

지방자치단체 처리과 기록물관리 문제점 및 개선방안 사례연구

A Case Study on Problem of Record Management and Improvement Method
in the Department of Processing of Local Government

전가희(Jeon, Ga Hee)*

1. 서론
2. 대상기관 기록물관리 현황과 문제점 분석
 - 1) 생산 및 등록
 - 2) 정리 및 이관
 - 3) 보존기간 책정
 - 4) 기록물관리 실태점검
 - 5) 검색 및 열람
3. 대상기관 기록물관리 개선을 위한 설문 결과 및 분석
 - 1) 기록물관리 만족도 및 기록물관리 중요성
 - 2) 생산 및 등록
 - 3) 정리 및 이관
 - 4) 보존기간 책정
 - 5) 기록물관리 실태점검 및 기록물 생성
 - 6) 문제점 및 향후 방향
4. 개선방안
 - 1) 기록물관리 교육강화 및 인식개선
 - 2) 시스템 보완 및 업무처리절차 개선
 - 3) 법·제도 정비 및 보완
5. 결론

* 경상남도청 기록연구사(gnarchivist@korea.kr).

■ 투고일: 2021년 08월 27일 ■ 최종심사일: 2021년 10월 10일 ■ 최종확정일: 2021년 10월 24일.

■ 기록학연구 70, 119-156, 2021, <https://doi.org/10.20923/kjas.2021.70.119>

〈초록〉

처리과란 문서의 수발 및 사무처리를 주관하는 부서를 말하며 업무와 기록물생산의 시작점이다. 처리과에서는 기록물을 생산하는 것뿐만 아니라 편철·정리·보존기간 책정·이관 등 기록물관리 업무의 대부분을 수행하고 있다. 이러한 처리과 기록물관리의 중요성에도 불구하고 처리과의 기록물관리 문제는 업무담당자들의 의지부족 등 개인적인 문제로 치부되곤 했다. 이 연구는 처리과 기록물관리의 중요성과 업무담당자가 생각하는 기록물관리를 설문조사를 통해 조사한 후, 기관 기록물관리 업무에서 개선해야 할 사항들을 도출하였다.

주제어 : 처리과, 업무담당자, 기록물관리

〈Abstract〉

The department of processing is one to supervise the care for documents and the transaction of business and is also the starting point for task and production of records. In the department of processing, it not only produces records but also performs most tasks including keeping on file, organizing, arranging the period of preservation and transferring. Despite the importance of this record management in the department of processing, the problem of record management in the department of processing is considered to the private problem such as lack of will of task performers. After investigating the importance of record management and the record management that task performers think through a survey, this study deducts the matters to improve in the task of record management at the institution.

Keywords : Department of processing, task performer, record management

1. 서론

1) 연구 필요성 및 목적

문서과의 역할¹⁾을 대신하고 있는 기록관²⁾의 역사를 생각해본다면, 현재도 문서과의 핵심 업무였던 '기록(문서)행정'이 기록연구사 배치 이후 예상했던 '기록연구'보다 증시되는 현상은 지속되고 있다. 왜냐하면 문서과에서 해왔던 일들을 기록관에서 덜하지 않는 것은 없고 인력 또한 문서과의 문서관리 정원 범위를 넘어서지 못하기 때문이다.

여기서 더 큰 문제는 오랜 시간 문서과의 업무가 기관 내에서 저평가·기피되던 일이었기에 그 문화가 계속 이어져오고 있으며 직원들이 기록관을 바라보는 시선도 이전 문서과를 바라보던 시선에서 변한 건 크지 않다는 것에 있다.

공공기록물관리에 관한 법률(이하 "공공기록물법"이라 한다) 제·개정 목적은 기록물관리를 통한 공공기관의 투명성·책임성 강화다. 이는 그동안 업무담당자의 필요에 의해 수행된 기록물 생산, 이관, 평가 등의 역할을 기록관리 전문가들이 책임지고 처리하게 하여 기록물이 온전히 생산·관리·평가·폐기·활용되게 하는 것이었다.

그러나 지방자치단체에 기록연구사가 배치된 2008년을 기준으로 10년이 지난 지금 지방의 기록물관리가 두드러지게 개선되었다고 자부할 수 있는 것이 몇 가지 있을까? 아직 많은 기관에서 기록물관리는 높은 수준의 법과 낮은 수준의 인식이 팽배해 있으며 기록물의 관리 대상과 유형은 증가하나 기록관의 상황은 문서과의 인력·예산을 벗어나지 못해 '더 이상' 무엇을 해야 하는 것이 어려운 상황이기도 하다.

1) 행정기관의 공문서의 수발사무 등 문서에 관한 사무를 주관하는 과, 담당관 또는 계로 기록물의 정리, 이관, 서고관리, 정보공개, 문서등록, 접수, 배부 등의 업무를 수행
2) 광건홍, 「기록관 체제 재검토」, 「기록학연구」 제27호, 2011.01., 13쪽

예컨대 공공기록물법 제정 이후부터 관리대상이었던 시청각기록물의 경우 전자기록생산시스템으로 등록은 했으나 등록된 파일은 찾지 못하거나 등록조차 하지 않는 상황이며, 행정박물의 경우 관리체계가 미비해 기록연구사 의지에 의해 이관여부가 결정되고 있다. 이러한 결과가 온전히 기록연구사의 노력이나 전문성 부족에서 기인했을까? 아니면 처리과에서 기록관의 업무지시를 잘 이행하지 않았기 때문에 일어난 일일까?

이러한 문제점들을 개선하기 위해 필자는 A기관³⁾에서 기록물관리 개선사업에 착수했고 가장 큰 문제 중 하나가 처리과에 있다는 것을 알게 되었다.

처리과는 기록물 생산의 첫 단계이며 보존기간 책정, 이관의 시작점 등을 담당하고 있다. 처리과 기록물 관리가 온전하게 작동하지 않아 기록연구사가 기관 기록물의 오류를 조정하는 시간적·물리적 시간은 한계가 있다. 대상기관 기준으로 6천여 명의 직원들이 매년 4만여 권의 기록물을 생산·이관하고 있고 기록관 보존기록물이(비전자) 약 16만 권으로 두 명의 기록연구사가 이 모든 상황을 거시적으로 제어한다고는 하지만 한계는 존재하고, 알고 있는 오류조차 조정하기 어려운 것이 현실이다.

예컨대 일반문서의 경우 업무담당자가 수행하는 편철, 정리업무가 지침대로 시행되지 않아 사본기록물이 제목만 거창하게 장기보존 기록물로 책정·관리되고 있으며, 조례제정 및 주요업무계획 등 기관의 중요기록물이라 하더라도 “000일반” “수기결재일반” 등의 명칭으로 한시적으로 보존되고 있다. 이러한 상황에서 2만 권의 기록물을 1~2개월 내⁴⁾ 평가해야 하는 기록연구사가 해당 기록물의 보존기간을 온전히 책정하는 것은 가능할까? 온 힘을 다해 평가심의를 한다고 해도 현실적으

3) 경상남도청(이하 “대상기관”이라 한다)

4) 기록연구사 심의기간(처리과의견조회, 평가심의회 등은 별도 진행)

로는 불가능한 일이 될 것이다. 이러한 상황이 계속되면서 필자는 학생 시절 그다지 좋아하지 않았던 힐러리 젠킨슨의 말이 맞지 않았나 하는 생각과 함께 기록관리전문가의 적극적인 역할을 강조했던 셀렌버그가 지금 이 시점, 대한민국 기록관에 온다면 그분의 논리가 무기력해지는 것을 볼 수도 있을 것이라는 생각을 해보기도 한다.

아무리 유능한 요리사라 하더라도 재료가 좋지 않거나 중간 거래상인들이 주의를 기울이지 않은 물건을 납품한다면 요리의 품질은 장담할 수 없다. 때문에 처리과 기록물관리 문제가 개선되지 않는다면 시간이 지난다고 해서 기관 기록물관리가 온전히 작동될 지는 미지수다.

이러한 중요성에도 불구하고 처리과 기록물관리는 기록물전문관리기관(기록관, 영구기록물관리기관)과 기록관리전문가(기록연구사)의 어려움(문제)에 밀려 논의는 미비했다. 또한 기록관리전문가들 사이에서 처리과 기록물관리 문제점이 공공연히 논의되곤 하지만, 개선방안 보다는 부서 기록물관리책임자를 포함한 업무담당자들의 무책임 등을 탓하는 것으로 끝나곤 한다.

이러한 결과로 2010년에서 2019년 사이 43차례 이루어진 정부합동감사에서 처리과 기록물관리는 31개 영역에서 총269건이 지적⁵⁾되었으나 개선의 수준은 미비하고 동일한 문제는 현재도 반복되고 있다.

이러한 위기의식 아래 수행된 해당 연구는 대상기관 기록물관리 정상화를 위한 첫 단계였다. 업무담당자를 대상으로 설문조사를 수행, 결과에 따른 문제점 및 개선방안을 도출하여 향후 기록관에서 수행해야 할 일들을 분석하고자 하였다. 업무담당자가 생각하고 그들이 원하는

5) 회의록·연간주요업무계획 미생산, 중요기록물 및 시청각기록물 미등록, 중요기록물 보존기간 하양책정, 시청각기록물 생산현황 미통보, 폐기대상 기록물 방치, 이관대상 기록물 무단방치, 보존기간 경과 기록물 미이관, 기록물 무단파기, 간행물 발간등록번호 관리부실 등

김혜영, 윤희하, 「처리과 기록물관리 현황 연구 : 지자체 정부합동감사의 정량적 분석을 중심으로」, 「한국기록물관리학회지」 제20권, 2020, 154쪽

기록물관리가 무엇인지 알아야만 기록연구사는 효과적으로 기관 기록물관리가 추구하는 이상인 ‘공공기관의 투명하고 책임있는 행정’이라는 소명을 이룰 수 있기 때문이다.

