

공공기록물 관리에 관한 법령 개정을 위한 면담 연구

A Research for Revising the Korean Archives Law with Interviews

현문수(Hyun, Moonsoo)* · 정상희(Chung, Sanghee)**
박민영(Park, Min-Young)*** · 황진현(Hwang, Jin-Hyun)****
이소연(Lee, So-Yeon)*****

1. 서론
 - 1) 연구의 배경과 목적
 - 2) 선행연구
2. 연구의 방법과 절차
3. 기록물관리법 개정 논의
 - 1) 현행 법령 비판 및 개정 필요성 일반
 - 2) 법령 개정 방향
 - 3) 국가기록관리위원회
 - 4) 각급 기록물관리기관의 역할
 - 5) 기록물관리 전문요원
 - 6) 기록관리 생애주기별 관리
 - 7) 전자기록물 관리
4. 결론 및 시사점

* 명지대학교 문헌정보학과 객원조교수(moonsoo925@gmail.com)(제1저자).

** 충청북도 지방기록연구소(sharchivist@korea.kr)(제2저자).

*** 충청남도 천안교육지원청 지방기록연구소(happymain@korea.kr)(제3저자).

**** 한국외국어대학교대학원 정보·기록관리학과 박사과정 수료(jinhyunii@gmail.com)(제4저자).

***** 덕성여자대학교 부교수(soyeon@duksung.ac.kr)(교신저자).

■ 투고일 : 2017년 12월 30일 ■ 최초심사일 : 2017년 1월 5일 ■ 게재확정일 : 2017년 1월 17일

〈초록〉

이 연구는 기록관리 실무자와 연구자로부터 현행 기록물관리법의 문제를 확인하고 향후 법령 개정을 위한 논의를 시작하기 위한 목적으로 수행되었다. 이에 가장 직접적인 이해관계자 그룹 중 중앙행정기관과 광역지방자치단체, 교육청의 기록물관리 전문요원 및 교육·연구자와 면담을 진행하며 법령 개정을 대한 의견을 수집하고, 이를 분석하여 향후 법령 개정을 위한 본격적인 논의를 시작할 수 있는 기초를 마련하고자 하였다. 법령 개정을 대상으로 현장의 의견을 폭넓게 드러내기 위해 별도의 표준화된 질문지를 구성하지 않고 “현행 공공기록물 관리에 관한 법령의 개정 의견이 있으십니까? 있다면 무엇입니까?”를 화두로 삼아 면담을 진행하였다. 피면담자와는 전화, 이메일, 대면 면담을 진행하였고, 면담이 끝난 후, 모든 연구자가 한 자리에 모여 분석틀로 사용할 범주에 대해 논의하였다. 면담 내용을 함께 검토한 결과를 반영하여 분석 범주를 구성하였으며, 연구자가 각각 주요 범주를 맡아 면담내용을 분석하고 집필을 분담하였다. 이 연구는 구체적으로 현행 법령을 개정하기 위한 특정 방향이나 법령안을 제안하는 것에 앞서, 기록학 공동체 내의 다양한 이해관계자가 모여 법령 개정 전반에 대한 논의를 시작할 수 있도록 하는 데에 목적을 두고 있다. 이 연구 이후 향후 더 다양한 이해관계자의 의견을 확인하는 연구가 진행되어야 할 것이다. 이 연구를 시작으로 현행 공공기록물 관리 법령과 이의 실행 경험에 대한 다양한 층위, 다양한 측면의 의견이 공동의 장에서 교환되어야 할 것이다. 기록학 공동체의 민주적 합의 과정을 통한 법령 개정을 기대해본다.

주제어 : 공공기록물 관리에 관한 법률, 기록관리제도, 기록물관리법, 법령 개정, 전자기록관리

〈Abstract〉

This study aims to identify issues with regard to practicing the current Korean Archives Law and, by doing so, to boost a community-wide discussion for revising it. Five researchers collaboratively interviewed five groups of stake-holders. Each group was consisted of practitioners in central government agencies, provincial governments, and educational

district offices, as well as instructors of archival education programs. To uncover diverse issues from various perspectives, the interview was initiated by a common question: “Do you have any idea in terms of revising the current law?” After all interview sessions were completed, the researchers discussed among themselves and established a framework for analysis. The study is expected to provide a starting point for the Korean archival community to reinvent the law so that the archival culture and practice in Korea could open a new era.

Keywords : Act on Public Records and Archives Management, Archives Management System, Korean Archives Law, Amendment of the law, Electronic Archives Management

1. 서론

1) 연구의 배경과 목적

공공기록물 관리에 관한 법률(이하 기록물관리법)은 1999년에 제정되었다. 단절된 기록문화의 전통을 회복하고 한국 현대 기록관리 제도의 초석을 놓은 큰 사건이었다. 이 법에 따라 국가기록 관리에서 기록의 원칙, 등록의 원칙, 이관의 원칙, 표준화의 원칙이 확립되었다(전현수 2007). 또한, 행정중심에서 기록이용자 중심으로 기록관리의 중심을 옮겼을 뿐 아니라, 기록관리전문기관의 설립, 기록관리의 전산화와 이를 위한 시스템 도입, 기록물관리 전문요원의 배치, 처벌조항 등을 법으로 정하였다. 법 제정과 2004년의 국가기록관리 혁신으로 한국의 기록관리제도는 비약적으로 발전하였지만, 낮은 수준의 기록관리 실태가 ‘높은 수준’의 제도를 따라가지 못한다는 비판도 있었다(곽건홍 2006).

기록물관리법이 현재와 같은 모습으로 전면개정된 것은 2006년이다. 국

가기록원이 밝힌 개정 목적은 ‘기록물의 전자적 생산 관리체계 구축, 공개 열람 확대, 기록관리 표준화 제고 등 기록관리 혁신을 위한 제도적 기반 마련’이었다. 문제점에 대한 지적이 없는 것은 아니었지만 전자기록관리의 원칙만을 제시하였던 기존 법률의 미비점을 개선하여, 전자기록물의 생산에서부터 활용까지의 전 과정에 걸친 관리의 법적 근거를 마련(김유승 2008, 19)하였다는 평가를 받았다.

기록물관리법이 전부개정 된 이후 다시 10년이 지났다. 그 동안 현장에서 미비한 점이나 부적절한 점에 대한 문제제기가 끊이지 않았지만, 개정방향에 대한 논의가 활발하게 진행되지는 못했다. 2006년의 전부개정에도 불구하고 법령 조항이 전자기록 중심인 현장 실무를 반영하지 못하고 있다는 것이 가장 자주 지적되는 문제이다. 1999년 제정된 법령 뿐 아니라 개정된 법령조차 관념적 틀을 벗어나지 못했다는 것이다. 법 개정 이후, 그리고 중앙부처를 시작으로 해서 기록물관리 전문요원이 배치된 지 10년이 지난 이 시점에서 실무현장과 교육, 연구현장에서 축적한 경험을 바탕으로 현 법령의 문제점을 검토하고 개정방향을 가늠해 볼 필요성이 있다.

따라서 이 연구는 기록관리 실무자와 연구자로부터 현행 기록물관리법의 문제를 확인하고 향후 법령 개정의 논의를 시작하기 위한 목적으로 수행되었다. 현장의 기록관리 실무자, 기록관리법령 및 제도 분야의 연구자/교육자와의 면담을 통해 법령 개정을 대한 의견을 수집하고, 이를 분석하여 향후 법령 개정을 위한 본격적인 논의를 시작할 수 있는 기초를 마련하고자 한다.

2) 선행연구

기록물관리법과 관련한 연구는 (1) 법률 전반에 대한 제·개정 논의를 다룬 연구와 (2) 국가기록원의 역할에 초점을 둔 연구, 그리고 (3) 정보공개 등과 관련한 연구 등으로 나누어볼 수 있다.

