

캐나다 거시평가 제도의 운영현황 연구

A Study on Practice of Canadian Macro-Appraisal System

나 영 선(Young-Sun Na)*

목 차

- | | |
|-------------------|--------------------------|
| 1. 머리말 | 3.4 기록처분통제시스템 |
| 2. 거시평가의 이론 및 방법론 | 4. 현행 한국 평가제도의 문제점과 개선방향 |
| 3. 캐나다 거시평가의 운영현황 | 4.1 한국 평가제도의 현황과 문제점 |
| 3.1 처분을 위한 연구단계 | 4.2 한국 평가제도의 개선 방향 |
| 3.2 기록처분 행정단계 | 5. 맺음말 |
| 3.3 기록처분패키지 | |

<초 록>

캐나다 거시평가제도의 궁극적인 목표는 당대의 사회상을 기록을 통해 형성시키는 것이라 할 수 있다. 즉, 기록물이 생산되는 그 시대의 사회구조 속에서 기록물이 갖게 되는 의미를 평가하는데 목적이 있다. 이렇게 사회에 가장 큰 영향을 주고받는 조직체는 '정부'라는 유기체로 파악하고, 이를 문서화하기 위해서는 정부의 기능분석을 강조한다. 따라서 거시평가 제도는 기능분석을 통해서 가장 중요한 기능을 수행하는 부서인 OPI를 식별하는 것이 핵심이다. 또한 국가와 시민과의 상호작용에 대한 거버넌스 연구를 진행한다. 이러한 연구를 바탕으로 비로소 거시평가 가설이 형성되고, 기록을 통해서 이를 검증하는 단계가 거시평가의 방법론이라고 할 수 있다. 본 논문은 현대 평가의 주류를 이루고 있는 거시평가 방법론에 주목하여, 캐나다에서 실제로 실행되고 있는 거시평가의 제도분석을 목적으로 한다. 이를 위해서 캐나다 국립기록청에서 발행한 정부기록처분프로그램 관련 문건과 논문을 분석함으로써, 실제로 평가가 이루어지는 구체적인 과정을 살펴보고자 한다. 또한 한국의 평가 제도를 분석하여 문제점을 밝히고, 캐나다의 평가제도에서 벤치마킹할 수 있는 부분을 도출하였다.

주제어: 거시평가, 평가, 기능분석, 기록처분지침, 거시평가 제도

<ABSTRACT>

The final goal of the macro appraisal model of Canada is that the figure of society of the day is made by the record. The goal is that we evaluate the meaning documentary have in the social structure of the day to produce records. The organization to be affected much the society is recognized as the organism, 'Government' and the function analysis of the government is emphasized in order to be the documentation. Therefore, it is essential in the macro appraisal model that OPI, the department to carry out the very important function is identified. Also the research of governance about interaction of country and citizen is studied. Based on these studies, the macro appraisal theory is made and it can be macro appraisal methodology that these theory is verified through records, the government of Canada have operated macro appraisal model reflected the figure of the society since 1990's, on adapting the change of the record production of modern. This model of Canada is systemized concretely and the government of Australia introduced the model benchmarking the Canada's. The England and the Holland is bringing up the result of the project introduced the macro appraisal method. Therefore the macro appraisal is the method and the theory noticed globally in the field of appraisal of modern. Throughout the analysis of the macro appraisal system of Canada, how to select the record reflected the figure of the society is proposed, and concrete practice is also present, and concrete practice is also present. Also the improvement method of the appraisal system in Korea is considered.

Keywords: records management professionals, archivists, role models, records manager, curators

* 한국의국외대학교 대학원 정보·기록관리학과 박사과정(ousun33@hufs.ac.kr)

■ 접수일자 2008년 11월 20일 ■ 수정일자 2008년 12월 9일 ■ 게재확정일자 2008년 12월 22일

1. 머리말

20세기 이후, 국가기구의 비대화와 공공서비스 확대 등 행정환경의 변화로 공공기록 생산량이 막대하게 증가했다. 또한 근대기술수단이 기록생산에 적용됨에 따라 기록은 기하급수적으로 증가하게 되었다. 이렇게 공공기록의 양은 급증하지만, 보존에 필요한 재원에는 한계가 있다. 모든 것을 보존하는 것은 한편으로 모든 것을 폐기한다는 의미가 된다. 그러므로 가치 있는 기록은 선별하고, 가치 없는 기록은 폐기해야 하는 평가의 중요성이 대두되고 있다. 또한 무엇보다 다원화, 복잡화, 전문화된 사회에서 현대의 모습을 미래에 전달하기 위한 계획적인 평가의 필요성이 증가했다.

평가의 중요성과 더불어 구체적으로 우리는 '무엇을 남길 것인가'의 문제에 직면하게 된다. 전통적으로 이러한 선별작업은 기록의 '가치'에 주목해서 이루어졌다. 1950년대 셀렌버그는 원래 생산기관을 위한 1차적 가치와 다른 이용자를 위한 2차적 가치로 나누었다. 결국 기록의 생애주기에 따라 1차적 가치를 지닌 기록은 업무 활용이 끝나면 폐기하고, 2차적 가치를 지닌 기록은 이용자를 위해 보존하는 것이다. 그러나 현대사회에서는 많은 기록물을 개별 평가하기에는 한계가 있다. 또한 개별기록물의 선별로는 무엇보다 복잡하고 다원화된 사회에서 당대의 사회상을 전할 수 없다. 그래서 뵘스(Hans Booms)는 지금까지 논의와는 달리, 기록은 기록 자체만을 보고 평가할 수 없고, 기록이 만들어진 이면의 사회구조, 요소, 가치기준 등을 고려하여 평가 작업을 해야 한다고 주장했다. 즉, 기록에 대한 평가와 수집은 다양한 영역의 사람들로 구성

된 자문위원회에 의해 계획되어야 하며, 이들에 의해 개별기관에서가 아니라 전 국가차원에서 이루어져야 당대의 사회상을 그릴 수 있는 기록의 선별이 가능하다고 주장했다. 그러나 이는 실행상의 한계점으로 인해 구체적인 제도로 승화시킬 수 없었다.

이런 맥락에서 1990년대 캐나다에서는 셀렌버그의 미시평가 모델을 극복하고, 현대 기록 생산 환경의 변화에 맞추어 당대의 사회상을 나타낼 수 있는 거시평가 모델을 개발하여 실행하고 있다. 캐나다에서는 기록 내용을 가지고 평가하는 것은 불가능하다는 판단 아래, 기능을 통해서 기록을 신속하고 정확하게 평가하고자 하였고 최종목표인 현대사회의 이미지를 제공하고자 하였다. 이러한 캐나다 거시평가이론은 구체적인 제도적 방안까지 도출하였고, 이를 호주에서는 벤치마킹하여 도입하였으며 영국, 네덜란드 등지에서도 나름의 거시평가 방법론을 도입한 프로젝트의 성과를 제시하고 있는 실정이다. 즉, 거시평가는 현대의 평가분야에서 세계적으로 주목을 받고 있는 이론이자 방법론이라고 할 수 있다.

