

차세대 기록관리를 위한 법체계 개선방안 연구*

A Study on the Improvement Legal System for Next-generation Records Management

이진룡(Lee, Jin Ryong)**

주현미(Ju, Hyun Mi)*** · 임진희(Yim, Jin Hee)****

1. 서론
 - 1) 연구의 배경 및 목적
 - 2) 기록관리법 개정을 위한 연구의 흐름
 - 3) 기록관리법 개정의 필요성
2. 기록관리법의 변화를 위한 방향
 - 1) 기록정보관리기본법으로의 성격 변화
 - 2) 기록관 진흥을 위한 법률(아카이브 진흥법)의 제정
3. 국가기록관리체계 수립을 위한 기록관리법 전면 개정
 - 1) 개념 정의 부분
 - 2) 기록관리 프로세스 부분
 - 3) 조직체계 부분
4. 정보거버넌스 관점에서 기록법의 역할과 전망
5. 결론

* 본 연구는 2017년 국가기록원 R&D사업 ‘차세대 기록관리 모델 재설계 연구’의 일환으로 수행된 연구임.

** 디지털아카이빙연구소 선임연구원. 명지대학교 기록정보과학전문대학원 박사과정 (제1 저자).

*** 디지털아카이빙연구소 책임연구원. 명지대학교 기록정보과학전문대학원 박사과정 (제2 저자).

**** 서울특별시 정보공개정책과장 (교신저자).

■ 투고일 : 2017년 12월 29일 ■ 최초심사일 : 2018년 1월 15일 ■ 게재확정일 : 2018년 1월 23일

〈초록〉

정보 혁명에 따른 전자 정부의 등장은 공공 기록물 체계에도 영향을 미치게 되었다. 이제는 기록관리 역시 ICBM(IoT, Cloud, Big Data, Mobile) 기반의 국가기록관리체계 수립을 위한 환경으로 변화되어야 하며, 차세대 기록관리 체계로의 이행을 위해 환경 변화에 조용한 기록관리 제도의 지향으로 새롭게 출발해야 할 시기가 온 것이다. 결국 이러한 상황에서 기록관리 법체계는 과연 새로운 환경변화를 제대로 맞이하고 있는지 확인이 필요한 때가 되었다. 1999년 공공기록물 관리에 관한 법률이 제정되고 전자기록의 효율적 관리를 위해 2006년 전면적으로 개정을 시행한 이후 또 다시 10년이 지났다. 다시 한 번 기록관리법을 점검해야 하는 이때, 만약 현행 법제도가 새로운 환경에 적응하지 못한다면, 현 시대에 조용할 수 있도록 전면적인 재설계가 필요할 것이다. 따라서 본 연구는 차세대 환경 변화에 따른 새로운 기록관리 법체계의 개선 방향을 제시하고 국가 기록관리 체계의 혁신을 위한 법적 토대를 마련하고자 한다.

주제어 : 4차 산업혁명, 기록관리법, 기록정보관리기본법, 아카이브진흥법, 정보거버넌스

〈Abstract〉

The advent of e-government following the information revolution has affected public records systems. Records management should now be changed into an environment for establishing a national records management system based on the Internet of things (IoT), cloud, big data, and mobile (ICBM), and it is time to make a fresh start toward a next-generation records management system that responds to changes in the environment. Ultimately, it is time for a records management system that ensures a proper way of dealing with new environmental changes. It has been nearly 20 years since the Public Records Management Act was enacted in 1999, and its complete amendment was made in 2006 so that electronic records could be efficiently managed. When

recompliance management needs to be rechecked, a full redesign is required to enable the current legal system to respond to the new circumstances in the present day. Therefore, this study is intended to suggest ways to improve the new records management legal system as the environment changes over the next generation and lay the legal groundwork for innovation in the national records management system.

Keywords : Fourth industrial revolution, records and archives act, record & information management fundamental law, archive promotion acts, information governance

1. 머리말

1) 연구의 배경 및 목적

다시 '혁신'의 시대가 도래 했다. 현 시대는 이른바 “제 4차 산업혁명”으로 상징되는 IT 기반의 환경으로 급격하게 변화되고 있다. 이와 관련해 정부는 스마트 전자정부 서비스를 위해 행정기관의 정보자원을 통합적으로 관리, 제공할 수 있도록 정부통합전산센터 클라우드(G-클라우드)를 운영하기 시작하였고(정부통합전산센터 2016), 2017년 3월 클라우드 RMS 개발이 완료되어 2018년까지 32개 부처로 확산시킬 예정이다(행정자치부 2016). 이제 인공지능, 클라우드와 빅데이터 등은 기록의 생산과 관리에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상되며(안대진 2017, 214), ICBM(IoT, Cloud, Big Data, Mobile) 기반의 차세대 기록관리 체계로의 이행을 위해 환경 변화에 조응한 기록관리 제도의 지향으로 새롭게 출발해야 할 시기가 왔다고 판단된다.

하지만 이러한 정보 혁명에 따른 전자 정부의 등장에도 불구하고 아직까지 공공기록물 관리에 관한 법률(이하 기록관리법)은 다양한 전자기록의

특성을 세심하게 반영하지 못한 채 기록관리 현장에서 다양한 난제를 낳고 있다(주현미, 임진희 2017a, 153). 2006년 전자기록의 효율적 관리를 위해 기록관리법이 전면적으로 개정이 되고 그로부터 10년이 지난 지금, 다시 한번 기록관리법을 점검해야하는 시기가 도래 했다. 만약 현행 법제도가 새로운 환경에 적응하지 못한다면, 현 시대에 조응할 수 있도록 법체계의 전면적인 재설계가 필요할 것이다. 따라서 본 연구는 차세대 환경 변화에 따른 새로운 기록관리 법체계의 개선 방향을 제시하고 국가 기록관리 체계의 혁신을 위한 법적 토대를 마련하고자 한다.

2) 기록관리법 개정을 위한 연구의 흐름

기록관리법은 1999년 공공기관의 주요 기록물을 체계적으로 관리하기 위해 처음 제정되었다. 이후 전자기록이 생산되고 이를 효율적으로 관리하기 위해 2006년 전부 개정을 하게 되는데, 그럼에도 불구하고 현행 법령의 문제점과 관련한 연구는 다양하게 나타났다. 기록관리법의 전반적인 문제를 지적한 연구로 우선 광건홍(2006)은 기록관리법 개정이 높은 수준의 제도를 따라가지 못하는 현실을 말하며, 기록관리 혁신을 위해 서로의 간극을 좁혀야 한다고 하였다. 또한 김세경(2007)은 우리나라 공공기록물 관리에 관한 법규의 변천을 통해 기록관리법이 실제 업무에 적용되지 않는 문제를 지적하였다.

기록관리법을 세부적으로 나누어 봤을 때, 개념 정의와 관련한 연구로 손현(2015)은 법령상 기록물의 종류로 나열된 7가지 종류의 기록물 이외에도 다양한 형태의 전자기록이 증가하고 있지만 그에 대한 대비가 되고 있지 않다고 지적하며, 기록의 유형을 다양화하고 그에 따른 관리기준을 구체화하는 등의 재정비가 필요하다고 하였다. 또한 안병우 외(2012)는 다양한 전자기록정보들이 낱알이 새롭게 출현하고 있으며, 이들을 새로운 형태의 기록관리 범주에 포함시켜야 한다고 하였다.

다음으로 기록관리 프로세스와 관련된 연구로 김유승(2008)은 현행 기록

물관리법에 미비한 웹 기반 기록물의 수집과 보존에 관해 문제가 있다고 하였으며, 현문수 외(2017)는 생산현황 통보의 현실적 문제와 기록관 공간 확보의 한계에 따른 물리적 ‘이관’ 문제를 제시하기도 하였다.

마지막으로 기록관리법의 조직체계와 관련된 연구로 곽건홍(2010)은 전문화된 기록관리 체계가 형성되지 못하는 한계를 지적하며, 기록관 체제의 내적 구조 및 기록 공동체의 연대와 협력을 바탕으로 한 외적 방향성을 제시하였다. 이외에도 이승일(2014)은 법·제도 및 조직체계의 개혁과 관련해 2013년 발의되었던 ‘국가기록원법안’의 내용과 한계점을 정리하면서, 국가 기록원이 행정부 기록관리만을 책임지는 기존 체제에서 벗어나 입법, 사법, 행정 기록을 아우르고 중간기록물관리기관 기능 증강을 통한 역할 분담 등을 할 수 있어야 한다고 주장하였다.

