

기록관리 이슈페이퍼 vol.03

2019

대통령기록물 평가체계 개선방안



대통령기록물 평가체계 개선방안

윤정훈 행정사무관(대통령기록관 대통령기록물생산지원단)

목 차

- I. 추진배경 및 목표
- II. 대통령기록물 평가 현황분석
- III. 대통령기록물 평가체계 개선방안
- IV. 맺음말

요 약

대통령기록물은 국정운영의 증거로 대통령기록관리에 적합한 평가체계를 개선해야 한다는 목소리가 크다. 현행 대통령기록물 평가체계에 대한 문제점을 찾아내고, 그 개선방안을 마련하고자 공공기록물 평가체계와 대통령기록물 평가체계를 비교·대조하고, 대통령기록물 생산기관 처리과, 기록관, 대통령기록관별로 대통령기록물 평가 현황을 분석하였다.

생산단계에서의 평가는 단위과제별 보존기간 책정에서 기인한 제도적 문제점과 업무담당자의 분류체계 및 보존기간에 대한 인식과 이해 부족으로 나타난 실무적 문제점이 나타났다. 기록관에서는 임기 종료 후 전량 이관해야 하고, 대통령 기록물 폐기의 민감한 현실 속에서 기록물 평가가 16대 이후 이루어진 사례가 없음을 지적하며 기록관에서의 기록물 평가의 실효성이 낮다고 보았다. 그리고 대통령기록관에서의 평가는 단위과제 없는 기록물의 평가, 평가심의 시 보존기간 재책정·보류 비율이 높다는 점 등이 문제점으로 나타났다.

이러한 현황분석을 토대로 대통령기록물 평가체계를 개선하기 위해 3가지 방안을 제시하였다. 첫째, 거시적이고 장기적인 대통령기록평가 정책의 수립, 둘째, 대통령기록관의 기록관리기준표 설계 참여 및 보존기간 관련 기준 정비, 셋째, 대통령기록관 내 전문적인 평가조직 및 인력을 운영 등이다.

「공공기록물법」 체계 안에서 대통령기록물만을 대상으로 한 평가체계 개선은 한계가 있지만 대통령기록물에 적합한 개선방안을 도출하여 선도적으로 개선한다면 국가적 차원의 기록물 평가 체계를 바꾸는 데 상당한 영향을 미칠 것이다.

I. 추진배경 및 목표

1. 추진배경 및 목적

「헌법」 제66조에 따르면 대통령은 국가를 대표하는 국가원수이자 행정부 수반이다. 한 나라의 최고 통치자인 대통령이 생산하는 기록물의 가치를 평가하는 것은 그만큼 중요하다고 볼 수 있다. 하지만 대통령 임기를 기준으로 대통령기록물을 전량 이관하고, 재임 중에 기록물 폐기가 어려운 현실 속에서 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 「공공기록물법」)에 의거한 기록물 평가체계를 대통령기록물 평가체계로 적용하는 것이 부적합하다는 목소리가 높다.

2017년 민간전문가로 구성·운영된 ‘국가기록관리혁신T/F’는 위와 같은 이유로 「국가기록관리 혁신 방안」 보고서에서 ‘대통령기록관리 체계 혁신’의 일환으로 ‘대통령 기록물에 적합한 기록평가제도 개선’을 주문한 바 있다.¹⁾

이 T/F에서 제시했던 것처럼 대통령기록물 평가체계 개선을 위해 대통령기록물의 특성과 대통령기록물관리의 현실을 고려하여 현행 대통령기록물 평가체계 개선을 위한 방안을 마련하고자 한다.

2. 추진목표

현행 대통령기록물 평가체계에 대한 문제점을 찾아내고, 그 개선방안을 마련하기 위해 다음의 목표를 수립하였다.

- 첫째, 현행 공공기록물 평가체계와 대통령기록물 평가체계를 비교·대조하고, 대통령기록물 생산기관 처리과, 기록관, 대통령기록관에서의 기록물 평가 현황을 분석한다.
- 둘째, 대통령기록의 특성을 고려하여 공공기록물 평가체계와 차별화할 수 있는 대통령기록물 평가체계를 모색한다.
- 셋째, 영구기록물관리기관인 대통령기록관의 위상과 역할을 고려하여 대통령 기록관의 거시적이고, 장기적인 대통령기록물 평가체계를 수립한다.

1) 국가기록관리혁신T/F, 「국가기록관리 혁신 방안」, 국가기록원, 2017, pp. 147~148

II. 대통령기록물 평가 현황분석

1. 대통령기록물 평가체계

1) 「공공기록물법」과 「대통령기록물법」

대통령기록물 평가체계는 모법인 「공공기록물법」에 기반을 두고 있기 때문에 일부 조항을 제외하고 공공기록물과 대통령기록물의 평가절차 및 방식은 거의 유사하다. 현행 공공기록물 평가체계는 「공공기록물법」에 따라 크게 네 가지 유형으로 구분하고 있는데²⁾ 대통령기록물 평가체계는 민간기록물 등 수집을 위한 평가를 제외하고 생산단계에서의 보존기간 책정과 기록관에서의 평가, 대통령기록관에서의 재평가 등 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 「공공기록물법」과 「대통령기록물 관리에 관한 법률」(이하 ‘대통령기록물법’)의 기록물 평가 관련 조항을 평가 유형별로 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 「공공기록물법」과 「대통령기록물법」 평가 관련 조항

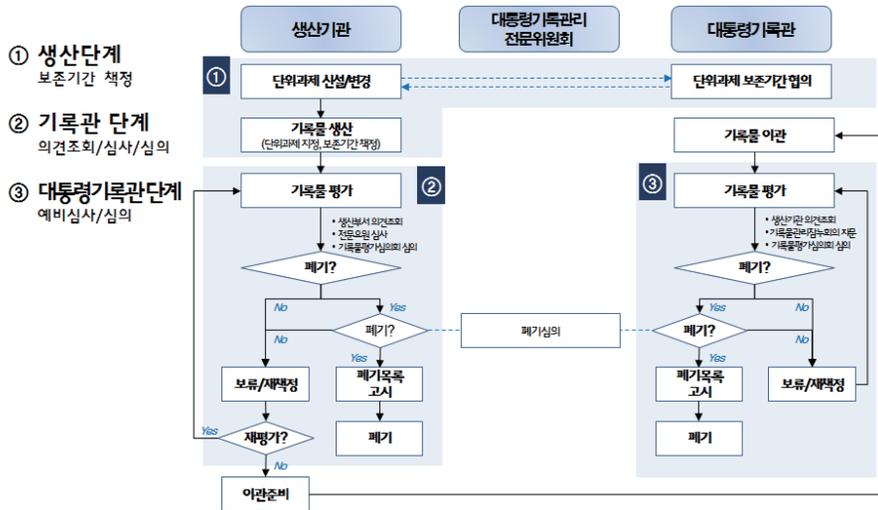
구분	생산단계	기록관	대통령기록관
「공공 기록물법」	<ul style="list-style-type: none"> • 법 제18조(기록물의 등록·분류·편철 등), 제19조(기록물의 관리 등) • 시행령 제22조(기록물의 분류), 제25조(기록관리 기준표), 제26조(보존기간) • 시행규칙 제7조(기록물의 분류 및 편철시기), 제16조(기록관리기준표), 제17조(단위과제 별 보존기간의 협의·확정) 	<ul style="list-style-type: none"> • 법 제27조(기록물의 폐기), 제27조의2(기록물평가심의회) • 시행령 제43조(기록관 및 특수기록관의 소관 기록물 평가 및 폐기) • 시행규칙 제35조(기록물평가 심의서) 	<ul style="list-style-type: none"> • 법 제27조(기록물의 폐기), 제27조의2(기록물평가심의회) • 시행령 제53조(영구기록물관리기관의 기록물 평가 및 폐기) • 시행규칙 제35조(기록물평가 심의서)
「대통령 기록물법」	-	<ul style="list-style-type: none"> • 법 제13조(폐기) • 시행령 제7조(재평가 및 폐기 절차) 	<ul style="list-style-type: none"> • 법 제13조(폐기) • 시행령 제7조(재평가 및 폐기 절차)

2) 대통령기록물 평가단계 절차

현행 공공기록물 관리체계는 법령에서 규정한 처리과-(특수)기록관-영구기록물관리기관의 3단계 기록물 관리체계로 요약할 수 있다. 대통령기록물 평가체계도 처리과-기록관-대통령기록관이라는 각각의 단계마다 절차와 내용은 다르지만

2) 현행 공공기록물 평가체계는 첫째, 생산단계에서의 기록물 보존기간 책정, 둘째, 기록관(또는 특수기록관)에서의 기록물 평가, 셋째, 영구기록물관리기관에서의 기록물 평가, 넷째, 중앙기록물관리기관이 국가적 보존가치가 있는 민간기록물과 국가지정기록물 지정·수집하기 위한 평가로 구분할 수 있다.(최재희, 「국내의 기록물 평가론 연구동향」, 『한국기록관리학회지』 제11권 제1호, 2011, p. 8.

