

생산현황통보 제도에 관한 기록전문가 면담 연구

The Records Managers and Archivists Interview of
Records Production Report

황진현(Hwang, Jin-hyun)*

1. 들어가며
2. 생산현황통보 제도
3. 기록전문가 면담 분석
 - 1) 제도의 취지에 대한 인식과 운영현황
 - 2) 생산현황통보 데이터
 - 3) 시스템과 서식
 - 4) 소결
4. 제도의 개선방안
5. 마치며

* 한국외국어대학교 정보기록학과 박사과정(수료).

■ 투고일 : 2018년 6월 30일 ■ 최종심사일 : 2018년 7월 4일 ■ 게재확정일 : 2018년 7월 19일

〈초록〉

기록관리는 기록의 생산 시점부터 시작된다. 공공기관이 기록을 제대로 생산하거나 관리할 수 있도록 하는 통계의 방안과 정책이 필요하다. 우리나라는 공공기록물법 제정 시점부터 기록의 생산 시점부터 생산 통제를 위해 생산현황통보제도를 도입하였고, 현재까지 운영 중에 있다. 그러나 생산현황통보 제도는 목적에 부합하는 운영이 되지 않고 있으며, 실제 제도를 실행하는 기록물관리전문요원들 사이에서 무용론이 제기될 만큼 그 실효성이 의심받고 있다. 뿐만 아니라 제도를 관장하는 국가기록원 내에서도 제도의 존폐여부에 대해 이견이 존재한다. 이에 본 제도가 존재하여야 하는 이유에서부터 운영의 문제점, 나아가 대안에 대한 의견까지 실제 기록전문가들의 면담을 통해 정리해보았다.

주제어 : 생산현황통보, 생산통제, 기록 생산, 기록물관리전문요원, 공공 기록관리, 기록관리시스템, SORA

〈Abstract〉

Records management begins at the time of production of the record. Public institutions need control methods and policies to ensure that records are produced and managed properly. Korea introduced the Records production report from the point of time when the Public Records Management Act was enacted to control the records from the production date. However, the Records production report is not operating for that purpose, so records managers and archivists are raising uselessness. In addition, there are differences over whether to keep the system or not, even within the National Archives of Korea. Therefore, the reasons for the existence of this policy, problems in operation, and opinions on alternatives were summarized through interviews with records managers and archivists.

Keywords : Records production report, records production control, records production, records managers and archivists, public records management, records management system, SORA

1. 들어가며

기록의 생산과 등록은 기록관리의 시작점이자 핵심이다. 공공기록물 관리에 관한 법률(이하 공공기록물법)에 따라 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산되어야 한다. 기록의 생산의무규정에 따라 업무 활동 과정에서 생성되는 기록뿐만 아니라 생산의무에 해당하는 기록의 종류를 규정하고, 필요시에는 영구기록물관리기관이 직접 생산하도록 하고 있다. 나아가 공식적으로 결재 또는 접수한 기록은 물론이고, 결재과정에서 발생한 수정내용 및 이력정보, 업무수행과정의 보고사항, 검토사항 등도 기록으로 남겨 관리하도록 명시하고 있다(이원규 2015).

그렇다면 이렇게 생산, 등록된 기록은 어떻게 관리하여야 하는가. 공공기록물법에 따라 수많은 관리규정들이 존재하지만 현재 그 첫 번째 관문은 생산현황통보이다. 생산현황통보 제도는 해외에서 찾아보기 힘든 유례없는 제도로, 1999년 공공기관의 기록물관리에 관한 법률이 제정되면서 창설된 한국형 기록관리를 보여주는 거울과 같은 제도이다. 매년 전년도에 생산된 기록(권)의 수량과 목록을 올 해 영구기록물관리기관으로 통보하는 것으로, 기록관리에 대한 인식이 전무하고 전담 인력이 부재하던 시기에 기록의 멸실과 훼손, 무단파기를 방지하고 기록관과 영구기록물관리기관이 업무과정에서 생산된 기록을 파악하기 위한 바람이 담긴 제도라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 생산현황통보 제도에 대해 현장 기록물관리전문요원

(법률적 용어를 그대로 사용한다)은 물론, 학계의 연구자들까지도 제도의 목적과 운영방식에 문제를 제기하고 있으며, 무용론을 제기하는 전문가들도 있다. 특히 실무현장에서 매년 생산현황통보를 수행하고 있는 기록물관리전문요원들은 본 제도에 대한 불만이 나날이 높아지고 있는 상황이다.

생산현황통보는 학계, 실무 현장까지 모두 관심이 많은 제도임에도 불구하고 선행연구가 많지 않다. 제도의 취지와 기록전문가들의 인식을 조사한 황진현(2013)의 연구와 기록생산시스템의 메타데이터 개선과 전자통보 규격 개선을 통해 생산현황통보 방식을 명확히 전자화 하여야 한다는 왕호성(2018)의 연구가 생산현황통보를 중심으로 한 연구의 전부라고 할 수 있다. 기록전문가 인터뷰를 통한 공기업 기록관리를 살펴본 김지현(2013)의 연구나 공공기록물법 개정을 위한 면담연구(현문수 외 2017) 일부에 생산현황통보에 관한 현장의 시각이 일부 드러나기도 했다.

선행연구에서도 지적된 바와 같이 생산현황통보제도에 대한 문제점 중 가장 많이 지적되는 것은 매끄럽지 못한 시스템과 생산현황통보 데이터가 신뢰할 만하지 못하다는 것이다. 기록관에서 영구기록물관리기관으로 생산현황을 통보하는 과정 중 사용되는 서식은 불필요한 수작업을 요구하고, 시스템은 오류가 잦다는 것이 주된 불만이다. 또한 매년 국가기록원으로 통보되는 생산현황통보 데이터는 그 신뢰성이 의심 될 뿐만 아니라, 국가기록원의 데이터 활용에 있어서도 문제가 많다는 지적이 이어지고 있다. 생산현황통보 데이터의 신뢰성 문제는 일반적인 공공기관은 물론, 대통령기록영역에서도 문제를 보인다. 최근 박근혜 정부 기록물 이관 시, 생산현황통보 건수에 비해 실제 이관된 문서는 3분의1 수준에 불과했다거나, 국정농단 사건이 가시화된 마지막 해에는 생산현황통보가 누락¹⁾되는 등 여러 문제가 발생하였다.

신뢰하기 어려운 데이터뿐만 아니라, 매년 어렵사리 통보한 데이터의 활

1) <http://www.sejongin.co.kr/news/articleView.html?idxno=4623>

용에 대해서도 문제가 제기된다. 중앙부처와 특별행정기관, 지자체, 교육(지원)청, 직접관리기관 공공기관까지 국가기록원으로 생산현황통보를 하고 있으나, 실제 분석이 이루어지는 기관은 중앙부처 뿐이다. 국가기록원은 매년 49개(2017년 기준) 중앙부처를 대상으로 분석결과서와 분석서를 작성하고 있으나 각 기관별 5페이지 내외의 통계분석이 주를 이루고 있으며 주요 단위과제를 뽑는 등 소략한 버전에 불과하다. 즉 수많은 지방자치단체, 기타공공기관 등의 생산현황통보데이터는 매년 무용지물에 불과하며 국가기록원 또한 이를 전체적으로 관리할 인력과 비용 등의 역량이 절대적으로 부족한 상태이다. 특히 '2000년 초반의 생산현황통보 데이터는 플로피디스크에 넣어두어 열람이 불가능하다(한국기록전문가협회 2014)'는 답변을 국가기록원으로부터 들은 경험은 생산현황통보 데이터의 관리 부실이 얼마나 심각한지를 보여주는 사례이기도 했다.

