

기록분류를 위한 정부기능분류체계의 적용 구조 및 운용 분석*

- 중앙행정기관을 중심으로 -

An Analysis of the Application Framework of the Business Reference Model to Records Classification Schemes in Korean Central Government Agencies

설 문 원 (Moon-won Seol)**

초 록

이 연구는 정부기능분류체계가 기록분류에 어떻게 적용되고 있는지, 그 가능성과 한계는 무엇인지 밝히기 위한 것이다. 자료 수집을 위해 6개 중앙행정기관의 기록관리전문직 6명을 대상으로 3회에 걸친 집단면담을 실시하였다. 우선 공공기록물관리법률 분석을 통해 기록물분류제도를 살펴본 후, 정부기능분류체계를 기록분류에 적용함으로써 얻을 수 있는 편익의 유형을 조사하였다. 면담 자료를 토대로 단위과제를 활용한 기록물철 분류의 실태와 문제점을 구조 및 운용 측면에서 분석하였다.

ABSTRACT

The purpose of the study is to examine the potentialities and limits of Business Reference Model (BRM) as records classification schemes in Korean central state institutions. The analysis is based on the data collected through focus group interviews of three times, in which six records professionals from central government agencies participate. This paper begins with inquiring the framework of records classification based BRM, required by Public Records Management Act. It explores the types of benefit of BRM application to government records classification. Based on the collected data from the interviews, it investigates how records are aggregated, and how transaction level (Danwi-Gwaje) of BRM is applied in the course of records aggregation.

키워드: 정부기능분류체계, 기록분류, 기능분류, 단위과제, 단위과제 관리카드
Business Reference Model(BRM), Records Classification, Function-based Classification,
Business Transaction, Business Transaction Profile

* 이 논문은 2012년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-2012S1A5A8024320).

** 부산대학교 문헌정보학과 부교수(seol@pusan.ac.kr)
논문접수일자: 2013년 12월 11일 논문심사일자: 2013년 12월 11일 게재확정일자: 2013년 12월 19일
한국비블리아학회지, 24(4): 23-51, 2013. [<http://dx.doi.org/10.14699/kbiblia.2013.24.4.023>]

1. 서론

1.1 연구의 배경과 목적

기록은 조직의 기능과 업무에 따라 분류하는 것을 원칙으로 한다. 기록관리에 관한 국제표준인 ISO 15489는 조직의 기능과 업무분석을 토대로 기록분류체계를 개발하라는 원칙을 명시하고 있으며, 우리나라의 중앙 및 지방 행정기관들도 공공기록물관리에 관한 법률(이하 공공기록물관리법)이 정하는 바에 따라 기능분류체계를 적용하고 있다.

우리나라에서는 1999년 공공기관의 기록물관리에 관한 법률이 제정되면서 업무를 반영한 기록분류의 원칙을 도입하였고, 2005년 동법이 공공기록물관리법으로 전면 개정되면서 업무 및 기능분류의 원칙이 더욱 강조되었다. 기록분류에서 업무와 기능을 강조하게 된 배경에는 2005년부터 추진한 공공기록관리 혁신전략이 있다. 이 전략의 주요 의제 중 하나가 “공공업무의 철저한 기록화”였으며, 이를 실천하기 위한 과제가 “업무 기반의 기록분류체계 개발과 확산”이었다(정부혁신지방분권위원회 2005). 이에 따라 정부기관의 효율적인 업무관리를 위해 개발된 정부기능분류체계가 각급 행정기관의 업무관리 시스템 및 기록관리시스템(Records Management System, 이하 RMS)과 연계되었고 이는 업무분류체계와 기록분류체계를 일원화하는 계기가 되었다. 현재 정부가 보급한 업무관리시스템과 표준 RMS를 도입한 중앙 및 지방행정기관들은 모두 정부기능분류체계에 따라 기록을 분류하는 구조를 취하고 있다.

기록분류체계는 검색뿐만 아니라 보존기간

설정이나 접근권한 통제와 같은 기록관리 업무를 지원하는 핵심 도구이다. 그러나 정부기능분류체계가 기록관리에 많은 문제를 야기하고 있다는 비판이 이어지고 있다. 현장에서의 비판은 기능분류체계의 운용에서 구조의 문제에 이르기까지 다양하다(한국기록전문가협회 2012). 기능분류체계의 문제를 지적하는 입장은 두 가지로 나뉜다. 첫째, 정부기능분류체계가 철저한 업무분석에 입각하여 개발되지 못했으며 운영이 부실하기 때문에 나타난 문제이며, 운영이 잘 될 수 있도록 규정 및 시스템 보완이 필요하다는 입장이다. 둘째, 정부기능분류체계를 기록분류에 그대로 적용하는 것 자체에 문제가 있다는 입장이다. 정부기능분류체계가 기록관리를 위해 만들어진 것이 아니기 때문에 기록분류 도구로서 결함이 존재한다는 입장이다. 기록관리전문가들이 모인 회의에서 이러한 비판을 산발적으로 접할 수 있음에도 불구하고 문제의 구체적 실체와 원인이 실증적으로 밝혀진 바는 없다. 특히 정부기능분류체계 개발의 주 목적이 기록관리가 아니라 정부업무의 효율화이기 때문에, 이 분류체계가 기록관리에 어떤 의미와 한계를 갖는지 검토가 필요하다.

이를 배경으로 이 연구에서는 정부기능분류체계가 기록분류체계로서의 역할을 효과적으로 수행하고 있는지, 그 가능성과 한계는 무엇인지 밝히고자 한다. 이를 위해 정부기록분류체계가 기록을 분류하는 데에 어떻게 적용되고 있는지를 명확히 조사하고, 기록을 체계적으로 조직하는 데에 어떤 문제가 있는지 구조 및 운영 측면에서 분석하고자 한다.

1.2 연구 문제와 방법

이 연구에서 다룬 문제는 다음과 같다.

첫째, 법령에서는 기록분류에 정부기능분류체계를 어떻게 적용하도록 규정하고 있는가?

둘째, 정부기능분류체계는 기록관리에서 어떤 역할을 할 수 있는가?

셋째, 정부기능분류체계의 각 계층은 기록물의 분류에 어떻게 적용되고 있는가?

넷째, 정부기능분류체계의 운용은 기록관리에 적절한가?

이중 두 번째와 세 번째 문제는 정부기능분류체계의 구조가 기록관에 어떤 유용성을 가질 수 있는지를 파악하기 위한 것이고 네 번째는 구조적 문제가 아닌 운용상 문제로 인한 한계를 확인하기 위한 것이다.

이 연구에서는 공공기관들 중에서 가장 먼저 기능분류체계를 도입한 중앙행정기관들을 중심으로 조사하였다. 연구의 시간상·예산상 제약을 고려하여 규모가 큰 5개 중앙행정부처를 사례로 선정하였고, 사례기관 기록관리전문기들에 대한 포커스 그룹 면담(focused group interview) 방식을 채택하였다. 현재 각급 행정기관이 기록분류와 관련하여 많은 문제들을 안고 있다고 알려져 있지만, 구체적인 문제가 무엇이며 그 원인이 무엇인지는 명확하지가 않다. 드러난 문제가 구체적이지 않고, 실태뿐 아니라 원인 파악이 중요한 경우 전문가 집단 면담은 유용한 조사방법이 될 수 있다.

집단 면담에는 중앙행정기관에서 5년 이상 경력을 가진 기록관리전문직 6명이 3회에 걸쳐 피면담자로 참여하였다.¹⁾ 이들이 모든 중앙행정기관을 대표한다고 보기는 어렵지만 중앙행정기관이 모두 동일한 시스템(정부기능분류시스템, 업무관리시스템, 기록관리시스템)을 사용하고 있으므로 문제와 원인을 보편적으로 도출하기에 무리가 없을 것으로 판단하였다. 집단 면담 시 미리 배포한 질문지에 따라 각 기관별 사례를 발표하고 토론하였다. 이러한 집단 면담의 장점은 “정보의 질적 우수함”에 있으며, “연구자와 응답자 사이의 의견교환으로 상호작용과 상승작용이 일어나 정보가 심층적이고 다양해진다”는 장점이 있는 반면 소규모집단에 대한 심층적 분석이므로 표본의 대표성이 취약하고 연구자의 주관에 따라 응답내용을 해석하게 되는 단점이 있으므로(권태경 2009, 247-265), 면담분석 자료에 대한 집단 검토과정을 거쳐 이러한 점을 보완하고자 하였다.

면담은 문제에 따라 두 가지 방식을 병행하였다. 편익과 관련된 문제는 토론 방식으로 진행하여 결론을 도출하고자 하였고, 단위과제 정립과 운용에 관한 부분은 각 기관의 사례를 수집·조사하는 방식을 취하였다.

1.3 선행연구

국내외의 기록분류 관련 연구 동향은 설문원(2012)의 논문에서 상세히 거론된 바 있다. 사례 기관을 대상으로 기능 분류체계를 개발하여

1) △1차 면담: 2012. 10. 15(월), 사전 배포한 질문지를 중심으로 정부기능분류체계 운영 전반에 대한 현황과 문제점 검토, △2차 면담: 2012. 11. 16(금), 1차 면담 주제 관련 각 부처 사례 발표, 기능평가의 편익 및 한계 토론, △3차 개별 면담: 2013. 4. 4(목)~4.9(화), 사례 보강을 위한 개별 전화 면담.

나 기능분류의 관점에서 현행 분류체계를 평가하는 논문들이 주류를 이루고 있으며, 한편으로 기능분류의 원칙을 강조하면서도 실제 적용에서는 혼합적인 분류체계를 제안(이영숙 2005; 최관식 2006; 이현정 2010; 박용부, 김태수 2011)하는 경우가 많다고 분석하였다. 기록관리 관점에서 정부기능분류를 분석한 연구로는 이주연(2006), 이미영(2007)의 연구가 있는데 이주연(2006)은 정부기능분류체계와 기록분류체계를 통합적으로 관리할 수 있는 방안을, 이미영(2007)은 기능분류체계에서 기록의 보존기간 등 관리기준 작성방안을 제시하고 있다. 이들 연구는 정부기능분류체계를 기록분류에 어떻게 적용할 것인지에 대한 실무적 고민을 담고 있다. 한편 설문원(2005)은 영국의 전자기록관리 시스템 설계 표준 분석을 통해 전자기록분류체계의 특수성을 논의한 바 있다.

기능 기반의 기록분류에 관한 해외 연구는 1950년대 Schellenberg로 거슬러 올라갈 수 있다. 현재 ISO 15489나 호주의 DIRKS 방법론 등이 적용하고 있는 F-A-T 모델(function-activity-transaction model)에 대해 Schellenberg(1956)는 Modern Archives(1956)에서 F-A-T 모델이 조직분석에 유용한 체계이며 기능은 조직이나 주제와 함께 기록분류의 기준 중 하나라고 밝힌 바 있다(Schellenberg 59-71). 그러나 전자기록관리가 확산되면서 업무분석에 기반한 기록분류의 중요성이 강조되었고, 호주에서는 기능 기반의 기록분류체계 개발방법론을 발표하게 된다(National Archives of Australia 2003). 이어서 기록관리에 관한 최초의 국제표준인 ISO 15489가 업무 기반의 분류를 명시하면서 기능분류는 국제적인 원칙으로 자리 잡게 된다. 이를 전

후하여 발표된 논문들은 대체로 기능분류의 편익을 강조하고, 이러한 기능분류체계를 각 기관이 어떻게 적용해야 하는지를 담고 있다. 이와 관련하여 Smyth(2005)는 기능 기반의 파일 분류체계 개발을 둘러싼 쟁점들을 검토하고 있으며 북아일랜드의 민원서비스를 사례로 조직의 기능분류체계 개발방안을 제시하고 있다.

