

기록물평가심의회 연구

교육청 기록관을 중심으로

A Study on the Records Appraisal Review
: Focusing on the Education Office Records Center

박미애(Park, Mi-ae)*

1. 머리말
2. 기록물평가심의회 분석방법
 - 1) 분석대상 기관 현황
 - 2) 분석데이터 작성
3. 기록물평가심의회 분석
 - 1) 평가대상 선정
 - 2) 평가절차별 처분 현황
 - 3) 보존기간별·생산시기별 처분 현황
4. 기록물 평가업무 개선방안
5. 맺음말

* 한남대학교 대학원 기록관리학과 박사과정 수료, 경상남도 함양교육지원청 지방기록연구사.

■ 투고일 : 2019년 06월 21일 ■ 최종심사일 : 2019년 07월 01일 ■ 게재확정일 : 2019년 07월 25일

■ 기록학연구 61, 157-190, 2019, <https://doi.org/10.20923/kjas.2019.61.157>

〈초록〉

기록물평가심의회는 기록물 평가업무의 과정과 결과를 담고 있다. 이 연구는 기록물관리 전문요원이 배치된 22개 교육(지원)청의 2018년 기록물 평가심의회서를 분석한 것이다. 분석결과의 신뢰성 확보를 위해 분석데이터 작성기준을 적용하여 데이터 작성의 일관성을 유지하고 평가절차별, 보존 기간별 통계를 교차검증 하였다. 기록물평가심의회 분석을 통해 기록물 평가실태를 파악하고 처리과 기록물관리, 기록물관리 전문요원의 평가업무, 기록물평가심의회 운영의 측면에서 실무에 적용 가능한 개선방안을 제안하였다.

주제어 : 증거기반정책, 교육청 기록관, 기록물평가심의회, 평가, 처분

〈Abstract〉

The Records Appraisal Review contains the processes and results of appraisal works for records. This study is an analysis of the 2018 Records Appraisal Review of 22 Local Education Offices where records managers were deployed. To ensure reliability of analyzing results, the analysis data preparation criteria were applied to maintain consistency in the analysis data preparation. Also, statistics by appraisal process and retention period were cross-checked. Through the analysis of the Records Appraisal Review identifies the actual condition for records appraisal. Based on this, the improvement measures that are applicable in practice were proposed in terms of records management of department, appraisal works of records manager and operation of Records Appraisal Review Commission.

Keywords : Evidence-Based Policy, Education Office Records Center, Records Appraisal Review, Appraisal, Disposal

1. 머리말

현대 민주주의에서 가장 중요한 정책 이슈는 정책과정에 대한 신뢰와 정책의 수용성을 높이는 것이다. 이와 관련하여 논의되는 개념이 증거기반정책(Evidence-Based Policy)이다. 증거기반정책은 정책의 수립·집행 등에 관한 의사결정을 할 때 효과를 추정할 수 있는 최선의 증거와 충분한 정보에 근거함으로써 효과적인 정책집행 기회를 제공한다. 또한 정책의 정당성과 책임성을 강화시키는 역할을 한다(최영준, 전미선, 윤선예 2016).

증거기반정책은 새롭게 대두된 것이 아닌 이전부터 존재해온 것이다. 1997년 영국 토니 블레어(Tony Blair) 총리가 정부 개혁을 위한 핵심요인으로 제시하면서 정착·확산 되었다. 미국 오바마(Barack Obama) 정부는 2016년 「증거기반정책수립위원회법(Evidence-Based Policy making Commission Act of 2016)」을 제정하여 증거기반정책을 제도화하였다(오세영, 윤진, 오균 2017). NARA의 '2018~2022 전략계획(2018~2022 Strategic Plan)'은 기관을 발전시키고 기록보존 방식을 전환시키는 장기 비전뿐 아니라 장기적 위협 요인을 해결하고 조직의 효율성과 효과성을 제고하기 위한 계획을 포함하고 있다. 이는 철저한 증거 수집을 통해 얻은 정보¹⁾를 조직개편, 전략계획 수립, 전략목표 설계에 활용했기 때문이다(국가기록원 2018a).

참여정부의 기록관리 혁신은 현 제도의 토대를 제공했다. 그 후 10년의 기간은 기록관리에 관한 경험과 데이터가 축적되기에 충분한 시간이다. 다시 말해 증거에 기반한 제도와 기록관리 전략 수립이 가능하다는 의미이다. 문재인 정부 출범 이후 국가기록원은 2017년 9월부터 12월까지 활동한 국

1) NARA는 전략계획을 수립하기 위해 전통적인 환경분석을 실시했다. 여기에는 보존기록 관리와 정보관리 분야의 최신 동향과 새로 등장한 실무, 기관의 성과 데이터, NARA가 진행한 프로그램 평가, 감사실(OIG)이 발표한 'Top Ten Management Challenges'의 검토가 포함된다. 또한 호주와 캐나다 내셔널 아카이브즈의 전자기록으로의 전환에서 채택된 활동과 전략이 소개된 자료도 검토했다.

가기록관리혁신 TF의 최종 보고서를 제출받아 2018년 혁신과제²⁾를 확정하고 제도개선과 업무·시스템 개선을 중심으로 ‘공공기록관리 혁신’을 추진하고 있다(국가기록원 2019).

공공기록물관리 법령 개선과제는 2018년 12월 정부가 제출한 공공기록물법 개정안이 국회에 계류 중이고, 현재 시행령과 시행규칙 개정안을 준비하고 있다. 그러나 여전히 ‘낮은’ 단계의 기록관리 현실에서 ‘더 높은’ 수준의 제도화 추진이 해법이 될지 의문이다. 제도와 현실의 간극은 기록관리 업무과정에서 만들어지거나 수집된 자료를 분석하고 그 결과를 제도와 업무 개선에 반영함으로써 현장의 기록관리를 지원할 때 좁혀갈 수 있을 것이다.

공공기록물법 제16조에서 정하는 업무과정에 기반한 기록물관리는 계획 수립, 업무수행, 결과보고로 이어지는 과정이 기록물로 생산·관리되어야 한다는 의미이다. 기록물평가심의서는 평가대상 선정, 처리과 의견조회, 기록물관리 전문요원 심사, 기록물평가심의회 심의에 이르는 기록물 평가 전 과정에 대하여 각 업무수행 주체의 활동을 기록하도록 구성되어 있다. 따라서 기록물의 평가체계, 평가주체, 평가활동 등 기록물 평가업무에 대한 다양한 정보를 제공한다.

그럼에도 기록물평가심의서 자체를 입수하기 어려워 연구에 제약이 많았다. 기관은 일반 기록물의 공개를 지향하지만, 기록관리 업무과정에서 생산된 기록물의 공개에는 소극적이다. 그 이면에는 ‘나 홀로 기록관’이 있다. 기록관의 업무는 기록물관리 전문요원 1명이 전담한다. 기록물관리 전문요원은 채용되는 순간부터 기록물 폐기와 기록관리 기관평가의 압박을 받는다. 또한 기록물관리 전문요원의 업무결과는 기관의 기록관리 수준으로 귀결된다. 이런 상황에서 기관 스스로 기록관리의 본모습을 드러내고 싶지 않은 까닭이다.

2) 공공기록관리 혁신 세부과제 58개 중 법령개정, 행정규칙 제·개정, 표준·지침반영 등 제도개선 과제가 28개(48%), 업무·시스템개선 과제 26개(45%), 제도와 업무·시스템 개선을 동시에 추진하는 과제가 4개(7%)이다.

기록물평가심의서는 기록물 평가·선별 전략 수립, 기록물 평가제도와 업무개선을 위한 연구에 활용되었다. 도혜린(2017)은 지역사와 A市 관련 연구 논문의 키워드를 추출하여 주요 주제를 행위자별, 담론별로 분류하였다. 그리고 2013~2015년 기록물 평가심의 결과 폐기된 기록물철 목록과 연계하여 로컬리티 관점에서 주제 기반의 평가기준 수립을 위한 가이드라인을 제안하였다. 김승태(2013)는 5개 중앙행정기관의 2008~2011년 기록물 평가심의 실태를 분석하여 평가심의 업무의 완성도를 높이기 위한 방안으로 업무절차의 개선, 서식 재설계, 기록물평가심의회 민간위원 증원, 심의결과의 목록공개, 시민평가단 도입을 제시하였다. 그러나 처분결정에 대한 분석은 1개 기관에 대해서만 이루어졌다. 권희경(2019)은 3개 광역지방자치단체 기록관의 2013~2017년 기록물평가심의서에서 부적합한 평가대상 선정, 상이한 평가기준 적용 및 평가결과 도출, 평가결과의 반영 미흡 등 구체적인 사례를 추출하여 분석하였다. 이를 바탕으로 기록물 평가 절차를 적절한 평가대상 선정, 평가기준 적용의 일관성 및 도출결과의 향상성, 평가결과의 지속적 반영이 연결되는 순환구조로 조직화해야 한다고 주장하였다.

