

공공기록물관리법과 특수기록관리제도에 관한 고찰

An Study on the Public Records Management Act
and Special Archives in Korea

윤은하(Youn, Eunha)*

1. 들어가며
2. 수사 분야 특수기록관리의 특징: 형사사건기록과 행정기록의 구분
 - 1) 특수기록관의 이관 현황 (2020-2022)
 - 2) 수사 분야 기록물 : 형사사건기록과 행정기록
3. 공공기록물관리법과 특수기록관의 유형
 - 1) 특수기록관의 설립 현황 (2021-2023)
 - 2) 특수기록관의 설립과 특수기록관의 조직 체계
4. 시사점 및 개선방안
5. 나가며

* 명지대학교 기록정보과학전문대학원 부교수(eyoun@mju.ac.kr).

■ 투고일: 2023년 12월 31일 ■ 최종심사일: 2024년 01월 05일 ■ 최종확정일: 2024년 01월 24일.

■ 기록학연구 79, 169-203, 2024, <https://doi.org/10.20923/kjas.2024.79.169>

〈초록〉

특수기록관에서 관리되는 기록들은 실질적인 권력 주체들이 의사결정 과정에서 생산되고 관리되는 핵심기록물이다. 공공기록물관리법에서는 특수기록관에 한해 소관 비공개기록물의 이관시기를 생산연도 종료 후 30년까지 연장할 수 있으며, 30년이 지난 후에도 업무수행에 계속 사용할 필요가 있는 경우 이관시기를 연장할 수도도록 규정했다. 이러한 특수기록관리 제도의 예외적 절차와 그 시행에 관해 이해하기 위해서는 특수기록관의 의미뿐 아니라 특수기록물의 특징과 범위, 유형에 관한 분석이 선행되어야 한다. 따라서 본고는 첫째, 국가기록원의 백서와 통계자료에서 드러난 특수기록물의 이관 현황을 분석하고 특수기록물과 특수기록관의 유형과 범주, 특성에 대해 살펴보았다. 둘째, 특수기록관의 설립과 조직체계에 따른 운영방식의 변화에 대해 검토하였다.

주제어 : 특수기록관, 공공기록물관리제도, 특수기록물

〈Abstract〉

The records managed in special archives are core records of our society produced and managed by actual power players in the decision-making process. The Public Records Management Act stipulates that the transfer period of non-public records under its jurisdiction may be extended to 30 years after the end of the year of production only to special archives, and that the transfer period may be extended if it is necessary to continue to use them for business performance even after 30 years. In order to understand the exceptional procedures and implementation of this special records management system, an analysis of not only the meaning of special records but also the characteristics, scope, and types of special records must be preceded. In addition, the implementation method of the special records maintained by the institution must be analyzed. It also needs to be reviewed. Therefore, this paper

first analyzed the transfer status of special records revealed in the National Archives' white paper and statistical data and examined the types, categories, and characteristics of special records and special archives. Second, we reviewed the establishment of special archives by 2023 and changes in operating methods according to the organizational system.

Keywords : public record management act, special public record-center

1. 들어가며

특수기록관에서 관리되는 기록들은 실질적인 권력 주체들이 의사결정 과정에서 생산되고 관리되는 핵심기록들이다. 외교부, 통일부, 검찰청과 경찰청과 국방부, 육·해·공군의 기록물은 우리 사회의 질서와 안녕을 유지하면서 생산된 기록물로 국민주권과 직결되어 있는 정보를 포함하고 있다. 특수기록관은, 2000년 국내 기록관리 혁신이 추진될 당시 규정된 『공공기록물관리법』 19조 5항에 따라 소관 비공개기록물의 이관시기를 생산연도 종료 후 30년까지 연장할 수 있으며, 30년이 지난 후에도 업무수행에 계속 사용할 필요가 있는 경우 이관시기를 연장할 수 있다는 예외적 조항을 인정받았다.¹⁾ 그러나 2023년 현재 특수기록관에 대해 공공기록물법에서 확보한 연장 조치들과 기록물의 생산부터 활용에 이르는 절차들이 어떻게 이루어지는지에 대해 거의 알려진 바가 없다. 국내 71개로 알려져 있는 특수기록관 내에 기록관리가 어떠한 방식으로 이루어지는지, 어떤 유형의 기록물들이 생산되고 얼마만큼

1) 국가정보원은 소관 비공개 기록물의 이관시기를 생산연도 종료 후 50년까지 연장할 수 있는데 공개될 경우 국가안전보장에 중대한 지장을 줄것이 예상되는 정보 업무 관련 기록물의 이관시기는 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙기록물관리관의 장과 협의해서 따로 정할 수 있다.

영구기록관으로 이관되는지, 이관 연장된다면 그 사유는 무엇인지에 대해 구체적으로 공개되지 않았다고 할 수 있다.

1999년 공공기록물관리법 제정 이후 기록관리가 이제 공공영역을 넘어 민간으로, 문화예술 영역으로 비약적으로 성장했다고 하지만, 우리 국가기록의 핵심이라고 할 수 있는 특수기록관의 특수한 사정은 여전히 베일에 싸여있다. 최근 국가기록원은 국가기록원 중요통계 열람자료와 국가기록백서를 통해 특수기록관의 이관 현황에 대한 통계 수치를 공개하기 시작했다. 일반 공공기관의 기록관의 이관 현황과 함께 특수기록관도 대상 수집 유형별, 전자와 비전자 기록물에 대한 정보를 짚막하게 제공하고 있는데, 이 수치는 특수기록관리 현장에서 공공기록물관리법이 어떻게 실천되고 적용되고 있는지 알 수 있는 중요한 자료라고 할 수 있다. 따라서 실제 이러한 수치가 의미하는 바가 무엇인가에 대해 좀더 깊이 고민해 볼 필요가 있다.

사실, 공공기록물관리법은 특수기록관리를 염두해 두고 제정되거나 설계된 법령은 아니다. 이 말은 특수기록관제도가 공공기록물관리법 14조, 시행령 41조를 통해 일반기록관에서는 허용될 수 없는 이관에 관한 특권적 조항을 인정하며 탄생했지만, 이 조항이 특수기록물의 개념과 정의가 무엇인지, 이에 근거한 특수기록관리의 특성은 무엇인지, 혹은 특수기록관의 관리체계는 어떠한 방식으로 이루어져야 하는지에 대한 구체적 분석을 토대로 제정된 조항은 아니라는 의미이다. 왜냐하면 공공기록물관리법은 일반공공기관의 기록관을 기준으로 만들어진 법이기 때문에 특수기록물이나 특수기록관에 대해 그 자체로 관심을 가지기보다 일반 공공기록관리를 기준으로 일반공공기록물과 다른 예외적 기록관리 대상으로 다루고 있을 뿐이다. 공공기록물법은 특수기록물의 속성을 일반기록과 비교하여 핵심 권력기관 기록이라는 그 범주적 특성으로 기록물의 속성을 암묵적으로 이해하고, 여기에 이관 연장이라는 특혜를 부여하는 방식으로 특수기록관리제도 방향성을 수립했

다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 본고는 특수기록관리제도의 중요한 요소라고 할 수 있는 특수기록관에서 생산된 기록물의 성격과 특징, 그리고 특수기록 관리를 담당하고 있는 특수기록관의 설립현황과 조직체계에 대해 살펴 보자 한다. 이를 위해, 첫째 국가기록원에서 2020년부터 2022년까지 공개한 특수기록물 이관 현황 수치를 분석하고 검찰청과 경찰청 등에서 생산·관리되는 기록물을 예시로 특수기록물의 특수성에 대해 논의하고자 한다. 둘째, 특수기록관리제도를 규정하고 있는 공공기록물관리법 14항의 특수기록관의 설립 조항을 토대로, 법이 제정된 20년이 지난 현재 특수기록관의 설립과 조직체계에 어떠한 변화가 있는지 그 운영체계의 특징을 살펴보고자 한다. 이를 통해 현재 공공기록물관리법에서 규정한 특수기록물관리제도가 어떠한 한계와 특성을 가지고 있는지 논의해보기로 한다.

2. 수사 분야 특수기록관리의 특징 : 형사사건기록과 행정 기록의 구분

1) 특수기록관의 기록물 이관 현황 (2020-2022)

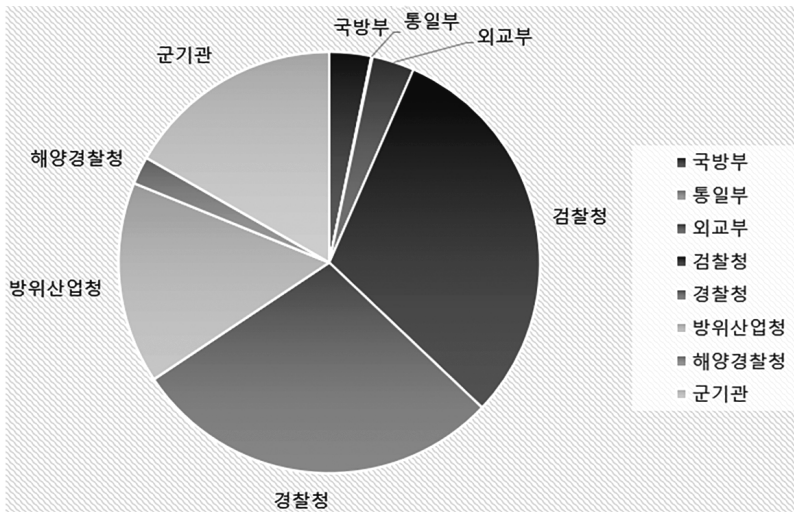
국가기록원은 2020년부터 걸쳐 국가기록원으로 이관된 기록물과 특수기록관에서 보유한 기록물에 대한 분석을 공개했다. 국가기록원 백서에는 2020년 이후 특수기록관 기록물 보유현황과 이관현황 자료가 실려 있는데, 국가기록원은 특수기록관의 이관절차를 원활히 하기 위한 기초자료로 활용하고자 작성하였다고 밝히고 있다(국가기록백서, 2022). 국가기록원이 공개한 특수기록관 세부 이관 현황은 다음과 같다.