따라서 본 논문에서는 기관차원에서의 기록에 대한 보존과 폐기를 결정하는 미시적인 관점의 평가의 한계를 극복하고, 전 국가차원에서 현대의 사회상을 나타낼 수 있는 기록을 보존할 수 있는 거시적인 평가의 이론을 분석할 것이다. 또한 거시평가를 공식적으로 평가정책으로 채택하고 있는 캐나다에서 실제로 실행되고 있는 거시평가의 구체적인 운영 실태를 분석하고자 한다. 이러한 캐나다 거시평가제도 분석을 통해서 당대의 사회상을 나타낼 수 있는 기록이 어떤 과정을 통해서 선별되는지 살

펴보고, 현행 우리나라 평가제도의 문제점을 고찰하여, 그 개선방향을 설정하는 것이 논문의 최종 목적이다.

본 논문의 캐나다 제도분석에 있어서는 캐나다 국립기록청의 평가에 관한 내부문건에 한정하여 분석하였다는 한계가 있지만, 한편으로 캐나다의 구체적인 제도적 실상을 살펴볼 수 있는 장점이 있다.

2. 거시평가의 이론 및 방법론

거시평가에서는 당대의 사회상을 미래에 전할 수 있는 기록을 보존하는 것이 핵심이다. 캐나다 국립기록청에서 제시한 아키비스트의 역할도 '사회의 집합적 기억을 형성하기 위해 법으로 임명된 전문가'라고 규정하고 있다.

그렇다면 아키비스트가 사회의 집합적인 기억을 형성하는 기록을 선별하기 위해서 어떤 방법을 사용해야 하는가? 이를 위해서 거시평가에서는 정부행정업무의 기능과 시민과의 상호작용에 대한 이해를 중요하게 판단하고, 먼저 공공기관이 가지고 있는 기능을 분석한다. 기록물의 평가를 수행하기 위해 아키비스트가 분석하는 '기능'은 정부의 역할이 무엇인지를 이해하는데 도움이 되며, 이는 곧 기록물의 보존과 폐기를 결정하는 중요한 근거가 된다.

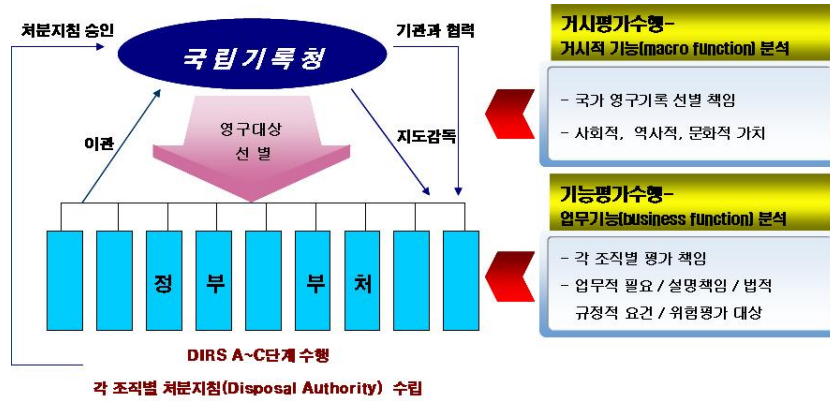
그러나 이러한 '기능'은 업무분야분석, 시스템 설계에 의한 실무로서의 단순한 업무 기능

(function)이 아니라는 것에 주목할 필요가 있다. 거시평가에서의 '거시적 기능'¹⁾(macro-function)이란 개념은 가치 있는 것과 가치 없는 것, 사회적으로 기억될 것과 그렇지 않은 것, 영구기록과 폐기되어야 하는 기록에 대한 이론적인 가정을 반영한다. 따라서 전 국가차원에서 중요한 기능에 기반 한 기록을 선별할 수 있는 이론적 근거를 제시하고 있다.

거시평가에서 말하는 '기능분석'을 이해하기 위해 현재 ISO 15489에서 제시하고 있는 평가체제의 표준을 제시하고자 한다. 국가기록 평가체제 모형은 <그림 1>과 같이 두 단계로 이루어져 있다. 즉 캐나다 국립기록청에서는 거시평가가 이루어지고 정부부처에서는 기능평가가 수행된다. 이 때, 기능평가 수행의 전적인 책임은 기관을 통해서 이루어지게 함으로써 유한 기록물의 선별책임은 각 기관에 부여하고 있다. 한편 캐나다 국립기록청에서는 국가적으로 중요한 영구기록물 선별하는 책임을 가진다. 이렇게 양분된 책임이 국가기록 평가체제의 모형이라고 할 수 있다.

기록물의 평가는 위와 같은 평가체제를 근간으로 하되, 실제로 적용할 수 있는 구체적이고도 합리적인 평가가 이루어지는 것이 바람직하다. 앞에서 말한 것처럼 평가란 가치 있는 기록물을 보존하고 가치 없는 기록물을 폐기하는 과정이다. 그런데 '가치 있다'는 것은 매우 철학적인 정의이다. '가치 있다'라는 것은 누구를 위해서, 어떤 기준으로, 왜 그러한 가치를 갖는지

1) 거시평가에서 말하는 기능(macro function)은 DIRKS 매뉴얼에서 말하는 기능(business function)과는 구분될 필요가 있다. 즉 거시평가에서의 기능분석은 한 기관차원에서의 기능분석이 아니라 전 국가의 모든 기능을 거시적인 차원에서 분석하는 것으로, 혼동을 막기 위하여 macro-function 이라는 용어를 사용하였다. 그러나 캐나다 사례만을 다루는 본 논문에서 말하는 기능분석은 모두 거시적인 기능을 의미한다.



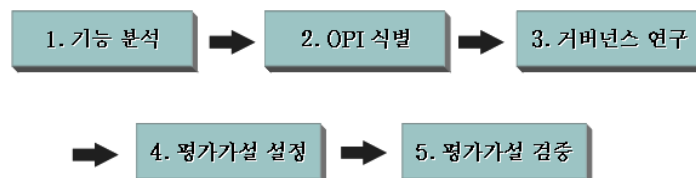
〈그림 1〉 ISO 15489를 기반으로 한 국가기록 평가체제 모형

설명할 수 있어야 한다. 따라서 이러한 철학적 정의를 실천할 수 있는 구체적인 평가방법론이 절실히 요구된다. 평가방법론에 바탕을 두고 기록물의 '가치 유무'를 결정하는 일은 아키비스트 고유의 업무이다. 또한 캐나다 국립기록청에서 가장 중요한 역할이 '중요기록의 선별과 보존'에 있는 것도 이와 같은 맥락이다. 하지만 이러한 중요기록물 선별에 있어서 어떤 방법들이 사용되었는지 설명할 수 있어야 하는 것 역시 아키비스트의 의무이며, 국립기록청의 중요한 역할이다. 만일 이러한 평가방법론의 부재 시, 아키비스트는 단지 '사료편찬의 바람개비'로 전락할 수 있다.

