

현안분석 2015-11

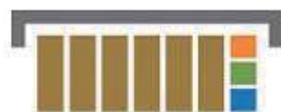
전자기록물 관리에 관한 법제 정비 방안 연구

순
환

현안분석 2015-11

전자기록물 관리에 관한 법제 정비 방안 연구

손 현



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

전자기록물 관리에 관한 법제 정비 방안 연구

A Study on the Legislative Improvement of
Electronic Records Management

연구자 : 손 현(연구위원)
Son, Hyun

2015. 11. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 정보혁명에 따른 전자정부의 등장은 공공기록물 관리체계에도 영향을 미치게 되어, 1999년 공공기관의 기록물을 체계적으로 관리하기 위하여 「공공기록물 관리에 관한 법률」이 제정된 이후, 종이에서 전자 중심으로 변화하는 기록관리 패러다임을 반영하여 2006년 전부 개정 및 이후 개정을 통하여 기록물의 전자적 생산·관리체계의 구축 등 입법적 기반을 마련하게 됨.
- 그러나 현행 법령상의 전자기록물 관리에 관한 규정은 전자기록물 중심으로 규정되었다기보다는 종이기록 생산·관리체계를 전자기록 관리 환경에 그대로 적용하거나 일부 원론적인 규정을 법률에 두고 구체적인 내용은 모두 하위 법령에 규정을 두는 등 본격화된 전자기록물 관리 환경에 맞추어 전자기록물 관리에 관한 사항을 종합적·체계적으로 규율하지 못하는 한계를 가지고 있음.
- 이번 연구는 현행 법령상 전자기록물 관리에 관한 규정 현황 및 문제점을 파악하고, 해외 입법례와의 비교를 통해 전자기록물 생산, 이관, 보존, 평가, 폐기 등 전자기록물 관리 전반에 대한 종합적·체계적인 법제 정비의 필요성과 개선 방안을 모색하고자 함.

II. 주요 내용

- 공공기록물 전반에 대한 법제 검토보다는 공공기록물 관리법 및 관련 법령상 전자기록물에 관한 법적 규율 현황과 문제점을 검토하고, 미국, 호주, 영국의 전자기록물에 관한 법적 규율 현황과의 비교·분석을 진행함.
- 전자기록물 중심으로 법령 제·개정이 이루어진 것이 아니기 때문에, 전자기록물 특성을 반영하여 전자기록물 관리 전반에 대해 체계적으로 규율하지 못하고 있고, 전자기록물의 공개, 활용, 폐기 등 타 법률과의 관계에서 중요한 법률 규정 사항들이 시행령에 규정되어 있는 등 입법 체계상의 문제점을 가지고 있음.
- 이러한 문제점을 바탕으로 생산, 이관, 보존, 평가, 폐기 등 전자기록물 관리 전반에 관한 종합적·체계적인 법제 정비를 입법 추진 전략으로 ① 현행 공공기록물 관리법령(법률 및 하위 법령)을 재정비하는 방안, ② 전자기록물 관리에 관한 별도의 특별법을 제정하는 방안, ③ 전자기록물 관리에 관한 별도의 하위 법령을 제정하는 방안을 제시하고 구체적인 법제 개선 및 입법 추진 방안을 제시함.

Ⅲ. 기대효과

- 전자기록물 생산 확대 및 관리체계 개선을 통해 공공기관의 정보공유를 촉진하고 기록물에 신속하게 접근할 수 있는 입법적 토대를 제공함.
- 생산, 이관, 보존, 평가, 폐기 등 전자기록물 관리 전반에 관한 종합적·체계적인 법제 정비

▶ 주제어 : 공공기록물, 전자기록물, 공공기록물 관리에 관한 법률
(공공기록물 관리법)

A rectangular box with a black border and a yellow highlight on the top and bottom edges, containing the word "Abstract" in bold black text. The box is centered between two horizontal lines that extend to the left and right edges of the page.

Abstract

I . Background and Objectives

- As e-government has been introduced, revolutionary information technologies effects on the management of public records. Since the 「Act on the Management of Public Archives」 was enacted to safely keep and efficiently utilize public archives in 1999, the paradigm which transfers from paper to electronic medium was reflected.
- However, the current provisions on electronic records seem to have limitations such as being provided based on the paper records system and a few provisions of the Act delegating to the sub legislations.
- The study examines the status and issues of the current legislations on electronic records management, and conducts comparative research with other countries to find directions for the comprehensive legislation embracing the producing, transferring, keeping, evaluating, disposal, and so on.

II. Main Contents

- The status and issues of the current the 「Act on the Management of Public Archives」 and related legislations are examined comparing to the legislations of the United States, the United Kingdom, and Australia.
- The revision of the Act was not reflected the characteristics of electronic records because it was not conducted focusing electronic records. In addition, the structure of the legislation has an issue that there are just a few provisions in the Act with many provisions in the sub legislations by delegating.
- The strategy for the comprehensive legislation, ① the re-arrangement of the current public records legislations(Act and Decrees. Etc.), ② the enactment of a new Act for electronic records, or ③ the establishment of sub legislation for electronic records management are discussed.

III. Expected Effects

- Providing a legislative basis for promoting information sharing among public agencies and prompt access to the records by the improvement of electronic records management

- Rearranging for the comprehensive legislative structure of electronic records management including producing, transferring, evaluating, disposal, and so on.

▶▶ **Key Words : Public Records, Electronic Records, the Act on the Management of Public Archives**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 배경 및 목적	15
제 2 절 연구의 범위 및 방법	16
1. 전자기록물의 범위	16
2. 연구의 범위	17
3. 연구의 방법	18
제 2 장 공공 전자기록물 관련 법제 현황 및 문제점	19
제 1 절 공공 전자기록물 관리 관련 법제 분석	19
1. 개 관	19
2. 공공기록물 관리법에 따른 전자기록물의 관리	21
3. 기타 법령에 의한 전자기록물의 관리	31
제 2 절 전자기록물 관리 관련 법제상의 문제점	32
1. 전자기록물의 특성 미반영	32
2. 전자기록물 관리체계 전반에 관한 규정 미비	33
3. 입법 체계상의 문제 : 하위 법령 중심의 규율	34

제 3 장 공공 전자기록물 관련 주요 해외 입법례 분석	35
제 1 절 미 국	35
1. 미국법전 제44편(United States Code Title 44)의 주요 규정	35
2. 미 연방규정집 제36편 제B절 세부 내용	37
3. 검 토	52
제 2 절 영 국	53
1. 공공기록물법의 주요 규정	53
2. 2000년 정보자유법에 의한 공공기관의 기록물관리 및 공공 기록물의 이관과 심사에 관한 시행령의 주요 규정	54
3. 검 토	55
제 3 절 호 주	56
제 4 절 시사점	57
제 4 장 공공 전자기록물 관리 관련 법제 개선방안	59
제 1 절 추진 방향 및 입법 추진 전략	59
1. 추진 방향	59
2. 입법 추진 전략	59
제 2 절 공공 전자기록물 관리에 관한 법제 개선 및 입법 추진 방안	63
1. 제1안 : 현행 공공기록물 관리 법령의 개정	63
2. 제2안 : 전자기록물 관리에 관한 특별법 제정	63
3. 제3안 : 전자기록물 관리에 관한 별도의 하위법령의 제정	64

제 3 절 전자기록물 관리에 관한 특별법 제정시 주요 규정	
사항 검토	65
1. 목적 및 적용 범위	65
2. 정 의	65
3. 다른 법률과의 관계	66
3. 전자기록물 관리기관의 책임 및 전자기록물 관리 원칙	66
4. 전자기록물 유형별 생산, 관리 기준	67
5. 전자기록물의 공개·활용, 폐기	67
6. 기타 규정	67
 제 5 장 결 론	 69
 참고문헌 및 웹사이트	 71

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

정보혁명에 따른 전자정부의 등장은 공공기록물 관리체계에도 영향을 미치게 되었다. 1999년 “공공기관의 주요 기록물에 대한 명확하고 체계적인 수집 근거와 국회·정부·법원 등 국가기관 및 지방자치단체의 기록물 보존 등에 관한 통일된 기록물관리방안을 마련하여 공공기관의 기록물을 체계적으로 관리하기 위하여1)” 「공공기록물관리에 관한 법률(이하 “공공기록물관리법”이라 한다)」이 제정되었는데, 이후 종이에서 전자 중심으로 변화하는 기록관리 패러다임을 반영하여 2006년 이 법을 전부 개정하여 기록물의 전자적 생산·관리체계의 구축에 관한 규정을 신설하였고, 전자기록물에 대한 재난대비 복구 체계에 관한 규정을 이후에 추가로 마련하는 등의 개정을 통해 입법적 기반을 마련하게 되었다.

최근 중앙정부 및 지방자치단체에서 2004년 1월부터 전면 사용된 전자문서시스템의 전자기록물 중 보존기관 30년 이상 전자기록물 160여만 건을 공공기록물 관리법 제19조 및 시행령 제40조 규정에 따라 2015년 국가기록원으로 최초로 대량 이관2)하는 등 전부 개정 이후 약 10년이 경과하는 동안 기존의 종이기록 생산·관리체계 중심에서 전자기록 관리 체계로 기록물 관리 환경이 완전히 변화하고 있다.

그러나 현행 법령상의 전자기록물 관리에 관한 규정은 전자기록물 중심으로 규정되었다기보다는 종이기록 생산·관리체계를 전자기록 관리 환경에 그대로 적용하거나 일부 원론적인 규정을 법률에 두고

1) 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률(법률 제5709호, 1999.1.29., 제정)」 제정이유 (법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>, 최종 방문일, 2015. 11. 30)

2) 내부 과제 제안 자료(미공개 자료)를 참고함.

구체적인 내용은 모두 하위 법령에 두는 등 본격화된 전자기록물 관리 체계를 종합적·체계적으로 규율하고 있지는 못하고 있는 실정이다.

따라서 이번 연구는 현행 법령상 전자기록물 관리에 관한 규정 현황 및 문제점을 파악하고, 해외 입법례와의 비교를 통해 전자기록물 생산, 이관, 보존, 평가, 폐기 등 전자기록물 관리 전반에 대한 종합적·체계적인 법제 정비 필요성과 개선 방안을 모색해보기로 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

이번 연구는 공공기록물 중 전자기록물 관리 체계에 맞는 법제 정비 방안 모색이 목적으로 기록물 중 공공 전자기록물을 주요 연구 대상으로 한다고 볼 수 있다.

1. 전자기록물의 범위

공공기관(국가기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관³⁾)이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 기록물을 관리하기 위한 것이 공공기록물 관리법의 입법 목적인데, 이 법에 따르면 기록물이란 “공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물(行政博物)을 말한다.”⁴⁾고 규정하고 있으며 같은 법 시행령에 전자기록물을 “정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형

3) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제3조에 따르면 대통령령으로 정하는 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단, 특별법에 의하여 설립한 법인(다만, 「지방문화원진흥법」에 의한 문화원 및 특별법에 의하여 설립된 조합·협회를 제외한다), 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」, 그 밖에 다른 법률에 따라 설립된 각급 학교가 해당된다.

4) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제3조(정의) 제2호

태로 작성하여 송신·수신 또는 저장되는 전자문서, 웹기록물 및 행정정보 데이터세트 등의 기록정보자료⁵⁾를 의미한다고 실정법상으로 정의하고 있다. 기록물은 전자기록물과 비전자기록물(종이 기록물 등) 등을 포함한 넓은 개념으로 이 법은 전자기록물에 대하여 별도로 규율하기보다는 전반적인 기록물 관리에 관한 규정을 두고 있고, 전자기록물도 기록물로서 이 법의 절차에 따라 관리되고 있는 형태이다.

한편, 기록물은 생산주체에 따라 공공기록물과 민간기록물로 구분할 수 있을 것인데, 이 법의 적용대상이 되는 기록물은 공공기관이 생산하는 기록물이 주요 대상이 되나 민간기록물의 경우에도 공공기관이 소유하거나 국가지정기록물로 지정된 경우⁶⁾ 이 법의 적용을 받게 된다.

따라서 엄밀하게 표현한다면 이번 연구는 공공 기록물 관리법의 적용을 받는 기록물 중 전자기록물을 대상으로 하고 있고, 전자기록물은 공공 전자기록물과 민간 전자기록물 중 공공 기록물로 관리되는 기록물을 포함한다고 할 것이다.

2. 연구의 범위

이번 연구는 공공기록물 전반에 대한 법제 검토보다는 공공기록물 관리법상 전자기록물에 관한 법적 규율 현황과 문제점을 제2장에서 검토하고, 제3장에서는 미국, 호주, 영국의 전자기록물에 관한 법적 규율 내용을 분석하고 시사점을 모색해본다. 이를 바탕으로 제4장에서는 전자기록물 생산, 이관, 보존, 평가, 폐기 등 전자기록물 관리 전반에 대한 종합적·체계적인 법제 정비 방안 마련을 위해 다양한 입법 추진 전략을 제시하고, 구체적인 방안을 검토해보기로 한다.

5) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제2조(정의) 제2호

6) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제10장 민간기록물 등의 수집·관리 제43조 내지 제46조

3. 연구의 방법

이번 연구는 현행 법령 및 해외 법령상 전자기록물에 관한 법적 규율 내용을 정리·분석하고 법제 정비 방안을 위한 다양한 입법 추진 전략을 입법에 관한 문헌 연구 등을 통해 제시하였다. 또한 국가기록원 업무 담당자 및 관련 전문가들과의 회의, 워크숍 등을 통하여 실무상의 업무 처리과정에서의 애로점 및 입법 방안에 대한 의견을 수렴하여 반영하였다.

제 2 장 공공 전자기록물 관련 법제 현황 및 문제점

제 1 절 공공 전자기록물 관리 관련 법제 분석

1. 개 관

공공기록물 관리에 관한 법제 전반을 살펴보면, 공공기록물관리법이 일반법으로 기능하고 있으며 이에 대한 하위 법령으로 대통령령으로 공공기록물관리법 시행령, 「국회기록물관리규칙」, 「법원기록물관리규칙」, 「선거관리위원회 기록물관리규칙」, 「헌법재판소 기록물관리규칙」이 제정·시행되고 있으며, 행정자치부령으로 시행규칙이 있다. 한편, 공공기록물관리법의 특별법으로 대통령 기록물 관리에 관한 사항을 별도 법률로 정하여 규율하고 있다. 전자기록물에 관해서는 별도 법률이 제정되어 있지 않고, 공공기록물 관리법에서 기록물 중 전자기록물에 관한 일부 규정을 두고 관리를 하고 있는 형태이다.

<공공기록물 관리에 관한 법령 현황>

법 령		
법 률	시행령	시행규칙
○ 공공기록물 관리에 관한 법률	○ 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령 ○ 국회기록물관리규칙 ○ 법원기록물관리규칙 ○ 선거관리위원회 기록물관리규칙 ○ 헌법재판소 기록물관리규칙	○ 공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙

제 2 장 공공 전자기록물 관리 관련 법제 현황 및 문제점

법 령		
법 률	시행령	시행규칙
o 대통령기록물 관리에 관한 법률	o 대통령기록물 관리에 관한 법률 시행령	

그 외 기록물 관리와 관련하여 다양한 행정규칙들이 마련되어 있다. ‘국가기록원 업무매뉴얼’, ‘디지털화(스캐닝인코딩) 지침’, ‘행정기관의 업무관리시스템 규격’, ‘국가기록관리위원회 운영규정’, ‘국가지정기록물 지정 고시’, ‘기록관리 표준’, ‘기록관리시스템 데이터연계 기술규격’, ‘기록물관리 표준화 업무 운영규정’, ‘민간기록물 수집 및 국가지정기록물 등에 관한 운영규정’, ‘민간기록물 수집업무에 관한 규정’, ‘속기록 또는 녹음기록 생산의무 회의’, ‘해외기록물 수집업무에 관한 규정’, ‘2013년도 정부간행물 발간등록 및 송부 지침’, ‘2014년 공개재분류 결과 비공개 기록물 유형별 현황 공고’, ‘기록관 및 특수기록관의 시설환경 표준’, ‘기록관 표준운영절차’, ‘기록관리 메타데이터 표준’, ‘기록관리기준표 작성 및 관리 절차’, ‘기록관리시스템과 영구기록관리시스템간 데이터 연계규격’, ‘기록매체 요건 및 관리기준’, ‘기록물 공개관리 업무’, ‘기록물 보존기술 및 매체별 관리요령’, ‘기록물 평가폐기 절차’, ‘기록물관리기관 보안 및 재난관리 기준’, ‘비밀기록물 관리’, ‘영구기록관리시스템 기능요건’, ‘영구기록물 기술규칙’, ‘영구기록물관리기관 표준운영절차’, ‘전자기록물 문서보존포맷 기술규격’, ‘전자기록물 장기보존포맷’, ‘전자기록물 전자서명 인증서 장기검증 기술규격’, ‘전자서명 인증서 장기검증 통합연계 API 기술규격’ 등이 기록물과 관련하여 현재 운영되고 있는 다양한 행정규칙들이다.

2. 공공기록물 관리법에 따른 전자기록물의 관리

우리나라는 공공기록물 관리법과 그 시행령, 시행규칙을 두어 공공 기록물 관리에 필요한 사항을 규정하고 있다. 공공기록물관리법은 “공공기관의 투명하고 책임 있는 행정 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 공공기록물 관리에 필요한 사항을 정함”⁷⁾을 목적으로 하며, 이 법은 공공기관이 업무와 관련하여 생산·접수한 기록물과 개인 또는 단체가 생산·취득한 기록정보 자료(공공기관이 소유·관리하는 기록정보 자료를 포함한다) 중 국가적으로 보존할 가치가 있다고 인정되는 기록정보 자료 등 공공기록물에 대하여 적용⁸⁾된다. 현행 법령상 전자기록물과 관련 있는 조항 및 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

<공공기록물 관리법령상 전자기록물에 관한 규정>

내용 구분	법	시행령	같은 법 시행규칙
정 의	제 3 조(정의) 2. 기록물	제 2 조(정의) 2. 전자기록물 7. 전자기록생산시스템 8. 기록관리시스템 9. 영구기록관리시스템 10. 웹기록물 11. 행정정보데이터세트	
기록물의 전자적 생산·관리 및 기록물	제 6 조(기록물의 전자적 생산·관리)	제 4 조(기록물 관리의 원칙)	제 3 조(각종 서식의 전산관리)

7) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제1조(목적)

8) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제2조(적용범위)

제 2 장 공공 전자기록물 관리 관련 법제 현황 및 문제점

내용 구분	법	시행령	같은 법 시행규칙
관리의 원칙			
기록물 관리기관의 업무	제 9 조(중앙기록물관리기관)		
기록물의 생산		제18조(회의록의 작성·관리) 제19조(시청각기록물의 생산) 제20조(기록물의 등록) 제21조(공식문서외의 중요 기록물의 등록·관리) 제23조(편철 및 관리)	제 4 조(기록물의 등록) 제 5 조(생산·접수등록번호의 표기) 제 6 조(등록사항의 수정방법) 제 8 조(기록물철의 작성 및 등록정보의 관리) 제 13 조(기록물철의 분류번호 표시) 제14조(기록물의 정리)
기록물의 관리	제20조(전자기록물의 관리) 제29조(기록매체 및 용품 등) 제30조(기록물 보안 및 재난 대책)	제28조(접근권한 관리) 제29조(보존방법) 제32조(기록물의 이관) 제33조(처리과의 기록물 생산현황 통보) 제34조(전자기록생산시스템의 등록정보 관리) 제34조의2(전자기록생산시스템의 구축·개선 시 사전협의 등) 제35조(처리과 기록물 인수) 제36조(기록관 및 특수 기록관의 전자기록물 보존) 제37조(기록관 및 특수 기록관의 보존 기록물 중 전자적 형태로 생	제21조(기록물생산현황의 작성시기) 제23조(전자기록물의 기록매체 및 장치의 기준) 제25조(전자매체 수록)

내용 구분	법	시행령	같은 법 시행규칙
		산되지 아니한 기록물의 전자적 관리) 제40조(기록관 및 특수 기록관의 소관 기록물 이관) 제44조(기록관 및 특수 기록관의 기록물 인수) 제46조(영구기록물관리 기관의 전자기록물 보존 및 관리) 제47조(영구기록물관리 기관 보존 기록물 중 전자적 형태로 생산되지 아니한 기록물의 전자적 관리) 제50조(영구기록물관리 기관 보존 기록물의 상태검사)	
기록물 관리의 표준화	<u>제39조(기록물관리의 표준화)</u>		
전자 기록물의 보안		<u>제 4 조(전자기록물의 보안관리)</u>	

(1) 전자기록물 관련 정의

먼저 이 법에서 “기록물이란 공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물(行政博物)을 의미한다”⁹⁾고 규정

9) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제3조(정의) 제2호

하여, 기록물 정의 내 전자문서 등 기록정보의 형태를 지닌 전자기록물을 포함하고 있다. 또한, 같은 법 시행령 제2조에서는 구체적으로 “전자기록물”에 대해, “정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성하여 송신·수신 또는 저장되는 전자문서, 웹기록물 및 행정정보 데이터세트 등의 기록정보자료”라고 정의하고 있다.¹⁰⁾ 웹기록물은 “공공기관의 웹사이트에 포함된 모든 형태의 기록정보자료와 웹사이트 운영 및 구축과 관련된 관리정보”를 의미하고,¹¹⁾ 행정정보 데이터세트는 “각급 행정기관에서 업무상 사용하고 있는 행정정보시스템에서 생산되는 문자, 숫자, 도형, 이미지 및 그 밖의 데이터”를 의미한다.¹²⁾

이러한 전자기록물은 대부분 전자기록 생산시스템 및 기록관리 시스템 등을 통해 생산·관리되며, 시행령 같은 조에서는 이러한 시스템에 대하여도 정의하고 있다.¹³⁾

정의 규정을 보면, 기록물의 종류에 전자문서는 명확하게 예시적으로 포함하고 있으나 시행령 규정에 따라 전자기록물에 포함되고 있는 웹기록물, 행정정보 데이터 세트는 제외되고 있다. 공공기록물관리법상 기록물의 종류로 나열되고 있는 “문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서”가 예시적으로 열거된 규정이라고 입법적으로 해석할 수 있을 것이나, 다양한 형태의 전자기록물이 증가하고 있고, 이에

10) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제2조(정의) 제2호

11) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제2조(정의) 제10호

12) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제2조(정의) 제11호

13) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제2조(정의)

7. “전자기록생산시스템”이라 함은 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제3조제10호부터 제12호까지의 규정에 따른 전자문서시스템, 업무관리시스템, 행정정보시스템을 말한다.

8. “기록관리시스템”이라 함은 기록관 또는 특수기록관에서 기록물 관리를 전자적으로 수행하는 시스템을 말한다.

9. “영구기록관리시스템”이라 함은 영구기록물관리기관에서 영구기록물 관리를 전자적으로 수행하는 시스템을 말한다.

따른 유형화와 관리기준을 구체화할 필요가 있다는 관점에서 보면 법상의 기록물에 대한 정의 규정과 시행령상의 전자기록물에 대한 정의를 재정비할 필요가 있을 것이다.

(2) 기록물 관리 기관

우리나라의 기록물 관리기관은 중앙기록물 관리기관, 헌법기관 기록물 관리기관, 그리고 지방기록물 관리기관으로 나뉘며, 공공기록물에 관한 기본정책의 수립 및 관리기관 간 협력 등의 사항을 심의하기 위한 국가기록관리위원회를 국무총리 산하에 두고 있다.¹⁴⁾

전자기록물에 관하여 별도로 언급된 사항은 중앙기록물 관리기관이 ‘기록물의 전자적 관리체계 구축 및 표준화 임무’를 담당한다고 규정한 것 외에는 존재하지 않는다. 그러나 전술한 ‘기록물’의 정의에 비추어 관리체계 내 ‘기록물’에 관한 업무에는 전자기록물에 관한 사항이 포함된다고 보아야 할 것이다.

(3) 기록물의 생산

기록물의 생산과 관련하여 “공공기관 및 기록물관리기관의 장은 기록물이 전자적으로 생산·관리되도록 필요한 조치를 마련하여야 한다¹⁵⁾”고 규정하고 있다. 기록물의 생산과 관련하여 별도 규정들을 두고 있는데 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 하며,¹⁶⁾ 공공기관이 주요 정책 또는 사업 등을 추진하기 위해서는 미리 그 조사·연구서 또는 검토서 등의

14) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제9조(중앙기록물관리기관), 제10조(헌법기관기록물관리기관), 제11조(지방기록물관리기관), 제15조(국가기록관리위원회) 등

15) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제6조(전자적 생산·관리)

16) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제16조(기록물 생산의 원칙)

기록물을 생산하여야 한다.¹⁷⁾ 단, 업무관리시스템을 도입하여 단위과제별로 관련 기록물을 생산·관리하는 경우에는 별도의 조사·연구서등을 작성하지 않을 수 있다고¹⁸⁾ 규정하여 반드시 전자기록물로 생산·관리되어야 함을 명시하고 있지는 않으나, 제6조 및 「전자정부법」 및 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」에 따라 전자문서시스템, 업무관리시스템, 행정정보시스템을 통하여 기록물이 전자적으로 생산될 수 있도록 하는 하드웨어적 기반이 마련되어 대부분의 기록물이 전자기록물 형태로 생산되고 있다. 그 외 회의록, 시청각기록물의 경우에는 전자기록생산시스템을 통하여 생산 또는 등록 관리하도록 명시적인 규정을 두고 있다.¹⁹⁾

(4) 기록물의 등록·분류·편철 등

공공기관은 업무수행 과정에서 기록물을 생산하거나 접수하였을 때에는 그 기록물의 등록·분류·편철 등에 필요한 조치를 하여야 하는데, 기본적으로 “공공기관이 기록물을 생산 또는 접수한 때에는 그 기관의 전자기록생산시스템으로 생산 또는 접수 등록번호를 부여하고 이를 그 기록물에 표기하여야 하며, 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 등록정보를 전자적으로 생산·관리²⁰⁾”하도록 하여 전자기록물 형태로 등록·관리되도록 하고 있다.

