

광역지방자치단체 단위과제 운영에 관한 연구

A Study on Management of Business Transaction in Regional Local Government

정상희(Chung, Sang-Hee)*

1. 머리말
2. BRM·온나라·RMS상 단위과제 운영 절차
 - 1) 기능분류체계와 단위과제
 - 2) BRM·온나라·RMS상 단위과제
3. 단위과제 운영상 문제점
 - 1) 분류체계의 오분류
 - 2) 불명확한 단위과제 규모와 단위과제카드 수의 적정성
 - 3) 보존기간 책정시 불충분한 검토
 - 4) 단위과제카드 지정(편철)의 오분류
 - 5) 비전자기록물의 논리적 편철과 물리적 편철의 불일치
4. 시사점
 - 1) 기록관리기준표 구성항목 정비
 - 2) 기능분류체계를 보완하는 분류방법 도입
 - 3) 단위과제카드의 보존기간 승계 예외 인정
 - 4) 단위과제카드 통제 방안 강구
 - 5) RMS·온나라 기능 개선
 - 6) 단위과제 보존기간 책정시 고려요소
5. 맺음말

* 한국외국어대학교 정보·기록관리학과 박사과정 수료, 충청북도 지방기록연구사.
■ 투고일 : 2016년 7월 8일 ■ 최초심사일 : 2016년 7월 8일 ■ 게재확정일 : 2016년 7월 22일

〈초록〉

이 연구의 목적은 광역지방자치단체에서 사용하고 있는 단위과제 운영상 문제점을 조사·분석하고, 그 과정에서 도출된 시사점을 제시하는 것이다. 기능분류체계의 최하위 단위이자 보존기간 책정 단위인 단위과제의 신설부터, 단위과제 보존기간 책정, 단위과제카드 생성, 기록물 편철까지 일련의 운영 과정에서 나타나는 문제점들을 지적하고 사례를 소개하였다. 그리고 체계적이고 효율적인 기록물 관리를 위하여 단위과제 운영에 있어 개선되거나 고려해 봐야할 요소들을 제시하였다.

주제어 : 기록관리기준표, 단위과제, 단위과제카드, 지방기능분류체계, 편철

〈Abstract〉

The purpose of this study is to examine and analysis the problems in managing 'Business Transaction(Danwi-gwaje)' of regional local government, and propose implications. The study points out the problems emerged in the operation process of Business Transaction including creating of Business Transaction and Business Transaction Profile, setting retention period and filing records, and gives concrete example of them. It concludes with presenting improvements and considerations in managing Business Transaction for systematic and efficient records management.

Keywords : Records management standard table, Business transaction, Business transaction profile, Local Business Reference Model, Filing

1. 머리말

기록물 분류란 기록을 조직화하고 내적인 질서를 부여하여 기록들 간의 유기적인 관계를 표현하는 과정이다(한국기록학회 2008, 130). 그리고 이러한 분류에 체계성과 통일성을 부여하기 위해 분류체계를 사용한다. 전자기록생산시스템으로 통합온나라시스템(이하 온나라)¹⁾을 도입하게 되면, 기록분류체계로 기능분류체계(Business Reference Model)를 사용한다. 이 분류체계의 최하위 계층인 단위과제는 기록물의 보존기간 책정단위로 기록물 관리에 있어 중요한 역할을 한다. 단위과제가 기능분류시스템(이하 BRM)에서 생성되면, 온나라와 표준기록관리시스템(이하 RMS)으로 관련 데이터가 전송된다. 온나라에서는 단위과제 아래에 처리과별로 단위과제카드를 만들어 생산·접수되는 기록물의 편철이 이루어진다. 그리고 RMS에서는 기록물관리 전문요원이 처리과에서 책정한 단위과제의 보존기간의 적정성을 검토하여, 그 내용을 중앙 기록관리시스템(이하 CAMS)로 보내 국가기록원과 협의한다. CAMS에서 보존기간을 검토·확정하여 그 값을 BRM과 RMS에 전송하면 각각의 시스템은 그것을 반영한다.

분류체계는 기록관리시스템에 있어 심장이라고 한다(National Archives of Australia 2003). 잘 설계되어 만들어진 분류체계 내에서 원칙대로 기록물이 잘 분류된다면 이관이나 평가, 활용 등과 같은 기록물 관리 업무는 원활히 운영될 것이다. 그러나 기록물 관리 측면에서 분류체계의 기본단위인 단위과제를 바라보면 신설부터 단위과제카드 운영, 그리고 보존기간 책정 및 협의 절차에 있어 여러 문제점들이 노출되고 있다. Inge Alberts 등은 기능기반 분류는 조직이 기록관리 요건을

1) '온나라시스템'이라는 이름으로 2007년에 도입된 업무관리시스템은 발송과 접수 기능이 없다. 이 기능을 탑재한 업무관리시스템이 2009년에 구축되었는데 기존 업무관리시스템과 구분하여 '통합온나라시스템'이라 부른다(류한조 2012, 80).

준수하는 강력한 도구가 될 수 있지만, 기록관리자가 그러한 분류를 일관성 있게 만들고 해석하지 못한다면, 또한 자신의 문서를 일상적으로 분류하는 사람들이 분류체계를 제대로 적용하지 못한다면 실패한다는 점을 지적한 바 있다(Alberts et al, 2010). 우리 기록관리 현장에서도 이러한 상황이 그대로 재연되고 있다. BRM에서 단위과제는 정책분야부터 소기능까지 업무의 성격에 맞지 않는 분류계층을 갖고, 단위과제에 필요한 정보도 부실하고 부정확하게 입력된 채로 신설된다. 온나라에서는 단위과제 아래에 기록관리에 적합한 단위과제카드 생성이 이루어지지 못하고 있다. 무엇보다 기록관리 측면에서 가장 심각한 것은 기록물 편철이라 할 수 있는 단위과제카드 지정이 체계적이지도 않고 일관성도 없다는 것이다. 그리고 RMS에서 운영되는 기록관리기준표도 보존기간 검토 미흡 등 여러 문제점이 내포되어 있다.

그 동안 단위과제에 관한 연구를 살펴보면, 설문원(2013a; 2013b)은 중앙행정기관을 대상으로 기록분류에 있어 정부기능분류체계의 적용에 대한 연구와 단위과제 기반 평가제도를 연구하였다. 전자에서는 정부기능분류체계가 일반적인 기록의 기능분류 편익에 얼마나 부응하고 있고, 구조와 운영 측면에서는 적절한지 분석하고, 이 과정에서 나타난 문제점에 대한 개선방향을 제언한다. 후자의 연구에서는 단위과제별 보존기간 책정에 따른 문제점을 조사하고, 그 해결책으로 다중평가모형을 제안하였다. 그러나 현재 단위과제 보존기간 책정의 프로세스를 현행대로 유지한 채 그 안에서의 후속적인 해결방안을 모색하였다. 김화경, 김은주(2014)는 지방 BRM에서 광역지방자치단체의 단위과제를 살펴보고, 단위과제의 운영상 문제점으로 단위과제 개념 혼재, 단위과제 현행화 부재, 단위과제 보존기간 책정 오류를 지적하였다. 그리고 그에 대한 개선방안으로 공통업무 단위과제 표준화, 기능분류시스템의 개선, 기록연구사에게 기관 BRM 관리권한의 부여를

제시한다. 그러나 방안들이 일반적이거나 포괄적인 제언에 그치고 있고 기록관리에 필요한 구체적인 개선사항을 제시하지 못한 점이 아쉬움으로 남는다.

본 연구에서는 광역지방자치단체가 사용하는 지방 BRM, 온나라, RMS 상에서 단위과제가 어떻게 생성되고 운용되고 있는지를 살펴보고, 각 단계에서 나타나는 문제점을 분석해보고자 한다. 이것을 토대로 기록물 관리를 위해 체계적이고 효율적인 단위과제 운영은 어떠한지, 어떠한 사항들을 검토해야 하는지 시사점을 제시해보고자 한다. 연구대상의 범위를 광역지방자치단체로 한정된 이유는 온나라와 RMS는 대부분의 공공기관에 공통적이거나, BRM의 경우 지방 BRM만을 직접 사용하거나 확인해 볼 수 있었다는 제한이 있었고, 연구자가 광역지방자치단체의 단위과제를 운영해 본 경험을 바탕으로 연구하였기 때문이다. 그리고 단위과제 운영의 마지막 단계는 단위과제가 기록물 분류의 도구로서 사용되어 기록물 편철로 완성된다고 볼 수 있으므로 기록물 편철까지도 연구대상으로 포함하였다.