캐나다에서의 구체적인 평가방법론은 국립기록청 차원에서 제시하고 있다. 캐나다 거시평

가제도에 따르면 거시평가 가설을 세우기 위한 연구를 진행한 후에, 개별 기록물의 가치 평가를 통해서 가설을 검증하는 단계로 이루어진다. 연구단계는 기능, 활동의 복잡성과 상대적 중요성 연구에서 시작하여 가장 중요한 기능을 수행하는 부서(OPI: Office Primary of Interest)를 판단한다. 또한 이러한 부서에서 수행하는 기능이 국민들에게 미치는 영향을 살펴본다. 이와 같은 연구가 끝나면 거시평가 가설을 형성할 수 있다.

기존의 평가방법론과 확연히 구분되는 점은 가설형성단계에서 기록 평가를 위한 기반 '연구'가 집중적으로 이루어진다는 것이고, 이는 거시평가에서 핵심단계라고 할 수 있다. 이러한 연구를 통해서 기록의 가치가 아니라 중요한 기능



〈그림 2〉 캐나다의 거시평가방법론

의 기록을 생산하는 부서(OPI)의 가치를 강조하는 것을 알 수 있다. 따라서 다원화, 복잡화된 현대의 대량기록 생산 환경에서 '기능분석'에 기초한 거시평가이론은 기록을 효과적이고, 합리적으로 감축하는데 유용한 수단을 제공한다.

거시평가가설을 세울 때에는 일정한 기준이 제시되어 있어 이를 고려하여 중요기능을 판단할 수 있도록 하고 있다. 예를 들면 기능에 관련된 입법, 규정, 정책이 많을수록 중요한 기능으로 판단된다. 정부의 정책이 국민에게 미치는 영향에 대한 정도는 연차보고서, 의회토론, 언론 매체 등을 통해 판단될 수 있다. 또한 예산규모를 파악하거나, 업무프로세스를 연구하는 등의 포괄적인 연구를 통해서만 적합한 거시평가 가설을 도출해낼 수 있다.

이러한 사전 연구는 상당히 많은 재원과 시간을 요구하지만, 이전보다 확실히 중요한 기록물을 이관 받을 수 있게 되고, 이전보다 훨씬 적은 사안파일을 입수하게 되었다 캐나다 거시평가에서 중요한 기능분석은 테리 쿡이 제시한 다음의 방법론을 통하여 이루어질 수 있다.

이러한 연구를 통해서 거시평가 가설이 형성되었다면, 실제적인 기록평가를 통해 가설을 검증하는 단계로 들어간다. 가설에서 가장 중요한 기능을 선정하고 그 기능이 위치한 구조적 위치(OPI)를 찾았다면, 검증단계에서는 OPI에 있는 기록의 가치분석을 통해 가설을 확인한다. 즉 OPI에 실제로 존재하는 기록이 중요한 기능에서 파생된 중요기록인지를 검증하는 것이다.

〈표 1〉 아키비스트가 기능 분석에 이용하게 될 12가지 기능 표준

1. 다양한 기능에 할당된 법률, 공식규정, 정책의 수와 복잡성을 평가하라.
2. 기능과 프로그램이 모 기관, 정부, 사회나 사회의 주요 분야에 미치는 영향의 정도를 평가하라.
3. 포괄적 기능 영역 내의 다양한 파트 내에 있는 직원의 숫자와, 하위부서(sub-office) 또는 단위부서(unit)의 수와 각각의 예산 규모를 평가하라.
4. 반 독립적 또는 완전히 독립적인 위원회, 재관소, 위임기관, 의회들이 일반적으로 기능 영역 및 기능적 상호관계를 통해 보고하는지 여부를 평가하라.
5. 가장 큰 기관기능에서 전체 대상이 되는 부분 또는 영역의 기능적 리더십을 평가하라. (어느 부분이 상위에 있고 어느 부분이 하위에 있는지) 그리고 나서, 상대적 중요성을 평가하라.
6. 현재, 또는 지속적으로 기능평가 대상이 되는 큰 지부나 단위의 기능적 의무에 대한 범위, 다양성, 포괄성을 평가하라.
7. 지부, 해외 부서 등의 기능 자치권 정보와 특성을 평가하라. 그리고 이러한 비 중앙조직의 기록 은닉 가능성에 대해 평가하라.
8. 다른 정부 클라이언트나, 시민과 상호작용 할 때, 부분 또는 영역 내에서 일어나는 프로그램 전달 활동의 특성을 이해하라. 그리고 이러한 프로그램 전달 산출물이 주로 반복적이고 동질적인 성질을 갖는지 혹은 특수한 개별적인 특성을 갖는지 여부를 구분하라.
9. 다른 정부 클라이언트나, 시민과 상호작용 할 때, 부분 또는 영역 내에서 일어나는 프로그램 전달 활동의 특성을 이해하라. 그리고 이러한 프로그램 전달 산출물이 주로 반복적이고 동질적인 성질을 갖는지 혹은 특수한 개별적인 특성을 갖는지 여부를 구분하라.
10. (9번의 추론에 따라) 특수한 기록이나 관찰 데이터를 생산하고, 각별한 주의를 요하는 부분이 있는지 확인하라.
11. 기능적 프로그램을 갖는 시민, 그룹, 협회, 회사의 상호작용 특성을 평가하라.
12. 연간보고서, 정책, 주요 운영과 절차파일을 통해 나타나는 사무라인(official line)을 평가하라.

이때, 아키비스트는 상징적, 현물적, 정보적 가치를 지니며, 또한 법에 의해 장기간 보존을 요하는 구체적인 기록을 확인한다. 따라서 미시평가 실무는 배제되지 않고 거시평가를 보완하는 과정으로 작용한다. 이러한 일련의 거시평가방법론은 구체적인 '평가프로세스'로 개발되어야 하는 실행상의 표준이라고 할 수 있다.

〈그림 2〉에서 제시한 평가프로세스는 캐나다에서 정부기록처분지침 프로그램²⁾(GRAD: Government Records Authority Disposition Program)의 과정을 통하여 평가가 이루어진다. 이 프로그램은 다음의 표와 같이 구체화된다.

다음 표는 2002년~2004년까지 캐나다 국립기록청에서 새롭게 변경된 처분프로그램을 대상으로 작성하였으며 3장에서는 위의 순서로

논의를 진행할 것이다.

3. 캐나다 거시평가제도의 운영현황

3.1 처분을 위한 연구단계

3.1.1 국가거시기능 선정계획

캐나다에서 처분을 진행하기에 앞서, 거시평가를 기반으로 연구가 이루어진다. 이것은 '국가거시기능 선정계획(GWP: Government Wide Plan)'에서부터 시작한다. GWP란, 캐나다 국립기록청이 처분관련 업무를 추진하기 위해 일정한 기준에 준하여 중요한 기관의 우선순위를 매긴 것이다.

