

## 공공기관 기록관리 평가제도 개선 방안\*

### 자체평가제도 도입을 중심으로

Improvement Plan for Evaluation System of Records Management in Public  
Institutions : Focused on Introducing Self-evaluation System

오명진(Oh, Myung Jin)\*\*

주현미(Ju, Hyun Mi)\*\*\* · 이해영(Rieh, Hae Young)\*\*\*\*

1. 서론
  - 1) 연구의 필요성과 목적
  - 2) 연구의 범위와 방법
  - 3) 선행연구
2. 자체평가 방식의 도출 배경
  - 1) 평가대상 기관의 다양성
  - 2) 기록관 조직 형태의 특수성
  - 3) 기관 위계와 개별성
3. 정부업무평가 흐름과 자체평가
  - 1) 정부업무평가 체계
  - 2) 평가의 대상과 방식
  - 3) 정부업무평가로서 자체평가와 과제
4. 기록관리를 위한 자체평가 적용 방안
  - 1) 평가항목 및 지표 개발과 단계적 적용
  - 2) 법제도의 개선
  - 3) 평가업무 프로세스 및 환류방안 개선
5. 맺음말

\* 본 연구는 국가기록원 R&D 사업 『전자 기록관리 등 평가방법 고도화 및 평가도구 개발연구』(2018)의 일환으로 수행되었음

\*\* 한국외대 정보·기록학과 강사(doyekinme@gmail.com) (제1저자).

\*\*\* 명지대학교 기록정보과학전문대학원 박사(archivist.j@kakao.com) (공동저자).

\*\*\*\* 명지대학교 기록정보과학전문대학원 교수(hyrieh@mju.ac.kr) (교신저자).

■ 투고일: 2020년 06월 30일 ■ 최초심사일: 2020년 07월 03일 ■ 최종확정일: 2020년 07월 22일

■ 기록학연구 65, 151-197, 2020, <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.65.151>

## 〈초록〉

기록관리 평가제도는 『공공기록물 관리에 관한 법률』에 근거해 2007년 이래 국가기록원이 운영하는 제도이다. 공공기록관리 환경이 극심하게 변화하면서 이 평가제도의 방식에도 근본적인 제고가 필요하다는 인식이 확산되고 있다. 특히, 가장 역점을 두어야 할 부분으로 기관의 유형과 특성에 따른 맞춤형 방식이 요구되고 있다. 이 연구는 새로운 공공기관 기록관리 평가제도로써 기관의 자율적인 평가 역량을 강화하는 것을 기본 취지로 하는 자체평가 방식에 주목하였다. 자체평가 방식으로 변화해야 할 필요성을 평가대상 기관의 다양성, 기록관 조직 형태의 특수성, 기관 위계 등과 관련하여 설명하고, 기관 스스로 기록관리업무를 진단하고 업무수행 수준의 향상을 지향하는 체계로서 자체평가제도(안)을 설계하였다. 아울러 공공기관 기록관리 평가제도를 공공기록관리 실무에서 단계적으로 작동시키기 위한 평가항목 및 지표 개발과 단계적 적용, 법적, 운영적 측면들을 다루었다.

**주제어 : 기록관리 평가제도, 기록관리 기관평가, 자체평가, 국가 기록원, 기록관, 영구기록물관리기관**

## 〈Abstract〉

The records management evaluation system is a system operated by the National Archives of Korea since 2007 based on the 「Public Records Management Act」. As the environment of public records management changes dramatically, there is a growing perception that fundamental improvement is necessary in the operation of this evaluation system. In particular, it is required that the most emphasized area is the customized methods based on the type and characteristics of the institutions. This study focused on the self-evaluation method, which aims to strengthen the autonomous evaluation capability of institutions as a new records management evaluation system in public institutions.

In particular, the needs to change toward the self-evaluation method is described in relation to the diversity of the institutions to be evaluated, the specificity of the organizational structure of the archives, and the hierarchy and individuality of the institutions. A self-evaluation system (draft) was designed by which an institution diagnoses the records management work by itself, which aims to improve the level of performance. It also covered the development of evaluation items and indicators, the step-by-step application, and the legal and operational aspects to run the records management evaluation system in phases in public records management practices.

**Keywords : Evaluation system of records management, Self-evaluation, National Archives of Korea, Records centers and archives**

## 1. 서론

### 1) 연구의 필요성과 목적

평가(評價)는 일반적으로 사물의 가치나 수준 혹은 그것을 평하는 것을 의미하지만 평가를 하는 주체와 목적에 따라 다양한 세부 정의를 가진다.<sup>1)</sup> 공공기관에서 사용되는 평가라는 용어는 일반적으로 정부업무평가를 지칭하는데 정부업무평가란 한마디로 정부가 해야 할 일을 제대로 하고 있는가를 평가하는 것을 말한다. 정부에서는 이를 위해 『정부업무평가 기본법』에 근거를 두고 국무총리 산하 정부업무평가위원회와 각 부처별 주관 영역에 따라 평가대상 기관을 정하고 평가 목적, 방법 등을 구별하여 평가를 수행하고 있다. 이 글에서 다루고자 하는 공공기관 기록관리 평가제도는 정부

---

1) 기록관리 영역에서 “평가”는 기록물 자체의 생사를 가름하기 위한 전문업무를 지칭하는 용어로서 사용되지만 본 논문에서는 기록물이 아닌 기록관리 업무의 평가를 다룬다.

업무평가가 허용하는 별도평가라는 성격을 갖는 기록관리 전문영역에 관계 운영되고 있는 평가이다.<sup>2)</sup>

2007년도 50여 개 기관에 대한 시범 운영을 시작으로 2019년 현재 479개 공공기관을 대상으로 시행되고 있는 기록관리 평가제도는 『공공기록물 관리에 관한 법률』제 9조 2항, 동 법 시행령 제 63조에 근거해 국가기록원이 운영을 담당하고 그 결과는 매년 국무회의에 상정된다. 이 평가제도가 처음 입안될 때 수행되었던 연구보고서(한국국가기록연구원 2006, 98)에서는 이를 “기록관리현황 평가”로 보았고 기관에서 수행하는 업무 전반에 대하여 그 과정뿐만 아니라 이를 관리·지원하는 기관역량과 대상 집단의 만족도까지 확인·검토할 수 있는 기록관 단위의 종합 평가라고 정의하였다.<sup>3)</sup> 현재 공공기관 기록관리 평가제도는 기관의 기록관리 수준 진단 및 평가를 통하여 기록관리 개선을 유도하고, 기록관리 정책 수립에 활용하고자 하는 목적으로 운영되고 있다(국가기록원 연구협력과 2019).

이 평가 제도에 대한 입장은 본 연구에서 진행한 다양한 전문가와 현장 전문가들에 대한 면담 결과로 볼 때, 크게 두 가지로 정리될 수 있다.<sup>4)</sup> 하나는 기관평가 무용론에 가깝다. 즉, 현재의 평가는 평가 주체 및 피평가

---

2) 정부업무평가에서는 “업무의 특성으로 인해 불가피한 사유가 있는 경우 별도로 평가(정부업무평가법 제 21조 5항)”할 수 있도록 하고 있다. 평가제도가 입안될 때 수행되었던 연구보고서에서는 “정부업무평가기본법상의 별도평가 요건과 수준에 부합되지 개정 기록물관리법령에 근거한 평가도구를 개발하는 것을 목적”으로 삼기도 하였다(한국국가기록연구원 2007, 3).

3) 이와 같은 초기 개념 설정은 기록관리 실무 분야가 법규 환경을 쫓아가기 어려운 현실 속에서 비롯되었다. 즉, 제도 도입 당시인 2008년, 새롭게 개정된 법과 ISO 15489라는 기록관리 기본 표준 이행을 강제할 실효성과 효율성을 갖춘 제도의 필요성이 존재했다. 위의 연구보고서에서는 법과 표준을 준수하기 위한 제도적 견인장치, 이를 준수하는지를 점검, 평정하여 표준의 이행을 정착, 확산하는 것을 도울 컨설팅 기능, 기관들의 선의의 경쟁을 유도하는 동기부여 기능, 기록관리 정착, 확산에 따른 행정의 책임성, 신뢰성, 전문성 및 효율성을 높이는 것을 평가 제도의 세부 목적으로 설정해 놓고 있다(한국국가기록연구원 2006, 98)

4) 기록관리 평가에 관한 찬성과 반대 입장에 대한 구체적인 사례는 보고서 3장 ‘자문단 구성과 현장조사에서 살펴볼 수 있다(국가기록원 2018, 117-153).

기관 누구에게도 환영받지 못하는 부담스럽고 거추장스러운 제도이며 다만, 법에 정해져 있기에 수행되어야 하는 것으로 전락되었다고 보는 입장이다. 주로 현장의 업무 가중과 평가결과에 따른 부담감 토로, 지표와 운영방식의 문제점 등이 이러한 인식의 배경이 되고 있다. 또 다른 입장은 평가가 여전히 유효하다는 쪽인데 인프라가 절대적으로 부족한 국내 기록관리의 상황을 고려했을 때, 이 제도를 유지할 필요성이 더 크다는 의견이다. 이는 그간 기록관리 평가가 전문요원 채용 활성화, 기록관리 업무환경을 구축하는데 주효했다는 인식에 기반한다. 하지만 평가의 필요성을 인정하는 기관과 평가를 받고 싶어하지 않는 기관들이 공존하는 현실은 평가체계에 관한 기관들의 입장이 복잡하게 얽혀 있음을 보여주고 있다.

공공기록관리에 있어 기록관 설치 기관이 점차 확대되고 기록관리 환경도 극심하게 변화하는 상황에서 기존의 기록관리 평가 방식에 근본적인 점검이 필요하다는 문제의식은 계속적으로 확산되고 있었다. 이에 국가기록원에서도 기관평가 개선을 위한 여러 차례의 검토, 다양한 방식의 의견 수렴을 진행하였고 2019년도에는 기록관리 기관평가 개선(안)을 마련하여 이에 대한 설명회 개최, 국가기록관리위원회 심의·의결, 기록관리 기관평가 평가지표 개선반 구성·운영 등 평가 개선을 위한 노력을 이어오고 있다.<sup>5)</sup>

이러한 과정에서 2018년, 국가기록원은 공공기관의 기록관리 평가제도 개선에 관한 연구개발 사업을 진행하였다. 이 연구 사업은 기록관리 기관평가에 대한 기관 기록물관리 전문요원 및 학계 의견 수렴 및 적용, 기관

---

5) 2015. 07. 기관평가 개선을 위한 검토 및 평가대상기관 설문조사, 2017.02 기관평가 개선방안 마련 및 평가지표 관련 의견수렴, 2018. 11. “평가방법 고도화 및 평가도구 개발 연구” 용역 추진 및 기관평가 관련 설문조사, 2019. 03 기록관리기관평가 개선(안) 마련, 2019. 04 기록관리 기관평가 개선을 위한 각 기관 의견조회 및 의견조회 결과에 대한 설명회 개최(중앙·특행/교육청/공공기관·대학), 2019. 8 기록관리 기관평가 평가지표 개선반 구성·운영, 2019. 10 2021년 기록관리 기관평가 ‘평가지표 개선안’ 기관 의견 수렴 등. 이상의 내용은 2019. 10. 12. “공공기관 기록관리 평가 개선방안”. 한국기록학회 132회 월례발표회 발표자료 참조.

유형별 및 수준별 적용이 가능한 기록관리 평가도구의 개발, 기록관리 환경 변화를 고려한 기록관의 기록관리 환경 및 업무 수준 제고를 위한 지표 개발을 목표로 진행되었다(국가기록원 2018). 이 연구 사업의 주요 내용을 다루고 있는 박종연 외(2019)는 기록관리 발전을 견인하기 위해서 새로운 공공기관 평가제도로의 개선이 필요하다고 제시하고, 특히, 가장 역점을 두어야 할 부분으로 기관의 성격, 유형, 특성에 따른 맞춤형 방식이 필요하다고 하였다. 그리고 이를 실현하기 위해 기관의 자율적인 평가 역량을 강화하는 것을 기본 취지로 하는 자체평가 도입의 필요성을 제안하였다. 이 논문은 위 연구 사업(국가기록원 2018)을 통해 박종연 외(2019) 연구에서 제안한 자체평가제도(안)가 개선안으로 도출된 배경과 그 주요 내용을 살펴보고, 현 제도 내에서 이를 적용하기 위한 단계적인 방안도 제시하고자 한다.

## 2) 연구의 범위와 방법

이 논문에서는 현재의 기록관리 평가방식이 국가기록원이 주도하는 직접 평가방식을 중심으로 하고 있는데 반하여, 공공기관 기록관리 평가제도의 개선방안에서 기관의 자율성에 기반을 둔 기록관 자체평가 방식을 제안하게 된 배경을 우선적으로 살펴본다. 그리고 이를 바탕으로 자체평가 방식의 적용 방법과 현실적인 적용의 문제점들을 함께 다룬다.<sup>6)</sup>

기록관리 평가의 개선방향으로 자체평가라는 새로운 방법을 제안하는 과정에서 가장 중요하게 다루어진 것은 수차례에 걸쳐 이루어졌던 의견수렴이었다.<sup>7)</sup> 기본적으로 연구 과정에서 이루어졌던 의견수렴은 전반적인 기존

---

6) 이 논문은 박종연 외(2019) 및 국가기록원(2018) 연구결과보고서의 취지를 공유하는 가운데 새로운 제도로써 자체평가제도를 제안하게 된 배경과 적용의 문제를 중점적으로 서술하고자 새롭게 구성하여 작성되었다. 특히 정해진 일정에 따라 제출해야 하는 보고서라는 형태에 담기 어려웠던 연구의 맥락을 담아 연구 결론에 관한 이해를 돕고 관련된 논의를 확장시킬 필요가 있다고 보았다.

