

공공기관 기록관리 평가제도 도입 방안*

A Study on the Introduction of the Government Agencies' Records Management Assessment System

이 영 숙(Young-Sook Lee)**
천 권 주(Kwon-Ju Cheon)***

목 차

1. 서 론	3.2 미국의 평가제도
2. 기록관리 평가제도 도입의 필요성	3.3 남호주의 평가제도
2.1 현행 공공기관의 기록관리 이행 '지도·점검제도'의 한계	3.4 시사점
2.2 기록관리 평가제도 도입의 필요성과 목적	4. 기록관리 평가제도 도입 방안
2.3 기록관리 평가제도의 법적 근거	4.1 정부업무평가제도의 개요
3. 각국의 기록관리 평가제도	4.2 기록관리 평가제도의 제도화 방향 비교
3.1 영국의 평가제도	4.3 기록관리 평가제도의 구성요소
	5. 결 론

<초 록>

개정된 「공공기록물관리법」에 따라 공공기관의 기록관리 실태를 기존의 단순한 '지도·점검'이 아닌 '평가'의 개념하에서 수행할 수 있게 되었다. 이 논문에서는 새롭게 적용될 국가차원의 기록관리 평가에 앞서, 현행 '지도·점검'제도를 면밀히 분석하여 현상을 진단하고 제도 도입을 위해 해외의 선진사례를 참고하였으며, 분석된 결과를 토대로 기록관리법과 기록관리 표준의 요건을 이행하고 확산하기 위한 평가제도를 제안하였다.

주제어: 평가, 평가제도, 기록관리

<ABSTRACT>

According to the Public Records Act, the actual conditions of Government Agencies will be assessed by the concept of 'Assessment' not by 'Instruction and Checking'. In this Study, before adopting a new National Assessment of complying with Records Management, on the basis of the analysis of current 'Instruction and Checking' and other Countries' system which will be able to the model of our new system, we suggest that a Assessment system which will play a role to fulfill and spread the Public Records Act and Records management Standard in this nation's public sector.

Keywords : Assessment, Assessment system, Records management

* 이 논문은 한국국가기록연구원의 '기록관리 국가표준 체계적 확산방안 연구(2006.1.2.26)' 결과를 토대로 작성하였음.
** 한국국가기록연구원 선임연구원(flybird86@hanmail.net)
*** 학생중앙군사학교 육군 대위(indongfather1@hanmail.net)

1. 서론

현재 우리나라는 '기록관리혁신'이라는 새로운 기록관리 환경이 조성되고 있다. 이러한 가운데 국가기록원은 기록관리의 표준화를 실현하고자 우리나라 기록관리 표준으로 KS X ISO 15489를 개정, 보급하여 국가 기록관리의 수준을 보다 한 차원 높이며 하고 있다.¹⁾ ISO 15489는 조직의 투명행정과 책임행정을 보장하기 위한 기록관리 정책, 절차 및 과정을 가장 상위수준에서 정하고 있는 모범실무 표준으로 기록관리 품질을 한 단계 끌어올림으로써 기록관리 역사상 가장 중요한 성취의 하나라는 평가를 받고 있는 국제표준이다.²⁾

그러나 모범실무 표준을 개발하여 보급하는 것만으로 기록관리 현장에서 모범실무가 실천될 것을 기대할 수는 없다. 특히 ISO 15489는 상호운용성 표준이 아닌 권고적, 계도적 성격의 표준이므로 ISO 15489를 이행하도록 하는 견인 장치가 필요하다. 일반적으로 표준은 인증제도를 통해 견인되고 있다. 그러나 기록관리혁신을 선도해야 할 위치에 있는 공공기관의 경우, 보다 강제력 있는 평가제도를 도입하여 ISO 15489를 견인하는 것이 효과적이라고 판단된다.

이미 해외의 기록관리 선진국에서는 자국이 표방하는 기록관리를 적용하고 이행토록하기 위해 평가제도를 마련하여 실질적인 기록관리가 가능하도록 노력하고 있다. 우리나라는

1999년에 제정된 「공공기관의기록물관리에관한법률」(이하 기록물관리법)에 '평가' 조항이 없어 기록관리 실태에 대한 지도·점검만을 실시해 왔다. 그러나 지도·점검에 대한 법적 강제력이 미약하여 제도 개선의 실효성을 높이기 위해서는 평가제도의 도입이 필요하다는 지적이 있어 왔다.

이러한 지적을 반영하여 2006년 9월 '평가' 조항이 명시된 기록관리법 개정안이 국회를 통과하면서 공공기관의 기록관리 업무를 '평가'할 수 있는 법적 근거를 마련하기에 이르렀다. 개정된 기록물관리법에 의하여 도입되는 공공기관 기록관리 평가제도는 그간 형식적으로 이루어져 왔던 '지도·점검'제도의 한계를 극복하고 기록관리법과 표준 이행을 견인하여 새로운 기록관리의 변화를 확산할 수 있는 제도적 장치가 되어야 한다고 본다.

이러한 시점에서 이 논문은 새로이 도입하는 기록관리 평가제도가 실효성 있는 제도 개선의 장치가 되기 위해서 갖추어야 할 평가 요소들에 대해 제안하는 것을 목적으로 하고 있다. 평가 요소란 무엇을 평가할 것인지, 어떤 방식으로 평가할 것인지, 어떤 기관을 대상으로 평가할 것인지, 평가의 주체는 누구인지, 언제 하는지, 어떠한 절차로 할 것인지 등 평가체계를 구성하는 요소들을 말한다.

이를 위해 먼저 현행 지도·점검제도의 한계를 통해 평가제도의 필요성을 살펴보았다. 그리고 외국의 선진 사례를 벤치마킹하기 위해

1) 2003년 기록관리계의 의견수렴 없이 산업자원부 기술표준원에서 기록관리 국제표준 ISO 15489를 영어 원문 그대로 국가표준 KS X ISO 15489로 제정한 바 있다. 이것을 국가기록원이 주체가 되어 ISO TC46 한국위원회의 면밀한 검토과정을 거쳤으며, 2007년 1월 개정 완료 예정으로 있다.

2) 한국국가기록연구원 연구보고서, '기록관리 국가표준의 체계적인 확산 방안', 2006.

외국의 평가제도를 조사 분석하여 시사점을 도출해 보았다. 해외 선진사례로는 영국, 미국, 남호주의 기록관리 평가제도를 살펴보았는데, 특히 남호주의 사례는 향후 지방기록물관리기관이 설립된 이후의 평가제도에 모델이 될 수 있다고 보았다. 아울러 현재 우리나라 공공기관에 대한 평가는 「정부업무평가기본법」에 기반한 정부업무평가제도 속에서 이루어지고 있기 때문에 정부업무평가제도에 대한 기본적인 이해와 함께 정부업무평가제도 내에서 기록관리 평가를 어떻게 제도화할 것인지에 대해서 검토해 보았다. 이러한 내용을 바탕으로 해서 새로운 평가제도를 구성하는 평가 요소들에 대해 제안하였다.

2. 기록관리 평가제도 도입의 필요성

2.1 현행 공공기관의 기록관리 이행 '지도·점검제도'의 한계

국가기록원은 1999년 제정된 기록관리법 실천을 확산하며 기록관리 이행상의 미비점을 파악하려는 데에 목적을 두고, 2000년부터 공공기관을 상대로 기록관리법 및 동시행령에 근거하여 연중 상·하반기 2회의 기록물 관리에 대한 지도·점검을 실시하여 왔다.³⁾

지도·점검 대상기관은 중앙행정기관, 지방

자치단체, 교육청, 기타 공공기관이다. 점검 방식은 점검 대상기관이 기관의 기록관리 실태를 조사한 '기록관리 실태조사 점검표'를 국가기록원에 제출하면 국가기록원은 기관을 직접 방문하여 점검사항을 확인하는 방식이다. 지도·점검의 중점 점검 분야는 자료관 설치·운영 실태와 보존서고 및 서고환경, 기록물 등록관리, 주요기록물 관리, 기록물 정리·이관 실태, 기록물 폐기절차, 기록물 공개, 회의록 관리 개선, 실태조사 후속조치, 보유기록물 전수조사, 자료관시스템 구축 등 기록물관리법의 요구사항이며, 점검 분야별로 세부 점검 사항을 마련하여 실태조사 형식으로 지도·점검이 이루어지고 있다. 점검 결과 미비한 점은 각급 기관에 시정조치를 요구하고, 부실하다고 판단한 경우에는 감사원에 감사 요청하며, 지도·점검 결과는 국무회의, 시도부지사 회의 등에 보고하고 있다.

그러나 현행 지도·점검은 기록관리 제도 개선에 효과적이지 못하다는 지적을 받고 있다. 지도·점검 결과 지적 사항에 대한 후속조치가 제대로 이루어지지 않기 때문이다. 현행 기록물관리법에 따르면 기록물을 무단으로 파기하거나 국외로 방출할 경우 7년 이하의 징역이나 1000만원 이하의 벌금형에 처하도록 되어 있다. 그러나 2000년 기록물관리법 시행 이후 공공기록의 무단 폐기와 방치로 처벌받은 사례는 아직 한 건도 없었다는 데에서도 잘 드러난다.

이러한 한계의 가장 큰 이유는 지도·점검

3) 지도점검의 법적 근거는 기록관리법 제5조(중앙기록관리기관) 제2항(중앙기록관리기관의 의무) 제6호 '전문관리기관의 장은 공공기관의 기록물의 관리 상태를 수시로 점검하여야 한다.'와 기록관리법 시행령 제41조(확인·점검) 제1항 '전문관리기관의 장은 기록물의 안전한 보존과 효율적 관리에 필요하다고 인정되는 때에는 관할 공공기관의 기록물관리 실태에 대하여 확인·점검을 실시할 수 있다'에 있다.

에 대한 법적 강제력이 미약하여 지도·점검 대상기관들이 비적극적이고 비협조적인 자세로 지도·점검에 임하고 있다는 데에 있다. 이러한 문제는 지도점검 주체인 국가기록원의 위상과 권위가 지도·점검 대상기관들에 비해 낮다는 점과 무관하지 않다. 또한 국가기록원의 조직 규모가 적다보니 전담 부서 없이 임시로 구성된 인력으로 지도 점검을 실시하고 있어 점검 업무의 전문성이 떨어진다는 점, 그리고 중앙부처에서 기타 공공기관에 이르는 지도·점검 대상물 1년 상·하반기 2회의 지도·점검 기간 내에 실시해야 하는 촉박한 일정은 지도·점검을 형식적으로 실시하게 하는 이유가 되고 있다.

따라서 현행 지도·점검의 한계를 보완할 제도적 장치가 필요하다고 보며, 지도·점검 차원이 아닌 보다 법적 강제력 있는 평가제도의 도입을 통해 제도 개선의 실효성을 확보해야 할 것이다.

2.2 기록관리 평가제도 도입의 필요성과 목적

현행 '지도·점검제도'의 한계를 보완할 수 있는 제도적 장치는 평가제도라고 본다. 이미 해외 기록관리 선진국에서는 법적 근거에 의거 평가제도를 개발·운영함으로써 기록관리제도를 개선하는데 효과적으로 활용하고 있다.

평가란 "수용할 수 있는 표준과 부합하는지를 결정하기 위하여 증거를 수집함으로써 어떤 프로그램의 전부 또는 일부의 가치에 대한 명확한 판단을 하는 개념"으로 정의된다(케이스, 1988). 미국의 국립기록청 기록관리법에서는 기록관리 평가를 "법 및 규정의 준수 여부를 선택

적 혹은 포괄적으로 조사, 감사하는 것을 의미한다."라고 규정하고 있다. 이런 의미에서 기록관리 평가(evaluation)란 기관의 기록관리법 및 표준에 부합하는지를 판단하는 활동이라고 정의할 수 있다.

기록관리 평가제도는 공공기관에서 기록관리법과 표준을 실제로 준수하고 있는지 평가하여, 법과 표준이 제대로 준수되지 않은 데에 대한 객관적인 원인을 밝히고 미비된 부분을 보완하는 것을 돕는데 목적이 있다. 결과적으로 평가제도는 기록관리법 및 표준의 정착과 확산을 유도하는데 실효성 있는 제도적 장치로 기능하게 된다. 또한 평가제도는 기관간의 선의의 경쟁을 유도하며 기관으로 하여금 기록관리에 대한 동기부여를 제공하는 효과도 있다.

따라서 기록관리혁신을 선도해야 할 위치에 있는 공공기관의 경우, 보다 강제력 있는 제도적 장치로서 평가제도를 도입하여 기록관리법과 표준 이행을 적극적으로 견인할 필요가 있다고 본다.

