

사례보고

변화를 위한 도전, 법무부 기록관의 건립

Challenge for a Change: the Establishment of the Ministry of Justice Record Center

임진수(Jin-su Lim)

E-mail: archive@korea.kr

법무부 기록연구소



논문접수 2019.4.23

최초심사 2019.5.8

게재확정 2019.5.20

© 한국기록관리학회

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

초 록

본고는 2015년부터 현재까지 법무부에서 추진한 기록관 건립과 관련된 제반사항에 대한 추진 경과 및 남은 과제를 소개하는 글이다. 기록관 건립을 위해서는 내부적 합의 도출, 관계기관과의 협의, 기록관 조직 구성 및 운영체계 확립 등 내·외부의 다각적인 분야에서 상호 유기적인 협의와 검토 및 반영과정이 장기적 이면서도 반복적으로 이루어지게 되는데, 이 글에서는 각 분야별 추진사항과 결과를 중심으로 요약·정리하였다. 새로운 변화와 발전을 도모하고자 하는 법무부의 기록관 건립 사례가 향후 기록관 건립을 모색하는 기관들로 하여금 유용하고도 유익한 사례가 되길 기원한다.

ABSTRACT

This paper introduces the progress and remaining tasks regarding the establishment of the record center led by the Ministry of Justice since 2015. The establishment of the record center requires long-term and repetitive mutual and organic agreements, reviews, and feedback processes that involve internal and external parties from multilateral areas. This paper is a summary of the major proceedings and results of each field. The cases introduced in this paper regarding the establishment of the Ministry of Justice Record Center are expected to be a useful and valuable resource for other institutions seeking to establish a record center.

Keywords: 법무부 기록관, 중앙행정기관 기록관, 기록관 건립, 통합 기록관 record center in the Ministry of Justice, record center in the central administrative agency, construction of record center, record center, archive

1. 변화를 요구하는 기록관

기록관은 ‘무엇을 하는 기관인가?’라는 질문에 대부분은 처리과와 영구기록물관리기관 사이에 위치하면서, 소관 기록물관리에 관한 중간관리자 내지 중개자와 같은 역할과 기능을 수행하는 기관이라고 답하게 될 것이다. 이와 같은 질문에 우리가 일관되게도 유사하게 답할 수 있는 이유는 공공기록물관리에 관한 법률(이하 기록물관리법이라 칭함)에 정의된 기록관의 역할과 기능에 대하여 인지하고 있기 때문일 것이다. 하지만 ‘그것으로 충분한가?’라는 질문을 던진다면 마치 한 그루의 커다란 나무가 사방으로 나뭇가지를 뻗어 내듯이 기록관이 속해 있는 기관의 업무 특성과 기록관을 운영하는 전문 인력들의 성향 및 지향점, 소관 기록물의 특수성 등 여러 가지의 요소들이 복합적으로 작용되어 이에 대한 답은 매우 다양하게 나뉘게 될 것이다. 그러나 현재 『공공기록물관리에 관한 법률』에서 정의하고 있는 기록관의 역할 및 기능은 다소 수동적이면서 국한적인 특성을 띄고 있어 기록관이 주체적으로 업무영역을 자율적 또는 발전적으로 운영·확장 한다거나, 기관의 특수성을 반영하여 기록관의 운영체계를 기관 맞춤형으로 변화시키는 것은 법률에 정의된 기록관의 역할과 기능의 범위를 벗어나기에 위와 같은 질문에 이상적인 답을 한 경우에는 그것을 실현시키기까지 많은 어려움이 뒤따르게 될 것이다.

필자가 재직하고 있는 법무부는 기록물관리와 관련된 내·외부적인 문제를 개선하기 위해서 기록관 건립을 2015년부터 추진하고 있으며, 이를 바탕으로 기록관 조적을 비롯하여 업무영역을 확대 및 개발하고, 기관 특성에 부합되게 기록관 운영체계를 재정립하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 이에 본고에서는 법무부 기록관 건립 사례를 소개하고자 하며 현재의 틀에 만족하지 않고, 보다 발전적이고 이상적인 기록관의 운영 및 건립을 추구하고자 하는 이들에게 ‘할 수 있다’라는 작은 희망의 메시지를 전하고자 한다.

2. 기록관 내·외부 환경 분석과 대책 마련

기관 내에서 기록관 건립과 같은 대규모 사업을 추진한다는 것은 기록관 운영을 담당하는 전문 인력의 의지와 발전적인 생각만으로는 결코 이를 관철시킬 수 없을 것이다. 즉, 기관 내부적으로도 기록관 건립에 대한 필요성과 타당성, 적정성 등이 사전에 충분히 논의 및 검토되어야 하고, 이를 뒷받침하는 자료 또한 명확히 제시되어야 기록관 건립에 대한 내부적인 합의를 도출해 낼 수 있을 것이다.

