

국가기록평가의 관점에서 본 환경 분야 기록관리기준표 분석*

A Study on the Records Management Reference Table of Environmental Authorities from the Perspective of Appraisal and Selection of National Archives

현문수(Hyun, Moonsoo)**

1. 서론
2. 국가보존기록의 선별 범주 분석
 - 1) 국의 국가보존기록의 평가정책에 반영된 선별 범주
 - 2) 우리나라 보존기간 책정기준의 선별 범주
3. 환경 분야의 국가기록 평가도구 분석
 - 1) 우리나라 환경부
 - 2) 미국 환경보호청
 - 3) 영국 환경부
 - 4) 호주 환경 기증
4. 환경 분야 기록평가의 도구 체계 분석
 - 1) 우리나라 환경부
 - 2) 미국 환경보호청
 - 3) 영국 DEFRA
 - 4) 호주 환경 기증
5. 정책 요소와 구성요소 측면의 평가도구 분석 및 재설계 과제 제언
 - 1) 정책 요소 측면에서 살펴본 평가도구
 - 2) 기관 및 기능 처분기준서의 구성 정보
 - 3) 국가보존기록 평가도구의 재설계를 위한 시사점
6. 결론

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A5A2A03036149).

** 부산대학교 사회과학연구원 전임연구원(moonsoo925@gmail.com)

■ 투고일: 2020년 12월 31일 ■ 최초심사일: 2021년 01월 12일 ■ 최종 확정일: 2021년 01월 21일

■ 기록학연구 67, 139-203, 2021, <https://doi.org/10.20923/kjas.2021.67.139>

〈초록〉

이 연구는 현재 활용되고 있는 기록관리기준표를 분석하고, 국가기록 평가도구로 운용되기 위해서는 향후 어떻게 재설계되어야 하는지 그 방향을 제시하는 것을 목표로 한다. 즉, “국가는 어떤 기록을 남겨야 하는가”의 국가기록평가 관점에서 특히 환경 분야의 기록관리기준표를 분석하고, 미래 개선 방향을 제안하고자 하였다. 분석에 있어 주요 초점은, 국가적으로 영구보존해야 하는 기록평가에 두었으며, 따라서 본격적인 기록관리기준표 분석에 앞서 국가적으로 영구보존해야 하는 기록의 범주는 분명하게 제시되고 있는지를 살펴본다. 이후, 이를 각 기관의 기록관리기준표를 통해 어떻게 이행할 것인가, 그리고 그 이행 체계는 어떻게 구성될 것인가의 범위에서 연구를 수행한다. 우리나라의 환경부 기록관리기준표를 중심으로 분석을 진행하되, 향후 개선 과제를 제시하는 과정에 시사점을 도출하기 위해 미국과 호주 및 영국 중앙 및 연방기관 중 환경 기능을 수행하는 기관의 기록 평가도구처분기준서에 대한 분석도 함께 진행한다.

주제어 : 기록평가, 평가선별, 국가기록평가, 기록관리기준표, 평가도구, 처분기준서, 환경기록

〈Abstract〉

The study aims to analyze the records management reference tables currently being utilized and to provide directions on how should be redesigned in the future to operate as a appraisal tool for national archives. From the perspective of "what records should be the national archives", it was intended to analyze the records management reference tables, particularly in the environmental public authorities, and to propose future improvements.

The main focus of the analysis is on appraising records that need to be preserved as national archives, and therefore, prior to analysis of the tables, it examines whether the archival selection criteria are clearly presented. Subsequently, the study is conducted how to implement this

criteria through the records management reference table of each agency and how its implementation system will be constructed. The analysis will be focused on Ministry of Environment's records management reference table and records schedules or appraisal/selection tools of the central and federal institutions that perform environmental functions in U.S., Australia, and UK.

Keywords : archival appraisal, appraisal & selection, appraisal of national archives, records management reference table, appraisal tools, records schedules, environmental records & archives

1. 서론

2020년 현재 우리나라에서 국가적으로 기록 평가를 위해 주요하게 공표되어 사용되고 있는 기준은 공공기록물법 시행령 제26조 제1항이 지시하는 '기록물의 보존기간별 책정 기준(시행령 별표 1)'과 동법 시행령 제25조가 지시하는 '기록관리기준표'이다. 보존기간별 책정기준은 범 공공기록물을 대상으로 적용하기 위한 것이며, 영구보존부터 1년 보존에 이르는 7종의 범주별로 해당 보존기간이 할당되어야 하는 기록물 유형과 특성을 지시한다. 기록관리기준표는 개별 기관에서 생산되는 공공기록물에 적용하기 위한 것으로, 대표적으로는 BRM 등의 업무기능분류계층의 가장 하위 계층인 단위과제별로 7종 중 하나의 보존기간을 지시한다. 이 이외에도 중앙행정기관의 기록 평가에 활용하기 위해 공공기록물법 시행령 제25조 제3항이 지시하는 '보존기간 준칙'이 있으며, 2020년 법령 개정으로 인해 개발되고 있는 행정정보 데이터세트 관리기준표가 있다.

공공기록물법 시행령 제25조 제1항에 따라, 원칙적으로 평가와 처분 클래스는 업무기능 계층인 단위과제와 일치된다. 그런데 기록관리기준표를

개발함에 있어, 상위 수준에서 1년부터 영구까지 보존기간 범주의 준거를 제시하는 보존기간별 책정 기준은 “업무수행을 증명하거나 설명”하는 등 특정한 역할을 수행하거나 “다수 국민의 관심사항이 되는 주요 사건 또는 사고 및 재해관련 기록물”과 같이 특정한 가치를 반영하는 “기록물”을 식별하여 지시된 보존기간을 할당하도록 한다. 명문화된 평가정책문이 부재한 상황에서, 공공기관은 기록물의 가치를 중심으로 지시된 상위 수준의 평가도구를 활용하여 단위과제별 보존기간을 결정해야 하는데, 이 두 도구 간 기준의 괴리로 인한 문제점은 이미 여럿 지적된 바가 있다(김명훈 2009; 설문원 2013; 설문원, 이승억 2020; 이승억 2013; 최재희 2014).

우리와 비교하여 국외 국가기록관리기관은 국가적으로 보존할 기록의 범주를 평가정책문을 통해 공표하고, 이 범주를 활용하여 국가보존기록 선별을 위한 하위 정책문이나 지침, Records Schedules, Records Authorities 등의 기록 처분을 위한 기준서를 개발 및 공표한다. 또 개별 기관이나 기능별 기록 처분기준서의 처분 항목 단위에서도 기록이나 정보 항목을 대상으로 처분 지시를 내리고 있어, 우리의 기록관리기준표의 처분 항목 단위와 상이하다(설문원, 이승억 2020).

이 연구는 현재 활용되고 있는 기록관리기준표를 분석하고, 국가기록 평가도구로의 운용 가능성을 검토한 후, 향후 재설계의 필요성과 이를 위한 과제를 검토하기 위한 시사점을 제시하는 것을 목표로 한다. 즉, “국가는 어떤 기록을 남겨야 하는가”의 국가기록평가 관점에서 특히 환경 분야 기록평가의 도구로서 우리나라 기록관리기준표를 분석하고, 이와 함께 미국과 영국, 호주의 환경 분야 기록 처분기준서를 함께 분석한 후, 미래 개선 방향을 제한적으로 제안하고자 하였다.

환경 분야 기록평가의 도구를 종합적으로 분석하기 위해, 설문원과 이승억(2020)의 연구를 활용하였다. 설문원과 이승억(2020)은 특히 공공기록 평가제도를 재설계하는 데 필요한 과제를 ‘국가기록 선별 기준’, ‘처분기준서’, ‘평가·처분실무’, ‘책임과 권한’, ‘평가정책 개발 및 운영’ 정책 요소의 측면

에서의 제안하였다. 즉, 국가기록화의 목표 설정에서부터, 개별 평가도구의 재설계, 책임과 권한의 조정 및 실무관행의 변화 등을 국가기록의 평가에 있어 주요 과제로 주장한 것이다. 이 연구는 우리가 국가적으로 보존해야 하는 기록을 선별·평가하기 위해 어떤 평가도구 체계가 필요한가의 문제로부터 출발하였다. 따라서 설문원과 이승억이 제안한 정책 요소를 활용하여 분석을 진행하되, ‘국가기록 선별 기준’과 ‘처분기준서’ 측면에 좀 더 집중하고, 그 외 정책 요소는 시사점 도출을 위한 후반 분석에서만 서술하였다. 또, ‘평가정책 개발 및 운영’에 대해서는 내용상으로는 포괄하되, 별도의 분석 영역으로 구분하여 다루지는 않았다.

이 연구에서 분석의 주요 초점은, 국가적으로 영구보존해야 하는 기록국가보존기록 평가에 두었으며, 따라서 본격적인 기록관리기준표 분석에 앞서 국가보존기록의 범주는 분명하게 제시되고 있는지를 살펴본다. 이후, 이를 각 기관의 기록관리기준표를 통해 어떻게 이행할 것인가, 그리고 그 이행 체계는 어떻게 구성될 것인가의 범위에서 연구를 수행한다. 이를 위한 사례 분석 대상으로, 우리나라의 환경부 기록관리기준표를 중심으로 분석을 진행하되, 향후 개선 과제를 제시하는 과정에 시사점을 도출하기 위해 미국과 호주 및 영국 중앙 및 연방기관 중 환경 기능을 수행하는 기관의 기록 처분기준서에 대한 분석도 함께 진행한다. 한편, 우리나라의 경우 2020년부터 행정정보 데이터세트 관리기준표 개발의 법적 근거가 마련되었고, 개발을 지원할 수 있는 표준도 제정되었다. 그럼에도, 아직 기관 단위에서 전면적으로 충분히 개발 및 이행된 상태가 아님을 고려하여, 이 연구의 범위에서는 제외한다.

좀 더 구체적으로 그 내용을 서술하면 다음과 같다. 첫째, 국가적으로 영구보존해야 하는 기록의 범주를 제시하는 평가정책문을 살펴보았다. 우리나라의 경우는 별도의 평가정책문의 존재를 확인하기 어려웠다. 다만, 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령의 별표1을 통해 가장 상위 수준에서 국가적으로 보존해야 하는 기록을 보존기간별 책정 기준을 통해 지시하고 있었

으므로, 이를 활용하여 국가보존기록의 범주를 확인하였다.

둘째, 이러한 범주가 공공기관의 기록관리기준표에 어떻게 구현되고 있는지 살펴보았다. 환경 기능을 수행하는 우리나라 환경부의 2019년 기록관리기준표 고시본¹⁾을 통해 영구보존 대상으로 결정된 단위과제를 영구보존 범주에 비추어 유형화해보았다. 공표되지 않은 환경부 기록물 보존기간 준칙에 대해서는 국가기록원에 정보공개청구²⁾하여 2020년 12월 8일 입수한 후 분석에 활용하였다. 영구보존 대상으로 결정된 항목을 중심으로 환경부 기록물 보존기간 준칙(국가기록원 2012)을 살펴보고, 적용된 보존기간별 책정기준(예, 영구1호)과 환경부 기록관리기준표의 최종 보존기간과의 일치 여부도 함께 조사하였다. 실질적으로 국가기록원이 보존하는 기록의 보존기간은 30년부터이지만, 기관 아카이브로의 기록관 기능 확대를 주장하는 연구(주현미, 김익한 2018)도 존재하며, 점차 개별 기관의 장기보존 역량이 강화되고 있는 만큼, 가장 좁은 범위에서 국가보존기록의 영역을 살펴보기 위함이었다.

우리나라의 평가도구와 비교하기 위해, 미국과 영국, 호주의 환경 기능 수행 기관의 기록 처분기준서를 조사하여, 그 구성요소와 국가보존 대상으로 처분 결정된 기록 항목을 살펴보았다. 미국의 경우는 환경청(EPA)의 기록 처분기준서인 EPA Records Schedules 2020년 7월본(EPA 2020)를 분석에 활용하였다. 영국의 경우는 OSP1-Department of Environment 1970-1979(TNA 2005a) 및 환경 기능을 수행하는 중앙정부기관인 Department for Environment Food & Rural Affairs(DEFRA)의 기록 처분기준서인 What to keep desk

-
- 1) 논문의 심사 과정에서, 기관의 기록관리시스템에서 기록관리기준표 데이터를 추출하여 고시본을 발행할 때 일부 단위과제가 포함되지 않는 문제가 있어, 이전 연도 고시본에는 포함되었던 영구보존 대상 단위과제가 2019년 고시본에는 포함되지 않았을 가능성이 있음을 확인하였다. 다만, 본문의 내용을 통해 밝힌 것처럼, 이 연구는 특정 기관의 문제를 드러내는 것을 목적으로 하지 않았으며, 3장에서 영구보존 대상 단위과제를 살펴본 이유 역시 특정 업무에서 국가보존기록이 생산되는지의 여부를 확인하기보다는, 가장 최근의 평가도구에 드러난 국가보존기록의 범주를 확인하는 것에 주목하였다.
 - 2) 정보공개청구 과정에, 국가기록원은 2020년 12월 말 경 중앙행정기관 기록물 보존기간 준칙을 개정할 것이라는 정보를 함께 밝혔다.

guide for Defra information v.6(2017)을 살펴보았으며, 다부처 OSP의 구성 요소를 참조하기 위해 OSP4-Use & conservation of the countryside for recreational purposes 1974-1983(TNA 2005b)도 함께 조사하였다. 호주의 경우는 NAA가 공표한 환경부(변천 기관 포함) 환경 기능에 해당하는 기록 처분 기준서 중 Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts(2008), The Department of Sustainability, Environment, Water, Population & Communities - Environment & heritage program administration[maintenance amendments](2011), Climate Change(2013), Department of the Environment - Alligator Rivers region mining supervision & research; Commonwealth reserve management(2016)를 대상으로 살펴보았다.

셋째, 특히, 국가보존기록을 결정하는 행위를 중심으로 하여, 처분기준서 발행까지의 역할을 국가기록관리기관과 환경 기능 수행 기관의 상호작용 측면에서 각각 살펴보았다. 이를 통해 국가기록평가에 활용되는 도구 체계와 그 역할을 드러내고자 하였다.

넷째, 이상의 기록 처분기준서 분석을 바탕으로, 평가의 정책 요소 측면과 처분기준서 구성정보 측면에서 비교하고, 향후 국가기록평가를 지원하는 데 필요한 기록 평가도구 체계의 재설계 과제를 제안해보았다.

국가별로 기관의 기록평가 도구를 지칭하는 용어는 다양하다. 이 연구에서는 우리나라의 기관 기록평가 도구에 대해서는 기록관리기준표로 지시하였으며, 타 국가에서 사용하는 도구에 대해서는 처분기준서로 통일하여 사용하였다. 다만, 특히 5장을 중심으로 하여서, 평가정책을 포함하는 국가 단위 평가도구 체계를 설명하기 위해서는 ‘처분기준서’의 용어보다는 ‘평가 도구’의 용어를 사용하였다. 또, 영구보존으로 처분이 결정되어 국가기록관리기관이 보유하는 기록에 대해서는 ‘국가보존기록’으로 통일하여 사용하였음을 역시 밝힌다.

이 연구는 우리나라의 국가기록평가를 위한 도구의 운용 현황을 면밀하게 살펴보고 해외 사례 분석 국가의 보존기록 평가도구 분석 내용을 토대

로 향후 개선을 위한 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하였음을 다시금 밝힌다. 따라서 이 연구에서 우리나라 환경부의 사례를 분석함은 특정 기관의 기록 평가 문제를 드러내거나 해당 기관 범위의 기록관리기준표 개선을 목적으로 한 것이 아니다. 구체적인 사례 분석을 통해, 국가적으로 보존해야 할 기록의 평가에 있어 어떤 개선의 영역이 있을지 드러내기 위함이며, 또한 이를 위해 평가도구 개발을 포함하여 국가기록보존기관과 기록생산기관이 어떤 역할을 이행할 수 있을지의 가능성을 살펴보기 위함이다.

2. 국가보존기록의 선별 범주 분석

무엇을 국가의 기억으로 남길 것인가의 과제는 국가기록관리기관의 역할이다. 특히 우리나라의 경우 국가기록원은 중앙행정기관의 영구기록물관리기관이자, 국가의 기록물관리를 총괄하고 조정하는 중앙기록물관리기관으로서 여타 영구기록물관리기관이 포괄하기 어려운 범국가적 기록화의 방향을 제시하고, 정책과 전략을 수립하며, 이를 이행할 수 있는 체계를 제시하는 과업을 지닌다. 따라서 '무엇을 남기고 보존할 것인가'의 명확한 방향을 정책적으로 수립하는 것은 국가보존기록의 평가에 있어 첫걸음이라 해도 과언이 아닐 것이다.

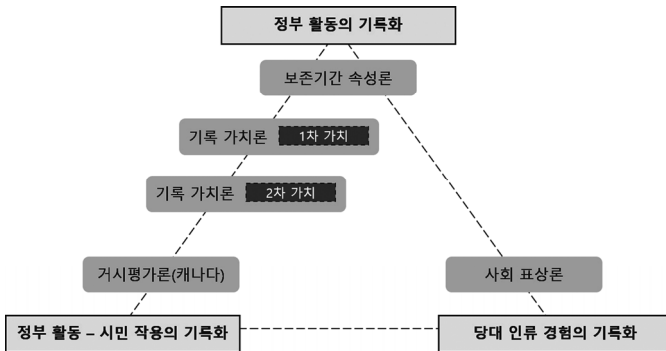
1) 국외 국가보존기록의 평가정책에 반영된 선별 범주

20세기 이후 Hilary Jenkinson, Theodore R. Schellenberg, Gerald Ham, Terry Cook 등이 보존기록의 평가선별을 위한 이론을 발표하였다. 이승억(2018)은 이들의 이론을 각각 기록 생산과정과 생산자의 의도를 포함하는 생산 맥락 유지를 강조하는 보존기간 속성론, 1차 가치와 2차 가치를 강조하여 생산자의 권리·의무는 물론 기록 내용에 반영된 인물이나 사물·현

상을 정보가치의 기준으로 평가하고자 한, 기록가치론, 당대 사회를 대표할 수 있는 기록을 선별하여 인류 경험을 미래로 전달해야 한다는 사회 표상론, 국가 기능과 구조를 기준으로 정부 활동과 이에 대한 시민의 작용을 포괄하는 맥락에서의 캐나다 거시평가론으로 정리하였다.

