

전문성 강화를 위한 공공기록관리 조직 및 제도 혁신 방향*

Organizational and Institutional Innovation for Strengthening Expertise in
Public Records Management

설문원(Seol, Moon-won)**

김형국(Kim, Hyeong-kuk)*** · 이원규(Lee, Won-kyu)****

1. 머리말
2. 공공기록관리 조직 및 제도 현황과 문제
 - 1) 공공기록관리의 목표
 - 2) 현황과 문제
 - 3) 종합 및 혁신 방향
3. 핵심 과제별 추진 방향
 - 1) 기록관의 역할 강화와 조직 및 인력 기반 조성
 - 2) 분권적·자율적 지방기록관리제도 정비
 - 3) 헌법기관 기록관리의 전문성과 책임성 강화
 - 4) 기록전문직 윤리 및 전문성 강화
4. 맺음말

* 이 논문은 국가기록관리 혁신 TF의 2분과가 작성한 최종보고서(2017) 및 2분과 혁신 해설기사(설문원 2018a)의 일부를 수정·보완한 것임을 밝힘.

** 부산대학교 문헌정보학과 교수, 주저자.

*** 국가기록원 학예연구관, 공동저자.

**** 연세대학교 박물관 학예사, 공동저자.

■ 투고일 : 2018년 4월 3일 ■ 최초심사일 : 2018년 4월 23일 ■ 게재확정일 : 2018년 4월 25일

〈초록〉

전문적 기록관리에 가장 기본적이면서도 핵심적인 기반은 조직과 인력, 그리고 조직과 인력에 부여되는 책임과 권한이라고 볼 수 있다. 따라서 공공기록관리의 혁신에서 역점을 두어야 할 점은 기록관을 필두로 각급 기록물관리기관들이 전문성을 가지고 활동할 수 있도록 역할을 재규정하고, 조직 및 인력 배치를 정상화하며 법규상의 걸림돌을 제거하는 것이다. 따라서 이 논문에서는 기록관, 지방기록물관리기관, 헌법기관, 기타 공공기관 등이 조직과 인력 배치 기준을 개선하고 법규 개선을 통해 전문성을 높일 수 있는 방안을 제시하고자 하였다. 국가기록관리 혁신 TF(2017.9-2017.12) 보고서의 내용을 토대로 하였지만 현안 과제를 중심으로 논리적으로 재정리하고, 기록전문직의 의견을 반영하여 혁신과제 설정의 근거를 보강하였다.

주제어 : 공공기록관리 혁신, 기록관리제도, 기록관리조직, 기록관, 지방 기록관리, 헌법기관, 기록전문직 윤리, 전문성

〈Abstract〉

The main factors for successful records management are the organization and human resources, and the responsibilities and authority that are assigned to them. Therefore, the innovation of public records management should include i) redefining the role of records management institutions to meet the requirements of professional standards, ii) improving organizational setup and staffing policies, and eliminating the legal obstacles. This paper aims to suggest the innovation tasks above areas for strengthening the expertise of each type of public records institution. The tasks are presented in four categories, such as the records centers, local archives, institutional archives of legislative body and Judicial authorities, and professionalism and ethics. Based on parts of the Public Records Management Innovation TF(2017.9-2017.12) report, it is rearranged considering the

pending issues and reflecting the opinions of the record managers in public sectors to reinforce the basis for setting the tasks.

Keywords : public records management innovation, records management institutions, records centers, local records management, records managers, archivists, constitutional agencies, professional ethics

1. 머리말

1999년 ‘공공기관의 기록물관리에 관한 법률’ 제정을 계기로 공공기록관의 법적 토대가 마련되었지만 조직과 인력 등 제도운영의 핵심 인프라는 제대로 갖추어져 있다고 보기 어렵다. 공직사회에서 기록관리에 대한 인식이 낮은 환경에서 하향식 제도화가 급격하게 이루어지면서 예상치 못한 다양한 사건과 상황이 발생하였지만 기록전문직 집단은 이에 제대로 대응하지 못했다. 원인은 ‘제도 미비’와 ‘전문성 부족’이었다.

이러한 문제 해결 방안을 모색하기 위하여 행정안전부는 민간 전문가 중심의 국가기록관리 혁신 TF(이하 TF, 위원장 안병우 한신대 명예교수)를 구성하였다. TF는 국가기록원 혁신, 공공기록관리 혁신, 대통령기록관리 혁신의 3개 분과로 나뉘어 2017년 9월부터 12월까지 활동하였으며 2018년 2월에 최종보고서를 국가기록원에 제출하였다. TF는 공공기록관리에 대한 다음과 같은 문제 인식을 공유하면서 활동을 시작하였다.

첫째, 공공기록 관리의 기반인 기록관 조직과 인력은 전문적 기록관리를 요구하기 어려울 정도로 취약하고 기록관리에 대한 공직사회의 인식도 미흡하다. 또한 기록물관리전문요원의 권한이 협소하여 전문성을 제대로 발휘하기도 어려운 상황이다.

둘째, 공공기관이 기록을 제대로 생산하지 않거나 관리하지 않아도 이를 통제할 수 있는 정책과 대안이 없다. 그동안 불법적인 기록관리를 방치하거나, 법제 미비를 이유로 기록관리의 원칙을 훼손하는 사례도 빈발하였다.

셋째, 공공기록관리 제도는 안정성을 유지하면서도 변화하는 전자 환경에 맞추어 끊임없이 개선되어야 하는데, 비전문적 행정직이 지휘하는 국가 기록원은 이에 적절히 대응하지 못했다. 반면 데이터 및 클라우드 기반의 관리 확산 등 기록관리의 독자성과 기반을 약화시킬 수 있는 도전은 점점 거세지고 있다.

넷째, 현행 공공기록관리법 시행령은 중앙행정기관 중심으로 설계되어 지자체, 교육청, 정부산하 공공기관, 지방공사·공단 및 대학 등의 환경에 적합하지 않은 부분이 많은데도 융통성 없는 적용을 강요해 왔다.

다섯째, 광역지방자치단체의 지방기록물관리기관 설치 의무화 규정에도 불구하고 불법적 미설립 상태가 지속되고 있으며, 헌법기관의 기록관리는 삼권분립이라는 명분 뒤에 숨어, 많은 문제가 있음에도 불구하고 국가 차원의 통제가 불가능하여 결과적으로 국민의 정보접근권을 약화시키고 있다.

여덟째, 빠르게 변화하는 디지털 환경에서 기록물관리기관 종사자에게 요구되는 전문성과 윤리기준은 더욱 높아지고 있으나 이에 부응하지 못하고 있다. 행정직이 주도하는 기록관리 체제에서 기록관리의 전문성은 중시되지 않았고 기록물관리기관 종사자의 전문직 정체성도 제대로 형성되지 못했다. 전문성의 결핍이 전문 직업윤리의 결핍으로 이어진다는 경고등은 이미 켜졌다.

이러한 문제점을 고려하여 TF는 공공기록관리 혁신 아젠더를 ①국가기록관리체계와 국가기록원의 혁신, ②공공업무의 철저한 기록화, ③기록관리 전문성 강화를 위한 제도·인프라 정비, ④환경변화에 대응한 전자기록관리 체계의 재설계, ⑤기록정보 공개·서비스 확대로 설정하였다. 이 논문은 기록관, 지방기록물관리기관, 헌법기관, 기타 공공기관에 대한 ③영역을 중심으로 다루었다. 조직 및 제도 혁신에서 ①이 차지하는 비중이 매우 높

지만 이는 별도의 논문으로 다루어지기를 기대한다.

전문적 기록관리에 가장 기본적이면서도 핵심적인 기반은 조직과 인력, 그리고 그 조직과 인력에 부여된 책임과 권한이라고 볼 수 있다. 따라서 공공기록관리의 혁신에서 역점을 두어야 할 점은 기록관을 필두로 각급 기록물관리기관들이 전문성을 갖추고 활동할 수 있도록 역할을 재규정하고, 조직 및 인력 배치를 정상화하며 법규상의 걸림돌을 제거하는 것이다. 따라서 이 논문에서는 조직과 인력의 전문성을 강화할 수 있는 제도 혁신 방향을 제시하고자 하였다. TF 보고서의 내용을 토대로 하였지만 현안 과제를 중심으로 논리적으로 재정리하고, 기록전문직의 의견을 반영하여 혁신과제 설정의 근거를 보강하였다. 본 연구가 활용한 기록전문직 의견의 출처는 다음과 같다.

첫째, 국가기록관리 혁신을 위한 기록전문가협회 회원 및 기록공동체에 대한 의견수렴 결과다. 의견수렴은 2017년 11월 16일부터 23일까지 진행하였다. 온라인 의견 작성에 총 15명이 참여하였다(국가기록원 2017a). 둘째, 국가기록관리 혁신 T/F 및 국가기록원이 주관한 연찬회에서 제시된 의견들이다. 2017년 12월 7일~8일에 경주 한화리조트에서 총 318명(각급 기록관리담당자 246명)이 참석하여 전체토의 및 분과별 토론 결과다(국가기록관리 혁신 TF 2017a). 셋째, 위 연찬회 이전에 T/F 게시판, 이메일 및 공문 접수를 통해 제시된 의견들이다. 총 9건이지만 각 건별로 심도 있는 의견을 담고 있다(국가기록관리 혁신 TF 2017b).

2. 공공기록관리 조직 및 제도 현황과 문제

1) 공공기록관리의 목표

현행 공공기록관리제도의 문제를 분석하려면 먼저 공공기록관리가 지향

하는 방향과 목표 설정이 전제되어야 한다. ISO 15489-1:2016에서는 기록관리를 통해 얻을 수 있는 편익을 a)~n)까지 모두 14가지로 열거하고 있는데 이를 범주화하면 <표 1>과 같다. 설명책임성과 투명성, 업무효율, 위험관리, 법규준수, 지식재산 보호, 집단기억과 정체성 보호 등으로 요약할 수 있는데, 이는 기록관리의 편익이자 목표라고도 볼 수 있다.

<표 1> 기록관리의 편익

| 범주 | 편익(ISO 15489-1:2016) |
|-----------|---|
| 설명책임성/투명성 | a) 투명성과 설명책임성 개선 c) 의사결정의 공개 i) 지속성 목표 충족 등 기업의 책임성을 보여주는 능력 개선 |
| 업무효율 | b) 효율적인 정책 결정 j) 업무 효율 증진을 통한 비용 절감 l) 증거 기반 연구와 개발 활동 |
| 위험관리 | d) 업무 위험의 관리 e) 재난 상황에서의 업무 연속성 보장 |
| 법규준수 | f) 조직과 개인의 권리와 의무 보호 g) 소송에서의 변호와 지원 h) 법제와 규정의 준수 |
| 지식재산 | k) 지식 재산의 보호 |
| 집단기억과 정체성 | m) 업무, 개인 또는 문화적 정체성의 형성 n) 기업, 개인 또는 집단 기억의 보호 |

그러나 ISO 1549는 문화자원으로서 영구보존기록의 관리는 다루지는 않으므로 공공기록관리 전반의 편익을 이야기하려면 <표 1>을 확장할 필요가 있을 것이다. 이를 고려하여 현대 민주주의 사회에서 공공기록관리가 지향해야 하는 목표를 다음과 같이 설정하였다(설문원 2018).

첫째, 공공기관의 책임성과 투명성을 강화하는데 기여해야 한다. 기록은 업무와 활동, 의사결정의 증거로서의 속성을 지닌다. 이러한 증거를 체계적이고 효과적으로 포착할 수 있도록 기록을 관리함으로써 공공기관의 책임성을 높이고 적극적 공개를 통해 투명성을 강화해야 한다. 이는 궁극적으

로 민주주의와 인권 신장에 기여한다.

둘째, 공공업무의 효율성을 높이고 국민생활의 발전에 기여해야 한다. 공공기록은 업무의 증거일 뿐 아니라 신뢰성 높은 정보와 지식을 포함하고 있다. 따라서 공공기관 업무의 효율을 높이도록 정보와 정책 지식을 제공하고, 국민이 활용할 수 있는 품질 높은 정보와 데이터를 제공할 수 있어야 한다.

