

기획주제: 기록관리학과 문헌정보학의 만남

기조연설

국가기록관리 혁신의 방향과 추진전략

박 찬 우

(행정자치부 국가기록원장)

국가기록관리 혁신의 방향과 추진전략

먼저 한국기록관리학회, 한국비블리아학회, 한국문헌정보학회가 공동으로 개최한 학술세미나에서 우리나라의 국가기록관리 혁신의 방향에 대하여 말씀드릴 기회를 갖게 된 것을 무한한 영광으로 생각합니다.

여러분께서도 잘 아시다시피 우리 민족은 세계 최초의 금속인쇄 기록물인 직지심경과 해인사 8만대장경, 세계기록유산으로 유네스코에 등재된 조선왕조실록(朝鮮王朝實錄) 등에 보듯이 조선조까지만 해도 세계에 유례없는 찬란한 기록문화를 꽃피운 바 있습니다.

그러나 이처럼 자랑할만한 기록문화와 유산을 갖고 있었지만, 불행하게도 그 전통을 현대까지 계승하지는 못하였습니다. 근대화의 과정에서 일제의 침략으로 국권을 상실함으로써 35년간이나 기록문화의 전통이 단절되었으며, 정부수립 이후에는 냉전의 대결구도 속에서 한국전쟁이 발발함으로써 수많은 기록유산이 소실되었습니다. 한국전쟁이 끝난 후에도 기록관리의 전통을 복원하는데에는 많은 시간을 기다려야 했습니다.

우리나라의 현대적 기록관리 체계는 1969년에 정부기록보존소가 설치되면서부터 비로소 시작되었다고 볼 수 있습니다. 그러나 당시 정부기록보존소는 기관의 명칭에서 보듯이 기록의 단순 보존기능에 치중하였으며, 초기에는 기록관리 전문 인력과 전문서고도 확보하지 못한 채 운영되다가 1984년에 부산에 전문보존서고를 준공하면서 체계적인 기록보존관리업무를 수행할 수 있었습니다. 그러나 기록관리는 여전히 국가정책의 우선순위에서 우선권을 차지하기 못하였으며, 그 결과로 기록관리 수준은 오래 동안 답보상태를 벗어나지 못하였습니다.

이러한 상황은 90년대 중반이후 기록에 대한 사회적 관심이 높아지면서 새로운 전환의 기회를 맞게 되었습니다. 기록관리에 대한 사회적 관심이 고조되면서 김대중대통령 정부는 기록관리법 제정을 국민의 정부 '100대 과제'의 하나로 선정하였으며, 그 결과로 지난 2000년 1월 역사적인 '공공기관의 기록물관리법'이 제정되었습니다

기록물관리법은 기록물 생산단계부터 보존, 활용 그리고 폐기시까지의 관리기준과 절차, 공공기관의 기록물 생산의무 부과, 기록물관리기관 설치·운영, 기록관리 전문요원 제도 도입 등 기록관리의 핵심사항을 규정한 기록관리의 기본법으로서 종전 대통령령인 '사무관리규정'에 의해

운영해 오던 기록관리를 법률로 제도화하였다는 점에서 큰 의미를 가지며, 당시로서는 혁신적인 내용을 담고 있었습니다.

기록관리법의 제정으로 비로소 공공기관에게 기록관리에 대한 법적 의무와 책임이 부여되게 되었으며, 각급 기관에 기록물관리부서가 설치되고 일부 대학에 기록관리학과정이 신설되는 등 적지 않은 반향을 불러 일으켰습니다.

그 결과로 각급 기관의 기록물 이관량이 급격히 늘어나 법 제정전 연간 2만권 미만이었던 영구기록 이관량이 법 제정 이후 7~8배 증가되었으며, 기록관리의 전자화가 급격히 진행되면서 기록의 이관량은 앞으로 더욱 크게 증가할 것으로 예측되고 있습니다.

