

기록물 보존장소 변경에 따른 제도개선 방안 공공기록물법령을 중심으로

Plan to Improve the System According to the Change of Records
Preservation Place : Focused on the Regulation for Public Records

임진수(Lim, Jin-su)*

1. 머리말
2. 보존장소 변경 현황 및 기록관 운영 실태
 - 1) 추진경과 및 변경 현황
 - 2) 기록관의 운영 실태
3. 법률적 제도 개선 방안
 - 1) 선정 기준 및 지정 절차 마련
 - 2) 복합기록관 설치 및 운영의 기반 마련
4. 맺음말

* 법무부 기록연구사(archive@korea.kr).

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

■ 기록학연구 63, 269-299, 2020, <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.63.269>

〈초록〉

2014년 11월에 개정된 공공기록물법 시행령 제30조(보존장소)로 인해 영구기록물관리기관(국가기록원)의 장이 지정한 기록물은 기록관(특수기록관)에서도 계속 보존·관리할 수 있게 되었다. 이러한 변경 조치가 이루어질 경우 해당 기록관들은 보존기간 30년 이상 기록물의 보존 대책을 마련하고, 관리에 관한 제반 업무를 추가적으로 수행하여야 하는 등 기존과는 다른 운영 및 보존관리체계를 구축하여야만 한다.

하지만 보존장소 변경에 관한 대상선정 기준(사료적 가치)이 다소 모호하고, 지정 절차가 마련되어 있지 않으며, 기록관의 변화를 지원할 수 있는 법적 근거도 부재한 사항이어서 추가 개선이 요구된다. 이에 본고에서는 국가기록원의 보존장소 변경 조치 현황과 해당 기록관들의 운영 실태를 살펴보고, 공공기록물법령을 중심으로 보완 및 개선사항들에 대하여 제안해 보고자 한다.

주제어 : 동종대량기록물, 보존장소 변경, 자체보관, 복합기록관

〈Abstract〉

It becomes possible to conserve and manage the records also which the Head of Archives(National Archives of Korea) designated at the Records Center(Special Records Center) based on the amendment of the Article 30 of the Enforcement Ordinance of the Public Records Management Act on Nov. 2014. However, the right for the decision for above is given to the National Archives of Korea and other operation and preservation management system different with existing ones such as that relevant Records Centers prepare preservation countermeasure of subject for the amendment and additionally perform all sorts of works about the management should be prepared when the amendment treatment is executed.

However, there is only the contents about the change of the preservation place is regulated in the Enforcement Ordinance of the Public Records Management Act and no legal basis to support the repositories for these change, so additional improvement is necessary.

In this paper, present condition of preservation place change of the National Archives of Korea and the operation condition of relative records centers and suggest the supplementary and improving items with the Public Records Management Act.

Keywords : Same type mass records, preservation place change, own archive, mixed records center

1. 머리말

2020년은 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정구현과 더불어 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 목적으로 하는 『공공기록물 관리에 관한 법률』¹⁾(이하 공공기록물법이라 칭함)이 시행된 지 20년을 맞이하는 해이다.

공공기록물법 시행 이후 현재까지 법률은 총 10회에 걸쳐 개정²⁾이 이루어졌고, 시행령(대통령령)은 39회, 시행규칙(행정안전부령)은 15회에 걸쳐 변화되는 등 행정 및 기록관리 환경을 반영하고자 노력하였고, 보다 효율적인 운영 및 관리를 위한 법률적인 정비가 지속적으로 이루어져 왔다.

공공기록물법령이 이렇듯 많은 개정 과정을 거쳐 왔지만 전자적 패러다임 전환에 따른 전자기록관리체계 구축과 더불어 기록물관리기관 체계 및 기능의 재정립 등을 위해 전부개정이 이루어졌던 2007년의 기록관리체계와 운영 방식의 큰 틀은 현재까지 유지되고 있다고 할 수 있다.

특히, 기록물관리기관의 체계³⁾ 및 각 기관의 역할은 전부개정 시 재정립된 상태 그대로 운영되고 있고, 기록물 생산부터 폐기에 이르기까지의 제반 업무처리 절차에 있어서는 일부 변화된 사항도 있었으나 각 기록물관리 기관의 역할 및 관리 체계의 범주 내에서 이루어졌다고 할 수 있다.

하지만 2014년 11월에 개정된 공공기록물법 시행령 제30조의 ‘보존장소’에 관한 사항은 보존기간 30년 이상 장기보존대상 기록물의 보존관리체계에

1) 공공기록물법은 제정(1999년 1월)·시행(2000년 1월) 당시에는 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」이라는 명칭이었으나, 2007년 전부개정으로 인하여 「공공기록물 관리에 관한 법률」로 명칭이 변경되었다.

2) 동 개정은 전부개정, 일부개정, 타법개정(다른 법률에 따라 해당 법률도 개정되는 것을 말하는 것으로 예를 들어 정부조직법이 개정될 경우 부처 명칭이 모두 바뀌므로 불가피하게 개정해야 하는 경우)을 포함한 횟수를 말한다. 단, 공공기록물법 개정 내역 중 2019년 12월에 개정된 사항은 시행일이 2020년 6월 4일임에 따라 제외하였다.

3) 전부개정 당시에는 기록물관리기관이 중앙기록물관리기관, 헌법기관기록물관리기관, 지방기록물관리기관, 대통령기록관, 기록관, 특수기록관으로 총 6가지 유형으로 분류되었으나, 『대통령기록물관리에 관한 법률』이 별도 제정(2007년 4월)됨에 따라 공공기록물법 상에는 2007년 7월부터 삭제되었다.

큰 변화를 불러일으키는 것으로 해당 조항 개정 시 기록관의 업무수행 범위 및 시설·장비 기준 등에 대한 조정도 함께 이루어져야 하는 사안임에도 현재까지 이에 대한 후속조치가 이루어지지 않고 있다.

본고에서 논해보고자 하는 ‘보존장소’의 개정 내용을 살펴보면 개정 이전에는 생산기관의 필요에 의해 장기적으로 활용이 요구되는 ‘비치기록물’⁴⁾에 한정되던 보존장소 변경 대상이 ‘사료적 가치에 따라 영구기록물관리기관의 장이 지정하는 기록물’로 바뀐 것으로 그 대상의 범위가 대폭 확장되었으며, 보존장소 변경대상 기록물의 선정 주체가 생산기관 또는 기록관⁵⁾에서 영구기록물관리기관으로 옮겨짐을 확인할 수 있다.

즉, 개정 이전에는 기록물의 활용도가 높아 영구기록물관리기관으로의 이관이 곤란한 기록물에 한하여 비치기록물로 지정하고, 영구기록물관리기관과 협의를 통해 생산기관 또는 기록관에서 계속 보존·활용 할 수 있게 법률적 뒷받침이 되었던 규정이 영구기록물관리기관의 장이 사료적 가치 여부를 판단하여 기록관에서 기록물 보존하도록 조치할 수 있는 규정으로 탈바꿈된 것이다.

그렇다면 이와 같은 보존장소 변경 규정에 따라 국가기록원으로 이관하던 기록물을 기록관에서 자체 보관해야 할 경우 기록관은 어떻게 대처해야 할까? 우선, 기록물을 장기간 보존·관리할 수 있는 인프라를 구축하여야 할 것이고, 장기 보존과 관련된 업무를 추가적으로 수행해야 하며, 이를 운영할 전문 인력도 충원하는 등 다각적인 분야에 걸쳐 현재까지 운영되던 기록관의 인프라 및 업무프로세스에 크고 작은 변화를 도모해야 할 것이다.

하지만 현행 공공기록물법령 상으로는 보존장소 변경 지정 시 해당 기록물을 기록관에서 보존해야 한다고만 규정되어 있을 뿐 보존장소가 변경됨에 따라 기록관이 시설·장비 기준을 달리 적용해야 한다거나, 기록관의 기능 및 업무가

4) 카드, 도면, 대장과 같이 주로 사람 또는 물품에 관한 사항의 관리나 확인 때문에 수시로 사용되고 처리과에서 계속하여 비치·활용하여야 하는 기록물로 활용이 종료되면 이관하여야 한다.

5) 본고에 표기되는 기록관은 특수기록관까지도 포함되는 것으로 별도 표기하는 부분을 제외하고는 ‘기록관’으로 통칭하고자 한다.

추가 또는 확장해야 한다는 등 도모해야할 변화를 뒷받침 해줄 수 있는 법적 근거가 부재한 상황이어서 기록관이 이러한 변화를 관철시키기에는 매우 어려운 상황에 직면해 있다고 할 수 있다.

또한 대상기록물의 선정 및 보존장소 변경 권한이 모두 국가기록원에 부여된 만큼 대상 선정과 변경 결과에 대한 신뢰성이 담보되어야 하나, '사료적 가치'에 대한 구체적 판단 기준이나 지정과 관련된 객관적 처리절차 역시도 마련되어 있지 않은 상태여서 새로운 보존관리체계를 구축하여야만 하는 기록관의 입장에서는 국가기록원의 보존장소 변경 결정을 적극 수용하기란 어렵다고 할 수 있다.

