

공공기관의 기록관리현황 평가지표 개발

전수진*

1. 서론
2. 기록관리현황 평가의 개념
3. 기록관리현황 평가지표 개발
 - 1) 평가영역 설정
 - 2) 평가지표 및 측정방법 설계
4. 평가지표 개발 결과
 - 1) 조직 환경 부문의 평가지표
 - 2) 기록관리 업무 부문의 평가지표
 - 3) 처리과 기록관리현황 평가지표
5. 결론

[국문초록]

지난 몇 년 간 지속된 국가기록관리 차원의 제도적, 조직적, 시스템적 발전에도 불구하고, 기록관리의 시작점인 개별 공공기관의 기록관리 현실에는 큰 변화가 일어나지 않고 있다. 국가기록관리의 발전을 공공기관 기록관리의 전반적인 혁신으로 현

* 방송통신위원회 기록연구사

실화시키기 위해서는, 혁신의 방향과 실천과제를 명확히 설정하고, 개별 기관의 기록관리를 주도해 가야 하는 기록관리 담당자가 이를 공유해야 한다. 본 연구는 ‘기록관리 평가’를 기록관리 혁신과 기록관리 담당자의 역할에 대한 공통의 방향을 설정하기 위한 도구로서 정의하고, 전 공공기관에 적용할 수 있는 평가지표를 개발하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 기록관리 법령과 표준, 국가기록관리혁신 로드맵과 국내·외의 기록관리현황 평가 사례를 통해 기록관리의 요건을 추출하여, 이를 조직환경, 기록관리업무, 처리과기록관리 세 부문으로 나누어 평가지표를 개발하였다. 조직환경 부문은 기관의 기록관리 정책과 책임, 인력과 물리적인 환경에 대한 평가이고, 기록관리업무 부문은 개별 기관의 기록관리기관이 수행하는 기록물 생산제어, 기록관리기준관리, 기록물 인수·보존평가와 서비스, 기록관리에 대한 점검 등의 수준을 측정한다. 처리과기록관리 부문은 각 기관별로 처리과에 대한 기록관리현황 점검 시에 사용할 수 있도록 한 것으로, 생산과 등록, 정리, 이관에 관한 사항으로 내용을 구성하였다. 객관적이면서도 정확한 평가를 위해 기준을 명확히 제시하여 모든 평가지표를 정량평가의 방법으로 측정할 수 있도록 했다.

주제어 : 기록관리 평가, 기록관리 요건, 기록관리 혁신

1. 서론

국가기록관리 혁신이 화두가 된 지난 몇 년 간 기록관리 체도와 조직, 시스템 등에서 많은 변화와 진전이 있었다. 그러나 기록이 생산되어 초기 단계의 관리가 이루어지는 개별 공공기관에서의 기록관리 혁

신은 실감하기 어려운 것이 사실이다. 물론 기록관리 전문 인력이 배치되고 기록물 보존공간이 마련되는 등, 인력과 공간 측면에서는 나아진 면이 있다. 그러나 기록관리를 중요한 것으로 여기지 않는 조직적인 인식이나 기록물을 관리하지 않으려는 관행은 크게 달라지지 않았다. 개별 공공기관에서의 기록관리는 국가기록관리의 시작점이다. 따라서 그간의 제도·조직·시스템 측면의 발전이 개별 기관에 적용되어 각 기관에서 실제적인 변화가 일어날 때, 국가기록관리 혁신이 현실화될 수 있다. 이를 위해서는 각 기관에서 기록관리 혁신을 추진하는 데 중심축이 되는 기록관리 담당자들이 기록관리 혁신이 무엇인지, 지금 해야 할 역할이 무엇인지에 대한 공통의 방향을 설정할 필요가 있다.

이런 면에서 기록관리 평가는 기록관리 혁신을 위한 중요한 시작점이 될 수 있다. 혁신은 도달해야 하는 목표와 현재의 수준을 정확히 아는 것에서부터 시작되기 때문이다. 그러나 2007년 7월, 국가기록원이 기록관리평가 시범운영 계획을 각 기관에 통보했을 때, 대부분의 기록연구사들은 그러한 평가가 어떤 실제적인 효과를 가져오게 될 것인지에 의구심을 표했다. 평가지표가 기록관리 혁신의 방향을 보여주지 못할 뿐만 아니라, 측정기준이 불분명하다고 받아들여졌기 때문이다. 또한 2007년에 수립된 기준으로 전년도 실적 평가하는 것이라는 점에서, 평가에 대비하는 과정에서 실제적인 개선 효과를 얻는 것도 기대하기 어려웠다.¹⁾

평가란 그 자체로는 어떤 정책이나 업무의 효과 등을 판단하는 것이지만, 실제로는 평가를 통해서 평가의 대상이 되는 사업이나 정책을 개선하고 더 나은 방향으로 이끌어가는 데 목적이 있다고 할 수 있다. 본 연구는 기록관리 혁신의 방향과 기록관리 담당자의 역할에 대한

1) 2008년 3월에도 국가기록원의 기록관리 현황평가 계획이 시행되었다. 2007년도와 2008년도의 평가계획은 측정방법과 일부 평가지표에서 약간의 변경은 있지만, 평가항목과 평가지표, 평가방법이 거의 같다. 따라서 기록관리현황 평가를 통해 얻을 수 있는 효과에 대한 의구심은 여전히 남아있다.

공통의 방향을 설정하는 과제를 풀기 위한 도구로서 평가를 선택했다. 기록관리 현황을 평가하는 지표를 개발하는 과정에서 공공기관의 기록관리가 추구해야 하는 방향과 과제를 정리할 수 있고, 체계적으로 수립된 평가지표가 전 기관의 기록관리 수준을 공통적으로 향상시키는 방향타의 역할을 할 수 있을 것이기 때문이다.²⁾

본 연구의 목적은 기관의 유형에 관계없이 전 공공기관³⁾에 적용할 수 있는 기록관리현황 평가지표를 개발하는 것이다. 혁신의 방향과 과제를 설정하기 위한 도구로서 사용되기 위한 것이므로, 기록관리 표준과 법령, 기록관리혁신 로드맵과 국내·외의 기록관리현황 평가 사례 등으로부터 다양한 기록관리 요건을 추출하여 평가지표화 하였다. 또한 기관 간의 수준을 비교하는 데뿐만 아니라, 각 기관에서 자체적인 현황 진단에 적용할 수 있도록 평가지표를 개발하고자 하였다.

2. 기록관리현황 평가의 개념

2007년 이후 기록관리현황 평가의 개념이 대두된 것은, 2007년 4월에 전면 개정된 기록관리법이 시행되면서부터 이다. 기록관리법 시행령에서는 중앙기록물관리기관의 각 공공기관에 대한 기록관리현황 평가와 공표 의무를 정하고는 있으나, 평가의 목적과 대상에 대해서는

-
- 2) 본 연구는 기록관리현황 평가에 대한 문제의식을 공유하는 기록연구사 6명의 소모임에서 시작되었다. 소모임은 현장의 요구와 현실적인 제약을 반영한 기록관리현황 평가지표를 개발하여 기록연구사 내·외에서 공공기관 기록관리 혁신의 방향성을 논의하고 합의하는 것을 목적으로, 기록관리법령의 기록관리 요건을 평가지표화하는 작업을 진행하였다. 본고는 국내·외의 사례를 추가적으로 분석하여, 소모임의 평가지표 초안을 재정리하고 기록관리법령 외의 기록관리 요건을 평가지표로 추가하여 작성한 것이다.
 - 3) 본 연구에서 ‘공공기관’이란 중앙기록물관리기관을 제외한 기록물관리기관이 관할하는 기관(모기관 및 소속기관)을 뜻한다.

정의하고 있지 않다.⁴⁾ 즉 제도적으로 정의되어, 제도의 적용을 받는 기관 간에 합의된 기록관리현황 평가의 개념이 정립되지 않은 것이다. 다만, 한국국가기록연구원이 수행한 기록관리현황 평가지표 개발에 관련된 연구에서 ‘기록관리현황 평가’를 ‘기록관에서 수행하는 업무 전반에 대하여 그 과정뿐만 아니라 이를 관리·지원하는 기관 역량과 대상 집단의 만족도까지를 확인·검토할 수 있는 기록관 단위의 종합평가’로 정의한 바 있다.⁵⁾

일반적으로 평가란 사업이나 정책을 개선하기 위하여 그 운영이나 결과를 일정한 기준에 의해 체계적으로 사정(assessment)하는 것, 또는 일정한 정치적·조직적 상황 하에서 조사방법을 사용하여 사회를 개선하기 위한 활동에 관한 정보를 제공하고 사업의 효과성을 조사하는 것으로 정의된다.⁶⁾ 또한 「정부업무평가 기본법」에서는 일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것으로 평가를 정의한다.⁷⁾ 즉, 평가는 그 대상이 되는 사업이나 정책의 개선, 또는 사회의 개선을 목적으로 어떤 계획이나 과정, 그 결과를 일정한 기준에 따라 체계적으로 점검하는 것이라 정리할 수 있다. 이런 관점에서 보면, 기록관리현황 평가는 기록관리를 개선시키기 위하여 기록관리 계획과 과정, 그 결과를 점검하는 것이다.

