

기록물 폐기중지 제도 도입을 위한 쟁점 분석

An Analysis on the Issues of Records Disposal Freeze Program in South Korea

문신혜(Moon, Shinhye)**

1. 서론
 - 1) 연구의 배경과 목적
 - 2) 선행연구
 - 3) 연구의 범위와 방법
2. 기록물 폐기중지 제도의 국제 비교
 - 1) 개념과 필요성
 - 2) 각 국가별 제도의 개요
 - 3) 종합 및 시사점
3. 국내 기록물 폐기중지 제도의 쟁점 분석: 전문가 조사
 - 1) 인터뷰 설계
 - 2) 영역별 쟁점 분석
 - 3) 개선 방안
4. 결론

* 부산대학교 일반대학원 문헌정보학과 기록관리학전공.

■ 투고일: 2019년 12월 31일 ■ 최초심사일: 2020년 01월 08일 ■ 최종 확정일: 2020년 01월 20일

■ 기록학연구 63, 71-114, 2020, <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.63.071>

〈초록〉

기록물 폐기중지 제도는 특정한 사안, 주제 등에 관련된 기록물의 폐기를 한시적으로 중단시키는 것으로 2020년 6월 공공기록물법의 개정과 함께 도입될 예정이다. 이 연구는 기록물 폐기중지 제도의 도입 이전에 국내 사례와 해외 제도 분석을 통하여 제도의 쟁점을 파악하고, 개선방안을 제시하였다. 해외 제도 분석을 위하여 호주 NAA가 발행한 폐기중지 명령서를 바탕으로 제도의 7개 영역을 도출하고 한국, 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드의 제도를 분석하였다. 5개 국가의 제도 분석 및 비교로 국내 제도의 쟁점 5가지를 도출하였다. 쟁점에 대한 심도 있는 의견을 위해 전문가 인터뷰를 두 차례 진행하고 기록물 폐기중지 제도에 대한 국내 전문가의 인식과 여러 기록관리 주체의 관점을 파악하였다. 최종적으로 국제 제도 비교와 전문가 인터뷰를 통해 국내 기록물 폐기중지 제도의 개선 방안을 제시하였다.

주제어 : 기록물 폐기중지, 폐기 금지, 처분 동결, 기록 동결, 폐기동결, 기록 평가

〈Abstract〉

The Records Disposal Freeze Program will be introduced in June 2020 with the revision of the Public Records Act of South Korea. In the study, the issues of the program were identified through the analysis of domestic cases and the programs of other countries, and the improvement plans on the issues were suggested. For the analysis of the programs, seven factors which should be presented to implement the program were derived from the notices of disposal freeze by National Archives of Australia. Based on the factors, the programs were analyzed; the programs of South Korea, the United States of America, United Kingdom, Australia and New Zealand. As a result of analysis and comparison of the programs, five issues of Korean program were derived. The experts interviews were conducted to understand the perception and the perspective on the program of records managers

and archivists. The improvement plans for the program of South Korea were suggested based on the analysis and comparison of the programs of five countries and experts interviews.

Keywords : records disposal freeze, disposal moratorium, records freeze, records appraisal

1. 서론

1) 연구의 배경과 목적

기록물 폐기중지¹⁾ 제도가 2020년 6월 도입될 예정이다. 이는 국가적, 사회적 요구에 따라 특정 기록의 폐기를 일시적으로 중지하도록 하여 공공기관의 설명책임성과 국민의 알 권리를 증진하기 위한 것이다. 지난 몇 년간, ‘세월호 참사’, ‘가습기살균제 참사’와 같이 국민들의 생명을 앗아가는 사건들이 연이어 발생하며 진상 규명을 요구하는 국민들의 목소리가 커졌다. 또한 2017년 국가기록원이 주도한 기록관리 실태점검 결과로 대규모 국책 사업에 관한 기록물을 무단으로 폐기하는 등 부실한 기록관리 정황이 드러났다. 이로 인해 발생한 국민들의 진상규명 요구와 공공기록물 관리에 대한 관심을 충족하기 위하여 이 제도가 도입되는 것이다. 기록물 폐기중지

1) 미국에서는 ‘Records Freeze’, 호주는 ‘Disposal Freeze’로 시행하고 있다. 국내에서는 최재희(2014), 현문수(2017) 등의 연구에서 해당 제도를 지칭하는 용어로 ‘기록 처분 동결 제도’를 사용하였다. 현재 공공기록물법 개정안은 해당 제도를 ‘기록물의 폐기 금지’로 지칭한다. 그러나 ‘금지’는 기록물의 처분을 일시적으로 중단시킨 후 해제하는 제도의 특성을 반영하지 못해 혼란의 여지가 있다. 이러한 이유로 본 연구에서는 행정안전부에서 고시한 공공기록물법의 입법예고안에서 사용한 ‘기록물 폐기중지’를 제도의 명칭으로 채택하였다. 더불어 용어의 혼란을 막기 위하여 해외에서 시행되고 있는 제도, 명칭, 조치와 국내에서 3차례 내려진 기록물 폐기중지 사례 또한 ‘기록물 폐기중지’로 통칭하였다.

제도는 2019년 12월 개정된 공공기록물 관리에 관한 법률(이하 공공기록물법) 제27조의3에 신설되어 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행될 예정이다(공공기록물법 부칙 제1조).

기록물 폐기중지란 특정한 목적을 위해 지정된 기록물의 폐기를 일시적으로 제한하는 것이다(Public Record Office Victoria 2013, 17). 이 제도는 국가적인 조사, 국민의 권익 보호 등을 위해 관련된 기록물의 폐기를 막음으로써 중요기록물을 보존하도록 한다(행정안전부 2018a, 2). 미국, 호주, 뉴질랜드 등의 국가에서 이 제도를 시행하고 있다.

우리나라에서도 공공기록물법 개정 이전에 세 차례 폐기중지를 시행하였다. 2013년 과거사기록물 실태조사, 2017년 5·18 민주화운동, 2018년 '가습기살균제 참사'와 '4·16 세월호 참사'와 관련된 기록물의 폐기를 중지하였다. 이 사례들은 공공기록물법의 제9조, 제19조, 동법 시행령 제25조, 제64조를 근거로 하여 시행되었다. 그러나 이 조항들은 기록물의 폐기를 일시적으로 중단하기 위한 법적 근거로 명확하지 않아 제도가 제대로 이행되지 못하였다(행정안전부 2018b, 15).

한편 5·18 민주화운동, 사회적 참사와 관련하여 기록물 폐기를 중지할 때 구체적인 지침이 제공되지 않았다. 이런 조건에서는 폐기중지 명령이 제대로 이행되었는지, 폐기되어서는 안 될 기록이 제대로 보존되었는지 등을 확인하기도 어렵다. 구체적인 절차와 지침의 부재는 일선 기록관 업무에 혼선과 중요 기록물의 멸실을 야기할 수 있다. 이러한 문제들을 답습하지 않기 위해서는 제도 보완이 시급하다. 본 연구의 목적은 기록물 폐기중지 제도의 보완을 위하여 쟁점을 분석하고 개선 방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 국내 법률 및 사례와 해외 제도를 분석하고 국내 제도의 쟁점을 도출하였다. 폐기중지의 적용 대상은 모든 공공기관과 공공기록물이므로 국가기록원, 지방기록물관리기관, 기록관 등의 다양한 관점을 고려하여야 한다. 그러나 제도에 대한 국내 연구가 거의 없어 이행 시

발생할 수 있는 쟁점 논의가 부족하다. 본 연구에서 제도의 쟁점을 심도 있게 분석하기 위하여 전문가 인터뷰를 통해 의견을 조사하고 개선 방안을 제시하였다.

2) 선행연구

국내 기록물 폐기중지 제도에 대한 연구는 현문수(2017)의 연구가 유일하다. 현문수(2017)는 우리나라에 기록물 폐기중지 제도 도입을 제안하기 위해 국내에서 제기된 제도에 대한 논의를 정리하고 미국과 호주의 제도와 사례를 분석하였다. 그를 바탕으로 제도 도입 및 이행을 위해 필요한 과제를 도출하고 폐기중지 이행 체계의 설계와 표준적인 폐기중지 고시 구성(안)을 제시하였다. 마지막으로 폐기중지 이행의 시나리오를 제시하며 기록물 폐기중지 결정 과정에 대한 안과 폐기중지 이행 절차의 안을 제시하였다.

국내 기록물 폐기중지 제도 자체에 대한 연구는 현문수(2017)의 연구가 유일하지만, 최재희(2014), 설문원(2018)은 제도 도입의 필요성을 주장하였다. 이렇게 기록물 폐기중지 제도의 도입을 주장한 논문은 있었지만, 제도에 관한 본격적인 연구는 매우 부족하다. 현문수(2017)의 연구에서는 미국과 호주가 시행하는 제도의 분석과 사례 분석을 통하여 이행 체계를 설계하고 표준적인 고시 구성(안) 등을 제시하였지만 국가기록원에서 3차례 내린 폐기중지 사례에 대한 분석은 연구의 대상에서 제외되었다. 본 연구에서는 국내 사례를 포함하여 영국과 뉴질랜드의 제도를 분석 대상으로 포함한다. 또한 제도의 분석 시에 구체적인 영역을 설정하여 분석하였다는 점과 공공기록물법에 규정된 기록물 폐기중지를 분석의 대상으로 포함한 점이 선행연구와 다르다.

3) 연구의 범위와 방법

본 연구는 문헌 연구, 제도 조사 및 비교, 쟁점 도출, 전문가 인터뷰의 순서로 연구를 진행하였다. 제도 조사의 대상은 한국과 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드를 선정하였다. 해외 국가는 영어를 사용하는 국가를 대상으로 조사하여 해당 제도를 시행하는 국가로 선정하였다. 미국과 호주는 현문수(2017)의 연구에서 이미 분석을 한 바 있으나 본 연구에서 제도의 영역별 분석 및 비교를 통하여 다양한 국가의 제도를 분석하고자 포함하였다. 영국은 기록물 폐기중지가 별도의 제도로 마련되어 있지 않고 공적 조사(Public inquiry)의 절차로 시행되고 있으나 목적이 다른 국가들이 시행하는 제도의 목적과 일치하여 분석의 대상에 포함하였다.

제도의 국제 비교와 국가기록관리 혁신 방안 보고서를 참조하여 쟁점 5개를 도출하였다. 해당 보고서는 해외 사례와 함께 현문수의 연구를 바탕으로 작성된 것으로 제도의 목표, 현황과 문제점, 혁신 방안, 쟁점 2개를 제시하였다. 국내 기록관리 전문가 인터뷰를 통해 쟁점에 대한 의견과 보완사안 등을 파악하였다. 인터뷰는 1차와 2차로 나누어 진행하였으며 2차 인터뷰는 1차 인터뷰 결과 전문가들이 제시한 의견이 다른 부분들을 다시 확인하기 위하여 진행하였다. 최종적으로 국내 기록물 폐기중지 제도가 효과적으로 이행되기 위하여 보완되어야 할 사안과 효율적인 제도의 운용을 위한 개선 방안을 제시하였다.

2. 기록물 폐기중지 제도의 국제 비교

1) 개념과 필요성

기록물 폐기중지 제도는 국가적인 조사 등과 같이 특정한 사안이나 주제

에 관련된 기록물의 폐기를 일시적으로 중단시키는 것이다(QSA 2010, 6). 기록물의 무단 폐기는 물론 처분 일정에 따른 일상적인 폐기도 한시적으로 중단하도록 한다.

