

2017년도 기록물 생산현황 분석

중앙행정기관을 중심으로

Analysis of Production Status of the 2017 Record

박지태(Park, Ji-tae)*

김성겸(Kim, Sung-kyum)** · 황정원(Hwang, Jung-won)***

1. 대상선정의 배경
2. 생산현황 취합결과 일반분석
3. 기록물 유형별 생산현황 분석
 - 1) 일반기록물
 - 2) 조사·연구서 및 검토서
 - 3) 회의록 및 속기록
 - 4) 시청각기록물
 - 5) 비밀기록물
 - 6) 정부간행물
 - 7) 행정박물
4. 생산현황제도의 한계와 개선방안

* 국가기록원 학예연구원(제1저자).

** 국가기록원 기록연구사(공동저자).

*** 국가기록원 기록연구사(공동저자).

■ 투고일 : 2018년 6월 29일 ■ 최종심사일 : 2018년 7월 2일 ■ 게재확정일 : 2018년 7월 9일.

〈초록〉

기록물관리는 행정의 투명성 확보와 기록의 안전한 보존 및 활용이라는 목적을 달성하기 위한 일련의 활동을 말한다. 기록물관리의 각 과정은 크게 보면 생산단계와 보존·관리단계로 구분된다. 기록물 생산현황 통보제도는 생산단계와 보존·관리단계를 잇는 다리 역할을 하는 중요한 기능이다.

생산현황 통보제도는 1999년 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」의 제정 이후 각급 기관의 기록물 생산 및 관리 현황을 파악하면서 시작되었다. 종전의 각급 기관으로부터 보내오는 기록물을 단순 수집하는 기능에서 적극적으로 각급 기관의 기록물 현황을 파악하고, 이를 통해 체계적인 수집을 할 수 있도록 생산현황 제도가 시작된 것으로 이해된다. 2006년 「공공기록물 관리에 관한 법률」로 전부개정되면서 생산현황 통보방식이 기록생산시스템으로부터 기록관리시스템으로 전자적으로 송부하도록 변경되었다. 제도는 변경되었으나 현실적으로 전자적인 방식의 생산현황 통보는 현재까지도 부분적인 수준에서 이루어지고 있다.

2017년 생산현황 통보를 받은 713개 기관 중 부·처·청·위원회 등 47개 중앙행정기관을 대상으로 분석을 하였다. 생산현황 통보가 이루어진 일반기록물, 조사·연구·검토서, 회의록 및 속기록, 시청각기록물, 비밀기록물, 정부간행물, 행정박물 등 7종 15개 서식의 생산통계 및 보유목록을 계량적으로 분석하였다. 이를 통해 생산현황 통보제도 개선을 위한 시사점을 도출하였다.

주제어 : 생산현황통보, 기록생산시스템, 업무관리시스템, 기록관리시스템, 처리과, 기록관, 영구기록물관리기관

〈Abstract〉

Records management refers to a series of activities to achieve the goal of securing transparency in administration and safely preserving and utilizing records. Each process of record management is largely divided into production, preservation and management stage. The

reporting system of record production has an important function that serves as a bridge between production stage and preservation and management stage.

It was established after the enactment of the Act on Records Management of Public Agencies in 1999, to grasp the state of production and management of records of various organizations. Since then the National Archives of Korea(NAK) has been able to rather actively understand the situation of records and acquire them than simply collect them. The Act, which was revised in 2006, regulates electronically automated reporting methods in which the production reporting data are generated in the record creation system and transferred to the record management system. Despite improvements in the system, electronic reporting methods are being used in part.

The 713 public institutions have submitted reports of record production to the NAK in 2017, and this study analyses them of only 47 central administrative agencies, including departments, offices, agencies, and committees. Their reports have 15 forms which consist of production statistics and inventories of 7 types of records including general records, survey, research, review, minutes, shorthand, audiovisual records, secret records, government publications. This suggests implications for improving the reporting system of record production.

Keywords : reporting system of record production, record creation system, business management system, record management system, Processing department, records center, archives

1. 대상선정의 배경

기록물관리는 행정의 투명성 확보와 기록의 안전한 보존 및 활용이라는

목적 달성을 위한 일련의 활동을 말한다. 이 목적 달성을 위해서 기록물관리의 다양한 단계가 정의되고 업무로 이루어진다. 기록물 생산부터 등록, 분류, 편철, 정리, 이관, 평가, 보존·폐기, 활용 등의 활동이 기록물관리 과정에서 나타난다. 기록물관리의 각 과정은 크게 보면 생산단계와 보존·관리단계로 구분된다. 기록물 생산현황 통보제도는 생산단계와 보존·관리단계를 잇는 다리 역할을 하는 중요한 기능이다.

생산현황 통보제도를 운영하는 법적 근거는 「공공기록물관리에 관한 법률」 제3조(정의), 제16조(기록물 생산의 원칙), 제17조(기록물 생산의무), 제22조(간행물의 관리), 제23조(시청각 기록물의 관리), 제24조(행정박물의 관리), 동법 시행령 제16조(기록화 및 기록관리 대상), 제17조(조사·연구서 또는 검토서의 작성), 제18조(회의록의 작성·관리), 제19조(시청각기록물의 생산), 제33조(처리과의 기록물생산현황 통보), 제42조(기록물 생산현황 통보), 동법 시행규칙 제21조(기록물생산현황의 작성 시기), 제27조(기록물 생산현황 통보) 등 여러 조항에서 찾을 수 있다.

생산현황 통보제도는 1999년 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」의 제정 이후 각급 기관의 기록물 생산 및 관리 현황을 파악하면서 시작되었다. 종전의 각급 기관으로부터 보내오는 기록물을 단순 수집하는 기능에서 적극적으로 각급 기관의 기록물 현황을 파악하고, 이를 통해 체계적인 수집을 할 수 있도록 생산현황 제도가 시작된 것으로 이해된다. 2006년 「공공기록물 관리에 관한 법률」로 전부개정되면서 생산현황 통보방식이 기록생산 시스템으로부터 기록관리시스템으로 전자적으로 송부하도록 변경되었다.

제도적으로는 변경되었으나 각급 기관의 기록생산시스템의 유형(전자문서 시스템, 업무관리시스템)과 도입 시기, 기록관리시스템의 유형(자료관시스템, 기록관시스템)과 도입 시기 등이 상이하며, 기록생산시스템에 등록되어 자동으로 현황정보를 추출할 수 없는 기록유형에 대한 생산현황이 이루어지면서 아직까지도 부분적으로만 전자적인 방식의 생산현황 통보가 이루어지고 있다.