기록물 평가가 이뤄지고 있다. 「공공기록물법」과 「대통령기록물법」에서 규정한 대통령기록물 평가절차는 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 대통령기록물 평가 단계별 절차

첫 번째 단계인 생산단계에서의 평가이다. 대통령기록물 생산기관은 대통령기록물을 등록하기 전에 미리 정부기능연계모델(BRM)에 연동된 기록관리기준표를 작성해야 한다. 기록관리기준표의 관리항목에 단위과제별 보존기간 및 보존기간 책정사유가 포함되어 있으며, 이때 보존기간은 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 보존기간 준칙에 따르도록 하고 있다. 여기서 현행 공공기록물 평가는 업무기능에 기반한 기능평가방식을 채택하고 있고, 기능의 최하위단계인 단위과제만이 평가 대상임을 알 수 있다. 그리고 대통령기록물 생산기관에서는 단위과제 신설 및 변경 시, 매년 정기적으로 대통령기록관으로부터 단위과제별 보존기간 검토를 받고, 이를 반영해야 한다.

두 번째, 기록관에서의 평가이다. 이 단계에서의 평가는 대통령기록물 생산기관 처리과에서 관할 기록관으로 이관된 기록물 중 보존기간이 경과한 기록물을 대상으로 해당 기록물의 보존가치를 판단하여 행정적·사회·역사적 가치가 높은 기록물을 선별하고, 보존가치를 상실한 기록물을 폐기하는 업무이다.³⁾ 기록관은 매년 평가 대상 기록물을 생산부서 의견조회, 기록물관리전문위원 심사, 기록물평가심의회

3) 국가기록원, 「기록물 평가·폐기 절차 - 제1부 : 기록관용(v2.2) 기록관리기준표 작성 및 관리절차(기록관리업무 표준 NAK 5-1:2014(V2.2), 2014, p. 4.

심의 절차를 거쳐 보존기간 재책정, 보류, 폐기로 구분하여 처리하여야 한다. 또한, 기록물 폐기 시에는 반드시 대통령기록관리전문위원회(이하 ‘전문위원회’)의 심의를 거쳐야 한다.

마지막으로 대통령기록관에서의 평가이다. 대통령기록관도 기록관처럼 보존기간이 경과한 기록물을 대상으로 평가하여 보존기간을 재책정하거나 보류, 폐기로 구분하여 처리하여야 한다. 다만 「공공기록물법」이 정하는 영구기록물관리기관의 평가는 생산기관 의견조회, 예비심사(개최 필요 시), 기록물평가심의회 심의 등의 절차를 거치는 데 반해 대통령기록관에서는 「대통령기록관 기록관리 자문회의 운영규정」(이하 ‘자문회의 운영규정’)에 따라 생산기관 의견조회, 전문가 자문 등을 받을 수 있다. 물론 기록물 폐기 시에는 기록관에서의 평가와 마찬가지로 전문위원회의 심의를 거쳐야 한다.

〈표 2〉 대통령기록물 평가단계별 절차 및 시기

구분	생산단계	기록관	대통령기록관
주체	대통령기록물 생산기관 처리과	대통령기록물 생산기관 기록관	대통령기록관
평가·폐기 시기	<ul style="list-style-type: none"> 기록물관리기준표 수립 단위과제 신설·변경 발생 시점(기록물 생산 전 단위과제 지정에 따른 보존기간 책정) 	<ul style="list-style-type: none"> 기록물 보존기간 만료 시(또는 기록물 물리적 훼손 시) 	<ul style="list-style-type: none"> 기록물 보존기간 만료 시(또는 기록물 물리적 훼손 시)
평가·폐기 절차	<ul style="list-style-type: none"> 단위과제 신설 및 변경 시 보존기간 책정 → 기록관 단위과제 보존기간 검토 → 대통령기록관과 협의·통보 → 기록관리기준표 고시 	<ul style="list-style-type: none"> (재평가) 생산기관 의견조회 → 전문요원 심사 → 평가심의회 심사 (폐기) 전문위원회 심의 	<ul style="list-style-type: none"> (재평가) 내부심사 → 필요 시 생산기관 의견조회 및 기록관리자문회의 자문 (폐기) 전문위원회 심의

2. 생산단계에서의 평가

1) 대통령기록물 생산기관 현황

대통령기록물 생산기관은 「대통령기록물법」 제2조제1호에 따라 대통령, 대통령 보좌·자문·경호기관 및 대통령직인수기관 등 대통령기록물 생산·접수하여 관리하는 기관이다. 대통령기록물 평가 현황을 분석하기 전에 대통령 및 대통령직인수기관⁴⁾을 제외한 대통령기록물 생산기관의 특성 및 기록관리 현황에 대해서 분석해보자.

4) 대통령직인수기관은 대통령 임기 시작일 이후 30일 이내에 중앙기록물관리기관으로 이관하여야 하고, 대통령 기록관에서 관리해야 한다.(「대통령기록물법」 제11조)

① 대통령기록물 생산기관 유형별 특징

대통령기록물 생산기관의 큰 특징은 대통령을 보좌·경호·자문하는 기관이다 보니 대통령의 국정 및 조직운영철학, 임기 등에 상당히 민감하다. 특히 보좌 기관과 국정과제를 수행하기 위해 한시적으로 운영되는 자문기관들은 대통령이 교체되거나 대통령이 추진하는 정책에 따라 조직이 전면 개편되거나 기관 자체가 신설·폐지되는 일이 빈번하다. 이에 따라 신설·변경된 조직은 기능분류체계를 전체적으로 설계해야 하고, 단위과제별로 보존기간을 책정해야 한다.

또한, 대통령기록물 생산기관은 조직의 업무기능, 조직형태 및 직제 등에 따라 기록물관리 환경이 제각각이다. 대통령기록물 생산기관 유형별로 기록물 평가와 관련된 주요 특징과 관할 기록관, 생산시스템을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 대통령기록물 생산기관 유형별 기록물 평가 관련 특징(2019. 09. 현재)

유형	생산기관명	주요특징	소관 기록관	생산시스템
보좌기관	대통령비서실	· 자체 분류체계 운영 · 보존기간 9종 운영	대통령 비서실	청와대 업무관리
	국가안보실	· 자체 분류체계 운영 · 보존기간 9종 운영	국가안보실	청와대 업무관리
경호기관	대통령경호처	· 이관 연장 가능 · 자체 분류체계 운영 · 생산시스템 이원화 운영	대통령 경호처	온-나라1.0 / 신전자문서
자문기관	기록관설치 자문기관	민주평화통일자문회의	· 자체 기록관에서 단위 과제별 보존기간 책정 시 검토 · 정부기능분류체계 (BRM) 운영	민주평화 통일자문 회의
	신생 한시 자문기관	북방경제협력위원회, 일자리위원회, 3.1운동 및 대한민국 임시정부수립100주년 기념사업추진위원회, 4차산업혁명위원회	· 신설 초기 기록관리 기준표 수립의 어려움 · 정부기능분류체계 (BRM) 운영	온-나라2.0 (또는 클라우드 온-나라)
	부처 사무지원 자문기관	국가생명윤리심의위원회, 국가우주위원회, 국가인적자원 위원회, 도서관정보정책위원회, 아시아문화중심도시조성 위원회	· 위원회 사무국이 중앙 부처에 소속되어 공공 기록물과 대통령기록 물이 동시 존재 · 정부기능분류체계 (BRM) 운영	
	상시 운영 자문기관	경제사회노동위원회, 국가건축위원회, 국가교육회의, 국가균형발전위원회, 국가지식재산위원회, 국민경제자문회의, 자치분권위원회, 저출산고령사회위원회, 정책기획위원회	· 기록관리담당자 수시 변경으로 인한 업무연속 성 담보의 어려움 · 정부기능분류체계 (BRM) 운영	
	국가안전보장회의	· 자체 분류체계 운영 · 보존기간 9종 운영	국가안보실	

② 기능분류체계

공공기관은 정부기능분류체계(BRM)에 기반한 기록관리기준표를 작성·운영해야 한다. 이에 따라 국가안전보장회의를 제외한 20개의 자문기관은 모두 BRM에 기반하여 기록관리기준표를 작성 및 운영하고 있다. 하지만 「공공기록물법 시행령」 제25조제2항에 근거하여 정부기능분류체계를 적용할 수 없는 경우 관할 영구기록물관리기관의 장과 협의하여 별도의 기능분류방식을 사용가능하다는 조항에 근거하여 대통령 보좌기관과 경호기관, 국가안전보장회의는 정부 기능분류체계가 아닌 자체 기능분류체계를 현재 운영 중에 있다.