이들을 각국의 보존기록 평가정책에 드러난 방향과 연결하여 살펴보면 다음의 그림 1과 같다. Jenkinson의 보존기간 속성론과 Schellenberg의 기록가치론은 정부의 업무 활동 과정에 형성된 속성과 정부 업무 활동이 진행되는 동안과 업무 종료 후 기록의 지니는 가치를 기준으로 기록을 평가한다는 측면에서 정부 활동의 기록화를 그 목적으로 한다고 볼 수 있다. 일부 2차적 가치의 기준은 시민의 권리나 시민과의 상호작용과 연계되는 정부 활동의 기록화를 지원한다고 판단할 수도 있을 것으로 본다. Ham을 중심으로 한 사회 표상론은 사회 전체의 시야에서 기록의 의미를 찾고자 하였으며, 이는 당대 인류 및 국가 경험의 기록화를 위함이다. 한편, 캐나다를 중심으로 개발된 거시평가론도 실재하는 사회를 기록화하는 측면에서 사회 표상론과 맥을 함께 하겠으나, 주제나 지역보다 국가 구조에서의 기능 수행과 이에 대한 시민의 작용을 포함하여, 정부 활동의 기록화와 인류 경험의 기록화를 절충하려 한 측면이 있다(이승익 2018; 2020).

〈그림 1〉 보존기록 평가정책에 드러난 평가 이론의 방향



이 연구가 살펴본 국외 국가기록관리기관이 평가정책에서 제시하는 국가 보존기록 범주도 이러한 틀에서 살펴볼 수 있었다. 분석 대상 국외 국가기록관리기관의 경우는 평가정책을 통해 국가적으로 보존할 기록의 범주를 다음과 같이 명시적으로 선언하고 있다.

〈표 1〉 분석 대상 국외 평가정책에 명시된 국가보존기록 범주

평가 방향	주요 범주 설명	미국*	영국*	호주*
정부 활동의 기록화	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 주요 정책과 활동 설명 • 정부 활동의 맥락 설명 	2. 연방 공무원의 행위	1. 영국 정부의 주요 정책과 조치 2. 정부 내 구조와 의사결정 과정	1. 정부 기관의 설립과 권한, 활동의 증거
정부 활동-시민 작용의 기록화	<ul style="list-style-type: none"> • 시민 생활과 권리 보호 • 국가와 시민간 상호작용 	1. 미국 시민의 권리 3. 국가적 경험(국가 활동의 개인·공동체·환경 영향)	3. 국가와 시민과의 상호작용 4. 국가와 물리적 환경과의 상호 작용	2. 신분·권리·자격 보장 및 정부와의 상호작용
인류 경험의 기록화	<ul style="list-style-type: none"> • 국가사회의 역사문화 보존 	3. 국가적 경험(국민·공동체 지식과 역사 이해)		3. 지식·공동체 기억

* 번호는 각국의 평가정책에 제시된 순서를 따랐음

첫째, 평가정책에 제시된 범주 중 정부 기구를 증거할 수 있는 기록, 정부 정책 수립과 그 이행 및 업무 활동을 설명하는 기록, 정부의 의사결정과 정 등 정부 활동의 맥락을 설명하는 기록 선별 기준에 대해서는 ‘정부 활동의 기록화’ 방향을 반영한다고 판단하였다. 둘째, 정부의 업무 활동이 개인이나 공동체 및 물리적·인공적 환경에 미친 영향이나 국가-시민 간 상호작용을 보여줄 수 있는 기록 선별 기준은 ‘정부 활동-시민 작용의 기록화’를 반영한다고 보았다. 마지막으로 개인이나 공동체의 문화나 역사를 보존하기 위한 기록 선별 기준의 경우는 ‘인류 경험의 기록화’ 방향을 수용하였다고 보았다. 이를 기준으로 각국의 국가보존기록 선별 범주를 살펴보았을

때, 미국과 영국, 호주의 국립기록관리기관은 모두 ‘정부 활동의 기록화’와 ‘정부 활동-시민 작용의 기록화’를 기록 평가의 기준으로 반영하고 있었다. 영국을 제외한 미국과 호주의 경우는 ‘인류 경험의 기록화’ 역시 기록 평가 기준으로 수용하고 있었다.

2) 우리나라 보존기간 책정기준의 선별 범주

우리나라의 국가기록평가를 위해 법률로 지정한 선별 기준은 시행령 별표 1에 제시된 보존기간 책정기준이다. 이는 영구부터 1년까지 7종에 이르는 보존기간을 기준으로 순환적이며 나열적으로 보존기간 부여 기준을 제시하고 있어(설문원, 이승억 2020), 실질적으로 영구보존기록이나 준영구보존기록을 제외한 기준이 크게 유효할 것 같지는 않다. 시행령 별표 1에서, 보존기간별로 유형화된 내용 중 일정 정도로나마 실질적으로 적용할 수 있다고 판단되는 기준은 영구기록의 기준과 일부 준영구기록의 기준이다. 나머지의 보존기간을 할당해야 하는 기록 범주의 경우는, 예를 들어 “~로서 10년 보존할 가치를 가지지 않는 것”과 같이 지시내용으로 서술되어 있어서 10년 보존할 가치가 있는 것과 없는 것을 어떻게 구분해야 하는지 기관에서 적용할 수 있는 기준으로서의 유효성이 분명하게 드러나지 않는다.

시행령 별표 1의 영구보존 대상으로 지시된 기준을 살펴보면 나열적으로 영구보존 대상 기록이 어떤 것인지를 지시하는 내용으로 구성되어 있다. 이 때문에 보존기간 책정기준을 통해 명시적으로 국가기록화의 방향을 확인하기는 어렵다. 그런데 각 기준항목이 지시하는 내용을 살펴보면, 표 2와 같이 국외 국가기록관리기관에서 제시하는 범주와 크게 다르지 않음을 확인할 수 있다. 앞서 국외 국가기록관리기관의 평가정책이 명시하는 범주와 유사하게, 첫째, 정부의 주요 정책과 행위를 설명하기 위한 ‘정부 활동의 기록화’ 범주, 둘째, 국민의 권리를 보호하고 국민의 삶과 자연·인공 환경에 영향을 미치는 국가 정책이나 활동의 증거를 제공하는 ‘정부 활동-시민 작

용의 기록화' 범주, 마지막으로 주요 학문·문화·예술적 성과와 국가·지역사회의 역사 경험을 보여주어 국가의 역사와 사회 발전에 대한 이해를 도외줄 수 있는 '인류 경험의 기록화' 범주이다.

〈표 2〉 국가보존기록의 3대 범주에 따른 보존기간 책정기준 항목 연계

범주	각국의 범주*	보존기간 책정기준	항목수
가. 정부 활동의 기록화	미 2. 연방 공무원의 행위	1. 공공기관 핵심업무 수행의 증명 및 설명	16
	영 1. 영국 정부의 주요 정책과 조치 2. 정부 내 구조와 의사결정 과정	7. 공공기관 조직구조, 기능, 권한/책무 변화 및 주요 직위자 임면 9-11. 생산의무기록(조사연구검토서, 회의록, 시청각기록물) 12. 국회/국무회의 심의사항 13. 연도별 기관 업무계획, 추진과정, 결과, 심사분석, 외부기관의 평가 14. 대통령/국무총리 지시사항 15. 공공기관 연혁, 변천사 규명(백서 등) 17. 대통령/국무총리관련 기록, 외국 원수/수상 등의 한국관련 기록 19. 장·차관급 중앙행정기관장, 광역자치단체장의 공식 연설문, 기고문, 인터뷰자료, 기관 공식 브리핑 20. 국회-중앙행정기관, 지방의회-지방자치단체간 공식 교신 21. 외국 정부기관, 국제기구와의 교류협력, 협상, 교류활동 22. 기관 소관 업무분야 통계, 결산, 전망 등 대외발표/대외보고 23-24. 기관장 및 타 법령이 정하는 기록	
나. 정부 활동- 시민 작용의 기록화	호 1. 정부 기관의 설립과 권한, 활동의 증거		6
	미 1. 미국 시민의 권리 3. 국가적 경험(국가 활동의 개인·공동체·환경 영향)	2. 국민, 기관, 단체, 조직의 지위, 신분, 재산, 권리 및 의무 증명 4. 국민의 건강증진, 환경보호	
	영 3. 국가와 시민과의 상호작용 4. 국가와 물리적 환경과의 상호작용	5. 국민, 기관, 단체, 조직에 중대 영향을 미치는 주요 정책, 제도 결정 및 변경 8. 일정 규모 이상의 국토형질, 자연환경에 영향을 미치는 사업·공사 16. 다수 국민의 관심사항이 되는 주요 사건, 사고, 재해 18. 토지 등 장기간 존속되는 물건 또는 재산 관리, 확인 및 증명	
호 2. 신분·권리·자격 보장 및 정부와의 상호작용			

다. 인류 경험의 기록화	미	3. 국가적 경험(국민·공동체 지식 과 역사 이해)	3. 국가, 지역사회 역사경험 증명 6. 국가적 영향이 있는 중요한 학문 연 구성과와 문화예술 성과물	3
	영	-		
	호	3. 지식·공동체 기억	25. 그 밖의 보존가치 높은 역사자료	

* 번호는 각국의 평가정책에 제시된 순서를 따랐음

표로 정리한 것처럼, 시행령 별표 1의 영구보존기록의 평가 기준 25개는 ‘정부 활동의 기록화’, ‘정부 활동-시민 작용의 기록화’, ‘인류 경험의 기록화’로 범주화할 수 있었다. 가장 많은 기준 항목이 나열된 범주는 ‘정부 활동의 기록화’였고, 가장 적은 수의 기준이 제시된 범주는 ‘인류 경험의 기록화’로 판단된다. 각 기준이 지시하는 내용을 기준으로 3개 범주로 군집해보면, 앞서 살펴본 국외 국가기록관리기관의 평가선별 기준의 대범주와 크게 상이하다고 판단하기는 어려웠다.

평가도구 측면에서 보존기간 책정기준이 지닌 주요한 문제는 단위과제 중심으로 이행되는 기관 차원의 기록 평가 의사결정을 직접적으로 지원하기 어렵고(김명훈 2009; 설문원 2013; 설문원, 이승억 2020; 이승억 2013; 최재희 2014), 국가기록화를 위한 규범성이 분명하게 드러나지도 않는다(설문원, 이승억 2020)는 것이다. 본 연구는 최재희(2014)가 지적한 것처럼 보존기간 책정기준을 실질적 평가도구로 활용할 수 있도록 단위과제 중심의 서술 방식을 주장하지는 않을 것이다. 오히려 현재의 기준 범주를 유지하면서 국가기록의 평가 방향을 지시할 수 있는 규범적 도구로 재정립될 가능성을 지니고 있다고 판단하였다.

3. 환경 분야의 국가기록 평가도구 분석

이 장에서는 우리나라 환경부를 포괄하는 국가기록 평가도구 및 미국과 영국, 호주의 환경 기능을 수행하는 기관의 기록 처분기준서를 사례로 분석

하였다. 기관의 기록 평가에 어떤 도구가 사용되며, 그 구성요소는 어떠한지, 무엇이 국가보존기록으로 평가되는가를 중심으로 분석을 수행하였다. 환경 기능을 수행하는 국내외 기관의 기록 처분기준서를 사례로 살펴봄으로써, 향후 우리나라의 국가기록 평가도구 재설계를 위한 시사점을 도출하기 위함이다.

1) 우리나라 환경부

(1) 구성 요소

환경부의 기록 처분기준서 분석은, 웹사이트에 고시된 2019년 환경부 기록관리기준표와 정보공개청구를 통해 확인한 환경부 기록물 보존기간 준칙(국가기록원 2012)를 대상으로 진행하였다. 표 3에 정리된 것처럼, 기준표에는 BRM의 6계층인 단위과제 계층을 기준으로 과제를 수행하는 처리과와 과제 유형(공통과제, 고유과제 등), 단위과제 설명, 보존기간, 보존기간책임사유의 항목이 공개되어 있다. 과제 유형에는 ‘기관고유 과제’, ‘각 기관공통 과제’, ‘유사 기관공통 과제’, ‘과 단위공통 과제’ 중 한 유형정보가 지시된다. 단위과제 설명 요소에는 해당 단위과제의 이해를 도울 수 있는 정보가 서술되고 있으나, 총 1,397항목 중 584(약 42%) 항목에 대해서는 공란으로 남겨져 있으며, 기관 고유 과제 중에서도 198(약 14%) 항목도 공란으로 확인³⁾되었다. 보존기간 요소에는 1년부터 영구까지 법정 7종의 보존기간 중 하나가 입력되어 있으며, 보존기간책임사유 요소에는 해당 보존기간이 지시된 근거가 제시되고 있다. 표의 사례와 같이 주로 시행령 별표1의 항목

3) 논문 심사 과정에서 기록관리기준표 고시본의 단위과제 설명이 표기되지 않은 항목의 경우는 해당 데이터가 추출된 원 시스템의 마이그레이션 과정이나 고시본 추출 과정의 오류임을 확인하였으며, 향후 기록관리기준표 데이터를 관리하는 4종 시스템(온나라시스템, 기관의 기록관리시스템, BRM 시스템, 국가기록원의 중앙기록관리시스템)의 기능 점검이 필요하다는 점 역시 확인하였다.

서술과 유사하게 입력되어 있으며, 공통과제의 경우는 '처리과 공통업무 보존 기간표에 따름' 등과 같이 기관 및 처리과 공통과제를 포괄하는 보존기간표의 보존기간을 준용하였음을 서술하고 있었다.

〈표 3〉 2019년 환경부 기록관리기준표의 구성 요소

요소	설명	사례
순번	기록관리기준표 항목의 번호	383
처리과명	단위과제 수행 처리과명	환경부 전북지방환경청 환경관리과
정책분야	BRM의 정책분야 계층명	환경
정책영역	BRM의 정책영역 계층명	상하수도·수질
대기능	BRM의 대기능 계층명	4대강유역관리
중기능	BRM의 중기능 계층명	환경관리
소기능	BRM의 소기능 계층명	지정폐기물 처리업 허가 및 폐기물처리시설 설치승인(신고)
단위과제	BRM의 단위과제 계층명	폐기물처리 사업계획 적정통보
유형	단위과제의 유형(기관고유, 각 기관공통, 과 단위공통, 유사 기관공통)	유사 기관공통 과제
단위과제 설명	단위과제에 대한 설명 정보	국민이나 기관 및 단체 조직에 중대한 영향을 미치는 주요한 정책 제도의 결정이나 변경과 관련된 기록물 중 영구 보존이 필요한 기록물
보존기간	단위과제 수행 과정에 생산·접수된 기록물의 보존기간	영구
보존기간 책정사유	보존기간 책정의 근거 서술 예. 시행령 별표1의 근거, 공통 과제 지시 등	국민이나 기관 및 단체 조직에 중대한 영향을 미치는 주요한 정책 제도의 결정이나 변경과 관련된 기록물 중 영구 보존이 필요한 기록물

한편, 보존기간 준칙은 30년 이상의 보존기간이 부여되는 단위과제에 적용되는 평가도구이며, 공통기능의 단위과제는 별도 기준을 따라(국가기록원 2012), 준칙에서 제외된다. 환경부 보존기간 준칙은 다음의 그림 2와 같이 서술되어 있다.

〈그림 2〉 환경부 기록물 보존기간 준칙(국가기록원 2012)의 구성요소(사례)

A 대기		
코드	보존기간 준칙	관련근거
A-1	수도권 지역협력	
A-2	수도권 기획	
A-2-1	기본계획의 추진실적 작성 영구·준영구적으로 보존할 필요는 없으나 공공기관의 설치목적을 구현하기 위한 주요 업무와 관련된 기록물로서 10년 이상의 기간 동안 업무에 참고하거나 기관의 업무 수행 내용을 증명할 필요가 있는 기록물로 30년 보존	30년 1호
A-2-2	시행계획의 적정성 검토 공공기관의 설치목적을 구현하기 위한 주요 업무와 관련된 기록물로서 10년 이상의 기간 동안 업무에 참고하거나 기관의 업무 수행 내용을 증명할 필요가 있는 기록물로 30년 보존	30년 1호

알파벳 코드 1자리를 부여한 환경부 BRM의 5개 정책영역을 대분류로 사용하고 있었으며, 대분류를 기준으로 하여 ‘코드’와 ‘보존기간 준칙’, ‘관련근거’를 서술하고 있었다. 코드는 대분류 하위의 중분류에 해당할 수 있는 항목과 중분류 하위의 소분류에 해당할 수 있는 항목에 부여되어 있어, 준칙은 3계층으로 준칙 항목을 분류하였다고 판단할 수 있었다. 중분류 항목의 경우는 기록관리기준표 상의 중기능 수준을 대상으로 ‘A-1’, ‘수도권 지역협력’과 같이 코드와 분류 명칭만 제시하고 있었다. 실제 준칙의 내용은 소분류 항목에만 서술되고 있었다. 소분류 항목의 경우는 기록관리기준표의 단위과제나 일부의 경우 소기능 수준을 대상으로 하고 있었으며, ‘A-2-1’, ‘기본계획의 추진실적 작성’, ‘영구·준영구적으로 보존할 필요는 없으나 … 기록물로 30년 보존’, ‘30년 1호’와 같이 소분류 코드와 명칭, 보존기간 책정 기준 정보와 시행령 별표 1의 근거를 지시하고 있었다. 특히, ‘보존기간 준

칙에 설명된 내용을 살펴보면, 대부분 구체적인 기록 유형을 지시하거나 근거를 서술하는 방식이 아니며, 해당 업무의 맥락을 설명하지도 않았다. 대부분의 내용은 주로 시행령 별표 1의 내용을 그대로 사용하거나 일부 문구를 보완한 내용을 서술하고 있었다.

(2) 국가보존기록의 영역

기록관리기준표에서 보존기간이 '영구'로 확정된 단위과제를 대기능 계층을 기준으로 추출하고, '단위과제명'과 '보존기간책정사유'의 내용을 근거로 표 2의 어떤 범주와 주요하게 연결될 수 있는지 살펴보았다(표 4). 주로 정부 업무의 근거인 법제 수립과 기관 기본계획 수립이나 환경 관련 주요 국제협력 및 협약의 단위과제가 영구 보존으로 확정되었으며, 일부 국민의 권리 보장, 업무연속성 및 자연환경에 대한 영향을 이유로 하여 영구 보존으로 결정된 과제도 있었다. 이 분석을 통해 세 번째 범주인 국가와 사회의 역사 및 문화 보존을 위한 '인류 경험의 기록화'를 이유로 결정된 단위과제를 분명하게 확인하기는 어려웠다.

대기능 계층에 속한 영구 단위과제의 비율을 기준으로 보면, '환경보존기반육성'의 단위과제 275개 중 영구 보존 단위과제 수가 45개인 16.4%로 가장 많았으며, '자연환경, 생물자원보존'의 경우 100개 중 20개인 20%로 두 번째로 많았다. '수도권대기보전'의 단위과제 2개 중 영구 보존 단위과제 수가 0개로 가장 적었으며, '4대강유역관리'의 경우 141개 중 4개인 2.8%로 두 번째로 적었다. 보존기록 범주 측면에서도 '정부 활동의 기록화' 범주를 근거로 하는 단위과제가 '정부 활동-시민 작용의 기록화'를 근거로 하는 단위과제보다 다수였다.

