

참여정부 기록관리정책의 특징*

이 영 학**

1. 머리말
2. 기록관리혁신전문위원회의 설치와 기록관리정책의 추진
 - 1) 공공기록 혁신의 역사적 배경
 - 2) 기록관리혁신전문위원회의 설치
 - 3) 혁신분권평가전문위원회의 신설과 기록관리 평가
3. 기록관리와 거버넌스
4. 기록물관리 전문요원의 배치와 기록물관리기관의 설치
 - 1) 기록물관리 전문요원의 배치
 - 2) 기록물관리기관의 설치
5. 기록관리법령의 정비
6. 맺음말

* 이 논문은 2012년도 한국외국어대학교 학술연구비 지원에 의해 이루어진 것이다
[이 글은 한국기록학회 2012년 3월 월례발표회에서 발표한 내용을 수정한 것이다.
당시 토론을 맡아서 비판을 해주신 김익한 교수(명지대)에게 감사드린다].

** 한국외국어대학교 사학과/ 정보·기록관리학과 교수

주요 논저 : 「국가기록관리정책의 미래」, 『한국기록관리학회지』 제9권 제2호, 2009 ; 「기록물관리 전문요원의 운영 현황과 전망」, 『기록학연구』 21, 한국기록학회, 2009 ; 「대통령 기록관리제도 시행의 의의와 과제」, 『역사문화연구』 33, 2009

[국문초록]

1948년 대한민국 정부 수립 이후부터 현재까지 국가기록관리 제도에서 가장 큰 변화를 가져온 시기는 1999년 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」 제정 이후이며, 특히 참여정부(2003~2008년)가 기록관리혁신 정책을 펴던 시기이다.

이 글은 참여정부의 기록관리정책에서 특징적 현상을 언급한 글이다. 참여정부의 기록관리정책의 추진주체는 노무현대통령을 비롯한 대통령비서실 특히 기록관리비서관실, 정부혁신지방분권위원회 산하 ‘기록관리혁신전문위원회’, 국가기록원 기록관리혁신단이다. 이 세 주체는 정책의 주도권을 둘러싸고 경쟁을 벌이기도 하였지만, 서로 협력하면서 기록관리의 혁신을 주도해왔다.

참여정부의 기록관리정책의 집행에서 주요한 특징은 거버넌스를 적극적으로 구현하고자 하였다는 점이다. 즉 기록관리를 둘러싼 이해관계 단체들의 의견을 적극적으로 수렴하여 정책을 입안하고 추진하고자 하였다는 점이다. 참여정부는 시민단체와 언론의 문제제기를 적극적으로 수용하고, 학계의 전문가를 참여시켜 기록관리혁신전문위원회와 혁신분권평가위원회를 구성하여 「국가기록관리혁신 로드맵」을 입안하고 점검해가도록 하였다.

다음으로 중요한 특징은 공공기관에 기록물관리 전문요원을 배치하였다는 점이다. 2005년 연구직 공무원에 기록연구직렬을 신설하고 중앙부처에 기록연구사를 배치하여 공공기관에 기록물관리 전문요원을 본격적으로 배치함으로써, 공공기록관리의 체계를 마련하고 기록관리의 전문성을 제고하였다. 이후 기록물관리 전문요원은 지방자치단체뿐 아니라 민간기록관에도 채용됨으로써 한국기록관리의 새로운 단계를 열어가게 되었다.

끝으로 「공공기록물 관리에 관한 법률」(전부 개정) 「대통령기록물 관리에 관한 법률」을 제정함으로써 한국의 기록관리를 한 단

계 발전시키는 계기가 되었다. 「공공기록물 관리에 관한 법률」은 전자정부시대에 맞게 이전 법률을 전부 개정하였으며, 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」은 대통령기록물을 체계적으로 관리하는 발판을 마련하였다.

한 나라의 기록관리제도의 정착 정도는 그 사회의 민주주의 발전의 정도를 나타낸다. 다음 정부에서는 참여정부의 기록관리 정책을 극복하면서 ‘새 거버넌스 기록관리체계’를 구축해야 한다. 먼저 기록관리 주체가 정부뿐 아니라 시민사회, 지역자치, 중소기업 및 학계 전문가가 참여하는 거버넌스형이 되어야 한다. 기록관리의 대상은 업무의 입안과 집행뿐 아니라 결과 및 영향까지 기록화하는 민주형이 되어야 한다. 기록화의 방법은 관계되는 주체들이 기록의 중요성을 인식하고 같이 참여하는 형태가 되어야 한다.

주제어: 참여정부, 기록관리혁신전문위원회, 국가기록관리혁신 로드맵, 혁신분권평가전문위원회, 기록물관리 전문요원, 공공기록물관리에 관한 법률, 대통령기록관에 관한 법률

1. 머리말

1948년 대한민국정부 수립 이후부터 현재까지 국가기록관리제도에서 가장 큰 변화를 가져온 시기는 1999년 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」 제정 이후이며, 특히 참여정부 시절(2003~2008년)이었다.

1948년 대한민국 정부 수립 이후 국가의 기록관리는 매우 부실하였다.¹⁾ 정부의 공공기록관리의 전기를 마련하게 된 것은 1999년의 「공공

기관의 기록물관리에 관한 법률」 제정이었다. 이 법률에서 기록관리의 목적을 “기록유산의 안전한 보존과 공공기관의 기록정보의 효율적 활용을 도모한다”²⁾고 함으로써, 공공기관의 기록물을 잘 관리하는 것이 중요하며, 나아가 기록정보의 효율적 활용을 모색함을 명시하였다. 즉 이 체 기록관리는 행정사무의 효율화를 위한 도구로서가 아니라, 그 자체로서 가치를 지니는 독립적 행정행위가 된 것이다.³⁾ 그리하여 이 법률에서 구체적으로 공공기관에서 생산한 모든 기록의 등록 의무, 중요 기록의 생산 의무, 기록 무단 폐기 등의 처벌, 기록관의 설립, 기록물관리 전문요원의 배치 등을 명시하였다.⁴⁾

그러나 법률이 제정되었다고 해서 공무원 혹은 국민들의 기록관리에 대한 인식이 혁신된 것은 아니었다. 이 법률의 시행에도 불구하고, 공공기관의 기록물관리는 크게 개선되지 않았다. 중요 공공기관이 업무를 수행하면서 생산한 기록을 등록하지 않았으며, 주요 역사기록을 무단으로 폐기하였으며, 기록관리기관은 설립되지 않았고, 나아가 기록물관리 전문요원의 배치도 제대로 이루어지지 않았다. 그리하여 참여연대와 한국국가기록연구원 등 시민단체에서는 “법령의 기초적인 요구도 준수되지 않는 행정 소홀과 무관심”⁵⁾을 지적하였고, 한 언론사의 공공기관의 기록관리에 대한 탐사기획 기사에서 기록관리의 부실이 적나라하게 폭로되었다.⁶⁾

-
- 1) 이승일, 『기록의 역사』, 해안, 2011 ; 광건홍, 『한국 국가기록관리의 이론과 실제』 역사비평사, 2003 ; 이영학, 「한국근현대사와 국가기록물 관리」, 『기록학연구』 6, 2002.
 - 2) 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」(1999) 제1조.
 - 3) 서혜란, 「한국 공공기록관리정책의 연대기적 검토」, 『한국기록관리학회지』 제9권 2호, 2009, 195쪽.
 - 4) 광건홍, 「한국 국가기록관리체제 ‘혁신’의 성격」, 『기록학연구』 13, 2006, 7쪽.
 - 5) 참여연대, 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률 개정안에 대한 참여연대 의견서」, 2006년 2월 14일.
 - 6) 『세계일보』, 「기록이 없는 나라」 1~9, 2004년 5월 30일~7월 14일 특집기사.

이에 참여정부는 공공기록을 잘 관리하는 것이 행정부의 혁신을 가져오는 것이라고 판단하였으며, 2004년 이후 공공기록 관리의 혁신을 시도하였다. 참여정부가 기록관리정책을 추진하는 데 있어서 중요한 특징은 시민단체와 민간인 전문가의 의견을 적극적으로 반영하는 거버넌스를 실현하고자 하였다는 점이다. 참여정부는 대통령 소속의 「정부혁신지방분권위원회」 내에 ‘기록관리혁신전문위원회’를 설치하여 정부의 기록관리 혁신을 추진하였다. 2004년 11월에 기록관리혁신전문위원회가 출범하여 2005년 4월에 「국가기록관리혁신 로드맵」을 대통령에게 보고하고 10월에 로드맵을 확정하여 기록관리 분야의 개혁을 추진해 나갔다.

또한 로드맵에 제시된 개혁과제의 달성을 촉진하기 위해, 2005년부터 혁신분권평가전문위원회를 발족시켜 로드맵 과제의 진전을 점검하도록 하였다. 그리하여 참여정부에서는 「국가기록관리혁신 로드맵」의 과제가 적극적으로 추진되도록 노력하였다.

이 글에서는 참여정부에서 「국가기록관리혁신 로드맵」의 과제가 어떻게 추진되었으며, 추진된 기록관리정책은 무엇이며, 그 정책의 특징이 무엇인지를 검토하고자 한 것이다.

2. 기록관리혁신전문위원회의 설치와 기록관리정책의 추진

1) 공공기록 혁신의 역사적 배경

1948년 대한민국 건국 이후 공공기록관리는 행정업무 수행을 위한 수단으로 협소하게 취급되었다가, 1999년에 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」이 제정되면서 기록관리의 목적이 기록유산의 보존과 기록

정보의 효율적 활용을 도모함에 있음을 천명하였다. 법률 제정 이후 공공부문에서 기록물관리기관의 역할을 정의내리고, 기록물관리전문요원 제도를 도입하며, 공공기관에서 기록물 생산의무를 명문화하는 등의 진전을 이루었지만 그것이 공공기관의 기록관리체도로 뿌리내리지는 못하였다.⁷⁾

참여정부(2003~2008년)에 들어와서도 공공기관의 기록관리체도가 체계화되면서 정립되지 못하였다. 당시 공무원들의 공공 기록관리에 대한 인식이 깊지 못하였고, 공공기관에서 기록관리는 철저하지 못하였다. 당시 공공기록관리의 부실 상태는 언론의 큰 질타를 받았다. 먼저 2004년 5월말부터 3개월에 걸쳐 세계일보와 참여연대가 공동으로 탐사·보도한 기획기사(“기록이 없는 나라”)는 당시 공공기록관리의 부실을 적나라하게 고발하였다.⁸⁾

이에 행정자치부에서는 그 해 6월과 7월에 123개 공공기관에 대해 기록관리 실태를 조사하여⁹⁾ 8월에 국무회의에서 대통령에게 보고하였는데, 당시 공공기관의 기록관리 상황은 매우 부실하였다.¹⁰⁾ 당시 보고에 의하면, 기획예산처는 공공기록의 무단폐기를 자행하였고, 식품의약품안전청의 경우는 공공기록물을 제대로 관리하기는커녕 창고에 묶음상태로 방치하는 등 공공기록관리의 직무유기는 심각하였다. 당시 언론과 시민단체에서는 정부의 기록관리와 공공기록물관리의 정상화를 촉구하

7) 서혜란, 「한국 공공기록관리정책의 연대기적 검토」, 『한국기록관리학회지』 제9권 2호, 2009, 195~198쪽.