위에서 언급한 기록관리법 개정 연구 동향 이외에도 그동안 기록학계는 많은 개정 방향을 제시하였는데, 이를 기록관리법의 주요 분야인 기록의 ‘정의’, ‘기록관리 프로세스’, ‘조직체계’ 세 가지 분야로 크게 범주를 나누어 보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

〈표 1〉 기록관리법 개정 관련 연구에 대한 연구자별 분야 구분

구분	기록의 정의	기록관리 프로세스	조직체계	기타
곽건홍(2006)		○	○	
김세경(2007)	○	○	○	
김익한(2007)			○	민간기록관리
김유승(2008)		○	○	
서혜란(2009)		○	○	
박미애(2010)		○		기록관리 표준과의 관계
곽건홍(2010)		○	○	
안병우 외 6(2012)	○	○	○	
이승일(2014)		○	○	
손현(2015)	○	○	○	타 법령과의 관계
이소연(2016)		○	○	민간기록관리
조민지 외 1(2017)			○	
이승역(2017)	○	○		

곽건홍(2017)			○	
현문수 외 4(2017)	○	○	○	국가기록관리위원회 위상
현문수(2017)	○	○	○	

이들을 종합하여 살펴보면, 그동안의 연구는 주로 현행 법제도와 실제 업무 사이의 간극을 비교하며 그에 따른 해결 방안을 제시하는 방식으로 진행되었다. 하지만 이들은 새로운 환경에 대한 적응과 개선 방향에 대해서는 심도있게 다루지 않고 있지 않다. 이에 따라 본 연구에서는 기존 법령의 문제점과 더불어 차세대 환경 변화에 따른 기록물 개념의 정의와 프로세스의 재설계, 그리고 민간 기록까지를 포괄하는 기록관리기관의 조직을 재구성하는 방식으로 개선 방안을 마련하고자 한다. 더 나아가 타 법령과 기록관리법과의 상충관계를 확인하여 환경 변화에 조응하는 기록관리법으로의 개선 방향을 제시하고자 한다.

한편, 현재 기록관리법의 개정과 관련해서는 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service, 이하 SNS)를 기록의 정의로 포함하기 위한 규정을 발의한 상태이다(김중로 등 10인, 2017.5.18. 발의). 또한 문재인 정부는 2017년 7월 100대 국정과제 발표를 통해 2018년까지 기록관리 제도를 전면 개편할 것을 제시하였는데(국정기획자문위원회 2017)¹⁾, 이러한 점은 기록관리가 차세대 환경에 조응하기 위한 시도의 출발이라고 볼 수 있다.

3) 기록관리법 개정의 필요성

전반적으로 현행 법령은 기록관리에 관한 전체 내용을 담으려고 하다 보니, 법령에 제시된 법조항이 지나치게 세부적이어서 제약을 받게 되고, 결국에는

1) 문재인 정부는 2017년 7월 100대 국정과제 발표를 통해 국민이 공감하는 공공서비스를 제공하고, 인공지능·빅데이터 등 최첨단 기술 기반 지능형 정부, 그리고 데이터에 근거한 과학적 행정을 구현하기 위해 2018년까지 정보공개 및 기록관리 제도를 전면 개편할 것을 제시하였다.

이를 지킬 여력이 없는 경우가 대부분이라고 평가받고 있다(현문수 2017, 288). 한 공공기관의 기록연구사는 국가기록관리 혁신 T/F 게시판에 ‘국가기록원에 바랍니다’라는 제목의 글을 올리며, 현행 기록관리법에 대해 인식하고 있지만 지키지 못하는 점을 지적하기도 하였다. 이에 대해 본 연구에서는 기록관리법을 ‘개념 정의’ 부분, ‘기록관리 프로세스’ 부분, ‘조직체계’ 부분 세 범주로 나누고 각 부분별로 문제점 파악 및 개정의 필요성을 분석하였다.

우선 ‘개념 정의’ 부분에서는 현행 법령이 환경 변화에 따른 다양한 유형의 기록을 포괄하지 못한다는 점을 파악할 수 있었다. 법령 제 3조에서 ‘기록물의 정의’는 ‘문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서’로 열거되어 있어 다른 유형의 기록이 발생할 경우 반영할 수 없다는 한계가 있다. 이는 급격한 정보 혁명으로 인해 법령이 아직까지도 다양한 전자기록의 특성을 세심하게 반영하지 못하였고, 전자기록관리 현장에서 다양한 난제를 낳고 있다는 문제를 가지고 있다고 볼 수 있다(주현미, 임진희 2017a, 153). 이와 관련해 행정정보데이터세트를 비롯하여 웹기록, SNS 기록 등이 환경변화에 따라 다양하게 전자기록의 유형으로 규정되어야 하는 방향으로 나아가고 있지만, 현행법에서는 시행령 제2조 부분에 행정정보데이터세트와 웹기록에 대한 정의만 있을 뿐 이들에 대한 체계적인 관리와 관련한 내용은 부재한 상태이다. 2016년 국가기록원이 파악한 자료에 따르면 중앙부처 고유 업무와 관련된 것만 약 1천 4백여 개 시스템에서 8천 TB 분량의 행정정보데이터세트가 생산되고 있다는데, 그럼에도 불구하고 관리 정책에서 가장 취약하다는 점(이승역 2017, 15)은 이를 뒷받침하는 문제라 할 수 있다. 또한 이메일 기록 역시 조직의 내부보다 외부의 사람들과 정보를 주고받을 경우 중요하게 사용되며 법적·행정적인 증거자료를 확보하는 등의 장점이 있는 만큼(송지현 2007, 145), 효과적인 관리를 위한 규정을 제시하는 것이 필요하다. 이외에도 SNS 기록은 사회 전반을 대상으로 하는 기록 관리 패러다임 변화 속에서 1차적으로는 가치가 떨어지지만 2차적 가치, 그 중에서도 역사적, 문화적, 더 나아가 증거적 자료로는 큰 가치를 지니고 있

다고 볼 수 있다. 박근혜 정부 시기 청와대 SNS 기록이 삭제되어 이를 확인할 수 없다는 큰 문제가 발생하였음에도 불구하고 이에 대한 별도의 규정 없이 제대로 된 기록이 복원하지 못하고 있는 것(프레시안, 2018.1.10.)에서 볼 수 있듯 SNS 기록에 대한 정의와 규정을 제시함으로써 정보적, 증거적 가치를 확보할 수 있어야 한다.

다음으로 '기록관리 프로세스' 부분에서는 처리과, 기록관, 영구기록물관리기관으로 구분된 3단계 기록관리 체계에서 모두 문제가 다양하게 나타나고 있다. 첫째로, 현행 법령은 2005년 진행된 기록관리 혁신 ISP를 통해 전자기록관리 환경으로의 전환을 도모하기 위한 내용으로 개정되었지만, 10년이 지난 현재 생산현황 통보, 이관 등 본격적인 전자기록 생산 및 관리 환경에는 조응하지 못한다는 결과를 나타내고 있다(국가기록원 2017). 심각한 것은 생산현황통보를 시행할 때 기록관은 처리과가 제출한 데이터를 믿지 못한 채 취합해서 국가기록원에 통보하고, 국가기록원은 역시 이 자료를 활용하지 않고 있다는 점이다(현문수 외 2017, 299). 둘째로, 이관과 관련해서는 '물리적' 이관의 문제가 나타나고 있는데, 한 기록연구사는 면담을 통해 교육지원청의 경우 공간 확보의 한계로 인해 전체 기록물 중 폐기 대상 기록만 처리하는 기형적인 형태의 이관이 시행되고 있다고 밝혔다(현문수 외 2017, 300). 이는 현행 법령상 물리적 이관으로만 규정되어 있는 한계를 여실히 보여주는 것으로써, 보존 수용량의 한계를 고려한 논리적 이관으로의 전환이 가능하도록 하는 등의 법령 개선이 이루어져야 할 것이다. 셋째로, 기록물 보존기간 7종(1·3·5·10·30·준영구·영구)의 설정과 '기록물 철-건'을 통한 관리 역시 문제로 나타났다. 현행 법령상 기록물을 폐기할 때는 최소 2~3년의 기간이 소요되는데, 과연 보존기간 1년이 필요한지에 대한 확인이 필요하다. 이외에도 '기록물 편철 및 관리'와 관련해서는 현행 법 제4장 18조와 시행령 제4장 23조를 통해 확인할 수 있는데, 법령 속 내용 역시 비전자기록물 위주로 구성되어 있어 전자기록으로 관리해야 될 경우 이를 적용하는 데는 한계가 있다는 문제가 있다. 업무를 진행하다보

면 단위과제가 나뉘어져 몇 개의 세부과제로 나뉠 수도 있는데, 이 경우 세부과제가 기록물 철을 형성하고, 단위과제는 하나의 클래스를 구성할 수도 있다. 때문에 기록물 철-건에 대해서는 유연한 구조를 제안하는 국제 표준을 참고하여 법령의 개선을 통해 하위 계층을 유연하게 확장할 수 있는 구조를 갖추도록 해야 한다. 마지막 넷째로, 그동안 기록관리법은 제정 단계에서부터 무단폐기에 대한 벌칙 조항을 담으로써 제도적 차원에서는 공공연한 기록 폐기 행위가 불가능하게 되었지만, '의도가 불순한 자'에 의한 무단폐기를 막을 방법은 부재한 상태였다. 2013년 박근혜 정부 시기 '정부 3.0 비전 선포식'에서 국민 중심의 개방과 공유의 정부운영을 펼치겠다는 정책이 제시되었지만, '정보부존재' 처분을 통해 정보공개에 비협조적인 상황이 많이 나타나고 있어 대부분의 이용자가 기록부존재로 인한 공익침해 현상을 겪고 있는 상황이다(미디어오늘, 2015.1.26).²⁾