제도에 대한 의문이 끊이지 않자 국가기록원 내에서도 본 제도에 대한 논의가 시작되었다. 지난 2017년 말 국가기록원 기록관리부 수집기획과에서 생산현황통보 제도에 대한 자문회의가 개최되었으며 생산현황통보에 대한 문제점 분석 및 향후 방향이 논의되었다. 국가기록관리혁신 T/F 에서도 생산현황통보에 대한 논의가 있었다. 보고서에 따르면, 대통령기록에 한하여서는 생산현황통보 제도를 폐지하고, 대국민에게 보고하는 방식을 취하겠다(국가기록관리혁신 T/F 2017b) 하였고, 일반 공공기관에 대해서는 생산현황통보 제도와 방식의 유효성 및 결과의 활용방안에 대해 검토하여야 한다(국가기록관리혁신 T/F 2017a)고 한다. 이는 생산현황통보제도에 무용론이 제기되고 있는 상황에서도 여전히 생산현황을 '파악'하는 것은 기록관리를 통한 투명성과 신뢰성을 실현시키는 일 중 하나임을 주장하는 것이고, 통보하는 방식과 활용에 대한 문제를 해결해야 함을 보여주는 것이다.

이에 본 연구에서는 생산현황통보제도를 둘러싼 기록전문가들의 의견을 청취하고, 생산현황을 기록관과 영구기록물관리기관이 파악해야 하는 목적이 있는지를 분명히 하고자 한다. 또한 생산현황통보제도가 필요하다면 통

보방법의 개선을 통해 본 제도가 의미있게 활용될 수 있도록 방향성을 논의하도록 한다.

2. 생산현황통보 제도

생산현황통보는 국내 기록관리의 역사, 법률, 기록관리 실무현장인 처리과와 기록관, 영구기록물관리기관까지 다양한 배경이 맞물린 제도로 전 세계적으로 유례없는 제도이다. 기록의 생산, 관리에 대한 인식이 부족한 공공기관의 기록관리를 통제하고 모니터링하기 위한 수단으로 본 제도가 만들어졌다. 생산현황통보 제도는 기록물 생산 원칙과 기록물의 생산의무, 처리과에서의 기록물 정리, 기록관-영구기록물관리기관으로의 생산현황 통보까지 모두 연계된다.

먼저 공공기록물법에서는 기록의 생산 의무를 강조하고 있다. 1999년 법률 제정 당시 제11조(기록물의 생산의무)에 따르면 “공공기관의 장은 역사 자료의 보존과 책임 있는 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 그 과정 및 모든 결과가 모두 기록물로 남을 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다”고 명시되었다. 그러나 2006년 법률이 전면 개정되면서 제16조(기록물 생산의 원칙)와 제17조(기록물의 생산의무)로 의미가 다소 변화하였다. 제16조(기록물 생산의 원칙)에 따르면 “공공기관은 효율적이고 책임 있는 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산·관리될 수 있도록 업무과정에 기반한 기록물관리를 위하여 필요한 조치를 마련”하여야 한다. 제17조(기록물의 생산의무)에서는 생산의무에 해당하는 기록의 종류를 규정하고 필요시에는 영구기록물관리기관이 직접 생산하도록 규정하고 있다. 조항의 내용은 거의 동일하나 제정 당시 ‘생산의무’를 강조했던 조항명이 ‘생산의 원칙’

이라는 명칭으로 변경되었다. 이는 기존의 강제성보다 원칙과 책임을 강조한다는 의미로 해석(황진현 2013)할 수 있다. 대신 기존의 명칭과 동일한 제17조에서는 생산하여야 하는 기록물의 유형을 제시하였다. 법률 개정을 통해 용어는 다소 변경되었으나, 현용 기록관리에 대한 책임이 공공기관에 있음을 명확히 밝히고 기록을 남기도록 강제(곽건홍 2003)하는 것이자, 업무 활동에 따라 생산되고 유지되어야 할 기록을 보장하는 체계를 만드는 출발점(이원규 2015)을 조항에 명시한 것은 그 뜻이 변하지 않은 것으로 보인다.

이렇게 생산의무에 따라 생산된 기록물은 업무 종결된 기록에 한하여 정리 후 기록관과 영구기록물관리기관으로 생산현황통보 대상이 된다.

한국 근현대사 전개과정에서 일그러진 기록관리 관행(곽건홍 2003)에서 벗어나지 못하고, 무엇이 생산되었는지, 무엇이 생산되었다가 폐기되거나 분실되었는지를 파악하기 어려웠던 시기에 공공기관에서 어떤 기록물이 만들어지는가에 대한 영구기록물관리기관의 관심은 당연한 욕심이었을지 모른다(황진현 2013). 이에 생산현황통보 제도를 제정하던 당시 배경을 살펴보면 크게 3가지로 나눌 수 있다.

첫째, 핵심업무 기록이 반드시 생산되도록 강제하고자 함이다. 주먹구구식의 기록 생산과, 문제될 소지가 있다고 판단한 기록들을 몰래 생산하고 파기하여 생산여부를 확인할 수 없는 밀실행정 및 구두행정이 당연스레 이루어지는 것을 방지하고, 기관의 업무에 따라 반드시 생산되어야 할 기록들을 생산할 수 있도록 강제하는 것이다.

둘째, 의도된 폐기, 또는 비악의적인 유실을 방지하기 위함이다. 기록을 생산하고도 무단으로 폐기하거나 비악의적으로도 유실되는 사례가 빈번히 발생하였다. 물론 이는 비전자기록물을 생산하던 시기에 그 중요성이 더 강조되었던 것이다.