8) 『세계일보』, 「기록이 없는 나라」 1~9, 2004년 5월 30일~7월 14일 특집기사.

9) 대통령은 2004년 6월 8일 국무회의에서 국가기록원으로 하여금 기록관리 실태를 조사하게 하고, 7월 20일 국무회의에서 “우리가 이렇게 해서 새 출발을 못합니다. 기록관리부터 새롭게 하고, 지난날의 처리에 대해 국민 앞에 진상공개하고 앞으로 안 그러겠다고 맹세해야 합니다”라고 기록관리혁신의 필요성을 강조하였다(정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 기록관리혁신』, 정부혁신지방분권위원회 백서 7, 2005, 40쪽).

10) 행정자치부 국가기록원, 『기록물관리 실태조사 결과보고』, 2004년 7월.

는 논평과 성명서를 쏟아내고 있었다.¹¹⁾

이에 노무현대통령은 감사원에 요구하여 정부의 공공기록물들을 감사하라는 명령을 내렸다. 그리하여 감사원에서 2004년 11월부터 2005년 2월까지 직접 공공기관의 기록물관리 실태를 조사하여 보고서를 제출하였다.¹²⁾ 감사원에서는 국가기록원 등 24개 정부기관을 감사하여 “중요기록물 유실 및 영구보존 대책 미흡, 특수기록물(국새·화폐 등) 보존 미흡 및 관리 부실, 대통령기록물 관리 소홀 및 기록물의 범위 모호, 비밀기록물의 관리 소홀 및 중요기록물 보존 부실 등”¹³⁾의 문제점이 있어, “행정자치부와 국가기록원에 대하여 특수기록물(국새 등) 관리 등 7개 분야에 걸쳐 42건의 문제점을 지적하여 권고 또는 주의 등의 처분요구를 하였다”¹⁴⁾고 발표하였다.

감사원 감사에서는 구체적인 사례들이 적시되면서 공공기관의 기록물관리의 난맥상이 폭로되었다. 예를 들면, 국가기록원은 제1차 개정헌법부터 제5차 개정헌법까지 그 필사본을 원본인 줄 알고 보존서고에 보관하고 있었고, 국가의 상징인 국새와 정부수립 이후 발행한 화폐를 분실하는 등 기록관리의 문제점이 그대로 드러났던 것이다.¹⁵⁾

이와 같이 언론과 시민단체에서 공공기관의 기록관리 부실을 지적하였고, 국가기록원과 감사원의 기록관리 감사에서도 공공기관의 기록관리의 소홀을 확인하면서 공공기록물 관리의 중요성과 시급성이 부각되었다.

11) 국가기록개혁네트워크, 「공공기록물관리의 조속한 정상화를 촉구한다」, 2004년 10월 6일 논평 ; 참여연대 보도자료, 「대검찰청 기록물폐기 심각한 문제 드러나」, 2004년 8월 18일 ; 참여연대 보도자료, 「기획예산처장관 등 기록물관리법 위반으로 형사고발」, 2004년 10월 6일 ; 「정부기록 영망관리 언제까지」, 『한겨레』, 2004년 10월 7일 논평.

12) 감사원, 「‘공공기록물 관리 및 보존실태’ 감사결과」, 2005년 10월 27일.

13) 위의 보고서, 2쪽.

14) 위와 같음.

15) 위의 보고서, 5쪽.

이에 참여정부는 공공기록을 제대로 관리하는 것이 정부의 혁신을 도모하는 것이라고 판단하였다. 그리하여 참여정부는 공공기록관리의 혁신을 도모하고자 하였고, 그를 통하여 행정부의 혁신을 도모하고자 하였다.

다른 한편 당시는 기록관리혁신을 주도해 갈 집단들이 형성되어 가고 있었다. 1999년에 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」이 공포된 후, 대학원에 ‘기록관리학과’가 신설되어, 그곳에서 대학원 교육을 받은 기록관리 전문가들이 배출되기 시작하였다.¹⁶⁾ 또한 역사학, 문헌정보학 및 컴퓨터공학 교수들이 기록학에 관심을 가지고 연구를 시작하면서 기록학 전문가로 변해가고 있었다.¹⁷⁾ 아울러 대통령비서실의 기록관리 비서관실 구성원들이 기록관리 개혁 마인드를 지니고 있었고, 국가기록원의 일부 인사들이 기록관리 개혁의 인식과 능력을 갖추고 있었다.

참여정부는 이러한 전문가들을 기록관리혁신전문위원회에 참여시켜 「국가기록관리혁신 로드맵」을 작성하게 하였다. 또한 개혁적인 관료와 민간 전문가 및 대학원 졸업생들이 기록관리비서관실 및 국가기록원 기록관리혁신단에 참여하면서 기록관리혁신의 동반자가 되어 갔던 것이다.

2) 기록관리혁신전문위원회의 설치

참여정부는 2003년 2월 25일 출범하면서 정부혁신과 지방분권에 관한 사항을 종합적·체계적으로 심의하기 위해, 대통령 산하의 기구로 「정부

16) 우리나라에 대학원 기록관리학과가 설립된 것은 1999년 이후였다. 1999년에 목포대, 원광대에 설립되었고, 2000년에는 명지대, 충남대, 한남대, 경남대, 부산대 등에 설립되었고, 2001년에는 한국외대, 서울대 등에 설립되어 현재 20개 대학원에 기록관리학과가 설립되어 기록물관리 전문요원을 양성하고 있다. 대학원에서 교육을 받고 졸업한 기록물관리 전문요원이 2006년말에는 2백여 명이 넘었다(이영학, 「기록물관리 전문요원의 운영 현황과 전망」, 『기록학연구』 21, 한국기록학회, 2009, 344쪽).

17) 김익한, 「기록학의 도입과 기록관리혁신(1999년 이후)」, 『기록학연구』 15, 2007.

혁신지방분권위원회(혁신분권위원회로 약칭)를 출범시켰다. 4월 7일에 『정부혁신지방분권위원회규정』(대통령령)을 제정, 공포하고, 4월 9일에 제1회 정부혁신지방분권위원회를 개최하였다. 4월과 5월 사이에 혁신분권위원회의 5개 전문위원회 위원을 위촉하였다. 그 분야는 ‘행정개혁’ ‘인사개혁’ ‘지방분권’ ‘재정세제’ ‘전자정부’ 분야였다. 각 분야별로 위원들이 분야별 로드맵을 발표하면서 개혁의 방향과 내용을 제시하였다.¹⁸⁾

한편 참여정부에 들어와 공공기록관리의 필요성과 중요성이 증대되고, 대통령의 기록관리에 대한 관심이 깊어지면서¹⁹⁾ 청와대 내에서 기록관리 및 정보공개 관련 전문가 간담회가 2004년 7월 19일부터 9월 13일까지 4차례에 걸쳐 진행되었다. 이 간담회에서 기록관리의 현황을 점검하고 기록관리 혁신방안 등을 논의하였다.²⁰⁾

대통령비서실 총무·업무혁신·국정기록비서관실 등으로 구성된 ‘기록관리 및 정보공개 개선 T/F’²¹⁾는 대통령에게 기록관리의 현황과 개선안을 보고하였다. 이에 대통령은 9월 15일에 기록관리 전반을 혁신할 수 있는 로드맵을 작성하고 기록관련 제도 정비 및 관련 법률 개정안을

18) 5개 전문위원회는 각 분야별로 로드맵을 발표하였다. 그 발표일시는 다음과 같다. 인사개혁(4월 9일), 지방분권(7월 4일), 행정개혁(7월 22일), 재정세제(7월 29일), 전자정부(8월 14일).

19) 노무현 대통령은 공공기록관리를 제대로 하는 것이 중요하다는 인식을 하고 있었다. 대통령 당선자 시기에는 “청와대의 모든 회의기록과 정부의 모든 공식회의 기록을 의무화할 것입니다. 일정 기간이 지나면 공개하고 독립심의기구에서 심의하여 공개여부를 결정할 것입니다”라고 하여 기록의 생산 의무화와 공개 활용을 언급하였고, 2004년 7월 20일에 국무회의에서는 “우리가 이렇게 해서 새 출발을 못합니다. 기록관리부터 새롭게 하고, 지난날의 처리에 대해 국민 앞에 진상공개하고 앞으로 안 그러겠다고 맹세해야 합니다”라고 하여 기록관리 개혁의 필요성을 강조하였다(정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 기록관리혁신』, 정부혁신지방분권백서 7, 2008, 70~71쪽 참조).

20) 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 기록관리혁신』, 정부혁신지방분권백서 7, 2005, 42쪽.

21) 위의 책, 42쪽; “토론회인 김익한 교수는 당시 명칭이 ‘업무혁신 및 정보공개개선 T/F’라고 기억한다고 말하였다.”

마련하라는 지시를 내리는 한편, 정부혁신지방분권위원회 소속으로 ‘기록관리혁신전문위원회’를 설치할 것을 지시하였다.²²⁾

그리하여 정부혁신지방분권위원회 제41차 본회의(2004.10.29)에서 ‘혁신분권위원회’ 소속으로 기록관리혁신전문위원회를 설치할 것을 의결하였다. 전문위원회 구성은 개혁성과 실무경험을 겸비한 기록관리학, 문헌정보학, 역사학 등 각 학계의 인사들로 민간위원 13명, 행정자치부 행정개혁본부장, 국가기록원장, 국사편찬위원회 편사부장 등 당연직 정부위원 3명 등 총 16명이 전문위원으로 위촉되었다.²³⁾ 기록관리혁신전문위원회 간사위원으로는 안병우(한신대)가 임명되었다.²⁴⁾

기록관리혁신전문위원회는 4개의 T/F(Task Force)로 나누어 활동하면서, 전체 모임에서 그 활동을 종합·정리하였다. 4개의 T/F는 ‘문서속성카드 및 기록관리 프로세스 T/F’ ‘거버넌스 기록관리 T/F’ ‘시스템혁신 T/F’ ‘국가역사역량강화 T/F’였다. 첫째 ‘문서속성카드 및 기록관리 프로세스 T/F’는 문서관리카드 모델과 기록관리 프로세스 로드맵을 마련하는 역할을 맡았고, 둘째 ‘거버넌스 기록관리 T/F’는 거버넌스형 국가기록관리 조직을 마련하는 일을 맡았으며, 셋째 ‘시스템혁신 T/F’는 기록관리시스템을 작성하는 일을 맡았으며, 넷째 ‘국가역사역량강화 T/F’는 기록관리를 통한 국가역사역량 강화 방안을 마련하였다.²⁵⁾

기록관리혁신전문위원회는 10여 차례의 회의 동안 국가기록관리혁신 로드맵을 작성하였으며, 2005년 3월에는 국가기록물관리기관의 위상 문제에 대한 토론을 전개하였다. 민간위원들은 국가기록원과 국사편찬위

22) 위의 책, 42~43쪽.

