

영구기록물관리기관의 재평가체계 설계 연구*

서울기록원을 중심으로

A Study on the Design of the Appraisal System of Permanent Archival Institutions
: Focused on the Seoul Metropolitan Archives

이은정(Lee, Eunjung)** · 김다빈(Kim, Dabeen)***

김선유(Kim, Sunyou)**** · 김희진(Kim, Heejin)***** · 류한조(Ryu, Hanjo)*****

1. 서론
 - 1) 연구의 필요성 및 목적
 - 2) 연구의 범위와 방법
2. 재평가 설계를 위한 평가요소 도출
 - 1) 평가요소 도출 근거 검토
 - 2) 영역별 평가요소 검토
 - 3) 적용가능한 평가요소 도출
3. 영구기록물관리기관의 재평가를 위한 평가체계 설계
 - 1) 평가영역 및 평가 프로세스 설계
 - 2) 평가체계 설계 방향
 - 3) 법규 기반 평가영역에서의 적용
 - 4) 업무기능 기반 평가단계에서의 평가 적용
 - 5) 주제 기반 평가단계에서의 평가 적용
4. 결론

* 본 연구는 2022년 서울기록원의 '2022년 서울기록원 보유기록물 평가 사업'의 수행 결과를 토대로 수정·보완한 것임.

** 아카이브웍스(주) 연구원(su-ji94@hanmail.net)(제1저자).

*** 아카이브웍스(주) 전임연구원(ekqls1040@gmail.com)(공동저자).

**** 아카이브웍스(주) 연구원(black0bean@naver.com)(공동저자).

***** 서울기록원 기록정책과 주무관(khjin318@gmail.com)(공동저자).

***** 명지대학교 기록정보과학전문대학원 겸임교수(kalistland@gmail.com)(교신저자).

■ 투고일: 2023년 03월 30일 ■ 최초심사일: 2023년 04월 01일 ■ 최종확정일: 2023년 04월 21일.

■ 기록학연구 76, 5-37, 2023, <https://doi.org/10.20923/kjas.2023.76.005>

〈초록〉

본 연구는 영구기록물관리기관의 재평가 이행을 위해 서울기록원을 중심으로 영구기록물관리기관에 적용 가능한 평가체계 설계를 목표로 하였다. 이를 위한 과정으로 증거적·행정적·역사적 가치를 평가하기 위한 영역을 설정하고 세부평가요소들을 도출하였다. 설정된 평가요소들을 효과적으로 적용하기 위해 3개 단계로 구분하여 평가절차를 설계하였다. 1단계 법규기반 평가 단계에서는 분명한 기준에 의해 즉각적으로 평가할 수 있는 정책 결정권자의 직책, 법정 서식 식별 등을 통해 장기보존 여부를 판단하였다. 장기보존으로 결정되지 않은 기록물은 다시 2단계 업무기능기반 평가 단계인 기록관리기준표, 공문서분류표, 공약·정책 등을 평가요소로 재구성한 후 종합적으로 적용하여 보유기록물의 장기보존 타당성을 검토하였다. 2단계 평가에서도 장기보존으로 판단되지 않는 기록은 3단계 평가인 주제기반 평가단계에서 역사적 사건, 문화재, 수집 정책 등을 적용하여 기록의 역사적 가치 판단을 수행하였다. 설계된 평가체계는 평가에 반영되는 자의성을 최소화하고 평가의 효율성을 높였다는데 의의를 찾을 수 있으며, 기록물이 가진 다양한 맥락과 가치를 종합적으로 반영한 평가가 가능함을 확인하였다. 또한, 균형 잡힌 거시평가와 미시평가를 결합하여 영구기록물관리기관에 적합한 재평가체계를 수립하였다.

주제어 : 영구기록물관리기관, 재평가, 기록 평가제도, 평가프로세스, 평가·선별, 국가기록평가, 평가도구

〈Abstract〉

This study aimed to design an evaluation system applicable to permanent record management institutions, focusing on the Seoul Archives, in order to implement the reevaluation of permanent record management institutions. As a process for this, an area for evaluating evidence, administrative, and historical values was established and detailed evaluation factors were derived. In order to effectively apply

the set evaluation factors, the evaluation procedure was designed by dividing them into three stages. In the first stage of law-based evaluation, long-term preservation was determined by identifying the position and legal form of policymakers that can be immediately evaluated according to clear standards. Records that have not been determined for long-term preservation were reorganized into evaluation factors, such as record management standards, official document classification tables, pledges, and policies, which are the second stage of business function-based evaluation, and then comprehensively applied to review the validity of long-term preservation of held records. In the second stage of evaluation, records that were not judged as long-term preservation were judged by applying historical events, cultural assets, and collection policies in the subject-based evaluation stage, which is the third stage of evaluation. The designed evaluation system can find significance in minimizing the arbitrariness reflected in the evaluation and increasing the efficiency of the evaluation, and it has been confirmed that it is possible to evaluate comprehensively reflecting the various contexts and values of the records. In addition, a re-evaluation system suitable for permanent records management institutions was established by combining balanced macro-evaluation and micro-evaluation.

Keywords : Permanent Archival Institutions, Archival Appraisal, Archival Appraisal Policy, Appraisal Process, appraisal & selection, appraisal of national archives, appraisal tools

1. 서론

1) 연구의 필요성 및 목적

기록의 평가는 미래세대에게 역사를 전승하는 행위의 근간으로 기록

관리의 핵심 업무로 볼 수 있다. 이에 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 공공기록물법) 제9조 제2항(중앙기록물관리기관) 및 동법 시행령 제53조(영구기록물관리기관의 기록물 평가 및 폐기)에서도 기록의 보존기간 만료 후 보존가치를 평가하여 중요기록의 누수를 방지하기 위한 조항이 명시되어 있다. 특히 영구기록물관리기관 평가단계에서의 평가는 기록관에서의 평가 이후 재평가의 영역으로 역사 전승의 중요성이 더욱 강조되는 영역이다.

그러나 재평가 업무의 중요성을 감안하면 표준화된 절차나 적용가능한 방법론이 충분히 마련되었다고 보기 어렵다. 국내 영구기록물관리기관의 재평가는 충분한 양적·질적 성과를 달하지 못한 채 어려움을 겪고 있다. 실제로 현재 국가기록원이나 지방기록물관리기관의 재평가는 기록관 단계의 기록물평가심의회 방식을 사실상 답습한다고 해석 가능하다.

이는 영구기록물관리기관의 재평가를 위한 명확하고 체계적인 평가 방법론과 기준 등이 부재하거나 합의되지 않고 업무가 수행되기 때문으로 볼 수 있다. 평가근거로 제시된 「공공기록물법 시행령」 [별표 1]의 보존기간 책정기준이나 개념적 가치인 행정적·증거적·역사적 가치는 모호한 점이 많아 직접적인 적용이 어렵다.

재평가 업무를 아키비스트의 역량에 의존하기에도 국가기록원을 제외한 지방기록물관리기관의 운영기간을 고려하면 안정된 노하우를 확보하기 부족한 실정이다. 또한, 방대한 기록물 수량이나 업무량을 고려하면 충분한 인력이 배치되었다고 보기 어렵다. 실제 지방기록물관리기관의 경우 1인의 담당자가¹⁾ 모든 기록물에 대한 재평가 업무를 맡고 있어 부담이 크다.

기록물의 평가는 비단 영구기록물관리기관에 국한된 어려움만은 아

1) 서울기록원, 경남기록원, 청주기록원 등 국내 지방기록물관리기관 재평가 관련 업무분장을 살펴본 결과 업무담당자는 모두 1명으로 배치되어 있음.

니다. 기록의 특성보다 업무기반 사전평가방식에 근거하여 생산시점에 기능과 단위과제를 기준으로 보존기간을 부여하기 때문에 구조상 기록의 중요가치를 포함한 적절한 평가·선별이 어렵다. 이로 인해 영구기록물관리기관으로 이관되는 기록물 중 다수의 기록물이 현용·준현용 단계에서 엄밀한 평가가 수행되지 않은 채 이관된다.

따라서 현재 영구기록물관리기관의 평가 운영방식을 재검토할 필요가 있다. 인력부족과 모호한 기준을 고려하여 구체적이고 통일성 있는 기록관리 평가체계 설계가 요구된다.

이를 위해 기존 연구를 살펴보면, 영구기록물관리기관의 평가와 관련하여 먼저 최재희(2014)는 평가주체, 평가시점, 평가기준별로 현행 기록평가제도의 문제점과 평가정책의 필요성을 역설하였다. 설문원, 이승억(2020)은 현행 공공기록 평가제도를 평가정책 기준, 평가대상, 평가실무, 평가처분 주체, 처분기준서 측면으로 분석 및 해외사례 비교를 통한 평가제도의 재구조화를 제안하였다. 두 연구 모두 평가제도 전반의 정책문제와 과제를 제시한 것에 의미가 있으나 정책적 제시에 그쳤다.

