

지방기록물관리기관 기록물 이관 선별 정책에 관한 연구

지방기록물관리기관의 필요성은 어디로부터 시작되는가?

A Study on the Selection Policy of the Transfer of Permanent Records by the Local Archives Management Agency

전가희(Jeon, Ga-Hee)*

1. 들어가며
 - 1) 문제 제기
 - 2) 연구 목적과 범위
2. 지방기록물관리기관의 필요성과 기록물
3. 지방기록물관리기관의 이관현황
 - 1) 서울기록원 이관현황
 - 2) 경상남도기록원 이관현황
 - 3) 지방기록물관리기관 기록물 이관 문제점 및 한계
4. 경상남도기록원 기록물 이관 선별 정책 연구
 - 1) 경상남도기록원의 이관기준 및 문제점
 - 2) 경상남도기록원 이관정책 수립 및 기록물 선별: 영국 TNA수집정책, OSP를 중심으로
 - 3) TNA의 선별정책을 경남기록원에 적용한 사례에 대한 시사점
5. 마치며

* 경상남도기록원 기록연구사(gnarchivist@korea.kr).

- 투고일: 2024년 09월 09일 ■ 최초심사일: 2024년 09월 19일 ■ 게재확정일: 2024년 10월 04일.
- 기록학연구 82, 5-45, 2024, <https://doi.org/10.20923/kjas.2024.82.005>



〈초록〉

본 연구의 목적은 지방기록물관리기관 설립 필요성 및 핵심 업무를 추출하고 경상남도기록원을 대상으로 기록물의 이관기준 수립과 중요기록물을 선별해 보는 것이다. 현실적으로 지방기록물관리기관은 보존기간 30년 이상 기록물을 모두 수용할 수 없다. 또한 지방기록물관리기관의 설립 가치를 구현하기 위해서는 기관을 설명할 수 있는 기록물을 선별·이관하여야 한다. 그러나 현재 지방기록물관리기관은 법적 이관기준 외 자체 기준이 없거나, 있다 하더라도 부족한 수준이다. 법적 이관기준으로 알고 있는 기록관리기준표는 내부적으로는 여러 문제를 가지고 있으나 실무적(법적)으로 해당 기준표로 이관하는 것은 문제 될 것이 없다. 그러나 법적인 문제를 떠나 운영을 지속할수록 보존 대상 기록물에 대한 설명 요구는 높아질 것이며, 설명하지 못한다면 기관의 필요성은 도전받게 될 것이다. 따라서 본 연구는 지방기록물관리기관의 선별·이관을 위해 영국 TNA의 기록물 수집정책과 전략적 선별정책인 OSP(Operational Selection Policies)를 적용했다. 이를 통해 경상남도기록원에 맞는 기록화 목표 설정, 주제 선정 등의 순으로 절차를 정의하고 경상남도기록원의 기록물 이관 대상을 선정, 지방기록물관리기관의 중요기록물 보존 및 선별 이관의 정책적 논의 필요성을 언급했다.

주제어: 지방기록물관리기관, 경상남도기록원 관리 대상 기록물, 수집 및 선별 정책

〈Abstract〉

The purpose of this study is to extract the necessity and core tasks of the local records management agency, and to establish standards for transferring records and select important records for the Gyeongsangnam-do Archives. In reality, local records management institutions cannot accommodate all records for more than 30 years of preservation. In addition, in order to realize the establishment value of the local archives, it is necessary to select and transfer

records that can explain the institution. Currently, the local archives do not have their own standards other than legal transfer standards, or even if they do, they are insufficient. The record management standard, which is known as a legal transfer standard, has several problems internally, but in practice, it is not a problem to transfer it to the standard. However, the more you continue to operate, the higher the demand for explanation of the records to be preserved will be, and if you cannot, the need for the institution will be challenged. Therefore, this study defined the procedures in the order of setting recording goals, selecting topics, and defining series suitable for the Gyeongsangnam-do Archives by applying the UK TNA's record collection policy and the strategic selection policy, OSP (Operational Selection Policies). Through this, by selecting the target of the transfer of records of the Gyeongsangnam-do Archives, the need for policy discussions on the preservation and selection of important records of the local archives was mentioned.

Keywords: Local Archives management agency, permanent records subject to management of Gyeongsangnam-do Archives, collection and selection policy

1. 들어가며

1) 문제 제기

기록학 용어사전(한국기록학회, 2008)에 정의된 평가란 현용단계가 종료된 후 기록을 보존 기록물관리기관으로 이관할 가치가 있는지를 결정하는 것 등이다. 이는 평가에서 가장 중요한 요소로, 기록이 만들어지는 직접적인 목적을 넘어서는 지속적인 가치의 확인으로 봤다.

캐나다의 기록학자인 Terry Cook은 보존기록 평가 선별에 대한 중요성을 다음과 같이 말했다.

“보존기록 평가 선별은 아키비스트에게 부과된 사회적 책무다. 아키비스트들이 평가하여 선별한 기록유산으로 미래에 가거나 현재에 관해 알게 될 것이 무엇인지가 결정된다. 아키비스트는 이 업무가 중대함을 지속적으로 인식하고 정치적, 철학적으로 고도의 민감한 상태를 유지해야 한다(Terry Cook, n.d./2014).”

기록관에서 수행하는 평가란 폐기를 위한 수단으로 일반적으로 인식되고 있으나, 영구기록물관리기관의 경우 평가는 중요기록물을 선별하는 것에서 시작된다.

「공공기록물 관리에 관한 법률(이하 ‘공공기록물법’이라 한다)」 제19조 및 같은 법 시행령 제40조에 따라 “기록관은 보존기간이 30년 이상으로 분류된 기록물을 보존기간 기산일부터 10년이 지난 다음 연도 중에 관찰 영구기록물관리기관으로 이관”하여야 한다. 더하여 같은 법 시행령 30조에 의해 ‘영구기록물관리기관의 장이 사료적 가치가 높지 않다고 지정한 기록물’은 기록관으로 보존장소를 지정할 수 있다. 이처럼 법적으로 이관 대상 기록물에 대한 기준은 명확하고, 예외를 두고 있는 부분은 현장에서 구체화할 필요가 있다.

보존기간 30년 이상 기록물은 BRM¹⁾에 기반한 기록관리기준표로 평가(선별)가 이루어져 영구기록물관리기관에서 이관받아야 할 대상은 더 명확해진다. 일부 기록물의 경우, 기록관 단위에서 수행되는 재평가를 통해 보

1) Business Reference Model의 약자로 정부기능연계모형이라고 하며, 기관의 기능을 서비스 및 업무처리 절차에 따라 체계적으로 구조화한 업무기능분류체계다. 이는 보존기간 책정 및 기록관리기준표 작성의 기준이 된다.

존기간의 변경이 있을 수 있으나 초기 제시된 단위과제(과제카드) 보존기간 수준을 크게 넘어서지 못한다. 기록물 철별로 기록물평가심의(이하 ‘평가심의’라 한다)가 이루어져 단위과제 자체의 변경이라기보다는 특별한 사정에 따라(기관폐지, 대규모 행사, 재난 등) 연계되는 기록물 철 단건의 변경으로 보는 것이 더 정확하다.²⁾

따라서 영구기록물관리기관으로 이관되는 30년 이상 기록물의 경우, 이관 대상이 명확하며 그 영역 안에서 업무를 수행하는 것은 법적인 문제를 일으키지 않는다.

그러나 현실적으로 대부분의 영구기록물관리기관³⁾은 관할 공공기관의 30년 이상 기록물⁴⁾을 모두 이관받을 수 없다. 국가기록원의 경우 관할 공공기관⁵⁾ 이관 대상 기록물 약 770만 권 중 소장가능량이 약 470만 권으로 약 61% 보존 가능하며(국가기록원, 2022; 김홍균, 2006), 서울기록원의 경우 이관 대상 약 135만 권 중 소장가능량은 43만 권으로 전체의 약 31%

- 2) 다만, 이 경우 기록관리기준표 상 한시 기록물을 기록관 재평가로 30년 이상 장기 보존 기록물로 되었을 경우, 영구기록물관리기관은 변경된 보존기간에 따라 이관받고 있다. 해당 논문에서 보존기간 변경을 기록물 철 단건의 변경으로 보았으나, 향후 이관 등의 체계적인 관리를 위해 보존기간이 변경된 기록물의 단위과제/카드에 대한 후속 처리 지침은 필요하다.
- 3) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제3조에 따르면 “영구기록물관리기관”이란 기록물의 영구 보존에 필요한 시설 및 장비와 이를 운영하기 위한 전문인력을 갖추고 기록물을 영구적으로 관리하는 기관을 말하며, 중앙기록물관리기관, 헌법기관기록물관리기관, 지방기록물관리기관 및 대통령기록관으로 구분한다. 다만 본 논문에서 말하는 영구기록물관리기관은 지방기록물관리기관인 경상남도 및 서울기록원을 대상으로 하고 국가기록원은 보존량 산정에서 일부 참조했다.
- 4) 해당 연구에서 대상으로 삼은 기록물 유형은 공공영역의 비전자 문서이며 전자기록물, 특수유형 기록물 및 민간기록물은 대상이 아니다. 또한 전자기록물의 경우, 모든 기록물을 이관받을 수 있을 가능성은 있으나, 보존기간 경과 시, 잊힐 권리나 개인정보, 비밀 등 폐기가 필요한 기록물을 장기간 보존하는 것에 대한 고려는 필요할 것으로 보인다.
- 5) 행정기관을 대상으로 했으며 정부산하 공공기관(공사, 공단, 출자·출연기관)은 제외했다. 지방기록원의 경우 시도 및 시군구를 대상으로 하고 기타 공공기관과 교육청은 제외했다.

다(서울기록원, 2019, 75; 2023). 경상남도기록원의 경우 이관 대상량 약 98만 권 중에서 보존가능량은 약 49만 권으로 약 50%만 수용 가능하다(경상남도기록원, 2023). 물론 서고를 계속 증축한다면 법에서 이야기하는 모든 기록물을 이관받을 수 있으나 경남기록원 기준으로 매년 관할 공공기관이 통보(경상남도기록원, 2020-2023)하는 30년 이상 기록물의 수량(3만 권)을 생각한다면 무한정 늘릴 수 없는 상황이다.

서고 수용량뿐만 아니라 영구기록물관리기관을 설립한 가치를 실현하기 위해서는 기관의 정체성을 반영한 보존 대상 기록물을 특정할 수 있는 기준이 필요하다. 그리고 그 후 기록물을 어떻게 관리·활용·서비스해야 하는지에 대한 논의로 나아가야 한다. 그러나 이미 설립된 혹은 설립 예정인 영구기록물관리기관은 해당 논의는 제외하고 이관 대상량 산출, 보존 물품(소독, 탈산 등) 구매, 전시 및 시민문화프로그램에 치중해 업무가 추진되고 있다. 물론 이것들이 필요 없다는 것이 아니며 이러한 절차를 추진하는 것도 실무적으로 어렵고 중요한 일이다. 다만, 기록원의 건립 목적이 무엇인지, 보존할 기록물에 대한 논의가 없다면 기록원의 정체성과 필요성을 찾는 것은 요원할 것이다. 지금 기록물관리는 보존에서 활용 중심으로 패러다임이 변하고 있다고 말하며, 이미 많은 기록물관리기관에서 변화된 방향으로 업무를 추진하고 있다. 이는 활용을 중심으로 이관, 보존 등의 기록물관리를 수행하자는 실제적인 의미와 달리, 활용을 위한 기록관리보다는 기록물의 ‘활용’만 생각하는 문제점이 있다. 따라서 변화의 방향은 인정하지만, 이것의 전제는 보존해야 할 기록을 이해하고 아는 것부터일 것이다. 만약 보존 대상에 대한 이해 없이 기록원을 운영한다면 기록원의 장기적인 존립 가능성과 확장성은 빈약할 것으로 생각한다.

지방기록물관리기관은 지방의 정체성을 말해줄 수 있는 기록을 보유하기 위해 노력을 해야 하며 지방의 정체성은 지방성, 지역성, 로컬리티 등으로 환치할 수 있다(설문원, 2015, 157)라는 내용에서 ‘정체성(지방성, 지역

성, 로컬리티)을 말하는 기록'이 무엇인지 우리는 실무적으로 구현해야 할 필요가 있다.

