기록물 이관시기 협의연장 허용	반영
	국방부	•비공개기록물의 50년까지 이관시기 연장 •군기록 이관준비를 위한 경과규정 필요	미반영 반영
	문화관광부 방송위원회	•영화/방송프로그램 수집근거를 기록물관리법에 직접 규정 •수집대상 지정시 주관 부처와 사전협의 필요	반영 반영
	산업자원부	•'표준' 용어를 '표준화 정책'으로 변경 •한국산업규격으로 既제정된 경우, 우선적용 명시	반영 반영
	국가안전보장회의	•전자기록물 '전자메일' 포함 •보존기간 종류의 명확화	하위법령 하위법령
	청소년위원회	•간행물의 정의, 기록관 및 전문요원의 업무권한 설정, 전자기록물 이관 방안, 처리과 기록관리책임자 교육 및 미이관에 대한 책임 등	하위법령
	국정홍보처	•기록물의 소유 및 관리권한 범위 내 저작권 포함여부에 대한 유권해석 필요	미반영
	충청남도	•폐기대상 기록물을 지자체 출연 연구기관에 이관근거 마련	미반영
정보 공개	외교통상부	•비공개기록물 30년 공개원칙의 탄력적 운영 •비공개기록물의 공개 재분류시 생산기관과 사전 의견 수렴 •비공개기록물의 '5년마다 공개여부 재분류'를 공개청구가 있는 때에 적극 공개	반영 반영 미반영

출전: 국가기록원, 「부처협의 실시결과」, 정보공개청구자료, 2009. 10. 20.

첫째, 관계기관 협의 단계이다. <표 4>는 각 기관에서 제출한 기록관리법 개정안에 대한 의견이다. 기록물관리체계와 관련하여 군기록물관리기구체계를 국방부 장관에게 위임하도록 하였다. 그리고 지방기록물관리기관 설치·운영에 필요한 경비의 일부를 예산 범위에서 보조할 수 있도록 하고, 2007년 12월 31일까지 수립계획에 의거하여 설립하도록 하였다. 반면 중앙기록물관리기관인 국가기록원의 지위가 행정자치부 소속인 것은 부적절하며, 자체 기록물관리기관을 설치·운영 할 수 있도록 기관의 독립성과 특수성을 인정해달라는 의견은 수용되지 않았다. 기록관리 부문에서는 군기록 이관준비를 위한 경과규정이 인정되었고, 수사·재판기록관리를 법 시행령에서 검찰보존사무규칙으로 일괄위임 하는 내용은 하위법령에 포함되었다. 또한 특수기록관의 비공개기물 이관시기 연장이 50년에서 30년으로 조정되었으나 업무활용 목적시 예외를 인정하였다. 기록물 소유 및 권리·권한 범위에 저작권 포함여부에 대한 유권해석이 필요하다는 의견은 국가가 저작권을 가지고 있으므로 최종보존기관이 저작권을 갖는 것으로 보았기 때문에 받아들여지지 않았다.

<표 5> 기록관리법 개정안 입법예고에 관한 제출의견

구분	제출기관	제출의견	비고
기록물관리체계	참여연대	•독립성과 전문성을 갖춘 국가기록관리의 총괄기구를 설치해야 함	미반영
	한국대학기록관협의회	•‘영구기록물관리기관’의 한 종류로서 대학(등)의 기록물관리기관을 승인하는 제도를 명시적으로 반영해 줄 것 •대학의 자체적인 기록물관리 규정으로 제도화하도록 반영	미반영 미반영
기록관리	참여연대	•국가기밀 생산 및 공개에 관한 법률을 별도로 제정하도록 하고, 비밀기록물관리조항 삭제	미반영

정보공개	<ul style="list-style-type: none"> •주요 회의의 속기록 및 녹음기록에 대해 비공개 보호기간을 법률로써 미리 규정할 필요 없음 •회의기록 생산 의무화 대상을 법률로 적시해야 함 •비공개기록물로써 특별관리가 필요한 기록물을 생산연도 종료 후 50년까지 이관 시기 연장 조문 삭제 •기록물 비공개기간 연장 의견 조항 삭제 •비공개기록물의 제한적 열람 규정 삭제 및 비공개 기록물을 제공받은 자로서 목적이외의 용도로 사용하거나 공개한 자에 대한 처벌조항 삭제 	미반영 하위법령 미반영 미반영 미반영
------	---	----------------------------------

출전: 국가기록원, 「입법예고 실시결과」, 정보공개청구자료, 2009. 10. 20.

둘째, 입법예고 단계이다. <표 5>는 참여연대와 한국대학기록관협의회가 제출한 기록관리법 개정안에 대한 의견이다. 회의록 생산 의무화 대상을 법률로 적시해야 한다는 의견만 하위법령에 반영하였을 뿐 대부분의 의견이 반영되지 않았다. 기록관리체계 부문에서 독립성과 전문성을 갖춘 국가기록관리 총괄기구를 설치해야 한다는 의견은 로드맵 작성과정에서 누락된 부분이고, 영구기록물관리기관에 대학기록 관리기관을 포함하여 자체 기록물관리 규정으로 제도화 할 수 있는 근거는 국가기록물의 일원적 관리 측면에서 받아들여지지 않았다. 기록관리 부문에서 국가기밀 생산 및 공개에 관한 법률의 별도 제정과 비밀기록물관리 조항 삭제는 정비방안을 마련 중에 있었고, 주요 회의의 속기록 및 녹음기록 비공개 보호기간의 법률 규정 불필요, 비공개기록물로써 특별관리가 필요한 기록물에 대한 생산연도 종료 후 50년까지 이관시기 연장 조문 삭제에 대해서는 일정기간 비공개 보호기간을 설정함으로써 생산을 촉진하고, 국가정보원의 기록물을 중앙기록물관리기관으로 이관토록 하기 위한 것이라고 하였다. 기록정보 공개 부문에서 비공개기간 연장 의견 조항, 비공개기록물의 제한적 열람 규정, 비공개기록물

을 제공받은 자로서 목적이외의 용도로 사용하거나 공개한 자에 대한 벌칙조항 등의 삭제에 대해서는 정보공개 관련 규정이 크게 강화됨에 따른 조치이며, 비공개 기간 동안 보호하기 위해 제도적 장치가 필요하므로 삭제가 불가능하다고 하였다.

셋째, 국회 심의·의결단계이다. 국회에 제출된 법률안에 대한 심의·의결은 행정자치위원회(법안심사소위원회), 법제사법위원회(법안심사 제2소위원회), 국회 본회의 순으로 진행된다. 참여연대는 기록관리법 개정안이 행정자치위원회에 상정되는 2006년 2월 14일 ‘공공기관의 기록물관리법 개정안에 대한 의견서’를 제출하였다. 그리고 대부분의 의견이 행정자치위원회에서 논의되었다.²⁰⁾

법안심사소위원회 심의는 대체토론 사항을 제외한 나머지 95% 이상이 정부 개정안의 내용으로 이루어졌다. 검토 의견 중에서 국가기록물관리위원회를 대통령 소속으로 하는 문제는 대통령기록의 관리 기능 때문에 국무총리 소속으로 결정되었고, 나머지 기록관리와 기록정보공개 관련 삭제 조항에 대해서는 약간의 자구수정 외에 크게 달라진 점이 없었다.²¹⁾ 법제사법위원회에서는 민간기록물에 대한 조사 거부 시 벌칙 조항을 과태료로 변경하여 원안대로 의결하였으며,²²⁾ 국회 본회의에서 가결

20) 참여연대정보공개사업단 보도자료, 2006. 2. 14일자.

국회사무처, 「행정자치위원회회의록」 제4호, 제258회 임시국회, 2006. 2. 14, 59~61쪽.

21) 국회사무처, 「행정자치위원회회의록(법안심사소위원회)」 제2호, 제258회 임시국회, 2006. 2. 16, 27~38쪽.

국회사무처, 「행정자치위원회회의록(법안심사소위원회)」 제3호, 제258회 임시국회, 2006. 2. 20, 6~11쪽.

22) 국회사무처, 「법제사법위원회회의록(법안심사제2소위원회)」 제1호, 제261회 임시국회, 2006. 8. 24, 30~46쪽.

국회사무처, 「법제사법위원회회의록(법안심사제2소위원회)」 제2호, 제261회 임시국회, 2006. 8. 28, 1~4쪽.

되었다.

지금까지 살펴본 기록관리법 개정 내용과 개정 절차에 있어 몇 가지 문제점을 발견 할 수 있었다. 첫째, 국가기록물의 일원적 관리를 강조하여 특수기록관, 국가정보원 등에 대한 예외를 인정하면서도 기관의 자율성과 특수성을 고려하지 않았다. 따라서 기관 자체의 기록물관리기관, 대학기록물관리기관 설치·운영 등 기관에서 생산되는 기록물의 성격을 반영한 다양한 형태의 기록물관리기관 설치·운영을 제한하였다.

둘째, 지방기록물관리기관의 설치·운영을 강행규정으로 정하고 있음에도 경과조치 조항에 설치 시한이 아닌 설치 및 운영 계획 수립 시한만을 정하고 있어 실질적인 시행이 지연되더라도 아무런 조치를 취할 수 없다.

셋째, 기록관리 전문요원의 자격과 배치에 대해서는 규정하고 있지만,²³⁾ 역할과 책임에 대한 구체적인 규정이 없다. 그래서 최근 기록연구사 채용 공고문에서는 기록관에서 수행하는 업무와 기록관리 전문요원의 업무가 동일시되고 있다. 이것은 기록관리 전문요원의 업무에 대한 명확한 근거규정이 없기 때문이다.

넷째, 기록을 남기지 않는 과거의 관행을 불식시키기 위해 기록의 생산단계가 한층 강화되고, 기록관리 프로세스에 따른 관리 기준과 절차가 구체화 되었다. 반면 기록물 평가와 폐기 근

국회사무처, 「법제사법위원회회의록」 제4호, 제261회 임시국회, 2006. 8. 28, 56~57쪽.

23) 공공기록물관리에 관한 법률 시행령 제78조 제2항은 “기록물 정리·기술, 기록 정보 관리, 보존업무, 그 밖에 기록물관리를 위하여 필요한 전문인력을 배치하여야 한다.”고 규정하고 있다. 동 조항은 2010년 5월 “기록물 이관, 평가, 분류, 정리, 기술, 폐기, 보존 등의 업무수행을 위한 기록물관리 전문요원으로 배치하여야 하며, 그 밖에 기록물관리를 위하여 필요한 전문인력을 배치하여야 한다.”로 개정되었다.

거는 법적 강제력이 없는 공공표준으로 정하고 있어 형식적인 평가와 부적절한 폐기 관행을 근본적으로 혁신하는데 한계가 있다.

다섯째, 비공개기록의 주기적 재분류(5년)와 생산 30년 후 자동공개 등 기록정보의 공개를 확대하였다. 하지만 특수기록관과 국가정보원에 대해서는 예외를 인정하고, 기록물생산기관으로부터 비공개기간의 연장 요청이 있는 경우 공개하지 않을 수 있도록 규정하고 있어 국민들의 알권리가 질적으로 증진되었다고 보기 어렵다.

여섯째, 기록관리법안을 만드는 과정에서 “학계, 시민단체, 정부가 같이 만들었으므로 외부에서 지적하는 내용들이 대부분 수용되었다”고 했지만,²⁴⁾ 부처의견조회와 입법예고 과정에서 제출된 의견은 일부만 반영되었다. 또한 제정 법률안 및 전부 개정 법률안에 대해서는 반드시 공청회 또는 청문회를 개최하여야 하지만,²⁵⁾ 전문가 3명의 의견을 듣는 것으로 대체되었다.²⁶⁾

다시 말해 중앙기록물관리기관의 위상 문제, 중앙 집중 방식의 기록물관리, 지방기록물관리기관의 설치 지연, 특수기록관과 국가정보원 등에 대한 특수와 예외의 인정 등 1999년 기록관리법의 한계로 지적되었던 사안들이 여전히 극복해야 할 과제로 남아 있다는 것이 가장 큰 문제이다.

24) 국회사무처, 「행정자치위원회회의록(법안심사소위원회)」 제2호, 제258회 임시국회, 2006. 2. 16, 34쪽.

25) 이상희, 「법령 체계와 입법 절차」, 공법인 법제업무 담당자 법률교육자료, 법제처, 2009, 115~116쪽.

26) 참여연대는 이에 대해 기록물관리에 있어 비밀주의를 제한하고, 국민의 알권리를 확대하라는 시민사회의 요청이 반영될 수 있도록 국회 본회의에서는 기록관리법 전부개정안에 대한 처리를 중단하고 다시 상임위원회로 돌려보내 충분히 논의해야 한다고 주장하였다(뉴스와이어, 「공공기관의 기록물관리법 개정안 본회의 심의에 대한 참여연대 입장」, 2006. 9. 7일자).

