

민간시설 활성화를 위한 공공기록법 개정(안)*

: 쟁점과 과제

이 소 연**

1. 서론
2. 진행경과
 - 1) 정부로부터의 제도개선요구
 - 2) 경제단체 건의
 - 3) 입법예고
 - 4) 국회 접수
3. 쟁점
 - 1) 공공기록 민간위탁관리의 타당성 문제
 - 2) 공인전자문서센터의 기록관리 역량의 문제
 - 3) 기타 공공기관의 기록관리 활성화의 문제
 - 4) 해외사례 적용의 타당성 문제
4. 과제
 - 1) 건강한 기록생태계 구축 : 확산과 내실화
 - 2) 전자기록 관리체제의 재검토
 - 3) 공공기록법의 선제적 정비
 - 4) 기록공동체 내부의 소통방식 개선
5. 결론

* 본 연구는 덕성여자대학교 2014년도 교내연구비 지원에 의해 수행되었음.

** 덕성여자대학교 문헌정보학과 부교수 (soyeon@duksung.ac.kr). 주요 논저: 「국내 전자기록 연구의 동향분석: 회고와 전망」, 『한국기록관리학회지』 제11권 제2호, 2011, 7~31쪽; 「표준기록관리시스템의 개선전략 연구」, 『한국기록관리학회지』 제15권 제1호, 2015, 29~52쪽.

▪투고일 : 2015년 12월 27일 ▪최초심사일 : 2015년 12월 28일 ▪게재확정일 : 2016년 1월 11일

[국문초록]

우리 기록공동체는 규제완화를 명분으로 기록관리의 본령을 위축시키고자 하는 시도에 지속적으로 대응해왔으며, 이런 시도들을 현안이라고 불려왔다. 2015년에는 민간시설이 공공기관의 기록물 보존업무를 수행하도록 허용하는 것을 골자로 하는 공공기록법 개정안이 현안이 되었다. ‘공공기관의 기록물관리 효율성을 제고’한다는 법 개정 이유 등 주요 쟁점을 놓고 주요 이해관계당사자들의 입장과 해석이 달라 큰 혼란이 야기되었다. 이 개정안은 2016년 1월 현재 국회에 계류 중이며, 이번에 통과되지 않을 수도 있다. 그러나 이와 유사한 이러한 위험한 시도가 계속될 것으로 예측된다. 따라서 이 논문은 ‘민간시설 활성화를 위한 공공기록법 개정 현안’의 진행과정에서 드러난 주요 쟁점을 검토하고, 향후 과제를 확인하기 위한 목적으로 작성되었다. 진행경과를 살펴보고, 쟁점사항을 검토한 후, (1) 균형 있는 기록생태계의 발전, (2) 전자기록 관리체제의 검토, (3) 공공기록법의 선제적 정비, 그리고 (4) 기록공동체 내부의 소통방식 개선 등의 향후 과제를 제안하였다.

주제어 : 공공기록법, 개정, 민간기록관리시설, 외부저장시설, 영리저장시설, 공인전자문서센터

1. 서론

기록공동체는 지난 2010년을 ‘기록관리 현안’의 해로 기억하고 있다. 기록관리를 행정업무의 효율성을 저해하는 규제로 보고, 전문요원 자격을 완화하고 기록 폐기절차를 간소화하는 등 공공기록법 시행령을 개

정하고자 하는 시도가 있었기 때문이다. 당시 기록공동체는 이를 불과 10년이 지나지 않은 공공기록법의 정신을 근본부터 훼손시킬 수 있는 심대한 사안이라고 보고 전력을 다해 대응하였다. 이러한 대응으로부터, 우리가 기록을 통해 신뢰사회를 만드는 것을 소명을 받아들인 이상 지속적으로 부상하는 다양한 형태의 ‘현안’에 대응해야 하는 의무도 받아들일 수밖에 없다는 교훈을 얻었다. 그 깨달음의 결과로 2010년 현안에 대한 공동대책위원회의 활동이 기록관리단체연합(기단협)의 결성으로 이어지고, 이듬 해 한국기록전문가협회도 출범하였다. 무시로 발생할 ‘현안’에 효과적으로 대응하기 위해서는 상시적 조직이 필요하다는 데에 중지가 모인 것이다. 이후 5년이 흘렀다. 그 동안에도 NLL 회의록 공개, 세월호 등 굵직한 사건들이 ‘현안’으로 떠올랐고, 그 때마다 우리가 해야 할 일을 제대로 하는데 필요한 우리의 힘과 역량이 아직 충분하지 않음을 깨닫기도 했다.

다시 2015년에 공공기록법 개정이 ‘현안’이 되었다. 지난 8월 초 행정자치부가 공공기관의 기록물을 민간기록물관리시설에 맡겨 보존업무를 수행하도록 허용하는 것을 골자로 하는 공공기록법 개정안을 발표했기 때문이다. 법개정안은 ‘공공기관의 기록물관리 효율성을 제고’하는 것을 제안 이유로 밝히고 있었지만, 기록공동체 내부에서는 법개정의 진의에 대한 의혹과 우려가 증폭되었다. 이보다 한 달 전에 국무조정실이 보도자료¹⁾를 통해, 공공기관이 직접 기록관리기관을 설치 운영하도록 정한 공공기록법이 공인전자문서센터의 활용과 신규 투자수요를 저해하고 있다고 발표한 바 있었기 때문이었다. 법 개정으로 만들어질 것이라는 이른 바 ‘2000억 시장’을 환영하는 관련 산업계의 목소리도 언론을 통해 들려왔다. 법의 개정이유와 개정내용의 골자에 관련하여 이렇게 상충되는 정보가 유통됨에 따라, 시간이 갈수록 비생산적인 혼란이 가중되었다. 결국 학계와 현장의 반대에도 불구하고 국회에 제출된 개정안은

1) 국무조정실, 『규제개선회의 관련 보도자료』, 2015. 7. 10.

2016년 1월 현재 국회 안전행정위원회 법안심사소위원회에 계류되어 있다. 이번 국회에서 통과될지 여부는 불투명하다. 그러나 이번에 통과되지 않더라도 향후 언제든지 다시 수면 위로 떠오를 가능성이 높다고 예상된다. 그러므로 이번 진행과정에서 불거진 여러 가지 쟁점사항과, 주요 쟁점에 대한 이해와 입장의 차이를 합리적인 방식으로 정리하고 공유하여 이후의 시도에 대비할 필요가 있다. 이 논문은 이러한 문제의식에 따라 2015년의 ‘민간시설 활성화를 위한 공공기록법 개정 현안²⁾’ 관련 논의과정에서 드러난 주요 쟁점을 검토하고, 향후 과제를 확인하기 위한 목적으로 작성되었다.

2. 진행경과

‘민간시설 활성화를 위한 공공기록법 개정 현안’의 진행경과는 크게 4 단계로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 지식경제부로부터 정부 조직개편 후 업무를 승계한 미래창조과학부로 이어지며 계속된 정부로부터의 제도 개선 요구 단계, 그리고 지난 해 말부터 시작된 경제단체 건의 단계, 그리고 행정자치부의 입법예고와 의견수렴 단계, 마지막 단계는 법제처 접수 이후에서 이 논문이 작성되고 있는 2016년 1월 말 현재까지이다.

1) 정부로부터의 제도개선요구

국가기록원의 공청회(2015. 9. 2) 자료집에 따르면, 지식경제부와 미

2) 국가기록원이 국회에 제출한 개정안에서는 ‘외부전자기록물저장시설’로 수정되었으나 ‘민간시설’이 ‘보존’ 업무를 수행할 수 있도록 한다는 골자는 변경되지 않았다. 그러므로 여기서는 2015년의 기록현안을 ‘민간시설 활성화를 위한 공공기록법 개정 현안’으로 명명하고자 한다.

