

기록물의 정의(definition)를 둘러싼 몇 가지 질문

설 문 원(부산대학교 문헌정보학과 교수)

1. 공공기록물관리법에서 기록을 정의하는 목적은 무엇인가?

우리가 공공기록물이 무엇인지 정의하거나 어떤 기록물이 공공기록물인지 아닌지를 따지는 경우는 언제인가? 크게 나누면 다음과 같을 것이다.

- 1) 생산 의무의 부과
- 2) 관리 대상 개체의 설정
- 3) 벌칙조항의 적용

- 무단 파기, 무단 국외 반출, 무단 은닉, 유출, 중과실로 멸실, 고의 또는 중과실로 손상

공공기록물법에서 공공기록물은 “공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 …모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물(行政博物)”로 정의된다. 또한 “업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과를 기록물로 생산·관리”하도록 규정한다(법 제16조).

공공업무의 입안에서 종결까지 업무수행의 모든 과정 및 결과를 기록물로 남겨야 한다는 포괄적 기록화는 공공기록물법 도입의 기본 취지(이승억 2019)였으며 기록관리가 지향하는 목표와도 부합한다. 이는 1)과 2)를 고려한 정의다. 그러나 이른바 ‘포괄주의’에 입각한 정의는 ‘법적 안정성’을 위협하고 있다는 비판을 받고 있다. 특히 3)과 관련한 문제 제기다. 이와 관련하여 결재나 등록을 공공기록물의 성립 조건으로 보아야 한다는 의견도 있었으나 이는 설득력을 잃어 가는 듯하다.

이러한 문제의식에 입각하여 마련된 시행령 개정안은 현재 알려진 바로는 다음과 같다.

영 제16조(기록물 생산 및 관리 대상)

① 공공기관은 공식적으로 결재 또는 접수한 기록물을 포함하여 다음 각 호에 해당하는 업무수행과정의 보고사항, 검토사항 등을 기록물로 생산하여 관리하여야 한다.

1. 결재권자가 보고받은 사항
2. 공공기관의 주요 정책 및 의사결정에 관한 사항으로서 보고 또는 검토 과정에서 반려되거나 중요한 내용을 수정하기 위하여 재작성된 경우 반려 또는 재작성되기 전의 원본
3. 그 밖에 공공기관의 장이 생산하여 관리할 필요가 있다고 인정하는 기록물

② 제1항에도 불구하고 공공기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기록물을 생산하는 경우에는 등록하여 관리하여야 한다.

1. 대통령, 국무총리, 중앙행정 기관의 장, 지방자치단체장, 교육감 및 교육장 등 주요 직위자의 업무 관련 메모·일정표·방문객명단 및 대화록
2. 그밖에 영구기록물관리기관의 장이 정하는 기록물

이 개정안은 1)과 2)를 기준으로 보면 지나치게 협소하다. 공식적으로 결재 또는 접수한 기록물, 결재권자가 보고, 검토한 사항에 관한 기록이 주요 범주가 된다. 3)의 측면을 주로 고려한 것이다. 1)·2)는 공공기록물관리의 본원적 영역에 속한다. 3)은 1), 2)를 지원하는 보조적 영역에 해당한다.

공공기록물관리법은 본원적 영역에 충실하도록 기록의 포괄적 생산과 관리 원칙을 고수해야 하며, 실제로 원칙을 이행할 수 있는 정책과 방법론을 도입할 필요가 있다고 본다.

2. 벌칙 조항과 관련하여 ‘기록물’ 과 ‘정보’ 를 구분해야 하지 않은가?

법적 안정성 확보를 위하여 벌칙 조항의 대상이 되는 기록물을 구분하자는 제안도 있었다. “주요 기록물(생산의무 기록물 등)에 대해서는 처벌조항을 적용하고, 그 밖의 기록물에 대해서는 시정조치(징계 등 행정처분) 등으로 규율” 하자는 의견도 있었으나 이 부분은 신중할 필요가 있다. 생산의무 기록물이 축소되고, 결과적으로 포괄적 기록화의 원칙 훼손될 우려가 있다.

