

국가기록평가의 권한과 책임 분석: 영국, 미국, 캐나다, 호주 중앙 및 연방정부 기록의 평가를 중심으로

A Study on the Distribution of Authorities and Responsibilities to Appraise Records of Central or Federal Governments in Britain, the USA, Canada, and Australia

현문수(Moonsoo Hyun)

E-mail: moonsoo925@gmail.com

충남대학교 대학원 기록학과 강사



논문접수 2019.10.30

최초심사 2019.11.2

게재확정 2019.11.11

ORCID

Moonsoo Hyun
<https://orcid.org/0000-0003-3361-8221>

© 한국기록관리학회

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

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

<http://ras.jams.or.kr>

초 록

이 연구의 목적은 국가기록평가의 권한과 책임의 분배를 기록보존기관과 기록생산기관의 두 주체의 측면에서 분석하는 것이다. 분석 대상은 영국, 미국, 캐나다, 호주의 법규와 정책의 내용을 중심으로 하였으며, 두 주체의 권한·책임을 다루는 항목을 분석한 후, 각국의 국립기록청이나 생산기관 한쪽에 권한이 집중되는 유형과 양 주체에 권한이 분배되는 분산형을 비교분석하였다. 분석 결과, 영구보존기록을 결정하고 아카이브 이관을 승인하는 권한은 주로 국립기록청 집중형에 가깝게 나타났다. 이와 비교하면, 개별 기관의 공공기록을 식별하고 처분일정표를 작성 및 승인함에 대해서는 국립기록청과 생산기관이 역할과 책임을 나누는 분산형이 다수를 차지하고 있었다. 나아가, 국가기록의 평가 행위별로 권한과 책임이 구분될 수 있음을 알 수 있었다. 이를 바탕으로 국가기록원 및 생산기관이 각각 어떠한 평가 과정에 더 집중할 수 있을지를 논하는 데에 활용될 수 있기를 기대한다.

ABSTRACT

This study aims to analyze the distribution of authorities and responsibilities (ARs) to appraise public records, especially between national archives and central or federal government institutions. For this study, archives acts and policies of Britain, the USA, Canada, and Australia were selected for analysis. After attempts in reviewing the laws and policies governing ARs of appraisal and disposition, their level of concentration were investigated and compared. The analysis shows that the ARs to determine and approve which records have archival value and what are to be transferred to archives are mainly located in the national archives. In comparison, it is common that the national archives and government institutions share ARs in identifying the public records and in preparing and approving the disposal authorities. Furthermore, it identifies that the ARs can be distinguished by individual appraisal activities and expects to be used to discuss the ARs to appraise public records in Korea.

Keywords: 기록 평가, 기록 처분, 평가 권한, 평가 책임, 공공기록 평가

Record Appraisal, Archival Appraisal, Record Disposal, Records Authority, Appraisal of Public Records

1. 서론

1.1 연구의 필요성과 목적

기록평가에서 누가 어떤 책임과 권한을 지니는지는 중요한 문제이다. 국가기록원장, 기록관리전문직, 기록생산자로서 업무담당자에게 부여되는 책임과 권한 및 결정에 대한 최종적 책임을 누가 맡아야 하는지 오랫동안 논쟁이 진행되었다. 이는 평가이론과 밀접한 관련성을 갖는데, 기록평가의 주체를 둘러싼 쟁킨슨과 쉘렌버그의 논쟁(최재희, 2014)을 상기해보면 이러한 점을 이해할 수 있다. 기록의 평가(appraisal)는 “어떤 기록이 생산되고 획득되어야 하는지, 그리고 얼마동안 보존되어야 하는지를 결정하기 위한” 활동(ISO, 2016)이며, “현용 단계가 종료된 기록을 보존 기록관으로 이관할 가치가 있는지 여부의 결정, 법적인 요건 및 활용 필요성에 따라 특정 기록을 보존해야 하는 기간의 결정, 기록에 대한 금전적 가치의 산정, 기록을 얼마 동안 유지할 것인가를 결정하기 위한 목적으로 이루어지는 업무활동의 평가”(한국기록학회, 2008, pp. 264-265)로 정의된다. 기록의 금전적 가치를 대상으로 하는 평가를 제외하면, 기록 평가를 구성하는 행위는 특정 맥락에서 생산되고 획득되어야 할 기록을 식별하며, 이를 얼마나 오랫동안 보존해야 하는지의 보유기간을 결정하고, 그 중 장기적으로 보존할 기록을 확인하여 적절한 기록보존기관으로의 이관 여부를 결정하는 행위로 범주화해볼 수 있다. 얼마나 기록을 보유할 것인가의 측면에서 기록을 대상으로 이루어지는 평가는 기록 처분과도 맥을 함께 한다. 처분(disposal;

disposition)은 “기록의 사용 가치 분석, 법률적 요구사항 분석, 보존 가치 평가를 통해 기록을 유지하거나 파기·이관 등을 실행하는 과정”으로, “기록의 처분 일정, 방식 등의 내역을 작성하고 그것을 최종 확정하는 절차”에 따라 만들어진 처분 지침이 행위의 기준이 된다(한국기록학회, 2008, p. 244).

중앙기록물관리기관이 국가적 영구보존가치를 인정하는 민간기록물을 수집하는 행위를 제외하면, 우리나라 공공영역에서 진행되는 기록평가의 유형은 세 단계로 이루어진다(최재희, 2014). 첫 단계는 생산 시 평가로, 기록관리기준표를 작성하는 단계인데, 생산자의 보존기간 책정까지 이에 포함된다. 두 번째는 기록관이 한 시기기록이나 준영구 보존기록에 대하여 기록물평가심의회를 운영하고 기록에 대한 처분 결정을 내리는 단계로, 사실상 재평가 단계이다. 세 번째는 영구기록물관리기관에서 보존기간 30년 이하의 한시기록 및 준영구 보존기록을 재평가하는 단계이다.

이 범주에서, 기록관리기준표를 확정하는 첫 번째 기록평가 단계에서 이행되고 있는 우리의 국가기록평가 현황을 살펴보면, 국가기록원, 기록관, 업무담당자 등 기록 생산과 관리·보존의 주체 중 누구도 분명하게 최종적 책임을 지지 않는 체계라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 최재희(2014)가 지적한 내용을 중앙정부의 입장에서 재구성하여 서술해보면 다음과 같다. 부처 기록관 담당자는 업무담당자가 제출한 단위과제별 보존기간을 검토수정하고, 이를 국가기록원에 제출하여 협의한다. 국가기록원은 제출된 단위과제별 보존기간이 적절한지를 검토하여 부처로 회신하는데, 보존기간을 상향 조정할

필요가 있는 경우 부처에 통보해 수정하도록 한다. 이후, 부처의 기록관은 해당 보존기간이 포함된 기관의 기록관리기준표를 등록하고 부처는 이를 고시한다. 뒤이어 그는, 이 과정에 부처 기록관 입장에서는 단위과제에 대한 이해도를 일정 수준으로 확보할 수 있는 제도적 방안이 부족하며, 국가기록원 역시 인력과 자원의 한계로 책임 있게 평가를 이행하기 어렵다고 지적한다(최재희, 2014).

그의 지적도 일정부분 타당하겠으나, 실무적 한계만이 아니라, 법규에서 지시하는 권한·책임의 범위도 명확하지 않은 것으로 판단된다. 각 부처와 국가기록원 모두 보존기간을 수정할 권한을 지니며, 상호 협의하도록 하지만, 그 누구에게도 최종적인 ‘허가’나 ‘승인’ 행위를 부여하고 있지 않는다. 오히려, 공공기록물 관리에 관한 법률(이하 공공기록물법) 시행령 제25조의 5항에서와 같이 개별 부처의 “고시”가 가장 강력한 법적 효력일 수 있다. 시행령 제25조의 3항에서도 “협의하여 확정”하는 주체가 명확하게 제시되지 못한다. 그럼에도, 해당 조의 1항과 2항에서 지시하는 행위의 주체가 “공공기관”임을 근거로, 이 역시 부처의 권한으로 판단할 가능성이 높다. 동조 4항으로, 협의 과정에 영구기록물관리기관장의 수정 요구를 반영하여 수정해야 함을 지시하고는 있으나, 수정을 거부하는 조건에서의 권한·책임도 명확하지 않다. 영구보존대상 기록에 대해서도 국가기록원이 비중 있게 통제 권한을 확보하지 못한 것으로 해석될 수 있는 사항이다.

따라서 국가기록의 평가 체계 수립에서 권리와 책무를 법규와 정책에 명시하는 것은 중요한(설문원, 2018) 작업이다. 큰 범주 내에서 본

다면, 기록관을 포함하는 생산기관과 영구기록물관리기관으로서의 국가기록원이 각각 어떠한 역할과 책임을 지니는지를 명확하게 정의할 필요가 있다.

이에 이 연구는 국가기록평가의 권한과 책임을 심도 있게 논하기 위한 시작으로, 국가기록의 평가를 둘러싼 기록보존기관과 기록생산기관 사이의 역할을 권한과 책임을 중심으로 분석할 것이다. 특히 영국, 미국, 캐나다, 호주의 법규와 정책의 내용에서 두 주체의 권한·책임을 다루는 항목을 분석한 후, 국립기록청이나 생산기관 중 한 측에 권한이 집중되는 집중형과 양 주체에 권한이 분배되는 분산형을 비교분석하며, 우리나라에서 국가기록평가의 최종적인 책임과 권한의 문제를 논하는 데에 기여할 수 있는 시사점을 도출할 것이다.

1.2 선행연구

Williams(2006)는 영국에서 평가의 이론과 실무의 관계에 대한 논의하고, 공공 및 민간의 아카이브 10곳을 선정하여 평가 실수가 어떻게 이행되는지를 조사하였다. 그 연구의 서두에, 그는 아키비스트가 평가 결정을 내려야 하는가에 대한 질문과 함께 어떤 이유와 목적으로 그러해야 하는가의 질문이 기록관리의 광범위한 목적에 대한 핵심적인 질문이라고 서술한 바 있다. 이처럼 평가 연구에서는 다소간 기록의 평가 주체가 지니는 역할과 권한·책임을 언급한다.

우선 이승억(2005)은 평가선별의 결정 요인을 분석하는 글의 결론에서, 아키비스트가 어떠한 역할을 할 수 있을지에 대한 질문을 던진다. 그는 기록평가에서 아키비스트의 역할을 바라

보는 다양한 관점에는 기록 선별을 바라보는 다양한 관점이 투영되어 있다는 점을 강조했다. 나아가 ISO 15489 및 전자기록관리시스템의 도입으로 인해 아키비스트가 기록의 생산 단계까지의 개입할 가능성이 농후해진 한편, 그에 대응한 아키비스트의 역할을 고민해야 한다고 제안하고 있었다.

Cook(2011)은 평가의 사고 발전 단계를 이야기하면서 생산자에게 평가 책임을 할당하는 수호자(curatorial guardian)의 역할 수행을 1단계로 보고, 역사학자이나 아키비스트인 자가 역사연구 경향의 “필터”를 통해 간접적으로 평가 결정을 내리는 2단계, 가치를 결정하기 위해 기능 및 활동의 맥락을 직접적으로 평가하는 전문가 아키비스트를 3단계, 다양한 시민 공동체와 함께 평가를 수행하는 4단계의 사고 틀을 제시하였다. 생산자의 관점이든, 아키비스트의 관점이든, 1단계에서부터 3단계까지 평가 주체가 특정 집단의 전문성에 의존하는 경향이었던 반면, Cook이 제시한 4단계를 지배하는 평가의 사고 틀은 정도의 차이는 있겠으나 권한과 책임의 분배를 전제로 한 것으로 해석할 수 있다.

여러 국가의 사례를 통해 기록 평가를 살펴본 연구에서도 평가 주체의 책임과 권한의 문제를 다룬다. Marshall(2006)은 미국과 캐나다, 호주의 국립기록청에서 평가의 과정과 결과를 기록화하는 양상을 비교 분석하는 연구를 수행한 바 있다. 그는 각국의 평가 권한의 변화 이력을 짚는 한편, 연구 시점에서 각 국립기록청이 기록 평가의 설명책임을 어떤 방식으로 이행하고 있는지 분석하였다. 이와 유사한 사례로 진행된 국내 연구로는 서은경(2005)과 김명훈(2008)의 연구가 있다. 서은경(2005)의 연구는 평가주체

의 문제를 드러내지는 않았으나, 미국과 영국, 캐나다, 호주의 4개 국가 사례를 대상으로 평가 정책을 분석하고 있었다. 분석 항목으로 정책목표와 평가의 목적, 기준 및 절차 들어 평가정책문을 비교분석하였다. 다만 분석 범위를 평가정책문으로 한정하고 있어, 평가 행위의 주체별 구체적인 권한과 책임이 분석 항목으로 꼽히지는 않았다. 김명훈도 호주와 영국, 독일, 캐나다를 대상으로 평가전략을 분석하였으나, 여기에서도 구체적인 권한과 책임의 내용이 드러나진 않았다.

우리나라 평가 환경에서 문제점과 대안을 제시한 연구 중에는, 그 내용의 일부로 평가 주체와 역할을 언급한 경우가 있었다. 최재희와 김명훈은 우리나라의 공공기록물 평가제도와 그 운영의 문제를 드러내는 논문의 내용에서 평가 주체의 문제를 일부 다룬다. 최재희(2014)는 우리나라 기록물관리 규제환경을 대상으로 1991년부터 드러난 평가 주체의 변화를 살펴보고, 운영상의 문제를 드러냈다. 법규 상 역할 분담은 분명하지만 실무 운영현상을 살펴보면, 기관의 기록관리 전문요원이나 국가기록원의 평가 담당자 모두 적절하고 책임 있는 평가 결정을 내리기 어려운 상황임을 지적하였다.

각 평가주체가 권한과 책임을 행사하는 과정에 드러나는 운영상의 문제는 김명훈(2009)의 연구에서도 드러난다. 그는 기록물분류기준표의 확정 권한이 국가기록원에 부여되었던 1999년 기록물관리법이 생산자의 입장을 반영하지 못하는 운영상 문제를 드러냈으며, 기록관리기준표를 활용한 기록 평가 체제로 변화함으로써 그 문제를 일정 정도 해결해줄 것으로 예상하였다. 다만, 평가에 있어서 기록 생산자의 관점이 부각

되다보니, 업무상 가치를 벗어나는 기준으로 이루어질 수 있는 기록 평가는 소외될 것이라 지적하기도 하였다. 따라서 운영상 문제를 해결해나가기 위해서는 기록 생산자와 기록관 및 국가기록원의 협력체계 내에서 구체적인 역할이 정의되어야 한다고 주장한 바 있다. 그 한 방안으로, 생산기관은 업무 등 현용가치를 기준으로 기록을 평가하며, 국가기록원은 범국가 사회적 가치를 기준으로 기록 평가를 수행할 수 있도록 평가전략을 수행해야 한다고 제안하였다.

한편, 설문원(2018)은 기록평가의 주체와 책임성을 확보하기 위해서는 기록 생산기관의 자율성과 책임성을 보장하는 방향으로 평가제도가 재설계되어야 함을 주장하였다. 기관 단위로 수립된 정책에 따라 공공기록을 관리하되, “기록 부존재 입증 책임을 강화”하고, 그에 대해 국가기록원의 감사청구권을 행사하는 등 기관의 책임있는 기록관리를 강하게 요구하는 방향을 제시하였다. 이와 함께 기록평가 업무의 상당부분을 기관의 기록관이 통제하는 방향도 주장하였다. 기록관의 책임과 권한을 강화시키는 한편, 국가기록원은 대상 기관에 공통적으로 적용될 수 있는 기록일정표를 개발하고, 개별 기관이 작성한 기록일정표 등을 승인하는 방식으로 개별 기관의 기록 평가를 통제할 수 있어야 한다고 제안하였다.