국가기록평가에 대해 권한과 책임성 관점에서 접근한 연구도 확인할 수 있다. 설문원(2013)은 책임성 관점에서 바라본 기록평가제도의 문제점을 지적하고 평가정책의 재설계 방안으로 다중평가체계 도입, 기록 처분 동결제도의 도입 등을 제시하였다. 현문수(2021)의 연구는 평가에 참여하는 기록관리기관과 생산기관 사이의 권한과 책임을 구분하여 일종의 플랫폼으로서의 평가체계를 제안하였다. 이들 연구는 평가체계 개선방향을 제시하였다는 데 의의를 가지지만, 적용가능한 절차와 요소의 도출까지 이어지지는 못했다.

해외사례를 기반으로 한 관련연구도 살펴볼 필요가 있는데, 거시평가 방법인 OSPs의 사례 분석을 통해 ‘주제기반선별지침’을 평가방법으로 제안한 연구(정은봉, 2013)와 개별 기록의 기록유형별 가치를 고려

한 평가방식을 수행한 해외사례분석 연구(이수연, 2019)가 대표적이다. 또한 영국 TNA 사례를 통해 기록관리 사전평가 강화, 거시평가에 적합한 평가기준 마련 등 정책적 개선방안을 제시한 연구(김유승, 2019)도 국내 평가체계 개선에 참고할 수 있다. 그러나 이들 연구 역시 전반적인 기록관리체계는 다른 해외사례에 기반했기에 실제 평가업무 개선에 직접적으로 활용하기에는 한계가 있다.

평가에 대한 기존연구에서는 대체로 국내 기록평가체계에 대한 문제점과 개선방향에 대해 지속적으로 제기하고 정책적 개선을 강조하였다. 반면 다양한 연구를 종합적으로 고려한 적용가능한 표준은 현재까지 도출되지 않은 실정이다.

이에 본 연구는 영구기록물관리기관의 재평가 이행을 위한 적용 가능한 평가체계를 설계하고 상세 프로세스를 제안하고자 하였다. 우선 영구기록물관리기관의 재평가를 위한 표준, 법령, 국내 평가정책 등 이론적 근거를 살펴봄으로써 평가 시 고려되어야 하는 평가가치와 평가요소들을 확인하였다. 다음으로 국내외 평가정책 및 체계 등을 조사 및 검토하여 재평가를 위해 수반되는 가치 평가에 적합한 평가요소들을 확인하였다. 앞선 문헌분석 등을 정리 및 반영하여 영구기록물관리기관 재평가에 적합한 평가요소를 도출하였으며, 평가 프로세스를 제안하였다. 명시적인 평가체계를 확립하고자 제안된 평가 프로세스는 ‘2022년 서울기록원 보유기록물 평가사업’을 통하여 서울기록원의 보유기록물 중 기구축된 메타데이터 일부를 대상으로 평가 대상 기록을 선정하여 적용하였다. 이후 적용 결과를 분석하여 영구기록물관리기관의 재평가를 위한 새로운 평가 도구로 활용하기 위한 가능성에 대해 논의해보고자 한다.

2. 재평가 설계를 위한 평가요소 도출

1) 평가요소 도출 근거 검토

영구기록물관리기관의 평가는 평가(appraisal)를 거쳐 선별된 기록의 보존가치를 지속적으로 재평가(reappraisal)하는 과정으로, 폐기를 위한 평가가 아닌 기록유산을 보존하기 위한 기록물 평가정책 및 기준이 수립되어야 한다.

재평가 역시 평가의 일부로 본다면 기준과 지표를 설계하기 위해 기록의 가치부여 방식을 이해할 필요가 있다. 기하급수적으로 늘어나는 기록생산을 접하면서도, 효과적인 폐기와 함께 장기보존해야하는 기록물을 평가하여 선별하기 위해서 평가를 접근한 쉘렌버그(Theodore R. Schellenberg, 1903~1970)는 기록의 가치를 1차적 가치와 2차적 가치로 구분하였다. 그는 기록 평가의 기준을 현용 단계에서 적용하여야 할 법률, 행정, 재정과 같은 1차적 가치와 비현용 단계에서 고려하여야 할 증거, 정보와 같은 2차적 가치로 구분하였다. 이 중 2차적 가치는 현용 단계가 마무리 된 이후에 적용되는 가치이기 때문에 영구기록물평가기관에서 주요하게 고려해야 할 평가기준으로 볼 수 있다.

구체적으로 2차적 가치에서의 증거적 가치는 기록을 생산한 행정 조직의 업무기능이나 구조 등의 내용을 포함하여 행정 조직에 대한 증거가 될 수 있는 가치를 의미하며, 정보적 가치는 연구 등 지속적인 이용가치가 있는 중요한 사물, 인물, 사건을 평가기준으로 해석할 수 있다. 따라서 2차적 가치를 충분히 고려한 평가를 하기 위해서는 해당되는 다양한 평가기준을 종합적으로 고려해야 한다는 결론에 도달하게 된다.

그러나 업무기능분류와 평가심의회로 대변되는 국내 평가체계에서는 업무기반의 거시평가 외 실질적으로 적용하는 평가방식을 찾아보기

어렵다. 뿐만 아니라, 2000년 도입된 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」 이전 생산된 기록물은 평가를 포함한 기록관리체계에 충분히 편입되지 않은 채 다수의 기록물이 영구기록물관리기관으로 이관되기도 하였다.

현실적인 상황을 고려한다면 국내 영구기록물관리기관의 재평가는 비현용단계 뿐만 아니라 현용·준현용에서 적용해야 할 기준을 포괄하여 재평가 하는 관점이 필요할 수 있다. 논리적으로도 영구기록물관리기관의 재평가는 기록의 가치에 근거한 평가 요소가 구축되어 지속적인 거시평가를 수행하는 동시에 기록이 가진 사회적·역사적 가치를 고려한 미시평가를 진행하여 거시평가의 불완전한 부분을 보완하여야 한다. 이를 위해 여러 국제표준과 국가기록원 표준, 법령 등 문헌분석을 수행하여 재평가 이행에 필요한 평가요소를 발굴하였다.

먼저 ISO/TR 21946은 기록관리를 위한 평가(appraisal for managing records)를 “어떤 기록을 생산하고 획득해야 하는지, 그 기록을 어떻게, 얼마 동안 보존해야 하는지를 결정하기 위해 업무 활동을 평가(evaluating) 하는 반복적인 과정”이라고 정의한 의미를 살펴볼 필요가 있다. ISO/TR 21946에 따르면 평가는 기록의 생산 및 관리를 둘러싼 맥락을 판단하는 다각적인 분석이기 때문에 맥락의 변화가 발생할 때마다 평가는 반복되어야 하며, 업무활동 환경 또는 위험요소에 변화가 있을 시 평가를 재수행하여야 함이 명시되어있다. 이는 평가 시 맥락의 변화를 포착하여 평가 시점의 업무기능을 현재적 관점으로 재검토하는 기준이 포함되어야 함을 의미한다.

ISO/TR 21946의 평가 프로세스 촉발 요인을 살펴보면 1)조직 신설 및 합병 등 조직 내부의 변화, 2)업무기능이나 활동의 신설 및 변경 등 업무변화, 3)법적·규제적 요건의 신설 등의 내외 규제요건 변화, 4)새로운 기술이나 시스템 도입 등의 기술 변화, 5)기록관리의 접근성, 이용성에 대한 기대치 변화 등 사회적 기대 변화, 6)생산 누락·무단 접근 및

폐기 확인 등 기록관리 상의 문제 발생 등임을 확인할 수 있으며, 이와 같은 일이 발생하였을 경우 평가를 수행하여야 함이 명시되어 있다.

또한, 정책적·국민적으로 영향을 미치는 정도에 따라 업무 및 사건 중요도가 달라진다고 판단하여 평가를 위한 중요 영역 식별 지표를 제시하였다. 이를 살펴보면, 1)준수하지 않았을 경우 엄격한 처벌 및 불리한 규제요구사항이 있는 분야, 2)영역 간 관련이 많거나 상위수준의 의사결정이 필요한 분야, 3)보건, 건강, 시민권, 재산권 등 개인에게 막대한 영향을 미치는 행위 및 서비스, 4)언론과 대중의 관심이 높으며 논쟁의 여지가 있는 서비스 및 분야, 5)대규모 건설 사업 등 인위적 환경이나 자연환경에 직접적 영향을 미치는 활동, 6)사람이나 자산의 안전과 보안에 직접적 영향을 미치는 활동임이 명시되어 있다.

국제표준인 ISO/TR 21946의 평가 프로세스 촉발 요인 항목과 평가의 중요 영역 식별 지표를 종합하면 이들은 국내표준인 국가기록원 표준 NAK 5-2:2022(v1.2)의 행정적·증거적·역사적 가치와 연결됨을 확인하였다. 다만 국가기록원은 평가를 기록의 가치를 부여하는 전반적인 활동보다 직접적인 기록의 처분과 관련된 활동으로 평가를 정의하고 있다.

