

「기록의 정의에 관한 몇 가지 질문」에 대한 토론문

임 신 영(국가기록원)

기록이란 무엇입니까? …는 기록입니까? 라는 질문을 일상적으로 받는 업무를 하고 있기 때문에 누구보다 이 질문에 익숙하지만, 누구보다 이 질문이 두렵기도 하다.

최근 불거진 정치·사회적 이슈들은 국가기록원으로 하여금 이 답변에 책임 있게 나서줄 것을 강하게 요구하고 있다. 대통령 탄핵, 사법농단, 민간인 사찰 등 국가 전체를 뒤흔드는 굵직한 사건들에서 기록 여부가 중요한 쟁점이 되고 있는 현실이다.

기록이 무엇인지에 대한 학계의 진지한 접근들은 익숙하지만 두려운 질문들에 대한 답을 찾도록 인도한다. 의식하지 않은 사이 의식이 되어 버린 증거 또는 정보, 자산으로서의 기록이 아닌, “활동의 고정적 재현물”이라는 새로운 개념으로 기록을 바라볼 필요가 있다는 제프리 여의 주장은 매우 흥미롭다.

제프리 여는 “기록은 활동에 참여하였거나 활동을 목격한 사람들, 또는 그들의 공인된 대리인이 생산한 활동의 고정적인 재현물이며, 그것을 이용하는 사람들에 따라 정보, 증거, 기억의 소환이나 보강 외에도 무수히 많은 어포던스를 발생시킨다”고 설명한다.

제프리 여의 새로운 개념은 기록 여부를 판단하는데 있어 …로서의 기록이라는 제한적 해석에서 간혀있던 토론자에게 일종의 해방감을 주었다. 정보, 증거, 기억 등 다양한 어포던스는 기록이 제공하는 사후적 결과물이며, 그것이 기록 자체이거나, 기록의 생산과 성립에 영향을 미치는 것은 아니라는 견해는, 매번 마지막트랙에서 1번 트랙으로 되돌아가던 토론자의 고민에 새로운 전환점을 제시하였다.

기록은 공공기관의 업무활동에 관한 고정적 재현물이다. 공공기관의 업무활동 과정에서 무수한 기록정보가 생산된다. 그렇다면 그것은 모두 기록인가? 반드시 정보로서, 증거로서, 공공기관의 업무활동에 대한 기억으로서 중요한 가치가 있는 경우에만 기록이 되는 것인가?

기록 여부에 대한 질문을 받을 때마다 토론자 역시 “중요성” 또는 “가치”라는 기준에서 자유로울 수 없었다. 기록으로 남겨 관리해야 할 만큼 중요한가? 가치가 있는가? 라는 질문은 “관리”라는 측면에서 “비용”을 고려할 때 중요한 조건 중 하나 일 수밖에 없기 때문이다.

그러나 「공공기록물법」은 공공기관에서 생산한 기록정보가 기록 여부인지를 판단하는데 있어 중요성 또는 가치의 정도를 보존기간의 높고 낮음으로 구분하기는 하나, 그 자체를 기록 여부를 판단하는 기준으로 정하고 있지 않다.

중요성과 가치는 관리의 방식(영구기록물관리기관으로의 이관, 폐기 또는 보존 등)을 정하는데 있어 중요한 기준이 될 수는 있으나 기록 여부를 판단하는 기준이 될 수는 없으며, 그렇기 때문에 그것을 기준으로 벌칙의 적용을 달리하는 것은 「공공기록물법」의 제정 취지와 전체적인 법체계와 배치된다고 할 수 있다.

이는 제프리 여가 말한 기록의 새로운 개념에도 부합한다. 기록은 그것이 제공하는 다양한 어포던스에 구속되지 아니한다. 기록이 제공하는 다양한 어포던스는 누가, 어떠한 관점에서, 어떠한 요구에 의하여, 어떤 방식으로 그것을 이용하느냐에 따라 달라질 수 있고, 기록이 생산되는 시점에서 완벽하게 예측할 수 없는 성질의 것이기도 하다.

그렇다면 우리는 무엇을 기록이라고 말할 것인가?