최근에는 기능분류가 가진 이론적·실무적 한계를 논하는 연구들이 발표되고 있다. Orr(2005)는 학술전문가와 실무자 모두 기능 분류에 동의하는 듯 보이지만 기능분류체계가 어떠한지 하는지에 대한 공통적인 형상을 가지고 있지 못하며, 기록관리자들은 기능분류를 어렵게 생각하고 있다는 점을 밝히고 있다. Foscarini(2009)는 실증적 연구를 통해 '기능'을 포함하여 기능분류의 원칙을 구성하는 개념들이 명확하게 규명되지 않아 이론적 결함이 있다고 지적하였다. Foscarini는 더 나아가 정확한 업무분석에 따라 개발된 분류체계가 반드시 최종이용자의 요구를 충족시키는 것은 아니며, 이용자들을 위해 단일 기관을 넘어 여러 기관의 기능들을 넘나드는 정보공유 요구를 충족시킬 수 있도록 기록을 분류할 필요도 있다고 하였다. Inge Alberts 등(2010) 역시 기능분류와 관련된 여러 개념들에 대한 명확한 정의와 구분이 필요하고, 조직의 요구나 최종이용자의 요구가 조화를 이루어야 한다는 점을 강조한다. 기능기반 분류는 효과적인 기록관리 도구이지만 기록관리자는 물론 기록 생산자들이 분류체계를 제대로 이해하고 적용하는 것이 중요하다는 것이다. Pauline Joseph, Shelda Debowski, and Peter Goldschmidt(2012, 64)는 이용자들이 기능분류체계의 운용 방식을 이해하지 못하고, 교육훈련이 미흡하여 분류표에 대한 인식

도 낮다고 밝혔다.

주로 북미지역과 유럽에서 이루어진 연구 결과 중 흥미로운 점은 다음과 같다. 기능분류체계의 도입이 앞선 나라들에서도 기능분류체계에 대한 명확한 합의가 존재하지 않으며, 기능분류의 원칙과 관련 개념이 명확하지 않다는 것이다. 또한 기록관리자나 이용자 모두 기능분류를 어려워한다는 점이다. 기능 기반의 기록분류는 아직 확고한 이론적 지위를 지니고 있지 못하며 실무 적용 측면에서는 더 많은 문제가 있으며, 많은 이론적, 실증적 연구가 필요하다는 것을 알 수 있다.

2. 기록관리에서 정부기능분류체계의 역할

2.1 정부기능분류체계의 도입 취지

정부기능분류체계는 정부기능을 범정부적으로 연계하여 정부업무의 효율성을 높이기 위한 목적으로 2005년 도입되었다. 기존의 단절적이고 수직적인 부처 중심의 정부기능 수행 및 관리체계를 효율적으로 개선하기 위하여 도입된 것이 정부기능연계모델(Business Reference Model, 이하 BRM)이다. 이를 위해 정부의 모든 기능을 조사하여 부처 경계와 무관하게 업무흐름을 범정부적으로 체계화하고 재정화하였고 그 결과 정부기능분류체계가 마련되었다(행정자치부 2005). 외국에서는 중복투자와 정부기능의 중

복을 막기 위하여 BRM을 도입하였으나 우리나라는 정부의 업무실적을 관리하는 실무적 목적이 강하다는 점이 특징이다(곽정 2006).

이후 행정기관이 BRM 정보를 전자적으로 처리하고 연계정보를 공동으로 활용하도록 지원하는 정부기능분류시스템이 구축되었다(대통령 훈령 제209호, 제8조). 정부기능분류시스템은 업무관리시스템과 함께 도입되었는데, 개별 부처가 사용하는 업무관리시스템을 정부기능분류시스템과 연계시켜 부처간 기능을 연계하기 위한 것이다. 업무관리시스템은 2005년 7월 행정자치부가 시범적으로 도입하여 검증받은 이후 전체 중앙행정기관으로 확산되었다.

정부기능분류체계는 <그림 1>과 같이 정부가 수행하는 기능을 범정부적으로 표준화한 기능분류체계와 각 부처의 관리과제를 위한 목적별 분류체계로 구성된다(공공기록물법률 시행령 제2조 제5호). 기록분류에는 이중 기능별 분류체계가 적용된다. 기능별 분류의 계층은 <표 1>과 같이 6개 레벨로 구성된다. 과거 기록물분류기준표의 분류체계는 대기능, 중기능, 소기능, 단위업무였으나 BRM을 기반으로 한 기록관리기준표에서는 정책분야, 정책영역, 대기능, 중기능, 소기능, 단위과제로 변경되었다.

또한 과거 정부기관의 기록물분류기준표를 관장하는 조직은 국가기록원이었으나 정부기능분류체계는 안정행정부가 담당하며, 각 부처별, 부서별 정부기능분류체계 담당자를 두도록 하고 있다. 또한 정부기능분류체계는 국가차원의 예산체계와 연계²⁾되어 있어서 정책분야,

2) 프로그램 예산체계에서도 국가발전 전략과 정책우선순위에 따라 한정된 재원을 효율적으로 배분하고 그 성과를 평가하기 위한 재정운영의 틀을 마련하기 위하여 범부처적인 기능분류체계를 마련하였으나, 2005년 이후 이를 BRM 분류체계와 일치시키는 작업을 실시하였다.



〈그림 1〉 정부기능분류체계의 계층구조 및 계층별 책임자

출처: 행정자치부 2006.

〈표 1〉 정부기능분류체계의 계층 구분

계층	구분의 기준
정책분야	정부 업무 활동, 대국민 서비스, 정부의 예산배분체계 등을 고려하여 구분한 최상위 계층 (예: 일반공공행정)
정책영역	공공기관별로 수행하는 기능과 연계될 수 있도록 정책분야를 세분류 (예: 일반행정)
대기능	각 부처의 국/실 수준에서 담당하는 기능 (예: 정부자원관리)
중기능	각 부처의 팀/과 수준에서 담당하는 기능 (예: 조직제도)
소기능	중기능을 수행하기 위하여 업무담당자가 수행하는 기능으로서 법률, 직제 등 법적인 근거를 통해서 정해진 기능(예: 정부기능분류시스템 운영)
단위과제	업무간 유사성, 독자성을 고려하여 담당자가 소기능을 영역별, 절차별로 세분화한 업무영역 (예: 정부기능분류시스템 고도화)

출처: 국가기록원 2012, 5.

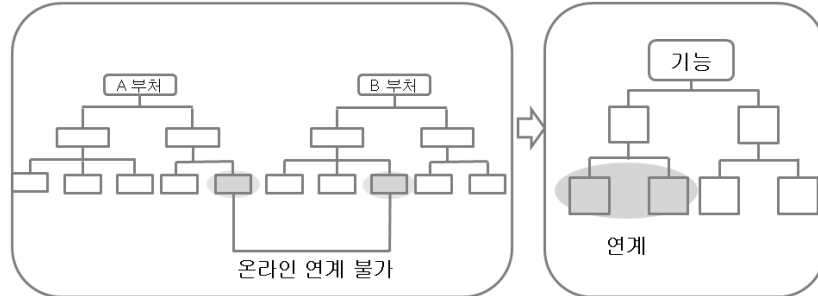
정책영역, 대기능은 각 기관이 수정하지 못하는 계층이다. 원래 범 정부차원의 업무관리, 성과관리, 예산관리 등을 위하여 만들어졌기 때문에 기록관리 입장에서 조정하기 어려운 운영 구조를 가지고 있다.

여기서 주목해야 할 점은 정부기능분류체계의 도입 취지이다. 정부기능분류체계 및 시스템의 이점은 〈그림 2〉에 표현되어 있는데 소관 조직은 다를지라도 조직간 유사 업무를 확인할 수 있도록 지원하는 것이다.

한 기관을 대상으로 이루어지는 기능분류가 아니라 여러 정부기관을 대상으로 기능을 분해하고 연계하는 이러한 구조가 기록관리에 어떤 의미가 있는지 확인할 필요가 있다.

2.2 정부기능분류체계에 기반한 기록의 분류

정부기능분류체계를 기록분류체계와 연계한 의도는 명확하였다. 업무분류와 기록분류를 일치시킬 경우 기록을 체계적이고 완전하게 획득



〈그림 2〉 정부기능분류체계의 전환

출처: 행정자치부 2006.

할 수 있으며, 이를 통해 공공기관이 수행하는 업무를 철저히 기록으로 남길 수 있을 것으로 기대하였다. 또한 그 이전에 국가기록원이 주도한 기록물분류기준표가 철저한 업무분석을 토대로 개발되지 못했기 때문에 범정부 차원에서 만들어질 새로운 분류체계에 거는 막연한 기대감도 있었다.

정부기능분류체계가 곧 기록분류체계이며, 심지어 상용 기록관리시스템에서 실행되는 기능기반 기록분류체계와 같다고 이해하는 경우도 있었다. 기록관리를 목적으로 만들어진 것이 아니라 업무관리를 위하여 도입된 범정부 기능분류체계가 기록분류에 구체적으로 어떻게 적용되며, 기록관리에 어떤 의미를 갖는지 구체적인 검토는 미흡했다.

정부기능분류체계를 적용한 기록분류의 기본 틀은 공공기록물관리법을 통해 알 수 있다. 공공기록물관리법에서 공공기관의 기록을 정부 기능분류체계에 따라 분류하도록 규정하고 있다. 따라서 정부기능분류체계의 적용방식을 확인하기 위해서는 우선 공공기록물관리법 및 시행령에서 분류와 관련된 항목을 면밀히 검토할 필요가 있다. 해당 항목을 요약하면 <표 2>와

같다.

- 처리과별·단위과제별로 기록물 분류: 기록을 생산하거나 접수하였을 때에는 기록관리기준표에 따라 처리과별·단위과제별로 해당 기록물을 분류하도록 하고 있다. 처리과별로 먼저 분류한 후 처리과 내에서 단위과제별로 기록을 구분하도록 하고 있다면, 이는 분류 기준으로서 조직(처리과)이 우선하고, 기능(단위과제)이 부차적 기준으로 적용된다는 의미로 해석할 수 있다. 이에 대한 실무적 검증이 필요하다.
- 단위과제의 범위 안에서 1개 이상의 기록물철을 만들어 기록물을 편철하도록 하되, 기록물철은 업무수행과정이 반영되도록 해야 한다고 정하고 있다. 이는 단위과제가 기록물철과 동일한 계층이 아니며, 기록물철이 단위과제 하위의 계층으로 존재한다는 의미로 해석할 수 있다. 그러나 현재 정부기능분류체계 운영과 관련된 문서에서는 단위과제 아래 계층에 대한 설명은 없으며 기록을 생산하는 업무관리시스템에서 기록물철을 명시적으로 표방하고 있는 계층은 존재하지 않는다. 기록을 생

〈표 2〉 공공기록물법령의 기록분류 관련 내용

골자	법령의 주요 내용
기록물 분류기준 (처리과별·단위과제별)	기록물 생산·접수시 기록관리기준표에 따라 처리과별·단위과제별로 기록물 분류(법 제18조, 시행령 제22조)
단위과제 아래 1개 이상의 기록물철 생산	업무수행과정이 반영되도록 단위과제의 범위 안에서 1개 이상의 기록물철을 만들어 해당 기록물 편철(시행령 제23조)
단위과제별 기록물철 작성 기준 제정	처리과의 장은 단위과제별 기록물철 작성기준을 정하여 체계적 편철·관리(시행령 제23조)
분류번호 부여 방법	전자기록생산시스템으로 기록물철 분류번호를 부여, 2권 이상으로 분철된 기록물철은 기록물철 식별번호 다음에 권 호수 기입(시행령 제23조)
기록물철 분류번호 구조	기록물철 분류번호 “시스템 구분, 처리과 기관코드, 단위과제 식별번호 및 기록물철 식별번호”로 구성(시행령 제23조)
분류 시점	기록물의 분류 및 편철은 등록과 동시에 실시(시행규칙 제7조)
정부기능분류체계 이외의 분류체계	기록물의 특성상 등록·분류·편철 등의 방식을 달리 적용할 필요가 있다고 인정되는 수사·재판 관련 기록물의 경우 관계 중앙행정기관의 장이 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 따로 정할 수 있음(법 18조)
단위과제 신설 및 변경사항 고시	공공기관은 신설되었거나 변경된 단위과제를 관보(지방자치단체의 경우 공보)나 그 기관 홈페이지 등의 정보통신망에 매년 고시(시행령 제23조)

산하여 기록을 분류하는 처리과 실무자들이 정부기능분류체계에서 ‘기록의 편철’ 행위를 어떻게 하고 있는지 확인할 필요가 있다.

