

국정과제로서의 디지털플랫폼정부 추진과 대응 방향

공공기록물 관리에 미치게 될 영향을 중심으로

Digital Platform Government Promotion and Response Direction as a National Task
: Focusing on the Impact that Will Have on the Management of Public Records

정상명(Jeong, SangMyung)*

1. 머리말
2. 국정과제로서의 디지털플랫폼정부 추진 경과
 - 1) '디지털플랫폼정부 실현계획'의 수립 및 추진
 - 2) '공공데이터법'과 '데이터기반행정법' 개정 추진과 경과
 - 3) '행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정'의 등장
 - 4) 소결
3. 국가기록원의 정책 추진과 한계
 - 1) '디지털 기록 생산체계 개선 연구'의 검토
 - 2) '기록관리 통합 플랫폼 구축' 추진과 문제점
4. 디지털플랫폼정부에 조응하는 공공기록물법 개정 방향
5. 맺음말

* 경기도군포의왕교육지원청 지방기록연구사(jsm98@korea.kr).

■ 투고일: 2023년 06월 30일 ■ 최초심사일: 2023년 07월 02일 ■ 최종확정일: 2023년 07월 15일.

■ 기록학연구 77, 37-74, 2023, <https://doi.org/10.20923/kjas.2023.77.037>

〈초록〉

윤석열 정부가 집권 2년 차에 접어들면서 120개의 국정과제 중 11번째에 해당하는 ‘디지털플랫폼정부’와 관련된 정책을 강력하게 추진하기 시작하고 있다.

이에 따라 디지털플랫폼정부위원회는 2023년 4월, 대통령에게 ‘디지털플랫폼정부 실현계획’을 수립하여 보고하였고, 디지털플랫폼정부의 추진을 위해 필요한 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」과 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」의 개정안이 2023년 6월에 국회에 제출되었다.

또한 대통령령에 해당하는 「행정효율과 협업 촉진에 관한 규정」은 행정업무 혁신을 효과적으로 추진하고자 제명의 변경까지 포함한 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」으로 개정을 2023년 6월 27일에 완료하였다.

따라서 본 연구는 정부의 국정과제로서 디지털플랫폼정부와 관련된 정책 추진 동향을 살펴보고, 이러한 흐름이 공공기록물 관리에 어떠한 영향을 미치게 될지 논의해 보고자 한다. 나아가 정부의 디지털플랫폼 정부에 조응하기 위해서는 지금의 공공기록물법이 조속히 전부 개정이 되어야 함을 강조하였다.

주제어 : 디지털플랫폼정부, 공공데이터법, 데이터기반행정법, 공공기록물법, 행정혁신규정, 공공기록물 관리

〈Abstract〉

As the Yoon Seok-yeol administration enters its second year in office, it is beginning to vigorously promote policies related to the “digital platform government,” which is the 11th of the 120 national tasks.

Accordingly, the Digital Platform Government Committee established and reported the ‘Digital Platform Government Realization Plan’ to the President in April 2023, and the 「Act on Provision and Use of Public Data」 and 「Data An amendment to the Act on the Vitalization of

Infrastructure Administration” was submitted to the National Assembly in June 2023.

In addition, the 「Regulations on the Promotion of Administrative Efficiency and Collaboration」, which is a Presidential Decree, was revised to 「Regulations on Operation and Innovation of Administrative Affairs」, including the name change, to effectively promote innovation in administrative work, and was completed on June 27, 2023.

Therefore, this study aims to examine the trends of public institutions related to the digital platform government as a government task, and discuss whether the recent trends will affect the management of institutional records. Indications to respond to the government’s digital platform, which is leading the way, it was emphasized that the operation of the current Medical Records Act is strange.

Keywords : Digital Platform Government, Public Data Act, Data-based Administration Act, Public Records Act, Restoration Innovation Regulations, Public Records Management

1. 머리말

2022년 5월에 출범한 윤석열 정부(이하 ‘정부’)가 어느덧 집권 2년 차에 접어들고 있다. 정부는 출범 이후 6가지의 국정 목표를 제시하고, 이를 달성하기 위해 120개에 달하는 국정과제를 설정하였다.¹⁾ 이렇게 방대한 국정과제 중 11번째 국정과제가 바로 ‘디지털플랫폼정부’이다.

정부는 디지털플랫폼정부라는 범정부 차원의 과제를 전담하기 위한 기구를 대통령 직속 위원회의 형태로 설치하기로 하고, 이를 위해 2022년 7월 1일 대통령령으로 「디지털플랫폼정부위원회의 설치 및 운영에 관한

1) 이에 대해서는 대통령실 홈페이지(<https://www.president.go.kr>)의 ‘국정과제’에서 확인할 수 있다.

규정」을 신속하게 제정하였다. 그리고 이에 따라 2개월 뒤인 9월 2일, 대통령 직속 위원회로서 디지털플랫폼정부위원회가 공식 출범하게 된다.

디지털플랫폼정부위원회는 출범한 지 한 달 뒤인 10월 6일에 로드맵 수립에 착수하겠다고 밝혔으며, 12월 15일 2차 전체회의를 거쳐 2023년 4월 14일에 대통령이 직접 참석한 ‘디지털플랫폼정부 실현계획’보고회를 개최하였다.

한편, 정부의 디지털플랫폼정부 구현과 매우 밀접한 핵심 키워드는 바로 ‘공공데이터’라고 할 수 있는데, 공공데이터에 대해서는 행정안전부 소관이자 국무총리 소속의 공공데이터전략위원회가 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」(이하 ‘공공데이터법’)에 따라 범정부 차원의 공공데이터 법제·정책 등을 심의·조정 및 점검·평가할 수 있는 권한을 가지고 있다.

공공데이터전략위원회는 2022년 12월 19일에 위원 등을 새롭게 구성하여 제5기 공공데이터전략위원회가 공식 출범하였는데, 10일 뒤인 12월 29일에 1차 회의가 개최되었고 2023년 4월 10일에는 2차 회의가 열렸다.

이 중 가장 눈여겨봐야 할 안건은, 바로 1차 회의에서 보고된 ‘공공데이터 거버넌스 개편 및 법제도 개선 방안’이다. 행정안전부 소관의 공공데이터법과 함께 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」(이하 ‘데이터기반행정법’)에 대한 개정안이 각각 의원 입법과 정부 입법 형태로 지난 2023년 6월에 국회 제출이 완료되었기 때문이다.

아울러 행정안전부는 2023년 4월부터 개정에 착수했던 「행정효율과 협업 촉진에 관한 규정」에 대해서도, 행정업무 혁신의 근거를 마련하는 한편 행정문서 혁신 등을 반영하여 제명까지 포함한 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」으로의 개정을 불과 2개월만인 2023년 6월 27일에 공포함으로써 신속하게 완료하였다.

이처럼 정부는 집권 2년 차에 접어들면서 주요 국정과제의 하나인 디지털플랫폼정부의 구현을 위해 본격적으로 행정제도 및 공공데이터

와 관련된 구체적인 계획을 수립하여, 주요 법령을 동시다발적으로 개정하는 등 빠르게 추진하기 시작하고 있음을 확인할 수 있다. 이와 같은 법률 개정 추진은 그 내용을 볼 때, 결코 공공기록물 관리와 무관하다고 할 수 없다.

후술하겠지만 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 ‘공공기록물법’)은 혁신 대상으로 분류되고 있는 현행 행정제도의 근간인 결재 절차와 문서 형식 중심의 기록물을 중심으로 보존·관리를 규정하고 있는 동시에, 최근에는 행정정보데이터세트의 기록관리도 담당하고 있음을 고려할 때, 위와 같은 제반 상황의 변화는 당연히 공공기록물법과 그에 따른 업무 추진에도 영향을 미칠 수밖에 없다는 것이다.

그럼에도 현재까지 정부의 디지털플랫폼정부와 직접적으로 관련된 선행연구는 1편에 그치고 있다. 정상명(2022)은 2022년 5월, 윤석열 정부의 출범 후 곧바로 국정과제로 확정된 ‘디지털플랫폼정부’의 추진 경과와 내용을 살펴보고, 특히 행정 프로세스의 재설계나 공공데이터의 연계·공유 등과 관련되어 있음을 고려할 때, 이에 대응하기 위한 공공기록물법의 전부 개정이 필요하다는 점을 제안하였다. 그러나 공공기록물법에 대한 구체적인 방안까지 논의되지 못한 아쉬움이 있다.

디지털플랫폼정부와 직접적으로 관련된 연구는 아니지만, 정부의 정책 추진과 관련하여 공공기록물법의 개정을 논의한 연구까지 범주를 확장하면, 지난 문재인 정부 시절 행정안전부 정보자원보존기획단을 중심으로 정보자원의 보존을 포함해 「전자정부법」의 전부 개정이 추진되었던 시기에, 공공기록물법과 정책 등의 변경·대응이 필요하다고 강조한 설문원(2020)의 연구²⁾와 우지원(2020)의 연구³⁾가 본 연구와 같은 문

2) 설문원 (2020), 디지털 전환 시대의 공공기록정책 : 기록자산으로서의 정보의 관리, 기록학연구, Vol.0 No. 63

3) 우지원 (2020) 4차 산업혁명 시대 기록관리 패러다임 전환방안 연구, 기록과 정보·문화 연구, Vol,- No.11

제의식을 보여주고 있다고 할 수 있다.

그러나 현 정부의 디지털플랫폼정부를 위한 법령 개정 및 행정제도의 혁신 추진은 2020년 전자정부법의 전부 개정이 진행되었던 당시의 상황에 비해 훨씬 광범위하고 빠르다.⁴⁾ 따라서 본고에서는 디지털플랫폼정부 구현을 위해 정부가 수립한 계획과 관련 법령의 개정 경과를 구체적으로 분석하는 한편, 이러한 정책 추진이 공공기록물법과 업무에 어떠한 파급을 미치게 될지 논의하고자 한다. 아울러 디지털플랫폼정부의 추진과 맞물려 공공기록물 관리가 효과적으로 조율하기 위해서는, 결국 현행 공공기록물법의 조속한 전부 개정 추진이 되어야 함을 강조하였다.

2. 국정과제로서의 디지털플랫폼정부 추진 경과

1) ‘디지털플랫폼정부 실현계획’의 수립 및 추진

앞서 언급한 바와 같이 2023년 4월에 디지털플랫폼정부위원회는 ‘디지털플랫폼정부 실현계획’(이하 ‘실현계획’)⁵⁾을 의결하고 이를 대통령에게 보고하였다. 83페이지에 달하는 장문의 실현계획에서는 디지털플랫폼정부 실현을 위한 중점 추진과제로 크게 4가지를 제시하였는데, 이중 가장 먼저 언급되는 사항이 바로 ‘디지털을 기본으로 행정체계 전반

4) 전자정부법 개정 추진 당시에는 행정안전부가 개별적으로 추진했던 사안에 불과하였다면, 현재는 정부의 국정과제 실현이라는 대명제에 따라 범정부 차원의 논의·검토를 거쳐 대통령에게까지 보고된 사안으로, 위로부터 추진되고 있다는 점에서 그 성격이 명확히 다르다.

