

기록물 평가정책 수립 관점에서 본 국가기록원 소장 기록물 분석

Analysis of National Archives of Korea Records from the Perspective of Developing a Records Appraisal Policy

오현진(Hyun-Jin Oh)¹, 윤은하(Eunha Youn)²

E-mail: ctrock07@gmail.com, eunhayoun@gmail.com



1 제1저자 명지대학교 기록정보과학전문대학원 기록관리전공 박사과정
2 교신저자 명지대학교 기록정보과학전문대학원 기록관리전공 부교수

논문접수 2025.01.16
최초심사 2025.01.22
게재확정 2025.01.27

ORCID

Hyun-Jin Oh
https://orcid.org/0009-0007-5953-4997

Eunha Youn
https://orcid.org/0000-0002-8255-9136

© 한국기록리학회

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 국가기록원의 「전자기록 등 기타 특수유형 기록관리 체계 구축을 위한 국가기록원 평가정책연구」(2024)를 요약·수정된 것임.

초 록

이 연구는 우리나라 국가기록원이 보유한 기록물과 공공기록물법 시행령 별표1의 영구 보존 기준의 적합성을 분석하고, 현황과 문제점을 도출하여 국가기록물 선별정책 수립에 필요한 시사점의 제공을 목적으로 한다. 국가기록원이 소장한 영구 기록물을 정부활동의 기록화, 시민의 권리 증빙, 국가적 경험의 기록화라는 세 가지 범주로 분류하여 분석하였으며, 이를 통해 법령에서 정한 기준과 보존기간 준칙이 다른 경우를 다수 확인 할 수 있었다. 기록물철 목록과 별표1 매칭 결과 시민의 권리 증빙과 관련된 기록물이 가장 많이 식별되었으며 국가적 경험의 기록화 해당 기록물이 가장 적게 식별되었다. 본 연구는 실제 보유기록물 분석을 통해 구체적이고 실효성 있는 기록물 평가 기준과 정책문의 필요성을 제안한다. 기록물 평가 및 선별기준 수립을 통해 기록물 평가의 객관성과 일관성을 확보할 필요가 있음을 강조한다.

ABSTRACT

This study aims to analyze the suitability of the records held by the National Archives of Korea with the permanent preservation standards outlined in Appendix 1 of the Enforcement Decree of the Public Records Management Act. It seeks to identify the current status and issues, providing the implications necessary for establishing a national records appraisal policy. The study classifies the permanent records held by the National Archives of Korea into three categories: documenting government activities, providing evidence for citizens' rights, and recording national experiences. Through this analysis, several cases where the standards prescribed by the law and the guidelines for retention periods differed were identified. Furthermore, matching the records inventory with Appendix 1 revealed that records related to providing evidence for citizens' rights were most frequently identified, while those related to recording national experiences were the least identified. Ultimately, this study highlights the need for specific and practical appraisal criteria and policy frameworks through the analysis of actual records holdings, emphasizing the necessity of establishing appraisal and selection standards to ensure objectivity and consistency in records appraisal.

Keywords: 기록물 평가, 공공기록물 평가 정책, 선별기준, 기록 일정, 책임과 권한
Archival appraisal, Public archival appraisal policies, Archival selection criteria, Records schedule, Authorities and responsibilities

1. 서론

국가가 어떤 기록물을 보존해야 할 것인가를 결정하는 것은 국가기록관리 기관의 핵심적인 과제이다. 우리나라의 국가기록원에 해당하는 해외의 국가기록관리 기관에서는 국가가 영구보존해야 할 기록물을 선별정책문을 통해서 제시하고 있다. 국내의 공공기록물관리 법제도 하에서는 향후 미래세대를 위해 국가가 어떤 기록을 남겨야 하는가에 대한 기준이 명확하지 않다. 현재 어떤 기록물을 선별하여 영구보존해야 하는지를 유일하게 명시하고 있는 기준은 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」(이하, 공공기록물법 시행령) 제26조 1항에서 별표1로 명시한 기록물의 보존기간별 책정 기준(이하 '시행령 별표1')이다. 시행령 별표1은 보존기간 1년부터 영구에 이르는 7종의 보존기간의 준거를 제시하고 있지만, 사실 이 기준은 대단히 선언적인 특징이 있다. '공공기관의 핵심적인 업무수행을 증명하거나 설명하는 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물' 등과 같이 모호한 정의에 그치고 있어 실무에서 영구기록물 선별을 위한 준거로 사용하기에는 어려움이 있다. 현장에서 기록물 평가를 수행함에 있어 이렇듯 모호한 정의는 평가담당자의 주관적인 판단이 개입될 여지가 높고, 결과적으로는 통일성 있는 국가기록물 평가정책을 구현하기 어렵게 만드는 문제가 있다. 이에 본 연구는 기록물 선별정책이 없는 현 상황에서 정책문을 대체할 수 있는 유일한 기준이라고 할 수 있는 시행령 별표1의 영구 기준에 국가기록원의 소장 기록물이 얼마나 부합하는지 비교해 보고, 문제점을 분석했다. 그리고 이후 선별정책 수립 시 이러한 문제를 어떻게 반영할 수 있는지 검토해 보았다.

지금까지 기록물 평가에 대한 연구는 주로 2007년 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하, 공공기록물법)이 전면 개정되면서 도입된 기록관리기준표를 중심으로 한 현용기록의 평가와 폐기에 관한 제도적인 측면에 초점을 맞추어 이루어졌다. 단위과제 중심의 공공기록물 평가제도의 문제점 분석 등 과거의 연구에서는 중앙행정기관의 기록관리전문가를 대상으로 면담을 실시하고 기록관리기준표 조사를 병행하는 방식으로 현행기록의 평가제도의 문제점과 개선방안을 도출하는 데 그쳤다. 그러나 2017년 이후 최근까지 이루어진 연구에서는 영구기록물의 보존과 평가에 관한 여러 시도를 보여주고 있다(설문원 외, 2024). 즉, 국가가 미래세대를 위해 어떤 기록을 남겨야 하는가의 구체적 질문을 통해 본격적으로 영구기록의 평가와 폐기 문제를 공공기록물법 제도 내에서 논의했다. 설문원(2018)은 ISO 15489-1:2016에서 새롭게 도입된 평가의 개념에 입각하여 책임성과 평가의 관계를 정리하고 책임성 관점에서 기록관리평가제도의 문제점을 분석했다. 나아가 설문원과 이승억(2020)은 공공기록 평가제도의 구조와 쟁점 과제에서 기록관리 절차에 기반한 제도적 분석을 시도했을 뿐 아니라 국내의 사례 비교를 통한 제도적 개선점을 도출하였다.

이러한 연구에서는 현 공공기록물법 제도에서는 영구기록물에 대해 국가기록원, 기록관, 업무담당자 등 기록 생산과 관리·보존의 주체 중 분명하게 최종적 결정을 할 수 있는 책임과 권한이 명시되어 있지 않다는 사실을 지적하고 있다. 영국, 미국, 캐나다와 호주와 같은 해외의 경우 국가기록평가의 권한과 책임의 분배를 기록보존기관과 기록생산기관의 두 주체의 측면에서 규정하고, 국가기록평가의 최종적 책임과 권한 문제를 비교적 분명히 하고 있다. 해외사례 연구를 토대로 국내 공공기록관리 제도도 영구 보존해야 할 기록물의 평가선별을 위한 체계적 절차와 규정을 점검해야 할 필요가 있다는 점을 제시하고 있다.

이에 본 연구는 현 평가정책 하에서 실제로 국가기록원이 소장하고 있는 기록물에 대한 분석이 없었다는 점을 지적하고 실제 현장에서 어떠한 기록물이 영구기록물로 남겨지고 있는지를 분석하고자 했다. 국가기록원이 실제로 보유한 기록물의 분석을 통해 우리나라의 평가정책문을 수립하는데 유의미한 결과를 도출하는 것을 목표로 한다. 본격적인 기록물 분석에 앞서 해외의 평가정책문은 어떻게 구성되어 있으며 어떤 기록물이 국가기록으로 선별되어 보존되는가에 대하여 살펴볼 필요가 있다고 판단하였다. 특히 미국, 호주, 영국, 캐나다 등 해외 주요

국가의 영구보존 기록물 평가 기준과 선별 항목을 크게 3가지로 구분하고 이를 공공기록물법에서 규정하고 있는 시행령 별표1과 비교 분석하였다. 나아가 선행연구에서 제시된 쟁점과 연구방법을 바탕으로 현재 공공기록물법에 따라 영구기록물로 선별된 기록들이 시행령 별표1의 기준에 얼마나 부합하는지 알아보고, 문제점을 분석한 후, 향후 평가정책문을 수립하는 데 의미 있는 방향성을 제시하고자 한다.

2. 선행 연구

공공기록물의 평가에 관한 연구는 2018년 이후 설문원, 이승억, 현문수와 김유승 등의 연구가 대표적이다. 설문원의 단위과제 기반 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안(설문원, 2013)에서는 중앙행정기관의 기록관리전문가 6명을 대상으로 면담을 실시하고, 기록관리기준표 조사를 병행함으로써 문제점과 개선방안을 도출하면서 다중 평가 모형을 제시하였다. 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계(설문원, 2018)에서는 ISO 15489-1:2016에서 새롭게 도입된 평가의 개념에 입각하여 책임성과 평가의 관계를 정리하고, 책임성 관점에서 기록관리평가제도의 문제점을 분석하였다. 공공기록 평가제도의 구조와 쟁점 과제(설문원, 이승억, 2020)에서는 기록평가정책의 요소를 평가정책과 기준, 평가 도구, 평가 대상, 평가 실무절차, 평가처분 주체 등 다섯 가지로 구분하고 영역별로 국내 현황을 파악하고 해외 정책들을 비교 분석하여 시사점을 도출하였다.

국가기록평가의 권한과 책임 분석-영국, 미국, 캐나다, 호주 중앙 및 연방정부 기록의 평가를 중심으로(현문수, 2019)에서는 우리나라는 국가기록원, 기록관, 업무담당자 등 기록 생산과 관리·보존의 주체 중 누구도 국가기록 평가에 대하여 분명하게 최종적 책임을 지지 않는 체계임을 지적하였다. 국가기록평가의 권한과 책임의 분배를 기록보존기관과 기록생산기관의 두 주체의 측면에서 영국, 미국, 캐나다, 호주의 법규와 내용을 중심으로 분석하여 우리나라에서 국가기록평가의 최종적인 책임과 권한의 문제를 논하는 데에 기여할 수 있는 시사점을 도출하였다. 예를 들어, 미국 National Archives and Records Administration(NARA)은 「Appraisal Policy of the National Archives」 라는 평가정책문을 통해 기록물 평가와 선별 기준을 제시하고 있다. 미국은 기록물 평가 기준을 연방 공무원의 업무 기록, 시민의 권리 증빙 기록, 국가적 경험을 문서화 한 기록 세 가지로 범주화하고 있다. 최근 발행된 Scheduling Common Permanent Agency Records(2024) 가이드와, 2023년 추가된 GRS 6.1에서는 고위 공무원의 기록을(이메일, 전자메시지 포함) 영구보존 하려는 경향이 나타나고 있는 것이 특징적이며, 이러한 기록물은 NARA의 권한 하에 엄격하게 평가되고 최종적인 이관 여부가 결정된다. 또한 호주 National Archives of Australia(NAA)에서는 「What We Keep」 이라는 평가정책문을 통해 정부기관 활동 설명책임, 신원·상호작용·권리·자격 등 시민권리 분야, 지식 및 지역사회 기억 분야, 호주의 환경 등 4개 상위기준과 세부 기준 26개, 45개 예시를 제시하고 있다.