〈표 2〉 정부기록의 평가와 처분 프로그램 요소³⁾
(GRAD: Government Record Appraisal and Disposition)

처분을 위한 연구단계	기록처분 행정단계 (RDAP)	1. 거시기능 선정계획(GWP)	제시된 14가지 기준을 이용하여 정부기관이 처분업무의 우선순위를 정한다.
		2. 평가협약(MOU)	캐나다 국립기록청과 캐나다 정부사이에 기록처분, 수집을 위해 협약을 맺는다.
		3. 평가보고서	캐나다 정부기관의 거시평가에 기초하여 평가과정을 작성한다.
		4. 이관 보고서(T&C)	기관과의 협조 하에 기록관리환경에서 활용할 수 있는 간결하고 정확한 보고서이며, 법률적으로 반드시 작성해야 한다.
		5. 적용가이드	T&C를 참고하여 실제 기록에 적용한 보고서이며, 반드시 작성하지 않아도 된다.
		6. 기록처분통제시스템(RDACS)	기록을 포함하여 기록처분지침에 대한 정보를 기관에서 전자적으로 접근할 수 있는 시스템이다.

- 2) 정부기록처분지침의 설계의 목적은 다음과 같다.
1. 처분과 평가과정의 책임성과 투명성을 위해서
 2. 영구기록을 획득하고 접근하기 위해서
 3. 기록의 라이프사이클상에서 정부기록의 처분을 용이하게 하기 위해서
- 3) 정부기록의 평가와 처분프로그램(GRAD)은 1. 거시기능 선정계획에서 6. 기록처분통제시스템으로 단순하게 진행되는 과정은 아니다. 정부부처와 캐나다 국립기록청과의 복잡한 상호작용과 협약 속에 진행되었으나 이해를 돕기 위해 GRAD 프로그램 요소나열을 통해 일련의 과정으로 표현하였다.

이러한 기준은 총 14가지로 구성되고 5단계로 나누어 점수를 책정하게 한다. 그래서 높은 점수를 받은 기관은 첫 번째로 처분업무를 시작해야 하는 기관으로 판명된다. 따라서 단순한 기관차원에서 이루어지는 평가라기보다는 당대의 사회에서 중요한 기능의 순서대로 진행되기 때문에, 당대의 사회상을 나타내는 기록을 가장 먼저 보존할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다고 할 수 있다. 이러한 14가지 기준은 다음과 같다.

3.1.2 기관과 캐나다 국립기록청의 평가협약 (MOU: Memorandum of Understanding) 체결

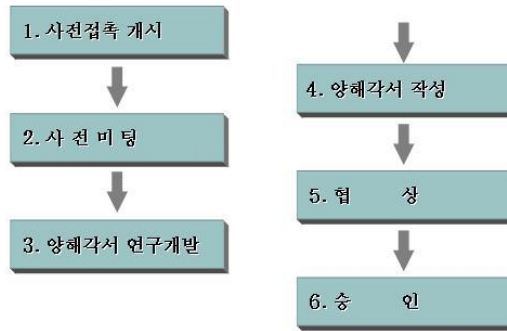
GWP로부터 가장 중요하다고 선정이 된 기관부터 캐나다 국립기록청간의 책임 등을 문서화시킨 평가협약(MOU)을 개발하고 서명하게 된다. 단, 평가협약은 관계상 법률적, 계약적 구속력을 지니지는 않는다. 이러한 평가협약은

기록처분작업에 있어서 설명책임성을 보장하고, 기관과 국립기록청간의 파트너십을 설정하는 도구이다. 협약을 통해 각 기관에 아키비스트가 파견되어, 기록처분업무에 필요한 그 기관의 기능 및 기록전반에 대해서 알게 되고, 기관과의 협조를 구할 수 있게 된다. 따라서 처분과정의 최후의 목적인 기록처분지침을 생산하기 위해서 기록처분지침의 본질과 범위를 결정하게 하여 효율적인 처분결과를 이끌어낼 수 있는 기초를 마련하고 있다. 또한 기록처분지침 개발과 관련된 책임성과 상호의사에 대한 이해를 촉진시킬 수 있는 제도적인 장치라고 할 수 있다.

평가협약 개발을 위한 아키비스트의 업무는 위의 각 단계별로 이루어지며 이 중 평가협약 연구개발이 가장 핵심적인 부분이다. 이 단계에서는 기록의 중요도 판정에 있어서 크게 두 가지 범주에 대해서 연구를 진행한다. 첫 번째는 기관의 복잡성이다.

〈표 3〉 기관의 우선순위 책정기준

-
1. 잠재적인 영구기록의 손실 / 손상의 위험이 있는가?
 2. 기관의 중요기록 혹은 기능이 기록처분지침의 범위에 완전히 포함되어 캐나다 국립기록청으로 이관되는가?
 3. 기관이 캐나다 국립기록청과 함께 처분작업을 진행하는데 적극적으로 참여하는가?
 4. 캐나다 정부의 위계질서에서 이 기관의 상대적인 위치는 어떠한가?
 5. 기관의 예산과, 정규직원등을 통해 본 기관의 규모는 어떠한가?
 6. 캐나다인에게 상품과 서비스를 제공하는 기능과 관련해서 선정된 '전략적 결과물'의 숫자는 몇 개인가?
 7. 해당기관은 캐나다 국립기록청법 아래에 있는가?
 8. 기관의 기능은 캐나다 정부 내에서 몇 년 동안 지속되었는가?
 9. 기관은 OPI 인가?
 10. 기관의 업무는 시민국가와 상호작용이 있는가?
 11. 기관은 캐나다 지역에서 중요한 업무를 수행하는가?
 12. 캐나다 국립기록청이 기관의 평가프로젝트에 인적, 물적 자원을 투자할 수 있는 자원수용력의 정도는 얼마인가?
 13. 기관에 다양한 매체의 영구기록이 있는가?
 14. 위의 기준 이외에 우선순위 결정에 영향을 주는 상황이 존재하는가?(상위관리자에 의한 개입이나, 정부의 재조직 활동 등)
-



〈그림 3〉 평가협약 개발을 위한 아키비스트 업무 6단계

〈표 4〉 기관의 복잡성에 관한 연구

-
1. 기관은 정책결정상의 중요기관인가?
 2. 기능이 정부 조직구조상의 위치는 어디인가?
 3. 기관이 정부 전체에서 해당 기능이 지닌 유일성의 수준은 무엇인가?
 4. 기관의 규모 / 복잡성 수준은 무엇인가?
 5. 다양한 기능을 지니는가, 아니면 단순한 기능만을 수행하는가?
 6. 기능이 지닌 기관 상의 중요도는 무엇인가?
 7. 해당 기능은 기관과 캐나다 사회와의 주요 상호작용 관계를 포함하는가?
 8. 해당 기능이 변화하는 사회적, 정치적 가치 측면에서 기관의 성격 및 중요도를 반영하는가?
-

이러한 기준들을 통하여 캐나다 거시평가는 거버넌스 측면과 당대의 사회상에 비추어 기관의 중요도의 판별이 MOU 단계에서 연구된다. 이는 곧 기록처분지침 수립 결정에 도움을 주는 기준으로 작용하는 역할을 한다.