평가의 대상이 되는 기록관리의 현황이 무엇인지를 정의하기 위해서는 국내·외에서 시행되는 기록관리 평가의 내용을 분석해 볼 필요가

4) 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제7절 기록관리현황의 평가 및 실태 점검
5) 한국국가기록연구원, 『기록관리표준 이행확산도구 개발 최종보고서』, 국가 기록원, 2007, 63~65쪽
6) Weiss(1998)의 정의와 Rossi(2004)의 정의. 이용준, 「국회의 평가기능 현황과 과제」 『정부업무평가의 새로운 패러다임』, 한국행정연구원, 2005에서 인용
7) 「정부업무평가 기본법」 제2조(정의) 제1호

있다. 국가기록원에서 시행한 2007년도의 기록관리현황 평가⁸⁾에서는, 평가 항목을 계획의 적절성과 업무 수행의 노력도, 목표 이행 달성도로 구분하여 13개의 평가지표를 제시하였다. 이를 내용상 구분해 보면, 조직 차원에서의 기록관리에 대한 인식, 기록관리 기반(규정, 인력, 시설·장비), 기록물 생산·정리, 기록물 이관·폐기, 교육 및 지도·점검으로 나눌 수 있다. 즉, 기록관리 업무 외에 이들 업무 수행을 위한 환경적인 측면인 인식과 규정, 인력 등의 기반을 평가 영역에 포함시키고 있는 것이다. 2008년도의 평가⁹⁾에서는 평가 항목을 기록관리 의식개혁, 기록관리 인프라, 고유업무로 구분하여, 전년도보다 비교적 명시적으로 평가의 대상을 제시하였다.

미국의 기록관리 자체 진단 가이드¹⁰⁾에서는 평가 영역을 프로그램 운영, 기록물 생산, 기록물 보존, 특수기록물 보존, 기록물 처분, 필수 기록물로 구분한다. 프로그램 운영 영역은 기록관리의 목표와 책임, 권한, 자원, 교육, 내부평가와 같은 내용을 평가하는 것으로, 기록관리를 위한 환경적인 측면에 관한 것이다. 특이한 점은 기록관리 업무에 대한 평가영역을 특수기록물, 필수기록물과 같이 기록물의 성격에 따라서도 별도의 영역으로 구분하고 있다는 점이다. 영국의 기록관리법 이행 진단 도구¹¹⁾에서는 기록관리법에 따라 기록관리 기능, 기록관리 정책문, 역할·책임과 교육·인식, 기록물 생산과 보관, 기록물 보존, 기록물 처분, 접근으로 평가 영역을 구분하고, 이행 측정 영역을 추가하

8) 국가기록원, 「'07년 기록관리 평가 시범운영 계획」, 2007

9) 국가기록원, 「'08년 기록관리 현황평가 계획」, 2008

10) National Archives and Records Administration, 「Records Management Self-Evaluation Guide」 2001 Web Edition, 2001
(<http://www.archives.gov/records-mgmt/publications/records-management-self-evaluation-guide.html>)

11) The National Archives, 「Complying with the Records Management Code: Evaluation Workbook and Methodology - Consultation Draft」, 2005
(<http://www.nationalarchives.gov.uk/news/stories/62.htm>)

었다. 영국의 기록관리 평가 역시 기록관리 업무 외에도 기록관리 정책문, 역할·책임과 같은 환경적인 측면을 평가 내용에 포함한다.

세 가지의 사례를 종합해 보면, 기록관리현황 평가의 대상에는 기록관리 업무 자체에 관한 것과 기록관리 업무 수행에 필요한 제반 환경이 포함되어 있다. 기록관리 업무 자체란 현용기록물 관리, 이관과 폐기, 보존, 서비스와 같이 직접적으로 기록물을 다루는 업무를 뜻하고, 제반 환경이란 조직, 인력, 예산, 공간, 정책, 인식 등을 의미한다. 즉 ‘기록관리현황 평가’란 공공기관에서 수행하는 기록관리 업무의 운영과 결과, 이와 관련된 조직적 환경의 수준을 점검하는 것으로 정의할 수 있다.

3. 기록관리현황 평가지표 개발

1) 평가영역 설정

평가영역은 각각의 평가지표가 속하는 상위의 구분으로, 무엇을 평가할 것인지에 대한 틀을 제공하는 역할을 한다. 국내·외의 기록관리 평가 사례와 국내의 연구결과에서 평가영역을 살펴보면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 기록관리 평가영역 구분 사례

구분	한국국가기록연구원	국가기록원('08년)	영국	미국
조직적 환경	- 경영/정책책무	- 기관장 관심도 - 기록관리 규정	- 기록관리 기능 - 기록관리 정책문	- 프로그램 운영
	- 인프라	- 기록관리 조직인력 - 보존 시설장비		
	- 교육훈련	- 교육훈련	- 역할책임·교육인식	
	- 기록관리시스템	- 전자기록관리체계		

기록 관리 업무	- 생산제어	- 기록화 대상 관리	- 기록물 생산과 보유	- 기록물 생산
	- 입수 (처리과 기록물 이관)	- 기록물 이관		
	- 보존		- 기록물 보존	- 기록물 보존 - 특수기록물 보존
	- 처분	- 기록물평가심의회	- 기록물 처분	- 기록물 처분
	- 서비스	- 비공개기록물 재분류 - 공개열람 서비스	- 접근	
	- 기준관리			
	- 모니터링	- 지도감독지원	- 이행 측정	
		- 비상계획		- 필수기록물

한국국가기록연구원의 평가도구 개발에 관한 연구는 법령과 표준, 혁신로드맵 등을 분석하여 업무 영역별로 평가영역을 범주화한 것으로 영역 구분이 상세하며, 조직적 환경 부문에서 시스템을 별도로 구분한 점에서 해외 사례와 구별된다. 2008년도에 시행한 국가기록원의 평가는 앞의 연구결과와 유사한 평가영역으로 구성되어 있다. 영국은 기록관리법의 주요 내용에 따라 업무 내용을 주된 기준으로 평가영역을 구분한 반면, 미국은 업무별로, 또는 기록물의 유형에 따라 평가영역을 구분하였다.

위의 사례에서 보면, 기록관리 업무에 관련된 영역은 대체로 세부 업무별로 구분되어 있으나, 필요한 경우 기록물 유형별로 영역을 추가할 수 있음을 알 수 있다. 반면 조직적 환경 부문은 영역을 구분하는데 일정한 기준이 없고, 각 사례별로 차이가 크다. 한국국가기록원의 연구 결과와 국가기록원의 평가항목을 영국의 사례와 비교해 보면, 인프라 영역이 추가로 구분되어 있고 비교적 상세하게 구분되어 있음을 알 수 있다. 또한 기록관리시스템에 관련된 부분이 추가적으로 구분되어 있다. 이는 우리나라의 경우 기록관리에 필요한 인적·물적 인프라가 안정적으로 구축되지 않았고, 새로운 개념의 기록관리시스템이 도

입되고 있는 환경을 고려한, 현재적인 필요성에 의한 영역 구분으로 볼 수 있다. 즉, 기록관리현황 평가에서 조직적 환경 부분을 강조할 필요나 현실적인 요구가 있다면 영역을 세부적으로 설정할 수 있다고 이해할 수 있다.

기록관리현황 평가의 영역을 설정하기 위해서는 공공기관에서 기록을 관리하는 것에 관련된 다양한 요건을 확인하고, 이를 일정한 기준에 따라 범주화하여야 한다. 공공기관에서 기록물을 관리하는 데 기본이 되는 요건은 「공공기록물 관리에 관한 법률」에서, 그보다 포괄적인 범위에서의 기록관리 요건은 기록관리에 대한 국가 표준¹²⁾을 통해서 확인할 수 있다. 또한 기록관리 혁신의 방향성을 평가지표에 담아내기 위해서는 국가기록관리혁신 로드맵을 함께 살펴볼 필요가 있다. 단, 평가영역 설정을 위해 기록관리 요건을 정리할 때에는, 공공기관의 기록관리가 지향하는 가치와 혁신의 방향이 무엇인지를 확인하기 위한 과정이라는 점에 유의하여야 한다. 즉 유사한 범주에 속한 요건의 수가 적은 경우에도 그 중요성을 판단하여 별도의 평가영역으로 설정할 수 있으며, 요건의 수가 많은 경우에도 그것을 평가하는 효용성이 낮다고 판단될 때에는 평가영역으로 채택하지 않을 수 있다.¹³⁾

<표 2>는 기록관리 법령과 표준, 로드맵에서의 기록관리 요건을 평가영역으로 범주화한 것이다. 평가영역은 1차적으로 ‘조직적 환경’

12) 「KS X ISO 15489-1, 문헌정보-기록관리-제1부 : 일반사항」 및 「KS X ISO 15489-2, 문헌정보-기록관리-제2부 : 지침」, 산업자원부 기술표준원, 2007

13) 기록관리 요건 중에는 기록관리시스템의 설계와 실행에 관련된 내용과 기록물 유형별 관리절차에 대한 내용이 포함되어 있으나, <표 2>의 평가영역으로는 채택하지 않았다. 기록관리시스템의 경우 개별 기관에 맞게 이를 설계하지 않고 국가기록원에서 개발한 표준 제품을 설치하는 방법으로 도입이 이루어질 예정으로, 평가를 통해 얻을 수 있는 효과가 크지 않기 때문이다. 기록물 유형별 관리절차는 기관 평가에서 확인하기에는 세부적인 내용에 해당하고, 간행물이나 행정박물, 비밀기록물 관리가 공공기관의 기록관리 현황을 진단하고 개선 방향을 도출하는 데 큰 의미를 갖지 않는다고 판단하였다.