구체적으로 국가기록원은 영구기록물관리기관의 재평가를 “보존기간이 만료된 기록물을 대상으로 행정적·사회적·역사적 가치를 검토하여 보존여부를 판단하는 업무절차”로 정의(국가기록원b, 2022)하고 있는데, 국가기록원 표준 NAK 5-2:2022(v1.2)는 재평가의 기준으로 역사적 가치, 증거적 가치, 행정적 가치, 비용, 법적 요구기간을 제시하고 있다(국가기록원a, 2022). 다만 이 중 ‘비용’은 기록을 보유할 경우 발생하는 편익과 비용의 비교에 대한 기준으로 각 기관마다 보유 예산과 상황에 차이가 있으며, ‘법적 요구기간’ 역시 타 법령에서 요구하는 보존기간을 준수하는 명확한 기준으로 증거적 가치에 포함될 수 있는 개념이므로 생략할 수 있다고 보았다.

법령기준인 준현용 단계 평가와 재평가단계 모두 적용가능한 공공기록물법 시행령 [별표 1] “기록물의 보존기간별 책정 기준” 역시 업무기능을 비롯하여 기록의 다양한 가치를 검토하도록 규정한다. 보존기간 책정 기준은 “공공기관의 핵심적인 업무수행을 증명하거나 설명하는 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물(영구 1호)” 등과 같이 업무기능에 대한 기준과 함께 “국가나 지역사회의 역사경험을 증명할 수 있는 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물(영구 3호)”, “다수 국민의 관심사항이 되는 주요 사건 또는 사고 및 재해관련 기록물(영구 16호)”, “그밖에 역사자료로서의 보존가치가 높다고 인정되는 기록물(영구 25호)” 등 사회적 현상 및 관심사, 역사적 가치 등을 통해 판단할 수 있는 기준을 제시하고 있다. 따라서 영구기록물의 재평가 이행을 위한 평가가치로 국가의 역사적 경험, 사회적 관심사, 국민에게 영향을 끼치는 사건·사고 등의 역사적 가치가 반영되어야 한다.

종합해보면 재평가 이행을 위해 필요한 평가가치는 <표 1>과 같이 증거적·행정적·역사적 가치로 수렴하고 있음을 확인하였다.

〈표 4〉 재평가 이행을 위해 필요한 평가가치 도출

평가가치	도출 근거
증거적 가치	<ul style="list-style-type: none"> ○ ISO/TR 21946 평가 프로세스 촉발요인 <ul style="list-style-type: none"> - 법적·규제적 요건의 신설 등 내외 규제요건 변화 ○ ISO/TR 21946 평가 중요 영역 식별 지표 <ul style="list-style-type: none"> - 준수하지 않았을 경우 엄격한 처벌 및 불리한 규제요구사항이 있는 분야 - 영역 간 관련이 많거나 상위수준의 의사결정이 필요한 분야 - 보건, 건강, 시민권, 재산권 등 개인에게 막대한 영향을 미치는 행위 및 서비스 - 사람이나 자산의 안전과 보안에 직접적 영향을 미치는 활동 ○ 공공기록물법 [별표 1] 보존기간별 책정기준 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관의 핵심적인 업무수행을 증명하거나 설명하는 기록물

평가가치	도출 근거
행정적 가치	<ul style="list-style-type: none"> ○ ISO/TR 21946 평가의 정의 ○ ISO/TR 21946 평가 프로세스 촉발요인 <ul style="list-style-type: none"> - 조직 신설 및 합병 등 조직 내부의 변화 - 업무기능이나 활동의 신설 및 변경 등 업무변화 - 새로운 기술이나 시스템 도입 등의 기술 변화 ○ ISO/TR 21946 평가 중요 영역 식별 지표 <ul style="list-style-type: none"> - 대규모 건설 사업 등 인위적 환경이나 자연환경에 직접적 영향을 미치는 활동
역사적 가치	<ul style="list-style-type: none"> ○ ISO/TR 21946 평가 중요 영역 식별 지표 <ul style="list-style-type: none"> - 언론과 대중의 관심이 높으며 논쟁의 여지가 있는 서비스 및 분야 ○ 사람이나 자산의 안전과 보안에 직접적 영향을 미치는 활동 ○ 공공기록물법 [별표 1] 보존기간별 책정기준 <ul style="list-style-type: none"> - 국가나 지역사회의 역사경험을 증명할 수 있는 기록물 - 다수 국민의 관심사항이 되는 주요 사건 또는 사고 및 재해관련 기록물 - 역사자료로서의 보존가치가 높다고 인정되는 기록물

2) 영역별 평가요소 검토

해외의 영구기록물관리기관에서도 평가행위의 품질을 높이기 위해 위해 다양한 요소를 적용한 평가정책 및 평가도구를 활용하고 있다. 대표적으로 미국, 영국, 호주, 캐나다 등은 체계적이고 구체적인 정책 수립을 위해 평가·선별·처분의 핵심적인 도구인 처분기준서를 개발·공표함을 들 수 있다. 처분기준서는 기록물의 설명책임성, 증거 보존, 국민의 알 권리 보장 등을 보장하는데 기여하고 있다.

또한 각 기관 및 부서의 기능에 대한 중요도가 상이하거나, 같은 사안으로부터 생산된 기록이라도 다른 평가가 도출되는 등 상대적으로 모호한 처분기준서를 보완하기 위해 구체적인 수집 기준을 개발하여 중요 기록의 유실 및 처분을 방지하는 등의 방식 역시 확인할 수 있다.

해당 방식인 영국 TNA의 영구 기록의 평가 선별을 돕기 위한 선별실

행지침(Operational Selection Policies, 이하 OSP)의 경우 특정 기록, 유형, 주제 등을 반영한 대표적인 평가도구로 각 주제별로 번호를 매겨 OSP 61까지 제시하고 있다. OSP는 특정 시기의 정부기록이나 국방·안보·기밀, 재정, 법질서와 같이 국가·행정적으로 중요한 기록, 환경, 해외, 사회·교육, 무역·산업과 같이 범국가적 또는 사회적으로 중요한 기록으로 기록의 주제와 유형을 구분하여 다각도로 기록을 선별할 수 있도록 하고 있다.

미국 NARA의 기관 공통기록 처분일정표(General Records Schedule, 이하 GRS)는 우리나라의 기록관리기준표와 달리 생산 기록의 유형과 내용에 따라 보존기간을 영구 또는 임시로 구분하고 있다. GRS는 영구 보존이 필요한 특정형태로 식별할 수 있는 기록물을 설정하고 있는데, 현용 단계에서 폐기되지 않고 영구기록물관리기관으로 이관되어야 하는 일종의 기준으로도 해석가능하다.

서울기록원에서 개발한 생산기관에서 이관된 기록 외에도 보존 가치가 있는 서울의 기록을 능동적으로 수집하기 위한 서울기록원 수집실 행지침(S-NAP) 역시 평가요소로 고려할 필요가 있다. S-NAP은 서울기록원이 능동적으로 수집하여야 하는 기록의 주제와 범위를 9개 주제영역, 상위 S-NAP 61개, 하위 S-NAP 181개로 제안하고 있다. 내용을 살펴보면 한강, 남산, 한양도성, 광화문광장, 마로니에공원, 장충단공원과 같은 서울의 주요 장소나 박종철 고문치사, 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴, 촛불시위와 같은 주요 사건을 구체적으로 제시하고 있어 서울의 사회적인 가치를 보존하려는 주요 선별 사례로 볼 수 있다.

앞서 검토한 재평가 이행을 위해 필요한 평가가치를 기반으로, 이러한 국내외 평가정책 및 평가도구를 통해 국가기록원 표준에서 제시하는 증거적·행정적·역사적 가치를 준수할 수 있도록 국내외 평가정책 등에서 어떻게 구체적으로 적용되었는지 적용 사례를 우선 분석한 후 평가요소를 도출하려 한다.

(1) '증거적 가치' 평가를 위한 평가요소

증거적 가치는 일반 행정기관의 일반적, 공통적인 업무와 관련된 증거가 아니라 국가적으로 주요한 정책 결정이나 업무 수행과정에 대한 증거를 제공하는지, 또는 국가의 재산이나 국민의 신분·재산과 관련되었는지의 여부를 확인한다(국가기록원 표준 NAK 5-2:2022(v1.2), 2010). 따라서 증거적 가치는 국가적 주요 정책·업무, 국가 재산 증명, 국민 신분·재산 증명의 세 가지 내용으로 구분될 수 있다.

국가적 주요 정책·업무와 관련된 평가요소는 영국 TNA의 OSP 12, 미국 NARA의 GRS의 일부 내용에서 확인할 수 있었으며, 우리나라 공공기록물법 시행령 [별표 1]에서도 일부 확인할 수 있다.