③ 생산시스템

대통령기록물 생산기관이 생산·접수하는 기록물은 업무관리시스템(온나라 시스템 등) 또는 전자문서시스템의 ‘문서등록대장’에 등록·관리되고 있다. 국가안전보장자문회의를 제외한 대부분의 자문기관은 행정안전부가 운영하는 ‘온-나라시스템’을 사용 중에 있으며, 이 시스템은 역시나 행정안전부가 운영하는 ‘BRM시스템’과 연계되어 있다. 하지만 보좌기관과 국가안보자문회의는 2018년에 새롭게 구축한 ‘청와대업무관리시스템’을 사용하고 있으며, 경호기관은 ‘온-나라 시스템’⁵⁾과 ‘신전자문서시스템’을 병행하여 사용하고 있다. 이들 기관들의 생산 시스템은 폐쇄망으로 운영되며 ‘BRM시스템’과 연계가 되지 않은 특징이 있다.

2) 생산단계의 평가체계의 특징

① 생산단계에서의 평가 절차

대통령기록물 생산기관 처리과에서는 「공공기록물법 시행령」 제22조 및 제 26조에 의거하여 기록관리기준표에 따라 처리과별·단위과제별로 ‘기록물의 보존기간별 책정기준’을 근거로 보존기간을 책정하여 관리하여야 한다.⁶⁾

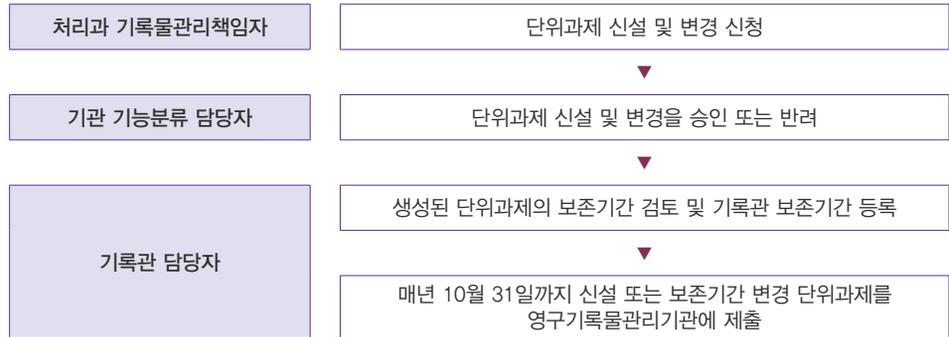
또한, 「공공기록물법 시행규칙」 제16조에 따라 생산기관은 매년 기록물 정리 후, 신설·변경된 단위과제에 대하여 기록관리기준표를 작성한 후, 매년 10월 말

5) 대통령경호처가 사용 중인 온-나라시스템(2005년 개발)은 「행정기관의 업무관리시스템 규격」 표준이 개발된 후, 공동으로 사용한 업무관리시스템으로 ‘온-나라 문서 1.0’으로 불린다. 이 시스템은 자문기관들이 사용 중인 통합 온-나라 시스템(2008년 개발), 클라우드 온-나라시스템(2016년 확산 중)의 초기버전이다.

6) 이를 위해 대통령기록관에서는 매년 발간한 「대통령기록물 생산기관 기록물 관리지침」에서 ‘기록물의 보존기간별 책정기준’ (「공공기록물법 시행령」 별표 1)을 준용하여 ‘대통령기록물의 고유업무 보존기간 책정기준 예시’를 제시하고 있다.

까지 대통령기록관과 협의해야 한다.⁷⁾ 대통령기록관은 매년 12월 말까지 단위과제별 보존기간을 검토한 후, 보존기간 조정의견을 해당 기관에 통보한다. 통보 받은 생산기관은 보존기간을 확정하고, 확정된 보존기간에 따라 기록물을 정리하고, 기록관리기준표를 관보 또는 정보통신망에 고시해야 한다.

〈그림 2〉 단위과제별 보존기간 책정절차



② 단위과제별 보존기간 책정

공공기록물 평가체제에서 가장 중요한 키워드는 ‘보존기간’이다. 기록물이 생산되기 전에 생산기관이 단위과제에 보존기간을 책정하고, 기록관과 영구기록물관리기관에서 보존기간이 만료된 기록물을 대상으로 재평가를 하기 때문이다.

보존기간에 대해서는 「공공기록물법 시행령」 제26조에 구체적으로 명시되어 있다. 이 조항에는 보존기간의 구분, 보존기간별 책정기준, 단위과제별 보존기간 책정, 보존기간의 기산일 등이 명기되어 있다. 이를 정리하면 아래 표와 같다.

〈표 4〉 「공공기록물법 시행령」 상 기록물 보존기간 기준

구분	원칙	예외
보존기간	영구, 준영구, 30년, 10년, 5년, 3년, 1년(7종)	대통령기록물, 수사·재판·정보·보안 관련 기록물
책정기준	[별표1] 기록물의 보존기간별 책정 기준	대통령기록물, 수사·재판·정보·보안 관련 기록물
책정단위	단위과제별로 책정	특별히 보존기간을 달리 정할 필요가 있는 단위과제에 대하여 직접 책정
기산일	단위과제별로 기록물 처리가 완료된 날이 속하는 다음연도의 1월 1일	여러 해에 걸쳐서 진행되는 단위과제는 해당 과제가 종결된 날이 속하는 다음 연도의 1월 1일

7) 다만 10월 말 이후에 발생한 신설·변경 단위과제는 사안이 발생한 즉시 대통령기록관과 협의해야 한다.

현행 법령상 공공기록물의 보존기간을 영구, 준영구, 30년, 10년, 5년, 3년, 1년으로 구분하면서 보존기간은 7종으로 책정·운영되고 있다. 하지만 대통령 기록물 생산기관 중 대통령비서실은 「대통령비서실 기록물관리규정」⁸⁾에서 위 7종 외에도 ‘차기 대통령 임기’, ‘현 대통령 임기’를 추가함으로써 보존기간을 9종으로 운영하고 있다. 대통령기록물은 공공기록물과 달리 대통령 임기 종료 시 보존기간에 관계없이 전량 이관하는 특수성 때문에 대통령 임기 관련 보존기간이 추가된 것이다. 이는 「공공기록물법 시행령」 제26조제1항 ‘대통령기록물, 수사·재판·정보·보안 관련 기록물은 소관 중앙행정기관의 장이 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 보존기간의 구분 및 그 책정기준을 달리 정할 수 있다’라는 조항에 따른 것이다.

한편, 대통령기록관에서는 2019년 「대통령기록물법 시행령」을 일부개정령안을 발의하면서 ‘「공공기록물법 시행령」 제26조제1항에도 불구하고, 대통령기록관의 장이 대통령기록물에 대한 보존기간의 구분 및 책정기준을 달리 정할 수 있다’는 조항을 신설하여 운영할 예정이다. 이는 대통령기록물의 특수성을 고려하여 대통령기록관의 장이 대통령기록관리의 특수성을 감안하여 유연하게 보존기간 정책(단, 보존기간 구분 및 책정기준에 한함)을 조정할 수 있는 조항이라 할 수 있다.

〈표 5〉 「대통령기록물법 시행령」 일부개정령안(2019년) 신·구조문대비표 : 보존기간

구분	현행	개정안
보존기간	〈신설〉	제4조의2(보존기간) 「공공기록물법 시행령」 제26조제1항 본문에도 불구하고 대통령 기록관의 장은 대통령기록물에 대한 보존기간의 구분 및 그 책정기준을 달리 정할 수 있다.

또한, 보존기간을 책정할 때 동법 시행령 제26조제1항 [별표 1] 기록물의 보존기간별 책정기준을 참조하여야 한다. 하지만 이 책정기준은 대개 ‘고유업무’에 적용되고, 기관 및 처리과별 공통업무의 경우는 별도로 작성된 ‘공통업무 기록물 보존기간표’⁹⁾에 따르도록 하고 있다.

