

공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계*

Redesigning Archival Appraisal Policies for Improving Accountability of
Public Bodies

설문원(Seol, Moon-won)**

1. 서론
2. 공공기관의 책임성과 기록평가의 의미
 - 1) 기록평가의 개념의 확장
 - 2) 책임성과 기록평가의 관계
3. 책임성 관점에서 본 기록평가제도의 문제점
 - 1) 주요 업무와 정책을 설명할 기록 '부존재' 실태
 - 2) 기록평가제도의 문제점
4. 기록평가제도의 재설계 방향
 - 1) 재설계의 원칙
 - 2) 기록관리기준표의 재설계
 - 3) 기록처분 동결제도의 도입
5. 맺음말

* 이 논문은 2017년도 부산대학교 인문사회연구기금의 지원을 받아 연구되었음.

** 부산대학교 문헌정보학과 부교수.

■ 투고일 : 2017년 12월 29일 ■ 최초심사일 : 2018년 1월 26일 ■ 게재확정일 : 2018년 1월 29일

〈초록〉

공공기관에 대한 신뢰는 책임성(accountability)과 밀접하게 관련된다. 공공기관의 책임성을 높이는 핵심 전략은 주요 업무와 정책의 과정과 결과를 기록증거로 충분히 남기는 것이다. 이는 곧 '공공업무의 철저한 기록화'라고 볼 수 있는데, 이를 위하여 가장 중심이 되는 기록관리 업무는 기록평가다. 이 연구의 목적은 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가정책의 재설계 방향을 제시하는 것이다. ISO 15489-1:2016에서 새롭게 도입된 평가의 개념에 입각하여 책임성과 평가의 관계를 정리하였고, 책임성 관점에서 기록관리평가제도의 문제점을 분석하였다. 이러한 분석을 토대로 기록평가정책의 재설계 원칙과 평가를 위한 핵심 도구로서 기록관리기준표의 전면 재설계, 기록처분동결제도의 도입을 제안하였다.

주제어 : 설명책임성, 공공기관, 기록평가정책, 기록처분동결, 기록보유 스케줄, 기록관리기준표

〈Abstract〉

Trust in government agencies is closely related to accountability. The key strategy to increase public accountability is to document the processes and outcomes of their key tasks and policies adequately. The purpose of this study is to suggest a redesign of the records appraisal policy to enhance the accountability of government agencies. Applying the newly introduced concept of appraisal in ISO 15489-1:2016, the relationship between accountability and appraisal is articulated and the problems of records appraisal systems in terms of accountability are analyzed. Based on this analysis, it suggests the principles for reforming the appraisal policies well as the redesign of the current disposition authorities as a key tool for appraisal, and the

introduction of records disposal freeze system,

Keywords : accountability, public agencies, archival appraisal, appraisal policies, records freeze, records schedule, records disposition authority

1. 서론

국가기록원은 2017년 6월부터 8월까지 총 12개 기관을 대상으로 4대강 사업과 자원외교 등 대규모 예산이 투입된 국책사업이나 세월호 참사 등 국민 관심이 높은 기록 실태점검을 하였고 그 결과를 최근 국무회의에 보고하였다(국가기록원 2018). 결과는 심각했다. 기록을 남겨야 할 중요한 업무임에도 불구하고 생산하지 않았거나 생산했어도 등록하지 않는 등 다양한 문제들이 확인되었다. 공공기관¹⁾은 수행하는 업무에 대한 기록을 충분히 남길 의무가 있다. 공공기록물관리법에는 공공기관의 이러한 의무를 분명히 규정하고 있다. 공공기관이 이러한 의무를 이행하지 않는다면 각 기관의 책임성이 훼손될 뿐 아니라 국민의 알권리도 침해된다.

책임성은 업무의 증거를 충실히 남기는 데에서 출발한다. 공공기관의 책임성 강화를 위해서는 공공업무의 증거를 기록으로 남길 수 있는 제도와 시스템을 마련하는 것이 핵심 전략이 될 것이다. 그러나 현재 공공기관이 기록을 제대로 생산하지 않거나 관리하지 않아도 이를 통제할 수 있는 방안은 매우 미흡하다. 업무의 증거가 되는 기록을 생산, 획득하고 필요한 기간 동안 보유하도록 규제하는 데에 가장 중요한 정책은 기록평가정책이다. 지난 2017년 9월 조직되어 12월까지 활동한 국가기록관리 혁신 TF가 공공

1) 여기서 공공기관은 중앙행정기관과 지방자치단체 등을 포괄하며 공공기록물관리법의 정의에 따름.

기록관리 혁신의 제 1과제를 ‘국가기록평가제도의 재설계’로 설정한 것도 이러한 점을 고려한 것이다.

기록학사에서 볼 때 기록평가가 학문의 주류 담론을 형성하던 시기는 지나갔다고 말한다. 그런데 전자업무 환경으로의 급격한 변화는 기록평가의 중요성을 다시 부각시키고 있다. 과거에 기록평가는 보존가치를 가진 기록을 선별하기 위한 작업이었으며 현용기록관리보다는 보존기록관리의 영역이었다. 그러나 이제 평가는 기록의 생산과 획득을 결정하는 업무로까지 확장되었고 이러한 흐름에 따라 ISO 15489-1의 2016년 개정판에서는 평가(appraisal)를 독립적인 장으로 신설하였다.

기록의 생산까지 규정할 수 있는 새로운 개념의 평가는 공공기관의 책임성과 더욱 밀접한 관련성을 지니게 되었는데, 정작 우리나라에는 이러한 ‘평가’ 개념에 부합하는 정책은 매우 부실하다. 따라서 이 연구는 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가정책의 방향을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 아울러 필자가 국가기록혁신안의 일환으로 작성한 ‘국가기록평가제도의 재설계’ 방안의 논리를 설명하고 이를 공유하기 위한 목적도 가지고 있다. 앞으로 새로운 평가제도에 포함되어야 할 각 하위정책 별로 심화된 연구가 이어지기를 기대한다.

2. 공공기관의 책임성과 기록평가의 의미

1) 기록평가의 개념의 확장

현행 표준에서는 기록평가를 “보존기간이 만료된 기록물을 대상으로 행정적, 사회적, 역사적 가치를 검토하여 보존여부를 판단하는 업무절차”로 정의하고 있다(국가기록원 2014, 3-4; 국가기록원 2012, 3). 기록평가를 기록의 보존기간을 책정하는 업무로 보는 기존의 일반적인 개념 규정과 비교

할 때에도 폐기의 한 단계로 규정하고 있는 이러한 정의는 지나치게 협소하다. 이러한 인식의 한계가 기록평가정책은 물론 보존기간 책정의 중요성조차 외면하는 업무 프로세스 설계를 초래했다고 볼 수 있다. 최근 기록평가의 의미가 더욱 부각되는 디지털 환경에서 기록평가에 대한 이러한 인식은 상당한 문제를 안고 있다.

ISO 1589-1의 2016년 개정판의 가장 큰 특징은 ‘기록 평가’(appraisal) 조항이 대폭 추가된 것이다. 이 국제표준에서는 “어떤 기록이 생산되고 획득되어야 하는지 그리고 얼마동안 보존되어야 하는지를 결정하기 위한” 활동으로 기록평가를 정의하고 있다(ISO 1589-1: 2016의 7조). 이러한 평가의 의미는 기록의 생산과 획득 프로세스에서도 강조되고 있다. “평가를 통해 기록에 대한 업무상, 법률상, 기타 요건을 확인”하고, “업무프로세스와 기록시스템을 설계 혹은 재설계할 때 이러한 요건을 기준으로 기록 생산을 규정”해야 한다(ISO 1589-1: 2016의 9.2조). 기록을 획득할 때에도 평가는 중요한 영향을 미친다. “확인된 요건을 충족시키기 위하여 어떤 기록을 계속 유지·관리할 필요가 있다는 평가결과가 나오면, 기록시스템으로 그 기록을 획득하는 작업이 이루어져야” 한다(동 표준 9.3조). 호주 국가기록원에서는 기록평가를 “어떠한 기록을 획득할 필요가 있는지, 업무상 필요, 조직의 설명책임, 공동체의 기대를 충족시키기 위해 얼마나 오래 보관해야 할지를 결정하는” 업무로 정의하고 있다(National Archives of Australia 2003).

이렇게 평가는 기록의 보존기간을 결정하는 활동은 물론 생산 및 획득까지 결정하는 활동으로 그 범위가 확장되었다. 이러한 평가를 위해 “업무맥락을 이해하는 작업과 기록을 통해 충족시켜야 하는 업무의 증거 요건을 확인하는 작업이 결합”된다(ISO 15489-1: 2016, 7.1조). 다시 말해 기록평가는 업무맥락과 업무활동을 파악하는 것에서 시작한다. 이러한 업무분석과 함께 법규분석, 위험분석을 토대로 주요 업무에 대한 증거를 남기기 위하여 어떤 기록을 생산·획득해서 얼마동안 보유할지를 결정하게 된다.