먼저 OSP 12는 '1970~2000년 정책의 중앙 지시 및 감독(Central direction and oversight of policy 1970~2000)'에 관한 평가정책으로, 내용을 살펴보면 여왕, 의회, 국무총리, 내각, 장관과 장관 소속부서, 장관의 결정에 대한 사법적 검토와 관련된 기록물을 평가 대상으로 제시하고 있다.

공공기록물법 시행령 [별표 1]에서도 '국민이나 기관 및 단체, 조직에 중대한 영향을 미치는 주요한 정책, 제도의 결정이나 변경과 관련된 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물'을 영구보존 대상으로 명시하고 있으며, 해당 대상을 보존하기 위해 영구보존 대상에 추가적으로 '대통령, 국무총리의 지시사항과 관련된 기록물', '일정 규모 이상의 국토의 형질이나 자연환경에 영향을 미치는 사업·공사 등과 관련된 기록물' 등의 내용을 구체적으로 제시하고 있다.

다른 영역으로 국가 재산 증명과 관련된 평가요소로는 OSP 2 '크라운 에스테이트(The Crown Estate 1975~1985)'를 찾아볼 수 있다. 크라운 에스테이트는 영국의 왕립토지관리위원회로 영국 왕실이 소유한 부동산을 관리하는 위원회와 관련된 내용이며, 국가와 관련된 재산의 수입, 관리, 지출 등을 포함한다.

이와 유사한 평가기준은 다시 공공기록물법 시행령 [별표 1]에서도 찾아볼 수 있다. 영구보존 대상으로 '토지 등과 같이 장기간 존속되는 물건 또는 재산의 관리, 확인, 증명에 필요한 중요 기록물'을 제시함으로써 '장기간 존속되는 물건 또는 재산'을 국가 혹은 국민의 재산 증명이 필요한 기준으로 보고 있음을 확인할 수 있다. 또한 '토지수용, 「보안업무규정」 제32조에 따른 보호구역 등 국민의 재산권과 관련된 기록물'을 준영구보존 대상으로 제시함으로써 토지를 국민의 재산 증명 대상으로 보고 있는데, 토지수용은 공익을 위해 사유지의 소유권을 국가가 취득한다는 점에서 국가 재산 증명과도 관련된다고 볼 수 있을 것이다.

추가로 국민 재산 증명 외에 국민 신분 증명과 관련된 평가요소로는 OSP 5 '사회 보장 관리(The administration of social security 1979~1997)'와 OSP 18 '해외에서 발생하는 영국 시민의 출생, 사망 결혼 등록 기록(Records of registration of births, deaths and marriages of United Kingdom citizens occurring overseas)'을 들 수 있다.

(2) '행정적 가치' 평가를 위한 평가요소

행정적 가치는 국가예산 집행과 관련한 주요 사항이나 예산편성 및 정부 결산, 또는 연도별 업무계획 및 추진과정과 결과에 관련된 기록물 여부 두 가지로 구분된다(국가기록원 표준 NAK 5-2:2022(v1.2), 2010).

증거적 가치에서 평가기준으로 보는 '주요 정책 및 업무 수행'에서의 주요 정책은 특정 조건 하에서 일회성으로 발생하는 업무이지 규칙적이고 반복적으로 발생하는 업무가 아니다. 그러나 행정적 가치에서의 예산편성이나 결산은 매년 발생하는 업무이며, '연도별' 업무계획과 같은 표현에서 추측할 수 있듯이 업무 기준 역시 매년 반복적이고 지속적으로 행해지는 행정업무와 관련된 것임을 알 수 있다.

국내 기록관리체계에서 행정적 가치는 1차적으로 기록관리기준표에

기반하여 평가된다.²⁾ 해외에도 업무기능에 기반하여 사전평가방식의 처분기준서를 개발하여 운영하고 있으며, NARA의 GRS나 RS, 호주 NAA의 AFDA, 캐나다 LAC의 MIDA와 ISDA 등도 확인할 수 있다. 기록관리기준표는 일반적으로 기록관단계에서 주로 사용하는 기준이지만, 업무 내용과 서식별로 보존기간 기준을 제시하는 가장 중요한 업무기능평가기준이므로 영구기록물관리기관에서도 중요하게 다루어질 필요가 있다.

공공기록물법 시행령 [별표 1]에서도 공공표준의 행정적 가치에서 제시하는 것과 같이 ‘공공기관의 연도별 업무계획과 이에 대한 추진과정, 결과 및 심사분석 관련 기록물, 외부기관의 기관에 대한 평가에 관한 기록물’을 영구보존 대상으로 보고 있으며, 구체적으로는 ‘공공기관 소관 업무분야의 통계·결산·전망 등 대외발표 혹은 대외 보고를 위하여 작성한 기록물’을 보존하도록 하고 있다. 이러한 기준을 반영하여 국가기록원에서 발간한 『공공기관 기록물관리 지침』에서도 기관 공통 업무 중 감사결과처리, 연간 업무계획 수립, 기관장·간부·이사회 등의 회의관리, 총액예산서, 통계조사결과 등과 같은 업무는 영구보존하도록 하고 있다.

OSP에서도 정부 지출과 행정 기록은 별도의 평가정책으로 관리하고 있다. OSP 15 ‘중앙 정부 지출 통제(Control of central government expenditure 1969~1997)’에서는 공공지출에 대한 조사, 분담, 검토, 통제 및 지출 계획과 수치 공개 관련 내용을 다루고 있으며, OSP 38 ‘내부 행정 기록(Records of internal administration)’에서는 내부 행정 기록 중 공무원 관리, 공무원 조직, 재무관리, 노사관계, 조달, 정보기술(IT), 재산관리와 관련된 기록에 대한 평가기준을 제시하고 있다.

2) 현재 우리나라에서 국가적으로 기록 평가를 위해 주요하게 공표되어 사용되고 있는 기준은 기록관리기준표이다(현문수, 2021).

(3) '역사적 가치' 평가를 위한 평가요소

역사적 가치는 기록문화 유산으로 보존할 만한 역사적·사회적·문화적·학술적 가치를 갖고 있는지의 여부, 대상기록의 유일성·신뢰성·접근성·확신성·시간의 범위, 국민적 관심 사항인 주요 통계 및 사건 사고, 문화재와의 관련 여부를 기준으로 한다(국가기록원 표준 NAK 5-2:2022(v1,2), 2010).

역사적 가치는 대부분의 평가정책에서도 평가기준으로 다루고 있을 정도로 평가에 필수적인 요소로, 주로 범국가적인 범위에 해당하는지, 사회 전반적인 관심도를 갖고 있는지를 기준으로 한다.

특히 증거적 가치나 행정적 가치로 평가했을 때 보존 대상이 아닌 기록물도 역사적 가치를 고려하였을 때 영구보존 대상이 될 수 있기 때문에 역사적·사회적으로 중요한 기록물이 유실되지 않도록 평가단계에서 역사적 가치가 적절하게 반영되어야 한다.

역사적·사회적으로 중요한 사안을 구체적인 평가도구로 활용한 평가 요소는 호주 NAA의 처분기준서인 GRA와 AFDA에서 일부 찾아볼 수 있다. 1998년 공표된 GRA 23은 '호주연방과 코카투스섬 조선소 중재(Cockatoo Island Dockyard Pty Ltd Arbitration)'로, 역사적 사건과 문화유산으로서의 가치를 지닌 코카투스섬 조선소와 관련된 내용을 대상으로 하고 있다.

2018년 공표된 GRA 41 '아동 성 학대 사건 및 의혹사건(Child Sexual Abuse Incidents and Allegations)'은 사회적 관심도와 중요성을 반영했다는 점에서 특정 사안을 역사적 평가가치로 삼았다고 볼 수 있다.

또한, 호주 NAA에서는 코로나19 팬데믹 시대를 맞아 코로나19라는 특정 사안과 관련된 기록을 적절하게 평가·수집할 수 있도록 '코로나19 팬데믹 관련 기록(Records relating to the COVID-19 Pandemic)'을 AFDA 처분클래스와 연결하여 2020년 제시하였다.

당장 사회적으로 중요한 역사적 사안을 판별하여 반영하지는 않아도

되지만, 특정 사안과 관련된 기록을 평가하기 위해 융통성있게 평가요소를 추가하는 방식도 고려할 필요가 있다.

영국 TNA의 OSP는 영구보존이 필요한 기관이나 주제를 미리 선정하여 선행적으로 기록을 평가하는 데 도움을 주는 대표적인 도구로서, OSP 일부 역시 역사적 가치 평가의 평가요소로 볼 수 있을 것이다. 이런 OSP의 특징을 살려 유사한 형태로 개발된 것이 서울기록원 수집실 행지침인 S-NAP이다. S-NAP은 정확히는 서울기록원의 수집정책이기는 하나, 영구기록물관리기관으로서 수집하여 보존하여야 하는 인물, 장소, 사건, 주제와 같은 대상을 제시하고 있다는 점에서 영구기록물관리기관이 소장하고 있는 기록물을 평가하는 데에도 유사한 기준을 적용할 수 있을 것으로 보고 역사적 가치 평가를 위한 평가요소로 보았다.