평가의 권한과 책임의 측면에서 시민 참여 평가를 도입해야 할 때임을 주장한 이경래(2019)도 평가 주체의 측면에서 기록 평가의 문제를 일부 언급한다. 우리나라의 평가가 업무담당자의 1차 평가에 따라 선별된 기록을 대상으로 사후적으로 이행되어, 범사회적 수준에서 국가기록평가를 이행하기 어렵다고 지적하면서, 기록

생산자와 아키비스트가 통합적 수준에서 평가에 참여해야 함을 강조한다.

1.3 연구의 내용과 방법

선행연구에서 살펴본 일부 연구에서 우리나라의 국가기록평가와 관련하여 의미있는 방향을 제시하고 있음에도, 여전히 평가의 권한과 책임을 누가 행사하는 것이 타당한지에 대해 명확한 합의가 이루어지거나 법제화되지 못한 것 같다. 따라서 본 연구는 또 하나의 개선방안을 제시하는 대신, 선행 연구가 분석한 사례 중 영국, 미국, 캐나다 및 호주의 사례를 법규과 정책문을 중심으로 살펴보고, 이를 통해 드러난 중앙 및 연방정부 기록의 평가를 책임과 권한의 측면에서 분석한 후 그 분배 양상을 비교하였다.

본격적인 분석을 수행하기 이전에, 2장에서는 사례 국가별 기록평가 권한과 책임의 변화 양상을 Couture(2005)와 Marshall(2006)의 사적 연구 내용을 중심으로 살펴보았다. 이는 뒤이은 분석 과정에서 평가 권한이 어떻게 형성되었는지를 드러내주어, 현재 시점에서의 권한·책임 분배 상황에 대한 분석을 지원해줄 것으로 판단하였기 때문이다.

3장에서 진행된 권한·책임 분석을 위해, 우선 법규로는, 중앙정부 및 연방정부의 기록관리를 규제하는 대표적인 법규를 선정하였다. 영국의 공공기록법인 Public Records Act 1958, 미국의 연방법률 중 기록관리를 통제하는 U.S. Code Title 44와 연방규정 36 CFR Chapter XII subpart B, 캐나다의 도서관기록법인 Library and Archives of Canada Act와 기록관리 훈

령인 Directive on Recordkeeping, 호주의 기록법 Archives Act 1983이 그것이다. 이와 함께 평가정책 및 국가기록원의 웹사이트에 게시된 평가처분체계의 내용도 함께 살펴보았는데, 주요하게 살펴본 대상은 다음과 같다. 영국의 사례 분석을 위해서는 *Appraisal policy*(TNA, 2012a), *Records collection policy*(TNA, 2012c), *Best practice guide to appraising and selecting records for The National Archives*(TNA, 2013), *Disposal scheduling*(TNA, 2012b)를 중심으로 살펴보았다. 미국의 경우는 법규에서 상세한 권한·책임의 내용을 다루고 있어, *Strategic directions: Appraisal policy*(NARA, 2007)로 한정하여 살펴보았다. 캐나다의 사례에서는 *Appraisal methodology: Macro-appraisal and functional analysis*(LAC, 2001a), *Preserving the archival and historical memory of government*(LAC, 2001b), *Procedures for the transfer unpublished information resources of enduring value from Government of Canada institutions to Library and Archives Canada*(LAC, 2017c)를 중심으로 살펴보았다. 마지막으로 호주의 경우는 *What we keep: Principles for selecting the Australian Government's national archives*(NAA, 2005)¹⁾를 대상으로 하였으며, 2019년 국립기록청 웹사이트 개편으로 인해 웹페이지로 안내된 Developing a records authority, Establishing an information governance committee, Transferring to the Archives 등의 페

이지 내용도 함께 살펴보았다.

분석의 기준은 평가 행위를 중심으로 설정하였다. 앞서 살펴본 용어 정의에 의하면, 평가 행위는 기록 식별과 보유기간 결정으로 주요하게 구성되며, 보유기간을 다하였을 때 영구기록물관리기관으로 이관을 포함한 처분 결정도 평가 행위의 범주 내에 포함된다. 나아가, 법률의 내용도 이 범위 내에서의 권한과 책임을 다루고 있었다. 따라서 평가 행위를 '공공기록 식별'과 '처분 승인', '기록 이관'으로 구분하여 4개국의 사례 분석을 진행하였다. 분석 과정에, '처분 승인'을 다시 '처분일정표 승인'과 '영구보존기록 결정'으로 구분하였는데, 각국의 사례를 분석하는 과정에 두 세부 활동별 권한과 책임이 상이하게 행사된다고 판단했기 때문이다.

앞서 제시한 분석대상 문헌을 중심으로 하여, 평가 행위별 권한과 책임을 지시하는 법규 조항과 정책문의 내용, 국립기록청 웹사이트에서 안내하는 평가 관련 지침 및 안내의 내용을 확인하여 분석 후 정리하였다. '공공기록 식별' 범주에서는 누가 정부기록임을 결정하는지에 대해 살펴보았으며, '처분일정표 승인' 범주에서는 기관단위의 처분일정의 승인 권한과 책임을, '영구보존기록 결정'에서는 영구보존기록의 처분을 결정하는 주체와 권한·책임을 중심으로 살펴보았다. 마지막으로, '기록 이관' 범주에서는 국립기록청으로 영구보존 대상 기록을 이관할 것을 결정하고 집행하는 과정에 생산기관과 국립기록청의 권한·책임 사항을 중심으로 살펴보았다.

1) 이 문서는 2019년 10월 NAA의 웹페이지 개편에 따라 How we select national archives의 제목으로 변경되어 웹페이지의 내용(<https://www.naa.gov.au/information-management/dispose-information/transferring-information/transferring-information-national-archives/how-we-select-national-archives>)으로만 게시되었으나, 본 연구가 확인 결과 내용은 동일하였다.

이 연구의 주요한 목적은 기록평가의 권한과 책임의 양상을 집중형과 분산형으로 구분하여 살펴보는 것이었다. 따라서 4장에서는 앞서 분석 범주로 삼은 평가행위별로 각국의 법규와 정책을 통해 드러난 권한·책임의 분배 양상을 제시하였다. 집중형의 경우는 중앙·연방정부나 국립기록청 중 한 편을 중심으로 평가 결정이 이루어지는 유형으로, 각각 생산기관 집중형과 국립기록청 집중형으로 구분하여 판단하였다. 분산형의 경우는 생산기관과 국립기록청이 그 결정 권한을 나누어 행사하는 유형으로 정의하였다. 주로 ‘승인’이나 ‘허가’의 방식을 통해 공식적으로 일방이 결정 권한을 행사하는 경우에는 분명한 집중형으로 배치하였으며, 양방이 비슷한 수준으로 그 권한을 행사하는 경우 분산형으로 배치하였다. 법규상으로 일방에 대해서 권한과 책임을 부여하였음에도, 정책과 지침을 통해 결정 과정에 양방이 협력적으로 평가를 이행하거나 일방의 동의를 필요로 하는 경우는 집중형과 분산형의 중간형으로 배치하였다. 나아가 4장에서는 이를 통해 드러난 시사점을 함께 제시하여, 권한과 책임의 측면에서 우리나라의 기록평가 정책을 논하는 과정에 기여하고자 하였다.

이 연구는 국가기록평가의 권한과 책임을 다루지만, 국가범위 전체를 대상으로 하지는 않을 것이다. 중앙정부와 개별 지방정부, 각 범위를 포괄하는 영구기록물관리기관 전체를 대상으로 이 문제를 다루는 것은 광범위한 작업이며 복합적인 역할 정의를 필요로 한다. 따라서 하나의 연구로서 기록평가의 문제를 적절하게 다루기 어렵다고 판단하였다. 결국, 이 논문에서는 우리의 중앙정부 범위에서 기록 생산기

관과 기록보존기관인 국가기록원 사이의 권한과 책임을 정의하는데 시사점을 제공할 수 있는 범위로 제한하여 연구를 수행하였다. 미국의 GRS(General Records Schedule)이나 영국의 OSP(Operational Selection Policy), 호주의 AFDA(Administrative Function Disposal Authority) 등과 같이 국립기록청이 주도적으로 개발 및 승인하는 공통처분일정표를 다루는 영역 역시 제외하였다. 나아가, 권한책임의 분배 양상에 있어, 시민참여를 논하는 연구는 이경래(2018)가 이미 다루었으므로, 이 연구에서는 평가에 있어 기본적인 이해당사자로서 역할을 수행하는 국립기록청과 기록생산기관의 측면에서 살펴보았다.

마지막으로 현재의 사례 기관을 지칭함에 있어, 국내에서 통일된 명칭이 부여되지 못하고, 기록청, 기록원, 기록관 등 다양한 명칭을 사용하고 있었다. 기관 및 기관장의 지위와 역할에 따라 정확한 명칭을 사용하여야 하겠으나, 본 연구에서는 일관성 있는 명칭을 위하여 ‘국립기록청’으로 통일하되, 도서관의 기능을 함께 수행하는 캐나다의 경우만 ‘도서관기록청’으로 지시하고자 한다.

2. 기록평가의 권한·책임 변화: 국가별 스케치

2.1 영국

영국에서는 이미 1875년 공공기록보존소(Public Record Office) 부소장(Deputy Keeper)이 기록의 처분 권한을 주장한 바 있다. 부소장의 관리

권 하에 있는 기록에 대해 업무 및 역사적 이용 가능성이 없다고 판단되면, 이를 부소장의 권한으로 처분할 수 있도록 요구하였다. 1877년 공공기록보존소법(Public Record Office Act)은 이를 수용하여 1715년 이전 생산된 기록을 제외한 기록을 대상으로 부소장이 처분 권한을 행사할 수 있도록 확인해주었으며, 이후 1898년에는 제외 시점을 1660년으로 다시 지정하였다(Kolsrud, 1992).

1922년, Jenkinson은 이러한 아키비스트의 처분 권한에 제동을 걸었다. 그는 아키비스트나 역사가가 기록을 처분할 수 있는 권한을 가져서는 안 되며, 그 권한은 기록을 생산한 행정 운영 기구 자체만이 수행할 수 있다고 주장하였다. 그의 주장이 기록 평가에 큰 영향을 미쳤음에도, 영국 정부조차 두 차례의 세계대전 이후 급격하게 늘어난 기록 생산량에 대처할 수밖에 없었다(이승역, 2018, p. 182).

1952년, 대량의 기록 감축을 목표로 설립된 그리그 위원회(Grigg Committee)는 2단계에 걸친 평가 체계를 제안했다. 즉, 1차 평가는 기록을 생산한 기관의 입장에서 가치를 평가하여 2차 평가 시점까지 보존할 것인지 폐기할 것인지를 결정하며, 뒤이어 2차 평가에서는 부처의 요구나 역사적 가치를 고려하여 영구보존할 것인지를 결정하게 된다(TNA, n.d.a). Couture(2005)는 당시 보고서가 1차 평가를 통해 50퍼센트에서 70퍼센트의 기록이 폐기될 것을 기대했다고 보았으며, 심지어 Kolsrud(1992)는 90퍼센트까지도 폐기될 수 있었다고 판단하였다. Couture(2005)는 또한 당시의 기록평가 목적은 효율적인 기록 감축이었으므로, 폐기되는 기록 중 생산기관의 가치 범위를 넘어서는 영

구보존 가치가 있는지를 평가하는 것은 덜 고려되었다고 해석하였다. 2차 평가는 1차 평가로부터 대략 기록 생산 이후 15년에서부터 25년 이후에 이루어지는데(TNA, n.d.b), 이 단계에서 역사적 가치를 포함하는 영구보존 가치를 평가하도록 하였으며, 이 때에서야 기록보존소가 평가에 참여하게 되는 것이다. 기록 평가에 영구기록물관리기관의 역할을 인정했음에도, 이는 1차적으로 생산 기관의 평가를 거친 기록만을 대상으로 할 수 있었으므로, Jenkinson의 기록 “지킴이”(이승역, 2018, p. 183) 직무를 상당부분 수용한 결정이라 할 수 있다.

그리그 위원회의 보고서는 1958 공공기록법(Public Records Act of 1958)의 기초가 되어, 공공기록의 관리와 처분의 역할책임과 관련된 법적 지위를 공고히 마련해주었다. 공공기록법은 무엇이 공공기록물(public records)인지를 정의하였으며, 공공기록보존소(Public Records Office)와 중앙정부의 부처(departments) 사이의 관리권과 통제권과 관련된 의무를 지정하였고, 역사적 가치를 지닌 기록물을 국립기록청(The National Archives)으로 이관하는 시점을 결정해주었다. 또한 이 법은 그리그 보고서가 제안한 2단계 평가 체계도 수용하여 명시하였다(TNA Appraisal Project Board, 2004).

현재 영국의 1958 공공기록법에서 평가와 관련된 사항은 3조를 통해 드러난다. 영구보존할 공공기록을 선정할 책임은 모든 공공기관에 존재하며(3조 1항), 국립기록청장은 이를 지원(guidance)하고, 조정(co-ordinating) 및 감독(supervising)할 책임을 지닌다(3조 2항). 3조의 내용에 따라 영구보존 대상으로 선별된 기록은 생산 이후 20년 이내에 공공기록보존소

(Public Records Office)나 장관이 지정한 기타 기탁 장소로 이관해야 한다(3조 4항). 단, 기록물 책임자가 행정적 목적으로 필요하다고 판단하거나 기타 특별한 사유로 보유해야 한다고 판단하는 경우에는 장관에게 해당 사실을 고지하고 승인을 받아 보유할 수 있다(3조 4항). 또한 장관 역시 공공기록보존소의 적절한 관리를 위해서라면 기록의 수령 준비가 완료될 때까지 기록 이관을 유예할 것을 지시할 수도 있다(3조 5항).

또한 동조는 처분과 그 권한에 대해서도 다룬다. 영구보존할 필요가 없다고 거부된 공공 기록물은 폐기되는데, 장관 이외의 사람이 해당 기록에 책임이 있는 경우에는 장관의 승인을 받아 다른 방식으로 처분(dispose)되어야 한다(3조 6항). 만약 어떤 공공기록물 클래스와 관련하여, 평가와 처분 등 3조에서 다루는 것이 누구의 의무인가에 대한 질문이 발생한다면, 이는 장관에게 회부된다(3조 7항).

한편, 1981년 윌슨 위원회(Wilson Committee)의 보고서는 그리그 체계를 강도 높게 비판하였으며, 당시 기록청장도 젠킨슨의 사상이 상당부분 투영된 그리그 체계는 완전히 실패한 것(Kolsrud, 1992)으로 인지하고 있었다. 윌슨 보고서는 여전히 그리그 체계를 지지하면서도, 폐기보다는 보존에 초점을 둘 것을 제안하였고, 영구보존을 위해 이행되는 선별 과정에 아키비스트가 좀 더 적극적으로 참여할 수 있다는 입장을 취하였다(Kolsrud, 1992). 그럼에도 당시 영국 정부는 이를 긍정적으로 수용하지는 않았으며, 이후 2004년 진행된 평가 정책 프로젝트를 통해서도, 여전히 순수한 기능평가를 수용하지는 않을 것임을 밝혔다(TNA Appraisal Project Board, 2004).

