

폐교(초·중·고)기록물 이관현황과 개선방안에 관한 연구: 공공기록물법 제정 이후

Investigating the Transfer Status and Improvement Strategies
for Records from Defunct Elementary, Middle, and High Schools:
After the Enactment of the Public Records Management Act

전다솜(Dasom Cheon)¹, 이지수(Jisue Lee)²

Email: 1114jdasom@gmail.com, jislee@jnu.ac.kr



¹ 전남대학교 일반대학원 기록관리협동과정 석사
² 교신저자 전남대학교 사회과학대학 문헌정보학과 부교수

논문접수 2023-10-16
최초심사 2023-10-24
게재확정 2023-11-13

ORCID

Dasom Cheon
https://orcid.org/0009-0009-7334-1811
Jisue Lee
https://orcid.org/0000-0001-5772-9319

초 록

이 연구는 공공기록물 관리에 관한 법률이 제정된 1999년 이후 전국의 폐교(초·중·고)기록물 이관현황(보존기간, 유형별, 이관장소)을 분석하여 문제점을 파악하고 개선방안을 제안한 연구이다. 17개 시·도 교육청을 대상으로 한 정보공개 청구 결과, 1999년 이후 전국의 폐지학교는 총 1,411개로, 초등학교, 고등학교, 중학교 순으로 집계되었고, 보존기간별로는 1년-10년 기간의 기록물이 30년-영구 기간의 기록물보다 수량이 많았다. 유형별로는 전자기록물, 종이기록물, 행정박물, 시청각기록물 순으로 집계되었고 비전자기록물 대부분은 통합학교로 이관되고 전자기록물은 표준기록관리시스템(RMS)으로 이관되었음을 확인하였다. 지역 교육(지원)청 소속의 기록연구사 총 10명을 대상으로 반구조화된 심층면담을 실시한 결과, 폐교기록물 관리 지침 부재로 인해 체계적인 이관과 관리가 이루어지지 않으며 지역별 기관별 편차가 크다는 점, 웹기록물, 행정박물, 시청각기록물 이관의 어려움이 크고, 물리적 시스템적 이관 장소의 문제가 존재함을 확인하였다. 이상을 종합하여 폐교기록물 관리 지침의 제정, 전담부서 신설 및 인력 배치, 전산시스템 개선을 향후 폐교기록물 이관 및 관리 개선방안으로 제시하였다.

© 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.

본 논문은 2023년 석사학위논문 「폐지된 초·중·고등학교기록물 이관현황과 개선방안 연구: 공공기록물법 제정 이후 (2023)」를 요약·수정된 것임.

ABSTRACT

This study explores the transfer of defunct school records (by preservation period, type, and place of transfer) in South Korea since the Public Records Management Act was enacted in 1999 and suggests improvements. Metropolitan and provincial offices of education, totaling 17, were asked to disclose information about the status of defunct school records. Since 1999, 1,411 schools nationwide have closed permanently, predominantly elementary schools, followed by high then middle schools. By preservation period, there were more records in the 1 to 10-year category than in the 30-year to permanent category. By record type, most were electronic records, followed by paper records, archival objects, and audiovisual records. By place of transfer, most nonelectronic records were transferred to integrated schools, and most electronic records were transferred to the Records Management System. In-depth interviews with 10 record managers from local education offices found that the management of defunct school records varies widely by region and institution because of the lack of specified manuals. Participants also reported difficulties in transferring web-based records, archival objects, and audiovisual records, as well as insufficient archival space and computer systems. This study also provides suggestions to improve the management of defunct school records, such as establishing specified manuals, creating a dedicated government department for managing defunct school records, deploying workforces, and improving computer systems.

Keywords: 폐지학교, 폐교기록물, 공공기록물법, 정보공개청구, 심층면담
Defunct Schools, Defunct School Records, Public Records Management Act,
Information Disclosure System, Semistructured Interviews

1. 서론

1.1 연구의 필요성 및 목적

2022년 3월 기준 폐교는 3,896개교이다(지방교육재정알리미, 2022). 폐교 수가 많은 지역 1~3순위는 전남 839개교, 경북 735개교, 경남 582개교 순이다. 과거에는 농·산·어촌이나 도서 벽지의 인구가 도시로 이동하여 지방에서 주로 폐교가 발생하였으나 현재는 저출산으로 학령인구수 감소 때문에 도시에서도 폐교가 생긴다(성이용, 2020). 경제협력개발기구(OECD)의 평균 합계 출산율 1.61명과 비교했을 때 우리나라의 출산율은 0.81명에 불과하여 저출산 문제가 더욱 극명함을 알 수 있다(이중삼, 2022; 통계청, 2022). 우리나라 인구의 약 20%가 집중된 서울에서조차 2020년에 초등학교, 중학교 각각 1개교가 폐지되었다. 이제 더 이상 우리나라에서 폐교가 없는 지역은 없으며 폐교는 전국적으로 계속 발생할 것이다.

학교는 공공기관이며 그 기록물은 공공기록물로 분류되어 법률에 따라 이관 및 보존한다. 그간 학교기록물에 관한 연구는 다양한 관점에서 활발하게 진행되었다. 많은 선행연구는 학교기록물의 중요성과 가치를 강조하며 체계적인 관리를 위해서는 학교기록물의 특수성을 고려해야 한다고 주장하였다. 첫째, 교육행정정보시스템(NEIS), K-에듀파인 그리고 이관을 담당하는 표준기록관리시스템(RMS) 등 학교기록물의 생산 및 관리 시스템이 다양하다(고광분, 2017)는 특징을 가진다. 둘째, 학교기록물 생산 주체 역시 교사, 행정직원, 학생 등 다양하며(장효정, 김수정, 2017), 셋째, 상장, 수업자료(교지, 교과서), 시청각기록물, 행정박물, 학교 홈페이지 등 생산되는 기록물의 유형 역시 다양하다(장효정, 김수정, 2017). 이처럼 특수한 속성을 지닌 학교기록물의 체계적인 관리를 위해서는 기관 폐지 이후의 보존과 활용에 대한 지속적인 연구가 이루어져야 하지만, 장기보존의 가치를 가진 폐교기록물 보다는 폐교 시설물 활용에 관한 연구가 더 많을 정도로 폐교기록물의 관리와 활용에 대한 연구는 적은 실정이다. 폐교기록물 관리에 대한 인식과 실천이 저조했던 그간 아시아대학의 교육행정 문서 무단 폐기(강준구, 2009)와 종합사립대학인 서남대학교 폐쇄(허운연, 2017) 등의 사건이 발생하여, 공공기록물로서의 폐교기록물의 영구적 가치와 체계적 관리에 관한 사회적 관심을 불러일으켰다. 이 연구에서는 1999년 이후 전국의 폐교기록물 이관현황(보존기간, 유형별, 이관장소)을 정보공개청구를 통해 조사하여 문제점을 파악하고, 지역 교육(지원)청 산하 기록연구사 10명을 심층면담 한 후 기술통계 및 정성적인 내용분석을 종합하여 폐교기록물 이관 및 관리 개선방안을 도출하고자 하였다. 이상의 목적을 수행하기 위하여 이 연구에서는 다음과 같은 연구 질문 3가지를 상정하였다.

[연구 질문 1] 1999년 이후, 폐교기록물 이관현황은 어떠한가?

[연구 질문 2] 폐교기록물 이관의 문제점은 무엇인가?

[연구 질문 3] 폐교기록물의 체계적인 관리를 위한 개선방안은 무엇인가?

1.2 연구의 범위 및 방법

이 연구에서는 공공기록물법 제정된 1999년 이후 전국의 폐지된 초, 중, 고등학교를 대상으로 정보공개청구를 진행하여 폐교기록물 이관현황을 파악하고 지역 교육(지원)청의 기록연구사를 대상으로 반구조화된 심층면담을 진행하였다. 이 연구는 정보공개청구를 통해 수집한 정량적 데이터와 심층면담을 통해 수집한 정성적 데이터를 종합적으로 분석하는 혼합연구방법론을 채택하여 각 연구 방법의 단점을 보완하고 장점을 강화하고자 하였다.

2. 이론적 배경

2.1 폐교기록물 정의와 폐교기록물 관리 연구

이재영과 정연경(2019)은 폐교대학 기록물을 대학이 폐쇄 및 폐지되기 이전에 생산 또는 등록된 기록물이며 대학

기록물과 동등하다고 정의하였다. 학교기록물은 학교에서 법적 의무의 수행이나 교육활동에서 증거와 정보를 생산, 접수, 유지하는 모든 형태의 기록정보와 행정박물(최윤정, 남태우, 2012)이며, 전자·비전자문서, 조사·연구·검토서, 회의록, 시청각기록물, 비밀기록물, 행정박물, 간행물 등 다양한 유형으로 구분할 수 있다(국가기록원, 2021).이상의 정의를 참고하여 이 연구에서 폐교기록물은 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 그 밖에 다른 법률에 따라 설립된 각급학교에서 폐쇄 및 폐지되기 이전에 생산 또는 접수된 기록물로 학교기록물의 유형과 가치를 지닌 기록물로 지칭하였다.

그동안 진행된 폐교기록물 관련 연구는, 폐교의 속성을 이해하기 위한 폐지기관 기록물 관리 연구(김송이, 이영학, 2017), 폐교기록물 관리 이해를 위한 폐교 사립대학 기록물 관리 연구(김민경 외, 2018; 이재영, 정연경, 2019; 2020; 2021)가 있고, 본 연구와 연구 대상 범위가 유사한 석사학위논문(민보혜, 2010; 이남곤, 2020) 정도가 존재한다. 기록관리 현장에서 활용할 수 있는 지침으로는 국가기록원, 부산광역시교육청, 서울특별시강서양천교육지원청이 발행한 폐교기록물 관리 지침(매뉴얼)이 존재한다. 김송이와 이영학(2017)은 폐지(한시)기관 기록물은 공공기록물로서 학술적, 업무적으로 다양한 가치를 지니지만 폐지기관의 폐지 시기는 설립부터 설정되어 기관 체계가 빈약하고 공무원의 잦은 인사이동 등으로 인해 기관 내 기록물 관리 인식이 부재함을 지적하였다. 따라서 기관의 역할과 책임을 명확하게 설정하고 유관기관과 소통하며, 폐지기관의 기록물 관리 개선을 위한 의지와 인식을 다지는 것이 중요함을 강조하였다. 김민경 외(2018)와 이재영, 정연경(2019; 2020; 2021)은 폐교 사립대학 중 규모가 큰 종합대학인 서남대학교의 기록물 관리를 연구하였다. 김민경 외(2018)는 사립대학은 국·공립대학과 같은 공공기관이고 폐지 및 폐쇄된 대학교의 기록물도 공공기록물법에 따라 이관과 관리가 이루어져야 하지만 기록관리가 제대로 되지 않고 있음을 지적하였다. 개선방안으로 폐교가 진행되는 시기에 기록물관리 전문요원을 배치하고, 폐교 사립대학의 기록관리 지침과 법령을 마련하고, 마지막으로 기록관리 업무를 수행할 수 있는 서고 설치와 시스템 장비 등을 지원할 것을 제안하였다. 이재영과 정연경(2019)은 폐교대학 기록물 관리를 주체별 역할과 업무는 단계별로 제시하며 폐교대학 기록물 관리의 통합관리체계 기반을 마련하였다. 후속연구(이재영, 정연경, 2020)에서 한국사학진흥재단으로 이관된 서남대학교의 기록물을 중심으로 서남대학교의 업무기능을 분석하였고 이관기록물 범위를 파악하여 폐교 사립대학 기록물의 분류체계를 개발하였다. 이재영과 정연경(2021)은 폐교대학의 행정정보 데이터세트 관리 방안으로 기록화 대상 선정, 보존기간 책정, 데이터세트 관리기준표 작성 등을 통하여 세분화된 종합 관리체계를 구축하였고 통합적 관리 기준을 제안하였다. 본 연구와 연구대상이 비슷한 석사학위 논문으로 민보혜(2010)와 이남곤(2020)의 연구가 있다. 민보혜(2010)는 대전광역시의 44개의 폐교(공·사립 초·중·고 및 실업계 학교)를 대상으로 폐교기록물이 학교의 교무와 행정 업무 중 생산된 기록물로 학교 기록의 의의와 가치를 포함하는 역사와 증거적 가치를 지닌다고 하였다. 그러나 폐교기록물 관리는 원본 보존과 상시 민원 발급이 요청되는 기록물 중심으로만 한정적으로 이루어지고 있음을 지적하였다. 또한 학교가 운영 중일 때는 늦게라도 기록물을 등록하여 관리가 가능하지만, 폐교 이후에는 이전에 등록하지 않은 기록물은 유실될 수밖에 없다는 점을 지적하였다. 그리고 폐교 기록관리의 문제점으로 법적 기준과 지침의 미정비, 폐교 기록의 분산 관리를 꼽고 이를 해결하기 위하여 법령과 지침 매뉴얼 정비, 관리 시스템 개선, 폐교 기록의 활용을 제안했다. 이남곤(2020)은 강원도 대부분의 폐교가 관할 기관이 아닌 통합학교로 기록물을 이관하고 있음을 파악하고 폐교기록 관리 매뉴얼 표준화가 없어 지역별 폐교기록 관리의 수준 편차가 발생할 수 있다고 지적하였다. 개선방안으로 학교기록물 관리기관 설립, 학교 문서고 설치와 보존환경 조성, 폐교기록 정보 서비스 확대를 제안하였다.