5) 대통령에게 보고된 ‘디지털플랫폼정부 실현계획’은 디지털플랫폼정부위원회 홈페이지의 정책자료(<https://dpg.go.kr/DPG/contents/DPG03020000.do>)에서 전문을 확인할 수 있다.

혁신(Digital by Design)'이다.

여기서는 다음과 같이 현행 행정제도가 갖고 있는 문제점에 대해 진단을 내리고 있다.

□ 그간의 정보화는 행정에 디지털 기술을 적극 도입하였으나, 제도·절차*를 그대로 유지하여, 디지털화로 인한 정부 업무 생산성 혁신 및 국민 편의 증대**에 한계

* 방문신청, 첨부서류 첨부, 우편고지, 종이문서 보관 등

** 방문신청, 불필요한 첨부서류 요구 등으로 행정기관 방문에 따른 시간 낭비(Time-Tax) 야기

□ 개별법령에 의한 제도·절차들이 아날로그 방식을 기본*으로 하고 있어, 「전자정부법」** 등 디지털 추진 법령에도 불구하고 현장에서는 아날로그 행정 지속

* 개별법령에 의한 법정민원(5,964종, 23년2월)은 모두 방문 신청이 기본, 온라인 신청은 선택

** (예시 : 「전자정부법」 제7조) 관계 법령에서 종이문서로 신청 등을 하도록 규정하는 경우에도 전자문서로 신청 등을 하게 할 수 있다. (디지털플랫폼정부위원회, 2023, 6-8)

따라서 이러한 현행 행정제도의 문제점을 해결하기 위해 다음과 같은 대안을 제안하고 있다.

□ 행정제도·절차에 디지털 기본원칙 적용

○ 모든 행정제도를 디지털 기본, 보완적 아날로그로 전환 근거 마련 (「디지털플랫폼정부특별법」 등)

- 방문·종이문서·수작업 행정체계를 온라인·데이터·자동화로 전환

- 개별법령 제·개정 시, 디지털 기본원칙 부합하도록 의무화

- 전자문서 등이 모든 법령상의 서류·문서와 동일한 효력 갖도록 개선

□ 종이 없는 행정

○ 종이문서 원본 보관에 대해 전자문서만으로도 갈음하여 보관할 수 있도록 기본원칙 규정 마련(「전자문서법」 개정)

- 이 원칙에 부합하도록 원본 요구하는 개별법령(332개) 일괄 정비

※ 현재 개별법령 중 ‘서면’을 요구하는 경우 전자문서법에 따라 전자문서로 대체 가능하나, ‘원본’을 요구하는 경우에는 전자문서로 대체 불가능한 상황

- 연구 현장 등에서 감사에 대비하여 종이문서를 보관하는 관행을 탈피하기 위해, 감사 시 관계 법령에 따라 전자적으로 보관, 제출할 수 있는 증명자료는 전자적 형태로 제출

□ AI가 읽는 문서

○ 사람을 위한 문서 관리에서 벗어나 문서의 생성, 보관, 공개를 ‘사람과 인공지능’이 모두 읽을 수 있는 형태로 전환

- 국민에게 공개하는 주요 문서에 대해 생성 단계부터 인공지능이 읽을 수 있는 방식으로 저장·공개(23~)

※ 문서저장 형식은 실증(23)을 거쳐 효율성이 높은 방식을 채택

- 과거에 생산된 아날로그 기록(종이, 시청각 등)을 AI가 읽을 수 있는 형태로 전환하여 초거대 AI 학습용으로 활용

○ 모양·형식에 치중하는 공무원의 보고서 작성 문화 혁신

- 개방형 문서작성 가이드를 배포하여 데이터 활용에 최적화된 방식으로 작성·개방

- 상급자부터 내용 중심의 보고서 요구의지 선언, 전 공무원 문서혁신 교육(문서서식 표준 등) 이수 의무화 등 (디지털플랫폼정부위원회, 2023, 6-9)

보통 행정기관에서 수립되는 계획 중 먼저 언급이 될수록, 그만큼 계획 내에서의 비중이나 중요성이 가장 높다고 해석하는 것이 일반적이

다. 하물며 위 실현계획은 행정부의 수반인 대통령에게 직접 보고되었다는 점을 고려할 때, 현재의 행정제도에 대한 문제점을 지적으로 시작한다는 것은 그만큼 디지털플랫폼정부 구현을 위해서는 반드시 선결해야 할 핵심 과제로 판단하고 있다고 해석된다.

이처럼 정부는 현행 행정제도를 '아날로그 기반의 행정체계'로 규정함으로써 '디지털'과는 거리가 먼 낡은 제도임을 분명히 하고 있으며, 이를 해결하기 위해 다음과 같은 방안을 제시하였다.

첫째, '행정제도 · 절차에 디지털 기본원칙 적용'을 선언하였다. 이는 모든 행정제도에 '디지털 기본, 보완적 아날로그'로 전환을 하겠다는 것으로, 이를 위해 먼저 (가칭) 「디지털플랫폼정부특별법」과 같은 특별법 제정을 추진⁶⁾하겠다고 밝혔다. 그리고 특별법에 따라 아날로그 방식의 행정체계를 온라인 · 데이터 · 자동화로 전환하고, 각종 개별법령 제 · 개정 시 이와 같은 디지털 기본원칙에 부합하도록 의무를 부여하겠다고 선 것이다.

둘째, '종이 없는 행정'을 구현하기 위해서는 「전자문서 및 전자거래 기본법」(이하 '전자문서법')을 개정하여, 종이 원본 보관을 전자문서만으로도 갈음하여 보관할 수 있도록 하겠다는 방안을 제시하였다. 이는 새로운 내용은 아니다.⁷⁾ 그러나 기존과 명백히 차별화되는 사항이 있는데, 과거처럼 단지 전자문서법의 효력 규정만을 개정하는 것이 아닌 원본을 요구하는 개별법령⁸⁾에 대해서도 일괄 정비를 병행하겠다고 선

6) 법제처가 운영하는 정부입법지원센터(<https://www.lawmaking.go.kr/lmSts/govLmPln>)의 2023년 정부입법계획을 살펴보면, 과학기술정보통신부를 소관 부처로 하는 (가칭) 「민관 협력 디지털플랫폼정부 특별법」의 제정 계획이 있음을 확인할 수 있다.

7) 2020년 6월 9일 전자문서법은 최근 정보통신 기술의 발달에 따라 종이문서 대신 전자문서를 적극적으로 활용할 수 있도록 하기 위하여 전자문서의 법적 효력 및 전자문서를 서면으로 볼 수 있는 요건을 명확히 하기 위해 기존의 '전자문서는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 전자적 형태로 되어 있다는 이유로 문서로서의 효력이 부인되지 아니한다.'라는 조문을 '전자문서는 전자적 형태로 되어 있다는 이유만으로 법적 효력이 부인되지 아니한다.'로 개정한 바 있다.

언했다는 점이다.

즉, 전자문서법에서 전자문서에 대한 법적 효력을 강화하더라도, 종이 원본을 요구하는 개별법령에 대해서는 일반법에 그치게 되므로, 결과적으로 법률간 경합 상태가 발생할 때 우위를 점할 수 없는 한계가 발생하는 근본적인 문제를 가지고 있었다. 그러나 전자문서법에 따른 전자문서의 법적 효력을 특별법 수준으로 강화하는 동시에 개별법령에서의 원본 규정까지 전자문서법의 규정에 부합하도록 일괄 정비하게 된다면, 전자문서법과 개별법령 간의 법적 정합성이 일치하게 됨으로써 종이 원본을 전자문서가 완벽하게 대체할 수 있게 되는 것이다.

또 하나 핵심적인 사항은 전자문서법의 개정을 통해, 기존의 종이 원본 보관에 대해서도 전자문서만으로 갈음해 보관할 수 있도록 하겠다고 밝힌 부분이다. 이는 현재까지 종이 원본만이 가지고 있는 유일본으로서의 원본성을, 전자문서에 포함되는 전자화문서⁹⁾에 대해서도 법률로써 동등하게 부여하겠다는 것으로 해석할 수 있다. 동시에 종이 원본과 이를 신뢰할 수 있는 절차를 거쳐 전자적으로 변환한 전자화문서 간의 법적 효력 차별로 인한 오랜 기간의 논란¹⁰⁾에 마침표를 찍겠다는

-
- 8) 정부는 종이 원본을 요구하는 개별법령을 332개로 파악하고 있으며, 서면을 요구할 경우에는 전자문서법에 따른 전자문서로 대체가 가능하나, 원본을 요구하는 경우에는 전자문서로 대체가 불가능한 상황이라고 분석하고 있다(디지털플랫폼정부위원회, 2023, 8).
- 9) 전자문서법 제5조에 따르면 전자화문서에 대해 ‘종이문서나 그 밖에 전자적 형태로 작성되지 아니한 문서(이하 “전자화대상문서”라 한다)를 정보처리시스템이 처리할 수 있는 형태로 변환한 전자문서(이하 “전자화문서”라 한다)’로 정의하고 있다.
- 10) 현재 대부분의 종이 원본은 개별법령에 의해 생산되는 경우가 일반적이는데, 전자문서법에서의 종이 원본에 대한 전자화문서 관련 규정에서도 개별법령을 우선하는 예외를 둬으로써, 결과적으로 종이 원본과 전자화문서 간의 법적 효력의 동일성을 명확히 규정하지 못하고 있다. 이리다 보니 각종 소송 등에서 개별법령에 근거한 종이 원본을 둘러싸고 ‘문서의 진정성립’에 다툼이 발생하게 될 경우, 법원에서는 종이 원본에만 존재하는 서명의 필적감정이나 날인의 인영 감정 등을 통해 진정성립을 입증하도록 요구하고 있다. 따라서 이 경우 종이 원본이 아닌 전자화문서만으로는 진정성립을 입증하기란 매우 어렵게 되고, 자연스럽게 전자화문서에 대한 법적 효력이 배척되고 있는 것이 지금의 현실이다. 종이 원본을 신뢰할 수 있는

뜻으로, 종이 원본 관리에 커다란 지각 변동을 일으킬만한 중대한 내용이 아닐 수 없다.

따라서 정부 계획대로 전자문서법의 개정을 통해 특별법 수준으로의 전자화문서를 포함한 전자문서의 원본성을 명확히 부여하는 한편 개별 법령에서의 종이 원본을 전자문서로 대체하도록 일괄 개정이 된다면, 사실상 공공영역에서는 종이 원본이 완전히 퇴출이 되는 것이나 다름 없게 된다.

