

기록물관리기관의 역할과 국가기록관리 기반 정책 재검토

(1/3) 기록물관리기관의 역할과 국가기록관리 기반 정책 재검토

(2/3) 기록물관리기관의 직무와 공공기록관리 실무 프로세스 재구성

(3/3) 기록기관의 역량·협업 강화

※ 3회에 걸쳐 전문위 회의에서 심도있게 논의하며, 기록공동체의 다양한 의견을 공개적으로 청취하고 보완하여 국가기록관리위원회에 심의 요청

1. 개요

- 現 기반 정책의 한계와 개선 방향을 이슈별로 정리하고 보완하여, 국가 기록관리 혁신 및 발전의 내용성을 제고하는데 일조하고자 함.

2. 주요 이슈별 내용

구 분	현황 및 한계	개선방향
국가기록관리의 목적과 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 국가적 차원의 목적 불분명 ▶ 범위가 분절적이고 제한적 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 목적과 범위를 포괄적으로 명문화
기록물관리기관의 역할	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기록물관리기관간의 업무적 관계 및 권한(책임) 구분이 불명확 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 핵심 역할과 관계를 재정립하고 제도화
기록물, 기록화의 정의와 범주	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 다양한 기록의 형태 및 사회적 관심사를 미반영 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 개별 기관 및 사회적 수요를 반영하여 기록화를 시도
기록물 이관·보존정책	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 즉시 활용요구에 대응하기 어려운 경직적인 3단계 관리제도 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 다양한 디지털 데이터 활용을 전제로 하는 보존정책을 마련 ▶ 단계 설정, 이관 주기·방법을 탄력적으로 재구성
사회영역 기록관리 지원·점검	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공공성 있는 사회영역 기록에 대한 포괄성이 제한적 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 공공성이 높은 부분에 대해서는 국가적 차원의 포괄성을 선언하고 지원, 점검

□ 국가기록관리의 목적과 범위

○ 현황 및 한계

- 우선, 국가적 차원의¹⁾ 기록관리의 목적 자체가 불분명함. 이는 개별 기관 차원에서 기록관리의 목적이 협소해지는 현상으로 이어지고 있음.
- ▶ 현실적인 국가는 국가기관들을 기반으로 구조화되나, 개별 기관의 형태로 존재하고 고유업무에 따른 분절성이 상존하기에 기록물관리와 같은 공통 업무는 공통의 목적(방향성)이 제시되어야 함.
- ▶ 현행 법령의 공공기록물은 범국가적인 차원의 기록물도 아니고, 공공성을 가진 기록물도 아닌, 개별 공공기관의 기록물로 해석되기 쉬움. 이는 개별적인 권한과 책임을 부여하기에는 적당하나 다양한 기관과 사회 영역에 걸쳐서 진행되는 활동을 포착하고 활용·보존하는 데는 한계가 있음.

○ 개선 방향

- 국가기록관리 혁신 및 발전의 목표와 방향을 분명히 하기 위해서, 개별 기관 차원을 넘어 국가적 차원의 기록관리체계를 운영하고 개별 기관간의 협력을 위해서 그 목적과 범위를 포괄적으로 명문화하여야 함.

→ (가칭) 국가기록관리법 또는 기록관리 기본법 제정 시 반영하여야 함.

1) 국가와 공공은 동일한 개념이 아님.

-공공기록물법 제1조(목적) 이 법은 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 공공기록물 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

-대통령기록물법 제1조(목적) 이 법은 대통령기록물의 보호·보존 및 활용 등 대통령기록물의 효율적 관리와 대통령기록관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국정운영의 투명성과 책임성을 높이는 것을 목적으로 한다.

-행정안전부와 그 소속기관 직제 제31조(직무) 국가기록원(이하 "기록원"이라 한다)은 기록물관리에 관한 기본정책의 수립 및 제도개선, 공공기록물의 효율적인 수집·보존·평가 및 활용에 관한 사무를 관장한다.

-국가기록원 비전 : 신뢰받는 기록관리로 정부는 투명하게, 국민은 행복하게

□ 기록물관리기관의 역할

○ 현황 및 한계

- 기록물관리 업무를 총괄하기 위하여 기록관과 영구기록물관리기관이 존재하나, 업무적 관계 및 권한(책임) 구분이 불명확함.
 - ▶ 관할 기관의 범위, 아카이브와 레코드 리포지터리의 관계, 기록관간의 관계, 행정기관과 비행정기관의 차이²⁾ 등을 종합적으로 고려하여야 함.
 - ▶ 공공기록물 생산기관이 최대 2,000~3,000개로 추산³⁾되는데, 중앙기록물관리기관 1개가 모든 기관의 기록물관리 업무현황을 직접 파악하고 통할(統轄)하기보다 ‘중간기관’ 등 실효성 있는 분권화를 구상하여야 함.
- 기록관과 영구기록물관리기관의 전통적인 역할 구분에 대한 고민과 대안이 사회적으로 요구됨.
 - ▶ ‘안전한 보존과 효율적 활용’이라는 현행 입법목적 자체는 유효하나 그 대상과 방법이 변화하고 있음.
 - ① 주요 형태가 종이문서에서 디지털 객체, 행정정보데이터세트로 변화
 - ② 일정시기 이후 이관 → 보존·활용에서 즉시 활용 → 보존으로 변화
 - ▶ 한국의 전통과 서구의 경험을 존중하되 얽매이지 말고, 보다 현실에 기반하면서도 진취적인, 기록기관간 관계 구성을 시도하여야 함.