이러한 논의는 기록관의 기록관리 업무수행 과정에서 만들어진 자료에 기초하여 문제를 제기하고 개선방안을 도출하였다는 점에서 의미가 있다. 하지만 분석대상이 5개 기관 이내이며 기록물 평가대상, 평가절차별 처분 의견 등 단순 통계를 비교·분석하는 방식으로 기록물 평가실태를 파악하였다는 한계가 있다.

이 연구의 목적은 기록관에서 기록물 평가업무의 결과로 작성된 기록물 평가심의서를 엄정하게 분석하여 현실적인 개선방안을 제시하고 기록관리 전략 수립을 위한 좋은 증거(Good Evidence)를 제공하는데 있다.

2. 기록물평가심의회 분석방법

1) 분석대상 기관 현황

기록물관리 전문요원의 배치는 기록물 평가의 필요충분조건이다. 2018년 6월 30일을 기준으로 17개 시·도교육청은 기록물관리 전문요원이 모두 배치되었고, 교육지원청은 176개 중 104개(59%) 기관만 배치된 상태이다(국가기록원 2018b). 이 연구는 기록물관리 전문요원이 배치된 기관 중 2018년 기록물평가심의회 제공에 동의한 교육청 2개(11.76%) 기관, 교육지원청 20개(19.23%) 기관을 분석대상으로 하였다.³⁾

기록관은 이관이 완료된 기록물을 평가대상으로 한다. 그러나 기록물관리 전문요원 인터뷰 결과 대부분의 교육(지원)청은 조직 내부에서 생산되는 기록물만 기록관으로 이관하고 있었다. 조직 외부에 위치한 직·소속기관, 학교(국공립 유치원 포함)에서 생산된 기록물은 보존기간 만료일까지 기관 또는 학교 내 문서고에서 자체적으로 보관하고, 폐기집행을 위해 기록관 또는 기록관에서 지정한 장소로 이송한다.

처리과에서 기록물을 자체 보관하는 가장 큰 이유는 기록관 문서고의 공간 부족이다. 청사를 신축하여 이전한 경우를 제외하고는 건물 자체가 오래되어 확장성이 없다. 반면 교육(지원)청은 업무의 다변화와 학교지원 기능의 확대로 조직의 규모가 커져서 기록관 문서고 일부를 사무공간으로 내어주는 사례도 있었다.

분석대상 기관의 현황은 기록물 평가업무를 수행하는 기록물관리 전문요원 배치시기와 근무경력, 처리과 기록물의 이관여부와 처리과 수, 기록물 평가도구, 기록물 평가·폐기절차 등을 중심으로 살펴보았다.

3) 시·도교육청 2개 기관, 경남, 전북, 충남, 충북 소재 교육지원청 20개 기관으로부터 기관명을 공개하지 않고 분석데이터로만 사용할 것임을 밝히고 기록물평가심의회서를 제공 받았다.

첫째, 기록물관리 전문요원이 기관에 배치된 시기와 근무경력이다. <표 1>에서 기록물관리 전문요원을 기관에 배치한 시기와 근무경력이 비례하는 것으로 보아 기관의 규모에 따라 기록물관리 전문요원이 순차적으로 배치되었음을 확인할 수 있다. 분석대상 22개 기관 중 기록물관리 전문요원이 기관에 배치된 기간이 3년 이하인 경우는 36%, 4년 이상 6년 이하 32%, 7년 이상 9년 이하 27%, 10년 이상 5%이다. 기록물관리 전문요원의 경력은 3년 이하 27.3%, 4년 이상 6년 이하 36.4%, 7년 이상 9년 이하 27.3%, 10년 이상 9%로 비교적 고르게 분포한다. 교육청 소속 기록물관리 전문요원은 2년 또는 3년 주기로 순환근무를 하고 있어 기관 배치 시기와 근무경력이 상이하다.

<표 1> 기관별 기록물관리 전문요원 배치시기와 근무경력

구분	기관 최초배치 인원(명)	근무경력(년)	비고
1년 이상 ~ 3년 이하	8(36%)	6(27.3%)	
4년 이상 ~ 6년 이하	7(32%)	8(36.4%)	
7년 이상 ~ 9년 이하	6(27%)	6(27.3%)	
10년 이상	1(5%)	2(9.0%)	
합계	22(100%)	22(100%)	

둘째, 처리과 기록물의 이관여부와 처리과 수는 <표 2>와 같다. 22개 기관 모두 조직 외부에 위치한 처리과에서 생산된 기록물은 기록관으로 이관하지 않고 있다. 사립유치원은 그동안 기록관리의 사각지대에 있었고, 현재 관리방안에 대한 논의가 시작되고 있는 단계이므로 기록물을 자체 보관하는 처리과 수에서 제외하였다. 교육청은 평균 103.5개, 교육지원청은 평균 68.8개의 처리과에서 기록물을 자체 보관하고 있으며 기관별 처리과의 수는 최소 30개에서 최대 271개까지 다양하다.

〈표 2〉 기관별 처리과 기록물 이관여부와 처리과 수

(단위: 개)

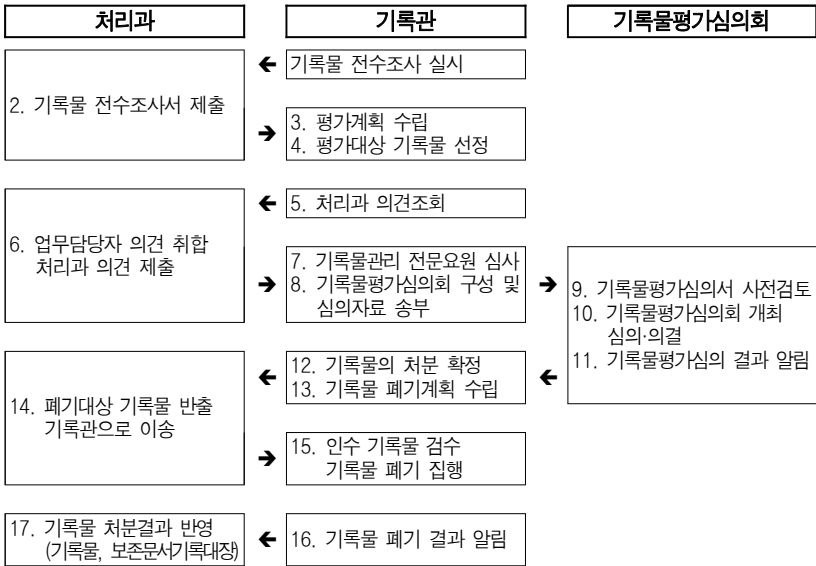
기록관명	이관		자체 보관						소계
	청내	직속(소속) 기관	유치원		초등학교	중학교	고등학교	특수학교	
			단설	병설					
(시)교육청A	13	10					57	4	71
(도)교육청B	15	12					117	7	136
교육지원청1	2	1	1	13	17	10			42
교육지원청2	2	1	1	17	19	8			46
교육지원청3	2	2	1	18	21	11			53
교육지원청4	2	3	2	10	20	11			46
교육지원청5	2	2		13	13	4			32
교육지원청6	4	2	1	28	38	15			84
교육지원청7	2	1	1	9	14	5			30
교육지원청8	4	5	3	28	44	22			102
교육지원청9	2	2	1	16	18	10			47
교육지원청10	9	1	5	89	112	64			271
교육지원청11	2	1	2	17	20	12			52
교육지원청12	2	2	1	14	19	9			45
교육지원청13	2	1	1	13	18	9			42
교육지원청14	2	1	1	10	13	6			31
교육지원청15	2	2	1	15	20	9			47
교육지원청16	3		1	51	60	26			138
교육지원청17	2	3	1	33	35	19			91
교육지원청18	3		1	30	38	17			86
교육지원청19	2	1	1	22	24	8			56
교육지원청20	3	1		14	15	5			35
합계	82	54	26	460	578	280	174	11	1,583

셋째, 기록물 평가도구는 기록관리기준표이다. 2010년 교육과학기술부(현 교육부)는 시·도교육청 공통 단위과제를 정비하고, 2011년 업무관리시스템에 적용하였다. 그러나 교육청별로 보존기간을 다르게 적용하거나 무분별한 단위과제카드 생성, 교육환경의 변화 등 평가도구로 사용하기에는 문제가 있었다. 이러한 문제의식을 바탕으로 2013년 교육(지원)청 소속 기

기록관리 전문요원과 국가기록원 담당자로 구성된 표준화 작업반이 만들어졌고, 2014년 12월 「학교 공통 단위과제 분류기준 및 보존기간 책정기준」이 기록관리 공공표준으로 제정되었다.⁴⁾ 그리고 2016년 1월 전국 학교 업무관리시스템에 반영하여 현재까지 사용 중이다. 분석대상 22개 기관 모두 2014년 표준을 학교 기록물 평가도구로 사용했다.