래창조과학부는 2009년부터 2014년까지 5차례에 걸쳐 공인전자문서보관소(현재는 공인전자문서센터, 이하 공전센터)의 사업범위를 민간에서 공공으로 확대할 수 있도록 제도를 개선할 것을 요구해 왔다.³⁾ 2009년 1월에는 녹색뉴딜 사업의 일환으로 공공기관의 종이기록을 전자화한 후 공전센터에 보관할 것을, 그리고 같은 해 7월에는 공전센터의 사업범위를 민간에서 공공으로 확대하도록 제도를 개선할 것을 요구했다.

지식경제부에서 미래창조과학부로 소관부처가 바뀐 후에도 융복합산업 규제개선 과제 검토(2013년 7월), 기업현장애로사항 규제건의 검토(2014년 5월), 범부처 인터넷경제 활성화 저해 규제 검토(2014년 5월) 등 3차에 걸쳐 공공기록법 개정을 요구해왔다. 그 때마다 국가기록원은 첫째, 공공기록은 공공기록법에 따라 기록관에서 관리해야 하며, 둘째, 공공기관과 기록관리 관련 산업계의 준비가 미흡하고, 셋째, 공전센터로 한정하는 것은 또 다른 형태의 규제에 해당한다는 판단을 근거로 하여 불수용 처리를 통보하였다.

2) 경제단체 건의

정부 관련부처를 통한 제도개선 요구와 함께, 경제단체의 직접적인 요구도 이어졌다. 2014년 11월에 공공 기록을 공전센터에서 보관하도록 허용하거나(1안), 종이문서를 전자화한 후 폐기를 허용하는 안(2안) 중 하나를 택하여 개선해달라는 요청이 있었다. 이에 따라 국가기록원은 2015년 3월에 공공기관이 전자화 문서를 보관하고 원본을 폐기할 수 있도록 공공기록법 시행령(제29조)을 개정하였다. 준영구 이상의 종이기록 중 보존방법이 대체보존으로 정해진 기록만을 보존매체 수록 후 원본을 폐기할 수 있던 것을, 보존기간에 제한 없이 폐기할 수 있도록 확대한 것이다.

3) 국가기록원, 『공공기록물법 개정 공청회』, 2015. 9. 2. 7~8쪽

다시 2015년 4월에는 공전센터 사업자이기도 한 무역협회가 주축이 되어 공공기관이 공전센터를 이용하도록 허용하라고 요구해왔다. 국무조정실이 주재하는 민관합동규제회의에서 7개 경제단체⁴⁾가 기업활동을 저해하는 현장규제 176건을 개선해달라고 건의하였는데 여기에 ‘공공기관 문서 보관시 공전센터 활용’이 포함되어 있었던 것이다.⁵⁾ 민관합동규제회의는 2014년 12월 금융정보와 전자의무기록 요건을 완화시키기도 하였다. 의료계와 시민단체가 진료정보 유출 등을 우려하여 반발하였고, 복지부도 반대 입장을 견지하였으나 이른바 규제기요틴 과제에 포함되면서 돌연 입장을 전환하였다.⁶⁾ 국가기록원도 청와대가 직접 관리하는 이른바 규제기요틴 과제에 이 건의가 포함⁷⁾되면서 불수용 입장을 더 이상 고수하지 못하고 입장을 선회하였다. 다만 범위를 넓혀 공전센터만이 아니라 민간기록물관리시설(이하 민간시설)을 활용할 수 있도록 하는 개정안을 8월에 발표하였다. 사실상 공공기관이 외부의 민간시설에 기록을 위탁관리한다 하여도 이를 막을 법적 근거가 없는 사실이다. 그럼에도 불구하고 규제개혁이라는 광풍에 밀려 보완조치를 논의할 여유도 없이 민간시설 활용을 장려하는 법개정안을 국가기록원이 앞장서서 내놓고 만 것이다.

3) 입법예고

입법예고된 법안에 명시된 제안 이유는 ‘공공기관의 기록물관리 효율

-
- 4) 7개 경제단체에는 대한상공회의소, 전국경제인연합회, 중소기업중앙회, 무역협회, 벤처협회, 중견기업연합회와 소상공인연합회가 포함된다.
 - 5) 국무조정실, 앞의 글. 2015. 이 자료에 따르면, 176건의 건의 과제 중 수용하기로 한 것이 123건이며, 그중에는 법률개정(21건), 시행령 개정(10건), 시행규칙 개정(16건), 기타 훈령 고시 및 비법령 개정(76건)이 포함된다.
 - 6) 전혜영, 「클라우드 컴퓨팅과 공공기록관리(2): 클라우드 발전법 기본계획이 기록관리에 미칠 영향」, 『RIKAR 월간 브리프 기록 haja』 12월호, 2015, 12~15쪽.
 - 7) 규제정보 포털 <https://www.better.go.kr/zz.main.PortalMain.laf>

성을 제고하기 위하여 기록물 보존업무의 민간기록물관리시설 이용을 허용하고 관련 절차를 정비하려는 것임'이었다. 기록관리 전문요원 배치가 미진한 기타 공공기관⁸⁾이 민간시설을 이용할 수 있도록 법적 근거를 마련한다는 취지였다. 대상기록물, 시설장비, 기록관리 요건 등의 지정기준을 마련하여 이 기준을 충족시킨 민간시설만을 국가기록원장이 지정고시한다는 내용도 포함되었다.

그러나 이 법 개정의 목적이 공전센터 활성화를 위한 것임을 언론으로부터 접한 기록공동체는 법 개정의 취지부터 '민간시설,' '보존업무' 등 국가기록원이 발표한 모든 내용의 해석을 놓고 큰 혼란에 빠졌다. 기록공동체가 공유한 상식으로는 공전센터의 주요 업무가 '기록관리'도 아니고 '보존'도 아니었기 때문이다. 국가기록원이 자발적으로 개최한 8월 12일의 공개설명회는 오히려 혼란에 반목과 불신을 더하는 결과를 초래했다. 50여 명이 참석하여 4시간 30분이나 진행된 이 설명회에서 매우 민망한 질의응답이 있었다는 후문이 번져나갔다. 한국국가기록연구원이 발 빠르게 정리하여 배포한 지상중계 자료⁹⁾에 따르면, 이날 발표와 토론 과정에서 여과되지 않은 표현과 주장들이 터져 나왔다. '민간경제 활성화의 발목을 잡고 있다는 오명,' '지금까지 공공기관에서 기록관리를 잘 해 왔다면 이런 정책이 나오지도 않았을 것,' '그동안 기록학계에서는 정부산하공공기관에 대해 잘 알지도 관심도 없었'다거나, '기록업계 전문요원들이 사회에서 우선적 혜택을 받아왔음, 전문요원 배치를 전제하는 것은 또 다른 규제일 수 있음' 등이 그 것이다. 좋은 취지로 기획되었음에 분명한 설명회였지만 법 개정의 이유와 개정조항에 대한 설명과 납득보다는, 갈등과 반목이 더 크게 불거지고 만 것이다. 행사 진행 면에서도 아쉬움이 남았다. 8월 7일자 공문으로 알려진

8) 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령 3조의 2호에서 4호까지에 해당하는 공공기관을 말한다.

9) 한국국가기록연구원, 「공공기록물법 공개설명회 지상중계」, 『RIKAR 월간 브리프 기록 haja』 8월 특별호, 2015, 3~13쪽.

이 설명회에 토론자로든 청중으로든 참석하고자 하는 사람은 사전 신청을 10일까지 제출하여야 했고, 8일과 9일은 주말이었으므로 참여하기가 쉽지 않았기 때문이다.