다음으로 기록관리 '조직체계' 부분과 관련해서는 첫째로 내외부 환경변화로 인한 기록관리 업무 3단계 체제의 비효율성이 증가하고 있다는 것이 파악되었다. 2016년부터 업무 환경이 클라우드 컴퓨팅으로 전환되면서 각 기관들이 통합전산센터의 인프라와 소프트웨어를 공유하게 되었고 기관 간 메모보고 등 협업이 강조되고 있으며, 더 나아가 해당 기관의 연혁정보나 역사기록뿐만 아니라 지자체의 경우 그 지역의 역사기록을 보존·관리하고자 하는 시도나 요구 또한 지속되어 왔다(국가기록원 2017). 이러한 급격한 기술적 변화와 데이터 기반 행정체계로의 전환에 따라 기관 간 협력을 요하는 정보거버넌스의 필요성이 높아지고 있는 상태인데, 현재와 같이 단계별로 구분된 조직체계에서는 이를 효율적으로 실현하기 어렵다는 문제가 발생한다. 둘째로는 국가기록원의 관리 권한 및 위상과 관련한 문제로 제한된 기록관리기관의 범위를 들 수 있다. 중앙기록물관리기관인 국가기록

2) 정보공개 청구 결과 '정보부존재' 처분을 받으면 불복절차가 없는데, 해당 기관이 보유·관리하는 자료임에도 '청구한 형태'의 자료가 없다는 식으로 부존재처리하기도 함. 이런 처분을 받게 된다면 이용자는 '이의 신청'을 할 수 없음

원은 법령 제 9조 2항에서는 총체적인 관리·감독의 책임과 권한을 위임 받았음에도 불구하고, 동법 제 14조 1항에 특수기록관의 별도 관리를 규정하고 있어 국가기록원의 수행 업무는 사실상 행정부 내에서 생산되는 공공 기록물에 제한되고 있는 것으로 파악할 수 있다(김유승 2008, 12). 셋째로는 기록관리법상의 모호한 규정으로 기록물관리전문요원의 배치가 부족한 상태라는 점을 들 수 있다. 현행 시행령 제 78조 2항에서는 기록물관리기관 전체 정원의 4분의 1 이상을 기록물관리전문요원으로 배치하여야 한다고 명시되어 있다. 하지만 이 4분의 1이라는 모호한 조항으로 인해 대부분의 기록관은 1인 기록관 체제를 유지하고 있고, 인원을 충원할 수 있음에도, 업무량에 대한 입증 및 운영상의 문제로 기록연구사의 인력 구성이 제대로 이루어지지 않은 상태이다. 마지막 넷째로 현행 기록관리법은 공공기록 위주의 관리를 중점적으로 다뤘은 경향이 있기 때문에, 사실상 다양한 민간 기관에서 수집, 관리되어 온 민간기록을 주변화하는 결과를 초래해 왔다. 비록 법령 제 10장에 민간기록관리에 관한 규정이 있어 국가적으로 보존할 가치가 있거나 공공성이 높은 민간기록물을 관리할 수 있도록 하였으나, 그 범위를 국가적 보존가치에 한정하였기에 모든 기록을 포괄하지 못하는 한계가 발생하고 있다. 이는 기록에 대한 시민의식과 사회적 요구가 존재함에도 불구하고, 아카이브를 만들고 운영할 기반이 취약했거니와 그 방법도 익숙하지 않았던 것이 원인이었다고 지적할 수 있다(김익한 2017).

2. 기록관리법의 변화를 위한 방향

1) 기록정보관리기본법으로의 성격 변화

서론에서 제시한 기록관리법 개정의 흐름 및 그 필요성을 통해 결국 기록관리 환경 변화에 대응한 법제도 전면 개정의 필요성을 절감하며, 이제는

기록관리 법체계의 패러다임 전환이 필요한 시기라 판단하게 되었다. 이에 대해 본 연구는 실제 적용 가능한 기록관리법으로의 개정을 위해 절차법의 형식을 취하고 있는 기존의 기록관리법에서 벗어나 조금 더 포괄적으로 규정을 제시하고, 세부적인 규정은 하위에 분포하는 방식의 ‘기록정보관리기본법’으로 전면 개정하는 것을 제안하고자 한다.

우선 본 연구에서 제안하고자 하는 기본법은 국정의 중요분야에 있어서 제도, 정책의 방향성과 대강을 천명·지시하는 법률로 정의될 수 있다(박영도 2006, 276-278). 이처럼 정의에서 보듯이 기본법의 규정된 정책 방향이나 원칙은 그 내용적으로 볼 때 사실상 추상적인 성격을 가지는 것이기는 하지만, 그 조항의 효력은 그것이 공동체를 위하여 중요한 사회의 지배적인 가치 관념을 확인하는 데 그 본질이 있으며, 당해 법률의 정당화 및 통합적 기능을 수행함으로써 규범적인 내용을 제시하는데 중점을 두고 있다고 볼 수 있다(박영도 2006, 326). 이에 따라 기록관리법을 기록정보관리기본법으로 개정 한다면 현행 법령상 조항들은 기본적인 범위의 모든 내용으로 포괄할 수 있도록 ‘선언적’인 방법으로 규정하며, 그에 대한 세부 사항은 하위 법령에 위임하는 것으로 개정될 수 있다. 이러한 기본법으로의 개정 사례는 다음과 같다.

〈표 2〉 기본법으로의 개정 사례 현황

개정 전	개정 후	개정년도	개정 이유
건설업법	건설산업 기본법	1997	건설산업 관련 제도를 전반적으로 재정비하며, 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위함
소비자 보호법	소비자 기본법	2007	종래 소비자보호 위주의 소비자정책에서 탈피하여 중장기 소비자정책의 수립 등으로 소비자권익을 증진함과 아울러 소비자정책의 종합적 추진 및 기본적인 사항을 개선하기 위함
화물유통 촉진법	물류정책 기본법	2008	물류정책의 종합 조정 기능을 보강 및 국제물류의 활성화 기반을 구축하기 위함
국가공간 정보에 관한 법률	국가공간 정보 기본법	2015	기본법적 성격을 명확히 드러내고자 하며, 국가공간정보에 관한 제도 전반을 개선 하기 위함

현재 일반법에서 기본법으로 개정된 사례는 총 4가지로, 이들은 모두 제도에 대한 전반적인 개선 및 포괄적인 운영을 이유로 개정되었음을 알 수 있다.

기본법으로 개정을 하는 경우는 주로 제도·정책 등에 대한 범위를 확대하기 위해서인데(박영도 2006, 25), 기록관리법 역시 범정부 정보거버넌스 체계 구축을 위해 국가기록에 관한 정책 및 계획의 수립 등을 명기함과 동시에 기존 공공기록에 한정되었던 법률에 민간기록까지 포괄하는 기본법적인 성격의 법률로 개정하여 국가기록관리체계로 발전할 수 있도록 해야 할 것이다. 기본법으로 개정 시 필요한 구성 및 기능은 다음과 같다.

〈표 3〉 기본법의 구성 및 기능

기본법의 구성	기본법의 기능
<ul style="list-style-type: none"> · 총칙(목적, 기본 이념, 정의, 다른 법률과의 관계, 국가 등의 기본 책무) · 정책의 기본 계획 및 추진 체계 · 정책의 구체적 내용에 대한 개괄적 분석 및 소개 · 보칙 및 벌칙 	<ul style="list-style-type: none"> · 국가정책의 방향 제시와 그 추진 · 제도·정책의 체계화 및 종합화 · 정책의 계속성, 일관성 확보 · 행정의 통제 기능 · 국민에 대한 정책 메시지 발신 기능 · 지방분권의 추진 기능

※ 출처 : 박영도(2006)의 '기본법의 입법모델 연구' 중 한국법제연구원 내 기본법의 구성 및 기능 부분 재정리

기본법 개정의 의의는 국가차원에서 그 분야의 정책이 중요하고 중점을 두어 추진한다는 인식을 제시하고, 그 책무나 결의를 명확히 함과 아울러 그곳에서 제시된 방향성과 지침에 따라 계획적·장기적으로 정책을 추진하는데 있다(박영도 2006, 24). 또한 복잡하고 다양해진 현대사회에서 법률간의 유기적이고 통일적인 고찰을 통해 법체계상 모순이나 충돌이 없도록 해야 한다는 것이 입법에서 체계정당성의 원칙이라 할 수 있는데(우기택 2016, 40), 기본법이 이러한 기능을 수행할 수 있는 것이다.