셋째, 역사역량을 강화하고 기억의 다양성을 보호해야 한다. 공공기록을 장기적으로 보존하여 남김으로써 국가와 조직의 역사역량과 문화자원 확충에 기여할 수 있다. 한편 지방과 민간 기록관리를 지원하여 주민(시민)의 '삶의 질'을 높이고 사회통합을 촉진해야 한다. '국가의 지속성'과 정체성 유지에도 기여한다.

이러한 목표에 부합하는 기록관리를 수행하려면 안정적인 법·제도와 인력과 조직이 뒷받침되어야 하며 특히 제도 운영의 자율성과 전문성이 강조되어야 한다.

2) 현황과 문제

(1) 기록관

• 1인 기록관 체제에서 오는 어려움

전문적인 기록관리를 수행하기에 현행 기록관 제도와 그 운영은 많은 문제를 안고 있다. 공공기록물관리법상의 '기록관'은 조직도 시설도 아닌 애매한 실체이며, 기록물관리전문요원 1인이 전담하는 업무구조를 가지고 있어서 전문적 업무 수행이 어려운 실정이다.

“1인 기록관 체제에 대한 변화가 요구됩니다. 특히 처리과가 200~300개가 넘는 기관에서 1인이 기록물 관리를 전담하는 것은 생산통제 및

이관, 평가폐기 등에서 한계를 노출하고 있는 실정입니다. (이는 현재 진행 중인 기관평가에서 처리과가 많은 대규모 기관들이 평가등급이 낮게 책정되는 것과 무관치 않습니다. 평가의 적절성 여부는 별론으로 하더라도).”(국가기록원 2017a).

“또한 대부분 총무계열 부서에 소속되어 있으며 별도의 부서로 독립한 기관은 거의 없으며 잘해야 계단위 또는 2~3명 정도로 편제 되어 있는 것이 현실이라 당초 법제정 당시 목표로 한 기록물관리의 수준에는 이르지 못하는 상황입니다.”(국가기록원 2017a).

“1인 기록관 체제를 유지한 채로 기록관 기능 강화를 이야기 하는 것은 적절하지 못하다고 생각합니다. 업무기능을 강화한다고 자연스럽게 조직 및 인력이 확장되는 것은 아닙니다.”(국가기록원 2017a).

“무엇보다 무조건적인 1인 1기록관 체제는 반드시 재검토되어야 합니다.”(국가기록원 2017a).

“교육지원청의 경우 목록만 받아서 폐기를 진행하는 폐기만을 위한 기록연구사로 전략, 심지어는 9개월마다 기관을 옮겨 다니며 폐기 진행”(국가기록관리 혁신 TF 2017a)

현재는 공공기록관리법령에 따라 기관의 규모와 업무량과 상관없이 기록물관리전문요원 1인이 기록관을 운영 중이며(〈표 1〉 참조), 상당수의 전문요원이 기록관리 이외의 업무도 분장 받아 본연의 기록관리 업무를 수행하기 어려운 경우가 많다. 그나마 1인의 기록물관리전문요원도 제대로 채용하지 않은 채, 행정기관의 경우 폐기 등을 위해 일시적으로 순환 근무하도록 하거나, 근무기간이 정해져 있는 임기제공무원 등으로 배치하고 있다. 정부산하 공공기관이나 지방공사·공단 경우에는 정규직 채용보다는 계약직, 임시직 등 비정규직으로 전문요원을 채용하는 기관이 더 많다. 이처

럼 현재 우리나라 공공기관 기록관의 인적 기반은 매우 취약한 상황이다.

〈표 2〉 공공기관 전문요원 배치 현황(2017. 12. 31 기준)

| 대상기관 | 배치기관(배치율) | 배치 인원 | | |
|--------------------------|-------------|-------|------------|------------|
| | | 소 계 | 일반직공무원 | 임기제공무원* |
| 790 | 616 (77.9%) | 624 | 492(78.8%) | 132(21.2%) |
| 중앙부처(48) | 48 (100%) | 54 | 54(100%) | |
| 중앙소속(130) | 125 (96.1%) | 125 | 125(100%) | |
| 대통령기록물 생산기관(3) | 3 (100%) | 3 | 3(100%) | |
| 군기관(121) | 43 (35.5%) | 64 | 64(100%) | |
| 사·도(17) | 17 (100%) | 39 | 34(87.1%) | 5(12.9%) |
| 시·군·구(228) | 221 (96.9%) | 229 | 115(52%) | 114(48%) |
| 시·도교육청(17) | 17 (100%) | 19 | 17(89.4%) | 2(10.6%) |
| 교육지원청(176) | 100 (56.8%) | 100 | 89(89%) | 11(11%) |
| 국립대학(50) | 42 (84%) | 43 | 40(93%) | 3(7%) |
| 정부 산하 공공기관/사립대(886)** | 165 (18.6%) | | - | |

※출처: 국가기록원 정책기획과 2018.

* 「국가공무원법」 제26조의5, 「지방공무원법」 제25조의5에 따라 근무기간을 정하여 임용하는 공무원.

** 2015. 12 기준(국가기록원 정책기획과 2016).

이와 관련하여 “기록관 설치 대상 기관의 규모를 고려하여 기록관리 업무를 어떤 단위에서 수행해야 할지 정하고”(A), 의무적으로 배치할 기록물 관리전문요원의 숫자도 기관의 규모와 인원 등을 고려하여 정해져야 한다는 제안이 있었다(A). 다시 정리하면, 공공기관의 규모와 업무량을 고려한 기록관 조직과 인력 배치 기준을 마련할 필요가 있다는 것이다.

- 기록관의 애매한 정체성과 조직단위

공공기록물관리법령에 의하면 기록관은 조직이나 부서 개념은 아니다.

“기록관은 기록물관리부서에 설치함을 원칙으로 한다”(공공기록물관리법 시행령 제10조 2항)는 내용을 통해서도 이를 알 수 있다. 기록관이 조직 개념이 아니기 때문에 예산이나 인력운영 등 독립적인 업무 수행에도 어려움이 있으며 ‘기록관의 장’이라는 개념도 혼란을 야기한다. ‘기록관의 설치’가 무엇을 의미하는지 조직과 시설, 인력 측면을 구분하여 명확하게 규정하는 방식으로 공공기록관리법령을 개정해야 한다. 조직과 전문인력, 전문기록관리시설의 종합체로서 ‘기록관’의 정체성을 명확하게 규정할 필요가 있다.

- 기록관의 역할 규정 및 권한의 한계(법령에 규정된 기록관의 업무가 전문적이지 않다.)

공공기록물관리법령에서는 기록관에서 수행하는 업무절차가 명시되어 있으나 세세한 절차에 묶여있으며 기록관리 전체를 포괄하지 못하고 있다. 기록관리를 서무 업무 정도로 인식하는 기관들도 여전히 많은 현실에서 제한적인 기록관의 역할과 기능 규정은 많은 문제를 낳고 있다. 법령에 명시된 기록물의 평가·폐기, 이관 등만을 기록관의 업무로 이해하는 공공기관도 많다. 그 기관에서 생산·접수되는 모든 기록을 전문적으로 관리하려면 기록생산·관리 프로세스 및 시스템 등에 대한 접근과 점검, 시정 권한 등이 기록관에 부여되어야 하나, 제한된 역할 규정이 기록관리 업무 수행을 어렵게 하고 있다. 특히 행정정보데이터세트 등 새로운 유형의 전자기록관리를 포괄하는 명확한 역할 규정도 없다.

한편 기록물관리전문요원이 기관의 고유업무 과정에서 발생하는 핵심기록에 대한 접근권한을 가지고 있지 않은 경우도 많고, 통일, 수사, 정보, 국방 분야 등 소위 특수기록에 대한 접근 및 통제는 대체로 불가능하다.

“검찰의 예를 들면 (...) 사건기록이라는 기관의 핵심기록을 기록관에서 관리하지 못하게 하는 검찰내부의 검찰보존사무규칙과 같이 공공기록물관리법과 배치되는 부분을 용인한다면, 특수기록관의 존립 가치

는 사라진다고 봅니다. 특수기록관에 대한 폐지보다는 이런 부분을 강력히 시정할 수 있는 근거가 이번 법령 개정 논의에서 반영 되었으면 합니다.”(국가기록관리 혁신 TF 2017b, 접수 의견4).

업무분석 및 기록조사를 위해서는 기관 내 기록 및 기록생산시스템에 접근하고 모니터링 할 수 있는 권한이 필요하고, 체계적인 기록평가 및 분류를 위해서는 단위과제 신설·변경 승인 권한 혹은 조정 권한이 필요하다. 그러나 아직 기록물관리전문요원의 역할이나 전문성에 대한 신뢰 수준이 제한적인 상태에 있다고 볼 수 있다.

전문적 기록관리를 수행하는 데에 필요한 실질적 권한과 이를 뒷받침할 법적 근거가 필요하며, 전자 환경에서는 특히 기록의 생산을 통제할 수 있는 역할을 법적으로 보장받아야 한다는 다음과 같은 지적도 있었다.

“기록물 생산단계에서부터의 생산통제가 잘 이뤄져야 하며, 이를 위해 관련 법령(행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정 등)의 개정과 업무관리시스템의 개편이 요구됩니다.”(국가기록원 2017a)

앞으로 더욱 급변하게 될 행정 및 기록관리 환경에 대응하기 위해서라도 기록관이 소속기관의 기록관리 업무를 전문적으로 수행할 수 있는 역할과 권한을 법적으로 마련해야 한다.

- 국가기록원의 지원 및 협력체계 미흡

대부분의 기록관이 1인 기록관으로 운영되고 있어 가이드, 매뉴얼 제공 등을 포함하여 업무 수행에 필요한 지원이 절실한 실정이다. 그러나 국가기록원이 각급 기록관의 상황을 깊이 있게 파악하지 못하는 상황에서 각급 기록관으로부터 일방적으로 보고 받고, 획일적 기준에 따라 기관 평가를 하게 됨에 따라 형식적인 생산현황 보고, 기관평가에 맞춘 획일적인 업무 수

행 등의 폐단도 발생하고 있다. 국가기록원과 각급 기록관과의 이러한 수직적 관계 속에서 소통을 위한 노력도 부족하여 갈등은 심화되고 있다.

“물리적 이관과 수직적 관계가 전제되었던 기록관-영구기록물관리 기관 체계에서 다양한 공유 및 분업에 초점을 두는 분야별, 기관별 책임체제로 발전하며 협업적 관계 구성(이 필요하다)”(국가기록원 2017a).

또한 국가기록원은 중앙기록물관리기관으로서 국가기록관리의 핵심 기반인 인력 전문화를 위하여 기록물관리전문요원의 처우개선을 위한 노력이 더욱 요구된다. 지자체 등 상당수의 기관이 임기제공무원으로 기록물관리전문요원을 임용함으로써 이들은 매우 불안정한 고용상태에 처해 있다.¹⁾ 일반(전문)임기제공무원은 근무기간이 정해져 있기 때문에 고용이 불안정하고, 시간선택제 임기제공무원은 기록관리업무를 충분히 수행할 수 있는 시간을 확보할 수 없다. 기록관리는 해당 기관에서 장기간 종사하면서 업무분석과 기록평가 등에 관한 축적된 지식이 필요한 업무이기 때문에 임기제공무원으로는 전문성과 업무의 연속성을 확보하기 어렵다.

“지방 공사공단에서 기록물관리 업무를 수행하려면 우선적으로 관할 시군구로부터 공단의 예산(안)과 정원허가(안)이 통과되어야 가능한데, 국가기록원이 해당 상황을 모르거나 이를 무시하면서, 기록관을 설치하라느니 기록물관리전문요원을 배치하라느니 하는 협조 공문을 보냈는데, 이번이 두 번째임. (...) 현재 기간제로 있는 본인의 경우 연장도 안 되는 상황에서 12/13에는 (...) 퇴직해야 하는 상황을 맞이해서, 신규로 해야 하는 상황임.”(국가기록원 2017a).