3) 적용가능한 평가요소 도출

구체적인 평가기준 및 평가요소를 확인한 결과 모든 평가요소를 적용할 수는 없으나 유사한 적용 형태를 보이는 평가기준을 중심으로 우리나라 영구기록물관리기관의 상황을 고려하여 적용가능한 평가요소를 <표 2>와 같이 도출하였다.

<표 2> 재평가 설계를 위한 평가가치별 평가요소 도출

구분	평가가치별 평가요소
증거적 가치	○ 정책 결정권자의 직책 ○ 법적 요구기간을 준수한 증거적 가치
행정적 가치	○ 기록관리기준표 및 처분기준서 ○ 주요 결정권자의 공약 또는 정책 진행 여부
역사적 가치	○ 수집정책(서울기록원의 S-NAP 등) ○ 주요 사건, 장소, 문화재 등을 포함하는 공신력 있는 역사자료

증거적 가치에서 제시하고 있는 중요한 정책 및 관련 업무수행 내용은 결국 중요한 정책을 지시하고 결정할 수 있는 정책 결정권자와 연결되어 있다. OSP에서도 여왕, 의회, 국무총리, 내각, 장관 등의 주요 직책을 기준으로 기록을 수집하는 것을 확인할 수 있었으며, NARA에서도 캡스톤 임원이라는 일정 직책 이상의 이메일을 수집하는 형태로 정책 결정권자의 기록을 수집하는 것을 알 수 있었다. 우리나라도 [별표 1]에서 대통령, 국무총리의 지시사항과 관련된 기록물을 수집하는 것으로 보아 나라마다 수집대상으로 삼는 직책의 범위에는 조금씩 차이가 있으나 특정 직책 이상의 기록물을 수집한다는 데에는 공통점을 보인다. 따라서 증거적 가치를 평가하기 위해 정책 결정권자의 직책을 기준으로 평가요소를 설정하는 것도 타당하게 보인다.

우리나라의 경우 토지수용과 관련된 내용을 제외하고는 건물, 도로 등 ‘장기간 존속되는 물건이나 재산’은 건축물 대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙이나 도로법 등에서 보존하도록 되어있고, 토지분할과 관련된 내용은 공유토지분할에 관한 특례법 시행령, 국민의 권리 증명과 관련된 내용은 주민등록법, 인감증명법, 가족관계의 등록 등에 관한 규칙 등의 법에서 보존하도록 명시하고 있다. 따라서 공공기록물법 시행령 [별표 1]에서 명시하고 있는 토지와 토지수용 내용을 포함하여 법적 요구기간을 준수한다면 증거적 가치를 기본적으로 확보할 수 있을 것이다.

행정적 가치는 해외에서 처분기준서를 활용하거나 우리나라에서 기록관리기준표를 사용하는 것처럼 업무기능적 접근을 기준으로 평가하여야 한다. 다만 재평가 대상인 기록물의 경우 생산시기가 최소 30년 이전이기 때문에 현재의 행정적 가치와 당시의 행정적 가치를 각각 적용해보는 등 다각도로 평가기준을 적용하는 것도 방법이 될 수 있을 것이다.

또한 정책 결정권자는 선출직의 경우 공약을, 업무 수행 중에는 정책

을 수행하기 위한 정책 등을 수립한다. 따라서 행정적 가치를 확보하기 위해 주요 정책 결정권자의 공약 및 정책 등의 진행 여부를 추가적으로 확인함으로써 누락 될 수 있는 업무 수행내용 보완이 가능할 것으로 보인다.

증거적·행정적 가치는 법적, 행정적 내용을 기반으로 하기 때문에 그 외의 가치가 적용되지는 않는다. 따라서 역사적 가치 평가를 통해 증거적·행정적 가치로는 확보되지 않는 주요 기록물을 포착할 수 있을 것으로 보인다.

그러나 비교적 객관적인 기준을 가지는 증거적·행정적 가치에 비해 역사적 중요성이라는 기준은 상대적으로 주관적인 기준을 가진다. 그래서 역설적으로 역사적 가치에 해당하는 기준을 공식적으로 제시하지 않고 평가를 평가자 재량에 맡기게 되면 기록물 평가에 대한 객관성과 전체 기록물 평가의 일관성을 해칠 수 있다.

따라서 역사적 가치를 평가기준으로 활용하기 위해서는 다수가 납득할 수 있도록 공신력 있는 자료를 기반으로 하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

3. 영구기록물관리기관의 재평가를 위한 평가체계 설계

1) 평가영역 및 평가 프로세스 설계

영구기록물관리기관의 재평가를 위해 기록의 행정적·역사적·증거적 가치를 복합적으로 고려하여 보유기록물을 종합적으로 평가할 수 있는 구체적인 평가항목과 지표를 마련하였다. 앞장에서 제시한 영구기록물관리기관의 재평가를 위한 이론적 근거와 국내외 평가요소들을 차용하여 평가영역과 세부평가요소를 도출하였으며 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 평가영역별 세부평가요소

평가영역	평가가치	세부평가요소
법규 기반 평가	증거적 가치	○ 정책 결정권자의 직책 ○ 개별법에서 장기보존을 요구하는 특정 법정 서식
업무기능 기반 평가	행정적 가치	○ 기록관리기준표 ○ 공문서분류표 ○ 주요 결정권자의 공약 및 정책
주제 기반 평가	역사적 가치	○ 수집정책 ○ 국가지정문화재 및 시지정문화재 ○ 역사적 주요 사건 및 장소(역사학계에서 편찬한 간행물 등)

앞서 재평가 설계를 위한 평가요소 도출을 통해 기록의 증거적 가치를 판단할 수 있는 평가요소로 정책 결정권자의 직책, 공약 및 정책, 기록의 법적 요구기간을 제시하였다. 기록의 행정적 가치를 판단할 수 있는 평가요소로는 업무기능에 기반한 처분기준서와 기록관리기준표를 제시하였으며, 수집정책과 주요 사건, 장소, 문화재 등을 포함하는 공신력 있는 역사자료를 통한 기록의 역사적 가치 판단 요소의 적용 가능성을 확인하였다. 이를 종합하여 평가체계의 주요 평가영역을 법규 기반 평가영역, 업무기능 기반 평가영역, 주제 기반 평가영역으로 설계하였다.

정책 결정권자의 직책과 기록의 법적 요구기간은 생산 단계부터 국가 차원에서 이행이 강제되는 법령을 보존 관점에서 해석하여 평가를 수행하는 요소라는 공통점을 가진다. 즉, 기록이 가진 메타데이터 중 장기보존 대상이 되는 결재권자의 직급과 개별법에서 장기보존을 요구하는 특정 법정 서식을 식별하여 장기보존을 결정하는 평가요소로 활용할 수 있다. 따라서 법규 기반 평가영역을 두고 결재권자 직급과 법정 서식 적용 여부를 세부평가요소로 도출하였다.

업무기능에 기반한 평가를 위한 도구로 기록관리기준표를 활용하였

다. 또한, 재평가대상 기록물의 생산 시기를 고려하여 생산 당시 기준 기능평가를 위해 공문서분류표를 활용하였다. 기록관리기준표와 공문서분류표는 현재 또는 생산 당시의 보존기간 부여체계에 따라 직관적으로 보유기록물의 장기보존 타당성을 검토할 수 있다. 공약 및 정책의 경우 관련 공약·정책에 대한 업무수행의 과정과 결과를 확인할 수 있는 지표가 될 수 있으므로 업무기능에 기반한 평가요소로 판단하였다.

기록의 역사적 가치 판단을 위하여 수집정책에서 특정 사안이나 주요 사건, 구체적 장소 등을 활용한다는 점에 착안하여 주제에 기반한 평가영역을 설계하였다. 세부평가요소로는 수집정책 반영 여부와 주제 라이브러리 반영 여부를 도출하였다. 수집정책은 영구기록물관리기관이 수집하여 보존하고자 하는 영역과 밀접한 연관이 있으므로 기록의 장기보존에 영향을 미치는 평가요소로 활용할 수 있다.

또한, 앞서 NAA와 OSP, S-NAP 사례를 통해 역사적 사건이나 문화유산으로서의 가치를 지닌 장소 등에 대한 평가요소로서의 적용 가능성을 확인하였다. 국가기록원 표준 NAK 5-2:2022(v1.2)에서도 영구기록물관리기관의 평가 대상 기록물에 대한 역사적 가치 판단의 고려사항으로 국민적 관심 사항인 주요 통계 및 사건 사고, 문화재와의 관련 여부 등을 제시하고 있다. 역사적 사건이나 문화유산, 인물 등을 평가요소로 활용하기 위해 다양한 주제와 계층을 종합한 엔티티(entity)를 기능할 수 있는 주제라이브러리를 구축하여 평가에 통합적으로 적용하였다.