2.3 기록관리 평가제도의 법적 근거

기록관리 평가제도가 도입되기 위해서는 무엇보다도 법적 근거가 있어야 한다. 2006년 9월 2006년 9월 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」이 「공공기록물관리에 관한 법률」로 개정됨과 함께 제9조 제2항 제7호 영구기록물관리기관의 업무에 '기록물관리에 관한 지도 감독 및 평가' 업무가 포함됨으로써 기록관리 평가에 대한 법적 근거는 확보되었다. 이제 '평가' 조항이 명시된 기록관리법 개정안이 국

회를 통과하면서 공공기관의 기록관리 업무를 '평가'할 수 있는 법적 근거를 마련하기에 이르렀다. 또한 개정 기록물관리법을 반영하여 시행령이 개정되었다. 개정 시행령 제69조와 제70조에 기록관리평가에 대해 명시된 내용은 다음과 같다.

개정 시행령 제69조(기록관리현황 평가) ① 중앙기록물관리기관의 장은 법 제9조제2항제7호의 규정에 따라 매년 공공기관의 기록관리현황을 평가하여야 한다. ② 중앙기록물관리기관의 장은 매년 2월말까지 기록관리현황 평가 항목 및 기준 등을 공공기관에 통보하여야 한다. ③ 제5조 각호의 1에 해당하는 기관⁴⁾은 전년도 기록관리현황을 매년 3월말까지 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. ④ 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 제3항의 규정에 의하여 제출받은 기록관리현황을 포함한 당해기관의 전년도의 기록관리현황을 매년 4월말까지 관할 특별시장·광역시장, 도지사 또는 특별도지사에게 제출하여야 한다. ⑤ 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장, 도지사 또는 특별도지사는 제3항 및 제4항의 규정에 의하여 제출받은 기록관리현황을 포함한 당해기관의 전년도의 기록관리현황을 매년 5월말일까지 중앙기록물관리기관의 장에게 제출하

여야 한다. ⑥ 중앙기록물관리기관의 장은 매년 제5항의 규정에 의하여 제출받은 기록관리현황을 평가하고 국가기록관리위원회의 심의를 거쳐 국무회의에 보고하고 그 결과를 공표하여야 한다.

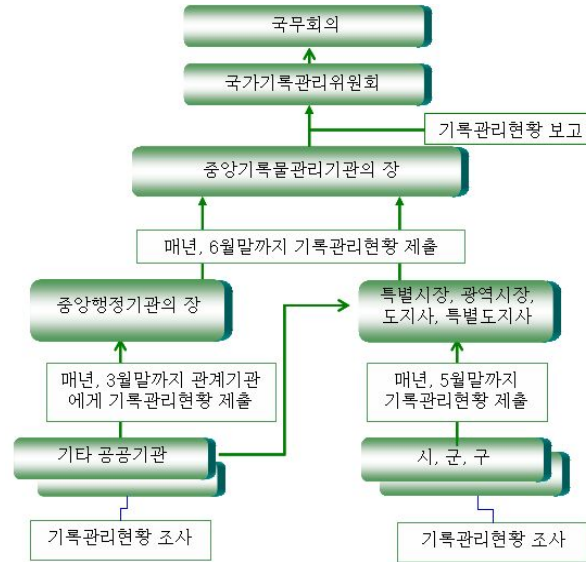
개정 시행령 제70조(기록관리실태 확인·점검의 조치) 법 제19조 제7항의 규정에 따라 공공기관의 기록관리 실태를 점검한 결과 시정이 필요하다고 판단되는 경우에는 당해 공공기관의 장에게 필요한 조치를 요청할 수 있다. 이 경우 당해 공공기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

시행령에 명시된 평가절차를 그림으로 나타내면 <그림 1>과 같다.

시행령에 규정된 기록관리평가는 기록관리현황을 평가하는 것으로서 기관 자체적으로 기록관리현황을 조사하여 상위기관에게 보고하는 절차이다. 그리고 중앙기록물관리기관은 제출받은 기록관리현황을 토대로 기록관리평가를 실시하도록 되어 있다. 시행령에 명시된 기록관리 평가는 앞으로 시행규칙 등에 반영되어 상세한 윤곽을 드러내게 될 것이다.

다음 3장에서는 외국의 평가제도를 조사 분석하여 평가제도를 도입하려는 우리에게 시사하는 점들을 도출해 보고자 한다.

4) 제5조(공공기관의 범위) 공공기록물 관리에 관한 법률(이하 "법"이라 한다) 제3조제1호에서 "그 밖에 대통령령이 정하는 기관"이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 기관을 말한다.
 1. 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관
 2. 지방공기업법에 의한 지방공사 및 지방공단
 3. 특별법에 의하여 설립된 법인
 4. 초·중등교육법 및 고등교육법 기타 다른 법률에 의하여 설립된 각급학교



〈그림 1〉 시행령에 명시된 평가절차

3. 각국의 기록관리 평가제도

외국의 기록관리는 자국의 기록관리법과 기록관리 표준을 기반으로 하고 있으며 이행여부와 업무수준을 평가하는 제도 역시, 동법과 표준에 기초하고 있다. 다만, 평가업무가 공공영역을 중심으로 이루어지고 있으며 민간영역에 대해 강제할 수 없다는 사실도 공통적이다. 특히, 각국의 국립기록청에서는 평가에 앞서, 공공기관들이 법과 표준을 제대로 준수하기 위해 필요한 지침과 평가도구를 개발하여 제공함으로써 여건과 기반조성에 주력하고 있다. 그러나 이러한 공통점에도 불구하고, 각국의 기록관리 역사와 표방정책의 차이로 인해 기록관리 적합

성 평가제도는 다소 상이한 모습을 보이고 있다.

영국의 평가제도는 기록관리법, 정보공개법, BS ISO 15489에 제시된 기록관리 요건을 공공기관이 제대로 준수하고 있는지 확인하는 것이다. 특히, 국립기록청 웹사이트에는 정부내의 기록관리평가와 공공기관의 기록관리 평가, 이를 위한 이행지침, 대상·분야별 이행계획(Action Plan)⁵⁾으로 평가제도를 세분화하여 적용하고 있다. 미국은 국립기록청 규정(36CFR XII)과 U.S.C(United State Code) 29장에 의거 연방기관 스스로가 기록관리 실무를 자체 평가하는 제도와 국립기록청이 연방기관을 대상으로 평가하는 제도를 두고 있다. 호주는 국립기록청이 중심이 되어 AS ISO 15489와 연관

5) 대표적인 이행계획으로 '중앙정부를 위한 이행계획', '지방정부를 위한 이행계획', '교육기관을 위한 이행계획', '경찰기관을 위한 이행계획', '국가 보건 서비스를 위한 이행계획', '학교를 위한 이행계획'이 있다. 특히, 정부기관에 대해서는 취약한 정보관리와 기록관리법을 미준수했을 경우 기관들이 직면하게 될 위험수준 평가 프로그램을 개발하여 출시할 계획이다. <<http://www.nationalarchives.gov.uk/recordsmanagement/code/section46.htm>>

표준 준수를 확대하기 위해 공공기관의 기록관리 표준 준수 여부를 감사하고 그 결과를 보완하는 작업이 진행 중이며 이에 대한 지침이 2007년 1월경에 발표될 예정이다. 이러한 이유로 호주의 경우는 국립기록청 중심의 기록관리 표준 이행 적합성 평가제도를 고찰하는데 한계가 있다. 다만, 비교적 자세한 평가제도를 제정·시행하고 있는 남호주의 사례는 향후 우리나라에 설치될 지방기록물관리기관의 평가제도 수립에 적잖은 시사점을 줄 것이다. 남호주는 기록관리법과 관련 표준을 기반으로 기관 스스로 평가해 볼 수 있는 자체평가와 주기기록관이 관할 공공기관을 평가하는 제도를 두고 있다.

3.1 영국의 평가제도

3.1.1 법적근거

영국의 평가제도의 근원은 정보공개법과 공공기록법에 의한다. 영국 대법관은 정보공개법에 근거하여 두 가지의 시행령을 선포하였는데 첫째로, 이용자의 정보공개 요청에 대해 공공기관이 수행해야하는 바를 규정해놓은 것과 둘째로, 기록관리에 관한 시행령(Code of practice

on the management of records)이다. 이중, 기록관리 시행령은 두 부분으로 나누어지는데, 첫째는 정보공개법 또는 공공기록법을 준수하는 모든 기관들로 하여금 최선의 기록관리 실무를 수행하도록 유도하기 위한 것이며, 둘째는 공공기록의 평가와 이관에 관한 사항이다. 한편, 대법관은 기록관리 시행령 공표에 앞서 정보공개위원장과 상호 협의하여야 한다.

정보공개법 45장과 46장에 의하면 법무장관과 대법관은 공공기관이 정보공개 및 기록관리 업무를 수행함에 있어 바람직한 실무를 수행할 수 있는 지침을 제공하도록 규정하고 있다.⁶⁾ 또한 정보공개법 47조에 따라, 정보공개위원장은 공공기관이 기록관리 실무규정을 잘 준수할 수 있도록 장려해야 한다.⁷⁾

3.1.2 평가주체 및 대상

2005년 3월, 국립기록청장과 정보공개위원장이 동의한 합의서(The Memorandum of Understanding the Keeper and the Commissioner) 제2장에는, 아래와 같이 정보공개위원장의 요청에 따라 국립기록청장이 공공기관의 기록관리 이행 적합성 평가를 수행할 수 있도록 규정하였다.⁸⁾ 즉, 영국의 기록관리 이행 적

6) 정보요청에 대한 정보공개업무는 법무장관의 소관이며 기록관리에 관한 것은 대법관의 책임이다. <<http://www.opsi.gov.uk/acts2000/00036--i.htm>>

7) 정보공개법 47장, 48장 및 49장에 규정된 정보공개위원장의 구체적인 임무는 다음과 같다.(기록관리분야)
 • 공공기관의 정보공개 업무와 기록관리 시행령 준수를 증진해야 한다.
 • 공공기관이 기록관리에 관해 최선의 실무를 이행하고 있는지에 대한 평가를 수행해야 한다.
 • 정보공개위원장은 기록관리 시행령 준수를 촉진하기 위해 국립기록청장과 협의해야 한다.
 • 공공기관으로 하여금 기록관리 시행령을 잘 이행하여 최선의 실무를 달성할 수 있도록 권고한다.
 • 정보공개위원장은 정보공개법에 지정된 바에 의거, 매년 자신의 임무 수행 결과 보고서를 의회에 제출해야 한다.(필요하다면, 수시로 보고서를 작성하여 제출할 수도 있다)

8) 공공기관의 기록관리에 관한 임무와 책임을 수행함에 있어서 국립기록청장은 정보공개위원장을 조려해야 한다.
 • 정보공개위원장이 국립기록청장에게 기록관리 시행령 준수에 대한 평가를 요구하게 되면 국립기록청장은 이를 지체 없이 수행해야 한다. <<http://www.nationalarchives.gov.uk/policy/foi/pdf/sla.pdf>>

합성 평가 주체는 두 개의 기관이 상호 연계하여 수행하는데, 정보공개위원장에게 명시된 권한을 국립기록청장이 위임받는 형식이며 그 평가 대상은 정보공개법 46조에 의거 모든 공공기관을 포함하되, 공공기록법에 의거 공공기록을 생산하는 기관도 해당된다.

3.1.3 평가영역 및 내용

평가영역과 내용은 국립기록청이 개발하여 공공기관에 배포한 'Complying with the Records management code : Evaluation workbook and methodology'⁹⁾에 의한다. 이 실무 지침서는 공공기록관이 해당 기관의 기록관리 실무 수준을 스스로 평가할 때 활용할 수 있을 뿐만 아니라 제3자에 의한 평가 시에도 활용될 수 있다. 평가영역은 '기록관리 기능', '기록관리 정책문', '역할·책임·훈련·인식', '현용기록관리(생산 및 보유)', '기록 유지', '기록 처분', '정보공개', '성과 측정'의 8개 영역이다.