〈표 1〉 2020 특수기록관 이관기록물 현황

	합계	문서류(권)	시청각(권)	행정박물(점)	간행물(권)
국가정보원	0	0	0	0	0
국방부	1,054	1,040	14	0	0
통일부	34	33	0	1	0
외교부	1,066	1,066	0	0	0
검찰청	10,040	10,039	0	1	0
경찰청	9,392	9,392	0	0	0
방위산업청	5,096	5,096	0	0	0
해양경찰청	700	700	0	0	0
군기관	5,498	5,431	67	0	0
합계	32,880	32,797	81	2	0

※출처: 국가기록원(2021)

〈그림 1〉 2020 특수기록관 이관현황



2022년 특수기록관 기록물 이관 현황에 대한 국가기록원 통계를 살펴보면, 특수기록관들은 비전자 55,769철, 전자 37,967철 (1,807,747건)을 이관했다(국가기록백서, 2022). 이러한 실적에도 불구하고 국가기록원은 특수기록관 소장 기록물 소장 비공개기록물의 현황 파악에는 많은 어려움이 따른다고 말하는데, 왜냐하면 외부기관으로 기록원이 특수기록관 내부 기록관리 현황을 기관의 자발적 협조 없이 현황 파악은 불가능하다는 점 때문이다. 그러나 수사·안보·정보 분야의 기록물의 정확한 현황은 기관 내부에서도 알기 어려운 상황이며 외부로 정보가 공개되는 것에 대한 기관 내 우려가 크기 때문에 이에 대한 국가기록원의 행정력과 공공기록물의 법적인 강제력이 가지는 한계가 분명히 있음을 예상할 수 있다.

〈표 2〉 2021 특수기록관 이관기록물 현황(철)

	문서	시청각	행정박물	계
국방부(1)	188	0	0	0
통일부(1)	78	78	0	0
외교부(1)	1,283	1,283	0	0
시도경찰청(9)	11,825	11,825	0	3
방위산업청(1)	10,308	10,308	0	0
해양경찰청(1) 및 지방 해양경찰청(5)	1,040	938	99	3
군 기관(3)	1,187	1,187	0	0
계(22)	25,909	25,804	99	6

※출처: 국가기록원 주요통계(2022)

〈표 3〉 2022 특수기록관 이관기록물 현황

	문서류(철)		
	계	전자	비전자
국방부(1)	2,813	670	2,143
통일부(1)	447	358	89
외교부(1)	1,662	0	1,662
검찰청, 고등검찰청(6), 지방검찰청(18)	214	214	0
경찰청, 시도경찰청(18)	70,812	33,929	36,883
방위산업청(1)	7,768	2,643	5,125
해양경찰청(1), 지방해양경찰청(5)	1,591	153	1,438
육군본부(1)	5,204	0	5,204
해군본부(1)	11	0	11
공군본부(1)	297	0	297
국군수송사령부(1)	4	0	4
국군의무사령부(1)	44	0	44
국방부검찰단(1)	118	0	118
국군방첩사령부(1)	2,691	0	2,691
국군정보사령부(1)	7	0	7
합동참모본부(1)	219	0	219

※출처: 국가기록원주요통계(2023)에서 발췌, 요약

통계에서 보이듯, 특수기록관은 대상 기록물을 국가기록원으로 꾸준히 이관하고 있다. 2020년 가장 많은 양의 기록물을 이관한 기관은 경찰청과 검찰청이다. 2020년 검찰청은 각각 문서류 10,040권 경찰청은 9,392권을 이관했다. 경찰청은 2022년 11,825철, 2022년에도 70,812철을 이관하여 가장 높은 이관률을 보였다. 사실, 2020년 이전에도 경찰청과 검찰청은 국가기록원에 상당량의 기록물을 이관해왔다고 보고되었는데, 박상진(2017)은 논문을 통해 경찰청과 검찰청이 전체 특수기록관 중에서 가장 많은 기록물을 이관해왔다고 밝히고 있다²⁾.

2) 수사 분야 특수기록관리 : 형사사건기록과 행정기록

본 장에서는 이러한 형사사건기록의 생산과 관리, 이관 절차를 분석함으로써 특수기록관에서 생산·관리되는 기록물의 특징에 대해 이해하고자 한다. 왜냐하면 2023년 특수기록관 전체 수 71개 중 수사 분야는 대검찰청과 경찰청, 해양경찰청과 관할 특별지방행정기관을 모두 합쳐 약 50여 개에 이른다(국가기록원, 2023). 이 수치가 전체 특수기록관의 절반을 훌쩍 넘는 수치라는 점을 고려하면 특수기록관리제도에서 수사 분야의 기록이 차지하는 비중이 상당히 크기 때문이다.

그러나 이러한 기록물의 이관량과 특수기록관의 규모에도 불구하고 경찰청과 대검찰청에서 이관한 기록물의 가치에 대해 의구심을 가지는 의견들이 종종 있어왔다. 왜냐하면 지속적으로 많은 양의 기록물을 이관하고 있음에도 특수기록관으로 이관되는 기록물의 대부분은 기관의 핵심기록이라고 할 수 있는 수사형사기록물이 아니라 일반 행정기록물이기 때문이다.

경찰청과 검찰청, 법원의 기록물들은 크게 재판기록을 포함한 형사사건기록과 행정기록으로 나눌 수 있다. 사건기록은 수사, 재판 및 그에 부수되는 기록이며, 수사를 진행하는 과정에서 생산되는 기록물이다. 행정기록은 문서, 카드, 도면, 시청각기록물 등으로 일반 행정기관에서 생산되는 공공기록과 마찬가지로의 성격을 띠는 동시에 사건 관련된 정보보고서 형태를 포함하고 있다(이현정, 2007)³⁾.

-
- 2) 2015년 전체 기록물 이관 수량 중 통일 분야 약 900권, 외교 분야 약 20,000권, 안보 분야 약 65,000권, 정보 분야 약 400권, 수사 분야는 이보다 3배가 넘는 320,000권에 해당한다(박성진, 2017).
 - 3) 검찰청 형사사건기록과 관련된 내용은 2007년 『기록인』에 출판된 이현정의 소논문, 『검찰기록의 유형별 특징과 관리방안』, 2010년 출판한 『형사사건기록물의 분류방안연구』에서 참고하였으며, 검찰청의 사건기록물의 범주와 특징에 관한 부분은 2023년 현재까지 크게 변화한 사실이 없음을 저자와의 전화인터뷰를 통해 확인하였다.

주목할 점은 검찰청과 경찰청의 경우, 형사기록과 행정기록은 각각 기록의 생산부터 관리, 보존, 이관에 이르기까지 차별화된 이원적 기록관리체계 내에서 관리되고 있다는 점이다. 이는 이미 2014년에 곽건홍이 지적한 바 있는데, 국가기록원에 이관된 형사사건기록, 예를 들어 공안사건 기록은 극히 일부에 불과하다는 점을 지적하며 “1960년대 이후 민주화 운동 과정에서 수많은 공안사건이 발생했던 점을 생각하면 대검찰청에는 많은 공안 사건기록과 내사 사건기록, 수사기록 등이 남아있을 것으로 짐작되지만 당시 대검찰청이 국가기록원에 이관한 공안 사건기록은 37권에 불과했다”고 언급했다(2014).

사실 이러한 지적은 곽건홍 뿐 아니다. 박성진(2017) 역시 국가기록원의 중앙 영구기록물관리시스템(Central Archives Management System, CAMS)에 등록된 검찰과 경찰의 형사사건 기록과 수사종결 기록물들 주요 유형 형사사건 기록의 이관 현황을 분석하며, 형사사건 기록관리는 공공기록물법의 테두리 밖에서 이루어지고 있다고 말했다. 그리고 국가기록원에 이관된 기록에는 영구적 가치를 가진 중요 사건기록이 빠져있다는 점을 지적했다. 특히, 박성진은 대검찰청과 인천지검이 사용하고 있는 기록물분류기준표를 분석하며 여기에 보존기간 영구, 준영구, 30년에 해당하는 사건기록은 거의 포함되어 있지 않으며 국가기록원으로 이관하는 대부분의 기록철은 일반 행정기록 또는 사건 관련 대장류에 불과하다는 것을 밝혔다(박성진, 2017). 다시 말해, 현재 국가기록원으로 가장 많은 기록물을 이관하고 있는 경찰청과 검찰청의 기록물들에는 영구적 가치가 높거나, 국가 기억기관이 보존하고 있어야 하는 중요 국가 형사사건 기록물이 거의 없다는 점이다. 이는 형사사건에 관한 기록물은 공공기록관리법의 예외적 허용에도 불구하고, 공공기록물법의 통제 범위 밖에 있다는 것을 의미한다.

사실 특수기록관의 기록관리를 이해하기 위해서는 기관 내부의 이원화된 업무체계와 기록관리체계를 이해할 필요가 있다. 2023년 검찰의

조직도를 살펴보면, 일반 공공기관과 같이 기록관은 총무과에 속해있지만, 기록관에 속하지 않은 사건 기록관리 업무가 집행과에서 별도로 존재하고 있음을 알 수 있다. 총무과의 특수기록관은 공공기록물관리법에 의해 기관 행정기록을 업무기능별로 분류해서 기록관리를 하는 반면(이현정, 2010), 집행과에서의 문서관리는 '재산형의 집행, 수형통지 및 수형인 명부, 판결원본 및 사건기록의 보존관리 등에 관한 업무 처리'를 포함하고 있다. 다음의 표는 검찰청 조직 내 집행과와 총무과의 행정기록관리과 사건기록관리 이원화된 기록관리 체계 현황이다.

