

## 시민참여형 평가의 실천적 설계를 위한 연구

### A Study on the Practical Design of Citizen Participatory Appraisal

이경래(Kyong Rae Lee)

E-mail: [kyongrae@gmail.com](mailto:kyongrae@gmail.com)

한신대학교 대학원 기록관리학과 강사



논문접수 2020.04.07

최초심사 2020.04.28

게재확정 2020.05.12

ORCID

Kyong Rae Lee   
<https://orcid.org/0000-0001-6995-1574>

#### 초 록

시민참여형 평가는 평가 도큐멘테이션을 그 단초로 해서 다양한 형태로 평가과정에 시민의 참여를 끌어내는 기록실천의 방법론이다. 본 연구는 실제 국내에 적용 가능한 시민참여형 평가 방안이 과연 무엇이고 어떤 구체적 설계를 그릴 수 있을까라는 실천적 고민을 담으려 한다. 이를 위해 철저한 평가도큐멘테이션과 공개, 공공 컨설팅 도입, 시민 의제 발의권을 중심으로, 국내 기록평가 환경에서 시민 자신이 국가 기록기관의 책임을 인지하고 감시하며 그로부터 적극 의견을 개진할 수 있는 방안을 설계하고 구체화한다. 먼저 2장에서는 시민참여의 관점에서 국내 공공기록 평가의 현재 문제점을 진단한다. 3장에서는 서구 시민참여형 평가 방식을 우리 환경에 주체적으로 적용할 수 있는 방안을 설계하는데 집중한다. 그리고 마지막 4장에서는 기록인 및 시민운동가 등 관련 전문가 포커스그룹인터뷰(FGI)를 실시하여, 시민참여형 평가 방안에 대한 의견을 취합 조사하고, 현장에서 시민참여형 평가 유형과 절차를 적용하는데 있어 유효성을 타진하고자 한다.

#### ABSTRACT

Citizen participatory appraisal is a methodology of record practice that draws citizen participation in the evaluation process in various forms based on evaluation documentation. This study aims to address practical concerns about what kind of citizen participatory appraisal can be used locally and what specific design can be drawn. To this end, this study designs specific measures for citizens to recognize and monitor the responsibility of the national archives in the domestic record appraisal environment, focusing on thorough appraisal documentation and disclosure, the introduction of public consultation, and the initiative of citizen agenda.

**Keywords:** 시민참여형 평가, 평가 도큐멘테이션, 공공 컨설팅, 기록관리기준표, 기록물평가심의서

Citizen Participatory Appraisal, Appraisal Documentation, Public Consultation, Records Retention & Disposition Schedule, Records Appraisal Review

#### © 한국기록관리학회

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

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

## 1. 들어가는 글

시민참여형 평가는 평가 도큐멘테이션을 그 단초로 해서 다양한 형태로 평가과정에 시민의 참여를 끌어내는 기록실천의 방법론이다. 이 글은 국가기록평가의 속의 민주주의적 가치를 확보하기 위해, 협치와 시민참여를 보장하는 평가절차를 국내에서 적용 가능하게 설계하고 이를 구체적으로 구현하는 방법을 마련하고자 한다. 무엇보다도 민주주의 사회의 기초가 되는 제도와 정책 과정 속 시민들의 참여를, 특히 기록물 평가과정이란 틀에서 어떻게 수용할 수 있을 지를 심도 있게 고민한다.

오늘날 정책과 행정 영역에서 ‘협치(거버넌스)’라는 개념이 중요한 의미를 가지고 사용된다. 민관 협치 정책을 위한 시민참여 방식은 다양하지만, 공무로서 기록평가 업무의 내용과 과정에 대한 기록화 및 공개는 아직 많이 미흡하고 우선적으로 필요하다. 공공 기관들은 평가의 기준과 과정을 상세히 기록하여 설명책임성을 담보해야 하며, 이는 시민 참여를 이룰 수 있는 전제라 할 수 있다. 더 나아가 국가기록관리 영역에서 평가 주체로서 시민들 스스로 개입의 공간을 확보하기 위해 공공 컨설팅(협의), 그리고 영구보존기록 수집 및 기록폐기 금지의 의제를 시민 스스로 발의하는 것은 거버넌스의 포용성 가치를 구현하는데 있어 가장 중요한 권리라 아니할 수 없다.

본 연구에서는 철저한 평가도큐멘테이션과 공개, 공공 컨설팅 도입, 시민 의제 발의권을 중심으로, 국내 기록평가 환경에서 시민 자신이 국가 기록기관의 책임을 인지하고 감시하며 그로부터 적극 의견을 개진할 수 있는 방안을 설계하고 구체화하려 한다. 이를 위해, 먼저 2장에서는 시민참여의 관점에서 국내 공공기록 평가의 현재 문제점을 진단한다. 현행 법률체계에서 규정한 4개 공공기록 평가의 유형을 시민참여형 평가의 관점에서 비판적으로 검토하고, 이들이 시민참여형 평가의 기준에서 볼 때 갖는 한계를 분석한다. 3장에서는 서구 시민참여형 평가 방식을 우리 환경에 주체적으로 적용할 수 있는 방안을 설계하는데 집중한다. 이 장에서는 보다 철저한 평가도큐멘테이션을 위해 기록관리기준표와 기록물평가심의회(보존기간 30년 이상 기록물 대상)의 재정립, 공공 컨설팅의 피드백을 반영한 기록관리기준표와 기록물평가심의회(보존기간 30년 이상 기록물 대상)의 확정, 그리고 영구기록물수집 및 기록폐기 금지 주체의 시민발의권을 구체적으로 설계한다. 그리고 마지막 4장의 분석에서는 기록인 및 시민운동가 등 관련 전문가 포커스그룹인터뷰(FGI)를 실시하여, 기록 평가 과정에 대한 시민참여 방안에 대한 의견을 취합 조사하고, 현장에서 시민참여형 평가 유형과 절차를 적용하는데 있어 유효성을 타진하고자 한다.

## 2. 공공기록 평가와 시민 참여의 문제

국내 평가 제도는 업무 가치를 기준으로 기록물의 보존기간을 책정하고, 보존기간이 만료된 기록물을 선별·폐기함으로써 효율적인 기록관리 업무를 수행하기 위한 체계라 할 수 있다. 공공기록은 책정에서 폐기에 이르기까지 현행 법률 체계에서 일반적으로 다음과 같은 4개 유형의 평가 절차를 거친다. 첫째, 생산부서에서 진행되는 생산시점 평가로 기록관리기준표를 활용하여 업무담당자가 보존기간을 책정하는 단계이다. 둘째, 기록관에서 진행되는 한시기록 및 준영구 기록의 재평가 단계로 평가심의회를 거쳐 폐기를 확정하거나 보류 또는 보존기간을 다시 책정하는 단계이다. 셋째, 영구기록물 관리기관의 재평가로 보존기간 30년 이상된 기록물을 대상으로 평가심의회를 거쳐 폐기, 보류 또는 재책정을 심의 결정하는 단계이다. 마지막은 중앙기록물관리기관의 기록수집으로 영구보존가치를 지니는 중요 기록물을 지정·수집하는 단계이다(최재희, 2014). 앞서 4개의 평가 유형에서 보자면, 일반적으로 평가 주체는 주로 기록생산기관과 기록보존기관이다. 이들 평가 주체의 책임과 권한에 대해 공공기록의 평가 행위별 방향성을 제시하는 일은 중요하다. 가령, 현문수(2019)는 선진 사례를 참조해 공공기록을 식별하고 처분일정표를 작성·승인함에 있어서 두 평가 주체가 역할과 책임을 나누고, 영구보존기록을 결정하고 아카이브

이관을 승인하는 행위에 있어서는 기록보존기관이 권한을 가지는 방식을 제안하고 있다.

생산기관과 보존기관 공히 공공기록 평가의 지배적 주체에 준하는 각각의 역할과 책임에 더해, 우리 현장에서도 시민 주체가 평가 과정에 참여하는 절차 또한 미흡하나마 마련돼 있다. 이를테면, 앞서 4개 평가유형에 맞추어 설명해보면, 첫 번째 생산 시 평가 단계에서 기록관리기준표의 고시, 그리고 두 번째와 세 번째 재평가 단계에서 기록물평가심의서의 공개와 민간 전문위원의 평가심의회 참여 정도가 절차상 시민 개입의 여지라 볼 수 있겠다. 좀 더 이를 구체적으로 살펴보자.

먼저 기록관리기준표의 경우이다. 각급 공공기관들은 기관의 기록관리기준표를 웹페이지에 고시함으로써 시민들이 평가에 참여할 수 있는 길을 열어놓고 있다. 기록관리기준표는 기록물 처분지침으로서 각 기관에서 어떤 기록이 생산되고 얼마동안 보유되는지를 보여주어야 한다. ISO 15489-1 또한 실제 처분지침서를 “지정된 기록에 대해 승인된 처분행위를 정해놓은 도구”로 정의하고 있다는 점을 기억할 필요가 있다(설문원, 이승억, 2020, p. 5). 시민들은 유일하게 기록관리기준표를 통해 생산단계에서 진행되는 기록물의 평가과정을 엿볼 수 있다. 동시에 각 기관들은 이 기준표를 통해 생산단계에서 이루어지는 평가에 대한 투명성과 설명책임성을 담보하도록 구조 설계되어 있다.

현재 국내 고시되는 기록관리기준표는 크게 정부기능분류체계와 기록관리 항목의 두 영역으로 구성되어 있다. 하나는 정부기능분류체계이다. 이는 정책분야·영역, 대·중·소 기능의 항목으로 구성되어 있다. 그런데, 이에는 계층별로 기능 명(칭)만을 제공하고 있으며 기능 및 업무의 범위나 내용 설명은 전무하다. 다른 하나는 기록관리 항목이다. 이는 최하위 업무계층인 단위과제별로 단위과제 설명, 보존기간, 보존기간 책정사유 등으로 구성된다. 하지만 단위과제별로 어떤 기록이 생산되고 얼마동안 보유되는지에 대한 정보가 어디에도 명시되어 있지 않다. 즉 문제는 정부기능분류와 기록 분류를 일치시키고 여기에 다시 기록 평가를 연계시키면서, 업무별로 생산되는 기록 유형과 기록 유형별 보유기간을 별도로 제시하지 않고 있다는 데 있다. 정리하면, 기록관리기준표는 기록물의 처분지침임에도 불구하고 기록물의 가치가 아닌 업무 가치만을 반영하여 보존기간을 책정하고 있으며, 기관이 생산·획득해야 하는 업무별 기록 유형은 실제 정의조차 하고 있지 않은 셈이다. 더욱이 현존하는 기록관리기준표의 기록관리 항목의 경우에 설명 내용이 전혀 없거나 아주 간략하게 작성되어 있다. ‘단위과제명’을 시작으로 단위과제 ‘설명’ 항목은 아예 비워놓거나 단위과제 제목을 설명 없이 그대로 옮겨 놓은 경우가 빈번하다. 기준표의 ‘보존기간 책정사유’는 보존기간별로 몇 가지 유형의 사유 패턴을 갖고 간략하게 반복적으로 채워진 경우가 대부분이다.

대내외 이용자의 입장에서 보자면, 기술 형식과 내용이 꽤 형식적으로 채워져 있다는 느낌을 지울 수 없으며 단위과제의 업무 성격과 중요도, 그로 인한 보존기간 책정의 적절성을 판단하기란 어려운 수준이라 볼 수 있다. 즉 정부기능분류체계에서 상위 계층에 대한 설명은 전혀 없이 단지 최하위 계층인 단위과제 수준에서, 별도의 기록 유형에 대한 어떠한 설명 없이 업무가치를 기반으로 보존 기간을 책정하고 그것도 엑셀 파일의 목록 형식으로 몇 개 항목에 대해 간추린 답변만을 제공하는 기록관리기준표의 방식은 문제라 할 수 있다. 게다가 이 정도의 기준표 구성을 두고 일반 시민들이 생산단계에서 평가결정의 맥락을 이해하고 기관이 합리적이고 체계적으로 보존기간을 책정했는지를 판단할 수 있는 근거를 제공했다고만 항변한다면, 이는 공적 문서의 일반적 고시 의무로 보더라도 큰 무리가 있는 대응이다.

