

Is It A Records? What Is A Records?



gettyimages®
Hill Creek Pictures

제1차 연구세미나(19.2.20.)
정책기획과 임신영



공공기관이 업무수행 과정에서 기록물을 생산하거나 접수하였을 때에는
등록하고 분류하고 편철하고 보존하고 점검하고 폐기하고……………
필요한 조치를 하여야 하는데……………
그래서……………그런데……………

기록물이 뭐냐구요 !!??



1. 정부처무규정(1949~63)

- [제1조] 행정 각 기관의 사무집행은 순서에 따라 **결재**를 거침을 요한다.
- [제8조] 국무회의의 의결 또는 대통령, 국무총리의 결재를 거칠 문서는 특류로 하고, 장관이 전결할 문서는 갑류, 차관, 국장이 전결할 문서는 을류, 기타는 병류로 구분한다.



2. 정부공문서규정(1961~91), 사무관리규정(1991~2010)

- [제3조] **공문서라 함**은 행정기관 내부 또는 상호간이나 대외적으로 공무상 작성 또는 시행되는 문서 [도면, 사진, 테이프, 필름 및 슬라이드를 포함한다] 및 행정기관이 접수한 모든 문서
- [제5조] **문서**는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 **제외하고는 당해 문서에 대한 결재가 있음으로써 성립**한다.



3. 행정효율과 협업촉진에 관한 규정(1991~2010)

- [제3조] 공문서란 ... 위의 정의와 같음
전자문서란 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되거나 송신·수신 또는 저장된 문서를 말한다.
- [제6조] 문서는 결재권자가 **문서에 서명의 방식으로 결재함으로써 성립**한다.

4. 공공기록물 관리에 관한 법률(1999~)

- 제3조 기록물이란 공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보자료와 행정박물을 말한다.

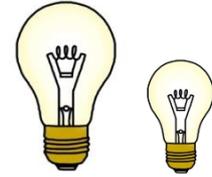
< 「공공기록물법」에 따른 기록물 요건 >

- ① 주체 : 그 기록물의 생산 또는 접수주체가 「공공기록물법」의 적용을 받는 공공기관이어야 함
- ② 업무관련성 : 공공기관의 업무수행과 관련이 있어야 함
- ③ 형태 : 모든 형태의 기록정보자료와 행정박물을 포함함
- ④ 생산 : 



에 대해 답변할 준비가 되었습니까?

기록물의 생산 요건



「공공기록물법」 상 **생산에 대한 정의는 없음**

다만, 「공공기록물법」은 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과를 기록물로 생산·관리하고(법 제16조),

공식적으로 결재 또는 접수한 기록물을 포함하여 결재과정에서 발생한 수정 내용 및 이력정보, 업무수행 과정의 보고사항, 검토사항 등을 기록물로 남겨 관리하도록 규정하고 있음(영 제16조)

※ 「전자정부법」, 「행정효율화규정」은 문서(전자문서 포함)는 그 문서에 대하여 결재를 받음으로써 성립한다고 규정

< 해외 사례 >

□ 36 CFR(Code of Federal Regulations) Part 1222 Creation and maintenance of federal records [미국, NARA]

- 작업 중인 파일(Working files)은 예비단계의 초안과 완성되지 않은 기록, 기타 유사한 자료들로 아래와 같은 경우에는 기록으로 관리하여야 함

[1] 그것들이 공식적인 목적 즉, 승인, 의견청취, 권고, 후속조치 혹은 업무에 대해 기관 직원들과 소통하기 위해 생산자 이외의 다른 사람들이나 직원들에게 회람되거나 이용되었을 경우

[2] 기관의 기본 정책, 결정, 실행 혹은 책임을 공식화하고, 실행에 대해 적절히 이해할 수 있도록 하는 주석이나 의견과 같은 고유한 정보를 포함하는 경우

□ Generic Application Guide for the Disposition Authorization for Transitory Records [캐나다, LAC]

