

한국 국가기록 관리 체제 ‘혁신’의 성격

- 기록관리법 개정안 분석을 중심으로 -

곽 건 홍*

1. 들어가며
2. 1999년 기록관리법과 아래로부터의 기록관리 개혁운동
3. 위로부터의 기록관리 ‘혁신’과 2006년 기록관리법 개정안
4. ‘높은 수준’의 제도화와 낮은 단계의 기록관리 실태
5. 나가며 : ‘2005년’ 체제의 한계

[국문초록]

2004년 하반기부터 기록관리 ‘혁신’이 본격적으로 전개되고 있다. 대통령비서실 기록 생산·관리 방식의 변화와 정부 확산, ‘기록관리 혁신 로드맵’의 확정, 그에 따른 기록관리법령 정비 등은 기록관리 수준을 몇 단계 높일 수 있는 조건이 되고 있다. 그러나 공공기관의 기록관리 실태는 ‘높은 수준’의 제도화를 따라가지 못하고 있는 것이 현실이다. 중요 기록의 미등록과 방치,

* 친일반민족행위진상규명위원회 기록관리과장.

주요 논저 : 『일제의 노동정책과 조선노동자』, 신서원(2001); 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제-기록이 없으면 역사도 없다』, 역사비평사(2003).

기록의 무단 폐기, 기록관리 담당기구의 미설치와 형식적 운용 등 잘못된 관행이 유지되고 있다. 곧 ‘높은 수준’의 제도화와 낮은 단계의 기록관리 실태가 한국 국가기록관리의 현 주소이다. 2000년 이후 기록관리 실패의 근본 원인이 1999년 기록관리법에 있기 보다는 “현행 법령의 기초적인 요구도 준수되지 않는 행정 소홀과 무관심”에 있다는 지적은 시사하는 바가 대단히 크다.

기록관리 혁신 과정에서 그동안 기록학과와 시민단체가 근본적으로 문제제기 했던 과제들은 아직 해소되지 않았다. 즉 중앙 기록물관리기관의 정치적 중립성과 독립성, 그리고 전문성 확보에 대한 대책은 기록관리 혁신 로드맵 수립과정에서 형해화되었고, 기록관리법 개정안은 기록관리 혁신 로드맵의 성과를 부분적으로 반영하고 있으며, 또한 시행령에 많은 부분을 위임하고 있는 등 상당한 한계를 갖고 있다. 기록관리혁신 로드맵이 확정되고, 기록관리법령 개정이 추진되는 등 기록관리 분야의 외형적 성장은 가히 돋보인다. 그러나 “기록관리와 같은 국가행정의 기본 제도”를 발전시키는 것은 압축적으로 성장할 수 있는 일이 아니다. 따라서 기록관리 ‘혁신’의 과제는 명백하다. 장단기적인 계획과 통제 하에 제도화의 수준과 실태 사이에서 생겨나는 차이를 좁혀 가는 것이다.

주제어 : 기록관리법, 기록관리 혁신, 국가기록원, 기록관리 혁신 로드맵

1. 들어가며

2004년 하반기부터 현재까지 ‘99년 체제’를 전환하는 기록관리 ‘혁

신'이 본격적으로 전개되고 있다. 대통령비서실 기록 생산·관리 방식의 변화와 정부 확산, 정부혁신지방분권위원회 기록관리전문위원회의 '기록관리 혁신 로드맵' 확정, 그에 따른 기록관리 관련 법령—기록관리법·대통령기록법·비밀기록법·정보공개법—정비 추진 등은 기록관리 수준을 몇 단계 높일 수 있는 조건을 제공하고 있다.

그러나 동시에 공공기관의 기록관리 실태는 '높은 수준'의 제도화를 따라가지 못하고 있는 것이 현실이다. 2004년 『세계일보』의 기록관리 실태 기획 보도, 국가기록원의 기록관리 실태 조사, 2005년 감사원의 기록관리 감사 결과는 우리나라 기록관리 제도화의 수준에 훨씬 못 미치는 현실을 잘 드러내고 있다. 중요 기록의 미등록과 처리과 방치·유실, 기록의 무단 폐기, 기록관리 기구의 미설치와 형식적 운용, 중앙기록물관리기관의 기록 가치 평가 기능 미흡과 기록의 단순 전산 입력 관리 등 잘못된 관행이 그대로 유지되고 있다.¹⁾ 단적으로 말하면, 중앙부처에서 지방자치단체까지 기록의 "생산·보존·관리·폐기 등 전반에 걸쳐 위법·편법이 만연"²⁾했던 것이다.

공교롭게도 2005년 10월 같은 달에 발표된 '기록관리 혁신 로드맵'과 감사원의 기록관리 감사 결과는 우리 시대 기록관리의 자화상이다. 곧 '높은 수준'의 제도화와 낮은 단계의 기록관리 실태가 국가기록관리의 현 주소인 것이다. 따라서 기록관리 '혁신'의 과제는 명백하다. 장단기적인 계획과 통제 하에 제도화 수준과 실태 사이에서 생겨나는 차이를 어떻게 좁혀 가는가 하는 점이다. 그런 점에서 2000년 이후 기록관리 실패의 근본 원인이 1999년 기록관리법에 있기 보다는 "현행 법

1) 감사원, 「'공공기록물 보존 및 관리실태' 감사결과」, 2005.10.27.

2) 『세계일보』, 2004년 6월 2일자.

령의 기초적인 요구도 준수되지 않는 행정 소홀과 무관심”³⁾에 있다는 지적은 시사하는 바가 대단히 크다.

기록관리법 시행 이후 기록학과와 시민단체를 중심으로 전개된 아래로부터의 기록관리 개혁운동은 위로부터의 기록관리 ‘혁신’을 가능케 한 동력이었다. 위로부터의 기록관리 ‘혁신’의 성과는 결국 로드맵의 실천과 기록관리법 시행과정에서 드러날 것이다. 아래로부터의 기록관리 개혁운동진영은 앞으로도 ‘혁신’의 내용이 제대로 이행되는지 끊임없이 문제를 제기할 것이다. 따라서 이제 기록관리 개혁은 아래로부터, 또한 위로부터 본격적으로 시작된 셈이며, 우리 사회의 민주주의를 진보시키는데 일정한 역할을 할 것이다.

이 글은 2006년 기록관리법 개정안 분석을 중심으로 2004년 하반기 이후 현재까지 추진된 국가기록관리 체제 ‘혁신’의 성격을 파악하고자 한다. 그러나 아직 기록관리 ‘혁신’이 진행 중이며, 기록관리법 또한 국회 본회의 심의를 통과하지 않은 상태이고, 시행령도 만들어지지 않은 점 등 매우 제한적인 조건임을 미리 밝혀둔다.⁴⁾ 기록관리법 개정안 가운데 비밀기록관리, 대통령기록관리 부분은 다루지 않았다. 정부에서 이에 대한 별도의 입법계획을 갖고 있기 때문이다.

3) 참여연대, 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률 개정안에 대한 참여연대 의견서」, 2006.2.14.

4) 2006년 제258회 임시국회 행정자치위원회(2006.2.14)에서는 2004년 12월 1일 정청래 의원이 대표 발의한 ‘공공기관의 기록물관리예관법률중개정법률안’과 2006년 1월 23일 정부가 제출한 ‘공공기관의 기록물관리예관법률 전부개정법률안’을 일괄 상정하여 대체 토론 하였다. 2월 21일 행정자치위원회는 ‘공공기록물관리에 관한 법률’을 심사의결하였고, 4월 21일 현재 법사위원회에 회부되어 있다.

2. 1999년 기록관리법과 아래로부터의 기록관리 개혁운동

정부수립이후 국가기록 관리는 비체계적으로 운영되었다. 곧 기록을 생산한 행정기관에 기록관리 전문기구가 없었으며, 행정기관에 기록을 체계적으로 관리할 기록관리 전문가도 없었다. 공공기록의 보존기간 책정은 비전문적 기준과 담당자의 ‘자의적’ 판단에 따랐으며, 결과적으로 정부수립 이후 가치 있는 중요기록이 다수 폐기되거나 파기되었다. 이러한 반성에 토대하여 1999년 1월 ‘공공기관의 기록물 관리에 관한 법률’(이하 기록관리법)이 제정되었다. 기록관리법은 한국 국가 기록관리 제도를 ‘근대화’한 출발점이었다. 공공기관에서 생산한 모든 기록의 등록 의무, 중요 기록의 생산 의무, 단위업무별 보존기간의 책정을 핵심으로 한 기록분류표의 시행, 기록 무단 폐기 등의 처벌, 기록관의 설립, 기록관리 전문가의 배치 등은 기록관리법의 핵심 내용들이었다.

그러나 동시에 1999년 기록관리법은 일정한 한계를 지니고 있었다. 첫째, 중앙기록물관리기관인 당시 정부기록보존소(현 국가기록원)의 위상 변화가 없었던 점이다. 1998년 1월 정부기록보존소의 ‘기록보존법 제정 기본방향 보고’는 총무처 소속의 「국가기록청」, 같은 해 4월 학계 인사들은 국무총리 소속의 차관급 기관 설치를 주장하였으나, 법률 제정 과정에서 수용되지 못했다. 단순히 위상 변화만의 문제가 아니라 중앙기록물관리기관의 개혁으로까지 발전하지 못한 점은 이후 법률 시행 과정에서 여러 가지 문제점을 던져 주었다. 둘째, 중앙기록물관리기관의 권한이 충분하지 않다는 법률 제정 당시의 인식은 기록의 관리를 중앙으로 집중시키는 방식으로 법제화했다. 곧 중앙기록물관리기관 중

십의 기록분류표 제정과 운영, 지방기록관리기관의 설치를 임의 조항으로 만든 점, 중앙행정기관은 물론이고 기초자치단체와 대학기록까지도 중앙기록물관리기관으로 이관하도록 규정한 점 등이 대표적 사례였다. 셋째, ‘특수와 예외’를 인정하여 일원적 국가기록관리체제 구축의 정합성을 떨어뜨리고 있는 점 등이다.⁵⁾

이러한 한계에도 기록학과 시민단체는 기록관리법의 개혁적 성격에 주목하였다. 기록관리법 시행 이후 본격화한 아래로부터의 기록관리 개혁운동은 기록관리법의 개혁적 내용에 대한 실천과 국가기록관리체제 개혁에 집중되었다.