23) 민간위원은 안병우(한신대), 김익한(명지대), 이종흡(경남대), 이승휘(명지대), 이주현(한남대), 정용욱(서울대), 조승현(한국방송통신대), 경건(서울시립대), 김태수(연세대), 정연경(이화여대), 서혜란(신라대), 채기준(이화여대), 유상영(연세대) 교수이었다.

24) 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 기록관리혁신』, 정부혁신지방분권백서 7, 2005, 43쪽.

25) 위의 책, 48~49쪽.

원회를 통합하여 별도 기구인 국가역사기록위원회를 설립하여 기록관리의 전문성, 독립성, 중립성을 확보하자고 주장한 반면에, 국가기록원장(박찬우)과 행정자치부 행정개혁본부장(최양식) 등 정부위원은 양 기관의 통합에 반대하고 중앙기록물관리기관의 행정자치부 외청안을 제시하였다. 이 문제는 논란을 벌였지만 결론을 내리지 못하였다. 전자는 현용기록과 비현용기록(역사기록)을 함께 관리하는 독립된 기구(장관급)를 만들자는 의미이고, 후자는 현용기록만 관리하는 행정자치부 관련기구를 만들자는 의미였다.

2005년 4월 7일 기록관리혁신전문위원회는 청와대에서 국가기록관리 혁신 로드맵을 대통령에게 보고하였다. 이날 보고회에는 대통령을 비롯하여 김병준 정책실장, 이원덕 사회정책수석비서관, 총무비서관과 기록관리비서관 등 청와대 관계자, 오영교 행정자치부 장관, 조영택 국무조정실장, 이만열 국사편찬위원회 위원장 등 정부관계자, 윤성식 정부혁신지방분권위원회 위원장과 안병우 전문위원회 간사 및 김익한, 이종흡, 김경창, 이승휘, 이주현 위원 등이 참석하였다.²⁶⁾

안병우 위원은 기록관리혁신의 의의, 기록관리의 현황 및 개혁과제 등을 설명하였고, 기록관리혁신의 과제를 10개 분야로 정리하여 보고하였다.²⁷⁾ 국가기록관리혁신 로드맵을 보고 받은 대통령은 역사 자료의 관리 및 편찬과 기록관리의 관계, 회의록의 비공개 문제, 대외비 폐지 문제, 중요 민간 기록의 국가 관리문제 등 보고 내용 전반에 관해 의견을 피력하였고, 참석자들도 활발한 토론을 전개하였다. 나아가 역사가

26) 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 기록관리혁신』, 정부혁신지방분권백서 7, 2008, 87쪽.

27) 기록관리 혁신의 과제는 ① 공공업무 수행의 철저한 기록화, ② 기록관리 프로세스와 시스템의 재정비, ③ 정보공개 확대, ④ 비밀관리의 체계화, ⑤ 글로벌 스탠다드에 부합하는 국가표준의 제정, ⑥ 역사기록 수집 및 관리 강화, ⑦ 역사기록 편찬 및 서비스 확대, ⑧ 법·제도의 정비, ⑨ 전문인력의 양성과 배치, ⑩ 거버넌스 조직의 실현 등 10개 분야별 아젠다로 제시하였다.

록과 현용공공기록의 통합 관리의 타당성과 효율성을 논의하였는데, 이 문제는 중앙기록물관리기관의 조직 개편과 관련된 것이었다. 대통령은 중앙기록물관리기관의 조직 개편은 시간을 두고 생각할 문제이며, 현재 중요한 것은 프로세스와 시스템 혁신이라는 입장을 밝혀서 조직안 개편은 유예되었다.²⁸⁾

4월 7일의 대통령 보고에서 기록관리혁신 아젠다의 정당성을 인정받았지만, ‘역사기록’에 대한 내용은 조정되어야 했다. 그리하여 다음에 열리는 기록관리혁신전문위원회에서 기존의 4개 T/F가 3개의 T/F로 개편되었고, 3개의 T/F는 ‘프로세스·시스템 T/F’ ‘법·제도 T/F’ ‘공공기록자원화 T/F’로 구성되었다. 그리고 로드맵에서 ‘역사기록’이라는 용어는 ‘공공기록’으로 교체되었다.²⁹⁾

2005년 5월 기록관리혁신전문위원회는 정부혁신지방분권위원회의 운영체제 변화에 발맞추어 ‘기록관리혁신T/F협의회’로 바뀌게 되었다.³⁰⁾ ‘기록관리혁신T/F협의회’는 기존의 3개의 T/F를 중심으로 활동하면서 전체 모임에서 그 활동을 종합적으로 결정하였다.

기록관리혁신T/F협의회와 국가기록원은 몇 개월 동안 협의 과정을 거쳐 「국가기록관리혁신 로드맵」(수정안)을 수립하였고, 2005년 10월 4일 국무회의에 보고되어 정식으로 확정되었다. 대통령은 “기록관리혁신 로드맵을 국무회의에서 보고하도록 한 것은 이런 일을 정부에서 진행하고 있다는 사실을 각 부처가 관심을 갖고 협력해주기를 바라는 뜻”³¹⁾

28) 중앙기록물관리기관의 위상 문제는 ‘국민의 정부(1998~2003)’에도 논의된 적이 있다. 국민의 정부 출범 시에 정부기록보존소와 국사편찬위원회 및 정신문화연구원 통합하여 별도의 독립적 기관을 만들자는 논의가 있었으나, 결론을 내지 못하였다.

29) 비현용기록인 역사기록의 관리보다는 현용기록인 공공기록 관리의 비중이 커졌다고 할 수 있다.

30) 기록관리혁신T/F협의회 위원은 안병우, 김익한, 김경창, 이종흡, 정연경, 채기준, 경건, 류상영, 이승휘, 서혜란, 조승현, 정용욱, 이주현 교수들로 위촉되었다.

31) 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 기록관리혁신』, 정부혁신지방분권백서

이라고 말하였다.

이 수정된 로드맵이 1차 로드맵(2005.4.7)과 달라진 점은 국가기록관리기구의 조직 개편은 유예되고, 프로세스와 시스템을 통한 기록관리혁신의 원칙이 관철된 것이었다. 그 「국가기록관리혁신 로드맵」을 정리한 것이 <표 1>이다. 국무회의의 보고 후, 정부혁신지방분권위원회 위원장은 “기록관리혁신 로드맵이 기존의 기록관리 관행을 변화시키는 역사적 계기이며, 앞으로 정부혁신을 가속화시키는 하나의 이정표”³²⁾가 될 것이라고 말하였다. 「국가기록관리혁신 로드맵」의 확정은 한국현대사에서 처음으로 기록관리에 대한 국가정책문서가 공식적으로 채택되었다는 의미를 지닌 것이었다.³³⁾

<표 1> 국가기록관리혁신 로드맵

과제명			추진기구	관련부처
혁신분야	아젠다	세부과제		
프로세스와 시스템 혁신	공공업무 수행의 철저한 기록화	문서과제/관리카드 개발 확산	행정자치부 국가기록원 행정자치부 혁신기획관	대통령 비서실 확산 시범부처
		등록관리 대상기록의 확대	행정자치부 국가기록원	각 부처
		업무와 분류체계의 통합	행정자치부 국가기록원 행정자치부 혁신기획관	대통령 비서실 확산 시범부처
	기록관리 프로세스와 시스템 정비	기관내 기록관리 프로세스 재설계	행정자치부 국가기록원	각 부처
		기관내 기록관리 시스템 재설계와 도입	행정자치부 국가기록원	대통령 비서실, 행정자치부 혁신기획관, 각 부처

7, 2008, 92~93쪽.

32) 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 기록관리혁신』, 정부혁신지방분권백서 7, 2005, 65쪽.

33) 서혜란, 앞의 글, 198쪽.

기록관리 기준 표준	정보공개 확대	정보공개 확대	행정자치부 국가기록원 행정자치부 정부혁신본부 정부혁신지방분권위원회	국정홍보처
	비밀관리의 체계화	비밀관리의 체계화	국가안전보장회의, 국가정보원, 정부혁신지방분권위원회	
	글로벌 스탠다드에 부합하는 국가표준의 제정	한국기록관리 표준 및 메타데이터 표준 제정 공공서비스, 전문인력 표준 제정	행정자치부 국가기록원	
공공기록의 자원화	공공기록 편찬 및 서비스 확대	행정자치부 국가기록원 국사편찬위원회	해당 부처	
법·제도 정비	법·제도의 정비	기록관리법, 대통령 기록관리 법제 정비	행정자치부 국가기록원 대통령 비서실	
		정보공개법 개정, 비밀 설정 및 해제에 관한 법제 정비	행정자치부 국가정보원	대통령 비서실
	전문인력 확보 및 능력개발	전문인력양성 프로그램 설계	행정자치부 국가기록원	중앙인사위원회 기획예산처
	거버넌스형 조직의 실현 및 기록관리 인프라 구축	거버넌스형 조직의 실현 및 기록관리 인프라 구축	행정자치부 국가기록원 행정자치부 정부혁신본부	중앙인사위원회 기획예산처

출처: 정부혁신지방분권위원회, 『기록이 없으면, 정부도 없다-국가기록관리혁신 로드맵 이해하기-』, 2005.

「국가기록관리혁신 로드맵」은 참여정부가 공공기록관리 분야에서 중점을 두고 추진할 과제를 정리한 것이다. 그것은 4개 분야, 9개 아젠다, 14개 과제로 구성되었다. 그중 ‘프로세스와 시스템 혁신’ ‘기록관리 기준·표준’ ‘법·제도 정비’ 등이 중시되었다.