기록관리기준표를 고시하는 행위는 사실상 기관의 내부뿐만 아니라 대외적으로 다양한 일반 이용자들이 있다는 점을 염두에 두고 있다. 물론 이에는 일반 시민들이 포함된다는 것을 전제한다. 보통 일반 시민들은 기록관리에 대해 전문적 지식을 가지고 있지 않다. 이것은 현재 또는 미래에 누구나 쉽게 생산기관이 해당기록의 보존기간을 왜 이 정도 수준에서 책정하게 되었는지 알 수 있도록 기준표 내용이 투명하고 설명 가능하도록 작성되어야 함을 의미한다. 이를 위해선 기록전문가들의 도움 없이도 그 내용이 누구에게나 이해될 수 있어야 하고 전문적이고 기술적인 언어는 최대한 삼가야 한다. 만약 전문적인 용어들이 필요하다면, 적절하게 기록관리기준표 내에 설명

등으로 맥락화 하거나 명확히 정의가 이뤄져야 한다(Bailey, 2013, pp. 42-43). 기록관리기준표의 고시가 이렇듯 시민참여 평가의 단초라고 중요하게 언급되지만, 현행 우리의 기준표가 주는 이해하기 어렵고 형식적인 단위과제의 업무 설명과 너무 간략하고 추상적인 보존기간 책정사유가 일반 시민에게 어떤 구체적 이해를 도모할 수 있을지 회의적이다. 근본적으로는 이와 같은 현행의 기준표 작성과 처리 방식이 시민참여 평가의 단초로 간주될 수 있을 만한 것인지도 의구심이 드는 대목이다.

다음으로 기록물 평가심의를 보자. 잘 알려진 것처럼, 평가심의서는 아카이브 단계에서 진행되는 기록물 평가에 대해 일종의 평가도큐멘테이션을 제공한다. 공공기록물법 제16조에서는, 업무과정에 기반한 기록물관리는 계획수립, 업무수행, 결과보고로 이어지는 과정이 기록물로 생산·관리되어야 한다고 규정하고 있다. 기록물 평가심의서는 평가대상 선정, 처리과 의견조회, 기록물관리 전문요원 심사, 기록물평가심의회 심의에 이르는 기록물 평가 전체 과정에 대하여 각 업무수행 주체의 활동을 기록하는 것을 목적으로 하고 있다. 앞서 기록물관리기준표가 업무가치에 기반한 평가인 반면, 평가심의서는 기록물 가치에 기반한 구체적이고 실질적 평가를 반영한다고 볼 수 있다.

기록물 평가심의서는 크게 기술(記述) 영역과 분석 영역으로 구조화되어 있다. 기술 영역은 기록물철 분류번호, 생산연도, 기록물철 제목, 보존기간 만료일 등의 항목으로 구성되어 있다. 분석 영역은 처리과 및 기록물관리전문요원의 평가의견과 사유 그리고 심의회 의견으로 구성되어 있다. 먼저 기술 영역을 들여다보자. 기록물철에 대한 소략한 메타 정보를 제공하고 있다. 기록물철에 어떤 구체적인 기록물을 담고 있는지 내용 설명이 없어서 대체로 기록물철명으로 그 내용을 가늠하는 수준에 머물러 있다. 더군다나 문제는 기록물을 둘러싼 맥락 정보들이 전혀 제공되지 않고 있는데 있다. 가령, 기록물 생산기관에 대한 정보조차 필수 항목으로 들어가 있지 않아 생산기관의 맥락에서 기록 가치를 판단할 근거들이 제공되지 않고 있다. 구조적으로 보면, 기록물철이 기관의 상위 업무행위(예를 들면, 단위과제)와 어떻게 연계되는 지에 대한 설명 또한 전혀 없다. 즉 거시평가체제 하에서 정부기능분류체제의 상위 업무행위와의 접점이나 기능적 관계성 없이, 아카이브 단계에서 분절적인 수준의 평가도큐멘테이션만을 제공하고 있는 상황이다.

평가심의서의 다른 한 축인 분석 영역을 살펴보자. 이는 국내 특수한 평가절차인 평가심의회를 주축으로 한, 단계별 평가주체들의 평가의견이 그 중심 내용을 이룬다. 하지만, 외부의 누군가가 평가 결정에 대해 의문을 제기했을 때 평가심의서의 ‘분석 영역’이 이에 명확한 답변을 제공할 수 있는 핵심 근거가 될 수 있을지 의심스럽다. 가령, 평가 사유로 주로 등장하는 ‘보존기간만료’는 그것의 단순 표기에만 그칠 것이 아니라 기관의 기록관리기준표나 기록분류기준표 상의 해당 항목을 구체적으로 명시할 필요가 있다. 또한 ‘업무상 필요’란 단순 표기도 처리과의 필요성을 보다 상세히 설명함으로써 왜 이런 평가가 이뤄졌는지 이용자에 대한 설명책임성을 확보해야 한다. 분석영역은 평가도큐멘테이션의 가장 핵심적인 부분으로 외부자료에 의지하지 않고 평가결정의 명확한 근거를 설명할 수 있어야 하기 때문이다(이경래, 2019, p. 77).

그 외에도, 현행 평가심의서는 평가결과 및 승인사항에 대한 정보가 명확하게 담겨져 있지 않다. 물론 ‘평가심의회 결과보고서’가 기관 단위에서 개괄적으로 심의회의 주요 논의사항을 요약, 정리하고 심의결과로 재평가한 전체 기록 수량과 폐기, 보류, 재책정 기록의 수량을 밝히고 있다. 경우에 따라서는 심의 위원의 성명을 밝히고 있기도 하다. 이에 비해 회의록은 결과보고서에 비해 상대적으로 심의의견 및 주요 논의사항이 구체적으로 정리되어 있다. 하지만, 앞서 언급한 것처럼 평가심의서는 이 같은 결과보고서나 회의록 등 외부자료에 의존하지 않더라도 그 자체만으로 철저하고 투명한 평가도큐멘테이션을 구현할 수 있어야 한다. 다시 말해, 시민들이 평가심의서를 통해 아카이브 단계에서 기록평가의 전 과정을 이해할 수 있도록 평가심의서의 재정립이 필요해 보인다.

마지막으로, 국내 상황에서 적어도 시민참여의 공식 보장 형태로 기록물평가심의회에 민간 전문위원의 참여를 꾀할 수 있다. 공공기록물관리법 제43조에서는, 기록물평가심의회에 민간 전문위원을 포함하도록 규정하고 있다.

하지만 기록물평가심의회는 대량의 기록물을 단시간에 목록만을 검토해 심의하기 때문에 기록물관리전문요원의 심사결과를 대부분 따르는 경우가 많다. 상황이 이러다 보니 민간 전문위원의 능동적 참여와 개입이 크게 실효성을 거두기 힘든 상황이다. 근본적으로 보자면, 민간 전문위원을 시민의 범주에 넣을 수 있을 지도 꼼꼼히 따져봐야 할 문제다. 본 연구를 위한 인터뷰 수행 중 몇몇 기록전문가들의 응답에서는, 민간 전문위원의 참여를 국내 시민참여형 평가의 대표 사례로 꼽기도 했다. 공공기록물법에서 규정한 민간 전문위원의 참여가 행정을 독단적으로 하지 못하도록 하는 투명성의 장치 구실을 한다고 보는 것이다. 하지만, 한 시민활동가는 민간 전문위원의 참여가 실제 일반 시민 자격이 아니라 온전히 전문가의 자격으로서 참여하는 것으로 보아야 한다는 입장을 피력했다. 그는 시민참여평가에 있어 시민 범주는 불특정 다수의 시민이 되어야 하고, 적어도 기관에서 위촉하는 민간 전문가와는 구분될 필요성이 있다고 보았다(시민활동가 E와의 인터뷰). 즉 우리가 시민참여의 목표를 제대로 실현하려면 현행 전문가 중심의 민간 전문위원 심의 제도를 넘어서서 일반 시민의 보다 폭넓은 평가심의 참여를 독려하는 질적인 방식을 고민할 필요가 있다고 본다.

### 3. 시민참여형 평가의 절차 설계

필자는 본 논문과 관련된 이전 연구에서 캐나다, 영국, 호주 등 해외 선진사례를 중심으로 시민참여형 평가 방안에 대한 이론적 연구를 진행한 바가 있다(이경래, 2019). 특히 국가기록 평가에 있어 시민참여 방안을 제시했는데, 첫째 시민참여형 평가의 단초로 볼 수 있는 평가과정의 철저한 기록화와 공개, 둘째 평가 및 수집 과정에 공공 컨설팅이션을 활용한 시민의 피드백 반영, 셋째 영구보존기록수집 및 기록처분동결 의제에 대한 시민 발의라는 보다 전향적인 거버넌스 기반 평가를 제안한 적이 있다. 본 장에서는 이미 연구된 세 가지 시민참여형 평가의 프레임워크에 기대어 우리 국내 현실에서 적용 가능한 구체적인 시민참여의 평가방안을 구상해 보고자 한다.

#### 3.1 투명한 평가 도큐멘테이션

##### 3.1.1 생산 단계 평가도큐멘테이션 - ‘기록관리기준표’의 재정립

디지털 시대 기록관리 환경 전반의 변화는 기록 생애주기의 매우 이른 시점에 기록의 가치를 결정할 것을 요구하면서, 점차 기록 생산 시점에서의 평가 필요성을 높이고 있다(김유승, 2019). 게다가 기록관 단계에서의 평가가 이미 업무담당자의 생산시점 평가를 기반으로 사후적으로 진행되는 연유로 인해서 생산 단계에서 진행되는 1차 평가의 파급력이 상대적으로 크다고 볼 수 있다. 이렇듯 변화하는 환경에서 보자면, 기록 생산단계의 평가 과정에 시민 참여가 그 무엇보다 선행되어 마련될 필요가 있다.

기록의 생산 시점에서 시민 참여는, 공적으로 고시되는 기록관리기준표 등 평가도큐멘테이션에 대해 시민들이 투명하게 이해할 수 있어야 작동 가능하다. 평가의 기준과 과정을 상세히 기록하여 설명책임성을 충족하는 것은 시민참여의 전제라 할 수 있다. 하지만 앞서 지적한 것처럼 현행 국내 기록관리기준표가 보존기간 책정의 평가 맥락에 대한 설명책임성을 시민들에게 제대로 제공하기에는 한계를 갖고 있다. 반면에 호주에서 실행되는 기록 처분지침은 우리에게 시사하는 바가 크다. 호주의 공공 기관들은 생산기관의 평가과정에 다양한 시민참여를 독려하기 위해 처분지침을 공개하고 있다. 웹사이트에 공개되고 있는 처분지침을 참조해서 구조화하면 다음 <표 1>의 내용을 얻을 수 있다(NAA, 2019).

