

## 공공기록 평가의 책임과 권한의 분배\*

### ‘시민참여 평가’를 중심으로

The Distribution of Responsibility and Authority upon Public Record Appraisal  
: Focused on ‘Citizen Participation Appraisal’

이경래(Lee, Kyong Rae)\*\*

1. 들어가는 글
2. 시민참여평가의 필요성
  - 1) 이론적 프레임 : ‘과정으로서 평가’
  - 2) 기록평가 패러다임의 전환 : ‘대응적 평가’에서 ‘능동적 평가’로
  - 3) 공공기록 평가 제도의 한계 : 철학, 주체와 도큐멘테이션의 문제
3. 시민참여평가의 선진사례 분석
  - 1) 평가 과정의 기록화와 공개 : 캐나다와 영국의 경우
  - 2) 공공 컨설팅 : 영국과 호주의 경우
4. 시민참여평가의 모형 설계
  - 1) 평가도큐멘테이션의 개념적 모형
  - 2) 거버넌스 기반 평가의 개념적 모형
5. 나오는 글

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

\*\* 한신대학교 대학원 기록관리학과 강사.

■ 투고일 : 2019년 03월 30일 ■ 최종심사일 : 2019년 04월 09일 ■ 게재확정일 : 2019년 04월 22일

■ 기록학연구 60, 49-88, 2019, <https://doi.org/10.20923/kjas.2019.60.049>

## 〈초록〉

오늘날 시민사회 영역은 국가와 시장이 가진 기능을 비판하고 감시하는 기능뿐만 아니라 정부와 공공 부문을 보완해 공공 서비스의 적극적 생산자 역할까지도 수행하고 있다. 공공 기록관리 영역도 시민 참여도가 점차 확대되는 추세다. 기록관리의 핵심 영역인 평가 및 선별의 경우 그 어느 영역보다도 시민참여에 대한 논의가 본격화되고 있다. 평가의 시민참여 패러다임으로 등장한 '능동적 평가(proactive appraisal)' 개념은 우리에게 시민 스스로가 공공기록의 평가 주체이자 더 이상 평가 체제에서 소외돼서는 곤란하다는 점을 일깨우고 있다. 문제는 국내 시민력의 성장과 제도적 참여 논의가 빠르게 확산되는 것에 반해, 공공기록 영역에서 시민 참여는 좀처럼 찾아보기 힘들다는데 있다. 이 글은 국내 기록 평가 과정의 시민 부재와 기능주의에 기댄 경직성을 타개하기 위해서, 영국, 캐나다, 호주의 선진 사례 분석을 통해 공공 기록 영역에서 '시민참여 평가'를 구현하려는 제도적 기반과 실무 차원의 다양한 방법론의 적용 사례들을 살핀다. 본 논문은 오늘날 위기에 처한 국내 공공기록의 평가제도가 이러한 능동적 시민참여의 사례 적용을 통해 크게 회복될 수 있다는 점을 강조한다. 무엇보다 본 연구는 해외 선진 사례의 분석과 함께 기록관리 현장에 시민참여가 반영될 수 있는 개념적 평가 모형을 제시한다. 구체적으로는 능동적 시민참여를 반영한 '평가도큐멘테이션' 모델과 '거버넌스 기반 평가'의 모형을 제시하는데 집중하고 있다. 본 연구는 이들 시민참여형 평가 모델을 향후 국내에 안착해 '시민참여 평가'에 대한 본격적인 논의를 시급히 이끌 것을 제안한다.

**주제어 : 공공기록 평가, 시민참여평가, 능동적 평가, 평가도구, 평가보고서, 평가도큐멘테이션, 공공 컨설팅, 선별실행정책**

## 〈Abstract〉

Today, the civil society plays a key role not only in criticizing and monitoring the functions of the state and the market, but also as an

active producer of public services by complementing the government and the public sector. Public records management is also becoming more and more popular. In the case of appraisal and selection, which is the core area of record management, discussions about citizen participation are becoming more serious than any other areas. The concept of 'proactive appraisal', which has emerged as a paradigm of citizens' participation in appraisal, reminds us that citizens themselves are the subjects of public records and are no longer alienated from the appraisal system. The problem is, while the growth of the Korean civil society about institutional participation is spreading rapidly, but citizen participation is hard to find in the field of public records. The purpose of this paper is to examine the role of citizen participation in the process of appraisal of public records, and to debunk the role of citizen participation in the appraisal processes by exploring the examples in the UK, Canada, and Australia. This paper emphasizes that the appraisal system of the national public records in crisis today could be largely restored through the domestic application of this active citizen participation cases. First of all, this study presents a conceptual appraisal model that could reflect citizen participation in the field of record management along with the analyses of the advanced cases in some western countries. Specifically, this paper focuses on presenting the models of 'appraisal documentation' and 'governance-based appraisal', reflecting the active citizen participation. This study suggests that these citizens' participatory evaluation models should be settled in Korea in the future and we should urgently discuss 'citizen participation appraisal'.

**Keywords** : public record assessment, citizen participation appraisal, proactive evaluation, appraisal tool, appraisal report, appraisal documentation, public consultation, Operational Selection Policy(OSP)

## 1. 들어가는 글

우리 시민사회 영역은 1990년대 이후 정치 민주주의와 지방자치제도가 본격화되면서 급성장하기 시작했다. 여기서 시민이라 함은 공동체의 유지 및 발전을 위해 노력하는 구성원으로 각 개인뿐만 아니라 시민사회 단체를 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다. 실제로 90년대 이래 민주화와 금융위기 등 급격한 사회 변동은 ‘시민역량’, ‘시민참여’, ‘공동체’ 등에 대한 요구를 증폭시켰고, 지방자치를 성공시키기 위해서 시민과 정부 사이 ‘파트너십’이 시도되었다. 시민들의 정치 의제도 ‘반독재’ 투쟁보다는 점점 소수자, 장애인, 외국인 노동자, 환경오염 등 일상생활과 지역사회에 관심을 가지게 됐고, 지방자치 제도의 정착은 좀 더 시민 삶의 구체적 참여 공간을 제공하기도 했다.

최근 시민사회 영역은 국가와 시장이 가진 기능을 비판하고 감시하는 기능뿐만 아니라 정부와 공공부문을 보완하거나 대신하여 공공서비스의 생산자 역할까지 수행하고 있다(류영아 2013, 7). 특히 정보통신기술(ICT)의 발달은 공적 영역에 대한 시민의 의사 표현과 소통을 보다 용이하게 만들면서 다양한 형태의 시민참여를 이끌었다. 공공기록 관리에 있어서도 시민 참여는 전 세계적으로 볼 때 점차 확대 강화되는 추세이다. 기록관리의 핵심영역인 평가선별의 경우 그 어느 영역보다도 시민참여에 대한 논의와 실행이 본격화되고 있다. 평가에 있어 ‘능동적 평가(proactive appraisal)’ 등 새로운 패러다임의 등장은 시민이 공공기록의 평가주체로서 더 이상 기록의 평가 체제에서 소외될 수 없음을 의미하게 됐다. 예컨대, 캐나다, 영국, 호주 등 서구에서는 공공기록에 ‘시민참여 평가’를 구현하기 위한 제도 기반 마련은 물론이고 실무적 차원에서 다양한 방법론을 개발해 적용하고 있다.

우리의 경우, 다양한 정책분야에서 시민의 참여가 빠르게 확산되고 있는 것에 비해 공공기록 영역에서 시민 참여는 더 찾아보기 힘들다. 오히려 공

공기록의 평가 행위가 업무기능 중심의 선별과 폐기를 위한 처분 결정에 중점을 두다 보니 시민참여 평가의 실효성에 많은 사람들이 의문을 제기하는 실정이다. 하지만, 평가에 있어 공공기관 단독의 독점적 권한은 이제 더 이상 시민사회의 성장을 고려하면 바뀌어야 할 필요가 있다. 20세기 '정부 실패'의 가장 큰 원인 중 하나가 엘리트 관료주의 문화로 지적되고 있는 상황이라 본다면, 여전히 시민영역을 외면하거나 일방의 하향식 평가를 강행한다면 이는 구태의연한 태도로 밖에 볼 수 없다. 이 연구는 먼저 관성화된 평가 시스템을 개선하기 위해 '시민참여 평가'의 필요성을 역설하고자 한다. 특히, 해외 선진 사례를 참조해서 이러한 시민참여 평가가 기록관리 현장에 적용될 수 있도록, 개념적인 참고 모형을 개발하고 있다. 구체적으로는, 이 논문은 시민참여 평가의 근간으로 볼 수 있는 '평가 도큐멘테이션'과 능동적 시민참여를 독려하는 '거버넌스' 기반 평가의 모형 개발에 집중해 논의한다. 그 어떤 기록관리 업무보다 평가 영역은 입장이나 관점에 따라 결과가 달라질 수 있고, 특수한 상황에서 특정 집단의 이해관계가 개입할 수 있는 민감한 업무이기에 보편타당한 이론적 프레임과 모형의 구성이 중요하다고 본다.

## 2. 시민참여 평가의 필요성

### 1) 이론적 프레임 : '과정으로서 평가'

기록 평가는 업무의 증거가 되는 기록을 생산, 획득하고 필요한 기간 동안 보유하는 일련의 기록관리 체계에 있어 가장 중요한 활동이라 할 수 있다. 아카이브의 핵심 근간이자 끊임없이 기록을 재형성하고 재의미화 하는 활동으로 이해되어 온 평가는, 여타 아카이브 절차들을 결정하는 행위로까지 인정받고 있다. 역사적으로 평가에 있어 지금까지 가장 중요하게 간주되

어 온 것은 아키비스트의 평가 ‘행위’였다. 아키비스트의 평가 행위 자체가 기록가치론에 입각한 것인지, 업무기능 기반인지, 아니면 사회적 가치에 기반한 것인지에 대한 논의가 대표적이다. 가령, 랜달 지머슨(지머슨 2016)은 기억될 것과 잊혀질 것을 결정하는 아키비스트의 평가 ‘행위’를 아카이브의 권력으로까지 증대하게 묘사하고 있다. 일정한 가치에 상응하는 기록을 확인·확보하는 기록관리 ‘행위’로서 평가·선별에 대한 강조는 자연스레 행위 주체에 대한 주목으로 이어졌다. 평가 영역 논의 중 상당 부분이 평가 행위주체의 변화를 통해 평가 패러다임의 전환에 주목하는 까닭이다. 하지만, 평가의 행위(주체)에 중점을 두는 평가 패러다임은 평가 자체에 집중한 나머지 평가 결과를 주로 강조할 뿐, 기록 처분의 ‘과정’으로서의 평가는 등한시 해온 것이 사실이다.

최근 들어 정부의 행위에 대해 질문하고 과거에 공공의 결정과 행위에 대해 문서상의 증거들을 요구하는 시민사회의 부상은, 공공기록의 처분 결정에 대해서도 설명책임성을 그 어느 때보다 강하게 요청하고 있다. 기록 학계 시민사회의 성장은 기록을 확인해서 확보하는 행위로서의 평가뿐만 아니라 기록 처분의 한 과정으로서의 평가의 적절성에 대한 관심으로 나타났고, 이어서 평가 결과뿐만 아니라 평가 과정에 대한 철저한 기록화에 대한 요구로 이어졌다. 공공기관의 평가 결정권자들은 그들의 판단이 어떠한 구체적 평가 과정을 거쳐 이행되었는지를 사회적으로 입증해야 하는 위치에 서 있다. 이제 기록 평가자들에게 가장 중요한 업무는 자신의 평가 결정을 지원하는 모든 정보를 문서에 담아 시민들에게 제공함으로써 자신의 행위에 대한 설명책임성을 확보해야 한다는데 있다. 예컨대, 기록 평가자들은 처분 과정과 결정에 의문을 제기하는 시민이 어떻게 그리고 왜 이러한 결정이 내려졌는지를 물을 때 이에 대해 완벽하게 답할 수 있도록 준비해야 한다.