과 ‘기록관리 업무’로 구분하고, 조직적 환경은 다시 정책·제도, 조직·인력, 계획·지원, 시설·장비, 교육으로, ‘기록관리 업무’는 생산제어, 기준관리, 인수, 보존, 평가·폐기, 서비스, 점검으로 구분하였다. 여기에 각 기관별로 처리과의 기록관리현황 점검 시에 사용할 수 있는 처리과 기록관리 영역을 더하였다.

<표 2> 공공기관 기록관리현황 평가영역

구분	기록관리 법령	기록관리 표준	혁신 로드맵
조직적 환경	정책·제도	제1장 총칙	6. 정책과 책임
	조직·인력	제2장 기록물관리기관 제9장 기록물관리의 표준화 및 전문화	A2 체계적인 기록관리 프로세스 설계 A9 기록관 설치
	계획·지원	제2장 기록물관리기관	
	시설·장비	제5장제6절 기록물관리 기관의 시설관리 기준 등	A9 시설장비 확충
	시스템	제1장 총칙	8. 기록관리시스템의 설계와 실행
	교육		11. 교육
기록관리 업무	기록물 생산제어	제4장 기록물의 생산	9.1 획득 대상 문서 결정 9.3 획득, 9.4 등록, 9.5 분류 A1 기록생산 의무화 대상 업무회의 지정
	기준관리	제5장제1절 기록물관리기준	9.2 보유기간 결정 A1 업무 및 기록분류표 설계
	기록물 인수	제5장제3절 기록관의 기록 관리	
	기록물 보존	제5장제3절 기록관·연구기록물 관리기관의 기록관리	9.6 저장, 9.8 추적
	기록물 평가·폐기	제5장제3절 기록관의 기록 관리	9.9 처분
	서비스	제8장 기록물 공개 및 열람	9.7 접근 A3 비공개 세부기준 작성 A3 적극적인 정보공개 A6 공공기록 편찬
	기록물 유형별 관리절차	제5장제4절 그 밖의 유형 기록물 관리절차 제7장 비밀기록물의 관리	
	기록관리점검		10. 모니터링과 감사
	처리과 기록관리	제5장제2절 처리과의 기록 관리	

정책·제도 영역은 공공기관 내에서 기록관리 정책이 합당한 권한에 따라 수립되고 공유되어 있는지, 공공기관 내에 기록관리에 대한 제도가 마련되어 있는지를 평가한다. 조직·인력 영역은 법령에 정해진 공공기관별 기록관리 조직이 적합한 위치에 적절한 인력으로 구성되어 있는지를 평가한다. 계획·지원 영역은 장기적인 관점에서 기록관리에 관련된 업무계획을 수립하고 이를 체계적으로 추진하고 있는지와, 이에 대한 예산 지원이 이루어지는지를 평가한다.¹⁴⁾ 시설·장비 영역은 각 기관에서 기록물을 안전하게 보존하는 데 필요한 물적 기반이 갖추어져 있는지를 평가하고, 교육 영역에서는 전 직원, 기록물관리책임자, 기록물관리기관 종사자 등 교육 대상별로 적절한 수준의 교육이 제공되었는지를 평가한다.

기록관리 업무 부문에서 생산제어 영역은 공적 행위가 철저히 기록으로 생산·관리되도록 하는 조치를 취했는지, 그것이 준수되고 어떤 효과를 거두었는지를 평가한다. 기준관리 영역은 업무과정에 기반한 기록관리의 토대를 갖추고 있는지와 각종 기록관리기준이 적절하게 작성되었는지를 다룬다. 인수 영역은 처리과에서 기록물관리기관으로의 기록물 이관에 관련된 사항이고, 보존 영역은 기록물관리기관에서 기록물을 안전하게 보존하기 위한 조치를 취했는지를 평가한다. 평가·폐기 영역은 공공기관에서 기록물에 대한 보존가치 평가와 폐기가 적합한 절차에 따라 이루어지고 있는지를 평가한다. 서비스 영역은 정보 공개를 포함하여 내·외부 이용자에 대한 기록물 열람 서비스 제공에 관련된 내용이며, 점검 영역은 기록물관리기관의 각 업무 수행에 대한

14) 본 연구에서는 국가기록원과 한국국가기록연구원의 평가 내용에 포함되어 있는 기관장의 관심과 의식에 관련된 부분을 제외하였다. 기관장의 관심이 각 공공기관에서의 기록관리에 대한 지위에 영향을 미치는 것은 사실이지만, 그것을 객관적으로 평가하는 것이 어렵기 때문이다. 대신 계획과 이에 대한 예산 지원을 통하여 조직 차원에서의 기록관리가 공식화된 정도를 파악할 수 있다고 보았다.

점검과 처리과에 대한 점검이 이루어지는지를 평가한다. 마지막으로 처리과 기록관리 영역은 기록물관리기관에서 관할하는 처리과의 기록물 생산·관리 현황을 점검하기 위한 것으로, 각 평가영역의 내용 중에서 처리과 수준에서 준수하여야 하는 내용이 구체화된 것이다.

2) 평가지표 및 측정방법 설계

기록관리 수준을 측정할 때 가장 기본이 되는 기준은 기록관리 법령과 표준의 요건을 준수하였는지가 되므로, 평가지표를 설계할 때에는 법령과 표준의 기록관리 요건을 모두 살펴보아야 한다. 또한 기록관리현황 평가는 공공기관의 기록관리가 지향해야 하는 가치를 반영하고 이를 실현하기 위한 세부적인 기준을 세우는 의미를 가지므로, 기록관리 혁신을 위하여 설정된 로드맵의 과제와 국내·외의 평가 사례를 참고하여 바람직한 기록관리의 상에 관련된 내용까지도 추가해야 할 필요가 있다. 그러나 이를 평가지표로 채택할 것인지는 공공기관의 기록관리 수준, 인력 부족과 같은 현실적인 여건을 고려하여 결정해야 한다.

<표 3> 기록관리 요건

평가영역	법령 요건	표준 요건	로드맵 과제	기타
조직적 환경	정책제도 - 기록물관리 정책절차 수립	- 정책 규정 및 문서화 - 최상위 의사결정 단계에서 채택, 조직 전체에 배포		- 기록관리 정책규정 제정 - 기록관 정책 및 운영규정 제정
	조직인력 - 기록물관리기관 설치 - 기록물관리전문요원 배치 - 기록물관리기관 종사자의 기록관리 교육 이수	- 기록관리 책임과 권한 규정부여, 공표	- 혁신총괄 부서에 기록관 설치 - 기록관리 프로세스 및 효율적인 R&R 설계	- 기록관리 적정 인력 확보
	계획지원			- 기록관 업무계획 수립 - 기록관리 예산 확보

평가영역	법령 요건	표준 요건	로드맵 과제	기타	
시설·장비	- 기록관리기관 시설/장비 기준 준수		- 기록관 시설/장비 확충		
	교육	- 지속적인 기록관리 훈련 프로그램		- 일반 직원에 대한 기록관리 교육	
기록관리 업무	기록물 생산·제어	- 회의록 등 주요기록물 생산 의무 - 전년도 생산기록물 정리 및 보고	- 획득 대상 문서 규정	- 기록 생산 의무화 업무회의 지정	
	기준관리	- 업무과정 기반의 기록 관리기준표 운영		- 업무 및 기록 통합분류표 작성(기록관리 기준 포함)	
	기록물 인수	- 2년 이내에 기록관 이관 - 이관시기 연장 절차 준수 - 진본확인, 품질검사			
	기록물 보존	- 정해진 보존용품 사용 - 승인받지 않은 접근이나 패기로부터 보호 방안 수립 - 전자기록물 백업, 복원 - 재난대비 계획 수립 - 정수점검, 상태점검 실시 - 보안대책 수립	- 이용성·신뢰성·진본성·보존성 보장하는 매체 - 승인받지 않은 접근, 분실, 재난으로부터 보호 - 물리적·화학적 속성을 고려한 환경		- 보존환경 유지 여부 확인
	기록물 평가·패기	- 생산부서 의견조회 - 전문요원 심사 - 기록물평가심의회 의 승인 - 기록물평가심의회에 민간전문가 포함	- 업무부서·기록관리자가 보유기간 결정에 참여 - 더 이상 필요하지 않은 기록인지 확인 - 물리적 패기 시 승인		
	서비스	- 공개여부 재분류(이관 시, 매5년)	- 접근 대상과 조건, 허가절차에 대한 공식 지침	- 비공개 세부기준 작성 - 적극적인 정보공개 - 주요 공공기록 편찬	- 이용 편의성 - 평등한 정보 접근권 보장
	기록관리점검		- 준수여부 정기적 모니터링		- 기관 자체적인 기록관리 평가 실시
	처리과 기록관리	- 처리과별 기록물관리 책임자 지정 - 단위과제별 기록물철 작성기준 운영 - 공식문서 외의 중요 기록물 등록 - 생산시스템으로 등록번호 부여, 표기 - 첨부물 분리등록	- 하나 이상의 계층이나 집합체로 등록 - 간략한 기술정보 기록 - 고유 식별기호 부여		