국가기록원의 한시기관·폐지기관 기록물 관리지침(2020)은 처리과와 기록관에서 수행해야 하는 기록관리 절차와 내용 등을 제공하고, 기록물의 생산부터 폐기까지의 업무절차 및 기록물의 유형별 관리 등을 포함하지만, 폐교기록물의 특징이 면밀하게 고려된 관리 지침서는 아니다. 부산광역시교육청이 발행한 폐지학교 실무 매뉴얼(2018)은 교육청 최초로 폐교 업무 지침이나, 실무 매뉴얼(총 203페이지) 중 기록물 관리(13페이지)와 관련해서는 기록물 관련 근거와 업무 개요, 업무처리순서 등만 간략하게 기술하고 있다. 서울특별시강서양천교육지원청이 발행한 학교통폐합에 따른 폐지학교 실무 추진 매뉴얼(2020)은 기록물 관리를 위한 업무처리 절차에 추진내용과 기관을 명시하

고 시청각기록물, 행정박물 편철 및 정리를 적시하였지만, 전자기록물(웹기록물, 행정정보데이터 등)에 관한 구체적인 관리지침은 없다. 이상의 폐교기록물 관련 지침서는 주로 행정적인 절차만 다를 뿐, 폐교기록물의 특성과 다양한 유형별 이관 절차 등에 관한 세밀한 내용은 부족하였다.

폐교기록물이 인수되고 관리하는 기관은 승계된 기관인 통합학교라고 여러 선행연구와 지침에서 확인된다. 특히 이재영과 정연경(2019)은 통폐합되는 초·중학교의 기록물은 통합학교나 관할 교육지원청이 그 기록물을 인수하고, 본청은 폐지되는 고교 및 특수학교의 기록물만 이관하여 폐지된 초, 중학교의 기록물의 이관현황은 본청에서 별도로 관리하지 않아 기록물 관리 체계가 부재하다고 하였다. 또한 지방기록물관리기관(영구기록물관리기관)을 설립하여 관리해야 한다는 점이 여러 선행연구의 공통된 의견이나 민보혜(2010)의 연구 이후 10년이 지났음에도 불구하고 대부분의 지역에서 지방기록물관리기관(영구기록물관리기관)이 설립되지 않았다.

3. 연구설계

3.1 연구대상 및 방법

이 연구는 공공기록물법이 제정된 1999년 이후 폐지된 「초·중등교육법」에 적용받은 초등학교, 중학교, 고등학교로 대상을 한정하였다. 2022년 6월 전국 17개 시도 교육청에 정보공개를 청구하여, 총 1,441개 폐교로부터 폐교기록물 이관현황을 정량적으로 수집하였고, 2023년 2월-3월 동안 지역 교육(지원)청 소속의 기록연구사 중 심층면담 참여 의사를 표명한 10명의 기록연구사와 반구조화된 심층면담을 진행하여 정성적인 데이터를 수집하였다. 이처럼 정량적인 방법과 정성적인 방법을 동시에 사용하는 혼합연구방법은 각 연구 방법의 단점을 보완하고 장점을 강화할 수 있다(오은주, 2008).

이 연구의 절차는 다음과 같다. 첫째, 공공기록물 관리에 관한 법률 및 시행령, 「학교기록물 관리 지침」, 「한시기 관·폐지기관 기록물 관리 지침」 등의 법률과 지침 그리고 선행연구를 분석한다. 둘째, 정보공개 청구를 통해 교육(지원)청에서 관리하는 폐교 수와 폐교기록물의 실태를 파악하는 양적 자료를 수집 및 분석한다. 셋째, 양적 자료에서 도출된 문제점으로 심층 면담의 질문지를 작성 후 반구조화된 심층면담을 한다. 넷째, 수집된 질적 자료는 선행연구 결과와 함께 근거이론접근법을 사용하여 코드북을 작성하고, 질적 자료를 분석한다. 마지막으로 양적 자료와 질적 자료 분석을 종합하여 폐교기록물 관리 개선방안을 제안한다.

3.2 정보공개청구

정보공개포털 사이트를 통해 2022년 6월 17일 정보공개를 청구하여 2022년 7월 14일에 최종 청구 결과 수집을 완료하였다. 전국적인 폐교기록물 이관현황을 파악하기 위하여 국가기록원 기록물 유형별 이관목록(서식)을 참고하여 폐교명, 폐지 시기, 기록물 보존기간, 유형별 수량과 이관장소 등의 항목을 포함한 서식을 엑셀 파일로 첨부하여 청구하였다. 17개 시도 교육청에 공개방법과 수령방법¹⁾은 전자파일과 정보공개포털을 통해 답변할 수 있도록 선택하였다. 대상 기관은 교육청과 지원청의 자료를 취합하여 제공하거나, 교육청에서 지원청으로 이송하여 각 기관에서 제출하게 하거나, 지원청으로 이송하지 않고 교육청만 자료를 제출하는 등 3가지 유형으로 답변을 제공하였는데, 이는 각 지역 교육청은 특별, 광역시·도내의 고등학교만을 관리하고, 지원청은 지역의 유치원, 초등학교, 중학교를 관리하는 분리된 업무체계 때문이다. 다음 <표 1>은 정보공개청구 시 첨부한 서식으로 폐지학교 기본내역과 이관장소, 유형, 보존기간별로 폐교기록물 이관내역을 표기할 수 있도록 구성하였다.

1) 공개방법은 열람/시청, 사본/출력물, 전자파일, 복제/인화물 중 선택한다. 수령방법은 직접방문, 우편, 팩스, 정보공개포털, 전자우편(이메일) 중 선택한다.

<표 1> 정보공개청구 내역

학교 기본내역 (기준: 1999년 이후 폐지학교)						폐교기록물 내역											
시도 교육 청	지원 청	급	학교 명	설립 연도	폐교 연도	이관장소		유형별 (수량: 권)					보존기간 (수량: 권)				
						비전 자기 기록물	전자 기록 물	종이 기록 물	전자 기록 물	시청 각기 기록물	행정 박물	영구	준영 구	30년	10년	5년	3년

3.3 심층면담

전문가 심층면담을 위해 17개 시·도 교육(지원)청 홈페이지 조직도와 업무연락처를 참고하여 소속 기록연구사의 면담 참여 여부를 직접 물었고, 대면과 비대면 방식 중 선호하는 방식을 선택할 수 있게 하였다. 참여 의사를 표시한 10명의 기록연구사에게는 이메일로 질문지를 미리 제공하여 답변을 준비할 수 있는 시간을 충분히 가졌으며, 면담질문지는 선행연구에서 제기된 문제와 정보공개청구로 얻은 현황분석 결과를 토대로 폐교 기록물 관리 지침과 계획, 폐교 기록물 이관현황, 폐교 기록물 관련 교육영역의 12개 질문 및 하위 질문으로 구성하였다. 반구조화 심층면담은 참여자의 의견과 경험을 탐구하기에 적합한 자료 수집 방법이며(Mishler, 1986), 연구자가 준비한 질문과 참여자들의 답변을 통하여 자유로운 추가 질의가 가능하기에 깊이 있는 면담이 가능하다(이지수, 2019). 과학적이고 윤리적 타당성을 인정받은 연구를 진행하기 위해 연구자가 속한 대학의 생명윤리심의위원회(IRB)에 심의를 의뢰하여 승인 받은 후(승인번호 1040198-221116-HR-141-02) 면담을 진행하였다. 면담 질문은 <표2>와 같이 구성되었고 면담 참여자 10명의 정보는 <표3>과 같다.

<표 2> 면담 질문 구성

구분	질문 구성
1. 폐교기록물 이관 및 관리 지침	폐교기록물 관리 지침 폐교 시 사전 협의 사항 관리부서지정 및 관리계획 수립여부
2. 폐교기록물 유형	비전자기록물, 전자기록물의 유형 폐교기록물 유형별 이관 방법
3. 폐교기록물 이관장소	폐교기록물 이관장소 폐교기록물 이관 과정의 애로사항 및 기타의견

<표 3> 면담 참여자 정보

연번	구분	소속	경력	면담방법	소요시간
1	연구사A	전라남도교육청	14	대면	31분
2	연구사B	전라남도교육청 나주교육지원청	7	대면	50분
3	연구사C	전라남도교육청 완도교육지원청	12	대면	54분
4	연구사D	전라북도교육청 부안교육지원청	6	대면	36분
5	연구사E	전라북도교육청 정읍교육지원청	7	대면	45분
6	연구사F	광주광역시교육청 동부교육지원청	10	대면	63분
7	연구사G	경상남도교육청	13	전화	85분
8	연구사H	충청남도교육청 금산교육지원청	10	전화	54분
9	연구사I	서울특별시교육청 서부교육지원청	10	이메일	2회
10	연구사J	경상북도교육청	9	전화	41분

면담은 2023년 2월 17일부터 3월 31일까지 진행하였다. 응답률을 높이기 위해 대면과 비대면(Zoom, 전화, 이메일) 등 중 참여자가 선호하는 방식을 선택할 수 있게 하였고(Sturges & Hanrahan, 2004), 10명 중 6명은 대면 방식을, 3명은 전화를 1명은 이메일 참여를 선택하였다. 대면 면담은 참여자와 사전에 면담 일정을 논의한 후 약속된 시간과 장소(대부분 근무처)에서 만나 진행하였다. 면담 시작 전에 연구에 대해 간략하게 설명하고 참여자의 동의를 구한 후 면담내용을 녹음하였다. 대면 면담은 연구자와 참여자가 라포(rapport)를 형성하여 언어와 비언어적 요소까지 풍부하게 수집할 수 있는 이상적인 면담 방법이다(이지수, 2019). 1시간 이내로 진행된 면담은 클로바노트(CLOVA Note)²⁾ 어플을 사용해 녹음한 후 음성기록파일로 변환하여 컴퓨터로 전송 및 저장하여 분석에 사용하였다.

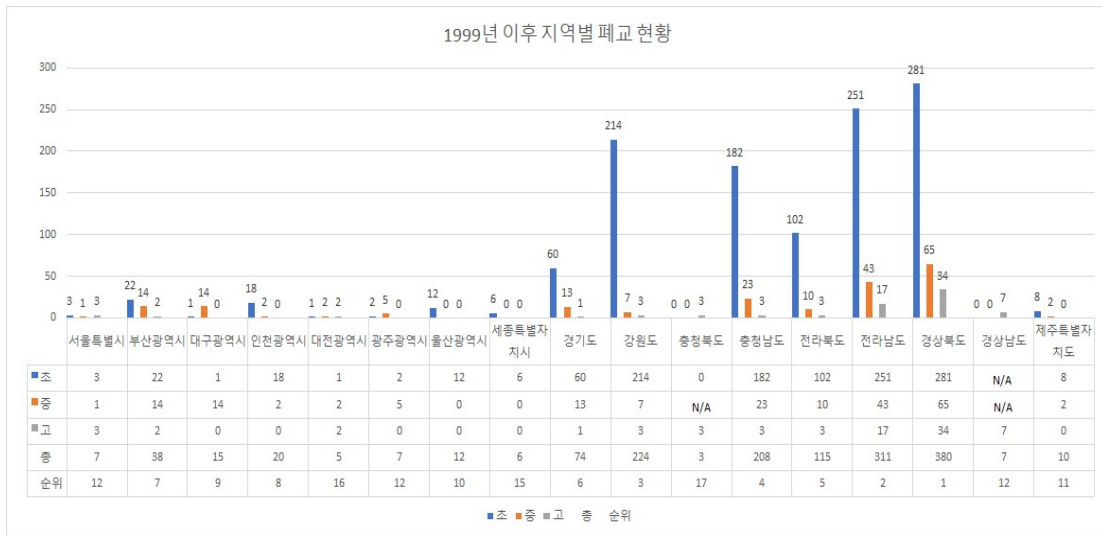
전화 면담은 사전에 면담 일정을 논의한 후 연구자가 전화를 걸어 진행하였고, 연구에 관해 설명하고 참여자 동의를 얻어 후 내용을 녹음하였다. 전화 면담은 교통비와 이동시간이 절감되고 대면 면담보다 더 높은 응답을 받을 수 있다는 장점이 있다(성태제, 시기자, 2020). 1시간 내외로 진행된 면담은 연구자의 휴대폰에 녹음하여 음성기록파일로 변환한 후 분석에 사용하였다. 이메일 면담은 연구자가 메일 본문에 연구의 개략적인 설명과 면담 질문, 동의서 작성 방법 등을 포함하여 작성하였고, 참여자에게 사진, 이미지, 웹 사이트 링크 등 다양한 자료를 활용하여 상세하게 답변할 수 있도록 안내하였다. 또한 이메일 면담의 경우 실시간 쌍방향 의사소통이 아니기에 답변 내용 중 궁금하거나 확인이 필요할 경우 팔로우 업(follow-up) 이메일을 주고받을 수 있다고 안내하였다. 참여자는 2주 기한 내에 응답을 완료하였다. 이메일 면담은 참여자는 신중히 답변을 작성할 수 있고 연구자는 녹음 채록이 필요하지 않아 시간을 절약할 수 있으며 답변 자료를 빠르게 저장하고 분석할 수 있다는 장점이 있다(이지수, 2019).