업무와 관련하여 종이 원본을 반드시 생산·접수할 법적 근거가 완전히 사라질뿐더러, 설령 보완적인 절차로 생산·접수하게 되더라도 전자문서법 등의 개정 에 따라 신뢰할 수 있는 절차를 거쳐 전자화문서로 변환하여 등록·관리한다면, 그 시점 이후부터 종이 원본을 굳이 별도로 보존·관리해야 할 이유가 사라지게 된다는 것이다.¹¹⁾

셋째, ‘AI가 읽는 문서’는 2021년부터 행정안전부가 직접 추진 중인 ‘전자문서의 데이터화’와 관련된 정책으로, 지난 2022년 7월부터 공정위·국민권익위·개인정보위의 주요 결정문이 데이터로 제공되고 있는 사항이다(행정안전부, 2022). 그 밖에도 정부는 앞으로 중앙부처의 온-나라 시스템(이하 ‘온-나라’) 전자문서(250만건), 각종 보도자료(35만건), 전문자료(10만건), 각종 법령 및 유권해석(33만건) 등도 AI 학습용 데이터로 변환·제공하겠다는 계획을 제시하고 있다(디지털플랫폼정부위원회, 2023, 57). 후술하겠지만, 이러한 정책을 뒷받침하기 위해 행정안전부는 최근 행정효율규정에 대해서도 제명을 포함해 큰 폭의 개정을 완료하기도 하였다.

이처럼 디지털플랫폼정부위원회가 수립하여 대통령에게 보고한 실

절차에 따라 전자적으로 변환한 전자화문서가 있더라도, 종이 원본은 그대로 보존할 수밖에 없는 가장 핵심적인 이유이기도 하다.

11) 이렇게 되면 종이 원본에 대해 지금과 같이 공공기록물법에 의해서만 폐기할 수 있도록 강제한 절차를 계속 고수하기란 쉽지 않을 것으로 판단된다.

행계획의 추진 방향은 매우 분명하다. 데이터를 중심으로 하는 새로운 디지털 행정제도가 곧 디지털플랫폼정부라는 것이다. 그러므로 이를 구현하기 위해서는 결국 기존의 종이에 기반한 아날로그 방식의 행정제도의 전방위적인 타파는 필연적이라고 할 수 있다.

2) ‘공공데이터법’ 및 ‘데이터기반행정법’ 개정 추진과 경과

한편, 디지털플랫폼정부위원회와 공공데이터를 둘러싸고 정책적으로 밀접한 관계를 형성할 수밖에 없는 행정안전부 소관의 국무총리 소속 공공데이터전략위원회도 2022년 12월 29일, 제5기 공공데이터전략위원회를 새롭게 구성하여 출범하게 된다.

같은 날 진행된 1차 회의에서 논의된 안건 중 하나가 바로 ‘공공데이터 거버넌스 개편 및 법제도 개선 방안’인데, 이를 담당하는 주무 부처인 행정안전부는 ‘범정부 데이터 공유·협업 기반 조성’과 ‘모든 데이터가 연결되도록 데이터 공유 체계 재정비’가 필요함을 강조하였다. 아울러 이를 위해 행정안전부 소관 법률인 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」(이하 ‘공공데이터법’)과 「데이터기반행정 활성화에 관한 법률」(이하 ‘데이터기반행정법’)을 모두 개정하겠다고 밝혔다(공공데이터전략위원회, 2022).

따라서 공공데이터법과 데이터기반행정법, 두 법률이 비슷한 시기인 2023년 6월에 서로 다른 입법 방식¹²⁾으로 국회에 제출된 것은 우연이 아니며, 이미 국무총리 소속의 공공데이터전략위원회와 대통령 직속 디지털플랫폼정부위원회의 심의를 거쳐 대통령에게까지 정식 보고가 된 사항이라는 점에서, 범정부 차원의 검토·논의를 거쳐 도출된 결과물임과 동시에 정부의 국정과제 실현이라는 거시적인 목표에 의한 계

12) 공공데이터법은 의원 입법 형태로 2023년 6월 7일에 국회에 제출되었으며, 데이터기반행정법은 정부 입법 형태로 2023년 6월 23일에 국회에 제출되었다.

획된 절차로 보는 것이 타당하다.

먼저 공공데이터법의 이번 개정의 추진은 디지털플랫폼정부라는 국정과제와 관련된 것임을 주요 개정 사유에서 명확하게 밝히고 있다. 그러므로 개정안의 국회 통과를 위해 정부 차원의 힘이 실리게 될 것임은 예측하기 어렵지 않다.

〈표 1〉 현행 공공데이터법과 공공데이터법 개정안의 비교

구분	현행 공공데이터법	공공데이터법 개정안
목적	공공데이터 이용·활용	공공데이터 관리(제1조)
보존	없음	신설(제2조, 제28조의2)
이관	없음	신설(제28조의2)

공공데이터법 개정안에서의 가장 큰 변화는 공공데이터의 관리를 법률 목적에 명시하여 데이터 생애주기에 따른 관리임을 분명히 하고¹³⁾, 그에 따른 공공데이터의 보존과 공공데이터의 이관이라는 기존에 없는 조항이 신설되었다는 점이다. 이를 위해 법률 제명도 기존의 공공데이터 활용·제공이 아닌 공공데이터법으로 변경하는 한편, 개정안 제2조와 제28조의2 등 신설 조항을 통해 공공데이터를 생애주기에 따른 보존은 물론 이관까지 이 법률에 따라 관리하도록 규정하였다.

〈표 2〉 공공데이터법 개정안 제2조 및 제28조의2)

조항	내용
제2조 (정의)	3의2. “공공데이터의 관리”란 공공데이터의 생성, 취득, 저장, 가공, 보존하는 것 등을 말한다.

13) 국회에 제출된 공공데이터 개정안(의안번호 22518)의 주요 내용에 따르면 ‘법률의 목적에 공공데이터의 관리에 관한 사항을 규정하여, 공공데이터 생애주기 전반을 아우르는 법률임을 명확하게 함(안 제1조).’이라고 설명하고 있다.

조항	내용
제28조의2 (제공대상 공공데이터의 이관)	<p>① 공공기관의 장은 정보시스템의 폐지 등으로 공공데이터포털에 연계·제공하는 공공데이터를 계속 관리할 수 없는 경우 그 사유와 해당 공공데이터의 내역을 지체 없이 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 통보를 받은 행정안전부장관은 해당 공공데이터를 계속 제공할 필요가 있는 경우 공공데이터의 관리를 활용지원센터로 이관하도록 요청할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관은 공공데이터의 보존과 이관에 필요한 조치를 할 수 있다.</p> <p>③ 그 밖에 공공데이터의 보존과 이관에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

이 중 공공기록물법에 직접적으로 영향을 미치게 될 내용으로는 개정안 제28조의2라고 할 수 있는데, 여기에 공공데이터의 보존과 이관에 대한 구체적인 조건과 절차를 명시하고 있기 때문이다. 개정안에서는 공공기관에서의 모든 공공데이터는 기본적으로 공공데이터포털¹⁴⁾을 통해 연계·제공, 즉 개방해야 하는 대상으로 규정¹⁵⁾되고 있다. 다만 이러한 개방이 불가능한 상황에 도래하게 되면, 해당 공공데이터의 관리권을 위 조항에 따라 행정안전부 공공데이터활용지원센터로 이관·보존할 수 있도록 규정하였다.

따라서 개정안대로라면 공공기록물법 시행령에 따른 행정정보데이터세트의 기록관리 절차를 우선 적용해지는 것은, 사실상 불가능해질 것으로 판단된다. 법제처에 따르면 하나의 업무에 대해 관련 법률 간의 내용이 상이하거나 충돌하게 될 경우, ‘일반법에 대한 특별법 우선의 원칙’¹⁶⁾ 및 ‘구법에 대한 신법 우선의 원칙’¹⁷⁾에 따라 처리해야 한다고

14) 공공데이터포털(data.go.kr)은 현행 공공데이터법에 따라 운영되는 사이트로 공공데이터 제공을 주목적으로 하고 있다.

15) 공공데이터법 개정안 제3조(기본원칙) ① 공공기관은 보유·관리하는 모든 공공데이터를 누구든지 적시에 편리하게 이용할 수 있도록 노력하여야 하며, 이용권의 보편적 확대를 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

16) 특별법 우선의 원칙은 동등한 법형식 사이에서 어떤 법령이 규정하고 있는 일반적인 사항과 다른 특정의 경우를 한정하거나 특정의 사람 또는 지역을 한정하여

설명하고 있다. 이에 따라 공공데이터법 개정안은 공공데이터의 보존을 포함한 생애주기를 총괄하여 공공데이터를 관리하는 법률임이 명확해지므로 ‘법령 소관사항의 원칙’¹⁸⁾에서도 공공기록물법에 대해 우위를 갖게 될 뿐만 아니라, 상대적으로 구법에 해당하는 공공기록물법을 우선 적용하는 것은 불가능하게 된다는 것이다.

또한 공공데이터법이 국회를 통과하여 개정이 확정되면, 구체적인 공공데이터 보존과 이관 절차가 시행령 등 하위 법령으로 새롭게 마련되어야 한다. 그러므로 공공기록물법의 행정정보데이터세트 기록관리를 준수하지 않더라도 공공데이터법에 따라 ‘데이터의 보존’이라는 같은 목적의 달성이 가능해진다는 점에서, 공공기록물법의 행정정보데이터세트 기록관리는 사실상 유명무실하게 될 것임은 분명하다.

공공데이터법 개정안에서 하나 더 주목해야 할 부분이라면, 개정안이 공공데이터에 대해 생애주기에 따라 보존·이관까지 포함한 모든 단계를 직접 관리하도록 규정함으로써, 더는 공공기록물법만이 공공영역에서의 매체 또는 정보 등을 대상으로 생애주기에 따라 보존·관리하는 유일무이한 법률이 아님을 대내외적으로 공식화하였다는 점이다. 이처럼 공공기록물법과 유사한 법체계가 공공데이터를 중심으로 독립적·개별적 법적 절차를 형성하고 있다는 것은, 개정 여부를 떠나 그 자체만으로 이미 공공기록물 관리가 1999년 공공기록물법 제정 이후 가장 큰 법적·행정적 변곡점에 직면하고 있다는 강력한 반증이기도 하다.

적용하는 법령이 있는 경우에 이 두 개의 법령은 일반법과 특별법의 관계에 있다고 하고, 이 경우에는 특별법이 일반법에 우선한다는 것으로서 신법 우선의 원칙의 예외가 된다(법제처, 2009, 21).

- 17) 신법 우선의 원칙은 형식적 효력을 동등하게 하는 같은 종류의 법형식 사이에 법령 내용이 상호 모순·저촉하는 경우에는 시간적으로 나중에 제정된 것이 먼저 제정된 것보다 우선하는 효력을 가진다는 것이다(법제처, 2009, 20).
- 18) 법령 소관사항의 원칙은 법령 상호간의 모순·저촉을 피하기 위하여 법령은 법령의 종류마다 각각의 법령에 따른 담당분야, 즉 소관사항이라는 것을 정하고 서로 그 분야를 지키게 하여 다른 법령의 분야에 관여하지 않도록 함으로써 처음부터 충돌이 일어나지 않도록 하는 원칙이다(법제처, 2009, 16).