평가를 위한 지표는 측정하고자 하는 대상을 정확히 대표해야 하고 (상관성), 그 측정 결과를 통해 다른 연도나 유사한 다른 조직의 결과와 비교가 가능해야 하며(비교성), 명확하고 쉽게 이해될 수 있어야 한다(이해용이성)는 원칙을 갖는다.¹⁵⁾ 이러한 원칙에 따라, 앞에서 정의한 영역별 평가 내용이 평가지표에 빠짐없이 반영되고, 어떤 특정한 기관이나 시기에 국한되는 내용으로 평가지표가 작성되지 않도록 해야 한다. 따라서 일반적인 기록관과 특수기록관 설치 대상 기관이나, 헌법기관과 지방자치단체 등의 기관 유형에 관계없이 적용할 수 있도록 평가지표를 설계하고, 기관의 유형에 따라 달라지는 부분에 대해서는 측정기준을 달리하는 등의 방법으로 차별성을 두어야 한다. 또한 누구나 이해할 수 있으면서도 다양한 해석의 여지를 남기지 않도록 각각의 평가지표를 분명하게 정의해야 한다.

<표 3>은 평가지표를 설계하기 위하여 기록관리 법령과 표준, 국가기록관리혁신 로드맵에 정의된 기록관리 요건 및 과제와, 사례분석 등을 통해 도출한 기타의 요건을 평가영역별로 정리한 것이다. 이 중 조직·인력 영역의 평가지표를 설계할 때에는, 공공기관의 유형에 따라 기록관, 특수기록관, 영구기록물관리기관 등 설치해야 하는 조직이 달라지기 때문에 평가지표의 비교성 원칙에 유의하여야 한다. 또한 기록관리 적정 인력 확보에 대한 평가지표를 작성할 때에는, 기관의 규모나 기록물의 양에 따라서 적정 인력이 달라 자의적으로 기준을 해석할 우려가 있으므로, 이해용이성의 원칙을 고려해야 한다. 한편 처리과 기록관리 영역에서는 기록관리의 현실적인 여건을 고려하여 평가지표를 정교하게 설계해야 한다. 처리과에서 모든 기록물을 누락 없이 등록하고 등록번호를 표기하였는지, 모든 첨부물을 분리 등록하였는지를 정확하게 평가하기 위해서는 전수조사가 필요하다. 그러나 현재의 기관별 기록관리 인력으로는 다수의 처리과의 등

15) 김재홍, 『공공부문의 효율성 평가와 측정』, 집문당, 2001, 67~71쪽

록 현황을 평가할 수 없다. 따라서 이와 관련된 절차 등 형식상의 요건을 마련하고 있는지를 확인하는 방법으로 평가지표를 작성하거나, 표본 추출 조사로서 평가하도록 해야 한다.

평가지표는 무엇을 평가할 것인지를 구체화하는 동시에, 어떻게 측정할 것인지를 정의하기도 한다. 기록관리현황 평가의 지표 대부분은 법령과 표준에 정해진 기록관리 요건의 준수 여부를 파악하는 역할을 한다. 따라서 판단의 기준이 명확하게 존재하는 것이 대부분이다. 그러나 기록관리의 효과에 관련된 내용이 포함된다면 주관적인 판단이 개입될 수밖에 없다.

국가기록원에서 시행한 평가는 정량평가를 주로 하되, 일정한 정도의 정성평가가 이루어지도록 비율이나 평가지표를 정하는 방식으로, 두 가지 방법의 평가를 병행하였다. 정량평가에서는 계획 수립이나 시행 여부에 따라 배점하거나, 실적의 횟수나 달성도에 따라 차등적으로 배점하는 방식을 사용하였다. 유의해야 할 점은 후자의 방법은 횟수나 달성도를 구분하는 분명한 기준이 있을 경우에만 적절한 평가 측정 방법이 될 수 있다는 점이다. 예를 들어 기록관리 교육 실시 횟수를 ‘5회 이상, 3~4회, 2회 미만’으로 나누어 차등적으로 배점할 경우, 기록관리 교육을 몇 번 이상 실시해야 한다는 기준이 없기 때문에 이는 적절한 측정 방법이라 하기 어렵다.

해외의 사례를 보면, 미국의 기관별 자체 진단 가이드에서는 ‘예/아니오’만으로 존재 또는 이행 여부를 확인한다. 반면 영국의 기록관리법 이행 진단 도구에서는 ‘예(또는 부분 긍정)/아니오/해당없음’으로 이행 여부를 확인하고, 그에 대한 설명을 기재하도록 한다. ‘예/아니오’로 측정하기 위해서는 정책이나 계획 수립 여부, 자원 확보 여부, 절차 준수 여부 등 분명하게 ‘그렇다’와 ‘아니다’가 구분되는 내용이어야 한다. 또한 부가적인 설명을 추가하는 경우에는 정성평가 시의 판단 방법이 필요하다.

본 연구에서 개발하는 평가지표는 기관 간의 수준을 비교하는 데뿐만 아니라, 각 기관에서 자체적으로 수준을 진단하는 데 사용하기 위한 것이다. 따라서 측정의 방법이 객관적이면서도 현황을 정확하게 진단할 수 있어야 한다. 판단의 기준이 분명하게 제시된다면, 평가자의 주관이나 자의적인 해석 때문에 평가 결과가 왜곡될 우려를 줄일 수 있다. 그러나 정량평가는 반드시 객관적이고 정확한 평가결과를 보장하지 않으며, 역으로 논리적으로 엄격하게 조직된 정성평가가 실제 프로그램 진행 과정과 성과에 대한 파악에 더욱 큰 도움을 줄 수 있는 측면이 있다.¹⁶⁾ 평가지표는 기록관리 혁신의 방향과 기록관리 담당자의 역할에 대한 공통의 방향을 설정하는 도구로서의 역할을 할 수 있어야 하므로, 정확하게 현황을 파악하면서도 주관성을 최대한 배제할 필요가 있다. 따라서 요건에 대한 준수 여부를 기본적인 판단 기준으로 하고, 각각의 대답에 대한 상세한 내역을 객관적으로 판단할 수 있도록 세부 평가지표를 개발해서 측정하는 방법을 사용해서 정성적인 평가가 이루어져야 하는 사항을 정량평가의 방법으로 측정하도록 했다. 또한 목표나 기준에 대비한 달성도가 중요한 경우에는 그 비율을 산출하여 점수화하는 방식을 사용하여 평가할 수 있도록 한다.

4. 평가지표 개발 결과

기관 전체의 기록관리현황을 평가하기 위한 평가지표는 조직환경 부문과 기록관리 업무 부문으로 나누어 개발했고, 각 부문의 평가 비중을 40:60으로 구성하였다. 평가지표는 앞에서 살펴본 기록관리 법령과 표준, 기록관리혁신 로드맵에서 정의된 기록관리 요건을 준수하였

16) 한국국가기록연구원, 『기록관리표준 이행확산도구 개발 최종보고서』, 국가 기록원, 2007, 93쪽

는지 여부를 확인하는 것을 기본으로 한다. 법령이나 표준에 명시되어 있지는 않으나, 요건을 준수하기 위해 실무적으로 필요한 절차나 조건 또한 평가지표에 포함시켰다. 각 평가지표에 2점씩을, 앞선 질문의 내용을 부가적으로 확인하기 위한 지표의 경우에는 1점을 배점하는 것을 원칙으로 하였다.

기관을 대상으로 하는 평가지표 외에 기관 내의 처리과에 적용하기 위한 처리과 기록관리현황 평가지표를 별도로 작성하였다. 기관의 기록관리 현황이 처리과에서의 기록관리에 의해서 많은 부분 영향을 받기 때문이다. 처리과에 대한 평가지표는 기관별로 관할 처리과에 대한 평가에 사용하기 위한 것이다. 처리과에 대한 평가 시에는 기록물의 생산·등록 상태를 실제로 점검하는 방식이 포함되고, 이 때에는 생산되지 않았거나 미등록된 기록물이 발견되는 경우 감점하는 방법으로 점수를 부여하도록 하였다.

1) 조직 환경 부문의 평가지표

첫 번째 영역인 정책·제도 영역은 공공기관 내에서 기록관리 정책이 합당한 권한에 따라 수립되고 공유되어 있는지, 공공기관 내의 기록관리에 대한 제도가 마련되어 있는지를 평가하는 것이다. 이를 위해서 기관 내의 모든 조직구성원에게 적용되는 기록관리 정책이나 규정이 누구에 의해 확정되었는지(1.1.1)와 함께, 모든 조직구성원들이 확인할 수 있는 방법으로 발표·배포되었는지(1.1.2)를 확인하고자 하였다. 여기에서의 정책이나 규정은 기관 자체적으로 기관 전체의 기록관리에 적용하기 위한 것으로, 기관 내의 기록관리기관의 운영에 적용되는 정책이나 규정, 특정한 기록관리 업무 수행 계획은 제외한다. 또한 기관 내 기록물관리기관의 설립과 운영 근거가 되는 기록관, 특수기록관, 영구 기록물관리기관 등의 운영 규정 제정 여부(1.2)와, 기록물관리기관의

사명과 목표 등을 정의한 정책문 작성 여부(1.3)를 평가지표로 작성했다. 기록물관리기관의 운영 규정이나 정책문은 법령에는 명시되어 있지 않으나 기록관리 표준에는 정의된 요건으로, 기록관리 책임과 권한, 운영의 방향을 정한다는 점에서 중요하다.