첫 번째 범주에 해당하는 연구로는 법령의 제정 의의를 밝히고 개선방안

을 제안한 김유승(2008)의 연구나 기록물관리법 제정 10년을 돌아본 김익한(2009)의 연구가 대표적이다. 김유승은 2006년 전부개정된 기록물관리법의 개정 방향과 의의를 살펴보았다. 특히, 기록물관리기관의 체계, 전자기록물 관리, 그리고 기록정보의 공개와 열람 등 세 가지 측면을 중심으로 개정 내용을 분석하였다. 김익한은 기록물관리법이 제정된 지 10년이 지난 시점에서 짧은 시간 동안 양적으로 급격히 발전한 기록관리계가 그간의 공든 탑을 지켜내고 내실과 실질을 다질 수 있는 전략을 제안하였다. 문화기관과의 협력체계 구축, 전자정부와 기록관리의 상생, 전문연구기관과 지방자치단체의 영구기록물관리기관 설립 등이 그 예이다.

국가기록원에 초점을 두어 법 개정을 다룬 연구들은 기록관리의 내실과 실질을 다지기 위한 핵심 조건 중 하나는 국가기록원의 전문성과 문제해결 능력의 제고라고 보고 있었다. 이승일(2014)은 2013년 발의되었던 ‘국가기록원법안’의 내용과 한계점을 정리하면서, 국가기록원이 행정부 기록관리만을 책임지는 기존 체제에서 벗어나 입법, 사법, 행정 기록을 아우르고 중간 기록물관리기관 기능 증강을 통한 역할 분담 등을 할 수 있어야 한다고 주장하였다. 마찬가지로 박건홍(2014)도 국가기록원의 독립성과 자율적 운영 보장에 역점을 두어 ‘국가기록원법안’의 수정안을 제시하였다.

마지막으로 비공개, 비밀기록 등 기록물관리법의 특정 조항과 관련한 연구도 있었다. 비공개정보의 정보공개법상 관리와 공공기록물관리법령상 관리를 비교한 연구(박진우 2009)가 있으며, 김유승도 앞서 소개한 연구에서 기록물의 공개 기준, 공개 절차, 공개 예외 규정 등을 함께 언급하는 등 정보공개에 대한 내용을 함께 다루었다.

그러나 현장 실무자의 목소리나 실무현장에서 발생하는 문제들을 충분히 다루고 있는 연구는 부족한 실정이다. 제8회 전국기록인대회(2016)의 한국 기록전문가협회 라운드테이블에서 ‘기록관 체제의 재검토’라는 주제로 논의를 일부 진행했을 뿐이다(남경호 2016; 문찬일 2016; 박형호 2016; 이용훈 2016; 최윤진 2016).

2. 연구의 방법과 절차

이 연구는 법령 개정에 관한 논의의 물고를 열어야 한다는 것에 공감한 5명의 연구자가 공동으로 수행하였다. 4개의 범주를 나누어 면담대상자를 선정하고 면담을 분담하고, 녹취록을 공유하여 함께 분석하고, 집필을 분담하는 방식을 취하였다.

다음의 <표 1>에 보이는 바와 같이, 면담대상자는 교강사와 실무자로 정하였으며, 실무자는 다시 중앙행정기관과 광역지방자치단체, 그리고 교육청(교육지원청 포함)으로 나누어 선정하였다. 각 영역에서 최소 5년 이상의 실무 및 연구 경력을 지니고 있는 사람을 선정하고자 하였고, 1명(광역)만이 경력 2년으로 이 기준을 충족시키지 못하였다. 대면면담이나 전화, 이메일 등의 방법으로, 2016년 6월 말부터 10월 초까지 약 4개월에 걸쳐 면담이 진행되었다.

<표 1> 면담 진행 개요

구분	그룹	대상자	인터뷰 일자	방법	소요시간
실무자	중앙부처	중앙 1	2016. 07. 22.	전화	약 15분
		중앙 2	2016. 08. 11.	전화	약 20분
		중앙 3	2016. 08. 09.	대면	약 1시간
	광역지자체	광역 1	2016. 07. 21.	전화	약 15분
		광역 2	2016. 08. 29.	전화	약 15분
		광역 3	2016. 08. 29.	전화	약 15분
		광역 4	2016. 10. 04.	전화	약 10분
		광역 5	2016. 08. 03.	전화	약 15분
	교육청	교육청 1	2016. 06. 27.	전화	약 9분
		교육청 2	2016. 08. 18.	이메일	-
		교육청 3	2016. 08. 18.	이메일	-
	연구자	교강사	교강사 1	2016. 08. 03.	대면
교강사 2			2016. 07. 13.	대면	약 1시간
교강사 3			2016. 07. 21.	대면	약 40분
교강사 4			2016. 09. 28.	대면	약 30분

별도의 표준화된 질문지를 구성하지 않고, “현행 공공기록물 관리에 관한 법령의 개정 의견이 있으십니까? 있다면 무엇입니까?”를 화두로 삼아 면담을 진행하였다. 교강사 그룹의 경우 직접 만나 인터뷰를 진행하는 것을 원칙으로 하여, 전화로 면담 일자를 정하고 면담일까지 생각을 정리할 수 있는 시간으로 활용할 수 있게 하였다. 교강사를 제외한 인터뷰 대상자와는 주로 전화와 이메일을 통해 면담을 진행하였다. 전국에 흩어져 근무하는 실무자들의 상황을 고려했을 때, 연구자가 이들을 모두 직접 찾아가 만나기 어려웠기 때문이다. 이들과도 최초 접촉으로 질문을 전달한 이후 필요한 만큼 시간을 두고 다시 전화 연락하여 개정과 관련한 의견을 듣는 방식을 택하였다. 최초 접촉 시점에 바로 개정 의견을 전달한 대상자(교육청 1, 광역 4)도 있었다. 글로 정리하여 전달하는 방식을 선호하여 이메일을 통해 파일로 정리된 의견을 보낸 사람(교육청 2, 교육청 3)도 있었는데 이들은 법령 본문에 의견을 첨부하는 방식을 취하였다.

다수의 연구자가 공동으로 진행한 연구였으므로, 모든 면담이 동일한 방법과 순서로 진행되지는 않았다. 각 연구자가 가장 부담 없이 의견을 교환할 수 있는 대상자를 면담할 수 있어, 응답내용 역시 신뢰성을 높일 수 있을 것이라고 판단하였다. 결과적으로 단 하나의 개방형 질문만으로도 다양하고 자유로운 법령 개정 의견을 청취할 수 있었다.

면담이 끝난 후, 모든 연구자가 한 자리에 모여 분석틀로 사용할 범주에 대해 논의하였다. 면담 내용을 함께 검토한 결과, 개정 필요성이나 방향성, 개정논의 방식과 같이 큰 틀에 대한 의견에서부터 세부적인 조항 개정에 대한 의견까지 다양한 측면과 층위에서 의견이 개진되었음을 확인할 수 있었다. 논의 끝에, 다음의 <표 2>에 보이는 바와 같이 7개의 범주를 분석틀로 정하고, 각각 주요 범주를 맡아 면담내용을 분석하고 집필을 분담하였다.

〈표 2〉 면담 내용 분석 범주

번호	범주
1	법령 개정의 필요성
2	법령 개정의 방향
3	국가기록관리위원회
4	각급 기록물관리기관의 역할 정의
5	기록물관리 전문요원의 자격과 배치, 역할
6	생애주기 기반의 기록관리 업무
7	전자기록물 관리

분담하여 집필한 내용을 바탕으로 한국기록학회 월례발표회(2016. 12. 10)에서 발표하고, 이 자리에서 토론한 내용을 추가하여 분석내용을 보강하였다. 이 자리는 본 연구를 통해 드러난 실무자와 연구 및 교육자들의 의견과 의견 분석 과정에서 드러난 쟁점을 공유할 수 있는 기회가 되었다. 토론 과정에서 세부적인 조항별 개정의견보다 큰 틀이나 방향성에 대한 의견이 중심이 되어야 한다는 지적(심성보 2016, 이영남 2016)이 있었으나, 연구진 내부의 논의를 통해 조항별 개정의견에 관한 내용도 논문에 포함시키는 것으로 결정하였다. 현재 법령 조항의 세부 내용을 개정하는 수준에 개정논의가 머물러야 하는 것은 아니지만, 법이 아니라도 향후 실무나 실무표준 차원의 개선은 논의하는 데에 필요한 내용이라고 판단(이소연 2016)하였기 때문이다.