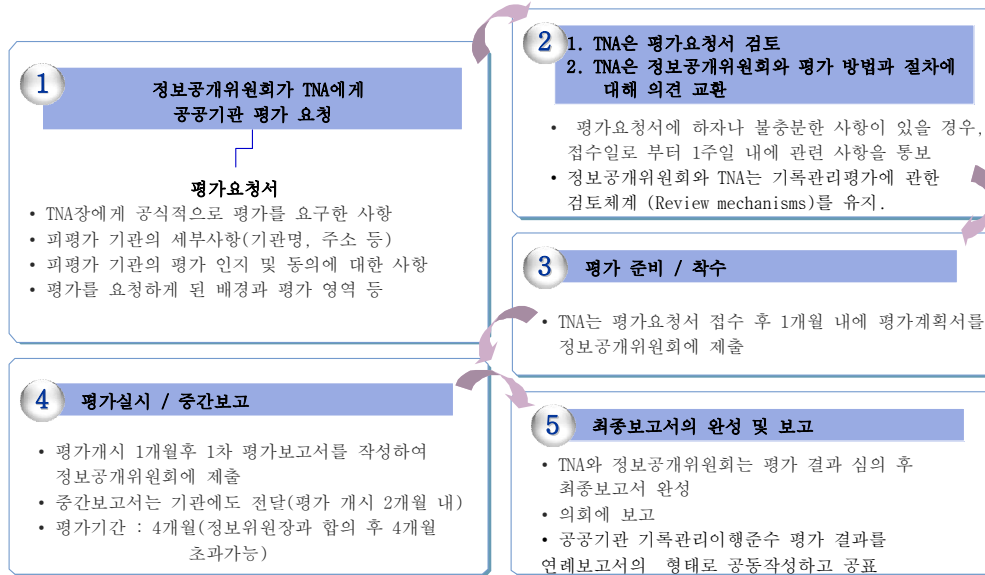
'기록관리 기능'은 기록관리가 기관의 공통 기능으로 설정되어 있으며 만약 설정되어 있다면, 이 기능을 지원하기 위해 조직차원의 대책이 있는지를 확인한다. 확인된 기록관리 기능에는 기록의 생애주기 전반에 걸친 책임사항이 명시되어 있어야 한다. '기록관리 정책문' 영역은 기관의 기록을 어떻게 관리할 것인가에 관한 종합적인 정책문(overall policy statement)의 보유 여부에 관한 것으로, 조직 내의 최고 관리자가 승인하고 전 조직의 직원들에게 쉽게 적용될 수 있어야 한다. 정책문에는 기록관리 기능의 역할, 이 기능과 조직의 전체적인 전략

과의 관계가 명시된다. '역할, 책임, 훈련, 인식' 영역은 기록관리 수행에 필요한 인적자원의 문제를 다루는 것으로 직원의 역할, 책임, 기록관리 수행에 적합한 훈련의 이수, 직원의 채용 등에 관한 인식의 문제를 평가한다. '현용기록관리(생산, 보유)'영역에서는 진본이고 신뢰할 수 있으며 이용할 수 있는 기록이 생산되는지, 그리고 필요한 만큼 기록 유지를 보장할 수 있는 기록보유 및 기록관리시스템 구축의 필요성에 관한 사항을 평가한다. '기록 유지'영역은 기록의 무결성을 준수하는 가운데 진본이고 믿을 수 있으며 이용 가능한 기록을 유지하는지의 여부를 확인하는 것이다. '기록 처분'은 얼마나 오랫동안 기록이 보유되어야 하는지, 필요 없을 때 처리하기 위한, 그리고 그 결정과 이행을 문서화할, 명확히 정의된 정책과 절차의 존재 등을 평가하는 것이다. '정보공개'영역은 이용자의 정보요청 사항들을 관리하고 기록이 공개될 수 없다면 이에 대한 이유를 문서화하기 위한 적절한 접근영역의 수립 필요성을 다룬다. '성과측정'에서는 기관에서 구축한 기록관리시스템이 효율적으로 이용 및 관리되고 있음을 보장하는 성과측정의 영역을 다룬다.

3.1.4 평가방법 및 절차

기관자체평가는 'Complying with the Records management code : Evaluation workbook and methodology'에서 제공하는 평가도구를 이용하여 해당 기관의 자체계획에 따라 실시한다. 반면, 제3자에 의한 평가는 자체평가 시 이용되는 평가도구를 준용하되 다음 <그림 2>

9) <<http://www.nationalarchives.gov.uk/recordsmanagement/code/assessing.htm>>



〈그림 2〉 영국의 공공기관에 대한 평가절차(제3자에 의한 평가)

와 같은 일련의 절차에 따른다. 우선, 정보공개법에 명시된 바에 의거, 정보공개위원장이 국립기록청장에게 공공기관에 대한 기록관리 적합성 이행 평가를 요청한다. 이는 일정한 형식과 내용을 갖춘 서면으로 이루어지며 이 요청서에는 공공기관에 대한 공식적인 평가 요구 내용, 평가의 대상이 되는 기관의 세부사항(기관명, 주소, 평가 시작일 등), 평가를 요청하게 된 배경, 평가를 받는 공공기관이 평가를 인지하거나 동의한 것에 대한 확인사항, 평가수행에 관한 정보공개위원회의 관련 실무부서나 실무자 이름 등이 포함된다. 특히, 정보공개위원회가 이미 확보하여 알고 있는 기관의 기록공개 문제와 관련된 민감한 사안(Sensitivity)과 비밀의 문제는 평가가 수행되기 이전에 국립기록청장에게 통지되어야 한다. 만약 평가수행 전에 통보되지 못하면, 가능한 한 빠른 시일 내에 평가 담당 팀에게 충분히 설명될 수 있어야 한다.

정보공개위원장이 보낸 평가요청서는 국립기록청장이 검토하게 되며 평가방법과 절차에 대해 상호 의견을 교환하게 된다. 만약 국립기록청장의 요청이 있을 경우, 양자가 만나 이에 대해 협상하고 협의 할 수 있다. 평가 요청서를 접수 한 국립기록청장은 평가 요청서의 내용이 충분하지 않거나 누락된 내용이 있어 정상적인 평가가 이루어질 수 없다고 판단하면, 평가요청서가 접수된 날로부터 1주일 이내에 이를 정보공개위원장에게 통보해야 한다.

평가 요청서에 대한 내용 검토가 완료되면 국립기록청장은 평가 요청이 있는 날로부터 1개월 내에 평가계획서를 정보공개위원장에게 제출해야 한다. 또한 국립기록청장은 평가요청서에 의거, 평가 수행 3개월 전에 피평가 기관과 평가에 관한 제반사항을 협의해야 한다. 한편, 평가를 수행할 국립기록청은 1년에 최대 8회, 분기 최대 2회 까지 평가를 수행할 수 있는

자원을 확보하고 있어야 한다

평가가 개시된 후에는 2회에 걸쳐 중간보고서를 작성하게 되는데, 평가 수행 후 1개월 내에 그간의 완료된 평가결과와 최선의 기록관리 실무를 달성하기 위한 제안사항을 초안형태의 보고서로 작성하여 정보공개위원회에 제공한다. 제공된 보고서의 내용은 최종 평가보고서가 완료되기 전에 토의 및 합의된다. 피평가기관에 대해서는 해당 기관의 수준을 자세히 평가하여 평가 개시 2개월 내에 당해 기관에 제공된다. 이때, 보고서에는 피평가기관이 수행해야 할 보완 및 조치사항도 담기게 된다.

모든 평가는 4개월 내에 완료된다. 만약, 평가기간이 4개월을 초과될 것으로 예견되면 해당 사유를 정보공개위원장에게 즉각 통지하고 상호합의를 통해 평가 완료일을 조정해야 한다. 평가는 특별한 경우를 제외하고는 여러 기관을 대상으로 한꺼번에 동시에 수행될 수 없다.

평가에 대한 중간 결과가 정보공개위원회와 피평가기관에 통보된 후 추가적인 평가가 수행되며, 이를 종합하여 최종 평가보고서가 완성된다. 정보공개위원장과 국립기록청장이 합의한 합의서에 따라 실시되는 회의에서(매년 3월과 9월 2회에 걸쳐 모임을 개최) 공공기관의 기록관리 적합성 평가에 대한 결과를 공유하

며, 이는 정보공개위원회에서 국회에 제출하는 연례보고서에 포함된다. 이와 같이 두 기관은 연례적으로 기록관리 적합성 이행 평가에 관한 합의사항을 합동으로 평가하는 평가 메커니즘(Review mechanisms)을 유지함으로써 실질적이고 내실 있는 평가를 위해 상호 노력하고 있다.

3.2 미국의 평가제도

3.2.1 법적근거

미국의 평가제도는 '기관 기록관리 프로그램'과 '국립기록청 평가 프로그램'으로 구성된다. 전자는 국립기록청 기록관리 규정¹⁰⁾ 'Subchapter B 기록관리'하의 'Subpart B 기관 기록관리 프로그램'이며, 후자는 'Subpart C 국립기록청 평가 프로그램'이다(표 1 참조).

한편, '44 U.S.C(United State Code) 29장'의 '2904 관리자 일반책임' 및 '2906 기관 기록감사'에서도 기록의 평가에 대한 근거를 찾아볼 수 있다. '2904 관리자 일반 책임'은 아카비스트와 관리자의 일반책임(연방정부 기관에 기록관리 지침 및 가이드 제공) 사항을 기술한 것으로 '연방정부 기관에 대해 기록, 기록관리 프로그램, 기록관리 실무에 대한 조사(inspections and

〈표 1〉 미국의 자체평가와 기관평가의 구성

기관기록관리 프로그램		미국립기록청의 평가 프로그램	
<ul style="list-style-type: none"> • 근거 • 기록 생산 • 기록 처분 • 기관 내부평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램 내용 • 유지와 기록 활용 • 연락소(Liaison offices) 	<ul style="list-style-type: none"> • 근거 • 평가 절차 • 기관 조치계획 및 진행보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 목적 및 범위 • 평가 보고서 • 추가 통지와 평가

10) NARA Regulations in the Code of Federal Regulations =36 CFR Chapter XII

surveys)를 수행'할 것을 적시하고 있다. '2906 기관 기록 감사'에서는 평가에 관해 다음 세 가지를 들고 있다. 첫째, 아키비스트와 관리자가 기관의 기록관리를 조사함에 있어 연방정부 기관들이 충분히 협조해야 한다. 둘째, 기록은 아키비스트나 관리자가 보급한 기록관리 규정에 기초하여 조사되어야 하며 이 규정은 실행 가능한 것으로 국립기록청이 배포한 것과 동일한 것 이어야 한다. 셋째, 아키비스트는 기록관리 시스템 내에 포함된 기록들도 조사해야한다.

3.2.2 평가주체와 대상

미국의 기록관리 이행 적합성 평가는 국립기록청의 기록관리 규정에 따라 기관 스스로가 평가 주체가 되는 자체평가와 국립기록청에 의한 평가로 구분된다. 국립기록청이 주관하는 평가의 대상으로는 행정기관과 연방정부 법의 효력이 미치는 모든 관할 기관이다.

3.2.3 평가영역 및 내용

미국은 영국이 하나의 평가도구를 이용하여 자체평가 및 제3자에 의한 평가로 동시 활용하는 것과는 다소 다른 형태를 취하고 있다. 먼저, 국립기록청에 의한 평가는 규정 '1220.52 목적

및 범위'에서 연방기관이 얼마나 효과적으로 기록을 완전하고 그리고 정확히 생산하여 보존하는지를 평가한다고 규정하고 있는데, 이것은 기록의 라이프사이클 전반을 평가하는 것으로 볼 수 있다.¹¹⁾ 다만, 이에 대한 구체적이고도 세부적인 평가도구는 제시되고 있지 않다. 기관 자체평가의 경우는 국립기록청이 기관 자체 평가 도구로 개발·보급한 자가진단 가이드에 의한다.

기관 자체평가영역은 기관의 기록 보관요건, 기록의 처분, 기관의 기록관리 프로그램의 효율성, 국립기록청의 기록관리 규정 준수 등이 다. 특히, 평가는 모든 매체에 수록된 기록의 상태에 대한 기록관리 직원의 결정사항과 이러한 결정을 수행한 것을 주기적으로 조사한 사항도 포함되어야 한다. 자가진단 가이드는 '36 CFR 1220.42'에 근거하여 기관이 자체적으로 기록관리 프로그램의 상태를 예비로 평가하고 문제점을 확인하며 기관의 기록관리 개선의 우선순위를 정하는데 활용된다. 자가진단 가이드의 영역은 <표 2>와 같다.

'프로그램 관리'영역은 다음의 세 가지 세부 영역으로 구분된다. 첫째, 프로그램 권한과 조직으로, 기록관리 프로그램과 관련된 책임자 임

<표 2> 미국의 자체평가와 기관평가의 구성

미국의 기관 자체평가용 가이드 평가영역	
<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램 관리 • 기록생산 및 기록관리 요건 • 기록 유지(일반사항) • 특수 기록의 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 마이크로형식의 기록 • 기록 처분 • 필수기록

11) 미 국립기록청과 예산청에서 발행한 '연방 전사적 아키텍처 기록관리 프로파일'(<<http://www.archives.gov/records-mgmt/pdf/rm-profile.pdf>>) 및 DoD 5015.2STD(Draft, April 14, 2006)에서는 기록의 라이프 사이클을 생산 및 접수, 이용 및 유지, 처분의 세 단계로 구분하고 있다.