- 기록물의 분류 및 편철은 등록과 동시에 실시해야 한다. 이는 업무담당자가 기록을 등록하려면 반드시 단위과제를 선택해야 하며, 이는 곧 기록 생산시점에 해당 단위업무가 분류체계에 존재해야 한다는 것을 의미한다.
- 처리과의 장은 단위과제별 기록물철 작성 기준을 정하여 기록물이 체계적으로 편철·관리되게 하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 규정은 비전자기록물에는 의미가 있지만 전자기록에 관한 명확한 기준이 되지 않는다. 처리과에서는 ‘기록물철’을 만들지 않기 때문이다. 따라서 기록물철 작성기준도 마련하고 있지 않다. 국가기록원은 전자기록의 경우 하나의 단위과제가 하나의 기록

물철이 되도록 해야 한다는 원칙을 고수하고 있다.

- 기록물의 특성상 수사·재판 관련 기록물 중 등록·분류·편철 등의 방식을 달리 적용할 필요가 있다고 인정되는 경우 해당 기관의 장이 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 따로 정할 수 있도록 하고 있다. 이는 수사기록이나 재판 기록에 케이스 파일이 다수 존재하기 때문에 만들어진 조항일 것이다. 그러나 케이스 파일은 수사나 재판기록에만 존재하는 것이 아니기 때문에 다른 업무에서 생산되는 케이스파일류의 기록은 어떻게 분류 편철하고 있는지에 대한 조사도 필요할 것이다.
- 기록물철을 작성한 경우 전자기록생산시스템으로 기록물철 분류번호를 부여하고, 2권 이상으로 분철된 기록물철은 기록물철의 분류번호 중 기록물철 식별번호 다음에

괄호를 하고 괄호 안에 권 호수를 기입하도록 하고 있다. 그러나 이러한 규정이 전자 기록철에는 어떻게 적용되는지 알 수 없다. 전자기록물철의 경우 물리적 규모 때문에 분철할 필요는 없기 때문이다.

- 기록물철 분류번호의 구조는 “시스템 구분, 처리과 기관코드, 단위과제 식별번호 및 기록물철 식별번호”로 구성된다. 분류번호는 곧 기록의 분류체계를 의미하는 것으로서, 기능의 식별체계와는 완전히 다르게 구성된다는 것을 알 수 있다. 처리과라는 조직 분류 하위에 업무(기능) 분류를 배치한 것으로서 기능분류코드로 보기는 어렵다. 기록물철 분류번호를 통해 단위업무는 확인할 수 있으나 그 상위의 기능 계층은 확인할 수 없다. 이러한 분류번호가 기록관리 실무에서 무엇을 의미하는지, 확인할 필요가 있다.
- 공공기관은 신설되었거나 변경된 단위과제를 관보(지방자치단체의 경우 공보)나 그 기관 홈페이지 등의 정보통신망에 매년 고시하도록 하고 있는데, 구체적인 고시방법에 대해서도 확인할 필요가 있다.

법률을 통해 살펴본 결과, 현재 공공기록은 기능분류의 원칙을 따르고 있지는 않았다. 조직분류와 비교할 때 기능분류가 주는 가장 큰 편익은 안정성이다. 조직이 변경되어도 기능은 존속되는 경우가 많으므로 기능에 따라 기록을 분류하면 분류체계를 안정적으로 유지할 수 있으며, 아울러 ‘기능 출처’를 보호하는 메커니즘이 된다. 특히 정부기능분류체계는 <그림 2>에서 알 수 있듯이 조직의 틀에서 벗어난 기능 중

심의 분류체계를 지향한다. 그러나 현재 법제도에서 기록을 분류하는 우선적 기준은 단위과제라는 ‘기능’이 아니라 처리과라는 ‘조직’이다. 처리과별로 묶이고, 그 아래 단위과제별로 묶여서 관리되는 방식을 취하고 있다. 처리과는 너무도 빈번히 바뀌는 조직 단위이다. 따라서 처리과를 우선적 기준으로 하는 분류체계에서는 처리과의 변경이 일어날 때마다 기록분류체계가 바뀌게 된다. 따라서 현재의 기록분류체계는 ‘안정성’이라는 기능분류의 편익을 얻기는 어려운 구조로 설계되어 있다. 따라서 현재 공공기록분류제도는 “정부기능분류체계에 따라 기록을 분류”하는 기능분류가 아니라 처리과별로 기록을 분류하고 단위과제별로 세분화하는 조직분류와 기능분류의 혼합형을 채택하고 있다고 볼 수 있다.

또한 정부기능분류체계에서 기록관리에 가장 의미 있는 계층은 단위과제이다. 따라서 이러한 단위과제가 기록분류에 어떻게 적용되며 적용상에 문제는 없는지, 정부기능분류체계에는 존재하지 않는 기록물철이 과연 어떻게 편성되는지에 대한 실증적 분석이 필요하다. 아울러 단위과제 외에 정부기능분류체계의 다른 계층들은 기록관리에 어떤 의미를 갖는지 검토할 필요가 있다.

3. 정부기능분류체계 적용의 적절성 분석

3.1 조사 내용

정부기능분류체계의 구조가 기록관리에 적

절한지를 묻는 질문은 다소 공허하게 들릴 수도 있다. 정부기능분류체계는 원래 정부업무 및 자원 편성의 효율성을 높이기 위한 도구이기 때문에 기록관리에 적합하지 않다고 하여 구조 개선을 요구하기 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이 문제가 중요한 이유는 정부기능분류체계가 기록의 집합체를 구성하는 기준이기 때문이다. 따라서 구조 분석을 통해 기록관리 측면에서의 한계와 가능성을 파악하고, 적용 방식의 개선안을 모색할 필요가 있다. 1, 2차 면담은 다음과 같은 주제에 따라 집단토론방식으로 진행하였으며, 3차 면담은 사례 수집을 위해 개별 전화면담을 실시하였다.

〈1차 면담 주제〉

1. 정부기능분류체계가 기록분류에 어떻게 적용되는가?
2. 기록분류를 위한 제도는 어떻게 운영되는가?
3. 정부기능분류체계 적용의 이점은 무엇인가?
4. 정부기능분류체계의 구조가 기록분류에 적절한가?
5. 정부기능분류체계 운용이 기록분류에 적절한가?

〈2차 면담 주제〉

1. 단위과제는 어떻게 구성되는가?
2. 단위과제는 기록물철과 어떤 관계인가?
3. 단위과제 기반 기록물분류의 한계는 무엇인가?
4. 단위과제에 각종 관리기준을 부여하는 구조가 적절한가?
5. 각 시스템은 정부기능분류를 이용한 기록분류를 지원하는가?
6. 각 기관별 분류 사례

이러한 주제로 면담을 진행하였고 면담 내용을 보충하기 위하여 각 기관 홈페이지에 게시된 기록관리기준표를 참고하였다.

3.2 정부기능분류체계 적용의 편익

먼저 정부기능분류체계가 기록분류에 적용됨으로써 얻을 수 있는 편익을 조사함으로써 구조적 적합성을 살펴보고자 하였다. 일반적으로 기능 분류의 편익으로 거론되는 △생산맥락 보존 지원, △계층적, 집합적 관리 지원, △모든 업무기록의 분류 지원을 중심으로 분석하였다. 분류체계의 중요한 역할 중 하나가 체계적인 보존기간 설정 지원인데, 이 문제는 집합적 관리에 포함될 수 있을 것이다. 매우 중층적인 이 문제에 대한 구체적 분석은 기록평가와 관련된 별도의 논문에서 다루어져야 할 것이다.³⁾

3.2.1 생산맥락 보존 측면에서의 편익

기능분류는 기록을 생산하게 만든 업무, 그 업무와 기록의 관계, 그 업무와 다른 업무와의 관계 등을 보여줄 수 있다는 이점이 있다. 토론에 참여한 기록연구사들은 정부기능분류체계가 기록의 생산맥락을 보호하는 데에 상당한 이점이 있다고 지적하였다.

“과거 기록물분류기준표 체계에서는 단위업무와 상위 계층(대, 중, 소기능)과의 연계가 끊어져 있거나 불명확한 경우가 많았으나 이와 비교할 때 모든 단위과제가 상위계층과 분명히 연계되어 있어서 해당 단위과제에 속한 기록물과 상위 기능과의 관계를 잘 볼 수 구조예요. 잘 운용되는데 전제하에서요.”(F기관)

3) 이 문제는 설문원(2013)에서 다루고 있음.

또한 분류코드에는 반영되지 않지만 기록물 메타데이터에 정부기능분류정보가 남겨지기 때문에 동일한 업무별로 기록을 확인할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이러한 편익에도 불구하고 실제 처리과에서는 단위과제 이상의 계층은 대체로 보지 않으며, 해당 처리과에 속한 단위과제만 보고 분류하는 경우가 대부분이라는 게 면담 참가자 모두의 의견이었다.

그러나 이러한 분류정보는 유사기능 간의 연관관계 및 계층관계를 담고 있어서 기록의 맥락에 근거한 검색을 지원하는 데에 효과적으로 활용될 수 있을 것이다. 담당 부서는 달라도 유사 기능별로 기록을 연계 검색할 수 있기 때문이다. 심지어 생산기관이 달라도 업무가 유사한 경우 <표 3>과 같이 동일한 대기능 아래 해당 부처의 중기능이 연계되는 구조이기 때문에, 향후 다부처 기록의 통합검색에 유용하게 활용

될 수 있을 것이다.

또한 <그림 3>의 사례에서도 나타나듯이 ‘기금운용관리’ 업무와 관련하여 건설교통재정과, 국방재정과 등 서로 다른 부처 조직의 업무가 하나의 소기능으로 묶일 수 있기 때문에 영구 기록물관리단계에서 서로 다른 부처의 기록을 연계 검색하는 데에 정부기능분류체계를 활용할 수 있을 것이다. 그러나 각 기관의 업무관리 시스템에서는 자기 기관의 분류체계만 보게 되기 때문에 현재로서는 이러한 이점을 활용하기 어렵다.

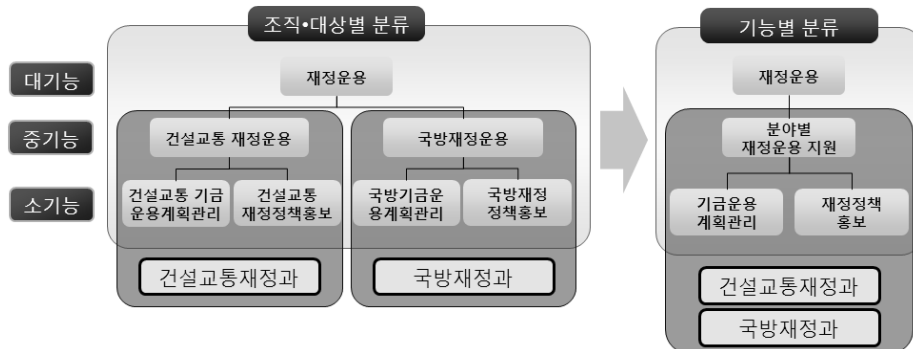
3.2.2 계층적·집합적 관리 측면에서의 편익

기록의 분류는 단순히 기록의 검색 지원을 넘어 관리 개체를 생성한다는 의미가 있다. 기록철이나 기록시리즈는 분류의 결과로 생성된 계층적 실체라고 볼 수 있다. 상위의 클래스가

<표 3> 정부기능의 부처간 연계 사례

정책분야	정책영역	대기능	소관부처
일반공공행정	지방재정·지방행정	지방세	행정안전부·국토해양부

출처: 행정안전부 2009.



