

폐지기관 기록물관리제도 현황과 개선방안에 관한 연구*

A Study on the Records Management for Dissolved Agencies

김송이(Kim, Song-yi)** · 이영학(Lee, Young-hak)***

1. 머리말
2. 폐지기관 기록물관리의 필요성과 그 현황
 - 1) 폐지기관 기록물관리의 필요성
 - 2) 기관별 폐지기관 기록물관리 현황
 - 3) 폐지기관 기록물관리 관련 법령·지침 분석
3. 현행 폐지기관 기록물관리제도의 문제점
 - 1) 법령 및 지침의 실효성 부족
 - 2) 폐지(한시)기관의 기록물관리 미흡 문제
 - 3) 국가기록원의 수동적인 대응
4. 폐지기관 기록물관리제도의 개선방안
 - 1) 관련 법령 및 지침 보완
 - 2) 폐지(한시)기관 내 기록물관리 전문성 강화
 - 3) 유관기관간의 협의·감독 체계 구축
5. 맺음말

* 본 논문은 한국외국어대학교 정보·기록학과 석사학위논문 「폐지기관 기록물관리제도 개선방안 연구」(2016)를 요약·수정한 것임.

** 한국외국어대학교 대학원 정보·기록학과 석사(제1저자).

*** 한국외국어대학교 대학원 정보·기록학과 교수(교신저자).

■ 투고일 : 2017년 12월 16일 ■ 최초심사일 : 2017년 1월 3일 ■ 게재확정일 : 2017년 1월 17일

〈초록〉

공공기록물은 공공행정의 효율성과 민주성을 증명하는 동시에, 국민으로 하여금 이를 확인하고 감시할 수 있도록 함으로써 알권리를 충족시켜주는 수단이다. 그러나 폐지기관은 존속기한 설정으로 인해, 생산한 기록물을 등록하지 않고 방치하는 경우가 많아 분실 위험이 크다는 지적을 받아왔다. 본 연구는 폐지기관 기록물관리의 필요성을 환기시키고, 현황파악을 통해 문제점을 도출하고 그에 따른 제시하고자 한다. 먼저 본 논문은 폐지기관 기록물관리 제도를 기관별 관리현황과 관련 법령·지침을 중심으로 분석하였다. 이를 위해 폐지기관과 국가기록원을 대상으로 기록물관리 기반 구축 현황과 관련 정책에 관한 인터뷰를 진행했고, 현행 폐지기관 기록물관리 관련 법조항과 지침사항을 살펴보았다. 그리고 분석결과를 토대로 법령·지침의 실효성 문제와 폐지기관의 기록물관리업무에 대한 인프라 구축 미흡, 국가기록원의 소극적인 대응방식 등을 주요 문제점으로 지적하였다. 본고는 이러한 문제점에 대해 관련 법령과 지침의 보완, 폐지기관 내 기록물관리업무의 전문성 강화, 유관기관간의 협의·감독 체계 구축 등 크게 세 가지 방향의 개선책을 제안하였다.

주제어 : 기록물관리, 유관기관, 전문성, 폐지기관, 한시기관

〈Abstract〉

The institution, which was temporarily run, has not registered and has neglected records due to its temporality. In this regard, many related experts have pointed out their risk of loss. Therefore, the objective of this study is to analyze the problems of the temporary institution's records management system by investigating the current situation, and to suggest solutions, thereby arousing the necessity of managing the records produced by dissolved agencies. To specifically

review this, first, this paper analyzes the records management system of abolished institutions, focusing on the working environment, related laws, and guidelines. Moreover, it indicates the problem with regard to the effectiveness of legal systems, the lack of professionalism and infrastructure for records management services in temporary agencies, and National Archives of Korea's passive response. With regard to these problems, there are some solutions presented such as the complementation of related laws and guidelines, the strengthening of professionalism in relevant agencies in relation to managing records properly, and the establishment of cooperative networks between related institutions.

Keywords : records management, related organization, professionalism, dissolved agency, temporary institution

1. 머리말

공공기관은 국민의 공적 이익을 추구하는 기관으로, 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등을 통해 설립·운영된다. 따라서 그 업무수행의 산물이자 증거로서 생산된 공공기록물은 정부의 재산이자, 나아가 국민의 재산이다. 공공기록물은 해당 공공기관의 적법성과 공무원의 행정업무에 대한 투명성·설명책임성을 증명하며, 시간의 흐름에 따라 역사성을 지니기도 한다. 따라서 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 「기록물관리법」) 제4조는 그 가치를 보존하기 위한 기록물의 철저한 관리를 공공기관 및 공무원의 의무로 규정하고 있다.

한편 우리나라의 공공기관은 행정의 효율성 향상을 목적으로 매년 조직개편의 대상이 되고 있다. 이와 관련하여 기록물관리의 측면에서 가

장 우려되는 사항이 바로 기록물의 방치, 유출, 유실이다. 특히 기관이 폐지될 경우에 기록물 망실의 가능성이 크다(김형국 2012, 109). 조직의 폐지는 기록물의 이관으로 이어지는데, 기록물관리 절차 중 인수인계를 실시할 때에 가장 많은 기록물의 손·망실이 발생하기 때문이다.

뿐만 아니라 우리나라 공공기록물관리에 있어 숙환이라고 할 수 있는 생산기록물의 미등록문제는 기관이 폐지될 경우, 기록물의 무단폐기로 이어질 가능성이 매우 높다(전진한 2008). 특히 폐지기관은 기관 특성상 존속기한이 설립단계에서부터 설정되어 있다는 점, 소속 공무원의 업무숙련도가 낮고 인사이동이 잦다는 점 등으로 인해 기관 내 기록물관리에 대한 인식이 낮은 편이다. 따라서 생산한 기록물을 등록하지 않고 방치하는 경우가 많아 이전부터 분실 위험이 크다는 지적을 받아왔다.

2016년 현재, 폐지기관 기록물관리는 관련 법령 조항 추가, 관련 지침과 표준의 수립 등 1999년 법 제정 당시에 비해 제도적, 양적으로 보완되었다. 그러나 문제는 그것이 폐지기관 기록물관리 환경·실무의 질적인 개선으로 이어졌는지 여부에 있다. 이와 관련하여 국가기록원은 「2016년도 기록물관리지침 변경 및 중점사항」에 “한시(폐지)기관의 기록물관리 강화”를 포함시켰다(국가기록원 2016, 1). 이는 아직까지 폐지기관 기록물 관리의 실태개선이 필요하다는 사실을 증명하며, 동시에 항구적인 공공기관에서 생산·보존된 기록물에 비해 상대적으로 기록관리 사각지대에 놓여있는 한시(폐지)기관 기록물을 주요 관리대상으로 끌어오하고자 하는 시도라고 볼 수 있다.

본 연구는 공적 가치를 지닌 공공기록물로서 중요하게 다루어져야 할 폐지기관의 기록물이 기관의 예정된 소멸, 체계의 빈약성과 예외성, 그에 따른 인식의 부재 등으로 인해 소홀하게 관리되고 있다는 문제의식에서 출발하였다. 따라서 본 논문의 궁극적인 목적은 폐지기관 기록물관리의 필요성을 환기시키고, 기관별 관리 실태와 법령 및 지침 등 현황 분석을 통

해 현 제도가 지닌 문제점을 도출하여, 이에 대한 개선방안을 제시하는 것에 있다.

2. 폐지기관 기록물관리의 필요성과 그 현황

1) 폐지기관 기록물관리의 필요성

공공기관은 국가의 행정사무를 통일적·체계적으로 수행하기 위한 조직으로, 국가이념을 구현하고 정부의 정책을 효율적으로 수행하며 국민의 행정수요를 민주적·능률적으로 충족할 수 있도록 해주는 체계다(이재삼 2013, 191). 다시 말해서, 공공기관은 공공행정의 효율성과 민주성 확보를 위해 존재하는 조직이다. 이에 따라 공공기관이 기록물을 관리해야 하는 목적은 첫째, 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정의 구현과, 둘째, 공공업무가 민주적 능률적으로 처리되고 있는지 증명하는 데 있다.

그러나 우리나라는 기록물이 지닌 설명책임성과 감시가능성 때문에 오히려 주요한 국가정책을 증명하는 기록물이 생산되지 않거나, 무단으로 폐기되는 일이 만연했던 역사를 지니고 있다. 행정편의 위주의 기록물관리 관행과 그에 따른 기록물의 온전한 보존 문제는 최근까지도 끊임없이 논란이 되고 있는 사안이다.¹⁾ 「기록물관리법」 제·개정을 통해 공공기관의 기록물 생산원칙(제16조)과 생산의무(제17조)를 규정하고 무단폐기에 대한 처벌조항(제50조)을 명시하고 있음에도 불구하고, 공공기록물에 대한 불법행위가

1) 그 대표적인 사례에는 신군부 시기 국보위 활동 관련 기록물, 김대중 전 대통령 피랍사건 관련 기록물(1973), 삼풍백화점 붕괴사고 관련 기록물(1995), 씨랜드 화재참사 기록물(1999) 등 기록물관리법 제정 이전의 것부터 사학분쟁위원회의 옛 상시대 비리재단 복귀 결정 회의록 폐기(2010), 디가우저를 이용한 국무총리실의 민간인 사찰 관련 기록물 삭제 논란(2010), 세월호 참사 관련 기록물 파기 및 조작 의혹(2014) 등 법 개정이 이루어진 이후 비교적 최근에 벌어진 논란들이 제시될 수 있다.

여전히 공공연하게 발생하고 있는 것이다. 이는 공공행정에 대한 책임성 및 민주성과 거버넌스 구현을 위한 기록물관리의 필요성에 대응하는 국가의 인식이 부재하다는 점을 여실히 보여준다.

이러한 실정에서 존속기한 설정으로 인해 상대적으로 조직운영 및 행정체계가 미흡한 폐지기관의 기록물관리가 원칙적으로 실시되고 있는지 관심을 가질 필요가 있다. 본 논문에서 다루고 있는 폐지기관²⁾의 경우, 주로 진상규명, 국제행사 조직·운영과 같은 특수행정 등 기존의 행정기관 업무와 중복되지 않고 독자성이 있는 특수한 목적에 의해 설치되고, 업무의 성격상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있는 사안을 주로 처리한다(「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제5조 위원회의 설치요건). 따라서 조직의 폐지 이후에도 조직의 운영결과뿐 아니라 업무처리과정과 주요 정책결정과정 및 그 내용을 증명하고 활용 가능하게 해주는 결과물로서 기록물의 중요성이 더욱 크다고 할 수 있다. 특히 정치적 논란이나 해석의 여지가 있는 사건·사고에 관한 기록물을 온전히 생산하고 보존하는 것이 국가 행정 감시를 위한 수단과 차후 민주적인 평가의 근거를 제공한다는 국가의 인식과 관심의 제고가 절실히 필요하다.

한편 조직이 폐지될 경우, 해당 조직의 승계기관 부재는 기록물의 처리 곤란 문제로 이어질 가능성이 크다. 이에 기록물의 훼손을 막고 연속적 관리가 가능하도록 현행 기록물관리 법률과 시행령은 승계기관이 없는 경우와 기관이 민간기관으로 전환되는 경우에 한해 영구기록물관리기관으로의 즉각 이관을 필수조항으로 규정하고 있다. 이때 국가기록원은 지역적으로

2) 국가기록원이 제시하고 있는 폐지기관의 정의는 “정부조직법 및 지방자치법, 기타 법령 등에 의거, 설치된 기관으로 설치 근거법령에 의거 폐지된 기관”이며, 이는 한시기관을 포함하는 개념이다. 현재 국가기록원은 폐지기관 범위에 속하는 사례 중 한시기관을 중심으로 기록물관리 정책을 운영하고 있으며, 공문 등에서 폐지기관과 한시기관을 유사한 혹은 동일한 개념으로 혼용하고 있다. 이러한 국가기록원의 폐지기관 기록물관리 및 정책 현황에 따라, 본 논문은 한시기관을 중심으로 연구를 진행했다.