이 글이 이론적 프레임으로 삼고 있는 ‘과정’으로서의 평가 접근은, 그동안 소홀히 취급됐던 처분 과정으로서의 평가과정을 복원하고, 이의 정책적

구현 형식으로써 평가도큐멘테이션을 뒷받침하기 위해 견지하는 입장으로 보면 좋겠다. 다시 말해 이 글은 평가하는 ‘행위’나 평가 결과에 중점을 두는 것 보다 평가를 하나의 ‘과정’으로 바라보는 총체적 관점이 평가의 설명 책임성이라는 시민사회의 요구에 적극적으로 응대할 수 있다고 판단한다. 더불어 민주주의 사회의 실현이란 점에서 보자면, 이는 시민 참여 민주주의를 보장하면서 공공기록의 평가에 있어 기능주의를 극복할 수 있는 보다 투명한 절차적 장치로 삼을 수 있겠다.

## 2) 기록평가 패러다임의 전환 : ‘대응적 평가’에서 ‘능동적 평가’로

역사적으로 보면, 기록평가에 있어 시민참여 논의는 민간기록 관리 영역에서 먼저 시작되었다. 2000년대 이후 크게 활성화된 공동체 아카이브는 기록 관리에 있어 시민 공동체들의 자기결정권을 강조하면서, ‘참여 아카이브’라는 새로운 이론적 모델을 이끌었다. 기록 관리의 전 과정에 시민의 참여를 전제로 하는 참여아카이브 모델은 평가 과정에 있어서도, 시민사회의 참여를 꼭 필요한 ‘성공’ 요소로 간주하면서 기록 관리에 있어서 ‘저버너스’ 논의의 장을 열었다. 공공기록 평가에 있어서 시민 참여 문제는 테리 쿡(Terry Cook)에 의해서 크게 제기되었다. 이를테면, 쿡은 평가의 행위 주체를 준거로 해서 네 가지의 평가발전 단계를 정의하는데, 기록 생산자, 역사가 아키비스트, 전문 아키비스트에 이어 마지막 단계의 평가 주체로 시민공동체를 상정하다는 점에서 특별하다(Cook 2011, 173).

최근 시민참여를 통한 기록평가 체제에 대한 질적 제고 관련 논의가 본격적으로 이뤄지고 있다. 무엇보다 기록평가 체제에 있어서 ‘대응적(reactive)’ 평가에서 ‘능동적(proactive)’ 평가로의 패러다임 전환이 눈에 띈다. 이는 실제적으로 시민참여 평가 논의를 크게 확장하는 계기를 마련하고 있다. 가령, 지금까지 종이기록을 기반으로 한 평가체제는 조직의 업무 규정과 위험수용 범위를 기준으로 주로 ‘대응적’ 차원에서 진행되어 왔다. 하지만,

최근 ISO 15489-1의 2016년 개정판에서는 “어떤 기록이 생산되고 획득되어야 하는지 그리고 얼마동안 보존되어야 하는지를 결정하기 위한” 활동으로 기록평가를 정의하고 있다(ISO 1589-1: 2016의 7조; 설문원 2018, 9에서 재인용). 이는 ‘대응적’이고 사후적인 평가로부터, 좀 더 생산 단계에서 적극적으로 개입하는 ‘능동적’ 평가로의 패러다임 전환을 의미하는 것으로 해석된다.

물론 능동적 평가는 디지털 기록의 진본성, 무결성, 활용성을 지속적으로 확보하는데 있어, 생산 단계에서의 평가가 필수적이라는 인식에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 한발 더 나아가, 능동적 평가는 단순히 생산 단계에서의 적극적 개입을 의미하는 것을 넘어서서 시민 주체를 공공정보의 주요 이용자이자 평가 주체로 바라본다는 점에서 과거 대응적 평가와 또 다른 결을 드러낸다(Convey 2014, 158-159). 즉 능동적 평가는 공공정보의 주요 이용(자)을 정부(의 생산자)뿐만 아니라 일반 시민의 재사용과 활용에 무게를 둔다. 영국 정부는 최근 “공공기관의 정보 원칙”을 발표했는데, 이 원칙의 핵심은 공공정보 이용자를 정부뿐만 아니라 광범위한 대중으로 상정한다는 점에서 특징적이다(Cabinet Office 2011, 217). 대개 대응적 평가정책은 주요 이용자를 정부로 상정함으로써 평가 대상을 정형화된 정보로 한정하고 이를 기관의 업무규정과 위험수용범위에 근거한 처분 일정에 따라 평가한다. 이에 반해, 영국정부가 새롭게 적용한 능동적 평가 방식은 공공정보의 주요 이용자로 일반 시민을 추가 상정함으로써 평가대상에서 비정형 및 원천 정보를 포함하고 평가기준에 있어서도 업무 필요성뿐만 아니라 시민들의 사회적 요구와 관심을 반영하면서 평가정책의 쇄신을 꾀하고자 하는 노력이 엿보인다. ‘능동적’ 평가로의 이같은 전환은 업무 필요성에 근거한 이전의 평가지침으로는 더 이상 시민들의 공공정보에 대한 욕구를 충족시킬 수 없다는 판단에 기인한 것이다.

디지털 환경에서 공공 사용 목적의 원천 데이터 혹은 정보를 맥락 정보와 함께 시민에게 제공할 수 있는 능동적 평가가 적용되지 않는다면, 공공



정보의 사회적 활용이나 이를 통한 지식의 확산이나 공유가 쉽게 이뤄지지 못한다. 시민을 공공정보의 주요 이용자로 간주하는 평가 관점은 공공기관의 정보가 시민에게 속하고 그러므로 공공정보의 선별과 평가과정에 시민이 참여하는 시민참여 평가로 자연스럽게 귀결된다. 그러면서 능동적 평가는 디지털 환경 하에서 기록의 요건 충족을 위해 시민을 생산과정에서부터 적극적으로 개입할 수 있도록 허용할 뿐만 아니라 광범위한 사회적 관심을 충족시키기 위해 시민 자신을 평가 주체로 설정하는 것을 포함하는 개념으로 자리잡고 있다.

대응적 평가와 능동적 평가를 몇 가지 준거들에 근거해서 비교해 분석하면 아래와 같이 도표화할 수 있겠다. 표에서 알 수 있듯이, 대응적 평가와 달리 능동적 평가는 시민을 공공정보의 이용자로서 그리고 공공정보의 평가 주체로서 새롭게 조명하면서, 좀 더 디지털기록 환경에 걸맞는 사회적 가치 지향적 평가 모델로 볼 수 있다.

〈표 1〉 대응적 평가와 능동적 평가 비교<sup>1)</sup>

	대응적 평가(reactive appraisal)	능동적 평가(proactive appraisal)
기반	종이기록	디지털기록
대상	준현용, 비현용기록	기록
도구	기관(운영)규정 + 위험수용범위 = 기능적 처분지침	기능적 처분지침 + 사회적 가치
이용자	공공기관의 재사용과 활용	공공기관 + <b>시민</b> 의 재사용과 활용
평가주체	처리과, 아키비스트	처리과, 아키비스트 + <b>시민</b>
이론적 모델	기록생애주기모델	기록연속체론
정보 유형	정형정보	정형정보 + 원천 정보, 비정형 정보

시민참여 평가는 근대 기록평가 체제에 대한 질적 제고와 관련해서도 새롭게 주목받고 있다. 기록 평가에 감정과 느낌, 즉 기록의 ‘인간적 차원(human dimension)’을 인정하고 포용하자는 논의가 그것이다(Cumming &

1) 〈표 1〉은 콘베이(Convey 2014, 158-160)의 논의를 참조해서 필자에 의해 표로 재구성.

Picot 2014, 134-135). 2011년에 시드니에서 개최된 워크숍 토픽 “아카이브 방법론의 재창조(Reinventing Archival Methods)”는 공공 영역뿐만 아니라 민간 영역에서 활동하는 기록 관리자 및 연구자가 모여 21세기에 안정적인 기록의 생산과 유지를 위한 기제와 방법론을 고민했다(The Recordkeeping Roundtable 2012). 특히, 이곳에서는 평가 패러다임의 전환이 논의되면서, 분산된 디지털 기록관리 환경과 ‘정동적 전환(affective turn)’에 직면한 기록 관리 환경의 변화를 주목했다.

테리 쿡은 이미 30여 년 전에 미래 기록관리 패러다임의 변화와 관련해서 아카이빙의 대상, 즉 기록 평가의 대상이 궁극적으로 유형의 물질(matter)에서 무형의 마음(mind)으로 옮겨갈 것을 예견하기도 했다(Cook 1997, 48). 쿡은 지금껏 근대 기록학에서 비이성적 증거물로 주변화되어 처리되어 온 대중 정념과 정서의 문제를 (당시로서는 후대에) 중요한 기록평가의 대상으로 복귀시켰다. ‘마음’의 아카이빙에 대한 그의 논의는 최근에 감정과 느낌의 아카이브, 즉 인간적이고 감성적인 아카이브에 대한 논의로 보다 확장되고 구체화되는 모양새다. 아카이브에서 정동적 전환으로 불리는 패러다임의 대두는, 특히 평가 패러다임에 있어서 또 다른 질적 변화를 촉구하고 있다. 즉 전통적으로 아카이브는 실재하는 것, 유형의 것에만 몰두해왔고 그러다보니 기록관리 실무자와 이론가들은 덜 객관적인 입장과 정서의 반응을 언급하는 아카이브에 대한 불신을 표명해왔다. 반면 최근 기록학 영역에서는 상당수의 연구자들이 슬픔, 기쁨, 분노, 애도 등 감정적이고 인간적인 측면들을 어떻게 기록에 담을 수 있을까를 고민하기 시작했다. 특히, 사회사적 사건의 피해 당사자, 생존자, 소수자 및 인권에 관한 아카이브를 다룰 때 사회 정서의 연대 측면에 대한 평가는 긴요한 것으로 간주되었다(이경래, 이광석 2017, 68-70). 이는 이제껏 개인과 국가(조직)간 상호작용의 기록이 대부분 정부에 의해 생산되고 이렇게 생산된 국가의 ‘공식 기록’은 광범위하게 자명한 사실로서 받아들여지는 반면, 사회의 기층 정서의 실체들은 공식 기록관리 체제에서 무시되어 온 것에 대한 반발로 볼 수 있다.

근원적으로 기록이 근본적으로 인간의 활동에 대한 것이기에, 기록관리 전문가들은 기록의 ‘인간적인’ 차원을 인정하고 기록 관리의 전문적 행위들이 이러한 인간적인 차원들을 포용할 수 있도록 설계되어야 한다는 점을 주목하게 된다. 하지만, 기록의 인간적인 차원을 강조하거나 감정의 저장소로서 아카이브를 복원하는 것은 과거 행정기능 중심의 평가 패러다임으로는 불가능하다고 보면서, 다시 시민참여 평가를 주목하고 있다. 기록평가를 전담했던 아키비스트가 직업이나 기관의 경계를 뛰어넘어 이제는 시민을 능동적으로 평가에 참여시킬 수 있어야 한다는 구상이 그것이다(Cumming & Picot 2014, 142-143). 결국, 평가 주체로써 시민 공동체, 그리고 평가대상에 ‘인간적인 것’에 좀 더 주목한 쿡의 예언처럼, 최근 평가 패러다임은 ‘능동적 평가’와 ‘마음’ 아카이브를 중시하는 ‘정동적 전환’으로, 그리고, 좀 더 구체적으로 ‘시민참여 평가’로 이어지고 있다.

### 3) 공공기록 평가 제도의 한계 : 철학, 주체와 도큐멘테이션의 문제

국내 공공기록의 평가제도는 기본적으로 행정 판단에 기댄 업무 기능주의에 기반하고 있다. 조직 기능 및 업무 가치들과 위험 수용범위에 근거한 처분 지침에 의거해 기록을 평가하는 방식이다. 또한 평가 범위를 기록 폐기와 연결해 보존기간을 책정하는 업무로 협소하게 정의하고 있다. 그래서, 평가의 목적은 ‘업무가치의 평가’와 ‘폐기를 위한 선별’로 요약되곤 한다. 물론 공공기록의 경우에 무엇보다 업무 가치를 기록의 평가에 반영되도록 하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 하지만, 업무평가가 곧 기록평가로 등가 치환되는 방식은 문제가 있다(설문원 2013, 237). 왜냐하면 전적으로 업무 평가에 근거한 평가 방식은 앞서 ‘인간적’ 차원의 기록을 평가 대상에서 배제시키기 때문이다.