명, 업무범위 부여와 기록관리 권한의 부여 등을 확인하고 기록관리자가 조직 내의 기록관리와 관련된 어플리케이션 개발 등에 참여하는지의 여부를 확인하는 영역이다. 둘째, 지도와 훈련으로, 기록관리와 관련하여 조직 내 직원들에 대한 조언과 지원 여부를 확인하고 기록관리자가 제대로 된 업무를 수행하기 위해 필요한 교육 등을 받는지 확인하는 영역이다. 셋째, 내부평가로, 기록관리 실무를 정기적으로 평가하는지에 대해 확인한다. '기록생산 및 기록관리 요건'은 기록생산에 관한 지침의 배포 여부, 문서화 정책에 관한 사항(기록 생산, 문서화), 기관과 업무계약의 관계가 성립된 당사자에 관한 기록을 유지하고 있는지 확인하는 계약자 기록 점검 부분이다. '기록유지'영역에서는 기록을 관리 및 유지하기 위한 분류, 색인, 파일링 등의 기준 및 절차의 수립 여부, 기록의 보호 및 접근에 관한 절차나 규정의 수립 여부를 확인하며 특별히, 종이기록에 대해 보존장소의 지정 및 유지 여부, 종이기록을 유지 관리하기 위한 파일링, 라벨 부착 등을 확인한다. '특수기록의 유지'에서는 전자기록, 시청각기록, 지도 및 건축 기록 등을 유지에 대해, '처분'에서는 처분일정표의 개발과 이행에 관한 스케줄의 개발, 이행 등에 관한 전반적인 사항을 점검한다. '필수기록'영역에서는 필수기록 관리자의 임명, 필수기록 관리를 위한 계획수립 및 정기적 점검 여부 등을 확인한다.

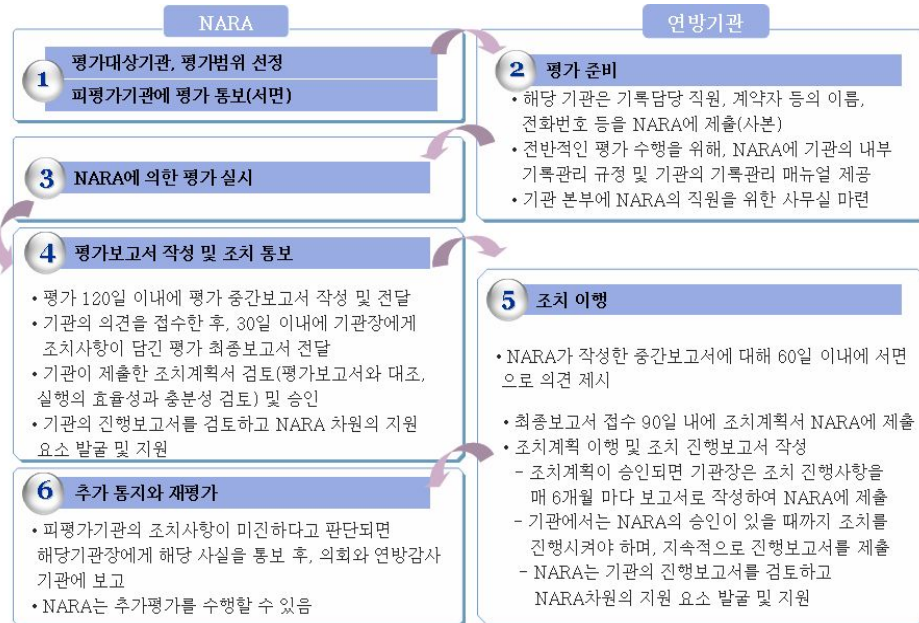
3.2.4 평가방법 및 절차

국립기록청에 의한 평가는 일정한 절차에 따라 국립기록청의 직원이 직접 현장을 방문하여 기관의 기록관리 적합성 평가를 수행한다. 평

가가 요망되는 기관과 평가 범위를 선정하여 피평가 기관에 서면으로 평가실시를 통보하면 평가 대상임을 통보받은 피평가 기관은 평가준비에 착수한다. 피평가기관에서는 기관의 기록담당 직원, 계약자 등의 이름, 전화번호, 기관의 내부 기록관리 명령, 게시사항 등을 국립기록청에 제출하며 현재 기관이 활용하고 있는 기록관리 매뉴얼도 제공해야 한다. 이 매뉴얼에는 기록의 생산, 유지, 저장, 처분 등에 관한 사항이 포함되어 있다. 또한 평가 수검을 위해 기관 본부에 평가팀을 위한 사무실도 마련해 둔다(그림 3 참조).

기관의 평가준비가 모두 완료되면, 국립기록청 직원에 의한 평가가 시작된다. 평가가 종료된 후, 120일 이내에 초안 형태의 중간보고서를 작성하여 피평가 기관에 전달한다. 이 초안에 대해 피평가 기관은 60일 이내에 서면으로 평가 초안에 대한 의견을 제시해야 한다. 평가팀은 기관의 의견을 청취한 후, 30일 이내에 피평가 기관장에게 최종보고서 제시한다. 최종 보고서는 피평가 기관에 게시 및 공고되어 공유되며 기관장은 접수일로 부터 90일 내에 기관 차원의 보완 및 조치계획을 국립기록청에 제출해야 한다.

국립기록청은 기관이 제출한 조치계획서를 평가보고서와 대조하고 실행의 효율성과 충분성도 함께 검토한다. 검토된 사항은 피평가기관의 보완 및 조치계획에 반영된다. 기관의 조치계획이 승인되면 기관장은 보완 및 조치 진행보고서를 6개월 마다 작성하여 국립기록청으로 제출해야 한다. 이 진행보고서는 국립기록청이 기관의 실제 조치사항이 보완 및 조치계획대로 완료되었다고 판단하고 승인할 때 까지



〈그림 3〉 국립기록청에 의한 연방기관 평가

지속된다. 이와 병행하여 국립기록청은 기관의 진행보고서를 검토하고 국가차원의 지원요소를 발굴·지원한다. 만약, 피평가기관의 조치사항이 미진하다고 판단되면, 국립기록청에서는 기관장에게 해당 사실을 통보 후, 의회와 연방 감사기관에 피평가기관의 평가결과와 조치사항에 대해 보고하고 별도 기관에 의한 감사를 추진할 수 있다. 국립기록청은 특정 부서나 현장에 대해 추가 평가를 수행할 수도 있다.

3.3 남호주의 평가제도

남호주의 기록관리 평가제도는 주기록관이 제공하는 자체평가도구를 이용하여 각 기관이 10개 평가영역에 대해 스스로의 수준을 평가하여 참고하되 그 결과를 주기록관으로 보고해야 하는 것과, 보고된 결과를 주기록관이 재평가

하는 체제이다. 특히, 남호주가 호주의 기록법을 적용받고 있음에도 불구하고 주에 적용 가능한 주기록법을 제정하고 여러 가지 자체 표준을 마련하여 시행하고 있다는 점은, 향후 우리나라에 설치될 지방기록물관리기관의 평가업무 방향이 어떠해야 하는지 가늠해볼 수 있는 단서가 된다.

3.3.1 법적근거

남호주의 기록관리 적합성 이행 평가는 주기록법에 근거하고 있다. 주기록법에서는 모든 공공기록과 기록관리에 관한 사항을 조사(Surveys)할 수 있으며, 기록관리자가 기관의 기록관리 실무 수준이 부적합하다고 판단되면 이를 주총무처장관(Minister for Administrative Services)에게 보고하도록 하는 의무 규정을 두고 있다.¹²⁾ 주총무처장관은 주의 기록관

리 실무 수준을 주의회에 보고한다.

이 외에도 남호주에서는 평가와 관련한 다양한 표준과 도구들을 개발하여 제공함으로써 평가에 앞서 기관의 기록관리 법과 표준의 이행 및 준수를 장려하고 있다. 제공되는 표준과 도구에는 첫째, 최적의 기록관리 실무를 지원하기 위해 기록관리 영역을 10가지로 구분하여 제시한 표준(Adequate Records Management-Meeting the Standard)이 있고 둘째, 기관 자체적으로 기록관리 적합성 이행을 수준을 평가해 볼 수 있는 자가진단용 도구가 있다(Adequate Records Management - Improvement Matrix and Evidence Toolkit). 셋째, 주기기록관이 공공기관을 대상으로 평가를 수행할 수 있는 도구가 개발되어 제공된다(Records Management Audit Guideline).

3.3.2 평가주체 및 대상

주기기록법 제15조에 의거, 주의 모든 공공기관에 대해 주기기록관이 기록관리 적합성에 대한 평가를 수행할 수 있다. 이와 병행하여 각 공공기관은 제공된 자체평가 도구를 이용하여 자가진단을 수행한다. 특히, 주기기록법 3조에서는 평가의 대상이 되는 기관을 <표 3>과 같이 상세히 명시해 놓고 있다.

3.3.3 평가영역 및 내용

기관 자체의 기록관리 적합성 평가영역은 '표준이행을 위한 기록관리 지침(Adequate Records Management-Meeting the Standard)'에서 '기록 생산', '기록 획득', '기록 처분', '기록 접근', '기록 위치(Records can be found)', '신뢰성', '계획', '훈련', '보고체계', '정책, 절차 및 실무'의 10가지로 제시된다.

'기록 생산'은 기관이나 개인이 책임을 지거나, 취해진 결정과 조치사항에 대해 증거를 제공해야 하는 모든 사안을 기록으로 생산하도록 규정한 영역으로 이 규정에 의한 비대로 기록을 생산하는지를 평가해야 한다. '기록 획득'에서는, 공공기록이 생산 및 접수와 동시 또는 직후에 기록보유 시스템으로 획득되는지 평가한다. '기록 처분'은 모든 공공기관이 주기기록법에 의거 처분을 수행해야 하는지를 평가하는 영역이다. '기록 접근'에서는 정해진 정책과 절차에 따라 모든 공공기록에 접근할 수 있도록 보장되는지를 평가한다. '기록 위치'는, 공공기록이 요구에 의해 쉽고 최소한의 노력에 의해 그 위치가 확인되도록 강구되어야함을 평가하는 영역이다. '신뢰성'영역에서는 기관들이 업무의 증거로서 해당 공공기록을 신뢰할 수 있도록 적절한 수단을 강구하여 관리하고 보존하는지를

<표 3> 남호주의 기록관리 평가 대상

평가 대상		
<ul style="list-style-type: none"> • 주정부 • 공공서비스 영역의 부서 및 기관 • 시 및 지방의회 	<ul style="list-style-type: none"> • 왕실 또는 대행기관 • 재판소 	<ul style="list-style-type: none"> • 기관으로 등록된 개인이나 단체, 주기기록법에 의해 설립된 부서를 갖는 개인 • 공공목적이나 주기기록법, 정부 통제 및 지침에 의해 설립된 법인 및 비법인 단체

12) <<http://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/A/STATE%20RECORDS%20ACT%201997/CURRENT/1997.8.UN.PDF>>p. 8.

평가한다. '계획'에서는, 기록관리 업무가 전략적으로 그리고 상호 협력 하에서 계획되고 관리되고 있는지를 살핀다. '훈련'은 기관내의 모든 직원들이 기록관리에 관한 훈련을 받도록 하고 있는지를 평가하는 영역이다. '보고체계'에서는 모든 기관들이 기록관리에 관해 기관장이 이를 인지할 수 있는 보고체계를 갖추고 있는지를 확인한다. '정책, 절차 및 실무'에서는 모든 기관들은 기록관리에 관한 정책, 절차 및 실무를 개발하고 이행하는지를 평가하는 영역이다.

주기기록관이 공공기관을 대상으로 수행하는 평가는 자체평가영역과 동일하다. 다만, 보고된 자체평가 결과를 주기기록관용 평가 체크리스트를 이용하여 재평가한다.

3.3.4 평가방법 및 절차

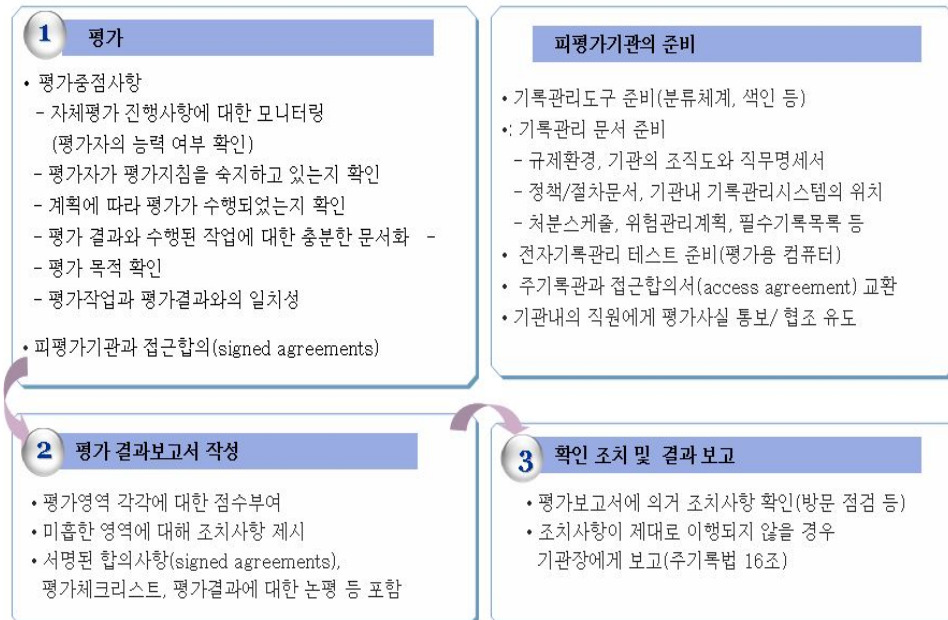
기관 스스로 수행하는 자체 기록관리 평가제도는 '표준이행을 위한 기록관리 지침(Adequate Records Management-Meeting the Standard)'의 이행상태를 평가하는 것으로 'Adequate Records Management-Improvement Matrix and Evidence Toolkit'이라는 도구가 사용된다. 자체평가 결과로 Level 4~5를 획득하고 그 증거를 입증하게 되면 해당 기관이 표준과 법에 근거한 기록관리 업무를 수행하고 있음을 주기기록관으로부터 인증(Accreditation)받게 된다. 주기기록관에 의한 공공기관 평가는 기록관리 평가를 위한 지침(Records Management Audit Guideline)에 의거, 각 기관이 수행하여 주기기록관으로 보고한 자체평가 결과를 검증하는 방식으로 이루어진다.