2) 책임성과 기록평가의 관계

행정학에서는 accountability를 ‘책임성’으로 번역하지만 기록학에서는 ‘설명책임성’이라는 대역어를 사용한다. 책임성(accountability)은 “사회 전반에서 혹은 특정 조직 내에서 이루어진 자신의 행위를 법률상 혹은 조직상의 상부기관에 설명할 수 있는 정도”를 의미한다(Shafritz & Russell and Borick 2013, 188).

책임성은 원래 재정분야에서 사용된 개념으로 공적 자금의 적절한 회계 관리와 합법적 지출과 관련되어 있었으며 이러한 고전적 개념에서 책임성의 핵심은 합법성이었다(최태현, 김덕수, 하정연 2015, 184). 이때 기관이 업무과정에서 생산한 정보와 기록은 공적 자금이 불법성 없이 관리·지출되고 기관 운영이 합법적으로 이루어졌음을 사후적으로 설명하는 데에 중요한 도구가 된다. 아울러 정보 및 기록을 다루는 업무 자체에 대한 설명책임도 이행해야 한다.

한편 참여민주주의에서 책임성은 조직 내에서 혹은 사회 전반에서 관련 지식에 대한 체계적 이해와 공유를 기반으로 확보될 수 있다. 최태현, 김덕수, 하정연(2015, 191-192)은 NEIS 도입과정을 사례로 들면서, 기술변화와 정보관리에 대한 이해 없이 NEIS 도입 정책을 제대로 감시할 수 없는 것처럼 조직 내에서, 또한 사회 전반에서 관련 지식을 공유할 수 없으면 책임성은 큰 도전을 받게 된다고 지적한다. 이런 점에서 ‘정신적 공유 모형(shared mental model)’에 입각한 책임성이 강조된다. ‘정신적 공유 모형’은 조직 차원에서는 구성원들 간의 관련 지식에 대한 체계적인 이해와 공유를 의미하여, 사회 차원에서는 담론에 따른 구성원들의 집단적 학습이 이루어진 것을 의미한다(최태현, 김덕수, 하정연 2015, 197).

책임성 확보에 있어서 ‘정신적 공유 모형’이 주는 실천적 의미는 다음과 같다(최태현, 김덕수, 하정연 2015, 197-198). 우선 책임성과 관련하여 자신의 행동을 설명하는 시점을 재고하도록 한다. 합법성 중심의 책임성은 자신의

행동이 법에 입각했음을 사후적으로 설명하는 것이다. 그러나 ‘정신적 공유 모형’에 의한 책임성에서는 새로운 정책의 집행 이후가 아니라 기획 단계에서부터 관련 당사자들이 사회적 담론을 고려하여 사전에 무엇이 ‘설명’되어야 하며, 왜 그러한 설명이 요구되는지에 대한 합의를 도출할 것을 강조한다. 도입 초기부터 해당 정책의 사회적 의미에 대한 논의를 시작하고, 이와 관련하여 무엇을 왜 설명해야하는지에 대한 합의과정이 필요하다는 것이다.

책임성에 대한 논의를 기록관리 관점에서 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공기관이 국민에 대한 설명책임을 다하려면 우선 업무의 증거를 잘 남겨야 한다. 업무에 대한 가장 신뢰할 만한 증거는 업무기록이다. 기록은 업무의 주요 증거가 될 수 있지만 책임성을 위하여 모든 기록을 남겨야 하는 것은 아니다. 증거를 남겨서 설명할 필요가 있는 업무를 선별하고, 이러한 업무의 증거를 남기기 위한 기록은 무엇이며 어떻게 남겨야 하는지를 정할 필요가 있는데 이를 위해서 반드시 체계적인 기록평가가 뒷받침되어야 한다. 집행이 이루어진 업무에 대한 사후적 설명책임은 업무과정에서 생성된 기록정보를 통해 이행할 수 있을 것이다. 사후적 설명책임을 다하기 위해서라도 업무의 증거가 체계적으로 남겨질 수 있도록 평가정책과 절차를 사전적으로 마련하고 책임과 권한을 배분해야 할 것이다.

둘째, 어떤 기록정보가 업무의 증거로 기능할 수 있을지를 사전에 설정하고 조직 및 사회적 차원에서 이를 공유해야 한다. 새로운 업무를 시작하거나 새로운 정책을 도입할 때 기획과정에서부터 이를 조직구성원이나 국민들에게 설명하는 데에 필요한 기록정보를 미리 정할 필요가 있다. 즉 업무과정이나 정책도입 과정에서 생산하거나 획득해야할 기록정보의 유형을 사전에 설정하고 이를 적절한 시점에서 공개한다면 공공기관의 책임성이 더욱 확고하게 이행될 수 있고, 결과적으로 참여민주주의에 기여할 수 있다. 새로운 업무나 정책이 도입될 때 기록평가기준을 새롭게 갱신하고 이를 공개한다면 ‘정신적 공유 모형’에 의한 책임성 기반을 강화하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

3. 책임성 관점에서 본 기록평가제도의 문제점

1) 주요 업무와 정책을 설명할 기록 ‘부존재’ 실태

지난 몇 년간 우리는 주요 국정에 관한 기록이 만들어지지 않았다는 사실을 언론을 통해 알 수 있었다. 2010년 11월 11일 제294차 국방위원회 회의에서 당시 국방부장관은 아랍 에미리트 파병에 대한 답변과정에서 파병 결정과 국가 간 협의가 모두 구두로 이루어졌다고 <표 1>과 같이 밝혔다(국회사무처 2010). 해외 파병과 같은 주요 정책 결정문서는 물론 양국 간의 합의문서가 전혀 없다는 답변을 들으면, 국민들은 정부가 무언가 은폐하고 있다고 의심할 수밖에 없다(설문원 2017). ‘기록 부존재’는 정부를 불신하게 만드는 조건이다. 최근 이명박 정부가 아랍에미리트(UAE)와 자동파병 비밀군사협정을 체결한 것이 드러남으로써 결국 답변의 일부는 거짓임이 밝혀졌다(JTBC 2018).

<표 1> 국가 주요정책 기록 ‘부존재’(“구두로 결정·이행했다”) 사례

- 유승민 위원(이하 유승민) : 자, 그러면 올해 들어와서 8월에 파병을 구두로 요청을 받고 그러고 나서 우리와 아랍에미리트 간 파병에 대한 합의 내지 약속은 정확하게 언제 어떤 형식으로 이루어졌습니까?
- 국방부장관 김태영(이하 김태영) : 그거에 대해서는 문서화된 것은 없습니다.
- 유승민 : 전부 다 구두로 이루어졌습니까?
- 김태영 : 그렇습니다. (중략)
- 유승민 : 잠깐만요. 8월 달에 그쪽에서 구두로 파병 요청을 받고 지금 장관께서는 구두로 대통령한테 보고를 드리고요. 그렇죠?
- 김태영 : 예.
- 유승민 : 대통령한테 그러면 보고드릴 때 대통령께서 구두로 파병을 추진하라고 말씀하셨습니다까?
- 김태영 : ‘한번 추진을 해 보라.’ 그쪽에 한번 세부적으로 우리가 추진을 하는 것이 좋을지…… (중략)
- 유승민 : 그러니까 그해 보고를 드렸더니 대통령께서 구두로 재가를 하셨습니까?
- 김태영 : 그래서 ‘그럼 추진을 해 보라.’ 이렇게 해서 저희가 지금 추진하고 있는 것입니다.

- 유승민 : 그 추진하라는 재가를 듣고 UAE 측에 통보는 어떻게 하셨습니까?
- 김태영 : 제가 볼 때는 그런 저희가 진행되고 있는 것은 그쪽에서도 이제 뭐 자연히 알게 되는데……
- 유승민 : 아니 통보를 하셨을 거 아니에요?
- 김태영 : 아니 그러니까 이제 그것은 뭐냐 하면 저희 무관이나 뭐 이런 걸 통해서 저희가 그런 것을 끊임없이 서로 교감을 하니까 그건 되는데……
- 유승민 : 그래서 여기에 지금 문서가 하나도 없습니다. 문서가 하나도 없는데 구두로 요청을 받고 구두로 대통령한테 보고를 하고 대통령께서 구두로 추진해 보라 이리시고.

※출처 : 국회사무처(2010, 20-21)

박근혜 정부에서도 많은 보고와 지시가 전화나 구두로 이루어졌고 기록이 만들어지지 않았다고 밝힌 바 있다. 2014년 8월 18일 녹색당은 청와대를 상대로 세월호 참사 당일 대통령비서실과 국가안보실은 대통령에게 어떤 내용을 보고했고 보고받은 대통령은 어떻게 지시했는지에 대한 정보를 청구하였다. 이에 대해 청와대는 “대통령이 평소 사용하는 업무전화기를 통하여 참모진에서 지시하거나 보고받는 경우, 그리고 직접 면전에서 구두로 지시하거나 보고받는 경우에 그 통화나 구두 내용은 별도로 녹음하거나 녹취하지 않는 것이 업무의 관행”이라고 답변한 바 있다. 대통령기록물관리법 제7조에는 “대통령의 직무수행과 관련한 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산·관리되도록 하여야 한다”라고 명시되어 있다. 또한 대통령기록은 반드시 전자기록생산시스템에서 생산·유통되어야 하며 전자적 형태로 생산되지 않은 기록도 전자적으로 관리해야 한다(제8조). 이 법조항에 의하면 보고나 결재가 끝나면 보고자료와 지시받은 사항을 모두 시스템에 등록해야 하는데, ‘기록이 없다’거나 ‘등록 안하는 것이 관행’이라고 말하면 현재로서는 법적으로 문제 삼기 어렵다.