셋째, 수집 및 이관 계획 수립을 위함이다. 이는 법률에서 명확히 정의하고 있는 생산현황통보 수행의 주 목적이기도 하다. 영구기록물관리기관의

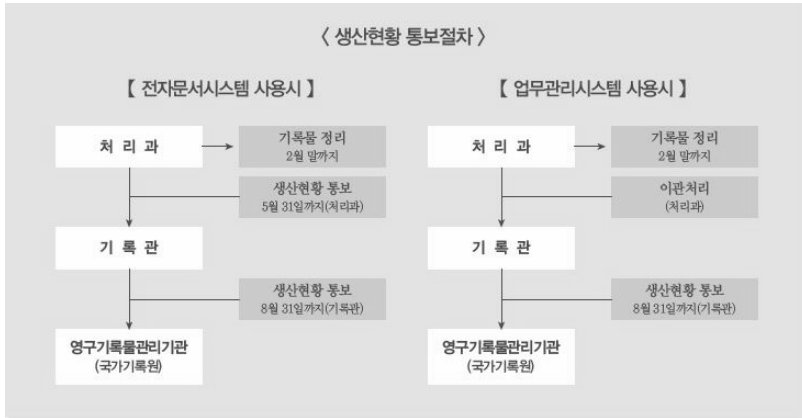
수집과 이관을 위한 계획이라는 정의에는 비전자기록물을 보존하기 위한 서고의 공간, 전자기록물을 보존하기 위한 스토리지 확보 등과 함께 영구기록물관리기관에서 수집, 이관을 받아 올 기록을 선택하겠다는 의미, 향후 수집과 이관 시 대조작업 및 품질을 확인할 수 있는 양질의 생산현황 데이터를 미리 확보하겠다는 의미가 포함된다 볼 수 있다. 영구기록물관리기관은 매년 11월 30일까지 공공기관별 이관일정 및 이관대상 등이 포함된 다음 연도의 기록물 수집계획을 수립하며, 이관 3개월 전까지 구체적인 기록의 수집일정 및 대상을 통보하여 집행하는 ‘주문식 수집’을 실행한다(이원규 2015). 생산현황 데이터가 곧 이관목록이 되는 것은 아니지만, 향후 어떠한 기록을 이관받을지를 결정하는데 근거가 될 수 있다는 것을 의미한다. 물론 국가기록원이 주문식 수집을 실행한다는 데에는 동의하지 않는 연구자들도 있다.

2017년 기준에 따르면 국가기록원으로 생산현황통보를 하는 공공기관은 중앙행정기관, 특별행정기관, 군기관, 지자체, 교육(지원)청, 정부산하공공기관(직접관리기관), 국립대 등을 포함하여 총 7142개이다. 이들 기관은 공공기록물법에 따라 처리과에서는 시행령 제33조(처리과의 기록물생산현황통보)에 따라 “매년 5월 31일까지 관할 기록관 또는 특수기록관의 장에게 전년도 기록물 생산현황을 통보”하여야 하며, 기록관은 시행령 제42조(기록물 생산현황 통보)에 따라 “매년 8월 31일까지 관할 영구기록물관리기관의 장에게 전년도 기록물 생산현황을 통보”하여야 한다.

생산현황통보는 기관에서 사용하는 기록생산시스템, 전자기록물과 비전자기록물의 여부에 따라 그 방식이 다소 달라진다. 전자문서시스템 사용시에는 생산현황 통계 및 전산파일을 기록관에 통보하는 반면, 업무관리시스템 사용시에는 전년도 생산 기록의 이관처리가 곧 생산현황통보가 된다.

2) 중앙부처 49개, 특별행정기관 130개, 군기관 16개, 광역지자체 17개, 기초지자체 228개, 광역교육청 17개, 지역 교육(지원)청 176개, 정부산하공공기관(직접관리기관) 39개, 국립대 42개 총 7142개 기관.

(그림 1) 기록생산시스템 별 생산현황통보 절차



비전자기록물의 생산현황을 통보할 때에는 기록물 생산현황 통보서식과 기록물 생산현황 통보시스템 SORA(Statistics Of Records and Archives)를 사용한다.

국가기록원에서 제시하고 있는 생산현황통보 서식은 비전자·전자 생산현황, 조사·연구·검토서 생산현황, 조사·연구·검토서 생산목록, 회의록 생산현황, 회의록 생산목록, 시청각기록물 생산현황, 시청각기록물 생산목록, 비밀기록물 생산현황, 비밀기록물 생산목록, 행정박물 유형별 기록관 보유현황, 행정박물 기록관 보유목록, 간행물 생산현황으로 총 12종이다. 본래 19종이었던 생산현황통보 서식은 2014년 서식을 간소화 하면서 이중 보존매체 생산·보유현황, 마이크로필름 목록, 광디스크 목록을 제외하여 15종으로 줄어들었으나, 2018년 현재에는 12종으로 보다 더 간소화 되었다. 총 12종의 생산현황통보 서식에 각 유형별 기록물 생산현황을 기입한 후 SORA시스템에 업로드 한다.

국가기록원으로 수집된 생산현황통보 데이터는 매년 수집기획과 분석을 통해 ‘0000년 기록물 생산현황 취합 및 분석결과(이하 결과서)’, ‘0000년

도 기관별 생산현황 분석서(이하 분석서)라는 보고서가 생산된다. 결과서는 생산현황 통보율, 기록물 유형별 생산내역 등의 취합결과와 기록물 유형별 생산통계와 추이가 포함되어 있으며, 분석서는 보존기간에 따른 기관별 생산현황과 보유현황 등의 통계자료와 주요기록물 생산내역이 포함되어 있다. 그리고 이 두 보고서는 중앙부처만을 대상³⁾으로 한다.

49개 중앙부처를 대상으로 국가기록원에서는 11명의 담당자가 생산현황통보 데이터를 분석하였으며(2017년 12월 기준)(국가기록원 수집기획과 2017), 담당자가 담당한 부처의 생산현황통보 데이터와 함께 홈페이지, 기사검색 등을 활용하여 주요업무를 파악하고 분석서와 결과서를 작성한다. 분석은 약 한 달 정도 진행되며, 한 기관의 분석서를 작성하는데 약 2~3일의 시간이 소요된다. 작성 시 생산현황통보 데이터는 CAMS, SORA를 통해 다운로드 받으며 기록물철 목록을 바탕으로 하나, 담당자에 따라 기관에 기록물건 목록까지 요청하여 분석하는 경우도 있다.⁴⁾

3. 기록전문가 면담 분석

생산현황통보 제도에 대한 이해, 필요성 확인, 활용 방안 등 전반적 운영에 대한 질문을 해결하기 위해 질적 연구 방법을 채택하였다. 20여년 가까이 운영된 제도임에도 불구하고 선행연구가 전무한 점, 법률 제정 참여 연구자 및 실무현장의 전문요원, 학계 연구자 등 다양한 연구자들의 의견을 필요로 한다는 점이 연구자가 전문가 면담 중심의 질적 연구 방법론을 선택한 주된 이유이다.

생산현황통보 제도에 관한 연구는 2013년을 시작으로 2014년(-2015년)과

3) 결과서에 생산현황통보율과 기록물 유형별 생산내역 통계에만 모든 기관의 데이터가 포함될 뿐, 기록물 유형별 세부내용 및 분석서 모두 중앙부처만을 대상으로 한다.

4) 2018년 2월 5일, “생산현황 분석서/결과서” 작성 담당자 대면 인터뷰.

2016년 2차례 면담을 수행하였고, 2018년 현재 3차 면담이 예정 되어있다. 생산현황통보 제도에 관한 면담을 3~4년간 여러 차례에 걸쳐 지속하는 이유는 제도를 바라보는 면담 참여자의 인식 변화를 확인하기 위함이다. (전자) 기록관리 환경, 국가기록관리혁신에 따른 법률 개정 등 정책 변화가 지속되는 상황에서 참여자들 시각을 재점검할 필요가 있다고 판단하였다. 2차례 걸친 면담결과가 현 시점에서도 유효한 이유는 서식의 종수가 줄어든 것 이외의 개선안이 도출되지 않았고, 제도의 이행 환경이 동일하여 면담 참여자들이 지적한 문제점들이 현 시점에도 유지되고 있기 때문이다. 국가기록관리혁신, 공공기록물법 개정을 앞두고 생산현황통보 제도의 근본적 개선이 필요한 시점에 그간의 면담 내용을 정리하고 기록공동체와 공유하고자 한다.