이렇듯 기록물의 보존장소 변경에 관한 사항은 단순히 물리적인 장소 변경의 문제로만 국한 지을 수 없고, 기록물의 보존관리체계와 기록관의 역할 변화 까지도 고려해야 하는 중요한 사항으로 인식하여야 하는 것으로 보존장소 변경 제도의 원활한 운영과 그와 관련된 기록관의 보존관리 및 운영체계의 확립을 위해서는 현행 공공기록물법령의 조속한 재정비가 필요 하다는 것이 필자의 생각이다.

이에 본고에서는 공공기록물법 시행령 제30조를 근거로 국가기록원이 보존장소를 변경한 현황과 해당 기록관들의 운영 실태를 살펴보고 법률적으로 보완 및 개선되어야 하는 사항들에 대하여 제안해보고자 한다.

2. 보존장소 변경 현황 및 기록관의 운영실태

1) 추진 경과 및 변경 현황

2015년 4월 중앙기록물관리기관이자 중앙행정기관⁶⁾ 등의 영구기록물관리기관인 국가기록원은 기록물 이관에 따른 보존 부담 증가 등으로 인하여

6) 중앙행정기관은 국가의 행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로 2015년 당시 총 50개 기관(17부, 5처, 16청, 6실, 5위원회, 2원)으로 구성되어 있었다.

법무부, 국토교통부, 대검찰청, 국세청, 특허청 총 5개 기관에서 생산되는 특정 기록물을 동종(同種)·대량기록물로 분류하고, 보존가치 분석을 통해 이관 보류 및 보존장소 변경 조치를 시행하였다.

여기서 말하는 동종대량기록물은 동일한 성격의 업무 하에서 동일한 유형으로 대량 생산되는 기록물을 말하는 것으로 국가기록원은 해당 기록물의 보유현황(국가기록원 및 기록관 포함)과 역사적·증빙적·행정적 가치 및 법률상 존속 필요기간 등을 분석하여 총 33개의 동종대량기록물을 분류·선정하였다.

(표 1) 동종대량기록물 유형 분류⁷⁾

카테고리	생산 기관	기록물 계열	기록물 유형
공공질서	법무부	출입국관리	등록외국인보관철
			입국, 체류 등 허가대장
			출입국사건철
			사증발급철
			국적상실, 회복, 귀화
공공질서	법무부	보호활동	보호관찰카드
	지방교정청	수용관리	수용기록부
			소년부
	대검찰청	재판서관리	형사판결원본
			약식명령
		일반형사 사건관리	형사사건기록
			형사사건부
		기록보존부	
형집행관리	집행원부		
경제일반/재경	(지방)국세청	국유재산관리	국유재산매각, 대부
			귀속재산매수
		법인제세업무	법인설립(전출입)신고
		사업지등록(정정)신청	
		징세세납처분	세무조사
		(재산제세업무)	상속 및 증여세
소비제세업무	주류제조면허		
(각종제세업무)	질의회신		

7) 국가기록원, 2015. 「동종대량기록물 관리 해외사례 정책세미나 자료집」, 대전국가기록원

지식/정보	특허청	특허	발명특허
		실용등록	실용신안
		디자인등록	디자인등록(의장, 미장)
		상표등록	상표등록, 갱신, 거절
		심판기록	심결문
산업/교통	지방 국토관리청	건설정책	(하천) 적용
			실시계획승인서
			용지보상관계철
			건설공사준공
	중앙토지수용위원회	재결	수의신청
			수용재결

국가기록원은 약 4개월⁸⁾에 걸쳐 원내 확대간부회의와 관련부서 협의, 내·외부 전문가 회의 및 생산기관, 관할 기록관 등과의 업무 협의를 진행하는 등 이들 동종대량기록물의 이관으로 야기된 보존·관리의 부담을 감소시키고, 보다 효율적인 관리 방안을 마련하기 위한 논의를 활발히 진행하였다.

그 결과 위 33개 유형의 동종대량기록물 중에 사료적 가치가 있거나 국민의 재산·신분과 관련된 기록물은 가급적 국가기록원 이관대상으로 분류하되 역사적 가치판단 및 관리상황을 고려하여 ‘즉시 이관’ 또는 ‘서고 확장⁹⁾ 후 이관’하는 것으로 동종대량기록물에 대한 이관 기준을 마련하게 되었다.

또한 이들 기록물이 지니고 있는 행정적 가치와 증빙적 가치가 높다고 할지라도 사료적인 가치가 다소 낮은 것으로 판단되는 경우에는 국가기록원 이관대상에서 제외하고, 부처 기록관에서 자체 보관하는 것으로 보존장소 변경에 관한 기준도 마련하였다.

- 8) 국가기록원의 「동종대량기록물 관리 해외사례 정책세미나 자료집」에 따르면 2015년 2월 부터 동종대량 기록물 관련 개선방안 마련 준비를 시작으로 개선방안(1차안) 마련 및 원내 확대간부회의 검토(2015.04.02.), 동종대량기록물 생산기관간 1차 업무협의회 개최 (2015.04.21.), 원내 관련 부서 협의(2015.04.27.), 원내 전문가 회의(2015.05.14.), 분야별 외부전문가회의 개최 및 생산기관간 2차 업무협의회를 개최(2015.06.19.)하였다고 밝히고 있다.
- 9) 국가기록원의 「동종대량기록물 관리 해외사례 정책세미나 자료집」에 따르면 2015년 기준으로 국가기록원의 잔여 수용가능량은 약 140만권으로 매년 30~40만권 이관 시 약 4년 후면 만고가 전망되어 보존서고 신축이 필요하다고 밝히고 있다.

이렇게 동종대량기록물의 이관 및 보존장소 변경 기준을 마련한 국가 기록원은 33종의 기록물이 지닌 역사적, 증빙적, 행정적 가치를 분석하고, 각 가치별로 평가등급을 부여하여 이관 방식 및 보존장소를 분류한 뒤 공공기록물법 시행령 제30조를 근거로 보존장소 변경 조치를 시행하게 된 것이다.

〈표 2〉 기록물 유형별 보존가치 분석 결과¹⁰⁾

생산 기관	기록물 유형	가치 평가			
		역사	증빙	행정	보존장소
법무부	등록외국인보관철	중	중	중	기관
	입국, 체류 등 허가대장	중하	중	중	기관
	출입국사건철	중상	중	중	국가기록원(장기)
	시증발급철	중하	중	중	기관
	국적상실, 회복, 귀화	중	중	중상	국가기록원(장기)
	보호관찰카드	하	중	중	기관
	소년부	하	중	중	기관
지방교정청	수용기록부	중상	상	상	국가기록원(장기)
대검찰청	형사판결원본	중상	상	상	국가기록원(즉시)
	약식명령	중	중	중	기관
	형사사건기록	중상	상	상	국가기록원(즉시)
	형사사건부	하	중	중	기관
	기록보존부	하	중하	중	기관
	집행원부	하	중하	하	기관
(지방)국세청	국유재산매각, 대부	중	상	중상	국가기록원(장기)
	귀속재산매수	상	상	상	국가기록원(즉시)
	법인설립(전출입)신고	중하	중	중	기관
	사업자등록(정정)신청	하	중	중	기관
	세무조사	중상	중	중	국가기록원(장기)
	상속 및 증여세	중	중	중	기관
	주류제조면허	하	중하	중하	기관
	질의회신	중상	중	중상	국가기록원(즉시)

10) 국가기록원의 동종대량기록물 관리 해외사례 정책세미나 자료집에 수록된 5개 기관의 보존가치 분석 결과를 하나로 정리하였다.

특허청	발명특허	중상	상	상	국가기록원(장기)
	실용신안	중	중상	중상	국가기록원(장기)
	디자인등록(의장, 미장)	하	상	중	기관
	상표등록, 갱신, 거절	하	상	중	기관
	심결문	중상	상	상	국가기록원(즉시)
지방 국토관리청	(하천) 점용	중하	중	중	기관
	실시계획승인서	중	중상	중상	국가기록원(장기)
	용지보상관계철	중하	상	중	기관
	건설공사준공	중하	중상	중상	기관
	이의신청	중하	중상	중	국가기록원(장기)
중앙토지수용위원회	수용재결	중상	상	상	국가기록원(즉시)

하지만 국가기록원의 가치별 평가등급과 보존장소를 상호 비교해 보았을 때 공공기록물법 시행령 제30조의 ‘사료적 가치가 높지 아니하다고’ 규정한 보존장소 변경 대상의 범위와 국가기록원이 제시했던 이관 및 보존장소 변경 기준을 적절하게 반영한 것인지에 대한 의구심을 자아낸다.

즉, 공공기록물법령 상에서는 보존장소 변경대상을 ‘사료적 가치가 높지 아니한’ 이라고 정의하고 있고, 국가기록원에서 수립한 이관 및 보존장소 변경의 기준도 ‘행정적 가치와 증빙적 가치가 높다고 할지라도 사료적인 가치가 다소 낮은 것’을 이관대상에서 제외하고, 기록관 자체보관으로 분류하고 있는 것으로 보아 보존장소의 변경 기준은 사료(史料)¹¹⁾ 즉, 역사적 가치에 중점을 두고 있음을 짐작할 수 있다.