하지만, TNA는 최근의 평가정책문을 통해 전자기록관리 환경으로 변화함에 따라 점차 거시평가를 수용해야 할 필요도 인정하고 있다. 나아가, 평가 과정에 아키비스트가 더욱 적극적으로 참여하는 방식으로 변화해나갈 것임을 드러냈다(TNA, 2012a).

2.2 미국

1934년 미국의 연방기록의 보존 책무를 맡은 보존기관인 ‘국립기록보존소(The National Archives of the United States)’가 법에 따라 독립 기관으로 설립되기 전까지 연방정부의 기록 보존의 문제를 다양한 의회 위원회와 대통령 위원회가 다루었다. 미국 설립 초기, 법규상 정부 기록에 대한 폐기 권한이 최초로 명시된 것은, 1881년 3월 발효된 조항으로, 체신부(Post Office Department)의 장(Postmaster General)이 업무 효용을 다한 기록 더미를 처분할 수 있도록 해주었다. 이후 1889년 제정법(legislation)은 의회(Congress)가 정부기관의 기록 처분목록을 승인하도록 권한을 부여했지만, 공공기록의 법적 폐기를 위한 적절한 방법을 제공하지는 못했다. 제2차 세계대전을 거치며 연방정부기관의 기록 생산량이 급증하였고, 국립기록보존소가 점차 연방정부의 현용기록관리에 관여하게 되면서, 명칭이 ‘국립기록서비스(National Archives and Records Service)’로 변경되었다. 역할과 권한이 변경되면서 기록관리에 대한 권한의 재배치 문제도 대두되었다. 연방정부기관이 생산한 기록의 평가 및 폐기를 포함하여 국립기록서비스의 법적 의무와 권한을 명확히 할 필요성이 드러난 것이다. 이에 따라 관련 규정

이 1950년 연방기록법(Federal Records Act)에 마련되기에 이르렀다(Marshall, 2006, pp. 76-77).

Couture(2005)의 분석에 의하면 1930년대에 미국의 정부 기록 아키비스트는 평가의 주요 목적을 폐기에 두는 영국의 평가 실무를 따랐다. 미국의 주체적 입장을 반영하는 기록평가의 변화는 1940년 *American Archivist*에 실린 Brooks의 논문 “보존을 위한 기록 선별”에서 드러난다. 브룩스는 이 논문을 통해, 복제본의 폐기가 필요함을 인정하면서도, 영구 가치를 다음의 세 가지 기준에 따라 정의하는 것이 중요하다고 주장했다(Brooks, 1940; 재인용 Couture, 2005). 첫째는, 기록 생산기관이 부여한 가치이며, 둘째는, 대상 기관의 행정적 역사 측면에서 이용 가치, 셋째는 문서 자치의 역사적 가치이다. 1946년 Bauer는 정부기관의 이용은 물론이고, 시민의 권리 보호, 전문적인 연구(serious research), 가계 및 족보학자의 연구나 호기심에서 시작되는 연구 등을 포괄하는 기록 이용과 이용가능성, 영구기록 입수 및 보존 비용을 평가 기준으로 고려해야 한다고 제안하였다(Bauer, 1946).

1960년대 경에는, Schellenberg가 문서의 법적·재정적·행정적 가치를 포괄하는 1차적 가치와 역사적 측면에서 증명을 위한 증거 가치와 정보적 가치인 연구 가치를 의미하는 2차적 가치를 평가 개념으로 주장했다. 특히, 증거 가치를 기관의 조직구조와 기능 및 활동과 관련된 정보와 연결하여 설명하는 지점은 Brooks의 평가 개념으로부터 진전된 것이라는 의견도 존재하는데, 어쨌든 Brooks와 Bauer, Schellenberg는 모두 연방정부의 관점에서 기록 평가를 접근하였다고 평가된다(Couture, 2005).

현재 미국의 연방기록법인 44 U.S.C에서는

21장과 29장, 33장에서 연방기록의 평가와 관련된 사항을 다룬다. 특히, 법률에 따라 미국립기록청장(the Archivist of the United States)이 연방정부기관이 생산한 공공기록의 적절한 보유 요건과 최종 처분을 결정할 역할과 책임을 부여받는다(Marshall, 2006, p. 77)는 점이 눈에 띈다. 33장 2조에 따라 기록청장은 기록 처분일정을 준비하기 위한 절차를 개발하고 연방기관에 배포할 과업을 지닌다. 33장 3조에 따라 연방정부의 기관장은 기록 처분일정표에서 다루게 될 기록의 처분에 대해 승인을 받기 위해 기록청장에게 기록 목록을 제출해야 하며, 기록청장은 이를 검토해야 한다. 33장 3조a항에서는 기록 목록에서 보존 가치가 부족한 것을 확인하기 위한 목적으로 기록청장이 기록 목록을 검토(examine)하도록 하는 법적 권한이 확고히 드러난다. 기록청장은 기록 목록을 검토하면서, 일정 기간 이후에 정부가 계속해서 보존을 보장할만한 행정적·법적·연구 가치가 충분하지 않거나 없을 것으로 판단하면, 기관에 기록을 처분하도록 승인할 권한을 지닌다. 물론, 법률에 따라, 기록처분을 승인하기 전이나, 기관에 대한 승인을 확정하기 전에, 이해관계자가 있는지 확인하기 위해 연방관보를 통해 공표하도록 한다.

2.3 캐나다

캐나다의 경우, 1912년 법률에 따라 별도의 기록보존기관이 설립되기 이전에는 두 부처가 기록관리를 담당하고 있었다. 첫 번째는 1872년 설치된 농무부(Department of Agriculture) 보존기록관리부서(Archives Branch)이다. 여

기서는 연방 설립에 따라, 국가정체성 구축에 활용할 수 있도록 캐나다 전역에 흩어져 있거나 유럽 기록보존소가 소장한 캐나다 역사 관련 자료를 수집하는 역할을 담당하였다. 두 번째는 국무부(Department of the Secretary of State)의 기록관리부서(Records Branch)이다. 주로 정부기관이 생산한 기록의 관리를 통해 행정적 목적을 달성할 수 있도록 하는 역할을 담당하였다. 시간이 지남에 따라, 정부기록의 장기보존 책임의 문제가 대두되었다. 결국, 1903년 농무부 보존기록관리부서가 국무부 기록관리부서의 기능을 수용하면서 기록관리 및 보존기능을 단독으로 수행하게 되었고, 1912년 공공기록법(Public Archives Act)에 따라 캐나다 공공 보존기록관으로 이어지게 되었다(Marshall, 2006, pp. 102-103).

기록처분과 관련하여 살펴보면, 연방 설립 초기에는 재무위원회(Treasury Board)만이 공공기록 처분을 승인(grant)하는 법적 권한을 지니고 있었다. 1889년 재무위원회는 체신부(Post Office)의 기록처분을 위한 기록일정표(records schedule)를 승인(approve)했다. 당시 재무위원회는 전체 정부부처를 대상으로 더 이상 업무수행에 필요 없는 기록 리스트를 작성하고, 처분을 위해 재무위원회에 이를 제출하도록 요구하였다. 그럼에도 기록처분일정표 승인 작업은 이어지지 못하고 기록 처분프로그램 개발도 좌초되었다(Marshall, 2006, p. 104).

1933년경 정부기록의 양적 증가로, 업무 효율을 다한 정부기록을 처분하고 역사적으로 중요한 기록을 캐나다 보존기록관으로 이관할 수 있도록 하는 계획적인 프로그램을 개발하기 위한 노력이 시작되었다. 1936년, 재무위원회는 영

구보유 대상인 공무원 근무 관련 기록과 역사적 가치를 지니고 있을 가능성이 있는 문서를 규정하는 한편, 다수기록에 대해서는 폐기를 승인했다. 이 체계 하에서, 부처들은 당시 캐나다 기록관장(Dominion Archivist)에게 파기하려는 기록을 고지해야 했으며, 처분 대상으로 제안된 기록 중에 캐나다 보존기록관이 인수할 대상이 있는지를 6개월 이내에 결정해줄 것을 요구했다. 이 때, 만약 부처와 기록관장이 이관 대상에 대해 합의에 이르지 못하는 경우, 재무위원회는 이 사안을 검토하고 결정을 내리게 된다. 따라서 1936년은 캐나다 기록청이 이관 대상인 역사적 중요 가치가 있는 기록을 선별하는 법규적 책임이 시작된 해라고 할 수 있다. 단, 재무위원회는 여전히 정부기록의 처분 승인 권한을 단독으로 보유하고 있었으며, 이는 1945년까지 지속되었다(Marshall, 2006, pp. 104-105).

1945년부터 1966년까지는 1945년 발효된 의회 명령(Order in Council)에 따라 설립된 상설기구인 공공기록 위원회(Committee on Public Records)가 공공기록 처분에 주요한 역할을 담당하였다. 재무위원회의 보고체계 하에 구성된 이 위원회는 정부기록의 체계적인 처분을 감독하는 역할을 수행했는데, 정부의 고위 관리로 위원회가 구성될 만큼, 당시 공공기록의 처분을 심각하게 다루었다. 1966년 공공기록명령(Public Records Order)이 통과된 이후에야, 비로소 기록관장이 정부기록의 폐기 승인 책임 및 공공 보존기록관 이관 대상인 중요 기록의 선별 권한을 단독으로 부여받았다. 평가활동의 일부로, 아키비스트는 정부기록에 적용할 적절한 보유기간을 결정하기 위해 기관(agency)들과 함께 작

업했으며, 이는 이 시기 캐나다 공공 보존기록관의 처분 프로그램 과정에 공표된 기록 처분 권한에 반영되었다(Marshall, 2006, p. 105).

1987년 캐나다 국가기록법(National Archives of Canada Act)이 통과되면서 Public Archives of Canada는 National Archives of Canada로 바뀌었으며, 기관장인 국립기록청장(National Archivist of Canada)은 정부기록의 처분 및 역사적 가치를 지닌 기록의 이관을 위한 법적 권한을 보유했다(Marshall, 2006, p. 106). 당시 법률의 5조와 6조의 내용에는 기록청장의 처분 권한과 선별 권한이 분명하게 드러난다.²⁾ 5조의 (1)에 따라 기록청장에게는 기록처분을 승인할 법적 권한이 부여되었으며, 6조의 (1)에 의하면 기록청장과 정부기관 또는 기록 책임자 간 '협약이나 처리일정표에 따라' 기록을 이관하도록 하였다.

2004년 캐나다 국립도서관과 캐나다 국립기록청이 합병되면서, 캐나다 도서관기록청이 탄생하였다. 이로 인해, 기관의 책임자는 도서관기록청장이 되었지만, 평가와 관련된 책임 조항은 큰 변동 없이 유지되었다. 다만, 도서관기록법(Library and Archives of Canada Act, S.C. 2004)은 12조의 (1)을 통해 도서관기록청장의 처분 승인 결정은 반드시 서면으로 이루어져야 하며, 또한 서면으로 해당 권한을 위임할 수 있음을 규정했다. 또한 13조의 (1)에서는 '기록 이관 협약에 따라' 도서관기록청으로 기록을 이관하는 것으로 이관 조항을 수정하였는데, Marshall(2006, p. 108)은 이를 근거로 기록의 보유기간을 설정할 책임이 명확하게 기관으로 옮겨졌으며, 도서관

기록청은 평가에 관한 권고를 하지만, 처분일정을 작성할 책임은 없다고 해석한다.

특히, Marshall(2006, p. 107)은 국립기록청과 정부기관 사이의 협약에 주목했는데, 공식적으로 기록일정표 작성 및 이관과 관련하여 기록청과 기관은 상호 협의하며 기록 평가를 수행하는데, 이를 원활하게 이행하기위해 이들 사이에 강력한 업무 관계가 구축되어야만 함을 의미한다고 해석한다. 또한 그는 정부 기구들은 자체 법규 요건이나 운영 목적에 필요한 기록에 대해 적절한 보유 기간을 식별해야 할 책무를 지니게 되어, 국립기록청은 보존가치가 있는 기록 선별에 더 집중할 수 있게 되었다고 보았다(Marshall, 2006, p. 107).

이처럼, 한시기록에 대한 결정권을 기관에 위임하는 대신, 보존기록의 선별 권한은 강화된 것으로 판단된다. Marshall(2006, p. 120)은 2003년 연구 수행 과정에, 캐나다 도서관기록청은 Multi-Year Disposition Plan을 기관(agency)과 협상하는 대신에 기관과의 양해각서를 개발하고, 이를 통해 LAC는 정부부처로 가서 보존기록 평가를 수행할 권한을 부여받았음을 확인했다. 이는 평가 프로세스를 시작하기 위해서, 정부기관이 도서관기록청에 제공할 기록처분제출서(Records Disposition Submission)를 작성하지 않으며, 대신, 보존기록 평가 수행에 필요한 정보를 수집하는 책임이 도서관기록청의 아키비스트에게 이전되었음을 의미한다고 지적했다(Marshall, 2006, 120).

이러한 방향성에는 캐나다의 평가방법론이 반영되어 있다. LAC가 밝히는 바에 따르면(LAC,

2) National Archives of Canada Act, R.S.C., 1985, c. 1, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/n-2.5/20021231/P1TT3xt3.html>

2001a), 캐나다 도서관기록청(Library and Archives of Canada: LAC)의 기본적인 기록평가는 거시평가(macroappraisal) 정책을 바탕으로 한다. 거시평가의 초점은 포괄성(comprehensiveness)으로, 이는 캐나다 정부의 전체 기능영역과 프로그램 영역을 모두 다룬다는 의미일 뿐 아니라, 모든 업무 수준과 기록 집합 수준, 기록 매체가 포함된다. 또한 거시평가는 연구자나 생산자가 아니라 아키비스트야말로 사회의 집합 기억을 형성하기 위해 법이 지정한 사회의 전문적인 대리인이라고 강조한다. 아키비스트의 평가 결정에 의해, 아키비스트는 능동적으로 그들 시대의 문서화된 유산을 형성한다. 나아가, LAC 거시평가 이론은 주출처(Office of Primary Interest: OPI)가 생산, 축적 또는 관리하는 정보로부터 범정부 또는 기관별 기준에 따라 그 기능을 문서화하는 기록만 LAC가 취득해야 한다고 주장한다. 주출처는 정부 내에서 법률, 규정 또는 의무에 따라 정책을 수립하고, 결정을 내리거나, 프로그램이나 서비스를 캐나다인들에게 전달하는 데 전적으로 설명책임이 있는 행정 기관이며, 최고의 보존기록을 얻기 위한 장소로 정의된다(LAC, 2001a).

2.4 호주

호주 연방이 설립된 초기에는 연방 부처가 정부업무과정에 필요한 기록의 생산과 보존, 처분 모두를 담당했다. 이후, 제1차 세계대전 이후인 1920년경부터 업무 수행에 효율을 다한 기록의 양이 증가하게 되면서, 이를 어떻게 다룰 것인가가 정부 내에서 문제로 제기되었다. 당시 법적 권한을 부여받아 역사적 가치를 지닌 기록을

보존하는 기관은 호주 전쟁박물관(War Museum)이 유일했는데, 1920년 연방 기구에 내린 훈령(directive)으로, 역사적 가치를 지닌 제1차 세계대전 기록을 전쟁박물관으로 이관할 것을 지시한 것이다. 1925년 의회의 법규 통과로 전쟁박물관은 호주 전쟁기념관(Australian War Memorial)로 변경되었으나, 실제 시설 구축은 지연되었다(Marshall, 2006, p. 144).