기관의 자체평가는 '표준이행을 위한 기록관

리 지침'이 발행된 후 12개월 내에 기관별로 기록관리 시스템, 프로그램 실무에 대해 평가해야한다. 아울러 자체평가를 수행하는 기관은 항목별 평가결과를 입증할 수 있는 증빙자료도 제시해야 한다.

자체평가도구(Adequate Records Management-Improvement Matrix and Evidence Toolkit)는 종이 및 전자기록과 기관의 기록관리 차원에서 전체적으로 고려할 필요가 있는 시스템·프로그램 모두에 적용되며 특정영역에 초점을 맞추어 평가할 수 있지만, 궁극적으로는 10가지 전분야가 지속적으로 향상되도록 하는 것이 목적이다. 따라서 평가도구에는 기록관리의 운영상(operational)요소와 전략적(strategic)요소가 포함되어 있으며, 기관의 상위관리자로부터 모든 하위 기록관리 직원에 까지 기록관리 책임 사항을 확인할 수 있다.

주기기록관에 의한 공공기관의 평가는 '표준이행을 위한 기록관리 지침'에서 도출된 각 기관의 10가지 기록관리 영역에 대한 수준을 조사하고 확인하는 것으로 이를 통해 주기기록관은 공공기관이 수행하는 중요한 기록관리 업무 영역에 관심을 기울이게 되고 잠재적인 문제점을 파악, 이를 신속히 해결할 수 있다. 따라서 모든 기관들은 자체 평가 결과에 대한 충분한 증거를 제공할 책임이 있으며 필요시에 주기기록관이 해당 기관을 평가할 수 있도록 미리 준비해 두어야 한다. 특히, 주기기록관과 공공기관들은 평가가 수행되기 전부터 상호 접촉하여 발생 가능한 문제를 확인하고 적절한 절차에 따라 합의를 이끌어 내는 등 원활한 평가가 수행될 수 있는 준비과정을 거쳐야 한다. 예를 들어, 평가 영역과 평가관이 다양한 자료와 저장소 점검에



<그림 4> 주기기록관에 의한 공공기관의 평가 절차

대한 평가권을 보장받을 수 있도록 하는 내용이 골자가 되는 주기기록관장과 감사를 받을 기관장과의 서면합의를 통해 이루어지는 접근합의(Access agreement)가 그 대표적인 예이다. 평가는 주기기록관과 해당 기관과 합의된 주기에 의해 수행되며 수행 범위는 주기기록법에 명시된 바와 같이, 모든 기관의 기록보유시스템, 절차와 운영에 관한 사항이 된다.

후속조치로서, 평가가 진행되는 동안 기록관리를 잘 준수하고 있다는 증거가 제공되지 못하거나 불충분하다고 판단되면 평가자는 이에 대한 정확한 보완 및 조치행위를 기관에게 권고하며, 추후 계획에 의거 이 권고사항이 제대로 수행되었는지를 방문하여 확인한다. 이때 기관에는 권고사항을 이행할 충분한 시간이 부여되어야 하며, 추가 방문 시 권고사항이 수행되었거나 기록관리 표준을 준수하고 있다는 증

거가 명확하게 확인될 경우에 평가는 종결된다. 만약 주기적인 후속조치가 요망된다면 이를 평가결과 보고서에 포함해야 한다.

3.4 시사점

이상으로 살펴본 각국의 기록관리 평가제도는 법과 표준에 기반하며 기관의 자체평가와 제3자에 의한 평가로 이루어진다는 공통점이 있는 반면 평가영역과 절차에서 드러나는 바와 같이, 각국의 기록관리 역사와 문화의 차이에서 오는 서로 상이한 점도 확인할 수 있었다. 따라서 각국의 공통요소는 향후 실행될 우리의 평가제도에 반영하여도 좋을 것으로 보이며, 상이한 제도는 취사선택하여 우리의 실정에 맞게 변형할 수 있다. 이러한 측면에서 다음과 같이 법, 주체 및 대상, 평가영역 및 내용, 평가방

법 및 절차별 시사점을 도출해 보았다.

먼저, 기록관리 적합성 이행 평가는 자국의 기록관리법, 정보공개법, 기록관리 표준 등에 근거하고 있다. 따라서 우리의 경우도 기록관리 평가에 대한 법적 근거를 확보할 필요가 있다. 그러나 이것은 2006년에 개정된 기록관리법에 이미 제시되어 있다.

평가 주체 및 대상에서 도출할 수 있는 바는, 평가의 기본 주체가 기관 자신이라는 점과 기록관리 분야의 최상위 기관이 모든 공공기관을 평가한다는 사실이다. 특히, 영국의 경우는 정보공개위원회가 공공기관에 대한 평가권을 보유하고 있음에도 불구하고 기록관리에 관한 최고전문기관인 국립기록청에 평가 수행을 요청하는 체계이다. 이는 기록관리 평가가 전문성을 겸비한 기관에 의해서 수행되어야 한다는 것을 증거하는 것이며 전문기관에 의해 평가가 수행되어야만 일관된 평가정책의 추진을 보장할 수 있다.

평가영역 및 내용에 관해서는, 각국이 표방하는 바가 비슷함에도 불구하고 자국의 기록관리 문화와 역사를 기반으로 한다는 사실이다. 그럼에도 불구하고 여러 나라의 사례를 통해 확인할 수 있는 바는 자국의 기록관리법과 기록관리 표준, 기타 실무지침서에서 지향하는 바를 평가영역으로 도출하여 적용하고 있다는 점이다.

평가방법 및 절차 면에서는, 각국 모두 기관 스스로가 기록관리 수준을 평가해 볼 수 있는 자체평가와 국가 또는 지방의 최고 상위 기관에서 수행하는 제3자에 의한 평가제도를 두고 있고 그 수행 절차는 대부분 자체평가, 사전협의, 계획수립, 평가실시, 평가보고 작성, 확인,

결과보고와 같은 체계임을 확인할 수 있다. 따라서 향후 우리나라에 적용될 평가 유형도 기관의 자체평가와 국가 및 지방정부 차원의 제3자에 의한 평가로 설정할 수 있으며, '계획, 실시, 확인'의 평가절차를 밟음으로써 평가의 고도화를 추구할 수 있다.

4. 기록관리 평가제도 도입 방안

기록관리 평가제도를 도입함에 있어 정부업무평가제도에 대한 검토가 필요하다. 왜냐하면 공공기관에서의 기록관리는 정부업무이며, 공공기관의 정부업무에 대한 평가는 정부업무평가기본법에 따라야 하기 때문이다. 정부업무평가기본법 제3조 2항 “중앙행정기관 및 그 소속 기관에 대한 평가는 이 법의 규정에 의하여 통합하여 실시되어야 한다.”의 규정에 따라 공공기관에 대한 기록관리평가는 정부업무평가에 통합하여 실시하여야 한다. 그러나 동법 제3조 3항에는 ‘업무의 특성·평가시기 등으로 인하여 평가의 통합실시가 곤란한 경우에는 정부업무평가위원회와 미리 협의하여 별도로 평가를 실시할 수 있다’라는 예외 규정도 있어 개별적으로 기록관리 평가를 실시할 수 있다. 따라서 기록관리 평가제도를 정부업무평가에 통합하여 실시할 것인지, 아니면 정부업무평가와 개별적으로 기록관리 평가할 것인지에 대한 검토가 필요하다.

4장에서는 정부업무평가제도에 대해 간단히 알아보고 정부업무평가제도 내에서 기록관리평가의 제도화 방향에 대해 검토한 다음, 향후 도입될 기록관리 평가제도가 효율적이고 실효성있

게 운영되기 위한 요소들에 대하여 살펴보았다.

4.1 정부업무평가제도 개요

정부업무평가는 우리나라 국정평가시스템의 근간을 이루고 있는 평가로¹³⁾ 정부업무평가 기본법을 법적 근거로 하여 중앙행정기관(대통령령이 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관·보좌기관 포함), 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 기타 공공기관¹⁴⁾을 대상으로 국무조정실 정부업무평가위원회에서 주관하고 있다. 정부업무평가의 목적은 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통하여 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성 향상하는 데 있다고 명시하고 있다. 이러한 목적에 따라 정부업무평가는 성과평가, 통합평가, 자체평가를 활성화하는 방향으로 진행하고 있다. 성과평가란 업무의 성과를 측정하여 평가하는 것으로 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 평가하는 것을 의미한다. 통합평가란 평가시기의 일원화, 평가대상 조정, 평가지표 조정 등을 통해 행정기관을 대상으로 하는 주요 평가를 통합하여 실시하는 것을 의미한다. 자체평가란 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 소관 정책 등을 스스로

평가하는 것을 의미한다.

중앙행정기관(48개 중앙행정기관)에 대한 정부업무평가는 <표 4>와 같이 자체평가와 특정평가로 구분하여 실시한다. 중앙행정기관의 자체평가는 기관이 자율적으로 선정한 업무에 대해 평가기준에 따라 업무 추진내용 및 성과, 혁신관리역량 등을 자체적으로 평가하는 방식이다. 만약 자체평가 결과의 객관성, 신뢰성에 문제가 있는 경우에는 재평가를 실시하도록 하고 있다. 특정평가는 국무총리(정부업무평가위원회)가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 운영하기 위하여 필요한 정책 등을 평가하는 것으로 관리대상업무(혁신관리 분야),¹⁵⁾ 고과만족도, 특정시책에 한하여 실시하고 있다.

중앙행정기관의 평가는 기관전체를 평가단위로 보는 기관평가로서 평가 점수의 총합을 100으로 하고 각각의 평가항목에 배점을 할당하고 있다. 정부업무평가는 성과평가이므로 각 평가항목에 대해 성과평가한 점수를 모두 합한 것이 기관의 점수가 되며 이것으로 기관을 평가하게 된다.

지방자치단체평가는 자체평가와 중앙행정기관이 주관이 되어 수행하는 평가가 있다. 지방자치단체의 자체평가는 지방자치단체에서 수행되고 있는 사업 및 시책전반에 대해 지방자치단체 스스로가 평가하는 것이며, 평가 절차는 당해 지방자치단체 규칙으로 구성된 자체평

13) 정부업무평가는 1961년부터 시작한 공공기관에 대한 평가제도로 ① 국무총리 기획조정실 심사분석기(1961.9.4~1981.10.31) ② 경제기획원의 심사분석기(1981.11.1~1994.12.25) ③ 국무총리 행정조정실의 정책평가기(1990.4.16~1994.12.25) ④ 국무총리 행정조정실의 심사평가기(1994.12.26~1998.2.27) ⑤ 기관평가기(1998.4.15~)의 단계로 전개되어 왔다. 차의환, 2002, 「정책평가의 이론과 실제 : 기관평가제 접근모형과 전략」, 한울아카데미.