설명회가 끝난 후 그 때까지 조직적 대응을 하지 않던 주요 단체들이 의견서를 제출했다. 한국기록학회는 8월 19일에 다음과 같은 몇 가지 작업이 선행되어야만 논의가 가능하다는 취지의 반대의견서를 송부하였다. 우선 이 법 개정을 통해 민간시설에 기록을 위탁하게 될 기타 공공기관의 유형과 각 기관의 업무, 그리고 그로부터 발생하는 기록의 유형 및 특성에 대한 조사연구가 필요하다. 그리고 기타 공공기관 기록관리 정상화를 위한 근본적 방안을 강구하여야 한다. 또 이윤추구를 목적으로 할 민간시설에서 공공성과 수익성이 충돌할 경우에 대한 대책과 함께, 개인의 일탈행위에 따른 정보유출이나 해킹 등에 대비한 위협관리 대책도 선행되어야 한다. 적어도 두 가지 입장, 즉 기록관리 산업에 투자하게 될 기업 뿐 아니라 민간위탁을 고려하게 될 공공기관 입장에서 중장기적 소요비용을 확인하여 경제성을 검토해야 한다. 또, 산업체가 정부에 요구하여 만들어진 공전센터가 민간에서 활성화되지 못함 이유에 대한 엄밀한 검토가 선행되어야 한다.¹⁰⁾ 한국기록관리학회도 기타 공공기관의 기록관리를 정착시키는 본격적인 노력도 없이 ‘기록물을 민간으로 이관하라는 법을 제정하는 것은, 어디가 아픈지 진단도 하지 않은 채 배가 아프니 위장을 도려내는 수술을 하여 사람을 잡는 것과 같은 일’이라고 경고하였다. 또 ‘현재 공전센터를 운영하는 4개의 기업을 살리기 위해서 법률을 개정하는 게 옳은지’ 의문을 제기하였다.

법 개정에 대한 공청회는 9월 2일에 열렸고, 8명의 토론자 중 반대의견을 제출한 기록학계의 양 학회를 제외하면 찬성 입장의 토론자만 6명

10) 이 의견서는 또 ‘학계·전문가 단체 등과 충분한 논의 없이 추진되고 있는 것’ 그리고 ‘행정절차법’(제43조)이 정하는 40일 이상에 비해 짧은 입법예고기간으로 진행되는 점을 지적하였다.

이었다. 토론과 질의응답 과정에서, ‘민간시설’보다 ‘보존’이 더 중요하다는 것이 드러났다. 공전센터 관련 단체는 ‘스캔과 스토리지’를, 기록관리시스템 산업 관련 토론자는 표준RMS의 보급을 보존이라고 생각하고 있었다. 국가기록원을 대표하는 담당자를 포함하여 토론에 참여한 많은 사람들이 (1) 기록관리법이 정하는 기록관리, (2) 표준RMS, (3) 스캔과 스토리지, 그리고 (4) 공전센터 관련 국내 및 국제표준이 정하는 보관 업무 등 다양한 의미를 부여하여 이해하고 있었다. 국가기록원 담당자조차 ‘단순한 보관’과 ‘법과 표준이 정하는 기록관리’를 동일한 업무로 파악하고 있을 정도였다. 만약 그대로 개정안이 통과된다 하여도 공전센터, 기록관리시스템 산업, 전자문서관리 아웃소싱 산업 등의 이해가 충돌하여 국가기록원이 의도하는 인증제도가 제대로 실행되기 어려울 것으로 판단되었다. 그렇게 되면 최소한의 통제 장치 없이 공공기록관리가 무분별하게 외주 대상이 되지 않을까 하는 기록공동체의 우려가 깊어졌다.

4) 국회 접수

공청회가 끝난 직후 ‘입법예고(2015. 8. 5. ~ 8. 19.) 결과, 특기할 사항 없음’이라는 부기와 함께 개정안이 법제처 심사를 거쳐 국회로 제출되었다. 국가기록원은 국회의원실 질의과정에서 ‘반대의견이 대부분 구체적 내용이나 조문에 관한 것 아니라 공공성을 해치거나 의견수렴이 안 되었다는 등 추상적 내용이라 반영할 필요가 없다고 판단했으며, 900개 기관에 요청을 했는데 답이 없으면 찬성으로 간주한다고 했으므로 대부분은 찬성으로 파악했다’고 답변¹¹⁾했다. 국회에 제출된 개정안에서는 ‘민간기록물관리시설’이 ‘외부전자기록물저장시설’로 변경되어 있었으나, ‘외부전자기록물저장시설을 통하여 전자기록물의 보존 업무를 수행’

11) 임수경 의원실, 메모자료, 2015. 10. 6.

할 수 있도록 한다는 제안이유는 그대로 유지되었다. ‘민간’이 ‘외부’로, ‘기록’이 ‘전자기록’으로, ‘관리시설’이 ‘저장시설’로 변경되었다. ‘관리시설’이 아니라 ‘저장시설’로 변경되었으므로 위탁대상 업무의 범위가 ‘저장’으로 좁혀진 것으로도 보이지만, ‘보존 업무’를 수행한다는 내용은 변경되지 않았다.

국회 법안심사소위원회에 제출된 자료¹²⁾에는 새로운 두 가지 자료가 첨부되었다. 그 첫 번째는 개정안의 적용대상인 기타 공공기관의 목록이다. 처음에 850여 개라고 알려졌다가 공개설명회와 공청회에서는 946개로 발표되었던 기타 공공기관의 수가 이 때에 이르러서야 560개로 확인된 것이다. 두 번째로 법 개정을 통해 얻게 될 비용절감효과를 추산한 내역이 첨부되었다. 10년을 기준으로 했을 때, 공공기관 1기관 당 자체 보관 시에는 107억 원의 비용이 소요되는데 비해 민간시설 이용 시에는 86.6억 원이 소요되어 20.4억 원의 절감 효과가 있다는 것이다.¹³⁾

이 법안은 현재 국회 안전행정위원회 법안심사소위원회에 계류되어 있다. 2016년 1월 안전행정위원회 간사인 정청래의원실의 요청에 따라 양 학회는 이전의 의견서와 유사한 내용으로 다시 한 번 반대의견서를 제출하였다. 이번 국회에서의 통과여부는 불투명하지만, 통과되지 않는다고 하더라도 무분별한 규제개혁의 광풍을 멈추게 하지 못하는 이상 다음 국회에서도 얼마든지 다시 제출될 수 있을 것으로 예상된다.

12) 제337회 국회(정기회) 안전행정위원회 법안심사소위원회, 『행정자치부 소관(국가기록원) 법안심사자료: 공공기록물 관리에 관한 법률 일부개정법률안 등』 2015. 11.

13) 국가기록원의 이 추정에 대한 비판적 분석은 현문수, 「공공 전자기록관리의 경제성 분석을 위한 연구」, 『기록학연구』 제47호 2016. 을 보라

3. 쟁점

약 6개월 간 진행된 ‘민간시설 활성화를 위한 공공기록법 개정 현안’은 진행기간이 짧기도 했지만, 주요 이해당사자의 입장과 이해가 감정이 실린 채 충돌하여 혼란상태가 지속되었다. 여러 쟁점이 얽혀 있는데 비해 각 쟁점이 분명히 정의되지 않았던 것도 생산적 논의가 어려웠던 원인이 되었다. 여기서 몇 가지 주요 쟁점을 정리해 보면 다음과 같다.

1) 공공기록 민간위탁관리의 타당성 문제

우선 공공기록을 민간에 위탁하여 관리하는 것에 대해서는, 적어도 두 가지 쟁점이 떠올랐다. 그 첫 번째는 이번 법 개정이 기록관리 민영화를 의미하는 것인가에 관한 것이다. 이를 계기로 기록관리가 민영화되지 않을까 우려하는 입장과, 이미 여러 형식의 민간위탁 관리가 진행중이므로 이번 법 개정을 그 자체로 민영화 시도라고 파악하는 것은 옳지 않다는 입장이 그것이다. 앞서 지적한 바와 같이 기록공동체는 국가기록원이 아니라 언론을 통해 법 개정 소식을 먼저 접했고, 역시 언론을 통해 기록관리의 공공성을 해치고 전반적인 민영화를 부추길 위험성을 지적하였다.¹⁴⁾ 국가기록원 담당자는 8월 12일 설명회에서 ‘시스템 외주는 가능하다고 인정되는 반면, 기록물 보관 기능의 외주는 민영화

14) 이와 관련한 언론보도로는 한겨레, 공공기관 전자기록물 보관도 민영화 추진, 2015. 8. 9. http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/703757.html; 프레스인, ‘전진환의 알 권리,’ 박근혜 정부, 기록 보존마저 민영화 하나?: 전자기록, 민간 기업에 위탁·보존 개정안 추진 2015. 8. 11 <http://www.pressian.com/news/article.html?no=128827>; 경향신문, 김유승 기고문, 공공기록관리, 공공성 강화가 답이다, 2015. 8. 17 http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201508172120115&code=990304 등이 있다.