2) 선행연구

처리과 기록물관리와 관련한 선행연구는 기록물관리책임자 중심에서 바라본 처리과 기록물관리 현황 및 개선방안을 논의한 장지혜(2021)와 기록물관리담당자의 기록물관리교육 개선방안을 논의한 이지현(2019), 중앙행정기관에서 실시한 처리과 지도·점검의 메타평가를 연구한 박민영(2020), 지자체 정부합동감사의 정량적 분석을 연구한 김혜영(2020)이 있다. 장지혜(2021)는 처리과기록물관리 핵심요원인 기록물관리책임자의 면담을 통해 처리과기록물관리 현황 및 문제점을 살펴보았다. 처리과 기록물관리책임자의 과도한 업무와 순환보직으로 인한 정보부족 문제, 기록물관리책임자 역할에 대한 인식부족 등을 말하며 처리과 기록물관리 매뉴얼 제작, 처리과 보존공간 확보, 처리과의 행정적 지원, 기록물관리책임자 뿐만 아니라 전직원의 기록물관리 인식개선을 위한 교육이 필요하다고 말했다. 이지현(2019)는 학교 기록물관리와 관련된 기록물관리 교육 현황의 문제점과 개선방안 제시를 위해 학교기록물관리담당자와 기록연구사 대상으로 설문을 진행하였다. 기록물 관리 교육 문제로 교육유형의 강의식 편중, 교육참여자의 비율이 기록물관리담당자가 대부분이라는 것 등을 지적하며 학교기록물 관리 교육 전담 체계 마련, 교재개발위원회 구성, 기록물관리 교육을 필수교육으로 제도화 하는 등의 의견을 제시하였다. 박민영(2020)은 중앙행정기관에서 실시한 처리과 지도·점검을 메타평가 개념에서 검토하여 지도점검이 기관 기록물관리의 업무개선으로 연결되거나 처리과와의 소통의 창구

역할이 되는 것이 필요하다고 하였다. 김혜영(2020)은 2010년에서 2019년까지 정부합동감사에서 지적된 처리과 기록물관리 현황을 분석하여 15개 지방자치단체 총 43개 감사결과를 대상으로 처리과 기록물관리 문제점을 파악하고 연도별 지적사항을 분석, 문제점과 시사점을 도출하였다.

이상에서 기존의 선행연구는 처리과 기록물 관리 문제점을 기록물관리 교육, 지도점검 등 특정업무를 중심으로 문제점 및 개선의견을 제시하거나, 전반적인 문제점을 살펴보기는 했으나 현황과 법적 책임 기준으로 개선과제를 제시했다는 특징이 있다. 또한 처리과 기록물관리 책임자 대상으로 설문조사를 실시했지만 대상인원이 한정되었다는 점이 있다.

이에 본 연구는 처리과 기록물관리담당자 뿐만 아니라 업무담당자까지 포함하여 설문조사를 실시하였으며 기관 내 기록물관리에 대한 전반적인 조사(생산, 이관, 정리, 평가, 활용 등)를 수행하였다. 또한 설문 의 신뢰성을 확보하기 위해 기관 내 설문조사시스템과 메일 등을 통한 직접 조사로, 처리과 기록물관리책임자를 포함한 업무담당자가 생각하는 어려움이 무엇인지를 구체적으로 살펴봄으로써 기록물관리의 시작점에서 개선이 필요한 사항을 제시하고자 하였다.

3) 연구범위 및 방법

본 연구의 대상기관은 지방자치단체 중 시·도에 해당하며 총130개의 처리과가 있다. 이 중 직속기관·사업소 및 도의회는 부서기준으로 처리과를 정하지 않고 1개 기관을 1개 처리과로 보고 있다. 현원은 6,370명이며 일반직, 연구직, 정무직, 임기제, 소방직, 교육직, 경찰직 등 다양한 직렬이 일을 하고 있다.

설문 응답율은 총 971명이며 응답율은 현원의 16%다. 응답자 중 업무경험이 풍부한 10년 이상 재직자 1명은 필수로 설문에 참여하도록 하여 설문의 내실화를 도모, 문제점 파악이 구체화될 수 있도록 하였다.

설문조사기간은 한 달간 진행되었고 방법은 설문조사시스템(571명) 및 서면(공문·메일/400명)을 이용하였다.

설문내용은 설문응답자의 일반적인 통계를 분석하기 위해 성별, 연령, 직렬 등의 기본적인 설문을 제시하였고 기록물관리 인식수준 정도를 알기 위한 기록물관리 업무만족도 및 중요성을 설문내용으로 구성했다. 세부적으로는 기록물 생산·등록, 기록물 정리, 이관 및 기타(보존기간 책정, 실태점검, 검색 및 열람)의 큰 항목아래 14개의 객관식 문항과 11개의 주관식 문항을 구성하였다. 주관식 문항은 기록물관리의 문제점 및 개선방안, 향후 방향성 등을 자유롭게 서술할 수 있도록 하여 처리과 기록물관리의 실질적인 개선을 이끌어내고자 하였다.

출자·출연기관의 경우 설문조사를 실시하였으나 기록물관리 업무수행 경험 부족으로 응답의 신뢰도를 확신하기 어려워 이번 연구에서는 제외한다. 다만 다양한 의견과 애로사항보다는 교육요청 및 매뉴얼 배포로 기본적인 정보제공을 원하고 있었으며 일부 기관의 경우 기록물 관리 업무를 제외시켜 달라는 의견도 있었다.

그 외, “기록물관리 목적을 잘 모르겠다” “문서관리시스템의 선진화 필요” “업무연찬” “현장컨설팅 강화” “기관규모에 따른 적용기준 차별화 필요” 등의 내용도 있었다.

설문조사에 응한 정보는 다음의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 설문응답자 정보

구분	도(직속기관·사업소, 합의회 행정기관) 및 도의회
성별	남(762건/78.4%), 여(208건/21.4%)
연령	30대(329건/33.8%), 40대(288건/29.6%), 20대(226건/23.2%), 50대 이상(150건/15.4%)
직급	9급(347건/35.9%), 7급(256건/26.5%), 6급(143건/14.8%), 8급(122건/12.6%)
근무연수	1~5년(310건/32%), 11년 이상(245건/25.3%), 20년 이상(152건/15.3%)
기록물업무 경험여부	없음(510건/52.9%), 있음(421건/43.7%)

2. 대상기관 기록물관리 현황과 문제점 분석

처리과 기록물관리는 공공기록물법 및 관련 표준에서 정한 대로 처리과장의 주관 아래 기록물관리책임자가 업무를 책임지고 업무담당자가 업무를 수행하기보다는 실제 업무는 업무담당자가 하고 있다.

기록물관리책임자가 처리과에서 수행하는 역할은 기록물 이관, 생산현황제출 업무에서의 취합역할을 하거나 이관 시, 대상 기록물을 기록관 서고로 이동하는 일이며 단위과제카드를 관리하는 경우도 권한만 있을 뿐이지 실제 업무는 업무담당자 몫이다. 또한 처리과의 장 역시 공공기록물법에서 정한 업무가 존재하는지조차 모르는 경우가 많다.

물론 기록물관리 교육은 기록물관리책임자가 주 대상이지만 이는 기록물관리 업무뿐만 아니라 여타 업무에서도 과 서무를 겸하고 있는 기록물관리책임자의 일반적인 행태이기도 하다.

〈표 2〉 「처리과 기록물관리 업무처리 절차(v2.4)」(NAK 2015)

구분	업무분장 내역
처리과의 장	<ul style="list-style-type: none"> - 기록물관리 관련 정책, 절차, 표준의 준수여부 지도감독 - 부서원 중 부서 기록물관리담당자 지정 - 단위과제별 기록물철(단위과제카드) 작성기준 확정 - 단위업무별 기록물철 작성기준 확정
부서 기록물관리 책임자 (기록물관리책임자)	<ul style="list-style-type: none"> - 기록물 및 기록물철의 등록·관리 - 처리과별 기록물관리기준표(기록물분류기준표) 작성·관리 - 단위과제별 기록물철(단위과제카드) 작성 기준 수립 - 단위업무별 기록물철 작성기준 수립 - 기록물의 정리·보관 및 이관 - 그 밖에 처리과의 기록물관리
처리과 업무담당자 (업무담당자)	<ul style="list-style-type: none"> - 업무와 관련하여 생산·접수한 모든 기록물의 등록 - 기록물 분류 및 편철 - 기록물 정리 및 보관

1) 생산 및 등록

공공기록물법 제16조에 의하면 “공공기관은 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산·관리될 수 있도록 업무과정에 기반한 기록물관리를 위하여 필요한 조치를 마련” 하여야 한다. 이러한 기록물 중 같은법 시행령 제17조에 의한 기록물은 생산이 의무화 되어 있다. 생산의무가 부여된 기록물은 조사·연구·검토서, 회의록, 시청각기록물이 있으며 이렇게 생산된 기록물은 매년 5월 31일까지 처리과에서 기록관으로 현황을 통보한다.

기록물 생산현황 제출대상은 생산의무기록물을 포함하여 관할 영구 기록물관리기관과 기록관이 기록물관리 업무를 위해 필요한 내용들이다. 생산현황관리 업무는 기관 기록물관리의 기초 통계자료로 실질적으로 차년도 비전자기록물 이관을 위한 자료가 되기도 한다.

등록의 경우, 업무와 관련하여 생산·접수한 기록정보자료는 등록하

여야 하며 이는 행정정보시스템을 통해 작성·보유하고 있는 각종 행정정보데이터를 포함한다. 다만, 시스템에서 작성된 자료를 어느 수준까지 등록해야 하는지에 대해서는 논란이 있다. 공공기록물법 시행령 제25조 제6항에 의해 행정정보데이터세트에 기록관리기준표를 작성·운영하는 경우에는 전자기록생산시스템으로 등록번호를 별도 부여받지 않아도 된다고 하였고 중앙기록물관리기관의 시범사업도 진행 중이다. 이에 따라 대상기관은 시범사업에 참여하며 행정정보데이터세트의 개선안을 마련하고 있으나 현장의 혼란은 여전한 상태다.