오히려 벌칙 조항의 개정이 필요하다고 본다. 무단 유출과 폐기 여부를 판단할 때 ‘기록물’ 과 ‘정보’ 를 구분할 필요가 있다는 것이다. 무단 파기, 무단 국외 반출, 무단 은닉, 유출, 중과실로 멸실, 고의 또는 중과실로 손상 등과 관련된 벌칙 조항은 ‘기록물’ 에 대한 것이다. 공공기록물관리법에 이러한 벌칙 조항이 들어간 것은 기록물의 존재와 온전한 보존에 해악이 되는 행위를 막기 위한 것이었다. 정보보안을 위한 조항이 아니었다.

가령 유출 문제를 생각해볼 수 있다. 기록물은 물질성을 갖는 개체로서 내용, 구조, 맥락으로 구성된다. 아날로그 기록물은 기록물과 그 안에 담긴 정보를 분리할 수가 없다. 그러나 디지털 기록물은 분리가 가능하다. 손쉬운 복제 행위를 통해 구조와 맥락은 온전히 갖추지 못했으나 일부 혹은 전체 정보를 포함하는 파일을 유출할 수 있다. 이러한 방식의 유출은 진본 기록물의 보존에 하등의 문제를 야기하지 않는다. 따라서 공공기록물법에서의 유출은 정보가 아니라 기록물에 해당하는 경우에만 적용해야 하고, 정보유출은 정보보안, 개인정보보호, 공직자윤리 등과 관련된 법규에서 다루어야 할 사안이다. 법령 취지를 생각할 때, 특히 전자 기록물 유출이나 반출, 파기에 대한 해당 벌칙은 그 기록물 진본의 존재에 위해를 입힌 경우에 한하여 적용하는 것이 합당하다고 본다. 이를 위한 시행령 개정이 필요하지 않을까 생각한다.

3. 생산 및 관리 대상 기록을 구체적으로 정하기 위해서는 평가(appriaisal) 정책의 개편이 필요하지 않은가?

“업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과를 기록물로 생산·관리” 해야 하는 규정에서 ‘모든’이라는 말이 곤혹스러운 것이 사실이다. 모든 업무인지 어떤 업무의 모든 과정인지도 약간은 헷갈린다. “생산 및 관리대상에 대한 구체적 기준이 마련되어야 할 필요가 있다”는 점에 전적으로 동의한다. 이러한 기준은 결국 평가정책 혹은 기록화 정책의 전면 수정을 통해 마련되어야 하는 것이 아닌지 의견을 묻고 싶다.

생산과 관리 대상 기록의 식별은 업무와의 관계 속에서 이루어질 수밖에 없으며 이를 위해서는 각 공공기관이 스스로 자체 업무를 반영한 기록화 전략(기록처분지침 포함)을 수립하고 이행해야 한다고 본다.

이렇게 공공기관이 자체적으로 생산 관리해야 할 기록의 규정해야 하는 것이 무엇보다도 중요한데, 시행령 16조 개정안에서 “3. 그 밖에 공공기관의 장이 생산하여 관리할 필요가 있다고 인정하는 기록물”이라는 보충 조항으로 설계한 것은 아쉬움이 있다.

기계가 생산하는 수많은 데이터 중에서 기록물로 식별 관리하는 기준 역시 평가정책에 포함되어야 한다. CCTV 영상기록과 같이 사람의 개입 없이 기계가 생산하고, 평소 보고나 검토가 이루어지지 않는 기록인 경우에도 관리와

처분(폐기)이 책임 있게 이루어지려면 평가정책의 재정비가 시급하다.

또한 이에 대한 국가기록원 혹은 영구기록물관리기관의 감독과 모니터링이 실질적으로 이루어지는 제도가 필요하다. 가령 미국의 36 CFR Part 1222.22(What records are required to provide for adequate documentation of agency business?)와 같이 원칙적으로 기록이 생산 관리되어야 하는 영역을 제시하고 이를 반영한 정책과 전략은 각 기관이 수립하도록 하는 방식을 채택한다. 특히 처분 지침에 대한 사전 승인과 무단 처분에 대한 통제와 감시가 엄격하게 이루어진다. 국가기록원의 의지와 전문성, 그리고 신뢰가 전제되어야 도입될 수 있는 제도다. 한편 공통업무 및 공통유형의 기록물에 대한 통제도 전체적으로 개선되어야 할 것이다. 이를 위한 국가기록원의 준비와 의지는 어떠한지 묻고 싶다.

[참고]

이승억. 2019. 공공기록법 3.0을 지향하며 : 지향적 기록화·아카이브 분권·거버넌스형 전문성. 기록의 날 세미나(2019.6.7.) 발표자료.