

기록관에서의 공개재분류 제도 개선 방안*

서울특별시교육청 사례 중심

Improvement of access re-review in archives : The Seoul Metropolitan
Office of Cases

임희연(Lim, Heeyeon)**

1. 서론
 - 1) 연구목적
 - 2) 기존의 연구동향
2. 공공기록물법의 기록관 공개재분류
3. 공개재분류 진행 현황 및 사례
 - 1) 타 기관 기록물 공개재분류 추진현황
 - 2) 서울특별시교육청 기록물 공개재분류 사업 사례
4. 기록관에서의 공개재분류 쟁점사항 및 개선 방안
5. 결론

* 본고는 '(2015). 기록관에서의 공개재분류 사업. KARMA, (02). 한국기록전문가협회.'에 실린 내용을 보완하여 작성됨.

** 서울특별시서부교육지원청 기록연구사.

■ 투고일 : 2016년 7월 4일 ■ 최초심사일 : 2016년 7월 4일 ■ 게재확정일 : 2016년 7월 22일

〈초록〉

공개재분류는 기록물의 적극적인 공개를 위하여 실시하는 것으로 기록관에서는 5년 주기로 추진해야 한다. 그러나 현재 각 기관의 기록관 운영 실태를 보면, 기록관의 주요 업무를 1인의 기록물관리 전문요원이 모두 담당하고 있는 상황에서 매년 대상 기록물의 공개재분류를 실시하기에는 많은 문제점이 있다. 방대한 재분류 대상량, 부족한 전문인력, 생산부서의 중요도 인식 부족에 따른 비협조 등과 같이 현장의 어려운 상황에도 불구하고 기관의 기록관리 평가 지표에 공개재분류 항목이 포함되었고, 현장에서는 공개재분류 추진 목적과는 다르게 평가를 받기위한 공개재분류가 진행되고 있다. 본 연구에서는 각 기관의 기록관에서 공개재분류 업무를 어떻게 진행하고 있는지 설문과 전화인터뷰 조사를 통해 정리하고 또 공개재분류 진행방법을 외부에 위탁하여 용역사업으로 진행했던 서울특별시교육청의 사례를 중심으로 공개재분류 업무 진행과정과 결과에 대해 살펴보았다. 용역사업으로 진행한 서울특별시교육청의 경우 지난 4년간 약 10억에 가까운 예산이 투입되었지만 각 급 학교 생산 기록물을 제외한 약 61만 건만 재분류를 실시하였으며, 5차 사업은 투입된 예산 대비 그 실효성을 재검토해보자는 기관 내 의견이 반영되어 용역사업이 잠정 보류된 채 자체적 추진으로 변경되었다. 타기관의 조사결과 공개재분류를 하는 이유로 일관된 답변은 기관평가를 잘 받기 위하여 대상량 중 일부만 하고 있다는 것과 현실적으로 기록관리시스템에서 공개재분류 업무처리가 어렵다는 것이었다. 또한 기관 및 기록관의 현재 상황을 고려한 공개재분류 제도의 개선이 필요하다는 것도 확인되었다. 이에 따라 기록관 단계에서 공개재분류가 법 취지에 맞게 추진되기 위한 개선방안을 알아보고, 이를 기반으로 기관 내 기록관리의 인식변화에 따른 발전을 기대한다.

주제어 : 공개재분류, 기록관, 기관평가, 5년 주기

〈Abstract〉

Access re-review is a process to reclassify the non-disclosure documents to open accessible documents, and it has to be performed in every five years. However, current procedures of the access re-review in many archives have not been properly working, due to the shortage of the available archivists for providing enough access re-review. Although many difficult situation for the re-review such as enormous amount of re-review documents and lack of archivists, access re-review was included in the administrative evaluation list, of which it makes the re-review for just evaluating process. In this study, the access re-review of Seoul Metropolitan Office of Education, which have performed by external service companies as well as the other institutions' progresses were summarized for improving access re-review process. Although Seoul Metropolitan Office of Education processed 610,000 re-review with 100,000,000 won budget for 4 years, the project has been failed to get more budget support because of the claim for the budget efficiency. The other institutions also could not focus on the actual access re-review. Considering all the points, current access re-review process is clearly required to be improved.

Keywords : access re-review, archives, institutional evaluation, five year period

1. 서론

1) 연구목적

「공공기록물관리에 관한 법률」(이하 공공기록물법)에 따르면 '기록관'은 처리과와 영구기록물관리기관의 중간단계 기록물관리기관으로

써, 해당기관 처리과의 기록물을 효율적으로 관리하기 위한 여러 가지 업무를 수행하도록 규정하고 있다. 이에 해당하는 업무 중의 하나가 기록물 공개재분류이며, 공개재분류란 비공개 기록물을 대상으로 이미 책정된 공개여부를 검토하여 비공개 사유가 소멸된 기록물을 공개로 재분류하는 것을 의미한다.