○ 개선 방향

- 기록관/영구기록물관리기관의 핵심 역할과 관계를 재정립하고 제도화를 추진하여야 함.
 - ▶ 기록관의 영구기록물관리기관화 또는 해체까지 염두하되, 생산자와 국민 편의 증대라는 방향성을 충족시킬 수 있는 다양한 모델을 제시하고 운영할 수 있어야 함.(다양한 현황에 적합하도록 업무기능 모듈화에 기반하여 모델링)

2) 헌법기관, 중앙행정기관, 지방자치단체, 지방교육행정기관, 각급 학교, 중앙산하기관, 지방산하기관, 軍기관 등

3) 공공부문 근로자는 약 245만명(공무원 약131만명, 비공무원 약 57만명 등), 통계청 2018년 공공부문 일자리통계 <http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=380581>

□ 기록물, 기록화의 정의와 범주

○ 현황 및 한계

- 현행 공공기록물법률상 조문⁴⁾은 원칙을 천명하고 있으나 세부적인 사항, ①무엇을 기록으로 생산할 것인가 ② 어떻게 기록을 처리하여야 하는가는 분명하지 못함.

- ▶ 해당 하위 법령 및 국가기록원 관련 지침도 다양한 기록의 형태와 개별 기관 차원의, 사회적 차원의 주요 관심사를 미반영하고 있음.

- ▶ 문서를 제외한 형태의 기록에 대한 처리방법이 과거 기준에 적지 않게 매몰되어 있음.

(예시 : 동영상의 등록·이관, 간행물 발간번호 부여 절차, 행정박물 유형 등)

○ 개선 방향

- 개별 기관 및 사회적 수요를 반영하여 기록화를 시도할 수 있는 근거를 마련하고 중앙기록물관리기구는 이를 총괄하는 역할에 집중하여야 함.

- ▶ 분야별, 기관별 기록위원회의 필요성과 예상되는 한계 및 보완사항을 검토하며 시범 추진 및 확산을 시도하여야 함.

- 다종다양한 기록 유형에 대한 세부적인 처리방법을 시의적절하게 논의하고 시범적으로 시도할 수 있는 실무현장 온라인게시판과 테스트베드의 상시 운영을 통해 일정한 발간 기간이 소요되는 기록물관리지침(공통 매뉴얼)을 보완하여야 함.

4) 제3조(정의) 제2호 : 공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물(行政博物)

제16조(기록물 생산의 원칙) ① 공공기관은 효율적이고 책임 있는 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산·관리될 수 있도록 업무과정에 기반한 기록물관리를 위하여 필요한 조치를 마련하여야 한다.

제17조(주요 기록물의 생산의무) ① 공공기관은 주요 정책 또는 사업 등을 추진하는 과정에서 조사·연구 또는 검토한 내용 및 결과 등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 기록물로 생산하여야 한다.

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. 다만, 기록물의 특성상 그 등록·분류·편철 등의 방식을 달리 적용할 필요가 있다고 인정되는 수사·재판 관련 기록물의 경우에는 관계 중앙행정기관의 장이 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 따로 정할 수 있다.

□ 기록물 이관·보존정책 재검토

○ 현황 및 한계

- 경직적인 3단계 관리제도에 대한 전향적인 재검토가 필요함.
 - ▶ 처리과에서 생산(등록)한 기록물을, 생산 1년 후에 기록관으로 이관하여 보존하다가, 생산 10년 후에 관할 영구기록물관리기관으로 이관하여 보존하고 있음.(3단계 관리제도 : 처리과 → 기록관 → 영구기록물관리기관)
 - ▶ 생산자와 일반 국민들의 즉시 활용 요구가 강화되는데 현행 이관·보존 정책은 이를 감당하기 어려움.
- 다양한 개별 기관의 행정적·업무적 관계와 현황을 고려하여야 함.
 - ▶ 본부 기관과 소속기관, 소관 기관과 산하기관, 자치단체, 합동기관 등 다양한 기관간의 관계가 존재함. 행정적인 소속 여부와 소속감의 범위를 감안하며 실질적인 기록관리체계(regime) 구성을 제도화하여야 함.
 - ▶ 생산자가 적은 기관은 50명 미만이며, 많은 기관은 1만명 이상으로, 생산자(처리과)의 규모 차이부터 현격함.
 - ▶ 기록물관리 예산이 경상비 5백만원도 안되는 기관과 사업비 5억원 이상인 기관에게 동일한 업무성과를 기대해서는 안됨.

○ 개선 방향

- 다양한 디지털 데이터 활용을 전제로 하는 이관·보존정책을 마련하여야 함.
- 기존에 비해 단계 설정, 이관 주기·방법을 탄력적으로 재구성할 수 있도록 운영하여야 함.
 - ▶ 예를 들어, 행정정보데이터세트 상태로 생산 직후부터 재사용(재생산)되고 이관이 사실상 불가능한 경우, 주요 관리 메타데이터만 기록관리시스템에 자동적으로 저장하고 특정 필요시에만 해당 데이터세트 값을 확인할 수 있도록 관련 규정과 기록시스템 기능을 정비하는 방안이 가능함.

※ 관련 세부이슈

① 형태와 가치에 상관없이 모든 기록물을 전량 (물리적) 이관·보존하여야만 하는가, 실제로 가능한가

- 전통적인 주요 기록물의 형태는 (종이/전자)문서류이나 각종 분야에서의 분업화와 정보화가 고도화되면서 기존의 절차와 방법으로 이관·보존하기 어려운 이형(異形) 기록물이 증가하고 있음. (예시 : 행정정보데이터세트)
 - 현행 전자기록관리시스템(RMS, AMS)은 문서류 중심의 전자기록물을 이관·보존하는데 특화되었음.
- 모든 기록물이 장기적으로 동일한 가치를 가진다는 학설도 있으나, 실무적인 차원에서라도 선별 작업은 필요함.⁵⁾
 - 필요한 경우에 필요한 행위를 하는 것이 효율성의 기본이며, 이런 필요성을 측정하고 판단할 수 있는 기준과 방법을 수립하는 것이 중요함.