<그림 3> 정부기능분류체계에 의한 분류 방식(사례)

출처: 행정자치부 2006.

하향식 기능분해를 통해 생성된다면 이들 계층은 상향식 분류에 의해 묶인다. 계층을 이용하여 기록을 집합적으로 통제하는 것은 기록관리의 중요한 원칙이다. 집합적 관리란 기록 집합체를 대상으로 보존기간과 같은 관리 속성을 부여하고, 이러한 속성이 집합체에 속한 기록에 상속되며, 집합체 단위로 이관이나 폐기 등을 시행하는 활동을 말한다. 이런 점에서 기록 분류는 검색 성능을 높이기 위한 자료 분류와는 다른 특징을 갖게 된다.

정부기능분류체계가 이러한 집합적 관리를 어떻게 지원하는지 살펴본 결과 현 체제에서 소기능 이상의 계층은 집합적 관리와 관련이 없었다. 모든 관리 속성 자체가 단위과제에 부여되기 때문에 다양한 클래스에서 관리 속성을 상속받는 유연한 구조를 가진 미국이나 유럽의 시스템⁴⁾과는 달랐다.

한편 만약 관리 속성을 소기능이나 중기능에 부여할 수 있도록 시스템을 바꿀 수 있다 하여도 소기능이나 중기능별로 기록을 계층화하고 이에 따라 관리하는 것이 과연 합리적일지는 의문이다. 물론 현재 운용체제에서는 쉽지 않을 일이기도 하지만 기록물 관리 속성을 통제하는 권한은 각 기관이 가지고 있기 때문에 국토교통부와 국방부가 같은 중기능명을 사용하고 있더라도 관리 속성(보존기간, 접근권한 등)은 서로 달라질 수 있다. <그림 3>에서와 같이 국토교통부와 국방부는 모두 '분야별 재정운용 지원'을 중기능으로 사용하고 있지만 국방부의 '분야별 재정운용지원'과 국방부의 '분야별 재정운용지원'에 포함되는 소기능과 중기능이 각

각 다르고 단위과제에도 차이가 있을 것이다.

면담 참여자들은 대체로 상위 계층의 집합적 관리에 큰 의미를 부여하지 않고 있었고, "현용 기록관리에서는 단위과제를 도출하기 위한 과정정보 이상의 의미가 없다"는 의견도 있었다. 결론적으로 소기능 이상의 계층은 맥락 검색을 지원하는 역할을 할 수 있지만 집합적 관리는 지원하지 않는다고 볼 수 있다. 이는 기록분류 체계가 완전한 기능분류체계가 아니라는 것을 말해준다. 기록분류체계가 한 조직의 기능분류 체계에 따라 만들어졌다면 참조코드도 기능분류 체계의 구조를 따라야 한다. 그러나 현재 우리의 정부기능분류체계는 범 부처를 포괄하는 분류체계로서 기능분류코드만으로는 어떤 기록이 그 조직의 업무나 기록관리체계에서 차지하는 고유한 위치를 확인하기 어렵다. 따라서 정부기능분류체계를 따라 기록의 참조코드를 만드는 것은 적절하지 않을 수 있다. 현재는 단위과제 번호만이 처리과 고유번호와 결합하여 기록물 번호에 반영된다.

따라서 현재 기록의 집합적 관리를 지원하는 유일한 계층은 단위과제 계층이다. 단위과제를 중심으로 기록관리기준표가 만들어지고, 단위과제별로 관리 속성을 설정하도록 되어 있다. 특히 보존기간은 단위과제 계층에만 부여되고, 단위과제의 보존기간이 해당 기록물에 무조건 상속되는 구조이다.

조사 결과 다소 특이한 분류계층은 처리과 공통업무였다. 국가기록원이 고시한 자료에 의하면 '처리과 공통업무'가 하나의 중기능명으로 설정되어 있었고, 그 아래 소기능(서무, 지도감

4) 유럽연합의 기록관리시스템 설계표준 Moreq 2010, 미국의 DoD 5015 등에서는 다양한 클래스로부터 관리 속성을 상속받을 수 있도록 규정하고 있다.

사, 기록관리, 물품관리, 민원관리, 예산회계, 보안관리, 부서장업무, 업무계획(보고) 및 평가)이 배치되어 있다(국가기록원 2013). 처리과 공통업무 분류사례는 <표 4>와 같다.

기능의 성격을 기준으로 묶은 것은 조직이 수행하는 기능의 위계 분석에 근거하였다고 보기 어렵지만, 조직의 고유업무에 속해있지 않으며, 모든 처리과가 일상적으로 수행하는 반복적 행정업무들을 하나의 계층으로 군집시켰다는 데에 의미가 있다. 이러한 단위업무는 <표 5>와 같이 묶이게 되고, 각 단위과제 관리카드(이하 카드)별로 수많은 기록물철이 만들어지게 된다.

즉, 하나의 단위과제에 과별로 카드가 만들어지고, 카드가 곧 기록물철로 전환되므로 수많은 기록물철이 이 과제와 연결된다. <표 5> 사례의 경우 이 단위과제에 속한 모든 기록물철은 5년의 보존기간을 부여받게 된다. 단위과제 및 기록물철 계층에서 집합적 관리가 이루어지는 것이다.

3.2.3 포괄적 획득 측면에서의 편익

정부기능분류체계를 도입한 가장 중요한 이유 중 하나는 공공업무에 관한 모든 기록을 등록하는 것이다. 공공업무의 철저한 기록화라는 목표를 달성하기 위한 수단이었다. 따라서 정부기능분류체계로 공공기관이 생산, 접수, 수집하는 모든 기록을 쉽고 체계적으로 분류할 수 있어야 한다. 정부기능분류시스템은 업무관리시스템과 RMS의 분류체계로 바로 연계되므로 업무관리시스템에서 생산된 문서를 완전하게 분류하고 이를 RMS로 인수받을 수 있다는 이점이 있다.

그러나 업무관리시스템에서 생산되지 않는 문서들, 조직 내에서 일상적으로 생산되는 업무 기록 외에 △처리과나 기록관이 수집한 기록, 접수 문서 등을 조사할 필요가 있을 것이다. 이러한 기록들과 관련하여 적절한 기능분류 계층이 존재하지 않아 부적절하게 분류되거나 아예 등록하지 못한 경우 등이 있을 것으로 추정할 수 있었다.

<표 4> 처리과 공통업무 분류사례

대기능 000행정지원	중기능 처리과공통	소기능 업무계획(보고) 및 평가	단위과제 업무협조
----------------	--------------	----------------------	--------------

<표 5> 처리과 공통업무 단위과제 및 카드 사례

단위과제명	카드명	관리부서
업무계획 및 보고	업무계획 및 보고	A국 a과
	업무계획 및 보고	A국 b과
	업무계획 및 보고	A국 c과
	업무계획 및 보고	B국 a과
	업무계획 및 보고	B국 b과

출처: E기관 2013년도 기록관리기준표.

먼저 수집기록에 대해 조사하였다. 자체 수집을 하지 않는 기록관이 많았지만 자체 수집을 하고 있다고 밝힌 기록관도 있었다.

“단위과제만 있으면 등록이 가능합니다. 기록관에서 앞으로 전시를 생각해서 오래된 문서를 수집하고 있는데 등록은 안하고 있어요. 일단 등록이 되면 관리를 해야 하고, 등록하면 국가기록원에 이관해야 하나까요 ... OO 관련 일제강점기 자료를 수집했는데 OO관련 단위과제가 있거든요. 거기에 넣을 수는 있어요.”(D기관)

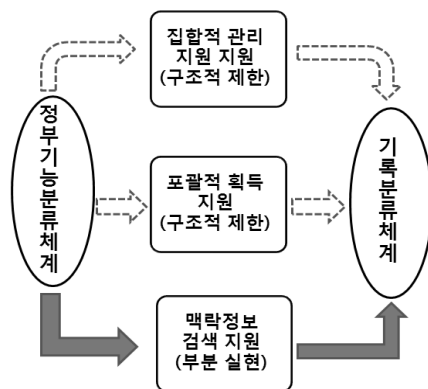
그러나 “일제강점기 자료를 현재의 기능분류표에 넣을 수는 없으며” 결국 “RMS의 분류체계에는 주제나 기록유형 중심으로 수집되는 기록을 끼워 넣을 여지가 없다”는 것이 나머지 참석자들의 의견이었다. 정부기능분류체계가 현재의 기능을 중심으로 구성되기 때문에 과거 기록을 분류할 수 있는 적절한 위치가 없었다. 또한 현재 표준 RMS에는 기록분류체계를 변경할 수 있는 기능이 없다.

수집기록을 기능분류체계에 따라 분류하는

것에 반대하는 입장도 있었으나 그 기관의 기록분류체계라면 수집기록도 수용할 수 있어야 한다는 데에 이견이 없었다. 그렇다면 정부기능분류체계를 그대로 RMS와 연계하는 것만으로는 이러한 문제를 해결할 수 없다. 그렇다면 기능분류를 기반으로 하되 기록관리를 위해 통합 분류체계로 재설계될 필요가 있다. 접수문서의 경우, 분류체계의 포괄성은 문제가 없었고 다만 분류 프로세스 상의 문제가 있는 것으로 밝혀져 3.3절에서 다루었다. 기록관리도구로서 정부기능분류체계가 제공하는 편익을 위해서 측면에서 도식화하면 <그림 4>와 같다.

3.3 구조 측면의 적절성

정부기능분류체계의 각 계층이 기록관리에서 수행하는 구체적인 역할을 살펴볼 필요가 있다. 이는 정부기능분류체계가 기록분류에 적합하게 적용되고 있는지 확인하기 위한 것이다. 여기서는 특히 기록분류에 직접적 관련성을 가진 업무계층인 단위과제를 중심으로 분석하였다. 단위과제가 기록물철 구성 기준으로, 또한



<그림 4> 기록관리도구로서 정부기능분류체계의 편익

집합적 관리 단위로 적절하게 운용되고 있는지 분석하였다. 실제 각 기관에서 단위과제가 어떻게 설정되며, 기록물철과의 관계는 어떠한지 살펴보았다. 다른 계층의 역할도 조사에 포함하였으나 이들 계층은 맥락정보 제공 외에는 기록 관리에 직접적인 역할을 하지 않는다는 것이 앞에서 분명히 밝혀졌으므로 여기서는 제외하였다.

3.3.1 단위과제 생성 실태

단위과제는 “행정기관이 늘 수행하는 업무를 기능에 따라 분류하여 관리하기 위한 최하위 단위”이다(대통령훈령 제194호). 정부기능분류시스템 운영 지침(행정안전부 2008)에서는 단위과제를 “행정업무 수행의 기준이 되는 것으로서 업무간 유사성 및 독자성을 고려하여, 업무담당자가 소기능을 세분화한 업무영역”으로 정의하고 있다. 또한 △수행의 원인, 시기가 다른 업무라도 업무의 처리절차가 동일하거나 유사하다면 하나의 단위과제로 보아야 하고, △성격이 서로 다른 업무라 할지라도 동일한 최종 산출물을 획득하기 위한 경우라고 판단될 때에는 하나의 단위과제로 보아야 한다는 정립기준을 제시하였다. 또한 기존의 기록물분류기준표의 단위업무에 비해 작고, 최소화된 업무로 분해되어 있으므로 하나의 단위과제가 하나의 기록물철을 구성하는 것으로 설계하였다고 한다(곽정 2006, 171).

그러나 현장에서 단위과제가 만들어지는 양상은 이와 달랐다. 정부기능분류체계가 업무관리시스템에서 실적관리를 위한 분류체계로 기능하기 때문에 대체로 단위과제가 세분화되지 않는 경향을 보였다. 특히 과거 단위업무를 업무실적 평가와 긴밀히 연결시켰던 B기관의 경우 이러한 문화가 남아 단위과제가 오히려 단

위업무보다 더 크게 잡힌 경우가 많았다는 것이다. 단위과제의 크기가 제대로 통제되지 않고 있다는 것도 면담에 참가한 기록연구사들의 공통된 인식이었다.