14) 정부투자기관, 정부산하기관, 지방공사 및 지방공단, 정부출연연구기관, 과학기술분야 정부출연연구기관, 지방자치단체출연연구원, 그 밖에 대통령령이 정하는 기관·법인 또는 단체

15) 관리대상업무 : 혁신관리, 정책홍보관리, 대통령 지시사항, 규제개혁, 법적의무 권장사항 및 법제업무, 정보공개, 청렴도, 위기관리

〈표 4〉 중앙행정기관 평가 개요

구 분		평가 기관	협조 기관
자 체 평 가	주요정책과제(25)	자체평가위원회 정부업무평가위원회	국무조정실
	재 정 성 과(8)		기획예산처
	인 사(5)		중앙인사위원회
	조 직(5)		행정자치부
	정 보 화(7)		정보통신부·행정자치부
특 정 평 가	관 리 대 상 업 무	국 무 총 리 (정부업무평가위원회)	1. 행정자치부
			2. 국정홍보처
			3. 국무조정실
			4. 국무조정실
			5. 노동부 등
			6. 행정자치부
			7. 국가청렴위원회
			8. NSC사무처
	특정시책(+3~3)		국무조정실
	고객만족도(10)		국무조정실

* 출처 : 국무조정실, 2006, “2006년 정부업무평가 지침”

가위원회를 중심으로 자체평가한다. 중앙행정기관이 실시하는 평가는 지방자치단체가 위임받아 처리하는 국가사무·국고보조사업, 국가적인 정책목표와 방향을 제시할 필요가 있는 시책 또는 사업, 국정지표 및 국정과제와 관련되어 추진 중인 시책 또는 사업에 대해 중앙행정기관이 주관하여 평가하는 것을 말한다. 중앙행정기관이 직접 수행하는 평가는 합동평가를 원칙으로 하나, 업무의 특성이나 평가시기 등으로 합동평가하기 곤란한 경우는 예외적으로 개별평가를 인정하고 있다.¹⁶⁾

요약하면, 현재 정부업무평가는 기관전체를 평가단위로 보는 기관평가로서 성과관리 차원에서 기관을 평가하되 기관 스스로 평가하는 자체평가 방식을 지향하고 있으며, 또한 평가

의 중복성을 피하기 위해 여러 가지 평가항목을 통합하여 실시하는 방향으로 진행하고 있다.

4.2 기록관리 평가제도의 제도화 방향 비교

기록관리 평가를 정부업무평가에 통합하여 실시하려는 방향(이하 통합평가 방향)이나 정부업무평가와는 별도의 기록관리 평가를 도입하려는 방향(이하 개별평가 방향) 모두 정부업무평가기본법에 명시된 절차(정부업무평가위원회의 심의 의결)를 밟아야 하지만 각각은 상대적인 장단점이 있다. 따라서 비교 우위에 있는 것이 기록관리 평가제도의 방향이 될 것이다. 이를 위해 다음 〈표 5〉와 같이 두 가지 제도화 방향을 비교 분석하였다.

16) 정부업무평가기본법 제21조 5항 “중앙행정기관의 장은 국가위임사무등에 대하여 업무의 특성·평가시기 등으로 인하여 별도로 평가를 실시하여야 하는 불가피한 사유가 있는 경우에는 평가대상·방법 등에 관하여 위원회와 협의를 거쳐 이를 평가할 수 있다.”

〈표 5〉 제도화 방향 비교

구 분	정부업무평가와 통합평가	개별평가
법적근거	정부업무평가기본법, 기록관리법	정부업무평가기본법, 기록관리법
평가주관	국무조정실 정부업무평가위원회	중앙기록물관리기관(국가기록원)
평가대상	중앙행정기관(대통령령이 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관·보좌기관 포함), 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 기타 공공기관 정부투자기관, 정부산하기관, 지방공사 및 지방공단, 정부출연연구기관, 과학기술분야 정부출연연구기관, 지방자치단체출연연구원, 그 밖에 대통령령이 정하는 기관·법인 또는 단체	모든 공공기관
평가내용	기록관리법 및 표준 요건	기록관리법 및 표준 요건
평가도구	성과평가형 평가도구	성과평가 및 수준평가형 평가도구 모두 가능
평가방법	평가대상에 따라 평가방법이 다름 중앙자치단체: 자체평가/ 특정평가 지방자치단체: 자체평가/ 통합평가·개별평가 기타 공공기관 평가: 외부기관에 의한 평가	평가대상에 따른 구분없이 일괄적인 평가방식 적용이 가능하며, 자체평가 및 국가기록원평가 병행 실시
평가지기	상반기 하반기 년 2회 또는 1회	격년/3년에 한번/비정기 모두 가능
국가기록원의 역할	협조기관	평가주체
장점	평가의 실효성이 높음	기록관리 특성에 맞는 평가가 가능
단점	기록관리 특성에 맞는 평가가 곤란함 평가지기가 짧음	평가의 실효성은 통합평가에 비해 상대적으로 떨어짐

평가도구의 측면에서 보았을 때, 통합평가 방향보다는 개별평가 방향이 기록관리 평가의 특성을 반영할 수 있다는 장점이 있다. 정부업무평가의 목적이 기관의 성과관리체계를 구축하는데 목적을 두고 있기 때문에 통합평가 방향의 경우, 기록관리 평가도 성과평가 형태의 평가도구 및 평가지표를 개발하여야 한다. 그러나 기록관리는 성과 중심의 평가보다는 기록관리 실태를 평가하는 것으로 수준 평가의 성격을 갖는다. 따라서 통합평가 방향보다는 개별평가 방향이 기록관리 분야의 특성을 살린 평가도구를 개발할 수 있다고 판단된다.

평가지기의 측면에서도 통합평가 방향보다는 개별평가 방향이 기록관리 분야의 특성을 살릴 수 있다는 장점이 있다. 정부업무평가는 일

년에 한 번이나 두 번으로 평가의 횟수와 시기가 확정적이다. 통합평가 방향으로 갈 경우, 공공기록물관리법에 해당하는 공공기관 전체를 대상으로 적어도 일년에 한 번씩 기록관리 실태를 평가해야 하는데 자칫하면 형식적인 평가가 되기 쉽다. 게다가 기록관리는 성과 중심의 평가라기보다 수준 평가의 성격에 가까운 만큼, 격년도 평가 및 비정기적 평가 등 평가지기의 유연성을 가지고 심도 있게 평가하는 것이 평가의 실효성을 높일 수 있다고 판단된다. 따라서 평가지기의 유연성을 발휘할 수 있는 개별평가 방향이 통합평가 방향보다 효율적이라 보며, 기록관리 평가의 특성을 살릴 수 있다고 판단된다.

평가주체의 측면에서 볼 때, 개별평가가 기록관리 평가의 전문성을 확보할 수 있다는 장점이

있다. 국무조정실 정부업무평가위원회가 주관하는 통합평가 방향보다 국가기록원이 기록관리 평가를 주관할 수 있는 개별평가 방향이 기록관리 특성을 반영한 평가시기, 평가방식, 평가영역 및 내용, 평가도구 개발이 가능하다는 점에서 기록관리 평가의 전문성을 확보할 수 있다.

평가의 실효성 측면에서 볼 때, 통합평가의 방향이 개별평가 방향보다 실효성이 높다는 장점이 있다. 정부업무평가는 기관평가의 점수의 총합을 100으로 하고 각각의 평가항목에 배점을 할당하고 있다. 평가대상기관은 평가항목에서 받은 평가 점수를 모두 합한 총점을 가지고 평가받고 있다. 따라서 평가대상기관들은 각 평가항목에서 받은 점수가 기관평가 점수에 영향을 미치게 되므로 평가항목에 대해 관심을 갖게 된다. 따라서 정부업무평가에 기록관리 평가가 통합되어 실시되면 기록관리에 대한 기관의 관심이 높아지고 기록관리가 개선될 수 있다는 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 이에 반해 정부업무평가와 별개로 기록관리 평가를 실시하는 경우는 기관평가에 기록관리 평가가 영향을 미치지 않으므로 해서 기록관리에 대한 기관의 관심이 상대적으로 떨어져 평가의 실효성이 부족하다는 단점이 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 개별평가 방향은 '평가도구', '평가시기', '평가주체' 측면에서 장점을 가지며, 통합평가 방향은 '평가의 실효성' 측면에서 장점이 큰 것으로 분석되었다. 전체적으로 개별평가 방향이 장점이 많아 보이나 평가제도 도입의 가장 큰 이유가 제도 개선의 실효성을 높이는데 있는 만큼 통합평가 방향이

갖는 장점을 무시할 수 없다. 그러나 전략적으로 본다면, 중앙행정기관의 기록관리 평가는 통합하여 실시하여 실효성을 높이고, 지방자치단체의 기록관리 평가는 개별적으로 실시하여 기록관리 평가의 특수성을 최대한 살리는 방향으로 제도화 하는 것이 현실적인 선택이라고 본다. 다만, 실제 제도를 도입함에 있어서는 보다 심층적인 분석이 뒷받침되어야 할 것이다.

4.3 기록관리 평가제도의 구성 요소

여기서는 기록관리 평가제도가 실효성 있는 제도 개선의 장치가 되기 위해서 갖추어야 할 평가 요소들에 대해 살펴보았다.

4.3.1 평가주체 및 평가대상기관

국가의 공공기록은 중앙기록물관리기관인 국가기록원이 총괄 관리해야 한다는 관점에서 국가기록원이 평가의 주체가 되어야 한다.¹⁷⁾ 외국의 사례에서도 국가 기록을 총괄 관리하는 기구가 평가의 주체가 된 점은 이미 확인하였다. 그리고 주기록관이 평가의 주체가 된 남호주의 사례와 같이, 향후 지방자치단체에 영구 기록물관리기관이 설치되면 지방기록물관리기관이 관할 공공기관의 기록관리에 대한 평가주체가 될 수 있다. 이를 위해 각 지방자치단체에서는 지방기록물관리기관의 차질 없는 관할 공공기관에 대한 평가업무 수행을 보장하기 위해 기록물관리법과 조화되는 자체적인 법적 근거를 마련해 나가야 할 것이다.¹⁸⁾

평가 대상 기관은 기록물관리법을 준수해야

17) 공공기록물관리법개정시행령(입법예고안) 제7절제68조1항에 “중앙기록물관리기관의 장은 공공기관의 기록관리 현황을 평가하여야 한다”고 규정함으로써 현재 중앙기록물관리기관인 국가기록원이 기록관리평가권을 가짐

하는 모든 공공기관이 해당된다.

4.3.2 평가방식

영국이나 미국, 호주 등 기록관리 선진국들은 자체평가와 기관평가(중앙기록물관리기관이 실시하는 평가)를 병행 실시하고 있다. 또한 정부업무평가에서도 자체평가 활성화를 지향하고 있다. 자체평가는 기관 스스로가 기관의 기록관리 현황 및 문제점에 대해 진단하는 기회를 갖게 한다는 점에서 유의미하다. 따라서 기록관리 평가방식에 자체평가 방식을 받아들일 필요가 있다고 본다.

그러나 기록관리 역사가 길지 않고, 기록관리 법과 표준의 정착과 확산이 이루어지지 않은 우리의 기록관리 현실에서는 자체평가만 가지고는 곤란하다. 자체평가와 더불어 기관평가를 병행 실시하는 것이 바람직하다고 본다. 기관평가는 공공기관이 실시한 자체평가 결과를 토대로 중앙기록물관리기관이 직접현장을 방문하여 심층적인 차원의 평가를 실시하는 방식이다.

기록관의 자체평가는 국가기록원이 제공하는 평가도구와 평가지침을 토대로 실시한다. 기록관의 자체평가는 기록관으로 하여금 기록관리 상태에 대한 정보를 자체적으로 획득할 수 있는 기회를 갖게 하고, 기록관리 실무와 표준과의 갭을 확인하며, 특별한 주의와 관심이 요구되는 기록관리 영역을 미리 확인하게 하고,

구체적인 개선사항을 파악하게 하여 점진적인 개선 계획의 수립을 용이하게 한다는 점에서 효과적이다. 기록관의 자체평가에도 외부의 민간 전문가를 활용하여 평가를 실시하도록 하여 평가의 객관성 및 신뢰성을 유지할 필요가 있다.

국가기록원의 평가는 기록관의 자체평가의 결과를 바탕으로 하되 현장을 방문하여 기록관의 자체평가 결과의 확인 및 평가영역에 대한 심층적 평가가 이루어진다는 점에서 자체평가와 차이가 있다. 국가기록원평가의 경우에도 외부 전문기관 및 외부전문가를 활용하여 평가의 전문성 및 신뢰성을 확보할 필요가 있다. 이렇게 자체평가와 기관평가를 병행 실시하는 평가방식이 평가의 실효성을 높일 수 있다.¹⁹⁾

4.3.3 평가영역

평가영역이란 무엇을 평가할 것인가이다. 외국 사례에서 보면, 각국이 처한 기록관리 문화와 역사에 따라 다소 차이점이 있었으나 대체로 기록관리법과 기록관리 표준, 기타 실무지침서를 통해 평가영역과 내용을 도출하여 적용하고 있음을 알 수 있었다. 특히 각국의 평가영역에서 중요한 비중을 차지하고 있는 것이 표준으로, 이들 각 나라들은 <표 6>에서 보여주고 있듯이 기본적으로 ISO 15489에서 다루고 있는 영역들을 기록관리 평가영역으로 설정하고 있다.²⁰⁾

18) 남호주의 사례에서 살펴본 것처럼, 기록관리 이행 적합성 평가를 포함한 지방기록물관리기관의 기록관리전반에 관한 사항을 조례로 제정하여 시행할 필요가 있다.
 19) 지방기록물관리기관이 설치되면, 지방의 모든 공공기관은 지방기록물관리기관의 책임하에 자체평가와 지방기록물관리기관평가가 이루어져야한다. 이 경우라도 국가기록원은 기록관리법 시행령 69조에 의거하여 지방기록물관리기관에 대한 평가를 실시할 수 있다.
 20) 영국과 호주의 국가표준은 ISO 15489이며, 미국은 ISO 15489를 국가표준으로 제정하지는 않았지만, ISO 15489의 정신과 내용을 미국 기록관리에 거의 그대로 받아들이고 있다.