법무부가 별도의 기록관 건립을 추진하게 된 배경에는 ‘보존공간 부족, 국가기록원의 이관보류 및 자체보관 지정 조치, 분산보관에 따른 위험 요소 증가, 비정상적인 기록관 운영’ 등 여러 가지 산재된 문제점들이 있었다.

법무부는 본부¹⁾와 소속기관²⁾에서 매년 보존기간 30년 이상인 장기보존대상의 비전자(종이) 기록물을 연평균 약 42만권³⁾ 가량 생산하는데, 매년 대량의 기록물이 반복적으로 생산되는 반면 기록관의 보존 인프라⁴⁾는 매우 미비한 상황과 추가확보의 한계로 인하여 기록물관리법에 따른 이관 업무를 적절히 수행할 수 없었다. 즉, 생산된 대부분의 기록물은 기록관이 아닌 생산기관에서 장기간 보관할 수밖에 없었고, 기록관은 국가기록원으로 이관할 수량 정도만 선별적으로 이관 받아 보관하는 형태로 운영을 할 수밖에 없었다. 그러던 중 국가기록원의 이관보류 및 자체보관 지정 조치로 이관업무 이행 불가라는 문제점에 직면하게 되면서 근본적인 문제 해결을 위한 대책 마련이 매우 시급한 과제로 부각된 것이다.



〈그림 1〉 포화상태에 이른 법무부 산하 소속기관의 기록물보존서고

이에 기록관이 처해있는 내·외부 환경 분석을 위하여 소속기관의 기록물 보유현황에 대한 전수조사와 더불어 보존실태에 대한 수시 점검, 보존공간 추가 확보 및 외주 보관용역 검토, 보존기간 하향 조정 검토, M/F 촬영을 통한 원본 폐기 등 다각적인 방법으로 현황 및 실태를 파악하고, 다양한 대안들에 대한 검토과정을 거쳐 최선이자 최후의 대책이라 할 수 있는 기록관 건립의 추진이라는 합의를 이끌어내게 되었고, 이를 바탕으로 ‘법무부 기록관 설립에 관한 기본계획’을 수립(’15. 5.)할 수 있었다.

- 1) 본부는 2실, 3구, 2본부, 9관·단, 42개 처리과로 구성되어 있다.
- 2) 소속기관으로는 법무연수원, 보호관찰기관, 소년보호기관, 교정기관, 출입국기관, 북한인권기록보존소 등 총 196개의 소속기관이 있다.
- 3) 본부(약 1만권), 보호관찰기관(약 6만권), 소년보호기관(약 1만권), 교정기관(약 10만권), 출입국기관(약 24만권)
- 4) 현재 법무부는 합동청사(과천)에 입주한 형태로 총 4개 서고(합 1118㎡, 약 339평)를 과천청사(1개)와 서울구치소(3개)에 분산 운영하고 있는 실정이다.

3. 기록관 건립을 위한 관계기관 협의

기관 내부적으로 기록관 건립 계획을 수립했다 할지라도 기록관 건립에 필요한 여러 가지 제반요건을 자체 조달한다는 것은 불가능하기 때문에 기록관 건립과 관련된 예산, 조직 등의 분야를 관장하는 주무 부처들과 협의를 진행하여 성공적인 결과를 이끌어내야만 실질적인 건립을 이루어낼 수 있다. 즉, 법무부와 같은 공공기관이 기록관과 같은 청사를 신축하기 위해서는 크게 신축부지, 청사수급, 예산, 조직에 관한 사항을 관장하는 부처와 각각 협의를 진행해야하고, 협의한 사항이 상호 유기적으로 적정한 시기에 반영되어야만 기록관 건립을 가시화시킬 수 있다는 것이다.

예를 들어 청사수급계획을 반영시키기 위해서는 신축 부지가 사전에 확보 및 확정되어 있어야 하고, 신축 예산을 확보하기 위해서는 부지 확정 및 청사수급계획 반영 여부가 예산배정 협의과정 이전에 반영되어 있어야만 다음 단계로의 협의과정을 진행할 수 있다는 것이다. 더불어 각 분야별 협의과정에서 기관 내부적으로 도출한 대책이 대외적으로도 적정한 것으로 인정되어야만 요구사항에 대한 반영 확률을 높일 수 있으므로, 대책 즉, 건립의 필요성과 타당성, 시급성, 적절성 등에 대한 설명과 설득 과정, 이를 뒷받침해주는 증빙 자료의 제시는 반영여부를 결정짓는 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.

이에 법무부는 내부적인 대책을 도출한 2015년 5월부터 각 분야별로 주무 부처와 기록관 건립에 관한 사항을 협의하였고, 다년간에 걸쳐 <표 1>과 같은 협의 결과를 이루어낼 수 있었으며, 이를 토대로 기록관 신축에 관한 설계용역 사업에 대한 계약을 지난해 12월 체결하여 현재 기본 설계를 진행하고 있는 단계에 있다.