2. BRM · 온나라 · RMS상 단위과제 운영 절차

1) 기능분류체계와 단위과제

기능분류체계는 기관의 기능을 서비스 및 업무처리절차에 따라 체계적으로 구조화한 업무기능분류체계로 중앙행정기관에 적용하는 정부기능분류체계, 지방자치단체에 적용하는 지방기능분류체계, 지방교육행정기관 및 각급 학교에 적용하는 지방교육기능분류체계로 구분된다. 조직, 예산, 기록관리 등 분야별·기관별로 운영되던 기존의 분류체계를 통합하여 정부의 업무기능과 서비스를 중심으로 분류하고, 법

령, 예산 등의 다양한 정보를 기능과 연계하여 종합적으로 관리함으로써, 공통 업무기반을 제공하자는 목적으로 만들어졌다. 기록관리 측면에서는 조직의 기록관리에 업무분류체계를 도입하여 기록관리를 효율적으로 하고 기존 기록물분류기준표 등의 기록관리 운영에서 도출된 문제점을 개선하여 체계적인 기록관리체계를 구축하도록 하였다(행정자치부 2006).

기능분류체계는 정책분야, 정책영역, 대기능, 중기능, 소기능, 단위과제의 계층을 이루며 계층에 대한 세부내용은 <그림 1>과 같다(국가기록원 2016).

〈그림 1〉 기능분류체계 계층과 그 내용

LEVEL 1	→	정책분야	정부 내 활동을 17개 분야로 분류. 분류기준은 정부의 예산배분체계, 국가간 행정서비스의 통계자료 비교를 위한 국제기준 등 고려.
LEVEL 2	→	정책영역	정책분야를 각 부처의 대기능과 연계될 수 있도록 76개 영역으로 세 분류
LEVEL 3	→	대기능	각 부처의 <u>실/국</u> 수준에서 담당하는 기능을 의미
LEVEL 4	→	중기능	각 부처의 <u>과</u> 수준에서 담당하는 기능을 의미
LEVEL 5	→	소기능	담당자가 수행하는 기능으로서 <u>법률, 직제</u> 등 법적인 근거 및 기록물 분류기준표 (단위업무 + 소기능으로 분류가 가능한 업무)를 통해서 정해진 기능
LEVEL 6	→	단위과제	업무간 유사성, 독자성을 고려하여, 담당자가 소기능을 <u>세분화한 업무영역</u>

정책분야는 정부의 예산배분체계, 국가간 행정서비스의 통계자료 비교를 위한 국제기준 등을 고려하여 정부 내 활동, 대국민서비스 등의 정부의 사업을 17개 분야로 분류한 것이다. 정책영역은 정책분야를 각 부처의 대기능과 연계될 수 있도록 사업영역을 세분하여 분류한 것이

고, 대기능은 각 부처의 실/국 수준에서 담당하는 기능을, 중기능은 각 부처의 과 수준에서 담당하는 기능을 의미하며, 소기능은 중기능을 수행하기 위해 업무담당자가 수행하는 기능으로 직제규정 등 법규를 근거로 정해진 기능이다. 마지막으로 단위과제는 기능분류체계의 소기능을 유사성, 독자성 등을 고려하여 영역별, 절차별로 세분한 업무를 말한다.

지방기능분류체계는 중앙과 지자체간, 지자체와 지자체간 동일한 정보시스템을 사용하여 정보자원을 통합하고 업무의 효율성 제고 및 예산 절감을 목적으로 만들어졌다. 따라서 정부기능분류체계와의 연계성을 고려하여 정책분야·정책영역 전부와, 대기능 일부는 정부 BRM을 준용하고, 그 이하 하위레벨은 지방자치단체 업무 특수성을 반영하여 기능분류체계를 수립함을 기본으로 하였다(행정안전부 2009). 그러나 처음에는 정부 BRM의 정책분야가 15개였다가 2014년 추가·변경되어 17개²⁾로 증가한 것과 상관없이 지방 BRM은 여전히 15개의 정책분야를 사용하고 있는 것으로 확인된다.

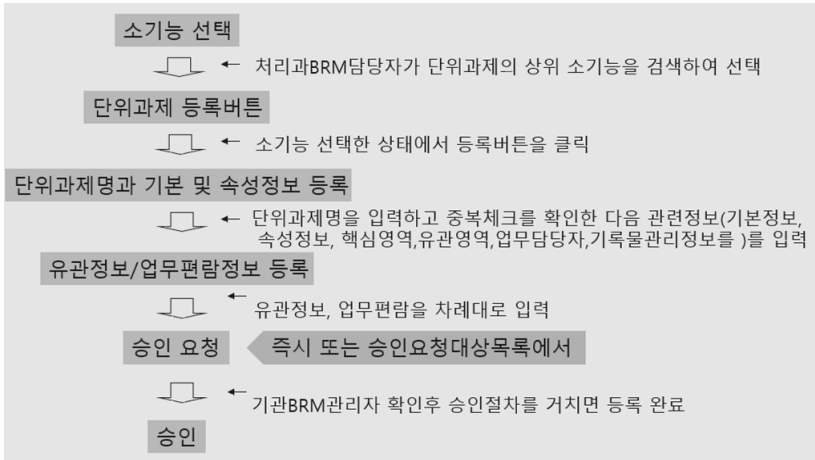
2) BRM·온나라·RMS상 단위과제

단위과제가 신설되고, 그에 따라 단위과제카드가 생성되어 기록물의 분류와 편철을 할 수 있게 운영되며, 단위과제의 보존기간이 검토·확정되는 과정까지 시스템별로 살펴보면 다음과 같다. 우선 처리과에서 단위과제를 신설하기 위해서는 행정자치부(2015) 내용을 보완한 <그림 2>와 같이 처리과 BRM 담당자가 BRM에 접속하여 정책분야

2) 중앙의 정책분야는 2006년에 15개 즉, 공공질서 및 안전, 과학기술, 교육, 국방, 농림해양수산, 문화체육관광, 보건, 사회복지, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 일반공공행정, 지역개발, 통신, 통일·외교, 환경이었다가 2014년 '재정세계금융'이 추가되고 농림해양수산이 농림과 해양수산으로 분리되고, 수송 교통이 교통 및 물류로 명칭이 변경되면서 17개로 바뀌었다.

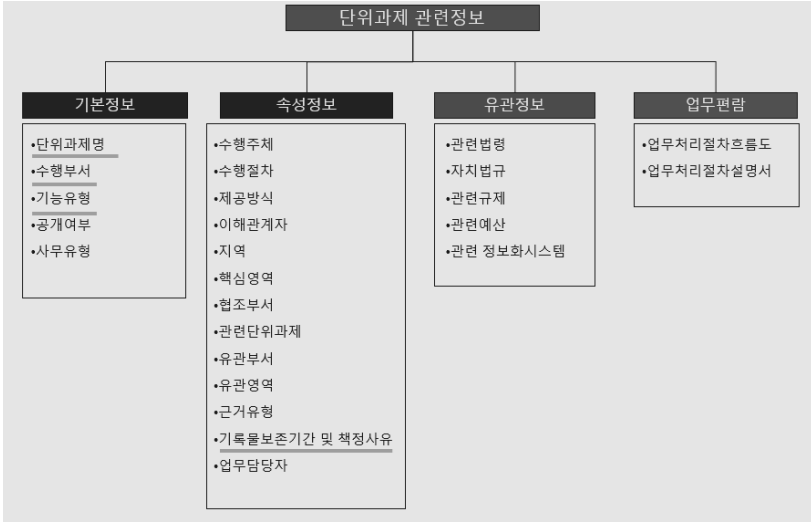
부터 소기능까지의 분류계층을 선택하고, 단위과제를 등록한다. 등록 시 단위과제명과 기본정보, 속성정보 등의 정보를 입력한다. 입력이 끝나면 ‘즉시 승인요청’을 하거나, 승인요청대상 목록에서 승인요청을 할 수 있다.

〈그림 2〉 BRM에서 단위과제 신설 절차



단위과제 등록시 입력해야 하는 항목은 〈그림 3〉(행정자치부 2015) 과 같이 복잡하다. 기본정보에는 단위과제명, 수행부서, 기능유형과 사무유형, 그리고 공개여부가 있다. 수행부서와 기능유형(자치단체일반, 과공통일반)은 자동으로 지정되고, 사무유형(고유사무, 위임사무) 과 공개여부는 필수입력 값이다. 이 공개여부는 고유업무에 대해서만 설정이 가능한데 미공개시 단위과제에 대한 정보조회가 불가능하게 된다.

〈그림 3〉 단위과제 신설시 등록항목



〈그림 3〉에서 밑줄 친 부분은 RMS에서 단위과제 현황을 다운로드할 때 볼 수 있는 항목이다. 속성정보에는 필수입력 항목인 수행주체와 수행절차, 제공방식, 이해관계자, 지역, 핵심영역, 기록물 보존기간 및 책정사유, 업무담당자가 있고, 그 외에 협조부서, 관련단위과제, 유관부서, 유관영역 항목이 있다. 유관정보에는 관련법령, 자치법규, 관련 규제, 관련 예산, 관련 정보화시스템이 있는데 이것은 관련 정보시스템에서 관련 사항을 연계하는 항목이다. 마지막으로 업무편람에 업무처리절차흐름도, 업무처리절차설명서를 작성해야 하는 항목이 있다. 등록된 단위과제에는 고유 ID가 부여되기 때문에 분류체계나 이름을 수정할 수 없고, 속성정보만 수정이 가능하다. 동일한 분류체계와 명칭을 가진 단위과제는 동일한 ID를 부여 받게 되는데, ID가 같은 단위과제를 여러 부서가 함께 사용할 수 있다.