공개재분류는 기록물 건 단위로 실시해야 하며(공공기록물법 제27조), 제목만으로는 제대로 된 공개여부를 검토하기 어려우므로 모든 기록물의 내용을 확인해야만 한다. 현재 대부분의 공공기관이 기록물관리 전문요원 1명씩 배치되어 1인 기록관 체제(공공기록물법 제13조, 동법 시행령 제10조)로 운영되고 있는 현실에서, 매년 발생하는 공개재분류 대상 기록물을 혼자서 모두 재분류한다는 것은 거의 불가능하다고 볼 수 있다.

서울특별시교육청에서는 공개재분류를 외부업체에 위탁하여 용역사업으로 추진하고 있으나, 이렇게 예산을 들여 사업으로 추진하는 방법은 일정기간에 보다 많은 양의 기록물을 공개재분류 할 수 있다는 장점은 있지만 기관 내에서의 예산확보에 어려움이 따르게 된다. 그래서 다른 기관의 경우, 중요기록물 전자화(DB구축) 사업에 포함하여 공개재분류를 추진하기도 하고 또 예산확보가 어려운 기관은 기록물관리 전문요원이 직접 공개재분류를 실시하는 경우도 있으나 그 대상 건수는 매우 소량에 불과하다. 기록물 철 단위로 처리하는 기록물 평가·폐기도 연중 비중이 크고 많은 시간이 소요되는 업무인데 여기에 기록물 건 단위로 진행해야 하는 공개재분류를 1명의 기록물관리 전문요원이 직접 실시하다보면, 이 외의 기록물관리 업무는 거의 할 수가 없는 상황이다. 그러므로 현재 대부분의 기관에서는 매년 실시하고 있는 기록관리 기관평가를 위해 소량의 기록물 건만 공개재분류 실시하고 있어 그 저 흉내내기에 급급한 현실이다.

이러한 현황을 보면 현재의 공공기록물법에 따른 공개재분류는 기록관 단계에서 추진하기에 많은 어려움이 있으므로, 본고에서는 현재 각

기관의 기록관에서 실시하고 있는 공개재분류 추진현황과 이에 따른 문제점에 대해 서울특별시교육청 기록물 공개재분류 사업 사례를 중심으로, 기록관 단계에서 보다 효율적인 공개재분류가 진행되기 위한 방안을 제시하고자 한다.

2) 기존의 연구동향

기록물 공개재분류에 대한 연구는 주로 석사학위 논문에서 정보공개 제도와 관련하여 이루어진 경우가 대부분이다. 정보공개 제도의 목적이 행정업무 투명성과 국민의 알권리 충족을 위한 것이라는 점에서 공개재분류와 연관성은 있으나, 공개재분류 업무 자체에 대한 현황과 문제점 분석의 연구는 현재 많지 않은 점이 매우 아쉽다.

기록물관리법 개정 전의 연구지만 공개재분류 제도에 대한 본격적인 연구는 안희진(2006)이 처음 다루었다. 정보공개청구 처리절차에서의 재분류와 전문관리기관인 국가기록원에서의 재분류를 구분하여 비공개기록물의 재분류제도에 관한 절차와 전반적인 사항들에 대한 현황을 분석함으로써, 바람직한 재분류 방안으로 공개재분류 규정 제정과 이력관리 및 정보공개심의회의 의무적 운영을 제시하였다.

신성혜(2009)는 기록물관리기관에서 이루어지고 있는 공개재분류 현황과 문제점을 분석하여 기관 내에서 실질적으로 운영될 수 있는 공개재분류 효율화 방안으로 재분류 판단기준, 기관의 성격 및 기록물 유형을 고려한 재분류 절차 및 공개가능 시점의 명시, 공개심의기구 운영 등과 같은 방안을 제시했으나, 국가기록원을 대상으로 조사되었다는 점이 아쉬움으로 남는다.

이현자(2010)와 강미라(2010) 역시 기록관을 대상으로 5년 주기 공개재분류 대상량, 30년 경과 기록물의 재분류 현황, 재분류 결과 등의 업무현황을 파악하여 나타나는 문제점에 대한 개선방안을 제시하였고,

송재혁(2010)은 기록물관리법과 정보공개법을 중심으로 공개재분류의 개념을 정리하고 실제 운영사례를 통한 개선방안으로 이들 두 개 법이 긴밀하게 연동될 수 있도록 법률적인 개선이 필요하다고 제안하였다.

장혜진(2016)은 실제 공개재분류를 추진하고 있는 4개 기관의 사례를 분석하여 현실적으로 필요한 개선방안을 제시하였는데, 여기에는 그동안 연구에서는 볼 수 없었던 외부 용역사업의 결과를 토대로 공개재분류의 미흡한 점과 재분류 시 나타나는 제도적 문제점에 대한 개선방안을 제시했다는 점이 의의가 있다.