1) 임기제공무원은 「공무원임용령」 및 「지방공무원임용령」 제3조의2에 따라 근무기간이 최대 5년을 넘지 못하는 일반임기제, 전문임기제공무원과 주당 15시간 이상 30시간 이내의 범위에서 임용권자 등이 정하는 시간을 근무하는 시간선택제 임기제공무원으로 구분된다.

임기제공무원이 전문요원으로 채용된 현황을 보면, 광역자치단체 12.9%, 기초자치단체 48%, 시도교육청 10.6%, 교육지원청 11%로서 집계된 바 있다(표1 참조). 국가기록원은 공공기관이 기록물관리전문요원을 정규직으로 채용하지 않고 시간제 전문요원 채용과 같은 편법이 확산되지 않도록 노력해야 한다. 한편 소수직렬로 승진할 수 없는 구조로 인하여 장기복무자의 사기저하도 나타나고 있다. 이를 위한 대책도 중앙기록물관리기관으로서 국가기록원이 적극 나서서 해결책을 모색해야 할 것이다.

“1인연구사의 인사(승진/전보)문제는 개인의 사기뿐만 아니라 조직 발전에 가장 큰 걸림돌임. 2005년 연구사가 배치된 이후 13년이 지난 지금 시점에서 인사 불이익을 애국심과 사명감만으로 감수하도록 하는 현 인사제도의 불공정성은 인사적폐이며 우선적으로 개선해야 연구사 사이에 만연한 무력감이 개선될 것임. 이를 위해 기록연구사 같은 소수직에 대한 인사배려제도가 마련되어야 함”(국가기록원 2017a)

- 중앙행정기관 위주의 획일적 기록물관리법령

공공기록물관리제도 및 법령이 정부기관 중심이라 대학, 공사, 공단 등의 공공기관(이하 기타 공공기관)에 적용하기 어려운 점이 많다. 2015년 12월 말 기준으로 현재 기타 공공기관의 전문요원 배치율은 18.6%, 기록관리시스템 설치율은 10% 미만, 분류기준표 사용 40%, 기타 인프라 구축은 25% 정도로 집계된다(국가기록원 정책기획과 2016)

“정부산하 공공기관 중 지방공사공단의 인력 부분에 대해 신경 쓰시기 바랍. 현재까지도 온나라시스템 등의 최신 시스템이 아닌 전자문서 시스템을 사용하는 기관이 있으며, 이로 인하여 기록연구사가 받아야 할 공문을 못 받는 사례가 발생하고 있고…(후략).”(국가기록원 2017a)

“정부산하 공공기관의 대다수는 자체관리대상기관으로 기록관과 영

구기록물관리기관의 성격을 같이 겸하고 있음. 정부산하 기관의 경우 중앙부처, 지자체 등 행정기관과 다르게 전문요원이 전자문서 생산시스템 권한을 가지고 있는 경우가 많으며 기록물 생산과 관리의 컨트롤 타워로서 역할을 지향하고 있음. 그러나 그 역할을 1인체제로 유지하는 것은 쉽지 않은 일이며, 조직정원의 1/4수준의 조직이나 인력배정은 현실적으로 불가능함. 그러나 전담조직 및 전담직원은 꼭 필요하며… (후략).”(국가기록관리 혁신 TF 2017b, 접수 의견5).

기타 공공기관은 이관하지 않고 기록의 전 생애주기를 자체적으로 관리해야 하는데, 이를 위한 별도의 인력 배치 기준과 관리규정이 필요하다. 공공기록물관리법령에서도 이들 기관에 대해서는 기록관리 절차의 예외를 인정하고 있으나 구체적인 내용은 없다. 대학, 공사, 공단 등의 공공기관이 기관의 성격에 맞게 전문적이고 자율적으로 기록을 관리할 수 있는 지침을 마련할 필요가 있다. 한편 지방자치단체의 경우도 주민밀착형 기록관리를 위하여 현행 시행령의 내용과 달리 별도의 역할과 관리과정으로 재설계할 필요가 있다.

(2) 지방기록관리

- 지방기록물관리기관 미설치 위법 상황 지속

서울시와 경상남도를 제외하고는 영구기록물관리기관 미설치로 지방의 자율적 기록물관리를 주도해 갈 구심점이 부재하다. 경상남도과 서울시가 2018년에 지방기록물관리기관을 개관할 예정이나, 나머지 지방자치단체의 경우 국가예산이 지원되기 전까지는 지방기록물관리기관 설립 추진이 곤란하다는 입장을 유지하고 있다. 여기에 지방기록물관리 업무의 성격에 대한 갈등이 존재한다. 지방자치단체는 국가위임 사무이기 때문에 국비보조가 지방기록물관리기관 설치의 전제 조건이라고 주장하고, 기획재정부는 국가

사무로 인정하지 않고 따라서 국비보조가 불가하다는 입장이다. 현재는 지방자치단체와 교육자치단체의 기록관이 장기보존까지 감당하는 가운데 관리 부실이 우려되며, 분권적 ‘기록자치’ 역시 불투명한 실정이다.

- 법령 미비 및 법령 간 충돌

영구기록물관리기관 설립이 진행 중인 서울시와 경상남도의 경우도 기초자치단체 및 교육청 등의 장기보존기록 미수용 등 공공기록물관리법령을 충족시키지 못하는 상태다. 더욱이 서울기록원 추진과정에서 “기초자치단체의 기록을 이관 받아 관리하는 것이 지방자치법의 취지에 어긋나는 것이 아니냐는 문제제기”가 있었으며, 올 하반기에 개관하게 될 서울기록원은 본청 기록 중심으로 산정된 보존 수요를 반영하고 있다. 향후 기초자치단체의 기록도 수집한다는 전제로 서울기록원 2단계 건립 방안을 시장방침으로 수립하였지만(서울시 정보공개정책과 2013), 공공기록물법제와 지방자치법제가 상충될 여지를 없애야 할 것이다. 한편 서울시나 경상남도 모두 교육청의 장기보존 기록 수용에는 난색을 표하고 있다. 시·도교육청 및 교육지원청의 행정조직관계는 광역자치단체-기초자치단체와 달리 교육감에 의한 단일한 행정지휘체계를 갖고 있는 반면 예산은 지방자치단체로부터 지급받는다는 특수성이 있다. 또한 교육기록에는 행정기록뿐 아니라 방대한 학교기록도 포함되어 있어 학교 및 학교기록관리의 특수성을 고려한 보존 및 서비스 방안이 필요하다.

- 지방기록의 특성을 고려하지 않은 획일적 법령

현행 공공기록물관리법령이 지방기록관리의 특수성을 반영하지 못하고 있으며(설문원 2015), 자율적 기록관리체계 운영에 대한 제도적 기초가 부실하여 중앙의 지원 및 지도에 의존하고 있다. 대부분의 지자체가 ‘기록관 설치 및 운영’ 관련 사안을 규칙 수준으로 제정·운영하고 있으며, 그 내용 역시 획일적이라 각 지방의 특징을 거의 반영하고 있지 않다.

- 민간기록관리를 위한 지원 미비

지방에서 민간 차원의 기록보존운동, 사회적 기록화 활동이 진행되고 있으나 장기적으로 담당할 주체와 예산이 부족하여 지속되지 못하고 일회성 활동으로 그치는 경우가 속출하고 있다. 또한 민간기록의 발굴과 보호를 위한 ‘국가기록물지정제도’의 경우, 중앙기록물관리기관의 고유업무로 규정되어 지방의 다양한 기록유산을 발굴하는 데에는 한계가 있으며, 일상적인 기록문화의 진흥 및 민간의 기록화 활동 지원으로 발전하지 못하고 있다

(3) 헌법기관 기록관리

헌법기관의 기록관리는 삼권분립이라는 명분 뒤에 숨어 있어서 많은 문제가 있음에도 불구하고 국가 차원의 통제가 불가능한 상태다. 이는 결과적으로 국민의 정보접근권이 훼손되는 상황을 초래할 수 있다.

우선 헌법기관은 민주적 분권, 분립의 원칙에 입각하여 독자적인 기록관리 업무의 시행을 보장받고 있어서 조직, 표준적 관리 여부 등을 확인하기 어렵다. 현재 국회기록보존소만이 조직과 사업 등에 대해 대중적으로 인지되고 있으며, 다른 헌법기관들의 경우 인력, 기록물 수량 등 행정통계 이외의 사항은 잘 알려져 있지 않은 상태다. 행정통계 등의 자료에 의하면 모두 영구기록물관리기관이 설립되어 있으나, 기관 규모나 영향력, 기관의 중요성에 견주어 볼 때 왜소하고 활동도 소극적이다. 기록관리법령에 명시되어 있는 중앙기록물관리기관에 대한 업무 관련 각종 보고, 이중 보존본의 제출 등도 실행되고 있지 않고, 법원과 같이 전국적 단위의 헌법기관도 산하 기록관 설치와 전문요원 배치에 소극적이다.

국가기록관리위원회 활동에도 한계가 있다. 헌법기관의 영구기록물관리기관장이 국가기록관리위원회에 당연직으로 참가하지만, 중앙기록물관리기관의 정책 심의에 편중되고 헌법기관 기록관리에 대한 심도 있는 논의와 권고, 의결 등이 거의 이루어지지 않는 상태에서 참여는 사실상 무의미하다

고 볼 수 있다.

헌법기관들의 투명성에 대한 국민적 요구는 높아지고 있다. 정치적, 사회적 기대에 부합할 수 있도록 설명책임을 강화하기 위하여 기록관리의 역할도 한층 강화해야 한다. 이를 위해 국가 차원에서 헌법기관 기록관리를 규제할 수 있도록 국가기록관리위원회의 역할을 강화해야 한다. 헌법기관 기록물관리기관들에 대한 체계적인 점검과 보고가 필요하고, 시정을 요구할 수 있어야 한다. 또한 국가기록관리체계 내에서 책임과 역할을 다할 수 있도록 정책을 조정하고 협력과 지원을 강화할 수 있어야 한다.

(4) 인력의 전문성과 윤리의식

기록관리기관의 역할과 권한을 확장하는 것만큼 중요한 것은 이를 담당할 주체들의 윤리와 전문성을 높이는 것이다. 그동안 기록과 관련된 정치적 사건들이 발생하면서 기록물관리기관의 정치적 중립성에 대한 요구도 매우 높아져 있다. 기록관리 종사자들의 윤리에 대한 신뢰도는 높지 않으며 기록전문직들의 전문성에 대한 사회적 신뢰기반도 마련되어 있지 못하다. 전문직 윤리와 전문성 문제는 교육기관이나 전문직 단체가 담당해야할 영역이지만 이를 강화할 수 있는 지속적인 조치가 이루어질 수 있는 제도 마련도 필요하다. 직무윤리와 관련된 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공기관의 행정체계와 조직문화, 근무여건 등이 직무윤리와 전문성을 침해하거나 도외시하는 구조적 원인으로 작용하고 있으나 기록관리 기관평가 등에서 이러한 문제점을 명확히 밝히고 개선해가지 못하고 있다. 기록관리에 대한 공직자들의 인식이 전반적으로 높지 않은 상황에서 부적절한 기록관행이 유지되고 있으나 이를 바로잡을 제도적 장치는 미흡하다.

“기록이 생산된 이후 등록되지 않는 이유로는 ‘등록할 필요가 없다 (중요하지 않아)’는 것과 ‘외부에 유출될 경우 문제될 것을 우려하여 이

를 은폐하는 경우로 볼 수 있는데, 이를 한 기관의 기록물관리전문요원 한명이 바꾸는 것은 상당히 어렵다. (중략) 공무원의 인식을 단번에 바꾸는 것은 쉽지 않고 조직문화의 변화와도 연계되는 문제이므로… (후략)”(국가기록원 2017a)

둘째, 기록전문직의 정체성 확립과 직무윤리에 근거한 자정 역량도 소홀히 취급되었다. 기록관리 종사자들의 직무윤리 준수를 법령을 통해 강조할 필요가 있다.