두 번째는 기록 자체의 복합성에 대한 연구를 다음과 같은 기준으로 연구한다.

이러한 연구를 바탕으로 구체적인 평가협약이 작성되고 이를 협상하고 승인하는 과정을 거친다.

3.1.3 연구 지원 체크리스트

이와 같이 거시평가에서는 방대한 ‘연구’가 가장 중요한 부분을 차지한다. 하지만 이러한

연구를 진행하기 위해서는 많은 정보를 필요로 한다. 캐나다에서는 정부기록처분프로그램을 지원하기 위한 자원체크리스트를 아키비스트에게 제공한다. 이 체크리스트는 크게 1. 행정조직에 관한정보, 2. 기록 관리에 관한 정보, 3. 전자나 매체 기록을 연구하기 위한 정보의 세 가지로 구분할 수 있다. 각 정보가 위치한 웹사이트뿐만 아니라 도서관의 위치정보까지 제공되어 있어, 거시평가 연구 시 유용한 자료로 사용할 수 있는 기반이 마련되어 있다. 단, 이러한 목록은 아키비스트가 평가 과정동안 필요한 정보를 수집하기 위한 시작 단계이지 완벽한 자료의 집합은 아니라는 것을 염두에 두어야 한다.

〈표 5〉 기록자체의 복합성에 관한 연구 기준

-
1. 시간적 제약, 조직상의 유동성 및 인적 자원의 한계가 존재 하는가?
 2. 기록의 생산 년대 및 물리적 상태는 어떠한가?
 3. 기록 매체가 평가에 방해를 주는가?
 4. 기록 매체가 더 이상 활용할 수 없거나 또는 쉽게 접근 할 수 없는가?
-

이러한 평가에 도움이 되는 정보뿐만 아니라 평가과정 동안 연구를 진행하기 위해서 업무담당자 인터뷰를 위한 질문의 예시까지 제공하고 있다. 따라서 캐나다 거시평가제도 실무를 위한 인프라 구축이 되어 있음을 알 수 있다.

3.2 기록처분행정단계(Record Disposition Administration Phase)

거시평가의 큰 틀이 형성되었다면 이제 각 기관별로 기록처분지침 산출을 위한 업무가 실행된다. 이러한 기록처분행정단계는 개발해야 할 문서도 많고, 캐나다 국립기록청과 기관과의 협조 하에 이루어지기 때문에 절차가 복잡하다. 하지만 이런 처분단계를 구체적인 5 단계로 제시하였고 각 처분활동에 소요되는 날짜까지 제시함으로써 처분업무가 효율적으로 진행될 수 있는 기반을 마련하고 있다.

3.3 기록처분패키지

‘기록처분행정단계’의 과정을 거치면서 생산되는 기록처분패키지는 평가보고서, 이관 보고서, 적용가이드로 생산된다.

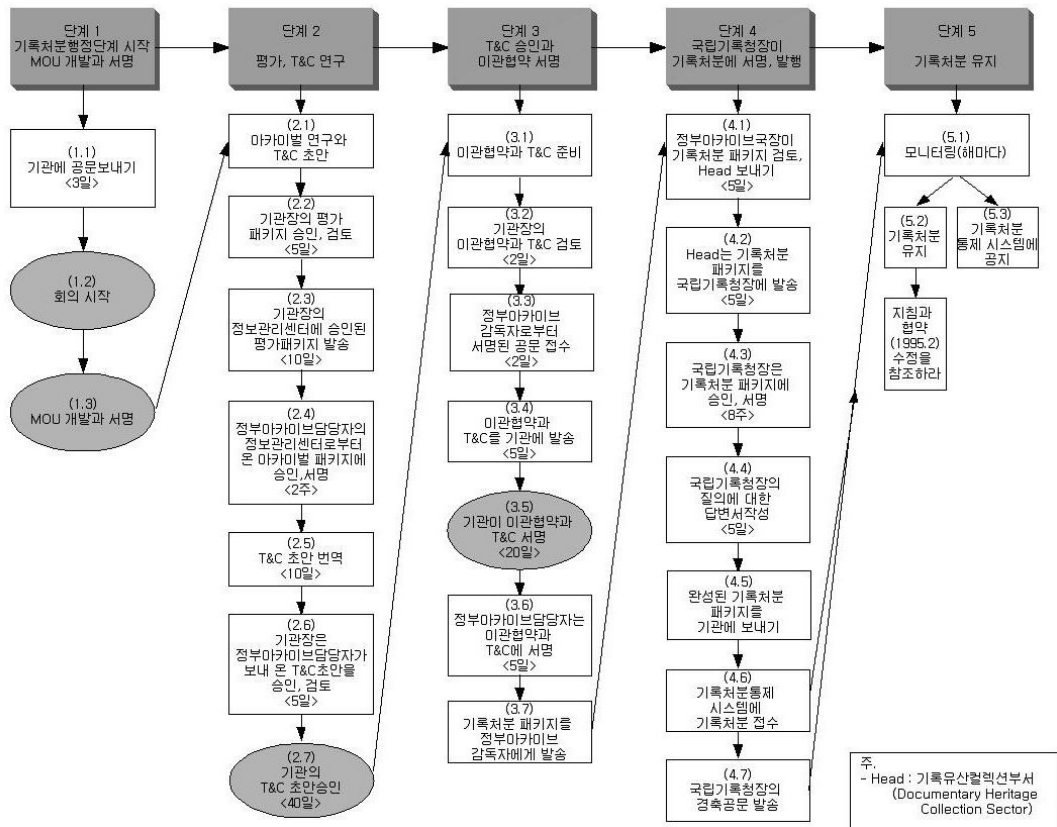
3.3.1 평가보고서

캐나다 정부는 매년 공공 정책 등을 통해 국

민에게 서비스와 프로그램을 전달하기 위해 다양한 매체로 기록된 정보를 생산하고 관리한다. 캐나다 국립기록청에서는 중요한 기록을 관리하기 위한 책임이 법적으로 부과되었다. 이를 위해서 폐기를 허락하거나, 중요한 기록물을 국립기록청으로 이관하기 위한 도구인 기록처분지침(RDA: Records Disposition Authority)을 개발했다. 이러한 기록처분지침을 보다 구체적으로 제공하기 위해 평가보고서, 이관보고서, 적용가이드를 보조적인 도구로 사용한다. 따라서 이를 처분 패키지라고 부르고 이 패키지가 완성되어야 실행가능 한 기록처분지침을 생산할 수 있는 것이다.

평가보고서는 GRAD 프로그램 과정에서 발생하는 평가를 기록하는 문서이다. 이는 정부 기록의 처분을 위해서 반드시 작성되어야 하며, 기록처분 의사결정에 대한 감사증적을 제공하기 위해서 반드시 생산되고 보존되어야만 하는 문서이다. 즉 기록처분 결과가 나오기 까지, 어떤 이론적 근거를 가지고 처리했는지에 대한 자세한 설명이 있다. 또한 아키비스트에게 지시사항을 제시해주어 평가업무과정을 일관성 있게 지도할 수 있게 한다. 따라서 캐나다 국립기록청이 지향하는 거시평가 방법론이 잘 적용될 수 있도록 한다.