당시 국가기록의 폐기를 고민하던 기관도 존재했다. 연방 의회도서관을 중심으로 국가적으로 중요한 기록의 무단 폐기를 고민하기 시작한 것이다. 1926년 연방 의회도서관위원회(Parliamentary Library Committee)는 학자인 Earnest Scott과 George Arnold Wood에게 국가 차원에서 잠재적으로 중요성을 지니는 기록 보존과 관련된 권고를 해줄 것을 의뢰했다. 여기에서 작성된 스콧-우드 보고서(Scott-Wood report)에는 상하원의장에게 보고하는 독립기구의 설립과 기록법규 제정을 요청하는 내용이 있었다. 법규 내 조항으로 행정운영상 효율을 다한 부처 기록을 기록보존소(Records Office)로 이관할 것과, 보존소장(the Keeper)이 기록의 보존 및 폐기 여부를 결정할 것, 그 결정 과정에 자문위원회가 지원할 것을 제안했다. 1927년 해군(Navy Office)의 Aubrey Homes의 보고서도 유사한 사항을 제안했다. 보고서에는 기록법이 통과되어야 하며, 새로운 기록관리기구를 감독할 최고 아키비스트 지위를 신설할 것을 요구하는 내용이 포함되어 있었다. 또 이 보고서는 기록 폐기를 수행하기 위해 반드시 기록관리기구와 정부부처의 대표자로 구성된 위원회의 승인을 거치도록 하는 내용도 제안했다(Ling, 2001; 재인용 Marshall, 2006, pp. 144-145).

스콧-우드 보고서로부터 직접적인 영향을 받아, 1927년 11월에 의회도서관위원회 권유로 기록법안(Archives Bill) 초안이 작성되었다. 법안의 주요 내용은, 1) 상하원 의장에게 보고 책임이 있는 독립 기록관리기구를 창설할 것, 2) 관련 장관이 역사적인 가치가 있다고 간주한 모든 기록에 대해 행정적 사용이 종료되면 아카이브로 이관하고, 이후에는 기록청장에게 기록에 관한 책임을 부여할 것, 3) 부처의 장이 아니라 기록청장이 역사적 가치를 지닌 기록에 대한 최종 결정 권한을 지닐 것 등이다(Ling, 2001; 재인용 Marshall, 2006, p. 145).

1927년 12월 의회도서관위원회는 제안된 법률을 검토하고, 연방정부가 기록청장과 보유와 처분의 문제를 협의하되, 역사적 가치에 대한 최종 결정은 호주 총독(Governor-General)에게 맡겨야 한다고 수정 후, 1928년 3월과 4월에 기록법안이 내각에 제출되었지만, 대공황 등의 상황으로 인해, 그 이상의 절차를 밟을 수는 없었다. 1930년 재구성된 의회도서관위원회도 당시의 입법 상황의 현실을 고려하여, 더 이상의 조치를 취하지 않기로 결정했다. 그럼에도 기록 처분 권한을 둘러싼 연방의회도서관과 연방정부 사이의 논쟁은 계속되었다(Marshall, 2006, pp. 145-146).

2차 세계대전을 계기로 이 문제가 다시 본격적으로 부각되었다. 전쟁 등으로 정부가 생산하는 기록이 증가하면서 1942년에 우선, 양대 세계대전에서 호주의 참여를 기록화한 기록의 보존을 논의하기 위해 전쟁아카이브위원회(War Archives Committee: WAC)가 설립되었다. 위원회는 모든 기록에 대한 처분 허가를 받기 위해서는 적절한 기록관리기구와 협의해야만 한다

는 명령을 내렸다. 연방기록에 대한 처분 인가에 필요한 요건 가운데에는 적절한 기록관리기구의 서면 허가서 및 WAC의 서면 허가서도 있었다. 이를 위해, 1943년 호주 전쟁기념관은 국방 기관의 기록 처분을, 호주 국립도서관은 그 외 기관의 기록 폐기를 감독하는 임시 기록관리기구로 지정되었다. 특히, 1944년 Ian MacLean이 국립도서관 기록보존부(Archives Division)에 최초 연방 기록보존담당관(Commonwealth Archives Officer)로 채용되어, 일선 연방기관과 행정기구의 어떤 기록을 폐기해야하며, 어떤 기록이 역사적 가치를 지녀 보유되어야 하는지 함께 결정할 책임을 맡았다(Marshall, 2006, pp. 146-147).

1946년 WAC는 호주 아카이브 위원회(Commonwealth Archives Committee: CAC)로 개명되었으며, 그 사명도 참전기록에 제한하지 않고, 과거와 미래 호주기록을 질서정연하게 처분하고 보존할 수 있도록 보장하는 것으로 확대되었다. 나아가 영구적인 국가아카이브시스템을 위한 권고안을 개발하고 정부기구 및 두 임시 기록관리기구가 따라야 할 요건을 개발할 책무를 맡았다. 1949년에 CAC는 군복무기록을 제외한 정부기록의 폐기 인가 책임을 명확하게 국립도서관의 기록보존부에 부여하였다. 기록보존부가 모든 정부부처를 대상으로 한 단독 기록보존기구로 지정되었으며, 이를 토대로 체계적이고 지도감독 하에서 이루어지는 연방기록의 평가와 처분을 제공하는 기록법 초안이 마무리되었지만, 제안된 법안 역시 이행되지 못하여서, 80년대 전까지 정부기록 처분을 위한 법적 권한의 문제는 계속되었다(Marshall, 2006, pp. 147-148).

법적 권한의 문제는, 오랫동안 연방기관이 스스로 기록 생산과 보존, 관리를 책임져 온 전통 때문이기도 하였다(Marshall, 2006, p. 148). 일례로, 1955년 총리실이 발행한 회보에서는 연방 정부기관 스스로가 법적으로나 일정 정도 행정적으로 공무 수행에 적절한 기록을 유지관리할 책임이 있으며, 기록보존부는 준현용 및 비현용 공공기록 일부에 대한 관리만을 위임받았다는 견해를 밝히기도 하였다(Smith, 1980).

1961년에, 현재 국립기록청의 전신으로, 총리실 내 연방기록보존소(Commonwealth Archives Office: CAO)가 운영되기 시작되면서, 이전 국립도서관 기록보존부가 지녔던 책임을 맡게 되었다. 최종적인 평가 결정을 내리는 권한이 여전히 부족했지만 CAO는 여전히 기록의 적절한 보유와 처분과 관련하여 기관에 지침을 제공할 의무를 수행하였다. 1966년이 되어서야, 내각은 연방기록보존소에 명확하게 기록 처분을 감독할 책임을 부여하였다. 그럼에도, 여전히 호주 연방 기록의 평가에 대한 법적 권한을 확립하지는 못하였다(Marshall, 2006, p. 149).

1974년이 되어서야 CAO가 호주보존기록관(Australian Archives)으로 재탄생하고 기관의 장(Director-General)이 임명되었으며, 연방기관이 생산한 기록의 평가와 처분일정 작성, 처분 등과 관련된 기록관의 권한을 명확하게 구축하기 위한 기록법률안 작업이 진행되었다. 법률안은 1978년 의회에 제출되었다. 여기에는 ‘기록을 생산한 부처의 이해와 구분되는 광범위한 국가 이익을 보호할 책임이 있는 호주보존기록관의 동의가 없다면 어떤 연방기록도 파괴될 수 없음’(Smith, 1980)을 강제하는 내용이 포함되어 있어, 기록 처분과 관련하여 정부기관

과 기록보존기관 사이의 책임을 명확하게 제시해주고 있었다(Marshall, 2006, p. 150).

1983년 기록법이 통과되면서 연방정부기관이 생산한 기록의 처분과 보존을 맡는 법적 권한을 지닌 정부기구로서 국립기록청(National Archives of Australia)이 설립되었다. 기록 평가 및 처분과 관련한 책임과 권한은 3C와 5, 6, 24, 27, 28A조에서 집중적으로 다룬다. 3C조는 기록청장이 호주연방의 보존자원을 결정할 권한을 지니고 있음을 지시하며, 이와 함께 5조의 (2)(d) 역시 국립기록청이 수행하는 기능 중 하나로 호주연방의 영구보존자원 결정을 들고 있다. 6조의 (1)(b)와 (h)는 연방기록에 대한 기록청의 권한을 지시하는데, (b)는 연방기록 평가에 필요한 작업을 이행할 권한을, (h)는 연방기록의 처분이나 폐기 승인에 필요한 작업을 이행할 권한을 밝힌다. 특히, 24조는 법률 및 기록청의 허가에 따라, 또는 기록청이 금지하지 않는 범위의 통상적 행정 관례 등이 없는 경우, 연방 소유의 기록물에 대해서는 폐기를 포함하는 모든 처분 행위가 금지됨을 의무화하였다. 마지막으로, 27조는 영구보존 대상으로 결정된 연방기록물을 국립기록청으로 이관해야 함을 지시하고 있으며, 28A는 연방기관으로서의 지위가 중단된 기관 및 단체의 기록에 대한 처분을 다룬다.

3. 평가 주체와 권한 · 책임 분석

3.1 공공기록 식별

분석 대상 국가 중 영국과 미국의 기록법은

공공기록을 식별할 권한을 법률로 국립기록청의 장 또는 국립기록청이 소속된 부처의 장관에게 부여한다. 이와 비교하여, 캐나다와 호주의 경우는 법률로 공공기록의 일반적인 정의와 범주를 명시하되, 개별 생산기관 단위의 기록 식별 권한은 기관에게 크게 부여되는 것으로 확인되었다.

우선, 영국의 공공기록법(Public Records Act 1985)은 별표(Schedule) 1에서 해당 법의 목적을 위하여 무엇이 공공기록인지의 결정을 지원한다. 별표 1의 2부터 6까지 부처 및 기관이나 기관 유형을 제시하며 무엇이 이 법에 따른 공공기록인지 명시한다. 별표 1의 7에서는 공공기록물 여부에 대한 결정 권한을 언급하는데, 특히 국립기록청이 소속된 부처 장관은 이 법의 목적에 따라 무엇이 공공기록물인지에 대한 질문에 대한 최종적인 결정을 내리며, 그 결정에 대한 내용을 의회 연례보고서에 포함할 의무가 있다. 나아가, 법률은 이 별표에서 정의한 기록 및 기록 범주를 더 구체적으로 기술하는 목록을 수시로 작성 및 공표해야 한다고 지시한다.

미국의 경우는 연방기록법(44 U.S.C) 3301에서 기록 식별 권한을 지정한다. 연방기록법 3301의 (a)에서 기록을 일반적 범위에서 정의하며, (b)항에서는 어떤 기록된 정보가 (a)에 따른 기록인지 결정할 수 있는 권한이 국립기록청장에게 있고 그 결정은 모든 연방기관에 구속력을 가진다고 명시한다.

캐나다의 도서관기록법(Library and Archives of Canada Act) 2조는 정부기록과 의회기록에 대한 일반적인 정의를 제공하고 있다. 그런데 법률에서는 그 이상의 구체적인 기록의 범

주를 제시하거나 그 권한과 책임을 지시하지는 않는다. 도서관기록법 8조의 도서관기록청장의 권한 조항에도 이에 대해서는 구체적으로 드러나지 않는다.

이와 관련된 권한과 책임을 살펴볼 수 있는 것은 기록관리 훈령(Directive on Recordkeeping)이다. 캐나다 정부의 기록관리 훈령은 기관 단위 기록관리 정책 수립을 지원하기 위해 작성된 것인데, 훈령의 6.1.1을 통해, 부처의 기능과 활동에 대한 분석을 바탕으로 무엇이 업무가치를 지니는 정보자원인지를 식별할 책임은 부처의 정보관리 담당관(departmental IM senior official)에 있음(President of the Treasury Board, 2017)을 지시한다.

호주 기록법(Archives Act 1983)도 3조를 통해 연방 기록(Commonwealth records)에 대한 일반적인 정의와 범주를 제공한다. 그런데 구체적인 기록 식별이나 선언의 측면에서 살펴보면, 영국이나 미국과 달리 법률에서는 영구 보존 기록의 식별의 권한과 책임만을 국립기록청장에게 부여하고 있으며, 캐나다와 같이 별도의 규칙을 통해 기록 생산 부처의 책임임을 명시하지도 않는다. 호주 연방정부는 국립기록청과 협력하여 정보 거버넌스 체계(information governance framework)를 운영하며, 기관의 정보 및 기록관리 정책과 절차를 개발하고, 기록관리와 관련된 구체적인 역할과 책임에 대해서는 개별 기관의 책임이다(NAA, n.d.b). 이 과정에 국립기록청은 기관의 기록관리를 지원할 범정부 정책과 표준을 개발하고 기관에 지침과 훈련을 제공하는 등의 역할을 맡는다. 정보 거버넌스 체계에 따라 개별 기관은 정보 거버넌스 위원회(information governance committee)

를 운영하는데, 이 위원회는 각 기관의 업무환경 내에서 정보자산과 관련된 모든 역할책임을 정의하고 할당 및 조정하는 것을 포함하여, 기관의 정보관련된 모든 사안에 역할책임을 부여 받는다(NAA, n.d.a). 따라서 개별 연방기관이 무엇이 호주 연방 기록인가에 대한 결정 권한을 행사하는 것으로 보는 것이 적절한 것으로 판단된다.

3.2 생산기관의 기록 처분일정표 승인

연방 및 중앙정부기관의 기록 처분일정표 승인 권한과 관련하여, 미국과 캐나다, 호주의 기록법에서는 청장이 연방정부 기록의 처분을 최종적으로 승인할 수 있는 권한을 부여받고 있었다. 그럼에도, 이들의 권한 분배 양상이 동일하지는 않았다. 미국의 경우, 국립기록청장은 개별 기관이 제출한 처분일정을 승인함으로써 기관의 기록에 대한 처분을 최종적으로 결정한다. 캐나다 도서관기록청은 기관에 처분인가(disposition authorization)를 발행함으로써 연방기록에 대한 처분을 승인하는데, 다만 대상 기록의 보존기간이나 실제 폐기 시기 등의 결정은 개별 기관의 책임이다(LAC, 2019). 호주는 개별 기관과 국립기록청이 협력체계를 구축하여 처분일정(records authority)을 개발하지만, 기관의 승인을 거친 후 최종적으로 이를 확정하고 공표하는 주체는 국립기록청이다.

살펴본 사례에서, 가장 강력하게 생산기관의 기록 처분 일정을 통제하는 곳은 미국 국립기록청으로 드러났다. 미 국립기록청장은 연방기록법 44 U.S.C의 21장과 29장, 33장에 따라 연방정부의 기록을 얼마나 오래 보유해야 하는지,

어떤 기록이 영구보존 가치(archival value)를 지니는지를 결정하는 법적 권한과 책임을 지닌다. 즉, 미 국립기록청은 정부업무에 더 이상 필요하지 않은 연방기록의 가치와 최종 처분을 결정하는 평가 업무를 수행하며, 그 처분을 결정하는 최종적인 권한을 지닌다(NARA, 2007). 이를 위해 44 U.S.C의 3303은 각 연방정부기관의 장이 국립기록청장에게 기록물 목록과 기록 처분일정표를 제출할 것을 의무화하고 있으며, 3303A에서 국립기록청장이 해당 목록과 일정표를 검토하고 관보에 고지할 것을 규정한다. 물론, 국립기록청 단독으로 평가 과정을 수행하는 것은 아니며, 다양한 이해관계자와 협력하여 수행(NARA, 2007)하는 방식을 취하는 한편, 3303A에 따라 연방관보(Federal Register)에 고지하고 이해관계자의 의견을 묻지만, 최종적인 승인 권한은 국립기록청장이 행사한다고 판단하는 것이 적절하다. 또, 연방기록법의 3303A의 (c)에서는, 국립기록청장이 재량에 따라 의회나 공공이 특히 관심을 보일 수 있는 기록의 처분과 관련하여 의회와 협의할 수 있음을 명시하긴 하지만, 이는 정규 절차로 요구되는 사항은 아니다. 따라서 미 국립기록청장은 정부기록 처분 인가에 대한 법적 권한과 책임을 유일하게 부여받았다.