넷째, 기록물 평가·폐기 절차는 기록물의 이관여부와 보관장소에 따라 달라진다. 처리과 기록물을 기록관으로 이관하는 경우에는 일반적인 기록물 평가·폐기 절차와 동일하다. 반면, 기록물을 보존기간 만료일까지 자체 보관하는 경우에는 <그림 1>과 같이 기록물의 처분이 확정되면 폐기대상 기록물을 기록관으로 이송한다.

<그림 1> 처리과 자체 보관 기록물 평가·폐기절차



4) 2014년 제정된 공공표준은 용어, 보존기간 등의 변경 사항을 반영하여 2019년 1월 개정되었고, 2020년 교육부 차세대지방교육행·재정통합시스템에 반영될 예정이다.

그러므로 평가계획 수립에 앞서 기록물 전수조사를 통해 평가대상 기록물을 선정해야 한다. 정확한 전수조사가 이루어지지 않을 경우 기록물평가심의회는 처분결정 대로 집행할 수 없다. 대다수의 기록관은 목록심사 방식 위주로 기록물을 평가하고, 처분이 확정된 후 폐기집행을 위해 처리과 기록물을 검수하는 과정에서 실제 기록물이 없는 경우가 발생한다. 이러한 사유로 일부 기록관에서는 기록물 전수조사 대신 처리과에서 폐기대상 기록물 목록을 제출받아 평가·폐기한다.

2) 분석데이터 작성

기록물평가심의회는 기록물 평가업무 수행을 위한 서식이다. 기록물평가심의회 서식은 2007년 공공기록물법 전부개정에 따라 기록물폐기심의회에서 기록물평가심의회로 바뀐 뒤 기록관리 환경의 변화에도 불구하고 현재까지 서식의 보완이 없었다. 분석대상 기관에서는 기록물평가심의회 서식의 기본적인 항목 이외에 필요한 항목을 추가하여 사용하고 있었다. 따라서 분석데이터를 작성하기 전에 기록물평가심의회서 파일형식, 서식 구성 항목 등 데이터의 상태를 파악하고 분석에 적합한 형태로 편집·가공하였다. 그리고 분석데이터 작성기준을 마련하여 일관되게 적용함으로써 분석 결과의 신뢰도를 높였다.

첫째, 기록물평가심의회서 파일형식을 정형화하였다. 먼저 개별 기록관에서 각기 다른 방식으로 만들어진 파일형식을 데이터 작성에 적합한 형태로 편집하였다. <표 3>은 분석대상 기관의 기록물평가심의회서 파일구성 현황이다. 2개 이상의 파일로 작성된 경우 1개의 파일로, 1개의 파일이지만 기관 또는 학교급, 처리과명, 처분의견 등 여러 개의 시트로 구성된 경우 하나의 시트로 통합하였다.

〈표 3〉 기관별 기록물평가심의서의 파일구성 현황

(단위: 개)

시트구분	기관 수	파일 수	시트 수	평균 시트 수
처리과 전체	9	9	9	1.0
기관 또는 학교급	5	7	18	3.6
처리과명(학교명)	7	7	260	37.1
처분의견	1	1	6	6.0
합계	22	24	293	13.3

둘째, 기록물평가심의서 서식의 구성요소와 항목 누락여부 등 현재의 상태를 파악하고 보완하였다. 〈표 4〉는 기록물의 생산·관리정보와 평가절차에 따라 분석대상 22개 기관에서 사용하는 기록물평가심의서 서식을 법정 항목과 추가항목으로 나누어 정리한 것이다. 기록물 생산·관리 기관에 대한 정보는 법정 항목에 포함되지 않았다. 기록물철 정보의 법정 항목 중 기록물철 분류번호는 비전자기록물의 평가에 사용하지 않았고, 6개 기관에서는 보존기간 만료일이 누락되어 있었다. 주목해야 할 것은 기록물의 유형, 종료연도, 보존기간, 단위과제 등 법정 항목만으로 알 수 없는 기록물 관리 정보 항목이 보완되었다는 점이다. 또한 처리과 업무담당자, 기록물관리 전문요원의 단위과제 검토, 기록물평가심의회 의견에 대한 사유와 의결내용 등 기록물 평가·폐기 절차별 평가주체의 역할과 책임을 강화하기 위한 항목이 추가되었다.

〈표 4〉 기관별 기록물평가심의서 서식의 항목구성 현황

(단위: 개)

구분	항목명칭		사용 기관	미사용 기관	비고
	추가	기존			
기관 정보	기관구분(학교급)		3	19	
	생산부서(처리부서)		21	1	미사용 기관은 처리과명 시트 사용

기록물관리 정보	법정	기록물철 분류번호	2	20	사용여부와 상관없이 미작성
		생산연도	22		
		기록물철 제목	22		
		보존기간 만료일	16	6	
	추가	기록물 유형	14	8	
		종료연도	6	16	
		보존기간	22		
		단위과제	12	10	
		수량	13	9	미사용 기관은 1행 1권 작성
처리과	법정	처리의견	22		
		사유	21	1	
	추가	재책정 보존기간	7	15	미사용 기관은 처리의견 또는 사유에 작성
		담당자	5	17	
기록물관리 전문요원	법정	평가의견	22		
		사유	22		
	추가	재책정 보존기간	6	16	미사용 기관은 평가의견 또는 사유에 작성
		단위과제 검토	8	14	
기록물 평가 심의회	법정	심의회의견	22		
		사유	6	16	
	추가	재책정 보존기간	3	19	미사용 기관 중 11개 기관은 심의의견 또는 사유에 작성, 8개 기관은 기록물관리 전문요원 심사로 같음
		의결내용	4	18	원안의결 또는 수정의결 여부 작성

셋째, 일부 항목의 분석데이터를 작성하고 범위를 넓혀 수정·보완하면서 분석데이터 작성기준을 도출하였다. <표 5>의 분석데이터 작성기준은 기록물 평가절차에 따라 평가대상 선정, 처리과 의견과 사유, 기록물관리 전문요원 심사의견과 사유 등 주요 분석항목을 중심으로 작성하였다. 2차 기준은 실제 기록물평가심의회서 작성사례에 근거한 것이다. 다만, 기록물평가심의회는 분석데이터 작성기준을 적용한 기록물관리 전문요원 심사결과를 심의하므로 별도의 기준을 작성하지 않았다.

〈표 5〉 기록물평가심의회 분석데이터 작성기준

구분	1차 기준	2차 기준
평가 대상 선정	판단기준	-평가대상 조건 충족여부 -기록물평가심의회 의결 -보존가치 재평가 가능성 유무
	평가포함	-보존기간 10년 이하 -보존기간 만료일 경과 -보존기간 만료일 미도래 기록물의 기록물평가심의회 폐기, 보존기간 재책정 결정 -보존기간 30년 이상 기록물의 기록물평가심의회 폐기 결정
	평가제외	-보존기간 만료일 미도래 -보존기간 30년 이상 -폐기 완료 -실물부존재 -중복작성 -보존기간 만료일 미도래 기록물의 기록물평가심의회 보류 결정 또는 동일한 보존기간으로 재책정 결정 -보존기간 30년 이상 기록물의 기록물평가심의회 보류, 보존기간 재책정 결정
처리과 의견	판단기준	-처리과 의견과 사유 일치 -처리과 의견과 사유 불일치 -재책정 보존기간 명시 여부 -재책정 보존기간 적용 후 보존기간 만료일 경과 여부
	폐기	-폐기의견과 사유 -의견과 사유 모두 작성하지 않은 경우 -의견은 작성하지 않았지만, 사유가 폐기인 경우
	보류	-보류의견과 사유 -보류의견이지만, 사유가 보존기간 재책정이고 재책정 보존기간을 명시하지 않은 경우 -의견은 작성하지 않았지만, 사유가 보류인 경우 -보존기간 재책정의견이지만, 동일한 보존기간으로 재책정한 경우 -보존기간 재책정의견이지만, 재책정 보존기간 적용 후에도 보존기간 만료일이 경과한 경우 -보존기간 재책정의견이지만, 재책정 보존기간을 명시하지 않았고 사유가 보류 또는 폐기인 경우
	보존기간 재책정	-보존기간 재책정의견과 재책정 보존기간 명시 -보류의견이지만, 사유가 보존기간 재책정이고 재책정 보존기간을 명시한 경우
기록물 관리 전문 요원 심사	판단기준	-기록물관리 전문요원의 심사의견과 사유 일치 -기록물관리 전문요원의 심사의견과 사유 불일치 -재책정 보존기간 명시 여부
	폐기	-폐기의견과 사유
	보류	-보류의견과 사유 -보존기간 재책정의견이지만, 동일한 보존기간으로 재책정한 경우 -보존기간 재책정의견이지만, 재책정 보존기간을 명시하지 않았고 사유가 보류인 경우
	보존기간 재책정	-보존기간 재책정의견과 재책정 보존기간 명시 -보류의견이지만, 사유가 보존기간 재책정이고 재책정 보존기간을 명시한 경우

분석데이터의 질은 분석결과에도 영향을 준다. 기록물평가심의회 분석데

이터 작성을 위하여 파일을 정형화하고, 보존기간 만료일 항목이 누락된 6개 기관의 기록물평가심의를 보완·검증하였다. 나머지 16개 기관에 대해서도 보존기간 만료일의 오류여부를 재검토하고, 분석데이터 작성기준을 분석항목에 적용함으로써 데이터 작성의 일관성을 유지하였다.