② 보존기간의 종별 구분을 단순화 할 수 없는가

- 현행의 7종 구분 체계에서 5년, 3년, 1년의 실제적 차이가 크지 않음
 - 장기/단기로도 충분하나 형법(공소시효) 등 관련 법조항의 내용을 검토하며 공동 개선을 협의해가야 함.(필요한 경우는 조건설정으로 해소)

③ 보존기간의 조건설정을 다양화 할 수 없는가

- 특정한 조건이 도래하거나, 부합하는 경우까지 보존하거나 폐기하지 못하는 정보시스템적 기능과 근거 법규 마련이 필요함.
 - * 신규 도입된 폐기 금지제도의 실행도구로서의 가능성

④ 기록물 평가·폐기제도와의 유기적 관계는 어떻게 변화해야 하는가

- 앞에서 언급된 분야별, 기관별 기록위원회 및 ‘중간기관’의 역할을 감안하며 검토하여야 함.

5) 모든 기록물을 장기보존하려는 경우, 그에 소요되는 자원량도 무한에 수렴함.

□ 사회영역 기록관리 지원·점검 제도화

○ 현황 및 한계

- 일반적으로 국가·사회는 공공영역(public sector)과 사적영역(private sector)으로 구분되나, **현행 공공기록물법령의 포괄성은 제한적임.**⁶⁾
- ▶ 경제·문화 등 분야에서 일정한 사회적 영향력과 역사성을 가지는 활동과 그에 대한 기록은 국가(공공)기관보다 영리·학술·종교 등 법인단체(이하 법인단체)를 중심으로 생산·유통·소실되고 있음.
- ▶ 국가기록이 국가(공공)기관의 기록만으로 남겨질 경우, 통시성과 공시성을 온전히 남기는데 한계가 있음. **장기적으로 거의 유일한 국가적 기록관리 주체는 기록물관리기관임.**
- ▶ 현행의 지정제도, 직접 수집·위탁 중심의 제도⁷⁾로는 광범위한 현황 조사 및 체계적인 지원·점검을 추진하기 어려움.

○ 개선 방향

- 법인단체에서 생산되는 기록 중 **공공성이 높은 부분에 대해서는 국가적 차원의 포괄성을 선언하고 지원·점검 등 다양한 방안을 모색하여야 함.**
- ▶ 구체적인 추진방안 마련 시 기존 공공기관 기록물관리에 관한 지도·감독 및 평가의 성과와 한계, 유관분야의 진흥·지원 제도의 장단점을 철저히 분석하고 대안적 방법을 추구하여야 함.
- 제도화의 목표는 정보공개법, 전자문서법, 상법, 민법 등의 적용 범위 및 기준과 조응할 수 있어야 함.
- ▶ 국가 전체 차원에서 기록정보 생산, 활용, 보존의 프레임워크를 거버넌스적으로 수립·운영할 수 있어야 함.

※ 경제, 문화, 정보화 분야와의 다층적인 협업 필수

6) 公의 반의어는 私이며, 民間은 官중심적인 용어임. 軍기관의 입장에서는 행정기관도 민간에 해당함.
(cf. 기록물평가심의회의 민간전문가)

7) 현행의 지정문화재 제도를 근간으로 하고 있음.

기록관리법 개정에 따른 기록관 통합운영 제도 및 현황 검토

1. 개요

- 기록관 통합운영 제도의 목적 및 방향성 검토
- 기록관 통합운영 관련 현황, 문제점, 개선방안 검토

2. 기록관 통합운영 관련 기록관리법 개정 추진 현황

- 2017년 기록관리 담당자 연찬회 개최(2017.12.7.~12.8.)
 - 국가기록관리 혁신T/F의 현장 의견수렴 및 각급기관-국가기록원 소통 목적
 - 「기록관리 전문성 강화를 위한 제도·인프라 정비(이원규)」 발표에서 통합형 기록관, 영구기관형 기록관 등의 내용 언급 및 현장 실무자 토론
- 2018년 국가기록관리 혁신을 위한 기록관 담당자 협의회 4회 개최(4-5월)
 - 중앙·특행, 지자체 등 기록관 담당자 및 국가기록원 내부전문가 구성
 - 기록관 설치 기준 마련, 설치단위·규모 등의 자율성 부여 등 검토
 - ※ 협의회에서 기록관 관련 논의사항은 <참고자료 1>에서 확인 가능
- 2019년 국가기록원 공공기록관리 혁신과제 제정 및 추진(정책기획과)
 - 혁신과제 2-1-2(기록관 설치 기준 마련)
 - 과제 추진목표 : 기록관리법 시행령 제10조(기록관의 설치) 개정

- 기록관 설치를 위한 최소한의 공통 기준으로 기록물 생산량·보유량 제시

※ 시행규칙 제2조(기록관 설치기준 및 관리기준)를 시행령으로 상향 조정

- 설치규모·단위 등에 자율 운영 보장 위해 기록물관리 부서에 설치함을 원칙으로 하는 규정(시행령 제10조제2항) 삭제

※ 기관의 필요·여건에 따라 1개 이상의 기록관이 설치된 경우 해당 기관이 기록관을 유동적으로 지정·운영할 수 있도록 하는 규정 신설

- 관할 영구기록물관리기관 장이 기록관 설치·운영해야 하는 기관을 매년 관보 또는 정보통신망에 고시

- 기록관 설치·운영할 수 없는 공공기관은 관할 영구기록물관리기관 장의 승인을 얻어 해당 공공기관의 관할 기관의 기록관이 기록물관리 수행하도록 규정

○ 2020년 기록관리법 시행령 개정으로 기록관 통합운영 기반 마련(3.31.)