면담은 공공기록물법 제정 관계자와 영구기록물관리기관, 기록관에서 근무하는 기록전문가, 학계 연구자 등 전문가를 대상으로 모두 1대 1 직접 대면을 통해 이루어졌다. 법률 제정 관계자와 생산현황통보 제도를 집행하는 영구기록물관리기관 관계자, 실무 현장에서 제도를 직접 수행하고 있는 기록관 관계자, 제도와 실무에 대한 충분한 이해를 가지고 있는 학계 연구자를 통해 본 제도에 대한 다양한 시각을 확인하고자 하였다. ①생산현황통보 제도의 취지와 목적, ②처리과-기록관-영구기록물관리기관으로 통보되는 생산현황통보 데이터 신뢰성, ③생산현황통보 제도의 존폐여부에 관한 견해 등 3가지 개방형 질문을 통해 면담 참여자의 의견을 청취하였으며, 연구자의 생각을 전달하는 등의 연구자 면담 참여는 최소화 하였다. 2013년 진행된 생산현황통보제도 연구(황진현 2013)가 기록관 현장의 기록물관리전문요원을 중심으로 하는 면담연구였다면 본 연구에서는 기록물관리전문요원 외 영구기록물관리기관, 학계 등 넓은 시각으로 제도를 분석하고, 운영방식을 비롯한 제도가 가지는 의의와 존폐여부에 대한 긍정, 부정적 의견을 심층적으로 파악하고자 하였다.

1차, 2차 면담 참여자는 동일하다. 9명의 전문가를 대상으로 1차 인터뷰를 수행한 후, 제도의 취지와 목적, 생산현황통보 데이터, 존폐여부에 대한

내용을 정리하여 2차 면담 시 제시하였다. 이 과정에서 타 참여자의 의견을 확인할 수 있도록 하고 참여자의 생각이 변화하였는지, 다른 주장이라 하더라도 동의가능한지 등을 파악하였다.

1차 면담에서는 헌법기록물관리기관과 시민단체 관계자도 면담 대상에 포함되었다. 헌법기록물관리기관의 경우 생산현황통보 제도의 운영이 일반적인 공공기관과 다르게 진행되는지, 특이점은 없는지 등을 파악하기 위함이었으며, 시민단체 관계자의 경우 1차 인터뷰 과정에서 시민단체 관계자의 의견이 궁금하다는 부분이 있어 확인을 위해 진행되었다. 이 두 참여자는 2차 면담에서는 제외하였다.

1차, 2차 면담정보는 다음과 같다.

〈표 1〉 1차 면담 참여자 및 면담일정(총 11명)

면담 참여자	전문영역/역할	방식	시기	시간	제도에 대한 의견
A	기록관리법	대면	2014.7	55분	긍정
B	영구기록물관리기관	대면	2014.8	33분	긍정
C	영구기록물관리기관	대면	2014.12	40분	부정
D	기록관	대면	2014.11	62분	부정
E	기록관	대면	2014.9	15분	긍정
F	기록관	대면	2014.8	20분	부정
G	학계	대면	2014.8	20분	긍정
H	학계	대면	2015.1	50분	부정
I	학계	대면	2015.1	30분	긍정
J	헌법기록물관리기관	대면	2014.12	35분	긍정
K	시민단체	대면	2014.12	30분	부정

〈표 2〉 2차 면담 참여자 및 면담일정(총 9명)

면담 참여자	전문영역/역할	방식	시기	시간	제도에 대한 의견
A	기록관리법	대면	2015.12	20분	긍정
B	영구기록물관리기관	대면	2016.1	35분	긍정
C	영구기록물관리기관	대면	2016.1	62분	부정
D	기록관	대면	2016.1	40분	부정

E	기록관	대면	2016.1	10분	긍정
F	기록관	대면	2016.1	60분	부정
G	학계	대면	2015.12	17분	긍정
H	학계	대면	2016.2	40분	부정
I	학계	대면	2016.2	20분	긍정

생산현황통보 제도의 취지, 데이터의 신뢰성, 존폐여부에 대한 개방형 질문에 자유롭게 대답한 참여자들의 의견을 종합하여 긍정적 의견의 참여자와 부정적 의견의 참여자를 구분해 보았다. 제도의 존치, 폐지 주장으로 참여자를 구분하지 않은 이유는 참여자들의 의견이 존폐로 명확히 구분되지 않았기 때문이다. 제도에 대해 주된 입장이 무엇인지를 파악하는 정도로 구분하였으며, 구체적 면담내용은 조직화를 통해 범주화 하였다.

제도에 대해 긍정적인 참여자는 A, B, E, G, I, 부정적인 참여자는 C, D, F, H이다. 긍정적 평가를 한 참여자들은 10년 뒤를 내다볼 수 있는 제도(참여자 A), 선견지명이 있는 제도(참여자 B), 취지대로 운영된다면 가장 핵심적인 일(참여자 I)과 같이 응답한 반면, 부정적 평가를 한 참여자들은 종이 기록시대의 산물(참여자 C), 제도 전반에 동의하지 않으나 일부 필요성이 인정되는 '필요악'과 같은 제도(참여자 D), 통보를 위한 통보로 전략한 제도(참여자 H)와 같이 응답하였다. 주목할 점은 동일한 전문영역에 있다 하더라도 평가가 엇갈리고 있다는 것이다. 이는 전문영역에 따라 제도에 대한 긍정, 부정의 평가가 이루어지는 것만은 아니라는 점을 보여준다.

아래에서는 상위범주를 중심으로 면담 내용을 소개하고자 한다.

1) 제도의 취지에 대한 인식과 운영현황

생산현황통보 제도의 취지와 목적에 대해서는 2장에서 생산 강제, 의도된 폐기 또는 비약의적인 유실 방지, 수집 및 이관계획 수립으로 정리한 바 있다. 이는 법률, 문헌자료 등에서 제시하고 있는 제도의 목적이다. 면담에

참여한 전문가들은 취지와 목적에 대해 어떤 시각을 가지고 있는지 살펴보았다.

(1) 기록생산의 강제와 모니터링

공공기록물법이 제정되던 시점의 기록관리는 불안정하고, 기록의 생산량도 적었으며, 업무를 수행하는 과정에서 당연히 생산되었을 법한 기록들도 찾아보기 어려웠다. 업무의 입안단계부터 종결단계까지 자연스럽게 기록이 생산될 수 있도록 강제하고자 하는 의도는 이러한 기록관리제도에 대한 불신에서 생겨났다고 볼 수 있다. 때문에 제도의 주된 목적이 기록의 생산을 강제하는 것이고(참여자 G, I) 여전히 그 목적은 유효하다(참여자 I)는 참여자들의 응답이 있었다.

다수의 참여자들은 기관의 기록 생산에 대한 영구기록물관리기관과 기록관의 모니터링이 필요하다고 이야기하였으며(참여자 A, B, D, E, G, I), 영구기록물관리기관이 관할 기관을 대상으로 수행하여야 할 기본적인 기능이라고 보기도 하였다(참여자 B). 다만 목록까지 받는 구체적 모니터링인지, 생산량 파악 수준의 모니터링인지에 대해서는 이견이 있었다. 반면 기관의 기록물관리전문요원이 모든 업무프로세스를 파악할 수 없는 상황에서 생산현황통보를 통해 처리과를 모니터링 하는 것은 불가능하고(참여자 F, H), 기록생산에 대한 모니터링을 할 수 있는 권한이 기록물관리전문요원에게 주어지지 않는 등(참여자 H) 실무 현장의 어려움을 토로한 참여자들도 있었다. 또한 모니터링이 필요하다는 데에는 동의하지만 그 도구와 방식이 생산현황통보가 될 수 없다(참여자 D)는 의견도 도출되었다.