살펴본 바와 같이 이들 연구 대부분이 주로 국가기록원과 기록관을 구분하지 않고, 공공기관에서의 적극적인 공개를 위한 전반적인 공개재분류 업무 운영 방안을 제시하고 있다. 이에 본 연구에서는 기록관 단계에 초점을 두고 현재의 공개재분류 업무 개선방안을 정리하고자 한다.

2. 공공기록물법의 기록관 공개재분류

공공기록물법에서는 기록관으로 이관된 기록물 중 비공개로 재분류된 기록물을 대상으로 5년 주기 공개재분류를 실시하도록 규정하고 있다(제35조). 단, 이것은 처리과에서 기록물을 이관하기 전에 공개재분류를 반드시 실시 후 기록관으로 이관하는 것을 전제로 한다. 그래서 법에서도 ‘비공개로 재분류된 기록물에 대하여는 재분류된 연도부터 5년마다’라고 규정한 것이다.

또한 처리과에서는 기록물을 생산 후 기록관으로 이관 전까지 3차례 공개여부를 분류하여야 한다. 처음 생산될 때 생산자에 의해 공개여부가 결정되고(제19조), 기록물 정리기간에 확정을 하며(제24조), 이관 전에 공개여부를 재분류해야 한다(제35조). 이렇게 3차례 공개여부 책정, 확정, 재분류 과정을 거쳐 기록관으로 이관되면, 이후 5년 주기로 비공

개기록물을 대상으로 재분류 실시하게 되는 것이다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 기록물의 공개관리 절차



그러나 현실적으로 공공기관 처리과 내에서는 이런 작업이 거의 이루어지고 있지 않으며, 생산당시 기안자가 결정한 초기 공개값 그대로 기록관으로 이관되고 있는 실정이다. 기록관에서 교육이나 공문 등을 통한 안내를 하더라도 공공기록물법에서 규정하고 있는 생산부서에서의 3차례 공개여부 분류과정은 이루어지지 않고 있으며, 이관 전 재분류 실시여부에 대해서도 확인할 방법이 없다. 게다가 생산시점과 정리 기간, 이관시점에 각각 해당 기록물의 업무담당자가 바뀔 경우에는 생산시점의 공개여부를 수정하고 변경하는 것에 대하여 대부분의 업무담당자들이 많은 부담을 느낀다.

이렇게 생산당시의 공개값을 가지고 기록관으로 이관된 기록물은 공개여부가 오분류 된 경우가 많다. 개인정보가 포함된 기록물임에도 불구하고 생산시점에서 공개로 책정되어 있기도 하고, 또한 비공개정보가 전혀 없는 기록물이 비공개로 책정되어 있기도 하다. 물론 이것은 전자기록에 국한된 사항이지만, 기록관리시스템에서 이용자들에게 열람서비스를 하기 위해서는 공공기록물법에서 규정하고 있는 비공개기록물 대상의 공개재분류 보다는 전체 기록물을 대상으로 공개여부가

오분류 된 기록물의 재분류가 더 절실하게 필요하다. 하지만 오분류 된 기록물의 공개재분류는 기록관의 주 업무인 비공개기록물 공개재분류와의 우선순위에서 후순위로 밀리게 된다.

기록관에서 공개재분류를 실시할 때, 공개여부 검토 후 생산부서의 의견을 묻거나(제35조 제5항) 기록물공개심의회(제38조)를 개최하는 것은 의무사항이 아니다. 따라서, 기록관리시스템에서도 처리부서 의견 등록, 전문요원 의견등록, 심의위원 의견등록과 같은 각각의 기능이 있으나 반드시 그 단계를 거쳐야만 다음으로 넘어가는 것이 아니고 선택이 가능하도록 되어있다. 그러나 실제 기록관에서 공개여부 검토결과에 대해 생산부서 의견조회 없이 그대로 결정하기는 많은 부담이 있다. 영구기록물관리기관처럼 기록물공개심의회 개최를 통해 최종 확정할 수 있도록 하는 것도 아니고 이 역시 선택사항이므로, 기록관에서의 공개재분류는 기록물관리 전문요원이 검토 후 공개여부를 결정해도 현재 공공기록물법상으로는 아무런 문제가 없다.

이밖에도 기록관에서는 정보공개 청구 시 공개여부에 대한 변경이 필요한 경우나, 영구기록물관리기관으로 기록물 이관 시 최근 5년 주기 재분류를 실시하지 않은 비공개기록물에 대해서는 공개재분류를 실시하여야 한다(제35조 제1항).