우리 사정과 비슷하게 영국 캐나다 호주 등 기록관리 선진국 대개도 정부나 조직 단위의 기능 분석에 의거해 거시평가를 수행해왔다. 여기서 기

능을 정의하는 과정에 시간이 많이 투여되고 이전 다른 맥락 기반의 정부 파일체계와의 매칭 문제가 있던 하지만, 기능 평가는 정부 조직 전체의 맥락 아래 기록에 대한 거시 분석을 고무하고 소모적인 파일별 평가를 줄일 수 있다는 장점으로 인해 채택해왔다. 하지만, 최근에 변화 조짐이 보인다. 이 서구 국가들은 기능 평가가 가지는 한계, 즉 사회통합과 기록의 인간적이고 역사적·사회적 차원을 보완하기 위해 새로운 평가방법을 추가적으로 모색하고 있다. 일종의 주제기반의 수집을 적극적으로 수용하고 있는 것이다. 가령, 캐나다는 ‘범사회(Whole-of-Society) 접근법’을 취하면서, 기능 기반의 평가 체계가 가지는 한계를 극복하는 동시에, 전통적으로 이 나라가 표방하는 ‘토탈 아카이브’ 전통의 맥을 잇기 위한 수집 전략을 보여주고 있다(박지애, 임진희 2015, 52). 구체적으로, ‘범사회’ 접근을 통해 캐나다도서관(Library and Archives Canada, 이하 LAC)은 캐나다 사회 전반에 대한 기록화를 목적으로 기능평가 및 수집방식을 복합적으로 운영하고 있다. 영국의 경우에도, 기본적으로 기능 기반의 거시평가체계를 채택하고 있지만, 선별실행정책(Operational Selection Policy, 이하 OSP)을 통해 각 기관별 평가 선별이 놓칠 수 있는 국가적으로 중요한 사건이나 주제에 대한 기록을 선정해서 영구적으로 보존해야할 기록이 누락 없이 선별·수집될 수 있도록 조치하고 있다.

ISO 1589-1의 2016년 개정판은 평가 행위를 기록의 생산과 획득을 결정하는 업무로까지 확장하고 있다(ISO 1589-1: 2016의 7조). 즉 평가를 기록의 보존기간을 결정하는 행위뿐만 아니라 생산 및 획득까지도 결정하는 활동, 즉 수집활동까지 폭넓게 범위를 확장해 보고 있다. 국제 표준에서 평가를 이렇듯 확장해 정의한 까닭은, 일면 기존 선별 위주의 평가 체제가 갖는 한계를 인식하고 서구에서 이에 대한 보완책으로 수집 정책을 적극적으로 반영한 결과로 보인다. 반면, 여전히 평가 업무의 근간을 폐기를 목적으로 업무가치 및 기능에 전적으로 의지하는 국내 평가체제는, 업무분석, 법규분석, 그리고 위험분석이라는 행정적 판단에 기댄 ‘기능 만능주의’라는 외부

비판을 피하기 어렵다. 가령, 2013년부터 공공업무의 책임성 강화를 위하여 단위과제 설정 기준에 “국가예산이 일정 규모 이상 투입되는 대규모 투자사업의 경우, 하나의 사업을 하나의 단위과제로, 보존기간을 준영구 이상으로 책정해야 한다”는 예외적 기준이 삽입되었다(국가기록원 2012, 5). 하지만, 이 역시 단위업무에만 가치를 부여하는 업무기능 중심의 평가 제도라 볼 수 있어서 ‘사회적으로 가치 있는’ 기록의 선별이라는 평가 목적을 달성하기 어렵다. 결국, 기능주의와 도구주의적 접근에 기댄 기록평가 방식은 평가를 공공기관의 독점 영역이거나 공무원의 배타적 권리로 간주하는 기록 풍토로 이어질 공산이 크다.

기록 평가의 또 다른 문제는 관련 업무를 수행하는 주체의 한계에서도 비롯한다. 국내 평가제도는 영구보존의 기록을 선별·수집하는 평가라기 보단 업무 가치를 기준으로 기록의 보유기간 책정에 중점을 두다 보니, 자연스레 업무담당자가 평가의 주요 권한을 지니게 된다. 대체로 업무담당자가 소관 업무와 그로부터 생산되는 기록의 가치를 잘 파악할 수 있다는 연유로 그/그녀가 일차적이고도 가장 중요한 평가 업무를 수행하는 주체가 되는 것이다. 물론 국내 평가 제도는 업무 기능 중심의 사전 평가의 한계를 극복하기 위해 재평가의 사후평가도 병행하고 있다. 하지만, 이의 주체로서 아키비스트가 기록관 이관 단계에서 이미 업무담당자에 의해 선별된 1차 기록을 사후적으로 평가하기 때문에, 폐기를 막는 단순 대응 수준에서의 평가만을 수행할 뿐 역사적·사회적 가치를 지니는 기록에 대해 처음부터 능동적 평가를 수행한다고 보기는 힘들다.

결국 국내 평가체제를 개선하기 위해서, 업무담당자는 사전평가에 아키비스트는 사후평가라는 단절적이고 업무 분장적 접근을 극복할 필요가 있다. 즉 기록연속체론에 기반해서 양자 사이 통합적 접근이 요구된다. 평가 주체에 있어서도 업무담당자와 아키비스트의 단순 연결 방식을 지양하고, 이에 덧붙여 시민을 평가주체로 참여하게 하는 ‘거버넌스형’ 평가로의 이행이 필요하다. 공공기록 평가 과정이 정부나 공기업 등 공공부문에 의해 배

타적으로 기능 수행되는 것이 아니라 민간 부문과의 유기적 협력을 통해 이루어져야 한다는 것이다. 우리가 지향하는 참여민주주의 체제를 고려하면, 공공기록의 평가가 기록전문직이나 공무원의 독점적 권한으로 비춰서는 곤란하다. 평가주체의 다양성을 통해 업무기능뿐만 아니라 당대의 사회적 가치와 기대를 평가에 어느 정도 반영할 필요가 있다. 특히, 수집 과정에서 영구보존의 가치를 지닌 국민적 관심이 높은 사회사적 토픽을 발굴·선별하는데 있어 시민참여 평가의 도입은 시급하다 하겠다.

평가 과정의 철저한 기록화와 이의 공개는 시민참여 평가의 근본이라 할 수 있다. 시민사회의 성장과 함께 시민들 스스로 정부에 대해 질문하고 과거 결정과 행위에 대해 문서상의 증거들을 투명하게 공개하길 요구하는 것은 중요한 사회참여 행위이자 행동주의로 볼 수 있다. 예컨대, 우리의 경우에 사전 평가 시 관련 기관들이 처분 지침인 ‘기록관리기준표’를 웹페이지에 고시하고 이에 시민 스스로 평가에 참여할 수 있는 길을 열어놓고 있다(최재희 2014, 172). 하지만, 고시된 기록관리기준표는 단위과제의 업무설명, 보존기간, 보존기간 책정사유 등으로 초간단하게 구성되어 있고, 각 구성 항목의 내용 또한 간략하게 작성되어왔다. 이로 인해 관할 기록관의 아키비스트조차 단위과제의 업무 성격과 중요성을 판단하기 어려운 현실이다(최재희 2014, 160). 단위과제별 보존 기간 책정 사유 역시 무성의하거나 구체적 설명을 결여하는 경우들이 흔하다. 기록관리기준표의 고시가 시민참여평가의 단초라고 언급되지만, 기실 아키비스트조차 이해하기 어려운 단위과제의 업무설명 내용이나 단위과제에 대한 어떤 설명 없이 공시하는 관행이 일반 시민에게 어떤 이해나 참여를 구할 수 있을지 더 나아가 시민참여평가의 단초로 간주될 수 있을 만한 것인지 의심스럽다.

사후평가인 아키비스트의 평가와 기록평가심의회의 평가 결과는 시민들의 정보공개청구를 통해 공개된다. 기록관리기준표가 사전공표를 통해 적극적 공개방식을 취하는데 비해, 사후평가는 소극적 공개 방식인 정보공개청구 과정을 통해 일반 시민에게 공개(또는 부분공개)된다. 주로 기록평가

심의회의 결과보고서 (또는 의결서)와 회의록의 형태로 공개된다.<sup>2)</sup> 이 역시 일반 시민들에게 평가과정에 대한 명확한 설명을 제공하는 지에 대해서는 의구심이 든다. 어떤 기록이 어떠한 기록학적 원칙에 따라 처분되었는지, 어떠한 과정을 거쳐 평가 결과에 합의했는지에 대한 평가를 둘러싼 맥락들을 현행 보고서나 회의록을 통해 일반 시민들이 이해하기 어렵다.

국내에서 대체로 업무담당자와 아키비스트는 지금껏 기록을 평가하는 ‘행위(act)’에 집중한 나머지 기록 처분의 ‘과정(a process)’으로써 평가에 대한 인식은 부재해 왔다. 문제는 무엇보다 오늘날 공공기록 평가주체의 중요한 업무 중 하나가 기록 처분의 과정에 대한 설명책임성을 확보하는 일이라는데 있다. 즉 평가결과 만큼이나 평가과정이 기록관리의 이론과 실무, 그리고 적절한 법적·정책적 프레임워크에 근거한다는 것을 증명할 수 있는 평가 과정의 투명한 기록화가 무엇보다 중요하다. 그리하여 평가결정에 대해 누군가 이후에 의문을 제기했을 때 평가과정의 기록화, 즉 평가 ‘도큐멘테이션’은 이를 방어할 수 있는 최선의 도구가 될 수 있어야 한다. 기록 평가심의회에 참여하지 않은 사람이 심의사항의 나열과 처분된 기록의 수량에 대한 정보만으로 처분의 명백한 근거를 알 수 없는 노릇이다. 예컨대, 몇 년 뒤 동일한 처분결정을 이행하고자 하는 업무담당자와 아키비스트에게, 그리고 어떤 기록이 왜 존재하지 않는지를 알고자 하는 연구자들에게 부실하고 불명확한 평가 과정에 대한 정보는 전혀 도움이 되지 못할 것이다. 평가주체는 공식적인 문서형식으로 기록처분과정에서 자신들의 결정에 대한 설명책임성을 증명해 보여야 한다. 전문용어가 아니라 일반 시민들이 이해할 수 있는 언어로 작성해 그야말로 평가 도큐멘테이션 공개 자체가 시민참여 평가의 기틀을 제공할 수 있어야 한다. 의당 평가 도큐멘테이션

---

2) 기록평가심의회 결과보고서는 심의회의 주요 논의사항을 요약, 정리하고 심의결과로 재평가한 전체 기록 수량과 폐기, 보류, 재책정 기록의 수량을 밝히는 수준에서 이뤄진다. 경우에 따라서 심의위원의 성명을 명기하는 정도다. 회의록의 경우에는 결과보고서에 비해 상대적으로 심의의견 및 주요 논의사항이 상세히 수록되어 있지만 비공개인 경우가 대부분이다.

을 위한 평가도구 개발이 이의 전제가 되어야 할 것이다.

### 3. 시민참여평가의 선진사례 분석

#### 1) 평가 과정의 기록화와 공개 : 캐나다와 영국의 경우

이 절에서는 현 단계 평가 문제와 상태를 개선하기 위해 시민참여 평가의 해외 선진 사례들을 분석하고 있다. 구체적으로, 우선 캐나다와 영국 사례를 통해 공공기록 평가에 시민 참여를 적극적으로 포용하려는 평가과정의 기록화와 시민 공개 방식에 관해 논의한다.