평가보고서를 작성하기에 앞서 영구보존에 대한 의사결정은 연구와 분석에서 비롯된다. 단



<그림4> 기록처분행정단계(RDAP: Record Disposition Administration Phase)

순한 기록처분모델은 정부의 통합업무의 특징과 복잡성을 결코 나타낼 수 없다. 따라서 캐나다 국립기록청에서는 평가보고서를 작성하기 위한 가이드라인적인 '평가보고서 모델'을 통해서 아키비스트에게 폭넓은 질문의 표준을 제시하고 있다. 제시된 질문에 응답하면서 아키비스트가 지향하는 평가방법론을 적용한 노력을 엿볼 수 있고, 기록처분을 하는 동안 중요한 이슈에 대해서 논의할 수 있는 하부구조를 제시하고 있다.

이러한 가이드라인에 따라 평가가 실제로 실행되고 있는지, 문서로서 보고하는 과정을 명

문화했다. 따라서 평가보고서는 캐나다 국립기록청이 지향하는 평가방법론을 이 가이드라인에 투영시켜 '저시평가방법론'이 기록처분에 잘 적용할 수 있도록 도와준다.

3.3.2 이관 보고서(T&C: Terms and Condition)

캐나다 기록관리법하에 규정된 의무에 따라 영구기록을 국립기록청으로 이관하기 위해서 이관 보고서를 생산한다. 또한 기관의 상황을 충족시키기 위해 아키비스트가 각 기관의 상황에 맞추어 작성되도록 한다. 아키비스트는 인

트라넷 사이트에서 이관 보고서 가이드라인을 참고하여 기록처분지침에 대한 이관 보고서를 작성한다.

평가보고서가 평가과정을 설명하기 때문에 중요한 문서라면 이관 보고서는 국립기록청장이 기록처분을 설명할 수 있는 가장 중요한 문서이다. 기관조직과 기록관리 환경이 빠른 변화를 일으킬 수 있기 때문에 '기능'에 기반한 영구기록의 선별이 이루어지는 이관 보고서는 효율적이다. 즉 이관 보고서에서는 기능에 기반한 평가를 적용하는 방식을 제시하고 있다.

이관 보고서는 지침의 범위를 한정하고, 그 범위 내에서 기록처분의 지시사항을 제공한다. 이러한 이관 보고서의 문서는 <그림 5>와 같이 4단계로 구성되고 있다. 즉, 1. 지침의 범위를 한정하고, 2. 이 지침의 범위 내에서 유한기록과 영구기록에 대한 의무 설정하며, 3. 분리된 영구기록을 기능에 기반하여 선별하고, 4. 매체에 따라 적절한 영구기록의 물리적인 분리가 이루어진다. 마지막 4단계에서는 종이기록, 전자기록, 시청각기록 등으로 구별하여 구체적인

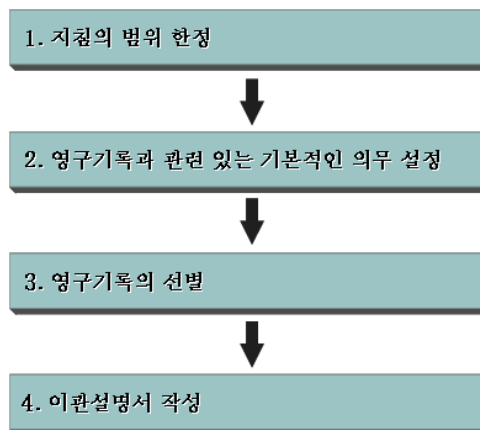
이관설명서를 작성하여 매체별 이관을 돕는다.

3.3.3 적용가이드

이관 보고서가 작성되고 국립기록청장에 의해 검토되어 승인되면 이관 보고서의 실제적인 적용을 위해 각 기관에서 적용가이드를 생산한다. 이관 보고서는 기능을 기반으로 작성되어 있기 때문에 기관의 실제 기록에 쉽게 적용되기 어렵다. 따라서 이관 보고서를 바탕으로 실제적인 기록의 적용이 이루어짐으로써, 영구기록의 이관을 용이하게 할 수 있다. 단, 적용가이드는 법적으로 강제하지 않음으로써 기록관리 환경 변화에 맞추어 수정할 수 있다. 그러므로 적용가이드는 처분을 위한 실제적인 시작단계라고 할 수 있다.

3.4 기록처분 통제시스템(RDACS: Records Disposition Authority Control System)

기록처분 통제시스템은 캐나다 국립기록청장에 의해 발행된 모든 지침에 대한 접근을 용



<그림 5> 이관 보고서(T&C) 작성의 4단계

이하에 하여 처분을 결정할 때 도움이 될 수 있도록 한다. 아키비스트는 또한 지침 사이의 관계를 명확히 할 책임이 있다. 그러기 위해서는 각 지침에 대한 필수정보를 생산해야 하며, 처분에 관한 결정의 요약뿐만 아니라 매체와 유형, 기록에 해당하는 기능에 대해서 설명해야 한다. 따라서 이 시스템에서는 아키비스트들이 주의할 것, 필수적인 문서(T&C, 평가보고서) 등이 공식적인 문서로 제공된다.

이 시스템을 통해 종이파일시스템에서 축적된 많은 변화들이 해결했다. 즉, 하나의 기록처분지침을 위한 다양한 파일이 존재하고, 지침을 수정하는 과정을 나타낼 수 있으며, 지침의 상태를 업데이트하는 것을 용이하게 만들었다.

따라서 2000년 가을 정부아카이브국(GAD: Government Archive Disposition)은 모든 기록처분지침의 완성된 범위를 검토하기 위해 기록처분 통제시스템을 사용하기로 결정했다. 또한 기관 사용자의 희망에 맞추어 설계되었기 때문에 기관은 이를 통해서 지침을 면밀하게 검토한다. 그리고 기관의 기록관리 담당자는 기록처분지침 상태 등의 정보에 즉시 접근할 수 있다.

4. 현행 한국 평가제도의 문제점과 개선방향

4.1 한국 평가제도의 현황과 문제점

우리나라는 체계적인 기록관리 체제가 갖추어지지 않았던 중전의 기록관리 현실을 반성하고 1999년 기록관리법을 제정하면서 새롭게 현

대사회에 맞는 기록관리 체제를 확립했다. 공공기관에서 생산한 모든 기록의 등록의무, 중요 기록의 생산 의무, 단위업무별 보존기간의 책정을 핵심으로 한 분류기준표의 시행은 그 중에서도 핵심이었다.

하지만 2004년 하반기부터 99년 체제를 전환하려는 기록관리 혁신이 본격적으로 전개되었다. 1999년 기록관리법은 종이기록 기반 하에서의 전산등록과 분류제도, 사안별 편철방식을 도입함으로써 수공업적인 문서관리방식을 전자기록 환경에 적합한 모델로 만들고자 한 것이다.