3. 공개재분류 진행현황 및 사례

1) 타 기관 기록물 공개재분류 추진현황

전국 시·도교육청과 교육지원청 20개 기관을 대상으로 2014년과 2015년 지난 2년간의 공개재분류 추진현황에 대한 조사를 실시¹⁾하였다. 그 결과 서울특별시교육청을 제외한 1개 기관에서 위탁을 통한 용역사업

을 실시하였고, 17개 기관은 기록관에서 기록물관리 전문요원 1인이 자체적인 공개재분류를 추진하였으며, 나머지 2개 기관은 미실시로 조사되었다.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 주로 기록물관리 전문요원 1인이 자체적으로 공개재분류를 추진하다보니 추진기간은 1개월에서 2개월이 가장 많았고, 대상은 전자기록 그리고 대상량은 1,000건 이하가 많게 나타났다. 비전자기록물을 대상으로 추진한 기관에서는 대상량을 철 단위의 ‘권’으로 답하였다.

〈표 1〉 타 기관 기록물 공개재분류 추진현황

용역 사업	방법		기간			대상			대상량				
	자체 작업	미실시	1개월 ~ 2개월	3개월 ~ 4개월	5개월	전자	비전자	모두	1000건 이하	1000건 이상 ~2000건 이하	2000건 이상 ~3000건 이하	3000건 이상	철 단위 실시
1	17	2	10	7	1	12	5	1	6	3	3	1	5

기록관에서 공개재분류 작업을 진행하는 이유에 대해 기록관리 기관 평가에 포함되어 이에 대한 대비로 추진한다는 답변이 가장 많았으며, 이밖에도 공공기록물법의 준수사항, 소극적 공개관행 개선, 적극적인 공개를 하기 위함 등의 답변도 있었다.

자체적으로 공개재분류를 추진하면서 나타난 문제점에 대해서는, 표 2에서와 같이 기록물관리 전문요원 1인이 타 업무를 추진하면서 수행하기에는 너무 방대한 양이라는 점과 기록관리시스템에서 공개재분류 결과가 업로드 되지 않는다는 답변이 가장 많았으며, 대상추출 시 5년 주기 대상으로는 선정되지 않고 오분류로 추출해야한다는 것, 종이기록물의 경우 실제적으로 공개여부가 설정되지 않았고 또 권 단위의 공

1) 지방자치단체 2개 기관도 설문 및 전화인터뷰를 실시하였으나, 대상 기관 및 사례 기관의 환경을 맞추기 위하여 결과에서는 제외한다.

개재분류가 불가능하다는 것, 기록관리시스템의 공개재분류 프로세스는 ‘대상선정 → 부서지정 → 기록관 검토’로 되어있으나 실제 업무진행 프로세스는 ‘대상선정 → 기록관 검토 → 부서지정’과 같이 기록관에서 검토 후 부서의 의견을 조회하는 것으로 서로 상이하다는 점 등이었다.

〈표 2〉 기록물 공개재분류 진행이유와 문제점

공개재분류 진행 이유	문제점
<ul style="list-style-type: none"> -기록관리 기관평가 대비 -공공기록물법 준수사항 -소극적 공개관행 개선 및 적극적 공개 -기록관리시스템 기능 테스트 	<ul style="list-style-type: none"> -기록관리시스템에서 공개재분류 대상 추출의 어려움(5년주기 대상 추출 불가하여 오분류로 추출) -기록관리시스템에 공개재분류 결과 업로드 불가 -대상량이 방대하여 전문요원 1인이 수행하기 어려움 -종이기록물의 경우 공개여부 미설정 -건 단위의 공개재분류가 현실적으로 불가능 -기록관리시스템과 실제 공개재분류 업무 프로세스의 상이함

또한 조달청 나라장터에서 2015년에 공개재분류를 용역사업으로 추진한 기관을 검색한 결과 9개 기관이 조회되었는데, 이들 기관 중 서울특별시교육청을 포함한 3개 기관은 공개재분류 단독 사업으로 진행하였고, 나머지 6개 기관은 중요기록물 전자화(DB구축) 및 공개재분류 사업으로 함께 진행한 것을 알 수 있었다.

여기에서 주목할 것은 전자화사업과 공개재분류사업이 같이 추진되는 경우, 만일 전자화 대상 종이기록물을 공개재분류 하는 것이라면 이것은 공개값이 설정되지 않은 기록물이므로 공공기록물법에서 말하는 비공개로 재분류된 기록물의 공개재분류라고 할 수 없다. 공개재분류라 함은 정확하게 표현해서 “기록물 생산 또는 접수 당시 구분하여 등 록정보로 관리하고 있던 공개여부를 기록물 정리·이관 시 혹은 비공개기록물의 경우 주기적으로 검토하여 당초의 분류 값을 다른 값으로

바꾸는 것이다”(국가기록원 2009, 7)라고 정의하고 있다. 따라서 이것은 공개재분류가 아니라 공개값 미설정 기록물에 대한 ‘공개여부 설정’ 또는 ‘공개구분 책정’이라고 해야 옳다.