현실적 어려움을 인정하면서도 여전히 모니터링 기능을 강조하는 참여자들도 있다(참여자 A, B). 참여자 B는 생산현황통보가 모니터링과 연관된 기능이고, 영구기록물관리기관의 현용기록관리에 대한 포지션을 생각한다면 이 제도가 더욱 강조되어야 한다고 주장하였다.

“물론 생산현황통보 제도가 모니터링만을 위해 만들어진 제도는 아니죠. 현재 기록관과 영구기록물관리기관에서 모니터링이 불가능할 수 있구요. 하지만 다른 제도를 도입해서라도 기관의 모니터링은 반드시 필요하다고 생각합니다.”(참여자 A)

(2) 무단파기의 방지

생산기록의 무단파기 방지 목적은 종이기록 환경이었던 과거와 전자 환경으로 변화한 현재를 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 종이기록시대에는 무단파기에 대한 우려가 매우 높았다. 당해년도에 생산현황통보를 받아놓아야 무단파기 방지도, 이관도 차질 없이 이루어진다는 생각(참여자 C)을 가질 수밖에 없었다. 그러나 전자기록생산시스템을 통한 기록의 생산, 등록이 이루어지고 있는 시점에서 무단파기를 방지하기 위한 소기의 목적은 이미 달성(참여자 I, J)된 것으로 보인다. 시스템에 한 번 등록되면 흔적 없이 파기하는 것이 어려워졌기 때문이다(참여자 C, I, H). 또한 기록물관리전문요원들이 배치되었기 때문에 무단파기가 어려워졌다(참여자 C)는 의견도 있다. 또한 비약의적인 기록의 유실은 있을 수 있으나 공공기관에서 기록을 무단파기하려는 의도는 없을 것이라는(참여자 C) 긍정적인 답변도 있었다.

여전히 무단파기에 대한 우려를 보인 면담결과도 있었다. 시스템과 기록물관리전문요원을 통해 무단파기가 방지될 수 있다는 긍정적인 의견에 이는 문서형 전자기록에만 해당하는 것이고 비전자 유형의 기록들은 여전히 무단파기 가능성이 있다(참여자 D)고 주장하기도 하였다.

(3) 이관계획 수립

생산현황통보 데이터가 영구기록물관리기관의 이관을 대비하는 데에 활용될 수 있다는 취지에 대해서는 다수의 참여자가 동의하였다(참여자 A, B,

E, I, J). 이관량을 예측하고 이에 필요한 물리적자원을 마련을 마련할 수 있고(참여자 A, B, J), 보존기간 등의 기록속성 변화가 있다 하더라도 이관에 대한 기본 데이터가 될 수 있다(참여자 D)는 것이다.

취지에 동의하는 참여자들은 생산량은 물론 목록까지 통보하는 것에 대해서도 적극 환영하고 있다. 생산현황통보 데이터의 목록은 어떤 업무, 내용의 기록이 생산되었는지를 파악할 수 있어 이관계획 수립은 물론 기획적인 수집에 활용(참여자 A, B)도 가능하다는 주장이다. 반면 생산량에 대한 정보만으로 이관계획 수립이 충분히 가능하다(참여자 E, H)는 견해도 있다.

이관계획을 수립에 대한 부정적 견해도 있다. 영구기록물관리기관 중심의 ‘행정주의적 사고방식’이라 지적하면서 철목록 등이 통제되지 않는 상황에서 목록까지 생산현황통보를 받아야 한다고 주장하는 것은 영구기록물관리기관의 통제적 발상(참여자 D)이라 비판하기도 하였다.

실제 이관을 위한 대비는 전년도 이관목록으로 충분하다는 참여자들도 있다(참여자 C, D, H). 처리과로부터 받는 불확실한 생산현황통보 데이터로 이관을 대비할 수 없고(참여자 F), 기록속성이 변화하여 이관대상이 달라질 수 있으므로 전년도 이관목록으로 충분(참여자 C, D)할 수 있다고 보는 것이다. 그러나 생산현황통보가 정확하지 않아 이관목록을 받을 수밖에 없는 상황(참여자 B)이라며 오히려 생산현황통보를 철저히 하여야 한다는 의견도 있었다.

“생산현황을 정확히 파악하고 있으면 국가기록원이 이관대상목록들을 추출해서 기관에 이관대상을 통보할 수 있어요. 혹은 몇 년부터 몇 년까지 몇 건을 이관해라와 같이. 그러나 생산현황통보 데이터를 신뢰하지 못하고 있어, 공공기관이 내년도 이관대상을 국가기록원에 주고 국가기록원은 이것을 검토하고 협의하는 것이죠. 생산현황통보의 취지와 목적이 정확히 이루어지지 않고 있다 보니, 이관을 받기 위해 목록제출을 기관에 요구하게 되는 것입니다.”(참여자 B)

생산현황통보가 잘 되면 이관목록이 필요없다는 의견과, 전년도 이관목록으로 생산현황통보를 대신할 수 있다는 의견은 이관을 위한 기록물 목록을 어느 시점에서 확보하느냐의 차이일 뿐이나, 이에 대한 의견이 대립하고 있다.

(4) 제도의 현실

본 제도가 운영된지 20여년이 지난 지금 현실은 어떠한가. 처리과, 기록관, 영구기록물관리기관은 매년 생산현황을 파악하고 통보하고 통보받고 있으나 제도의 무용론은 끊임없이 제기되고 있다. 본래 취지에 맞지 않게 제도가 운영되고 있고(참여자 I), 처리과에서 주는 데이터를 단순 취합하여 영구기록물관리기관으로 전달하는(참여자 F) 등 요식행위에 지나지 않으며, 기관 특성이 반영되지 않은 획일화된 방식으로 기록물관리전문요원이 전문성을 발휘하지 못하는(참여자 D) 상황을 맞이하였기 때문이다. 결국에는 통보를 위한 통보이다(참여자 H)라는 말까지 나오고야 말았다. 더불어 생산기관의 통제가 절실하고 인력은 부족하던 시기에 행정 효율성을 목적으로 만들어진 제도가 현재까지도 이어지고 있다(참여자 C)거나, 기록관리 환경은 변화하였지만 제도는 여전히 종이기록시대의 산물(참여자 D)이라는 주장은 뼈아픈 내용이 아닐 수 없다.