2) 연구 목적과 범위

본 연구는 지방기록물관리기관(이하 '지방기록원'이라 한다)의 필요성을 정의하고 보존해야 할 기록물을 실무적으로 구현하는 것에 목적이 있다. 이를 위해 경상남도기록원(이하 '경남기록원'이라 한다)을 대상으로 TNA의 선별정책을 빌려 비전자 기록물의 이관정책(목적, 절차, 범위, 우선 수집 등)을 수립하고 대상을 선별했다.

비교 대상 기관으로 국내 사례를 일부 인용했으며 국내에서는 영구기록물관리기관 중 국가기록원과 서울기록원 사례를 제시하였다. 그러나 국가기록원의 경우, 영구기록물관리기관이기는 하나 대상과 유형 등이 지방기록원과 많은 차이가 있어 서론에서 일부 참조하였다. 청주기록원의 경우 영구기록물관리기관이기는 하나 기록관 업무를 같이 하고 있어 한시·장기 기록물 모두를 보존하기에 비교 대상에서 제외했다. 비전자 문서를 분석한 것은 기록물 유형 중에 어느 정도 정리되어 현실적으로 결과물이 도출될 수 있기 때문이다.

본 연구는 지방기록원 필요성 및 기록물 이관 선별정책 등을 제시한 여러 선행 연구의 실제적 적용사례가 될 것이다. 기록학은 현장성이 강한 학문으로 여러 연구에서 제시된 사례나 아이디어들을 실무에서 적용해 보려는 노력이 필요하다. 물론 제시된 모든 것을 다 적용할 수는 없겠지만 해야 하는 것, 그리고 할 수 있는 것들을 끊임없이 현장에 적용해 보는 노력으로 그 가치가 더욱더 발현될 것으로 본다.

2. 지방기록물관리기관의 필요성과 기록물

공공기록물법 제11조에서는 기록원의 설치 의무 조항과 수행업무가 간략하게 나열돼 있다. 지방기록원은 시·군·구 및 시도 교육청 기록물을 이관 받고 관할기관의 기본계획 수립, 통계작성, 지도·감독 및 지원 등의 업무를 수행한다.

공공표준⁶⁾에서 말하는 지방기록원은 ‘30년 이상 지속해서 보존할 가치가 있는 것으로 선별된 기록물을 보존·관리·활용하는 기관’으로 수행해야 할 사명은 다음과 같다.

“조직의 목적과 공동체 기대에 부응하는 기록물을 선별·수집 및 체계적 관리, 기록물의 진본성·신뢰성·무결성·이용가능성 보장, 매체와 관계없이 소장기록물의 지속적 보존을 담보, 기록물 활용을 촉진하기 위해 노력하고 차별 없이 공정하고 투명한 서비스 제공, 협력과 소통을 통해 영구기록물관리기관에 대한 국민의 인식 제고 및 사회적 역할 확대, 기관의 설립 목적·준수규범 등을 반영한 기록물 수집정책”이다.

경상북도기록원 건립 용역 결과에서 “기록원 설립은 공공기록물법에 따라 법적으로 의무화된 사항이며 설립 목적은 지역 역사를 지역 관점에서 주체적으로 기록하고 보존 관리할 필요가 있고 이는 지역 정체성 부각에 중심 역할을 수행(이재필, 여운기, 2019, 18)”한다고 했다. 이를 위해 기록원 관할 공공기관 보유량과 연간 평균 생산량을 통해 보존 공간을 산출했다. 이는 경상북도뿐만 아니라 지방기록원을 설립하고자 하는 모든 기관이 수행하는 일이며 기관 건립의 기초작업기도 하다.

법, 표준, 용역 결과에서 지방기록원 설립 필요성으로 제시된 내용은 ‘설

6) 국가기록원(2022), 영구기록물관리기관 표준모델: 기능 및 업무절차(v2.3), 기록관리 공공표준(NAK 9:2022/v2.3).

치의 법적 의무사항 이행, 30년 이상 기록물 이관'이 중심이다, 나아가 조직과 공동체 기대에 부응하는 선별정책 수립, 정체성 부각을 위한 노력, 지역민 대상 서비스 및 사회적 역할 확대 등을 제시하고 있다.

지수걸(지수걸, 2002)은 지방기록원 설립 필요성을 “지식과 정보를 공적 기록으로 남기는 것의 효율 행정과, 주민소환제도·주민감사 청원제도 등 업무의 책임소재를 밝힐 수 있는 책임행정을, 정보공개와 필수 전제인 기록물 보존이라는 투명행정과, 지역 역사문화자산을 조직에 축적하는 문화자산 축적에서의 기록관리를, 지역주민 주체의 말하기·글쓰기 운동의 지속적 장려로 지역사회 내외의 갈등과 분쟁을 생산적·창조적·정치적·문화적으로 해결하여 정치(자치)문화 발전에 기여”하는 데 있다고 했다.

설문원(설문원, 2015, 160-161)은 “미래지향적 지방기록은 증거(지방행정과 지역사), 기억(지역과 주민의 정체성), 지식(지역주민의 지식과 정책 지식 자산)으로서의 가치를 지니며, 지방기록원은 지방기록의 이러한 가치 체계를 중심으로 기록관리 기본계획을 마련해야 한다고 했다. 이러한 관점에서 지방기록관리 어젠다는 ‘주민참여 정치실현, 지역 정체성 고양과 사회 통합에 기여, 지역지식의 장기적인 축적과 활용을 위한 거점 마련, 지역의 역사성 확립’으로 설정했다. 특히 주민참여정치 실현을 위해 가장 중요한 것은 ‘기록의 체계적 수집과 적극적 공개’라고 했으며 ‘지방행정기록을 체계적으로 이관·수집하는 것은 지방기록원의 핵심 역할’이라고 했다.

조영삼(조영삼, 2020, 7)은 “우리가 주목해야 할 것은 로컬이고, 지향해야 할 것은 로컬 아카이브”라고 말하며, “제대로 된 지방기록 관리를 한다면 시·도정 기록관리를 넘어 당해 지역민의 삶과 그 공간에 들어가야 한다.”고 말했다. 이에 대한 예로 서울기록화 사업과 서울형 분류체계(S-NAP)을 이야기했다.

저자들은 ‘지역, 지역민과 기관’을 중심으로 기록원을 이야기하고 있으며 지방기록원의 사명, 필요성, 목적에 이 두 가지 가치가 가장 중요하다고 말

하고 있다. 특히, 지방기록원의 핵심 역할로 기록물의 체계적·거시적인 수집을 들고 있다.

법, 표준, 연구용역, 기타 연구들에서 제시한 기록원의 필요성은 다음과 요약할 수 있다.

〈표 1〉 지방기록물관리기관의 필요성

필요성	구분		내용
	목적	기록물로 지역사회에 기여	
필요성	대상	지역	지역의 정체성, 특성, 문화, 역사의 보존
		지역주민	지역주민을 위한 책임성, 투명성 및 갈등의 해결자, 기억의 보관
		기관	기관의 책임성, 투명성, 지식정보의 축적 및 증거의 증언자
	활동	연대	지역에 소재한 시민단체, 이익공동체, 문화기관과의 연대
	수단	이관(수집)	중요 기록물의 이관 - 지식, 정보, 증거, 주민참여 등을 위한 기록물의 체계적, 거시적 수집
		서비스	활용, 협력, 소통을 위한 서비스

목표는 표준, 연구 등을 종합하였으나 목적은 해당 연구들과 저자 개인의 경험과 생각이 포함되었다.

기록물로 지역사회에 기여하기 위한 전제조건은 무엇일까?

우선 지방기록원에 소장한(할) 기록물의 기능과 특성을 살펴보자.

투명성 및 책임성을 가진 생산의 기능, 역사성·정체성·증거성의 보존의 기능, 소통·협력을 위한 활용으로서 기능, 문제해결 수단으로서의 기능, 기록물로 이야기를 만들어 가는 예술 및 문화의 기능 등 다양한 기능을 수행하고 있다.

또한 기록물은 많은 사람이 지속해서 생산하는 특성으로 누구나 쉽게 그것을 말할 수 있으나 가치판단을 내리기는 쉽지 않다. A 기록원에 중요하지 않은 기록물이 B 기록원에는 중요한 기록물일 수 있다. 중요하다는 것은 해당 기관이 소장할 가치가 있는지에 대한 관점으로 이해하는 것이 필요하다.

다. 물론 소장 가치는 활용 가치의 전부는 아닐 것이다. 비록 지금 당장 활용성이 적은 기록물이라 할지라도 시간이 흘러 활용성은 높아질 수 있어 증거, 정보, 역사, 행정, 증빙 가치 등 다각도의 가치를 찾는 연구와 경험이 필요하다. 따라서 ‘기록물’의 가치를 판단하는 일은 가장 중요하고 어려운 일이다.

기록물은 도서처럼 모든 대중을 위해 공개된 것도 아니며 미술작품처럼 전문가 중심으로 가치평가를 할 수 있는 것도 아니다. ‘글자’를 통해 의미가 드러나 전문가가 아닌 일반대중의 경험으로 어느 정도 가치를 예견할 수 있으나 기록물 종류에 따라 전문가만 판단할 수 있는 영역도 있다. 기록물은 대중성, 전문성 모두를 포괄하고 있으나 아무것도 없는 것일 수 있다.

지방기록원은 대중성과 전문성 그 중간 정도에서 지역의 기록물을 소장하며 다양한 활동들을 수행하고 있으나, 효용가치를 드러낼 만한 역할을 수행한 적은 많지 않다. 그래서 눈에 보이지 않은 기록물의 정체성, 역사성, 투명성, 책임성 같은 중요하지만 실제적이지 않은 이야기들은 어쩌면 “착하게 살아야 복을 받는다”라는 정도로 인식되고 있는지 모른다.

따라서 눈에 보이지 않는 기록물의 가치들이 가시적으로 드러나 지역사회에 기여하기 위한 우선적인 일은 지역에 필요한 ‘기록물’을 선별·보존하는 것이다. 지역사회가 필요한 기록물을 선별·보존하여 지역민들이 기록물을 활용·향유하는 것, 이것이 지방기록원을 설립한 목적 중 핵심이라 할 수 있을 것이다.

여기서 필요한 지방기록원의 숙제는 소장하고 있는 기록물의 ‘가치’가 무엇인지 설명할 수 있는 기준과 내용이다. 이는 기록물로 지역사회에 기여할 수 있는 기반이며 이후 수행되는 기록물관리 활동들의 핵심적인 지지기반이 될 것이다.

3. 지방기록물관리기관의 이관현황

1) 서울기록원 이관현황

서울기록원은 서울 기록화 수집전략 개발용역(서울특별시, 2016)을 통해 서울기록을 정의하고 영국 TNA의 OSPs를 통해 서울 기록화 선별지침을 수립하고 적용사례를 밝혔다. 그 외 서울 기록화 연계 방안으로 분산 보존을 기반으로 한 수집방안을 제시하고 서울 기록화 수집 정책문을 수립했다. 이를 통해 서울기록원 개관 전·후 추진해야 할 구체적인 실행계획을 제시했다. 또한 서울기록원의 공공기록물 이관기준을 수립하고 주제 유형 등으로 이관 대상을 확정했다. 또한 서울기록원 유관기관, 자치구, 민간기록 등의 기록물을 확인 후 기록화 대상 및 처리방안을 제시했다.

서울 기록화 수집전략 개발용역은 기록물의 전략적 수집의 중요성과 구체적인 방안을 제시하였다는 점에서 의미가 있다. 그렇다면 개관 후 해당 용역 결과가 어떻게 수행되었는지 서울기록원의 기록물 수집현황과 결과를 살펴보자.

서울기록원은⁷⁾ 2020년 ‘서울기록원 비전자 기록물 이관계획’에 따라 서울시 및 자치구 기록물 약 48,409권/점(서울시 37,172권/점, 자치구 11,237권)을 이관하기로 했다. 이관기준은 30년 이상 기록물 중 DB 구축 완료 기록물이다. 2021년에는 서울시 및 자치구 비전자 기록물 약 80,000권(점)을 이관받고자 하였으며 기준은 30년 이상 기록물 중 DB 구축 및 공개재분류 완료 기록물이다. 다만, 전년도와 달리 관할기관 대상으로 전시, 기

7) 서울기록원(2020~2024), 비전자 기록물 이관계획, 서울시 정보소통광장 공개 문서를 중심으로 서술하였다. 본 논문의 목적은 공공기록물의 선별 이관에 관한 것이기에 계획상, 이관 기준이 나오는지 확인하는 것으로 선별정책 유무를 확인하였다. 해당 내용의 정확성을 위해 서울기록원 이관 담당자와 유선으로 확인 작업을 했다.