분석데이터의 통계는 기관별, 분석항목별로 작성하되 1행 1권으로 작성된 경우 데이터 필터의 '레코드 수'로 계산하였다. 그리고 1행에 여러 권을 작성한 경우 'SUBTOTAL' 함수를 적용했다. 이때 수량이 표시되지 않은 경우 1권으로 간주하였다. 이렇게 작성된 데이터는 기록물 평가절차 각 단계의 분석항목별 통계와 해당 항목의 보존기간 통계가 일치하는지 검증함으로써 데이터 작성의 오류를 줄이고 정확성을 기했다.

기록물평가심의회 분석은 평가대상 선정의 적절성, 처리과 의견과 기록물관리 전문요원 심사에서 처분의견의 차이, 기록물평가심의회에서 기록물관리 전문요원의 심사의견 수용여부와 최종 처분결정 등 기록물 평가업무 실태 파악에 중점을 두었다. 더불어 처분이 확정된 기록물의 보존기간별, 생산연도별 데이터를 분석하여 기록물 평가 현황을 종합적으로 살펴보고자 한다.

3. 기록물평가심의회 분석

1) 평가대상 선정

기록물의 평가는 전수조사를 통해 기록물 보유현황을 파악하는 것에서 시작된다. 전수조사는 처리과 기록물의 보유현황을 관리하는 보존문서기록대장으로 대체할 수 있다. 다만, 처리과 내에서의 이관, 기록관의 평가결과 등이 수시로 반영되어야 한다.

〈표 6〉은 기록물관리 전문요원 인터뷰를 통해 기관별 평가대상 선정주체와 조사방법을 정리한 것이다. 14개 기관은 전수조사 또는 보존문서기록대장을 제출받아 평가대상을 선정했고, 8개 기관은 처리과에서 폐기를 원하는 기록물 목록을 제출받아 선정했다. 후자의 경우 처리과에서 관리하는 보존문서기록대장과 전수조사 결과에 대한 불신 또는 현실적인 대안이라고 할 수 있다. 후자의 방법은 전자의 방법으로 평가대상을 선정하는 것보다 실제 없이 목록상으로만 존재하는 기록물을 평가하고 처분해야 하는 사례를 줄일 수 있기 때문이다.

〈표 6〉 기관별 평가대상 선정주체와 조사방법

선정주체	기관 수	조사방법	선정기준		기관 수
기록관	10(46%)	전수조사	공통	보존기간 만료일 경과	22
	4(18%)	보존문서 기록대장		보존기간 10년 이하	
처리과	8(36%)	목록제출 (폐기대상)	선택	모호한 제목 제외	6
				주제(업무유형)별 선별	2

평가대상 선정기준은 공통적으로 보존기간 만료일이 경과한 보존기간 10년 이하 기록물을 대상으로 한다. 보존기간 30년 이상 기록물은 영구기록물관리기관 이관대상이므로 평가대상에서 제외하였다. 6개 기관은 기록물 철 제목이 모호하여 기록물의 내용 파악이 곤란한 기록물을 평가대상으로 선정하지 않았다. 2개 기관은 복무, 회계, 시험기록물 등 비교적 판단기준이 명확한 기록물을 평가대상으로 선정하였다.

기록관에서는 전수조사 또는 보존문서기록대장, 폐기대상 조사 목록에 자체기준을 적용하여 평가대상을 선정한다. 22개 교육(지원)청 평가대상 기록물 330,740권 중 15개 기관은 처리과에 확인·보완 요청하는 과정에서 오류가 발견된 기록물 50,134권(15.16%)을 평가대상에서 제외하였다. 〈표 7〉은 기록관에서 확정한 평가대상에 분석데이터 작성기준을 적용한 결과이

다. 분석대상 기록물은 전체 330,740권 중 278,198권(84.11%)이다.

〈표 8〉은 기록관 검토와 분석데이터 작성기준 적용으로 평가에서 제외된 기록물의 유형이다. 〈표 7〉에서 교육지원청4는 전수조사 목록에 평가대상 선정기준을 적용하여 보존기간 만료일 미도래, 보존기간 30년 이상 기록물이 압도적으로 많았다. 이를 고려하면 폐기완료, 실물부존재, 중복작성 등 목록상의 기록물이 존재하지 않는 경우가 제외대상의 가장 큰 비중을 차지하고, 기록물이 있으나 보존기간 만료일이 미도래한 사례가 그다음이다. 처리과 의견을 작성하지 않은 경우 평가대상에서 제외된 것은 처리과의 책임성을 인식시키려는 의도로 보인다.⁵⁾

〈표 9〉는 기록관의 평가대상에 분석데이터 작성 기준을 적용한 것이다. 기록관 평가대상에는 보존기간 만료일 미도래 기록물 3,854권과 영구기록물관리기관 이관대상에 해당하는 보존기간 30년 이상 기록물 596권이 포함되어 있다. 기록물평가심의회 의결내용과 보존가치 재평가 가능성 유무에 따라 2,043권(45.91%)은 분석대상에 포함하였고, 2,407권(54.09%)은 제외하였다.

〈표 7〉 기록물 평가대상 선정결과

(단위: 권)

기관명	1차(기록관)		2차(기준 적용)		분석데이터			
	평가대상	제외대상	평가대상	제외대상	평가대상	비율	제외대상	비율
	A	B	A-B	C	A-(B+C)	(%)	(B+C)	(%)
A시교육청	9,345		9,345		9,345	100		
B도교육청	55,861	26	55,835	37	55,798	99.89	63	0.11
교육지원청1	5,636	343	5,293		5,293	93.91	343	6.09
교육지원청2	3,446	194	3,252	27	3,225	93.59	221	6.41
교육지원청3	4,232	24	4,208	3	4,205	99.36	27	0.64

5) 처리과 의견작성이 누락된 경우 보완요청 후 평가하는 것이 일반적이다. 그러나 〈표 8〉의 1개 기관(395권)은 평가대상에서 제외하였고, 〈표 10〉의 3개 기관(30,727권)은 보완 없이 평가절차를 진행하였다.

교육지원청4*	56,458	43,699	12,759	1,298	11,461	20.30	44,997	79.70
교육지원청5	5,865	180	5,685		5,685	96.93	180	3.07
교육지원청6	16,442	1,370	15,072		15,072	91.67	1,370	8.33
교육지원청7	1,883		1,883		1,883	100		
교육지원청8	14,185	214	13,971		13,971	98.49	214	1.51
교육지원청9	5,832	35	5,797	67	5,730	98.25	102	1.75
교육지원청10	51,338	2,770	48,568	378	48,190	93.87	3,148	6.13
교육지원청11	6,050	74	5,976		5,976	98.78	74	1.22
교육지원청12	27,828	204	27,624	470	27,154	97.58	674	2.42
교육지원청13	11,618	224	11,394	22	11,372	97.88	246	2.12
교육지원청14	6,003	773	5,230		5,230	87.12	773	12.88
교육지원청15	5,949		5,949	96	5,853	98.39	96	1.61
교육지원청16	15,376		15,376		15,376	100		
교육지원청17	5,905	4	5,901	4	5,897	99.86	8	0.14
교육지원청18	14,492		14,492	6	14,486	99.96	6	0.04
교육지원청19	5,165		5,165		5,165	100		
교육지원청20	1,831		1,831		1,831	100		
합계	330,740	50,134	280,606	2,408	278,198	84.11	52,542	15.89

* 전수조사 목록과 기록물평가심의회 목록이 같음.

〈표 8〉 평가제외 대상의 유형

(단위: 권)

구분	1차(기록관)		2차(기준 적용)		분석데이터		
	해당 기관	수량	해당 기관	수량	해당 기관	수량	비율(%)
폐기완료	8	820			8	820	1.56
실물부존재	10	3,691	1	16)	11	3,692	7.03
중복작성	10	739			10	739	1.41
의견미제출	1	395			1	395	0.75
보존기간 만료일 미도래*	10	19,955	11	1,826	17	21,781	41.45
보존기간 30년 이상	3	24,534	6	581	8	25,115	47.80
합계		50,134		2,408		52,542	100

* 보존기간 10년 이하 기록물을 대상으로 함.

- 6) 처리과 의견을 '실물없음'으로 작성하였으나 기록물관리 전문요원 심사, 기록물평가심의회 심의를 거쳐 폐기가 결정되었고 폐기집행 과정에서 실제 기록물이 없었음을 확인한 사례이다.