〈표 4〉 검찰청 내 부서별 기록관리 업무 분장

지검명	총무과 행정기록관리 업무 분장	집행과 사건기록관리 업무분장
서울고검	• 인사관리, 산하청 기강 및 사무감사, 문서관리, 물품관리	• 항소·항고사건의 처리, 한미행정협정에 의한 외국인 범죄사건처리, 각종 민원접수 및 처리 등
서울중앙지검	• 문서의 수신·발신 및 배부, 기록물의 관리(이관, 평가, 보존 등) 및 정보공개	• 기록관리과(총무, 집행과 이외 기록관리 사항이 포함된 부서): 기록보존(확정기록, 불기소기록, 재판서)에 관한 사항, 기록대출(청내·청외)에 관한 사항
서부지검	• 정보공개, 기록관리	• 재산형의 집행, 수형 통지 및 수형인 명부, 판결원본 및 사건기록의 보존관리 등에 관한 업무 처리
동부지검	• 문서의 수발·통제·편찬·보존 기타 문서관리	• 재산형의 집행에 대한 지휘 감독, 상고사건의 과금 징수, 기타 징수금에 관한 사항
남부지검	• 문서관리, 도서관리	• 판결원본 및 사건기록의 보존·관리에 관한 사항
북부지검	• 문서수발·통제·편찬·보존, 도서관리, 행정기록물 관리	• 형사사건기록 보존·폐기, 판결문 보존, 기록대출, 정보공개
의정부지검	• 기록물 관리	• 문서송부 촉탁, 기록의 검증(서증조사)
인천지검	• 문서의 수발·통제·편찬 보존 기타 문서관리, 도서관리 등에 관한 업무	• 수형통지, 및 수형인 명부, 판결원본 및 사건기록의 보존·관리 등에 관한 업무
수원지검	• 문서 접수 및 발송 관리	• 기록열람등사, 타기관 기록열람등사, 문서송부 촉탁, 기록 청내·외 대출, 사건기록 보존 및 폐기
춘천지검	• 문서관리	• 사건기록의 보존·관리, 사건기록 열람등사 업무

지검명	총무과 행정기록관리 업무 분장	집행과 사건기록관리 업무분장
대전지검	• 문서, 예산, 행사 등에 관한 사항	• 판결문 및 형사 사건기록 보존, 서증, 기록검증 및 열람
청주지검	• 기록물관리, 도서관리	• 판결문 및 형사사건기록보존, 사건기록대출, 사건기록폐기, 기록 검증및열람 업무 등
대구지검	• 문서관리, 도서관리	• 판결원본 및 사건기록의 보존·관리 등
부산지검	• 문서관리	• 판결원본 및 사건기록의 보존·관리에 관한 사항
울산지검	• 교육, 상훈, 기획, 문서관리 등	• 기록열람, 등사, 대출, 서증, 문서송부 및 사건기록 보존·관리 등
창원지검	• 기록물관리, 도서관리 등	• 판결문 관리, 기록열람 등사, 구공판 기록 보존, 기록대출, 불기소기록 보존·열람 등사 등
광주지검	• 문서관리	• 수형 통지 및 수형인 명부, 판결문 원본 및 사건기록 관리
전주지검	• 문서관리	• 형의 집행, 수형통지 및 수형인명부, 판결원본 및 사건기록의 보존·관리 등
제주지검	• 인사, 예산, 행사, 통신관리 등	• 판결문 원본 및 사건기록 보존·대출 등

※출처: 검찰청 홈페이지

위 표에서 보여지듯, 사건기록관리는 「검찰보존사무규칙」에 따라 집행과에서 주로 이루어진다. 이 규칙은 사건기록을 행정기록과 별개로 사건기록·재판서 등에서 처리된 문서의 보존·관리에 관한 사항을 정함으로써 보존사무의 적정한 운영을 목적으로 한다. 뿐 아니라 사무규칙은 사건기록의 유형에 따라 재판기록, 불기소확정기록, 진정·내사·수사·시정기록, 결정 처리 생성문서, 재판서로 나누고 유형별로 보존기간 책정, 보존절차, 열람절차와 폐기 절차를 구체적으로 규정하고 있다. 이현정(2010)은 형사사건기록은 일반 공공기관처럼 업무기능별로 생산되는 것이 아니라 사안별로 생성되는 사안파일의 성격을 지녔다는 특징을 가지고 있고, 때문에 BRM을 기반으로 하는 공공기록관리 분류방식으로는 적합하지 않다고 밝히고 있다.

사실, 행정기록관리와 사건기록관리의 이러한 이원적 관리 방식은 검찰청만의 고유한 방식은 아니다. 경찰청에서도 공공기록관리법 이외 사

건기록은 「경찰 기록관 운영규칙」, 「경찰청과 그 소속기관 직제」, 「범죄현장 사진·비디오물의 작성 및 기록관리 규칙」, 「수사본부운영규칙」, 「수사첩보 수집 및 처리 규칙」 등에 따라 관리하고 있다(강선옥, 2009). 형사사건 기록을 생산되는 경찰청 역시 행정기록과 사건기록을 따로 분류해서 관리하는 업무체계를 가지고 있으며 이는 형사사건이 진행되면서 새롭게 발생하는 추가적 사안들이 조직적으로 첨부되거나, 이동하거나 변경·수정되거나 혹은 삭제되는 가장 적합한 방식으로 구조화되는 것을 용이하게 하기 위해서라고 알려져 있다.

형사사법기관들이 이러한 이원적 기록관리 구조를 유지하는 것은 기관의 업무 진행 절차가 상호 밀접하게 연관되어 있기 때문이다. 즉, 민사나 형사 등의 사건을 접수하고 조사하며 기소하고 재판을 받고 이후 형 집행을 하는 일련의 형사사법 업무 프로세스는 단일 기관에서 이루어지는 것이 아니라 경찰청, 검찰청, 법원과 교정청 등 형사사법기관들이 사건에 대한 개별적 업무 프로세스를 연계하여 수행하는 구조로 이루어져 있다. 때문에 형사사건의 처리절차가 진행되면서 사건 기록들은 여러 기관들을 가로지르며 이동하게 된다(강선옥, 2009). 최초 사법경찰관서에서 생산된 기록들은 검찰청을 거쳐 법원으로 이동하였다가 다시 검찰청으로 되돌아오는 과정을 거친다.

예를 들어, 형사사건 기록은 최소 범죄가 접수된 사법경찰서에서 생산된다. 수사가 개시되면서 각종 수사기록과 증거자료가 생산되게 된다⁴⁾. 그러나 사건이 범죄로 인지되면 사법 경찰관서에서 생산된 형사사건기록물은 그동안의 수사 과정을 담고 있는 모든 관련 기록 및 증거물들과 더불어 사법경찰관리의 의견(기소, 불기소, 기소증지, 무혐의

4) 경찰의 수사기록에는 소장, 고소(고발)장 접수증명원, 고소고발사건처분결과증명원, 공소부제기이유고지서, 진정서, 탄원서, 투서, 피고소·고발인 출석요구서, 체포영장신청서, 체포영장, 구속영장신청서, 구속영장, 지명수배요구서, 송치의견서, 각종 수사기록 및 증거자료 등이 있다(강선옥, 2009).

등)서와 함께 검찰청으로 송치된다. 이렇게 송치된 기록을 바탕으로 검찰은 수사를 진행시키거나 보강하여 사건을 처분하는데 그 과정에서 생산된 기록들은 경찰로부터 송치받은 기록들의 뒤에 합철된다. 이후 법원은 기소처분이 확정된 사건에 대해서만 공판을 열어 재판할 수 있게 되는데, 이때 지금까지 합철된 형사사건기록은 해당 형사사건의 증거로서 공판기록표지와 함께 법원에 제출된다(강선옥, 2009).

이후, 법원에서는 검찰이 법원에 제출한 형사사건기록물에 재판 과정에서 생산된 기록들이 순차적으로 추가 편철된다. 이후 형이 확정된 재판기록(판결문, 결정문, 약식명령문 등)의 등본은 법원에 남고, 원본은 다시 검찰로 인계되어 형의 확정 및 보존절차를 거치게 되는데 이렇듯, 하나의 범죄에 관련된 기록물철에는 사법경찰관리에 의해 생산된 사건기록, 검찰 수사 과정 중 생산된 사건집행 및 증거기록, 법원의 재판과정 중 생산된 사건처분 및 확정기록이 포함되어 있다. 형사사건기록물은 형사사건의 처리 과정에 따라 이동함은 물론 사건의 처리를 위해 관여하는 경찰, 검찰, 법원, 교정기관 등의 기관이 함께 생산하여 하나의 철을 구성하면서 생산된다(강선옥, 2009). 때문에 검찰청 기록연구관인 이현정은 ‘검찰청 기록물의 특성은 수사기관과 재판기관이 공동으로 작성한 결과물로, 일반행정기록과는 다르게 여러 기록이 복합적으로 구성되어 있거나 사건 관련된 정보가 각 영역별로 구분되어 기재되어 있는 등 특수한 기록의 형태 및 특성을 보여준다’고 말한다(이현정, 2007).