그러나 역사적 가치의 평가 등급과 보존장소를 상호 비교해 보면 같은 ‘중’ 등급이더라도 보존장소가 국가기록원과 기록관으로 나뉘는 경우도 있었고, ‘중하’ 등급이더라도 보존장소를 국가기록원으로 분류한 기록물(이의신청)도 있는 것으로 보아 역사적 가치에 중점을 두고 보존장소를 분류한 것만은 아니라는 것을 알 수 있다.

11) 사료(史料)의 사전적 의미는 역사적 자료의 준말로써 역사를 고찰하는데 있어서 단서가 되는 모든 자료이다.

〈표 3〉 역사적 가치평가 등급에 따른 보존장소 분류 내역

역사적 가치 평가등급		보존장소	
		국가기록원	기록관
상	1	1	-
중상	9	9	-
중	7	4	3
중하	7	1	6
하	9	-	9
합계	33	15	18

특히, 역사적 가치 ‘중’ 등급에 해당되는 기록물 중 증빙적·행정적 가치가 ‘상’ 또는 ‘중상’ 등급이 포함된 기록물(4종: 국적상실, 국유재산매각, 실용신안, 실시계획승인서)은 보존장소가 ‘국가기록원’으로 분류되어 있는 반면 ‘기록관’으로 분류된 기록물(3종: 등록외국인보관철, 약식명령, 상속 및 증여세)은 증빙적·행정적 가치가 모두 ‘중’등급으로 책정되어 있는 것으로 보아 역사적 가치 외에 증빙적·행정적 가치평가 결과도 보존장소를 분류하는데 영향을 미친 것을 확인할 수 있다.

또한 역사적 가치가 ‘중하’ 등급임에도 보존장소를 국가기록원으로 분류한 지방 국토관리청의 ‘이의신청’ 기록물은 ‘수용재결’(역사적 가치가 ‘중상’으로 보존장소가 국가기록원으로 분류된 기록물)과 연계되는 기록물이라는 이유로 보존장소를 국가기록원으로 분류한 것이라고 밝히고 있어 업무의 연속성 내지 기록물의 맥락적 특성까지도 보존장소를 분류함에 고려되었음을 알 수 있다.

물론 이렇게 역사적 가치 외에 증빙적·행정적 가치와 기록물의 맥락적 특성 등을 종합적으로 고려하여 보존장소를 분류한 것이 잘못된 방법은 아니나 공공기록물법령 및 국가기록원의 기준과는 달리 보존장소를 분류함에 있어 매우 폭 넓은 검토가 이루어지고, Case by Case 형식으로 기록물의 보존장소를 달리 분류하고 있음에 따라 보다 구체적이고도 명확한 기준을 마련 및 적용하여 결과의 타당성을 확보할 필요성이 있다고 여겨진다.

더불어 보존가치 평가 시 준용한 것으로 보이는 「기록물평가 및 폐기절차 제2부」(공공표준, NAK 5-2:2012<v1.1.>)상의 평가기준 및 고려사항 역시도 다소 일반론적이고 추상적인 내용으로 제시되고 있어 이 역시도 생산기관의 특수성이 반영되고, 단위과제¹²⁾별로 생산되는 기록물의 고유성까지도 가치 평가 시 추가 검토할 필요성이 있다고 판단된다.

〈표 4〉 보존가치 평가 기준¹³⁾

평가 기준	고려 사항
역사적 가치	1. 기록문화 유산으로 보존할 만한 역사적·사회적·문화적·학술적 가치를 갖고 있는지 여부 2. 대상기록의 유일성, 신뢰성, 접근성, 확산성, 시간의 범위 3. 국민적 관심 사항인 주요 통계 및 사건·사고, 문화재와의 관련 여부
증거적 가치	1. 대상기록에 포함된 정보가 공공기관의 주요 정책 결정 또는 업무수행 과정에 대한 증거를 제공하는지 여부 2. 국가의 재산 또는 국민의 신분·재산이 관련되었는지 여부
행정적 가치	1. 국가예산 집행과 관련한 주요 사항 및 예산편성 및 정부결산과 관련되었는지 여부 2. 연도별 업무계획 및 추진과정과 결과에 관련된 기록물인지 여부

또한 앞서 살펴본 33개의 동종대량기록물 유형 중 역사적·증빙적·행정적 가치가 모두 '상' 등급으로 부여된 국세청 소관의 '귀속재산매수'¹⁴⁾ 기록물이 나머지 30개 유형의 기록물에 비하여 국가적 보존가치가 월등히 높다고 등급을 부여한 것 또한 상당한 논란¹⁵⁾을 야기 시킬 수 있음에 따라 가치평가

- 12) 국가기록원. 기록물 평가·폐기 절차 제1부:기록관용(NAK 5-1:2015) 상에서 기록관에서 평가 시에는 단위과제별 보존기간 및 관계법령에서 정한 보존기간과 행정적·역사적 가치(공공기록물법 시행령 별표1의 보존기간 책정기준), 활용 가치를 판단하도록 되어 있다.
- 13) 국가기록원. 기록물 평가·폐기 절차 제2부 : 영구기록물관리기관용(NAK 5-2:2012)
- 14) 국가기록원의 동종대량기록물 관리 해외사례 정책세미나 자료집에 따르면 귀속재산 매수기록물은 일제시기 일본정부 소유 재산을 미군정을 거쳐, 정부수립 후 인수인계한 귀속재산에 관한 기록을 말한다.
- 15) 예를 들어 국가 주요 인사의 형사사건기록 또는 판결원본이나, 새로운 산업을 창출하고 국가적 발전을 가져올 수 있는 기술 등에 대한 발명특허 기록의 경우도 후대에는 역사적 활용도가 매우 높을 수 있는 것으로 기록물에 내재된 가치를 현 단계에서 '상, 중, 하'로 결정짓는 것은 적절치 않은 것으로 등급부여에 대한 적정성 논란이 있을 수 있다.

결과를 도출하는 과정의 객관성 및 공정성을 확보할 필요성이 있어 보인다. 이를 위해 생산기관과 관할 기록관, 국가기록원 및 외부 전문가들로 구성된 심의회 내지 협의회를 운영토록 하여 보다 합리적인 가치평가 결과를 도출하도록 하는 것도 하나의 방법이 될 것이라 판단된다.

2) 기록관의 운영 실태

국가기록원이 분류한 33종의 동종대량기록물 중 기록관으로 보존장소가 변경된 기록물은 18개, 국가기록원 보존대상이나 보존서고 추가 확보 후에야 이관이 가능한 기록물은 9개, 동종대량기록물에는 해당되지만 전과 동일하게 국가기록원으로 즉시 이관대상이 되는 기록물은 6개로 구분되어 있다.

〈표 5〉 보존장소별 동종대량기록물의 유형

보존장소	개수	기록물 유형
기록관	18	등록외국인보관철, 입국·체류 등 허가대장, 사증발급철, 보호관찰카드, 소년부, 약식명령, 형사사건부, 기록보존부, 집행원부, 법인설립(전출입)신고, 사업자등록(정정)신청, 상속 및 증여세, 주류제조면허, 디자인등록(의장, 미장), 상표등록·갱신·거철, (하천)점용, 용지보상관계철, 건설공사준공
국가기록원 (장기)	9	출입국사건철, 국적상실·회복·귀화, 수용기록부, 국유재산매각·대부, 세무조사, 발명특허, 실용신안, 실시계획승인서, 이의신청
국가기록원 (즉시)	6	형사판결원본, 형사사건기록, 귀속재산매수, 질의회신, 심결문, 수용재결

국가기록원으로 즉시 이관대상이 되는 기록물을 제외하면 기록관에서 자체보관 하거나, 이관 보류로 장기간 기록관에서 보존·관리해야 하는 기록물은 총 27개 유형으로 동종대량기록물의 대부분이 해당된다고 할 수 있다.

〈표 6〉 기관별 기록관 보존 및 이관(장기)대상 기록물 유형

생산 기관	보존장소	개수	기록물 유형
법무부 (지방교정청)	기록관	5	등록외국인철, 입국·체류 등 허가대장, 사증발급철, 보호관찰카드, 소년부
	국가기록원(장기)	3	출입국사건철, 국적상실·회복·귀화, 수용기록부
대검찰청	기록관	4	약식명령, 형사사건부, 기록보존부, 집행원부
국세청	기록관	4	법인설립(전출입)신고, 사업자등록(정정)신청, 상속 및 증여세, 주류제조면허
	국가기록원(장기)	2	국유재산매각·대부, 세무조사
특허청	기록관	2	디자인등록(의장, 미장), 상표등록·갱신·거절
	국가기록원(장기)	2	발명특허, 실용신안
지방 국토관리청	기록관	3	(하천)점용, 용지보상관계철, 건설공사준공
	국가기록원(장기)	2	실시계획승인서, 이의신청

그렇다면 현재 위 5개 기관의 기록관에서는 이들 기록물에 대한 보존·관리를 위해 무엇을 추진하고 있을까? 먼저, 대검찰청의 경우에는 검찰 기록물의 안전하고 효율적인 기록보존공간을 확보하고, 독자적 보존 관리체계 구축을 위해 특수기록관 건립을 2012년부터 추진한 바 있고, 2018년 11월에 ‘국가형사사법 기록관’이라는 명칭으로 개관하여 보존장소가 변경된 기록물을 보존·관리할 수 있는 물적·인적 인프라를 구축을 완료한 상태라고 할 수 있다.