생산현황 통보와 관련한 연구 성과는 황진현과 왕호성·설문원의 연구가

있다. 황진현(2013)은 기관에서 근무하는 기록연구사들과의 면담을 통해 실증적으로 생산현황 통보제도의 실태와 문제점을 분석하여 문제제기를 하였다. 왕호성·설문원(2018)은 생산현황 통보방식의 전자적 처리가 이루어지는 방식의 분석을 통해서 현재 운영되고 있는 제도의 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하였다.

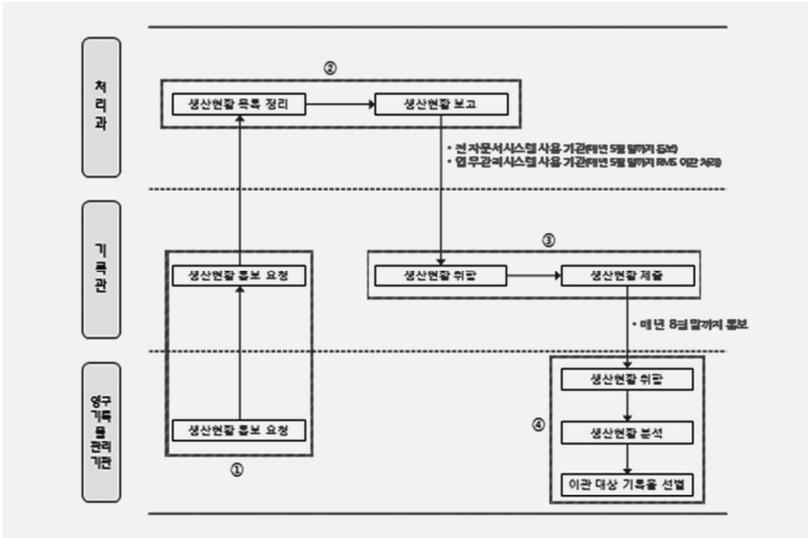
2017년 생산현황 통보 기관은 중앙행정기관, 특별지방행정기관, 지방자치단체, 교육청, 정부산하공공기관, 국공립대학 등 713개 기관이다. 각 기관은 일반기록물 등 7종 15개 서식의 생산통계 및 보유목록을 취합하여 국가기록원으로 통보하였다. 모든 기관에서 취합된 생산현황 통보자료를 분석하고 정리하여야 하지만, 이번 발표에서는 범위를 중앙행정기관으로 한정해서 2016년 생산 분에 대한 2017년 생산현황 결과를 분석하였다.¹⁾ 현황분석은 7종의 기록물 유형별로 각각 하였으며, 최근 3년간의 추이를 함께 살펴보았다.

2. 생산현황 취합결과 일반분석²⁾

생산현황 통보는 3단계 절차에 따라 이루어진다. 1단계는 처리과에서 기록물정리 결과를 토대로 생산현황의 목록 정리와 보고가 이루어진다. 2단계는 각 처리과로부터 매년 5월말까지 정리된 결과를 기록관으로 통보한다. 3단계는 8월말까지 기록관에서 기관내의 전체 취합된 결과를 영구기록물관리기관으로 통보한다. 생산현황 통보절차는 <그림 1>과 같다.

-
- 1) 이번 분석은 매년 각급 기관의 기록물생산현황 결과를 취합하는 SORA(기록물생산현황 통보시스템)에 등록된 2016년도 생산분인 데이터를 기초로 이루어졌다. 이하 본문의 표는 모두 SORA에 등록된 정보를 가공하여 만들었다
 - 2) 생산현황 취합자료 분석의 대상을 중앙행정기관으로 범위를 제한하였지만, 일반분석은 생산현황 통보가 이루어진 713개 기관 전체를 대상으로 작성하였다.

〈그림 1〉 생산현황 통보절차³⁾



〈그림 1〉의 절차에 따라 2017년에 이루어진 2016년 중앙행정기관을 포함한 713개 전 기관의 기록물 유형별 생산내역은 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 기록물 유형별 생산현황(2016년 생산분)

(단위: 권, 건, 점)

구분	일반기록물		조사연구 검토서	회의록	시청각 기록물	비밀 기록물	간행물	행정박물 (보유현황)
	종이(권)	전자(건)						
합계	7,853,419	636,643,607	4,318	340,850	1,220,542	122,014	54,438	385,021
중앙행정기관	703,117	21,658,141	901	4,668	16,945	23,239	4,142	11,115
특별행정기관	1,220,978	71,580,423	74	11,118	23,335	29,694	342	14,276
군 기관	376,037	38,690,535	24	470	189,136	43,731	2,469	22,596
광역지자체	372,655	50,208,627	88	5,291	47,057	1,782	1,460	14,895

3) 공공기록물 관리에 관한 법률 제19조에 따라 공공기관은 기록물의 원활한 수집 및 이관을 위하여 매년 기록물의 생산현황을 관할 기록물관리기관에 통보하여야 한다. 중앙행정기관의 경우에는 중앙기록물관리기관에 통보하여야 한다.

기초지자체	2,445,598	246,760,188	2,009	39,326	712,572	10,730	2,456	51,615
광역교육청	576,923	41,730,076	158	65,391	33,040	2,607	10,721	58,604
지역교육청	1,303,929	122,484,951	116	202,384	162,776	8,603	23,306	201,768
정부산하기관	783,980	32,739,630	718	4,194	10,327	1,447	9,300	6,889
국공립대학	70,202	10,791,036	230	8,008	25,354	181	242	3,263

713개 기관 전체를 취합하는 입장에서 현행 생산현황 취합방식의 문제점은 크게 세 가지다.

첫째, 업무 프로세스의 지연이 반복적으로 발생하고 있다는 점이다. 8월 말까지 기관의 생산현황 취합결과가 통보되어야 하지만 기관 내 처리과의 미흡한 기록관리 인식으로 인한 협조부족, 시스템 미등록 기록물의 정확한 현황 파악의 어려움 등으로 통보시기가 지연되는 문제가 있다. 2016년도의 경우 생산현황 대상 기관 중 63개 기관만이 8월말까지 생산현황 통보가 완료된 것으로 나타났다.