주제 기반 평가의 적용을 위해 역사적 사건, 문화재 등을 활용하여 주제라이브러리를 구축하고, 기록이 가진 메타데이터와 해당 주제 간의 관련성을 검토하여 평가 과정에서 역사적 사건이나 국내 주요 문화재에 관한 사항이 반영되도록 할 수 있다.

평가 수행 시 법규 기반 평가영역, 업무기능 기반 평가영역, 주제 기반 평가영역 순으로 단계별 평가를 수행한다. 법규 기반 평가는 법령에 보존기간이 명시되어 평가에 일차적으로 적용될 수 있는 가장 중요하

고 명료한 평가영역에 해당한다. 또한, 법적 고려사항에 대한 사전적인 분석이 필수적으로 선행되어야 하므로 첫 단계 평가에 적용되도록 하였다.

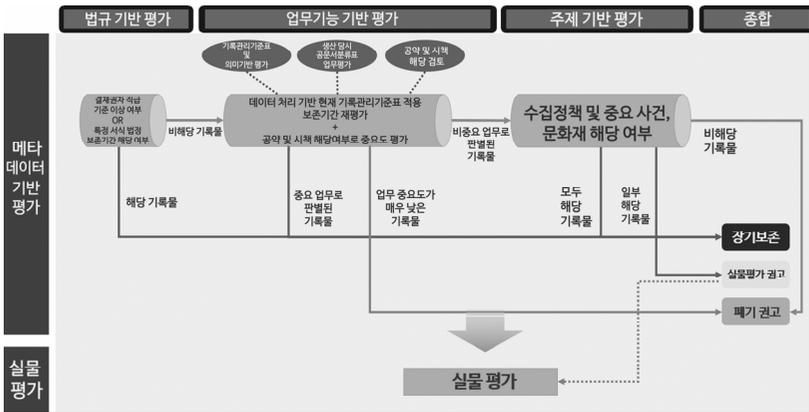
법규 기반 평가단계에서 장기보존 기준에 미치지 못한 기록물을 대상으로 업무기능 기반 평가 단계를 수행한다. 업무기능에 기반한 평가로 해당 업무의 중요도, 즉 장기보존 부여의 타당성을 판단한다. 이 단계에서 중요 업무로 판별된 기록물은 장기보존 책정하며, 업무 중요도가 매우 낮은 기록물은 폐기 대상으로 고려한다. 폐기 고려 대상은 아니나 상대적으로 비중요 업무로 판별된 기록물에 대해 주제 기반 평가를 수행하여 추가적인 가치 판단의 가능성을 두었다.

마지막 단계에 주제 기반 평가영역을 배치하여 개별 기록 건의 역사적 가치를 반영함으로써 행정기능을 중심으로 한 평가의 불완전한 부분을 보완하고자 하였다. 주제 기반 평가영역을 통해 공약이나 정책으로 드러나지 않거나 업무기능으로 포착되지 않은 사항을 파악할 수 있을 것으로 보았다. 주제 기반 평가단계에서 수집정책·역사적 사건·문화재와 관련된 사항의 해당 여부를 파악하여 모든 요소를 가지는 기록물은 장기보존 책정하며, 어떤 요소도 가지지 못한 기록물은 폐기 대상으로 고려한다. 일부 요소에만 해당하는 기록물은 아키비스트가 실물 평가를 수행하여 직접 기록의 실물을 검토함으로써 장기보존 여부를 결정하도록 하였다.

실물평가 단계에서는 메타데이터 기반 평가로는 파악이 어려우나 기록의 장기보존 여부를 결정하는 데 중요한 요인으로 작용하는 사항들을 평가한다. 이 과정에서 해당 기록의 장기보존에 요구되는 보존비용, 예상되는 기록물의 이용 빈도, 과거에는 아니었으나 현재에는 이슈가 되는 사안, 저작권 문제, 기록물의 생산자가 불분명한 고아기록물(orphan records) 해당 여부, 기록물의 물리적 보존상태, 기록물이 가진 미적 가치 등을 평가할 수 있다.

평가영역과 세부평가요소를 포함한 평가프로세스를 도식화하면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 영구기록물관리기관의 재평가를 위한 평가체계 도식도



2) 평가체계 설계 방향

영구기록물관리기관의 재평가를 위한 평가체계의 적용 대상은 보유 기록물의 메타데이터로 설정하였다. 평가체계는 기록의 메타데이터를 활용한 평가와 서고에서의 기록 실물평가로 구분된다. 메타데이터 기반 평가를 우선 적용하고 이후 단계에서 아키비스트가 실물평가를 수행하는 형태로 설계하였다.

소수의 아키비스트가 영구기록물관리기관 보유기록물 전체를 실물 평가하기에는 기록물의 양이 너무 방대할 뿐 아니라 기관 단위에 일관성 있는 실물 평가를 적용하기에는 한계가 존재한다. 메타데이터를 기반으로 체계적인 평가 시 보유하고 있는 대량의 기록에 대한 일관성과 효율성 확보가 가능하다. 또한, 여러 요인으로부터 확보한 다양한 메타

데이터를 활용하여 평가를 수행함으로써 기록이 가진 다양한 맥락을 평가에 반영할 수 있다. 메타데이터 기반 평가 이후 아키비스트가 실물을 직접 보고 평가하는 단계를 도입하여 영구기록물관리기관 아키비스트의 전문성을 기반으로 실물평가 대상에 대한 보존여부를 검토하도록 하였다.

평가대상의 단위는 기록물 건을 기준으로 하였다. 이는 보유기록물 편철의 정확성을 담보할 수 없는 경우, 보유기록물 간 분류체계 및 보존기간 부여체계의 통일성을 위한 해결방안으로 작용할 수 있다. 특히 국내 기록관리체계 도입시기를 고려하면 평가 대상 기록물이 생산에서부터 기록관리체계에 편입되지 않고 이관된 경우가 많아 편철과 보존기간 책정에 대한 검증방식으로도 유용할 수 있다.

평가방식은 주요 평가영역을 구성하고 하위에 세부평가요소를 두어 각 영역을 모듈화하고, 각 평가영역에 단계를 부여하여 선-후행 관계에 따라 평가하는 것으로 설계하였다. 평가영역에 대한 기록의 유형화(그룹화)가 가능한 경우 우선 선별하여 명확한 장기보존 대상인 기록을 먼저 평가하고 선행 단계에서 장기보존 책정되지 않은 기록에 대해 다음 단계의 평가를 적용하는 방식을 선정하였다. 장기보존 여부를 우선 식별할 수 있는 경우 이후 평가단계에 추가적인 평가를 적용하지 않도록 하여 평가에 반영되는 자의성을 최소화하고 평가의 효율성을 높일 수 있기 때문이다.

평가영역별 하위 세부평가요소에는 종합적 평가를 수행하여 단계적 평가와 종합적 평가를 복합적으로 적용할 수 있도록 하였다. 세부평가요소를 통해 다양한 메타데이터를 기반으로 한 평가요소를 설정하였다. 세부평가요소의 평가 처분기준은 중요기록물로 선별되는 기준인 ‘보존기간 30년’을 차용하였다. 기록물법 7종 중 영구기록물관리기관의 대상이 되는 보존기간 30년·준영구·영구로 구분하여 평가 결과를 책정하기보다 보존기간을 30년 이상으로 통합하여 명확하게 인식할 수

있도록 하였다. 또한, 평가 처분 결과를 폐기와 보존으로만 구분하기보다 메타데이터에 기반한 평가만으로는 온전히 파악할 수 없는 특성을 가진 기록물의 경우를 고려해 실물평가 권고를 결과값으로 설정하였다.

