

공공기록에 대한 ‘거시평가(Macroappraisal)’ 적용 시론*

이 승 역**

1. 머리말
2. 거시평가에 관한 주요 논점
 - 1) 기록 가치
 - 2) 기록화 대상
 - 3) 기록 생산 맥락의 이해
3. 기능분석에 의한 거시평가 절차 모형
 - 1) 하향 진행 : 평가가설의 설정
 - 2) 상향 검토 : 가설의 검증
4. 국토개발정책 분야에 대한 거시평가 절차 적용
 - 1) 국토개발 기능과 하부 시스템의 구성
 - 2) 국토종합개발 수립 기능에 대한 거시평가 절차 모형 적용
 - 3) 거시평가 결과를 반영한 기록 획득
5. 맺음말

* 이 논문은 2004년 한국학술진흥재단이 지원한 기초학문육성 인문사회분야 연구과제 (번호 : KRF-2004-073-AS2006)에 의해 지원되었음.

** 국가기록원 학예연구관. 주요논저 「전자환경에서의 기록관리개념에 관한 재검토」, 『기록학연구』 6, 2002 ; 「현행 국가기록보존의 문제점과 개선과제」 『대통령소속 의문사진상규명위원회 보고서 I: 진실을 향한 험난한 여정』 2004. ; 「기록 평가 선별 결정 분석에 관한 연구」, 『기록학연구』 12, 2005

[국문초록]

거시평가는 기록의 대량생산 환경에서 기능분석에 의한 기록을 효과적으로 감축하는데 필요한 유용한 수단을 제공한다. 거시평가는 기록 자체가 아니라 기록이 만들어진 배경적 요인에 주목하며 개별기록이 아닌 집합기록의 중요도를 평가한다. 또한 미래 이용자에게 필요한 유용성이 아니라 현재적 활용의 유용성을 기준으로 한다. 거시평가는 캐나다, 네덜란드, 호주 등에서 실행하고 있는데 특히, 캐나다는 거시평가에 관하여 비교적 완성된 이론 기반과 방법론을 제시했다고 판단된다. 이 글은 이러한 캐나다의 거시평가 사례를 기본으로 하여 한국에서의 국토개발정책 수립분야와 관련한 공공기록물에 거시평가를 도입하기 위한 방법을 모색하기 위한 것이다.

주제어 : 거시평가(Macroappraisal) 평가선별, 기능분석, 기록화계획, 기록가치, 기록생산맥락

1. 머리말

근래 들어 외국의 국립기록관리기관에서는 국가와 국민에 관한 남겨야 할 기록 유산을 선별하고 또 실제로 확보할 수 있는 수단을 개발하기 위한 다양한 노력이 진행되고 있다. 이러한 노력들이 주목되는 것은 효율적인 선별을 위한 기술 수단의 개발과 함께 보다 거시적 관점에서 전 국가적 또는 사회적 기록화 방향 모색하는 데 있다. 이는 공적인 기록의 부재에 대한 우려가 적지 않은 우리에게도 많은 시사점을 주는 것이라 할 수 있다.

거시평가에 관한 연구와 실행은 1990년대 이후 이론적으로 또한 방

법론적으로 체계화되었다. 캐나다나 네덜란드 등에서 공공기록 선별에 거시적 방법을 도입한 것은 대량으로 생산되는 기록에 대하여 하나하나 평가하는 전통적인 방법을 포기하고 그 보다는 일괄 평가하여 빠르고 효과적으로 기록을 감축하기 위한 방법을 찾은 것에서 비롯되었다.¹⁾ 그런데 미시적 평가의 반대 의미로서의 ‘거시적’ 평가 방법 자체는 단순히 개별 기록이 아닌 집합 기록을 대상으로 평가함을 의미할 뿐이다. 이는 곧 다량의 기록군을 대상으로 하는 거시적 평가라 하더라도 관점이나 접근방식이 상이할 수 있음을 의미하는 것이다.²⁾ 이 글에서 다루고자 하는 것 또한 거시적 관점의 평가 일반이 아니라 특정 이론과 방법론에 기반 한 기능분석에 의한 ‘거시평가(macroappraisal)’이다. 이와 같은 거시평가에 관해서는 캐나다 국립기록관과 기록학자들이 비교적 체계적인 이론과 방법론을 제시하였다고 판단된다.³⁾

- 1) 네덜란드는 누적된 정부 기록의 처분을 위하여 1990년대 피벗(PIVOT)이라는 기록 감축 프로젝트를 통해 기능에 기반한 기록의 일괄 처분 방법을 시행하였다. 이 방법은 많은 기록을 처분하는 수단으로서는 효과를 보였지만 그 대신 기능의 가치가 개별기록의 가치와 반드시 일치하지 않을 수 있어 기능을 기준으로 기록을 일괄 처분하는 것이 가치 있는 기록을 남기는 평가선별 목적에 배치된다는 역사학자, 아키비스트들의 비판이 대두되었다고 한다. 이 때문에 호스만은 피벗 방법을 네덜란드의 특산물로서 진흥(많은 기록들)에 져지 않도록 해주지만 그 대신 교회나 강단(연구목적의 가치)에서는 소용 때문에 금지 되는 나막신에 비유하기도 하였다. Peter Horsman, “Appraisal on Wooden shoes, The Netherlands PIVOT project,” *JANUS*, 1997, pp35-41.
- 2) 넓게 보면 업무나 기능에 근거하여 생산된 기록의 일괄 선별이라는 점에서 한국의 분류기준표제도 또한 거시적인 접근의 평가 사례에 포함된다고 할 수 있다.
- 3) 캐나다의 사례는 국립기록관이 주도하여 기능 분석에 의한 거시평가를 도입하고 정착시킨 주목할만한 사례이다. 캐나다에서의 거시적 평가방법은 1990년대 중반 이래 국립기록관의 아키비스트이자 기록학자인 베일리(Catherine Bailey), 브라운(Richard Brown), 쿡(Terry Cook) 등에 의해 공공분야에 대한 기록 평가선별에서 거시적 기능분석 방법의 적용을 위한 이론과 실천방법이 체계화되어 정책화되었다. Richard Brown, “Macro-Appraisal Theory and the Context of the Public Records Creator,” *Archivaria* 40 (Fall 1995): pp121-172 ; Catherine Bailey, “From the Top Down: The Practice of Macro-Appraisal,” *Archivaria* 43 (Spring 1997): pp89-12 ; Terry Cook, Macro-appraisal and Functional Analysis: documenting governance rather

거시평가론에 대한 국내 연구는 외국의 연구 동향에 비하면 아직 활발하지 않은 편이다. 우선 김명훈은 공공기록의 평가체계의 가치 적용 방식과 관련하여 기능분석을 통한 거시평가의 특성을 상술하였다.⁴⁾ 한편 거시평가론을 전자 환경에서의 기록관리 개념 변화와 연관지은 것으로는 이승억의 연구가 있다. 그는 기록 내용에서 배경을 중시하는 평가로의 전환과 ‘거버넌스’의 기록화라는 관점에서 거시평가론의 대두를 설명하였다.⁵⁾ 박혜진은 네덜란드, 호주, 캐나다의 정부 기능 분석에 기반한 거시평가 사례를 면밀하게 기술하고 이를 토대로 한국의 분류기준표 제도에서의 적용 방안을 제시하였다.⁶⁾ 박혜진은 우리나라 기록물분류기준표에 의한 보존기간 책정이 기능 분석에 따라 이루어짐에도 불구하고 단위업무 차원에 머물고 있고, 그 분석조차 기록 생산기관의 판단에 의존하는 경향이 있다고 판단하면서 이것이 정부기능 전반을 포괄하는 기능 분석에 장애가 된다고 지적하였다. 이에 따라 대안으로서 우선 전문관리기관에서 정부 최상위 기능으로부터 하향식 분석을 수행하고 각 기관에서는 자기 기관의 상위기능에서 단위업무까지의 하향식 분석 및 단위업무별 세부 분석을 수행하도록 하여 최종적으

than government, *Journal of the Society of Archivists* Vol. 25 No.1 2004. pp5-18. 본 글에서 제시하고자 하는 내용은 캐나다 국립기록관의 거시평가 정책의 이론 및 방법론을 상당부분 받아들인 것임을 밝혀둔다. 이에 대해서는 다음 문헌을 참조하라. Library and Archive of Canada, “Appraisal Methodology Macro-Appraisal and Functional Analysis Part A : Concepts and Theory” 2000. [http://www. collectionscanada.ca/information-management/061101_e.html] ; Library and Archive of Canada, “Appraisal Methodology Macro-Appraisal and Functional Analysis Part B : Guidelines for Performing an Archival Appraisal on Government Records,” 2000. [http:// www. collectionscanada.ca/information-management/061102_e.html]

- 4) 김명훈, 「공공기록물의 평가체제에 대한 이론적 검토 - 선별방식 및 가치범주를 중심으로 -」 『기록학연구』 6호, 2002, 27~27쪽.
- 5) 이승억, 「전자환경에서의 기록관리 개념에 관한 재검토」, 『기록학연구』 제6호, 2002, 46쪽, 58~60쪽.
- 6) 박혜진, 「거시평가 이론과 그 적용에 관한 연구」, 명지대학교 기록과학대학원 석사학위논문, 2005.