##### (1) 캐나다의 평가 도큐멘테이션 사례

평가 도큐멘테이션은 공공 기관에 보존기록 선별에 대한 설명책임성을 담보하는 한편, 시민에게는 선별평가가 이루어지는 맥락을 제대로 이해할 수 있게 함으로써 평가 결정의 '투명성'에 대한 근거를 제공한다. 더 나아가 공개를 통한 시민의 피드백과 이의 공공기관 수용이라는 선순환 구조는 결국 기록 평가에 있어 시민참여의 가장 대표적인 기제라 할 수 있다. 이렇듯 시민참여 평가의 모범을 구현하고 있는 나라로 우선 캐나다를 꼽을 수 있겠다.

공공기록 관리의 역사로 보면, 캐나다는 과거에 처분을 담당했던 재정위원회 사무국(Treasury Board of Canada Secretariat)이 처분 기록에 대한 간단한 요약서와 목록만 남겨 그 근거를 명확하게 기록하지 않던 관행이 있었다. 그로부터 점차 선별 평가의 과정을 기록해야 한다는 사회적 요구들이 생기기 시작했고, 공식적으로는 1966년에 '공공기록 명령(Public Records Order)'으로 처음 이 요구가 반영되었다. 이 명령으로 인해 캐나다도서기록



관(LAC)의 아키비스트들은 기관에서 제출한 처분지침을 심사한 뒤, 세 부분으로 구성된 평가 보고서를 작성하기 시작했다. 초기의 평가보고서는 비교적 간략하게 쓰였는데 첫 부분은 LAC의 아키비스트와 기관담당자 사이 논의사항을 한 단락 정도로 기술했다. 두 번째 부분은 평가보고서의 핵심으로 역사적 가치를 그 중심을 두고 영구보존기록을 평가하는 내용이었고, 최종 권고안을 정당화할 수 있는 근거들로 한두 문단으로 작성되었다. 마지막 부분은 LAC가 역사적 가치를 지닌다고 판단한 기록에 대해 영구보존(archival retention)에 대한 권고안을 제공하고 있고, 그렇지 않을 경우에 권고안은 제출된 처분지침을 승인한다는 진술로 대체되었다(Bailey 2013, 21).

캐나다 평가도큐멘테이션의 역사에서 가장 큰 도약은 나찌전범 조사위원회(Deschênes Commission, 1985)를 거치면서 부터였다. 이 위원회는 1982년 당시 이민자 사건의 부적절한 처분을 조사하는 과정에서, LAC가 이들 기록에 대한 부적절한 폐기 과정에 어떻게 관여했는지를 알아내게 됐다. 당시 위원회 조사는 LAC의 기록처분 프로그램 전반에 대한 자성을 낳고 이와 함께 결정적 조직 변화를 야기했는데, 그 중에서도 가장 주목할 만한 변화는 평가 선별의 결과로써 기록 처분의 과정에 대한 도큐멘테이션의 질적 개선에 있었다(Bailey 2013, 26). 즉 공공기록 아키비스트 자신의 평가 결정뿐만 아니라 그 과정에 대한 설명책임성을 증명해 보이는 것이 그/그녀의 중요한 의무라는 인식의 변화가 이뤄졌다. 당시 평가에 관한 인식 변화는 캐나다 연방정부에서 발행한 ‘중이기록의 평가와 선별 기준 지침(Federal Government Textual Records : Appraisal and Selection Criteria - a Guide)’에 이전 평가보고서의 몇 가지 구성요소를 추가하는 것으로 반영되었다(O'Brien 1985). 일차적으로 기록의 분석을 돕기 위해 기록생산 기관에 대한 광범위한 맥락 정보들을 추가했다. 기록가치론에 기반한 1차·2차 기록 평가와 물리적 포맷의 영향 등의 요소 또한 더했다. 더 나아가 누가 평가결정에 참여했는가, 평가책임을 누가 져야 하는가 등을 밝히기 위해 평가 결정권자들의 직위와 성명, 공식 서명이 평가보고서에 포함되었다.

공공기록의 선별평가 및 처분의 과정에 대한 설명책임성을 강조한 것은, 2009년 캐나다 재정위원회 사무국의 ‘기록관리훈령’(Directive on Recordkeeping)의 공표로 이어졌다. 사무국은 기록 행위가 정부의 정책결정을 지지해 주고 국민을 위한 성과를 도출하는 데 필수적인 업무 자산이자 지식 자원임을 인정하면서, 기록관리(Recordkeeping)란 “기록이 생산·획득·관리됨으로써 설명책임성을 확보하고 경영을 가능하게 하는 정책 프레임”으로 정의했다(Treasury Board of Canada Secretariat 2009). 이같은 훈령 시행의 계기로 이전까지 주요 정부 부처에만 적용해 온 기록관리 정책이 정부의 모든 조직에 확대 적용됐다. 또한 정부기관들이 처분 행위를 규칙적으로 이행하고 이러한 처분 행위 과정을 공식 기록화 하도록 강제됐다(Bailey 2014, 33-34). 2014년에는 이에 이어서 영구보존가치를 지니는 기록이 LAC로 이관될 때, 이관 기록이 처분 과정의 일부분으로서 진행될 수 있도록 모든 이관과정의 도큐멘테이션을 규정하는 지침을 제정했다.<sup>3)</sup> 공공기관의 설명책임성을 확보하기 위한 주요 수단으로 간주되는 기록관리, 그리고 이를 위해 처분 과정의 도큐멘테이션에 대한 법·정책 기반 마련은, 1990년대 초부터 캐나다에서 전개된 사회적 설명책임성과 건전한 기록 관리에 대한 시민사회의 요구를 반영한 결과이다. 결국 법적 강제와 시민사회의 외적 동인은 캐나다 공공기록 관리체계의 내적 발전과 관련해서 중요한 맥락을 제공했는데, 그것은 아키비스트 자신이 평가결정을 광범위한 사회적 요구에 근거하도록 이끌었다는 데 있다. 실제로, 캐나다 평가 기술의 대표적 접근인 ‘거시평가’, 그리고 사회 전반에 대한 기록화를 표방하는 ‘범사회(Whole-of-Society) 접근법’은 보존기록을 평가 선별할 때 맥락 분석을 강조하는 시각으로 채택됐다.

종합하면, 캐나다의 사회 맥락 분석을 강조하는 경향은, 평가 도큐멘테이션에서 점차 더 넓은 사회적 관계성에 기초한 기록을 반영하려는 추세로

---

3) 이 지침은 “Procedures for the transfer of unpublished information resources of enduring value from government of Canada institutions to Library and Archives Canada”이다.

드러나고 있다. 더 나아가 풍부한 맥락의 기록은 평가 도큐멘테이션에서 반드시 설명해야 할 과정으로 발전되어 갔다. 이로부터 평가 도큐멘테이션은 정보공개 청구 절차를 거쳐 시민에게 투명하게 공개되며, 동시에 아키비스트는 시민들의 피드백에 적극적으로 대응하는 체계를 의미한다.

## (2) 영국의 평가도큐멘테이션 사례

영국은 평가도큐멘테이션에 대한 필요성을 역설하는데 그치지 않고, 다양한 층위에서 평가도큐멘테이션을 지원하기 위해 구체적인 템플릿을 제공하고 있다. 평가보고서 템플릿(Appraisal Report template)과 시리즈수준 평가질문지(series-level appraisal questionnaire)가 대표적이다. 평가보고서는 공공기관이 국가기록원(The National Archives, 이하 TNA)으로 영구보존 기록을 이관하기 위해 이들 기록의 핵심 내용들을 요약 작성해 담고 있다. TNA의 평가자들이 잠재적·역사적 가치를 가진 기록을 선별하는 것을 돕기 위해, 평가보고서는 기관의 책임과 업무 그리고 잠재적 이관기록에 대한 정보를 제공하도록 구성되어 있다. 평가보고서의 구성 항목 및 내용을 도표화하면 <표 2>와 같다(TNA 2013).

<표 2> 영국 평가보고서 템플릿(Appraisal Report Template)의 구성 항목과 내용

구성 요소	구성 항목
문서이력	· 세 단계의 평가단계별 평가보고서 초안문서 번호와 날짜 수록
승인	· 국가기록원(TNA)의 정보관리컨설턴트(Information Management Consultant), 기관담당자, TNA의 기록결정위원회(Records Decision Panel)의 담당자 이름과 승인한 날짜
개요	· 본문에서 논의되는 선별 결정에 대한 간략한 개요(최대 500단어) · TNA의 수집정책에 견주어 기록의 중요성을 평가하고 영구보존으로 선별되지 않은 기록에 관한 논의와 함께 선별된 기록에 대해 요약
배경정보	· 기록 생산기관에 대한 주요 정보 입력(기관명, 기관유형, 예산, 직원 수, 기관의 역사 및 기능, 업무행위, 기록관리, 모기관, 모기관과의 관계, 다른 부처와의 관계 등에 대한 정보 작성)

<p>선별결정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영구보존(기록수집정책Records Collection Policy을 참조해서 결정)으로 선별된 정책업무 또는 업무시스템에 대해 기술(정책의 업무 영역 : 배경정보에서 서술된 기관의 역사, 기능, 업무 행위와 연계해서 설명되어야 하며, 기능 기반의 분류체계를 이용; 상위수준의 업무영역 : 정책 업무의 상위레벨 업무의 본질을 기능기반 분류체계를 이용해서 기술; 하이브리드 또는 전자 데이터셋/업무시스템 : 업무시스템이 관리·기록하는 기능이나 행위, 그리고 왜 이것이 영구보존으로 선별되었는지를 기술)</li> </ul>
<p>기술보고서 (technical report)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법에 명시된 위원회를 포함해서 기관 또는 모기관의 위원회 구조 : 핵심 법적 의무, 상위 레벨의 거버넌스, 주요 기술적, 전문적 역할과 관련된 위원회 나열</li> <li>· 법에 명시된 핵심적 기능과 행위 그리고 이를 통해 생산된 기록</li> <li>· 특수유형의 기록 포맷과 시스템에 대한 정보 : 지도, 데이터베이스, 오디오 비디오, 전자서버, 데이터세트, GIS 등에 대한 정보</li> <li>· 출판 : 출판이 기관에 대한 정보를 제공하는 정도, 그리고 TNA로 이관되기 위해 선별된 출판물에 대한 정보</li> <li>· 과학연구 기록 : 기관에 의해 생산된 과학적 데이터를 가진 기록의 본질에 대한 정보를 제공. 그리고 이러한 정보에 대한 기관의 가치선별 기준, 보존과 처분을 확실히 하기 위해 가져진 조치들에 대한 정보</li> <li>· 중요한 이슈와 이벤트</li> <li>· 내부행정 : 선별실행정책(Operational Selection Policy)을 위해 선별된 기록에 대한 간략사항</li> </ul>

영구보존 기록에 대한 평가도구로서 평가보고서는 세 단계를 거쳐 완성된다. 조직과 조직이 생산하는 기록에 대한 기본 정보를 입력하는 초안 작성의 1단계, 생산 부처와 국가기록원의 정보관리 컨설턴트(Information Management Consultant)의 협의를 진행하는 2단계, 마지막으로 정보관리 컨설턴트와 생산 부처 기록담당자에 의해 합의된 최종안을 작성하는 3단계 절차를 거친다(TNA 2013a). 이 평가보고서 최종 (초)안은 승인을 위해 TNA의 기록결정위원회(Records Decision Panel)에 제출되고 이로부터 승인된 평가보고서는 ‘공공 컨설팅(consultation)’을 위해 TNA의 웹사이트에 공식 공개된다. 평가 초안에 대한 시민들로부터의 피드백은 다시 기관에서 논의되는 과정을 거치고 기관에서 피드백 중에 동의한 사항들은 반

영해 최종 평가보고서로 완성된다(TNA 2013b). 영국의 평가보고서는 이렇듯 단계별 중층의 평가절차를 거쳐 이뤄지는 까다로운 선별 결정뿐만 아니라, 배경정보와 기술보고서라는 구성 요소별 여러 항목들에 대한 구체적인 정보 제공을 강제하고 있어 선별 과정에 대한 설명책임성을 철저히 담아 내려 한다. 더군다나 최종 평가보고서의 최종본 출판 전에 공공 컨설팅을 통해 평가보고서에 대한 시민들의 피드백을 수렴하는 과정을 거치면서 시민 참여평가를 한 단계 질적으로 업그레이드 하는 면모를 보여주고 있다.