권력기관이나 정부기관이 설명책임을 가볍게 생각할 때 조직 내부의 통제는 물론 민주주의에도 큰 걸림돌이 된다. 공적 행위에 대한 증거는 반드시 남겨져야 하며 증거로 생산된 기록은 법규에 맞게 관리되어야 한다. 그

런데 업무수행과 관련한 모든 기록을 만들어야 한다는 ‘원칙’은 존재하지만, 어떤 기록이 만들어져야 하는지에 대한 규범의 구체성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 현재의 평가제도가 이 점에서 제대로 작동하지 않는 것이다.

기록평가제도의 역할은 공공기관의 책임성을 높일 수 있도록 기록을 생산, 획득하고 필요한 기간 동안 보존하도록 보장하는 것이다. 이러한 역할과 관련하여 현행 공공기록물관리법에서는 필수적으로 생산해야 할 기록유형을 지정하기도 하고, 기능(업무) 평가에 입각하여 기록의 보존기간을 책정하며, 소정의 절차를 거쳐야만 폐기가 가능하도록 하고 있다. 그러나 국가기록원의 주요 정책과 사업 관련 기록에 대한 실태점검 결과 이러한 법규조차 제대로 지켜지지 않고 있었다(국가기록원 2018).

4대강 사업과 해외자원 개발 관련 투자심의 등 주요 정책이 결정된 회의의 회의록을 만들지 않거나 심의 안건을 기록물로 등록하지 않은 채 개인 컴퓨터에 저장하는 사례도 있었다. 또한 방치, 분실, 조기 폐기 등을 통해 필요한 동안 이용할 수 있는 상태로 남기지 않은 경우도 있었다. 국가기록원의 실태조사 결과를 문제점 중심으로 정리하면 다음과 같다.

(1) 주요 의사결정 관련 기록의 생산 의무 미준수

- 부산지방국토관리청, 2009년 6월 낙동강 유역 종합치수계획 변경을 위한 ‘하천관리위원회’를 개최하고 회의록을 작성하지 않음
- 한국가스공사, 해외자원 개발 사업 관련 리스크관리위원회를 개최하고 제1회~14회, 18회~21회 회의록을 생산하지 않음
- 국토연구원, 2010년 ‘4대강 살리기의 통합적 실천방안’ 용역을 수행하면서 연구자문위원회나 연구운영위원회 개최 계획 및 결과 보고를 작성하지 않음

(2) 기록 미등록

- 한국석유공사, 캐나다 하베스트 인수 관련 내용을 리스크관리위원회에 상정했으나 부의 안건을 기록물로 관리하지 않음

(3) 기록 방치

- 국토교통부, 2013년 4월 '4대강 살리기 추진본부' 조직을 폐지할 때 도면류, 비밀기록물 등 6박스 분량의 종이기록물을 목록 작성도 하지 않은 채 하천계획과로 인계하고, 부서 내 창고에 방치

(4) 기록 분실

- 한국광물자원공사, 2006년부터 2013년까지 총 69회에 걸쳐 리스크관리위원회를 개최했으나 이 중 15회의 회의록 원본 분실

(5) 보존기간의 하향 책정

- 한국수자원공사 지방권역본부(낙동강·한강) 등, 4대강 사업과 4대강보 연계 수력발전 사업 등의 기록물철 보존기간을 3~10년으로 하향 책정
- 한국농어촌공사, 4대강 사업 관련 기록물인 '4대강 사업 추진점검회의(부진지구 마무리 대책)'의 보존기간을 5년으로 낮췄고, '농업분야 4대강 사업 추진계획(안)'과 '최종보고서' 보존기간을 10년으로 하향 책정.

(6) 기록의 오분류

- 국무조정실 세월호추모지원단, 고유업무에 해당하는 '세월호 피해자 지원' 관련 과제를 신설하지 않고 '국회업무'(3년), '서무업무'(3년) 등 관련이 없어 보이는 과제로 묶고, 보존기간도 3~5년으로 하향 책정

(7) 폐기목록을 남기지 않음

- 한국수자원공사 해외사업본부, 2016년 12월 과천에서 대전으로 이전하면서 종이서류 등을 폐지업체를 통해 처리했는데 폐기 목록을 남기지 않음. 무단파기 의혹

이는 관련 법규를 제대로 준수하지 않음으로써 결과적으로 공공기관이

국민들에 대한 책임성을 다하지 못한 사례들이다. 생산하거나 등록하지 않고, 필요한 기간만큼 보존하지 않았으며, 더욱이 기록을 창고에 방치하고 분실하였다는 것은 각 기관이 자신들의 업무와 의사결정에 대한 증거를 제시하는 데에 매우 소홀하다는 것을 말해준다. 특히 4대강 사업 관련 기록에 대해서는 국가기록원이 각급 기관에 폐기 보류 지침을 내린 바 있는데, 이러한 지침도 제대로 지켜지지 않았다고 볼 수 있다. 한편 기록의 오분류는 보존기간 책정의 오류로 이어진다. 의도적인 오분류도 있을 수 있겠지만, 분류체계에 대한 기관 내부의 통제가 제대로 이루어지지 않는 현재의 구조에서 책임성은 심각하게 훼손될 수밖에 없다.

위의 조사내용을 기록평가제도와 관련한 문제점을 중심으로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 제대로 생산하지 않았다. 둘째, 제대로 획득(등록)하지 않았다. 셋째, 업무와의 연계성을 확인할 수 있도록 분류하지 않았다. 넷째, 보존기간을 합리적으로 책정하지 않았다. 다섯째, 합리적 기준에 따라 폐기하지 않았으며 폐기의 근거를 남기지 않았다. 평가와 관련하여 거의 모든 영역에서 문제가 발생했다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 문제들이 단순히 각 기관이 법규를 지키지 않았기 때문에 발생했다고 보기는 어렵다. 현행 법규 및 제도 자체가 업무의 증거를 체계적으로 남기도록 하는 데에 많은 한계를 지니고 있기 때문이다. 앞서 드러난 문제들을 해결할 수 있도록 기록평가제도를 개선해야 할 것이다.

2) 기록평가제도의 문제점

(1) 2005년 ‘공공업무의 철저한 기록화’ 정책의 성과와 한계

기록평가제도라는 용어는 사용하지 않았으나 이와 가장 관련이 높은 것은 ‘공공업무의 철저한 기록화’를 위한 정책이다. 2005년 기록관리 혁신로드맵에서는 첫 번째 아젠더인 “공공업무 수행의 철저한 기록화”를 위하여 3

개의 과제를 설정하였는데 성과도 있었지만 한계도 많았다(정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회 2005). 첫 번째 과제인 문서관리카드와 과제관리카드의 개발과 확산은 의사결정과정의 투명성과 설명책임성을 높이기 위한 정책이었으며 업무관리시스템이 정부기관 및 공공기관에 설치됨으로써 이행되었다고 볼 수 있다.

그러나 두 번째 과제인 ‘등록대상 기록의 확대’(PC에 존재하는 기록, 회의록, 행정정보데이터세트 등)는 거의 형식적으로만 이행되었으며 실질적 확대에 이르지지는 못했다. PC에만 존재하는 기록 및 기타 미등록 기록에 대한 대책은 미흡했고 국가기록원의 점검도 제대로 이루어지지 못했다. 예를 들어, 국가기록원은 공공기록물관리법에서 의무적으로 속기록을 생산해야할 회의를 지정은 하였지만 실제로 생산·등록되고 있는지에 대한 실태 점검은 최근에서야 이루어졌고(국가기록원 2016), 주요 정책기록에 대해서도 2017년의 실태조사 이전에는 본격적인 조사나 감독이 이루어졌다고 보기 어렵다. 행정정보데이터세트의 경우 법률에는 관리대상으로 명시되어 있으나 기록으로 관리하는 방안은 아직도 결정되지 못했다. 무엇보다도 문제는 공공기록물의 성립 여부를 판단할 수 있는 명확한 기준이 아직 없다는 것이다.

세 번째 과제인 ‘업무분류표와 기록분류표 통합’은 업무과정에 기반하여 기록이 생산되고 관리될 수 있도록 한다는 취지였다. ‘공공업무의 철저한 기록화’를 위한 핵심 과제였다고 볼 수 있는 이 정책은 도입·운영 과정에서 많은 문제를 야기하였다. BRM을 중심으로 “업무분류표와 기록분류표 통합”은 이행되었지만 업무분류체계 관리에 기록전문직의 역할과 책임이 배제됨으로써 기록관리 요구를 반영시키기 어렵게 되었고, 각 기관에서 휴대받는 업무가 되면서 오분류가 빈번하게 발생할 수밖에 없는 구조가 되어버렸다(설문원 2013a). BRM 단위과제 중심의 분절적 평가정책으로는 기록의 미생산이나 미등록을 막기도 어려웠다. 또한 계층적 분류체계에 귀속시키지 않는 한 기록을 등록·관리할 방법이 없기 때문에 날로 다양해지는 전자기록유형을 통제하는 데에도 어려움이 가중되고 있다.