로 각 기관별 분석 결과를 통해 전문관리기관의 분석 결과를 검증하는 방식을 제안하였다.⁷⁾ 이러한 제안은 거시평가 방법 특히, 상향식 과정과 하향식 과정을 결합하는 것으로 캐나다 거시평가 방법으로부터 시사점을 얻은 것으로 볼 수 있다. 그리고 전문관리기관과 각 기관의 자료관의 역할 분담은 국가기록원의 업무 가중을 피하기 위한 것으로서 우리나라 기록관리 행정 현실을 감안한 것이다. 그런데 필자의 말처럼 거시평가의 적용이 아키비스트가 기록 평가자로서의 역할을 분명히 하고 보다 적극적으로 평가선별 업무를 수행하기 위한 것이라면, 이러한 역할분담이 합당한 것인지 검토할 필요가 있다. 거시평가 과정 전체를 전문관리기관의 아키비스트가 직접 수행하고 그 결과를 분야별 기록보존 정책이나 개별 보존기간표에 반영하는 것이, 거시평가의 궁극적인 목적이 영구 보존대상 기록의 선별이라는 점에서 그리고 한편으로 거시평가 결과의 일관성을 위하여 좀 더 타당하다고 판단된다.

이 글의 목적은 공공기록에 대한 거시평가의 전 과정의 이행을 포괄하는 전형을 제시하는데 있다. 이러한 전형화는 평가의 착수부터 최종 완결까지의 실천 모형을 통해서 한국의 공공기록에 거시평가를 도입하기 위한 기본 틀을 만들기 위한 것이다. 거시평가의 이행을 위해서는 우선 가장 중요한 최초 단계의 기능분석 방법의 개발이 필요하다. 또한 이뿐만 아니라 거시평가 과정 전체에 대하여 각 단계마다 신뢰할 만한 결과를 낼 수 있는 적절한 수행 방법이 제시되어야 한다. 다만 이 글에서는 전체 과정을 포괄하는 윤곽을 그리는데 국한하고 전 과정의 단계별 수행방법이나 보다 구체적 예시는 이후 과제로 돌리고자 한다.

이 글의 구성은 거시평가론의 특성 도출을 위한 주요 논점 검토, 거시평가 전 과정을 포함하는 절차의 전형 제시 그리고 끝으로 정부 주요 기능의 하나인 국토개발정책 수립 분야를 대상으로 한 적용 예시

7) 박혜진, 앞의 논문, 84쪽.

등으로 이루어져 있다.

2. 거시평가에 관한 주요 논점

거시평가론은 다양한 평가선별론과 실행 사례를 둘러싼 논쟁을 통해서 성립되었다. 따라서 거시평가 적용 틀을 개발하기에 앞서 평가학 설들 속에서의 위치가 확인될 필요가 있다. 이 장에서는 거시평가론의 개념적 정체성을 반영한 전형적 이행 틀을 도출하기 위하여 다음 세 가지 논점에 관해 검토하고자 한다. 우선 첫째는 기록 평가의 개념적 기반이라고 할 수 있는 기록 가치론의 측면에서 거시평가가 다른 기록 평가와 구별되는 점이다. 두 번째는 거시적 관점의 다른 평가론과 거시평가의 차이점으로서 구체적으로는, 거시평가에서 추구하는 기록화 대상의 문제이다. 마지막 세 번째는 거시평가에서의 구조 및 기능 분석의 특성과 관련한 기록 생산 맥락에 대한 이해의 문제이다.

1) 기록 가치

기록 가치론에서 선구적인 업적을 남긴 사람은 미국 아키비스트인 쉘렌버그(T. R. Schellenberg)이다. 주지하듯이 그는 기록의 가치를 생산자에게 필요한 1차적 가치와 연구자에게 유용한 2차적 가치로 나누었고, 2차 가치는 다시 증거가치와 정보 가치로 구분하였다. ‘증거’와 ‘정보’는 기록의 계속적 가치를 해명하는데 있어 중요 개념으로 받아들여졌다. 다만 ‘정보’와 ‘증거’의 가치 척도를 실제 기록에서 찾는 일은 가치를 개념적으로 구분하는 것만큼 용이하지 않다. 쉘렌버그 자신도 말했듯이 정보가 증거일수 있으며 또 그 반대일 수도 있는 것이다.⁸⁾

이러한 모호함으로 인해 기록 가치에 대한 서술적 범주화는 기록으로부터 얻을 수 있는 실재적 가치를 설명하는데 있어 일정한 한계를 갖는다는 입장이 대두되었다. 독일 아키비스트인 뵘스(Hans Booms)는 개별 기록이 아닌 기록을 생성하게 한 배경으로서의 사회적 요인에 주목하였다.⁹⁾ 또한 테리 쿡은 쉘렌버그 가치론을 분류학적(taxonomic) 가치 구분으로 규정하고 기록 가치의 서술적 범주화의 문제를 보다 직접적으로 지적하였다.¹⁰⁾ 이러한 비판은 기록이란 개별화된 정보 또는 증거 같은 서술적으로 범주화된 가치를 담는 그릇이 아니라 기록생산 맥락이나 당대 사회를 비추는 거울이라고 간주한 점에서 같은 맥락에 있다. 개별기록이 아닌 기록 집합, 동시대의 상 등이 거시관점의 기록 평가 가치를 구성하는 기반이다.

거시평가에서는 개별 기록의 가치에 앞서 기록이 만들어진 배경적 요인을 선별 기준에 반영하려 한다. 나아가 기록의 가치가 후대 이용자의 관점이 아니라 생산자나 생산의 맥락에 의해 결정된다고 본다. 즉, 기록의 계속적 가치는 잠재적인 미래 이용 가능성에 있는 것이 아니라 생산의 맥락이나 동시대적 활용(contemporary use)에 있어서의 중요도에 있다고 간주한다.¹¹⁾ 이러한 입장은 쉘렌버그보다는 기록의 불편부당성(impartiality)을 주장한 켄킨슨에 더 가까운 것이라고 할 수 있다. 다만 켄킨슨이 아키비스트가 평가선별에 개입하는 것을 배제한 것과 달리 거시평가에서는 아키비스트에 의한 평가를 당연시한다. 또한

8) Theodore R. Schellenberg,, "Appraisal of Modern public Records," *NA bulletin* 8, National Archives and Records Service of U. S, 1956 (오향녕 편역 『기록학의 평가론』, 진리 탐구 2005, 29~47쪽).

9) Hans Booms, "Society and the Formation of a Documentary Heritage," *Archivaria* 24, 1987, pp69-107.(오향녕 편역, 『기록학의 평가론』, 진리탐구 2005, 159~221쪽)

10) Terry Cook, "Documentation Strategy," *Archivaria* 34, 1992, pp181-91.

11) Terry Cook, "Macroappraisal in Theory and Practice: Origin, Characteristic, and Implementation in Canada, 1950-2000," *Archival Science* 5, 2005, pp101-102.

거시평가에서는 개별 기록의 내용에 담긴 정보 자체의 장래 활용 가능성 대신 기능과 그 상호작용을 분석함으로써 기록 생산 맥락에서의 중요성을 판단하는 것에 근거하여 기록의 가치를 확인한다.

2) 기록화 대상

거시적 관점의 기록 평가는 집합 기록에 담겨 있는 표상(表象) 즉 사회의 포괄적인 기록화에 주목한다. 예컨대 미국의 ‘도큐멘테이션 전략(Documentation Strategy)’은 각 기록관별로 이루어지는 개별 기록에 대한 평가 선별이 사회적으로 남겨야 할 대표적 기록 유산의 형성 즉, 사회적인 차원의 기록화에 지장을 초래하다는 문제의식으로부터 비롯된 것이다. 집합 기록을 통한 포괄적 기록화(documentation)의 추구는 기록화 대상을 어떻게 설정하고 확인할 것인가의 문제를 수반한다.