그간 「전자정부법」 및 「행정효율화규정」에서 정한 문서의 성립 요건인 결재, 등록과 같은 형식 요건 외에도 함께 시스템 탑재 등 학계를 중심으로 다양한 의견들이 제시되어 왔다. 주지하다시피 관련 재판이 진행되고 있기도 하다.

발표자는 기록 여부와 벌칙의 관계에 대해 이야기 하고 있다. 「공공기록물법」상 벌칙이 위법행위 정도와 비교할 때 그 형량이 높게 형성되어 있는 것은 사실이다. 그 이유는 기록물이 무단 파기·유출·손상되었을 경우 복구하는 것이 불가능하여 사실상 되돌릴 수 없는 부존재 상태가 되기 때문이다. 따라서 발표자가 언급한 정보 유출 등에 대해서는 「공공기록물법」상 벌칙을 적용할 수 없다는 견해가 일반적이다. 공공기관 내에 그 기록정보의 진본이 존재하고, 단지 그 사본(?)이 유출된 것이기 때문이다.

벌칙의 형량을 고려할 때 기록 여부를 판단하는 기준은 매우 엄격해야 한다는 데에는

동의한다. 그러나 별칙을 고려하여 기록 여부에 대한 기준과 범위를 축소하는 것은 주와 객이 전도된 것이라 할 수 있다. 「공공기록물법」 제정의 취지를 고려하여 기록을 정의하는 데 있어 별칙이 문제가 된다면, “객”을 유연하게 해석하면 될 일이다. 모든 법률의 별칙에 관한 최종적인 유권해석 권한은 법무부에 있다. 그리고 마지막에는 사법부의 판단도 남아 있다. 우리가 그들의 판단과 해석을 고려하여 기록을 정의하고, 해석하여야 하는 것인지 신중하게 고민해 볼 필요가 있다.

발표자는 전자기록물의 유출 등에 대해서는 그 기록물 진본의 존재에 위해를 입힌 경우에 한하여 적용할 필요가 있으며, 이와 관련한 시행령 개정이 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 사실 전자기록물에 대해서는 「공공기록물법」 상 유출에 관한 별칙을 적용하기 어렵다는 의견이 있어왔다. 법무부 역시 「공공기록물법」 상 유출은 “원본”에 제한된다는 유권해석을 하기도 하였다(2005). 전자기록물과 관련한 유출 등 여부를 판단할 때 어떤 점들이 고려되어야 하며, 법령 상 보완이 필요한 사항은 어떤 것인지 발표자의 구체적인 설명을 듣고 싶다.

다시 기록 여부에 대한 기준에 대한 논의로 돌아가면,

「공공기록물법」은 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 목적으로 한다. 발표자가 언급한 대로 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정구현에 필요한 기록물을 판단하는데 있어 결재, 등록, 탑재 등을 기준으로 하는 것은 매우 협소하다. 이것을 기준으로 기록 여부를 판단하는 것은 우리 스스로 「공공기록물법」의 제정 취지를 부인하는 것과 같다는데 동의한다. 물론 「공공기록물법」 제정 이후 높아진 국민적 관심과 요구, 그에 부응이라도 하듯 계속해서 터져 나오는 기록을 둘러싼 참사(?)들로부터 자유로울 수 없는 것도 하나의 이유가 될 것이다.

그렇다면, 기록 여부를 결정하는, 어떤 경우에도 적용 가능한 완벽하고 완전한 기준이라는 게 있기는 한 것일까?

감히 말하건대, 기록 여부는 어떤 기준에 부합하느냐 혹은 부합하지 않느냐에 따라 결정되는 사안은 아니라고 생각한다.

그것을 기록물로 남겨 관리할 필요가 있는가? 결국, “정책적인 판단이고, 결정”이다.

그 정책적인 판단과 결정은 누가 할 수 있는 것인가? 누가 하여야 하는가?

국가기록원인가?

아니다. “기록물을 생산하는 주체인 공공기관”이어야 한다.