록화, 카탈로그를 위한 기록물을 선별 수집하고, 수집주제로 서울 대중교통, 감염병, 공원에 관한 내용을 제시했다. 2022년의 경우, 약 10,000권(점)을 이관 대상으로 하고 기준은 2021년과 같았다. 수집의 경우 서울역사편찬원과 구술 채록 및 기증자료 등을 이관받고 서울시 도시계획국과 용산공원 관련 기록물을 위·수탁 협의하기로 했다. 2023년은 이관 대상 총 10,020 권(점)을 이관하기로 하고, 기준은 전년도와 같았다. 수집의 경우, 서울역사편찬원으로부터 구술 채록 사업 기록물을 수집(약 50여 권/점)하였으며 향후 계획으로 ‘서울시 시정기록(비전자) 수집정책 등 수립’에 대한 내용이 있다. 2024년의 경우, 기록물 수집, 이관 대상 및 기준과 관련해서 2023년과 다른 점이 없어 내용은 생략한다.

(표 2) 서울기록원 비전자 기록물 이관 결과(2019~2023)⁸⁾

연도	대상	이관량(권/점)	이관기준
총계		364,460	
2019	청도, 본관·서소문	238,675	없음
2020	서울시 및 자치구(강북구, 영등포구)	49,075	DB 구축 완료 기록물 * 수집의 경우 전시, 콘텐츠 등을 위해 대상을 구체적으로 정함.
2021	서울시 및 자치구(동작구, 송파구)	55,463	
2022	서울시, 서울역사편찬원, 도시계획국	11,213	
2023	서울시, 서울역사편찬원	10,034	

2) 경상남도기록원 이관현황

경남기록원은 2018년 시범 이관을 시작으로 비전자 기록물을 이관했다(경상남도기록원, 2018-2024).

8) 서울시 정보소통광장에 공개된 문서를 대상으로 분석한 것으로 이관 계획이 아닌, 결과를 중심으로 정리했다.

2018년 상반기는 개원 준비에 따른 이관으로 경남도청으로부터 도시·지역·산업단지 개발 등 기능유형에 따라 1,749권을 이관받기로 했다. 하반기에는 도 및 18개 시·군으로부터 8,300권의 기록물을 이관하기로 했다. 기준은 관할 기록관에 보존 중인 기록물 중 ‘생산연도’가 가장 오래된 기록물이다. 경남기록원은 선제적으로 관할 기록관에서 제출한 생산현황 결과를 분석하여 대상을 통보했으며 이관 불가 사유(이관 연기, 비치 기록 등)를 작성하도록 하였다.

2019년 상반기의 경우 약 29,373권을 이관하기로 했고, 기준으로는 1980년대 이전 생산된 문서 및 중요도였다.⁹⁾ 기획수집으로 일제강점기 기록물인 수형인 명표와 범죄인 명부 46권을 수집했다.

더하여 비전자 기록물 3개년 이관계획을 수립했으며 향후 3년간(2020~2022) 도 및 시군으로부터 약 246,519권을 이관하기로 했다. 국가기록원에 소장한 경상남도 기록물의 경우, 23만 권 중 토지·지적 관련(보상·수용재결 등)을 제외한 8.3만 권(허가, 도시계획 등)의 재이관¹⁰⁾계획을 세웠다.

2019년 하반기에는 이관 대상 중요기록물을 분석하고 선별계획을 수립했다. 전년도 기록물 생산현황 통보를 통해 도 및 시군으로부터 취합된 보존기간 30년 이상 기록물 중 기산일로부터 10년 경과 기록물 총 577,776권을 대상으로 했다. 기능분류표를 기준으로 분류하고 소 기능별·내용별 중요도에 따라 이관 우선순위와 동종대량 기록물을 선정·구분¹¹⁾했다.

2020년에는 2019년 선별기준을 토대로 기록물 35,141권을 이관하기로

9) 도민의 재산, 생명 등을 보장하는 문서/농지 대장, 재판(소송) 관련 철, 지적증빙서, 분묘 대장, 인허가 서류, 공사 대장 등

10) 2019년 초기 재이관 계획에는 증빙 기록(토지, 지적)은 제외하고 8.3만 권을 이관하도록 하였으나, 2020년 증빙 기록을 포함한 기록물(23만 권) 모두 이관받는 것으로 변경되었다.

했다. 기준은 연도별(1950년 이전) 기준과 기능별 1순위(기록원에서 통합관리가 필요한 기록물), 2순위(경남의 역사·문화 보존을 위해 필요한 기록물) 기록물이다. 기준에 따라 이관 대상을 통보하고 이관 제외가 필요할 경우 사유를 작성하도록 했다.

2021년에는 이관 대상 중요기록물 선별을 위한 계획을 별도로 수립하고 우선 선별 및 제외 대상 기록물의 기준을 제시했다. 우선 선별 대상으로 1980년 이전 생산기록물(훼손 우려), 농지개혁 관련 기록물, 토지(임야)대장(열람수요 고려, 통합관리 필요) 등을 제시했고, 제외 대상은 비치기록물과 인허가 관련 기록물(동종 대량 기록물)이다.

2022년은 약 11,242권을 이관하기로 했고, 전년도와 달리 3차에 걸쳐 선별 절차를 진행했다. 1차 기준은 연간 서고 운영계획, 전산화 여부 등 기록관에서 기관별 운영 상황에 따라 자체적으로 가치평가를 시행했다. 2차 기준은 제출된 기록물과 우리 원 소장기록물과의 연계성, 훼손 시급성, 기록관 서고 만고 시점 등이며, 동종 대량 기록물, 폐기 예상 기록물은 보류로 했다. 3차 기준은 기록관별 서고 규모를 고려하여 적정 이관 수량을 조정했고, 기록관 내 열람 빈도가 높은 것으로 예상되는 기록물, 개인의 권리, 증빙 관련 기록물 등은 보류했다.

2023년은 도 및 시군 약 15,000권의 기록물을 이관하기로 했고 기준은 보존기간 경과 기록물로 기록관 서고에 적체된 기록물의 해소가 필요하다고 판단했다.

11) 연도별로는 1950년 이전 생산기록에 중요도 분석을 했고 기능별로는 (1순위)통합관리가 필요한 경우, (2순위)경상남도 관련 역사·문화적으로 보존이 필요한 경우, (3순위)과거와 현재 업무 내용을 비교·분석할 필요 있는 경우, (4순위)행정 내부기록으로 기관을 증명할 수 있는 경우, (5순위)의회 별도 관리가 필요한 경우, (6순위)국가업무 전환 등 기록물 보존장소 변경될 가능성이 예상되는 경우로 구분했다. 유형별로는 동종 대량 기록물은 경남기록원과 협의 후 이관할 수 있도록 했다.

〈표 3〉 경상남도기록원 비전자 기록물 이관 결과(2018~2023)¹²⁾

연도	대상	이관량(권/점) ¹³⁾	이관기준	비고
총계		324,782		
2018	(상반기) 경남도 (하반기) 도 및 시군	9,718	- 상반기: 도시, 지역개발, 산업단지 개발 등 - 하반기: 연도가 오래된 기록물	도 및 시·군 정기 이관 기준
2019	(정기이관) 도 및 시군(18개)	24,678	- (이관) 1980년 이전 생산기록물, 도민의 재산, 생명 등을 보장하는 문서(농지 관련, 재판, 인허가 관련) - (기획수집) 수형인명표, 범죄인 명부	
2020	도 및 시군(18개)	36,400	- 1950년 이전 기록(330권) - 기능별 1순위(기록원에서 통합관리가 필요한 기록물/34,663권) - 기능별 2순위(경남의 역사·문화 보존을 위해 필요한 기록물/148권)	
2021	도 및 시군(17개)	15,731	- 1980년 이전 생산기록물(훼손 우려) - 농지개혁, 토지대장(열람수요, 통합관리 필요)	
2022	도 및 시군(16개)	10,933	- (이관) 기이관 기록물의 연계성, 훼손 시급성, 기록관 서고 만고 시점 - (보류) 동종 대량 기록물, 기록관 내 열람 빈도가 높을 것으로 예상되거나 개인의 권리, 의무 증빙 관련 기록물 등은 이관 보류	
2023	도 및 시군 (12개 기관)	6,062	- 보존기간 경과 기록물	
2019	(이관 대상 선별) 도 및 시군(18개)	577,776* (전년도 생산현황)	- 연도별: 1950년 이전 기록물 중 중요도 분석 - 기능별: 통합관리, 역사적 가치 등 이관 우선 중요도 선별(1~6순위) - 유형별: 동종 대량 기록물 제외 필요	
2020 ~ 2023	국가기록원 기록물 재이관	230,000	- (당초) 토지·지적 관련(보상·수용재결 등) 제외 - (변경) 전량 이관	재이관

12) 경상남도기록원 기록물 이관 결과 보고(2018~2023) 수량은 계획과 결과에 차이가 있다. 그외 국가기록원 소장 경상남도 기록물 재이관 결과 보고(2020~2024), 경상남도기록원 이관 대상 기록물 선별 결과(2019)를 정리했다.

13) 해당 수량은 (가) 인수인계 결과에 따른 결과로 다음 연도 정리사업 수량과는 다를 수 있음.

3) 지방기록물관리기관 기록물 이관 문제점 및 한계

서울기록원은 서울기록화 수집전략 개발용역 결과(서울특별시, 2016)에 수집방법이 제시되었으나 개관 이후 DB 구축 및 공개 재분류 완료 기록물 대상으로 이관받았다. 우선 서울기록원이 계획상 제시한 기준(공개 재분류 완료, DB구축)에 부합하였을 때, 관할 기록관이 대상 기록물을 선정해 서울기록원으로 통보하는 방식으로 이관을 진행했다. 또한 2016년 수립한 수집전략 중 소속 부서와 협치 기관과의 연계 방안이 일부 제시¹⁴⁾되었으나 제시된 내용으로 기록물을 선별·이관하지 않았다.

그러나 2021, 2022년에 전시 및 기록화 등을 위해 서울기록원이 전략적으로 주제를 선정하고 선제적으로 수집한 경우도 있었다.

그러나 기본적으로 이관 대상을 기록관이 정한 것은 향후 소장기록물 내용 분석 시, 서울기록원만의 보존(이관)정책과 기준을 설명하는 데 있어 어려움이 있을 것으로 보인다. 다만 이러한 이관 활동들이 법적으로 명확한 기록관리기준표에 대한 신뢰나 보존공간의 여유 등을 고려한 결과일 수 있다.

경남기록원의 경우 종합적인 이관정책을 수립하지는 않았으나 매년 생산현황 통보를 분석하고 적합한 이관기준을 수립했다. 또한 이관 대상을 수동적으로 받는 것이 아니라 선제적으로 경남기록원 기준에 부합한 기록물을 기록관에 통보해 필요한 기록물을 이관받았다. 다만, 종합적인 이관기준이 부재한 상태에서 수립한 기준들은 담당자들의 능력·관심도에 따라 결과물의 완결성·중요도에서 차이가 있어 한계가 있다. 또한 보존기간이 경과한 기록물을 이관기준으로 삼은 것은 기록원보다 기록관의 효율적 관리 측면이 강한 것이다. 이것은 정책의 탄력성은 있겠으나 중요기록물 보존보다

14) 서울기록화 수집전략 개발사업 결과보고서에 수집전략 개발절차로 서울기록원과 유관 기관, 협치기관 등에 대한 연계방안을 모색했다. 또한 서울 기록화 선별지침 세부항목에 협치기록을 포함하고 실제 협치기관과 수집대상 기록물을 예시로 들었다. 그러나 서울기록원은 서울역사편찬원 기록물을 위탁받는 것 외에 협치기관과 연계하여 기록물을 수집한 내용은 공개된 내용으로는 알 수 없다.

는 폐기를 위한 이관으로 단기적으로 사용할 수 있는 기준이다. 더하여 동종 대량 기록물의 경우, 국가기록원이 제시한 동종 대량 기록물¹⁵⁾ 유형 외 경남기록원의 기준이 없으며, 국가기록원의 기준 또한 단순하여 동종 대량 기록물을 명확하게 구분하지 못했다는 한계가 있다.