제도에 관한 의견과 함께 새로운 제도에 관한 의견과 제안을 모두 포괄하였다. 기록관리 평가방식으로서 대상기관을 그룹핑하는 문제는 매우 중요하게 다루어졌는데 이는 현재의 모든 대상기관을 일률적으로 평가하는 방식에 관한 문제의식에 따른 것이었다. 어떤 방식의 그룹핑이 실제로 도움이 될 것인지에 관한 현장의 구체적인 의견과 사례가 필요했다.

이와 관련하여 초기에 가장 주목했던 기준은 바로, 평가 대상기관의 유형, 행정 위계의 특성이었다. 이에 연구진들은 기관 간의 관계에 주목하여 상급-하급 기관 등 기관 위계에 따른 그룹핑 방안을 고민하면서 의견수렴 과정을 통해 종합된 의견을 도출해보고자 하였다.

하지만 여러 그룹들의 의견수렴과정을 거치면서 기관 유형, 행정 위계를 뛰어넘는 보다 다양하고 개별적인 기관의 상황이 포착되었다. 그리고 유형별 그룹을 묶는 대신에 기관의 다층적인 상황을 고려한 새로운 방식이 필요하다고 판단하였다. 이와 함께 기관이 갖는 개별성에도 주목하게 되면서 결과적으로 이러한 상황을 포괄할 수 있는 방식으로 기관 스스로 자체적으로 평가하는 방식에 보다 무게가 실리게 되었다.

이 논문에서는 이러한 맥락을 토대로 자체평가방식으로 변화해야 할 필요성을 평가대상 기관의 다양성, 기록관 조직 형태의 특수성, 기관 위계와 개별성을 중심으로 분석하였다. 아울러 현재의 정부업무평가제도에 도입되어 있는 자체평가방식에 대한 현장의 반응과 과제를 고찰하여 기록관리 평가제도에 적용하기 위한 시사점을 찾고자 하였다. 이를 위해서는 문헌 연구를 통해 공공기관 업무평가의 기본제도인 정부업무평가제도에서 이미 시행되고 있는 자체평가 제도를 중점적으로 검토하였다. 자체평가는 이미 정

---

7) 의견수렴은 다양하게 이루어졌다. 국가기록원 평가 업무 담당자들과의 면담, 기록관 현장방문 및 기록관리 전문요원들과의 면담, 기록관리 전문요원을 대상으로 한 설문, 기관 유형별 및 지역별 간담회 및 전문가 간담회 등 다양한 의견 수렴 방식이 활용되었다. 결과적으로 연구 과정 동안에 횡수로 총 28회에 걸쳐 의견 수렴이 진행되었다. 의견수렴 과정과 현장의 의견 및 자문 결과 내용은 박종연 외(2019) 및 국가기록원(2018) 연구결과보고서에 상세히 제시되어있다.

부업무평가제도의 일부를 구성하는 평가체계로서 활용되고 있으며, 적용 과정에서 나타난 문제점과 이를 극복하기 위한 방안들도 제안되고 있었다. 결과적으로 이 연구에서 제안한 자체평가제도의 기초는 국내 공공영역에서 활용되는 자체평가와 관련된 법령, 문헌 자료를 토대로 기록관리 업무를 위한 자체평가 내용을 재구성한 것이다.

이 연구에서 제안한 자체평가제도(안)은 현재의 국가기록원 주도의 평가 절차와 비교해보면 평가 주체, 절차, 지표 등에 있어 큰 차이가 있다. 따라서 이를 실무에 당장 적용하기는 어려우며 단계적인 적용방안 마련이 필수적이다. 박종연 외(2019)에서는 이를 3단계 로드맵으로 제안한 바 있는데, 이 논문에서는 이 로드맵을 토대로 공공기관 평가제도를 공공기록관리 실무에서 작동시키기 위한 법적, 운영적 측면들을 다룬다.

### 3) 선행연구

기록관리 평가제도를 다루고 있는 기존의 연구는 크게 평가제도 도입을 제안한 연구, 평가지표의 개발과 개선방안을 다룬 연구들로 구분된다. 이영숙, 천권주(2006)는 해외의 기록관리 평가제도를 살펴본 후 기록관리 평가제도와 그에 대한 절차를 제안했으며, 한국국가기록연구원(2007)은 국가기록원 용역으로, 기관의 기록관리현황 평가도구 구조 및 영역 설계 및 기록관 공통 표준운영절차와 기록관리현황 평가도구를 개발하고 제안하였다. 한편 전수진(2008)은 법령과 표준 및 사례에 기반하여 기록관리의 요건을 추출하고, 이를 조직환경, 기록관리업무, 처리과기록관리 세 부문으로 나누어 평가지표를 개발하여 제시한 바 있다. 이 연구들은 선구적 차원에서의 제안들을 담고 있으나 특정 기관 유형에 한정하여 다룬 경우가 대부분이라 다양한 공공기관을 포괄하는 체계와 방법으로서 적용하기에는 일정 부분 한계를 가진다(박종연 외, 2019).

김솔(2010), 최현난(2010), 신원영(2014) 등은 기록관의 기록관리 평가지

표에 대해 다양한 관점에서 살펴보고 개선방안을 제안하였다. 권도균(2016a, 2016b)은 시·도교육청의 기록물관리전문요원을 대상으로 인터뷰를 진행한 후 기관평가 제도 시행 과정에서의 문제점들을 확인하고, 기관의 담당자의 소통을 통해 적절한 지표를 개발하도록 하는 평가제도의 개선방안을 제안하였다. 정재현, 정영미(2019)는 대학의 기록관리 자체진단도구 개발을 목표로 해외 대학의 사례를 살펴보았다.

국내에 기록관리 기관의 현황을 포괄하는 분석과 전망을 제시한 연구로서 대표적인 것은 국가기록관리혁신 보고서가 있다(국가기록관리 혁신TF, 2017). 이 글에서는 평가제도의 대상이 되는 기록관의 상황을 두고 “공공기록 관리의 기반인 기록관의 조직과 인력은 전문적 기록관리를 수행하기에 터무니없이 취약하고 공공기관의 기록관리 인식도 미흡”하다고 평가하고 있다. 또한 기록관리전문요원도 기록관리 관리 권한이 대체로 협소하여 전문성 발휘가 어려운 상황이라고 진단하고 있다. 한편, 보고서에서는 기록관리 평가를 두고 문제점과 함께 그 가능성에도 주목하고 있다. 먼저, 기록관의 전문성 강화 측면에서 평가제도가 공공기관별 특성을 반영한 자율적인 기록관리 업무수행을 곤란하게 하는 요인으로 지목되고 있다. 이는 기관들이 평가를 수감하는 과정에서 평가에 맞춘 획일적인 업무수행 등을 하게 되는 문제가 발생하고 있다는 사실에 근거하고 있다. 한편, 평가제도가 기록전문가 직무윤리를 신장하려는 측면에서 필요하다는 의견도 제시되고 있다. 이와 관련해 보고서에서는 “공공기관의 행정체제와 조직문화, 근무여건 등이 직무윤리와 전문성을 침해하거나 도외시하는 구조적인 원인으로 작용하고 있는 상황”이라 진술하고 있으며 현재의 평가제도가 기관의 기록관리에 있어 문제점을 밝히고 개선할 계기가 될 수 있음에도 그 역할을 하지 못하는 상황에 대한 아쉬움을 표하고 있다. 이는 한편으로는 주관기관인 국가기록원이 일선 기관에 대한 영향력을 발휘할 수 있는 좋은 계기를 잘 살리고 있지 못한 것에 대한 문제제기로도 읽힌다.

하지만 기록관리 평가와 관련하여 주관기관의 역할이 막중함에도 불구하고

고 국가기록원의 낮은 위상과 독립성은 기록관리 전문 업무의 최종 책임을 맡은 기관의 업무수행에 부정적인 영향을 주고 있다. 이영학(2009, 218)은 이미 평가제도 시행 초반부터 위상의 불안정에 관해 문제 제기하고 있다. 즉, 평가 제도 수행 주체인 “국가기록원 표준협력과에서 상급기관인 행정안전부의 기록관리를 평가하는” 상황을 두고 국가기록관리가 불안정하게 수행되고 있다고 보았다. 기록관리 평가제도의 대상기관이 공공기관 전반을 포괄하고 있다는 상황을 감안한다면 이러한 위상의 불안정을 보완하는 것은 시급한 과제이다.

기록관리 평가제도에 관한 보다 근본적이고 총체적인 고민이 필요하다는 문제의식에 기반해 박종연 외(2019)는 지난 10년간 운영되어 온 공공기관 평가제도를 총체적으로 분석, 검토하고, 다양한 대상을 특정하여 의견 수렴을 진행한 결과를 토대로 새로운 평가제도를 제안하였다. 특히, 연구 결과로서 새로운 기록관리 평가의 방향은 단계별 도입, 기관의 특성에 따른 맞춤형 지표 선정, 거버넌스 체계의 도입, 기관의 자율적 지표선정에 의한 자체평가, 그리고 국가기록원의 컨설팅 기능 강화를 제안하고 있다. 이러한 제안은 평가제도의 필요성과 목적을 설정함에 있어 평가 대상 기관의 상황과 요구사항이 최우선으로 고려되어야 할 것이라는 점을 보여준다. 이러한 연구 과정에서 다양한 영역의 기록관 현장에서 제시된 평가의 문제점을 확인하고 명확한 의견 청취를 위해 진행되었던 현장방문과 인터뷰는 무엇보다도 기관평가 개선방안을 구체화하는데 결정적인 역할을 하였다고 판단된다. 따라서, 의견수렴의 결과를 자체평가제도라는 새로운 방식을 제안하게 된 배경이라는 관점에서 종합하고 해석하는 것은 기관 스스로가 자율적으로 주도하는 평가의 필요성을 설명하는 근거로서 매우 중요한 것이며 아울러 새로운 제도를 현실에 적용하기 위한 법적 운영적 측면이 함께 검토되어야 할 것이다.

## 2. 자체평가 방식의 도출 배경

### 1) 평가대상 기관의 다양성

공공영역에는 다양한 유형의 기관들이 포함되어 있으며 이들이 바로, 공공기관 기록관리 평가제도의 대상이다.<sup>8)</sup> 이러한 이유로 평가제도 초기에는 중앙행정기관과 광역교육청의 50개 기관을 우선적인 대상으로 선정하고 시범 적용한 이후, 점차 그 대상을 확대하여 적용하였다. 현재의 기록관리 평가제도는 중앙행정기관, 특별행정기관, 교육청 및 지역교육청, 지방자치단체, 국공립대, 정부산하기관의 6개 유형을 포괄하고 있는데 기관 수로는 현재 476개 기관에 달한다(국가기록원 2019).

〈표 1〉에서 살펴볼 수 있듯이 평가대상은 크게 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관의 큰 구분 아래 국가기록원에 의한 전면적인 평가, 지자체의 경우 정부합동평가를 포함하는 방식, 정부산하기관의 경우 공공기관의 경영평가 포함하는 방식의 세 가지 차원으로 진행되고 있다<sup>9)</sup>. 국가기록원 입장에서 보면 직접평가를 하는 기관과 간접적으로 평가를 하는 기관들로 구분할 수 있으며 정부산하기관은 선별적인 직접평가를 하고 있다고 볼 수 있다. 기관별로 교육자치 기관인 교육청과 지역교육청, 국공립 대학 등은 국가기록원으로부터 직접 평가를 받고 있으며 간접평가를 받는 지방자치단체의 경우 정부 합동평가에 기록관리 평가요소가 포함된다. 공공기관은 국가기록원이 직접관리대상으로 지정한 39개 기관만이 직접평가를 받아왔으며 최근 경영평가를 받는 기관들도 경영평가지표 내 기록관리지표가 산입됨으로써 간접적인 평가를 받는 것으로 볼 수 있다. 공공기관 기록관리 평

8) 이러한 이유로 정부업무 평가는 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관을 큰 영역으로 구분하고 세부적으로 평가 주체, 목적과 내용, 방법을 달리 적용하고 있다.

9) 2018년부터는 경영평가 지표 안에 기록관리지표가 부분적으로 반영됨으로써 경영평가 대상 공공기관에서 기록관리 업무가 평가대상이 되었다.

가제도는 주로 국가기록원이 주관하는 직접평가방식을 다루고 있으나 근본적으로 공공기관 전체를 대상으로 하고 있다는 점에서 평가대상 기관 전체를 포괄하여 고려되어야 한다.

〈표 1〉 공공기관 기록관리 평가체계 현황

평가대상	평가유형	평가부문	평가방법	근거법률	평가주관
중앙행정기관 (특별행정기관)	기록관리 평가	기록관리	정량/정성	공공기록물법	국가기록원
지방자치단체	합동평가	기록관리 지표		정부업무평가법	행정안전부
공공기관	기록관리 평가 (직접관리기관)	기록관리		공공기록물법	국가기록원
	경영평가 (대상기관)	기록관리 지표		공공기관운영법	기획재정부

하지만, 공공기관 기록관리 평가제도는 광범위한 공공기관 전반을 대상으로 하고 있음에도 불구하고 평가 주체, 목적과 내용, 방법에 있어 동일한 내용과 방식으로 운영되고 있으며 기관 유형별로 일부 평가 지표상의 차이가 존재할 뿐이다. 이에 관해 박종연 외(2019)는 기관 특수사항이 반영되지 못하고 기관별 수준, 기록관 여건이 반영되지 못한 것으로 진단하였다. 이러한 상황은 2008년 기록관리 평가제도가 시행된 이후 공공영역의 기록관리 상황이 기관 유형별 다양성을 넘어 개별화되고 있는 상황에서 평가에 관한 변화가 필요함으로 보여주고 있다. 평가대상 기관이 가진 다양성을 파악하는 것은 현장의 요구사항을 반영함에 있어 가장 기본적이고 실효 있는 평가를 위한 필수적인 사항이 되어야 할 것이다.