<표 4> 조직 환경 부문 평가지표

평가영역	평가지표	측정 방법	배점
1.정책제도	1.1 기관의 기록관리 정책(또는 규정) 수립 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	1.1.1 기관의 기록관리 정책(또는 규정)에 대한 권한 부여의 적절성	- 기관장 결재 시 1점	1
	1.1.2 기관의 기록관리 정책(또는 규정) 배포 방법의 적절성	- 전 직원 대상의 교육 실시 또는 안내자료 배포 시 1점	1
	1.2 기록관리기관 운영 규정 제정 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	1.3 기록관리기관 정책사명문 작성 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
2.조직인력	2.1 기록관리기관(기록관, 특수기록관, 영구기록물관리기관) 설치 여부	- 과 단위 설치 : 2점 - 계 단위 설치 : 1점 - 설치하지 않음: 0점	2
	2.2 기록관리전문요원 채용 여부	- 기록관리 인원의 1/4 이상: 1점 - 1/4 미만 또는 미채용 : 0점	1
	2.3 기록물관리전문요원 업무 분장의 적절성 (전문요원이 없는 경우 기관의 기록관리 담당자)	- 기록관리 업무 전담 : 2점 - 기타 업무 병행 : 0점	2
	2.4 기록관리전문요원을 제외한 기록관리기관 근무 인력 확보 여부	- 기록관리 전담인력 확보 : 2점 - 기타 업무 병행 : 1점 - 전문요원 이외 인력 없음: 0점	2
	2.5 기록관리전문요원을 제외한 기록관리기관 근무 인력의 기록관리 교육과정 이수 여부	- 전원 이수 완료 : 1점 - 일부 이수 또는 미이수 : 0점	1
3.계획지원	3.1 기록관리 중장기 업무계획 수립 여부 (진행 중이거나 진행 예정인 3~5년 단위 계획)	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	3.2 연간 기록관리 업무계획 수립 여부 (업무지침 또는 특정 업무별 계획 제외)	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	3.3 기록관리 예산 편성 여부 (전 기관 공통의 시스템 도입 및 유지보수 제외)	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
4.시설장비	4.1 기록물 보존서고 면적 확보 여부	- 기준 이상: 2점, 기준 미만: 1점 - 기록물 보존서고 미설치 : 0점	2
	4.2 기록물 보존설비 설치 여부 - 기록관: 향온항습기, 온습도계, 소화설비, 보안장비	- 전부 설치 : 2점 - 조건중속항목 제외 : 1점	2

평가영역	평가지표	측정 방법	배점
	- 특수기록관: 기록관 설비 + 소독처리장비 - 영구기록물: 특수기록관 설비 + 탈산처리장비, 공기청정장비, 환경적응장비	- 모두 없음 : 0점	
	4.3 기록물 임시보관과 정리를 위한 작업시설 설치 여부	- 서고와 분리, 기준면적 이상 : 2점 - 서고와 분리, 기준면적 미만이거나 서고 내, 기준면적 이상 : 1점 - 서고 내, 기준면적 미만 : 0점	2
	4.4 열람시설 설치 여부	(4.3과 동일)	2
5. 교육	5.1 전 직원 대상 기록관리 교육 정규화 여부	- 정책 또는 규정에 명시 : 2점 - 중장기 업무계획에 명시 : 1점 - 교육 정규화 조치 없음 : 0점	2
	5.2 전 직원 대상 기록관리 교육 실시 여부	- 실시: 2점, 미실시: 0점	2
	5.2.1 전 직원 대상 기록관리 교육 참석률 (여러 회 실시한 경우 연인원으로 계산)	- 80% 이상 참석 시: 1점	1
	5.3 기록관리담당자 대상 교육 실시 여부	- 실시: 2점, 미실시: 0점	2
	5.3.1 기록관리담당자의 교육 참석률 (여러 회 실시한 경우 연인원으로 계산)	- 80% 이상 참석 시: 1점	1
	5.4 기록관리기관 근무자의 전문교육 재정 지원 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
소계			40

조직·인력 영역은 법령에 정해진 공공기관별 기록관리 조직이 적합한 위치에 적절한 인력으로 구성되어 있는지를 평가한다. 첫 번째 평가지표는 기관에 기록관리기관(조직)을 적절하게 설치하였는지(2.1)를 묻는 것이다. 법령에는 기록관과 특수기록관을 ‘기록물관리부서’에 설치하도록 하고 있으나, 지방기록물관리기관의 경우에는 특별히 정해진 바가 없다. 그리고 ‘기록관리부서’가 기록관리를 위해 설치된 부서인지, 기존의 총무부서와 같이 많은 업무 중의 하나로 기록관리 업무를 수행하고 있는 부서를 뜻하는 것인지도 분명하지 않다. 따라서 평가지표에서는 기록관리기관이 적절하게 설치되었는지를 측정하기 위해 기록관리를 주요 역할로 하는 부서가 설치되었는지를 판단의 기준으로 삼았다. 기록관리 업무가 기관 내에서 독립적인 영역으로 인정받

고 권한을 갖는 방향을 지향해야 한다고 보아 기준을 높게 설정한 것이다.¹⁷⁾ 다음으로는 기록관리전문요원 채용 여부(2.2)와 업무 분장의 적정성(2.3)을 확인한다. 기록관리전문요원 채용 여부를 판단할 때 적용되는 ‘기록관리 인원’은 기록관리기관 소속으로 기록관리와 정보공개 업무를 전담하는 실무인원으로 한다. 기관별로 기록관리전문요원을 1명 이상 두도록 하는 것은 기록관리 업무의 전문성과 지속성을 높이기 위한 것으로, 기록관리전문요원이 타 업무를 병행하는 경우에는 업무 집중도가 낮아질 수밖에 없다. 따라서 업무 분장의 적정성은 기록관리 외의 업무를 병행하고 있는지를 확인하는 방법으로 평가하도록 한다. 이 외에 기록관리전문요원 외에 기록관리 실무를 수행하는 직원이 있는지(2.4)와 그 직원이 법령에서 정한 기록관리 기록물관리 교육과정을 이수하였는지(2.5) 또한 확인하도록 한다.

계획·지원 영역은 장기적인 관점에서 기록관리에 관련된 업무계획을 수립하고 이를 체계적으로 추진하고 있는지와, 이에 대한 예산 지원이 이루어지는지를 평가하는 것이다. 기록관리기관에서 중장기 업무계획(3.1)과 연간 업무계획(3.2)을 수립하였는지를 별도로 평가하도록 했다. 이는 법령이나 표준에서 정하고 있는 사항은 아니지만, 기관에서 정립된 목표와 방향성에 따라 기록관리 업무를 추진하는지를 확인하기 위한 것이다. 또한 기록관리에 필요한 예산 편성 여부(3.3)를 평가하여 기록관리에 필요한 지원이 원활하게 이루어지고 있는지를 확인하도록 했다. 이 때에는 전 기관에서 공통적으로 책정된 시스템 도입이나 유지보수 예산을 제외하고, 기록관리에 관련된 연구·자문, 시설·장비 개선, 시스템 개선, 교육이나 기록물 정리 업무에 책정된 예산만을 확인하는 것으로 한다.

17) 그러나 기관 자체의 규모가 작은 경우에는 기록관리를 위한 전담부서를 설치하는 것이 불가능하다. 평가 시에는 전담부서를 설치하는 것이 가능한 수준의 처리과 또는 직원 수를 기준으로 제시하여 측정방법을 조정할 수 있을 것이다.

시설·장비 영역은 각 기관에서 기록물을 안전하게 보존하는 데 필요한 물적 기반이 갖추어져 있는지를 평가하는 것이다. 먼저 법령의 기준에 따른 면적을 확보(4.1)하였는지를 확인한 다음, 기록물 보존에 필요한 설비가 설치되었는지의 여부(4.2)를 살핀다. 보존 설비 여부는 기록관과 특수기록관, 영구기록물관리기관에 따라 기준을 다르게 했고, 영구기록물관리기관의 환경적응장비, 기록관의 항온항습설비와 같이 보존하는 기록물의 조건에 따라 종속되는 장비를 고려하도록 했다. 또한 작업시설(4.3)과 열람시설(4.4) 설치 여부를 측정할 때에는, 법령에 정해진 면적 기준 이외에, 기록물의 안전한 보존과 편리한 이용을 위해 서고와 분리하여 설치하였는지를 판단의 기준에 포함하였다.