이상 양 기록원의 이관정책과 실무를 통해 현재 이관 상황의 문제점과 한계를 알아봤다. 기록물 이관은 기록원 운영의 시작이며, 기록원이 수행하는 일의 가치를 더해주는 일이다. 기록원이 지향하는 가치를 이관이라는 행위에서 표현되지 않는다면 존재에 대한 근원을 놓치는 일일 것이다. 기록원이 수행하는 복원, 탈산, 소독, 기술, 정리, 서비스 능력이 좋다고 할지라도 소장기록물이 가치가 없다면 그 모든 행위는 무색하다. 물론 각 업무로 가시적인 효과를 볼 수는 있으나 한계는 있다.

또한 이관정책이 매년 바뀐다면 그 또한 이관정책이 없는 것과 마찬가지로. 그것은 정책이라기보다는 필요성에 따른 선택일 것이다. 보다 장기적이고 거시적인 이관정책이 필요하다.

4. 경상남도기록원 기록물 이관 선별 정책 연구

1) 경상남도기록원의 이관기준 및 문제점

현재 지방기록원의 기록물 이관 선별기준은 BRM 을 기준으로 한 기록관리기준표상 보존기간 30년 이상 기록물이다. 보존기간을 책정하는 방식은

15) 국가기록원(2024), 2024년 기록물관리지침. 동종대량 기록물의 경우 출입국, 수용기록(법무), 형사사건 관련(검찰), 특허 관련(특허청) 등을 유형으로 보고 해당 기록물의 경우 보존장소가 기록관으로 지정된 경우 이관대상에 불포함한다고 보았다. 또한 동종대량 기록물의 경우 50년이 경과한 시점에 평가대상으로 선정한다고 보는 내용은 있으나, 그 외 동종대량 기록물에 대한 구체적인 설명은 알 수 없다.

처리과나 기록관에서 요청한 보존기간(책정 사유) 등을 작성해 경남기록원에 요청하면 협의·승인 후 확정된다. 보존기간 승인의 기초자료는 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령 별표1, 다른 법률에 명시된 보존기간, 국가기록원 기관공통 및 처리과 공통 기준표, 행정적·증빙적 가치에 따른 기간 등이다.

〈표 4〉 경상남도기록원 기록관리기준표 협의 서식¹⁶⁾

처리과 보존기간						기록관 보존기간		기록원 보존기간		
주관부서	단위과제명	분류체계	단위과제명 (참고용)	처리과 보존기간	처리과 보존기간 책정사유	기록관 보존기간	기록관 보존기간 책정사유	조정 보존기간	조정 사유	조정 구분
경상남도 ○○○문화 관광국 관광진흥과	공약사업	예술향(문화예술정책) 문화예술정책	공약사업	영구	업무수행을 증명하는 기록물	10년	기관장 지시사항 및 공약 관리는 지방자 치단체 기록관리 표 준에 따라 10년 보 존(대통령 및			
경상남도 ○○시 합춘동	공약사항관리	일반행정(일반행정 지원)기획/공약	공약사항관리	5년	이투어지므로 각 부서에서는	10년	기관장 지시사항 및 공약 관리는 지방자 치단체 기록관리 표 준에 따라 10년 보 존(대통령 및			

다만, 기록관리기준표 상 보존기간은 공식적인 이관기준으로 사용되고 있으나 실무적으로 이관 시, 기록관리기준표에 책정된 보존기간을 확인하는 것은 어렵다. 기록관리기준표상 보존기간을 확인하기 위해서는 처리과에서 기록관으로 기록물을 이관할 때부터 단위과제-단위과제 카드(세부 절명) 보존기간을 확인해야 한다. 그러나 기록관은 처리과 담당자가 작성하는 기록물 철 제목과 보존기간을 기록관리기준표 확인 없이 이관받고 있다. 모든 기록관이 그렇다는 것은 아니나, 대량¹⁷⁾의 기록물을 기록연구사 1인이 이관받는 현실에서 기록관에서 미정리한 기록물을 기록원 이관 시, 바로

- 16) 경상남도기록원(2024), 경상남도기록원과 관할 기록관과의 기록관리기준표 협의 서식 (2024), 내부 문서.
17) 기관마다 사정은 다르겠지만 광역 자치단체의 경우 매년 2만 권 정도의 비전자 기록물을 이관받고 있다.

잡는 것은 어려운 일이다. 현재 우리나라의 평가 선별은 약 100년 전, 젠킨슨의 주장¹⁸⁾을 의도치 않게 적용하고 있는지 모른다.

그러나 일부 기관에서 수행되는 이관 절차의 문제점까지 고려하여 적용하는 것은 어려운 일이다.¹⁹⁾ 여러 문제는 있겠으나 기록관리기준표상 보존기간 기준으로 이관하는 문제점에 한정해 연구를 진행하고자 한다.

지방기록원에서 기록관리기준표 중심으로 기록물을 이관받는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 지방기록원을 설명하기 위해서는 기록물의 ‘내용과 가치’가 필요하나, 기록관리기준표의 단위과제는 ‘기능’을 중심으로 정리되어 있다. 이는 “처분기준서가 기록은 물론 기록요건에 대한 분석 없이 작성되어 합리적인 기록 선별과 처분을 지원하는 데에 어려움이 있어, 결과적으로 기록 없는 기록평가”가 이루어지고 있다(설문원, 이승역, 2020, 47-67)고 본 것과 같다.

기록 없는 기록평가에 대해 경남기록원은 기관 및 처리과 공통업무 기준을 정할 때 단위과제에 편철되어야 할 기록물 유형을 정하도록 하고 있다. 그러나 이렇게 유형을 정의해도 기록관리기준표에 작성할 수 없으며, 법, 지침, 표준에도 기록물 편철 유형은 포함되지 않는다. 이 문제는 법, 표준 개정과 기록관리기준표 항목 재설정이 필요하나, 개선되지 않는 상황에서 이를 기준으로 삼기에는 부족하다.

18) 힐러리 젠킨슨(1882~1961)은 보존기록의 본질적 속성으로 불변 부당성, 진본성, 자연성, 상호연관성으로 보았다. 젠킨슨은 생산자 이외의 제삼자가 개입하는 것을 편견으로 간주(불변 부당성) 하고 허가되지 않는 변경이 없어야(진본성) 했다. 또한 보존기록 간에 성립된 원래의 연관성을 다시 편성하면 안 되며 생산자의 의도와 생산과정이 그대로 유지(자연성) 되어야 한다고 하며 보존기록관리자는 기록의 ‘선발자’가 아닌 ‘지킴이’로 보았다. 한국기록관리학회(2018), 기록관리의 이론과 실제, pp 182, 183

19) 기록관리기준표를 포함한 현장에서 기록물을 이관하는 문제점은 기록관까지 포함해야 하므로 별도 연구로 다루어져야 할 만큼 논의가 넓은 주제라 본다.

〈표 5〉 과 공통 단위 과제별 기록물 철 작성 기준 서식²⁾

소기능	단위과제	단위과제카드	보존기간	업무 내용	편철 기록물 예시	주의사항
서무	(처리과) 서무업무	(처리과) 일반운영지원	3년	처리과(팀) 내에서 일상적으로 반복되는 진행 업무로, 다른 단위과제에 포함되지 않는 모든 처리과에서 공통적으로 수행하는 일상적인 업무 및 대내외 일반적인 업무 안내 및 전파	① 행정전자서명 발급신청 ② 선제요양제 ③ 공무휴강 마일리지 ④ 처리과업무매긴디관리 ⑤ 처리과 내 일반통계 관리 ⑥ (해당시) 사회복무요원과 공공 근로관리 ⑦ (해당시) 차량배차 신청과 운행일지 자료 등 ⑧ 타 부처 발령 계 개장인 의견조회 ⑨ 수요조사 및 설문조사	* 처리과 고유업무 관련 통계자료 기록물은 "해당 관련 단위과제(고유업무)"에 편철 예) 경상남도 청년현황은 청년정책(고유업무)관련 단위과제에 편철
		(처리과) 타소관문서이송		타 기관 혹은 타 처리과 소관 문서 이송 및 반송처리 업무(철수된 전자문서의 이송/반송 관련 기록물)	① [이송]○○○○○○○ ② [반송]○○○○○○○	* 민원, 정보공개 등의 별도의 이송 절차에 따라 처리하는 업무의 경우 "해당 관련 단위과제(고유업무)"에 편철한다.
	(처리과) 인사관리	(처리과) 인사업무	3년	인사발령, 근무성적평정, 표창 등 인사 관련 업무	① 인사발령(장기승급) 통지 ② 특별승급, 근무성적평정, ③ 직할성과계획작성과연담, ④ 휴직예정자수요조사, ⑤ 자기개발계획, 표창추천 등	* 처리과 고유업무 관련 표창 추천 및 대상자 선발관련 기록물은 "해당 관련 단위과제(고유업무)"나 "다위과제(공적심의회운영)"에 편철
	(처리과) 교육및상시학습	교육 안내, 교육 수요조사, 처리과 내 직원교육신청, 봉사활동, 상시학습 등과 관련된 업무		① ○○교육훈련전문기관교육 과정안내 ② 교육대상자선발요청 ③ 교육신청 ④ 교육수료지에 대한 상시학습 처리	* 특강업무담당자를 한 교육 및 워크숍 관련 기록물은 "해당 관련 단위과제(고유 등 업무)"에 편철	

둘째, 기록관리기준표상 보존기간은 모 기관의 기록물을 관리하고 기록관에서 평가할 때 의미가 있다. 그러나 지방기록원은 여러 기관을 대상으로 관할 지역에 대한 대표성을 가지고 기관과 지역에 대한 종합적인 사실을 재현하는 곳이다. 따라서 모 기관을 위한 기록관리기준으로 작성된 기록관리기준표로 관할 지역을 재현하는 것은 어려운 일이다.

셋째, 공공기록물법 시행령 제30조 1항에 따라 '영구기록물관리기관의 장이 사료적 가치가 높지 아니하다고 지정한 기록물'은 기록관에서 보존할 수 있도록 하였으나 이를 기록관리기준표에서는 확인할 수 없다. 국가기록원은 해당 조항으로 일부 부처의 동종 대량 기록물을 이관 제외 사유로 적용하고 있다. 그러나 사료적 가치에 대한 구체적 정의나 실행지침은 없고 사료적 가치 있는 동종 대량 기록물의 처리 또한 알 수 없다. 이것의 세부적인 실행은 영구기록물관리기관의 장이 별도의 기준으로 수립해야 한다.

넷째, 내용평가가 가능한 기록관의 2차 평가를 신뢰하기 어렵다. 2차 평

2) 경상남도(2022), 경상남도 처리과 공통업무 단위과제(카드) 표준(기록물 철 작성 기준) 확정·보고

가는 1차 평가인 기록관리기준표를 기준으로 한 기능평가를 보완할 수 있다. 그러나 대부분의 기록관에서는 기록관리기준표에 정의된 이상으로 역사적, 증거적 가치를 가진 기록물을 선별·평가한다고 보기 어렵다.

“기능 기반의 기록분류체계는 기록이 지니는 가치를 한 번에 모두 평가하기 어렵다는 한계를 지닌다. 같은 활동과 연관된 업무를 수행하는 기관이 여러 곳일 경우, 그 과정에서 생산한 기록의 가치를 평가하는 기준에 대해서는 협의가 필요하다. 기록관의 2차 평가 단계인 평가심의회는 내용 검토를 통한 기능평가의 보완이어야 하나 목적을 살리지 못하고 있다.”(류신애, 이승휘, 2010, 47)

기록관에서 기능평가를 보완한 내용평가를 위해 노력하고 있으나, 매년 광역시도 기준 1~2만 권의 기록물을 1인의 기록연구사가 평가한다고 할 때, 물리적으로도 쉽지 않은 일이다. 1만 권 기준으로 10% 정도 만 실물을 본다고 하더라도, 약 1천 권의 기록물을 볼 수 있으나, 그것조차 정해진 시간의 한계 등으로 부족한 상황이다. 처리과에서 의미 없이 정한 제목과 연계된 편철기록물을 확인하지 못한 채, 평가심의회가 이루어지는 현실에서 기록관의 2차 평가를 신뢰하기는 어려운 일이다. 또한 평가심의회는 원래 그 취지에 맞도록 위원을 구성하고 심의를 수행해야 하나, 상당수 기관에서는 실제로 평가심의회 결과와 기록연구사 평가가 같은 경우가 많다. 이는 평가심의회가 작동하지 못하고 있다는 방증이기도 하다.²¹⁾

물론 기능적으로 분류된 단위과제 보존기간을 획일적으로 판단해 이관 대상으로 확정하는 것은 법적으로 문제 되지 않는다. 이는 누구나 할 수 있는 일이며 기록연구사나 각 지방기록원만의 고유성이 없어도 가능한 일이다. 그러나 지방기록원은 소장기록물에 대한 설명을 지역민이나 관련 기

21) 평가심의회를 내실 있게 수행하기 위해서는 평가심의회 인원 구성의 확대, 전문 요원이 평가심의회에 제출해야 하는 서류 등의 표준화, 시대적 흐름에 따라 민간위원이 아닌 외부위원으로 수정 등 기록연구사가 업무를 충실히 수행할 수 있는 기준 제공과 법령개정 등이 필요하다.