8) 「대통령비서실 기록물관리규정」(「대통령비서실 훈령」 제28호, 2015) 제4조제2항 기록물의 보존기간은 영구, 준영구, 30년, 10년, 차기 대통령 임기, 현 대통령 임기, 5년, 3년, 1년 등으로 정하여 관리하고, 각 보존기간별 세부기준을 작성·관리하여야 한다.

9) 국가기록원, 「기록물 관리지침 : 공통매뉴얼」, 2019, pp. 149~163.

3) 생산단계의 평가 문제점

① 기록분류체계로서의 정부기능분류체계

2007년 「공공기록물법」이 전면개정되면서 업무에 기반한 기록관리체계를 구축하기 위하여 정부기능분류체계(BRM)를 기록분류체계로 활용하고 있다. 이를 위해 기관에서 정부기능분류체계를 수립하는 데 있어서 철저한 업무분석에 기반하여야 하는데 미리 정해진 정책분야와 정책영역 하위에 기관 담당자가 조직법, 직제 및 시행규칙 등을 근거로 대-중-소 기능을 분류하고, 처리과 업무 담당자가 편의적으로 단위과제를 신설·변경하고 있다. 정부기능분류체계의 최하위 ‘단위과제’ 안에 기록물철에 해당하는 ‘단위과제카드’를 만들 수 있지만 단위과제의 보존기간값을 그대로 승계하고, 단위과제카드의 활용도도 낮아 기록 분류체계로 활용하는 데에는 많은 어려움이 있다.

② 단위과제별 보존기간 책정

2018년 하반기 대통령기록관은 자문기관을 대상으로 신설·변경된 단위과제별 보존기간을 검토하면서 단위과제 등 분류체계에 대한 컨설팅도 함께 진행한 바 있다. 이 때 나타난 문제점을 크게 세 가지로 구분하면 다음과 같다.

〈표 6〉 2018년 대통령자문기관 단위과제 검토 결과 보고

분류체계 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 대·중·소 기능, 단위과제의 오분류, 과분류, 미분류 등 분류 상태 부적절 • 고유업무 단위과제가 누락되어 있거나 ‘부서명·팀명’ 등으로 광범위하게 설정 • 공통업무 단위과제 중 소기능 단위(서무·인사·예산 등)를 단위과제 단계에 운영 • 행정정보시스템 등을 통해 생산된 기록은 업무시스템 분류체계 내 관리 불가
보존기간 책정	<ul style="list-style-type: none"> • 고유업무 단위과제의 보존기간이 ‘영구’가 적합하나 실제로 3~5년으로 하향 책정 • 기관 공통업무 단위과제 보존기간이 처리과 공통업무 보존기간으로 하향 책정
담당주체	<ul style="list-style-type: none"> • 단위과제 운영방식·원리 등 분류 및 보존기간 책정에 대한 인식과 이해 부족 • 기관 내 기록관 부재로 인해 기록관리담당자가 단위과제 및 보존기간 관리 어려움

이는 생산기관 담당자가 분류체계 및 보존기간 책정에 대한 인식과 이해 부족의 영향도 있겠지만 단위과제 신설·변경 시 기록관에서 적극 개입하기 어렵고, 생산기관 담당자가 쉽게 이해할 수 있는 기준 제시나 상시적인 교육 및 컨설팅이 미흡한 점도 그 이유라 할 수 있다.

3. 기록관에서의 재평가

1) 기록관 설치 현황

대통령기록물 생산기관 내에서 대통령기록물을 평가할 수 있는 기록물관리 기관은 기록관뿐이다. 현재 24개 대통령기록물 생산기관 중 기록관이 설치된 곳은 대통령비서실, 국가안보실, 대통령경호처, 민주평화통일자문회의 등 네 군데로, 기록관이 설치되지 않은 나머지 자문기관에 대해서는 ‘대통령보좌기관이 설치한 기록관’이 기록관의 역할을 수행하고 있다. 국가안보실 기록관은 국가안보실 1차장이 국가안전보장회의의 사무처장을 겸임하고 있어 국가안전보장회의의 기록관 역할을 동시에 수행하고 있으며, 민주평화통일자문회의와 국가안전보장회의를 제외한 19개 자문기관은 대통령비서실 기록관이 관할 기록관이다.

〈표 7〉 대통령기록물 생산기관의 관할 기록관

구분		관할 기록관			
		대통령비서실	국가안보실	대통령경호처	민주평통
보좌기관	대통령비서실	○			
	국가안보실		○		
경호기관	대통령경호처			○	
자문기관	민주평화통일자문회의				○
	국가안전보장회의		○		
	기타 자문기관(19개)	○			

2) 기록관에서의 평가체계 특징

기록관은 「공공기록물법 시행령」 제43조에 따라 보존기간이 경과한 기록물을 대상으로 생산부서 의견조회, 기록물관리전문요원의 심사 및 기록물평가심의회 심의를 거쳐 보존기간 재책정, 폐기 또는 보류로 구분하여 처리하여야 한다. 대통령 기록물 생산기관의 기록관도 공공기관과 같이 동일하게 재평가 조항이 적용되지만 대통령기록물을 폐기할 경우에는 좀 더 절차가 복잡하다. 대통령기록물을 폐기하려면 「대통령기록물법」 제13조에 따라 대통령기록물관리전문위원회(이하 ‘전문위원회’)의 심의를 한 번 더 거쳐야 한다. 「공공기록물법 시행령」 제53조제6항 영구 기록물관리기관의 기록물 폐기 시 국가기록관리위원회의 심의절차가 추가되는 것과 같은 의미로 보면 된다. 또한, 전문위원회의 심의 결과로 폐기가 확정되더라도

대통령기록물 생산기관은 폐기 전에 관보 또는 정보통신망에 10일 이상 고시한 후에 폐기해야 한다.¹⁰⁾

〈표 8〉 기록관에서의 평가 및 폐기

평가대상	<ul style="list-style-type: none"> • 보존기간 경과 기록물 • (예외) 보존가치가 있는 원본 선별 · 보존(영구기록물관리기관의 장과 협의)
평가시기	<ul style="list-style-type: none"> • (10년 이하) 보존기간 만료 시 • (준영구) 70년 경과 시(동종대량 : 50년)
평가절차	<ul style="list-style-type: none"> • 평가대상 선정 → 생산부서 의견조회 → 기록물관리전문요원 심사 → 기록물평가심의회 심의 → (폐기 시) 대통령기록관리전문위원회 심의
재평가주기	<ul style="list-style-type: none"> • (10년 이하) 5년마다 재평가
평가주체	<ul style="list-style-type: none"> • (기록물평가심의회) 5인 이내(민간 2인 이상) • (전문위원회) 9인 이내(폐기 시)
심의결과 처리	<ul style="list-style-type: none"> • 보존기간 재책정, 보류 • 폐기
폐기절차	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기대상 선정 → 폐기대상 목록을 대통령기록관에 송부(60일 전) → 전문위원회 심의(50일 이내) → 대통령기록물 생산기관 통보 → 폐기결정 기록물 목록 고시(10일 이상) → 폐기

3) 기록관에서의 평가 문제점

① 자문기관 내 기록관 미설치

보존기간이 경과된 기록물을 평가하려면 기록관은 생산부서 의견조회를 거쳐 기록물관리전문요원의 심사를 거쳐야 한다. 하지만 자체 기록관이 있는 민주평화통일자문회의를 제외한 대부분의 자문기관은 별도로 기록관을 설치하지 않아서 보좌기관의 기록관에서 기록물 평가를 대행하고 있다. 특히 대통령비서실 기록관은 대통령비서실뿐만 아니라 19개 자문기관의 기록관 역할을 수행해야 하기 때문에 관할 생산기관의 비협조, 기록물 및 시스템 접근의 어려움 등으로 인하여 현실적으로 기록관에서의 기록물 평가 자체가 쉽지 않은 상황이다.

② 기록관에서의 기록물 평가대상

기록관은 대통령 임기가 종료되기 전까지 이관대상 대통령기록물을 중앙기록물관리기관으로 이관하여야 한다.¹¹⁾ 기록관이 대통령기록물을 이관 전에 기록물

10) 「대통령기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제7조제3항

11) 「대통령기록물법」에서는 기록관은 대통령 임기가 종료되기 전까지 이관대상 대통령기록물을 중앙기록물관리기관으로 이관하여야 하며, 중앙기록물관리기관의 장은 대통령기록물을 이관받은 때에 대통령기록관에서 기록물을 관리하게 하여야 한다고 한다.

