

'기록물의 정의와 요건을 둘러싼 법적 쟁점'에 대한 토론회

심 성 보(명지대 기록정보과학전문대학원 객원교수)

1. 행정안전부 법무담당관과 국가기록원의 관계에 대하여

- 한국기록학회의 월례연구발표회나 국가기록원의 학술행사에 행안부 법무담당관실 소속이신 발표자가 발표를 해주신 경우는 처음이 아닐까 싶음. 감사드리며, 두 조직의 관계와 현황에 대하여 소개해주시면 고맙겠음
- 현행 「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」에 따르면 법무담당관(실)은 말 그대로 '행안부 소관 법령 및 행정규칙 총괄 부서'이면서, 업무분장에 "국가기록원의 기록물 관련 법령 제정·개정 등의 업무 지원"과 "국가기록원 업무의 운영 지원"을 포함하고 있음. 국가기록원 직원이 파견(?)되어 '관보 발간' 업무를 담당하고 있기도 한 것으로 알고 있음
- 행안부 본부에 국가기록원 관련 업무가 최초로 분장된 것은 2009.5.6. 「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 개정에서부터였으며, 당시 행안부 소속기관 중 일부에 대한 "업무의 운영 지원"을 본부 과·담당관에 분장한 조치의 일부였던 것으로 알고 있음. 꽤 오래된 업무분장 관계임
- 예를 들면, 2019년 공공기록물법 및 대통령기록물법 개정안의 성안 및 제출과정에서 본부 법무담당관실과 국가기록원은 어떤 관계로 협력 내지 업무 지원하는지 설명해주시면 고맙겠음

2. 발표문 내용에 대하여

1) 기록물(관리)에 대한 헌법적 가치

- 발표문은 기록물(관리)의 헌법적 가치를 알 권리의 일부로서 국민의 기본권적 가치로 인식을 하고 있는 것으로 이해됨. 정보공개법에서의 국민의 정보공개

청구권을 국민의 알 권리, 표현의 자유 등의 헌법적 가치와 연결하여 이해하고
참정권의 전제로서 바라보는 시각과 유사하다고 생각함

- 그런데 이와 더불어, 공공기록물법은 공공기관의 기록을 기본으로 하고, 기록
관리의 설명책임성을 중시하므로, 국가기관의 책임·의무를 중심으로 헌법적 가
치를 논하거나, 헌법 제7조 제1항의 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며,
국민에 대하여 책임을 진다.”라는 조문을 근거로 하여 헌법적 가치를 바라봄
으로써, 기록관리의 헌법적 가치를 보다 더 심도있게 바라볼 수는 없을까 하
는 생각을 함. 발표자의 의견을 듣고 싶음

2) 기록정보자료 개념

- 공공기록물법 제3조 제2호 기록물 정의의 ‘기록정보 자료’를 ‘기록’, ‘정보’, ‘자
료’의 3가지 개념으로부터 접근하고 있는 것에 대하여 다음을 참조하는 게 논
의의 발전에 도움이 될 듯하여 말씀 드림
- 「공공기관의기록물관리에관한법률」 제정 시점인 1999.1.29.에 도서관과 박물관
의 컬렉션에 대한 정의와 비교할 필요 있음

- 도서관및독서진흥법 [시행 1999. 1. 21.] [법률 제5657호, 1999. 1. 21., 일부개정]
제2조 (정의)

3. "도서관자료"라 함은 도서관("文庫"를 포함한다)이 수집·정리·분석·보
존·축적하는 도서·기록·소책자·연속간행물·악보·지도·사진·그림 등 각종
인쇄자료, 영화필름·슬라이드·음반·비디오물·마이크로형태물·테이프 등
각종 시청각자료, 전산화자료, 공문서등의 행정자료, 향토자료 기타 도서
관봉사 및 문고활동을 위하여 필요한 자료를 말한다.

- 박물관및미술관진흥법 [시행 1998. 1. 1.] [법률 제5454호, 1997. 12. 13., 타법개정]
제2조 (정의)

3. "박물관자료"라 함은 박물관이 수집·보존·전시하는 인류·역사·고고·민
속·예술·동물·식물·광물·과학·기술·산업 등에 관한 자료로서 학문적·예
술적 가치가 있는 것을 말한다.

4. "미술관자료"라 함은 미술관이 수집·보존·전시하는 미술에 관한 자료
로서 학문적·예술적 가치가 있는 것을 말한다.