이에 2005년 7월 정부혁신지방분권위원회는 ‘국가기록관리혁신로드맵’을 발표하였다. 이 로드맵에서는 철저한 업무기능분석 없이 분류기준표를 제정하는 등의 문제점을 제시하고 있다. 즉, 분류기준표는 기능분석에 의하여 평가가 이루어져 기관 내 처리과의 업무 중요도가 반영된다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있지만 처리과 내에서의 기능분석은 많은 문제점을 야기한다. 최소한 기관 내 기능에 대한 조율과정 없이 상향식 분석만이 적용되었기 때문에 기관 내 기능들의 중복에 따른 문제점을 해결할 수 없다.

그리고 단위업무 설정기준이 모호하고 구체적인 지침이 부재하여 기관마다 다른 레벨로 산정하였다. 단위과제별 보존기간 기준 값 책정 시 법령의 분류기준과 기관별 내부규정을 참고하도록 하고 있으나 내실 있는 속성 값을 부여하기에는 여전히 기준이 불명확하다. 분류기준표의 역할과 의미는 잘 정립되어 있으나 변경처리 운영상 임시단위업무코드 남용, 변경처리기간 지연, 전문적 검토 미흡 등 운영상의

문제점이 도출되었다.

이러한 문제점을 개선하고 전 기관 업무에 정부기능연계모델(BRM: Business Reference Model), 즉 표준화 된 업무분류체계가 도입됨에 따라 업무분류와 기록관리 체계간의 관계정립이 이루어진 업무분류 기반의 기록 분류 체계를 마련하였다. 기능분류체계는 기관에서 행하는 모든 업무를 기능별, 목적별로 분류하여 업무와 관련된 사항들을 체계적으로 관리하는 것이 목적이다. 또한 법령 등 유관정보, 수행주체, 속성정보 등 업무와 관련된 정보들도 단위과제⁴⁾ 레벨에서 관리된다. 따라서 단위과제는 업무와 관련된 정보들을 관리하고 관련업무 검색, 공유의 중심단위라고 할 수 있다.

그러나 단위과제 단위로 기록물에 대한 평가가 이루어지고 있고 이 수준 이상에서 평가는 이루어지고 있지 않다. 이는 업무를 수행하는 배경으로서 상위기능에 대한 분석과 평가를 수반하지 않고 기관 내부의 가치에 집중된 평가 결과를 초래할 수 있다. 한정된 범위의 가치부여는 기관 외부가 부여하는 가치, 즉 사회적 가치가 투영되지 않는 평가를 초래할 수 있다.

ISO 15489, 호주 NAA의 DIRKS 방법론은 이들의 적용범위가 개별기관 단위이기 때문에 국가적 차원의 거시적 기능분석에 사용될 수 없다. 이러한 도구는 사회상의 다큐멘테이션을 위한 방법론 제시에 있다기보다는 개별 기관 내부의 기록물 보존기간 책정을 포함한 기록물 관리체계의 구축에 있기 때문이다. 그렇기 때문에 각각의 기관에서 자신들이 수행하고 있는 방식에 대한 일정한 틀을 제시해 주는 역할을

수행하지만, 거시적인 관점에서 당대의 사회상을 나타낼 수는 없다. 즉, 기관 밖의 기능을 위한 접근방식을 제공해주고 있지 않다는 것이다. 적용범위가 개별기관이기 때문에 개별기관 내에서 고려해야 할 요건 위주로 제시되어 있고 개별기관 내부에서 수행될 수 있는 방법만을 제시해주고 있다.

4.2 한국 평가제도의 개선방향

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 정부나 기관의 상위분석에 대한 평가가 추가적으로 수행되어야 한다. 따라서 지금까지 살펴 본 캐나다의 거시 평가제도 분석을 통해서 한국 평가제도의 개선방안을 다음과 같이 도출해 보았다.

첫째, 국가적으로 중요한 영구기록을 선별할 수 있는 국가기록원 자체의 '거시적 평가' 틀 개발이 필요하다. BRM 분류체계는 업무기능 분석에 근간을 둔 것이며, 현재 업무기능 분석에 바탕을 둔 평가방법은 세계적인 추세이다. 하지만 여기서 간과해서 안 될 점은 업무기능분석을 통한 평가에서는, 이용적 가치, 역사적 가치 등 2차적 가치에 대한 판단은 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 상황에서 캐나다는 거시 평가를 통해 국립기록청의 역사적, 이용적 가치를 지닌 기록을 수립하려는 태도를 갖추고 있다. 현재 기록관리법 시행령 [별표 1] 보존기간별 책정기준에도 국가적으로 중요한 역사적, 이용적 가치를 지닌 기록물을 수집하려는 의미를 엿볼 수 있지만, 단위과제 수준의 기록물 선별 정책으로는 역부족이다. 이를 위해 "기록물

4) 단위과제는 과에서 직제상의 일을 추진하기 위한 개별적인 업무로서 업무관리시스템에서 업무실적 관리의 단위로 적용되며, 기록 관리를 위해 기본단위로 사용하는 단위업무와 맥락을 같이한다.

의 보존기간별 책정기준”과는 별도로, 국립기록청 차원의 ‘평가정책’을 개발해 국가적으로 중요한 영구기록을 선별하는 평가 제도를 수립해야 한다.

둘째, 캐나다에서는 한시기록물에 대한 책임은 기관에 일임을 하고, 영구기록물의 경우에는 국립기록청의 책임으로 업무를 분담하였다. 또한 국가기록원의 사명은 1. 중앙기록물관리기관으로서 종합적인 역사기록의 보존에 대한 정책을 수립과 2. 영구기록물의 이관과 수집에 있다. 즉 당대의 영구기록을 파악하고 후대에 전승하는 것이 국가기록원의 사명임을 볼 때 이런 근본적인 사명을 수행하기 위해 적절한 역할분담을 함으로써 국가기록원이 구체적인 평가정책을 마련하고 이를 시행하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

셋째, 중요기록 선별에 있어서는 방대한 연구가 필수적이다. 캐나다에서는 기관에서 의사결정이 이루어지는 방식이나, 법률뿐만 아니라 행정정보 조직, 매체에 관한 기록까지 연구에 필요한 자원들을 제시해주고 있다. 기록물의 평가란, 단순한 기록관리 과정이 아니라 철저한 연구단계임을 감안할 때, 평가를 위한 인프라는 구축되어야만 한다.

넷째, 국립기록청의 책무가 ‘영구기록의 선별과 보존’에 있다고 할 때, 그러한 기록이 어떠한 근거로 선별되었는지에 대해 설명해야 하는 것도 국가기록원의 역할이다. 그리고 평가결정을 내리기까지의 과정과 평가과정에 사용하였던 방식, 기준들에 대해서 명백히 기록해야 하

는 평가보고서의 작성은 반드시 필요하다. 이는 차후에 평가결정에 대한 정당성을 부여하는 증거로써의 역할을 할 것이다.