첫째, 기록관리법이 시행된 지 채 1년도 되지 않은 2000년 12월에 기록관리법 시행령이 개악되는 것을 목도한 기록학과 시민단체는 기록관리법령 준수 요구를 중심으로 기록관리 개혁운동을 전개하였다. 기록관리법이 시행되었으나, “기록하지 않고 관리하지 않으며 공개하지 않는” 과거의 잘못된 관행이 지속되고 있다는 인식하에 ‘법대로 시행할 것’을 끊임없이 정부 당국에 요구하였다. 2001년 4월 참여연대는 기록관리법 시행령 8조에 규정된 회의록 작성 의무조항에 대한 실태를 조사하여 중앙부처의 회의록 작성이 매우 형식적으로 기록되고 있으며, 기록관리법이 지켜지지 않고 있음을 지적하였다. 또한 2003년에는 공공기관의 기록 폐기 실태를 고발하여 기록관리법령 시행상의 문제점을 부각시켰다. ‘참여정부’ 출범 직후 역사연구자와 교사들이 “기록관리법의 완전 시행, 정보공개법의 개정, 지방기록관리기관의 설립, 전문인력의 배치 등 기록과 공개문제를 근원에서 해결하기 위한 조치들을 차질 없이 취해야 한다”⁶⁾고 주장한 것은 기록관리법 시행 이후 당시까

5) 박건홍, 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』, 역사비평사, 2003, 50~55쪽 참조.

지 기록학계의 문제의식을 종합한 것이었다. 이러한 요구는 기록관의 설치와 운영의 실질화, 기록관리 전문가의 공공기관 배치 요구, 기록의 생산과 등록의무 수행, 기록의 무단 폐기 금지, 기록정보의 공개 등으로 구체화 되었다.

곧 2000년 기록관리법 시행 이후 한국국가기록연구원으로 대표되는 기록학계와 참여연대 등을 중심으로 한 시민단체 등은 아래로부터의 기록관리 개혁운동을 바탕으로 한국사회에 기록관리의 필요성과 문제점을 끊임없이 제기하였다. 2004년 6월 초 세계일보의 탐사기획 ‘기록이 없는 나라’는 이러한 토대 위에서 보도될 수 있었다.

둘째, 중앙기록물관리기관의 정치적 중립성과 독립성 확보, 전문성을 높여 국가기록관리 체제를 근본적으로 개혁해야 한다는 문제가 제기되었다. 곧 중앙기록물관리기관이 행정자치부 소속의 2급 기관에 지나지 않기 때문에 특수기록물관리기관이나 지방기록물관리기관을 통할 할 수 있는 위치에 있지 않으며, 국가기록관리 체제가 기형적인 형태를 띠었다고 진단하였다. 또한 (가칭) 국가기록관리위원회가 설립되면, 유사한 기능을 수행하고 있는 국사편찬위원회와 통합해야 한다는 주장이 제기되었다.

“적어도 집중형의 기록관리체제를 구축하기 위해서는 대통령에 직속하면서 정책·제도 통괄기능, 관리 방법론 표준화 기능, 지도감독 기능 등을 수행하는 상설위원회로서의 국가기록관리위원회가 있어야 할 것이다. 그리고 국가기록관리위원회의 예하에 중앙부처청 자료관을 포괄하는 행정부기록물관리기관과 더불어

6) ‘철저한 국정기록과 적극적인 정보공개를 촉구하는 역사연구자 및 교사 선언’, 2003년 3월 27일

국회기록관리기관, 법원기록관리기관 등이 배치되고 또한 지방자치체의 기록관리기관 역시 국가기록관리위원회에 직예하는 형태로 존재하는 것이 구조적으로 안정된 형태일 것이다.”⁷⁾

“기록과 공개문제를 담당해야 할 행정자치부 정부기록보존소의 전문성과 개혁성을 강화하기 위해 서둘러 개방형 직위제를 도입하고 전문가를 임용해야 한다.”⁸⁾

셋째, 지방분권화와 자치행정의 투명성을 높이기 위해 지역기록정보센터로서의 역할을 수행하는 지방기록관을 설립해야 한다는 아래로부터의 기록관리 개혁운동이 전개되었다. 이러한 문제의식은 「대전·충남 기록문화 발전을 위한 포럼」과 「경기기록문화포럼」의 설립으로 조직화되었다. 지방기록관리의 중요성을 인식한 단체들의 활동은 기록관리 개혁운동의 폭을 넓히는 계기로 작용하였다.

기록학계와 시민단체의 기록관리 개혁운동은 「국가기록개혁네트워크」의 조직화로 구체화되었다. 2004년 11월 23일 한국국가기록연구원, 경기기록문화포럼, 참여연대 등 9개 단체로 구성된 「국가기록개혁네트워크」는 국가기록개혁운동의 새로운 도약과 국가기록관리시스템의 상시적 감시를 목표로 조직되었다.⁹⁾ 「국가기록개혁네트워크」는 ‘국가기록은 국민의 것이다’라는 슬로건을 내걸고 “국민을 외면하는 기록관리 현실을 바로잡기” 위해 국가기록관리 제도와 법률 정비·개

7) 한국국가기록연구원, ‘참여정부 대통령직인수위원회 정책제안서’, 2003.

8) ‘철저한 국정기록과 적극적인 정보공개를 촉구하는 역사연구자 및 교사 선언’, 2003년 3월 27일

9) 『세계일보』, 2004년 11월 24일자; ‘국가기록관리개혁네트워크’는 활동 방향으로 국가기록관리 제도와 법률 정비·개정운동, 기록생산, 이관, 폐기의 적법성 감시, 기록물분류기준표 운영 감시, 지방기록관리기관과 자료관 설립 촉구 등으로 설정했다.

정운동, 기록 생산의무 조항 이행 여부 감시활동, 기록 폐기 활동에 대한 적법성 감시 활동, 지방기록관리기관과 기록관 설립 촉구활동, 기록관리 전문요원 배치 촉구 활동, 국가 기록관리의 통일적 관리와 진문화 추구운동, 정보공개심의위원회 운용 감시활동, 정보제공의 의무 확대 활동 등을 전개하기로 하였다.

기록학계와 시민단체의 아래로부터의 기록관리 개혁운동은 2004년 초 국가기록원의 기록관리 연구직 신설 추진 등의 동력으로 작용하였다. 같은 해 하반기부터 본격화한 정부의 기록관리 혁신은 비록 대통령비서실을 중심으로 추진되었으나, 그 이전에 이미 학계와 시민단체의 문제의식은 기록관리법의 한계를 뛰어 넘을 수 있을 정도로 성숙해 있었다. 곧 기록관리 혁신은 위로부터 주어졌 것이 아니라 1990년대 후반 기록학계가 태동하면서부터 진보해 온 결과였다고 볼 수 있다. 그것은 기록학계에 축적된 역량이 있었기에 가능한 부분이었다.

그러나 동시에 학계와 시민단체의 기록관리 개혁운동은 일정한 한계를 갖고 있었다. 올바른 기록관리에 대한 문제제기와 기록관리 실태에 대한 감시가 곧 공공기록 관리의 체계화로 연결 되지는 못했다. 일회성 문제제기와 이슈화에는 성공했으나, 지속성을 갖기에는 부족했으며, 국가기록관리 체제를 근본에서부터 바꿀 수 없었다. 이에 참여연대는 2004년 6월 10일 ‘대통령께 드리는 공개서한’을 통해 “기록물 관리의 정착을 위해서는 대통령의 의지가 무엇보다 중요하다. 문서행정과 기록관리, 정보공개를 담당하는 기구와 부서를 통합해 기록관리부터 혁신을 추진해야 한다”고 촉구하기에 이르렀다.¹⁰⁾

10) 『세계일보』, 2004년 6월 10일자.

3. 위로부터의 기록관리 ‘혁신’과 2006년 기록관리법 개정안

2004년 1월부터 당시 정부기록보존소(현 국가기록원)는 기록관리법 개정시안을 마련하여 자체 검토 과정을 거쳤다. 4월에는 기록학계 간담회, 국가기록물관리위원회를 잇따라 개최하여 기록관리법 개정 방안을 논의하였다. 국가기록원은 기록관리법 개정 필요성에 대해 첫째, 전자정부 추진 등 행정환경 변화에 따른 법률 시행상의 미비점 개선 둘째, 중앙기록물관리기관의 역할 강화 셋째, 국내외 주요 기록·대통령기록 등 수집 관리 방안 보완 등으로 정리하였다. 기록관리법 개정안은 같은 해 8월까지 국회에 제출할 예정이었다. 그러나 국가기록원의 이와 같은 움직임과는 별개로 같은 해 봄부터 대통령비서실의 기록관리 개선방향에 대한 문제가 제기되고 있었으며, 동시에 6월 초 『세계일보』의 기록관리 실태 보도는 기록관리에 대한 인식 전환의 기폭제가 되었다.

대통령의 기록관리 혁신 의지는 2004년 여름부터 구체화하였다. 국무회의와 수석·보좌관회의 등을 통해 기록관리 혁신에 대한 문제제기가 계속되었으며, 급기야 2005년 1월 전국 공무원들에게 메일을 보내 기록관리 혁신을 현 정부의 4대 혁신과제 가운데 하나로 설정하기에 이르렀다.