도, 소속 부처상으로도 광범위한 범위에서 발생하는 폐지기관 기록물을 총체적으로 감독·관리해야 한다. 그러므로 국가기록원의 폐지기관 기록물 수집은 유관기관간의 협의 및 사전준비작업 없이 단순한 시스템상의 이관으로 쉽게 종결될 수 있는 사안이 아니며 별도의 관리체제 및 방안이 필요하다.

2) 기관별 폐지기관 기록물관리 현황

(1) 폐지(한시)기관의 기록물관리 인프라 구축 실태

본 연구는 폐지기관의 기본적인 현용기록물관리 업무에 요구되는 인프라 구축 현황을 파악하고자 했다. 이를 위해 현재 폐지된 후 후속조치가 진행 중인 기관과 존속기한이 설정된 폐지기관 중 국가기록원으로의 이관이 예상되거나 확정된 공공기관 7곳을 선정했다. 그리고 해당기관의 기록물관리 담당자를 대상으로 전화인터뷰를 실시했다. 질문항목은 총 6가지로 그 구체적인 내용은 각각 기관 내 기록물관리지침 수립여부, 기록물관리담당직원 배치여부, 서고의 유무, 기록물관리를 위한 시스템 구축 여부, 매년 생산 현황통보를 실시하고 있는지, 국가기록원에서 실시하는 교육에 참석한 경험이 있는지 등이었다. 이러한 항목은 국가기록원이 매년 상반기 실시하는 기록관리 기관평가지표 중 기록관리 업무기반 분야 평가지표를 참고했다.³⁾ 인터뷰 결과는 <표 1>과 같다.

3) 국가기록원의 기록관리 기관평가지표는 중앙행정기관, 시·도교육청, 특별지방자치행정기관, 교육지원청, 정부산하공공기관, 국·공립대학교 등으로 구분되어 개발되며, 평가분야는 기록관리 업무기반 분야, 기록관리 업무추진 분야, 기록관리 서비스 및 업무개선 분야 등이 있다(국가기록원 2016d, 2-10).

〈표 1〉 폐지(한시)기관의 현용기록물관리 인프라 구축 현황

	A	B	C	D	E	F
기록물관리를 위한 지침 유무	○	○	X	○	○	○
기록물관리 담당직원 배치여부	전담	전담 (전문요원)	전담 (전문요원)	전담	겸임	겸임 (전문요원)
서고 공간 유무	○	○	○	○	X	○
기록관리시스템 사용여부	X	X	X	○	X	○
생산현황통보 실시 여부	X	X	X	○	X	X
국가기록원 교육 참여여부	○	○	○	○	X	○

〈표 1〉의 인터뷰 대상은 과거사 관련 위원회와 국제행사위원회 등 한시 기관이 다수를 차지하고 있으며, 해당 기관들의 존속기간은 짧게는 1년 6개월에서 최대 7년으로 대체로 5년 안팎이다. 일부 답변자들의 요청으로 답변을 제공한 각 기관명은 무기명으로 표기했다. 표에서 제외된 기관 1곳은 기관의 폐지일이 얼마 남지 않았음에도 불구하고, “존속기한 설정으로 인해 짧은 기간 운영된다는 점에서 기록물관리를 비롯한 행정 전반의 기반이 제대로 마련되어 있지 않아 인터뷰에 응하기 곤란하다”는 이유로 인터뷰를 거절했다. 이러한 답변 역시 폐지기관 기록물관리 인프라 구축 현황을 파악할 수 있는 답변의 유형에 포함된다고 판단된다.

인프라 구축 현황에 관한 폐지기관의 답변들을 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 인터뷰대상 기관들은 대체로 기록물관리지침을 보유하고 있었다. 그러나 이는 기록물관리를 위해 기관 자체적으로 제작한 지침을 의미하는 것이 아니고, 사무관리규정 등을 그와 동일한 것으로 간주하고 응답한 경우가 대부분이었다. 기록물관리담당자 또한 기관마다 배치되어 있었지만, 그 중 기록물관리전문요원 자격을 지닌 직원은 절반에 미치지 못했다. 이는 기록물관리업무가 아직까지 전문성을 지닌 업무가 아니라 총무과 혹은 운영지원과의 추가적인 사무업무로 인식되고 있고, 따라서 기관의 서무담당

자가 기록물관리담당자와 동일시되는 경우가 많다는 것을 보여준다.

이와 관련하여 존속기한 경과 후 2016년 4월 현재 후속조치 단계에 있는 E기관의 기록물관리담당자는 “본인의 의지와 관계없이 서무를 담당하는 응답자 본인의 직무분장에 따라 기록물관리를 담당하게 되었고, 때문에 이것이 서무업무와 일치하는 것이라고 생각했으나 실무나 그 관리프로세스에 있어 기록물관리와 서무업무가 다른 점이 많아 애로사항이 많았다”고 밝혔다. 당시 응답자는 한시기관의 행정업무를 위해 지자체에서 임시로 파견된 직원이었고, 따라서 기록물 및 그 관리에 대한 전문지식이나 경험이 전혀 없었기 때문에 기록물관리의 체계나 원칙을 숙지하지 못해 국가기록원에서 요구하는 기록물관리방식을 따르기 어려웠다고 답변했다. 뿐만 아니라 조직이 담당했던 업무가 조직의 존속기한보다 일찍 종결되면서 E기관의 기록물관리담당자는 해당기관이 해체되기 전에 업무종결과 함께 원 부처로 복귀했다. 따라서 그 이후부터 조직이 폐지되기 전까지 생산된 혹은 수집이 필요했던 기록물은 방치되었을 가능성이 크다. 그리고 국가기록원으로의 이관 등 후속조치도 주관부처의 기록연구사가 진행 중이기 때문에 응답자는 본인이 복귀한 이후의 기록물관리 상황에 대해서는 현재 파악할 수 없다고 답변하였다.

한편, 폐지기관 내 기록물 보존을 위한 서고공간은 대체로 마련되어 있는 편이었지만, 기록관리를 위한 시스템을 구축하거나 생산현황통보를 행하고 있는 기관은 전체 인터뷰대상의 절반 이하에 불과했다. 특히 매년 기록물의 생산현황을 관리·보고하고 있는 폐지기관은 인터뷰대상 중 1곳뿐이었다. 기록관리시스템과 생산현황통보는 기관의 기록물 생산 및 등록여부를 검토·감시하고, 향후 국가기록원으로의 이관을 위한 준비계획을 수립할 때 필요한 인력, 공간, 예산 등을 구상하는 데에 있어 반드시 선행되어야 할 요소이다. 그러나 그 중요성에 비해 인프라 구축에 있어 우선순위가 낮은 점은 우려스러운 부분이며, 이는 기관의 한시성이 야기한 기록물관리에 대한 인식 및 책임, 예산 부족과 기록물관리담당직원의 업무과다문제 등에서 비롯된 것이라고 판단된다.

실제로 B기관과 D기관의 기록물관리담당자는 전화인터뷰를 통해 “존속 기함에 한해 운영되는 한시기관의 특성상 단기간에 다량 생산·수집되는 기록물을 담당자 1인이 모두 검토 후 분류, 목록화하여 생산현황을 통보하고 이관을 사전에 대비하는 것은 실질적으로 불가능에 가깝다”며 인력과 시간 부족 문제를 토로했다. 특히 B기관의 응답자는 이와 관련하여 “이전에는 기관이 폐지될 경우 즉시 모든 기록물을 국가기록원으로 이관했었는데, 최근 국가기록원이 기관의 폐지 및 기록물 이관이 이루어지기 전에 해당기관에서 선별·평가 작업을 자체적으로 실시하고 보존기간 기산일로부터 10년이 경과한 보존기간 30년 이상의 기록물 위주로 이관하도록 정책을 변경하고자 시도하고 있어 업무 부담이 더욱 과중될 것으로 예상한다”고 언급했다. 그리고 “국제행사 관련위원회의 경우, 행사가 종료된 이후에도 관련 기록물 수집 업무를 진행해야 하는 경우가 많은데 이때 수집한 기록물을 이관 전까지 주어진 짧은 시간 내에 기록물관리담당자 1인이 모두 정리하여 선별·평가한다는 것은 어려운 일”이라고 덧붙였다. 한편 F기관의 경우에는 기록물관리전문요원 자격을 소지한 기록물관리담당자가 출판 등의 업무까지 겸임하고 있는데, 이는 기록물관리담당자의 업무부담 문제와 더불어 기록물관리업무의 전문성에 대한 인식 제고가 필요하다는 점을 시사한다.

종합해보면, 인터뷰대상 대부분의 폐지기관은 사무관리에 목적을 둔 기록물관리지침을 보유하고 있고, 기관 내 서고공간과 기록물관리담당자를 배치하고 있다. 그러나 기록물관리담당자의 경우, 기록물관리보다는 단순 서무 및 행정업무를 위해 배치된 사례가 많고, 그 중 기록물관리전문요원 자격을 지닌 직원은 절반이 되지 않는다는 점, 그리고 전문요원이 배치되어 있더라도 공공기록물관리에서 요구되는 관리절차가 진행되지 못하고 있는 경우가 많다는 점에서 기록물관리업무에 대한 기관의 인식 및 전문성을 재고해야 할 여지가 있다. 인터뷰기관 내 기록물관리담당자 대부분이 국가기록원에서 실시하는 교육에 참석하고 있음에도 불구하고 이러한 결과가 나온 것은 교육 이상의 방안이 필요하다는 점을 시사한다. 따라서 폐지기관

기록물과 그 가치의 연속적 관리를 위해 인프라의 개선 및 전문성 확보와 국가기록원과의 협의·감독체계의 수립이 필요한 실정이다.

(2) 국가기록원의 폐지기관 기록물 이관 현황

현재 공공기록물관리에 관한 법률 제25조와 동 법률 시행령 제58조는 기록물의 방치 및 물리적·지적 훼손을 방지하고 연속성 있는 관리를 목적으로 폐지기관 발생에 따른 기록물의 이관을 의무조항으로 규정하고 있다. 이를 반영하여 국가기록원은 지침을 통해 공공기관의 조직개편 유형별 기록물의 인수인계 절차를 제시하고 있다.

지침에 따르면, 정부조직개편에 따른 인수인계대상 기록물은 크게 종이 기록물, 시청각기록물, 전자기록물, 행정박물 등으로 구분되며, 이에 대한 인수인계 절차는 조직개편의 유형에 따라 다음과 같이 행해져야 한다. 먼저 두 개 이상의 기관이 통합되는 경우, 통합된 기관에서 기록물을 이관 받아 관리해야 한다. 그리고 승계기관이 결정된 상태에서 기관이 폐지되었거나, 기관의 일부 기능이 다른 기관으로 전환되는 경우에는 그 기관 혹은 기능을 인수받는 기관이 해당기관·기능에 관한 기록물을 이관 받고 관리한다. 이처럼 승계기관으로 기록물이 이관될 때에는 이관된 기록물의 목록정보를 영구기록물관리기관에 통보해야 한다(국가기록원 2016a, 56).