기관 BRM 담당자의 승인을 거쳐 단위과제 등록이 완료되면 온나라로 단위과제 데이터가 전송되고 처리과에서는 온나라의 “과제관리” 메

뉴에서 단위과제에 단위과제카드를 생성한다. 단위과제카드는 문서관리카드(기록물 건)를 생산하거나 접수할 때, 그리고 메모보고를 작성한 후 분류를 위해 사용된다. RMS에서는 통상적으로 단위과제가 신설되면 그 데이터가 신설된 일자의 자정을 기해 기록관리시스템으로 전송된다³⁾. RMS에서 분류와 관련있는 기능은 “기준관리”인데, 기록관리기준표의 협의를 위해서는 그 기능 아래에 <표 1>⁴⁾과 같이 구성된 메뉴 중 “기록관리기준표>보존기간관리>기록관설정-기록원신청-단위과제현황”을 사용한다. ‘기록관설정’은 BRM에서 최초 반영된 단위과제에 대해 처리과가 입력한 보존기간을 기록관이 검토한 후 보존기간을 설정하는 기능이다. ‘기록원신청’은 기록관에서 보존기간을 설정한 내용을 CAMS로 전송하여 검토 후 협의를 요청하는 기능을 제공한다. ‘단위과제현황’은 협의 요청한 단위과제에 대한 확정통보 여부 조회 및 확정 통보파일을 오프라인으로 결과를 반영할 수 있는 기능을 제공한다.

〈표 1〉 RMS의 기준관리 메뉴

최상위 메뉴	상위메뉴	하위메뉴	비고
기록관리 기준표	보존기간관리	기록관설정, 기록원신청, 단위과제 현황, CAMS연계오류, 단위과제모니 터링	단위과제 사용기관
	기록관리기준표고시		
기록물분류 기준표	분류체계관리	단위업무접수처리, 단위업무관리, 단 위업무배포처리, 단위업무신청, 단위 업무조회, 단위업무신청처리, 단위업 무결과접수처리	단위업무 사용기관
기준정보	준칙기준관리	준칙기준관리, 단위과제별기준작성	단위과제사용기관
분류체계지정	분류체계지정		”
재분류	재분류		”

3) 국가기록원 RMS 총괄담당자와 인터뷰(2013. 5.)

4) <표 1>의 삭선은 2013년 2분기에 RMS의 기능을 개선하면서 삭제된 기능이다. 4장에서 설명을 위해 표시하였다.

3. 단위과제 운영상 문제점

분류체계의 기본단위이자 보존기간 책정의 기준단위인 단위과제는 단위과제 신설단계, 이후 단위과제카드 생성 및 지정, 보존기간 확정 과정에서 여러 문제점이 나타난다. 이를 유형화하면 다음과 같다.

1) 분류체계의 오분류

단위과제를 신설할 때 가장 먼저 정책분야부터 소기능까지 분류체계를 선택한 후 단위과제 신설의 승인을 요청하는데 그 과정에서 분류계층을 잘못 지정하는 문제가 흔히 있다. 특히 과공통업무에 해당하는 단위과제인지 기관고유업무에 대한 단위과제인지에 대한 혼동이 많다.

중앙행정기관의 단위과제 기능유형은 기관공통과제, 과 단위공통과제, 기관고유과제, 유사기관공통과제로 구분되는데 반해, 지방자치단체는 자치단체일반과 과공통일반으로 구분한다. 과공통일반은 과/팀 단위로 수행되는 일상적인 과/팀의 유지를 위한 업무이다. 자치단체일반은 지자체를 운영 또는 유지하기 위하여 발생하는 업무, 중앙이나 지자체에서 위임되어 수행하고 있는 업무, 중앙이나 타 지자체와 관련없이 개별 지자체에 고유하게 존재하는 업무로 정의된다. 자치단체일반은 고유사무와 위임사무로 사무유형이 구분된다(행정자치부 2015).

과공통업무는 정책분야부터 중기능까지 “일반공공행정 > 일반행정 > 일반행정지원 > 과공통일반사무”라는 분류체계 하에서 만들어진다. 그러나 단위과제를 신설하는 부서 BRM 담당자 대다수는 이러한 분류체계를 이해하지 못하고 임의로 분류체계를 만들어 사용한다. 과공통의 분류체계를 따라야 하는 단위과제를 자치단체일반 유형에 넣어 만들기도 하고, 반대로 주무부서로서 자치단체일반의 고유업무에 넣어야 할 단위과제를 과공통 분류체계의 단위과제에 넣어 만들기도 한다. 예를

들어 일반 처리과에서 ‘기록물관리’라는 업무에 대해 과공통의 단위과제가 아닌 그 기관의 기록물관리를 전담하는 부서와 같은 ‘기록물관리’ 단위과제를 사용한다. 이러한 오분류는 단기간 가치가 있는 기록이 장기보존 되거나, 장기보존 되어야할 문서가 단기책정될 수 있는 문제로 이어진다.

『지방자치단체 기록관리기준표 표준』(국가기록원 2014)⁵⁾에서도 분류체계의 오분류가 존재한다. 예를 들어, ‘학교용지부담금⁶⁾ 관리’라는 단위과제를 ‘교육’이라는 정책분야에 분류하고 있다. 이 단위과제는 학교용지부담금의 징수 및 환급에 관한 업무로, 단위과제명의 방점이 개발사업에 있다. 개발사업이란 건축법, 도시개발법, 도시 및 주거환경정비법, 주택법, 택지개발촉진법, 산업입지 및 개발에 관한 법률에 따라 시행하는 사업 중 100 가구 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 사업이다. 개발사업과 관련된 업무를 처리하는 과정 중 일부로 학교용지부담금 관리가 포함된 것으로 정책분야가 ‘지역개발’이어야 적절하다.

또 다른 예로 기관공통업무에 해당하는 각종 행정심판이나 소송과 관련한 분류체계가 있다. 일반적으로 행정심판·소송은 그것을 수행하는 주무부서가 있고, 그 부서에서 심판이나 소송과 관련된 모든 기록물을 장기보존하게 된다. 표준에서는 ‘학교용지부담금 관련 행정심판’을 ‘교육’이라는 정책분야에, ‘농지전용관련 행정심판소송’을 ‘농림해양수산’에, ‘공중위생업소 행정소송 및 심판’을 ‘보건’에 넣고 있다. 그러나 행정심판 및 소송이라는 업무에 핵심을 두고, 심판과 소송의 기관공통업무

5) 기초지자체의 보존기간 30년 이상 단위과제에 대한 표준이다. 충청북도 도, 시군 기록물관리 전문요원은 2015년 1월부터 정례회의에서 이 표준을 각 시군 기록관리 기준표와 비교하며 검토하고 있다.

6) 학교용지 확보 등에 관한 특례법에 따라 시·도지사가 학교용지를 확보하거나, 학교용지를 확보할 수 없는 경우 가까운 곳에 학교를 증축하기 위해 개발사업을 시행하는 자에게 징수하는 경비를 말한다.

의 분류체계인 ‘일반공공행정’이라는 정책분야에 분류함이 맞다고 판단된다.⁷⁾

2) 불명확한 단위과제 규모와 단위과제카드 수의 적정성

단위과제를 정의처럼 업무의 유사성, 독자성을 고려하고, 영역별이나 절차별로 세분화하기는 쉽지 않다. BRM을 도입할 때 기관의 사정과 환경에 따라 단위과제가 크거나 작게 만들어진다. 자세히 말하면, 과거 단위업무를 업무실적 평가와 긴밀히 연결시켰던 기관은 단위과제를 단위업무보다 더 크게 만들기도 하고, BRM 구축 작업시간이 촉박한 경우 단위업무에서 단위과제를 그대로 가지고 온 기관도 있다(설문원 2013b, 37). 지방자치단체의 경우, 먼저 도입한 기관 중 비슷한 규모의 지방자치단체 단위과제를 다운로드하여 자신의 기관에 맞춰 수정하기도 한다. BRM이 구축되고 난 후 업무 필요에 의해 새로운 단위과제를 만들 경우에는 업무담당자나 처리과 BRM 담당자의 단위과제에 대한 이해도나 판단에 따라 단위과제의 규모에 편차가 생기고, 이로 인해 단위과제카드의 수도 다르게 만들어진다.

표준조차도 명확한 단위과제의 규모에 대한 기준을 제시하지 못한다. 공공표준 『기록관리기준표 작성 및 관리절차』의 부록 ‘기관공통 보존기간표’(국가기록원 2009)⁸⁾를 보면 단위과제의 세분화 기준을 가늠하기 어렵다. 예를 들어 ‘감사일반’이라는 소기능에는 부내 종합감사, 부내감사결과처리, 감사계획수립이라는 단위과제가 있다. 단위과제 정의에서 말하고 있는 절차별 구분도, 영역별 구분이라고도 할 수 없는 애

7) 물론 학교용지부담금 관련, 농지전용 등과 관련된 업무를 수행하는 부서에서는 단위과제를 각각의 업무에 맞는 정책분야에 넣는 것이 맞지만, 그럴 경우 보존기간이 장기간 책정될 필요는 없다.