이 로드맵의 실천에는 추진체계 간의 협력이 매우 중요하였다. 참여정부에서 국가기록관리의 추진 주체는 대통령비서실의 기록관리비서관실, 행정자치부 국가기록관리혁신기획단, 민간인이 중심이 된 기록관리혁신전문위원회가 존재하였다. 그중 대통령비서실 기록관리비서관실과 대통령비서실 T/F는 기록관리혁신모델을 설계하고, 기록관리혁신전문위원회는 로드맵을 작성하며, 기획단은 부처별 실천계획을 수립·실천하기로 역할을 분담하였다.³⁴⁾ 세 주체는 초기에 서로 주도권을 장악하려고 갈등을 벌이기도 하였지만, 점차 서로 협력하면서 국가기록관리의 혁신을 주도해갔다.

기록관리혁신의 추진에는 관련 법률의 정비가 필요하였다. <표 1>의 로드맵에 있는 것처럼, 관련 법률에는 기록물관리법을 비롯하여 정보공개법, 대통령기록관리법, 비밀 설정 및 해제에 관한 법 등이 있었으며, 그 법률의 전면 개정 및 제정의 필요성이 높았다. 기록관리혁신T/F를 비롯한 추진체계들이 이 법률의 제정과 전면 개정을 준비해갔다.

한편 2006년 6월에는 정부혁신지방분권위원회의 조직이 개편되었다. 기록관리혁신T/F협의회가 기록관리전문위원회로 명칭이 바뀌게 되었다. 기록관리전문위원회는 관련기관과 협의하면서 「공공기록물관리에 관한 법률」(전부 개정) 「대통령기록관리에 관한 법률」을 제정하는 데 큰 역할을 담당하였다. 그러나 「정보공개법」의 전면 개정 및 「비밀 설정 및 해제에 관한 법률」을 제정하지는 못하였다. 기록관리전문위원회는 「기록관리혁신 로드맵」의 추진상황을 점검하면서, 9개 아젠다 14개 세부과제가 잘 추진될 수 있도록 컨설팅하는 역할을 담당하였다.

34) 정부혁신지방분권위원회, 앞의 책, 2005, 50쪽.

다음으로 문서관리카드와 과제관리카드를 개발하여 공공업무 수행의 과정과 결과를 그대로 기록으로 남게 하였으며, 기록관리 프로세스와 기록관리시스템을 재설계함으로써 기관내 모든 유형의 기록을 전자적으로 관리하기 위한 체계를 마련하고자 하였다. 또한 세계 표준에 부합하는 국가표준을 제정하여 효율성과 책임성을 구현할 수 있는 기록관리 체계를 구축하고자 하였다. 나아가 기록관리 전문인력을 양성하고, 그들을 기록관에 배치하여 각급 기록관리기관의 전문역량을 강화하도록 하였다.

정부혁신지방분권위원회 산하 기록관리전문위원회는 2007년 9월까지 지속되었으며, 「공공기록물관리에 관한 법률」 제15조에 의해 국무총리 소속의 국가기록관리위원회가 2007년 9월 중순부터 활동을 시작하면서 기록관리전문위원회의 활동이 그곳으로 이관되었다.³⁵⁾

3) 혁신분권평가전문위원회의 신설과 기록관리 평가

2005년 5월 정부혁신지방분권위원회는 조직과 운영체계의 변화를 시도하였다. 기존의 분야별 전문위원회 중심 체계에서 벗어나 기획T/F와 평가T/F라는 두 개의 T/F 체제로 재편되었다. 참여정부는 평가T/F로 하여금 2003년부터 활동한 정부혁신지방분권위원회의 혁신로드맵이 정부 부처에서 어느 정도 실현되었는지를 점검하는 역할을 담당하도록 하였다. 노대통령은 정부혁신지방분권위원회가 추진한 각 분야의 로드맵 과제들을 정부 부처에서 어느 정도 실행하고 있는가를 평가T/F로 하여금 점검하도록 하였다.

35) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제15조에 국가기록관리위원회는 국무총리 소속의 심의기관으로서 ① 기록물 관리에 관한 기본 정책의 수립, ② 기록물 관리 표준의 제정·개정 및 폐지, ③ 영구기록물관리기관 간의 협력 및 협조사향, ④ 대통령 기록물의 관리 등의 업무를 심의하도록 하였다.

평가T/F는 혁신분권평가전문위원회로 불렸다. 혁신분권평가전문위원회는 2005년부터 참여정부가 끝날 때까지 3년 동안 지속적으로 활동하였다. 그 위원회는 각 영역별로 2인 내지 5인을 위촉하여 20명 내외의 전문위원으로 구성되었다.³⁶⁾ 기록관리분야의 평가위원으로는 이영학(한국외대), 설문원(한국국가기록연구원)이 위촉되었다. 평가T/F는 2005년 10월에는 평가지표를 완성하고, 10월 중순부터 각 영역별로 평가에 착수하기 시작하였다. 1차로 서면조사를 실시하고, 특정한 과제에 대해서는 담당부서와 공무원을 방문하거나 혹은 소환하여 면담조사를 실시하였다.

실제 평가는 11월 중순부터 12월 중순까지 한 달간 실시하였다.³⁷⁾ 기록관리분야에서 평가위원으로 상임위원인 이영학, 설문원 외에 김익한(명지대), 이수상(부산대), 지수걸(공주대)이 참여하였다. 그러나 기록관리분야는 2005년 4월경에 1차 로드맵이 작성되고, 10월경에 로드맵이 최종 확정되었기 때문에 많은 과제들이 계획을 세워서 실행하려고 하거나, 추진과정 중에 있는 것이 대부분이었다.

이 기록관리 혁신과제를 실행하는 담당부서는 행정자치부 국가기록원이 가장 많았고, 행정자치부 혁신기획관 혹은 행정자치부 정부혁신본부 및 국사편찬위원회 등이었다. 그 혁신과제에 대한 평가를 실시하자, 그 과제의 실행을 담당하는 부서들은 좋은 평가를 받기 위해서 열심히 노력하였다.

2005년에 평가를 시작하게 되자 국가기록원을 비롯한 행정자치부에서는 로드맵의 과제들을 실현하기 위하여 많은 노력을 기울였다. 예를 들면, 행정자치부에서는 정보공개 확대를 위하여 담당공무원을 6명이

36) 1차년(2005년)에는 정부혁신지방분권위원회에 속하는 ‘인사개혁’ ‘지방분권’ ‘행정개혁’ ‘제정세계’ ‘전자정부’ ‘기록관리’ 등 6개 분야에서 각각 2~5명씩 위촉하여 평가위원회는 총 24명으로 구성되었다(정부혁신지방분권위원회, 「제1차 혁신분권평가전문위원회」, 2005년 6월 29일 회의자료).

37) 실제 점검기간은 2005년 11월 18일부터 12월 13일까지 26일간 진행되었다.

나 배치하면서 정보공개 확대를 위한 노력을 기울였다. 당시 기록관리 분야는 14개 과제 중에 1개 과제(비밀관리의 체계화)는 점검에서 제외되었고, 13개 과제가 점검 대상이었다. 기록관리 평가위원들은 13개 과제 중 4개 과제는 ‘정상 추진’되고 있었고, 9개 과제는 ‘보완 지속’되어야 한다고 평가하였다.³⁸⁾ 제1기 혁신분권평가전문위원회는 2006년 2월에 ‘2005 로드맵 과제 점검결과’를 대통령에게 직접 최종 보고하였다.³⁹⁾

2006년도에도 제2기 평가위원회가 구성되어 평가를 실시하였다. 2006년도 평가위원으로는 상임위원인 이영학, 설문원 외에 김익한, 최석두(한성대), 이승휘(명지대) 등이 참여하였다. 2차년도에 특별한 사항은 감사원에서 기록관리 평가 담당자가 파견되어 기록관리 평가를 함께 실시한 점이였다. 감사원에서 파견된 평가자는 “앞으로 감사원에서도 기록관리 평가의 전문성을 높이기 위해 전문가를 양성할 계획”이라고 말하였다.⁴⁰⁾ 감사원의 그러한 방향은 기록관리평가의 전문성을 높이기 위해 바람직한 것이였다. 제2기 혁신분권평가전문위원회는 평가지표를 수정한 뒤 12월부터 본격적으로 활동을 시작하여, 2007년 1월에는 부처 현장실사를 실시하였고, 전체 워크숍을 개최하여 평가보고서를 작성하였다.

당시 기록관리분야는 다른 분야에 비해 늦게 시작하였지만, 추진되는 속도는 빨랐다고 할 수 있다. 2006년도 말에는 대체로 모든 과제들이 정상적으로 추진되고 있었고, 평가를 받은 13개 과제 중 5개 과제는 우수, 8개 과제는 보통으로 점검되었다.⁴¹⁾ 그러나 ‘비밀관리의 체계화’

38) 정부혁신지방분권위원회, 『2005년도 혁신분권로드맵과제 점검결과』 제72회 국정과제회의자료, 2006, 70~76쪽.

39) 2006년 2월에 청와대에서 각 분야 평가위원 대표자들이 참여하여 대통령에게 각 분야의 진전상황에 대한 평가 내용을 보고하였다.

40) 감사원이 대통령의 지시를 받아 2004년 11월부터 2005년 2월까지 공공기관의 기록물관리 실태를 감사한 것도 중요한 경험이었다.

41) 14개 과제 중 “7. 비밀관리의 체계화”과제는 평가에서 제외되었다. 5개의 우수 과제는 “2. 등록관리 대상기록의 확대, 4 기관내 기록관리 프로세스 재설계, 5

‘정보공개법 개정, 비밀 설정 및 해제에 관한 법제 정비’ ‘공공기록 편찬 및 서비스 확대’ 등은 부진하였다.

2007년에도 제3기 혁신분권평가전문위원회가 구성되었지만, 2007년 하반기부터 참여정부의 권력누수 현상이 일어나고 있었기 때문에 해당 부처에서는 평가자료를 제출하지 않았다. 게다가 그 해 12월에는 대통령선거가 있었기 때문에 해당 부처가 자료를 제출하지 않아서, 평가전문위원회는 제대로 평가를 실시할 수 없었다.

혁신분권평가전문위원회의 기록관리 평가는 행정자치부로 하여금 13개 과제를 적극적으로 수행해가도록 견인하는 역할을 담당하였다. 「국가기록관리혁신 로드맵」의 과제들은 대통령의 주요 관심주제였기 때문에, 행정자치부와 국가기록원은 적극적으로 추진해가고자 하였다.