한편 데이터기반행정법은 정부 입법 절차를 거쳐 6월 23일에 국회에 제출되었다. 데이터기반행정법의 주요 개정 사유에서도 디지털플랫폼 정부 구현이라는 목적에 따라 개정이 추진되었음을 확인할 수 있다. 이 개정안에서의 핵심 사항은 공유데이터의 개념 신설¹⁹⁾이라고 할 수 있는데, 이를 통해 기관 간 공유·제공을 통해 연계되는 모든 공유데이터의 공유 및 제공 등에 관해서는 데이터기반행정법을 우선적으로 적용²⁰⁾받도록 함으로써, 공유데이터의 공유·제공에 대해서는 특별법과 같은 법적 지위를 갖게 되었다.

데이터기반행정법이 개정되면 수많은 공공기관이 업무와 관련하여 제각기 운영하는 17,090개²¹⁾의 정보시스템과 이를 통해 생성되는 다양한 데이터는, 기본적으로 각 기관 간 공유·제공해야 하는 의무가 부여되고 공유·연계가 된 데이터는 공유데이터로서 다른 법률보다도 데이터기반행정법을 우선 적용받게 된다.

이렇게 될 경우, 행정혁신규정에 근거한 전자문서생산시스템인 온나라 등 전자문서생산시스템과 이를 공공기록물법에 따라 보존하기 위한 기록관리시스템도, 결과적으로 각기 다른 법적·행정적 목적을 가진 이종의 정보시스템이 연결되어 있다고 해석해도 전혀 이상하지 않다. 한편으로는 정보공개법에 따른 원문정보공개시스템이라는 또 다른 정보시스템과도 연계가 되어 있으므로, 공공기록물법의 기록관리시스템이란 데이터기반행정법 개정안에서 정의하는 바와 같이 일종의 공유데이터를 지닌 수많은 정보시스템 중 하나에 불과하게 된다.

문제는 이와 같은 상황 자체가 기록관리시스템을 통해 모든 유형의

19) 데이터기반행정법 개정안 제2조(정의) 1의2. “공유데이터”란 공공기관이 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 데이터를 다른 공공기관과 연계하여 활용할 수 있도록 전자적 방법으로 처리·가공한 데이터를 말한다.

20) 데이터기반행정법 제4조 제1항 (중략) 다만, 제3장의 공공기관 간 데이터의 공유 및 제공 등에 관하여 이 법과 다른 법률이 경합하는 때에는 이 법을 우선 적용한다.

21) 법정부 EA(<https://www.geap.go.kr/real/>)에 따르면 2022년 기준으로 정보시스템 수는 17,090에 달한다.

공공기록물을 안전하게 보존하고 효율적으로 활용할 수 있도록 하겠다는, 공공기록물법의 목적과 취지가 자연스럽게 무력화되는 부정적인 결과로 다시 이어지게 된다는 점이다.

3) '행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정'의 등장

공공데이터법과 데이터기반행정법 개정안의 국회 제출과 함께 온나라 등 전자문서생산시스템 및 전자문서의 효력 등에 대한 법적 근거를 제공하는 대통령령인 행정효율규정에 대해서도, 제명 변경 등을 포함한 개정 절차가 진행되어 지난 6월 28일에 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」(이하 '행정혁신규정'²²⁾)이라는 새로운 제명으로 공포되었다.

공공기록물법이 종이 등 문서 형식의 기록물 보존·활용에 대한 법률이라면, 행정혁신규정은 문서의 생산에 필요한 각종 절차 등을 규정하는 대통령령으로써, 공공기록물법이 행정혁신규정의 전신에 해당하는 사무관리규정에서 출발했다는 점에서 두 법령은 상호보완적인 관계라고 할 수 있다. 그럼에도 이번에 개정된 행정혁신규정을 살펴보면, 기존과 같은 상호보완적 관계가 더 이상 유지되지 않을 수도 있다는 가능성을 배제하기 어렵다.

가. 행정문서 혁신의 추진 근거 마련(제3조제2호의2 신설 및 제5조제2항 신설)

- 1) 개방형 문서 형식을 기술의 표준과 규격이 공개되어 있고, 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」에 따른 기계 판독이 가능한 형태의 전자문서 형식으로 정의함.

22) 기존의 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」의 약칭을 '행정효율규정'이라고 하였다면, 새로운 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」은 행정업무 운영보다 혁신에 훨씬 높은 비중을 두어 제명 및 내용 등이 개정되었음을 고려하여, 본고에서는 '행정혁신규정'으로 약칭하고자 한다.

- 2) 행정기관의 장은 문서를 작성하는 경우 개방형 문서 형식으로 문서요지와 키워드를 포함하도록 하고, 국민에게 문서를 다양한 형식으로 제공하도록 하며, 국민이 다양한 장치에서 문서에 접근할 수 있도록 하는 등 문서 처리의 기본원칙을 정함.(행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정, 대통령령 제 33575호, 주요 개정 내용)

행정혁신규정의 주요 개정 내용을 살펴보면, 행정문서와 행정업무의 혁신 등에 필요한 근거를 마련하는 것임을 명시하여 역시 디지털플랫폼 정부라는 국정과제의 기조에 철저히 따르고 있음을 확인할 수 있다. 이중 행정문서 혁신과 관련된 내용으로는 전자문서를 데이터로 활용할 수 있도록 개방형 문서 형식을 새롭게 정의하는 한편, 다양한 형식에서의 제공 및 다양한 장치에서 접근할 수 있도록 노력해야 함을 명시하였다. 이로써 2021년을 전후하여 행정안전부를 중심으로 꾸준히 추진되었던 ‘전자문서의 데이터화’는 명실상부하게 법적 근거를 확보하게 되었다.

그렇다면 앞으로 온-나라 등 전자문서생산시스템의 전자문서에 대해서도 데이터화를 위한 기능 개선 등이 빠르게 추진될 것이다. 앞서 언급하였듯이 행정안전부는 온-나라의 전자문서 230만 건에 대해 AI가 학습할 수 있는 데이터로 활용하겠다는 계획을 밝힌 바 있다. 따라서 이제 행정혁신규정에 따라 개방형 포맷으로 온-나라에서 작성된 전자문서는, 문서의 형식을 지녔지만 동시에 공공데이터법의 공공데이터·데이터기반행정법에서의 공유데이터로 정의해도 전혀 이상하지 않게 된다. 따라서 온-나라 등의 전자문서는 앞으로 공공기록물법만이 아닌 공공데이터법 또는 데이터기반행정법의 적용도 동시에 받게 될 가능성이 매우 높아지게 되었다고 볼 수 있다. 상황에 따라서는 공공기록물법보다도 데이터 관련 법률이 우선 적용되는 경우도 배제할 수 없게 될 것이다.

그리고 행정혁신규정을 근거로 행정업무에 대한 혁신을 적극적으로

추진하도록 명시함으로써, ‘아날로그 방식에 의한 행정제도’라고 혹평을 받은 지금의 행정제도 전반에 대해서도 적잖은 수준의 변화를 가져오게 될 것으로 예상할 수 있다.

4) 소결

디지털플랫폼정부의 주관 부처 중 하나는 바로 행정안전부다. 행정안전부는 국정과제의 기초에 부합하고자 소관 법률인 공공데이터법과 데이터기반행정법의 개정안을 국회에 제출하였고, 대통령령에 해당하는 행정혁신규정은 입법예고 후 불과 2개월 만에 개정을 완료하였다.

그렇다면 국가기록원과 공공기록물법은 디지털플랫폼정부와 관련하여 어떠한 대응 방안을 가지고 있는가. 2007년 전부 개정 이후에도 여전히 공공기록물법은 종이 원본과 문서에 기반한 기록물 보존·관리 체계에서 전혀 벗어나지 못하고 있다는 점에 대해서는, 수년 전부터 공공기록물과 관련된 법제 연구에서 공통적으로 지적받고 있는 부분²³⁾이다. 즉, 정부의 디지털플랫폼정부가 시간이 지남에 따라 체계적이고 구체화 될수록, 공공기록물법은 공개적으로 해체와 재구성이 필요하다고 거론되고 있는 아날로그 방식의 행정제도에 매몰되어 생명력을 잃어버린 낡은 법률 중 하나에 불과하게 될 것이다.

공공데이터법이나 데이터기반행정법의 개정 추진 외에도, 디지털플랫폼정부의 한 축을 담당하는 과학기술정보통신부 소관의 디지털플랫폼정부특별법 제정이나 전자문서법의 개정 추진²⁴⁾ 등도 이미 공식적으

23) 현문수(2017)는 공공기록물법 개정의 4대 과제로서 ‘2세대 전자기록관리체제로의 전환’을 언급했고, 설문원(2020)은 디지털 전환에 대응하기 위해 ‘정보관리로의 확장’을 제시한 바 있다. 한국법제연구원(2017)은 국가기록원의 정책연구를 수행하면서 ‘전자기록관리에는 능동적 대응’이 필요하다는 별도의 ‘기록물 진흥법 체계 도입’을 제안했다.

24) 이를 위해 한국인터넷진흥원은 지난 2023년 5월 「전자문서 전면 도입을 위한 원본 대체방안 분석」이라는 정책연구를 진행하고 있다.

로 예고되었다. 따라서 이러한 계획이 단계적으로 실현된다면 종이 원본은 전자화문서의 원본성 부여에 따른 장기 보존·관리가 불필요하게 될 것이며, 전자문서는 문서임에도 행정혁신규정과 데이터 관련 법령에 의해 공공데이터 또는 공유데이터로 생성·공유·활용에 이어 보존까지도 독립적으로 관리된다고 해도 놀라운 일이 아니다.

특히 행정혁신규정은 공공기록물법의 전신이자 공공기록물 보존·활용의 전 단계인 종이·전자문서의 생산에 대해 유일하게 규정하는 법령에 해당하는데도, 행정문서 혁신을 비롯한 개정 내용 중 공공기록물법의 보존·활용까지 고민했다고 평가할 수 있는 내용은 없다. 바로 이러한 점이 앞으로 기존의 행정제도와 관련된 법률 또는 제도는 디지털 플랫폼정부를 중심으로 얼마든지 새롭게 재편될 수 있음을 보여주는 일종의 징후라고 할 수 있다.

그럼에도 이와 같은 중대한 변화에 공공기록물법이 제대로 조응하지 못한다면, 앞으로 무엇을 기록물로 정의하여 보존·활용하자고 할 것이며 어떻게 기록관리의 법률과 제도의 필요성을 제시하여 영속할 수 있을 것인가.

디지털플랫폼정부를 둘러싼 범정부 차원의 법적·제도적 정책 추진이 공공기록물법에 따른 기록관리 업무에 미치게 될 파급에 관심을 가지고, 이러한 변화에 적절히 대응할 방안을 조속히 도출해야 할 필요가 바로 여기에 있다고 할 것이다.

3. 국가기록원의 정책 추진과 한계

1) '디지털 기록 생산체계 개선 연구'의 검토

국가기록원도 정부의 디지털플랫폼정부에 나름대로 조응해보고자 노

력하지 않은 건 아닌 것으로 보인다. 국가기록원은 지난 2022년 4월부터 11월까지 「디지털 속성에 부합하는 디지털 기록 생산체계 개선 연구」(이하 ‘정책연구’)를 진행했다.