관에 할 수 있어야 한다. 기록관리기준표 기준으로 이관한다면 소장기록물의 설명은 간단하고 명확하나, 그것으로 지역민을 설득할 수는 없을 것이다.

우리나라 표준은 이에 대해 이관정책을 수립²²⁾하도록 하고 있으나, 실제 이관정책 수립에 대한 절차와 방법은 부재해, 각 지방기록원에 소속한 기록연구사들이 각자도생의 방법으로 해결책을 찾아야 한다. 그러나 이 숙제는 전문성이 포함된 필요성을 설득하는 일로 그것의 중요성을 기록연구사들이 알아채지 못하면 해당 업무를 할 사람은 없다. 이관정책은 중요한 일이나 눈에 보이지 않고 필요성도 드러나지 않기 때문이다. 그러나 더 깊게 생각해보면 석사졸업, 교육원 과정 정도를 밟은 기록연구사들이 대부분인 상황에서 전 기관을 아우를 수 있는 이관기준을 정하라고 하는 것은 매우 고난 위도의 일이다. 이는 단순히 기록연구사들의 열정과 헌신만으로 되는 것은 아니다. 이를 실행할 수 있는 기준과 도구를 국가적으로 제시하고 그것을 실행할 수 있도록 교육 등을 제공하는 컨트롤 타워가 필요하다.

아직 지방기록원에서 기록관리기준표 기반으로 기록물을 이관받는 것에 문제는 없으나, 기록물이 점차 늘어나면서 요구받는 가치적 질문들에 자유로워질 수 없을 것이다. 이는 그 어떤 기록문화프로그램을 잘 만든다 해도 지방기록원의 미래에 걸림돌이 될 것은 분명하다.

경남기록원은 7번의 기록물 이관을 통해 각각 다양한 선별기준을 수립했다.

기록물 선별은 “기록화 목표 설정, 특화 영역별 기준서 개발이 필요하며, 핵심 선별기준 설정과 설정 과정, 공개 및 시민참여 절차가 마련되어야 한다(설문원, 이승억, 2020, 64).” 그러나 경남기록원은 기록물 이관기준에 일관성이 없었다는 것과 더불어 이관받는 목표도 드러나지 않았다. 비록 일부 기능분석이 수행된 적이 있었으나 이 과정의 민주적 절차, 공론화 및 방향성은 부족했다.

22) 영구기록물관리기관 표준모델: 기능 및 업무절차(v2.3)에는 “모든 유형의 기록물을 대상으로 한 수집정책을 마련, 공식적으로 승인, 주기적으로 갱신”하는 수집정책 수립이 우선되어야 한다고 명시되어 있다.

따라서 경남기록원은 소장기록물과 기관을 설명할 수 있도록 기능을 포함한 내용 중심의 기록물 이관정책을 수립해야 한다.

2) 경상남도기록원 이관정책 수립 및 기록물 선별: 영국 TNA수집정책, OSP를 중심으로

(1) 경상남도기록원 기록물 선별 절차 수립

2004년 수립된 영국 TNA 평가정책은 전자기록 환경에 적용하기 위해 개발되었다. 또한 기록물의 가치를 개별 문서 내지 파일 단위가 아닌, 정부나 부처, 기관 수준에서 평가하는 거시 평가(Macro-Appraisal)를 신규 도입했다. 거시 평가는 기록물의 업무 및 연구가치 분석을 위해 정부 전체 범주나 조직 전체 범위의 기능분석에 기반을 두고 있으며 전자기록물 평가에 적합하다. 이유는 파일 단위에 대한 개별적 내용 검토 없이, 기능을 통해 생산된 기록물에 평가 결정을 부여하기 때문이다. 또한 역사 회고적 내용 파악 없이, 기능분석을 통해 사전적인 평가 결정이 가능하다.

이러한 평가체계는 1997년 수립한 수집정책에 의해 보완되고 있다.

1997년 TNA 수집정책은 이용자들의 관심²³⁾을 반영하여 수집정책 가안을 수립했다. 이후 1998년 역사학 교수, 지방기록보존소 및 기타 다양한 학문 분야의 연구자들에게 수집정책 임시 안을 발송, 대규모 컨설팅이션을 수행했다. 더불어 임시 안을 웹상에 공개하여 일반 대중의 의견 역시 수렴했다. 여기서 결정된 수집 결정의 골자가 ‘기능적 선별정책(OSP: Operational Selection Policies)’이다. 이는 10년 주기로 연구 동향 및 사회적 관심사를

23) TNA(2012), 평가·수집정책, 미출간 원고, 최재희. 과거와 달리 역사학 이외에 보다 광범위한 학문 분야에서 기록물을 연구에 활용한다. 더불어 역사학 자체에서도 사회사, 미시사, 족보 학 등 연구범위가 크게 확대되어 결국 이전처럼 정부 부처의 행정적 정책적 과정을 보여주는 기록물만으로는 기록물에 대한 다양한 수요를 감당하기 어렵다. 국기와 개인 내지 공동체와의 관계를 반영하는 기록물은 선별되어야 한다.

반영해 변경한다.

TNA 수집정책의 전략적 목표는 영국 중앙정부의 주요 정책 및 행위를 기록함과 더불어, 국가와 시민사회와의 상호작용 및 그 영향을 문서화시키는 것이다. 이를 통해 현 및 미래 세대를 위한 연구자원을 제공함을 목표로 한다. 세부 내용으로 8개 영역을 두 그룹으로 구분하였는데, 국가 자체의 행정적, 정책적 과정과 국가와 개인·공동체·기타 민간단체와의 상호작용 및 그 영향이다.²⁴⁾ 특히 TNA의 기록물 선별정책은 종이 기록의 선별 방법과 다양한 매체로 각 기관에 산재한 기록의 일관된 선별 결정을 보장하는 방법을 제공하고 있다.²⁵⁾

TNA의 기록물 선별평가 정책은 거시 및 내용평가 모두를 포괄하고 있다. 이는 기능 및 거시 평가를 기준으로 둔 기록관리기준표를 사용하는 지방기록원에 내용평가를 보완할 수 있는 도구로 활용할 수 있다. 또한 이관 대상 기관이 다수인 지방기록원이 TNA의 수집정책과 기능적 선별정책(OSP)을 적용한다면 기록물의 일관된 선별정책을 수립할 수 있고 기관의 정책, 행위, 시민사회와의 상호작용을 기록화할 수 있을 것이다.

TNA의 사례를 종합적으로 검토하여 경남기록원이 기록물을 선별·이관할 수 있도록 절차를 재구성해 보았다. 단계는 TNA의 5단계와 달리 4단계로 축소했다. 단계 축소 이유는 기록관에서 취합 받는 기록물 생산현황이

24) TNA(2012), 평가·수집정책, 미출간 원고, 최재희. 국가 자체의 행정적 정책적 과정(수상실, 내각, 재무성과 더불어 이와 연관된 기관들의 정책 수립 및 공공재원의 관리, 국가 경제 운영, 대외관계 및 국가방위 정책, 사법행정 및 치안유지 등 수립 및 보급, 문화정책), 국가와 개인·공동체·기타 민간단체와의 상호작용 및 그 영향(개인·공동체·기타 민간단체를 통치하는 국가에 의해 문서화된 영국의 경제적·사회적·민주적 상황, 이러한 환경에 대한 국가의 영향).

25) 최재희(2015), 기록물 평가 정책과 대량 동종 기록물 선별: 영국 TNA 사례를 중심으로, 국가기록원, 2015, p. 30(이후 2012년 TNA는 새로운 기록물 선별 평가정책을 개선 프로젝트에 착수해 새로운 「평가 선별 정책(Appraisal Policy)」과 「기록물 수집 정책(Record Collection Policy)」을 발표했다. 이 평가 선별정책은 영구보존 기록물 선별 과정을 제시한 정책문서로 기록물 수집 이유, 기준, 대상 기록물, 주제, 기록물 배치 등에 관한 포괄적 설명을 담은 정책문서이다. 해당 문서에는 모든 기록물 보유 일정을 책정하는 것이 아니라 영구보존 대상 기록물을 선별하는 것이다).

시리즈는 제외하고 기록물 철 기준으로 제출받기에, 두 단계를 나누는 것은 실무적으로 의미가 없다고 판단했다.

(표 6) 경상남도기록원 기록물 선별 절차(최재희, 2015, 34)

1단계	2단계	3단계	4단계
기록화 목표 설정	주제 선정	기관평가	시리즈, 파일 평가 및 이관 대상 선별
경상남도 기록화 목표 설정 가치 정의	선별기준 수립	핵심 업무와 가능 결정, 주요 기록물 시리즈 정의	1단계부터 정의된 내용을 모두 포괄하는 이관 대상 선별
- 경남기록원 비전 - 민간기록물 수집 비전 - 경남기록원 정보화전략 계획(ISP)	- TNA 주제분류 - 공공기록물법의 중요기록 물, 경남기록원 민간기록 물 가치평가 기준	- OSP 도출 ※ 주요 사건 추가	- 기록관리기준표 분석 - 동종 대량(사안 파일) 기록물 구분 - 이관 대상 선별

(2) 경상남도기록원 기록물 선별 절차 실행

1단계는 경상남도기록원의 기록화(이관정책의 전략) 목표 설정이다.

일반적으로 기록화 목표를 정하는 것은 수집정책을 정하는 것과 유사하다. 수집정책은 사명문, 수집 절차, 수집 범주, 우선 수집, 개별요소 등을 정하는 것이 일반적(서울특별시, 2016, 139)이다. 그러나 본 연구에서는 경남기록원의 정보화전략계획(2017)과 민간기록물 수집 연구(2022)를 통해 기록물 이관 선별목표가 포함된 기록화 목표를 제시하고자 한다.

영국 TNA의 수집정책의 전략적 목표는 “영국 및 중앙정부의 주요 정책 및 행위를 기록함과 더불어, 국가와 시민사회와의 상호작용 및 그 영향을 문서화시키는 것이다. 이를 통해 현세대 및 미래 세대를 위한 연구자원을 제공함을 목표로 삼는” 것이다(TNA, 2012).

경남기록원은 ‘투명하고 책임 있는 기록자치 구현’이라는 비전 아래 ‘기록관리 선진화, 기록정보 자원화, 기록문화 활성화’라는 목표를 두고 있다(경상남도기록원, 2017).

또한 경남기록원이 2022년 수행한 ‘경상남도 민간기록물 수집 및 관리 기본계획(2023~2027)²⁶⁾’ 연구 결과에 따르면 경남기록원의 민간기록물 관리 비전은 ‘도민과 함께하는 행복한 기록문화’로 정했다. 세부 가치로 지속 가능, 기록자치, 활용으로 보고 기록문화 활성화 기반 구축, 도민이 참여하는 기록문화, 기록을 통한 미래가치 창출을 목표로 두었다. 이 두 가지 비전과 목표를 통해 시사점을 도출하고 경남기록원의 기록화 목표를 정의해 보자.

〈표 7〉 경상남도기록원 기록화 목표 설정

구분	정보화전략계획	민간기록물 수집 및 관리 기본계획	시사점
비전	투명하고 책임 있는 기록자치 구현	도민과 함께하는 행복한 기록 문화	공공기관 업무 행위의 투명성과 책임성, 도민이 함께하는 경남형 기록화
가치		지속 가능, 기록자치, 활용	- 선진적이고 지속가능한 기록관리 제도 정착 - 관리정보의 자원화로 현재와 미래가치 창출 - 도민과 함께하는 기록문화 활성화 및 확산
목표	기록관리 선진화 기록정보 자원화 기록문화 활성화	기록문화 활성화 기반 구축 도민이 참여하는 기록문화 기록을 통한 미래가치 창출	
추진 전략	- 선진인프라 구축 및 역량 강화로 기록자치 선도 - 기록정보 자원화를 통한 경남의 정체성 확립 - 함께하는 기록관리로 기록문화 가치 공유	- 제도적 정책적 기반 조성 - 지속적 수집과 도민 접근성 제고 - 보존과 관리 협력체계 구축	- 선진인프라 및 제도적 기반 조성 - 중요기록물 수집으로 자원화 및 경남의 정체성 제고 - 도민과 함께 기록문화 가치 공유

현재 경남기록원의 비전, 가치, 목표, 추진전략의 내용 중 수집과 관련된 내용을 중심으로 기록화 목표를 정의해 보았다.