그 외 간행물, 행정박물, 비밀기록물의 경우 전자기록물생산시스템으로 등록할 수 없고 시청각 기록물의 경우 전자기록물생산시스템에 등록기능은 있지만 데이터 보존은 용량제한으로 불가능한 상황이다.

2) 정리 및 이관

기록물의 정리는 매년 업무가 완결된 기록물을 대상으로 등록사항과 실제 기록물의 일치여부, 분류 및 편철, 공개여부 등을 재검토하는 업무이다. 기록물은 일반회계연도를 적용하여 1년 단위로 종결하나 다년도 사업의 경우 사업이 완료되는 시점에 해당 기록물철을 종결할 수 있다. 다만 공공기록물법 시행령 제24조⁶⁾에 따라 당해연도 생산기록물을 차년도에 등록하는 경우 일반회계연도 종결시점인(매년 말)과 정리시점(익년도 2월)이 달라 기록물의 생산·등록일자가 달라져 보존기간 만료일 등을 정할 때 문제가 되기도 한다.

그리고 공공기록물법에는 기록물 정리, 생산현황제출, 이관 순의 절

6) 제24조(기록물의 정리) ①법 제18조에 따라 공공기관은 매년 2월말까지 전년도에 생산을 완결한 기록물에 대하여 행정안전부령이 정하는 바에 따라 공개여부·접근 권한 재분류, 분류·편철 확정 등을 하여야 한다.

차를 규정하고 있으나 관례상 이관을 위해 정리를 하는 것이 일상화 된 상황이다. 또한 기록물을 생산한 정리담당자와 업무를 인계 받은 이관 담당자가 달라 생산현황으로 제출된 기록물이 차 년도 이관시점에 달라지거나 찾지 못하는 일이 종종 일어나기도 한다.

이관의 경우 비전자 기록물은 처리과에서 생산 후 2년 이내, 전자기록물의 경우 1년 단위로 이관하고 있다. 비치기록물의 경우 기록관리 기준표에 “비치”로 지정된 경우 해당 비치기간까지 이관하지 않을 수 있으며 민원, 소송 등 특별한 사유로 업무에 활용하고자 하는 기록물의 경우 보존기간 기산일로부터 10년의 범위 내에서 기록물철(단위과제카드) 단위로 이관시기를 연기할 수 있다. 다만 현재 대상기관의 경우 기록관 서고로 이관 받을 수 있는 기록물 수량이 한정되어 있어 해당 규정은 처리과에서 보유하고 있는 기록물을 파악한다는 점에서는 유용할 수 있다. 그러나 실질적으로 처리과 기록물을 모두 이관 받을 수 없는 상황에서 이관연기신청 등은 기록관의 정상적인 서고 기능을 위해 불가피하게 이용되고 있다.

비밀기록물의 경우 일반문서로 재분류된 경우 이관을 받고 있다. 그러나 일반문서가 되는 가장 큰 사유인 “비밀보호기간이 만료된 경우”를 적용할 때, 비밀기록물 생산당시 보호기간이 불분명하게 책정되어 만료시점을 정하기 어려운 경우도 종종 있다.

3) 보존기간 책정

처리과에서 보존기간을 책정·이용하는 경우는 단위과제 신설, 생산현황제출, 이관 및 정보공개 청구 결과(부존재 사유) 입증 시 등이다.

공공기록물법 제23조는 “공공기관은 업무수행과정이 반영되도록 단위과제의 범위 안에서 1개 이상의 기록물철을 만들어 해당 기록물을 편철하여야 하며, 처리과의 장은 단위과제별 기록물철 작성기준을 정

하여 기록물이 체계적으로 편철·관리 하여야 한다” 라고 하였다.

공공기록물법은 처리과별 단위과제별 기록물철 작성 기준을 수립하도록 하고 있으나 실제 업무는 수행되고 있지 않아 부서에서 생산되는 기록물의 생산, 편철, 정리, 보존기간 책정 기준은 없는 상황이다. 다만 지방자치단체의 경우 2021년 합동평가 지표가 “처리과별 기록물관리기준표 관리·운영성과”로 확정되어 업무가 진행 중이므로 그에 따른 문제점과 개선점이 나타날 것으로 생각된다.

단위과제 승인(보존기간 1차 책정) 업무는 대상기관의 경우 기록관이 아닌 조직관리 부서에서 조직관리 관점에서 수행되고 있다. 단위과제가 기록물관리 관점을 벗어나 신설됨으로써 기록관에서 할 수 있는 일은 신설된 단위과제의 보존기간을 사후 조정하는 것뿐이다. 기록물 보존기간은 업무의 성격과 특징을 파악하여야만 적확하게 책정될 수 있다. 그러나 단위과제 신설에 수반되는 업무 특성 파악이 기록물의 보존기간 책정과 연관되지 않아 내실 있는 보존기간 책정은 어려운 상황이다.

또한 기록물관리책임자를 포함한 업무담당자들은 실제 기록물이 편철되는 기본단위인 단위과제카드가 단위과제의 보존기간을 승계한다는 사실을 모르는 경우가 많다. 단위과제카드 신설은 기록물관리책임자 주관 하에 이루어지고 있어 단위과제의 보존기간을 사후 협의·확정하는 기록관에서 해당 문제를 해결하기는 한계가 있다.

보존기간 책정의 경우, 공통업무는 중앙기록물관리기관 세부 지침이 있으나 고유업무는 공공기록물법 시행령 별표 1에 따르기 때문에 처리과에서 해당 법만으로 보존기간을 정하기는 어려운 상황이다.

4) 기록물관리 실태점검

기록관은 공공기록물법 제13조 제2항 제2호 및 제8호에 따라 “해당

공공기관의 기록물관리, 그 밖에 기록물관리에 관한 사항”을 근거로 기관의 기록물관리 개선을 위한 실태점검을 수행한다. 실태점검은 당해년도 기록물관리 업무형태에 따라 달라지는데 대부분 서면점검과 현장점검을 병행한다.

지도·점검에 대해 박민영(2020)⁷⁾은 “처리과 기록물관리의 효율성을 위한 수단이 될 수 있어야 하는데, 이것이 기관에서 업무의 개선으로 연결되거나 처리과와의 소통의 창구 역할로 이어지도록”하는 것이라 설명하며 이에 대한 개선을 이야기 하고 있다. 실태점검의 효과를 보기 위해서는 수년간에 걸쳐 기준, 방법, 현장조사 등이 일정하게 유지되어야 하나 처리과 수의 과다 등으로 전 처리과를 현장방문 할 수는 없다. 물론 서면점검이 있지만 점검의 목적이 처리과와의 소통창구 혹은 업무개선으로 이어지기 위한 것이라면 서면점검에는 한계가 있다.

5) 검색 및 열람

기록물 검색과 열람은 기록물관리 업무 중 처리과와 기록관이 가장 밀접하게 연계되어 수행하는 업무다. 또한 기록관의 존재이유를 가장 현실적으로 대변해 줄 수 있는 일이기도 하다. 기록관으로 이관한 (비)전자기록물의 검색 및 열람 중, 전자기록물은 기록관리시스템에서 하고 비전자기록물은 기록관 서고에서 이루어진다. 전자기록물은 건·철 검색 등 다양한 방법으로 행해지나 비전자기록물의 경우 기관에 따라 다르지만 대상기관의 경우 색인관리가 쉽지 않아 철 단위 검색만 가능한 상태다. 때문에 철명의 작성이 부족 혹은 명확하지 않거나 보존기간이 없는 경우 검색은 제한될 수밖에 없다.

전자기록물의 경우도 마찬가지다. 단위과제(카드) 혹은 철명의 불확

7) 박민영(2020), 중앙행정기관에서 실시한 처리과 지도·점검의 메타평가 연구, 기록물과 정보·문화연구, 156.

실성과 기록물 편철에 오류가 있는 경우 검색에 애로가 있다. 또한 우리나라 인터넷 속도 등의 성장에 비례하여 체감속도가 느린 기록관리 시스템(RMS)의 검색, 열람은 업무담당자들의 불만의 대상이기도 하다.

3. 대상기관 기록물관리 개선을 위한 설문 결과 및 분석

기록물관리 인식을 조사하기 위한 기록물관리 업무만족도 및 중요성 등 기본적인 항목을 시작으로 기록물 생산 및 등록(생산의무대상 기록물, 기록물 생산현황), 기록물 정리 및 이관((비)전자 기록물 정리, 비전자 및 비밀기록물 이관), 기타(보존기간 책정, 실패점검, 기록물 검색 및 열람)에 대한 어려운 점과 건의사항을 조사하였다. 마지막으로 기관의 기록물 관리 방법에 대한 문제점이나 건의사항, 향후 방향성을 기술하는 것으로 설문을 구성하였다.

설문지를 구성할 때 학술적이고 건조한 용어가 아닌 업무담당자들이 주로 쓰는 용어를 사용해 설문지의 응답율과 해독율을 높이고자 했으며, 설문지 완성 후 신규직원 2명에게 설문지 내용에 대한 이해도를 확인 후 설문을 시작했다.