2005년부터 시작한 혁신분권평가위원회(기록관리분야)의 활동을 정리하면 다음과 같다. 제1차년(2005) 평가는 첫 평가라 미숙한 점이 있었지만, 제2차년(2006) 이후에는 감사원도 참여하면서 정부의 관심이 높아졌고, 아울러 평가하는 체계가 잡혀갔다. 이에 로드맵을 추진하는 정부 부서도 한층 신경을 쓰면서 업무를 수행하였다. 더욱이 혁신분권평가전문위원회의 평가 결과가 국무회의에 보고되기 때문에 로드맵 과제의 담당부서는 긴장하지 않을 수 없었다. 즉, 혁신분권평가위원회의 점검은 로드맵 수행기관으로 하여금 그 과제를 적극적으로 수행하게 하는 견인차 역할을 하였다.

또한 혁신분권평가전문위원회는 순수히 민간인 전문가로 구성되었다는 점이 특징이다. 정부 업무에 대한 평가는 일반적으로 공무원이 담당하거나 혹은 공무원·민간인 전문가가 공동으로 참여하더라도 공무원이 주도하는 경우가 일반적이는데, 혁신분권평가전문위원회는 민간인 전문가로 구성되어 그것을 행하였다는 점에 두드러진 특징을 지니고 있

기관내 기록관리 시스템 재설계와 도입, 8 한국기록관리 표준 및 메타데이터 표준 제정, 11. 기록관리법, 대통령 기록관리 법제 정비”이었다.

었다.⁴²⁾ 이 현상은 기록관리분야의 평가에서도 마찬가지였다.

3. 기록관리와 거버넌스

참여정부 기록관리정책의 중요한 특징은 거버넌스를 구현하고자 하였다는 점이다. 즉 참여정부는 정책을 입안하고 집행해가는데, 관련 시민단체와 민간인 전문가를 참여시켜 정책을 수행해가는 거버넌스⁴³⁾ 시도해가고자 하였다. 그리하여 정부기구 산하에 많은 위원회를 설립하여 정부 정책을 자문하거나 심의하는 형태를 취하였다. 기록관리정책에서 이러한 측면이 두드러졌다. 참여정부는 기록관리정책을 입안하고 집행하는데, 기록관리의 전문가 및 이해관계 단체들의 의견을 적극적으로 수렴하고자 하였다.⁴⁴⁾

기록관리를 둘러싼 주체들은 크게 보아 정부(좁은 의미), 기록생산기관, 기록관리기관, 시민사회, 전문가 집단으로 나눌 수 있다.⁴⁵⁾ 참여정부는 공공기록관리의 현황을 점검하고 문제를 해결하는데 기록학의 전문가와 시민사회의 의견을 적극적으로 수렴하고자 하였다. 기록학·문

42) 정부혁신분권위원회의 모 국장은 “해방 이후 대한민국 정부의 운영과정에서 민간인이 정부업무의 기획과 평가를 주도한 예는 처음이다”라고 과장(?)해서 말하였다. 정책 수행에서 거버넌스를 시도하는 측면도 있지만, 정부관료의 입장에서서는 결코려운 측면도 있었다.

43) ‘거버넌스(Governance)란 정부가 시민들의 생활에 필요한 의사결정이나 집행을 할 때 다른 주체들과 함께 정책을 수행하고 풀어나가는 방식’이다.[Andrew Lipchak, “Evidence-based Governance in the Eletronic age : A Summary of Key Policy Issues”, IRMT, 2002(오항녕, 「한국 기록관리와 ‘거버넌스’에 대한 역사적 접근」, 『기록학연구』 11, 한국기록학회, 2005, 16쪽 재인용)].

44) 이러한 측면은 서양의 기록관리정책의 추진에서 발견하기 어려운 점이다.

45) 김익한, 「기록학의 도입과 기록관리혁신(1999년 이후)」, 『기록학연구』 15, 2007, 73쪽.

헌정보학·역사학 등 학계의 전문가를 참여시켜 기록관리혁신전문위원회와 기록관리평가위원회를 가동하여 「국가기록관리혁신 로드맵」을 공포하고 그 과제들을 정부부처에서 실행해가고자 하였다.

나아가 참여연대 등의 시민단체에서 공공기록관리의 혁신을 요구하거나, 언론사에서 공공기록관리의 부실을 지적하는 기획기사 및 고발 기사를 게재하는 경우에, 참여정부에서 이를 적극적으로 수용하는 노력을 기울였고, 공공기록관리의 부실을 시정하는 방안을 강구하고자 하였다.

참여정부의 기록관리혁신 정책은 기록생산기관의 미흡함 속에서 일부 기록관리기관과 전문가 집단의 선도적 역할에 의해 추진되었다.⁴⁶⁾ 그리고 대학원 교육을 받은 신진 전문가들이 2005년부터 중앙부처에 기록연구사로 배치되면서 기록관리 혁신의 적극적 동반자가 되었다.

기록관리에서 거버넌스가 구현된 다른 하나의 예는 ‘국가기록관리위원회’의 설치와 운영이었다. 2007년에 시행된 「공공기록물관리에 관한 법률」에서 국무총리 소속하에 ‘국가기록관리위원회’를 두어 국가의 기록물관리에 관한 정책을 심의하도록 하였다.⁴⁷⁾ 1999년 법률의 ‘국가기록물관리위원회’는 1년에 2회 정도 개최하는 형식적 위원회이었는데 반해, ‘국가기록관리위원회’는 국가의 기록물관리에 관한 정책을 심의하는 ‘실질적’ 위원회였다. 이 위원회는 정부위원 5인, 기록물관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 15인 내외로 구성하도록 하였다. 제1기는 2007년 9월부터 3년의 임기로 진행되었다.⁴⁸⁾

46) 위의 글, 74쪽.

47) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제15조 국가기록관리위원회.
국가기록관리위원회는 1. 기록물관리에 관한 기본정책의 수립, 2. 기록물관리 표준의 제정·개정 및 폐지, 3. 영구기록물관리기관 간의 협력 및 협조사항, 4. 대통령 기록물의 관리, 5. 비공개 기록물의 공개 및 이관시기 연장 승인, 6. 국가 지정기록물의 지정 및 해제, 7. 그 밖에 기록물관리와 관련한 사항 등을 심의하도록 규정하였다.

48) 정부위원은 국회사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장 및 중앙선거관리위원회사무총장이 추천하는 소속공무원, 중앙기록물관리기관의 장이었는데,

그러나 국가기록관리위원회 운영은 정부가 적극적으로 활용할 의지가 있을 때 활발하였으며, 그렇지 않을 때는 활동이 미약하였다. 예를 들면, 참여정부하에서는 전 기록관리비서관이 위원으로 참여하는 등 대통령비서실의 기록관리비서관실 등이 적극적 관심을 가지고 후원할 때는 위원회 활동이 활발하였다. 그러나 이명박정부에 들어서서 국가기록관리위원회의 위상을 국무총리 산하 기구에서 행정안전부장관 산하 기구로 격하시키려 하였고, 정부 관심이 줄어들자 국가기록관리위원회 운영이 활성화되지 못하였다. 현재로서는 ‘국가기록관리위원회’가 상설화되어야 그 활동이 활발하여 질 것이라 기대된다.

거버넌스 기록관리는 공공행위를 기록화하고 이를 국민에게 공개함으로써 실현된다.⁴⁹⁾ 즉 거버넌스 기록관리는 국민과의 소통을 필요로 하기 때문에 정보공개 확대를 추구한다. 참여정부에서는 정보공개에 적극적이었고, 비공개기록의 공개재분류작업을 본격화함으로써 국민과의 소통을 적극화하였고, 국민의 알 권리를 충족시키고자 하였다.⁵⁰⁾

행정자치부에서는 정보공개를 담당하는 공무원을 늘려 국민들의 요구에 부응하고자 하였다. 뿐만 아니라 사전 정보를 공개하는 사전공개 제도를 실시하고자 하였다. 국민이 공공기록의 공개를 요청하기 전에 공표하는 사전공표제도가 있었지만, 정부부처에서 능동적으로 수행하지 않았다. 이것을 참여정부에서 사전공개제도를 신설하여 능동적·적극적으로 수행하고자 하였다.

이전 정부에서 과도하게 비밀기록으로 지정되어 비공개로 묶여 있었

국회기록보존소장, 법원기록보존소장, 헌법재판소사무과장, 중앙선거관리위원회 기록관리과장(후에 선거기록보존소장)이 참석하였고, 국가기록원장을 대신하여 기록정책부장이 참여하였다.

49) 김익한, 「기록관리혁신의 과제와 전망-거버넌스 기록관리」, 『기록학연구』 11, 2005, 6쪽.

50) 또한 「비밀기록관리에 관한 법률」을 제정하여 비밀기록의 관리 및 해제를 적극적으로 추진하고자 하였으나, 실현하지 못하였다.

던 정부의 공공기록을 과감히 공개하기도 하였다. 예를 들면, 1965년 한일회담의 조약문서들이 과도하게 비밀기록으로 지정되어 비공개되어 있었다. 이에 참여정부에서는 ‘국민의 알 권리’를 보장하고 ‘연구자의 연구할 권리’를 확대하고자 한일회담문서의 다수를 전문연구자의 심의를 거쳐 공개하였다.⁵¹⁾

참여정부에서는 공공기록의 비공개기록물에 대한 공개재분류작업을 본격적으로 전개하였다. 1999년에 공포된 「공공기관 기록물관리에 관한 법률」 제17조에는 “전문관리기관은 비공개로 분류하여 관리하는 기록물 중 생산연도 종료 후 30년이 경과한 기록물에 대하여는 공개여부를 다시 분류하여야 한다”라고 규정하였지만, 실제로 공개재분류작업이 이루어지지 않았다. 참여정부에서는 2007년에 「공공기록물관리에 관한 법률」을 시행하면서 제35조에 기록물의 공개와 재분류를 명문화하였다. 기록물관리기관은 “비공개로 재분류된 기록물에 대하여 재분류된 연도부터 매 5년마다 공개여부를 재분류하여”⁵²⁾ 공개를 지속적으로 전개하도록 하였고, “비공개기록물은 생산연도 종료 후 30년이 경과하면 모두 공개함을 원칙으로”⁵³⁾ 하였다. 나아가 “이 법 시행일 이전에 기록물관리기관이 보유하고 있는 기록물 중 비공개로 분류된 기록물에 대하여는 2009년 6월 30일까지 공개 여부를 재분류”⁵⁴⁾하도록 지정함으로써 기록물관리기관의 공개재분류작업을 강제하였다. 그리하여 중앙기록물관리기관인 국가기록원에서는 30년 경과 비공개기록물을 공개재분류하여 2008년부터 공개하기 시작하였다.⁵⁵⁾

이와 같이 참여정부에서는 기록관리혁신전문위원회와 국가기록관리

51) 전현수, 「외교문서 관리제도의 개선 방향」, 『기록학연구』 13, 2006.

52) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제35조 제2항.

53) 위의 법률 제35조 제3항.

54) 위의 법률 부칙 제5조.

55) 행정안전부 국가기록원, 『국가기록관리위원회 안건』 제5차 정기회(2008.10.2) 참조.

위원회의 구성에 민간인 전문가를 참여시키고, 시민단체와 언론의 의견을 수용하여 기록관리정책을 입안하였으며, 정보공개 확대 및 비공개 기록의 공개재분류 작업 추진 등을 통하여 국민의 알 권리를 확대시키고 국민과의 소통을 확대하는 거버넌스를 구현하고자 하였다.

4. 기록물관리 전문요원의 배치와 기록물관리기관의 설치

1) 기록물관리 전문요원의 배치

참여정부에서는 기록생산기관에 기록물관리 전문요원을 배치하는 것이 기록관리의 핵심이라는 사실을 인식하였다. 행정기관에 기록관리를 전담하는 전문가가 배치되어야 공공기록의 관리가 제대로 행해질 수 있는 것이다. 일찍이 정부는 이 점을 인식하여 1999년 법률에서도 “기록물의 체계적이고 전문적인 관리를 위하여 기록물관리기관에는 기록물관리 전문요원을 배치하여야 한다”⁵⁶⁾라고 규정하였지만, 제대로 시행되지 않았다. 즉 이 규정은 사문화되어 있었다가, 참여정부에서 극적으로 구현되었다.

참여정부에서 기록물관리 전문요원의 배치를 적극적으로 시행하였다. 2005년 2월 연구직 공무원에 기록연구직렬을 신설하고, 동년 7월에 중앙부처 45개 부서에 각 1명씩의 기록연구사를 배치하였고, 2007년 1월에 지방연구직 공무원에 지방기록연구직렬을 신설하여 기록연구사를 배치하기 시작하였다.⁵⁷⁾

56) 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」 제25조 제1항.

참여정부에서는 2007년 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 의해 기록물관리 전문요원의 배치를 강하게 권고하였다. 법률 시행령에 각 공공기관별로 기록물관리 전문요원의 배치 시한을 규정하였다.⁵⁸⁾ 배치 시한을 지나서도 기록물관리 전문요원을 채용하지 않는 경우에는, 해당기관에서 기록물평가심의회를 거쳐 기록물 폐기를 하지 못하도록 하였다.⁵⁹⁾ 그리하여 각 기록관으로 하여금 기록물관리 전문요원을 채용하도록 적극적으로 유도하였다. 아울러 국가기록원 담당자와 각 지방의 기록학교수가 함께 기록물관리기관을 방문하여 기록물관리 전문요원의 채용 당위성을 설명하기도 하였다.

그리하여 2005년 이후 기록물관리 전문요원이 공공기관에 배치되기 시작하여 매년 증가하고 있다. <표 2>에서 보듯이 기록물관리 전문요원의 수가 2008년에는 60명이었는데, 2009년에는 139명, 2010년에는 274명, 2011년에는 321명으로 점진적으로 증가하였다. 2009년 이후 기록물관리 전문요원의 배치가 급증한 이유는 시·군·구 등 기초자치단체에 기록물관리 전문요원을 배치하기 시작하였기 때문이다. 이전에는 지방자치

57) 이영학, 「기록물관리 전문요원의 운영 현황과 전망」, 『기록학연구』 21, 한국기록학회, 2009.

58) 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률 시행령」 부칙 제5조
광역시·도 및 특별자치도, 시·도교육청 및 특별자치도교육청 기록물관리기관의 경우에는 2007년 12월 31일까지, 관할 행정구역의 인구수가 15만 명 또는 학생수가 7만 명 이상인 기초자치단체 또는 지역교육청 기록물관리기관의 경우에는 2008년 12월 31일까지, 그 밖의 기초자치단체 또는 지역교육청의 경우에는 2009년 12월 31일까지, 중앙행정기관의 소속기관에 설치된 기록물관리기관의 경우에는 2010년 12월 31일까지, 그 밖의 공공기관 기록물관리기관의 경우에는 2011년 말까지 제78조 제1항에 따른 자격을 갖춘 기록물관리 전문요원을 배치하여야 한다.

59) 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률 시행령」 부칙 제4조(기록물 심사에 관한 경과조치).

기록물관리 전문요원 배치시기 이전까지는 기록관에서 일반직 공무원이 기록물 심사업무를 담당할 수 있도록 하였으나, 배치시한이 지나면 기록물 심사 업무를 담당할 수 없도록 하였다.

단체 임의로 기록물을 폐기하였는데, 2007년 법률 시행령에⁶⁰⁾ 기록물관
 <표 2> 기록물관리 전문요원의 연도별 배치 추이

연도 기관	2008년말	2009년말	2010년말	2011년 12월말
총계(778개)	60	139	274	321
중앙(46개)	43	44	44	46
시·도(16개)	10	16	16	16
시·도교육청(16개)	4	10	13	14
시·군·구(230개)	3	67	186	210
지역교육청(178개)	-	2	10	29
중앙소속(163개)	0	0	0	0
군기관(129개)	0	0	5	6

출전: 국가기록원 정책기획과 자료

<표 3> 기록물관리 전문요원 배치현황(2011년 12월말)

구분	계	중앙			지자체		교육청	
		본부	소속	군기관	광역시	기초	광역시	지역
대상기관	778	46	163	129	16	230	16	178
배치기관	321	46	0	6	16	210	14	29
배치인원	336	49	0	8	23	212	15	29

출전: 국가기록원 정책기획과 자료

리 전문요원을 배치하지 않으면, 기록의 평가 및 기록의 폐기를 결정하는 기록물평가심의회를 개최하지 못하도록 규정하였기 때문이다. 앞으로 기초자치단체와 지역교육청 및 중앙소속의 기관에서 기록물관리 전문요원을 채용해 갈 것이며, 지금까지 중앙부처에서도 각 기관당 1명씩 기록연구사를 채용하였으나, 그들의 역할이 증대하면서 채용이 증가해 갈 것이다.

60) 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률 시행령」 부칙 제4조 ; 제5조.

초창기(2005)에 중앙부처 45개 부서에 배치된 기록연구사들은 업무 담당과 처리에 많은 어려움을 겪었다. 공공기관에서는 기록연구사의 업무가 총무처에서 행하던 ‘문서정리’라고 여겨서 문서 정리와 기타 잡업에 해당하는 일을 맡기기도 하였다. 심지어 기록연구사가 배차 등의 잡무를 담당하기도 하였다.⁶¹⁾

그러나 공공기관에 배치된 기록연구사들이 각 부처의 기록관에서 점차 기록관리의 고유업무를 수행하면서 기록관리의 중요성을 제고시키고 전문성을 인정받기 시작하였다. 초기에 기록연구사들이 한 역할은 다음과 같았다. 첫째, 기록관리의 실무적 측면에서 기록물 보유현황조사나 기록물 DB 구축을 실현함으로써 기록물의 유실 위험을 방지하였다. 둘째, 기록관 운영규정과 기록물평가위원회 운영규정 등을 제정 내지 개정하여 기록관리의 원칙과 기록관리에 필요한 제도들을 확립해갔다. 셋째, 기록물 보존에 필요한 공간을 확보하고 시설·장비를 갖추어 안전한 보존을 위한 환경을 조성하였고, 보존과 업무 및 열람을 위한 공간으로 기록관을 마련하였다. 끝으로 일반 직원 또는 간부들을 대상으로 기록관리 교육을 실시하여 기록관리의 중요성을 제고하는데 큰 기여를 하였다.⁶²⁾

앞으로 공공기관에 배치된 기록물관리 전문요원들은 기록관리 프로세스에 따라 기록을 철저히 생산하고 관리하며, 이를 잘 활용하여 이용할 수 있는 체계를 설계하는 일을 수행해야 한다. 즉 해당 기관의 기록물을 잘 정리·분류하여 다양한 이용자에게 기록물을 서비스하는 기록정보서비스의 수준을 높여야 한다. 나아가 해당 기관의 공무원들이 기록을 생산하고 관리하는 일이 업무를 증거하고, 국민의 알 권리를 보장하며, 역사적으로 중요한 일임을 인식하도록 해야 한다.

61) 전수진, 「기록물관리 전문요원제도의 성과와 역할」, 국가기록원 제5회 기록관리포럼, 2009.

62) 위와 같음.

2) 기록물관리기관의 설치

공공기관에서 기록물을 잘 관리하기 위해서는 기록물관리 전문요원의 배치뿐 아니라 기록물관리기관을 설치하여야 한다. 기록물관리기관을 설치하여 기록의 수집, 정리, 분류, 기술을 바탕으로 기록의 활용을 통해 기록을 이용하게 함으로써 기록의 의미를 제고시켜야 한다. 기록을 활용할 수 있는 장이면서 기록을 분류·정리·기술하고 점검하는 장으로서 기록물관리기관이 존재해야 한다. 나아가 1명의 기록연구사가 하나의 기록물관리기관의 기록물을 모두 관리하는 비효율적 형태가 아니라 기록관리팀이 신설되어 기록을 분업적·체계적으로 관리할 수 있는 메커니즘을 구축해야 한다. 기록관리팀에는 기록연구사뿐 아니라 컴퓨터 전공자 및 정보공개 담당자 등이 종합적으로 구성되어야 한다.

1999년 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」에는 “일정한 시설 및 장비와 전문인력을 갖추고 기록물관리업무를 수행하는 기관”⁶³⁾을 기록물관리기관으로 규정하고, 그것을 다시 전문관리기관·자료관·특수자료관으로 구분하였다.

그러나 이 법률의 규정에서 기록물관리기관의 명칭이 명확하지 못하였다. 그리하여 2007년 「공공기록물관리에 관한 법률」에서는 기록물관리기관을 영구기록물관리기관·기록관·특수기록관으로 구분하였다. 영구기록물관리기관에는 중앙기록물관리기관·헌법기관기록물관리기관·지방기록물관리기관·대통령기록관이 해당되며, 이 기관에서는 기록물의 영구 보존에 필요한 시설 및 장비와 이를 운영하기 위한 전문인력을 갖추고 기록물을 영구적으로 관리하도록 하였다.⁶⁴⁾

대통령령이 정하는 공공기관은 기록물을 효율적으로 관리하기 위하

63) 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」(1999) 제3조.

64) 「공공기록물 관리에 관한 법률」(2007) 제3조.