〈표 6〉 평가영역의 도출

기준영역	외국의 평가영역			평가영역 도출
	영국	남호주	미국	
ISO 15489				
<ul style="list-style-type: none"> 정책 모니터링과 감사 책무와 훈련 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기록관리 기능 2. 기록관리 정책문 3. 역할, 책임, 훈련, 인식 	<ol style="list-style-type: none"> 7. 계획 8. 교육 9. 보고 10. 정책, 절차, 실무 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 프로그램관리 <ul style="list-style-type: none"> A. 권한과 조직 B. 지도와 훈련 C. 내부평가 6. 필수기록 	<ul style="list-style-type: none"> 기록관리 정책 생산, 획득, 등록 분류 저장 처분 접근통제 이용 모니터링과 추적 기록관리 책무와 훈련
<ul style="list-style-type: none"> 기록관리 요건 기록관리 도구 				
<ul style="list-style-type: none"> 기록관리 과정 	<ol style="list-style-type: none"> 4. 현용기록관리 5. 기록유지 6. 처분 7. 정보공개 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 생산 2. 획득 3. 처분 4. 접근 5. 검색 편의성 6. 신뢰성 	<ol style="list-style-type: none"> 2. 생산 3. 기록유지(종이기록) 4. 특수기록 유재(전자 시청각, 지도 및 건축 도면, MF) 5. 처분 	

우리의 경우는 법 및 표준을 바탕으로 외국
의 평가영역을 참고로 하여 〈표 6〉과 같이 평가
영역을 도출하였다. 설정된 평가영역은 ‘기록관
리 정책’, ‘생산/획득/등록’, ‘분류’, ‘저장’, ‘처
분’, ‘접근통제’, ‘이용’, ‘모니터링과 추적’, ‘기록
관리책무와 훈련’의 9가지 영역이다.²¹⁾

4.3.4 평가절차

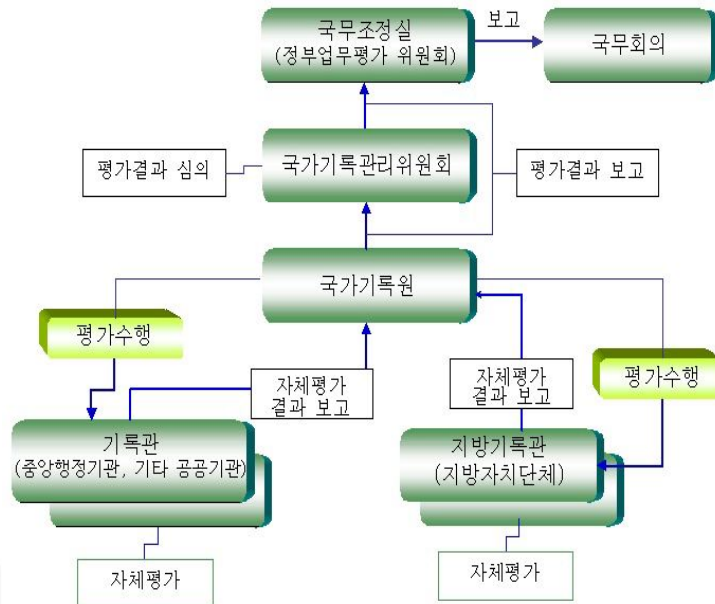
〈그림 5〉는 기록관리 평가의 중심에는 국가
기록원이 있으며, 모든 공공기관은 자체평가를
수행하고 그 결과를 국가기록원으로 보고하는
체계이다. 국가기록원은 모든 공공기관을 대상
으로 기록관리평가를 실시한다.

한편, 개정된 기록물관리법에는 영구기록물
관리기관으로 지방기록물관리기관을 설립하도
록 명시하였다. 이에 따라 향후 지방기록물관
리기관이 설립되면, 지방은 지방기록물관리기

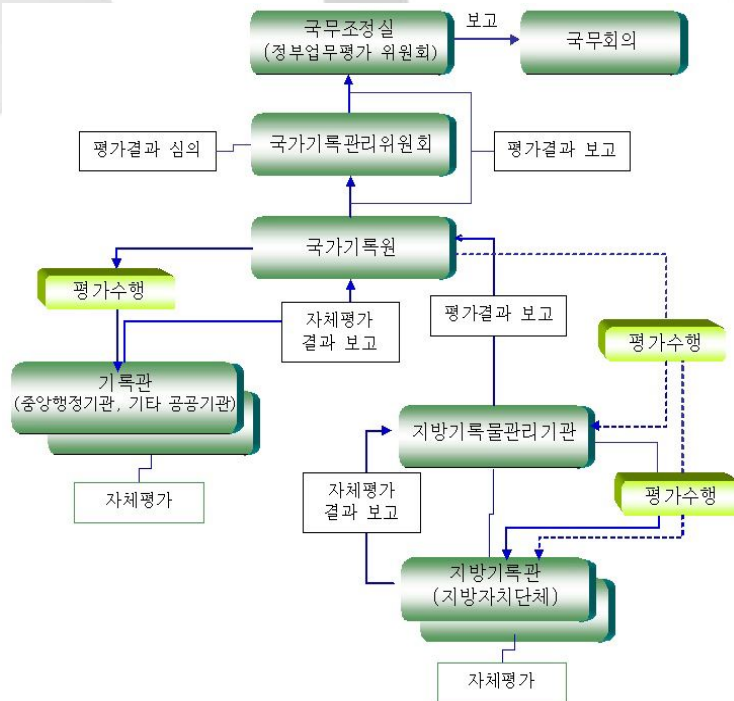
관의 책임하에 관한 공공기관을 평가하여 그
결과를 국가기록원으로 보고한다. 중앙기록물
관리기관인 국가기록원은 지방기록물관리기관
을 평가한다. 그리고 국가기록원은 중앙행정기
관과 기타 행정기관에 대한 기록관리 평가를
수행하고, 이에 대한 평가 결과와 지방기록물
관리기관으로부터 보고된 평가 결과를 종합하
여 국무조정실 정부업무평가위원회에 보고하
는 절차로 이루어진다. 다시 말하면, 평가의 총
괄 책임은 중앙기록물관리기관에 있으며, 중앙
은 국가기록원이, 지방은 지방기록물관리기관
이 분담하는 체계가 된다(그림 6 참조).

다음은 평가방식에 따른 평가절차를 살펴보
고자 한다. 앞서 평가방식으로 ‘자체평가’와 중
앙기록물관리기관이 하는 ‘기관평가’의 병행실
시를 제안하였다. 먼저, 자체평가 절차는 〈그림
7〉과 같다.

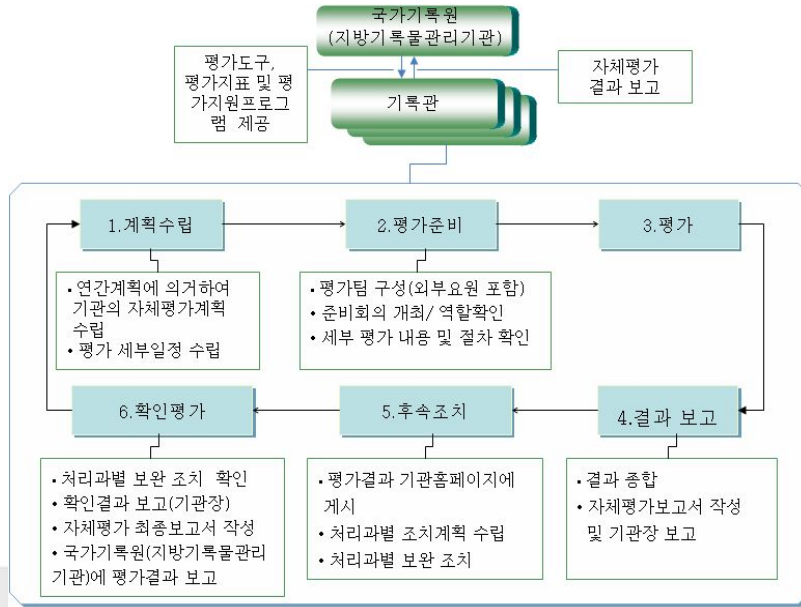
21) 도출된 기록관리 영역에 대해 세부적으로 무엇을 평가할 것인가에 관한 것은 평가도구의 문제이다. 기본적으로
평가도구는 평가영역을 구현하는 것이어야 하며 실무에서 직접 활용 가능할 정도로 자세하고 구체적이어야 한다.
평가영역을 항목별로 구분하고 이행여부를 확인하며 그 근거를 기록할 수 있는 체크리스트가 일반적인 유형이다.



<그림 5> 기록관리 평가절차도(안)



<그림 6> 지방기록물관리기관 설치 시 평가절차도(안)



<그림 7> 자체평가 절차도(안)

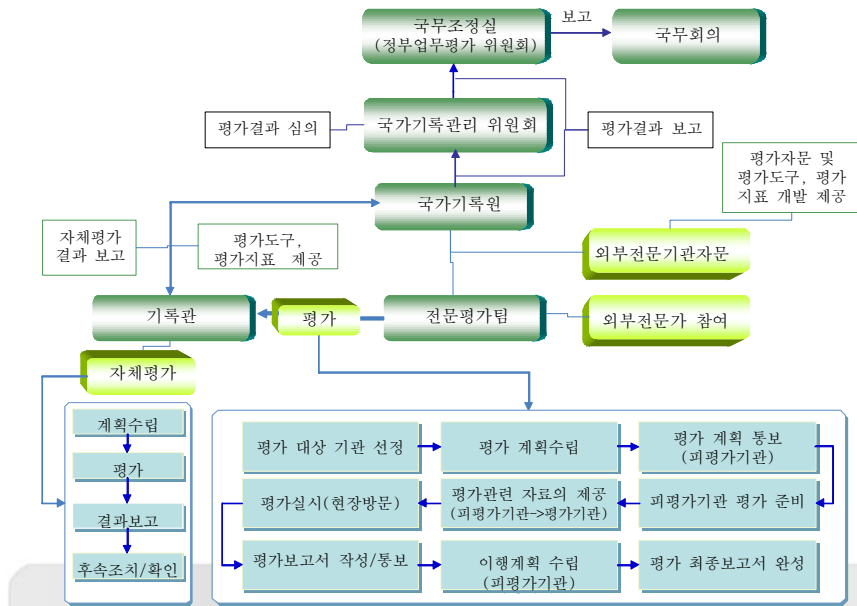
국가기록원은 자체평가 프로그램 및 평가도구와 평가지표를 개발하여 기록관에게 제공한다. 기록관은 자체평가 계획을 수립하여 평가를 실시한다. 이때, 외부전문가를 포함한 평가팀을 구성하고 평가를 위한 준비회의를 거쳐 평가내용을 확인하고 평가를 실시한다. 평가 후 결과를 종합하여 평가보고서를 작성하고 이를 기관장에게 보고한 다음, 평가결과에 따른 처리과별 후속조치를 취하게 하고 이를 확인하여 자체평가 최종보고서를 작성한다. 자체평가 최종보고서는 국가기록원에 보고한다.

중앙기록물관리기관이 실시하는 기관평가의 구체적인 평가절차는 다음 <그림 8>과 같다.