“과제카드를 만들어 놓으면 한 달에 몇 건 이상 문서 기안을 하든, 회의를 개최를 하든 이런 실적들을 올려야 했거든요, 그런 전통이 남아 있어서 단위과제는 커야 하는 거예요. 왜냐면 실적을 넣어야 하니까. 직원들이 그런 인식을 한 상태로 BRM이 도입이 됐어요, … 그러나 보니 중기능 하나에 소기능 한 개, 소기능에 단위과제 두세 개, 부서별 단위과제가 처리과 공통업무를 제외하고 적은 곳은 세 개, 많은 곳은 대여섯 개. 이 정도 수준이거든요”(B기관)

“단위과제가 단위업무와 어떻게 다른지 이해하지 못하고, 작업시간도 촉박하여 단위업무에서 그대로 단위과제로 들고 온 경우도 굉장히 많았던 것 같습니다.”(A기관)

“업무담당자들이 주로 접하는 것은 단위과제인데 단위과제의 크기가 … 들쭉날쭉 합니다. 어떤 것은 예전의 단위업무처럼 너무 크게 만들어져 있고, 어떤 것은 너무 세분화되어 있습니다.”(A기관)

단위과제가 작을 때에는 큰 문제가 안 되지만 크게 설정될 경우, 기록물 보존기간 책정과 같은 업무에 상당한 문제가 발생한다. 또한 체계적으로 조직이 되지 않아 활용의 문제를 야기할 수 있다.

“과거 기록물분류기준표에서 단위업무에 기준

이 되는 보존기간 값을 주고 그 밑에 있는 철에 대해서는 세분화시킬 수 있는 체계였기 때문에 철의 보존기간에 어느 정도 융통성이 있었는데요. 지금은 단위과제에 보존기간을 주고 거기서 만들어지는 모든 기록들은 똑같은 보존기간을 상속 받게 되어 단위과제가 세분화되어 있지 않은 경우 ... 필요 이상으로 기록물 보존기간이 상향조정되거나 어떤 기록물철에 대해서는 너무 낮게 책정되어 문제가 됩니다.”(A기관)

“저희 부의 OO조사과는 고유 단위과제가 하나예요. 단위과제카드도 하나구요. 이 과의 업무가 주로 A사업자군과 B사업자군에 대한 금지행위조사였고, 일 년에 200건 정도가 생산되요. 건수는 많지 않은데 각 기록물건의 크기가 엄청나게 커요. 이렇게 대규모의 기록이 하나의 기록물철에 편철되는 것도 걱정이구요. 조사과정은 조사기획, 조사과정, 조사결과, 의결, 결정통지 등의 프로세스로 진행되고, 이러한 과정에서 나오는 기록물은 사업자별로 편철해야 하거든요. 케이스파일의 일종이니까요. 그런데 지금은 만들어지는 순서대로 등록되고 있어요.”(B기관)

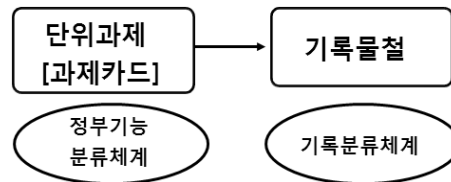
요컨대 현재 생성된 각 부처의 단위과제들은 업무세분화가 안되어 있어 대체로 크고, 포괄하는 업무의 크기가 다양하여 불균형했다.

3.3.2 단위과제와 기록물철의 관계

공공기록물관리법에서 단위과제 아래 1개 이상의 기록물철을 만들도록 하고 있다. 그러나 전자기록에 관한 국가기록원의 지침은 하나의 단위과제를 하나의 기록물철로 구성하는 것이었다. 또한 2005년 기록관리시스템 재설계 당시 “과제

관리카드를 단위과제와 일대일의 관계로 생성”되며, “업무수행의 맥락이 보호되는 의미 있는 기록물건의 집합체”를 구성하도록 지원하기 때문에 이를 전자기록철의 단위로 설계하였다고 밝히고 있다(곽정 2006, 171). 과제관리카드는 단위과제에 대한 일종의 설명서이며 과제실적을 기재하는 곳이므로 하나의 단위과제에 대하여 하나의 카드가 만들어지는 것이 원칙이다.

현재 시스템에서 기록물철을 구성하는 기준은 단위과제가 아니라 카드이다. <그림 5>와 같이 단위과제에 하나의 카드만 만들어지는 경우는 이러한 구분에 별 의미가 없다. 그러나 앞절에서 살펴본 바와 같이 단위과제가 커지면서 하나의 단위과제에 여러 개의 카드가 만들어지는 상황이 벌어지게 된 것이다.



<그림 5> 단수 카드 생성시 단위과제와 기록계층의 관계

“제가 기억하기로 처음에는 한 단위과제에 하나의 카드만 사용할 수 있다고 공지가 내려왔고 실제로도 그렇게 운용이 됐었어요. 그러나 몇 년이 지난 지금 어떻게 되었나면, 처음에 꼼꼼하게 만들어지지 않았기 때문에 단위과제 하나로 문서를 철하려고 하니까 범주가 너무 넓은 거예요. 그러다보니 하나의 단위과제에 단위과제 카드가 무수하게 늘어난 거예요. 어느 사이에.”(C기관)

애초의 설계대로 하나의 단위과제에 1개의 카드가 붙는 경우가 다수이지만, 그렇지 않은 경우가 점점 더 많아지고 있다. 업무담당자가 단위과제를 만드는 것이 번거로우니 만들기 쉬운 카드를 만들게 된다는 것이다.

“가령 연두업무와 관련하여 새로운 업무가 떨어진 경우 단위과제를 하나 등록하기 애매하고 같은 단위과제를 전 과에 다 만들라고 말하기도 번거로우니까 해당 단위과제 밑에다가 연두업무 카드를 하나 더 만드는 식이에요. 그런 식으로 단위과제 하나에 카드가 여러 개가 생겼어요. 그런데 이게 실제로 관리 상 굉장한 문제가 생기는 거예요. 단위과제별로 보존기간을 적용하기 어려운 상황이 되어 버린 거죠. 가치가 너무도 다양한 기록이 하나의 단위과제에 포함되니까요.”(C기관)

업무담당자 입장에서는 보존기간 문제까지 생각하기 못하고 기존의 단위과제는 너무 크고, 그렇다고 단위과제를 만드는 절차는 귀찮으니까 단위과제 카드를 만들어버린다는 것이다. BRM 도입 초기와 달리 통제도 잘 되지 않고 시스템에서도 이를 걸러내지 못하기 때문이었다. 새로운 단위과제를 생성해야 하는데 기존의 단위과제에 카드만 만들어 편철하는 경우도 많았고, 카드를 어떤 기준으로 생성해야 하는지에 대한 지침도 없는 상황이었다.

“예전에 전자문서시스템의 경우에는 결제나 편철을 하려고 하면 각 부서의 업무가 트리형태로 제공이 됐었어요. 그런데 BRM과 통합 온나라시스템이 도입되면서 그걸 보려면 별도의 노력이

필요하고요. 자기 업무에 해당하는 단위과제만 등록해서 보이게 해서 거기에 카드를 생산하다 보니까, 또 단위과제도 크다 보니까 단위과제 카드 중복이 엄청나게 일어나는 거예요. 있는 것 또 만들고 또 만들어 쓰고. 옆의 담당자가 어떤 단위과제 카드를 만들었는지 보려면 일부러 들어가 봐야 하니까 그렇게 안 하거든요. ... 여러 가지 이유로 업무가 분화되어 운영되고 있지만 결과적으로 맨 마지막으로 부담을 떠안는 사람이 누구냐 ... 그 기록물들을 이관하고 평가할 사람들이라는 거지요.”(C기관)

“단위과제를 만들려고 봤더니 이미 다른 사람이 쓰고 있는 단위과제인거예요. 그러면 담당자 추가해서 단위과제카드만 만들어서 끌어오는 거죠.”(C기관)

“단위과제에 엉뚱한 단위과제 카드를 만들어 놓은 경우가 많았어요. 이야기 하셨다시피 자기 과에 어떤 단위과제가 있는지 사람들은 별로 관심이 없어요. 기록물을 등록하려고 할 때 내가 원하는 카드명만 나오면 되기 때문에 상위에 어떤 단위과제가 있는지 상관이 없고, 엉뚱한 단위과제에다가 카드를 연결시켜 놓은 것도 있고, 심지어 문서기안접수카드 이런 것도 있었어요. 그래서 그 과의 문서는 다 거기에 들어가 있고 ...”(B기관)

이런 식의 카드 난립은 기록관리에는 상당한 부담을 안긴다. 기록물철에 적용되는 단위가 과제카드이기 때문이다. 단위과제에 복수의 카드가 생성되었다면, 한 단위과제에 여러 개의 기록물철이 속하게 된다.

실제로 카드가 만들어진 양상은 매우 다양하였다. E기관의 경우 단위업무 OO에는 중남미, 베트남, 인도네시아 등과 같이 지역별로 카드가 생성되어 있었고, 단위업무 XX에는 감사원 XX, 경찰청 XX, 대법원 XX 등과 같이 여러 개의 카드가 기관별로 생성되어 있었다. 단위과제의 업무영역을 세분화하여 카드를 만든 경우도 있고, 주제나 지역 등과 같이 편의적으로 구분하여 만든 경우도 있었다. 한 단위과제 아래 같은 처리과가 등록연도만 다른 동일한 카드명을 여러 개 만든 경우도 있었다.

“아예 카드명에 연도를 넣는 사람들이 있어요. 예전에 기록물철을 매년 만들어 썼듯이 단위과제 카드도.”(A기관)

즉, 단위과제 카드에 대한 통제가 없는 것은 물론이고 생성 ‘기준’도 없는 상태에서 난립하고 있다고 볼 수 있다.

한편 “하나의 단위과제가 하나의 기록물철을 구성”한다는 원칙을 구조상 적용할 수 없는 경우도 있었다. 공통업무의 경우 같은 단위과제에 수많은 처리과가 무수히 많은 카드를 만들게 된다. E기관의 경우, 기관공통업무인 “감사 수감 및 결과조치”라는 단위과제에 대해 각 과별로 약 60개의 카드가 만들어져 있었다. 하나의 단위과제에 복수의 기록물철이 만들어지는 것이다. 기관 공통업무인 경우 동일한 단위과제가 다른 부처에도 존재하며, 여기에 마찬가지로 복수의 처리과가 만든 카드와 기록이 연계된다.

또한 대규모 투자사업에 대한 정책실명제 강화방안(안전행정부 재정정책과)에 따라 2013년부터 대규모 투자사업은 하나의 사업을 하나의 단위과제를 책정하여 기록물을 통합 관리하고 보존기간은 준영구 이상으로 책정하여야 한다.⁵⁾ 기존에는 기능에 따라 ‘OO계획 수립’ 또는 ‘OO예산관리’로 단위과제가 나뉘어 책정되었지만 이 규정에 따라 ‘OO사업’으로 단위과제를 책정해야 한다. 이러한 시책에 따르면, 이제 단위과제는 더 이상 쪼갤 수 없는 업무 단위가 아니다.

“우리 기관의 단위과제 ‘OOOO조성 사업’은 9개 이상의 지자체와 5년에 걸쳐 추진하는 대규모 사업이거든요. 그런데 이게 하나의 단위과제로 묶여 있고, 여기에 ‘OOOO조성’과 ‘OOOO 조성 사업’이라는 두 개의 카드가 만들어져 있어요. 다년도 사업인데다가 여러 기관과 함께 추진하는 사업이고 예산규모도 상당히 큰 프로젝트인데 하나의 단위과제에 두개의 카드니가 기록물철이 2개가 되지요. 더 큰 사업인데 단위과제 하나에 카드 하나인 경우도 있어요.”(C기관)

위 사례와 같은 대규모 사업에서는 수십 개 이상의 기록물철이 만들어져야 하는데 사업 단위로 묶이면서 1-2개의 기록물철만 만들게 된다. 정부 재정의 투명성은 높일 수 있으나 기록 활용을 위한 논리적 배열과는 거리가 멀어지는 것이다. 법령에서는 처리과별로 기록물철 작성 기준을 만들도록 하고 있으나 단위과제 카드

5) 대규모 투자사업의 대상은 심사를 통과한 예비타당성 검토사업(중앙행정기관), 민간투자사업심의위원회 심의사업(중앙행정기관), 총사업비 300억 이상 모든 투자사업(지방자치단체)이다. 국가기록원(2012) 참조.