“경남기록원은 공공기관 업무 행위의 투명성과 책임성을 제고하고 도민의 정체성을 높이는 경남형 기록화를 위해 기록물을 수집·이관한다.”

다만, 기록화 목표를 위한 기초자료에는 기록물 수집을 포함한 관리, 서

26) 해당 논문은 공공 비전자 문서를 대상으로 기록물 선별이관 정책을 수립하는 것이나, 민간기록물 관리 기본계획 연구결과를 포함했다. 사유는 경남기록원이 ‘기록물’에 대해 지향하는 가치를 종합적으로 판단할 수 있다고 보았기 때문이다.

비스 차원의 목표와 전략도 함께 있다. 따라서 수집을 위한 목표는 구성원의 합의를 통해 보다 세부적으로 정해야 할 필요성은 있으나, 본 연구는 현재 경남기록원에서 공표한 내용을 중심으로 정의해 보았다.

2단계는 기록물 이관을 위한 일반적인 기준 선정이다.

공공기록물법의 중요기록물 정의와 경남기록원의 민간기록물 가치 평가 기준, TNA의 수집정책을 분석하여 경남형 선별기준을 수립하고자 한다.

다음은 경남기록원에서 사용할 수 있도록 공공기록물법 시행령 별표1의 기준을 수정·추가하여 작성해 보았다.

〈표 8〉 경남기록원에 적용하도록 변용된 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 별표1

공공기록물 관리에 관한 법률 시행령 별표 1
1. 공공기관의 핵심적인 업무수행을 증명하거나 설명하는 기록물
2. 국민이나 기관 및 단체, 조직의 지위, 신분, 재산, 권리, 의무를 증명하는 기록물
3. 국가나 지역사회의 역사 경험을 증명할 수 있는 기록물
4. 국민의 건강증진, 환경보호를 위하여 필요한 기록물
5. 국민이나 기관 및 단체, 조직에 중대한 영향을 미치는 주요한 정책, 제도의 결정이나 변경과 관련된 기록물
6. 인문·사회·자연 과학의 중요한 연구성과와 문화예술 분야의 성과물로 국민이나 기관 및 단체, 조직에 중대한 영향을 미치는 사항
7. 공공기관의 조직구조 및 기능의 변화, 권한 및 책무의 변화, 기관장 등 주요 직위자의 임면 등과 관련된 기록물
8. 일정 규모 이상의 국토의 형질이나 자연환경에 영향을 미치는 사업·공사 등과 관련된 기록물
9. 제17조 제1항(조사·연구 또는 검토 기록물의 생산) 각호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 기록물 중 영구 보존이 필요한 기록물
10. 제18조제1항(회의록의 작성·관리) 각호의 어느 하나에 해당하는 회의록 중 영구 보존이 필요한 기록물
11. 제19조제1항(시청각 기록물의 생산) 각호의 어느 하나에 해당하는 시청각 기록물 중 영구 보존이 필요한 기록물
12. 도의회 심의를 거치는 사항에 관한 중요기록물
13. 공공기관의 연도별 업무계획과 이에 대한 추진과정, 결과 및 심사분석 관련 기록물, 외부기관의 기관에 대한 평가에 관한 기록물
15. 백서, 그 밖에 공공기관의 이력과 변천사를 규명하는데 유용한 중요기록물
16. 다수 국민(도민)의 관심 사항이 되는 주요 사건 또는 사고 및 재해 관련 기록물
17. 도지사 관련 기록물과 외국의 원수 및 수상 등의 한국 및 경상남도 관련 기록물
18. 토지 등과 같이 장기간 존속되는 물건 또는 재산의 관리, 확인, 증명에 필요한 중요기록물
19. 광역자치단체의 장의 공식적인 연설문, 기고문, 인터뷰 자료 및 해당 기관의 공식적인 브리핑 자료
20. 지방의회와 지방자치단체, 중앙정부 간 주고받은 공식적인 기록물
21. 외국의 정부 기관 혹은 국제기구와의 교류 협력, 협상, 교류 활동에 관한 주요 기록물
22. 공공기관 소관 업무 분야의 통계·결산·전망 등 대외 발표 혹은 대외 보고를 위하여 작성한 기록물
23. 영구기록물관리기관의 장 및 제3조 각호의 어느 하나에 해당하는 공공기관의 장이 정하는 사항에 관한 기록물
24. 다른 법령에 따라 영구 보존하도록 규정된 기록물

다음은 경남기록원 민간기록물 수집 가치평가 기준 중 수집과 관련된 내용이다.

〈표 9〉 경남기록원에 민간기록물 수집 가치평가 기준²⁷⁾

1. 공공기록물의 결락 보완 및 기 수집물과의 연계가 있는 중요기록물
2. 경상남도 및 국가에서 생산된 것 중 희소한 중요기록물
3. 경상남도 및 국가에서 처음 기록되었거나 처음 발생한 사건과 관련된 중요기록물
4. 경상남도 및 국가 전체를 대표할 만한 인물, 사건, 정책 관련 기록물
5. 행정행위의 책임규명 및 법적 증거력이 있는 중요기록물
6. 열람, 전시, 학술연구 등 활용도가 높은 중요기록물

〈표 10〉 TNA(2012b; 2013b) 기록수집 정책의 평가 기준(김유승, 2019, 18)

<p>1. 영국 중앙정부, 잉글랜드, 웨일스 정부의 주요 정책과 조치</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정부 정책 및 법률 개발 과정을 보여주는 기록 - 정책 수립의 기반이 된 연구 및 기타 주요 증거, 정책 검토 및 평가에 관한 기록 - 목표의 변화를 설명하거나 정부의 주요 기능에 대한 명확성을 제공하는 기록이 포함된, 정책과 법률의 해석 및 구현에 대한 기록 - 조약 및 국제 협정을 포함하여, 영국, 잉글랜드, 웨일스 정부의 전략적 기능 및 의무의 세부 변화 기록 - 영국 경제 운영에서 정부의 역할을 보여주는 기록 - 국제 관계 및 국방에 관한 중요 기록
<p>2. 정부의 구조와 의사결정 과정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 정책 또는 사건에 대해 식별 가능한 영향을 미쳤거나 관련 비용, 위험 또는 발생된 영향 때문에 공공의 이익이 될 가능성이 있는 위원회 등 기타 프로젝트 또는 공공영역 실무위원회의 회의록 및 문서 - 정부 조직 변화(부처나 기관의 생성, 합병, 해산)와 법률 정비를 포함한 국가 조직 구조 개편 세부 사항 기록 - 영국 정부와 위임된 행정부, 의회 또는 군주의 법률적 관계를 보여주는 기록 - 위원회, 재판소나 장관 및 공무원의 의사결정 조사 심리 또는 공공 정책 변경 권고사항에 대한 기록
<p>3. 시민 생활과 국가의 상호작용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 영국 국민 및 커뮤니티의 이해와 공공 자식에 크게 이바지하는 개인, 그룹, 조직, 장소의 생활에 대한 광범위한 정보를 포함하는 사안 파일, 데이터세트 및 기타 기록 - 중요 동시대 관심사 또는 논란이 된 개인, 국가, 국제적 사건과 관련된 기록 - 모든 중앙정부 기관 및 산하 단체, 일부 비정부 공공기관의 웹사이트
<p>4. 물리적 환경과 국가의 상호 작용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자연환경과 관련된 정부 제안이나 정책 영향의 상세한 기록 - 토지 소유자 또는 임대인으로서 영국, 잉글랜드, 웨일스 정부의 재산, 권리 및 의무를 보여주는 기록

27) 경상남도기록원(2024), 경상남도 민간기록물 수집 및 관리에 관한 조례 별지 제13호 서식을 참고하였다.

세 가지 기준으로 경남기록원 기록물 이관을 위한 주제를 선정해 보았다.

〈표 11〉 경남기록원 기록물 이관 주제

구분	내용
I. 공공기관의 투명성과 책임성을 제고하는 기록	1. 조직의 주요 기능 및 정책 1-1. 공공기관의 핵심적인 업무수행을 증명하거나 설명하는 기록물 1-2. 공공기관의 조직구조 및 기능의 변화, 권한 및 책무의 변화, 기관장 등 주요 직위자의 임면 등과 관련된 기록물 1-3. 공공기관의 연도별 업무계획과 이에 대한 추진과정, 결과 및 심사 1-4. 분석 관련자 기록물, 외부기관의 기관에 대한 평가에 관한 기록물 1-5. 광역자치단체의 장의 공식적인 연설문, 기고문, 인터뷰 자료 및 해당 기관의 공식적인 브리핑 자료 1-6. 공공기관 소관 업무 분야의 통계·결산·전망 등 대외 발표 혹은 대외 보고를 위하여 작성한 기록물 1-7. 행정행위의 책임규명 및 법적 증거력이 있는 중요기록물 1-8. 정책 수립의 기반이 된 연구 및 기타 주요 증거, 정책 검토 및 평가에 관한 기록 1-9. 목표의 변화를 설명하거나 정부의 주요 기능에 대한 명확성을 제공하는 기록이 포함된, 정책과 법률의 해석 및 구현에 대한 기록
	2. 의사결정과정 2-1. 제17조 제1항(조사·연구 또는 검토 기록물의 생산) 각호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 기록물 중 영구 보존이 필요한 기록물 2-2. 제18조 제1항(회의록의 작성·관리) 각호의 어느 하나에 해당하는 회의록 중 영구 보존이 필요한 기록물 2-3. 제19조 제1항(시청각 기록물의 생산) 각호의 어느 하나에 해당하는 시청각 기록물 중 영구 보존이 필요한 기록물
	3. 대외관계 3-1. 국회(도의회) 심의를 거치는 사항에 관한 중요기록물 3-2. 도시사 관련 기록물과 외국의 원수 및 수상 등의 한국 및 경상남도 관련 기록물 3-3. 지방의회와 지방자치단체, 중앙정부 간 주고받은 공식적인 기록물 3-4. 외국의 정부 기관 혹은 국제기구와의 교류 협력, 협상, 교류 활동에 관한 주요 기록물
II. 경남도민의 정체성과 특수성을 반영하는 기록	4. 경남도민의 권리 의무
	4-1. 도민이나 기관 및 단체, 조직의 지위, 신분, 재산, 권리, 의무를 증명하는 기록물 4-2. 토지 등과 같이 장기간 존속되는 물건 또는 재산의 관리, 확인, 증명에 필요한 중요기록물 4-3. 공공 정책 변경 권고사항에 대한 기록
	5. 경상남도의 중요 인물 및 사건 5-1. 인문·사회·자연 과학의 중요한 연구성과와 문화예술 분야의 성과물로 국민이나 기관 및 단체, 조직에 중대한 영향을 미치는 사항

구분	내용
	5-2. 다수 국민(도민)의 관심 사항이 되는 주요 사건 또는 사고 및 재판 관련 기록물 5-3. 경상남도 및 국가에서 생산된 것 중 희소한 중요기록물 5-4. 경상남도 및 국가에서 처음 기록되었거나 처음 발생한 사건과 관련된 중요 기록물 5-5. 경상남도 및 국가 전체를 대표할 만한 인물, 사건, 정책 관련 기록물 5-6. 도민 및 커뮤니티의 이해와 공공 지식에 크게 이바지하는 개인, 그룹, 조직, 장소의 생활에 대한 광범위한 정보를 포함하는 사안 파일, 데이터세트 및 기타 기록
Ⅲ. 경상남도의 역사와 환경과 관련된 기록	6. 국가와 경상남도의 역사 6-1. 국가나 경상남도의 역사 경험을 증명할 수 있는 기록물 6-2. 백서, 그 밖에 공공기관의 연혁과 변천사를 규명하는 데 유용한 중요 기록물 7. 경상남도의 자연환경 7-1. 도민의 건강증진, 환경보호를 위하여 필요한 기록물 7-2. 일정 규모 이상의 국토의 형질이나 자연환경에 영향을 미치는 사업·공사 등과 관련된 기록물 7-3. 자연환경과 관련된 정부 제언이나 정책 영향의 상세한 기록
그 외	8-1. 영구기록물관리기관의 장 및 제3조 각호의 어느 하나에 해당하는 공공기관의 장이 정하는 사항에 관한 기록물 8-2. 다른 법령에 따라 영구 보존하도록 규정된 기록물 8-3. 열람, 전시, 학술연구 등 활용도가 높은 중요기록물 8-4. 경남도 및 시군 공공 웹사이트

3단계는 기관평가다.