2) 기록관 진흥을 위한 법률(아카이브 진흥법)의 제정

기록정보관리기본법으로의 개정과 관련하여, 본 연구는 기본법에서 명시되고 있는 진흥, 촉진(전담기관 설정 및 인력양성, 자금 지원 등)에 대한 규정을 실현하고, 다양한 연구에서 나타난 민간기록관리기관과의 범정부 정보거버넌스 체계 구축을 위해 추가로 ‘기록관 진흥을 위한 법률(아카이브 진흥법)’을 제정하여 이를 상세히 규정하도록 제안하고자 한다³⁾.

진흥법의 정의는 공공복리를 위한 정책적 필요성에 따라 어떠한 산업, 기업, 사람, 계층, 지역, 사안을 진흥하기 위해 급부 제공에 관한 사항을 담고 있는 법제를 의미하고 있다(손현 2016, 25). 대체로 진흥법을 제정하는 이유로는 행정의 기능과 역할이 국민의 권익을 소극적으로 보호하는 단계를 넘어서서 보다 적극적으로 다원적인 이해관계의 조정과 복잡한 사회문제의 해결하고, 무엇보다도 정책 목표를 달성하기 위한 수단으로 법제도가 적극적으로 활용되고 있다는 점을 들 수 있다(손현 2016, 28-29). 진흥법의 구성과 기능은 다음과 같다.

〈표 4〉 진흥법의 구성과 기능

진흥법의 구성	진흥법의 기능
<ul style="list-style-type: none"> · 목적 · 정의 · 다른 법률과의 관계 · 기본 계획 / 시행 계획 · 전담 조직의 설립·운영 · 효율화 및 촉진(연구개발, 자금 지원) 	<ul style="list-style-type: none"> · 기본법과 공통적인 기능을 수행하지만, 국가 정책 실현 및 행정 기능을 수행하기 위한 수단으로 지원, 조성, 유도적 수단들을 적극적으로 활용 · 기본법 내에서 진흥과 관련된 사항을 중심으로 지원 대상, 지원 수단 등이 하나의 완결적 형태로 구분

※ 출처 : 손현(2016)의 ‘진흥 관련 법제의 입법 모델 연구’ 중 한국법제연구원 내 진흥법의 구성 및 기능 부분 재정리

3) 현재 다수의 기본법의 경우, 진흥법·육성법·촉진법 등과 유사한 성격의 규정을 두는 경우도 있기 때문에 본 연구 역시 이와 비슷한 방향으로 제안하고자 한다.

진흥법의 가장 큰 특징은 재정 지원을 필수요소로 하고 있다는 점이다. 기본적으로 경비 보조, 금융 지원, 세제 지원 등에 관한 사항을 필수적으로 담고 있어 재정 수반을 전제로 하게 된다(손현 2016, 42). 이에 따라 국가기록원장은 공공기록관리 및 민간기록관리의 촉진을 위한 사업을 효율적·체계적으로 추진하기 위해 전담기록관을 지정 및 지원하고, 민간기록의 진흥을 지원하기 위하여 기록관리진흥기금을 설치할 수 있다. 또한 정부의 예산 또는 ‘아카이브 진흥법’에 따른 기록관리진흥기금의 범위에서 민간기록관리의 촉진과 전자기록의 이용활성화를 위한 사업에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 출연할 수 있다. 이외에도 공공기록관리가 포괄되지 않고도 활성화될 수 있는 영역(예술 등)에 대한 지원을 장려하며, 공공기록에만 치우쳐있던 이용자 서비스를 민간기록에도 다양하게 적용할 수 있도록 재정 등의 지원을 시행할 수 있게 된다.

최근 우리나라의 입법 경향 중 하나로 진흥을 위한 입법이 크게 증가하고 있는데, 실제 진흥법의 명칭을 사용하고 있는 법률은 현재 100개(2017.1.11. 기준)가 존재하는 것으로 파악되었다⁴⁾. 이 중에서도 기록관리기관과 함께 3대 문화기관이라 볼 수 있는 박물관·미술관과 도서관은 이미 각각 1991년 ‘박물관 및 미술관 진흥법’과 2015년 ‘대학도서관진흥법’을 제정하고 있는데, 이들 기관은 모두 박물관과 미술관, 그리고 대학도서관의 설립과 운영에 필요한 사항을 규정하여 각 기관의 발전을 위한 방안을 마련하고 있다. 이제 기록관리분야 역시 범정부 차원의 정보거버넌스 구조에서 기록관리영역의 역할을 확인시키고 정책적 기능 강화에 맞춰 기록관리기관의 위상 및 지위를 강화해야 할 필요가 있다. 이는 결국 공공기록관리기관과 민간기록관리기관과의 격차를 해소하고, 민간기록관리기관의 진흥을 위한 행정적·재정적 지원 방안을 마련하기 위해 진흥법 제정이 필요하다고 볼 수 있는 것이다.

4) 2017.1.11. 기준 전체 법률 2,595개 중 100개로서, 박영도(2016)의 연구에서 2016.1.1.을 기준으로 파악했던 진흥법의 수 70여개에서 2년 간 30여 개가 증가하였다.

3. 국가기록관리체계 수립을 위한 기록관리법 전면 개정

이상에서 기록관리법의 개정과 관련한 다양한 흐름과 필요성을 토대로 본 연구는 국가기록관리체계 형성을 위해 기록정보관리기본법이라는 방향으로의 개정을 제안하였다. 이 기록정보관리기본법의 구성은 일반 기본법의 구성과 기능을 참고하였으며, 세부 내용은 앞서 언급되었던 현행 법령의 문제점에 대한 개선방안을 공유하는 방법으로써 방향을 제시하고자 한다. 다음 표는 기록정보관리기본법(안)의 주요 항목 구성과 내용으로서, 본 연구에서는 각 조항에 대해 기존 기록관리법의 문제점과 연결하여 개선 방향을 중심으로 상세하게 언급하도록 하겠다.

〈표 5〉 기본법의 주요 항목과 내용

기본법 주요 항목 구성(안)	주요 내용
제1장 총칙 제1조(목적) 제2조(기본 이념) 제3조(정의) 제4조(다른 법률과의 관계)	<ul style="list-style-type: none"> • 차세대 전자기록을 포괄하는 목적 및 이념 • 전자기록(Born-Digital)등 다양한 유형에 기반한 기록 개념 정의
제2장 국가기록관리 정책의 수립 제5조(국가기록관리 기본계획 수립) 제6조(국가기록관리 시행계획 수립)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책의 방향 제시와 그 추진 • 제도·정책의 체계화 및 종합화, 계속성 및 일관성 확보
제3장 국가기록관리 추진 체계 제7조(각급 기록관) 제8조(국가기록관리위원회) 제9조(기록물관리전문요원)	<ul style="list-style-type: none"> • 정보거버넌스 형태의 기록관 역할 • 정보거버넌스를 위한 위원회간 협력관계 확인 및 국가기록관리위원회의 역할 정의 • 기록물관리전문요원의 역할 정의 및 교육
제4장 국가기록관리의 추진 제9조(국가기록의 관리) 제10조(민간기록관과의 협력 및 지원) 제11조(표준화의 추진)	<ul style="list-style-type: none"> • 정보거버넌스를 통한 생산기관별 기록관리 프로세스 • 민간기록관 진흥 전담기관 및 진흥기금 설치 • 기록관리 표준의 위상 및 준수 강화
제5장 벌칙 제12조(벌칙 및 과태료) 제13조(기록부존재 공익침해)	<ul style="list-style-type: none"> • 기록부존재 공익침해자에 대한 모니터링 및 벌칙, 과태료 부과

제1장에서는 기록의 다양한 유형을 포괄할 수 있는 새로운 기록의 개념을 정의하고자 하였다. 제2장에서는 기본법의 특징에 따라 정책의 방향 제시와 그 추진 방법을 작성하도록 하였다. 제3장에서는 기존 기록관리의 체계를 새롭게 구성하여 정보거버넌스 형태의 기록관 역할을 수행하는 수준으로 개정하고자 하였다. 이에 대해 기록관은 특수기록관과 비슷한 지위로 격상되고, 국가기록원은 지능화된 서비스 전문기관으로 거듭날 수 있도록 하였다. 또한 제3장 안에서는 국가기록관리위원회의 역할을 정의하고, 더 나아가 기록물관리전문요원의 역할을 새롭게 정의하며, 조직 변경에 따른 교육 실시와 관련한 항목을 추가하였다. 제4장에서는 정보거버넌스를 통한 생산기관별 기록관리 프로세스를 진행하고자 하였으며, 공공기록뿐만 아니라 민간기록까지도 국가적, 거시적 관점에서 유지될 수 있도록 정책과 기술을 지원하도록 하였다. 민간기록의 진흥과 관련해서는 ‘기록관 진흥을 위한 법률(아카이브 진흥법)(안)’을 추가로 제정하여 민간기록을 포함하고자 하는 의지를 명확히 하였다. 마지막 제5장에서는 벌칙을 두어 기록 부존재 공익침해자에 대한 모니터링 및 벌칙을 부여하는 방안을 제시하였다. 각 조항별 세부 개정 방향은 앞서 구분했던 개념 정의 부분, 프로세스 부분, 조직체계 부분으로 나눠 제안하고자 한다.