평가를 진행할 경우, 현 대통령 임기 내 생산·접수된 기록물 중 보존기간이 만료된 기록물만 평가대상이다 보니 현실적으로 기록관에서의 기록물 평가가 어려운 상황이다. 대통령 임기를 기준으로 매 5년마다 이관을 할 경우에 보존기간별 이관 및 생산기관에서의 폐기 일정을 시뮬레이션하면 <표 9>와 같다.

<표 9> 보존기간별 이관 및 생산기관에서의 폐기 일정

구분	생산연도					
	임기 1년차	임기 2년차	임기 3년차	임기 4년차	임기 5년차	
보존 기간	1년	폐기 가능	폐기 가능	폐기 가능	이관 대상	이관 대상
	3년	폐기 가능	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상
	5년	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상
	10년	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상
	30년	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상
	준영구	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상
	영구	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상
	현 대통령 임기	폐기 가능	폐기 가능	폐기 가능	폐기 가능	폐기 가능
	차기 대통령 임기	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상	이관 대상

대통령기록관에서 소장 중인 역대(16대~18대) 대통령기록물의 보존기간별 비율을 볼 때, 보존기간이 1년(0.5%), 3년(2.5%), 현 대통령 임기(0.3%)인 기록물을 합산해도 전체 기록물 대비 3.3% 정도이다. 이마저도 ‘폐기 가능’한 기록물로 한정하면 그 비율은 더욱 낮아질 것이다. 이처럼 대통령 임기 종료 전에 대통령기록관으로 기록물을 전량 이관해야 하는 현실에서 보존기간이 상대적으로 낮은 소량의 기록물만을 평가대상¹²⁾으로 할 때, 기록관에서의 기록물 평가 자체의 실효성에 의문이 생긴다.

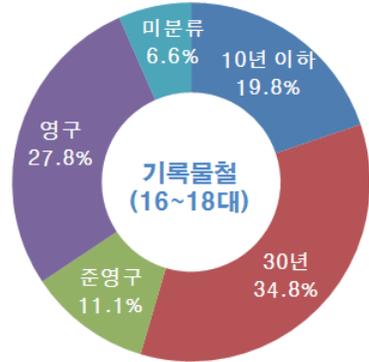
또한, 보좌기관의 경우에는 정치적 민감성, 대통령 폐기의 오·남용 등을 이유로 대통령 재임 중에 기록관에서의 기록물 평가·폐기가 현실적으로 어렵다. 실제로 참여정부 이후로 대통령비서실 기록관에서의 기록물 평가·폐기가 이뤄지지 않았던 것도 이런 연유에서다.

12) 다만, 경호기관은 「대통령기록물법」에 의거하여 대통령 경호 관련 기록물을 업무수행에 활용할 목적으로 이관 시기 연장이 가능하기 때문에 이관이 연장된 기간만큼 해당 보존기간이 만료된 평가대상 기록물 비율이 다른 생산기관보다는 높을 것으로 추정된다.

4. 대통령기록관에서의 재평가

1) 대통령기록관 소장기록물 보존 현황

대통령기록관 소장기록물 중 보존기간을 확인할 수 있는 역대(16~18대) 대통령기록물을 대상으로 한 보존기간별 비율은 <그림 3>과 같다. 보존기간은 「공공기록물법 시행령」 제26조 제1항에 따른 보존기간 7종 외에도 ‘현 대통령 임기’, ‘차기 대통령 임기’가 포함되어 있는데 현직 및 차기 대통령 임기를 포함한 10년 이하 기록물 비율은 19.8%인데 비해 30년 이상



<그림 3> 보존기간별 기록물철
(비밀·지정기록물 제외, 2018. 05., 현재)

장기보존기록물 비율은 73.6%에 달한다. 장기보존기록물을 대상으로 선별해야 하는 다른 영구기록물관리기관과는 달리 대통령 퇴임 시 기록물을 전량 이관하는 대통령기록관은 기록관에서의 평가·폐기가 어려운 상황을 감안하면 장기보존기록물의 비율이 상당히 높은 편이다. 그 이유는 대통령기록물이라는 가치가 반영되면서 보존기간을 보수적으로 책정한 면도 있겠지만 행정정보데이터세트처럼 이관 당시에 단위과제가 없었던 상당수 기록물의 보존기간을 제대로 된 가치평가 없이 높게 책정한 영향도 커 보인다.

2) 대통령기록관에서의 평가체계의 특징

① 대통령기록관에서의 기록물 재평가

영구기록물관리기관은 「공공기록물법 시행령」 제53조에 의거하여 보존기간이 30년 이하인 기록물의 보존기간이 만료된 때에는 해당 기록물의 보존가치를 평가하여 보존기간을 재책정하거나 보류 또는 폐기로 구분하여야 하는데 보류로 구분된 기록물은 5년마다 재평가를 하여야 한다. 하지만 「대통령기록물법 시행령」에 따르면 대통령기록관은 보존기간 30년 이하인 기록물에 대해 평가절차는 동일하나 보류로 구분된 기록물은 5년이 아닌 30년마다 재평가를 하도록 규정하고 있다. 2016년에 개정된 이 조항은 개정사유로 ‘해당 기록물에 관련된 역사적 평가가 충분히 이루어진 후에 보존가치를 재평가하도록 하기 위하여 앞으로 30

년마다 재평가'로 밝히며 보류된 기록물의 재평가 주기 자체를 대폭으로 연장한 것이다.

〈표 10〉 대통령기록관에서의 평가 및 폐기

평가대상	<ul style="list-style-type: none"> • (30년 이하) 보존기간 만료된 기록물 • (30년 이상) 기록관리기준표(보존기간 만료 등)에 의해 보존 필요성 상실한 기록물 또는 기록물의 심각한 물리적 훼손으로 보존매체에 수록하여 대체 보존하고자 하는 기록물
평가시기	<ul style="list-style-type: none"> • (30년 이하) 보존기간 만료 시 • (준영구) 70년 경과 시(동종대량 : 50년)
평가절차	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령기록관 평가대상 선정 및 심사 → (필요 시) 생산기관 의견조회 → (필요 시) 기록물평가자문회의 자문 → (폐기 시) 대통령기록관전문위원회 심의
재평가주기	<ul style="list-style-type: none"> • (30년 이하) 5년마다 재평가 • (준영구) 10년마다 재평가
평가주체	<ul style="list-style-type: none"> • (기록관리자문회의) 7인 이내(민간 3인 이상) : 평가 자문 • (전문위원회) 9인 이내 : 폐기 심의
폐기절차	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기대상 선정 → 전문위원회 심의 → 대통령기록물 생산기관 통보 → 폐기결정 기록물 목록 고시(10일 이상) → 폐기

그런데 대통령기록관은 〈표 12〉와 같이 2019년 「대통령기록물법 시행령」 일부개정령안에서 보존기간이 만료된 기록물을 평가할 때 아예 '보류'를 없애고 보존기간 재책정과 폐기만 가능하도록 발의하였다. 이는 현행 시행령에서 보존기간 30년 이하의 기록물 중 보류로 구분된 기록물을 30년 이후에 재평가하면 보존기간이 사실상 연장되면서 '재책정'의 효과가 있기 때문이다. 또한, 대통령기록관은 일부개정령안에서 준영구 대통령기록물을 보존기간 기산일부터 70년이 경과하여 재평가를 진행할 때도 같은 이유로 보류 없이 보존기간을 영구로 재책정하거나 폐기하여야 한다는 조항을 포함하였다.

〈표 11〉 「대통령기록물법 시행령」 일부개정령안(2019년) 신·구조문대비표 : 평가 및 폐기절차 등

구분	현행	개정안
평가· 폐기 절차	제7조(재평가 및 폐기절차 등) ① 대통령기록관의 장은 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제53조제1항 전단에 따라 보존기간이 보류로 구분된 대통령기록물에 대해서는 같은 항 후단에도 불구하고 30년마다 보존가치를 재평가하여야 한다.	제7조(재평가 및 폐기절차 등) ① 대통령기록관의 장은 보존기간이 30년, 10년, 5년, 3년, 1년인 대통령기록물에 대하여 보존기간이 만료된 경우에는 해당 기록물의 보존가치를 평가하여 보존기간을 재책정하거나 폐기하여야 한다.