특히 공식문서 외의 중요기록물은 그 기록물을 생산한 공공기관에서 전자기록생산시스템으로 등록하여야 하며, 기록관에서 직접 수집한 기록물은 기록관리시스템으로 등록할 수 있다²¹⁾. 또한 기록물철을 작성한 경우에는 전자기록생산시스템으로 기록물철 분류번호를 부여

17) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제17조(기록물의 생산의무)

18) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제17조(조사·연구서 또는 검토서의 작성)

19) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제18조(회의록의 작성·관리), 제19조(시청각기록물의 생산).

20) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제20조(기록물의 등록)

21) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제21조(공식문서외의 중요기록물 등록·관리)

하고 그 기록물철에 이를 표기하여야 하며, 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 등록정보를 생산·관리하여야 한다.²²⁾ 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.²³⁾

(5) 기록물 관리

기록물의 관리에는 “기록물의 생산·분류·정리·이관(移管)·수집·평가·폐기·보존·공개·활용 및 이에 부수되는 모든 업무²⁴⁾”가 포함되며, 공공기관 및 기록물 관리기관의 장은 기록물의 생산부터 활용까지의 모든 과정에 걸쳐 진본성(眞本性), 무결성(無缺性), 신뢰성 및 이용가능성이 보장될 수 있도록 관리하여야 한다.²⁵⁾ 특히, 전자기록물의 관리에 대하여는, 공공기관 및 기록물관리기관의 장이 기록물의 전자적 생산·관리에 필요한 조치를 마련하고, 전자적 형태로 생산되지 아니한 기록물도 전자적으로 관리되도록 노력하여야 한다는 조향을 두고 있다.²⁶⁾ 기록물의 전자적 생산 및 관리에 필요한 조치란 구체적으로 전자기록 생산시스템, 기록관리 시스템 또는 영구기록 관리시스템을 구축·운영하는 것, 그리고 전자적 형태로 생산되지 아니한 기록물을 전자적으로 관리하고 활용하기 위한 노력으로는 기록물 전자화계획의 수립·시행을 규정하고 있다.²⁷⁾

이러한 원칙하에, 공공기관은 기록물의 보존기간, 공개 여부, 비밀 여부 및 접근권한 등을 분류하여 관리하되,²⁸⁾ 그 관리기준은 업무과

22) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제23조(편철 및 관리)

23) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제18조(기록물의 등록·분류·편철 등)

24) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제3조(정의) 제3호

25) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제5조(기록물 관리의 원칙)

26) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제6조(기록물의 전자적 생산·관리)

27) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제4조

28) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제19조(기록물의 관리 등)

정에 기반을 둔 기록관리 기준으로 작성·운영되어야 하며, 기록관리 기준표의 관리항목에는 업무설명, 보존기간 및 보존기간 책정 사유, 비치기록물 해당 여부, 보존장소, 보존방법, 공개여부 및 접근권한 등의 관리기준이 포함되어야 한다. 이 경우 기록관리기준표는 기록관리 시스템으로 생성·관리되어야 한다.²⁹⁾

특히 전자기록물의 관리체계에 관하여는 별도의 조문을 두어, 중앙기록물관리기관의 장이 컴퓨터 등의 정보처리장치에 의하여 생산·관리되는 기록정보 자료(전자기록물)의 안전하고 체계적인 관리 및 활용 등을 위하여, 전자기록물 관리시스템의 기능·규격·관리항목·보존 포맷 및 매체 등 관리 표준화, 기록물관리기관의 전자기록물 데이터 공유 및 통합 검색·활용, 전자기록물의 진본성 유지를 위한 데이터 관리체계, 행정전자서명 등 인증기록의 보존·활용, 기록물관리기관 간 기록물의 전자적 연계·활용 체계 등을 포함하는 전자기록물 관리 체계를 구축·운영하도록 규정하고 있다.³⁰⁾

각 기관은 전자기록 생산시스템을 구축하거나 해당 시스템의 관리 기능을 개선하기 위해서는 사전에 중앙기록물 관리기관의 장과 협의를 거쳐야 하며, 중앙기록물관리기관의 장이 각 행정기관이 운영하는 전자기록생산시스템의 기록물관리 기능 등을 점검하고, 전자기록생산 시스템을 보완할 필요가 있다고 판단되는 경우 해당 행정기관의 장에게 시정을 요구할 수 있다.³¹⁾

이러한 시스템을 통해 관리되는 기록물들에 대한 접근, 이력정보도 함께 관리되어야 하는데, 각 시스템은 접근이력과 처리 상황 등의 관리정보를 자동 생성할 수 있어야 하며, 임의로 정보가 수정되거나 삭제되어서는 안 된다.³²⁾

29) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제25조(기록관리기준표)

30) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제20조(전자기록물의 관리)

31) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제34조의2(전자기록생산시스템의 구축·개선 시 사전협의 등)

32) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제28조(접근권한 관리)

전자기록물을 이관할 경우에는, 진본성, 무결성 등이 보장될 수 있도록 이관대상 기록물을 검수(檢收)하고, 오류가 없는 기록물에 대하여 행정전자서명 및 전자기록물이 해당 공공기관에 제시된 시점을 확인한 정보(이하 “시점확인 정보”라 한다)를 포함하여 이관하여야 하며, 이 경우 이관을 위한 전자매체, 포맷, 방식 및 데이터 규격은 중앙기록물관리기관의 장이 정한다.³³⁾ 기록관 또는 특수기록관이 30년 이상의 전자기록물을 보존기간 경과 후 영구기록물 관리기관으로 이전할 경우 진본성·무결성·신뢰성 및 이용가능성이 보장될 수 있도록 이관 대상 기록물을 검수하고 오류가 없는 전자기록물에 대하여 진본임을 확인하는 행정전자서명 및 시점확인 정보를 첨부한 후 이관하여야 하며, 이 경우 이관을 위한 전자매체·포맷·방식 및 데이터 규격은 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 방식에 따라야 한다.³⁴⁾

(6) 폐기·공개·열람·활용

기록물 관리 활동 중 폐기에 대해서는 기록물관리 전문요원의 심사, 기록물평가심의회 등의 심의 등을 거쳐야 하며, 민간 등에 위탁할 수 있는 규정만을 법상에 두고 있고, 구체적인 기준은 시행령에 위임하고 있다.³⁵⁾ 기록물 폐기는 기록물 관리 활동 중에 기록물로서 완전히 상실되는 절차로써 이에 대한 구체적인 기준을 마련하여 법에 규정하고 기록물 관리 기관들이 이에 따라 기록물 폐기를 진행할 수 있도록 하는 입법적 보완이 필요할 것으로 본다.

그 외 기록물 보안 및 재난대책, 그리고 기록물의 공개·열람 및 활용에 대해서도 규정하고 있는데, 전자기록물의 안전한 관리를 위하여

33) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제32조(기록물의 이관) 제4항

34) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제40조(기록관 및 특수기록관의 소관 기록물 이관)

35) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제27조(기록물의 폐기)

재난대비 복구 체계를 구축·운영하여야 한다³⁶⁾고 규정하고 있으나, 전자기록물과 관련하여 구체적인 기준 및 방법 등에 대해서는 별도의 규정은 두고 있지 않다.

(7) 기록매체

기록물을 전자매체에 수록하여 관리할 때에는 중앙기록물관리기관과 상호 유통 및 활용이 가능하도록 중앙기록물관리기관에서 정하는 기준에 따라 관리하여야 하며, 중앙기록물관리기관의 장은 기록물관리에 사용되는 기록매체·재료 등에 관하여 보존에 적합한 규격을 정하여야 하며, 그 규격의 제정·관리 및 인증 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.³⁷⁾ 각 규격은 국가기록관리위원회의 심의를 거쳐 고시되며, 기록매체 및 재료 규격 등에 관하여 인증이 필요할 경우 중앙기록물 관리기관이 인증을 시행한다.³⁸⁾

(8) 기록물 관리의 표준화 및 전문화

중앙기록물 관리기관의 장은 기록물의 체계적·전문적 관리 및 효율적 활용을 위하여 여러 사항에 대한 표준을 제정·시행하여야 하는데, 그 중 하나가 전자기록물의 관리체계 및 관리항목에 대한 표준을 제정하여 시행하는 것이다.³⁹⁾

36) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제30조(기록물 보안 및 재난대책)

37) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제29조(기록매체 및 용품 등)

38) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제61조(기록매체 및 재료규격 제·개정 등)

39) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제39조(기록물관리의 표준화)

3. 기타 법령에 의한 전자기록물의 관리

(1) 「전자정부법」 및 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」

「전자정부법」 및 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정(대통령령 제26456호)」은 행정기관의 행정업무 처리에 있어 정보기술을 활용한 전자적 처리에 관한 규정들을 두고 있다. 다만 「전자정부법」의 적용 대상이 되는 행정기관은 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관 등 헌법기관도 포함⁴⁰⁾되고, 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」상의 행정기관은 행정부 즉, 중앙행정기관 및 그 소속기관, 지방자치단체가 적용대상이 된다.⁴¹⁾ 이들 기관들이 생성하는 업무 처리와 관련한 행정문서 및 정보들이 이 법령의 규정에 따라 생성단계에서부터 표준화되어 전자적 형태로 생성·관리되어야 기록물 관리기관에서 전자기록물로 관리될 수 있는 기반을 갖추게 된다. 공공기록물 관리법에서 공공기관이 생성하는 기록물이 전자적으로 생성·관리될 수 있도록 필요한 조치를 마련하여야 한다고 규정⁴²⁾하고 있지만, 실질적으로는 「전자정부법」 및 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」에 따라 행정기관 및 공공기관이 생성하는 행정정보 및 문서들이 전자 시스템에 의해 전자적으로 생성·관리되고 있으며, 이렇게 생산된 행정정보 및 문서가 공공기록물 관리법상의 기록물 관리체계로 연계되는 형태를 갖고 있어 기록물의 생산·관리와 관련하여 이들 법령이 상호 체계적으로 연계될 수 있는 규정체계를 갖추어야 한다.

40) 「전자정부법」 제2조(정의) 제2호

41) 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 제2조(적용범위)

42) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제6조(기록물의 전자적 생산·관리)

(2) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 및 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」

국민의 알권리를 보호하기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 공공기관이 직무상 보유·관리하는 정보를 공개하도록 하고 있으며, 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」에서도 공공기관에 공공데이터 제공의무를 부여하며, 효과적인 민간제공과 이용 활성화를 지원할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있다. 공공기록물 관리법에서도 기록물의 공개 및 활용에 관한 근거 규정들을 두고 있는데 대상이 되는 정보의 범위, 공개 기준 및 절차 등이 각각 규정되어 있어 상호 법률간의 상호 관계를 명확하게 재정립할 필요가 있다.

기록물의 생산·관리·공개·활용 등 전 과정에서 「개인정보보호법」상의 개인정보에 대한 고려가 전제되어야 하는 것은 물론이다.

제 2 절 전자기록물 관리 관련 법제상의 문제점

앞서 살펴본 전자기록물 관련한 공공기록물 관리법 및 관련 법령상의 규정들을 살펴보면 다음과 같은 법제상의 문제점을 도출할 수 있다.

1. 전자기록물의 특성 미반영

전자기록물은 비전자기록물과 달리 진본성(authenticity), 신뢰성(reliability), 무결성(integrity), 이용가능성(usability)⁴³⁾의 특성을 가지고 있어, 이에 대한 고려를 통해 전자기록물 관리의 요건, 기준 등을 고려할 필요가 있다. 현행 공공기록물 관리법상 전자기록물에 관한 규정을 살펴보면, 일반 기록물과 이관시기, 사본에 대한 관리방식 등을 구별하지 않고, 동일하게 적용하고 있다. 이는 개정 당시 전자기록물의 특성에 맞게

43) 자세한 내용은 국가기록원 홈페이지

(<http://archives.go.kr/next/manager/electronicProperty.do>, 최종방문일 2015.11.30.) 참조.

관리 체계를 구별하지 않고 일반 기록물의 생산·관리체계를 전자기록물 관리 환경에 그대로 적용하는 형태를 취했기 때문이다. 그 외 행정 정보 데이터 세트, 웹기록물 등 전자문서 형태가 아닌 전자기록물의 생산현황 관리, 이관, 평가, 폐기 등 관리기준 등에 대해서도 기록물의 특성에 맞게 구체적인 규정 제정 필요성이 고려된다.

2. 전자기록물 관리체계 전반에 관한 규정 미비

공공기록물 관리법 전면 개정을 통해 전자기록물 관리 체계에 관한 규정들을 보완하였지만, 기록물 관리 업무 프로세스별 규정들을 분석해보면, 전자 기록물의 생산, 분류, 이관, 수집, 보존에 관한 규정들은 두고 있지만, 평가, 공개, 폐기, 활용 등에 있어 전자기록물을 어떻게 처리하는지에 대한 규정은 미비 되어있음을 알 수 있다. 이에 대한 추가적인 규정 마련을 통해 전자기록물 관리에 관한 종합적·체계적인 입법 정비 필요성이 요청된다 할 것이다.