도큐멘테이션 전략을 제안하고 실행한 해크먼(Larry Hackman)이나 콕스(Richard Cox)가 제시한 방법에 따르면 기록화의 영역은 절차상 다양한 전문분야의 전문가 그룹이 의사결정을 통해 결정한다. 그런데 이러한 방법의 기록화는 임의로 정한 주제나 분야를 대상으로 함으로써 제한된 영역의 특정 관심을 반영한 대표성에 흠이 있는 주관적인 것이 될 가능성이 있었다.

실제로 콕스가 보고한 서부 뉴욕 지역 사례에서의 기록화 대상은 인류학적 관점에서 인간 활동을 해명하는 것으로 간주된 15개 분야를 대상으로 하였다.¹²⁾ 테리 콕은 도큐멘테이션 전략이 이전의 분류학적 한계로부터 일정하게 벗어났음에도 불구하고 기록화 대상을 주제나 사건

12) Larry J. Hackman and Joan Warnow-Blewett, "The Documentation Strategy Process: A Model and A Case Study," *American Archivist* 50, 1987, pp12-47 ; Richard J. Cox, "A Documentation Strategy Case Study: Western New York," *American Archivist* 52, 1989, pp192-200.

에 기반 하여 설정함으로써 주관성을 벗어나지 못했다고 지적하였다.¹³⁾

거시평가의 관점에서 도큐멘테이션 전략의 기록화 계획이 주제에 기반하였다는 점은 기록의 직접적인 생산 맥락과 거리가 있는 주관적이며 추상적인 것이었다. 실재하는 출처로서의 조직이나 기능에 근거함으로써 기록화 대상을 설정하는데 있어 주관적 요인을 가급적 배제하려 하는 것이 거시평가의 접근방식이다.

기록 정리·기술의 핵심 개념인 출처는 기록 평가에서 특히 거시평가에서 매우 중요한 요소이다. 거시평가에서 출처의 중요성은 기록 자체를 해명하기보다는 기록이 만들어진 원인 행위나 기능의 작용 과정에 대한 배경을 해석하는데 초점을 두는데 있다. 테리 쿡은 주제에 기반한 기록화 계획을 비판하면서 사회나 제도가 지닌 동력이 작동 하는 속에서 출처로서의 구조와 기능의 통합적 접근을 역설하였다.¹⁴⁾ 이는 한편으로 추상적으로 설정된 기록화 계획이 기록의 실질적인 선별과 괴리되는 것을 경계하는 것이라고도 할 수 있다.¹⁵⁾

3) 기록 생산 맥락의 이해

거시평가의 관점에서 중요한 것은 기록 생산 맥락을 이해하는 것인데 이 맥락은 곧 기록 생산의 구조와 기능을 의미한다. 기능이 특정한 구조를 통해 발현되는 것이라면 기능에 따른 기록 생성은 곧 그 구조

13) Terry Cook, "Documentation Strategy," *Archivaria* 34, 1992, p186.

14) Terry Cook, "Documentation Strategy," p186.

15) 붐스의 도큐멘테이션 계획은 미국의 도큐멘테이션 전략과 마찬가지로 실제로 실행되는데 어려움을 겪었으며 실제로 계획이 실행된 동독에서는 기록화 계획의 추상성으로 인해 단 한 건의 기록도 계획을 통해 선별할 수 없었다는 보고도 있다. 이에 대해서는 다음을 보라 Terry Abraham, "Documentation Strategies: A Decade (or More) Later," *paper presented at the Society of American Archivists, Washington, DC, August 31, 1995*, [<http://www.uidaho.edu/special-collections/papers/docstr10.htm>].

의 작용이라고 할 수 있다. 다만 기록 생산 맥락을 파악하는 것은 단지 기록이 생산된 구조와 연계된 기능의 확인만을 의미하는 것은 아니다.

물론 공공 기록의 선별에서는 우선적으로 기록 생산 조직의 구조·기능적 특성에 따르는 기준이 제시될 수 있다. 기록을 생산한 조직의 위계에 따라 그 생산 기록의 가치도 그대로 상속받는 것으로 간주하는 것은 관료 조직의 계층 질서에 의해 상층 조직일수록 또한 중앙의 조직일수록 정책 의사결정에서의 영향력, 정보의 집약도와 희소성 등이 두드러진다는 점에서 공적 기록을 평가 선별하는데 있어 당연시될 수 있는 생각이다.

그렇지만 한편으로 조직의 위계에 근거한 기준은 구조결정론으로 귀결될 가능성이 높다. 구조결정론이 생산의 맥락을 구조에 종속시킴으로써 조직에 대한 자기 해명적 관점에서의 기준을 적용한다면 거시적 기능분석에 의한 생산자 맥락을 중시하는 접근은 구조를 포괄하면서도 또 다른 내러티브를 추구한다. 브라운(Richard Brown)에 따르면, 기록 생산자의 맥락과 연계된 거시평가에서는 구조 자체 대신 기록 생산 맥락과 그에 따른 기록에 대한 해석적 담론(discourse)을 통하여 기록 평가 선별 기준에 접근한다.¹⁶⁾ 이와 같은 기록 생산의 해석적 담론에서는 구조에 역사성을 부여하여 상대화하는 한편 기록 생산 맥락의 상호 의존적인 요인으로서의 구조를 기능의 거시적 발현 메커니즘에 포함시킨다. 거시평가에서 기록의 의미는 기록 생산의 유력한 배경인 구조를 포괄하는 복합적 요인의 상호작용을 해석함으로써 확인된다.

구조와 기능 그리고 사회의 상호작용의 포착은 거시평가에서 추구하는 사회의 포괄적 기록화와 관련하여 매우 중요하다. 캐나다 국립기록관의 거시평가 정책 그리고 테리 쿡의 거시평가론에서는 정부조직,

16) Richard Brown, "Macro-Appraisal Theory and the Context of the Public Records Creator." pp125-126.

그러한 조직의 기능의 작용 그리고 시민사회, 이 세 가지 요소의 상호 작용을 거시평가의 근간으로 간주한다.¹⁷⁾ 이러한 관점은 자칫 정부 조직의 기능을 해명하고 평가하는 것으로만 귀결될 수도 있는 기능 분석에서 폭넓은 배경을 감안하도록 유도한다.

3. 기능분석에 의한 거시평가 절차 모형

이 글의 거시평가 적용을 위한 모형은 비교적 완성된 이론적 기반과 방법론을 제시한 캐나다의 거시평가 사례를 기본으로 하였다. 그렇지만 캐나다 거시평가 사례 자체를 분석하는 것이 이 글의 목적은 아니다. 캐나다 거시평가 사례에는 보편성과 함께 캐나다 나름의 역사적 배경을 지닌 정부조직 구성이나 성격, 행정 절차 등 우리와 비교하기 어려운 다양한 특수성이 포함되어 있다. 이로 인하여 캐나다식 접근법 전반에 직접 접근하는 것은 우리나라에 거시평가를 도입하기 위한 방법을 개발하려는 목적에 전적으로 부합되지 않을 수도 있다. 이 글에서는 캐나다 사례에서 가급적 보편적 특성을 도출하고 이를 통해 우리의 공공기록 거시평가에 적용하기 위한 절차 모형을 제시하고자 한다.¹⁸⁾

거시평가 이행 모형을 위해 캐나다의 거시평가 사례로부터 도출한 특성은 다음과 같다. 첫째, 거시평가를 위한 기능 분석에서는 정부기구 또는 준정부기구가 수행하는 과거가 아닌 현존의 기능을 분석 대상으로 한다. 둘째, 거시평가의 근간인 기능평가는 최상위의 기능으로부터 하

17) Terry Cook, Macro-appraisal and Functional Analysis: documenting governance rather than government, *Journal of the Society of Archivists* Vol. 25 No.1 2004. pp8.

18) 이하의 특성은 기본적으로 국립기록관의 거시평가와 관련한 다음의 공식문헌과 주요 연구 성과를 참조하였다. LAC, "Macro-Appraisal and Functional Analysis Part A" 2000. ; LAC, "Macro-Appraisal and Functional Analysis Part B", 2000. LAC, "Drafting an Appraisal Report for the Disposition of Government Records," 2001.