<표 1> 법무부 기록관 건립 관련 추진경과 및 협의결과

추진 경과		
구 분	추진 경과	소요기간
신축부지	기획재정부 비축부동산 사용 신청('16. 3.) → 사용예약('17. 1.) → 사용승인('18. 6.) → 관리전환('18. 7.)	28개월
청사수급	기록관 신축 청사수급 요청('16. 1.) → 반영('17. 3.)	14개월
신축예산	신축 예산 요청('16. 2.) → 기본설계비 반영('17. 12.) → 실시설계비 반영('18. 12.)	34개월
조직구성	기록관 중기 인력운영계획 반영 요청('16. 3.) → 협의 중	-

협의 결과		
구분	세부 내용	비고
신축부지	경기도 수원시 원천동 567번지(7,048㎡, 약 2,132평)	확정
청사수급	기록관 연면적(18,031㎡, 약 5,454평)	확정
예산 및 사업기간	총 사업비 약 460억 / 2018년 ~ 2022년	변동가능성 있음
직제 및 정원	총 4개과 41명 요구	협의 중

하지만 앞으로도 총사업비 조정 협의(2회)와 공사(시설) 및 일반회계(장비) 예산 확보, 직제 및 정원 확보에 관한 사항 등은 기록관 완공(2022년 예정) 이전까지 이를 관장하는 주무부처와 지속적인 협의가 진행되어야 함에 따라 법무부는 기록관 건립 사업에 차질이 발생하지 않도록 각 분야별 협의과정에서 성공적인 결과를 이끌어 내야하는 과제를 남겨두고 있다.

4. 기록관 시설 인프라 구축

앞서 언급한 바와 같이 2019년 현재 법무부 기록관은 기본설계 단계에 있는 것으로 신축 공정의 프로세스 상으로 아직 '실시설계, 착공, 공사, 감리, 준공'의 단계를 남겨두고 있고, 각 단계에서 발생하는 사안으로 인해 부득이하게 설계 변경이 이루어질 가능성도 있지만 기본설계 단계에 대한 이해도를 높이기 위하여 본 글에서는 현재까지 진행된 사항에 대해서만 간략히 소개하고자 한다.

〈표 2〉 법무부 기록관 시설 및 면적 개요

시설 개요		
구분	내용	비고
지역지구	지구단위계획, 도시지역	
대지면적	7,048㎡(2,132평)	
건축면적	4,089㎡(1,069평)	
연 면 적	18,031㎡(5,439평) / 지상(16,595㎡), 지하(1,436㎡)	
건 폐 율	58.02%	법정:60%이하
용 적 율	233.79%	법정:400%이하

면적 개요		
업무시설	1,459㎡(441평)	사무공간
교육연구시설	16,572㎡(5,013평)	서고공간, 기록물처리공간, 관리 및 보조공간

현재 진행하고 있는 기본설계는 기록관의 규모와 배치도, 입면도, 공사방법 및 기간, 총 공사비에 관한 사안을 조사 및 비교·분석을 통해 1차적으로 확정짓는 단계로 기록관의 내·외부 모습을 형상화 하는 매우 중요한 단계라고 할 수 있다.



〈그림 2〉 설계용역사업 당선작 조감도 및 기록물처리·사무영역 배치도

특히, 각 실별 배치도의 경우는 기본설계 단계에서 확정⁵⁾됨에 따라 기록물이 기록관으로 유입 및 서고에 배치되기까지의 과정과 기록관에서 이루어지는 업무 프로세스(등록, 분류, DB화, 탈산·소독 등)를 감안하여 기록물 처리영역과 관리영역, 보존영역에 대한 배치를 실용적이고 조화롭게 이루어내야 한다.

이러한 기본설계가 종료되면 산출되는 기본설계도에 입각하여 구조, 전기, 방재, 기계, 건축, 토목, 조경 등 각 부문별로 실시계획 도면을 작성하고, 재료 마감표, 입단면 및 부분 상세도 등 기본설계를 심화하는 단계인 실시설계가 진행되는데 법무부는 2019년 12월까지 실시설계를 추진할 예정이고, 실시설계가 종료되면 총사업비 조정협의를 거쳐 2020년 4~5월경 착공을 진행할 예정에 있다.