3. 국가기록관리체계와 기록관리 프로세스 재설계

1) 국가기록관리체계의 재정립

우리나라 기록관리체계는 1999년 기록관리법 제정으로 정부 기록보존소가 중앙기록물관리기관으로서 기록관리 정책 총괄 기구 역할을 하게 되었다. 그리고 기록물관리기관의 설치, 기록관리 전문요원의 단계적 배치, 기록물분류기준표의 제정·운영 등 기록관리법의 주요 내용은 지속적인 개혁이 뒷받침 되어야 하는 사안이었다. 기록학과와 시민단체는 지속적인 시민감시체계를 구축하여 기록관리법의 개혁적 내용에 대한 실천과 국가 기록관리체제 개혁을 중심으로 기록관리 개혁운동을 전개하였다.

참여정부는 대통령비서실을 중심으로 기록관리 혁신을 추진하고 있었다. 2004년 6월 세계일보의 탐사보도 ‘기록이 없는 나라’를 통해 밝혀진 기록관리 실태는 범정부차원의 국가기록관리체제 혁신으로 확대되는 기폭제가 되었다. 정부혁신지방분권 위원회에 기록관리혁신전문위원회가 신설되어 로드맵 작성, 혁신 추진 상황 점검·지원체계, 기록관리 법제 정비 등 혁신이 지속적으로 추진될 수 있는 기반 마련이 동시에 추진되었다. 이러한 과정은 학계와 시민단체의 문제제기가 정부의 혁신 의지를 이끌어낸 거버넌스(governance)가 실현된 것이라고 할 수 있다.

기록관리 혁신 로드맵 작성 과정에서 기록관리의 문제점을 근본적으로 혁신하기 위해서는 기록관리 조직과 법·제도 혁신이 필요하다는 공감대가 형성되면서 거버넌스형 조직의 실현 및 기록관리 인프라 구축, 전문인력 확보 및 능력개발이 최종

기록관리 혁신 로드맵 과제로 확정되었다.²⁷⁾ 국가기록관리체계를 근본적으로 혁신하기 위해서는 혁신 과제를 수행할 전문적인 기록물관리기관이 필요하고, 기록물관리기관의 전문성은 전문인력에 의해 확보될 수 있기 때문이다.

(1) 기록물관리기관

기록관리 분야에서 거버넌스형 조직의 실현은 기록물관리기관과 관련 있다. <표 6>은 2006년 기록관리법 개정에 따른 기록물관리기관체계의 변화이다.

첫째, 기관 명칭이 영구기록물관리기관, 헌법기관기록물관리기관, 기록관·특수기록관으로 변경되었다. 둘째, 국가기록관리위원회의 소속이 국무총리 소속으로 위상이 강화되었다. 셋째, 설치 대상기관의 범위가 확대되었다. 임의설치 대상이던 특별시·광역시·도 또는 특별자치도 지방기록물관리기관과 대통령기록관의 설치가 의무화 되었다. 그리고 특별시·광역시·도교육청 또는 특별자치도교육청, 시·군·구(자치구)도 지방기록물관리기관을 설치할 수 있고, 공동설치도 가능하게 되었다. 또한 헌법기관기록물관리기관의 범위가 축소되면서 국가정보원과 군 기관은 특수기록관으로 조정되었다.

기록물관리기관의 명칭 변경과 설치 범주의 조정은 행정체계와 기록관리체계를 통합하고, 지방기록물관리기관과 기록관 설치를 확대하여 기록관리 인프라를 구축하기 위한 것이었다. 따라서 기록물관리기관의 역할과 기능도 재정립되었다.

27) 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 기록관리혁신』, 정부혁신지방분권 종합백서7, 2008, 195~196쪽.

〈표 6〉 기록관리법 개정에 따른 기록관리체계의 변화

기록물관리기관		1999년	2006년
국가기록관리위원회		•중앙기록물관리기관 소속	•국무총리 소속
영 구 기 록 물 관 리 기 관	중앙기록물 관리기관	•행정자치부 정부기록보존소	•행정자치부 국가기록원 •(임의) 중간 관리시설
	헌법기관 기록물관리기관	•(임의) 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 국가안전기획부 또는 군기관	•(임의) 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회
	지방기록물 관리기관	•(임의) 특별시·광역시 또는 도	•(의무) 특별시장·광역시장·도 또는 특별자치도 •(임의) 특별시·광역시·도교육청 또는 특별자치도교육청, 시·군·구(자치구), 공동설치
	대통령기록관	•(임의) 중앙기록물관리기관 소속	•(의무) 중앙기록물관리기관 소속
기록관		•(의무) 중앙행정기관, 특별행정기관, 시도교육청, 지역교육청, 국립대학 등의 기획관리부서 또는 총무부서	•(의무) 중앙행정기관, 특별행정기관, 지역교육청, 국립대학 등의 기록물관리부서
특수기록관		•(임의) 통일·외교안보·수사 분야, 통일부, 외교통상부, 국방부, 검찰청, 경찰청	•(임의) 통일·외교안보·수사·정보 분야, 국가정보원, 군 기관(육해공군) 추가

먼저 국가기록관리위원회는 위상이 높아짐과 동시에 주요 정책의 심의기능이 강화되었다. 이는 조직의 문체가 보류되면서 중앙기록물관리기관이 정치적 중립성과 독립성을 가질 수 있도록 지원·견제하는 역할을 하는 국가기록관리기구가 필요하다는 문제제기에 따른 것이다.²⁸⁾

둘째, 중앙기록물관리기관인 국가기록원은 기록물관리기관 총괄 기구로서의 기능이 강화되었다. 기록관리 환경의 변화에

28) 한국국가기록연구원, 『기록물관리법 개정과 기록관리혁신』, 2007년 특강 #1 자료집, 2007, 54쪽.

맞추어 기록관리 정책총괄 및 평가기능이 보완되었고, 기록물 관리기관 간 연계·협조체제도 마련되었다. 그리고 기록관리 혁신의 제도적 기반 마련을 위한 국가기록원 조직의 확대·개편이 동시에 추진되었다.²⁹⁾ 셋째, 지방기록물관리기관은 설치 대상이 광역지자체, 기초지자체, 광역교육청으로 확대됨에 따라 중앙기록물관리기관의 기능과 연계된 기록관리체계를 갖추고, 지방분권화와 상호협력의 원리를 동시에 추구하였다. 넷째, 기록관 또한 당해 공공기관의 기록물관리에 대한 기본계획 수립·시행, 관할공공기관의 기록물관리에 대한 지도·감독 및 지원 기능이 추가됨으로써 일원적인 국가기록관리체계가 완성되었다.

우리나라 기록물관리기관체계는 국가기록의 일원적 관리를 강조하여 모든 기록물관리기관이 중앙기록물관리기관인 국가기록원의 지휘·감독을 받는 중앙 집중 방식으로 구성되었다. 그러나 중앙기록물관리기관의 위상 문제, 지방기록물관리기관의 설치 지연 등으로 거버넌스 기록관리체계가 실질적으로 기능하지 못하고 있다. 이러한 문제는 기록물관리기관의 전문성 강화로 극복될 수 있을 것이다. 기록물관리기관의 전문성은 기록물관리기관 총괄 기구인 국가기록원의 연구역량과 관련 있다. 2007년 국가기록원 감사결과에 따르면 내부 전문가를 활용한 기록관리 정책 보고서는 단 1건도 없고, 대부분의 기록물 연구용역을 외부 전문기관에 의뢰하고 있는 실정이었다.³⁰⁾ 또한 빈번한 전보인사가 전문성과 안정성을 저해하는 요인으로 밝혀졌다.³¹⁾ 이는 국가기록관리체계 혁신의 핵심이 중앙기록물관리기

29) 한국국가기록연구원, 2007, 같은 책, 58~61쪽.

30) 행정자치부, 「기록물관리 자치 연구실적 저조」, 『국가기록원 감사결과 처분요구서』, 2007.

31) 2005년~2007년까지 직제개편에 따른 전보자를 제외한 1년 이내 전보자 20명 중 2년 이내에 다른 직위로 전보할 수 없는 연구직 9명이 포함되었으며, 이들

관의 전문성과 독립성 확보에 있음을 보여주는 단적인 예이다.

(2) 기록관리 인프라

기록관리에 있어 인프라는 크게 기록물관리기관, 시설, 장비 등 기록의 보존과 관련된 물리적 인프라와 기록관리 법과 제도, 표준, 기록관리 전문인력 등 기록물관리기관의 운영에 필요한 지적 인프라로 구분할 수 있다. 기록물관리기관은 앞서 살펴보았고, 시설과 장비 부분은 기록관리 프로세스의 저장에 포함되는 부분이다. 그리고 본 연구의 주된 분석 대상이 기록관리법령과 KS X ISO 15489이므로 실질적으로 법과 제도, 표준을 준수하여 기록관리 업무를 수행하는 기록관리 전문인력을 중심으로 검토할 것이다.

기록관리 혁신은 대통령비서실의 위로부터의 혁신, 정부혁신 지방분권위원회의 전문성, 국가기록원의 실행력을 바탕으로 최고 통지권자부터 실무부서에 이르기까지 모든 구성원이 적극적으로 참여할 수 있는 추진체계를 형성하였다. 기록관리 혁신의 핵심 주체는 전문성과 실천성을 겸비한 기록관리 전문요원이다. 2005년 49개 중앙행정기관에 50여명이 배치되었으나, 기록물관리기관의 전문역량을 강화하기에는 부족한 실정이었다. 따라서 국제수준의 기록관리 전문가 양성을 위해 기록관리 교육과정의 인증제 도입이 검토되었다. 그러나 대학원 기록관리 교육과정에 대한 가이드라인³²⁾을 제시하여 대학의 자율적 개선을 유도한 후 도입여부를 결정하기로 하였다. 또한 기록관리 정책

은 6개월 이내에 전보된 것으로 조사되었다(행정자치부, 「연구직 등 직원 전보인사 부적정」, 『국가기록원 감사결과 처분요구서』, 2007).

32) 공공기록물관리에 관한 법률 시행규칙 제42조, [별표 16] 기록관리 교육과정 교과 기준.

과 절차가 일상적인 업무과정에서 실천될 수 있도록 기록물관리 종사자에 대한 교육과 훈련의 구체적인 내용을 「기록관리 교육·훈련규정」으로 제정하도록 하였다.

KS X ISO 15489는 “기록관리는 기록관리자 및 업무활동 중에 기록을 생산하거나 사용하는 모든 직원들의 실무를 관장하므로 각자의 활동에 대한 정확하고 완전한 기록을 유지할 책임이 있다. 또한 업무상 필요와 업무절차에 따라 업무활동을 기록화하기에 충분한 기록을 생산해야 한다. 그리고 기록관리 정책에 따라 법, 제도, 재정, 실행상의 필요, 보존과 역사적 필요를 충족시키는 기록을 생산·관리하도록 강제하거나 정책의 준수를 모니터링(monitoring)하고, 수립된 정책, 절차, 표준을 일상적인 업무의 일부로서 준수하기 위해서는 전문적 자격을 가진 직원을 고용해야 한다.”³³⁾고 하여 최고 경영진, 부서장, 기록관리전문가, 다른 전문직원, 외부계약자 등 업무수행 과정에서 기록과 관련 있는 모든 조직 구성원에게 책무를 부여하고 있다.

<표 7>은 KS X ISO 15489와 기록관리법령상에 규정하고 있는 기록관리 책무를 정리한 것이다.

<표 7> KS X ISO 15489와 기록관리법령의 기록관리 책임

구분	KS X ISO 15489	기록관리법령
최고 경영진	<ul style="list-style-type: none"> •조직 전체에 기록관리 정책을 적용하도록 지원 •성공적인 기록관리 프로그램 보장(실무 차원의 자원 배분 결정이 조직 전체의 기록관리 절차 준수 촉진) 	-
부서장	<ul style="list-style-type: none"> •정책, 절차, 표준에 따른 기록의 생산유지가 직원의 업무에서 필수적이 절차가 되도록 보장 •기록관리 전문직과 긴밀히 협조 	-

33) 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 33~38쪽.

기록 관리 전문 요원	<ul style="list-style-type: none"> •기록관리시스템의 설계, 실행, 유지 및 운용 •ISO 15489-1의 실행 •기록관리와 기록관리시스템 운영에 관한 이용자 훈련 실행 	<ul style="list-style-type: none"> •기록관특수기록관 기록물 평가 및 폐기 심사
기록 관리 책임자	-	<ul style="list-style-type: none"> •기록물 및 기록물철의 등록·관리에 관한 사항 •처리과별 기록관리기준표 작성·관리에 관한 사항 •단위과제별 기록물철 작성기준의 수립에 관한 사항 •기록물의 정리·보관 및 이관에 관한 사항 •간행물의 등록 및 관리에 관한 사항 •그 밖에 처리과의 기록물관리에 관한 사항
다른 전문 직원	<ul style="list-style-type: none"> •시스템(전산) 전문가: 정보처리시스템이 적절한 기록을 생산하도록 보장, 사용자 설명서 준비 •보안 전문가, 준수 책임을 진 직원 등에게도 책무 부여 	-
외부 계약자	<ul style="list-style-type: none"> •조직의 기록관리 프로그램 대행시 조직의 정책이 명시하는 표준의 준수 보장 	-

출전: 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 36~40쪽.