〈표 1〉 호주 처분지침의 구조화

| 목차                   | 내용                                                                                                                                                                                                                     |                                      |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 도입부                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 처분지침의 평가주체</li> <li>• 처분지침의 목적</li> <li>• 기관의 위상</li> <li>• 기록분류체계에 대한 설명</li> <li>• 기록처분 도구의 종류</li> <li>• 처분지침의 주기적 검토 등</li> </ul>                                         |                                      |
| 처분지침의 적용<br>(시 유의사항) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 처분지침의 적용 대상</li> <li>• 공통기능처분지침(AFDA)과 함께 사용</li> <li>• 보유기간은 최소한의 기간 명시</li> <li>• 보유기간 변경절차</li> <li>• 공식적 승인 없이 일상관행으로 기록을 파기할 수 있는 경우 나열</li> <li>• 기록처분동결의 적용</li> </ul> |                                      |
| 연락처                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 처분지침에 대해 의문점이나 질문이 있을 경우 연락할 주소, 전화번호, 이메일, 웹사이트 정보</li> </ul>                                                                                                                |                                      |
| 승인사항                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 처분지침 승인을 받는 사람(기관장명)</li> <li>• 승인목적('아카이브법 1983' 24(2)에 따라 기록 처분에 대한 조치를 승인한다는 내용)</li> <li>• 기록(최상위) 처분 계층 나열</li> <li>• 승인자 서명(직위)과 서명 일자</li> </ul>                       |                                      |
| 기록(처분)<br>계층         | 기능(명)                                                                                                                                                                                                                  | 기능을 설명하고 기관에서 수행하는 구체적인 주요기능 나열      |
|                      | 활동(명)                                                                                                                                                                                                                  | 활동을 설명하고 기관에서 수행하는 구체적인 주요 활동 나열     |
|                      | 기록                                                                                                                                                                                                                     | 처분등록번호                               |
|                      | 기록                                                                                                                                                                                                                     | 처분기록기술                               |
|                      | 처분행위                                                                                                                                                                                                                   | 최소 보유기간 후 폐기, 보존 또는 NAA로 이관(이관날짜 명시) |

〈표 1〉을 들여다보면, 호주에서의 처분지침은 크게 5개 영역, 즉 도입부(introduction), 처분지침의 적용(시 유의사항)(application of this authority), 연락처(contact information), 승인사항(authorization), 기록계층(classes)으로 구성된다. 먼저 ‘도입부’에서는 처분지침이 누구에 의해 개발되었는지 그리고 그 목적이 무엇인지를 밝히고, 공공기관으로서 기관 위상(모 기관과 관계 등)에 대해 기술하고 있다. 이어서 기록분류체계에 대해 개괄적으로 설명하면서, 처분지침에서 사용하는 분류체계가 기관의 업무분석에 근거하고 있으며, 보존기간은 업무상 필요뿐만 아니라 조직의 설명책임성과 (민간) 공동체 기대에 대한 평가에 근거해서 산정되었음을 밝히고 있다. 더불어 호주에는 이와 같은 처분지침 외에도 공공기관이 기록 처분에 활용할 수 있는 다양한 도구(예를 들면, 공통기능처분지침, 행정 관행 등)를 제시하고, 처분지침이 주기적 검토 대상임을 설명한다.

‘처분지침의 적용’ 부분은 기관에서 처분지침을 실행할 때 고려되어야 할 사항들을 수록하고 있다. 기관의 핵심 업무기록이 처분지침의 적용 대상이며 호주 국가기록관리기관(이하 NAA)의 공통기능처분지침(Administration Function Disposal Authority, 이하 AFDA)을 기관의 처분지침과 함께 활용하도록 권고한다. 이어 보유기간의 변경 절차, 승인 없이 행정적 관행에 의해 기록을 처분할 수 있는 구체적 사례, 그리고 기록처분 동결사항이 처분지침 적용 시 고려돼야 한다는 내용을 담고 있다. ‘연락처’는 처분지침 또는 다른 기록관리 사항에 대한 문의 시 연락할 부서에 대한 정보를 담고 있다. ‘승인사항’은 처분지침 기관의 기관장, (승인받은) 처분지침의 최상위 기록 계층(기능), 그리고 승인자(NAA의 담당자) 등의 서명 및 서명일자를 담고 있다. 마지막으로, ‘기록(처분)계층’은 기능 > 활동 > 기록의 계층구조를 따라서, 먼저 기능의 범위를 정의하고 기관에서 수행하는 주요 기능들을 한 두 문단으로 상세히 설명한다. 다음으로 그 기능에 속하는 활동(들)의 범위를 한 문장 정도로 요약 설명한 뒤, 각 활동을 수행하는 과정에서 생산되는 기록을 기록관리항목, 가령 처분등록번호, 처분기록기술, 그리고 처분행위를 통해

설명하도록 구조화되어 있다.

결국 호주의 처분지침은 문서 형식으로 구체화되고 구조화된, 처분 행위에 대한 설명서에 가깝다. 반면 우리의 기록관리기준표가 제공하는 정보는 실지 호주 처분지침에서 ‘기록계층’ 부분에 들어가는 실제 구체적 범위나 설명을 뺀 기능 및 활동에 대한 명칭(명), 그리고 처분행위의 일 형태인 보존기간(<표 1>에서 색칠한 부분) 정도에 불과하다. 엑셀 파일의 목록 형식을 취하는 국내 기준표와 비교해 볼 때 호주의 처분지침은 그 구체성에서 큰 차이를 지닌다고 볼 수 있다. 구체적으로 비교해 보면, 기록관리기준표는 기관 맥락에서 수행하는 계층별 기능 및 업무에 대한 설명(<표 1>에서 빗금 부분)이 제공되지 않고 생략된다. 즉 우리의 기준표는 호주 처분지침에서 지켜지는 ISAD(G)의 ‘다계층 기술원칙’에 따른 기록계층별 설명 방식과는 차이가 난다고 볼 수 있다.

상위 기록계층의 평가결정이 통상 하위 기록계층의 평가로 상속되는 원리를 감안한다면, 이를 위배하고 있는 국내 기준표는 더욱 문제가 커 보인다. 이를 개선하기 위해선 상위 평가 결정과의 관계성의 설명을 누락한 채 단지 단위과제 수준의 기록관리 항목에 중점을 두는 방식에서 탈피해야 한다. 적어도 시민참여 평가의 기제로서 작동하기 위해서는 일반 시민들이 기능평가의 거시적 맥락에서부터 단위과제까지 평가의 전체 과정이 합리적이고 체계적으로 수행되었음을 이해할 수 있도록 기록화 하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 이를테면, 거시적 차원에서 평가체계에 대한 설명, 즉 정책분야에서부터 소기능에 이르기까지 각 항목별로 기록계층에 대해 이해할 수 있도록 구체적 설명을 제공할 수 있어야 한다. 또한 거시적 차원에서 그 외에도 포함되어야 하는 평가 맥락들, 예를 들면 평가주체, 평가목적, 연락처, 승인사항 등에 관한 내용들을 제공하고, 기록관리기준표가 기관에서 어떻게 적용되는 지에 대한 설명들이 포괄되어야 할 것이다. 단위과제 수준의 기록관리 항목에 있어서도 일반 시민들이 이해할 수 있게끔 ‘단위과제’라는 전문용어에 대한 설명과 함께, ‘단위과제 설명’이 문장의 형태로 보다 구체적이고 상세한 내용을 담아야 한다고 본다.

무엇보다 처분지침으로서 기록관리기준표가 올바른 역할을 담당하기 위해선, 단위과제별로 기록의 유형들을 제시하고 이 기록유형에 따라 ‘처분행위’<sup>1)</sup>를 책정하는 방식으로 전환해야 한다. 그래야만 시민들은 처분지침으로서 기록관리기준표가 의도하는 목적, 즉 기관에서 어떤 기록이 생산되고 얼마동안 보유되는지에 대한 평가정보를 제대로 제공받을 수 있을 것이다. 지금까지 논의된 개선사항을 고려해 새롭게 설계한 기록관리기준표의 구성항목과 내용을 정리하면 <표 2>를 얻을 수 있다.

<표 2> 기록관리기준표의 재정립 모형

| 구성 영역          | 구성 항목                            | 항목(법정/추가) |
|----------------|----------------------------------|-----------|
| 일반사항<br>(배경정보) | 처리과명, 주관부서                       | 법정        |
|                | 기관명                              | 추가        |
|                | 기관유형                             | 추가        |
|                | 기관의 역사                           | 추가        |
|                | 기관의 주요기능 및 업무행위                  | 추가        |
|                | 모기관 및 모기관과의 관계                   | 추가        |
|                | 평가목적(법률적 근거)                     | 추가        |
|                | 평가지도구들(보존기간 책정 기준, 보존기간 책정 준칙 등) | 추가        |
|                | 기록분류체계에 대한 설명                    | 추가        |
|                | 적용시 고려사항(기록폐기금지 적용 등)            | 추가        |
| 용어정의           | 정부기능분류체계, 단위과제 등 설명              | 추가        |
| 연락처            | 기관 담당자의 주소, 전화번호, 이메일 등          | 추가        |
| 승인사항           | 기관장의 이름, 직위, 날짜, 서명              | 추가        |

1) ‘처분행위’는 보존기간 책정을 포함해 전자기록환경에서 보다 다양한 형태의 처리 행위를 포괄할 수 있는 개념이기 때문에 본 논문에서는 기록관리기준표의 ‘보존기간’ 항목을 ‘처분행위’로 대체했다(설문원, 이승억, 2020).

| 구성 영역        | 구성 항목 |                    | 항목(법정/추가) |
|--------------|-------|--------------------|-----------|
| 기록(처분)<br>계층 | 정책분야  | 정책분야(명)            | 법정        |
|              |       | 기관맥락에서 정책분야에 대해 설명 | 추가        |
|              | 정책영역  | 정책영역(명)            | 법정        |
|              |       | 기관맥락에서 정책영역에 대해 설명 | 추가        |
|              | 대기능   | 대기능(명)             | 법정        |
|              |       | 기관맥락에서 대기능에 대해 설명  | 추가        |
|              | 중기능   | 중기능(명)             | 법정        |
|              |       | 기관맥락에서 중기능에 대해 설명  | 추가        |
|              | 소기능   | 소기능(명)             | 법정        |
|              |       | 기관맥락에서 소기능에 대해 설명  | 추가        |
|              | 단위과제  | 단위과제(명)            | 법정        |
|              |       | 단위과제에 대해 설명        | 법정        |
|              | 기록    | 처분등록번호             | 추가        |
|              |       | 처분기록기술             | 추가        |
|              |       | 처분행위(보존기간 등)       | 법정        |
|              |       | 처분행위 책정사유          | 법정        |

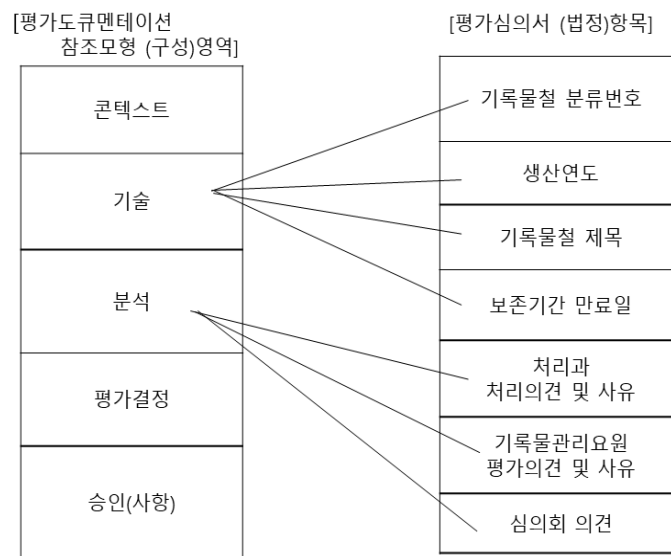
### 3.1.2 아카이브 단계 평가도큐멘테이션 - ‘기록물평가심의회’의 재정립

생산기관에서의 평가가 보존기간을 책정하는 행위라면, 기록관이나 영구기록물관리기관에서 진행하는 평가는 폐기 등 실질적인 처분행위가 결정·수행되는 다시 돌이킬 수 없는 행위이다. 필자는 이전에 영국의 평가보고서 및 시리즈수준평가질문지, 그리고 캐나다의 상황에서 평가 도큐멘테이션의 필요성과 그것의 필수적인 핵심 영역을 제안한 베일리(Catherine A. Bailey)의 논의를 종합해서 아카이브 단계에서 평가과정의 철저한 기록화를 위한 ‘평가도큐멘테이션의 (개념적) 참조모형’을 제안하였다(이경래, 2019, p. 79).