이 제도의 주요한 목적은 다음과 같다. 첫째, 사회적으로 관심이 높은 사안과 조사 등에 대한 증거를 확보하기 위한 것이다. 영국은 공공의 우려가 있는 사안에 대하여 공적 조사를 시행하고 그 과정에서 관련된 기록물의 폐기를 중단시킨다(Inquiries Act 2005, s 1(1)). 뉴질랜드는 기록을 보존하여 왕립조사위원회가 증거로 사용할 수 있도록 하는 것이 목적이라고 밝히고 있다(Archives NZ, n. d.).

둘째, 국민의 권리를 보호하기 위한 것이다. 사안과 관련된 기록의 보존은 당사자를 포함하여 국민의 권리를 보호하기 위한 것이라고 밝혔다(NAA, 2015). 또한 관련 기록물이 향후의 사건 등에 사용될 수 있도록 관련 기록물의 폐기를 중단하여 보존하도록 한다(NAA 2015). 이 사례뿐만 아니라 국방부 내의 확대에 대한 폐기중지 명령서에서도 모든 이해관계자의 권리를 보호하기 위하여 관련한 기록물을 폐기하지 않도록 함을 명시한다(NAA 2012).

셋째, 정부와 공공기관이 이행해야 할 의무를 다하기 위한 것이다. 정부기관은 국민의 권리를 반드시 보호해야 한다는 도덕적 의무를 지고 있고 이러한 의무를 다하기 위하여 충분한 기간 동안 관련 기록물의 폐기를 중지하여야 한다(QSA 2018). 이 제도는 특정 사건에 대한 증거 확보는 물론 국민의 권리를 보호하고 정부와 공공기관의 도덕적 책무를 이행한다는 의미가 있다.

2) 각 국가별 제도의 개요

(1) 한국의 기록물 폐기중지

한국의 제도는 공공기록물법의 2019년 개정안과 국가기록원이 2013년부

터 3차례 내린 기록물 폐기중지 사례²⁾를 바탕으로 분석하였다³⁾. 공공기록물법의 개정안에서 규정하는 기록물 폐기중지 제도는 국가적으로 중요한 사안 등에 관하여 감사 등을 위해 그와 관련된 기록물을 보존하도록 조치함으로써 중요 기록물을 획득하기 위한 것이다(행정안전부 2018a).

제도의 목적은 업무 수행의 투명성을 확보하고 국가적으로 중요한 기록물의 멸실을 막기 위한 것이다(행정안전부 2018b). 더불어 폐기중지의 이행으로 보존된 기록물을 이용하여 진실을 규명하고 해당 기록물을 국가적 조사와 감사 등에 증거로 이용할 수 있다는 효과를 밝히고 있다(행정안전부 2018b).

(2) 미국의 Records Freeze

미국 제도의 분석 대상은 미국 연방정부의 기록물 폐기중지로 한정한다. 미국 주 정부의 기록물 폐기중지는 분석의 대상에서 제외한다.

미국의 기록물 폐기중지 제도는 'Records Freeze'라는 이름으로 운영된다. NARA는 폐기중지 기록물(frozen records)에 대한 정의를 '행정적, 법률적, 재정적 가치가 변경되는 특수한 상황 때문에 처분이 일시적으로 중단된 기록'으로 제시하였다(NARA, n. d.). 미국의 농무부(USDA APHIS)는 이 제도를 연방기관 기록 또는 문서 자료의 처분, 보존, 관리의 일시적 보류 혹은 중단이라고 정의하였다(USDA APHIS, n. d.).

미국의 기록물 폐기중지 제도 분석에 앞서 미국 연방 기록의 처분에 대하여 간략하게 살펴보자. 연방기관은 미국 연방법(U. S. Code, U.S.C.)의 44장 33장에 따라 NARA의 장(the Archivist)의 승인 없이는 기록물을 폐기

2) 2014년의 과거기록물조사, 2017년의 5.18 광주민주화운동 관련 기록물, 2018년 사회적 참사 관련 기록물 폐기중지 사례를 의미한다.

3) 본 연구는 2020. 1. 8.자 공공기록물법 시행령과 시행규칙 입법예고 이전에 작성되어 분석 대상에 해당 내용을 포함하지 않았다.

할 수 없다(NARA, n. d.). 또한 공통처분일정(General Records Schedule, GRS)을 적용하지 않는 모든 기록의 기록 처분 일정을 제출하여 승인을 받아야 한다. NARA의 장이 해당 목록과 일정에 대해서 승인을 하여야 기록물을 적법하게 폐기할 수 있다(44 U.S.C. § 3302, 3303.). 폐기를 승인 받은 기록물을 승인된 일자에 폐기하지 않는 것 또한 기록관리청의 승인을 받아야 한다(44 U.S.C. § 2909.).

미국의 기록물 폐기중지 제도에 대하여 이해하기 위해서는 증거개시(Discovery)⁴⁾의 증거보존(Legal hold)과 폐기중지(Freeze) 개념에 대하여 이해해야 한다. 증거보존은 소송 등이 계류 중이거나 제소될 것이라고 합리적으로 예상될 때 해당 사안과 관련된 기록, 정보 등에 대한 일상적인 처분을 중단하여 보존하는 것이다(The Sedona Conference, 2010). 증거보존 통지를 받으면 기록관리 전문가는 기관의 물리적인 관리 권한 내의 기록에 대하여 일상적인 처분을 중단한다(NARA, n. d.). 증거보존은 폐기중지와 매우 밀접하게 연관되어 있다. 연방기록센터(Federal Records Center, FRC⁵⁾)는 다음과 같은 조건을 만족하는 증거보존을 기록물 폐기중지로 정의한다. ① 기관의 기록이지만 기관의 물리적인 관리 권한 내에 있지 않고, ② 연방기록센터의 관리하에 있는 기록이 ③ 소송 등에 관련이 있거나 유용할 것으로 예상되는 경우에 해당 기록을 폐기하지 못하도록 하는 것이다(NARA, n. d.). 본 연구는 연방기록센터가 정의한 기록물 폐기중지와 미국연방법 44장 2909조에 따라 특수한 목적을 위해 NARA가 특정한 처분 일정을 철회하는 것을 기록물 폐기중지로 간주한다.

4) 증거개시(Discovery)란 정식 재판이 진행되기 전 합의를 위한 사전 절차로, 소송당사자가 소송과 관련하여 상대방이 가진 증거를 공개하도록 상대방에게 요청하는 절차이다(한경 경제용어사전 2015).

5) 연방 정부의 비현용 기록의 효율적인 저장과 접근을 위해 운영하는 시스템으로, 연방 기록센터를 통해 기관의 처분 일정에 의해 처분해야 하는 비현용 기록 또는 연구 기록을 저장할 수 있다(Federal Aviation Administration 2014).

(3) 영국의 Notice of Retention/Non-Destruction of Documents

공적 조사의 과정 중에 시행되는 Notice of Retention/Non-Destruction of Documents (이하 기록물 폐기중지)는 원어가 표방하는 그대로 공적 조사와 관련된 기록물과 문서를 보유하고 폐기를 중지시키는 통지이다. 공적 조사는 심각한 대중의 우려, 과거의 결정과 사건을 면밀히 조사하는 것이다. 조사에 의해 생산되거나, 조사를 위해 제공된 기록은 공공기록법(Public Records Act 1958)에 의해 정의된 공공기록이다(TNA, n. d.). 또한 조사 과정에서 생성되거나 사용된 정보는 미래의 정책 입안자와 연구원을 위해 존속되도록 관리되는 것이 중요하며 만약을 위해 해당 정보는 영구히 보존되어야 한다(TNA, n. d.). 영국의 정부연구소(Institute for Government)에 따르면 공적 조사의 주요한 목표는 동일하거나 비슷한 사건이 재발하지 않도록 하는 것이다(IfG, n. d.). 영국 공적 조사의 주요 기능은 사건의 전말과 원인, 책임자를 파악하고 재발 방지를 위해 할 수 있는 것을 찾는 것이다(IfG, n. d.).

영국의 기록물 폐기중지 명령의 특징은 국가기록물관리기관이 주체가 아니라는 점이다. 명령은 공적 조사 위원회의 장(the Chair of the inquiry)이 내리며 조사법(Inquiry Act 2005)과 조사규칙(The Inquiries Rules 2006)에 근거한다. 독립된 제도가 아닌 공적 조사를 위한 하나의 과정일 뿐이라는 점 또한 본 연구에서 분석하는 다른 나라들이 시행하고 있는 기록물 폐기중지 제도와의 다른 특징이다. 본 연구에서는 영국의 기록물 폐기중지가 공적 조사의 일환으로 수행되는 절차이지만 목적이 같다고 판단하여 분석 대상에 포함하였다.

(4) 호주의 Disposal Freeze

호주의 주 정부에서 내리는 기록물 폐기중지는 분석의 대상에서 제외하

고 연방 정부 즉 NAA의 소관으로 내리는 기록물 폐기중지에 대해서 분석한다.

호주의 기록물 폐기중지는 기록에 대한 접근을 유지하기 위해 지정된 기록의 처분을 일시적으로 제한하는 것이다(Public Record Office Victoria 2013, 17). 목적은 공통 기록 처분 지침(General Records Authority, GRA) 등에 의해 폐기가 승인된 기록이지만 폐기중지 사안과 연관되었다면 어떠한 폐기를 막고 관련된 모든 기록에 대해서 이용할 수 있도록 하기 위한 것이다. 사안과 관련된 모든 기록의 폐기에 대한 NAA의 허가를 보류하지만, 예외적으로 GRA 31에 따라 스캔한 기록의 원본은 폐기할 수 있다.

호주 제도의 특이점은 관련 기록에 대한 범주를 비교적 상세하게 제공하는 점이다. NAA가 제시한 목록은 해당 기관에서 관련 기록물을 선별하기 위한 지침으로 사용할 수는 있으나 절대적인 것은 아님을 명시한다. 더불어 직접적으로 관련된 기록물만이 아닌 더 넓은 범위에 폐기중지를 적용할 것으로 권고한다.

(5) 뉴질랜드의 Disposal Moratorium

뉴질랜드의 제도는 아카이브 뉴질랜드에서 게시한 ‘Disposal moratorium on Royal Commission records’를 중심으로 분석하였다. 뉴질랜드는 왕립위원회 조사의 일환으로 기록물 폐기중지를 시행하고 공공기관에서 보유하고 있는 관련 기록의 폐기를 유예한다(Archives NZ, n. d.).

기록물 폐기중지를 지칭하는 단어 ‘Moratorium’의 정의는 ‘법적 의무 또는 채무의 이행 행위를 법적으로 승인된 기간 동안 지연시키는 것, 행위의 일시적 정지’이다(Merriam-Webster Dictionary, n. d.). 뉴질랜드 아카이브도 기록물 폐기중지에 대해서 법적으로 행위를 보류시키는 것으로 정의하고 폐기중지가 발동한 기간 동안은 조사를 위해 관련된 공공기록을 처분해서는 안 된다고 밝혔다(Archives NZ, n. d.).

뉴질랜드 아카이브에서 내린 기록물 폐기중지 명령은 2019년 3월에 처음 내려졌으며, 정부와 종교기관인 ‘Te Kōmihana Karauna mō ngā Tūkinō o Mua ki te Hunga i Tiakina e te Kāwanatanga i Tiakina hoki e ngā Whare o the Whakaponō’의 보호 아래 발생해온 학대에 관련된 기록을 폐기중지 하도록 명령한 것이 유일하다. 목적은 해당 사안에 관련된 기록들이 폐기로부터 보호되고 왕립위원회가 이용할 수 있도록 하는 것이며 정부의 투명성과 설명책임성과 공공기관의 협력에 대한 기대를 충족시키기 위한 것이다(Archives NZ, n. d.). 뉴질랜드 국립아카이브에 따르면 폐기중지는 정해진 종료일 없이 발행되었으며 최고 아키비스트(the Chief Archivist)가 더 유예가 필요하지 않다고 판단할 때까지 유효하다.