대표적으로 6개로 그룹화한 공공기관의 유형은 보다 세부적인 접근이 필요하다. 같은 중앙행정기관이라도 조직 규모, 처리과 수에 차이가 있고 업무의 성격과 내용도 다르며 이에 따라 기관에서 생산되는 기록물의 유형, 연간 생산량, 보유기록물의 양에는 차이가 있다. 동일 유형으로 간주

되는 교육청 내에서도 광역과 기초 간 차이는 물론이고 같은 광역 내에도 시와 도의 차이 등 다양한 차원에서의 차이를 내재하고 있다. 임희연(2019)은 교육청 본청과 교육지원청 기록관 체계의 문제점을 분석한 연구에서 기록관당 관할 처리과의 수가 63개에서 224개까지 차이가 있다고 보고한 바 있다.<sup>10)</sup> 특히 교육청의 경우는 학교가 하나의 처리과로 간주되고 있어 기관의 규모와 기관별 특성을 고려한 평가 방식의 차별화가 절실하다.

이러한 사실은 평가제도를 보다 합리적으로 운영하기 위한 그룹을 설정하기 위한 기준으로서 기관 유형만으로는 부족하며 보다 세밀한 고려가 필요하다는 점을 보여준다. 특히, 기록관리 업무와 직결될 수 있는 요인들이 반영되었을 때 실효성 있는 평가가 가능해질 것이다. 여러 전문요원들은 등급이 좋은 기관에서만 우수사례가 나오는 것의 문제점을 지적하였는데 이것은 기관의 다양성이 평가에 반영되지 못한 구체적인 사례이자 모든 기관을 동일한 평가지표로 일률적으로 평가하는 것이 어떤 한계를 가지는지도 알 수 있게 한다.

“기관에 따라 어떤 기관이 특정 지표는 잘 못했지만 다른 지표는 잘 할 수도 있는 것이고 마등급을 받은 기관에서도 우수사례가 나올 수도 있는 것이 현상이다… 대학의 경우, 박물관이 있는 대학이 많은데 역사기록물 전시 같은 업무를 기록관이 협력하여 진행하였지만 이를 기관평가를 통해서 실적으로 인정받기는 어렵다. 기관 평가라면 이러한 형태로 수행된 전시도 기록관의 실적으로 인정받을 수 있어야 한다.”  
(국·공립대학교 간담회 회의록(2018.11.15.) 국가기록원, 2018)

---

10) 기록관 관할 처리과수의 차이를 보여주고 있는 또 다른 사례는 2018년 7월 18일 국가기록원 홈페이지의 기록인광장에 게시된 ‘기록관 기록물관리전문요원 업무분장 현황조사’ 결과이다. 중앙행정, 지방자치단체, 공공기관 등에서 총 131명이 응답하였는데 응답자들이 근무하는 기관의 처리과 수는 최저 4개, 최대 2,000개, 기관 정원수는 최저 43명, 최대 20,000명이다.

초기에 기록관리 평가의 목표가 기록관에 관한 종합적인 평가를 지향하면서 기록관리전문요원 채용, 기록관 설립 등 평가 시행 초기의 목적은 일정 정도 달성되고 있다고 판단된다. 그리고 지금부터의 평가제도는 십여년 이상 축적된 다양한 기관의 특성, 그에 따른 기관의 개별화된 목표와 성취를 지원하고 발전시키기 위한 방향으로 진화되어야 할 것이다. 이러한 기관의 다양성과 함께 중요하게 고려해야 할 것이 바로 기관 내에서 기록관리를 수행하는 조직(개인)이다.

## 2) 기록관 조직 형태의 특수성

공공기관의 기록물을 효율적으로 관리하기 위하여 공공기관은 기록관을 설치·운영하여야 하지만(공공기록물관리에 관한 법률 제 13조 1항), 기록물관리부서에 설치함을 규정한 것(공공기록물관리에 관한 법률 시행령 제 10조 2항) 외에는 특별한 근거 규정을 갖고 있지 않다. 이러한 가운데 공공기관에서 기록관은 조직 형태라기보다는 특정 개인이 담당하는 업무로 다루어지고 있다.<sup>11)</sup> 그리고 이와 같은 상황들은 기록관리평가가 기관의 '기록관리 업무'에 관한 평가가 아닌 '기관 자체'를 평가하는 것이라거나 혹은 '기록관리를 담당하는 개인'에 관한 평가로 인식되는 원인이 되고 있다.

대부분의 기록관이 조직 형태를 갖고 있지 않고 규모도 작으며 기록관 업무를 담당하는 개인이 곧 기록관 역할을 수행하고 있는 현실은 이미 "1인 기록관 체계"로 명명되는 상황에 이르렀다(임희연 2018). 이에 더하여, 2018년 국가기록원이 기록관 전문요원의 업무 분장을 조사한 바에 따르면 공공기관의 기록연구사는 기록관리업무 외에도 정보공개, 서무 등의 업무를 겸임하고 있었으며 기록관리 업무만을 수행하는 비율은 높지 않은 것으로 나

---

11) 이 논문에서는 이렇게 조직 형태를 갖고 있지 않고 1인이 기록관리 업무를 전담하는 상황을 대표적인 기록관 조직 형태의 특수성으로 보았으며 이와 함께 이러한 상황이 구체적으로 기록관리 평가에 있어 어떤 문제를 초래하는지를 분석하였다.

타났다. 이와 같은 사실들은 많은 기관에서 타 업무를 겸하고 있는 1인의 전문요원에게 기록관리 업무 전체가 위임되고 기록관을 전담하고 있는 현실을 짐작하게 한다.

기록관 조직이 처한 여러 상황들은 현재의 평가방식이 초래할 수 있는 위험을 구체적으로 보여준다. 대표적으로 현재와 같은 기관별 등급화된 평가방식은 기록관 조직이 처한 상황을 고려한다면 기록관 조직 내에 있는 개인들에게 부담스러운 결과가 될 가능성이 높다. 먼저, “1인 기록관 체제”에서 평가의 결과는 그 업무를 담당하는 개인에 대한 평가로 연계되기 쉽다. 실제로 의견 수렴 과정에서 기관 평가 결과로 통보된 점수가 기관 내에서 개인의 업무 점수로 인정되었던 사례를 찾는 것은 어렵지 않았으며 이는 기관평가가 곧 “개인 평가”로 인식되는 상황을 여실히 보여주고 있다.

“...예전에 국가기록원에서 부여한 평가등급이 기관 내 개인 평가점수에 영향을 미친 경험을 하였기 때문에 이 평가가 개인에 대한 평가로 느끼고 있다. 당시, 기관 내에서 일부 관리자들은 이 평가점수가 국가기관에서 받은 것이며 기관 내 담당자의 개인평가 점수를 기관평가의 결과 값과 동일하게 부여하는 것이 당연하다고 생각했다... 이런 경험이 쌓이면서 ‘가 등급’을 받으려고 노력하게 되었다.” (정부산하기관 기록관리전문요원 의견청취 결과”, 국가기록원. 2018)

게다가 일선의 전문요원 중에서는 평가 결과를 “기록연구사로서의 자존심”, “전문가로서의 인정” 차원으로 받아들이는 경우도 많았다. 이러한 인식은 기관 내 기록관리 전문가가 유일하다는 상황과 무관할 수 없다. 이렇게 담당자가 업무 권한을 넘어서는 과도한 책임감에서 자유로울 수 없는 상황은 조직 내 소수인 기록관리 전문요원의 개인적 역량에 너무 많은 기대와 희생을 요구하는 구조가 되기 쉽다. 기관 규모, 기록물 처리량, 기관별 업

무 특성 등 기관 유형에 따른 차이가 고려되지 않는 상황에서 기록관마저도 ‘1인 기록관 체제’라는 특수한 형태로 존재하는 기록관에 근무하는 개인에게 일률적인 등급화된 현재의 평가 체제는 매우 부담스러운 존재일 수밖에 없다.

이와 관련하여 학계 전문가 심층 면담에서 “평가는 규모가 어느 정도 있는 곳에서 하는 것<sup>12)</sup>”이라는 행정학 전문가의 견해를 참고할 필요가 있다고 본다. 정부업무평가에 두루 참여한 경험을 보유한 전문가는 기록관리 평가대상이 되는 기록관의 실체가 1인 수준에 머물고 있다는 사실에 우려를 표시하면서 “평가대상 기관에 레이어를 두어서 중앙부처 등 최상위 레이어에 대해서만 지표계획, 평가, 피드백을 중점적으로 진행하고 그 아래는 자율적으로 평가”하는 방식을 고려할 수 있다는 의견을 제시하였다. 여기서 말하는 ‘평가의 레이어’란 평가를 할 수 있는 일정 수준을 정할 필요가 있다는 의미로 이해되는데 업무 평가를 수감할 만한 기관의 수준 즉, 일정한 조직 규모가 갖추어진 상태 등 평가 대상에 관한 단계적인 고려의 필요성을 조언하고 있다고 판단된다. 요약하자면 평가란 “강제성과 서열화가 어느 정도는 필수적”이라는 근본적인 성격을 갖지만 “평가가 이루어질 수 있는 수준에 관한 합의”가 평가주체 및 피평가기관 간에 필요하다는 것이다.

기록관 조직 형태의 특수성과 그에 따른 다양한 기관 환경을 고려하였을 때 기관의 기록관리 수준에 대한 단계적인 진단은 필수적이다. 기록관리의 발전 수준을 정의하고 이에 근거해 실질적으로 기관의 발전을 지원할 수 있는 단계적인 평가를 운영할 필요가 있다. 이때 평가가 가능한 단계를 어떻게 설정할 것인지에 관한 합의가 선행되어야 할 것이다. 기록관리전문요원도 없고 기록관도 없는 조직이 기록관 설치 대상으로 국가기록원에 의해

---

12) 이 부분과 관련해서는 본 논문 3장 1절 정부업무평가 체계와 2절 평가대상, 방식에서 서술하고 있는 정부업무평가의 사례를 참고할 수 있는데 평가대상, 유형, 부문을 구체적으로 구분할 뿐 아니라 매년 조정작업을 병행하고 있으며 평가를 주관하는 부처도 부문별로 다양하다.

특정되었다는 사실만으로 기관평가를 받는 경우 사실상 평가가 제대로 이루어지지 어렵다는 것은 자명하다. 일반적으로 연구사가 배치되고 기록관이 설치된 이후 기록관리 업무체계가 확립된 기관들을 중심으로 기관별 전문성 강화를 위한 활동들이 진행되고 있다는 점을 고려한다면 연구사 배치, 업무체계 확립, 기관별 전문성 강화의 순으로 발전 단계를 설정할 필요가 있다.

### 3) 기관 위계와 개별성

공공기관은 정부조직법에 의거한 위계질서를 갖는다. 중앙행정기관은 이 법에 따라 소속기관과 산하기관을 두고 있다. 상급기관으로서 중앙행정기관은 특별행정기관, 산하기관들을 하급기관으로 거느린다. 기록관리에 있어서도 이러한 공공기관 간의 위계는 기록관의 설치, 수행하는 기능, 기록관리기준표의 운영, 예산 집행 등 다양한 차원에서 영향력이 있다. 따라서 기록관리 평가 업무를 위해 행정 위계를 중심으로 대상 기관을 그룹핑하는 것은 실효성 있는 방안이 될 수 있다. 평가 대상이 되는 공공기관을 효과적으로 그룹핑할 수 있다면 기관의 특성에 맞는 평가를 진행하기 용이해지고 국가기록원이 직접 평가할 대상도 줄일 수 있어 효율적일 것이다.<sup>13)</sup>

하지만 이러한 방안은 구체적인 실행 차원에서는 가능성이 희박하다. 먼저 평가대상 기관을 어떻게 그룹핑할 것인가의 문제가 있다. 정부업무평가의 사례를 보면 크게 평가대상 기관, 평가유형, 평가부문을 세부적으로 구분하고 평가의 포함 범위와 방식을 조절하는 체계를 갖고 있지만 정권에

---

13) 예를 들어 중앙행정기관이 소속된 특별행정기관을 직접평가하고 시도교육청은 소속된 교육지원청을 평가하는 구조를 갖추고 국가기록원은 중앙행정기관과 시도교육청만을 평가하는 것이 사례가 될 수 있다. 실제로 정부업무평가에서는 통합적인 정부업무평가 체계를 구축하기 위해 중앙행정기관 및 그 소속기관의 평가는 통합하여 실시하도록 하고 있다(정부업무평가법 제 3조).

따라 그리고 매년 내부적으로 각 책임을 맡은 주체들에 의하여 재조정된다. 기록관리영역을 놓고 생각해 보면 상급기관의 평가에 소속기관을 포함한다는 변화를 실현하기 위해서는 이를 구체적으로 운영하고 조정하기 위한 사전 작업이 만만치 않다. 현실적으로 중앙행정기관이 소속기관을 평가하겠다는 의지가 없다면 실행되기 어렵다. 중앙행정기관도 연구사가 1명이 배치된 곳이 대부분인 상황에서 담당자의 역할만 가중시킬 수 있다는 예측도 충분히 가능하다. 또한 교육부, 국방부와 같이 포함하고 있는 기관의 성격과 범위가 넓어 일률적인 위계를 적용하기 어려운 경우도 존재한다. 교육부는 교육청에 대한 예산권을 갖고 있지만 교육청과 지원청은 교육 자치의 영역으로 이해될 수 있으며 국방부의 경우도 지휘명령체계는 존재하지만 각 군별 독자성을 띄고 있어 기록관리 평가를 위해 위계를 바로 적용하기 어렵다.