“기록관리와 같은 국가행정의 기본 제도 부분에 철저히 관심을 가지고 첨단시스템을 만들어 나가도록 각별히 노력해 주시기 바랍니다.”(2004년 7월 19일 수석·보좌관 회의)

“국민의 알권리를 충족시키고 국정 참여, 행정 투명성을 높이기 위해 적극적으로 행정정보를 공개해야 한다……이를 위해 기

록관리를 체계적으로 하고, 어떤 정보를 공개하고 비공개하는지에 대한 기준을 갖춰나가는 것이 중요하다”¹¹⁾

대통령비서실 ‘기록관리 및 정보공개 개선 T/F’는 2004년 8월 27일 기록관리와 정보공개 제도 개선안을 대통령에게 보고하였다. 그 내용은 대통령비서실의 기록관리 기반 강화와 대통령기록의 체계화를 위한 ‘(가칭)대통령기록관리법’의 제정, 기록 생산·등록의 전자화, 기록 보존기간의 합리적 결정, 기록 폐기 절차의 강화, 생산후 30년 경과 비공개 기록의 일괄 공개 추진, 정보 제공제도로의 전환, ‘정부비밀보호와 해제에 관한 법률’ 제정과 비밀해제 작업, 문서관리카드의 행정기관 확산과 업무 혁신, 상설위원회인 「국가기록정보관리위원회」의 설치, 기록관리 전문인력 양성을 위한 국가적 지원 등이었다. 보고 이후 대통령은 정부혁신지방분권위원회 소속으로 기록관리전문위원회 설치를 지시했다. 기록관리 전문위원회의 기능은 기록관리 로드맵 작성, 관련 제도 정비와 법률 개정(안) 마련 등으로 설정되었다.¹²⁾

2004년 11월 출범한 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회는 기록관리 혁신 로드맵을 작성하기 위해 “기록서식, 관리절차 개선과 문서속성(관리)카드 확산, 기록의 생산·관리 강화, 정보 공개의 확대와 비공개 기준의 합리적 설정, 비밀분류와 비밀해제 기준·절차의 구체화, 기록관리 인프라 구축, 대통령기록관리 체계화” 등을 구체적인 과제로 설정했다. 기록관리혁신전문위원회는 ‘기록관리혁신 워크숍’, 10차에 걸친 회의를 통해 2005년 4월 7일 기록관리혁신 로드맵을

11) 『한겨레신문』, 2004년 8월 18일자.

12) 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 기록관리혁신』(정부혁신지방분권위원회 백서 7), 2005.12, 47~48쪽.

대통령에게 보고하였다.¹³⁾ 이 과정에서 기록관리 혁신 로드맵은 “프로세스와 시스템 혁신”에 중점을 두는 방향으로 결정되었으며, 국가기록관리기구—국가역사기록관리위원회 또는 국가기록청 설립안—문제는 논의를 보류하였다.¹⁴⁾

기록관리혁신전문위원회는 기록관리 혁신 로드맵의 대통령 보고 후 국가기록원 등과의 협의를 거쳐 2005년 10월 4일 국무회의에 보고하고 로드맵을 확정하였다. 국가기록원은 기록관리법 개정안에 대한 입법예고, 부처협의를 거쳐 2006년 2월 정부안을 확정하였다. 비록 기록관리법 개정이 위로부터의 기록관리 혁신 추진에 따라 대통령비서실, 정부혁신지방분권위원회, 국가기록원 중심으로 진행되었으나 이는 아래로부터의 기록관리 개혁운동의 문제제기가 수용된 것에 다름 아니었다. 다음과 같은 문제의식은 이러한 인식을 대변한다.

“법률적 한계에도 불구하고 기록학계의 이론 수준과 연구 역량은 지난 7년 동안 비약적으로 성장했다. 기록관리에 대한 인식 수준, 기록학 연구자의 양적·질적 발전, 기록연구직의 중앙부처 배치 등 기록관리 환경이 법률이 제정되던 당시와 비교할 수 없을 정도이다. 이제 기록학계는 현행 기록관리법을 극복해야 할 대상으로 인식하기 시작했다. 단순히 정부를 중심으로 추진 중인 기록관리 혁신의 내용을 법제화하는 것에 머무는 것이 아니라 기록관리에 대한 인식 수준의 발전이 기록관리법의 개정을 요구하고 있는 것이다. ‘99년 체제’의 한계를 지양하고, 기록관리법을 개정해야 하는 이유는 바로 여기에 있다.”¹⁵⁾

13) 위의 책, 52, 54, 70, 71쪽.

14) 위의 책, 72쪽.

15) 한국국가기록연구원, 「한국국가기록연구원소식」 제20호, 2005년 10월, 3쪽.

기록관리법 개정안에 대한 분석은 이러한 아래로부터의 기록관리 개혁운동과 위로부터의 기록관리 ‘혁신’의 내용 두 가지 흐름의 연속 선상 위에서 살펴보아야 할 것이다. 여기에서는 1999년 기록관리법, 2004년 상반기 국가기록원 개정안, 2006년 기록관리법 개정안 등을 기록관리 혁신 로드맵의 주요 내용과 비교하여 분석하고자 한다.¹⁶⁾

첫째, 기록관리의 목적과 정의, 원칙 등에 관련된 부분이다.

	1999년 1월 기록관리법	2004년 5월 개정안	2006년 2월 개정안
법명	공공기관의 기록물관리에 관한 법률	공공기관의 기록물관리에 관한 법률	공공기록물 관리에 관한 법률
목적	이 법은 공공기관의 기록물 관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 기록유산의 안전한 보존과 공공기관의 기록정보의 효율적 활용을 도모함을 목적으로 한다.	이 법은 공공기관 및 기록물관리기관의 기록물 관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 행정의 투명성과 책임행정을 구현하고 기록유산의 안전한 보존과 기록정보의 효율적 활용을 목적으로 한다.	이 법은 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정의 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 공공기록물의 관리에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.
정의	“기록물”이라 함은 공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보자료를 말한다.	“기록물”이라 함은 공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서, 대장, 카드, 도면, 시청각물, 행정간행물, 도서, 행정박물, 전자기록물, 행정정보류(전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률 제2조 제4호의 규정에 의한 행정정보를 말한다) 등 모든 형태의 기록정보자료를 말한다.	“기록물”이라 함은 공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보자료와 행정박물을 말한다.
	“기록물관리”라 함은 기록물의 수집·보존·활용 및 이에 부수되는 제반활동을 말한다.	“기록물관리”라 함은 기록물 등록·분류·정리, 이관·기술·평가·폐기·보존·공개·활용 및 이에 부수되는 제반업무를 말한다.	“기록물관리”라 함은 기록물의 생산·분류·정리·이관·수집·평가·폐기·보존·공개·활용 및 이에 부수되는 제반업무를 말한다.

16) 기록관리 혁신 로드맵은 정부혁신지방분권위원회, 「기록이 없으면, 정부도 없다 - 국가기록관리혁신 로드맵 이해하기」, 2005년 참조; 2004년 5월 기록관리법 개정안은 「국가기록물관리위원회」에 제출되었던 사안으로 정부의 기록관리 ‘혁신’ 추진과 함께 미루어졌다. 2006년 기록관리법 개정안은 2월 국무회의 심의를 거쳐 정부안으로 확정되었으며, 2006년 3월 현재 국회 「행정자치위원회」를 통과하여 법제사법위원회에 상정된 안건이다.

공무원의 의무	모든 공무원은 공공기관의 기록물을 보호할 의무를 갖는다.	모든 공무원 및 공공기관은 기록물이 공공의 자산이며 기록유산임을 깊이 인식하여 적법한 절차에 따라 관리될 수 있도록 책임과 의무를 다하여야 한다.	①모든 공무원은 이 법이 정하는 바에 따라 기록물을 보호·관리할 의무를 갖는다. ②공공기관 및 기록물관리기관의 장은 기록물이 국민에게 공개되어 활용될 수 있도록 적극적으로 노력하여야 한다.
기록관리의 원칙	—	—	공공기관 및 기록물관리기관의 장은 기록물이 생산부터 활용까지의 전 과정에 걸쳐 진본성·무결성·신뢰성 및 이용가능성이 보장될 수 있도록 관리하여야 한다.
기록의 전자적 생산·관리	—	—	공공기관 및 기록물관리기관의 장은 기록물이 전자적으로 생산·관리되도록 필요한 조치를 강구하여야 하며, 전자적 형태로 생산되지 아니한 기록물에 대하여도 전자적으로 관리되도록 노력하여야 한다.
기록관리의 표준화 원칙	—	—	중앙기록물관리기관의 장은 기록물이 효율적이고 통일적으로 관리·활용될 수 있도록 기록물관리의 표준화를 위한 정책을 수립·시행하여야 한다.

① [기록관리의 목적]은 ‘기록의 안전한 보존과 기록정보의 효율적 활용’에서 ‘투명하고 책임 있는 행정의 구현’이 추가되었다. 2004년 5월 개정안에서 문맥만이 바뀌었을 뿐이다. 곧 기록관리 혁신 로드맵에서는 ‘기록관리를 통해 업무의 책임성과 신뢰성을 높이고’, ‘정보공개를 통해 국민과의 소통을 확대하며’, ‘역사기록의 수집과 보존을 통해 국민의 역사에 대한 자부심을 고취’하여 ‘기록관리를 통한 절차적 민주주의의 완성’을 기록관리 혁신의 의의로 설정하였다. 따라서 기록관리법에서 규정하는 [기록관리의 목적]은 잘못된 우리나라 기록관리 역사에 대한 반성의 토대 위에 미래지향적인 내용이 담겨야 했다. 그러나 기록관리법 개정안은 이러한 측면에서 기록관리 혁신의 본질을 제대로 반영하고 있지 못하다. 곧 공적행위에 대한 정부의 설명 책임과 투명한 행정, 기록

정보의 공개 확대를 바탕으로 한 국민과의 의사소통과 대국민 서비스 증진, 민주주의의 발전과 기록문화 창달에 이바지해야 한다는 기록관리에 대한 인식 전환의 구체적 내용을 반영했어야 했다.