한편 기록관리 종사자들의 전문성도 높다고 보기 어려운데, 이는 기록전문직 양성을 위한 교육과 전문직들이 대한 계속 교육 프로그램의 수준과도 연관된다. 인력의 전문성 미흡과 관련된 제도적 요인들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기록물관리전문요원 양성과정의 전문성이 미흡하다. 현재 21개 대학원, 3개 교육원에서 매년 수백 명에 달하는 졸업생들이 배출되고 있다. 그러나 비전공 교수 및 시간제 겸임교수에 의존하여 학생들에 대한 책임 있는 지도가 미흡한 경우가 많고, 특히 교육원의 경우 공무원 임용시험 위주로 교과목이 편성되어 있어 기록학에 대한 균형 잡힌 지식을 훈련받지 못하는 문제도 지적된다.

“전문인력 통제정책이 필요할 것 같습니다. 기록물관리전문요원이 전문자격인증이 아닌 그저 일반적인 취업시장의 요건으로 변해가고 있습니다. 이는 최근 채용공고만 봐도 확인 가능합니다. 단순히 규제를 없애고 자격을 지닌 인원을 늘리는 것이 전문성을 높여주고 있는지에 대한 검토가 필요하다고 생각합니다.”(국가기록원 2017a)

둘째, 직무교육 프로그램이 체계적이지 않아서 교육프로그램 간의 연계 및 전문성 심화 등의 효과가 미흡하다. 현재 국가기록원 기록관리교육센터가 기본과정, 전문과정, 특별과정, 국제과정, 사이버과정 등을 운영하고 있

다. 그러나 각 기관의 인사 여건이나 관행 때문에 실제 기록관리를 담당하는 직원의 교육 참여 기회는 제한적이라는 지적도 있다.

셋째, 영역별 전문가 양성을 위한 심화 교육 프로그램이 미흡하다. 기록관리전문직들이 자신의 전문성 영역을 지속적으로 개발할 수 있고 이를 인정받을 수 있는 프로그램이 필요하다. 특히 국가기록원은 내부 전문직에 대한 영역별로 심층 전문가를 양성해야 한다. 그러나 이에 대한 프로그램은 아직 부족하다.

3) 종합 및 혁신방향

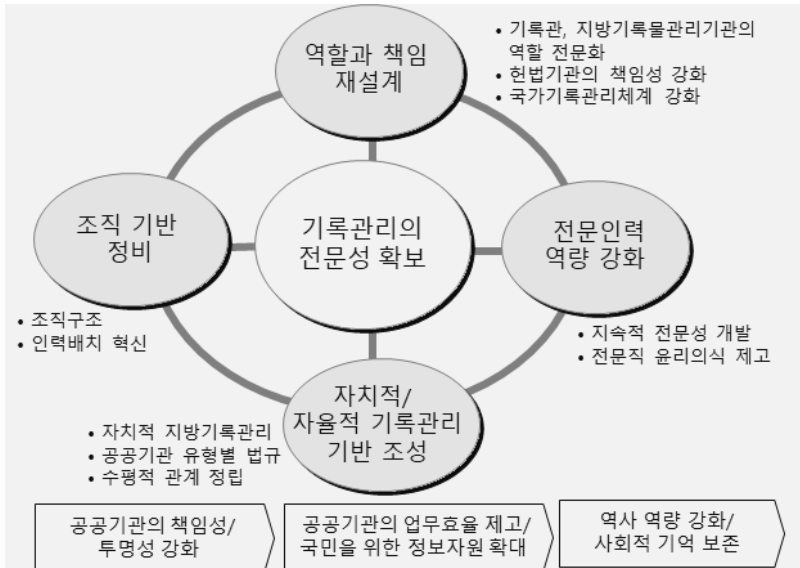
이와 같은 문제점을 해소할 수 있는 기록관리 제도 및 조직 혁신의 방향을 정리하면 다음과 같다(그림 1 참조). 첫째, 기록관리 본연의 목표와 변화하는 환경을 고려하여 기록물관리기관의 역할과 책임을 재규정해야 한다. 특히 공공기록물관리기관 중 숫자가 가장 많은 기록관의 역할을 이제는 제대로 설계할 필요가 있으며, 아직 설치 사례는 적지만 지방기록물관리기관의 정체성을 반영한 역할 규정을 마련해야 한다. 아울러 국가기록관리체계에서 헌법기관 기록관리의 위상과 역할을 분명히 함으로써 행정기관의 기록뿐만 아니라 입법, 사법기관의 기록에 대한 국민의 접근권도 확보될 수 있도록 한다.

둘째, 이러한 역할을 수행할 수 있는 조직 및 인적 자원이 갖추어질 수 있도록 정비해야 한다. 날로 변화하는 환경에서 현재의 인력과 조직으로는 기본적인 기록관리 업무를 수행하기도 어렵다. 1999년 공공기록물관리법 제정은 현대적 기록관리를 제도화하기 위한 최초의 시도였기 때문에 최소한의 조직과 인력 규정을 포함하였으며 2006년 전면 개정 시에도 이러한 기초를 바꾸기 어려웠다. 한꺼번에 조직 및 인적 인프라를 갖추는 것은 어렵지만 단계적으로 추진하되 우선 기록관 및 지방기록물관리기관의 인력배치 기준과 조직에 대한 규정을 정비하는 데에서 시작해야 한다.

셋째, 자치적이고 자율적인 기록관리 기반을 조성해야 한다. 기록관리의 전문성이 높아지려면 중앙행정기관 중심의 획일적 기록관리법령에서 벗어나 지방, 기타 공공기관 등이 자체 법규에 따라 기록을 관리할 수 있도록 해야 한다. 지방기록물관리기관은 그 지방의 역사와 여건에 맞게, 대학, 공사, 공단 등의 공공기관은 기관의 특성에 맞게 기록관리 업무를 설계해야 한다.

넷째, 기록관리의 윤리를 강화하고 전문성을 높일 수 있는 제도적인 조치가 필요하다. 조직 구성원이 모두 기록의 생산과 관리에 관여하게 되므로 전 직원이 기본적인 윤리의식을 갖출 필요가 있으며, 이를 위한 기록전문직의 역할은 더욱 중요해지고 있다. 특히 기록물관리기관의 역할이 확대되고 전문직의 권한이 강화되는 환경에서 기록전문직의 윤리는 개인 차원이 아니라 제도적인 차원에서 그 강화방안을 모색해야 한다.

〈그림 1〉 공공기록관리 조직과 제도 혁신의 방향



이러한 방향에 따라 추진이 필요한 과제를 설정하고, 각 과제들을 단계적으로 추진할 필요가 있다. 각 과제별 쟁점 사안들에 대한 의견 수렴과정을 거쳐 기본 방침을 결정한 후 실행계획을 세워야 한다. 공공기관의 책임성과 투명성 강화, 공공기관의 업무효율 제고와 국민을 위한 정보자원 확충, 역사역량 강화와 사회적 기억 보존이라는 사명을 실현할 수 있도록 과제를 추진해야 할 것이다. 추진 과제는 기관 유형별로 재정리하였다.

3. 핵심 과제별 추진 방향

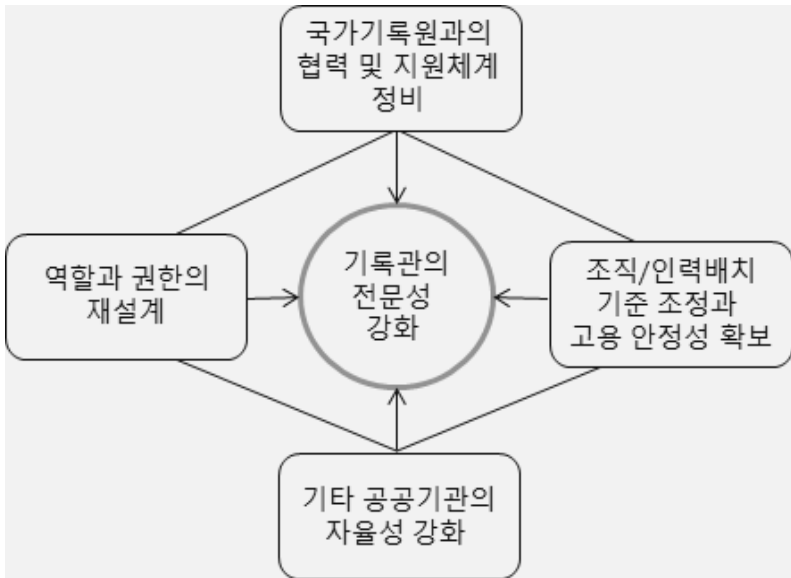
1) 기록관의 역할 강화와 조직 및 인력 기반 조성

기록 생애주기 전반에 걸친 연속적 관리를 필요로 하는 환경에서 생애주기의 첫 단계가 시작되는 기록생산기관에서의 관리는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 이러한 역할을 하는 기록관은 이른바 국가기록관리체계의 하부구조(infrastructure)라고 볼 수 있다(설문원 2018). 기록관의 업무가 제대로 작동하지 않는 환경에서 공공기록관리의 미래는 없다. 따라서 문재인 정부의 공공기록관리 혁신에서 가장 역점을 두어야 할 점은 각급 공공기관의 기록관들이 전문적인 기록관리를 할 수 있는 조직적, 인적 기반을 마련하는 것이다.

기록관 혁신을 위한 현안 과제를 다음과 같이 설정하였다(그림 2 참조). 첫째, 변화하는 행정 및 기록생산 환경을 반영한 전문적 기록관리가 가능하도록 기록관의 역할과 권한을 강화하고 이를 법령에 반영한다. 둘째, 이러한 역할 수행을 위한 조직 및 인적 기반을 확보한다. 우선 공공기관의 규모와 기록물량에 따라 기록관 조직과 전문 인력 배치 기준을 제시하고, 기록관 설치 단위·운영을 공공기관에 위임하여 기관별 특성을 반영한 기록관리가 가능하도록 제도적으로 지원한다. 셋째, 기록관과 국가기록원의 업무

협조 및 지원체계를 정비한다. 국가기록원(영구기록물관리기관)과 기록관의 수평적 관계 정립으로 기록관의 자율적 업무수행 환경을 조성하며, 아울러 공공기록관리의 토대를 강화하도록 상호 협력한다. 특히 국가기록원은 각급 기관의 기록물관리전문요원들의 안정적인 고용과 처우 개선을 위하여 적극 노력한다. 넷째, 지방자치단체, 대학, 공사, 공단 등의 공공기관이 기관의 성격에 맞게 전문적이고 자율적으로 기록을 관리할 수 있도록 법령을 정비한다.

〈그림 2〉 기록관 전문성 강화를 위한 혁신 방향



(1) 기록관의 역할과 권한 강화

현재 법령에 제시된 기록관의 역할은 국제적 기준에 비추어보더라도 지나치게 협소하다. 또한 지나치게 구체적이어서 기관별 특성을 고려하고 있

지 못하다. 기록관의 역할을 재규정하여, 기관의 특성을 고려한 전문적인 기록관리가 수행될 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다.

ISO 15489-1에서는 기록관리(managing records)를 다음과 같은 활동으로 규정하고 있는데, a) 업무활동의 증거 요건을 충족시키기 위해 기록을 생산하고 획득하는 것, b) 변화하는 업무맥락과 관리요건을 고려하여 기록의 진본성, 신뢰성, 무결성, 이용가능성을 보호하기 위해 적절한 조치를 취하는 것이다(ISO 15489-1: 2016, 5.1). a)와 관련하여 기록전문가는 어떤 기록이 생산·획득되고, 얼마동안 관리되어야 하는지를 결정하기 위하여 업무맥락, 업무활동과 위험분석을 수행할 수 있어야 한다. b)와 관련하여 기록전문가는 기록생산 및 관리시스템, 기록관리 절차와 도구, 메타데이터에 대한 통제를 할 수 있어야 하며 이러한 역할에 대한 법규 근거가 명확해야 한다.