하지만 대검찰청의 경우에는 법무부(지방교정청), 국토교통부(지방국토관리청), 국세청, 특허청과는 다르게 특수기록관¹⁶⁾ 설치대상 기관으로 일반기록관과는 달리 최대 30년까지 기록물을 보존·관리할 수 있고, 그에 맞춰 시설·장비 기준도 기록관보다는 확장된 형태로 제시되어 있는 현행 공공기록물법령으로 인하여 별도의 기록관 건립을 추진할 수 있었던 명분 내지 특수성이 있었고, 그에 따라 국가기록원의 동종대량기록물 분류 및 보존장소를 변경조치에도 적절히 대응할 수 있었지만, 기록물 생산 후 10년이 경과하면 국가기록원으로 이관¹⁷⁾해야 했던 일반기록관의 상황은 다르다고 할 수 있다.

16) 대검찰청은 공공기록물법 제14조와 시행령 제11조에 따른 특수기록관 설치대상 기관으로 공공기록물법 제19조 및 시행령 제40조와 제60조에 따라 기록관에서 최대 30년간 기록물을 보존·관리할 수 있고 그에 따른 보존시설 및 장비를 갖추 수 있도록 제도화 되어 있다.

〈표 7〉 기관별 자체보관 지정에 따른 대책 방안¹⁸⁾

생산 기관	자체보관 대책 방안
대검찰청	-특수기록관(국가형사사법기록관) 건립 완료(2018년 11월) -기록관 운영 인력 15명 증원 및 배치 -2019년 현재 인력 추가 증원 요구 예정
법무부 (지방교정청)	-법무부 기록관 건립계획 수립(2015년 5월) -2019년 12월 현재 기본설계 및 실시설계 완료 -2020년 기록관(18,031㎡) 착공 예정('22년 완공 목표)
국토교통부 (지방국토관리청)	-동종대량기록물은 지방국토관리청 기록관(5개)에서 분산 보존·관리 -국가기록원과 협의를 통해 일부 이관 추진 -통합 보존할 수 있는 보존서고 추가 확보 검토 중
국세청 (지방국세청)	-동종대량기록물은 지방국세청 기록관(7개)에서 분산 보존·관리 -보존기간 30년 기록물에 대한 전자적 관리 및 비전자 폐기방안 검토 등
특허청	-특허법 개정을 통해 전자문서화 추진 -현재 기 생산된 동종대량기록물은 산하기관 내 별도 보존·관리 -국가기록원으로 이관 재계 협의 예정 등

필자가 재직하고 있는 법무부의 경우에는 국가기록원의 이관보류 및 보존 장소 변경 조치, 보존공간 부족 등을 근거로 별도의 기록관 건립 계획을 2015년 5월에 수립하였고, 다년간에 걸쳐 신축부지 마련, 청사수급계획 반영 및 신축 예산 확보 등의 과정을 거쳐 2019년 12월 현재 설계용역사업(기본 및 실시설계)이 진행되고 있으며, 기획재정부와 총사업비 조정협의를 완료되는 시점에 착공(2020년)이 진행될 예정에 있다.

법무부 기록관의 완공 시점은 2022년으로 개관 후에는 현재 각 기록관¹⁹⁾ 및 소속기관에 분산 보관하고 있는 기록물을 이관 받아 보존·관리함과 동시에

- 17) 통상적으로는 공공기록물법 제19조 및 시행령 40조에 따라 이관해야 하지만, 부득이한 사유로 일정기간 연기가 필요한 경우는 이관예정 1개월 이전에 영구기록물관리기관의 승인을 받아야 한다.
- 18) 기관별 방안은 필자가 각 부처 기록관 담당자를 대상으로 인터뷰(2019. 11월)한 결과를 정리한 것이다.
- 19) 현재 법무부 산하 지방교정청 기록관 소관의 기록물에 대하여는 위탁보존은 가능하다는 국가기록원의 의견에 따라 법무부 기록관이 완공되면 지방교정청 기록물도 이관 받아 보존·관리할 예정에 있다.

보존매체 수락을 통한 원본 폐기 등의 방법을 통해 자체 보관해야 하는 기록물의 보유량을 감소시키는 것을 계획하고 있다.

국토교통부는 국가기록원과의 동종대량기록물 관리방안 업무협의 시 법무부와 마찬가지로 별도 기록관을 건립하거나, 보존서고를 추가 확보하는 등의 방식으로 기록관에서 동종대량기록물을 자체 보존·관리하는 방안을 구상하였고, 이를 기록관에서 원활히 추진할 수 있도록 법적·제도적 장치를 마련해 줄 것을 국가기록원에 요청하였다.

하지만 이에 대한 후속조치가 이루어지지 않자 지방 국토관리청으로 하여금 보존서고 공간을 추가 확충하게 하고, 그 중 일부 기록물은 국가기록원과 협의를 통해 이관을 진행하였다.

하지만 국가기록원으로 이관한 기록물의 양은 극히 소량이었고, 매년 동종대량기록물은 생산 및 누적됨에 따라 이들 기록물에 대한 보존 및 관리 대책 마련의 과제는 항상 기록관이 안고 있는 상황이어서, 근본적 해결을 위한 대규모 보존서고의 확보 내지 임대 등 다각적인 방법으로 대응 방안을 마련하기 위한 고민이 현재까지 이어지고 있는 상황이다.

국세청과 특허청의 경우에는 별도의 기록관 건립을 모색하기 보다는 동종대량기록물이 생산되는 업무에 대한 개선(전자문서화) 및 관련 법 개정을 통해 동종대량기록물의 생산량을 점차 줄여가는 방식으로 자체보관 지정 조치에 대응하고 있다.

특히, 특허청은 『특허법』 제28조의3(전자문서에 의한 특허에 관한 절차의 수행), 4(전자문서 이용신고 및 전자서명)와 『시행규칙』 제9조의 4(전자문서의 제출 등)에 따라서 특허에 관한 절차에서 생산되는 기록물을 가급적 전자화하고, 정보통신망을 이용하여 제출 및 이동식 저장장치 등 전자적 기록매체에 수록하여 제출한 것도 전자문서로서의 효력을 인정하는 것으로 법령을 개정²⁰⁾함으로써 비전자기록물의 생산량이 감소되도록 조치하였다. 동 법령 개정 이후 기록관에서도

20) 공공기록물법 제8조(다른 법률과의 관계)에 따라서 기록물관리에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우는 공공기록물법보다 다른 법률 규정을 우선 적용할 수 있다.

수용 가능한 정도로 해당 기록물의 생산량이 감소되어 기 생산되었던 기록물의 보존·관리 대책²¹⁾만 강구하면 되는 상황이어서 장기적으로는 국가기록원으로 해당 기록물들을 다시 이관할 수 있게 협의를 지속적으로 추진해 나갈 예정에 있다.

국세청의 경우에도 이관보류 및 보존장소 변경으로 분류된 대부분의 기록물이 본부와 지방 국세청(7개)에 분산되어 보관되고 있는 상황으로, 당장의 보존 공간 부족 문제는 발생하지 않고 있음에 따라서 당분간은 현재와 같이 분산 보존·관리를 유지하되, 장기적으로는 보존매체 수록을 통한 원본 폐기 및 업무 개선을 통한 전자문서화 방안 등을 모색하고 있는 실정이다.

이처럼 동종대량기록물 생산기관으로 분류되고, 이관 보류 및 보존장소 변경이 결정된 기록관들의 대응 방향은 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

첫 번째는 기록관 자체적으로 보존 인프라 구축을 통해 보존장소 변경 결정된 기록물을 계속 보존·관리함과 동시에 이를 계기로 기록관의 역량을 발전 및 강화시키고자 하는 것이다.

이는 당면한 보존장소 변경의 문제를 해결을 위한 가장 현실적인 방법 중에 하나이기도 하지만 공공기록물법 시행 이후 각 부처별로 전문 인력이 배치되고 기록관을 설치·운영한 지 근 15년이 지났음에도 여러 가지 제약들로 1인 운영체제에 갇혀 있는 기록관의 모습에서 탈피하고, 보다 발전적인 체계를 갖춰 효율적으로 기록관을 운영해 보고자 하는 강한 의지가 반영된 것이라고 필자는 생각한다.

요컨대 현재 공공기록물법에서 제시하고 있는 기록물관리기관의 시설·장비 기준이나 전문 인력의 배치 요건에 따라 기록관의 내·외부의 모습을 실현시키기 위해서는 수많은 심의와 협의 과정²²⁾을 거쳐야 하고, 오랜 기간²³⁾이

21) 현재는 특허청 산하기관 내에 보존 공간을 확보하여 해당 기록물을 보존·관리하고 있다.