1) 개념 정의 부분

기록정보관리기본법 중 개념 정의와 관련한 구성 방안은 다음과 같다. 우선 차세대 전자기록관리 개념을 포괄하는 법제도로의 개선이다. 기존 기록관리법이 종이기록의 전자적 관리에 기반하고 있다는 문제점을 전면적으로 개선하기 위해 ‘데이터형’ 기록관리를 포괄하도록 법제도를 개선해야 할 것이다. 이는 차세대 전자기록관리의 개념을 적용하기 위해 전자기록(Born-Digital)의 속성을 제대로 이해하고, 행정정보데이터세트·이메일·SNS·시청각 기록뿐만 아니라 이후에도 새롭게 나타날 전자기록의 유

형에 대한 개념 정의 및 그 특성에 맞는 관리 원칙과 방법을 포괄할 수 있도록 규정해야 한다.

둘째로는 다양한 유형의 ‘관리대상’ 기록 ‘포착(획득)’을 위한 방법 등의 규정을 추가해야 한다. 결재문서 외에는 과정기록 및 데이터형 기록 등 다양한 유형의 기록에 대한 파악과 획득에 미흡했던 현 법령을 개선하기 위해 포괄적으로 기록을 ‘포착(획득)’할 수 있는 시스템 개발 및 도구를 제공하고, 이를 배포할 수 있도록 법제도를 규정해야 한다. 또한 이메일 및 SNS 기록의 보존을 위하여 기록으로서의 ‘포착(획득)’을 위한 메타데이터 요소를 표준화하고, 보존의 기준(한시적, 중간, 영구 보존)과 직급별 차등 관리 등 효율적인 관리가 가능하도록 규정해야 한다. 미국의 사례로 봤을 때 이메일 기록은 ‘Declare as a Record’ 버튼을 통해 기록으로 성립되는데(임진희 2017), 이런 규정과 같이 이메일 기록을 생산할 때 이메일을 생산한 업무 담당자가 직접 기록으로서 성립되는지 여부를 판단하여 등록할 수 있도록 하위 법령을 통해 상세히 규정해야 한다.

2) 기록관리 프로세스 부분

기록관리 프로세스 부분 관련 개선 방향은 다음과 같다. 첫째, 전자기록을 포괄하기 위한 기존 철-건 개념의 법제도를 개선해야 한다. 현행법상 철-건 구조는 비전자기록물을 염두에 둔 표현이기 때문에, 전자기록과 관련한 포괄적인 개념이 포함되도록 해야 한다. 또한 기록의 유형이 다양화됨에 따라 기록의 계층 역시 자유롭게 설정될 수 있으므로, 기존 철-건 구조에 비해 유연하게 구조가 적용될 수 있도록 내용이 개선될 필요가 있다. 이에 대해 계층적 관리가 타당한 기록을 대상으로 철-건 2계층에서 다계층으로 재설계(이승억 2017, 30)하는 방법도 생각할 수 있다. 혹은 기존 철-건 구조는 비전자기록을 위해 그대로 두고, 행정정보데이터세트나 기타 전자기록의 다양한 유형에 대해 정의를 부여하고 적용할 수 있도록 새로운

개념의 구조를 개선하는 것도 방법이다.

둘째, 기록물 관리의 단계별 프로세스를 전면 개선해야 한다. 법령상 ‘물리적’으로만 관리되었던 방식 이외에도 ‘논리적 객체’로 존재하는 전자기록에 대해 생산 단계부터 보존 단계에 이르기까지 일관되고 통합된 원칙과 프로세스(Seamless 기록관리 프로세스)에 의해 관리될 수 있도록 법제도를 전면 개정해야 한다. 이와 관련해 ‘생산 단계’에서는 각 기관의 기록물 생산 현황은 기록물 생산시스템 및 CAMS를 통해 파악하는 등의 방식으로 생산 현황통보를 대체해야 한다. 그리고 ‘이관 단계’에서는 현행 이관의 개념을 변경하고 자율성을 부여하는 방안으로 개선해야 한다. 이에 따라 기록 생산 직후 이관이 가능하도록 제공 시점을 협의하고, 중앙기록물관리기관으로 이관하는 전자기록에 대해 진본 사본임을 인증하는 프로세스를 거쳐 제공을 수행할 수 있도록 하며, 이에 따라 현행 ‘이관’의 개념을 ‘진본 사본의 제공’ 개념으로 변경되는 것도 고려해야 한다. 획득 시점은 기록관 단계를 거치지 않고 생산 직후 바로 수행할 수 있으며, 이에 대해 기록관과 국가기록원은 모두 진본의 기록을 관리하게 되며, 획득이 진행된 후 기록관은 기록의 활용이 종료되었을 경우 자유롭게 폐기가 가능하게 된다. 다음으로 ‘보존 단계’에서 문서보존포맷은 ODF를 통한 포맷변환을 시행하고, 장기보존포맷은 NEO 포맷으로 관리하되 장기적 전략 하에 마이그레이션 및 BagIt 등 다양한 방법을 수행할 수 있도록 하며, 이는 기본법에서 포괄적으로 다루고 하위 법령 혹은 표준을 통해 상세히 다룰 수 있도록 개선해야 한다. ‘폐기 단계’에서는 행정정보데이터세트 등 처분의 단위와 방법이 특수한 경우에 효율성을 제공하기 위해 ‘지연 처분’ 개념을 신설하여 관리해야 하고, 마지막으로 ‘서비스 단계’에서는 국가기록원이 기록보존을 위한 기관으로서의 역할을 뛰어넘어 보다 지능화된 서비스 전문기관으로 거듭날 수 있도록 기본법에서 명시해야 할 것이다.

추가로 기록관리 프로세스 부분에서의 개선 방향으로 기관의 기록연구사는 업무관리시스템 내에서 일어나는 기록관리와 관련된 각종 이벤트를 모

니터링할 수 있도록 규정을 개선해야 한다. 기록관리 담당자가 과제 미지정 및 이관대상에 대한 정확한 수량을 파악하고, 이관 수량을 통한 검수가 가능하여야만 이관 이후 준현용 단계의 기록관리 역시 온전히 유지될 수 있다. 따라서 업무관리시스템에서 부서별로 전년도 과제 미지정 기록의 수량에 대한 모니터링, 기관 전체의 이관 대상수량에 대한 모니터링 등이 가능하도록 권한을 강화해야 한다. 또한 의도가 불순한 자에 의한 기록 무단 폐기를 막기 위해, 기록부존재 공익침해 방지를 위한 모니터링 제도 도입으로 기록 생산을 사후적으로도 통제해야 한다(김익한 2017). 기록의 의도적 비생산, 무단 폐기, 비공개 행위에 대해 ‘기록 부존재 및 미공개 공익침해 심사제도’를 도입하여 기록연구사의 자율권 보장 및 책임성을 강화하도록 법제도를 개정한다. 업무 활동의 증거로써 기록 획득을 통해 설명책임성을 1차적으로 책임지는 것은 업무부서의 담당자이기 때문에, 핵심기록을 생산하지 않거나 무단 폐기한다면, 그에 대한 책임을 물을 수 있는 근거가 될 수 있다. 이에 따라 현재 기록을 무단으로 파기, 유출, 은닉한 행위에 대한 벌칙 외 기록부존재로 인한 공익침해 위법 조항을 적용하여 그 책임을 물을 수 있도록 명시해야 한다. 미국의 디스커버리 제도가 재판의 과정에서 이메일을 포함해 증명 자료를 제출하지 못할 경우 불이익을 주는 제도라면, 기록부존재 공익침해 심사 제도는 그러한 사법적 상황 혹은 정책 감사과정에서 사안에 대해 기록으로 증명을 하지 못할 경우 기록의 부존재의 원인 행위를 한 공무원, 즉 기록을 생산하지 않은 공무원을 심사하여 처벌하는 제도이다. 이는 프로세스와 시스템으로 다하지 못하는 기록의 생산 강제를 사후적 처벌로서 강화하는 수단에 해당한다. 기록 부존재 행위를 함으로써 공익을 침해한 판정을 받은 자에게 책임을 묻지 않을 경우, 기록관리의 투명성과 설명책임성을 달성하기 위한 통제가 실질적으로 불가능하기 때문에 이를 위한 감사제도를 도입하여 책임을 물을 수 있도록 개선해야 한다. 기록부존재 공익침해와 관련된 감사행위는 「공공감사에 관한 법률」에 따라 자체감사기구를 설치하고 ‘감사담당자’가 이를 수행할 수 있다.

「공공감사에 관한 법률」 제 2장 자체감사의 운영

제1절 자체감사기구

제5조(자체감사기구의 설치) ① 중앙행정기관 및 지방자치단체, 공공기관 등에는 자체감사기구를 둔다. 다만, 중앙행정기관 등의 규모, 관장 사무 또는 자체감사 대상기관의 수 등을 고려하여 관계 법령에서 정하는 경우에는 자체감사업무를 전담하여 수행하는 자체감사기구로 두어야 한다.