한편, 각 조직이 갖는 개별성도 무시할 수 없다. 일례로 광역시도와 자치구는 기본적으로 인사권이 분리되어 있고 정부산하기관의 경우도 기록관리 업무에 있어 상급기관의 영향력이 미치기 어렵다. 여기에 조직 내 담당 인력들이 체감하는 개별성은 이보다 더 크다고 할 것이다. 구체적으로 개별 기관들의 전문요원들은 업무적으로 소속기관이 상급기관의 영향력 아래 있다고 인정하나 개별 기록관으로서 서로 동등하다고 인식하는 경향이 있었다. 이러한 배경으로 짐작해볼 수 있는 것이, 국가기록원에서 기록관리전문요원을 일괄적으로 채용하여 각 기관에 배치하는 방식으로 임용한 것, 그리고, 기관별로 배치된 개인들이 기록관리 업무 운영을 전담해왔던 상황 등을 들 수 있다. 여기에 기관 평가가 기록관리 업무 평가가 아닌 개인 평가로 작용해오면서 기관의 개별성이 강화된 측면도 있을 것이다.

또한 상급-하급 기관 간 기록연구사의 인사이동 등이 이루어지면서 실제로 기관 위계의 영향이 발휘되기 어려운 현실적인 여건도 존재할 수 있다고 판단된다.<sup>14)</sup> 각급 기관의 전문요원들이 행정적 위계에도 불구하고 업무

14) 예를 들어 1인 기록관 체계에서 상급-하급 관계인 기관 사이에 인사이동으로 상급기관에 있던 경력직들이 하급 기관으로 내려가고 상급기관에 신규 채용된 인력이 배치된다

적으로는 개별 기록관이 대등하거나 수평적 관계라고 인식하고 있음은 여러 차례 관찰할 수 있었다.

결론적으로 기록관리 평가를 위한 행정 위계의 영향력은 인정되지만 이를 세부적으로 운영하고 조정하기 위한 역할과 책임이 수반되어 제도가 설계되지 못한다면 실효를 갖기 어려울 것으로 보인다. 대표적으로 기록관리 평가제도를 운영하는 주체로서 국가기록원의 역할도 중요한데, 기관의 개별성을 존중하고 기록관리 발전을 견인하기 위한 적극적인 역할을 고민해야 할 것이다.

이와 관련하여 기록관리전문기관으로서 국가기록원과 일선 기록관간의 관계에 관한 변화의 요구가 크다는 점에 주목할 필요가 있다. 일찍이 기록관리 혁신 보고서에서 “국가기록원은 공공기관의 기록관리에 대한 지원체계를 강화하고 각급 기록관과의 수평적 네트워크 협력관계를 형성하도록 그 역할을 재정립할 필요가 있다.”고 제안하였는데(국가기록관리 혁신 TF 2017), 이는 기록관리 평가제도의 운영 방식의 변화에도 시사하는 바가 크다. 현행 기록관리 평가제도의 운영에 있어 국가기록원과 각급 기록관간 의사소통에 문제가 있다는 신호는 여러 방면으로 노출되고 있다. 일례로 기록관 업무 환경에 맞는 평가지표를 설정하는 과정에서 두 기관이 관리주체와 관리대상으로 수직적인 관계에 놓여있다는 의견이 많았다. 근본적으로 소수인력으로 평가 업무가 운영되는 것의 한계를 고려하더라도 국가기록원과 기록관 사이의 관계 형성이 수평적인 상호협력과 지원의 관계가 아닌 수직적이며 일방적이라는 인식은 결과적으로 업무의 실효를 저해하는 요인으로 작용하게 된다.

“국가기록원의 지표선정 프로세스는 매우 빈약하고, 조정도 이루어지지 않는다. 충분한 조정 기간이 보장되지 못한 프로세스는 의미 없

---

먼 업무 경험의 차이가 확연한 상황에서 상하의 위계상 지휘를 받게 되는 상황도 불가피하다.

고, 실효성이 떨어진다. 또한 결과에 대한 피드백이 가장 중요한데 그것에 관한 업무가 거의 진행되지 못하고 있다고 생각한다.” (기록관리 현장전문가 1차 자문회의 회의록, 국가기록원, 2018)

평가 지표는 실제 업무에 직접적인 영향을 미치는데 그것의 선정과정 자체가 현장과 유리되어 형식적인 의견 수렴에 그치는 상태로 운영된다면 지표의 실효를 갖기 어려울 것이다. 또한, 다양한 의견 수렴과 절차개선을 시도했음에도 불구하고 기록관 입장에서 요구한 것이 받아들여지지 않았다고 느끼는 현상은 소통에 문제가 있음을 말해주고 있다.

이러한 국가기록원의 역할과 관련하여 기관이 갖는 개별성을 고려했을 때, 또한 주목되는 부분 중의 하나가 기관 맞춤형의 개별화된 지원의 필요성이다. 평가결과에 대한 적절한 환류 조치는 평가에 있어 필수적이라는 점에서, 기록관 차원에서 요구하는 지원 중 가장 대표적인 것은 바로 기관 맞춤형 컨설팅 기능의 강화이다. 다수의 기관 담당자들은 국가기록원이 기관 내 홀로 일하는 전문가를 지원해주기를 바라고 있었으며, 보다 실질적인 도움을 받고 싶어 했다.

- 현장 실사를 와주었으면 좋겠다.
- 내규와 법령이 상반되는 부분이 있어서 업무의 어려움이 있는데, 국가기록원에서 진단표 같은 것을 만들어서 실사를 나온다면 기관에서도 기록관리 업무에 관심을 가지게 될 것이다.
- 기록원(전문기관)에서 온다고 하여 기관 내에서 엄청나게 기대하고 있었는데 형식으로 검토하고 끝나버려서 실망했다... 기관의 부서장도 평가단이 가고 난 이후에 특별히 긴장할 만한 평가는 아니라고 보는 것 같았다...(아쉬웠다) (정부산하기관 기록물관리전문요원 의견청취 결과, 국가기록원, 2018)

이러한 요구는 기관 내 1인 내외의 소규모 인원으로 운영되고 있는 기록

관리 업무를 발전시키기 위해서, 기록관리 전문기관으로서 국가기록원의 역할에 대한 일선 기관들의 요구수준이 높고 중요하다는 점을 보여준다. 그리고 기관이 원하는 컨설팅 서비스의 내용은 기록관의 수준별 및 발전 단계별, 전문화된 업무 영역별 등 세분화되어 준비될 필요가 있다.

마지막으로, 현재의 기관별로 다양하며 개별화된 기록관 상황을 고려한다면 순위 등 결과 중심보다는 평가를 통해 발전이 견인되는 것에 초점을 두어야 한다. 또한 기관이 자체적으로 발전 과제를 계획하고 그것의 달성 정도를 평가함으로써 기관의 기록관리 발전과 기관 내 인식전환을 유도하는 측면이 강조될 필요가 있다. 이는 기존의 기록관리 평가가 업무 결과 중심이라면(evaluation), 과정 중심의 평가(assessment) 방식으로 변화되어야 한다는 것을 의미한다.

### 3. 정부업무평가 흐름과 자체평가

#### 1) 정부업무평가 체계

중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관 등 정부기관은 내, 외부적으로 다양한 평가를 받고 있다. 그 중에서도 정부업무평가란 정부가 해야 할 일을 제대로 하고 있는가를 평가하기 위한 제도로 정부의 업무수행을 성과 지향적 측면에서 평가하는 것이다.<sup>15)</sup> 우리나라에서는 2006년부터 정부업무평가 기본법(법률 제 14839호)에 근거하여 제도를 운영하고 있다.

---

15) 일반적으로 행정학에서 평가는 정책, 사업, 업무의 내용과 집행 및 그 영향을 추정하거나 사정 또는 평가하는 것이 목적이다. 따라서 행정학의 평가란 위의 목적을 달성하기 위한 어떤 일의 과정이나 결과를 이해하며 그것을 값어치화하여 판단하는 사회적인 과정을 말한다.



정기관을 대상으로 하며 특정 정책을 평가하는 것으로, 국무총리 산하 국무조정실에서 주관한다. 역대 정부에서 특정 평가제도는 기관 중심에서 국정 과제 중심의 평가로 변화하였다. 한편, 지방자치단체를 대상으로 하는 정부합동평가는 17개 시도를 대상으로 행정안전부 장관이 관계 중앙행정기관장과 합동으로 국가위임사무, 국고보조사업, 국가 주요시책 등에 대하여 평가하고 있다. 공공기관에 대한 성과평가 방식으로서 경영평가는 공공기관 운영에 관한 법률 등 6개 법률에 따라 소관 중앙행정기관장이 정부업무평가 위원회와 협의하여 경영실적을 평가하는 것이다.

## 2) 평가의 대상과 방식

### (1) 평가대상 기관의 유형화 및 포함 범위

정부업무평가 체제도에서도 확인할 수 있듯이 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관은 기관의 특성에 따라 세부적인 평가 유형과 평가 부문을 구분하고 있다. 여기에서 주목할 부분은 평가 대상 기관의 유형화 및 포함 범위를 어떻게 결정하고 있는가의 문제이다.

특정평가의 경우를 살펴보면 평가대상 기관의 구분과 조합이 정권별로 끊임없이 변동되었다. 정권별 공통된 기관 유형화 기준은 “기관 규모”라고 볼 수 있지만 동일하지 않다. 이에 관해 한국행정학회(2017, 10)는 노무현 정부의 유형 구분과 같이 정원 수준과 기관 성격을 함께 고려하는 유형화 기준이 현실적으로 가장 실효적일 것이라고 제안한 바 있는데, 이는 평가대상인 중앙행정기관(부·처·청 단위)을 기관규모 및 업무성격에 따라 3개 평가 군으로 구분한 것이다.<sup>16)</sup> 이 특정 평가대상 기관을 기록관리 평가대

---

16) 이에 따르면 300명을 기준으로 300명 이상의 부·처·위원회를 1군, 청 단위기관을 2군으로 각각 설정하고, 300명 미만의 소규모 기관은 3군으로 구분하고 있다.

상 기관과 비교하면 다음의 <표 2>와 같이 국가기록원 기관평가가 정부업무평가보다 약 10개 기관을 더 포함하고 있는 점을 발견할 수 있다.<sup>17)</sup> 이는 국가기록원 기록관리 평가가 2017년 국민안전처 시절에 진행되어 해양경찰청과 소방청이 제외된 점을 고려하더라도 정부업무평가보다 평가대상 기관이 더 많다. 또한 중앙행정기관 내에서도 세부 유형화 기준을 운영하고 있는 정부업무평가에 비해 기록관리 평가에서 기관에 대한 세부적인 고려가 이루어지지 않고 있다는 점이 확인된다.

<표 2> 평가대상 중앙행정기관 비교

	국가기록원 기관평가 (51개 기관)	정부업무평가(43개기관)
공통	장관급(23개 기관), 차관급(18개 기관)	
차이	-대통령 소속: 대통령 비서실, 국가안보실, 대통령 경호실, 국가정보원 -국무총리 소속: 국무조정실, 국무총리 비서실, 국민안전처 -기타: 감사원, 국가인권위원회, 검찰청	해양경찰청, 소방청

정부합동평가는 평가 대상을 시·도로 단일화하여 진행하며, 이 때 소속된 시·군·구의 실적을 포함하는 방식으로 하고 있다. 주목할 점은 평가대상으로서 시와 도의 차이점을 고려하여 특별·광역시와 도를 구분하고 있다. 경영평가는 공공기관운영법 등 6개 법률 및 하위법령에 근거하여 5대 공공기관 유형(공기업 및 준정부기관, 기금, 과학기술분야 연구기관, 경제·인문사회 분야 연구기관, 지방공기업)별로 구별하여 진행한다. 이처럼 정부업무평가에서는 중앙, 지방, 공공기관이라는 큰 구분을 기본으로 평가대상 기관의 유형과 범위를 구분하고 다양한 기관 특성을 고려하여 업무평

17) 2018년도 정부업무평가 계획, 2017년 기관평가 개선 계획 '참고 8' 참조. 2018년도의 경우, 특정평가는 장관급 28개 기관과 차관급 20개 기관 등 총 43개 기관을 대상으로 진행하였다.

가를 진행하고 있다.

## (2) 평가 수행 방식

평가대상, 유형별로 평가를 수행하는 방식에 있어서도 차이가 존재한다. 먼저 중앙행정기관들에 대한 평가로서 특정평가는 민간전문가·정책수요자 등으로 구성된 정책평가지원단(500여 명)을 조기에 출범시켜 정책 효과를 평가하고, 국무총리 소속 정부업무평가위원회에서 평가결과를 심의·의결하는 방식으로 진행한다. 매년 평가부문을 재설정하고 부문별 상세 평가 방향, 항목 등이 조정된다. 한편, 지방자치단체를 대상으로 하는 정부합동 평가는 행정안전부가 주관하는데, 행정안전부 장관이 지방자치단체 및 중앙행정기관의 장과 협의하여 계획을 수립하고 분야별 외부 전문가로 구성된 『지방자치단체 합동평가단』(200명 내외)을 구성하여 진행한다. 이때 평가대상 시책을 선정하여 조정하고 지자체의 정책추진 노력과 추진 성과를 종합적으로 평가할 수 있는 지표를 개발한다.