“생산현황통보라는 제도는 기록관리 인력이 부족하였던 정부기록보존소 시절, 기록물 수집 담당자가 한 사람에 불과하였을 때, 수백여 개의 기관을 관리해야 하니 기관에 생산현황 목록을 달라고 요청하고 이를 이관, 수집했던 것입니다. 당시 지극히 행정적 효율성을 위해서 만든 제도예요. 하지만 국가기록원 조직이 커지고, 제도가 심화되고, 기록관리가 고도화 되는 과정에서 제도도 함께 보완되어야 하는데.. 그대 로 온 것이죠.”(참여자 C)

끊임없이 문제가 제기되어 왔지만 제도를 대폭 변화시키거나 폐지하기도 쉽지 않다. 생산현황통보라는 제도가 기록관리 투명성을 상징하는 것이 되어 버렸기 때문이다. 선형적인 의미만 존재할 뿐이나(참여자 D) 기록관리 투명성을 상징하는 제도가 되어버리니 실질적인 효과가 미비해도 폐지하거나 변화시키기가 어렵고, 이 제도를 바라보는 외부의 시각, 시민단체의 반발이 우려된다(참여자 C)는 것이다.

이를 위해 추가 인터뷰를 진행한 참여자 K의 응답은 예상과 달리 부정적이었다. 등록 누락이 많고 제대로 관리되지 않는 현실에서 생산현황통보는 무의미하다는 것이다. 실질적으로 생산현황통보가 필요하다고 보는 국가정보원, 청와대를 비롯한 검찰, 경찰, 외교 등 무단파기 등이 우려되거나 행정적 감시가 필요한 정보기관 및 특수기관 등의 생산현황통보는 제대로 이루어지고 있지 않다

2) 생산현황통보 데이터

(1) 비전자기록물의 등록 누락

생산현황통보 데이터의 신뢰성을 논의하기 위해서는 전자기록물과 비전자기록물로 나누어 살펴보아야 한다. 전자기록생산시스템을 통해 생산되는 문서형 전자기록은 생산과 동시에 등록되고, 시스템을 통해 그 값을 추출할 수 있기 때문에 데이터를 신뢰할 수 있다. 문제는 비전자기록물이다. 비전자기록물의 생산현황통보 데이터를 신뢰할 수 있는냐는 질문에 11명의 참여자 모두 신뢰하기 어렵다고 응답하였다. 생산된 모든 비전자기록물을 시스템에 등록하는 것이 현실적으로 어려우며(참여자 C, D, E, F), 직접 수량을 체크하여 생산현황통보 서식에 입력하기 때문에 오류가 발생(참여자 J)할 수 있기 때문이다. 더불어 생산현황통보 제도에 대한 이해가 부족하여 동일한 기록물을 매년 생산현황통보 하는 등 중복 카운팅의 문제도 발생된다(참여자 C).

“어떤 문서를 올해 생산현황통보를 했는데, 내년에 담당자가 바뀌어서 또 생산현황통보를 하고, 그 다음해에도 또 생산현황통보를 합니다. 생산현황통보를 받은 국가기록원은 이를 총 3권으로 집계를 하지만, 현장에 가보면 실제로는 1권 밖에 없어요. 하나의 기록을 매년 생산현황통보 한 것이죠. 왜 일을 그렇게 하냐고 비판할 수도 있지만, 그만큼 이 제도가 현장 환경과도 맞지 않는 것으로 볼 수도 있어요. 물론 지금은 기록물관리전문요원이 배치되어 그런 일들이 적어졌겠지만 과거에는 이러한 일들이 빈번했습니다.”(참여자 C)

이러한 비전자기록물의 카운팅 오류에 대해서는 영구기록물관리기관도 인지하고 있는 상황이다. 비전자기록물도 시스템에 등록되어야 하나, 이를 강제하다보면 기록관에 업무가 과중해 지니 어쩔 수 없이 묵인하고 넘어가는 상황이며, 시스템이 이러한 문제를 해결할 수 있도록 하고 업무를 최소화 해주는 것이 본 제도를 잘 살리는 방안이 될 수 있을 것이라 이야기하였다(참여자 B).

(2) 기록의 속성 변화

비전자기록물의 등록 누락 외에 생산현황통보 데이터의 신뢰성을 보장할 수 없는 이유는 기록의 속성이 변화한다는데 있다. 이 문제는 생산현황통보를 이관계획 수립 등에 활용한다는 제도의 목적과 직결된다. 평가심의회 등을 통해 보존기간이 재책정될 수 있기 때문에 이관 시점과 생산현황을 통보할 시점의 데이터가 달라(참여자 C, F, H) 이관 시 생산현황통보 데이터를 활용할 수 없다는 것이다(참여자 C, H). 그러나 보존기간이 상향되어 이관시점에 추가되는 기록물은 일부이므로 이관대비 시 추가수량을 고려하는 수준이면 충분히 가능하다는 의견(참여자 G)과, 생산시점과 반드시 동일하게 이관될 필요는 없으니 속성 변화에 대한 이력관리만 되면 충분하다

는 의견(참여자 F)이 도출되기도 했다.

(3) 생산현황통보 데이터를 대하는 처리과, 기록관, 영구기록물관리기관의 현실

생산현황통보는 처리과, 기록관, 영구기록물관리기관이 모두 맞물려 있는 제도이다. 처리과에서는 실제 생산현황 파악을, 기록관에서는 취합과 통보를, 영구기록물관리기관에서는 관리와 활용이 요구된다. 그러나 3단계 모두에서 생산현황통보는 번거롭고 비효율적인 제도로 인식되고 있다.

처리과에서 받는 데이터를 신뢰할 수 없다(참여자 D, E, F, G)는 데에 대해서는 기록관에서 근무하는 기록물관리전문요원들의 의견이 강했다. 캐비닛의 결재문서들, 기타 참고자료(발간된 자료집, 책) 등까지도 생산현황에 등록하는 경우가 발생하거나(참여자 G) 처리과에서 주는 것을 그대로 받을 수밖에 없는 기록관 현실에서(참여자 F) 이를 통제하기도 어렵다.

“생산현황통보 데이터를 (개인적으로) 전혀 신뢰하지 않아요. 처리과에서 이 제도를 중요하게 생각하지 않아서 제대로 안주는 것이 50, 서식이나 도구가 맞지 않아 잘 안되는 것이 50정도라고 봐요. 생산현황통보는 물론 기록관리에 대한 인식도 낮고요. 기록관리를 하지 않는 처리과에서 기록관리에 대한 인식을 정확히 하고, 제대로 된 정보를 보내준다는 것 자체가 불가능하다고 봅니다.”(참여자 E)

처리과로부터 데이터를 취합하는 기록관의 역할이 중요하겠지만 수십개, 수백 개에 달하는 처리과에 생산현황을 요청(독촉)하고, 이를 취합하는 과정은 많은 수작업을 필요로 해 업무과다로 이어진다(참여자 J).

힘들게 받은 데이터가 활용되지 않는 측면도 있다. 국가기록원에서는 통보받은 생산현황 데이터를 분석, 관리해야 하는 책임이 있다. 그러나 아쉽게도 현재는 중앙부처 생산현황 데이터만 분석되고 있는 상황이고, 나머지

기관들의 데이터는 통계자료 정도로만 이용될 뿐 전혀 활용되지 못하고 있다. 국가기록원 입장에 따르면(국가기록원 수집기획과 2017) 생산현황통보 데이터를 분석할 담당자 대비 관리해야 할 대상 기관이 많고, 기록물 유형이 다양하여 기한 내 상세한 분석에 한계가 있다는 것이다. 담당자 1인 당 평균 51개 기관을 담당하며, 16개 기관의 생산현황을 분석한다고 한다. 참여자 D도 이러한 국가기록원의 현실에 공감하였다. 제대로된 영구기록물관리기관이 국가기록원 밖에 없기 때문에 모든 부담을 질 수밖에 없고, 이러한 현실에서 생산현황통보 데이터의 관리와 활용은 불가능하다는 것이다.