- 또한 기록정보자료의 ‘기록정보’에 대한 탐구는 다음을 참고할 필요 있음.

1999년 법 제정시에는 법조문에서의 사용 사례가 목적과 정의 2회뿐이며, 현행 법률에서는 기록물을 기록정보자료와 행정박물로 구획하고 후자를 제외한 전자를 지칭하는 경우에 주로 사용되고 있음

- 공공기관의 기록물관리법 [시행 2000. 1. 1.] [법률 제5709호, 1999. 1. 29., 제정]
제1조 (목적) 이 법은 공공기관의 기록물관리에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 기록유산의 안전한 보존과 공공기관의 기록정보의 효율적 활용을 도모함을 목적으로 한다.
- 공공기록물 관리에 관한 법률 [시행 2007. 4. 5.] [법률 제8025호, 2006. 10. 4., 전부개정]
제1조 이 법은 공공기관의 투명하고 책임있는 행정의 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 공공기록물의 관리에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

○ 기록정보자료 용어 사용의 맥락에 대한 분석이 필요하다고 생각됨

3) 생산과 등록 개념

- 발표문의 요점을 “기록물의 생산과 등록은 별도이다. 기록물이 되기 위해서 등록을 거쳐야만 한다는 주장은 성립하기 어렵다. 생산에 있어서 등록은 본질상 그 구성요소가 될 수 없다.”로 이해하고 있음
- 기록관리 측면에서는 생산과 등록은 연속적인 과정이며 불가분의 과정이라고 생각함
 - e-지원 시스템은 업무과정에서 의사결정을 위한 시스템이었던 것으로 이해하고 있음. 문서의 결재는 그 중의 일부였다고 이해됨.
 - 업무관리시스템은 e-지원 시스템으로부터 출발했으나 e-지원 시스템과 동일하다고 볼 수는 없음. 따라서 현재의 업무관리시스템의 개념을 e-지원 시스템에 적용하는 것도 문제를 야기할 수 있고, e-지원 시스템의 개념을 업무관리시스템에 적용하는 것도 문제를 야기할 수 있음
 - 현행 업무관리시스템을 중심으로 사고한다고 했을 때에도, 생산등록번호 없는 기록을 기록의 생산이 완료된 것이라고 보기는 어렵지 않을까 함. 생산과 등록을 구별하려는 시도는, 연속적인 것을 분절하여 설명하기 위한 문언상의 표현 이외에서 근거를 찾기는 어려울 듯함
- 문언 연구를 한다면, 생산 개념을 ‘광의의 생산’ 개념과 ‘협의의 생산’ 개념으로

로 분리하여, '협회의 생산' 개념상으로는 '협회의 생산'과 등록을 분리할 수 있으나, 이는 모두 광의의 생산 내에 포함된다는 순수논리구성을 할 수 있지 않을까 함

- 등록을 생산과 분리하게 되면, 생산은 완료되고 등록이 완료되지 않은 기록물을 기록물의 범주에 포함할 수 없으므로 보다 더 광범하게 기록물을 수집할 수 없다는 논리가 있음. 그러나 이는 업무 전(全)과정의 기록화 원칙으로 반론할 수 있는 문제라고 이해하고 있음

4) 결재권자의 내심의 의사

- 발표문의 요점을 “공문서 또는 기록물의 ‘주체의 내심의 의사’ 등의 주관적 요건은 고려되기 어렵다”로 이해하고 있음
- “문서관리카드에 결재권자의 전자문자서명 등이 존재한다는 것을 넘어, 그 결재권자의 전자문자서명 등이 내용을 승인하여 효력이 발생하는 공문서로 성립시킨다는 의사에 의해 이루어졌음이 인정되는 경우라야 비로소 결재가 이루어졌다고 평가할 수 있다”는 취지의 판단과 “결재에 있어서 ‘결재권자의 내심의 의사’라는 개념표지는 불가결의 요소라고 볼 수 있다”라는 판단을 극복하고 있다고 보기 어려움
- 열람, 시행, 재검토, 보류, 중단 중 ‘열람’ 버튼을 클릭했더라도 ‘재검토’ 버튼에 해당하는 의사를 가지고 있었음이 첨부글에서 명확히 드러나므로, 전자서명이 남아있더라도 ‘재검토’로 보아야 한다고 판단함. 전자서명은 결재 이외의 확인의 용도로도 사용된다는 점을 유념해야 함