3. 기록물관리법 개정 논의

현행 법률은 총칙, 각급 기록물관리기관의 주요 역할 정의, 기록물 생산·관리, 비밀 기록물 관리, 기록물 공개·열람·활용, 기록물관리 표준화 및 전문화, 민간기록물 수집·관리 등의 내용으로 구성되어 있다. 앞서 언

급한 바와 같이, 면담 진행 과정에 법령을 참조하였으나, 이 연구의 주요한 목적 중 하나는 법령 개정과 관련하여 다양한 층위에서 피면담자의 의견을 수렴하는 것이다. 따라서 의견의 분석 범주 역시 피면담자의 입장에서 바라본 현행 기록물관리법의 개정 필요성과 방향, 시급히 개정되어야 할 것으로 여겨지는 영역으로 구성되었다.

면담내용은 ‘법령 개정의 필요성’, ‘법령 개정 방향’, ‘국가기록관리위원회’, ‘각급 기록물관리기관의 역할’, ‘전문요원 자격과 배치, 역할’, ‘생애주기 기반 기록관리 업무’, ‘전자기록물관리’ 7개 영역으로 범주화하여 분석하였다. 분석 결과, 동일한 하나의 질문을 화두로 면담이 진행되었음에도 각 면담대상자 그룹 별로 주요 관심을 갖는 항목에 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 그 내용을 정리한 것이 다음의 <표 3>이다.

<표 3> 그룹별 개정 의견 개요

	범주	중앙	광역	교육청	교강사
1	법령 개정 필요성(일반)	○	○		○
2	법령 개정의 방향	○	○		○
3	국가기록관리위원회				○
4	각급기록물관리기관의 역할	○	○	○	○
5	전문요원 자격·배치·역할	○	○	○	○
6	생애주기 기반 기록물 관리업무	○	○	○	○
7	전자기록물 관리	○			○

연구자그룹은 전체 범주에 걸쳐 고른 의견을 개진하면서도 전체적인 법령의 틀과 개정 프로세스나 여러 기록물관리기관 간 역할 조정 등 큰 틀에서 의견을 제시하였다. 중앙행정기관그룹과 광역지방자치단체그룹은 업무수행과정에서 드러난 문제들이나 기록관 설치와 기능에 관련한 의견을 주로 제시하였다. 교육청 그룹은 교육청이라는 특성을 반영하지 못하는 현행 법령의 문제점을 지적하고, 이에 기반을 두어 개정의견을 제시하였다.

이 장에서는 7개 영역으로 범주화된 의견을 각각 하나의 절로 구성하여 분석하였다. 응답자의 개별 의견이 어떤 측면을 강조하고 있는지에 중점을 두고 연구진이 범주화한 각 영역에 의견을 배치하고자 하였다. 다만, 하나의 의견이 여러 범주에 해당하는 경우에는 해당하는 각 범주에서 모두 분석 대상으로 활용하였음을 밝힌다.

1) 현행 법령 비판 및 개정 필요성 일반

현재의 기록물관리법이 가진 가장 큰 한계로 지적된 것은 전자기록 관리 체계에 맞지 않는다는 데 있다. ‘편철이나 기록관리시스템을 법에 명시함으로써 오히려 문서형 기록에만 기록관리를 한정’하게 되었다. 결과적으로 실제로는 더 중요한 기록을 담고 있는 행정정보시스템을 기록관리 영역으로 포괄하지 못하고 있다(교강사 1).

또 다른 한계는 법 조항이 너무 세부적이라는 것이었다. ‘너무 세세해서 제약 받을 때’도 있으며(중양 2), ‘별 것도 아닌 것까지 법으로 정해 놓아 지킬 여력’(광역 1)이 없을 지경이라는 것이다. 한편으로는 또 ‘어떤 부분은 너무 세세하고 어떤 부분은 규정이 안 되어 있기도 하고 들쭉날쭉(중양 2)’해서 ‘은근히 빠져나갈 수 있는 부분도 많다(교강사 1)’는 지적이다. ‘기록물관리법 상에서 모든 것을 한꺼번에 녹이려’ 하다가 발생한 문제(중양 2)인데, 그렇게 된 이유 중 하나는 ‘시행령은 약하다, 국회에서 통제해야 하니 법으로 올려야 한다(교강사 1)’는 그간의 접근방식에 있다. 복수의 응답자들이 ‘의무는 이행하되 일부에 대해서는 기록관의 자율성을 유지하는 방식으로 변화할 필요가 있다(중양 1)’는 데 의견의 일치를 보이고 있었다.

현재의 법체계는 기록관리 현장이 존재하지 않는 상태에서 소수의 사람들만 관념적으로 설계한 틀을 기본으로 하고 있다. 2006년에 전면개정이 있었으나 이제 막 배치된 생산기관 기록관리자의 요구를 반영하기 보다는 국가기록원 입장에서 시급하다고 판단한 기록관리 업무 프로세스를 보강하

는 내용이었다. 한 실무자(중양 1)는 ‘국가기록원이 하기에 어렵고 힘든 것을 개정하다 보니 기록관 입장이 반영되지 않는 듯하다’는 의견을 내놓았다. 법 제정 이후 10년의 시간이 흐른 이 시점에서 다양한 생산기관의 다양한 업무활동과 기록의 특성을 반영하지 못하는 기록물관리법을 전면적으로 검토할 필요성에 모든 면담대상자가 동의하고 있었다.

2) 법령 개정 방향

기록물관리법 개정의 방향에 관련하여 제안된 것은 크게 (1) 개정 논의의 방식에 대한 것, (2) 단일법이 아닌 법체계를 구축하는 것, (3) 라이프사이클 체계 재검토, (4) 생산기관에 자율성을 부여하는 것, (5) 적용범위와 대상에 관한 것, (6) 관련법과 불일치 또는 상충되는 내용을 조정하는 것, 그리고 (7) 거버넌스 체계를 구축하는 것 등을 들 수 있다. 우선 개정논의 방식이나 과정에 대해서는 기록물관리법이 제정되던 당시에는 어쩔 수 없었지만, 이제는 ‘판이 커졌으니까 충분히 논의하고 합의하는 과정’이 필요하며, 법 조항의 구체적인 ‘문구가 아니라 의미에 대한 합의(교강사 1)’가 중요하다는 의견이 있었다. 그리고 그 논의는 철학적인 면을 포함한 큰 틀에 대한 논의와 세부적인 내용을 모두 포함하여 전체적으로 검토하고 개정할 필요가 있다(교강사 2). 법은 ‘지향점을 정하고 거기까지 가기 위한 그림을 그리는 것’이기 때문에, 근본적인 내용을 그대로 두고 개별적인 부분만을 손댄다면 ‘누더기’가 될 것이라는 것이다(교강사 1).

두 번째 개정방향은 현재처럼 하나의 법에 모든 내용을 다 담기보다는 법체계를 구축하는 것이다.

다른 나라 사례는 두 가지 유형이 있다. 기록관리법이 있고 내셔널 아카이브 운영에 관한 법이 있는 나라도 있고, 내셔널 아카이브법으로 기록관리를 포괄하는 나라도 있다. 우리의 경우 국가기록관리법 같은

기본법을 두고 공공기록과 민간기록 등을 관장하는 시행령을 나눌 수도 있고, 기본법을 두고 관련법을 만드는 방법도 있는데, 전자는 쉬워도, 후자는 하나하나 만들어 가기가 굉장히 어려울 것이다. 법이 중복될 수 있기 때문에. 민간기록관리는 국편이나 문화부하고 중복... 모든 법은 주관부처가 있어서 영역다툼이 발생... (그래서) 그런 내용 조정도 어렵다. 오히려 기본법을 두고 시행령을 나누는 게 맞지 않을까 생각한다 (교강사 1).