- 시행령에 기록관 설치 대상기관 나열방식 삭제
- 연간 기록물 생산량이 1천권 이상, 보존대상 기록물이 5천권 이상인 공공기관에 해당하는 경우 기록관을 설치·운영하는 기준 명시

※ 기존에 기록관리법 시행규칙(제2조)의 명시된 내용(공사공단, 법인, 학교 등에 적용)을 시행령으로 승격(모든 공공기관에 적용)

<p>(개정이유)</p> <p>가. 기록관의 설치기준 정비(제10조)</p> <p>1) 종전에는 공공기관이 관리해야 하는 기록물의 양에 관계없이 기관 당 1개의 기록관을 의무적으로 설치·운영하도록 하여 중앙행정기관의 소속기관도 기록관을 의무적으로 설치해야 하는 등 기록관의 효율적인 설치·운영에 미흡한 문제가 있었음.</p> <p>2) 앞으로는 기록관을 의무적으로 설치해야 하는 기관에서 중앙행정기관의 소속 기관을 삭제하고, 공공기관 및 소속 기관의 연간 기록물이 1천권 이상이거나 보존대상 기록물이 5천권 이상인 공공기관에 해당하는 경우에만 기록관을 설치·운영하도록 하는 한편, 시·도 교육청 및 교육지원청은 관할 영구기록물관리기관의 장의 승인을 받아 관할 지역 내에서 기록관을 통합하여 운영할 수 있도록 함.</p> <p>(시행령)</p> <p>제10조(기록관의 설치) ①법 제13조제1항 본문에서 "대통령령으로 정하는 공공기관"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공공기관으로서 그 기관 및 소속 기관의 <u>연간 기록물 생산량이 1천권 이상이거나 보존대상 기록물이 5천권 이상인 공공기관</u>을 말한다. 다만, 제6호에 해당하는 공공기관(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 제외한다)이 법 제11조 제3항에 따라 영구기록물관리기관을 설치·운영하는 경우(공동 설치한 경우는 제외한다)에는 기록관을 따로 두지 않고 그 영구기록물관리기관이 기록관의 업무를 수행한다. <개정 2020. 3. 31.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 감사원, 국가인권위원회 및 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 2. 삭제 <2020. 3. 31.> 3. 삭제 <2020. 3. 31.> 4. 삭제 <2020. 3. 31.> 5. 시·도 6. 시·군·구(지방자치단체인 구를 말한다) 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따라 제주자치도에 두는 행정시 7. 시·도 교육청 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조에 따른 교육지원청 8. 국방부장관이 정하는 직할 군 기관 9. 육군·해군·공군본부 및 육군·해군·공군 참모총장이 정하는 군 기관 10. 제3조제1호부터 제4호까지의 기관 11. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 학교 <ul style="list-style-type: none"> 가. 국가가 설립·경영하거나 국가가 국립대학 법인으로 설립하는 국립학교 나. 학교법인이 설립·경영하는 사립학교 12. 그 밖에 영구기록물관리기관의 장이 기록관 설치가 필요하다고 인정되어 지정한 공공기관 <p>② 제1항에 따른 기록관의 설치·운영 대상이 아닌 공공기관은 해당 공공기관의 장이 지정하는 부서에서 기록관의 업무를 수행한다. 이 경우 공공기관의 장은 필요하면 관할 영구기록물관리기관의 장의 승인을 받아 기록관을 설치할 수 있다. <개정 2020. 3. 31.></p> <p>④ 제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 공공기관은 필요하면 2개 이상의 기록관을 설치·운영할 수 있다. <개정 2020. 3. 31.></p> <p>⑤ 제1항제7호에 따라 기록관을 설치한 공공기관은 기록관의 효율적인 운영을 위해 필요한 경우 관할 영구기록물관리기관의 장의 승인을 받아 관할 지역 내에서 기록관을 통합하여 운영할 수 있다. <신설 2020. 3. 31.></p>
--

- ⑥ 제2항에도 불구하고 제3조제5호에 따른 학교 중 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 및 그 밖에 다른 법률에 따라 설립된 각급 학교는 다음 각 호의 구분에 따라 기록관의 업무를 수행한다. <신설 2020. 3. 31.>
1. 「유아교육법」 및 「초·중등교육법」에 따라 설립된 학교
 - 가. 국립학교: 관할 중앙행정기관의 기록관(대학·교육대학부설학교의 경우에는 소속 대학·교육대학의 기록관을 말한다)
 - 나. 공·사립학교: 관할 교육청 또는 교육지원청의 기록관
 2. 그 밖에 다른 법률에 따라 설립된 학교: 중앙기록물관리기관의 장이 지정하는 기관의 기록관
- ⑦ 영구기록물관리기관의 장은 관할 공공기관이 기록관을 새로 설치하거나 변경하는 경우에는 이를 매년 관보(지방기록물관리기관의 경우에는 공보를 말한다) 또는 영구기록물관리기관의 인터넷 홈페이지 등 정보통신망에 고시해야 한다. <신설 2020. 3. 31.>

3. 논의사항

- 기록관 통합운영 제도에 크게 영향을 받는 대상
 - 중앙행정기관/소속기관 : 소속기관 기록관 설치 의무 삭제(시행령 10조 ①)
 - 교육청/교육지원청 : 통합운영 필요 시 모든 기관에 기록관 설치(시행령 10조 ⑤)
- 중앙행정기관/소속기관, 교육청/교육지원청의 기록관 통합운영 필요성 검토
 - 시행령 개정과 관련하여 국가기록원의 현장의견 수렴의 적절성 확인 필요
 - 기록관 통합운영 관련 공식적인 연구 및 데이터는 매우 적음
 - ※ 2019년도 기록인대회(국가보훈처 기록관 담당자 협의회), 2018년도 기록학연구 제58호(임희연, 기록관의 새로운 모델, 통합기록관 - 교육청 기록관 체계의 재편성) 등
 - 기록관 통합운영 관련 현장 실무자 논의에서는 찬성/반대 의견이 대립하는 경우가 많아서 보다 정확한 데이터 및 논리적 당위성 필요
- 기록관 통합운영 제도로 인한 현장의 역효과 발생 여부 확인 필요
 - 통합운영 과정에서 기록전문직의 확충 및 유지가 어려울 가능성 검토
 - 질병관리청 등 기관이 새로 신설될 경우, 기존 제도와 비교하여 기록관 설치 및 기록물관리전문요원 배치가 더 어려운지 확인 필요
- 기록관 통합운영 제도가 기록관 현실을 극복할 최선의 대안인지 검토 필요
 - 대부분의 기록관에서의 기록관리 업무는 종이기록의 이관·보존·폐기 등에 집중되어 있으며 과거 종이기록 환경에서 크게 벗어나지 못함. 이는 기존의 문서관리 행정과 크게 다를 바 없다는 인식으로 귀결되어 기록관리는 일차원적이고 전문성이 크게 요구되지 않는 업무로 간주