앞서 평가보고서에 덧붙여, 영국에서는 기록평가 단위인 시리즈 수준에서 기록에 대한 보다 구체적인 평가내용이 ‘시리즈 평가 질문지’ 작성을 통해 꼼꼼히 기록된다. 이 질문지는 각각의 시리즈가 반영하는 기능이 무엇인지를 비롯해서 기관이 기능을 주관하는지의 여부, 그리고 시리즈의 범위와 내용 등에 대한 상세한 설명을 통해 영구보존할 시리즈를 선별하도록 구조화되어 있다. 다만 시리즈 단위에서 선별할 수 없을 경우에만 파일 단위의 추가 선별을 권고하고 있다. 영국 시리즈 수준 평가 질문서의 구성요소와 요소별 항목들은 다음 <표 4>와 같이 요약해 볼 수 있겠다(TNA 2013c).

<표 3> 영국의 시리즈 수준 평가 질문지(series-level appraisal questionnaire) 구성

구성 요소	구성 항목
요약	· 기관명, 기관의 검토자 이름, 시리즈 수량, 물리적 상태, 기록이 다루는 시기 (covering dates), 공공기록법(Public Records Act)에 정의된 공공기록 여부 등에 대한 개략적 내용
기관의 선별결정(안)	· 4개의 문항 중 선택 a. 국가기록원(TNA) 보존 b. TNA가 아니라 저장소에 보관. 공공기록관에서 저장소로 이관된 기록은 기관이 나 TNA에 통지 없이 처분 가능 c. 적절한 보존시설에 보관 (더 이상 보존시설 존재하지 않게 되면 기관이 기록을 보관) d. 영구보존에 적합하지 않음

Part A	어떤 방법에 의해 기록이 검토되었는가? (적절한 곳에 체크)	· 시리즈 수준 검토 · 조직의 선별 기준과 파일 타이틀 · 혼합된 시리즈 · 파일별로 (이 경우 질문지는 파일 목록을 동반해야 함)
	선택한 평가방법이 가장 적절한 이유를 서술	
	시리즈 수준 검토를 선택한 경우, 권고안은 무엇인가? (체크)	· 시리즈 전체 선별 · 시리즈 선별하지 않음 · 시리즈 내 몇 개 파일을 선별
	역사적 가치를 지닌 기록의 선별에 대한 상세 설명	· 기록이 TNA의 기록수집정책의 범위에 속하는가? · 조직이 기록선별결정에 OSP를 사용했는가?
		· 조직이 이미 TNA로 이관된 기록시리즈를 보완하기 위해 이 기록의 TNA 보존을 고려했는가?
	선별 기록의 맥락 설명	· 현재 기록이 어디에 위치하는가? · 기관 부서의 파일명과 참조(reference)/접두어(prefix)는 무엇인가? · TNA에 이 기록의 시리즈와 제목이 (이미) 존재하는가? · 기록이 존재하는 TNA 시리즈를 위해 영구보존으로 권고되었다면 TNA의 시리즈검색엔트리는 수정되어야 하는가? 그렇다면 구체적인 방법을 제시하라 · 참조/접두어가 TNA나 보관소로 이미 이관된 다른 기록에 사용되었는가? · 기록을 누가 생산했는가? · 조직이 이 기능의 주관부처인가?(만약 아니라서 파일이 선별되지 않으면 조직은 주관부서에 이 사실을 알려야 한다.) · 시리즈를 생산한 업무영역이 이 기능에서 중요한가? 아니라하더라도 조직이 업무의 주관부처라면 이러한 사실이 업무영역의 기록을 검토하는 조직의 검토자에게 전달되었는가? · 시리즈의 내용을 기술하라. 정책에 대한 것인지 업무에 대한 것인지, 케이스파일인지, 정부기록인지 등등 · 만약 케이스 파일이면 (선별실행정책OSP 48에 적용되고) 파일에 기록된 정보의 유형, 얼마나 정보가 일상적인지 아니면 복잡한지, 그리고 정보가 그 밖의 곳에서 활용한 만한 것인지에 대해 기술하라 · 시리즈에 반영된 업무기능(들)을 기술하라 · 시리즈의 역사적 가치를 평가하고 파일들이 선별되어야 하는지 아닌지 그리고 그 이유에 대해 서술하라

Part B	상세분석 (Part B는 TNA에 이미 존재하는 기록이 없거나 매년 기록 생산량 증가에 상당한 변화가 있을 때 작성)	· 다루는 시기가 시리즈가 사용된 시기 또는 기록이 합쳐진 시기와 일치하지 않는가? 그렇다면 시기를 추가하라
		· 이 선별그룹 내의 기록이 선별에서 누락되었는가? 조직이 누락된 기록의 이유를 설명할 수 있는가?
		· 기록이 원본인가 아니면 사본인가?
		· 시리즈의 기록이 사본으로 이루어져있다면 원본은 어디에 있는가?
		· 조직이 이러한 원본기록에 상호참조될 필요가 있는 미출간된 검색도구를 가지는가? (만약 그렇다면 검색도구가 무엇인지, 언제 검색도구가 고려되는지에 대해 상세한 설명을 제공)
		· 조직이 선별결정을 권고할 때 고려될 필요가 있는 관련 기록이 있는가? (만약 그렇다면 기록이 무엇이고 어디에 있고 언제 고려되어야 하는지 상세히 설명)
		· 조직이 분리된 기록, 예를 들면 분리된 기록에 대한 상호참조를 가지는가?
		· 행정, 기관 역사 : 기록생산자의 간략한 역사
		· 보관 역사 : 기록이 더 이상 축적되지 않을 시기부터 다른 부서가 기록을 보관했는가? 그렇다면 어떤 부서가 언제부터?
		· 기록의 언어
part C	정보 공개와 보안 (access and sensitivity) : 권고안이 기록을 선별한 경우 작성	· 이 정보가 정보공개 청구에 해당하는가?
		· 이 정보가 조직의 직원이 아닌 사람에 의해 사용되고 공개된 적이 있는가?
		· 이 정보가 조직 내부의 보고서 또는 외부 출판의 일부로 인용된 적이 있는가?
		· 정보공개가 이 기록에 적용되는가? 적용된다면 구체적으로 설명하라
		· 기록이 부서에서 유지될 필요가 있는가? 그렇다면 보안조치가 있는가?
승인사항	· 검토자와 TNA 담당자의 이름, 코멘트, 일자, 그리고 조치 사항과 일자	

〈표 3〉을 살펴보면, 평가보고서가 기록생산 기관에 대한 정보를 위주로 작성하는데 반해 시리즈 평가 질문지는 기록 자체에 대한 평가 도큐멘테이션에 집중하고 있음을 알 수 있다. 그리고 눈에 띄는 것 중 하나는 ‘선별기록 맥락정보(Part A)’에 국가기록원에 이미 존재하는 기록과 연계정보를 제공하도록 되어있으며, 만약 국가기록원에 해당 시리즈가 존재하지 않는 경우에 보다 구체적인 맥락정보(Part B)를 추가하도록 되어 있다는 점이다. 또한 기록의 선별평가를 기록수집정책(Records Collection Policy)과 선별실

행정책(OSP)의 맥락 속에서 고려할 수 있도록 지속적으로 이들 정책과의 관계성에 대한 정보를 제공하도록 하고 있다. 이것은 평가가 단순히 기록의 처분을 위한 일환이 아니라 영구보존할 보존기록을 식별하는 하나의 과정임을, 그리고 그렇기에 평가의 범주에 수집을 자연스럽게 포함하고 있다. 완성된 모든 시리즈 평가 질문지는 TNA의 정보관리 컨설턴트에게 보내지고 필요한 사안에 있어서는 내부 기록결정위원회에서 논의되는 절차를 거치도록 되어 있다(TNA 2013c).

영국의 평가도큐멘테이션은 실지 선별평가를 위한 모범실무 지침 수준에서 2013년에 구체화되었다(TNA 2013d). 우리가 앞서 살펴본 평가보고서 및 시리즈평가질문지는 검토 및 목록 템플릿과 더불어 이 지침의 부록으로 제공된 것이다. 다양한 층위에서 평가도큐멘테이션을 위한 평가도구들을 구체적으로 제공하고 있는 영국의 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

## 2) 공공 컨설파이션 : 영국과 호주의 경우

앞 절의 캐나다와 영국의 평가 기록화와 공개 방식의 사례에 이어서, 이 절에서는 영국과 호주 사례를 통해 거버넌스(형) 평가의 일환으로 수집 및 평가 과정에 시민의 참여를 독려하는 공공 컨설파이션 적용을 살펴보겠다.

### (1) 영국 선별실행정책(OSP)의 공공 컨설파이션

평가 도큐멘테이션과 이의 공개와 함께, 거버넌스(형) 평가의 일환으로 서구에서 본격적으로 추진하는 제도로 ‘공공 컨설파이션’을 들 수 있다. 이는 평가 과정에 다양한 관점을 듣고 받아들여 더욱 효과적인 정책을 수립할 수 있는 방법이자 정책 성과의 질을 향상시키기 위해 도입되고 있다. 일반적으로 공공 컨설파이션은 법률 입안 전에 이해 당사자들을 참여시켜 의도하지 않은 결과를 사전에 파악함으로써 사전에 대안을 마련할 수 있는



등 정부 규제 개선의 핵심적인 수단으로 이용되어 왔다. 특히 참여민주주의의 부상과 함께 시민을 정책 결정의 주체로서 상정함에 따라, 공공 컨설팅 테이션은 일방적이고 하향적인 정책 수행의 맹점을 극복할 수 있는 대안으로 환영받는다.

2008년 이래 영국의 정부 각 부처 및 기관들에서 “컨설팅 테이션 실행 지침 (Cord of Practice on Consultation)”을 적용하고 있다(Cabinet Office 2008). 영국 내각은 공공 컨설팅 테이션의 실효성을 담보하기 위해 다음과 같은 몇 가지 주요 원칙을 제안한다. 먼저 공공 컨설팅 테이션은 정책 결정에 영향을 미칠 수 있는 유효 단계(또는 시점)에서 이뤄져야 한다. 둘째, 공공 컨설팅 테이션의 지속 기간을 최소한 12주로 뒤야 한다. 셋째, 공공 컨설팅 테이션의 과정에 대한 도큐멘테이션을 규정하는데 무엇이 제안됐는지, 제안의 영향이 무엇인지, 그리고 시민 제안의 예상 비용과 이익 등 컨설팅 테이션 과정 전반에 대해 분명한 도큐멘테이션을 행한다. 넷째, 공공 컨설팅 테이션에 쉽게 접근하고 참여할 수 있도록 설계해야 하고 예상 가능한 참여 그룹을 겨냥해서 잘 설계하여야 한다. 다섯째, 컨설팅 테이션 의뢰인의 부담을 최소화해야 한다. 여섯째, 컨설팅 테이션 피드백은 면밀히 검토되어야 하며 이의 처리결과는 컨설팅 테이션 참가자들에게 제공해야한다. 그리고, 마지막으로, 공무원들은 효과적인 컨설팅 테이션을 행하기 위해 지침을 만들어 이로부터 경험한 것을 공유해야 한다(Cabinet Office 2008). 영국 정부와 각 급 부처들은 이들 실행 원칙에 따라 현재 다양한 컨설팅 테이션 수행을 관련 웹페이지에 제공하고 있으며, 동시에 온라인으로 컨설팅 테이션 참여 또한 가능하도록 하고 있다.