경영평가는 다양한 공공기관 유형을 대상으로 하는 만큼 유형별로 평가 방법이 다르다. 공기업·준정부기관의 경우 매년 경영실적 보고서를 기초로 전년도 경영실적을 평가편람에 따라 평가하며 이때, 기재부가 주관하지만 평가의 전문성·공정성 확보를 위해 교수·회계사 등 민간 전문가들로 구성된 『경영평가단』을 활용하여 실시한다. 평가편람은 매 회계연도 개시 전까지 평가 기준과 방법을 정한 내용으로 작성하도록 되어 있다. 과학기술연구기관의 경우 기관장 임기가 평가의 기점이 된다. 즉, 기관장 임기 초 기관 자율로 연구성과계획서를 수립하여 임기 말 종합 평가를 실시하는 방식이며 이때 소관 부처·연구회가 자체평가 후 과기정통부 등 상위평가를 단계적으로 거친다. 연구 분야에 따라 다양한 전문가(산학연 등)로 평가위

원회를 구성하도록 한다.

이상으로 살펴본 바와 같이 정부업무평가는 기관 유형별로 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관에 있어 세부 유형별로 특정평가, 정부합동평가, 경영평가를 실시하고 있으며 평가대상과 주관기관, 평가대상 기관의 유형화 및 포함 범위, 평가 방식 등에 있어 기관 유형과 세부 특성별로 차이를 반영할 수 있도록 다양한 설계와 변화를 반영하고자 하고 있다. 이 외에도 외부기관 평가의 경우 평가를 공정하게 수행하기 위한 장치(민간 전문가, 위원회 조직 등)가 결합되어 있다는 특징을 발견할 수 있었다.

### 3) 정부업무평가로서 자체평가와 과제

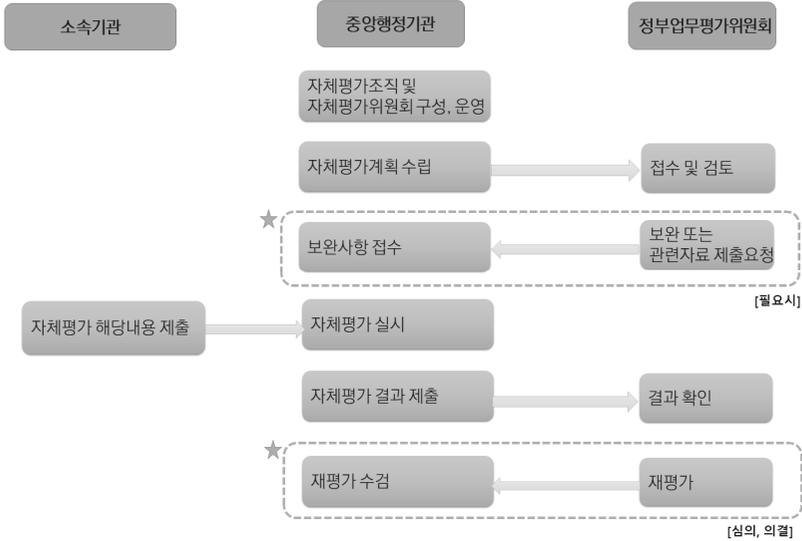
#### (1) 정부업무평가로서 자체평가

한편, 정부업무평가법에는 기관 유형에 따라 외부의 주관기관에 의한 진행되는 평가 방식과 함께 기관이 자율적으로 평가를 수행하는 방식도 체계화되어 있다. 정부업무평가법 제 14조, 18조에는 공공기관의 자율성에 근거한 자체평가를 명시해 놓고 있다. 현재 정부업무평가제도 중에서 중앙행정기관 자체평가는 정부업무평가기본법 제14조에 의거 중앙행정기관장이 소관 정책 등에 대하여 스스로 평가를 실시하는 것이다. 자체평가는 주요 정책(국무조정실), 통합재정사업(기재부), 행정관리 역량(행안부, 인사처)의 세 부문이 구분되는데, 주무 기관이 부문별로 사전에 지표를 제시한 후 운영실태를 점검하고 보고서를 발간한다.

중앙행정기관, 지방자치단체 등 기관에서는 기관의 정책 등을 포함하여 자체평가를 시행하고 자체평가 조직 및 그것을 실행하기 위해 자체평가위원회를 구성, 운영해야 한다. 자체평가는 소속기관의 해당 내용을 포함하여 진행하며 기관에서는 그 결과로서 자체평가보고서를 정부업무평가위원회에

제출하는 방식으로 진행된다.

〈그림 2〉 정부업무평가에서 자체평가의 절차



출처: 국가기록원 2018, 65

공공영역의 업무 평가제도는 오랜 시간에 걸쳐 설계, 변화되었으며 평가 제도의 개선에 관한 요구도 적지 않다. 근본적으로 평가의 공정성, 실효성에 관한 문제 제기뿐 아니라 평가를 받는 과정에서 발생하는 과도한 업무 부담과 행정비용 문제는 상시적으로 지적받는 문제이다. 결국 기관 유형, 조직 규모, 기관 특성 등은 업무 평가 라는 기본적인 평가체계의 구성과 동시에 고려되어야 할 중요한 요인이다. 그러한 맥락에서 공공기관의 기록관리 현황이 평가 대상이 가지는 특성은 평가의 세부 전략의 기반이 되어야 할 것이다.

## (2) 자체평가의 '관대화' 현상

우리나라에서 성과 중심의 정부업무평가제도가 도입된 계기는 1998년 외 환위기였다. 이후 2001년 <정부업무등의평가에관한기본법>으로 법령화되었고, 2006년 <정부업무평가 기본법>으로 수정·제정되면서 정부 차원의 성과관리제도의 통합을 이끄는 제도로 확립되었다. 특히, 수정법에서는 자체평가를 본격적으로 제도화하였는데 변화의 골자는 평가의 중심을 외부평가에서 자체평가로 전환한 것으로 이는 개별 기관의 자율적인 성과관리와 역량 강화를 통해서 업무평가의 타당성과 수용도를 증대시키고 중앙관리부서의 평가에 수반되는 부담을 경감하는 효과를 창출하는데 그 목적을 두고 있다(강정석, 이환성 2011). 송건섭(2007)은 평가제도의 궁극적 목적이 평가결과를 해당사업이나 시책에 대한 정보로서 활용하여 업무추진의 효율성을 증진시키는 데 있다는 점을 고려해볼 때, 자체평가제도는 해당 업무에 대한 핵심 정보와 업무특성을 가장 잘 파악하고 있는 피평가기관이 그들 자체적으로 추진한 업무의 성과를 스스로 평가한다는 측면에서 매우 합리적인 제도라고 설명하고 있다.

이렇게 정부업무평가제도에 있어 자체평가로의 변화 필요성이 인정되는 가운데, 한편으로 자체평가를 운영하는 과정에서의 문제점도 적지 않다. 이근주(2007)는 자체평가라는 것이 기관이나 부서가 자체적으로 업무와 정책을 평가하는 것이기 때문에 그 과정에서 문제점이나 불리한 점을 축소하거나 외면할 가능성을 지니고 있다고 설명하고 있다. 강정석, 이환성(2011)은 이러한 관점에서 자체평가제도에 관한 연구들은 자체평가제도의 제도운영 및 결과 활용 과정에서 발생할 수 있는 다양한 비합리적·비효율적 문제들을 제기하고 자체평가의 실효성을 높이기 위한 대안을 제시하는데 초점을 두고 있다고 분석하였다.

기관이 자체평가의 중심이 되면서 스스로에게 불리한 점을 축소하는 일

명, “자체평가 관대화 현상”은 근본적으로 평가가 수행되는 구조적인 요인에 기반한다. 이와 관련하여 자체평가와 상위평가의 2단계 평가가 이루어지는 사례를 연구한 조현정, 이삼열(2015)은 2단계 평가는 두 번의 평가를 진행함으로써 타당성 높은 평가가 이루어질 수 있지만 평가 주체가 상이하기 때문에 정치적 갈등이 발생할 가능성이 높다고 보았다.<sup>18)</sup> 이 사례에서 주목되는 점은 근본적으로 상위평가라는 발상 자체가 자체평가에 대한 불신에 근거한 장치이며 그로 인해 평가의 주도권이 한쪽에 부여되고 결과적으로 그것을 극복하기 위한 주도권 없는 쪽의 반응이 야기된다는 점을 보여준 데 있다. 그들은 “기본적으로 상위평가는 자체평가에 대한 불신을 안고 있으며 평가 결과 활용 시 상위평가결과 점수가 예산삭감의 기준이 되면서 상위평가 수행기관이 평가의 주도권을 쥐게 된다. 이러한 상황에서 자체평가 점수가 상위평가 점수보다 지속적으로 높은 자체평가의 관대화 현상이 발생한다”고 설명하고 있다.

이 연구는 2단계 평가에서 무엇이 주가 되어야 할 것인가 관해 다음과 같은 결론을 내리고 있다. “평가의 목적 측면에서 보았을 때 자체평가는 스스로의 단점을 파악하고 개선을 모색하는 것이고 상위평가는 자체평가가 제대로 이루어졌는지 점검하는 메타평가의 성격이라는 점에서 자체평가를 강화하고 내실화하여 관대화 현상을 없애고 상위평가를 간소화하거나 축소할 필요가 있다.”

### (3) 자체평가의 과제

그렇다면 자체평가의 문제점을 보완하고 강화하려면 어떻게 해야 할 것인가. 이 문제를 다룬 연구로서 김주환 외(2006)는 자체평가시스템이 각 기관들의 자율성을 보장하지만 이러한 제도적 장치가 현실에서 실현되기까지

18) 국가연구개발사업 사례: R&D를 담당하는 부처청이 사업에 대한 자체평가를 수행하고 상위기관이 자체평가결과가 적절한지 점검하는 상위평가를 수행

평가 주체들의 전문성과 시행 경험이 확보되어야 한다는 의견을 제시하고 있다. 송건섭(2007)은 자체평가의 실효성을 높이기 위해서는 실무자들이 평가제도에 대한 충분한 이해와 자체평가로의 인식전환, 자체평가에 대한 전담조직과 전문 인력구성, 업무특성을 효율적으로 반영할 수 있는 성과지표 개발, 조직 및 개인의 성과연계를 통한 결과 활용 증대 등이 필요하다고 하였다.

강영철(2010)은 조직적 차원의 개선도 필요하며 부처 내 평가 관련 업무의 일원화를 통한 중복평가의 제거, 상위기관의 직접평가 최소화를 통한 자체평가의 분권화 실현, 평가연구기관의 설립 및 평가 교육 기능 담당 등이 그러한 내용이 될 수 있다고 제시하였다. 자체평가의 도입 필요성에서, 우리의 기록관리 평가제도의 현실과 유사한 상황을 관찰할 수 있다. 한편, 자체평가 도입시의 문제점으로 지목된 자체평가제도의 이해 부족, 자체평가의 운영상의 문제와 아울러 평가의 중복 및 과잉평가의 문제, 자체평가의 관대화 현상, 평가로 인한 업무량 증대, 임파워먼트의 부족 등 자체평가의 실효성을 낮추는 원인으로 지목된 사항들은 자체평가 도입에 있어 어떠한 고려가 필요할지를 경험적인 사례로서 보여주고 있다. 또한 이미 자체평가를 경험한 바 있는 공공기관들이 기록관리 평가제도로서 자체평가제도를 바라볼 때 어떤 우려를 가질 수 있는지를 알 수 있게 한다.

자체평가 제도는 과연 현재의 기록관리 상황에 적합한 것일까. 앞서 살펴본 공공 기록관리의 현황 분석과 이에 따른 기존 평가제도의 개선 방향은 현재의 평가제도가 전면적인 수술이 불가피한 정도라는 점을 보여주었다. 또한 공공부문에서 진행되고 있는 자체평가 경과에 따르면 업무에 대해 가장 잘 파악하고 있는 피평가기관이 스스로 평가하는 것이 효과적이라는 점에 일정 정도 공감대가 형성되어 있다. 하지만 운영상 발생하는 문제 역시 만만치 않음을 보여주고 있다는 점에도 주목할 필요가 있다.<sup>19)</sup> 특히 자체평가 도입 이후의 상황에 대한 충분한 대비가 필요

하며 자체평가 제도에 관한 인식을 높이기 위한 체계적인 준비가 동반되어야 할 것이다.

#### 4. 기록관리를 위한 자체평가 적용 방안

##### 1) 평가항목 및 지표의 개발과 단계적 적용

기관별 기록관리 자체평가가 이루어지기 위해서는 기관에서 선택적으로 적용할 수 있도록 기록관리 업무를 포괄적이고도 전문적으로 평가할 수 있는 평가항목과 지표가 개발되어야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 평가대상 기관들은 유형이 다양하고 기관의 규모에 따라 업무량 및 기록물의 양이 차이가 있을 뿐만 아니라, 기록관리 업무의 도입 시기나 기록관리 전문인력의 채용 시기 등에 따라 기록관의 발전단계가 다르다고 할 수 있다. 각 기관은 기록관의 현재 기록관리 업무 현황을 진단하고 단계적으로 발전할 수 있도록 단계별로 평가 항목을 선택하여 활용할 수 있도록 해야 한다.

자체평가는 기관 스스로 자체평가 계획을 세우고 평가를 진행한 후 자체 점검 및 영구기록물관리기관의 거버넌스 위원회를 중심으로 자체평가 결과에 대한 현장 점검의 프로세스로 진행된다(박종연외, 2019). 기관은 자체평가 계획을 세울 때 기관의 역량 제고를 염두에 두고 평가 항목을 선택해야 한다.