평가도큐멘테이션을 간단히 살펴보면 다음과 같다(이경래, 위의 글, p. 80). 크게는 콘텍스트, 기술, 분석, 선별결정(안), 승인(사항) 등 5개 영역을 설정하고, 각 영역별로 요구되는 구성 항목을 뽑았다. 먼저 ‘콘텍스트 영역’은, ① 기관(관련)정보, ② (기관의 상위레벨 거버넌스로) 모기관 및 자문 역할을 담당하는 위원회 정보, ③ 상위수준의 주요 정책 및 기능영역, ④ 기관의 기능에 대한 주관 부처 여부, ⑤ 특수유형의 기록 포맷 및 시스템 정보, ⑥ 출판정보(기관의 미간행보고서나 내부간행물), ⑦ 과학·연구기록 정보, ⑧ 기관의 중요 이슈와 이벤트, ⑨ 기록평가이론 및 방법론 등으로 구성하였다. 두 번째로, ‘기술 영역’에는 ① 기록 제목, ② 기록 생산자(부서)명, ③ 기록 유형, ④ 기록 수량, ⑤ 기록물 위치, ⑥ 기록 내용, ⑦ 기록의 업무기능, ⑧ 원본여부(사본인 경우 원본위치), ⑨ 정보공개 해당여부, ⑩ 보안조치, ⑪ 출판여부 등으로 구성했다. 세 번째로, ‘분석 영역’은 처분결정을 내리는 평가과정에 대한 ‘완벽한’ 요약으로 평가결정의 설명책임성을 확보할 수 있는 다양한 층위의 항목들이 포함된다. ① 기록물 평가단위(시리즈, 파일 등 검토수준), ② 평가단위가 적절한 이유, ③ 시리즈 단위 검토인 경우 권고안(시리즈 전체선별 또는 시리즈 내 몇 개 파일선별 등), ④ 영구기록물관리기관으로 이관된 기록물철과의 연계여부, ⑤ (원본)기록 관련 미출간 검색도구 여부(있다면 명시), ⑥ 역사적 가치(영구보존기록 수집범위에 포함 여부 또는 영구기록물관리기관이 보관하고 있는 기록 컬렉션의 보완 등 차원), ⑦ 업무영역에서 기록의 중요성 등이 고려될 수 있다. 네 번째로, ‘선별결정(안) 영역’은 평가결정에 대해 명확히 진술하는 부분으로, 우리의 경우에 폐기, 보존기간 재책정, 보류 중 하나의 평가결정이 선언되는 부분이다. 마지막으로, ‘승인(사항)’은 평가자들에 관한 정보를 수록하는 영역으로 평가자들의 이름과 직위, 그리고 서명이 포함된다.

이상에서 살펴본 평가도큐멘테이션의 다섯 개의 영역별 참조 모형을 현재 국내 기록물 평가업무의 과정과 결과를 담고 있는 기록물평가심의회와 비교해 보자. 원래 기록물평가심의회는 기록물의 평가체계, 평가주체, 평가

활동 등 기록물 평가업무에 대한 다양한 정보를 제공한다는 의도를 반영하고 있다(박미애, 2019, p. 160). 하지만, 공공기록물관리법에서 규정하는 기록물평가심의서의 법정 항목을 보면, 평가도큐멘테이션 참조모형(이하 참조모형) 가운데 기술영역과 분석영역에 대한 항목 나열에 한정되어 있다. 구체적으로 <그림 1>에서 보는 바처럼, ‘평가대상 선정’ 영역에 해당하는 기록물철 분류번호, 생산연도, 기록물철 제목, 보존기간(만료일)은 기록물 자체에 대해 기술한 정보로 구성돼 있어서, 참조모형과 대비해보면 ‘기술영역’ 정보들에 해당한다. 현행 평가심의서의 나머지 항목, 즉 처리과와 기록물관리전문요원의 의견과 사유, 그리고 심의회 의견은 각 단계별 평가 결정이 내려지는 과정과 맥락을 담고 있어서, 참조모형에 비춰보자면 ‘분석영역’의 정보에 한정된다고 볼 수 있다. 웹상에 공개된 일부 평가심의서에서 추가적인 항목이 보이긴 하지만, 이도 대부분 기술영역에 한정된 항목들이라 보면 되겠다.



<그림 1> 평가도큐멘테이션 참조모형과 현행 국내 평가심의보고서 관계

결국 <그림 1>은 선진적인 평가도큐멘테이션 참조모형의 핵심 영역에 비춰본 현행 국내 기록물평가심의서의 법정 항목을 일대일 대응시킨 결과를 나타낸다. 확인되는 바처럼, 무엇보다 현행 평가심의서에는 참조모형이 포괄하는 5개 영역들 가운데 오로지 ‘기술’과 ‘분석’ 영역만을 다루면서 다른 중요한 세 영역, 즉 컨텍스트, 평가결정, 그리고 승인(사항) 영역들에 대한 정보가 누락되어 있다.<sup>2)</sup>

더군다나 기술영역의 경우에도, 기록물철 ‘제목’ 항목을 제외하면 참조모형에서의 나머지 10개 세부 기술 항목들이 평가심의서에서 빠져 있고, 대신 기록물철 분류번호, 생산연도, 보존기간만료일 등이 항목으로 들어가 있는 것을 볼 수 있다. 이는 서구 선진적인 기록평가를 도입한 국가들의 경우에 이 단계에서의 평가가 영구보존기록물의 선별에 그 목적이 있기 때문에 기록물 자체의 업무적·역사적 가치 평가를 위한 항목들을 판단 근거로 상세히 제시하는 경향을 보인다고 볼 수 있다. 반면 우리는 기록물의 효율적 관리 측면에서 폐기여부를 판단하는 것에 평가의 목적이 주로 있기에, ‘생산연도’ 및 ‘보존기간(만료일)’ 등 폐기의 정당성을 한번더 확인하는 근거들만이 평가항목으로 제시된다고 볼 수 있다.

2) 현재 ‘심의회 의견’이 관례적으로 ‘분석’과 ‘승인’에 관한 사항이 혼재되어 있지만, 필자는 ‘심의회 의견’은 심의회에서 평가 결정과 관련해서 논의된 ‘분석’ 내용을 중점적으로 서술하고, 승인사항은 이와 분리해서 최종 평가결정을 보다 명확히 서술해야 한다는 입장에서 심의회 의견을 분석영역에만 한정 포함했다.

다음으로 분석 영역의 경우를 보면, 현행 평가심의서는 참조모형처럼 구조화된 항목이 별도로 정해져 있는 것이 아니라 처리과와 기록물관리 전문요원, 그리고 심의회의 의견과 사유로 평가결정의 설명책임성을 담보하는 방식이다. 하지만 현재 평가심의회의 개최되는 여러 정황을 고려해 볼 때, 우리나라의 특수한 평가체제를 반영하는 처리과, 기록물관리전문요원, 심의회의 3단계 분석 영역이 참조모형에서 제안하는 7개 분석 항목들을 얼마나 폭넓게 효과적으로 포괄할 수 있을지 의심스럽다. 실제 국내에서 보존기간 만료, 업무참조용, 법제도적 요건, 그리고 드물게는 역사적 가치 등으로 주로 채워지는 평가 ‘사유’가 대체로 앞서 평가도큐멘테이션 참조모형의 ⑥ 역사적 가치, ⑦ 업무영역에서 기록의 중요성 등에 해당하는 반면, 그 외 참조모형의 분석영역에서 제안하는 평가단위와 관련된 평가항목(즉 참조모형의 ① 기록물 평가단위, ② 평가단위가 적절한 이유, ③ 시리즈 수준 검토인 경우 권고안)과 ④ 영구기록물관리기관으로 이관된 기록물철과의 연계여부, ⑤ (원본)기록 관련 미출간 검색도구 여부 등은 거의 고려되지 않는 듯하다. 또한 공공기록물관리법 시행령(제43조 2항)에서 규정한 준영구 보존기록의 ‘영구기록물관리기관과의 협의’ 절차가 평가심의서에 전혀 반영되고 있지 않다.

본 연구는 이제까지 논의를 종합해서 우리 현실 아카이브 단계에서의 평가과정을 엿볼 수 있는 현행 평가심의서를 평가도큐멘테이션의 기본 프레임으로 활용하는 한편, 평가심의서 상에 고려하지 못하거나 누락된 참조모형의 항목들을 선별하고 추가해 새롭게 평가심의서의 모형을 정립하고자 한다. 다만, 앞서 참조모형이 해외 선진 사례를 분석해서 도출한 모형이라는 점을 감안할 필요가 있다. 이를테면, 영국 캐나다 등 서구 국가들에서 국가기록물관리기관으로 이관하는 영구보존기록물의 식별을 위한 평가도큐멘테이션으로 제안된 참조모형을 우리나라의 실지 모든 공공기록, 특히 한시기록에까지 적용하기에는 현실적으로 무리가 따를 수 있다고 본다. 그런 연유로 인해 우리의 경우에 현재 영구기록물관리기관으로 이관하는 보존기간 30년 이상의 기록물들을 대상으로 기록물평가심의서의 적용 대상 범위를 한정해서, 다음의 <표 3> 처럼 새로운 모형을 구상해보았다. 이 표는 필자가 우리 현실에 맞춰 제안하는 평가심의서의 구체화된 모형 구상이라 보면 좋겠다.

<표 3> 기록물평가심의서 재정립 모형(보존기간 30년 이상 기록물 대상<sup>3)</sup>)

| 평가 영역 | 평가 항목                                 | 기록관/영구기록물관리기관<br>적용여부 | 항목<br>(법정/추가) |
|-------|---------------------------------------|-----------------------|---------------|
| 컨텍스트  | (생산)기관명                               | 공통                    | 추가            |
|       | 기관 유형                                 | 공통                    | 추가            |
|       | 기관의 역사                                | 공통                    | 추가            |
|       | 모(母)기관 및 자문 역할을 담당하는 위원회 정보           | 공통                    | 추가            |
|       | 상위수준의 주요 정책 및 기능 영역                   | 공통                    | 추가            |
|       | 주요 기능에 대한 주관 부처 여부                    | 공통                    | 추가            |
|       | 특수유형의 기록 포맷 및 시스템 정보(예: 데이터세트, GIS 등) | 공통                    | 추가            |
|       | 기관의 미발표 보고서나 내부간행물                    | 공통                    | 추가            |
|       | 기관의 과학·연구기록 정보                        | 공통                    | 추가            |
|       | 기관의 (평가에서 고려되어야 할) 중요 이슈와 사건          | 공통                    | 추가            |
|       | 기록평가이론과 방법론                           | 공통                    | 추가            |
| 기술    | 기록물철 분류번호                             | 공통                    | 법정            |
|       | 생산연도                                  | 공통                    | 법정            |
|       | 기록물철명                                 | 공통                    | 법정            |
|       | 보존기간 (만료일)                            | 공통                    | 법정            |
|       | 생산자(부서)명                              | 공통                    | 추가            |
|       | 기록 유형                                 | 공통                    | 추가            |
|       | 기록 수량                                 | 공통                    | 추가            |

3) 공공기록물관리법(시행령 제43조 2항)은 보존기간 30년 이상인 기록물에 대한 기록관 및 특수기록관의 평가에 대해 규정하고 있다.