〈표 4〉 환경부 기록관리기준표(2019)의 영구보존 대상 단위과제 분석 결과

정책분야	정책영역	대기능	영구단위과제수	과제 범주	보존기록 범주
환경 (1397)	대기 (111)	수도권대기보전 (2)	0 (0% / 0%)	-	-
		일반대기보전 및 생활공해관리 (109)	9 (8.3% / 0.64%)	법제, 기준, 국제협력	가, 나
	상하수도, 수질 (422)	4대강유역관리 (141)	4 (2.8% / 0.29%)	대국민·자연영향	나
		수질보전및관리 (87)	10 (11.5% / 0.72%)	법제·정책·기본계획, 국민권리	가, 나
		수자원관리 (96)	9 (9.4% / 0.64%)	주요 국가사업·계획 (국토교통부 기준 활용)	가, 나
		상하수도및토양 지하수관리 (98)	8 (8.2% / 0.57%)	법제·기본계획	가, 나
	자연 (100)	자연환경, 생물자원보존 (100)	20 (20% / 1.43%)	법제, 기준, 업무연속성, 국제협약 협력, 기관공통기준적용	가, 나
	폐기물 (109)	자연순환체계구축 (109)	10 (9.2% / 0.72%)	법제, 국제협력	가, 나
	환경일반 (655)	환경보존기반육성 (275)	45 (16.4% / 3.22%)	법제, 국제협약 협력, 중요사업, 국민신분·권리	가, 나
		환경행정지원 (380)	40 (10.5% / 2.86%)	기관공통기준적용	가
(총 1397)	영구단위과제수 총합	155 (11.1%)			

- ※ 정책분야, 정책영역, 대기능명 아래 괄호 안 숫자는 해당 계층에 소속된 단위과제 숫자임.
- ※ 영구 단위과제수 아래 괄호 안 숫자는 해당 대기능의 총 단위과제 수 대비 비율(소수점 두 자리에서 반올림) / 총 단위과제 수 대비 비율(소수점 세 자리에서 반올림)의 숫자임.
- ※ : 영구보존 대상 단위과제수의 비율이 가장 낮은 2개 대기능
- ※ : 영구보존 대상 단위과제수의 비율이 가장 높은 2개 대기능

환경부 기록물 보존기간 준칙에서 보존기간을 영구로 제안하는 항목을 대분류를 기준으로 살펴보면 다음의 표 5와 같다. 보존기간 30년 이상이 책정될 수 있는 236개 소분류 항목 중에서, 영구보존 항목으로 제안된 소분류 항목은

98개(41.5%)이다. 대분류 상 'C 자연', 'E 환경보호 일반', 'B 상하수도 수질', 'D 폐기물', 'A 대기'의 순으로 해당 대분류 처분항목 대비 영구보존 항목 비율이 높았다. 보존기간의 근거를 살펴보면, 주로 '정부 활동의 기록화' 범주에 속한 근거가 75개로 가장 많았고, '정부 활동-시민 작용의 기록화' 범주에 속한 근거는 23개였으며, '인류 경험의 기록화' 범주에 속한 근거는 확인할 수 없었다.

〈표 5〉 환경부 기록물 보존기간 준칙(국가기록원 2012)의 영구보존 대상 단위과제 분석 결과

준칙항목 수	대분류**	영구보존 항목 수***	보존기간 근거 (항목 수)	범주
236*	A 대기 (33)	9 (27.3% / 3.81%)	• 영구 10호 (3) • 영구 12호 (6)	가
	B 상하수도 수질 (84)	32 (38.1% / 13.56%)	• 영구 1호 (3) • 영구 9호 (1) • 영구 10호 (5) • 영구 12호 (12) • 영구 13호 (1)	가
			• 영구 4호 (10)	나
	C 자연 (38)	20 (52.6% / 8.48%)	• 영구 1호 (4) • 영구 10호 (1) • 영구 12호 (3)	가
			• 영구 4호 (10)	나
			• 영구 16호 (2)	
	D 폐기물 (25)	9 (36% / 3.81%)	• 영구 1호 (3) • 영구 12호 (5) • 영구 22호 (1)	가
E 환경보호 일반 (56)	28 (50% / 11.86%)	• 영구 1호 (18) • 영구 10호 (2) • 영구 12호 (6) • 영구 13호 (1)	가	
		• 영구 4호 (1)	나	
	영구보존 항목 총합	98 (41.5%)		

* 소분류 항목이 없는(보존기간 준칙 부재) 중분류 항목 13개를 제외한 수임

** 대분류 아래 괄호 안 숫자는 해당 대분류의 총 처분항목 수임

*** 영구 단위과제수 아래 괄호 안 숫자는 해당 대기능의 총 단위과제 수 대비 비율(소수점 두 자리에서 반올림) / 총 단위과제 수 대비 비율(소수점 세 자리에서 반올림)의 숫자임.

보존기간 준칙에 제시된 보존기간과 관련근거가 환경부 기록관리기준표 수용되고 있는지도 함께 살펴보았다. 아래 표 6은 보존기간 준칙의 ‘폐기물’ 대기능 중 영구보존 항목이 기록관리기준표 상에서 어떤 보존기간을 확정 받았는지 사례로 살펴본 것이다.

〈표 6〉 ‘폐기물’ 대분류 기준의 영구보존 대상 비교

대분류	중분류 코드	중분류 명	소분류 코드	소분류명	보존기간 준칙	관련 근거	환경부 보존기간
D 폐기물	D-1	자연 순환	D-1-1	생분해성 종량제 봉투 시범사업	공공기관의 핵심적인 업무수행을 증명하거나 설명하는 기록물로서 영구 보존	영구 1호	30년
			D-1-2	폐기물 관련법령 등 제개정	국무회의 및 국회의 심의를 요하는 기록물이므로 영구 보존	영구 12호	동일
			D-1-3	폐기물 통계조사	공공기관 업무분야의 통계결산전망 등 대외발표 또는 대외보고를 위하여 작성한 기록물이므로 영구 보존	영구 22호	30년
			D-1-4	폐기물기본계획 승인 및 국가종합계획수립	공공기관의 핵심적인 업무수행을 증명하거나 설명하는 기록물로서 영구 보존	영구 1호	30년
			D-1-5	자원순환기본계획 수립	공공기관의 핵심적인 업무수행을 증명하거나 설명하는 기록물로서 영구 보존	영구 1호	(미확인)
			D-1-6	폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률 제개정	국무회의 및 국회의 심의를 요하는 기록물이므로 영구 보존	영구 12호	동일
	D-2	자원 재활용	D-2-2	전기전자제품 및 자동차의 자원순환을 위한 법률 개정	국무회의 및 국회의 심의를 요하는 기록물이므로 영구 보존	영구 12호	“

D-5	폐자원 관리	D-5-4	생활폐기물관련 법령 개정	국무회의 및 국회의 심의를 요하는 기록 물이므로 영구 보존	영구 12호	“
		D-5-5	폐기물처리시설 설치 촉진 및 주 변지원 등에 관 한 법률 개정	국무회의 및 국회의 심의를 요하는 기록 물이므로 영구 보존	영구 12호	“

총 9개 영구보존 항목 중 확인되지 않는 1개 항목을 제외하면, 영구 12호 ‘국무회의 및 국회의 심의를 요하는 기록물(주로 법령 제·개정의 단위과제)’은 변경 없이 기록관리기준표에서도 영구보존으로 책정되고 있었으나, ‘공공기관의 핵심 업무수행을 증명·설명하는 기록물’의 경우는 30년으로 책정되어 있었다. 이는 타 대분류를 기준으로 한 분석도 유사했다. 법령 재개정 업무에 부여된 영구 12호는 그대로 수용하는 경향이 컸으며, 분명한 법적 요건이 부재하면서 기관의 업무 수행 증명에 중요한 기록이 생산되는 단위과제의 경우는 30년이나 준영구로 책정되고 있었다. 일부 영구 1호나 ‘다수 국민의 관심사항이 되는 주요 사건 또는 사고 및 재해관련 기록물’의 영구 16호 근거가 제시된 항목의 경우는 10년으로 책정된 항목(예, 국립공원내 재해관리 단위과제)도 존재했다.

환경부를 포괄하는 보존기간 준칙과 기록관리기준표는 구성항목 상 동일한 업무를 대상으로 기준을 제시하고 있는 것으로 이해된다. 그런데도 두 처분기준서가 어떤 상호작용 하에서 적용되는지 분명하지 않으며, 특히 보존기간 준칙의 강제력이나 의무적용 수준은 분명히 드러나지 않는다. 또, 보존기간 준칙에서 지시하는 영구보존 항목이 기록관리기준표 상에서는 30년으로 결정되는 등 상이하게 적용되는 경우도 존재하는 것으로 판단된다.

2) 미국 환경보호청

미국 연방정부에서 환경 기능을 수행하는 기관은 환경보호청(U. S.

Environmental Protection Agency; 이하 EPA)이다. 2020년 7월 발행된 EPA 처분기준서 세트(Records Schedules)를 기준으로 살펴보았으며, 여기에는 기록 시리즈나 시스템 등을 기준으로 작성된 140개 처분기준서(records schedule)가 포함되어 있다.

(1) 구성요소

각 처분기준서를 구성하는 요소는 표 7과 같이 정리되며, 다음과 같다. 각 처분기준서에는 고유 식별기호가 부여된다. 처분기준서가 “개발중”인지, “초안”인지 아니면 “최종” 상태인지가 표기되어 있으며, 최종 개정일자도 지시된다. 표제에는 각 처분기준서가 포괄하는 관련 기록 집합의 제목 또는 시스템 명이 표기된다. 다음으로는 처분기준서를 사용하는 조직이나 업무 단위를 ‘프로그램’ 요소에 나타내며, “지역사무소”나 “본부” 등의 EPA 내 위치를 ‘적용가능성’ 요소에 표기한다. ‘기능’은 해당 기록에 적용된 파일플랜 명을 나타낸다. ‘NARA 처분인가’와 ‘기술/설명’, ‘처분지시(전자정보시스템 용 처분지시 포함)’는 처분기준서가 포괄하는 기록 집합 내의 항목별로 결정된 처분내용을 보여주며, 처분승인번호와 기록항목에 대한 설명, 그리고 기록항목별로 “영구보존”이나 “파일 종결 5년 후 폐기” 등과 같은 처분결정 내용을 표시한다. 적용에 추가적인 도움을 주는 ‘안내’ 요소, 이전 승인된 처분결정에서 변경된 사항을 알려주는 ‘처분이유’, 기록 보유자를 식별하기 위한 ‘관리자’ 요소가 있으며, ‘관련 기준서’, 구버전을 지시하는 ‘이전 NARA 처분인가’ 요소를 통해 해당 기준서의 이력이나 관련 기준서를 지시한다. 이러한 정보가 시스템에 입력된 일자를 ‘입력’ 요소에 표기하며, 내부 승인이 완료된 일자와 NARA가 승인한 일자를 각각 ‘EPA 승인’과 ‘NARA 승인’ 요소에 나타낸다.

〈표 7〉 EPA 처분기준서 설명 요소와 사례(EPA 2020, 8-11; 재구성)

요소	설명	사례
EPA 처분기준서 번호	각 기록 처분기준서에 부여된 고유 식별기호	EPA Records Schedule 1001
상태	<p>처분기준서의 상태(“최종,” “초안,” 또는 “개발중”)와 최종 개정 일자</p> <ul style="list-style-type: none"> • 최종 : EPA와 NARA가 승인. 기록의 보유 및 처분을 인가함 • 초안 : EPA 승인 후, NARA로 송신. 기록을 외부 저장소로 보내는데 사용할 수 없으며 파기 권한을 부여하지 않음 • 개발중 : EPA 승인 전, 또는 NARA로 송신 전. 기록을 외부 저장소로 보내는데 사용할 수 없으며, 파기 권한을 부여하지 않음 	최종, 10/15/2002
표제	포괄하는 관련 기록 집합의 제목	안전과 건강
프로그램	<p>사용 조직(들) 또는 (업무)프로그램</p> <ul style="list-style-type: none"> • “모든 프로그램”으로 표기된 경우 : 모든 사무소나 프로그램이 이 일정표를 이용할 수 있음 	Air
적용가능성	<p>사용할 수 있는 EPA (기관) 위치</p> <ul style="list-style-type: none"> • “범기관(Agency-wide)”으로 표기된 경우 : 모든 위치에서 사용할 수 있음 	지역사무소 본부
기능	EPA 업무프로세스의 기호와 제목. 숫자기호는 기능별 기록 파일 플랜에서 사용됨	305 공보
NARA 처분인가	<p>처분을 추적하기 위해 NARA가 부여한 번호.</p> <p>연방기록센터(FRC)로 기록을 보낼 때에도 사용</p>	<ul style="list-style-type: none"> • N1-412-94-4/1 • DAA-0412-2013-0002-0001
기술/설명	기록, 기록의 내용, 포함된 정보 유형 등을 설명	기관이 정보공개법을 일반적으로 이행하는 것과 관련된 기록
처분 지시	<p>기록이 처분될 수 있는지 아니면 영구보존되는지를 확인하며, 언제 기록을 종결할지, 얼마나 오래 기록을 보유할 것인지, 그리고 이들이 최종 처분(파기, 이관)에 대한 지시를 제공함</p> <p>보유 요구가 다양하다면 처분 지시가 2개 또는 그 이상의 아이템으로 구분될 수 있다.</p>	<p>항목 a. 역사적으로 의미있는 홍보 기록</p> <ul style="list-style-type: none"> • 영구보존 • 간행·출판되어 대체되거나 비현용이 되면 컷오프 • 전자기록은 철 컷오프 5년 후 국가기록원 이관. 비전자 기록은 철 컷오프 15년 후 국가기록원 이관 <p>항목 b. 일상적인 공무 기록</p> <ul style="list-style-type: none"> • 처분가능 • 활동 종료시 또는 년 단위로 컷오프 • 철 컷오프 5년 후 폐기

전자정보시스템용 처분 지시	전자정보시스템은 시스템의 각 구성요소별로(예. 소프트웨어 프로그램, 입력, 출력, 전자 데이터, 도큐멘테이션) 별도의 처분 지시가 할당될 수 있음 처분 지시에 포함되지 않은 항목은, 추가 정보를 위해 지침 섹션을 검토함 [유형별 공통 지침 활용]	항목 a: 전자 데이터 • 영구보존 • 36 CFR 1228.2700이나 당시 적용가능한 표준에 따라 매년 국가기록원 이관
안내	처분기준서 적용에 도움이 되는 정보 (예. 대체 파일명, 포괄범위에서 제외되는 기록, 관련된 기록일정표)	선례를 확립하여 법률, 정책 또는 절차를 변경함
처분 이유	EPA가 처분이나 이전에 승인된 처분에 변경을 권고하는 이유를 NARA에 알려줌 기록을 보관해야 하는 이유, 기관에 대한 가치 또는 기타 관련 정보를 입력함 가장 최근 변경 사항에 대한 정보가 포함됨	법령 및 규정에 따라 시행 및 비용 회수 지원을 위해 기록이 필요함
관리자	기록의 보유자를 식별함 프로그램이나 지역 및 하위 부서(사무실, 사업부 또는 지점)의 명칭과 연락처 이름과 전화 등 안내 복수의 사무실에서 기록이 유지되면 “복수 부서”로만 표기됨	시행 및 컴플라이언스 보증 사무소, 컴플라이언스 사무소 연락 : James Johnson 전화번호 : 202-566-0000
관련 기준서	다른 기록 처분기준서와의 관계를 지시함 다른 시스템이나 파일에 대한 입력, 다른 사무실에 제출된 보고서 복사본 또는 일련의 최종 보고서를 지원하는 작업 문서 등이 사례일 수 있음	EPA 1035, EPA 1036
이전 NARA 처분인가	구 기준서의 승인 번호, 매뉴얼 번호 등을 여기에 나열한다. (이 일정표로 대체되었거나 대체될, 이전에 그 아이템에 적용했던 일정표)	NC1-412-85-24/2
입력	이 처분기준서가 원래 처분기준서 시스템에 입력된 날짜	07/18/1991
EPA 승인	내부 승인이 완료된 날짜 중대한 변경으로 인해 EPA 프로그램에 다시 제출되지 않는 한 이 날짜는 변경되지 않음	04/10/1992
NARA 승인	NARA 기관장(the Archivist of the United States) 이 승인된 기록 일정표에 서명한 날짜 GRS(General Records Schedule) 항목에는 해당 GRS의 날짜가 표시됨	05/15/1993

(2) 국가보존기록의 영역

EPA의 140개 처분기준서가 포괄하는 개별 처분 대상 기록 항목(item)은 515개이다. 각각을 살펴본 결과, 아래의 표와 같이 이 중 71개(약 14%)의 항목은 최종적으로 NARA가 보존할 기록으로 처분이 결정되었다.

〈표 8〉 EPA 업무기능별 국가보존기록 항목

업무기능	영구보존 항목 수*	(처분기준서번호)처분기준서명 - 영구보존 항목
108-환경 관리	53 / 175 (30.3% / 10.29%)	<ul style="list-style-type: none"> •(0002) 배기가스 인벤토리 시스템 - (c) 전자데이터 •(0027) 통합규제준수정보시스템 - (c) 전자데이터 •(0041) 청정대기마켓부 업무시스템 - (c) 전자데이터 (오염원 관리 데이터); (e) 전자데이터(배출물 추적 데이터) •(0047) 위험관리계획시스템 - (c) 전자데이터(위험관리계획 전자데이터) 외 28개 처분기준서 48개 영구보존 항목
205-연방 재정지원	0 / 11 (0%)	-
301-통제 및 감독	2 / 7 (28.6% / 0.39%)	<ul style="list-style-type: none"> •(1016) 통제 및 감독 - (a) 역사적으로 중요한 통제 및 감독 기록 •(1051) 고위공무원 기록 - (a) 역사적으로 중요한 고위 공무원 기록
303-입법 담당	1 / 3 (33.3% / 0.19%)	<ul style="list-style-type: none"> •(1020) 입법부 관계 - (a) 역사적으로 중요한 입법부 관계 기록
304-계획수립 및 자원할당	1 / 2 (50% / 0.19%)	<ul style="list-style-type: none"> •(1021) 계획수립 및 자원 할당 - (a) 역사적으로 중요한 계획수립 및 자원 할당 기록
305-공보	2 / 44 (4.5% / 0.39%)	<ul style="list-style-type: none"> •(0537) EPA 뉴스룸 데이터베이스 - (c) 전자데이터 •(1022)공보 - (a) 역사적으로 중요한 공보 기록
306-규제 개발	1 / 4 (25% / 0.19%)	<ul style="list-style-type: none"> •(1023) 규제 개발 및 이행, 안전목록 - (a) 최종 규칙 제정, 관련 개발 및 이행 기록
316-응용 연구 및 학문 지원	6 / 29 (20.7% / 1.17%)	<ul style="list-style-type: none"> •(0447)환경 모니터링 및 평가 프로그램 정보관리시스템 - (c) 전자데이터; (e) 시스템설명서 •(0468) 통합위험정보시스템 - (c) 전자데이터; (e) 시스템설명서 •(1024) 연방자문위원회기록 - (a) 위원회 중요 기록; (b) 중요 시청각기록

317-법무 서비스	1 / 20 (5% / 0.19%)	•(1025)법무서비스 - (a) 역사적으로 중요한 법무서비스 기록
401-운영 관리	1 / 43 (2.3% / 0.19%)	•(0759)캡스톤 접근 하에서 관리된 이메일 - (a) 캡스톤 공무원의 이메일
402-재무 관리	2 / 20 (10% / 0.39%)	•(0299)예산편성시스템 - (c(1)) 전자데이터(최종데이터); (e(1)) 시스템설명서(최종데이터)
403-인력 관리	0 / 119 (0%)	-
403-직원 발전 및 성과 관리	0 / 5 (0%)	-
404-정보기술 관리	1 / 23 (4.3% / 0.19%)	•(1012) 정보기술관리 - (a) 역사적으로 중요한 IT 관리 기록
405-공급망 관리	0 / 8 (0%)	-
기타[비기록]	0 / 1 (0%)	-
기타[개인문서]	0 / 1 (0%)	-

* 영구보존 항목수 아래 괄호 안 숫자는 해당 업무기능의 총 기록 항목 수 대비 비율(소수점 두 자리에서 반올림) / 총 기록 항목(515개) 수 대비 비율(소수점 세 자리에서 반올림)의 숫자임.