2) 서울특별시교육청 기록물 공개재분류 사업 사례

서울특별시교육청은 2012년부터 2015년까지 4년간 공개재분류사업을 추진해왔다. 사실 이렇게 사업으로 추진하게 된 동기가 공공기록물법에서 규정하고 있는 비공개기록물의 공개 확대를 위한 공개재분류를 위한 것은 아니었다. 원래 전자문서시스템 생산기록물 약 20TB의 대용량을 기록관리시스템으로 일괄 이관 후 전 직원에게 서비스하고자 했으나, 생산시점에서 공개여부가 잘못 책정된 기록물로 인한 문제가 대두되었다. 교육청 기록관리시스템은 공동형으로 설치되어, 만일 개인 정보를 포함한 비공개기록물이 공개로 잘못 책정되었다면 본청 및 11개 교육지원청의 12개 기록관을 통해 서울특별시교육청 산하 약 12만 명의 이용자가 모두 열람가능하게 된다. 따라서 처음엔 기록관리시스템으로 이관된 모든 기록물을 대상으로 공개여부를 검토하는 재분류를 해보고자 했으나, 사업진행을 위한 예산확보에 타당한 근거가 미흡하여 사업비 확보에 어려움이 있었다. 그래서 결국 비공개정보가 공개로 오분류 된 경우를 바로 잡아보고자 했던 의도와는 다르게, 법적 근거가 명확하게 존재하는 비공개기록물 대상 공개재분류 사업비 2억을 첫 해에 확보할 수 있게 되었다.

이러한 과정을 통하여 서울특별시교육청은 2012년부터 2016년까지 5개년 기록물 공개재분류 사업 중장기계획이 수립되어, 2004년부터 2010년 생산 전자기록을 대상으로 사업을 추진할 수 있었다.

2012년 제1차 사업은 기록관리시스템에서 이용률이 가장 높을 것으로 예상되는 2010년 생산 본청 6개 처리과 기록물 중 비공개 및 부분공

개 기록물 총106,671건을 대상으로 6개월간 진행되었다. 사업대상이 비공개 기록물임을 감안하여 사업장이 교육청 내에 있어야 했으므로 사업장 확보도 어려움이 있었다. 이렇게 시작한 사업의 결과로 대상량 중 52,722건, 전체의 49.4%가 공개로 전환(서울특별시교육청 2012)되어 예보다 공개 전환율이 높았다(〈표 3〉 참조). 또한 업무유형 27개에 대한 유형별 검토서도 작성되었다.

〈표 3〉 2012년 제1차 기록물 공개재분류 결과

총 대상량			재분류 결과			대상기록
			공개	부분공개	비공개	
106,671	비공개	101,709	52,722	29,941	23,954	2010년 생산 전자기록 중 본청 6개 처리과
	부분공개	4,908	(49.4%)	(28.1%)	(22.5%)	

2013년 제2차 사업은 전년도 1차 사업보다 좀 일찍 추진하여 4월부터 역시 6개월간 진행되었다. 사업대상은 2010년 생산 본청 기록물로서 전년도에 추진했던 6개 처리과를 제외한 나머지 12개 처리과 기록물 110,772건으로 1차 사업보다 약 4천2백 건 정도가 많으며, 여기에는 공개기록물 중 접수기록물은 제외하고 생산기록물 18,194건이 포함되었다. 공개기록물 중 비공개정보를 담고 있어 생산시점에서 비공개로 책정됐어야 하는 오분류 기록물이 과연 얼마나 되는지 그 비공개 전환율을 확인하였다. 그 결과 공개 생산기록물 18,194건 중 2%에 해당하는 362건이 비공개, 13.8%에 해당하는 2,512건이 부분공개, 나머지 84.2%에 해당하는 15,320건이 공개로 나타났으며, 우려했던 것보다는 공개기록물 중 오분류로 인한 비공개전환율은 그리 높지 않았다(〈표 4〉 참조). 전체적인 사업결과를 보면 54.6%에 해당하는 60,538건이 공개로 전환되었고, 1차와 2차 사업에 걸쳐 2010년 생산 본청의 모든 처리과 기록물의 공개재분류를 완료함으로써 업무유형에 따른 검토서도 39개의 유형

으로 완성되었다(서울특별시교육청 2013).

2012년과 2013년 2년에 걸친 사업은 2010년 본청의 모든 처리과 비공개 기록물을 보존기간 구분 없이 모두 공개재분류 했다는 것과 또 공개로 생산된 기록물 중 오분류된 기록물의 검토를 했다는 것에 의미를 줄 수 있다.