작성기준에 이를 반영하지 않는다면 실효성이 없다고 볼 수 있다.

그렇다면 단위과제는 기록분류체계에서 무엇을 의미하는가? <그림 4>는 단위과제당 복수의 카드가 생성되는 경우이다. 만약 단위과제가 기록물철 구성기준이라면 기록물철 1, 2, 3은 모두 분철에 해당된다. 그러나 카드가 기록물철이라면 단위과제는 기록물 시리즈 등과 같은 상위의 기록집합체가 되거나, 아니면 단순히 소기능 아래 기능 클래스가 될 수도 있다. 이 문제는 특히 전자기록이 영구기록물관리기관으로 대량 이관되기 전에 명확히 정비해야 할 사항이다(<그림 6> 참조).⁶⁾

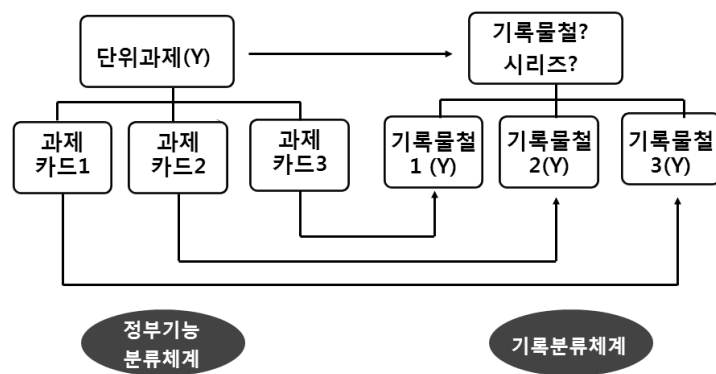
3.3.3 대량 동종 기록물의 문제

가장 큰 구조적 문제는 현재의 단위과제 체계가 동종의 기록이 대량으로 생산되는 이른바 케이스 파일을 제대로 수용하지 못한다는 점이 있다.

“특검 등과 같이 동종 대량 문서가 만들어지는 업무들이 있어요, 그런데 지금은 그게 단위과제라고 하는 틀로 단일화가 되어 있으니까 어쨌든 간에 단위과제로 표현을 해야 해요. ... 이러한 동종 대량 문서는 케이스 파일이라는 관점에서 분석을 하고 어떻게 관리할지 답을 내면 되는데 이게 단위과제라는 틀과는 다른 거예요.”(F기관)

“반면 정책문서나 이런 것은 (단위과제까지) 세밀하게 분류할 필요가 없어요, 문서량도 많지 않을뿐더러 정책문서라는 것은 큰 틀에서 분석을 해도 양도 많지 않고 그 안에 다양한 문서들이 포함되어야 한다는 거죠. 이걸 문서유형은 아니고 주제나 기능으로 묶어 다소 과대분류를 하더라도 문제가 될 것이 없다는 거죠.”(F기관)

“이렇게 상반된 사례들을 단위과제로 맞추려고 하다 보니까 정책문서는 정책문서대로 안 맞고, 한 기관에서 수십만 권 만들어지는 케이스파일을 단위과제랑 맞추려고 하니 안 되는 거예요.”(F기관)



<그림 6> 복수 카드 생성시 단위과제와 기록계층의 관계
주: Y는 보존기간을 의미. 단위과제에 부여된 보존기간을 기록물철에 상속.

6) 면담초기에는 참가자들도 '기록물철'의 구성 기준이 단위과제인지 카드인지에 대해 혼란스러워하였다.

이러한 대량 동종 기록물들에 대해서 각 기관들은 대체로 관리카드로 구분하거나 아예 손을 놓고 있는 실정이었다. The National Archives (2003)의 기능기반 분류 지침서에서는 “엄격한 기능적 접근은 케이스 파일(case file)을 지원하지 못한다”는 점을 지적한 바 있고, 전자기록관리시스템 설계 표준인 Moreq도 2판(2008)에서부터 이러한 케이스 파일을 고려하여 분류원칙을 변경하였다. 이를 반영한 적극적 해결책이 필요하다.

3.4 운용 측면의 적절성

3.4.1 권한 및 책임 관리

정부기능분류체계에 따라 기록을 체계적으로 분류하고 업무변화에 따라 분류체계를 유연하게 조정하기 위해서는 기능분류체계의 운용과 분류 실무가 잘 이루어져야 한다. 전체 행정기관에 적용되는 통합정부기능분류시스템은 안전행정부가 운영하고 있으며, 각 부처는 이 시스템의 분류체계에 따르도록 되어 있다. 또한 각 부처의 기록관은 각 부서에서 설정한 단위과제를 조정하고 변경내역을 안전행정부 및 국가

기록원에 보고·협의하는 역할을 하도록 되어 있다. 또한 실제로 문서를 분류하는 행위는 각 부서의 업무담당자가 하게 된다.

“부서의 BRM 담당자가 기록물담당자이기도 하지만, 별도로 있는 경우도 많으니까 한 과에서도 유기적으로 돌아가지가 않거든요. 그리고 업무에 필요할 때마다 단위과제를 신속히 만들어 주고 단위를 명확하게 해줘야 하는데도 실제로 저부터도 잘하지 않거든요. 기존에 있는 데에 끼워 넣다보니 오분류되는 사례가 많습니다.”(A 기관)

업무담당자나 부서의 BRM 담당자가 해당 부서의 단위과제 승인을 요청할 수 있는데, 한 부서의 BRM 담당자와 기록관리담당자가 다른 경우가 많아 조율이 어렵고, 그나마 BRM 담당자가 자주 변경되어 전문성을 갖기도 어렵다고 한다. 또한 기관의 BRM담당과 기록물관리담당도 이원화되어 조정 및 협력이 문제가 생기기도 한다. <표 7>에서와 같이 단위과제는 승인 요청 절차가 필요하지만 카드는 아무런 절차 없이 업무담당자가 만들 수 있다. 단위과제나

<표 7> 정부기능분류체계의 권한 주체

권한그룹	승인요청	승인
중앙 기능분류담당자 (안전행정부)		[정책분야~단위과제] 수정 및 수정요청 [정책분야~중기능] 승인7
기관 기능분류담당자 (각 기관 조직부서)	[정책분야~중기능] 승인요청	[소기능~단위과제] 기능변경 승인
부서 기능분류담당자 (각 과 담당자)	[소기능·단위과제] 기능변경 승인 요청	
업무담당자 (문서생산자)	[소기능~단위과제] 기능변경 승인 요청 (문서, Off-line)	

출처: 행정안전부 2008.

카드가 난립하는 이유는 무엇보다도 승인 절차가 필요하지 않기 때문이다.

“보존기간에 관한 것만 저희 기록관 쪽에서 합니다. 보존기간의 재책정과 관련되어 있는 것어요. 그런가 하면 또 우리 기관의 BRM 담당자가 있고, 또 과에서도 과 BRM 담당자가 있고, 기록물담당자가 있어 권한이 다르거든요.”(E기관)

“저희는 단위과제 밑에 카드를 너무 많이 만들어서 제가 BRM 담당자한테 통제를 해 달라 그랬더니 그 사람이 바로 행안부에 물어보고는 ‘아무 문제가 없답니다.’라고 대답하는 거예요. 그래서 제가 설득할 근거가 없어서, 기록관리상 문제가 있다고 설득할 근거가 없어서 뭐라 말을 못했어요.”(C기관)

위의 토로에서와 같이 기록관은 부서에서 설정한 단위과제 조정 역할을 거의 할 수가 없었다. 부서 BRM 담당, 기관 BRM 담당, 안정행정부 중앙 BRM 담당으로 이어지는 구조에서 단위과제가 관리되기 때문에 기록관리에 큰 영향을 미침에도 불구하고 기록관이 개입할 여지가 없다. 관련 권한을 가지고 있지 않기 때문이다. 카드는 바로 기록물철의 존재 양태를 결정하는 것이기 때문에 기록연구사들은 카드 난립을 심각하게 생각하지만 BRM 담당자들은 그렇지 않은 경우가 많다고 밝혔다. 기관의 기록관리담당자가 보존기간에 대한 권한만을 가지며, 단위과제 및 카드 책정에 개입할 수 없다는 것이 기록관리에 상당한 문제를 야기하고

있었다.

또한 정부조직관리를 위한 분류시스템과 연계되어 있기 때문에 생기는 문제 중 하나는 TF와 같이 임시조직이거나 미승인 조직인 경우 조직 코드를 받지 못한 상태에서 기록이 만들어지는 것이다.

“OOO 같은 경우 임시 팀을 만들어 일을 하고 문서도 만들고, 결재도 받고, 그런데 안전행정부 조직관리 부서에서는 인정받은 조직이 아니면(기관) 분류코드를 못 받고, 그러면 임시코드를 가지고 일을 하게 되는 거예요.”(C기관)

“저희는 TF가 만들어졌는데 그냥 어느 과 밑에 다 단위과제 몇 개 만들어 써요.”(A기관)

“코드가 안 나오면 공문 발송이 안 되잖아요. ... 대표적인 것이 몇 년 전 발족했던 OOO 위원회였어요. 그런데 그게 어떻게 할 수가 없었으니까 그냥 OO과 밑에 집어넣어 버렸어요. 그렇게 들어가요. 그래서 발송자가 OO과장명으로 나와요.”(D기관)

위와 같이 운영의 문제가 기록의 분류뿐만 아니라 기록의 진본성⁷⁾까지 위협하고 있다.

3.4.2 접수문서의 분류

접수문서의 경우, 관리 프로세스가 분류의 품질에 상당한 영향을 미친다. 문서가 송부되어 왔을 때 배당을 먼저 하는 경우에는 업무담당자가 분류하게 되지만, 분류를 먼저 하게 되면 서

7) 기록을 실제 생산하거나 접수한 부서가 문서에 생산자나 접수자명으로 기재되지 않는다는 점에서 진본성 문제라고 볼 수 있다.

무담당자가 분류를 하게 되어 대체로 이(誤) 분류가 발생하게 되는 것이다. 그러나 전자문서의 경우 업무담당자가 분류하도록 시스템이 지원하므로 적절한 과제 아래 분류될 수 있다는 의견이 많았다.

“전자문서의 경우, 일단 문서가 오면 그 문서가 그 부서의 문서담당자에게 갑니다. 그러면 그 담당자가 업무 담당자에게 보내줘요.”(A기관)

“통합 온나라시스템이 도입되면서 자기 업무별로 접수가 들어오고 기안을 할 수 있도록 되었잖아요. 들어오면 그 업무에 넣고 다시 기안을 하고 저는 그런 식으로 하는데요.”(D기관)

종이 문서는 기관에 따라 달랐다. 소수였지만 종이 형태 접수문서의 분류에 문제가 있다는 기관도 있었고, 종이문서도 접수받아 적절한 단위 과제로 분류하는 데에 문제가 없다고 밝힌 기관도 있었다.