제3장 자체감사활동

제22조(일상감사) ① 감사기구의 장은 자체감사기구가 소속된 기관의 주요 업무 집행에 앞서 그 업무의 적법성·타당성 등을 점검·심사하는 일상감사를 하여야 한다.

② 제1항에 따른 감사결과에는 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」 제6조에 따른 변상명령, 징계·문책, 시정, 주의, 개선, 권고, 고발 등의 처분 요구 또는 조치사항이 포함되어야 한다.

제27조(외부전문가 등의 참여) ① 감사기구의 장은 회계·보건·환경·건설 등 전문지식이나 실무경험 등이 요구되는 분야를 감사하는 경우 외부 전문기관 또는 외부전문가를 감사에 참여시킬 수 있다.

만약 공공기관 자체감사를 실시할 수 없는 경우, 기록부존재로 인한 공익침해 사례를 국민이 의뢰하여 외부 감사가 실시될 수 있도록 제도를 마련해야 할 것이다. 결국 국가기록원이 기록부존재 공익침해에 대한 모니터링 역할을 수행함으로써, 기록부존재 행위를 행한 자와, 지시한 자 모두 책임을 물을 수 있도록 하며, 궁극적으로 모든 기록관리 담당자들이 정당한 기록화 행위를 할 수 있도록 유도한다.

3) 조직체계 부분

기록정보관리기본법(안)에서는 기록물관리기관의 조직이 다양한 구성 형태와 역할을 수용함에 따라 중앙기록물관리기관이 각급 기록관을 지도·감독하는 기존 관계에서 상호 협의하는 관계로 변화되어야 한다. 이에 따라 기록관리 조직체계 부분 관련 개선 방향은 다음과 같다. 첫째로는 처리과-기록관-영구기록물관리기관의 3단계 기록관리기관 체계에서 벗어나 정보거버넌스형 기록관리 조직으로 재구성되어야 한다. 처리과의 경우 생산 즉시 공개 지향 및 공개 채널의 다변화를 위한 기관으로 변화해야 한다. 공개 가능한 결재문서의 경우 보존기간에 관계없이 즉시 공개가 가능하도록 명시해야 하고, 기록이 데이터세트와 같이 전자적으로 이루어졌을 경우, 파일 포맷을 자동 등록할 수 있는 시스템 기능이 지원될 수 있도록 개선한다. 각급 기록관은 해당 기관의 아카이브 기능을 하는 기관으로 역할을 확장하며, 기록정보센터로서의 기능을 추가로 강화하여 데이터 기반의 행정지원이 가능하도록 개선되어야 한다. 또한 기록관은 독립된 기관으로서의 위상을 가지기 위해 팀(계) 수준으로 확장을 해 인력·예산 등을 지원하며, 완결형 기록물 관리체계 구축을 위해 준아카이브로서의 역할을 부여하도록 개정한다. 현재 행정부서 소속인 기록관의 문제를 극복하기 위해서는 기록관이 독립된 기관으로서의 위상을 가져야 하기 때문에 이제는 행정지원 부서 소속의 실체 없는 기록관이 아니라, 최소한 ‘과 단위’를 기본으로 하는 규모, 즉 인력·예산·시설 등 기록관 운영에 모든 자원을 사용하는 조직을 갖추도록 개선해야 한다.⁵⁾

(표 6) 기록관리 인력의 개선 방안

현행	개선
1인 실무자(기록연구사)	팀(계) 수준으로 확장하여 팀장 및 과장이 기록관리 업무만 전담하는 규모의 조직으로 변화

5) 현재 중앙부처 중에는 문화재청이 유일하게 팀(계) 수준으로 업무가 확장되어 있다.

또한 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청 등 기존의 각급 기록관과 특수 기록관을 기관별 기록관으로 설정하고, 헌법기관기록물관리기관, 지방기록물관리기관, 주제기록물관리기관(신설)을 통합기록관으로 설정한다는 조항을 추가한다. 마지막으로 중앙기록물관리기관인 국가기록원은 국가 전체의 기록물 생산과 관리에 관한 정책 결정과 제도를 확립해야 할 뿐만 아니라, 전문적인 보존기법과 지능형 서비스 체계를 갖춘 기관으로 재설정 한다. 또한 모든 기록관이 필요로 하는 기술이나 장비, 기반 시설에 대한 것들에 대해 국가기록원이 소유하고, 이를 지원하는 역할을 수행할 수 있도록 법제도를 개정한다.

이렇게 개정된 기록물관리기관의 유형에 따라서는 단독형(각 기관이 독자적 기록관 설치, 해당 업무 수행), 공동형, 위탁형, 중앙관리형 등으로 구분할 수 있다. 각 형태의 기록물관리기관의 설명은 다음과 같다.

〈표 7〉 차세대 기록물관리기관 구분(국가기록원 2017a)

구분	형태
단독형	각 기관이 독자적으로 기록관 설치, 해당 기관의 기록관리 업무 전담
공동형	지방기록물관리기관의 성격과 같음. 여러 기관이 공동으로 설치·운영하는 형태로, 특정한 사유(기관 규모, 생산기록물의 양, 공동 운영의 효율성 등)에 의해 단독으로 기록관을 운영하기 어려운 경우 설치, 운영에 필요한 경비를 공동으로 활용
위탁형	특정 사유로 위임 기관에 기록물 관리를 위탁
중앙관리형	모기관과 소속기관 등이 컨트롤타워 역할의 중앙기록관을 설치

단독형은 각 기관이 독자적으로 기록관을 설치하고 해당 기관의 기록관리 업무를 전담하는 형태로 볼 수 있다. 공동형은 현행 법 제 11조의 ‘지방기록물관리기관’처럼 여러 기관이 공동으로 설치·운영하는 형태로, 특정한 사유(기관규모, 생산기록물의 양, 공동운영의 효율성 등)에 의해 단독으로 기록관을 운영하기 어려운 경우 설치·운영에 필요한 경비를 공동으로 운영하는 형태이다. 위탁형은 특정 사유로 위임기관에 기록물 관리를 위탁하

는 경우이며, 중앙관리형은 모기관과 소속기관 등이 컨트롤타워 역할의 중앙기록관을 설치하는 형태이다.

조직체계 관련 개정 방향 두 번째로는 기록 관리 및 서비스 분야 담당 인력의 확장이다. 환경 변화에 따라 기록관별 직무수행의 범위가 다양해지면서, 더 이상 1명의 기록연구사로는 기록관을 운영하기 어려운 상태이다. 따라서 기록물의 입수·평가·폐기·통제 등을 전담하는 기존의 기록연구사를 포함해 기록의 제공 및 지능형 서비스를 제공하는 전담 연구사로 구분하는 방법으로 2~3인 기록관 체제로 의무 전환하도록 법령을 개선해야 한다. 또한 공공데이터법과 관련해 데이터 분야 전문 인력을 기록관으로 통합하여, 기능과의 역할을 연계하는 등을 통해 실질적으로 3인의 기록관 체제가 될 수 있도록 법제도를 개정해야 한다.

셋째로는 중앙 및 광역 기술지원센터 설립 관련 내용의 법령 신설이다. 국가기록원의 지능형 서비스 전문기관 역할 수행을 위해, 최신 기술에 대한 연구 및 테스트베드 운영 등 기술적 지원을 제공하도록 중앙기술지원센터 건립에 대한 조항을 추가한다. 또한 지방자치단체 등의 기록시스템 배포와 ICT 기술 지원을 위해 광역시·도 단위의 1~2개 기록관별로 밀착 지원을 하는 광역기술지원센터 건립에 대한 조항도 추가해야 한다.

마지막 넷째로는 민간기록관리기관의 진흥을 위한 방안 마련이다. 국가기록원은 레코드 컨티뉴엄(Records Continuum) 모델과 캐나다 토탈아카이브(Total Archive) 개념을 일부 수용하여 공공기록 집합체를 보완할 수 있는 민간기록, 로컬리티 기록 등을 포착(획득)하고, 국가적·거시적 관점에서 유지될 수 있도록 정책과 기술을 지원하도록 법제도가 개정되어야 한다. 이와 관련해 국가기록원이 민간기록관리의 지원을 실현할 수 있도록 앞서 제안한 아카이브진흥법(안)을 제정하여 이를 상세히 규정하도록 할 수 있다. 다음 표는 기록관 진흥을 위한 법률(아카이브 진흥법)(안)의 주요 항목 구성과 내용이다.