정책연구에 대한 최종보고서를 살펴보면, 행정정보 데이터세트, 웹 기록물, 이메일 등 다양한 디지털 기록의 기록화를 위해서는 공공기록물법의 개정뿐만 아니라, 기록물 생산·등록 단계를 규정하고 있는 (舊)행정효율규정²⁵⁾의 필요함을 언급하고 있다.

이 중 (舊)행정효율규정의 개정과 관련된 내용을 조금 더 자세히 살펴보면, 행정정보데이터세트, SNS 및 웹기록물²⁶⁾, 이메일²⁷⁾ 등 다양한 디지털 기록의 기록화를 위해, 이를 전자기록생산시스템 또는 기록관리시스템에 등록하는 순간 문서의 결재와 동등한 법적 효력을 부여하고, 문서관리카드의 폐지와 기안문의 기계가독형 문서 서식 도입을 제

-
- 25) 본고를 작성하는 시점에는 앞서 언급한 바와 같이 기존의 행정효율규정이 ‘행정혁신규정’으로 개정되었기에 국가기록원 정책연구에서 다루진 규정은 ‘(舊)행정효율규정’으로 지칭한다.
 - 26) 웹기록이라고 한다면 일반적으로 홈페이지를 의미하는 것으로 볼 수 있는데, 공공기관 홈페이지에는 온·나라 등 결재 절차를 거쳐 공개가 가능한 업무 정보들만 탑재되는 것이 일반적이다. 홈페이지에서 업무 정보가 직접 생성되는 경우는 공공기관의 업무 절차를 고려할 때 사실상 0에 수렴한다. 따라서 이를 별도로 보존해야 할 실익이 크지 않다. 다만 과거의 홈페이지를 그대로 재현하겠다는 측면에서만 제한적인 의미가 있을 수 있으나, 이는 대통령실과 같은 높은 상징성이 있는 기관 정도가 해당하는 사항이다. 따라서 모든 기관의 홈페이지 등 웹기록을 공공기록물로 보존해야 한다고 법률로써 의무화할 합리적인 이유를 찾기는 어렵다고 본다. 기관의 공식 SNS도 이와 마찬가지로 보는 것이 타당하다.
 - 27) 이메일도 마찬가지로 기관의 업무와 관련된 정보를 주고받을 수 있으나, 어디까지나 업무 보조적인 수단에 불과하며 비중이나 중요도도 매우 낮다. 민간기관과는 달리, 개별법령에 근거하여 각종 정보시스템이 무려 1만 7천여 개에 달할 정도로 방대하게 구축된 공공기관에서 법적·행정적 효력을 갖는 것은, 이메일이 아니라 각 정보시스템에서 결재 등 적법한 절차를 거쳐 공식 등록된 문서 등이며, 그 비중 또한 압도적으로 높다. 또한 이메일의 속성상 공적·사적 혼용은 물론 업무 관련성·중요성이 천차만별임을 고려할 때, 이러한 이메일까지도 굳이 기록으로 관리하고자 법적 근거를 마련하거나 시스템을 개선해야 하는 그 노력에 비해, ‘이메일도 기록으로 관리한다는 상징성’을 제외한 실익은 홈페이지·SNS와 마찬가지로 사실상 거의 없다고 판단한다.

안하였다.

그러나 이러한 다수의 제안은 결국 현행 공공기록물법과 기존의 기록관리시스템 중심의 사고에서 전혀 벗어나지 못하는 한계를 드러내고 있으며, 더 큰 문제는 이러한 제안마저도 최근 개정이 완료된 행정혁신규정에 전혀 반영되지 않았다는 점이다.

앞서 살펴본 바와 같이 행정혁신규정의 개정은 정부의 국정과제인 디지털플랫폼정부의 구현이라는 기초에 철저하게 맞춰져 있다. 그나마 공통점이 있다고 볼 수 있는 전자문서의 데이터화를 위한 행정문서의 개방형 포맷 도입에 대한 사항은, 국가기록원의 정책연구 제안보다도 훨씬 앞선 시기부터 이미 행정안전부가 주관하여 9개의 관계부처가 참여한 T.F도 운영²⁸⁾하였고, 정책연구도 수년 전부터 여러 차례 직접 주관²⁹⁾했던 사안이다. 개방형 포맷의 도입도 기록관리를 위해서가 아닌, 어디까지나 AI의 학습 데이터로 활용하고 공공데이터포털을 통한 공공데이터의 하나로 개인·기업 등 민간에 원활하게 개방하기 위함을 주목적으로 하고 있다.

한편 정책연구에서는 ‘공공기록물법 일부 개정’을 전제로, 다양한 디지털 기록의 기록화를 위해 기록물의 등록·분류·편철·정리 절차를 개선하고, 보존기간 7종 대신 각급 기관의 레코드 스케줄 도입과 그에 따른 이관 시점·단위·방식의 다원화를 제안하였다. 또한 기록물 생산 영역 관리 및 정부기능분류체계(BRM)의 관리³⁰⁾, 기록정보 콘텐츠 생산

28) 행정안전부는 2021년 3월 9개의 관계부처(국무조정실, 과학기술정보통신부, 행정안전부, 문화체육관광부, 인사혁신처, 법제처, 공정거래위원회, 국민권익위원회, 개인정보보호위원회)가 참여한 행정문서 혁신 협업 T/F를 구성·운영하였고, 4월에는 ‘공공서식 분과위원회’를 구성·운영하였으며, 같은 해 8월에는 ‘데이터시대 행정문서혁신 종합토론회’를 개최한 바 있다.

29) 행정안전부는 2020년 5월 「공공서식 디자인 재설계 방안 연구」, 2021년 11월 한국전자문서산업협회가 수행한 「데이터 시대의 행정문서 혁신 추진방안 연구」, 2022년 7월에는 충북대학교산학협력단의 「행정문서의 디지털 전환을 통한 정부업무 효율화 방안 연구」를 각각 추진하는 등 행정문서와 관련된 정책연구에 대해서도 여러 차례 직접 주관한 바 있다.

기능 신설과 기록관의 기능 확장도 언급하였다.

이 중 상당수는 국가기록원 소관의 공공기록물법과 관련된 내용으로, 이를 법령에 반영할 것인지에 대해서는 어디까지나 국가기록원이 결정해야 할 사안이다. 그러나 정책연구가 완료된 시점을 기준으로 잡아도 반년이 더 지난 현재까지 이와 같은 정책연구에 기반해 공공기록물법의 개정을 검토하거나 논의한다는 이야기는 어디에서도 전혀 들리지 않는다.

이러한 국가기록원의 이해하기 어려운 행보는, 정부가 디지털플랫폼 정부를 중심으로 구체적인 실행계획을 수립하고 주요 관계부처에 해당하는 행정안전부가 데이터 관련 법령 개정 등을 포함해 필요한 정책을 신속하게 추진하는 것과는 매우 대조되는 것으로, 이제는 위의 정책연구에서 제안된 공공기록물법의 일부 개정 수준 정도로는 제대로 대응하기 쉽지 않을 것으로 판단된다.

2) ‘기록관리 통합 플랫폼’ 추진과 문제점

또한 2022년 하반기에 국가기록원은 기록관리시스템의 고도화를 추진하기 시작한 것으로 확인된다. 2022년 11월 29일에 개최된 제5기 국가기록관리위원회 산하의 전문위원회 중 하나인 ‘기록·정보정책전문위원회’에 국가기록원은 ‘기록관리시스템(RMS) 고도화 추진 현황’을 보고했다.

추진 배경을 살펴보면, 현재 기록관리시스템이 지닌 문제점이 적나라

30) 문서의 생산과 관련된 행정혁신규정과, 정부조직관리와 연계된 정부기능분류체계(BRM)은 모두 행정안전부가 직접 담당하는 법령과 핵심 업무에 해당하여, 국가기록원이 사전에 충분히 준비하여 논의하지 않는 한, 공공기록물법에 부합하는 결과를 도출하는 것은 쉬운 일이 아니다. 아울러 정부기능분류체계(BRM)의 경우에는 2020년 행정안전부가 「정부기능분류체계 활성화를 위한 개편방안 연구용역」을 직접 주관하였으며, 정보화 환경 변화 등을 반영한 ‘정부조직관리와 정부기능분류 관리의 일원화’라는 효율적 활용 방안을 제안한 바 있다. 따라서 공공기록물법 위주의 정부기능분류체계(BRM) 운영은 실현 가능성이 매우 낮다고 할 수 있다.

하게 드러난다. 시스템 간 중복데이터 존재, 일부 기록물 미이관, cRMS 활용 저조 등을 문제점³¹⁾으로 지적되고 있다. 아이러니한 것은 이와 같은 기록관리시스템 고도화 추진도 국가기록원이 스스로 문제점을 해결하기 위해 자발적으로 추진한 것이 아니라, 행정안전부 디지털정부국이 2022년 1월에 ‘중복데이터의 삭제’와 ‘RMS 활용률 제고’를 위한 방안을 도출해달라는 요구를 받고 나서야 추진되기 시작했다는 점이다.³²⁾

그에 따라 2022년 2월부터 10월까지 약 8개월 동안 개선 방안을 검토한 끝에, 11월에 도출된 방안이 바로 ‘기록관리시스템 고도화 추진’인 것이다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, ‘기록물 통합서비스플랫폼’(이하 ‘플랫폼’) 중심으로 온-나라와 cRMS 간의 이관을 생략하고, 기록물 검색을 강화하는 등 기존의 저장소 통합보다 혁신적인 방안을 마련하겠다고 밝히고 있다.

다만 이 플랫폼은 현재 실재하는 건 아니고, 2023년부터 구축을 추진해 2024년까지 이를 완료하여 2027년까지 플랫폼 인프라 등을 확장하겠다는, 어디까지나 계획서 내에서 사용된 용어에 불과하다. 국가기록원은 플랫폼 구축을 통해 온-나라의 전자문서 등을 논리적으로 이관받아 이를 플랫폼으로 통제하고, 그에 따른 온-나라와 cRMS의 데이터는 자동으로 병합 및 마이그레이션을 하게 되며, 사용자는 각 시스템의 데이터 위치와 무관하게 플랫폼으로 기록물 검색이 가능하게 된다고 설명하고 있다. 또한 온-나라에서 RMS로의 물리적 이관 절차에 따른 데이터 오류, 중복데이터 양산 등의 문제점이 해결되면서 정보자원 절약과 데이터 품질 제고의 효과를 가져오며, 동시에 기록물 검색·활용이라는 측

31) 이는 cRMS(클라우드 기록관리시스템)뿐만이 아니라 중앙행정기관 이외의 지방자치단체나 교육행정기관 등 그 밖의 행정기관들이 도입해서 사용 중인 기존 RMS 2.0 등의 버전에서도 동일하게 발생하고 있는 문제점에 해당한다.

32) 즉 국가기록원이 자발적으로 추진한 것이 아닌, 행정안전부의 타 부서로부터 먼저 문제점을 지적받고 추진되었다는 점에서, 해당 정책은 국가기록원만의 의도대로 추진되지 않는 한계에 직면하게 될 가능성이 높아 보인다.

면에서 업무 편의성과 효율성이 높아지는 긍정적 효과가 있을 것으로 예측하였다.