<공공기록물 관리법령상 전자기록물에 관한 규정 현황>



3. 입법 체계상의 문제 : 하위 법령 중심의 규율

전자기록물 관리에 관한 대부분의 규정이 하위 법령에 규정되어 있다. ‘전자기록물’ 정의도 법률에 관한 규정을 두고 있음에도 불구하고 이를 하위 법령에 규정하고 있는 등 입법 체계상 맞지 않는 부분이 발견된다. 급속하게 변하는 ICT 환경에 맞추어 전자기록물 관리에 관한 기준, 요건 등을 하위 법령에 규정함으로써 신속하게 입법 개정을 통해 반영할 수 있는 장점이 있지만 공공 기록물은 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 등 헌법 기관에도 적용될 뿐 아니라, 다양한 정부부처, 지방자치단체 등 공공기관에도 적용되는 기준이다. 각 기관 별로 공통적인 기준 및 요건을 하위 법령이 아닌 법률에 규정하여 통일적인 관리체계를 구축·운영할 필요가 있다.

제 3 장 공공 전자기록물 관련 주요 해외 입법례 분석

제 1 절 미 국⁴⁴⁾

미국의 공공 문서 및 기록에 관한 법제는 크게 두 개의 입법으로 구성되어 있다. 먼저 연방정부의 기록 관리에 관한 미국법전 제44편(United States Code Title 44)은 공공 문서에 대한 기본법적 성격을 가지고, 각종 기록에 대한 규율 및 규율체계에 관하여 규정하고 있다. 미국법전 제44편을 이루고 있는 약 40여개 각각의 장(Chapter)이 하나의 법률로서 체계를 이루고 있다고 보는 것이 옳을 것이다. 그 다음으로 핵심이 되는 입법은 미 연방규정집 제36편 제12장(Code of Federal Regulations Title 36, Chapter XII)으로, 국가기록관리청(National Archives and Records Administration)이라는 공공 기록물 관리 조직과 기능, 기록물의 정의 등 기록물 관리에 관한 일반적 규칙, 열람 및 이용 등 기록물 관리에 관한 구체적인 사항을 정하고 있다.

1. 미국법전 제44편(United States Code Title 44)의 주요 규정

미국법전 제44편 제31장은 연방기관의 기록물관리에 관한 일반적인 규정을 총 7개 조문으로 규정하고 있다.

먼저 연방기관 장의 기록물관리 및 일반적 의무에 대하여, 제3301조는 기관의 조직, 기능, 정책, 결정, 절차 그리고 주요 사안을 적합하게

44) 이하의 미국 입법례의 경우 U.S. Government Publishing Office (<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2008-title44/html/USCODE-2008-title44.htm>, 최종 방문일 2015. 11. 30)에 제공된 원문과 국가기록원 홈페이지(<http://www.archives.go.kr/next/data/foreignOrdinance.do>, 최종 방문일 2015. 11. 30)에 번역하여 제공된 자료를 바탕으로 정리함.

문서화하고 정부의 활동에 의하여 직접적으로 영향을 받는 정부기관과 개인의 법적, 재정적 권리를 보호하기 위하여 기록물을 생산하고 보존하여야 할 의무를 진다고 규정하고 있다. 따라서 연방기관의 장은 기록물을 경제적이고 효율적으로 관리할 수 있는 “프로그램”을 수립하여 유지하여야 하는데, 여기에는 기록물의 관리와 보안 강화, 기록물의 용이한 분리 및 처분을 위한 절차와 기술을 적용하고, 필요한 협력을 진행하여야 한다.⁴⁵⁾ 그 외에 이관한 기록물의 증명 및 결정⁴⁶⁾, 유출과 분실을 막을 수 있는 보호수단⁴⁷⁾, 기록물의 불법 유출 및 폐기에 대한 통보 절차⁴⁸⁾, 그리고 회계감사원장의 권한⁴⁹⁾이 규정되어 있다.

< 미국법전 제44편(United States Code Title 44)의 구성 >

Chapter	Title
1	인쇄에 관한 합동위원회
3	정부인쇄국
5	제조와 인쇄 및 제본에 관한 물자 조달
7	미국의회 인쇄 및 제본
9	미국의회 기록
11	행정 및 사법부 인쇄 및 제본
13	보고서 및 자료
15	관보 및 연방 규정집
17	공적 문서의 배포 및 판매
19	위탁도서관 제도

45) 제3102조

46) 제3104조

47) 제3105조

48) 제3106조

49) 제3107조

Chapter	Title
21	국립공문서관 기록관리청
22	대통령 기록
23	국립공문서관 신탁자금 위원회
25	국가역사기록 및 간행물 위원회
27	미국의회 기록에 관한 자문위원회
29	미국 Archivist(국립공문서관장) 및 총무부장관의 기록 관리 책무
31	연방정부 기록관리 (총 7개 조문)
33	기록의 폐기
35	연방 정보정책에 관한 협력
37	정부기관에 의한 광고
39	정부인쇄국 조사관실
41	연방정부 전자정부에의 접근

2. 미 연방규정집 제36편 제B절 세부 내용

연방기관의 일반적 원칙 일부만으로 구성되어 있는 이 법은 미국 연방규정집 제36편 제B절, 기록물 관리법에 의하여 구체화된다. 미 연방규정집 제36편 제B절은 연방기관과 연방기관의 기록물 관리 프로그램을 관장하는 규정을 포함하고 있다.

<연방규정집 제36편 제12장(Code of Federal Regulations Title 36, Chapter XII)의 구성 >

구분	Title
제A절	일반 규칙
제B절	기록물 관리 - 제1220장: 연방기록물: 일반사항 - 제1222장: 기록물의 생산 및 유지: 적합한 문서화

제 3 장 공공 전자기록물 관련 주요 해외 입법례 분석

구 분	Title
	<ul style="list-style-type: none"> - 제1228장: 연방기록물의 처분 - 제1230장: 마이크로그래픽스 - 제1232장: 시청각기록물의 관리 - 제1234장: 전자기록물의 관리 - 제1236장: 필수기록물의 관리 - 제1238장: 프로그램 지원
제C절	열람 및 이용
제D절	열람 제한 조건
제E절	대통령 기록
제F절	닉슨 대통령 문서
제G절	국가기록관리청 (NARA; National Archives and Records Administration) 시설

(1) 연방기록물: 일반사항(제1220장)

이 법은 기록물 생산과 관리, 적합한 문서화, 적절한 기록물 처분과 관련하여 연방기관의 기록물 관리에 대한 원칙을 규정하며⁵⁰⁾, 1984년 국가기록관리청법(the National Archives and Records Administration Act)에 의해 기록물관리 규정이 개정되어 기록물관리의 책임이 국가기록관리청과 총부처(GSA)에 분배되었고, 이 법에 의하여 국가기록관리청은 문서화 및 기록물 처분의 타당성에 대한 책임을 지며, 총부처는 기록물 관리의 경제성 및 효율성에 대한 책임을 진다고 규정하고 있다.⁵¹⁾

1) 기록물 정의(제14조)

기록물이라 함은 물리적 형태나 특징에 관계없이 연방법 또는 공무수행과 관련하여 미국 정부기관이 생산하였거나 접수하였고, 정부의

50) 제1조(범위)

51) 제2조(기록물관리 프로그램에 대한 책임)

조직, 기능, 정책, 결정, 절차, 운영 또는 그 밖의 활동 증거로서 또는 그 안에 포함된 데이터의 정보적 가치로 인하여 해당 기관이나 그 기관의 적법한 후임기관에 의하여 보존되었거나 보존이 필요하다고 판단되는 모든 도서, 보고서, 지도, 사진, 기계판독자료, 또는 그 밖의 문서자료를 의미한다.

2) 기록물의 생산(제34조)

연방기관은 해당 기관의 기록물 생산에 대한 적합한 기록물 관리통제를 통해 연방기관의 기능이 적합하고 바르게 문서화되도록 하여야 한다. 또한 연방기관은 미 연방규정집 제41조 제102장~제193장에 의한 기록물 생산에 관한 총무처의 규정을 준수하여야 한다.

3) 기록물의 유지 및 활용(제36조)

각 연방기관은 기록물이 위치한 곳에서는 어떠한 경우라도 기록물의 유지와 활용에 대하여 적합한 기록관리통제를 실시하여 승인된 보유기간 내 기록물의 가용성을 증대시키고, 기관의 직원이 기록물을 이용할 수 있도록 기록물을 조직, 분류 및 기술하여야 한다. 또한 각 기관은 영구기록물을 국가기록관리청으로 이관이 가능한 형식으로 관리하여야 한다.

4) 기록물의 처분(제38조)

기관은 기록물에 대하여 적합하고 승인된 처분을 실시하여 포맷 또는 매체에 관계없이 영구기록물을 보존하고, 보유기간 만료 시 기관이 더 이상 활용하지 않는 한시 기록물은 승인된 처분 일정표에 따라 신속히 삭제하거나 처분하여야 한다.

5) 연락사무소(제40조)

각 연방기관은 기록물 관리 프로그램을 개발하는 1개 이상의 사무소를 지정하여야 하는데, 이 사무소는 국가기록관리청 생애주기관리부에 보고되어야 한다. 기록의 생애 주기를 위한 사무소를 지정한다.

6) 기관 내부평가(제42조)

각 기관은 기록물의 생산, 기록관리 요건, 기록물의 유지 및 활용, 처분과 관련한 관리 프로그램에 대하여 주기적으로 자체 평가를 실시하여야 한다. 평가에는 모든 매체의 문서자료에 대하여 기록물 현황에 대한 직원의 결정과 결정 이행사항에 대한 주기적 모니터링이 포함된다. 각 기관은 내부평가를 통해 기록물의 저장 및 저장시설에 대한 요건을 포함하여 국가기록관리청 규정의 준수 여부를 확인하고 효율성을 평가한다.

7) 국가기록관리청의 권한(제50조)

국가기록관리청장은 기록물이 올바르게 문서화되고 적절히 처분되도록 필요한 지도와 지원을 연방기관에 제공하여야 한다. 특히 연방기관 간 기록물, 기록물관리 프로그램, 기록물 관리 사례에 대한 점검이나 조사를 수행하며 해당 직원에게 협조를 요구할 수 있는 권한을 가진다. 또한 국가기록관리청장은 의회의 감시세출위원회 및 관리예산처의 장에게 해당 점검의 결과 및 권고사항에 대한 후속조치, 기관의 권고 미이행으로 인하여 발생한 비용에 대하여 보고하여야 한다.

8) 평가의 목적 및 범위(제52조)

지속적인 기록물관리 프로그램을 관리하는지 평가한다. 연방기관은 미국법전 제44조 제31장, 제33장 및 미 연방규정집 제36조 제B절에 의한 모든 규정의 준수 여부를 평가받는다.

프로그램 평가는 포괄적 심사와 선택적 심사 모두 가능하다. 관리청장은 하나 또는 하나 이상의 기관에 대하여 평가를 실시할 수 있다. 평가과정 중 발견 사실, 분석 내용 및 권고사항에 대한 서면 보고서를 해당 기관에 전달하여 권고사항 이행을 위한 실행계획을 제출받아 평가할 뿐만 아니라, 해당 기관이 제출한 실행계획의 이행 경과에 대한 정기적 경과보고서를 제출받아 평가한다.

9) 평가 절차(제54조)

국가기록관리청은 필요성, 해당 기관의 요청 또는 국가기록관리청이 개발한 모니터링 주기에 따라 평가의 대상이 되는 연방기관을 선정하고 범위를 결정한다. 각 기관은 생애주기 관리부서의 책임자에게 연락하여 기록물관리 프로그램의 평가를 자발적으로 요청할 수 있다. 평가 대상기관에 대한 최종 결정은 국가기록관리청이 내린다. 평가 개시일로부터 최소 180일 전 해당 기관의 장에게 평가 실시 목적 및 범위에 대하여 서면으로 통지한다.

통지를 받은 기관의 장은 위의 통지를 확인하였다는 문서와 총괄 책임자, 평가 과정을 지원할 담당자의 성명 및 연락처를 제공하여야 한다. 또한 포괄적 평가를 위하여 기록물관리 내부 지침, 명령 등과 가장 최근에 실시한 기록물관리 내부 평가 2건의 결과 등을 제공한다.

10) 평가보고서(제56조)

국가기록관리청은 제54조에 따라 수행된 평가의 최종 현장 방문 또는 최종 브리핑을 받은 날로부터 120일 내에 평가 보고서를 제출한다. 해당 기관이 이에 대한 의견을 제출한 후, 오류 수정 과정을 거쳐 최종 보고서가 작성된다. 의견 청취일로부터 30일 내에 최종 보고서를 해당 기관의 장에게 송부한다.

11) 기관의 실행계획 및 경과보고서(제58조)

제56조에 따라 최종보고서를 받은 평가 대상기관은 90일 내에 실행계획을 제출하여야 한다. 이 기간은 해당 기관의 요청에 의해 연장될 수 있으며, 실행계획에는 실행조정 책임자, 권고사항을 이행하기 위하여 취하여야 할 특정 조치, 권고사항 이행이 불가능할 경우 그에 대한 근거, 후속조치 전반에 대한 책임자, 각 실행항목 완료까지 소요되는 예상 기간 및 주요 일정 등이 포함되어 국가관리기록청의 승인을 받아야 한다. 경과보고서는 실행계획이 승인된 이후 해당 기관의 장이 국가기록관리청에 6개월마다 제출하되, 각 실행항목에 대한 성과 및 현황, 책임 변경 사항, 이행을 연기될 경우 그 사유와 목표 일정 등이 포함되어야 한다. 경과보고서는 국가기록관리청이 권고사항의 이행 완료에 대하여 동의하였거나 경과보고서의 제출이 더 이상 필요 없음을 알릴 때까지 지속적으로 제출되어야 한다.