(2) 기록평가제도의 역할에 비추어본 문제점

공공기관이 업무에 대한 증거와 정보를 체계적으로 남기려면 다음과 같은 사항을 충족시켜야 한다. 첫째, 업무에 대한 증거와 정보를 체계적으로 남길 수 있도록 기록을 생산한다. 둘째, 생산된 기록을 획득 등록하여 관리한다. 셋째, 업무와의 연계성을 확인할 수 있도록 기록을 분류한다. 넷째, 필요한 기간 동안 기록을 보유한다. 다섯째, 설명할 수 있는 기준과 절차에 따라 폐기하고 폐기의 근거를 남긴다. 이는 모두 기록평가제도가 담당해야 할 '기본적인 역할'에 해당한다. 이러한 역할에 비추어 제도상의 문제점을 정리해보았다.

① 업무 증거와 정보를 체계적으로 남길 수 있도록 기록을 생산한다.

공공기록물관리법에서는 “모든 공무원은 이 법에서 정하는 바에 따라 기록물을 보호·관리할 의무를 갖는다”라고 규정하고 있지만, 업무기록의 생산 의무는 명시적으로 부과하고 있지 않다(제4조). 특별한 조건에 해당하는 경우 조사검토보고서, 회의록, 시청각기록을 반드시 생산해야 한다는 의무 규정이 있지만, 공공기관이 어떤 기록을 반드시 생산해야 하는지 등을 규율할 수 있는 정책이 미흡하다. 따라서 기록을 생산하지 않았을 때 기관이나 공무원이 어떤 책임을 져야 하는지도 명확하지 않다. 생산은 기록관리의 시작이다.

② 생산된 기록을 획득·등록하여 관리한다.

생산이 되었더라도 기록관리 영역으로 획득되지 않으면 없는 것이나 마찬가지다. 공공기록물관리법에서 공공기록물은 업무와 관련하여 생산·접수된 모든 기록물로서 포괄적으로 정의되지만 실질적 ‘관리 대상’은 지나치게 협소하다. 실제로 기록관리 실무를 규율하는 법령과 표준들은 다양한

유형의 공공기록을 포괄하지 못하며, 등록되지 않은 기록을 통제할 수 있는 법적 근거와 전략이 없다. 전자문서시스템과 업무관리시스템에서 생산된 기록 이외의 기록 실무를 관장할 정책은 사실 없다고도 볼 수 있다. 또한 공공기관의 기록 미등록 실태를 전반적으로 점검할 기준과 도구도 제대로 마련되어 있지도 않다.

③ 업무와의 연계성을 확인할 수 있도록 기록을 분류한다.

특정 업무와 관련하여 어떤 기록이 만들어졌는지를 알 수 있도록 하는 것은 책임성의 기본 조건이다. 따라서 모든 기록은 업무와 연계될 수 있도록 분류해야 한다. 현재의 분류제도는 모든 기록을 분류할 수 있어야 한다는 포괄성 측면에서, 그리고 기록관리에 적합해야 한다는 체계성 측면에서 매우 미흡하다.

우리는 업무분류체계를 그대로 기록분류체계로 사용한다. 그런데 현행 업무분류체계는 체계적인 업무분석을 토대로 개발되지 않았고 업무변화를 반영하도록 관리하고 있지도 못한 실정이다(설문원 2013a). 그런데 업무분석을 제대로 하여 만든다 하더라도 업무분류체계를 바로 기록분류체계로 사용하는 것은 문제가 있다. 기록을 고려하지 않은 ‘순수한’ 업무분류체계가 얼마나 많은 문제를 야기할 수 있는지는 지난 10년의 경험으로 충분하다. 기록분류체계는 특히 기록평가의 성패를 좌우할 정도로 많은 영향을 미친다. 업무 분석에 기초하면서도 기록에 초점을 맞춘 분류체계로 전환할 필요가 있다.

한편 모든 기록을 계층적 철·건 체계로 분류하려해서는 안 된다. 전자 환경에서 설명책임에 필요한 기록은 데이터, 이메일, 보고서 등 다양한 방식으로 존재하며, 철·건 체계로 분류하는 것이 현실적으로 불가능하거나 부적합한 기록이 많다. 행정정보시스템에서 생산되는 데이터세트 기록의 경우 철·건 체계를 적용하는 대신 관련 업무와의 연계성을 밝힐 수 있는 방

식으로 분류가 이루어져야 한다(이승억, 설문원 2017). 따라서 이러한 방식으로 분류되는 기록에 대한 평가절차와 방식도 새롭게 설계할 필요가 있다.

④ 필요한 기간 동안 기록을 보유한다.

현재의 평가정책은 오로지 '단위과제'에 보존기간을 책정한다는 방법론에만 전적으로 의존하고 있다. 중앙기록물관리기관이 정한 '보존기간별 책정기준'(공공기록물관리법 시행령 제26조)을 참고해 각 기관에서는 단위과제별로 보존기간을 결정해야 한다. 책정기준은 기록물 유형별로 열거되어 있는데, 실제로는 단위과제에 보존기간을 책정해야 한다. 결과적으로 단위과제 내의 속한 다양한 가치의 기록물이 혼재되어 있어도 동일한 보존기간을 부여할 수밖에 없다(설문원 2013b). 업무 기반의 평가는 필요하지만 '기록을 평가한다'는 본질을 잃어버리고 있는 것이다. 거시평가방법론으로서 기능평가를 국가정책으로 도입한 캐나다의 경우도 기능이나 업무만을 평가하는 방식을 채택하고 있지는 않다. 해당 업무와 관련하여 생산되는 기록을 고려한 후 보존기간을 책정한다.

기록평가는 업무분석, 법규분석, 위험분석을 토대로 이루어져야 한다(ISO 15489-1: 2016, 7조). 보존기간은 이러한 분석을 반영하여 책정되어야 한다. 이를 위한 평가절차가 포함되도록 법령과 표준을 개정해야 한다.

아울러 국가차원에서 평가기준, 즉 보존기간 책정기준을 제시해야 한다. 고유업무의 경우, 국가기록원의 승인을 받되 각 기관이 기준을 설정해야 할 것이다. 그러나 공통업무, 공통유형의 기록에 대해서는 국가기록원이 그 기준을 제시할 필요가 있다. 과거 '기록물분류기준표' 체제에서는 국가기록원이 공통업무에 대한 보존기간 책정 권한이 있었다. 그러나 BRM 체제에서는 제대로 공통업무를 통제하기 어려운 상황이 되었다. 방식은 달라져야 하지만 국가기록원의 이러한 권한은 회복될 필요가 있다. 전자환경에서는 복수의 시스템에 존재하는 기록 사본을 비롯하여 많은 기관이 공통적으로

보유하게 되는 유형의 기록이 많아진다. 이러한 기록들을 위한 공통의 처분 지침도 국가 차원에서 제공해야 한다.

⑤ 설명할 수 있는 기준과 절차에 따라 폐기하고 폐기의 근거를 남긴다.

폐기업무는 비교적 법규를 준수하는 방식으로 이루어진다고 알려져 있다. 대부분의 공공기관이 등록된 기록에 대해서는 폐기 과정과 결과를 기록으로 남기고 있다. 그런데 일선 기관의 폐기업무는 기록물관리전문요원들에게 엄청난 수작업을 요하며, 폐기 기준 설정에 참고가 될만한 지침도 부족한 실정이다. 보완이 필요하다. 또한 폐기의 근거를 설명하고 공개할 수 있는 방안이 보장될 필요는 있다. 호주 NAA는 정부기관의 정보관리 원칙 중 하나로 “설명책임을 준수하는 방식으로 업무 정보(기록)를 폐기하거나 이관해야 한다”고 선언한다(The National Archives of Australia [2018]). 특히 폐기의 근거로서 처분지침(현행 제도에서는 기록관리기준표의 일부)를 공개할 수 있도록 관리해야 한다.

(3) 책임과 권한의 문제

현재 우리는 공공기록을 체계적으로 평가하는 제도가 마련되어 있다고 보기 어렵고, 국가기록원이나 각급 공공기관의 기록관의 업무에 기록평가가 비중 있게 들어가 있지 않다. 평가에 대한 국가기록원과 기록관의 책임과 권한을 중심으로 어떤 문제가 있는지 살펴보았다.

① 국가기록원

최근 몇 년간 공공기관이 업무 수행의 증거로서 기록을 생산하지도, 관리하지도 않는 심각한 사례가 빈발했지만 국가기록원은 이러한 문제를 적극적으로 감독하거나 시정을 요구하지 못했다. 미국이나 유럽, 호주 등의

국가기록관리기관은 기록평가정책을 수립하고 정부기관들의 기록처분지침이나 기록처분일정표를 승인함으로써 정책 반영여부를 감독한다. <표 2>는 미국 연방정부기관의 기록보유일정표 개발 과정이다. 각 기관은 업무 분석, 법규분석과 위험평가를 토대로 한 기록관리 요건 분석, 기록 조사 및 가치평가 등의 과정을 거쳐 보유일정표를 개발한 후 미국 국가기록관리청(NARA)과 정부책임성 감독기구인 GAO(Government Accountability Office)의 승인을 받아야 한다.