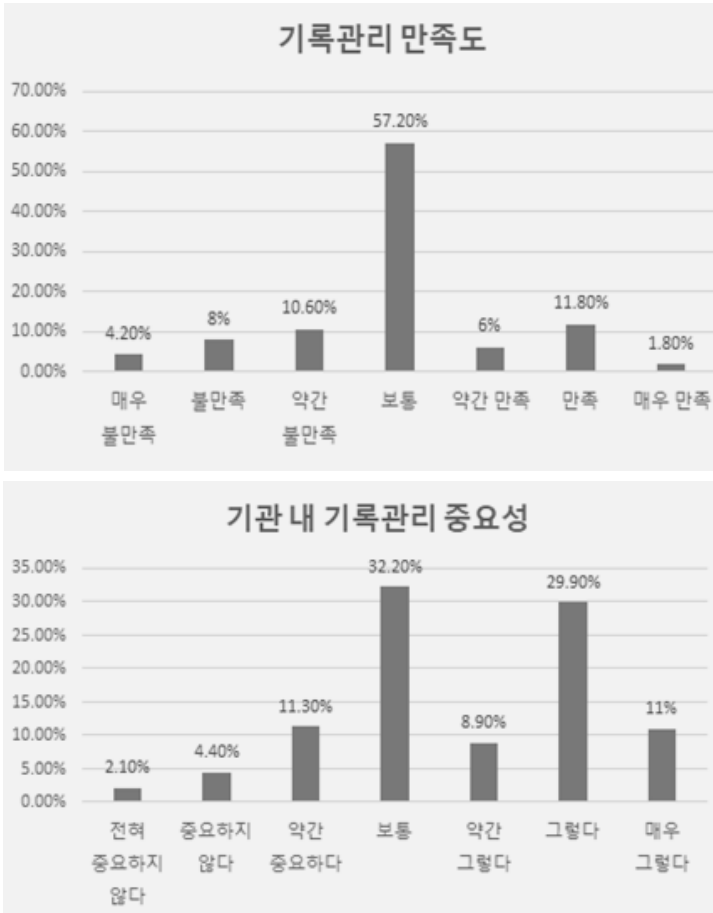
설문조사는 법이나 표준에서 정의된 내용보다는 기관에서 실제로 이루어지는 기록물관리 업무를 중심으로 실시하였다. 또한 각 항목마다 건의사항과 문제점을 기술하도록 하여 설문의 내실화를 꾀하였다.

1) 기록물관리 만족도 및 기록물관리 중요성

기록물관리 만족도 및 기록물관리 중요성에 대한 질문에서 응답자의 70% 이상이 “보통·만족”, “보통·그렇다”로 응답했다. “기록물관리 만족

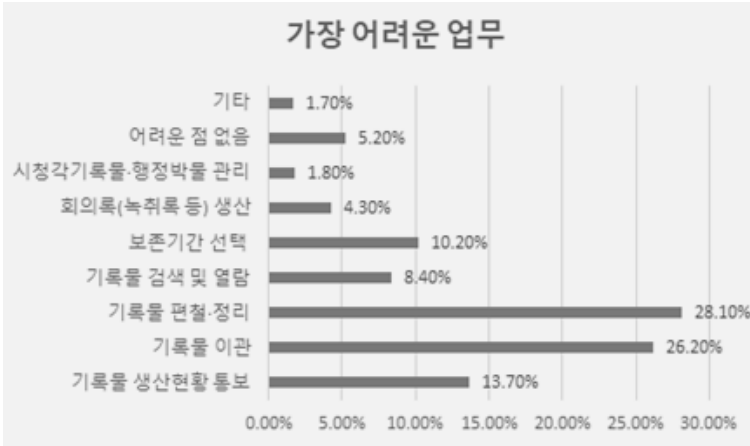
도”는 만족(19.6%) < 불만족(22.8)이며 “기록물관리 중요성”은 그렇다(49.8%) > 그렇지 않다(17.8%)로 나뉘어진다.

〈그림 1〉 기록물관리 만족도 및 기록물관리 중요성



2) 생산 및 등록

〈그림 2〉 기록물 관리 업무 중 가장 어려운 업무

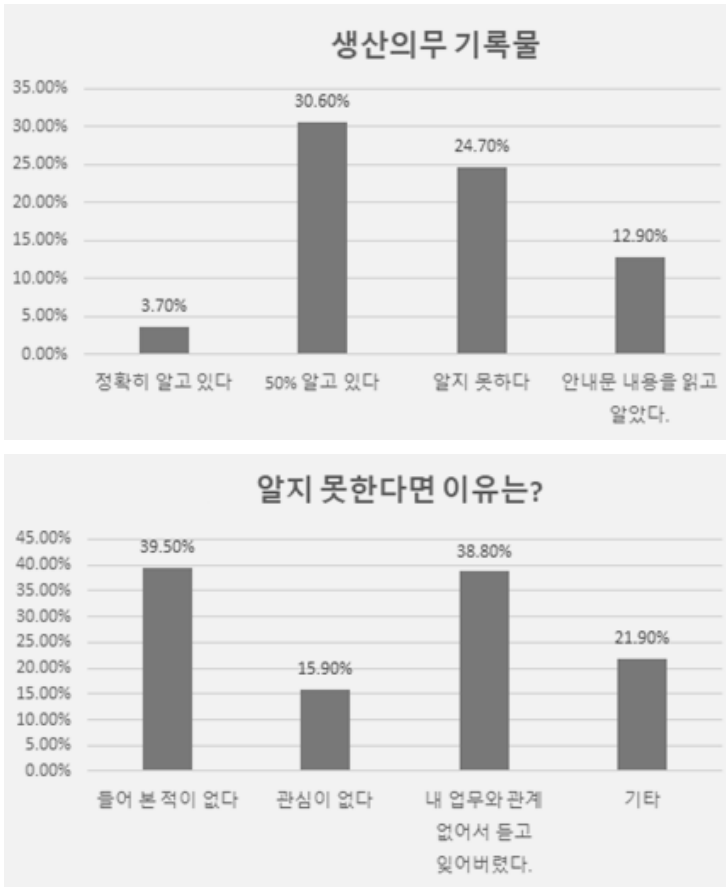


가장 어려운 업무로 기록물 편철·정리, 이관을 선택했는데 현실상 두 업무는 기록물 이관이라는 업무에 병합되어 실시되고 있다. 기록물 이관은 과년도 기록물 생산현황에서 제출한 비전자기록물 목록을 중심으로 업무가 수행되고 있다. 때문에 인사발령 등으로 기록물의 생산자, 이관자가 달라 기록물을 생산한 업무담당자가 정리한 기록물을 찾을 수 없거나, 의도한 정리대상 기록물이 무엇인지 기록물을 인계받은 인계자가 알기 어려워 부정확한 정리·이관이 이루어지고 있다. 그 외 기록물 생산현황통보(13.7%), 보존기간 선택(10.2%), 검색 및 열람(8.4%) 순으로 답했다.

기타의 경우는 “어렵다, 모르겠다, 복잡하다, 교육이 필요하다” 등으로 응답되었다. 해당 질문에 추가기술로는 “회의록 작성시간 과다소요” “기록물 인수인계의 미비” “이관대상이 스캔본인 경우로 이관결정 하기

가 힘들다” “보관 및 이관대상 기록물이 무엇인지 알 수 없다” 등의 내용과 함께 기록물 관리 범위를 전자기록생산시스템으로 확대 해석하여 표준기록관리시스템과 함께 대상기관 내 시스템의 문제점(검색기간 및 속도 등)을 기술하는 경우도 있었다.

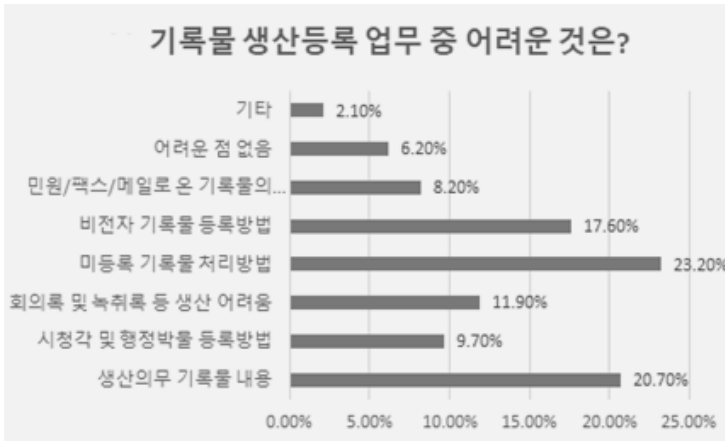
〈그림 3〉 생산의무기록물에 대한 정보 및 모르는 경우 그 이유

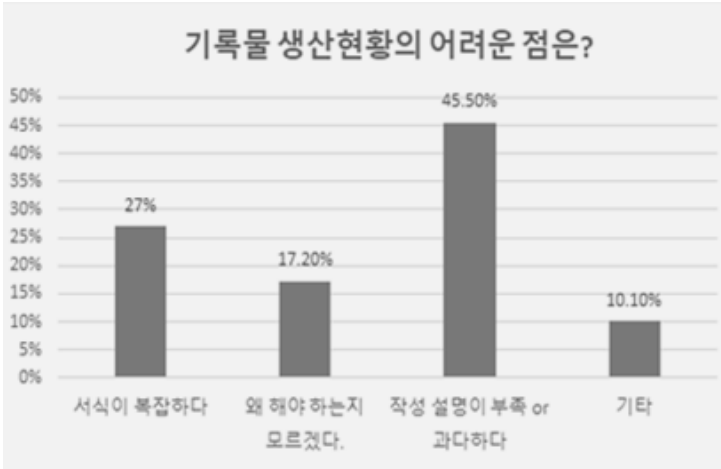


공공기록물법 제17조(주요 기록물의 생산의무)에 따라 공공기관은 조사·연구 또는 검토한 내용 및 결과, 주요 회의의 회의록, 속기록 또는 녹음기록물, 주요 업무수행과 관련된 시청각기록물 등을 생산하여야 한다. 그러나 응답자의 37%가 생산의무기록물에 대해 알지 못한다고 답했으며 정확히 알고 있는 경우는 3%에 그쳤다. 알지 못하는 이유는 들어 본 적이 없다, 내 업무와 관계없어서 듣고 잊어버림, 관심이 없다는 순으로 응답하였다.

설문 구성 중 “안내문 내용을 읽고 알았다”라는 항목을 넣은 것은 설령 그동안은 알지 못했다하더라도 관심이 있는 경우 해당 설문 하단에 기재한 안내문을 읽기만 해도 “알지 못 한다”를 선택하지 않을 것이라는 기대감이 있었기 때문이다. 때문에 24.7%의 응답자들이 해당 항목을 주의 깊게 읽지 않았다는 것을 분석해볼 수 있다.