3) 국제 비교 및 시사점

국가별 제도를 분석하기 위하여 폐기중지의 명령서가 구체적으로 기술되어 있는 호주의 명령서 7개를 바탕으로 영역을 다음과 같이 추출하였다. ① 법적 근거, ② 적용 대상 기록, ③ 명령 주체, ④ 명령 조건, ⑤ 명령 방식, ⑥ 이행, ⑦ 해제이다. 위의 영역은 제도가 체계적으로 설계되기 위하여 갖춰져야 할 요건이며 효과적으로 이행되기 위하여 반드시 제시되어야 한다. 다음은 7개의 영역을 국가별 제도의 비교 기준으로 분석한 내용을 제시한다.

(1) 법적 근거

다음의 표는 5개 국가의 기록물 폐기중지에 대한 법적 근거를 정리한 것이다.

〈표 1〉 각 국가별 기록물 폐기중지 제도에 대한 법적 근거

	한국	미국	영국	호주	뉴질랜드
법적 근거	공공기록물 관리에 관한 법률 개정안 제27조의3	1) 미국연방법의 44장 2909조 2) 공식연방행정 규칙집 36권의 7장, 1226조	1) 조사법 2) 조사규칙	아카이브법의 24조2항b호, c호	공공기록법의 제20조

한국은 공공기록물법에 단독 조항으로 규정된 기록물 폐기중지를 근거로 하고 있고, 미국은 미국연방법, 공식 연방 행정 규칙집(Code of Federal Regulation, C.F.R.)에서 기록물 관리를 규정하는 조항들을 근거로 하고 있다. 호주와 뉴질랜드는 각각 아카이브법(Archives Act 1983), 공공기록법(Public Records Act 2005)이 규정하는 중앙기록물관리기관장이 가진 기록물 폐기에 대한 권한을 폐기중지의 근거로 삼고 있다. 영국만이 공적 조사를 위한 법률인 조사법과 조사규칙을 근거로 하여 기록물의 폐기를 중단한다. 이는 영국의 기록물 폐기중지가 공적 조사를 위한 하나의 절차라는 것에서 기인한다. 이러한 특징은 영국의 제도와 다른 국가들의 제도의 차이를 만드는 가장 큰 원인이다. 더불어 한국만이 기록물 폐기중지 제도를 단독 조항으로 규정한다. 해외 4개 국가의 경우 기록물 폐기중지에 대한 특정한 조문이 마련되어 있지 않다.

(2) 적용 대상 기록

기록물 폐기중지의 적용 대상 기록은 각국에서 폐기중지의 법적 근거로 제시하는 법률이 규정하는 모든 기록물이다. 여기서 모든 기록물의 의미는 모든 기록물의 유형을 포괄한다는 의미이다. 다음의 표는 기록물 폐기중지의 적용 대상 기록에 대하여 정리한 것이다.

〈표 2〉 각 국가별 기록물 폐기중지 제도의 적용 대상 기록

	한국	미국	영국	호주	뉴질랜드
적용 대상 기록	공공기록물법적용범위 ⁶⁾ 에 적용된다.	미국연방법 44장 3301조에서 규정하는 모든 연방 기록에 적용된다.	조사법이 적용되는 범위인 영국 전역에 적용된다.	모든 연방 기록을 대상으로 한다.	공공기록법의 제4조에서 정의하는 공공기록을 대상으로 한다.

한국의 기록물 폐기중지는 공공기록물법에 따라 모든 공공기록물에 적용된다. 미국은 미국연방법 44장 3301조에 따라 모든 연방 기록에 적용되나, 특정한 경우에는 폐기중지가 필요하지만, 해당 연방기관의 관리 권한 내에 있지 않은 기록에 적용된다(NARA, n. d.). 호주는 기록물의 형태 및 유형과 관계없이 모든 연방기록물을 대상으로 한다. 뉴질랜드의 폐기중지는 공공기록법에서 규정하는 모든 공공기록물에 적용되며 지방기록(local authority record)은 포함되지 않는다(Archives NZ, n. d.). 앞의 네 국가와 달리 영국은 기록물관리에 관한 법률을 근거로 하지 않고 조사법을 근거로 하고 있기 때문에 조사법이 적용되는 영국 전역의 개인, 조직 등이 소유하고 있는 기록에 적용된다(Inquiries Act 2005, s 52.). 다른 국가의 적용 대상 기록물이 모든 공공기록물 또는 모든 연방 기록물인 것에 반해 영국은 공공기관이나 공공기록에만 한정되지 않고 그 적용 대상과 범위가 다른 국가에 비해 넓다는 것이 특징이다.

(3) 명령 주체

5개 국가의 기록물 폐기중지 제도 분석 결과 기록물 폐기중지의 명령 주체는 한 곳에 집중되어 있거나 이원화되어 있다. 다음의 표는 기록물 폐기

6) 공공기관이 업무와 관련하여 생산 및 접수한 기록물과 국가적으로 보존할 가치가 있는 개인 또는 단체가 생산 및 취득한 기록정보 자료 등의 공공기록물.

중지의 명령 주체에 대하여 정리한 표이다.

(표 3) 각 국가별 기록물 폐기중지 제도의 명령 주체

	한국	미국	영국	호주	뉴질랜드
명령 주체	중앙기록물관리기관의 장	1) 미국 NARA의 장 2) 미국 FRC의 장	조사위원회의 장	호주 NAA의 장	뉴질랜드 국립아카이브의 최고 아키비스트

미국을 제외한 네 국가 모두 기록물 폐기중지의 명령 주체가 일원화되어 있다. 한국, 호주, 뉴질랜드는 국가의 중앙기록물관리기관인 국가기록원의 장, NAA의 장, 뉴질랜드 아카이브의 장이 기록물 폐기중지의 명령을 내린다. 영국은 공적 조사를 수행하는 조사위원회의 장이 명령 권한을 가진다.

미국은 특정 기록물의 처분 일정 변경과 처분 일정 철회는 미국연방법 44장 2909조에 따라 NARA의 장이 권한을 가지고 있다. 그 외에 증거개시 등의 특정한 목적을 위하여 기록물의 폐기를 유보해야 하지만 해당 기록이 기관의 관리 권한 하에 있지 않은 기록에 대한 폐기중지는 연방기록센터의 승인을 받아야 한다(NARA, n. d.). 미국의 기록물 폐기중지의 특이점은 연방기록센터 등에서 관리하는 기록물을 특정한 목적을 위하여 폐기를 중지할 것을 요청할 때에 해당 기록을 이용하고자 하는 기간이 1년 이하인 경우에는 별도의 승인 없이 요청만으로 폐기를 중단할 수 있다(36 C.F.R. § 1226.20(a)(2)). 위의 내용과는 별개로 연방국의 특성으로 인해 미국과 호주는 주 정부의 기록물관리기관의 장 또한 주 정부 기록에 대한 폐기중지의 명령 권한을 가지고 있다.

(4) 명령 조건

한국, 미국과 영국은 명령 조건을 법령에 규정하고 호주와 뉴질랜드는

그렇지 않다. 다음의 표는 기록물 폐기중지의 명령 조건을 국가별로 정리한 표이다.

〈표 4〉 각 국가별 기록물 폐기중지 제도의 명령 조건

	한국	미국	영국	호주	뉴질랜드
명령 조건	국가적으로 중대한 사안으로서 조사기관 또는 수사기관의 요청이 있거나 국민의 권익 보호를 위하여 긴급히 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우	1) 정부 기록의 보존, 비상 상황, 정부 운영의 효율성을 위해 기록을 유지, 관리해야 할 필요가 있는 경우 2) 특수한 상황으로 인해 기록의 일반적인 행정적, 법적, 재정적 가치가 변경되는 경우	1) 대중의 우려를 야기할 수 있거나 야기한 특정한 사건 ⁷⁾ 2) 대중의 우려가 있는 것으로 보이는 사건이 있는 경우 ⁸⁾	논란이 되거나 유명한 사안, 사건 등이 기관들의 기록 관리에 영향을 미치는 경우	왕립 위원회의 조서에 명확한 방향을 제공하기 위하여 명령을 내림

한국의 기록물 폐기중지 명령 조건은 공공기록물법의 제27조의3 제1항에서 규정한다. “국가적으로 중대한 사안으로서 조사기관 또는 수사기관의 요청이 있거나 국민의 권익 보호를 위하여 긴급히 필요한 경우 등”에 기록물 폐기중지를 내린다(공공기록물법 제27조의3 제1항.). 이에 대한 구체적인 사항은 동법 시행령에서 정한다고 규정하였다⁹⁾.

미국은 공식 연방 행정 규칙집(C.F.R.)에서 기록에 대한 처분 일정을 철회하는 경우와 임시로 일정을 변경하는 경우를 각각 다른 조항으로 규정한다.

7) 원문: particular events have caused, or are capable of causing, public concern(2005).

8) 원문: there is public concern that particular events may have occurred(2005).

9) 본 논문은 2020. 1. 8.자로 발표된 공공기록물법 시행령과 시행규칙 입법예고 이전에 작성되어 그 내용이 반영되지 않았다.

다. C.F.R.의 36권 1226.16(a)은 NARA의 장이 처분 지침을 철회할 수 있는 조건을 규정한다. NARA의 장은 정부 기록을 보존해야 하거나, 긴급한 상황으로 인해 보존해야 할 때, 또는 정부 조직의 효율성을 유지하고자 할 때 특정한 기록물건(particular items) 혹은 특정 유형 기록의 처분 지침을 철회할 수 있다(36 C.F.R. § 1226.16(a)). 동법 1226.18(a)은 NARA에서 승인한 처분 지침에서 명시하는 폐기 기한이 지나도 해당 기록물을 임시로 보유할 수 있는 조건을 규정한다(36 C.F.R. § 1226.18(a)). 기록의 일반적인 행정적, 법적, 재정적 가치를 바꾸는 특별한 경우에 연방기록센터 장의 승인을 통해 기록을 폐기하지 않거나 1년 이하의 기간 동안 임시로 기록을 보유할 수 있다.

영국은 기록물 폐기중지가 공적 조사의 과정이므로 공적 조사를 시행하는 조건으로 분석하였다. 조사법의 1조에서 공적 조사를 시행하는 조건을 밝힌다. 공적 조사를 시행할 수 있는 조건을 두 가지로 규정하는데 두 가지 모두 국민의 우려(public concern)와 관련하여 공적 조사를 시행할 수 있다고 밝혔다.

호주와 뉴질랜드는 기록물관리에 관한 법률에서 기록물 폐기중지의 명령 조건에 대하여 규정하지 않는다. NAA는 논란이 되는 사안에 대하여 기록물 폐기중지 명령을 내린다고 밝힌다(NAA, n. d.). 뉴질랜드는 한 차례 내려진 명령의 이유를 왕립 조사에 대하여 명확한 방향을 제시하기 위함이라고 밝혔다(Archives NZ, n. d.).

다섯 국가 모두 현재 명령 조건을 구체적으로 제시하지 않았다. 한국, 미국, 호주, 뉴질랜드는 기록물 폐기중지를 명령하는 주체에 결정 권한을 부여한다. 영국은 기록물 폐기중지가 공적 조사를 위한 과정이므로 공적 조사를 시행하는 조건으로 분석하였다. 영국은 공적 조사를 시행하는 주체에 결정 권한을 부여한다(Inquiries Act 2005, s 1(2)). 이는 기록물 폐기중지의 명령 주체와는 다르다.