<표 2> 미국 연방정부기관의 기록보유일정표 개발과정

단계	내용
1	기관의 업무분석 및 기록관리 요건 분석
2	기록 조사(Inventory records)
3	기록의 가치(한시적, 영구적) 평가
4	처분 방법(disposition instruction) 초안 마련
5	보유일정표(안)으로 체계화하여 내부 허가를 받음
6	NARA와 GAO(Government Accountability Office)의 승인을 받음
7	승인받은 보유일정표의 집행
8	보유일정표의 검토와 갱신

※출처 : NARA(2000, 35).

우리의 경우 국가적으로 남겨야 할 기록을 판단하고 공공기관의 평가실무를 규율하는 국가기록원의 역할 인식은 매우 미흡하다. 과거에는 예상하지 못했던 방식으로 협업과 소통이 이루어지고, 업무의 증거가 되는 기록유형이 날로 다양해지는 환경에서 국가기록원의 역할은 더욱 중요하다. 기록으로 획득하거나 통제해야 할 데이터를 신속하게 규정하는 정책과 집행수단을 마련할 필요가 있기 때문이다. 또한 시민들의 기록공개 및 접근 요구를 반영하여 사회적으로 관심이 높아진 사안에 대한 기록평가정책을 조정해야 하는데, 증거개시제도(Discovery)가 없는 우리나라 환경에서는 국가기록원이 기록폐기 동결명령을 내릴 수 있는 권한과 이를 감독할 책임을 가져야 한다. 국가기록

원이 가져야할 책임과 권한을 정리하면 다음과 같다(설문원 2017).²⁾

첫째, 생산 및 획득에 대한 통제권이다. 대통령을 포함한 행정조직 및 공공기관이 중요 업무와 정책에 관한 기록을 남기도록 생산 및 보존을 강제할 수 있어야 한다. 이러한 통제는 기본적으로 처분지침이나 기록보유일정표와 같은 평가도구에 대한 승인을 통해 이루어져야 한다. 변화하는 환경에서 법령이나 시스템만으로는 통제할 수 없다. 관리통제와 관련하여 지금까지는 “모든 업무기록을 전자기록생산/관리시스템에 등록”하도록 하는 것이 핵심 원칙이었다. 등록 중심의 획득 원칙은 엄격하고 효과적으로 보이지만 역설적으로 관리해야 할 기록의 범주를 축소시키는 맹점을 가지고 있다. 공공기록관리에서 ‘기록의 성립조건’은 기록 유형이나 형식도 아니고, 등록이나 탑재여부도 아니며, 업무와의 관련성이며 설명책임을 충족시키는 데에 필요한지 여부다.³⁾ 이 지점에서 국가기록원의 역할이 중요하다. 업무 관련성을 판단하고 기록 보존을 명령할 주체가 필요하다. 이를 위해서는 합당한 권한과 권위가 있어야 한다.

기록이 생산되는 환경은 간단하지가 않다. 구두 보고를 선호하는 공직자, 트위터와 같은 SNS를 애용하는 대통령 등 기록이 생산되는 양상은 앞으로 더 다양해질 것이다. 공문서나 보고서 형식을 갖추지 않았다고 해도, 업무와 관련하여 만들어졌다면 이를 기록으로 보존하거나 획득하는 조치를 취해야 한다. 미국에서는 대통령의 SNS 개인 계정에도 ‘대통령기록물법(Presidential Records Act)’을 적용해야 하는지 논란이 있었으나 트럼프 대통령의 트윗 삭제 논란 이후 NARA는 트럼프의 ‘개인 계정’도 국가기록물로 보존한다는 방침을 정했다고 한다(중앙일보 2017). 국정책임자나 장관급 이

2) 이 부분은 설문원(2017)의 내용 일부를 요약 및 수정하였음을 밝힘.

3) 대통령기록물관리법 유출 여부를 판단하기 위한 소송에서 기록물의 성립 조건이 문제가 되었다. 애초에 대통령기록물관리법에 유출 조항이 들어간 것은 ‘물리적인 기록물’ 유출(대부분 원본 유출)을 통해 아예 사라지는 것을 막기 위한 조치였을 것임. 전자기록의 유출은 사본유출이라는 점에서 물리적 유출과는 본질적으로 다른 성격을 지니므로 정보나 기밀 유출이라는 관점에서 관련 법령을 재정비할 필요가 있다.

상의 고위공직자라면 더욱 주의를 기울여야 한다.

특히 디지털 환경의 급변에 따라 법령에 미처 반영하지 못하고 국가기록원이 신속하게 관리지침을 마련해야 하는 경우도 있다. 예를 들어, 미국의 NARA의 청장은 2015년 2월 모든 연방기관에 “Guidance on Managing Electronic Messages”를 통해 이메일은 물론 소셜미디어나 채팅 등 업무와 관련된 전자메시지도 모두 연방기록임을 선언하고 이를 위한 관리지침을 내렸다. 영국의 경우 공직자의 개인직무실 기록(Private Office Records)도 전자문서시스템이나 기록관리시스템 등록과 상관없이 기록으로 제출하도록 하고 있으며 그 유형도 매우 다양하다.

Jeurgens(2017)는 책임성 관점에서 데이터 범람의 문제를 분석하면서, 데이터셋뿐만 아니라 알고리즘도 기록의 범주에 포함되어야 한다고 주장한다. 그 사례로 2015년 독일 자동차 폭스바겐 배출가스 조작 스캔들을 들고 있는데, 배출가스 조작 소프트웨어를 차량에 장착해서 차량 검사시 배출가스와 실 도로 주행시 배출가스를 다르게 적용하여 세계적으로 문제가 된 사건이었다. 이때 자동차 배출가스 데이터만 남아있다면 설명책임은 충족되지 않을 것이다. 조작에 사용된 소프트웨어, 그리고 그 소프트웨어의 알고리즘을 이해할 수 있는 기본 정보와 데이터를 모두 남겨야 하며, 이런 점을 감안하여 평가의 방법이 달라져야 한다고 주장한다. “맥락이 전부다(context is all)”라는 표현을 사용하여 유비쿼터스 컴퓨팅환경에서는 그 데이터가 어떤 맥락에서 생산되고 어떻게 이용되었는지를 알 수 있도록 평가 정책을 마련하는 것이 중요하다고 강조한다.

등록된 문서에 국한하지 않고 업무관련성을 중심으로 관리대상을 넓힐 경우, 기록인지 아닌지, 공공기록인지 사기록인지를 다루는 논란과 갈등이 생길 것이다. 일차적으로는 기록관에서 판단하겠지만 그 기준을 제시하고 최종 판단을 할 권한은 국가기록원에 부여하는 것이 바람직하다.

둘째, 기록폐기를 통제하는 권한이다. 4대강 사업이나 자원의료, 메르스 사태, 천안함, 세월호 사건 등 국민적인 관심과 논란, 의심이 증폭된 사건이

나 정책과 관련된 기록은 논란이 종식될 때까지 일체를 보존할 필요가 있다. 복수의 공공 및 민간 조직이 보유하고 있는 기록을 모두 보존하도록 하여, 해당 사안에 대한 설명책임성을 갖추는 것은 정부의 사회적 신뢰를 높이는 데에 매우 중요하다. 미국이나 호주 등에서 국가기록관리청장은 국민적 논란이 불거진 사안과 관련된 경우 합법적인 기록폐기도 중단하라는 동결명령(freeze)을 내린다. 우리의 경우 국가기록관리기구가 이러한 권한을 행사할 수 있는 법적 뒷받침이 더욱 절실하다.

민주주의 사회에서 전문적이고 중립적인 국가기록관리기구가 행사해야 할 중요한 권한은 보존가치가 있는 기록의 선별이다. 미국의 연방정부기관들은 NARA의 승인 없이는 어떠한 폐기도 할 수 없다고 선언한다. 2007년 공공기록물관리법과 시행령이 전면 개정되면서 보존기간 책정에 대한 국가기록원의 권한은 약화되었다. 공공기관의 장(장관)이 보존기간을 최종결정을 하도록 되어 있어 국가기록원장(실장급)의 통제력은 사실상 사라진 것이나 다름없다. 구체적 보존기간의 설정은 각 기관이 자율적으로 결정하는 것이 합리적이지만 각 기관의 처분지침과 같은 평가도구 전체에 대한 국가기록원의 승인권한은 회복시킬 필요가 있다. 이는 생산 및 획득해야 할 기록유형을 검토하고 영구보존 가치가 있는 기록이 선별되는지를 최종적으로 확인하며 시정을 요청할 수 있는 권한이 될 것이다.

② 기록관

한편 각 기관의 기록 생산과 등록을 모니터링하고 분류체계 및 기록관리 요건에 기반한 기록관리기준표를 개발, 운영하는 업무는 기록관에서 수행해야 한다. 또한 날로 늘어나는 행정정보시스템의 데이터세트를 기록으로 통제하는 업무도 담당해야 한다. 그러나 앞서서도 밝혔듯이 현재 우리나라 법규에서는 평가를 폐기과정에 속한 하나의 하위 업무로 간주하고 있기 때문에 기록관의 주요 업무에 포함되어 있지도 않다.