또 하나 주목할 특징은 형사사법 기록물의 보존기간의 책정이다. 사건기록물 역시 공공기록관리법의 통제를 받는 행정기록물처럼 보존기간을 부여받는다. 그런데 형사사법 사건기록물에 적용되는 보존기간의 기준과 공공기록물관리법에서 규정하고 있는 보존기간의 목적과 의미가 현격히 다르다. 이에 대해 강선옥은, 검찰이 생산하는 수사·사건관련 기록은 보존기간을 판단하는데 범죄의 적발 및 형벌 집행과 관련한

기준이 중요한 척도로 작용된다고 말한다. 즉, 형사사건 기록은 재판 확정 후에 형 집행의 근거가 되기 때문에 기록 보존적인 측면의 가치로만 보존기간을 판단할 수 없다는 것이다(강선옥, 2009). 이는 기록관리 영역에서 영구보존기록의 가치가 주로 기록의 정보적 가치에 초점을 두고 있는데 반해, 사법기관의 영구보존기록은 여전히 현재의 증거적 가치가 중시된다는 의미로 해석할 수 있다.

〈표 5〉 검찰청의 사건기록의 보존기간

재판확정기록		불기소사건기록	
보존 기간	해당사건기록	보존 기간	해당사건기록
1년	• 구류 또는 과료	3년	• 장기 5년 미만 자격정지, 1만원 미만의 벌금, 구류, 과료, 몰수 • 장기 5년 이상의 자격정지 • 장기 5년 미만 징역, 금고, 장기 10년 이상 자격정지, 1만 원 이상의 벌금
3년	• 5년 미만의 자격정지, 벌금, 몰수 또는 추징	5년	• 장기 10년 미만의 징역 또는 금고
5년	• 3년 미만의 징수 또는 금고 또는 5년 이상의 자격정지	7년	• 장기 10년 이상의 징역 또는 금고
10년	• 3년 이상의 징역이나 금고 또는 10년 이상의 자격정지	10년	• 무기징역 또는 무기금고
15년	• 10년 이상의 징역 또는 금고	15년	• 사형에 해당되는 범죄
20년	• 무기징역 또는 금고	준영구, 영구	• 형법상 내란의 죄, 외환의 죄, 반공법, 국가보안법 위반 • 국내외적으로 중대하거나 검찰업무에 특히 참고가 될 만한 사건
30년	• 사형		
준영구	• 형법상 내란의 죄, 외환의 죄, 반공법, 국가보안법 위반		
영구	• 10년 미만의 유기의 징역 또는 금고의 형		

※출처: 이현정 (2007)

공공기록물관리법에서 규정한 영구 및 준영구 보존기간의 기준은 공

공기관의 핵심적인 업무수행을 증명하거나 설명하는 기록물 중 국민이나 기관 및 단체, 조직의 지위, 신분, 재산, 권리, 의무를 증명하는 기록물, 국가나 지역사회의 역사 경험을 증명할 수 있는 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물 등의 요건이 적용되지만, 검찰청 사건기록 중 영구 및 준영구의 보존기간을 가진 기록물은, 형을 선고하는 재판이 확정된 사건기록 중 10년 이상의 유기의 징역 또는 금고의 형이 확정된 기록이거나 10년 미만의 유기의 징역 또는 금고의 형이 확정된 사건기록의 요건을 갖는다. 또한 불기소 사건 기록의 경우, 형법상 내란의 죄, 외환의 죄, 반공법, 국가보안법 위반·국내외적으로 중대한 기록이거나 혹은 검찰 업무에 참고가 될 만한 사건에 관련된 기록물을 준영구 기록물로 규정하고 있다⁵⁾.

따라서 이러한 형사사법 분야에서 보존기간이 영구로 책정된 사건기록은 국가기록원에 설사 이관이 되더라도 그 기록물은 공공기록물관리법에서 규정한 국가와 사회적 가치, 혹은 역사적 가치를 가진 기록물이 아닐 수 있다. 경찰청과 검찰청, 법원에서 수사와 재판 과정의 필요에 따라 책정된 보존기간이기 때문에 기관의 실질적인 업무 참고나 민원수발의 차원에서 활용가치가 높은 기록물일 가능성이 높다. 박성진(2017)은 국가기록원에 이관된 411건의 사건기록의 철명을 분석하며 수사 사건종결철에는 도로교통위반법, 도박, 절도, 횡령, 폭력, 식품위생법위반 등의 범죄에 관한 기록물이 포함되어 있고, 내사종결철의 경우 절도행위 공모, 추락 상해 3개월 등 기록물이 포함되어 있다는 점을 지적하며

5) 법원의 재판기록 역시 공공기록물관리법이 아닌 법원재판 사무처리규칙에 따라 책정되는데, 재판기록의 경우 영구 보존 기록은 민사·가사·행정·선거·특별·특허·비송사건에 관한 재판원본, 형사 및 감호 사건에 관한 재판등본이며, 준영구기록물은 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제243조 제1항의 규정에 의한 회생계획인가의 결정원본, 제614조 제1항의 규정에 의한 변제계획인가의 결정원본에 해당하는 기록물이다(「법원재판사무 처리규칙」 [별표 2] 재판서 기타 이에 준하는 문서의 보존기간)

이러한 기록물들이 기록 내용으로 볼 때 영구 보존해야 할 만큼 보존가치를 갖는 기록물이라고 보기 어렵다고 분석하고 있는데, 이는 이관을 받더라도 보존가치 책정 기준이 공공기록물관리법과 검찰보존내규에 현격히 다르기 때문에 발생한 일이라고 볼 수 있다.

이러한 차이는 검찰보존내규에 근거해 수행되는 사건기록관리가 지향하는 목적성과 공공기록물관리법의 지향성의 차이에 근거한다. 검찰보존내규는 형사사법 체계 내에서 사건기록관리의 가장 중요한 점은 사법 시스템 내에서 범죄수사, 재판 업무를 가장 신속하고 정확하게 처리하는 것으로, 범죄 사실이 발견되고 이에 대한 형이 확정될 때까지 형사사건 기록은 신속하고 일사불란하게, 그리고 정확하고 신뢰할 만한 방식으로 생산, 관리, 보존되는 것을 가장 중요한 목적으로 하고 있다. 무엇보다 범죄사건에 대한 업무 처리가 경찰청과 검찰청, 법원과 교정청 등 일련의 기관들에 분담되어 있고 형사사건 기록은 관련된 하나의 기관에 국한되어 있지 않고 이동하며 생산, 관리, 활용되어야 한다는 점을 고려할 때, 이 모든 일련의 업무 파일이 정확하게 연계되어 처리될 수 있도록 지원하는 것이 가장 중요한 기록관리의 역할이다. 때문에 사건기록관리의 모든 절차는 이러한 목적을 충족시키기 위해 수행되고 있다고 할 수 있다. 이러한 절차에서 오류가 있을 경우, 이른바 처분미상전과자라는 국가적 재난 상황이 발생하기 때문이다. 이러한 기관 업무의 고유한 속성으로 인해 사건기록은 공공기록물관리법과 차별되는 기록관리 체계에서 생산·관리되고 있으며, 그 결과 특수기록관에서 공공기록물관리법은 행정기록관리에 제한되는 한계를 가지고 있다는 일련의 지적들은 타당하다(박성진, 2014).

이러한 관점에서 볼 때, 형사사건기록물은 특수한 기록물임은 분명하다. 사실, 공공기록물관리법 14조는 특수기록관이 무엇인지, 특수기록관리를 어떻게 해야 하는지에 대해 언급하고 있지만 사실 특수기록

물이 무엇인가에 대해 정확히 정의내리고 있지 않다. 암묵적으로 특수 기록관에서 생산관리하고 있는 기록물이라는 개념적 틀 안에서 특수기록관리 체계를 이해하고 있는데, 이러한 기록물의 특수성에 대한 좀더 구체적인 논의가 이루어져야 할 필요가 있다고 여겨진다. 그리고 이를 바탕으로 공공기록물관리법에 따라 특수기록관에서 관리되는 기록물의 분류와 이관, 혹은 이관연장이 어떻게 이루어지는 것이 타당한 것인지에 대해 좀더 설득력있는 논의를 해야 할 것이다. 그렇지 않다면, 형사사건기록과 같은 기록은 여전히 공공기록물관리법이 통제해야 하지만 통제되지 않는 기록물로 존재하게 될 것임은 분명하다.

3. 공공기록물관리법과 특수기록관의 유형

앞서 특수기록관리의 대상이 되는 기록물의 특성에 대해 살펴보았다면 본 장에서는 특수기록관리제도를 운영하는데 핵심적 역할을 하고 있는 특수기록관과 그 설립현황에 관해 살펴보려고 한다.

1) 특수기록관 설립 현황 (2022-2023)

2022년 국가기록원 백서에 따르면, 국가기록원은 총 62개 특수기록관을 대상으로 30년 경과 이관연장 만료 기록물에 대한 이관협의를 했다⁶⁾. 2022년 국가기록원 특수기록과는 수집 대상기관으로 중앙행정기

6) 2022년 국가기록백서에 따르면, 2022년 수집대상 특수기록관 목록은 중앙부처8개(국가정보원, 외교부, 통일부, 국방부, 방위사업청, 대검찰청, 경찰청, 해양경찰청), 특행 47개(고등검찰청, 24개 지방검찰청, 18개의 시도경찰청, 5개 지방해양경찰청), 군기관7개(육군, 해군, 공군, 합동참모본부, 국군방첩사령부, 국군정보사령부, 국군제3707부대)가 해당한다(국가기록백서, 2022).

관 8개, 특별지방행정기관 47개, 군기관 15개로 총 70개라고 공개했다. 다음은 특수기록과의 수집대상 특수기록관의 목록이다(국가기록통계, 2022).