② [기록의 정의]에는 ‘행정박물’이 추가되었을 뿐이다. 기록학 연구와 실무에 있어서 명확한 용어의 정의가 필요한 조건임을 고려한다면 기록의 정의 부분에 기록 건, 기록철, 전자기록, 속성정보(메타데이터), 현용기록(records)과 역사기록(archives)의 구분, 행정정보 등에 대해 명확히 할 필요가 있었을 것이다. 기록관리법 시행령 개정시 기록의 정의와 용어 부분에 대해 따로 정리할 필요가 있다. [기록관리의 정의]는 기록의 이관과 수집의 구분 등 기록의 생애주기에 따른 관리를 표현하였으나, 기록의 기술(description) 등은 반영하지 않았다.

③ [공무원의 의무]에서는 “공공기관 및 기록물관리기관의 장은 기록물이 국민에게 공개되어 활용될 수 있도록 적극적으로 노력하여야 한다”는 조항이 추가되었으나, 선언적 언급에 머무르고 있다. 곧 기록관 등 기록관리기관 장의 책임과 권한이 구체적으로 서술되었어야 했다. 기록의 생산과 처리, 평가 등의 관리와 활용을 위해 효과적인 업무절차 개발과 개선에 대한 부분, 기록 폐기 결정에 대한 책임성과 독립성 문제, 기록관리 기관에 종사하는 전문 인력 교육 문제 등이 언급되지 못했다.

④ [기록관리의 원칙]과 관련해서는 기록관리 혁신 로드맵의 내용들이 일정 부분 반영되었다. 곧 전자적 기록생산·관리의 원칙과 전자기록의 요건인 진본성·무결성·신뢰성·이용가능성에 대해 서술하였으며, 기록관리 표준화에 대해 명시하였다. 그러나 기록관리 개혁운동 과정에서 제기되었던 기록관리의 분권화와 자치의 원칙 등은 반영되지

못했다. 또한 기록의 생산부터 폐기·이관까지의 현용기록(records)과 중앙기록관으로 이관된 이후의 역사기록(archives) 관리에 이르는 전 과정이 연속적으로 관리되어야 한다는 원칙, 기록관리 표준화의 범위—기록관리기관, 전문인력, 기록관리 방법론 등—를 구체화할 필요가 있었다.

둘째, 국가기록관리 체제와 관련된 부분이다.

(국가기록관리위원회) ①다음 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 국가기록관리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 기록물관리에 관한 기본정책의 수립 2. 기록물관리 표준의 제정·개정 및 폐지 3. 영구기록물관리기관간의 협력 및 협조사항 4. 대통령기록물의 관리 5. 비공개기록물의 공개 및 이관시기 연장 승인 6. 국가지정기록물의 지정 및 해제 7. 그 밖에 기록물관리와 관련된 사항

② 위원회는 위원장 1인을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 다음의 자 중에서 국무총리가 임명 또는 위촉한다. 1. 국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장 및 중앙선거관리위원회사무총장이 추천하는 공무원 2. 중앙기록물관리기관의 장 3. 기록물관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

① 국무총리 소속의 「국가기록관리위원회」를 신설하였다. 행정자치부 소속으로 중앙기록물관리기관을 둔다는 1999년 기록관리법의 내용은 변하지 않았으나, 행정자치부 외청으로 국가기록청을 설치할 계획인 것으로 알려지고 있다. 「국가기록관리위원회」신설과 국가기록청 설립 계획은 행정자치부의 견해를 반영한 것이다. 2005년 4월 정부

혁신지방분권위원회가 대통령에게 보고한 기록관리 혁신 로드맵(‘1차 로드맵’)에서는 국가기록원과 국사편찬위원회를 통합한 「국가역사기록위원회안」(1안), 「국가기록청안」(2안)이 제기되었다.

“국가기록관리기구 본연의 기능인 기록관리기능과 기록 활용·사료수집 편찬 기능의 통합을 고려, 국가역사기록위원회안과 국가기록청안이 동시에 제시되었다. 대통령보고회 토론과정에서, 현재 시급한 것은 기록관리 프로세스와 시스템을 통한 기록관리 혁신이며 조직문제는 차후에 협의하기로 결정되었다. 이에 따라 역사기록관리 부분이 공공기록관리로 변경되거나 기록관리혁신위가 맨 처음 상정했던 조직안이 누락되었다.”¹⁷⁾

이 보다 앞서 한국기록학회가 주최한 ‘국가기록 개혁 대토론회’(2004년 10월 30일)에서는 위원회의 설립 필요성이 명확히 제시되었다.

“정부 기록관리를 실현할 기구는 국민 참여를 전제해야 하므로, 위원회 형태를 띤 국가기구의 구성을 적극 고려할 필요가 있다.……이를테면 국가인권위원회와 같은 대통령 직속 장관급 기구로 ‘국가기록관리위원회’를 설치하고, 기록관리제도, 정보공개 및 비밀유지, 정부혁신 시스템, 역사기록물 등을 담당하는 상임위원을 두는 방안을 검토해야 한다.……현 정부가 추진하는 참여민주주의를 실현하기 위해선 기록관리와 정보공개 기능을 통괄하는 위원회급 기구 구성이 필요한 시점”이라고 주장했다.¹⁸⁾

17) 김득중, 「‘국가기록관리혁신로드맵’의 추진경과와 의의」, 『한국국가기록연구원소식』, 2005년 10월, 1쪽.

18) 『세계일보』, 2004년 11월 1일자.

그동안 중앙기록물관리기관의 위상과 기능에 대한 재조정 문제가 기록학과와 시민단체, 언론 등에서 제기된 주요 원인은 국가기록관리기구의 정치적 중립성과 독립성의 보장, 전문성의 확보가 올바른 공공 기록 관리의 전제 조건이기 때문이었다. 이 점에서 국무총리 소속의 비상설 위원회인 「국가기록관리위원회」의 기능과 역할은 중앙기록물관리기관이 정치적 중립성과 독립성을 가질 수 있도록 지원 또는 견제하는 역할이어야 한다. 그러나 기록관리 정책에 대한 심의 기능 위주의 비상설 위원회가 그러한 역할을 수행할 수 있을 지에 대해서는 의문이다. 또한 ‘1차 로드맵’에서 「국가역사기록관리위원회」의 기능은 기록관리, 정보공개, 비밀관리 등을 통합하는 조직으로 설정되었으나, 2006년 기록관리법 개정안에 제시된 「국가기록관리위원회」의 기능은 기록관리만을 담당하도록 하여 상당한 한계를 지닌다. 이러한 흐름은 2005년 10월 확정된 기록관리 혁신 로드맵(‘2차 로드맵’) 발표 당시에 이미 예견된 것이었다. 참여연대의 논평은 이를 정확하게 표현한다.

“이번 로드맵의 한계 또한 분명하다. 정작 정보공개, 기록 및 비밀관리 등을 총괄할 수 있는 조직 구성안과 주체의 문제는 제시되지 않아, 도대체 어떤 기관에서 어떤 권한을 갖고 이 역할을 수행할지에 대한 구체적인 방안을 찾아 볼 수 없다. 그 권한과 역할에 비취볼 때 국가기록원이 그 업무를 담당해야 하지만 현재 국가기록원의 조직위상과 권한만으로는 정보공개, 기록 및 비밀 관리에 대한 제도적 통제와 총괄기관으로서 한계가 있다. 따라서 이번 발표에서 정보공개, 기록 및 비밀기록을 전담하는 독립성, 전문성, 통합성을 갖춘 국가기록 관리기구의 문제가 빠진 점은 로드맵 실현의 실효성을 의심케 하는 대목이다.”¹⁹⁾

또한 「국가기록관리위원회」가 거버넌스 기록관리를 구현할 목적으로 설치된다는 점을 고려할 때 위원회 운영을 형식화하지 않기 위해서는 「국가기록관리위원회」를 정례화할 필요가 있다. 다만, 국가기록관리위원회에 전문위원회 또는 특별위원회를 둘 수 있는 조항에 대해서는 실제 운용 문제와 관련이 있으므로 현재로서는 판단하기 어렵다. 그러나 기록관리법 제정 당시부터 제기되었던 국가기록관리기구의 정치적 중립성과 독립성, 전문성 확보는 여전히 미해결 과제로 남게 된 점만은 분명하다.

② 1999년 기록관리법에서 특수기록물관리기관 설치 대상기관이었던 군기관과 국가정보원은 특수기록관으로 바뀌었다. 이에 따라 국가 주요 기록의 중앙기록물관리기관 이관이 가능해졌으며, 기록관리 체계화에 긍정적인 효과를 가져 올 것이다.

또한 광역시·도 또는 특별자치도의 지방기록관 설치가 의무화 되었다. 아울러 광역시·도 교육청 또는 특별자치도 교육청과 기초 자치단체의 경우도 아카이브즈를 단독으로 또는 이들 몇몇 기관이 공동으로 설립하는 것이 가능해졌다. 이러한 부분들은 그동안 기록학계에서 꾸준히 제기했던 문제들이었으며, 기록관리법 개정안에서 상당히 중요한 의미를 갖고 있다. 그러나 시·도 기록물관리기관을 설치·운영하기 위한 계획 수립을 2007년 12월 31일까지로 한정하고 있어, 실제 지방기록관의 설치가 계획 수립 이후에도 미루어질 가능성이 있으며, 설치하지 않는다고 해도 제재할 별다른 수단이 없다. 따라서 기록관리법 개정안에 시·도 기록물관리기관의 설치 시한을 명시하지 않은 점은 한계이다.

한편 중간관리시설의 설치·운영 문제를 들 수 있다. 기록관리법 개

19) 참여연대 정보공개사업단, 「참여연대 논평」, 2005년 10월 5일.