〈그림 4〉 기록물 생산등록 및 생산현황의 애로사항





기록물 생산·등록에서 가장 어려운 업무는 미등록 기록물 처리방법 (23.2%), 생산의무 기록물 내용(20.7%), 비전자기록물 등록(17.6%) 순으로 응답되었다. 기록물은 생산과 즉시 등록하여야 하지만 등록하지 않은 기록물이 정리·이관 업무 시, 종종 드러나기도 한다.

또한 비전자기록물을 전자기록생산시스템에 등록 할 때 스캔한 사본 파일을 원본으로 생각하는 경우가 있어 원본이 이관되지 않는 경우도 종종있다. 그 외 행정정보시스템에서 내려 받은 파일관리 등 비전자기록물 등록에 대한 혼란은 일선에서 계속되고 있지만 명확한 지침은 부재한 상태다.

생산등록과 관련한 추가 기술내용으로는“비전자기록물의 전자화가 필요(기록물의 전자적 생산방식으로의 전환)” “녹취록작성의 과다 시간 소요” “지침배포 및 교육 필요” “시청각 및 행정박물의 관리방법의 번거로움” 등의 다양한 의견이 있었다.

기록물 생산현황관련 설문응답의 경우 설명이 과다 제공(45%)되고

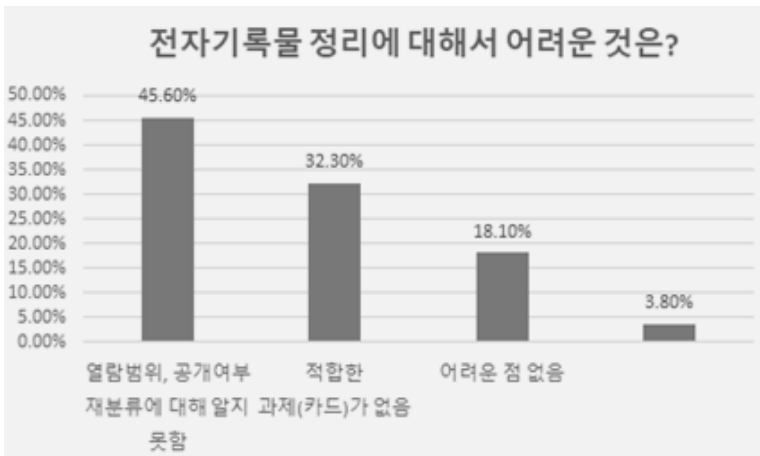
있다는 의견이 지배적이었다. 이러한 의견은 기록관에서 기록물생산현황 자료 작성 시 취합의 용이성을 위해 많은 정보를 제공한 탓으로 보인다. 두 번째로 응답율이 높은 “서식 복잡(27%)” 역시 설명 과다와 같은 문제점을 공유하고 있다.

마지막으로 “왜 해야 하는지 모르겠다(17.2%)”의 응답은 기록물 생산현황 업무자체를 이해 못 하거나 실질적으로 부서에서 해당 업무로 얻는 효과가 없기 때문에 느끼는 불만으로 볼 수 있다.

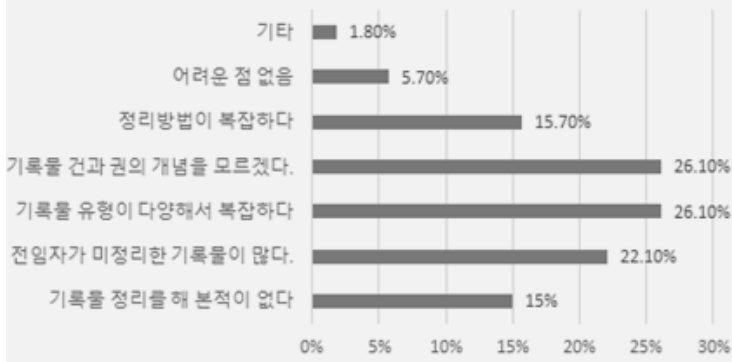
추가 기술내용으로는 생산현황통보방식이 “전자기록물 생산시대에 비전자기록물 관리방법”으로 보인다는 의견이 많았으며 “기록물 관리 용어의 어려움 및 전직원 교육”이 필요하다는 내용도 있었다.

3) 정리 및 이관

〈그림 5〉 전자 및 비전자기록물 정리의 어려움



비전자기록물 정리방법 중 어려운 것은?



전자기록물 정리의 경우 열람범위 설정 및 공개여부 재분류방법을 모른다는 응답(46.6%)이 가장 높았으며 적합한 과제카드가 없는(32.2%) 경우도 뒤를 이었다.

기타의견으로 “교육 필요” “전자기록물 생산관리의 전반적이 어려움 (부서장 서명 생략, 열람불가의 효과 등)”을 응답한 경우도 많았다. 이를 통해 기록물관리 업무를 원활하게 하기 위해서는 기록관 수행업무가 아니라도 관련 시스템(전자기록물생산시스템) 및 관련 업무(비밀의 경우 비밀생산부터) 의 전반적이 설명이 필요할 것으로 보인다.

비전자기록물 정리방법의 경우 기록물 유형이 다양하다(26.1%), 기록물 건과 권의 개념을 모르겠다(26.1%), 전임자가 미정리한 기록물이 많다(22.1%)순으로 응답했고 정리방법 복잡 및 정리를 해본 적이 없다는 응답도 있었다. 이러한 응답을 추가 기술내용인 “교육필요 및 지침배부”와 연계시켜 보면 기록물관리 교육부족에 따른 기록물관리 이해도 저하로 볼 수 있다.

더하여 업무담당자들이 이해하기 쉽도록 기록물관리 관련 용어를 행정용어로 순화시키고 일상화시키는 것도 필요해 보인다.

〈그림 7〉 비전자기록물 및 비밀기록물 이관



비전자기록물 이관의 경우, 기록물이 쌓여있으나 이관이 엄두가 안 남(33.7%), 이관방법 복잡(32%), 이관요청 기록물(작년도 현황)이 없음 (8.8%) 순으로 응답했고 이관시기, 행정박물 및 시청각기록물의 이관애 로사항에 대해서도 응답이 있었다.

기록물을 생산한 업무담당자가 기록물을 정리하지 않는 등의 이유로

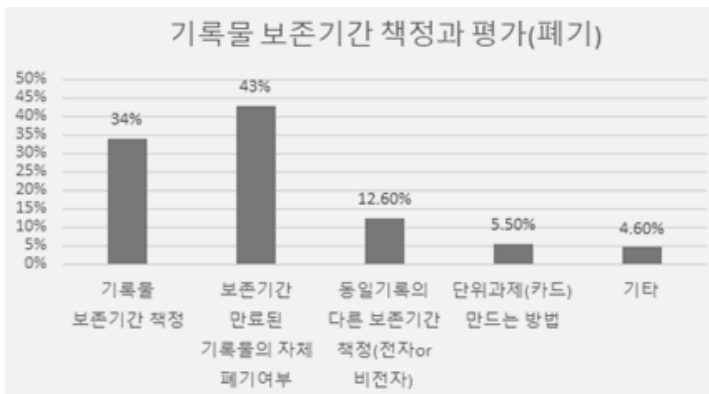
이관을 회피해버리면 연차적으로 기록물이 기록관으로 이관되지 않고
 부서에 누적되는 문제가 있다. 다만 매년 기록물 이관연기신청 및 비치
 기록물 지정업무를 통해 이관하지 않는 기록물을 기록관에서 일부 제
 어하고 있으나 목록에도 없는 비전자문서일 경우 기록관에서 일일이
 제어 하는 것에는 한계가 있다.

비밀기록물 이관의 어려운 점은 정리방법(30.7%), 보존기간과 보호기
 간의 개념(23.9%), 보존기간 책정(23.8%), 대외비 관리방법(14.1%) 순으
 로 응답하였다. 비밀기록물 이관의 경우 생산 당시 보호기간이 잘 못
 책정되어 종료시점을 정하기 어렵고, 비밀기록물 정리방법이 타부서
 에서 관리하는 보안업무규정에 따라 정해지기 때문에 업무담당자들이 비
 밀기록물 이관업무를 전반적으로 어려워하고 있다.

추가 기술 내용으로는 보안업무규정과 기록관에서 수행하는 비밀기
 록물관리 내용이 혼재되어 있어 비밀기록물 관리 지침 개정 시, 관련
 내용을 포괄적으로 담아 교육하는 것이 필요할 것으로 보인다.

4) 보존기간 책정

〈그림 8〉 기록물 보존기간 책정



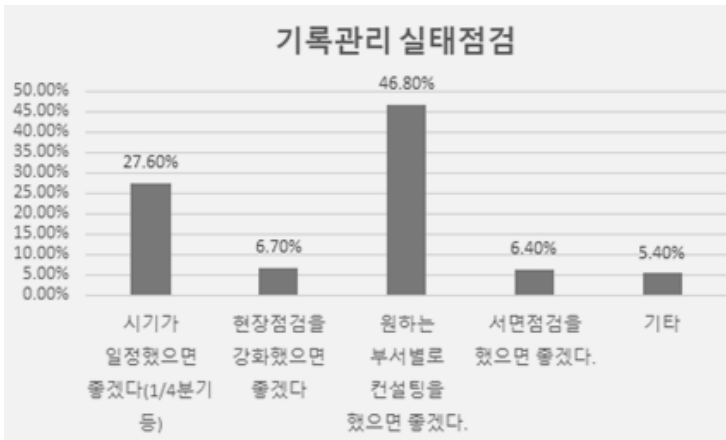
보존기간이 만료된 기록물이 실과에 보관되고 있는 경우 종종 폐기해도 되는지, 이관 할 필요가 있는지 질문하는 경우가 있다. 이번 설문조사에서 관련 내용을 구성한 이유는 일부 부서의 문제인지 기관 전반의 문제인지를 알아보려고 하는 목적이 있었다.