4. 분석

4.1 정보공개 청구를 통한 이관현황 분석

17개 시도 교육청에 보존기간, 유형, 이관장소 3가지로 구분하여 폐교기록물 이관현황에 관한 정보공개를 청구하였으나, 다수 기관에서 해당내용을 기재하지 않거나(미기입, N/A), 정보부존재(정보는 존재하나 통합 집계불가)한 것으로 처리하여 정확한 실태조사가 어려웠다. 특히 충청북도와 경상남도는 초등학교와 중학교 폐교기록물 이관현황 정보를 제출하지 않았기 때문에 이들을 제외하고 집계할 수밖에 없었으며, 각 기관에서 집계하여 제출한 폐교기록물의 현황정보가 많지 않았다는 점(미기입 혹은 정보부존재)이 본 연구의 정보공개청구 결과분석의 제한점이며, 이를 개선하기 위한 방안을 후절에 제시하였다(5.1 상세한 폐교기록물 관리 지침 제정 참고). 정보공개청구를 통해 얻은 데이터를 집계한 결과, 1999년 이후부터 2022년 6월까지 전국의 폐교수는 총 1,441개교로 산출되었다. 1,441개 폐지학교 중 학교 급별로는 초등학교 1,162개교(80.6%), 고등학교 201개교(13.9%), 중학교 78개교(5.4%) 순이었고, 지역별로는 경상북도, 전라남도, 강원도, 충청남도, 전라북도의 순으로 조사되었다(<그림 1>참고).

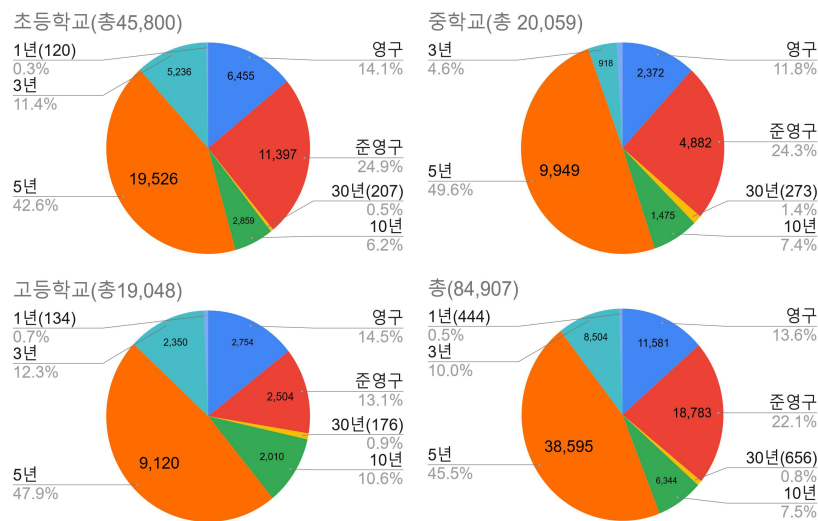
2) AI 기술을 활용한 음성기록 관리 서비스이다. <https://clovanote.naver.com/>



Note, N/A: 해당 내용을 기재하지 않음 (미기입: Not Answered).
 (충청북도와 경상남도는 각 교육청(본청)에서만 관리하는 고등학교 현황만 제출함.)

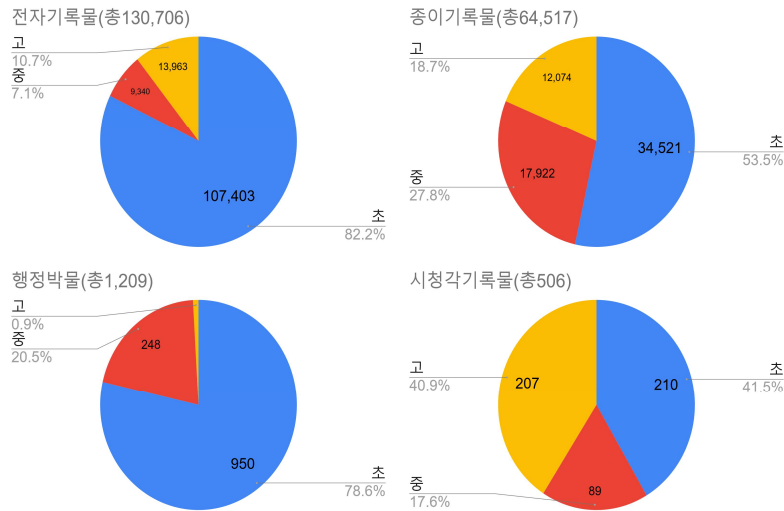
〈그림 1〉 1999년 이후, 전국 폐교(초·중·고) 현황

보존기간은 공공기록물관리법 상 보존기간별 책정기준에 따라 영구, 준영구, 30년, 10년, 5년, 3년, 1년으로 7가지로 구분해 조사하였는데, 1,441개교 중 250개교(17.35%)의 정보를 얻었다. 폐교기록물의 보존기간별 총 수량은 초등학교 45,800권, 중학교 20,059권, 고등학교 19,048권 순으로 집계되었다. 모든 급별 학교에서 전체기록물 중 보존기간이 5년으로 책정된 기록물이 가장 많았는데, 초등학교 19,526권(42.6%), 중학교 9,949권(49.6%), 고등학교 9,120권(47.9%)으로 나타났다. 그리고 준영구와 영구 순으로 수량이 많은 급은 초등학교(39%)와 중학교(36.1%)이고, 영구와 준영구 순으로 많은 급은 고등학교(27.6%)이다. 총 수량으로 보면 보존기간 1년 기록물이 444권(0.5%), 3년 기록물이 8,504권(10%), 5년 기록물이 38,595권(45.5%), 10년 기록물이 6,344권(7.5%), 30년 기록물이 656권(0.8%), 준영구 기록물이 18,783권(22.1%), 영구 기록물이 11,581권(13.6%) 순으로 집계되어, 30년 이상으로 책정된 장기보존 가치가 높은 기록물 수량보다 단기간 보존기록물 수량이 월등히 많다는 것을 알 수 있다. 다음 <그림2>는 1999년 이후 전국 폐교(초·중·고)기록물 보존기간별 총 수량과 비율이다.



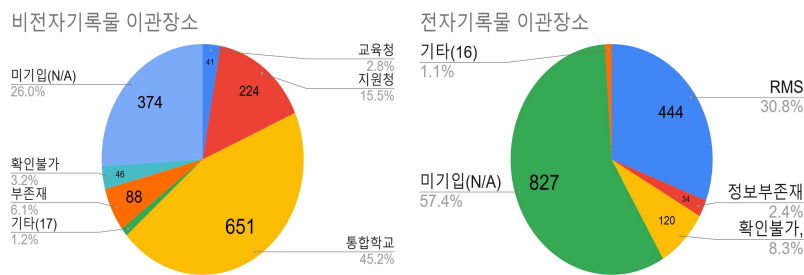
〈그림 2〉 1999년 이후 전국 폐교(초·중·고)기록물 보존기간별 수량과 비율

폐교기록물 유형은 전자기록물과 비전자기록물로 구분하여 비전자기록물은 종이기록물, 시청각기록물, 행정박물로 세분하였다. 폐지된 1,441개교 중 전자기록물은 98개교(6.8%), 종이기록물은 240개교(16.66%), 시청각기록물은 50개교(3.47%), 행정박물은 49개교(3.40%)로부터 이관 정보를 얻었다. 다음 <그림3>에서 제시된 것처럼, 전자기록물이 130,706권, 종이기록물이 64,517권으로 가장 많은 것으로 집계되었고, 행정박물은 1,209점, 시청각기록물은 506권으로 종이기록물에 비해 상대적으로 적은 것으로 파악되었다. 유형별 폐지기록물 수량은 전 영역에서 초등학교가 가장 많은 기록물을 이관한 것으로 집계되었다.



<그림 3> 1999년 이후 전국 폐교(초·중·고)기록물 유형과 각급별 수량과 비율

마지막으로 비전자기록물과 전자기록물의 이관장소로 구분하여 조사한 결과, 비전자기록물의 이관장소는 교육청, 지원청, 통합학교³⁾ 3가지로 집계되었다. 비전자기록물은 절반에 가까운 651개교가 통합학교로(45.2%), 224개교(15.5%)는 지원청으로, 41개교(2.8%)는 교육청으로 이관하였으며, 전자기록물은 444개교(30.8%)가 표준기록관리 시스템(RMS)으로 이관한 것으로 조사되었다. 비전자기록물과 전자기록물 둘 다 미기입, 확인불가, 정보부존재의 비율이 높아 체계적인 현황 파악이 필요함을 알 수 있다. <그림4>는 1999년 이후 전국 폐교기록물(비전자 및 전자 기록물) 이관장소별 현황과 비율이다.



<그림 4> 1999년 이후 전국 폐교(초·중·고)기록물 이관장소 현황과 비율

3) 민보혜(2010), 이재영, 정연경(2019), 이남근(2020)의 연구와 학교기록물 관리 지침 NAK 27:2021(v1.2))에서 ‘통합학교’로 표현했고, 승계학교, 관리학교 등 기관마다 명칭이 다르게 사용되었지만, 면담을 통해 이관장소가 학교임을 확인했다. 이 논문에서도 폐지된 학교의 기록물을 이관받거나 그 기록물의 사무를 승계한 학교를 ‘통합학교’로 지칭하였다.

이상의 정보공개청구 데이터를 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 통합학교와 관할 교육지원청은 통폐합되는 초·중학교의 기록물만 인수하고 교육청은 폐지된 고등학교 기록물 현황만을 분리하여 관리하고, 본청에서 폐지된 초·중학교의 기록물 이관현황을 별도로 관리하지 않아 체계적인 폐교기록물 현황 파악이 불가함을 확인하였다. 또한, 보존기간, 유형, 이관장소 3가지 유형으로 폐교기록물의 이관현황을 요청한 결과, 지역별 및 기관별로 현황 파악의 통일성이 없고 집계 수준의 격차 역시 크다는 문제점을 확인하였다. 모든 영역에 현황정보를 기입하여 제출한 곳은 서울특별시와 부산광역시 단 2곳뿐이었으며, 충청북도와 경상남도는 본청의 현황만 제출하고 지원청이 관리하는 초·중학교 현황을 제출하지 않았다. 총 1,441개교 중 보존기간별 현황은 최대 250개교, 유형별 현황은 240개교, 이관장소는 916개교의 정보만 집계되어 전국 단위의 체계적인 폐교기록물 이관 현황 파악이 불가하였으며, 상세하고 체계적인 관리 지침 제정이 필요함을 확인하였다. 둘째, 총 1,441개 폐교 중 급별로는 초등학교, 고등학교, 중학교 순으로 파악되었고 지역별로는 경상북도, 전라남도, 강원도, 충청남도, 전라북도 순으로 조사되었다. 셋째, 보존기간별로는 모든 급별에서 보존기간 5년 기록물이 가장 많았고, 전체 기록물 중 1년에서 10년 기록물의 양이 30년 이상 기록물의 양보다 월등하게 많음을 파악하였다. 넷째, 유형별로는 전자기록물이 비전자기록물의 양보다 많고, 비전자기록물은 종이기록물, 행정박물, 시청각기록물 순으로 집계되어, 종이기록물을 제외한 특수한 유형의 기록물 이관이 저조함을 파악하였다. 다섯째, 이관장소별로는 전자기록물은 표준기록관리시스템으로 이관되고, 비전자기록물은 통합학교, 지원청, 교육청 순으로 이관되었다.