- 초안들이 최종 버전의 문서에 포함되지 않은 주요 의사결정의 요지를 포함하고 있다면 그것은 한시적으로 관리되어서는 안되며,

- 정책, 법·규정, 표준, 가이드라인, 절차서, 법적 문서, 감사보고서 등은 최종 산출물과 관련하여 매우 밀접한 관련성을 가지고 추적될 수 있으므로 기록물의 변화된 내용과 그 이유를 설명하기 위해 다양한 초안들이 보존될 필요가 있음

< 관련 판례 >

□ 대통령기록물 관리에 관한 법률 위반(2013고합1232, 2015노622)

(1) 대통령기록물의 생산 요건

- 문서관리카드와 같은 전자문서 형태의 전자기록이 ‘공문서’로 성립하는 요건은 ‘결재’이고, 등록의 직전 단계 역시 ‘결재’이며, 이 사건 문서관리카드와 같은 전자문서에 대하여는 결재권자의 ‘결재’가 있을 때 대통령기록물로 ‘생산’되는 것으로 해석하는 것이 타당하다.

(2) 문서관리카드에 대한 결재권자의 ‘결재’의 의미

- 문서관리카드에 대한 결재권자의 결재는 ‘결재권자가 자신에게 보고된 문서관리카드의 내용을 승인하여 그 문서관리카드를 효력이 발생하는 공문서로 성립시킨다는 의사에 기하여 그 문서관리카드에 결재권자의 전자문서서명 등을 하는 행위’를 말한다.

(3) 기록물 생산 원칙과 생산 요건

- 공공기록물관리법시행령 제16조는 공공기관에 일정한 정보를 기록물로 생산하여 관리 할 의무를 부과하는 훈시규정으로서 이를 대통령기록물의 생산 요건에 관한 규정이라고 볼 수 없음



등록된 것이 기록물이다?

공문서는 일반적으로 결재 시 성립하며, 기록물은 그런 공문서를 등록한 것, 즉 업무 과정에서 발생한 공문서를 등록함으로써 기록물로 생산된다



○ 공공기관이 기록물을 생산 또는 접수한 때에는 그 기관의 전자기록생산시스템으로 생산 또는 접수 등록번호를 부여하여야 함(영 제20조)

- 위 규정에 따르면 기록물 생산은 '등록' 과는 구분되는 개념으로 등록 직전의 단계라고 볼 수 있음

- 따라서 「공공기록물법」 상 기록물 등록에 관한 규정은 공공기관에 기록물을 등록·관리할 의무를 발생시키는 것으로

- '등록여부' 가 기록물 생산 여부를 판단하는 필수요건이 될 수는 없음



결재된 것이 기록물이다?

「공공기록물법」상 기록물 생산에 대한 정의 규정은 없으나 「전자정부법」 및 「행정효율화규정」에 따르면 공문서는 ‘결재’ 됨으로써 성립된다고 규정되어 있으므로 **결재가 있을 때 기록물로 생산된다**



○ 관련 판례 등에 따르면 ‘결재가 예정된 문서’의 경우 ‘결재’를 받음으로써 성립된다고 볼 수 있음

○ 그러나 「공공기록물법」은 공식적으로 결재 또는 접수한 기록물을 포함하여 결재과정에서 발생한 수정내용 및 이력정보, 업무수행 과정의 보고사항, 검토사항 등을 기록물로 남기도록 규정하고 있으며,

- 기록물의 수정된 내용 및 이력정보, 반려 또는 중단된 문서를 포함하여 업무수행 과정의 보고사항, 검토사항 등을 메모보고로 남겨 관리할 수 있도록 업무관리시스템 등 전자기록생산시스템의 기능요건 및 규격을 표준으로 정하고 있음

○ 따라서 ‘결재 여부’를 기록물의 생산여부를 판단하는 필수 요건으로 보기는 어려움



보고 · 검토된 것이 기록물이다

공공기관이 **업무수행과 관련하여** 공식적 목적을 가지고 의사결정 등을 위하여 공공기관 내외부의 **업무관련성이 있는 자에게 보고하거나 검토 받은 것은 기록물이다**



○ 공공기관은 **업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산 · 관리될 수 있도록** 필요한 조치를 하여야 하며(법 제16조)