공공기관 기록관의 역할은 다음과 같은 내용을 포함할 수 있도록 확장되어야 한다.

첫째, 해당 공공기관의 정책 결정, 기능 수행 과정, 법적 의무 준수에 대한 설명책임을 다할 수 있도록 기록 평가정책(appraisal policies)을 수립하고 이행한다. 평가정책의 수립과 이행을 위하여 업무분석과 기록조사, 법규 분석 등을 수행할 필요가 있다.

둘째, 새로운 행정·기록관리 환경에 맞게 기록관리 대상을 확대하고 관리 방법을 구체화한다. 현재 법령은 기록에 대한 포괄적 정의에도 불구하고 실제로는 전자문서, 비전자기록 중심으로 규정하고 있으나 데이터세트, 웹 기록 등의 전자 기록을 포괄할 수 규정이 정비되어야 한다. 또한 기관 운영과 관련된 행정문서 중심의 관리에서 정책, 사업, 연구 등 기관의 고유(핵심)업무와 관련된 기록을 체계적으로 관리할 수 있는 규정이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 기록의 생산 단계에서부터 모니터링하고 필요할 조치를 취할 수 있어야 한다. 업무과정에서 기록이 충분히 생산되는지 점검하고 기록으로 획득하거나 통제해야 할 대상을 확인하는 작업을 실시해야 한다. 이미 수립

된 평가정책에 의거하여 중요 기록이 빠짐없이 생산 관리되고 있는지 확인할 필요가 있기 때문이다. 이는 공공기관의 책임성 강화에 매우 중요한 의미를 갖는다. 또한 행정정보시스템을 포함하여 기록생산시스템을 지적으로 통제함으로써 해당 공공기관 업무에 대한 포괄적 기록화를 추진할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 기록공개 재분류 및 정보서비스를 강화한다. 기록관은 국민의 정보기본권을 보장하기 위하여 사전적으로 비공개기록을 최소화하도록 주기적 재분류를 실시해야 하며, 효율적인 재분류를 위한 시스템 및 정책의 보완이 필요하다. 아울러 개인정보보호와 저작권 등 개인의 권리를 침해하지 않는 선에서 기록에 대한 접근이 확대되도록 한다.

기록관이 이러한 역할을 수행하려면 이에 필요한 실질적 권한을 행사할 수 있는 근거가 필요하다. 기록물관리전문요원은 해당 기관의 업무분석과 기록조사를 통해 기관이 필요로 하는 기록이 생산되도록 하고, 필요로 하는 기간까지 안전하게 관리 및 활용될 수 있도록 기록관리 대상과 프로세스를 결정해야 한다. 이를 위해 기관 내 기록생산시스템에 접근하고 모니터링할 수 있는 권한이 필요하고, 체계적인 기록평가와 분류를 위해서는 단위과제 신설·변경 승인 혹은 조정 권한이 필요하다. 기록관 및 기록물관리전문요원의 확장된 책임과 권한을 구체화한 후 이를 법령에 반영해야 한다.

변화하는 환경에서 영구기록물관리기관과 기록관의 역할분담 원칙도 재정의해야 하며, 본부와 소속기관 간의 기록관리 책임과 권한도 분명하게 정리해야 한다. 우선 본부 기록관은 소속기관의 기록관리 업무를 총괄하도록 제도를 구체화해야 한다. 예를 들어 중앙부처-관할 소속기관, 시도교육청-지역교육청의 관계에서 생산현황 관리, 기록관리 실태 점검, 기록관리기준표 제정·조정 등에 대한 권한과 책임을 명확하게 한다.

또한 기록관의 자율성을 확대할 필요가 있다. 공공기관 유형별 특성을 반영하여 기록관리 대상과 절차, 업무 우선순위 등을 스스로 결정하도록 해야 한다. 국가기록원이 공공기관의 기록관리를 통제하는 것은 점점 어려워

질 것이다. 기록관리기준표의 변경, 국가적 보존가치가 있는 기록물의 보존 및 이관 등 국가기록관리에 필요한 최소한의 업무를 제외하고는 공공기관이 기록관리 업무를 자율적으로 수행할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 기관의 설명책임성 보장을 위하여 생산해야할 기록과 관리대상 기록을 스스로 결정하고 이를 입증하도록 하는 것이 바람직하다(설문원 2018). 또한 보존기간 30년 이상의 경우에도 해당 공공기관이 보존·활용하는 것이 더 적합한 기록의 경우 해당 기록관에서 자체 보존하고, 영구기록물관리기관 이관 대상의 경우에도 기관의 활용할 수 있는 기간을 충분히 보장하는 것이 바람직하다.

이러한 혁신 추진과 관련된 쟁점 사안은 다음과 같다.

첫째, 현재와 같은 조직과 인력 여건에서 기록관의 역할을 강화하는 것은 거의 불가능하다는 점이다. 따라서 여건 마련을 위한 국가기록원의 적극적 노력이 병행되어야 하며, 부담이 가중되는 과도기에 국가기록원이 어떻게 지원할 수 있는지 모색하고, 기록관 담당자들과 긴밀히 소통하고 협력해야 할 것이다,

둘째, 역할 확대와 관련하여 기록생산시스템에 대한 모니터링 권한 등에 대한 국가정책 및 조직 차원의 합의가 필요하고, 특히 기능분류체계(BRM)와 기록분류체계 간의 관계 재설정 및 권한 조정 등에 대한 협의가 필요하다.

셋째, 정보공개 업무에 대한 입장 정리가 필요하다. 기록관의 업무에 '정보공개 접수'라는 단순 업무가 포함되어 '기록관리 본연의 업무'가 우선순위에서 밀리는 현상을 야기한다는 비판도 있다. 그러나 인력 및 조직 여건을 마련하여 정보공개업무를 기록관이 적극 수행해야 한다는 의견도 있다. 따라서 현행 법령상의 기록관 기능 중 '정보공개 청구의 접수'는 삭제하고, 유관 기능 통합여부는 각 공공기관이 결정하는 것이 바람직하다. 정보공개와 기록관리는 긴밀히 연계되는 구조에서 진행되어야 하는데, 가령 기록물관리기관으로 기록을 이관할 때에는 정보공개포탈에서 관련 정보를 삭제하

고, 기록의 공개여부는 정보공개법령을 반영하여 기록물관리기관에서 기준을 수립하고 판단할 필요가 있다.

(2) 기록관의 조직 및 인적 기반의 확보

수천 명이 소속된 공공기관의 기록을 전문 인력 1인이 관리하는 환경에서 기록관리가 제대로 이루어지기를 바라는 것은 요행을 바라는 것과 같다. 기록관(특수기록관 포함)이 빠르게 변화하는 전자환경에서 앞에서 밝힌 기록관리 업무를 수행할 수 있는 조직을 마련하고 전문 인력을 확보해야 한다.

이를 위해 첫째, 기록물관리 전문 인력의 배치 기준(기록물관리전문요원 1인 이상, 기록관리부서 정원의 1/4 이상)이 포함된 현행 법령을 개정하여 공공기관의 규모(처리과 혹은 직원 수)와 기록물 생산·보유량을 반영한 기준을 제시한다. 가령 도서관법에서는 공공도서관 100평 기준 사서 3인, 100평 초과 시 매 100평마다 1인 추가, 장서 6천권 이상인 경우 6천권 초과마다 1인 추가와 같은 규정이 마련되어 있다(도서관법 시행령 별표 2). 배치 기준 마련을 위하여 우선 각급 기관의 기록관 설치 부서와 인력 현황, 기관별 기록물 생산·보존량을 조사해야 한다. 또한 새롭게 부여되는 기록관 역할을 수행하는 데에 필요한 인력 수요를 분석해야 한다. 또한 조직 및 정원 등의 기준과 관련된 기타 법령(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정)을 참고할 수 있을 것이다.

“시·도교육청 및 교육지원청의 경우 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령)의 조항에 따라 운영됩니다. 타 기관도 마찬가지로이므로 법령의 실효성을 위해 이러한 조직 및 인력과 관련된 법령과의 법적 근거를 최대한 연결할 필요가 있습니다.”(국가기록관리 혁신 TF 2017b, 접수 의견7)

둘째, 조직 형태와 관련하여 현재는 기록관을 “기록관리 부서에 설치”하라고 규정하고 있으나 이때 ‘기록관’은 조직과 시설이 결합된 개념으로 재규정하고, 기관 규모(처리과의 수, 관할 기록관 존재 여부), 기록물 생산·보유량에 따라 전담 조직(과, 계 등)의 설치가 필요한 경우를 제시한다. 이러한 기준을 준용하도록 하되, 기관별 특성을 반영할 수 있도록 기록관 설치 단위와 운영을 공공기관에 위임해야 한다. 또한 전자기록관리 중심의 역할에 부합하는 기록관 조직과 인력 구성도 고려해야 할 것이다. 데이터 세트, 웹 기록 등 새로운 유형의 전자기록의 관리와 장기보존 등을 위해서는 IT 역량을 갖춘 인력이 필요하며, 정보관리와 보안, 정보시스템 관리 부서와의 긴밀한 협업이 필요하다. 이러한 점을 고려하여 기록관리 부서를 편성하도록 제안할 필요가 있다.

셋째, 동일 기관에 복수의 기록관이 존재하는 경우(현재는 중앙부처의 특별지방 행정기관) 해당 공공기관의 필요와 여건에 따라 통합 기록관을 설치·운영할 수 있게 허용하고, 설치단위 조정 권한을 공공기관에 부여하는 것이 바람직하다. 통합기록관이 설치되는 경우에도 기관의 규모나 기록물 생산·보유량을 기준으로 적정 전문 인력이 배치되도록 함으로써 해당 기관의 전문요원 수가 줄어드는 상황을 막을 수 있다.

특별지방행정기관 및 교육청, 기타 공공기관 등은 기관에 맞게 구체적인 조직형태를 선택할 수 있도록 한다. 본청과 지청의 통합기록관 설치 유형은 매우 다양할 수 있으며, 때로는 지방청 기록관을 확대하는 것이 효과적인 경우도 있을 것이다. 예를 들어 복수의 기록관이 설치되어 있는 경찰청의 경우, 본청을 중심으로 통합된 하나의 기록관을 설치하기보다 지방경찰청을 중심으로 기능을 강화하는 것이 바람직하다는 의견이 있었다.

“경찰청의 경우 본청과 17개 지방청에 연구사 18명이 근무하고 있습니다. 통합할 경우 1개 계 단위를 가볍게 넘어서는 규모입니다. 하지만 경찰 조직의 내부를 들여다보면 이런 논의는 현실을 모르는 매우 위험

한 발상이라 생각됩니다. 경찰은 본청, 17개 지방청 밑에 254개의 경찰서, 경찰서마다 하부에 5~10개 이상의 지구대, 파출소가 존재합니다.”(국가기록관리 혁신 TF 2017b, 접수 의견4).

따라서 지방경찰청의 기록관리 전문 인력을 충원하고 “지방청 기록관을 강화하고 연구사 1인이 몇 개의 경찰서를 담당하는 방식”이 적절한 구조라는 것이다. 이와 함께 경찰청 본청 기록관의 역할도 강화되어야 한다는 지적이다. 경찰청과 같이 대규모 조직에서 본청 기록관은 기록관리기준표의 통제, 정보시스템 도입 및 정보보유형태 및 보유기간 결정 등과 같은 각종 정책에 적극 개입함으로써 효과적이고 일관성 있는 경찰기록관리 체계를 수립할 필요가 있다는 것이다. 한편 지방교육청과 지청의 통합기록관 설치에 관해서도 다음과 같이 이견이 존재하므로, 각 기관의 특성을 면밀히 검토하여 통합형/독자형 모델을 마련할 필요가 있다.