이 밖에도 ‘법은 국가가, 시행령은 국가기록원이, 시행규칙은 각 기록관에서’라는 식으로 공공기관에 자율적으로 위임하는 방법이 제안되었다(교강사 1). ‘법률은 기록관리 업무별로, 시행령은 생산기관, 기록관, 영구기록물관리기관으로 나누어 조항을 배열할 수 있으며, ‘한 가지 방법으로 통일할 필요는 없는지 고민할 사항(교강사 3)’이라는 의견도 있었다.

세 번째 주요 개정방향은 라이프사이클 체계를 재검토하는 것이다. 처리과, 기록관, 영구기록물관리기관의 3단 체계에 대한 고민에서 개정 논의를 시작해야 한다는 의견이었다(교강사 1, 중앙 1). 이 두 사람은 그 적절성에 대한 고민과 함께 기관의 성격이나 규모와 무관하게 한 기관에 반드시 한 명의 전문요원을 배치하는 데 대해서도 고민할 필요가 있다는데 의견이 일치하고 있었다. 교강사 1은 ‘기관 단위의 기록관이 의미가 없을 수도 있으니, 세종, 과천, 서울 등 지역단위로 광역화하는 방안을 고민할 필요가 있다’는 의견이었다. 중앙 1도 교육청이나 특별행정기관의 경우 기관마다 배치하기보다 본청이나 본부에 모여 일하는 방안을 고민할 필요가 있다고 지적했다. 그 동안은 전문요원 배치가 시급한 과제였고 상당한 성과를 거두었으니 이제는 ‘현용 기록관리와 영구기록물관리기관과의 관계를 강화해야 할 필요가 있으며, 그 관계는 ‘보고 받고 지시 받는 게 아니라 같이 일하는 구조’에 기반 한 것이어야 한다는 의견이었다(교강사 1).

네 번째는 기록물관리법이 정하는 대로 국가기록원의 공문을 받아 업무

를 처리하는 기록관리 생애주기별 관리 상태에 머물러 있는 기록관에 자율성을 부여할 필요성이 지적되었다. 현재는 법이 다 정해주니까 생산기관과 실무자가 기관 성격에 맞는 방식을 고민하지 않게 되는데, 그 결과 법에 명시되지 않은 기록, 예를 들어 행정정보시스템에 담긴 기록은 계속 누락되고 있는데 기관 사정에 맞게 획득시점을 정해야 생산기관에 내공이 쌓인다(교강사 1)는 것이다. 한편 현재의 법은 기록관의 역할에 대해서 명확히 정하고 있지 않다는 의견도 있었다.

기록관이 어떤 역할을 해야 하는지가 명확하지 않다. 우리가 기록관에 대해 잘 생각해보지 않아서인지도 모르겠다. 특히 국가기록원이 기록관에 대한 정의를 잘 못하고 있는 것 같다. 전사나 콘텐츠 등 아카이브 기능이 기록관 평가기준에 들어 있다 (중앙 1).

또 다른 실무자는 ‘기록관의 기록물관리를 담당하는 것이 전문요원의 역할이라고 되어 있는데, 무슨 업무를 해야 하는지는 규정하지 않아서 전문요원이 폐기만 하는 사람으로 인식되는 것 같다(중앙 2)’고 지적하였다.

다섯 번째는 기록물관리법의 적용범위와 대상을 재검토할 필요성이 지적되었다. 어디까지가 기록인가에 대해서는 최근 비선실세의 국정농단 사태와 관련하여 기록공동체 내부에서 문제가 제기된 바 있다. 교강사 1의 경우, ‘기록법의 적용 대상이 포괄적인 것 같으면서도 은근히 빠져나갈 수 있는 부분이 많다’고 지적하였다.

다른 나라의 경우 관련 법규나 이해관계를 따져서 스스로 정하게 되어 있는데 우리는 스스로 정하지 않기 때문에 문서가 아니라고 주장하면 다 빠져 나갈 수가 있다. 업무수행의 증거가 되는 문서가 없으면 책임을 묻는 구조를 만들어야 한다. 호주의 교육교재를 보면 매우 단순한데, 언제 기록을 남기는지를 정하고 있다. 예를 들면, 지시를 받았을 때, 회의를 했을 때, 의사결정을 했을 때, 이럴 때 기록을 남기지 않으

면 문제가 되는 구조이다. 감사원에서도, 의사결정이 있었다면 내용을 문서로 가져와보라고 요구하는데, 이런 것을 구조화하여 인식이 바뀌길 필요가 있다. 공공기관의 장은 관리 대상 기록의 범위와 정의를 정리해서 시행해야 한다는 조항이 필요하다. 장의 역할과 공공기관 기록관의 역할을 정의하는 것이다 (교강사 1).

여섯 번째로 기록물관리법의 적용대상 기관의 범위에 대해서도 재검토할 필요가 있다. 특히 정보공개법과 기록물관리법의 적용대상 기관이 다른 점을 지적한 의견이 많았다(교강사 2, 교강사 4, 광역 2). 2016년 12월에 개정된 정보공개법에는 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률에 따른 출자기관 및 출연기관이 포함되나, 기록물관리법에서는 이러한 기관에 대한 규정이 없어 기록관리 대상기관에서 제외되는데 적어도 정보공개법과는 일치시킬 필요가 있다는 것이다. 지방자치단체 출자·출연기관은 지방자치단체의 관할을 받고, 정보공개법상 정보공개 관련 업무를 준수해야 하는 의무가 있다. 그러나 기록관리, 특히 폐기와 관련하여 무방비인 상태가 발생하고, 지방기록물관리기관이 설립된 후에도 관리대상에서 제외되는 문제가 생긴다고 한다(조영삼 2016).

기록물관리법과 다른 개별법이 서로 상충되는 것을 개정하였으면 한다는 의견도 있다(광역 3). 일례로 민원처리에 관한 법률에서는 민원접수번호(처리과 등록번호도 함께 기재함)를 왼쪽 상단에 표기하도록 되어있지만 기록물관리법의 입장에서 보면 접수문서이므로 오른쪽 상단에 표기하여야 한다. 이로 인해 처리과 직원들에게 교육하거나 안내할 때 곤란함이 발생한다는 것이다.

일곱 번째로 전체적으로 거버넌스의 기록관리체계를 위한 방향으로 법률 개선이 되어야 한다는 지적이 있었다. 교강사 1은 ‘국가기록원이 다 할 수 없으니’ 기록관리 교육기관이나 학회, 협회 등과의 역할 분담이나, 도서관이나 박물관 등과의 협력도 고민해야 한다는 의견이었다. 시청각기록물은

내셔널 아카이브가 관리하는 게 아니라 도서관 등 잘하는 기관을 지정해서 관리하는 미국 등의 사례를 참조할 필요가 있다는 것이다. 교강사 3은 현재의 법에 공공영역과 민간영역의 거버넌스 구축의 취지가 전혀 드러나지 않음을 지적하고, 지방기록물관리기관이 민간기록관리를 지원하고 서비스할 수 있도록 하는 법률적 보강을 제안하였다.

3) 국가기록관리위원회

면담 내용 중에는 국가기록관리위원회에 대한 고민도 있었다. 국가기록관리위원회는 법률 제15조에 따라 정책의 수립, 표준의 제정 및 개정, 대통령기록물 관리 등 주요 역할을 수행하여야 하며, 2007년부터 2016년 9월까지 총 39회 회의가 개최되었다¹⁾. 국가기록관리위원회의 역할에 대해서는 실질적인 정책, 결의, 조정, 그리고 규제기구로 재탄생할 필요가 있고, 헌법제에서 ‘중앙기록물관리기관’의 역할을 위원회 조직이 수행하여야 한다는 의견(교강사 2)과 그 위상을 행정위원회와 합의제 행정기관 중간 형태로 격상시켜야 한다(교강사 1)는 의견이 있었다.