(5) 명령 방식

5개 국가에서 기록물 폐기중지를 내리는 방식을 분석한 결과는 다음의 표와 같다.

〈표 5〉 각 국가별 기록물 폐기중지 제도의 명령 방식

	한국	미국	영국	호주	뉴질랜드
명령 방식	중앙기록물관리기관의 장이 해당 공공기관에 통보하여 시행한다.	1) 연방기관에서 처분 일정 변경을 위해 NARA에 요청하거나 2) 연방기관에서 1년 이하의 이용을 위해 특정 기록관에 통지하거나 3) NARA의 장이 특정 처분 일정의 변경을 승인하거나 처분 일정을 철회하는 경우 통보한다.	조사위원회에서 조사하는 사안과 관련되는 기관, 조직이라고 판단하는 기관에 폐기중지에 대한 통지서를 보내면서 폐기중지가 시행된다.	NAA의 기록물 폐기중지 통지의 발행을 통해 시행된다.	뉴질랜드 국립아카이브의 최고 아키비스트가 모든 공공기관에 일반 통지를 내리며 시작된다.

네 국가에서 폐기중지를 하향식으로 통보한다. 그중 한국, 호주, 뉴질랜드는 사안과 관련이 있다고 판단되는 기관에 폐기중지 통보를 보낸다. 또한 영국은 공적 조사 사안과 관련된 개인, 조직, 기관 등에 관련된 기록물을 폐기하지 말 것을 요청한다.

앞의 네 국가와 달리 미국은 처분 지침의 철회와 처분 일정의 변경 요청의 승인 방식으로 나뉘어 있다. NARA의 장이 처분 지침을 철회하거나, 각

연방 기관에서 처분 일정의 변경을 위하여 연방기록센터에 폐기중지를 요청하는 방식으로 나뉜다.

(6) 이행

기록물 폐기중지를 이행하는 방식은 3가지로 나뉘었다. 각 국가별 이행 방식을 다음의 표와 같이 정리하였다.

〈표 7〉 각 국가별 기록물 폐기중지 제도의 이행

	한국	미국	영국	호주	뉴질랜드
이행	기관 자체 파악 후 기록물 철 목록을 국가 기록원에 제출한다.	요청 기관에서 해당 기록을 파악하고 연방기록센터 또는 특정 기록관에서 폐기되지 않도록 한다.	조사위원회의 장의 출석 요구를 통해 증거를 제출하고 조사위원회에서 사본을 관리하고 이용 권한을 가질 수 있도록 한다.	통지를 받은 기관에서 해당하는 기록이 폐기되지 않도록 보유한다.	공공기관이 해당 기록에 대해서 폐기를 중지하고 보존한다.

먼저 한국의 사례에서 도출한 이행 절차는 다음과 같다. 1) 중앙기록물 관리기관이 폐기중지를 통보하고, 2) 해당하는 기관은 일정 기간 사안에 관련된 기록물을 자체적으로 조사한 후, 3) 관련 기록물의 목록을 중앙기록물 관리기관으로 제출한다. 중앙기록물관리기관은 목록을 승인하거나 별도의 조치를 취하지 않았다.

영국, 호주, 뉴질랜드는 기관에서 폐기중지 통지를 받으면 별도의 목록 제출 절차 없이 사안에 관련이 있거나 관련이 있을 것으로 예상되는 기록물을 자체적으로 조사 후 폐기되지 않도록 한다. 미국은 폐기중지를 요청하는 경우 해당하는 기록을 요청 이전에 파악하여 승인 시에 목록을 제출해야 한다(NARA, n. d.). 폐기중지 승인을 받으면 해당 기록을 관리 및 보유하는 기관, 기록관에서 폐기하지 않도록 한다. 처분 지침 철회를 통보받으면 이후

의 통보가 있을 때까지 해당 기록물의 폐기를 중단한다(NARA, n. d.).

다섯 국가 모두 폐기중지에 관련된 기록물을 자체적으로 조사하도록 하고 있다. 차이점으로는 조사 결과를 제출하거나, 제출하지 않고 폐기를 중지하도록 하는 것이다. 조사 결과를 제출하는 두 국가 중 미국은 폐기중지의 명령 이전에 조사 결과를 제출하며 한국은 명령 이후에 조사 결과를 제출한다는 것이 차이점이다. 영국, 호주, 뉴질랜드의 이행 절차는 명령 이후 해당 기관에서 자체적으로 관련 기록물을 폐기되지 않도록 하며 별도의 승인이나 목록 제출의 과정이 생략되어 기록물 폐기중지가 빠르게 이루어질 수 있도록 한다.

(7) 해제

기록물 폐기중지의 해제는 해제 이후의 관련 기록물의 관리 방식에 초점을 맞추어 분석하였다. 다음의 표는 국가별로 기록물 폐기중지가 해제된 후의 절차에 대하여 정리한 표이다.

〈표 7〉 각 국가별 기록물 폐기중지 제도의 해제

	한국	미국	영국	호주	뉴질랜드
해제	각 기록관에서 평가 및 폐기하도록 한다.	해제 이후 기존의 기관에서 관리, 폐기 절차를 거친다.	조사 기록의 관리 권한을 TNA 또는 적절한 공공기록관리기관으로 옮긴다.	각 기록관에서 평가 및 폐기하도록 한다.	해제 이후 관련 기록에 대한 관리는 언급하지 않았다.

뉴질랜드는 2019년에 내려진 기록물 폐기중지가 유지되고 있으며 해제가 내려지지 않아 해제의 절차 혹은 이후의 해당 기록물 관리에 대한 내용은 파악할 수 없었다.

한국의 폐기중지 사례 분석 결과 해제된 이후에 관련 기록물은 관리 권

한을 가진 기록관에서 평가 및 폐기를 진행하도록 하였다. 미국은 폐기중지의 해제 또한 연방기록센터에 폐기중지 해제를 요청해야 하며 해제 요청을 승인하면 기록물 폐기중지는 해제된다. 해제 이후에는 각 기관에서 관리하며 폐기 절차를 거친다(36 C.F.R. § 1226.18.(c).).

호주도 폐기중지의 해제 이후의 관리에 대한 내용을 규정하는 지침을 찾지 못하였다. 2012년에 내려진 “국방부 내의 학대 혐의에 대한 기록”의 폐기중지 통지와 같이 RNA(Retain as National Archives)로 결정된 기록에 대해서만 이관을 받는 NAA의 이관 지침을 따른다면 해당 기관에서 관리 후 평가를 통해 RNA에 해당하는 기록의 경우 이관한다(NAA, n. d.). 즉 호주는 기록물 폐기중지의 해제 이후 관련 기록물을 해당 기관에서 관리, 평가하고 가치에 따라 NAA로 이관하도록 한다.

영국은 다른 국가들과 달리 공적 조사를 위하여 조사위원회에서 기록물을 증거로 수집 및 관리하기 때문에 조사가 종료된 후 수집한 기록물을 관리하기 위한 절차 및 방식이 필요하다. 조사 중에 생산·수집된 기록은 그 관리 권한을 TNA나 다른 적절한 공공기록관리기관으로 이관하고 향후 참고를 위해 준영구 혹은 영구적으로 보존한다(The Inquiry Rules 2006, s 18(1)(b).).

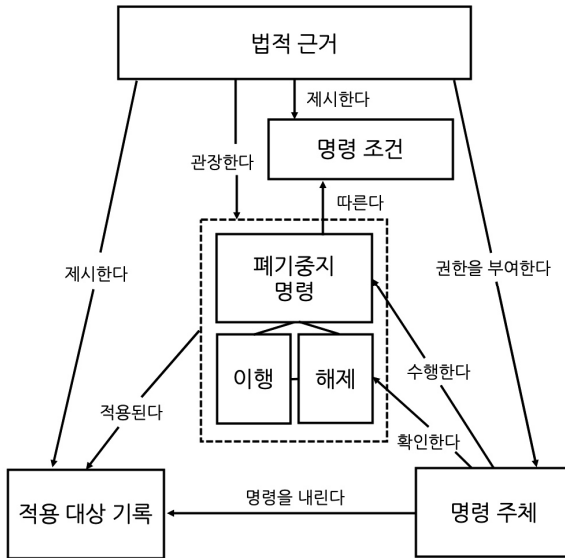
한국, 미국, 호주는 기록물 폐기중지가 해제된 후 관련 기록물을 해당 기관에서 관리, 평가 및 폐기를 하도록 한다. 기록물 폐기중지가 시행되어 조사, 소송 등에 관련 기록물이 이용되어도 관리 권한이 해당 기관에 있기 때문에 이러한 방식을 택하는 것이다. 이에 반해 영국은 기록물을 수집하는 조사위원회가 있고 이는 한시적으로 운영되는 조직이기 때문에 조사 과정에서 수집된 기록물을 TNA 등의 영구기록물관리기관으로 이관하여 아카이브화하는 다른 방식을 취한다. 기록물 폐기중지가 해제된 후 관련 기록물을 관리하는 기관이 존속하는지에 따라 해당 기관에서 관리, 평가할 것인가, 일괄 수집하여 아카이브화할 것인가로 나뉜다고 할 수 있다.

5개국의 기록물 폐기중지 제도를 법적 근거, 적용 대상 기록, 명령 주체,

명령 조건, 명령 방식, 이행, 해제의 7개 영역으로 비교하였다. 위의 내용을 바탕으로 국내 기록물 폐기중지 제도의 쟁점을 다음에서 분석하고자 한다.

국내 기록물 폐기중지 제도의 쟁점 분석에 앞서 기록물 폐기중지 제도의 사례 분석을 통하여 도출한 7가지 영역과 그 관계를 다음의 <그림 1>로 표시하였다.

<그림1> 기록물 폐기중지 제도의 영역과 관계



<그림 1>에 실선으로 표현된 네모 칸들이 제도의 영역을 표현한 것이며 점선으로 묶인 세 개의 영역은 폐기중지를 이행하는 행위이다. 위의 그림과 같이 기록물 폐기중지 제도의 기본적인 구조를 설정한 후 다음과 같이 국내 제도의 쟁점을 분석하였다.

제도의 국제 비교 결과, 다른 국가들과 달리 한국은 공공기록물법 일부

개정안에 제도에 대하여 단독 규정이 마련되어 있다. 공공기록물법 제2조에 따라 폐기중지 적용 대상 기록은 “공공기관이 업무와 관련하여 생산·접수한 기록물과 개인 또는 단체가 생산·취득한 기록정보 자료 중 국가적으로 보존할 가치가 있다고 인정되는 기록정보 자료 등 공공기록물”이다(공공기록물법 제2조). 국가기록원은 공공기록물법을 근거로 하여 폐기중지의 대상을 모든 기록물로 밝히고 관련 기록물의 보유 현황을 파악하기 위해 기록물철 목록을 제출하도록 하였다(국가기록원 2014). 그러나 기록물철 목록으로 대상 기록물 목록을 제출하게 될 경우 기록물철/건이라는 계층적 분류 구조에 포함되기 어려운 데이터형 전자기록은 기록물 폐기중지에 적용되기 어려울 수 있다. 데이터형 기록은 기록의 생산 환경이 전자적으로 변모하며 그 생산이 급증하고 중요성이 높아지고 있다(이승역, 설문원 2017). 그렇기에 반드시 특정한 사안에 대하여 중요한 기록물을 획득하고 증거로 확보하기 위하여 시행하는 기록물 폐기중지 제도에 적용되어야 한다. 그렇다면 기록물 폐기중지는 모든 공공기록물에 적용할 수 있는가?