22) 물적·인적 인프라 구축을 위해서는 행정안전부(청사관리본부), 기획재정부, 조달청, 자자체(건축허가 등), 국회 등 조직(정원), 청사 및 예산 등을 총괄·운영하는 여러 기관과 협의 및 심의과정을 거쳐야 한다.

소요되는 만큼 국가기록원의 보존장소 변경 결정을 수용하고, 기록관 건립을 추진한다는 것은 이러한 과정을 감내해서라도 새로운 변화를 도모하고자 하는 굳은 의지가 담겨 있음을 엿볼 수 있기 때문이다.

하지만 공공기록물법령 상에서 정의된 기록관과 보존장소 변경이 지정된 기록관은 보존시설·장비뿐만 아니라 보존·관리업무 범위가 달라져야 함에도 불구하고 이를 뒷받침해 줄 수 있는 법적인 근거가 현재 부재한 상황이어서 기록관 건립 및 운영에 필요한 예산과 조직(정원) 등을 총괄하는 기관과의 협의 및 심의 시 매우 불리한 상황에 처해 있다고 할 수 있다.

특히, 조직 및 정원확보의 경우 국정과제, 법령 제·개정 사항 및 시설·장비 도입, 국민접점 현장서비스에 필요한 필수 인력에 대하여 우선 검토를 하도록 정부조직관리지침에서 규정하고 있어 변화가 요구되는 기록관의 역할 내지 기능이 법적으로 규정²⁴⁾되지 않은 상태에서는 검토 우선순위에서 뒤처지거나 제외될 수밖에 없다.

이에 국가기록원에서는 이러한 제반 상황을 파악하여 기록관으로 하여금 기록물을 자체보관 하도록 보존장소를 변경하기 이전에 이를 지원해줄 수 있는 법적 기반도 함께 마련해줘야 할 것이며, 이러한 제도적 후속조치는 필수불가결한 요소임이 분명함에 따라 그저 계획²⁵⁾ 구상으로만 그쳐서는 안 되며 반드시 실행 및 완결시켜야 할 것이다.

두 번째는 동종대량기록물이 생산되는 업무 프로세스 분석을 통해 전자

23) 대검찰청에서 특수기록관 건립계획을 수립하고 관계기관 협의 및 공사 등을 거쳐 국가 형사사법기록관 준공에 이르기까지 약 6년이라는 기간이 소요되었고, 법무부의 경우도 예정대로 '22년에 준공을 하게 된다면 약 7년이라는 기간이 소요되는 것이다.

24) 법무부 기록관의 경우 '16년부터 기록관 건립 추진을 위한 전담인력 및 기록관 운영 인력 증원에 관하여 행정안전부와 협의를 진행하고 있으나, 확장이 필요한 기록관의 기능(추가 수행업무)이 불분명하고, 건립이 진행 중이나 원공 시점이 '22년임에 따라 시급성이 다소 부족하다는 사유 등으로 현재까지 반영되지 않고 있다.

25) 국가기록원의 동종대량기록물 관리방안 상에는 기록관의 보존기능 강화를 위한 제도개선 방안으로 상급기관에서 별도 서고 마련하여 집중 관리하도록 하고, 별도의 보존시설·장비를 구축할 수 있는 근거(특수기록관에 준하도록)를 마련하는 것으로 방향은 잡았으나 실행(법 개정)은 이루어내지 못했다.

문서²⁶⁾화함으로서 비전자기록물의 생산량을 감소시키고, 기 생산된 기록물은 보존매체 수락을 통한 폐기로 보유량을 감소시키는 것이다.

즉, 해당 업무를 전자적인 방식으로든 원활히 처리 및 운영될 수 있게 최적의 행정정보시스템²⁷⁾을 구축·운영하고, 비전자로 생산 및 접수되던 기록물을 모두 전자적인 방식으로 생성 및 관리되도록 근본적인 업무처리절차의 개선을 통해 대량의 비전자기록물 생산으로 야기된 보존공간 부족문제 및 보존장소 변경 조치에 대처하겠다는 것이다.

이는 앞서 살펴본 특허청 사례와 같이 업무처리절차 전자화와 그에 귀속되는 전자문서의 효력(범위), 원본 인증을 위한 방법(전자서명) 등에 관한 사항을 공공기록물법이 아닌 업무 근거 법령에 별도로 규정하고, 이를 근거로 전자적(데이터세트²⁸⁾) 관리체제를 구축·운영하는 방식이라고 할 수 있다.

물론 이와 같은 전자문서화도 비전자기록물로 인해 발생하는 보존 문제를 개선 및 해결할 수 있는 방법 중의 하나임은 분명하고 보존장소 변경에 따른 기록관의 관리 부담을 일부 경감시킬 수는 있지만, 현재 우리나라의 행정정보시스템에 대한 관리정책이나 그에 따른 데이터세트에 대한 관리 방안이 명확하게 제시되지 않고 있는 미비한 상황임을 고려할 때 논란의 여지는 있을 수 있지만 최선의 대응책은 아니라고 필자는 판단하고 있다.

또한 자체보관이 지정되는 기록물은 보존기간이 30년 이상에 해당되기 때문에 이들 기록물을 보존매체 수록 후 원본을 폐기하기 위해서는 공공기록물법 시행령 제29조²⁹⁾에 따라 마이크로필름화(M/F) 작업을 수행하여야만 한다.

26) 『행정효율과 협업 촉진에 관한 규정』 제3조에 전자문서는 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되거나 송신·수신 또는 저장된 문서라고 정의되어 있다.

27) 『행정효율과 협업 촉진에 관한 규정』 제3조에서 행정정보시스템은 행정기관이 행정정보를 생산·수집·가공·저장·검색·제공·송신·수신하고 활용할 수 있도록 하드웨어·소프트웨어·데이터베이스 등을 통합한 시스템이라 정의하고 있으며, 전자문서시스템·업무관리시스템을 제외한 모든 시스템이 이에 포함된다.

28) 공공기록물법에서 행정정보 데이터세트는 각급 행정기관에서 업무상 사용하고 있는 행정정보시스템에서 생산되는 문자, 숫자, 도형, 이미지 및 그 밖의 데이터라고 정의되어 있는 것으로 전자기록 중 하나의 유형으로 분류되고 있다.

그러나 이 역시도 현재 공공기록물법과 기록관 및 특수기록관 시설·환경 표준(NAK 11-1:2011)에서 제시하고 있는 시설·장비 기준에는 판독복사기³⁰⁾만 설치 대상으로 지정되어 있어 기록관에서 M/F화 작업을 위해서는 촬영기, 현상기에 대한 추가 지정이 선행되어야 가능하다고 할 수 있다.

〈표 8〉 기록물관리기관별 마이크로필름장비 설치 기준

구분	기록관	특수기록관	영구기록물관리기관
마이크로필름장비	촬영기	-	설치
	현상기	-	설치
	판독복사기	설치	설치

그렇지만 자체적으로 M/F화 작업을 수행하고자 하더라도 그에 필요한 시설·장비를 구축하여야 하고, 대량의 기록물임을 감안할 때 그에 소요되는 보존·관리 비용(재료 포함) 확보 및 전담인력의 배치·운영 등이 요구됨에 따라 시설·장비·예산·인력이라는 필요 요건을 기록관이 충족시켜야만 보존매체 수락을 통한 폐기의 방법을 시도라도 할 수 있을 것이다.

물론 비고사항으로 업무처리량, 보존기록물 종류 등을 고려하여 민간 용역으로 처리 시에는 마이크로필름장비를 설치할 필요는 없다고 제시하고 있지만, 민간사업으로 M/F화 작업을 수행하기 위해서도 별도의 예산이 수반되어야 하고, 동종대량이라는 특성을 감안할 때 투입되어야 하는 예산은 기록물의 수량에 비례하여 증가하게 될 것이다. 이에 기록관은 자체적으로 M/F화 작업을 수행할 것인지, 민간사업으로 위탁할 것인지에 대한 검토와 판단이 선행되어야

29) 공공기록물법 시행령 제29조(보존방법) ② 제1항 제3호의 방식으로 기록물을 보존하려는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 보존매체에 수록하여야 한다.

1. 보존기간 10년 이하인 기록물: 보존용 전자매체(전자기록물을 저장할 수 있는 저장 장치로서 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 구동 또는 연결되는 저장장치를 말한다. 이하 같다) 또는 마이크로필름
2. 보존기간 30년 이상인 기록물: 마이크로필름

30) 마이크로필름의 열람 및 활용을 위한 것으로 복사 및 검색 할 수 있는 장비를 말한다.

하는데 현재의 공공기록물법령 상으로 기록관은 선택의 여지없이 민간사업만 가능한 것으로 결론지어져 있다고 볼 수 있어 반드시 민간사업 예산³¹⁾을 확보해야만 실현 가능하다는 문제가 있다.