또한 위원회 조직이 현재 국가기록원이 담당하고 있는 중앙기록물관리기관으로서의 역할을 담당하고, 국가기록원은 ‘영구기록물관리기관’으로서의 역할만을 담당(교강사 2)하는 등 서로 간 역할과 책임을 명확히 구분해야 한다는 내용도 있었다. 그간 국가기록관리위원회에 대해서는 학계 내에서도 그 역할과 책임에 대하여 많은 논란이 있어왔고, 위원회 명단이 공개되지 않는 등 닫힌 모습을 보여 왔다. 지난 9월 연구진이 국가기록관리위원회 명단 및 회의록에 대해 정보공개청구를 하였으나, 위원회 명단은 여전히 비공개인 채 정보공개청구 결정통지가 이루어졌다. 회의록에 기재된 각 위원의 참석, 불참석 명단도 가려진 채 부분공개되었다. 주목할 만 한 점은 과

1) 국가기록원에 정보공개를 청구하여 확인한 내용이다.

거 국가기록관리위원회 명단이 공개였던 시기에 알려진 회의의 참석, 불참석 명단 또한 비공개하였다는 것이다. 명단은 공개할 수 있어도 참석자와 불참석자를 공개하면 자유로운 의사발언을 방해할 수 있다는 것이 그 이유였으나 이해하기 어렵다.

4) 각급 기록물관리기관의 역할

다양한 기록물관리기관의 역할에 대한 문제도 살펴볼 필요가 있다. 법률은 기록물관리기관을 중앙기록물관리기관, 헌법기관 기록물관리기관, 지방기록물관리기관, 기록관, 특수기록관으로 구분하고 있다. 이 중에서도 서울기록원, 경남기록원 등으로 관심이 집중되고 있는 지방기록물관리기관과 특수기록관에 대한 의견이 많았다. 지방기록물관리기관에 대해서는 설립에 대한 법률적 한계점이 주요 지적사항이었다.

지방기록물관리기관을 설립하려면 지방자치법에 따라 설립되어야 하고, 이를 조례로 제정하여야 하는데 자세한 규정이 없어 난항을 겪는다(교강사 4)는 점이나, 건립 과정에 대한 규정이 없거나, 적용할 수 없는 조항들이 있어 어려움이 있다(광역 2)는 점은 향후 지방기록물관리기관을 건립하려고 하는 다른 광역지자체도 미리 고민해야 할 문제일 것이다. 이에 대하여 조영삼(2016)은 지방기록물관리기관의 조직형태와 위상을 정함에 있어 지방자치법 등 관련 규정의 벽에 부딪히거나, 기초지자체와 기타 공공기관에 대한 지방기록물관리기관의 통할 문제를 해소해 줄 관련 법령의 부존재로, 설치 시 해결해야 할 많은 문제가 존재함을 지적한다. 그와 함께 2012년에 개정된 기록물관리법 제11조 규정 ‘조례로 정하는 바에 따라’는 설치의 전제 조건으로 해석되어 설치를 지연시키는 원인이 되기도 하니 해당 조항을 삭제하거나 합리적으로 개정될 필요가 있다는 주장도 하였다.

또한 재량조항으로 되어 있는 국비지원 조항은 지방재원의 수준이 다른 지자체에서는 민감한 문제일 수 있다. 국비지원 부분을 재량으로 한다면

지방재원 수준이 상대적으로 나은 것으로 여겨지는 서울과 경남을 제외하고 10년 안에 건립할 수 있는 지역은 없을 것(광역 4)이기 때문이다.

교육청과 관련해서는 시·도교육청의 지방기록물관리기관 설립과 운영을 의무화하고, 지리적 위치 등 제반여건을 고려하여 인근지역 시·도교육청이 공동설치 및 운영 방안을 마련하는 것도 필요하다(교육청 2)는 의견이 나왔다. 현재 시·도교육청기록물관리기관의 설치 및 운영이 임의로 규정되어 있고, 설치·운영하지 않을 경우 시·도기록물관리기관으로 이관하도록 규정하고 있지만, 사실상 기관 간 갈등의 소지가 있다는 것(교육청 2)이다. 또한 기록물관리기관 건립이 의무화되어 있지 않은 상황이 오히려 기록관리 업무를 부수적 업무로 인식하게 하는 등(교육청 3) 의무화가 절대적으로 필요하다는 의견도 있었다.

특수기록관은 특수한 국가업무를 담당하고 있으며, 기록 이관 조항이 이미 사문화되어 적용되고 있는 기관에 대해서는 영구기록물관리기관의 역할을 할 수 있도록 법제를 변경해 주는 것이 좋겠다(교강사 2)는 의견이 있었다. 최근 대검찰청의 특수기록관 건립을 위한 준비 등으로 특수기록관의 영구기록물관리기관화에 대한 논의가 많아지고 있다. 특수기록관의 경우 생산연도 종료 후 30년까지 연장할 수 있으며, 30년이 지난 후에도 업무수행에 사용할 필요가 있는 경우에는 이관시기를 연장할 수 있다. 이러한 예외규정은 특수한 업무수행 과정에서 생산된 기록이라는 특성을 고려한 것이나, 특수기록관의 영구기록물관리기관 역할에 대한 명분을 더 보여주는 것이라 해석할 수도 있을 것이다.

한편, 기록관에 대해서도 기록관 설치에 관련된 조항을 명시할 필요가 있다는 지적도 있었다. 기록관이 팀 단위인지(교육청 1), 문서고가 기록관인지(광역 2) 애매하다는 것이다. ‘기록관을 기록물관리부서에 설치하도록 함으로써 오랜 관행에 따라 기록관을 문서관리 부서에 설치하여 문서수발, 우편물, 단위과제카드 관리, 민원업무 등의 업무를 함께 맡거나 기관 내 처리와 전체의 기록물관리책임자 역할을 병행하고 있는 사례’까지 있다(교육

청 2)는 지적이다. ‘기록관을 독립조직으로 만들기 어렵기 때문에 담당 부서에 설치하는 것을 원칙으로 정했다고 하는데, 운영지원과나 총무과에 설치한다고 되어 있으니 오히려 독립적인 부서가 만들어지기 어렵고 독립적이지 않다보니 실무에서 제약이 발생한다(중앙 2)’는 의견도 있었다. ‘기록관이 정식 직제가 아니라서 정원은 존재하지 않는 것도 문제이니, 차라리 기록관리 전담부서를 두어라 또는 조직을 구성해야 한다고 명시’하자는 제안(광역 2)이나 ‘기록관 설치를 의무화하고 설치 부서나 조직 형태는 기관의 판단에 맡겨야 한다(교육청 2)’는 제안도 있었다.

5) 기록물관리 전문요원

기록물관리 전문요원에 대한 주요 의견은 전문요원의 기관 내 역할(업무)에 대한 명확화, 그리고 기관 배치에 대한 것이다.

전문요원의 배치는 시행령 제78조(기록물관리 전문요원의 자격과 배치) 제2항에 따라, 기록물관리기관 전체 정원의 4분의 1이상을 전문요원으로 배치하도록 되어있으나, 실제 기록관리 현장에서는 1기관 1인 체제를 벗어나지 못하고 있으며 기관의 규모에 따라 전문요원의 업무량 또한 크게 차이가 발생하고 있다.

먼저 시행령에서 이야기하고 있는 기록물관리기관의 의미는 애매모호하다. 기록물관리기관을 각 기관의 ‘기록관’으로 보는지, 기록관이 속해 있는 처리과로 보는지에 따라 달라질 수 있다. 전자인 ‘기록관’으로 볼 경우, 기록물관리 전문요원을 포함한 조직이 설치된 기관과 그렇지 않은 기관, 전문요원 1인을 기록관으로 통칭하는 기관에 따라 ‘기록관’의 범위와 의미가 다양해진다. 이와 다르게 기록물관리 전문요원 또는 기록관이 속해 있는 처리과를 기록물관리기관으로 본다고 하더라도, 이 또한 명확하지 않다. 이에 오히려 처리과 몇 개 당 1명의 배치 규정이 적합하다(교육청 1)고 본다거나, 처리과 인원수 대비나 기록물 생산량에 대비하여 전문요원을 배치하여

야 한다(교육청 3)는 의견들이 나오고 있다. 예를 들어, 교육청 같은 경우 각급 학교를 하나의 처리과로 보고 있는데, 수백 개에 달하는 학교를 담당하는 시·도교육청에도 한 명의 전문요원이 배치되어 있고, 20-30여개의 학교를 담당하는 지역 교육지원청에도 한 명의 전문요원이 배치되어 있다. 각 기관에 속해 있는 한 명의 전문요원이 관리해야 하는 처리과의 수가 천 차만별인 것이다(교육청 1). 명확한 배치규정이 없어 1인 기록관 체제가 유지되고 있는 현 시점에서는 다양한 문제가 발생할 수 있다. 실제 해야 할 일이 많음에도 불구하고 1인 기록관 체제에서는 이 모든 일을 수행하기에는 무리가 있다(광역 1).