8) 이후 개정된 버전인 NAK/S 4: 2012(v2.1)에서는 이 부록을 삭제하였다. 그럼에도 보존기간 책정시 기록관에서는 여전히 많이 참조하는 표이다.

매한 크기와 명칭이다. 소기능 '통계'에 있는 단위과제도 마찬가지이다. 각각의 단위과제로 존재하는 통계자료분석, 통계조사, 통계조사결과, 통계간행물 관리는 하나의 업무 절차로 연결되어 있으므로 하나의 단위과제로 만들 수 있음에도 세분화되어 있다. 이와 반대로 '재난재해관리'라는 소기능에는 재난관리, 재해관리, 재난재해복구, 재난재해예방, 재난재해조직관리, 특별관리대상시설 관리라는 단위과제가 있다. 재난과 재해의 종류와 그에 따른 업무절차를 고려해 볼 때 앞서 예로 들은 단위과제보다 포괄적이다. 업무분석을 통해 업무절차의 복잡성 정도나 중요도를 파악하여 단위과제의 규모나 범위에 대한 기준을 제시할 필요가 있다.

단위과제와 그 단위과제 내 단위과제카드 개수의 적정성에 대한 문제도 있다. 2005년 RMS 설계 당시 단위과제카드는 단위과제와 1:1의 관계로 생성되며, 업무수행의 맥락이 보호되는, 의미있는 기록물건의 집합체 구성 지원을 목적으로 전자기록철의 단위로 설계하였다고 한다(곽정 2006, 171). 그리고 BRM 도입당시 BRM 관련 매뉴얼에도 단위과제와 단위과제카드가 1:1로 대응되도록 안내하고 있었다. 그러나 서서히 1:1 대응은 지켜지고 있지 않다. 지방 BRM을 관리하는 한국지역정보개발원의 지방자치단체 대상 교육에서도 하나의 단위과제에 대한 단위과제카드의 개수는 상관없다고 하고 있다. 물론 단위과제와 단위과제카드가 1:1로 반드시 맵핑될 필요는 없다. 오히려 단위과제와 단위과제카드가 1:多的 관계가 적절한 경우도 있다. 예를 들어 행정소송나 도로공사의 경우 소송별로, 도로공사별로 단위과제카드를 만들어 사용할 경우, 이는 보존기간에도 영향을 미치지 않고, 기록물철의 편철에도 오히려 적절한 사례라 할 수 있다. 그러나 이러한 경우를 제외하고는 대부분의 경우에 있어 보존기간을 고려하여 하나의 단위과제에 하나의 단위과제카드 또는 2~3개의 단위과제카드가 적정할 수밖에 없다.

그리고 도입당시 1:1로 단위과제와 단위과제카드가 만들어졌던 기관

도 서서히 하나의 단위과제에 단위과제카드가 난립한다. 그 이유는 단위과제보다 단위과제카드를 만드는 것이 더 쉽기 때문이다. 다시 말해, 단위과제를 신설하기 위해서는 앞서 말한 속성 정보 등 입력해야 할 항목도 많을뿐더러, 기관 BRM 담당자의 승인을 받아야 하는 불편함이 있지만, 단위과제카드는 처리과에서 비교적 자유롭게 만들 수 있기 때문이다. 이렇게 무분별하게 생성되는 단위과제카드를 기록물관리 전문요원이 즉각적으로 통제할 수 있는 방법은 없다.

3) 보존기간 책정시 불충분한 검토

단위과제의 보존기간은 우선 처리과에서 1차로 책정하고, 이를 기록관에서 검토한 후 국가기록원과 협의·확정한다. 처리과 BRM 담당자는 단위과제를 신설할 때 보존기간에 대한 무지나 무관심으로 보존기간을 과대 또는 과소 책정하고 그 사유를 성의없이 적는 경향이 있다. 또한 장기보존에 대한 부담감으로 보존기간을 하향 책정하는 경우도 종종 있다.

한편 기록관과 국가기록원은 업무에 대한 세부적인 분석과 기록물 유형을 충분히 파악하지 못한 상태로 보존기간을 검토하고 확정한다. 기록관은 BRM을 도입한 첫 해에 적게는 수천 개에서 많게는 만 개가 넘는 기관 전체의 단위과제 보존기간을 검토하게 된다. 그러다 보니 각 단위과제와 관련된 업무나 업무와 관련되어 생산·접수되는 기록물의 유형을 상세히 분석하고 보존기간을 검토할 시간적 여유가 없다. 대개는 단위과제의 업무와 관련된 법령 검토와 단위과제카드 내에 생산되는 문서의 유형을 온나라시스템에서 개관하거나 업무담당자와의 간단한 인터뷰를 통해 업무를 파악한다. 그리고 보존기간 책정기준과 관련 표준을 참고하여 기록관 입장의 보존기간을 책정하고 사유를 작성한다.

보존기간 검토시 단위과제와 함께 그 단위과제에 속해 있는 단위과

제카드도 파악하는 것이 중요하다. 특히 소방서과 같이 지역별로 나누어 동일한 업무를 수행하는 기관에서 사용하고 있는 단위과제는 단위과제카드를 동시에 함께 살펴볼 필요가 있다. 그러나 하나의 단위과제에 속해 있는 각 처리과별 단위과제카드를 나열해서 보기란 쉽지 않다. 단위과제를 신설할 때 각 부서에서는 자신들만의 단위과제를 신설하는 것처럼 보이지만, 앞서 설명한 대로 동일한 분류체계와 같은 이름을 사용할 경우, 동일한 단위과제 ID가 부여된다. 동일한 ID의 단위과제 내에 부서 각자의 단위과제카드를 만들어 사용하는 것이다. 단위과제카드의 구성을 확인하고 보존기간을 검토한 후, 부적절한 단위과제카드를 다른 단위과제에 옮기도록 안내를 할 수 있는 것도 필요하다. 그러나 기관이 사용하고 있는 전체의 단위과제카드를 보기 위해서는 온나라 담당자에게 단위과제카드 데이터 추출을 요청하여 받는 방법 밖에 없다.⁹⁾

보존기간을 최종 검토하는 국가기록원은 기록관리기준표 총괄 운영을 1인에게 분장하고, 서울·부산·대전기록관의 각 1인에게 단위과제의 보존기간을 승인해 주도록 하고 있다. 기록관리기준표 운영을 맡고 있는 국가기록원의 담당자는 지방자치단체만 해도 104만 개의 단위과제 보존기간을 검토해야 하는 어려움이 있다고 토로한 바 있다(한국기록학회 2016). 이러한 상황이다 보니, 같은 업무에 대한 동일하거나 유사한 명칭의 단위과제에 대하여 일관성 없는 보존기간을 확정해 주는 경우가 발생하기도 한다. 반대로 기록관에서 작성한 단위과제 설명과 보존기간 책정사유를 무시한 채 동일한 이름의 단위과제라는 이유로 보존기간을 일괄적으로 책정하는 경우도 있다. 예를 들어, 지방자치단체기능분류시스템에서 ‘가설건축물건축허가’라는 단위과제를 검색해 보면, 지자체마다 보존기간이 3년에서 준영구까지 다양하다. 반대로 ‘비

9) 서울특별시 자체적으로 RMS에서 기관 전체의 단위과제와 단위과제카드를 볼 수 있도록 기능을 구현하였다고 한다(한국기록학회 2016).

밀관리'라는 단위과제는 기록관의 단위과제에 대한 업무설명과 보존기간 책정사유를 반영해주지 않고, 『기록관리기준표 작성 및 관리절차』 표준의 과공통 보존기간표에 따라 영구로 책정해야 한다는 협의 내용을 보내기도 하였다.¹⁰⁾

그리고 소수의 인력으로 단위과제를 충분히 분석하지 못하고, 지자체와 활발한 협의도 거치지 못한 채 표준 또는 준칙을 만들다보니, 지자체 기록물관리 전문요원이 현장에서 경험하고 판단하게 된 보존기간과 다른 보존기간을 제시하는 경우도 생긴다. 예를 들어 지도점검이라는 단어가 포함된 단위과제의 보존기간이 과도하게 장기 책정되어 있다고 생각하는 것이 대부분의 기록관 기록물관리 전문요원의 의견이다.¹¹⁾

4) 단위과제카드 지정(편철)의 오분류

단위과제가 적절한 분류계층에 분류되고, 보존기간이 적절하게 책정되어 생성되어도 또 다른 문제점이 존재한다. 그것은 기록물 생산자가 기록물 등록시 부적절하고 일관성 없이 단위과제카드를 지정한다는 것이다. 단위과제카드가 기록물철이 되므로, 단위과제카드 지정이 곧 편철이 된다. 기록물관리 전문요원은 생산자가 문서를 생산하거나 접수할 때 업무와 관련된 단위과제카드에 적절히 분류할 것이라고 생각한다. 그러나 기록물을 이관 받아 건 목록을 보게 되거나, 평가 심사나 검색요청으로 문서들을 들여다 볼 때, 아니면 기록물 관리 지도점검을 위해 생산자의 단위과제카드에 축적된 기록물 건 제목을 보게 될수록 '생산자의 원질서는 존중할 만한 것이 못 된다'는 현실을 직시하게 된다. 상당수의 기록물이 무의식적으로 오분류된다. 하나의 업무 과정 선상

10) 2013년도 C기관 보존기간 협의 내용.