라고 하는 것은 이해하기 어렵다고 불만을 표했다. 안대진도 근로기준법, 근로자과건법, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정이나 각 지자체별 조례에 따라 기록물 전수조사, 기록물 정리사업, 공개재분류, 디지털화, 정보화전략수립, 기록관리시스템 설치 등 공공기록 관리 업무의 민간위탁이 이미 진행 중이라고 지적하였다. 그러나 이러한 사업들은 대부분 기록을 민간업체에 이관하지 않아도 되는 범위의 업무인 데 반해, 이번 개정은 물리적 이관을 전제로 하는 민간시설 위탁으로 이제까지의 민간위탁과 달라 조심스럽다는 것이다.¹⁵⁾ 게다가 아직 국내에서는 공공기관에서 국가기록원으로 전자기록 이관이 성공적으로 이루어진 사례¹⁶⁾가 없어 조금씩 법적 근거를 마련하기 보다는 충분한 사전검토를 통해 위험을 예측하고 현실성 있는 방안을 찾아볼 필요가 있다는 지적이다.

두 번째 쟁점은 기록관리의 공공성 위축에 관련된 것이다. 법 개정을 환영하는 산업부문에서는 민간이 공공기록을 위탁받아 관리하면서도 공공성을 보장할 수 있다고 주장하였다. 공공성은 ‘한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질’이며, 정부가 직접 수행할 수 없는 분야에서의 공공성을 보장하기 위한 다수의 제도를 두고 있는데, 정부기관이 인증한 공전센터에서 관리해도 공공성을 유지할 수 있다는 주장이다.¹⁷⁾ 사실 공전센터라는 용어 자체가 ‘공인 받은 문서보관센터인 공전센터’이니만치 공전센터가 공공성과 무관하다고 주장할 수는 없다. 법이 개정된다면 이후 민간기록관리시설로 공인받을 다른 업체도 마찬가지로 이어질 것이다. 다만 공공기록을 더 안전하게 관리하자

15) 안대진, 「기록관리 민간위탁 해외사례」, 『RIKAR 월간 브리프 기록 haja』 8월 특별호, 2015, 14~40쪽.

16) 우리나라의 전자기록 이관 현황에 관련하여서는 현문수, 「공공 전자기록의 이관 현황에 관한 기초 연구」, 『한국기록관리학회지』 제14권 제3호, 2014를 보라.

17) 이중구, 「공공성을 가진 기록관리 방안」, 『공공기록물법 공청회 자료집』 2015, 29쪽.

는 취지가 아니라, 민간시설을 활성화하자는 목적이라면 수익성이 공공성에 앞서지 않겠느냐는 우려는 당연할 것이다. 수익성을 공공성보다 앞세울 수밖에 없는 영리시설, 특히 민간에서 충분한 수익을 내지 못해 공공부문에서 활로를 열고자 하는 공전센터의 현 상황이 공공성의 절충을 우려할 수밖에 없게 한다는 점이 문제일 것이다.

공공기록의 민간위탁 관리가 활성화되어 있다는 미국의 경우, 민간시설이 아니라 상업적, 또는 영리기록시설(CRC: Commercial Records Facilities)이라는 용어를 사용하고 있다. 어디까지나 이들 시설이 영리를 목적으로 한다는 것을 명칭에서부터 밝히고 있는 것이다. 우리의 경우, ‘민간’이니 ‘외부’니 하는 애두른 용어를 사용하여 공공기관의 기록관리 효율성을 높인다는 부적절한 명분을 내세운 것이 불신을 자초한 가장 큰 원인이 되었다. 이 때문에 마땅히 그 한계를 인정하고 보완책과 함께 논의했다라면 가능했을 건강한 토론조차 원천적으로 봉쇄된 것이라고 보아야 한다.

수익성이 지배하는 민간산업에 공공기록을 맡긴다고 하는 것이 이번 법 개정안의 본질이다. 그러므로 여러 측면에서의 경제성 분석이 없다는 점도 설득력을 약화시켰다. 적어도 두 가지 측면에서의 경제성 분석과 최소한의 시뮬레이션이 선행되었어야 했다. 우선 산업 측면에서, 민간시설이 공공기록법제와 표준을 준수하는 수준으로 기록관리를 할 수 있게 하기 위한 초기 투자비용과 운영비용, 그리고 가격 정책을 면밀히 검토해 보아야 한다. 또 민간시설에 이용료를 내고 기록을 위탁하게 될 공공기관 입장에서 소요될 비용도 장, 단기적으로 검토해야 한다. 현문수는 공공기관이 기록을 자체보관하는 경우와 민간위탁하는 경우 각각에 수반되는 범용 요인 리스트를 제안하였다.¹⁸⁾

이번 현안 진행과정에서는 현실성 있는 경제성 검토는커녕 ‘2000억 시장’이라는 실체 없는 주장으로 인한 혼란만 가중되었다. ‘2000억 원

18) 현문수, 앞의 글, 2016.

규모의 시장이 형성될 것'이라는 보도내용의 근거를 확인하고자 하였으나 국가기록원이나 전자문서산업협회, 무역협회 어디서도 근거자료를 제시하지 못했다.¹⁹⁾ 이 문의 후, 모든 자료에서 2000억 시장이라는 문구가 사라졌다. 이전에 환경보호 녹색사업의 일환으로 종이사용량을 줄이는 스캔작업을 제안했을 때의 수치로, 시설투자 인프라 구축 없이 단 순인건비와 스토리지 장비 비용만을 감안한 것으로 짐작될 뿐이다.

2) 공인전자문서센터의 기록관리 역량의 문제

이번 현안의 가장 강력한 추동요인이자 법이 개정될 경우 가장 우선적인 민간시설 후보가 될 공전센터가 현재 공공기록법제를 준수하는 기록관리 업무를 수행할 수 있는 역량을 갖고 있는가 하는 점도 중요한 쟁점이다. 공전센터 제도는 전자거래를 활성화하기 위한 목적으로 만들어졌다. 전자문서가 법정에서 증거로서의 효력을 갖지 못하기 때문에 전자거래로부터 만들어진 엄청난 양의 증빙기록을 종이로 출력해서 관리해야 하는 금융업계 등이 종이문서를 감축할 수 있는 제도를 마련해달라고 정부에 요구한 것이 시발점이 되었다. 한국정보통신산업진흥원이 주관하여 2005년부터 공전센터 사업자를 인증하고 있다. 공전센터는 보질적으로 전자문서의 제3자 보관을 통한 전자거래의 신뢰성과 안정성을 모색하고자 하는 제도라는 뜻이다. 그러나 공전센터를 기록관리시설로 유도하여 민간 기록관리를 활성화하고자 공전센터 관련 국내/국제표준화 작업에 참여한 기록연구자들²⁰⁾이 있었다. 그 결과로 나온 것이 국내표준 KS X 7501 「신뢰 기반 제3자 전자기록 관리기관」과 국제

19) 뉴스타파 이보람 기자와의 대화, 2015. 8. 15.

20) 국내표준화 작업은 김익한이 주도하였고, 국제표준 초안 작성에는 설문원, 이소연, 김유승 등이 참여하였다. 국제표준 초안에 관해서는 이소연·설문원·김유승, 「전자거래기록의 신뢰성 확보에 관한 연구-TTPR을 중심으로」, 『한국기록관리학회지』 제12권 제2호, 2012, 181~205쪽을 보라.