| 평가 영역      | 평가 항목                                                            |         | 기록관/영구기록물관리기관<br>적용여부   | 항목<br>(법정/추가) |
|------------|------------------------------------------------------------------|---------|-------------------------|---------------|
| 기술         | 기록 위치(관리부서)                                                      |         | 공통                      | 추가            |
|            | 기록 내용                                                            |         | 공통                      | 추가            |
|            | 기록의 업무영역(단위과제명)                                                  |         | 공통                      | 추가            |
|            | 원본여부(사본일 경우 원본위치)                                                |         | 공통                      | 추가            |
|            | 정보공개해당여부                                                         |         | 공통                      | 추가            |
|            | 보안조치                                                             |         | 공통                      | 추가            |
|            | 출판여부                                                             |         | 공통                      | 추가            |
| 분석         | 처리과                                                              | 처리과의견   | 기록관                     | 법정            |
|            |                                                                  | 사유      |                         | 법정            |
|            | 생산기관                                                             | 생산기관 의견 | 영구기록물관리기관               | 법정            |
|            |                                                                  | 사유      |                         | 법정            |
|            | 기록물관리전문요원                                                        | 평가의견    | 기록관                     | 법정            |
|            |                                                                  | 사유      |                         | 법정            |
|            | 영구기록물관리기관                                                        | 평가의견    | 영구기록물관리기관               | 법정            |
|            |                                                                  | 사유      |                         | 법정            |
|            | 평가심의회                                                            | 평가의견    | 공통                      | 법정            |
|            |                                                                  | 사유      |                         | 추가            |
|            | 영구기록물관리기관                                                        | 평가협의    | 기록관<br>(준영구, 영구보존기록 대상) | 추가            |
|            |                                                                  | 사유      |                         | 추가            |
|            | 기록물 평가단위(예: 철단위, 건단위 등)                                          |         | 공통                      | 추가            |
|            | 평가단위가 적절한 이유                                                     |         | 공통                      | 추가            |
|            | 철단위 검토인 경우 권고안(철 전체평가 또는 철내 몇 개 기록물건<br>평가 등)                    |         | 공통                      | 추가            |
|            | 영구기록물관리기관으로 이관된 기록물철과의 연계 여부                                     |         | 기록관                     | 추가            |
|            | 영구기록물관리기관에서 보유하는 기록물철과의 연계 여부<br>(원본) 기록 관련 미출간 검색 도구 여부(있다면 명시) |         | 영구기록물관리기관               | 추가            |
| 평가결과       | 의결사항(보존 기간 재책정, 보류 또는 폐기가 명확하게 선언)                               |         | 공통                      | 추가            |
|            | 처리과 담당자의 직책, 성명 및 서명                                             |         | 기록관                     | 추가            |
| 승인<br>(사항) | 생산기관 담당자의 직책, 성명 및 서명                                            |         | 영구기록물관리기관               | 추가            |
|            | 기록물관리전문요원의 성명 및 서명                                               |         | 기록관                     | 추가            |
|            | 영구기록물관리기관 담당자의 성명 및 서명                                           |         | 영구기록물관리기관               | 추가            |
|            | 평가위원들의 성명 및 서명                                                   |         | 공통                      | 추가            |
|            | 영구기록물관리기관(협의) 담당자의 성명 및 서명                                       |         | 기록관                     | 추가            |
|            | 승인 날짜                                                            |         | 공통                      | 추가            |

<표 3>의 평가영역에서 볼 수 있는 것처럼, 평가도큐멘테이션에 있어 기록 생산 활동과 이의 ‘컨텍스트’에 대한 정보는 기록물 자체에 대한 기술 정보만큼이나 중요하다. 그럼에도 불구하고 현재 우리나라 평가심의회서의 경우, 컨텍스트에 대한 정보가 전혀 제공되지 않고 있다. 이에 참조모형에서 제시한 9개의 컨텍스트 항목을 보다 구체화시켜 여기에선 11개 항목으로 좀 더 세분화해 개편 추가했다.

‘기술’ 영역은 주로 생산년도 및 보관기간(만료일) 등의 법정 항목에 더하여 기록물 자체의 업무적·역사적 가치를 평가할 수 있는 10개 항목을 더해서 총 14개의 평가항목을 제시하고 있다. 특히 ‘기록 내용’ 항목은 그동안 기록물철명만으로 기록물의 내용을 어렵잡아 평가해 온 관행을 개선할 수 있는 중요 항목 추가로 볼 수 있다. 더불어 ‘기록의 업무영역’ (단위과제명) 항목은 미시적 차원에서 기록물의 가치를 정부기능분류체계의 거시적 차원에서의 평가가치와 연계하는 중요한 평가항목으로 눈여겨 볼 수 있다. 뿐만 아니라 ‘기록 유형’ 항목은 최근

전 세계적 추세인 ‘정보 거버넌스’의 패러다임 아래 정형정보 뿐만 아니라 원천정보 및 비정형 빅데이터 정보의 관리체계를 마련해야 하는 현실로 인해 더더욱 신설이 필요하다. 이는 기록관리 영역에서 보자면 해당업무 및 기록에 대한 보존가치 평가뿐만 아니라 유형에 따른 보존기간도 함께 제시할 필요가 있어 전자기록 환경에서 중요한 평가항목으로 볼 수 있다(설문원, 2018, 32). ‘분석’ 영역은, 현행 평가심의서의 처리과, 기록물관리전문요원, 심의회의 평가의견이 주로 법제도적 요건, 업무적 가치, 그리고 역사적 가치를 평가에 반영한다는 점에 착안해, 참조모형에서 이와 관련된 평가항목(⑥ 역사적 가치, ⑦ 업무영역에서 기록의 중요성)을 제외하고 나머지 참조모형의 5개 평가항목(① 기록물 평가단위, ② 평가단위가 적절한 이유, ③ 시리즈 수준 검토인 경우 권고안, ④ 영구기록물관리기관으로 이관된 기록물철과의 연계여부, ⑤ (원본)기록 관련 미출간 검색도구 여부)을 수정·추가했다. 더불어 ‘영구기록물관리기관과의 협의’ 절차(준영구 보존기록 대상)를 평가심의서에 반영하도록 구성하였다. 마지막으로, 콘텍스트와 더불어 평가심의서에서 관련 정보가 명확히 제공되지 않는 ‘평가결과’ 및 ‘승인(사항)’ 영역은, 앞서 참조모형에서 제안한 항목들을 우리나라의 실정에 맞게 일부 수정해 옮겨놓았다.

지금까지 <표 2>와 <표 3>에서 제시된 기록관리기준표 및 기록물평가심의서 재정립 모형에서 제안한 바처럼, 각 평가항목들에 대한 철저한 기록화는 시민참여형 평가를 위한 중요한 단초로 볼 수 있다. 평가의 기준과 과정을 상세히 기록하여 설명책임성을 충족하는 일은 시민참여의 기본 전제이기 때문이다. 불명확하고 이해하기 어려운, 게다가 누락되거나 부실한 평가도큐멘테이션은 구조적으로 시민들의 실질적 참여 의지나 동기를 크게 독려하기 어렵다. 투명하고 철저하게 기록된 평가도큐멘테이션이 시민에게 공개될 때, 시민참여형 평가가 의미를 갖고 작동하게 된다. 가령, 현행 우리 기록관리기준표가 사전공표를 통해 적극적인 공개방식을 취하고 있는데 비해, 기록물평가심의서는 소극적 공개 방식인 정보공개 청구 과정을 통해 일반 시민에게 공개(또는 부분공개)되고 있다. 이로 인해 실제 기록관리 현장에서 생산기관은 일반 기록물의 경우에는 공개를 지향하지만, 기록관리 업무과정에서 생산된 기록물의 공개에는 소극적인 것이 사실이다(박미애, 2019, p. 160). 물론 여기에는 ‘1인 기록관’ 체계라는 구조적으로 열악한 환경 문제가 내재되어 있음을 부인할 수 없다. 그렇다고 해서, 동시대 시민사회의 성장과 함께 국내 행정 전반에 시민이 공공서비스와 협치의 주체로 부상하고 있는 현실을 외면할 수만은 없다. 서구의 선진 기록평가를 행하는 국가들의 경우에는 이미 처분지침(호주)이나 평가보고서(영국)를 적극적으로 공개하고 있는 상황이다. 이들 대내외적 환경 변화에 대응하기 위해서라도, 적어도 국내 평가 도큐멘테이션의 적극적 공개(고시)로의 전환은 반드시 필요하다고 볼 수 있다.

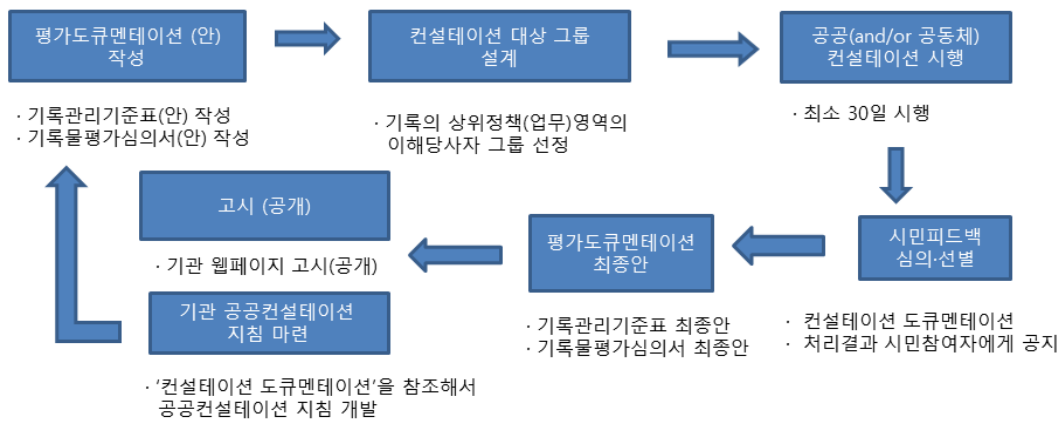
### 3.2 공공 컨설팅 도입

평가 도큐멘테이션과 이것의 공개가 시민들에 의한 정보 공유 형태의 시민참여형 평가라고 한다면, 공공 컨설팅은 보다 적극적 방식으로 시민이 평가과정에 참여함으로써 자신의 의견을 평가결과에 반영할 수 있도록 하는 진전된 형태의 거버넌스형 평가 방식으로 볼 수 있다. 가령, 영국은 평가보고서를 최종 확정하기 전에 평가보고서(안)에 대한 공공 컨설팅을 시행하고 이 과정에서 취합한 시민의 피드백 의견을 내부적 검토를 통해 평가 결정에 반영하는 선순환 구조를 가지고 있다. 호주 역시 처분지침이 최종 승인되기 전에 ‘공동체’ 컨설팅 과정을 거치고, 이 과정에서의 피드백을 최종 처분지침에 반영하는 체계이다(이경래, 2019, pp. 72-76). 아쉽게도 이들 서구 선진 사례들의 공공 컨설팅을 통한 시민 참여 방식은 우리의 경우에 찾아보기가 어렵다. 국내 여건은 아직 공공기관의 일방적 고지 또는 정보공개 청구를 통한 공개 수준에 머물러 있으며, 시민의 의견이 평가결정에 반영되는 쌍방향적 구조가 체계화되어 있지 않다. 기록관리기준표 뿐만 아니라 기록물평가심의서 작성의 어느 시점에도 일반 시민들이 자신의 의견을 개진할 수 있는 경로가 미비하다.