구분	현행	개정안
평가·폐기 절차	〈신설〉	② 대통령기록관의 장은 보존기간이 준 영구인 대통령기록물에 대하여 보존기간 기산일부터 70년 경과 시 해당 기록물의 보존가치를 평가하여 보존기간을 영구로 재책정하거나 폐기하여야 한다.
	〈신설〉	③ 대통령기록관의 장은 제1항 및 제2항에 따라 대통령기록물을 평가하는 경우 관련 전문가의 자문, 생산기관의 의견을 들을 수 있다.

② 대통령기록관에서의 기록물 폐기

영구기록물관리기관에서 기록물을 폐기하려는 경우, 「공공기록물법 시행령」 제53조에 따라 생산기관과의 협의, 기록물평가심의회와 국가기록관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. 하지만 대통령기록관은 시행령이 아닌 「대통령기록물법」에서 별도로 ‘폐기’ 조항을 운영하면서 영구기록물관리기관의 폐기절차를 그대로 적용하지 않고, 전문위원회의 심의만을 거치도록 되어 있다. 여기에 대통령기록관은 2009년 대통령기록물 재평가를 위해 「대통령기록관 기록물 평가심의회 운영 규정」(이하 ‘기록물평가심의회규정’)을 별도로 제정함으로써 기록물평가 심의를 할 수 있도록 하였다. 그로부터 10년이 지난 2019년 이 규정을 폐지하고, 「대통령기록관 기록관리 자문회의 운영규정」(이하 ‘기록관리자문회의규정’)¹³⁾을 제정하면서 기록관리자문회의를 통해 기록물 평가심의회가 아닌 자문을 받을 수 있도록 하였다. 이러한 현실을 반영하여 대통령기록관은 「대통령기록물법 시행령」 일부개정령안을 발의하면서 ‘전문가의 자문, 생산기관의 의견을 들을 수 있다’는 조항을 포함시켜 법적 근거를 제시하고 있다.

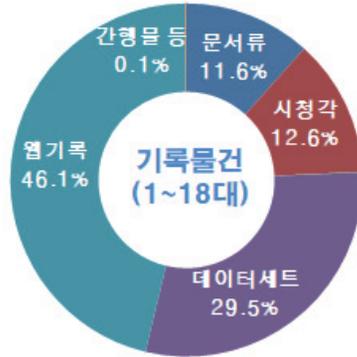
3) 대통령기록관에서의 평가 문제점

① 단위과제 없는 기록물의 평가

대통령기록관에서는 기록관처럼 보존기간이 경과한 대통령기록물을 대상으로 보존기간을 재평가하고 있다. 하지만 대통령기록물 중 상당수 기록물이 단위과제 설정 없이 생산되는 경우가 많다. 다시 말해 단위과제별 보존기간 책정 없이 생산

13) 「대통령기록관 기록관리 자문회의 운영규정」(「대통령기록관 훈령」 제26호, 2019. 5. 29., 제정)에서 보존기록물 평가 관련 자문회의 기능으로 ‘대통령기록관 소장 보존기록물의 평가제도 개선 및 운영’, ‘대통령기록관 소장 보존 기록물의 평가 및 폐기’ 조항을 두고 있다.

되는 기록물이 그만큼 많다는 것이다. 이는 기록관리기준표 상 단위과제 설정이 문서류에 최적화되어 있기 때문에 나머지 유형에 대해서는 단위과제 설정 및 보존기간 책정이 쉽지 않다. 예를 들어 대통령기록물의 한 유형인 행정정보데이터세트는 생산당시에 단위과제와 보존기간이 책정되지 않은 채 운영되다가 이관시점이 도래할 때 데이터세트의 보존기간



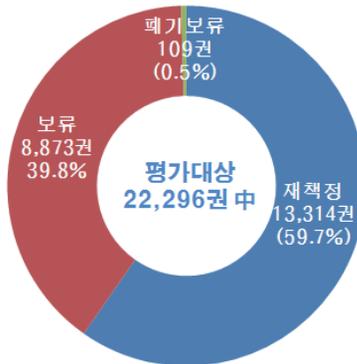
〈그림 4〉 대통령기록관 소장 기록물 유형별 현황(2018. 12., 현재)
* 출처 : 「2019 국가기록원 주요통계연보」

값을 이관시기별로, 시스템 중 별로 일관성 없이 책정한 것이다.¹⁴⁾ 대통령기록관 소장기록물(1~18대)의 유형별 비율을 봤을 때, 문서류(전자·비전자문서)의 비율이 상대적으로 높지 않다는 점을 감안하면 그 심각성이 크다 할 수 있다.

또한, 「대통령기록물법」 제26조에 의해 수집된 개인기록물은 이관기록물과 성격이 전혀 다른 대통령기록물로 생산기관의 단위과제 설정이 불가능하다. 보통 수집기록물을 ‘영구’로 책정하는 관행이 있어 보존기간을 따로 통제하지 않고 있지만 수집을 위한 ‘선별’ 과 수집 이후 개인기록물의 ‘가치평가’가 별도로 필요하다.

② 기록물 평가·폐기 심사 및 심의

2009년 제정된 「기록물평가심의회 규정」에 의거하여 구성된 기록물평가심의회는 2010년부터 2016년까지 기록물평가심의회를 총 13회 개최하였다. 그동안 보존기간이 만료된 문서 22,296권을 심의한 결과, 보존기간 재책정 13,314권(59.7%), 보류 8,873권(39.8%), 폐기 109권(0.5%)이었다. 보존기간이 만료되었지만 통치기록의 중요성과 정치적 상황의



〈그림 5〉 대통령기록관 기록물평가심의회 재평가 심의 결과(2010~2016년)
* 출처 : 대통령기록관 내부 자료 발췌하여 재구성

14) 국가기록원의 「기관 공통업무 보존기간표」에 문서류 외 유형들에 대해서도 단위과제와 보존기간을 찾아볼 수 있다. 예를 들어 행정정보데이터세트는 ‘전산자료 데이터셋’이라는 단위과제의 보존기간이 30년으로 책정되어 있다.

민감성 때문에 보존기간 재책정 및 보류 비율이 99% 이상을 차지하여 폐기 대상 자체가 매우 낮은 것이다. 이마저도 두 차례 개최된 대통령기록관리전문위원회 폐기심의에서 폐기대상 109권의 폐기 자체를 보류하면서 2018년까지 대통령기록관에서 대통령기록물 폐기를 집행한 사례가 한 건도 없었다.

하지만 2019년 「기록물평가심의회규정」가 폐지되고 「기록관리자문회의 규정」가 신설된 후에 보존기간이 만료된 행정정보데이터 등을 대상으로 기록관리자문회의 자문 및 전문위원회 심의에서 대상기록물에 대한 폐기결정을 내리면서 대통령기록관에서는 처음으로 대통령기록물 폐기를 집행하게 되었다.

III. 대통령기록물 평가 개선방안

1. 장기적인 대통령기록물평가정책 수립

‘국가기록관리혁신T/F’는 앞서 발표한 보고서에서 ‘공공기록의 철저한 생산과 체계적 통제가 가능한 국가 차원의 기록평가정책 수립’이 필요하다고 하였다. 이 보고서는 ‘업무분류표와 기록분류표의 통합’은 이행되었지만 형식적 운영으로 “공공 업무의 철저한 기록화”에 장애 요인으로 작용¹⁵⁾하며 ‘단위과제 중심의 분절적 평가 정책으로는 기록의 미생산, 미등록 상황이나, 날로 다양해지는 전자기록유형을 통제할 수 없다’고 문제점을 지적하였다.¹⁵⁾ 평가대상을 ‘업무’에서 ‘업무’와 ‘기록’으로 전환하고, 평가시점을 사후에서 사전평가로 전환하는 것이 중요하다는 것을 강조한 것이다. 대통령기록도 마찬가지로 생산기관과 단위과제 중심의 분절적 평가를 넘어 대통령기록관 차원의 장기적인 평가정책 수립이 필요하다.

1) 거시평가와 미시평가가 접목된 평가방법론 수립

‘국가기록관리혁신T/F’에서는 ‘당대의 중요한 사회적 현상과 사회적 가치를 보여주는 기록을 생산하는 핵심기능을 분석·식별’¹⁶⁾ 하도록 거시평가론 검토를 주문했다. 거시평가는 기록의 내용, 즉 정보 가치보다 무슨 기능에서 기록이 만들어졌는지, 어떠한 구조를 갖고 있는지, 어떻게 만들어졌는지를 우선으로 하여 기록의 가치를 가능하는 평가 접근 방식으로, 현행 기록물 평가는 기능분류체계에 따른

15) 국가기록관리혁신T/F, 「국가기록관리 혁신 방안」, 국가기록원, 2017, pp. 61~63.