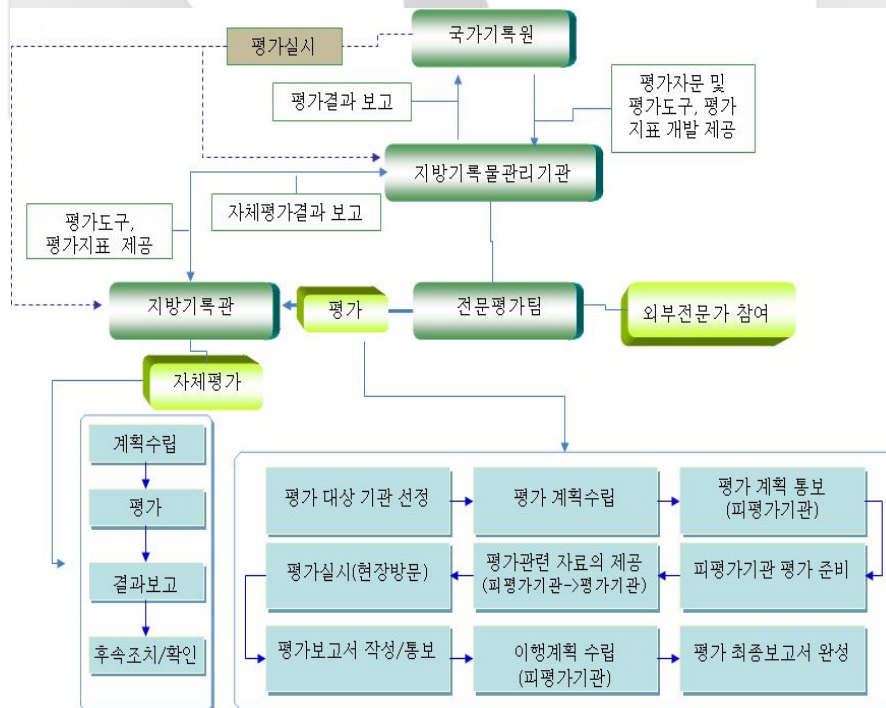
국가기록원은 평가 대상기관을 선정하고 일정과 평가내용 등이 포함된 평가계획을 수립하여 대상기관에 통보한다. 피평가기관은 평가 실시 전에 피평가기관의 기록관리 전반에 관한

자료를 국가기록원에 미리 제출한다. 제출되는 자료에는 기록관 조직도와 담당 인력, 업무내용 및 자체평가보고서 등 기관에 대한 이해를 도울 수 있고 평가에 도움이 되는 것들이 포함된다. 국가기록원은 외부전문가가 참여하는 전문평가팀을 구성하고 전문평가팀을 통해 평가를 실시하되, 평가팀은 평가에 앞서 보고된 자료를 바탕으로 피평가기관의 현재 기록관리 운영 실태에 대한 이해를 가지고 현장을 방문하여 평가를 실시한다. 평가한 내용은 평가보고서로 작성되어 피평가기관에 통보되며, 기관의 지적 사항에 대한 이행 계획을 보고받은 평가팀은 이를 평가보고서에 반영하여 평가를 완료한다.

향후 지방기록물관리기관 설치 시 적용될 지방기록물관리기관의 평가절차는 <그림 9>에 따른다. 우선, 지방기록물관리기관은 국가기록



<그림 8> 국가기록원 평가절차도(안)



<그림 9> 지방기록물관리기관 평가 절차도(안)

원으로부터 받은 평가도구 및 평가 프로그램을 관할 공공기관에 제공한다. 경우에 따라서는 지방기록물관리기관이 국가기록원으로부터 받은 평가도구 및 프로그램을 지역의 실정에 맞도록 변형하여 적용할 수도 있다. 세부 평가절차는 국가기록원이 중앙 및 기타 공공기관을 대상으로 수행하는 것과 동일하다.

기록관리법 시행령에 규정된 기록관리평가절차는 기록관리현황을 평가하는 것으로서 기관 자체적으로 기록관리현황을 조사하여 상위 기관에게 보고하고, 중앙기록물관리기관은 제출받은 기록관리현황을 토대로 기록관리평가를 실시하는 것으로 되어 있다. 따라서 시행령에 제시된 평가절차에서 제기될 수 있는 문제점은 기관의 '기록관리현황조사'가 제대로 이루어져야 한다는 점과, 제대로 이루어지지 않은 경우, 중앙기록물관리기관이 직접 평가할 수 있는 제도적 장치가 필요하다는 점이다. 이런 점에서 위에 언급된 자체평가 절차는 '기록관리현황조사'에, 그리고 기관평가 절차는 '중앙기록물관리기관평가'에 시사점을 제공해 줄 수 있다고 본다.

4.3.5 평가시기

기록관리 평가란 법과 표준의 이행 수준을 평가하는 질적 평가의 성격을 갖는다. 따라서 매년 한 번씩 평가를 수행할 필요는 없다. 만약 연간 1회씩 평가를 강행한다면 지정된 기간에 모든 기관을 평가해야하는 부담 때문에 실질적인 평가에 역행하는 효과를 초래할 수 있다. 모든 공공기관이 자체평가하고 이후 심층적인 국가기록원평가의 평가와 추후 지도까지 받아야 하는 평가프로세스를 고려할 때 평가시기를 일

년에 한 번 하는 것보다 2년에 한 번 또는 3년에 한 번 실시하는 것이 적절하다. 그러나 현재의 기록관리법 시행령에 명시되어 있는 기록관리 평가는 매년 실시하도록 되어 있다. 따라서 시행령에 따라 평가시기를 1년에 한 번씩 해야 한다면, 평가 계획 수립 시, 기관별로 전년도 기록관리 평가 결과를 바탕으로 매년 기관별 기록관리 평가의 중점 항목을 유연하게 지정하고 중점 항목에 대해서만 심층적인 평가가 이루어질 수 있도록 운영의 묘를 살려야 할 것이다.

4.3.6 평가정보환류 및 인센티브

평가제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 평가요소들이 평가의 목적을 충분히 달성할 수 있도록 구성되어야 한다. 뿐만 아니라, 평가결과와 효과를 높이기 위해서는 평가를 통해 획득된 정보가 관련 기관 및 관련 분야 전문가에게 공유될 수 있는 평가정보 환류시스템이 갖추어져야 한다. 따라서 평가 주체인 국가기록원과 평가대상기관인 기록관간의 평가 정보가 원활하게 교류될 수 있는 체계 구축이 필요하다. 무엇보다도 국가기록원은 자체평가를 지원하는 다양한 프로그램을 개발하여 기록관에 제공하여야 한다. 대표적인 예로는 평가도구 및 평가지표 개발·보급, 평가도구 활용법에 대한 교육 프로그램, 기록관리 방법론 등이 있다. 평가에 대한 피평가기관의 요구와 의견은 기관 유형별 평가도구 개발에 활용될 수 있다.

한편, 기록관리 평가 결과, 검증된 기관에 대해서는 '표준검증확인기관'으로 설정하고, 국가기록원 홈페이지에 우수기관을 공개·홍보하며, 우수기관에 대해서는 표창 및 포상금 지급 등 다양한 보상체계를 도입하여 기록관리 표준

이행을 자발적으로 유도할 수 있도록 한다. 이와 반대로, 평가 결과 미비한 점에 대해서는 각급 기관에 시정조치를 요구하고, 부실하다고 판단되는 기관에 대해서는 감사원에 감사를 요청하거나 국무회의, 시도부지사 회의 등에 보고하는 등 평가의 실효성을 높이기 위한 제반 장치들을 마련해야 할 것이다.

5. 결 론

1999년에 제정된 기록물관리법은 체계적이 지 못했던 우리나라의 기록관리환경을 새로운 패러다임으로 변화시킨 일대 전환점이었다. 그럼에도 불구하고 새로운 법의 적용을 견인할 제도의 미비로 제정된 법이 정착하는 데는 성공하지 못하였다. 그러나 2006년 개정된 기록물관리법에 '평가' 개념이 도입됨으로써 공공기관의 기록관리 평가제도의 도입이 가능해졌다. 특히 개정된 기록물관리법은 변화된 기록관리 환경과 표준의 요건을 반영함으로써 공공기관의 기록관리 수준을 한 차원 더 높이는 법적, 제도적 근거라는 점에서 의미가 있다.

기록관리법의 개정으로 탄력을 받게 공공기관 기록관리 평가제도는 개정 기록관리법과 KS X ISO 15489의 이행을 견인하여 새로운 기록관리의 변화를 확산할 수 있는 제도적 장치가 되어야 한다. 이러한 관점에서 본 논문은 공공기관의 기록관리 평가제도를 구성하는 평가주체, 평가대상, 평가영역, 평가방식, 평가절차, 평가시기, 환류시스템 등 평가제도 요소들이 담아야 할 내용들에 대해 제안하였다.

향후 도입될 기록관리 평가제도는 중앙기록

물관리기관인 국가기록원이 평가주체가 되어 공공기관을 대상으로 평가하는 체계가 되어야 한다. 그리고 기록관리법과 KS X ISO 15489를 반영하여 평가 내용, 즉 평가영역을 설정할 필요가 있다. 평가도구는 평가영역을 기준으로 실무에 적용 가능하도록 개발되어야 하나, 평가도구 개발은 별도의 연구로 이루어져야 할 만큼 많은 내용을 포함하고 있기 때문에 본 논문에서는 다루지 않았다. 평가방식은 외국 사례가 시사한 바와 같이 기관 스스로 평가하는 자체평가와 국가기록원이 직접적이고 심층적으로 평가하는 기관평가를 병행 실시하는 것이 평가의 실효성을 높일 수 있다. 한편, 기록관리 평가가 공공기관을 대상으로 실시하는 평가라는 점에서 정부업무평가와의 연계를 고려하지 않을 수 없는데, 중앙행정기관의 평가는 정부업무평가와 통합하여 실시하고, 지방자치단체의 평가는 개별 실시하는 것이 전략적이며 현실적인 방향이라고 보았다. 평가방식에 따라 평가절차를 설계하였는데, 향후 영구기록물관리기관으로서 지방기록물관리기관이 설립된 이후는, 중앙은 중앙기록물관리기관인 국가기록원이, 지방은 지방기록물관리기관이 평가하는 분산된 평가체계로서 평가절차를 설계하였다. 물론 이 때에도 중앙기록물관리기관은 평가의 총괄기관으로서 지방기록물관리기관으로부터 평가 결과를 보고 받을 뿐 아니라 지방기록물관리기관을 평가한다. 기록관리 평가는 성과평가 성격이라기보다 수준평가의 성격을 갖는 만큼 평가시기가 1년에 한 번이 아니라 격년이나 3년에 1번이 보다 적합하다고 보나 정부업무평가와 연계하면 매년 실시해야 하므로 기관별 중점 평가 항목을 별도로 지정하여 중점 항목에 대하여 심층적으

로 실시하는 등의 운영의 묘를 살릴 필요가 있다. 이외에도 평가주체와 평가대상기관간의 평가정보 교환을 돕는 환류시스템을 활성화하고, 인센티브를 부여하여 평가대상기관으로 하여금

자발적이고 적극적으로 평가에 임하도록 하여 기록관리 평가제도가 효율적으로 운영될 수 있도록 하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 공공기관의 기록물관리에 관한 법률(제정 1999. 1.29. 법률 5709호).
- 공공기록물 관리에 관한 법률(전부개정 2006.10. 4. 법률 제8025호).
- 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령(전부개정령(안) 2006.11.14. 행정자치부공고 제 178호).
- 국가기록원. 2005. 『2005년도 기록관리 지도점검 기본계획』.
- 국무조정실 정책평가위원회. 2006. 『2006년도 정부업무평가 지침』.
- 정부업무평가 기본법(제정 2006.3.24 .법률 제 7928호).
- 정부업무평가 기본법 시행령(제정 2006.3.31. 대통령령 제19437호).
- 차의환. 2002. 『정책평가의 이론과 실제 : 기관평가제 접근모형과 전략』. 한울아카데미.
- 김명수. 2003. 「중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토」. 외국어대학교
- 한국행정연구원. 2002. 「기관평가제도의 효과적 운영 방안」 연구보고서.
- 한국행정연구원. 2003. 「기관평가 개선방안 연구」 연구보고서.
- 이윤식. 2004. 「국가평가인프라구축을 통한 통합적 성과관리체계」. 연구보고서.
- 정부업무평가위원회. 「2006 자체평가 매뉴얼」.
- 정부업무평가위원회. 「2006 정부업무평가지침」.
- 정부업무평가위원회. 「2006 정부업무평가 추진 계획」.
- The United Kingdom, 2002, Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records under section 46 of the Freedom of Information ACT 2000.
- The National Archives, Public Records ACT 1958.
- The National Archives, 2004, the Memorandum of Understanding between the Keeper of the Public Records and the Information Commissioner.[인용 2006. 9. 23]
- <<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/mou.pdf>>.
- The National Archives, 2006, Complying with the Records management code : Evaluation workbook and methodology.
- The National Archives and Records Administration, 2006, Records Management Self-Evaluation Guide.

The National Archives and Records Administration. NARA Regulations in the Code of Federal Regulations.[cited 2006. 9. 23]

<<http://www.archives.gov/about/regulations/subchapter/b.html>>

The National Archives and Records Administration, Records Management NARA/GSA(44 USC Ch. 29)

The National Archives and Records Administration, Records Management/Federal Agencies(44 USC Ch. 31)

State Records of South Australia, 1997. State Records Act.

State Records of South Australia, 2002. Adequate Records Management -Meeting the Standard 2002.

State Records of South Australia, 2004. Adequate Records Management -Improvement Matrix and Evidence Toolkit.

State Records of South Australia, 2004. Records Management Audit Guideline.

State Records of South Australia, 2004. Across-Government Records Management.

State Records of South Australia, 2002. Adequate Records Management -Self Assessment.