11) 충청북도 도, 시군 정례회의, 광역시도 기록물관리전문요원과 대화에서 나오는 이야기다.

에서 생산·접수되는 문서가 하나의 단위과제카드가 아닌 여러 단위과제카드에 분류되기도 한다. 동일한 제목의 문서가 같은 단위과제카드에 지정되지 않기도 하며, 심지어 한 사람이 같은 제목의 문서에 대해 단위과제카드를 지정하는 때조차도 일관성이 없다. 어떤 때에는 단위과제의 보존기간에 부담을 느껴 업무와 맞지 않는, 보존기간이 짧은 단위과제에 고의적으로 편철하는 경우도 있다. 다른 한편으로, 분류가 잘못되었다고 말하기 모호한 시각의 차이가 있기도 하다. C기관의 처리과 담당자가 보존기간이 30년인 단위과제카드에 출장신청서를 지속적으로 지정하기에 본 연구자가 이유를 물었더니 단위과제의 업무와 관련하여 출장을 다녀왔기 때문이라는 답변을 들은 적이 있다. 출장 또한 그 업무 수행과정의 일부이고, 그러한 맥락에서 그렇게 편철한 것을 잘못했다고 지적하기가 난감하였다. 이처럼 오분류가 아닌 시각 또는 생각의 차이에서 오는 분류의 상이함은 적절한 기준 제시로 문제를 해결할 필요가 있다.

5) 비전자기록물의 논리적 편철과 물리적 편철의 불일치

모든 기록물의 전자적 관리 원칙에 따라 비전자기록물도 전자기록생산시스템에 등록이 되어야 한다. 등록이 되면서 비전자 기록물 또한 단위과제카드에 지정이 되는데 이때 논리적 편철이 이루어진다. 그리고 논리적 편철 그대로 비전자기록물의 물리적 편철도 만들어져야 하는 것이 원칙이다. 하지만 대부분의 기록물 생산자는 논리적 편철과 물리적 편철을 일치시켜 편철하지 않는다. 또한 물리적 편철시 전자기록생산시스템상의 기록물철 표지 출력 기능을 사용하지 않는다.¹²⁾ 사용했

12) 전자문서시스템에서는 기록물철 표지 출력기능이 구현되어 있었음에도 불구하고 그것을 활용하는 기관은 거의 없었다. 온나라에서는 표지 출력 기능이 없다가 2015년 3분기에 개선되어 그 기능이 생성되었다.

다 하더라도 그 기록물철의 비전자기록물 목록과 일치한 비전자 기록물 건이 편철되는 경우도 극히 드물다. 기록물 생산자는 업무참고의 편의에 맞춰 아니면 제멋대로의 방식으로 물리적 편철을 한다.

다른 한편으로 자치법규상, 업무 관습상 기능분류체계의 단위과제별로 편철하지 않는 비전자 기록물철이 존재하기도 하고, 업무 절차 속성상 연도별 단위과제카드 지정으로 관리되기 어려운 경우가 있기도 하다. 전자의 예로 지출증빙서류를, 후자의 예로 허가나 등록 관련 문서철을 들 수 있다. 기관의 회계처리 업무를 총괄하는 부서(이하 회계부서)는 매년 상당히 많은 양¹³⁾의 지출증빙서류를 만들어 낸다. 지출증빙서에는 계약, 구입, 보조금 교부 등 다양한 지출과 관련된 문서와 증빙서류들이 단위과제카드와 상관없이 지출명령번호 순으로 편철이 된다. 좀 더 자세한 설명을 위해 지출증빙서에 편철되는 기록물 중 보조금 교부와 계약 관련 기록물의 생산과정을 살펴보기로 한다.

우선 다양한 종류의 보조금은 해당 사업을 관리하는 부서(이하 사업부서)에서 각각 관리하고, 예산의 지출만 회계부서에서 수행한다. 사업부서는 보조금 지원을 원하는 민간으로부터 신청서를 제출받는다. 접수된 신청서를 온나라에 등록 하지만, 단위과제카드별로 물리적 편철을 하지 않는다. 등록된 문서 원본은 회계부서에 지출을 위한 증빙서류로 제출되어 회계부서의 지출증빙서에 편철이 되는데, 그 이유는 재무회계규칙상 명시되어 있는 ‘증빙서류의 원본주의’ 때문이다. 그러나 교부에 대한 정산서는 사업부서에서 접수하여 관리한다.

계약의 경우 사업부서에서 회계부서에 계약의뢰를 하면, 회계부서에서 관련 업체와 계약을 체결한다. 계약서(종이)는 원칙대로라면 계약체결에 대한 보고문서(전자문서)에 분리등록되는 것이 원칙이나, 분리등록도 되지 않고, 계약관련 단위과제카드에 물리적으로 편철되지도

13) C기관을 예로 들면, 평균 두께 8cm의 지출증빙서가 약 370권이 만들어진다.

않는다. 계약서 또한 지출증빙서에 편철된다. 통상적으로 지출증빙서의 보존기간은 5년¹⁴⁾이고, 계약관련 단위과제의 보존기간은 기관공통업무 보존기간표에 따르면 30년이다. 그러나 회계업무의 관습적 처리방법으로 인해 계약서가 해당 단위과제카드의 보존기간만큼 보존되지 못하여 문제가 생길 수 있다. 실제로 과거에 휴양시설업체와 30년 계약을 맺은 한 기초지자체는 지출증빙서에 계약서류가 편철된 후 폐기되었는데, 계약이 종료되지 않는 상황에서 계약서를 찾아야 했던 곤란한 일이 생겼었다고 한다.¹⁵⁾ 계약서 원본까지도 지출증빙서에 편철되어야 하는 이유에 대해 계약업무를 담당했던 C기관의 한 공무원은 “다른 증빙서류와 달리 계약서는 계약 관련 단위과제에 편철하는 게 맞다고 생각한다. 그리고 계약서는 원본주의의 적용을 받는 증빙서류도 아니다. 그렇지만 경리담당팀에서 계약서조차도 원본을 요구하니 어쩔 수 없다”고 말하였다.¹⁶⁾ 논리적 편철과 물리적 편철이 불일치하는 경우, 특히 교부금 신청서와 같이 문서가 등록된 부서와 물리적 편철이 되는 부서가 다른 경우, RMS에서의 ‘비전자기록인수’에 문제가 발생한다. 해당 단위과제의 비전자기록 인수가 완료되지 못하고 계속 미인수 상태로 남게 된다.

허가나 등록문서는 민간으로부터 신청서와 관련 증빙서류를 접수하고, 이를 처리하는 과정에서 비전자와 전자가 혼합된 기록물철이 생산된다. 이러한 문서는 온나라에 연도별로 단위과제카드에 편철되지만, 물리적 편철은 그렇게 되지 않는다. 온나라에서는 전자기록물을 생산 연도 다음 해에 이관하도록 되어 있어 사실상 1년 단위로 기록물이 종결된 것으로 본다. 그러나 기록물 생산자는 이러한 허가나 등록과 같은

14) 지출서류는 지방재정법 시행령 제145조에 따라 만들어진 재무회계규칙에 의해 5년간 보존하도록 되어 있다.

15) 충청북도 도, 시군 정례회의에서 언급.

16) 인터뷰 일자: 2016.5.18.

문서를 1년 단위로 단위과제카드에 편철하지 않고, 허가나 등록의 대상이 존속할 때까지 하나의 철에 인명, 법인명, 업체명 등의 제목으로 계속해서 편철하는 경향이 있다.

이러한 문제는 기록물관리 단위가 기록물철인 상황에서 이관과 평가에 많은 문제점을 야기한다. 원칙대로 비전자기록물의 논리적 편철과 물리적 편철이 일치한다면, RMS의 '비전자등록인수' 기능을 비교적 쉽게 활용하면서 비전자 기록물의 인수를 완료할 것이다. 그러나 현실은 비전자 기록물철에 포함된 건들을 간단히 확인하는 검수 차원이 아니다. 제목과 문서번호를 RMS에서 일일이 검색·대조하여, 그것의 논리적 철제목은 무엇인지, 실제 건제목과 전자기록생산시스템에 입력한 제목과 차이가 있는지 등을 확인해야 한다. 이러한 문제는 기록물 평가로 이어진다. 논리적 편철과 물리적 편철이 일치하는 환경에서의 기록물 평가는 RMS를 통해 수행하고, 비전자기록물은 평가결과에 따라 보존하거나 폐기하면 된다. 그렇지만 이러한 불일치를 해결할 수 없는 상황에 있는 기록관들은 저마다 비전자 기록물철에 대해 다른 평가 방식을 취한다. 어떤 기관은 전자기록생산시스템에 등록된 기록물건이 포함된 비전자 기록물철의 평가는 보류하고, 미등록된 기록물만을 평가한다. 또 어떤 기관은 논리적 편철을 무시한 채 물리적 편철을 기준으로 평가하기도 한다.