〈표 9〉 평가대상 선정의 분석데이터 작성 2차 기준 적용

(단위: 권)

구분	평가대상 포함			평가대상 제외					합계
	폐기	보존기간 재책정	소계	보류	보존기간 재책정			소계	
					동일	상향	하향		
보존기간 만료일 미도래	313	1,715	2,028	514	1,312			1,826	3,854
보존기간 30년 이상	15		15	223	250	64	44	581	596
합계	328	1,715	2,043	737	1,562	64	44	2,407	4,450

2) 평가절차별 처분 현황

기록관의 소관 기록물에 대한 평가·폐기는 처리과 의견조회, 기록물관리 전문요원 심사, 기록물평가심의회 심의를 거쳐 보존기간 재책정, 폐기 또는 보류로 구분하여 처리한다(공공기록물법 시행령 제43조).⁷⁾ 따라서 기록관의 기록물 평가절차별 처분의견을 분석하였다.

첫째, 처리과 의견조회 단계이다. 〈표 10〉은 처리과에서 제출한 처분의견과 사유에 분석데이터 작성기준을 적용한 것이다. 처리과 의견을 작성하지 않았거나 의견과 사유가 일치하지 않는 경우가 평가대상 278,198권 중 32,579권(11.71%)이다. 이는 〈표 11〉의 처리과 의견조회 결과 평가대상 278,198권 중 폐기가 254,333권(91.42%)인 것과 같은 관점에서 처리과는 대체로 폐기를 통해 기록물 보관에 따른 공간 부족, 감사지적 등의 부담을 해소하려고 한다는 점을 알 수 있다.

7) 기록물의 평가는 보존기간 만료일이 경과한 기록물을 대상으로 한다. 보존기간 재책정은 보존가치가 있는 기록물의 보존기간을 상향조정하는 것이고, 폐기는 더 이상 보존할 가치가 없는 기록물을 제거하는 것으로 물리적인 파괴 또는 파기를 의미한다. 보류는 민원이나 소송 등 당면한 현안사항이 발생하여 일정기간 평가를 유예하는 것이다.

〈표 10〉 처리과 의견의 분석데이터 작성기준 적용

(단위: 권)

처리과			해당 기관	수량	분석데이터		
의견	사유	재책정 보존기간			폐기	보류	보존기간 재책정
미작성	미작성		3	30,727	○		
미작성	보류		1	3		○	
보류	보존기간 재책정	작성	2	31			○
	보존기간 재책정	미작성	2	102		○	
보존기간 재책정	보존기간 재책정	동일	7	116		○	
	보존기간 재책정	적용 후 보존기간 만료일 경과	1	1		○	
	보존기간 재책정	미작성	7	1,036		○	
	보류	미작성	1	553		○	
	폐기	미작성	2	10		○	
합계				32,579	30,727	1,821	31

〈표 11〉 처리과 의견조회 결과

(단위: 권)

기관명	평가 대상	폐기	보류	보존기간 재책정						
				영구	준영구	30년	10년	5년	소계	
(시)교육청A	9,345	9,288	57							
(도)교육청B	55,798	52,385	2,647	244	102	6	56	358	766	
교육지원청1	5,293	5,064	123	6	49		51		106	
교육지원청2	3,225	2,882	297	20	5	1	15	5	46	
교육지원청3	4,205	3,675	512		5		12	1	18	
교육지원청4	11,461	4,525	4,009	183	24	90	2,550	80	2,927	
교육지원청5	5,685	5,253	296	84	46	2	4		136	
교육지원청6	15,072	12,117	1,708	108	134	29	403	573	1,247	
교육지원청7	1,883	1,861	19			1	2		3	

교육지원청8	13,971	12,637	916	34	57	15	131	181	418
교육지원청9	5,730	4,986	476	31	61	36	132	8	268
교육지원청10	48,190	43,847	1,877	200	371	545	537	813	2,466
교육지원청11	5,976	5,903	73						
교육지원청12	27,154	26,639	333	93	8	29	14	38	182
교육지원청13	11,372	10,472	663	116	38	41	35	7	237
교육지원청14	5,230	5,178	2	9	27		14		50
교육지원청15	5,853	5,324	375	34	19	2	14	85	154
교육지원청16	15,376	15,376							
교육지원청17	5,897	5,764	127	1	2		3		6
교육지원청18	14,486	14,272	211		3				3
교육지원청19	5,165	5,059	95	1	3		7		11
교육지원청20	1,831	1,826	2			1	2		3
합계	278,198	254,333	14,818	1,164	954	798	3,982	2,149	9,047

둘째, 기록물관리 전문요원 심사단계이다. <표 12>는 기록물관리 전문요원 심사의견과 사유에 분석데이터 작성기준을 적용한 것이다. 기록물관리 전문요원이 대량의 기록물을 심사하는 과정에서 의사결정에 필요한 정보를 누락하거나 심사의견과 사유를 다르게 작성한 151권을 보류 또는 보존기간 재책정으로 분류하였다. <표 13>의 기록물관리 전문요원 심사결과는 처리과 의견과 91.89% 일치한다.

<표 14>는 처리과 의견과 기록물관리 전문요원 심사결과의 불일치 현황이다. 처분의견 불일치 22,562권 중 처리과 의견이 폐기 또는 보류이지만, 보존기간을 재책정한 경우가 17,632권(78.15%)으로 가장 높은 비중을 차지했다. 반대로 보류 또는 보존기간 재책정 대상을 폐기로 심사한 경우는 822권(3.64%)이다. 처분의견 불일치는 처리과에서 자체 보관하는 기록물의 보존기간 적용이 적절하지 못했거나 생산당시와 평가시점의 보존기간 책정기준이 달라졌기 때문이다.

〈표 12〉 기록물관리 전문요원 심사의 분석데이터 작성기준 적용

(단위: 권)

기록물관리 전문요원 심사			해당 기관	수량	분석데이터		
의견	사유	재책정 보존기간			폐기	보류	보존기간 재책정
보류	보존기간 재책정	작성	1	30			○
보존기간 재책정	보존기간 재책정	동일	10	118			○
	보존기간 재책정	미작성	1	2			○
	보류	미작성	1	1			○
합계				151	0	121	30

〈표 13〉 기록물관리 전문요원 심사결과

(단위: 권)

기관명	평가 대상	폐기	보류	보존기간 재책정						처리과 의견 일치비율 (%)
				영구	준영구	30년	10년	5년	소계	
(시)교육청A	9,345	9,153	7					185	185	97.99
(도)교육청B*	55,798	48,032	1,192	598	872	484	1,123	3,497	6,574	88.35
교육지원청1*	5,293	5,020	97	24	87	9	56		176	98.55
교육지원청2*	3,225	3,019	8	48	47	37	55	11	198	86.54
교육지원청3*	4,205	3,409	558	22	23	18	21	154	238	93.32
교육지원청4	11,461	3,951	4,504	285	28	97	2,524	72	3,006	92.48
교육지원청5*	5,685	4,634	942	19	11	13	65	1	109	86.74
교육지원청6*	15,072	12,053	1,693	106	148	29	460	583	1,326	98.71
교육지원청7	1,883	1,841	34			1	7		8	98.83
교육지원청8	13,971	10,428	1,126	114	339	292	752	920	2,417	82.14
교육지원청9*	5,730	4,441	534	74	139	86	360	96	755	88.53
교육지원청10*	48,190	39,743	1,966	328	579	1,553	1,753	2,268	6,481	89.83
교육지원청11*	5,976	5,441	153	25	87	43	91	136	382	92.15
교육지원청12*	27,154	24,791	818	310	248	308	506	173	1,545	93.12
교육지원청13*	11,372	9,548	609	350	124	35	419	287	1,215	91.22
교육지원청14*	5,230	4,466	75	19	175	345	149	1	689	86.06
교육지원청15	5,853	5,156	353	44	26	4	132	138	344	85.99

교육지원청16*	15,376	15,376								100
교육지원청17	5,897	5,619	84	29	34	17	101	13	194	96.34
교육지원청18*	14,486	14,266	212		8				8	99.93
교육지원청19	5,165	5,031	93	1	32		8		41	99.42
교육지원청20*	1,831	1,767	3	15	6		11	29	61	96.67
합계	278,198	237,185	15,061	2,411	3,013	3,371	8,593	8,564	25,952	91.89

* 기록물평가심의회 원안의결 15개 기관.