둘째, 통보서식 및 제출 방법으로 인한 문제다. 생산현황 통보서식이 일반 기록물, 조사·연구서 및 검토서, 회의록, 시청각기록물, 비밀기록물, 정부간행물, 행정박물 등 7종으로 기록물 유형별로 나뉘어 있으며, 제각기 상이하여 작성에 어려움이 있다. 제출 서식별로 일반기록물(전자기록물)을 제외한 나머지 유형의 기록은 수기 작성과정에서 기록물의 누락, 미등록, 기록물을 임의로 제외하는 등 통계 자체를 신뢰하기 어려운 문제가 나타난다. 또한 제출서식에 대한 처리과의 이해 부족으로 비효율적인 업무 수행이 초래되는 등의 문제가 있다. 특히 조사·연구서 및 검토서와 같은 경우 적용기준이 모호하여 기관에서 대상을 선정하고 취합하는데 어려움이 큰 것으로 나타나고 있다. 기관에서 어렵게 취합한 결과를 통보한 이후에도 분석결과에 대한 피드백이 부족하여 생산현황 통보업무에 대한 필요성이나 신뢰성에 대한 문제가 제기되고 있다.

셋째, 생산현황 통보와 관련한 시스템으로 인한 문제다. 기록물 생산시스템으로부터 기록관리시스템(RMS)으로는 'XML'형식으로 통보가 이루어지지만, 기록관리시스템으로부터 연구기록물관리시스템으로는 'TXT'형식으로 전환해서 통보가 된다. 또한 생산시스템(업무관리시스템, 전자문서시스템)과 기록관

리시스템(기록관시스템, 자료관시스템)의 유형이 상이하여 다섯 가지 방식으로 생산현황 통보가 이루어지고 있다. 이 과정에서 시스템간 오류가 발생하는 등 원활한 업무 수행에 장애가 발생하고 있다. 두 번째 문제에서도 언급한 것처럼 통보대상 기록물 유형(7종) 중 일반기록물을 제외한 나머지 유형은 수기 작업을 하여 SORA(기록물생산현황 통보시스템)라는 생산현황취합을 위해 제작된 별도의 시스템에 수기 등록 방식으로 현황을 통보하고 있다.

제기된 여러 문제점을 해소하기 위한 방안 마련을 위해서는 생산현황 통보 제도의 근본 목적에서부터 재점검이 되어야한다. 기관의 의견을 적극적으로 수렴하여 생산현황 취합의 결과물이 각급 기관 및 기록물관리기관에서 유의미하게 활용될 수 있도록 개선될 필요가 있다. 아울러 취합방식에 있어서도 현재처럼 모든 기관을 일대일로 취합하는 방식이 적절한지도 검토가 필요하다.

3. 기록물 유형별 생산현황 분석

이번 논문에서는 분석의 범위를 부·처·청·위원회 등 중앙행정기관으로 제한하였다. 47개 중앙행정기관에서 통보된 일반기록물, 조사·연구·검토서, 회의록 및 속기록, 시청각기록물, 비밀기록물, 정부간행물, 행정박물 등 7개 생산현황 유형별로 분석을 하였다. 최근 3년간 중앙행정기관에서 취합된 7개 유형별 생산현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 중앙행정기관 연도별·기록물 유형별 생산현황(2014~2016년 생산분)

(단위: 권, 건, 점)

구분	일반기록물		조사연구 검토서	회의록	시청각 기록물	비밀 기록물	간행물	행정박물 (보유현황)
	종이(권)	전자(천 건)						
2016	703,117	21,658	901	4,668	16,945	23,239	4,142	11,115
2015	990,084	18,670	795	4,306	18,048	25,327	3,771	10,565
2014	627,563	18,765	1,189	4,340	13,668	27,532	4,924	10,614

1) 일반기록물

일반기록물은 전자기록생산시스템에 생산, 등록된 문서형 기록을 말한다. 일반기록물의 유형으로 조사되는 기록물은 전자기록물과 비전자기록물로서 종이문서, 카드, 도면 등이 여기에 해당된다. 일반기록물 보존기간별 생산현황은 <표 3>과 같다.

<표 3> 일반기록물 보존기간별 생산현황

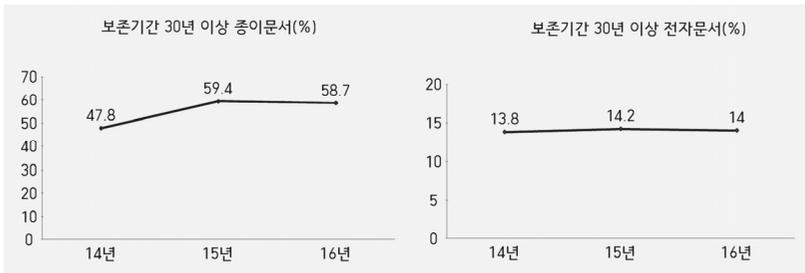
연도	기록물 유형	계	영구	준영구	30년	10년	5년	3년	1년	
2016	전자	수량 (천 건)	21,658 (100%)	927 (4%)	817 (4%)	1,362 (6%)	2,928 (14%)	5,525 (26%)	9,677 (45%)	422 (2%)
		소계	703,117 (100%)	18,362 (2.6%)	192,218 (27%)	205,046 (29.1%)	82,965 (11.8%)	57,447 (8.2%)	145,014 (21%)	2,065 (0.3%)
	종이 (권)	문서	324,718	11,724	12,475	13,179	82,913	57,388	144,984	2,055
		카드	377,504	6,394	179,314	191,734	7	44	7	4
		도면	895	244	429	133	45	15	23	6
2015	전자	수량 (천 건)	18,670 (100%)	877 (4.7%)	743 (4%)	1,034 (5.5%)	2,645 (14.2%)	4,672 (25%)	8,389 (45%)	310 (1.6%)
		소계	990,084 (100%)	16,079 (1.6%)	280,800 (28.4%)	291,547 (29.4%)	125,085 (12.6%)	97,212 (9.8%)	177,288 (17.9%)	2,073 (0.3%)
	종이 (권)	문서	309,483	7,642	8,355	9,904	45,734	58,586	177,192	2,070
		카드	679,689	8,159	271,925	281,637	79,317	38,586	63	2
		도면	912	278	520	6	34	40	33	1
2014	전자	수량 (천 건)	18,765 (100%)	838 (4.5%)	708 (3.8%)	1,032 (5.5%)	2,669 (14.2%)	4,797 (25.6%)	8,425 (44.9%)	296 (1.5%)
		소계	627,563 (100%)	8,647 (1.4%)	131,604 (21%)	159,647 (25.4%)	84,625 (13.5%)	81,802 (13%)	158,498 (25.3%)	2,740 (0.4%)
	종이 (권)	문서	262,833	4,127	5,670	3,373	31,915	56,572	158,436	2,740
		카드	363,838	4,377	125,209	156,254	52,707	25,229	62	0
		도면	892	143	725	20	3	1	0	0