4.2 심층면담 분석

폐교기록물 지침과 계획, 폐교기록물 유형, 폐교기록물 이관 및 이관 장소 3개 영역의 12개 질문과 하위 질문으로 구성된 질문지를 사용하여 10명의 기록연구사와 심층면담을 진행하였다. 연구자는 수집된 면담 녹취록과 파일을 반복하여 읽어 자료의 의미를 발견하면서 선행연구의 주요 개념과 관련된 주제를 참고하여 코드북 작성을 시작하였다. 근거이론 접근법을 바탕으로 면담 녹취록에서 새롭게 발견된 내용을 코드에 추가하여 최종 코드북을 완성하였다. 근거이론 접근법은 수집된 녹취록과 파일을 세밀히 살펴보고 비교·분석하여 새로운 주제를 도출하는 데 효과적인 귀납적 분석 방법이다(이지수, 2019). 이렇게 작성된 9개의 범주와 23개의 코드의 타당성을 검증하기 위해 같은 소속 대학 동료 연구자의 도움을 받아 코드북을 살펴보고 모호한 설명이나 범주에 맞지 않은 코드 등은 논의하여 수정하여 총 8개의 범주와 19개의 코드로 최종 확정하였다. 동료 연구자와 2회 면담 샘플을 코딩하여 결과를 비교하여 87.8%의 일치율에 도달하였다. <표 4>는 8개 범주 19개 코드의 정의 및 기술 예시를 보여준다.

<표 4> 심층면담 분석을 위한 코드북

연번	범주	코드	코드명	정의 및 기술 예시
1	이관장소 (Transfer Location)	기록물 보관 장소의 분산	TL1	- 교내 여러 부서에서 따로 보관되어 관리와 활용이 어려움(장효정, 김수정, 2017).
		학교 문서고 공간 부족 및 환경 미비	TL2	- 생산부서(처리과)인 학교 문서고의 현실이 열악함. - 인근(승계)학교로 폐교 기록물이 이관이 되지만 학교 문서고는 형온 형습기 등 법적 설비 기준을 충족하지 못함. - 관할 기록관으로 이관되지 않고 학교 내 문서고에 비치되어 지속해서 활용됨(이남근, 2020).
		교육(지원)청 문서고의 공간 부족	TL3	- 폐지 이후 모든 기록이 관할 교육청으로 바로 이관되지 못한 경우 인근학교 또는 상급학교로 이관함(민보혜, 2010). - 법령에 따라 관할 교육(지원)청으로 이관이 되어야 하지만 현실적으로 교육(지원)청의 문서고 공간이 매우 부족하여 이관 받을 수 없기에 국가기록원 학교기록물관리지침에 따라 (승계, 상급, 인근) 학교로 이관됨.

		지방교육기록물관리기관(영구기록물관리기관) 설립 필요성	TL4	- 지방교육기록물관리기관(영구기록물관리기관) 부재함 - 영구기록물관리기관인 지방기록물관리기관, 지방교육기록물관리기관 설립이 필요함. - 교육자치의 이념과 교육기록물의 특성을 고려할 때 교육청은 독립적인 기록물관리기관 설립할 필요가 있음(우지원, 이용재, 2016).
2	법령 정비 및 지침 마련 (Law & Guidelines)	학교기록물 및 폐교기록물 관련 참고 법령 및 지침 혼재(混在)	LG1	- 학교에서 기록을 생산하고 관리하는 절차상 참고하여야 할 관련 법령(교육기본법, 정보공개법, 개인정보보호법, 초·중등교육법, 사무관리규정, 기록관리법)이 혼재(混在)함(민보혜, 2010).
		폐교기록물 구체적 실무 지침 부재 및 필요	LG2	- 실무 근거 마련이 필요함(이재영, 정연경, 2021). - 폐교기록 관리 매뉴얼이 표문화 되지 않아 각 지역별 폐교기록 관리의 수준 편차 발생함(이남근, 2020). - 폐교기록물 이관 및 관리를 위한 지침 부재하여 제정이 필요함.
3	기록물 관리 인식 (Records Management Perception)	학교기록물 등록 저조	RMP1	- 생산자의 학교기록물 등록 인식 부족으로 관리가 안됨(임희연, 2004; 김민기, 2017). - 기록물관리 담당자가 폐지기관 내에 기록물관리전문가의 역할을 제대로 수행하지 못함(김송이, 이영학, 2017).
		단위과제카드 이해 부족으로 인한 학교기록물 보존기간 오분류	RMP2	- 오분류는 유사 단어 포함, 업무설명 미흡, 복잡한 업무행위(업무가 다양하게 얽혀 있는 경우) 등 여러 원인을 포함함. - 학교기록물 담당자들조차 보존기간에 대한 인식이 낮으며 학교기록물 주 생산자인 교사는 더 낮음(최윤정, 남태우, 2012).
4	전산 시스템 개선 및 구축 (Improvement & Development Electronic Records Management System)	다양한 유형의 전자기록물(웹기록물, 행정정보데이터 세트 등) 이관을 위한 프로그램 구축	S1	- 전자결재 문서는 RMS로 이관프로그램이 있지만 웹기록물(학교홈페이지), 행정정보 데이터세트 등을 이관할 수 있는 시스템은 없음.
		전산시스템의 개선	S2	- 시청각기록물 업무관리시스템 등록 시 용량 부족으로 등록이 어려움. - 장기보존을 위한 디지털화 작업 및 매체 변환 관리 필요함.
		스토리지 축적 비용	S3	- 서버상 삭제되지 않은 폐지된 학교홈페이지가 스토리지에 계속 축적되어 관리 비용이 소요됨.
5	비전자기록물 (Non-Digital Records)	시청각기록물 등록 및 관리 미비	AV	- 시청각기록물에 대한 인식부족으로 등록 및 관리가 미비함.
		행정박물류 등록 및 관리 미비	AO	- 행정박물이 기록물이라는 인식부족으로 관리가 미비함.
6	기록물관리 전문요원 (Archivists)	기록연구사의 폐교기록물 관리 및 책임 범위 모호	A1	- 기록물관리전문요원의 역할, 어디까지 개입하고, 어디까지 책임을 질 것인지가 모호함. - 법령과 지침이 제 역할을 할 수 있도록 기록물관리에 있어 기관별 책임, 역할과 이관 대상 기관 및 기록물의 범위 제정립이 필요함.
		기록연구사 업무 과중	A2	- 기록연구사 1인이 관리하는 기관 및 학교 수, 기록물의 양이 방대하고 그 외 행정업무가 과중함.
		인력배치 부족	A3	- 각 지원청에 배정된 기록연구사 배치가 안 된 경우가 많음. - 폐교기록물의 체계적 관리를 위한 전문가 배치가 필요함.
7	소통 및 협력 (Communication & Collaboration)	학교 및 상위기관과 기록물 이관에 대한 소통 및 협의 필요	C1	- 폐지학교와 그 기록물을 승계(관리)할 통합학교와의 협의 및 교육(지원)청 등 상위기관과 소통이 필요함.
		학교문서고 환경개선 등 예산 필요	C2	- 폐교 기록물의 이관과 폐교 기록물을 이관받은 학교의 문서고 시설 지원 비용 등이 필요함.
8	기록물 활용 (Using Archives)	기록물 활용 및 서비스	UA	- 가치있는 폐교기록물의 보존과 활용이 필요함.

4.2.1 폐교기록물 관리 지침 부재의 문제점

면담 참여자들은 폐교 업무가 반복적 업무가 아닌 한시적 업무이기 때문에 이 업무를 한 번도 경험하지 않은 기록연구사도 있을 것이라 하였다. 이들은 법률과 국가기록원의 「한시기관·폐지기관 기록물 관리지침」, 「학교기록물 관리 지침」 등의 지침서를 참고한다고 답변하여 폐교기록물과 관련된 여러 지침과 법령을 살펴보는 것을 알 수 있었다. 하지만 「한시기관·폐지기관 기록물 관리지침」의 대상은 폐교가 아닌 폐지기관이고, 「학교기록물 관리 지침」에서는 폐교기록물의 이관 절차에 대한 제한적인 지침만을 제시하고 있어, 폐교의 복합적인 행정절차 중 단순한 하나의 절차로만 간주하고 폐교기록물의 특징이 구체적으로 고려되지 않았음을 알 수 있다. 또한 폐교기록물이 교육(지원)청으로 직접 이관되는 경우를 제외하고는 주로 통폐합되는 학교와 학교 간의 사무 승계 절차가 이루어지기 전에 교육(지원)청에서 근무하는 기록연구사의 적극적인 개입이 어려우므로, 폐교기록물에 관한 별도의 상세한 매뉴얼이 필요하다고 답하였다.

“특이한 업무잖아요. 이제 자주 하는 게 아니라 이 업무(폐지학교 기록물 이관)를 한 번도 안 해본 연구사들도 많을 거고… 기록연구사가 중간에 개입을 안 하는 경우도 있어요… 폐교되는 학교와 기록물을 인수하는 학교 간의 업무라서 연구사는 가이드만 해주는 정도예요.”(참여자 6)

“특별히 폐교 기록물 이관 및 관리를 위한 지침은 따로 없어요… 국가기록원의 폐지기관 기록물 관리 지침보다 조금 더 디테일한 매뉴얼을 좀 만들었으면 좋겠어요… 학교가 폐교된다고 해서 일 자체가 없어진 건 아닌데 그 일의 종료라고 생각하거나 대충해도 된다고 생각하는 분들이 좀 있으시죠. (폐교기록물의 관리에 관한) 인식이 낮아요.”(참여자 3)

“아예 지침을 별도로 만들어야 하지 않을까 싶기는 해요. 왜냐하면 (폐교가) 많이 늘어날 수 있는 상황이다 보니까 별도 지침이 필요하지 않을까 싶어요.”(참여자 5)

4.2.2 폐교기록물 유형별 이관의 문제점

폐교기록물이 장기보존을 위한 관리적 차원보다 민원 업무 편의를 위해 증명 발급 등의 수요가 많은 기록물 위주가 통합학교로 이관되며 그 외 전자기록물(웹기록물, 시청각기록물, 행정박물 등)은 이관 및 관리 사각지대에 놓여 소실될 위험이 존재하였다.

“비전자 문서에 대한 이관은 명확하게 알고 있어요. 이거를 흡수하는 학교로 가야 한다는 거는 직원들도 명확하게 알고 있어서 거기에 대한 준비는 어느 정도 되는데 아무래도 그 외 것들에 대해서는 인식이 좀 부족하다 보니까.”(참여자 5)

① 전자기록물(웹기록물, 행정정보 데이터세트 등) 이관 어려움

전자기록물 중 전자(일반)문서는 매년 표준기록물관리시스템(RMS)로 비교적 쉽게 이관되므로 큰 어려움이 없지만, 그 외의 기록물(웹기록물, 행정정보 데이터세트)의 경우 관리와 이관에 여러 어려움이 존재한다. 웹기록물은 웹을 기반으로 생산된 기록정보자료와 웹사이트 운영 및 구축 관련 관리정보로서 학교기록물 중 대표적인 웹기록물은 학교 홈페이지다. 행정정보 데이터세트는 행정정보시스템에서 생산, 수집, 가공, 저장, 검색, 제공, 송신, 수신 등을 위해 조합된 문자, 숫자, 도형, 이미지 및 그 밖의 데이터를 칭하며 폐교의 홈페이지나 행정정보 데이터세트 역시 이관 대상이다. 그러나 다양한 유형의 기록물을 이관할 시스템은 구축되어 있지 않고, 시스템이 마련될 때까지의 대처방안도 없는 실정이라, 기록연구사들은 홈페이지 화면을 캡처하여 보관하거나, 전산팀의 양해를 구해 폐교의 홈페이지 서버를 삭제하지 않는 등 나름의 현실적인 방법들을 모색하고 있었다.

“홈페이지도 웹 기록물로 보고 관리해야 하는데, 현실적으로 지금 웹 기록물 관리하고 있는 기관은 거의 없을 거예요. …이런 절차가 있는 게 아니라서.” (참여자 2)

“폐교된 초등학교도 홈페이지가 있었겠죠. 하지만 그 데이터가 다 날라갔을 거예요. 어디다 놔둘 데가 없잖아요.”
(참여자 6)

“초등학교 홈페이지가 없어질 상황이기 때문에 그 홈페이지에 모든 화면을 DB 떠달라고 요청했어요. 그리고 저희 연구정보원 통해서 받았던 적이 있습니다.” (참여자 9)

② 시청각기록물 이관의 어려움

사진, 동영상류 등의 시청각기록물은 그 당시 현장의 분위기를 전달할 수 있는 기록물이다. 특히 졸업앨범은 졸업생들에게는 학창 시절의 추억을 회상할 수 있게 하며, 학교역사기록물로 보존기간이 영구인 기록물이다. 그러나 비용이 많이 드는 졸업앨범을 만들지 않고, 사진만 인화하여 학생들에게 나눠주는 등 시청각기록물로 따로 생산 및 등록하지 않는 학교가 많았다. 폐교의 시청각기록물 이관이 어려운 이유 중 첫째는 시청각기록물 생산, 등록, 관리 등의 중요성 인식이 낮기 때문이다.