- 공식적으로 결재 또는 접수한 기록물 포함, 결재과정에서 발생한 수정내용 및 이력 정보, **업무수행 과정의 보고사항, 검토사항 등을 기록물로 남겨 관리하여야 함**(영 제16조)

※ 대통령기록물 관리에 관한 법률 위반(2013고합1232)

결재권자가 결재하거나 보고받은 기록물에 대하여는 결재 또는 보고가 끝난 후 **생산등록번호를 부여하도록 규정하고 있는 바, 결재를 예정하고 있는 형태의 기록물은 ‘결재’가 완료된 경우, 결재를 예정하고 있지 않은 형태는 ‘보고’가 완료된 경우 각 등록절차를 진행할 것을 규정하고 있다**

그럼에도 불구하고,

기록물 생산원칙과 기록화 및 기록관리 대상에 관한 규정은
혼시규정에 불과하다 ?

※ 2013고합1232

법 제16조 및 영 제16조는
모든 공공기관에 일정한 정보를 기록물로
생산하여 관리할 의무를 부과하는
혼시규정으로서 이를 대통령기록물의
생산 요건에 관한 규정이라고 볼 수 없다.



기록물은 공공기관이 업무수행과 관련하여 결재 또는 보고·검토함으로써 생산된다고 볼 경우

보고·검토한 사항 중 어디까지 기록물로 남겨야 하는지, 보고·검토 여부를 어떻게 입증할 것인지에 대한 논란 소지가 있음

※ 결재권자의 결재 이전 단계에서 생산이 이루어졌다고 볼 경우에는 그 기준이 매우 모호하게 되어 법적 안정성을 저해하고, 죄형법정주의에 반하는 결과를 가져올 우려가 높다

현행 법 상 공공기록물 무단파기·유출·손상 등에 대해 벌칙을 적용 (제50조~제52조)하도록 규정되어 있어 기록물로 남겨야 할 대상에 대한 기준이 명확하지 않을 경우 법적 안정성을 저해할 우려가 있음

➡ **보고·검토 여부를 기록물의 생산요건으로 보기 위해서는 기록물로 등록·관리해야 할 대상에 대한 명확한 기준이 마련될 필요가 있음**

< 양형 비교 >

구 분	공공기록물법	대통령기록물법	형 법
무단파기	제50조(벌칙) 7년이하의징역또는 3천만원이하의벌금	제30조(벌칙) 10년이하의징역 또는 3천만원 이하의벌금	제141조(공용서류등의무호) 7년이하의징역또는 1천만원이하의벌금
			제155조(증거인멸 등) 증거인멸의 경우 5년이하의 징역또는 700만원이하의벌금
무단 국외반출	제50조(벌칙) 7년이하의징역 또는 3천만원이하의 벌금	제30조(벌칙) 10년이하의징역 또는 3천만원 이하의벌금	-

구분	공공기록물법	대통령기록물법	형 법
무단은닉 유출	제51조(벌칙) 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금	제30조(벌칙) 7년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금	제155조(증거인멸 등) 증거은닉의 경우 5년 이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금
멸실 및 손상 관련	제51조(벌칙) 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 * 종과실로 멸실/ 고의·종과실로 손상	제30조(벌칙) 7년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 * 무단 손상/멸실 1천만원이하의 벌금 * 종과실 멸실/손상	제141조(공용서류 등의 무효) 7년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 * 공용서류의 손상·은닉
비밀누설	제52조(벌칙) 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금	제30조(벌칙) 3년 이하의 징역이나 금고 또는 7년 이하의 자격정지	제127(공무상 비밀 누설) 2년 이하의 징역이나 금고 또는 5년 이하의 자격정지