〈표 6〉 2022 국가기록원 특수기록과의 수집대상 특수기록관

분류	특수기록관 기관명
중앙행정(8)	· 국가정보원, 외교부, 통일부, 대검찰청, 국방부, 방위사업청, 경찰청, 해양경찰청
특별지방행정(47)	· 서울고등검찰청, 대전고등검찰청, 대구고등검찰청, 부산고등검찰청, 광주고등검찰청, 수원고등검찰청, 서울중앙지검, 서울동부지방검찰청, 서울남부지방검찰청, 서울북부지방검찰청, 서울서부지방검찰청, 의정부지방검찰청, 인천지방검찰청, 수원지방검찰청, 춘천지방검찰청, 대전지방검찰청, 청주지방검찰청, 대구지방검찰청, 부산지방검찰청, 울산지방검찰청, 창원지방검찰청, 광주지방검찰청, 전주지방검찰청, 제주지방검찰청, 서울특별시장검찰청, 부산광역시경찰청, 대구광역시경찰청, 인천광역시경찰청, 광주광역시경찰청, 대전광역시경찰청, 울산광역시경찰청, 세종특별자치시경찰청, 경기도남부경찰청, 경기도북부경찰청, 강원도경찰청, 충청북도경찰청, 충청남도경찰청, 전라북도경찰청, 전라남도경찰청, 경상북도경찰청, 경상남도경찰청, 제주특별자치도경찰청, 중부지방해양경찰청, 서해지방해양경찰청, 남해지방해양경찰청, 동해지방해양경찰청, 제주지방해양경찰청
군 기관(15)	· 국방홍보원, 계룡대근무지원단, 국군수송사령부, 국군의무사령부, 국군체육부대, 국방대학교, 국방시설본부, 국방부검찰단, 군사안보지원사령부, 정보사령부, 국군 제3707부대, 합동참모본부, 육군본부, 해군본부, 공군본부
계	총 70 개

※출처: 국가기록원(2022)

그리고 2022년에 이어 2023년에는 국가기록원은 특수기록관을 운영하고 국가기록원의 이관 협의 및 기록물 수집, 인수 관련 대상기관이 되는 특수기록관은 총 72개라고 밝히고 있다(국가기록원 주요통계, 2023).

이에 해당하는 구체적 기관은 다음의 표와 같다.

〈표 7〉 2023 국가기록원 특수기록과의 수집대상 특수기록관

분류	특수기록관 기관명
중앙행정(10)	· 국가정보원, 외교부, 통일부, 대검찰청, 국방부, 방위사업청, 경찰청, 해양경찰청, 고위공직자범죄수사처, 재외동포청
특별지방행정(47)	· 서울고등검찰청, 대전고등검찰청, 대구고등검찰청, 부산고등검찰청, 광주고등검찰청, 수원고등검찰청, 서울중앙지검, 서울동부지검, 서울남부지검, 서울북부지검, 서울서부지검, 의정부지검, 인천지검, 수원지검, 춘천지검, 대전지검, 청주지검, 대구지검, 부산지검, 울산지검, 창원지검, 광주지검, 전주지검, 제주지검, 서울특별시경찰청, 부산광역시경찰청, 대구광역시경찰청, 인천광역시경찰청, 광주광역시경찰청, 대전광역시경찰청, 울산광역시경찰청, 세종특별자치시경찰청, 경기도남부경찰청, 경기도북부경찰청, 강원도경찰청, 충청북도경찰청, 충청남도경찰청, 전라북도경찰청, 전라남도경찰청, 경상북도경찰청, 경상남도경찰청, 제주특별자치도경찰청, 중부지방해양경찰청, 서해지방해양경찰청, 남해지방해양경찰청, 동해지방해양경찰청, 제주지방해양경찰청
군 기관(14)	· 국방홍보원, 계룡대군무지원단, 국군수송사령부, 국군의무사령부, 국방대학교, 국방시설본부, 국방부검찰단, 국군방첩사령부, 국군정보사령부, 국군 제3707부대, 합동참모본부, 육군본부, 해군본부, 공군본부
계	총 71 개

※출처: 국가기록원(2023)

여기에는 국가정보원과 외교부, 통일부, 대검찰청, 경찰청, 해양경찰청을 비롯하여 10개의 중앙행정부처와 서울고등검찰청과 서울특별시경찰청, 중부지방해양경찰청 등 특별자치행정기관 47개, 그리고 국방홍보원과 육군본부, 해군본부, 공군본부 등 군기관 14개가 포함되어 있다. 2022년과 비교할 때, 중앙부처의 고위공직자범죄수사처와 재외동포청이 새로 추가되어 중앙행정기관 특수기록관은 총 10개로 늘었고, 군기

관 특수기록관은 기존의 국군체육부대가 제외되어 총 14개의 특수기록관이 되었다. 또한 이는 2019년 61개와 비교하면 9개 기관이 늘어난 수치라고 할 수 있다.

그러나 이러한 특수기록관의 수치에는 개별 공공기관 내부에 존재하는 특수기록관의 숫자와 유형에 대한 정보가 결여되어 있다. 예를 들어, 외교부는 중앙부처로 1개의 특수기록관을 설립하고 있지만, 국방부는 3개의 특수기록관과 8개의 일반기록관을 설치하고 있다. 또한 육군의 경우, 1개의 특수기록관과 67개의 일반기록관이 존재하고 있다. 즉, 위의 특수기록관의 목록 상에는 드러나지 않지만 각각의 특수기록관들은 조직 내 역할과 기능에 따라 차별화된 기록관리 구조를 가지고 있으며 이에 따라 각각의 조직 구조에 적합한 일반기록관과 특수기록관을 운영하고 있다고 할 수 있다. 아직 공공기록물관리법에서 규정하고 있는 특수기록관의 설립 규정에는 이러한 개별 기관 내에 존재하는 상이한 기록관 유형을 반영하고 있지 못하다.⁷⁾ 따라서 다음 장에서는 이러한 특수기록관리제도의 핵심이라고 할 수 있는 특수기록관 설립과 운영에 대해 살펴보기로 한다.

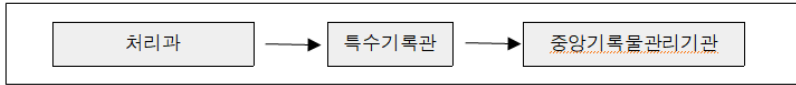
2) 특수기록관의 설립 요건과 특수기록관의 조직 체계

2006년 당시 박미자는 일반 공공기록관과 함께 특수기록관의 유형을

7) 2022 국가기록백서에 따르면 「공공기록물법」 제정(99년) 후 20여 년이 경과함에 따라 특수기록관리 제도·운영 전반의 현황 및 문제점을 진단하고, 미비점을 개선하기 위해 2022년 3월 「특수기록관리 체계 개선 기본계획」(이하 기본계획)을 수립하였다(국가기록원, 2022). 또한 현재 국가기록원에서는 특수기록관의 효율적이지 기록물관리를 도모하기 위해 특수기록관 설치 및 운영에 관련된 제도를 정비하고자 하는 계획을 가지고 있다. 2023년 3-4월 기관별 기록관 운영 현황을 조사하여 유형을 분류하고 각 유형별 기록관리 프로세스 정립을 위한 기초자료를 구축했고, 특수기록관 협의회와 정비 방안에 대해 논의 중이다(국가기록원, 2023)

나누어 분석했다. 논문에서 박미자는 특수기록관의 유형을 크게 두 가지로 구분했는데, 크게 단일한 조직 구조를 가진 기관과 중층적 구조를 가진 기관으로 나누었다. 단일한 조직구조를 가진 특수기록관 유형으로 중앙행정기관의 통일부와 외교부, 방위산업청 등을 들 수 있고 중층적 구조를 가진 기관으로는 경찰청이나 검찰청, 그리고 군부대 등이다. 이러한 기관은 소속기관이 있기는 하지만, 본부기관에 단독 특수기록관을 설치하여 운영한다는 특징을 가지고 있다. 이 유형은 기록관리 기능과 국가기록원과의 업무 협의 방식에 있어 일반적인 중앙행정기관의 일반기록관과 특별한 차이를 보이지 않는다.

〈그림 2〉 단일형 특수기록관의 이관 프로세스



※출처: 국가기록원(2023)

예를 들어, 단일한 조직구조형에 속하는 외교부는 특수기록관을 설립, 외교부 기록관리를 총괄하는 조직으로 외교사료관을 두고 있다. 외교부에서 특수기록관의 역할은 기록물 관리 기본계획 수립, 기록관리 기준표 운영, 보존기간 10년 이하 기록물 폐기 심사 및 심의, 비공개기록물 5년 재분류, 기록물 부내 활용 및 일반 공개 등의 기본적인 기록관리 기능을 수행한다. 일반기록관과의 차이점이라고 한다면, 공공기록물법 19조 5항에 따라 소관 비공개기록물의 이관을 30년까지 연장할 수 있다는 점이다. 이외에 일반 공공기록관리와 마찬가지로 기록물의 생산·등록·분류와 기록관리기준표 작성·관리, 기록물철 별 보존기간 확정, 기록물 공개여부, 생산현황 작성 및 제출, 기록물 이관·폐기 검

토하는 업무를 하고 있다(송선문, 2014).

박미자가 언급한 두 번째 특수기록관 유형으로는, 하나의 기관에 여러 개의 기록관이 존재하면서 개별적 기록관이 위계를 가지고 각각의 기록관리 업무를 수행하는 유형이다. 기관 유형과 업무의 특성, 조직의 운영 방식에 차이가 있으며 지역의 소속기관의 기록관의 권한과 책임, 기록관의 유형적 차이에 따라 통합형과 분산형, 그리고 이 두 개의 유형이 혼재되어 있는 혼합형으로 분류될 수 있다.