김유승(2019)도 영국 The National Archives(TNA)의 경우, 「Record Collection Policy」 와 「Appraisal Policy」 를 통해 영구기록물의 평가와 선별기준을 제안하고 있음을 밝혔다. 중요기록물 수집 기준으로는 영국 정부의 주요 정책 및 조치, 정부의 구조와 의사 결정 과정, 국가와 시민의 삶의 상호작용, 국가와 자연환경의 상호작용 등이 있으며, 항상 선별해야 하는 기록과 선별해서는 안 되는 기록을 정책문에 명시하고 있다. 영국은 “Operational Selection Policies (OSP)”라는 세부적인 평가지침을 통해 특화된 영역별로 기록물을 선별하여 관리하고 있는 것이 특징이라 분석했는데, 이러한 해외사례가 가진 장점을 국내 영구기록물 관리제도의 정책적 개선에 어떻게 반영할 수 있는지 검토했다.

이러한 다양한 해외사례 연구들은 각국의 평가정책문과 영구보존기록물 범주를 분석한 결과 영구보존기록물

범주는 크게 ① 정부활동 기록화(정부 생산 공공기록물), ② 시민의 권리증빙(정부-시민 간 기록물), ③ 국가적 경험의 기록화(시민/정부 통합영역)로 구분됨을 확인할 수 있었다.

현문수(2021)는 국가기록평가의 관점에서 본 환경 분야 기록관리기준표 분석을 통해 “국가는 어떤 기록을 남겨야 하는가”의 국가기록평가 관점에서 환경 분야의 기록관리기준표를 분석하고 개선방안을 제안했다. 이 연구에서는 국가적으로 영구보존해야 하는 기록의 범주를 제시하는 해외의 평가정책문을 살펴보고 국외 평가정책에 명시된 보존기록의 범주를 ‘정부 활동의 기록화’, ‘정부활동-시민 작용의 기록화’, ‘인류 경험의 기록화’ 세 범주로 구분하였다. 국가기록평가를 위해 법률로 지정한 기준인 시행령 별표1의 보존기간 책정기준을 토대로 이 범주가 우리나라의 공공기관의 기록관리기준표에 어떻게 구현되고 있는지 연계하여 살펴보았다. 공통업무 보존기간표의 경우, 시행령 별표 1의 내용과 연계성을 찾기 어려우며 보존기간 준칙에서 지시하는 영구보존 항목이 기록관리기준표상에서는 30년으로 책정되는 등 상이하게 적용되는 경우도 존재하는 것으로 확인했다.

디지털 환경에서 기록평가에 대한 연구로는 디지털 정보기술 환경에서 보존기록 평가론의 전환(이승억, 설문원, 2021)이 있다. 이 연구에서는 데이터형 기록의 양산을 특징으로 하는 정보기술 시대의 보존기록 평가는 근본적인 변화를 겪을 것이며 보존기록 평가를 위한 전문성을 수용해야 할 것을 제시했다. 현문수의 연구 전자기록 평가의 동향과 과제-데이터세트와 웹사이트 평가를 중심으로(현문수, 2022)에서는 데이터세트와 웹사이트 유형을 중심으로 향후 우리 공공영역에서 생산되는 다양한 유형의 전자기록을 대상으로 진행될 평가정책을 정의하는 데 필요한 주요 쟁점을 드러냈다.

지금까지 기록물의 평가와 관련된 연구들을 살펴보면 단위과제를 기반으로 한 평가정책의 제도적인 측면에서 시작되어 평가 도구, 평가 대상, 평가 실무절차, 평가처분 주체까지 확대되어 온 것을 알 수 있다. 최근에는 디지털 기술 환경에서의 평가정책의 변화와 보존기록 평가를 위한 전문성을 논하고 있다. 특히 다양한 해외 사례 연구는 국가적으로 중요하다고 평가되는 영구기록물의 공통 범주로 정부활동의 기록, 시민의 권리 증빙 기록, 국가적 경험을 담지한 기록물 등이 중요한 카테고리임을 밝히고 있다.

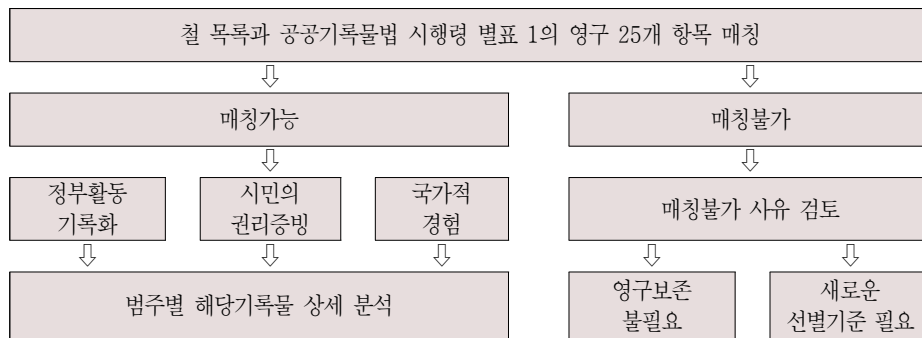
3. 연구방법

본 연구에서는 국가기록원이 소장하고 있는 영구기록물이 우리나라의 이관정책을 얼마나 반영하고 있는지 살펴 보았다. 국가기록원으로부터 제공받은 173만 철의 기록물 중 보존기간이 영구인 일반문서(도면, 카드, 대장 포함) 목록 약 138만 철을 분석 대상으로 하였다. 생산기관별로는 중앙행정기관, 특별지방행정기관, 광역 및 기초 지방자치단체, 교육청 및 교육지원청뿐만 아니라 제14회 부산아시아경기대회조직위원회, 세계화추진위원회 등 한시 기구가 생산한 기록물도 포함되어 있다. 국가기록원이 제공한 기록물의 수량은 방대하나, 법무부 출입국관리사무소의 등록 외국인 기록보관철(15만여 철), 각급 검찰청의 약식명령 원본(4만여 철), 기초자치단체의 지적관련 서류(토지대장, 분배농지 상환대장) 등 동종대량 기록물이 다수 파악되어 기술 계층별·생산기관별 기록물 유형을 추출하여 검토하였다. 그 밖에도 특별지방행정기관, 지방자치단체, 교육청 및 교육지원청에서 생산되는 기록물 중 실질적으로는 동일한 기능에서 생산되는 기록물이나, 생산기관에 따라서 기술계층이 달라지는 동류의 기록물은 샘플링하여 분석을 실시하였다.

현재 우리나라는 기록물 평가 선별을 위한 정책문이 부재하기 때문에 분석대상 기록물이 현 제도 하에서 법률로 명시된 유일한 기록물 평가기준이라고 할 수 있는 시행령 별표1에 영구 기준의 1호부터 25호 중 어느 항목으로 분류될 수 있는지 매칭작업을 실시하였다. 하나의 기록물 철이 여러 개의 호에 해당하는 경우 복수의 호에 분류하

었다. 예를 들어 1950년대 ‘분배농지상환대장’은 대한민국 정부수립 이후 토지개혁 관련 중요기록물로 국민의 재산을 증명하는 기록물(2호), 국가나 지역사회의 역사 경험을 증명할 수 있는 기록물(3호), 토지 등과 같은 장기간 존속되는 물건 또는 재산의 관리, 확인 증명에 필요한 기록물(18호)에 모두 해당한다고 볼 수 있다. 기록물 철 제목, 생산기관, 생산연도에 근거하여 시행령 별표1의 영구 항목과 매칭하되, 주어진 정보만으로 기록물의 내용과 생산맥락 파악이 어려운 경우 국가기록원 누리집에서 해당 철 목록 검색 후 건 목록 확인하는 과정을 거쳤다. 주어진 정보 및 철/건 검색으로도 기록물의 내용을 유추하기 어려운 기록물은 최종적으로 ‘실물확인 필요’로 분류하였다.

매칭 결과를 바탕으로 시행령 별표1의 보존기간 별 책정기준이 시행령 제25조 제3항의 보존기간 준칙에 어떻게 반영되고 있으며, 보존기간 준칙이 실제 기록물의 보존기간 책정에 어떻게 적용되고 있는지 알아보기 위해 공통업무와 고유업무로 구분하여 기능별 분석을 실시하였다. 기능별 구분을 위해 기록물 기술 계층에 ‘행정지원’을 포함하고 있는 기록물 철은 ‘기관공통업무’로 분류하고 국가기록원의 중앙행정기관 기관공통 준칙(국가기록원, 2022) (이하 ‘기관공통 준칙’)과 비교·검토하였다. ‘행정지원’을 포함하지 않는 기술계층은 고유(유사기관 공통)업무로 분류하여 당해 업무의 근거가 되는 개별법령 등을 참조하였다. 기능별 분석 후에는 정부활동의 기록화, 시민의 권리증빙, 국가적 경험의 세 범주로 구분하여 대상 기록물이 어떤 분류에 해당하는지에 대한 분석을 재실시 하였다. 공공기록물법 시행령 별표1의 영구 기준 25개 호 중 어느 항목으로도 분류되지 않는 기록물은 ‘새로운 분류 기준이 필요’ 또는 ‘영구보존 가치 없음’ 등으로 2차 검토를 실시하였다.



<그림 1> 국가기록 범주별 분석 절차

4. 연구결과

분석대상인 일반기록물 138만 철 중 동중대량 기록물과 유사기관 공통기능 샘플링을 거쳐 최종적으로 총 1,062 철을 분석 대상으로 선정하였다. 분석대상 기록물 기술계층은 507개이며, 이 가운데 공통업무는 138개 계층, 고유(유사기관 공통) 업무는 369개 계층이다.

4.1 기능별 분석

4.1.1 기관공통업무

국가기록원 소장 기록물을 기관 공통업무와 기관 고유업무로 구분하여 공공기록물법 시행령 별표1의 영구 보존

기록물 25개 항목에 대한 비교·분석을 실시하였다. 기관을 운영·유지하기 위해 모든 행정기관이 공통적으로 수행하는 기관공통업무에 해당하는 기록물 철 매칭을 위해 시행령 별표1과 국가기록원이 발행한 보존기간 준칙을 참고하였으며, 기관 고유업무의 경우 유사기관 공통업무*를 포함하여 분석을 실시하였다.