첫째, KS X ISO 15489에서 최고 경영진이나 부서장의 책무는 정책에 맞게 기록관리가 이루어질 수 있도록 자원배분, 기록관리 절차 등을 지원하는 것이다. 기록관리법령에서 소관 기록물관리기관에 대한 지원은 업무지원의 성격이다.

둘째, KS X ISO 15489에서 기록관리 전문요원과 관련 전문가의 책무는 ISO 15489에 따른 기록관리 절차를 실행할 수 있도록 기록관리와 기록관리시스템 이용자를 훈련시키고, 일상적인 업

무활동에 적절한 기록의 생산을 보장하는 것이다. 그러나 기록 관리법령은 처리과 기록관리 책임자에 대한 책무만을 규정하고 있을 뿐 기록관리 전문요원과 관련 전문가의 책무에 대한 직접적인 규정은 없다. 다만 기록관·특수기록관에서 기록물 평가 및 폐기 심사를 전문요원이 하도록 되어 있다.

셋째, KS X ISO 15489는 외부의 계약자가 기록관리 프로그램을 대행할 경우 해당 조직의 정책에 따른 표준을 준수하도록 하고 있다. 기록관리법령에는 기록관리 업무의 외부 대행과 관련한 조항이 없지만,³⁴⁾ 공공표준은 대행업체에 기록물 폐기를 위임할 수 있다고 규정하였다. 이 경우 승인된 폐기 방식에 맞게 폐기 이행을 보장 할 책임은 공공기관에 있고 외부 계약자의 책무는 없다.³⁵⁾

기록관리 혁신 추진체계가 구성되고, 혁신담당관제의 도입으로 기록관리 책임자가 지정되었음에도 현용기록관리 단계의 기록관리 실태와 의식이 제자리인 것은 그 하부조직에서 실질적으로 혁신을 추진할 수 있는 지원체계가 마련되지 못했기 때문이다. 기관장이나 중간 관리자층의 관심은 전략적·재정적·인적 지원과 직결되므로 이들의 지원과 업무과정에서 기록을 생산·관리하는 각 단계의 책임을 명문화 할 필요가 있다.

기록관리의 물적·지적 인프라 형성의 중심에 기록관리 전문요원이 있고, 기록관리 정책과 절차가 일상적인 업무과정에서 적극적으로 실천될 수 있는 토대는 지속적인 기록관리 교육과 훈련에 있다. 국가기록원은 기록물관리 종사자에 대한 전문교육과 훈련의 구체적인 내용을 「기록관리 교육·훈련 운영규정」

34) 2010년 2월 기록물 폐기의 시행을 민간 등에 위탁할 수 있도록 하고, 위탁 시 기록물의 유출이 발생하지 않도록 필요한 조치를 취하도록 하는 조항이 신설되었다(공공기록물 관리에 관한 법률 제30조 제2항).

35) 국가기록원, 「기록물 폐기기준 및 절차」, 2007, 9쪽.

(이하 교육·훈련규정)으로 제정·시행하고 있다. <표 8>은 KS X ISO 15489와 교육·훈련규정을 비교한 것이다. 훈련 프로그램의 전체적인 맥락은 유사하지만, 교육 대상, 내용, 방법, 평가 등의 세부내용에는 차이가 있다.

〈표 8〉 KS X ISO 15489와 기록관리교육·훈련운영규정
기록관리 훈련 프로그램

구분	KS X ISO 15489	기록관리교육·훈련운영규정
대상	•최고 경영자, 직원, 계약자, 자원봉사자 등 기록의 생산이나 이용에 대한 책임을 지는 모든 직원	•기록물관리 종사자(처리과 기록관리 담당자, 기록관에 속한 기록관리 종사자, 기관 기록관리 업무 담당자 등)
내용	•기록관리 기능과 편익에 대한 이해 •기록관리 정책, 절차와 과정의 필요성 숙지	•기본교육: 기본실무능력 배양 •전문교육: 전문적인 지식과 기술 함양 •기타교육: 기록관련 주요 시책의 이해 등
방법	•신규 직원 오리엔테이션 •시스템 도입, 새로운 업무 배치 직원에 대한 강의식 훈련 •공식적비공식적 현장 훈련 및 지도 •특정 문제나 새로운 현안에 관한 브리핑과 세미나 •조직의 정책과 실무를 설명하는 간략한 지침과 안내 •온라인이나 디스켓으로 배포 •시스템이 제공하는 도움말	•교육과정의 성격, 교육목표 등을 고려하여 강의, 실습, 분임토의, 과제연구 및 보고서 작성, 사례연구와 발표, 세미나워크샵, 현장견학, 사이버교육 등
	•훈련기관이나 전문조직이 제공하는 훈련과정(특정 직원 그룹, 직원 개인 등의 필요에 맞게 마련된 훈련 프로그램이 가장 효과적)	
평가	•훈련 프로그램의 정기적 검토를 통한 효과성과 효율성 증진(책임성 붕괴 사태를 평가할 때, 유발요인이 기록관리	•교육과정별로 교육계획 및 운영 등 당해 교육과정 평가, 다음 교육과정 계획 수립 및 운영에 반영

훈련의 부적절·불충분인지 확인)	
•훈련 이후 기록관리시스템의 성공적 운영(훈련 프로그램 요건을 기준으로 직원의 숙련도 모니터)	•학습평가, 실습(과제)평가, 근태평가 등 교육생의 교육성과 측정
•참여자의 만족도 평가	•3일이상의 교육과정에 대한 교육생 설문조사, 교육운영평가에 활용

출전: 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 40~46 쪽.

「기록관리교육·훈련운영규정」, 국가기록원 훈령 제46호, 2008. 6. 12 제정(www.archives.go.kr).

첫째, KS X ISO 15489는 훈련 대상이 모든 직원인데 반해 교육·훈련규정은 기록물관리 종사자로 한정하고 있다.

둘째, KS X ISO 15489의 훈련 내용은 기록관리의 기능과 편익, 필요성을 이해하는데 있으나, 교육·훈련규정은 실무능력과 전문 지식 함양에 무게를 두고 있다.

셋째, KS X ISO 15489의 훈련 방법은 업무과정에 직접적으로 도움이 되는 다양한 형식의 접근을 허용하고 있다. 그러나 교육·훈련규정은 훈련 방법들만 나열하고 교육 프로그램의 유형에 따라 적합한 방법을 선택 적용하도록 하고 있다.

넷째, KS X ISO 15489의 교육 평가는 기록관리 책임과 훈련의 효과를 결부시켜 파악하고, 교육 후 기록관리시스템의 성공적 운영을 평가하지만, 교육·훈련규정은 교육과정과 개인적인 교육 성과를 평가하고 있다.

기록관리 교육의 내실화는 기록관리 전문가 양성과 기록관리 종사자의 계속 교육이라는 두 가지 측면에서 고려되어야 한다. 즉 대학원 교육과정에 인증제를 도입하는 방안과 기록관리 종사자의 계속 교육을 위해 교육기관을 전문화하는 방안이 검토되어야 한다. 그리고 다양한 교육 프로그램을 개발하여 KS X

ISO 15489와 같이 기록의 생산이나 이용에 대해 책임을 지는 모든 구성원의 역할을 규정하고 그에 따른 각각의 교육 프로그램이 제공되어야 할 것이다.

2) 국제표준에 근거한 현용기록관리체계 구축

기록관리에 대한 인식의 변화는 형식적 민주주의에서 절차적 민주주의로의 이행, 지식정보사회의 도래와 관련 있다. KS X ISO 15489는 기록관리의 가장 큰 편익을 업무활동 지원과 조직의 설명책임을 다 하는 것으로 보았다.³⁶⁾ 공공부문에서 기록은 민주주의의 기반이며, 기록관리는 정책 입안 및 의사결정, 업무수행 등 투명하고 책임 있는 행정을 구현하기 위한 기본적인 활동이기 때문이다.

기록관리 혁신 로드맵은 기록에 의한 설명책임을 실현하고자 공공업무수행의 철저한 기록화를 아젠다로 선정하였다. 그리고 기록의 생애주기(records lifecycle) 전 과정을 전자적으로 관리하고, 업무수행 과정을 빠짐없이 기록으로 남기기기 위하여 기록관리 과정을 국제표준에 부합하도록 재설계하고, 기록관리 시스템으로 구현하고자 하였다.

KS X ISO 15489에서 규정하고 있는 기록관리 과정은 크게 생산단계와 관리단계로 구분된다. 생산단계에서는 생산된 기록물을 획득(capture), 등록(declaration or registration), 분류(classification)하고, 관리단계에서는 저장(storage), 접근(access), 추적(tracking), 처분(disposition) 등이 이루어진다.³⁷⁾ 기록관리법의 생산, 등록, 분류, 편철(filing), 정리(arrangement)는 생산단계에 해당하고, 생산현황통

36) 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 12, 19쪽.

37) 국가기록원, 2006, 같은 책, 16~17쪽.

보, 이관(transfer)·인수(accession), 보존(preservation), 평가(appraisal) 및 폐기(destruction)는 관리단계에 해당한다. 본 연구에서는 기록관리 프로세스를 생산과 등록, 분류, 저장, 처분단계로 구분하고, KS X ISO 15489를 기준으로 기록관리법령의 내용을 비교·분석함으로써 기록관리법이 국제표준에 부합하는 정도를 검토할 것이다.

(1) 생산과 등록

공공부문에서 업무수행의 과정과 결과를 기록으로 남기는 것은 업무의 효율성, 행정의 투명성과 책임성, 정부의 신뢰성을 높이는 출발점이다. 현대 기록관리 정책이 추구하는 설명책임성의 실현은 기록을 생산하고, 등록을 통하여 기록이 생산되었음을 입증하는 것에서 시작된다. 그러나 2000년 기록관리법 시행 이후에도 결재된 문서만 등록하거나 결과위주의 기록 생산, 주요 회의록 작성 부실, 생산기록의 미등록 등이 되풀이 되고 있었다. 기록관리 혁신 로드맵은 이러한 기록 생산의 문제점을 근본적으로 해결하기 위하여 업무수행과정이 기록으로 남을 수 있도록 문서/과제관리카드 개발·확산, 등록관리 대상기록의 확대를 세부과제로 선정하였다. 문서관리카드는 2004년 대통령 비서실에서 문서보고양식으로 고안되어 오프라인으로 사용되다가 e-지원 시스템에 구축되었다. 이후 적용범위가 확대되면서 기록관리 국제표준 ISO 15489에서 규정하고 있는 기록의 품질요건을 보장하기 위한 표준 서식으로 업무관리시스템에 도입되었다.³⁸⁾ 2006년 3월 사무관리규정을 개정하여 업무관리시스템에서 작성한 문서관리카드를 기록관리법령에 따라 관리할 수 있도록

38) 대통령자문 정책기획위원회, 『대통령비서실의 변화와 혁신·투명한 비서실, 이제 시스템으로 일한다』, 참여정부 정책보고서 4-01, 2008, 35쪽.

하고, 전자문서의 유통지원범위를 정부산하기관까지 확대하였다.

문서관리카드에 반영된 기록의 품질 요건을 살펴보면 첫째, 표제부는 본문을 열람하지 않고도 문서의 작성 목적, 내용 등을 파악 할 수 있고, 검색어를 등록하여 문서검색에 활용될 수 있도록 이용가능성을 고려하였다. 그리고 기록의 속성항목을 연계된 과제관리카드 및 지시카드에 업무추진 실적으로 축적하여 업무의 맥락을 제공함으로써 신뢰성을 높이고자 하였다. 둘째, 경로부는 결재과정상의 검토의견과 본문의 변경 이력을 관리함으로써 기록의 진본성·신뢰성을 보장할 수 있다. 셋째, 관리속성부는 보고완료 이후의 문서보안, 열람범위, 공개여부 등 문서관리기준을 제시하여 기록의 진본성·무결성을 유지 할 수 있도록 하였다. 문서관리카드를 통해 전자기록과 비전자기록 모두를 관리하고, 보고서의 생산이 종료되면 즉시 기록으로 등록된다. 이 때 문서관리카드의 모든 정보와 기록의 맥락을 이해하는데 필요한 메타데이터들이 하나의 기록으로 관리된다.

KS X ISO 15489에서 기록관리의 시작은 업무활동을 분석하여 생산·획득해야할 기록을 파악하는 것이다. 핵심은 설명책임성을 완수하기 위하여 꼭 생산하고 획득하여야 할 기록을 일상적인 업무과정에서 생산·획득할 수 있도록 지원하는 시스템을 구축하고, 무결성을 유지하면서 보존기간 동안 지속적으로 관리하는데 있다. 따라서 각 활동을 관리하기 위해 생성할 필요가 있는 기록을 광범위한 차원에서 파악해야 한다. 그리고 활동으로부터 기록을 획득하는 조직·부서와 업무활동을 구성하는 모든 단계, 활동 아래 각각의 단계를 구성하는 모든 처리행위, 처리행위를 수행하는데 필요한 데이터 등을 확인하여 각 처리행위에 대한 증거를 획득할 필요가 있는지 결정하고, 획득할 적절한

시점을 정한다.³⁹⁾ 미리 지정한 일련의 행위나 업무흐름에 관련 문서를 통합시킴으로써 기록을 획득할 수도 있다. 이러한 과정을 통하여 기록을 생산 또는 접수한 뒤에 발생되어야 할 행위의 맥락 속에서 기록을 위치시키고, 그 기록이 업무의 일부임을 확인하는 것이다.