표준 ISO/TR 17068 「The Trusted Third Party Repository for Digital Records」이다. 그러나 표준화작업을 주도한 한국정보통신산업진흥원은 이들 표준의 내용을 아직 공전센터의 실제 업무나 인증기준에 반영하지 않고 있다. 현재의 공전센터 인증기준은 설비에, 최종 통과된 국제표준은 서비스와 협약에 초점을 두고 있다. 다시 말해서, 이들 표준을 앞세워 기록관리 역량의 근거로 삼고 있는 공전센터의 실제 업무내용에는 표준이 반영되어 있지 않아 현재로서는 공공기록을 준수하는 기록관리 업무를 위탁받아 관리하기 어려운 상태라고 보아야 한다.

이경남²¹⁾은 공공기록법제와 공전센터 업무준칙, 그리고 ISO/TR 17068 「The Trusted Third Party Repository for Digital Records」 사이의 격차를 분석하여 공전센터가 공공기록물법이 요구하는 수준으로 기록을 관리할 수 있을지를 검토하였다. 그리고 그 결과로 기록관리 업무 관련 규정이 마련되어 있지 않고, 관련 지침과 규격도 미비하여 현재 상태로서는 기록관리 업무수행 역량을 갖추지 않고 있다는 결론에 이르렀다. 그러므로 기록관리 실무 경험이 더욱 미진한 전자문서산업계 등 뿐 아니라 공전센터도 기록관리법이 정하는 기록관리 업무를 감당할 준비가 되어 있지 않다고 보아야 한다. 이들 업체가 기록관리 업무를 위탁 받아 법제를 준수하여 관리할 의사가 있는지도 확인할 필요가 있다. 공공기록법이 정하는 대로의 기록관리 업무를 위탁받을 수 있는 기관임을 인증절차에서 입증하기 위해서는 예상되는 수익보다 더 큰 투자가 불가피할 것이기 때문이다. 그래서 ‘스캔한 전자기록’만을 위탁하는 ‘민간 기록관리시설’을 ‘외부저장시설’로 제한하였을 것으로 판단된다. 종이기록 등 비전자기록은 자체보관하고, 전자기록만을 위탁하는 방식으로 실질적인 혜택을 볼 기관이 과연 있을지는 의문이다.

21) 이경남, 「외부전자기록물저장시설로서 공인 전자문서센터의 업무 분석」, 『기록학연구』 제47호, 2016.

3) 기타 공공기관의 기록관리 활성화의 문제

기록공동체가 이번 법개정안을 반대한 이유에는 기타 공공기관의 기록관리를 안정화시키기 위해 제대로 노력해보지도 않은 상태에서 민간에 위탁한다는 취지에 공감하기 어려웠던 점도 있다. 자체적인 기록관리 프로그램을 마련하고 시스템을 구축하고자 하는 기타 공공기관조차 이 법 개정으로 진행 중인 사업이 취소하거나 축소할 우려가 있기 때문이다.

한국기록학회는 입법예고기간에 제출한 의견서에서 ‘민간위탁 대상 기관으로 발표한 800여 개 기관의 업무와 그로부터 발생하는 기록의 유형 및 특성에 대한 면밀한 조사·연구’를 선행한 후라야만 법 개정에 대한 논의를 시작할 수 있다고 지적하였다. “예를 들어, 한국전력공사와 가스공사를 포함하는 국가 기간에너지 공급기관, 인천국제공항공사와 같은 국가 기간시설 운영기관, 국민연금관리공단과 같은 사회보험 전달 기관 등의 기록을 안정적으로 관리하는 데 실패했을 때 치러야 할 사회적 비용에 대한 검토”가 선행되지 않은 채로는 민간위탁 가능성조차 논의할 수 없다는 문제의식이다. 병원기록에는 개인의 의료정보가, 은행 기록에는 기업과 개인의 금융정보가, 연구·정책기록에는 민감한 정책 정보가, 사회보험기록에는 각종 소득 및 개인정보가 포함되어 있다. 공적인 관리·감독이 어려운 조건에서 영리를 목적으로 하는 ‘민간시설’에 이들 정보를 집중해 놓는다면, 정보 유출이나 해킹과 같은 일탈 행위에 의한 피해가 전 국민에게 돌아갈 위험이 있다. 영리를 목적으로 하는 민간시설이므로 수익성을 높이고 비용을 절감하기 위해 꼭 필요한 조치를 생략하게 될 것이기 때문이다.

기록공동체의 이런 우려와는 달리, 국가기록원은 기관의 수조차 850에서 946으로, 다시 560으로 지속적으로 변경했을 정도로 기타 공공기관에 대해 전혀 파악하지 못하고 있었다. 그럼에도 불구하고, 국

가기록원은 이들 기관이 대부분 공공 성격을 갖고는 있으나 민간 수익성 및 경제적 논리에 의해 운영되는 기관들로서 일반 행정기록보다 기관 자체 미션에 따른 업무 특성을 반영한 기술 기록물²²⁾이 대부분이라 공공기록법의 세부적 조항을 적용할 필요가 없다고 예단하고 있었다.²³⁾ 국가기록원이 법안심사 소위에 제출한 560개 기관 목록에는 지역 의료원, 지역발전 연구원, 예술진흥원, 신용보증재단, 한국감정원 등 매우 다양한 유형의 기관들이 포함되어 있다. 이번 법 개정안의 통과 여부와 무관하게, 국가기록원이든 기록학계든 기타 공공기관의 성격과 업무, 그리고 생산되는 기록의 유형, 각 기록유형의 특성과 기록을 안정적으로 관리하는 데 실패했을 때 발생할 가능성이 있는 위험요인과 치러야할 사회적 비용 등에 대한 다양한 연구를 수행할 필요가 있다.

4) 해외사례 적용의 타당성 문제

국가기록원이 주최한 설명회에서 반복된 주장 중의 하나는 ‘공공기관 외부에 기록을 위탁하는 것이 글로벌 기준’이라는 것이었다. 미국 등 기록관리 전통이 우리보다 앞선 나라에서도 공공기록의 민간위탁을 장려하고 있다는 것이다. 이에 대해 안대진²⁴⁾은 해외사례를 근거로 제도를 만드는 것은 성급한 일이라고 지적한다. 기록관리 제도나 산업의 성숙도에 차이가 있다는 것이다.

미국의 경우 영리기록시설(CRC: Commercial Records Center) 산업이 종이기록 보관을 위해 1930년대부터 발전하여 왔고, 아직도 이들 영리

22) 예를 들어 설계기록물, 연구보고기록, 대국민서비스기록, 사업발주 및 계약기록, 하도급사업 운영기록 등.

23) 공개설명회 자료집, 2015. 8. 12.

24) 안대진, 앞의 글, 2015.

기록시설이 위탁 관리하는 기록 중에서는 종이기록 비중이 높다고 한다. 현재 대표기업인 아이언마운틴은 포춘 1000대 기업 순위 726위의 업체로 ‘정부기록물관리지침(2012)’과 ‘정보자유법(FOIA),’ ‘전자증거개시(e-Discovery)’ 제도에 최적화된 정부기관 대상 통합솔루션을 제공하기에 이르렀다고 한다. 연속체 관리를 지향하는 호주의 경우 좀 더 신중한 방식을 취하고 있다. 기록관리를 아웃소싱할 때 발생할 수 있는 위험의 유형과 대응방안을 오랜 기간에 걸쳐 연구하고 관련 지침²⁵⁾을 개발하여 자체적으로 기록을 관리할 수 없는 공공기관을 안내한다. 무엇보다 미국과 호주, 양국은 명칭에서부터 ‘영리’ 저장시설임을 명기하여 ‘민간’이나 ‘외부’ 등 기본적으로 이 시설이 영리를 목적으로 운영되는 시설임을 간과하지 않고 위험요인을 완화시킬 방법을 찾아가는 것을 확인할 수 있다. 영리저장시설 뿐 아니라 클라우드 서비스 등에 관련된 해외 사례를 더 면밀히 조사하고 연구할 필요가 있다.