여 기록관을 설치·운영하도록 규정하였다.⁶⁵⁾ 나아가 통일·외교·안보·수사·정보 분야의 기록물을 생산하는 공공기관의 장은 소관 기록물을 장기간 관리하고자 하는 경우에 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 특수기록관을 설치·운영할 수 있도록 하였다.⁶⁶⁾

공공기관의 기록을 효율적으로 관리하기 위한 기록물관리기관의 설치가 본격화된 것은 참여정부 시절이었다. 특히 2005년 이후 정부 부처에 기록물관리 전문요원이 배치되면서, 그들이 부처 내에서 공공기록을 제대로 관리하기 위해서는 시설과 장비를 갖춘 기록관이 있어야 한다고 주장한 점이 자극이 되었다.

다른 한편 국가기록원의 중앙부처에 대한 기록관리업무 평가작업이 기록관 설치에 동력이 되었다. 중앙기록물관리기관인 국가기록원은 법률에 정해져 있는 “기록물관리에 관한 지도·감독 및 평가”⁶⁷⁾를 적극적으로 활용하여 2007년부터 중앙부처의 기록관리를 평가하기 시작하였다.⁶⁸⁾ 그 과정에서 ‘기록물관리 전문요원의 확보·운영’, ‘기록물관리기관 시설 및 장비 확보’ (‘기록관리)직제·운영규정 제정’ 등을 평가요소로 반영하면서 중앙부처의 기록관 설립을 유도하였다.⁶⁹⁾ 그리하여 2007년도에 피평가기관이었던 중앙행정기관과 16개 광역시도 교육청에서는

65) 위의 법률 제13조.

66) 위의 법률 제14조.

67) 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」 제9조 제2항.

68) 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제63조(기록관리현황의 평가) 중앙기록물관리기관의 장은 국가기록관리위원회의 심의를 거쳐 평가계획을 수립하고 평가항목, 기준 및 방식 등을 공공기관에 통보한 후, 매년 평가를 하여 그 결과를 국무회의에 보고하도록 하였다. 국가기록원은 2007년 이후 매년 공공기관에 대한 기록관리업무 평가를 실시해오고 있으며, 대상기관을 점차 확대해왔다.

69) 행정자치부 국가기록원, 「국가기록관리위원회 안건」 제2차 정기회(2007.12.14), 27~58쪽.

국가기록원은 2007년 이후 매년 공공기관에 대한 기록관리업무 평가작업을 실시해오고 있으며, 대상기관도 점차 확대해왔다. 그 평가 결과를 매년 ‘국가기록관리위원회’ 및 국무회의에 보고해 왔다.

기록관을 설치하고 기록물관리 전문요원을 배치하려고 노력하였다.

영구기록물관리기관이 설립되기는 하였지만 아직 법적 요건을 갖춘 정식 기록물관리기관을 설립하지는 못하였다. 특히 16개 광역시도에 해당하는 지방기록물관리기관의 경우는 아직 미흡하다. 그러나 16개 광역시도나 기초자치단체에 ‘기록관리팀’이 신설되면서 기록관리의 중요성을 인지하고 본격적인 기록관리업무를 수행하기 시작한 점은 고무적이라 할 수 있다.

5. 기록관리법령의 정비

참여정부는 기록관리법령을 정비하여 기록관리제도를 체계화하려고 하였다. 공무원 사회에서 가장 영향력이 큰 것은 법적 구속력이다. 법률을 제정하면, 공무원들은 그에 맞도록 공무를 수행하려고 노력한다. <표 1>의 ‘국가기록관리혁신 로드맵’에서 보듯이 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」과 「정보공개법」을 전면 재개정하고자 하였고, 「대통령 기록관에 관한 법률」과 「비밀설정 및 해제에 관한 법률」을 새롭게 제정하고자 하였다.

그중 1999년에 공포한 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」을 전면 개정하여 2007년에 「공공기록물 관리에 관한 법률」을 공포하게 되었고, 2007년에 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」을 새롭게 제정하여 공포하였다. 그러나 「정보공개법」의 전면 개정과 「비밀설정 및 해제에 관한 법률」의 제정은 성취하지 못하였다.⁷⁰⁾

70) 「비밀의 보호와 관리에 관한 법률」은 대통령 기록비서관실, 국가정보원, 기록관리혁신전문위원회 등 3자가 2년 동안 협의하여 법률안을 만들어 국회에 제출 심의하였으나, 제17대 국회가 마감하면서 자동 폐기되었다. 그 후 제18대 국회(2008~2012)에서 다시 상정되었지만, 논의가 진전되지 못하여 제정되지 못하였

2007년의 「공공기록물 관리에 관한 법률」은 1999년 법률과는 다른 역사적 상황의 전개에 의해 만들어진 것이었다. 가장 큰 변화는 공공기록 중 전자기록이 차지하는 비율이 2007년도 기준으로 98.8%에 달할 정도로 절대적인 비중을 차지하였다는 점이다.⁷¹⁾ 아울러 8년이 지나는 동안 기록관리에 대한 인식이 발전하였고, 기록학 연구자의 양적·질적 발전이 이루어졌으며, 기록연구사들이 중앙부처에 배치되는 등의 큰 변화가 일어났다. 참여정부의 위로부터의 혁신과 시민단체·학계 등의 아래로부터의 개혁운동이 조응하면서 새로운 법률을 만들어낸 것이다.⁷²⁾

2007년 법률에서는 기록관리의 목적이 ‘기록의 안전한 보전과 기록정보의 효율적 활용’에서 ‘투명하고 책임 있는 행정의 구현’이 추가되었고, 그를 위해 기록의 생산·수집·정리·분류·기술·평가·폐기·활용의 방안이 구체화되었다. 기록물의 생산과 등록을 더욱 자세하게 규정하였으며, 전자기록생산시스템에서 언제 생산등록번호와 접수등록번호를 부여하는가에 대해서도 구체적으로 명기하였다.⁷³⁾ 특히 전자기록이 다수를 차지하는 전자정부 시대를 맞이하여 기록의 전자적 생산·관리가 강화되고, 기록관리 표준화원칙이 제정·시행되게 되었다.

또한 국민의 정보공개 요구가 점증하게 되자, 참여정부는 국민의 알 권리를 보장하면서 적극적 정보공개제도의 확대정책을 펴려고 하였다. 새 법률에서는 기록의 공개 및 열람을 확대하고자 하였다. 기록물관리기관이 비공개로 재분류하여 이관한 기록물을 매 5년마다 공개여부를 재분류하도록 하였고, 비공개기록물은 생산연도 종료 후 30년이 경과하면 모두 공개함을 원칙으로 하였다.⁷⁴⁾

2007년 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」은 “대통령 기록물의 보

다.

71) 국가기록원, 『국가기록관리 선진화 전략 종합실천계획』 2009, 3쪽.

72) 박건홍, 「한국 국가기록관리체제 ‘혁신’의 성격」, 『기록학연구』 13, 2006, 14~15쪽.

73) 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙」 제4조.

74) 서혜란, 앞의 글, 203쪽.

호·보존·활용 등으로 국정운영의 투명성과 책임성을 높이는 것을 목적으로⁷⁵⁾로 하였다. 그 법률에서 대통령기록물의 범주를 대통령과 보좌기관뿐 아니라 자문기관·경호기관을 비롯하여 대통령직 인수위원회에서 생산·접수한 기록물로 확대하고, 대통령 기록의 공개·열람 등 대국민 서비스를 강화하고, 대통령지정기록제도를 만들어 대통령기록물을 대통령기록관에 쉽게 이관할 수 있도록 하였다.⁷⁶⁾

참여정부는 「대통령기록물관리에 관한 법률」을 제정하여 대통령기록물을 제대로 관리할 수 있는 제도를 만들고, 그를 바탕으로 대통령기록물을 대통령기록관에 이관함으로써 연구자와 국민들에게 큰 기여를 하였다. <표 4>에서 보듯이, 우리나라는 대한민국정부 수립 이후 대통령 중심제 국가임에도 불구하고, 전임대통령들은 대통령기록물을 국가기록원에 이관하지 않았다. 전임대통령들은 퇴임할 때 대통령기록물을 폐기하거나 혹은 사적으로 가지고 나갔다. 그리하여 국민들과 연구자들은 기록의 부실로 말미암아 대한민국의 통치행위를 국가기록원 보존 자료를 통하여 파악할 수 없게 되었다.

참여정부는 법률을 제정하여 대통령기록물이 사적 소유물이 아니라 국가소유임을 천명하고, 대통령의 직무수행과 관련한 모든 과정과 결과가 기록으로 생산·관리되도록 하였다. 특히 정책의 입안·처리 경로·의사 결정 등 업무처리의 전 과정이 문서양식에 포함되어 생산되도록 하였다. 또한 대통령기록의 공개원칙을 천명하고, 국민의 적극적 활용을 위한 기록 공개의 제반 조치 마련을 의무화하였다. 대통령 기록 중 지정기록과 개인의 사생활 등에 관한 기록을 제외하고 적극적으로 공개함으로써 국민의 지식역량을 제고하도록 하였다. 나아가 비공개 대통령기록물이라도 30년이 경과하면 원칙적으로 공개하도록 하였다.

75) 「대통령기록물 관리에 관한 법률」(2007년) 제1조.

76) 조영삼, 「대통령기록관리의 현황과 전망」, 『기록학연구』 21, 한국기록학회, 2009 ; 이영학, 「대통령 기록관리제도 시행의 의의와 과제」, 『역사문화연구』 33, 한국외대, 2009.

대통령기록의 생산과 관리를 원활히 하기 위하여 보호대상 기록을 지정하여 정보비공개는 물론 국회의 자료제출요구에도 불응할 수 있도록 하였다. 대통령 지정기록은 대통령기록물을 이관하기 전에 대통령이 지정하며 개인 사생활에 관련한 기록은 최대 30년, 기타 기록은 최대 15년간 접근을 제한하도록 하였다. 또한 전직 대통령은 재임시 생산한 대통령기록물에 대하여 열람할 수 있는 권한을 보장하였다.

참여정부는 「대통령기록물관리에 관한 법률」을 제정하고, 대통령기록의 생산과 관리를 엄격히 하여 약 820만 건의 대통령기록물을 대통령기록관에 이관함으로써 한국현대기록관리사에 큰 토대를 구축하였던 것이다.