기록관리법령의 생산과 등록 관련 내용을 정리하면 첫째, 업무의 입안부터 종결까지 모든 과정과 결과를 기록으로 생산·관리하도록 하였다. 둘째, 기록관리 대상이 공식적으로 결재 또는 접수한 기록뿐만 아니라 업무수행과정의 수정내용 및 이력정보, 보고사항, 검토사항 등으로 확장되었다. 셋째, 조사연구서 또는 검토서, 주요 회의의 회의록·속기록 또는 녹음기록, 시청각 기록물의 생산을 의무화 하고, 전자기록생산시스템으로 생산·등록함을 원칙으로 하였다. 넷째, 주요 직위자의 업무관련 메모·일정표·방문객 명단 및 대화록, 반려된 문서 또는 제작성 전의 원문 등도 등록·관리하도록 하였다.⁴⁰⁾

즉, 업무과정에 기반 하여 전자기록생산시스템으로 생산·등록하여 관리해야 할 기록물의 대상과 유형이 다양해졌음을 의미한다. 그렇지만, 엄밀한 업무활동 분석을 통해 획득할 기록을 결정했다기보다는 관리되어야 함에도 관리되지 않았던 기록물에 대하여 법적 생산의무를 부여하는 방식으로 등록을 강제하고 있다. 이 경우 생산의무가 없는 기록물은 불필요한 것으로 오인되어 획득·등록이 등한시되는 부작용을 초래할 수도 있다.

획득은 기록이 생산되는 시점에서 전자기록관리시스템으로 기록을 확보하는 행위를 말한다. 전자 환경에서 기록은 시스템

39) 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 114~116쪽.

40) 공공기록물 관리에 관한 법률 제16~18조, 동법 시행령 제16~21조, 동법 시행규칙 제4~6조.

이 먼저 확보해서 저장해두지 않으면 쉽게 사라지거나 변형되기 때문에 생산과 동시에 포착하여 시스템으로 거두어들이는 의미가 강조되는 개념이다.⁴¹⁾ 그러므로 기록의 포맷과 기술적인 특성에 상관없이 조직이나 부서의 모든 업무활동에서 발생하는 기록을 포괄적으로 획득하여야 하며, 구체적인 업무맥락을 나타내는 메타데이터도 함께 획득되어야 한다.⁴²⁾

등록은 실질적인 기록관리의 시작이며, 기록이 생산되어 기록관리시스템에서 획득되었다는 증거를 제공하는 것이 목적이다.⁴³⁾ 획득과 등록은 거의 동시에 일어나기 때문에 등록을 획득과정의 일부로 보고, 이 두 과정을 하나로 통합하기도 한다. 기록관리법령에서 전자기록생산시스템으로 생산·등록하도록 규정한 것은 기록관리시스템과의 연계를 전제로 한 것이다. 획득단계를 별도로 설정하지 않은 것은 획득과 등록을 동일시하거나, 생산된 기록을 수동적으로 등록하는 관점에서 비롯된 것으로 보인다. 시행규칙 제4조에서 “기록관 또는 특수기록관이 직접 수집한 기록물의 경우 기록관리시스템에 의하여 획득된 시점에 등록번호를 부여”하는 것은 획득과 등록을 동일한 개념으로 인식한 표현이라 할 수 있다.

(2) 분류

분류는 기록을 일관성 있는 기준에 따라 조직하고 내적인 질서를 부여하여 유기적인 연관성을 가진 집합체로 표현하는 과정을 말한다.⁴⁴⁾ 편철은 기록을 동일한 기능과 용도로 분류하여

41) 한국기록관리학회, 『기록관리론-증거와 기억의 과학』, 아세아문화사, 2008, 225쪽.

42) 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 115쪽.

43) 국가기록원, 2006, 같은 책, 153쪽.

하나의 단위로 모으는 과정이다. 그리고 정리는 기록의 연속성(records continuum) 개념과 전자기록관리시스템의 확산으로 물리적 질서 보다는 논리적 질서를 부여하는 방식으로 전환되고 있다. 그러므로 편철과 정리를 분류의 한 부분으로 파악 하였다.

기록관리 혁신이 본격적으로 추진되면서 2004년부터 도입된 기록물분류기준표 운영의 문제점⁴⁵⁾이 제기됨에 따라 업무와 기록분류체계의 통합이 기록관리 혁신 로드맵 세부과제로 결정되었다. KS X ISO 15489는 기록관리 실무에서 기록을 분류하기 위해 사용하는 주요 기록관리 도구로 업무분류표, 보유일정표와 처분지침, 접근·보안분류표 등을 제시하고 있다. 각 분류의 과정은 모두 조직의 업무활동 분석을 바탕으로 한다. 분류체계를 기록 생산 이전에 개발하여 기록관리시스템에 탑재한다면 조직의 기능과 활동, 처리행위를 표현한 기록이 생산되고, 획득·등록과 연계되어 시스템에서 자동으로 분류할 수 있다. 이 경우 등록시점이 가장 효과적인 분류시점이다.⁴⁶⁾

우리나라의 기록물분류체계는 기록관리기준표와 기록물분류기준표로 이원화 되어 있다. 기록관리기준표와 기록물분류기준표는 정부업무에 대한 기능분류라는 점은 동일하지만 분류체계 운영에 있어서는 차이가 있다. 기록물분류기준표에서 기록관리기준표로 대체되면서 달라진 주요 내용은 첫째, 하위분류가 기

44) 한국기록관리학회, 『기록관리론-증거와 기억의 과학』, 아세아문화사, 2008, 227쪽.

45) 첫째, 철저한 업무기능 분석 없이 제정되었다. 둘째, 증거적·역사적 가치에 대한 실사 없이 보존기간을 책정함으로써 보존기간이 부정확하다. 셋째, 소수인원이 모든 행정기관의 단위업무를 설정하고 보존기간을 책정하였지만, 단위업무를 분류가 정확하지 않아 업무관리 단위가 될 수 없고, 부처별 대·중·소 기능과 연계가 미흡하다(국가기록원, 『2009 공공기관의 기록관리실무』, 기록관리 교육교재, 2009, 218쪽).

46) 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 156~160쪽.

관 중심에서 정부기능 중심으로 이동하였다. 기록관리기준표의 업무설명, 보존기간 책정 사유, 기능유형 등은 업무활동을 반영한 관리기준이라고 할 수 있다. 둘째, 관리와 고시주체가 국가기록원에서 각급 기관으로 위임되었고, 기관 홈페이지를 통해서 고시할 수 있게 되었다. 기록관리기준표는 전년도에 신규로 시행되거나 보존기간이 변경된 단위과제의 과제명칭, 업무설명, 단위과제별 보존기간 등 고시내용을 구체적으로 제시하였다. 셋째, 국가기록원에서 모든 행정기관의 단위업무와 보존기간을 책정하던 것을 각급 기관에서 보존기간 준칙에 따라 단위과제별 보존기간을 정하되 영구기록물관리기관과 협의하여 확정하도록 하였다.

기록관리법령은 기록을 생산 또는 접수한 때 등록·분류·편철에 필요한 조치를 취하고, 등록과 동시에 분류하도록 규정하고 있다. 기록물의 분류는 정부기능분류체계(BRM: Business Reference Model)의 단위과제 별로 기록관리기준표를 작성하고, 기록관리시스템으로 생성·관리하도록 하였다. 그리고 기록관리기준표의 관리항목에는 업무설명, 보존기간 및 보존기간 책정사유, 비치기록물 해당 여부, 공개여부, 접근권한 등의 관리기준을 포함해야 한다.⁴⁷⁾ 이는 기록관리기준표를 전자기록생산시스템인 업무관리시스템에 탑재하여 기록을 생산하는 시점에서 기록관리 기준을 적용하고, 이에 따라 지적으로 통제함으로써 업무과정에 기반한 전자기록관리체계를 구축하기 위한 것이다. 국가기록원에 따르면 현행 기록관리기준표에는 단위과제 관리를 위한 업무설명, 보존기간, 보존기간 책정 사유 등만 포함되어 있고, 단위과제별로 관리가 불가능한 공개여부, 접근권한, 비치기록물 여부 등은 향후 관련 업무에 대한 학계의 연구 성과를 반영하여

47) 공공기록물 관리에 관한 법률 제18~19조 제1항, 동법 시행령 제25조.

포함여부를 결정할 방침이라고 한다.⁴⁸⁾ 이와 같이 실제 운영에 서는 단위과제 하위의 상세 업무분석이 어렵고 시간과 비용이 많이 들기 때문에 단위과제 수준에서 보존기간을 책정한 것으로 기록관리기준표의 의미가 축소·적용되고 있다.

기록관리 기준을 기록관리기준표로 통합하여 관리하는 것은 일원적 관리와 통제에는 효과적일 수 있다. 그러나 기록관리에 대한 의식과 제도가 정착되지 못한 상태에서는 태생적으로 운영상의 한계를 내포하고 있다. 따라서 업무분류체계, 보유일정표, 접근과 보안분류체계 등 기록관리 도구를 다양화할 필요가 있다. 또한 정리는 업무가 완결되어 직접적인 활용이 끝난 기록물을 대상으로 이관에 앞서 누락된 기록물의 추가 등록, 등록사항과 기록 실물의 일치여부 확인, 기록을 보존상자나 보존봉투에 담는 등 비전자기록물에 대한 물리적 정리의 의미로 사용되고 있으므로 전자기록관리체계에 맞게 개념이 수정·보완되어야 할 것이다.

(3) 저장

획득되어야 할 기록의 결정에는 저장하겠다는 의도가 함축되어 있다. 생산된 기록을 획득·저장하는 궁극적인 목적은 기록의 보존과 활용에 있다. 그러므로 저장은 KS X ISO 15489에서 제시하고 있는 기록의 품질요건을 보장하고 설명책임성을 실현하기 위한 실질적인 과정이라고 할 수 있다. 접근은 정보를 탐색·활용·검색하는 권리와 기회, 수단이며, 추적은 기록의 이동과 사용에 관한 정보를 생산하고 획득하여 유지하는 것이다.⁴⁹⁾ 따라서

48) 국가기록원, 『2009 공공기관의 기록관리실무』, 기록관리 교육교재, 2009, 232쪽.

49) 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 9쪽.

저장, 접근, 추적은 기록의 생애주기 전반에 지속적으로 유지되어야 하는 기능이라고 할 수 있다.

종이를 기반으로 한 기록관리에서 전자기록을 기반으로 한 관리상의 패러다임 쉬프트(Paradigm Shift)로 세계적인 기록관리체계의 흐름은 기록관리 국제표준 ISO 15489와 메타데이터 표준 ISO 23081을 기록관리체계 설계에 적용하는 것이었다. 그러나 우리나라는 국내 메타데이터 표준이 제정되지 않은 상태에서 자료관시스템 구축이 이루어지는 등 국제적인 흐름과는 동떨어져 있었다. 따라서 한국국가기록관리 표준 및 메타데이터 표준 제정을 기록관리 혁신 로드맵 세부과제로 설정하였다.

국제표준 ISO 15489와 ISO 23081은 기록의 보존과 이용을 보장하기 위한 것이므로 기록관리 전 과정에 적용된다. 특히 저장, 접근, 추적과 불가분의 관계에 있다. 기록관리 혁신 로드맵에서 기록의 생산, 등록, 분류단계 이후의 과정에 대한 추진과제가 설정되지 않은 것은 기록 생산의무를 부여하여 업무수행과정을 철저하게 기록으로 생산·등록하고, 업무와 기록관리체계를 통합한 기록관리기준표를 국제표준에 근거하여 설계된 기록관리시스템에 탑재하여 관리함으로써 기록의 품질요건을 보장할 수 있다는 전제에 따른 것으로 보인다.