정안은 “중앙기록물관리기관의 장은 공공기관으로부터 이관받은 기록물의 효율적 관리를 위하여 필요한 경우에는 중간관리시설을 설치·운영할 수 있다”고 규정하였다. 그러나 기록관리법 개정안이 “기록물의 전자적 생산·관리체계의 구축”인 점 등을 감안하면, 종이기록관리에 적합한 중간관리시설의 설치 불필요한 부분이다.

셋째, 기록의 생산 부분이다.

	1999년 1월 기록관리법	2004년 5월 개정안	2006년 2월 개정안
기록 생산 원칙	—	—	①공공기관은 효율적이고 책임있는 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산·관리될 수 있도록 업무과정에 기반한 기록물관리를 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.
기록의 생산 의무	①공공기관의 장은 역사자료의 보존과 책임 있는 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 그 과정 및 결과가 모두 기록물로 남을 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다. ②전문관리기관의 장은 역사자료의 보존을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 관련 공공기관에 특정사항에 관한 기록물의 생산의무를 부과할 수 있다. ③전문관리기관의 장은 역사자료의 보존을 위하여 관련 기록물을 직접 생산할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 관련 공공기관 또는 행사 등에 소속 공무원을 파견하여 기록하게 할 수 있다.	①, ②, ③항의 “역사자료”를 “국가 주요 기록물”로 용어 변경	①영구기록물관리기관의 장은 기록물의 보존을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 관련 공공기관에 특정 사항에 관한 기록물의 생산의무를 부과할 수 있다. ②공공기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 회의의 회의록·속기록 또는 녹음기록을 작성하여야 한다. 이 경우 속기록 또는 녹음기록에 대하여는 당해 기록물의 원활한 생산 및 보호를 위하여 대통령령이 정하는 기간 동안 공개하지 아니할 수 있다. ③영구기록물관리기관의 장은 주요 기록물의 보존을 위하여 관련 기록물을 직접 생산할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 관련 공공기관 또는 행사 등에 소속공무원을 파견하여 기록하게 할 수 있다.
기록의 등록·분류·편철 등	①공공기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 기록물에 분류번호를 부여하여 이를 등록하고, 그 보존기간·방법·장소 및 공개여부를 분류하여 관리하여야 한다.	좌와 같음	공공기관은 업무수행과정에서 기록물을 생산 또는 접수한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 기록물의 등록·분류·편철 등에 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 기록물의 특성상 그 등록·분류·편철 등의 방식을 달리 적용할 필요가 있다고 인정되는 수사·재판 기록물의 경우에는 관계 중앙행정기관의 장이 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 따로 정할 수 있다.

① [기록생산 원칙]은 그동안 대통령비서실을 중심으로 추진된 기록 관리 혁신의 결과를 가장 적극적으로 반영한 항목이다. 곧 업무의 입안과 집행, 종결에 이르는 전 과정을 기록으로 남기고 이를 바탕으로 업무 수행의 설명책임성을 보장할 수 있다는 점은 대통령비서실 기록 생산 방식의 혁신을 공공기관에 적용하기 위한 것이라 할 수 있다. 1999년 기록관리법의 기록 등록 의무 조항에서 이러한 원칙을 규정하고 있으나, 사실상 지켜지지 않았다. 시스템 혁신을 통해 업무 수행 과정의 모든 기록을 포착하여 관리하겠다는 점은 애초에 업무 혁신의 관점에서 제기되었지만, 기록관리 혁신 측면에서도 가장 주목되는 점이다. 다만, 2002년 오스트레일리아 퀸즈랜드(Queensland)주 공공기록법에서 규정하고 있듯이 기록의 생산에 있어서 “공공기관의 활동을 반영하는 기록을 완전하고 정확하게 생산하고 유지해야 한다”는 원칙은 반영되지 않았다.²⁰⁾ 불필요한 기록을 생산하는 것은 행정의 비효율성을 증대하는 것이며, 따라서 세밀한 업무분석에 따라 ‘완전하고 정확한’ 기록을 생산하는 것은 업무 수행의 효율성을 높이는 방법이기 때문이다.

② [기록의 생산의무]에서는 주요 회의의 회의록 생산 의무를 강조했으나, 녹음기록과 속기록은 일정 기간 비공개할 수 있도록 하였다. 그러나 어떤 회의의 녹음기록과 속기록을 비공개할 수 있는지 명확히 규정하고 있지 않으며, 비공개 기간에 대해서도 명시하지 않았다. 따라서 시행령 개정 과정에서 논란이 될 소지를 안고 있다. 한편 참여연대는 “법률에 의해 특정 사안을 비공개로 규정할 수는 있지만, 회의기록 그 자체를 비공개”할 수 없으며, “회의기록은 주로 내부 검토 증거거나 정책결정 입안단계의 기록으로서 현재의 정보공개법에 비공개가 가능

20) Queensland State Archives, 「Public Records Act 2002」 (<http://www.archives.qld.gov.au>)

하도록 되어 있기 때문에 정보공개법의 비공개 조항”을 적용하면 된다고 비판하였다.²¹⁾ 한편 공공기관의 각종 업무가 전자화 되면서 업무관련 전산시스템이 단위업무마다 하나씩 만들어질 정도라는 비판이 있을 정도이다. 그러나 이와 같은 전산시스템 개발 기록의 관리와는 관계없이 개발되는 경향이 있다. 따라서 “업무와 관련한 전산시스템을 개발 할 때에는 반드시 기록관리에 대한 방안을 수립하여야 한다”는 조항을 반영할 필요가 있다.

③ [기록의 등록·분류·편철]의 주요 내용은 시행령에서 다루어질 것으로 예상된다. 그러나 다음과 같은 내용이 보완되어야 할 것이다. 곧 등록시 업무 기능분류에 따른 분류를 명시할 필요가 있으며, 기록건은 본문과 속성정보를 함께 등록 관리하여야 할 것이다. 또한 행정정보시스템에서 생산 관리되고 있는 정보에 대해서도 기록으로 남길 정보를 정의해야 하며 표준화된 속성정보도 등록·관리하여야 한다.

넷째, 기록의 관리와 관련된 부분이다.

	1999년 1월 기록관리법	2004년 5월 개정안	2006년 2월 개정안
기록 속성	—	—	①공공기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 기록물의 보존기간·공개여부·비밀여부 및 접근권한 등을 분류하여 관리하여야 한다.
기록 이관	①공공기관은 대통령령이 정하는 기한내에 기록물을 소관 기록물관리기관으로 이관하여야 한다. ②제3항의 규정에 불구하고 특수자료관은 소관 기록물을 생산년도 또는 접수년도 종료 후 30년까지 이관시기를 연장할 수 있다.	① 좌와 같음 ② 제3항의 규정에도 불구하고 특수기록관은 소관 기록물 중 비공개로 분류된 기록물을 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 생산 후 30년까지 이관시기를 연장할 수 있다.	①공공기관은 대통령령이 정하는 기한내에 기록물을 소관 기록관 또는 특수기록관으로 이관하여야 한다. ②기록관 또는 특수기록관은 보존기간이 30년 이상으로 분류된 기록물에 대하여는 대통령령이 정하는 기간 내에 이를 소관 영구기록물관리기관으로 이관하여야 한다.

21) 참여연대 맑은사회만들기본부, 「‘공공기관의 기록물관리에 관한 법률 개정안’에 대한 참여연대 의견서, 2006년 2월 14일

	<p>다만, 제1항의 규정에 의하여 비공개로 분류된 기록물로서 30년 경과후에도 특별관리가 필요하다고 인정되는 기록물에 대하여는 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 이관시기를 연장할 수 있다.</p>	<p>③특수기록관은 제3항의 규정에 불구하고 소관 비공개기록물에 대하여는 생산연도 종료 후 30년까지 그 이관 시기를 연장할 수 있으며, 30년 경과 후에도 업무수행에 사용할 필요가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 중앙기록물관리기관의 장에게 이관 시기의 연장을 요청할 수 있다.</p> <p>④국가정보원장은 제4항의 규정에 불구하고 소관 비공개기록물에 대하여 생산연도 종료 후 50년까지 그 이관시기를 연장할 수 있으며, 공개될 경우 국가안전보장에 중대한 지장을 초래할 것이 예상되는 정보업무관련 기록물에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 이관시기를 따로 정할 수 있다.</p>
<p>생산현황</p>	<p>①공공기관은 기록물의 원활한 수집 및 이관을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 매년 기록물의 생산현황을 소관 기록물관리기관에 통보하여야 한다.</p>	<p>—</p> <p>①공공기관은 기록물의 원활한 수집 및 이관을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 매년 기록물의 생산현황을 소관 기록물관리기관에 통보하여야 한다. 이 경우 중앙행정기관의 소속기관에 기록관 또는 특수기록관을 설치한 경우에는 중앙행정기관의 기록관 또는 특수기록관이 그 생산현황을 취합하여 중앙기록물관리기관으로 통보하여야 한다.</p>
<p>평가 선별 정리 기술</p>	<p>—</p>	<p>①기록물관리기관은 보유 기록물을 행정적·법률적·역사적 가치에 따라 평가 선별하여야 하며, 검색 및 활용을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 검색도구를 구비하여야 한다.</p> <p>②전문관리기관의 소장 기록물은 원본질서와 출처를 유지하여 관리함을 원칙으로 하며 기록물의 효율적인 검색 및 활용을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 정리·기술하여야 한다.</p>
<p>재난 대비 계획</p>	<p>—</p>	<p>①기록물관리기관의 장은 소관 기록물의 안전한 관리를 위하여 관리상태를 수시로 점검하여야 하며 재난대비계획을 수립시행하여야 한다.</p> <p>①기록물관리기관의 장은 소관 기록물의 안전한 관리를 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 기록물에 대한 보안 및 재난대책을 수립·시행하여야 한다.</p>