핵심 업무와 기능 결정, 주요 기록물 시리즈를 정의하는 것으로, 영국의 전략적 선별정책 OSP(Operational Selection Policies)를 시범적으로 적용해보기로 한다.

OSP는 “전자기록 환경에서 내용이나 주제 기반 평가의 ‘특화된 선별 절차’다. 특화된 선별 절차는 전자기록을 평가하는 데 있어 다양한 맥락에서 소급될 수 있는 선별의 당위성을 확인, 실현함으로써 증거를 지향하는 일반 평가 선별체계를 다른 맥락에서 보완하는 수단이 될 수 있을 것”이다(이승역, 2008, 14).

또한 OSP는 여러 정부 기관과 관련된 주제 또는 개별 정부 기관과 조직에서 생산되는 기록에 대한 평가지표로 적용될 수 있다. OSP는 일반적으로 공

공 컨설팅 단계는 거치기 때문에 다양한 사람들의 의견을 반영하여 확정된다. 이는 특정 활동과 관련된 기록이 파편화되지 않고, 모여서 특정 시대상을 재현할 수 있을 것으로 기대한다(류신애, 이승휘, 2010, 41-71, 56, 58).

OSP는 범위, 책무, 수집주제, 기능 순으로 구분되나 본 연구에서는 주요 사건을 추가하여 기록물 생산 당시의 주요 정책과 역사를 연계해 살펴보기로 한다.

‘1987년’ ‘복지’업무(저소득층 생활보호 및 재해 보호)를 대상으로 기술하며, 주요 역사적 사건은 경상남도사(2019), 경상남도 도정백서(1987), 당시 신문 기사를 중심으로 기술해 보았다.

작성은 OSP 중 환경부 관련 서식(TNA, 2005)을 차용·변용하여 작성하였고 주요 기능의 핵심 기능의 경우 저소득층과 재해 보호의 부분으로 기술해 보았다. TNA의 경우 OSP를 작성하면 공개하여 의견을 수렴하는 과정이 포함되나 본 연구에서는 제외하였다.

〈표 12〉 경상남도기록원 1987년 복지업무 OSP

구분	내용
범위	이 문서는 1987년도 경남도청의 핵심 기능인 ‘복지’와 관련이 있다. 당시 이 기능은 ‘사회복지, 도민 보건, 환경·위생, 노사 관리와 직업훈련’과 관련 있다. 이 문서의 목적은 수집 대상이 되는 모든 기록을 상세하게 열거하는 것이 아니라 명확한 수집업무 방향과 관련된 결정을 내리는 사람들에게 도움을 주기 위한 것이다.
2. 경상남도의 책무	해당 업무는 “보건사회국 내 사회과, 보건과 환경위생과 부녀 청소년과”에서 담당했다.
3. 주요 사건	1987년 경상남도의 주요 사건을 살펴보면 다음과 같다. <ul style="list-style-type: none"> - (1987) 농어민 후계자 육성 기금법 제정 - (1987) 농공단지 조성(9개 지구 조성) - (1987) 청소년 육성사업 - (1987) 노동조합 조직 및 노사분규(창원, 울산, 마산, 양산, 진주, 울주 등) - (1987) 경상남도 농어촌 공동목욕탕 짓기 사업 최초 추진
4. 관련주제	해당 기능과 관련 있는 주제는 다음과 같다. I. 공공기관의 투명성과 책임성을 높이는 기록 I-1. 조직의 주요 기능 및 정책(1-1, 1-3, 1-7) I-2. 의사결정 과정(2-1, 2-2, 2-3) II. 경남도민의 특수성과 정체성을 반영하는 기록 II-4. 경남도민의 권리 의무(4-1) II-5. 경상남도의 중요 인물 및 사건(5-2, 5-7) III. 경상남도의 역사와 환경과 관련된 기록 III-7. 경상남도의 자연환경(7-1, 7-2, 7-3)

구분	내용
5. 핵심 기능	<p>해당 부서의 핵심 기능은 12개 기능으로 나눌 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 저소득층 생활보호 및 재해 보호 <p>이 업무는 1-1, 4-1, 5-2, 5-7과 관련이 있다.</p> <p>981년 5공화국 출범으로 정부는 복지사회건설을 4대 국정지표로 내세웠다. 생활 무능력자의 구호보다는 소득 능력 배양과 빈곤의 세습화, 영세민의 대도시 집중억제에 집중되었다. 1980년 사회복지사업 기금법, 1981년 심신장애자 복지법, 노인복지법 개정, 1983년 사회복지사업법 개정, 1982년 생활보호법 개정되었다.</p> <p>경남도는 당시 거주 보호와 시설보호를 나누어 지원하였으며, 당시 보호 대상자는 86년 대비 5만 명 증가했다는 통계를 보인다.</p> <p>당시 경남도는 생활보호 향상, 자활 자립 능력증대(중학생 수업료 지원, 직업훈련 시행, 취로 구호사업, 생업자금 융자사업, 지방 이전사업)를 추진했다.</p> <p>특히 서울, 부산 등 대도시에 거주하는 생활보장 대상자를 자립 여건이 좋은 지방 등으로 이주시켜 자활 자립하도록 하였다. 또한 타인의 생명을 구한 의사상자를 대상으로 일시금을 지급하기도 하였다.</p> <p>재해구호의 경우, 태풍 및 집중호우 재해 민 지원, 충무시(현 '통영시') 선박 인재 사고에 대한 신속한 수습이 있었다.</p> <p>87년 태풍 셀마, 다이너 및 집중호수로 손해를 입은 수재민에게 지원하였으며 성금을 모금하기도 하였다.</p> <p>87.6.16 충무시(현 통영시)에서 관광객 84명을 태우고 가던 배가 엔진 과열로 침몰하여 사망 36명, 부상 28명의 피해를 입어 지원하였다.</p> <p>5공화국 출범에 따른 경남도의 대응 시책과 대형 사고에 관한 내용 및 지원사항 등을 보존하여야 한다.</p> <p>#생활보장 대상자 지방 등으로 이전 #태풍 셀마 #충무 시 선박사고</p>

4단계는 시리즈, 파일 평가 및 이관 대상 선별이다.

기록학 용어사전(한국기록학회, 2008, 57)에 따르면 기록 시리즈란 같은 활동과 관련하여 생산·접수·활용되어, 하나의 편철 체계로 정리된 기록들의 집합을 말한다. 기록 시리즈는 특정 주제를 가졌거나, 같은 형식을 가지고 있다는 공통점 때문에 형성된 기록집합체인 경우도 있다. 하나의 기록 시리즈는 여러 개의 기록철로 구성되거나 여러 개의 하위 기록 시리즈로 나눌 수 있다.

우리나라의 경우, 기록 시리즈는 기록관리기준표에 ‘소기능’ 정도로 해석할 수 있으며, 기술 단위로 사용되기도 한다.

이 단계는 이관 대상을 선별하는 종합단계로 볼 수 있다. TNA 정책과 달리, 4단계에서 이관 대상 기록물을 선별하는 이유는 앞서 정의한 목표, 관련 주제, 기능, 사건 등과 함께 이관 대상 기록물인 기록물철과 연계하여

기술하는 것이 실무적으로 활용 가능성이 높다고 보았기 때문이다. 다만 시리즈와 관련된 부서 작성 시, 생산 당시와 현재 기준을 모두 작성하여 이관 대상이 합리적으로 도출될 수 있도록 하였다.

또한 우리나라의 기록관리 특성상 증빙 기록물이 대량 동종의 형태로 다수 보존되어 있어, 대량 동종 기록물 구분이 필요하다. 대량 동종 기록물의 기록물 처리 근거는 공공기록물법 시행령 제30조로 ‘영구기록물관리기관의 장이 사료적 가치가 높지 아니하다고 지정한 기록물’이다. 이를 근거로 30년 이상 기록물의 보존장소를 기록관으로 지정할 수 있다. 다만, 사료적 가치가 높지 않다고 지정하기 위해서는 별도의 연구가 필요해 본 연구에서는 동종 대량 기록물은 구분하나, 처리 문제는 제외한다.

다음은 앞서 1단계부터 정의된 내용을 포괄하여 경남기록원의 이관 대상을 선정한 표다.

〈표 13〉 경상남도기록원 이관 대상 기록물(1987년, 복지) 선별 결과

구분	내용
목표	공공기관의 업무 행위의 투명성과 책임성을 제고하고 도민의 정체성을 높이는 경남형 기록화를 위해 기록물을 수집·이관
관련 주제	Ⅰ. 공공기관의 투명성과 책임성을 제고하는 기록: 1-1, 1-3, 1-7, 2-1, 2-2, 2-3 Ⅱ. 경남도민의 특수성과 정체성을 반영하는 기록: 4-1, 5-2, 5-7 Ⅲ. 경상남도의 역사와 환경과 관련된 기록: 7-1, 7-2, 7-3
핵심 기능	생활보호 및 재해 보호
주요 사건	- 청소년 육성사업 - 농어민 후계자 육성 기금법 제정
기록관리 기준표 '복지' 관련 시리즈	- (1987 분류기준/3차 분류) 사회복지 총괄, 외원 관리, 지역복지, 노인복지, 아동복지시설 및 법인, 아동 복지시책, 요 보호 여성복지, 일반 여성복지, 부녀 지도, 국민복지연금, 의료보험, 의료보호 - (현재 기록관리기준표/소기능)특정관리대상시설물 지정 및 관리, 건강증진 사업 수행, 정신보건 사업기획, 의료인 및 의료기관 운영지원, 의료인 및 의료기관 허가(변경)신고, 종합실업대책수립 및 추진, 노인복지 시설 운영 및 지도·감독, 장기 요양 보험 제도 운용, 청소년단체 등록 및 육성, 보육 시설 인허가 및 지도·감독, 보육 정책위원회 운영, 아동복지사업인 허가 및 설치 신고, 사회복지시설이나 단체의 인 허가등록, 장애인복지시설 운영지원

구분	내용
관련 부서	- (당시) 사회과, 보건과 환경위생과 부녀 청소년과 - (현재) 사회재난과 도로 안전과, 식품위생과, 장애인복지와 보건행정과, 의료정책과, 인력지원과, 복지정책과, 노인정책과, 보육정책과, 여성가족과
핵심 기능과 관련 있는 기록물(이관 대상) (224권/7,735권)	○ 선별 기록물 철 - 자활 관련: 노인회관 건립, 고아 후견인 지정, 재단법인설립(동종 대량 포함), 가·미아 부랑아 처리 대장, 생활 안정 자금, 요보호아동 사진, 간호 보조 생업 자금용자 관계(Ⅰ-1-1, Ⅰ-1-7, Ⅱ-4-1) - 재해 관련: 수해복구 대장(동종 대량 포함) (Ⅱ-5-2) - 관련 시리즈: 사회복지 총괄, 노인복지, 아동복지시설 및 법인, 아동 복지시책, 노인복지시설 운영 및 지도·감독, 보육시설 인허가 및 지도·감독, 아동복지사업인 허가 및 설치신고, 사회복지시설이나 단체의 인허가등록 ○ 관련 부서: 도 치수재난관리과, 거제·통영·진해·마산·진주·고성·의령·양산·밀양 사회복지과, 도 사회장애인복지과, 김해 시민복지과, 함안군 주민복지과, 하동군 복지위생과, 도 장애인 복지과, 함양군 재난관리과
동종 대량 기록물	분묘 관계 기록물, 하천 공작물 설치(허가 및 보상), 공유수면 매립, 수해 복구공사, 폐천부지 양여 및 교환, 보상관계(합천댐, 남강댐), 식품 제조 허가

3) TNA의 선별정책을 경남기록원에 적용한 사례에 대한 시사점

우리나라 환경과 다른 영국 TNA의 기록물 선별정책을 경남기록원 사례에 적용해 보았다. 아무리 훌륭한 정책이라 해도 현장에 적용 불가능하거나 적용하더라도 결과를 확신할 수 없는 때도 있다. 본 연구를 통해 적용사례인 “영국 TNA 기록물 수집정책이 지방기록원에 적용 가능한가?” “적용한 것이 적용하지 않는 것보다 나은가?”라고 질문한다면 여러 단서와 보충·제거할 내용을 염두에 둔다는 가정하에 “적용 가능하며 적용하는 것이 필요하다”라고 결론으로 둘 수 있다. 다만 여러 단서 조항과 보충·제거할 사항을 요약한다면 다음과 같다.