4. 시사점

기록물이 전자적으로 생산되기 시작할 때 도입된 기록물분류기준표가 철저한 업무분석을 토대로 개발되지 못했기 때문에, 범정부차원에서 만들어질 기록관리기준표에 거는 막연한 기대감이 있었다고 한다(설문원 2013b, 29). 그러나 기록관리기준표 또한 면밀한 업무분석을 통해 만들어지지 못한 채 운영되고 있다는 목소리가 곳곳에서 나오고 있

다. 향후 또 다른 기록분류체계로 기록관리기준표가 대체된다하더라도, 업무분석은 물론 기록관리기준표를 운영하면서 발생했던 문제를 고려하지 않고 만들어진다면 이러한 상황은 계속 반복될 것이다. 4장에서는 앞선 문제점을 통해 체계적이고 효율적인 단위과제 운영을 위해 생각해 볼 수 있는, 논의의 시작을 마련하는 계기가 되는 시사점을 제시하고자 한다.

1) 기록관리기준표 구성항목 정비

우선 기록관리기준표의 구성항목을 실제로 운영하는데 있어 필요한 항목으로 재정비하여야 한다. 공공표준인 『기록관리기준표 작성 및 관리절차』(국가기록원, 2012)에서 제시한 기록관리기준표 항목은 <표 2>와 같다.

<표 2> 기록관리기준표 구성항목

조직분류	정부기능분류체계						단위과제 기능유형	기록관리 항목							
	기능분류							고유/공통	업무 설명	보존 기간	보존기간 책임사유	비치기록물여부			공개 여부
처리과명	정책 분야	정책 영역	대기능	중기능	소기능	단위 과제	비치 여부					비치 사유	비치 기간		

기록관리기준표의 기록관리항목 중 비치기록물여부와 공개여부, 접근권한여부는 기록물 관리의 현실을 고려하여 근본적인 재검토가 요구된다. 공개여부와 접근권한은 단위과제에서나 단위과제카드에서 결정할 사안이 아니다. 공개여부는 온나라에서 건별로 생산당시에 결정된다. 접근권한도 RMS 매뉴얼에서 밝히고 있듯이 기록물철이나 건, 생산부서 단위로 접근권한을 부여한다.¹⁷⁾ 실무적인 입장에서도 공개여부나,

17) 접근권한은 별도의 논의가 필요한 부분이다. 접근권한의 종류에는 전체열람, 목록열람 및 열람불가가 있는데 온나라에서 넘어온 어떤 데이터가 접근제한의 값으로

접근제한은 건별로 파악할 수밖에 없는 것이 현실이다(설문원 2006, 213-214). 같은 제목의 문서라도 생산자의 기안내용에 따라 얼마든지 공개여부는 바뀔 수 있다. 예를 들어 생산자가 “교육명단 제출”이라는 문서를 작성하면서 교육대상자 정보에 휴대폰번호를 기재한다면 이 문서는 부분공개가 되고, 행정전화번호를 넣는다면 공개가 된다. 이러한 상황에서 단위과제별로 기준을 만든다면 대부분의 단위과제는 ‘부분공개’라는 통상적인 수준에서 만들어질 수밖에 없다.

비치기록물과 관련된 항목도 재고해 보아야 한다. 비치기록물은 카드·도면·대장 등과 같이 주로 사람·물품 또는 권리관계 등에 관한 사항의 관리나 확인 등에 수시로 사용되어 처리과에서 계속 비치·활용하여야 하는 기록물을 말한다(『공공기록물 관리에 관한 법률 시행령』 제2조). 그러나 많은 업무에 행정정보시스템이 구축되어 사용되면서 카드나 대장과 같은 기록물은 행정정보시스템의 전산기록으로 대체할 수 있음을 많은 법령에서 명시하고 있다. 이러한 현실에서 비치기록물 지정이 얼마나 의미가 있을지 의문이 든다. 그럼에도 불구하고 이 항목이 존속되어 관리해야 한다면 단위과제 신설시 처리과에서 작성될 수 있도록 프로세스를 변경할 필요가 있다. 다시 말해, 비치기록물여부는 생산자가 더 잘 인지하고 있으므로 이들이 단위과제카드 생성시 비치기록물과 관련된 사항을 작성할 수 있는 항목을 추가하고 이를 기록관에서 검토하는 것이 더 바람직하다 할 것이다.¹⁸⁾

변경되는지 알기 어렵다. 우리나라에는 열람범위와 열람제한기간이 있긴 하지만 이 데이터가 접근제한으로 바뀌는 것은 아니다.

- 18) 그동안 비치기록물 여부에 관한 정보는 RMS 메뉴의 ‘기준정보’ 단위과제별기준작성’에서 입력할 수 있었다. 비치기록물 관련 항목은 국가기록원과의 협의대상이 아니므로 ‘기록관설정’ 메뉴가 아닌 별개의 메뉴에서 작성할 수 있도록 기능을 구현하였다는 것이 국가기록원 RMS 담당자의 설명이다. 그러나 보존기간 검토시 비치기록물 여부도 작성하는 것이 기록관리기준표 운영에 훨씬 더 편리하다는 기록관의 요구를 받아들여 2015년 4분기에 RMS 기능을 개선하였다. 인터뷰일자: 2016. 5. 17.

2) 기능분류체계를 보완하는 분류방법 도입

국제표준 ISO 16175 ‘전자업무환경에서의 기록관리 원칙 및 기능요건 중 전자기록관리시스템 가이드라인 및 기능요건’을 보면 기록물은 기본 분류체계 이외에 다중분류가 가능하여야 한다고 제시한다. 현실에서도 기능분류체계를 보완하는 다른 분류체계가 필요하기는 하지만, BRM 하나도 제대로 운영하기 어려운 현실을 감안할 때 또 다른 분류체계를 도입하기에는 무리가 있다. 그 보다는 기능분류체계를 보완할 수 있는 방법을 고려해야 한다. 예를 들어 집합개념을 도입하는 것이다. 집합(aggregation)은 현용기록과 관련된 표준인 Moreq 2010에서 제안하는 개념으로 업무맥락뿐 아니라 기관의 필요나 기타 기준에 따라 구성되는 기록의 집합체이다(설문원 2012, 227). 이 개념을 온나라시스템에 적용하면, 단위과제카드 지정시 이와 다르게 물리적 편철이 되는 문서는 집합의 종류¹⁹⁾ 중 하나를 선택하여 체크할 수 있는 기능을 구현한다. 앞서 언급했던 교부금신청서를 예로 들자면, 교부금 신청서는 사업부서에서 해당사업의 단위과제카드에 접수·등록하면서, 동시에 지출증빙서류라는 이름의 집합에 체크를 할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 집합체에 체크된 기록물은 RMS의 ‘비전자 등록인수 대상’에서도 제외되도록 한다. 이렇게 논리적 편철에 맞춰 물리적으로 편철되지 않는 비전자기록물 유형을 파악하여 여러 가지 대안을 모색하면 비전자기록물을 좀 더 효율적으로 관리할 수 있을 것이다.

3) 단위과제카드의 보존기간 승계 예외 인정

현재 온나라의 단위과제카드는 단위과제의 보존기간을 승계받는다. 그러나 제한적으로 단위과제 내 보존기간이 상이한 단위과제카드의 생

19) 기관마다 논리적 편철과 다르게 물리적으로 편철되는 기록물의 유형을 조사를 하고, 몇 가지 집합체 유형을 구성하는 것이 우선되어야 한다.

성 승인을 생각해 볼 수 있다. 이는 전자문서시스템의 단위업무-기록물철의 관계와는 다르다. 전자문서시스템은 단위업무에 책정된 보존기간을 최대값으로 두고 비교적 자유롭게 기록물철의 보존기간을 정하여 만들 수 있던 것에 반해²⁰⁾, 단위과제는 특정한 경우에 한정하는 것이다. 법령이나 지침에 의해 별도로 보존기간을 정하고 있는 기록 대부분은 기록물철 단위가 아닌 동종다량의 신청서와 같이 단일 건인 경우가 많다. 이러한 유형의 기록을 보존기간을 고려하여 단위과제를 분리하여 만들기보다는, 단위과제의 보존기간과 다른 보존기간의 기록임을 표시할 수 있는 기능을 시스템에 생성한다.