KS X ISO 15489에서 강조하고 있는 저장의 원칙은 다음과 같다. 첫째, 보유기간동안 기록의 이용가능성, 신뢰성, 진본성, 보존성을 보장할 수 있는 매체에 저장해야 하며, 허가받지 않은 접근과 분실, 폐기, 절도 및 재난으로부터 기록을 보호해야 한다. 그리고 전자기록물의 손실을 방지하기 위한 백업(backup)과 복원기능을 필요로 한다. 둘째, 기록을 보유하는 기간 동안 기록의 진본성, 신뢰성, 이용가능성 유지를 위하여 기록관리시스템에서 다른 시스템으로 변환하거나 마이그레이션(migration)하기

위한 사전 정책과 지침이 필요하다. 셋째, 위험요소를 확인하고 완화시킬 수 있도록 재난 대비책을 마련해야 한다. 재난 복구 계획에는 재난 중에 정상적인 업무를 수행할 수 있는 계획, 재난 후 복구를 위한 계획 등 체계적이고 우선순위가 부여된 재난 대응책을 마련하는 것이 포함된다. 이때 기록의 저장, 소유, 책임성을 분리시키는 조치가 필요하며, 조치상의 모든 변화는 추적할 수 있어야 하며 기록화 되어야 한다.⁵⁰⁾

KS X ISO 15489의 저장단계는 기록관리법령에서 보존 부분에 해당한다. 기록관리법령에서는 전자기록물 관리체계 구축·운영, 중요 기록물의 이중보존, 보안 및 재난대책, 보존매체, 시설·장비 등 일반적인 사항을 규정하고, 기록관·특수기록관, 영구기록물관리기관 단계로 구분하여 구체적인 관리기준을 제시하고 있다. 첫째, 전자기록물은 진본성, 이용가능성 등이 유지될 수 있는 방법이나 형식으로 저장하여야 한다. 그리고 승인받지 아니한 접근, 폐기 등으로부터 보호하는 방안을 수립·시행하여야 하며, 전자기록물의 손실을 방지하기 위하여 백업과 복원 기능을 구비하도록 하였다. 둘째, 전자기록물관리체계를 구축·운영할 것을 규정하고 있다. 복제, 변환, 마이그레이션 등의 용어를 직접적으로 사용하고 있지는 않지만, 정확하고 신뢰성 있는 수록 및 재생, 현재의 저장환경으로부터 새로운 저장환경으로 손상 없이 이동, 동일한 매체로 복사본 제작 등의 내용을 전자기록물의 기록매체 및 장치 기준으로 설정하여 준수하도록 명시하고 있다. 셋째, 출입 인원, 보존시설, 전산장비 및 기록물 등으로 구분하여 보안대책을 수립·시행하여야 하며, 기록물의 대피 우선순위, 근무자 안전규칙 등을 포함하는 기록물 재난대비책을 수립·시행하도록 규정하고 있다. 또한 중요기록물의 이중보존, 기

50) 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 160~171쪽.

록물관리기관의 보존시설, 장비 및 환경기준을 준수하도록 하였다.⁵¹⁾ 그러나 보안·재난대책의 포괄적인 범주만을 제시하고 있어 필수기록의 선별과 관리 절차, 중요기록의 이중 보존에 따른 소유와 책임에 관한 부분이 보완되어야 할 것이다.

KS X ISO 15489는 접근의 개념에 기록과 그 속의 정보를 보호하기 위한 접근통제와 기록의 이용을 촉진하는 접근제공을 모두 포함하고 있다. 저장과 관련 있는 것은 접근통제이다. KS X ISO 15489는 공식적인 지침에 따라 누구에게, 어떠한 조건으로 기록에 대한 접근을 허가할지 결정하고, 접근을 적절하게 통제하기 위해서는 기록과 개인 모두에게 접근조건을 부여해야 한다.⁵²⁾ 기록관리법령도 기록물 및 접근자를 기준으로 기록물 내용 및 목록정보로 구분하여 접근권한을 설정하도록 하였다. 하지만 구체적인 지침은 마련되지 않은 상태이다. 기록에 적용할 접근권한과 통제체제는 필수적인 기록관리 도구이다. 접근을 통제함으로써 전자기록물의 무결성을 유지할 수 있으므로 공식적인 지침이 반드시 필요하다.

추적은 기록관리에서 가장 중요한 과정이다. 그 이유는 첫째, 기록의 이용 빈도나 활용범위의 확대에 따라 소재위치를 계속 변경하게 되므로 특정 시점에서의 정확한 소재위치를 확인할 수 있어야 하기 때문이다. 둘째, 기록의 생산과 등록 시점에서 결정한 보존조치나 처분사항을 적시에 실행하고, 추적을 가능하게 하는 기본적인 메커니즘이라고 할 수 있는 감사증적(audit trail)을 생성하고 관리하기 위해서도 꼭 필요하다.⁵³⁾ 그러므로 추적이 필요한 정보를 미리 구분하여 시스템에서 자동으로 추

51) 공공기록물관리에 관한 법률 제20~30조, 동법 시행령 제29~30조, 제36~39조, 제46~52조, 제61~62조, 동법 시행규칙 제23~38조.

52) 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 132쪽.

53) 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 173~174쪽.

적정정보가 기록되도록 하고, 기록된 추적정보는 기록관리 대상에 포함되어야 한다.⁵⁴⁾

기록관리법령은 추적과 관련하여 접근권한의 하위 항목에 기록물에 대한 접근과 접근시도에 관한 사항, 이력정보 등을 관리하되 접근이력이나 처리상황 등의 관리정보는 해당 시스템으로 자동 생성되도록 하고, 임의로 수정·삭제할 수 없어야 한다고 규정하고 있다. KS X ISO 15489는 전자기록관리체계에 근거하고 있기 때문에 보존(preservation)은 기록물 생애주기 동안 기술적·지적인 의미에서 진본기록으로 유지될 수 있도록 보장하는 과정이라고 정의하고 있다. 하지만 기록관리법령의 보존은 여전히 물리적 관리의 측면이 강조되고 있다.

(4) 처분

기록을 남기는 것 못지않게 중요한 것이 기록의 처분이다. 처분은 처분지침(disposition authority)⁵⁵⁾ 등이 정하는 방식으로 기록을 유지, 파괴(destruction), 이관하는 것이다. 적절한 시기에 정확한 방법으로 처분행위가 수행되기 위해서는 처리행위나 업무활동 분석을 바탕으로 처분지침을 수립하고, 기록관리시스템에 탑재하여 체계적이고 일상적인 업무활동과정의 일부로 적용할

54) 한국기록관리학회, 『기록관리론-증거와 기억의 과학』, 아세아문화사, 2008, 232쪽.

55) 기록 생산기관이 영구보존하기로 정한 기록을 보존기록관(archives)으로 이관하거나 한시적 보존 대상 기록을 파괴할 수 있는 권한을 부여하는 법률적 허가로서 미국에서는 'records schedule', 영국에서는 'disposal schedule', 캐나다에서는 'disposition authority', 호주에서는 'disposal authority'라고 한다. 보유일정표(retention schedule)의 경우 현용의 목적에서 기록을 가지고 있어야 하는 최소한의 기간을 의미하며, 현용기록관리(current records management)에서 보다 중요한 의미를 지닌다(한국기록학회, 『기록학 용어 사전』, 역사비평사, 2008, 244~247쪽).

수 있어야 한다. 그리고 처분일자와 시점을 알리는 트리거링(triggering) 조치는 비슷한 기록을 식별하고, 종료된 처분행위를 추적할 수 있어야 한다.⁵⁶⁾ 처리지침에 정해진 보존기간이 종료 되면 처분행위를 수행하기 전에 기록의 활용성, 업무의 중요성 등을 확인해야 한다.

기록관리 개혁운동 과정에서 가장 이슈화되었던 것 중의 하나가 기록물 폐기 실태의 심각성이었다.⁵⁷⁾ 기록의 이관 또한 이관시기 연장 신청 없이 이관하지 않거나 보존기록물 현황 파악 조차 하지 못한 채 기록물을 창고에 방치하고 있었다.⁵⁸⁾ 그럼에도 기록관리 혁신 로드맵 작성과정에서 처분 관련 내용이 누락됨에 따라 기록관리법령 개정에도 반영되지 못하였다. 이는 기록관리기준표 운영을 통하여 기록관리 과정을 철저히 통제할 수 있다고 믿었기 때문으로 파악된다.

KS X ISO 15489에서 제시하는 파기의 원칙은 첫째, 승인에 따라 파기하되 보안용·보존용·백업용 사본 등 모든 사본을 함께 파기하며, 현재 진행·계류 중인 소송이나 조사와 관련된 기록은 파기할 수 없다. 파기나 이후의 처분조치를 승인할 책임은 담당 업무부서에 있다. 둘째, 전자기록물의 경우 삭제 명령만으로는 시스템의 데이터가 모두 폐기되었다고 볼 수 없으므로 리포매팅(refomattng), 덮어쓰기 등 다시 복구 할 수 없는 방식으로 폐기하거나 저장 매체 자체를 물리적으로 파기해야 한다. 셋째, 폐기를 결정하지 않은 채 저장 중인 기록에 대해서는 보유기간이 끝났을 때 정기적으로 폐기를 검토하도록 문서화할 필요가 있다.⁵⁹⁾

56) 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 179~179쪽.

57) 세계일보, 「기록이 없는 나라③ 부처당 年평균 3만8000권 국가 문서 무단 폐기」, 2004. 6. 2일자.

58) 한겨레, 「회의록 없고, 등록 빼먹고, 무단폐기」, 2004. 10. 5일자.

기록관리법령은 보존기간이 경과한 기록물에 대하여 생산부서 의견조회, 기록관리 전문요원의 심사, 기록물평가심의회 심의를 거쳐 보존기간 재책정, 폐기 또는 보류로 구분하여 처리하여야 한다고 규정하고 있다.⁶⁰⁾ 하지만 구체적인 폐기 절차와 방법 등에 관한 사항은 공공표준으로 제시하고 있다.⁶¹⁾ 표준은 법적 강제력이 없어 지키지 않아도 법적으로 문제가 없다는 인식이 자리 잡고 있어 준수를 기대하기 어렵다.

KS X ISO 15489에서 이관은 보존 장소의 이동과 기록의 보관권과 소유권, 관리책임의 변화를 포함하는 개념이므로 기록의 이전과 함께 책임의 이전을 공식적인 문서로 정할 필요가 있다. 기록의 소유권과 관리권을 이전할 때 책임성과 관련하여 권위 있는 방식으로 결정되었는지, 이관 이후 기록에 대한 권한과 책임성, 이전할 기관의 기록에 미칠 영향, 법률 또는 정책이나 규정상의 의무 등을 고려해야 한다. 또한 기록을 시스템에서 제거하려면 책임을 갖는 감독기구의 승인을 받아야 한다. 그리고 제거한 기록에 대한 접근과 검색이 가능하고, 기록의 진본성, 무결성, 신뢰성, 이용가능성이 유지되어야 한다.⁶²⁾

기록관리법령은 기록물의 이관 시기와 절차를 규정하고 있다. 그리고 전자기록물에 대해서는 오류검사, 행정전자서명 및 시점확인 정보의 첨부, 진본 확인 절차와 메타데이터 오류, 바이러스 검사 등 품질검사를 실시함으로써 기록의 진본성·무결

59) 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 181~182쪽.

60) 공공기록물 관리에 관한 법률 제27조, 동법 시행령 제43조.

61) 2007년 「기록물 폐기기준 및 절차」를 제정하였고, 2009년 「기록물 평가폐기 절차-제1부: 기록관용」으로 개정하여 기록물 평가 정책을 수립하고, 처분 결과를 기록관리시스템 또는 자료관시스템의 기록물철폐로 등록하여 관리하도록 하는 내용을 포함하여 폐기 결정 이후 폐기 집행 절차와 방법을 구체적으로 제시하고 있다.

62) 국가기록원, 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』, 2006, 183~184쪽.

성·신뢰성 및 이용가능성이 보장될 수 있도록 하였다.⁶³⁾ 그러나 이관의 개념을 저장 시설 및 장비를 갖춘 기록물관리기관으로 기록물을 이전하는 것으로 한정하고 있다. 기록의 보관권과 소유권, 관리책임 조항을 따로 두지 않은 것은 일원화된 기록관리 체계를 강조하는 관점에서 기록의 이전은 곧 책임의 이전을 포함한다고 보았기 때문이다. 하지만 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등이 영구기록물관리기관을 설치·운영하지 않을 경우 보존기간이 30년 이상인 기록을 중앙기록물관리기관에 위탁 관리하도록 되어 있다. 그리고 특별시·광역시·도교육감 또는 특별자치도교육감, 시장·군수·구청장이 지방기록물관리기관을 설치하지 않은 경우에도 관할 특별시·광역시·도 또는 특별자치도 지방기록물관리기관으로 이관하도록 규정하고 있다. 이와 함께 공인전자문서보관소에 대한 수요가 확대될 전망이므로 기록의 보관권과 소유권, 관리 책임에 관한 사항을 따로 정할 필요가 있다. 또한 기록물 이관 후 인수완료 결과를 통보받기 전까지 이관한 전자기록물을 보존하도록 하였으나, 이관된 기록의 제거에 관해서는 따로 정하지 않았다. 2010년 5월 기록관리법 시행령 개정으로 인수완료를 통보 받은 전자기록물에 대한 폐기 근거가 신설되었으나, “업무상 참고할 필요가 있는 경우 사본임을 확인할 수 있는 조치를 취한 후에 활용 할 수 있다.”⁶⁴⁾는 단서조항을 삽입하여 이관된 전자기록을 폐기하지 않고 계속 보유할 수 있도록 하였다.