아울러 기록정보에 대한 공개열람 요구도 1999년에 2만 9천건에 불과하였던 것이, 2004년에는 21만여건으로 대폭 증가하였으며, 그러한 증가세는 올해도 계속되고 있습니다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 우리나라의 기록관리수준은 새로운 변화를 수용하기에 부족한 부분이 많은 것이 사실입니다.

아직도 정책결정상의 중요문서를 등록관리하지 않고 결과기록만 관리하는 제도관행이 여전하며, 주요 기록물을 등록하지 않거나 법정절차를 준수하지 않고 기록물을 폐기하는 사례도 적지 않은 것으로 나타났습니다.

회의록 작성 의무도 적정하게 지켜지지 못하고 있으며, 검색체계의 비효율성과 폐쇄적 행정문화로 인해 기록정보에 대한 공개도 미흡한 실정입니다.

또한 과거 기록의 보존상태가 빈곤한 것도 문제입니다. 2000년 법이 제정 시행되기 이전에는 각급 기관이 이관하는 문서만 수동적으로 보존하는 수준이었기 때문에 주요 기록의 결락이 많은 실정이며, 각급 기관이 자체 보관하고 있는 기록물도 전문 시설장비와 전문인력 부족으로 적절하게 관리되고 있지 못한 실정입니다.

법 제정 이후 많은 진전이 있었음에도 불구하고 우리 정부의 기록관리 수준이 기대만큼 향상되지 못하고 있는 원인은 다각도로 진단해 볼 수 있겠지만, 먼저 기록관리법 제정 이후에 기록관리체계를 혁신하기 위한 실천전략을 마련하지 못한 것이 문제라고 생각합니다.

기록관리 국제표준에 대한 비교연구를 통해 우리 실정에 맞는 표준을 제정하고 이에 따라 기록관리시스템을 구축해야 했는데 표준에 대한 충분한 연구가 부족했으며, 새로 제정된 법률에 따라 설치된 기록관리기관에 대한 전문성 확보와 지원도 부족했습니다. 기록관리에 필요한 시설과 장비를 제때 확충해 주지 못한 것도 기록관리 부실의 중요한 원인이라고 생각하며, 기록관리를 단순한 사무관리기능의 일부로 인식해온 공직문화를 바꾸는 노력도 부족했습니다. 법 제정 당시부터 치밀한 실천전략을 마련하여 연차적으로 추진해 왔다면 사정이 많이 달라졌을 것이며 지금의 입장에서 보면 참으로 아쉽게 생각합니다.

최근 들어 기록관리에 대한 국민의 관심이 그 어느 때보다도 높아지고 있습니다 인터넷 보급과 시민의식의 만개로 참여와 투명성에 대한 국민적 요구가 분출하고 있으며, 특히 참여정부 들어와 과거사 진상규명 활동이 본격적으로 전개되면서 관련기록의 보존 여부가 부각되고 있으며, 시민사회는 정부에 기록관리의 혁신을 소리 높여 요구하고 있습니다. 이에 따라 정부는 지난해 말부터 기록관리혁신을 정부혁신의 핵심 아젠다로 설정하여 대대적으로 혁신을 추진 중에 있습니다.

정보화, 민주화, 분권화 추세가 가속되면서 기록관리의 패러다임도 급격히 변화하고 있습니다. 전자정부사업이 성공리에 진행되면서 정부의 업무수행방식이 오프라인 방식에서 온라인방식으로 급격히 바뀌고 있으며, 이에 따라 종래 종이형태로 생산되던 기록물이 전자기록형태로 변화되고 있습니다.

또한 인터넷 민주주의가 개화하면서 참여와 투명성에 대한 국민의 요구가 분출하고 있으며, 이에 따라 기록정보의 공개열람서비스 확대가 중요한 이슈로 떠오르고 있습니다.

전통적으로 기록관리를 기록의 보존과 전송을 위한 것으로 인식하는 경향이 있었지만 정부는 이에 더하여 기록이 참여와 투명성을 담보하며, 행정수행방식을 획기적으로 바꿀수 있는 혁신의 강력한 수단이라는 점에 주목하고 있습니다. 대통령께서도 기록관리가 혁신의 강력한 수단임을 언급하시면서 행정혁신이 시스템적으로 추진될 수 있도록 업무 및 기록관리를 전자적으로 관리할 수 있는 체계를 구축할 것을 지시한 바 있습니다.