“접수문서는 참 문제인데요. 부서에서 문서를 접수하는 사람들이 대부분 한 사람이거든요. 문제는 이 사람이 부서의 모든 단위과제카드의 담당자로 되어 있지 않으면 접수문서를 아무렇게나 분류할 수밖에 없는 구조예요. 그래서 실제로 그렇게 되고 있어요. 대부분 부서에서 접수를 담당하는 사람들은 서무 카드만 딱 있는 경우가 많거든요. 접수문서들이 모두 서무로 들어가는 경우가 많아요. ... 이걸 조직 문화에 따라서 좀 다들 텐데요. 저희는 종이문서는 접수할 때 접수하는 사람이 반드시 단위과제 카드를 지정해야 접수가 돼요.”(B기관)

“저희도 분류를 먼저 하거든요. 그러면 담당자가 맞는 단위과제에 넣는 식으로 되어 있어요. 저희는 조직문화가 그렇게 되어 있어요. 그 담당자가 제대로 된 단위과제에 집어넣는지 아닌지는 확인이 불가능하지만 하여튼 분류는 그렇게 되어 있어요. 비전자 같은 경우에.”(D기관)

“저희는 종이문서도 그 과의 문서담당자가 보고 업무담당자에게 줍니다. 담당자에게 주면 등록을 하면서 자기 편철, 단위과제를 찍어가지고 ...”(A기관)

실제로 단위과제 카드를 살펴본 결과, E기관의 경우 기관 공통업무인 ‘각종통계, 자료관리’에 ‘문서 접수 등’이라는 과제가드가 생성되어 있었으며, 다른 기관에도 유사한 경우가 있을 것으로 추측된다.

3.4.3 변화관리 및 교육

일선에서 문서를 분류하는 사람들은 업무담당자이다. 이들의 분류작업이 어떻게 통제되고, 이들을 위한 교육은 어느 정도 이루어지고 있는지 살펴보았다. 정부기능분류체계가 처음 도입되었을 때에는 기관마다 직원 교육을 주기적으로 실시하고, 주관부처인 행정자치부도 변화관리에 많은 노력을 기울였으나 참여정부 이후에는 이러한 활동이 약해졌다고 한다.

“조직관리 쪽에서 BRM을 하고 있는데 시간이 지나면서 조직담당도 BRM이 뭔지 몰라요. 그분들의 역할은 단위과제 신청이 있을 때 승인만 해주는 거예요.”(B기관)

“참여정부 같은 경우에는 교육을 막 시켰지요, 교육도 시키고 사람들도 중요성을 인식했을텐데 지금은 그런 부분이 많이 부족한 것 같고 사람들이 기존에 만들어졌던 것을 그대로 쓰는 경우가 많아요. 조직개편이 일어나 구조가 새로 만들어진다던지 기능이전이 대폭 이루어지지 않는 한 BRM을 중요하게 보지 않는 것 같습니다.”(A기관)

“BRM 도입 시에는, 단위과제에 대해서 담당 부서에서 설명도 많이 하고 단위과제 등록을 어느 정도 통제할 수 있었지만, 시간이 지나면서 ‘완전 멋대로 해라’ 통제가 전혀 안 되고 있습니다.”(C기관)

운용과 관련하여 심각한 문제는 담당자들의 오분류였다. 보통 기록을 분류하는 작업과 분류체계 작성을 한 사람이 동시에 하게 된다. 단위과제나 카드와 같은 하위 분류계층을 만들면서 분류업무를 하는 것이다. 업무담당자들이 기능분류체계를 제대로 이해하지 못해서 분류 업무에 많은 오류가 발생하고, 잘못된 분류계층으로서 단위과제 카드가 난립하고 있었다.

“(아무리 분류체계를 잘 만들어도) 결국 문서생산자가 분류를 잘못해 버리면 말짱 도루묵이 되어 버린다는 거예요. 그런데 궁금한 것은 다른 분야나 외국에서 분류를 문서 생산자에게 거의 전적으로 맡기고 통제를 전혀 안 하는 그런 사례가 있다는 거예요. 저는 분류 업무가 매우 전문성을 요구하는 작업이라고 생각하는데 ... 문서 생산하는 사람들은 자기 업무를 가장 잘 안다고 생각해요. 그걸 부정하는 건 아니지만 경험적으로 보면 워낙 오분류, 의도적 오분류와 몰라서

한 오분류가 많거든요 ... 이러한 걸 통제할 수 있는 메커니즘이 필요합니다.”(F기관)

고유업무와 공통업무를 구분하지 못하는 경우도 있었다.

“처리과에 제가 한번 심각하게 이야기를 한 적이 있어요. 이거 고유업무를 공통업무로 만들어 주었다. 그럼 이거 다른 과에도 다 뜬다. 놀라시더라고요. 어떻게 수정하느냐 그래서 담당자에게 물어봤더니 수정하려면 일단 여기 있는 거 폐기하고 다시 만들어 문서를 옮겨야 하니까 아무도 안 하더라고요.”(C기관)

“사람들이 원질서(기록을 생산하게 만든 업무의 전후관계)에 대한 개념이 없기 때문에 고유업무를 하다가 예산 편성이나 집행을 하면 공통업무인 예산으로 넘어가고, 업무협조를 해야 한다. 그러면 고유사업에 대한 업무협조인데 그걸 (공통업무인) 서무 과제에 넣고, 그리고 이 사업에서 보고를 하면 업무 보고로 넣어요. 많은 담당자들이 그렇거든요.”(A기관)

그러나 기능분류는 기록관리전문가들에게도 쉽지는 않다. 변화관리를 위한 교육과 내부 홍보를 소홀히 할 수 없는 이유이다.

4. 개선방향 및 맺음말

4.1 과제카드 난립의 개선

현재 기록분류체계의 문제를 가장 명확하게

드러내는 부분은 단위과제카드의 난립이다. 이 문제를 중심으로 개선방향을 제안하고자 한다. 하나의 과제에 여러 개의 카드가 만들어진 각 기관 사례들을 수집하여 분석하니 <표 6>과 같이 유형화할 수 있었다.

1번~3번 유형의 경우, 단위과제카드 생성 시 적절한 통제나 업무담당자 교육이 이루어지지 않아서 발생한 오류에 해당한다. 카드가 중복적으로 만들어지는 경우(사례기관 조사에서 단위과제명, 카드명, 관리부서가 동일한 카드도 다수 발견할 수 있었음), 적절하지 않은 단위과제에다 자신의 업무를 위한 카드를 만든 경우가 있었다. 이를 해결하기 위해 기관 차원에서 카드 생성 지침을 제공하고 통제 프로세스를 만들어 제도화해야 한다. 또한 교육을 강화할 필요가 있다. 4번은 단위과제가 너무 크게 만들어져 카드로 기능을 세분화한 경우이다. 이 경우, 카드를 만들어주는 것이 아예 안 만드는 것보다는 나은 것이다. 그러나 근본적인 문제해결을 위해 과제를 세분화하여 새로운 단위과제를 쉽게 만들 수 있도록 프로세스나 시스템을 개선해야 할 것이다.

5번은 분류체계의 구조적 개선을 필요로 하는 유형이다. 단위과제에 포함되는 기록물의 양이 많은 경우는 대체로 케이스파일인 경우가

많았다. 케이스파일의 경우, 기능 외에 다른 기준에 따라 과제에 속한 기록물을 구분해줄 필요가 있다. 이 경우 기록분류체계의 구조적인 조정이 필요하다. 한편 시스템의 제약으로 인하여 시스템 오류가 생기는 것을 방지하기 위해 카드를 만들어 기록물철을 임의로 나누는 사례도 있었는데, 시스템의 기능 개선도 필요하겠지만 대량 동종의 기록물을 고려한 구조적 전환 없이는 해결이 어려울 것이다.

6번 역시 구조적 개선이 필요한 유형이다. 과제는 충분히 세분화되어 있으나 그 안에 여러 유형이나 주제의 기록물철이 포함되어 있는 경우이다. 그러나 이는 순수한 기능 중심의 분류체계를 구조적으로 전환해야 하는 것을 의미한다. 단위과제를 나누는 기준이 기능 세분화가 아니라 기록물의 유형이나 주제가 되기 때문이며, 정부기능분류체계를 RMS에 그대로 적용하는 체제에서는 해결하기 어렵기 때문이다. 전수진(2012)은 이러한 문제와 관련하여 “단위과제별로 기록물철 관리기준이 반드시 필요”하다고 밝힌 바 있으며, 공공기록물관리법에서도 처리과의 장이 단위과제별 기록물철 작성기준을 정하도록 하고 있으나 실천하는 기관은 거의 없었다.

하지만 이를 실천하기에는 결정적인 어려움

<표 6> 단위과제관리카드 난립 유형

no	유형	문제의 측면
1	의도적이거나 무지로 카드를 중복 생산하는 경우	운용
2	적절하지 않은 단위과제에 자신의 업무카드를 만든 경우	운용
3	단위과제를 연도별로 구분하여 카드를 만든 경우	운용
4	단위과제가 크게 만들어진 경우 단위과제 세분화 대신 신규 카드를 생산한 경우	운용
5	한 단위과제에 포함되는 기록물의 양이 너무 많아서 카드로 구분해준 경우	구조
6	한 단위과제에 여러 유형 및 주제의 기록이 포함되어 있어서 이를 주제나 유형별로 구분한 경우	구조

이 있다. 카드가 하나의 기록물철에 해당한다면 기록물철 작성기준은 단위과제 카드 생성 기준이 되어야 할 것이다. 기록관리계통에서는 단위과제에 관한 권한이 없기 때문에 기록관리의 필요에 맞게 관리카드 생성 기준을 마련하는 것이 쉽지 않을 것이다.

“운영도 문제이지만 잘 운영이 된다면 치더라도 범정부 기능분류체계로 성과관리까지 하는 구조에서는 기록관리를 위해 제대로 된 기능분류의 역할을 보장받을 수 없다는 겁니다. 두 가지가 평화롭게 갈 수가 없다는 거지요.”(F기관)

“과거 기록물분류기준표 제도에서는 처리과의 과장에게 소관 과의 단위업무별 편철 기준을 만들어 통제하라는 책임과 권한을 주었는데 ….”(F기관)

과거 기록물분류기준표는 국가기록원이 통제하였지만 정부기능분류체계는 안전행정부 조직기획관실이 관장하고 있기 때문에 정부기능분류체계가 기록관리에 중요한 도구임에도 불구하고 개입할 수 있는 권한은 적다. 기록물철 작성기준에 따라 단위과제 카드를 생성하도록 하려면 기록관 차원이 아니라 국가기록원이 적극적인 역할을 수행해야만 할 것이다.

면담 진행과정에서 수시로 물어본 질문은 단위과제가 애초의 설계대로 ‘더 이상 자를 수 없는 업무단위’로 편성된다면 기록물철에 상응하는 계층으로 적절한지 여부였다. 1차 면담에서는 다수의 참여자가 단위과제 세분화만 전제된다면 기록물철의 문제는 거의 해결된다는 의견이었다. 그러나 정부기능분류체계의 제한점에 대한 많은 의견이 개진되면서 기록분류체계의

구조적 개선이 필요하다는 데에 의견이 모아졌다. 단위과제는 어차피 기록을 고려하여 설정된 것이 아니라 업무단위이므로 비록 업무가 더 이상 쪼갤 수 없을 정도로 세분화되었다 하여도 그 안에 다양한 기록이 포함되는 경우가 있으므로 이를 단일한 기록물철로 관리하는 것은 적절하지 않다는 것이다. 기능 단위로만 기록물 집합체를 묶을 수는 없기 때문이다.

현재와 같이 기능 분해로 생성된 분류체계에 외 에 조직의 특수한 목적을 위한 분류가 필요하다는 의견도 있었다. 이는 앞서 설명했듯이 ‘사업’을 단위과제로 설정한 경우와 유사하다.

“저희 부의 윗분이 연초에 지시를 한 게 뭐였냐면, 어떤 특정 사업에 대해서 그 사업의 처음부터 끝까지 보고 싶은데 문서가 여러 과에 골고루 나눠져 들어가 있는 거예요. 그걸 주관 과에서 단위과제카드를 만들어 거기에 다 모으라는 그런 지시를 내린 적이 있었어요.”(C기관)

“저는 분류체계가 2개가 필요한 것이 아닌가 생각하는데요.”(A기관)

“그러니까 다원화된 분류체계가 필요하다는 거예요. 메인 분류체계를 두고 관리과제 같은 장관의 관심사나 의사결정 위한 효과적인 그룹핑. 그걸 국가기록원에서 어떻게 받을 것이냐 하는 지도 고민해야 할 문제입니다.”(F기관)

복수의 분류체계는 선불리 도입할 일은 아니다. 분류체계 하나를 유지관리하는 데에 엄청난 비용과 노력이 소요되기 때문이다. 그러나 전자 환경에서는 특별히 관리해야 할 과제나 프로젝트

에 대하여 기록집합체에 일종의 속성값을 부여함으로써 분류체계를 만들지 않고도 분류의 효과를 달성할 수 있다. The National Archives (2003)에서는 이와 비슷한 방식으로, 기능분류 체계는 유지하되 ‘가상 케이스 파일’(virtual case file) 등을 만들 것을 제안하고 있다.