3) 법규 기반 평가단계에서의 평가 적용

법규 기반 평가영역 적용 과정에서는 결재권자의 직급과 법정 서식 적용 여부로 장기보존 대상을 식별한다. 결재권자 직급이 기준 이상이거나 특정 법정 서식에 해당하는 경우 해당 기록물을 장기보존 대상으로 식별하고, 해당 사항이 없는 기록물은 다음 단계 평가를 적용한다. 영구기록물관리기관의 재평가를 위한 평가체계의 적용 가능성을 확인하고자 서울기록원 보유기록물을 대상으로 각 영역의 평가를 적용해보았다. 법규 기반 평가 단계의 적용 사례는 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 법규 기반 평가영역 적용 사례

구분	기본정보			법규기반평가영역			
	순번	건제육	결재권자 직위직급명	법정서식 반영정보	결재권자직급 반영결과	법정서식 반영결과	법규기반 평가종합
4833	무허가 건물 철거 보상 관련 범죄 혐의자 고발(통보)	서울특별시	해당없음	보존	가치재검토	장기보존	장기보존
34	비위 공무원 처벌 상신	서울특별시	해당없음	보존	가치재검토	장기보존	장기보존
22305	우면산남북간터널공사 보상추진		토지수용	가치재검토	보존	장기보존	장기보존
181050	신규면허 예정자 교육 결과 보고		해당없음	가치재검토	가치재검토	가치재검토	업무기반 평가적용
66109	민사소송패소에따른가집행수령금납부	건설행정과장	해당없음	가치재검토	가치재검토	가치재검토	업무기반 평가적용

‘무허가 건물 철거 보상 관련 범죄 혐의자 고발(통보)’, ‘비위 공무원 처벌 상신’ 건의 경우 결재권자가 서울특별시³⁾임에 따라 장기보존 대상이 되는 결재권자 직급 기준을 만족하여 장기보존으로 책정하였

3) 서울특별시는 「서울특별시 사무 전결처리 규칙」에 따라 시장 결재사항과 부시장 결재사항에 대해 ‘정책적 중요사항, 당시 시대적 사안 혹은 기능에 관련되어 있을 확률이 높은 사항’으로 정의하고 있다. 따라서 서울기록원의 장기보존 여부를 결정하는 결재권자의 직급으로 시장·부시장 등의 설정이 가능하다.

다. ‘우면산남북간터널공사 보상추진’ 건의 경우 법적으로 장기보존을 권고하는 법정 서식인 ‘토지수용’의 형태를 띠고 있어 장기보존 기록물로 선정되었다. 두 세부평가요소에 해당되지 않는 기록물은 다음 단계인 업무기반 평가영역을 적용하였다

4) 업무기능 기반 평가단계에서의 평가 적용

업무기능 기반 평가영역의 적용을 위해 별도의 기록집합(agggregation)⁴⁾ 단위를 설정하여 사용하였다. 보유기록물과 연결되는 모든 생산자와 시기를 고려한 분류체계는 수량이 너무 방대하고 장기보존여부와 무관한 7종의 보존기간을 가지기 때문이다. 이에 따라 기록관리기준표와 공문서분류표, 공약·정책의 반영 사항을 포괄하여 적용하기 용이하도록 새로운 집합단위의 도출이 요구되었다. 이를 위해 집합단위의 개념인 ‘기본형’을 만들고 의미기반 문서처리 과정을 이용하여 기본형에 기록 건을 매핑시켜 평가과정의 효율성을 높이고자 하였다. 현재의 기록관리기준표를 기반으로 기본형을 만들어 관련된 단위과제보다 더 넓은 범위로 범주화 하였고 보존기간을 상속하도록 하여 해당 기본형과 매핑된 기록 건에 대해 기록관리기준표 및 의미기반 평가를 동시에 수행할 수 있다. 기록관리기준표 및 의미기반 평가를 통해 기본형에 매핑된 보유기록물 개별 건에 대한 업무형태의 파악이 가능하며, 책정된 보존기간에 따른 중요도의 판단이 가능하다. 기본형을 매핑하여 기록관리기준표 및 의미기반 평가를 수행한 예시는 아래 <그림 3>과 같다.

4) 보존기록의 수직적 계층화에 따른 집합 체계를 벗어나 전자 환경에 적합한 별도의 집합(agggregation)을 구성함으로써 다양한 요건에 맞게 기록을 재구조화하여(설문원, 2012) 건 중심의 기록평가에 활용하였다.

〈그림 3〉 기록관리기준표 및 의미기반 평가 예시



기본형에 공문서분류표를 연계함으로써 기본형을 통해 과거 공문서 분류표의 생산 당시 기준 기능평가를 수행할 수 있다. 공문서분류표는 업무기능(주제)과 단위업무별 보존기간으로 구성되어 있어 기록관리기준표와 마찬가지로 기본형을 통한 업무형태의 파악 및 보존기간 등의 속성 상속이 가능하다.

공문서분류표와 매핑된 기록건을 검토하여 생산 당시에 부여된 업무기능(주제)을 파악하고 생산 당시 체계에 의한 보존기간 책정 현황을 파악하였다. 기본형을 통한 의미기반 평가에 공문서분류표와 기록관리기준표를 함께 적용하여 과거 생산 당시 기준 기능평가와 더불어 현재의 기준을 토대로 보완한 지속적 재평가에 부합하는 업무기능의 평가를 수행할 수 있다.

공약·정책은 정책 결정권자가 임기 중 추진하고자 하는 주요 업무와 밀접한 관련이 있으므로 업무기능과 연계하여 기본형을 대상으로 평가를 수행하였다. 정책 사항을 조사하여 공약·정책이 반영된 사항을 확인하고 해당 기록물의 업무 중요도 평가기준으로 활용할 수 있다. 서울기록원 보유기록물을 대상으로 업무기능 기반 평가단계를 적용해

본 사례는 다음 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 업무기능 기반 평가영역 적용 사례

구분	기본정보	업무기능기반평가영역				
		기본형	기록관리기준표 및 의미기반 평가결과	공문서분류표 반영결과	공약시책반영 결과	업무기능기반평가종합
5615	감사원 처분 요구사항 집행 결과 보고	감사원감사보고	30년이상	30년이상	해당없음	장기보존
53624	도시계획사업실시계획인가신청자료제출	도시계획협조	30년이상	없음	해당	장기보존
69771	위생업소허가규제완화	공중위생업소보고	10년이하	30년이상	해당	장기보존
69927	민원서류제출에대한회신	민원사항협조	10년이하	10년이하	해당없음	폐기권고
146112	공공하수도설치인가사용개시공고현황보고및대장정리촉구	하수도시설보고	10년이하	30년이상	해당없음	주제기반평가적용
144595	신행주대교차선운영계획검토	기본운영계획보고	10년이하	30년이상	해당없음	주제기반평가적용

‘감사원 처분 요구사항 집행 결과보고’ 건의 경우 기록관리기준표 및 의미기반 평가, 공문서분류표 반영 결과 모두 보존기간 30년 이상 책정이 타당한 것으로 판단되어 장기보존 책정되었다. ‘민원서류제출에대한회신’ 건은 모든 세부평가요소에서 업무 중요도가 매우 낮은 것으로 판단되어 폐기권고 처리되었다. 세 가지 세부평가요소 중 두 개 이상의 요건을 만족하는 경우 장기보존 책정되며, 한 가지 요건만을 만족하는 경우 주제 기반 평가영역을 적용하였다.

5) 주제 기반 평가단계에서의 평가 적용

주제 기반 평가영역의 적용을 위해서는 영구기록물관리기관의 수집정책과 역사적 사건이나 국내 주요 문화재 등이 담긴 주제라이브러리의 구축이 선행되어야 한다.

주제라이브러리 구축을 위한 역사적 사건의 선정은 역사학계에서 편찬한 간행물, 연구 성과, 언론 보도 내용, 시민단체의 정책 참여 내용 등을 조사하여 주요 키워드를 선별하는 방법을 사용할 수 있다. 역사

학계에서 사후적으로 가치가 부여되었다고 판단한 중요 사건을 활용함으로써 사건 선정에 대한 객관성과 근거의 마련이 가능하다.

주제라이브러리 구축을 위한 문화재의 선정 과정에서도 공신력 있는 기준을 활용함으로써 자의성 반응을 줄일 수 있다. 이를 위해서는 국가 지정문화재, 시지정문화재 등을 활용할 수 있다. 국가지정(등록)문화재의 경우 문화재청의 문화재위원회 심의를 거쳐 지정한 것이며, 시지정(등록)문화재는 국가지정문화재로 지정되지 아니한 것 중 보존가치가 높다고 인정되는 것을 지방자치단체(시·도) 조례에 의하여 문화재로 지정한 것이므로 이를 통해 문화재 선정에 대한 근거와 객관성을 뒷받침할 수 있다. 역사적 사건과 문화재의 선정을 통해 주제라이브러리를 구축하여 다양한 주제와 계층의 평가요소를 평가과정에 적용할 수 있다.

주제 기반 평가영역 적용 과정에서는 주제라이브러리의 반영 여부와 수집정책의 반영 여부로 장기보존 대상을 식별한다. 주제라이브러리와 수집정책 두 세부평가요소에 모두 해당하는 경우 장기보존 대상으로 식별하고, 해당사항이 없는 기록물은 폐기 고려 대상으로 처리하였다. 한 가지 요건만 만족하는 경우 실물평가 권고 처리한다. 주제 기반 평가단계의 적용 사례는 다음 <그림 5>와 같다.