미국 연방규정 중 36 CFR Subpart B의 Part 1225에서는 연방기록법 44 U.S.C의 21장과 29장 및 33장이 규정한 처분일정의 승인과 관련된 책임 및 권한 사항을 더 상세하게 지시한다. 해당 규정의 Part 1225.10에 의하면, 처분일정표는 모든 연방기록을 포괄하며, 여기에 SF 115 서식에 따라 국립기록청이 승인한 기관별 처분인가(disposition authority)은 필수

사항이다. Part 1225.18은 기관에서 신규로 생산했거나 관리하는 대상인 기록물, 또는 기존의 처분승인에 개정이 필요한 기록물의 경우에 기관은 SF 115을 제출할 것을 지시하는데, 회계감사원(Government Accountability Office: GAO)의 승인을 필요로 하는 범주의 기록의 경우 Part 1225.20에 따라 GAO의 승인을 받은 후 국립기록청에 제출하여 <그림 1>과 같이 승인 절차를 받는다. 또한 Part 1225.12에서는 44 U.S.C. 3314에 따라 미 국립기록청장이 승인한 SF 115 상의 처분지시는 필수사항임을 강조한다. 나아가 규정의 Part 1225.16은 처분 결정 과정에 국립기록청과 연방기관이 보유기간에 합의할 수 없는 경우에는 해당 기록물은

처분 승인에서 기각되며, 기관은 해당 기록의 처분 사항을 다시 조정해 국립기록청에 제출해야 한다고 지시한다. 또한 처분인가를 받지 못한 기록물은 처분일정표가 승인될 때까지 영구 보존기록으로 다루어져야 한다고 강제한다.

캐나다의 경우, 정부기관의 기록 처분은 기본적으로 도서기록청장의 서면 승인을 전제로 한다. 캐나다 도서기록법 12조의 (1)에 의하면, 모든 정부기록에 대해서는 도서기록청장 및 위임자의 서면동의가 있어야만 폐기를 포함하는 처분이 이루어진다. 해당 법규 요건을 충족시키기 위해, 캐나다 도서기록청은 처분 인가(disposition authorizations)를 공표(issue)하여, 정부 기관이 더 이상 운영상의 가치가 없는

NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION
Request for Records Disposition Authority

Records Schedule: DAA-0060-2017-0024

Request for Records Disposition Authority

Records Schedule Number: DAA-0060-2017-0024
Schedule Status: Approved

Agency or Establishment: Department of Justice
Record Group / Scheduling Group: General Records of the Department of Justice
Records Schedule applies to: Major Subdivision
Major Subdivision: Criminal Division
Minor Subdivision: Office of Enforcement Operations
Schedule Subject: International Prisoner Transfer
Internal agency concurrences will be provided: No

Background Information: By statute, the Attorney General is charged with approving or denying requests from foreign prisoners to serve their prison sentences in their home countries. This responsibility has been delegated to the Office of Enforcement Operations (OEO), International Prisoner Transfer Unit (IPTU). The Office approves or disapproves requests for the transfer of American prisoners from foreign countries to the United States for service of their sentences as well as requests for the transfer of foreign prisoners from American prisons to their own countries. This activity is mandated by treaties and authorized pursuant to 18 U.S.C. 4100-4115.

Approval is required by the prisoner and both the convicting and home countries for each transfer. OEO's Prisoner Transfer Unit works closely with the FBI and DEA agents who were involved in the investigations that led to the conviction of a prisoner requesting transfer in order to determine whether or not that prisoner is a suitable candidate for transfer. Approval is granted based on several factors including the seriousness of the offense; any ties to either the home or convicting country, including family ties; likelihood of return to the convicting country; criminal history, and occasionally humanitarian concerns. Once the transfer has taken place, enforcement of the sentence is the responsibility of the receiving country.

Number of Total Disposition Items	Number of Permanent Disposition Items	Number of Temporary Disposition Items	Number of Withdrawn Disposition Items
3	0	3	0

Electronic Records Archives Page 1 of 8 PDF Created on: 08/20/2019

NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION
Request for Records Disposition Authority

Records Schedule: DAA-0060-2017-0024

Agency Certification

I hereby certify that I am authorized to act for this agency in matters pertaining to the disposition of its records and that the records proposed for disposal in this schedule are not now needed for the business of the agency or will not be needed after the retention periods specified.

Signatory Information

Date	Action	By	Title	Organization
06/09/2017	Certify	Rebekah Meservy	Assistant Director of RIM Operations	Justice Management Division - Office of Records Mgt Policy
08/13/2019	Submit for Concurrence	Lloyd Beers	Appraisal Archivist	National Archives and Records Administration - ACNR Records Management Services
08/14/2019	Concur	Margaret Hawkins	Director of Records Management Services	National Records Management Program - ACNR Records Management Services
08/14/2019	Concur	Laurence Brewer	Chief Records Officer	National Records and Archives Administration - National Records and Archives Administration
08/18/2019	Approve	David Ferriero	Archivist of the United States	Office of the Archivist - Office of the Archivist

Electronic Records Archives Page 7 of 8 PDF Created on: 08/20/2019

<그림 1> 미 국립기록청장의 승인을 받은 법무부 기록처분승인요청서 사례
(출처: https://www.archives.gov/files/records-mgmt/rcs/schedules/departments/departament-of-justice/rg-0060/daa-0060-2017-0024_sf115.pdf)

기록물을 처분할 수 있도록 한다(LAC, 2017b). 도서기록청장의 서면 승인이 정부기관의 기록 처분에 있어 필수 조건인 것이다. 따라서 캐나다 역시 도서기록청장이 정부기관의 기록 처분 일정표에 대한 승인 권한을 지니고 있다고 판단할 수 있다.

다만, 도서기록청장이 공표하는 기관별 처분 인가는 기록의 폐기 요건을 구성하는 것이 아니며, 또한 기록의 폐기 시기를 지시하지도 않는다. 이에 대해 도서기록청은 기록에 대한 폐기 결정과 폐기 시기와 관련한 설명책임은 여타의 연방법이나 법규 요건을 적용하여 발생하는 법적 책임에 따라 개별 정부 기관에 부여됨을 강조한다(LAC, 2017b). 특히 한시기록의 최종 폐기 여부를 승인하는 것은 도서기록청장의 권한이지만, 기록관리 훈령의 6.1.3에 따르면 적절하게 보유기간을 설정하고 실제로 언제 기록을 어떤 방식으로 폐기하는지의 시기와 방식을 결정하고 이행하는 권한과 책임은 기록 생산기관에게 부여된다. 따라서 기록처분에 대한 승인권한은 도서기록청장에게 부여됨에도, 미국의 국립기록청장의 권한의 수준에 비교하면 권한과 책임이 생산기관에 분배된 것으로 판단된다.

호주 역시 법률상 국립기록청이 강력하게 기록처분에 대한 통제권을 지니고 있다. 이는 기록법 6조의 (h) 및 24조를 근거로 한다. 기록법 6조의 (h)에서는 국립기록청이 연방기록의 처분 및 폐기를 승인할 수 있는 권한을 지니고 있음을 지시하며, 24조가 규정하는 것처럼 법률 및 기록청의 허락 등이 없는 경우, 연방기록물에 대해 폐기를 포함하는 처분 행위가 금지된다.

미국의 사례와 유사하게, 호주 국립기록청도

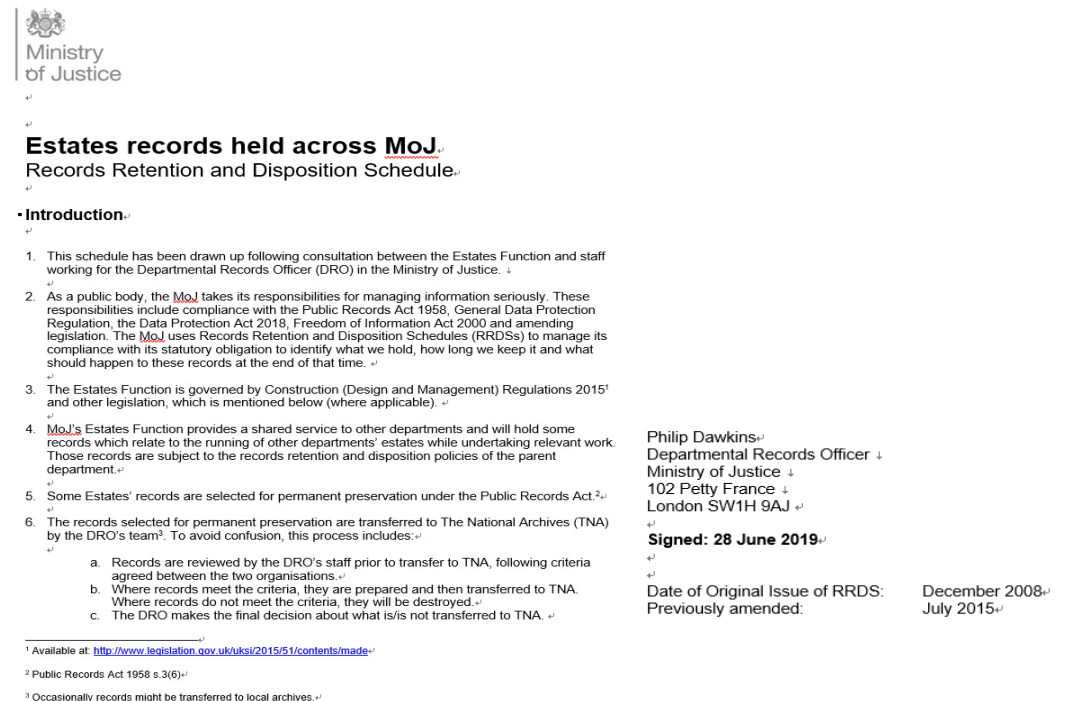
개별 기관이 제출한 기록 처분일정표 초안을 검토하고 최종적으로 기관에 해당 처분 권한을 공표하는 절차를 거친다. 그런데, 그 과정에 국립기록청의 역할은 다소 차이를 보인다. 호주 국립기록청은 기록 처분일정표의 작성 및 승인에 대해 다음과 같이 안내한다(NAA, 2019). 우선, 개별 기관의 필요에 따라 기록 처분일정표 초안을 작성하기 위한 프로젝트 초기 단계에서, 기관은 국립기록청과 ‘착수회의’를 진행한다. 이는 기록 처분일정표 작성을 공식적으로 시작함을 알리는 단계로, 해당 프로젝트의 기대효과, 요건, 책임과 범위 등을 다룬다. 일단 작성된 초안을 기관의 고위 관리자가 승인하면, 기관은 이를 국립기록청에 제출한다. 국립기록청은 제출된 기록 처분일정표 초안을 평가하는데, 국립기록청은 특히 ‘국가의 영구보존기록으로 보유(Retain as national archives: RNA)’해야 할 기록을 확인하는 데 주력한다. 따라서 초안을 제출한 기관이 업무상 요구를 이해한다는 점을 전제로 하여, 일반적으로 국립기록청은 기관의 한시 기록 보유와 관련한 초안의 제안내용을 수용한다는 입장이다. 예외적으로 수용하지 않는 경우도 발생하는데, 특정 이해관계자의 권리와 자격을 다루지 않는다고 판단되거나, 초안에서 제안된 보존 기간이 호주 정부를 법적 책임에 노출시킬 수 있는 경우, 또는 초안에 확인된 한시 기록을 국립기록청의 판단으로 국가 영구기록물로 보존해야 한다고 결정하는 경우에는 기관이 제안하는 처분 결정을 수용하지 않는다. 제출된 초안에 대한 의견과 질문은 기관과 협의하여 해결하는데, 기관과 국립기록청이 상호 협의를 마친 이후, 기관장으로부터 그에 대한 동의를 받으면 국립기록청은 최종 기록 처분일정표

를 해당 기관의 장에게 발급한다. 따라서 최종적인 처분일정표를 발급하는 주체는 국립기록청이지만, 영구보존기록물의 결정이 아닌 범위에서는 기록 생산기관의 평가 권한을 일정 정도 보장하는 한편, 최종 발급 이전에 기관장의 동의를 받도록 한 점 역시 특징적이었다.

영국은 최근 디지털 환경에서의 기록관리를 지원할 수 있도록 그리그 체계로부터 거시평가 방식으로 평가정책을 점차 전환해나갈 것임을 밝힌 바 있다(TNA, 2012a). 그리그 체계 하에서, 1차 평가는 생산기관을 중심으로 진행되었으며, 2차 평가는 영국 국립기록청의 감독 하에 생산기관에서 별도의 2차 평가단을 구성하는 이행되는 방식을 취했다. 이와 비교하여

전환되는 거시평가체계에서 진행되는 처분일정표 승인 주체는 확대된 것으로 분석된다. 영국 국립기록청의 '평가정책'(TNA, 2012a)은 그리그 체계 내의 평가 주체가 여전히 참여하긴 하지만 평가결정의 성격이 조직이나 기능과 관련된 광범위한 기록 분석으로부터 시작되는 하향식으로 진행되는 만큼, 최초 평가과정부터 전·현직 업무 담당자와 국립기록청의 기관담당자, 평가자 등 업무영역과 기록관리영역의 전문가의 협력 작업으로 진행될 가능성이 더 높아진다고 언급한다.

영국 국립기록청의 처분일정작성 지침(TNA, 2012c)에 의하면, 생산기관 기록관리 책임자는 물론, 처분일정표가 포괄하는 업무 단위 관리자,



〈그림 2〉 영국 법무부 기록보유 및 처분일정표 사례

(출처: <https://www.gov.uk/government/publications/record-retention-and-disposition-schedules>)

고위경영진, IT관리자, 국립기록청 정보관리 컨설턴트, 타 기록관리기구, 법률전문가 등 처분 일정표를 작성해나가는 과정에 다양한 이해관계자가 존재할 수 있으며 이들과 협의하고, 그 내용을 세심하게 기록화해야 한다. 또 이 지침에서는 처분일정표를 확정하는 과정에 생산기관의 기록관리 책임자와 대상 업무부서, 국립기록청의 정보관리 컨설턴트의 공식적인 승인이 필요하다고(TNA, 2012c) 지시한다. 나아가, 영구보존기록을 확인해내기 위한 새로운 '평가선별 모범실무 지침'(TNA, 2013)을 통해 1단계 기관 수준 및 2단계 시리즈 수준에서 평가를 수행하는 거시평가 방법을 도입하도록 하며, 시리즈 수준에서 평가 결정이 어려운 경우, 3단계로 파일 수준에서 기록을 평가하도록 한다. 이 과정에 작성된 평가서식 등의 평가보고서는 국립기록청 정보관리 컨설턴트의 승인을 필요로 하며, 작성된 기관 평가보고서는 국립기록청의 기록결정패널(Records Decision Panel)의 검토 및 승인 절차를 거친다(TNA, 2013). 그럼에도 본 연구가 영국 법무부의 '기록 보유 및 처분 일정표' 중에서 가장 최근 갱신된 '자산기록' 일정표(〈그림 2〉 참조)를 살펴본 바에 의하면, 여전히 생산기관이 처분일정표 작성의 최종 책임자로 서명하고 있어, 명시적인 수준에서는 국립기록청의 단독 승인이나 수직적 허가체계를 따르는 않는다고 분석해볼 수 있었다.