12) 후속조치 및 심사(제60조)

국가기록관리청은 해당 기관이 권고사항 이행에 있어 실질적인 성과를 보이지 못하고 있거나, 시정행위를 취하지 않고 있다고 판단할 경우 이를 해당 기관의 장에게 통지한 후 의회와 적절한 연방 감독기관으로 평가 내용 및 대응 조치를 통지할 수 있다.

(2) 기록물의 생산 및 유지 : 적합한 문서화(제1222장)

1) 각 연방기관의 책임(제20조)

각 연방기관은 기관 내 하나 이상의 부서를 지정하여 기관 전체를 대상으로 하는 프로그램을 개발, 이행하고, 전자형식(전자메일을 사용하여 생산 및 접수되는 자료를 포함한다)을 포함한 기관 내 모든 업무

단계와 장소에서의 활동에 대한 기록물의 관리 요건을 개발하고 공표하며 주기적으로 검토하여야 한다. 각 기관은 기록관리 요건에 대한 목표, 책임 및 권한을 규정한 지침을 공표하여야 하며, 적합한 기록관리 요건이 시행될 수 있도록 기록물관리 담당 공무원의 참여 절차를 수립하여야 한다. 기관의 모든 직원에게 위 요건의 이행에 대한 정책, 책임 및 개인이 컴퓨터를 이용하여 송수신한 메일이 포함된 모든 매체 기반의 기록물과 비기록물에 대한 차이를 교육하여야 한다. 또한 매년 모든 직원을 대상으로 해당 기관의 기록물 관리 정책과 연방기록물의 불법 유출 및 폐기에 대한 처벌규정을 주지시켜야 한다.

2) 기록관리 요건의 목적(제30조)

기관의 기능 및 활동, 행정사태가 매우 광범위하게 변화하고 있으므로 국가기록관리청이 모든 범위에 걸친 포괄적 목록을 작성하여 공표하는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 해당 기관은 자료가 생산, 접수된 목적과 상황을 고려하여 해당 자료에 대한 체계적인 관리 여부를 결정하여야 한다.

3) 기록관리의 일반 요건(제32조)

각 기관은 전자메일 시스템을 통해 생산되거나 접수된 기록물을 포함하여 모든 매체 기반 기록물과 기관의 모든 업무활동에 대한 기록관리 요건을 개발, 공표하고 이에 대해 주기적으로 검토하여야 한다. 기록관리 요건에는 기관이 직원이 공무수행 과정에서 체계적으로 생산 또는 접수, 보존하여야 하는 문서자료에 대한 구체적 범위, 자료의 활용 및 기록에 필요한 기술(techniques), 자료의 보존방식 등이 포함되어야 한다.

4) 연방기록물의 식별(제34조)

연방기록물로 분류되기 위한 요건은, 첫째, 연방법이나 기관의 업무 수행과 관련하여 미국 정부기관이 생산하거나 접수한 문서자료, 그리고 기관의 조직 및 활동의 증거로서 또는 해당 자료에 포함된 정보의 가치로 인하여 보존이 되어야 하는 자료일 경우이다. 특정 문서가 기록물로 간주되는지의 여부는 해당 문서가 고유한 정보를 담고 있는지의 여부에 따라서만 결정되는 것이 아니고, 동일 문서에 대하여 다수의 사본과 전자메일 시스템상 생산, 접수된 메시지 등 복제 가능한 문서일 경우에는 각각의 문서가 모두 기록물로 간주된다.

5) 개인문서의 식별(제36조)

개인문서는 기관의 업무수행과 관련이 없거나 영향을 미치지 않는 사적인 또는 비공공적 성격의 문서자료, 또는 이러한 문서에서 분리될 수 있는 일부분을 의미한다. 개인문서는 명백히 개인문서로 지정되어야 하고, 기록물과 별도로 보존되어야 한다.

6) 기록물의 유출(제40조)

각 기관은 해당 기관을 떠나는 공무원이 연방기록물을 유출하는 행위를 방지하기 위한 절차를 수립하여야 한다.

7) 기관의 프로그램, 정책 및 절차에 대한 문서화 지침(제44조)

각 기관의 기록관리 요건은 적절한 지침에 따라 문서화되도록 규정되어야 한다.

8) 위탁업체(계약업체)가 정부를 대신하여 생산, 접수, 보존하는 데이터(제48조)

프로그램 및 계약 담당 공무원은 기관 내의 기록물 및 정보 담당 관리자, 필요한 경우 정부기관의 자문을 구하여 인도되는 데이터가

기관과 정보의 모든 요건을 충족하도록 조치하여야 한다. 인도되는 데이터에 전자기록물이 포함된 경우 해당 기관은 해당 기관 및 그 밖의 정부기관이 데이터를 사용할 수 있도록 계약업체에게 충분한 기술 문서를 제공할 것을 요청하여야 한다.

9) 기록물의 유지 및 저장(제50조)

각 기관은 적절한 기록물 유지 프로그램을 규정하여 기록물이 완전하게 정리 또는 보존되고, 기록물이 필요한 때에 검색되며, 전자기록물이 분리되도록 조치하여야 한다. 각 기관은 효과적으로 기록물 관리를 통제하기 위하여, 총무처와 국가기록관리청 핸드북에 규정된 기록물의 분류, 색인 등에 대한 기준과 절차를 수립하여 시행하고, 모든 매체 기반 기록물에 대한 공식 파일 소재지를 공식적으로 명시하고 승인되지 아니한 장소에서의 기록물 관리를 금지하여야 한다. 또한 전자기록물의 관리와 처분을 담당하는 직원과 관리에 사용되는 컴퓨터 시스템을 공식적으로 명시하여야 한다.

(3) 전자기록물의 관리(제1234장)

1) 전자기록물의 관리 범위(제1조)

이 장은 전자기록물의 생산, 관리, 활용 및 처분과 관련된 기본 요건을 규정한다. 전자기록물은 기록물의 정의를 충족하고 컴퓨터가 읽을 수 있는 모든 매체에 기록된 숫자, 그래픽 및 문자 정보를 포함하며, 여기에는 테이프와 디스크 등의 자기 매체와 광학 디스크가 포함되나 이에 국한된 것은 아니다. 이러한 요건은 다른 언급이 없는 한 저장 매체와 상관없이 네트워크 또는 자립형 구성의 마이크로 컴퓨터, 미니 컴퓨터, 메인프레임 컴퓨터 등 모든 전자 정보 시스템에 적용된다. 이 장에서는 전자메일 어플리케이션을 이용하여 개인이 생산한 연방기록물의 생산, 관리, 활용 및 처분에 대하여도 규정한다.

2) 정의(제2조)

제2조 정의규정에는 데이터베이스, 전자정보시스템, 전자메일 메시지, 전자기록물, 전자기록 관리시스템, 텍스트 문서 등에 관한 정의 규정을 두고 있다. 구체적인 규정 내용을 살펴보면 다음과 같다.

데이터베이스란, 해당 목적을 충족하는 최소 1개의 데이터 파일로 구성되는 데이터의 집합을 말하고, 데이터베이스 관리시스템이란, 데이터베이스에 저장된 데이터에 대한 접근 및 검색에 이용되는 소프트웨어 시스템을 말한다. 데이터 파일이란, 엄격하게 규정된 양식 및 형식으로 구성된 숫자, 문자, 그리고 그래픽 관련 정보를 말한다.

전자정보 시스템이란, 전산화된 연방기록물 및 그 밖의 정보를 담고 있으며, 이에 대한 접근을 제공하는 시스템을 의미하며, 전자메일 시스템이란, 메시지 및 그 밖의 문서의 생산, 수신 및 송신에 사용되는 컴퓨터 어플리케이션, 단, 파일 전송 유틸리티(사용자 간 파일은 전송하지만 전송 데이터를 보관하지 않는 소프트웨어), PC 또는 메인프레임 컴퓨터상 데이터 파일이나 데이터베이스로 조직화된 데이터의 수집 및 처리에 사용되는 데이터 시스템을 말한다. 메일 시스템으로 전송되지 않는 워드 프로세서 문서는 여기에 포함되지 않는다.

전자메일 메시지란, 전자메일 시스템 상에서 생산 또는 수신된 문서를 말한다. 여기에는 짧은 기록물, 공식적인 형태를 갖추거나 내용이 갖추어진 서술식 문서, 메시지와 함께 전송될 수 있는 워드 프로세서 문서 또는 그 밖의 전자문서 등의 첨부물 등이 포함된다.

전자기록물이란, 미국법전 제44편 제3301조의 정의를 충족하면서 컴퓨터만이 처리할 수 있는 양식으로 기록된 모든 정보를 말한다.

전자기록 관리시스템이란, 기록물의 보존, 검색, 활용 및 처분을 용이하게 하기 위하여 기록물의 수집, 조직 및 분류가 이루어지는 전자 시스템을 말한다.

텍스트 문서란 **자유로인** 규정된 양식과 형식으로 된 서신, 메모, 보고서 등 서술식 문서 또는 표로 구성된 문서를 말하고, 송신 및 수신 데이터란, 발신인과 수신인의 신원, 메시지가 발신된 날짜와 시간 등에 관한 전자메일 시스템 내의 정보(송신 데이터), 메시지의 수신 날짜와 시간, 그리고/또는 수신인에 의한 수신 확인 또는 접근에 관한 전자메일 시스템 내의 정보(수신 데이터)를 말한다.

3) 프로그램 요건 : 기관의 책임(제10조)

프로그램 요건과 관련한 규정을 보면 제10조에 기관의 책임에 관한 규정을 두고 있다. 각 연방기관의 장은 전자기록물 관리 업무에 다음의 요소가 포함되도록 하여야 한다.

- (a) 전자매체로 생산, 접수, 보관, 활용 및 저장되는 모든 기록물의 관리를 위한 전체 기관 차원의 프로그램을 개발하고 실행할 책임을 정하고, 이러한 책임을 담당하는 직원의 이름과 직책을 국가기록관리청에 통지한다.
- (b) 전자기록물 관리를 기관 내 다른 기록물 및 정보자원 관리 프로그램과 통합한다.
- (c) 전자기록물 관리의 목적, 책임 및 권한을 해당 기관의 적절한 훈령에 포함시키고, 적절한 경우 기관 내 전체 조직에 배포한다.
- (d) 기존 시스템의 확장이나 신규 전자정보 시스템 승인 전 기록관리 요건과 처분 등 기록물 관리 요건에 대한 절차를 수립한다.
- (e) 전자메일 시스템 사용자에게 기록관리 요건, 연방기록물과 비기록물과의 차이, 연방기록물 지정 절차, 보존 시스템에 포함시키기 위한 기록물의 이동 및 복사에 대해 교육한다.
- (f) 전자메일 시스템 사용자에게 시스템 장비, 소프트웨어, 매체 조작 및 관리, 취급에 대하여 교육한다.
- (g) 모든 전자정보 시스템에 대하여, 기록물을 읽거나 처리하는데 필요한 모든 기술적 규정, 해당 시스템에 대하여 정의된 모든 입력 및 출력 확인, 파일 및 기록물의 내용 정의, 접근 및 사용에 대한 제한사항, 해당 시스템의 목적 및 기능 이해, 주기나 조건에 대한 갱신 및 해당 시스템

에 대한 정보 추가, 삭제와 관련된 기술 등에 관한 최신 문서를 작성하여 보존한다.

- (h) 운영 요건과 기록관리 요건을 준수하기 위해 전자기록물이 보관될 위치, 방법, 매체를 규정하고 처분이 용이하도록 전자정보 시스템의 목록을 유지한다.
- (i) 기록물 처분 일정표를 개발하여 국가기록관리청의 승인을 얻고, 처분 일정표에 포함되는 조항을 이행한다.
- (j) 국가보안상 기밀, 민감정보, 비밀정보, 개인정보보호법의 적용을 받으며, 전자적으로 이용되고 저장되는 기록물에 대한 관리 방안을 수립한다.
- (k) 이 장의 요건이 계약업체에 의하여 생산, 보관되는 전자기록물에 대하여도 적용될 수 있도록 절차를 수립한다.
- (l) 관리예산처, 회계감사원, 총무처, 국가기록관리청, 국립표준기술원이 공표하는 적용 가능한 범정부 차원의 표준, 정책 및 절차를 준수한다.
- (m) 미국법전 제44편 제3506조에 따라 요구되는 정기적 심사의 일환으로 전자정보 시스템에 대한 정기 심사를 실시하여, 기관의 표준, 절차 및 정책에 대한 준수 여부를 확인한다. 심사를 통해 기록물이 적절하게 식별, 기술되어 있는지의 여부, 처분 일정표의 내용과 보유기간이 반영되어 있는지의 여부를 결정한다. 그렇지 않은 경우 또는 시스템 구조, 설계, 암호, 목적 및 이용에 상당한 변경이 발생한 경우 국가기록관리청에 기록물 처분 승인 요청서를 제출한다.