첫째 내용평가가 포함된 기록관리기준표 작성이 필요하다.

현재 기록관리기준표 작성 시, 참조하는 내용은 공공기록물법 시행령 별표1, 국가기록원 지침, 별도 법률에 규정된 보존기간이다. 이를 통해 행정적, 증빙적, 역사적 가치를 종합적으로 판단하여 기록관리기준표 단위과제

의 보존기간을 확정하고 있다. 보존기간 확정 대상은 ‘단위과제’로 5단계의 기능 아래 설정된 최소 업무 단위다.

〈표 14〉 기록관리기준표 구조

정부기능분류체계						단위 과제 기능 유형	기록관리 항목									
조직 분류	기능분류						유형	업무 설명	보존 기간	보존 기간 채정 사유	비치 기록물 여부			보존 장소	보존 방법	공개 여부
처리과 명	1레벨 (정책 분야)	2레벨 (정책 영역)	3레벨 (대 기능)	4레벨 (중 기능)	5레벨 (소 기능)	6레벨 (단위 과제)					비치 여부	비치 사유	비치 기간			
						고유/ 공통		1년, 3년, 5년, 10년, 30년, 운영구, 영구, 중 략일		비치/ 미비치						

보존된 기록물의 경우, TNA 기록물 선별정책 도구를 사용하여 우리나라 환경에 맞도록 기록물을 선별, 평가할 수 있다. 그러나 향후 생산될 기록물의 경우, 내용평가를 포함한 선별평가를 위해서는 편철기록물 유형을 포함한 기록관리기준표 작성이 필요하다. 이는 기록원뿐만 아니라 기록관의 기록물 이관 및 평가에도 유용할 것으로 본다.

기록관리기준표는 기록관의 기록물관리 및 평가 기준으로 사용하지만 향후 지방기록원의 이관 선별(평가) 기준으로 활용될 수 있다. 이를 위해 국가기록원과 각 기관의 협업, 법률, 지침 및 시스템 개선 등이 필요하다.

둘째, 영구기록물관리기관에서 제출받는 기록물 생산현황 통보에 30년 이상 기록물뿐만 아니라 보존기간 10년 이상 기록물까지 선별 대상으로 볼 필요가 있다.

현재 기록관에 소장 중인 30년 이상 기록물은 시민의 권리 의무관계, 보상 및 허가, 승인 등 증빙적 가치 있는 기록물이 대부분이다. 지방기록원이 기록물을 이관·선별하는 기준은 증빙적, 역사적·증거적 가치 모두를 포함하

나, 현재 남은 기록물은 증빙적·행정적 가치를 가진 기록물이 대부분이다.

공문서 분류 및 보존기간표(1997년 이전)의 경우 장기기록물이 영구, 준영구로 한정되었고 그 외는 10년 이하 기록물로 한시 기록물이 다수였다. <표 13>의 복지 관련 영구·준영구 기록물은 부동산 승인, 법인 관련 허가 및 등록, 의료보험 관계 문서 등으로 정책적·역사적 기록물은 부재한다.

아무리 좋은 선별정책을 만든다 해도 기록물이 없다면 의미가 없다. 따라서 1997년 이전²⁸⁾의 경우, 중요기록물 확보를 위해 기록물 생산현황 통보 대상을 보존기간 10년까지 확대하는 것이 필요하다.

셋째, BRM 기능분류 소기능 수준을 보다 체계적이고 구체적으로 정의하는 것이 필요하다.

시리즈 단위 평가는 기록관리기준표 소기능 수준이다. 그러나 내용이 구체적이지 않아 실제 이관 대상 기록물 철과 연관성을 찾기 어렵다.

따라서 현재 기록관리기준표 내 소기능을 구체화하고 5레벨로 이루어진 주요 기능들을 구체적으로 정의하는 것이 필요하다. 다만, 현실적으로 기록관에서 BRM을 조정할 수 있는 범위는 소기능·단위과제 정도다. 이 경우도 기관 사정에 따라 기록연구사에게 BRM 관리 권한이 있다면 가능한 일이나 기관 대부분이 조직관리부서에서 BRM을 관리해 이를 보편적으로 주장하기는 어렵다.

넷째 동종 대량 기록물을 우선하여 정의하는 것이 필요하다.

경남기록원 이관 대상 기록물을 분석해 보면 건축허가, 기관설립, 통계자료, 토지 관계 등 동종 대량 기록물이 전체의 60%는 차지하고 있다. 국가기록원에서 재이관한 경남 기록물의 경우 23만 권 중에 약 15만 권(65%)이 토지 관계 기록물인 것을 비추어 보면 이관했거나 이관해야 할

28) 1997년에 시행된 공문서 분류번호 및 보존기간표의 보존기간은 영구, 30년, 20년, 10년, 5년, 3년 1년이며, 2004년부터 시행된 기록물분류기준표의 보존기간은 현재와 같다.

기록물의 수준을 대충 짐작해 볼 수 있다. 동종 대량 기록물의 이관 여부를 결정하는 것만으로도 경남기록원의 이관 선별기준을 대략 충족할 수 있을 정도다.

이는 핵심 정책 기록물 및 역사기록물 등이 남아있지 않다는 서글픈 반증이나, 경남기록원 이관 대상 기록물 선별에 있어 사안 파일로 불리는 동종 대량 기록물의 정의 및 선별 방법 등을 우리 환경에 맞도록 구체화하는 것이 필요하다.

이러한 여러 보완사항이 있다고 해도 지방기록원에서 TNA 선별정책 도입이 필요한 이유는 다음과 같다. 첫째 있어야 할 기록물을 정의하고 둘째, 부존재하는 기록물의 원인을 분석하고 셋째 공공과 민간을 아우르는 목표·기능 설정, 이관 대상을 함께 기술하여 공공영역의 부족한 자원을 민간기록물로 보완할 수 있다. 이는 경남기록원뿐만 아니라 지방기록원 기록물 선별 정책 및 수집 대상을 정할 수 있는 도구로 유용하게 활용될 수 있을 것으로 본다.

5. 마치며

현재 지방기록원 운영이 6년째 접어든 경남기록원은 ‘무엇을 남기고 있는지’, ‘무엇을 남길 것인지’에 대한 질문을 받고 있으며, 보존된 기록물에 대한 의문의 시선들은 점차 증가하고 있다.

본 연구는 그러한 현실적인 문제에서 시작되었다. 다만, 기록물 이관 선별기준 부재는 기록연구사 개인의 부족함 일 수도, 거시적인 방향성·지침·정책이 부재한 구조적인 문제일 수도 있을 것이다. 또한 관할 기록관의 역량도 필요하겠으나 기록관이 평가를 잘 할 수 있는 절차와 도구도 부족하다는 것을 알 수 있다.

기록물을 선별·폐기할 수 있는 평가는 아주 오랜 시간이 흘러도 기록연구사들이 전문성을 고민하게 만드는 어려운 숙제다. 다만 이것이 개인의 역량 문제인지 연구사들을 뒷받침해줄 세부 평가 절차와 도구조차 없는 구조적인 문제인지는 살펴봐야 할 필요가 있다.

따라서 TNA가 수행하는 수집정책과 전략적 선별정책(OSP), 기록물 선별도구 배포와 기준 공론화는 경남기록원뿐만 아니라 지방기록원에서 논의해볼 주제로 타당하다.

다만 본 연구는 이관 전략과 기준들을 TNA처럼 공론화 시키지 못했으며 전략적 선별정책(OSP) 작성 시, 대상 기간과 수행부서의 협소함 등으로 여러 한계는 있었다. 그러나 지방기록원의 필요성 논의, 핵심 업무 정의, 기록물 이관 선별기준 수립 정책 등을 판단할 때 참조가 될 것으로 본다.

중요기록물의 선별과 평가는 지방기록원 업무 중 긴 호흡으로 수행해야 하는 어렵고·고독하고·격려받기 어려운 일이다. 쟈킨슨은 “가장 훌륭한 아키비스트는 자신을 환경으로부터 자유롭게 하고, 이상적인 지식을 알고, 가능한 그 이상에 가까워지도록 만드는 사람(Jenkinson, H., 1992/2003)”이라고 했다.

비록 현장의 기록연구사들이 겪고 있는 여러 어려움이 있을지라도, 이상적인 지식을 실무에 적용하고, 알아주지 않는 일을 묵묵히 해내고, 기록의 가치를 스스로 찾아내는 여정이 기록연구사들의 덕목인 것을 생각하면, 오늘도 한 걸음 걸어가게 된다.

〈참고문헌〉

〈연속간행물〉

- 지수걸 (2002). 지방자치와 지방기록관리. 기록학연구, 6, 293-307.
김홍균 (2006). 국가기록물 보존수요 추정. 시장경제연구, 35(1), 41-65.

- 이승억 (2008). 전자기록의 평가 선별에 관한 몇 가지 검토. 『기록인』, 4, 11-15. 국가기록원.
- 류신애, 이승휘 (2010). 공공기록물 재평가 제도 보완 방안. 기록학연구, 24, 41-71.
- 이승억 (2014). 동시대의 기록화를 지향한 보존기록 평가 선별에 관한 제언. 기록학연구, 38, 185-211.
- 설문원 (2015). 로컬리티와 지방기록관리. 한국기록관리학회지, 15(4), 151-171.
- 최재희 (2015). 기록물 평가 정책과 대량 동종 기록물 선별: 영국 TNA 사례를 중심으로. 『기록인』, 33, 26-39. 국가기록원.
- 김유승 (2019). 디지털 시대의 공공기록평가에 관한 정책적 고찰: 영국 TNA 사례를 중심으로. 기록학연구, 62, 5-39.
- 조영삼 (2020). 기록자치와 지방기록원. 지방기록원 설치 확산을 위한 기록관리 세미나 자료집, 6-10.
- 설문원, 이승억 (2020). 공공기록 평가제도의 구조와 쟁점 과제. 한국기록관리학회지, 20(1), 47-67.
- TNA (2005). The Department of Environment. 1970-1979(OSP), 미출간 원고, 최재희.
- TNA (2012). 평가·수집정책. 미출간 원고, 최재희.

〈단행본〉

- Jenkinson, H. (1992). A Manual of Archive Administration. 정부기록보존소 번역 (2003). 힐러리 젠킨슨의 기록관리편람. 서울: 정부기록보존소.
- 서울기록원 (2019). 문서가 말하지 않는 이야기, 서울: (주)메모리플렌트.
- 한국기록학회 (2008), 기록학 용어사전, 경기: (주)역사비평사.
- 한국기록관리학회 (2018). 기록관리의 이론과 실제. 서울: 조은글더.

〈연구보고서 및 정부간행물〉

- 서울특별시 (2016). 서울 기록화 수집전략 개발용역. 협동조합 아카이빙네트워크연구원.
- 이재필, 여운기 (2019). 경상북도기록원 설립을 위한 기초연구, 대구경북연구원.
- 서울기록원 (2020-2024). 비전자 기록물 이관계획.
- 경상남도기록원 (2020-2023). 생산현황 통보 결과.
- 국가기록원 (2024). 기록물관리 지침.
- 국가기록원 (2022). 주요 통계 연보.
- 서울기록원 (2023). 기록물 생산현황 통보.
- 경상남도기록원 (2017). 경상남도기록원 정보화전략계획(ISP) 수립 용역 완료 보고서.

경상남도기록원 (2018-2024). 경상남도기록원 비전자 기록물 이관계획.
경상남도기록원 (2022). 경상남도 민간기록물 수집 및 관리 기본계획(2023-2027) 수립 연구 최종보고서.
경상남도기록원 (2023). 기록물 생산현황 통보 결과.

〈참고조례〉

경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례: 별지 제13호 서식.

〈표준〉

국가기록원 (2022). 영구기록물관리기관 표준모델: 기능 및 업무 절차 (NAK 9:2022/v2.3).