〈표 4〉 2013년 제2차 기록물 공개재분류 결과

총 대상량			재분류 결과			대상기록
			공개	부분공개	비공개	
110,772	비공개	91,596	60,538 (54.6%)	28,342 (25.6%)	21,892 (19.8%)	2010년 생산 전자기록 중 본청 12개 처리과
	부분공개	982				
	공개	18,194				

2014년 3차 사업은 지난 2년간의 사업과는 다르게, 사업대상이 본청 뿐만 아니라 11개 교육지원청 기록물까지로 확대되었다. 대신 2004년부터 2009년 기록물 중 보존기간 만료 기록물이 존재함을 감안하여 보존기간 10년 이상 기록물만을 대상으로 하였다. 사업비가 1차와 2차 사업 대비 50% 증가하였고 그만큼 대상량도 총197,083건으로 증가하여 6개월간 진행되었다. 또한 기록물 건 제목을 수정하였는데, 예를 들면 ‘급여압류청구(교사 홍길동)’, ‘소청자료제출 알림(행정사무관 김기록)’ 등과 같이 기록물 제목에 개인정보가 포함되어 내용을 보지 않고 제목만 보아도 내용을 짐작할 수 있는 기록물의 제목을 수정하고 그 이력을 기록관리시스템에 반영하는 것을 사업범위에 포함시켰다. 그 결과 기록물 제목을 수정한 건 수는 10,360건으로 전체 사업대상량의 5.3%에 해당하였다. 마지막으로 비전자기록물의 수동등록으로 첨부파일 부존재의 경우, 공개재분류 불가로 분류하여 해당 기록물이 이관 당시 가지고 있던 공개값을 그대로 유지하도록 하였다. 사업이 완료되고 최종 결과를 보면 부분공개가 43.3.%에 해당하는 76,365건으로 가장 많았고 공개와 비공개는 각각 27.4%, 29.3%로 비슷한 결과가 나타났다(서울특별시

교육청 2014)(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 2014년 제3차 기록물 공개재분류 결과

총 대상량		재분류 결과				대상기록
		공개	부분공개	비공개	재분류불가	
총계	197,093	48,306 (27.4%)	76,365 (43.3%)	51,575 (29.3%)	20,847	2004년 ~ 2009년 생산 전자기록 중 보존기간 10년 이상
본청	73,579	23,572 (33.5%)	22,509 (32.1%)	24,127 (34.4%)	3,371	
교육지원청	123,514	24,734 (23.3%)	53,856 (50.8%)	27,448 (25.9%)	17,476	

2015년 제4차 사업은 사업범위나 대상량 등이 전년도 3차 사업과 크게 다르지 않았다. 차이가 있다면 전년도에 공개재분류 불가로 제외되었던 첨부파일 부존재 건은 처음부터 사업대상에서 제외했다는 점과 그동안 기관 내에 있던 사업장이 사정상 인근학교로 장소를 옮겼다는 점이다. 사업대상은 본청은 2011년 생산기록, 교육지원청은 2010년 생산기록 중 보존기간 10년 이상으로 선정하였고 전년도 사업예산이나 대상 등이 비슷했으므로 사업진행에 큰 어려움 없이 완료할 수 있었다. 〈표 6〉과 같이 최종결과를 보면 47.3%에 해당하는 93,497건이 부분공개로 가장 많은데(서울특별시교육청 2015), 이것도 역시 전년도와 같은 현황이다.

〈표 6〉 2015년 제4차 기록물 공개재분류 결과

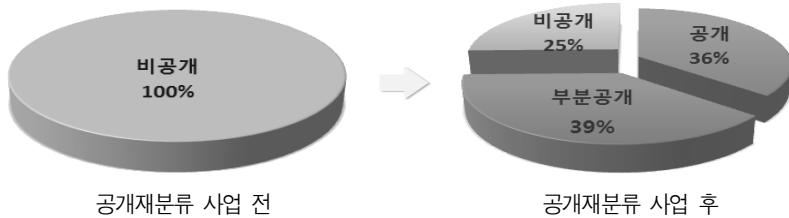
총 대상량		재분류 결과			대상기록
		공개	부분공개	비공개	
총 계	197,584	51,809 (26.2%)	93,497 (47.3%)	52,278 (26.5%)	본청(2011년), 교육지원청(2010년) 생산 전자기록 중 보존기간 10년 이상
본청	56,663	15,382 (27.2%)	22,900 (40.4%)	18,381 (32.4%)	
교육지원청	140,921	36,427 (25.8%)	70,597 (50.1%)	33,897 (24.1%)	

이렇듯 서울특별시교육청은 지난 4년 동안 총 925,300,000원의 예산으로 612,066건의 기록물을 건 단위 공개재분류 실시하였다(〈표 7〉 참조). 전체 대상을 정리해보면 본청은 2004년부터 2011년까지의 생산 기록물을, 교육지원청은 2004년부터 2010년까지의 생산 기록물을 실시하였는데 여기에는 각급 학교와 직속기관의 기록물이 제외되었다는 점이 아쉬운 점으로 남는다. 그러나 공공기관 기록관 단계에서 최초로 추진했던 공개재분류 사업이었으며 현재 기관의 예산실정을 고려했을 때 이만큼의 예산확보와 사업진행 정도는 실로 놀라운 실적이라고 할 수 있다.