KS X ISO 15489를 기준으로 기록관리법령의 기록관리 프로세스를 비교·분석한 결과 기록관리법령의 기록관리 프로세스는 대체적으로 KS X ISO 15489를 반영하고 있으나 실제 기록관리

63) 공공기록물 관리에 관한 법률 제19조, 동법 시행령 제32~35조, 제40~42조.

64) 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령 제35조 제6항.

현장에서 실천하기에는 일정한 한계가 있다.

첫째, 생산과 등록단계에서는 관리되어야 함에도 관리되지 않았던 기록들에 법적 생산의무를 부여하는 방식으로 등록을 강제하고 있다. 따라서 생산의무가 없는 기록은 불필요한 것으로 오인되어 획득·등록에서 누락되는 부작용을 초래할 수 있다.

둘째, 분류단계에서는 기록관리기준표로 관리기준이 통합 관리됨에 따라 단위과제 하위 수준의 관리가 불가능하므로 업무 분류표, 보유일정표, 접근·보안분류표 등으로 기록관리 도구를 다양화해야 할 것이다. 그리고 분류체계가 기록관리기준표와 기록물분류기준표로 이원화되어 운영되고 있다. 이는 기록관리 시스템의 도입 지연에 따른 것으로 2010년 5월 기록관리법 시행령 개정으로 경과규정이 2012년 12월 31일로 연장됨에 따라 기록관리시스템과 분류체계의 이원화 문제가 해결되지 않고 있다.

셋째, 저장단계와 관련하여 기록관리법령은 전자기록물관리 체계를 구축·운영할 것을 규정하고 있지만, 실제 전자기록물의 저장 보다는 비전자기록물의 물리적 보존 관련 조항의 비중이 더 높다. 또한 기록물 보안·재난 대책의 경우 포괄적인 범주만을 제시하고 있으므로 필수기록의 선별과 관리, 중요기록의 이중 보존에 따른 소유와 책임에 관한 부분의 보완이 필요하다.

넷째, 처분은 KS X ISO 15489에서 기록의 유지, 과기, 이관을 지칭하는데 기록관리법령의 처분행위는 보존기간 재책정, 보류, 폐기이며 이관은 별도의 단계로 구분하고 있다. 폐기 절차와 방법은 공공표준으로 제정하여 법적 강제력이 없다. 그리고 이관은 저장 시설 및 설비를 갖춘 기록물관리기관으로 이전하는 축소된 개념으로 사용하고 있다. 그러므로 기록의 보관권, 소유권, 관리책임에 관한 사항이 보완되어야 할 것이다.

이와 같이 기록관리법령의 국가기록관리체계와 기록관리 프로세스를 검토하는 과정에서 제기된 문제들은 중앙 집중 방식의 국가기록관리체계, 전자기록관리체계에 적합하지 않은 현용 기록관리체계에서 비롯된 것이다. 또한 기록관리 혁신 과정에서 비밀관리법 제정을 추진함에 따라 기록관리법령에는 비밀기록관리 절차만을 규정하였다. 그러나 비밀관리법 제정이 늦어지면서 1964년 제정된 「보안업무규정」에 따른 과도한 비밀보호, 자의적 비밀지정, 비밀 해제·공개요건 및 절차 미비, 대외비 제도 등 비밀주의 관행이 지속되고 있는 것도 앞으로 해결해야 할 과제이다.⁶⁵⁾

4. 기록관리법의 한계와 향후 과제

1) 중앙 집중 완화와 기록자치 구현

기록관리 혁신 과정에서 거버넌스의 개념이 기록관리 분야에 도입되었다. 거버넌스 기록관리는 기록관리 주체 사이의 관계 측면에서 기록자치와 네트워킹을 중시한다.⁶⁶⁾ 기록관리법 또한

-
- 65) 세계일보, 「비공개기준 “제멋대로”...비밀주의 부채질」, 2007. 9. 11일자.
경향신문, 「비밀보호법 하. 공개서한보도자료.일반문서가 “외교비밀”」, 2008. 11. 24일자.
연합뉴스, 「외교통상부, 2005년에는 공개 2008년에는 비공개」, 2008. 4. 15일자.
한겨레, 「비밀남발 못하게 정부기록 ‘대외비’ 제도 없앤다」, 2006. 12. 23일자.
- 66) 김익환, 「기록관리혁신의 과제와 전망-거버넌스 기록관리」, 『기록학연구』 제11호, 한국기록학회, 2005, 10~13쪽.

거버넌스 기록관리의 제도적 기반인 기록물관리기관 체계와 기능을 재정립하고자 하였다. 중앙 집중 형태의 국가기록관리체계를 구축하고, 지방기록물관리기관의 설치 범주 확대, 공동설치와 예산지원, 기록물관리기관 간 상호협력 등 기록자치의 근거를 마련하였다. 이는 중앙 집중 방식의 기록관리체계를 통해 기록관리 혁신을 조기에 확산·정착시키고, 수직적 분권⁶⁷⁾을 통해 기록자치를 구현하기 위한 것이다. 중앙 집중 방식의 기록관리체계에서 기록자치는 중앙기록물관리기관으로의 기록물 집중 현상 해소를 위한 지방기록물관리기관의 기록물 보존분담체계를 의미한다. 하지만 지방기록물관리기관의 설립이 지연되면서 중앙기록물관리기관의 보존부담만 가중될 뿐 진정한 의미의 기록자치는 물론 상호협력체계도 제대로 가동되기 어려운 상태이다.

거버넌스 기록관리를 위해서는 중앙 집중이 완화되어야 한다. 중앙 집중의 완화는 기록자치와 관련 있다. 기록자치의 유형은 크게 수직적 기록자치와 수평적 기록자치로 구분한다. 수직적 기록자치는 지방기록물관리기관 설립·운영을 통하여 중앙기록물관리기관의 역할과 기능을 재분배하는 것이고, 수평적 기록자치는 다양한 형태의 영구기록물관리기관을 설치·운영할 수 있도록 기록관리 주체의 자율성을 인정하는 것이다. 중앙 집중 완화는 수직적 기록자치와 수평적 기록자치를 동시에 추구

67) 행정학에서 분권화(decentralization)는 절대적(absolute) 개념이 아닌 상대적 개념으로 집권화와 연속선상에서 이해되는 개념이다. 수직적 분권화는 공식적 의사결정 권한이 계층 구조에 따라 위에서 아래로 분산되는 것을 의미하고, 수평적 분권화는 모든 사람이 동등하게 의사결정에 참여할 때 완성 단계에 이른다(한국행정학회 온라인행정학전자사전, <http://www.kapa21.or.kr>). 전훈은 분권을 계서화된 행정조직의 정점에 대한 집중의 완화라는 의미에서 결정권의 재분배로 보았다(『'보다 나은 법' 제정을 위한 과제와 방안-프랑스 경험과 시사점』, 『공법연구』 제36집 제1호, 한국공법학회, 2007, 706쪽).

함으로써 가능 할 것이다.

〈표 9〉 2007~2008년 기록물 분야 정부합동감사 결과

구분	항 목	2007년	2008년
기록관리	기록물 생산등록관리 부적정	8	-
	각종 위원회 회의록 미등록 및 관리 부실	-	4
	주요업무계획 기록물 미등록 및 보존기간 미책정	13	5
	간행물 발간등록번호 미부여 및 미송부 등 기록관리 누락	1	8
	시청각기록물 미등록 및 생산현황 미통보로 기록관리 누락	5	24
	기록물 생산현황관리 미통보로 기록관리 부실	-	8
	보존기간 '영구'인 기록물 보존기간 하향 책정	3	16
	기록물 정리절차 미준수 및 원본 기록물 관리 누락	-	2
	주요기록물 미이관으로 보유기록 관리 부실	-	14
비상계획	처리과 보유기록물 보안관리 소홀	-	2
	기록물 보안 및 재난대책 미수립시행으로 도난 및 훼손 우려	-	44
인프라	체계적·전문적 기록관리를 위한 기록관 미설치	-	33
	기록관 설치·운영 부적정	-	5
	기록물관리기관의 보존시설·장비 기준 미준수로 훼손 우려	-	6
	기록물관리 전문요원 미배치(부족) 체계적 관리 곤란	-	3
기록물평가 심의회	기록물평가심의회외 민간전문가 법정 구성 비율 미달	1	10

출 전: 행정안전부, 「정부합동감사결과처분요구서」, 2007~2008 재구성.

* 2007년도: 전북(3. 8~3. 23), 경북(4. 19~5. 4), 부산(6. 21~7. 6), 대전(8. 30~9. 14), 울산(10. 25~11. 9)

* 2008년도: 광주(4. 23~5. 9), 대구(5. 28~6. 13), 충남(8. 27~9. 11), 경기(10. 16~11. 5), 경남(11. 24~12. 9)

기록자치를 위해서는 먼저 기록관 설치와 기록관리 전문요원의 배치가 선행되어야 한다. <표 9>는 2007년과 2008년 실시된 기록관리 분야 정부합동감사 결과를 정리한 것이다. 생산된 기록의 미등록, 부적정한 보존기간 책정, 기록물생산현황 미통보와 미이관 등 지방자치단체의 기록관리 실태를 잘 보여주고 있다. 이러한 종류의 기록관리제도 운영상의 문제는 기록관 설치와 기록관리 전문요원 배치로 극복될 수 있을 것이다.

둘째, 지방기록물관리기관이 설치·운영되어야 한다. 중앙 집중 방식의 기록관리체계가 제대로 작동하기 위해서는 중앙기록물관리기관의 기능과 역할을 분담하고, 관할 기록관을 지도·감독, 지원 할 수 있는 지방기록물관리기관을 설립하여야 한다. 지방기록물관리기관의 운영은 중앙의 기록관리 정책과 지침을 집행하고, 문화유산기관으로서 지역 사회의 기록문화 발전에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 다양한 형태의 주제 아카이브와 소규모 민간 아카이브의 설립을 지원해야 한다. 기록관리법의 명칭이 ‘공공기록물 관리에 관한 법률’로 변경되면서 민간 기록물도 국가기록물의 범주에 편입되었다. 공공기관 중심의 국가기록관리체계 내에서 민간 기록물의 수집은 전적으로 참여에 의존한다. 기관 고유의 성격과 기록물의 특수성을 반영한 다양한 형태의 주제 아카이브와 소규모 민간 아카이브의 육성·지원은 보존 가치가 높은 민간 기록물의 지속적인 발굴·수집을 가능하게 할 것이다.

넷째, 중앙기록물관리기관의 전문적인 기록관리 지원체계와 기록물관리기관간 협조체계가 구축되어야 한다. 국가기록원은 각 기록물관리기관의 기록관리를 지원하기 위한 방법으로 기록관리 표준을 제정·운영하고 있다. 그러나 기록관리 현장에서 인식하는 기록관리 표준은 준수하지 않아도 법적으로 문제가 없

는 권고사항일 뿐이다.⁶⁸⁾ 이는 기록관리 현장의 필요를 충분히 반영하지 못한 결과라고 할 수 있다. 그러므로 중앙기록물관리기관은 연구기능 강화를 바탕으로 일상 업무과정에서 자연스럽게 실천할 수 있는 현실적인 표준을 제정해야 한다. 그리고 기록물관리기관에 대한 지원체계를 구성·운영함으로써 기록관리를 실질적으로 지원하고 모니터링 할 수 있을 것이다. 또한 각 기록물관리기관간 협조체계를 구축하여 양질의 기록정보를 효율적으로 서비스 할 수 있어야 한다. 이와 같이 기록관리 역량이 강화된다면 중앙과 지방, 공공부문과 민간부문 나아가 기록관리 제도와 의식의 격차를 점차 좁혀갈 수 있을 것이다.

2) KS X ISO 15489를 수용한 기록관리체계 재설계

기록관리 혁신은 국제표준에 근거하여 전자정부, 업무에 기반한 기록관리, 기록정보 공개의 확대 등 기록관리 환경의 변화에 적극 대응하기 위한 것이었다. 따라서 기록관리 국제표준 ISO 15489를 원문 그대로 국가표준으로 제정한 KS X ISO 15489를 번역하여 개정하고, 메타데이터 표준인 ISO 23081을 국가표준 KS X ISO 23081로 제정하였다. 또한 기록관리법을 개정하여 기록물관리기관체계와 기능을 재정립하고, 국제표준을 준용하여 기록관리 프로세스를 재설계하였다. 그러나 국가표준 KS X ISO 15489, 기록관리법과 기록관리시스템에서 사용하는 용어의 통일

68) 뉴질랜드의 경우 최선의 기록관리를 지원하고, 각 기관의 업무에도 유용해야 한다는 철학에 기초하여 표준을 의무표준과 선택표준으로 구분하였다. 특히 의무표준은 모든 정부기관이 준수해야 하는 것으로 제정 전에 기관의 의견을 수렴하는 과정에서 표준의 유용성과 적용성에 대한 판단 기회를 제공하고 있다(Greg Goulding, 「뉴질랜드 기록관리 체제의 현황과 전망」, 『2009년 기록관리 표준포럼』, 국가기록원, 2009, 45쪽).