<그림 5> 주제 기반 평가영역 적용 사례

구분	기본정보			주제기반평가영역		
	건제목	주제라이브러리 반영정보	수집정책 반영정보	주제라이브러리 반영결과	수집정책 반영결과	주제기반평가종합
8810	삼풍백화점 붕괴사고 당시 실종신고서 (마)	삼풍백화점붕괴 사고	삼풍백화점 붕괴-금속 성장과 부패의 결합	해당	해당	장기보존
39200	공사대장 - 여의도광장매립공사	해당없음	여의도공원-군사광장에서 시민광장이 된 여의도 공원	해당없음	해당	아키비스트 실물평가 권고
163200	사보이호텔	사보이호텔	해당없음	해당	해당없음	아키비스트 실물평가 권고
6286	민원사무편람 배부 요청	해당없음	해당없음	해당없음	해당없음	폐기권고

5) KS X ISO TR 21946: 2018, p.11.

‘삼풍백화점 붕괴사고 당시 실종신고서(마)’ 건의 경우 주제라이브리리와 수집정책 모두 반영되어 장기보존 책정하였다. ‘민원사무편람 배부 요청’ 건은 두 요소 모두 반영되지 못하여 폐기 고려 대상으로 처리되었다. 주제라이브리리와 수집정책 중 한 가지 요소에만 해당하는 경우 실물평가 권고 처리하였다.

4. 결론

본 연구는 영구기록물관리기관의 기록관리 핵심기능인 재평가를 수행할 수 있도록 서울기록원을 중심으로 기존 평가체계를 보완하여 명확하고 구체적인 재평가체계를 설계 및 제시하는 것을 목적으로 진행하였다. 재평가 관점에서 국내외 표준, 평가정책, 법령 등을 분석하여 재평가 시 고려되어야 하는 평가가치와 평가기준, 평가요소 등을 도출하는 것에 초점을 두었다. 이를 바탕으로 증거적·행정적·역사적 가치 등 필요 평가가치와 각 평가가치에 부합하는 평가요소들을 도출하였다. 이후 이상의 내용을 반영하여 영구기록물관리기관 재평가를 위한 평가 프로세스를 설계하였다.

평가체계는 1)법규 기반 평가영역 2)업무기능 기반 평가 영역 3)주제기반 평가영역으로 구분하였고 각 영역에 적합한 세부평가요소를 설정하는 것으로 구성하였다. 평가프로세스는 각 영역별 하위 세부평가요소를 대상으로 평가항목과 평가 지표의 부합여부를 측정하는 방식으로 설계하였다. 이를 통해 영구기록물관리기관에 적합한 재평가체계를 수립하였으며 행정기능과 주제기반 등 균형 잡힌 거시평가와 미시평가를 결합한 평가체계를 설계하였다.

본 평가체계를 서울기록원 보유기록물 중 기구축된 메타데이터 일부를 대상으로 적용한 결과 다음과 같은 유의미한 결과를 확인하였다. 첫

째, 우선평가와 순차적 평가, 단계적 평가와 종합적 평가 방식을 적용함으로써 평가에 반영되는 주관성을 최대한 배제하고 효율성을 도모할 수 있다. 둘째, 하나의 영역 안에서 다각적이면서도 명확한 기준으로 통일성 있는 평가를 수행하였으며, 하나의 기록물이 가진 다양한 맥락과 가치를 종합적으로 반영한 평가가 가능하였다. 셋째, 메타데이터를 대상으로 평가체계를 수행한 결과 방대한 기록물에 대해 일관성과 효율성을 확보할 수 있었다. 넷째, 기관 자율성에 근거한 업무평가 및 주제평가와 의무사항 준수를 위한 범구평가를 모듈 형태로 연계함으로써 논리적으로 타당성 있는 평가체계를 수립하여 재평가의 실현가능성을 찾았다.

그러나 본 연구는 생산 후 30년 이상 지난 기록물을 대상으로 하고 있어 비전자기록물을 대상으로 삼았다는 점에서 메타데이터에 대한 확보와 검증이 선행되어야 한다는 한계가 존재한다. 따라서 메타데이터의 품질을 높이기 위한 사전작업이 먼저 진행되어야 할 수 있다. 또한, 시스템을 통해 지속적으로 운영되기 위해서는 자연어 처리와 같은 기술적 성과를 계속해서 수용하여, 평가 시 아키비스트의 오류를 최소화할 수 있도록 발전해 나갈 필요가 있다.

또한 평가요소인 국가 주요 사건, 개별법, 문화재 등은 역사적 관점이나 해석의 변화, 행정환경의 변화 등에 따라 지속적으로 변경될 수 있으므로 지속적인 업데이트와 유지가 필수적이다. 또한 향후 기록관리기준표 등의 변경에 따른 업무기능평가 변화와 기록관리체계 변화로 인한 처분일정표 등의 도입에 대한 평가체계 변화 등에 대한 부분도 함께 고려될 필요가 있다.

향후 실질적인 운영을 통해 경험을 축적하고 한계와 어려움을 극복하여 평가체계의 품질이 더 높아질 필요가 있다. 이를 위해 다양한 후속 연구가 필요할 것이다. 재평가분야에서 실무경험과 학계연구 교류를 통해 더 나은 평가체계가 도출되는데 있어 본 연구가 일부라도 기여할 수 있기를 기대해본다.

〈참고문헌〉

〈법령〉

공공기록물 관리에 관한 법률. 법률 제18740호.
공공기록물 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제32772호.
공공기록물 관리에 관한 법률 시행령 [별표 1] 기록물의 보존기간별 책정 기준

〈표준〉

국가기록원. (2022). 기록물 평가·폐기 절차 제2부 : 영구기록물관리기관용. NAK 5-2:2022(v1.2).
국가기록원. (2022). 영구기록물관리기관 표준모델 : 기능 및 업무절차. NAK 9-2:2022(v2.3).
문헌정보-기록의 관리를 위한 평가. KS X ISO/TR 21946.

〈논문〉

김유승 (2019). 디지털시대의 공공기록평가에 관한 정책적 고찰 : 영국 TNA 사례를 중심으로. 기록학연구, 62, 5-39.
설문원 (2012). 기록분류에 관한 국내 연구 동향과 과제. 한국기록관리학회지 12(3), 203-232.
설문원 (2018). 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계. 기록학연구, 55, 5-38
설문원, 이승억 (2020). 공공기록 평가제도의 구조와 쟁점 과제. 한국기록관리학회지, 20(1), 47-67.
설문원 (2023). 기록평가의 이론적 지향과 방법론 분석. 기록학연구, 75, 5-39.
이수연 (2019). 공공기관의 기록물 공통처분지침 개선방안 연구. 석사학위논문, 부산대학교 대학원 기록관리학전공.
이승억, 설문원. (2021). 디지털 정보기술 환경에서 보존기록 평가문의 전환. 기록학연구, 67, 57-97.
장현중, 서지인. (2021). 기록관의 장기보존기록물 평가를 위한 평가업무 프로세스 재설계 연구. 한국기록관리학회지, 21(4), 183-200.
전보배, 설문원. (2019). 기록 평가에 관한 국제표준의 적용방안 분석: ISO 15489-1 과 ISO/TR 21946을 중심으로. 한국기록관리학회지, 19(4), 115-137.
정은봉 (2013). 거시적 차원의 기록 선별을 위한 연구. 석사학위논문, 명지대학교 기록정보과학전문대학원.

- 조애란, 양동민, 윤은하. (2020). 미국 준현용 기록관리 프로세스에 관한 연구: 연방 레코드센터의 기록 이관과 평가를 중심으로. 한국기록관리학회지, 20(3), 139-160.
- 최재희 (2014). 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. 한국기록관리학회지, 14(4), 153-175.
- 허설혜 (2021). 사회적 기록화를 위한 공공기록 평가도구 개발 방안. 석사학위논문, 부산대학교 대학원 기록관리학전공.
- 현문수 (2019). 국가기록평가의 권한과 책임 분석: 영국, 미국, 캐나다, 호주 중앙 및 연방정부 기록의 평가를 중심으로. 한국기록관리학회지, 19(4), 175-209.
- 현문수 (2021). 국가기록평가의 관점에서 본 환경 분야 기록관리기준표 분석. 기록학연구, 67, 139-203.

〈단행본〉

- T.R. Schellenberg. (1956). Modern Archives : Principles and Techniques. 이원영 역. (2002). 현대기록학개론. 서울 : 진리탐구.

〈보고서〉

- 김익한, 이현정, 송영량, 이경남, 주현미 (2019). 서울기록 수집 및 기록 콘텐츠 개발 사업 : 사업 완료 보고서, 서울기록원.

〈사이트〉

- 미국 국립기록청(National Archives and Records Administration). 검색 : 2023. 03. 10. <https://www.archives.gov>
- 영국 국가기록원(The National Archives). 검색 : 2023. 03. 10. <https://www.nationalarchives.gov.uk>
- 캐나다 국가기록원(Library and Archives Canada). 검색 : 2023. 03. 10. <https://library-archives.canada.ca/eng>
- 호주 국가기록원(National Archives of Australia). 검색 : 2023. 03. 10. <https://www.naa.gov.au>