다시 말해, 개별법이나 지침으로 별도의 보존기간이 명시된 기록물의 유형을 조사하고, 해당 기록물과 관련된 단위과제에는 단위과제의 보존기간과 다른 단위과제카드를 생성할 수 있는 기능을 온나라에 만드는 것이다. 예를 들어, 보존기간이 5년인 ‘여권처리업무’라는 단위과제에는 ‘별도의 보존기간이 명시된 대량동종기록물’로 체크되어 보존기간을 외교부 지침에 따라 1년으로 책정한 ‘여권신청서’라는 단위과제카드가 생성될 수 있게 한다. 그리고 ‘화재조사’라는 단위과제의 보존기간은 5년이지만, ‘화재조사보고서’라는 단위과제카드는 “화재조사 및 보고 규정”에 따라 보존기간을 영구로 만들 수 있도록 시스템을 구현하는 것이다. 하나의 단위과제 내 단위과제카드별 보존기간을 제한적으로 인정하는 것이 단위과제 정의에 따르는 범위 설정에도 적절하고 보존기간도 융통성 있게 설정할 수 있다고 생각한다.

4) 단위과제카드 통제 방안 강구

잘못된 분류체계나 단위과제명은 단위과제 정비를 통해서나, BRM

20) 원칙과 달리, 실제로는 단위업무의 보존기간보다 긴 보존기간을 선택할 수 있었다고 한다.

관리를 기록관에서 수행함으로써 개선될 수는 있다. 그러나 BRM을 기록관의 업무로 가져오는 것은 기관마다의 사정으로 쉽지 않은 일이다. 이 문제와 함께 무분별한 단위과제카드 생성 문제를 시스템적으로 해결하는 방법으로 BRM에서 RMS로 단위과제 데이터가 전송되는 것이 아닌, 온나라에서 전송되는 방법을 고려해볼 만하다. 즉, BRM에서 단위과제 정보가 온나라와 RMS로 넘어오는 것이 아니라 BRM에서 단위과제를 만들고, 이것이 온나라에서 단위과제카드가 만들어졌을 때 비로써 RMS로 단위과제와 단위과제카드 정보도 넘어와 분류체계와 단위과제카드 적절성도 확인하고, 보존기간을 검토하는 것이다.²¹⁾ 기존의 단위과제에 새롭게 단위과제카드를 만들 때에도 기록관에서 그 적절성을 검토할 수 있다면 기록관에서 기록물철인 단위과제카드까지도 통제할 수 있게 된다. 이는 중요한 단위과제 아래 ○○일반이나 기타 중요치 않은 단위과제카드가 생성되거나, ○○일반이라는 단위과제에 중요기록물의 생산되는 단위과제카드가 만들어지는 것을 막을 수 있을 것이다.

5) RMS · 온나라 기능 개선

앞서 지적했던 일관성 없는 기록물 편철, 즉 단위과제카드 지정의 문제를 해결하기 위해서 RMS에서의 재편철 기능이 구현되어야 한다. <표 1>의 삭선은 2013년 2분기에 RMS가 개선되면서 삭제된 기능이다. ‘분류체계지정’은 검색·활용을 목적으로 전자문서시스템에 단위과제로 지정되지 않은 기록물철을 단위과제로 지정하는 기능이었고, ‘재분류’는 기록물철의 단위과제를 변경하는 기능이였다. 재분류 기능을 삭제한 이유는 보존기간이 만료되지도 않은 기록물을 단위과제의 변경으로 보존기간을 바꾼다는 것은 법령상 맞지 않기 때문이라고 한다.²²⁾ ‘분류체

21) CAMS로의 확정협의는 원래대로 매년 10월까지 하도록 한다.

22) 국가기록원 RMS 담당자와 전화인터뷰. 인터뷰일자: 2016.5.17.

계지정' 기능은 사용할 이유가 명백하지 않다하더라도, '재분류' 기능은 다시 구현할 필요가 있다. 이와 함께 기록물건의 단위과제카드 변경 기능도 추가되어야 한다. 한 지자체의 기록연구소도 "기록관 담당자에게 기록을 재편철 할 수 있는 권한과 기능은 부여하지 않고 있다. 전자적으로 관리하는 시스템의 기능상 문제인지, 원질서를 지키고자 고집을 피우는 것인지는 알 수 없다. 아니면 기록관 담당자의 소양을 믿지 않는 것인지도 모른다"고 말하며 이러한 기능의 필요성을 언급한 적이 있다(한국기록전문가협회 2015, 148). 품질이 결여된 생산자의 원질서보다는 적어도 일관성 있게 분류할 수 있는 기록물관리 전문요원의 능력에 의존함이 낮지 않을까 한다.

한편으로 생산단계에서 단위과제카드 지정의 오류를 줄일 수 있는 방법을 고려해 볼 수 있다. 행정정보시스템의 연계기안함²³⁾으로 들어와 작성되는 문서의 단위과제카드 지정은 자동으로 지정되도록 하는 것이다. 예를 들어 출장, 휴가 등을 관리하는 복무관리시스템에서 데이터가 전송되어 기안하는 문서는 '근무관리'와 같은 특정 단위과제에 자동으로 지정되도록 한다. 또 다른 예로 정보공개시스템에서 결정통지전, 결재를 받기 위해 온나라시스템으로 데이터가 전송되어 작성되는 문서는 '정보공개처리'라는 단위과제에 자동으로 편철되도록 하는 기능도 고려해볼 만하다.

6) 단위과제 보존기간 책정시 고려요소

단위과제의 보존기간을 책정할 때 고려해야할 요소들은 다음과 같다.

23) 행정정보시스템에서 어떤 업무를 처리한 후 결재를 받을 필요가 있을 경우, 온나라시스템에서 관련 데이터가 붙임으로 첨부되고, 공문서를 작성할 수 있게 되는 기능이다.

(1) 단위과제 업무의 수행 주체

“한 단위과제에 대한 핵심기능을 어디서 하는가? 중앙행정기관인가, 지방자치단체인가, 그리고 같은 기관 내에서는 주무부서가 존재하는가?” 등을 파악해야 한다. 예를 들어 광역지자체의 ‘문화재 관리’ 업무는 국가지정문화재 관리와 시·도지정문화재 관리가 구분될 수 있다. 국가지정문화재 관리는 국가지정문화재 관리와 관련하여 문화재청으로부터 교부금을 전달받아 시군에 배분하고, 그 결과를 취합하여 문화재청에 보내는 경우 역할 정도를 하는 업무이다. 따라서 문화재청에서의 단위과제는 영구보존이더라도, 광역시도에서는 보존기간이 장기일 필요는 없다. 그러나 시·도 지정문화재는 지자체가 자체적으로 수행하는 업무이므로 이와 관련된 기록물은 장기간 보존되어야 한다.²⁴⁾

그리고 지자체의 단위과제 유형은 과공통일반과 자치단체 일반으로 구분되지만 공보, 감사, 기록물관리와 같은 업무는 중앙행정기관의 단위과제 유형에 적용하면 기관공통업무이다. 이 경우 일반적인 사항을 처리하는 부서의 관련 단위과제는 과공통 업무로 분류되고 보존기간은 단기간 책정되지만, 그 업무에 대하여 기관 전체를 총괄하는 주무부서의 관련 단위과제는 기관공통 보존기간표를 참고하여 보존기간을 책정할 수 있다. 그러나 기관공통업무라도 주관부서의 업무 총괄 범위가 어디까지 미치는지 볼 필요가 있다. 즉, 주관부서에서 기관 전체를 총괄하는지, 본청만 관리하고 소속행정기관인 직속기관·사업소·출장소는 자체적으로 수행하는지 등을 파악해야 한다. 특수한 경우가 있기 때문이다. 예를 들어, 광역지자체 인사총괄부서의 ‘공무원 채용’ 업무에는 소방공무원도 채용대상에 포함된다. 그러나 채용이후 소방공무원의 발령과 승진, 인사위원회 운영 등은 소방본부에서 자체적으로 수행한다.

24) C기관 문화재업무담당자 인터뷰. 인터뷰일자: 2016.5.13.

또 다른 예로, 지자체의 재산관리를 수행하는 부서는 기록물관리처럼 모든 업무를 총괄부서에서 하지 않는다. 재산관리는 행정재산의 매각, 대부, 교환, 계약체결 등의 업무가 포함되는데 다른 기관공통업무와 같이 주관부서에서 그 업무를 수행하는 것이 아니다. 재산관리 행위가 필요한 처리과에서 직접 업무를 수행하고, 그 내용을 주관부서에 보고하는 방식으로 진행된다. 이러한 경우 재산관리 행위를 행한 처리과도 주관부서와 동일한 분류체계와 보존기간을 갖는 단위과제에 기록물을 생산하여야 한다.