성과 연계성이 부족하여 기록관리체도의 정착·실행 도구로 기능하지 못하고 있다. 현용기록관리체계는 1999년 기록관리법의 기록관리 프로세스에 전자기록관리 부분을 추가하여 종이기록 중심의 기록관리체계를 유지하고 있다.

국가기록관리체계는 최상위의 정책으로부터 법령, 표준, 모범 실무, 지침과 매뉴얼, 훈련 및 지원 등 피라미드 형태로 이루어져 있다. 기록관리 정책, 법령, 표준이 기록관리 현장에서 준수될 때 기록관리체계가 제대로 운영될 수 있을 것이다. 그러므로 KS X ISO 15489를 수용하여 기록관리체계를 재설계해야 한다.

〈표 10〉 기록관리 용어 비교

구분	KS X ISO 15489	기록관리법령	기록관리시스템
획득	•어떤 기록을 생산하고 유지할지 결정하는 과정	-	-
등록	•생산된 기록이 기록관리시스템으로 획득되었다는 증거 •고유한 식별기호 부여	•생산 또는 접수등록번호 부여 (간행물의 경우 발간등록번호)	•등록인수: 전자기록 생산시스템에서 이관된 기록물 중 누락된 기록물 등록
분류	•업무분류체계에 따른 분류 •보유일정 및 처분결정 •접근·보안분류 지정	•보존기간, 공개여부, 비밀여부, 접근권한 등 •기록관리기준표	•기준관리
저장 (보존)	•물리적·화학적 속성을 고려한 저장환경과 처리 과정	•기록물관리기관의 시설·장비 •서고관리 •비전자기록물의 전자적 관리 •보존매체 수록 (마이크로필름, 광디스크)	•기록정리 •서고관리 •디지털변환 •매체수록
	•재난 대비와 복구 계획 (저장, 소유, 책임성 분리)	•중요기록물 이중보존 •기록물 보안 및 재난대책	-
	•전자기록 보존 전략(복)	•보존기간 10년 이상인 경우	•포맷관리(문서보존)

	<ul style="list-style-type: none"> 제, 변환, 마이그레이션 	<ul style="list-style-type: none"> 문서보존포맷 및 장기보존포맷 변환 백업과 복원기능 구비 	<ul style="list-style-type: none"> 포맷, 장기보존포맷 변환
	<ul style="list-style-type: none"> 접근, 추적(접근통제, 위치,행위,이용추적) 	-	<ul style="list-style-type: none"> 접근,감사추적(접근 권한 설정, 작업 및 접근 이력 관리)
처분 (평가)	<ul style="list-style-type: none"> 파기, 이관, 계속 보유 	<ul style="list-style-type: none"> 보존기간 재책정, 폐기, 보류 	<ul style="list-style-type: none"> 공개재분류, 열람범위재분류, 폐기, 보존기간 재평가
이관	<ul style="list-style-type: none"> 기록에 대한 책임의 이전 아웃소싱 혹은 계약을 맺은 조직으로 이전 저장 설비로 이전 보존기록관으로 이전 	<ul style="list-style-type: none"> 기록관특수기록관으로 이관 폐지기관의 사무를 승계하는 기관으로 이관 영구기록물관리기관으로 이관 	<ul style="list-style-type: none"> 처리과 기록물 접수 기관간 인계인수 영구기록물관리기관으로 이관

*구분의 ()는 기록관리법과 기록관리시스템에서 사용하는 용어임.

첫째, 기록관리법과 제도, 기록관리시스템의 용어를 통일해야 한다. <표 10>은 KS X ISO 15489, 기록관리법령, 기록관리시스템에서 사용된 용어를 기록관리 프로세스에 따라 정리한 것이다. KS X ISO 15489의 ‘처분’은 기록관리법과 기록관리시스템에서 ‘평가’로 표기하고 있다. 그러나 기록관리법의 폐기, 보류, 이관은 처분행위이고, 기록관리 시스템의 보존기간 재책정, 공개재분류, 열람범위 재분류 등은 과거에 행해진 평가 결정을 재평가하는 것이다. 처분은 평가 결정을 이행하는 과정이고, 평가는 처분을 결정하는 과정을 의미하므로 동일한 개념이라고 할 수 없다. 따라서 기록관리법, 기록관리시스템에서 혼용되고 있는 처분과 평가의 개념이 바르게 적용될 수 있도록 용어의 정비가 필요하다.

이관의 경우 처분의 한 유형으로 KS X ISO 15489에서는 다른

조직, 저장설비, 보존기록관 등 장소의 이전과 기록의 보관권, 소유권, 관리책임의 이전을 포괄하는 의미로 사용된다. 그러나 기록관리법과 기록관리시스템에서는 기능을 승계하는 기관이나 관리·감독을 받는 상위기관으로 이전하는 것을 의미한다. 전자기록관리 환경에서는 저장 환경이 인증되고 필요시 언제라도 검색될 수 있으며 기록의 속성이 확보된다면, 신뢰할 수 있는 제3자에 의해 저장될 수 있으므로 기록의 접근 및 권한의 통제가 매우 중요하다.⁶⁹⁾ 그러므로 기록의 보관권, 소유권, 관리책임 등 책임의 이전은 이관의 범주에 포함되어야 한다.

〈표 11〉 기록관리법에서 ‘관리’의 사용 사례

구분	기록관리법령
생산	•공식적으로 결재 또는 접수한 기록물을 포함하여 결재과정에서 발생한 수정 내용 및 이력 정보, 업무수행과정의 보고사항, 검토사항 등을 기록물로 남겨 관리
등록	•중앙기록물관리기관의 장이 정하는 등록정보를 전자적으로 생산·관리 •등록정보를 임의로 수정 또는 삭제되지 아니하도록 관리 •공식문서외의 중요기록물의 등록관리
분류	•기록물 보존기간, 공개여부, 비밀여부 및 접근권한 등을 분류하여 관리 •처리과의 장은 단위과제별 기록물철 작성기준을 정하여 기록물을 체계적으로 편철·관리
저장 · 처분	•중앙기록물관리기관의 장은 기록물관리기관의 시설·장비 및 환경 기준 준수 여부를 지속적으로 관리 •공공기관은 업무수행과 관련하여 사진·필름·테이프·비디오·음반·디스크 등 영상 또는 음성형태의 기록물을 생산한 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 관리하고 소관 영구기록물관리기관으로 이관 •공공기관은 업무수행과 관련하여 생산·활용한 형상기록물로서 행정적·역사적·문화적·예술적 가치가 높은 기록물에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 관리하고 소관 영구기록물관리기관으로 이관

69) BarBara Reed, 「메타데이터 기반 기록관리시스템의 현황과 전망」, 『2009년 기록관리 표준포럼』, 국가기록원, 2009, 21쪽.

또한 기록관리법에서 기록관리 과정 전반에 포괄적으로 사용되고 있는 ‘관리’의 개념은 <표 11>과 같이 유지, 보존, 감독 등 여러 가지 의미를 내포하고 있다. 동일한 개념이 서로 다른 용어로 표현되거나 하나의 용어가 여러 의미로 사용되는 것은 외국의 기록관리 이론과 실무 적용 방식을 수용하는 과정에서 비롯된 것이다. 따라서 기록관리 분야의 당면과제는 용어를 표준화하고 적절한 대역어를 개발함으로써 용어 사용의 혼란을 방지하고 학문적 성과를 기록관리 현장에 효과적으로 반영하는 것이었다. 이러한 문제의식의 공유에 따라 기록학계, 기록관리 현장에 종사하는 다양한 전문가들의 참여로 발간된 『기록학 용어 사전』이 용어를 통일하는 준거로 활용될 수 있을 것이다.

둘째, KS X ISO 15489가 일상적인 업무과정에서 실천될 수 있도록 기록관리 프로세스를 재설계해야 한다. KS X ISO 15489는 조직의 투명성과 책임성을 보장하기 위한 최상의 기록관리 과정을 제공하는 모범 실무 표준이므로 KS X ISO 15489에 기반한 기록관리 프로세스 재설계는 기록관리체도의 바람직한 운영을 보장한다. 그러나 2006년 기록관리법은 1999년 기록관리법의 기록관리 프로세스를 그대로 유지하면서 KS X ISO 15489를 부분적으로 수용하였다. 따라서 KS X ISO 15489가 기록관리 실무에서 제대로 준수될 수 없었다.

셋째, 전자기록 생산 환경에 조응하는 기록관리체계를 구축하여야 한다. 정보통신기술의 급속한 발달로 전자기록 생산이 급증하는 동시에 매체와 기술의 급격한 노후화가 진행되어 전자기록의 장기보존을 위협하고 있다. 전자기록이 종이기록과 다른 방식으로 관리되어야 하는 가장 큰 이유는 하드웨어와 소프트웨어 의존성, 하이브리드적 성격으로 쉽게 변조되거나 삭제될 위험에 노출되어 있기 때문이다. 이러한 특수성으로 인하

여 종이기록의 중심 개념인 원본성(originality)은 전자기록에서 진본성으로 대체되었다.⁷⁰⁾ 그러므로 진본 전자기록의 장기적 보존을 위한 정책, 프로그램, 시스템 구축 등 국가기록관리체계가 전자기록 중심으로 재편되어야 할 것이다.

3) 비밀기록관리체계 혁신

디지털 시대에서 정보는 소유의 개념이 아닌 공유의 개념으로 사용된다. 비밀관리에 있어서도 국가안보의 절대성이 지속적으로 완화되고 국민의 알 권리가 상대적으로 중요해지고 있다. 이러한 시대적 변화를 반영하여 공공기관 내부의 밀실행정, 비밀주의 관행을 혁신하고 국민의 정보요구에 적극적으로 대응하기 위하여 비밀관리의 체계화가 기록관리 혁신 로드맵 과제로 설정되었다. 그리고 2005년 이광철 의원이 대표발의 한 「비밀관리 및 보호에 관한 법률안」과 2007년 정부의 「비밀의 보호 및 관리에 관한 법률안」이 국회에 제출되었다. 하지만 2008년 5월 17대 국회의 임기만료로 2건의 비밀관리법안이 모두 폐기되었다. 문제는 기록관리법령이 규정하는 비밀기록관리의 원칙과 절차는 지켜지지 않아도 강제할 방법이 없어⁷¹⁾ 「보안업무규정」이 현재까지 비밀관리체계의 근간으로 기능하고 있다는 점이다.

2008년 8월 국무회의에서 비밀관리법 개정안이 다시 의결되

70) 이소연, 「전자기록의 속성에 기반 한 기록관리의 과제」, 『대통령기록과 국가기록관리의 미래』, 한국기록학회 현안토론회, 2008, 34쪽

71) 한겨레, 「‘비밀문서 현황’ 기록원에 매년 통보해야 되는데…‘법규정 묵살」, 2009. 7. 23일자.
한겨레, 「중앙행정기관 다 받았는데 감사원·국정원만 기록물점검 빠져」, 2008. 11. 1일자.

어 현재 국회에 계류 중이다. 그러나 2007년 제출되었던 개정안이 수정 없이 그대로 제출되어 ‘국가 중심적’이며 ‘정보공개법의 위기’라고 표현될 만큼 논란의 중심에 있었다.⁷²⁾ 참여연대는 이에 대해 “비밀관리법을 제정하여 국가기밀관리의 민주적 통제방안을 마련해야 하는 것은 분명하지만, 현재의 보안업무규정이 가진 문제점을 그대로 유지하면서 비밀의 범주와 국정원의 권한만을 확대한 정부안이 통과되어서는 안 된다”고 주장하였다.⁷³⁾

〈표 12〉 비밀관리법(안) 주요 내용 비교

구분	보안업무규정	2008년 정부안	2005년 이광철의원안
명칭	·보안업무규정	·비밀의 보호 및 관리에 관한 법률	·비밀 관리 및 보호에 관한 법률
목적	·국가정보원법 제3조제2항의 규정에 의하여 보안업무 수행에 필요한 사항을 규정함	·공공기관의 비밀 지정·보호·해제 등 비밀관리에 필요한 사항을 정하고, 비밀을 침해하는 행위로부터 비밀을 보호 함으로써 국가안전보장과 국가이익증진에 이바지하는 한편, 비밀의 보호관리와 관련하여 공공기관의 투명성을 높이고 효율적으로 정보 활용	·공공기관의 비밀 지정·관리 및 재분류에 관하여 필요한 사항을 지정함으로써 국가기밀을 보호하여 국가안전보장에 이바지하는 한편 보호의 필요성이 소멸되거나 해제된 비밀을 공개 할 수 있도록 함으로써 국가기관의 투명성 제고와 효율적인 정보의 활용
비밀의 정의	·그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 유해로	·제한된 범위의 사람만이 알 수 있도록 허용된 것으로 그 내용이 누설되는 경	·제한된 범위의 사람에게만 접근이 허용된 것으로서 그 내용이 누설되는 경우 국가 또는

72) 한겨레, 「‘비밀보호법’ 정보위 상정...‘알권리 침해’ 논란」, 2008. 12. 10일자. 박경신, 「정보공개법의 위기」, 『한겨레』, 2009. 11. 11일자.
 73) 참여연대 행정감시센터 블로그, 「국정원의 권한강화를 위한 입법이 되어서는 안 돼」, 2008. 8. 27일자(<http://blog.peoplepower21.org/Government/40531>). 참여연대 행정감시센터 블로그, 「국민의 알권리 보장하는 비밀관리제도 만들어야」, 2009. 11. 4일자(<http://blog.peoplepower21.org/Government/40531>).