---

19) 자체평가 운영을 위해서는 각 주체와 역할 그리고 세부 절차를 어떻게 설계할 것인가가 매우 중요하다. 이에 관해서는 각 공공기관의 책임 하에 진행되는 자체평가를 기본으로 하되 각 유형별로 구성되는 거버넌스위원회에서 평가를 관리하는 방식을 제안한 바 있다. 상세한 내용은 박종연 외 (2019, 267-269) 및 연구보고서(국가기록원 2018, 163-167) 참조

〈표 3〉 자체평가를 위한 지표의 주요 평가 요소

평가 성격	주요 구성	세부지표
자체평가 계획	연도별 기관 업무계획서	업무계획서의 주요 구성
자체평가	기관역량 제고 노력도(20)	평가에 대한 기관장 의지 및 관심도(5)
		평가체계 확산 노력(5)
		평가지표 시행계획 수립 등 충실성(10)
	자체평가 분석의 적절성(30)	자체평가 결과 원인 분석 및 정책 제언 충실성
평가 결과의 객관성(20)	평가 결과의 객관성(20)	기관의 자체평가 점수와 지표별 담당자의 평가점수 간 편차 점검
		전년도 자체평가 및 실태점검 결과의 정책 개선 반영 여부
환류의 적절성(30)	환류의 적절성(30)	전년도 자체평가 및 실태점검 결과의 정책 개선 반영 여부
현장점검	우수사례 점검	우수사례의 적절성

한편 박종연 외(2019)가 제안한 바와 같이 자체평가 제도를 도입하기 위해서는 기관의 기록관리 수준 제고를 위해 평가도구를 고도화하는 방향으로 단계적·점진적으로 발전시켜야 한다. 이를 위해 제도의 개선, 자체평가 수행을 위한 조직의 구성 및 운영 등이 이루어져야 하고 점진적인 도입을 위한 로드맵에 따라 진행되어야 한다. 기록관리 기관평가 평가항목과 지표 역시 기록관리 기관평가 개선 로드맵에 따라 단계적인 평가항목 및 지표의 변화를 추진해야 한다.

〈표 4〉 기록관리 평가 개선 로드맵에 따른 평가항목과 지표의 점진적인 개선

구분	1단계 개선 준비 (2019-2020)	2단계 개선 시범 운영 (2021-2022)	3단계 개선 정상화 운영 (2023-)
목적	공공기록관리 실태조사 및 준비 기간	자체평가, 자율적 실행 시범 단계	자체평가, 자율적 실행 정상화 단계
평가 주체	국가기록원	중앙기록물관리기관 영구기록물관리기관	중앙기록물관리기관 영구기록물관리기관
평가대상기관	477개(현행 동일)	현행 평가 대상기관 + 공공기관 범위 확대	기록관 설치 대상기관 전체

평가방법, 절차과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>기록관리 실태조사 + 기록관리 평가 + 현황조사 + 지도점검 일원화 계획 수립 및 시행</li> <li>기록관리업무계획</li> <li>컨설팅을 위한 조직, 인력 확보(1단계)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기록관리실태 점검(2단계)</li> <li>기록관 기록관리업무계획 수립</li> <li>기록관 자체평가 계획 수립(시범)</li> <li>컨설팅, 평가에 대한 지도(2단계)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기록관리실태 점검(3단계)</li> <li>기록관리업무계획</li> <li>자체평가(정상화)</li> <li>컨설팅(3단계)</li> </ul>
평가항목과 지표 개발 (지향점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공기록관리 실태조사 및 기록관리 평가, 현황조사, 지도·점검 등의 일원화 추진 단계로 기존 기록관리 기관평가의 평가항목과 지표 중 유사·중복 평가항목과 지표의 통합</li> <li>평가기관과 피평가기관의 평가 업무 경감을 통한 상호 신뢰 회복 및 공공기록물법 준수 여부, 공공기관에서 지속 가능한 기록관리 발전기반 조성을 확인하는 단계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체평가, 자율적 실행 시범 실시단계로 실태조사 및 기록관 업무기능 분석 결과 등을 반영하여 평가항목과 지표를 구체화</li> <li>거버넌스 위원회를 통한 평가항목과 지표의 협의·변경·확정 체계 구축</li> <li>공공기록물법의 준수 여부와 기록관리 업무의 최상위 단계 지향점 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체평가, 자율적 실행 정상화 단계로 기록관 업무의 정상화와 각급 기관의 기록관리 발전 방향을 설정하여 이행하는 단계</li> <li>각급 기관이 설정한 기록관 발전계획에 따른 평가항목과 지표의 자율 설정</li> </ul>

출처: 국가기록원 2018 보고서 내용 참조

개선준비 단계인 단계에서는 현행 평가항목과 평가지표를 공공기록물관리법과 기록관 표준운영절차와의 비교를 통해 이슈 사항 확인한 후 평가지표를 설계한다. 평가영역은 상위 2개 영역(조직·환경, 기록관리업무)과 하위 7개 영역으로 설정하고 현행 평가지표에서 유사한 지표는 통합하고 재구성하는 방식을 적용하도록 한다. 조직·환경 영역에는 하위에 기록관운영, 시스템 환경구축, 보존(시설) 3개 영역, 기록관리업무 영역 하위에는 생산·인수, 이관·처분, 보존, 서비스 4개 영역이 설정되어 각각 <표 5>와 같은 지표를 갖는다. 개선 준비단계의 평가지표는 현행 평가지표를 비슷한 항목끼리 묶어 그 목적을 분명히 하면서 지표를 단순화시켜 기존 항목과 유사하면서도 상황이 다른 기관에서도 범용적으로 적용할 수 있도록 하였다. <표 5>는 그 과정을 보여준다. 비교를 위해 현행 평가지표의 항목들을 보여주고자 했다.

〈표 5〉 개선 준비단계 평가지표(안)

영역	지표	현행 평가지표(2019년도 평가지표 중)	
조직 · 환경	기록관 운영	기록관운영 및 업무계획 수립	기록관리 기본계획 수립 여부(전체) 중요기록물에 대한 정책 수립 여부(정부산하공공기관) 기관 중요기록물 관리의 적절성(정부산하공공기관)
		기록관 인력배치	전담조직 및 인력배치 여부
			관할 교육지원청 기록물관리 전문요원 배치 여부
			기록물관리전문요원 업무분장의 적절성
	기록관리 지도 감독 및 교육 이수	직원 기록관리 교육 시행 및 이수 여부	
		기록관리업무 관리자, 담당자 교육 이수 지도 감독 및 후속 조치 시행 여부	
	기관 중점 추진사례	기록관리 기관 중점추진 사례 기록관리 조직문화 개선 노력	
	시스템 환경 구축	기록관리 환경 구축	기록관리시스템 기능운영 여부
	보존(시설)	보존환경 구축	시설·장비 구축 여부 학교 기록물관리 환경의 적절성
	기록 관리 업무	생산·인수	기록 생산·인수 관리
회의록 관리의 적절성			
시청각기록물 관리의 적절성			
행정 박물관 관리의 적절성			
간행물 관리의 적절성			
처리과 기록이관		처리과 전자기록물 RMS 이관 여부	
		처리과 비전자기록물 이관 여부	
		비전자기록물 관리의 적절성	
		학교역사기록물 기획수집 여부 대학역사기록물 기획수집 여부	
이관·처분		기록물 분류체계 관리	기록물 분류체계 관리의 적절성
		영구기록물관리기관 이관	국가기록원으로 전자기록물 이관 여부
			국가기록원으로 비전자기록물 이관 여부
기록물 평가 및 폐기		기록물 평가 및 폐기절차 준수	
보존	보존포맷 변환	RMS 전자기록물의 문서보존포맷 변환 여부 이관대상 전자기록물 장기보존포맷 변환 여부	
	기록물 재난대책 시행 및 정수 점검	기록물 재난대책 시행 여부 기록관 비전자기록물 정수 점검 시행 여부	
서비스	기록정보서비스의 제공	비공개기록물 재분류 시행 기록정보서비스 제공	

개선 시범 운영(2단계) 및 개선 정상화 운영(3단계)에서는 지속가능한 기록관리 발전기반을 조성하고 각급 기관이 기관 현황에 맞게 기록관리 발전

방향을 설정할 수 있는 다양한 지표를 설정한다. 기록관리를 통한 기관의 효율적인 경영을 목표로 하기 위해 기록경영시스템(MSR, Management for Records) 평가지표를 기반으로 공공기관의 성격에 맞게 항목과 지표를 선정하였다. 국제표준 ISO 30300시리즈의 기록경영시스템(MSR)의 평가지표는 기록의 생성과 관리를 업무과정의 하나로 보고 이에 대한 전략적인 관리방안을 제공해 기관의 효율적인 운영에 기록관리가 활용될 수 있도록 기록 경영 부문과 기록관리 부문으로 항목을 설정하고 있다. 기록관리는 단지 부서의 업무의 하나가 아닌 전 기관에 적용되어야 하는 것으로, 기관 주요 결정권자 및 타 부서 업무자에게도 인식될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 기록관리 기관평가에 있어 조직의 환경, 지원 등 기록 경영 부분이 추가 되어야 하기 때문에 본 연구에서는 기록경영시스템 평가지표를 벤치마킹하였다. 이에 따라 새로운 평가지표에는 조직의 환경, 지원, 리더십, 기획, 기록의 생산, 기록에 대한 통제 총 6개와 22개의 하위항목, 54개의 세부 지표로 구성될 수 있다. 항목과 지표는 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 2단계 및 3단계 평가지표(안)

항목		지표(Indicators)
조직의 환경	환경(요인)	기록관리 정책에 기관의 내·외부 환경에 관한 내용이 반영되어있는가?
	운영기획	기록시스템의 성능을 정기적으로 모니터링하고 있는가?
		시스템 관리와 유지 절차를 문서화하고 실행하고 있는가?
		시스템의 보안성을 테스트하고 있는가?
	기관의 업무분석 및 기능설계를 위한 업무분류체계 설정에 기록관리 담당자가 참여하는가?	
지원	인력	기록관리 전문가 자격을 가진 사람이 기록관리 업무를 담당하고 있는가?
	인식 및 교육훈련 (적격성)	기록관리 운영자 대표(기록관리 관장)는 충분한 역량과 자격을 가지고 있는가?
		기록관리에 대해 (기록관) 직원들이 지속적인 교육을 받도록 조치(배치 및 교육)하고 있는가?
		처리과 직원들에 대한 기록관리 프로그램을 다양하게 포괄하여 진행하고 있는가?
		기록관리 교육이 잘 진행되고 있는가? (시스템 사용, 분류표 사용법 등)
기관 내의 웹이나 업무관리시스템을 등을 통해 기록관리 정책·계획 등이 공유되고 있는가?		
자원	기록관리 설계 유지를 위한 예산 시설 장비 공간(시설)이 기관 레벨에서 배정되어 있는가?	

리더쉽	경영진의 의지 표명	기관장이 기록관리에 대한 지시를 내리거나 및 의지를 표명했는가?
	정책수립	기관장의 레벨에서 결재된 기록관리 관련 정책이 수립되어 있는가? 정책문서가 위원회 회의 등 기관 내부에 알려지고 소통되고 있는가?
		기록관리의 정책 및 목표에 대한 정보는 문서화 되어 웹페이지 등 기관 내에 공유되고 있는가?
	조직의 역할, 책임 및 권한 일반사항	최고 경영진(정책수립을 위한 최고 권한자, 기관장)은 조직이 기록관리를 수행하는 데 필요한 역할과 책임, 권한의 내용을 정했는가?
		최고 경영진은 기록관리 관장(국실장급 이상)에게 기록관리 책임·권한을 부여하였는가?
	관리책임	기록관리의 수행조직과 인력이 기록관리 전문가의 자격요건을 갖춘 인력이 수행하고 있음을 명시하고 있는가?
		(국실장 등 레벨) 최고 경영진 중 한 사람이 기록관리 관장 대표로 지정되었는가?
		(국실장 등 레벨) 기록관리 관장 대표가 기록관리 정책을 법령 및 표준에서 요구하는 정책을 수립하고 전체 기록관리 업무에 대한 총괄을 수행하고 있는가? 기록관리의 관장 대표는 표준 법령에 따라 기록관리업무를 실행하고 유지하는가? 기록관리의 관장 대표는 조직 전체 인식 증진을 위해 노력하는가?
	운영책임	조직의 최고 경영진(기관장)은 기록관리 운영자(기록관리 관장)를 임명하였는가?
		기록관리의 관장 대표는 기록관리와 관련한 운영의 수준에서 그 책임을 실행하는가? 기록관리의 관장 대표는 기록관리 개선 방향 등에 대해 최고 경영진(기관장)에게 보고·검토를 받고 있는가?
기획	위험요소와 기회 요인에 대한 대응조치	기록관리를 성공적으로 하기 위한 위험관리요소들이 조직 레벨에서 검토되고 있으며, 그에 대한 대응조치들이 기관의 규정으로 반영되어있는가?
	기록관리 목표 및 목표 달성 계획	기록관리의 목표와 계획은 다양한 사항들을 고려해서 문서화 되었는가?
	운영기획 및 통제	기록관리 정책, 프로세스에 외부수주 기록관리 업무 영역에 통제 절차가 적절하게 설정되어 있는가?
	생산통제	기록관리 정책과 프로세스에 외부 수주되는 기록관리 업무 영역에 보안, 통제 절차가 적절하게 설정되어 있는가?
		업무 프로세스 분석을 통한 기록의 생산 및 통제 요건을 정했는가? 기록관리 프로세스 및 통제기준들을 설계하고 실행 시 제반 요소들(조직의 자원, 조직의 변경, 업무 배경, 위험요소, 규제 및 사회적 환경 등)을 고려하였는가?
	기록관리 프로세스 설계	기록관리 프로세스 및 통제기준을 설계하고 제반 요소(조직의 자원, 업무 배경, 위험요소, 규제 및 사회적 환경 등)들을 고려했는가?
기록의 생산	각 업무 프로세스별로 생산하고 획득해야 하는 기록의 종류, 시기, 방법 정의하기	문서별로 기록 획득 시점에 획득해야 할 메타데이터를 가능한 한 즉시 자동으로 생산·획득했는가?
		기록을 생산, 획득, 관리하는데 필요한 조건과 특정 프로세스에 관한 기록은 획득하지 않겠다는 결정은 업무적 요건, 법적, 요건, 기타 요건 등에 기초하여 정해졌는가? (원문 지료 기관에서 생산되고 있는 핵심기록이 파악되어 시스템으로 획득되고 있는가?)
		기록관리 기준표나 처분지침을 설정하고 보유 기간을 정하는 절차를 수립하고 있는가?
		기록물평가심의위원회가 법적 요건에 맞춰서 운영되고 있는가?
	어떤 형식과 구조로 기록을 생산하여 획득해야 하는지 정하기	업무관리시스템과 기록관리 시스템이 유기적으로 연계되어 있으며 그 절차가 문서화되어 있는가? 보존포맷이 결정되었으며, 그 과정에 기록전문가의 의견이 수렴되는 절차를 가지고 있는가?