“단일 행정기관으로는 국내 최대 인원인 약 13만 명의 교직원과 4,700여 개의 각급 학교를 거느리고 있는 경기도교육청의 규모를 감안할 때, 고작 십 수 명의 기록연구직이 한 곳에 모여 기록물관리를 하겠다는 것이 과연 가능한 것일까요? 이렇게 모이게 되면 물론 팀 또는 과 단위의 조직을 신설할 수 있을지는 모르겠습니다. 그러나 과연 이렇게 조직이 신설된다고 해서 교육지원청과 각급학교의 기록물 관리의 질의 향상을 담보할 수 있을지는 여전히 의문입니다. 시간이 흐를수록 교육지원청 또는 각급학교의 현장과 유리된 채 그들끼리 모여 그들만을 위한 형식적인 기록물관리 업무로 흐르게 될 가능성도 배제할 수 없다는 것입니다.”(국가기록관리 혁신 TF 2017b, 접수 의견7).

또한 정부 산하 공공기관의 경우 복수의 기록관을 설치(본사-지사 등)할 수 있도록 하고, 이러한 기록관에서 기록의 장기 보존과 활용 등을 포함한 영구기록관리 기능을 수행하도록 권고한다. 현재는 시행령에 열거하고

있는 기관 단위 이외는 영구기록물관리기관의 장과 협의하여 추가 설치할 수 있다. 공공기관 단위로 1개 이상의 기록관 설치를 의무화하고 그 외는 공공기관의 장이 추가 설치할 수 있도록 시행령을 개정하는 것이 바람직하다.

기록관 조직 및 인적 기반 정비와 관련된 쟁점사안은 다음과 같다.

첫째, 특수기록관 제도 폐지 여부에 대한 논의가 필요하다. 기록관의 자율성 확대에 따라 보존기간 30년 이상의 기록물도 기록관에서 장기 보존할 수 있게 될 경우, 특수기록관과 동일한 수준의 보존시설·장비가 필요하므로 특수기록관과 일반기록관을 구분할 필요가 없어진다. 그러나 특수기록관 설치 부처의 경우에는 현재 특수기록에 대한 접근과 관리가 이루어지지 않는 상황에서 특수기록관 폐지보다는 오히려 강화되어야 한다는 입장이다.

“특수기록을 제대로 수집한(이관 받은) 특수기록관이 있는가? 이관이나 받아보고 이런 이야기를 했으면 합니다. 이 문제와 관련해서 언급 하고 싶은 부분은 특수기록관의 존재 의의가 ‘비공개기록물에 대한 30년 이관 보류’ 부분인가, ‘특수기록’이란 측면인가 하는 점을 생각할 필요가 있다고 봅니다. …‘특수기록’이 ‘특수기록관’에 철저히 이관될 수 있는 명분을 강화하는 것이 필요하고, 그 명분에 따라 인력이 증원되고, 서비스 등이 원활히 이뤄질 수 있게 하는 것이 적절하다고 생각합니다.”(국가기록관리 혁신 TF 2017b, 접수 의견4).

둘째, 기록관의 전문인력 배치 및 전담 부서 설치기준에 기록물 생산·보유량을 포함할 경우, 단순한 성격의 동종대량기록물이 다수 생산되는 기관은 과다 책정될 수 있다. 따라서 기록물 생산·보유량과 기관의 처리과수, 조직형태 및 소속기관 체계 등 종합적인 검토기준이 마련되어야 한다.

셋째, 기록물관리전문요원 고용의 불안정성은 기록관리의 전문성을 약화

시키는 심각한 요인이다. 국가기록원은 공공기관이 기록물관리전문요원을 정규직으로 채용하지 않고 시간제 전문요원 채용과 같은 편법이 확산되지 않도록 최대한 노력해야 한다. 한편 기록관리계가 이 문제의 심각성을 어떻게 사회적으로 인식시킬 수 있을지도 고민해야 한다.

(3) 기록관과 국가기록원의 협력과 지원체계 정비

기록관이 전문성을 발휘할 수 있도록 국가기록원 및 영구기록물관리기관의 지원체계를 강화해야 한다. 국가기록원은 각급 기관의 기록관리 지원체계를 정비하고, 기록관과 수평적 협력관계를 형성할 수 있도록 조직 및 인력을 확보하고, 시스템 차원의 지원체계를 갖춘다. 영구기록물관리기관을 설치하지 않은 광역지방자치단체라도 소관 공공기관의 기록관을 지원할 수 있어야 한다(설문원 2018).

현재 국가기록원과 기록관의 업무 관계는 보고받고 지시하며, 평가하고 평가받는 수직적인 특성을 지니고 있다. 부족한 전문 인력으로 운영되는 기록관으로서 국가기록원의 지원은 절실하다. 또한 국가기록원과 기록관과의 협력과 상호소통은 국가기록관리체계를 건실하게 유지하는 데에 필수 조건이다. 국가기록원은 보고받고 통제하는 체계에서 협력하고 지원하는 체계로 전환할 필요가 있다. 기록관의 자율적 업무수행 환경을 조성하는 한편 공공기관 기록관리에 대한 지원은 보다 전문성을 갖추어야 한다. 구체적인 방안은 다음과 같다.

첫째, 국가기록원은 기록관리 업무 영역별로 특화된 지원 체계를 운영한다. 기록평가정책의 수립, 기록관리기준표의 적성, 공개재분류, 시스템 구축 등 업무 영역별 전담 지원팀을 구성하여 상시 운영한다. 장기적으로는 기관별 전담 아카비스트를 양성·배치하고, 각 기록관 유형에 맞는 지원 프로그램을 개발·운영한다.

둘째, 표준-교육-컨설팅이 연계된 선순환형 지원체계를 구축한다. 기

관 유형별 특성을 반영한 현장성 높은 표준을 개발하고 이에 교육을 실시한다. 표준 적용 결과를 확인하고 이를 컨설팅과 연계하여 기록관의 역량을 강화한다. 아울러 통합지원센터를 설립하여 실무 현장이 필요한 표준의 개발, 적용 및 피드백, 후속 연구가 이어질 수 있도록 한다(이러한 센터가 설립되는 경우 현행 법령 및 표준을 적용할 수 없는 기타 공공기관의 개별적, 구체적인 문제에 대한 진단과 지도·지원도 고려해야 한다).

셋째, 공공기관 기록관리에 대한 평가제도를 개선한다. 현재 국가기록원이 시행하고 있는 기록관리 평가를 대체하거나 부작용을 해소할 수 있는 방식을 마련해야 한다. 법규 또는 조문의 준수 여부, 이관 및 재분류 등의 정량적 업무 처리 실적 등을 획일적으로 평가하는 방식을 지양하고, 공공기관별로 자율적으로 점검 받을 영역을 지정하여 점검 받고 미흡한 부분을 지원하는 방식으로 전환할 것을 검토한다. 각 기관의 기록관리 역량을 자체적으로 평가를 할 수 있는 온라인 점검 시스템도 단계적으로 구축해야 한다.

넷째, 기록관 지원 통합플랫폼을 구축하여 기록관리에 대한 컨설팅과 교육에 대한 원스톱 서비스가 촉진되도록 한다. 통합플랫폼을 통해 국가기록원이 실시한 각종 현황 조사, 기록물 평가 및 공개재분류 기준서 등 각급 기록관 운영에 필요한 맞춤형 참고자료를 제공한다.

마지막으로, 국가기록원은 각급 기관의 기록물관리전문요원들의 안정적인 고용과 처우 개선을 위한 구체적인 방안을 마련한다. 기간제나 시간제 전문요원 채용에 대한 대책, 소수 직렬로서 기록연구사들의 승진 문제 등에 대안을 모색하고 행정안전부 및 지방자치단체, 교육청 등에 개선을 촉구해야 한다.

기록관과 국가기록원의 협력 및 지원과 관련한 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 공공기관의 기록관리 평가에 대해 ‘불필요한 규제’라는 시각과 ‘개선을 통한 유지가 필요하다’는 시각이 공존한다. 또한 새로운 평가방식을 채택하는 경우, 평가제도의 원래 취지를 감안하되 각급 공공기관의 다양한 의견을 청취한 후 결정해야 할 것이다.

둘째, 국가기록원의 조직과 기능 개편 문제다. 국가기록원은 급변하는 전자 환경 및 그간의 불비한 제도가 양산한 문제들로 인하여 해결할 과제가 점점 더 많아지고 있다. 따라서 기록관 지원을 위한 조직 및 인력 배분을 위해 충분한 논의가 필요하다. 최소의 조직과 인력으로 효과적이고 전문적으로 지원할 수 방안을 찾아야 할 것이다. 특히 표준, 기관 평가, 컨설팅, 교육 등의 업무가 긴밀히 연계될 수 있는 방안을 최대한 찾아야 한다.

(4) 정부산하 공공기관, 대학 및 지방공사·공단의 전문성과 자율성 강화

정부 산하 공공기관, 대학 및 지방공사·공단(이하 '기타 공공기관')과 지방자치단체의 경우 현재의 공공기록물관리법 시행령에 의한 관리방식과 절차를 적용하기 어렵거나 부적합하다. 따라서 이들 공공기관이 기관의 성격에 맞게 전문적이고 자율적으로 기록을 관리할 수 있도록 법령 및 제도를 정비해야 한다.

첫째, 기타 공공기관의 자율성을 확대하기 위하여 다음과 같이 법령을 개정한다.

- 직접관리기관 제도를 폐지하고 모든 기타 공공기관에 기록관리의 자율성을 부여한다.

- 정보공개법, 공공기관 운영에 관한 법률 등을 참조하여 기타 공공기관의 범위를 재확정한다. 즉, 지자체 조례로 설립한 기관도 공공기록물법 적용대상 기관에 포함시킨다.

- 기업형, 준정부기관, 연구기관, 대학 등과 같이 기관을 유형화하고 기관유형별로 핵심 기록이 관리될 수 있도록 기록관리 범위를 구체화한다. 이를 통해 현재의 행정기록 중심의 관리에서 사업·연구 등 공공기관의 고유 기능과 관련된 기록까지 관리대상이 확대되도록 한다.

- 기타 공공기관 기록관의 기능과 업무 범위를 재검토하여 기록의 자체 보존에 필요한 아카이브 기능을 추가하고, 기관의 규모 및 유형별 특성을

고려하여 기록관 설치 기준을 다양화한다. 앞에서도 밝혔듯이 복수의 지사를 갖고 있는 공공기관의 경우 본사 이외에도 광역단위 또는 지사 단위로 기록관 설치가 가능하도록 제도화한다.

둘째, 기타 공공기관에 맞는 기록관리 절차를 재설계하고 지원을 강화해야 한다. 등록, 분류, 보존 절차 등을 기타 공공기관의 업무 방식과 핵심 기록의 특성을 반영한 규정을 마련한다. 기타 공공기관이 경우 기록관리 인식이 전반적으로 낮다는 점을 고려하여 관련 컨설팅, 관리자 및 기록관리 담당자 교육 등을 적극 지원하고, 국가기록원이 기관 유형별 분류체계, 매뉴얼 등을 개발하거나 공동으로 개발하도록 지원한다. 따라서 국가기록원 조직과 기능 개편 시 기타 공공기관 지원 업무기능도 강화해야 한다.

셋째, 각 공공기관에 자율성을 부여하는 한편 기록관리 수준 제고와 이행여부 확인을 위한 점검을 강화한다. 이를 위해 공공기관 경영평가(기획재정부 주관), 지방공사·공단 경영평가(행정자치부 주관), 대학 평가(교육부 주관) 등에 기록관리 지표 반영을 추진한다.

기타 공공기관의 기록관리 개선과 관련된 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 기타 공공기관용 기록관리법령을 별도로 제정할지 여부다. 현재의 법령이 행정기관 중심으로 되어 있고, 기타 공공기관에 해당하는 부분은 단서로 처리하고 있어 혼란이 가중되고 있어서 별도의 법규 마련이 필요하다고 본다. 공공기록물법 시행령에 해당하는 ‘정부 산하 공공기관 및 대학 기록관리 규정’을 별도로 입법하고, 시행규칙은 기관에 위임하여 기관의 내규로 제정·시행하도록 할 수 있을 것이다.