“솔직히 시청각기록물은 학교에서 그렇게 관리가 되는 편이 아니거든요… 지금은 졸업앨범을 안 만들어요. 학생들이 너무 적다보니까… 그냥 반별로 앨범 형식으로 만들고 학생들에게 나눠주고 끝난대요. 그래서 남아있는 경우가 없는 학교가 많아요. 졸업앨범 그러니까 사진도 없어요. 파일로는 누군가 한 명이 가지고 계시긴 하더라고요.” (참여자 5)

“시청각기록물이 사실 많이 생산이 안 되는 것 같긴 하거든요… 문서들은 대부분 이제 많이 아세요. 어떻게 관리를 해야하는지. (하지만) 시청각기록물은 모르는 경우가 많거든요.” (참여자 6)

“시청각의 어떤 차별성이라고 해야 되나? 시청각은 사진이나 동영상인데 그 기록물 유형이 가지는 그 장점을 최대한 활용하려면 모아서 봐야 하거든요.” (참여자 7)

둘째, 생산자가 시청각기록물을 업무관리시스템에 등록할 때 잘못된 단위과제 카드 및 보존기간 지정으로 인해 시청각기록물의 관리가 어렵다는 점이 존재한다. 각 교육(지원)청은 시청각기록물을 업무관리시스템에 전자적으로 등록하여 표준기록관리시스템(RMS)로 이관하는데, 어떤 단위과제 카드로 선택하는지에 따라 시청각기록물의 보존기간이 정해지기 때문에 시청각기록물의 등록 시 생산자의 판단이 매우 중요하다. 그러나 생산자는 주로 본인에게 익숙한 단위과제카드를 선택하거나 잘못된 단위과제카드에 등록하여 정확한 수량 집계와 관리가 어려운 실정이다.

“10년짜리 단위과제에 관련된 업무로 시청각기록물을 찍었으면 10년짜리에 들어가야 되는 게 맞고, 5년짜리 관련된 단위과제 업무로 관련해서 사진을 찍었다 그러면 5년짜리로 들어가야 되는 게 맞는 거예요. 시청각기록물도 이 단위과제 이 업무별로 정해진 보존기간을 그대로 따라가요. 등록할 때 선택되는 거에 따라가는 거라서…” (참여자 2)

“보통 업무 담당자가 기안 공문을 올릴 때 아니면 비전자 등록을 할 때 과제 카드를 선택하는데 본인이 익숙한 과제 카드에만 문평 넣는 경우들이 많이 있으세요. 그러면 해당 문서랑 단위과제 카드가 안 맞는 거죠. 보존기간 자체가. 그러다 보니까

영구 문서인데 5년짜리 과제 카드에 넣어서 그냥 관리하는… 자기가 맡은 업무별로 이렇게 네다섯 개씩 가지고 계신다고 하면, 그중에 한 가지만 쓰시는 경우가 많아요.” (참여자 5)

셋째, 시스템에 등록할 수 있는 시청각기록물의 파일 용량은 10MB 매우 한정적이다. 이로 인해 현장에서는 시스템에 등록하기 위해 시청각기록물의 파일 용량을 축소하거나 2~3장의 사진만 등록한다. 이렇게 되면 파일 화질 저하되고 전체적인 맥락을 파악하기 어려워 그 행사의 특징이나 생생한 현장감을 전달하기는 부족하다.

“요즘 같은 경우는 사진 행사, 사진 찍으면 업무 관리 시스템에 등록해야 하거든요. 근데 그걸 안 하세요. 요즘 휴대폰으로 찍어도 10MB가 넘거든요. 거의 (첨부) 한도가 10MB예요. 그래서 거의 못 올리세요.” (참여자 5)

넷째, 보존매체인 CD나 USB 등에 해당연도별로 시청각기록물을 넣고, 업무관리시스템에 비전자기록물로 등록하여 보존기간을 영구로 설정하여 시청각기록물을 생산 및 등록하는 방법이다. 이는 지역 교육(지원)청이 생산된 시청각기록물 보존하는데 많이 쓰이는 방법이다. 하지만 이 또한 생산자가 등록을 안 하거나 이관하지 않고 개인이 보관하면 파악이 불가능하다. 또한 CD와 USB의 보존매체의 불안전성과 파일로 존재하는 시청각기록물의 수량을 정확하게 집계하기가 어렵다.

“사진을 많이 찍는데 그걸 시스템에 안 남겨놓는 경우가 많아서 그리고 그걸 관리하거나 보존을 하는 것에 대한 노력이 좀 많이 부족해요… 어떤 선생님 컴퓨터 하드디스크에 있는지 아무도 몰라요. 거기 있다가 그 선생님이 (전근) 가버리면 이게 뭐지 아무도 모르죠.” (참여자 3)

“근데 목록상으로 봤을 때 이게 시청각기록물인지 아닌지 잘 몰라요… ‘2014 행사’ 이래 버리면 연구사 입장에는 목록 보면서도 이게 시청각기록물이 아닌지 구별을 못 하잖아요… 시청각기록물 수량 집계하기가 힘들어요. 왜냐하면 시청각기록물이 CD로 생산되는 경우가 상당한데, CD로 생산되는 경우에는 제목으로만 판단을 해야 되거든요… 시청각기록물을 저희는 전자적으로 생산하는 데도 있어요. 그건 당연히 또 집계 안 되겠죠. 서버에 있으니까.” (참여자 6)

이처럼 시청각기록물의 생산과 등록 및 이관과 관련한 여러 문제를 개선하기 위해서는 별도의 시스템이나 정확하고 구체적인 지침의 마련이 필요하다.

“시청각 기록물을 생산, 보존하라고 학교 매뉴얼을 그렇게 만들고 지침을 국가기록원에서 내리기 전 그런 시스템을 만들어 달라는 거예요 시스템 여건이 안 되고 제도 여건이 안 되는데 하라고만 하나…” (참여자 6)

③ 행정박물 이관의 어려움

행정박물은 관인류, 교구류, 상징류, 상장·상패류, 기념류 등으로 행정적, 역사적, 문화적, 예술적 가치가 높은 형상기록물로서(공공기록물법 제18740), 영구 보존이 불가한 동식물이나 학교 업무와 무관한 것은 행정박물이 아니다(국가기록원, 2021). 또한 행정박물은 시청각기록물과 마찬가지로 시각적인 자료로 활용할 수 있다(나영선, 왕영훈, 양월운, 2008). 하지만 폐교의 행정박물의 관리가 어려운 이유는 첫째, 법적으로 기록물 범위에 속하지 얼마 안 되었다. 둘째, 크기, 모양, 부피 등 행정박물의 형태와 재질이 매우 다양하여 관리가 쉽지 않다. 셋째, 폐지된 사립학교의 행정박물은 그 재단 소속 기록관이나 학교로 이관한다. 하지만 재단 소속의 승계할 학교가 없으면 교육

(지원)청으로 이관해야하지만 학교측에서 사유재산이라는 이유로 이관을 거부할 수 있다. 넷째, 업무관리시스템에 행정박물을 등록할 수 있는 기능이 없고, 학교 기록물관리책임자가 행정박물 관리대장을 별도로 마련하고 관리하기에 어려움이 있다.

“예전에는 기록물법에 어떤 근간을 두지 않고 이렇게 업무를 했었기 때문에 뭔가 체계적으로 그런 행정박물이나 이런 것까지 기록물의 범위에 들어가지 않았거든요.” (참여자 7)

“관인류는 그래도 잘 되는데 다른 행정 박물들은 안되고... 이런 영역이 조금 어려운 점이 있어요.” (참여자 2)

“행정박물이 그런 직인류 말고도 학생들끼리 작품들도 있고 아니면, 그 사진들도 이렇게 (액자로) 걸려 있는 것도 있거든요. 그런데 그런 거는 어디 흡수 학교가 가져가시거나 저희도 따로 가져오지 않았어요. 근데 옛날에 폐교되는 거는 다 그냥 거의 분실됐을 가능성이 좀 높고, 최근에 이제 정리된 학교가 한 군데 있는데 거기 건 좀 가져왔죠.” (참여자 5)

“‘그 학교 교기가 있길래 그걸 좀 주십시오.’ 했더니 ‘이것은 못 드립니다.’ 그다음에 학교 현판 있잖아요. ‘이것도 저희 재산입니다.’ 그렇다고 (저희가) 뜯어올 수는 없으니까요.” (참여자 3)

이상에서 폐교기록물은 문서 위주, 증명이 필요한 민원 업무에 관한 종이기록물 위주로 이관됨을 알 수 있다. 특히 종이를 제외한 웹기록물, 행정정보 데이터세트, 시청각기록물, 행정박물 등 특수한 유형의 기록물 등록과 이관에 대한 인식이 낮아 소실과 멸실의 위험이 큰 것으로 나타났다. 특히, 유형별 사례별 기록물 이관 절차나 방식에 관한 구체적인 지침이 부재하여 기록연구사의 업무능력과 경험에 따라 이관 및 이후 기록물 관리와 집계에 편차가 크게 발생함을 파악하였다.

4.2.3 폐교기록물 이관장소의 문제점

보존기간 30년 이상의 기록물은 관할 기록관으로 이관해야 하지만 각 교육(지원)청에서 자체 생산되는 기록물을 보관하기에도 문서고 공간이 협소하고 시설이 미비하여 30년 이상의 기록물과 폐교기록물을 수용하기에는 현실적으로 불가능하였고, 표준기록관리시스템이 웹기록물, 행정정보데이터세트, 시청각기록물 등의 이관에 적합하지 않아 이를 원활하게 지원할 시스템 개선이 필요하였다.

① 물리적 이관(문서고) 장소 시설 및 환경 미비

폐교기록물이 주로 이관되는 물리적 장소는 통합학교다. 폐교기록물 이관장소와 관련한 문제는 학교 문서고와 교육(지원)청 문서고가 협소하고, 적법한 시설장비와 환경기준을 충족하기 어렵다는 점이다. 학교 문서고는 교육청의 처리과 수준으로 관할 기록관으로 이관하기 전에 잠시 기록물을 보관하는 곳이다. 그래서 폐교기록물 이관에 적합한 시설과 장비 구축이 미비하고, 추가로 문서고를 설치할 공간을 마련하기도 어렵다. 반면 교육(지원)청 문서고는 향온향습기, 모빌랙 설치 등 법적 시설 장비 및 환경기준 등은 충족하지만 각 지역의 교육(지원)청 관할의 폐교기록물 전부를 수용하기에는 각 교육(지원)청의 문서고 공간은 매우 협소하기 때문에 관할 기관에서는 보존기간이 만료되어 폐기 가능한 기록물 위주로 이관하였다.

“거의 100% (통합) 학교로 간다고 치면 돼요... (하지만) 지금 학교 자체에서는 공간을 마련할 수 있는 실 자체가 없는

경우가 많아서… 수업 활동을 할 수 있는 공간을 마련하는 게 우선이니까 문서고는 이제 뒤로 밀리는 거죠.” (참여자 5)

“환경이나 시설 장비 일단은 기본적으로 법적으로 구축하게 되어있는 항온항습기나 온습도 조절이나 이동식 서가 같이 학교 문서고에 비해서 더 법적인 기준을 충족한 (교육청, 지원청) 문서고이긴 한데 사실 작아요… 국가기록원이나 전문적인 기관의 문서고로 볼 수 없는 그냥 문서고 수준으로 볼 수 있어요.”(참여자 2)

“통합학교에서 다 가져가야 되는 게 맞지만, 물리적인 여건이 안 되기 때문에 그때 월 교육청으로 이관해야 할까? 이거를 고민했어요. 그랬을 때 이제 증빙이 잦은 것들은 학교로 보냈고, 한시 기록물 폐기가 가능한 것들은 교육청으로 이렇게 들고 왔어요.” (참여자 8)

② 표준기록관리시스템(RMS) 개선 및 이관 시스템 구축 필요

전자문서 형태인 일반적인 전자기록물은 표준기록관리시스템(RMS)으로 이관됨을 확인하였다. 하지만 지침이나 법령에 따라 이관해야 하는 웹 기록물(학교 홈페이지 등)이나 행정정보 데이터세트 등은 이관 규격이 맞지 않아 RMS로 이관이 불가하였다.