다섯째, 캐나다 국립기록청은 기관과의 평가협약(MOU)체결을 통해 기록처분의사결정에 있어서 기관을 파트너로 끌어들이 좀 더 신중한 기록의 처분을 실행시키고자 한다. 평가협약 단계에서는 기능, 업무활동, 업무수행에 관련된 외부규정 및 법률이 분석된다. 우리나라에서의 1, 3, 5, 10, 30, 준영구, 영구 총 7종으로 정형화 시켜 보존기간 산정만을 제시하는 것에 비해 보다 구체적이라고 할 수 있다. 기록물에 관한 정보는 그것을 생산한 기관에서 가장 잘 설명될 수 있으며, 기록의 처분을 결정하는 국가기록원이 기관에 관한 철저한 연구를 수반하지 않고 발행하는 처분지침은 정확하지 않다고 할 수 있다. 따라서 평가 시에 기관연구를 하기 위한 기관과의 협조가 반드시 필요하며 평가과정의 제도적 장치로 마련되어야 한다.

한편 거시평가를 한국 평가제도에 벤치마킹할 때 반드시 이루어져야 하는 논의가 있다. 이러한 거시평가를 진행하기에는 연구에 막대한 인력과 재원이 요구된다. 또한 거시평가 이론이 중요기능에 따른 기록 선별이라면, 중요기능에 해당하는 사례파일은 다량보존하게 되고, 그렇지 않은 기능에 하위의 사례파일은 그 중요성에도 불구하고 폐기할 오류가 생길 수도 있다. 이에 사안파일의 평가선별⁵⁾에 대한 연구가 이루어져야 한다.

또한 ‘사회상’을 보여줄 수 있는 것이 거시평

5) 캐나다에서는 1980년대 말 1990년대 초 사안파일에 대한 프로젝트 CFAWF(Case File Appraisal Working Group)가 진행되었다. 이에 관한 논문은 Margaret J. Dixon, 2006. "Beyond Sampling: Returning to Macroappraisal for Appraisal and Selection of Case Files." *Archival Science*, 17을 참고.

가의 방법론으로써만 이루어지는 지에 대한 검토도 필요하다. 현대의 다원화된 사회에서 국가의 기능을 기관과 연결하여 기록을 선별하는 것은 일정부분 한계가 있다. 최근 이슈가 되고 있는 '한·미 FTA' 관련 기록들은 외교통상부, 농림수산물식품부 등에 분산 보존되어 하나의 주제에 관한 기록의 컬렉션이 흩어지게 된다. 따라서 다큐멘테이션 전략과 맥락을 함께하는 수집정책 등을 이용하여 거시평가의 한계를 보완할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

5. 맺음말

거시평가는 가치평가 대상을 기록물이 아닌 사회구조에 둔다. 그래서 기록물이 생산되는 그 시대의 사회구조 속에서 기록물이 갖게 되는 의미를 평가하는데 목적이 있다. 이렇게 사회에 가장 큰 영향을 주고받는 조직체는 정부라는 유기체라고 파악하고, 이를 문서화하기 위해서는 정부의 기능분석을 강조한다. 이러한 기능분석을 통해서 의미 있는 기능에서 생산된

기록이 당대 사회를 대표할 수 있는 기록이라고 정의한다. 따라서 거시평가의 방법은 기능분석을 통해서 가장 중요한 기능을 수행하는 부서인 OPI를 식별하는 것이 핵심이다. 또한 국가와 시민과의 상호작용에 대한 거버넌스 연구를 진행한다. 이러한 연구를 바탕으로 비로소 거시평가 가설이 형성되고, 기록을 통해서 이를 검증하는 단계가 거시평가의 방법론이라고 할 수 있다.

평가란 가치 있는 기록의 생명을 결정한다는 면에서 중요하다. 이는 국가기록원의 의무가 '중요한 기록의 선별과 보존에 대한 책임'에 있음을 감안할 때 가장 신중하게 처리되어야 업무임을 의미한다. 그런 의미에서 '기록의 선별'에 대한 지속적인 연구 검토를 통한 평가 제도를 마련해야 한다. 평가제도는 단지 보존을 위한 기록의 선별이 아니라, 당대의 중요한 기록유산을 후세에 전승하는 제도적 장치이기 때문이다. 이에 우리나라 실정에 맞는 평가제도 구축을 통해서 중요기록 선별에 대한 구체적인 근거를 제시하고, 현대의 중요한 기록을 미래에 전달할 수 있는 구체적인 제도를 마련해야 한다.

참 고 문 헌

- 김명훈. 2002. "공공기록물의 평가체제에 대한 이론적 검토- 선별 방식 및 가치 범주를 중심으로." 「기록학연구」, 6: 3-40.
- 김익한. 1998. "기록물관리체제론 및 평가분류론의 새로운 흐름." 「기록보존」, 11.
- 이승억. 2001. "한국 공공분야 '기록보유(record-keeping)' 체제 전망- 기록물분류기준표의 제도적 의의와 특성." 「기록학연구」, 4: 31-62.
- 이승억. 2006. "공공기록에 대한 거시평가(Macroappraisal) 적용 시론." 「기록학연구」, 14: 119-152.

- Beaven, Brian P. N. 1999. "Macro-Appraisal: From Theory to Practice." *Archivaria*, 48: 154-198.
- Bailey, Catherine. 1997. "From the Top Down: The Practice of Macro-Appraisal." *Archivaria*, 43: 89-128.
- Brown, Richard. 1995. "Macro-Appraisal Theory and the Context of the Public Records Creator." *Archivaria*, 40: 121-172.
- Cook, Terry. 2004. "Macro-appraisal and Functional Analysis: documenting governance rather than government." *Journal of the Society of Archivists*, 25.
- Fortier, Normand. 2005. "Transparency, Compliance, and Accountability: Developing a Knowledge Infrastructure for Macro appraisal at Library and Archives Canada." *Archival Science*, 5.
- Loewen, Candace. 2005. "Accounting for Macro appraisal at Library and Archives Canada: From Disposition to Acquisition and Accessibility.", *Archival Science*, 5.
- Library and Archive Canada. 2004. "Government Record Appraisal and Disposition Program."
- Library and Archive Canada. 2004. "Preserving the Documentaion Heritage Records of the Government of Canada."
- Library and Archive Canada. 2004. "Government-Wide Plan for the Appraisal and Disposition of Records."
- Library and Archive Canada. 2004. "Guide to Research in Support of Developing a Memorandum of Understanding (MOU) for the disposition of government records."
- Library and Archive Canada. 2004. "Drafting an Appraisal Report for the Disposition of Government Records."
- Library and Archive Canada. 2004. "Checklist of Sources to Support Research for the GRAD Program."
- Library and Archive Canada. 2004. "Guidelines and Model Text for the creation of Terms and Conditions for the Transfer of Archival Records."
- Library and Archive Canada. 2000. "Appraisal Methodology Macro-Appraisal and Functional Analysis Part A: Concepts and Theory."
- Library and Archive Canada. 2000. "Appraisal Methodology Macro-Appraisal and Functional Analysis Part B: Guidelines for Performing an Archival Appraisal on Government Records."