(2) 업무의 과정과 결과에 대한 중요도 판단

업무 과정이 중요하여 해당 단위과제의 전체 기록물이 중요한 경우가 있을 수 있고, 과정보다는 결과만이 중요하여 단위과제에 속하는 일부 기록물만 장기보존되어야 할 필요가 있을 수 있다. 예를 들어 국가기록원 지침에서 정한 '1 사업 1 단위과제' 원칙이 적용되는 대규모 투자사업의 경우, 계획부터 결과보고까지 관련 기록물이 같은 보존기간으로 책정되어 관리되어야 한다. 반면에 정기적으로 수행되는 업무로 그 결과물만 장기보존되는 것이 타당한 경우도 있다. 예를 들어 '지역 내 총생산 통계'라는 지방자치단체 주관의 통계조사가 있다. C기관의 경우, 이 조사와 관련된 단위과제에 축적되는 기록물의 종류는 계획수립, 조사 알림, 통계조사원 수당 지급, 간행물 발간 지출 결재문서 등으로 보존가치가 높지 않다. 그리고 통계결과는 정부간행물로 발간되어 영구보존된다. 그러므로 단위과제 자체의 보존기간이 높을 필요는 없다.

(3) 업무를 수행하는 데 이용되는 행정정보시스템 파악

단위과제에 대한 관련 법령을 찾아보면 상당히 많은 업무들이 행정

정보시스템에서 이루어지고 있음을 알 수 있다. 즉 과거에는 기록으로 생산되어 처리되었던 업무가 행정정보시스템으로 대체되고 있다. 건축허가의 경우 건축행정시스템인 ‘세움터’라는 시스템에서 대부분의 업무가 처리되고 있다. 신청시 필요한 신청서와 붙임서류들도 시스템을 통해 제출이 가능하고 건축허가 대장도 시스템상 전산기록이 같음하고 있다(건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙). 따라서 한 단위과제내 업무 절차 중 어디까지가 행정정보시스템에서 이루어지고, 어느 부분이 기록으로 생산되는지 알아야 하며, 기록으로 생산되는 처리행위가 그 업무에 있어 얼마나 중요한지 살펴볼 필요가 있다.

(4) 행정행위의 종류와 보존기간의 관계

처음 기록관리기준표를 도입하는 경우 기록물관리 전문요원은 많은 단위과제의 보존기간을 검토하게 되므로 면밀한 작업수행이 불가능하다. 이런 경우 보통 신고, 등록, 인가, 허가 등의 행정행위 용어로 보존기간을 판단하기도 한다. 그러나 각각의 용어가 포함되어 있는 관련 법률을 몇 가지 예로 확인해본 결과 그것을 선불리 판단기준으로 삼기에는 무리가 있다.

행정법상 신고 중 수리를 요하는 신고인 경우, 이를 허가나 등록, 또는 신청과 동일 개념으로 보는 각각의 견해가 존재하고, 등록과 허가가 유사한 성격을 보이는 경우도 있다. 실제 행정법상에서도 이러한 용어가 혼용되어 사용되고 있고 법적 성격과 규제의 정도에 따라 구분하여 법령에서 표현해야 한다는 주장도 있다(나선경, 박민 2013, 361). 따라서 용어보다는 행정행위의 성격이 어떤지 판단하고, 그와 관련되어 생산·접수되는 기록물의 얼마만큼의 증빙적 가치를 갖게 되는지 판단하는 것이 보존기간 책정에 더 많은 도움이 된다.

5. 맺음말

이 연구에서는 기록물 분류에 있어 기본단위인 단위과제가 생성되고 활용되는 과정에서 나타나는 문제점을 드러내고, 이를 통해 좀 더 체계적이고 효율적인 분류가 이루어지기 위해 살펴봐야할 시사점들을 제시하였다. 기록물의 생산과 함께 이루어지는 분류는 그 처음이 잘못 시작됨으로써 기록관에서의 이관과 평가 등의 기록물 관리를 힘들게 만든다. 기록물 생산자에게 적절한 분류를 하도록 교육하는 것만으로 이러한 문제들을 개선하기에는 한계가 있다.

단위과제는 기록물 관리와 관련하여 3개의 시스템에서 운영되고, 각각의 시스템 담당자의 역할이 다르다. 그러나 전 과정에 관심을 가질 수밖에 없고, 또 가져야 하는 사람은 기록물관리 전문요원이다. 기록물 관리를 위해서 기록물관리 전문요원이 적절한 단위과제와 단위과제카드의 생성을 통제할 수 있는 방법이나 절차를 만들어야 한다. 그리고 기록물의 단위과제카드 지정과 그에 따른 비전자기록물의 편철 문제는 더 많은 고민이 필요하다. 기록물 생산자는 왜 그러한 분류를 하는지, 기능분류체계가 어떠한 종류의 기록물 생산 환경을 뒷받침해주지 못하는지에 대한 분석과 그 해결책 마련이 필요하다. 단위과제를 이용한 기능분류체계가 모든 기록물의 분류를 지원하지 못하므로 그것을 보완할 방법을 찾아야 한다.

그러기 위해서는 기록물관리 전문요원의 많은 경험과 지식이 필요하다. 다시 말해 기관의 기록물 분류 관습이나 특성을 파악하고, 단위과제에 생성되는 기록물의 유형을 잘 알고 있어야 하며 부서의 단위과제카드를 수시로 들어가 생산자의 분류 행태를 파악하고 이관받은 비전자기록물의 편철형태도 살펴보아야 한다. 그리고 이에 대해 논의할 수 있는 소통의 장이 마련되어야 한다. 기관 대부분이 기록물관리 전문요원이 곧 기록관인 체제에서는 여러 기관의 사례와 경험을 간접 경험하

며 정보를 공유할 필요가 있다. 이러한 경험과 지식을 바탕으로 국가기록원에서는 제도나 표준을 이론과 현실에 이상적으로 맞추어 바꾸고 관련 시스템이 개선될 수 있도록 노력하여야 한다. 기록물 관리의 핵심 도구인 기록물 분류, 그리고 그 분류의 가운데 있는 단위과제가 적절하게 운영된다면 기록물 관리는 한층 더 쉽고 원활하게 이루어질 것이다.

〈참고문헌〉

- 곽정. 2013. 행정기관의 기록관리시스템 개선모델 분석 : 2006년 기록관리시스템 혁신을 중심으로. 『기록학연구』, 14, 153-190. 재인용: 설문원. 2013b. 기록분류를 위한 정부기능분류체계의 적용 구조 및 운용 분석. 『한국비블리아학회지』, 24(4), 23-51.
- 국가기록원. 2009. 『기록관리기준표 작성 및 관리절차(NAK/S 4: 2009(v2.0))』. 대전: 국가기록원.
- 국가기록원. 2009. 『기록관리기준표 작성 및 관리절차(NAK/S 4:2012(v2.1))』. 대전: 국가기록원.
- 국가기록원. 2014. 『지방자치단체 기록관리기준표 표준』. 성남: 국가기록원.
- 국가기록원. 2016. 기록관리업무(처리과)기록관리기준표. 검색일자: 2016.5.17. [http:// www.archives.go.kr/next/manager/archiveStandard.do](http://www.archives.go.kr/next/manager/archiveStandard.do)
- 김화경, 김은주. 2014. BRM 운영을 위한 단위과제 정비방안. 『한국기록관리학회지』, 14(4), 199-219.
- 나선경, 박민. 2013. 행정 관련 법령상 등록과 신고의 개념적 유형화. 『공법연구』, 41(3), 341-364.
- 류한조. 2012. 업무관리시스템의 기록관리 기능평가. 『한국기록관리학회지』, 12(1), 79-94.
- 설문원. 2006. 공공업무의 체계적 기록화를 위한 보유일정표 설계 방안. 『한국문헌정보학회지』, 40(4), 199-219.
- 설문원. 2012. 기록분류에 관한 국내 연구 동향과 과제. 『한국기록관리학회지』, 12(3), 203-232.
- 설문원. 2013a. 단위과제 기반 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. 『한국기록관리학회지』, 13(3), 231-254.
- 설문원. 2013b. 기록분류를 위한 정부기능분류체계의 적용 구조 및 운용 분석. 『한

- 국비블리아학회지』, 24(4), 23-51.
- 한국기록전문가협회. 2015. 『KARMA』, 2, 서울: 한국기록전문가협회.
- 한국기록학회 (편). 2008. 『기록학용어사전』. 서울: 역사비평사.
- 한국기록학회. 2016. 제110회 월례발표회 토론. 발표일자: 2016. 5. 21.
- 행정안전부. 2009. 『지방자치단체 BRM시스템 교육교재』. 서울: 행정안전부.
- 행정자치부. 2006. 『정부기능분류체계(BRM) 교육자료 : 관리자용』. 서울: 행정자치부.
- 행정자치부. 2015. 『지방자치단체 BRM시스템 사용 매뉴얼』. 서울: 행정자치부.
- Alberts, Inge, Jen Schellinck, Craig Eby, Yves Marleau. 2010. Bringing together Functional Classification and Business Process Analysis: Growing Trends in Records Management. Gatineau(Quebec): Cogniva Information Research Institute. http://www.cais-acsi.ca/proceedings/2010/CAIS075_Albertsetal_Final.pdf. 재인용: 설문원. 2012. 기록분류에 관한 국내 연구 동향과 과제. 『한국기록관리학회지』, 12(3), 203-232.
- National Archives of Australia. 2003. *Overview of Classification Tools for Records Management*. 재인용 한국기록관리학회(편). 2013. 『기록관리론』. 서울: 아세아문화사