또한 생산현황을 미제출 하는 기관들이 있어 분석시기가 늦어지거나, 중요기록물 이관, 관리 지원 등의 연계 업무를 수행하여야 하여 업무에 지연이 초래된다. 실제로 2016년 기준으로 생산현황 대상 기관 중 8.8%⁵⁾에 해당하는 기관만 정해진 기일 안에 생산현황을 통보하였고 나머지 기관들은 늦게 제출하거나 제출하지 않았다.

그러나 기록관의 전문요원들 또한 이유가 있다. 처리과에서 생산현황을 취합하는 입장에서 처리과의 생산현황통보가 늦어진다면, 기록물의 이관이 곧 생산현황통보인 업무관리시스템 사용기관의 입장에서는 수많은 처리과의 기록물이 기한 내에 이관되기가 불가능하다는 것이다. 결국 처리과, 기록관, 영구기록물관리기관이 분절되어 있고, 서로 간의 이해가 부족한 상황에서 문제들이 고스란히 생산현황통보에 반영되었다. 그리고 결과를 신뢰할 수 없게 만들었다.

3) 시스템과 서식

현재 12종의 생산현황통보 서식은 2014년 이후 통보대상이 줄었을 뿐 근본적인 문제를 해결하기 위한 변화는 아니었다. 생산현황통보 서식은 유형

5) 2016년도 기준 생산현황 대상 기관(총 718개) 중 63개.

이 여러 가지라는 것 이외에 다양한 문제들이 제기되었다. 먼저 서식의 수기작성에 따른 누락, 통계 부실 등의 문제이다. 처리과 담당자가 서식에 값을 넣고 기록관에서 전문요원이 취합하는 과정에서 해당 유형 기록물이 누락되거나 취합과정에서 통계 오류가 발생하는 등의 실수가 있을 수 있다(참여자 E, F, G). 또한 기록물 유형별 적용 기준이 모호하고, 제출 서식에 대한 처리과 기록관리담당자의 이해 부족으로 오류가 발생하기도 한다(참여자 E).

서식은 SORA시스템과도 연계된다. 온라인으로 통보, 이관이 불가능한 비전자기록물은 서식에 입력한 후 SORA에 업로드하여야 하기 때문이다. 그러나 SORA의 오류로 인해 생산현황통보가 제대로 되지 않거나 오류가 발생하기도 한다. 생산현황통보 결과를 정보공개 청구한 경험이 있는 참여자 K는 생산현황이 0이거나 비상식적으로 많은 데이터를 보고 국가기록원에 문의한 결과, SORA가 운영이 원활하지 않아 서식과 값을 등록하지 못했거나 입력 오류의 결과물이라는 것을 알게되었다. 이는 각급기관으로부터 통보받은 생산현황통보 데이터를 영구기록물관리기관이 활용하지 않음을 반증하는 것이기도 하다.

기록의 생산, 관리, 보존은 물론 생산현황통보가 이루어지는 기록생산시스템(전자문서시스템, 업무관리시스템), 기록관리시스템(RMS), 영구기록물관리시스템(CAMS)의 기능과 연계도 중요하다. 특히 현용, 준현용 단계에서 사용되는 기록생산시스템과 기록관리시스템의 감사추적 기능이 보완되고 무결성이 유지된다면 생산현황통보가 아니더라도 충분히 생산현황을 관리할 수 있다(참여자 C)는 의견도 있다.

“시스템이 잘 유지(무결성 유지, 감사추적 가능)된다고 한다면 생산현황통보 데이터와 이관 시 데이터를 비교할 필요가 없게 됩니다. 시스템이 가지고 있는 무서움이 있어요. 생산현황통보제도의 취지가 시스템이 만들어지면서 일부 가능해졌습니다. 즉, 생산현황통보를 통해

서 하려고 했던 일들이 시스템화되면서 상당부분 서로 다른 형태로 충족될 수 있는 여건이 되었다고 생각합니다.”(참여자 C)

시스템이 잘 연계되고 무결성을 보장할 수 있는 기능이 강화되어야 한다는 주장이 결국 ‘제도가 폐지되어도 무방하다’라는 뜻이라고 판단한다(참여자 C)의 응답은, 시스템의 개선을 통해 기록물관리전문요원들이 인지하지 않더라도 생산현황통보가 가능해져야 한다는 의견(참여자 E)과 동일하게 보인다.

“생산현황통보제도가 이렇게 필요하다고 한다면 실제 기록물관리전문요원들이 하지 않더라도, 시스템이 알아서 자동으로 정해진 기일에 컷오프 되고, 생산현황통보 되게끔 해야 한다고 생각해요. 기록물관리전문요원들이 모르는 사이에 생산현황통보가 되는 것이죠.”(참여자 E)

4) 소결

제도의 취지와 목적에는 대부분 동의하면서도 데이터의 신뢰성, 시스템과 서식으로 이루어지는 운영 방법에 대해서는 비판적이다. 제도의 폐지 여부까지 거론되는 등 문제점이 지속됨에도 불구하고 20여년 가까이 제도는 변하지 않고 운영되고 있다.

비효율성과 무용론이 끊임없이 제기되고 있음에도 제도의 폐지가 어려운 이유는, 제도가 가진 상징성 때문에 폐지를 주장할 경우 기록관리의 투명성을 저해하는 행위로 비추어질까 우려(참여자 C)되기도 하지만, 이 제도로 인해 이루어지는 기록관리 프로세스가 있기 때문이다.

대표적 사례는 기록물 정리이다. 생산현황통보가 기록의 생산 및 등록은 물론 정리와도 직결된다. 전년도 생산 기록물에 대한 정리작업을 강제하는 등 처리과에 대한 기록관리 강제성을 부여할 수 있는 제도가 생산현황통보

외에는 없다(참여자 D, I). 생산현황통보에 대한 수많은 부정적 의견을 가지고 있음에도 최소한의 기록관리 수준을 유지해주는 필요성과 같은 존재가 되어버렸다(참여자 D). 또한 기록임에도 기록으로 인식되지 못하고 등록에서 누락되는 기록들을 생산현황통보 명목으로 조사하고, 등록하는 일은 이 제도가 많은 부정적 시각에도 불구하고 여전히 필요함을 나타내는 것(참여자 I)이라 볼 수 있다.

제도와 방식의 유효성 및 결과의 활용방안에 대해 검토해 보아야 한다는 국가기록관리혁신 TF의 제안과 같이, 매년 통보되는 데이터가 어느 분야에 활용될 수 있는지 검토하고 제도 운영이 더 나은 방향으로 나아갈 수 있도록 점검하여야 할 것이다.

4. 제도의 개선방안

제도에 대한 기록전문가 면담이 진행 중에 있어 명확한 개선방안을 도출하기는 이르지만, 현재까지의 면담결과에 따라 생산현황통보의 목적과 취지를 달성할 수 있는 몇 가지 방안들을 제시해보고자 한다.