기관공통 업무는 실제 기록물의 보존기간과 국가기록원 발행 준칙에서의 보존기간이 상이한 사례를 다수 확인할 수 있었다. 공공기록물법 시행령 별표1의 영구 2호에서는 ‘국민이나 기관 및 단체, 조직의 지위, 신분, 재산, 권리, 의무를 증명하는 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물’을 제시하고 있다. 전단에 해당하는 ‘국민이나 기관 및 단체, 조직의 지위, 신분, 재산, 권리, 의무를 증명하는 기록물’을 모두 선별하는 것이 아니라 후단에 ‘영구보존이 필요한 기록물’이라는 제한을 둬으로써 평가자가 영구보존 기록물을 선별할 수 있는 여지를 두고 있다. 이에 따라 국가기록원이 고시한 기관공통 준칙에서도 소기능 ‘국유재산 관리’ 하위의 단위과제인 국유재산은 ‘관리 및 처분(취득포함)’은 ‘영구’로, ‘국유재산 관리 운용 및 보고’는 ‘5년’으로, ‘국유재산 관리 및 처분 계획’은 ‘30년’으로, ‘국유재산 관리전환 및 사용승인과 국유재산 사용허가’는 ‘준영구’로 업무의 성격에 따라 보존기간을 세분화하여 책정하고 있음을 확인할 수 있다. 국가기록원 보유 실제 기록물 목록을 대조한 결과 국유재산 관리와 관련된 기록물은 그 업무의 성격에 관계없이 모두 ‘영구’로 책정되어 각호의 호의 후단의 ‘영구보존이 필요한 기록물’에 대한 판단이 제대로 이루어지지 않는 것으로 확인되었다.

<표 1> 국유재산 관련 기록물철 보존기간 준칙과의 비교

기록물철 분석		보존기간 준칙	
기록물철 목록	보존기간	단위과제	보존기간
<ul style="list-style-type: none"> • 국유재산관리환철 • 국유재산관계 • 국유재산대장 • 국유재산취득 • 무상사용, 사용허가 • 무단점유후속조치(1991년) 	영구	• 국유재산 관리 및 처분(취득 포함)	영구
		• 국유재산 관리운용보고	5년
		• 국유재산 관리 및 처분 계획	30년
		• 국유재산 관리전환 및 사용승인	준영구
		• 국유재산 사용허가	준영구

시행령 별표1과 보존기간 준칙과의 괴리는 공통업무의 다른 업무기능에서도 나타난다. 기관공통 준칙에 따르면 포상을 검토하고 시행하는 포상 운영 관련 철의 보존기간은 ‘10년’, 최종적으로 포상을 받은 내역을 관리하는 포상대장은 ‘영구’로 책정하고 있다. 국가기록원 소장 ‘포상관계철’은 포상관련 업무인지, 포상 대장인지, 포상관련 업무를 포함하는 포상대장인지에 대하여 철 제목만으로 기록물의 내용 판단이 어려우며 보존기간은 일괄적으로 ‘영구’로 책정되어 있다.

<표 2> 포상(상훈) 관련 기록물철 보존기간 준칙과의 비교

기록물철 분석		보존기간 준칙	
기록물철 목록	보존기간	단위과제	보존기간
<ul style="list-style-type: none"> • 포상관계철 • 포상대장 • 정부포상업무지침 • 포상관련 공문서 철 • 포상대장 • 직원포상경력기록부 	영구	• 서훈기록부(수여자명단)	영구
		• 공적심사 의결서	준영구
		• 포상추천서 및 정부포상 동의서	5년
		• 상훈관리	준영구
		• 상훈일반	10년

* 유사한 기관들이 공통적으로 수행하는 업무로 지방국세청, 지방검찰청 등의 특별지방행정기관, 지방자치단체 업무 등이 있음

기관공통 준칙에서는 ‘공무원 채용’은 ‘준영구’, ‘채용시험’은 ‘10년’으로 책정하고 있으며 인사관련 기록 중 보존기간이 장기(준영구)로 책정된 기록물은 개인별 경력증명서, 인사 및 성과기록이 속하는 ‘개인별 인사기록’과 인사관계 법령 및 예규, 발령대장 등이 속하는 ‘인사관리 대장’이 있다. 실제 국가기록원 소장 기록물과 대조 결과 공무원 채용과 관련된 업무는 모두 영구로 책정되어 있었다. 보존기간이 단기인 채용시험에 해당하는 ‘간호직 공무원 면접시험 채점표’, ‘원자력(7급) 특별채용 응시원서’ 역시 영구로 상향 책정되어 있는 사실을 확인할 수 있었다.

<표 3> 임용(인사) 관련 기록물철 보존기간 준칙과의 비교

기록물철 분석		보존기간 준칙	
기록물철 목록	보존기간	단위과제	보존기간
<ul style="list-style-type: none"> • 기능직공무원 채용관계 • 간호직공무원 특별채용 면접시험 채점표 • 단기고용원 채용 • 응시자 제출서류 • 원자력직(7급) 특별채용 응시원서 • 1999 채용시험제도 연구 	영구	• 공무원 채용	준영구
		• 채용 시험	10년

다음으로 국회업무 관련 기록물을 살펴보면 기관공통 준칙에서는 국정감사 대응은 ‘10년’, 국회 대응은 ‘5년’으로 책정하고 있다. 국가기록원 소장 기록물의 경우 ‘제185회정기국회국정감사관련자료철(1997년9월~1997년10월)’, ‘1997년 국감시서면질의답변자료(1997.10.6.)’, ‘2001국정감사관련현장속기록(직원기록 작성)’, ‘예산질의답변자료’가 모두 영구로 상향 책정되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 특히 ‘예산질의답변서’의 경우 단순히 기관 내부 참고용 자료일 가능성이 높아 기록으로 등록하여 관리해야 할 필요성이 있는지 여부에 대한 판단이 먼저 이루어져야 할 것으로 보인다.

<표 4> 국회 관련 기록물철 보존기간 준칙과의 비교

기록물철 분석		보존기간 준칙	
기록물철 목록	보존기간	단위과제	보존기간
<ul style="list-style-type: none"> • 제185회정기국회국정감사관련자료철(1997년 9월~1997년10월) • 1997년국감시서면질의답변자료(1997.10.6.) • 2001국정감사관련현장속기록(직원기록작성) • 예산질의답변자료 	영구	• 국정감사 대응	10년
		• 국회 및 대정부질문 대응	5년

공공기록물법 시행령 별표1의 영구 보존기준 20호에서 ‘국회와 중앙행정기관 간, 지방의회와 지방자치단체 간 주고받은 공식적인 기록물’을 영구로 책정하도록 규정되어 있어 ‘영구 보존이 필요한 기록물’, ‘중요 기록물’ 등의 선별할 수 있는 여지가 없는 것으로 보이나, 별표1에도 불구하고 보존기간 준칙에서는 기록물의 중요도 등 현실을 반영하여 단순 국정감사 대응에 관련된 문서는 5~10년의 단기로 책정하고 있음을 확인할 수 있었다.

4.1.2 기관고유(유사기관 공통)업무

다음으로 기관 고유업무 분석은 유사기관 공통업무를 포함하여 실시하였다. 국가기록원의 기술 계층은 조직분류를 중심으로 이루어졌기 때문에 기술계층이 다르다고 할지라도 실질적으로는 동급의 기관에서 수행하는 유사

업무가 많았다. 따라서 특별지방행정기관이나 지방자치단체, 교육청, 교육지원청에서 공통적으로 수행하는 유사 기관 공통업무의 경우에는 모든 기관에서 생산되는 기록물을 추출하기보다 특정한 기관에서 생산되는 기록물을 샘플링하여 분석을 실시하였다. <표 5>와 같이 지방검찰청에서 생산되는 ‘특수형사사건관리’, 기초 자치단체에서 생산되는 ‘토지지적관리’, 교육청에서 생산되는 ‘학적관리’ 등은 유사기관 공통업무로 분류하여 기관고유업무에 포함시켰다.

<표 5> 유사기관 공통 업무 동일 기능 분석 사례

특별지방행정기관 분류체계		분석방법
<ul style="list-style-type: none"> 공공질서·사회복지/법무/대전고등검찰청/청주지방검찰청/특수형사사건관리 공공질서·사회복지/법무/서울고등검찰청/수원지방검찰청/특수형사사건관리 	⇨	<ul style="list-style-type: none"> 특수형사사건관리
지방자치단체 분류체계		분석방법
<ul style="list-style-type: none"> 일반행정/내무·지방행정/대전광역시 동구/토지지적관리 일반행정/내무·지방행정/전라남도 순천시/토지지적관리 	⇨	<ul style="list-style-type: none"> 토지지적관리
교육(지원)청 분류체계		분석방법
<ul style="list-style-type: none"> 교육·문화·관광/교육·학술/경기도교육청/학적 관리 교육·문화·관광/교육·학술/강원도교육청/학적 관리 	⇨	<ul style="list-style-type: none"> 학적관리

주로 지방자치단체에서 생산되는 문화재 지정, 수리와 관련된 기록물은 시행령 별표1의 영구 25개호 중 3호인 ‘국가나 지역사회의 역사경험을 증명할 수 있는 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물’로 분류되어 일반적으로 영구로 책정되고 있으며, 특히 문화재 현상변경 신고에 대한 기록물이 다수 식별되었다. 문화재 현상변경 신고 대상구역은 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령」 및 「국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차에 관한 규정」에 따라 문화재의 외각 경계 500미터 내에서 지정할 수 있으며 이 구역에 있는 건물, 시설 등의 현상에 변경을 가하는 행위를 하고자 할 경우 시도지사에게 허가요청을 해야 한다. 현상변경 신고대상 지역의 범위가 외각경계 500미터 내로 비교적 넓다는 사실을 고려하면 영구로 책정된 관련 기록물 중에는 문화재에 직접적인 영향을 미치지 않는 허가요청도 다수 포함되어 있을 것으로 보인다. 예컨대, 문화재 보호구역 내에서 개인이 소유한 집의 담장을 수리하고자 하는 경우 관련 법령에 따라 해당 지자체에 문화재 현상변경 신고를 해야 한다. 실제로 담장 수리가 문화재에 영향을 미치지 않는 선에서 행해졌다면 해당 건의 문화재 현상변경 신청서를 영구보존할 필요는 없을 것이다.

<표 6> 문화재 현상변경

철제목	생산기관	생산연도
• 여주신록사현상변경및승인	경기도 내무국	1985
• 국가지정문화재보수및현상변경(상원사대웅전)	강원도 원주군	1984
• 흥도현상변경허가(무선국)	전라남도	1986
• 지정문화재현상변경(김제금산사)	전라북도	1988
• 문화재 현상변경 착공(안덕계곡)	제주도	1985

관련 기록물 중 문화재 보호구역 내 화장실, 진입로 공사 관련된 기록물이 영구로 책정되어 있는 경우도 다수 확인할 수 있었다. 마찬가지로 실제로 그 공사가 문화재에 미치는 영향에 따라서 영구 보존해야 할 기록물과 한시

보존해야 할 기록물을 구분해서 관리할 필요가 있을 것으로 보인다. 즉, 문화재 자체에 대한 보수가 아닌 문화재 주변을 정비하는 경우 문화재에 끼치는 영향이 확실하여 증빙적, 사료적 가치가 있는 기록물만 선별하여 이관할 필요가 있다. 문화재 관련 기록물에는 수해 등으로 인한 문화재 복구사업이 영구로 책정된 사례도 있는데 이 경우도 문화재에 미치는 직접적인 영향을 고려하여 영구보존 여부를 판단해야 할 것으로 보인다. 자연재해를 입은 문화재 복구와 관련된 기록물은 ‘다수 국민의 관심 사항이 되는 주요 사건 또는 사고 및 재해 관련기록물(16호)’에도 해당할 수도 있어, 주요 재해 인지에 대한 판단을 거친 후 선별하여 이관할 필요가 있다.