‘공공 컨설팅’은 서구 선진 기록평가 사례들에서 구현하고 있는 상당히 진전된 형태의 시민참여형 평가로 볼 수 있다. 비록 경제협력개발기구(OECD)에서 제안하는 거버넌스 모델은 공공 컨설팅을 소극적 시민 참여

형태로 정의하고 있지만, 아직까지 시민이 평가 관련 의제를 발의하는 정도의 능동적 참여가 대부분의 선진국들에서도 크게 구현된 사례가 없기에 이는 현 시점에서 보자면 선진적 논의라 할 수 있다. 국내에서 공공기록 평가에 있어 공공컨설팅테이션을 구현하는 방식 및 절차는, 앞서 언급된 영국이나 호주의 사례처럼 우리나라의 평가도큐멘테이션, 즉 기록관리기준표와 기록물평가심의서를 최종 확정하기 전에 공공 혹은 공동체 컨설팅테이션 절차를 거치고, 여기서 수렴된 시민들의 의견을 다시 내부 심의과정을 거쳐 유의미한 피드백을 선별하고, 마지막으로 이들 선별된 피드백을 평가도큐멘테이션에 반영해서 최종적으로 수정해 완성하는 식으로 이뤄져야 할 것이다.

공공 컨설팅테이션이 형식적인 절차에 그치지 않고 실질적 효과를 담보하기 위해서, 공공컨설팅테이션의 실행지침 등 관련 장치 마련 또한 구체적인 절차 설계와 관련해서 중요하게 고려되어야 할 사항이다. 예컨대, 영국 정부에서 발행한 ‘컨설팅테이션 실행지침(Cord of Practice on Consultation)’은 참고할 만하다(이경래, 2019, p. 73). 영국 실행지침을 참조해서 국내에 적용 가능한 내용을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째 최소한 한 달 정도 공공 컨설팅테이션의 지속<sup>4)</sup>, 둘째 컨설팅테이션 과정 전반에 대한 도큐멘테이션, 셋째 컨설팅테이션 대상군(target group) 설계, 넷째 컨설팅테이션 피드백에 대한 면밀한 검토, 다섯째 피드백 처리결과에 대해 컨설팅테이션 참가자들에게 통보, 그리고 마지막으로 업무영역별 효과적 컨설팅테이션 지침 제작이다. <그림 2>는 이와 같은 공공 컨설팅테이션의 절차 설계 및 실효성 담보를 위한 구체적 실행 방안을 정리한 내용이다.



<그림 2> 공공 컨설팅테이션 절차와 실행방안

### 3.3 시민 의제 발의권: 영구기록물수집 및 기록폐기금지

시민참여형 평가와 관련해 가장 적극적인 시민참여 방식으로 고려될 수 있는 방안은, 현행 우리나라 공공기록의 4개 평가유형 중 중앙기록물관리기관에서 진행하는 영구보존기록물 수집 영역에서의 시민참여형 평가이다. 공공기록물법 시행령 80조에 따르면, 중앙기록물관리기관이 국가적 영구 보존 가치를 인정하는 민간기록물과 주요 기록정보자료를 국가지정기록물로 지정하거나 수집 가능하다고 규정하고 있다. 국가지정기록물 지정 제도의 취지는 국가적으로 보호될만한 역사적인 가치를 지녔지만 제대로 관리되지 못하여 멸실 또는 훼손될 위기에 놓인 민간기록물을 보존하고 이를 후대에 전승하는데 있다. 국가지정기록물의 지정 과정을 살펴보면, 수집대상을 제안하는 주체는 국가기록원과 기록을 보관하고 있는 민간 소장처이다. 국가기록원은 수집 컬렉션의 완결성을 위해 보완 측면에서 내부적으로 조사한 후보군 안에서 지정기록 대상을 제안하거나 기록을 보유한 외부의 (민간)

4) 영국의 컨설팅테이션 지침은 공공 컨설팅테이션 지속 기간을 최소 12주로 규정하고 있지만, 우리나라의 경우 국가기록원에서 국가지정기록물 선정과 관련해서 지정예고 기간을 30일로 규정하고 있어 이 시간을 최소 지속일로 적용하고자 한다.

<http://theme.archives.go.kr/next/nationalArchives/archiveIntro.do>

소장처가 직접 국가기록원에 요청하는 형식으로 시작된다. 이로부터 기록 전문가 검토, 지정예고, 국가기록관리위원회 회의 최종 심의를 거쳐 진행하고 확정하는 방식이다. 하지만 국가기록원과 외부 소장처리는 두 주체에 의해 수집대상이 제안되는 지금 방식으로는 지정대상으로 선정되는 기록물의 범주가 지극히 제한적일 수밖에 없다. 실제 지정 현황을 살펴보다라도, 주로 박물관이나 기념관 등에서 소장하는 역사 기록물인 경우가 대부분이다. 결국 이는 동시대 사회사적 사건 등 중요한 한국 사회상을 반영하는 민간 기록물의 수집을 배제하는 결과를 초래하고 있다.

최근 개정된 공공기록물법은 ‘기록물의 폐기금지’에 대해 규정하면서 국가적으로 중대한 사안으로서 조사 및 수사기관의 요청이 있거나 국민의 권익보호를 위하여 긴급히 필요한 경우기록처분을 동결하도록 규정하고 있다(공공기록물법 제27조 3항). 이 조항은 이전보다 광범위하게 동시대 사회사적 사건에 대한 기록을 수집할 수 있는 법제도적 기반을 제공하고는 있다. 하지만 이 경우도 특정 기록물의 폐기금지의 의제를 발의할 수 있는 주체를 중앙기록물관리기관의 장과 조사·수사 기관으로 한정하고 있다. 이로부터 시민이 의제를 발의하는 주체로 직접 참여할 수 있을지는 앞으로 지켜봐야 할 것으로 보인다.

영구보존기록 수집 대상 및 주제를 제안하고 기록폐기금지의 의제를 시민이 직접 발의하는 것은 ‘능동적(시민) 참여’ 형태로 거버넌스 기반 평가체제에서 가장 발전된 시민참여 형태라 볼 수 있다(이경래, 2019, 80-84). 사실상 기록평가 선진사례로 꼽히는 영국과 호주 등에서, 영구기록물 수집과 관련해 공공 컨설팅이션을 수행하고 있으면서도 시민 의제 발의권까지 보장하는 데까지는 이르지 못하고 있다. 영국의 경우, 영구보존기록 수집을 위해 선별실행정책(Operational Selection Policies) 주제를 선정할 때 사회적 관심을 반영하기는 하지만 수집 주제의 발의가 영국 TNA 내부로 한정되어 있다. 호주나 미국의 경우에도 기록처분 동결명령을 발의하는 주체는 정부기관과 조사 및 수사위원회로 제한되어 있다. 이들 서구 국가에서조차 현실화되지 못하는 상황에서, 아직 시민참여 평가에 대한 공론화 과정도 거치지 못한 우리 처지에서 능동적 시민평가 모델을 제안하는 것은 시의적절하지 않을 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 현 시점에서 이미 구현된 시민참여 유형뿐만 아니라 보다 시민 속의 과정을 넓히는 절차적 참여 유형을 제안하는 일은 오히려 시민력을 확대하는 일이기도 하다. 시민참여형 평가모델이 구조적 환경이라고 본다면, ‘능동적’ 시민참여 방식은 이를 통해 보다 더 확장될 수 있다고 본다. 구조적 시스템이나 환경 마련이 일종의 시민력 확장을 위한 물질적 전제로서 접근해야 한다. 이와 같은 문제의식에 의거해서 보면, <표 4>에서처럼 국내 영구기록물 수집 주제에 대한 시민 발의란 시민 스스로 국가지정기록물 수집 대상 및 주제를 제안하고 기록물폐기금지의 의제를 직접 내놓을 수 있는 실질적 주체로 참여하는 구조적 환경을 의미한다.

<표 4> 영구보존기록물수집 및 기록폐기금지 의제 발의

| 시민참여 유형          | 주체       |             | 비고 |
|------------------|----------|-------------|----|
| 영구보존기록물 수집 의제 발의 | 국가기록원 내부 | 국가기록원       | 현행 |
|                  | 국가기록원 외부 | 기록소장처(민간기관) | 현행 |
|                  |          | 시민          | 추가 |
| 기록폐기금지 의제 발의     | 국가기록원 내부 | 국가기록원       | 현행 |
|                  | 국가기록원 외부 | 조사기관        | 현행 |
|                  |          | 수사기관        | 현행 |
|                  |          | 시민          | 추가 |

## 4. 시민참여형 평가의 실효성 분석: 전문가인터뷰

이 장에서는 앞서 제시했던 시민참여형 평가의 실효성을 검증하고 보다 효과적인 방식으로 실무 현장에 응용하기 위하여, 기록전문가 및 시민운동가와 포커스 그룹 인터뷰(Focus Group Interview; FGI)를 진행한 결과를 담고 있다. 심층 인터뷰에 참여한 인원은 총 5명으로, 기록관리 및 시민활동에서 8년 이상의 경험과 경력을 가지고 있는 전문가들로 구성됐다. 기록관리 전문가의 경우, 지방기록물관리기관, 중앙행정기관의 기록관, 기초지자체의 기록관에서 근무하거나 근무한 경력을 가진 전문가들로 구성하여 다양한 층위에서 활동하는 기록관리 전문 주체의 의견들을 수렴하고자 했다. 이들 기록전문가 및 시민활동가의 주제별 제언은 필자의 국내 시민참여 적용방안의 실효성을 검증받을 수 있는 중요한 근거가 됐다.

〈표 5〉 FGI 인터뷰 참여자 기본 정보

|   | 전문영역 | 근무(경력)기관  | 근무경력 |
|---|------|-----------|------|
| A | 기록관리 | 중앙행정기관    | 14년  |
| B | 기록관리 | 중앙행정기관    | 15년  |
| C | 기록관리 | 기초자치단체    | 8년   |
| D | 기록관리 | 지방기록물관리기관 | 13년  |
| E | 시민운동 | 시민단체      | 12년  |

### 4.1 시민참여형 평가의 실효성

먼저 심층인터뷰에서는 공공기록 평가에 있어서 시민참여에 대한 전문가들의 인식과 관점을 살펴보았다. 시민참여에 대해 본질적으로 부정적인지 긍정적인지, 그리고 이를 지향한다면 이의 현실적 실효성에 대해 어떤 생각을 지니는지 등을 살폈다. 먼저 시민참여형 평가에 대한 기록 전문가와 현장 실천가의 전반적인 인식과 의견을 물었다.

이 질문에 대해 기록연구사 A는, 대체로 이론적으로는 이상적이며 지향해야 하지만 국내 현실에서 적용하기에 실제적 어려움이 있다고 언급했다. 그는 현재 ‘1인 기록관’이라는 열악하고 비정상인 기록 현실에서 시민참여 평가 도입이 오히려 기록연구사들에게 업무 부담의 가중을 야기할 수 있다고 지적한다. 다만 이와 같은 열악한 기록관 환경이 개선되어 정상적으로 운영될 수 있다면 시민 참여 평가는 긍정적으로 수용할 만하다고 봤다. 기록연구사 B 또한 시민참여 평가를 시행한다면 기록연구사들의 업무과중을 피할 수 없다고 답변한다. 시민 참여를 지원하는 예산 및 정책이 구체적으로 수반되고 시민 인식 전환이 같이 전제되어야 한다고 설명했다. 덧붙여 그는 시민 역량에 대한 우려를 표명했다. 경험적으로 보면, 이제까지 우리 시민들은 대체로 사적·금전적 이해관계를 중심으로 민원을 청구하고 폐기목록을 공개했을 때에도 개개인의 이권 관련 기록들만 민원을 제기하는 수준이었다고 평가한다. 이런 상황에서 시민참여 평가가 기대 수준에 도달하는 것에 의구심을 내비쳤고, 현실적으로 시민 참여 평가 도입은 시기상 빠른 감이 없지 않다고 보고 있다.