본 논문이 다루고 있는 사례는 승계기관 없이 기관이 폐지된 경우와 기관이 민간으로 전환되는 경우이다. 두 유형에 해당하는 조직개편이 발생할 때, 기존 기관에서 생산하여 보존·관리했던 기록물은 지체 없이 소관 영구 기록물관리기관으로 이관되어야 한다. 이러한 지침에 따라 국가기록원이 폐지기관으로부터 이관 받은 기록물 현황을 살펴보고자 했다. 하지만 현황에 대한 국가기록원에 대한 정보공개청구 내역(〈부록〉 참조), 국가기록원에서 매년 발간하는 국가기록백서에 첨부된 현황, 정현철의 논문에서 정보공개청구를 통해 파악한 현황(정현철 2009, 27-28)이 제각기 차이가 있어 이

를 본고에서 2016년 4월을 기준으로 종합적으로 재정리했다.⁴⁾

현황에 따르면, 동일 기관에 대한 중복적인 수집을 제외하고 총 폐지기관 73곳의 기록물이 국가기록원으로 수집·이관되어 관리 중에 있다. 이 중 과거사 관련 기관이 대략 10곳, 국제행사 관련 기관이 28곳이며, 이는 전체 폐지기관 중 절반 이상의 비중을 차지하고 있는 수치이고, 기록물 수량에 있어서는 전체의 70% 이상을 점유하고 있다. 따라서 폐지기관의 유형 중 과거사 관련 위원회, 각종 국제행사 위원회와 같이 폐지 이후 그 사무를 승계하는 기관이 없는 경우이자 특별법 등에 의해 한시적으로 설치·운영되다가 활동이 종료된 위원회가 국가기록원의 주요 관리대상을 파악할 수 있다.

그리고 기획재정부가 매년 배포하는 「공공기관 지정안」에 따르면, 공공기관의 지정이 해제되어 민간기관으로 전환되는 경우는 매년 발생한다. 그러나 이는 후에 재지정 혹은 법인화⁵⁾를 통해 공공성을 계속해서 유지함으로써 기록물 이관으로 이어지지 않는 경우가 많고, 민간기관으로 전환되었다 하더라도 대부분 업무참고 등을 이유로 기록물을 민영화된 승계기관이 계속해서 보유하고 있다. 따라서 법령이 제시하고 있는 이관기준은 그 적용에 있어 모호하다고 판단되며, 실제로 현재 기관의 민간화로 인해 국가기록원이 기록물을 수집한 곳은 2009년도 부산항부두관리공사 1곳뿐이다.⁶⁾ 이 사항에 관한 자료는 정보공개청구를 통해 수집하였고, 국가기록원 백서에는 포함되어 있지 않았다.

뿐만 아니라 기관 폐지에 따른 이관 대상 기록물에는 전자기록물도 포함

4) 본고가 재정리한 국가기록원이 소장 중인 폐지기관별 기록물 현황 표는 김송이(2016, 22-24)의 「폐지기관 기록물관리제도 개선방안 연구」에서 확인할 수 있다.

5) 정부의 재정지원은 유지하지만, 공법인 형태로 민간이 공공서비스를 제공하도록 하는 것을 의미한다. 즉, 공공성을 유지하되, 민간 분야의 창의와 자율성을 활용해 서비스 품질을 높이고 경쟁력을 향상시키고자 하는 제도이다(출처: 행정자치부, 정부기관 법인화 현황(최근 5년) 정보공개청구일: 2016.2.26).

6) 부산항부두관리공사는 공공기관 선진화 계획에 따라 2009년 6월 30일자로 폐지(민영화)되었다(출처: 국가기록원, 국가기록원 소장 정부산하 공공기관 중 폐지기관 기록물 현황. 정보공개청구일: 2016.3.17).

된다. 전자정부 구현에 따라 공공행정영역에서 전자기록물의 생산량이 급증할 것을 대비해 2006년에 공공기록물 관리법이 개정되었고, 그에 맞추어 국가기록원 또한 기록물관리를 기존 문서보존 위주에서 전자기록관리시스템 위주로 변경했다(한국기록관리학회 2013, 74). 그러나 국가기록원이 발간한 백서에서 제시하고 있는 폐지기관 기록물 수집 현황은 해당기관별 종이 문서, 행정박물, 시청각자료, 간행물의 수량만 포함하고 있고, 전자기록물의 수량은 생략되어 있다. 백서를 살펴보면, 폐지기관 기록물 현황뿐만 아니라 보유 기록물에 대한 대부분의 현황 분석이 비전자기록물을 중심으로 행해지고 있다. 이는 국가기록원이 이관 받은 기관별 전자기록물 수량을 정확히 헤아리지 못하고 있거나, 아직까지 전자기록물의 건수의 단위 및 개념을 명확히 정립하지 못하고 있다는 점 등이 작용한 결과로 판단된다.

종합해보면, 국가기록원이 백서를 통해 공개하고 있는 보유 현황은 영구 기록물관리기관으로의 이관 대상인 모든 유형의 폐지기관 기록물이 전량 이관된 결과를 제시하고 있다고 확정짓기는 어려우며, 따라서 국가기록원이 파악하고 있는 현황의 신뢰도에 대해 의문이 제기될 수 있는 여지가 있다. 이와 관련하여 국가기록원 내 폐지기관 기록물관리 담당자는 전화인터뷰를 통해 “국가기록원이 폐지기관 기록물 수집 정책을 계획하고 추진하는데 있어 현재의 지침은 다소 포괄적인 개념의 폐지기관을 이관대상으로 제시하고 있으며, 이는 인력, 예산 문제를 등을 고려했을 때 현 국가기록원의 여건상 현실적으로 모두 이관받기는 어렵다”는 견해를 밝혔다.

실제로 국가기록원 내부 정책상 존속에 대한 근거 법률이 존재하고, 정부위원회 현황에 포함되어있는 폐지기관은 대부분 이관대상이다⁷⁾. 그러나 최

7) 이와 관련하여 대통령기록물관리법 시행 이후, 현재 대통령 소속 행정위원회는 중앙행정기관이므로 폐지 후 그 기록물을 국가기록원에서 관리하며, 대통령 소속 자문위원회는 대통령기록관 소관이다. 그리고 국무총리 소속 행정위원회 중 중앙행정기관의 성격을 지닌 경우, 위원회가 폐지되면 기록물은 국가기록원으로 이관된다. 소속기관 성격의 행정위원회의 기록물은 소관 부처 기록관에서 관리 후 국가기록원으로 이관되며 자문위원회는 소관 부처에서 관리한다(정현철 2009, 89).

근까지도 국가기록원의 폐지기관 기록물 이관·수집 업무는 해당기관의 요청이 있는 경우에 한해서 진행되는 측면이 강했다. 이에 대해 국가기록원은 “기록물 이관 요청이 대부분 기관의 존속기한이 얼마 남지 않았거나 이미 폐지가 진행된 상황에서 이루어지고, 기록물의 목록화나 분류가 행해진 상태로 이관되는 경우가 드물기 때문에 기록물의 생산 이후부터 이관 전까지의 전반적인 기록물관리 상태를 국가기록원에서 면밀히 파악하는 데에는 한계가 있다”(국가기록원 폐지기관 기록물관리 담당자와의 전화인터뷰)고 덧붙였다.

또한 기관의 폐지 및 민간전환 후 일괄적인 기록물 이관·수집이 국가기록원의 폐지기관 기록물 이관 기본 정책임에도 불구하고, 폐지 이전에 동일한 기관의 기록물이 2회 이상 수집된 사례가 존재한다. 국가기록원에 따르면, 이는 주로 한시기관의 예산부족 문제에서 그 이유를 찾을 수 있다. 일반 공공기관들은 조직이 계속해서 유지되기 때문에 기록물 보존을 위한 공간 및 예산 확보가 지속적으로 가능한데 비해, 폐지기관의 경우 존속기한이 10년 이상으로 지정되는 경우가 드물어 상대적으로 사무 공간 및 예산 확보가 어렵다. 따라서 기록물관리에 소요되는 지출을 줄이기 위해 한시기관에서 활용도가 낮은 기록물을 대상으로 국가기록원에 조기 이관을 요청하는 경우가 발생한다. 이처럼 특정 기관에 대한 중복적인 기록물 이관은 중요기록물에 대한 국가기록원의 기획수집의 형태로 행해지는 것이 아니라, 폐지기관의 요청에 의해 실시되고 있는 것이다.

3) 폐지기관 기록물관리 관련 법령·지침 분석

(1) 관련 법령 분석

폐지기관 기록물관리에 관한 법조항을 살펴보면, 1999년 제정되었던 구 법은 승계기관이 없는 경우에 한해 소관전문관리기관(당시 정부기록보존소)으로의 즉각적인 이관을 규정했다. 이후 2007년 전면 개정을 통해 제25

조에 “공공기관이 폐지된 경우에 그 사무를 승계하는 기관이 없는 때에는 폐지되는 공공기관의 장은 지체 없이 당해 기관의 기록물을 소관 영구기록물관리기관으로 이관하여야 한다. 다만, 국가 또는 지방자치단체의 기관이 제3조 제1호의 규정에 따른 대통령령이 정하는 기관 또는 민간기관으로 전환되는 경우에 있어서의 기록물관리에 관하여는 대통령령이 정하는 바에 의한다.”는 조항과 “영구기록물관리기관의 장은 폐지되는 기관의 소관 기록물에 대한 체계적인 이관 및 관리 등을 위하여 필요한 경우에는 소속 공무원을 파견할 수 있다.”는 조항이 마련되었다. 그리고 2010년 2월 일부를 개정하여 “공공기관이 폐지된 경우에 그 사무를 승계하는 기관이 있을 때에는 폐지되는 기관의 장과 그 사무를 승계하는 기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 기록물 인수인계가 원활히 수행될 수 있도록 조치하여야 한다.”는 조항이 신설되면서 현재의 법률에 이르렀다.

시행령의 경우, 구법 제정 당시에는 폐지기관 기록물관리 관련 조항이 없었다. 2007년 4월 전부 개정을 통해 “법 제25조제1항 단서에 따라 국가 또는 지방자치단체의 기관이 제3조에 따른 공공기관 또는 민간기관 등으로 전환되는 경우 그 기관의 장은 보존기간이 30년 이상인 기록물을 보존기간의 기산일로부터 10년이 경과한 다음 연도 중에 소관 영구기록물관리기관으로 이관하여야 한다.”는 조항과 “공공기관의 장은 그 공공기관 내에서 한시적으로 운영된 부서가 폐지되고 업무를 승계하는 부서가 없는 경우에는 모든 기록물을 지체 없이 그 기관의 기록관 또는 특수기록관으로 이관하여야 한다.”는 조항이 만들어졌다. 이후 2010년 5월에 “국가 또는 지방자치단체의 기관이 민간기관으로 전환되는 경우 그 기관의 장은 모든 기록물을 지체 없이 소관 영구기록물관리기관으로 이관하여야 한다.”, “법 제25조제2항에 따라 폐지되는 공공기관의 장은 기록물 인계절차의 착수 전까지 인계계획을 중앙기록물관리기관에 통보하여야 하고, 폐지되는 공공기관의 사무를 승계하는 기관의 장은 기록물 인수절차 종료 시 처리 결과를 중앙기록물관리기관에 통보하여야 한다.”는 두 조항이 신설되었다(「기록물관리법 시행령」 제58조).