4. 과제

앞에서 이번 현안과 관련하여 즉각적으로 선행되어야 할 과제들을 다음과 같이 제안하였다. (1) 560개 기타 공공기관의 유형, 기능, 기록 유형과 민감성, 외부 위탁 관리 시 위험 분석과 위험 발생 시 치러야 할 사회적 비용 연구, (2) 법 개정 시 적용대상인 기타 공공기관의 입장과 민간시설 입장에서의 경제성 연구, (3) 공전센터가 민간에서 실패한 이유를 분석하여 민간에서의 기록관리를 확산하기 위한 연구, (4) 미국,

25) Records issues for outsourcing including General Disposal Authority 25(1998) http://www.naa.gov.au/Images/GDA25_tcm16-47736.pdf나 Outsourcing Digital Data Storage <http://www.naa.gov.au/records-management/agency/secure-and-store/outsourcing-digital-data/index.aspx>를 참조하라.

영국, 호주 등의 해외사례 연구, 특히 호주의 기록관리 아웃소싱 관련 지침 연구 등이 그것이다. 그러나 더 장기적인 과제들도 있다. 어떤 의미에서는 이번 현안의 진행과정에서 불거진 과제들은 이제부터 시작이라고 보아야 할 것이다. 현안 이전에 막연히 어느 정도 진전이 있는 것으로 간주했던 모든 부문에서 사안이 산적해 있음이 확인되었기 때문이다.

1) 건강한 기록생태계 구축 : 확산과 내실화

국가기록원 설명회에 토론자로 참여한 임진희는 기록관리 실무의 발전적 생태계를 조성해야 한다고 주장했다. 그리고 이를 위해서는 지난 10년 간의 기록관리산업의 퇴행에 대한 반성적 합의가 필요하다는 지적이다. 2003년의 자료관시스템 규격고시 및 시험인증, 그리고 인증제품의 도입과정에서 한 업체의 저가정책에 따라 업계 전체의 수익률이 낮아진 결과가 초래된 점이나, 2006년 이후 표준RMS의 개발 및 무상보급으로 야기된 기록관리산업의 고사상태에 대한 주의도 환기했다. 이들 기록관리 업체들은 십여 년간 (기록물전수조사, 기록물정리사업, 공개재분류, 평가재분류, 디지털화, 기록관리 정보화전략계획 수립, 기록관리시스템 구축, 사진/영상/박물관 등 비문서유형 기록관리시스템 구축 등) 다양한 분야의 사업을 전개하면서 우리나라의 기록관리 실무 정착을 위해 애써 왔는데 이번 법 개정이 이들 산업계와 시스템 벤더사를 소외시킬 것이라는 우려도 전달했다.²⁶⁾

사실상 표준RMS의 무상보급은 경쟁을 통한 시스템의 발전을 원천적으로 봉쇄하고, 시스템 산업의 경제성을 침해함으로써 산업 전체를 침체시켰다. 기록관리 지원 사업이 아니라 외국산 서버 장비의 판매대행업으로 산업의 본질을 왜곡하는 결과를 낳은 것이다. 표준RMS의 개발

26) 한국국가기록연구원, 앞의 글.

과 보급방식을 근본적으로 재검토함으로써 산업침체를 완화시키고, 기능성과 이용편이성의 수준을 높여 시스템 도입을 통한 실무의 성장을 꾀해야 할 것이다.

물론 공전센터도 전자거래기록을 안정적으로 관리함으로써 기록을 통한 신뢰사회를 구현하는 데 기여하고자 하는 기록공동체의 일원이다. 그러나 원래의 사명을 제대로 완수하기도 전에 공공부문으로 사업을 확장하려는 시도는 바람직하지 않다. 공전센터가 민간에서 왜 실패하게 되었는지를 철저히 반성하고 장애요인을 해결, 또는 완화해 나가는 협력 작업이 선행되지 않고서는 자체적으로 기록을 관리할 수 없는 사정의 소규모 공공기관을 위한 기록관리 업무 위탁에 대한 논의조차 시작하기 어렵다.

기록관리 관련 산업이 활성화되어야 공공과 민간을 아우르는 총체적 기록관리가 발전한다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 다만 공전센터가 기록관리나 보존에 관련된 업무역량이나 기술에 대한 투자 없이 문서보관과 인증서 발급 프로세스에만 머무른 채, 공공기관의 기록관리를 맡는 것은 무리가 있다. 공공기록법을 준수하는 수준의 기반과 능력을 갖춘다면 민간에서의 기록관리 확산은 물론이고 자체적 기록관리 역량이 미흡한 일부 공공기관의 위탁 가능성을 논의할 수 있을 것이다.

국가기록원, 공공기관 기록관, 민간 기록관, 학계, 산업계와 다양한 전문단체 등 다양한 주체들로 구성된 기록생태계가 균형 있게 성장해야만 우리가 여기 모인 이유, 즉 기록을 통한 투명사회, 신뢰사회 구현이 가능할 것이다.

2) 전자기록 관리체제의 재검토

현재 공공기록법이 정하는 전자기록 관리체제는 오랜 경험과 기술의

산물이라기보다는 연역적 추론의 결과라고 보는 것이 옳다. 아직 전자 기록은 커녕 종이기록 관리의 경험도 일천한 상황에서, 일부 외국의 사례를 참조하고 상상력과 추론에 기반 하여 만들어낸 시론에 불과하다. 당연히 현장에서의 실천을 통한 검증과 수정, 그리고 적합하지 않는 부분에 대한 기각과 대안의 모색에 열려 있어야 한다. 이승억²⁷⁾은 현행 기록관리 체계가 전자기록 환경에 부합하는지에 대한 의문을 제기하면서, 한때는 이상적인 벤치마킹이라고 간주되었던 보존포맷이나 매체정책, 그리고 관리체계를 재검토할 것을 제안하였다. 예를 들어, PDF/A나 NEO 등의 보존포맷이나, 영구보존 스토리지(archival storage), 그리고 생산단계와, 현용단계, 영구기록관리단계를 구분하는 관리체제 등의 실효성을 검토할 필요가 있다는 것이다.

지난 9월부터 발효된 클라우드 발전법도 우리가 원하던 원치 않든 조만간 전자기록 관리체제를 전면적으로 재검토할 수밖에 없게 한다. 관련 산업을 촉진하기 위해 미국, 영국, 호주 등이 클라우드 우선 정책을 펼치고 있으며, 우리 정부는 다른 나라에 비해서도 더 기업 편향적인 방향으로 클라우드 발전법을 이미 제정했기 때문이다. 개인정보보호법과 정보통신망 이용촉진 및 정보보호법만을 예외로 하고 모든 법에 우선하는 특별법으로 제정되었다. 아래의 표는 클라우드 발전법의 주요 쟁점사항에 대한 주요 산업부문 이해관계자의 의견과 반영결과를 보여준다.²⁸⁾

27) 이승억, 「전자기록 관리정책 전환을 위한 재검토」, 『기록관리 거버넌스 포럼 자료집』 2015. 9. 17. 행정자치부 국가기록원, 23~32쪽.

28) 전혜영, 「클라우드 서비스의 공공부문 확산정책에 따른 기록관리의 이슈」, 『RIKAR 월간 브리프 기록 haja』 11월호, 2015, 8~12쪽.