기록물 폐기중지의 명령 주체는 국가기록관리 혁신 보고서에서 쟁점으로 제기한 사안 중 하나이다. 공공기록물법 제27조의3은 폐기중지의 명령 권한을 중앙기록물관리기관의 장에 부여하였다. 호주, 뉴질랜드와 같이 국가의 중앙기록물관리기관의 장이 명령 권한을 가진다는 점에서 같다. 하지만 국내 지방기록물관리기관의 장은 관할 공공기관의 기록물관리에 관한 기본계획을 수립·시행하고 지도·감독 및 지원을 하는 등의 역할을 가지고 있다(국가법령정보센터 2019). 국내 폐기중지 사례가 이러한 영구기록물관리기관의 역할에 근거하여 내려졌다는 것을 고려한다면 관할 공공기관의 기록물에 대한 관리 권한을 가지고 있는 지방기록물관리기관의 장 또한 기록물 폐기중지 명령의 권한을 가지는 것이 타당할 것이다. 그렇다면 기록물 폐기중지의 명령 권한은 누가 가져야 하는가?

국가기록관리 혁신 T/F는 기록물 폐기중지의 명령 조건을 또 하나의 쟁점 사안으로 제시하였다. 공공기록물법의 개정에 따른 동법 시행령, 시행규

칙이 아직 개정되지 않아 명령 조건이 모호하다. 제도의 국제 비교 결과 다른 국가들에서도 명령 조건의 구체적인 항목을 나열하지 않고 폐기중지의 명령권자에게 결정 권한을 부여한다. 국내 공공기록물법에서 규정하는 명령의 조건이 다른 국가들에 비해 모호하거나 불충분한 것은 아니다. 그런데도 혁신 방안 보고서에서는 감사나 법원의 명령, 시민 청원 등 폐기중지를 통보하는 조건과 범위, 시점을 구체화해야 하며, 구체화한 명령 조건에 대한 사회적 합의가 필요하다고 보았다(국가기록관리 혁신 T/F 2017, 69). 그렇다면 기록물 폐기중지의 명령권자에게 전적으로 기록물 폐기중지를 결정할 수 있는 권한을 주는 것이 바람직한가?

제도의 국제 비교를 통해 분석한 기록물 폐기중지의 명령 방식은 5개 국가 모두 중앙기록물관리기관 혹은 조사위원회가 명령을 통보하는 방식을 택하고 있다. 하향식 명령 방식과 함께 미국은 특정한 사안을 위하여 기관의 관리 권한 밖에 있는 기록물의 폐기를 중단시킬 수 있도록 승인을 요청하는 방식을 택한다. 이는 국내의 기록물 평가 정책에 적용할 수 없고 미국만의 특수한 평가 정책인 모든 연방기록은 폐기하려면 NARA의 승인을 받아야 한다는 정책을 반영한 것이므로 쟁점 사안이 아니라고 판단하였다.

국내 기록물 폐기중지의 이행에 대한 내용을 살펴보자. 국제 비교로 파악한 관련된 기록물의 목록을 제출하는 국가는 한국과 미국이다. 그러나 우리나라의 경우와 달리 미국은 해당 기록물이 특정한 사안에 해당하기 때문에 처분 지침을 따르지 않겠다는 승인을 받기 위하여 제출하는 것이다. 그에 비해 한국은 제출한 목록에 대하여 별도의 승인이나 확인 절차 없이 관련 기록물의 보유 현황을 파악하기 위하여 제출하는 것이다. 그렇다면 위와 같은 국내 기록물 폐기중지 제도의 이행 절차는 합리적인가?

기록물 폐기중지가 해제되고 나서 해당 기록물을 관리·보존하는 방법은 국내 사례 분석 결과 미국과 호주와 같이 해당 기록물이 원래 관리되던 기관에서 평가하고 폐기하도록 하였다. 이와 달리 영국에서는 관련 기록을 일괄적으로 아카이브화한다. 기록물 폐기중지 제도는 국가적으로 중요한

사안에 대한 중요 기록물을 획득하기 위한 것인 만큼 폐기중지의 해제 이후 해당 기록물의 관리 방안을 명확하게 제시해야 한다. 기록물 폐기중지 제도가 본격적으로 시행된다면 해제 이후 관련 기록물은 어떻게 관리되어야 하는가?

제도의 국제 비교와 국가기록관리 혁신 보고서를 바탕으로 5개 쟁점을 다음과 같이 도출하였다. 1) 기록물 폐기중지의 대상으로 모든 공공기록물을 포함할 수 있는가?, 2) 기록물 폐기중지를 명령할 수 있는 주체는 누구인가?, 3) 기록물 폐기중지의 명령권자에게 전적인 결정권한을 주는 것이 적절한가?, 4) 국내 기록물 폐기중지의 이행 절차가 합리적인가?, 5) 기록물 폐기중지의 해제 이후 관련 기록물은 어떻게 관리할 것인가? 다음 장에서는 위의 쟁점에 대한 전문가 의견을 조사한다.

3. 국내 기록물 폐기중지 제도의 쟁점 분석: 전문가 조사

1) 인터뷰 설계

기록물 폐기중지 제도는 학계에서 지속해서 도입이 주장되어 왔으며 제도 도입이 예정되어 있었음에도 불구하고 선행연구가 매우 부족하다. 그렇다 보니 이 제도에 대한 기록관리 전문가의 의견 논의가 활발하지 못하였다. 본 연구는 제도의 효과적인 정착과 체계적인 이행을 위하여 여러 기록관리 전문가들의 심도 있는 의견을 수렴할 필요가 있어 전문가 인터뷰를 진행하였다.

인터뷰에 참여한 인원은 4명으로 기록관리 전문가로서 10년 이상의 경력을 가졌거나, 기록물 폐기중지 명령에 대하여 폐기중지를 기관에서 진행한 경험이 있는 전문가로 구성하였다. 또한 중앙기록물관리기관, 지방기록물관리기관, 기록관에서 근무하는 전문가로 구성하여 여러 기록관리 주체

의 의견을 수렴하고자 하였다.

1차 인터뷰는 기록물 폐기중지 제도에 해당 제도에 대하여 제기될 수 있는 쟁점에 대한 의견을 수렴하는 방식으로 진행되었다. 앞에서 도출한 5개의 쟁점에 대해 기록관리전문가 1명에게 사전 인터뷰를 진행하였다. 이 인터뷰 내용을 바탕으로 영역과 문항을 수정 및 추가하여 이후 수정한 인터뷰 질문지로 1차 인터뷰를 진행하였다. 1차 인터뷰의 질문지는 표준화된 질문으로 구성하였으나 심층적인 의견을 파악하기 위하여 최대한 개방형 질문으로 작성하였다. 2차 인터뷰에서는 1차 인터뷰를 통해 제기된 쟁점에 대한 의견을 재검증하였다. 다른 전문가가 개진한 의견에 대하여 타당성 여부를 검증하고 타당하지 않다고 판단되는 경우 상세한 의견을 듣도록 하였다.

2) 영역별 쟁점 분석

(1) 적용 대상 기록

기록물 폐기중지 제도의 적용 대상 기록은 공공기록물법 제2조 적용 범위가 규정하는 모든 기록물이다. 국내 사례에서는 관련 기록물의 목록을 기록물철 단위로 작성하도록 하였다. 이러한 방식은 기록물철로 관리되지 않는 기록물이 누락될 위험이 있다. 그렇다면 이 제도가 기록물철 단위로 관리되지 않는 행정정보 데이터세트, 웹기록물 등의 기록정보자료를 포함한 모든 기록물에 적용될 수 있는가?

연구사 D는 기존의 이행방식으로도 기록정보자료의 폐기를 중지할 수 있다고 밝혔다. 기록물의 평가 단위가 기록물철이기 때문에 기록물 폐기중지도 같은 단위로 적용하면 된다는 것이다. 이 의견에 대하여 연구관 B는 “철 구조의 적용이 가능하지 않을 수 있다. 기관이 사용하는 시스템에 따라 가능 여부가 다를 수 있다”고 2차 인터뷰에서 타당하지 않음을 밝혔다.

연구관 A는 공공기록물법에 규정되어 있는 기록관리의 기본 구조가 기록물철이기 때문에 기록물철이 문서류 기록에만 한정되는 것은 아니라고 밝혔다. 하지만 행정정보 데이터세트 등의 기록정보자료는 기록물철 목록을 제출하는 방식으로 보유 현황을 파악하는 것이 어려울 것이라고 답변하였다. 연구관 A는 기록정보자료의 경우, 보유 현황을 파악할 수 있는 방식을 보완하거나 새롭게 제시하여야 한다고 의견을 제시하였다.

위와 다르게 폐기중지의 단위가 기록물철이 되는 것은 제도 이행에 근본적인 문제를 야기한다는 의견도 있었다. 연구관 B는 기록물 편철의 합리성에 대해서 지적하며 편철구조의 합리성이 전제되지 않는 한 기록물철 목록을 작성하는 방법으로는 제도가 제대로 이행될 수 없다고 설명하였다. 그리고 기록정보자료가 폐기중지되기 위해서는 보유 목록을 제출하는 것이 아닌 위·변조 가능성을 차단하는 방식이 적용되어야 함을 밝혔다.

인터뷰를 진행하며 적용 대상 기록에 대한 쟁점이 한 가지 더 부각되었다. 현재 공공기록물법 일부개정안에 헌법기록물관리기관과의 협의는 명시되어 있다(공공기록물법 제27조의3 제1항). 그러나 대통령기록물은 특별법인 대통령기록물 관리에 관한 법률의 적용을 받기 때문에 공공기록물법에 명시되어 있는 제도가 대통령기록물에 적용되기는 어렵다(연구관 B). 이러한 쟁점에 대해 2차 인터뷰로 다른 전문가의 의견을 수렴한 결과 모두 대통령기록물도 반드시 적용 대상 기록에 포함될 수 있도록 해야 한다고 의견을 모았다.

전문가 의견을 종합하면 기록물 유형과 관계없이 모든 공공기록물에 폐기중지가 적용되어야 하며 대통령기록물도 포함되어야 한다. 다만 기록정보자료가 기록물철 단위로 관리되고 있지 않기 때문에 기존의 목록 제출 방식과는 다른 방식을 적용하여 보유 현황을 파악해야 한다. 대통령기록물을 폐기중지 적용 대상에 포괄하기 위해서는 대통령기록물법에 제도에 대한 규정이 신설되어야 한다.

(2) 명령 주체와 권한

공공기록물법 개정안 제27조의3 제1항에 따르면 중앙기록물관리기관의 장이 기록물 폐기중지의 결정 및 통보 권한을 가진다. 이에 대하여 2명의 전문가는 개정안대로 중앙기록물관리기관의 장이 권한을 갖는 것이 바람직하다고 답하였다. 국가적으로 중요하고 기록의 보존이 시급하다고 여겨지는 사안에 대하여 기록물 폐기중지를 결정하고 명령하는 권한을 중앙기록물관리기관의 장이 갖는다는 것이 남용과 제도 운용의 효율성을 위하여 바람직하다는 것이다.

이와는 달리 연구관 B는 사안에 따라 영구기록물관리기관의 장이 명령할 수 있도록 권한을 주는 것이 과도하게 중앙정부에 집중된 권한을 분산할 수 있다고 의견을 제시하였다.

또 다른 전문가는 기록물 폐기중지의 결정 및 통보 권한이 분산될 필요가 있음을 다음과 같이 제시하였다.