영국 TNA도 동일하다. 즉 기록관리 영역에서 수행하는 공공 컨설팅 테이션 행위에 있어서 정부 내각의 컨설팅 테이션 실행 지침에 따라 진행하고 있다. TNA가 평가와 관련해서 공공 컨설팅 테이션 제도를 활용하는 것은 크게 두 가지 방향에서 진행된다. 하나는, 공공 컨설팅 테이션 과정을 거친 평가 보고서는 반드시 시민의 피드백을 반영한 후 출판한다. 다른 하나는, 1997년에 개발해 2000년부터 시행하기 시작한 TNA의 선별실행정책(OSP)이다. 애초

선별실행정책은 영국 사회의 영구보존 기록이 기능 중심의 거시평가지향 체제에서 제대로 평가될 수 없음을 고민하면서 이러한 평가 정책의 단점을 보완하기 위해 영구보존 기록의 주제를 선정, 주제기반 영구기록을 별도로 수집하는 정책이라 할 수 있다. 즉 평가체제를 일종의 수집정책을 통해 보완하고자 의도된 정책인 셈이다. 내부 기록 전문가들로 구성된 TNA의 기록 결정위원회에 의해 선별실행정책의 주제가 선정되고 초안이 마련되면, 역사학 교수, 지방기록보존소 및 기타 다양한 이해당사자에게 발송하거나 TNA의 웹사이트 혹은 뉴스레터를 통해 시민 공개해 대규모 공공 컨설팅이션을 진행한다. 일정기간 공공 컨설팅이션을 통해 수렴된 시민 의견들은 OSP 초안에 반영되어 기록결정위원회가 이 최종안을 선정하는데 일조하게 된다. 현재 이와 같은 공공 컨설팅이션 과정을 거쳐 60여개가 넘는 OSP가 개발된 상태이고 국가기록원의 웹사이트에도 공개하고 있다. 이들 선정된 OSP는 정부기관 기록 평가 시 지침으로 활용될 수 있도록 배포되어 실천적인 평가 선별 지침으로 활용되고 있다.

공공 컨설팅이션은 이렇듯 어떤 기록을 영구보존의 범주에 넣을 것인가를 결정하기에 앞서, 시민을 주제 기반의 영구기록 수집에 평가주체로 참여시키는 참여 민주주의적 절차로 볼 수 있다. 이는 폴뿌리 시민의 참여를 독려해 적극적으로 국가 기록 유산을 평가선별하는데 관여토록 하면서 다양한 이해당사자들의 의견을 미래 보존될 기록의 평가결정에 반영하려는 의도를 내포한다. 2012년에 국가기록원으로 이관된 기록의 20%를 차지할 정도로 OSP를 통해 수집된 영구기록은 상당하다고 볼 수 있다(TNA 2012a). 이 수치는 영국의 기록평가에 있어서 시민 참여가 확실히 늘었다는 점을 단적으로 증명한다.

## (2) 호주 연방기록의 공동체 컨설팅이션

호주의 공공기록법(Archives Act)에서는 평가를 국립기록청(National Archives

of Australia, 이하 NAA)과 정부기관의 책무로 규정하고 있다. 다만 NAA와 정부기관들 간에 합의된 처분결정은 최종적으로 국가기록자문위원회(National Archives Advisory Council)에 보고하도록 규정하고 있다. NAA는 국가기록자문위원회에 평가 및 처분 관련 정책과 절차에 관한 정보를 제공함과 더불어, 중요 처분지침과 관련된 사안에 대해 이 위원회의 자문을 구하도록 되어 있다. 하지만, 그 외 평가절차와 관련하여 타 기관과 별도로 협의해야 하는 의무에 대한 공식 법 규정은 없다. 다만 NAA는 공공기록 ‘평가에 관한 정책문서’(Appraisal)를 통해 그동안 기록의 평가 선별과정과 처분결정에서 소외되었던 다양한 이해당사자들의 권익 및 관점이 평가결정에 반영되어야 할 필요가 있음을 역설하고 있다(NAA 2003). 예서 이해당사자라 함은, 기관의 업무 부서 및 그 고객을 포함해서 중재자, 공동체 이해당사자 등 기관의 업무활동과 관련하여 직·간접적으로 관련된 모든 당사자들을 일컫는다. 특히, 공동체 이해당사자는, 공공기관과 상호 관계에 있거나 이에 영향을 받는 집단으로 지칭하면서 구체적으로 학회, 연구자, 역사학자 등 기관 기록에 지대한 관심을 지닌 전문가단체 내지 개인으로 보고 있다. 이들 공동체 이해당사자는 공공기관의 평가과정에 그들 견해나 조언을 직접적으로 제공하기도 하는데, 평가 절차상에서 이들의 의견을 반영해야 함을 강조하고 있다(NAA 2003). 다시 말해 NAA와 공공기관만의 독점 권한으로서 평가 체제를 벗어나 다양한 시민 이해당사자들이 이에 개입하는 행위를 적극적으로 고려할 것임을 시사하고 있다.

호주 NAA는 특히 평가과정에서 다양한 시민참여는 공동체 컨설팅을 통해 구현될 수 있음을 밝히고 있다. 구체적으로, 연방기록에 대한 평가결정시 공동체의 참여를 증진시킬 수 있는 방안으로서 NAA 소속의 주(州) 단위 자문 포럼에 공동체 컨설팅 절차를 포함시키고 있다(NAA 2003). 물론 예서 공동체는 해당 기능에 지대한 관심을 지닌 개인이나 단체를 뜻한다. 또한 공동체 컨설팅은 기록의 처분지침이 최종 승인되기 이전에 수행하는 것을 전제하면서 그 실효성을 담보하고자 했다. 그리고 NAA는

마지막에 공동체 컨설팅을 반영한 처분지침의 최종안을 홈페이지에 게시하는 절차를 밟도록 되어 있다(NAA 2003). 이렇듯 공동체 컨설팅을 활용한 호주의 평가 방식은 평가 시에 시민의 요구 및 개입 요건을 충족시킬 가능성을 크게 제고한다. 또한 평가 절차상의 투명성을 증진하면서 동시에 NAA의 사업에 대한 공동체의 인식 및 참여 역시 확대한다고 밝히고 있다. 현재 호주 연방기록의 공동체 컨설팅에 대한 내용은 호주평가정책 문서에서 발견되는데, 이에는 평가 협의 대상으로 공동체를 규정하고, 새로운 평가방향으로 공동체 컨설팅을 구체적으로 명시하고 있다.

두 국가의 사례, 즉 호주의 공동체 컨설팅과 영국의 공공 컨설팅은 몇 가지 점에서 비교할 만하다. 먼저 호주의 경우, 공공 일반을 평가 주체로 간주하는 영국에 비해 '공동체'란 범위가 구체적이지만 협소한 지형 안에 있다. 호주의 공동체는 정책문서에서 밝히고 있듯이 일정 부분 기관이나 기관의 기록에 대해 직간접적 이해관계를 가지는 개인이나 집단을 일컫기 때문이다. 또한 호주의 처분지침에 대한 컨설팅에 비해 평가과정을 구체적으로 기록화한 영국의 평가보고서에 대한 컨설팅은 일반인에게 제공되면서 전문 기록학 용어가 아니라 일반인들이 이해할 수 있는 언어로 쓰여 있다는 점에서 차별적이다. 다만 호주 NAA는 최근 공동체 컨설팅을 증진할 수 있는 방안을 모색 중이라고 밝히고 있어서 향후 그 추이를 지켜봐야 할 것이다. 중요하게는, 영국처럼 호주 역시 공기록의 평가에 있어서 책임과 권한이 모두 공공기관에 집중된 현 상황의 문제점을 공히 인식하고, 그 해결책으로 공동체 컨설팅을 활용한 시민평가 참여를 지향한다는 점에서 영국과 같은 방향으로 나아가고 있음을 확인할 수 있다.

3장에서는 지금까지 평가 도큐멘테이션과 공개, 그리고 공공 컨설팅 제도 활용함으로써 어떻게 시민과 공동체 참여와 개입의 '거버넌스'를 구성하고 이로부터 평가를 구현하고 있는지에 대한 선진 사례들을 살펴봤다. 다음 장에서는 캐나다, 영국, 호주의 선진 사례 분석들에 기초하여 국내에서 적용 가능한 시민참여 평가의 보편적 개념 모형을 제안하고자 한다.

## 4. 시민참여 평가의 모형 설계

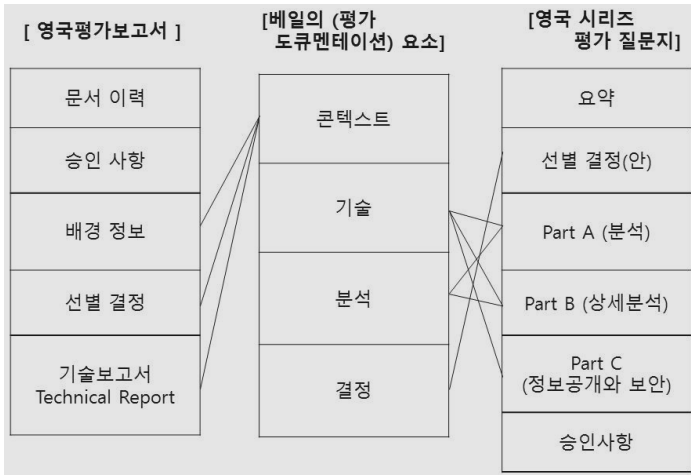
### 1) 평가도큐멘테이션의 개념적 모형

평가도큐멘테이션의 모형 개발은 평가도큐멘테이션에 담겨야 하는 필수 구성요소들이 무엇인지를 도출하는 것으로 정의할 수 있다. 이는 본 연구가 견지하는 ‘과정으로서의 평가’라는 이론적 프레임에 정책적으로 실현할 수 있는 모형을 개발하려는 목적을 지닌다. 즉 모형 도출은 어떠한 핵심요소들이 평가 과정의 철저한 도큐멘테이션을 보편적으로 지원할 수 있는지를 제안하는데 있다. 베일리(Bailey 2014)는 과정으로서 평가 모형 도출과 관련해 중요한 관점을 제공하고 있다. 구체적으로, 그는 캐나다 정부의 평가도큐멘테이션을 지원할 수 있는 4가지 핵심요소, 콘텍스트(context), 기술(description), 분석(analysis), 그리고 결정(decision)을 강조하고 있다. 우선 ‘콘텍스트’는 기록의 평가에 장기간 영향을 미치는 요소들로 정의한다. 주로 이에는 기록이 생산되는 사회와 정부의 구조적 층위는 물론이고, 기록 생산의 업무행위, 업무행위와 다른 업무행위와의 상호 관계, 기록가치 평가에 사용된 평가이론 및 방법론, 장기적으로 변화하는 사회적 환경을 포괄한다. 다음으로 ‘기술’은 영구보존으로 선별된 기록(자체)을 설명하는 핵심 요소로, 아키비스트가 영구보존 기록을 선별할 때 활용하는 모든 정보를 포함한다. ‘분석’은 앞서 언급한 콘텍스트와 기술을 바탕으로, 영구보존 기록의 평가과정에 대한 ‘철저한(perfect)’ 요약으로 설명되고 있다. 다시 말해, ‘철저한’ 분석이란 외부 자료에 의지하지 않고 선별된 기록이 그렇지 않은 기록보다 중요한 이유를 설명할 수 있어야 한다는데 강조점을 둔다. 설명책임성의 가장 핵심적인 부분으로 볼 수 있는 분석은, 누군가가 평가결정에 대해 의문을 제기했을 때 명확한 답변을 제공할 수 있는 핵심 근거가 되어야 한다. 베일리는 설명책임성과 관련해 특별히 분석을 강조했는데, 이는 적어도 기록을 생산하는 활동과 이의 콘텍스트, 평가 단위와 기록 유형, 기록의

가치평가에 대한 정보를 포함해야 한다고 설명하고 있다. 그리고, ‘결정’은 선별된 영구보존기록에 대한 명확한 진술로 이뤄진다(Bailey 2014, 42-46).