3.3 영구보존기록의 최종 결정

국가적으로 장기보존해야 하는 기록의 선별은 국립기록청의 가장 중요한 기능 중 하나일 것이다. 분석 대상 국가 모두가 비교적 강력한

수준으로 영구보존기록의 선별 권한을 국립기록청의 장에게 부여하고 있었다. 다만, 영국의 경우는 영구보존기록의 평가선별에 있어 국립기록청의 역할을 강조하고는 있음에도, 나머지 국가와는 다르게 명시적으로 국립기록청에 단독적인 최종 결정 권한을 강력하게 부여하지는 않고 있었다.

미국과 캐나다, 호주의 경우는 국립기록청의 장이 영구보존기록의 여부를 최종적으로 결정하는 권한을 갖는다. 우선, 미국은 법률 44 U.S.C의 2107을 통해 연방기록의 보존 가치에 대한 결정권한을 기록청장에게 부여하여, 그의 영구보존기록의 최종 결정권한을 확보하도록 한다. 그 과정은 앞선 처분일정표 최종 승인과 동일하게 진행된다. 즉, 기록 생산기관이 SF115 서식을 작성 및 국립기록청에 제출하며, 국립기록청은 이를 검토하고 기관과 협의한 후 최종적으로 승인하게 된다. 또한, 44 U.S.C의 2909에서, 기록청장이 결정하는 경우에는 연방기관이 처분일정에 명시한 것보다 더 오랫동안 기록을 보존할 수 있도록 하는 권한이 있음을 명시하고 있을 정도로, 보존기록의 식별과 보유 결정에 있어 국립기록청장의 권한은 상당한 것으로 분석된다.

캐나다의 경우도 정부 기록의 처분 프로그램 이행체계 내에서 살펴볼 때, 법률로 도서관청의 장의 영구기록 선별 권한을 인정하고 있는 것으로 판단된다. 캐나다의 영구보존 기록 보존에 대한 기관의 사명과 광범위한 수준에서 선별 범주를 제시한 'Preserving the archival historical memory of Government'에 따르면, 아키비스트는 의회를 통해 부여받은 권한에 따라, 영구보존 및 역사적 가치를 지닌 기록을 식

별하고, 정부기관에서 기록 처분 활동을 수행하기 이전에 영구기록의 보존에 대한 (처분)조건을 구체화할 권한을 지닌다(LAC, 2001b). 이는 캐나다 도서기록법의 12조의 1과 13조의 1을 근거로 하고 있으며, 도서기록청장은 역사적 측면이나 보존 측면에서 중요한 기록을 식별하고 보존할 권한을 법률에 따라 부여받는다(LAC, 2019) 판단할 수 있는 것이다. 다시 말해, 캐나다 연방정부의 역사적 기억을 보존하는 임무를 완수하기 위해, 캐나다 도서기록청은 정부기관이 생산 및 관리하는 정보의 역사적 가치를 결정하며, 이렇게 선별된 기록을 보존하기 위한 책무를 수행한다(LAC, 2017a).

다만, 거시평가의 도입에 따라, 앞서 역사적 가치를 지닌 기록을 식별하는 역할(LAC, 2001b)은 변화하였다. 기록평가 업무에 있어 캐나다 도서기록청의 목표는 국민들이 장기적으로 관심을 가질만한 정부활동에 대해 적절하게 문서화할 출처인 주출처가 어디인가를 확인하는 것이다. 도서기록청은 도서기록청법의 적용을 받는 기관의 역사적 가치나 보존가치에 대한 기록을 확인하기 위해 개별 기록 및 기록 집합의 내용보다는 기록물 작성의 맥락에 집중하고 있다는 의미이다. 이에 따라 도서기록청은 사회와 캐나다 정부 내에서 기록 작성자의 역할, 다른 정부 기관과 시민과의 관계, 그리고 시간의 경과에 따른 의무와 활동을 이해하기 위한 분석을 수행한다(LAC, 2017a).

호주의 기록법은 2A조의 (a) 중 (i)에서 호주 국립기록청이 연방정부의 영구보존자원을 식별하는 기능을 수행함을 밝힌다. 또한 3조의 (2)를 통해 연방정부 수준에서 어떠한 범주의 자료가 영구보존가치를 지니는 기록인지 제시하고

있으며, 3C조를 통해 국립기록청장이 서면으로 연방 수준에서 영구보존자원을 결정할 권한을 지니고 있음을 밝힌다. 다만, 3C조의 (4)는 기록청장의 결정이 법적 도구는 아님을 전제로 하고 있다. 그럼에도, 앞서 살펴본 기록처분일정표의 사례에서는 영구보존기록 판단의 근거로 기록법 3C조를 언급하고 있어, 기록청장의 결정이 상당히 공식적인 것으로 판단된다. 장관 역시 기록법 5조의 (2)(g)에 따라 판단 권한을 지니는데, 연방기록은 아니지만 호주와 관련되어 중요하게 보존되어야 할 자원이거나 다른 어떤 사유로 기록청의 관리가 필요한 자원이 있다고 판단할 수 있는 권한을 장관이 지니며, 이 경우에는 장관의 승인 하에 국립기록청이 그의 보존을 결정할 수 있다.

한편, 영국의 경우는 공공기록법 3조의 (1)에 따라 공공기록관리 책임을 부여받은 모든 기관이 영구보존기록을 선별할 의무를 지니고 있음을 지정한다. 공공기록법은 3조의 (2)를 통해 국립기록청장의 권한과 책임을 지시함에 있어, 모든 기관이 국립기록청장의 지도 하에 영구보존기록의 선별을 이행할 것, 그리고 청장이 이 모든 조치를 조정하고 및 감독할 책임을 지닐 것을 지시할 뿐이다. 이는 '기록 선별정책'(Records collection policy)에서도 드러나는데, 개별 공공기록기구[생산기관]는 영구보존 대상 공공기록의 선별 책임자를 반드시 지정해야 하며, 이 책임자가 국립기록청과 접촉하면서 안전한 관리 및 최종적 이관을 담당하게 된다(TNA, 2012c). '평가선별 모범실무 지침'(TNA, 2013) 역시 공공기록법을 들어, 영구보존가치를 지닌 기록을 선별할 책임이 공공기록기구[생산기관]에 있으며, 국립기록청은 지

침 및 여타의 지원을 제공하여 영구보존대상 기록의 선별과정을 감독하고 조정할 책임을 확인해준다. 따라서 영국 공공기록법의 범위 내에서는, 국립기록청장은 개별 생산기관을 지원하고 감독하지만 영구보존 대상 기록을 선별하는 최종적으로 책임과 권한이 청장에게 있음을 명시적이며 강력하게 밝히지는 않는다고 판단하는 것이 적절하다. 하지만, 실무적으로는 영국 국립기록청이 영구보존기록의 선별평가에 적극적인 역할을 담당한다고 판단된다. 앞서 처분 일정표 작성 과정에 살펴본 것처럼, 생산기관이 작성한 평가보고서와 시리즈 평가서를 승인하는 주체 중 하나가 국립기록청의 정보관리 컨설턴트이며, 기관의 평가보고서는 국립기록청의 자문위원회 중 하나인 기록결정패널에서 검토하고 승인하도록 지시(TNA, 2013)하고 있기 때문이다.

3.4 기록 이관

분석대상 국가의 기록법은 미리 정의된 시기 및 방법으로 영구보존 대상 기록을 국립기록청으로 이관할 것을 지시하며, 경우에 따라 정의된 시기 이전의 이관이나 이관 유예 등을 명시한다.

영국의 공공기록법은 3조의 (4)를 통해 기본적으로 영구보존 대상 기록물을 생산 후 20년 이내에 지정된 기탁장소로 이관할 것을 규정한다. 헌법개혁 및 거버넌스법(Constitutional Reform and Governance Act 2010) 개정으로, 영구보존 대상 기록의 30년 이관 기한은 단계적으로 20년 이관으로 축소되고 있는 중이다(TNA, 2012c). 기본적으로, 영구보존 대상 기

록의 이관은 국립기록청과 기록 생산부처의 협의에 따라 법정 기한 이전에 이루어지는데, 현재 국립기록청은 2013년부터 2023년까지 10년의 기간 동안 2년 단위로 기록을 차례로 받아서 2023년부터는 20년 이관 기한 체제가 완성할 수 있도록 이행하고 있다(TNA, 2012c).

영국은 몇 가지 사유에 따라 이관시기를 연장할 수 있도록 한다. 공공기록법 3조의 (5)에 따라 장관은 기록보존소가 기록을 인수할 준비를 완료할 때까지 기록 전송을 유예하도록 지시할 수 있다. 3조의 (4)를 통해서도 기록관리 책임자가 행정적 목적이나 비밀 등을 포함해 기록을 보유할 특별한 목적이 있다고 판단하는 경우, 장관의 승인을 얻어 지정된 보유기간을 연장할 수 있는 조건이 마련되어 있다. 이관 연장 뿐 아니라 조기 이관도 수용한다는 입장을 기록선별정책에서 찾을 수 있다. 해당 정책문에서는 이관시기를 서둘러서, 생산기관이 국립기록청과 협약한 경우, 기관에서의 업무상 목적이 종료되었고 기타 국립기록청의 정책 상 제약사항이 적용되지 않는 경우에 법정 이관 기한인 20년 이전에 언제든지 기록을 국립기록청으로 이관할 수 있다(TNA, 2012c)는 사실을 주지한다.

미국 국립기록청의 장은 44 U.S.C. 2107의 (a) 중 (1)에 따라 영구보존 가치를 지닌다고 국립기록청장이 결정한 연방정부와 의회, AOC (Architect of the Capitol), 대법원의 기록물을 이관받는다. 뒤이은 44 U.S.C. 2107의 (a) 중 (2)를 살펴보면, 국립기록청장은 기록물을 기록청으로 이관하도록 해당 기관에 지시하고 시행할 수 있는데, 이관을 이행할 수 있는 최대한 빠른 시기에 연방기관의 장과 국립기록청장

간 상호 합의된 때에 이관하며, 이 시기는 기록이 생산 및 접수된 후 30년을 초과할 수 없다.

이관시기 연장에 대해서도 같은 조문에서 함께 언급한다. 44 U.S.C. 2107의 (a)(2)에서는 연방기관의 장이 기관 내에서 정기적 업무수행에 계속해서 해당 기록을 사용하여 이를 보유해야 함을 문서로 증명한다면, 기한을 초과할 수 있다고 기술한다. 다만, 기관의 보유기간 초과 요청에 대한 국립기록청의 거부권한도 연방규칙 36CFR 1235.16에 드러난다. 기본적으로 국립기록청이 제공할 수 있는 대외 서비스를 이유로 하거나, 법령이나 기록청의 승인 없이 기관 기록보존소로서의 기능을 수행하기 위한 경우이다. 뒤이은 44 U.S.C. 2107의 (b)에서는 조기 이관의 내용을 지시한다. 즉, (b)(1)에서는 국립기록청장은 기록 생산기관인 연방기관의 장과 협의하여, 30년 기한 이내에 존재하는 이관 대상 기록의 사본(a copy of the records)을 취득할 수 있는 권한을 부여받음을 지시하고 있으며, 그 공개에 대해서는 (b)(2)로 다시 안내하고 있다.

캐나다 도서기록법은 13조에서 이관을 규정한다. 13조의 (1)은 도서기록청의 장과 기록을 생산한 기관이나 기록에 대한 책임을 부여받은 개인 간 이관협약에 따라 이관이 이루어짐을 지시한다. 뒤이은 13조 (2)에서는 총독(Governor in Council)이 규정을 통해 13조의 (1)에 따른 기록 이관 조건을 규정할 수 있음도 덧붙인다. 다음으로 13조의 (3)은 도서기록청장이 판단하기에, 영구보존 가치가 있는 정부기록이 심각한 손상이나 파괴 등 위험한 상황에 처한 것으로 판단되는 경우, 청장은 이관 시기와 방식을 정해 해당 기록을 생산기관이 이관하도록 요구할

있게 한다.

캐나다 도서기록청이 평가과정을 통해 영구 보존기록을 확인한 경우, 도서기록청과 생산주체와의 이관협약이 기록 처분인가도구(disposition authorization instruments)의 일부로 구성되는데, 기록 이관의 세부사항은 국립기록청이 승인한 처분인가 및 국립기록청 절차에 따라 승인된 처분 양해각서가 여기에 포함된다(LAC, 2017c). 따라서 기본적으로 이관 대상 기록에 대해서는 처분일정표가 작성되는 과정에 이관에 대한 계약이 이루어지고, 그에 따라 기록이 도서기록청으로 이관될 것으로 예상된다.

캐나다 연방기록의 이관절차를 다루는 지침에서도 이에 대한 내용을 찾아볼 수 있었다. 이관은 연방기관과 국립기록청이 미리 합의하고 국립기록청이 승인한 방식에 따라 진행되는데, 이관에 대해 이해당사자에게 신뢰를 확보하고 설명할 책임은 국립기록청과 연방기관 모두의 몫으로 해석된다. 이관 과정에, 국립기록청은 생산기관이 제시한 이관 대상을 이관 요건에 비추어 검토하며, 예외사항에 대해서는 국립기록청이 승인이 있어야만 진행할 수 있다고 밝힌다. 안전하고 통제된 방식으로 이관을 준비하는 책임은 이관을 요청한 연방기관에 있으며, 적절한 이관 요건에 부합하도록 시간과 자원을 준비하는 것도 연방기관의 몫이다. 또한 기록관리 훈령의 관할 하에 운영되는 연방기관은 이관 과정 및 처분 과정을 문서화할 의무도 지닌다(LAC, 2017c).

호주의 경우는 기록법 27조에서 연방기록물을 국립기록청으로 이관하는 바를 다룬다. 국립기록청을 제외한 연방기관이 관리하는 연방 기록물로서, 동법 3C에 따라 영구보존 기록물

로 결정된 연방기록물인 경우에는 기록관리 책임자와 국립기록청이 협약을 진행하고 최종적으로 국립기록청이 승인한 바에 따라 기록물을 국립기록청의 관리권으로 이관해야 한다. 특히, 27조의 (3)에서는 현용의 용도를 다한 연방기록물을 가능한 빠른 시기에 이관할 것과, 기록이 존재하게 된 시점부터 15년 이내에는 반드시 이관할 것을 지시한다.

일반적으로 기록 처분일정표에 영구보존 대상으로 식별된 기록의 업무가치가 종료되면 연방기관과 국립기록청의 협력 작업을 통해 국립기록청으로 이들 기록이 최종적으로 이관되는데, 그 과정을 호주 국립기록청은 다음과 같이 밝히고 있다. 기관이 이관 대상 기록을 확인하고 이관 의사를 밝히면, 국립기록청은 이관요청인가(Transfer Proposal Approval: TPA) 서식을 기관에 배부하며, 기관은 이를 작성하여 다시 국립기록청에 제출한다. 국립기록청은 이를 검토한 후 이관요청인가를 승인하는 과정에 실제 이관 일자를 기관과 조정하며, 인가 요청에 대한 승인 후, 일정에 따라 기록 이관이 집행된다(NAA, n.d.c).