〈표 14〉 처리과 의견과 기록물관리 전문요원 심사 불일치 현황

(단위: 권)

기관명	전문요원 처리과 평가대상	폐기		보류		보존기간 재책정		의견 불일치 수량	의견 불일치 비율 (%)
		보류	보존기간 재책정	폐기	보존기간 재책정	폐기	보류		
(시)교육청A	9,345			3		132	53	188	2.01
(도)교육청B	55,798	13	1	675		3,692	2,117	6,498	11.65
교육지원청1	5,293	6		1		49	21	77	1.45
교육지원청2	3,225	266	7			136	25	434	13.46
교육지원청3	4,205			45	8	221	7	281	6.68
교육지원청4	11,461	43	42	624	25	17	111	862	7.52
교육지원청5	5,685		8	546	109	81	10	754	13.26
교육지원청6	15,072	12	14	66	5	24	74	195	1.29
교육지원청7	1,883			11		2	9	22	1.17
교육지원청8	13,971		41	410	2	1,840	202	2,495	17.86
교육지원청9	5,730	2	7	152	1	402	93	657	11.47
교육지원청10	48,190	11	32	11	399	4,136	310	4,899	10.17
교육지원청11	5,976			87		375	7	469	7.85
교육지원청12	27,154			496	4	1,352	15	1,867	6.88
교육지원청13	11,372	4	1	14		915	64	998	8.78
교육지원청14	5,230	1	7	75		645	1	729	13.94
교육지원청15	5,853	297	6	283	19	188	27	820	14.01
교육지원청16	15,376								0
교육지원청17	5,897	1		27		119	69	216	3.66
교육지원청18	14,486			5		1	4	10	0.07
교육지원청19	5,165					28	2	30	0.58
교육지원청20	1,831			3		56	2	61	3.33
합계	278,198	656	166	3,534	574	14,418	3,214	22,562	8.11
			822		4,108		17,632		

셋째, 기록물평가심의회 심의단계이다. <표 15>는 분석대상 22개 기관의 민간전문가 위촉 현황이다. 퇴직 공무원이 30명(68%)으로 가장 큰 비중을 차지했다.⁸⁾ 이는 지역적 한계로 기록물관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가를 위촉하는데 어려움이 있기 때문이거나 행정 편의주의 입장이 반영된 결과이다.

<표 15> 기록물평가심의회 민간전문가 위촉 현황

(단위: 명)

구분	퇴직 공무원	대학 교수	법무사	문화 원장	학부모 활동가	기록물관리 전문요원		합계
						공무원	비공무원	
인원	30	6	2	1	1	2	2	44

<표 16>은 기록물평가심의회 심의결과이다. 15개 기관은 기록물관리 전문요원 심사결과와 동일하게 원안의결 되었고, 원안의결 기관 중 1개 기관은 평가대상 전체를 폐기의결 하였다. 7개 기관의 수정의결 수량은 평가대상 278,198권 중 1,347권(0.48%)이다. 따라서 기록물평가심의회 심의결과는 기록물관리 전문요원 심사결과와 99.52% 일치한다. <표 17>은 기록물평가심의회에서 처분의견이 수정된 현황이다. 수정의결 7개 기관 중 수정비율 1% 미만이 4개 기관, 5% 미만이 2개 기관, 10% 미만이 1개 기관이다. 기록물평가심의회는 기록물관리 전문요원이 보류 또는 보존기간 재책정으로 심사한 기록물 619권(45.95%)은 폐기로, 폐기로 심사한 568권(42.17%)은 보류로 심의하였다.

<표 18>은 기록물평가심의회에서 보존기간 재책정이 결정된 기록물 현황이다. 보존기간 재책정 기록물 25,730권 중 보존기간 5년 이하 기록물 24,833권(96.51%)은 보존기간이 상향 재책정 되었고, 이 중 보존기간 30년

8) 퇴직 공무원은 지방공무원 20명, 교육공무원 9명이며 사립학교 교직원 1명이 포함되어 있다.

이상으로 재책정된 기록물이 7,885권(31.75%)이다. 그리고 보존기간이 표시되지 않은 기록물 114권 중 80권(70.18%)은 영구로 재책정 되었다.

<표 16> 기록물평가심의회 심의결과

(단위: 권)

기관명	평가대상	폐기	보류	보존기간 재책정						수정 의결 수량
				영구	준영구	30년	10년	5년	소계	
(시)교육청A	9,345	9,098	62					185	185	55
교육지원청4	11,461	4,204	4,275	284	33	97	2,518	79	2,982	475
교육지원청7	1,883	1,840	35			1	7			8
교육지원청8	13,971	10,608	1,121	113	322	290	621	896	2,242	321
교육지원청15	5,853	4,754	755	44	26	5	131	138	344	456
교육지원청17	5,897	5,647	76	29	35	17	80	13	174	36
교육지원청19	5,165	5,034	93	1	29		8		38	3
15개 기관*	224,623	196,006	8,860	1,938	2,554	2,960	5,069	7,236	19,757	
합계	278,198	237,191	15,277	2,381	2,999	3,370	8,433	8,547	25,730	1,347

* 원안의결 15개 기관은 <표 13> 기록물관리 전문요원 심사결과와 같음.

<표 17> 기록물관리 전문요원 심사와 기록물평가심의회 심의 불일치 현황

(단위: 권)

기관명	심의회 전문요원 평가대상	폐기		보류		보존기간 재책정			수정 의결 수량	수정 의결 비율(%)
		보류	보존기간 재책정	폐기	보존기간 재책정	폐기	보류	보존기간 재조정		
(시)교육청A	9,345			55					55	0.59
교육지원청4	11,461	319	19	84	29	1	23		475	4.14
교육지원청7	1,883			1					1	0.05
교육지원청8	13,971	21	203	-	17	44	1	35	321	2.30
교육지원청15	5,853	26		428	1		1		456	7.79
교육지원청17	5,897		28				8		36	0.61
교육지원청19	5,165		3						3	0.06
15개 기관	224,623									0
합계	278,198	366	253	568	47	45	33	35	1,347	0.48
			619		615			113		

〈표 18〉 보존기간 재책정 현황

(단위: 권)

구분	보존기간 재책정							비율 (%)
	영구	준영구	30년	10년	5년	3년	합계	
10년	440	233	110				783	3.04
5년	1,689	2,538	2,611	7,546			14,384	55.90
3년	165	219	636	829	7,826		9,675	37.60
1년	7	4	13	58	692		774	3.01
미표기	80	5			29		114	0.44
합계	2,381	2,999	3,370	8,433	8,547	0	25,730	100

3) 보존기간별 · 생산시기별 처분 현황

기록물 평가대상과 평가·폐기 절차별 처분의견에 대한 분석데이터는 보존기간별 통계와 일치하는지 확인하는 방식으로 검증하였다. 이로써 분석 결과의 신뢰성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 최종 기록물 평가결과에 대하여 보존기간별, 생산시기별 통계를 작성하여 분석데이터를 재검증하고 분석대상 22개 기관의 기록물 평가 현황을 파악하였다.

첫째, 평가대상 기록물의 평가절차별 처분의견에 대한 보존기간별 통계를 작성하여 분석데이터의 오류를 검증하였다. 〈표 19〉에서 평가대상 278,198권 중 보존기간 5년이 235,373권(84.61%)으로 가장 많았다. 보존기간이 작성되지 않은 559권 중 390권은 보존기간의 보완없이 폐기가 결정되었다. 기록물관리 전문요원 심사에서는 처리과 의견이 폐기인 기록물의 보존기간 재책정 비율이 상대적으로 높았다. 그리고 기록물평가심의회에서는 기록물관리 전문요원 심사결과를 그대로 의결하거나 약간 수정하는 정도로 심의하였다.

〈표 19〉 기록물 평가절차별·보존기간별 기록물 처분의견

(단위: 권)

구분		30년	10년	5년	3년	1년	미표기	합계	비율 (%)
평가대상		15	9,649	235,373	26,164	6,438	559	278,198	100
처리과	폐기	15	8,179	219,962	19,571	6,198	408	254,333	91.42
	보류		1,096	9,502	3,920	156	144	14,818	5.33
	보존기간 재책정		374	5,909	2,673	84	7	9,047	3.25
기록물관리 전문요원	폐기	15	7,717	209,434	14,171	5,494	354	237,185	85.26
	보류		1,149	11,376	2,302	143	91	15,061	5.41
	보존기간 재책정		783	14,563	9,691	801	114	25,952	9.33
기록물평가 심의회	폐기	15	7,679	209,413	14,173	5,521	390	237,191	85.26
	보류		1,187	11,576	2,316	143	55	15,277	5.49
	보존기간 재책정		783	14,384	9,675	774	114	25,730	9.25

둘째, 보존기간별 기록물 평가결과 통계를 작성하여 분석데이터와 일치하는지 확인하고 보존기간별 평가 현황을 살펴보았다. 〈표 20〉에서 폐기결정 기록물 237,191권 중 보존기간 5년이 209,413권(88.28%)으로 가장 많았다. 보존기간 10년 기록물 9,649권 중 보류가 1,187권(12.30%), 보존기간 3년 기록물 26,164권 중 보존기간 재책정이 9,675권(36.98%)으로 상대적으로 높은 비중을 차지했다.

셋째, 생산시기별·보존기간별 평가대상 기록물 현황과 생산시기별 기록물 평가결과 통계를 작성하여 처분의견별, 보존기간별 통계와 일치하는지 재검증하였다. 그리고 생산시기별 기록물 평가 현황을 파악하였다. 〈표 21〉에서 2000~2018년 생산 기록물이 98.1%, 1919~1999년 생산 기록물 1.86%, 생산연도는 확인되지만 종료연도를 알 수 없거나⁹⁾ 생산연도와 종료연도 모

9) 0000년~, 0000년 이강, 0000년 이후 등 생산연도는 있으나 종료연도가 작성되지 않는 경우 보존기간 기산일 적용에 문제가 있다.