5) 벌칙 적용시, 기록물 범위의 제한

- 발표문의 요점을 “공공기록물법 시행령 16조*가 관철되지 못하는 경우가 불가피하게 발생할 수 있는데, 벌칙 적용시 ‘기록물’에 ‘법 제18조**에 따라 등록된 경우에 한한다’라는 단서조항을 붙여 ‘기록물’이 아닌 ‘등록된 기록물’에 대한 무단과기 등에 대해서만 처벌하자”는 것으로 이해함

* 영 제16조 공공기관은 공식적으로 결재 또는 접수한 기록물을 포함하여 결재과정에서 발생한 수정내용 및 이력 정보, 업무수행과정의 보고사항, 검토사항 등을 기록물로 남겨 관리하여야 한다.

**** 법 제18조(기록물의 등록·분류·편철 등)** 공공기관은 업무수행 과정에서 기록물을 생산하거나 접수하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 기록물의 등록·분류·편철 등에 필요한 조치를 하여야 한다. <단서 생략>

- 향후 법령 개정시 참고할 방법이라고 생각함. 이는 법령에 근거하여 최대한 기록을 입수하려는 필요성과, 처벌시 현실을 고려하고 법률유보의 원칙과 죄형법정주의를 준수해야 한다는 점 사이에서 균형을 찾는 방법일 것임
- 또한 현행 법령이 벌칙의 대상이 되는 기록물과 행위를 엄밀히 규정하고 있지 못한 한계를 발표자와 토론자가 공감하고 있다는 점을 확인한다고 하겠음

3. 또 하나의 '기록물 범주에 대한 토론'을 촉구하며

1) 행안부 전자정부국 정보자원보존기획단의 '데이터'

- 2018.9.19. 보도자료

	보 도 자 료	작 성 과	정보자원보존기획단
	2018년 9월 19일(수) 조간 (9. 18. 12:00 이후)부터 보도하여 주시기 바랍니다.	담당자	과 장 장경미 연구관 곽 정
		연락처	02-2100-4490 02-2100-4110

공공부문 원천데이터, 보존 의무화 된다

- 행정안전부, 중요 공공데이터 보존 본격 추진 -

- “이번 계획의 주요 내용은 다음과 같다.

- 먼저, 국가적으로 보존가치가 있는 데이터에 대해서는 의무적으로 보존할 수 있도록 전자정부법을 개정하고 공공기관이 실행할 수 있도록 지침을 마련한다.
- 또한 보존된 데이터를 읽고 분석·활용하기 위하여 필요한 중요 행정정보시스템도 함께 보존, 통합적으로 관리될 수 있도록 계획을 수립한다.”
- 정보자원보존기획단 설치 및 운영에 관한 규정 [시행 2018.12.7.] [행정안전부 훈령 제67호, 2018.12.7., 일부개정]
- 2019.3.21. 김병관 의원 ‘전자정부법 전부개정법률안’ 대표발의
- 2019.3.21. 보도자료

보안 보안 보안	보 도 자 료	작성과	정보자원보존기획단
행정안전부	2019년 3월 21일(목) 석간 (3. 21. 10:00 이후)부터 보도하여 주시기 바랍니다.	담당자 부단장 정한균 사무관 유영관	연락처 044-205-2891 044-205-2894

사라져가는 디지털 행정정보 보존·활용 본격 시동

- 정보자원 보존 전문위원회 발족 및 중요 정보자원 보존 선정지표 마련 -

◆ 개인용컴퓨터(PC) 도입 초창기에 사용했던 '하나워드', '보석글'로 작성된 문서 데이터파일들은, 지금 우리가 사용하고 있는 PC에서 열어 보기가 쉽지 않다. 불과 수년 전에 사용하던 컴퓨터, 프로그램, 데이터들이 사라지고 있는 것이다.



○ 정보자원보존기획단의 '데이터' 개념은 공공기록물법령의 행정정보 데이터세트 개념과 충돌한다고 판단됨

2) 적극적 논의를 촉구함

- 행안부 본부에서는 기존의 기록물 개념과의 충돌에 대하여 논의를 한 바가 있는지 궁금함. 특히 법제 측면에서.
- 국가기록원의 그 동안의 대응 과정 또한 밝혀져야 하며, 기록학계에서의 적극적 논의를 촉구함
- 이와 관련된 토론에서도 행안부 법무담당관실에서 참여해주시기를 고대함