특별행정기관이 있는 중앙행정기관에 권한이 주어진다면, 더 효율적이라는 생각입니다. 폐기 동결은 가급적 신속하고, 빠르게 진행되어져야 되는 업무가 많습니다. 동결 기록물의 결정과 통보도 중앙행정기관의 기록관에서 행사하는 게 맞다고 생각합니다. ... 지방기록물관리기관, 특형을 포함하고 있는 중앙행정기관, 광역자치단체가 포함되어야 된다고 생각합니다. - 연구사 D

이처럼 중앙기록물관리기관이 기록물 폐기중지 명령에 대한 권한을 독점적으로 행사해서는 안 된다고 밝혔다. 명령 주체의 확대 대상으로는 지방기록물관리기관, 중앙행정기관의 기록관, 광역자치단체를 제시하여 기록물 폐기중지의 명령 권한을 보다 폭넓게 부여할 필요가 있음을 주장하였다. 2차 인터뷰에서도 명령 주체의 일원화가 효율적이라고 하는 전문가와 다원

화될 필요가 있다고 주장한 전문가의 의견이 나뉘었다.

(3) 명령 조건

먼저 질문지에서 공공기록물법에서 제시하는 조건과 다른 나라의 조건을 제시하여 명령에 대한 조건이 구체적으로 규정되지 않았음을 제시하였다. 그리고 어떠한 내용이 추가로 대통령령에 포함되어야 하는지 물었다. 그에 대하여 3명의 대상자가 조건 혹은 절차를 추가 및 확충하여야 한다고 대답하였다.

연구사 C와 D는 특정한 조건을 규정하여야 한다고 응답하였다. 추가로 2차 인터뷰에서 연구사 D는 1차 인터뷰 의견과 달리 명령 조건을 최소화해야 한다고 의견을 밝혔다. 연구관 B도 마찬가지로 조건을 구체적으로 신설해야 한다고 다음과 같은 의견을 개진하였다. 공공기록물법 제27조의3에 포함된 조사기관 또는 수사기관의 개입에 대하여 기록 평가 업무에 검찰, 경찰 등이 개입하도록 하는 것임을 지적하며 공공기록물법 시행령에서 과도한 개입을 막기 위한 절차 혹은 조건을 신설하여야 한다고 주장하였다. 이러한 연구관 B의 의견에 연구관 A는 2차 인터뷰에서 “폐기중지는 기록물의 유지로 귀결되기 때문에 검·경의 개입과는 다른 문제이다”라고 의견을 제시하였다.

1차 인터뷰에서는 세 명의 전문가가 명령 조건에 대하여 공공기록물법 시행령에 특정한 조건을 규정해야 한다고 밝혔다. 그리고 전문가들이 제시한 조건들이 전문가가 속한 기관에 따라 달라지며 전문가가 관심을 가지는 내용에 따라 상당히 많이 다른 것을 파악하였다. 연구사 C는 2차 인터뷰에서 ‘연간 사업이 1천억 이상인 사업 등’과 같은 조건에 대해 “특정 조건을 나열하는 방식은 폐기중지를 남발하는 결과를 초래할 우려가 있다”고 밝혔다.

추가로 2차 인터뷰에서 사회적 요구, 시민사회의 알 권리 요구 등을 명

령 조건에 반영하는 것에 대한 의견을 요구했을 때 2명의 전문가는 조건으로 반영되어야 한다고 의견을 밝혔다. 연구사 D는 시민의 알 권리 보장을 조건으로 포함하는 것은 너무나 광범위하며 남용될 소지가 많다고 주장하였다.

(4) 이행

제도의 국제 비교 결과, 영국, 호주, 뉴질랜드는 사안의 시급성을 반영하여 해당 기록물을 조사 후 다른 절차 없이 폐기중지하도록 한다는 것을 알 수 있다. 그에 비해 한국은 사례 분석의 결과, 통보 이후 자체 조사를 거쳐서 관련 기록물을 조사한 후 그 보유 목록을 제출하는 절차를 거친다. 이러한 기록물 폐기중지의 이행 방식이 합리적인가?

기관 내 자체 조사 후 기록물철의 목록을 국가기록원에 제출하는 방식은 합리적이지 않다고 전문가들은 의견을 밝혔다. 관련 기록물의 목록을 작성하여 제출하는 것은 업무에 부담을 초래하며(연구사 C), 모든 기록물이 포함되지 않을 수 있다(연구사 D). 또한 중요한 사안에 대한 기록물의 확보, 보존하기 위한 폐기중지의 긴급성에도 부합하지 않는다(연구관 A). 더불어 목록을 제출하는 방식은 기록으로 선별되지 않았지만 보존할 필요가 있는 문서들에 폐기중지를 적용할 수 없도록 한다(연구관 B).

통보-조사-목록 제출과 같은 이행 방식이 개선되어야 한다면 효율적인 방법은 무엇인지 2차 인터뷰를 통하여 확인하였다. 목록을 제출하는 방식은 부담이 되지만 상위기관의 업무 지원이 있다면 효과적일 것이라는 의견을 제시하였다(연구사 C, D). 연구관 A는 기존의 방식이 많은 시간을 소요하며 폐기중지의 시급성을 반영하지 못하므로 새로운 이행 방식을 설계할 필요성이 있다고 의견을 밝혔다.

더불어 기록물 폐기중지의 이행에 대한 지침을 제공하는 것이 중요하다는 것이 인터뷰 중에 나온 다음과 같은 사례로 부각되었다.

사본 제공할 때 기록원에서 지침/권고사항 등 일체 관여한 바가 없습니다. (조사기관의) 자료요구에 해당 부서 과장이 (조사기관)를 직접 찾아가 실제 기록물(제목만 관련성이 있어 보일 뿐 내용물은 전혀 상관없는 기록물 3~4권)을 가져가서 보여주면서 꼭 필요한 기록물만 미리 선별해서 요구해달라고 했으나, 거절당하고 200여 권을 모두 사본 제작하여 제출했습니다. - 연구사 C

이는 이행에 대한 지침이 중요함을 보여주는 단적인 사례이다. 기록물 폐기중지 제도는 압수수색과 같은 사법 절차에 비해 넓은 범위의 기관이 보유한 기록물에 적용되어 구체적인 지침이 마련되어 있지 않으면 위의 사례와 같이 기관에서 행정인력과 예산을 낭비할 수 있다.

기록물 폐기중지의 이행 방식에 대한 전문가 논의를 정리하면 다음과 같다. 폐기중지의 통보-자체 조사-목록 제출-해제와 같은 방식은 기록관에 과도하게 역할을 부여하고 일상적인 업무를 수행할 수 없도록 한다. 더불어 관련 기록물의 목록을 작성하여 제출하는 것은 폐기중지 사안의 시급성을 반영하지 못한다. 그러므로 사안과 관련한 기록물의 보유 현황 파악을 위해 목록을 작성할 때에는 상위기관인 영구기록물관리기관의 업무 지원이 필요하며 폐기중지의 긴급성을 반영한 새로운 이행 방안을 마련해야 한다. 또한 이행 중에 발생할 수 있는 문제점 등에 대응하고 효율적으로 제도를 이행하기 위하여 기록물 제공 시의 방식 등의 구체적인 지침을 제공할 필요가 있다.

(5) 해제

특정 사안에 대한 조사 등이 마무리되어 더 이상 관련 기록물의 폐기를 중지할 필요가 없을 때 해제한다. 사례에서 채택한 해제 이후의 절차는 각 기관에서 관리 및 평가, 폐기하는 것으로 파악되었으나 공공기록물법 개정

이후에 해제 절차가 어떻게 확정될지는 확인할 수 없다. 그렇다면 폐기중지 해제 이후 관련 기록물은 어떻게 관리되어야 하는가? 중요한 사안에 관련된 기록물들을 어떻게 관리할 것인가에 대한 전문가들의 의견이 다음과 같이 나뉘었다.

첫 번째는 평가·폐기의 권한은 기록물을 관리하는 기관에 있기 때문에 관련 기록물은 해당 기관에서 그 가치를 반영하여 평가해야 한다는 의견이다(연구사 C). 평가를 통해 보존기간을 재책정하여 기록물이 중앙기록물관리기관으로 이관될 수 있도록 하는 것이 최종적인 결과가 될 수는 있으나 일차적으로 해당 기록에 대한 평가는 기록을 관리하는 기관에서 이루어져야 한다는 것이다(연구관 B).

두 번째 일괄 이관 후 아카이브화하는 방식을 제안한 연구사 D는 폐기중지를 할 만큼 중요한 기록이기 때문에 중앙기록물관리기관으로 이관하여 평가 혹은 보존을 하도록 해야 한다는 것이라고 의견을 제시했다. 이와 같은 의견에 대하여 연구관 B는 보존기간을 재책정하여 이관 도래 시점에 수집하면 되고 일괄적 수집을 한다면 변수가 많고 프로세스를 다시 정립해야 한다고 밝혔다. 그리고 공공기록물법은 기록관에서 영구기록물관리기관으로 기록물을 이관할 수 있는 조건에 대하여 보존기간 30년 이상의 기록물이 보존기간의 기산일로부터 10년이 지났을 때 이관할 수 있다고 규정하고 있다(공공기록물법 시행령 제40조 제1항). 그렇기 때문에 일괄 수집을 하려면 새로운 프로세스를 다시 정립해야 한다는 의견을 제시하였다.

추가적으로 명령 시의 조건이 있는 것처럼 해제에도 조건이 필요하다는 의견이 있었다. 해제 조건의 예시로 A. 조사·감사가 종결된 경우, B. 면밀한 검토결과 보존의 가치가 없다고 판단되는 경우 등을 제시하였다(연구사 C).

3) 개선 방안

이 절에서는 5개국의 제도 분석 결과와 전문가 의견을 종합하여 제도의 영역별 쟁점에 대한 개선 방안을 제시하였다.

(1) 적용 대상 기록

먼저 적용 대상 기록에 대하여 도출한 쟁점은 ‘기록물 폐기중지의 대상으로 모든 공공기록물을 포함할 수 있는가?’이다. 국가기록원은 폐기중지의 적용 대상을 모든 기록물로 제시하였지만, 기존의 이행 방식을 따르면 기록물철로 관리되지 않는 행정정보 데이터세트, 웹기록물 등의 기록정보자료는 누락될 수 있다.

모든 유형의 기록물을 폐기중지할 수 있도록 해야 한다. 특히 행정정보 데이터세트와 웹기록물은 목록 작성과 보유 현황 파악이 어려우므로 폐기중지 적용을 위한 이행 방안을 새롭게 고안하고 지침을 제공해야 한다. 더불어 특정 유형의 기록물이 누락되지 않도록 다음과 같은 방식을 도입할 수 있다. 미국과 호주, 뉴질랜드는 우리나라와 같이 모든 공공기록, 연방기록이 폐기중지의 적용 대상이다. 그중 호주는 폐기중지를 통보할 때마다 적용되는 기록물의 유형과 범주를 상세하게 제공하여 어떠한 기록물도 누락되지 않도록 한다. 영국 또한 공적 조사 사안과 관련된 모든 기록물을 폐기중지할 때 기록물의 유형과 범주, 키워드를 제시한다. 이처럼 폐기중지 명령 시 반드시 기록물 유형과 키워드, 해당 범주를 제시하여 관련 기록물이 모두 폐기되지 않도록 해야 한다.

모든 공공기록물이 적용 대상에 포함되도록 대통령기록물법을 개정할 필요가 있다. 국정 운영에 대한 중요 정보를 담고 있는 대통령기록물도 반드시 폐기중지의 대상이 되어야 한다. 일반법인 공공기록물법은 대통령기록물에 적용할 수 없으므로 대통령기록물법에 이 제도를 규정하여야 비로소

모든 공공기록물에 폐기중지가 적용될 수 있다.