위 구성의 기능과 구조에 대한 하향 방식으로 분석을 진행한다. 이러한 하향 분석에는 상층의 기능 분석과 함께 기능에 부합되는 영구보존 대상 기록을 생산하는 조직 출처를 추적하는 과정을 포함한다. 셋째, 위로부터의 개념적 평가 결과를 실제 생산된 기록의 선별과 연계하기 위하여 기록에서 기능으로 가는 아래로부터의 상향식 검토에 의한 확인과정을 통해 개별 기록을 평가한다. 아래로부터 진행되는 상향 과정에서는 개별 기록의 효용을 가늠하지만 여기에서 확인되는 잠재적 이용가치는 거시적 관점의 기능 분석 결과에 의해 규정받는다. 넷째, 정부 또는 준정부 조직의 기능이 사회구성원에 미치는 영향의 상호관계의 분석을 기능분석과 연계한다. 이러한 상호작용의 분석은 개념적 분석과 구체적인 증거기록의 확보 및 검토과정을 수반한다. 이 검토 결과는 거시평가의 지적 결과(해석)와 물리적 결과(선별기록)의 중요 부분을 구성한다.

1) 하향 진행: 평가 가설의 설정

① 분석대상 기능의 확인

하향 진행은 우선 분석대상 기능을 확인하는 것으로부터 출발한다. 기능은 포괄 범위에 따라 일정한 층위로 구분할 수 있는데 최상위의 기능은 특정한 영역과 관련한 한 사회 전반을 포괄하는 대 구성을 이룬다. 사회 전반을 포괄하는 구성의 하부에는 하위 분류단위를 구성하는 기능들이 존재하며 다시 그 밑에는 각각의 기능 구현을 위한 조응 체제로서 하부 시스템이 존재한다.

사회 전반을 포괄하는 대 구성의 기능은 사회에 실재하는 공동체 규범이나 관습 또는 정치·사회적 체제로 구현된 구체적 실체에 기반한다. 즉, 관념적 분류로 성립하는 개념 자체가 아니며 기능의 실현을 목적으로 하는 법률이나 제도, 공적 조직 같은 실체적 구조가 그 하부에

서 확인될 수 있는 것이어야 한다.

사회 전반을 포괄하는 대 구성을 이루는 기능의 발현은 인간이 정치 사회적 공동체를 이루고 유지하며 또 재생산하는 과정에 등장하는 공적 권력의 작용과 밀접하게 연관되어 있다. 이 글에서의 기능 분석에 의한 거시적 접근 방법은 이러한 실재하는 공적인 조직 즉 정부 기구에 기반 한다.

상위의 대 기능이 전체적이고 비교적 장기 지속적인데 비해 그 하부를 구성하는 기능은 부분적이거나 시간적 공간적으로 한정되어 있다. 행정구역별 토지개발은 전 국가단위의 국토개발의 공간적 부분으로 구성된다. 한편 ‘행정중심복합도시’의 건설은 행정구역별 개발과 구별되는 한시적인 프로젝트로서 항구적 기능은 아니다. 대 구성을 이루는 하부의 기능을 확인하고 평가 단위로 설정할 경우 이 같은 특성이 고려될 필요가 있다.

② 기능 하부체제의 확인

기능 밑에는 기능을 구현하기 위한 하부 체제로서 구체적인 법적·제도적 장치가 존재한다. 또한 이러한 법제적 장치의 하부에는 다시 정책이나 조직과 같은 비교적 직접적인 기능 구현 장치가 배치된다. 대 구성을 이루는 기능과 제도적·법적 장치 그리고 정책·조직 사이의 상호관계에는 기능을 통한 목적 실현을 위한 특성으로서 ‘기능성(functionality)’이 반영되어 있다. 기록의 생산이 상호관계 최하단의 정책이나 조직으로부터 만들어진다고 하더라도 그 기록에는 최상위 구성의 기능으로부터 상속된 기능성이 내재되어있다고 할 수 있는 것이다.

거시적 기능에 의한 기록 평가자는 기능 하부시스템 상호작용의 기능성에 기반하여 가장 최적의 기능 구현 과정과 결과에 관한 영구보존 대상 기록을 생산하거나 보유하고 있는 ‘주출처(主出處 ; Office of Primary

Interest)¹⁹⁾를 확인하고 이와 별개로 부차적인 유관 기록을 생산과 관련한 ‘부출처’(副出處 ; *Office of Collateral Interest*)’를 확인해야 한다. 주출처를 확인하는 일은 직제 법규가 규정한 행정체계에서의 주무기관 범위에서 확인될 수도 있고 경우에 따라서는 그 범위를 벗어날 수도 있을 것이다. 부출처 확인은 기능의 상호 연관관계가 다각화할수록 보다 복잡할 수 있으므로 우선순위를 적용할 수 있는 일정한 기준이 필요할 경우도 있다.

③ 기능과 사회의 상호작용에 대한 분석

사회적 차원에서 포괄적 기능은 일정한 지리적 공간에 작용하며 거기에 거주하는 구성원 전반에 영향을 미친다. 이러한 영향에 의해 파생되는 상호관계를 포착하는 것은 결국 기능의 작용에 관한 사회적 맥락의 이해에 접근함을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 상호작용의 파악이 중요한 것은 기능의 자기 실현과정에 치우칠 경우 나타날 수 있는 기능 결정론적 일방통행에서 벗어나 그 이면의 상대성이나 사회적 맥락을 통한 거시적 시각 본래의 취지를 충족시켜 준다는 점에 있다. 사회구성원의 기능에 대한 반응에 관해서는 그 특성과 목적에 따른 분석방법이 필요하다.

기능의 영향과 상호관계는 제공자의 맥락과 피제공자의 맥락 두 가지 접근방식에 따라 이루어질 수 있다. 전자의 제공자 맥락이란 기능의 실현하기 위한 것으로서의 ‘정책전달활동(*program delivery activity*)’의 확인을 의미한다. 후자는 기능의 작용으로부터 영향을 받고 그에 반응하는 사회구성원의 인식, 의사표현, 반응행동 등을 포착하는 것이다. 여기에

19) OPI는 캐나다 거시적 기능 평가에서 제시된 개념으로서 특정 기능에 관하여 영구 보존해야 할 가치를 갖는 기록이 생산되거나 보존되어 있는 곳을 의미한다. OPI는 기능분석에 의한 평가에서 확인된 기능과 기록을 연계시켜주는 중요 개념이다. LAC, “Appraisal Methodology Macro-Appraisal and Functional Analysis Part A.”, 2000.

서는 다양한 사례 기록 즉 케이스파일의 검토가 필요할 것이다.

기능의 작용이 사회구성원에 미친 영향을 파악하는 것은 기록생산의 사회적 맥락의 해석이라는 점에서 기능분석에 의한 거시적 평가과정의 중요 요소이다. 이는 기능의 일방적 과정으로서의 구조결정론적 평가를 지양한다는 점에서 중요하다.

④ 기록 생산 방식·체계의 확인

하향식 진행은 최상위 기능 도출, 하부체계 분석 그리고 사회 상호작용의 파악에 이어 기능의 작용으로 기록이 어떻게 생산되어 처리되는지를 파악하는 즉, 기록 정보 생산 체계를 확인하는 일로 마무리된다. 기록생산체계의 확인은 거시적 관점에서 기록 생산과 함께 직접적인 수단이나 도구의 사양과 특성 등 직접적인 것 모두를 포함한다.

거시적 평가의 관점에서 기록 정보의 생산 및 유통·관리 체계를 파악하는 것에서 중요한 것은 우선 기능이 작용하는 범위에서 존재하는 모든 정보 생산 장치를 망라하는 것이다. 이는 해당 사회가 도달한 정보 생산 기술 수준, 그 밖에 정보 유통 방식 등이 투영된 기록 문화와 기능의 관련성을 포괄적으로 포착하기 위한 것이다.

기록 정보의 생산 방식이 일정한 정치경제적 또는 사회문화적 요인과 밀접하게 연계되어 있다는 점에서 거시적 관점에서의 기록 생산 방식은 생산 맥락을 해석하기 위한 단서를 제공하기도 한다.

2) 상향 검토 : 가설의 검증

① 기능과 상호작용의 기록화 확인

기능분석에 기반 한 거시적 평가의 하향과정 즉, 기능의 하부시스템의 구성 내역 확인과 상호작용 분석, 기능에 대한 외적 영향, 정보 생

산 체계 확인 및 분석 등을 통하여 하나의 평가 가설이 제시된다. 그리고 기능분석에 의한 거시적 평가는 이와 같은 평가 가설을 개별 기록을 통해서 확인하는 상향 과정을 거쳐 마무리된다. 가설적 전제를 검증하는 개별 기록의 확인은 위로부터의 하향 과정을 통해 정의 내려진 다음 범주의 기록을 대상으로 한다.