구법 제정부터 여러 차례 개정을 거쳐 현재 법령에 이르기까지 관련 법령의 변화를 살펴보면, 점차 관리대상인 폐지기관의 범위가 확장된 것을 확인할 수 있다. 법제처가 국가법령정보센터를 통해 제시하고 있는 개정이유에 따르면, 이는 “정부조직개편 시 기록물의 인수인계에 관한 사항을 명확히 하여 국가 기록물의 누락이나 유실을 방지”하기 위한 것이다.⁸⁾

그렇다면 개정 후 현행 법령의 조항들이 폐지기관 발생에 따른 기록물의 이관에 대해 명확히 규정함으로써 실제로 공공기록물의 생애주기 동안 보존에 대한 책임을 각 관계기관에 부여하고 기록물의 망실을 방지했는지 여부를 검토해볼 필요가 있다. 이에 관해 현행 법령을 살펴보면, 폐지기관 기록물에 대한 관할권과 그에 대해 관련기관이 담당해야 할 책임·역할의 규정이 폐지기관의 유형 및 그 유형에 따른 이관원칙에 관한 의무조항과 권고조항인 폐지기관 기록물의 체계적인 관리를 위한 영구기록물관리기관의 소속공무원 파견으로 한정되어 있다.

앞서 본고는 폐지기관의 부실한 기록물관리 인프라 및 업무 실패와 폐지기관 기록물 이관에 대한 국가기록원의 소극적 정책에 대해 검토한 바 있다. 이를 통해 현 법률에서 규정하고 있는 의무조항인 이관원칙 또한 제대로 준수되고 있지 않다는 사실을 파악할 수 있었다. 즉, 생산부터 이관에 이르는 기록물의 연속적인 보존을 위한 관리절차에 있어 폐지기관은 기본적인 인프라부터 그 구축이 미흡한 단계이고 국가기록원은 해당기관의 요청에 의존하여 폐지기관 기록물 이관을 실시하는 경향을 보이고 있다. 이는 법령의 의무조항이 지닌 의미를 퇴색시킬 수 있는 동시에 법령의 실효성에 의문을 제기할 수 있는 여지를 줄 수 있다고 판단된다.

또한 법률 제25조 제3항의 소속공무원 파견에 관한 조항은 말 그대로 권고사항에 불과하다. 국가기록원에 따르면, 국가기록원은 파견 제안에 대한

8) 국가법령정보센터. 공공기록물관리에 관한 법률(2010.02.04.시행) 제정·개정문. 검색일자: 2016.12.20. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=102474&ancYd=20100204&ancNo=10010&efYd=20100204&nwjoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

자격·권한이 없기 때문에 이 역시 폐지기관의 요청이 있을 경우에 한해서 실시하고 있고, 파견 시 교육 내용은 단순 컨설팅에 중점을 두고 있다. 따라서 이 조항을 통해 폐지기관의 체계적인 기록물관리를 국가적 차원에서 지원·유도할 수 있다고 보기에는 무리가 있다.

(2) 관련 지침 분석

본 연구에서 폐지기관 기록물관리와 관련하여 분석한 주요 지침은 「2014년 정부조직개편에 따른 기록물관리지침」(국가기록원 2014)과 「한시기관 기록관리(NAK/S 18:2012)」(국가기록원 2012)다. 국가기록원은 최근 이 두 표준과 지침의 존재에 따라 「폐지기관 기록물관리 및 이관 지침」의 폐지안을 입안한 바 있다(국가기록원 2016b). 두 표준과 지침은 세부적인 폐지기관 기록물관리 절차, 그에 따른 기관별 책임을 규정하고 있다.

「2014년 정부조직개편에 따른 기록물관리지침」은 정부조직 개편대상 부처 간 기록물의 누락 없는 인수인계 등 차질 없는 기록물관리로 행정의 안전성과 영속성을 도모하기 위해 제·개정되었으며 정부조직개편에 따른 인계인수 전 단계, 인계인수 과정, 인계인수 후 단계에서의 기록물관리와 국가기록원 이관 기록물관리 및 기타 행정사항으로 구성되어 있다. 이에 따르면, 먼저 인계인수 전에는 ① 기록물 생산업무 처리 종료, ② 인계대상 기록물 현황 파악, ③ 인계대상 기록물 목록작성, ④ 기록관리기준표 적용기관의 기록물관리기준 정비, ⑤ 기록물분류기준표 적용기관의 기록물관리기준 정비 등의 업무가 이루어져야 한다. 그리고 인계인수 단계에 관해서는 대상 기록물과 각 기록물 유형에 따른 인계인수 방법과 절차를 설명하고 있으며, 일반적으로 공공기관의 전자기록물이 기록관의 기록관리시스템(Records Management System, RMS)을 거쳐 국가기록원의 중앙연구기록관리시스템(Central Archives Management System, CAMS)으로 이관되는 데에 비해 승계기관이 없는 폐지기관의 경우 국가기록원으로 직접 이관되며

이 경우 기관 간의 사전 협의가 필요하다는 점이 눈에 띈다.

인계인수가 이루어진 이후에는 ① 미정리 상태로 이관된 기록물에 대한 정리 등 정리·재편집 작업, ② 등록, ③ 보존기한 10년 이하의 기록물에 대한 평가·폐기, ④ 인계인수 완료 후 인계인수서 사본 1부를 국가기록원에 송부하는 것으로 업무가 종료된다. 국가기록원 이관대상 기록물로는 승계기관 없이 폐지된 기관의 모든 기록물, 승계된 기능의 기록물로서 이관시기가 도래되지 않은 기록물 중 국가기록원과 사전 협의된 기록물 등으로 규정하고 있으며, 행정사항을 통해 인계인수 전 기록물의 임의적인 폐기를 금지하고 있다.

다음으로 「한시기관 기록관리(NAK/S 18:2012)」는 한시기관의 특성에 맞는 기록관리 방안 및 절차를 제시함으로써 국가의 중요기록물을 누락 없이 안전하게 보존할 수 있도록 하는 데에 제정 목적이 있다. 목적은 크게 적용 범위, 적용근거, 용어정의, 역할과 책임, 현용기록관리 단계에서의 관리, 기록물 보유 및 평가, 영구기록물관리기관으로의 이관 등으로 이루어져 있다.

표준의 역할과 책임은 한시기관과 관할 영구기록물관리기관으로 구분되어 기재되어 있고 그 구체적인 내용은 다음과 같다. 먼저 한시기관은 업무 활동 과정의 기록물을 법령·표준에 준거하여 관리해야 하고, ① 기록관리 정책의 수립 및 시행, ② 기록관리 인프라 구축, ③ 기록물 생산과 등록, ④ 기록물 보존 및 평가·폐기, ⑤ 영구기록물관리기관으로의 기록물 이관이 그 구체적인 기록물관리업무사항으로 제시되고 있다. 그리고 기관 청산일을 기준으로 3개월 전까지 영구기록물관리기관과 협의하여 이관 대상·방식·일정 등을 수립해야 한다는 점이 이관 업무의 일반사항으로 기재되어 있다. 한편 표준이 제시하고 있는 영구기록물관리기관의 역할은 관할 한시기관이 체계적으로 기록관리 업무를 수행할 수 있도록 지침을 제공하고, 기록관리기준표를 관리하며, 영구보존이 필요한 기록물을 인수하는 것에 한정되어 있다.

두 지침의 분석 결과, 법령의 폐지기관 기록물관리 관련 조항을 구체화하기 위해 각 기관별 책임 및 담당 업무와 그 절차를 다루고 있고, 그 내용

은 일반 공공기관의 기록물관리 지침이 규정하고 있는 것과 크게 다르지 않다. 이는 폐지기관이 공공기록물관리의 의무가 있는 기관이라는 점을 담고 있기도 하지만, 동시에 지침 제정에 앞서 이루어져야 할 폐지기관의 특수성에 대한 고민과 연구가 부족하다는 측면을 보여주고 있다.

두 지침과 표준이 규정하고 있는 내용 중 차이가 있는 부분은 한시기록물의 폐지시기에 관한 내용이다. 먼저 정부조직개편에 따른 기록물관리지침은 조직개편 대상기관의 기록물 인계·인수 전 임의 폐기를 금지하고 있다(국가기록원 2014, 17). 반면에 한시기관 기록관리 표준은 기관 청산일을 기준으로 보존기간이 경과한 기록물을 관할 영구기록물관리기관과 협의하고 평가심의회를 거쳐 폐기해야 한다고 설명하고 있다(국가기록원 2012, 13). 이처럼 폐기에 관한 사항이 각 지침과 표준에 어긋나게 규정되어 있는 것은 폐지기관 기록물을 영구기록물관리기관으로 이관함에 있어 이관대상이 되는 기록물의 범위를 책정할 때 혼란을 야기할 수 있다.

뿐만 아니라 기관폐지 3개월 전까지 이관정책 사전협의, 기관간의 기록물 이관에 따른 인수인계서 송부, 한시기관의 현용기록관리 단계에서의 업무, 시스템 구축의 필요성 등 지침과 표준이 규정하고 있는 사항들은 앞서 살펴본 기관별 폐지기관 기록물관리 현황에 반영되어 있지 않다. 따라서 폐지기관 기록물관리 관련 지침과 표준의 실질적인 제정 목적과 효과에 대한 고민이 이루어져야할 필요성이 있다.

3. 현행 폐지기관 기록물관리제도의 문제점

1) 법령 및 지침의 실효성 부족

앞서 본고는 성문화된 제도의 발전이 실질적인 폐지기관 기록물관리 업무의 개선으로 이어졌는지에 대해 의문을 제기했다.⁹⁾ 법령 및 지침은 기관

별 기록물관리에 있어 대상, 절차, 추진체계, 권한 등을 그 실정에 맞게 정의하고, 기록물관리업무가 체계성, 연속성 등을 획득할 수 있도록 그 근거를 제공할 수 있어야 한다.

그러나 분석결과, 폐지기관 기록물관리 관련 법령과 지침은 실제 관리 실태와 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 이는 법령과 지침이 폐지기관의 유형·특성 및 기록관리 업무환경에 대한 고려 없이 제정되었다는 점과 그것이 준수되지 않더라도 별도의 조치가 취해지지 않고 있다는 사실에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. Laura Miller가 제시한 효과적인 기록물관리에 실패한 징후는 다음과 같다(이상민 2008, 64).

- 기록의 생산과 이용에 관한 통제 상실
- 접근(access)에 관한 통제 상실
- 공적 기록의 분산 및 단편화(fragmentation)
- 같은 정보에 관한 서로 다른 판본들이 존재하고 확정적인 진본이 없는 경우
- 생산자나 생산 일시 같은 생산맥락에 관한 정보의 상실
- 전자기록 등의 손쉬운 변조
- 기록 검색의 기술적 문제 발생
- 기록에 대한 불법적 접근 이용이나 기록의 변조 같은 기록의 오용

Laura Miller는 기록 통제의 붕괴가 발생할 경우, 기록관리 실무규약과 표준의 설계가 이루어져야 한다고 덧붙이고 있다. 즉, 이러한 징후들은 관련 법령 및 표준·지침의 부재로 야기된다는 것이다. 현재 우리나라의 폐지기관 기록물관리는 앞서 살펴본 대로 법령, 지침 등과 같이 성문화된 제도를 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 폐지기관 기록물관리는 Laura Miller에 의

9) 이와 관련하여 김익한(2007, 74)은 공공기관 일부에서의 발전에도 불구하고 법 제도의 강제력 밖에 있는 일반 사회조직이나 기업 영역에서의 기록관리는 아직 후진적 상황에 처해 있는 기형성이 나타나게 되었다고 지적했다.

하면 “기록의 생산과 이용에 대한 통제 상실” 및 “기록의 분산”과 “기록에 대한 불법적 접근 및 변조 등 기록의 오용” 등이 발생하고 있다. 즉, 폐지기관 기록물관리를 위한 제도적 장치가 존재하고 있음에도 불구하고, 그것이 애초에 잘못 성립된 것이거나, 혹은 제대로 지켜지지 않는 경우가 종종 발생하고 있는 것이다.