전문요원의 배치 문제는 전문요원의 업무 수행에 대한 문제와 직결된다. 배치에 대한 명시가 애매모호한 것처럼 전문요원의 업무, 역할도 애매하다는 의견들이 있었다. 먼저 전문요원의 역할에 대해서는 전문요원의 업무 범위 등을 명확히 규정해 주었으면 한다는 공통된 의견이 있다. 현 법률에서 기록물관리 전문요원의 역할은 기록물의 폐기 및 평가심의만 명시되어 있고, 그 외의 업무에 대해서는 '기록관의 기록물관리를 담당한다'고 되어 있다. 평가심의 외에 전문요원이 해야 하는 업무에 대한 의무 규정이 없기 때문에, 오히려 폐기만 하는 사람으로 인식되는 것 같다(중앙 2)는 것이다. 정확한 업무에 대한 규정이 없다보니, 기록물관리 이외에 다른 업무도 많이 병행(교육청 3)하고 있는 현실이다.

6) 기록관리 생애주기별 관리

기록관에서 수행하는 업무별로 제시된 의견은 다음과 같다. 우선 기록물 평가와 관련하여 현재 평가심의회는 폐기심의회라고 해도 과언이 아니므로, 평가·폐기와 관련된 조항 모두가 개정되어야 한다는 주장이 있다(교육청 1, 교강사 2). 그리고 2016년 8월 29일에 개정된 '준영구 기록물의 폐기 가능' 조항(시행령 제43조 제2항)을 보면 국가기록원이 업무 수행을 하지

못하므로 기록관에 권한을 넘기는 인상을 준다는 의견도 있다(광역 1). 지방기록물관리기관이 설립되었을 경우 기록관에서 이러한 기록물까지 평가한다면 지방기록물관리기관의 역할은 축소될 수밖에 없다는 우려이다. 그리고 평가가 가능한 '영구기록물관리기관이 사료적 가치가 높지 않다고 지정한 기록물'도 실제 기록물의 내용을 보기 전까지, 기록과 관련된 업무를 전반적으로 파악하지 않고는 판단하기 어려울 것이 명확한데, 과연 영구기록물관리기관이 지정할 여력과 권한이 있는가에 대한 질문이 존재한다.

기록물 등록과 관련하여 이메일이 비전자로 등록되는 것은 문제라는 의견이 있다(중앙 1). 물론 전자문서생산시스템에서 생산·접수되어 유통되는 전자문서와 구분을 할 필요가 있다하더라도 이메일 등록 기능이 별도로 존재하여야 할 것이다. 그리고 시청각기록물도 현실을 감안하여 별도의 시스템으로 관리하는 것이 바람직하다는 의견(광역 5)이 있었다. 전자문서 위주의 시스템에 시청각기록물을 등록하는 것은 적절하지도 않고 불편할 수도 있다. 예를 들어 단일 행사와 관련된 사진을 등록하려 하여도 '10MB 이하 파일만 업로드'할 수 있는 통합온나라시스템에서는 목록만 겨우 올릴 수 있는 실정이라고 지적한다.

기록물 편철과 관련하여 하나의 단위과제에 하나 이상의 기록물철이 허용되는 것이 문제고, 기록물철이라는 명칭도 적절하지 않다는 의견이 있다(교강사 3). 즉, '기록물철'은 비전자기록물을 염두에 둔 표현이며 업무관리 시스템을 사용하는 측면에서는 용어를 바꿔야 한다는 것이다. 하나의 단위과제에 하나 이상의 단위과제카드 생성이 가능한 부분을 문제로 지적한 것은 보존기간을 고려하지 않고, 무분별하게 단위과제카드를 난립하는 것을 염려하는 생각에서 비롯된 의견일 것이다. 그러나 업무성격에 따라 단위과제와 단위과제카드 비율이 1:多 가 필요한 경우도 있다(정상희 2016).

물리적 편철에 있어서도 보존기간 5년 이하의 기록물에 보존용품을 사용하고, 색인목록을 작성하여, 쪽수까지 기재하라는 등의 규정은 행정력 낭비일 뿐이라는 지적도 있다(광역 5). 현실적으로는 불가능한데 그것을 생산부

서에 지키라고 요구하는 것은 기록관 입장에서도 부담이 되니, 이러한 편철 및 정리는 장기보존 기록물에 적용해야 한다는 의견이다.

기록관리기준표 운영에 대하여 다음과 같은 의견이 있다. 기록관리기준표 항목 중 비치기록물 해당여부, 공개여부 및 접근권한은 건 단위로 부여되는 기준항목인데 법에는 단위과제 단위로 부여하고 있음을 문제로 지적한다(교강사 3). 그리고 보존기간에 대하여는 다양한 의견이 있다. 일제강점기 잔재인 현재 보존기간 체계를 전면 수정하여, 보존기간을 한시와 영구라는 2분법으로 구분하고, 한시기록인 경우 기관 자체의 보존기간 부여체계를 만들어 따르도록 하는 것이 바람직하다는(교강사 2) 의견이 있다. 또한 애매모호한 ‘준영구’라는 보존기간의 수정과 불분명한 보존기간 책정기준의 개정을 요구하는 목소리도 있다(교강사 3). 보존기간 1년의 필요성에 대한 지적(중양 1)도 있다. 폐기를 하려면 기록관에서는 적어도 2년~3년이 걸리기 쉬운데 이러한 보존기간이 무슨 의미가 있는지, 보존기간 1년인 기록물을 평가심의 대상에 올리는 것이 바람직하지에 대한 고민이 있어야 한다고 지적한다. 한편, 다른 이유로 7종의 보존기간에 대한 불만 섞인 의문이 제기된 경우도 있다. “국가기록원 담당자로부터 1·3·5년의 보존기간은 모두 5년으로 일괄 조정한다는 내부방침이 있다는 소리를 들었다. 그렇다면 왜 1년과 3년의 보존기간이 존재하는지 이유를 모르겠다”고 말하였다(광역 3).

기록물 생산현황 통보는 업무 자체의 존재이유가 더 이상 없어 보이므로, 법령에서 삭제해야 한다는 의견이 있었다(광역 1). “기록관은 처리과가 제출한 데이터를 믿지 못한 채 취합해서 국가기록원에 통보한다. 국가기록원에서도 이 자료를 활용하지 않는다고 들었는데 시간만 낭비하는 업무인 것 같다. 관련 시스템에서 자동으로 통계가 생성되는 방향으로 개선되지 않는 이상 의미가 없다”는 주장이다. 생산현황통보에 대한 개념도 바꾸고, 포맷레지스트리를 발전시키는 방향으로 생각해 볼 필요가 있다는 의견도 있었다(중양 3).

기록물 이관 업무와 관련하여 다양한 측면에서 의견이 나왔다. 우선 기록관과 국가기록원 간 이관의 경우 국가기록원의 보존 수용량 한계를 고려하여 물리적 이관 대신 논리적 이관을 규정하지는 제안(중앙 3)이 있었다. 한편 국가기록원은 기록관에서 기록물 정리를 완료하고 난 후 기록물을 이관해야 한다고 요구하는데 대부분 1인이 꾸러가는 기록관에서 다 정리할 수 없다보니 용역 등 민간의 힘을 빌리게 되는 현실(교강사 2)이다. 그러다 보면 처리과와 국가기록원 사이에서 업무를 처리해야 하는 전문요원 입장에서는 국가기록원이 과중한 업무를 무리하게 기록관에 전가한다는 생각이 든다(중앙 2)는 것이다. 처리과에서 기록관으로의 이관과 관련하여 지역교육지원청의 경우, 기록관 내 공간 마련이 어려워 학교 기록물 중 폐기대상 기록물만 이관절차를 밟아 폐기하는 기형적인 형태의 이관이 이행되고 있다. 이를 해결하기 위해 시·도 교육청이 이관을 받을 수 있도록 하거나(교육청 2), 더 강력한 규제외 이관 조항을 추가하는 개정을 바란다는 의견도 있다.