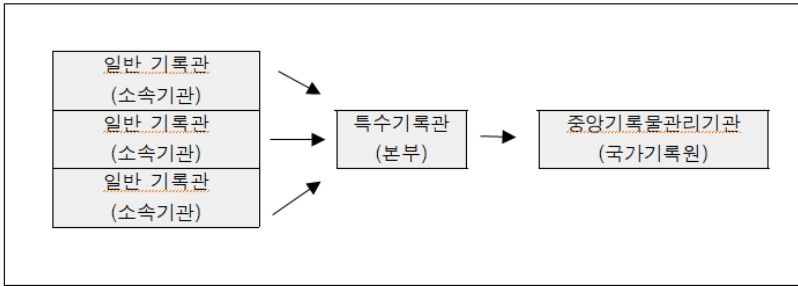
이러한 중층적 구조를 가진 특수기록관들의 유형 구분은 개별 특별 지방행정기관에서의 특수기록관 설치 여부에서 비롯된다. 본청과 지역청의 위계적 특성에 따라 차이를 보이는데, 본청과 지역청의 관계가 수직적 위계에 근거한 의사소통 구조를 가지고 있는 경우에는 대개 통합형 모델을, 개별 기관이 상대적으로 분리·독립된 관계를 맺고 있을 경우에는 분산형 모델을, 일부 분산형과 통합형의 위계가 섞여 있을 때는 혼합형 모델을 운영하는 경향이 있다. 사실, 박미자가 처음 기록관 유형을 분석한 지 17년이 지난 지금, 특수기록관의 구조는 과거보다 훨씬 더 복잡해 졌다. 앞서 언급한 통합형은 소속기관과 중층적 위계 관계를 맺고 있되 본청에만 특수기록관을 두고 지방청에는 일반기록관을 두는 형태이며, 분산형은 본청과 지역청 모두 특수기록관을 설치한 형태이다. 그리고 혼합형은 하나의 기관에 특수기록관과 일반기록관을 함께 운영하고 있는 형태이다. 이는 공공기록물관리법 14조에서 특별히 특수기록관의 설립 요건을 기관에서 어떠한 방식으로 특수기록관을 설립해야 하는지 규정하고 있지 않으며, 몇 개의 특수기록관을 둘 수 있는지에 대한 특별한 제한 조항을 두고 있지 않기 때문에 현장에서 혼재되어 존재하게 된 것이라고 할 수 있다.

먼저, 통합형 모델에서는, 본청에만 특수기록관이 있고 소속 특별행정기관에는 일반기록관이 있어, 두 가지 형태의 기록관이 하나의 기관

에 존재한다는 특징이 있다. 통합형은 조직의 상하 위계가 분명한 중앙 집중적 구조를 가진 기관에서 보이며 본청에서 모든 기록관리를 감독, 통제하여 일관된 기록관리를 운영한다는 특징이 있다. 예를 들어, 육군(67개 기록관), 해군(20개 기록관), 공군본부(24개 기록관)의 경우 군 조직이 가지는 위계 구조를 기록관도 그대로 승계하고 있다. 군대는 국가 방위 임무를 위해 특수한 조직으로 복잡성과 공식성, 집권성이 높은 조직 구조를 그 특징으로 하고 있다. 역할 역시 세분화되어 있고 분화된 정도에 따라 다양한 책임을 분담하고 있다. 무엇보다 이러한 세분화된 업무를 통제할 수 있는 강력한 위계 구조와 의사결정권이 상부에 집중되어 있는데, 이러한 업무 환경의 조직구조에서는 기록관 사이에서도 명확한 위계가 존재하며 본청의 특수기록관이 소속기관의 모든 기록관리 업무의 총괄 책임을 지는 형태를 띄고 있다.

따라서 군의 경우 본부의 기록관만이 특수기록관의 지위를 가지고 있으며 소속부대의 기록관은 특수기록관이 아닌 일반기록관으로 분류되고 있다. 이에 따라 본부의 기록관은 해당 기관의 공공 기록관리뿐 아니라 관할 내 있는 기관의 기록관리 기본계획 수립과 시행, 기록관리 설치되지 않은 기관의 기록관리, 정보공개 청구 접수, 기록관리 지도·감독, 지원, 기록관리 교육과 훈련, 보존기관 30년 이상 기록물의 보존·관리·활용 등 관할 기록관에 대한 총괄 책임을 지게 된다. 이에 반해, 소속 기록관의 업무는 해당 기관의 기록물관리에 집중한다. 주요한 차이는 보존 기간 30년 이상의 기록물에 대해 소속기관의 일반기록관은 국가기록원으로 직접 이관하지 않고 본부의 특수기록관으로 주요 기록물을 이관하며, 본청 특수기록관은 산하 기록관에서 이관한 기록물들을 취합, 일괄 국가기록원으로 이관한다는 점이다.

〈그림 3〉 통합형 특수기록관의 이관 프로세스



※출처: 국가기록원(2023)

육분 본부의 경우 본부의 1개의 특수기록관이 있지만 예하부대 65개에는 모두 일반기록관을 운영하고 있다. 대검찰청의 경우도, 본청의 1개의 특수기록관과 고검과 지검에 24개의 일반기록관을 운영한다. 일반기록관의 경우, 공공기록물법에서 규정한 특수기록관의 예외 조항을 인정받을 수 없기 때문에 기록물의 이관을 위해 본청의 특수기록관으로 일괄 이관을 내부적으로 수행한 후 국가기록원으로의 이관 및 이관 연장은 본청의 기록관에서 전담 수행하고 있다.

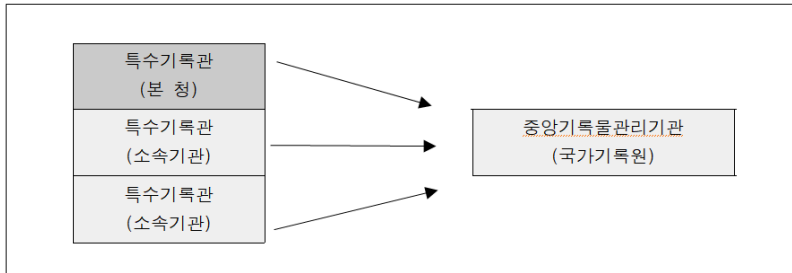
따라서 법령에서는 구분 짓고 있지 않지만 통합형은 기관 본청 특수기록관에서 관할 기록관의 특수기록관리를 총괄하고 있는 형태를 지니는 조직 구조를 가진다고 할 수 있다⁸⁾. 이 경우 기관이 관리하는 기록물의 특수성의 관점에서 특수기록관의 성격을 규정했다기보다 이관 및 이관 연장 등 공공기록물법에서 규정한 특수기록관의 기록관리 절차상

8) 대량의 기록물이 생산, 보존되며 많은 소속기관을 보유하고 있는 기관들은 통합적 기록관리 체계 구축이 효율성이나 경제성 측면에서 유리하다고 알려져 있다(임진수, 2018). 사실, 조직의 의사소통구조와 위계 구조를 반영한 기록관리 체계가 효율성이나 경제성 측면에서 업무 행정의 불필요한 소모를 막을 수 있다는 점에서, 그리고 이러한 특수기록관 내의 기록관 체계의 구조 조정이 향후 기관 내에 진행될 가능성이 커지고 있다는 점에서 기록관의 설립요건이 기능과 역할에 따라 좀더 세부적으로 고려될 필요가 있다.

의 특수성에 초점을 맞추고 있다고 할 수 있다. 즉, 이관 연장을 수행하고 이에 대해 국가기록원과 의사소통과 의사결정을 할 수 있는 기록관에 한해서 특수기록관이라고 명명하고 있으며 그렇지 않은 경우는 일반기록관으로 분류하였다. 또한, 본청 특수기록관과 일반기록관은 업무 규모와 성격이 명백히 차이가 나기 때문에 각각은 그 업무와 역할에 적합한 인력구성과 제도적 요건의 차별화가 고려되어야 한다.

이와 더불어 다양한 특수기록관 유형에는 통합형과 별개로 기관의 중층적 위계 구조의 기능과 역할에 상이한 구조를 가진 특수기록관이 있다. 분산형이라고 불리는 유형으로 통합형과 달리 기관 조직 구조에서 본청과 지방청의 역할을 담당하지만 기능과 물리적 거리로 인해 이들의 관계는 비교적 분리된 관계를 유지하고 있는 기관들이다. 예를 들어, 경찰청과 해양경찰청의 특수기록관이 이에 해당하는데, 경찰청의 경우, 지역별로 18개의 특별지방행정기관이 있으며 특수기록관은 본청과 특별행정기관에 각각 설치되어 있다.

〈그림 4〉 분산형 특수기록관의 이관 프로세스



※ 출처: 국가기록원(2023)

이 경우 본부와 지역청이 각각 특수기록관을 설치하여 해당 기관 기록관리를 전담하는 형태를 띠고 있다. 분산형은 본부 특수기록관과 소

속기관 특수기록관으로 구성되어 있으며, 본부와 소속기관의 기록관은 각자 국가기록원으로 직접 기록물 이관을 진행한다. 기록관 업무분장을 살펴보면, 통합형 본청 특수기록관의 역할이 소속 공공기관의 기록관리에 총괄적으로 관여하고 있는데 반해, 분산형 본청 특수기록관의 역할은 소속 기록관에 대한 총괄적 책임보다는 소관 기록관의 기록관리에 대한 기본계획 수립, 기록관리 지도 감독 및 지원에 초점이 있다. 특히 분산형의 특별지방행정기관 내 기록관은 통합형 소속 일반기록관과 달리, 소관 비공개 기록물의 이관 연장 신청, 주기적 공개재분류 실시와 국가기록원 이관 등 특수기록관으로서 수행해야 할 기록관리 기능을 모두 수행하고 있다. 따라서 통합형과 분산형의 경우 같은 본청과 소속청의 기록관은 같은 특수기록관이라고 해도 그 조직의 구조와 위치에 따라 기록관의 역할이 상이하고 이에 따라 요구되는 인력과 보존 시설, 제도적 요건이 다를 수 있다.