교육 영역은 전 직원, 기록관리책임자, 기록물관리기관 종사자 등 교육 대상자별로 적절한 수준의 교육이 제공되었는지를 평가하기 위한 것이다. 전 직원 대상의 기록관리 교육은 기관의 기록관리 인식과 수준을 개선하는 데 큰 영향을 미친다. 따라서 연간 모든 직원이 기록관리 교육을 의무적으로 이수하도록 하는 방법으로 교육이 정규화되었는지(5.1)를 확인하도록 했다. 이 외에 기록관리 표준에서 제시된 전 직원, 처리과 및 소속기관의 기록관리 직원 대상의 교육을 실시하였는지 여부(5.2, 5.3)를 평가한다. 또한 기록물관리기관 소속 직원의 능력 발전을 위하여, 이들에 대한 기록관리 분야의 전문교육을 기관이 재정적으로 지원하였는지(5.4)를 확인하도록 했다. 이는 공공기관의 기록관리에 대한 인식과 지원 여부를 판단할 수 있는 근거가 될 수 있다.

조직 환경 부문의 평가지표는 조직 내에 기록관리와 관련된 환경이 갖추어져 있는지를 확인하기 위한 것으로, 평가 시점에서의 현황을 평가 대상으로 한다. 그러나 연간 업무계획(3.2)이나 기록관리 예산 편성(3.3), 교육 실시 여부(5.2, 5.3)와 교육을 위한 재정 지원(5.4)은 평가 대상으로 하는 기간 내에 이루어졌는지를 평가해야 할 것이다.

2) 기록관리 업무 부문의 평가지표

기록관리 업무는 다양한 세부 영역으로 나뉘고, 기록관리 법령과 표준은 각각의 기록관리 행위가 어떻게 이루어져야 하는지를 다양하고 상세하게 정하고 있다. 업무 수행에서 지켜야 하는 기법이나 제한이 많기 때문에, 기록관리 업무에 관련된 요건 전체를 평가지표로 하는 경우, 오히려 기록관리 업무를 수행하면서 견지해야 하는 혁신의 방향이나 원칙이 흐려질 우려가 있다. 따라서 각 업무 영역별로 원칙과 혁신의 방향을 분명히 하고, 그 과정의 과제나 절차를 평가지표로 설계해야 한다.

생산제어 영역은 공적 행위가 철저하게 기록으로 생산·관리되도록 하는 조치를 취했는지, 그것이 준수되었는지를 평가하기 위한 것이다. 기록은 행위의 과정에서 자연발생적으로 생산되는 것이지만, 기록 생산과 관련된 지금까지의 문화와 인식을 고려하면, 기록이 생산되도록 사전에 제어할 필요가 있다. 또한 기록이 없음으로 인해 조직이 위기에 처하는 것을 방지하고 보호하기 위해서도 기록의 생산을 제어되어야 한다. 따라서 생산제어 영역에서는 법령에서 정한 조사·연구·검토서나 회의록·속기록 작성 대상이 되는 업무와 회의를 지정하였는지(6.1)와, 지정된 사항을 이행하는지에 대한 점검을 실시하는지(6.1.1)를 확인하도록 했다. 또한 기록화 대상으로 지정된 업무나 회의에서 실제로 기록이 생산되었는지(6.1.2)를 평가하는데, 업무나 회의가 이루어진 현황과 실제 생산된 기록물 현황을 파악하여 측정하도록 한다. 기록화 대상으로 지정된 기록은 모두 생산되어야 하는 것이므로, 기록이 생산되지 않은 경우 감점하도록 한다. 이 외에 전년도 기록물에 대한 생산 현황보고를 위한 지침을 수립하여 교육을 실시하였는지(6.2)를 평가하도록 한다.¹⁸⁾ 기록물 생산제어 측면에서 생산현황보고를 평가할 때에는 그것이 얼마나 정확하게 이루어졌는지를 확인해야 한다. 그러나 이

를 위해서는 생산현황보고된 내용을 실제와 비교하여 검토해야만 하기 때문에 정량적인 방법으로 평가할 수 없다는 한계가 있다. 따라서 개별 기관의 기록관리기관이 생산현황보고에 필요한 역할을 수행하였는지를 평가하는 것으로 하였다.

<표 5> 기록관리 업무 부문 평가지표

평가영역	평가지표	측정방법	배점
6. 기록물 생산제어	6.1 기록화 대상 업무회의 지정 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	6.1.1 기록화 이행에 대한 점검 실시 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	6.1.2 기록화 대상으로 지정된 기록물 생산 실적	- 미생산 비율 10% 당 0.5점 감점	0 (-5)
	6.2 기록물 정리·생산현황보고를 위한 지침 수립 및 교육 실시 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
7. 기준관리	7.1 기록관리기준표 구성의 충실성 (보존기간, 공개여부, 접근권한 기준)	- 3가지 모두 포함: 2점 - 일부 포함 : 1점	2
	7.2 기관 내의 기록관리기준 책정 세부기준 수립 여부 (보존기간, 공개여부, 접근권한 기준)	- 3가지 모두 수립: 2점 - 일부 수립 : 1점	2
	7.3 기록관리기준표 작성 시 업무기록물 분석 실시 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
8. 기록물 인수	8.1 연간 처리과 기록물 인수 계획 수립 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	8.2 인수 대상 기록물의 실제 인수 실적	- 미인수 비율 10% 당 0.5점 감점	0 (-5)
	8.3 인수 기록물에 대한 품질검사 기준 작성 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	8.4 품질검사 기준 미달 시 처리절차 작성 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
9. 기록물 보존	9.1 기록물 보존환경에 대한 정기적인 검사 실시 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	9.2 보안대책, 재난대책 수립 여부	- 2가지 모두 수립: 2점 - 1가지만 수립 : 1점	2

18) 생산현황보고와 관련하여 기록관리기관은 지침 수립과 교육, 처리과로부터의 보고 취합과 검토, 소관 영구기록물관리기관으로의 보고를 수행하여야 한다. 이 중 소관 영구기록물관리기관으로의 보고 여부는 헌법기관이나 광역지방자치단체 등의 기록관리기관에는 해당되는 사항이 아니기 때문에, 기관의 유형에 관계없이 적용할 수 있는 평가지표로는 적합하지 않다. 또한 이는 처리과로부터의 보고를 취합하여 제출하는 것이기 때문에 처리과 기록관리에 대한 평가 영역과 중복될 우려가 있다.

평가영역	평가지표	측정방법	배점
	9.3 보존기록물에 대한 점검 실시 여부 (정수점검, 상태점검)	- 2가지 모두 실시: 2점 - 1가지만 실시 : 1점	2
	9.4 전자기록물 백업 실시 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
10. 기록물 평가패기	10.1 평가 절차 준수 여부 (처리과 검토, 전문요원 심사, 평가심의회 심의)	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	10.2 기록물 평가 세부 기준 작성 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	10.3 평가심의회 구성의 적절성(민간위원 수)	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	10.4 평가 심의회 시 원문 확인 여부	- 전부 확인 : 2점 - 일부 확인 : 1점 - 목록만 확인: 0점	2
11. 서비스	11.1 기록물 서비스 계획 및 절차 수립 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	11.2 소장 기록물 목록 제공 여부(공개구분 포함)	- 온라인 검색 가능 : 2점 - 온라인 검색 불가능: 1점 - 목록 제공하지 않음: 0점	2
	11.3 기록물 비공개 세부기준 작성 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	11.4 비공개기록물의 공개여부 재분류 시행 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	11.5 기록물을 활용한 편찬 및 전시 수행 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
12. 기록관리 점검	12.1 기록물관리기관 업무 수행 점검 실시 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	12.1.1 점검 도구 및 절차의 제도화 여부	- 제도화된 경우: 1점	1
	12.1.2 점검 결과의 성과평가 반영 여부	- 반영된 경우 : 1점	1
	12.2 처리과소속기관 대상 기록관리 점검 실시 여부	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	12.2.1 점검 도구 및 절차의 제도화 여부	- 제도화된 경우: 1점	1
	12.2.2 점검 결과의 성과평가 반영 여부	- 반영된 경우 : 1점	1
13. 처리과 기록관리	13.1 처리과 기록관리책임자 지정 여부 (지정 처리과/전체 처리과)	- 예: 2점, 아니요: 0점	2
	13.2 단위과제별 기록물철 작성기준 운영 비율 (운영 처리과/전체 처리과)	- 80%이상: 2점, 50%이상: 1점	2
	13.3 기한 내 정리 및 생산현황보고 완료 비율 (기한 준수 처리과/전체 처리과)	- 80%이상: 2점, 50%이상: 1점	2
	13.4 정해진 기간 내 기록물 이관(처리과→기록물관리기관) 완료 비율(기한 준수 처리과/전체 처리과)	- 80%이상: 2점, 50%이상: 1점	2
소계			60

기준관리 영역은 업무과정에 기반한 기록관리의 토대를 갖추고 있는지와 각종 기록관리기준이 적절하게 작성되었는지를 확인하기 위한 것이다. 기록관리기준은 기록관리기관의 영향력이 직접적으로 관리할

수 없는 기록의 생산 시점부터 일관되고 체계적인 관리가 이루어지도록 하는 역할을 한다. 따라서 기록관리 기준에는 기록관리에 필요한 모든 기준이 담겨져 있어야 하고, 그것이 적용되는 기록의 성격에 부합해야 한다. 이를 위해 기관의 기록관리기준표가 기록관리에 필요한 세 가지의 주요 기준을 포함하고 있는지(7.1)를 확인할 필요가 있다. 또한 보존기간과 공개여부, 접근권한 설정에 대한 상세한 수준의 분류 기준을 운영하고 있는지(7.2)와 기록관리기준표 작성을 위한 업무 및 기록물 분석을 실시하였는지(7.3)를 평가하는 것으로 했다.