<표 7> 문화재 수해복구 등

철제목	생산기관	생산연도
• 김해 대성동고분군 휴게소 신축	문화재청 건조물국	2004
• 가야산 해인사일원 진입로 정비	문화재청	1984
• 화엄사 진입로.등산로 정비	문화재청	1994
• 문화유씨시조묘역진입로확정	경기도	1988
• 나주향교수해복구(1)	전라남도	1989
• 2002 오대산사고지 수해복구	문화재청	2002

중앙부처나 지자체에서 시행하는 공익사업은 우리나라의 발전 과정을 보여주고, 개인의 재산에 대한 공용수용이 빈번하게 이루어지므로 개인의 권리증빙 측면에서는 보존가치가 높은 기록물이라고 볼 수 있다. 공익사업의 과정에서 생산되는 공용수용을 위한 물건조서, 토지조서, 보상금 산정과 지급 관련 기록물 또한 영구로 책정되어 국가기록원으로 대량 이관된 것을 확인할 수 있었다. 공익사업과 수행 과정의 모든 단계의 기록물을 영구보존할 것인지에 대한 고려가 필요해 보인다. 예컨대 토지수용이 완료되고 보상을 거친 후 등기를 통해서 권리관계가 확정되고 차후 등기서류 등을 통해서 권리관계를 충분히 확인할 수 있음에도, 공용수용 과정에서 발생하는 권리증빙 서류를 모두 영구보존 해야 하는지, 공익사업에서 빈번하게 발생하는 설계변경의 경우 초안과 최종본 사이에 있는 설계변경서 예산서, 원가산출내역서 등을 모두 보존할 필요가 있는지 재고해 볼 필요가 있다.

<표 8> 공익사업 관련 보상서류 등

철제목	생산기관	생산연도
• 대전직업훈련소년원 물건조서(토지매입)	법무부대전소년원	1990
• 개인별 보상액 산출(토지매입)	법무부 대전소년원	1990
• 경부고속도로변보상금지급철	서울특별시 서초구	1987
• 여서,문수신도시개발지구 상수도확장 토지매입 보상금	전라남도 여수시	1988

건축허가, 농지전용 허가 등 각종 신청서가 영구로 책정되어 국가기록원으로 이관된 사례를 다수 확인할 수 있었다. 일반적으로 국민의 신청행위에 대하여 공공기관은 허가서 등을 배부한다. 신청이 받아들여지면 권리가 확정되지만 다수인의 신청에 대해 특정인만 허가를 받는 경우 등과 같이 신청서 제출이 권리의무 관계를 확정으로 이어지지 못하는 경우도 있다. 국가기록원 소장 기록물 분석 결과 인허가 신청관련 기록물이 일괄적으로 영구로 책정되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 신청서 관련 기록물은 개인의 권리증빙 기록물인 공공기록물법 시행령 별표1의 영구 기준 2호로 분류된 것으로 보이나 모든 신청서가 영구보존 가치가 있는지 고려해 볼 필요가 있다.

<표 9> 각종 인허가 신청서

철제목	생산기관	생산연도
• 건축허가협의및신청(1990년)	법무부 광주소년원	1990
• 농지전용허가신청(1990년)	법무부 광주소년원	1990
• 경기학원건축건축협의신청서	경기도	1989
• 법인설립신고서및사업자등록신청서	국세청 대구지방국세청	1980
• 공유수면점용허가신청서철	건설교통부	1954
• 댐사용권등록신청서철	건설교통부	1973
• 폐기물처리업 변경허가신청서(삼미급속)(2)	환경부	1999
• 하천점용허가 신청서(13-259)	강원도 동해시	1983

일반적으로 인허가 신청과 승인, 그에 따른 유효기간이 있는 경우 그 기간이 경과하면 권리가 소멸한다. 예컨대 건축허가, 건축물 사용승인을 받은 경우, 시간이 지나 그 건축물이 철거된다면 더 이상 보존할 가치가 없어진다. 이처럼 권리의 존속기간이 있는 경우라면 보존기간을 준영구로 책정하는 것이 더 적절해 보이나, 많은 경우 영구로 책정되어 국가기록원으로 이관되었다. 다만, 권리의 유효기간이 있는 기록물이 영구기록물관리기관으로 이관되면 영구기록물관리기관에서는 권리 존속 여부에 대한 확인이 어려워지는 문제가 생길 수 있다. 권리의 존속기간이 정해져 있는 준영구 성격의 기록물은 기록관리기준표상의 보존장소를 기록관으로 지정하여 생산기관에서 소장하고 있다가 그 권리가 소멸하면 평가 대상으로 선별하여 기록관에서 재평가를 하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

4.1.3 분석

분석은 기록물 기술분류와 철 제목에 기반하여 수행되었기 때문에 시행령 별표1과 보존기간 준칙 간, 보존기간 준칙과 기록관리기준표 간, 기록관리기준표와 실제 기록물의 보존기간 간의 연결고리를 파악하는 것은 불가능했다. 다만 상당수의 기록물이 시행령 별표1의 각 항의 전단에 해당하여 ‘영구’로 책정되어 있음을 확인할 수 있었다. 시행령 별표 1의 25개의 영구보존 기록물 항목 중 1호부터 12호, 13호와 14호는 전단에 제시된 기록물 중 ‘영구보존이 필요한 기록물’, 15호와 18호에서는 ‘중요 기록물’이라는 단서를 두어 해당 항목에 속하는 모든 기록물이 아닌 중요 기록물을 선별하도록 하고 있다. 실제로 국가기록원 보유 기록물을 살펴본 결과 각호의 후단 부분에 대한 고려를 거의 찾아보기 어려웠다. ‘영구 보존이 필요한 기록물’, ‘중요 기록물’의 선별이 누락됨으로써 시행령 별표1의 전단에 해당하는 모든 기록물을 영구보존 하려는 경향이 강하게 나타났다.

이러한 문제는 공통업무에서 생산되는 기록물에 대해서는 보존기간 준칙 제정을 통해서 어느 정도 보완하고 있는 것으로 보인다. 기관공통업무 보존기간 준칙에서는 동일한 업무 기능에서 생산되는 기록물에 대하여 채용 업무는 ‘준영구’, 채용시험은 ‘10년’과 같이 그 업무의 중요성과 증빙적 가치에 따라 보존기간을 달리하고 있다. 국가기록원의 공통업무 보존기간 준칙이 중앙행정기관을 시작으로 2021년부터 제정되기 시작했고, 국가기록원 소장기록물은 적어도 10년 전 이전에 생산되었다는 점을 고려하면 그간 준칙의 부재로 인해 전체적으로 기록물의 보존기간이 상향 책정되어왔다는 것을 유추할 수 있다. 해외의 평가 정책문에서도 알 수 있듯이 일반적으로 평가 정책문은 대단히 선언적이라는 점을 고려하면 중요기록물 선별을 위해서는 보존기간 준칙 등의 개별 평가기준을 보완하는 차원에서의 개선이 필요할 것이다.

기관고유(유사기관 공통) 업무의 경우 주요업무 과정에 생산되는 기록물을 모두 영구로 책정하는 경향을 보였다. 공익사업 과정에서 생산되는 물건조서, 토지조서와 같이 공용수용을 위한 기록물, 건설 공사 시 최초 설계와 최종 설계서 사이에서 수시로 변경되는 설계변경서까지 업무수행의 전 과정의 기록물이 영구로 책정되어 이관되

는 것으로 확인되었다. 공익사업 과정에서 생산되는 보상 관련 기록물은 사업이 완료되면 등기서류 등을 통해 권리의무관계가 확정되므로 관련 기록물이 아니면 증빙을 할 수 없는 특별한 경우에만 선별하여 이관하는 방법 등도 고려할 필요가 있을 것이다.

인허가 기록물은 영구로 책정된 사례가 많았으나, 권리의 존속기간이 만료하면 재평가를 하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 인허가 기록물은 보존기간을 준영구로 책정하고 공공기록물법 시행령 제30조 제2항 제1호에 따라 보존장소를 기록관으로 지정하여 보존기간이 경과 하면 기록관에서 자체 평가 할 수 있는 방안을 강구하는 것도 필요할 것이다. 각종 인허가 신청서 또한 신청이 승인되어야 권리·의무 관계가 확정되므로 인허가가 거부된 신청자의 신청서를 포함한 신청서 자체를 영구보존 할 필요가 있는지에 대하여 사안에 따라 개별적인 검토가 필요하다.

4.2 국가기록 평가 범주별 분석

기능별 분석 후에는 매칭 자료를 토대로 2장에서 도출한 바와 같이 국가보존 기록은 정부활동의 기록화, 시민의 권리증빙, 국가적 경험의 기록화로 구분하여 각각의 기록물 철이 어떤 분류에 해당하는지 재검토 실시하였다. 이러한 세 범주의 구분은 앞서 선행연구에서 미국, 영국, 캐나다, 호주 등의 해외사례의 평가정책문을 분석한 결과, 해외 국가에서 영구기록물의 평가 기준으로는 (1) 정부활동의 기록화 (2) 시민의 권리 증빙 (3) 국가적 경험의 기록화의 범주를 공통으로 사용하고 있다(설문원 외, 2024). 본 연구는 이러한 해외 사례 연구에서 밝혀진 공통 범주와 국내 공공기록물법 시행령 제26조 제1항의 별표1에서 규정한 영구기록의 평가 기준이 얼마나 부합하고 있는지 비교 분석했다. 이러한 해외 비교 연구를 통해 현재 국내 영구기록물로 지정된 기록물들이 어떠한 유형과 특징을 가지고 있는지 좀 더 분명히 살펴보고자 했다. 범주별 분석에서는 시행령 별표 영구 25개 항목 중 11호의 시청각기록물, 19호의 연설문, 기고문 매칭을 위해서 시청각 기록물 247건도 추가적으로 분석하였다.

4.2.1 정부활동의 기록화

대다수의 정책문에서 영구보존 기록으로 채택하고 있는 ‘정부활동을 기록’화는 정부 기능의 핵심적 역할을 증명할 수 있는 기록물을 포함하고 있다. 이러한 범주는 시행령 별표1의 25개 영구보존 기록물 항목 중 가장 많은 16개 항목에 해당하며 그 항목은 다음과 같다.