1. 기록물의 생산 관련 시행령 정비

기록물은 공공기관이 업무와 관련하여 공식적인 결재 또는 보고·검토함으로써 생산됨을 명확히 규정

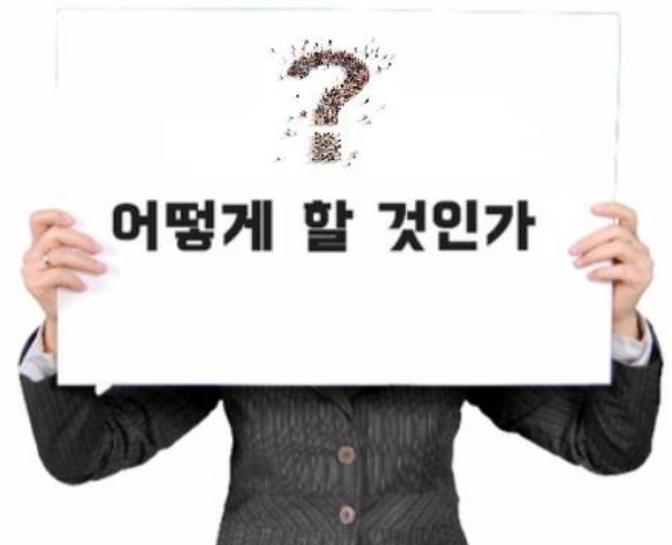
기록물로 남겨 관리하여야 하는 보고·검토사항*에 대해 규정

*공공기관의 공식적인 의사결정 또는 그 변경을 위하여 보고·검토하는 과정에서 반려되거나 중요한 내용을 수정하기 위하여 재작성된 경우 반려된 문서 또는 재작성 전의 문서 등



2. 기록물 생산기관과의 R & R 정립

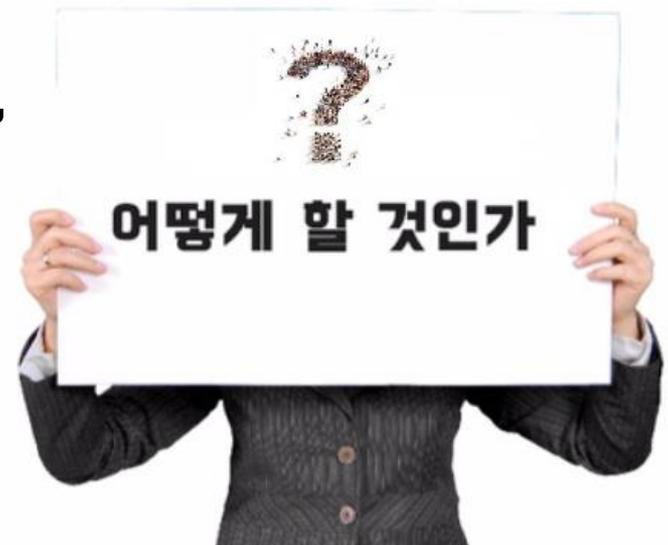
- 공공기관이 업무와 관련하여 입안부터 종결단계까지 모든 과정 및 결과를 기록물로 남겨 관리하도록 한 것은 일반적인 기록물 생산 원칙
 - 특정 사안과 관련하여 기록물에 해당되는지 여부에 대해서는 공공기관별 업무 및 기록물 특성 등에 대한 종합적 고려가 필요
- 우리 원은 기록화 및 기록관리 대상에 대한 원칙과 일반적인 기준을 제시하고,
 - 그에 따라 공공기관은 해당 기관의 업무 특성 등을 고려한 구체적인 기준을 수립할 필요가 있음



3. 벌칙 적용에 대한 재검토

○ 벌칙 상 양형의 경중을 고려한 적용 필요

- 법 제3조에서 정의한 ‘기록물’의 정의가 매우 광범위하고, 대상을 특정할 수 있는 구체적인 기준이 부재한 상황에서
 - 법 제3조에 따른 ‘기록물’과 벌칙 적용의 대상이 되는 ‘기록물’이 동일하다고 볼 경우 죄형법정주의에 반할 우려가 있으며, 그 양형 또한 과하다는 지적이 있음
- ➔ 주요 기록물에 대해서는 처벌 조항 적용, 그 밖의 기록물에 대해서는 시정조치(행정처분 등)로 규율하는 등 벌칙 적용에 대한 재검토 필요



Any
Question?