둘째, 직접관리기관 제도의 전면 폐지 여부다. 직접관리기관은 국가기록원장이 지정한 기관으로 분류기준표 협의, 생산현황보고 등의 의무가 부과되고 기록관리 현황 평가 대상이 된다. 직접관리기관을 폐지하여 모든 공공기관에 기록관리 자율성을 부여하는 것이 바람직하지만 전문요원 배치 및 기록관리에 대한 인식도에 따라 직접관리기관 확대 혹은 폐지로 의견이 나뉜다. 이에 대한 충분한 의견 수렴이 필요하다.

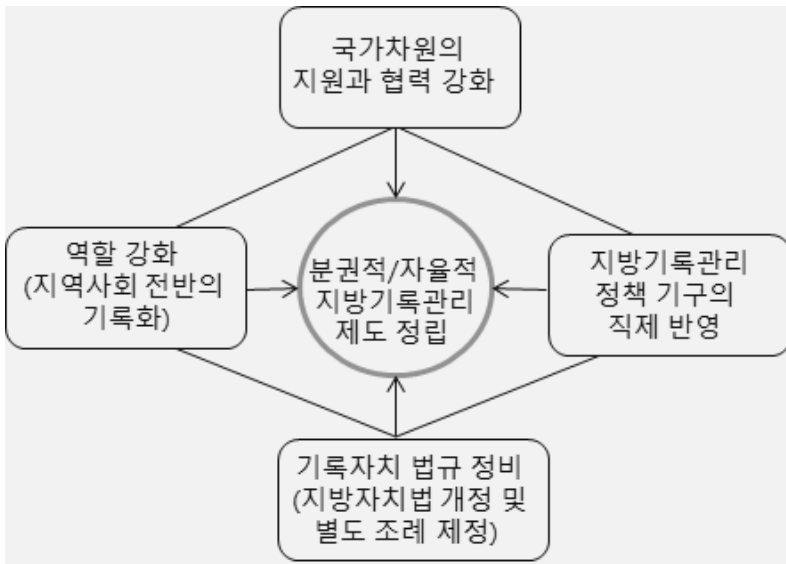
2) 분권적·자율적 지방기록관리제도 정비

지방은 주민과 시민들의 생활과 밀착해 있는 현장이며, 국가기록관리체계에서 지방의 기록은 '기억의 다양성'을 보장할 수 있는 중요한 토대다. 지방의 역사와 정체성을 구성하는 지방의 기록은 기록자치 정신에 입각하여 관리되어야 하며, 주민과 시민이 체감하는 기록서비스를 실현해야 한다. 그러나 지방의 자치와 자율이라는 명분으로 기록관리가 방치되거나 미진한 상태로 머물지 않도록 국가 차원의 지원과 협력 등의 책임도 동시에 제도화해야 한다. 분권적이고 자율적인 지방기록관리제도 마련을 위한 과제를 다음과 같이 설정하였다(그림 3 참조).

첫째, 지방기록물관리기관의 역할과 책임을 확장한다. 지방자치단체가 수행하는 업무활동뿐 아니라 시민·주민들의 삶과 지역사회의 기억을 기록화 하여 보존, 공유, 전승하는 역할을 수행할 있도록 지방기록관리제도와 정책을 혁신한다. 이를 위하여 지방기록관리기관의 역할과 책임에 대한 법규를 정비한다. 둘째, '기록자치' 정신에 입각하여 지방기록관리의 근거를 지방자치법제에 반영한다. 지방기록관리 업무의 성격과 지방기록물관리기관의 설립 근거 등을 「지방자치법」에 명시하고, 기록관리 정책(행정)기능과 전문적인 영구보존기능의 조직화를 제도적으로 명시한다. 셋째, 지방기록물관리의 자율성 보장을 위한 조례를 제정하고 관리대상을 확대한다. 이를 통해 중앙행정기관 중심의 공공기록물관리법령에 구속되어 있는 지방의 기록관리가 정상적으로 발전할 수 있는 제도적 토대를 마련한다. 넷째, 지방기록물관리기관의 설치를 촉진하되 건물이나 시설 중심에서 영구기록물관리기관의 역할을 수행할 수 있는 조직 중심의 정책으로 전환한다. 막대한 예산이 소요되는 지방기록물관리시설의 건립 이전이라도 지방기록물관리의 실질적 기능을 수행하도록 한다. 또한 지방기록물관리기관 설치를 위하여 국가 차원의 전략을 마련하여 지원한다. 다섯째, 기억 다양성과 기록정보복지 차원에서 지방기록관리를 국가적으로 지원한다. 지방은 주민과 시민들

의 생활과 밀착해 있는 현상이므로, 국가기록관리체계에서 지방의 기록은 ‘지역의 다양성’을 보장할 수 있는 중요한 토대가 되며, 사회통합을 촉진하는 기제도 될 수 있다. 지방의 자치와 자율을 명분으로 방치하거나 미진한 상태로 머물지 않도록 국가 차원의 지원과 협력 등의 책임도 동시에 제도화한다. 이러한 방향에 입각한 구체적인 추진과제를 정리하면 다음과 같다.

〈그림 3〉 지방기록관리제도 준비를 위한 혁신 방향



(1) 지방자치에 의거한 ‘기록자치’의 법적 기반 확보

지방기록물관리의 자율성과 책임성을 제도적으로 명확하게 하기 위하여 지방기록관리 업무의 성격과 지방기록물관리기관의 설립 근거 등을 「지방자치법」(제9조 지방자치단체의 사무범위, 제113조 직속기관)에 명시하고, 기록관리 정책(행정)기능 및 전문적인 영구보존기능의 조직화를 제도화한다.

또한 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」제2조 제5호의 직속기관 범위에 지방기록물관리기관을 추가한다. 여기에 광역지자체와 기초지자체 간의 업무 분담도 명시함으로써 기초지자체 기록의 광역지자체 기록물관리기관으로의 이관 및 보존 의무도 분명하게 한다. 또한 공공기록물관리법을 개정하여 지방기록물관리기관이 기록자치정신에 부합하는 역할과 책임을 수행하도록 해야 한다.

국가기록원은 신설된 “지방사무”로서 국가(중앙)의 관련 예산 및 인력 등의 지원을 촉구한다. 지자체 정원은 행정안전부의 기준인건비에 따라 지자체 별로 정원 관리를 자율화하고 있으나, 복지, 소방 등 주민생활과 밀접한 인력을 우선시하게 됨에 따라 기록관리분야는 적정 인력을 확보하기 어렵다.

(2) 지방기록관리 정책기구의 직제 반영 촉구

광역지자체의 지방기록물관리기관 미설치 위법상황이 십여 년간 지속되는 상황에서 국가기록원은 지방기록관리 기능이 가동될 수 있도록 전략적으로 접근한다. 지방자치단체의 기록관리 정책(행정)기구를 직제에 반영하고 지방자치단체의 영구기록물관리기관 설치를 위한 단계적 조치를 마련해야 한다. 영구기록물관리기관을 설치해야 하는 광역자치단체 등이 기록관리 정책(행정)기능을 수행하는 조직을 지정하여 영구보존기능을 위한 건물이나 조직이 설치되기 전이라도 법정 영구기록물관리기관으로서의 권한과 책임의 일부를 실행하면서 조례 제정과 건물과 조직 설치 등을 추진하도록 해야 한다.

(3) 지방기록물관리의 자율성 보장을 위한 조례 제정 및 관리대상 확대

중앙행정기관 중심의 공공기록물관리법령에 구속되어 있는 지방의 기록관리가 정상적으로 발전할 수 있는 제도적 토대를 마련한다. 우선 공공기

기록물법 시행령에 해당하는 지자체별 지방기록관리 조례를 제정·시행하도록 한다. 지방기록관리의 역할과 목표는 중앙행정기관과는 달라야 한다. 기록의 분류, 수집, 서비스 등에 있어서 지방의 특징을 반영해야 한다. 지방의 영구기록물관리기관 명칭은 행정지역명이나 위계를 반영하는 대신 지방의 역사성을 반영하는 주민 친화적 명칭을 사용할 수 있도록 하는 등 자율성을 확대한다. 한편 공공기록물법의 적용을 받는 지자체의 범위도 확대한다. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따라 지정·고시되는 지자체 소속 기관도 공공기록물법의 적용 대상기관에 포함시킴으로써 지자체가 주도하는 체계적인 기록관리가 이루어지도록 해야 한다(서울시 정보공개정책과 2017).

(4) 교육자치제도를 반영한 교육청 기록관리 강화

교육기관 기록의 전문적 관리를 위하여 광역 교육청도 영구기록물관리기관 설치를 의무화하되, 광역자치단체와 통합형 지방기록물관리기관을 만들 수도 있도록 한다. 지방교육청과 지청이 통합된 기록관을 만들 수 있도록 법령이 개정되면, 통합기록관을 영구기록물관리기관으로 확대할 수 있을 것이다.

특히 지방교육청 기록물관리기관은 각 학교의 역사와 특수성을 고려한 정책을 마련하여 지원해야 한다. 각 학교를 처리과로 간주하고 대부분의 교육활동을 공통기능으로 취급하여 각 학교의 역사와 특성을 배제한 채 표준화된 처리기준을 적용하는 것은 바람직하지 않다는 지적도 있다. 학교의 교육행정기록은 대체로 교육청 및 지역교육지원청과 중복되고 각 학교에 공통되어 일괄적인 처리가 가능하다고 생각되고 있지만, 각 학교의 역사자원이라는 관점에서 보면 기록에 대한 가치평가도 달라질 수 있다. 역사가 오래되고 직접 관리 의지가 있는 학교는 자체적으로 관리하도록 하자는 의견도 있으나 지속적 관리를 위한 조직이나 인력이 없는 상태에서 각 학교

에 기록관리를 일임하는 것은 상황을 퇴보시킬 수 있다는 우려가 있다.

(5) 지방기록물관리기관에 '지역사회의 기록화' 책임 부여

지방기록문화의 거점으로서의 지방기록물관리기관의 역할을 강화하고, 공공기록이 포괄하지 못하는 지역의 역사와 사회상을 보여주는 민간기록을 수집·관리할 책임을 부여한다(서울시 정보공개정책과 2017). 이를 위해 지역 내 박물관, 도서관 등의 기록유산기관들과 협력하고 시민참여 프로그램을 활성화한다. 그러나 어디까지나 민간기록관리는 출처 기반의 자율적 관리 원칙을 중심에 두어야 한다. 이를 위하여 사회적 기록화를 위한 자율적인 민간 활동을 지원하고 '전 사회의 기록화'(Documenting whole of society)가 지속적이고 충실하게 추진될 수 있도록 한다.

민간의 자율적인 기록관리 활동을 지원하기 위하여 '민간기록관진흥법(조례)'의 제정이나 '기록문화기금', '기록문화재단' 등의 마련도 장기과제로 고려할 수 있다. '민간기록유산지정' 및 '기록유산 연계망' 참여를 제도화할 것을 제안한다. 국가기록물지정제도를 '민간기록유산 지정제도'로 확대하고, 지방기록물관리기관이 중요 민간기록유산을 발굴하여 지정하고 보존을 지원하며, 가급적 많은 지역민들이 이용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 지정기록에 대해서는 지정한 영구기록물관리기관 통해 소재 및 주요내용에 대한 정보를 공개하고 일반 대중의 접근과 이용을 보장하며, 국가차원의 기록유산 연계망 등을 통해 소재 정보가 제공될 수 있도록 한다.

(6) 기억 다양성과 기록정보복지 차원에서 국가적 지원 강화

지방기록물관리기관 설립 및 안착을 위한 국가기록원 지원 기능을 강화한다. 보존기술 연구 개발 및 보급, 지방기록원 담당자 직무 교육 지원, 지방기록물관리기관 설립과 운영을 지원할 실무협의체 구성·운영, 지방자치

단체 기 이관 기록의 반환 또는 사본 제공 등을 고려할 수 있다.