이후 국가기록원은 2023년 3월 21일 보도자료를 통해 기록물 통합 관리를 위한 클라우드 기반의 플랫폼 구축 등을 추진한다고 밝혔으며, 6월 7일에는 ‘디지털 전환 시대, 기록관리 통합 플랫폼의 방향과 과제’라는 주제로 기록관리 정책포럼을 개최하기도 하였다.

그러나 국가기록원의 이러한 정책 추진에 대해 다음과 같은 몇 가지의 의문을 가지게 된다.

첫째, 국가기록원이 중앙부처 대상으로 추진하겠다고 밝힌 플랫폼의 구조를 보면, 기존의 ‘전자기록물 생산시스템(온-나라) → 기록관리시스템 → 중앙영구기록관리시스템’의 3단계 체제가 아닌 온-나라와 기록관리시스템 및 중앙영구기록관리시스템이 하나의 플랫폼으로 통합되는 것을 의미한다. 그렇다면 이 플랫폼은 행정안전부가 권한을 가진 온-나라 중심인 플랫폼인가, 아니면 국가기록원의 설명처럼 기록관리 중심의 플랫폼인가?

이미 온-나라와 기록관리시스템이 물리적으로 저장소 통합이 완료된 상태에서, 서로 다른 시스템까지 하나의 플랫폼으로 통합된다면 당연히 행정업무의 처리에 필수적인 온-나라를 중심으로 구성·운영될 것임은 당연하다. 즉 기록의 검색·활용이 중요하다고 하더라도, 수많은 개별 법률에 근거한 다양한 법정 사무 처리에 필수적인 온-나라의 각종 기능보다 우선시 될 수 없다는 것이다. 게다가 온-나라와 관련된 법적·제도적 권한³³⁾은 국가기록원이 가지고 있지 않다는 점에서, 국가기록

33) 주지하듯 온-나라는 행정혁신규정에 근거하여 구성·운영되고 있으며, 행정혁신규정 중 공문서 관리에 대한 모든 조항과 온-나라에 대해서는 행정안전부의 정보공개과가 담당하고 있다. 참고로 행정안전부는 2023년 2월 28일 「행정안전부와 그 소속기관 직제」 및 직제 시행규칙의 개정을 통해 기존의 행정안전부 기획조정실장 소관 사무에 해당했던 ‘국가기록원 업무 운영지원’을 행정안전부 정보공개과장 소관 사무로 변경한 바 있다.

원이 호언장담하는 것처럼 기록관리 중심의 플랫폼이 구축될지 불투명하다고 판단된다.

둘째, 기존의 시스템 간 이관 절차의 비효율성을 이유로 하나의 플랫폼으로 통합한 상황이 되었을 때, 과연 기록물에 대한 ‘논리적 이관’이라는 절차에 대한 필요성이 존재하느냐는 점이다. 저장소에 이어 시스템까지 하나의 플랫폼으로 통합된 이후에도, 국가기록원이 내세우는 ‘논리적 이관’이라는 절차가 단지 공공기록물법에서의 절차의 하나가 아닌, 실질적으로 그 필요성과 실효성을 갖게 될 수 있을지 회의적이다. 하나의 플랫폼이 된 상황에서도 굳이 서로 관리 영역을 나누고 관리 권한을 구분하면서 별도로 관리하는 것보다, 통합하여 하나로 관리하는 것이 어떻게 보더라도 효율적이라는 이야기다.

또한 이렇게 온-나라에 기반하여 플랫폼이 구축되어 논리적 이관이라는 절차를 통해 플랫폼의 기록물에 대한 보존·관리 권한을 유지한다고 하더라도, 결국 이 플랫폼은 정부의 총 17,090개의 정보시스템 중 온-나라라는 하나의 정보시스템에 기반한 기록물만을 보존·관리하는데 그치게 된다. 따라서 플랫폼이 구축되더라도 공공기록물법의 문서 중심 보존 체계는 바뀌기 어렵게 될 것이며, 오히려 각종 정보시스템과 다양한 데이터를 포괄한 보존·관리와는 더욱더 멀어지는 한계로 작용할 것임은 분명해 보인다.

셋째, 이와 같은 플랫폼에서의 기록관과 국가기록원은 어떠한 차별성을 갖게 될 것인지도 불분명하다. 국가기록원은 플랫폼 내에서 기록관리기능과 영구기록관리기능을 구분하고 있는데, 문제는 그와 같은 역할의 차이와 시스템의 구분으로 인한 분절된 이관 절차 등이 갖는 불필요성·비효율성을 지적받아 등장한 것이, 바로 이 물리적·논리적 통합을 전제로 하는 플랫폼이라는 것이다.

따라서 하나의 플랫폼으로 통합하여 구축한 이후, 다시 플랫폼 내에서 기록관과 국가기록원의 역할에 따른 기능을 그대로 분리하겠다는

발상은, 그 자체로 모순이라고 할 수 있다. 그저 현행 공공기록물법이 국가기록원과 중앙부처의 기록관에 대한 기능과 역할을 구분하기 때문에, 플랫폼에서도 그에 따른 기능 구분을 유지할 수밖에 없다고 한다면, 그러한 궁색한 논리가 얼마나 더 유효하게 될지, 언제까지 설득력을 가지게 될지 스스로 자문을 해볼 필요가 있다.

마지막으로 국가기록원이 추진하는 플랫폼은 어디까지나 온-나라와 cRMS를 사용하고 있는 중앙부처만을 대상으로 하고 있다는 점이다. 국가기록원의 구상대로 추진되어 앞으로 중앙부처는 플랫폼에 따른 기록관리를 하게 되더라도, 지자체·교육청·기타 공공기관은 중복데이터 발생 및 일부 기록물의 미이관 등 여전히 구조적인 문제점이 해결되지 못한 불완전한 기록관리 체제로 운영될 것이다. 이렇게 같은 법률 체계를 적용받는 중앙부처와 그 밖의 공공기관에 대해, 서로 다른 시스템으로 서로 다른 방식의 기록관리를 하는 상황이 과연 적법한 것인지 의문을 가지게 되지 않을 수 없다.

국가기록원은 중앙부처에 대한 영구기록물관리기관이기도 하지만, 공공기록물법을 적용받는 모든 공공기관에 대한 중앙기록물관리기관이기도 하다. 현재 국가기록원의 플랫폼 구축에 대한 논의 과정을 지켜보면, 국가기록원은 공공기록물법에 의해 부여받은 중앙기록물관리기관으로서의 역할은 망각한 채, 중앙부처의 영구기록물관리기관 기능만 담당하기에도 급급하며, 그마저도 온전히 수행하는 것조차 버거워 보이는 것으로 평가할 수밖에 없다.³⁴⁾

34) 첨언하자면, 중앙기록물관리기관으로서의 국가기록원이 '기록관리 통합 플랫폼과 같은 중앙부처 이외의 공공기관(지자체·교육청·기타 공공기관 등)에는 적용할 수 없는 명백히 이원화된 정책만을 우선시하는 모습을 접할 때마다, 중앙부처 이외의 기관에 근무하는 업무 담당자에게 업무 차별감·소외감 등을 유발하여 사기 저하를 초래할 뿐만 아니라, 이러한 사례가 누적될수록 국가기록원의 정책에 대한 무관심·냉소 나아가 반감 등으로 이어지게 된다는 점을 인지해야 한다. 이러한 상황이 반복될수록 결국 국가기록원 주도의 법제·정책 영향력이 현장에서는 유실되는 부정적인 결과로 되돌아가게 될 뿐이다.

한편 국가기록원이 이렇게 온-나라와 연계된 플랫폼을 새롭게 구축하겠다는 구상을 밝히는 와중에, 행정안전부는 또다시 행정혁신규정 및 행정문서와 관련된 「클라우드 기반 디지털 문서혁신 추진방안 연구」라는 정책연구를 추진하고 있다. 온-나라에 기반한 현행 문서관리 프로세스의 한계를 분석하고, AI와 클라우드에 기반한 새로운 공문서 서비스 방안을 설계하는 것이 주요 내용이다(행정안전부, 2023c).

국가기록원이 지금의 온-나라에 기반한 플랫폼의 구축을 고민하고 있을 때, 행정안전부는 그러한 국가기록원의 계획과 무관하게 직접 온-나라를 뛰어넘는 AI와 클라우드에 기반한 (가칭) ‘디지털 문서관리 플랫폼’을 새롭게 구상하고 있으며, 관련 법제의 개선까지 포함한 ‘디지털 문서혁신’이 추진되었을 때의 장점과 효과 등을 벌써 분석하기 시작했다는 것이다.

수년 전부터 행정문서를 주제로 일관된 정책연구를 주관했던 행정안전부의 행보를 고려할 때, 공공기록물법이 지금과 같이 온-나라 중심·문서 중심의 기록물 관리 체제에서 벗어나지 못하는 한 지금과 같은 정책 엇박자는 계속 발생할 수밖에 없으며, 중국에는 온-나라의 행정문서관리마저도 공공기록물법에서 완전히 이탈하는 최악의 상황도 발생하지 않으리라는 법이 없다. 공공기록물법의 전부 개정과 함께 공공기록을 둘러싼 제도의 혁신이 어느 때보다도 필요한 것이다.

4. 디지털플랫폼정부에 조응할 수 있는 공공기록물법 개정 방향

국가기록원의 정책연구 또는 기록관리 통합 플랫폼 구축 추진 등은, 국가기록원이 디지털플랫폼정부에 나름대로 호응하고자 하는 일종의 방안이라고 평가할 수 있지만, 이것만으로는 디지털플랫폼정부의 추진에 따른 법적·행정적 변화를 수용하기에는 분명히 한계가 있다고 판

단된다.

이에 다음과 같이 다섯 가지의 거시적인 대응 방향을 골자로 공공기록물법의 전부 개정이 필요하며, 신속히 추진되어야 할 필요가 있음을 밝힌다.³⁵⁾

첫째, 공공기록물법도 공공데이터법처럼 법률의 목적이 더 이상 보존·활용이라는 반쪽짜리 영역이 아닌 공공기록의 생애주기 전반을 관리하는 법률로서(가칭) ‘공공기록법’으로 명확히 할 필요가 있다. 이를 통해 직접 기록을 정의하고 기록의 생애주기 전체를 관리하도록 규정해야 한다는 것이다. 또한 문서뿐만이 아니라 데이터까지 기록의 영역을 확장하기 위해서라도 하나의 법률 용어로 포괄할 수 있는 새로운 법률 제명과 구조가 필요하다고 본다.

둘째, 공공기록물이라는 물성을 가진 용어 대신 형태와 무관하게 데이터·정보를 포괄할 수 있도록(가칭) ‘공공기록’으로 법령 용어를 재정비하고, 공공기록의 정의에 있어서는 유관 법률에서의 공공데이터법의 공공데이터, 데이터기반행정법의 공유데이터, 전자문서법의 전자문서, 정보공개법의 정보, 행정혁신규정의 행정문서, 개인정보보호법의 개인정보 등을 모두 반영할 수 있도록 공공영역의 법률간 정합성을 부여하는 방향으로 새롭게 정의해야 한다. 이렇게 해야 행정혁신규정에 따른 온·나라 중심의 전자문서 관리에 종속되다시피 한 현행 공공기록물법의 태생적인 한계를 근본적으로 타파할 수 있다.