〈표 1〉 클라우드발전법의 주요 쟁점사항과 반영결과

쟁점	관련조항 내용	이해관계자 의견	반영 결과
실태조사 시 자료제출 의무조항	제7조(실태조사)실태조사 시 필요한 경우 자료제출 및 의견진술 의무	실태조사의 수락의무는 초기시장의 사업자에게 부담	의무 → 권고
신고제	제14조(클라우드컴퓨팅서비스업의 신고 등)사업의 신고의무(미신고시 벌칙)	미신고시 벌칙은 사업자에게 부담/신고제가 진입장벽으로 작용 우려	삭제
인증제	제19조(클라우드컴퓨팅서비스의 인증)우수 클라우드 서비스에 대한 국가인증 가능	시장 진입장벽 또는 사업자에게 부담 우려	삭제
국외 저장사실의 공개	제27조(정보의 국외저장에 대한 공개 등)저장 국가명 공개 및 보호조치 의무	데이터가 국외저장된 사실만으로 더 큰 위험이 존재하지 않음	의무 → 권고
정보의 보존 및 복구 조치	제28조(정보의 보존 및 복구를 위한 조치) 정보의 보존 및 복구를 위한 시스템 구축 노력 및 의무	정보의 보존 및 복구를 위한 시스템 구축은 사업자가 자율적으로 결정할 사항	삭제
보증보험 가입	제31조(클라우드컴퓨팅서비스의 중단에 대한 대책 마련 등)일정 규모 이상의 사업자는 보증보험 가입 의무	해외사업자의 경우 보증보험 가입의 어려움으로 인한 과도한 부담	삭제

예를 들어, 실태조사는 초기시장 사업자에게 부담이 된다는 이유로 의무조항에서 권고조항이 되었다. 클라우드 컴퓨팅 서비스업의 미신고시 벌칙 조항도 사업자에게 부담이 되고, 진입장벽으로 작용할 우려가 있어 삭제되었다. 우수 클라우드 서비스에 대한 국가인증 기능도 동일한 이유로 삭제되었다. 정보를 국외에 저장하게 될 때 그 사실과 저장 국가명을 공개하고 보호조치를 취할 의무조항도 국외저장 만으로 위험이 되지 않는다는 사유로 의무에서 권고로 하향 조정되었다. 정보의 보

존과 복구를 위한 시스템 구축 노력과 의무에 관련된 조항도 사업자가 자율적으로 결정할 사항이라며 삭제되었다. 서비스 중단에 대비한 보증보험 가입 의무도 해외사업자가 보증보험에 가입하기 어려우니 과도한 부담이 된다는 이유로 삭제되었다.

아직 우리나라에서는 기업이 클라우드 서비스를 이용하는 비율조차 3.3%로 극히 낮은 수준이다.²⁹⁾ 이영곤은 많은 기업이 그 잠재적 가치와 효용성을 알고 있으면서도 도입 움직임이 미약한 상태라고 보고했다. 가장 큰 이유는 아직 클라우드는 완성된 기술이 아니라는 데 있다. 국제표준도 존재하지 않으며, 클라우드 표준화를 위한 민간 포럼들이 있지만 클라우드 서비스 일부만 다루거나, 일부 회원사의 스펙을 대변하는 데 그치고 있을 뿐이다. 클라우드 핵심기술의 하나인 멀티테넌시로 인해 같은 클라우드 서비스를 사용하는 조직의 정보가 어느 정도 공유될 수 있어 언제든지 보안문제를 야기할 수 있다는 점도 문제로 지적된다. 주로 미국 대기업이 주도하는 시장이 존재할 뿐이라는 점도 우려사항이다. 그러므로 이영곤은 클라우드 서비스 활용을 고려하는 기업에게 확실한 기술 정책을 가지고, 기업이 처한 상황과 목표를 고려하여 도입을 진행해야 시행착오를 줄일 수 있을 것이며, 기업이 자체적으로 기록관리를 수행하던 것보다 훨씬 더 엄격한 기준을 적용할 필요가 있다고 조언하고 있다.³⁰⁾ 이영곤은 공공기관의 기록을 민간에 위탁관리하여야 한다는 입장으로 국가기록원 공청회에 참여한 토론자이기도 해서 철저히 기업을 보호하는 이러한 입장과 극명하게 대비된다.

K-ICT 클라우드 컴퓨팅 활성화 계획은 2015년 11월에 국무회의에서 확정되었다. 우려스럽게도 공공부문이 마중물 역할을 하여 선제적으로 클라우드를 도입하고, 민간부문에 클라우드 이용을 확산하며, 국내 클

29) 전혜영, 앞의 글, 2015.

30) 이영곤, 「클라우드 서비스를 활용한 기록관리의 위험요인과 대처방안」, 『기록관리 거버넌스 포럼 자료집』, 2015. 9. 17, 행정자치부 국가기록원, 81-87쪽.

라우드 산업의 성장생태계를 구축하는 등 3대 전략과 9대 과제로 구성되어 있다. 이 중 ‘정부 G클라우드 전환 가속화’나 ‘공공기관의 민간 클라우드 이용 확대(2018년까지 공공기관의 민간 클라우드 이용율 40% 달성),’ 그리고 ‘클라우드 친화적 제도개선을 위해 의료, 교육 등 각종 법령에서 클라우드 이용을 사실상 제한하는 규제를 집중 발굴하고 순차적으로 개선하는 등의 과제는 기록관리에 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.³¹⁾ 이미 농촌진흥청이 시범기관으로 선정되어 지난 8월 기록관리시스템을 클라우드 체계로 이전하는 용역을 발주하였다. 정보화담당관실이 주도하여 노화된 기록관리시스템을 정부통합전산센터의 클라우드시스템으로 교체하는 사업으로 진행하고 있다. 전혜영은 ‘국가 기록원이 어떤 수준의 대응책을 강구 중인지 묻지 않을 수 없는 상황’이라고 지적하였다. 다른 나라가 클라우드로 촉발될 기록관리 위협요인을 파악하고, 연구와 검토를 통해 개발한 지침과 표준으로 공공기관을 안내하는 동안, 우리 국가기록원은 보완책을 만드는 시도도 없이 민간 클라우드를 공공기관이 이용하도록 오히려 앞장 서서 길을 열고 있는 상황이라는 것이다.

매우 빠른 속도로 진화하는 IT 기술과 이에 지배 받는 업무환경에 지대한 영향을 받는 전자기록 관리는 앞으로도 수차에 걸쳐 변화할 수밖에 없을 것이다. IT 기술을 활용하면서도 기록관리의 정신을 지키기 위해서는 준비된 학습과 발 빠른 대응이 요청된다.

3) 공공기록법의 선제적 정비

이번 개정을 반대하는 사람들이라고 해서 현재의 공공기록법이 완전하니 아무 것도 건드리지 말라는 입장을 취하고 있는 것은 아니다. 수정해야 할 부분은 많다. 공공기록법의 정신에 상반되는 동기로 추진되

31) 전혜영, 앞의 글, 2015.

는 법 개정 시도에 수세적으로 대응하기 보다는 더 본질적이고, 더 전면적인 검토를 통한 개정을 논의할 필요가 있다. 법 제정 이후 십여 년의 시간이 흐르면서 불거진 한계나, 아직 미처 다루고 있지 못한 내용을 공세적으로 다루면서 법제를 손볼 필요가 있다. 이미 이와 관련된 몇 편의 논문이 나와 있다.

안병우 등은 공공기록관리체제에서 해결하고 성취해야 할 주요 기록관리 쟁점을 (1) 전자기록관리의 기술적, 제도적 확실성 보장과 2015년 전자기록 대량이관의 안정적 실현, (2) 굿 거버넌스에 기반 한 독립적인 국가기록관리체계의 수립과 운영, (3) 공공기관 기록관 체제의 혁신, (4) 지방기록물관리기관의 설립, (5) 민간 기록관리에 대한 공공 차원의 지원과 진흥, (6) 기록전문직의 배치 확대 및 기록전문가 역량 등의 표준화 등을 들고 있다.³²⁾ 모두 검토와 토론을 통해 수렴한 중지를 법제 안에 녹여내야 할 과제들이다. 이승일은 ‘국가기록관리체제의 개혁과 국가기록원 개편이라는 제목의 논문에서 (1) 입법부, 사법부, 행정부의 기록을 통합 관리할 수 있는 방향으로 국가기록관리체제를 개편할 것과 (2) 지나치게 중앙집권적으로 운용되고 있는 국가기록관리체제를 개선할 것을 제안하였다.³³⁾ 광건홍은 ‘국가기록원법안’을 제안하여, 국가기록원의 독립성 강화와 국가기록관리위원회의 재조직, 그리고 자율성과 투명성의 확대를 통한 국가기록원의 운영원칙 수립을 주장하였다.³⁴⁾ 적어도 공공기록법을 둘러싸고 벌어지는 ‘현안’에 대해서만은 외부로부터의 도전에 수세적으로 대응하기보다, 우리가 ‘현안’을 정의하고 이슈를 만들어나가는 적극적인 자세를 모색해야 한다.