- 기록전문직에 대한 전문성 자체를 의심하고 부정하는 분위기 속에서 근무하는 경우가 많음. 게다가 소수직렬에 해당하여 공식적/비공식적인 차별대우를 기관 내에서 받고 있음
 - 기록관 조직(과/팀 단위)을 갖춘 기관이 없는 환경에서는 장기적인 기록관리 정책 및 사업추진은 불가능. 이로 인해 공공기관 기록관리는 단기 성과(DB구축, 환경정비, 시스템도입 등 가시적인 부분)에 치중하고, 일정 수준 이상을 달성한 기록관에서는 더 이상 성장을 기대하기 어려움
 - 위의 문제는 단순히 기록관 인력 증원을 통해서 해결될 수 있는 것이 아니며 ‘기록관 체제’의 근본적인 변화가 필요함. 다만 기록관 통합운영 방안이 당면 문제의 임시방편 수단으로서 기능할 수 있는지 검토해야 함
 - 국가기록원과의 인사교류, 소수직렬 통폐합(국가기록원 소속) 및 부처 파견 제도, 검찰청/법무부 등의 기록관 설립 사례, 기록관 통합운영 등 현재까지 제안되거나 실현된 사례의 종합적 검토 및 새로운 대안 모색 필요
- ※ 국가기록관리 중장기 발전계획(안)에서는 1인 기록관에 대한 해결책으로 기록관 통합운영만 제시

4. 국가기록원 요청사항

(단기적 측면) 통합운영 관련 현황 파악 급선무

- 기록관 통합운영 현황 파악 요청
 - 중앙행정기관/소속기관, 교육청/교육지원청의 기록관 통합운영 추진사항 조사
 - 통합운영 사례가 있을 경우 이와 관련된 모범사례 및 문제점 등 파악
- 질병관리청 등 신설 기관에 대한 기록관 설치 여부 주기적 조사 요청
 - 기록관 설치/폐지 등과 관련된 정기적인 점검 필요
- ☞ 생산현황통보/기록관 설치운영 현황 조사처럼 구체화된 조사항목으로 현황파악을 할 경우, 각 기관 내부사정 등으로 공식화되지 않은 추진현황까지 파악 불가. 공문 등 공식 조사 이외에 인터뷰, 대면조사 등을 통해 내부사정까지 파악할 필요가 있음.

(중장기적 측면) 기록관리 선도기관 운영제도화로 현장의 다양한 문제 해결 추진

- 국가기록원 주도 「기록관리 선도기관」 운영 및 지원 검토
 - 과거 참여정부의 경험(기록관리혁신 선도부처 운영, 2005~2008) 참고
 - 통합운영 추진중/추진예정 부처를 선도기관으로 지정하여 통합운영 모델 개발
 - ※ 기관 현실이 다양하므로 1인 기록관 문제 해결을 위한 방안 중의 하나로서 검토·개발
 - 단순한 인력통합이 아니라, 통합운영 시 필요한 환경(팀/과 조직 설치, 유관 업무 통합 등을 검토하여 직제 반영, 예산 확보, 중장기 인력운영 계획에 반영 등)을 검토하고 마련해나가는 표준모델 개발
 - 기록관 통합운영 모델 개발을 위하여 선도기관에 대하여 국가기록원의 적극적인 지원도 검토 필요

- 기록관 통합운영 방안 이외의 선도기관 모델 개발 동시검토
 - 지자체, 대학, 산하기관 등 유형별 적용 가능한 사례(영구관리기관화 등) 조사
 - 해당 사례를 분석하여 기록관 설치·운영 표준모델을 만들고, 이를 적용하려는 기관을 대상으로 「기록관리 선도기관」 지정/운영/지원

- ☞ 선도기관 모델 개발은 국가기록원의 적극적 지원 및 관여 필요 기관평가 지표 삼입 등 기관에게 선도기관 모델 개발을 맡기는 수동적 지원방식은 지양해야 함.

참고1 국가기록관리 혁신을 위한 기록관 담당자 협의회 논의사항

○ 1차('18.4.3. 대전 지역 근무 기록관리 담당자 대상 협의)

기록관 기능 정립 및 조직인력 배치기준 정비

○ 기록관 설치 기준

- 기록관의 자율성·전문성 강화를 위해서는 전담부서 설치가 필수적
- 개별 법령에서 별도 조직을 만들도록 규정하고 있어서 조직과 정원을 갖추게 된 사례(정보화담당관 등)를 참고하여 공공기록물법도 기록관리전담 부서를 설치하도록 의무화하는 것 검토 필요
- 전담부서 설치 없이 기능만 강화되는 것은 1인 연구사 체계로는 역부족
- 일정 기준을 충족하는 기관은 기록관 설치를 의무화하되, 기록관 설치단위 및 개수 등에 자율성을 부여하는 것에는 동의하나, 기록관 설치를 독려하기 위해서는 관보 등에라도 기관명을 고시하는 것 필요
- 통합기록관 설치 등 기록관 운영에 대해서는 해당 공공기관의 특성과 상황에 맞게 자율적으로 운영할 수 있어야 함