<표 10> 시행령 별표1의 정부활동의 기록화 해당 항목

분류	항목
정부활동의 기록화	1. 공공기관 핵심업무 수행의 증명 및 설명
	7. 공공기관 조직구조, 기능, 권한/책무변화 및 주요 직위자 임면
	9-11. 생산의무기록물(조사연구검토기록물, 회의록, 시청각기록물)
	12. 국회/국무회의 심의사항
	13. 연도별 기관 업무계획, 추진과정, 결과, 심사분석, 외부기관의 평가
	14. 대통령/국무총리 지시사항
	15. 공공기관 연혁, 변천사 규명(백서 등)
	17. 대통령/국무총리관련 기록, 외국 원수/수상 등의 한국관련 기록
	19. 장·차관급 중앙행정기관장, 광역자치단체장의 공식 연설문, 기고문, 인터뷰자료, 기관 공식 브리핑
	20. 국회-중앙행정기관, 지방의회-지방자치단체 간 공식 교신
	21. 외국 정부기관, 국제기구와의 교류협력, 협상, 교류활동
	22. 기관 소관 업무분야 통계, 결산, 전망 등 대외발표/대외보고
	23-24. 기관장 및 타 법령이 정하는 기록

시행령 별표1 영구보존 1호에 해당하는 공공기관의 핵심 업무수행의 증명 및 설명에 해당하는 기록물은 주로 행정기관이 그 설립목적과 관련된 고유의 업무를 수행하면서 생산되는 기록물이 식별되었으며, 별표1의 다른 호에도 중복 해당되는 경우가 많았다. 예컨대, 감사원의 심사청구 관련 기록물은 감사원의 핵심 업무이기도 하지만 국민이나 단체의 권리증빙(2호)에 해당한다. 다만, 공공기관의 핵심적인 업무가 무엇인지에 대한 기준이 없다면 기관마다 고유사무에 해당하는 기록물을 1호로 분류하여 영구보존 할 우려가 있으므로, 어떤 업무를 ‘핵심업무’로 삼을 것인지에 대한 기관별 세부적인 지침이 필요하다.

7호에 해당하는 공공기관 조직구조, 기능, 권한/책무 변화 및 주요 직위자 임면과 관련된 국가기록원 소장 기록물은 ‘직제(1989)’, ‘직제 및 정원(연수원)(1988년)’, ‘직제 수정사항(1999년)’ 등 주로 행정조직의 개편 관련 기록물이었으며 주요직위자의 임면과 같은 기록물은 상대적으로 식별이 어려웠다.

9호에 해당하는 공공기록물법 시행령 제17조 제1항의 조사연구 검토기록물에는 ‘국민체육 진흥법 개정검토(1988년)’, ‘금융관계법 개정(1977)’, ‘소득세법 중 개정안철(1961)’, ‘90병역법 개정(1990)’, ‘서울특별시 조례 제정개정(1996년)’, ‘1983년 재무부 대통령령(관세법령)’ 등 주로 법률과 조례의 제·개정과 관련된 기록물이 있으며 국가재정법 제38조에 해당하는 ‘대규모 사업 또는 관련 기록물’에 해당하는지 여부는 주어진 정보만으로는 식별하기 어려웠다. 다만 ‘산업기지 개발 촉진법’ 또는 ‘토지 수용법’ 등과 같이 법령 제·개정과 관련된 제목으로 생산되었으나, 해당 법률을 주관하는 부처가 아닌 ‘법무부 대전소년원’과 같은 타 기관에서 생산된 기록물의 경우 단순 참고용 자료로 판단하여 영구보존 대상에서 제외하였다.

10호에 해당하는 공공기록물법 시행령 제18조 제1항 회의록에는 ‘국무회의록(2005)’, ‘차관회의록(2005)’, ‘여,야,정 정책협의회의(2001)’, ‘감사위원회의록(1981)’, ‘기록물평가심의회(2006)’, ‘교무위원회의록(1963)’까지 주요참석자가 참석하는 회의에서부터 개별법 또는 특별법에 따라 구성된 회의까지 광범위한 기록물이 영구로 책정되고 있음을 확인하였다. 공공기록물법 시행령 제18조 제1항 제9호에 해당하는 즉, 주요 참석자를 구성원으로 하지 않은 ‘그 밖에 회의록의 작성이 필요하다고 인정되는 주요 회의’의 경우 회의의 중요성, 결정의 파급 효과에 따라 영구보존이 필요한 회의록 선별이 필요해 보인다.

11호에 해당하는 공공기록물법 시행령 제19조 제1항의 시청각 기록물에는 ‘중국베이징 올림픽 관련 역대경기장 이명박 대통령 방문(2008)’, ‘1990년03월28일~1990년12월21일 행사-영국대사 예방(1990)’, ‘1989년10월04일~1990년03월28일 행사-홍재형 관세청장 이임식(1990)’, ‘한일장관회담(2009)’과 같이 주요 직위자의 업무 관련 활동과 인물사진, 외국의 원수·수상 외국인사의 주요 동정 중 대한민국과 관련된 사항에 해당하는 기록물이 식별되었다. 주요 공직자나 특정 인물의 활동이 아닌 시행령 제19조 제1항 제8호의 ‘다수 국민의 관심사가 되는 주요 사건 또는 사고’, 10호의 ‘국내 최초 출현물로서 사료적 가치가 높은 사항’, 7호의 ‘철거 또는 개축 등으로 사라지게 되는 건축물이나 각종 형태의 구조물이 사료적 가치가 높아 시청각 기록물 그 모습을 보존할 필요가 있는 사항’에 해당하는 시청각 기록물을 식별하기 어려웠다.

12호에 해당하는 국회 또는 국무회의를 거치는 사항에는 ‘국무회의록(1953)’, ‘2001국정감사(특수분야)(2003)’, ‘특별국정감사자료철(1968년)’ 등이 기록물 철 등이 매칭되었으나 중요 기록물임에도 불구하고 국가기록원이 제공한 기록물 철 목록에서는 많이 식별되지 않았다.

13호의 공공기관의 연도별 업무계획과 이에 대한 추진과정, 결과 및 심사분석에 해당하는 기록물로는 ‘1982년도 주요 업무계획(1982)’, ‘법무선진화5개년계획(1989년-1992년)(1988)’, ‘1987년도주요업무계획(1987)’ 등이 해당한다. 업무계획 수립과 관련된 기록물은 식별이 가능했으나 수립된 계획의 추진과정, 결과 및 심사분석에 해당하는 기록물은 식별하기 어려웠다.

14호에 해당하는 대통령, 국무총리의 지시사항과 관련된 기록물로는 ‘2000대통령지시사항추진실적 및 점검(2000)’, ‘국무총리지시지원안철(1966)’, ‘대통령,총리지시사항(1984)’, ‘국정과제2(1998년)(1988)’ 기록물이 식별되었다.

15호에 해당하는 백서, 그 밖에 공공기관의 역할과 변천사를 규명하는 데 유용한 중요 기록물로는 ‘연혁(1967년)(법무부 전주 소년원)’, ‘시정백서 1998-1999(강원도 태백시)’, ‘연혁(강원도 춘성군교육청)’, ‘영천시교육청 설치관계철(경상북도영천교육청)’, ‘대학이철추진관계(제주대학교)’ 등을 확인할 수 있었다.

17호에 해당하는 대통령/국무총리관련 기록, 외국 원수/수상 등의 한국 관련 기록물로는 ‘1982국무총리지방순시(1982)’, ‘대통령각하연두순시관계철(1978)’, ‘미합중국카터대통령방한기본계획철(1966)’ 등이 확인되었다.

19호에 해당하는 장·차관급 중앙행정기관장, 광역자치단체장의 공식 연설문, 기고문, 인터뷰자료, 기관 공식 브리핑 기록물은 주로 시청각 기록물로 생산되고 있는 것으로 확인되었다. 주요 기록물로는 ‘김동조 외무장관 동남아 순방, 1975.2.16-3.7. 전5권 (언론보도 및 연설문)(1975)’, ‘노태우 특사(정무 제2장관) 구주 및 서아프리카 순방’, ‘1981.11.9.-12.16. 전7권 V.2 일정 및 연설문’, ‘임창열 경기도지사 연설문집 제1권(1998.7.1.-1999.12.31.)’ 등이 있다.

20호에 해당하는 국회-중앙행정기관, 지방의회-지방자치단체 간 공식 교신 기록물은 ‘특별국정감사자료철(1968)’, ‘의회관계 서류철(1953)’, ‘면의회에 관한서류(1955년)’ 등이 확인되었다. 국회-중앙행정기관 공식 교신 기록물 상당수는 국정감사 및 특별감사 제출자료 및 대응에 관한 기록물이 주로 해당된다. 국정감사나 국회 대응 관련 기록물의 기관공통 준칙상의 보존기간은 5~10년으로 책정되어 있으나, 보존기간 준칙이 제정되기 전에 생산된 관련 기록물은 시행령 별표1의 20호에 해당한다고 판단하여 영구로 책정되어 국가기록원으로 이관된 것으로 보인다. 20호를 문리적으로 해석하면 행정부와 입법부 간의 주고받은 공식적인 기록물은 ‘영구 보존이 필요한 기록물’ 또는 ‘중요기록물’인지에 대한 판단 없이 모두 영구 보존이 가능하다. 따라서, 두 기관 간의 일반적인 자료 제출이나, 단순한 질의 회신에 해당하는 기록물은 영구보존 대상에서 제외할 여지가 있으므로 개선이 필요해 보인다.

지방의회-지방자치단체 간 생산 기록물은 지방의회의 교신 기록물보다는 ‘의회회의록’, ‘의회관계서류철’ 등 의회의 운영에 관련된 기록물이 다수 식별되었다. 행정부와 입법부로 분명하게 분리되어 있는 국가기관-국회와의 관계와는 달리 지방의회는 현재 지방자치단체의 소속기관으로 운영되고 있으며, 최근 지방의회의 인사권이 분리되는 추세나, 독립성에 있어서는 국회와 큰 차이를 보인다. 때문에, 국회와 지방의회의 행정부와의 소통 관련 기록물을 지금과 같은 20호에 하나의 항목으로 분류할 것인지에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다.

21호에 해당하는 기록물로는 ‘국제교류 협정서 원본(미주리 주립대)(1992)’, ‘한국 일본 조세 조약(1968)’, ‘러시아 나홉카시 자매결연 관계철(1990)’, ‘제150차 SOFA 한미합동 위원회 회의철’, ‘차관 도입과 관련한 디젤엔진 공장건설 협정 및 전대 계약.KFW AL-659(1972)’, ‘한국 러시아 기록 보존 교류 협력(2000)’ 관련 기록물이 확인되었으며 상당수의 기록물이 ‘국가적 경험’ 관련 기록물과 중복으로 매칭되었다.

22호 공공기관 소관 업무분야의 통계·결산·통계관련 기록물은 ‘국적통계(1995년)’, ‘각종통계년표(1992)’, ‘군수형자수감통계보고철(1990)’, ‘사건통계철(1960)’ 등이 해당된다. 23호에 해당하는 영구기록물관리기관의 장 및 공공기관의 장이 정하는 기록물은 제시된 목록만으로 식별하기 어려웠다. 24호 다른 법령에 따라 영구 보존하도록 규정된 기록물은 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제69조(지적공부의 보존 등)에 따라 영구 보존하도록 되어 있는 토지대장이 식별되었다.

4.2.2 시민의 권리증빙

‘시민의 권리 증빙’ 범주는 정가 국민의 삶을 지원하고, 사회 발전과 공공 이익 증진을 위해 수행하는 활동에 관한 기록들로 국민이 법적 권한을 행사하는 데 필요한 권리증빙 기록 일체와 이외 사회적 계약 관계로서 국가와 국민의 상호 작용을 증빙할 수 있는 기록들을 의미한다. 그리고 이러한 시민의 권리증빙 기록물은 시행령 별표1에서 다음 항목들에 해당된다.