게다가 전문직 1인으로 구성된 기록관 체제에서 이러한 평가업무를 수행하는 것은 현실적으로도 불가능하다. 기록평가가 제대로 이루어지고 결과적으로 기관의 책임성이 높아지려면 무엇보다도 기록관의 조직과 인력을 보강하여야 한다. 또한 기록분류 조정권 등 평가업무 수행에 필요한 권한을 기록관에 부여해야 한다. 여건이 제대로 조성되어 있지 않은 상태에서 기록부실의 책임을 전적으로 기록물관리전문요원에게 지우는 것은 부당하다.

4. 기록평가제도의 재설계 방향

1) 재설계의 원칙

기록평가제도는 다음과 같은 원칙에 따라 재설계되어야 하며 이러한 내용을 반영한 국가차원의 평가정책을 수립해야 한다.

① 기록생산 및 보유의 자율성과 책임성

“업무 증거의 합리적 유지” 원칙에 따라 각 공공기관이 자율적이고 책임성 있게 기록평가정책을 수립·집행하도록 한다. 공공기관은 업무에 대한 기록 증거(recorded evidence)를 생산·보유·제시할 책임을 지닌다. 그러나 국가기록원이 생산·등록해야 할 기록의 범주를 제시하는 대신 기관이 정한 정책에 따라 생산·관리하며 결과에 대한 책임을 묻는 방식으로 전환한다. 업무방식과 기록 생산방식이 다양해지는 행정환경에서 기록으로 획득해야 할 대상을 결정하는 기준이나 기록성립 요건을 일괄하여 제시할 수 없기 때문이다. 생산기관에 자율성을 부여하되 기록 부존재 입증 책임을 강화하는 것이다. 각 기관은 책임성 강화를 위하여 수행 업무에 대한 설명과 각 업무별로 생산되는 기록에 대한 정보를 유지하고 공개하도록 한다.

공공기관의 책임성을 높이려면 기록 부존재 입증 책임은 반드시 법제화 되어야 한다. 업무는 행해졌으나 기록이 생산되지 않았거나 등록되지 않은 경우 기관이 적절한 책임을 지고, 국가기록원이 부존재로 인한 공익침해에 대한 감사청구권을 행사할 수 있도록 한다.

② 평가대상을 '업무'에서 '업무'와 '기록'으로 이동

단위과제 중심의 기능평가에서 기능평가를 고려한 기록평가로 전환한다. 이를 위해 업무분류체계를 반영하면서 기록집합체가 포함된 기록분류체계를 새롭게 설계한다. 보존기간을 책정할 때 업무가치도 평가하지만 해당 업무를 설명할 수 있는 자료로서 기록의 보존가치도 함께 평가한다. 기록관리기준표도 업무분석뿐 아니라 기록조사와 법규분석을 토대로 개발하며 검토와 갱신이 지속적으로 이루어지는 '동적 문서'로 관리한다.

③ 기록의 업무 증거능력과 설명책임을 기준으로 관리대상 결정

관리대상이 되는 기록의 유형을 미리 정하는 방식으로는 새로운 업무환경에 대응하기 어렵다. 아마도 정보의 유형이나 형식에 따라 기록인지 여부를 결정하는 것은 점점 더 어려워질 것이다. 업무과정에서 서식을 갖춘 문서류가 아니라 몇 개의 정형화된 데이터가 업무의 증거, 즉 기록으로 생성되는 경우가 점차 늘고 있는 상황에서 평가의 방식도 달라져야 한다. 한편 "전자기록환경에서 새롭게 등장한 기록유형인 '갱신형 기록'에 대한 평가 방안도 모색해야 한다.⁴⁾ 업무시스템에서 지속적으로 삭제, 수정되는 기록이 업무증거로서 요건을 갖추게 하려면 어떻게 획득·관리해야할지를 평가 정책에 반영해야 한다.

업무관련성과 설명책임성을 기준으로 생산·획득해야 할 대상을 선별하는 절차와 방법을 마련하는 것은 국가기록원의 역할이며, 각 기관은 업무분

4) 국가기록원 전자기록관리과정과의 서면 면담(2018.1.10)

석, 법규분석, 기록조사를 토대로 선별기준을 구체적으로 개발해야 한다.

④ ‘수집’ 중심에서 ‘통제’ 중심으로 전환

업무와 관련하여 생산되는 모든 유형의 기록(데이터세트, 웹기록, SNS 등 포함)을 적시에 평가 선별할 수 있어야 한다. 급변하는 디지털 생산 환경에서 모든 유형의 기록을 기록관리시스템으로 획득하는 것은 점점 더 어려워질 것이다. 이러한 방식을 고수할 경우 업무의 증거를 기록으로 제시하는 능력은 낮아질 수밖에 없다. 행정정보데이터세트, 이메일 등 일부 유형의 기록은 기록관리시스템으로 물리적 수집을 하는 대신 업무를 중심으로 연계하고 접근하고, 보존기간을 통제하는 방식으로 전환해야 할 것이다.

기록평가제도가 안정적으로 운영되고 있는 나라들에서도 기술적, 사회적 환경변화는 평가정책의 재설계 요구에 직면하고 있다. 가령 데이터세트 기록의 증가는 평가기준과 절차를 달리 설계할 필요성을 높여준다. 정부기관의 정보 제공의 방식이 과거와 달라지고, 시민들과의 소통을 중요하게 여기면서 다양한 소통의 기록이 생산되고 있으며, 해외에서는 이러한 기록도 국가기록관리의 대상으로 포함하는 사례가 늘고 있다. 이렇듯 새로운 종류의 기록에 대한 평가 원칙과 방법이 새롭게 정립될 필요가 있다. SNS와 같이 휘발성 강한 전자기록을 사후적으로 평가하여 보존하는 것은 불가능하며, 사전평가와 이에 따른 신속한 획득이 매우 중요하다. 전자기록환경에서는 획득할 기록을 사전에 평가할 수 있는 체계를 만드는 것은 더욱 중요해졌다고 볼 수 있다.

⑤ 책임과 권한의 강화와 조정

평가정책의 수립과 실행에 있어서 각 주체별 권리와 책임을 법적으로 명확하게 한다. 기록평가 전반을 업무를 각 기관의 기록관에서 통제해야 한다. 업무분류는 기록평가의 기반이 되는 작업이므로 기록관의 통제 하에

두어야 한다. 기록전문직이 기관의 기록분류체계를 통제하고 기록분류를 수정할 수 있는 권한을 부여해야 한다.

국가기록원은 각 기관의 처분지침이나 기록보유일정표와 같은 평가도구를 승인할 권한을 가져야 하며 이를 통해 기록의 생산 및 획득에 대한 통제 권한을 행사할 수 있다. 한편 기록폐기에 대한 동결명령권을 통해 이해관계자 및 국민들의 기록 접근권을 보호해야 한다. 한편 국가기록원은 공통 업무별, 공통기록유형별 기록관리기준표를 제공함으로써 공공기록평가업무의 일관성과 품질을 높일 책임이 있다.

⑥ 일상적 평가와 특수한 평가의 결합

평가업무는 법규에 따라 상시적으로 이루어져야 한다. 이러한 일상적 평가뿐 아니라 특수한 평가가 필요한 경우도 있다. 예를 들어 조직내외에서 기록 증거를 보존해야 할 특별한 상황이 발생한 경우 이에 대응하여 기록 처분 동결정책을 가동해야 한다. 정책을 추동하는 요인으로는 이전과는 완전히 다른 유형의 휘발성 높은 기록이 생성되었거나, 소송이나 수사, 감사, 진상 규명에 대한 사회적 요구가 발생한 경우 등이 포함된다. 이러한 사유가 발생한 경우 ‘즉시 획득’을 명령하거나 폐기를 중지시킴으로써 기록증거가 훼손되지 않도록 한다. 즉, 자동폐기나 일상적 절차에 의한 폐기가 수사나 감사, 국민 접근권 행사에 장애가 되지 않도록 한다.

⑦ 체계성과 실행가능성

정책 법규, 평가 절차와 도구 간의 정합성이 충족되고, 각각 역할과 기능이 명확하게 설정되어야 한다. 엄밀히 말해 우리나라 공공기록물관리제도에에는 기록평가정책이 존재하지 않는다. 평가절차나 도구를 재설계하기에 앞서 국가차원의 평가정책을 수립할 필요가 있다.

생산기관 및 단위과제 중심의 분절적 평가를 넘어 국가 차원의 기록평가

정책을 수립하고, 이에 근거하여 평가도구와 평가절차, 시스템을 재설계한다. 한편 기록의 개별가치에 입각한 기준(“기록물 보존기간 책정 기준”)과 단위업무 기반의 평가실무 사이에서 발생하는 부조화를 해결할 수 있도록 하며, “생산해야할(되어야할) 기록”을 규정할 수 있도록 평가 개념을 확대한다.

국가 차원의 정책뿐 아니라 기관 차원의 정책도 필요하다. 공공기관들이 어떤 기록을 어떻게 남겨야 하는지를 제시할 수 있는 포괄적인 기록평가 정책을 수립한다. 기록평가정책에는 공직자들이 생산하고 남겨야할 기록의 범주와 그 법적 근거를 명확하게 담을 필요가 있다.