처분기준서에 지시된 업무기능을 기준으로 살펴보면, ‘환경관리’, ‘응용 연구 및 학문 지원’과 같이 EPA의 고유 업무기능과 연계된 기록 유형이 국가보존기록 항목으로 주로 결정되었다. 이와 비교하면 ‘운영관리’, ‘통계 및 감독’, ‘재무관리’, ‘법무 서비스’ 등의 운영기능과 연계된 기록의 경우는 소수 항목만 국가보존기록으로 처분 지시가 할당되고 있었다. 한편, ‘직원 발전 및 성과 관리’, ‘인력관리’, ‘연방재정지원’ 등의 기능과 연계된 기록 중 국가보존기록으로 처분 지시가 할당된 항목은 하나도 없었다.

3) 영국 환경부

현재 영국 중앙정부에서 환경 기능을 수행하는 기관은 Department for Environment, Food, and Rural Affairs(이하 DEFRA)이며, 전신 기관은 Department

of Environment이다. 2018년 8월 17일자로 DEFRA가 공개한 What to keep desk guide for Defra information 버전 6(DEFRA 2017. 7. 21)(이하 What to Keep 가이드)의 내용을 바탕으로 기록 처분 기준을 살펴보았다. 이 지침은 업무나 법규 및 역사적 가치에 따라 반드시 보유해야 하는 정보를 명시하는 것으로, DEFRA는 이를 기준으로 기록 보유를 결정한다.

한편, 영국 TNA는 국가보존기록의 평가를 지원할 목적으로 세부적 선별 정책인 OSP를 발행하는데(김유승 2019), DEFRA의 전신 기관인 환경부(Department of Environment)의 1970~1979년 기록을 대상으로 작성된 1번 OSP(Operational Selection Policy: The Department of the Environment 1970-1974; OSP1)도 TNA 웹사이트에 공표되어 있어, 이를 함께 살펴보았다. 동 웹사이트에는 환경 기능과 관련하여 환경부 OSP 이외에도 복수 부처와 관련된 OSP도 존재하였는데, 이 중에서는 1974~1983년 간 레크레이션 목적의 전원 이용 및 보존을 대상으로 작성된 4번 OSP(Operational Selection Policy: Use and conservation of the countryside for recreational purposes 1974-1983; OSP4)를 함께 조사하였다. 단, OSP4의 경우는 구성요소 분석만 진행하였는데, 해당 기능을 수행함에도 주요 정책 기록화가 OSP1 및 OSP4에 포괄된 타 기관의 기록을 통해 포괄되는 중복 영역이어서 환경부에 대해서는 OSP4를 통해 지시하지는 않는다(TNA 2005b)고 밝혔다기 때문이다.

(1) 구성요소

DEFRA는 기관 내에서 생산되는 정보 영역별 보유 기준을 하나의 문서, What to Keep 가이드로 작성하여 영국 정보 웹사이트(Gov.uk)에서 공표하고 있다. 공개된 문서에는 What to Keep 가이드의 버전과 개정일자가 표기되어 있으며, 가이드에 대한 간략한 개요와 사용 안내 및 지정된 저장소 정

보를 설명한 후, 각 정보 영역별로 보유 대상 정보 항목별로 보유 조건을 지시한다.

보유 기준이 부여된 정보 영역과 항목별 설명 요소는 다음의 표 9와 같다. 우선 보유 기준이 부여될 ‘정보 영역명’이 표기되고, 그 아래 해당 영역에 포함되는 정보항목별로 보유 기준을 제시하고 있다. 예를 들어, “기관서비스/행정운영” 정보 영역에 포함된 정보항목 중, ‘보유 대상’인 “불만사항” 정보의 경우, 기관의 공식 저장소인 “Team Site 내 적절한 폴더”를 ‘보유 위치’로 표기하고 있으며, ‘저장책임자’로는 “책임관리자”, ‘보유기간’에 대해서는 “단기 라이프사이클. 3년 또는 그 이전에 폐기”할 수 있음을 나타내고 있다.

(표 9) What to Keep 가이드 설명 요소와 사례
(DEFRA 2017; 가이드 내용을 바탕으로 재구성)

요소	설명	사례
정보 영역명	보유 기준이 부여된 정보 영역의 표제	<ul style="list-style-type: none"> • EU Exit(BREXIT) 정보 • 기관서비스/행정운영
정보 영역별 보유 지시	보유 대상	각 라이프사이클이 적용되는 정보 항목 <ul style="list-style-type: none"> • 블랙리스트 협상과 관련된 모든 정보는 반드시 보유해야 한다. • 불만사항
	보유 위치	<ul style="list-style-type: none"> • Team Site 내 적절한 폴더
	저장 책임자	<ul style="list-style-type: none"> • 생산자(Originator) • 책임 관리자
	보유 기간	<ul style="list-style-type: none"> • 장기 라이프사이클. 7년 이상 보유. 폐기하지 말 것 • 단기 라이프사이클. 3년 또는 그 이전에 폐기

다음으로, OSP1은 1970년부터 1979년까지 주택, 도시 및 지역계획, 지방정부(수도사업 등), 물 및 환경 보호를 중심으로 환경부의 주도한 정책이나

주요 기능, 관련 사건을 기준으로 TNA가 보존해야 할 기록 유형을 제시하기 위한 평가도구이자 정책문서이다(TNA 2005a). 이 문서의 범위와 환경부의 역할, TNA 수집 정책이 제시하는 국가보존기록 범주 중 환경부와 관련된 범주 항목을 제시한 후, 주요 주제(themes)별로 TNA가 보존할 기록을 비교적 상위 수준에서 제시하고 있다. 각 주제별로 작성된 내용을 바탕으로 하여 설명 요소를 뽑아보면 다음의 표 10과 같다.

〈표 10〉 OSP1의 주제별 설명 요소와 사례
(TNA 2005a; OSP1 내용을 바탕으로 재구성)

요소	설명	사례
주제명	환경부의 주요 기능을 중심으로 한 주제 영역명	<ul style="list-style-type: none"> • 개발부지 소유 및 과세 • 에너지 정책
주 제 별 선 별 기 준	TNA 선별 범주	<ul style="list-style-type: none"> • 이 주제는 수집 정책문의 2.1.5, 2.2.1 섹션과 관련된다. • 이 주제는 수집정책문의 2.2.1과 관련된다.
	주제 설명	<ul style="list-style-type: none"> • 환경부가 추진한 정책, 기능 설명 등 맥락 정보의 요약 제시 • 1971년 토지위원회법이 통과되었다. 1974~1979년 정부는 개발부지의 공공소유화를 위한 조치를 도입했다. • (...) 연구를 실시하여 에너지 절약 조치를 추진하였다.
	선별 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 정책 파일을 보존하여 정책 개발 이행을 기록화한다. • 에너지 절약을 위한 획기적 연구 및 홍보 캠페인 관련 파일을 보존한다.
	(일부) 제외 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 개별 지역개발 계획과 관련 논의는 해당 지방자치단체가 주도한 것이며, TNA가 보존하지 않는다.

예를 들어, “개발부지 소유 및 과세[주제명]” 주제의 경우, “이 주제는 수집정책문의 2.1.5 및 2.2.1 섹션⁴⁾과 관련된다[TNA 선별 범주]”고 지시된 후,

해당 주제에 대한 맥락정보를 간략하게 서술한 후, 국가보존을 위해 기록화 되는 '선별 대상'을 "관련 정책 파일을 보존하여 정책 개발 이행을 기록화한다"와 같이 지시한다. 한편, 일부 주제에 대해서는 제외 대상도 서술하고 있는데, 예를 들어 "지역계획 및 개발" 주제의 경우 "개발 계획 시스템의 재구성과 관련된 정책 파일은 TNA로 이관"되지만, "개별 지역개발 계획과 관련 논의는 해당 지방자치단체가 주도"하였으므로 "TNA가 보존하지 않는다"고 제외하고 있다.

OSP4는 1974년부터 1983년까지 전원지역위원회(Countryside Commission)와 삼림위원회(Forestry Commission), 환경부가 전원지역의 레크리에이션 사용 및 보존과 관련하여 생산한 기록에 대한 선별 정책을 다룬다(TNA 2005b). OSP1과 유사하게, 이 문서의 범위와 해당 기능을 수행한 부처의 역할, TNA 수집 정책이 제시하는 국가보존기록 범주 중 환경부와 관련된 범주 항목을 제시한 후, 주요 주제(themes)별로 TNA가 보존할 기록을 비교적 상위 수준에서 제시하고 있다. 주제별 선별 기준을 설명하는 구성요소는 OSP1과 유사하나, 'TNA 선별 범주'는 각 주제 설명과 선별 대상과 함께 제시되지 않고 있었으며, 주제별 선별기준 영역이 시작되기 전 공통적으로 제시되고 있었다. 또, 주제별 선별 기준을 설명한 다음 영역에서는 각 기관별로 OSP가 포괄하는 기록이 생산되는 위치나 파일링 시스템을 서술하고 있었다.

(2) 국가보존기록의 영역

DEFRA의 What to Keep 가이드에 의하면, 이메일을 포함하여 DEFRA에서 생산하는 디지털 정보와 종이파일 중 증거적 가치를 지닌 정보는 기관

-
- 4) 문서 발행시기의 차이로 인하여, OSP1에서 지시되는 선별 범주 색선번호는 2장에서 분석한 TNA 국가보존기록 대범주 번호와 일치하지 않는다. 그럼에도, 영역 범주 자체는 상이하다고 볼 수 없는데, 예를 들어 OSP1에서 지시된 2.1 영역은 "정부의 정책 및 행정 과정"이며, 2.2 영역은 "정부와 시민 및 물리적 환경과의 상호작용"이다.

의 공식 저장소로 지정된 위치인 SharePoint Team Sites에 저장되어야 하며, 이에 적용되는 라이프사이클은 다음과 같이 4개 범위로 정의된다(DEFRA 2017).

〈표 11〉 DEFRA의 기록 보유 라이프사이클 범주(DEFRA 2017)

임시 라이프사이클	단기 라이프사이클
<ul style="list-style-type: none"> • 12개월 이하 보유 후 삭제(delete) • 몇 주 또는 몇 달 이상의 업무상 효용이 없는 낮은 가치를 지닌, 단명 정보 • 예 : 워크숍 아젠다나 사진, 컨퍼런스 슬라이드쇼, 훈련준비물, 복제본, 초대장 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 저장일(또는 최종 수정일)로부터 3년 이하 보유 후 삭제 • 제한된 수명을 지닌 정보 • 예 : ISBN 번호를 가지고 출판되거나 Defra 웹사이트상에 있는 부차적 초안, 사본, 일상적인 Fol/EIR 요청, PQ, Director/DG/Minister 브리핑, 불만사항, 지역적 관리 이슈, 업무연속계획 및 정보
중기 라이프사이클	장기 라이프사이클
<ul style="list-style-type: none"> • 저장일(또는 최종 수정일)로부터 7년간 보유 후 삭제 • 대부분의 일상적 업무 서식, 재무정보, 운영/사안파일, 일부 법적 사안 및 정책 부서에서 생산되는 일상적 정보(정책결정 제외) • 주의 : 재무정보를 포함하는 등록된 종이 파일의 경우는, 파일의 최종 재무 처리행위 후 6년간 보유(첫번째 종이문서의 일자 기준이 아님. 다수의 사례에서 종이파일을 11년 동안 보관하게 됨(파일의 통상적 수명은 5년이며 여기에서 6년을 더 보유함) 	<ul style="list-style-type: none"> • 7년 이상 업무 효용이 있거나 잠재적 역사 가치가 있는 기록 • 삭제하지 말고 Defra Appraisal Programme에 반드시 포함되어야 함 • 주요 정책 자금지원 결정의 증거, 주요 연구, Defra가 주도한 주요 위원회로부터 산출된 정보, 장관 제출물/결정, Defra의 업무 방식에 영향을 미치는 주요 조직적 변화, 중요한 이벤트(예. 질병 발생 및 선거, 중요한 법을 자문, 인적자원 파일, 자산파일 등) 세부사항 등이 포함됨

1년 미만의 업무 효용만 지닌 단명자료는 ‘임시 라이프사이클’로 정의하여 12개월 이하로 보유한 후 삭제하도록 하고 있으며, 1년 이상의 3년 이하의 보유 요건이 존재하는 경우에는 ‘단기 라이프사이클’로, 7년 이하의 보유 요건이 확인된 경우에는 ‘중기 라이프사이클’로, 7년 이상의 업무 효용이 있거나 잠재적으로 역사적 가치가 있다고 판단되는 기록에 대해서는 ‘장기 라이프사이클’로 정의된다. ‘임시 라이프사이클’ 기록 범주부터 ‘중기 라이프

사이클' 기록 범주의 경우는 기록 생산부서에서 처분할 수 있는 것으로 이해된다. 이와 달리 '장기 라이프사이클' 기록 범주는 생산 부서에서 삭제할 수 없고, 기관의 기록평가프로그램인 DEFRA Appraisal Programme에 포함된 후 재평가를 통해 이들 기록의 TNA로의 이관 여부가 결정된다.

What to Keep 가이드가 포괄하는 개별 항목은 49개이며, 이 중 17개 항목이 장기 라이프사이클을 지닌 것으로 확인되었다. 다만 미국과 같이 구체적으로 정보 유형별로 기준이 부여된 것은 아니며, 정보의 범주에서도 구체적인 고유 업무가 드러나지 않는다. 또, 장기 라이프사이클을 부여받은 기록 항목을 대상으로 기관 기록평가프로그램을 거쳐 국가보존기록이 선별될 것이라는 점도 고려해야 한다.

표 12에 제시된 것과 같이, 장기 라이프사이클로 주요하게 지시된 기록 유형은, 기관의 지위나 재산과 관련된 중요 기록, 영국 및 DC 법률 제·개정 및 수정을 주도한 활동의 기록, 중요한 장관의 업무 및 중요하거나 혁신적·고유한 프로젝트와 연구 중간 및 최종 산출물 등이다.

〈표 12〉 DEFRA의 장기보존기록 주요 항목

범주	항목(장기/전체)	장기라이프사이클 항목
EU Exit(BREXIT) 정보	1 / 1	• EU Exit 협상과 관련된 모든 정보
관리자/개인이 보유한 개인정보	1 / 5	• 포상 수여 및 지명 - 포상 수여와 관련된 모든 서신에 대해서는 유예조치가 내려짐
기관 서비스 및 운영관리	2 / 12	• 프레임워크 문서, 경영진 검토, 민영화 및 합병, 단체(agency) 지위 검토 등과 관련된 모든 정보 • 건물 및 토지 - 법률 정보 (예: 임대차, 건물 증서, 설계도, 조사, 석면보고서, 프로젝트정보 및 유지관리 등). 토지와 재산 매매 및 취득 기록
재무, 회계 및 계약	3 / 10	• 5000파운드 이상 가치있는 계약 : 서명된 계약서와 입찰 과정 문서, 수정 계약서 • 공공 지출 및 선정 위원회에 대한 DEFRA의 직접 관여 • DEFRA 국가 회계에 대한 원(original)전략과 정책 결정
정보 요청	1 / 3	• FoI(Freedom of Information)법이나 환경정보규제(Environmental Information Regulations: EIR) 하에서 요청된 정보

법무 사무소와의 연락	3 / 4	<ul style="list-style-type: none"> • EC 법률 <ul style="list-style-type: none"> - EC의 신규 및 수정 법률 제안에 직접 참여 - 중요하게 이목을 끄는 케이스워크 - EC 법률 이행 정책 - 법률 초안에 대한 중요한 기여 • 국가 법률 <ul style="list-style-type: none"> - 법률 적용 - DEFRA 주도 법률에 대한 기여, 신규 법률 제안, 규제완화를 포함한 기존 법률의 수정 및 개정 - 논란이 되거나 중요한 문제를 기록하는 법규 도구 자료 • 비표준적/비일상적 케이스워크 <ul style="list-style-type: none"> - 중요하거나 선례적 기소 사안 - 업무영역으로부터 DEFRA 법무에 대한 지침 - DEFRA의 법적 프레임워크, 거버넌스, 책임이나 운영에 영향을 미치는 법률에 대한 구체적인 법률 자문과 의견, 판결 및 해석
장관의 업무	1 / 4	<ul style="list-style-type: none"> • 다음에 필요한 제출물 <ul style="list-style-type: none"> - 자금지원결정과 수령된 자금지원결정 - 정책결정과 취해진 정책결정
정책 및 법률 개발	4 / 6	<ul style="list-style-type: none"> • DEFRA가 주도하고 업무 영역의 업무와 직접 관련된 이사회(boards), 위원회(committees) 및 위원단(commissions), 심의회(councils) - 구성, 회의록 및 위원회 조사사항, 설립, 브리핑, 의제, 회의록 보관 • 무역 및 산업계와의 협의 및 공공 협의. 다음만 보관 <ul style="list-style-type: none"> - DEFRA가 정책이나 법률을 주도하는 부서일 때 - 다른 곳에서 획득되지 않는 주요 정보 - 정책이나 법률 개발에 분명하게 영향을 미치거나 선례를 남기는 협의 중에 수집된 정보 • 국가 및 EC 법률의 구성·개발·이행 및 주요 정책과 관련된 접근방식에 대해 중요한 변화를 반영하는 초안 • DEFRA의 구조와 목적, 기능에 관한 기본 정책 정보의 최종 버전
프로젝트, 연구 및 검토	1 / 4	<ul style="list-style-type: none"> • 중요하거나 혁신적 프로젝트 및 중요하거나 고유한 연구 <ul style="list-style-type: none"> - 범 DEFRA 범위의 정책, 이행, 상위수준 기능, 질병발생과 같은 중요한 사건에 대한 대응에 있어 변화에 관한 중요하거나 혁신적 프로젝트 ✓ PID, 중간 및 최종 평가 보고서 ✓ 프로젝트 제안서, 연구, 타당성연구, 계획, 세부설명서 ✓ 고위 프로젝트 위원회 및 조종영역(steering areas)에 해당하는 ToR, 회의록, 의제, 브리핑 및 보고서 - 중간·요약·최종 보고서, 전문가 조언 및 전문화된 통계 데이터를 포함하여 중요하거나 고유한 연구

다음으로, OSP1에 제시된 국가보존기록 선별 범주를 살펴보면 다음의 표와 같다. 앞서 설명한 것처럼, OSP1이 포괄하는 기간 범위 내에서 환경부의 주요한 핵심 업무기능을 주제로 설정하고 있었으며, 주로 기관이 주도한 정책 개발 기록과 함께 그 이행 관련한 주요 업무사안 파일을 국가보존기록으로 지시하고 있었다. 또, 국가적으로 중요한 연구 역시 국가적으로 기록화될 대상으로 지시하고 있었다. 각 주제 영역별로 제시된 TNA의 국가보존기록 선별 범주 측면에서 살펴보면, 정부의 주요 정책과 조치 및 의사결정 과정에 해당하는 기준에 부합하고 있었으며, 나아가 중요한 경제·사회·문화적 측면에서 시민과 국가와의 상호작용 및 국가와 물리적 환경과의 상호작용의 기준 역시 적용되고 있는 것으로 판단되었다.