평가도큐멘테이션의 이 네 가지 핵심요소들은 앞서 영국 평가도구들(시리즈수준 질문지와 평가보고서)의 구성요소와 비교해 볼 때 상당 부분 서로 포개지는 유사 지점들이 있다는 점을 파악할 수 있다. 먼저 영국의 시리즈수준 질문지의 선별결정(안)은 베일리의 결정 요소와 닮았고, 더불어 질문지의 Part A, B, C는 베일리의 기술과 분석 요소와 서로 연결된다고 볼 수 있다. 또 다른 한편, 영국 평가보고서의 구성요소들, 즉 배경정보, 선별 결정, 그리고 기술분석은 베일리가 제안하는 구성 요소 중 콘텍스트에 해당하는 부분과 일치한다고 볼 수 있다. 그 까닭은 영국 평가보고서의 구성요소들이 기록을 생산하는 기관 정보를 담고 있기에 그러하다. 다만 영국의 평가도구에서 보여지는 승인(사항)은 베일리의 구성요소에는 빠져 있는 점이 둘의 차이이다. 이같은 분석에 근거해 베일리의 평가도큐멘테이션 요소와 영국의 평가도구들의 관계를 대응시켜보면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 영국 평가도구와 베일리 요소의 관계도



본 연구는 일차적으로 베일리가 제안하는 평가도큐멘테이션의 4가지 핵심요소와 영국의 평가도구들에서 유사하게 보이는 핵심요소들의 장점을 취하고, 베일리가 빠뜨린 ‘승인사항’을 더해 총 다섯 가지 핵심 구성요소를 기본 축으로 삼아 평가 도큐멘테이션의 개념적 모형 설계를 시도하고 있다 (〈표 4〉 참고). 개념적 모형의 다섯 구성요소들에 대응하는 구성항목은 앞에서 살펴봤던 영국 평가도구 항목들로부터 각각 선별적으로 취했다. 평가 도큐멘테이션의 개념적 모형을 이렇듯 베일리의 통합적 모델에 기초한 것은, 영국이 전체 기관 차원의 레코드 그룹과 레코드 시리즈의 두 수준별 층위로 나누면서 지나치게 많은 양의 문서를 생산하도록 하면서 현실 적용의 어려움을 야기할 수 있다는 사실을 반영한 까닭이다. 그럼에도 불구하고, 영국의 평가도큐멘테이션이 다양한 층위 분석을 통해 평가과정에 대한 설명 책임성을 구현하고 있다고 보기에, 〈표 4〉의 구성항목은 보다 철저한 도큐멘테이션을 구현하고 있는 영국 사례들을 기반해 내용을 작성하고 있다. 결국, 이 평가도큐멘테이션 모형은 ‘과정’으로서의 평가를 구체화하기 위해 우리가 보편적으로 고려해야할 개념적 참조 모델에 해당한다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 평가도큐멘테이션의 개념적 모형

구성 요소	설명	구성항목
컨텍스트 (context)	장기적으로 기록평가에 영향을 미치는 (외재적) 요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부의 구조</li> <li>· 사회의 구조와 영향</li> <li>· 기록평가이론 및 방법론</li> <li>· 정책 업무 및 상위수준의 업무영역</li> <li>· 기관의 기능에 대한 주관부처 여부</li> <li>· 기록생산기관의 정보 (기관이름, 기관유형, 예산, 직원 수, 기관의 역사, 기능, 업무영역, 모기관, 모기관과의 관계, 다른 부처와의 관계 등)</li> <li>· 기록생산기관 (또는 모기관의) 위원회 정보</li> <li>· 특수유형 기록 형태와 시스템 정보</li> <li>· 과학 연구기록 정보</li> <li>· 기관의 중요이슈와 이벤트</li> <li>· 기관 내부행정</li> </ul>

<p>기술 (description)</p>	<p>기록의 본질과 내용에 대한 개관</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기록에 대한 기관 권고(예를 들면, 시리즈 전체 선별, 선별하지 않음, 시리즈내 몇 개 파일선별 등등)</li> <li>· 기록생산자</li> <li>· 기록 파일명이나 시리즈명 (접두어 등)</li> <li>· 기록 유형 및 수량</li> <li>· 기록 위치</li> <li>· 기록 내용</li> <li>· 기록의 언어</li> <li>· 기록이 다루는 시기</li> <li>· 기록 원본여부(사본인 경우 원본위치)</li> <li>· 공공기록관리법에 정의된 공공기록 여부</li> <li>· 정보공개와 보안</li> <li>· 출판 여부</li> </ul>
<p>분석 (analysis)</p>	<p>영구보존기록을 식별하는 평가과정에 대한 '완벽한' 요약</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기록생산 활동과 활동의 컨텍스트</li> <li>· 기록평가방법 및 수준(시리즈 수준, 기관의 선별기준과 파일명, 혼합된 시리즈, 또는 파일별로 등등)</li> <li>· 평가방법이 적절한 이유</li> <li>· 선별기록의 역사적 가치 평가에 대한 설명(기록수집정책이나 다른 선별 준거 등)</li> <li>· 선별된 기록 맥락설명(국가기록원에 선별된 기록의 존재 여부, 선별기록 업무영역의 중요성)</li> <li>· 선별기록의 업무기능</li> <li>· 기관내 상호참조해야 하는 미출간 검색도구</li> <li>· 선별결정시 고려되어야 할 관련 기록정보</li> <li>· 기록 생산자에 대한 약사</li> <li>· 기록 보관의 역사</li> </ul>
<p>선별결정(안) (decision)</p>	<p>선별평가결정에 대한 명확한 진술</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 4개 문항 중 선택             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가기록원 보존</li> <li>2. 국가기록원이 아니라 저장소에 보관(기관이나 국가기록원에 통지없이 처분가능)</li> <li>3. 적절한 보존시설에 보관(더 이상 보존시설이 존재하지 않게 되면 기관이 기록 보관)</li> <li>4. 영구보존에 적합하지 않음</li> </ol> </li> </ul>
<p>승인(사항) (agreement details)</p>	<p>선별평가결정자에 대한 정보</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기관담당자 이름</li> <li>· 국가기록원 담당자의 이름</li> <li>· 날짜</li> <li>· 조치사항 및 코멘트</li> <li>· 사인</li> </ul>

## 2) 거버넌스 기반 평가의 개념적 모형

개방성과 포용성의 가치는 거버넌스, 즉 정부-시민 파트너십을 구성하



기 위한 두 가지 원칙으로 줄곧 언급된다. 여기서 개방성이란 시민들에게 정보를 투명하게 제공하고 정책 과정을 접근 가능하도록 하는 것을 의미한다. 포용성은 정책 결정 과정에 가능한 한 광범위한 시민들의 다양한 목소리를 포용하는 것을 의미한다(정정화 외 2013, 3). 경제협력개발기구(OECD)가 제시하는 거버넌스의 정의법에 따르면, 시민 참여는 정보 제공에서 협의(컨설팅)로, 협의에서 다시 능동적 참여 등, 갈수록 더 적극적이며 능동적인 방향으로 발전해 가고 있다(OECD 2011, 22; 정정화 외 2013, 3 재인용). 정보 제공과 협의 과정에서는 대체로 정부가 시민에게 일방향적으로 무언가를 제공 또는 제시하는 소통이 지배적이라 할 수 있다. 반면에 능동적 참여는 정부와 시민의 쌍방향의 협력적 소통이 지배적이다. 또한 능동적 참여는 시민들이 정책 방안을 직접 생산하는 자율적 역량을 인정하면서 공동의 협력적 대안 모색을 통해 정책결정을 수행하는 것을 뜻한다(정정화 외 2013, 3). 이에 비춰볼 때, 개방성은 정보공개를, 포용성은 협의와 능동적 참여를 일컫는다고 볼 수 있다. 거버넌스의 면모를 기록평가에 적용해 보면, 개방성은 평가도큐멘테이션의 공개로, 협의 과정은 공공 컨설팅, 능동적 참여는 시민의 평가 관련 정책의제나 대안 발의 및 청원으로 대비해 볼 수 있다.

〈표 5〉 거버넌스 기반 평가의 개념적 모형

거버넌스 기반 평가			
개방성 : 정보 공개		포용성 : 참여	
소극적 공개	적극적 공개	소극적 참여	능동적 참여
평가도큐멘테이션의 소극적 공개	평가도큐멘테이션의 적극적 공개	평가과정에 시민 협의	- 시민이 공공기록 평가 관련 정책 의제나 대안 발의
- 정보공개 청구	- 공시, 사전공표	- 공공(공동체) 컨설팅	- 영구보존기록 수집주제 제안 - 기록처분 동결 제도 의제 발의

〈표 5〉는 거버넌스 기반 평가의 개념적 모형을 디자인하고 있다. 먼저 ‘개방성’은 평가도큐멘테이션의 공개로 설계될 수 있다고 본다. 이는 크게 소극적 혹은 적극적 공개로 나눌 수 있다. 전자는 정보공개청구를 통한 공개, 후자의 경우는 공시나 사전공표를 들 수 있다. 가령, 영국의 경우에 적극적 공개 형태로 평가보고서가 출판되어 시민에게 공개된다. 미국과 뉴질랜드도 적극적 공개의 방식을 취하며, 캐나다의 경우에는 정보공개청구를 통해 공개하기 때문에 소극적 공개방식을 취한다고 볼 수 있다. 우리의 경우 기록관리기준표는 기관 홈페이지에 고시를 하면서 적극적 공개방식을, 평가심의회 의결서나 회의록은 정보공개청구를 통한 소극적 공개방식을 취하고 있다. 영국, 미국, 뉴질랜드 등 정보공개관련 해외 사례를 참작해 보건대, 보다 시민참여 민주주의를 담보하기 위해 점차 적극적 공개로 나아가는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

‘포용성’은 평가과정에 대한 시민의 참여라 볼 수 있고, 이는 크게 소극적·능동적 참여 두 가지로 나뉘볼 수 있다. 먼저 소극적 참여는 시민 협의를 의미하는 것으로, 평가 영역으로 보면 공공(공동체) 컨설팅이 대표적이다. 앞서 본 영국의 평가보고서와 선별수집정책(OSP)에 대한 공공 컨설팅, 호주 연방기록의 처분지침에 대한 공동체 컨설팅, 그리고 영국의 컨설팅 실행지침 등이 시민 협의적 프레임워크를 설계하는데 시사하는 바가 크다. 그 가운데 특히, 영국의 컨설팅 실행지침 중 공공 컨설팅 시기, 지속기간, 공공 컨설팅 과정 전반에 대한 철저한 도큐멘테이션에 대한 여러 규정들은 형식적인 시민 참여를 넘어서서 좀 더 공공 컨설팅의 실제적 참여 효과를 담보하기 위한 방책으로 고려해 볼 직하다. 뿐만 아니라 영국의 컨설팅 피드백에 대한 질적 검토와 이것이 어떻게 실제 반영되었는지를 다시 시민 당사자들에게 제공토록 하는 실행지침 규정은, 거버넌스의 질적 특성을 담보하는 평가의 선순환 구조를 만드는 데 일조한다고 볼 수 있다. 우리의 경우에는 기록관리기준표 및 평가심의회 기록이 공개되긴 하지만 그저 공개에만 그치고 실질적으로 공공 컨

설테이션이라는 협의의 과정이나 피드백의 반영이 전혀 이루어지지 않고 있다. 이 점에서 영국의 수집 정책과 평가보고서, 그리고 호주의 처분지침에 대한 공공 컨설팅 과정은 거버넌스 기반 평가를 구성하는데 긍정적 참여 사례를 제공한다고 볼 수 있다.

거버넌스 기반 평가에 있어서, 좀 더 포용성의 효과를 확대하려는 '능동적' 시민참여는 시민들이 평가 관련 정책 의제나 대안의 발의 및 청원을 통해 평가에 대한 의사결정과정에 적극적으로 개입하는 행위를 일컫는다. 불행히도 아직은 국내외 어디에서도 기록 평가 영역에 있어서 능동적 시민참여의 사례를 찾기 어렵다. 하지만, 장기적으로 시민사회의 역량이 강화되고 참여민주주의가 질적으로 확대된다면 평가 영역 또한 시민의 적극적 역할을 상정해 볼 수 있을 것이다. 기록평가에 있어 능동적 시민 참여는 다음의 두 방향에서 설계를 짜는 것이 유의미하다고 본다. 하나는, 사회적 가치를 반영하는 기록을 수집하는 경우에 특히 시민사회가 수집 영역이나 주제를 자율적으로 발의하는 형태를 고민해 볼 수 있을 것이다. 영국의 OSP나 캐나다의 범사회적(Whole of Society) 접근을 보면, 수집 주제의 발의 주체가 아직은 공공기관 내부에서 이루어지고 있지만 좀 더 '사회적 가치'가 그 변별기준이 되는 경우에 시민이 주제 발의에 좀 더 능동적으로 참여할 수 있는 여지 또한 존재한다고 본다. 우리가 아직 영국이나 캐나다의 평가 포용력에 비해 한참 뒤쳐져 있지만, 능동적 시민참여를 통해 사회적으로 가치 있는 기록 수집이나 주제 발굴을 하려는 지향이나 목표를 지닌다면 향후 국내 거버넌스 기반 평가의 포용성을 크게 확대할 수 있다고 본다.