<표 11> 시행령 별표1의 시민의 권리증빙 해당 항목

분류	항목
시민의 권리증빙	2. 국민이나 기관 및 단체, 조직의 지위, 신분, 재산, 권리, 의무를 증명하는 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물 4. 국민의 건강증진, 환경보호를 위하여 필요한 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물 5. 국민이나 기관 및 단체, 조직에 중대한 영향을 미치는 주요한 정책, 제도의 결정이나 변경과 관련된 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물 8. 일정 규모 이상의 국토의 형질이나 자연환경에 영향을 미치는 사업·공사 등과 관련된 기록물 중 영구보존이 필요한 기록물 18. 토지 등과 같이 장기간 존속되는 물건 또는 재산의 관리, 확인, 증명에 필요한 중요 기록물

국가기록원 보유 기록물 중에서 시행령 별표 1의 영구 기준 2호에 속하는 권리증빙 관련 기록물은 주로 국민이나 조직·단체의 신분, 재산, 증서와 자격관련, 각종 인허가 증빙자료 등이다. 국민이나 법인의 신청과 그에 따른 공공기관의 승인이나 확인에 의한 권리의무 관계 형성 관련 기록물이 주를 이루기 때문에 상당수가 ‘정부활동의 기록화’로 분류될 여지도 있어 향후 평가정책 수립 시 양자 간의 구분이 필요해 보인다. 해당 기록물로는 ‘법인설립 관계인가(공예협동조합)(1978)’, ‘운수사업면허관계문서(1968)’ 등이 확인되었다. 권리증빙 관련 기록물의 경우 기관공통 준칙과 다르게 보존기간이 상향 책정된 사례를 다수 확인할 수 있었다. ‘포상관계철(1996)’, ‘퇴직금청구 철(2002)’, ‘공무원연금납입서(1984)’ 등의 기록은 기관공통 준칙에서는 보존기간이 10년으로 분류되지만 실제 기록물은 영구로 책정되어 있으며, ‘비현재원이력서철(1956)’, ‘간호직공무원 특별채용응시자 제출서류 1(2002)’ 등 응시원서나 이력서를 기관공통 준칙에 의해 보존기간이 단기(10년)로 책정되어 있으나 많은 생산기관에서 영구로 책정하고 있는 것으로 나타났다.

4호에 해당하는 국민의 건강증진, 환경보호를 위해 필요한 기록물은 주로 환경부서에서 생산한 기록물로, 원전 관련, 상해수도 관리, 산림자원 관리 등으로 나타났다. 환경부의 주요 업무를 포함하여 기후대기, 에너지 및 자원개발, 폐기물관리, 환경보호 등 자연환경을 관련 기록물이 식별되었다. 1995년 12월에 대기환경보전법을 개정하여 신설된 대기환경 규제지역 지정 조항에 따라 실시된 ‘대기환경 규제지역 지정(1997)’ 및 규제지역 지정에 따른 ‘서울시 실천계획(1998)’, ‘대기환경규제지역 실천계획(인천)(1999)’ 관련 기록물은 우리나라의 대기환경 규제지역 제도의 시행 및 그 과정에서 중앙정부와 지방자치단체의 상호작용을 보여주는 사례이다.

5호는 국민이나 기관 및 단체, 조직에 중대한 영향을 미치는 주요한 정책, 제도의 결정이나 변경과 관련된 기록물로 법률, 행정 및 운영지원, 정책개발이 해당되며 세부적으로는 각종 규칙을 포함함. 계획, 과제, 대책, 시책, 시행규칙, 예규, 조례 관련 기록물이 식별되었다. 구체적인 예로는 ‘대여장학금상환사무취급요령(폐지)(훈령)(1963)’, ‘외국인의 사립학교 교원 채용에 관한 건 (폐지) (훈령)(1963)’, ‘교육공무원 해외 파견규정(폐지)(훈령)(1970)’, ‘국외여행심사요령(폐지)(훈령)(1975)’ 등이 있다. 기록물철/건 목록만으로는 ‘중대한 영향을 미치는 주요한 제도나 정책’ 해당 여부에 대한 판단이 어려웠으므로 주로 법령이나 규칙 개정에 해당하는 기록물을 주로 매칭시켰으나 이 부분에 대해서는 세부적인 지침이 필요해 보인다.

8호에 해당하는 일정규모 이상의 국토의 형질이나 자연환경에 영향을 미치는 사업·공사 등과 관련된 기록물은

시민의 생활에 영향을 미친다는 점에서 시민의 권리와 관련되는 항목으로 분류하였으며 주로 ‘정부활동의 기록화’ 항목과 중복 매칭되는 경우가 많았다. 주로 공원녹화, 산림관리 등의 자연환경 관리, 도로 및 하천 등의 정비, 수해복구, 보수 등의 재난재해 관리와 관련된 기록물이 식별되었다. 국토의 형질이나 자연환경에 영향을 미치는 ‘일정한 규모’에 대한 명확한 기준이 부재하여 ‘거진항방사제축조공사설계서(1968)’, ‘삼흥동 수해 복구 공사(16-160)(1993)’ 등의 규모를 알 수 없는 사업에 대한 기록물 철도 일차적으로 8호로 분류하였다.

토지 등과 같이 장기간 존속되는 물건 또는 재산의 관리, 확인, 증명에 필요한 중요 기록물에 해당하는 18호에는 국유재산 관리, 자원관리 등의 기록물이 포함된다. 주요기록물로는 ‘국유재산취득철(1976)’, ‘도유재산취득(1969)’, ‘종교재산(1972)’ 등이 분류되었으며 기록물의 철 제목에 근거하여 분류할 때는 상당 부분 제2호와 중복 되는 경우가 많았다.

4.2.3 국가적 경험의 기록화

국가적 경험의 기록화관련 기록물의 범주는 보존기록물을 통해 당대 사회의 정체성을 확인할 수 있다는 기록학적 개념의 실천적 범주에 속한 기록물로 사실상 ICA를 비롯해 대부분의 국가에서 채택하고 있는 국가 아카이브의 사명과 관련된 기록물 범주에 해당한다. 시행령 별표1의 25개 영구보존 기록물 항목 중 가장 취약한 4개 항목에 해당하며 그 항목은 아래와 같다.

<표 12> 시행령 별표1의 국가적 경험의 기록화 해당 항목

분류	항목
국가적 경험의 기록화	3. 국가, 지역사회의 역사경험 증명 6. 국가적 영향이 있는 중요한 학문연구성과 문화예술성과물 16. 다수 국민의 관심사항이 되는 주요사건, 사고, 재해 25. 그 밖의 보존가치가 높은 역사자료

3호에 해당하는 기록물은 생산 당시에는 ‘역사경험’ 해당 여부를 알 수 없는 것을 특징으로 하며, 주로 다른 호와 중복하여 영구로 책정되는 경우가 많았다. 국가기록원 보유 기록물 중에는 일제강점기 기록, 한국전쟁, 공안사범, 군사정권, 월남파병, 산림녹화 사업과 같은 기록물이 주로 해당한다. 일제강점기 기록으로는 ‘병적카드(1910)’, ‘병적카드(1913)’ 기록물이 있으며, 이러한 기록물은 시민의 권리증빙(2호)에도 분류될 수 있으나, 일제강점하 기록이라는 역사경험 가치가 있으므로 국가적 경험으로도 분류가 가능했다. 해방 이후에는 1949년 농지개혁법 실시에 따라 기존 동양척식회사(東洋拓殖會社)가 소유한 전 재산 및 조선 내 법인의 일본인 재산의 분배를 위한 농지개혁 관련 기록물이 있으며, 한국전쟁 기록으로는 ‘240부대편성표(1950)’, ‘억류민간인석방자관계철(1953)’, ‘6.25종군관계철(1966)’, ‘6.25종군자복무조정(1966)’ 등이 있다. 군사정권 기록으로는 ‘국토건설단발령부(1962)’와 같이 1962년 군사정권 당시 도입되고 해산된 국토건설단에 관한 기록이 식별되었다. 공안사범 기록으로는 ‘1975년도 공안사범처리카드(1975년)’, ‘색인부(공안계)(1975년)’, ‘정보사범처리카드철(1976년)’, ‘사회안전법관계철(1975)’ 등은 유신정권에서 사회안전법의 운용과 긴급조치가 공포되었던 당시의 시대적 배경을 고려했을 때 역사적 가치가 높은 것으로 판단하였다. ‘공안관계문서철(1994)’은 ‘이적표현물’, ‘학원관련 집회 및 시위현황 보고’, ‘노사분규’, ‘노동단체현황 파악 및 노사동향 자료수집 보고’ 등의 기록물 건을 포함하고 있어 공공기관이 당대 사건을 어떻게 파악하는지 파악할 수 있는 주요 자료로 볼 수 있다. 월남파병 관련 기록으로는 ‘전투상보(DUC,CO 작전)(1966)’, ‘전투상보 번개 66-7호 작전(1966)’, ‘월남참전 확인철(1992)’ 등이 있다. 1970년대~1990년대 시행된 우리나라의 산림녹화 사업은 1950년대까지 민등산이 58%를 차지했을 만큼 황폐해

진 산림을 복구하기 위한 숲 조성 사업으로 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 만큼 선진 사례로 손꼽히며 ‘조림사업 카드(1971년)’ 등 관련 기록물은 현재 산림청이 세계기록유산 등재를 준비하고 있으므로 중요한 국가적 경험으로 보아 3호로 분류할 수 있다.

6호에 해당하는 ‘인문·사회·자연 과학의 중요한 연구성과와 문화예술분야의 성과물로 국민이나 기관 및 단체, 조직에 중대한 영향을 미치는 사항’은 식별이 어려웠다. ‘1982년도경제정책의기본과제(1981)’, ‘남북경제 정책 연구(재정·금융)(금융시장)(남북금융)(1990)’ 등의 정책연구 기록물이 있으나 영구보존이 필요한 기록물인지 평가하기 위해서는 실물 기록물 확인이 필요하다.

16호의 경우 선행연구(현문수, 2020)에서는 시민의 권리증빙 범주에 포함되어 있으나, 국민에게 영향을 미친 사건과 사고에 대해 국가적 경험으로 분류하는 것이 적절하다고 판단하였다. 16호와 관련된 기록으로는 아웅산 테러, 천안함 피격사건, 대구 지하철사고 등과 같은 주요 사건과 사고에 대한 기록이 있으며 더 넓은 범주에서 본다면 걸프전 관련 기록물과 같이 국외에서 일어난 사건이라고 할지라도 우리나라에 영향을 미치는 기록물이 포함될 수 있다. 주요 사고 관련 기록으로는 ‘버마사고 내외반응(1983)’, ‘버마사고대책(1983)’, ‘대구지하철사고(2003)’, ‘씨랜드화재사고(2003)’, ‘광주예지학원 화재사고(2001)’, ‘제천 신동고가도로 붕괴사고(2001)’ 등이 있다. 우리나라에서 일어난 사건은 아니지만 ‘걸프사태 상황철(1991)’, ‘걸프사태특별대책안(1991)’ 등 우리나라에 영향을 미치는 해외 사건 관련 기록물도 16호로 분류하였다.

25호와 관련된 기록물은 많은 경우 3호, 6호 및 16호와 중복되었다. 국가적 경험에 대한 구체적인 기준이 없어 기록물의 가치를 평가하는데 한계가 있으며, 평가담당자의 가치판단에 많은 영향을 받을 것으로 보인다. 해외 정책문 등에서 국가적 경험을 강조하고 있는 만큼 우리나라도 국가적 경험을 별도의 선별기준으로 분류하고, 세부 평가기준을 제시할 필요가 있다.