	운 결과를 초래할 우려가 있는 국가 기밀로서 이 영에 의하여 비밀로 분류된 것	우 국가의 안전보장 또는 통상과학 및 기술개발 등과 관련된 국가이익에 명백한 위해를 초래할 우려가 있는 사실·물건 또는 지식	국민의 안전 보장 및 통상·과학 기술 등 국가이익에 명백한 위해를 초래할 우려가 있는 사실·문서·도화(圖畵)·물건·시설 또는 전자기록 등 특수매체기록 등
비밀 지정 원칙	<ul style="list-style-type: none"> •적절히 보호할 수 있는 최저등급으로 분류 •그 자체의 내용과 가치의 정도에 따라 분류 •외국정부 또는 국제기구로부터 접수한 비밀은 그 발행기관이 필요로 하는 정도로 보호할 수 있도록 분류 	<ul style="list-style-type: none"> •그 내용과 가치의 정도에 따라 적절히 보호될 수 있는 최저등급으로 지정 •조약이나 국제협약 등에 의하여 외국 또는 국제기구로부터 제공 받은 비밀은 그 조약 또는 국제협약 등에 특별한 규정이 없는 경우 이 법이 정하는 바에 따라 지정·관리 •비밀로 지정 할 수 없는 사항 <ul style="list-style-type: none"> -법령 위반 사실의 은폐 -업무 수행상의 과오 또는 과실 등의 은폐 -보호가치가 없는 정보에 대한 공개의 제한 또는 지연 	<ul style="list-style-type: none"> •적절히 보호할 수 있는 최저등급으로 지정 •다른 비밀을 이용하여 업무를 수행하고 그 업무 수행과정에서 다른 비밀의 전부 또는 일부 내용을 포함하여 기록을 생산하였을 때는 이를 비밀로 지정 •외국정부 또는 국제기구로부터 접수한 비밀은 그 생산기관이 필요로 하는 정도로 보호 •비밀로 지정 할 수 없는 사항 <ul style="list-style-type: none"> -법률의 위반, 행정상 과오 또는 업무상 과실을 은폐하기 위한 경우 -국가안보를 위하여 보호가치가 없는 정보의 공개를 제한 또는 지연시키려는 경우
비밀관리 기관	•국가정보원	•국가정보원	•국가정보원
처벌	-	<ul style="list-style-type: none"> •누구든지 국가안전보장 또는 국가이익을 침해하거나 부정한 이익을 얻을 목적으로 비밀을 탐지하거나 수집한 자 <ul style="list-style-type: none"> -7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금 -타인에게 누설한 경우 10년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금 -미수범 처벌 	<ul style="list-style-type: none"> •비밀을 이 법에서 규정한 절차에 따르지 아니한 방법으로 탐지하거나 수집한 자 <ul style="list-style-type: none"> -5년 이하의 징역 -타인에게 누설한 때에는 10년 이하의 징역 -우연히 비밀을 알게 되거나 점유한 자가 타인에게 이를 누설한 때에는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 -미수범 처벌

<표 12>는 보안업무규정, 현재 상정되어 있는 정부안, 이광철의원이 대표발의안의 주요 내용을 비교한 것이다.

첫째, 명칭에서 보안업무규정과 정부안은 비밀의 보호를 강조하고 있는데 반해 이광철의원안은 비밀관리가 강조되었음을 알 수 있다.

둘째, 목적에 있어 보안업무규정은 1964년에 제정되어 비밀의 보호·관리에 국민의 접근이 고려되지 않지만, 정부안과 이광철의원안은 비밀의 보호·관리에 대한 국민의 접근을 허용하고 있다. 그러나 정부안은 “비밀의 보호”에 중점을 두고 있고, 이광철의원안은 “비밀의 공개”에 중점을 두고 있다.

셋째, 처벌조항의 경우 보안업무규정은 대통령령이기 때문에 죄형법정주의의 원칙상 비밀의 누설·유출·탐지·수집행위 등 각종 침해행위에 대한 처벌 조항을 규정할 수 없었다. 그러나 정부안은 비밀의 탐지, 수집, 누설은 과도하게 처벌하면서 비밀의 불법지정에 대한 처벌근거는 마련하지 않았다.

넷째, 비밀관리기관과 관련하여 이광철의원안은 국가정보원의 업무 중 비밀제도 집행업무에 대하여 국회정보위원회에 연2회 결과를 보고 하도록 하였다. 하지만 보안업무규정과 정부안의 경우 국가정보원에 대한 감사시스템이 없다.

비밀관리법은 비밀관리의 투명성을 높이고, 정보공개 확대를 통한 국민의 알 권리 증진이라는 시대적 요구를 반영하는 방향으로 제정되어야 한다.

첫째, 비밀의 범주와 개념을 명확히 규정하여야 한다. 자의적인 비밀지정을 방지하기 위하여 비밀의 요건과 그 적용을 보다 엄격히 할 필요가 있다.

둘째, 비밀관리기관의 체계와 기능을 재설계하여야 한다. 국가정보원이 비밀기록을 생산하는 동시에 보안감사권과 조사권

을 행사하는 것은 부적절하다.

셋째, 비밀의 수집 분야에 대한 처벌 조항을 축소하고 자의적 비밀지정에 대한 처벌조항을 강화해야 한다. 비밀의 생산 절차를 위반할 경우 처벌조항을 두어 비밀을 생산하고도 이를 등록하지 않거나 비밀이 아닌 것을 비밀처럼 취급하는 것을 막아야 한다.

넷째, 국가정보원에 대한 민주적 통제체계가 마련되어야 한다. 국회정보위원회에 비밀의 관리현황에 대한 연차보고서를 제출하고, 비밀을 재지정 하거나 파기할때는 즉시 보고하도록 해야 한다. 또한 법률 시행 이전의 비밀을 재지정할 수 있어야 한다.

다섯째, 비밀관리기관별로 공개할 수 있는 세부기준 및 심의 절차, 비밀등급의 유지·변경 또는 비밀 해제 등 재분류 실시 세부기준 및 심의 절차, 주기적 재분류 실시 등을 규정할 필요가 있다.

5. 맺음말

1999년 기록관리법 제정 전후의 변화가 미미했던 것은 기록관리에 대한 정책과 철학이 없었기 때문이다. 기록관리 혁신이 특별한 의미를 지니는 것은 기록관리 정책을 수립하고, 기록관리법과 제도를 정비함으로써 기록관리 혁신 로드맵의 실천과제를 안정적으로 추진했다는 점이다. 하지만 기록관리 혁신 로드맵 확정 과정에서 국가기록관리기구의 조직 문제가 누락되고, ‘역사기록’이 ‘공공기록’으로 수정되는 등 시민사회의 요구가 온전

히 반영되었다고는 볼 수 없다.

기록관리 혁신의 제도적 기반이라 할 수 있는 2006년 기록관리법은 중앙기록물관리기관의 위상 문제, 중앙 집중 방식의 기록물관리, 지방기록물관리기관의 설치 지연, 국가정보원과 특수기록관에 대한 특수와 예외의 인정 등 1999년 기록관리법의 한계로 지적되었던 사안들이 여전히 극복해야 할 과제로 남아있다. 그리고 기록관리법 개정 과정에서 의견을 수렴하였으나 정부의 개정안이 거의 그대로 채택 되었고, 전부개정 법률임에도 공청회 또는 청문회를 개최하지 않았다.

기록관리 혁신 로드맵이 2006년 기록관리법에 어떻게 투영되었고, 국제표준이 얼마나 기록관리법에 준용되었는지 검토하기 위하여 기록관리법 개정 전후의 기록관리체계 변화를 통해 국가기록관리체계가 어떻게 재정립되었는지 검토하였다. 그리고 KS X ISO 15489를 기준으로 기록관리법령의 기록관리 프로세스를 비교함으로써 현용기록관리체계가 어느 정도 국제표준에 부합하는지 분석하였다.

그 결과 첫째, 국가기록관리체계는 중앙 집중 방식의 기록물관리체계 채택, 중앙기록물관리기관의 위상 문제 누락, 지방기록물관리기관의 설립 지연, 기록관리 전문요원의 미배치 등으로 거버넌스 기록관리체계가 실질적으로 기능하지 못하고 있었다.

둘째, 현용기록관리체계는 대체적으로 KS X ISO 15489의 기록관리 프로세스를 반영하고 있으나, 종이기록물 중심의 기록관리 프로세스에 국제표준을 부분적으로 수용하여 전자기록 생산 환경에 적합하지 않다. 또한 KS X ISO 15489, 기록관리법, 기록관리시스템에서 사용하는 용어의 통일성과 연계성이 부족하여 기록관리 정책·실행 도구로서 기능하지 못하고 있다.

셋째, 비밀기록관리체계 혁신을 위하여 비밀관리법 제정을 추진하였으므로 기록관리법에는 비밀기록 관리 절차만을 규정하였다. 그러나 비밀관리법 제정이 지연됨에 따라 현재까지 보안업무규정이 비밀기록관리체계의 근간으로 기능하고 있다. 따라서 과도한 비밀보호, 자의적 비밀지정, 비밀 해제·공개요건 및 절차 미비, 대외비 제도 등 비밀주의 관행이 지속되고 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 첫째, 수직적 기록자치와 수평적 기록자치를 동시에 추구함으로써 중앙 집중을 완화하여야 한다. 기록자치를 구현하기 위해서는 기록관 설치와 기록관리 전문요원의 배치가 선행되어야 한다. 또한 중앙기록물관리기관의 기능과 역할을 분담할 수 있는 지방기록물관리기관, 다양한 형태의 주제 아카이브, 소규모 민간 아카이브의 설립과 이를 뒷받침 할 수 있는 전문적인 지원체계가 마련되어야 할 것이다.

둘째, KS X ISO 15489를 수용하여 기록관리체계를 재설계해야 한다. 기록관리 법과 제도, 기록관리시스템에서 사용하는 용어를 통일하고, KS X ISO 15489가 일상적인 업무과정에서 실천될 수 있도록 기록관리 프로세스를 재설계하여야 한다. 그리고 전자기록 생산 환경에 조응하여 기록관리체계가 전자기록 중심으로 재편되어야 한다.

셋째, 비밀관리법 제정을 통하여 비밀기록관리체계를 혁신해야 한다. 비밀관리기관의 체계와 기능 재설계, 비밀의 범주와 개념 명확화, 자의적 비밀지정 방지, 국가정보원에 대한 민주적 통제체계 마련, 비밀의 공개·재분류·해제 기준과 절차 마련 등 비밀관리의 투명성을 높이고 국민의 알 권리를 충족시키는 방향으로 비밀관리법이 재검토되어야 한다.

기록관리 혁신은 국가기록관리체계가 내재적으로 발전하고

기록관리 현장이 실질적으로 변화하는 전환점이 되었다. 일반적으로 정책의 부재는 제도 운영의 부실로 이어진다. 그러나 정권교체 이후 사라진 국가기록관리정책에도 불구하고 기록관리 현장의 변화는 계속해서 진행되고 있다. 이러한 현상은 기록관리 혁신을 통해 마련된 국가기록관리정책의 시차가 길다는 것을 의미한다. 기록관리 혁신에 대한 활발한 논의는 일관성 있는 국가기록관리정책 추진을 위한 대안 마련의 실마리를 제공할 것이다.

ABSTRACT

A Study on the Legislation of 'The Records Management Innovation Road-map'

Park, Mi-Ae

The Records Management Act was established by the result of the National Archive reformism in 1999. However, it could not have brought high-quality changes of recording management since recording management innovation was not continuously achieved. On the other hand, in 2006 the Records Management Act was completely revised as a part of recording management innovation. The records management innovation road map is created as an agenda in order to accommodate difficulties we face in the process of the records management reformism and to establish a norm in accord with international standards, a redesign of records management process and a development of records management system so that it can react quickly to rapidly changing situations on records management paradigms. The organization of the Records Management Act was revised by compensating the defect and applying in international standards. This is due to the fact that it is the highest priority assignment to be able to help promote those sorts of innovation to provide an institutional strategy.

'The National Records Management Advancement Strategy' of National Archives in 2009 seems to be an extension of the recording management Innovation road map. Nonetheless, this strategy cannot be considered a

strategy of the consecutive national records management reform since it reflects the basis of the existing policy without any assessment with respect to the records management innovation. Government-level talks on records management innovation should be regarded so as to establish a national policy on records management and to be consistent in carrying out the policy. This research focuses on how the records management innovation road map is reflected in the Records Management Act in 2006 and how international standards are applied in the act in the national records management regime and current records management system. Furthermore, several challenges will be illustrated to overcome a limit of the Records Management Act in the process.

Key Words: Records Management Innovation, Records Management Act, Records Management regime, Records Management Process