4) 전자기록물의 생산, 활용, 보존, 처분에 대한 표준

① 데이터 파일의 생산 및 사용(제20조)

데이터 파일을 생산, 이용 및 저장하는 전자정보 시스템의 경우 데이터의 처분지침이 해당 시스템 설계에 포함되어야 하며, 각 기관은 데이터파일을 생산, 이용 및 저장하는 각각의 전자정보 시스템에 대하여 적절하고 최신의 기술 문서를 유지하여야 한다. 의무적으로 유지하여야 하는 최소한의 문서에는, 해당 시스템에 대한 기술, 이름,

크기, 위치, 데이터 양식, 데이터 사전, 데이터베이스 내 데이터 요소 간 관계가 포함된 데이터베이스 관리시스템과 이에 상응하는 정보, 각각의 필드를 설명한 레코드의 배열 등 해당 기록물의 물리적, 기술적 특징, 해당 기록물을 읽거나 처리하는데 필요한 그 밖의 기술적 정보 등이 포함된다.

② 텍스트 문서의 생산 및 사용(제22조)

전자매체에 텍스트 문서의 공식 파일 사본을 보관하는 전자기록 관리시스템은, 해당 시스템에 대해 인가된 모든 사용자에게 색인 또는 텍스트 검색 시스템 등 필요한 검색 방법을 제공하여야 하고, 문서의 무결성 확보를 위한 적절한 수준의 보안을 제공하여야 하며, 한 시스템에서 다른 시스템으로 전자매체에 저장된 문서의 이관이나 변환, 상이한 소프트웨어/운영 시스템을 사용하는 기관 컴퓨터 간 문서 교환에 필요한 표준 교환 방식을 제공하여야 한다. 또한 필요한 경우 국가기록관리청으로부터 영구기록물 이관 요건을 포함하여 문서 처분에 필요한 절차를 제공하여야 한다.

한편, 공식 파일을 전자매체로 관리하는 전자기록 관리시스템에서 문서가 전자적으로 생산되기 전, 인가된 직원이 해당 시스템 내 문서를 검색, 보호 및 처분할 수 있도록 각각의 문서에는 충분한 식별정보가 부가되어야 한다. 전자매체로 관리되는 문서에 대한 식별정보에는, 본 사무소, 파일 암호, 검색 키워드, 수신자, 생산자, 날짜, 승인 처분(암호화 방식 등) 보안등급 등이 포함된다. 각 기관은 이러한 시스템이 보관된 기록물이 해당 기록물과 관련된 종이, 마이크로폼, 그 밖의 매체와 서로 연결될 수 있도록 하여야 한다.

③ 전자메일 기록물의 관리 표준(제24조)

각 기관은 전자메일 시스템 상에서 생산되거나 수신된 기록물을 관리하여야 한다.

전자메일 메시지의 식별 및 보존에 대한 기관 지침 내, 각각의 전자 메일 기록물 에 해당 메시지의 맥락을 이해할 수 있도록 일부 전송 데이터(발신인과 수신인의 성명, 전송 날짜)가 보존되어야 하고, 각 기관은 그 밖의 다른 전송 데이터가 맥락의 이해를 위해 필요한 것인지의 여부를 결정한다. 암호 또는 닉네임으로 사용자를 확인하거나 배포 목록상의 이름으로 수신인을 확인하는 전자메일 시스템의 경우 주소록과 배포 목록 보관 방법에 대한 지침을 직원들에게 제공하여 메시지의 발신인과 수신인 확인 방법을 확보한다. 메시지가 메일함에 도착했음을 알리는 확인 또는 수신정보를 사용 가능한 전자메일 시스템의 경우, 메일 사용자에게 기록물 관리의 목적으로 이와 같은 확인 또는 수신정보 요청 시기 및 보존 방법이 명시된 지침을 제공하여야 한다. 외부 전자메일 시스템에 대한 접근을 허용하는 기관은 이러한 시스템 상에서 송수신된 연방기록물이 적절한 기록관리 시스템에 보관되고 기록물 관리에 합리적 조치가 취해지도록 하여야 한다. 사용자에게 일정 및 업무 목록 기능을 제공하는 전자메일 시스템의 경우는 연방기록물의 정의에 부합하지 않는다.

또한 각 기관은 형식과 관계없이 전자메일 기록물 관리 절차를 수립함에 있어, 해당 기록물의 업무 성격에 따라 기록물을 분류하여 그룹화하는 기능, 개별 기록물과 파일, 관련된 기록물 그룹에 대한 검색 기능, 국가기록관리청이 승인한 기록물 처분 일정표에 규정된 보유기간 동안 사용가능한 형식으로 보존, 해당 시스템 내 정보에 대하여 업무상 필요가 있는 개인의 접근 허용 등을 고려하여야 한다.

④ 전자기록물의 사법적 이용(제26조)

기록관리 시스템 운영과 이에 대한 통제가 철저히 문서화됨으로써 신뢰성을 확보한 경우, 해당 전자기록물은 연방법원에 증거로 인정되어 소송 절차에 사용될 수 있다. 각 기관은 전자기록물이 법적 증거

로 인정될 수 있는 가능성을 확대하기 위해, 전자적으로 생산되고 저장되는 유사 기록물을 항상 동일한 과정으로 생산하고 표준화하여 검색 접근 방법이 확보되었음을 문서화하고, 보안 절차에 의해 기록물이 불법적으로 추가, 수정, 삭제되지 않도록 하며, 정전 등 문제에 대비하여 시스템 보호 장치가 확보되어 있음을 입증한다. 기록물이 전체 생애주기 동안 저장될 전자매체, 기록물이 각 저장 매체에 보관되는 최대 기간, 모든 기록물에 대한 처분 계획을 확인한다.

⑤ 전자기록물의 보안(제28조)

각 기관은 인가된 직원만이 전자기록물에 접근할 수 있도록 하고, 정보 손실의 위험으로부터 정보를 보호하기 위하여 백업 또는 복구 기능 제공, 기관 내 적절한 직원에게 전자기록물 보호에 대한 교육, 전자기록물에 대한 불법 수정 및 삭제 위험 최소화, 전자기록물 보안이 1987년 컴퓨터보안법에 따른 컴퓨터 시스템 보안 계획 내 포함되도록 조치하는 등 효과적인 기록물 보안 프로그램을 수립하여 실행하여야 한다.

⑥ 전자기록물 보관매체의 선택 및 보존(제30조)

각 기관은 보유기간 동안 보존에 적합한 매체와 시스템을 선택하되, 적절한 방식의 검색 기능 제공, 기록물과 비기록물의 명확한 분류, 처분일까지 사용가능한 형식으로 기록물을 보존할 수 있어야 한다. 저장매체 또는 매체 변환 방법을 선택할 경우에는 기록물의 보존 기간, 기록물 보유에 필요한 유지보수, 비용, 기록물의 밀도, 저장된 기록물 검색 소요 시간, 매체의 이식성(다양한 업체의 장비에서 작동 가능성), 그리고 한 매체에서 다른 매체로의 정보 이전 능력, 연방정보처리표준에의 부합 여부 등을 고려하여야 한다.

각 기관은 배타적 장기 저장을 위해 플로피 디스크의 사용을 금지하고, 모든 인가된 사용자가 디스켓, 디스크, 테이프에 저장된 정보를 식별하고 검색할 수 있도록 하여야 한다.

각 기관은 현재 사용하고 있는 하드웨어 및 소프트웨어와의 호환성 제공을 염두에 두어야 하며, 장비의 고장이나 사람의 실수로 인한 정보 손실에 대비하여 정기적인 백업 작업을 시행하여야 한다.

⑦ 전자기록물의 보존 및 처분(제32조)

각 기관은 전자기록물과 관련 문서가 정부가 필요로 하는 기간 동안 보존되도록 필요한 정책과 절차를 함께 수립하여야 한다. 보존 절차에는 공통기록처분지침의 내용이 반영되어야 하며, 기록물 처분 일정표에 명시된 시기에 전자기록물 사본과 관련 문서, 색인을 이관한다. 전자기록물이 생애주기 전체에 걸쳐 가용성을 확보할 수 있도록 정기적인 복제, 재포맷 및 필요한 유지보수 절차를 수립하여야 한다.

⑧ 전자기록물의 폐기(제34조)

전자기록물은 공통기록처분지침 및 국가기록관리청장에 의해 승인된 처분 일정표에 따라서만 폐기될 수 있다. 폐기되는 전자기록물은 민감정보, 비밀정보, 국가보안 정보 등을 보호하는 방식으로 처분되며, 이러한 정보가 포함된 전자기록물의 보관에 사용된 적이 있는 자기기록물 매체는 이전 정보가 재사용될 위험이 있는 경우에는 재사용하지 않는다.

3. 검토

미국의 경우, 공공 문서 및 기록물 관리에 관한 법적 규율이 매우 종합적·체계적으로 규정되어 있다. 기록물 생성 주체 및 주체에 따른 기록물 관리 규정, 기록물 관리에 관한 일반적인 사항과 함께 기록물 유형별로 관리 기준 및 절차 등에 관하여 개별·구체화된 규정을 담고 있다. 기록물 유형 중 전자기록물에 관하여도 우리나라나 이하에서 검토하는 영국, 호주와 달리 별도의 장을 두고 규정하고 있는데,

전자기록물에 대해서도 데이터 파일, 텍스트 문서, 전자메일 기록물 각각에 대하여 생산, 활용, 보존, 처분에 대한 기준을 규정하고 있다. 전자기록물의 사법적 이용, 보안, 폐기 등에 관해서도 구체적인 기준을 제시하고 있으나 우리나라는 이에 대한 규정을 별도로 두고 있지 않음을 알 수 있다.

제 2 절 영 국⁵²⁾

영국의 전자기록물에 관한 법령은 크게 두 개의 입법, 공공기록물법(Public Records Act)과 2000년의 정보자유법에 의한 공공기관의 기록물관리 및 공공기록물의 이관과 심사에 관한 시행령 Code Of Practice on (1) The Management of Records by Public Authorities and (2) The Transfer and Review of Public Records under the Freedom of Information Act 2000으로 구성되어 있다.

1. 공공기록물법의 주요 규정

공공기록물에 대한 로드첸슬러⁵³⁾의 일반적인 책임(제1조), 공공기록물관리청(제2조), 공공기록물 선별 및 보존(제3조), 공공기록물의 보존 장소(제4조), 공공기록물에 대한 접근(제5조), 보존 중인 기록물의 폐기(제6조), 고등법관이 책임져야 할 기록물(제7조), 법원기록물(제8조), 공공기록물 및 인증사본의 법적 효력(제9조) 등에 관하여 규정하고 있으며, 별표 1에 공공기록물의 정의를 두고 있는데, “부처별 기록물”, “대법원 및 재판소 기록물”, “영국 대법원 기록물”, “공공기록물관리청의 기록물” 등에 관하여 규정하고 있다.

52) 이하의 영국 입법례의 경우, The National Archives - legislation.gov.uk, (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/6-7/51> 최종 방문일 2015. 11. 30) 에 제공된 원문과 국가기록원 홈페이지(<http://www.archives.go.kr/next/data/foreignOrdinance.do>, 최종 방문일 2015. 11. 30)에 번역하여 제공된 자료를 바탕으로 정리함.

53) Lord Chancellor, 사법부의 수장으로 상원의장을 겸직함.

2. 2000년 정보자유법에 의한 공공기관의 기록물 관리 및 공공기록물의 이관과 심사에 관한 시행령의 주요 규정

이 영은 1958년의 공공기록물관리법(Public Records Act 1958) 및 1923년의 북아일랜드 공공기록물관리법(Public Records Act (NI) 1923)의 적용 대상인 공공기관·단체가 기록물의 생산·보존·관리 및 폐기와 관련하여 따라야 할 사항, 그리고 공공기록물관리기관(public record body)이 공공기록물을 심사하고 공공기록물을 공공기록물관리청(Public Record Office)·보존장소(places of deposit) 또는 북아일랜드의 공공기록물관리청(Public Record Office of Northern Ireland)에 이관함에 있어서 따라야 할 사항을 규정하기 위하여 제정되었다(제1조). 이 영은 모든 기술적·물리적 형태의 기록물에 관하여 적용된다(제2조).

제1장에서는 기록물 관리에 관한 사항을 규정하고 있는데, 기록물 전반에 대한 관리기관의 기능상 책임(제5조), 전자기록물을 포함한 기록물의 관리방법에 관한 정책서의 발간(제6조 등), 인력(제7조), 현용 기록물의 관리(제8조), 기록물의 유지(제8조의7), 기록물 보존시설(제8조의8), 기록물 처리 계획(제9조), 기록물의 종결(제9조의2), 평가계획 및 문서화(제9조의4), 기록물의 선별(제9조의6) 등에 관한 규정을 두고 있다. 그 외 제2장에서는 공공기록물의 심사 및 이관에 관한 사항을 두고 있다.

이러한 규정들은 대부분 전자기록물에도 그대로 적용되고 있다. 제10조에 전자기록물의 관리에 관하여 별도의 규정을 두고 있는데, 기본적으로 기록물을 생산하고 추적하고 처리하는 것이 포함되는 등 전자기록물 관리의 주요한 문제들은 다른 기록물 관리와 동일하다고 명시하고 있다. 다만, 전자적 환경에서 이러한 문제들을 다루는 수단은

다르기 때문에 전자기록물을 효과적으로 보존하기 위해 다음 각호에 해당하는 요건이 충족되어야 한다고 규정하고 있다(제10조).