기록 폐기	①공공기관이 기록물을 폐기하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 소관 기록물관리기관의 심사를 받아야 한다.	—	①공공기관이 기록물을 폐기하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 소관 기록물관리기관의 심사를 받아야 한다. ②영구기록물관리기관이 보존 중인 기록물에 대하여 보존가치를 재분류하여 폐기하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 기준과 절차를 준수하여야 한다.
전자 기록 관리	—	①중앙기록물관리기관의 장은 전자기록물의 안전하고 체계적인 관리, 보존 및 활용 등을 위하여 다음 각호의 업무를 수행하여야 한다. 1. 전자기록물관리체계 구축 및 표준화 2. 전자기록물의 보존 형식 및 보안대책 수립 3. 전자기록물의 활용 촉진을 위한 공동이용체계 구축 4. 행정전자관인, 행정전자서명 등 인증기록의 보존·활용체계 구축 ②공공기관 및 기록물관리기관의 장은 전자기록물의 위조, 변조 등을 방지하기 위하여 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 방식에 따라 전자기록물을 관리하여야 한다. ③공공기관 및 기록물관리기관의 장은 전자기록물의 체계적인 관리를 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 기록물관리전산시스템을 구축하여야 한다. ④공공기관이 전자기록물을 생산 또는 관리하기 위해 새로운 전산시스템을 개발·운영하고자 하는 경우에는 사전에 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여야 한다.	①중앙기록물관리기관의 장은 컴퓨터 등의 정보처리장치에 의하여 생산·관리되는 기록정보자료(이하 “전자기록물”이라 한다)의 안전하고 체계적인 관리 및 활용 등을 위하여 다음의 사항을 포함하는 전자기록물 관리체계를 구축·운영하여야 한다. 1. 전자기록물 관리시스템의 기능·규격·관리항목·보존포맷 및 매체 등 관리 표준화에 관한 사항 2. 기록물관리기관의 전자기록물 데이터 공유 및 통합 검색·활용에 관한 사항 3. 전자기록물의 진본성 유지를 위한 데이터 관리체계에 관한 사항 4. 행정전자서명 등 인증기록의 보존·활용 등에 관한 사항 5. 기록물관리기간 기록물의 전자적 연계·활용체계 구축에 관한 사항 ②전자기록물 및 전자적으로 생산되지 아니한 기록물의 전자적 관리를 위하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
기록 표준 화	—	—	①중앙기록물관리기관의 장은 기록물의 체계적·전문적 관리 및 효율적 활용을 위하여 다음의 사항에 대한 표준을 제정·시행하여야 한다. 다만, 기록물관리 표준과 관련된 사항이 「산업표준화법」에 의한 한국산업표준으로 제정되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 전자기록물의 관리체계 및 관리항목

			2. 기록물관리 절차별 표준기능 3. 기록물종류별 관리기준 및 절차 4. 기록물관리기관의 유형별 표준모델 5. 기록물 보안 및 재난관리대책 6. 그 밖에 기록물의 효율적 관리를 위하여 필요한 사항
민간 기록수집관리	—	—	① 중앙기록물관리기관의 장은 개인 또는 단체가 보유한 기록정보자료 등(이하 “민간기록물”이라 한다)으로서 국가적으로 영구히 보존할 가치가 있다고 인정되는 민간기록물에 대하여는 위원회의 심의를 거쳐 이를 국가지정기록물로 지정할 수 있다. ② 중앙기록물관리기관의 장은 제1항의 규정에 의한 국가지정기록물의 지정을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 소속공무원으로 하여금 관련 민간기록물의 목록 및 내용의 확인 그 밖에 필요한 조사를 하게 할 수 있다.

① [기록의 속성]에서는 기록의 보존기간, 공개여부, 비밀여부, 접근권한 등을 분류하여 관리하도록 규정하였다. 기록관리 혁신 로드맵에는 업무과정에 기반한 기록생산과 관리를 위해 업무와 기록분류표를 통합하여 관리하고, 단위과제에 보존기간·공개여부·비밀여부·접근권한 기준을 설정하는 것으로 규정되었다. 따라서 기록은 업무분류체계에 따라 분류하며, 최하위 분류 단위로 기록철을 구성한다는 규정이 필요하다. 곧 최하위 분류단위를 단위과제, 기록철, 기록건 중에서 결정해야 하며, 또한 속성정보가 기준값인지 확정값 인지도 불명확하다.

보존기간 등 속성정보에 대해서도 구체적인 기준을 제시해야 한다. 예를 들어 공공기관의 공통기능에 해당하는 보존기간은 중앙기록물관리기관에서 제정·고시하고, 고유기능은 당해 공공기관에서 제정한 후 중앙기록물관리기관의 승인을 받아야 한다는 조항, 기록에 대한 접근

권한은 공공기관에서 정하지만, 기관 내부의 접근권한과 기관 외부의 접근권한을 별도로 정하여 관리하여야 한다는 사항 등이 규정되어야 했다.

② [기록 이관]은 1999년 기록관리법과 마찬가지로 여전히 예외 규정을 두고 있다. 곧 특수기록관 비공개 기록은 생산연도 종료 후 30년, 국가정보원의 기록은 50년까지 이관을 연장할 수 있으나, 중앙기록물 관리기관의 장과 협의하면 이관 시기를 연장할 수 있도록 규정하였다. 이관되지 않는 기간이 긴 것도 문제이지만, 이관하지 않았을 경우 조치할 수 있는 수단이 불명확하다. 따라서 만약 이관 시기를 연장하는 조항을 삽입하더라도 최대 몇 년까지로 이관 시기를 분명히 규정해야 했다.

③ [기록의 평가·선별·정리·기술] 부분은 2005년 4월 국가기록물 관리위원회에 보고된 기록관리법 개정안에 반영되었으나, 2006년 개정안에서는 삭제되었다. 영구기록관리기관의 기록관리 프로세스를 규정하는 조항이 필요한 가 아닌가는 논란의 여지가 있으나, 법률적 근거가 명확해야 업무 추진이 되는 행정환경을 고려하면 국제적 표준에 따른 영구기록관리기관의 기록관리 프로세스를 법률에 반영하는 편이 효율적이었을 것이다.

④ [재난대비계획]은 2006년 기록관리법 개정안에 새로이 추가되었으나, 재난에 대비하여 필수적으로 확보하고 관리해야 할 필수기록(essential records)관리에 대한 규정은 포함하지 않았다.

⑤ [기록 폐기] 부분은 영구기록관리기관의 폐기 근거 조항을 새로 삽입하였다. 이는 국가기록원 등 아카이브즈에서 소장하고 있는 영구 또는 준영구 보존 기록 중 영구 보존의 가치가 없는 기록을 폐기하기

위한 근거를 마련하기 위한 것으로 보인다. 그러나 오스트레일리아 퀸즈랜드(Queensland)주 공공기록법에서 규정하고 있는 “타당한 이유없이 개인은 30년 이상된 공공기록을 손상시켜서는 안된다. 이 조항은 아카이브에 보관중이거나 그렇지 않은 모든 공공기록에 적용된다”는 조항을 참고할 만하다.²²⁾ 곧 보존기간을 기준으로 할 것이 아니라 보존되었던 기간으로 산정할 필요가 있다. 특히 우리나라와 같이 보존기간 책정 자체가 부정확한 경우에는 특히 그러하다. 영구기록관리기관의 폐기는 매우 신중해야 하며, 폐기할 경우에도 극히 제한적으로 시행해야 한다. 영구기록관리기관에 보존되고 있는 기록은 유일본이기 때문이다.

또한 공공기관에서 기록폐기심의회는 심의를 거쳐 폐기하기로 결정한 기록은 그 목록을 관보 또는 당해 기관의 정보통신망에 일정기간 게시하여 공지한 후 폐기하여야 한다는 규정 등 기록관리 혁신의 주요 내용은 반영하지 않았다. 실제로 과학기술부는 기록관리 혁신 차원에서 이와 같은 내용을 실천하고 있다. 이와 관련하여 1999년 기록관리법에서 규정하고 있는 ‘기록물폐기심의회’의 명칭을 바꿀 필요가 있다. 곧 기록을 폐기할 목적으로 심의하는 것이 아니라 기록의 보존기간 재획정, 선별 등 기록에 대한 평가가 주요 심의 내용이므로 ‘기록평가심의회’로 바꾸어 기록 폐기에 대한 인식을 전환할 필요가 있다.

⑥ [전자기록관리] 부분을 법률에 포함한 것은 전자기록이 기록 생산의 절대 다수를 차지하고 있는 행정 환경을 감안하면 뒤 늦은 감이 있다. 그러나 2004년 5월 개정안과 2006년 개정안을 비교해보면 전자기록의 진본성 유지 부분이 추가되었을 뿐 거의 유사하다. 예를 들면,

22) Queensland State Archives, 「Public Records Act 2002」 (<http://www.archives.qld.gov.au>)

기록이 진본임을 증명할 수 있는 절차와 속성정보를 표준화해야 하며, 영구보존 기록으로 선별된 전자기록은 이관 전까지 생산 당시의 상태를 유지해야 한다. 전자기록은 물론 이와 관련된 속성 정보도 모두 영구보존해야 한다. 또한 영구보존 전자기록과 속성정보는 더 이상 변화되지 않도록 관리하여야 한다는 내용들이 보완되어야 할 것이다.

⑦ [기록관리 표준화]는 기록관리 혁신 로드맵에서 강조된 부분이다. 그러나 2006년 개정안은 표준화의 범주를 포괄적으로 제시하고 있다. 곧 전자기록을 일관적으로 식별, 검색, 관리하게 하여 전자기록의 진본성 등을 보장하는 메타데이터 표준, 기록관리시스템의 시스템 요건 표준, 현용기록관리(records) 표준, 기록 기술 표준 등으로 구체화할 필요가 있다.