이렇듯 보존장소 변경 대상 기록관들의 운영 실태와 대응 방향을 살펴 보더라도 현재의 공공기록물법령 상으로는 기록관 보존 인프라 구축이나, 전자문서화 도입, 보존매체 수록을 통한 폐기 등 가용 가능한 여러 가지 방식을 기관 사정에 맞게 채택하더라도 각각의 한계가 발생됨에 따라 이를 보완 및 지원해줄 수 있는 제도적 기반 마련은 필수적이라고 할 수 있다.

이에 필자는 지금까지 살펴본 보존장소 변경 현황과 해당 기록관의 운영에 있어 드러난 문제점에 대하여 공공기록물법령의 개정을 전제로 개선방안을 제안해 보고자 한다.

3. 법률적 제도 개선 방안

1) 선정 기준 및 지정 절차 마련

공공기록물법 시행령 제30조에 따라 기록관이 보존기간 30년 이상의 장기 보존대상 기록물을 자체 보존한다는 것은 그 간 정례화 되어 있던 보존관리 체계(처리과-기록관-영구기록물관리기관)의 틀에서 벗어나 새로운 형태의 보존관리체계가 생성되는 것을 의미한다고 할 수 있다.

특히, 기록물의 보존장소에 대한 변경은 현재 기록관에 부여된 역할 및 시설·장비 등 내·외적 변화와 직결되는 매우 중요한 사안으로 국가기록원은 보존장소 변경 대상기록물을 지정하고, 그에 따른 조치를 지속적으로 시행

31) 법무부에서 민간업체를 통해 M/F화 견적을 의뢰 당시(2016년) 1면당 단가는 약 102.31원(부가세 별도)으로 법정 기준(1권당 100매)으로 1만권을 M/F화 작업을 하기 위해서는 약 1억원이 소요되는 것으로 조사되었다.

하기 이전에 2015년에 시행했던 보존장소 변경 사례에 대한 제반사항을 재검토하여, 변화되는 보존관리체계가 성공적으로 정착 및 운영될 수 있도록 법적 기반을 확고히 다져 주어야 할 것이다.

이를 위해서는 가장 먼저 보존장소 변경 대상기록물의 선정 기준을 보다 명확하게 또는 구체적으로 제시하여야 할 것이다. 즉, 현재 공공기록물법령 상의 보존장소 변경 기준은 ‘사료적 가치가 높지 아니하다’고 규정하고 있는 반면, 국가기록원에서는 역사적·증빙적·행정적 가치와 더불어 기록물의 맥락적 특성, 기록물의 생산 및 보유량까지도 고려하여 보존장소 변경대상 기록물을 선정하였다.

이는 법령상의 ‘사료적 가치’에 대한 의미를 매우 폭넓고, 광범위하게 해석 및 적용했다고 볼 수 있어 적정성 여부에 대한 법률적 해석이 요구된다고도 할 수 있다. 물론 법이라는 것이 모든 현상을 다 규정할 수 없어 법률적 용어를 사용함에 있어 일반적이고도 추상적으로 명시하는 경우가 종종 있고, 이러한 경우 대부분은 법률적 해석을 통해 명확화 하는 과정을 거치기는 한다. 하지만 개정 당시 보존장소 변경의 주요 판단 기준을 ‘사료적 가치’라고 규정했음에도 이에 대한 정의 내지 범위와 같은 구체적 판단 요소를 추가적으로 제시하지 않은 것은 다소 아쉬운 점이라고 할 수 있다.

구체적인 판단 기준이 없는 상황에서 결정 권한을 갖고 있는 기관이 관계 기관과 충분한 협의 없이 자의적으로 검토 및 판단하여 최종 결과만을 통보 하는 행위는 그 결과를 수용해야만 하는 기관의 입장에서는 매우 불합리하고 부당한 조치라고 여길 수밖에 없게 될 것이다.

이에 필자는 현재 공공기록물법령 상에 규정된 ‘사료적 가치’는 그 의미와 기준이 다소 불분명함에 따라 2015년에 국가기록원이 시행했던 보존장소 변경 조치의 사례를 토대로 다음과 같이 관련 규정의 개정을 제안해 보고자 한다.

〈표 9〉 공공기록물법 시행령 제30조(보존장소) 개정 제안(안)

현행	개정 제안(안)
<p>제19조(보존장소) ①보존기간이 10년 ... ②보존기간 30년 이상인 기록물은 영구기록물관리기관으로 이관하여 보존하여야 한다. 다만, 각 호의 어느 하나에 해당하는 기록물은 기록관 또는 특수기록관에서 보존할 수 있다. 1. 영구기록물관리기관의 장이 사료적 가치가 <u>높지 아니하다고</u> 지정한 기록물 2. 제3조 ...</p> <p>③공공기관이 보존중인 기록물이 제2항제1호에 해당하여 그 기관의 기록관 또는 특수기록관에서 계속 관리하고자 하는 경우에는 관할 영구기록물관리기관과 협의하여야 한다.</p>	<p>제19조(보존장소) ①보존기간이 10년 ... ②보존기간 30년 이상인 기록물은 영구기록물관리기관으로 이관하여 보존하여야 한다. 다만, 각 호의 어느 하나에 해당하는 기록물은 기록관 또는 특수기록관에서 보존할 수 있다. 1. 영구기록물관리기관의 장이 <u>별도로</u> 지정한 기록물 2. 제3조 ...</p> <p>③영구기록물관리기관의 장은 제2항 제1호 지정 시 필요한 선정 기준은 원내 표준으로 제정하고, 변경대상의 지정은 유관기관협의회를 통해 심의 결정하여야 한다. 1. 유관기관협의회는 생상기관, 관할 기록관, 영구기록물관리기관의 소속 공무원 및 외부 전문가로 구성·운영하여야 한다.</p>

우선 논란의 여지가 있는 ‘사료적 가치가 높지 아니하다고’³²⁾라는 문구는 삭제하고, ‘영구기록물관리기관의 장이 별도 지정한 기록물’로 변경함으로써 보존장소 변경의 주체와 객체를 보다 명확히 구분할 필요성이 있다.

다만, 대상의 선정 기준은 원내 표준으로 제정·운영하도록 규정하여 기준의 적용 및 변경을 탄력적으로 운영할 수 있도록 하여야 할 것이다.

이는 2015년의 사례와 같이 동종대량기록물로 야기된 국가기록원의 보존 문제를 해소하기 위한 방법으로 보존장소 변경조치가 이루어진 것과 해당 법령 개정 이전과 같이 기록관의 필요로 자체보관이 요구되는 기록물의

32) 지금과 같이 사료적 가치라는 의미를 광범위하게 해석 및 적용하고 있는 상황에서 해당 문구를 삭제하지 않는 경우 이에 해당되는 기록물을 과연 30년 이상 장기간 보존·관리할 필요성이 있는가? 라는 또 다른 논란을 불러일으킬 수 있다.

계속적 관리를 위해 보존장소를 변경할 수 있게 하는 등 현재와 미래에 발생될 수 있는 여러 가지 문제점을 보존장소 변경이라는 제도를 통해 개선할 수 있도록 제도를 운영하는 것이 바람직하다고 판단되기 때문이다.

또한 일반적으로 기록물의 사료적 가치라든지 보존가치에 대한 평가는 보존기간이 만료된 기록물에 대한 재평가(폐기심의)를 위한 수단으로 활용되는 것이다. 이에 앞선 사례와 같이 장기보존은 필요하나 보존장소를 변경하는 문제를 다룸에 있어 법령상의 사료적 가치라는 문구에 어떻게든 부합시키기 위하여 보존가치 평가라는 용어를 사용하거나, 보존가치별로 평가 등급을 어느 한 기관이 자의적으로 결정하는 행위는 현행 기록관리기준표(기록물분류기준표) 제도를 무시 또는 부정하는 것으로 비춰질 수 있으므로 주의할 필요성 있다.

제도의 올바른 운영을 위해서는 현실적으로 드러나는 문제점들을 개선 및 해결하기 위하여 다양한 방법들이 제시 및 검토되어야 하고, 도출된 여러 대안 중에서 가장 효율적이고 적합한 것을 채택·적용함으로써 개선 효과를 이끌어내는 방식으로 운영되어야 하는 것으로 보존장소 변경 제도 역시도 이와 같이 운영할 필요성 있다는 것이 필자의 생각이다.

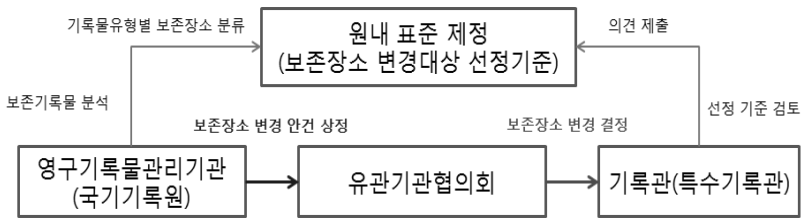
2015년과 같이 국가기록원의 보존부담 증가로 비롯된 문제를 보존장소 변경의 방법을 통해 개선하고자 한다면 국가기록원은 먼저 각 부처에서 이관 받아 보존하고 있는 기록물에 대한 전수조사를 실시하고, 연간 이관량 및 보유량, 사료적 활용가치 등을 분석하여 국가기록원에서 보존하는 것보다 기록관에서 보존하는 것이 효율적이고 적절하다고 판단되는 기록물의 유형을 분류하여야 할 것이다.