4.2 단위과제별 관리기준 부여방식 개선

정부기능분류체계 적용의 가장 큰 문제점은 단위과제에 기록관리와 관련된 모든 관리기준을 1:1로 대응시킨 것이다. 이는 참여정부 청와대의 대통령기록관리체계를 행정기관에 잘못 적용하는 데에서 나타난 패착이다.

“청와대에서는 보존기간을 단위과제에 줬구요. 단위과제별로 기록 유형을 조사를 해서 거기서 공개여부나 그런 것들은 따로 주었어요”(B기관)

“단위과제에 접근권한을 주는 것이 말이 안 되는 거예요. 단위과제는 접근권한 기준이 아니라 공개 기준도 안맞지요. 보존기간은 줄 수 있어도, 법에 그런 조항이 들어간 이유는 청와대와 같은 방식으로 적용시키다 보니 그렇게 된 건데. 청와대에서는 단위과제가 있으면 그 안에 세부유형이 있어서 거기에 공개여부나 보존기간이나 접근권한에 대한 부분들을 충분히 줄 수가 있었던 걸로 알아요. 그런데 정부기관들에는 세부유형을 나누기 어려우니까 그냥 단위과제에 4대 속성을 주기로 그냥 밀어붙여 버린 거지요. 단위과제가 세부적으로 분류되지도 않은 상태에서.”(F기관)

“접근권한은 시간에 따라 변하는 거잖아요. 그런데 그걸 단위과제 기반의 관리기준표에 넣으라고 한 건, 이건 정말 논리적으로나 실무적으로 맞질 않아요.”(A기관)

“기록관리를 위해 단위과제라는 것에 온갖 것들 다 집어넣어서 통제를 하는 거 ... 이건 불완전한 발상이었다라고 개인적으로 생각합니다. 단위과제 자체도 보존기간하고 매치가 될지 말지 하는데 거기다가 비밀여부, 공개여부, 접근권한... 기록관리에 필요한 대부분의 기준을 단위과제에 넣고 관리하려고 한 건데, 이건 사실 불가능한 프로젝트라고 생각합니다.”(F기관).

앞에서 단위과제 규모가 큰 경우 보존기간 값과 같은 관리 속성을 거기 속한 모든 기록물이 상속받게 되어 문제라는 점을 앞에서 지적하였다. 단위과제를 세분화하는 식으로 해결할 수 있지만, 단위과제 세분화가 적절하지 않은 경우도 있었다. 따라서 한 단위과제에 속한 기록물집합체들에 대해 관리 속성을 유연하게 부여하는 방법도 대안이 될 수 있다. Moreq 2010(DML Forum Foundation 2010)에서는 관리기준을 차상위의 계층뿐 아니라 다양한 클래스 및 기록집합체로부터 유연하게 상속받을 수 있는 모형을 채택하고 있다. 특히 기록물 평가 선별 및 관리와 관련하여 심층적 논의가 필요하다고 본다.

4.3 맺음말

이 연구에서는 현재 중앙행정기관들이 정부기능분류체계를 기록분류에 적용하게 된 취지를 잘 살리고 있는지, 기능분류의 편익을 충분히

히 실현하고 있는지 살펴보고자 하였다. 미국, 영국, 호주 등 많은 나라의 정부기관들이 업무 분석에 근거한 분류체계를 운영하고 있지만 우리나라와 같이 기능분류만으로 기록을 집합화하지 않는다. 우리도 이제 정부기능분류체계 사용 경험이 5년 이상 축적되었으므로 기록분류체계의 개선방안을 모색하되, 서구의 방식을 답습하는 것이 아니라 전자환경에 맞는 제3의 방식을 찾아야 할 것이다. Pauline Joseph, Shelda Debowski, and Peter Goldschmidt(2012, 64)는 기록분류 실무 담당자들을 위해 분류체계를 단순화하고 이용자 친화적 분류체계를 개발하고, 분류표의 구조와 사용에 대한 이용자 교육을 적극 실시해야 한다고 주장하였다.

무엇보다도 당면과제는 무원칙하게 생성되는 카드의 문제를 국가기록원이 안전행정부의 정부기능분류정책 담당자와 협력하여 조속히 해결하는 것이다. 기록물철 작성기준이 단위과제카드 정립기준과 연계하여 만들어질 수 있도록 적극적인 역할을 해야 한다. 한편 전자 환경에서는 정보기술의 힘을 빌려 분류의 용이성과 유지가능성을 보장하는 방식으로 운영되어야 한다. 이를 위해서는 시스템의 개선이 필수적이다. RMS에서 분류체계 변경이 가능하도록

하는 문제, 업무관리시스템, RMS, CAMS(중앙기록물관리시스템) 간에 보존기간 동기화 등은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.

한편 국가기록원은 대량 동종 기록을 포함하여 다양한 기록의 생산 양태에 대한 면밀한 조사를 실시하여 단위과제 중심의 구조적 경직성을 보완하고 포괄성과 유연성을 갖춘 통합기록분류체계로 전환될 수 있도록 중기 이행 계획을 수립해야 한다. 이러한 개선책이 모색되지 않을 경우 국가기록원은 '하나의 단위과제에 수천 건의 전자기록이 알 수 없는 구조로 들어앉은 기록물철'이 밀려들어오는 사태에 직면할 수 있다. 이러한 기록물철은 물론 장기보존포맷으로 전환될 수도 없을 것이다.

기록분류체계는 핵심적인 기록관리 도구이며, 기록분류체계가 올바르게 작동해야 체계적인 기록관리가 가능하다. 특히 물리적 연계가 존재하지 않는 전자 환경에서 분류는 기록의 논리적 연계를 제공하는 핵심적인 역할을 하며, 이는 다른 어떤 방식보다 효율적이다. 정부기능분류체계는 기록관리가 업무관리와 긴밀히 연계되도록 하는데 큰 기여를 했지만, 이제 기록의 체계적 축적과 관리가 이루어질 수 있도록 전환을 모색해야 할 때이다.

참 고 문 헌

권대한, 김태경. 2009. 포커스그룹 인터뷰를 통한 토지비축제도의 개선방향에 관한 연구. 『도시행정학보』, 2(1): 247-265.
곽정. 2006. 행정기관의 기록관리시스템 개선모

델 분석: 2006년 기록관리시스템 혁신을 중심으로. 『기록학연구』, 14: 153-190.
국가기록원. 2013. 처리과 공통업무 보존기간표. [online]. [cited 2013.11.1].

- <<http://www.archives.go.kr/next/manager/archiveStandard.do>>.
- 국가기록원. 2012. 기록관리기준표 작성 및 관리 절차(기록관리업무 표준, NAKS 4: 2012(v.2.1)).
- 대통령훈령 제209호. 정부기능의 분류 및 관리에 관한 규정(신규제정 2008.1.28).
- 대통령훈령 제194호. 업무관리시스템 운영규정(신규제정 2007.7.13).
- 박용부, 김태수. 2011. 건설기록물 분류체계 모형에 관한 연구. 『정보관리학회지』, 28(3): 83-101.
- 설문원. 2005. 전자기록철의 구조와 관리방안: 영국 ERMS 표준을 중심으로. 『한국기록관리학회지』, 5(2): 49-72.
- 설문원. 2012. 기록분류에 관한 국내 연구 동향과 과제. 『한국기록관리학회지』, 12(3): 203-232.
- 설문원. 2013. 단위과제 중심의 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. 『한국기록관리학회지』, 13(3): [발간예정].
- 이미영. 2007. 기록관리기준 조사 및 작성에 관한 연구. 『기록학연구』, 15: 185-218.
- 이영숙. 2005. 시민단체 기록 분류방안 연구: 환경연합을 중심으로. 『한국기록관리학회지』, 5(2): 73-101.
- 이주연. 2006. 정부기능연계모델(Business Reference Model) 분류체계와 기록분류체계의 통합 방안. 『한국기록관리학회 2006년도 추계학술발표논문집』, 43-60.
- 이현정. 2010. 형사사건기록의 분류방안 연구. 『한국기록관리학회지』, 10(1): 169-197.
- 전수진. 2012. 중앙행정기관 기록관리기준표 정비 사례(방송통신위원회). 『2012 기록관리(분류)기준표 정비사례 워크숍 자료집』, 3-18.
- 정부혁신지방분권위원회. 2005. 『기록이 없으면, 정부도 없다: 국가기록관리혁신 로드맵 이해하기』. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 최관식. 2006. 업무기능에 기반한 기록분류체계 개발에 관한 연구. 『한국기록관리학회지』, 6(2): 57-85.
- 한국기록전문가협회. 2012. 『2012 기록관리(분류)기준표 정비사례 워크숍 자료집』. 서울: 한국기록전문가협회.
- <<http://www.archivists.or.kr/508>>.
- 행정안전부. 2008. 『정부기능분류시스템(BRM) 운영 지침』(예규 제19호). 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. 2009. 『정부기능분류체계(BRM) 자료(1~3레벨, 2009.8.24)』. [online]. [cited 2013.11.11]. <<http://www.mospa.go.kr/gpms/srch/search.jsp>>.
- 행정자치부. 2005. 『정부기능연계모델 로드맵』. 서울: 행정자치부.
- 행정자치부. 2006. 『정부기능분류체계(BRM) 교육자료-관리자용』. 서울: 행정자치부.
- Alberts, Inge, et al. 2010. *Bringing together Functional Classification and Business Process Analysis: Growing Trends in Records Management*, Cogniva Information Research Institute. [online]. [cited 2012.2.25]. <<http://www.cais-acsi.ca/proceeding>>.

- s/2010/CAIS075_Albertsetal_Final.pdf).
- DML Forum Foundation. 2010. *Moreq 2010 (Modular Requirements for the Records System)*. [online].
 <<http://moreq2010.eu/>>.
- Foscarini, Fiorella. 2009. *Function-Based Records Classification Systems: An Exploratory Study Of Records Management Practices In Central Banks*. Ph.D. diss., University of British Columbia.
- Joseph, Pauline, Shelda Debowski, and Peter Goldschmit. 2012. "Paradigm Shifts in Recordkeeping Responsibilities: Implications for ISO 15489's Implementation," *Emerald*, 22. [online]. [cited 2013.10.2].
 <www.emeraldinsight.com/0956-5698.htm>.
- National Archives of Australia. 2003. *Overview of Classification Tools for Records Management*. [online]. [cited 2013.12.1].
 <http://www.naa.gov.au/Images/classification%20tools_tcm16-49550.pdf>.
- Orr, Stuart A. 2005. *Functions-Based Classification of Records: Is it Functional?* Master's thesis., Northumbria University. [online]. [cited 2013.11.11].
 <http://public.archiefschool.net/C8/Publicaties%20door%20derden/Document%20Library/Orr_Functional%20Classification.pdf>.
- Schellenberg, Theodore R. 1956. *Modern Archives: Principles and Techniques*. Chicago: University of Chicago Press. (= 『현대기록학개론』. 이원영 옮김. 서울: 진리탐구, 2002).
- Smyth, Zoë A. 2005. "Adopting a Functional Classification of Business Processes in Northern Ireland," *Journal of the Society of Archivists*, 26(2): 233-242.
- The National Archives. 2013. *Business Classification Scheme Design*. Kew: The National Archives. [online]. [cited 2013.11.11].
 <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/bcs_toolkit.pdf>.