첫째, 시스템의 개선이다. 시행령33조(처리과 기록물의 생산현황 통보), 42조(기록물 생산현황 통보)에 따르면 기록물 등록정보를 전자기록생산시스템, 기록관리시스템을 통하여 제출하도록 되어 있다. 엄밀히 말해 생산현황통보는 기록생산시스템-기록관리시스템-영구기록물관리시스템으로 연계되는 전자 프로세스에 따라 이루어지는 것이다. 그러나 시스템 개선에 대한 계획보다는 서식의 개선, 즉 서식 종의 축소만 이루어지고 있다. 이는 생산현황통보 방식에 대한 실무현장의 불만은 지속되고 있으나 개선에 대한 명확한 방향이 없는 상태에서, 국가기록원이 가장 손쉽고 효율적인 방식으로 개선사례를 제시하기 위한 것이라 판단된다. 그러나 생산현황통보 제

도에 대한 근본적인 의미와 개선방향이 도출됨과 동시에 수기작업을 요하는 서식의 폐지 및 시스템 개선은 반드시 이루어져야 할 것이다.

둘째, 기록물철 단위의 통보에서 벗어나 전자기록관리 환경에 맞는 통보가 필요하다. 비전자적 업무환경에서 전자적 업무환경으로 변화하였고, 시스템이 도입되었다. 생산현황통보도 전자환경에 맞춰 변화되어야 한다. 단순히 기록의 철목록과 수량을 통보하는 것이 아니라 기록의 건-컴포넌트 단위까지도 현황파악이 가능하며, 전자이관을 대비한 포맷정보도 영구기록물관리기관이 확보해야 한다(참여자 I). 전자기록의 생산현황통보에 대한 개념을 바꾸어야 한다는 주장은 지난 연구(현문수 외 2017)에서도 확인할 수 있다. 전자기록의 경우 생산현황통보 보다 포맷레지스트리를 발전시키는 방향으로 개선해야 한다는 면담 내용은 전자환경에서의 변화가 필요함을 또 한 번 증명하고 있다.

셋째, 생산현황통보 대상을 유연화 하여야 한다. 전자문서를 비롯해 시청각, 간행물 등 다양한 기록유형에 대한 통보를 받고 있다. 그러나 법률에서 정의하고 있는 모든 유형의 '기록'에 대해 통보를 받는 것은 아니다. 데이터세트, 웹기록물과 같이 기록으로 정의되고 가치가 높으나 통보 대상으로 지정되지 않은 유형도 있다. 이는 비전자시대의 기록물 유형에서 크게 벗어나지 못한 채 통보 대상이 유지되고 있음을 보여준다.

생산현황통보 대상이 되는 기록의 유형을 유연하게 생각해야 한다. 모든 기록을 생산현황통보 받는다는 관점에서 벗어나야 한다(참여자 D, K). 비밀기록물, 회의록 등에 대해서만 생산현황을 파악한다거나(참여자 K), 기관의 특성에 따라 반드시 생산되어야 할 기록들을 지정하고 이에 대한 생산현황을 집중적으로 파악(참여자 D)하는 방식으로 변화된다면 기록관과 영구기록물관리기관의 생산현황통보 데이터 관리가 가능할 수 있다. 데이터세트, 웹기록물 같은 경우 필요에 따라 어떠한 방식으로 생산현황 파악이 가능할지, 이를 통보의 대상에 포함시킬지의 여부도 검토가 필요하다.

5. 마치며

법률이 제정된 지 20여년, 기록관리는 외형적으로 분명 발전했다. 국가 기록원은 300여명이 넘는 조직으로 성장했으며 각급 공공기관에는 기록관리를 전담하는 전문요원이 배치되었다. 법률, 표준 등 제도적 기반이 마련되었고 IT기술과 함께 할 수 있는 연구들이 진행 중이며, 국가기록관리혁신을 위한 혁신추진단이 운영 중에 있다. 그러나 근본적인 기록관리 혁신은 아직 이루어지지 않았다. 기록의 생산과 관리에 대한 인식은 여전히 부족하며, 경쟁의 도구로 기록이 이용되기도 한다. 기록의 무단파기, 의도적인 등록 누락은 종이기록물 시대의 산물일거라고, 전자기록관리 시대에서 그런 일은 없을 것이라던 우리의 방심에 경고라도 하듯 기록의 무단파기 사례도 드러났다.

2014년부터 2016년까지 2차례에 걸친 인터뷰를 현 시점에서도 유효하다 판단하고, 정리한 이유는 제도의 현실이 모두 그대로이기 때문이다. 생산현황통보 서식 종류가 줄어든 것을 제외하고 근본적인 문제점을 해결되지 않았고, 현장의 기록물관리전문요원을 대상으로 하는 깊은 논의도 없었다. 또한 단 한 번도 활용되지 않았다.⁶⁾

생산현황통보 제도는 국민의 제도이다. 기록물관리전문요원 업무가 과중해서, 시스템 연계가 매끄럽지 않아서, 국가기록원이 데이터를 활용하지 않아서 준폐여부를 논할 수 있는 것은 아니다. 운영상의 어려움, 문제점과 별개로 이 제도가 유지될 필요성이 있는지를 명확히 하는 것이 중요하다. 그간 2차례에 걸친 면담의 결과는 대동소이 하였다. 그럼에도 3차 면담을 예정하고 있는 이유는 국가기록관리혁신과 함께 공공기록물법 개정이 추진되고 있고, 이 연구를 시작한 이래 그 어느 때 보다도 국가/공공기록관리 혁신에 대한 높은 관심이 제도의 유지 또는 변화에 대한 새로운 시각을 보여

6) 참여자 B, C.

줄 수 있을 것이라 생각했기 때문이다. 이 연구가 제도의 새로운 방향을 모색하는데 작은 단초가 되기를 기대해본다.

〈참고문헌〉

- 곽건홍. 2003. 한국 국가기록 관리의 이론과 실제. 역사비평사.
국가기록관리혁신 T/F. 2017a. 국가기록관리 혁신 방안 최종보고서.
국가기록관리혁신 T/F. 2017b. 제5차 국가기록관리 혁신 T/F 전체회의 개최결과(회의록), 2017
국가기록원 수집기획과. 국가기록원 생산현황통보 자문회의 배포자료: 기록물 생산현황 통보 업무 개선 방안 검토(안), 2017. 12(내부문서).
김지현. 2013. 국가기록원 직접관리기관 공기업의 기록관리에 관한 연구. 『한국비블리아학회지』, 24(3), 73-97.
왕호성, 설문원. 2018. 기록물 생산현황 통보제도 운영 실태와 개선방안. 『한국기록관리학회지』, 18(1), 79-99.
이원규. 2015. 한국국가기록연구원 교육총서 4, 기록관리관련법령. 서울: 선인.
한국기록전문가협회. 2014. KARMA, 1호. 57-61.
현문수, 정상희, 박민영, 황진현, 이소연. 2017. 공공기록물 관리에 관한 법령 개정을 위한 면담 연구. 『기록학연구』, 51, 279-306.
황진현. 2013. 공공기관의 생산현황통보에 관한 연구. 『기록학연구』, 37, 145-186.

〈참고사이트〉

<http://www.sejongin.co.kr/news/articleView.html?idxno=4623>