“저희 수준에서 할 수 있는 게 아니고 사실 더 큰 기획을 해서 사업을 추진해야 되는 부분이라… 바깥에서 보면 당연히 홈페이지도 웹 기록물이나 보존해야 하지 않냐 라고 하는데… 폐교 돼 버리면 애는 이제 서버를 그냥 달아버리는 걸로 알고 있어요.” (참여자 2)

“홈페이지는 제가 알기로는 그냥 없애버리는 걸로 알고 있어요. 근데 좀 몇 년을 유예해서 살려주는 것 같긴 하더라고요… 웹사이트 그 마지막 모습을 남겨서 보관해야 한다고 하는데 아직 그런 시스템을 갖고 있지 않아요.” (참여자 5)

“RMS는 그런 (행정정보 데이터 세트, 웹기록물 등 이관) 기능이 없습니다. 이관 규격 자체가 맞지 않아서 행정정보 데이터세트가 들어갈 수가 없어요.” (참여자 6)

“(학교가) 폐지됐다고 해서 아예 서버에서 (학교 홈페이지를) 삭제하지는 않아요. 어느 일정 기간 그 하드에 이제 스토리지에 보관은 하고 있습니다… 이거를 어떤 형식으로 다른 전자기록물처럼 이관을 우리한테 받아온다든지 이것까지는 하고 있지는 못하지만… 삭제는 하지 말라고 하고 있어요. 정책이 나올 때까지 삭제는 하지 말아달라…” (참여자 7)

③ 지방교육기록물관리기관(영구기록물관리기관) 설립 필요

여러 선행연구에서 지방영구기록물관리기관 설립의 필요성을 언급했지만(민보혜, 2010; 이남근, 2020), 지방영구기록물관리기관이 설립된 지역은 현재 서울특별시와 경상남도뿐이다. 법령으로는 폐지된 학교는 폐지기관이니 그 기록물은 영구기록물관리기관인 국가기록원으로 이관해야 하지만, 해방 이전의 생활기록부 등이 국가기록으로 이관된 이후, 더 이상의 기록물이 이관되지 않았다. 보존기간의 30년 이상의 학교기록물 중 역사적 가치가 있는 기록물을 보존하고, 원활한 기록서비스가 이루어지기 위해서는 각 지방에 영구기록물관리기관이 필요하며 교육자치의 이념과 교육기록물의 특성을 고려한 교육청의 독립적 영구기록물관리기관 설립이 필요하다⁴⁾. 면담 참여자들은

4) 「공공기록물법」 제11조는 영구기록물관리기관(시·도기록물관리기관)은 설치·운영하여야 하고, 영구기록물관리기관(시·도교육청 기록물관리기관)을 설치·운영할 수 있다로 기술하여 교육청은 영구기록물관리기관 설립 근거가 다소 약하다. 현재 경상남도에는

지방기록물관리기관(영구기록물관리기관)의 부재와 설립의 필요성을 언급하고 현장 업무의 어려움을 토로했다.

“법적으로는 학교 처리과, 지원청 기록관, 영구기록물관리기관이 이렇게 3단 체계잖아요. 여기서 2년 이내 갖고 있다가 모든 기록물을 기록관 문서고로 보내야 하고, 기록관 문서고에서는 30년 이상 것(기록물)들을 10년까지 보관하고 있다가 영구기록물관리기관으로 이렇게 이관을 다 시켜야 하는데. 사실 영구기록물관리기관이 지금 없고...” (참여자 2)

“폐교하면 그 학교의 30년 이상 기록물들은 몽땅 다 영구기록물관리기관으로 보내야 돼요. 그런데 영구기록물관리기관이 없죠. 대부분 그 지역에서 해결하니까, 그 지역에 가장 가까운 학교로 넘어가고 거기에서 해결이 되는 거죠.” (참여자 3)
“저희 교육청 같은 경우 영구기록물관리기관을 세울 계획도 아직 없고요... (지자체가) 나중에 영구기록물관리기관을 만든다 해도 저희 교육청 기록물을 이관 받을 여력은 안 될 겁니다.” (참여자 6)

이상에서 폐교기록물 중 비전자기록물의 다수가 물리적 이관장소인 통합학교 및 교육(지원)청의 문서고로 이관되지만, 적합한 시설과 장비 구축이 미비하고 관내 폐교기록물 전부를 수용하기에는 각 교육(지원)청의 문서고 공간은 협소함을 알 수 있었다. 또, 이관규격이 맞지 않은 행정정보 데이터셋이나 웹기록물은 표준기록관리시스템을 통한 이관이 불가하여 개선이 필요하며, 체계적인 폐교기록물의 관리를 위해서는 장기적으로 지방영구기록물관리기관의 설립이 필요하다고 주장하였다.

5. 개선방안 제안

이상의 정보공개청구 결과와 심층면담 결과를 분석한 결과, 폐교기록물 관리 지침의 부재로 인해 폐교기록물의 체계적인 이관과 관리가 이루어지지 않으며 지역별 기관별 편차가 크다는 점을 확인하였고, 특히 웹기록물, 행정박물, 시청각기록물 등 특수한 유형의 기록물 등록 및 이관을 위한 일관된 지침이 없어 표준적인 이관과 관리가 어렵고, 문서고 규모와 시설이 미비하고 웹기록물 시청각기록물 등의 등록과 이관 시 표준기록관리시스템에 제한이 있음을 확인하였다. 다음에서는 이상의 문제를 개선하기 위한 방안을 세 가지로 제시한다.

5.1 상세한 폐교기록물 관리 지침 제정

현재 표준화된 별도의 폐교기록물 관리 지침은 없으며 담당자들은 법령과 국가기록원의 학교기록물 관리지침 NAK 27:2021(v1.2), 한시기관·폐지기관 기록물 관리 지침(2020) 등을 참고하여 폐교기록물 관련 업무에 활용하고 있다. 국가기록원의 「학교기록물 관리지침」, 부산광역시교육청의 「폐지기관 실무 매뉴얼」, 서울특별시강서양천교육지원청의 「폐지학교 실무 추진 매뉴얼」은 국가기록원의 「한시기관·폐지기관 기록물관리지침」에 비해 기록물의 유형별 이관 방법 등이 빈약하다. 예를 들면 「한시기관·폐지기관 기록물관리지침」에는 웹기록물의 수집과 아카이빙 방식과 행정정보 데이터셋의 관리 기준표 작성, 보존기간 책정, 이관 절차 등의 관리 방법이 자세히 수록되었지만 폐지학교 기록물 지침에는 그 내용이 부족하다. 민보혜(2010)의 연구에서 표준화된 지침 및 매뉴얼의 정비를 주장했지만 여전히 많은 법령과 지침이 혼용되고 있다. 별도의 표준화된 폐교기록물 관리 지침을 개발하여 지역별 기관별 폐교기록물 이관 및 관리의 격차를 해소할 수 있어야 한다.

폐교기록물 관리지침 제정 시 고려해야 할 측면으로 첫째, 폐교기록물 관리에 참고해야 할 법이 여러 곳에 있으

지방기록물관리기관(영구기록물관리기관)이 설립되어 있고 경상남도교육청은 학교기록물의 역사성과 특수성 그리고 다른 행정체계 등으로 시·도교육청 중 최초로 지방교육기록물관리기관(영구기록물관리기관) 설립을 추진하여 2024년 12월에 개원할 예정이다(홍정명, 2023).

로 업무담당자의 업무 편의 제공과 혼란 방지를 위하여 폐교기록물 업무와 관련된 법을 체계적으로 종합한 지침을 만드는 것이 중요하다. 둘째, 폐교기록물의 중요성과 유형별 특성 및 업무의 특성을 고려한 구체적인 이관 절차를 명시하고, 교육(지원)청의 기록연구사, 폐지학교의 기록물 담당자와 인수받을 통합학교 담당자 등 여러 이해관계자의 역할과 책임을 명시해야 한다. 또한, 전국 교육(지원)청에서 폐교기록물 이관과 관련하여 발생한 다양한 문제와 대응의 모범사례를 풍부하게 수집하여 함께 제시하는 것이 필요하다. 특히 홈페이지 같은 웹기록물 이관에 대한 명확한 지침이 부재한 상황에서 모든 화면을 DB화해서 보존하려 한 사례나 행정박물의 소유권 논쟁이나 시청각기록물의 보존매체 선택과 집계 문제 등 유형별 기록물 이관 시 발생할 수 있는 여러 이슈와 대응방안 등이 구체적으로 기술되어 공유된다면 폐교기록물 이관과 관리업무의 지역별 기관별 편차를 줄이고 일관성을 높일 수 있을 것이다. 셋째, 교육청은 지원청에서 관리하는 초중학교 폐지기록물 이관 현황을 통일된 양식으로 보고받아 관내 초·중·고등학교 폐지기록물을 전체적으로 집계할 수 있어야 하며, 일관적인 이관절차 진행과 향후 폐교기록물 관리를 위한 실무협의체, 폐교기록물을 대상으로 한 평가·폐기 및 관리·감독을 위한 심의위원회 등의 구성도 필요하다.

5.2 전담부서 신설 및 인력 배치

학령인구 감소로 폐지학교는 점점 증가할 것으로 예상되지만 현재 폐교기록물을 관리할 전담부서와 충분한 인력이 배치되지 않았다. 통상 배치되는 1인의 기록연구사가 관리해야 할 학교와 기록물의 숫자가 방대하여 업무부담이 과도하다(이남근, 2020). 폐교기록물이 관할 교육(지원)청으로 이관되면 그 기관의 기록연구사가 직접 개입하여 폐교기록물을 이관하지만 폐교기록물이 통합(인근)학교로 이관될 경우 학교 간 업무로 간주하여 학교끼리 인계인수를 하기 때문에 관할 기록관(교육(지원)청)에서 폐교기록물 이관현황 파악에 어려움이 있었다. 기록연구사 역시 폐교기록물의 이관 문의에 일반적인 가이드라인 정도만을 제공하고 직접적이고 적극적인 개입은 어렵다고 답하였다.

이상의 문제점을 개선하기 위해서 폐교기록물 관리를 독립된 업무로 인식하고 명확하게 관리할 부서나 담당자를 배치하는 것이 필요하다. 전담부서 담당자는 폐교될 학교기록물의 생산자와 담당자의 폐교기록물의 인식 개선과 체계적 이관절차 및 통합적 관리를 위한 교육을 주기적으로 실시하고, 중요 폐교기록물을 활용한 다양한 연구, 교육, 문화예술 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 장기적으로는 지방교육기록물관리기관(연구기록물관리기관) 설립하여 그동안 교육(지원)청의 문서고 공간 부족 문제로 수용하지 못했던 폐교기록물의 훼손이나 유실을 방지하고, 지역 내 모든 폐교의 기록물 이관과 관리 및 활용의 전단계를 관리감독할 수 있는 기능을 강화하여 일관적이고 체계적으로 폐교기록물을 관리하는 것이 필요하겠다.

5.3 전산 시스템 개선

① 시청각기록물 관리 시스템 개선

시청각기록물은 사진, 필름부터 디지털까지 다양한 포맷으로 생산된다. 사진과 영상 등은 그 당시 상황을 현장감 있는 전달할 수 있고, 활발하게 활용할 수 있는 장점이 있다(권정아, 이제혁, 진승식, 2011). CD나 DVD 등의 보존매체에 저장된 시청각기록물은 시스템에 등록하기 어렵고 이후의 현황 파악과 장기 보존 역시 어렵진다. 따라서 시청각기록물을 용이하게 등록 및 관리하는 시스템 개선이 필요하며 특히 이미지, 영상 등 다양한 형태로 제작되는 기록물을 관리할 대용량 스토리지를 마련하는 것이 중요하다. 또한 기록물의 4대 속성인 진본성, 신뢰성, 무결성, 이용가능성을 충족시킬 수 있는 시스템으로서 저작권자와 이용자 간의 권리와 책임을 명확히 하고, 저작물의 사용조건과 범위를 규정해 접속자의 접근이 쉬우면서도 저작권을 보호할 수 있는 시스템이어야 한다(신동현, 정세영, 김선현, 2009).

② 행정박물 관리 시스템 구축

행정박물은 크기, 모양, 재질 등 다양한 형상이다 보니 등록 및 관리 시스템 없이 별도 대장으로 관리되고 있다(국

가기록원, 2021). 이렇게 종이나 전자기록 위주의 대장으로서만 관리하면, 행정박물과 관련된 문서와 연계 등록이 불가능하고, 학교에서 직접 생산되지 않은 행정박물은 누락 가능성이 높다(나영선, 왕영훈, 양월운, 2008). 현행 「한시기관·폐지기관 기록물 관리지침」에는 표준기록관리시스템에 ‘행정박물 관리’ 기능을 통해 관리하라고 안내하고 있지만 「학교기록물 관리 지침 v.1.2」에는 행정박물을 등록 및 관리 부분에 구체적인 설명과 지침이 존재하지 않는다. 따라서 표준기록관리시스템에 행정박물을 효과적으로 관리할 수 있는 기능 탑재가 필요하며, 유관 기록관리 시스템 내에서 행정박물을 통합하여 전자 관리를 구축하는 방법(나영선, 왕영훈, 양월운, 2008)도 고려할 수 있다.