총량 기준으로 종이기록물의 생산은 증가와 감소가 혼재되고 있으나, 전자기록물은 증가의 경향성을 나타내고 있다. 세부적으로 볼 때 종이기록물

가운데 문서류는 계속해서 증가('14년 26만 → '15년 31만 → '16년 32만)하고 있는 것으로 나타나고 있다. 보존기간의 측면에서 보면 종이기록물의 경우 보존기간 30년 이상 기록물이 생산량의 절반 이상(58.7%)을 점유하고 있는 것으로 나타나고 있다. 반면에 전자기록물은 한시기록물이 대부분을 차지(85%)하고 있는 것으로 나타났다. 전자기록물과 종이기록물의 보존기간별 생산량의 변화는 최근 3년간 비슷한 추세를 나타내고 있다. 최근 3년간 보존기간 30년 이상 기록물의 점유율 추이는 <그림 2>와 같다.

기관별로 세부적인 분석이 필요하겠지만, 한시기록물이 증가하는 원인은 신규 생성되는 단위과제의 보존기간이 10년 미만인 경우가 많기 때문인 것으로 보인다. 하나의 부서에서는 동일한 업무를 수행할 때, 생산되는 기록물의 형태가 종이이건, 전자이건 같은 단위과제에 편철되어야 한다. 그렇지만 종이기록물과 전자기록물의 보존기간 차이에 따른 점유율의 차이를 보면서, 단위과제 선택에 상이한 부분이 있는 것은 아닌지도 살펴볼 필요가 있다고 생각된다. 핵심기록물의 체계적인 관리를 위해서 적절한 보존기간이 책정되도록 조치가 필요하다.

〈그림 2〉 보존기간 30년 이상 일반기록물 점유율 추이



해마다 생산현황 통보가 기관별로 이루어지고 있다. 그러나 데이터 송수신 오류, 기록물생산시스템에서 기록관리시스템으로 이관 지연 등 여러 이유로

인해 기록물 생산목록 제출이 지연되는 기관이 반복적으로 발생하고 있다. 현재는 목록 제출이 지연되는 사례별로 서면제출, 협의를 통한 통보시기 조정, 시스템간 불일치 규격 개선 등의 방법으로 문제점을 최소화해가고 있다.

2) 조사·연구서 및 검토서

조사·연구서 및 검토서는 법령 제개정, 대규모 예산 투입 사업 등의 수행시 사업의 발단, 경과 및 결과를 체계적으로 이해할 수 있도록 만들어질 것으로 예상되는 기록물이다. 조사·연구서 및 검토서는 생산형식이 정해져 있지 않기 때문에 기관별로, 업무별로 상이한 형태로 만들어 질 것으로 생각된다. 조사·연구서 및 검토서의 생산현황을 취합할 때는 편의상 일반 문서, 간행물, 기타의 세 가지 형태로 구분하여 조사하고 있다. 최근 3년간 생산현황은 <표 4>와 같다.

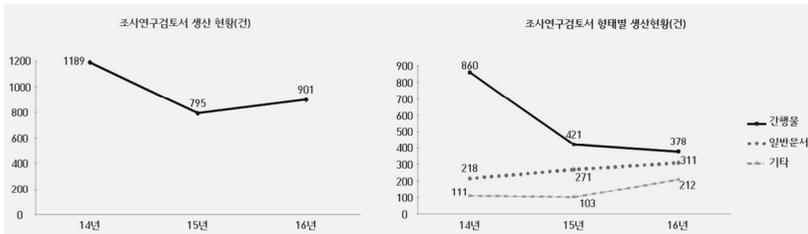
<표 4> 조사·연구서 및 검토서 형태별 생산현황

구분		계	형 태		
			일반문서	간행물	기타
계		901	311	378	212
2016	1. 법령의 제정 또는 개정관련 사항	247	205	21	21
	2. 조례 제정, 주요 정책의 결정 또는 변경	18	7	11	0
	3. 「행정절차법」에 따른 행정예고 사항	17	17	0	0
	4. 국제기구, 대외 조약·협약 등	23	13	2	8
	5. 대규모 사업·공사(국가재정법)	42	21	20	1
	6. 기타(기록관리기관의 장이 인정하는 사항)	554	48	324	182
계		795	271	421	103
2015	1. 법령의 제정 또는 개정관련 사항	167	131	9	27
	2. 조례 제정, 주요 정책의 결정 또는 변경	64	40	23	1
	3. 「행정절차법」에 따른 행정예고 사항	36	36	0	0
	4. 국제기구, 대외 조약·협약 등	43	30	5	8
	5. 대규모 사업·공사(국가재정법)	26	6	16	4
	6. 기타(기록관리기관의 장이 인정하는 사항)	459	28	368	63

		계	1,189	218	860	111
2014	1. 법령의 제정 또는 개정 관련 사항		152	103	36	13
	2. 조례 제정, 주요 정책의 결정 또는 변경		25	11	13	1
	3. 「행정절차법」에 따른 행정예고 사항		16	15	0	1
	4. 국제기구, 대외 조약·협약 등		40	38	2	0
	5. 대규모 사업·공사(국가재정법)		37	14	22	1
	6. 기타(기록관리기관의 장이 인정하는 사항)		919	37	787	95

총량의 증감이 있으나 일반문서 형태가 지속적으로 증가(218 → 271 → 311건)되고 있음을 볼 수 있다. 업무관리시스템을 사용하는 기관이 조사·연구서 및 검토서 작성현황을 취합할 때 일반문서로 집계하기 때문인 것으로 판단된다. 조사·연구서 및 검토서의 작성대상 중 법령, 조례, 주요정책, 대규모 사업 관련 사항이 아닌 기타 사항이 과반(554건, 61.5%)을 넘는다. 간행물 형태의 생산 비중은 낮아지고 있는 추세다.