(2) 명령 주체와 권한

둘째 명령 주체에 대한 쟁점은 '기록물 폐기중지를 명령할 수 있는 주체는 누구인가?'이다. 국제 제도 분석 결과, 한국, 영국, 호주, 뉴질랜드에서는 명령의 권한이 한 곳에 집중되어 있다. 미국은 나뉘어 있다.

이 쟁점에 대한 전문가들의 의견은 상이하였다. 첫 번째는 명령 주체를 일원화하는 것이 신속한 결정을 할 수 있으며 효율적인 제도의 이행을 도모할 수 있다는 의견이었다. 두 번째는 명령 주체가 다원화되는 것이 권한의 분산을 위해 필요하며 폐기중지의 결정과 관련 기록물 파악에 더욱 신속할 수 있다는 의견이었다.

기록물 폐기중지는 국가의 모든 공공기록물을 대상으로 폐기를 한시적으로 중단시킨다. 그러므로 국가의 기록물관리를 총괄하는 중앙기록물관리기관의 장이 명령 권한을 갖는 것이 타당하다. 하지만 중앙기록물관리기관의 장이 폐기중지를 전일적으로 결정해서는 안 된다. 영구기록물관리기관의 장은 관할 공공기관의 기록물관리에 관한 지도·감독 및 지원 권한을 가진다. 그러므로 폐기중지를 결정하는 과정에서 영구기록물관리기관의 장이 제시하는 의견이 반영될 수 있도록 해야 한다.

기록물 폐기중지의 명령 주체는 국내의 지방자치제도와 대통령기록물에 대한 권한이 분산되어 있다는 점 등을 고려하였을 때 여전히 논의되어야 할 사안이 존재한다. 하지만 먼저 기록물 폐기중지 제도의 효과적인 정착을 위해 권한을 일원화하고 이후에 권한 확대를 논의할 필요가 있다.

(3) 명령 조건

명령 조건에 대한 쟁점은 '기록물 폐기중지의 명령권자에게 전적인 결정

권한을 주는 것이 적절한가?이다. 분석 대상인 5개 국가 모두 현재 명령 조건을 상세하게 제공하지 않고 폐기중지의 명령권자가 결정할 수 있도록 한다.

명령 조건에 대한 전문가들의 의견은 근무하는 기관에 따라 상당히 다른 답변을 제시하였다. 공공기록물법 제27조의3에 규정된 조항에 대하여 구체적인 조건을 제시해야 하지만 동법 시행령에 특정 조건을 나열하는 방식은 폐기중지를 남발하는 결과를 초래할 우려가 있다는 의견도 있었다. 또한, 시민의 요구를 수렴할 수 있는 사회적 합의 절차가 제대로 마련되어 있다면 그 또한 반영해야 한다고 하였다.

기록물 폐기중지의 명령 조건은 공공기록물법 시행령에서 구체적으로 제시하여야 한다. 다만 세부적인 조건을 나열하는 것은 특정한 사안, 사건, 주제에 관련된 모든 기록물의 폐기를 중지하는 해당 제도와 부합하지 않는다. 그러므로 공공기록물법 제27조의3 제1항에서 제시한 조건에 대하여 명료하게 제시하여 명령권자의 재량권을 부여하되 제도의 목적과 부합하는 조건을 가급적 상세히 규정하는 것이 바람직하다.

진상규명 등의 사회적 요구는 반드시 명령 조건에 포함되어야 한다. 영국은 국민의 우려와 관련하여 공적 조사를 시행한다. 뉴질랜드 아카이브의 최고 아키비스트가 한 차례 내린 폐기중지 명령은 수년간 국민들이 요구한 사안에 대하여 시행한 국가적 조사를 지원하기 위한 것이다. 이처럼 사회적 요구를 반영하여 기록물 폐기중지를 내릴 수 있도록 국민의 관심사가 높은 사안에 대해 폐기중지를 내릴 수 있도록 조건을 신설하고 국가기록관리위원회 등 같은 시민이 참여하는 조직이 폐기중지의 결정 과정에 의견을 제시할 수 있도록 해야 한다. 이러한 조건으로 과거사조사와 같이 민간 차원에서 수행하지 않는 영역의 중요 기록물을 국가적인 차원에서 보존할 수 있다.

(4) 이행

기록물 폐기중지의 이행에 대한 쟁점은 다음과 같다. 기존의 기록물 폐기중지의 이행 절차가 합리적인가? 이행을 위한 고려사항은 무엇인가?

우리나라에서 기존에 채택한 ‘폐기중지의 통보-기록관 주도의 조사-관련 기록물 목록에 제출’의 이행 방식은 기록물 폐기중지의 긴급성을 반영하지 못하며, 합리적이지 못하다는 데에 전문가들이 동의하였다. 또한, 이는 기록관에 과도한 역할을 분담하여 폐기중지를 효과적으로 이행할 수 없다. 자체적인 조사 후 관련 기록물의 목록을 제출하는 방식은 폐기중지의 명령권자가 어떠한 기록물이 해당하는지를 파악하는 데 필요하지만, 기록물을 신속하게 폐기중지하는 데에 무리가 있을 수 있다. 더불어 명령 주체와 이행 주체 간의 역할이 합리적으로 분담되어 있지 않다.

영국, 호주, 뉴질랜드는 관련 기록물의 목록을 제출하는 절차는 생략하고, 폐기중지 통보 즉시 관련 기록물을 폐기중지하도록 한다. 특히 호주는 목록 및 색인과 같이 폐기중지 관련 기록을 식별할 수 있도록 하는 기관 통제 기록(agency control records)까지도 보존하도록 하여 목록을 별도로 작성하거나 제출하지 않아도 관련 기록물을 파악할 수 있도록 한다.

전문가 인터뷰 결과 합리적인 이행을 위하여 새로운 이행 방식을 도입하여야 한다는 의견과 기존 이행 방식을 유지하되 관련 기록물 조사 시에 상급기관의 업무 지원이 필요하다는 의견이 있었다. 목록 제출 절차는 관련 기록물 보유 현황을 파악하는 데에 유의미할 수 있지만, 기관의 모든 기록물을 조사하여 관련 기록물 목록을 작성하는 일은 기록관에 부담을 준다. 과중한 기록관의 역할을 분담하기 위하여 기록물 조사 시 상위기관인 영구 기록물관리기관의 전문요원이 업무를 지원해야 한다.

기록물 폐기중지 제도는 기존에 시행하였지만, 기록관리 환경에 제대로 정착하지 못해 생소할 수 있다. 그렇기에 국가의 기록물 관리를 총괄하는 중앙기록물관리기관에서 제도 전체에 대한 구체적인 지침을 제공하여야 한

다. 기록물 폐기중지는 다른 기록물 관리 업무와 달리 매우 예외적으로 운영되는 제도이므로 명확한 지침을 따르도록 해야 효과적으로 제도가 이행될 수 있다. 인터뷰에서도 제시된 수사기관, 조사위원회에 관련 기록물을 제공할 때의 방안과 같이 구체적인 내용을 포함하여야 이행하는 기관에서 효율적으로 폐기를 중지할 수 있다.

(5) 해제

폐기중지의 해제에 대한 쟁점은 ‘기록물 폐기중지의 해제 이후 관련 기록물은 어떻게 관리할 것인가?’이다. 기록물 폐기중지의 해제 이후 관련 기록물의 관리에 대한 방식은 다음의 두 가지로 나뉘었다. ① 기관에서 평가를 진행하여야 한다, ② 일괄 수집을 통해 아카이브화해야 한다.

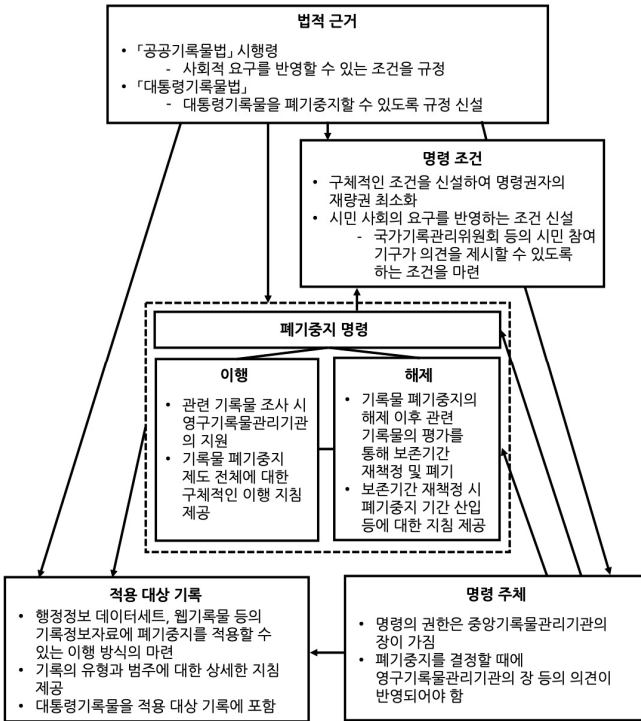
미국, 호주는 ①번의 방법을 택하고 있고, 영국은 ②번의 방식으로 해제 후 관련 기록물을 수집한다. 영국이 이러한 방식을 택하는 이유는 공적 조사를 위한 위원회가 조사가 끝난 후 해체되기 때문이다. 공적 조사가 종료되면 조사를 위해 수집했던 기록물들의 관리 주체가 사라지기 때문에 공공 기록물인 조사 관련 기록물을 TNA 또는 적절한 공공기록물관리기관이 일괄 수집하는 것이다.

우리나라는 미국, 호주와 같이 이미 해당 기관에서 평가 및 폐기를 진행하도록 하였다. 또한 해제 이후 모든 기록물을 일괄적으로 중앙기록물관리기관 혹은 지방기록물관리기관으로 이관하기 위해서는 현행 법률에 기록물 이관에 대한 새로운 조항을 신설해야 하거나 새로운 절차를 설계하여야 한다. 그렇기 때문에 기록물을 소유하고 있는 기록관에서 폐기중지에 관련된 기록이었다는 것을 고려하여 평가를 진행하고 관련이 없는 기록이 포함된 경우 가치를 평가하여 폐기를 진행한다. 그리고 평가 중 중요한 기록물로 간주할 경우 보존기간을 상향 조정하여 영구기록물관리기관으로 이관될 수 있도록 하여야 한다. 이러한 방식이 현행 법률에서 규정하는 이관 프로세

스를 따를 수 있다. 이행과 마찬가지로 해제 이후의 절차에 대해서도 명료한 지침을 제공할 수 있어야 제도가 체계적으로 운영될 수 있다.

다음의 그림은 기록물 폐기중지 제도의 영역에 따라 개선 방안을 정리한 것이다.

〈그림 2〉 국내 기록물 폐기중지 제도의 영역별 개선 방안



〈그림 2〉는 기록물 폐기중지 제도의 6가지 영역에 개선 방안을 정리하였다. 법적 근거는 영역별 개선 방안에서 법적으로 보완되어야 하는 것을 제시하였다. 국내 기록물 폐기중지 제도의 개선 방안은 다음과 같다.

첫째, 기록물 폐기중지 제도는 업무와 관련하여 생산된 모든 기록물에 적용되어야 한다. 행정정보 데이터세트 등의 기록정보자료를 폐기중지할 수 있도록 하는 이행 방안을 마련해야 한다. 또한 제도의 체계적인 이행을 위하여 명령 시에 사안과 관련된 기록물의 범위, 키워드 등을 제시하고, 대상이 되는 기록물의 유형을 상세하게 제공해야 한다. 더불어 공공기록물법이 적용되지 않는 대통령기록물도 기록물 폐기중지의 적용 대상이 될 수 있도록 대통령기록물법의 개정을 통해 기록물 폐기중지에 대한 조항을 신설하여야 한다.