한편 비밀기록물은 일반문서로 재분류되었거나 비밀보호기간이 만료된 경우에 이관 대상이 된다. 그런데 두 유형의 의미가 모호하고, 특히 이러한 비밀해제 기록물은 대부분 비공개로 설정되어 이러한 구분이 의미가 없다는 지적(광역 1)도 있었다.

전자기록물의 포맷변환에 관련해서는 전자기록물 인수 이후 문서보존포맷으로 바로 변환해야 하는지(중앙 3), 특히 보존기간 10년인 기록물도 포맷변환을 해야 하는지(광역 1)에 대한 의문이 제기되었다. 또 전자적 형태로 생산되지 않은 기록물의 보존방법 중 ‘원본은 폐기하고 보존매체만 보존하는 방법’은 아직 법적 효력이 인정되지 않았으므로 관련 법령과 다양한 각도의 검토가 요구된다는 의견도 있었다(교강사 3).

서고 관리와 관련하여 법 조항 간 불일치, 일관성 결여 등에 대한 지적도 있다. 비전자 기록물 상태점검의 경우 종이기록물만 상태검사 등급별로 점검시기가 다르고, 시청각기록물이나 행정박물은 등급과 상관없이 점검시기

를 정한 점, 보존상자 표지의 표기 항목에는 보존기간이 포함되지 않음에도 기록물 정리시 보존상자에 생산연도별, 보존기간별로 담는다고 명시한 점(교강사 2)이 그러한 예이다.

기록관 업무로 규정되어 있는 '해당 공공기관의 기록물에 대한 정보공개 청구의 접수'에 대해서도 개정을 요구하는 목소리가 있다. 정보공개 총괄이나 운영이 아닌 접수로 되어 있어 민원접수 부서와 조직 개편마다 충돌이 있다는 것이다(광역 2). 그리고 기록관은 기관의 정보공개관리자로서 기록물에 한정하지 않고 보유·관리하고 있는 정보에 대해 정보공개 청구가 들어오면 접수와 부서 지정 등의 후속 업무 처리는 물론 정보공개심의회 운영 등 전반적인 일을 수행하므로 '총괄·운영'이 적절하다는 것이다. 한편 기초자치단체의 기록물관리 전문요원은 이 조항으로 인해 정보공개 처리 업무는 물론 사전정보공표, 원문공개 서비스까지 수행하느라 기록물 관리를 제대로 할 시간이 없으므로 이 조항을 삭제하던지, 기록관 조직 확대 방안을 마련해야 한다고도 말하였다(광역 5).

공개재분류에 대해서도 여러 의견과 방향이 제시되었다. 공개재분류는 2010년 기록물관리법 시행령 개정 시 포함된 조항으로 국민의 알권리를 보장하며, 기록정보를 제공하는 것이 기록관리의 새로운 흐름이 되었다. 그러나 실제 1인 기록관 체제 하에 5년마다 공개재분류를 한다는 것은 불가능하고, 기록과 내용에 대한 사전지식 없이 용역사업으로 공개재분류를 수행하여 법을 지키고자 노력하고 있는 실정이다(중앙 1). 광역지자체 인터뷰대상자는 공통적으로 공개재분류 양이 방대하니 정보공개청구가 들어왔을 때 공개여부를 정하고(광역 4, 5), 개인정보로 비공개 설정된 기록물에 대해서는 재분류 대상에서 방안 등을 고려하여 법령을 개정할 것을 요구(광역 3) 하였다.

또한 공개재분류 대상기록물의 보존기간에 대한 의견도 있었다. 기록관 보존대상 기록물은 보존기간이 10년 이하인 한시기록물로서 폐기대상으로 선별되는데 이를 공개재분류 대상으로 포함해야 하는지 논의가 필요하다는

것이다. 보존기간이 30년 이상인 기록물만 영구기록물관리기관에서 공개재분류하는 대안을(교육청 1) 제시하였다. 임희연(2016)도 기관에서 공개재분류 용역사업을 시행하며 나온 문제점을 분석하여 법 취지에 맞게 제도를 개선할 방안을 제안하였다. 여기에서 방대한 대상량, 부족한 전문인력, 생산부서의 중요도 인식 부족에 따른 비협조 등 현장의 어려운 상황을 지적한 바 있다. 한편 ‘공개기준은 건단위로 부여하고, 보존기간은 단위과제카드 단위로 부여하는 것’이나, ‘비밀기록은 해제 후 폐기하면서, 비공개기록은 비공개 기간이 지정되어 있지 않아 공개하지 않고도 폐기할 수 있는 체계의 모순에 대한 지적(교강사 2)도 있었다.

이번 연구에서 기록관리 평가에 대한 언급을 한 사람은 실무자 2명뿐이다. 국가기록원의 업무인 지도·감독이 기록관 평가라는 제도로 대체(중양 2)되고 있다는 지적이나, 교육청의 현실과는 맞지 않는 점(교육청 2) 등이 그 내용이다. 권도균(2016)은 시·도교육청 기록물관리 전문요원을 대상으로 면담을 진행하여 기록관리 기관평가 제도와 지표의 문제점을 확인하고 개선방안을 모색하였다. 이 연구에서 법제도적 측면 외에도 국가기록원과 피평가기관 간 소통의 부재 문제가 지적된 바 있다.

7) 전자기록물 관리

전자기록물의 관리 체계와 실무를 연결하여 볼 수 있는 의견은 크게 두 가지로 나뉜다. 첫째, 현재의 전자기록물 관리 체계와 업무 프로세스에 대한 고민이다. 처리과와 기록관, 영구기록물관리기관의 3단계 체계나 현행 프로세스가 전자기록물 관리에 적절한 것인지에 대한 고민부터 시작해야 한다는 의견(중양 1, 교강사 1)이 대표적이었다. 특히 사례로 언급된 것은 이메일이나 행정정보시스템 내에서 생산되는 데이터세트, 예를 들어 교육청의 경우 나이스나 에듀파인 등의 시스템을 통해 생산되는 업무 결과는 현재 관리 프로세스나 관리 체계를 그대로 적용하기 힘들다는 것이다(중양

1, 교육청 2, 교강사 1). 이는 전자기록물의 물리적 이관이 필요한가에 대한 문제 제기나(중앙 1, 중앙 3, 교강사 1), 전자기록물을 영구기록물관리기관으로 이관해도 기록관은 쉽게 이를 시스템에서 폐기하지 못하고 있다(교강사 2)는 현실적 문제와도 연결된 것이다. 따라서 전자기록물의 물리적 이관을 전제로 하는 현재 체계에 대한 검토가 향후 법령 개정 시 반드시 포함되어야 할 것으로 보인다.

둘째, 전자기록물 관리 체계에서의 업무와 역할 분담의 문제이다. 종이 기록 관리 체계에서는 영구기록물관리기관의 업무 영역이었던 장기보존 기능이나 적극적인 공개재분류 기능이 지난 법령 개정을 통해 점차 기록관이나 처리과(기록물 생산 주체)의 기능으로 이전되고, 역할이 더욱 강화되고 있다(중앙 2). 장기보존 대상인 전자기록물의 이용가능성을 확보하기 위해서는 영구기록물관리기관이 이를 이관받기 이전에도 장기보존 활동을 필수적으로 수행해야 한다. 따라서 장기보존 기능에 대해서는 영구기록물관리기관이 연구개발을 포함하는 일정정도의 역할을 분담하여 수행하는 것이 바람직할 것이다. 그런데 기록관 실무 현장에서는 기록을 생산하자마자 보존포맷으로 변환해야 하는가(중앙 3) 또는 보존기간 10년인 기록물마저 보존포맷으로 변환해야 하는가(광역 1)와 같이 기록관에 그 역할이 과도하게 집중되고 있다는 문제제기가 있었다.