기록관리 혁신방안을 마련하기 위하여 정부는 지난해 10월부터 대통령비서실과 정부혁신지방분권위원회, 그리고 행정자치부 국가기록원이 긴밀하게 협력하는 추진체계를 구축하여 운영해 왔으며, 그동안 3자 공동작업을 통해 기록관리혁신의 중장기 방안을 담은 혁신로드맵을 마련하여

지난 10월초 국무회의에 보고한 바 있습니다. 이 로드맵은 정부와 학계 및 시민단체가 토론과 협의과정을 통해 만들어 졌다는 점에서 그 의미가 매우 크며, 앞으로 정부는 로드맵의 실천을 위해 최선의 노력을 다할 계획입니다.

정부가 추진하고 있는 기록관리 혁신의 방향을 간략히 소개하면 다음과 같습니다

첫째로, 국가의 모든 공적 기록이 철저히 관리될 수 있도록 제도와 시스템을 고도화할 것입니다.

이를 위해 업무과정에 기반한 기록생산 및 관리를 위하여 업무와 기록분류체계를 통합하는 한편, 문서의 결재과정과 시행과정상의 이력정보를 문서관리카드를 통해 관리함으로써 의사결정과정에 관한 정보까지도 철저히 기록으로 관리할 것입니다. 또한 주요회의 속기록이나 조사검토서 등 핵심 기록물과 정보화 진전으로 생산량이 급증하고 있는 시청각기록물, 대용량 DB정보, 행정박물 등에 대하여도 관리체계를 강화해 나갈 것입니다.

둘째로, 모든 행정행위의 과정과 결과가 철저히 기록될 수 있도록 업무 및 기록관리 프로세스를 혁신함으로써 업무관리에 기반한 전자기록관리시스템을 구축할 것입니다. 그동안 실태분석과 선진사례 비교분석을 통해 프로세스 혁신방안을 마련하였으며, 지난 9월에 시스템 고도화를 위한 ISP사업을 이미 착수한 바 있습니다. 현재 행정자치부가 시범 구축하여 사용하고 있는 통합행정 혁신시스템이 내년 중에 전 중앙행정기관에 보급되게 되면 종래 오프라인 상에서 이루어지던 모든 업무들이 전자적으로 처리되게 되며, 통합행정혁신시스템에 전자기록관리시스템이 연동되게 되면 모든 공적행위가 낱낱히 기록으로 관리될 것입니다.

또한 업무과정에서 생산되는 핵심 기록정보를 업무과정에 언제든지 검색·활용할 수 있도록 시스템을 구축함으로써 업무의 생산성을 획기적으로 향상시켜 나갈 것이며, 기록이 출처별, 기능별, 주제별, 프로젝트별로 검색될 수 있도록 분류검색시스템을 재설계함으로써 기록정보의 공개 열람기반을 구축할 것입니다.

또한 공공기능을 수행하는 비정부 공공기관의 기록물 관리에 대하여도 적절한 대책을 강구하는 한편, 공공성을 갖는 민간의 기록에 대하여도 수집관리를 확대해 나갈 계획입니다.

최근 세계 각국은 전자기록관리체계 구축이라는 새로운 도전에 직면하고 있습니다. 이와 관련

하여 정부는 종래 종이기록 위주의 기록관리 프로세스를 전자기록관리 프로세스로 전환하는 방안을 설계하고 있으며, 전자기록물의 진본성 유지를 위한 메타데이터 표준과 어떤 시스템 환경에서든 가독성이 보장될 수 있는 보존포맷 개발을 위한 연구 프로젝트를 추진하고 있습니다.