⑧ 민주성

기록평가는 공공기관이 어떤 기록을 만들어서 남길지를 정하는 업무로서 국민들의 알권리와 기억의 보존 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이러한 업무의 결과는 물론 그 기준에 대해서도 국민들이 알 수 있도록 하는 것이 ‘정신적 공유에 기반한 책임성’을 높일 수 있다.

테리 쿡은 기록평가가 전문가의 전유물이 아니며 시민 참여형의 거버넌스 체계로 바뀌어야 한다고 주장한 바 있다(Cook 2011). 역사에 남길 기록을 결정하는 데 전문가뿐 아니라 시민들도 자신들의 의견을 제출할 수 있는 절차를 갖추어야 한다는 것이다. 평가업무 전반에 국민들이 참여할 수는 없겠지만 새로운 형식의 처분지침이나 기록보유일정표를 이해관계자나 시민들에게 공개함으로써 공공기관의 업무와 기록을 이해하고, 아울러 이에 대한 의견을 제출할 수 있는 절차를 마련해야 할 것이다.

2) 기록관리기준표의 재설계

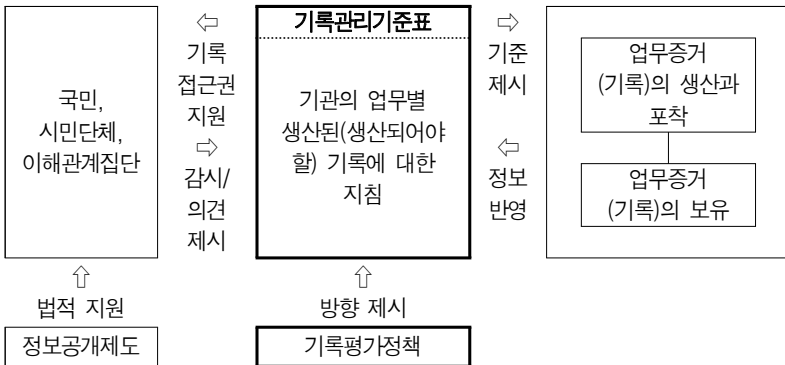
(1) 기록관리기준표의 의미 재규정

공공업무의 철저한 기록화를 위해서는 각 업무에 따른 기록의 생산과 획득

상태를 점검하고 감독하는 데에 필요한 도구가 필요하다. ISO 15489-1: 2016에서는 이를 처분지침(disposition authority)라고 명명하고 있다. 서구에서는 기록일정표, 기록보유일정표라고 부르기도 한다. 이러한 평가도구에서는 통상 업무별로 생산되어야 할 기록유형, 기록유형별 보존기간 책정 기준을 제시하는데, 현재 우리의 기록관리기준표가 이러한 구조를 갖추고 있지는 않다. 따라서 기록관리기준표의 구조와 운영 방식을 개편하여 포괄적 기록화가 수행될 수 있게 지원하고 부존재 입증 책임을 물을 근거를 마련해야 한다. 민주성을 고려할 때 기록관리기준표는 보존기간 책정기준을 제시하는 것 외에 조직의 업무 수행 시 생산·획득되는 기록유형을 전체적으로 '설명하는' 도구로서도 역할도 수행할 수 있어야 한다.

이렇게 새로운 평가도구를 위하여 처분지침이나 기록보유일정표와 같은 용어를 채택할 수도 있지만 기록관리기준표라는 용어는 그대로 사용하는 것이 새로운 제도에 대한 거부감을 줄일 수 있을 것이다. 책임성 강화를 위한 기록관리기준표의 운영체계는 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도 운영 방향



(2) 새로운 기록관리기준표의 구조와 운영

기록관리기준표는 생산 의무 불이행, 미등록을 확인할 수 있는 일차 도 구이어야 하고, 국가기록원이 감사 및 시정조치를 요구할 수 있는 근거가 되므로 각급 기관의 상황에 맞게 생산·획득해야 할 기록을 설정하도록 설계한다.

현재의 업무분류체계를 ‘업무에 기반한 기록분류체계’로 재설계하고, 생산되어야 할 기록의 유형, 기록의 보존기간 등을 포함한다. 각급 공공기관은 업무분석 및 기록조사, 법규분석 등을 토대로 생산해야 할 기록을 체계적으로 도출하고 이를 기록분류표에 반영한다. 업무 맥락과 업무의 의미를 파악하고 법규요건을 반영함으로써 남겨야 할 기록 및 해당 기록의 보존기간을 체계적으로 결정할 수 있다.

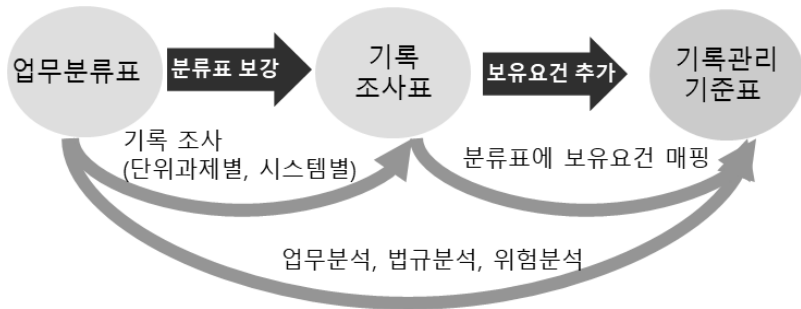
이런 점에서 7종의 보존기간체제를 유지할 필요는 없을 것이다. 각 기관이 자율적으로 필요한 기간만큼만 보유할 수 있도록 보존기간 구분을 유연하게 할 필요가 있다. 공개, 접근권한의 기준, 보존기간 등의 관리속성은 Moreq(2010)의 분류서비스 모델을 준용하여 업무계층이나 기록집합체, 기록건 등 다양한 개체에 부여될 수 있도록 재설계해야 할 것이다.

기록관리기준표는 고유업무, 공통업무, 유사공통업무, 공통기록유형별로 나눌 수 있다. 우리나라에 공통기록유형별 기준표는 없지만 호주의 GDA, 미국 GRS등과 같이 기록유형별 관리기준표를 추가적으로 개발하여 일관성 있는 평가를 지원해야 한다(설문원 2006). 특히 전자기록환경에서는 ‘시스템과 데이터 보안 기록’, ‘데이터베이스 백업 파일’, ‘추적과 통제 기록’ 등 수많은 공통유형의 기록이 만들어지는데 이들 기록은 해당 업무에 대한 보존가치 평가도 고려해야 하지만, 유형에 따른 보존연한 기준도 함께 제시할 필요가 있다(NARA 2017).

기록관리기준표 개발을 위해 각 기관이 기본적으로 수행할 작업은 다음과 같다. 우선 각 업무와 관련하여 기관에서 생산되는 기록을 포괄적으로

조사한다. 업무와 관련된 기록유형, 생산되는 시스템 등을 조사·분석하여 기록 조사서(records inventory)를 만들고 이를 기록분류체계에 반영한다. 기록 조사서는 기록시리즈나 시스템 별로 기록의 위치, 기록의 유형과 특징 등을 기술한 자료다(Smallwood 2014, 154-156). 다음에는 기관별 관련 법규를 분석한다. 보존기간 책정시 준수해야 할 법적 요건을 조사하여 DB화 한 후 이를 기록관리기준표에 반영한다. 그 내용은 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 기록관리기준표의 작성절차



일단 기록관리기준표가 만들어진 후에도 지속적인 업무분석과 기록조사를 통해 수정이 이루어져야 한다.

3) 기록처분 동결제도의 도입

기록처분 동결제도는 진실규명이 필요한 사회적 관심사와 관련된 기록의 폐기를 유보함으로써 공공업무의 투명성을 높이고 당대 사회의 중요기록을 획득할 수 있도록 위하여 미국, 호주 등에서 시행하는 제도다. 감사나 법원의 명령, 수사나 소송, 연구, 기타 기관의 운영상 목적으로 행정적·법률적·재정적 가치를 조정해야 하는 특별한 사유가 있는 경우 처분동결명령

에 따라 해당 기록을 기존의 보유일정에 따른 처분에서 제외하고 일시적으로 처분을 유예하게 된다(현문수 2017).

현재 공공기록물관리법에는 ‘기록물 처분동결’을 위한 명확한 근거가 없다. 법 제9조 제2항 제7호 ‘기록물관리에 관한 지도·감독 및 평가’를 근거로 처분동결에 준하는 조치를 취한 사례가 있으나 법적 근거는 미약하다. 국가기록원은 2014년 과거사기록물 보유조사, 2017년 5.18 관련 기록물 폐기금지 등에 관한 지침을 각급 기관에 보낸 적이 있으나 구체적 절차와 불이행에 대한 조치 등에 관한 규정은 없다.

미국 NARA는 연방정부기록 처분에 대한 최종 인가권을 지니며, 연방정부기록을 대상으로 동결 조치를 내릴 수 있는 법적 근거를 가지고 있으며(36 CFR Subpart B의 1228.32와 Subpart D의 1228.54), 호주NAA는 아카이브법(Archives Act 1983)에 따라 정부기록의 처분과 폐기를 인가하는 고유 권한을 가지고 동결명령권 행사한다(현문수 2017).