마지막 또 하나의 유형은 분산형과 통합형이 혼재된 혼합형 모델이 있다. 국방부의 경우, 고등군사법원을 비롯한 국직기관 8개, 국직 부대 18개를 소속기관으로 포함한다. 국방부 본부와 소속기관, 국직부대 기록관은 현재 총 11개가 설치되어 있으며 이 중 3개는 특수기록관을, 그리고 8개는 일반기록관의 형태를 띠고 있다(박상준, 2022).

〈표 7〉 국방부 소속기관 및 국직부대 기록관 설치현황

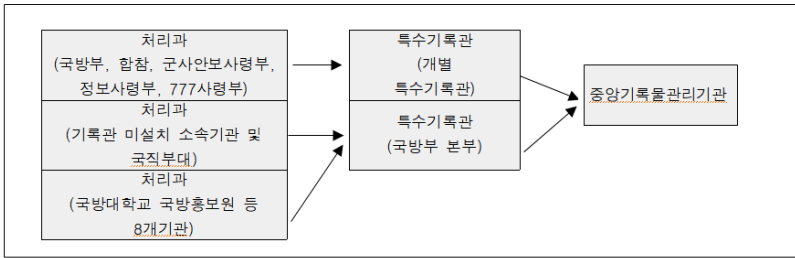
기관명	담당부서	기록관 설치현황
군사안보지원사령부	인사복지과	특수기록관
정보사령부	특수기록과	특수기록관
777사령부	인사처 특수기록과	특수기록관
국방대학교	인사과	기록관
국군체육부대	행정지원과	기록관
국군의무사령부	근부행정과	기록관

기관명	담당부서	기록관 설치현황
국군수송사령부	인사과	기록관
국방부검찰단	사건과	기록관
국방홍보원	경영지원부	기록관
계룡대근무지원단	인사복지처	기록관
국방시설본부	운영지원과	기록관

※출처: 박상준 (2022)

국방부 소속 기관인 국방부 본부, 합동참모본부, 군사안보지원사령부와 정부사령부, 777사령부에는 특수기록관이 설치되어 있어 국가기록원과 비공개기록물의 이관 협의를 통해 국가기록원에 기록물을 직접 이관하고 있다. 이에 반해, 국방대학교나 국방 홍보원등 8개 기관은 특수기록관이 아닌 일반기록관이 설치되어 있는데 일반 기록관은 처리과에서 이관받은 기록을 특수기록관으로 이관 후 국가기록원으로 이관하고 있다. 그리고 마지막으로 기록관이 미설치된 소속기관 및 국직부대는 기록물을 국방부 본부의 특수기록관으로 이관한 후 이관 협의를 거쳐 국가기록원으로 소관 기록물을 이관한다.

〈그림 6〉 분산형 특수기록관의 이관 프로세스



※ 출처: 박상준 (2022)

요약하면, 그 유형이 통합형, 분산형, 혼합형이든 특수기록관의 대부분은 본청과 소속기관의 관계를 중심으로 한 중층적 조직 구조를 지녔다는 특징을 가지고 있다. 총 71개의 특수기록관 중에서 국가정보원, 외교부, 통일부, 재외동포청과 공수처를 제외한 66개 특수기록관은 통합형이나 분산형, 혹은 혼합형 등의 위계구조를 가지며 모기관과 소속기관의 관계를 유지하고 있다(박상준, 2022). 이는 전체 특수기록관의 92%에 해당하는 비율로 특수기록관리제도를 이해하기 위해서는 이러한 본청과 소속기관 간의 관계 유형과 업무체계, 기록관리 체계와 기록물의 속성을 파악하는 것이 중요하다. 이러한 관점에서 공공기록물법의 14조에서 특수기록관 설립조항과 11항 운영조항에 대한 체계적 정비가 필요하며, 이는 무엇보다 개별 특수기록관의 조직 구조에 대한 정확한 이해에 바탕을 두고 이루어져야 할 것이다.

사실 현재 국가기록원은 법령에 따른 특수기록관 설치 요건에 대한 법적 근거가 모호하기 때문에 현장에서는 실제 현장에서 운영되고 있는 특수기록관리 제도의 운영에 혼란이 있다고 파악하고 이에 대한 개정을 고려하고 있다고 알려져 있다(국가기록원, 2023). 기록관 설립 조항에 대해 일반 공공기관에서는 이미 기관 내 2개 이상의 기록관 설치를 허용하고 있는데 반해 특수기록관 설치와 관련해서는 법조항 미비 사항으로 남아있다. 따라서 통일·외교·수사·정보·안보 분야 개별 기관의 조직 구조와 위계를 반영한 공공기록물관리법의 특수기록관 설치 기준의 현실화를 재고할 필요가 있다⁹⁾.

9) 이러한 본청과 소속기관의 역할과 기능에 따른 구분 이외에도, 또 다른 분류는 자체 보존시설을 구비한 독립적 보존기록관 운영 여부라 할 수 있다. 외교부 외교자료관은 2007년에, 국방부 육군정보기록단은 2016년, 대검찰청의 국가형사사법기록관은 2018년에 각각 보존기록관을 설립해서 현재 운영 중이다. 특수기록관의 경우, 국가기록원으로 생산 종료후 30년된 기록물에 대한 이관 연장이 가능하고 이후에도 필요에 따라 추가 연장이 가능함에 따라 관할 기관의 기록물이 본청 기록관으로 이관되거나 국가기록원에 이관 연장신청된 대량의 기록물을 장기적으로 보존할 공간이 절대적으로 필요하다. 이러한 필요에 따라 장기적인 관점에서 독자적인

4. 시사점 및 개선방안

특수기록관리제도를 이해하기 위해 특수기록관에서 관리하고 있는 기록물과 기록관리 체계, 그리고 특수기록관의 유형에 대해 이해하는 것은 대단히 중요하다. 본고에서 특수기록관 기록물의 이관 현황과 특수기록관의 유형에 대한 분석하고 이를 바탕으로 근거하여 공공기록물관리법에서 운영되는 특수기록관제도의 특성에 대해 검토했다.

첫째, 공공기록물관리법은 특수기록물 자체의 정의와 범주를 규정하기보다는 정치·외교·수사·안보 등의 특정 주제 분야에 속한 기관의 기록관리 절차를 중심으로 특수기록관리 체계를 규정, 이해하고 있다는 특성이 있다. 이는 종종, 특수기록관에서 생산·관리된 기록물이 가지는 특성을 간과하게 하였다. 따라서 공공기록물관리법의 41조에 특

보존기록관을 건립하고 있는 기관이 늘어나고 있다. 예를 들어, 대검찰청의 국가형사사법기록관에는 사건기록물, 재판서(판결문, 약식명령문, 결정문), 압수물, 행정박물, 간행물과 행정기록등 국가기록원으로 이관되기까지 유형의 검찰기록물이 이관, 보관되어 있다. 외교부의 외교사료관 역시 특수기록관으로 국가기록원으로 이관되기 전까지의 모든 30년 미만의 공개/비공개기록물을 관리·보존하고 있다. 그럼에도 특수기록관은 법적으로 영구기록물관리기관을 설치할 수 없다. 때문에 보존기간 30년 이상 기록물 혹은 이관 연장되어 장기적으로 보존해야 하는 기록물에 대한 보존과 관리에 대해 개별기관 내 별도의 관리체계가 필요하다. 즉, 보존기간 30년 이상 기록물의 평가 폐기는 영구기록물관리기관의 고유의 업무로 정해져 있고, 특수기록물의 경우, 비공개 장기보존 기록물의 비중이 일반 공공기관의 기록물보다 더 많다는 점을 고려할 때 보존기록관의 물리적 시설과 관리, 소유권과 관리권에 대한 새로운 제도적 조항에 대한 제도적 지원 및 기준이 필요하다는 지적이다(임진수, 2019). 임진수는 보존기록관 설립과 운영에 대해 기존에 규정된 공공기록물관리법 시행령 10조 기록관 설치 조항에 대한 개정이 필요하다고 언급했다. 그는 논문에서 영구기록물관리기관이 아닌 자체보관 보존기록관을 설립 시 고려해야 할 요인들을 분석하며, 보존기간 30년 이상 기록물에 대한 평가·폐기 기능이 없는 기록관에서는 영구기록물관리기관에 준하는 물리적 보존시설과 장비의 구비, 기록물 훼손과 복원 업무 지원, 30년 비공개기록물에 대한 공개재분류 업무를 원활히 수행할 수 있도록 이에 대한 새로운 법적 고려가 필요하다고 주장했다(임진수, 2019). 이러한 점을 고려해 볼 때, 공공기록물법의 특수기록관의 설립 요건 뿐 아니라 중장기적 보존을 위한 보존시설과 장비의 기준 수립, 보존기록관 운영, 기록관리 업무 프로세스에 대한 제도적 검토가 필요하다고 할 수 있다.

수기록물의 개념과 범위에 대해 정리할 할 필요가 있다. 특수기록물의 범위를 기준으로 생산된 기록물의 특성에 대한 분석을 바탕으로 특수기록관에서 관리하고 있는 기록물의 생산, 분류, 조직, 활용 방식에 적합한 제도적 모색을 해야 한다. 예를 들어, 특수기록관에서 생산되는 모든 기록을 특수기록관리제도의 관리 대상 기록으로 할 것인지, 아니면 수사기관에서처럼 일반 행정기록과 형사사건기록을 구분하여 특수기록의 범위를 정할 것인지 또는 이러한 기록물에 대해 일반 공공기록물과 동일한 분류, 조직, 활용과 이관 방식을 고수할 것인지 아닌지 등에 대해 검토하고 이러한 이들 특수한 분야의 기관에서 채택하고 있는 기록물의 독자적 관리방식을 어떻게 공공기록물관리법 안에 적합하게 위치시킬 수 있는지에 대해 고민해야 한다.