따라서 폐지기관 기록물의 온전한 보존을 위해 법령과 지침이 제 역할을 할 수 있도록 기록물관리에 있어 기관별 책임·역할과 이관 대상 기관 및 기록물의 범위를 재정립할 필요가 있다. 이는 관련 전문가 및 담당자들과의 협의를 통해 실제 업무현장에 적용될 수 있는 방향으로 개선할 필요가 있다. 구체적인 논의대상으로는 기록관으로서 폐지기관 소관부처(모기관)의 책임과 역할 규정 미흡, 관리대상 기관 및 기록물 기준의 모호성 문제, 법령 상 예외조항의 적용 문제, 이관에 대한 기관간의 사전협의체계 부재 등이 제시될 수 있다.

2) 폐지(한시)기관의 기록물관리 미흡 문제

폐지기관은 대부분 한시적으로 운영된다는 점에서 기록물관리를 비롯한 조직운영의 행정체계가 미흡한 실정이며, 예산 확보에도 한계를 지니고 있다. 특히 기록물 보존 공간 확보와 기록물관리 시스템 구축 등 원활한 기록물관리업무를 위한 기본적인 인프라 조성에 예산을 충분히 할애하지 못하고 있다. 또한 인력에 있어서도 기록물관리업무를 서무업무와 동일시하는 경향으로 인해 정규 교육을 이수한 기록물관리전문요원의 자격을 지닌 직원이 배치되는 경우가 과반이 되지 않고, 담당자가 타 업무를 겸임하는 경우도 종종 있다. 때문에 폐지기관 기록물관리의 주축이 되어야 할 기록물관리담당자가 오히려 기록물관리의 중요성이나 그 프로세스를 인지하지 못하고 업무를 수행하는 데에 어려움을 겪는 사례가 발생하고 있다.

기록물관리전문요원은 현재와 미래의 모든 이용자의 이익을 위해 기록물

의 지적 무결성과 물리적 보호를 보장하면서 기록물을 관리·평가·선별·수집·보존함으로써 향후 이용이 가능하도록 해야 한다(이상민 2008, 168). 이와 관련하여 KS X ISO 15489-1은 기록물관리업무에 있어 기록물관리전문요원은 기록관리체계의 설계·실행·유지와 그 운용을 포함하여 기록물관리에 대한 모든 책임을 져야 하고, 체계가 개별 실무에 영향을 미치기 때문에 기록물관리전문요원은 기록물관리와 체계 운영에 관한 이용자 교육을 포함하여 기록물관리의 모든 측면을 담당해야 한다고 설명하고 있다(산업자원부 2007, 13).

그러나 앞서 시행한 폐지기관의 기록물관리 실태에 관한 인터뷰 결과는 전문요원 자격의 보유여부와는 관계없이 기록물관리담당자가 폐지기관 내에서 기록물관리 전문가로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 사실을 보여준다. 이와 관련하여 국가기록원 폐지기관 기록물관리 담당자는 “폐지기관의 기록물 이관을 수행할 때, 해당기관에서 기록물을 목록화하거나 제대로 분류하여 이관을 사전에 대비한 사례는 찾아보기 어렵다”고 뒷받침했다.

이는 앞서 담당자들이 응답한 대로 폐지기관의 특성상 표준적인 조직운영체계의 수립이 미비하고 상대적으로 기록물 보존을 위한 예산확보가 어렵다는 점, 기록물관리담당자가 일반 행정 및 사무업무 담당자와 유사한 혹은 동일한 업무를 수행하는 직원이라는 기관 내 인식¹⁰⁾, 이처럼 기록물관리를 위한 체계와 인식이 부재한 상황에서 짧은 기한 내에 기록물의 관리 절차 전반을 1인의 인력이 수행하기에는 여건상 애로가 많다는 점 등이 그 원인으로 작용할 수 있다.

이러한 원인들을 종합적으로 고려했을 때, 폐지기관의 기록물관리업무가

10) 이와 관련하여 행정자치부는 행정환경 분석결과를 바탕으로 인력보강 및 감축계획을 작성함으로써 인력배분 우선순위를 검토한 후 인력 보강이나 감축이 요구되는 분야를 제시하고 있다. 이때 감축분야 중 하나가 폐지가 예정된 한시조직과 그 정원에 관련된 기능이다. 이에 따라 한시기관 소속 직원의 업무 겸임이 만연하다는 점에서 기록물관리담당자 혹은 전문요원 또한 기타 사무업무의 겸임이 당연시되고 있음을 파악할 수 있다(행정자치부 2016, 28).

전문성과 체계성을 갖지 못하고 있는 가장 근본적인 원인은 폐지기관이 기록물관리에 대한 의무 및 책임에 있어 예외대상으로 간주되고 있다는 사실에 있다. 이와 관련된 시행령의 예외조항은 기록관리기준표, 처리과기록물인수, 전자기록물보존, 생산현황통보, 기록관리평가 등이 있으며 그 구체적인 내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 폐지기관 관련 공공기록물관리에 관한 법률 시행령 내 적용 예외조항

	내용
제25조 (기록관리기준표)	③ 단위과제별 보존기간은 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 보존기간 준칙에 따라 공공기관에서 정하여 시행하되, 행정자치부령으로 정하는 절차에 따라 관할 영구기록물관리기관의 장과 협의하여 확정한다. 다만, 제3조 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관은 행정자치부령으로 정한 기관을 제외하고는 그 공공기관의 장이 정하여 시행한다.
제35조 (처리과 기록물인수)	⑦ 제1항부터 제6항까지의 규정에도 불구하고 제3조 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관은 기록물의 인수 및 검수 절차를 따로 정하여 시행할 수 있다.
제36조 (기록관 및 특수기록관의 전자기록물 보존)	⑦ 제1항 내지 제6항의 규정에도 불구하고 제3조 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관은 전자기록물의 보존 방식을 달리 정할 수 있다. 이 경우 당해 공공기관의 장은 전자기록물의 진본성·이용가능성이 보장될 수 있는 조치를 취하여야 한다.
제42조 (기록물 생산현황 통보)	① 법 제19조제6항에 따라 기록관 또는 특수기록관의 장은 매년 8월 31일까지 관할 영구기록물관리기관의 장에게 전년도의 기록물 생산현황을 통보하여야 한다. 다만, 제3조 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관은 행정자치부령으로 정하는 기관을 제외하고는 관할 영구기록물관리기관으로 생산현황을 통보하지 아니하고 자체적으로 관리한다.
제63조 (기록관리 평가)	④ 중앙기록물관리기관의 장은 제3조 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관에 대한 기록관리 평가가 필요한 경우 해당 공공기관의 장에게 전년도 기록관리현황의 제출을 요청할 수 있다.

이러한 예외조항은 다양한 기록생산 환경 및 기관의 특성을 고려하여 보다 합리적이고 효율적인 기록물관리를 위해 규정된 것이다. 그러나 사실상 해당기관들에게 업무이행에 대한 책임을 회피할 수 있는 여지를 만들어준

결과를 낳고 있기도 하다. 비록 폐지기관이 특수행정을 담당하고 있고 존속기한이 설정되어 있더라도, 정부의 예산으로 공적업무를 수행하는 명백한 공공기관이다. 따라서 폐지기관의 행정 및 정책결정과정의 완전한 기록화와 그것의 연속성 있는 관리를 위해 법률 제25조와 동 법률 시행령 제58조의 폐지기관 기록물관리에 관한 내용은 물론이고, 그 외 공공기관 기록물의 생산부터 분류 및 생산현황통보, 정리, 평가 및 폐기 등 전반적인 조항들 또한 최대한 준수할 수 있는 방향으로 업무가 추진될 수 있어야 한다.

이를 위해서는 폐지기관이라는 이유로 기관의 기록물의 가치가 훼손되지 않도록 안전하게 보존 가능한 여건의 조성이 필요하다. 이는 해당기관 및 소속부처, 그리고 국가기록원의 인식개선과 협조를 필요로 할 것이고, 기초적인 인프라가 뒷받침되어야 가능할 것이다.

3) 국가기록원의 수동적인 대응

국가기록원의 폐지기관 기록물관리 정책에 있어 가장 두드러진 점은 “주는 대로 받는다” 소극적 대응방식이다. 국가기록원이 관리해야 할 폐지기관은 행정적 수요 및 정권 변경에 따라, 그리고 위원회 및 한시조직의 존속기한에 관한 법조항에 따라 계속해서 발생할 것이고(「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제11조, 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제17조의3), 그 지역적 범위는 전국에 달한다. 그러나 이를 고려한 대처방안이 제시되지 못하고 있다는 점에서 문제가 야기되고 있다.

국가기록원은 공공기관의 업무과정에서 생산된 기록물에 대해 총괄적으로 책임지고 관리해야 하는 중앙기록물관리기관이다. 그럼에도 불구하고 국가기록원이 폐지기관의 변동사항 및 존속기한 등을 사전에 파악할 수 있는 권한이 없다. 폐지기관 유형 중 상당부분을 차지하는 행정기관위원회에 대해 행정자치부는 매년 두 차례 현황조사를 실시하고 있고, 각 부처는 소속 위원회의 실적과 정비현황 등을 반기별로 점검하고 있다(행정자치부 2016,

56). 하지만 그 결과를 비롯하여 공공기관의 기능변경 및 조직변동사항 전반에 대해 국가기록원이 보고받아 그에 대한 대책을 마련할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있지 않은 것이다(이진희 2008, 17).

이와 더불어 국가기록원의 폐지기관 기록물 및 그 관리에 대한 현황조사 역시 주기적으로 실시되지 못하고 있어 현황 파악이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 그리고 폐지기관과 그 주관부처에서도 폐지기관의 기록물 생산 현황을 국가기록원에 통보하고 있는 경우가 드물어 이관에 대비한 사전계획 수립이 쉽지 않다. 현황조사와 생산현황통보는 법령을 통해 규정된 공공기록물관리에 대한 기관의 책임이자 의무이다. 이것의 시행이 미흡한 것은 “공공기관의 투명하고 책임 있는 행정 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용”이라는 법의 취지에 어긋나는 일이다.

관련 기관간의 협조가 절대적으로 부족한 상황에서 국가기록원이 기관 내 업무분장에 따른 인력만으로 폐지기관 기록물관리에 대한 전면적인 실태조사를 주기적으로 실시하고, 또 이를 토대로 각 기관별 기록물 이관에 대한 사전 계획을 수립하여 추진하는 등 적극적으로 대응하는 것은 무리이다. 다음 두 개의 표는 각각 2015년 12월 30일자, 그리고 인사이동으로 변경된 2016년 3월 28일자 기준 국가기록원 수집기획과 내 폐지기관 기록물관리 담당 직원의 사무분장표다.

〈표 3〉 2015년 12월 30일 기준 폐지기관 기록물관리 담당자 사무분장

직위	사무분장
사서주사	<ul style="list-style-type: none"> ● 기록물 평가심의회 구성 및 운영 ● 기록물 보존기간 재평가 계획수립 및 추진 ● 중요기록물 매체수목 평가 및 운영 ● 중요 회의록 및 속기록 지정·관리 ● 폐지기관 기록물관리 운영·조정 ● 지방이전 정부기관 기록관리(지침 수립 및 배포 등)

* 출처: 국가기록원. 수집기획과 업무분장(2015.12.30.), 정보공개청구일: 2016.3.15.