〈표 13〉 OSP1에 따른 환경부 주요 국가보존기록

주제	TNA 선별범주	주요 기록화 항목
주택	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 정책·조치·의사 결정 • 정부-시민 상호작용 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 파일과 관련 사안파일(case files)로 기록화될 영역 : <ul style="list-style-type: none"> - 시의회 주택의 매매 - 첫 구매자에 대한 대출 장려 - 1972년 주택금융법의 개발·준비, 주택투자 프로그램을 포함하여 그 시행 및 후속 주택금융 정책 외 5개 항목
도시계획 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 정책·조치·의사 결정 • 국가-시민 상호작용 	<ul style="list-style-type: none"> • 다음의 정책 변화를 이끈 도심 지역 연구 문서화 <ul style="list-style-type: none"> - 내무성(Home Office)의 지역사회 개발팀의 업무 - 특정 신도시 및 확장도시와 관련된 정책 파일을 포함해 신도시 및 도시 확장 프로그램의 진행 상황 정책 파일 외 2개 항목
오염	<ul style="list-style-type: none"> • 국가-물리적환경 상호작용 	<ul style="list-style-type: none"> • 1974년 오염관리법의 시행, "오염자 부담금" 원칙의 이행과 관련된 정책 파일과 사안 파일 • 오염 문제에 대한 연구 기록과 바다에 유출된 주요 기름 처리와 영향에 대한 기록 외 1개 항목
개발부지의 소유 및 과세	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 정책·조치·의사 결정 • 국가-시민 상호작용 	<ul style="list-style-type: none"> • 1971년 토지위원회법 통과로, 1974~1979년 개발부지의 공공 소유화를 위한 정책 개발 및 이행 관련 정책 파일

지방정부 및 수도사업 개편	<ul style="list-style-type: none"> • 국가-시민 상호작용 • 국가-물리적환경 상호작용 	<ul style="list-style-type: none"> • 1972년 지방정부법 및 1973년 수도법 개발을 주도하는 주요 주체와의 연구, 정책적 고려사항 및 협의
지역계획 및 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 정책·조치·의사 결정 • 국가-시민 상호작용 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 전략과 지역 경제 계획 위원회의 업무 기록 • 국가 단위에서 EEC 지역개발기금으로부터 보조금을 수령받은 개인 기록 외 1개 항목
에너지 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 국가-시민 상호작용 	<ul style="list-style-type: none"> • 1973년 석유 파동과 1972년부터 1974년까지의 파업에 따라 수행된 에너지 절약 방안에 대한 획기적인 연구 및 홍보 캠페인 관련 파일
건설산업후원	-	(타 보존기관 이관 또는 파기)
계획 및 전원지역	<ul style="list-style-type: none"> • 국가-물리적환경 상호작용 	<ul style="list-style-type: none"> • 핵폐기물 처리에 대한 연구 지원에 따라, 국립공원심의위원회 및 윈즈케일 조사 기록 • 그린벨트의 개발과 시행에 관한 파일과 버려진 토지 정책에 대한 파일 등 외 1개 항목
기타 주제		<ul style="list-style-type: none"> • 신규 환경부에서 정책을 조율한 전략기획본부 정책파일 • 연구, 통계, 경제 및 설립 파일은 위의 주제를 지원할 때만 보존됨

4) 호주 환경 기능

NAA와 연방기관은 협력관계를 통해 기록 처분기준서(Records Authority : RA)를 개발하나, 무엇을 국가보존기록으로 식별할지의 권한과 책임은 NAA에게 부여되고, 처분기준서의 최종 승인과 공표 역시 NAA의 역할이다 (현문수 2019). 따라서, NAA 웹사이트에 공표된 기관별 처분기준서를 중심으로 분석을 진행하였다.

현재 호주 연방정부에서 환경 기능을 수행하는 기관은 Department of Agriculture, Water & the Environment인데, 이 기관은 정부기구 개편으로 2020년 2월부터 운영되어 현재 NAA가 협력 개발 및 공표한 RA는 존재하지 않는다. 또한 전신 기관으로서 환경 기능을 수행한 기관도 여러 차례 변경되었다. 따라서 이 연구에서는 NAA가 공표한 주요 환경 기능 처분기준서를 중심으로 살펴보았다.

(1) 구성요소

연구에서 분석한 각 처분기준서는 기본적으로 특정 기능을 중심으로 구성되어 있으며, 기능에 대한 설명과 함께 해당 기능 수행 과정에 생산된 기록별로 처분지시를 내리고 있었다. 각 처분항목별로 고유 식별기호인 ‘처분항목번호’를 부여하고, 해당 항목에서 포괄하는 기록을 설명[‘포괄기록 설명’]하며, 일부의 경우 적용상 편의를 위해 해당 항목에서 제외되는 기록이나 공통 처분기준서를 적용해야 하는 기록 유형[‘비포괄기록 및 GRS/AFDA 적용 지시’]을 서술한 후, 해당 항목에 부여된 처분 결정[‘처분 행위’]을 제시한다. 그런데 처분기준서의 구성 항목은 다음의 표와 같이 다소 상이했다.

〈표 14〉 환경 기능 기록 처분기준서 구성 항목 비교

처분기준서	2007/00380834	2013/00292349
	기능명	기능명
	기능설명	기능설명
	활동명	-
	활동설명	핵심 활동 나열 지원 활동 나열
설명항목	활동별 처분 지시 (반복) - 처분항목번호 - 포괄기록 설명 - (일부)비포괄기록 및 GRS/AFDA 적용 지시 - 처분 행위	기능별 처분 지시 (반복) - 처분항목번호 - 포괄기록 설명 - (일부)비포괄기록 및 GRS/AFDA 적용 지시 - 처분 행위

예를 들어, 2007년 발행된 처분기준서는 해당 기능의 하위 활동을 클래스화하고, 해당 클래스에 포함된 처분항목별로 기록 유형을 비교적 구체적으로 밝히는 방식으로 서술한다. 이와 비교하여 2013년 발행된 기후변화 기록 처분기준서를 살펴보면, 각 업무 기능별로 고유 업무인 핵심 활동과 일반 행정의 지원 활동을 구분하여 나열하고, 고유 업무로 수행되는 중요한

활동의 기록에 대해서는 국가보존기록으로, 고유 업무를 지원하는 일반 행정 지원 활동의 기록과 여타 기록에 대해서는 한시 기록으로 선언하고 있었다. 이러한 서술 구조는 비교적 최근 공표된 타 기관의 기록 처분기준서에서도 동일하게 드러났다. 따라서 호주의 연방기록 처분기준서는 개별 활동 클래스별로 기록 처분 항목을 연결하는 방식에서 변화하여, 기능별 고유/핵심 활동과 지원 활동을 구분하여 서술하고, 해당 기능에서 산출되는 기록을 처분항목별로 서술하는 방식으로 변경된 것으로 판단된다.

(2) 국가보존기록의 영역

확인한 기록 처분기준서 중 가장 다수의 처분 항목을 포괄하는 것은 Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts의 기록 처분 기준서(2007/00380834)로, 3개 기능의 93개 활동에 대해 총 227개 처분 항목을 지시하고 있었고, 이 중에서 50개 항목이 국가보존기록으로 선언되고 있었다. 2010년 환경 및 유산 프로그램 운영(Environment & Heritage Program Administration) 기능에 대해 추가된 처분기준서(2010/00814923)의 경우 1개 처분 항목만을 정의하며, 한시 기록으로 지시되었다. 2016년 추가된 Alligator Rivers 지역 광산 감독 및 연구, 호주 보호구역 관리(Alligator Rivers Region Mining Supervisions & Research, Commonwealth Reserve Management) 처분기준서(2015/00616710)의 경우, 2개 기능의 총 8개의 처분 항목 중 2개가 국가보존기록으로 선언되고 있었다. 한편, 2013년 Department of Industry, the Department of Environment & the Department of Foreign Affairs & Trade 와 NAA가 공동 개발한 기후변화(Climate Change) 처분기준서(2013/00292349)는 해당 기관들에서 수행되는 5개 환경 변화 대응 기능으로부터 산출되는 11개 기록 범주 중 5개 항목을 국가보존기록으로 선언하였다.

〈표 15〉 호주 환경 기능 기록 처분기준서의 국가보존기록 항목

RA(번호)	처분 항목 수	개발주체 (발행일)	주요 포괄 기능 (활동 수**** ▶ 처분항목 수)	국가보존 항목
Dept. of the Environment, Water, Heritage and the Arts (2007/00380834)	227	NAA DEWHA (2008.12.12.)	환경 및 유산 프로그램 운영 (34 ▶ 84)	19
			환경 및 유산 규제 (39 ▶ 102)	21
			국제관계 (20 ▶ 41)	10
Dept. of Sustainability, Environment, Water, Population & Communities [Maintenance amendments] (2010/00814923)	1	NAA DSEWPC (2011.01.27.)	환경 및 유산 프로그램 운영 (- ▶ 1)	0
Dept. of the Environment (2015/00616710)	8	NAA DoE (2016.04.01.)	Alligator Rivers 지역 광산 감독 및 연구 (- ▶ 4)	1
			호주 보호구역 관리 (- ▶ 4)	1
Climate Change (2013/00292349)	11	NAA DoI* DoE** DFAT*** (2013.12.08.)	기후변화 적응 (- ▶ 2)	1
			기후변화 완화 (- ▶ 2)	1
			기후변화 국제협약 (- ▶ 2)	1
			기후변화 프로그램 재정지원 운영 (- ▶ 3)	2
			기후변화 규제 운영 (- ▶ 2)	1

* Department of Industry

** Department of Environment

*** Department of Foreign Affairs & Trade

**** 활동이 별도 클래스로 제시되지 않고 기능 단위로 처분항목이 배치된 경우 ‘-’로 표기하였음

이들 처분기준서에서 국가보존기록으로 선언된 처분항목을 살펴보면, 내용적으로는, 광범위한 환경·문화·경제·법률·사회·정치적 문제, 국제적 합의를 지닌 문제나 논쟁적 문제, 선례가 되는 사안, 공공·역사적 이해관계가 현저한 사안과 관련하여 수행하는 기관의 활동을 문서화하는 기록이었다. 또한 고유한 연구 수행 자료와 기관이 주도적으로 참여한 국제회의 및 국제협력 등의 활동을 문서화하는 기록 역시 국가보존기록으로 결정되고 있었다.

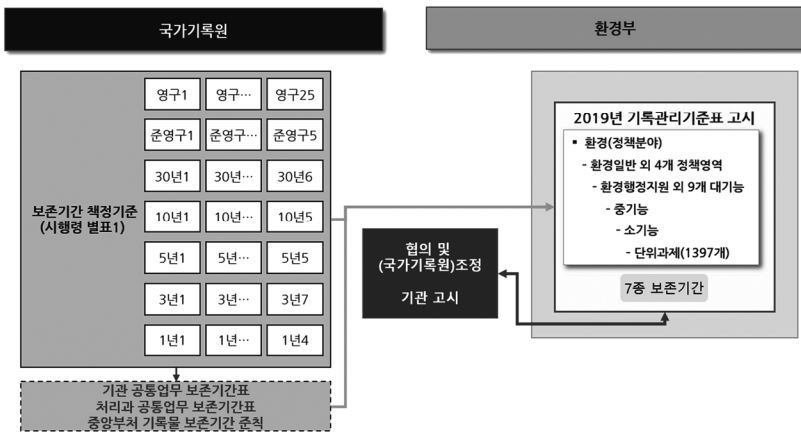
4. 환경 분야 기록평가의 도구 체계 분석

이 장에서는 앞서 살펴본 기관의 사례를 중심으로 어떤 평가도구 체계 하에서 국가보존기록의 평가가 이루어지는지 살펴보았다. 각국의 국가기록 관리기관과의 상호작용을 통해 개별 기관이 어떻게 기록 처분기준서를 활용하는가를 중심으로 살펴보았다.

1) 우리나라 환경부

그림과 같이 환경부가 고시한 2019년 기록관리기준표는 BRM의 단위과 제별로 7종의 보존기간 중 하나가 부여되어 있으며, 단일 처분기준서로 고시되었다. 현재 운영되고 있는 환경부의 기록관리기준표에서는 기관 고유 기능과 공통 기능에서 생산되는 기록 전체를 포괄한다.

〈그림 3〉 우리나라 환경부를 사례로 본 기록평가의 도구 체계



환경부 기록관리기준표의 단위과제별 보존기간 설정을 지원하는 도구로

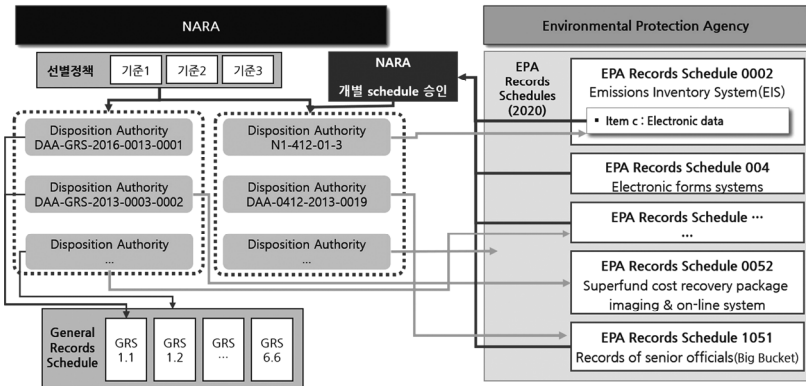
는 공공기록물법 시행령 별표 1의 보존기간 책정기준, 매년 국가기록원이 발행하는 기록물 관리지침에 수록된 기관 공통업무 보존기간표와 처리과 공통업무 보존기간표, 국가기록원이 중앙행정기관을 대상으로 작성한 중앙행정기관 기록물 보존기간 준칙이 있다. 그런데 이들 도구의 적용가능성은 분명하게 드러나지 않는다. 2020년 발행된 기록물 관리지침의 내용을 살펴 보아도, 원칙적으로 이들 도구를 “참조하여” 7종의 보존기간 중 하나로 책정한다(국가기록원 2020, 13)고 명시할 뿐이다. 앞서 3장에서 수행한 분석에서도 드러난 것처럼, 준칙에서 영구보존으로 제시된 단위과제에 대해서도 보존기간이 달리 확정된 사례도 적지 않게 발견되었다. 따라서, 국가보존기록의 처분 결정에 대해서도 이들 도구의 역할은 절대적이라고 말하기 어려우며, 최종적인 결정은 매년 국가기록원과 환경부 간 협의와 조정 과정에서 이루어진다고 이해된다.

한편 공공기록물법 시행령 제25조는 기록관리기준표의 작성에서부터 고시까지의 절차를 규정한다. 그 중, 국가기록원과의 협의 절차를 요약해보면, 공공기관은 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 보존기간 준칙에 따라 단위과제별 보존기간을 정하고, 관할 영구기록물관리기관의 장과 협의하여 이를 확정한다(제3항). 협의 과정에 영구기록물관리기관의 장이 기관의 결정과 달리 보존기간을 결정할 필요가 있다고 판단한 경우에는 공공기관에 변경을 요구할 수 있는데, 이 경우 공공기관의 장은 해당 사항을 수정해야 한다(제4항). 매년 공공기관은 전년도 신규 시행 및 보존기간 변경 사항을 담은 정보를 고시한다(제5항). 이 절차를 기준으로 볼 때, 환경부 기록관리기준표 상의 단위과제별 보존기간에 국가보존기록 선별 기준이 적절하게 적용되었는지 검토되는 단계는 협의 과정일 것이다. 그런데 법령상 국가기록원은 협의와 수정 요구를 할 수는 있지만, 이를 반영하여 수정하는 것은 환경부의 역할로 이해된다. 또한 “반영”과 “수정”의 범위를 폭넓게 이해할 수 있는 여지가 있어, 이 과정에서도 국가기록원의 권한 역시 강력하게 확보되기는 어려울 것 같다.

2) 미국 환경보호청

미국 연방정부 기록에 대한 평가에 있어서 NARA의 역할은 결정적이라 할 수 있다(현문수 2019), 기본적으로면서 핵심적인 기록평가 도구는 NARA가 선언하는 국가 기록 평가 정책 및 이를 반영하여 개발되는 공통 기록 처분 기준서인 GRS, 개별 기관의 기록 처분기준서인 RS이다. 그런데, 이 연구에서 살펴본 바에 의하면, 미국 연방기록 평가도구로서 GRS와 RS는 일종의 컨테이너의 역할을 한다고 볼 수 있다. NARA는 개별 기록 시리즈나 시스템 기록에 대해서 처분인가(Disposition Authority)를 공표함으로써 기록 시리즈나 시스템 등의 집합 단위로 그 처분을 결정한다. GRS와 RS는 이들 처분인가의 조합으로 이루어진다. 따라서, 가장 기본적으로 처분인가의 단위는 GRS나 RS 단위가 아니라, 개별 시리즈 및 시스템 단위의 처분인가로 이해하는 것이 적절할 것이다. 각 GRS는 이를 공통업무나 기록 유형으로 묶은 패키지이며, 기관의 RS는 기관 기록 전체를 포괄할 수 있는 공통 기록 처분인가와 기관 고유 기록 처분 인가를 모아놓은 패키지이다.

〈그림 4〉 EPA를 사례로 본 기록평가의 도구 체계



그림과 같이 NARA는 선별정책의 이행을 위해, 구체적인 기록 시리즈나 시스템 단위의 처분 결정이 필요할 때 처분인가를 발행한다. 여러 기관에 공통으로 적용될 대상에 대해서는 NARA가 주도적으로 발행한다. EPA와 같은 연방기관은 기록 처분에 필요한 기록 시리즈나 시스템 단위로는 처분인가 요청서를 NARA에 제출하며, NARA는 기관 요청에 따른 승인 절차를 거쳐 처분인가를 발행한다.