두 작성하지 않은 기록물이 0.04%였다. 특히 생산연도, 종료연도 등 보존기간 기산일 적용시점에 관한 정보와 보존기간을 알 수 없는 기록물 7건이 평가대상에 포함되어 있다.

〈표 20〉 보존기간별 기록물 평가 결과

(단위: 권, %)

구분	평가대상	폐기	보류	보존기간 재책정						비율 (%)
				영구	준영구	30년	10년	5년	소계	
30년	15 (100)	15 (100)								0.01
10년	9,649 (100)	7,679 (79.58)	1,187 (12.30)	440 (4.56)	233 (2.41)	110 (1.14)			783 (8.11)	3.47
5년	235,373 (100)	209,413 (88.97)	11,576 (4.92)	1,689 (0.72)	2,538 (1.08)	2,611 (1.11)	7,546 (3.20)		14,384 (6.11)	84.61
3년	26,164 (100)	14,173 (54.17)	2,316 (8.85)	165 (0.63)	219 (0.84)	636 (2.43)	829 (3.17)	7,826 (29.91)	9,675 (36.98)	9.40
1년	6,438 (100)	5,521 (85.76)	143 (2.22)	7 (0.11)	4 (0.06)	13 (0.20)	58 (0.90)	692 (10.75)	774 (12.02)	2.31
미표기	559 (100)	390 (69.77)	55 (9.84)	80 (14.31)	5 (0.89)			29 (5.19)	114 (20.39)	0.20
합계	278,198 (100)	237,191 (85.26)	15,277 (5.49)	2,381 (0.86)	2,999 (1.08)	3,370 (1.21)	8,433 (3.03)	8,547 (3.07)	25,730 (9.25)	100

〈표 21〉 생산시기별 · 보존기간별 평가대상 기록물 현황

(단위: 권)

구분	평가대상	30년	10년	5년	3년	1년	미표기	비율 (%)
1919~1999년	5,161	15	521	4,174	402	15	34	1.86
2000~2018년	272,922		9,122	231,129	25,758	6,395	518	98.10
종료연도 미작성	28		1	20	1	4	2	0.01
생산연도, 종료연도 미작성	87		5	50	3	24	5	0.03
합계	278,198	15	9,649	235,373	26,164	6,438	559	100

〈표 22〉는 생산시기별 기록물 평가 결과이다. 2000~2018년 생산 기록물은 폐기 85.68%, 보존기간 재책정 9.15%, 보류 5.18%의 비중으로 구성되었다. 1919~1999년 생산 기록물은 폐기 64.35%, 보류 21.08%, 보존기간 재책정 14.57%로 보류 또는 보존기간 재책정 비율이 2000년 이후에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 생산연도는 확인되지만 종료연도를 알 수 없거나 생산연도와 종료연도 모두 작성하지 않은 기록물은 보류 50.43%, 폐기 33.04%, 보존기간 재책정 16.52% 순으로 보류 비율이 높았다. 이는 기록물의 정보가 불완전하여 실제 기록물을 확인할 필요가 있기 때문이다.

〈표 22〉 생산시기별 기록물 평가 결과

(단위: 권, %)

구분	평가 대상	폐기	보류	보존기간 재책정					
				영구	준영구	30년	10년	5년	소계
1919~1999년	5,161 (100)	3,321 (64.35)	1,088 (21.08)	275 (5.33)	221 (4.28)	254 (4.92)	1 (0.02)	1 (0.02)	752 (14.57)
2000~2018년	272,922 (100)	233,832 (85.68)	14,131 (5.18)	2,091 (0.77)	2,775 (1.02)	3,116 (1.14)	8,431 (3.09)	8,546 (3.13)	24,959 (9.15)
종료연도 미작성	28 (100)	9 (32.14)	15 (53.57)	2 (7.14)	2 (7.14)				4 (14.29)
생산연도, 종료연도 미작성	87 (100)	29 (33.33)	43 (49.43)	13 (14.94)	1 (1.15)		1 (1.15)		15 (17.24)
합계	278,198 (100)	237,191 (85.26)	15,277 (5.49)	2,381 (0.86)	2,999 (1.08)	3,370 (1.21)	8,433 (3.03)	8,547 (3.07)	25,730 (9.25)

기록물평가심의서 분석을 통해 기록물 평가체계, 평가주체, 평가활동 등 기록물 평가업무 실태를 파악하였다. 첫째, 평가체계는 처리과, 기록관, 기록물평가심의회 체계이다. 둘째, 평가주체는 처리과의 개별 업무담당자와 기록물관리책임자, 기록물관리 전문요원, 기록물평가심의회 위원이다. 셋째 평가활동은 평가주체들의 기록물 처분에 관한 의견과 사유로 분석하였다.

기록물 평가절차에 따른 평가주체의 평가활동을 중심으로 기록물평가심

의서 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기록물 전수조사와 평가대상 선정 단계이다. 처리과의 기록물관리 책임자는 기록물 보유현황을 파악하여 기록관으로 제출하고, 기록물관리 전문요원은 보존기간 만료일이 경과한 기록물 중에서 평가대상을 선정한다. 그러나 처리과에서 제출한 기록물 전수조사 목록에는 이미 폐기되었거나 실제 없는 기록물이 존재했다. 기록물관리 전문요원이 선정한 평가대상 기록물에는 보존기간 만료일 미도래, 영구기록물관리기관 이관대상이 포함되어 있었다. 뿐만 아니라 생산연도, 종료연도, 보존기간 등 기록물에 대한 정보가 보완되지 않고 기록물철 제목만으로 평가되는 사례도 있었다.

둘째, 처리과 의견조회 단계이다. 평가대상 기록물 278,198권 중 32,579권(11.71%)은 처리과 의견과 사유를 작성하지 않았거나 의견과 사유가 서로 달랐다. 여기에 분석데이터 작성기준을 적용한 결과 처리과에서 제출한 의견은 폐기 254,333권(91.42%), 보류 14,818권(5.33%), 보존기간 재책정 9,047권(3.25%)이었다. 처리과 의견은 높은 폐기의견 비율, 의견작성의 무성의 등으로 미루어 볼 때 업무담당자 의견을 취합하지 않고 기록물관리책임자가 임의로 작성했음을 배제할 수 없다. 따라서 일부 기관에서는 업무담당자를 명시하도록 서식을 보완하여 사용하고 있었다.

셋째, 기록물관리 전문요원 심사 단계이다. 기록물관리 전문요원은 기록물 목록정보에 의존하여 심사하고 있었다. 목록정보로는 판단이 어려운 일부 기록물에 대해서는 평가대상 선정 단계에서 제외하거나 보류의견으로 심사하였다. 일부 기록물은 처리과에 확인 요청, 현장점검 시 방문 확인 또는 기록관으로 이관하는 방법으로 심사했다.¹⁰⁾ 실제 기록물을 검토하고 심사한 것으로 확인된 수량은 22개 기관 278,198권 중 5개 기관 5,217권으로 1.88%에 불과하다.¹¹⁾ 또한 동일한 기간으로 보존기간을 재책정하거나 심사

10) 기록물철 제목이 모호하여 판단이 불가능한 기록물의 처리방법에 대한 기록물관리 전문요원 인터뷰 내용이다.

의견과 사유의 처분내용이 상이한 사례도 있었다.

넷째, 기록물평가심의회 심의 단계이다. 기록물평가심의회 위원으로 위촉된 민간전문가 상당수가 퇴직공무원이다. 다시 말해 위원장을 포함한 위원 5명이 전·현직 공무원으로 구성되었다. 기록물평가심의회는 대량의 기록물을 단시간에 목록만으로 심의하므로 기록물관리 전문요원의 심사결과를 보고받고 검토·승인하는 형태로 운영되고 있었다. 그리고 기록물관리 전문요원의 심사결과를 전적으로 신뢰한다. 평가대상 기록물 278,198권 중 276,851권(99.52%)이 원안의결된 것은 이런 사실을 뒷받침한다.

4. 기록물 평가업무 개선방안

기록물평가심의회서 분석결과에 따른 기록물 평가업무 개선방안을 다음과 같이 제안한다.

첫째, 처리과에서 관리하는 보존문서기록대장을 현행화할 방안이 필수적으로 요구된다. 기록물평가심의회서 분석결과 전수조사 목록에 폐기된 기록물이 포함되어 있거나 보존기간 재책정 내용이 반영되지 않은 상태로 다시 평가대상에 포함되는 사례가 반복되고 있었다. 이를 개선하기 위해서는 <표 23>과 같이 기록물 평가결과를 보존문서기록대장과 기록물철 표지에 반영하는 방법을 상세히 안내하고 기록관리 현장점검을 통해 반영여부를 점검해야 한다. 보류 또는 보존기간 재책정 기록물에 대해서는 식별이 용이하도록 기록물철 표지에 부착할 라벨을 제작하여 배포하거나 서식을 제공한다면 처리과에서도 쉽게 적용할 수 있을 것이다.