〈표 4〉 2016년 3월 28일 기준 폐지기관 기록물관리 담당자 사무분장

직위	사무분장
행정서기	<ul style="list-style-type: none"> ● 중요 회의록 및 속기록 지정·관리 ● 폐지기관 기록물관리 총괄·조정 ● 중요기록물 매체수록 평가 및 운영 총괄 ● 지방이전 정부기관 기록관리(지침 수립 및 배포 등)

* 출처: 국가기록원. 수집기획과 개인별 사무분장(2016.3.28.), 정보공개청구일: 2016.4.28.

위의 두 표를 참고하면 국가기록원 대전 본원 내 폐지기관 기록물관리를 운영 및 총괄하는 담당자의 인원은 1인이고, 그 직위는 인사조정 이전에는 사서주사, 현재는 행정서기이다. 담당하고 있는 업무를 살펴보면, 2015년 12월까지의 폐지기관 기록물관리 운영을 비롯해 기록물 평가심의회 운영, 기록물 보존기간의 재평가를 위한 계획 추진, 중요기록물에 대한 매체수록 평가 및 운영, 중요 회의록 및 속기록 관리 등 사무분장을 통해 확인가능한 대표적인 업무만 6개에 달한다. 2016년 3월 인사이동 이후에는 4개의 업무로 감소되었다. 이러한 업무분장과 관련하여 담당 직원은 “본인이 담당하는 업무 중 폐지기관 기록물관리를 위한 업무는 일부분에 불과하다”는 입장을 보였다.

폐지기관을 포함한 공공기관 기록물의 이관을 담당하는 직원은 서울기록관, 부산기록관, 대전기록관 내 각각 1인씩 배치되어 있으며, 각 기록관이 담당하고 있는 권역은 〈표 5〉와 같다. 국가기록원은 폐지기관 기록물관리 및 감독에 있어 권역별 3관 체계에 맞춰 총괄부서가 기본 교육 및 기관 간 사전 협의 등을 주관하고, 3관이 담당지역 내 기관을 대상으로 컨설팅 및 기록관리 실태점검 등을 실시하고자 계획 중이라고 밝힌 바 있다(국가기록원 2015, 11). 그러나 아직 이에 대한 추진사항은 발표된 것이 없기 때문에 구체적인 정책 및 방안이 마련되어야 한다.

〈표 5〉 국가기록원 내 서울, 부산, 대전기록관의 담당 권역

구분	담당권역
서울기록관	서울, 인천, 경기, 강원, 세종권역
부산기록관	부산, 대구, 울산, 경북, 경남권역
대전기록관	대전, 광주, 충북, 충남, 전북, 전남, 제주권역

* 출처: 국가기록원. 서울, 부산, 대전기록관의 담당권역 및 수집대상 기록물, 정보공개 청구일: 2016.5.26.

이러한 정책을 추진하기 위해서는 우선적으로 국가기록원의 근본적인 역할과 사회적 책임에 대한 고찰과 그에 따른 방향성의 모색이 필요하다. 국가기록원은 중앙기록물관리기관으로서 국가 및 사회의 기록유산을 보존하는 데에 있어 주도적이고 핵심적인 역할을 수행할 책임과 의무가 있는 기관이다.¹¹⁾ 따라서 정보 및 기록물의 보고로서 기록관리 기본 업무에 충실해야하고, 이를 위해 많은 예산을 투자하는 것이 바람직하다고 생각된다(이상민 2008, 75). 그러나 현재 국가기록원조차 조직구성과 업무분장에 있어 기록관리 인력의 전문성 및 업무집중도와 책임을 고려하지 못하고 있다는 지적을 받고 있다(안병우 외 2013, 11). 실제로 국가기록원의 업무분장을 살펴보면, 폐지기관 기록물관리 담당자의 예에서도 파악할 수 있듯이 직원 1인이 일반적으로 4가지 이상의 업무를 담당하고 있으며, 기록물관리업무를 담당하는 인력 중 기록연구사의 비중도 크지 않다. 국가기록원의 위상이 격상된다고 하더라도, 내부적으로 전문성이 확보되지 못하면 중앙기록물관리기관으로서의 역할을 확실히 해내기 어렵다(세계일보, 참여연대 2014f).

업무에 대한 전문성 및 집중도문제와 더불어 폐지기관 기록물에 대한 국가기록원의 공적인 관리 및 감독 강화를 위해 추가적으로 개선이 고려되어

11) 이와 관련하여 최근 국가기록원이 기록물 보존, 복원 기능을 강화하기 위해 기록보존 복원센터를 신설한 것은 중앙기록물관리기관으로서의 국가기록원의 역할에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 예상된다(이호준 2015.12.14).

야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 앞서 살펴본 바와 같이 법령의 폐지기관 기록물의 체계적인 관리를 위한 소속 공무원 파견 조항이 권고사항에 불과해 국가기록원의 필수적인 업무로 다루어지고 있지 않기 때문에 기관의 요청이 있는 경우에 한해 파견되고 있으며 따라서 주기적인 컨설팅이 이루어지지 못하고 있다. 둘째, 폐지기관 또한 공공기관임에도 불구하고 매년 상반기에 시행되는 기록물관리에 관한 기관 평가 대상에서 제외되어 있다. 셋째 폐지기관의 현용기록물관리가 미흡한 실태에 대해 어떠한 조치도 취해지지 않고 있다. 넷째, 폐지기관 기록물을 위한 표준화된 이관데이터 규격이 개발되지 못하고 있다.

이는 법률이 규정하고 있는 중앙기록물관리기관으로서의 임무(「기록물관리법」 제9조, 제19조; 「기록물관리법 시행령」 제63조)를 국가기록원이 온전히 수행하지 못하고 있다는 것을 보여주며, 폐지기관 기록물관리에 대한 국가적 차원의 책임 및 전문성 약화로 이어질 위험이 있다. 따라서 국가기록원이 2016년 기록물관리지침 내 향후 정책상 집중사항에 “폐지기관 기록물관리의 강화”를 포함시킨 만큼(국가기록원 2016a, 1), 폐지기관 기록물에 대한 물리적·지적 통제를 가능하게 하고 누락 및 망실 없는 이관계획을 수립하기 위해 인력 확보, 그리고 관리 절차 및 제도상의 개선책 도입이 요구된다.

4. 폐지기관 기록물관리제도의 개선방안

1) 관련 법령 및 지침 보완

앞서 살펴본 대로, 현 법령은 폐지기관 기록물관리의 이관원칙에 한정된 조항을 규정하고 있고, 지침들은 일부 내용을 제외하고는 폐지기관이라는 기관의 특성과 실무환경을 고려하지 못한 일반적인 관리절차를 제시하고

있다. 뿐만 아니라 법령과 지침이 지시하는 사항들은 지켜지지 않고 있고, 그에 대한 별도의 조치 또한 취해지지 않고 있기 때문에 제도와 실무 사이의 괴리가 커지고 있다. 하지만 사실상 법령과 지침은 보편성을 지녀야 하므로 다양한 존속 목적을 지닌 폐지기관의 특성 및 유형을 모두 포괄할 수 있는 관리원칙 및 절차를 담아내기에는 무리가 있을 수 있다. 따라서 본 장은 보다 기본적인 제도 및 실태 개선에 도움이 될 수 있는 개선책들을 논해 보고자 한다.

먼저 폐지기관 기록물관리에 관한 유관기관의 역할과 책임을 규정함에 있어 해당기관 소관부처의 역할을 성문화할 필요가 있다. 현재 정부조직관리지침은 소관부처가 직접 소속위원회의 사무지원 기능을 수행하도록 권고하고 있다(행정자치부 2016, 18). 폐지기관이 독립행정기관일 경우에는 당연히 해당기관과 국가기록원간의 직접적인 협의 및 감독 체제 구축을 통해 기록물관리가 이루어져야 한다. 그러나 소관부처가 존재하는 경우에도 폐지기관 기록물의 관리절차에 있어 소관부처가 행해야할 역할을 규정하는 조항이나 지침사항은 찾아보기 어려우며, 이는 소관부처의 무관심으로 이어지고 있다. 현재 과반의 폐지기관이 RMS를 갖추지 못하고 있고, 국가기록원과 폐지기관 모두 인력 및 시간부족 문제를 호소하고 있다는 점 등을 고려해서 소관부처가 기록관으로서의 역할과 책임을 일부 담당한다면 인프라 구축과 업무수행에 대한 부담이 줄어들 수 있을 것이라고 생각된다.

그리고 현재 법령은 “지체 없이 이관해야 한다”는 문장을 통해 기관의 폐지 및 업무종결에 따른 즉각적인 이관을 강조하고 있는데, 이는 폐지기관 기록물관리담당자들에게 업무 부담을 가중시킬 수 있는 부분이다. 따라서 기관간의 협의체계 구축을 통해 이관을 사전에 대비하기 위해서, 국가기록원 혹은 소관부처 소속 기록연구사의 주기적인 컨설팅과 기관평가를 의무사항으로 규정할 필요가 있다. 그리고 불가피한 상황으로 인해 이관정책을 사전에 수립하지 못한 경우에 대비한 조항 혹은 지침 내 항목 마련을 통해 신속한 이관보다 정확한 이관에 초점을 맞추는 방안도 생각해볼 수 있다.

그러나 이 규정이 관리 및 책임의 보류로 이어지지 않도록 유의해야 한다.

다음으로 폐지기관 발생유형에 따른 기록물 인수기관 또한 명백해야 한다. 현재 조직의 업무 및 기능의 승계기관이 있는 경우, 승계기관이 관련 기록물을 이관 받도록 법령상 정해져 있다. 그러나 실제로는 기관의 일부 기능이 타 기관으로 이전된다고 하더라도 그 기능에 관한 기록물의 이관 없이 기존 기관이 계속해서 보유하는 경우가 대부분이다. 앞서 국가기록원으로서의 이관현황을 통해 파악할 수 있다시피, 공공기관이 민간으로 전환되는 경우도 마찬가지이다. 법령은 공공기관이 민간으로 전환되면 해당기관의 기록물은 국가기록원으로 이관되어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 민영화되었다고 하더라도 차후 공공기관으로 다시 지정되거나 법인화되는 기관이 많고, 업무참모 등을 이유로 기록물의 이관을 미루는 경우도 다반사로 발생한다. 따라서 기능과 공공성의 이동을 고려하여 기관의 폐지 유형에 따른 기록물의 인수기관을 재조정하고, 이를 통해 법령·지침과 현황간의 괴리를 줄일 필요가 있다고 판단된다.

이관대상 기록물 선정기준 문제도 재고되어야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 현행 표준과 지침은 기록물의 폐기시기에 대해 각각 상반된 내용을 다루고 있다. 그러므로 이에 대한 정확한 정립이 필요하다. 현재 국가기록원은 「정부조직개편에 따른 기록물관리지침」에 따라 승계기관이 없거나 민간으로 전환된 기관이 폐지 당시 보유한 모든 기록물을 이관대상으로 정하고 있다. 하지만 이는 해당 폐지기관의 기록물 폐기 업무의 보류로 이어지고 있다. 그에 따라 국가기록원의 업무 부담이 증가하고 있어 폐지기관 기록물은 그 중요도에 관계없이 활용단계에 이르기까지 상당한 시간이 소요된다. 따라서 폐지기관의 경우에도 이관 전에 평가·폐기작업을 거쳐 한시 기록물에 대한 처리가 이루어지도록 규정함으로써 국가기록원의 기록물 수용력을 보다 합리적으로 이용할 수 있는 근거를 제공해야 한다. 다만 폐지기관은 특수 행정을 목적으로 설립되는 경우가 많아 기존 행정업무와는 달리 독립성을 띄기 때문에, 이 점을 감안하여 기관별 기록물 평가기준에 대

한 국가기록원의 신중한 사전 검토와 기관간의 협의가 필수적으로 이루어져야 한다.