셋째, 종이·전자문서 등 문서형 기록물의 보존·활용에만 필요한 아날로그 방식의 비효율적인 절차들을 모두 배제하고, 데이터·정보 등을 포괄할 수 있도록 새로운 관리 절차를 신설하여야 한다. 특히 기록의

35) 2023년 6월 현재 공공데이터법과 데이터기반행정법의 개정안이 국회에 제출되었고 행정혁신규정도 개정이 완료되었다. 따라서 지금부터라도 공공기록물법의 개정을 논의한다면, 디지털플랫폼정부에 부합하는 방향으로의 개정에 있어, 타 법률의 내용들을 폭넓게 살펴보고 참고하거나 반영할 수 있다.

보존기간은 기존과 같이 복잡한 기간으로 구분하는 것이 아닌, 시점으로 구분³⁶⁾할 수 있도록 기준을 군더더기 없이 단순하게 설정해야 한다. 기록의 폐기의 대상과 절차도 새롭게 수립하되, 최근 그 중요도가 날로 높아지고 있는 개인정보보호법의 ‘개인정보 파기 절차’ 같은 타 법률과도 상호 연계될 수 있는 효율적인 절차를 마련하는 것이 필요하다.

이러한 관점에서 본다면 현재 국가기록원이 주도하고 있는 행정정보 데이터세트 기록관리는, 문서와 데이터의 차이를 전혀 고려하지 않은 채 종이·전자문서를 효율적으로 관리하기 위해 필요로 했던 절차에 행정정보데이터세트를 억지로 꿰맞춘 것에 불과할 뿐이며, 지금과 같은 상황에서도 이 방식만을 고집하는 것은 부적절하다.

데이터의 평가 및 폐기와 관련하여 해외의 연구사례를 하나 소개해보자면, 영국의 ADR UK³⁷⁾의 전신에 해당하는 Administrative Data Research Network(ADRN)는 2018~2019년에 진행된 연구를 통해 기존의 데이터 생성과 폐기 모델(The ‘create and destroy’ model)이 데이터를 공유하는 것에 있어 지속가능성을 갖고 있거나 효율적인 방안이 아니라며, 테마별 데이터셋의 재사용이 가능하도록 대체되어야 한다는 결론을 이미 수년 전에 도출한 바 있다(ADR UK, 2018, 8).³⁸⁾ 즉 데이터를 중심으로 하는 디지털 시대에서는, 2차 세계대전 이후 물리적 실체를 가진 종이 문서

36) 다만 시점을 기본으로 설정하더라도, 개별법령에서 관련 기록 또는 정보의 보존기간을 직접 명시한 경우에는 예외적으로 이를 따르도록 한다.

37) ADR UK(Administrative Data Research UK)는 영국국가통계청(ONS, Office for National Statistics)의 주관하에 잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 4개의 국가법인(National partnership)인 ADR(ADR England, ADR Northern Ireland, ADR Scotland and ADR Wales)이 참여하고 있으며, 정부의 행정데이터에 관한 연구를 수행하는 영연방정부의 거버넌스 기구이다.

38) ADRN also operated largely under a ‘create and destroy’ model, whereby data was shared by government departments for individual research projects, on the condition that the linked data be destroyed after the project was complete. This can be regarded as an inefficient investment of resources, and can be a disincentive for data owners and researchers alike. By the end of ADRN, it was agreed that this was not a sustainable or costeffective approach(ADR UK, 2018, 9).

의 급격한 증가와 이를 한정된 공간에 효율적으로 보존하기 위해 등장한 문서 기반의 분류·평가·폐기라는 분절된 관리 절차는, 이제 데이터에 그대로 적용할 수도 없을뿐더러 더 이상 유효하지도 않다는 것을, 영국과 같은 해외에서도 한참 전부터 인지하고 있음을 보여주는 하나의 사례라고 할 것이다.

이처럼 데이터 중심의 디지털 시대가 도래하는 상황에서도 여전히 종이 문서를 관리하듯이, 데이터의 폐기 절차에만 집착하는 것은 시대착오적이라 하지 않을 수 없다. 보존기간과 함께 폐기를 비롯한 현행 공공기록물법의 기록관리 절차를 전면 재설계 해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

넷째, 마찬가지로 데이터 중심의 디지털 시대에 더 이상 그 의미를 찾기 힘든 ‘처리과-기록관-국가기록원’의 낡고 분절되었을 뿐만 아니라 국가기록원에게만 대부분의 권한이 집중된 지금의 3단 체계를 타파해야 한다. 원칙적으로 공공기록법을 적용받는 공공기관은 각자 독립적으로 모든 유형의 기록을 직접 관리할 수 있도록 이른바 영구기록물 관리기관의 기능을 부여하는 한편, 이를 전담할 수 있는 조직을 반드시 독립적으로 구축·운영하도록 규정하여야 한다는 것이다.³⁹⁾

이렇게 될 경우, 당연히 국가기록원의 역할도 재설정 되어야 한다. 지금과 같이 특정 기록물을 홀로 독점함으로써 유지되는 배타적인 권한이 아닌, 범정부 차원의 공공기록 관리에 필요한 법제와 정책에 대해 총괄·조정하는 전문기관으로 탈바꿈하여야 한다. 지금과 같은 3단 체제에서는 국가기록원이 주도하는 법적·행정적 파급력이 매우 미약할

39) 이렇게 된다면 앞서 논의한 하나의 플랫폼에서 굳이 기록관과 국가기록원을 구분하여 영역과 기능 등을 차별화하는 비효율적인 구조도 자연스럽게 사라지게 될 것이다. 공공데이터법이나 데이터기반행정법은 각 기관이 소관 데이터를 직접 총괄하여 관리하되, 그 데이터 중 범정부 차원에서 관리(국가중점데이터 관리)해야 하거나 데이터의 공유·연계 등 부처 간 총괄·조정이 필요한 사항(공공데이터 표준화 또는 메타데이터 관리 등)에 대해서만 행정안전부가 직접 개입해서 관리하는 구조를 갖추고 있다.

수밖에 없는데, 그 핵심적인 이유는 이를 적용받는 다수의 공공기관에 기록관리를 담당하는 개인만 있을 뿐, 이를 책임질 전담 조직이 거의 존재하지 않는다는 데 있다.

기록관리를 책임질 전담 조직이 없으므로 국가기록원이 주도하는 정책이 각 공공기관 내에 확대 재생산되기 힘들고, 이러한 열악한 업무 환경은 결국 기록관리 업무의 존재감 미비, 실행력 저하 등의 악순환으로 이어지게 되는 것이다. 1999년 공공기록물법 제정 이후 무려 20여년이 넘는 긴 시간이 흘렀음에도, 제대로 된 기록관리 전담 조직은 여전히 손에 꼽을 수 있을 만큼 찾아보기 어려운 지금의 기록관리 업무 환경을 볼 때, 이 문제점은 누구보다도 국가기록원의 통렬한 반성이 필요한 부분이다.

이와 관련하여 하나의 비교할만한 사례를 언급하자면, 데이터기반행정법이 제정된 2020년 6월 이후 법률 소관 부처인 행정안전부는 이를 적용받는 모든 공공기관에 전담 조직 설치와 전담 인력 배치를 지속적으로 독려·관리⁴⁰⁾하였으며, 이듬해인 2021년 하반기부터는 데이터기반행정에 필요한 조직 내 거버넌스⁴¹⁾를 제대로 구성·운영하는지 매년 실태점검을 실시하고 있다. 행정안전부가 이렇게까지 데이터기반행정법을 적용받는 각 공공기관의 조직과 인력 및 예산 현황을 매년 직접 점검하는 이유는 다른 데 있지 않다. 바로 이 전담 조직과 인력이야말로, 데이터기반행정법에 따른 각종 정책이 각 공공기관에 제대로 파급

40) 2020년 하반기에 인천광역시, 충청남도 등은 곧바로 기존의 정보화담당관 외에 데이터 업무를 전담하는 담당관 등의 분청 조직을 새롭게 신설한 바 있다.

41) 행정안전부가 2021년부터 매년 실시하고 있는 ‘데이터기반행정 실태 점검’에는 거버넌스 분야에 ‘부기관장 이상 주재 토론회’, ‘데이터기반행정 예산 및 인력 확충’, ‘데이터기반행정 책임관 임명’, ‘위원회 등 내외부 협의체 구성’등을 지속적으로 평가하고 있으며, 이러한 추진으로 인해 중앙부처와 지방자치단체 등에는 기존의 정보화 부서 외에 데이터만을 전담으로 관리하는 데이터 부서의 신설과 신규 인력 확충이 비교적 빠르게 확산되고 있다. 또한 데이터 관리를 전담하기 위해 전산직에 ‘데이터 직류’를 신설하기까지 하였다.

되고 실행될 수 있도록 하는 필요충분조건임을 명확히 인지하고 있기 때문이다.

다섯째, 최근에 이슈로 부각한 민간기록의 관리는 어디까지나 공공 기록의 결락을 보완하는 개념으로 명시함으로써, 공공과 민간의 기록에 대한 업무 영역을 법률로써 명확히 구분하는 것이 필요하다. 현행 공공기록물법은 공공영역의 기록을 관리하기 위해 제정된 법률임에도, 성격이 전혀 다른 민간영역의 기록까지도 이 법률만을 근거로 포괄적으로 관리하겠다는 것은 분명 과도한 측면이 있다.

민간기록을 체계적으로 관리해야 하고 그래서 제도과 절차가 필요하다면, 현재의 공공기록물법이 아닌 민간기록 관리에 필요한 사항을 반영한 별도의 법률을 제정하는 것이 합리적이다.⁴²⁾ 공공기록물법만을 내세워 공공기관이 민간기록의 관리까지 해야 한다는 것을 당연하다는 듯이 이야기하기 전에, 과연 다수의 공공기관이 정말 민간기록까지 업무 영역을 확장하여 관리할 수 있을 정도로 이미 기관 내 공공기록의 체계적·효율적 관리·활용이 가능한 여건에 도달하였는지, 그 현실을 다시 한번 돌아볼 필요가 있다.