- ① 전자기록물의 성질에 대한 명확한 이해
- ② 기록물 관리 시스템의 일부로서 업무처리과정을 문서화하는데 필요한 기록물 및 메타데이터의 생산
- ③ 기록물이 논리적으로 분류될 수 있는 폴더의 구조유지
- ④ 전자기록물의 무결성의 안전한 보존
- ⑤ 필요한 기간동안 전자기록물에 대한 접근 및 그 이용(시스템 연계로 기록물이 이동한 경우를 포함한다)
- ⑥ 보존절차를 포함한 적합한 처리절차의 적용
- ⑦ 다양한 환경에서 참조용 전자기록물을 그에 대응하는 문서기록물에 연관

한편, 전자기록물 관리 시스템에서 일반적으로 필요한 것은 1999 공공기록물관리법의 전자기록물 관리시스템의 기능적 필요 요건에 규정되어있는데, 기관은 이 것을 기본으로 각자의 환경에 맞게 응용하여야 한다(제10조의 3). 또한 모든 전자정보와 문서에는 추적 장치가 있어야한다. 보안이 유지 되려면, 권한 있는 사람의 감독을 받아야한다. 정보관리의 기본 원칙은 미리 기간을 정하여 정기적으로 감사를 받을 것을 권고한다(이상 제10조의 4). 기관은 전자적으로 저장된 정보로서 특히 증거로 요구될 수 있는 전자기록물의 법적 허용성 및 증거능력에 관한 시행령⁵⁴⁾의 규정을 준수하려고 노력하여야 한다(제10조의 4).

3. 검토

기본적으로 영국의 경우 전자기록물을 별도 법률 및 별도의 장으로 규율하고 있지 않다. 기록물 관리 체계내에서 전자기록물도 동일하게

54) BSI DISC PD0008 - A Code of Practice for Legal Admissibility and Evidential Weight of Information Stored Electronically (2nd edn) - especially for those records likely to be required as evidence)

적용하고, 다만 전자적 시스템으로 생성·관리 되고 있는 전자기록물이 갖추어야 하는 기본적인 요건만 별도로 규정하고 있을 뿐이다. 기록물 자체가 이제는 대부분 전자기록물로 생성·관리된다고 볼 때, 일반 기록물과 전자기록물을 사실상 별도로 구별해야 할 실익은 적을 수도 있다. 하나의 기록물 규율 체계 내에서 일괄적으로 기록물의 생산, 관리, 공개·활용, 폐기에 관해서 규정하는 것이 보다 기록물 관리에 관하여 체계적으로 규율하고, 적용하는 형태가 되기도 한다. 다만 영국의 경우에는 미국의 경우와 비교했을 때, 전자기록물에 관한 구체적인 유형화 및 유형별 정의, 유형별 생산·관리 기준, 보안 등의 상세 규정들이 미비되어 있음을 알 수 있다.

제 3 절 호 주⁵⁵⁾

호주의 공공 전자기록물 관련 법제로는 기록물법(Archives Act 1983)과 정보자유법이 있으며, 기록물법은 “기록물”(record)에 대해, “취득할 수 있는 정보나 자료 또는 특정 사건, 사람, 상황 또는 사물과의 관련성을 이유로 보존하거나 보존하고 있는 문서(필기물 또는 인쇄물을 포함한다) 또는 물건(녹음물, 암호화된 저장장치, 자기녹음, 녹화테이프, 자기디스크, 마이크로폼, 사진, 필름, 지도, 계획서, 설계도, 그림 기타 화보 또는 그래픽을 포함한다)을 말한다(제3조 제23호).”고 규정하고, 정보자유법은 법 적용의 대상이 되는 “공공 문서에는 글씨가 있는 종이나 자료, 지도, 계획서, 도면, 사진, 판독자격을 갖춘 사람에게 의미가 있는 기호, 숫자, 부호나 천공구멍이 있는 종이나 자료, 다른 물품이나 장치의 도움 없이 복제할 수 있는 소리, 영상이나 글씨가

55) 호주 입법례의 경우, 원문은 Australian Government Comlaw (<http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00417>, 최종 방문일, 2015. 11. 30)와 국가기록원 홈페이지(<http://www.archives.gov.au/next/data/foreignOrdinance.do>, 최종 방문일 2015. 11. 30)에 번역하여 제공하고 있다. 상세한 내용은 해당 홈페이지를 참고하기 바란다.

있는 물품이나 자료, 기계적이거나 전자적으로 정보가 저장되거나 기록되어 있는 물품, 기타 정보의 기록이 포함된다(제4조)”고 규정하고 있다.

전자기록물을 포함한 기록물의 관리 전반에 관한 대부분의 사항이 기록물법에 규정되어 있으나, 전자기록물에 특화되어 있는 조항은 찾아보기 어려워 제도 운용을 통해 전자기록물에 대한 관리가 이루어지는 것으로 판단된다. 특히 호주의 기록물 관련 법령은 연방기록물의 “이용”에 초점을 두고 기록물을 관리, 이용 신청 및 결정, 이용 결정에 대한 불복절차 등 정보공개와 관련된 내용을 중점적으로 규정하고 있다는 특징을 가진다.

제 4 절 시사점

전자기록물에 대하여 기록물의 생애주기에 따라 하나의 완결적 법체계를 지니고 있는 국가는 미국이며, 호주, 영국의 경우는 우리와 비슷한 형태로 입법적으로 규율하고 있음을 알 수 있다.

미국의 경우 각 기관의 기록물 관리 현황에 대한 세부적인 평가, 즉 기관 내부평가 및 기록물 주무부서에 의한 평가프로그램과 절차가 관리의 일반사항으로 규정되어 있다는 점, 기록물을 식별하고 유출에의 대응책, 위탁업체에 의해 처리되는 데이터, 일정표에 따른 처분 등 기록물의 생애주기에 따라 관리 요소를 세부적으로 규정하고 있다는 점, 특히 전자기록물에 관하여는 하나의 법률을 별도로 구성하여 관리 범위 및 전자기록물의 정의, 전자기록물 생산, 활용, 보존 및 처분에 관한 표준을 규정하고 데이터 파일, 텍스트 문서, 전자메일 등 다양한 전자기록물 유형별로 별도의 조항을 구비하고 전자기록물 고유의 생애주기를 고려하고 있다는 점은 우리 입법에 시사하는 바가 크다고 판단된다.

전자기록물 관리에 관한 사항뿐만 아니라 일반적인 공공기록물 관리 측면에서도 시사점을 찾을 수 있는데, 우리나라의 공공기록물 관리법에 기록물 관리에 대한 평가 절차 및 방법, 평가에 따른 후속조치 규정, 기록물의 생애주기를 고려하여 기록물을 식별하고, 보존 기간 동안 유출 문제에 대한 대응, 위탁업체에 의한 처리, 각 기록물의 일정표에 따른 처분 등 현행 관리 제도를 보다 합리적이고 체계적으로 수행할 수 있는 조문의 추가도 고려해 볼만 하다고 판단된다.

제4장 공공 전자기록물 관리 관련 법제 개선방안

제1절 추진 방향 및 입법 추진 전략

1. 추진 방향

지금까지 국내외 전자기록물 관리 법제 현황을 통해 문제점과 시사점 등을 검토해보았다. 이를 바탕으로 전자기록물 관리 법제 정비를 위한 추진방향을 모색해본다.

현행 공공기록물 관리 법령상의 규정들은 전자기록물을 중심으로 규정되었다기보다 일반 기록물 관리에 관한 규정에 전자기록물에 관한 사항들을 법, 시행령, 시행규칙에 추가적으로 반영하여 기록물 및 전자기록물 유형별 및 생애주기별로 체계적인 관리 규정을 담고 있지 못하다. 다른 법령들과 중첩되는 규율에 대한 관계 정립, 전자기록물 정의, 전자기록물 폐기 기준 등 법률에 규정되어야 할 사항들이 하위 법령에 규정되어 있는 등 입법 체계적으로도 문제점을 가지고 있다. 따라서 이러한 부분들을 반영하여 공공기록물 관리법령상의 입법 체계를 재정립하고, 전자기록물에 관하여 관리의 대상이 되는 전자기록물의 유형을 특정하고, 생산, 이관, 보존, 폐기 등 생애주기별로 체계적인 규율 형태를 마련할 필요가 있다.

2. 입법 추진 전략

생산, 이관, 보존, 평가, 폐기 등 전자기록물 관리 전반에 관한 종합적·체계적인 법제 정비를 위해 형식적 측면에서 생각해볼 수 있는 입법 추진 전략으로 ① 현행 공공기록물 관리법령(법률 및 하위 법령)을 재정비하는 방안, ② 전자기록물 관리에 관한 별도의 특별법을 제정

하는 방안, ③ 전자기록물 관리에 관한 별도의 하위 법령을 제정하는 방안을 생각해볼 수 있다.⁵⁶⁾

(1) 제1안 : 현행 공공기록물 관리 법령의 개정

제1안으로 모색해볼 수 있는 방안이 전자기록물 관리와 관련하여 현행 법령상의 문제점 및 한계점을 파악하여 현행 공공기록물 관리법 및 하위 법령 개정을 통해 이를 개선하는 것이다. 별도의 특별법을 제정하는 방안보다는 신규 입법에 따른 부담감을 최소화하고, 단일 법령 개정을 통해 입법적 비효율성을 최소화하고, 법체계를 단순화하여 규정 내용을 알기 쉽게 파악할 수 있는 등의 장점을 가지고 있다. 그러나 기존 제도와의 조화 및 법률의 복잡성·비대화를 방지하기 위한 최소 규정에 따른 입법적 한계 발생으로 인해 입법 목적에 따른 충분한 내용 개정이 어렵게 된다는 단점도 있다.

(2) 제2안 : 전자기록물 관리에 관한 특별법 제정

현행 공공 기록물 관리법을 일반법으로 하고, 전자기록물 관리에 관한 사항을 분법하여 새롭게 특별법을 제정하는 방안을 추진해볼 수 있다. 사회의 변화에 대응하여 종래의 단일 법령체계로는 그 변화를 반영하기 어렵고, 기존 법률 체계의 균형이 깨어지는 경우 기존 법률

56) 전자공간을 기반으로 하는 전자사회의 등장으로 기존의 법률체계도 많은 변화를 가져왔는데, 우리의 입법적 대응을 유형화하면 일반적으로 4가지 형태로 구분해볼 수 있다. 첫 번째가 기존법을 통하여 규율하는 형태이다. 예를 들어 형법상의 음란죄로 사이버상에서 발생하는 음란죄를 다스리려는 형태이다. 두 번째가 기존법의 수정·보완으로 규율하는 형태이다. 저작권법에 컴퓨터프로그램저작권을 규정하는 것이 그 예이다. 세 번째가 특별법을 제정하는 형태이다. 방송법의 특별법으로 제정된 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」이 이에 해당한다. 네 번째가 별도의 법원리 하에 별개의 신법으로 규율하는 것이다. 국가정보화기본법, 전자서명법 등이 그 예에 속한다(최승원, “전자정부의 법적 기본틀”, 행정법연구 제18호, 2007. 8, p.257). 이를 바탕으로 전자기록물 관리와 관련한 입법 추진 전략을 살펴보면, 위 3가지 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

분법하여 특별법 형태로 입법 추진을 하는 경우가 많이 있다. 기록물 관리의 전자적 환경에 대응하기 위하여 현행 법령을 개정하는 경우 현행 법령 체계 내에서는 충분한 입법적 의의를 달성하기 어렵고, 현행 법령상의 균형을 깨드릴 우려가 있기 때문에 특별법 형태로 별도로 규정하는 방안이 전체적인 기록물 관리의 법령의 체계 정당성을 확보하는 방안이기도 하다.

(3) 제3안 : 전자기록물 관리에 관한 별도의 하위 법령의 제정

전자기록물의 생산, 이관, 보존, 평가, 폐기 등 전자기록물 관리에 관한 규정들은 공공기관 내부 조직을 규율하거나, 전문·기술적인 사항들이 많아 공공 기록물 관리법에 기본적인 사항을 규정하고 구체적인 내용은 하위 법령에 위임하는 방법을 생각해볼 수 있는데, 기존 시행령에서 관련 사항들을 규정하는 것은 법령 체계를 복잡하게 가져갈 수 있기 때문에 별도의 대통령령을 추가로 제정하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

하나의 법률에서 위임한 사항은 가급적 하나의 하위법령(시행령 1건과 시행규칙 1건)으로 규정하는 것이 원칙이지만, 위임한 사항을 일반적인 위임 사항과 특정 분야나 대상별로 구분하여 규정하는 것이 법령 내용의 효율적인 관리나 내용 파악 및 이해에 유리한 경우, 하나의 하위 법령으로 규정하게 되면 법령 체계나 내용이 너무 복잡해져 오히려 이해하기 어려운 경우에는 별도의 하위법령을 둘 수 있게 되는데,⁵⁷⁾ 이 경우 전자기록물 관리에 관한 별도의 대통령령을 추가로 제정하면 기존 법령에 규정하는 것보다는 전자기록물 관리에 관한 규정을 종합적·체계적으로 반영할 수 있고, 법률에 규정하는 것보다는

57) 법제처, 법령입안심사기준 제1편-제2장 입법의 필요성 판단과 입법 형식의 선택 부분 참조(<http://edu.klaw.go.kr/StdInfnfoR.do?astSeq=7&astClsCd=700101>, 최종 방문일 2015. 11. 15)

추후 전문 기술적인 사항 및 ICT 환경변화에 대응하여 개정의 용이성도 담보할 수 있는 장점이 있다. 다만, 현재 공공 기록물 관리법에서 위임한 사항을 규정하고 있는 시행령은 「공공기록물관리에 관한 법률 시행령」, 「국회기록물관리규칙」, 「선거관리위원회 기록물관리 규칙」, 「헌법재판소 기록물 관리규칙」, 「법원기록물 관리 규칙」으로 총 5개나 존재하고 있어 별도의 대통령령을 제정하게 되면 하나의 법률에 여러 하위 법령을 두게 되어 입법 체계상의 혼란을 가중시킬 수 있으며, 국회, 선거관리위원회, 헌법재판소, 법원 등 헌법 기관들의 전자기록물 관리에 관한 사항을 적용하기 위해서는 법적 위상이 낮은 문제가 발생하게 된다.