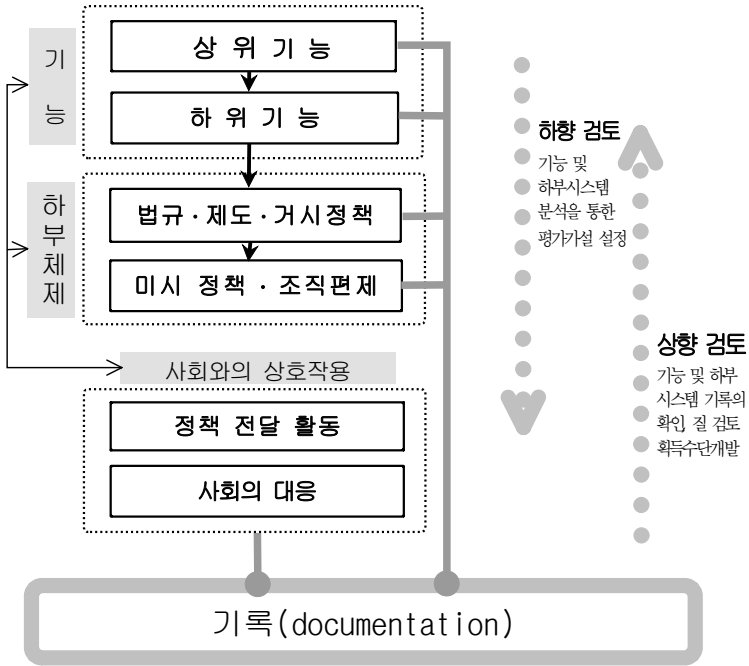
- 기능 및 하부시스템의 정의, 실체, 범위, 변경, 배경 등에 관한 기록
- 기능 및 하부시스템의 작동에 관한 기록
- 하부시스템의 정책전달활동에 관한 기록
- 정책전달활동에 대한 다른 하부시스템의 관련성에 관한 기록
- 정책전달활동에 대한 사회의 반응 관한 기록
- 기능 및 하부 시스템에 연계된 기록정보 생산체계의 실체, 기술 및 내용적 특성, 구축 및 운영 배경 등에 관한 기록
- 기타 기능에 대한 포괄적 영향을 담은 기록

② 확인된 기록의 획득 : 평가 선별의 마무리

확인된 개별 기록은 최종적으로 장기 또는 영구 보존될 수 있도록 물리적으로 확보되어야 한다. 이를 위해서는 평가결과가 기록의 성격에 따라 보존기록관의 보유 및 처분일정표, 단기 이관계획, 중장기 수집계획, 등 실질적 기록 획득을 위한 다양한 수단에 반영되어야 한다.

이상의 거시평가 절차를 그림으로 표현하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 거시평가 과정을 나타내는 개념도



4. 국토개발정책 수립 분야에 대한 기능분석 거시평가 절차 적용

1) ‘국토개발’ 기능과 하부 시스템의 구성

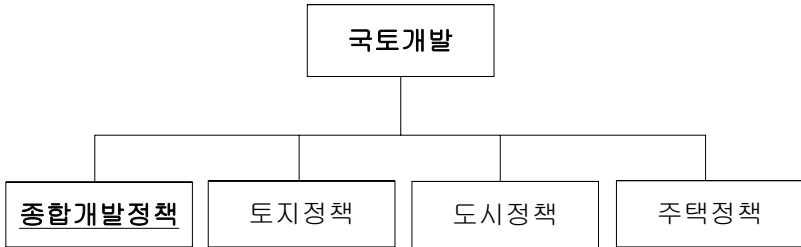
① 국토개발 관련 기능의 구성

국토개발 기능은 현재도 존재하는 정부의 주요 기능이다. 정부 주요

기능 상위에 속하는 ‘국토’ 개발은 정부수립 이후 1960년대 이후 본격화되는데 경제개발계획과 같은 선상에서 그 원활한 이행을 위한 기반 마련이 그 배경이었다. 국토 개발 방향은 경제성장이 가시화되면서 경제개발을 위한 직접적인 기반 조성으로부터 경제 성장에 따른 토지 이용 수급을 위한 것으로 확대되었다.

현재 국토 개발과 관계있는 기능을 수행하는 공공기관은 중앙행정기관에서부터 특별지방행정기관, 지방자치단체, 정부산하기관, 공익단체에 이르기까지 광범위하다. 그 중 핵심 정책 기능과 주요 법규는 건설교통부에서 관장한다. 국토개발 기능은 밑에 ‘국토종합개발계획’을 기본으로 한 ‘토지’, ‘도시’, ‘주택’ 등의 세부 정책분야에 관한 하부 기능이 존재한다.

〈그림 2〉 국토개발 분야 기능



② 국토개발 분야의 관련 법규

국토개발에 관한 법규 중 가장 기본적인 것은 국토기본법이다. 국토기본법은 국토 개발에 관한 개별적인 법규의 근거가 되는 법률이다. 국토개발의 하위기능을 구성하는 국토개발정책 수립을 비롯한 토지, 도시, 주택 정책에 관한 법규는 다음과 같다

〈표 1〉 국토개발관련 법규

구분	법 률	대통령령	부 령
국토 개발 정책	국토기본법	시행령	
	수도권정비계획법	시행령	
	지역균형 개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률	시행령	
	제주국제자유도시특별법	시행령	
	산업입지 및 개발에 관한 법률	시행령	시행규칙
	행정중심복합도시 건설을 위한 특별법	시행령	
토지 정책	부동산중개업법	시행령	시행규칙
	토지관리 및 지역균형개발 특별회계법	시행령	
	한국토지공사법	시행령	
	외국인토지법	시행령	시행규칙
	부동산투자회사법	시행령	시행규칙
	개발이익 환수에 관한 법률	시행령	시행규칙
	국가지리정보체계의 구축 및 활용 등에 관한 법률	시행령	
	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률	시행령	시행규칙
	지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률	시행령	시행규칙
			감정평가에 관한 규칙
	측량법	시행령	시행규칙
			수치지도 작성 작업 규칙
		지도도식규칙	
도시 정책	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	시행령	시행규칙
			도시계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙
	도시개발법	시행령	시행규칙
	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	시행령	시행규칙

	도시공원법	시행령	시행규칙
	건축법	시행령	시행규칙
			건축물 착공 통계조사 시행규칙
			표준설계도서 등의 운 영에 관한 규칙
			건축물의 설비기준 등 에 관한 규칙
			건축물의 구조기준 등 에 관한 규칙
			건축물의 피난·방화 구조 등의 기준에 관한 규칙
			건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙
	건축사법	시행령	시행규칙
	주택법	시행령	시행규칙
		주택건설기준 등에 관한 규정	주택건설 기준 등에 관한 규칙
			주택공급에 관한 규칙
주택 정책	임대주택법	시행령	시행규칙
	택지개발촉진법	시행령	시행규칙
	국민임대주택 건설 등에 관한 특별조치법	시행령	시행규칙
	대한주택공사법	시행령	
	도시 및 주거환경 정비법	시행령	시행규칙

③ 국토개발 기능을 수행하는 조직

국토개발 기능을 수행하는 기관은 건설교통부 내 균형발전본부, 토지기획관, 주거복지본부 그리고 도시환경기획관 등이다. 국토개발과 관련된 기능수행을 기록화한 것으로서 영구보존대상 기록물이 생산되는 주출처(OPI)는 이들 기관의 부서에 포함되어 있다.

기능의 적용범위가 넓으면 넓을수록 관련된 기관이나 부서가 다양하다. 다만 기본정책이나 종합정책을 수립하는 부서는 그 정책이 해당 영역 전반에 영향을 미치지만 관련된 기록물을 생산하는 부서는 오히려 제한적일 수 있다. 반면에 기본계획이나 종합계획에 근거하여 정책을 수립하고 다양한 제도를 기획하는 부서의 경우 오히려 관련 기관이 다양하게 존재할 수 있다. 국토개발 관련 법규와 기관은 다음 표와 같다.