4.2.4 분석

국가기록원 제공 영구기록물 중 일반기록물 134만 철 1,065철을 선별하여 시행령 별표1의 25개 영구 항목과 비교한 결과 2호에 해당하는 ‘국민이나 기관 및 단체, 조직의 지위, 신분, 재산, 권리, 의무를 증명하는 기록물’과 가장 많이 매칭되었고, 3호에 해당하는 ‘국가나 지역사회의 역사 경험을 증명’, ‘국민이나 기관 및 단체, 조직에 중대한 영향을 미치는 주요한 정책, 제도의 결정이나 변경’순으로 매칭되었다. 국가기록원이 샘플로 제공한 기록물 중에 기술 계층별로 분석대상 기록물을 추출했기 때문에 분석 결과가 국가기록원 소장 기록물 전체를 대표하는 것이 아님을 분명히 해 둘 필요가 있다. 예컨대 24호에 해당하는 ‘다른 법령에 따라 영구보존하도록 규정된 기록물’에 해당하는 토지대장 관련 기록물도 국가기록원이 제공한 샘플에서는 다수 발견되었으나 기술계층별로 샘플링하는 과정에서 제외되어 본 연구에서는 ‘0’건으로 식별되었다.

<표 13> 국가기록원 소장 일반문서 공공기록물법 시행령 별표1과의 매칭 결과

호수	내용	철 수량
	총계	1,152(100)
1	공공기관의 핵심적인 업무 수행을 증명하거나 설명	112(9.8)
2	국민이나 기관 및 단체, 조직의 지위, 신분, 재산, 권리, 의무를 증명	401(34.8)
3	국가나 지역사회의 역사 경험을 증명	159(13.8)
4	국민의 건강 증진, 환경보호	17(1.5)
5	국민이나 기관 및 단체, 조직에 중대한 영향을 미치는 주요한 정책, 제도의 결정이나 변경	130(11.3)

호수	내용	철수량
6	인문·사회·자연과학의 중요한 연구성과와 문화예술 분야의 성과물로 국민이나 기관 및 단체, 조직에 중대한 영향을 미치는 사항	2(0.2)
7	공공기관의 조직구조 및 기능의 변화, 권한 및 책무의 변화, 기관장 등 주요 직위자의 임면	50(4.3)
8	일정규모 이상의 국토의 형질이나 자연환경에 영향을 미치는 사업·공사	22(1.9)
9	조사·연구·검토기록물	39(3.4)
10	주요 회의록	25(2.2)
11	주요 시청각기록물	0(0)
12	국회 또는 국무회의의 심의를 거치는 사항	1(0.1)
13	공공기관의 연도별 업무계획과 이에 대한 추진 과정, 결과 및 심사분석	13(1.1)
14	대통령, 국무총리의 지시 사항	10(0.9)
15	백서, 그 밖에 공공기관의 연혁과 변천사를 규명	17(1.5)
16	다수 국민의 관심 사항이 되는 주요 사건 또는 사고 및 재해	34(2.9)
17	대통령, 국무총리 관련 기록물과 외국의 원수 및 수상 등의 한국 관련 기록물	8(0.7)
18	장기간 존속되는 물건 또는 재산의 관리, 확인, 증명	45(3.9)
19	장·차관급 중앙행정기관 및 광역자치단체의장의 공식적인 연설문, 기고문, 인터뷰 자료 및 해당기관의 공식적인 브리핑 자료	0(0)
20	국회와 중앙행정기관 간, 지방의회와 지방자치단체 간 주고 받은 공식적인 기록물	2(0.2)
21	외국의 정부기관 혹은 국제기구와의 교류협력, 협상, 교류활동	42(3.6)
22	공공기관 소관업무 분야의 통계·결산·전망 등 대외발표 혹은 대외보고	18(1.6)
23	영구기록물관리기관의장 및 공공기관의장이 정하는 사항에 관한 기록물	0(0)
24	다른 법령에 따라 영구보존하도록 규정된 기록물	0(0)
25	그 밖에 역사자료로서의 보존 가치가 높은 기록물	5(0.4)

* 해당기록물 철수: 하나의 기록물이 여러 개의 항목에 속하는 경우 중복을 포함한 수치임

국가기록원 소장기록물과 시행령 별표1의 영구보존 기록물과 대조하여 해당 호수를 부여하고 이를 다시 정부활동의 기록화, 시민의 권리증빙, 국가적 경험의 기록화로 범주화한 결과 시민의 권리증빙 기록물이 차지하는 비율이 가장 높았고 정부활동의 기록화, 국가적 경험 순으로 매칭되었다.

<표 14> 국가기록 선별 범주별 분석 결과

구분	총계(%)	정부활동의 기록화	시민의 권리 증빙	국가적 경험	해당항목 없음
별표1 영구 항목 수	25	16	5	4	-
해당 기록물 철* 수	1,271 (100)	310 (24.4)	555 (43.7)	166 (13.1)	240 (18.9)

* 해당기록물 철수: 하나의 기록물이 여러 개의 항목에 속하는 경우 중복을 포함한 수치이며, 범주가 달라짐에 따라 전체 철의 수가 <표13>의 1,152 철보다 증가한 1,271 철이지만 전체 기록물 철 수량은 1,065건으로 동일함

국가기록원 보유 영구기록물을 정부 활동의 기록화, 시민의 권리 증빙, 국가적 경험의 기록화 세 가지로 분류하여 시행령 별표1의 보존기간 영구기록물과 대조하여 분석한 결과 가장 많은 항목을 차지하는 기록물은 ‘정부활동의 기록화’였지만 기록물 수량에 있어서 가장 많은 양을 차지하는 기록물은 ‘시민의 권리증빙’ 기록물로 나타났다. 권리증빙 기록물은 많이 식별된 이유는 출입국 관련 기록물, 토지대장, 분배농지 상환대장 등 동종대량의 기록물이

주를 이루기 때문이다. 또한 시민의 권리증빙 기록물은 정부활동의 기록화 기록물과 상당부분 중복될 여지가 있는 것으로 나타났다.

환경보호나 자연환경과 인간의 상호관계 관련 기록물은 많이 식별되지 않았으나 국가기록원 소장 기록물이 주로 1990년대 이전에 생산되었음을 감안해 볼 때, 환경보호의 중요성이 확대되고 지속가능한 발전에 대한 관심이 커져가고 있는 현시점에는 기관별로 환경관련 중요기록물이 생산되고 있을 것으로 예상된다.

국가적 경험 관련 기록물은 정부활동의 기록화, 시민의 권리 증빙과도 중첩되는 기록물이 많으며 시행령 별표 1 영구 6호에 해당하는 기록물인 ‘인문·사회·자연 과학의 중요한 연구 성과와 문화예술 분야의 성과물로 국민이나 기관 및 단체, 조직에 중대한 영향을 미치는 사항’은 식별하기 어려웠다. 국가적 경험에 대한 구체적인 기준이 없고, 현시점에서 국가적 경험을 보여주는 중요 기록물이 무엇인지에 대한 판단은 어렵기 때문인 것으로 보인다. 국가적 경험에 대한 범주 구체화가 필요하며, 특정 사건에 대한 영국의 OSP형식의 기준서 작성, 주요사건 발생 시 관련 기록물이 폐기되지 않도록 동결 조치를 실질화할 필요가 있다.

8호의 ‘일정 규모 이상의 국토의 형질이나 자연환경에 영향을 미치는 사업·공사’, 9호의6 ‘그 밖에 기록물관리기관의 장이 조사·연구 또는 검토한 내용 및 결과를 기록물로 생산할 필요가 있다고 인정하는 경우’, 10호의9 ‘그 밖에 회의록 작성이 필요하다고 인정되는 주요 회의’, 11호의11 ‘그 밖에 시청각기록물의 생산이 필요하다고 인정되는 경우’ 등에 대한 구체적인 기준 필요해 보인다. ‘그 밖에’에 해당하는 기록물 선별에 대한 구체적인 기준의 부재로 모든 공사, 조사, 연구, 검토서, 회의록 관련 기록물이 중요도와 관계없이 전량 영구보존 기록물로 책정될 우려가 있다.

16호에 해당하는 주요사건 사고 관련 기록물은 사건·사고 당시에는 사실관계에 대한 논쟁이 치열할 수 있다. 진실이 규명되지 않은 상황에서 국가적 경험에 대한 기록물을 어떻게 수집해야 하는지, 더 나아가서는 기록물이 누락 없이 생산될 수 있도록 국가기록원 등 기록물관리기관이 제도적으로 생산기관의 관련 기록물 생산을 독려할 수 있는 권한이 필요하며, 사건파악과 증빙을 위해 민간영역의 기록물도 보완적으로 수집할 필요성도 있어 보인다.

5. 시사점 및 개선방안

기능별 분석에서 국가기록원의 기관공통 업무 보존기간 준칙과 대조 결과 대량의 기록물이 실제 보존기간 준칙과 다르게 영구로 상향되는 경향이 나타났다. 이는 시행령 별표 1의 각호의 전단에 해당하는 기록물이 후단의 ‘영구보존이 필요한 기록물’ 또는 ‘중요 기록물’에 대한 평가 없이 이관되었기 때문인 것으로 보인다. 2021년부터 제정된 국가기록원의 보존기간 공통업무 준칙은 ‘영구 보존이 필요한 기록물’에 대한 평가를 반영하여 동일한 기능에서 생산되는 기록물이라 할지라도 개별 기록물에 따라 보존기간을 달리하고 있는 것을 알 수 있다. 다만, 시행령 별표 1과 보존기간 준칙 사이의 연결고리는 모호한 실정으로 각호의 후단의 ‘영구보존이 필요한 기록물’에 대한 평가를 할 수 있는 실질적이고 실효성 있는 기준이 필요하다.

시행령 별표1의 영구 기준에 따르면 정부 활동의 기록화에 해당하는 호수는 16개로 가장 많았으나, 기록물의 수량 측면에서는 국민이나 기관 및 단체 조직의 시민의 권리증빙 기록물이 가장 많은 것으로 나타났다. 시행령 별표 1의 영구 보존 1호인 ‘공공기관의 핵심적인 업무’에 대한 구체적 기준이나 지침이 없어 각 기관의 고유업무가 모두 1호로 분류될 가능성이 있는 것으로 나타났다. 기관별로 ‘핵심적인 업무’에 대한 명확한 정의와 지침이 필요하다.

25개 항목 중 2호에 해당하는 국민이나 기관 및 단체 조직의 시민의 권리증빙 기록물이 가장 많이 식별되었다. 이는 권리증빙 기록물의 특성상 업무 기능이나 활동보다는 업무처리 과정에서 개인별 또는 신청서 별로 이루어져 다량으로 생산되는 현실적인 측면도 있지만 2호가 포괄하는 기록물의 범위가 넓다는 본질에서도 기인한다. 주체를 ‘국민이나 기관 및 단체 조직’으로 뭉으로써 공공기관과 개인의 권리와 의무 증빙을 위한 기록물이 모두 포함되며, 2호에 해당하는 기록물의 상당수가 ‘정부활동의 기록화’로 중복하여 분류될 수 있다. 앞서 살펴본 다른 국가의 평가선별 정책문에서는 ‘정부활동의 기록화’와 ‘시민의 권리증빙’은 비교적 명확하게 구분하고 있다. 평가 선별에서 오는 혼란을 피하고 선별대상 기록물을 명확하게 하기 위해서는 평가정책 수립 시 권리증빙과 정부활동의 기록화를 구별할 필요가 있다.