법령과 지침의 실효성을 높이기 위해 가장 시급히 보완되어야 할 부분은 그것의 불이행에 대한 처벌 및 조치를 이행·강화하는 것이다. 현재 폐지기관 기록물을 비롯한 공공기록물관리에 있어 행해지는 불법행위 등에 대해 언론 보도가 잇따르고 있지만, 법률에 따른 실질적인 처벌이나 조치는 대부분 행해지지 않고 있다. 따라서 법률 제12장의 벌칙 조항들을 좀 더 세부적으로 규정하는 방안을 제안하고자 한다. 현재 법률은 기록물의 무단파기, 국외반출, 무단유출, 멸실, 손상, 비밀누설, 국가지정 기록물 관련 조사 방해 등에 대해 징역 및 벌금에 처한다는 조항을 포함하고 있다. 여기에 주요 정책 및 의사결정과 관련된 기록물의 미생산 및 미등록문제, 미이관 문제 등 현용기록물관리업무의 미실시에 대한 법적인 조치사항도 추가적으로 규정함으로써 생애주기에 따른 기록물관리의 중요성에 관한 경각심을 심어줄 수 있는 근거가 제공되어야 한다.

하지만 이러한 조항들이 제정되더라도 현재와 마찬가지로 불이행에 대한 조치가 취해지지 않는다면, 제정의 취지가 무색해지고 법령과 지침이 효력을 발휘하지 못한다. 따라서 법령과 지침의 실효성을 확보하기 위해 중앙기록물관리기관으로서 국가기록원의 감독권, 독립성 및 위상이 제고되어야 한다. 이는 1999년 기록물관리법이 제정된 이후부터 학계를 통해 개혁이 필요한 대상으로 계속해서 언급되고 있는 주제이다. 그러나 아직까지도 후보로 거론될 뿐 그것이 실제로 추진되지는 못하고 있다(세계일보, 참여연대 2014e). 이것이 선행되어야 폐지기관을 비롯한 공공기관의 전반적인 기록물관리 불이행에 대한 처벌 및 조치가 실질적으로 강화될 수 있을 것이다.

2) 폐지(한시)기관 내 기록물관리 전문성 강화

기록물의 체계적인 관리를 위해서는 기록물관리업무의 전문성 보장이 필

수적이다. 이를 위해서는 우선 전문성이 수호될 수 있는 환경을 조성하고, 폐지기관에 관한 법령상 예외조항들을 실무에 적용하는 데에 있어서 국가 기록원과 폐지기관 등 유관기관간의 충분한 논의가 이루어져야 한다. 이때 그 방향은 ‘편의’나 ‘편리’가 아닌 ‘원칙’이 중심이 되어야 할 것이다. 논의를 통해 기관설립단계에서부터 기록물관리를 위한 지침 및 단기적, 중장기적 정책을 수립하고, 무엇보다 그에 따른 예산을 확보할 수 있어야 한다. 이는 기록물의 가치를 물리적·지적으로 보호할 수 있는 규모의 서고, 기록관리 시스템 등의 시설 및 장비 구비를 통해 기록물관리담당자가 본 업무에 충실히 임할 수 있는 인프라를 구축하기 위함이다. 그리고 기록물관리담당자를 전문요원 자격 소지자에 한정하여 배치하는 것을 의무화하고, 가능한 한 겸임 없이 기록물관리업무를 전담하도록 업무분장을 구성하여 전문성을 확보할 수 있도록 해야 할 것이다.¹²⁾

업무집중을 위한 여건을 조성한 이후, 기관 내에서 기록물관리업무의 중요성과 전문성을 증명하는 것은 기록물관리전문요원 스스로의 몫이라고 할 수 있다. 기관이 한시적으로 운영된다거나 폐지가 예정되어 있는 것과 관계없이, 기록물관리전문요원으로서 기록물을 보존하여 후대에 전한다는 책임과 의무감을 지니고 기록물의 생산부터 이관에 이르기까지 절차적 예외 없이 연속성 있게 관리해야 한다. 특히 앞서 언급했던 것처럼 생산현황통보의 경우, 그 내용이 기록물관리 현황에 대한 기관 내·외부차원의 평가지표로 작용할 수 있고, 향후 이관을 대비할 수 있는 근거를 제공하며, 시행되지 않으면 이관 전후 기록물이 분실·방치되어도 파악할 수 있는 방법이 없다는 점에서 반드시 시행이 필요하다(최명현 2011, 54).

12) 이와 관련하여 행정자치부가 매년 발간하는 정부조직관리지침에 따르면, 각 부처는 1개 직위에 복수의 직렬을 부여할 경우, 해당 직위의 전문성이 최대한 확보되도록 유사 직렬 중심으로 운영해야 한다. 하지만 기록연구직 등 특수한 소수직렬의 경우, 인력운영의 유연성을 확보하기 위해 보다 폭넓게 복수직렬 운영이 가능하도록 규정하고 있다. 즉, 기록연구직은 유사 직렬 외의 직렬 또한 겸임할 수 있도록 권고되고 있으며, 이에 대한 국가적 인식의 전환이 요구되는 바다(행정자치부 2016, 11).

그리고 법령과 지침에는 승계기관이 없는 기관이 폐지될 경우 해당기관의 모든 기록물이 이관대상이라고 규정되어있고 국가기록원은 이를 기본정책으로 채택하고 있다. 그러나 최근 표준에 제시된 사항처럼 항구적인 공공기관과 마찬가지로 보존기간 30년 이상의 중요 기록물 위주로 수집하고자 하는 정책적 움직임이 있다. 이는 국가기록원의 업무 부담 및 기록물 수용능력을 고려한 정책으로 국가기록원 이관 이후 미정리 기록물의 적체현상을 줄이는 동시에, 폐지기관 기록물에 대한 해당기관의 자체적인 분류 및 평가·폐기 작업을 유도하여 양질의 기록물을 이관받기 위한 것으로 판단된다. 이로 인해 여태까지 기관의 한시성과 예외성으로 인해 거의 실시되지 않았던 평가 업무를 행해야한다는 점은 앞서 인터뷰를 통해 일부 담당자들이 언급했듯이 과중한 업무 부담으로 다가올 수도 있다.

그러나 본래 기록물관리전문요원은 기록물의 생산부터 이관에 이르는 기록관리 업무에 대한 책임을 지니며, 특히 평가·폐기는 기록물관리전문요원의 고유 권한이다. 따라서 그것의 체계적인 실시를 통해 법령 준수는 물론이고, 미래 이용을 위한 기록물의 가치와 그 가치가 지속될 기간을 논의·결정함으로써 기록물관리전문요원로서의 전문성도 입증할 수 있어야 한다. 이때 폐지기관 기록물의 평가·폐기에 있어 유의해야 할 사항은 기관의 한시성으로 요약된다. 대부분의 폐지기관의 존속연한은 짧으면 1년, 길어도 10년이 넘는 경우가 많지 않다. 따라서 운영 연혁의 축적에 따라 일반적인 업무 사이클이 존재하고 소속 공무원들의 업무숙련도가 높은 일반 항구적인 공공기관에 비해, 폐지기관은 일정한 업무 사이클이 형성되기 어렵고 잦은 인사이동으로 소속 직원들의 업무이해도가 낮다. 이러한 차이는 해당기관 및 기능에 관한 기록물의 가치평가기준 설정에 있어 정확도와 난이도의 차이로 이어진다. 즉, 항구적인 공공기관과 비교했을 때, 폐지기관이 기록물 평가에 있어 더 많은 오류를 낼 수 있다는 것이다. 따라서 이에 대비한 평가·폐기 방법론과 체계의 마련에 관한 고민이 필요하다.

더불어 폐지기관 내 기록물관리업무에 대한 인식을 높이기 위해서는 먼

저 기록물관리전문요원의 주관 하에 기록물 생산자인 기관 직원들을 대상으로 기록물관리 교육을 실시하고, 나아가 업무 평가에 기록물관리에 관한 항목을 포함시키는 방안도 생각해볼 수 있다. 이를 통해 기록물관리업무가 “몰라서 안하는 업무”, “서무와 동일한 업무”라는 불명예스러운 오해에서 벗어날 수 있도록 노력할 필요가 있다.

3) 유관기관간의 협의·감독 체계 구축

폐지기관 기록물에 대한 국가기록원의 역할이 이관 이후 사후처리 작업에 국한되지 않기 위해서는 궁극적으로 폐지기관과의 상호협조 및 감독 체계를 구축함으로써 정기적·능동적·기획적인 관리정책을 실시할 필요가 있다. 이를 위해 우선적으로 거버넌스형 협의체의 조직과 운영이 요구된다. 이는 국가기록원, 폐지기관, 외부 전문가 등 다양한 이해관계를 지니는 구성원들의 참여를 통해 결성되는 것이 바람직하다. 협의체를 구성점으로 한 논의를 바탕으로 폐지기관 내 기록물관리 환경 구축 기준과 정책을 수립하고, 이를 기반으로 기관의 설립단계에서부터 기록물관리업무를 안정적으로 시행할 수 있는 여건을 마련할 수 있도록 국가적 차원의 연구와 지원이 행해져야할 것이다.

또한 앞서 폐지기관 현용기록물관리 실태 현황을 통해 살펴본 바와 같이, 현재 국가기록원의 주관으로 이루어지고 있는 교육 및 간담회 이상의 프로그램이 필요하다. 따라서 국가기록원의 현장 중심의 기관 맞춤형 컨설팅, 실태조사 의무화가 요구된다. 이때 권역별 3관 체계를 적극 활용하여 국가기록원 대신 본원이 총괄하되, 3관이 업무를 배분하여 폐지기관 기록물관리에 능동적으로 대응할 수 있는 체계를 구축함으로써 국가기록원 자체적으로 정기적인 교육 및 현황조사에 대한 업무 부담을 줄일 필요가 있다. 이를 통해 관리절차상의 문제점을 분석하고 그에 대한 개선방향을 협의함으로써 폐지기관 기록물관리 실무의 실질적인 발전을 도모할 필요가 있다.

한편, 국가기록원은 현재 매년 상반기에 기록관리 기관평가를 실시하고 있다. 그러나 폐지기관은 그 대상에서 제외되어 있고, 필요한 경우에 한해 국가기록원이 자료를 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 해당기관에 대한 국가적 차원의 감독권을 축소시킬 수 있고, 기관 내 기록물관리업무 필요성에 대한 인식을 저하시킬 수 있다. 따라서 이를 방지하기 위해 폐지기관에 공통적으로 적용할 수 있는 평가지표의 개발이 요구된다.

현재 국가기록원으로서의 폐지기관 기록물 이관은 해당기관의 요청에 의존하여 실시되고 있다. 대체로 그 요청은 존속기한이 얼마 안 남은 시점이나 이미 업무가 종료된 이후 들어오기 때문에, 국가기록원과 폐지기관 모두 이관을 준비하는 과정에 있어 시간부족과 인력부족을 고충으로 답변하고 있다. 이러한 부담을 줄이기 위해 표준에 따라 국가기록원은 정기 컨설팅과 사전조사 결과에 기초하여 폐지기관의 존속기한 종료일 최소 3개월 전부터 상호 협의를 통해 이관대상 기록물에 대한 수집계획을 수립할 수 있어야 한다. 그리고 필요할 경우 국가기록원 혹은 해당기관 소관부처의 기록연구사를 파견하여 이관준비에 대한 교육을 실시함으로써 차후 이관 과정에서 발생할 수 있는 기록물 방치·분실에 관한 문제를 최소화할 수 있도록 노력해야 한다. 폐지기관 또한 국가기록원의 정책에 대응하여 생산현황보고 및 현황조사에 대한 성실한 답변제출을 통해 기관의 기록물관리 상황을 통보하고 국가기록원이 이관계획을 수립하는 데에 적극 협조해야 한다.