〈표 2〉 각 법규별 주무기관 및 관련기관

소관	법 규	주 무 기관	우선 관련기관
국토 개발 정책	국토기본법	국토균형발전본부 (국토정책팀)	각 부 및 지자체
	수도권정비계획법	국토균형발전본부 (수도권정책팀)	지자체, 행정자치부 중앙토지수용위원회
	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	국토균형발전본부 (지역발전정책팀)	중소기업청, 지자체
	제주국제자유도시특별법	"	제주도, 행정자치부
	산업입지 및 개발에 관한 법률	국토균형발전본부 (산업입지팀)	산업자원부
	행정중심복합도시 건설을 위한 특별법	행정복합도시 건설청	
토지 정책	부동산중개업법	토지기획관 (토지관리팀)	재정경제부
	토지관리 및 지역균형개발 특별회계법	"	지자체
	한국토지공사법	토지기획관 (토지정책팀)	중앙토지수용위원회 토지공사
	외국인토지법	토지기획관 (토지관리과)	
	부동산투자회사법	토지기획관 (토지정책과)	
	개발이익 환수에 관한 법률	"	중앙토지수용위원회
	국가지리정보체계의 구축 및 활용 등 에 관한 법률	토지기획관 (국토정보기획팀)	국토지리정보원
	공익사업을 위한 토지 등의 취득 및	토지기획관	중앙토지수용위원회

	보상에 관한 법률	(도지관리과)	
	지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률	토지기획관 (부동산평가팀)	
	감정평가에 관한 규칙	"	
	측량법	국토지리정보원 (측지과)	중앙토지수용위원회
	수치지도 작성작업 규칙	국토지리정보원 (측지과)	
	지도도식규칙	국토지리정보원 (측지과)	
도시 정책	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	도시환경기획관 (도시정책팀)	중앙도시계획위원회
	도시계획시설의 결정·구조 및 설치에 관한 규칙	"	
	도시개발법	도시환경기획관 (도시환경팀)	중앙도시계획위원회
	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	"	중앙도시계획위원회
	도시공원법	"	
	건축법	도시환경기획관 (건축팀)	
	건축물 착공 통계조사시행규칙	"	
	표준 설계도서 등의 운영에 관한 규칙	"	
	건축물의 설비기준 등에 관한규칙	"	
	건축물의 구조기준 등에 관한 규칙	"	
	건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙	"	소방방재청, 지자체
	건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙	"	
	건축사법	"	
주택 정책	주택법	주거복지본부 (주택정책팀)	대한주택공사
	주택건설 기준 등에 관한 규정	주거복지본부 (주거환경팀)	"
	주택공급에 관한 규칙	주거복지본부 (주택정책팀)	"
	임대주택법	주거복지본부	"

		(공공주택팀)	
	택지개발촉진법	"	"
	국민임대주택 건설 등에 관한 특별조치법	"	중앙도시계획위원회 중앙토지수용위원회
	대한주택공사법	" 대한주택공사	
	도시 및 주거환경 정비법	주거복지본부 (주거환경팀)	

이상의 국토개발이라는 대 기능 중에서 이 글에서는 국토종합개발 계획 수립에 관한 기능에 한정하여 기능분석에 의한 거시평가 방법을 적용하고자 한다.

2) 국토 종합개발정책 수립 및 기능에 대한 거시평가 절차 모형의 적용

① 평가대상 기능의 확인

국토정책은 국토의 이용, 개발, 보전 등을 통해서 생활 및 산업입지를 적정하는 것을 기본목적으로 한다. 가장 중요한 활동은 국토개발에 관한 거시적 기본계획을 수립하는 것이며, 그것에 기초하여 권역별, 과제별 계획이 수립된다. 국토개발정책 수립에는 국토종합계획이나 도(道) 종합계획과 같은 항구적인 계획 수립과 함께 제주국제자유시 설치나 신행정수도 건설과 같은 프로젝트 계획 조정 활동도 포함한다. 평가대상 기능의 확인에서는 연관된 타 기능과의 관계와 기능이 구현되는 주기를 확인하는 것이 중요하다.

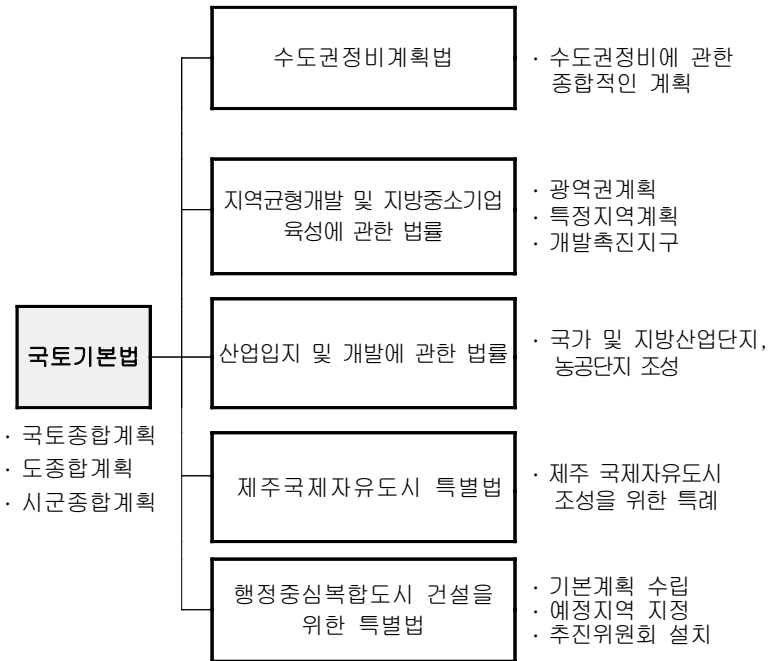
② 하부시스템의 확인

가. 근거법규

관련 법규는 국토기본법을 포함하여 5개의 법률이 있다. 관련법률

중 2개는 제주와 신행정수도 건설이라는 특정지역의 한시적 프로젝트에 한정된 사항을 규정한 것이다. 국토종합개발계획은 국토기본법에 근거하면서 관련된 다른 하부 법 또는 특별법에 영향을 미친다. 그 체계는 다음과 같다