이렇게 검토 및 분류한 결과³³⁾는 보존장소 변경 대상 기록물의 선정 기준으로 활용³⁴⁾할 수 있도록 원내 표준으로 제정·운영하게 하고, 검토 내용과 변경 이력도 지속적으로 관리될 수 있도록 조치하여야 할 것이다.

33) 이러한 분석 자료는 향후 사료적 가치가 있는 기록물을 선별·보존하기 위한 자료로도 활용될 수 있을 것이다.

다만, 최종적으로 보존장소 변경 대상기록물을 지정함에 있어서는 선정 과정의 객관성, 공정성을 검증하고 상호 합의된 결과를 도출할 수 있는 협의체, 즉, 기록물의 생산 주체인 생산기관과 이를 관할하는 기록관, 국가기록원 및 외부 전문가들로 구성된 ‘유관기관협의회’를 운영하여 합리적인 결과를 이끌어 낼 수 있게 지정 절차를 마련하는 것이 바람직하다.

〈표 10〉 보존장소 변경 처리절차(안)



그 외 현재 공공기록물법 시행령 제30조 제2항의 1호와 제3항에 규정된 사항이 상호 충돌하고 있는데 그 내용을 살펴보면 제2항은 2014년 개정을 통해 기록물에 대한 사료적 가치의 높고 낮음에 대한 결정권을 영구기록물관리기관의 장에게 귀속시키고, 이에 해당되면 기록관 또는 특수기록관에서 보존하도록 조치할 수 있는 권한을 부여한 반면 제3항에서는 제2항 개정 이전에 적용하던 ‘비치기록물’로서 기록관이 계속 관리하고자 할 때 영구기록물관리기관의 장에게 협의를 요청하도록 하는 내용이 계속 유지되고 있는 상황이어서 해당 부분은 삭제하는 것을 추가 제안하고자 한다.

34) 보존기록물 분석을 통해 보존장소 변경대상 기록물로 선 분류는 하되, 지정 절차를 거치지 않은 기록물에 대하여는 장소변경에 대한 강제성을 부여하지 않도록 하여야 할 것이다.

2) 복합기록관 설치 및 운영의 기반 마련

보존장소 변경조치로 인해 기록관에서 보존기간이 30년, 준영구, 영구인 기록물을 계속 보존·관리해야 한다는 것은 영구기록물관리기관으로서의 역할도 함께 병행하여야 한다는 것을 의미하며, 이는 현행 공공기록물법에 정의된 기록관과 영구기록물관리기관의 기능이 복합된 새로운 유형의 기록물관리기관(이하 복합기록관이라 칭함)이 출현되는 것이라고 할 수 있다.

이러한 복합기록관이 보존장소가 변경된 기록물을 계속적으로 보존·관리하기 위해서는 기록물의 보존·관리에 관한 제반업무 범위가 확대되어야 함은 물론 그에 따른 보존시설·장비 또한 변화되는 환경에 부합되도록 구축하여야 하는데, 국가기록원의 보존장소 변경 조치가 시행된 지 상당한 기간이 경과되었음에도 불구하고 보존장소 변경된 기록물의 평가·폐기³⁵⁾를 제외한다면 사안에 대하여는 아직까지 법적 기반이 마련되지 않은 실정이다.

그렇다면 복합기록관이 자체 보존·관리해야 하는 기록물을 대상으로 추가 수행하여야 하는 업무는 무엇이 있을까? 먼저, 공공기록물법을 근거로 국가기록원에서 제정 시행한 기록관리 공공표준인 「영구기록물관리기관 표준모델 : 기능 및 업무절차」(NAK 9:2015)에 명시된 영구기록물관리기관의 주요 업무 중에 복합기록관에서 추가 수행하여야 하는 업무는 다음과 같다고 할 수 있다.

35) 보존장소 변경 조치에 따라 기록관에서 장기 보존해야 하는 기록물의 폐기와 관련하여서 보존기간이 준영구인 기록물은 보존기간의 기산일로부터 70년(동종대량기록물로서 보존 가치가 낮은 기록물은 50년)이 경과한 경우에는 생산기관 의견조회, 기록관 심사 및 기록물평가심의회 심의, 관할 영구기록물관리기관과의 협의절차(보존가치 평가)를 거쳐 조치(재책정, 보류, 폐기)하도록 법 개정이 이루어졌다.

〈표 11〉 영구기록물관리기관의 주요 업무³⁶⁾

구분	수행 업무	대상 여부
생산의무	▶ 속기록 또는 녹음기록 생산의무 부여 회의 지정·관리	X
기록물 이관	▶ 보존기간 30년 이상 기록물의 수집·보존	△
	▶ 폐지기관의 기록물 이관	△
	▶ 소관 기관의 20년 이상 기록물 중 사료적 가치가 높지 않은 기록물 선별 후 보존장소를 기록관으로 지정 및 10년 이하 기록물 중 이관 대상 선별	X
	▶ 다음연도 이관계획 수립	△
분류체계	▶ 단위과제별 보존기간 협의 및 확정	△
간행물관리	▶ 관할 기관에 간행물발간등록번호 부여 및 관리	X
기록물 폐기	▶ 보유기록물 폐기 (30년 이하 폐기 및 준영구 평가)	○
	▶ 보존가치 재평가	○
보존	▶ 전자기록물의 재난대비 복구체계 운영	X
	▶ 보존매체 수록 및 관리번호 부여	○
	▶ 보존기록물 상태검사 및 기록물 복원	○
	▶ 보존매체 수록 사본 중앙기록물관리기관에 제출	X
비밀기록물 관리	▶ 관할기관 비밀기록물 생산현황 통보 접수	△
	▶ 30년 이상 비밀기록물 이관 및 재분류	X
공개 정리기술	▶ 소관 비공개기록물의 5년 재분류	△
	▶ 비공개 상한기간 지정	X
	▶ 비공개기록물의 열람	○
	▶ 기록물공개심의회 운영	○
공개 정리기술	▶ 보존기록물의 정리, 기술, 편찬, 콘텐츠 구축	○
	▶ 관할 공공기관 비공개기록물 30년 이상 기록물 이관연장사유 접수	○
	▶ 비공개기록물의 제한적 열람	○
전자기록	▶ 전자기록물 보존관리를 위한 대책 수립·시행	X
기타	▶ 유출된 기록물의 회수	X
	▶ 영구기록물관리시스템 운영	X
	▶ 관할 공공기관 중 기록관 설치대상 협의 지정	X
	▶ 공식기록물외 중요기록물 등록 대상 지정	X

※표기내용 : ○ 복합기록관 추가, △ 기록관 중복, X 영구기록물관리기관 고유

36) 국가기록원, 2015, 영구기록물관리기관 표준 모델 : 기능 및 업무절차(NAK 9:2015)

영구기록물관리기관 고유업무 및 현 기록관의 중복 업무를 제외할 때 복합기록관에서는 자체보존 결정된 기록물에 한해서는 보존기간 30년, 준영구기록물의 평가·폐기 및 보존가치 재평가에 관한 사항, 보존매체 수록·관리, 비공개기록물의 열람(제한적 열람 포함), 기록물공개심의회 운영 등 <표 9>와 같이 대략 9개 업무를 추가 수행할 필요성이 있어 보인다.

필자가 재직하고 있는 법무부에서도 2015년 보존장소 변경 조치에 따라 법무부 기록관이 추가적으로 수행하여야 하는 업무는 무엇이 있는지 국가기록원에 질의(2018년 4월)한 바 있다.

국가기록원의 회신된 내용에 따르면 법무부 기록관에서는 기존 기록관의 수행업무 외에 장기 보존을 위한 보존시설·장비 및 환경을 구축하여야 하고, 장기보존에 따른 30년 경과 비공개 기록물의 공개재분류, 훼손 기록물의 복원 기능을 추가 수행하여야 한다고 말하고 있어 필자가 공공표준(NAK 9 :2015)을 바탕으로 임의 선정한 9개의 업무 유형보다는 범위가 다소 축소되었지만 유사하다고 볼 수 있다.

하지만 하나의 기관의 기능 내지 업무를 정의함에 있어 기록관이 임의로 업무를 선정한다거나, 기관 간의 질의 및 회신을 통해 받은 의견은 비법적인 사항으로서 법적 구속력을 가질 수는 없다. 또한 결정권자의 주관적인 판단이나 업무환경 변화들로 복합기록관의 추가 업무에 관한 의견이 상황에 따라 달라질 가능성이 매우 높아 이러한 것들을 근거로 복합기록관의 업무를 정의내릴 수 없음에 따라서 법률로서 이와 같은 기능과 역할 등을 정의하고 보장하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다.