또한 기록법 29조의 (1)과 (2)에서는 연방기관 및 장관이 이관 대상 기록물을 일정 기간 동안 제외시킬 수 있음도 밝힌다. 이 과정에, 연방기관은 기록청장의 동의를 전제로 하여 결정할 수 있는 반면, 책임 장관은 국립기록청에 이를 통보함과 동시에 명시된 기간 동안 기록 이관을 제외하도록 하는 효력을 발휘할 수 있다.

일부 국가의 경우에는 기능이 중단 및 종료되는 정부기관의 기록 이관과 한시기록의 민간기관 이관을 법률로 규정하기도 하였다.

우선 기능 중단 및 종료기관의 기록 이관과 관련하여서, 캐나다와 호주 법률에서 이에 대한 규정을 찾을 수 있었다. 캐나다 도서기록법은 13조의 (4)를 통해 총독이 달리 정하지 않는 한, 도서기록청의 장은 기능이 중단된 정부기관의 모든 기록을 통제하며 보호한다고 밝힌다. 호주도 기록법 28A조에서 특정 일자를 기준으로 연방기구로서 지위가 중단되는 기관의 경우, 해당 일자 이전의 기록은 연방기록물이므로, 국립기록청은 회사나 단체와 협약을 맺어 대상 기관이 연방 당국 때와 동일한 방식으로, 즉 해당 기록물을 연방기관의 기록물 관리 관행과 동일하게 처리할 수 있도록 지시한다.

국립기록청이 이관을 받지 않는 한시기록을 민간기관을 포함하여 타 기관으로 이관할 수 있도록 허가하는 규정도 일부 찾아볼 수 있었다. 영국의 공공기록법 5조의 (6)은 영구보존대상이 아닌 공공기록을 폐기하는 대신 장관의 승인을 받아 다른 방식으로 처분할 수 있다고 규정한다. 국립기록청의 수집정책문에서도 장관의 위임을 받아, 국립기록청의 장이 이를 승인할 수 있으며, 이 경우, 국립기록청은 적절한 수령인에 대해 조언할 수 있으며, 기관은 국립기록청과 함께 법규에 따른 보존 역량을 지닌 수령인을 확보한다고 밝힌다(TNA, 2012c). 캐나다 도서기록법 역시 12조의 (1)에서 도서기록청이 처분인가를 통해 기록 폐기 허가나 기록청 이관 요구와 함께 캐나다 정부의 통제로부터 기록 양도를 합의할 수 있도록 명시하고 있다. 도서기록청의 서면승인을 전제로 기록을 정부 통제권 밖으로 이관할 수 있는 가능성을 제시하고 있는 것으로 판단된다.

4. 권한·책임의 분배 양상 및 시사점

4.1 권한과 책임의 분배

3장의 분석 항목을 중심으로 하여, 각 국가별로 생산기관과 국립기록청에 부여된 권한과 책임의 집중도를 집중형과 분산형으로 크게 구분하였으며, 집중형의 경우는 다시 생산기관 집중형, 국립기록청 집중형으로 구분하여 <표 1>과 같이 제시해보았다. 앞 장에서 분석한 평가행위의 권한과 책임이 각각 생산기관과 국립기록청에 집중된 것으로 판단되는 경우 각각 생산기관 집중형과 국립기록청 집중형으로 설정하여 배치하였다. 권한과 책임이 양측에 비교적 골고루 분배된 것으로 판단되는 경우에는

분산형으로 설정하여 배치하였다. 법률과 정책에 드러난 바에 따라 분명하게 집중형과 분산형으로 구분하기는 어렵거나, 집중형의 양 지점에서 일부 권한과 책임을 분산하는 경우는 집중형과 분산형의 중간에 배치하였다.

우선 공공기록의 여부를 판단하는 주체의 경우, 캐나다와 호주는 생산기관에 권한과 책임이 집중된다고 판단된다. 캐나다와 호주의 기록법에서는 일반적인 범위 내에서 해당 법률이 포괄하는 기록의 정의를 내리고 있다. 하지만 구체적인 기관 범위 내에서 무엇이 공공기록으로 다뤄져야 하는지 판단하는 주체는 생산기관이다. 캐나다의 경우는 기록관리 훈령을 통해 생산기관이 업무가치를 지니고 있는 정보자원을 식별할 책임을 진다고 밝혔으며, 호주도 정책문을 통해 개별 생산기관의 정보거버넌스 체

<표 1> 기록평가의 권한책임 분배

구분	생산기관 집중형	↔ 분산형 ↔	국립기록청 집중형	비고
공공기록 식별		영국	(장)공공기록 범주 지정·공표, (생)기관 기록 식별	
		미국	(청)공공기록여부 결정	
	캐나다		(생)공공기록 식별	
	호주		(생)공공기록 식별	
처분 일정표 승인		영국	(생청)승인	
		미국	(청)승인 필수	
	캐나다		(청)서면승인 + (생)보유·폐기요건 확정	
	호주		(생)협의 후 동의 + (청)협의, 기관동의 후 허가	
영구 보존기록 결정		영국	(생)선별/승인 + (청)조정·감독, 평가서 승인	
		미국	(청)승인 필수	
	캐나다		(청)보존기록 식별보존, OPI 결정	
	호주		(청)서면결정[비법적도구]	
기록 이관		영국	(생청)협의[기한], (장)유예/연장/기탁장소 지정	
		미국	(청)이관지시 및 시행, 연장승인/거부	
	캐나다		(생청)협약, (청)필요시 조기이관요구	
	호주		(생청)협의[기한], (청)승인/연장/거부, (장)유예	

* (장) 국립기록청 책임장관, (생) 생산기관, (청) 국립기록청, (생청) 생산기관과 국립기록청의 협력관계

계 내에서 이를 정의해야 한다고 밝힌다. 그와 비교하여 미국은 강력하게 무엇이 법률의 적용 범위에 속하는 기록인지에 대해서는 국립기록청장이 결정한다고 명시하고 있어, 국립기록청 집중형으로 배치되었다. 영국은 법률로 중앙정부기관별 기록 유형을 정의하고 이를 공표할 책임을 국립기록청 책임장관에게 부여하는 등 그 권한을 비교적 상당부분 집중형으로 구성하면서도, 구체적인 기록 식별의 책무는 생산기관에도 부여된 것으로 분석되었다. 따라서 영국의 경우는 국립기록청 집중형과 분산형의 중간 위치에 배치하였다.

둘째, 처분일정표에 대한 승인에 대해서는, 영국과 호주 및 캐나다는 분산형으로 배치하였다. 영국의 경우는 여러 정책문을 통해 기관 내 주요 이해당사자 및 기록관리책임자, 국립기록청의 정보관리 컨설턴트의 공식적인 승인 작업을 요구하는 점, 기관 단위 평가보고서를 국립기록청의 기록결정패널이 검토 및 승인하는 점, 그럼에도, 본 연구가 확인한 기록처분일정표의 발행 주체는 기록 생산기관인 점 등을 반영하여 분산형으로 설정하였다. 호주 역시 분산형으로 판단되었다. 일단, 국립기록청이 최종적으로 기록처분권한서를 기관에 발급하고 공표하는 역할을 수행하여 국립기록청 집중형으로 판단될 가능성이 존재하기는 하였다. 그럼에도 본 연구는 영구보존대상을 확인하는 역할 이외에 한시 기록의 보유와 처분에 대해서는 기관이 제안한 내용을 수용하는 입장을 취한다는 점과, 상호협력적으로 작업함을 강조하고 있다는 점, 뒤이어 분석할 영구보존대상 기록에 대한 결정도 법적 도구는 아님을 법률로 명시한 점, 기록처분권한서를 기관에 발급하기 이전에 기관장의 동

의를 받는다는 점 등을 고려하여, 분산형으로 배치하였다. 한편, 캐나다의 경우는 법률을 통해 도서관기록청장의 서면승인이 있어야 연방정부기록의 처분이 가능하다고 밝힌다. 다만, 최종적으로 처분인가서가 승인되기 전까지 도서관기록청장과 연방정부기관은 협의과정을 거치며, 한시기록의 폐기 요건이나 보유기간을 결정하고 이를 이행할 책임은 생산기관에 명확하게 부여된 점을 고려하여 분산형으로 설정하였다.

이들과 비교하여 미국은 가장 강력하게 국립기록청이 생산기관의 기록 처분을 통제하는 사례로 분석되었다. 연방정부 기록의 보유기간 및 기관 내의 업무효용을 다한 연방기록의 가치와 최종적인 처분을 최종적으로 결정하는 권한은 모두 국립기록청이 행사한다. 또한 청장이 승인하여 발행한 처분인가의 지시사항은 필수적으로 기관이 따라야 함을 규정에서 명시하고 있어 이 연구에서는 미국을 국립기록청 집중형으로 보았다.

셋째, 영구보존기록을 결정하는 권한과 책임의 측면에서 살펴보면, 영국은 분산형으로, 나머지 3개 사례는 국립기록청 집중형으로 분석되었다. 역사적 가치를 포함하여, 장기적으로 보존해야 하는 가치를 기준으로 기록을 평가하고, 대상 기록을 선별 및 보존하는 역할은 국립기록청의 중요한 기능일 것이다. 우선 국립기록청 집중형의 사례를 살펴보면 다음과 같다. 앞서 처분일정표 승인의 내용에서 살펴본 것처럼, 미국은 연방기록의 보존가치를 결정할 강력한 권한과 책임을 지니며, 심지어 연방기관이 처분일정에 명시한 이상의 보유를 지시할 권한을 행사하는 정도로 기록의 보존을 중요하게 결정한다. 캐나다의 도서관기록법에서도 도서관기록청장

이 영구보존기록을 선별할 권한을 인정한다. 따라서 연방정부의 활동 중 기록화하여 장기적으로 보존할 대상 기록의 출처인 주출처(OPI)를 확인하는 방식으로 영구보존기록으로서의 가치를 결정하고 연방정부기관에 대상 기록에 대한 처분 조건을 지시할 권한을 행사하게 된다. 호주 역시 법률로 국립기록청이 연방정부의 영구보존자원을 식별할 기능을 수행하며, 국립기록청장이 서면으로 영구보존자원을 결정할 권한을 지니고 있음을 지시한다. 나아가 연방기록의 범위 밖의 자원 중에서도 국가적적으로 중요하게 보존될 필요가 있는 자원이 확인된 경우에는 책임장관의 승인 하에 국립기록청이 그의 보존을 결정한다.

이처럼 국립기록청에 영구보존기록의 결정 권한이 집중된 사례와 비교하여, 영국은 영구보존기록을 결정하는 권한과 책임에 있어서도 생산기관과 국립기록청이 권한과 책임을 나누는 분산형으로 분석되었다. 법률에는 영구보존기록을 선별하고 보존을 준비할 책임이 모든 기록 생산기관에 있다고 명시되어, 생산기관 집중형으로 정의될 가능성이 존재하였다. 그럼에도, 3장에서 살펴본 것처럼, 법률에서도 국립기록청의 조정 및 감독 권한을 함께 보장하고 있었으며, 3장의 2절과 3절에서 언급한 정책서와 지침에서도 조정과 감독의 범위 내에서 처분일정의 승인 과정에 참여하거나 기관의 평가보고서 및 시리즈 평가서를 국립기록청의 정보관리 컨설턴트 및 국립기록청의 기록결정패널에서 승인하는 등 주체로서 비교적 적극적인 역할을 수행하고 있었다. 따라서 분산형으로 설정하는 것이 적절하다고 판단하였다.

마지막으로, 영구보존대상 기록을 국립기록

청으로 이관함에 대한 승인 권한을 살펴보았다. 미국만이 이 항목에서도 국립기록청 집중형에 배치되었고, 나머지 사례는 국립기록청 집중형과 분산형의 중간 위치로 설정되었다. 앞선 항목에서 강력하게 국립기록청 집중형의 양상을 보인 미국은, 법규를 통해 이관을 지시하고 이행하며, 이관연장에 대한 요청을 승인하거나 거부할 수 있는 최종 승인 권한을 강력하게 밝히고 있었다. 이와 비교하여 나머지의 3개 사례는 영구보존대상 기록, 즉 국립기록청으로 이관될 것으로 처분 결정된 기록의 이관을 결정하는 권한의 상당 부분을 국립기록청이 행사하되, 일부를 생산기관에 분배하고 있는 것으로 분석되었다. 영국의 경우는 최종적인 이관 기한이 법으로 규정되어 있지만 국립기록청과 생산기관 사이의 협의에 따라 이관 시기가 결정되며, 기관 간 협약에 따라 조기이관도 가능하다는 점이 앞서 확인되었다. 한편, 책임장관의 지시 및 승인에 따라 기록 이관이 유예되거나 보유기관이 연장될 수 있는 조건과 국립기록청이 아닌 타 기탁장소로 이관할 수 있도록 하는 사항도 법률로 명시되어 있다. 캐나다의 도서기록법도 도서기록청장과 기록생산기관 및 기록 책임자 사이의 이관협약으로 이관이 이행된다고 지시하지만, 처분인가 자체는 국립기록청의 승인 사항이며, 기록 손상이나 파괴의 위험을 확인한 경우 도서기록청장이 이관 방식과 시기를 요구할 수 있다고 명시한다. 호주의 경우도 법률에 따라 15년의 기한 내에서 생산기관과 국립기록청의 협약에 따라 이관이 진행되며, 최종적으로는 국립기록청이 승인하는 바에 따라 이관이 이루어진다. 생산기관과 국립기록청의 협력관계 내에서 이관이 결정되지만, 국립기록청이 생산기관이 제

출한 이관요청인가서에 대한 승인 권한을 행사하며, 생산기관의 이관유예 요청에 대해 국립기록청이 합의하거나 책임장관이 결정한다는 규정이 있는 만큼, 국립기록청 집중형과 분산형의 중간 위치에 배치될 수 있다고 판단하였다.

4.2 시사점

2장과 3장, 4장 1절에서 살펴본 내용을 중심으로 국가기록평가의 권한과 책임 측면에서 드러난 시사점을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 영구보존기록을 확인하고 이를 적절한 보존기관으로 이관하도록 지시할 수 있는 권한·책임에 대해서는, 일부 권한을 생산기관과 분배하는 경향이 드러났지만, 국립기록청이 대부분의 권한과 책임을 집중적으로 행사하고 있었다. 이는 살펴본 사례의 국립기록청의 설립 목적이나 사명 등이 그러하듯, 국가적으로 중요하고 역사적 가치를 지닌 중앙정부 및 연방정부의 기록을 보존하기 위한 핵심적인 역할을 수행하기 때문인 것으로 판단된다.

둘째, 기록평가에 있어 생산기관의 역할이 강조되었던 영국도 점차 영구보존기록에 대한 권한 행사 범위를 확대해나가고 있었다. 물론, 법률과 정책문을 통해서도 국립기록청보다는 기록 생산기관에 그 책임과 권한이 부여된 것으로 드러났다. 그럼에도, 과거 생산기관의 평가권한이 강조되었던(최재희, 2017) 그리그 체계에서 거시평가로 평가정책이 변화하고 있고, 이에 따라 영구보존기록을 확인하는 과정에 국립기록청이 생산기관에게 다양한 지침과 서식을 제공하는 한편, 적극적으로 그 과정에 개입하고 일부 승인 절차를 밟는 등 점차 능동적인

조정 및 감독자 역할을 수행하는 방향으로 전환하고 있음 역시 알 수 있었다.