32) 안병우 등, 「한국 공공기록관리의 쟁점과 전망: 2013년 기록관리체제를 위하여」, 『기록학연구』 제34호, 2012, 3~28쪽.

33) 이승일, 「한국 국가기록관리체제의 개혁과 국가기록원 개편」, 『기록학연구』 제41호, 2014, 39~73쪽.

34) 광건홍, 「국가기록원 개혁 방향: ‘국가기록원법안’ 분석을 중심으로」, 『기록학연구』 제40호, 2014, 3~27쪽.

4) 기록공동체 내부의 소통방식 개선

이번 ‘민간시설 활성화를 위한 공공기록법 개정 현안’의 진행과정에서 가장 안타까웠던 부분은 특히 현안 초기에 기록공동체 내의 소통이 거의 작동하지 않았던 점이였다. 규제기요틴이라는 서슬 퍼런 정부 정책에 휩쓸려 내려가면서도 국가기록원은 학계나 전문단체와 논의하지 않았다. 국가기록원 외부에서는 해명을 요구하지 않은 채 비판의 목소리를 높였다. 물론 쉴 틈 없이 계속된 현안으로 인해 국가기록원과 기록공동체 사이의 소통 채널이 거의 남아나지 않은 상태였던 것이 큰 이유였을 것이다. 이제부터라도 항상 긴장관계를 유지하면서도 소통의 장을 지속적으로 열어 차이가 있을지언정 서로의 입장을 확인하던 공공기록법 초기의 소통방식을 복원할 필요가 있다.

국가기록원과 소통도 문제였지만, 기록공동체 안에서의 소통도 매우 부진했다. 2010년 현안 당시와 비교하여 보았을 때, 한국기록전문가 협회가 건재함에도 국가기록원이 주최한 설명회와 공청회를 제외하고는 토론의 자리가 마련되지 않았던 점이 매우 아쉽다. 쟁점을 정리하고 공유할 기회를 잃은 자리를 채운 것은 정제되지 않은 분노와 무력감이었다.

기록공동체의 7개 단체와 수백 곳의 1인 기록관이 의견서를 제출했던 2010년의 시행령 개정 현안 때와는 달리 입법예고기간 중의 의견서 제출도 부진하였다. 의견서를 제출한 기관의 수가 너무 적었기 때문에 국가기록원이 각 기관을 대상으로 의견서 철회를 권유하는 민망한 사태까지 발생했을 정도였다. 그러면서도 국가기록원은 900개 기관에 요청을 했는데 대부분 응답이 없어 찬성으로 파악했다고 안전행정위 소속 국회의원실에 보고하였다.

그 와중에 가장 빛을 발한 것은 한국국가기록연구원이었다. 월간 브리프 기록하자 8월 특별호와, 9월호, 11월호와 12월호를 연이어 발간하

여 국가기록원 설명회 지상중계, 민간위탁 해외사례와 클라우드법 동향 등 현안 관련 이슈에 대한 이해를 높였다. 다소 늦은 감이 있지만 한국 기록전문가협회도 한국기록학회와 공동주최한 토론회(9/12)와 전진대회 토론회(11/7)를 열어 기록관리법 개정과 기록연구직 등 소수직렬의 파견직 전환 등의 현안에 대한 공론의 장을 마련하였다.

기록관리 ‘현안’은 앞으로도 계속 발생할 것이다. 만약 발생하지 않는다면 기록공동체가 선제적으로 ‘현안’을 만들어내야 할지도 모른다. 누가 주도하여 어떤 방식으로 현안이 발생하든 그 위기를 극복하거나, 거기 그치지 않고 그 위기를 기회로 만들기 위해서는 기록공동체 내의 원활한, 생산적인 소통이 전제조건이 될 것이다. 기록공동체의 힘은 기록이라는 가치에 헌신하고자 하는 구성원, 즉 서로에서 나온다. 서로 다른 생각과 입장을 공유하거나 이해하지 않고서 기록공동체가 이뤄낼 수 있는 일은 많지 않을 것이다.

5. 결론

이흥환은 미국 국립기록청(National Archives and Records Administration)을 중심으로 기록 이야기를 풀어 펴낸 책에서, 정보공개를 둘러싸고 상존하는 긴장관계를 아래와 같이 설명하였다.³⁵⁾

풀고 풀려는 자의 주먹만 불끈 쥐어지는 게 아니다. 어떻게 해서든 막고 닫으려는 자도 그만큼 이를 악물어 가며 애를 쓴다. 내셔널 아카이브는 국가 기록물을 어깨에 짊어진 채 이 두 힘의 중간 어디쯤인가에 서 있다.

35) 이흥환, 『대통령의 욕조: 국가는 무엇을 어떻게 기록해야 하는가』 삼인, 2015, 58쪽.

정보공개주의자만 애를 쓰는 것이 아니다. 공개를 막고자 하는 자들도 힘쓰고 있다. 이 책은 우리가 상대적으로 안정적인 기록관리 체제를 갖추었다고 판단하는 미국에서 현재진형형으로 벌어지는 많은 사건과 사례들을 소개하고 있다. 우리 국가기록원에 해당하는 미국의 국립기록청도 이러한 긴장관계 사이에 끼어 있다고 한다. 그리고 이 사례들이 우리 기록법제와 관련한 ‘기록현안(들)’에 비해 덜 심각하거나 더 고차원적인 것도 아니다. 매 순간 기록의 정신을 지키고자 하는 힘과 이를 약화시키고자 하는 힘 사이에 현안의 발생가능성이 상존하며, 우리는 그 사이에 자발적으로 끼어 들어가 존재하고 있음을 인정해야 하는 것이 아닐까?

그런 의미에서 기록공동체와 국가기록원, 산업계 등 진영을 나누어 적대시하는 일은 현명하지 않다. 국가기록원이 문제의 원인도 아니고 결과도 아니다. 문제를 해결할 열쇠도 갖고 있는 것도 아니다. 이런 상황에서 모든 문제제기와 분노의 대상을 기록원으로 몰아가서는 아무 문제도 해결하지 않는다.

결국 외부의 힘에 의해 발생하는 모든 기록관리 현안은 기록관리 역량에 대한 위협이자 국가기록원을 포함한 기록공동체 전체의 전문성에 대한 공격이다. 기록관리 공동체가 존재할 필요성과 그 효용성에 대한 전체 사회의 신뢰와 인정을 안정적으로 획득하는 날까지 우리는 다양한 유형의 ‘현안’을 만나게 될 것이다. 그리고 이 다양한 ‘현안’으로 표현된 질문과 도전에 논쟁의 여지없이 대답하고 설명하고자 궁구하고 실천하는 과정에서 얻은 경험을 외화할 수 있는 지식으로 정리하여 공유한 것이 우리의 전문지식이 될 것이다. 2015년의 ‘민간시설 활성화를 위한 공공기록법 개정 현안’의 교훈은 ‘우리가 싸워서 얻은 만큼만 우리 것이다,’ 그리고 ‘세상의 어떤 것도 저절로 주어지지 않는다’는 것일 수 밖에 없다.

ABSTRACT

Revising the Archives Law to Boost Commercial Records Facilities Industry : Issues & Tasks

Lee, So-Yeon

Korean archival community had continuously dealt with attempts at weakening the core of records and archives principles in the name of deregulation. In 2015, Korean government announced revisions of the Archives Law in order to boost uses of commercial records facilities by public institutions. As key concepts were unclear and understandings among stake-holders varied, a considerable degree of chaos and anxiety aroused. The amendment itself was held at National Assembly. The unresolved disputes rested, however, waiting for another attempt of similar nature. As the recognition propelled this paper, it aimed at reviewing major contending arguments and proposing future actions.

Key words : Korean Archives Law, commercial records facilities, records storage facilities, Certified Electronic Document Center