<표 4> 국가기록원 대통령기록관 소장 기록물 현황

구분	문서류 (간행물 포함)	시청각기록물	전자기록물	행정박물	합계 (건/권/점)
이승만	4,029	3,387	0	14	7,430
허정(권한대행)	172	13	0	0	185
윤보선	1,572	468	0	0	2,040
박정희	25,501	12,046	0	487	38,034
최규하	909	1,283	0	45	2,237
박충훈(권한대행)	66	3	0	1	70
전두환	16,221	26,181	0	676	43,078
노태우	8,476	12,667	0	401	21,544
김영삼	13,812	3,091	0	1,696	18,599
김대중	149,709	20,466	30,624	1,549	202,348
노무현	508,901	695,334	7,046,375	3,105	8,253,715
이명박(인수기관)	6,302	118	44,774	141	51,335
합 계	735,670	775,057	7,121,773	8,115	8,640,165

출전: 「대통령기록관」 정보공개, 기록물현황(2010년 3월 기준).

6. 맺음말

1948년 대한민국정부 수립 이후부터 현재까지 한국현대 기록관리의 역사에서 가장 큰 발전을 가져온 것은 ‘국민의 정부’의 1999년 기록관리법 제정과 ‘기록관리개혁’정책, 참여정부의 2004년 「국가기록관리혁신 로드맵」설정과 ‘기록관리혁신’정책이다.

참여정부 기록관리정책의 추진에서 중요한 특징은 거버넌스를 구현하고자 하였다는 점이다. 참여정부는 기록관리정책을 추진함에 있어 시민단체와 언론의 의견을 수렴하고, 기록학전문가를 초빙하여 기록관리혁신전문위원회를 가동하여 「국가기록관리혁신 로드맵」을 만들어 기록관리 개혁의 방향을 설정하였다. 아울러 국민의 알 권리를 확대하고 국민과의 소통을 강화하고자 정보공개를 적극적으로 확대하고 비밀기록 혹은 30년이 넘은 기록의 ‘공개재분류’를 적극적으로 행하여 국민에게 기록을 공개하고자 하였다.

다음으로 공공기관의 기록물관리를 효율적으로 하기 위하여 기록물관리 전문요원을 배치하고 기록물관리기관을 설치하고자 하였다. 공공기관에 기록물관리 전문요원을 배치한 일은 기록의 생산과 관리를 체계화하고 전문화하는 첫걸음이었다. 기록물관리 전문요원들은 각 공공기관에서 자신의 활동영역을 구축하면서 기록관리를 철저히 하고 그를 바탕으로 정보공개도 원활히 할 수 있을 것이다. 아울러 기록물관리 전문요원이 효과적으로 활동할 수 있는 공간인 기록물관리기관이 설치되게 되면서 기록의 관리 및 보존 시설을 갖추게 되고, 기록의 관리가 체계화될 것이다.

끝으로 기록관리법령을 제정하거나 전면 개정하여 기록관리제도의 체계화를 도모하고자 하였다. 그리하여 1999년의 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」을 전부 개정하여 2007년에 「공공기록물관리에 관한 법

를」을 만들었고, 「대통령기록물 관리에 관한 법률」을 제정하여 대통령 기록의 생산과 관리 및 이용을 효율적으로 행하고자 하였다. 그 점은 한국현대 기록관리의 역사에 큰 획을 긋는 작업이었다.

참여정부의 기록관리는 한국현대사에서 비정상적인 기록관리체계를 정상적인 형태로 바로 잡는 성격을 지니고 있다. 이를 바탕으로 다음 정부에서는 ‘새 거버넌스 기록관리’를 구축해야 할 것이다. 기록관리의 주체는 정부뿐 아니라 지역자치, 시민사회, 중소기업, 민간전문가 등이 함께 참여하는 새로운 거버넌스형이 되어야 한다.

기록관리의 대상은 단순한 공공기록이 아니라 정책이 입안되고 집행되며 그 결과는 물론 정책이 미친 영향까지 모두 포괄되어야 한다. 즉 공공정책의 맥락에 따라 기획 및 집행뿐 아니라 그 정책이 미친 영향까지 기록화해야 할 것이다. 공공기관의 기록만이 아니라 정책 집행의 결과 나타나는 사회현상까지 기록화하는 적극적 형태를 도모해야 할 것이다.

[참고문헌]

- 곽건홍, 『한국 국가기록관리의 이론과 실제』, 역사비평사, 2003.
- 대통령비서실 기록관리비서관실·국가기록원, 『참여정부 정책보고서—기록관리혁신』, 2007.
- 이승일, 『기록의 역사』, 혜안, 2011.
- 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 기록관리혁신』, 정부혁신지방분권위원회 백서 7, 2008.
- _____, 『참여정부의 기록관리혁신』, 정부혁신지방분권위원회 백서 7, 2005.
- 정부혁신지방분권위원회, 『기록의 없으면, 정부도 없다—국가기록관리

혁신 로드맵 이해하기』, 2005.

- 곽건홍, 「자율과 분권, 연대를 기반으로 한 국가기록관리 체제 구상」, 『기록학연구』 22, 2009.
- , 「한국 국가기록관리체제 ‘혁신’의 성격」, 『기록학연구』 13, 2006.
- 김선영, 「기록물관리법 제정과 기록보존제도의 확립」, 『기록보존』 12, 1999.
- 김유승, 「‘공공기록물관리에 관한 법률’의 제정 의의와 개선방안—국가 기록원의 위상과 국민의 알 권리를 중심으로」, 『한국기록관리학회지』 제8권 제1호, 2008.
- 김익한, 「기록관리법 10년, 다시 한번의 도약을 위한 제언」, 『기록학연구』 21, 2009.
- , 「기록학의 도입과 기록관리혁신(1999년 이후)」, 『기록학연구』 15, 2007.
- , 「기록관리혁신의 과제와 전망—거버넌스 기록관리」, 『기록학연구』 11, 2005.
- 김재순, 「기록물관리법 시행현황과 정책방향」, 『기록보존』 13, 2000.
- , 「기록물관리법 제정을 둘러싼 주요 논점과 조정」, 『기록보존』 12, 1999.
- 서혜란, 「한국 공공기록관리정책의 연대기적 검토」, 『한국기록관리학회지』 제9권 2호, 2009.
- 설문원·김익한, 「이승만시기 국무회의록과 정부부처 기록의 연관구조 분석에 기반한 역사컨텐츠 설계방안」, 『한국비블리아학회지』 제 17권 제2호, 2006.
- 송병호, 「기록관리시스템의 현황과 전망」, 『기록학연구』 21, 한국기록학회, 2009.

- 오항녕, 「한국 기록관리와 ‘거버넌스’에 대한 역사적 접근」, 『기록학연구』 11, 한국기록학회, 2005.
- 이상민, 「미국에서의 대통령기록관 제도의 성립과 발전」, 『미국사연구』 10, 1999.
- , 「대통령기록관의 설립과 운영 방향」, 『한국기록관리학회지』 제 1권 제2호, 2001.
- , 「위기에 처한 대통령기록물관리, 문제의 인식과 해결을 위한 접근 방식」, 『기록학연구』 18, 한국기록학회, 2008.
- 이소연, 「전자기록 관리의 현황과 과제」, 『기록학연구』 21, 한국기록학회, 2009.
- , 「전자기록의 속성에 기반한 기록관리의 과제」, 『기록학연구』 18, 한국기록학회, 2008.
- 이승희, 「공공기록물 관리에 있어 이명박정부의 책임과 ‘업적」, 『기록학연구』 18, 한국기록학회, 2008.
- 이영학, 「국가기록관리정책의 미래」, 『한국기록관리학회지』 제9권 제2호, 2009.
- , 「기록물관리 전문요원의 운영 현황과 전망」, 『기록학연구』 21, 한국기록학회, 2009.
- , 「대통령 기록관리제도 시행의 의의와 과제」, 『역사문화연구』 33, 한국외대, 2009.
- , 「한국근현대사와 국가기록물 관리」, 『기록학연구』 6, 한국기록학회, 2002.
- 조민지, 「미국 대통령기록관의 역기능에 관한 연구」, 『기록학연구』 20, 한국기록학회, 2009.
- 조영삼, 「한국의 대통령기록관리 제도 연구」, 명지대학교 박사학위논문, 2011.
- , 「대통령기록관리의 현황과 전망」, 『기록학연구』 21, 한국기록

학회, 2009.

——, 「대통령기록관리체제의 형성과 쟁점」, 『지배문화와 민중의식』
한신대 출판부, 2008.

지수걸, 「지방기록물관리기관 설립의 방향과 방법」, 『기록학연구』 21,
한국기록학회, 2009.

ABSTRACT

The characteristics of Records Management Policy during Participation Government(2003~2008)

Lee, Young-Hak

Since the government of Republic of Korea was established in 1948, a period that made the biggest difference on National Records Management System was from 1999 when <The Law on Records Management in Public Institution> was enacted. Especially, it was the period of President Roh's five-year tenure called Participation Government (2003-2008).

This paper illustrates distinct phenomena of Records Management System Policy during Participation Government. Three major agents of the system are President Roh, the Presidential Secretariat, and Archives Management Bureau at the National Archives of Korea. They sometimes competed with themselves for initiatives of policy, but they used to cooperate with each other and have brought about innovations on records management.

The first distinctive characteristic of Participation Government (below PG)'s records management is that it implemented governance actively. That is, it tried to listen carefully to all opinions of interest organizations related to records management and enacted laws based on those. The PG not only listened to civic groups, but also created two professional groups called Records Management Innovation Expert Committee and Innovation Decentralization Assessment Committee. Those two groups enacted <The

Road Map of National Records Management Innovation>.

Another remarkable feature is a nomination of records management specialists at public institutions. In 2005, PG created Archival Research Positions among research public officials and appointed experts in the field of Archival Research History at central department. With the process, the government tried to provide public records management system and to improve specialty of records management. Since then, records management specialists were employed not only at local governments but also at private archival institutions. It has allowed of entering a new phase in employing records management professionals.

The Participation Government also legislated <The Law on Public Records Management> (completely revised) <The Law on Presidential Records Management>. It led to a beginning of developing records management in Republic of Korea. <The Law on Public Records Management> was revised thoroughly for the e-Government period and <The Law on Presidential Archive Management> was established as a foundation for managing presidential records.

An establishing process of a country's records management system describes the degree of democratic development of society. Following governments should supplement PG's shortcomings and carry out 'New Governance Records Management System'. Principal subjects of records management system should include not only a government but also civic groups, local governments, small businesses, and academic professionals. The object of records management also needs to be democratic by recording not only the plans and enforcements of a task but also influences and results of a task. The way of archiving ought to be discussed by all related principals.

Key Words : Participation Government, Records Management Innovation
Expert Committee, The Road Map of National Records
Management Innovation, Innovation Decentralization Assessment
Committee, Records Management Specialists, The Law on
Public Records Management, The Law on Presidential
Records Management