셋째로 기록정보의 공개열람서비스를 대폭 확대해 나갈 계획입니다. 이를 위하여 기록정보DB 구축과 기록정보의 디지털화 사업사업을 적극 전개하면서 이용자가 쉽게 기록을 검색·활용할 수 있도록 온라인 목록공개와 다원적 검색체계를 개선해 나갈 것입니다. 또한 정보공개에의 기준과 절차를 획기적으로 개선하고, 업무 및 기록관리시스템에 그 세부기준과 절차를 반영함으로써 기록정보 공개가 시스템적으로 촉진되도록 하는 방안을 추진 할 것이며, 특히 기록의 비공개상태가 장기간 지속되지 않도록 주기적으로 공개 여부를 분류하도록 하고, 일정기간이 경과하면 특별한 사유가 없는 한 일괄 공개하는 방안도 추진할 것입니다.

또한 공공기록의 결락부분을 복원하기 위하여 국내의 공공기록에 대한 기획수집 활동을 적극 추진하는 한편, 수집된 공공기록의 편찬사업을 통해 기록의 연구·활용을 촉진토록 하겠으며, 중장기적으로 언제 어디서나 기록정보를 온라인으로 열람할 수 있도록 국가기록통합정보시스템을 구축해 나갈 것입니다.

넷째로, 기록관리 표준 및 매뉴얼 개발을 통해 국가기록관리의 통일성과 체계성을 제고시켜 나갈 것입니다. 기록관리의 영역별, 기관별, 매체별 표준을 국제표준에 부합하도록 설계하고, 기록관리 상세 매뉴얼을 개발·보급함으로써 국가기록의 관리수준을 제고시켜 나갈 것이며, 궁극적으로는 국가표준을 제정함으로써 국가기록의 연계·활용체계를 구축할 것입니다.

다섯째로, 기록관리 혁신을 위한 법제도 정비를 조기에 마무리 할 것입니다. 그동안 정부혁신위와 공동으로 기록관리법 개정안을 마련하여 현재 부처협의를 입법예고 등 입법절차를 진행중에 있으며, 내년 2월 임시국회 처리를 목표로 박차를 가하고 있습니다. 정보공개법 등 관련법령도 금년말까지 정부안을 확정하여 내년 상반기 중 입법을 추진할 것입니다.

여섯째로, 기록관리 인프라를 확충해 나갈 것입니다. 기록관리를 제대로 하려면 이에 필요한 시설·장비와 전문성을 갖춘 인력이 필요합니다. 그러나 각급 기록물관리기관의 현실은 필요한 수준에 크게 못미치는 상황입니다. 이에 따라 먼저 기록관리기관의 유형별 시설·장비 표준을 국제표준에 맞도록 개선하는 한편, 중장기 보존수요 분석을 통해 기록관리 인프라 구축을 위한 중장기 투자계획을 마련할 계획입니다.

아울러 기록관리를 전문적으로 수행할 전문인력을 양성·배치도 조기에 추진할 계획입니다. 그동안 기록관리 법령에 전문요원의 자격기준과 배치시한을 규정하고 관련 직렬을 신설함으로써 전문인력 채용의 제도적 근거를 마련하였으며, 얼마전에는 국가기록원과 중앙행정기관에 배치할 전문인력 80여명을 공개채용한 바 있습니다. 이를 시작으로 앞으로 법령에 규정된 일정에 따라 각급 기록관리부서에 전문요원이 배치될 것입니다.

현재 각급 기관에 배치하여야 하는 전문인력의 수요가 구체적으로 얼마나 되며, 이러한 인력을 어떻게 공급할 것인지, 이들 인력을 어떻게 배치하고 교육시킬 것인지, 또 어떤 방법으로 이들이 보람을 가지고 근무할 수 있도록 인사관리를 할 것인지에 대하여 방안을 면밀하게 검토하고 있습니다.

대략 추산해 볼 때 정부가 2010년까지 직접 채용해야 하는 전문인력만 해도 800여명 수준이 될 것으로 보이며, 공공기관이나 민간부문의 기록관리 수요까지 고려할 때 전문인력 수요는 현재의 공급구조를 크게 상회할 것입니다. 이에 따라 정부는 대학과 긴밀히 협의하여 중장기적인 전문인력 수급대책을 강구해 나갈 것입니다.