5. 기록관 운영 내실화

기록관 운영의 내실화를 위해서는 기록관에 주어진 역할과 기능에 따른 조직 구성 및 전문 인력 배치와 더불어 각 기능별 다양한 업무 개발이 필요하다고 할 수 있다. 먼저 법무부 기록관 조직 구성과 관련해서는 앞서 간략히 언급한 바와 같이 현재 법무부는 2016년 3월 자체적으로 중기인력운영계획을 마련하고, 이를 관철시키기 위하여 행정안전부와 지속적인 협의를 진행하고 있으나, 협의과정에서 도출된 문제점으로 인하여 추가 보완 및 후속 조치가 이루어져야 하는 상황으로 기록관 직제 및 정원에 관한 협의는 장기화될 것으로 전망된다. 특히, 기관의 조직 및 정원의 책정과 관리는 정부조직관리지침에 따라 국정과제, 법령 제·개정, 시설·장비 도입, 국민접점 현장서비스와 직접적으로 결부된 필수 인력을 최우선 검토대상으로 선정되는데, 법무부 기록관의 경우에는 2022년 완공을 목표로 하고 있음에 따라 2018년 협의 과정까지는 다소 시급성 측면이 부족하다는 것이 행정안전부의 입장이었다.

5) 부득이한 상황으로 인하여 실시설계나 공사단계에서도 배치에 대한 설계변경도 가능하나 이 경우 재차 관계부처와 협의를 거쳐 승인을 받아야 함에 따라 사업 진행에 여러 가지 차질을 빚게 된다.

더불어 기록관의 역할과 기능측면에서도 법무부 기록관의 경우에는 대내외적인 환경 변화들로 인하여 기록물관리법에서 정의하고 있는 기록관의 순수 기능과 영구기록물관리기관의 일부 기능(자체 보관 지정 기록물)을 함께 수행하여야 하는 상황인데, 이를 담보할 수 있는 명확한 법적 근거가 부재한 상태임에 따라 조직 및 정원에 대한 협의 이전에 앞으로 법무부 기록관이 수행하여야 하는 역할과 기능을 보다 명확하게 규명해야 하고, 그를 바탕으로 기록관의 조직 구성과 운영 인력에 대한 산출 작업이 이루어져야 한다고 지적하고 있다.

이에 법무부는 행정안전부에서 지적한 사항을 보완을 위하여 현재 '기록관 조직 구성 및 운영 모델 개발'을 위한 정책연구용역 사업을 진행하고 있으며, 국가기록원과도 기 협의한 법무부 기록관의 추가 수행 기능⁶⁾에 대하여도 보완 및 발전시켜 법무부와 같이 '자체보관 지정'되는 기록관들의 역할과 기능도 법률로서 보장받을 수 있도록 법제화 협의를 지속적으로 진행할 예정에 있다.

다만, 추가 수행 기능 중의 하나인 지방교정청 기록관 소관 기록물의 위탁 보존에 관한 사항은 보다 면밀한 분석과 현행 법령적용의 적절성 검토가 이루어져야 한다고 판단하고 있는 사안으로 이와 관련해서 법무부는 가급적 '위탁 보관'이 아닌 기록관 '통합 운영'을 목표로 협의를 이어나갈 예정에 있다.

즉, 기록물관리의 궁극적인 목적은 주요 기록물의 안전한 보존·관리와 더불어 적극적인 공개 및 활용을 달성하는데 있다고 할 수 있는데, 현행 법령에 따라 기록관의 '개별 운영' 형태를 유지하는 것보다 기관의 실정을 감안하여 '통합 운영'의 형태로 변화시키는 것이 기록물관리의 목적을 달성하기에 있어 보다 효율적이고 효과적인 방법이라면 이를 단순히 현행 법령의 적용을 근거로 통제 내지 제약시키기 보다는 사안별 분석을 통해 적절하다고 인정되는 경우에 한해서는 탄력적으로 '통합 운영'도 할 수 있도록 관련 법령을 개정하거나, 통합의 적절성 검토 절차 등을 마련하는 것도 반드시 필요하다고 판단하기 때문이다.

더불어 해당 사안은 법무부 기록관뿐만 아니라 기관 내·외부의 상황과 환경들로 인하여 통합 기록관 구축을 필요로 하는 기관들에게도 영향을 미칠 수 있는 매우 중요한 사례가 될 수 있음에 따라 법무부와 유사한 실정에 있는 기록관들의 운영체제 변화의 필요성과 통합 및 협업을 통한 업무 처리의 효율성 증진, 기록물관리의 궁극적인 목적 실현의 관점에서 보다 발전적이고 실효성 있는 기록관 운영 모델을 새롭게 생성하고, 법제화 시킬 수 있도록 국가기록원과 지속적인 협의를 이어나갈 것이다.

6) 국가기록원과 협의를 통해 법무부 기록관이 추가로 수행할 수 있는 사항은 ① 영구기록물관리기관에 준하는 보존 시설·장비 및 환경 구축, ② 기록물의 복원에 관한 사항, ③ 30년경과 비공개기록물의 공개재분류, ④ 보존기간 30년 이상 기록물의 평가·폐기, ⑤ 지방교정청 기록관 소관 기록물의 위탁 보관이다.