둘째, 명령 권한은 공공기록물법에 규정된 것과 같이 중앙기록물관리기관의 장이 가진다. 다만 폐기중지를 결정하는 과정에서 영구기록물관리기관의 장 등이 제시하는 의견이 반영되어야 하며 권한의 확대를 추후 논의할 필요가 있다.

셋째, 공공기록물법 시행령에 기록물 폐기중지의 명령 조건을 구체적으로 제시하여 명령권자의 재량권을 최소화한다. 또한 시민사회의 요구를 반영할 수 있는 조건을 포함하고 요구를 수렴하기 위한 방법으로 국가기록관리위원회 등이 결정 과정에 참여하여 중요 사안을 논의하고 명령권자에 의견을 제시하여야 한다.

넷째, 기록물 폐기중지의 이행은 사안의 긴급성을 반영할 수 있도록 효율적인 절차를 통해 이루어져야 한다. 효과적인 이행을 위하여 관련 기록물 조사 시 영구기록물관리기관에서 업무를 지원해야 한다. 또한 제도를 체계적으로 이행할 수 있도록 기록물 조사 방법, 관련 기록물의 제공 등에 대한 전체적인 이행 절차를 구체적인 지침으로 제공해야 한다.

다섯째, 폐기중지의 해제 이후 관련된 기록물은 국가적으로 중요한 기록물이기 때문에 멸실되어서는 안 된다. 그러므로 해당 기록관에서 관련 기록물을 평가하고, 그 중요성을 고려하여 보존 기간을 재책정하여야 한다. 이러한 과정 중에 사안과 관련이 없지만 폐기중지에 포함되었던 기록물의 경우 가치에 따라 폐기하도록 해야 한다. 평가를 통해 보존기간이 상향 책

정된 기록물의 경우, 영구기록물관리기관으로 이관하여 사안에 대한 아카이브화를 할 수 있도록 해야 한다.

4. 결론

본 연구는 2020년 6월에 도입될 기록물 폐기중지 제도의 효과적인 이행을 위하여 쟁점을 분석하고, 여러 기록관리 주체의 관점을 반영한 개선 방안을 제시하였다. 국내에서 공공기록물법 개정 이전에 폐기중지가 세 차례 내려졌지만, 법적 근거가 불분명하였고 구체적인 지침의 부재로 인해 효과적으로 이행되지 못하였다.

제도의 분석을 위해 호주 NAA의 폐기중지 명령서를 근거로 제도의 구성 영역을 다음과 같이 도출하였다. ① 법적 근거, ② 적용 대상 기록, ③ 명령 주체, ④ 명령 조건, ⑤ 명령 방식, ⑥ 이행, ⑦ 해제이다. 각 영역의 구체적인 내용을 제공하여야 체계적으로 제도를 이행할 수 있다. 이를 바탕으로 한국, 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드의 기록물 폐기중지 제도를 분석·비교하였다.

제도의 국제 비교 결과와 국가기록관리 혁신 보고서를 근거로 국내 기록물 폐기중지 제도에 제기될 수 있는 쟁점 5가지를 도출하였다. ① 기록물 폐기중지의 적용 대상으로 모든 공공기록물을 포함할 수 있는가?, ② 기록물 폐기중지를 명령할 수 있는 주체는 누구인가?, ③ 기록물 폐기중지의 명령권자에게 전적인 결정권한을 주는 것이 적절한가?, ④ 국내 기록물 폐기중지 이행 절차가 합리적인가? 이행을 위한 고려사항은 무엇인가?, ⑤ 기록물 폐기중지의 해제 절차는 어떻게 설계되어야 하는가? 5가지 쟁점은 기록물 폐기중지의 명령부터 이행, 해제까지 모든 절차를 포함하였다. 도출한 쟁점에 대하여 1차 인터뷰에서 의견을 수렴하고 2차 인터뷰에서 이를 검증하였다.

제도의 국제 비교와 인터뷰를 토대로 제도의 개선방안을 영역별로 제시하였다. 첫째, 기록물 폐기중지는 기록물 유형과 관계없이 모든 공공기록물에 적용되어야 한다. 그를 위해 ① 행정정보 데이터세트, 웹기록물 등의 기록정보자료가 폐기 중지될 수 있도록 새로운 이행 방안을 마련하여야 한다. ② 특정한 기록물 유형이 누락되지 않도록 명령 시 구체적인 기록 유형과 범주 등을 제시해야 한다. ③ 대통령기록물도 폐기중지의 적용 대상 기록에 포함되도록 대통령기록물법에 이 제도를 신설해야 한다.

둘째, 폐기중지의 명령 주체는 공공기록물법에 의해 중앙기록물관리기관의 장이다. 국가의 기록물관리를 총괄하는 기관의 장이 폐기중지를 명령하는 권한을 갖는 것이 바람직하다. 다만 관할 공공기관의 기록물관리 권한을 가지는 영구기록물관리기관의 장이 폐기중지의 결정에 참여하여 의견이 반영되어야 한다.

셋째, 폐기중지의 명령 조건은 공공기록물법 시행령에서 구체적으로 규정해야 하며 시민사회의 요구를 반영할 수 있도록 조건을 신설하여야 한다.

넷째, 기록물 폐기중지의 이행 과정에서 관련 기록물의 목록을 작성할 때 상위기관인 영구기록물관리기관의 업무 지원이 필요하다. 또한, 체계적인 이행을 위해서는 구체적인 지침을 공공기관에 제시하여야 한다.

다섯째, 폐기중지 해제 후 관련 기록물은 해당 기관의 평가·폐기 절차를 거치며, 주요 기록물은 보존기간을 재책정하여 영구기록물관리기관으로 이관되어야 한다.

본 연구는 국내 기록물 폐기중지의 합리적인 이행을 위한 쟁점과 개선사안을 제언하였다. 그러나 2020.1.8.자 발표된 공공기록물법 시행령과 시행규칙은 논문을 작성한 시점상의 한계로 반영되지 못하였다. 또한 해외 제도의 구체적 사례를 제시하지 못하였고 중앙정부와 연방정부의 제도만을 분석하였다는 한계를 가진다. 더불어 기록물 폐기중지 제도만을 분석하여 각 정부의 특징, 국가별 기록관리의 특성을 충분히 반영하지 못하였다. 또한 행정기관에서 근무하는 기록관리전문가만을 대상으로 하여 헌법기록물

관리기관과 대통령기록물관리기관의 의견을 반영하지 못하여 모든 공공기관의 관점을 수렴하였다고 보기 어렵다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 선행연구가 매우 부족한 기록물 폐기중지 제도연구를 진행하였다는 점에서 의의가 있다. 더불어 이 제도의 본격적인 도입 전에 제기될 수 있는 쟁점을 분석하고 전문가 의견을 수렴하여 제도가 효과적으로 운영되도록 토대를 마련하였다. 또한 폐기중지의 영역별 개선 사안을 제시하여 제도를 체계적으로 설계하는 데 기여하였다.

〈참고문헌〉

- 공공기록물 관리에 관한 법률.
공공기록물 관리에 관한 법률 시행령(2019. 2. 26. 대통령령 제29563호)
국가기록관리 혁신 T/F. 2017. 국가기록관리 혁신 방안.
국가기록원. 2013. 과거사기록물 실태조사 관련 조치계획.
국가기록원. 2014. 과거사기록물 조사지침. 안전행정부 국가기록원.
국가기록원. 2017. 국가기록원, 5.18 민주화운동 관련 기록물 폐기 금지 조치.
국가기록원. 2018. 국가기록원, 사회적 참사 관련 기록물 폐기 금지 조치.
설문원. 2018. 공공기관의 책임성 강화를 위한 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계. 『기록학연구』, 55, 5-38.
이승억. 2014. 동시대의 기록화를 지향한 보존기록 평가선별에 관한 제언. 『기록학연구』, 42, 185-211.
이승억. 설문원. 2017. 전자기록관리정책의 재설계에 관한 연구. 『기록학연구』, 52, 5-37.
최재희. 2014. 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. 『한국기록관리학회지』, 14(4), 153-175.
행정안전부. 2018. 공공기록물 관리에 관한 법률 일부개정법률안.
행정안전부. 2018. 공공기록물 관리에 관한 법률 개정안 조문별 제·개정이유서.
현문수. 2017. 공공 기록의 처분 동결 제도 도입을 위한 연구. 『기록학연구』, (53), 261-293.
Archives Act 1983.

- Archives New Zealand. (2019). General Notice Revoking Authority to Dispose of Public Records relevant to the Royal Commission of Inquiry into Historical Abuse in State Care and in the Care of Faith-based Institutions Te Kōmihana Karauna mō ngā Tūkinō o Mua ki te Hunga i Tiakina e te Kāwanatanga i Tiakina hoki e ngā Whare o the Whakapono.
- Archives New Zealand. (n. d.). Disposal moratorium on Royal Commission records. Retrieved from <https://archives.govt.nz/publications/disposal-moratorium-royal-commission> (2019.07.05.)
- The Inquiries Act 2005.
- The Inquiry Rules 2006.
- Institute for Government. (2018). Public inquiries. Retrieved from <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/public-inquiries> (2019.06.12.)
- Merriam-Webster. (n. d.) Definition of Moratorium. Retrieved from <https://www.merriam-webster.com/dictionary/moratorium> (2019.07.05.)
- NAA. (2012). Notice of Disposal Freeze: Records related to allegations of abuse in Defence.
- NAA. (2015). Notice of disposal freeze: Records related to Cornwell-type superannuation claims.
- NAA. (n. d.). Records disposal freezes and retention notices. Retrieved from <http://www.naa.gov.au/information-management/managing-information-and-records/disposal/freezes/index.aspx> (2019.05.15.)
- NAA. (n. d.) Transferring to the Archives. Retrieved from <http://naa.gov.au/information-management/managing-information-and-records/transferring/transferring-Archives/index.aspx#section1> (2019.10.10.)
- NARA. (n. d.). Federal Records Centers Program Freeze Process Overview / FAQ. Retrieved from <https://www.archives.gov/files/frc/arcis/freeze-faq.pdf> (2019.01.21.)
- NARA. (n. d.). NARA Schedule Review and Approval Process. Retrieved from <https://www.archives.gov/records-mgmt/scheduling/nara-review> (2019.11.22.)
- Public Records Act 2005.
- Public Record Office Victoria. (2013). Implementing a Disposal Programme. State of Victoria, Australia.
- Queensland State Archives. (2010). Disposal Freeze Policy - A policy for Queensland Public Authorities.
- Queensland State Archives. (2018). Disposal freeze: records that are relevant to, or may become relevant to, an allegation of child sexual abuse. Retrieved from <https://www.forgov.qld.gov.au/disposal-freezes>

- The Sedona Conference. (2010). Glossary: E-Discovery & Digital Information Management, 3rd ed.
- TNA. (n. d.). Public inquiry guidance. Retrieved from <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/public-inquiry-guidance/> (2019.05.21.)
- USDA APHIS. (n. d.). Records Freeze FAQ. Retrieved from <https://www.aphis.usda.gov/library/records/downloads/records-freeze-faq.pdf> (2019.05.16.)
- 36 Code of Federal Regulation, § 1226 — Implementing Disposition,
- 44 U. S. Code, § 2909 - 3303a.