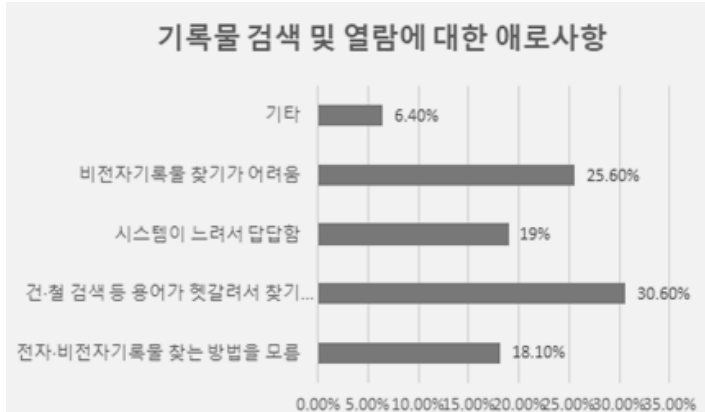
설문조사 결과를 보면 전반적으로 그러한 생각을 하고 있다(43%)는 것을 알 수 있다. 그 외 보존기간 책정 자체의 어려움(34%), 유형이 다르나 동일 기록물인 경우 보존기간 책정방법(12.6%) 순으로 응답하였다.

기타 의견으로는 “법이나 지침에 있는 보존기간이 모호하고 어렵다” “중요도를 구분하여 자체폐기권한이 있으면 좋겠다” “세부적인 규정이 필요”하다 등이 있었다.

5) 기록물 관리 실태점검 및 기록물 검색

〈그림 9〉 기록물관리 실태점검 및 기록물 검색(열람)





기록물관리 실태점검과 관련하여 원하는 부서별로 컨설팅을 했으면 좋겠다(46.8%)가 절반이었다. 그 외 시기일정(27.6%), 현장점검 강화(6.7%), 서면점검(6.4%)요청 순으로 응답되었다.

실태점검은 매년 연말에 한 번씩 수행되는데 130개 처리과를 현장점검 하는 경우도 있지만 여러 한계 등으로 현재는 서면점검 등을 보충해서 진행하고 있다. 다만 처리과에서는 기록물관리 실태점검이라는 명칭자체에서 오는 부담감으로 거부감을 드러내는 경우가 있다. 때문에 점검 등의 업무수행 시, 용어조정 등을 통해 기록물관리가 어렵고, 복잡하고 지시 하는 업무가 아닌, 쉽고 효율적이고 지원 가능한 업무로 인식될 필요가 있다.

추가기술 내용으로는 “게시판 등을 이용해 애로사항 교류 및 기록물관리 정보를 전달”할 수 있도록 해달라는 요구와 “전직원 혹은 신규자 대상 컨설팅”이 필요하다는 의견도 있었다.

기록물 검색 및 열람에 관한 부분에서는 건·철 용어가 헛갈려 찾기 어렵다(36.6%), 비전자기록물 검색 어려움(25.6%), 시스템 느림(19%), 전자·비전자 기록물 찾는 방법 모름(18%) 순으로 응답했다.

기록물관리 업무를 수행하다 보면 업무담당자들에게 건·철(권) 개념을 숙지할 수 있도록 알려주는 것이 가장 기초적이고 중요한 것이라는 것을 알 수 있다. 건·철 개념은 기록물 생산, 생산현황 통보, 이관, 검색 등 기록물관리 전 영역에서 적용되며 이 개념을 모를 경우 기록물관리 업무에 여러 가지 문제가 생긴다. 예컨대 기록물 생산현황 통보 제출 오류와 기록물의 검색 곤란 등이다.

그 외 전자·비전자 기록물 보존장소 및 검색방법이 달라 생기는 문제와 시스템 속도저하 문제를 말하기도 했다.

기록관리시스템의 경우 2000년부터 생산된 전자기록물, 전자화된 비전자기록물, (장기)보존포맷변환 된 기록물 등 다양한 기록물들이 혼합되어 있어 시스템 속도가 빠르지는 않다. 다만 기록관리시스템은 전자기록생산시스템보다 속도는 느리지만 기간설정의 한계가 없고 기관에서 사용되어왔던 모든 전자기록생산시스템의 기록물을 보존하고 있어 시스템의 활용도는 점차 증가하고 있다.

추가 기술사항으로 “영구기록물관리기관으로 이관한 기록물 열람” “전자기록생산시스템을 포괄한 기록물 열람검색의 애로” 등 다양한 의견이 있었다.

6) 문제점 및 향후 방향

마지막으로 업무담당자들이 생각하는 기록물관리의 문제점 및 방향성에서는 “기록물관리 인식개선(열람 홍보 및 전자화·간소화)” “다양한 교육(사이버, 업무연찬 등)제공” “기록물관리 매뉴얼 및 게시판 신설 등의 의견”들이 있었다. 더하여 전자기록물 생산이 지향되고 기록물관리 처리절차가 간소화 될 수 있으면 좋겠다는 의견도 있었다.

〈표 3〉 설문조사 요약

구성	주요내용
가장 어려운 업무	- 기록물 편철·정리→이관→생산현황 통보→보존기간 책정 순
기록물 생산 및 등록	- 미등록 기록물 처리방법, 생산의무기록물의 내용, 비전자기록물 등록
정리	- (전자기록물)열람범위 재설정 공개여부 재분류 모름 - (비전자기록물)기록물 유형의 다양화, 건·권의 개념 모호, 정리방법의 복잡성
이관	- (비전자기록물)부서 내 미이관 기록물 누적, 이관방법의 복잡, 이관요청 기록물(작년도 생산현황 통보자료) 없음 등 - (비밀기록물)정리방법과 보존기간과 보호기간의 개념 모호, 보존기간 책정방법 등
보존기간 책정	- 보존기간 책정 애로 - 부서 보존 보존기간 만료기록물에 대한 관리(폐기여부)사항
기록물관리 점검	- 요청부서별 기록물관리 컨설팅
기록물 검색 및 열람	- 건·철 용어가 헷갈려 찾기 어려움 - 비전자기록물(기록물원 이관기록물 포함) 검색·열람 애로
그 외 기타 의견	- 기록물관리 게시판 운영 - 교육(매뉴얼 배포) 등 기록물관리 실무정보 적극 공유 - 기록물관리 인식개선 및 전자적 기록물관리방법 강화 - 기록물관리 처리절차 간소화 - 회의록 관리(어렵다, 녹취록 작성시간 과다소요) - 시청각기록물 관리(방법을 모르겠다) - 스캔본을 이관해야하는지 알 수 없음

4. 개선방안

앞선 설문의 조사 및 분석으로 같은 결과를 도출할 수 있다.

첫째 기록물관리 기초개념 등을 숙지할 수 있는 교육 강화다.

기록물 건·권, 보존기간 및 보호기간 개념, 부서 자체폐기 금지에 대한 사항, 비전자기록물 등록방법 등 기록관에서 계속적으로 강조해

왔고 당연히 알고 있을 것이라고 생각한 기록물관리 기초를 업무담당자들은 모르고 있었다. 이러한 기본 개념 부족은 기록물 검색을 곤란하게 하고 스캔본 혹은 미등록 기록물을 기록관으로 이관하는 결과 등을 초래하게 한다.

또한 기록물관리 업무 중 가장 어렵다는 것이 편철·정리방법인데 이는 그동안 기록관에서 기록물관리의 내용적인 부분(정리, 편철 등)보다는 외현적인 부분(이관, 폐기, 점검, 열람 등)에 치중해 해당 업무에 대한 교육 등을 소홀히 한 것은 아닌지 생각해보게 되었다. 서두에서도 말했지만 편철·정리가 제대로 되지 못하면 온전한 평가·폐기는 장담할 수 없기 때문이다.

두 번째는 업무처리절차 개선이다.

“전자기록물 시대에 비전자기록물 관리를 계속하는 이유를 모르겠다”는 응답에서처럼 많은 전자기록물이 생산되고 있지만 기록관에서는 여전히 아날로그 방식으로 기록물을 관리하고 있다고 생각한다. 또한 응답자들이 일관되게 기술한 “어렵다, 복잡하다, 모르겠다”처럼 기관 내 기록물관리 절차가 순환이 되지 않고 어긋난 부분에 대한 진단이 필요해 보인다. 전자기록물의 경우 처리절차가 일부 규정되어 있으나, 특수 유형 기록물의 경우 서두에서 말한 것처럼 등록과 보존이 구분·관리되어, 주민번호는 있지만 사람이 없는 상황처럼 기록물은 등록하였으나 기록물이 없는 경우가 있다.

또한 행정정보시스템 등에서 생산된 전자기록물이 비전자기록물로 등록·이관되는 불필요한 상황이 지속되고 있어 그에 대한 개선도 필요하다.

세 번째는 처리과 직원들이 불편하다고 느끼는 사항에 대하여 공공기록물법이나 지침이 과도하게 강제하거나 혹은 모호한 부분이 있는지를 살펴보아야 한다. 예컨대 보존기간의 경우 법이나 지침이 모호하여 업무담당자들에게 법을 해석하기 어렵게 하고, 속기록 등 지정대상 회

의의 경우 법의 목적을 넘어서게 과도한 업무를 요구하고 있는지 살펴보는 것이다.

이를 통해 본 연구는 다음의 세 가지 개선과제를 도출하게 되었다.

1) 기록물관리 교육강화 및 인식개선

일반적으로 기관에서 수행하는 기록물관리 교육은 연1회 실시하며 기록물관리 업무에 대한 지침 및 매뉴얼을 배포한다. 그러나 업무담당자들은 영상, 대면, 컨설팅 등 다양한 교육과 현장에서 바로 적용 가능한 기록물관리 매뉴얼 제작을 요구하였다.