③ 웹기록물 아카이브 구축

대표적인 웹기록물인 학교 홈페이지는 학교의 연혁, 상징, 교가, 행사 사진 등 학교의 홍보를 위해 운영하지만 폐교가 되면 홈페이지는 일정 유예 기간을 갖다가 결국에는 서버에서 삭제된다. 「학교기록물 관리 지침(v.1.2)」에는 웹기록물 용어와 관리 지침에 관한 설명이 없으므로 이를 보완하기 위해 「한시기관·폐지기관 기록물 관리지침」에 따른 웹 크롤러(Web Crawler)⁵⁾를 사용하여 폐지가 예정된 학교 홈페이지를 온라인으로 원격 수집(행정안전부, 국가기록원, 2020)하는 방식을 참고할 수 있다. 안용학(2022)은 크롤링 서버의 데이터와 다중 원격지 데이터와의 동일성을 유지와 신뢰성 확보, 네트워크 과부하를 줄일 수 있는 실시간 웹 크롤링 기법을 제안하였다. 이 방법으로 기존의 네트워크 트래픽 과부하를 줄여 데이터의 신뢰를 확보할 수 있었다. 따라서 웹 크롤러(Web Crawler)가 웹 페이지 링크 안에 포함된 텍스트, 이미지, 오디오/비디오 등의 다양한 자료를 포괄 수집하여 웹 아카이빙⁶⁾한다면 체계적으로 수집, 보존할 수 있게 된다.

④ 행정정보 데이터세트 관리 절차 및 이관 시스템 구축

행정정보 데이터세트 관리의 필요성이 대두됐으나 현장은 그렇지 못한 실정이다. 행정정보 데이터세트 구조는 ‘행정정보시스템-데이터베이스-테이블(파일)-행(레코드)-필드’로 일반적인 전자문서 구조가 아니라(이재영, 정연경, 2021), 기관의 업무 수행을 위해 지속적 사용되고 변화하는 동적인 상태이기 때문이다(변우영, 임진희, 2022). 따라서 표준기록물관리시스템(RMS)으로 이관하면 그 특성이 변할 수 있는 문제가 있다(국가기록원, 2020). 행정정보 데이터세트 관리는 다른 기록물에 비해 더 복잡한 기술적인 측면과 협업이 필요하여 국가기록원에서 프로그램 개발과 보완을 하고 있다(국가기록원, 2020). 행정정보 데이터세트의 관리 기준에 따라 의미 있고, 보존이 필요한 데이터세트는 관할 영구기록물 관리 기관과 협의하여 이관해야 하며 이때 국가기록원이 제공하는 SIARD_KR⁷⁾(이관도구)를 사용한다. 하지만 변우영, 임진희(2022)는 SIARD_KR이 행정정보 데이터세트의 동적인 특징을 반영하지 않아 중복 데이터 등의 문제가 발생할 수 있음을 지적하며, 행정정보 데이터 세트의 특성을 반영한 유연한 데이터세트 식별단위 설정, 중복데이터 제거 방향, 록앤필을 위한 서식 보존을 개선방안으로 제안하였다. 2020년부터 국가기록원은 행정정보 데이터세트 종합관리시스템 체계 구축을 시작하여 2023년에는 운영 개시를 계획하고 있다. 이 시스템이 진행되는 단계에서 발생하는 문제점을 수정 보완하고, 처리과의 의견을 조회할 수 없는 폐교의 조건을 고려하여, 행정정보 데이터세트를 보존할 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

5) 웹 크롤러(Web Crawler): 웹 수집 로봇. 컴퓨터 프로그램의 한 종류로서 인터넷 페이지를 분석하여 연결된 웹기록물을 찾아 자동으로 수집하는 자동화된 로봇이다. 웹 페이지 각 링크를 일일이 따라가 웹 페이지를 분석하고 그 안에 포함된 텍스트, 수치, 그림, 멀티미디어 정보 등을 수집한다. 국가기록원에서는 Internet Archive (<http://www.archive.org>)에서 제공하는 오픈소스 “Heritrix” 사용 중. (행정안전부, 국가기록원 (2020). 전게서, 46.)

6) 웹 아카이빙(Web Archiving): 웹 크롤러(Web Crawler)를 사용하여 World Wide Web의 일부 또는 전체를 수집하여 웹기록물 형태로 저장한다(행정안전부, 국가기록원 (2020). 상게서, 44-46). 국립중앙박물관에서는 OAIS(Online Archiving&Searching Internet Sources)로 웹 아카이브를 하고 있다.

7) SIRD_KR: 스위스 연방 기록보존소에서 개발한 관계형 데이터베이스 컨테츠 장기보존 기술인 SIRD(Software Independent Archival of Relational Databases)를 우리나라 실정에 맞게 수정하여 만든 행정정보 데이터세트 보존 도구이다(변우영, 임진희(2022), 199).

6. 결론

우리나라에서 현재까지 폐교된 학교는 3,896개교다(지방교육재정알리미, 2022). 우리나라 인구 약 20%가 집중된 서울에서조차 2024년 고등학교의 폐지가 예정되어 있을 정도로 폐교의 발생은 전국적이고 지속적인 현상이 될 것이다. 그러나 폐교 부지나 시설 활용에 관한 연구와 폐지 대학 기록물 관리에 관한 연구에 비해 폐지된 학교기록물에 관한 연구는 매우 저조하다. 먼저, 이 연구는 공공기록물법이 제정된 1999년 이후 폐교와 그 기록물(보존기간, 유형별, 이관장소)의 전국적 이관현황을 정보공개청구를 통해 정량적으로 파악하고 이후 교육(지원)청의 기록물연구사 10명에게 폐교기록물 지침 및 계획, 폐교기록물 유형, 폐교기록물 이관장소에 관한 심층면담 내용을 정성적으로 분석하여 종합한 결과, 다음의 문제점을 파악하였다.

첫째, 교육청과 교육지원청이 각각 고등학교와 초·중학교의 폐교기록물 이관과 관리를 분리하여 진행하고 있으며, 본청에서 폐지된 초·중학교의 기록물 이관현황을 별도로 관리하지 않아 체계적인 폐교기록물 현황 파악이 불가하였고, 보존기간, 유형, 이관장소 3가지 유형으로 폐교기록물의 이관 현황을 파악한 결과, 지역별 및 기관별로 현황 파악의 통일성이 없고 집계 수준의 격차가 크다는 문제점을 확인하였다. 둘째, 1999년 이후 전국에서 폐지된 학교는 총 1,441개이며, 급별로는 초등학교, 고등학교, 중학교 순으로 파악되었고 지역별로는 경상북도, 전라남도, 강원도, 충청남도, 전라북도 순으로 조사되었으며, 보존기간별로는 모든 급별에서 보존기간 5년 기록물이 가장 많고, 보존기간 1년에서 10년 사이의 기록물 양이 30년 이상 기록물의 양보다 월등하게 많다. 유형별로는 전자기록물이 비전자 기록물의 양보다 많고, 비전자기록물은 종이기록물, 행정박물, 시청각기록물 순으로 집계되며 행정박물과 시청각기록물, 웹기록물 등의 구체적인 이관 절차와 시스템이 구비되지 못했음을 파악하였다. 또, 전자기록물은 표준기록관리 시스템으로 비교적 쉽게 이관되는 데 비해, 비전자기록물은 통합학교, 지원청, 교육청 등으로 분산되어 이관되며, 통합학교 이관 시 교육청 및 지원청의 기록물연구사의 체계적인 관리와 감독이 원활하지 못함을 파악하였다. 셋째, 물리적인 문서와 공간이 부족하고 적절한 시설 구축이 미비하였으며, 웹기록물, 행정정보데이터세트, 시청각기록물 등 특수한 유형의 기록물을 등록하고 이관하는 데 시스템적인 제한이 존재함을 확인하였다.

이상의 문제를 개선하기 위해 다음과 같은 세 가지 방안을 제시하였다. 첫째, 폐교기록물 관리를 위한 상세한 별도 지침을 마련해야 한다. 해당 지침은 다양한 폐교기록물관련 법률과 지침을 종합하여 일원화하고, 폐교기록물의 유형별 업무별 특성을 고려한 구체적인 실무지침을 포함해야 하며, 학교기록물 담당자와 기록물연구사 등의 역할과 책임을 명시하고, 전국 교육(지원)청에서 수집된 폐교기록물 이관 및 관리와 관련한 다양한 사례와 이슈별 대응방안의 모범예시가 함께 수록되어야 한다. 또 교육청에서 지원청의 폐교기록물 이관현황을 파악하여 관내 모든 폐교기록물 이관과 집계를 체계적으로 진행할 수 있는 지침을 포함해야 한다. 둘째, 전담부서와 인력을 배치하고 장기적으로 영구기록물관리기관을 설립하는 것이 필요하다. 폐교기록물 이관과 관리를 독립되고 지속적인 업무로 인식하고 명확하게 관리할 부서나 담당자를 지정하고 최종적으로는 지방교육기관의 영구기록물관리기관 설립이 필요하다. 시간과 비용이 많이 소요되겠지만 궁극적으로는 관내에서 폐지된 모든 급별의 폐교기록물 중 30년 이상의 보존기간을 갖는 모든 유형의 기록물을 안정적으로 이관할 수 있는 물리적인 공간 확보와 적절한 환경을 갖춘 영구기록물관리기관을 설립하는 것이 필요하다. 셋째, 전산 시스템 개선이다. 시청각기록물, 행정박물 등록과 관리에 특화된 전산시스템으로 개선하고, 웹기록물인 학교 홈페이지를 아카이빙하고 행정정보데이터세트를 이관할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

이 논문은 연구 논의가 활발하지 않은 폐교기록물 이관과 관리를 주제로 하여 1999년 공공기록물법 제정 이후 폐교기록물 현황을 전국 단위에서 조사하고자 한 최초의 연구라는 점에 의미가 있다. 또 현장 기록물연구사와의 심층면담을 통해 폐교기록물 관리의 실무를 개선할 수 있는 실질적인 방안을 제안하고자 하였다. 그러나 법에 따라 설립된 다양한 유형의 학교(고등기술학교, 특수학교, 각종학교) 모두를 포괄하지 못했으며, 정보공개청구를 통해 교육(지원)청에 데이터를 요청하였으나 교육청이 고등학교와 특수학교를 담당하고, 지원청은 초등학교, 중학교를

담당하는 방식으로 분리되고, 통합(인근)학교 문서고로 이관된 폐교기록물 이관 및 현황목록 제출이 이루어지지 않아 확인불가, 미기입, 정보부존재 등으로 처리된 정보가 많아 기록물 수량 중심의 현황파악이 제한적으로 이루어질 수밖에 없었다.

따라서 후속연구에서 폐교기록물로 남아있는 한시기록물에 대한 목록 분석을 통한 폐교기록물의 가치평가, 보존기간 만료 여부, 보유현황 등을 함께 분석할 필요가 있으며 또한 폐교기록물의 보존기간별 대표적인 유형에 대한 심층적인 분석 연구가 이루어져야 한다. 교육(지원)청이 폐교기록물을 체계적으로 인수하고 집계할 수 있는 절차와 협업 방식이 마련되어야 전국 단위의 정확한 폐교기록물 현황 파악이 가능해지고, 이에 기반해서 중요 폐교기록물의 다양한 활용·재활용 방안이 연구될 수 있을 것이다. 공공기록물인 유치원, 초·중·고등학교, 특수학교, 각종 학교의 기록물과 폐지학교의 기록물 관리 등 학교기록물 관리에 관한 후속연구가 더 활발하게 진행되고, 폐교기록물의 활용 및 서비스, 폐교 위치와 공간을 기록화하는 등의 다양한 연구가 수행될 필요가 있다. 이 연구가 폐교기록물 이관과 관리 및 활용의 기초자료로 사용되기를 기대한다.