토론자는 이것이 기록 여부를 결정하는데 있어 가장 중요한 원칙이 되어야 한다고 생각한다. 그렇기 때문에 생산과 관리 대상 기록의 식별은 업무와의 관계 속에서 이루어질 수밖에 없으며, 이를 위해서는 각 공공기관이 스스로 자체 업무를 반영한 기록화 전략을 수립하고 이행하여야 한다는 발표자의 의견에 전적으로, 매우, 동의한다.

국가기록원은 이와 관련하여 작년 「공공기록물법」 개정 당시 기록관으로 하여금 기록물 생산 및 관리대상에 대한 기준을 수립할 의무를 부과하는 규정을 신설하고자 하였다. 그러나 그 개념과 방식의 모호함 따른 의구심과 “책임”문제로 불거질 수 있다는 불안감, 1인 기록관이라고 하는 척박한 기록관리 환경에서는 시기상조라는 질책(?) 등 다양한 반응과 대응이 있었고, 국가기록원이 먼저, 그 기준을 시범적으로 마련해본 후, 제도화 여부를 다시 논의하는 것으로 일단락되었다. 결과적으로 개정 법률안에는 반영되지 않았지만, 실패(?)한 것은 아니라고 생각한다.

이와 관련한 국회(행정안전위원회) 차원의 관심과 노력도 있었다. 국회에서는 수사, 정보 등 특수한 성격의 업무 하에서 생산된 기록정보를 「공공기록물법」이 정한 일반적인 기준으로 설명하는 것은 불가능하다고 판단하고, 공공기관별로 업무의 특성을 고려하여 기록의 생산 및 관리에 관한 구체적인 기준을 마련해야 한다는 내용을 골자로 의원 입법(소병훈 의원 등)을 준비하고 있다. 물론, 국회가 정상화되어야 진척이 있겠지만 말이다.

생산기관의 책임과 역할만 요구되는 것은 아니다. 법과 제도, 그것을 소관하는 중앙기록물관리기관의 책임과 역할이 무엇보다 중요할 것이다. 그렇기 때문에 준비가 되었는지 묻는 발표자의 질문에 덜컥 겁이 나기도 하고, 한편 가슴이 두근거리기도 한다.

국가기록원은 모든 공공기관에 공통적으로 적용하여야 하는 일반적인 원칙과 기준, 생산기관별 기록 정책과 전략 수립 시 참고할 수 있는 가이드라인과 모범사례를 마련하고자 한다.

현재 추진 중인 시행령 개정안에 따르면 기록 여부를 결정하는 가장 중요한 기준은 그

기록이 공공기관 내부에서 해당 업무와 관련한 자들에게 보고·검토 등을 통해 공식적으로 전달·공유되었는가에 있다. 그 보고·검토는 승인, 의견수렴, 실행, 권고, 후속조치 등 공식적인 “목적”을 가지고 있고, 공공기관의 정책방향, 의견, 해석 등 “고유한 정보”를 포함하고 있어야 하며, 그 결과가 공공기관의 업무에 영향을 미치는 것이어야 할 것이다.

국가기록원은 시행령 개정이 마무리되는 대로, 법령이 정한 일반적인 기준 하에서 공공기관별 업무 특성이 반영된 기록 정책과 전략이 마련될 수 있도록 기록 생산 및 관리대상 기준 마련에 관한 지침을 마련하고, 협업을 통해 기관 유형별로 다양한 사례를 만들어 나가도록 하겠다.

이러한 노력들이 결과적으로는 평가정책이나 기록화 정책의 전면적인 개편으로 이어질 수 있을 것이다.

발표자는 미국의 예를 들어 기록이 생산·관리되어야 하는 영역을 제시하고, 각 기관이 이를 반영한 정책과 전략을 수립하도록 할 필요가 있다는 의견을 제시하며, 국가기록원의 준비와 의지에 대하여 물었다.

긴 토론 끝에 마지막으로 발표자에게 묻고 싶다.

이것이 단지 국가기록원의 준비와 의지에 의해서만 실행될 수 있는 제도인 것인지,

현장과 기록원, 오늘 이 자리에 있는 우리 기록전문가들이 각자 선 자리에서 무엇을 해야 하고, 할 수 있는 것인지?