5. 맺음말

본 논문은 폐지기관 기록물이 그것이 지닌 공공성과 기관적·업무적 특수성에도 불구하고, 공공기록물로서 관리대상이라는 국가적 인식이 낮고, 따라서 관리를 위한 대응이 미흡하다는 문제의식에서 출발했다. 그리고 폐지기관 기록물이 관리의 사각지대 속에 놓인 원인을 제2장에서 관리현황

및 제도를 중심으로 분석했다 제3장에서는 그 분석결과를 토대로 성문화된 제도의 실효성 여부, 폐지기관의 불완전한 현용기록물관리 인프라 구축 실태 및 기록물관리업무의 전문성 부족, 국가기록원의 소극적인 정책, 유관기관간의 협의 및 감독 체계의 부재 등을 현행 폐지기관 기록물 관리의 문제점으로 지적했다. 그리고 제4장에서 관련 법령과 지침의 보완, 폐지기관 내 기록물관리 전문성 강화, 그리고 국가기록원과 폐지기관 간의 협의 체계 구축의 측면에서 개선방안을 제시해보았다.

본 연구를 진행하는 과정에서 국가기록원, 폐지기관과의 면담·인터뷰를 실시한 결과, 현시점에서 폐지기관 기록물관리 제도가 정도로 가기위해 무엇보다 필요한 요소는 “소통”이었다. 공공기록물의 연속적인 관리에 있어 주축이 되어야할 유관기관들 간의 상호 협의가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 행해지는 일방향적 통보식의 업무진행방식은 기관간의 업무 불이행 및 부담, 책임회피를 유도하고, 나아가 제도와 실무현장의 괴리를 넓히고 있었다.

따라서 국가기록원과 폐지기관을 비롯한 유관기관들이 소통을 통해 각자의 역할 및 책임을 명확히 함으로써, 이를 서로에게 미루거나 소홀히 하지 않고, 협의체를 구성하여 기록물관리 절차상에서 야기될 수 있는 오류나 문제점들을 개선해 나가고자 하는 의지와 인식을 강화할 필요가 있다.

본 연구는 폐지기관의 다양한 발생유형 중 기록물이 국가기록원으로 즉시 이관되는 경우에 중심을 두고 서술하였으며, 이에 연구범위상의 한계가 존재했다. 그리고 본 논문을 통해 폐지기관에 공통적으로 적용할 수 있는 기록관리 기관평가지표와 이관데이터규격의 개발에 대한 필요성을 제시했으나, 그 모델을 구체화하지 못한 부분에서 아쉬움이 남는다.

기관 특성상 폐지기관 기록물은 무궁무진한 업무적·학술적·역사적 가치를 지니고 있음에도 불구하고, 아직까지 이를 적절하게 활용하거나 연구자에게 서비스할 수 있는 방안이 마련되지 못하고 있다. 따라서 국가기록원으로 이관된 이후 적체되어 싱크 홀에 빠진 상태인 폐지기관 기록물의

정리, 그리고 그 활용방안에 대한 논의가 이루어지고, 그것이 또 다른 기록의 가치의 양산과 성취로 이어질 수 있길 바라며 본고를 마친다.

〈참고문헌〉

- 감사원. 2005. 『감사결과처분요구서-공공기록물 보존 및 관리실태』.
- 국가기록원. 2005. 『주요 외국의 기록관리 관련 법령』.
- 국가기록원. 2006. 『기록관리혁신 세부추진계획(안)』.
- 국가기록원. 2008. 『폐지기관 기록물관리 및 이관지침』.
- 국가기록원. 2011. 『2010 국가기록백서』.
- 국가기록원. 2012. 『한시기관 기록관리(NAK/S 18:2012)』.
- 국가기록원. 2014. 『2014년 정부조직개편에 따른 기록물관리지침』.
- 국가기록원. 2015a. 『2014 국가기록백서』.
- 국가기록원. 2015b. 『한시기관(폐지기관) 기록물관리 추진계획(안)』.
- 국가기록원. 2016a. 『2016년 기록물관리지침』.
- 국가기록원. 2016b. 『2016년 제1차 기록물관리 표준 폐지안 입안예고(국가기록원고시 제20116-2호)』.
- 국가기록원. 2016c. 『2016년도 정부산하공공기관 기록물관리 지침』.
- 국가기록원. 2016d. 『2017년 기록관리 평가지표』.
- 김송이. 2016. 『폐지기관 기록물관리제도 개선방안 연구』. 한국외국어대학교 정보·기록학과 석사학위논문.
- 김익한. 2007. 기록학의 도입과 기록관리혁신(1999년 이후). 『기록학연구』, 15, 67-93.
- 김형국. 2012. 『기록관리총서II-공공기록물관리법령』. 국가기록원 기록관리교육과.
- 박애이. 2008. 『정부조직 및 기능의 변화에 따른 기록물관리지침의 개선방안 연구 - 국무총리실 사례를 중심으로』. 중앙대학교 기록관리학과 석사학위논문.
- 배나경. 2008. 『과거사 관련 위원회의 기록관리 개선방안 연구』. 한국외국어대학교 정보·기록학과 석사학위논문.
- 산업자원부 기술표준원. 2007. 『문헌정보-기록관리-제1부: 일반사항, KS X ISO 15489-1』.
- 세계일보, 참여연대. 2004a. [기록이 없는 나라①] 국가기록이 사라졌다. 검색일자: 2016.12.30. <http://www.peoplepower21.org/Government/551516>
- 세계일보, 참여연대. 2004b. [기록이 없는 나라③] 부처당 年평균 3만8000권 국가기록문서 무단폐기. 검색일자: 2016.12.30. <http://www.peoplepower21.org/Government/551541>

- 세계일보, 참여연대. 2004c. [기록이 없는 나라③] 정부부처 회의록 접근 원천 봉쇄. 검색일자: 2016.12.30. <http://www.peoplepower21.org/Government/551581>
- 세계일보, 참여연대. 2004d. [기록이 없는 나라④] '부끄러운 기록' 없애버려. 검색일자: 2016.12.30. <http://www.peoplepower21.org/Government/551557>
- 세계일보, 참여연대. 2004e. [기록이 없는 나라⑦] 국가기록원 현주소. 검색일자: 2016.12.30. <http://www.peoplepower21.org/Government/551599>
- 세계일보, 참여연대. 2004f. [기록이 없는 나라⑨] 전문가 좌담. 검색일자: 2016.12.30. <http://www.peoplepower21.org/Government/551619>
- 안병우, 이상민, 심성보, 남경호, 김진성, 오동석, 정태영. 2012. 한국 공공기록관리의 쟁점과 전망: 2013년 기록관리체제를 위하여. 『기록학연구』, 34, 3-28.
- 우지원, 이영학. 2011. 과거사 관련 위원회 기록정보콘텐츠 구축방안 연구. 『한국기록관리학회지』, 11(1), 67-92.
- 이대혁. 2015.10.28. 행자부 '국정화 TF' 문제없다지만... 베일 싸인 '비밀 조직' 논란 계속. 『한국일보』, 6면.
- 이상민. 2008. 『공공부문의 기록관리: 원칙과 맥락』. 서울: 진리탐구.
- 이원규. 2015. 『기록관리관련법령』. 서울: 도서출판 선인.
- 이재삼. 2013. 우리나라 정부조직개편에 대한 발전 방안 연구. 『법학연구』, 49, 187-220.
- 이재훈. 2010.9.9. 사분위 '상지대 회의록' 폐기. 『한겨레』, 1면.
- 이진희. 2008. 『정부조직변동에 따른 기록물 이관지침 개발에 관한 연구』, 한국외국어대학교 정보·기록학과 석사학위논문.
- 이향수. 2013. 관료제와 지식관리: 지식으로서의 기록. 『정부학연구』, 19(1), 63-92.
- 이호준. 2015.12.14. 국가기록원, 기록물 보존·복원기능 강화... '기록보존복원센터' 신설. 『전자신문』. 검색일: 2016.12.30. <http://www.etnews.com/20151214000288>
- 임근혜. 2011. 국가기록원, 공공기관 기록관리 발전을 위한 지원과 협력. 『기록인(IN)』, 16, 14-19.
- 임희연. 2008. 과거사위원회 기록의 효율적인 관리와 활용방안. 『기록학연구』, 17, 247-292.
- 장보성, 남영준, 박애이. 2009. 정부조직개편에 따른 기록물관리 지침 연구. 『한국기록관리학회지』, 9(1), 99-120.
- 전진한. 2008.1.17. 통폐합 부처 '기록물 대란' 막아야. 『한겨레』, 31면.
- 전진한. 2010. 총리실 하드디스크 폐기 총 형량 22년 중범죄. 『위클리경향』, 901.
- 정선형. 2014.5.12. 세월호 문서 파기·조작 행위 처벌해야. 『세계일보』, 10면.
- 정현철. 2009. 『폐지위원회 기록물관리방안』. 한국외국어대학교 정보·기록학과 석사학위논문.
- 조동진. 2016. '일제 강제동원 기록' 세계기록유산 신청 탈락 진상. 『주간조선』, 2391.

- 천호준. 2010. 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 성격에 관한 연구. 『기록학연구』, 24, 113-171.
- 최명현. 2011. 『도시조성관련 한시기관의 기록물관리방안 연구: A 도시조성추진단을 중심으로』. 한국외국어대학교 정보·기록학과 석사학위논문.
- 한국기록관리학회. 2013. 『기록관리론-증거와 기억의 과학』. 서울: 아세아문화사.
- 한국기록학회. 2008. 『기록학 용어 사전』. 서울: 역사비평사.
- 한기홍. 2006. 역대 대통령 통치사료 ‘집으로’. 『뉴스메이커』, 676.
- 행정자치부. 2015. 『2015년 행정기관위원회 현황』.
- 행정자치부. 2016. 『2016년도 정부조직관리지침』.
- 홍성희. 2009. 『국제행사관련 조직위원회의 기록물관리방안연구—Y세계박람회 조직위원회의 사례를 중심으로』. 한국외국어대학교 정보·기록학과 석사학위논문.

〈부록〉 정보공개청구내역

청구일자	청구대상기관	청구내용
2016.2.18.	국가기록원	2015년 국가기록원 이관 폐지기관 기록물 현황
2016.2.26.	행정자치부	정부기관 법인화 현황(최근 5년)
2016.3.7.	행정자치부	존속기한 설정 위원회 현황
2016.3.8.	국가기록원	존속기한 설정 기관 중 향후 이관이 예정된 기관 현황
2016.3.8.	국가기록원	한시기관(폐지기관) 기록물관리 현황 제출 요청
2016.3.15.	국가기록원	수집기획과 업무분장(2015.12.30.)
2016.3.17.	국가기록원	국가기록원 소장 정부산하 공공기관 중 폐지기관 기록물 현황
2016.4.28.	국가기록원	수집기획과 개인별 사무분장(2016.03.28.)
2016.5.18.	국가기록원	2003년 이전 국가기록원 이관 폐지기관 기록물 현황
2016.5.26.	국가기록원	서울부산대전기록관의 담당권역 및 수집대상 기록물