〈표 7〉 서울특별시 기록물 공개재분류 사업 추진현황

구분	기간	대상량 (단위: 건)	소요예산 (단위: 천원)	재분류(전환) 결과			비고
				공개	부분공개	비공개	
제1차 사업	2012. 6.27.~12.24.	106,617	172,700	52,722 (49.4%)	29,941 (28.1%)	23,954 (22.5%)	
제2차 사업	2013. 4.19.~10.16.	110,772	179,500	60,538 (54.6%)	28,342 (25.6%)	21,892 (19.8%)	
제3차 사업	2014. 6.27.~12.24.	197,093	293,100	48,306 (27.4%)	76,365 (43.3%)	51,575 (29.3%)	첨부파일 부존재 20,847건은 공개재분류 불가
제4차 사업	2015. 5. 8.~11. 4.	197,584	280,000	51,809 (26.2%)	93,497 (47.3%)	52,278 (26.5%)	
합계		612,066	925,300	213,375 (36.1%)	228,145 (38.6%)	149,699 (25.3%)	

〈그림 2〉 공개재분류 사업 전후 비교



그러나 이러한 기관 내에서의 지원도 2015년을 끝으로 2016년 예산은 더 이상 확보하지 못했다. 그동안의 사업결과로 비공개기록물 중 많게는 54.6%에서 적게는 26.2%가 공개로 전환되었음에도 불구하고 기관 내에서 예산사용에 대한 효과의 체감도가 매우 낮았다. 전체 총 사업비 대비 사업량으로 본 기록물 한 건당 소요예산은 약 1,520원이다. 기록물 전자화사업과 비교했을 때, 종이기록물의 전자화로 쉽고 빠르게 업무에 활용할 수 있고 또 중요기록물의 보존과 활용면에서 모두 공감하고 필요성을 인지하고 있음에도 한 건당 이보다 적은 예산이 소요된다. 하지만 공개재분류는 처리과 내에서는 굳이 공개로 전환하고 싶지 않은 기록물을 기록관에서만 공개하고자 하면서 번거롭게 하는데, 그렇게 비공개를 공개로 50%이상 전환했다고 해서 업무상 크게 편리하고 나아진 것이 없다고 생각하는 것이다.

또한 기록관 단계에서 서울특별시교육청이 최초로 기록물 공개재분류를 단독사업으로 추진해왔으나, 기록관리 기관평가의 10점 배점이 주어진 지표에서 다른 기관과 동일하게 10점을 받은 사실이다. 평가지표에 있는 업무를 했다고 해서 서울특별시교육청만이 하고 있는 차별화 된 우수사례도 될 수 없었다.

따라서 왜 계속해서 이렇게 많은 예산을 들여 공개재분류 사업을 진행해야 하는지에 대한 필요성과 당위성에 대해 설득력이 떨어졌고, 공공기록물법에 근거해서 반드시 해야 하는 업무라고 말하기에도 역부족이었다. 결국 2016년 사업예산은 확보하지 못했고, 올해까지 5년간 추진하기로 했던 중장기사업은 2015년을 마지막으로 종료되었다.

4. 기록관에서의 공개재분류 쟁점사항 및 개선방안

앞에서 살펴본 바와 같이 공개재분류는 기록관 업무 중 현재 가장

부담스러운 업무가 되었다. 이에 따라 서울특별시교육청 사례를 통해 2012년부터 2015년까지 지난 4년간 공개재분류 사업을 추진하며 얻어진 경험에서 제시하고 싶은 문제점과 개선방안은 다음과 같다.

첫 번째, 생산·접수 기록물 모두를 대상으로 하는 것이 맞는 것일까?

공공기록물법에서는 공개재분류 대상 기록물을 그저 비공개로 재분류된 기록물이라고만 말하고 있다. 그래서 일반적으로 생산·접수 구분하지 않고, 기록관에서 이관 후 보유하고 있는 기록물 중 모든 비공개기록물을 대상으로 한다. 그러나 예를 들어 기관에서 자료제출에 대한 요청 공문을 1건 생산하여 산하기관이나 관할 처리과에 발송하면 그 회신공문은 수십 건에서 수천 건까지 접수된다. 서울특별시교육청의 경우에도 각급 학교에 발송한 1건의 생산 공문에 따른 회신 공문은 2천 건이 넘게 접수되는데, 1년에 공개재분류 할 수 있는 인력이나 예산 등의 환경은 한정되어 있다.

지난 4년간의 사업에서도 우선 본청과 교육지원청 기록물 순으로 공개재분류를 실시하였다. 그런데 학교에서 접수받은 비공개기록물을 공개로 전환했다면, 정작 그 기록물을 생산한 학교에서는, 공개재분류를 실시하지 않았으므로 비공개인 상태로 보존되고 있는 것이다. 그렇다고 같은 기록물인데 교육청에서 접수한 기록물을 공개재분류 1회, 또 학교에서 생산한 기록물을 공개재분류 1회, 이렇게 각각 2회 실시하는 것이 맞는 것인지는 논란의 여지가 있다. 내용이 같은 기록물이라고 하더라도 각각 해당기관의 생산등록번호와 접수등록번호를 갖고 있는 별개의 기록물임은 분명하지만, 그렇다고 공개재분류도 각각 2회 실시하는 것은 매우 비효율적이라고 생각한다. 따라서 공개재분류 대상으로는 접수 기록물은 제외하고 생산 기록물만을 대상으로 하는 것이 보다 효율적이라고 판단된다.