11) 기록물평가심의회서 비교란에 오류수정, 확인내용 등이 작성된 수량이다. 실제 기록물을 확인하고 심사했지만, 표기하지 않은 기록물을 감안하면 수량은 더 증가할 것이다. 그러나 기록물관리 전문요원이 검토한 내용을 기록물평가심의회서에 남기지 않으면 수량을 파악할 방법이 없다.

〈표 23〉 기록물 평가결과 반영방법 안내 예시

구분	보존문서기록대상	기록물철 표지	
반영시기	-폐기: 폐기 집행결과 공문접수 후 -보류, 보존기간 재책정: 기록물평가심의 결과	공문접수 후	
반영대상	-폐기, 보류, 보존기간 재책정	-보류, 보존기간 재책정	
반영방법	폐기	-문서번호(접수일자)에 의거 폐기	
	보류	-문서번호(접수일자)에 의거 보류	0000년 기록물평가심의회 보류결정
	보존 기간 재책정	-문서번호(접수일자)에 의거 보존기간 재책정(변경 전 → 변경 후) -재책정 보존기간으로 보존기간 수정	0000년 기록물평가심의회 보존기간 재책정(보존기간)

둘째, 기록물 평가대상 선정의 적절성여부에 대한 검토가 이루어져야 한다. 평가대상으로 선정된 기록물에는 보존기간 만료일 미도래, 영구기록물 이관대상, 기록물에 대한 정보 부족 등 평가대상으로 부적절한 기록물이 포함되어 있었다. 〈표 24〉와 같이 기록물 평가계획에 평가대상과 제외대상을 구체적으로 명문화하고, 이 기준에 따라 평가대상 선정의 적절성을 검증한다면 처리과의 기록물 평가에 대한 책임성을 제고 할 수 있을 것이다.

셋째, 기록물관리 전문요원의 기록물 심사방법은 목록심사 중심에서 실질심사 중심으로 전환되어야 한다. 합법적인 절차에 따랐다고 해서 기록물철 제목만으로 처분을 결정하는 행위가 정당화될 수 없다. 기관의 여건에 맞게 최소한의 기록물을 평가대상으로 선정하고, 평가대상 기록물의 이관·검수와 심사를 연계하여 진행할 필요가 있다.¹²⁾ 이를 통해 기록물 목록과 실제 기록물의 불일치는 방지할 수 있을 것이다. 그리고 심사과정에서 수정·보완한 사항을 글꼴이나 채우기 색으로 표시하고 확인내용을 꼼꼼하게

12) 기록물관리 전문요원이 수행해야 하는 업무량은 기관의 유형, 조직의 규모, 업무분장 등 기관의 여건에 따라 다르다. 그럼에도 불구하고 '나 홀로 기록관' 상태가 지속되는 한 공공기록물법에서 정하는 기록관리 업무만으로도 버거운 것이 현실이다. 따라서 기록물을 직접 확인하고 평가할 수 있는 수량은 각 기관의 기록물관리 전문요원이 결정할 수밖에 없다.

기록한다면 기록물 평가업무 개선을 위한 자료로 활용될 수 있을 것이다. 심사결과는 처분의견별 통계와 보존기간별 통계의 일치여부를 교차검증함으로써 동일한 보존기간으로 재책정하거나 심사의견과 사유 불일치 등의 오류를 방지할 수 있다.

〈표 24〉 기록물 평가대상 선정기준 예시

구분	선정기준
평가대상	[기록관 공통] -보존기간 10년 이하이며 보존기간 만료일 경과 기록물 [기록관 선택] 0000년 기록물평가심의회 보류결정 기록물 0000 ~ 0000년 생산 기록물 회계, 복무, 시험기록물
제외대상	[평가대상 선정 시] -보존기간 30년 이상 기록물(영구기록물관리기관 이관대상) -보존기간 10년 이하이며 보존기간 만료일 미도래 기록물 -생산연도, 종료연도, 보존기간 등 기록물 관리정보 미작성 기록물 [처리과 의견조회 시] 처리과 의견과 사유 미작성 또는 불일치 기록물 보존기간 재책정의견이지만, 재책정 보존기간을 명시하지 않은 기록물

넷째, 기록물평가심의회는 기록물관리 전문요원의 심사결과에 대한 적정성을 심의해야 한다. 그러기 위해서는 기록물평가심의회 전문성이 확보되어야 한다. 같은 지역 또는 인근 지역에 근무하는 기록물관리 전문요원이 기록물평가심의회에 참석하여 자문하는 방식으로 운영한다면 본래의 취지에 맞게 운영될 수 있을 것이다.¹³⁾ 이를 계기로 기록물관리 전문요원들이 지역을 중심으로 경험을 공유하고 연대할 수 있을 것이다.

13) 행정구역을 기준으로 특별지방행정기관, 지방자치단체, 교육(지원)청, 국·공립대학, 공공기관 등에 기록물관리 전문요원이 배치되어 있다. 현행 공공기록물법상 공무원 신분의 기록물관리 전문요원은 기록물평가심의회 민간전문가로 위촉할 수 없지만, 공무원 신분이 아닌 공공기관 소속 기록물관리 전문요원은 민간전문가로 위촉이 가능하다.

5. 맺음말

기록물평가심의회는 기록물 평가업무의 과정과 결과를 담고 있다. 이 연구는 기록물평가심의회 분석을 통해 기록물 평가실태를 파악하고, 실무에 적용 가능한 개선방안을 제안하였다.

첫째, 처리과에서 관리하는 보존문서기록대장은 기록물 전수조사와 평가대상 선정의 기초자료로 활용된다는 점에서 반드시 현행화되어야 한다. 기록물 평가결과를 보존문서기록대장과 기록물철 표지에 반영하는 방법을 상세히 안내하고 기록관리 현장점검을 통한 반영여부 점검이 필요하다.

둘째, 기록관은 평가대상 기록물 선정기준을 구체적으로 명문화하고, 이 기준에 따라 평가대상 선정의 적절성을 검토해야 한다. 그리고 평가대상 기록물의 이관과 기록물관리 전문요원의 심사를 연계하여 진행된다면 목록심사에 따른 문제들을 해결할 수 있을 것이다.

셋째, 기록물평가심의회는 지리적으로 가까운 지역에 근무하는 기록물관리 전문요원이 참석하여 자문하는 방식으로 운영된다면 전문적인 심의가 가능할 것이다.

우리나라의 기록관리 혁신은 법과 제도개선을 중심으로 이루어져 왔다. 현재 추진하고 있는 ‘공공기록관리 혁신’의 58개 세부과제는 법령·제도개선과 업무·시스템개선의 성격이고, 업무·시스템개선은 법령·제도개선과 연계되어 있다. 그러므로 기록관리 현장에 적용되기까지 정책시차가 발생한다. 정책시차는 제도와 현실의 간극으로 나타난다. 제도와 현실의 간극은 기록관리 업무과정에서 만들어지거나 수집된 자료를 분석하고 그 결과 즉 증거에 기반하여 현장의 기록관리가 실질적으로 개선될 때 좁혀질 수 있을 것이다. 이 연구는 계량화된 데이터 작성을 통하여 기록물 평가실태를 분석하고 개선방안을 제시했다는 데 의의가 있다. 기록관리 업무과정에서 작성된 자료가 연구에 더 많이 제공되고, 증거에 기반한 현실적인 업무개선에 관한 논의가 활발히 이루어지길 기대한다.

〈참고문헌〉

- 교육(지원)청. 2018. 기록물평가심의회서. 22개 기관
국가기록원. 2018a. 해외 내셔널 아카이브즈 전자기록관리 전략 자료집.
국가기록원. 2018b. 기록물관리 전문요원 배치현황 조사 결과보고('18.6.30. 기준). 사
전정보공표목록. 검색일: 2019. 6. 4.
국가기록원. 2019. 공공기록관리 혁신 실행계획.
권희경. 2019. 광역지방자치단체 기록관의 기록물 평가 관리 개선방안. 경북대학교 대
학원 기록관리학과 석사학위 논문.
김승태. 2013. 공공기관 기록물 평가심의제도 운영에 관한 연구. 한남대학교 대학원 기
록관리학과 석사학위 논문.
도혜린. 2017. 지방자치단체의 공공기록 평가·선별 전략 수립 : A市를 중심으로. 한남
대학교 대학원 기록관리학과 석사학위 논문.
오세영, 윤건, 오균. 2017. 증거기반정책을 위한 정부의 통계 구축 및 활용에 대한 현황
조사. 한국행정연구원 사회조사센터.
최영준, 전미선, 윤선예. 2016. 불확실성을 대처하는 증거영향행정: 멘탈모델, 증거, 불
확실성의 상호관계에 대한 서설적 이해. 『한국행정정보』 제50권 제2호(2016
여름). 243-270.