16) 앞의 보고서, p. 147.

보존기간 일괄 책정방식의 거시평가를 적용하고 있다. 대통령기록물도 당대의 사회현상 및 가치, 국정과제·대통령지시사항 등을 분석하고, 대통령기록물 생산기관의 업무기능, 이에 해당하는 대통령기록물의 유형을 종합적으로 검토하여 대통령기록관만의 거시평가방법론, 평가기준을 수립하는 것이 중요하다.

그리고 대통령기록물의 개별적 가치에 근거하는 미시평가를 접목하는 것도 고려해볼만하다. 「공공기록물법 시행령」의 ‘기록물의 보존기간별 책정기준’은 특정 기록의 개별적인 가치에 초점을 맞춘 기준으로 오히려 미시평가방식에 가깝다. 현재 대통령기록관 소장 기록물 수량은 31백만여 건으로 국가기록원 소장 기록물 수량 138백만여 건¹⁷⁾에 비해 상대적으로 수량도 적고, 이 중 상당수를 차지하는 행정정보데이터세트, 웹 기록처럼 개별 기록의 가치평가 상대적으로 중요하지 않은 기록물을 제외하면 현행 대통령기록관의 조직과 인력을 볼 때 장기적으로 기록물 내용 중심의 평가도 한 번 생각해볼 문제이다.

2) 대통령기록물에 적합한 평가제도 마련

대통령기록관은 다른 영구기록물관리기관과 달리 장기보존기록의 선별 이관이 아닌 임기 종료 시 전량 이관체계이다 보니 보존기간이 1년부터 영구까지 모든 기록물들이 이관된다. 여기에 단위과제 없는 상당한 양의 기록물도 함께 이관되는 바람에 생산단계에서 책정된 보존기간이 없는 경우도 있다. 보존기간이 없는 대통령기록물부터 대통령기록관에서 보존기간 책정 등을 할 수 있는 법적·행정적 근거가 필요하다.

그리고 보존기간이 경과한 대통령기록물만을 평가대상으로 삼는 현행 체계에서 영구기록물관리기관인 대통령기록관에서 보존기간이 미책정된 대통령기록물을 행정적·사회적·역사적 가치 등 여러 기준으로 평가할 수 있는 근거도 필요하다.

마지막으로 현행 폐기 중심의 「대통령기록물법」을 새로운 평가제도에 맞도록 정비도 함께 진행되어야 한다.¹⁸⁾

2. 적극적인 단위과제별 보존기간 책정

현행 공공기록물의 평가체계가 단위과제별 보존기간 책정에서 시작해서 보존기간 경과된 기록물을 폐기하는 것으로 끝나기 때문에 단위과제별 보존기간 책정은 기록물

17) 국가기록원, 『2019 국가기록원 주요통계연보』, 2019, pp. 40~41.

18) 국가기록관리혁신TF, 「국가기록관리 혁신 방안」, 국가기록원, 2017.

평가의 핵심업무이다. 하지만 기록물관리기관인 기록관과 대통령기록관은 생산 단계에서 처리되는 단위과제별 보존기간 책정에 무방비 상태로 있는 경우가 많았다. 그래서 기록관과 대통령기록관에서 기존의 수동적·소극적 평가방식에서 탈피하여 능동적·적극적 평가방식으로 전환할 필요가 있다.

1) 기록관리기준표 설계 참여

대통령기록물 생산기관이 기능분류체계 설계할 때 대통령기록관과 기록관이 적극 참여하는 것이다. 예를 들어 어떤 생산기관이 신설될 때, 초기부터 기능분류 체계 설계에 개입함으로써 업무분류와 기록분류를 최대한 맞춘 기록관리 기준표를 수립하는 것이다. 비록 현행 법령상 대통령기록관은 이러한 행위가 법적·행정적 근거가 없다고 하더라도 생산기관과 기록관의 업무부담을 덜고, 효율적인 기록 관리를 위해서는 필요하다고 판단된다. 이를 위해서는 법·제도적인 개선과 함께 대통령기록관이 역대 생산기관의 기능과 기록물 유형을 면밀히 분석하여 분류체계 설계 실력을 높여야 할 것이다.

2) 단위과제별 보존기간 관련 기준 정비

「공공기록물법 시행령」 제26조를 기본으로 한 대통령기록물 보존기간 관련 기준을 정비하는 방안이다. 이 조항에는 보존기간 구분, 보존기간별 책정기준, 보존기간 책정 단위, 기산일이 여기에 포함된다.

첫 번째, 대통령기록물의 보존기간 구분을 정비하는 것이다. 보좌기관은 대통령 임기를 기준으로 보존기간 종 수(9종)를 새롭게 제시한 바 있다. 대통령 임기마다 이관하는 대통령기록물의 특성을 잘 반영한 것으로 볼 수 있다. 그런데 보통 대통령 임기를 5년으로 볼 때 보존기간(1년, 3년) 책정의 실효성은 낮다. 또한, 보좌기관에서 운용 중인 ‘차기 대통령 임기’는 보존기간 5년과 10년 사이에 애매한 위치에 존재한 보존기간으로 이 보존기간간에 정비가 필요할 것으로 보인다. 아니면 아예 대통령 임기를 중심에 두고 보존기간을 구분하는 것이다. 예를 들어 10년 이하의 보존기간을 없애고 ‘현 대통령 임기’, ‘차기 대통령 임기’, ‘차차기 대통령 임기’로 대체하는 식이다. 보존기간 종을 구분하는 것은 대통령 재평가 주기를 결정하는 중요한 일로 장·단점을 꼼꼼히 따져 결정해야 할 사항이다.

두 번째, 보존기간 책정단위를 전환하는 것이다. 현재 단위과제는 하나의 보존기간만을 책정해야 하고, 단위과제 하위에 생성된 단위과제카드(또는 기록물철)

에도 단위과제의 보존기간이 그대로 승계된다. 이에 대해 ‘기록물분류기준표’의 단위 업무 하위에 생성된 기록물철 보존기간을 다르게 적용할 수 있었던 것처럼 ‘기록 관리기준표’의 단위과제 하위의 기록물철이나 단위과제카드별로 보존기간을 다르게 책정하는 방안도 생각해볼 수 있으나 이 방법 역시 BRM시스템 개편 등 다른 문제를 동반할 수 있다. 학계에서 제안한 단위과제뿐만 아니라 다양한 단위 - 예를 들어 프로젝트, 기록물 유형, 특정 주제 등에 보존기간을 설정할 수 있는 방안¹⁹⁾도 한 번 검토해봐야 할 문제이다.

세 번째, 보존기간별 책정기준을 대통령기록물에 적합하게 재정비하는 것이다. 먼저 법령에서 제시한 ‘기록물의 보존기간별 책정기준’과 국가기록원의 ‘공통업무 보존기간 책정기준표’ 등을 대통령기록물 생산기관에 맞도록 관련 기준을 전면 정비 하는 것이다. 해당 기준에 해당하는 기록물 유형이 무엇인지 쉽게 알 수 있도록 교재 개발, 교육, 컨설팅 등을 병행해야 할 것이다.

네 번째, 보존기간 기산일을 잘 활용하는 것이다. 현행 법령에서는 단위과제별로 기록물 처리가 완료된 날이 속하는 다음연도의 1월 1일을 보존기간 기산일로 산정 하고 있다. 여기에서 대통령기록물 보존기간 기산일을 대통령 임기를 기준으로 산정 한다면 나중에 같은 유형의 기록물을 기산일이 다르다는 이유로 매년 평가해야 하는 번거로움도 덜고, 해당 유형의 기록물을 좀 더 넓은 시각으로 평가할 수 있다는 장점이 있다. 대통령지정기록물의 보호기간 기산일을 ‘대통령 임기가 끝나는 날의 다음 날’로 하는 사례가 있는 것처럼 임기 기준으로 보존기간 기산일을 조정하는 것도 고려해볼만하다. 하지만 보존기간 기산일 기준을 조정하는 것이 어렵다면, 대통령 재임기간 내 연속된 단위과제를 종료하지 않고 임기 종료 시에 단위과제를 일괄적으로 종료함으로써 임기를 기준으로 한 단위과제 기산일의 효과를 볼 수도 있다.