〈그림 3〉 조사·연구서 및 검토서 생산현황 추이



조사·연구서 및 검토서의 경우 작성대상이 불분명하고,⁴⁾ 관련 업무 발
생 시 조치사항 등이 명확하게 정의되어 있지 못하고, 생산시스템에 관련

4) 시행령 제17조에서 조사·연구서 및 검토서 작성대상과 작성시 포함되어야 하는 내용 등을 정의하고 있다. 그러나 “업무관리시스템을 도입하여 단위과제별로 관련 기록물을 생산·관리하는 경우에는 별도의 조사·연구서 등을 작성하지 아니할 수 있다”는 제1항의 단서조항으로 인하여 업무관리시스템을 사용하는 기관에서는 조사·연구서 및 검토서의 생산 자체에 대한 관심을 갖지 않고 있는 것으로 보인다.

사항을 체크할 수 있는 기능이 없어서 사후에 별도로 조사가 이루어져야 하는 문제가 있다. 이로 인해서 조사된 결과의 정확도 및 신뢰성이 낮은 것으로 이해된다. 통계에는 포함하지 않았지만 조사·연구서 및 검토서를 생산하지 않는 기관이 증가(15년 10개 → 16년 12개)하고 있으며, 3~4년 연속으로 생산한 것이 없는 것으로 통보하는 기관도 있다.⁵⁾ 문제는 조사·연구서 및 검토서의 생산이 예상되는 기관임에도 불구하고 미생산 또는 생산현황으로 통보한 숫자와 생산목록의 정보의 숫자가 불일치하는 사례가 나타나고 있다는 점이다. 생산현황 통보 여부와 관계없이 지속적인 모니터링이 필요한 부분이라고 생각된다.

조사·연구서 및 검토서 생산현황 파악을 위한 보조적인 수단으로 정책연구보고서를 공유하는 정책연구시스템(PRISM)에 등록된 보고서를 활용하는 방법도 고려해볼 필요가 있다. 그러나 모든 작성대상 항목이 정책연구보고서로 만들어지는 것은 아니므로 정책연구시스템에 등록된 결과관으로 조사·연구서 및 검토서의 현황파악을 같음하기도 어렵다.

3) 회의록 및 속기록

회의록 및 속기록의 작성은 기관의 주요한 의사결정과정을 기록으로 남김으로써 업무의 투명성, 책임성을 높이는 수단이 된다. 공공기관은 합리적 의사결정 및 전문가 등의 자문을 목적으로 다양한 형태의 회의체를 구성하여 운영한다. 일회성의 회의체들도 있으나 대체로 법령 등에 회의체의 구성 및 운영에 대한 규정이 있고, 이를 근거로 회의체들이 운영된다. 제도가 변화하는 경우가 아니라면 회의체의 성격에 따라 수시 또는 주기적으로 회

5) 물론 기관의 성격이나 업무의 내용에 따라 조사·연구서 및 검토서의 작성이 이루어질 수 있는 것이므로, 생산현황 통보 여부만으로 조사결과를 부실하다고 단정하기는 어렵다고 생각한다. 그렇지만 생산이 예상되는 기관임에도 불구하고 지속적으로 통보가 이루어지지 않고 있는 기관들에 대해서는 왜 그런 현상이 나타나는지에 대한 별도의 조사, 분석이 필요하다.

의체가 운영될 것으로 예측할 수 있다. 그렇기 때문에 운영의 결과물인 회의록이나 속기록 등도 추세적으로 유사한 경향을 보일 것으로 예상할 수 있다. 통계에서도 이런 경향성이 나타남을 볼 수 있다.

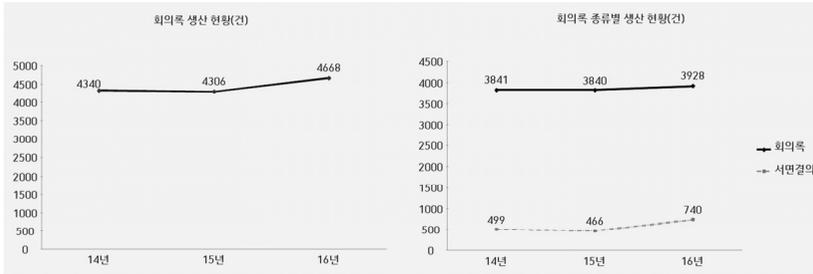
회의록 생산량은 해마다 소폭으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. '15년과 비교했을 때 회의록 생산량이 증가('15년 4,306건 → '16년 4,668건)한 것으로 나타났다. '16년의 경우 총 4,668건 중 개별법 또는 특별법에 따라 구성된 위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회의의 회의록이 3,987건으로 85.2%에 달하는 것으로 나타났다. <표 5>는 회의록 및 속기록 작성 현황이다.

<표 5> 회의록 및 속기록 작성 현황

구분		계(회의록+서면결의)	회의록	서면결의	회의소집	속기록
2016	계	4,668	3,928	740	3,973	838
	1. 대통령 참석 회의	115	115	0	115	1
	2. 국무총리 참석 회의	98	75	23	67	9
	3. 차관급 이상 참석 회의	322	279	43	286	89
	4. 정당협의(차관급 이상)	0	0	0	0	0
	5. 위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회의	3,987	3,329	658	3,348	724
	6. 지방자치단체장, 교육감, 교육장 참석 회의	0	0	0	0	0
	7. 국장급 3인 이상 참석회의(의견조정 목적)	4	3	1	3	0
	8. 기타	142	127	15	154	15
2015	계	4,306	3,840	466	3,769	814
	1. 대통령 참석 회의	58	58	0	58	0
	2. 국무총리 참석 회의	40	25	15	24	11
	3. 차관급 이상 참석 회의	305	255	50	251	96
	4. 정당협의(차관급 이상)	0	0	0	0	0
	5. 위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회의	3,722	3,380	342	3,272	691
	6. 지방자치단체장, 교육감, 교육장 참석 회의	0	0	0	0	0
	7. 국장급 3인 이상 참석회의(의견조정 목적)	14	10	4	10	1
	8. 기타	167	112	55	154	15

		계	4,340	3,841	499	3,943	753
2014	1. 대통령 참석 회의		60	60	0	60	0
	2. 국무총리 참석 회의		73	62	11	59	11
	3. 차관급 이상 참석 회의		267	220	47	294	128
	4. 정당협의(차관급 이상)		0	0	0	0	0
	5. 위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회의		3,248	2,899	349	2,943	593
	6. 지방자치단체장, 교육감, 교육장 참석 회의		4	4	0	0	0
	7. 국장급 3인 이상 참석회의(의견조정 목적)		11	8	3	6	0
	8. 기타		677	588	89	581	21