42) 현행 공공기록물법만으로 공공기록뿐만이 아니라 민간기록까지 국가기록원 등이 배타적으로 관리하겠다는 것은 공공기록물법의 제명과 목적만 보더라도 논리적이라고 하기 힘들다. 국가기록원이 정말 민간기록을 제대로 관리하겠다는 의지가 있었다면, 대통령기록물법처럼 관리 대상의 특수성을 반영한 개별 법률을 제정했어야 하며, 그나마 민간기록 관리가 가능한 지방기록물관리기관 또한 시·도 뿐만이 아니라 시·군·구 및 교육청 등도 의무적으로 설치할 수 있도록 그 물리적 기반 형성에도 적극적으로 노력했어야 옳다. 현실도 녹록하지 않다. 현재 국회에서는 '민간기록 관리는 문화체육관광부를 중심으로 문화원 또는 국학원 등 문화기관 소관'이라는데 여·야의 의견이 일치되고 있는 것으로 보인다. 2020년 12월 민주당 이병훈 의원에 이어 2023년 4월에는 국민의힘 김승수 의원이 같은 내용의 「민간 기록문화의 보존 및 활용에 관한 법률안」을 재차 발의했다. 이에 대해 같은 법을 발의한 이병훈 의원은 당을 떠나 여·야 모두 일치된 의견을 가지고 있는 사안이니, 국회에서 반드시 이 법률이 제정될 수 있도록 노력해야 한다는 의견을 밝혔다. 물론 이 법률이 국회를 통과하기까지는 거쳐야 할 단계가 많이 남아 있지만, 이 법률 또한 데이터 관련 법률과 같이 정쟁 대상으로 볼 사안이 아닌 만큼 이번 국회 회기 내에 위 법률이 제정될 가능성이 크다고 보는 것이 현실적이다.

5. 맺음말

지금까지 살펴보았듯이 정부는 집권 2년 차에 접어들면서 120개의 국정과제 중 11번째에 해당하는 디지털플랫폼정부를 위해 필요한 내용을 담은 구체적이고 상세한 계획을 수립해 대통령에게 보고하였고, 그에 따라 범정부적인 차원에서 법령 개정 등이 일사불란하게 추진되고 있다.

특히 국가기록원이 소속된 행정안전부는 디지털플랫폼정부를 담당하는 3개의 중앙부처 중 하나로, 소관 법령 개정 등을 비롯해 적극적으로 관련 정책을 추진하고 있다. 이는 다음과 같은 행정안전부의 보도자료에서도 확인된다.

지난 6월 28일 디지털플랫폼정부위원회와 행정안전부가 공동으로 전국 800여 개에 달하는 행정·공공기관의 공공데이터제공책임관⁴³⁾을 대상으로 하는 ‘범정부 공공데이터제공책임관’ 회의를 개최하였다. 이 회의에서는 앞서 본고에서 살펴본 디지털플랫폼정부위원회가 수립한 실현계획과 공공데이터법 및 데이터기반행정법 개정 등을 포함한 공공데이터 혁신 전략 등을 소개하고, 각 기관의 적극적인 참여와 협조를 당부한 것으로 알려졌다(행정안전부, 2023a).

다음 날인 6월 29일에는 행정안전부 국가정보자원관리원이 중앙부처의 정보화담당관 160여 명을 대상으로 ‘2023년 정보화담당관협의회’를 개최하였다. 협의회에서는 디지털플랫폼정부 구현과 관련하여 G-클라우드, 사이버 보안, 범정부 공통행정서비스 개선 등을 논의하였으며, 효율적인 업무 소통과 협력을 위해 연 1회 개최하던 협의회를 2회로 늘리

43) 공공데이터제공책임관은 공공데이터법에 따라 지정되는 개별 공공기관의 공공데이터 제공과 이용 활성화에 관한 업무와 정책을 총괄하는 책임자로 중앙부처는 고위공무원, 광역자치단체는 3급 이상 공무원, 공공기관은 부서장으로 지정하게 되어 있다.

겠다고도 하였다(행정안전부, 2023b).

이에 반해 국가기록원은 현재까지 실체가 불분명하며, 앞서 살펴본
오래된 온-나라를 사용하는 중앙부처 외에는 사실상 적용 가능성도 거
의 없는 ‘기록관리 통합 플랫폼’을 주제로, 대상 기관도 참석자도 특정
되지 않은 ‘2023년 기록관리 정책포럼’을 지난 6월 7일에 개최한 것이
전부다. 상대적으로 대상과 내용에 있어 아쉬움과 함께 우려가 교차하
는 부분이다.

사실 현 정부의 디지털플랫폼정부는 갑자기 등장했다고 볼 수 없다.
이미 전 정부 시절 코로나-19로 인해 촉발된 예기치 못한 세계적 규모
의 사회·경제적 충격과, 이를 완화하기 위해 디지털 뉴딜이라는 범정
부 정책을 수립해 강력히 추진하기 시작했을 때부터 시작된 것이라고
해도 과언이 아니다.

데이터에 바탕을 둔 디지털 중심의 사회·경제적 변화는 이미 하나
의 시대적 흐름으로 두텁게 형성되었고, 이는 비단 우리나라뿐만이 아
니라 세계적으로 공통된 현상이기도 하다. 따라서 정부가 교체되었다
는 이유만으로는 이를 거스르는 것은 불가능하다. 디지털플랫폼정부에
대한 정부의 국정과제 설정과 추진도 이러한 맥락에서 보면 자연스럽
고도 당연한 수순이다.

특히 현 정부는 1948년 대한민국 정부 수립 이후 오랜 기간 형성된
기존의 행정제도까지도 아날로그 방식의 행정제도라고 거침없이 비판
하면서, 이제는 모든 행정업무도 데이터에 기반하여 공유·개방·활용
에 적합하도록 보다 근본적이면서도 과감한 혁신을 요구하는 상황이
다. 따라서 디지털플랫폼정부를 필두로 하는 지금의 국정과제가 어디
까지, 어떻게, 얼마나 파급을 미치게 될지 현재까지 가늠하기란 쉽지
않다. 그러나 현 정부는 4년에 가까운 긴 시간이 부여되어 있고, 이제
시작이라는 점에서 적지 않은 변화가 있을 것이라고 예상하는 것이 합

리적이다.⁴⁴⁾

국회에 제출된 공공데이터법과 데이터기반행정법 개정안의 신설 조항들은, 정부 내 업무와 관련된 정보시스템의 데이터에 대해 공유데이터와 공공데이터로 규정함으로써 데이터 생애주기에 따른 관리는 물론, 공공기관 간의 연계·공유, 그리고 개인·기업 등 민간에 개방하는데 서로 시너지가 발생할 수 있도록 두 법률이 상호보완적으로 밀접하게 연계되어 있음을 확인할 수 있다.

따라서 향후 공공기록물법의 개정이 추진된다고 하더라도, 그에 따른 공공기록의 관리가 위와 같은 공공데이터법·데이터기반행정법 개정안과 어떠한 방식으로 차별화를 시도할 수 있을지 쉽사리 풀기 어려운 숙제라고 생각된다. 그러나 법률 개정이 늦으면 늦을수록 이러한 고민조차도 하지 못하게 될 수 있다. 현재 디지털플랫폼정부와 관련된 정부 정책이 집권 2년 차를 기점으로 속도전을 방불케 할 만큼 빠르게 추진되고 있다는 점을 고려할 때, 이러한 우려는 결코 기우가 아닐 것이다.

본고에서는 집권 2년 차에 접어드는 정부가 디지털플랫폼정부라는 국정과제의 추진에 본격적으로 드라이브를 걸기 시작하면서, 대통령에게 보고한 실행계획과 그에 따른 관련 법령 개정 등의 추진 경과를 구체적으로 들여다보고자 하였다. 그리고 이러한 정부의 국정과제 추진이 현행 공공기록물법에 기반하고 있는 공공기록물 관리 전반에 어떠한 영향과 파급을 미치게 될지 상세히 논의해보고자 하였다.

44) 2023년 6월에 국회에 제출된 공공데이터법과 데이터기반행정법 개정안은 정부의 국정과제에 해당하긴 하지만 여·야간 논란이 될만한 정치적 성격을 거의 갖고 있지 않으며, 데이터에 기반한 행정업무 혁신과 행정서비스 향상 등을 주목적으로 하는 법률이라는 점에서, 국회에서의 논의 과정에서 특별히 문제가 될 것이라고 보이지는 않는다. 또한 지난 2020년 행정안전부 차원의 전자정부법 개정 추진과는 달리, 이번에는 정부의 국정과제와 연계되어 대통령에게 보고된 계획을 바탕으로 법정부 차원에서 진행되고 있다는 점도, 두 법률의 원활한 개정을 위한 정부의 역할에 힘이 실리게 될 것으로 보는 것이 타당하다.

따라서 본고에서는 이에 대해 어떻게 조응해야 할지에 대한 구체적이고 상세한 방안 제시는 미흡하다. 후속 연구 또는 논의가 진행되길 기대한다.⁴⁵⁾

〈참고문헌〉

〈논문〉

정상명 (2020), 공공기록물법의 전부 개정 필요에 대한 논의 : 디지털플랫폼정부 중심으로, 기록과 정보·문화 연구, Vol- No.14.

〈보고서〉

공공데이터전략위원회 (2022), 공공데이터 거버넌스 개편 및 법제도 개선 방안, 공공데이터전략위원회.

국가기록원 (2022), 기록·정보정책전문위원회 안건, 국가기록원.

국가기록원 (2022), 디지털 속성에 부합하는 디지털 기록 생산체계 개선 연구, 국가기록원.

디지털플랫폼정부위원회 (2023), 디지털플랫폼정부 실현계획, 디지털플랫폼정부위원회.

〈보도자료〉

국가기록원 (2023), 기록물 통합관리, 디지털 기술 기반으로 전면 클라우드 플랫폼화, 국가기록원.

행정안전부 (2022), 공정위·국민권익위·개인정보위 주요 결정문 데이터로 제공, 행정안전부.

행정안전부 (2023), 공공데이터, 디지털플랫폼정부 이끌어 갈 공공데이터제공책임관 한자리에 모인다, 행정안전부.

45) 개인 차원의 연구나 논의도 의미가 있겠지만, 지금의 상황에서는 공공기록물법의 소관 기관인 국가기록원만의 대응으로는 이미 어려워진 것으로 판단된다. 그러므로 국가기록원 뿐만이 아니라 공공기록물법과 관련이 있는 기관의 업무 종사자, 학계의 연구자 등이 폭넓게 참여하여 중지를 모으는 것이, 시급하면서도 반드시 필요하다고 본다.

행정안전부 (2023), 2023년 상반기 정보화담당관협의회 개최, 행정안전부.

〈간행물〉

국가기록원 (2022), 디지털 속성에 부합하는 디지털 기록 생산체계 개선 연구, 국가 기록원.

법제처 (2009), 명답을 위한 법령해석 매뉴얼, 법제처.

ADR UK (2019), Administrative data is an invaluable resource for public good. Let's use it, ADR UK.

〈법령〉

공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률 일부개정법률안(정우택의원 등 14인), 의안번호 2122518호.

데이터기반행정 활성화에 관한 법률 일부개정법률안, 의안번호 2122834호.

민간 기록문화의 보존 및 활용에 관한 법률안(김승수의원 등 10인), 의안번호 2121087호.

전자문서 및 전자거래 기본법, 법률 제18478호.

행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정, 대통령령 제33575호.

〈전자자원〉

국가기록원 (2023), 2023년 기록관리 정책포럼 개최 안내, 출처: https://www.archives.go.kr/next/newnews/wordsDetail1.do?board_seq=101367

대통령실 (2023), 대한민국 대통령실, 출처: <https://www.president.go.kr/>

법제처 (2023), 정부입법지원센터, 출처: <https://www.lawmaking.go.kr/lmSts/govLmPln>

법정부EA포털 (2023), 법정부EA, 출처: <https://www.geap.go.kr/real/>