EPA는 이들 처분인가를 반영하여 개별 처분기준서(예: EPA Records Schedule 0002)를 작성하고 이를 모아 EPA 처분기준서 세트(EPA Records Schedules)를 다시 구성한다. 개별 처분기준서 수준에서도 아래의 표에 정리된 RS 0004나 0052처럼 기록 집합에 동일 처분인가가 적용될 수도 있고, RS 0153과 1049와 같이 복수의 처분인가가 적용될 수도 있다.

〈표 16〉 EPA 기록일정표의 처분인가 적용 사례

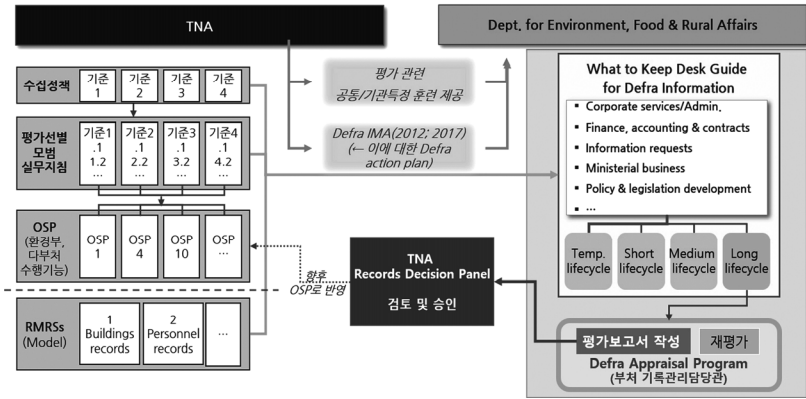
기록일정표 번호	일정표명	기록일정표 대 처분인가 적용	적용 예시	적용 구분
EPA RS 0004	Electronic Form System	1 : 1	<ul style="list-style-type: none"> • 항목 c(1)(a). Electronic blank form : 처분인가 N1-412-02-7c(1)(a) • 항목 c(1)(b). Electronic completed forms : 처분인가 N1-412-02-7c(1)(b) • 항목 c(2). Forms database : 처분인가 N1-412-02-7c(2) 	1개의 고유 기록 처분인가가 개별 RS 전체에 적용됨
EPA RS 0052	Superfund Cost Recovery Package Imaging & On-Line System	1 : 1	<ul style="list-style-type: none"> • 항목 c. Electronic data : 처분인가 DAA-GRS-2013-0003-0001 	1개의 공통 기록 처분인가가 개별 RS 전체에 적용됨
EPA RS 0153	TRI Processing System (TRIPS)	1 : N	<ul style="list-style-type: none"> • 항목 a. Input - Electronic submissions : 처분인가 N1-412-10-1a • 항목 b. Input - Paper submissions : 처분인가 DAA-GRS-2013-0001-0001 • 항목 c. Trade secret claims : 처분인가 N1-412-10-1c • ... 	1개의 고유 기록 처분인가와 1개의 공통 기록 처분인가가 RS에 적용됨

EPA RS 1049	Information Access & Protection Records	1 : N	<ul style="list-style-type: none"> • 항목 a. Access & disclosure request files : 처분인가 DAA-GRS-2016-0002-001 • ... • 항목 c. Access control records : 처분인가 DAA-GRS-2013-0007-0020 • ... • 항목 f. PA(Privacy Act) accounting of disclosure files : 처분인가 NC1-412-64-77-1/27(GRS 4.2, item 50으로 교체) • ... • 항목 r. FOIA administrative files : 처분인가 DAA-GRS-2019-0001-0001 	복수의 공통 기록 처분인가 RS에 적용됨
-------------------	--	-------	---	------------------------

3) 영국 DEFRA

DEFRA의 기록을 평가하기 위한 도구를 살펴보면 다음의 그림과 같다.

〈그림 5〉 DEFRA를 사례로 본 기록평가의 도구 체계



TNA는 국가적으로 보존할 기록을 선별하는 대기준을 수집정책인 Records collection policy(2012)를 통해 제시한다. 다음으로, 평가선별 모범실무지침 (Best practice guide to appraising & selecting records for The National

Archives)(2013)은 이 대기준별 세부 기준과 함께 기관에서 평가보고서를 작성하는 절차를 주요하게 제시한다. 또한 단일 기관 대상의 국가보존기록 선별이나 복수기관과 관련된 업무영역을 포괄하는 OSP(Operational Selection Policies)를 발행하여 단일 기관과 관련된 업무나 토픽은 물론 여러 기관이 관여하는 업무나 토픽과 관련하여 어떤 기록이 TNA가 보존할 기록으로 선별될 것인지 기준을 제공한다.

한편, TNA는 여러 기관에서 공통적으로 활용 가능한 주요 운영 업무 기록공통 기록 처분기준서(Records Management retention scheduling: RMRS) 모형도 제공한다. 다만, 이는 개별 기관의 처분기준서 개발에 참고할 수 있는 모형 일정표이며(TNA n.d.), 따라서 미국의 사례에서처럼 NARA가 승인한 처분인가로 구성되는 GRS와 달리 강제 적용되는 도구는 아니다.

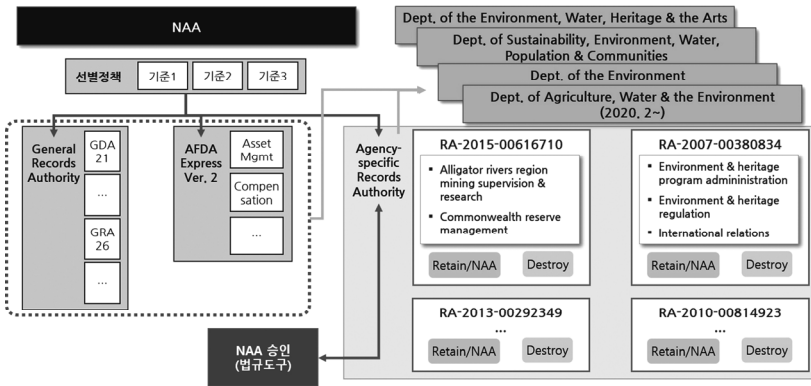
앞서 살펴본 DEFRA의 경우, TNA의 수집 정책에서 지시하는 선별기준 및 공통 업무 기록을 포괄하는 RMRS 모형을 활용하여 기록보유지침을 개발했다고 밝히고 있다(DEFRA 2013). 3장에서 정리한 것처럼, 일선 부서에서는 장기 라이프사이클 기록을 삭제나 폐기할 수 없고, 기관의 기록관리담당관(DRO)에게 대상 기록을 제출하여 평가 프로그램에 포함될 수 있도록 해야 한다(DEFRA 2017). 따라서 이후 평가선별 모범실무지침에 따라 작성되는 평가보고서는 이 장기 라이프사이클 기록을 대상으로 하여 작성될 것이며, 이 평가보고서가 작성된다면 TNA의 평가 결정 패널에서의 검토와 승인을 거친 후 공표될 것으로 예상된다.

4) 호주 환경 기능

호주 연방정부 기록의 평가도구를 살펴보면, 우선 How we select national archives(NAA n.d.a)로 제시되는 선별 정책은 NAA가 무엇을 국가보존기록으로 평가하는가의 대기준과 세부기준을 제시한다. NAA는 이를 기준으로 하여, 여러 연방 기관에 적용 가능한 공통 기록 처분기준서인 GRA, GDA

및 AFDA Express Version 2를 개발하고 인가 및 공표한다(NAA n.d.b). 또, NAA는 개별 기관이나 기능별로 Agency-specific Records Authority(AsRA)를 개발하고 인가하는데(NAA n.d.c), 각 처분기준서에는 이를 활용할 기관과 협력하여 개발하였음을 밝히고 있다. 따라서 NAA는 각 기록 처분기준서 단위로 승인하는데, 특히 AsRA의 경우에는 기관 범위의 고유 기능에서 생산되는 기록의 처분을 포괄적으로 다루기도 하고, 수정되거나 추가되는 AsRA의 경우는 단 하나의 업무기능에서 생산되는 기록의 처분만을 다루기도 하는 등 그 규모는 다양하다.

〈그림 6〉 환경 기능 AsRA를 사례로 본 기록평가의 도구 체계



호주 연방정부에서 환경 기능을 수행했던 기관의 변화가 잦았는데, 특정 시점에 환경 기능을 수행하는 개별 기관의 입장에서 살펴보면, 그림에서와 같이 복수의 공통 처분기준서와 AsRA 모두를 기록 평가에 활용한다. 그러나 미국의 사례에서처럼 이를 하나의 처분기준표 패키지 구성하기보다는, 각 처분기준서 단위로 기관에서 수행하는 기능에서 산출되는 기록에 적용하는 것으로 판단된다. 나아가, 공통 처분기준서가 포괄하는 기록 유형에 대해서도 국가보존기록으로 처분 지시되는 경우가 많아, 범

연방정부 수준에서 국가보존기록으로 선별해야 하는 기록에 대한 기준이 GRS/GDA와 AFDA Express Version 2, AsRA 모두에 끌고루 분산된 것으로 분석된다.

5. 정책 요소와 구성요소 측면의 평가도구 분석 및 재설계 과제 제안

이 장에서는 3장과 4장을 통해 살펴본 내용을 바탕으로 하여, 설문원과 이승억(2020)이 제시한 정책 요소를 기준으로 분석해보았으며, 기관별 기록 처분기준서의 구성요소도 종합적으로 비교하였다. 이를 통해 향후 국가보존기록 평가도구를 재설계하기 위한 시사점을 도출하고, 제한적으로 그 방향을 제안할 것이다.

1) 정책 요소 측면에서 살펴본 평가도구

국가기록 평가도구의 재설계를 위한 구체적인 과제를 드러내기 위해, 설문원과 이승억(2020)이 제시한 ‘국가기록 선별기준’, 기관의 ‘처분기준서’, ‘평가·처분 실무’, ‘책임과 권한’의 정책 요소를 분석 영역으로 설정하고 앞서 조사한 내용을 정리해보았다. ‘국가기록 선별기준’의 영역에서는 국가기록화를 지원할 수 있는 평가선별의 상위 기준과 이 상위 기준을 반영하면서도 개별 기관 단위의 요구를 벗어나는 중요한 국가기록화 영역별 기준을 제시할 수 있는가를 기준으로 살펴보았다. ‘처분기준서’ 영역에서는 기관 단위 처분 기준서인 기록관리기준표에 어떤 변화가 필요한가를 주요하게 살펴보았다. 처분 단위, 처분지시 방식 등 기관 단위 처분기준서의 변화 가능성과 함께, 국가보존기록과 한시보존기록 평가를 위한 다양한 처분기준서 개발의 가능성도 함께 검토해보았다. ‘평가·처분 실무’ 영역에서는 보존기간 책정을 위

한 지침이나 기타 도구 및 실무의 필요성과 함께 보존기간 및 기산시점의 변화 가능성을 살펴보았다. 마지막으로 ‘책임과 권한’ 영역에서는 국가보존기록의 평가·선별 기준 제시 및 처분기준서 개발과 공식화 과정에 국가기록관리기관과 개별 기관 간 역할 책임을 살펴보았다. 단, 이에 대해서는 이미 현문수의 연구(2019)에서 정리한 바 있어, 그 내용을 활용하여 비교하였다.

(1) 국가기록 선별 기준

앞서 분석한 국외 국가기록관리기관은 모두 국가기록 평가·선별 정책을 공표하고 있었다. 정책문에서는 3개 또는 4개로 국가기록화의 핵심 기준 또는 방향을 제시하며, 각 선별 기준이나 방향의 세부 기준도 제시하고 있었다. 이와 비교하여 우리나라의 국가기록원이 공표한 별도의 국가기록 평가·선별 정책문을 찾아보기는 어려웠다. 가장 상위 수준에서 국가보존기록의 선별 기준을 제시하는 도구는 공공기록물법 시행령 별표 1인데, 영구보존 범주의 기준만 살펴보더라도 25개의 항목이 존재하며, 각각의 항목은 특정하게 범주화되기 어려운 순서로 나열되어 있다. 다만, 이 연구가 2장에서 분석한 것처럼 25개 항목의 내용은 국외의 국가보존기록 세부 기준 수준에 해당한다고 판단할 수 있었다. 나아가 이 연구에서는 이들을 ‘정부 활동의 기록화’, ‘정부 활동-시민 작용의 기록화’, ‘인류 경험의 기록화’의 3개의 국가보존기록 선별 범주로 유형할 가능성도 확인하였다.

국가적으로 중요한 기록 선별 영역을 식별하기 위한 별도의 기준을 개발하고 있는 사례는 영국의 OSP였다. 영국 TNA는 4개 핵심 선별기준에 부합하는 개별 부처나 복수 부처의 정책 수립과 이행, 업무사안 파일 등을 식별하여 보존하기 위해 부처 단위나 정부 업무기능 단위 등으로 OSP를 개발하여 공표한다. 따라서 개별 기관은 TNA가 발행한 기록 선별 정책과 OSP의 기준을 활용하여 국가보존기록을 식별하게 된다(TNA 2013). 한편, OSP 내용 중에는 “이 OSP는 1974년부터 1983년까지 기간을 포괄한다...”(TNA 2005b,

2)와 같이 특정 기간 범위를 지시하는 정보가 나타나는데, 실제로 TNA의 OSP 목록 페이지에 나열된 상당수의 OSP 제목에도 특정 기간 범위가 표기되어 있음을 알 수 있다. 따라서 OSP는 기관의 업무기능과 사안을 중심으로 개발되며, 특정 기관이나 중요 사안과 관련하여 사후적으로 진행되는 평가 결정을 반영한 것이라 이해하는 것이 적절할 것이다. 또, 최근 발행된 OSP 목록에는 ‘Ministry of Defence 1963-2014 appraisal report(2014)’나 ‘Veterinary Medicines Directorate appraisal report(2017)’와 같은 특정 기관의 평가보고서(appraisal reports)도 포함되어 있으며, 그 내용은 2013년 발행된 평가선별 모범실무지침에 안내된 내용을 반영하고 있는 것으로 나타난다. 기관의 장기 라이프사이클 기록을 중심으로 진행되는 평가 프로그램 과정에 OSP 개발을 위한 정보가 확보되는 것으로 판단할 수 있었다.

현문수의 연구(2019)에서 드러낸 것처럼, 평가 권한을 기관과 분배하는 영국의 사례와 달리 미국과 호주는 국가기록관리기관이 국가보존기록의 처분 결정 권한을 강력하게 행사한다. 이러한 영향으로, 영국의 OSP와 같은 도구를 활용하는 방식이 아니라, 미국의 사례에서처럼 기관에서 생산되는 기록 집합 단위로 국가보존기록 여부를 결정하거나 호주의 사례와 같이 기관별 고유 기능 처분기준서는 물론 범 기관 공통기록 처분기준서를 통해서도 국가적으로 중요한 기록을 지시하고 있었다.

우리나라의 경우는 국가기록원이 매년 ‘기록물 관리지침’을 통해 발행하는 ‘기관 공통업무 보존기간표’와 ‘처리과 공통업무 보존기간표’, 그리고 중앙행정기관을 대상으로 30년 이상의 보존기록 항목을 안내하는 ‘중앙행정기관 기록물 보존기간 준칙’에서 국가보존기록을 지시하고 있었다. 하지만 공통업무 보존기간표의 경우, 시행령 별표 1의 내용과 연계성을 찾기 어려우며, 보존기간 준칙은 실질적으로 기관의 기록관리기준표와 차이를 확인하기 어려운 정도의 내용으로 구성되어 있음을 알 수 있었다. 특히 보존기간 준칙의 경우는 기준의 지위도 확인하기 어려워 기관의 기록관리기준표 개발에 있어 평가도구로서 어떤 역할을 수행하게 될 것인지 분명하게 확인

하기 어려웠다.

(2) 기관의 기록 처분기준서 및 평가·처분 실무

기관 단위로 활용되는 기록 처분기준서의 양상은 다양했다. 우리나라의 환경부의 경우 연구 범위에서 제외된 행정정보데이터세트 관리기준표를 제외하면, 매년 기록관리기준표를 발행하여 기록 평가도구로 활용한다. 보존기간을 부여하는 단위나 기간, 기산시점 등은 공공기록물법 시행령 제26조에 정한 바를 따르게 된다. 즉, 기본적으로 BRM의 최하위 계층인 단위과제마다 1개의 보존기간이 부여되고(제2항), 보존기간은 7종의 기간 중 하나가 선택되며(제1항), 보존기간이 시작되는 기산 시점도 단위과제별 기록물 처리 완결일이 속한 해의 다음 해 1월 1일(제3항)이다. 또한 하나의 도구인 기록관리기준표에서 기관의 고유 기능과 공통 기능을 모두 포괄하고 있는 방식으로 개발되고 있었고, 특히, 3장에서 살펴본 것처럼 환경부 기록물 보존기간 준칙이 영구보존 항목으로 제시한 소분류(단위과제)와 상이한 보존기간이 결정된 단위과제도 상당수 발견되었다.

영국 DEFRA의 경우도 What to Keep 가이드 1개만이 기관 기록 평가도구로 공개되어 있었다. 우리나라와의 차이점은, 그 개발에 있어 TNA의 선별 정책과 RMRS 모형을 기본으로 하였다는 점을 분명하게 밝히며, 2013년 3월 버전 5, 2017년 버전 6을 공표하는 등 개정 요구가 있을 때 비정기적으로 개정된다는 점이다. 구성에서도 차이가 있었는데, 기관에서 생산되는 정보 유형을 범주화하여 드러내고, 개별 기록 집합별로 임시 라이프사이클부터 장기 라이프사이클까지 4개 범주로 보유기간을 정한 후 장기 라이프사이클 기록 집합만 기관의 기록 평가 프로그램에 포함되는 방식이었다.

미국 EPA와 호주 환경 기능 처분기준서의 경우는 복수의 도구로 구성되어 있었다. EPA가 공개한 EPA 기록 처분기준서는 실제로는 기관에서 생산 및 관리되는 기록 시리즈나 전자정보시스템 단위 처분기준서의 세트이며,

단위 처분기준서 내에는 개별 처분 대상 기록 항목집합별로 NARA가 승인한 처분인가번호가 부여되어 있었다. 또, 하나의 단위 처분기준서에 포함된 기록 항목에 하나의 처분인가번호가 공통적으로 부여되기도 하고, 고유 기록과 함께 GRS에서 포괄하는 공통 기록을 함께 포함한 처분기준서에서는 고유 기록 항목에 대한 처분인가번호와 GRS 내 공통 기록에 대한 처분인가번호가 각각 부여되는 경우도 존재했다. 따라서 EPA 입장에서 보면, NARA가 발행하는 개별 GRS를 1개의 도구로 활용하는 방식이 아니라, GRS 내 처분인가번호가 부여된 기록 항목별로 활용하는 방식을 취하는 것으로 이해할 수 있었다. 또, 보존기간이나 기산시점 역시 다양하여, “조치 완료 3년 후 폐기”나 “데이터 대체 후 폐기”와 같이 지시되고 있어, 미리 정해진 보존기간 설정값이나 기산시점을 활용하는 방식은 아님을 확인할 수 있었다.