〈그림 4〉 회의록 생산현황 추이



조사·연구서 및 검토서와 마찬가지로 회의록도 생산현황과 생산목록이 불일치하는 사례가 있다. 속기록 작성 지정회의(71개) 중 회의 미개최(20개) 또는 서면으로만 개최(14개)하는 등 운영상황의 점검이 필요한 사례도 있는 것으로 확인된다. 또한 일부 기관(2개)의 경우 속기록 작성 지정회의가 있음에도 속기록이 작성되지 않은 경우도 있다. 물론 법령상에 회의체의 운영이 명시되어 있어도, 회의가 개최되지 않을 수도 있다. 하지만 실제 회의체가 운영되고 있는지에 대한 지속적인 모니터링을 통해서 회의 운영 시 회의록 작성이 누락되지 않도록 조치할 필요가 있다고 생각된다. 아울러 회의체 운영이 법령에 근거하여 이루어지는 만큼 관련 법령 등의 개정 등 환경변화도 지속적으로 모니터링이 필요하다.

중앙행정기관의 회의록·속기록 작성 대상 회의 현황은 <표 6>과 같다.

<표 6> 회의록·속기록 작성대상 회의 현황

구분	회의록 작성대상 회의	속기록 지정회의		
		소계	대통령 속기록	정부 속기록
합계	563	92	21	71
대통령이 참석하는 회의	9	8	8	0
국무총리가 참석하는 회의	42	20	1	19
주요 정책심의 또는 의견조정을 목적으로 한 차관급 이상 구성원인 회의	80	32	8	24
개별법 또는 특별법에 따라 구성된 위원회 또는 심의회 등이 운영하는 회의	432	32	4	28

4) 시청각기록물

시청각기록물은 분석대상 기관 중 44기관(91.7%)이 생산현황을 통보하였으며, 16년도에 비해 생산량은 감소(6.1%)한 것으로 나타났다.(<표 7>) 시청각기록물은 기록물의 특성상 특정 기관에 생산이 집중되고 있다. 문화재청(5,135건), 국방부(4,008건), 문화체육관광부(2,181건) 등이 시청각기록물 다수 생산기관이다.

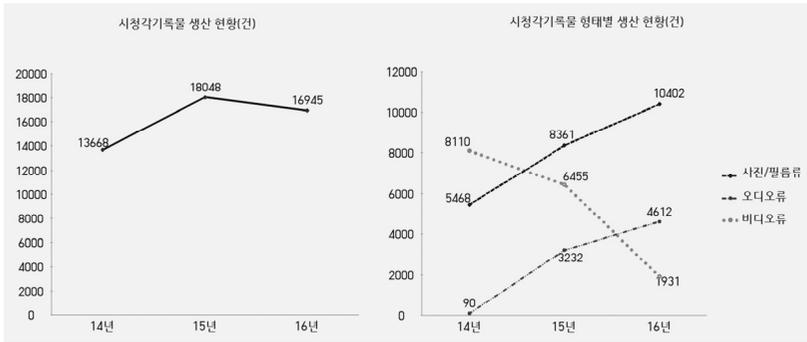
기록물 생산현황이 종이문서 중심에서 전자기록으로 변화함에 따라 시청각기록물의 생산 매체에도 변화 추세가 반영되고 있는 것으로 보인다. <그림 5>에서 보듯이 사진/필름류(▲24.4%)와 오디오류(▲42.7%)는 증가하고 있으며, 비디오류(▼70%)는 감소하고 있는 것으로 나타났다. 시청각 관련 기술의 발전과 변화 수용에 따라 시청각기록물도 이용자들이 손쉽게 활용할 수 있는 매체 중심으로 생산하는 경향이 반영된 것이라고 생각된다.

〈표 7〉 시청각기록물 형태별 생산 현황

(단위: 건, 권, 점)

구분	생산현황			
	2014	2015	2016	
			소계	비율
계	13,668	18,048	16,945	100%
사진/필름류	5,468	8,361	10,402	61.5%
오디오류	90	3,232	4,612	27%
비디오류	8,110	6,455	1,931	11.5%

〈그림 5〉 시청각기록물 생산현황 추이



시청각기록물에서도 생산현황과 생산목록의 불일치 현상이 나타나고 있다. 일부 기관은 생산현황과 목록이 불일치(11개 기관)하는 현상이 나타났다. 이런 문제가 발생하는 원인으로 기록물 건별 수량 또는 주제(철명)별로 묶어서 통보하는 등 기관마다 다른 기준을 적용함에 따른 통계 정확성의 한계가 발생하고 있음을 볼 수 있다. 따라서 불일치 원인을 분석하고 명확한 통보기준이 마련될 필요가 있다고 보인다.

5) 비밀기록물

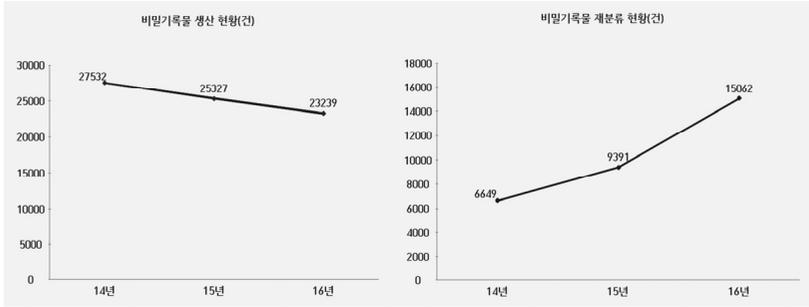
비밀기록물은 생산량은 감소하고 있으나 재분류는 증가하는 현상이 나타나고 있다.(<표 8>) 등급별로도 1급~3급은 5% 정도 감소('15년 7,833건 → '16년 7,438건)하고 있는 것으로 보인다. 비밀에 준하여 관리하는 대외비는 생산현황 통보 대상에서 제외되었다가 2014년부터 통보대상으로 포함해서 현황을 파악하고 있다. 대외비도 9.7% 감소('15년 17,494건 → '16년 15,801건)하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 8〉 비밀기록물 생산 및 재분류 현황

(단위: 건, 권, 점)