기록을 적시에 전문적인 관리 환경으로 옮기는 것은, 안전한 보존뿐만 아니라 보존관리의 효율성 면에서도 중요하다. 따라서 기록물 인수 영역에서는 처리과에서 기록물관리기관으로의 기록물 이관이 계획에 따라 정확하게 이루어지는지를 확인하기 위해 연간 계획 수립 여부(8.1)와 확정된 인수 대상 기록물이 실제로 인수된 실적(8.2)을 평가지표로 설계했다. 인수 대상으로 확정된 기록물은 기록물관리기관에서 전량 인수해야 하므로, 인수가 이루어지지 않은 비율에 따라 감점하도록 한다. 기록을 인수할 때 또 하나 중요한 점은, 생산 단계에서 확보되어야 하는 기록에 대한 정보가 함께 이관되도록 하는 것이다. 이를 위해서는 인수 기록물에 대한 정리가 철저하게 이루어져야 한다. 따라서 기록물관리기관이 인수 기록물에 대한 품질검사 기준을 작성하고 있는지(8.3)와 품질검사 기준 미달 시의 처리절차를 정하고 있는지(8.4)를 평가하여, 기록물을 인계하는 처리과와 기록물관리기관 사이의 처리과정을 확인하고자 하였다.

기록물 보존 영역은 기록물관리기관에서 기록물을 안전하게 보존하기 위한 조치를 취했는지를 평가하는 것이다. 기록물 보존에 적합한 환경을 유지하기 위한 조치의 전제가 되는 정기적인 검사를 하고 있는지(9.1)¹⁹⁾와, 안전한 보존을 위해 법령에 정해진 보안대책과 재난대

19) 보존환경에 대한 검사는 보존기록물에 대한 점검과는 다른 것으로, 보존 서고

책(9.2)을 수립하였는지를 확인하도록 했다. 이외에 보존기록물에 대한 점검이 법령상 정해진 기간 내에 수행되었는지(9.3)를 평가한다. 또한 전자기록물이 안전하게 보존되어 있는지를 확인하기 위해 전자기록물 백업 실시 여부(9.4)를 평가지표로 설정하였다.

평가·폐기 영역은 공공기관에서 기록물에 대한 보존가치 평가와 폐기가 적합한 절차에 따라 이루어지고 있는지를 평가하기 위한 것이다. 따라서 법령에 정해진 평가 절차가 준수되고 있는지(10.1)와 평가심의회에 민간전문가가 포함되어 있는지(10.3)를 평가지표로 도출했다. 또한 기록물 평가가 세부적인 기준에 따라서 오류 없이 이루어지는 것이 중요하므로, 기록물 가치 평가의 세부 기준 작성 여부(10.2)와 평가심사 시 원문 확인 여부(10.4)를 확인할 필요가 있다고 보았다.

서비스 영역은 정보공개를 포함하여 내·외부 이용자에 대한 기록물 열람 서비스 제공에 관련된 내용을 평가하기 위한 것이며, 체계적인 기록관리의 효과가 외부에 드러나는 과정이라 할 수 있다. 그러나 아직 기록관리기관은 서비스를 중요하게 다루고 있지 못하다. 열람 요청이 있는 기록물을 찾아주는 수준이 현재 이루어지고 있는 서비스의 전부인 경우가 많다. 따라서 기록관리기관의 서비스에 대한 별도의 계획과 절차를 수립(11.1)하였는지를 평가지표로 설계했다. 또한 서비스의 기본은 무엇을 소장하고 있는지 확인할 수 있게 해 주는 것이므로, 소장기록물에 대한 목록 제공 여부(11.2)를 내·외부의 이용자가 온라인으로 기관의 기록물 목록을 검색할 수 있는지에 따라 평가하도록 했다. 이외에, 정보공개법에 의한 비공개 세부기준과는 별도로 소장기록물에 대한 기록물유형별 비공개 세부기준을 작성하였는지(11.3), 비공개기록물에 대한 공개여부 재분류를 시행하고 있는지(11.4)를 평가한다. 또한 기록물을 활용한 편찬이나 전시와 같이 적극적인 서비스가 이루어지고 있는지(11.5)를 확인하도록 했다.

의 온도와 습도, 주위의 배관 상태 등을 확인하는 것을 뜻한다.

점검 영역은 기관 자체적으로 기록관리 업무 수행도와 수준을 평가하는지를 확인하기 위한 것이다. 기록관리에 대한 점검은 기록관리기관의 업무 수행에 대한 점검(12.1)과 처리과 및 소속기관의 기록관리에 대한 점검(12.2)으로 나누어볼 수 있다. 각각에 대한 점검을 실시하는 것과 함께, 이러한 점검이 제도화(12.1.1, 12.2.1)되어 정기적으로 이루어지고, 그 점검 결과를 성과 평가에 반영(12.1.2, 12.2.2)하여 이행도를 높이고자 하는 조치를 취하도록 하는 것이 점검의 효과를 높이는 데 도움이 될 수 있다.

마지막으로 처리과 기록관리 영역은 기록물관리기관에서 관할하는 처리과의 기록물 생산·관리 현황을 점검하기 위한 것이다. 처리과 평가를 위한 평가지표는 별도로 작성하므로, 여기에서는 소속 처리과 전체의 기록관리책임자 지정(13.1), 단위과제별 기록물철 작성 여부(13.2), 기록관리 업무 기한 준수 여부(13.3, 13.4)를 평가하도록 했다.

3) 처리과 기록관리현황 평가지표

처리과는 기록의 생산부터 초기 관리 시기까지 기록의 존재에 결정적인 영향을 미치는 기록관리 업무 단위이다. 특히 기록관 등의 기록관리기관에서 수행하는 기록물 생산제어, 처리과 기록물 인수와 관련된 영역에서는 처리과의 기록관리 수행 정도에 따라 업무 수행 실적이 달라진다. 또한 기록관리 업무 부문에서 처리과 기록관리 영역을 평가하도록 하였지만, 이는 처리과 기록관리책임자 지정 여부, 생산현황보고 기한 준수 비율과 같이 기관 내의 전체 처리과의 개괄적인 현황을 파악할 수 있는 것이다. 따라서 공공기관의 기록관리 현황을 정확하게 파악하기 위해서는 처리과의 기록관리현황 또한 정확하게 평가할 필요가 있다. <표 6>의 처리과 기록관리현황 평가지표는 기록물관리기관이 관할하는 처리과의 기록물 생산 및 관리 현황을 확인하

기 위한 도구로서 설계하였다.

<표 6> 처리과 기록관리현황 평가지표

평가영역	평가지표	측정방법	배점
1. 처리과 기록관리 책임자	1.1 처리과 기록물관리책임자 지정 여부	- 예: 10점, 아니요: 0점	10
	1.2 기록물관리책임자의 기록관리 교육 참석 횟수	- 100% : 10점, 70%이상: 7점 50%이상: 5점, 30%이상: 3점	10
2. 기준관리	2.1 단위과제별 기록물철 작성기준 수립 여부	- 예: 10점, 아니요: 0점	10
	2.2 단위과제별 기록물철 작성기준의 주기적 갱신 여부	- 6개월미만: 10점, 1년미만: 7점 1년 이상 : 3점 - 갱신하지 않음: 0점	10
3. 기록물 생산등록	3.1 기록화 대상 기록물 작성 이행 정도 (생산 건수/작성 대상 사안 발생 건수)	- 100% : 20점, 70%이상: 15점 - 50%이상: 10점, 30%이상: 5점	20
	3.2 생산시스템을 사용한 등록 이행 정도	- 미등록 1건 당 0.5점 감점 - 최대 10점 감점	0 (-10)
	3.3 단위과제별 기록물철 작성기준에 따른 기록물 철 생성 여부	- 기준에 따르지 않은 기록물철 1개 당 1점 감점	0 (-10)
4. 기록물 정리	4.1 기록물철별 면표시 실시 여부	- 면표시하지 않은 1권 당 1점 감점 - 최대 10점 감점	0 (-10)
	4.2 기록물철별 색인목록 작성 여부	- 색인목록 미작성 1권 당 1점 감점 - 최대 10점 감점	0 (-10)
	4.3 기록물 생산현황통보 기한 준수 여부	- 기한준수: 10점, 기한초과: 5점 - 미통보 : 0점	10
5. 기록물 이관	5.1 이관시기 경과한 기록물 보관 여부 (이관연기 협의 완료된 기록물 제외)	- 이관시기 경과 1권당 1점 감점 - 최대 10점 감점	0 (-10)
	5.2 처리과별로 정해진 이관 기간 준수 여부	- 준수: 10점, 미준수: 0점	10
	5.3 이관 시 공개여부 재분류 실시 여부 (비공개에서 공개로 전환된 기록물 유무)	- 실시: 10점, 미실시: 0점	10
	5.4 비공개기록물에 대한 비공개 사유 제출 여부	- 제출: 10점, 미제출: 0점	10
합계			100

첫 번째 영역은 처리과에서 기록관리를 주관하는 처리과 기록물관리 책임자에 대한 평가이다. 처리과별로 기록물관리책임자를 지정(1.1) 하는 것은 기록관리의 책임과 역할을 명확히 한다는 면에서 확인해야

할 필요가 있다. 그러나 기록물관리책임자가 제 역할을 하는지를 평가할 수 있는 방법이 추가되어야 한다. 이를 위해 처리과 기록물관리책임자의 기록관리 교육 참석 횟수(1.2)를 평가지표로 작성했고, 참석해야 하는 교육에 몇 번을 참석했는지를 비율로 환산하여 평가하는 방법으로 평가하도록 했다. 교육에 참석하는 것은 업무를 정확하게 수행하는 데 영향을 미치는 것이므로 간접적으로나마 기록물관리책임자의 역할 수행 정도를 측정할 수 있다고 보았다.