○ 기록관 기능 재정립

- 기록관 기능을 현재의 여건과 상황에 맞게 규정한다면 전담부서를 설치하거나 추가로 인력을 배치하여 기록관 기능을 강화하는 것은 불가능함
- 기록관에서 시설·장비 등을 도입할 때 10년 이하 한시기록물만 관리하도록 규정하고 있어서 예산 확보 등에 애로가 많음
- 기록관 활용 여부, 관련 사업의 종결 여부 등에 따라 이관 시기를 유연하게 적용할 수 있도록 하고, 영구기록물관리기관은 30년 이상 기록물이라도 선별적으로 이관 받도록 개선하여 기록관도 기록물을 장기보존 할 수 있어야 업무의 영역이 확장될 수 있음
- 기록관의 역할을 정의하고 나면, 그에 따라 영구기록물관리기관의 기능도 재정립되어야 함
- 법률에 기록관의 기능들을 자세하게 나열하면 명쾌해지지만 유연성은 떨어질 수 있어 기관 성격별로 기능들을 운영하는 것은 불가능해질 것
- 현 상황에서 기록관의 기능과 권한을 강화한다는 측면에서 본다면 각각의 기능들을 열거하는 방식이 더 효율적일 수 있으며, 기관단위의 기록관리가 정상화 되는 시점에서는 그 기능들을 더 포괄적으로 가져갈 수 있을 것
- 전자기록물 유형이 점차 다양해지고 있고, 행정정보시스템의 경우 대부분 처리부서에서 관리하고 있어 생산부분에 대한 통제 필요성에 공감
- 정보공개업무를 기록관 기능에 포함하는 것은 기관마다 의견이 다를 수 있으며, 기관에서는 기록관리보다 정보공개 업무의 비중이 크기 때문에 그 기능을 기록관 업무에 포함시킬 경우 현재의 여건에서는 기록관리 업무를 제대로 수행하지 못하게 되는 문제가 생길 수 있음

- 3 -

11

- 기관에서의 정보공개책임관의 직급(국장급) 등을 고려할 때, 정보공개책임관을 기록관에 두도록 규정하는 것이 현실성이 있을지 의문임
- 기록관이 정보공개 외에도 개인정보보호나 지적재산권 등 기록관리와 유사한 기능들을 수행할 수 있도록 규정할 것인지도 검토 필요
- 기록관에서도 정책기능을 수행할 수 있어야 하며, 기록관의 정책이 모여 국가기록관리 정책이 만들어져야 함
- 기록관의 자율운영 방침에는 반드시 책임이 따라야 하며, 자율운영의 결과에 대한 점검과 그에 따른 조치 등이 전제되어야 함
- 기능을 정의할 때, 일반적인 언어보다는 기록관에서만 수행할 수 있는 기능으로 차별성 있게 표현하는 것도 중요함
- “해당” 공공기관과 “관할” 공공기관은 그 의미가 확연히 다르므로 충분한 검토를 거쳐 명확히 할 필요가 있음
- 기록관의 기능이 확대된다고 하더라도 그에 따라 추가인력이 배치되기는 어렵고, 배치된다 하더라도 그 기간까지는 1인의 전문요원이 그 기능들을 모두 수행해야 하므로 큰 부담이 될 것

○ 기록물관리 전문요원 배치

- 기록관의 기능을 확장하고, 그에 따른 전문인력 배치를 확대하기 위해서는 현 정부의 일자리 정책 등에 대한 이해와 대응이 필수적임
- 추가 정원을 확보하기 위해서는 기록물 이용 활성화를 위한 별도 조직(레코드 센터 등) 설치 등을 의무화하는 방안도 검토 필요
- 기록관 설치 단위를 늘리고, 전문요원 배치기준을 확대하는 것은 조직 및 예산과 밀접한 관련이 있으므로 행안부 조직실과 기재부 등 협의에 대응하여 치밀한 논리를 만들어야 함
- 기록물관리 전문요원 배치기준은 인건비 문제를 해결하지 않고는 재정비가 어렵다고 판단되므로 국가기록원이 각급 공공기관이 정원을 확보하는데 어떤 지원을 할 수 있는지가 중요함
- 전문요원이라는 용어는 대부분의 공공기관에서 주차 요원 등 책임과 권한이 적은 사람들을 부를 때 사용하는 용어이므로 개정 필요

○ 2차('18.4.26. 세종 지역 근무 기록관리 담당자 대상 협의)

국가기록관리 혁신 자료집

- 기록물의 생산단계를 제어하기 위해서는 생산시스템에 대한 정확한 이해가 필수적임
 - 현행 법령에 있는 생산시스템에 대한 사전협의(영 제34조의 2)에 관한 규정이 이행될 수 있도록 국가기록원 조직개편 시 이에 대한 전담 부서가 생겼으면 함
- 간행물(국립중앙도서관, 국회도서관), 비밀기록물(국정원), 전자화문서(과학기술부) 등 다른 법률에서 정하고 있는 사항들에 대해서 공공기록물법이 중복 또는 달리 정하고 있는 사항들에 대해 검토해주었으면 함
- 생산과 기록관리의 통합 등 “기록”과 “기록관리”에 대한 정의에 많은 영향을 미칠 수 있는 논의들이 지속되고 있는 중에 그 정의를 개정하는 것이 실효성 있을지 의문임
 - 결국 여러 논의들 속에서 기록 등에 대한 정의는 가장 마지막에 확정될 수 있을 것