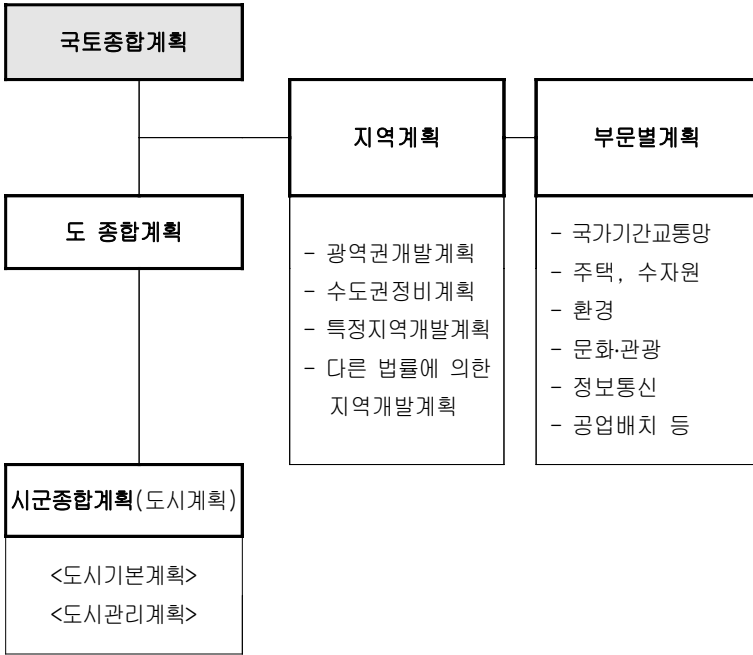
〈그림 3〉 국토정책관련 법규 체계



나. 국토개발 관련 계획의 종류 및 확정 절차

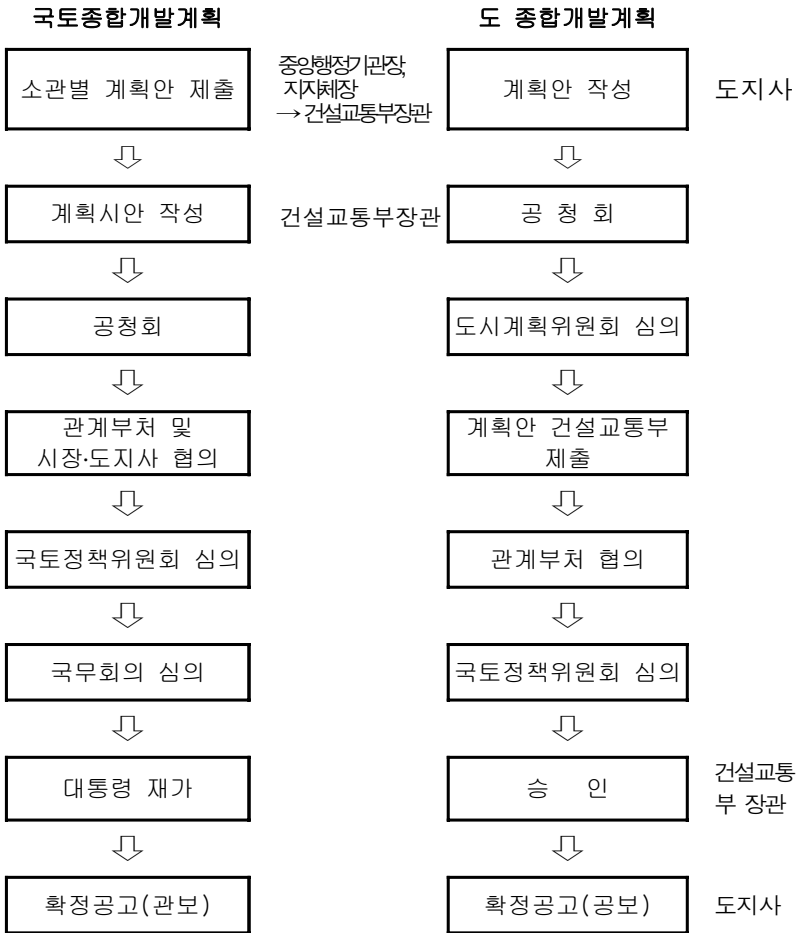
국토종합계획은 우리나라 국토개발에 관한 종합 마스터플랜으로서 20년을 주기로 수립하고 그 사이 필요시 부분적으로 수정된다. 종합계획에 따라 도 종합계획과 시군종합계획이 수립된다. 그 체계는 다음과 같다.

〈그림 4〉 국토계획체계도



국토종합계획은 기본적으로 각 중앙행정기관과 지방자치단체의 계획안을 토대로 합의제 심의기구를 거쳐 대통령의 재가로 확정된다. 국토종합계획과 도 종합계획의 수립절차는 다음과 같다.

〈그림 5〉 국토종합개발계획 및 도종합개발계획 수립절차



다. 기능을 수행하는 조직

국토종합개발정책과 관련된 기관은 국토균형발전본부이며 그 하부에는 국토정책팀, 수도권정책팀, 지역발전정책팀, 산업입지팀 등이 편

제되어 있다. 이중 국토종합개발계획의 수립기능에 관한 주출처(OPI)는 종합 국토개발계획의 수립을 수행하는 국토정책팀이다. 기타 나머지 팀에서는 수도권, 기타지역, 산업입지에 관한 세부 개발계획을 수행한다. 주출처인 국토정책팀을 포함한 국토균형발전본부 각 팀의 세부적인 분장 업무는 다음과 같다.

〈표 3〉 국토균형발전본부의 사무

<p>○ 국토정책팀</p> <ul style="list-style-type: none"> · 국토종합계획 수립 및 추진실적 평가 · 국토종합계획에 따른 도 종합계획·지역계획 및 부문별 계획 조정 · 국토균형발전정책 증 관련사항 · 국토조사 계획 수립·시행 및 조정 · 국토정책위원회 운영 · 통일 대비 국토개발전략 수립·운영 · 국토계획관련 국가간 협력 · 시·도 정책협의회 운영·총괄 · 국토 계획 및 이용 연차보고서 작성 	<p>○ 수도권정책팀</p> <ul style="list-style-type: none"> · 수도권정비계획 법령 입안 · 수도권정비 정책 입안 · 수도권정비 기본계획 수립 및 조정 · 공장 및 대학 총량규제제도 운영 · 과밀부담규제도 운영 · 수도권정비위원회 운영 · 수도권개발 지표 설정 및 분석 · 인구영향평가제 실시
<p>○ 지역발전정책팀</p> <ul style="list-style-type: none"> · 국토계획에 따른 지역개발정책 수립 · 도 종합계획의 승인·조정 · 광역권개발계획 수립·조정 · 특정지역 개발계획 수립·시행 · 지역계획 및 지역개발사업계획 수립·조정·시행·총괄 · 개발촉진지구 지정 및 개발계획의 조정 	<p>○ 산업입지팀</p> <ul style="list-style-type: none"> · 산업입지 및 개발에 관한 정책·법령 입안 · 산업입지공급계획 수립·운영 · 산업입지정책심의회 운영 · 산업입지정보망 구성·운영 · 산업입지개발지침 수립·운영 · 국가산업단지의 지정·개발 · 일반지방산업단지·도시첨단산업단지 및 농공단지 개발계획의 조정 · 산업단지개발사업 · 개별공장의 입지지정 및 개발

자료: 「건설교통부 직제시행규칙」(2006년 5월 현재)

국토종합개발계획 수립 기능과 관련되어 있는 기관은 광범위하다. 기본계획의 성격을 갖는 정책을 기획하는 기능의 특성에 따라 해당 정책을 집행하거나 하위 계획을 수립하는 각 중앙행정기관, 자치단체의 권역개발계획 수립 시행 기관, 의결기관이 여기에 포함되는 것이다. 이들 모두 국토종합개발계획 수립 기능과 관련하여 기록을 생산하는 부출처를 포함하고 있다고 볼 수 있다. 부출처의 경우 관련성의 정도에 따라 우선순위를 설정할 필요가 있으며 만들어진 기록을 주출처의 기록과 연계하여 선별할 것인가에 대한 판단을 위한 기준이 필요하다.

③ 기능과 사회의 상호작용 분석

상호작용의 분석은 기능분석에 의한 거시평가가 기능의 일방적 과정으로서의 구조결정론적 평가를 지양한다는 점에서 중요한 과정이라고 할 수 있다. 상호작용의 분석을 통하여 기능은 자기 설명에 의해서만이 아니라 외적 요인에 의한 관계의 메커니즘을 통해 판단되는 일종의 해석 과정을 거친다. 상호작용의 분석 정도에 따라 기능의 사회·역사적 상대성이 평가 결과에 반영되는 폭이 달리질 수 있을 것이다.

가. 정책전달활동

중장기적인 계획에 관한 수립활동으로서 프로그램의 전달 대상은 공공기관인 경우가 대부분이다. 다만 공청회와 같은 직접적 의사수렴 활동을 검토대상에 포함할 필요가 있다. 또한 직접적인 정책전달활동과 함께 인터넷 등에서의 한 간접적인 정책전달 수단이나 활동에 따른 영향도 검토대상이 된다.

나. 사회의 대응

국토종합개발은 중장기적 계획 수립 활동이므로 직접 주민의 실생

활의 문제와 직접 대면하지 않는 경우가 많을 것이다. 그러므로 직접적인 개발결과에 대한 개별 이해관계에 따른 반응 보다 정책에 대한 공익적 검토를 지적하는 시민사회의 요구가 담긴 케이스 파일이 이 항의 분석에 중요한 소재이자 단서가 될 것이다.

④ 기록 생산 방식·체계

기록의 생산 방식과 체계를 확인하는 일은 우선 기술적 차원에서 이루어지며 온전한 기록의 획득과 보전을 위한 방편으로서 진행된다. 기록 생산체계에 대한 분석은 한편으로 기록 생산 맥락의 해석을 위한 거시평가를 위한 중요한 단서를 제공하기도 한다.

업무활동의 특성상 기록의 생산은 개별 작성자별로 완결 기안문서나 검토 자료가 주종을 이룬다. 또한 정책위원회 및 심의위원회 회의록이 생산된다. 다양한 목적의 계획 도면이 생산된다. 계획과 관련된 도면의 경우 선별되어야 한다. 계획수립 과정에 축적된 참고 자료를 포함하는 이른바 작업 중 축적된 파일(working file)의 선별이 중요하다.

한편 업무관리시스템 도입에 따라 정보시스템에 의한 기록생산이 점차 증가할 것이다. 예를 들어 산업입지정책 수립과 관련하여 운영되는 데이터베이스인 산업입지정보망의 경우 시스템에 관한 자료의 영구 보존을 위한 선별 여부를 판단해야 한다.

⑤ 개별 기록 검토

가. 기능 및 하부체제의 정의·실체·배경 등에 관한 기록

국토개발계획 기능을 정의하고 내용을 규정하는 정부의 주요 거시정책의 계획 관련 기록, 정부의 현행 조직에 관한 편제가 규정된 직제 관련 법규 조직과 기능의 변천 연혁을 알 수 있는 조직 부서의 자료 등이 검토대상에 포함된다.

나. 기능 및 하부시스템의 실행에 관한 기록

계획 초안, 최종안, 참고자료 중 최종안 결정과 연관 있는 자료, 정책 위원회 등 심의의결기구 회의록, 업무관리시스템의 결재 및 경로상의 데이터가 검토대상이다. 예를 들어 산업입지정보망의 경우 산업입지 정책의 수립 및 전달과 관련되어 있으므로 그 데이터는 선별 대상이 될 것이다.