⑧ [민간기록의 수집]은 2006년 개정안에 새롭게 추가되었다. 국가기록으로 지정할 수 있는 기록의 범위를 민간기록으로까지 확장했으며, 기록 조사권까지 부여했다. 또한 조항을 달리하여 [주요 기록정보자료 등의 수집] 항목에서도 중앙기록물관리기관의 장은 민간기록의 목록이나 그 사본 제출을 요청할 수 있고, 민간기록을 소유하거나 관리하는 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하였다. 그러나 민간기록의 소유자나 관리자가 지정 받지 않을 수 있는 권리는 배제된 채 일반적으로 국가가 지정하는 방식이다. 설령 조항 자체에 법률상 하자가 없다고 하더라도 실효성을 거두기 힘들 것으로 예견되는 대목이다. 기록관리법 시행 이후 국가기록원이 국가지정기록물로 단 한건도 지정하지 못한 점은 집행 가능성을 의심케 한다.

다섯째, 기록의 공개와 관련된 부분이다.

	1999년 1월 기록관리법	2004년 5월 개정안	2006년 2월 개정안
기록 공개	<p>①기록물관리기관은 기록물의 공개청구에 신속하게 응하기 위하여 보존하는 기록물의 공개여부를 미리 분류하여야 한다.</p> <p>②공공기관은 기록물을 이관하는 때에는 기록물의 공개여부에 대한 의견을 함께 제출하여야 한다.</p> <p>③전문관리기관은 비공개로 분류하여 관리하는 기록물 중 종료후 30년이 경과한 기록물에 대하여는 공개여부를 다시 분류하여야 한다.</p> <p>④제3항의 규정에 의하여 공개여부를 재분류하는 전문관리기관의 장은 당해 기록물의 생산기관에 재분류에 관한 의견을 제출하도록 요청할 수 있다. 다만, 외교관련 기록물의 공개여부에 관하여는 외교통상부장관의 의견을 들어야 한다.</p> <p>⑤전문관리기관의 장은 제3항의 규정에 의하여 30년이 경과한 기록물을 계속하여 비공개 기록물로 분류하고자 하는 경우에는 미리 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여야 한다.</p>	<p>①좌와 같음</p> <p>②공공기관은 기록물을 이관하는 때에는 기록물의 공개여부 및 비공개 기간 등에 대한 의견을 함께 제출하여야 한다.</p> <p>③좌와 같음</p> <p>④제3항의 규정에 의하여 공개여부를 재분류하는 전문관리기관의 장은 재분류대상 기록물의 비공개 사유가 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제9조제2호에 해당하는 경우에는 당해 공공기관에 재분류에 관한 의견을 제출하도록 요청할 수 있다.</p> <p>⑤전문관리기관의 장은 제3항의 규정에 의하여 30년이 경과한 비공개기록물을 공개하기로 재분류한 경우에는 해당 기록물 목록을 중앙기록물관리기관의 장에게 제출하여야 하며, 30년이 경과한 기록물을 계속하여 비공개기록물로 분류하고자 하는 경우에는 비공개기간 등을 미리 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여야 한다.</p>	<p>①공공기관은 소관 기록물관리기관으로 기록물을 이관하고자 하는 때에는 당해 기록물의 공개여부를 재분류하여 이관하여야 한다.</p> <p>②기록물관리기관은 비공개로 재분류된 기록물에 대하여는 재분류한 연도부터 매 5년마다 공개여부를 재분류하여야 한다.</p> <p>③비공개로 분류된 모든 기록물은 생산연도 종료 후 30년이 경과하면 모두 공개함을 원칙으로 한다. 다만, 제19조제4항 후단 및 제5항의 규정에 따라 이관시기가 연장되는 기록물의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④영구기록물관리기관의 장은 기록물 생산기관으로부터 기록물 비공개 기간의 연장 요청이 있는 경우에는 제3항 본문의 규정에 불구하고 제38조 규정에 의한 기록물공개심의회의 심의를 거쳐 당해 기록물을 공개하지 아니할 수 있다. 이 경우 비공개로 재분류된 기록물에 대하여는 재분류한 연도로부터 매5년마다 공개여부를 재분류하여야 한다.</p> <p>⑤기록물관리기관의 장은 통일·외교·안보·수사·정보 분야의 기록물을 공개하고자 하는 경우에는 미리 당해 기록물을 생산한 기관의 장의 의견을 들어야 한다.</p> <p>⑥중앙기록물관리기관의 장은 영구기록물관리기관으로 이관된 기록물에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 기록물의 성격별로 비공개 상한기간을 따로 정할 수 있다.</p>

① [기록의 공개]는 예외 조항이 있지만, ‘30년 공개의 원칙’을 천명하고 있는 점, 기록관은 물론이고 아카이브즈에서도 비공개 기록을 5년마다 재분류하는 등 기록관리 혁신의 내용을 일정하게 반영하고 있다. 그러나 기록관리 혁신 로드맵에서 제안된 것은 기록의 생애주기에 따른 단계별 재분류였다. 곧 기록 생산 단계, 업무 종결 단계, 기록관 이관 단

계, 아카이브즈 이관 단계 등으로 구분하여 매 단계마다 비공개 기록을 공개하고자 했다. 따라서 일률적으로 5년마다 기록 공개여부를 재분류하는 문제는 기록관리 혁신 로드맵의 취지와는 다른 부분이다. 또한 “중앙기록물관리기관의 장은 영구기록물관리기관으로 이관된 기록물에 대하여는 대통령이 정하는 바에 따라 기록물의 성격별로 비공개 상한 기간을 따로 정할 수 있다”고 명시하여 중앙기록물관리기관의 자의적 판단에 따라 비공개 기간을 정할 수 있는 점은 문제이다.

여섯째, 그 밖에 기록관리 혁신의 내용 가운데 공공기록 서비스의 확대에 대한 부분이 반영되지 않았다. 곧 기록의 역사적 가치와 활용을 제고하기 위해 시민에 대한 기록 열람과 서비스 정책의 마련, 기록관 이용실태와 환경에 대한 보고서 발간, 기록관의 공공서비스 점검 등에 대한 부분 등을 들 수 있다.

4. ‘높은 수준’의 제도화와 낮은 단계의 기록관리 실태

정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회에서 확정된 기록관리 혁신 로드맵과 국가기록원의 기록관리법 개정안은 공공기관의 기록관리가 ‘높은’ 수준으로 제도화되고 있음을 보여주고 있다. 그러나 국가기록원의 기록관리 실태조사(2004년)와 감사원의 기록관리 실태 감사 결과(2005년)는 공공기관의 기록관리 현실이 매우 낮은 단계에 있음을 말해 준다. 따라서 기록관리 개혁의 과제는 앞에서 언급한 것처럼 그 간극을 어떻게 좁혀갈 것인가의 문제라 할 수 있다.

첫째, 국무총리 소속 「국가기록관리위원회」 신설과 국가기록원의 조직적 발전이 예견되는 시점에서 국가기록관리 기구의 운용 문제를 제기하는 것은 그 간극을 좁히는 출발점으로서 의미가 있다. “국가기록물관리위원회가 2000.1.1 발족회의를 개최한 이후 2004년 11.25. 한차례만 회의를 개최하여 상정된 안건을 형식적으로 심의하는데 그치는 등 유명무실한 기구로 전락”하였으며, 국가기록원은 “원장을 비롯한 직원들의 잦은 인사이동으로 조직의 안정성과 사업추진의 일관성을 기할 수 없었다”²³⁾는 지적을 다시금 돌아볼 필요가 있다. 곧 비상설 위원회가 형식화하여 제 기능을 발휘하지 못했으며, 국가기록원의 외형적 성장에도 불구하고 내적 조건은 안정화되지 않았음을 지적하고 있다. 기록관리 ‘혁신’은 기구 개편과 조직의 확대를 통해 이루어지는 것만은 아니다. 무엇보다도 먼저 해결해야 하는 과제는 기록관리 ‘혁신’의 집행을 책임지는 기관으로서 신뢰성과 책임성을 회복하는 것이다. 이는 조직 문화의 개선, 기록관리 전문성의 강화 등 근본적인 혁신이 전제될 때 가능하다. 아무리 수준 높은 내용의 제도화를 이루었다고 해도 올바르게 운용되지 않으면 그 제도는 사상될 것이기 때문이다. 사람이 바뀌어도 정책의 골간이 흔들리지 않는 시스템을 구축하는 것이 국가기록관리 기구 운용의 핵심이 되어야 한다.

둘째, 기록 생산과 관리시스템의 이원화 문제이다. 공공기관은 2004년 1월부터 기록관리법의 등록·분류·편철 조항을 반영한 ‘신전자문서시스템’에서 기록을 생산하고 있다. 같은 해 대통령비서실은 ‘e지원시스템(업무관리시스템)’을 개발하여 업무 수행의 과정과 결과를 모두 기록화 하는 기록 생산 방식의 혁신을 진행했다. 현재 업무관리시스템

23) 감사원, 「‘공공기록물 보존 및 관리실태’ 감사결과」, 2005.10.27.

은 행정자치부 등 몇몇 부처에서 사용 중에 있으며, 점차 정부 전체로 확대될 전망이다. 곧 기존의 ‘신전자문서시스템’과 ‘업무관리시스템’에서 동시에 전자기록이 생산되고 있다. 여기에 ‘신전자문서시스템’에서 생산된 기록을 관리하는 ‘자료관시스템’, ‘업무관리시스템’에서 생산된 기록을 관리하는 ‘기록관리시스템’—현재 대통령비서실에서 개발 중—이 도입될 것이다. 전면적으로 확산되지는 않았지만, 공공기관에는 두 개의 기록 생산과 관리시스템이 존재하게 되는 것이다. 여기에 주요 정책결정과 관련된 기록은 종이기록으로 생산되고 있다. 기록 생산과 관리시스템의 측면에서도 높은 수준과 낮은 단계의 시스템이 이중적으로 존재하고 있다. 기록 생산과 관리시스템의 이원화는 필연적으로 기록관리의 효율성을 낮추고, 관리의 부담을 증가시킬 것이다. 이를 어떻게 해결해 가는가 하는 문제는 높은 수준과 낮은 단계의 차이를 좁히는 ‘혁신’의 과정이 될 것이다.