구분	생산 현황					재분류 현황					
	소계	문서	도면 카드	시청각	간행물	소계	문서	도면 카드	시청각	간행물	
2016	계	23,239	23,010	36	44	149	15,062	14,991	0	4	67
	1급	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2급	709	689	3	5	12	282	274	0	0	8
	3급	6,729	6,606	10	31	82	2,964	2,931	0	0	33
	대외비	15,801	15,715	23	8	55	11,816	11,786	0	4	26
2015	계	25,327	25,071	27	84	145	9,391	9,380	6	1	4
	1급	1	1	0	0	0	3	3	0	0	0
	2급	771	753	2	5	11	392	382	2	0	1
	3급	7,061	6,905	8	71	77	1,693	1,688	2	1	2
	대외비	17,494	17,412	17	8	57	7,303	7,300	2	0	1
2014	계	27,532	27,438	33	18	43	6,649	6,638	6	0	5
	1급	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2급	875	846	5	6	18	316	313	2	0	1
	3급	7,835	7,796	14	9	16	1,752	1,746	2	0	4
	대외비	18,822	18,796	14	3	9	4,581	4,579	2	0	0

〈그림 6〉 비밀기록물 생산현황 추이



비밀기록물은 기록물의 특성상 통일, 외교, 국방, 검찰, 경찰 등의 업무를 수행하는 기관에서 다수 생산되고 있다. 대외비가 총 생산량의 68%인 15,801건을 차지하고 있다. 등급별, 보존기간별, 보호기간별 생산현황의 통계가 불일치하는 기관이 지속적으로 감소되고 있다.('14년 13개 → '15년 9개 → '16년 7개) <표 9> 통계가 불일치하는 기관 등의 경우 원인 파악을 통한 후속조치 마련이 필요할 것으로 생각된다.

〈표 9〉 등급별·보존기간별·보호기간별 통계 불일치

구분	등급별(1~3급, 대외비)	보존기간별(5년 이하, 30년 미만, 30년 이상)	보호기간별(5, 10, 20, 30, 30 이상, 기타)
합계	18,874	18,504	18,862
A기관	190	189	189
B기관	253	269	238
C기관	120	113	120
D기관	697	698	697
E기관	17,529	17,166	17,560
F기관	13	3	8
G기관	72	66	50

6) 정부간행물

정부간행물은 생산(발간)량 대비 납본량이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.(14년 71.4% → 15년 90.5% → 16년 91.6%) 일부 기관에서 간행물이 생산되지 않고 있는 것으로 나타나고 있는데 현황파악이 필요할 것으로 보인다. 아울러 생산은 되었으나 납본되지 않는 간행물이 있는지 여부도 모니터링을 통해서 확인하여 누락되는 것이 없도록 조치할 필요가 있다. 이를 위해 간행물 발간 시 기록관을 거치도록 하는 등 발간등록 및 납본 등의 절차상 개선되어야 할 부분이 없는지 점검할 필요가 있다.⁶⁾

〈표 10〉 정부간행물 생산 및 납본 현황

(단위: 권)

구분	발간량	납본량	납본률(%)
2016	4,142	3,794	91.6%
2015	3,771	3,412	90.5%
2014	4,924	3,517	71.4%

7) 행정박물

행정박물은 관인류, 견본류 등 총 7가지 유형으로 구분하여 조사가 이루어진다. 행정박물의 보유현황 통보기관 수('15년 34개 → '16년 48개) 및 보유량('15년 10,565점 → '16년 11,115점)의 증가를 통해서 관리 필요성에 대한 인식은 계속해서 개선되고 있는 것으로 보인다. 유형별로 보면 그 밖의 유형(34.7%), 기념류(28.2%), 상징류(19.8%)의 순으로 생산이 많이 되는 것

- 6) 현재 공공간행물은 중앙기록물관리기관, 중앙도서관, 국회도서관 등으로 납본하도록 하고 있다. 도서관인 중앙도서관과 국회도서관은 납본받은 간행물의 활용에 중점이 두어져 있다. 간행물도 영구보존 대상으로 수집하는 중앙기록물관리기관은 간행물의 원본제공 보다는 장기보존 및 증거성 입증 책임 등의 측면에서 서비스를 특화할 필요가 있다. 간행물 생산현황 파악도 이러한 측면에서 재검토될 필요가 있다.

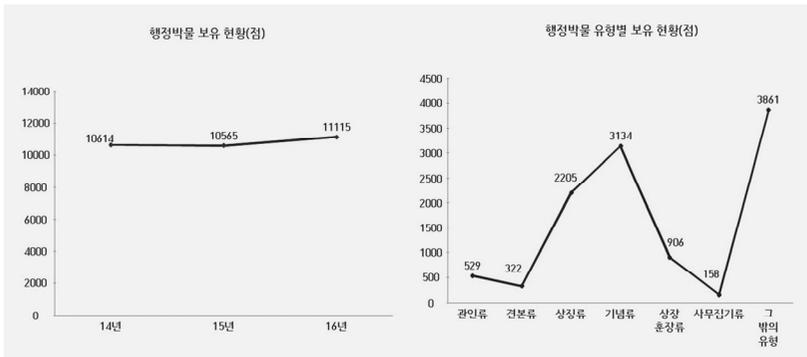
으로 나타났다.(<표 11>)

<표 11> 행정박물 유형별 보유 현황

(단위: 점)

연도	합계	관인류	견본류	상징류	기념류	상장·훈장류	사무집기류	그 밖의 유형(선물 등)
2016	11,115	529 (4.7%)	322 (2.9%)	2,205 (20%)	3,134 (28.2%)	906 (8.2%)	158 (1.4%)	3,861 (34.7%)
2015	10,565	535	246	2,063	2,865	860	156	3,840
2014	10,614	524	312	1,979	3,355	840	161	3,443

<그림 7> 행정박물 생산현황 추이



행정박물은 일반적으로 기관에서 활용이 종료된 형상기록물 중에서 보존의 필요성이 있는 것으로 분류된 기록물을 말한다. 따라서 보존이 필요한 행정박물에 대한 개념은 기관마다, 업무담당자마다 상이할 수 있다. 또한 기관에 따라 행정박물 유형별로 적용 기준이 상이하어 유형별로 정확한 통계 도출에 어려움이 있다. 공직자 선물을 포함하고 있는 ‘그 밖의 유형’ 기록물이 가장 많은 비중을 차지하는 것이 구체적인 행정박물 유형의 정의가 명확하지 않은 예라 할 수 있다. 행정박물의 명확한 개념을 세우고 유형별

사례를 구체적으로 예시하는 등의 조치가 필요할 것으로 생각된다.