참고문헌

- 강준구 (2009. 11. 19.). 군대 갔다오니 대학이사라졌다... 아시아대 77억원에 2차 경매, 오갈데 없는 학생들 '울분의5년'. 국민일보. 출처: <https://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0001609333>
- 고광분 (2017). 학교 기록물 관리 실태평가 분석. 석사학위논문, 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교육정책전공.
- 공공기록물 관리에 관한 법률. 제18740호.
- 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령. 제33575호.
- 권정아, 이제혁, 진승식 (2011). 시청각기록물의 이관 및 관리 개선방안에 관한 연구. 한국기록관리학회지, 11(2), 121-142. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2011.11.2.121>
- 김민경, 소정의, 김유경, 오효정 (2018). 폐교 사립대학 기록관리 현황분석 및 개선방안 - 서남대학교를 중심으로 -. 한국비블리아학회지, 29(4), 203-225. <https://doi.org/10.14699/kbiblia.2018.29.4.203>
- 김민기 (2017). 학교기록물 관리 개선방안에 대한 연구: 광주광역시 초등학교를 중심으로. 석사학위논문, 전남대학교 대학원 기록관리협동과정.
- 김송이, 이영학 (2017). 폐지기관 기록물관리제도 현황과 개선방안에 관한 연구. 기록학연구, 51, 5-44. <https://doi.org/10.20923/kjas.2017.51.005>
- 나영선, 왕영훈, 양월운 (2008). 행정박물 관리체계 구축을 위한 해외사례 연구. 한국기록관리학회지, 8(1), 97-121. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2008.8.1.097>
- 민보혜 (2010). 폐교 기록물 관리 방안 연구. 석사학위논문, 충남대학교 대학원 기록보존학협동과정.
- 변우영, 임진희 (2022). 행정정보 데이터세트 이관도구 SIARD_KR의 개선방안. 정보관리학회지, 39(1), 195-217. <https://doi.org/10.3743/KOSIM.2022.39.1.195>
- 부산광역시교육청 (2018). 폐지학교 실무 매뉴얼.
- 서울특별시강서양천교육지원청 (2020). 학교 통폐합에 따른 폐지학교 실무추진 매뉴얼.
- 성이용 (2020). 우리나라 폐교 유형과 활용 현황 연구- 국내 폐교 사례를 중심으로-. 교육시설 논문지, 27(2), 15-20. <http://doi.org/10.7859/kief.2020.27.2.015>
- 성태제, 시기자 (2020). 연구방법론 (개정 3판). 서울: 학지사.
- 신동현, 정세영, 김선현 (2009). 시청각(사진/동영상) 기록물 관리를 위한 시스템 구축과 운영 사례 연구. 한국기록관리학회지, 9(1), 33-50. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2009.9.1.033>
- 안용학 (2022). 신뢰성 유지를 위한 이벤트 기반 실시간 웹크롤러의 설계 및 구현. 한국융합학회논문지, 13(4), 1-6.

- <https://doi.org/10.15207/JKCS.2022.13.04.001>
- 오은주 (2008). 혼합연구방법론(Mixed Methods): 정성적, 정량적 방법을 교차시키기. *국토*, 315, 132-141.
- 우지원, 이용재 (2016). 교육기록물관리기관 기록전시 방안 연구 - 경남지역을 중심으로 -. *한국문헌정보학회지*, 50(4), 185-208.
<https://doi.org/10.4275/KSLIS.2016.50.4.185>
- 이남근 (2020). 폐교기록 관리체계 개선 방안 연구 : 강원지역 폐교기록을 중심으로. 석사학위논문, 강릉원주대학교 대학원 기록관리협동과정.
- 이재영, 정연경 (2019). 폐교 사립대학 기록물 관리 개선 방안에 관한 연구. *한국기록관리학회지*, 19(4), 35-61.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2019.19.4.035>
- 이재영, 정연경 (2020). 폐교 사립대학 기록물의 분류체계 개발에 관한 연구: 서남대학교를 중심으로. *한국기록관리학회지*, 20(3), 39-54. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2020.20.3.039>
- 이재영, 정연경 (2021). 폐교 사립대학 행정정보 데이터세트의 기록관리 방안 연구. *한국기록관리학회지*, 21(1), 75-95.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.1.075>
- 이중삼 (2022. 3. 14.). 재앙으로 다가온 인구절벽...정부, 지자체·기업·대학 선순환 구축 닷 올렸다. *한국대학신문*. 출처: <https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=525063>
- 이지수 (2019). 한국의 트위터 오피니언 리더들의 정치적 정보행동에 관한 연구 -정보세계이론을 중심으로 -. *한국문헌정보학회지*, 53(1), 83-108. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2019.53.1.083>
- 임희연 (2004). 학교기록물의 기록학적 관리방안연구-중등학교를 중심으로. 석사학위논문, 명지대학교 기록과학대학원 기록관리학과.
- 정보공개포털 [발행년불명]. 출처: <https://www.open.go.kr/com/main/mainView.do>
- 장효정, 김수정 (2017). 학교역사관 기록물 관리현황 및 개선방안 연구: J교육청 학교역사관 조성사업을 중심으로. 기록학연구, 53, 161-200. <https://doi.org/10.20923/KJAS.2017.53.161>
- 지방교육재정알리미 (2022). 출처: <https://eduinfo.go.kr/portal/main.do>
- 최윤정, 남태우 (2012). 학교기록물의 보존기간 적합성여부에 관한 연구. *한국기록관리학회지*, 12(2), 117-142.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2012.12.2.117>
- 통계청 (2022. 8. 23.). 2021년 출생 통계 보도자료. 출처: https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020300&bid=204&act=view&list_no=419974.
- 한시기관·폐지기관 기록물 관리지침.
- 학교기록물 관리 지침(v1.2). NAK 27:2021.
- 허운연 (2017. 12. 13). 서남대, 내년 2월 28일 폐쇄. 뉴스웍스. 출처: <https://www.newsworks.co.kr/news/articleView.html?idxno=154871>
- 홍정명 (2023. 1. 31.). 경남도교육청 기록원, 사·도교육청 중 최초 설립 추진. 뉴시스. 출처: https://newsis.com/view/?id=NISX20230131_0002175769&cID=10812&pID=10800
- Mishler, E. G. (1986). *Researching Interviewing: Context and Narrative*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sturges, J. E. & Hanrahan, K. J. (2004). Comparing Telephone and Face-to-face Qualitative Interviewing: A Research Note. *Qualitative Research*, 4(1), 107-118. <https://doi.org/10.1177/1468794104041110>

● 국문 참고자료의 영어 표기
(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- Ahn, Yong-Hak (2022). Design and Implementation of Event-driven Real-time Web Crawler to Maintain Reliability. *Journal of the Korea Convergence Society*, 13(4), 1-6.
<https://doi.org/10.15207/JKCS.2022.13.04.001>

- Busan Metropolitan Office of Education (2018). Abolished school practical manual.
- Byeon, Woo-Yeong & Yim, Jin-Hee (2022). Improvement of Administration Information Dataset Transfer Tools' SIARD_KR'. *Journal of the Korean Society for information Management*, 39(1), 195-217. <https://doi.org/10.3743/KOSIM.2022.39.1.195>
- Choi, Youn-Jeong & Nam, Tae-Woo (2012). A Study on the Relevance of Retention Period for School Records. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 12(2), 117-142. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2012.12.2.117>
- Enforcement Decree of the Public Records Management Act. No. 33575.
- Gangseo Yangcheon Office of Education (2020). Seoul Metropolitan Government. Manual for the practical promotion of abolished schools following the consolidation of schools.
- Guidelines for the Management of Records of Temporary and Abolished Institutions.
- Guidelines for School Records Management (v1.2). NAK 27:2021.
- Heo, Woon-yeon (2017, December 13). Seonam University, closed on February 28 next year. Newsworks. Available: <https://www.newsworks.co.kr/news/articleView.html?idxno=154871>
- Hong, Jeong-myeong (2023, January 31). The Gyeongsangnam-do Office of Education Archives is the first of its kind among metropolitan and provincial offices of education to be established. Newsis. Available: https://newsis.com/view/?id=NISX20230131_0002175769&cID=10812&pID=10800
- Information disclosure portal [n.d.]. Available: <https://www.open.go.kr/com/main/mainView.do>
- Jang, Hyo-Jeong & Kim, Soojung (2017). A Study on a Method to Improve Archives Management in School Historical Manuscripts : Focused on the School Historical Manuscripts Project of J Office of Education. *The Korean Journal of Archival Studies*, 53, 161-200. <https://doi.org/10.20923/KJAS.2017.53.161>
- Kang, Joon-gu (2009, November 19). When I went to the army, the university disappeared... Asia University's second auction for 7.7 billion won, with nowhere to go, "Five Years in a Wool." *Kookmin Ilbo*. Available: <https://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0001609333>
- Kim, Min Ki (2017). A Study on Improvement of School Records Management-Centered on elementary school in Gwangju Metropolitancy-. Master's thesis, Interdisciplinary Program for Archival Studies Graduate School of Chonnam National University, Korea.
- Kim, Min-kyung, So, Jeong-eui, Kim, You-Kyung, & Oh, Hyo-Jung (2018). A Study on the Analysis and Improvement Plans of Record Management in Closed Private University: Focused on "Seonam University". *Journal of the Korean BIBLIA Society for library and Information Science*, 29(4), 203-225. <https://doi.org/10.14699/kbiblia.2018.29.4.203>
- Kim, Song-yi & Lee, Young-hak (2017). A Study on the Records Management for Dissolved Agencies. *The Korean Journal of Archival Studies*, 51, 5-44. <https://doi.org/10.20923/kjas.2017.51.005>
- Ko, Kwang Boon (2017). Analysis of School Records Management Real Condition Evaluation - Centering around Daejeon Metropolitan Office of Education-. Master's thesis, Major in Education Policy, Graduate School of Educational Policy and Administration of Korea National University of Education Chung-Buk, Korea.
- Kwon, Jeong Ah, Lee, Je Hyeok, & Jin, Sung Sik (2011). A Study on Enhanced Plans of Audio-visual Records Management and Transfer. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 11(2), 121-142. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2011.11.2.121>
- Lee, Jae-Young & Chung, Yeon-Kyoung (2019). A Study on Improving Records Management of Closed Private Universities. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 19(4), 35-61. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2019.19.4.035>

- Lee, Jae-Young & Chung, Yeon-Kyoung (2020). A Study on the Development of a Classification System for the Records in Closed Private Universities: Focused on "Seonam University". *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 20(3), 39-54. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2020.20.3.039>
- Lee, Jae-Young & Chung, Yeon-Kyoung (2021). A Study on Managing Dataset in the Administration Information System of Closed Private Universities. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 21(1), 75-95. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.1.075>
- Lee, Jisue (2019). An Exploratory Study on the Political Information Behaviors of Korean Opinion Leaders on Twitter: Through the Lens of Theory of Information Worlds. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 53(1), 83-108. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2019.53.1.083>
- Lee, Jung-sam (2022, March 14). Population Cliffs Came to Disaster...The government, local governments, businesses, and universities have established a virtuous cycle. a Korean university newspaper. Available: <https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=525063>
- Lee, Nam-Gon (2020). A Study on the Improvement plan of the Closed School Records Management System : Based on the Closed School Records in Gangwon-do Province. Master's thesis, Graduate School Gangneung Wonju National University, Korea.
- Lim, Hee-Youn (2004). A Study on Archival Methodology for School Records Management: A Case Study of Secondary School Records. Master's thesis, Graduate School of Records, Archives & Information Science, Myoungji University, Korea.
- Local Education Finance Notification (2022). Available: <https://eduinfo.go.kr/portal/main.do>
- Min, Bo-Hye (2010). A Study of how to Manage Records of Closed Schools. Unpublished master's thesis, Graduate School of Chungnam National University, Korea.
- Na, Young-Sun, Wang, Young-Hoon, & Yang, Wol-Oun (2008). Case studies on archival objects management procedures in major countries: United states, Canada, Australia, and China. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 8(1), 97-121. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2008.8.1.097>
- Oh, Eun-ju (2008). Mixed Methods: Cross qualitative and quantitative methods. *Land*, 315, 132-141.
- Public Records Management Act. No. 18740.
- Shin, Dong-Hyeon, Jung, Se-Young, & Kim, Seon-Heon (2009). A Case Study of the audio-visual archives system development and management. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 9(1), 33-50. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2009.9.1.033>
- Statistics Korea (2022, August 23) 2021 Birth Statistics Press Release. Available: https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301020300&bid=204&act=view&list_no=419974
- Sung, Lee-Yong (2020). Study of types and condition of utilizing closed schools in South Korea-The Case of Closed Schools in Nationwide. *Journal of the Korean Institute of Educational Facilities*, 27(2), 15-20. <https://doi.org/10.7859/kief.2020.27.2.015>
- Sung, Tae-je & Si, Ki-ja (2020). *Research Methodology* (3rd Ed.). Seoul: A school governor.
- Woo, Jee-Won & Lee, Yong-Jae (2016). A Study on the Records Exhibition Ways of Educational Archives: Focused on Gyeongsangnam-do. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 50(4), 185-208. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2016.50.4.185>