두 번째 영역은 처리과의 장의 책임 하에 작성해야 하는 단위과제별 기록물철 작성기준에 대한 내용이다. 기록물철 작성기준 수립 여부(2.1)를 먼저 확인하고, 그 기준을 얼마나 최신의 것으로 유지하고 있는지를 확인하기 위해 주기적 갱신 여부(2.2)를 평가하도록 하였다. 변경 사유가 발생할 때마다 수시로 변경하는 경우에는 6개월 주기에 해당하는 점수를 주고, 1년을 기준으로 최신성 여부를 판단하도록 했다.

세 번째 영역은 생산·등록·분류에 대한 내용이다. 기록물관리기관이 기록화 대상으로 지정한 업무나 회의의 기록물이 얼마나 작성되었는지(3.1)를 비율로 환산하여 평가하도록 했다. 비율을 계산할 때에는 해당 처리과에서 작성해야 하는 사안이 평가 대상 기간동안 총 몇 건 발생하였는지를 기준으로 한다. 기록물은 생산·접수 후 즉시 생산시스템을 사용하여 등록해야 한다. 전자기록물인 경우에는 등록이 거의 자동적으로 이루어지지만, 비전자기록물의 경우에는 등록에서 누락될 가능성이 있다. 따라서 생산시스템을 사용한 등록 이행 정도(3.2)를 미등록 기록물 1건 발견 시 0.5점을 감점하는 방식으로 평가를 하려고 한다. 이를 위해서는 처리과의 기록물 보관 장소를 무작위로 확인할 수 있도록 사전에 처리과와 협의하거나 권한을 가진 관리자의 지시를 확보해야 한다. 단위과제별 기록물철 작성기준에 따른 기록물철 생성여부(3.3) 또한 위와 같은 방법을 사용해서 평가하여야 한다.

네 번째 영역은 기록물 정리에 해당하는 내용이다. 이 또한 전자기

록물보다는 비전자기록물이 방치될 우려가 높으므로 비전자기록물에 대한 정리 요건을 중심으로 평가하도록 하였다. 기록물철 면표시(4.1)와 색인목록 작성 여부(4.2)는 무작위로 추출하여 확인하고 감점하는 방식으로 평가한다. 기록물 생산현황통보 기한 준수 여부(4.3)는 전자기록물과 비전자기록물에 공통적으로 적용되는 내용이다.

마지막은 기록물 이관에 대한 것으로, 처리과에서 이관연기에 대한 협의 없이 이관시기가 경과한 기록물을 보관하고 있는지(5.1)와, 기록물관리기관에서 정한 이관 기간을 준수하였는지(5.2)를 평가한다. 처리과에서 기록물관리기관으로의 이관은 관리 주체가 변경되는 시기이므로 기록물의 공개여부가 재분류되어야 할 필요가 있다. 따라서 공개여부 재분류 실시 여부(5.3)와 비공개기록물에 대한 비공개 사유 제출 여부(5.4)를 함께 평가하도록 한다.

5. 결론

지금까지 국가기록관리 혁신의 한 부분을 차지하는 개별 공공기관에서의 기록관리 실태를 실질적으로 변화시켜가기 위한 하나의 방법으로서, 공공기관의 기록관리현황 평가의 개념을 정의하고 영역별로 평가지표를 개발하는 데 고려해야 하는 사항과 그 결과를 설명하였다.

실무 영역에 대한 평가 도구가 타당성과 효과성을 확보하기 위해서는, 가능한 그 실무의 담당자가 평가지표를 개발하되, 성과와 실패 모두를 확인할 수 있도록 편견에 빠지지 말아야 한다. 또한 개발된 평가지표가 실제로 적용될 수 있는 도구가 되기 위해서는 파일럿테스트와 같은 검증을 토대로 한 보완이 필요하다. 본 연구를 통해 개발한 평가지표는 다양한 유형의 기관에서 기록관리를 담당하고 있는 실무자가 개발 과정에 참여하였다는 점에서는 의의가 있다. 그러나 검증과 보완

이 이루어지지 못했기 때문에 실용성면에서는 분명한 한계를 안고 있다.

평가지표를 개발하여 얻고자 했던 것은, 평가지표를 개발하는 과정을 통해 개별 공공기관 차원에서의 기록관리의 방향과 원칙을 설정하고 공유하는 데 있었다. 또한 이를 통해 각 기관의 기록관리 담당자가 모든 업무를 수행할 때 그러한 방향과 원칙을 지향하도록 하고자 했다. 그리고 앞으로 계속 시행될 국가기록원의 기록관리현황 평가를 국가기록원과 각 공공기관 모두가 기록관리 혁신의 효과적인 도구로 사용할 수 있도록 개선하는 데 도움이 되고자 하였다. 따라서 평가지표를 검증하여 보완하는 것뿐만 아니라, 평가지표가 지향하고 있는 방향 자체에 대해서도 검증이 이루어져야 한다.

그러나 본 연구의 목적이 전 공공기관에 적용할 수 있는 평가지표를 개발하는 것이기 때문에 기관에서 중점을 두어 수행한 기록관리 업무의 효과 등 개별 기관의 특수한 상황을 평가에 반영하지 못하였다. 이는 공통의 기준으로 각 기관의 취약한 점을 파악하여 공통적으로 필요한 수준의 개선을 이끌어내는 기능을 할 수 있지만, 한편으로는 기관의 성격이나 환경에 따라서 다양한 방법으로 기록관리 혁신을 이루는 데에는 장애 요인이 될 수도 있다는 한계를 갖는다. 본 연구에서는 다루지 못했지만, 기관에서 수립한 기록관리 정책 및 계획의 적절성 등을 전문가가 평가하도록 하는 정성평가 항목을 별도로 설계하여 평가에 활용하는 것이 이러한 한계를 보완하는 방법이 될 수 있을 것이다.

공공기관에서 기록관리를 혁신하고 제도화시킨다는 것은 짧은 순간에 되는 것도 아니지만, 한 사람만의 노력으로 해결되는 것도 아니다. 가고자 하는 방향이 같은 여러 사람이 함께 노력할 때 한 사람의 노력이 큰 성과를 낼 수 있는 가능성이 높아지고, 그 시기도 앞당겨질 수 있을 것이다. 평가는, 비록 그것이 타의에 의한 것이고 순간적인 것

이라 하더라도, 무관심을 관심으로 돌릴 수 있는 계기가 된다. 더구나 이전과는 달리, 공공기관에서도 다른 무엇보다 효율성이 강조되는 상황에서는 이를 좀 더 적극적으로 활용할 필요가 있다. 본 연구가 안고 있는 한계에도 불구하고, 공공기관의 기록관리 현장 내·외부에서 평가를 기록관리 혁신의 도구로서 적극적으로 활용하기 위한 논의의 시작점이 될 수 있기를 바란다.

ABSTRACT

Development of Evaluation Indicators of the Records Management Condition of Public Organizations

Jeon, Soo-Jin

Despite the institutional, organizational, and technological advances in the level of national records management that has occurred during the past several years, there has been no significant change in the condition of records management within individual public institutions, which may be an outset for records management. In order to begin the advance in national records management with overall innovation in records management by public institutions, it is necessary to distinctly set up the direction of innovation and a project to carry out. Also, a person in charge of records management, who is supposed to lead records management in each institution, should share the directions and projects. Against this backdrop, this study aims to define "the evaluation of records management" as a vehicle to establish a common goal for the innovation of records management and the role of a person in charge of records management as well as to develop evaluation indicators that might be applicable to all public institutions.

With this aim, the study drew requirements of records management from domestic and overseas cases in the evaluation of records management conditions as well as the laws and standards of records management, and a roadmap for national records management innovation. Then, the study developed evaluation indicators by classifying the requirements according to

three areas involving an organizational environment, records management job, and records management in the offices that create and file their own documents. The organizational environment area is concerned with the evaluation of the records management policy and the responsibility of an institution, and the evaluation of human resources and physical environment. The records management business area includes the measurement of the level of jobs, such as the records creation control conducted by the records management authority of each institution, the management of records schedules, the accession, preservation, and appraisal of records and their service, and the monitoring of records management. The area of records management in the offices is composed of the creation, registration, arrangement, and transfer of records as they are intended to be used during the monitoring of records management conditions. The study made it possible to measure all evaluation indicators with a quantitative evaluation method by clearly proposing the standard for objective and accurate evaluation.

Keywords : Records Management Evaluation, Records Management Requirements, Records Management Innovation