둘째, 특수기록관 내의 업무 구조와 의사소통 체계를 고려하며, 동시에 이러한 기능별 차이와 기록물의 생산과 관리방식의 특성이 가지는 연관성에 대한 분석이 함께 시도되어야 한다. 사실 특수기록관의 유형 범주에서 통합형과 분산형, 그리고 혼합형이라는 유형에 따른 구분 역시 특수기록물의 범주와 특성을 고려한 구분은 아니다. 이러한 유형 구분은 기록물과는 별개로, 조직의 구조와 운영, 의사소통 방식과 업무체계의 차별성에서 비롯된 것이다. 앞서 살펴보았듯이, 특수기록관은 기관의 운영 방식에 따라 여러 유형으로 구분될 수 있고 각각의 유형은 기록이 생산되는 방식과 본부 및 소속기관 간의 기록관리 역할 분담 방식에서 차별화되어 있다. 업무 특성과 기관의 상황이 다르다면, 생산되는 기록과 기록관리의 방식에도 차이가 있을 수 있다. 특수기록관의 기록물이 일반기록물과 다른 민감하고 예민한 특수성, 기밀성과 비밀보장이라는 특성이 있다는 점은 잘 알려져 있다. 이에 더해 기록물을 생산하고 관리하는 조직의 업무 방식에 기인하는 어떠한 특성이 있는지 역시 구체적으로 검토할 필요가 있다. 2006년에 제정된 공공기록물법 14조의 특수기록관 설립조항에는 이러한 특수기록관 간의 유형별, 기

능별 차이는 고려되고 있지 않다. 이는 초기 기록관리혁신 당시에는 이러한 권력기관에 기록관이 없었으므로 또 기록관의 설립과 운영이 무엇보다 일차적 중대 사안이었다는 시대적 요구에 기인한다. 기록관리혁신이 시도된 지 20여년이 지난 지금 우리 사회는 많은 변화를 겪었고 이와 함께 기록관리 체계도 성장과 발전을 해왔다. 공공기록관리의 발전과 함께 특수기록관 역시 업무적 차이와 책임, 권한에 이르기까지 다양하게 차별화되며 변모하였다. 따라서 기관 고유의 업무와 조직의 이슈를 공공기록물관리법에 반영하는 것에 대해 고민이 필요하다.

공공기록물관리법은, ‘공공기록관리의 목적을 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용’이라고 규정하고 있다. 다른 공공기관과 마찬가지로 특수기록관도 이러한 법적 목적을 달성하기 위해 존재하고 있음은 분명하다. 그러나 동일한 목적을 향해가고 있음에도, 이러한 목적을 어떻게 실천할 것인가의 구체적인 실천 전략은 다를 수 있다. 기록관리를 통해 정부 설명책임성을 실천하는 방안은 사실 국가별, 지역별, 상황별로 차이가 있을 수 있으며, 더 구체적으로는 기관별, 업무별, 개별 기록의 유형별로도 더 구분되어 분석될 수 있다. 그동안 공공기록물관리법은 최고 권력기관의 기록관리라는 기록관리의 중요성에만 초점을 두고 특수기록관 내에 존재하는 다양한 업무와 기록의 존재에 대해 무관심했다고 할 수 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이, 특수기록관은 기관의 조직과 업무 유형, 의사소통 체계와 위계 구조, 업무 프로세스와 관련 법제도에 이르기까지 쉽게 바뀔 수 없는 고유의 관행과 제도를 가지고 기록물을 생산하고 있다. 따라서 특수기록관 내에도 다양한 기록관리 체계와 유형이 존재한다는 점을 인정해야 하고, 이러한 토대를 바탕으로 공공기록물관리법이 어떻게 개별 사례에 적용될 수 있을 것인지를 좀더 검토해야 한다.

마지막으로, 이러한 특수기록관리제도를 둘러싼 논의들은 좀더 공개적이고 개방적으로 이루어질 필요가 있다. 특수기록관을 운영하는 기

관들은, 인정하듯이 우리사회 민주적 가치를 실천하는데 가장 핵심적인 역할을 수행하는 중요한 권력 기관들이다. 그러나 이들 기관은 사실상 다른 공공기관들보다 내부 기록관리 환경과 이에 대한 정보의 공개에 대해 소극적 태도를 보여왔다. 이로 인해 특수기록관리제도에 대한 학계의 논의도 미비하며 시민사회의 관심 역시 크지 못했다. 그러나 특수기록관리제도의 바람직한 운영과 개선은 기록관리를 이해하는 소수의 기록전문가나 기관의 담당자의 노력만으로 이루어질 수 없다. 좀 더 우리 사회의 기록관리에 관한 개방적이고 유연한 생각을 가진 시민들의 참여를 근간으로 특수기록관리에 관한 개방적 논의가 이루어져야 한다. 특수기록관 기록물의 생산과 등록, 분류와 조직, 활용과 보존, 궁극적으로 이관절차에 이르기까지 모든 사항은 시민사회의 투명한 논의와 적극적 동의를 기반으로 이루어질 필요가 있다. 왜냐하면 특수기록관리제도가 기록전문가의 전문지식의 결과물에 그치게 된다면 특수기관의 이해관계나 권력관계가 공공기록관리의 방향성과 상충될 경우, 그 공공기록관리의 투명성의 가치를 확보하고 국가적 기억기관으로서 국가기록원이 가지는 의무를 강조하기란 쉽지 않기 때문이다. 공공기록관리제도가 우리 사회의 민주적 산물로, 그리고 특수기록관리제도가 우리 시대의 정치·사회적 산물로 인식되기 위해서는 특수기록관리에 대한 모든 논의는 더 공개적이고 개방적이어야 한다. 이를 바탕으로 국가기록원으로 이관되는 기록물이 국가기억을 구성하는 핵심적 기록물이 될 수 있도록 하는 현실적 방안을 모색해야 한다.

5. 나가며

사실, 공공기록물관리법과 특수기록관리 제도의 핵심은 이관 시기와 이관방법, 이관 주체에 대한 논의로 이는 현재까지 논쟁의 대상이다.

그러나 이관을 얼마나 했는지, 언제, 어떻게 했는지의 논쟁이 특수기록 관제도의 모든 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 이관절차와 이관 내용의 논쟁은 현재 특수기록관리의 결과물이라고 할 수 있다. 이제 1999년부터 지금까지 이루어지던 이관 협의 과정이 실질적으로 얼마나 효과가 있었는지, 공공기록물법의 목적을 특수기록관은 얼마나 달성했는지, 또 공공기록물관리법은 특수기록관의 특수한 상황을 얼마나 반영하고 있는지를 다시 생각해 볼 필요가 있다.

이것은 이관의 문제가 별것이 아니라거나 중요하지 않다는 말이 아니다. 오히려 문제를 해결하기 위해서 문제의 근원을 단순히 개별 특수기록관의 비협조나 특수기록관의 기록물 전문요원 개인의 역량 문제에 찾는 것이 아니라, 혹은 모든 이슈를 국가기록원의 책임의 문제로 귀결 시키기 보다는 좀 더 완전하고 적합한 공공기록물관리법 체계 내에서 특수기록관을 위치시키는 노력을 먼저 해야 한다는 의미이다. 2000년 기록관리 혁신의 성과를 이어가기 위해서 특수기록관의 기능과 역할이 원활히 이루어지는 것은 우리에게 대단히 중요하며 지금은 이를 위해 다시 제도적 검토가 필요한 시점이라고 할 수 있다.

〈참고문헌〉

공공기록물 관리에 관한 법률 [시행 2023. 11. 17.]
검찰보존사무규칙 [시행 2023. 8. 21.]

강선욱. (2009). 『형사사건기록의 연계관리체계 구축방안 연구』, 국내석사학위논문, 명지대학교대학원.

국가기록원. (2021). 『2021년도 국가기록원 주요통계연보』, 성남: 국가기록원.

국가기록원. (2022). 『2022년도 국가기록원 주요통계연보』, 성남: 국가기록원.

국가기록원. (2023). 『2023년도 국가기록원 주요통계연보』, 성남: 국가기록원.

국가기록원. (2023). 『2023 국가기록백서』, 성남: 국가기록원.

국가기록원. (2023). 기관유형별 특수기록관 설치 운영 방안, 비공개 회의록.

- 곽건홍. (2006). 한국 국가기록관리의 이론과 실제: 기록이 없으면 역사도 없다, (역사비평사: 2006).
- 곽건홍. (2014). 특수기록관 비공개기록의 이관에 관한 연구, 기록학연구 42, 327-361.
- 이현정. (2007). 검찰기록의 유형별 특징 및 관리방안, 기록인 창간호, 80-87.
- 이현정. (2010). 형사사건기록물의 분류방안연구, 한국기록관리학회지 10(1), 169-197.
- 임진수. (2019). 중앙행정기관의 기록관 건립 및 운영 방안, 기록학연구 59, 321-353
- 문화일보. (2023). 법무부 기록관 9월 완공 목표... 320만권 분량 보존. 문화일보, 2023.12.3. <https://m.munhwa.com/mnews/view.html?no=2023010301071021289001>
- 박미자. (2006). 기록관 유형별 업무 모형에 관한 연구, 한국기록관리학회지 6(2), 133-155.
- 박상준. (2022). 국방기록관리체계 개선방향 연구, 국내석사학위논문. 한신대학교 대학원.
- 박성진. (2017). 형사사건 기록 편철·보존기간 책정 개선방안 연구, 한국기록관리학회지 17(2), 189-205.
- 송선문. (2014). 외교 기록의 관리 및 이용 활성화를 위한 연구. 국내석사학위논문. 한국외국어대학교 대학원.
- Randall C. Jimerson. (2009). Archives Power: Memory, Accountability, and Social Justice, 민주화운동기념사업회 역. 2016. 『기록의 힘』, 서울: 민주화운동기념사업회.