또한 교육의 경우 부서 기록물관리책임자만을 대상으로 하기보다는 전체·신규자·기록물관리책임자 등으로 구분한 다양한 교육을 요청하였다.

매뉴얼 제작은 기록물관리 영역으로 주로 생각하는 이관 전·후 뿐만 아니라 타부서 관리규정이지만 기록물의 생산부터 관리방법을 알기 쉽도록 내용을 구성하여야 한다. 예컨대 비밀기록물 보호기간 책정방법에 대한 내용을 관련부서와 협의하여 추가하여야 하며 전자기록생산 시스템 관리방법 및 단위과제 생성방법을 매뉴얼에 포함해 기록물관리 업무 중 생길 수 있는 문제들을 사전에 방지해야 한다.

또한 업무담당자들이 쉽게 접할 수 있는 게시판(사이버 공간)을 상설화해 기록물관리 업무에 대한 정보와 해결책을 지속적으로 제공하여야 한다.

2) 시스템 보완 및 업무처리절차 개선

첫째, 처리과 기록물관리 지원과 특수유형기록물 보존관리를 위한 업무담당자를 위한 (가칭)처리과기록물관리시스템 도입이다.

기록물 관리를 위해 도입한 표준기록관리시스템(RMS)이 있지만 해당 시스템은 기록관 기록물관리 및 전자기록물 보존시스템으로 사용하는 것만으로도 벽찬 환경이다. 따라서 업무담당자들이 기록물관리를 원활하게 수행할 수 있는 시스템 도입이 필요하다.

시스템은 과 년도 기록물 생산현황 제출 내역, 이관내역(이관연기, 비치기록물 지정), 부서 보존기록물 현황을 즉각적으로 볼 수 있도록 하고 보존기간 책정 및 기록관 보존기록물 현황 등 정보를 제공할 수 있어야 한다. 또한 현재 대상기관 전자기록생산시스템인 온나라시스템에서는 용량초과로 등록번호만 부여받을 수 있는 시청각기록물을 원본 보존 할 수 있게 하고 등록자체가 불가능한 행정박물을 처리과에서 수시로 정보를 제공할 수 있도록 하여야 한다. 또한 기록관에서 평가·폐기한 기록물 현황을 게시하고 누적시킴으로써 부서에서 찾는 기록물의 존재여부에 답을 줄 수 있어야 한다.

마지막으로 인사이동 등에 따른 기록물 인수·인계 시, 해당 시스템으로 업무를 수행할 있도록 총괄부서와 논의하여야 한다.

둘째, 보다 쉬운 기록물관리를 위한 시스템 개선이다.

기록관은 매년 기록물관리 교육을 하고 중요사항의 경우 공문을 보내는 등 업무담당자에게 기록물관리 정보를 제공하고 있다. 또한 기록연구사는 업무담당자로부터 수개의 질문에 답을 하고 있으며 처리과에서 공공기록물법과 표준·지침에 반하지 않게 기록물관리업무를 수행할 수 있도록 지원한다. 그러나 업무담당자 입장에서 보면 기록물관리 업무는 반복적으로 수행하는 업무가 아니며 간헐적으로 수행되는 일이다 보니 매번 생소하게 생각한다. 그래서 실수도 잦고 오류도 많은 것이 기록물관리다.

처리과 기록물관리가 온전하게 수행되기 위해서는 백 마디 교육도 좋지만 시스템을 개선하는 것이 효과적일 것이다. 예컨대 문서본문에 링크금지, 붙임파일에 zip파일 등록 금지, 한글 및 엑셀파일에 비밀번호

생성 금지를 말하는 것 보다 시스템 적으로 그러한 것을 방지하여야 한다. 물론 이 경우 시스템이 어느 정도까지 해당업무를 수행할 수 있는지는 알 수 없다. 다만 전자기록생산시스템에서 생산(접수)한 비전자기록물을 등록할 경우 “붙임문서는 사본이니 출력한 원본을 보관”하라고 수십 번 교육한 것 보다 시스템에 관련 안내문을 공지한 것이 더 효과적이었다는 사실을 경험했다면, 기록물관리가 실무에서 추구해야 할 것들을 시스템적으로 구현하려는 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다.

셋째, 비전자 기록물의 전자화 및 전자기록물의 전자적 관리다.

공공기록물법 제6조⁸⁾ 및 행정효율과 협업촉진에 관한 규정 제5조⁹⁾에 의하면 기록물은 전자적인 업무처리가 원칙이다. 그러나 전자기록물로 생산이 가능한 기록물을 관행적으로 비전자기록물로 생산하거나 각종 행정정보시스템 도입에도 불구하고 생산은 전자로 보존은 비전자로 하고 있다. 예컨대 B 시스템의 경우 기록물의 생산·송달이 전자파일(기록)로 되고 있지만 보존은 출력한 종이기록물로 하고 있는 경우다.

공공기록물법 시행령 제25조 제6항에 따라 행정정보데이터세트에 기록관리기준표를 작성·운영하는 경우 전자기록생산시스템에 별도 등록을 하지 않더라도 등록 된 것으로 인정한다는 중앙기록물관리기관의 설명이 있었다.

그러나 공공기록물법에 적용 받지 않는 시스템이거나 공문서로서 관리가 필요한 경우 행정안전부가 승인한 전자기록생산시스템에 파일을

-
- 8) 기록물의 전자적 생산·관리) 공공기관 및 기록물관리기관의 장은 기록물이 전자적으로 생산·관리되도록 필요한 조치를 마련하여야 하며, 전자적 형태로 생산되지 아니한 기록물도 전자적으로 관리되도록 노력하여야 한다.
 - 9) (문서의 전자적 처리) 행정기관의 장은 문서의 기안·검토·협조·결재·등록·시행·분류·편철·보관·보존·이관·접수·배부·공람·검색·활용 등 처리절차를 전자문서시스템 또는 업무관리시스템 상에서 전자적으로 처리하도록 하여야 한다.

등록해야 하기에, 해당 조항에 의한다 하더라도 행정정보시스템에서 생산한 전자파일을 전자적으로 관리할 수 있는 방법은 필요하다. 예컨대 전자기록생산시스템에 행정정보시스템에서 생산한 전자파일을 등록하는 기능을 구현하는 방법 등이다.

또한 관행적으로 비전자문서로 생산되는 대장(관리일지, 현황보고) 등의 경우 전자기록생산시스템에 일정한 서식을 만들어 전자적으로 생산하도록 독려하여야 한다.

3) 법·제도 정비 및 보완

첫째, 공공기록물법 시행령 제18조제2항¹⁰⁾에 따르면 속기록 또는 녹음기록 중 어느 하나를 생산하는 경우 회의록도 함께 생산하도록 하고 있다. 이 법에 따르면 속기록 등 지정대상 회의의 경우 “속기록·회의록” 또는 “녹음기록·녹취록·회의록”을 생산하여야 한다.

일반적으로 속기록 등 지정대상 회의의 경우, 속기록으로 작성되는 경우는 적다. 속기록은 속기술로 작성해야 하는데, 속기술을 사용할 수 있는 전문가는 속기사가 유일하지만 공공기관에서 해당 조항을 위해 속기사를 채용하는 경우는 극히 적고 향후 채용가능성도 불투명하다.

해당 법을 준수하기 위해서는 결국 녹음, 녹취를 해야 하는데 회의시간이 2시간 정도라면 녹취를 하기 위해서는 평균 8시간이 소요된다. 특히 매월 개최하는 회의의 경우 담당자들은 과도한 업무량에 시달리게

10) 제18조(회의록의 작성·관리)②제1항에 따른 회의록에는 회의의 명칭, 개최기관, 일시 및 장소, 참석자 및 배석자 명단, 진행 순서, 상정 안건, 발언 요지, 결정 사항 및 표결 내용에 관한 사항이 포함되어야 하며, 전자기록물생산시스템을 통하여 회의록을 생산 또는 등록하여 관리하여야 한다. 이 경우 제1항제1호부터 제3호까지, 제5호 및 제6호에 해당하는 회의 중 영구기록물관리기관의 장이 지정하는 회의는 회의록과 함께 속기록물 또는 녹음기록물 중 어느 하나를 생산하여야 하며, 녹음기록물의 경우에는 녹취록을 함께 생산하여야 한다.

된다. 법적사항이니 작성이 의무라는 것으로 설득하고 있으나 이 상황에서 “회의록”까지 추가 작성하라고 하면 담당자들의 불만은 상당하다.

불만이 있다고 업무를 회피하는 것은 맞지 않지만 회의록, 속기록 등의 작성이 투명하고 책임 있는 행정구현으로, 속기록 등의 작성만으로 해당 목적이 달성되었다면 굳이 회의록을 추가 작성하도록 하는 것은 과도하고 불필요한 행정으로 보여진다.

속기록 등 작성에 “회의록” 작성 부분은 삭제하는 것이 맞다.

둘째, 공공기록물법 시행령 제24조 제1항¹¹⁾이다. 이는 기록물관리 업무의 처리절차 개선과 관계되는데 “공공기관은 매년 2월 말까지” 누락 기록물 추가, 접근권한 등 수정, 쪽수·면표시 확정, 비전자기록물 편철·정리 등의 업무를 수행하여야 한다.

전자기록생산시스템인 전자문서시스템은 매년 2월 말까지 “편철종료” 기능이 있어서 2월말까지 누락한 기록물을 등록하고 종료하면 되었다. 하지만 현재 대상기관에서 사용 중인 전자기록생산시스템인 온나라시스템의 경우 매년 12월 말에 종료시점이기 때문에 차년도 2월에 누락기록물을 등록하게 되면 생산일자와 등록일자가 달라 이관·평가 시점도 달라지게 된다.

더한 문제는 공공기록물법은 매년 2월 말까지 전년도 미등록 기록물이 등록 가능하도록 하였으나, 현재 전자기록생산시스템의 경우 전년도 기록물을 등록할 경우 기안 및 결재 일자를 수정할 수 없다. 때문에 기안 및 결재일자 그리고 등록일자가 등록하는 당일 일자로 자동 지정되어 시스템과 실제 기록물의 정보가 불일치되는 문제가 있다.