처분동결제도 도입의 쟁점은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 처분동결 명령을 내리는 주체다. 추가 논의가 필요하겠지만 우리의 경우 국가기록원장의 처분동결명령권을 법적으로 명시할 필요가 있다. 증거개시(Discovery) 제도가 없는 우리나라에서는 국가기록원장의 동결명령권이 더욱 중요하다.

둘째, 동결명령을 내릴 수 있는 조건(트리거링 이벤트)이다. 감사나 법원의 명령, 수사나 소송 등에 의한 요구는 당연히 포함될 것이다. 국가적인 조사의 대상이거나, 대다수 국민의 삶에 영향을 미칠 수 있는 사안과 관련된 경우, 진상규명에 대한 사회적 요구가 높다고 판단되는 경우, 이해관계 집단이나 개인의 권익 보호에 반드시 필요하다고 인정되는 경우 동결 명령이 필요할 것이다. 시민들의 청원을 동결명령을 내릴 수 있는 조건에 반영하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

또한 처분동결명령을 내릴 수 있는 시점도 중요하다. 지금까지의 여러 사례를 볼 때 증거인멸이 우려되는 경우가 많기 때문에 중대한 사회적 사건으로 대두될 조짐이 드러나는 초반에 사전적으로 명령을 내릴 수도 있게

설계해야 할 것이다(현문수 2017). 아울러 공공기관이 동결명령을 수용하여 처리하는 절차, 모니터링, 불이행에 대한 처벌 등 구체적인 사항을 법령에 명시해야 한다. 처분동결의 해제 절차를 마련하고, 항구적 처분동결 조치가 취해질 경우 기록관리기준표에 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

한편 동결명령은 증거개시제도와 관련이 있다. 증거개시제도에서의 동결명령(legal hold notice)은 국가기록원이 내리는 동결명령과는 주체와 절차, 조건이 다르지만 시민이나 개인이 동결명령을 요구하는 주체가 될 수 있다는 점에서 평가정책과 관련이 있다(설문원, 이해인 2016). 최근 국내 법조계는 미국에서 시행중인 전자증거개시제도를 민사소송에 도입할 경우 ‘증거의 구조적 편재’를 시정할 수 있다는 점에 주목하고 있다(김정환, 최은정 2015). 행정소송, 공해 환경소송, 의료과오소송, 제조물책임소송, 회사관계 소송 등에서 일반국민이나 소비자, 환자 등은 자신이 증명해야 할 사실에 대한 증거를 입수하기 어렵고, 국가나 지방자치단체, 병원, 기업 등이 증거를 제출하지 않는 한 대체로 패소하게 된다는 것이다(앞글, 11). 증거개시제도가 도입된다면 국가기관 등은 개인과의 소송에서 관련 기록을 모두 개인에게 제공할 의무를 가지게 된다. 이와 관련된 기록은 모두 폐기 동결 대상이 될 것이며, 시민이 ‘동결명령’을 요구하는 주체가 될 수도 있을 것이다.

4. 맺음말

국가의 정책결정과 그 시행에 관한 증거와 정보를 담고 있는 기록은 공공기관의 책임성을 보장하는 중요한 도구이다. 최근 우리는 국정의 주요 기록이 제대로 생산되지 않거나 관리되지 않아서 국민들의 알권리는 물론 공공기관의 신뢰성이 심각하게 훼손된 사례들을 많이 목격할 수 있었다.

현재 공공기관의 주요 업무에 대한 ‘기록부존재’ 현상은 상당히 심각해 보인다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 다각적인 노력이 필요하겠지만 이 연구는 국가차원의 평가정책이 제대로 작동하도록 하는 것이 필요하다는 문제 인식에서 출발하였다. 공공업무에 대한 기록증거를 체계적으로 남기는 데에 가장 기본이 되는 정책이기 때문이다. 특히 날로 급변하는 전자환경에서 업무의 증거를 획득할 수 있는 사전적이고 체계적인 정책이 없다면 ‘공공업무의 철저한 기록화’라는 기록관리계의 오랜 구호는 그야말로 구호로만 남게 될 것이다.

평가는 모든 기록관리업무의 시작이다. 평가제도의 재설계를 위해서는 우선 국가기록원의 적극적인 추진의지가 필요하다. 그러나 공공기관의 직원은 물론 정책결정권을 가진 고위경영진의 지지 없이는 평가제도를 개선하기도 집행하기도 어려울 것이다. 공공기관 운영의 책임성을 높이는 데에, 날로 높아지는 기록에 대한 국민들의 접근권 요구에 부응하는 데에 기록평가가 핵심적인 전략이 될 수 있음을 지속적으로 공직사회에 알리고 설득해야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 국가기록원. 2012. 기록물 평가·폐기 절차 제2부 : 영구기록물관리기관용(v1.1). 대전, 국가기록원.
- 국가기록원. 2014. 기록물 평가·폐기 절차 제1부 : 기록관용 NAK 5-1:2014(v2.2). 대전, 국가기록원.
- 국가기록원. 2016. 속기록 의무생산회의 운영 현황 점검 결과 및 대책 보고. 2016. 6.
- 국가기록원. 2018. 공공기관, 대규모 국책사업 관련 기록관리 부실 확인 : 국가기록원, 2017년 기록관리 실태점검 결과 보고. (2018.1.9. 보도자료)
- 국회사무처. 2010. 제294회 국회(정기회) 국방위원회회의록, 제4호. 서울, 국회사무처, 20-21.
- 김정환, 최은정. 2015. 『효율적인 증거개시·수집을 위한 제도 개선 방안』. 서울: 대법원 사법정책연구원.

- 설문원. 2006. 공공업무의 체계적 기록화를 위한 보유일정표 설계 방안. 『한국문헌정보학회지』, 40(4), 199-219.
- 설문원. 2013a. 기록분류를 위한 정부기능분류체계의 적용 구조 및 운용 분석: 중앙행정기관을 중심으로. 『한국비블리아학회지』, 24(4), 23-51.
- 설문원. 2013b. 단위과제 기반 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. 『한국기록관리학회지』, 13(3), 231-254.
- 설문원. 2017. “국가기록관리기구의 권한과 권위, 그리고 분권화” 『국가 기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회(자료집)』. 국회의원 이재정, 국회의원 홍익표, 알 권리 연구소, 한국기록학회, 한국기록전문가협회 주최. 2017. 2. 16(목)
- 설문원, 이해인. 2016. 전자증거개시상의 위험에 대응한 기업기록정보관리 방안. 『한국 기록관리학회지』, 16(4), 7-30.
- 이승억, 설문원. 2017. 전자기록관리정책의 재설계에 관한 연구. 『기록학연구』, 52, 5-37.
- 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회. 2005. 『국가기록관리혁신 로드맵』, 2005. 7
- 중앙일보. 2017. [세계 속으로] 트럼프 맘대로 트윗 수정·삭제 ... 국가기록물 어찌하오 리까. 『중앙일보』 2017. 2.11.
- 최태현, 김덕수, 하정연. 2015. 전자정부 책임성 구현을 위한 대안적 접근: 맥락적 정의와 공유된 인지모형. 『한국행정학보』, 49(4), 181-206.
- 현문수. 2017. 공공 기록의 처분 동결 제도 도입을 위한 연구. 『기록학연구』, 53, 261-293.
- Cook, T. 2011. ‘We are what we keep: we keep what we are’: Archival appraisal past, present and future. *Journal of the Society of Archivists*, 32(2), 173-189.
- DML Forum Foundation. 2010. Moreq 2010(Modular Requirements for the Records System). Retrieved 2012,11,1, from <http://moreq2010.eu/>.
- Jeurgens, Charles. 2017. Threats of the data-flood. An accountability perspective in the era of ubiquitous computing. In: *Archives in Liquid Times*. Edited by: Frans Smit, Arnoud Glaudemans and Rienk Jonker. Den Haag : Stichting Archiefpublicaties, 196-210.
- JTBC. 2018. [단독] 김태영 “UAE와 비밀 군사협정...파병 안 되면 그때 설명하러”. 『JTBC 뉴스』. 2018. 1. 9.
- NARA. [2017]. General Records Schedule. Retrieved 2017,12,18, from <https://www.archives.gov/records-mgmt/grs.html>.
- NARA. 2000. Disposition of Federal Records: A Records Management Handbook. Retrieved 2017,12,10, from file:///C:/Users/User/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/KP4P0F45/dfr-2000.pdf

- National Archives of Australia, 2003. Appraisal, NAA. Retrieved 2015.1.10. from <http://www.naa.gov.au/recordkeeping/disposal/appraisal/intro.html>
- National Archives of Australia, [2016] The National Archives collecting policy. Retrieved 2016.7.2. from www.naa.gov.au/collection/fact-sheets/fs218.aspx.
- National Archives of Australia, [2018] Information Management Standard, Retrieved 2018.1.2. from <http://www.naa.gov.au/information-management/information-management-standard/index.aspx>
- Shafritz, Jay M., Russell, E. W. & Borick, Christopher P. 2013. *Introducing Public Administration*, 8th ed, Boston : Pearson,
- Smallwood, Robert F. 2014. *Information Governance: Concepts, Strategies and Best Practices*, Hoboken(NJ): Wiley(Wiley CIO series).