<기록관의 기능 등에 관한 의견>

- 정보공개업무는 그간 많은 논의가 있었던 업무로, 기록관에서 정보공개업무를 함께 하는 경우에 기록관리 본연의 업무에 충실할 수 없다는 지적이 있었음
 - 정보공개업무는 행정심판, 소송 등 후속조치를 포함하게 되는데 이러한 일련의 업무를 기록관에서 처리하기에는 한계가 있음
- 정보공개가 기록관리와는 성격이 다르고, 정보공개업무에 대해서는 별도 개별 법령이 있음에도 공공기록물법에서 이를 기록관의 기능에 규정할 필요가 있는지 의문임
 - 기록관 기능으로 규정하지 않더라도 필요에 의해 기록관에서 정보 공개업무를 수행할 수 있을 것
- 정보공개업무는 기관 내 정보의 흐름을 파악할 수 있어 전문요원의 기록관리업무 수행 및 기관 내 입지 등에 도움이 되는 측면이 있음
 - 정보공개업무는 기관장이 관심을 갖고 있는 업무로 기관 내에서 기록관리보다 중요하게 인식하는 경향이 있음
 - 기록관리업무만 수행하면서 기관 내에서 인정을 받기는 어려움

18 - 5 -

- 기록관의 자율성·독립성을 논의하기 위해서는 기록관에 어떤 기능들이 부과되는 것인지 구체적인 제시가 있어야 할 것
 - ⇒ “기록관의 자율적 운영”이라는 큰 방향성에 동의가 된다면 기록관 관리 프로세스 상 어떤 업무 또는 기능들이 영구기록물관리기관과 조정되어야 하는지 구체적인 논의가 이어질 수 있으며, 현재로서는 보존기간 30년 이상의 기록물을 일괄 이관하는 체계에 대한 개편(기록물 평가도구 등 포함)이 가장 큰 변화가 될 것
- 그간 국가기록원이 각급 기관으로부터 이관받은 보존기간 30년 이상의 기록물이 “국가적 보존가치가 높은 기록물”이었는지 되돌아볼 필요가 있음
- 현장에서 가장 답답한 부분은 “기록관이 무엇인지”가 명확하지 않은 것임
 - 현재의 기록관 개념은 외형이 없는 것이라서 대부분 1인 기록관 체계로 운영될 수밖에 없었음
- 유사 기능들을 통합해서 인력을 더 충원한다고 하더라도 기록관리가 지금 수준 이상으로 발전할 수 있을지 의문임
 - 기록관리 고유 업무를 전문적이고 체계적으로 수행하기 위해서는 조직과 인력이 필요하다는 것을 외부, 학계 등에서 적극적으로 문제제기를 해주었으면 함
 - 사서, 전산직 등을 포함하여 자료관을 만들고 기록관리와 행정자료실, 시스템 관리 등을 통합 운영한 경험이 있으나 크게 실효성이 없었음
- 법령이 개정된다고 하더라도 시범사례를 통해 여러 문제점 및 개선 등의 과정을 거쳐 시행할 수 있도록 유예하는 것도 방법임
 - 새로운 정책을 펼 때 그것이 실제로 실현 가능한 것인지 시범사례를 통해 시험해본 후 시행했으면 함
- 기록관에 자율성이 부과된다면, 영구기록물관리기관에서는 축소되고 기록관에는 추가되는 기능이 무엇인지 명확히 하여 그 추가적인 기능을 수행함에 따르는 인력을 추가 확보하는 노력이 필요할 것
- 기록관의 기능 등에 대해서는 기관 성격이나 상황 등에 따라 의견이 서로 첨예하게 대립될 수 있으므로 정책적으로 중장기 계획을 수립하여 추진하는 것이 바람직할 것

- 모든 기관의 특성이 다른데 단일한 방법론을 제시하는 현행 법령 체계가 실효성이 있는지 의문임
 - 기록관리와 관련된 기본법 하에 기관 성격별로 특별법 또는 별도 시행령을 가져가는 것도 방법일 것

- 기록관 설치 및 전문요원 배치 등은 지자체 단위로 내려가면 지방 기록물관리기관과 맞물려야하기 때문에 중앙행정기관과는 의견이 다를 수 있으므로 별도로 논의할 수 있는 자리를 마련해줬으면 함

○ 3차('18.5.9. 서울 지역 근무 기록관리 담당자 대상 협의)

<기록관 기능>

- 기록관의 기능이 추가된다고 해서 그에 따른 인력과 조직이 확충될 수 있을지 의문임
 - 현재의 기록관이 추가되는 기능들을 수행할 수 있는 여건을 갖추고 있는지 등을 고려하여 조직 및 인력 증원과 동시에 진행하여야 함
- 기록관 기능은 기록관리와 관련된 고유기능을 세분화하고, 기록물을 장기 보존하는데 필요한 기능을 추가하는 방식으로 개편 필요
 - 정보공개 등 유사 기능을 기록관 기능에 추가하기보다 기록관리 고유기능을 보다 전문적으로 수행할 수 있도록 개정 필요
 - 기록물을 장기 보존하는데 필요한 기능 등 새롭게 추가되는 기능들에 대한 구체적인 제시 필요
- 기록관의 기록관리 기반 강화가 반드시 “기록관 기능” 강화를 통해서만 달성되는 것은 아니라고 생각함
 - 기록관 기능에 대한 규정 미비로 기록관의 기록관리 기반이 강화되지 않는다고는 생각하지 않음
 - 기록물 생산단계에서 기록관리와 관련된 규정을 준수하도록 강제하고, 각급 공공기관 기록관이 기록관리 업무를 제대로 수행할 수 있는 조직과 인력을 갖추는 방향으로 논의되었으면 함
- 기록관 기능과 그에 따른 기록관리 절차가 개정된다면 영구기록물관리기관의 역할 또한 재정립 되어야 함
 - 국가기록원이 어떤 기록물을 이관 받아 관리할지에 대한 기준 수립이 매우 중요할 것
- 정보공개 접수는 타 법령에 따른 업무로 굳이 공공기록물법 상 기록관 기능으로 포함할 필요가 있는지 의문
 - 기록관의 기능으로 규정되지 않더라도 기관 상황에 따라 기록관에서 수행할 수 있도록 자율성을 주어야 함
 - 정보공개 업무를 확대할 것이 아니라 기록물 공개·활용 업무를 확장하는데 초점을 맞추어야 함