3. 전문적인 대통령기록물 평가조직 및 인력 운영

대통령기록관이 전문적으로 대통령기록물을 평가하기 위해서는 그 업무를 수행할 조직과 인력 운용이 관건이다. 책임성 있고, 효율적인 기록물 평가를 위한 조직 및 인력 운영방안은 다음과 같다.

첫째, 대통령기록관 전사적으로 평가업무에 참여하는 것이다. 대통령기록관에서의

19) 설문원, 「단위과제 중심의 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안」, 『한국기록관리학회지』 제13권 제3호, 2013, pp. 248~249.

평가업무는 단순히 1~2개 처리과의 업무에 한정되지 않는다. 대통령기록물평가정책을 수립하고, 대통령기록물에 적합한 구체적인 평가선별방법론을 개발하기 위해서는 기관차원에서 기록물평가에 대해 적극적으로 논의해야 한다. 현재 대통령기록관 관련 직제 및 업무분장²⁰⁾을 보면 <표 12>와 같다. 장기적 관점의 대통령기록관 평가 정책 수립, 분류체계 설계 지원을 통한 사전평가, 기록물 이관 및 수집을 위한 선별, 대통령기록관에서의 내실 있는 재평가, 대국민서비스를 위한 분류·기술체계 수립 등이 모두 광의의 평가업무에 해당된다. 이제 기존의 기록물 평가를 단순히 보존 기간이 경과된 기록물을 대상으로 재평가하는 소극적인 평가방식을 탈피하여 전사적으로 평가업무를 수행할 때이다.

둘째, 대통령기록물 평가 전담조직 및 인력충원이 필요하다. 기록학적 측면에서 가장 좋은 평가방식은 기록물의 생산맥락 및 내용을 일일이 분석해 고유의 가치를 세밀하게 찾는 것²¹⁾이라고 할 때, 1명의 평가업무 담당자가 평가업무를 주도하는 것은 어렵다. 평가업무를 전담할 팀이 구성되고, 평가 관련 전문인력이 충분히 확보된다면 기록물의 생산맥락과 내용을 파악하고, 행정적·사회적·역사적 가치를 좀 더 심도 있게 심사할 수 있을 것으로 보인다.

<표 12> 대통령기록관 평가 관련 업무분장 및 추진방향(2019년 기준)

구분	관련 업무분장	평가업무 추진방향
기획제도과	• 대통령기록물관리 정책 및 기본계획의 수립·시행	• 평가정책수립 및 평가계획 수립 • 대통령기록물법 개정
생산지원단	• 대통령기록물 이관계획의 수립 및 시행 • 대통령기록물 생산기관 기록관리 지원·컨설팅	• 기록물 이관 시 선별 • 생산기관 분류체계 설계 지원 • 단위과제별 보존기간 검토 및 통보
기록관리과	• 소장 기록물 보존가치 재평가 및 폐기 제도 운영 • 국·내외 대통령기록물의 소재정보 조사·수집·등록	• 보존가치 재평가 및 폐기 • 기록물 수집 시 선별
기록서비스과	• 대통령기록물의 주제별·콘텐츠별 서비스 체계 구축 • 소장 기록물의 정리 체계·기준 관리 및 검색도구 기획·개발	• 주제 분류체계 수립 • 평가를 고려한 기술체계 수립

20) 「행정안전부와 그 소속기관 직제 시행규칙」 제28조(「행정안전부령」 제139호, 2019. 10. 7., 일부개정), 「대통령 기록물생산지원단 설치·운영에 관한 규정」 제2조(「행정안전부령」 제73호, 2019. 1. 9., 제정) 참조

21) 김영훈, 「기록물 폐기평가제도 개선방안에 관한 연구」, 『한국기록학회지』 Vol. 15 No.4, 2015, p. 21.

셋째, 형식적인 기록물평가·폐기심의를 탈피하는 것이다. 앞서 지적했던 대로 2010년부터 2016년까지 13차례에 걸친 기록물평가심의회에서 99% 이상을 보존기간 재책정, 보류로 책정하면서 기록물 재평가 제도를 무색하게 하였다. 물론 대통령 기록물의 역사적 가치, 폐기의 민감성 등이 반영된 결과이지만 무턱대고 대통령 기록물이니까 무조건 남겨야 한다는 관행을 탈피해야 할 것이다. 대통령기록물의 역사적 가치에 대한 이해도가 깊은 위원들 구성과 운영이 중요하고, 위원들이 기록물의 역사적 가치를 잘 판단할 수 있도록 대통령기록관에서의 심사가 더욱 철저해야 할 것이다.

IV. 맺음말

지금까지 대통령기록물 평가체계의 현황과 문제점을 분석하고, 이를 해결하기 위한 방안을 찾아왔다. 하지만 「공공기록물법」 체계 안에서 국가적인 기록물평가체계가 전환하지 않는다면 대통령기록물 평가체계를 개선하는 데 한계는 존재한다. 하지만 대통령기록물에 적합한 개선방안을 도출하여 선도적으로 개선한다면 국가적 차원의 기록물 평가체계 개선에 상당한 영향을 줄 수 있을 것이다. 대통령기록물 평가는 대통령의 국정운영 기록을 철저히 수집·관리하기 위한 도구로 기록물의 생사여탈권을 쥐고 있다는 것만으로도 매우 중요하다. 더욱이 기록물평가를 통해 숨겨진 가치를 찾아낸다면 더할 나위 없이 좋은 일이다. 대통령기록관이 먼저 나서서 대통령기록물 평가체계를 개선하는 데 앞장선다면 대통령기록관 미션처럼 ‘국민들의 올바른 역사인식의 기틀을 마련하고, 국정운영의 투명성·책임성을 확보’ 하는 데 큰 역할을 할 것이다.

〈참고 문헌〉

- 국가기록관리혁신T/F, 「국가기록관리 혁신 방안」, 국가기록원, 2017.
- 국가기록원, 「기록관리기준표 작성 및 관리절차(기록관리업무표준 NAK/S 4: 2012(V2.1))」, 2012.
- 국가기록원, 「기록물 평가·폐기 절차 - 제2부 : 영구기록물관리기관용(기록관리업무표준 NAK 5-1:2012(V1.1))」, 2012.
- 국가기록원, 「기록물 평가·폐기 절차 - 제1부 : 기록관용(기록관리업무표준 NAK 5-1: 2014(V2.2))」, 2014.
- 국가기록원, 『기록물 관리지침 : 공통매뉴얼』, 2019.
- 국가기록원, 『2019 국가기록원 주요통계연보』, 2019.
- 김명훈, 「기록물 폐기평가제도 개선방안에 관한 연구」, 『한국기록학회지』 Vol. 15 No.4, 2015.
- 설문원, 「단위과제 중심의 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안」, 『한국기록관리학회지』 제13권 제3호, 2013.
- 이승억, 「한국 공공기록 평가선별제도 개선방향」, 『한국기록학회 학술발표논문집』 2013 춘계, 2013.
- 정정록, 「국가적 차원의 중요기록물 평가·선별을 위한 재평가 방안 연구」, 한국외국어대학교 대학원 석사학위논문, 2017.
- 최재희, 「국내의 기록물 평가론 연구 동향」, 『한국기록관리학회지』 제11권 제1호, 2011.

|| 기록관리 이슈페이퍼 발간 목록 ||

발간호	제목	작성자	발간일
vol. 1	기관 심층인터뷰를 통한 BRM 단위과제 운영 개선 방안 수립	황정원 기록연구사 (기록관리지원부 지원기준과)	2019. 10. 8.
vol. 2	「공공기록물법」 상의 기록의 개념 검토 ① 기록의 개념과 성립요건 - 정보와 증거로서의 기록의 함의를 기록물법에 적용하기 - ② 기록이란 무엇인가? - 「공공기록물법」에 따른 기록관리 대상의 범위와 관련하여-	이젬마 서기관 (기록정책부 정책기획과) 임신영 기록연구사 (기록정책부 정책기획과)	2019. 10. 22.
vol. 3	대통령기록물 평가체계 개선 방안	윤정훈 행정사무관 (대통령기록관 대통령기록물생산지원단)	2019. 10. 31.
vol. 4	기록전문 강사양성제도 도입	김명옥 사서사무관 (기록보존서비스부 기록관리교육센터)	2019. 11. 12. 예정

'신뢰받는 기록관리로 정부는 투명하게, 국민은 행복하게'



행정안전부
국가기록원

35208 대전광역시 서구 청사로 189 정부대전청사 2동
Tel 042-481-6353 Fax 042-481-6234