(4) 검토

이상과 같은 입법 추진 전략을 바탕으로 어떤 입법 추진 전략을 선택할지는 효율적인 공공 전자기록물 관리라는 입법 정책을 실현하는데 어느 쪽이 유리한지, 어느 쪽이 입법 경제적인지, 어느 쪽이 법체계의 정합성 유지에 적합한지, 어느 쪽이 국민이 법을 이해하는데 도움이 되는지 등⁵⁸⁾을 고려해서 각각의 방안에 대한 장·단점을 면밀하게 검토하여 입법 정책적으로 결정하여야 할 사안이다. 이하에서는 개별 방안에 대한 구체적인 법제 개선 및 입법 추진 방안을 면밀하게 검토해보고자 한다.

58) 법제처, 법령입안심사기준 제1편-제2장 입법의 필요성 판단과 입법 형식의 선택 부분 참조(<http://edu.klaw.go.kr/StdInfInfoR.do?astSeq=7&astClsCd=700101>, 최종 방문일 2015. 11. 15)

제 2 절 공공 전자기록물 관리에 관한 법제 개선 및 입법 추진 방안

1. 제1안 : 현행 공공기록물 관리 법령의 개정

공공기록물 관리법 및 시행령, 시행규칙을 전부 개정 형태를 통해 재정비하는 방안이 있다. 현행 시행령에 규정되어 있는 전자기록물에 관한 정의를 법률에 상향 입법 시키고, 기록물의 정의 규정과 다른 법령상의 전자문서, 행정정보 등과의 관계를 고려하여 보다 구체적으로 정의 규정을 개정할 필요성이 있다.

또한 전자기록물에 관한 별도의 장을 신설하여 부분적으로 입법화 되어 있는 규정들을 통합하고, 전자기록물 관리 원칙, 전자기록물의 유형화, 전자기록물 특성에 따른 생산, 이관, 보존, 평가, 폐기 기준 규정, 다른 법령 규정들과의 관계 정립 등 전반적인 개정을 추진할 필요성이 있다.

2. 제2안 : 전자기록물 관리에 관한 특별법 제정

(1) 「(가칭)전자기록물 관리에 관한 법률」 제정

「(가칭)전자기록물 관리에 관한 법률」을 별도로 제정한다. 이 경우 「공공기록물관리에 관한 법률」이 일반법, 「대통령기록물 관리에 관한 법률」과 「(가칭)전자기록물 관리에 관한 법률」이 특별법 형태가 된다. 특별법 우선의 원칙에 따라 대통령 기록물 관리에 관한 사항은 「대통령기록물 관리에 관한 법률」이 적용되고, 전자기록물에 관해서는 「(가칭)전자기록물 관리에 관한 법률」이 우선 적용되고, 해당 법률에 관련 규정이 없는 경우 「공공기록물관리에 관한 법률」이 적용되는 것이다. 별도의 특별법을 제정하는 경우 현행 법령상의 전자기록물에 관한 사

항이 특별법으로 분법 되고, 기존 법령은 기록물 관리에 관한 일반적인 사항을 규정하는 것으로 정비되어야 할 것이다.

(2) 기존법의 정비

별도의 특별법을 제정하는 경우 현행 법령상의 전자기록물에 관한 사항이 특별법으로 분법되고, 기존 법령은 기록물 관리에 관한 일반적인 사항을 규정하는 것으로 남게 된다. 따라서 공공기록물 관리법이 일반법으로서 제대로 기능할 수 있도록 공공기록물 관리법 및 대통령 기록물 관리법의 재정비도 필요할 것이다.

3. 제3안 : 전자기록물 관리에 관한 별도의 하위 법령의 제정

전자기록물 관리에 관한 기본적인 원칙에 관한 규정, 국회, 법원 등 다른 국가기관 및 민간기관에의 적용에 관한 사항, 정보 공개 및 활용, 개인정보 등 다른 법률과의 관계에 관한 사항 등 법률에 규정되어야 하는 사항들에 대한 기본적인 규정만 법률에 담고 위임 규정을 두어 전자기록물 관리 전반에 대한 구체적인 규정들은 별도의 하위 법령(대통령령)에서 규정할 수 있다. 하위 법령에는 현행 시행령, 시행규칙상의 전자기록물에 관한 현행 규정들이 기본적인 규정 사항이 될 것이다. 제1안에서 제시한 공공기록물 관리에 관한 사항들을 별도의 장을 신설해서 규율하더라도 세부·구체적인 사항들은 별도의 하위 법령을 제정하여 규정할 수도 있다.

제 3 절 전자기록물 관리에 관한 특별법 제정시 주요 규정 사항 검토

전자기록물에 관한 법제 정비를 위하여 위에 제시된 입법 추진 전략 중 어느 것을 선택하더라도 전자기록물 관리에 대한 종합적·체계적인 규율 체계를 갖추기 위하여는 많은 내용상의 보완이 필요하다. 이하에서는 3가지 입법추진 전략 중 전자기록물 관리에 관한 특별법 제정시 주로 규율되어야 하는 사항을 중심으로 구체적인 내용을 검토해보고자 한다.

1. 목적 및 적용 범위

이 법은 공공기록물 관리법상의 공공기록물 중 전자기록물의 생산·관리·활용에 관하여 필요한 사항을 별도로 규율함을 목적으로 한다는 사항을 명시하고, 적용되는 공공기관, 공공 전자기록물의 범위를 명확하게 하여야 할 것이다.

2. 정 의

현행 시행령에 규정되어 있는 전자기록물, 전자기록생산시스템, 기록관리시스템, 영구기록관리시스템, 웹기록물, 행정정보데이터 세트 등에 대한 정의는 이 법에 규정되어야 할 것이다. 그 외 전자기록물 중 전자문서와의 관련성이 고려되어 정의규정이 새롭게 마련되어야 할 것이며, 전자기록물을 보다 유형화하여 다양한 형태의 전자기록물을 이 법률에 따라 포섭할 수 있도록 하여야 할 것이다.

3. 다른 법률과의 관계

일반법인 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」과 또 다른 특별법인 「대통령기록물 관리에 관한 법률」 등과의 관계를 명확히 하여 해석·적용시에 모순되거나 충돌되는 경우가 없도록 다른 법률과의 관계를 명확히 하여야 한다.

이를 위해 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」에서 별도의 법률에 위임하는 형식을 선택할 수도 있다. 개개의 법률은 그 법률이 규율하려는 대상에 관하여 포괄적으로 규정하는 것이 보통이다. 그러나 i) 그 법률이 기본법의 성격이 있는 법률이어서 각 분야별로 별도의 법률을 정할 필요가 있는 경우, ii) 법률의 적용 대상 중에서 특별한 성격이 있는 대상에 관하여 별도의 법률을 정할 필요가 있는 경우, iii) 특정 분야에 대한 규정이 지나치게 많아서 그 분야에 관하여 별도의 법률을 정할 필요가 있는 경우 등 법률 전체의 구조상 해당 법률에서 규정할 사항을 다른 법률로 정하도록 할 필요가 있는 경우가 있을 때, “---은(--에 관하여는) 따로 법률로 정한다.”라고 표현하여 기본이 되는 법률과 다른 법률을 서로 연결하는 규정을 두기도 한다.⁵⁹⁾

3. 전자기록물 관리기관의 책임 및 전자기록물 관리 원칙

기록물 관리기관이 전자기록물 관리와 관련하여 부담하게 되는 기록물의 전자적 생산시스템 구축, 다른 기록물 및 기록물 관리기관과의 연계·조정에 관한 사항, 전자기록물의 표준화 정책 및 기준 제시,

59) 법제처, 법령입안심사기준 제1편-제2장 입법의 필요성 판단과 입법 형식의 선택 부분 참조(<http://edu.klaw.go.kr/StdInfnfoR.do?astSeq=7&astClsCd=700101>, 최종 방문일 2015. 11. 15)

기록물의 활용 및 보호, 보안 대책 마련, 교육 의무 등 책무 및 기본적인 원칙 규정을 마련하여야 할 것이다.

4. 전자기록물 유형별 생산, 관리 기준

전자기록물 유형별로 생산, 관리에 관한 기준, 방법, 표준 등이 마련되어야 하며, 구체적인 사항에 대해서는 위임 규정을 통해 하위 법령에서 규율하고 현행 하위 법령 및 행정규칙들간의 입법 체계 정비도 함께 진행되어야 할 것이다.

5. 전자기록물의 공개·활용, 폐기

전자기록물의 공개·활용, 폐기에 관한 구체적인 기준 및 절차도 마련되어야 하는데 전자기록물의 공개 및 활용에 관한 사항, 폐기에 관한 사항 들은 「전자정부법」, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」, 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」, 「개인정보보호법」 등 다른 법률과의 관련성도 문제가 되기 때문에 다른 법령들간의 상호정합성을 갖출 수 있도록 규정되어야 할 것이다.

6. 기타 규정

그 외 전자기록물의 보안에 관한 사항, 전자기록물의 사법적 이용에 관한 사항, 시스템의 구축 및 관리 업무의 위임·위탁에 관한 규정 등도 별도로 두는 방안을 고려해볼 수 있다.

제 5 장 결 론

정보혁명에 따른 컨버전스 시대의 등장은 데이터 관리 및 활용에 혁신적인 변화를 야기시키고 있다. 이는 데이터를 기초로 하는 공공 기록물 관리 체계의 변화도 필수적으로 동반하고 있다. 따라서 공공 기록물에 관한 기본법인 공공기록물 관리법도 이러한 IT 컨버전스 시대의 환경에 맞추어 재정비할 필요성이 요구되고 있다.

현행 공공기록물 관리법상의 기록물 및 전자기록물 관리에 관한 규정은 종이기록 생산·관리체계 기초로 하여 입안되었다가, 이후 전자기록물 생성 및 관리 전반에 관한 규정들을 부분적으로 개정 반영하여 시행되고 있어, 전자기록물 특성을 고려하여 전자기록물의 유형별로 구체적인 관리 체계를 규율하지 못하고 있고, 전자기록물의 공개, 활용, 폐기 등 타 법률과의 관계에서 중요한 법률 규정 사항들이 시행령에 규정되어 있는 등 입법 체계상의 문제점을 가지고 있다.

따라서 이에 대한 법제 정비 필요성이 요구되는데 이번 연구에서는 전자기록물 관리 전반에 관한 종합적·체계적인 법제 정비를 입법 추진 전략으로 ① 현행 공공기록물 관리법령(법률 및 하위 법령)을 재정비하는 방안, ② 전자기록물 관리에 관한 별도의 특별법을 제정하는 방안, ③ 전자기록물 관리에 관한 별도의 하위 법령을 제정하는 방안을 제시하고 구체적인 법제 개선 및 입법 추진 방안을 제시하였다.

각각의 방법들이 모두 장·단점을 가지고 있어 입법 추진 과정에서 어떤 입법 추진 전략을 선택할지는 입법 정책적으로 결정하여야 할 사안이지만, 여러 기관들이 생산·관리하는 공공 기록물 관리 체계를 다른 법률과의 관계를 고려하여 보다 효율적으로 규율할 수 있는 최적의 대안을 찾기 위한 보다 심도 깊은 논의가 향후 관련 부처 및 전문가를 중심으로 이루어질 필요가 있을 것으로 본다.

참고문헌 및 웹사이트

- 최승원, “전자정부의 법적 기본틀”, 행정법연구 제18호, 2007. 8.
- 법제처 법제교육포털(법령입안심사기준),
<http://edu.klaw.go.kr/IntroInfoR.do> (최종방문일, 2015. 11. 30)
- 법제처 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>, (최종 방문일, 2015. 11. 30)
- 국가기록원, <http://www.archives.go.kr> (최종 방문일, 2015. 11. 30)
- U.S. Government Publishing Office(GPO),
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2008-title44/html/USCODE-2008-title44.htm> (최종 방문일, 2015. 11. 30)
- The National Archives - legislation.gov.uk,
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/6-7/51>
(최종 방문일, 2015. 11. 30)
- Australian Government Comlaw,
<http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00417>
(최종 방문일, 2015. 11. 30)

※ 참조 법령

- 「공공기록물 관리에 관한 법률」
- 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」
- 「전자정부법」
- 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」
- 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」
- 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」
- 「개인정보보호법」 등