- 기록관 기능이 아닌 “공공기관의 기록관리 기능”에 중점을 두고 검토할 필요가 있음
 - 공공기관의 기록관리 기능을 정의하고, 해당 기능을 어디에서(기록관 포함) 수행하는 것이 효율적인지 검토해봤으면 함
 - 기관 특성에 따라 적정 인력을 배치할 수 있는 기준 마련 필요

<기록관 설치>

- 기록관리 전담부서 설치와 관련하여 실질적인 기록관의 업무량이 산출되어야 하고, 기록물 수량, 조직 규모 등 업무량 산출을 위한 객관적 기준 마련이 시급함
 - 기록물 수량을 산출할 때 문서류가 아닌 기록물 유형도 포함될 수 있도록 하여야 함
- 기록관 조직 및 기록물관리 전문요원 정원 등에 관한 사항이 행정기구 또는 교육행정기구 정원 등에 관한 규정에도 반영될 수 있도록 추진 필요
- 전담조직 설치하도록 규정한다고 하더라도 실제 그 규정을 준수할 수 있을지 여부는 미지수
 - 국가기록원이 규정 준수를 독려하고, 지원할 수 있는 체계 마련 필요

○ 4차('18.5.17. 대전 지역 근무 기록관리 담당자 대상 협의)

- 이메일, 전자팩스로 접수되는 기록물에 대한 전자적 관리방안 마련이 시급함
 - 공용이메일의 경우 기록화 대상으로 포함해야 한다는 의견이 많고, 처리 부서에서도 많이 질의하는 내용 중 하나임
 - 현행처럼 출력하여 관리할 경우 이중 관리에 따른 부담이 발생함

<기록관 기능>

- 처리과에서 기록물이 생산·관리되는 것을 통제하지 못한다면 기록관 기능과 관련하여 규정을 개정한다고 해도 실효성이 없을 것
 - 기관 내 감사 등과 연계하여 처리과의 기록관리 실태점검을 실시하여 많은 부분 개선이 이루어진 경험이 있음
 - 기록관 기능에 “감사”의 기능을 추가하는 것도 검토 필요
 - 법령이 의무만 부과하고, 그 의무의 위반에 따른 조치나 처벌이 없어서 이행력이 떨어짐
 - 처리과 직원에 대한 의무 부과가 필요하며, 생산의무의 위반에 따른 처벌조항 신설도 필요
- 법령이 새로운 의무만 부과하지 말고, 권한을 부여하는 방식으로 개정 되었으면 함
 - 기록관이 하여야 하는 사항을 기능으로 명시하기보다 기록관이 할 수 있다고 권한을 부여해주는 방식 필요
- 기록관 기능은 추가되는데 그에 따른 기록관의 권한 등 기록관리절차 규정은 개정되는 것이 없어서 개정방향을 이해하기 어려움
 - 기록관의 기능만 늘어나고 거기에 따른 권한 등은 새롭게 부과되지 않는다면 기록관의 부담만 가중될 것
- 정보공개업무는 공공기록물법에서 규정하지 않아도 기관의 상황에 따라 기록관에서 수행할 수 있을 것
 - 정보공개업무가 기관장에 어필하기에는 좋지만 기록관리 업무를 제대로 할 수 없게 만드는 문제가 있음
 - 정보공개업무는 민원업무의 성격이 강하므로 민원부서에서 수행 필요
 - 정보공개업무가 아닌 기록물 공개·활용 업무를 확장할 수 있도록 개정 필요

<기록관 설치>

- 지자체 출자·출연기관의 경우 명문 규정이 없어 관할의 범위로 볼 수 있는지 의견이 분분함
- 기록관이 설치되지 않은 공공기관의 기록관리를 상급기관에서 하도록 할 경우 상급기관에 큰 부담이 될 것
 - 기록관을 설치하지 않아도 되는 기관은 담당자를 지정하여 운영하도록 하고 있는데 잦은 담당자 변경으로 사실상 기록관리 업무 수행이 불가능함
- 기록관에서도 보존기간 30년 이상 기록물을 관리할 수 있도록 개정할 경우 그에 따른 조직, 인력, 시설 장비 등이 수반되어야 함
 - 지자체는 지방기록물관리기관이 설립되지 않은 경우 이미 기록물을 자체 보존하고 있는데 시설·장비 등의 부족으로 많은 어려움을 겪고 있음
- 기초자치단체의 경우 독립적인 형태로 운영되고 있어 시·도 단위에 영구 기록물관리기관을 설립할 필요성에 대해 이견이 있음
 - 서울시의 경우에도 자치구 기록물을 이관 받지 않는 것으로 추진 중

<기록물관리 전문요원 배치 기준>

- 기록관 설치 및 전문요원 배치를 각급 기관이 자율적으로 운영하도록 할 경우 추가적인 확충이 오히려 어려울 수 있음
- 전문요원 배치 기준이 구체적으로 정해지면 유연한 적용이 어렵거나, 오히려 인력확충을 제한할 수도 있지 않을까 우려됨
 - 처리과 수나 직원 수는 향후 줄어들 여지가 있어 정량적인 기준 외에 정성적인 부분도 고려되어야 함

<기타>

- 전문요원 자격 및 기록관리학 교육과정 등은 민감한 사안이므로 이에 관한 규정의 개정방향이 있다면 공유하고 충분히 논의 필요
- “국정” 등 중앙행정기관에만 적용 가능한 용어들은 지자체 등을 고려하여 개정 필요