

『기록관리법령 따라읽기』

(박지태, 선인, 2008)

조영삼*

공공기록관리법의 제정 이전 우리 기록관리는 부끄러운 수준이었다. 비록 기록물에 대한 분류나 보존기간의 적용에 대한 규정들이 있었으나 국가적 차원의 기록관리가 이루어졌다고 보기 힘들었다. 이의 획기적인 전환이 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」(이하 “공공기록관리법”)의 제정이었는데, 이것은 어느 날 갑자기 이루어진 것이 아니다.

먼저, 1996년 11월 한국역사연구회 등 역사학계에서 각국의 기록관리 현황을 살피면서 ‘한국의 역사기록보존 어떻게 할 것인가’라는 주제로 열린 심포지엄은 학계의 관심을 고조하는 계기가 되었다. 다음으로 행정부 차원에서는 1997년 2월 당시 정부기록보존소에서 ‘기록물관리법 연구작업단’을 구성하고, 같은 해 5월 행정쇄신위원회가 ‘기록물관리법 제정’ ‘국립기록청 설립’ 등을 대통령에게 건의했으며, 제15대 대통령선거 직후 ‘북풍

* 국립과천과학관 기록연구사

공작' 관련 문서와 국제구제금융 이행관련 문서의 은폐·과기 의혹이 커지면서 공공기록관리법 제정의 필요성이 부각되었다. 시민사회단체에서도 참여연대가 1998년 대통령기록보존법 제정을 청원하였다. 이렇듯 학계·시민단체·정부 등 각계의 노력으로 공공기록관리법이 제정된 것이었으며 결국 우리 민주주의의 성숙과정과 길을 같이 한 것이었다.

제정 당시 공공기록관리법은 기록관리 발전의지의 천명, 기록의 생산과 등록의 의무화, 기록관리기관의 설립, 기록관리전문가의 임용·배치 등 여러 측면에서 개혁적 특징을 보여주는 것이었다. 그러나 중앙기록물관리기관이 독립성과 전문성을 담보한 조직의 설립이라는 성과를 법제화하지 못했고, 특수와 예외의 지나친 인정, 수집과 보존이라는 영구기록물 관리기관 중심이라는 한계를 보여주는 것이기도 했다. 이러한 '99년 체제'의 한계를 극복하기 위한 여러 시도가 있었고, 그 성과가 2006년의 공공기록관리법 전부 개정으로 귀결되었다.

2006년의 전부 개정은 '굿거버넌스 기록관리'라는 기록관리혁신의 성과를 담는 것은 물론 업무에 기반한 전자기록관리 체제라는 새로운 기록관리 흐름을 반영한 것이었다. '99년 체제'와 다른 대표적인 내용은 국가적 보존가치가 있는 민간 기록물도 관리대상 범주에 포함, 국가기록관리위원회를 총리소속으로 설치하도록 하여 기록관리 정책 기능 강화, 국가정보원과 군기관의 기록도 중앙기록물관리기관으로 이관, 지방기록물관리기관 설치 의무화, 업무과정에 기반한 전자기록관리체계 구축·운영, 기록관리 국가표준에 의한 기록관리체계 확립, 기록정보의 공개·활용 확대를 통한 알권리 증진 등이다.

그러나 이 '06년 체제'가 '99년 체제'의 한계를 완벽하게 극복

한 것은 아니었다. 독립성과 전문성이 확보된 조직으로서 중앙기록물관리기관의 위상은 '99년 체제'와 같고, 특수와 예외의 지나친 인정은 여전하며, 전자기록관리체계를 전면적으로 반영하고 있지도 못하다. 그럼에도 불구하고 '06년 체제'는 당시 기록관리의 혁신성을 담은 것이며, 우리 기록관리 수준의 현재적 반영이다. 따라서 공공기록관리법의 각각의 조문 하나하나를 깊이 천착하는 것은 기록관리 수준의 현재를 파악하기 위한 중요한 작업이다. 이런 차원에서 볼 때 이 책의 의의는 자못 크다 할 것이다.

기록관리 법·제도는 기록관리에 관심을 갖는 모든 사람이 반드시 알고 있어야 할 것이지만 그것의 연구와 학습은 쉬운 일은 아니다. 이것은 현장에서 수시로 법 적용을 고민하는 실무자나 전문 연구자들에게도 마찬가지다. 각각의 조문을 이해하는 데는 여러 연관 법·제도는 물론 조문화의 배경까지 이해하는 것은 많은 노력이 필요하기 때문이다. 이런 차원에서 볼 때 이 책의 발간은 반가운 일이다.

이 책은 공공기록관리법령의 각 조문에 대한 해설을 붙여 이해를 높이려고 한 최초의 성과이다. 따라서 이런저런 자리에서 공공기록관리 법·제도에 대해 논의하고 문제제기하는 것을 다 반사로 하는 연구자는 물론이고, 현장에서 실무와 함께하는 기록관리전문요원 그리고 이제 기록관리학을 배우는 과정의 학생들에게도 매우 유익한 해설서이다.

이 책은 서문 격인 「시대를 읽어야 법이 보인다」와 「기록관리법령 구조의 이해」 그리고 「기록관리법 조문 해설」 등 크게 두 부분으로 이루어져 있는데, 내용 대부분을 법령의 조문 해설에 할애하고 있다. 공공기록관리법규는 법률 본문 51개조와

부칙 5개조, 시행령 85개조, 시행규칙은 48개조로 이루어진 적지 않은 분량인데 이의 모든 조항을 해설하는 것이어서 작업 자체가 방대한 것이어서 그것만으로도 의의가 크다.