기록의 생산	기록을 생산하고 획득하는데 적합한 기술(technology) 결정하기	다양한 유형(표준전자문서, 데이터세트, 웹기록, 간행물, 시청각기록물 등) 기록물에 대하여 기록을 획득하는 시스템과 방법이 설정되고 절차가 설정되어(문서화되어)있는가?
		기록관리 관련 기술(예: 기록관리시스템)의 유지와 개선을 위한 업그레이드 절차과정이 명시되어 있는가?
		시스템의 기능상 오류나 시스템 업그레이드, 정기적인 유지보수 과정 등이 기록의 무결성에 영향을 미치지 않는다는 것을 보장하는가?
시스템 설계 및 운영		기록관리 이력에 대한 정보를 기록관리시스템이 기능으로 보유하고 있는가?
		기록관리시스템 설계에 국가 표준메타데이터가 반영되어 설계되어 있는가? 기관의 기록관리 표준에 메타데이터에 관한 정책이 수립되어 있는가?
기록에 대한 통제	장기간에 걸쳐 기록을 이용하기 위해 규칙과 조건 수립하기	기관의 기록관리와 관련된 규정에 접근통제 절차와 권한이 명시되어 있는가?
		기록의 장기보존전략과 활용에 관련된 정책에 대한 절차 또는 지침이 수립되어 있는가? 기록의 장기보존전략과 활용에 관련하여 이용 가능성을 유지할 수 있도록 다각적 측면을 고려하여 저장 매체를 결정하였는가? 기록의 장기보존전략과 활용에 관련하여 이용 가능성을 유지할 수 있도록 적절한 보존전략을 취하고 있는가? 영구기록물관리기관의 이관과 수집 대상 방법에 관한 절차를 수립하여 실행하였는가? 폐기된 기록에 대한 메타데이터의 절차와 방식을 명시하였는가?
기록시스템을 관리하고 유지하는 조건 정하기		기관에서 생산되는 다양한 유형의 기록(행정정보데이터세트 포함)의 현황을 파악할 수 있고 그 시스템에 대한 접근이 가능하도록 권한이 명시되어 있는가? 기록관리시스템의 유지 및 관리, 장기보존과 관련된 의사결정체계가 있고 문서화되어 시행되고 있는가? 시스템 운영상의 개선 및 고도화의 필요성이 분석되고, 이를 기획하여 실행하여 문서화하고 있는가?

2단계인 개선 시범 운영 단계와 정상화 운영 단계에서 사용될 평가항목과 평가지표는 다양한 기관 특성을 고려하여 다양한 지표를 설계하고 각급 기관이 기관 현황에 맞게 기록관리 발전 방향을 설정할 수 있도록 하여야 한다. 조직의 환경 항목은 환경 요인과 운영기획을 포함하고 기록관리 정책 수립과 관련하여 고려되어야 할 내외부 환경 등을 확인하는 지표들로 구성하였다. 지원 항목은 전문인력, 기관 내 기록관리에 관한 인식 및 교육 훈련, 자원 등의 항목으로 전문인력의 배치와 기록관리와 관련된 기관 내 인식 제고 및 자원 확보를 위한 목표를 설정할 수 있도록 세부지표를 마련하였다.

리더쉽 항목은 기록관리 경영에 있어 중요한 경영진의 의지, 조직의 역

할·책임 및 권한 사항 등을 포함하여 기록관리 정책의 이행 수준을 점검할 수 있는 세부지표들로 구성하였다. 기획 항목은 기록관리 기획을 위한 다양한 조치들과 생산통제, 기록관리 프로세스 설계 등의 기록관리 업무 기본 원칙들을 수립할 수 있는 지표들로 구성하였다.

기록관리 영역은 생산 항목과 기록에 대한 통제 항목으로 상위항목 두 가지가 포함된다. 그간 기관 기록관리 영역에서 생산 부분을 통제하지 못했던 것을 고려하여 업무프로세스별로 생산하거나 획득되어야 할 기록을 정의하고 이를 수행할 수 있는 방법, 기술 등의 항목으로 세분화하여 기록의 생산 및 획득이 실제 가능한 수준으로 설계되고 평가될 수 있도록 하였다. 이외 획득해야 할 기록의 종류, 시기, 방법, 구조 등에 있어서도 원칙과 방법을 세우고 점검할 수 있도록 하였다. 시스템 설계 및 운영, 기록 이용 규칙과 조건, 기록관리시스템 기능 등을 포함하는 통제항목에서는 전자기록관리 환경을 고려한 시스템 통제 부분을 포함하고 기록관리 효과를 높일 수 있는 기록의 이용 부분에 있어서도 항목을 추가하였다.

기관에서는 매년 자율적으로 기록관리 발전목표를 설정하여 위 항목을 선택적으로 적용하여 운영하도록 한다. 기본적인 인력, 시설, 장비 등을 갖추는 1레벨 단계의 인프라 구축 단계, 조직운영 및 기록관리 기반 조성을 확대하는 2레벨 단계의 기록관리 안정화 단계, 안정 단계를 넘어서 확장 단계로 가는 3레벨 단계 등 단계별 발전계획 위에서 현 단계를 진단하고 다음 단계로 갈 수 있도록 위 지표를 확장적으로 적용하는 방식으로 자체평가를 수행하게 된다.

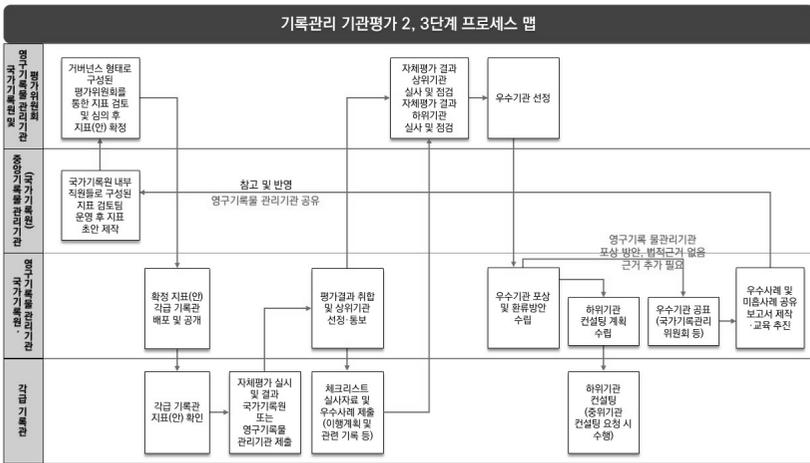
국가기록원 및 영구기록물관리기관이 구성한 거버넌스 위원회에서는 각급 기관이 목표를 세분화하고 적절한 평가항목을 선택할 수 있도록 목표 단계별 평가지표를 계속해서 수정·보완하고 의견을 수렴하여 평가지표항목을 운영한다.

이렇게 진행되는 자체평가결과는 자체보고서 등의 방식으로 정리되어 국가기록원 및 영구기록물관리기관으로 취합, 공유된다. 국가기록원 및 영구

기록물관리기관은 평가위원회를 구성하여 서열식이 아닌 자체 목표 수행의 정성적 결과를 평가하고 우수사례에 대해 포상을 진행하고 미흡 기관에 대해서는 협의를 거쳐 컨설팅을 지원하도록 한다.

시범 및 본격적인 자체평가 수행 단계의 프로세스를 정리하면 <그림 3> 과 같다.

<그림 3> 기록관리 기관평가 2, 3단계 프로세스 맵



출처 : 국가기록원 2018, 179

## 2) 법 제도의 개선

공공기관의 기록관리 자체평가가 이루어지기 위해서는 법 제도의 개선이 필요하다. 먼저 각 기관의 기록관리 수준 제고라는 기록관리 평가의 목적을 달성하기 위해서는 평가대상 기관이 기록관리업무를 수행하도록 되어 있는 모든 기관으로 확대되도록 해야 한다. 현행 공공기록물법 시행령 제 63조는 동 시행령 제3조의 공공기관에 대하여 '평가가 필요한 경우 자료를

요청할 수 있다고 되어 있어 기록관리 평가가 의무사항이 아닌 국가기록원의 판단에 따라 평가대상으로 포함되거나 포함되지 않을 수도 있는 여지가 있다. 이는 제도의 불안정성을 초래할 수 있으므로, 현행 제 63조에 모든 공공기관이 자체평가를 통한 기록관리현황을 제출할 수 있도록 개정해야 한다. 또한 평가위원회를 구성할 수 있도록 하는 항목을 추가하여 거버넌스 평가위원회를 구성하고 평가항목 및 평가지표를 심의할 수 있는 권한을 부여하도록 해야 한다(〈표 7〉참조).

〈표 7〉 거버넌스 평가위원회의 평가항목 및 평가지표 심의 권한 부여를 위한 시행령 개정(안)

공공기록물 관리에 관한 법률 시행령		
개정(전)	개정(후)	비고
제63조(기록관리 평가) ① 중앙기록물관리기관의 장은 국가기록관리위원회의 심의를 거쳐 매년 1월 31일까지 공공기관의 기록관리에 관한 평가계획을 수립·시행하여야 하며, 해당 공공기관에 평가항목 및 평가지표 등을 사전에 통보하여야 한다.	제63조(기록관리 평가) ① 중앙기록물관리기관의 장은 국가기록관리위원회의 심의를 지원하기 위하여 관련 특별위원회에 사전심의를 의뢰할 수 있다.	평가위원회의 구성
② 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다) 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조에 따른 교육지원청의 장은 당해 기관의 전년도 기록관리현황을 매년 2월 말까지 관할 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 특별시교육감·광역시교육감·도교육감·특별자치도교육감(이하 “시·도교육감”이라 한다)에게 제출하여야 한다.	② (삭제)	
③ 중앙행정기관의 장과 시·도지사 또는 시·도교육감은 제2항에 따라 제출받은 기록관리현황을 포함한 그 기관의 전년도 기록관리현황을 매년 3월 31일까지 중앙기록물관리기관의 장에게 제출하여야 한다.	③ 공공기관의 장은 그 기관의 전년도 기록관리현황을 매년 3월 31일까지 중앙기록물관리기관 또는 소관 영구기록물관리기관의 장에게 제출하여야 한다.	평가대상 공공기관의 범위 확대
④ 생략	④ 현행과 같음	
⑤ 생략	⑤ 현행과 같음	

〈표 8〉 환류 방안에 대한 법제화를 위한 법률 개정(안)

대통령기록물 관리에 관한 법률		
개정(전)	개정(후)	비고
제22조(대통령기록관의 기능) 대통령기록관은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. (생략) 2. (생략) ... 7. (생략) 8. 그 밖에 대통령기록물의 관리에 관하여 필요한 사항	제22조(대통령기록관의 기능) 대통령기록관은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. (생략) 2. (생략) ... 7. (생략) 8. 대통령기록물 생산기관에 대한 지도·감독·평가 및 지원 9. 그 밖에 대통령기록물의 관리에 관하여 필요한 사항	평가 권한의 분산

또한 국가기록원에만 부여되어 있는 평가의 권한을 분산하고 실질적인 평가체계를 구축할 수 있도록 영구기록물관리기관에 평가 기능을 추가하도록 함으로써 영구기록물관리기관별 평가체계를 구축할 수 있도록 법제도를 개선해야 한다. 공공기록물관리법 제 10조 및 제 11조와 대통령기록물법 제 22조의 영구기록물관리기관, 대통령기록관의 업무에 관한 기록관에 대한 평가 기능을 추가한다(〈표 8〉, 〈표 9〉참조).