이에 필자가 공공표준(NAK 9:2015)을 토대로 분류한 업무와 국가기록원의 회신 내용을 바탕으로 복합기록관의 기능과 시설·장비 기준 사항에 대하여 다음과 같이 관련 규정의 개정을 제안해보고자 한다.

(표 12) 복합기록관 설치 및 기능, 보존시설·장비 기준에 대한 개정 제안(안)³⁷⁾

현행	공공기록물법 시행령 개정 제안(안)
신설	제12조(복합기록관의 설치) ①제30조제2항제1호에 해당되는 기록물을 보존하는 기록관 및 특수기록관은 복합기록관을 설치·운영하여야 한다. ②복합기록관은 제30조제2항제1호에 해당되는 기록물의 효율적인 보존·관리를 위해 다음 각 호의 업무를 추가 수행하여야 한다. 1. 비공개기록물의 공개재분류 및 기록물공개심의회 운영 2. 비공개기록물의 열람·관리 3. 기록물의 정리, 기술, 편찬, 콘텐츠 구축 4. 기록물의 복원·관리 ③복합기록관의 보존시설 및 장비는 제60조제1항에 따른 별표6 중 영구기록물관리기관의 시설·장비 및 환경기준을 적용할 수 있다.

위 개정 제안(안)에서 말하는 제30조 제2항 제1호라 함은 필자가 앞서 제안한 ‘영구기록물관리기관의 장이 별도 지정한 기록물’로 이에 해당되는 기록물을 보존해야 하는 기록관은 복합기록관을 설치·운영할 수 있도록 법적 근거를 부여하였다.

그와 더불어 복합기록관이 추가적으로 수행하여야 하는 업무는 제2항을 통해 제시하였고, 보존시설·장비에 대하여는 제3항을 통해 제시하였으나 영구기록물관리기관의 시설·장비 및 환경기준을 ‘적용하여야 한다’가 아닌 ‘적용할 수 있다’라고 강제성이 부여되지 않도록 표현함으로써 자체보관 지정된 기록물이 소량이거나 기록물의 특성에 따라 기록관이 탄력적으로 적용할 수 있도록 하였다.

37) 필자의 개정 제안(안)을 제12조로 명시한 것은 공공기록물법 시행령 제2장에서 기록물관리기관 설치·운영에 관한 사항(제6조~제11조)을 다루고 있음에 따라 그 하위에 포함시킨 것이다. 하지만 제안(안)과 같이 기록관 유형을 별도로 구분하지 않고, 제30조 내에 추가 수행 업무(제4항)와 보존시설 및 장비 기준(제5항)을 제시하는 것으로 개정하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 그러나 복합기록관이라는 기록물관리기관의 정체성 확립을 위해서는 별도로 유형을 분리하는 것이 적절하다고 판단하였다.

물론, 해당 사항에 대하여 ‘적용하여야 한다’라고 강제성을 부여하고, 예를 들어 ‘단, 보존장소 변경대상 기록물의 보유량이 100만권 미만인 기관은 제외한다’와 같이 단서조항으로 보유량에 따른 적용 기준을 명시할 수도 있지만, 보유량이 소량이더라도 보존기록물의 특성 및 보존 상태에 따라 영구기록물 관리기관의 보존시설·장비 및 환경기준을 필요로 하는 기관이 있을 수 있음에 따라 이와 같은 명시 방법은 배제하였다.

또한 개정 제안(안)에 포함은 시키지 않았지만 앞서 국가기록원에서 개정한 준영구 기록물에 대한 평가·폐기³⁸⁾에 관한 사항도 필자의 개정 제안(안) 제2항 각 호에 추가 명시하도록 개정함을 권하고자 한다. 이는 향후 추가 반영이 필요한 업무 등에 관한 사항을 동 조항에 계속적으로 포함시킬 수 있도록 법률적 기반을 마련하는 것이 복합기록관의 기능을 정립하고 정체성을 확립함에 있어 도움을 줄 수 있음에 따라 이 또한 충분히 고려해 볼만한 사항이라고 필자는 생각한다.

이렇게 보존장소 변경조치로 기록관이 복합기록관을 설치·운영하도록 하고, 기능과 시설·장비에 관한 사항을 법률로서 규정되어야 하는 또 다른 사유는 그에 맞는 내·외부 인프라 구축에 있어 소요되는 예산 확보나 운영 인력 증원 시 명확한 근거 자료로 제시·활용할 수 있다는 이점이 있기 때문이다.

요컨대 기록관의 입장에서는 보존장소 변경조치로 내·외부 인프라를 새롭게 구축하여야 함에도 이러한 근거 법령 없이는 앞서 언급한 바와 같이 예산을 총괄하는 기획재정부나 조직·인력·청사관리를 총괄하는 행정안전부 등 관계기관과 협의의 시 매우 불리한 입장에 처할 수밖에 없고, 오랜 협의 기간이 소요되기 때문에 구축 지연 및 자체보관 기록물의 보존·관리에 있어 또 다른 문제를 야기시킬 수 있기 때문이다.

38) 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령 제43조(기록관 및 특수기록관의 소관 기록물의 평가 및 폐기) 제2항

4. 맺음말

지금까지 공공기록물법 시행령 제30조의 보존장소 변경에 관한 국가기록원의 추진 현황과 그에 직면한 기록관들의 운영 실태를 살펴보았다. 그리고 보존장소 변경 조치 시 드러난 여러 가지 문제점의 개선 방안으로 구체적이고 명확한 대상선정 기준 및 객관적인 지정 절차의 마련과 더불어 복합 기록관의 설치 및 운영(시설·장비 기준 포함)의 기반 마련을 위한 공공기록물 법령의 개정을 제안하였다.

공공기록물법 시행 이래 계속 유지해오던 ‘처리과-기록관-연구기록물관리기관’이라는 기록물의 보존관리체계가 보존장소 변경 제도라는 매개체를 통해 ‘처리과-기록관’의 보존관리체계를 새롭게 도입 및 정착시킴에 있어 운영의 주체가 되는 기록관의 변화는 불가피한 사항이다.

그리고 이러한 기록관이 변화를 위한 기반을 구축할 수 있도록 제반사항에 대한 법률적 근거의 마련은 필수 요건이라고 할 수 있다. 물론 법률적 기반이 마련된다고 해서 ‘처리과-기록관’이라는 보존관리체계가 성공적으로 정착되거나, 복합기록관이 제 역할을 완수할 수 있음을 보장할 수는 없으나, 변화를 도모해 볼 수 있도록 법률적 지원이 뒷받침되어야만 기록관도 능동적이고도 적극적으로 그 변화에 동참할 수 있을 것이다.

이러한 최소한의 후속조치 없이 그저 해당 기록관의 문제로만 인식하거나 자구책 마련 내지 결과의 수용만 강요되는 제도의 운영은 분명 실패로 이어질 수밖에 없고, 또 다른 문제를 야기 시킬 수 있음을 국가기록원은 간과해서는 안 될 것이다.

더불어 현재는 보존장소 변경 대상이 5개 기관으로 다소 제한적이라고는 할 수 있지만, 보존장소 변경 제도의 운영으로 점차 그 대상 및 범위가 확대될 경우 많은 기록관이 복합기록관 형태로 전환되어 짐을 감안하여 국가기록원은 물론 기록관 및 학계 등에서도 기록물관리기관의 역할과 기능, 기록물 이관 및 보존관리체계의 재정립 등에 관한 연구를 활발히 진행하여 우리나라의 기록관리체계가 보다 발전적인 형태로 전환되어 갈 수 있도록 다 함께 노력하여야 할 것이다.

〈참고문헌〉

국가기록원. 2015. 『동종대량기록물 관리 해외사례 정책세미나 자료집』 대전: 국가기록원
설문원. 2013. 단위파제 기반 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안 『한국기록관리학회지』, 13(3), 231-254.
설문원 외. 2018. 전문성 강화를 위한 공공기록관리 조직 및 제도 혁신 방향 『기록학연구』, 56, 5-48.
왕호성 외. 2017. 행정정보 데이터세트 기록의 관리방안 『한국기록관리학회지』, 17(3), 23-47.
조이형 외. 2012. 기록매체에 대한 제도 개선 방향 연구. 『한국기록관리학회지』, 12(3), 7-28.
천권주 외. 2010. 기록물 보존가치 평가 개선방안에 관한 연구. 『기록학연구』, 23, 45-86.
한국기록학회. 2008. 『기록학 용어 사전』. 서울: 역사비평사

〈국내 법률 및 공공표준〉

공공기록물 관리에 관한 법률(법률 제16661호)
공공기록물 관리에 관한 법률 시행령(대통령령 제29563호)
공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙(행정안전부령 제11호)
국가기록원. 『기록물 평가·폐기 절차 제1부 : 기록관용(NAK 5-1:2014)
국가기록원. 『기록물 평가·폐기 절차 제2부 : 영구기록물관리기관용(NAK 5-2:2012)
국가기록원. 『영구기록물관리기관 표준모델: 기능 및 업무절차(NAK 9:2015)
행정효율과 협업 촉진에 관한 규정(대통령령 제29305호)