다른 하나는, '기록처분 동결제도' 도입과 이를 통한 시민 참여를 고려해 보는 것이다. 시민들이 국민적 관심도가 높거나 사회적으로 중요한 의제를 발의해 관련 기록을 대상으로 범정부적인 처분 동결조치를 행할 수 있도록 하는 것이 기록처분 동결제도이다. 이는 현재 미국과 호주 등에서 시행하고 있다. 미국이 정부기관이 연루된 소송이 발생했을 경우 공공기록에 대한 처분 동결명령을 내리는 반면, 호주는 주로 사회적 사건에 따른 조사를

위해 처분 동결제도를 운영하고 있다(현문수 2017, 272). 두 나라 모두 처분 동결의 의제를 발의하는 주체는 정부기관과 조사위원회이고 국립기록관리 기관이 최종적 권한을 가지고 있다. 문제는 이들 국가에서도 기록처분 동결제도에 관련해 시민 참여의 여지가 없다는데 있다. 예외적으로, 호주에서는 사회적으로 중요한 사건에 대한 의제를 기록동처분동결의 대상으로 선정할 경우에 시민 역량이 일부 반영될 수 있는 여지가 있는 정도다. 최근 한국 또한 동결제도 도입의 필요성에 대한 논의가 서서히 일고 있다는 점에서 긍정적인 신호로 볼 수 있다. 적어도 우리가 공공기관이나 조사위원회뿐만 아니라 기록처분 동결의 사회적 사안을 발의할 수 있는 시민 참여적 모델을 구상하려면, 정부와 시민 거버넌스라는 참여민주주의적 가치 프레임을 기록 평가에서 보다 적극적으로 모색해야 가능할 것이다.

## 5. 나오는 글

공공 기록의 평가 체제에 대해서 대체로 전문가주의에 서있는 이들은 민간기록과 달리 공공기록의 평가가 주로 업무가치 중심으로 이루어지다 보니 공공기록 평가에 있어서 정부의 독점적 권한을 당연하다고 여긴다. 반면, 일부 학계나 실무 단위에서 이에 근본적 문제 제기를 해왔다. 특히, 비판의 화살은 공공기록 평가에 대한 정부의 독점적 권리 행사에 크게 쏠렸다. 그동안 공공기록의 평가 체제가 정부로부터의 일방향적인 하향식 소통에 의존하면서 시민을 평가 과정에서 크게 소외시켰다는데 그 비판이 모아졌다. 국제적으로, 공공기록의 평가 풍토는 사회적으로 참여민주주의와 시민사회의 성장이라는 요인에 의해, 기록학계 내부에서는 ‘능동적’ 기록 평가의 신패러다임 등장에 의해 서서히 바뀌고 있다. 기록 평가에 관한 변화의 물결이 실무 차원까지 공공기록의 평가 체제에 급격한 변화를 야기한 것은 아니지만 적어도 몇몇 서구 국가들에서 시민 참여의 조건을 마련하려는 대

안 모형의 설계를 향한 징후가 일부 감지되고 있다는 점에서 희망적이라 볼 수 있다.

본 연구는 아직 미완의 현실이지만, 기록 평가와 관련해 추상적 이론 수준에서나마 대안 모형을 제시하고, 이로부터 평가 주체로서의 시민 개입의 공간을 확보하려는 의도를 지녔다고 할 수 있다. 따져보면 시민은 평가 정책의 일방적 수요자가 아니라 협치적 공동 생산자로 바라보는 것이 정확하다. 종종 관료와 정치인의 정략이나 전문가주의에 의해 맥락이 생략되거나 거세된 공공기록의 평가 문화를 바꾸는 일은 결국 능동의 ‘시민참여 평가’를 통해 참여 민주사회의 관건인 설명책임성과 투명성을 보장하는 평가 기제의 마련에 크게 의존한다고 볼 수 있다.

시민참여형 평가는 평가도큐멘테이션을 그 단초로 해서 다양한 형태로 평가 과정에 시민의 적극적인 참여를 끌어내는 기록 실천의 방법론이다. 선진 사례의 분석으로 언급된 영국, 캐나다, 호주의 평가도큐멘테이션과 공개, 그리고 평가 과정에 공공컨설팅의 활용 사례들은 우리가 참조해야 할 구체적인 경험이자 성과이다. 이들 국가들의 평가 사례에서 우리가 읽어야 할 행간은, 위기에 처한 정부 신뢰가 공공행정 전반에 능동적 시민참여를 통해 회복될 수 있다는 사실과 공공기록의 평가체계에 예외 없이 시민참여 평가를 대안적 패러다임으로서 구현하려고 노력하고 있다는 사실에 있다. 물론 이들 국가에서도 거버넌스 기반 평가의 이상적 설계라 할 수 있는 시민의 ‘능동적인 참여’ 평가, 예를 들면 시민이 영구보존기록의 주제를 발굴한다거나 기록처분을 동결할 수 있는 국가적으로 중요한 사회적 현안을 제안하는 등이 아직 내적으로 현실화되지 못한 상황이기도 하다. 하지만, 시민참여 평가의 당위성에 대한 논의조차 부재한 우리의 상황을 되돌아 보면, 본문에 언급된 국가들의 평가 시스템은 상당히 절차적으로 참여 민주주의적 가치를 담고 있다고 인정할 수밖에 없다.

본 연구는 위기에 처한 국내 공공평가 체제가 능동적 ‘시민참여’라는 시민사회적 가치의 덕목을 결합함으로써 뭔가 질적으로 달라질 수 있다는 본

연구자의 희망을 담고 있다. 시민참여 평가의 시론 격의 이 논의가 차후 본격적인 '시민참여 평가'의 논의를 한층 진전시키고 확장하는데 기여할 수 있기를 바란다. 후속 연구에서는 이 글에서 도출된 일반적 평가 모형에 이어서 좀 더 우리의 조건 아래 시민 참여를 이끄는 평가 절차를 구체적으로 제시해보고자 한다.

### 〈참고문헌〉

- 국가기록원. 2012. 기록관리기준표 작성 및 관리 절차. 기록관리업무표준 NAK/S 4:2012(v2.1). 대전 :국가기록원.
- 김원중 외. 2000. 『참여형 지역복지 체계론』. 서울 : 나눔의 집.
- 랜달 C. 지머슨. 2016. 기록의 힘 : 기억, 설명책임성, 사회정의. 민주화운동기념사업회 역.
- 류영아. 2013. 『시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할』. 한국지방행정연구원. [www.krila.re.kr/download/report/kor/1048](http://www.krila.re.kr/download/report/kor/1048)
- 박지애, 임진희. 2015. 디지털기록유산 평가·수집 모형에 대한 연구 : 캐나다 'Whole-of-society 접근법'을 중심으로. 『기록학연구』, 44, 51-99.
- 박희봉. 2006. 시민참여와 로컬 거버넌스. 『한국정책과학학회보』, 10(2), 1-23.
- 설문원. 2013. 단위과제 기반 공공기록평가제도의 문제점과 개선방안. 『한국기록관리학회지』, 13(3), 231-254.
- 설문원. 2018. 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계. 『기록학연구』, 55, 5-38.
- 유혜림. 2007. 전자기록 환경의 도래와 영국평가·수집제도 개편에 관한 연구. 한국의 국어대학교 대학원.
- 이경래, 이광석. 동시대 '대항기억'의 기록화 : 용산참사사재를 중심으로. 『기록학연구』, 53, 45-75.
- 이승억. 2013. 한국 공공기록 평가선별제도 개선방향. 『한국기록관리학회 춘계학술대회 학술발표논문집』, 33-44.
- 이승중 외. (2011). 「시민참여론」. 서울 : 박영사.
- 정정화 외. 2013. 민관협치 강화를 위한 국민참여 모델 개발 및 법적 근거 연구. 한국행정학회. [www.kid.re.kr/board/include/download.php?no=520](http://www.kid.re.kr/board/include/download.php?no=520)
- 최재희. 2014. 공공기록 평가제도의 문제점과 개선방안. 『한국기록관리학회지』, 14(4), 153-175.

- 현문수. 2017. 공공 기록의 처분 동결 제도 도입을 위한 연구. 『기록학연구』, 53, 261-293.
- Bailey, C. 2013. Past imperfect? Reflections on the evolution of Canadian federal government records appraisal. *Archivaria*, 75, 5-47.
- Cabinet Office. 2008. Code of Practice on Consultation, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/100807/file47158.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf)
- Cabinet Office. 2013. Information Principles for the UK Public Sector, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/266284/Information\\_Principles\\_UK\\_Public\\_Sector\\_final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266284/Information_Principles_UK_Public_Sector_final.pdf)
- Convey, N. 2014. From reactive to proactive appraisal. *Archive and Manuscripts*, 2014, 42(2), 158-160.
- Cook, T. 1997. What is Past is Prologue : A History of Archival ideas Since 1898, and the Future Paradigm Shift. *Archivaria*, 43, 17-63.
- Cook, T. 2004. Macro-appraisal and functional analysis : documenting governance rather than government. *Journal of the Society of Archivists*, 25(1), 5-18.
- Cook, T. 2011. We are what we keep : we keep what we are : Archival appraisal past, present and future. *Journal of the Society of Archivists*, 32(2), 173-189.
- Kate Cumming & Ann Picot. 2014. Reinventing appraisal, *Archives and Manuscripts*, 42:2, 133-145.
- Library and Archives Canada, 2009. Directive on Recordkeeping. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=16552>
- Library and Archives Canada, 2014. Procedures for the transfer of unpublished information resources of enduring value from government of canada institutions to Library and Archives Canada. <http://www.bac-lac.gc.ca/eng/services/government-information-resources/disposition/Pages/procedures-transfer-procedures.aspx>
- National Archives of Australia, 2003. Appraisal, <http://www.naa.gov.au/recordkeeping/disposal/appraisal/intro.html>
- Millar, Laura. 2017. On the Crest of a wave : transforming the archival future, *Archive and Manuscripts*, 45:2, 59-76.
- O'Brien, J.W. 1985. "Federal Government Textual Records : Appraisal and Selection Criteria- A Guide. LAC file WM 8015-8, vol. 8.
- OECD. 2001. *Citizens as Partners : Information, Consultation and Public Participation in policy-making*. Paris

- The National Archives, 2012a, Appraisal Policy, <https://www.soas.ac.uk/hr/procedures/file44214.doc>
- The National Archives, 2012b, Records Collection Policy, [www.nationalarchives.gov.uk/documents/records-collection-policy-2012.pdf](http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/records-collection-policy-2012.pdf)
- The National Archives, 2013, *What is appraisal?* [Guidance], London : The National Archives,
- The National Archives, 2013d, Best practice guide to appraising and selecting records for the National Archives, <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/best-practice-guide-appraising-and-selecting.pdf>
- The National Archives, 2013a, Appraisal Report Template, <https://www.nationalarchives.gov.uk/.../information,.../appraisal-report-template.doc>
- The National Archives, 2013b, How to compile an appraisal report : Guidance on completing the Appraisal report template, <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/how-to-compile-an-appraisal-report.pdf>
- The National Archives, 2013c, Series Level Appraisal Questionnaire, <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/series-level-appraisal-questionnaire-final-version.pdf>
- The Recordkeeping Roundtable, 2012, Reinventing Archival Methods : Report and what's next? <https://rkrroundtable.org/2012/12/14/reinventing-archival-methods-report-whats-next/>
- Treasury Board of Canada Secretariat, 2009, Directive on Recordkeeping, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=16552>