〈표 9〉 평가권한의 분산으로 영구기록물관리기관별 평가체계구축 추진을 위한 법률 개정(안)

공공기록물 관리에 관한 법률		
개정(전)	개정(후)	비고
제10조(헌법기록물관리기관)② 제1항에 따라 국회, 대법원, 헌법재판소 및 중앙선거관리위원회에 설치·운영하는 영구기록물관리기관(이하 “헌법기관기록물관리기관”이라 한다)은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. (생략) 2. (생략) 3. 관할 공공기관의 기록물관리에 관한지도·감독 및 지원 4. (생략) 5. (생략) 6. (생략)	제10조(헌법기록물관리기관)② (현행과 같음) 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. 관할 공공기관의 기록물관리에 관한지도·감독·평가 및 지원 4. (현행과 같음) 5. (현행과 같음) 6. (현행과 같음)	평가 권한의 분산

<p>제11조(지방기록물관리기관)④시·도기록물관리기관(제2항 후단 및 제3항 후단에 따라 시·도교육감 또는 시장·군수·구청장으로부터 소관 기록물을 이관받은 경우를 포함한다), 시·도교육청기록물관리기관, 시·군·구기록물관리기관 및 제4항에 따라 공동으로 설치·운영되는 영구기록물관리기관(이하 “지방기록물관리기관”이라 한다)은 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (생략)</li> <li>2. (생략)</li> <li>3. 관할 공공기관의 기록물관리에 관한지도·감독 및 지원</li> <li>4. (생략)</li> <li>5. (생략)</li> <li>6. (생략)</li> <li>7. (생략)</li> <li>8. (생략)</li> </ol>	<p>제11조(지방기록물관리기관)④ (현행과 같음)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (현행과 같음)</li> <li>2. (현행과 같음)</li> <li>3. 관할 공공기관의 기록물관리에 관한지도·감독·평가 및 지원</li> <li>4. (현행과 같음)</li> <li>5. (현행과 같음)</li> <li>6. (현행과 같음)</li> <li>7. (현행과 같음)</li> <li>8. (현행과 같음)</li> </ol>	<p>평가 권한의 분산</p>
---	--	------------------

지방 영구기록물관리기관의 생기고 있는 이 시점에 평가업무를 분산하는 것은 국가기록원의 업무를 분산하고 분권적인 기록관리체제를 수립함과 동시에 국가기록원의 적은 인원에 부담지워져 있는 평가업무를 분산함으로써 보다 효율적인 평가가 이루어질 수 있는 방법이라고 생각한다.

### 3) 평가 업무 프로세스 및 환류 방안 개선

평가업무가 분산된다 하더라도 현행과 같이 2-3명의 소수인력으로 평가 대상 기관을 지원하는 것은 현실적으로 불가능하다. 공공기관의 지속 가능한 기록관리 발전기반 조성이라는 평가의 목적을 달성하기 위해서는 평가 업무 프로세스가 개선되어야 한다. 평가 후 점수를 부여하고 순위에 따라 시상하는 방식의 환류가 아닌 평가 결과에 따른 전문적인 컨설팅을 진행할 수 있어야 기록관리 수준을 제고할 수 있다. 이를 위해 전문적인 상시 컨설팅을 수행할 수 있는 전담조직이 필요하다.

평가 업무 프로세스의 개선은 국가기록원 기능의 통합, 조정의 문제를 동반한다. 법 시행 이후 국가기록원 주관으로 실태조사, 기관평가, 지도점

검, 현황조사 등의 업무가 기록관을 대상으로 시행되고 있다. 이 과정에서 기록관 현황 제출 등 필요한 자료의 제출이 중복적으로 요구되는 경우도 발생하고 있다. 기능의 통합, 조정을 통해서 실태점검업무와 평가 업무를 일원화하여 현황을 파악하고 국가기록원 각급 부서와 협업체계를 구축하였을 때 각 항목별 전문 컨설팅이 이루어질 수 있을 것이다.

또한 결과 공표 방식이 아닌 각급 사례를 자세히 열람할 수 있도록 평가 현황을 공유하는 플랫폼을 운영하고, 각급 기관이 결과를 쉽게 공유할 수 있도록 시스템을 마련해야 한다. 현행 기록관리평가시스템은 업로드 기능만 있어 공유가 되지 않는다. 업로드 한 자료를 국가기록원 평가 업무 담당자가 다운로드 하여 점수를 매기는 방식이 아닌 자체평가한 자료를 각 기관이 올리고 타 기관은 그 사례를 열람할 수 있도록 오픈된 기록관리평가 플랫폼이 필요하다. 이런 시스템의 정비만으로도 기록관리평가 프로세스의 비효율을 줄일 수 있다.

또 기록관리 기관평가의 종합 결과에 대한 공유방안으로 기록물관리전문요원 교육프로그램과 연계하여 우수사례를 공유할 수 있다. 타 기관의 다양한 사례를 접하고 서로 교류함으로써 기관의 기록관리 목표를 수립하는 데에 도움을 받을 수 있도록 한다. 기록관리 교육센터에서 기록관리 평가 자료를 활용하여 기록물관리전문요원의 교육프로그램을 기획할 수 있을 것이다. 또한 그 결과를 바탕으로 기록관리 교육센터에서 컨설팅을 전담으로 운영할 수도 있다.

이렇게 자체평가를 통해 모아진 결과를 바탕으로 우수기관을 포상하되 포상 과정은 투명하게 이루어져야 한다. 우수기관 선정기준과 방식은 사전에 공표하고 선정 주체도 공개하도록 한다. 각급 기관이 수행해야 하는 타 평가와 기록관리 기관평가도 연계될 수 있도록 장기적으로 고려되어야 한다. 예를 들어 기록관리 평가 결과를 정부합동평가나 경영평가 내 기록관리 부문 점수로 반영하여 타 평가의 공신력 있는 점수로 활용되도록 한다면 중복평가를 예방할 수 있을 뿐 아니라 평가에 대한 대내외적인 인식 제

고와 환류 기능을 강화하는 방안도 될 수 있을 것이다.

## 5. 맺음말

정부업무평가 제도도 자치분권패러다임에 부합하는 제도로의 개혁이 필요(김찬동 2014, 472)한 것과 같이, 기록관리 평가제도 역시 기관이 스스로의 기록관리를 진단하고 그에 근거해 업무 수행 수준의 향상을 지향하는 체계로 변화해야 할 것이다. 새로운 평가제도의 방향은 현장에 관한 이해에 기반하여야 한다. 의견 수렴 과정에서 파악된 다양한 공공기관의 전문요원과 전문가들의 의견은 새로운 평가제도가 자율성에 기반한 자체평가제도를 고려해야 함을 보여주었다. 이에 근거하여 평가항목과 지표의 개발, 평가 수행 프로세스의 개선, 법제도 개선 등이 진행되어야 할 것이다.

이와 관련하여 평가대상의 확대는 당연한 과제이다. 기록관리 평가제도의 대상 기관들은 제도 시행 초기 이후 여러 단계를 거쳐 범위가 확장되었지만 아직까지 평가 대상으로 포함되지 않은 기관들도 상당수에 이른다. 또한 아직도 기록관이 설치되지 못하고, 전문요원이 없는 많은 공공기관이 존재한다.<sup>20)</sup> 이들 기관의 기록관리 인프라는 매우 열악하고 기록관리가 단계적으로 발전하기 위해 기반이 될 기본적인 인프라 확충을 지원할 도구가 필요하다는 사실은 명백하다.

공공기관의 기록관리 평가는 평가를 받는 입장에서는 다양한 기관들로부터 받는 수많은 평가 중의 하나이다. 정부합동평가를 통해 기록관리 평가를 받고 있는 서울시의 경우 매년 중앙부처들로부터 37개의 평가를 받고 있어<sup>21)</sup> 평가에 따른 기관들의 피로도가 어느 정도 일지 짐작케 한다. 하지

---

20) 이와 관련하여 2018년에 공공기관 경영평가에 기록관리 지표가 포함되어 약 500여 개의 정부산하 공공기관 및 기타 공공기관 등에 대한 기록관리 평가가 가능하게 되었다. 하지만 경영평가 대상에서 제외되는 기타 공공기관에 대한 문제가 역시 남아 있다.

만 그럼에도 불구하고 기록관리 차원의 종합적 평가체계는 필요하다. 앞서 언급했듯이 지방자치단체(시·도, 시·군·구)의 경우 국가기록원에 의한 직접적인 기록관리 평가를 받지 않고 정부합동평가에 기록관리 평가지표가 포함되는 방식으로 진행되고 있는데, 이렇게 타 평가에 포함되는 경우 안정적으로 평가가 운영되고 있다고 보기 어렵다.<sup>22)</sup> 이에 대해 평가의 불안정성을 고려한 백업 플랜의 필요성도 제기되지만, 한편으로는 보다 근본적으로 지자체에 적합한 기록관리 차원의 종합적인 평가에 관한 준비가 필요하다고 판단된다. 이 연구에서는 다양한 전문가들의 의견 수렴을 통해<sup>23)</sup> 자체 평가제도의 도입을 제안하였다. 이 제도가 모든 문제를 해결해 줄 수는 없을 것이고, 한계가 있겠지만, 연구 과정을 통해 확인된 문제점들과 제안된 내용을 수렴하여 제안된 것이다. 기록관리 평가제도가 공공기관에 존재하는 여타의 평가들 속에서 중복적이고 불필요한 평가가 되지 않으면서도 현장에 조용하고, 기관의 기록관리 발전을 견인할 수 있도록 하는 제도로 개선되고 발전되어야 할 시점이다.

---

21) 서울특별시 대상 중앙정부 운영 평가제도의 수는 총 37개로 행정안전부(11), 보건복지부(5), 국토교통부(4), 환경부(3), 국민권익위원회(2), 감사원 등(13)에 달한다(신민철, 박성문 2018).

22) 정부합동평가는 “지표선정위원회”를 거쳐 평가지표가 선정되는 구조인데 지표의 타당성 검증과 동시에 지자체에서 동의 수용 여부를 받는 과정에서 지자체의 반대가 심하면 누락되기도 한다. 실제로 2018년 정부합동평가에서 기록관리 지표가 누락되기도 하였다.

23) 이에 대한 결과는 국가기록원, 2018. 최종보고서에서 확인할 수 있다.

## 〈참고문헌〉

- 강영철. 2010. 관리수단으로서 정부업무평가제도의 역할 및 한계. 『한국인사행정학회보』 9(3), 209-229
- 강정석, 이환성. 2011. 정부업무평가에 있어 자체평가지표 개선방안 연구, 한국행정연구원.
- 국가기록관리혁신 T/F. 2017. 국가기록관리 혁신 방안. 1-194.
- 국가기록원. 2019. 2019년도(18년 실적) 기록관리 평가결과. 대전: 국가기록원.
- 국가기록원. 2018. 전자기록관리 등 평가방법 고도화 및 평가도구 개발 연구. 국가기록원 용역연구과제 최종보고서. 대전: 국가기록원.
- 국가기록원 연구협력과. 2019. 10. 12. 공공기관 기록관리 평가 개선방안. 「한국기록학회 월례발표회 발표자료」
- 국무조정실. 2018년도 정부업무평가 계획.
- 권도균. 2016a. 기관평가 제도의 문제점과 해결을 위한 고찰. 『기록학연구』, (49), 51-75.
- 권도균. 2016b. 기록관리 기관평가 제도의 문제점과 개선방안 연구. 『기록학연구』, (50), 180-208.
- 김술. 2010. 기록관리 평가체제 개선방안에 관한 연구: 기록관리 평가지표 재설계를 중심으로. 석사학위논문. 단국대학교 대학원.
- 김주환, 이운식, 제갈돈, 제갈옥, 박병식. 2006. 우리나라 자체평가시스템의 내실화 방안에 관한 연구. 『한국정책과학학회보』 10(1), 171-196
- 김찬동. 2014. 지방자치발전을 위한 정부합동평가의 개혁방안: 자치분권의 관점에서. 「한국지방자치학회 동계학술대회 자료집」, 461-492.
- 박종연, 이해영, 서효선, 김우희. 2019. 공공기관 기록관리 평가제도의 현황과 개선방향. 『한국기록관리학회지』, 19(1), 251-274.
- 송건섭. 2007. 정부업무평가제도하의 자체평가역량에 관한 실증분석. 『한국정책과학학회보』 11(1), 57-79
- 신민철, 박성문. 2018. 지자체대상 평가제도, 자치분권 입장에서 전략적 통합관리·불합리한 지표 개선 필요. 서울연구원. 1-28.
- 신원영. 2014. 한국 공공기록관리 평가제도의 현황과 발전방안에 관한 연구. 석사학위논문. 한국외국어대학교 대학원, 정보·기록관리학과
- 이근주. 2007. 정책평가제도 간 비교를 통한 정부업무평가기본법의 개선방안 모색. 『국정관리연구』 2(1), 79-101
- 이영숙, 천권주. 2006. 공공기관 기록관리 평가제도 도입 방안. 한국기록관리학회지, 6(2), 27-56.

- 이영학. 2009. 국가기록관리정책의 미래. 『한국기록관리학회지』, 9(2), 215-231.
- 임희연. 2018. 기록관의 새로운 모델, 통합기록관: 교육청 기록관 체계의 재편성. 『기록학연구』, (58), 31-63.
- 전수진. 2008. 공공기관의 기록관리현황 평가지표 개발. 『기록학연구』, (18), 3-36.
- 정재현, 정영미. 2019. 대학의 기록관리 자체진단도구 사례분석. 한국도서관정보학회 하계 학술발표회, 251-266.
- 조현정, 이삼열. 2015. 자체평가 관대화에 대한 실증분석 : 국가연구개발사업을 중심으로. 『한국혁신학회지』 10(2), 1-37.
- 최현난. 2010. 기록관의 기록관리 평가지표 개발에 관한 연구. 석사학위논문. 한남대학교 대학원.
- 한국국가기록연구원. 2006. 기록관리 국가표준의 체계적 확산방안. 국가기록원 연구보고서
- 한국국가기록연구원. 2007. 기록관리기준표 이행확산도구 개발. 국가기록원 연구보고서
- 한국행정학회, 2017. 중앙행정기관 대상 평가제도 개선방안 연구. 한국행정학회 보고서

#### <법령>

- 「공공기록물 관리에 관한 법률」 [법률 제16661호, 2019. 12. 3., 일부개정]
- 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 [대통령령 제30584호, 2020. 3. 31., 일부개정]
- 「정부업무평가 기본법」 [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]