〈표 8〉 진흥법의 주요 항목과 내용

진흥법 주요 항목 구성(안)	주요 내용
제1장 총칙 제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(다른 법률과의 관계)	· 차세대 전자기록을 포괄하는 목적 및 이념 · 공공영역 및 민간영역의 국가 중요기록을 포괄하는 개념 정의
제2장 국가기록관리 정책의 수립 제4조(국가기록관리 기본계획 수립) 제5조(국가기록관리 시행계획 수립)	· 정책의 방향 제시와 그 추진 · 제도·정책의 체계화 및 종합화, 계속성 및 일관성 확보
제3장 국가기록관리의 효율화 및 촉진 제6조(국가기록관리 연구·개발 지원) 제7조(연구시설 및 장비의 지원 등) 제8조(민간기록관 지원) 제9조(민간기록관 진흥 전담기관 설치) 제10조(기록관리 진흥기금 설치)	· 국가기록관리의 향상 및 효율적 추진을 위한 계획 수립 · 국가기록관리의 연구·개발을 위한 시설 및 장비 등 지원 · 민간기록관 지원을 위한 전담기관 및 진흥기금 설치

제1장에서는 차세대 전자기록을 포괄하는 목적 및 이념 정의와 함께, 공공영역 및 민간영역의 국가 중요기록을 포괄하는 개념을 정의하였다. 제2장에서는 정책의 방향과 그 추진을 위한 방법을 제시하였다. 제3장에서는 민간기록관리를 포함하여 국가기록관리의 향상 및 효율적 추진을 위한 계획을 수립하고, 연구·개발을 위한 시설 및 장비를 지원하는 법안을 마련하였다. 예산 지원을 위해서는 전담기관 및 진흥기금을 설치하는 것으로 제안하였다. 이 법안을 통해 정부의 예산 또는 ‘아카이브 진흥법(안)’에 따른 기록관리진흥기금의 범위에서 민간기록관리의 촉진과 전자기록의 이용활성화를 위한 사업에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 출연할 수 있다. 이외에도 공공기록관이 포괄되지 않고도 활성화될 수 있는 영역(예술 등)에 대한 지원을 장려하며, 공공기록에만 치우쳐있던 이용자 서비스를 민간기록에도 다양하게 적용할 수 있도록 재정 등의 지원을 시행한다. 결국 국가기록원은 전반적인 아카이브로서의 역할을 수행하지만 더 나아가 기관의 규모와 성격에 따라 유연하게 향토 자료 등 민간기록의 수집·관리로까지 역할 확장이 가능하도록 개정할 수 있다.

4. 정보거버넌스 관점에서 기록법의 역할과 전망

기록정보관리기본법(안)은 민간과 공공의 기록관리를 아울러야할 뿐 아니라 기록정보 관련 타법을 포괄하는 것이어야 한다. 정보거버넌스를 지향하면서 기록정보관리 차원에서 기록, 정보, 데이터, 전자문서 등을 대상으로 하는 다양한 법령들을 포괄할 수 있어야 한다. 그 대상이 되는 법령으로는 <공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률>, <데이터기반 행정활성화에 관한 법률(안)>, <전자정부법>, <국가정보화기본법>, <개인정보보호법>, <공공기관의 정보공개에 관한 법률> 등이 있다. 이들 법령들은 포괄적으로 '기록'의 범주에 해당하는 전자문서, 데이터, 정보 등의 생산 및 관리, 활용에 대한 내용을 포함하고 있지만 기록정보관리의 원칙을 공유하고 있지 않다.

각 현행 공공기록물 관리에 관한 법률을 포함하여 기록정보를 다루고 있는 각종 법령들에서 다루고 있는 대상에 대한 정의를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 9〉 법령별 전자기록 정의

법률	명칭	정의
공공기록물 관리에 관한 법률	전자기록물	컴퓨터 등의 정보처리장치에 의하여 생산·관리되는 기록정보 자료
공공기록물 관리에 관한 법률 시행령	전자기록물	정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성하여 송신·수신 또는 저장되는 전자문서, 웹기록물 및 행정정보데이터세트 등의 기록정보자료
	웹기록물	공공기관의 웹사이트에 포함된 모든 형태의 기록정보자료와 웹사이트 운영 및 구축과 관련된 관리정보
	행정정보 데이터세트	각급 행정기관에서 업무상 사용하고 있는 행정정보시스템에서 생산되는 문자, 숫자, 도형, 이미지 및 그 밖의 데이터
행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정	전자문서	컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되거나 송신·수신 또는 저장된 문서
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	전자문서	컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송수신되거나 저장된 문서형식의 자료로서 표준화된 것

전자정부법	전자문서	컴퓨터 등 정보처리능력을 지닌 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송수신되거나 저장되는 표준화된 정보
	전자화문서	종이문서와 그밖에 전자적 형태로 작성되지 아니한 문서를 정보시스템이 처리할 수 있는 형태로 변환한 문서
	행정정보	행정기관 등이 직무상 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향, 영상 등으로 표현
전자서명법	전자문서	정보처리시스템에 의하여 전자적 형태로 작성되어 송신 또는 수신되거나 저장된 정보
전자거래기본법	전자문서	정보처리시스템에 의하여 전자적 형태로 작성, 송신·수신 또는 저장된 정보
국가정보화기본법	지식정보 자원	국가적으로 보존 및 이용 가치가 있는 자료로서 학술, 문화, 과학기술, 행정 등에 관한 디지털화된 자료나 디지털화의 필요성이 인정되는 자료
공공기관의 정보공개에 관한 법률	정보	공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서 포함)
공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률	공공데이터	데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보
데이터기반행정활성화에 관한 법률(안) (2017년 입법예고)	데이터	광(光) 또는 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향, 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료
	데이터기반 행정	공공기관이 업무를 수행하는 과정에서 공공 및 민간의 대용량 데이터, 정형·비정형 데이터를 수집·가공·분석·시각화하고 이를 정책수립·집행·평가 등 행정업무에 반영하는 것

〈표 10〉에서 보는 바와 같이 각 법령들은 기록정보를 다루고 있다. 특히 정보통신기술의 발달과 함께 디지털 정보자원이 폭발적으로 증가했고 데이터의 이용에 대한 요구도 높아지면서 이와 관련한 법들이 제정되고 있다. 2013년 제정된 〈공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률〉은 〈전자정부법〉에 따른 정보 중 공공기관이 생산한 정보와 〈공공기록물 관리에 관한 법률〉과 동법 시행령의 전자기록물을 공공데이터의 개념에 포함시켰고 공공데이터 포털을 운영하는 등 공공데이터의 민간 활용 활성화가 활발하게 이루어지고 있다. 〈공공기록물 관리에 관한 법률〉은 행정정보데이터세트를 기록으로 보고 있지만 실상 데이터 유형의 전자기록을 어떻게 획득하고 분류, 정리하고 관리, 서비스할 것인지에 대한 지침 등이 부재한 상태였기 때

문에 공공데이터법 등 전자기록을 대상으로 하는 유관 법제의 제정 등에도 ‘기록관리원칙 적용’ 등의 적극적 개입을 하지 못한 상태다. 2017년 입법 예고된 <데이터 기반 행정활성화에 관한 법률안>에 대해서도 마찬가지다.

이러한 현상은 데이터와 관련한 영역에서만이 아니다. <개인정보보호법>이나 <정보공개법>에서 정의하는 ‘정보’ 역시 기록의 영역이지만 서로 주관 위원회가 다르고 주관기관이 다르기 때문에 ‘기록’에 대한 접근과 적용이 다르고 서로 상충하는 부분까지 발생하게 된 것이다. 이렇게 된 데에는 그동안 기록관리에서의 ‘기록’의 정의가 협소해(주현미, 임진희 2017b) 생긴 문제이기도 하지만 주관하는 위원회 차원에서 협력적인 논의구조를 만들지 못했기 때문이기도 하다. 국가기록관리위원회, 개인정보보호위원회, 정보공개위원회, 공공데이터전략위원회, 데이터기반행정활성화위원회는 각각 그 소관부처가 다르기 때문에 모두 전자기록을 다루고 있음에도 생산과 관리, 활용에 있어 공동의 원칙을 공동으로 수립하지 못한 상태다. 각 법령별 위원회의 구성 및 소속, 기능은 다음과 같다.

〈표 10〉 위원회별 소속 및 기능

법령	위원회	소속	기능
공공기록물 관리에 관한 법률	국가기록관리위원회	국무총리	기록물관리에 관한 정책 수립 표준 제·개정 및 폐지 등
전자정부법	전자정부추진위원회	행정자치부	전자정부 추진 관련 사항 심의
전자문서 및 전자거래 기본법	전자문서·전자거래 분쟁조정위원회	과학기술 정보통신부	전자문서·전자거래 관련 분쟁 조정 및 필요요청
개인정보 보호법	개인정보보호위원회	대통령	개인정보 보호에 관한 심의·의결
공공기관의 정보공개에 관한 법률	정보공개위원회	행정자치부	정보공개제도의 정책 수립 및 제도 개선 사항 등에 관한 기획 및 총괄 업무 관장
공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률	공공데이터 전략위원회	국무총리	공공데이터에 관한 사항 심의·조정 및 추진사항 평가
데이터기반 행정 활성화에 관한 법률(안)	데이터기반행정 활성화위원회	국무총리	데이터기반 행정활성화 기본계획 및 시행계획 수립·변경 등

본 연구에서 제안하는 기록정보관리기본법(안)은 이러한 다양한 법령에서 다루고 있는 기록정보의 관리에 대한 원칙을 제시하는 역할을 해야 한다. 특히 <표 11>에서 보는 바와 같이 각 법령을 주관하는 위원회의 소속이 다른 경우 각 기관 사이의 정보거버넌스가 구축되어야 한다. 정보거버넌스는 정보의 생산, 조직, 보관, 관리, 이용, 처분에 있어 조직 내의 다양한 주체들이 공통의 원칙을 가지고 서로 협력하는 방식을 말한다. 정보거버넌스 구축을 위해 정부 내 기록정보 관련 기관 간 ‘국가기록정보협의체(가칭)’가 구성되어야 하며 기록정보를 다루는 위원회는 이 협의체에서 결정되는 원칙과 실무가 각 법령에 반영될 수 있도록 해야 한다.