4. 결론 및 시사점

“현실과 법령 사이에 괴리가 있거나 정책과 법령 사이에 모순이 있으면, 공무원은 정부입법의 방법으로 법령을 개정하여 기록관리를 개선하려는 노력을 해야 한다. 기록물관리 전문요원과 기록연구직 공무원은 누구나 기록관리 법령을 지속적으로 개선해야 할 책무가 있다”

— 한국기록학회 월례발표회에서 심성보(2016)의 토론²⁾ 중

이 연구는 기록관리 실무자와 연구자와의 면담을 통해 현행 공공기록물 관리에 관한 법령의 문제를 드러내고 향후 법령 개정을 위한 논의를 시작하기 위한 바탕을 마련하기 위한 것이다. 기록학은 경험학문으로, 경험을 사회적으로 제도화해냄으로써 제도화한 성과가 국민의 삶이나 공동체 발전과 연결될 수 있도록 하는 것 또한 기록학 공동체의 의무이다(이영남 2016). 2006년의 법령 전부개정이 종이기록관리의 패러다임 내에서 당시 취할 수 있는 최선의 모범실무를 만들어나가기 위한 것에 중점을 두었다면(설문원 2016), 그로부터 10년이 지난 현재 시점에서 기록학 공동체는 전자기록관리 체계에 적절한 방향은 무엇이며, 어떠한 목표를 위해 무엇을 해야 하는지의 논의를 시작하고, 이를 법령 개정 과정에 반영해야 한다.

이 연구는 구체적으로 현행 법령을 개정하기 위한 특정 방향이나 법령안을 제안하는 것에 앞서, 기록학 공동체 내의 다양한 이해관계자가 모여 법령 개정 전반에 대한 논의를 시작할 수 있도록 하는 데에 목적을 두고 있다. 이에 가장 직접적인 이해관계자 그룹 중 중앙행정기관과 광역지방자치단체, 교육청의 기록관리전문요원 및 교육·연구자의 의견을 드러내는 것에 중점을 두고 연구를 진행하였다.

이 연구를 시작으로 향후 더 다양한 이해관계자의 의견을 확인하는 연구가 진행되어야 할 것이다. 기록관리 유관 민간단체의 활동가 역시 현재 법령에 대한 문제를 충분히 인식하고 있으므로(이영남 2016), 면담 대상그룹을 확대하는 한편, 면담 대상그룹을 더욱 세밀하게 나누어 의견을 듣고 분석하는 연구가 수행되어야 한다. 더불어 1999년 법령 제정과 2006년 개정 시 법 정신을 바탕으로 현재 실무 현장에서 당시 제·개정 원칙과 방향이 얼마나 구현되었는지(설문원 2016)를 확인하는 연구도 필요하다. 원칙과 방향 자체를 재조정해야 하는 영역은 무엇이며, 원칙과 방향은 유효하나 실무에서의 이행 방법의 조정이 필요한 영역은 무엇인지 나누어 드러내고 분석

2) 심성보의 토론문 인용은 월례발표회 토론(2016. 12. 10) 및 토론에 대해 향후 이메일로 확인한 내용을 바탕으로 하였음.

하는 연구가 이에 속할 것이다.

이러한 후속 연구와 함께, 향후 법령 개정을 위한 논의도 기록학 공동체 내에서 활발히 이행되어야 할 것이다. 특히 법령 개정과 관련된 논의 진행은 실무 기관의 요구와 문제제기에서 시작되어야 하며, 또한 이는 기록학 공동체를 둘러싼 다양한 이해관계자의 의견이 수렴되는 의미 있는 경험이 될 수 있을 것이다(조영삼 2016; 심성보 2016). 이처럼 법령 개정 과정은 지속적으로 기록학 공동체의 방향과 실무 틀을 만들어가는 과정이므로 다수의 공동체 구성원이 속해 있는 기록전문가협회도 향후 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 그럼에도 더욱 다양해진 전자기록물 생산 및 관리 실무, 다양하고 세분되는 이해관계자 그룹 등을 고려한다면 기록물관리 법령의 개정은 특정 기관이나 그룹만의 참여로 진행되어서는 안 될 것이다. 이 연구를 시작으로 현행 기록물관리 법령과 이의 실행 경험에 대한 다양한 층위, 다양한 측면의 의견이 공동의 장에서 교환되어야 할 것이다. 기록학 공동체의 민주적 합의 과정을 통한 법령 개정을 기대해본다.

〈참고문헌〉

- 곽건홍. 2006. 한국 국가기록 관리 체제 '혁신'의 성격: 기록관리법 개정안 분석을 중심으로. 『기록학연구』, 13, 3-40.
- 권도균. 2016. 기록관리 기관평가 제도의 문제점과 개선방안 연구: 시도교육청을 대상으로. 『기록학연구』, 48, 180-208.
- 김성수. 2003. 국가기록물 관리의 현황에 관한 발전적 제언. 『한국기록관리학회지』, 3(1), 159-184.
- 김유승. 2008. 공공기록물 관리에 관한 법률의 제정 의의와 개선방안: 국가기록원의 위상과 국민의 알권리를 중심으로. 『한국기록관리학회지』, 8(1), 5-25.
- 김익한. 2009. 기록관리법 10년, 다시 한 번의 도약을 위한 제언. 『기록학연구』, 21, 413-429.
- 남경호. 2016. 기록관의 존재 가치 재검토. 『제8회 전국기록인대회 자료집』, 145-147. 서울: 전국기록인대회조직위원회.

- 문찬일. 2016. 어느 기록물관리 전문요원의 발칙한 문제제기와 황당무계한 상상. 『제8회 전국기록인대회 자료집』, 150-153. 서울: 전국기록인대회조직위원회.
- 박진우. 2009. 정보공개법상 법령에 의한 비공개정보에 관한 고찰: 공공기록물관리에 관한 법률과의 관계를 중심으로. 『동아법학』, 43, 29-56.
- 박형호. 2016. 기록관 체제의 재검토: 기록관의 변화, 교육청 사례. 『제8회 전국기록인대회 자료집』, 154-157. 서울: 전국기록인대회조직위원회.
- 설문원. 2016. 한국기록학회 제112회 월례발표회(기록공동체가 만드는 “기록관리법”) 토론.
- 손 현. 2015. 『전자기록물 관리에 관한 법제 정비 방안 연구』. 서울: 한국법제연구원.
- 심성보. 2016. 한국기록학회 제112회 월례발표회(기록공동체가 만드는 “기록관리법”) 토론.
- 이소연. 2016. 한국기록학회 제112회 월례발표회(기록공동체가 만드는 “기록관리법”) 토론.
- 이승일. 2014. 한국 국가기록관리체제의 개혁과 국가기록원 개편. 『기록학연구』, 41, 39-73.
- 이영남. 2016. 한국기록학회 제112회 월례발표회(기록공동체가 만드는 “기록관리법”) 토론.
- 이용훈. 2016. 기록관 체제의 재검토: 기록관의 변화. 『제8회 전국기록인대회 자료집』, 148-149. 서울: 전국기록인대회조직위원회.
- 임희연. 2016. 기록관에서의 공개재분류 제도 개선 방안: 서울특별시교육청 사례. 『기록학연구』, 49, 277-297.
- 전현수. 2007. 한국 현대 기록관리 제도의 정립(1969-1999). 『기록학연구』, 15, 39-66.
- 정상희. 2016. 광역지방자치단체 단위과제 운영에 관한 연구. 『기록학연구』, 49, 327-359.
- 조영삼. 2016. 한국기록학회 제112회 월례발표회(기록공동체가 만드는 “기록관리법”) 토론.
- 최윤진. 2016. 기록관 체제의 재검토: 기록관의 변화. 『제8회 전국기록인대회 자료집』, 158-160. 서울: 전국기록인대회조직위원회.