호주의 환경 기능 처분기준서도 복수의 도구로 구성되는데, EPA와의 차이점은 기관 단위 처분기준서 세트를 별도로 발행하는 방식이 아니라 NAA가 승인 및 발행한 공통 및 고유 기능 처분기준서를 그대로 기록 처분기준서로 활용하는 것으로 분석되었다. 따라서 공통 처분기준서 역시 처분 대상 항목별로 활용하는 것이 아니라 공표된 처분기준서 각각을 개별 모듈로 활용할 것으로 이해된다. 기존 처분기준서가 포괄하는 업무기능에 대해 처분 대상 기록 항목집합이 추가되는 경우나 부처의 업무기능이 추가되는 경우에도, 기존 처분기준서를 개정하는 방식보다 추가 처분기준서를 발행하는 방식을 취하고 있었다. 처분 단위는 업무기능별로 생산 및 관리되는 기록 집합 단위이며, 보존기간과 기산시점 역시 “입찰 완료 2년 후 폐기”, “행위 완료 7년 후 폐기”, “참조가 중단되면 폐기” 등과 같이 다양했다.

(3) 책임과 권한

국가보존기록의 평가선별에 있어 미국과 호주의 국가기록관리기관은 전면적인 권한과 책임을 행사한다(현문수 2019). 즉, 미국 연방기록에 대해서

는 국가보존기록을 포함하여 국가기록관리기관의 처분인가 없이는 처분이 불가능하다. 개별 기관 단위에서 기록 처분기준서를 발행하지만, 그 내용을 살펴보면 이미 NARA의 승인 내용을 반영한 도구일 뿐이다.

호주 역시 연방정부의 최종적인 기록 처분은 국가기록관리기관의 공식 승인 후 이루어지며, 실무적으로 국가보존기록에 대해서는 NAA가 강력한 권한을 행사하지만, 한시 기록에 대해서는 일정 정도 기관의 결정이 수용되는 협의 과정을 거쳐 개별 처분기준서가 승인된다(현문수 2019). 개별 기관과 NAA가 협의하여 처분 기준서를 개발하나, 절차상 승인 주체나 공표 주체는 모두 NAA인 점을 고려한다면, 현문수의 연구(2019)에서처럼 호주도 국가보존기록의 평가·선별에 있어 국가기록관리기관에 권한과 책임이 집중된 유형으로 볼 수 있다.

영국의 경우는 법률과 지침상 개별 기관과 권한을 나누는 분산형에 해당(현문수 2019)하며, 권한 위임형(조영주 2020, 4-5)이라 지칭되기도 한다. TNA가 선별 정책과 기관의 기록 평가를 지원할 모범실무 지침, OSP와 RMRS 등 다양한 도구를 발행하여 기관을 지원하며, 개별 기관은 이들 도구를 바탕으로 기관 내 보유기준을 마련하고 기록 평가프로그램을 운영하며 국가보존기록 평가를 위한 평가보고서를 작성하는 등 주체적인 역할을 수행한다. 그럼에도 현문수의 주장(2019, 28)에서 더 나아가, 국가보존기록의 평가·선별에 있어서 TNA의 역할은 실무적으로 분산형보다는 권한 집중형이 가깝다고 판단할 가능성이 있다. 기관에서 평가·선별 업무를 맡은 직원 모두는 TNA의 정기적 평가·선별 훈련프로그램 또는 TNA와 기관 간 진행되는 개별 평가·선별 훈련 세션에 반드시 참여하도록 강제하고 있으며(TNA 2013, 11), 특히 OSP와 함께 국가보존기록 평가·선별을 위해 작성되는 기관의 평가보고서에 대한 실무적 승인 절차를 TNA가 진행한다는 점(현문수 2019)을 고려할 때 그러하다.

이와 비교하면 우리나라의 기록관리기준표 확정 및 공표 과정에 개별 기관에 역할과 책임이 부여되는 권한 분산형이라 판단(조영주 2020, 4-5)하는

것이 타당할 수 있다. 공공기록물법 시행령 제25조 제3항에 따라 국가기록원이 보존기간 책정 준칙을 제정하며, 동조 제4항에 따라 기관의 기록관리 기준표에 대해 확정 전 조정 및 협의 권한을 지니고 있고 보존기간의 변경 요구를 공공기관이 반영해야 함을 명시하고 있어, 국가보존기록의 선별에 있어서 국가기록원의 권한이 일정 정도 보장된 것으로 보인다. 하지만, 준칙의 반영 여부가 불분명할 뿐 아니라 법령 상에서도 조정협의 후 승인 절차가 분명히 드러나지 않으며, 최종적 공표 역시 공공기관의 역할인 점, 공공기관이 보존기간 변경 요구를 받아들이지 않았을 때의 상황을 예측하기 어려운 점(현문수 2019, 3)을 고려하면, 국가보존기록의 선별에 있어 국가기록원의 권한이 절대적이라 하기 어렵다.

(표 17) 국가보존기록 평가의 정책 영역별 비교

영역*	우리나라	미국	영국	호주
국가기록 선별기준	<ul style="list-style-type: none"> • 보존기간별 해당 기록 유형 나열 - 영구 : 25개 기준 - 국외 정책의 세부기준 수준 • (기관별)보존기간준칙 • 처리과/기관 공통업무 보존기간표 	<ul style="list-style-type: none"> • 3개 핵심 선별기준(세부 기준 포함)운영 및 공개 • GRS 내 일부 국가보존 기록 지시[소수] 	<ul style="list-style-type: none"> • 4개 핵심 선별기준(세부 기준 포함)운영·공개 • 부처, 평가 대상범위별 선별 기준(OSP)개발·공개 	<ul style="list-style-type: none"> • 3개 핵심 선별기준(세부 기준 포함)운영 및 공개 • GRS, AFDA 내 국가보존기록 지시
[기관] 처분 기준서	<ul style="list-style-type: none"> • 기록관리기준표(단위과제) • [행정정보데이터센터관리기준표(단위기능)](분석 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기록시리즈 및 전자정보시스템 단위 기록 처분인가(공통·고유) • 기관별 기록일정표 작성(공통·고유인가 지시) 	<ul style="list-style-type: none"> • 기관별 기록 처분 기준서(상위기능별 기록유형 지시) 	<ul style="list-style-type: none"> • 공통기능·기록처분인가서(GRS, AFDA Express V.2) • (단일·복수)기관고유기능 기록처분인가서(RS, 상위기능별 기록유형 지시)
평가처분 실무	<ul style="list-style-type: none"> • 보존기간 책정기준, 공통업무기준, 보존기간 준칙 활용 • 7종의 보존기간 고정 운영 • 보존기간 기산시점[생신년도]고정 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • GRS 적용 + 처분인가 요청 - NARA 승인 후 기록일정표 반영 • 다양한 보존기간기산 시점 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • OSP, RMRS 등 활용 • 다양한 보존기간기산 시점 운영 • 장기보존 대상 기록에 대해 기관 기록평가프로그램 적용(재평가 - 평가보고서(TNA보존대상)작성) 	<ul style="list-style-type: none"> • GRS, AFDA 포괄 범위 이외 RS 작성 및 승인·공표[NAA] • 다양한 보존기간기산 시점 운영

책임과 권한**	<ul style="list-style-type: none"> • 국가기록원 : 기관 기록관리기준표 조정 및 협의 • 기관 : 기관 기록관리기준표 작성 - 협의후 공표 	<ul style="list-style-type: none"> • NARA : 모든 연방기록의 처분 승인 • 기관 : 기록시스템별 처분인가(초안) 작성 - NARA 승인후 기록 일정표 반영 	<ul style="list-style-type: none"> • TNA : 평가보고서 검토 및 수집 결정 • 기관 : 재평가프로그램 운영, 평가보고서 작성·협의 	<ul style="list-style-type: none"> • NAA : 모든 연방기록의 처분 협의 승인(국가보존기록 중심)
----------	---	---	--	--

* 설문원과 이승역(2020)의 정책 요소(p. 64) 중 '평가정책 개발 및 운영'을 제외한 4개 요소를 기준으로 영역을 설정함

** 책임과 권한의 내용은 현문수(2019)의 내용을 참고하여 요약함

2) 기관 및 기능 처분기준서의 구성 정보

앞서 분석한 국외 환경 기관의 처분기준서를 구성 정보 측면에서 비교해 보면 다음의 표 18과 같다. 이 연구에서는 비교를 위해 처분기준서의 정보 영역을 식별정보, 업무정보, 처분정보, 추가정보, 관리정보로 구분하였다. EPA의 경우, 기록 처분기준서 세트를 구성하는 하나의 기준서를 대상으로 하였으며, DEFRA의 경우 What to Keep 가이드를 기준으로 구성 정보를 표기하였다. 호주의 경우는 살펴본 4개 처분기준서 중 구성정보 측면에서 차이를 보여줄 수 있는 2개 처분기준서를 함께 비교하였다.

〈표 18〉 기관 처분기준서의 구성 정보 비교

영역*	미국 EPA (140개 기준서, 515개 항목)	영국 DEFRA (9개 범주, 49개 항목)	호주 AsRA(2007) (3개 기능, 227 항목)	호주 AsRA(2013) (2개 기능, 8개 항목)
식별 정보	<ul style="list-style-type: none"> • (개별) 처분기준서 식별번호 • 상태(개발상태) • 표제 	<ul style="list-style-type: none"> • 표제 • 버전정보(전체) 	<ul style="list-style-type: none"> • 식별번호(전체) • 표제(전체) 	<ul style="list-style-type: none"> • 식별번호(전체) • 표제(전체)
업무 정보	<ul style="list-style-type: none"> • EPA 사용 조직·프로그래 • 일정표 적용 사무소 • 기능 (파일플랜 상 업무) 	<ul style="list-style-type: none"> • 업무 범주 	<ul style="list-style-type: none"> • 기능명 • 기능 설명 • 활동명 • 활동 설명 	<ul style="list-style-type: none"> • 기능명 • 기능설명 • 핵심활동 및 지원활동 나열

처분 정보	<ul style="list-style-type: none"> • NARA 처분인가번호 • 포괄 기록 설명 • 처분지시 • 전자정보시스템용 처분 지시 	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄 기록 • 기록 저장 위치 • 기록 저장 책임자 • 보유 처분지시 	<ul style="list-style-type: none"> • 처분항목 식별번호 • 포괄 기록 설명(비포괄, 공통적용 지시) • 처분지시 	<ul style="list-style-type: none"> • 처분항목 식별번호 • 포괄 기록 설명(비포괄, 공통적용 지시) • 처분지시
추가 정보	<ul style="list-style-type: none"> • 적용 안내 (제외, 매체 등) • 관련 처분기준서 	<ul style="list-style-type: none"> • 적용안내(전체) • 기록 라이프사이클 정의(전체) • 처분유예정보(전체) 	<ul style="list-style-type: none"> • 서론 및 처분인가 적용안내(전체) 	<ul style="list-style-type: none"> • 서론 및 처분인가 적용(전체)
관리 정보	<ul style="list-style-type: none"> • 변경 이력 • 관리자 • 이전 NARA 처분인가 • 일정표 입력일자 • EPA 승인일자 • NARA 승인일자 	<ul style="list-style-type: none"> • 일자(전체) 	<ul style="list-style-type: none"> • 변경이력 (AsRA 전체범위) • 승인일자 및 인가정보(전체) • 연락정보(전체) 	<ul style="list-style-type: none"> • 변경이력 (AsRA 전체범위) • 승인일자 및 인가정보(전체) • 연락정보(전체)

* 각 처분기준서의 정보 항목 유형을 바탕으로 이 연구에서 범주화한 영역명임

우선 각 처분기준서를 고유하게 확인할 수 있는 정보를 식별정보 영역으로 보았는데, 표제와 함께, 식별번호나 버전정보가 표기되며, EPA의 경우는 개발 상태 정보도 표기되어 있었다. 업무정보 영역의 경우 대상 기록과 연계된 업무기능에 대한 정보를 모아 비교해보았다. DEFRA가 가장 간략하게 업무 범주만 지시하는 것과 비교하여, EPA는 해당 처분기준서를 사용하는 조직부서나 업무프로그램명, 사무소 위치, 파일플랜상 기능 정보를 지시하고 있었다. 호주의 경우는 처분기준서가 포괄하는 기능명과 기능 설명 정보를 서술하고 있었으며, 2007년 처분기준서는 활동명과 활동 설명을, 2013년 처분기준서는 해당 기능을 구성하는 핵심/고유 활동과 운영지원 활동을 나열하고 있었다. 처분정보 영역은 처분기준서의 개발 목적에 해당하는 핵심 정보를 제시하고 있는데, 비교 대상의 모든 처분기준서가 포괄 기록을 설명하고 결정된 처분 지시를 포함하고 있었다. EPA와 호주 환경 기능 처분기준서의 경우는 각각 처분인가번호와 처분항목 식별번호를 제시하여, 각 처분 항목을 고유하게 지시할 수 있도록 하고 있었으며, DEFRA의 경우는 기록 저장 위치와 저장 책임자를 함께 표기하고 있었다. 추가정보 영역에서는 해당 처분기준의 적용 안내나 변경이력, 관련 기준서, 처분유예정보 등을 안내하고 있었다. 마지막으로 처

분기준서 관리를 위해 표기된 정보를 관리정보 영역으로 보았는데, 처분기준서의 변경이력이나 작성·승인·입력일자가 표기되고 있었고, EPA와 호주의 경우는 각각 관리자 정보와 연락정보가 포함되어 있었다.

3) 국가보존기록 평가도구의 재설계를 위한 시사점

국가 범위에서 보존해야 할 공공기록의 평가 및 선별을 이행하기 위해서는 우선 명확하게 국가보존기록의 범주를 설정하고 밝히고, 이를 이행할 수 있는 도구 체계를 구성해야 한다. 분석 결과 우리나라의 경우 영구보존기록으로 처분될 기록 유형을 보존기간 책정기준(시행령 별표 1)에서 나열적으로 제시하고 있었다. 그 내용은 함께 분석한 국외 국가기록관리기관의 평가선별 정책에서 제시하는 세부 기준과 크게 상이하지 않았다. 내용적으로 포괄하고 있다고 하더라도, 국가기록관리기관이 보존해야 할 기록에 대해 어떤 지향을 가지고 국가적으로 보존해야 할 기록을 식별할 것인지 분명하게 드러내는 정책문은 필요하다. 한 국가의 기억기관으로서 국가기록관리기관이 어떤 기록을 보존하게 될 것인지 상위 수준에서 설명책임의 근거를 마련해주는 한편, 이 정책문을 바탕으로 이하 평가선별의 실무를 지원할 도구 체계를 설계할 수 있기 때문이다.

2장의 분석을 통해, 우리나라 역시 공공기록 평가선별 정책에 3개 국가보존기록 대범주를 적용하여 설계할 가능성을 확인하였다. 첫 번째 범주는 정부 활동의 기록화이다. 정부의 주요 정책과 행위를 설명하며, 정부 기관의 구조와 설립 및 변천과 함께 정부 구조 내에서의 의사결정 등을 증거할 수 있는 기록을 보존하기 위함이다. 우리나라 환경부 기록관리기준표 및 보존기간 준칙을 대상으로 한 분석에서도 이 범주를 근거로 영구보존이 결정된 단위과제가 가장 많았을 정도로, 현재도 중요한 국가보존기록의 범주로 활용되고 있는 기준이다. 두 번째 범주는 정부 활동과 시민과의 상호작용 기록화이다. 정부 활동 과정에 특히 국민 개인이나 공동체 등에 영향을

미치거나 국가의 물리적 환경에 영향을 줄 수 있는 상호작용의 기록을 보존하기 위함이다. 여기에는 국민 개인이나 단체, 공동체 등의 신분·자격이나 권리를 보장하기 위한 기록도 포함될 수 있을 것이다. 두 번째 범주 역시 환경부 기록관리기준표와 보존기간 준칙에서 영구보존 단위과제의 근거로 적용되고 있었다. 그런데 첫 번째 범주와 비교하면 그 수가 적을 뿐 아니라, 기록물 보존기간 준칙과 기록관리기준표의 기준 적용이 상이한 경우가 많았다. 범 국가적 영향에 대해서는 국가기록관리기관의 평가 지향이 분명하게 드러나고, 이를 적용할 수 있는 기준과 도구가 마련되어야 충분한 기록이 보존될 수 있을 것으로 여겨진다. 세 번째 범주는 인류 경험의 기록화이다. 국가 및 사회의 역사와 문화를 보존하고 국민과 공동체의 기억에 기여하기 위한 기록을 보존하기 위함이다. 현재 보존기간 책정기준에 지시된 ‘국가와 지역사회 역사경험의 증거’ 기록, ‘국가적 영향이 있는 중요 학문·연구성과와 문화·예술 성과물’, ‘기타 보존가치 높은 역사자료’의 기준 항목이 이에 해당할 것이다. 환경부 기록관리기준표는 물론이고 국가기록원이 개발한 보존기간 준칙의 영구보존 단위과제 항목 중에도 이 기준이 적용된 것은 없었다.

4장의 분석을 통해 국가보존기록의 평가·선별을 위한 도구 체계를 다양화하고, 도구 간 연계와 이행가능성을 높일 필요가 있음도 확인하였다. 우리나라 환경부에서 현재 활용되고 있는 기록 처분기준서는 단일 형태의 기록관리기준표가 유일하다. 그 개발 과정에 공통업무 보존기간표와 중앙행정기관 기록물 보존기간 준칙 및 보존기간 책정기준을 활용하지만, 이들 도구의 적용가능성은 참조 수준으로 명확하지 않으며, 이행 체계도 불분명하다. 보존기간 책정기준은 개별 기록 항목을 기준으로 보존기간을 제시하는데, 기록관리기준표는 업무기능인 단위과제를 기준으로 보존기간을 부여함으로써 인한 괴리는 분명 해결해야 할 과제이다. 중앙행정기관의 고유 업무 중 30년 이상의 보존기간 기준을 제시하는 보존기간 준칙에서는 BRM의 6계층 수준을 부처별 3계층으로 재구성하여 보존기간 기준을 제시하지만, 마지막 3계층 수준에서 살펴보면, 환경부의 단위과제 중 30년 이상 보존해

야 하는 단위과제를 모아놓은 수준으로 이해되며, 준칙 내용을 살펴보아도 업무기능의 맥락을 이해하거나 해당 단위과제에서 어떤 기록이 생산되는지 확인하는데 큰 도움이 될 것 같지는 않았다.