요컨대 기록정보를 다루고 있는 다양한 법령에서 기록정보관리 원칙이 적용될 수 있도록 정보거버넌스 구조를 갖추어야 하며 기록정보관리기본법(안)은 이들 법령에 적용될 수 있는 기본원칙을 제시하는 역할을 해야 한다. 기록정보관련 법령을 다루는 각 위원회들은 범정부 정보거버넌스 구조에서 제시되는 원칙이 각 법령에 반영될 수 있도록 해야 한다.

5. 결론

본 연구에서는 기록관리법 개정의 흐름 및 그 필요성을 통해 기록관리 법체계 패러다임 전환의 시기가 도래했음을 파악하였고, 개선방안으로 절차법의 형식을 취하고 있는 기존의 기록관리법에서 벗어나 포괄적인 규정을 제시하는 방식의 ‘기록정보관리기본법(안)’으로 전면 개정하는 것을 제안하였다. 이에 더해 기본법에서 명시되고 있는 진흥(전담기관 설정 및 인력양성, 자금 지원 등)에 대한 실현과, 다양한 연구에서 나타난 민간기록관리 기관과의 범정부 정보거버넌스 체계 구축의 필요성을 반영하여 추가로 ‘기록관 진흥을 위한 법률(아카이브 진흥법)(안)’을 제정하여 이를 상세히 규정하도록 제안하였다.

먼저 기록정보관리기본법(안)의 개정을 정리하면 정의 부분에서는 차세대 전자기록관리의 개념을 적용하기 위해 전자기록(Born-Digital)의 속성을 제대로 이해하고, 행정정보데이터세트·이메일·SNS·시청각 기록뿐만 아니라 이후에도 새롭게 나타날 전자기록의 유형에 대한 개념 정의 및 그 특성에 맞는 관리 원칙과 방법을 포괄할 수 있도록 규정하고자 하였다. 기록관리 프로세스 부분에서는 논리적 객체로의 이관을 위해 통합된 원칙과 프로세스(Seamless 기록관리 프로세스) 방식으로 절차를 전면 개선해야 한다고 제시하였으며, 추가로 기록의 의도적 비생산, 무단 폐기, 비공개 행위에 대해 '기록 부존재 및 미공개 공익침해 심사제도'를 도입하여 기록연구사의 자율권 보장 및 책임성을 강화하도록 하였다. 마지막으로 조직체계 부분에서는 중앙기록물관리기관이 각급 기록관을 지도·감독하는 기존 관계에서 상호 협의하는 관계로 변화되어야 하며, 기존 3단계 기록관리기관 체계에서 벗어나 정보거버넌스형 기록관리 조직으로 재구성되어야 한다고 제안하였다.

다음으로 기록관 진흥을 위한 법률(아카이브 진흥법)(안) 제정과 관련해서는 범정부 차원의 정보거버넌스 구조에서 공공기록관리기관과 민간기록관리기관과의 격차를 해소하고, 민간기록관리기관의 진흥을 위한 행정적·재정적 지원 방안이 마련되어야 한다고 언급하였다. 이렇게 민간기록관리의 진흥을 위해서는 국가기록원의 역할이 중요하다고 볼 수 있는데, 국가기록관리체계로의 발전을 위해서는 국가기록원장이 직접 전담기록관을 지정 및 지원하고, 기록관리진흥기금을 설치하는 등의 방안을 마련하여 효율적인 기록관리가 이루어지도록 해야 할 것이다.

환경이 변화되었기에 변화된 세상에서는 기록관리의 방법도 변화되어야 한다. 또한 환경 변화에 따라 발생하게 되는 다양한 유형의 기록들에 대한 관리 방법 역시 개선되어야 한다. 결국 제 4차 산업혁명 도래에 따라 최신 IT 환경을 반영한 전자기록관리시스템 및 ICBM(IoT, Cloud, Big Data, Mobile) 기반의 국가 기록관리체계 수립의 계획이 필요하다. 본 연구를 통

해 기록 공동체의 관심을 모으고 토론하며 더 나아가 다양한 이해관계집단의 협력을 바탕으로 이를 법제화함으로써 기록정보관리의 효율성이 높아지기를 바란다.

〈참고문헌〉

- 국가기록원. 2017a. 차세대기록관리모델 재설계 연구보고서.
- 국가기록원. 2017b. 차세대기록관리모델 재설계 제2차 워크숍 자료집
- 국정기획자문위원회. 2017. 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 곽건홍. 2006. 한국국가기록 관리 체제 '혁신'의 성격 - 기록관리법 개정안 분석을 중심으로. 『기록학연구』, 13, 3-40.
- 김성수. 2004. 기록관리법의 개정과 관련한 제문제 연구. 『한국기록관리학회지』, 4(2), 41-75.
- 김유승. 2008. 공공기록물관리에 관한 법률의 제정 의의와 개선 방안. 『한국기록관리학회지』, 8, 5-25.
- 김익한. 2007. 기록학의 도입과 기록관리혁신(1999년 이후). 『기록학연구』, 15, 67-93.
- 미디어오늘. 2015.1.26. "비밀투성이 청와대, 정보공개 청구 4건 중 1건 비공개". <http://paxnet.moneta.co.kr/tbbs/view?id=N10841&seq=18718319>.
- 박미애. 2010. 기록관리 '혁신' 로드맵의 법제화 연구. 『기록학연구』, 25, 131-196.
- 박영도. 2006. 기본법의 입법모델연구 보고서. 한국법제연구원.
- 손현. 2015. 전자기록물 관리에 관한 법제 정비 방안 연구 보고서. 한국법제연구원 현안분석 2015-11.
- 송주형. 2014. 기록관리 대상으로서 SNS 연구. 『기록학연구』, 39, 101-138.
- 송지현. 2007. 공공기관의 이메일기록 관리방안 연구. 『기록학연구』, 15, 141-183.
- 안대진. 2017. 제4차 산업혁명 기술의 기록관리 적용 방안. 『기록학연구』, 54, 211-248.
- 안병우, 이상민, 심성보, 남경호, 김진성, 오동석, 정태영. 2012. 한국 공공기록관리의 쟁점과 전망 : 2013년 기록관리체제를 위하여. 『기록학연구』, 34, 3-28.
- 우기택. 2016. 기본법과 체계정당성에 관한 연구. 『법제논단』, 38-66.
- 이소연. 2016. 민간시설 활성화를 위한 공공기록법 개정(안). 『기록학연구』, 47, 197-225.
- 이승억. 2017. 전자기록관리정책의 재설계에 관한 연구. 『기록학연구』, 52, 5-37.
- 임진희. 2016. [전자기록관리] 6주차 3부 [2장 3절 - 이메일 기록과 웹 기록]. <https://www.youtube.com/watch?v=k3g3XqWJYmU>.

- 정기애, 김유승. 2009. 『공공기록물 관리에 관한 법률』 개선 방향에 관한 연구. 『정보관리학회지』, 26(1), 231-257.
- 정부통합전산센터. 2016. G클라우드 브로슈어 9차분.
- 정상명. 2017. 행정정보데이터세트 기록물로 '잘' 관리할 수 있을까. 기록전문가협회아키비스트의 눈.
- 주현미, 임진희. 2017a. 차세대 전자기록관리 재설계 과제 연구. 『기록학연구』, 54, 151-178.
- 주현미, 임진희. 2017b. 차세대 전자기록관리 프로세스 재설계 연구. 『한국기록관리학회지』, 17(4), 201-223.
- 프레시안. 2017.4.10. "박근혜의 SNS가 사라지고 있다.[전진한의 알권리] 독립적인 국가 기록관리기구 필요하다." <http://www.pressian.com/news/article.html?no=155459&ref=daumnews>.
- 하승록. 2017. 기록정보 LOD 구축을 위한 의미 상호연결 자동화 실험 연구. 『한국기록관리학회지』, 17(4), 177-200.
- 행정자치부. 2016. 정부지식 공유 활용 기반 고도화 완료보고서.
- 현문수. 2017. 공공기록물법 개정을 위한 방향과 과제. 『기록학연구』, 54, 289-310.
- 현문수, 정상희, 박민영, 황진현, 이소연. 2017. 공공기록물 관리에 관한 법령 개정을 위한 면담 연구. 『기록학연구』, 51, 279-306.