셋째, 기록의 처분에 있어 국립기록청의 기본적인 권한과 책임을 법률로 강력하게 보장하고 있었다. 영국을 제외하면, 정책문이나 실무 지침에서 생산기관과의 협의나 동의 등을 전제로 하고 있음에도, 일단 법률에 의하면 연방정부의 최종적 처분 승인 권한은 국립기록청이 행사한다. 오히려, 영국의 경우는 법률로는 생산기관의 권한을 보장하면서도, 정책과 실무 지침에는 국립기록청의 승인 과정을 요구하고 있어, 영국 역시 국립기록청이 기록 처분 권한을 비교적 강하게 행사하고 있다고 분석할 수 있을 것이다.

넷째, 기록평가의 모든 영역에서 강력한 권한 책임을 행사하는 미국의 사례를 제외하면, 처분 권한의 법률 조항에도 불구하고, 중앙 및 연방정부 기록에 대한 처분을 결정함에 있어, 국립기록청과 생산기관이 협력관계를 구축된 바탕 위에 기록처분일정표를 작성 및 승인하고 있음이 드러났다. 이는 캐나다와 호주, 영국이 표방하는 거시평가정책 또는 기능평가정책 방향에서도 그 근거를 찾아볼 수 있을 것이다. 거시평가 과정에는 기관 단위에서 업무 가치와 기록 요건을 평가하고 그에 적절한 보유기간과 처분 방식을 결정하는 작업이 이루어지는데, 이를 위해서는 기관 자체의 능동적인 역할이 필수적일 것이다. 기록 생산 이후의 대응적 평가에서 사전적 평가로의 변화에 가속도가 붙을수록, 사전적 평가 수행은 확산될 것이며, 평가업무를 수행하는 데에 생산기관의 책임성이 더욱 요구될 것으로 판단된다.

다섯째, 특히 처분일정표 승인 권한과 책임

범주에서 각국의 사례가 보이는 권한 분배 양상은 2장에서 살펴본 사례 국가별 변화 이력과도 연계하여 이해할 수 있었다. 미국의 연방정부 기록에 대한 평가가 국립기록청 아키비스트의 전문적 임무임을 뒷받침하는 방향으로 발전해 온 것을 고려한다면, 전체 분석 범주에서 국립기록청 집중형의 특징을 보이는 것은 자연스러운 결과로 판단된다. 이에 비하여, 캐나다와 호주는 비교적 오랜 기간 연방정부 수준에서 평가 권한이 행사되었다. 캐나다는 1960년대 후반에서야, 호주는 1980년대 중반에서야 명확하게 국립기록청의 연방기록 평가 권한·책임이 법제화되었다. 국립기록청의 독점적 권한 행사의 이력이 짧은 만큼, 처분일정표 승인 과정에서 생산기관과의 협의나 합의가 강조될 필요가 있을 것으로 판단된다. 영국 역시 생산자의 전문성을 인정하는 바탕 위에서 기록 평가체제가 구축되었으나, 점차 국립기록청의 역할을 강화해 나가고 있는 중이다.

다섯째, 일부 사례에서 국립기록청이 소속된 부처의 장관에게 평가와 관련된 결정 권한을 부여하는 점이 눈에 띈다. 영국은 법률로 정하는 공공기록의 범주를 지정하고 공표할 권한과 책임을 지니고 있으며, 생산기관의 기록이관을 유예하거나 그 시기를 연장하고 국립기록청 이외의 기탁장소를 지정할 권한도 지닌다. 호주도 생산기관의 기록 이관을 유예시킬 수 있는 권한을 장관에게 부여하고 있었다.

5. 결론

이 연구는 국가기록평가의 권한과 책임의 분

배 양상을 기록보존기관과 기록생산기관의 두 주체의 측면에서 살펴보았다. 분석 대상은 영국, 미국, 캐나다, 호주의 법규와 정책의 내용을 중심으로 하였으며, 두 주체의 권한·책임을 다루는 항목을 분석한 후, 각국의 국립기록청이나 생산기관 한쪽에 권한이 집중되는 유형과 양 주체에 권한이 분배되는 유형을 비교분석하였다. 마지막으로 우리의 국가기록평가 체계를 재정립해나갈 때, 그 책임과 권한의 문제를 풀어나가는 데에 시사할 수 있는 바를 제시하였다.

이 연구가 살펴본 해외 사례에서 공통적으로 살펴볼 수 있는 점은, 다소 시간의 격차는 있지만, 국가기록평가에서 큰 논쟁이 시작되었던 지점 중 하나가 '누가 중앙정부 또는 연방정부 기록의 처분을 승인할 것인가'의 문제라는 점이다. 현재 법규 및 정책 분석으로 드러난 바로는, 영구보존기록을 결정하고 이에 대한 이관을 승인하는 권한은 주로 국립기록청 집중형에 가깝게 나타났다. 이와 비교하면, 개별 기관 단위의 공공기록을 식별하고 처분일정표를 작성 및 승인하는 권한과 책임의 경우는 국립기록청과 생산기관에 역할 책임이 배분되는 분산형이 다수를 차지하고 있었다. 현재 시점에서 드러난 분배 양상에는 국립기록청으로서의 역할과 함께 개별 사례 국가에서 진행된 평가 논의가 바탕이 되었음도 조심스럽게 제시하였다.

이 연구는 영국과 미국, 캐나다, 호주의 중앙 및 연방기록 평가 규범으로서 법규 및 정책 등을 분석하는 것에서 나아가, 평가 행위에 참여하는 국립기록청과 생산기관 사이의 권한과 책임의 분배 양상을 평가 행위를 기준으로 구분하여 드러냈다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 상위 수준에서 드러나긴 하였음에도, 이 연구의

결과를 통해, 국가기록의 평가 행위별로 권한과 책임이 구분될 수 있음을 알 수 있었으며, 이를 바탕으로 국가기록원 및 생산기관이 각각 어떠한 평가 과정에 더 집중할 수 있을지를 논하는 데에도 활용될 수 있기를 기대한다.

후속 연구에서는 이 연구의 결과를 반영하여 우리나라에서의 평가절차를 설계할 것이다. 본 연구가 평가의 상위 범주에서 권한과 책임의

분배 양상을 해외 사례를 중심으로 분석해 보았다면, 후속 연구에서는 일상적인 기록관리 업무 수행 과정에서 평가의 책임과 권한이 어떻게 분배될 수 있으며, 특히 이를 반영하여 기관 차원의 평가절차가 어떻게 설계될 수 있는지 좀 더 상세하게 살펴볼 것이다. 나아가 사례 행정기관 2곳을 대상으로 시범적으로 절차를 개발하고자 한다.

참 고 문 헌

- 김명훈 (2008). 전자기록 환경에서의 세계 각국 평가체제 개편에 관한 연구 - 국가적 차원의 영구보존 기록 평가전략을 중심으로. *정보관리연구*, 39(2), 95-130.
<https://doi.org/10.1633/JIM.2008.39.2.095>
- 김명훈 (2009). 전자기록 환경 하의 현행 평가제도 개선방향 분석 - 평가방식 및 평가체제를 중심으로. *기록학연구*, 19, 103-151.
- 서은경 (2005). 국립기록원 기록물평가정책 비교분석: 영국, 미국, 캐나다, 호주를 중심으로. *정보관리연구*, 36(4), 1-22. <https://doi.org/10.1633/JIM.2005.36.4.001>
- 설문원 (2018). 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계. *기록학연구*, 55, 5-38.
<http://doi.org/10.20923/kjas.2018.55.005>
- 이경래 (2019). 공공기록 평가의 책임과 권한의 분배: '시민참여 평가'를 중심으로. *기록학연구*, 60, 49-88. <http://doi.org/10.20923/kjas.2019.60.049>
- 이승억 (2005). 기록 평가선별 결정 분석에 관한 연구. *기록학연구*, 12, 37-80.
- 이승억 (2018). 기록의 평가선별: 영구 보존할 기록을 어떻게 선별할 것인가? *한국기록관리학회 (편), 기록관리의 이론과 실제*(pp. 175-216). 서울: 조은글터.
- 최재희 (2014). 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. *한국기록관리학회지*, 14(4), 153-175.
<http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2014.14.4.153>
- 최재희 (2017). 영국 공공기록물 선별체계의 역사적 흐름과 의미. *역사교육*, 141, 35-58.
<http://dx.doi.org/10.18622/kher.2017.03.141.35>
- 한국기록학회 (2008). *기록학 용어 사전*. 서울: 역사비평사.
- Bauer, G. P. (1946). The appraisal of current and recent records. The National Archives Staff Information Circulars, 13, Retrived November 19, 2019, from

- <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.a0011378106&view=1up&seq=1>
- Brooks, P. C. (1940). The selection of records for preservation. *American Archivist*, 3(4), 221-234.
- Quoted in Couture, C. (2005). Archival appraisal: A status report. *Archivaria*, 59, 83-107.
- 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.
- <https://doi.org/10.1080/00379816.2011.619688>
- Couture, C. (2005). Archival appraisal: A status report. *Archivaria*, 59, 83-107.
- ISO (2016). ISO 15489-1: Information and documentation—Records management—Part 1: Concepts and principles.
- Kolsrud, O. (1992). The evolution of basic appraisal principles - Some comparative observation. *American Archivist*, 55(1), 26-39. <https://doi.org/10.17723/aarc.55.1.v05w2kg671667v6h>
- LAC (2001a). Appraisal methodology: Macro-appraisal and functional analysis—Part A: Concepts and theory. Retrieved June 13, 2019, from <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/services/government-information-resources/disposition/Documents/MacroappraisalPartA.pdf>
- LAC (2001b). Preserving the archival and historical memory of government. Retrieved July 1, 2019, from <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/services/government-information-resources/disposition/Documents/PreservingMemory.pdf>
- LAC (2017a). A brief history of the LAC macroappraisal methodology for government records. Retrieved July 1, 2019, from <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/services/government-information-resources/disposition/Pages/macroappraisal-methodology.aspx>
- LAC (2017b). Government records disposition: Frequently asked questions(FAQs). Retrieved July 1, 2019, from <https://www.bac-lac.gc.ca/eng/services/government-information-resources/disposition/Pages/faq.aspx>
- LAC (2017c). Procedures for the transfer of unpublished information resources of enduring value from Government of Canada institutions to Library and Archives Canada. Retrieved July 1, 2019, from <http://www.bac-lac.gc.ca/eng/services/government-information-resources/disposition/Pages/procedures-transfer-procedures.aspx>
- LAC (2019). The government records disposition program of Library and Archives Canada:

- Program synopsis. Retrieved June 12, 2019, from
<https://www.bac-lac.gc.ca/eng/services/government-information-resources/disposition/Pages/program-synopsis.aspx>
- Ling, T. (2001). The Commonwealth's first Archives Bill 1927. *Archives and Manuscripts*, 29, 98-109. Quoted in Marshall, J. A. (2006). *Accounting for disposition* (pp.144-145).
- Marshall, J. A. (2006). *Accounting for disposition: A comparative case study of appraisal documentation at the national archives and records administration in the United States, Library and Archives Canada, and the National Archives of Australia*. Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA, USA.
<http://d-scholarship.pitt.edu/id/eprint/6251>
- NAA (2005). What we keep: Principles for selecting the Australian Government's national archives. Retrieved July 2, 2019, from
http://www.naa.gov.au/Images/what-we-keep_tcm16-88809.pdf
- NAA (2019). Developing a records authority. Retrieved October 17, 2019, from
<https://www.naa.gov.au/information-management/records-authorities/developing-records-authority>
- NAA (n.d.a). Establishing an information governance committee. Retrieved from October 17, 2019, from
<https://www.naa.gov.au/information-management/information-governance/establishing-information-governance-framework/establishing-information-governance-committee>
- NAA (n.d.b). Responsibilities of the National Archives and Australian government agencies. Retrieved October 17, 2019, from
<https://www.naa.gov.au/information-management/information-governance/responsibilities-national-archives-and-australian-government-agencies>
- NAA (n.d.c). Transferring to the Archives. Retrieved July 20, 2019, from
<https://www.naa.gov.au/information-management/dispose-information/transferring-information/transferring-information-national-archives>
- NARA (2007). Strategic directions: Appraisal policy. Retrieved July 3, 2019, from
<https://www.archives.gov/records-mgmt/initiatives/appraisal.html>
- President of the Treasury Board (2017). Directive on recordkeeping. Retrieved July 1, 2019, from
<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=16552>
- Smith, C. (1980). The Australian archives. *Archives and Manuscripts*, 8(1), 33-40.
- TNA (2012a). Appraisal policy. Retrieved June 9, 2019, from

- https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/appraisal_policy.pdf
- TNA (2012b). Disposal scheduling. Retrieved June 9, 2019, from http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/sched_disposal.pdf
- TNA (2012c). Records collection policy. Retrieved June 9, 2019, from <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/records-collection-policy-2012.pdf>
- TNA (2013). Best practice guide to appraising and selecting records for The National Archives. Retrieved June 9, 2019, from <https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/best-practice-guide-appraising-and-selecting.pdf>
- TNA (n.d.a). History of the Public Records Acts. Retrieved May 28, 2019, <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-act/history-of-pra/>
- TNA (n.d.b). The public records system. Retrieved May 28, 2019, from <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-act/public-records-system/>
- TNA Appraisal Project Board (2004). The National Archives appraisal policy background paper - The 'Grigg system' and beyond. Retrieved May 28, 2019, from http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/background_appraisal.pdf
- Williams, C. (2006). Studying reality: The application of theory in an aspect of UK practice. *Archivaria*, 62, Fall, 83-101.

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- Choi, J. (2014). A survey on archival appraisal system and practice in Korea as well as its modification. *Journal of Korean Society of Archives & Records Management*, 14(4), 153-175. <http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2014.14.4.153>
- Choi, J. (2017). Historical transition in the public records selection system and its meaning in Britain. *The Korean History Education Review*, 141, 35-58. <http://dx.doi.org/10.18622/kher.2017.03.141.35>

- Kim, M. (2008). A study on reconstructing archival appraisal regime of foreign countries in electronic records environments: Focusing on archival appraisal strategies in a national point of views. *Journal of Information Management*, 39(2), 95-130.
<https://doi.org/10.1633/JIM.2008.39.2.095>
- Kim, M. (2009). Analysis of improvement directions on the current appraisal system of public records in electronic record environments: Focusing on appraisal methods and appraisal system. *The Korean Journal of Archival Studies*, 19, 103-151.
- Korea Society of Archival Studies (2008). *Dictionary of Records & Archival Terminology*. Seoul: Yuksabipyungsa.
- Lee, K. (2019). The distribution of responsibility and authority upon public records appraisal: Focused on 'citizen participation appraisal'. *The Korean Journal of Archival Studies*, 60, 49-88. <http://doi.org/10.20923/kjas.2019.60.049>
- Lee, S. (2005). Analysing archival appraisal and selection decision: Theoretic approach. *The Korean Journal of Archival Studies*, 12, 37-80.
- Lee, S. (2018). Archival appraisal and selection: How to select the records for permanent preservation? In Korean Society of Archives & Records Management (Eds), *Records & Archives Management: Theory & Practice* (pp. 175-216). Seoul: Joeungeulteo.
- Seo, E. (2005). A comparative study on appraisal policies of national archives of UK, USA, Canada, and Australia. *Journal of Information Management*, 36(4), 1-22.
<https://doi.org/10.1633/JIM.2005.36.4.001>
- Seol, M. (2018). Redesigning archival appraisal policies for improving accountability of public bodies. *The Korean Journal of Archival Studies*, 55, 5-38.
<http://doi.org/10.20923/kjas.2018.55.005>