따라서, 평가정책문의 지향을 이행하고, 국가보존기록을 포함하여 공공 기록의 평가를 지원할 다양한 평가도구를 체계적으로 설계할 과제가 드러난다. 이를 위해 현재 활용되는 여러 도구의 형식을 수용할 가능성도 검토해볼 수 있을 것이다. 예를 들어, 현재의 보존기간 준칙의 내용을 전면 개정하여 보존기간 책정기준과 기관의 기록관리기준표 사이의 괴리를 해결할 수 있는 연계 도구로 활용할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 보존기간 준칙의 내용은 현재와 같이 기록관리기준표와 다름없는 내용이 아니라, 국가기록원과 해당 부처의 협력을 통해 적어도 영국의 OSP와 같은 수준으로 개발되는 한편 그 지위도 명확하게 정의되어야 할 것이다. 충분히 해당 업무기능을 이해할 수 있고, 해당 업무기능과 연계하여 생산되는 기록 중 어떤 기록이 중요하게 가치를 지니고 있을지 판단할 수 있는 실질적인 도구로 변화해야 한다는 의미이다. 그런 의미에서 더 적극적인 기능 및 기록조사가 수행된다면, 호주의 기관 및 기능별 처분기준서의 내용을 포괄할 수도 있겠으며, 역할 배분에 따라 국가기록원은 개별 기관의 이해관계를 넘어서는 국가보존기록의 범주에 더 집중된 처분기준서 개발의 책임을 맡고, 개별 기관은 기관의 보유 요구에 충실한 처분기준서 개발에 더 집중하는 방식도 고려해볼 수 있을 것이다. 역할 책임을 배분하여 복수의 처분기준서를 개발하는 경우에는 당연히 개별 처분기준서의 지위나 강제력, 적용 우선순위도 명확하게 지시되어야 할 것이다. 나아가, 복수의 처분기준서를 개별 기관에서 어떻게 구성하여 활용할 것인지에 대해서도 논의되어야 한다. 처분 기준 항목(예, 단위과제) 수준으로 작성된 여러 처분 기준서에서 해당 항목들을 추출하여 기관의 기록 전체를 포괄하는 처분기준서를 개발할 것인지(미국 사례), 다양한 공통 처분기준서와 복수의 국가보존기록 처분기준서, 한시 기록 처분기준서 등을 모듈화하여 개발하고 기관에서는 이를 처분

기준서 단위로 조합하여 기관 기록을 포괄하는 방식(호주 사례)을 선택할 것인지 등이 선택지가 될 수 있을 것이다.

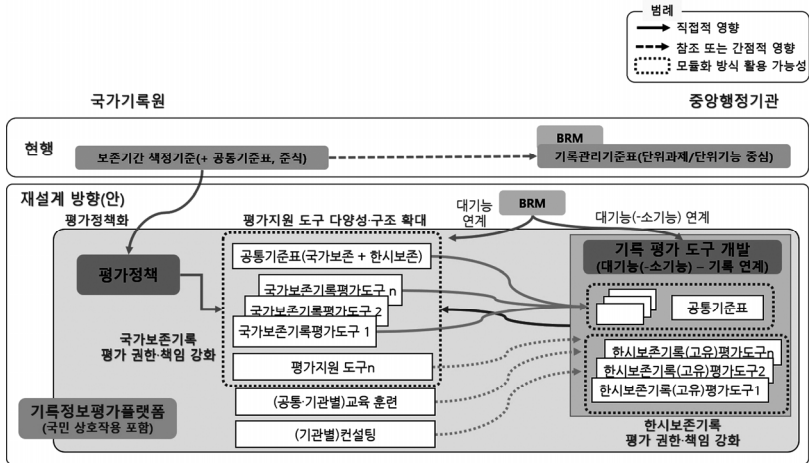
처분기준서를 개발하는 과정에 드러나는 큰 과제는 현재의 단위과제별 보존기간 부여 방식에 대한 재검토이다. 이 연구는 특히 국가보존기록의 처분을 위한 기준서를 중심으로 살펴보았다. 분석한 국외 국가기록관리기관 및 개별 기관의 처분기준서를 살펴본 결과, 상위 그룹상위 클래스는 업무 기능이나 기록시리즈, 시스템 등으로 다양하나, 개별 처분이 지시되는 단위 처분 항목은 공통적으로 기록 집합이었다. BRM의 업무분류체층을 기록 평가를 위한 단위 처분 계층과 완전하게 일치하는 것이 향후 유효할 것인지에 대한 검토를 포함하여, 단위과제 또는 단위기능별 1개의 보존기간을 부여하는 방식을 계속해서 고수할 것인지도 검토해보아야 할 것이다. 단위 처분 항목이 기록 집합으로 변경된다면, 현재 단위과제 하위에 처분 계층을 신설하는 방식보다는, 호주의 사례처럼 대기능 수준에서 생산 및 관리되는 고유 업무 기록 집합과 공통업무나 운영지원 업무 기록 집합을 조사하여 단위 처분 항목으로 구성하는 방식의 가능성도 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

분석을 통해 드러난 또 하나는 평가도구의 개발은 물론이고 개별 기관의 기록 평가를 지원하는 적극적인 국가기록관리기관의 역할이 중요하다는 점이었다. 국가보존기록 선별 기준과 공식 평가도구나 처분기준서를 발행하는 것 이외에도, 기관의 기록 평가 과정에 활용할 수 있는 주요 서식이나 절차 기준, 예시 등을 제공하고 있었다. 이와 관련하여서는 영국의 사례로부터 시사점을 얻을 수 있었는데, 필수 교육훈련을 제공하는 한편, 비정기적 기관평가를 통해서도 내실있게 기록 평가 실무를 지원한다는 점이 특징적이었다. 정부 기관 내에서 평가·선별 업무를 맡은 직원 전체는 TNA의 정기적 평가·선별 훈련프로그램과 TNA와 기관 간 진행되는 개별 훈련 세션에 필히 참여해야 하는데(TNA 2013, 11), 예를 들어 TNA와 DEFRA의 개별 훈련 세션을 개설할 수도 있고, 타 기관과 TNA가 개설한 훈련 세션에 DEFRA 직원이 참여하는 방식도 가능하다는 의미이다. 기록 평가와 관련한

TNA의 지원은 기관평가에 해당하는 기관의 정보관리 평가를 통해서도 이루어진다. 일례로, 2017년 DEFRA 대상 평가보고서(TNA 2018, 10)에 의하면, DEFRA는 What to Keep 가이드를 계속해서 갱신하고 있고 직원들이 실무 도구로 활용하는 긍정적 증거를 확인했음에도 공개적으로 공표하지 않음을 지적하며, 공표할 것을 권고한 바 있다. DEFRA는 이 평가보고서에 권고된 사항에 대한 이행 보고서를 DEFRA Action Plan 보고서(DEFRA 2018)로 작성하였으며, 해당 가이드를 Gov.uk 사이트에 9월까지 공개할 것임을 밝히고 있었다. 우리나라 역시 기관평가와 컨설팅 제도 등을 운영하고 있으므로, 향후 이에 대한 제도 및 실무 개선을 전제로 한다면, 기관평가 제도 내에서 기관의 기록 평가 실무를 지원할 수 있는 국가기록원의 역할을 적극적으로 모색해볼 수 있을 것이다.

이상의 내용을 정리하여, 국가기록원과 중앙행정기관의 상호작용을 전제로 이 연구가 제한적으로나마 평가도구 재설계 방향을 제안해보자면 아래의 그림과 같다.

〈그림 7〉 평가도구 재설계 방향(안)



현재의 보존기간 책정기준과 공통 보존기간표, 준칙 등 그 적용가능성이나 강제력이 불분명한 도구 체계를 벗어나, 분명한 평가정책 하에서, 국가기록원과 개별 기관이 각각 국가보존기록의 평가·선별 영역과 한시 보존기록의 평가 영역에서 역할과 책임을 분배하되 협력적으로 도구 및 실무를 개발해나가는 방식을 제안해 보았다.

우선 국가기록원의 시급한 과제는 무엇보다 평가정책 개발이라 말할 수 있을 것이다. 이 정책 방향에 따라 하위 평가도구가 개발될 수 있기 때문이다. 앞서 제시한 3개의 대기준과 관련하여 분명한 평가정책의 방향을 밝히고, 이를 이행하기 위한 방법론을 체계적으로 개발하는 과제가 시급하다.

두 번째와 세 번째 과제 영역은 평가지원 도구의 다양성과 구조의 확대 및 평가의 권한·책임 명확화이다. 평가정책이 수립되면, 이를 지원하기 위한 국가보존기록의 평가선별을 위한 도구 개발은 국가기록원이 맡는 것이 적절하다고 판단된다. 개별 기관의 보유 요구를 넘어서는 보존 요구를 수용할 수 있기에 그러하다. 이는 개별 기관 단위에서도 개발될 수 있고, 다수 기관에 공통으로 적용될 수 있는 도구로 개발될 수도 있을 것이다. 따라서 공통 기준표를 통해서도 국가보존기록의 기준을 제시할 수 있는 방식을 취할 수 있다. 한시 보존 요구만 있다고 하더라도 다수 기관에서 공통적으로 생산되는 기록에 대한 기준이 필요할 것이므로, 현재의 공통 보존기간표의 구조와 내용을 활용하되, 그 적용성과 개별 기관의 기록 처분기준서와의 연계성에 대해서는 체계적인 재정립이 필요할 것이다. 한편 개별 기관은 국가기록원이 개발한 국가보존기록 기준 및 공통기록에 대한 기준을 수용하여 기관의 기록평가도구를 편성하는 한편, 기관의 고유 업무 기록이면서 한시 보존의 요구만 있는 기록에 대한 평가도구를 설계할 권한과 책임을 지닐 수 있다. 이를 위해서는 한시 기록에 대해서는 최대한 관리 및 보존의 권한과 책임을 개별 기관에 부여하고, 국가보존기록에 대해서는 기관의 기록관리 환경에 따라 국가기록원이 지원할 가능성을 검토하는 등의 제도 변화가 필요할 것이나, 이 연구의 범위에서는 깊게 다루지 않는다.

추가로 업무기능 계층과 처분항목간 연계 방식과 기록정보평가플랫폼 운영도 고민해 볼 과제이다. 호주의 사례처럼 기관에서 모듈식 처분기준서를 운영한다면, 다양하게 개발되는 평가도구는 모두 동일한 업무기능 계층에서 처분 항목과 연계될 것이다. 만약 영국의 OSP와 같은 도구를 국가보존 기록 평가도구로 활용한다면, 특히 국가보존기록을 포괄하는 처분기준서의 경우는 개별 기관의 기록 처분기준서의 처분 클래스보다 상위 수준에서 작성될 수도 있을 것인데, 예를 들어, 국가보존기록 처분기준은 BRM의 대기능 수준에서 국가보존기록을 식별하기 위해 작성되고, 개별 기관은 이를 반영하여 대기능보다 하위 수준에서 이를 수용하는 방식이라 하겠다.

평가정책을 포함하여 각각의 주체들이 개발한 기록 평가도구는 분명하게 공개되어 국가의 기록 보존의 역할에 대한 설명책임을 다해야 할 것이다. 따라서 이 연구에서는 이들 도구를 기록정보평가플랫폼(가칭)의 형태로 축적 및 공유함으로써, 일원화된 공공기록 평가도구 레지스트리로, 그리고 국민과 상호작용할 수 있는 또 하나의 도구로 활용할 수 있다고 보았다. 이를 통해 이정래의 주장(2019)을 지원하는 “거버넌스 기반 평가”의 장으로 활용할 수도 있을 것인데, 예를 들어 개발 과정에 있는 평가도구에 대한 의견을 수렴하는 창구로 활용하거나 더 적극적으로는 범국가적 범위의 중요 기록화 영역의 평가도구 개발이 필요한 분야를 발굴하는 정보원으로 활용하는 방식일 수 있을 것이다. 또 향후, 이를 정보공개청구 과정을 지원할 수 있는 기초 자료도 될 수 있을 것이다.

물론 국가기록원의 역할은 도구 개발로 그치지 않을 것이다. 기록관리 전문가 교육과정을 통한 공통 훈련을 통해 기관의 기록관리 전문요원의 기록 평가 업무를 지원하는 한편, 기관별 컨설팅이나 교육훈련 프로그램을 확대 신설하여 기록관리교육의 일환으로 기관의 평가도구 개발을 지원할 수 있도록 그 역량을 발휘할 수 있을 것이다.

6. 결론

이 연구는 현재 활용되고 있는 기록관리기준표를 분석하고, 국가기록 평가도구로 운용되기 위해서는 향후 어떻게 재설계되어야 하는지 그 방향을 제시하는 것을 목표로 진행되었다. 국가기록평가 관점에서 특히 우리나라 환경부 기록관리기준표를 포함하여 국내외 환경 분야의 기록 처분기준서를 분석하고, 이를 바탕으로 미래 과제를 제안하는 데에 초점을 두었다. 주요 분석의 범위는 국가적으로 영구보존해야 하는 기록평가로 설정하였으며, 따라서 본격적인 기록관리기준표 분석에 앞서 국가적으로 영구보존해야 하는 국가보존기록의 범주는 분명하게 제시되고 있는지부터 살펴보았다. 이후, 각 기관의 기록 처분기준서를 살펴보며 그 내용과 구조 및 기관 기록 처분기준서를 포함하는 다양한 평가도구 간 이행 체계는 어떻게 구성될 것인가를 중심으로 살펴보았다. 우리나라의 환경부 기록관리기준표를 중심으로 분석을 진행하되, 향후 개선 과제를 제시하는 과정에 시사점을 도출하기 위해 미국과 호주 및 영국 중앙 및 연방기관 중 환경 기능을 수행하는 기관의 기록 처분기준서에 대한 분석도 함께 진행하였다. 각 국가의 사례별로 분석한 내용을 바탕으로, 다시 정책 요소별 비교와 처분기준서 구성요소 비교를 진행하였으며, 이상의 내용을 정리하여 향후 공공기록, 특히 국가보존 기록 평가도구 재설계를 위한 과제를 제안하였다. 이 연구가 제안한 과제 별로 진전된 후속 연구가 진행되길 기대한다.

2020년 공공기록물법령의 개정으로 오랫동안 기록 평가에서 소외되었던 행정정보데이터세트의 처분기준서가 개발되고 있다. 다만, 아직까지 전면적으로 개발 및 적용된 단계가 아님을 고려하여, 이 연구에서는 제외하였으며, 후속 연구를 통해 데이터 형 기록에 대한 평가도구 측면에서도 분석을 진행할 것이다.

〈참고문헌〉

- 국가기록원. 2012. 중앙행정기관 기록물 보존기간 준칙 : 환경부 기록물 보존기간 준칙. 국가기록원. 2020. 『기록물 관리지침』. 대전: 국가기록원.
- 김명훈. 2009. 전자기록 환경 하의 현행 평가제도 개선방향 분석 - 평가방식 및 평가체제를 중심으로. 『기록학연구』, 19, 103-151.
- 김유승. 2019. 디지털시대의 공공기록평가에 관한 정책적 고찰 : 영국 TNA 사례를 중심으로. 『기록학연구』, 62, 5-39.
- 설문원. 2013. 단위과제 기반 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. 『한국기록관리학회지』, 13(3), 231-254.
- 설문원, 이승억. 2020. 공공기록 평가제도의 구조와 쟁점 과제. 『한국기록관리학회지』, 20(1), 47-67.
- 이경래. 2019. 공공기록 평가의 책임과 권한의 분배 : ‘시민참여 평가’를 중심으로. 『기록학연구』, 60, 49-88.
- 이승억. 2013. 한국 공공기록 평가선별제도 개선방향 - 기준실행의사결정을 중심으로. 『한국기록관리학회 학술발표논문집』, 33-44.
- 이승억. 2018. 기록의 평가선별. 한국기록관리학회 (편자). 『기록관리의 이론과 실제』, 175-216.
- 이승억. 2020. 기록인대회 토론. (2020. 11. 21.)
- 조영주. 2020. 해외 공공기록 평가선별제도 관련 사례 및 시사점. 『기록관리 이슈페이퍼』, vol.16. 대전: 국가기록원.
- 최재희. 2014. 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. 『한국기록관리학회지』, 14(4), 153-175.
- 현문수. 2019. 국가기록평가의 권한과 책임 분석 : 영국, 미국, 캐나다, 호주의 중앙 및 연방정부 기록의 평가를 중심으로. 『한국기록관리학회지』, 19(4), 175-209.
- 환경부. 2019. 2019년 기록관리기준표 고시. http://www.me.go.kr/home/web/policy_data/read.do?pageOffset=30&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=10264&orgCd=&condition,orderSeqId=7299&condition, rnSeq=37&condition,deleteYn=N&seq=7527
- EPA. 2020. EPA records schedules in final status(2020. July). <https://www.epa.gov/records/epa-records-schedules-detailed-information>
- DEFRA. 2013. Request for information: Records management in Defra. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/268129/FoI_ref_6087_Record_Management_in_Defra.pdf

- DEFRA, 2017. What to keep desk guide for Defra information, v.6. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/734686/Defra_Whatto_Keep_Desk_Guide_Rev6.pdf
- DEFRA, 2018. Defra information management assessment(IMA) action plan. <https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/defra-ima-eassessment-action-plan.pdf>
- NAA, 2008. Records authority(Job no 2007/00380834) : Department of the Environment, Water, Heritage & the Arts. <https://www.naa.gov.au/sites/default/files/2019-12/agency-ra-2007-00380834.pdf>
- NAA, 2011. Records authority(2010/00814923) : The Department of Sustainability, Environment, Water, Population & Communities - Environment & heritage program administration, Maintenance amendments. <https://www.naa.gov.au/sites/default/files/2019-12/agency-ra-2010-00814923.pdf>
- NAA, 2013. Records authority(2013/00292349) : Climate change. <https://www.naa.gov.au/sites/default/files/2019-12/agency-ra-2013-00292349.pdf>
- NAA, 2016. Records authority(2015/00616710) : Department of the Environment - Alligator Rivers region mining supervision & research; Commonwealth reserve management. <https://www.naa.gov.au/sites/default/files/2019-12/agency-ra-2015-00616710.pdf>
- NAA, n.d.a. How we select national archives. <https://www.naa.gov.au/information-management/disposing-information/transferring-information/transferring-information-national-archives/how-we-select-national-archives>
- NAA, n.d.b. Types of records authorities. <https://www.naa.gov.au/information-management/records-authorities/types-records-authorities>
- NAA, n.d.c. Agency-specific records authorities. <https://www.naa.gov.au/information-management/records-authorities/agency-specific-records-authorities>
- NARA, 2020(rev.). Appraisal policy of the National Archives. <https://www.archives.gov/records-mgmt/scheduling/appraisal>
- TNA, 2005a(rev.). Operational selection policy OSP1 : The Department of the Environment 1970-1979. <https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/osp1.pdf>
- TNA, 2005b(rev.). Operational selection policy OSP4 : Use and conservation of the countryside for recreational purposes 1974-1983. <https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/osp4.pdf>

- TNA, 2012, Records collection policy. <https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/records-collection-policy.pdf>
- TNA, 2013, Best practice guide to appraising and selecting records for The National Archives. <https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/best-practice-guide-appraising-and-selecting.pdf>
- TNA, 2018, Information management assessment : Department for Environment, Food and Rural Affairs. <https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/defra-ima-reassessment-report.pdf>
- TNA, n.d, Advice on retention. <https://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/policy-process/disposal/advice-on-retention/>