다. 정책전달활동에 관한 기록

의견조회를 위한 관계기관 및 단체에 보낸 시행 문서, 공청회, 워크숍 자료 등이 검토대상이 된다. 이들 기록들은 개별 평가를 거쳐 내용의 중요도에 따라 선별 대상을 결정한다. 정책전달활동 기록(program delivery product)은 반복적으로 생산되는 것인지 특별 안전에 관한 것인지에 따라 선별기준과 방법을 달리 할 필요가 있다.

라. 기능 및 정책전달활동에 대한 대응에 관한 기록

정책수립에 대한 의견을 표현한 외부단체 및 개인 접수문서, 진정서 및 이에 대한 답변서, 기타 민원 및 소송서류 등이 검토대상이 된다. 또한 이러한 공문서 이외에 보다 충분한 도큐멘테이션을 위하여 시민단체 등 정책 피해공자가 생산 보유한 기록의 원본이나 사본을 수집할 필요가 있으며 이 경우 별도의 기획 수집 프로젝트가 필요하다.

마. 기록정보생산체계에 관한 사항의 기록

기능 및 하부 시스템과 관련하여 영구보존대상 정보를 만들어내는 기록정보 생산체계의 실제 특히 정보시스템의 경우 구축목적, 기술적 특성 및 사양, 장기보존 및 재생을 위한 기술적 특성과 작동 요건이 담긴 사양서나 기술설명서가 선별 대상이 되어야 할 것이다.

3) 거시평가의 결과를 반영한 기록 획득

거시평가의 결과에 따라 기록물이 실제 선별되어 확보되기 위해서는 획득을 위한 조치가 수반되어야 한다. 정부 밖 영역과의 협력적 수단들이 다양하게 개발되어야 하지만 우선 기본적으로는 영구보존기록을 관리하는 기관의 수집정책과 기관별 특정 처리일정 또는 공통 처리일정에 거시평가 결과가 반영되어야 할 것이다. 기능분석에 의한 거시평가의 산출물은 각각의 수집을 위한 조치가 산발적으로 개별화되거나 단락되는 양상을 막아주는 중요한 역할을 하게 될 것이다

① 수집정책

모든 거시평가 절차가 종료되면 그 결과를 담은 최종산출물로서 ‘국토종합 개발정책 기능에 관한 기록 평가서’가 만들어진다. 이 거시평가서에는 개별 기록의 확인을 통하여 확인된 기능분석의 결과와 분석결과에 부합되는 기록의 범주, 그리고 경우에 따라서는 구체적인 목록을 기술한다. 거시평가서는 변경이 필요한 새로운 요인이나 상황이 발생할 때까지 국토종합개발계획 수립 기능의 기록을 평가 선별하기 위한 기본 정책 문서가 될 것이다. 실제적인 기록 획득을 위하여 영구기록을 보존하는 기관에서는 거시평가서의 기본방향과 내용을 해당 기록들에 대한 중장기 수집정책에 반영한다. 이렇게 수립된 수집정책에 따라 각 정부기관에서는 자기 기관이 생산한 기록 중 수집정책에 포함되는 기록이 정해진 이관 기한 내에 기록 영구보존을 위한 기관에 이관되도록 조치한다. 한편 비정부분야에서 생산되는 기록의 경우 별도의 계획을 통해 기획 수집한다.

② 기록 처리일정표

거시평가서에 기초하여 장기간 지속적으로 생산되거나 기관간 유사

한 가치를 지닌 기록 종류 또는 유형이 확인될 경우 이러한 종류의 기록물에 대해서는 각각 별도의 기술서가 만들질 수 있는데 이 기술서에는 지속적으로 생산되어 선별 대상에 포함되어야 하는 기록 종류와 유형 그리고 필요 보유 기간에 관한 정보가 담긴다. 기술서 언급된 기록의 종류와 유형 그리고 보유기간은 각 기관별 기록 처리일정표에 반영함으로써 기관별 기록처분일정에도 거시평가서의 취지를 반영한다.

③ 비상대비 기록(vital records)의 확인

비상대비 핵심기록의 확인은 엄밀하게 말해서 거시평가의 직접적인 목적은 아니다. 다만 거시평가 분석과 개별기록 평가과정에서 비상 시 기능 행사 조직이나 그에 영향을 받는 개인과 법인의 법적 권리행사 그리고 손상을 복구하기 위해 필수적인 기록으로서 기능이나 조직의 연속성(continuity) 보장을 위해 필요한 중요 기록들이 확인될 것이다. 이러한 기록물에 관한 정보는 기록 평가 선별에 관한 중요 정보이다. 따라서 일반 기준이나 절차와 별개로 확인과 처분에 필요한 수단이 개발될 필요가 있다.

4. 맺음말

기능분석에 의한 거시평가는 국가 단위의 평가 선별 정책을 수립하는데 있어서 이제까지의 어떤 평가 방법보다도 포괄적인 기록화 전망을 제시해 준다. 우리나라에서 거시평가의 결과로 남게 될 기록의 출처 대부분은 정부조직이 될지도 모른다. 그렇지만 거버넌스 또는 ‘협치(協治)’에 관한 논의에서 알 수 있듯이 근래 들어 국가의 통치는 전일적인 영향력을 행사했던 과거에 비해 위축되었다는 견해가 설득력을 얻고 있

다. 전통적으로 국가의 배타적 통치영역 상당 부분은 이제 시장이나 기업, 국제기구 그리고 무엇보다도 과거 통치의 대상이었던 시민사회에 그 자리를 내주고 있는 것이다. 공공 기록평가 선별에서 거시적이며 포괄적인 관점 즉, 거시평가의 도입이 필요한 이유가 바로 여기에 있다.

국가 단위에서 기능분석에 의한 거시평가의 안정적인 실행 관건은 국립기록관에 의한 전문적 분석 연구 작업 그리고 각 정부기관에서의 거시평가 정책의 구현, 그리고 정부 영역 외부와의 기록화 협력을 통한 포괄적 기록화 체계의 구축에 달려 있다.

거시평가의 도입이라는 목적에 비추어 볼 때 이 글의 한계는 거시평가 절차를 수행하기 위한 개괄적 전형을 제시하데 그쳤다는 점에 있다. 기능 그리고 기능과 사회의 상호작용 분석, 개별 기록의 확인 절차 등 보다 완결된 적용 사례의 제시는 다음 기회로 미루고자 한다. 이 후속 연구에서는 특히 거시평가 절차의 핵심인 기능 분석과 관련한 기록학적 개념 정의와 방법에 관한 연구가 보다 진전되어야 할 것이다. 한편으로 거시평가가 이론적으로나 방법론적 모색에 그치지 않고 실제적인 제도나 실무절차로 구현되기 위해서는 체계적 연관 장치를 고안하기 위한 파생 연구도 중요하다.

그러한 가운데 실질적인 거시평가를 위하여 보다 근본적인 반성 또한 필요하다. 기능 분석에 의한 거시평가가 다른 거시적 관점의 평가에서 나타난 주관성을 어느 정도 극복했더라도 비븐(Brain Beaven)의 지적처럼, 거시평가를 실행하는데 있어 이론적 분석과 연구 지향적 경향이 지나칠 경우 초래하게 될 주관성이나 추상성에 대한 우려는 여전히 남는다.²⁰⁾ 이는 곧 거시평가 또한 궁극적으로는 기록을 획득하기 위한 것이므로 그 만큼 기록 평가 선별을 위한 것으로서의 실천적 실효성을 잃어서는 곤란하다는 점을 의미하는 것이다.

20) Brian P. N. Beaven, "Macro-Appraisal: From Theory to Practice," *Archivaria*, No. 48(Fall, 1999): 154-198

Abstracts

The performance model of Macroappraisal for appraisal of public records in Korea

Lee Seung Eok

Macroappraisal provides useful means of effective records reduction for archivist in environment of records production on a large scale. In Macroappraisal approach, a appraiser give attention to context of records creation prior to review of records contends and assesses collective records. Moreover, Macroappraisal assesses the significant of the context of contemporary use instead of potential value of research in the future. In Canada, Netherlands and Australia, archivists of national archives has been trying to appraisal public records on the basis of Macroappraisal methodology. Especially, the Canadian archival professional come up with theory and methodology on the Macroappraisal with comparative prominence and trust. This essay proposes to device performance model of Macroappraisal for appraisal of public records in Korea specially, relating to governmental function for national land development planning, on the basis of Canadian approach

Key words : Macroappraisal, appraisal, functional analysis, documentation plan, records value, records creation context