기록연구사 A나 B에 반해, 시민참여 평가를 보다 긍정적으로 바라보는 견해도 제시됐다. 기초지자체에서 기록연구사로 상당기간 근무한 기록전문가 C는, 공공기관 평가에 대해 시민들의 불신이 만연해서 시민참여형 평가 제도가 이러한 시민의 불신을 개선할 수 있는 좋은 기제로 작동할 수 있다고 본다. 다만 그 실효성을 거두기 위해서는 보다 거시적인 차원에서 평가 체제, 즉 국가 기록관리 업무의 재설계와 이의 유기적 연계 속에서 시민참여의 위상을 어떻게 위치시킬 것인가를 함께 고민해야 한다는 점을 강조한다. 비슷하게, 지방기록물관리기관에서 근무하는 기록전문가 D 또한 짐짓 현실 가능성 여부를 떠나서 이제는 행정의 발전 측면에서도 시민참여 평가를

추진해야 하고 추진할 가치가 있다고 답변했다. 그는 기록의 역사적 가치 평가에 있어 시민의 자의적 판단 개입 등이 우려할만한 하지만, 구체적 가이드라인 등의 장치 마련을 통해 이는 극복 가능하다고 진단했다.

다음 질문으로, 전문가들에게 기록관리 현장의 실무경험에 비추어 공공기록 평가에 있어 시민참여의 필요성을 느낀 적이 있는지, 그리고 만약 있다면 그것은 주로 어떠한 경우인지 질문했다. 기록연구사 A와 B는 딱히 필요성을 느낀 적이 없다고 답변했고, 나머지 세 명은 필요성을 느꼈고 그 경우를 사례를 들어 설명했다. 먼저 기록전문가 D는 사라지는 기록 유산에 대한 시민 제보를 그 구체적 사례로 들었다. 재개발, 재건축 등으로 빠르게 변화하는 도시 경관에서 허물어지는 건물이나 시설 등에 대한 시민 제보와 이에 대한 기록화의 필요성을 시민들 스스로 자신이 기록 기관에 제안하는 경우이다. 이들 시민 제보와 제안 중 일부는 기관이 보유하고 있는 공공기록과 연관된 주제여서, 기관의 기록컬렉션의 완결성 측면에서 유의미한 결과를 가져왔다고 설명했다. 기록전문가 C 또한 시민참여 평가가 기록관리 업무의 위상을 높이기 위해 필요하다고 보았다. 기초지자체의 경우, 일반적으로 기록연구사는 불필요한 기록을 폐기하는 사람으로, 그리고 기록관은 단지 기록을 물리적으로 보관하는 서고쯤으로 인식해서 기록관리 업무의 위상이 상당히 낮다고 설명한다. 이런 업무 상황에서 기록관리가 행정에 미치는 파급력을 높이기 위해선 기록관리 체계 전반에 시민 참여를 독려하는 프로세스가 필요하며, 시민참여 평가 제도는 이를 위해 중요한 활력 기제로 작동할 수 있다고 평가했다. 시민활동가 E는 기록의 가치가 행정적 관점도 중요하지만, 다양한 시민들의 관점에서 재조명되어야 한다는 측면을 우리가 고려한다면 시민참여형 평가가 중요하다고 덧붙였다. 특히 사회적 이슈와 관련된 기록의 경우에는 시민들의 니즈를 반영하는 시민참여 평가의 필요성이 훨씬 더 높아질 수 밖에 없다고 설명했다.

정리하자면, 시민참여 평가에 대한 전문가들의 인식은 대체로 그 지향하는 바에 있어서 정도 차이가 있긴 하지만 대체로 동의하는 편이라 볼 수 있다. 다만 그 실효성을 담보하기 위한 전제 조건들로, 보다 거시적이고 유기적 업무 연계 속 시민참여 평가, ‘1인 기록관’ 등 열악한 조직 상황 개선, 시민 역량을 강화시킬 가이드라인 등을 주문하고 있다. 시민참여 평가의 필요성에 대한 답변에선, 기록연구사의 경우에 공공기록 평가를 전문가들의 영역으로 간주하는 인식이 강했다. 그럼에도 불구하고, 역사적 가치를 지닌 민간 기록물과 사회적 이슈와 관련된 기록물의 수집, 그리고 일선 기록관에서 기록관리 업무의 위상을 높이기 위한 기제로 시민참여 평가가 필요하다는 의견을 개진하고 있다는 점은 주목할 만하다.

## 4.2 적용 가능한 시민참여형 평가유형

다음 심층인터뷰 질문에서는, 해외 선진 평가 사례들에서 시도되고 있는 시민참여형 평가를 국내에 적용한다면 과연 어떤 방식이 가장 적합하거나 유효한 평가 유형이 될 수 있을지에 대해 질문했다. 이에 대해 시민활동가 E는 보존기간 책정 과정에 대한 시민의 참여를 중요하게 봤다. 그는 ‘평가’가 단지 폐기 여부를 결정하는 것이 아니라 기록의 수명에 대해 보존기간을 책정하는 행위로 볼 필요가 있다고 지적한다. 그래서 기록의 폐기 여부보다는 보존 기간을 책정하는 기록관리기준표의 신뢰성을 확보하는 과정에 시민이 좀 더 참여하는 방향이 바람직하다고 지적했다. 기록전문가 C는 보존기간 책정 단계에서의 시민 참여에 덧붙여, 그 이전에 발생하는 업무별 생산 혹은 획득되어야 할 기록 유형의 결정에 개입하는 시민 참여 가능성을 언급했다. 그는 기록의 생산을 강제하는 주체로서 시민들이 제안하는 기록들을, 각급 기관마다 내부의 이른바 ‘기록관리위원회(가칭)’와 같은 의결기구의 심의과정을 거친 뒤 반드시 생산하도록 기록관리 프로세스 상에 반영하는 시민참여 유형을 제안했다. 그는 생산영역이 현재까지도 공공기록물관리법이 포괄하고 있지 못하는 지점이라고 언급하면서, 동법의 생산조항을 최대한 활용하고 이에 시민이 그 생산을 강제하는 주체로 설정하는 새로운 시민참여 방안을 제시했다.

이어서 시민참여형 평가의 구체적 시행과 관련해서 질문을 물었다. 기록연구사 A는 기록관에 비해 상대적으로 영구기록물관리기관이 인력과 예산이 있기 때문에 먼저 이곳에서 시범적으로 도입해서 시행하는 방안을 제안했

다. 예를 들어 영구기록물관리기관에서 보존기간이 30년인 기록의 경우, 폐기·보존 여부를 결정할 때 시민이 참여하는 방식이 된다. 만약 국가기록원이 시범적으로 시민참여 평가를 시행하고 그 프로세스 및 결과를 일선 기록관과 공유한다면, 기록관의 입장에서는 시행착오를 상당히 줄일 수 있다고 보았다. 더 나아가 기록관에서 기록물철 평가 시에 기록관리기준표, 법제도적 근거, 과거 사례 등을 참조하고 있지만 이는 꽤 협소해서 평가도구의 확장이 시급한데, 국가기록원이 시민참여 평가를 시범적으로 시행해서 시민참여형 평가의 지침을 만든다면 기록관 입장에서 기록물 평가에 유용한 또 하나의 평가도구를 얻는 격이라고 설명했다. 국가기록원은 실지 보존기간이 30년 기록의 경우 상향조정 시 일선 기관들의 의견을 수렴하는 절차를 거치는데, 이 프로세스에 시민의 의견을 수렴하는 시민참여형 평가를 병행하는 방안을 제안했다. 기록연구사 B 또한 아직 여러모로 미비한 기록관 단위보단 영구기록물관리기관에서 시민평가를 유도한다면, 차후 기록관 단위에서도 자연스럽게 시민참여평가를 적용할 수 있는 지점들이 생길 것이라고 내다봤다. 그는 또한 '1인 기록관' 체계로 인해 차라리 외부 기록관리 전문기관에 기록물평가심의회를 위탁하도록 하고 이 외부 심의회에 시민참여 평가절차를 마련하는 방식을 제안하기도 했다.

시민활동가 E는 국내에서 공공기록 평가에 참여하는 시민의 역량을 강화하는 것과 관련해서 상당히 실천 의제적인 모델을 제안했다. 그는 현재 공공 행정에서 채택하고 있는 '주민참여예산위원회 및 협의체'를 한 예로 들어 설명하면서, 초기에는 예산에 대한 시민 이해가 부족해서 민원성이 대부분이었다가 최근 이 조직이 질적 변화를 겪는 중이라고 언급했다. 즉 정부나 지자체 예산에 대한 실질적 이해를 통하여 시민이 보다 능동적으로 시민참여 예산제도 운영에 참여할 수 있도록 그들 자생적 역량을 강화하는 교육프로그램들, '참여예산학교', '참여예산위원회 워크숍' 등을 비교 가능한 시민참여 모델로 설명했다. 주민참여예산의 경우에 집행예산, 운영예산, 부서예산으로까지 시민이 확대 배치되는 상황을 고려해 볼 때, 역량 측면에서 시민참여 평가에 참여할 적당한 시민 풀(pool)이 당장은 없지만 주민참여예산학교나 워크숍 등을 시민참여 평가에서도 참조해서 적극적으로 모델링할 필요가 있다고 제안했다.

이들 전문가 논의에서 본 연구는 국내 적용 가능한 시민참여 유형으로 다음과 같은 몇 가지 고려 지점들을 확인했다. 먼저 공공 컨설팅이션의 피드백을 반영한 기록관리기준표의 확정, 둘, 기록관리기준표에 업무별 생산·획득할 기록 유형의 명시, 셋, 시민참여 평가의 시행과 관련해 영구기록물관리기관의 시범운영 후 기록관으로 단계별 확대 적용, 넷, 시민력 강화기제의 필요성과 이를 위해 마련된 지자체 시민 협치 성공 모델의 시민참여형 평가로의 참조 및 응용을 꼽을 수 있겠다.

#### 4.3 시민참여형 평가를 위한 구조적 개선사항

국내에서 시민참여 평가를 제대로 구현하기 위해선 평가 체제뿐만 아니라 보다 거시적 차원에서 기록관리 전반에 대한 구조적 개편이 필수적이라는 지적이 앞서 강조된 바 있다. 전문가 심층인터뷰에서는 이와 관련해 시민참여형 평가를 시행하는 데 주된 걸림돌이 되고 있는 기록관리체계의 구조적 문제가 구체적으로 무엇이며, 그것의 해결을 위해 어떤 방안을 제시할 수 있는지에 대한 의견을 주로 나눴다.

우선 기록연구사 B는 기록관리기준표를 가장 심각한 문제로 지적하고 있다. 기록관리기준표의 명칭뿐만 아니라, 형식, 분류체계 등 여러 문제들에도 불구하고 통제할 수 있는 조직은 여기에 관심이 적고 관련 체계 정비가 크게 미비하다고 비판했다. 그는 현재 기준표가 지닌 생산 단계에서 주관적이고 자의적인 평가기준을 최소화할 수 있는 수단 마련이 시급하다고 본다. 그러면서 그는 시민참여 평가는 궁극적으로 기록관리기준표의 제반 문제를 해결하는 것에서부터 시작되어야 한다고 지적하고 있다. 이에 덧붙여, 기록전문가 C는 기록관리기준표가 현재로서 그 이름값을 잘해내지 못하고 일종의 '보존기간표' 역할 밖에 못하고 있다고 보면서, 실제 내용을 담보하려면 생산부터 이관까지 프로세스별 평가 방식이 기준표에 구체적으로 반영되어야 한다고 지적했다.