저자는 서문 격인 짧은 두 글에서 공공기록관리법의 제정 과정과 구조를 설명하고 있다. 공공기록관리법이 1980년대부터 축적된 민주화의 성숙도와 국가정보가 국민의 재산이라는 의식의 확산, 학계의 기록관리에 대한 필요성 등의 조건에 복합적으로 작용하면서 만들어 진 것이며, 전자적 업무처리 방식과 본격적인 전자기록관리라는 행정환경의 변화와 정보화기반 사회라는 행정 외적인 변화라는 새로운 환경, 새로운 패러다임에 의해 2006년 전면 개정하여 현재에 이르고 있는데 이는 시대정신을 반영한 것이라고 설명하고 있다.

이 책의 강점은 첫째, 각각의 조문에 대해 시행령과 시행규칙은 물론 관련 법규들까지 세세하게 해설하고 있다는 것이고 둘째, 저자 본인의 기록관리법·제도 관련 업무 수행 중 고민했던 문제들을 드러내어 개선 방향을 제시하고 있다는 점이다.

저자의 세세함은 하나의 조문을 해설하면서 관련 법령과 참고 사항을 꼼꼼하게 안내하고 있다는 것이다. 예를 들어, 법률의 정의를 설명하면서 관련 「전자정부법」 「전자서명법」 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 「사무관리규정」 「전자거래기본법」 「지식정보자원관리법」 「행정절차법」 「도서관법」 「사료의 수집·편찬 및 한국사의 보급 등에 관한 법률」 등을 관련 법령으로 제시하고 있다. 또, ‘공공기관’을 설명하면서 공공기록관리법은 물론, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 「공공기관의

개인정보 보호에 관한 법률」 등의 해당 정의를 비교하면서 설명하고 있다.

업무수행 과정 중의 고민을 드러내는 문제는 법률 조문의 현실적 대안에 대한 법·제도 운영이나 이의 교육을 담당하는 과정에서 저자의 견해를 제시하는 것이다. 이것이 자칫 논쟁으로 비화될 가능성이 있긴 하지만 제도를 담당했던 공무원의 입장에서 현실 극복의 대안을 제시하는 적극적 측면으로 해석된다. 대표적으로 기록관의 설립에 대해서 그것이 업무개념이 아니라 조직개념으로 이해해야 하며, 기관마다 규모나 기록관리 상태가 다르므로 일괄해서 독립된 조직으로서 기록관을 설치하는 것보다는 일정 규모를 넘는 기관은 기록관을 설치하고 넘지 않는 기관은 계(係)단위 조직의 행태를 제안하는 것이 그 사례다.

이런 강점에도 불구하고 몇 가지 아쉬움이 눈에 띈다. 먼저, 서문 격의 글에 ‘99년 체제’의 한계와 이의 극복을 위한 노력, ‘06년 체제’의 의의와 지향에 대해 좀 더 상세한 설명을 했으면 하는 아쉬움이다. 특히 2004년 하반기 이후 기록관리혁신 중 법·제도 혁신에 대한 경과와 이의 법제화 과정에 대한 설명이 자세하지 않은 것이 그렇다. 그러나 이 책은 공공기록관리법에 대한 해설서이므로 아쉬운 부분에 대한 아쉬움을 저자에게 지울 수는 없다. 다만, 기록관리혁신 추진을 ‘기록관리 변화의 노력’이라고 예들려 표현하고 있는데 이것은 개인적으로 섭섭하다.

기록관리혁신의 법·제도, 업무에 기반한 전자기록관리체계의 구축 그리고 이의 체계적 수행을 위한 조직혁신 등 세 가지로 차원에서 추진되었다. 기록관리 추진하는 것이 조직이라면, 이를 담보하는 최종적인 그릇은 법·제도이다. 이런 차원에서 법·제도에 반드시 반영되어야 할 기록관리혁신의 성과는 바로 조직 문

제이다. 주지하듯이 ‘06년 체제’에서도 독립적·전문적 중앙기록물관리기관의 설립은 실현되지 않았다. 다만 공공기록관리법령에 ‘굿거버넌스 기록관리’ 실현을 위한 최소한의 틀로 총리소속의 국가기록관리위원회를 설치하였다. 국가기록관리위원회는 국가기록관리의 총괄·조정 of 조타(操舵 ; Steering) 역할을 하는 것이다. 그런데, 저자는 국가기록관리위원회의 역할과 구성이라는 법령의 조문을 해설할 뿐 왜 설치하는 지, 그 의미는 무엇인지에 대한 설명을 생략하고, 지방기록관리위원회를 제안하는데 그치고 있다. 이런 사례는 몇 개의 조항이 더 있는데 대표적인 것이 기록물관리전문요원에 대한 것이다. 이렇듯 주요 내용의 조항에 대한 본질적 의미 설명이 필요하다는 것이 필자의 두 번째 아쉬움이다. 이런 아쉬움에도 불구하고 저자의 작업은 공공기록관리법령 연구에 선구적 역할이었음을 평가받아야 할 것이다.

공공기록관리법은 기록관리의 원리에 맞지 않는 부분도 있는 반면, 현실적이지 못하다는 비판을 받는 조항도 있다. 오히려 법률에 너무 세세하게 규정하여 탄력성이 부족하다는 지적도 있다. 그러나 법은 완벽하지 않으며 시대의 변천과 기록관리 방법론의 발전에 따라 관련 조항이 신설되기도 하고 개정되기도, 심지어는 삭제되기도 할 것이다. 예상컨대 이런 과정은 수시로 일어날 것이다. 또 유관 법률의 제·개정이 수시로 이루어질 것이다. 따라서 이를 반영한 성과들이 나와야 할 것이다. 기왕에 저자가 그 역할을 자임하였으므로 앞으로 있을 법·제도 변천에 따른 개정판을 기대한다.