당해 생산 기록물은 당해연도에 등록 할 수 있도록 해야 온전한 기록물관리가 수행될 수 있으므로 해당 조항은 “매년 말까지 정리”하도록

11) 제24조(기록물의 정리) ①법 제18조에 따라 공공기관은 매년 2월말까지 전년도에 생산을 완결한 기록물에 대하여 행정안전부령이 정하는 바에 따라 공개여부·접근권한 재분류, 분류·편철 확정 등을 하여야 한다

개정하는 것이 필요하다.

셋째, 공공기록물법 제17조 제1항¹²⁾ 및 같은 법 시행령 제17조¹³⁾의 삭제 혹은 변경이다.

설문조사에서 드러난 기록물생산현황관리 문제를 해결하기 위해서는 처리과에 필수적인 기록물관리 현황과 서식을 작성하게 해야 한다. 공공기록물법에서 필수적인 부분이라 생각되는 생산의무기록물 중 조사·연구·검토서가 있지만 이것이 과연 생산의무 대상으로 규정할 사항인지는 확실할 수 없다. 지금의 업무처리 방식을 보면 해당 기록물을 생산하지 않을 경우 업무진행은 불가능하기 때문이다.

물론 예외는 있겠지만 대부분의 업무가 예외를 가질 수 밖에 없는 한계를 가지고 있다는 사실을 안다면 일반적·관행적으로 기록물을 생산하고 있는 조사·연구 또는 검토 기록물의 생산의무는 삭제하거나 변경하는 것이 맞다.

넷째, 마지막으로 각 기관이 행정정보시스템을 개발할 경우 관할 영구기록물관리기관장 혹은 기록관장과 협의하도록 해야 한다. 설문조사에서 드러났듯이 법에 충실하되 보다 쉬운 기록물관리를 추구하는 영

12) 17조(주요 기록물의 생산의무) ① 공공기관은 주요 정책 또는 사업 등을 추진하는 과정에서 조사·연구 또는 검토한 내용 및 결과 등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 기록물로 생산하여야 한다.

13) 제17조(조사·연구 또는 검토 기록물의 생산) ①공공기관은 법 제17조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 추진하는 과정에서 조사·연구 또는 검토한 내용 및 결과를 기록물로 생산·관리해야 한다. <개정 2016. 8. 29., 2020. 5. 26.>

1. 법령의 제정 또는 개정 관련 사항
2. 조례의 제정 또는 개정이나 이에 상당하는 주요 정책의 결정 또는 변경
3. 「행정절차법」에 의하여 행정예고를 하여야 하는 사항
4. 국제기구 또는 외국정부와 체결하는 주요 조약·협약·협정·의정서 등
5. 「국가재정법」 제38조제1항에 해당하는 대규모사업 또는 같은 법 시행령 제14조에 해당하는 대규모 개발사업
6. 그 밖에 기록물관리기관의 장이 조사·연구 또는 검토한 내용 및 결과를 기록물로 생산할 필요가 있다고 인정하는 사항

무담당자들의 요구를 보면 지금도 우후죽순 만들어지고 있는 행정정보 데이터세트의 법적의무 부여와 관리로 업무담당자들의 고민을(전자기록물의 비전자적 관리 등) 덜게 해줘야 한다.

공공기록물법 제34조의2¹⁴⁾에 따라 전자기록생산시스템을 구축할 경우 중앙기록물관리기관의 장과 협의하도록 하였으나 이 조항을 확대·강화할 필요가 있다.

행정정보시스템을 개발할 경우 관할 영구기록물관리기관 혹은 해당기관의 기록관장과 협의하여 “기록물관리 기능”을 생산부터 관리할 수 있도록 하여야 한다. 행정정보데이터세트는 같은 법 시행령 제25조에 의해 기록물 정보를 관리하도록 하고 있으나 이는 사후적인 방법으로 향후 수많은 행정정보시스템들의 생산을 예상한다면 시행령 34조의2항과 유사하게 행정정보데이터세트도 사전에 관리할 수 있도록 하여야 한다.

또한 해당 법이 개정된다면 현장에서는 규정이 사문화되지 않도록 정보화담당부서와 긴밀히 협의하여 실무적인 계획을 수립하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 행정정보데이터세트 개발·도입 시, 기관과 약이 용이한 관할 영구기록물관리기관 혹은 관할 기록관에서 사전협의하도록 하고 중앙기록물관리기관은 그 내용을 최종 통보받아 국가 기록물

-
- 14) 제34조의2(전자기록물생산시스템의 구축·개선 시 사전협의 등) ① 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다. 이하 같다)과 그 소속 기관, 지방자치단체(이하 이 조에서 “행정기관”이라 한다)의 장은 전자기록물생산시스템을 구축하거나 전자기록물생산시스템의 기록물관리 기능을 개선하려는 때에는 미리 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여야 한다.
- ② 중앙기록물관리기관의 장은 제1항에 따라 행정기관의 장이 협의를 요청한 전자기록물생산시스템의 구축 또는 기능개선에 대하여 법 제20조제1항 각 호에 따른 기록물관리 사항 등을 검토하여 행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 행정기관의 장은 중앙기록물관리기관의 장의 검토 결과를 반영하여야 한다.
- ③ 중앙기록물관리기관의 장은 행정기관이 운영하는 전자기록물생산시스템의 기록물관리 기능 등을 점검하고, 전자기록물생산시스템을 보완할 필요가 있다고 판단되는 경우 행정기관의 장에게 시정을 요구할 수 있다. 이 경우 시정 요구를 받은 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 시정 요구에 따라야 한다.

관리 정책에 활용할 수 있도록 하여야 한다.

다섯 번째, 기록물 보존기간 책정의 구체화다.

공공기록물법 시행령 제23조¹⁵⁾에 따라 처리과에서 단위과제별 기록물철 작성기준을 정하여 관리하도록 기록관이 조력하여야 한다. 또한 지방자치단체 기준에 맞는 (처리과·기관)공통업무기준표 현실화, 개별 법령에 명시한 보존기간 정리 및 담당자 면담 등을 통해 고유업무를 분석하여 공공기록물법 시행령 별표1을 구체화하여야 한다.

덧붙여 1년, 3년 보존기간은 공통업무기준표 및 개별 법령에 명시되어 있는 경우만 정하도록 하고 5년, 10년, 30년, 준영구, 영구 기록물 중심으로 보존기간 책정·관리 기준을 세워, 보존기간에 대한 업무담당자들의 혼란을 감소시켜야 한다.

5. 결론

기록물관리 업무는 시대를 막론하고 공·사 영역에서 인정하는 중요한 업무이다. 설문조사를 봐도 중요성에 대한 인정은 이견이 거의 없다. 다만 현실에 주어진 여건과 비교해본다면 중요성과 인식은 반비례한다. 때문에 기록물관리 업무는 이상과 현실에서 늘 머뭇거리게 된다.

“기록은 쉽게, 정보는 넓게”는 서두에서 밝힌 대상기관의 기록물관리 혁신 슬로건이었다. “기록을 쉽게” 하기 위해서는 치밀한 노력이 필요하다. 이러한 노력에는 여러 가지가 필요하겠으나 가장 중요한 것은 수요자의 필요성을 정확하게 파악하고 기록물 관리에서 추구해야 하는

15) 제23조(편철 및 관리) ①법 제18조에 따라 공공기관은 업무수행과정이 반영되도록 단위과제의 범위 안에서 1개 이상의 기록물철을 만들어 해당 기록물을 편철하여야 하며, 처리과의 장은 단위과제별 기록물철 작성기준을 정하여 기록물이 체계적으로 편철·관리되게 하여야 한다.

목적은 그들의 필요에 자연스럽게 녹여들도록 하는 것이다.

이 설문조사는 업무담당자의 필요성을 알아보기 위한 가장 기초적인 작업으로 기록연구사들이 막연히 생각해왔던 혹은 생각지도 못했던 내용일 수 있다. 그러나 기관마다 기록물관리 처리절차가 다를 수 있고 그에 따라 업무담당자들의 인식과 수준 또한 다를 수 있기 때문에 연구는 여러 한계를 가지고 있다. 다만 업무담당자가 보는 기록물관리의 수요를 알아본 최초의 연구라는 점에서 유의미할 것이다.

지금 일선 기록물관리는 다양한 문제에 직면해 있다. 다양한 기록물과 행정정보시스템들의 개발, 전자기록물에 익숙한 세대에 비전자기록물 관리의 필요성을 교육해야 하는 과도기적 상황이다.

기록물관리는 별을 세는 심정으로 하는 것이라 생각한다. 별이 너무 많아 세기 어려워 지레 포기해버리면 결국 아무것도 할 수 없는 것처럼, 수많은 문제점과 어려움을 앞두고 '탓'으로 남발하며 관행적·무비판적으로 기록물관리 업무를 수행한다면 결국 아무것도 할 수 없다.

지금 주어진 1번을 해결하고 2, 3번의 문제는 고민하고 노력하다 보면 결국 해결될 것이라 생각하고 이 연구를 마무리 하고자 한다.

〈참고문헌〉

- 경상남도청 (2021). 기록물관리 설문조사 목록.
공공기록물 관리에 관한 법률. 법률 제16661호.
공공기록물 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제31380호.
공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙. 행정안전부령 제274호.
국가기록원 (2020a). 처리과 기록물관리 업무처리 절차, NAK3:2020(v2.3).
곽건홍 (2010). 기록관 체제 재검토, 「기록물학연구」, 제27권, 제27호, 13.
김혜영, 윤은하 (2020). 처리과 기록물관리 현황연구 : 지자체 정부합동감사의 정량적 분석을 중심으로, 「한국기록물관리학회지」, 154.
박민영 (2020). 중앙행정기관에서 실시한 처리과 지도·점검의 메타평가 연구, 「기록물과 정보·문화 연구」, 156.