시민활동가 E는 시민참여를 위한 개선 사항으로 기록물평가심의회 재구조화를 들었다. 그는 현재 기록물평가심의회는 평가심의회가 아니라 ‘폐기심의회’의 기능에 머물러 있고, 기록 폐기의 근거를 만들기 위한 하나의 회의 절차에 불과하다고 비판했다. 짧은 시간에 많은 분량의 기록물을 형식적으로 평가하는 방식을 탈피해 좀 더 ‘숙의’ 과정을 거칠 수 있도록 심의 방식이 전환되어야 한다고 본다. 즉 기간 또는 시즌을 정하는 방식으로, 그리고 한 번의 결정이 아니라 재검토의 방식을 도입하는 등 숙의 방식을 통해 기록물 평가에 좀 더 신중할 수 있는 절차 및 구조 설계가 필요하다고 자세히 덧붙였다. 민간 전문가의 의견이 숙의 방식을 통해 충분히 반영되고 평가 전반에 의견을 개진할 수 있는 수준으로까지 가는 투명한 프로세스가 안착이 되면, 다음 절차로 최종 시민참여 평가를 통해 평가결정을 보완하는 방식으로 구조화할 것 또한 제안했다. 비슷하게, 기록전문가 C도 폐기 중심의 평가제도의 한계를 넘어서서 기관의 기록을 제대로 평가하기 위해선 각급 기관마다 현존하는 평가심의회 대신 앞서 언급된 ‘기록관리위원회(가칭)’를 매개해 평가 기능을 확대 적용할 것을 주장했다.

기록관 단계에서 기록관리업무를 명확히 하는 것도 주요 개선사항으로 지적되었다. 기록전문가 C는 현재 ‘1인 기록관’ 소규모 체계라 하더라도 기록관의 업무 분장을 법제도적으로 명확히 세운다면, 시민참여 평가라는 절차나 영역이 그 가운데 조화롭게 공존할 수 있다고 판단한다. 이와 관련해 기록연구사 B는 평가를 폐기 절차로만 간주하는 실태는 기록관의 열악한 상황에서 발생하는 구조적 문제라고 보면서, 기록관 자체를 강화하고 내실화하는 방안을 세우는 일이 시민 참여에 있어서 가장 효과적인 대안이라고 덧붙였다.

마지막으로, 시민들이 평가 체제 및 프로세스를 제대로 이해할 수 있는 장치가 부재하다는 지적이 나왔다. 시민활동가 E는 공공 기관들이 앞 다투어 기록관리기준표를 고시하고 평가심의회 및 평가심의결과보고서(또는 회의록) 등을 공개하지만 일반 시민들은 대부분 기능 분류를 이해하지 못하는 현실을 지적한다. 기관의 웹사이트에 올려놓는 기록 문건들은 전문적 용어 중심이거나 낱것의 자료로 나열하면서 이의 이해를 돕는 설명 자료는 제공되지 않는다는 문제를 안고 있다. 구체적으로, 그는 지금처럼 엑셀파일 등의 추상 문서 형식이 아니라 각 항목에 대한 설명을 제공하기에 용이한 텍스트 문서 형식을 제안한다. 시민들이 공기록의 평가체제를 이해할 수 있도록 돕는 최소한의 정보 공개의 방법론 마련이 필요하다고 강조했다.

시민참여형 평가를 위한 구조적 개선 사항으로 제시된 전문가 의견은 다음처럼 정리할 수 있겠다. 먼저 기록 생산부터 이관까지 객관성에 근거한 기록의 평가 과정을 담도록 기록관리기준표를 새롭게 정립할 것, 둘, 숙의 방식에 의한 기록물평가심의회 재구조화 필요성, 셋, 기록관의 업무 재설계와 내실화, 넷, 평가의 체제 및 프로세스를 시민들이 쉽게 이해할 수 있는 설명체제의 마련이 제시됐다.

## 5. 나오는 글

오늘날 정부나 지자체 기관들은 시민을 협치 파트너로 상정하면서 다양한 정책 과정에서 상호 긍정적인 효과를 거두고 있다. 해외의 기록관리 현실에서도 시민참여형 평가체제가 이론적 논의를 넘어 실제 현실에서 구현되는 상황을 고려해 볼 때, 우리네 국가기록의 평가영역에서 시민 개입과 협치를 확보하는 일은 더 이상 선택의 문제가 아니라 당면 과제로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 우리 기록학계에서 공공기록 관리 영역에 대한 시민참여 논의는 찾아보기 힘들다. 본 연구는 이와 같은 문제의식 속에서 실제 국내에 적용 가능한 시민참여형 평가 방안이 과연 무엇이고 어떤 실천적 설계를 그릴 수 있을까라는 실천적 고민을 담으려 했다.

이제까지 논의를 통해서 현장 시민참여형 평가의 정착을 위해 최소한 우리가 고려해야 할 몇 가지 실천 방안을 다시 한번 강조하면서 글을 마감하고자 한다. 첫째, 시민참여형 평가의 전제로 간주되는 철저한 평가도큐멘테이션과 이것의 투명한 공개를 이뤄내야 한다. 구체적으로, 이를 위해 국내 적용 가능한 구체적 형태로 생산시 평가도큐멘테이션으로서 기록관리기준표와 아카이브 단계 도큐멘테이션으로 기록관리기준표(보존기간 30년 이상 기

록물 적용)의 재정립 방안을 제안했다. 더불어 보다 면밀하게 작성된 평가도큐멘테이션의 투명한 공개 또한 시민 참여를 위한 제도적 조건임을 확인했다. 둘째, 공공 컨설파이션을 통해 시민의 피드백 의견을 평가결정에 적절하게 반영해야 한다. 즉 평가도큐멘테이션들이 확정되기 이전에 시민과의 수평적 컨설파이션을 통해 의견을 수렴·심의함으로써 시민의 니즈를 반영하는 과정을 도입해야 한다. 마지막으로, 가장 전향적인 시민참여형 평가의 형태로 시민의 의제 발의권을 평가영역에 도입해야 한다. 예컨대, 국내 국가지정기록물을 비롯해 영구보존기록물의 선별평가에 시민들이 스스로 수집(대상)기록을 제안할 수 있는 절차를 마련하는 일은 그리 무리한 과정이 아니다. 또한 최근에 제정된 ‘기록폐기금지’ 조항을 활용해 시민이 중요한 사회 공통의 사건을 지속해 기억할 수 있도록 폐기 금지를 발의할 수 있는 ‘시민기억’의 권한을 부여하는 방안을 도모해야 한다.

이상 세 가지 시민참여형 평가의 실천 방안은, 더 나아가 그 실효성을 확보하기 위해 다음의 기록조직 설계의 변화들을 함께 도모해야 할 것이다. 구체적으로는 첫째, 속의 방식에 의한 기록물평가심의회 재구조화, 둘째, 기록관의 업무 재설계와 내실화, 셋째, 시민력 강화를 위한 장치 설계, 넷째, 평가 체제 및 프로세스의 설명 체계 마련이 시민참여형 평가방안과 유기적으로 함께 연동되어야 할 것이다.

시민참여형 평가는 시민력을 키우는 거버넌스 실험일 뿐만 아니라 우리나라의 척박한 기록문화와 관련해서 볼 때 ‘기록 대중화’와 관련해서도 중요한 함의를 지닌다. 시민참여형 평가는 소위 ‘아마추어 아키비스트’의 확대를 가져올 수 있으며, 이는 다시 기록문화의 저변 확대로 이어짐으로써 기록관리의 내실화와 기록 대중화의 선순환을 이룰 수 있는 계기라 볼 수 있다. 궁극적으로 시민참여형 평가는 참여민주주의와 직결된다. 시민참여는 기록조직 운영을 위한 기능 선택의 문제가 아니라, 기록관리의 시민 영역을 확보하는 정언명령으로 봐야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김유승 (2019). 디지털시대의 공공기록평가에 관한 정책적 고찰. 기록학연구, 62, 5-39.  
<https://doi.org/10.20923/kjas.2019.62.005>
- 박미애 (2019). 기록물평가심의회 연구: 교육청 기록관을 중심으로. 기록학연구, 61, 157-190.  
<https://doi.org/10.20923/kjas.2019.61.157>
- 설문원 (2018). 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계. 기록학연구, 66, 5-38.  
<http://dx.doi.org/10.20923/kjas.2018.55.005>
- 설문원 (2020). 디지털 전환 시대의 공공기록정책: 기록자산으로서 정보의 관리. 기록학연구, 63, 5-36.  
<https://doi.org/10.20923/kjas.2020.63.005>
- 설문원, 이승익 (2020). 공공기록 평가제도의 구조와 쟁점 과제. 한국기록관리학회지, 20(1), 47-67.  
<http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2020.20.1.047>
- 신동희 (2020). 생산부터 보존까지 기록관리 전반에서 이해하는 기록평가: 미국 뉴욕주기록관의 사례연구. 한국기록관리학회지, 20(1), 177-199. <http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2020.20.1.177>
- 이경래 (2019). 공공기록 평가의 책임과 권한의 분배: ‘시민참여평가를 중심으로’. 기록학연구, 60, 49-88.  
<https://doi.org/10.20923/kjas.2019.60.049>
- 최재희 (2014). 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. 한국기록관리학회지, 14(4), 153-175.  
<http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2014.14.4.153>
- 현문수 (2019). 국가기록평가의 권한과 책임 분석: 영국, 미국, 캐나다, 호주 중앙 및 연방정부 기록의 평가를 중심으로. 한국기록관리학회지, 19(4), 175-209. <http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2019.19.4.175>
- Bailey, C. (2013). Past imperfect? Reflections on the evolution of Canadian federal government records appraisal. Archivaria, 75, 5-47.

- Cabinet Office (2008). Code of Practice on Consultation. Retrieved January 20th, 2020, from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/100807/file47158.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf)
- Cabinet Office (2013). Information Principles for the UK Public Sector. Retrieved January 20th, 2020, from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/266284/Information\\_Principles\\_UK\\_Public\\_Sector\\_final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266284/Information_Principles_UK_Public_Sector_final.pdf)
- National Archives of Australia (2019). Record Authority: Australian Institute of Health and Welfare. Retrieved January 20th, 2020, from <https://www.naa.gov.au/sites/default/files/2019-12/agency-ra-2007-00268370.pdf>
- OECD (2001). Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in policy-making. Paris

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- Choi, Jae Hee (2014). A Survey on Archival Appraisal System and Practice in Korea as Well as Its Modification. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 14(4), 153-175.
- Hyun, Moonsoo (2019). A Study on the Distribution of Authorities and Responsibilities to Appraise Records of Central or Federal Governments in Britain, the USA, Canada, and Australia. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 19(4), 175-209. <http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2019.19.4.175>
- Kim, You-seung (2019). A Study on Public Records Appraisal Policies in the Digital Age: Based on the Case of The National Archives in the UK. *The Korean Journal of Archival Studies*, 62, 5-39. <https://doi.org/10.20923/kjas.2019.62.005>
- Lee, Kyong Rae (2019). The Distribution of Responsibility and Authority upon Public Record Appraisal: Focused on ‘Citizen Participation Appraisal’. *The Korean Journal of Archival Studies*, 60, 49-88. <https://doi.org/10.20923/kjas.2019.60.049>
- Park, Mi-ae (2019). A Study on the Records Appraisal Review: Focusing on the Education Office Records Center. *The Korean Journal of Archival Studies*, 61, 157-190. <https://doi.org/10.20923/kjas.2019.61.157>
- Seol, Moon-won (2018). Redesigning Archival Appraisal Policies for Improving Accountability of Public Bodies. *The Korean Journal of Archival Studies*, 66, 5-38. <http://dx.doi.org/10.20923/kjas.2018.55.005>
- Seol, Moon-won (2020). Managing Information as Records Asset: Public Records Policies in the Digital Transformation Era. *The Korean Journal of Archival Studies*, 63, 5-36. <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.63.005>
- Seol, Moon-won, & Lee, Seung-eok (2020). Major Issues and Tasks of Restructuring Public Records Appraisal System. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 20(1), 47-67. <http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2020.20.1.047>
- Sinn, Donghee (2020). Records and Archival Appraisal from a Holistic Perspective: A Case Study of New York State Archives. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 20(1), 177-199. <http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2020.20.1.177>