국가적 경험 관련 기록물은 시행령 별표 1의 영구보존 기록물 항목 중 가장 적은 4개 호에 해당하며 우리나라의 역사적 한국전쟁, 각종 재해나 사고 관련 기록물이 다수 확인되었다. 현재 진행형 사건인 경우 진실에 대한 논쟁이 치열할 수 있으므로 그러한 상황 속에서 국가적 경험에 대한 기록물 수집 방법, 생산기관의 관련 기록물 생산을 독려할 수 있는 국가기록원의 권한이 확보 방안 마련 필요하다.

각종 공사와 재해 관련된 기록물은 자주 다수 식별되었으나 식별된 기록물이 8호의 ‘일정규모 이상’ 16호의 ‘다수 국민의 관심 사항이 되는 주요 사건 또는 사고 및 재해’에 해당 여부는 구체적인 기준이 없어 판단하기 어려웠다. 이러한 기록물은 ‘국가적 경험’과도 관련되어 있으므로 영구기록물로 선별하기 위한 상세 지침이 필요하다.

인허가 서류 등 권리의 유효기간이 있는 기록물도 일괄적으로 영구로 책정되는 경향이 있었다. 레코드 스케줄 기반(Records Schedule)의 해외 국가들은 이러한 기록물은 권리의무 관계가 소멸하는 시점(cut-off)에 평가를 실시한다. 단위과제 기반의 우리나라 평가체계 하에서는 인허가 관련 기록물의 보존기간을 일괄적으로 영구로 책정하여 영구기록물관리기관으로 이관하기보다 준영구로 책정하고, 기록관리기준표의 보존장소를 기록관으로 협의하여 권리의무 관계가 소멸하면 생산기관 내에서 자체적인 평가심의를 거치는 것이 바람직할 것이다.

더불어 생산 당시에 보존기간이 영구로 명백히 오 책정된 기록물에 대해서는 기록관 차원에서의 영구보존 기록물에 대한 재평가가 이루어져야 할 필요가 있다. 현행 법령에서는 영구기록물관리관이 보존가치가 높지 않다고 지정한 기록물에 대해서는 보존장소를 기록관으로 정하고 보존기간이 경과할 경우 기록관 자체적으로 평가 폐기하는 규정을 두고 있다. 국가기록원이 보존장소를 기록관으로 지정한 사례는 2017년 3월 법무부의 ‘등록외국인 보관철’, ‘입국·체류 등 허가대장’, ‘사증발급철’, ‘보호관찰카드’, ‘소년부’ 등 5종 약 350만권이 유일하다. 최근 공표된 「공공기록물 관리에 관한 법률」 개정안에서는 보존기간이 경과하지 않았으나 보존할 필요가 없게 된 기록물을 폐기하려는 경우 해당 기록물의 폐기 전에 관할 영구기록물관리기관의 장에게 요청하여 승인을 받도록 하고, 관할 영구기록물관리기관의 장은 폐기의 적절성을 검토한 후 승인 여부를 결정하도록 하고 있다. 법령의 개정 진행사항과 함께 생산 당시부터 오 책정된 기록물의 기록관에서의 재평가 가능성에 대해 눈여겨 볼 필요가 있다.

6. 결론 및 제언

이 연구는 국가기록원이 보유한 기록물이 시행령 별표1의 영구 보존 기준에 얼마나 부합하는지 분석하고, 현행 기록물 관리 체계의 문제점을 도출하여 개선 방향을 제안하는 데 목적을 두었다. 분석 결과, 영구기록물 선별

과정에서 모호한 정의와 평가 기준의 부재로 인해 대량의 기록물이 일괄적으로 영구보존 대상으로 지정되는 경향이 확인되었다. 이는 기록물 보존 가치 판단에서 평가자의 주관적 해석에 의존하게 되어 평가의 통일성을 저해하는 문제로 나타날 수 있다.

보다 실효성 있는 기록물 평가를 위해서는 먼저 평가정책문 도입과 선별기준의 구체화가 필요하다. 정책문은 영구보존 기록물의 범주를 정부 활동 기록화, 시민의 권리 증빙, 국가적 경험의 기록화 등으로 구분하고, 각 범주에 대한 세부 평가 기준이 별도로 마련되어야 할 것이다. 특히, 시행령 별표1에서 '영구보존이 필요한', '일정 규모 이상', '중대한', '그 밖에'로 정의된 모호한 항목들에 대해서는 지침을 통해서 구체화할 필요가 있다.

다음으로는 국가적 경험관련 기록물 관리 강화가 필요하다. 주요 사건·사고, 자연재해 등 국가적 경험을 담은 기록물을 체계적으로 관리하기 위해 사건별 지침을 마련해야 할 것이다. 역사적 경험 관련 기록물은 당시에는 중요성을 판단하기 어려운 경우가 많으므로, 특정 사건 발생 시 기록물의 누락을 방지하고 관련 기록물을 적극적으로 생산 및 보존할 수 있도록 폐기중지 제도를 활용할 수 있을 것이다.

마지막으로 장기 기록물에 대한 기록관의 재평가 체계의 도입이 필요하다. 권리의 존속기간이 만료된 기록은 기록관에서 재평가를 통해 영구보존 여부를 검토하는 체계를 도입해야 한다. 또한, 생산 당시 명백히 오 책정된 기록물에 대해서도 보존장소 협의를 통해 기록관 차원의 평가를 수행할 수 있도록 법적·제도적 기반을 마련해야 할 것이다.

본 연구는 국가기록원 소장 영구기록물 분석을 통해 기록물 평가와 선별 정책 수립의 개선 방향을 제시하고자 하였다. 국가적 차원의 평가정책의 수립과 체계적이고 명료한 평가 기준을 통해 보다 일관되고 효과적인 기록물 관리 체계를 구축하기를 기대하며 본 연구가 우리나라의 평가 정책문의 수립을 위한 중요한 참고자료가 되기를 바란다.

참고문헌

- 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제34487호.
공공기록물 관리에 관한 법률. 법률 제20309호.
국가기록원 (2022). 중앙행정기관 공통업무 보존기간 준칙(2022년).
국가지정문화유산 현상변경 등 허가 절차에 관한 규정. 국가유산청예규 제17호.
김유승 (2019). 디지털시대의 공공기록평가에 관한 정책적 고찰: 영국 TNA 사례를 중심으로. 기록학연구, 62, 5-39.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2019.62.005>
문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률. 법률 제20309호.
설문원 (2013). 단위과제 기반 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. 한국기록관리학회지, 13(3), 231-254.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2013.13.3.231>
설문원 (2018). 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계. 기록학연구, 55, 5-38.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2018.55.005>
설문원, 이승억 (2020). 공공기록 평가제도의 구조와 쟁점 과제. 한국기록관리학회지, 20(1), 47-67.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2020.20.1.047>
설문원, 현문수, 이승억, 이경래, 신동희, 김유승 (2024). 국가는 어떤 기록을 남겨야 하는가?. 고양: 조은글터.

- 이승억, 설문원 (2021). 디지털 정보기술 환경에서 보존기록 평가론의 전환. 기록학연구, 67, 57-97.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2021.67.057>
- 현문수 (2019). 국가기록평가의 권한과 책임 분석: 영국, 미국, 캐나다, 호주 중앙 및 연방정부 기록의 평가를 중심으로. 한국기록관리학회지, 19(4), 175-209. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2019.19.4.175>
- 현문수 (2021). 국가기록평가의 관점에서 본 환경 분야 기록관리기준표 분석. 기록학연구, 67, 139-203.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2021.67.139>
- 현문수 (2022). 전자기록 평가의 동향과 과제: 데이터세트와 웹사이트 평가를 중심으로. 기록학연구, 71, 5-48.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2022.71.005>
- NAA (2021a, July). How we select national archives. Available:
<https://www.naa.gov.au/information-management/disposing-information/transferring-information/transferring-information-national-archives/how-we-select-national-archives>
- NAA (2021b, July). What we keep: Principles for selecting the Australian Government's national archives - Policy Statement. Available:
https://www.naa.gov.au/sites/default/files/2021-11/What%20we%20keep%20-%20July%202021_0.pdf
- NARA (2023a, January 5). NARA Bulletin 2023-02. Expanding the Use of a Role-Based Approach (Capstone) for Electronic Messages. Available: <https://www.archives.gov/records-mgmt/bulletins/2023/2023-02>
- NARA (2023b, August). Frequently Asked Questions (FAQs) about GRS 6.1, Email and Other Electronic Messages Managed under a Capstone Approach. Available:
<https://www.archives.gov/records-mgmt/grs/grs06-1-faqs.html>
- NARA (2024, March). Records Scheduling Guide 1. Scheduling Common Permanent Agency Records. Available:
<https://www.archives.gov/files/records-mgmt/grs/sch-guide-1.pdf>
- TNA (2012). Appraisal Policy. Available:
https://cdn.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/appraisal_policy.pdf
- TNA (2022). Records Collection Policy. Available:
<https://cdn.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/records-collection-policy.pdf>

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- Act on the Conservation and Utilization of Cultural Heritage. Act No. 20309.
- Enforcement Decree of the Public Records Management Act. Presidential Decree No. 34487.
- 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. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2019.19.4.175>
- Hyun, Moonsoo (2021). A Study on the Records Management Reference Table of Environmental Authorities from the Perspective of Appraisal and Selection of National Archives. The Korean Journal of Archival Studies, 67, 139-203. <https://doi.org/10.20923/kjas.2021.67.139>
- Hyun, Moonsoo (2022). Research Trends and Issues of Appraisal of Digital Records: Focused on Datasets and Websites. The Korean Journal of Archival Studies, 71, 5-48. <https://doi.org/10.20923/kjas.2022.71.005>

- 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, Seung-eok & Seol, Moon-won (2021). Transforming Archival Appraisal in Digital Environments. *The Korean Journal of Archival Studies*, 67, 57-97. <https://doi.org/10.20923/kjas.2021.67.057>
- National Archives of Korea (2022). Guidelines for the Retention Period of Common Administrative Tasks for Central Government Agencies(2022).
- Public Records Management Act. Act No. 20309.
- Regulations on the Procedures for Permission for Changes of the Current State of any State-designated Cultural Heritage. National Heritage Service Directive No. 17.
- Seol, Moon-won (2013). A Study on Problems of the Public Records Appraisal System Based on the Value of 'Business Transaction' and Application of a Multi-appraisal Model. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 13(3), 231-254. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2013.13.3.231>
- Seol, Moon-won (2018). Redesigning Archival Appraisal Policies for Improving Accountability of Public Bodies. *The Korean Journal of Archival Studies*, 55, 5-38. <https://doi.org/10.20923/kjas.2018.55.005>
- Seol, Moon-won, Hyun, Moonsoo, Lee, Seung-eok, Sinn, Donghee, & Lee, Kyong Rae (2024). What Records Should the Government Keep?. Goyang: Joeungeulteo.
- 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.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2020.20.1.047>