마지막으로 중앙기록물관리기관의 역할과 기능을 재정립하고 관련기관간의 효율적인 역할분담 및 업무협조체계를 구축할 것입니다. 국가기록 표준화 사업을 적극 추진할 수 있도록 기능을 강화하는 한편, 기록물의 수집, 정리, 목록 전산화, 보존처리 등 관리기능과 공개열람 등 대국민 서비스 제공기능을 균형있게 수행할 수 있도록 조직구조를 보완해 나갈 것입니다.

입법·사법 등 헌법기관과의 수평적 협력체계를 강화해 나가는 한편, 연구 등 고유기능 수행을 위해 기록을 수집·관리하는 유관기관들과도 기록정보의 국가적 공동 활용이라는 대승적 견지에서 협력체계를 강화해 나가겠습니다.

이러한 일들을 위해 국가기록원은 전문역량을 강화하면서 업무의 내용과 기준 및 절차를 대대적으로 혁신하고 있습니다. 지난 4월에는 기존의 4과 1지원, 1사무소의 조직을 1단 9팀 2정보센터로 개편하고 공모를 통해 전문인력을 대거 채용함으로써 전문역량을 대폭 강화하였으며, 동시에 업무기준과 절차를 대대적으로 혁신하고, 기록목록의 온라인 공개체계 개편, 주요 기록물의 원문서비스 확대, 학술 및 교육 자료 서비스 체계 구축 등을 적극 추진함으로써 대국민 정보공개 서비스를 확대해 나갈 것입니다.

이를 위하여 기록정보 콘텐츠 구축을 위한 중장기 사업을 체계적으로 전개하면서 국가기록원 홈페이지와 보유기록물 분류검색체계를 다양한 고객수요에 맞추어 개편을 추진중이며, 내년초까지는 학술연구를 적극적으로 지원하는 시스템도 구축할 계획입니다. 정부가 보유하고 있는 각종 보고서와 정책자료들을 체계적으로 정리하여 제공할 것이며, 학술연구 등을 위해 원문이 공개되지 않는 기록의 열람을 확대해 나갈 것입니다.

정부는 지식정보 사회를 선도하는 전자기록관리체계 구축과 기록정보의 적극적인 공개활용체계 구축을 통해 세계일류의 기록관리 국가를 구현하겠다는 야심찬 목표를 가지고 있습니다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 기록관리혁신 로드맵에 대한 세부실천계획을 조속히 수립하는 한편, 법령정비와 업무기반의 전자기록관리시스템 구축 등 혁신기반 구축을 위한 핵심과제들에 대하여는 우선적으로 혁신을 추진함으로써 혁신성과를 조기에 가시화할 것입니다.

아울러 우리사회의 기록문화 향상을 위한 노력도 가일층 강화해 나갈 것입니다. 공직사회의 기록문화 혁신을 위하여 기록관리 혁신을 정부 공통혁신과제로 설정하였으며, 우수사례 전파를 위한 시범사업과 함께 지속적인 교육과 확인점검 그리고 감사활동을 전개해 나갈 것입니다. 또한 다각적인 교육홍보 프로그램을 통해 국가사회의 기록문화를 창달하는 노력도 적극 기울여 나갈 것입니다.

지금의 기록관리수준은 여러 가지 면에서 부족한 점이 많다고 생각합니다. 그리고 정부의 혁신노력이 성과를 거두는 데에는 앞으로도 상당한 시간이 필요할 것입니다. 부족한 부분이 많더라도 정부가 강한 의지를 가지고 혁신을 추진하고 있는 만큼 시간을 가지고 지켜봐 주시기 바랍니다.

대한민국의 기록관리가 세계 일류수준으로 발전해 나갈 수 있도록 적극적인 참여와 조언을 당부 드리며 부족한 말씀에 대하고자 합니다. 감사합니다.