4. 생산현황제도의 한계와 개선방안

이 논문의 한계는 생산현황 통보가 이루어지는 전체 기관을 대상으로 하지 못하였다는 점이다. 각급 기관에서 일년간 업무 활동의 내용과 결과를 집약적으로 취합하는 것이 생산현황이다. 그런 점에서 전체 기관을 대상으로 삼았어야 하는 것이 마땅하다. 그래야 특정 시점에 생산현황의 추이와 양상을 종합적으로 이해할 수 있을 것이기 때문이다. 전체 기관을 대상으로 하지 못하였기에, 중앙행정기관, 지방자치단체, 교육청 등 기관 유형별로 상이한 환경을 갖고 있는 모습을 드러낼 수 없었다. 하지만 생산현황을 집중해서 분석하고 정리하기에 어려운 상황이 있어서 부득이 분석대상을 중앙행정기관으로 제한하였다.

총량적인 측면에서 중앙행정기관으로부터 취합된 최근 3년간의 현황을 통계중심으로 살펴보았다. 기록물 유형마다 세부적으로 해당 유형에 대한 취합이 생산현황 통보제도 본래의 목적에 부합되는지, 조사항목은 적절한지, 조사결과의 활용 방법은 무엇인지 등에 대해 추가적인 분석이 필요하다.

중앙행정기관에 한정된 분석이지만, 생산현황 취합결과를 분석하면서 여러 가지 시사점을 도출할 수 있었다. 기관 유형에 따른 차이가 있을 수 있겠지만, 이 시사점들은 다른 유형에서도 유사한 형태로 나타날 것으로 예상된다. 도출된 시사점으로부터 생산현황 통보제도와 관련하여 개선해야 할 방안을 네 가지로 정리하였다.

첫째, 생산현황 통보제도가 각급 기관 기록물의 현황과약, 체계적 수집 계획의 마련 등 본래의 도입 목적에 부합될 수 있도록 해야 한다. 기록관리 법령 제정 이전의 기록관리는 보내오는 기록물을 단순히 수집받는 기능 중심의 소극적인 관리행위에 머물러 있었다. 법령제정으로 기관별로 생산된

주요기록물을 파악하고 지정하여 이관받는 적극적 관리의 기반이 마련되었다. 생산현황의 취합을 통해서 기관의 핵심기록물이 누락되지 않고 생산되고 있는지, 단위과제를 통해 기록물이 적절히 분류되고 있는지, 단위과제에 부여된 보존기간은 적절하게 적용되고 있는지 등이 파악될 수 있어야 한다. 그리고 이를 통해서 적절한 시점에 기록물의 이관이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 기관과의 신뢰성을 회복하기 위한 방안이 마련되어야 한다. 생산현황을 취합하고 활용하기 위한 방법, 통보서식의 개선 등을 위해 지속적이고 반복적으로 영구기록물관리기관과 기관의 기록관리 담당자가 참여하는 대화의 창구가 운영되어야 있다. 대화의 방식은 간담회, 자문회의 등과 같은 직접 대면방식과 사회관계망을 통한 간접 대면방식이 모두 활용되어야 한다. 필요하다면 생산현황 분석팀과 같은 워킹그룹을 조직하여 기관별, 기록물 유형별로 생산현황 정보를 연구, 분석하고 그 결과를 학회 발표나 학술지 기고 등을 통해 공유, 확산해 나갈 방안을 모색해 나가야 한다.

셋째, 생산현황 통계 및 목록의 정확성을 높이고 신뢰성을 제고할 수 있도록 통보서식 및 내용의 개선이 이루어져야 한다. 2018년에는 7종 12개 서식으로 생산현황 통보 서식이 일부 감소되었다. 서식의 축소, 변경으로 문제해결이 되지는 않는다. 생산현황 통보제도를 왜 운영하는지, 생산현황을 취합이 반드시 필요한 기록물 유형이 무엇인지, 어떤 방식으로 현황을 취합하는 것이 효과적일지 등에 대해 면밀한 검토가 이루어져야 한다. 현황만 취합할 것인지 아니면 목록을 취합할 것인지, 목록의 경우 생산목록으로 할지 보유목록으로 할지 등에 대한 세부적인 검토가 이루어져야 한다. 아울러 부정확한 통계를 발생시켰던 원인을 파악하고 원인별로 해결방안을 마련해야 한다. 또한 생산현황 통계의 부정확성 등을 이유로 미루어왔던 생산현황 분석결과에 대한 피드백 등도 이루어져야 한다. 부정확한 통계라 하더라도 현재로서는 기관에서 파악할 수 있는 범위의 자료로는 유일한 것이므로 이를 분석하여 문제점을 감소시켜가는 방향으로 활용되도록 하여야 한다.

넷째, 전자적 기록관리의 원칙에 부합될 수 있도록 시스템 분야의 개선이 필요하다. 회의록, 조사·연구서 및 검토서, 회의록 등과 같은 생산의무 기록물은 기록물생산시스템에 등록 시 체크할 수 있는 기능을 부가함으로써 시스템에서 중요기록물에 대한 정보를 자동으로 추출할 수 있도록 개선이 되어야 한다. 기록물생산시스템과 기록관리시스템 간의 시스템 연계규격도 좀 더 유연하게 개선하여 폭넓게 정보가 오갈 수 있도록 개선이 필요하다.

생산현황 통보제도가 생산을 강제하지는 못한다. 생산시점부터 작동하는 일련의 도구들이 기록의 생산을 제어할 수 있도록 하고, 그 결과 값을 취합한 것이 자연스럽게 생산현황으로 연결되는 것이 이상적인 모습일 것이다. 그렇게 되면 생산현황의 결과가 이후의 기록관리에 필요한 정보로써 활용될 수 있을 것으로 생각된다. 축적된 생산현황 정보는 기록화되어야 할 대상이 무엇일지, 기록화 대상이 누락되는 일은 발생하지 않는지와 같은 모니터링의 수단으로 활용될 수도 있을 것이다.

〈참고문헌〉

- 국가기록원. 2017. 기록물 생산현황 통보 업무 개선 방안 검토(안). 2017.12. (내부문서).
국가기록원. 2018. 2017년도 기록물 생산현황 분석 결과 보고. 2018.02.(내부문서).
왕호성, 설문원. 2018. 기록물 생산현황 통보제도 운영 실태와 개선방안. 『한국기록관리학회지』, 18(1), 79-99.
황진현. 2013. 공공기관의 생산현황통보에 관한 연구. 『기록학연구』 37, 145-188.