셋째, 공공기관의 기록관리 전담 조직과 전문 인력의 부재 문제이다. 감사원의 기록관리 감사결과 보고서는 ‘중요기록물 유실 및 영구보존 대책 미흡’, ‘대통령기록물 관리 소홀’, ‘비밀기록물의 관리 소홀 및 중요기록물 보존 부실’ 등을 지적하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 공공기관에 기록관이 설치되고, 운영이 정상화되어야 하며, 기록관리 전문가가 배치되어야 한다. 2005년 상반기 중앙행정기관에 기록연구사가 1인씩 배치되었지만, 기록관이 제대로 운영되고 있는지는 여전히 의문이다. 기록관리 혁신의 내용을 채울 수 있는 다수의 기록관리 전문가가 존재하지 않는다면 기록관리를 혁신할 수 없다. 기록관리 혁신 로드맵에서 ‘기록관 설치 추진’ 시기를 2006년부터 2007년까지로 계획하고 있는 것은 1999년 기록관리법에 근거하더라도 너무

늦은 것이다. 곧 중앙행정기관 대부분이 기록관리 전담 조직인 기록관 “설치 기본계획 조차 수립하지 않고 있으며,” 기록관이 “설치된 경우에도 기록관 운영규정 제정 등 형식적인 요건만 갖추었을 뿐, 기록관리 담당자가 서무 등의 업무를 겸직하고 있어 기록관리 업무 수행”이 곤란하다는 국가기록원의 기록관리 실태 조사 결과는 그 간극이 상당함을 말해 준다. 기록관이 제대로 운영되지 않고 있고, 기록관리 전문가가 이제 배치되기 시작한 현실은 기록관리의 낮은 수준을 반영하고 있다. 따라서 기록관을 어떻게 정상화할 것이며, 기록관리 전문가 양성과 교육을 어떻게 할 것인가는 매우 중요한 과제가 되는 것이다.

넷째, 기록관리 전반에 걸친 문제점 부분이다. 다음은 2004년 6월 국가기록원에서 조사한 기록관리 실태 결과이다.

처리과에서 생산한 기록을 정확하게 파악할 수 없다.

미등록된 기록이 처리과에 정리되지 않은 상태로 보관되어 있다.

주요 기록 대부분이 비밀로 분류되거나, 보존기간을 낮게 책정한다.

기록을 처리과에서 무단 파기했다. 기록물폐기심의회는 서면 심의로 열리는 등 형식적으로 운용된다.

보존기간 10년 기록은 폐기를 보류해야 한다는 지침을 어기고 감사 증빙 기록 5,670권을 폐기했다.

경찰서 별로 기록을 분산 보존하고 있으며, 폐기 심의도 경찰서 별로 한다.

지하서고에 기록이 자루에 묶인 채로 방치 상태이다.

서고에 모빌렉이 설치되어 있으나 기록은 없고 거의 텅 빈 상태이다.

같은 해 『세계일보』의 보도는 기록관리법 시행 이후에도 기록관리 실태가 심각한 상태에 있음을 잘 표현하고 있다.

“문서고를 보고는 아연 실색했다. 창문과 환풍기 하나 없는 공간, 만지면 으스러질 것 같이 파손된 기록물들, 곳곳에 핀 곰팡이, 축축한 느낌, 어지럽게 널브러진 각종 자재들”

“기관들의 항변은 하나 같았다. 기록관리는 아무도 신경쓰지 않는다는 것, 기록관리 업무를 맡기 싫어하고 혹시 맡더라도 빨리 떠나고 싶어 한다고 한다.”²⁴⁾

곧 기록관리의 가장 기초적인 단계부터 여전히 과거의 관행이 반복되고 있다. 기록관리 ‘혁신’이 본격적으로 추진되었으나, ‘일상적 혁신’ 과제—기록관의 설치와 올바른 운영 등—는 이 과정에서 상대적으로 소홀히 다루어지고 있는 듯하다. 1999년 기록관리법은 다소의 한계에도 불구하고 상당히 개혁적인 법률이었다. 또한 기록관리 혁신 로드맵과 2006년 기록관리법 개정안의 내용은 분명 ‘높은 수준’의 제도화를 보여 주고 있다. 그러나 동시에 기록관리를 둘러싼 환경과 현실은 큰 괴리를 보이고 있다. 따라서 ‘높은 수준’의 기록관리 제도를 제대로 운영할 수 있는 더욱 ‘높은 수준’의 기록관리에 대한 올바른 인식과 전문성을 요구하고 있는 것이다.

24) 『세계일보』, 2004년 6월 1일자.

5. 나가며 : ‘2005년 체제’의 한계

기록관리 ‘혁신’이 현재 진행 중에 있으므로 객관적인 평가를 하기에는 상당한 제약이 따른다. 이러한 점을 전제로 몇 가지 한계를 지적하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 기록학과와 시민단체를 중심으로 한 아래로부터의 기록관리 개혁운동 과정에서 근본적으로 문제제기 되었던 과제들은 해소되었는가이다. 곧 중앙기록물관리기관의 정치적 중립성과 독립성, 그리고 전문성 확보에 대한 대책은 기록관리 혁신 로드맵 수립과정에서 형해화되었다. 다만, 기록관리법 개정안에 국무총리 소속의 「국가기록관리위원회」 설치가 명시된 점은 운용의 실질성 확보를 전제로 한다면 제한적으로나마 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 여전히 불투명하다. 이 점은 1999년부터 계속된 국가기록관리 체제, 또한 ‘2005년 체제’의 한계임이 명백하다.

둘째, 기록관리법 개정안은 기록관리 혁신, 구체적으로는 로드맵의 성과를 부분적으로 반영하고 있다. 전자기록의 생산 환경에 맞는 관리체계를 구상했으나, 종이기록관리에 필요한 시설의 구축 등을 명시한 점, 기록관리의 목적을 구체화하지 못한 점, 기록관리의 분권화와 자치의 원칙에 따라 지방기록관리기관의 설치를 의무화 했으나, 설립 시기를 명시하지 못한 점, 또한 중앙기록물관리기관이 민간기록의 국가기록 지정, 행정박물·영화·방송기록 등을 수집하고자 한 부분은 과도한 중앙 집중 방식으로 판단된다.

셋째, 기록관리법 개정안은 시행령에 많은 부분을 위임하고 있는 점 또한 한계이다. 모든 내용을 기록관리법에 규정할 수는 없으나, 주요

내용에 대해서는 그 기준을 명확히 해야 했다. 국가정보원 비공개 기록 중 공개될 경우 “국가안전보장에 중대한 지장을 초래할 정보업무관련” 기록이 무엇인지, 속기록 또는 녹음기록을 비공개하는 기간은 어느 정도로 할 것인지 등은 대표적인 예이다. 따라서 기록관리 혁신을 반영한 기록관리법 개정에 대한 평가는 시행령 개정 상황까지 지켜보고 판단해야 할 문제이다. 이는 곧 올바른 법령을 만들고자 하는 아래로부터의 기록관리 개혁운동이 강화되어야 하는 이유이기도 하다.

넷째, 기록관리법 개정안이 마련되는 과정에서 법적 절차에 명시된 기관의견 조회 등은 진행되었으나, 학계나 시민단체의 문제제기가 수용될 수 있는 장은 마련되지 않았다. 곧 공청회 한 번 열지 않고 기록관리법이 개정된다는 점은 기록관리가 한국사회의 절차적 민주주의 실현과 밀접하게 관련이 있다는 점을 고려할 때 원칙에 어긋나는 일이다.

기록관리혁신 로드맵이 확정되고, 기록관리법령 개정이 추진되는 등 기록관리 분야의 외형적 성장은 가히 돋보인다. 법률 명칭이 ‘공공기관의 기록물관리에 관한 법률’에서 ‘공공기록물법’으로 바뀐 점은 이를 상징한다. 그러나 현재의 조건에서 기록관리 개혁은 마침표일 수 없다. “기록관리와 같은 국가행정의 기본 제도”를 발전시키는 것은 압축적으로 성장할 수 있는 일이 아니다. 또한 기록관리법 개정안은 상당한 한계를 지니고 있는 것이 사실이다. 최소한 10년 또는 20년 후를 내다보는 장기적이고 치밀한 계획아래 기록관리 개혁이 진행되어야 하며, 지속적인 민주주의 개혁의 동력이 요구된다. 그러한 전망을 갖는 것이 ‘2005년 체제’의 한계를 극복하는 출발점이다. 기록관리 ‘혁신’의 이름으로 기록관리 개혁이 지체되었다는 평가를 받지 않기 위해서는 기록관리에 대한 올바른 인식과 실천이 토대가 되어야 할 것이다.

Abstracts

The character of the archives and records management 'reform' from the third quarter of 2004 in korea

Kwak, Kun-Hong

The archives and records management 'reform' has spreaded out through the third quarter of 2004. There are many evidences such as the change of the Office of the President's management on the record production, 'the reforming road map for the final draft on the archives and records management.' This method spreads into the Cabinets. So it is improved these rosy conditions was upgraded by the laws and regulations. We also hope that the conditions of the records management to be a higher level than before. However the actual conditions of the records management are not good comparing with the law and regulations. I think this unbalance is a serious problem. The reason of the 'failed history' during past time was caused not by the laws itself but by the indifference and negligence on the laws.

The academic field and NGO have continuously required some essential suggestions on that problem; political neutrality and independent of the National Archives, the employment of specialists and the improvement of their skills etc. But these requirements have not accepted yet. This revised records management law also has not applied to the road map wholly. Even though

the outward growth during that time is remarkable, we need to learn some instructions by way of the ‘failed history’. Therefore our urgent task is to narrow the gap between the new system and the actual conditions based on long and short term projects.

Key words : archival legislation, records management reform, National Archives, the reforming road map on the records management