앞에서도 밝혔듯이 국가기록원은 지방기록물관리 기능이 가동될 수 있는 실질적 전략을 마련하여 단계적으로 추진한다. 지방자치단체 직제에 기록 관리 조직을 반영하고, 건물이나 정규 조직 설치 전이라도 영구기록물관리 기능을 일부라도 수행하도록 지도한다. 지방기록물관리기관의 인력배치 기준을 제시하고, 신설 시 그 특수성을 반영하여 해당 지자체의 신규 행정수요로 인정될 수 있도록 지원한다.

또한 국가기록관리위원회를 통한 국가 차원의 협력과 지원이 이루어지도록 한다. 지방기록물관리기관 대표를 국가기록관리위원회 위원으로 위촉하거나 위원 추천권한을 부여한다(서울시 정보공개정책과, 2017). 국가기록관리위원회 산하에 지방기록물관리기관 설립 촉진을 위한 특별위원회를 설치·운영할 필요도 있다. 각 지방자치단체와 교육청 등의 중요 기록 보존실태에 대한 조사, 실행 여건 등 영구기록물관리기관 설립 및 운영 역량을 평가하고, 지방기록물관리기관의 조직화 및 기능 모형을 개발한다. 이를 통해 각 지방자치단체 및 교육청에 적합한 국가 차원의 지원 방안을 수립·시행한다.

한편 지방기록물관리기관은 국가기록관리위원회 의무적 구성원으로서 국가 차원의 기록물관리기관 연계망 참여, 관할 기관에 대한 감독과 지원 등의 책임을 담당한다. 아울러 각 지방별로 거버넌스형 기록관리위원회를 설치, 운영할 필요가 있을 것이다. 같은 지방에 소재한 영구기록물관리기관들 간의 수평적인 협력 관계를 수립한다.

3) 헌법기관 기록관리의 전문성과 책임성 강화

헌법기관은 분권과 분산의 원리에 기반하여 자율적 기록관리를 지향하지만 만 동시에 국가기록관리의 주요 책임주체라는 점도 강조해야 한다. 헌법기관들이 기록관리정책과 실무 양 부문에서 합당한 사명과 역할을 담당할 수

있도록 촉구하고 관련 지원 정책을 마련해야 한다. 이를 통해 입법, 사법기관 기록에 대한 국민들이 접근권을 보장받을 수 있다.

헌법기관의 기록관리 혁신방안은 다음과 같다.

첫째, 국가기록관리위원회의 헌법기관 기록관리에 대한 심의 권한을 강화한다. 현재 공공기록물법령에 명시되어 있는 30년 경과 기록물 비공개 기간 연장 승인 이외에 헌법기관 기록관리 기본정책 심의, 기록관리 미흡사항 시정 권고 등의 권한을 부여한다. 이를 통해 기록의 전 생애에 걸친 완결적 기록관리체계를 구축하고 수준 높은 기록관리를 실현하도록 촉구한다.

둘째, 한시적으로 국가기록관리위원회 산하에 ‘헌법기관 기록관리 혁신 특별위원회’를 설치·운영한다. 헌법기관의 기록관리기구 조직, 설비, 인력, 기능 및 관련 규정 등 인프라 전반에 대한 실태를 조사하고 처리과 단계로부터 최종 영구보존 및 폐기, 이용서비스 단계까지의 기록관리 프로세스 전반을 점검하도록 한다. 이를 토대로 국가기록관리위원회가 적절히 조정할 요구하고 국가차원의 조치와 지원을 할 수 있도록 한다.

셋째, 국회와 법원 등 대규모 헌법기관이 전문적이고 독립적인 문화기구로서의 영구기록물관리기관을 설치하고, 국가의 중추적 기록관리에 부합하는 인프라를 구축하여 국민을 대상으로 하는 다양한 공공서비스 프로그램을 운영하도록 하며 이를 지원한다.

넷째, 헌법기관들은 소장 기록이 국가기록의 일부로 국민들이 통합적으로 접근·활용할 수 있도록 협력한다. 국가 통합기록포털 등을 구축할 경우 헌법기관의 영구기록물에도 원스톱으로 접근할 수 있도록 한다.

4) 기록전문직 윤리 및 전문성 강화

법규나 조직 기반만큼 인적 역량이 중요하며 기록관리전문직이 지속적으로 전문성을 개발하고, 윤리적 실천을 강화할 수 있는 제도도 함께 마련되어야 한다. 기록전문직이 전문성을 발휘하고 전문직 윤리에 따라 활동할

수 있을 때 비로소 살아있는 제도가 되기 때문이다.

(1) 직무윤리의 정립과 제도 개선

민주주의의 발전과 인권의 옹호, 사회의 기록문화의 증진을 위하여 공직자 및 기록전문직의 소명의식이 중요하지만 제도 차원의 개선도 필요하다. 구체적인 방안은 다음과 같다.

첫째, 기록생산 및 관리와 관련된 직무윤리 원칙을 법령에 반영한다. 업무수행의 증거인 기록을 관리하는 기록전문직들을 직무 수행에 대한 부당한 압력과 관행으로부터 보호하고, 기록전문직의 직무상 중립성을 보장하기 위하여 공공기관 및 기록물관리기관의 장이 필요한 조치를 강구하고 실행할 책임을 규정한다.

둘째, 공직자 및 기록물관리기관 종사자들을 위한 기록관리 직무윤리규정을 마련하고 준수를 위한 정책적 수단을 강구한다. 공직자들은 모두 기록생산 및 일정기간 동안의 관리에 관여하게 되므로 행동수칙을 포함한 윤리규정을 마련하고, 기록물관리전문요원 외의 기록물관리기관 종사자들도 윤리적으로 판단하고 행동할 수 있도록 지침을 마련한다.

셋째, 기록전문직뿐 아니라 공직자 및 기록물관리기관 종사자의 윤리의식을 높이기 위하여 직무윤리 교육을 의무화한다. 중앙기록물관리기관 혹은 영구기록물관리기관의 정책부서가 주관하여 정기 교육을 실시한다.

넷째, 국가기록관리위원회에 거버넌스형 윤리위원회를 설치하여 기록전문직의 직무윤리 위배 사항 및 기록관리에 관한 부당한 업무처리, 조직 내 외부로부터의 부당한 압력 등에 의한 비리 및 분쟁 등을 심의 처리한다. 이해당사자 및 민간 단체, 개인으로부터 신고받은 경우, 기록관리 기관평가, 실태조사, 행정감사 등을 통해 수집된 위배사례 및 위협요인 등을 조사하여 심의하고 개선을 요구하거나 징계 및 감사 요청, 기타 교육 및 홍보 활동을 실시한다.

(2) 전문직의 전문성 강화

기록전문직의 전문성 강화를 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 국가기록원은 기록전문직이 수행해야 하는 필수 업무 및 필요 역량을 분석하고 이에 따라 교육 및 계속교육을 실시한다. 이를 위해 기록전문직의 수준(기록관 책임자, 연구관, 연구사 등)별로 역량표준을 개발한다.

둘째, 국가기록원은 기록전문가협회 등과 협력하여 전문성 개발을 위한 재교육 프로그램을 개발·운영한다. 기록전문직에 필요한 역량을 균형 있게 개발하도록 재교육 프로그램을 설계하고, 지속적 전문성 개발 프로그램(Continuing Professional Development, CPD)을 마련하여 기록전문직들이 전문성을 계속 높여나갈 수 있게 지원한다. 기록관리의 영역이 다양하고 확대됨에 따라 부문별 심화 교육 트랙을 마련하는 것도 바람직하다. 한국기록전문가협회는 장기적으로 미국의 CA(certified archivists)나 CRM(certified records managers)와 같은 고급 기록전문직 인증제도도 도입하여 기록전문직의 권위와 위상을 높이고, 국가기록원은 이를 인사 및 채용에 반영하는 분위기를 조성할 필요가 있다.

셋째, 전문직 뿐 아니라 공직자 전반에 대한 교육이 체계적으로 이루어지도록 한다. 업무담당자, 부서별 기록관리책임자, 기록관의 장, 기록물관리전문요원 등 대상별로 교육체계를 정비하고 프로그램의 수준을 높인다. ‘기록 생산과 관리의 윤리’ 등과 같은 필수 이수 프로그램을 지정한다.

넷째, 기록물관리기관의 전문직 및 연구직의 연구 및 학술활동 및 교류를 촉진한다. 기록물관리기관의 전문직 및 연구직의 연구활동을 촉진할 수 있는 제도를 도입하고 기록관리계 및 관련 학계에 성과 및 정보를 적극 교류하도록 지원한다.

다섯째, 대학원 및 교육원의 기록관리전문요원 양성과정의 질적 제고를 위하여 노력한다. 국가가 주도하는 대학원 교육프로그램 인증제도 도입은

적절하지 않으며, 다만 국가기록원이나 한국기록전문가협회가 각 대학원 및 교육원의 프로그램에 대한 검토 및 평가보고서를 작성하고 공개함으로써 교육수요자들이 이를 참고할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 특히 행정안전부의 인가를 받아 운영되는 교육원의 경우, 현재와 같은 인력 초과 공급 상황에서도 유지할 필요가 있는지 면밀한 검토가 필요하다.

마지막으로 전문직이 소명의식을 가지고 지속적으로 전문성을 발전시켜 나가지 못하는 핵심 원인은 시간제와 계약제와 같은 불안정한 고용, 그리고 1인 기록관이라는 위태로운 구조에 있다고 본다. 전문요원의 처우 개선과 배치 확대, 안정적 고용을 통해 전문적 기록관리의 인적 기반을 우선적으로 마련할 필요가 있다.

4. 맺음말

영포빌딩에서 발견된 기록이 국정농단과 각종 비리의 증거로 채택되는 것을 보면 기록이 제대로 관리되지 않았던 덕분이라고 볼 수 있다. 아마도 기록을 ‘법령에 따라 관리했다면’ 그러한 기록이 남겨지지 않았을 것이다.

기록관리가 안정적으로 이루어지려면 조직과 인적 자원이 필수적이다. 따라서 공공기록관리 혁신에서 가장 역점을 두어야 할 점은 기록관을 필두로 각급 기록물관리기관들이 전문성과 체계성을 갖추고, 그 기능이 정상화될 수 있도록 조직 및 인력 운영, 관리절차 및 법규상의 걸림돌을 제거하는 것이다.

이 글에서는 국가기록원과 국가기록관리위원회의 혁신은 제외하고 기록관, 지방기록물관리기관, 헌법기관 기록물관리기관을 중심으로 살펴보았다.

〈참고문헌〉

- 국가기록관리 혁신 T/F. 2017a. 전체 회의 및 토론회 결과(국가기록관리 혁신 TF 기록관리 개선방안 각급 기관 기록관리 담당자 의견수렴 결과). 5-51.
- 국가기록관리 혁신 T/F. 2017b. TF 계서판, 이메일 및 공문 접수 의견.(국가기록관리 혁신 TF 기록관리 개선방안 각급 기관 기록관리 담당자 의견수렴 결과). 52-84.
- 국가기록원 2017a. 국가기록관리 혁신을 위한 한국기록전문가협회 회원 및 기록공동체 의견 수렴(2017.11, 16-11.23).
- 국가기록원 정책기획과 2016. 공공기관 기록관리 개선 추진계획. 2016. 3. 17(내부문서).
- 국가기록원 정책기획과 2018. 기록물관리 전문요원 배치현황 조사 결과 보고('17. 12. 31 기준). 2018. 1. 19(내부문서).
- 서울시 정보공개정책과. 2017. 지방기록물관리기관 설립관련 건의사항. 2017. 12. 15 (내부문서).
- 서울시 정보공개정책과. 2013. 서울기록원 건립 변경계획(안). 2013. 10. 14.(내부문서).
- 설문원. 2015. 로컬리티와 지방기록관리. 『한국기록관리학회지』, 15(4), 151-171.
- 설문원. 2018a. 공공기록관리 혁신의 방향과 과제. 『기록인』, 제42호(2018년 봄호), 12-23.
- 설문원. 2018b. 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계. 『기록학연구』, 55, 5-38.