두 번째, 공개재분류 절차에서 생산부서 의견조회를 하는 것이 좋은가?

기록물의 평가·폐기 시에는 생산부서 의견조회를 반드시 거쳐야한다고 공공기록물법에 규정되어 있다. 그러나 공개재분류에서는 의견조회가 반드시 해야 하는 의무사항은 아니다. 그렇다고 생산부서 의견조회를 거치지 않고 기록관에서 공개여부 검토 후 최종확정 하기에는 뭔가 제대로 된 절차를 거치지 않고 업무를 진행하는 것 같은 불안감이 있을 수 있다. 물론 이것은 기록물 평가·폐기 절차에 익숙해진 탓도 있을 것이다.

그러나 생산부서 의견조회를 하게 되면, 물론 이것은 기록물 평가·폐기 시에도 나타나는 문제이지만, 조직개편이 있을 경우 이에 따른 생산부서를 찾아내기가 너무 어렵다. 단순히 부서명만 변경된 것이 아니라 모든 업무가 해체되었다가 모이기 때문이다. 이렇게 힘들게 생산부서를 찾아서 의견조회를 했을 때 돌아오는 회신은 기록관의 공개재분류 의견에 모두 동의 또는 비공개연장 요청 등 두 가지인 경우가 대부분이다. 전자의 경우 공개재분류 검토서나 기준서를 읽어보지도 않고 관심이 없거나 또는 기록관을 너무 신뢰하는 것이고, 후자의 경우는 너무 과대한 관심과 함께 매우 소극적인 공개관행에서 비롯된 결과이다. 전임자가 비공개로 생산한 것을 후임 업무담당자가 공개로 전환하는 것에 동의했을 때 만일 문제가 발생한다면 모두 책임져야 하는 것 아닐까 하는 소심함과 불안감을 토로하는 담당자도 있다. 결국 기록관으로 이관한 기록물이니 문제발생 시 기록관에서 1차적인 책임을 진다는 말에 일부 수긍한다. 과연 그렇다고 공개재분류 검토 후 생산부서의 의견조회를 하지 않고 기록관에서 확정해야 할지에 대한 부분도 여전히 논의가 필요하다.

이에 대한 방안으로는 공개여부에 대해 생산부서 의견조회가 필요한 경우만 실시하고, 기록물공개심의회 개최를 의무화하여 정확하고 명백한 공개여부가 결정되지 않은 사안에 대한 심의를 할 수 있도록 해야 한다. 이때 기록물공개심의회는 새로운 위원회의 구성보다는 기관 내

의 정보공개심의회와 기록물평가심의회를 모두 활용하는 것이 좋다.

세 번째, 기록관 단계에서 공개재분류가 과연 필요한 것인가?

기록관은 주로 기관 내부 직원이 이용자다. 기록관에서 보유하고 있는 기록물도 기록관리시스템을 통해 내부직원에게 서비스하고 있다. 외부로 대국민서비스 하는 것은 홈페이지를 통한 보유목록이다. 보유목록은 기록물의 공개여부와 상관없이 모든 기록물을 공개한다. 그렇다면 왜 기록관에서 5년 주기 공개재분류가 필요할까 하는 의문이 든다.

또한 정보공개 요청 시 해당 기록물의 공개여부 결정은 그 기록물의 생산부서에서 한다. 기록관으로 이관하여 보관하고 있는 기록물도 외부의 정보공개 요청이 있는 경우 기록관에서 공개기록물이라 하여 바로 공개로 결정하지 않는다. 이런 상황인데도 비공개기록물의 공개 확대를 위해 과연 기록관에서 공개재분류를 해야 하는 것일까?

앞에서 언급했던 것처럼 타 기관의 공개재분류 현황에 대해 조사 시, 문제점에 대해 20개 기관 중 18개 기관이 모두 방대한 대상으로 기록물관리 전문요원 1명이 수행하기 어렵다는 의견이었다. 그렇다고 예산을 확보해서 공개재분류를 실시하는 것도 그 대상 기록물을 모두 할 수는 없다. 현재도 이런 상황인데 지금 공개재분류를 실시한 기록물이 5년 주기로 또다시 공개재분류를 해야 하는 시기가 도래하면 그 대상량은 더 증가할 것이다.

그러므로 기록관 단계에서는 보존기간 30년 이상 기록물을 공개재분류 실시하도록 해야 한다. 보존기간 10년 이하의 한시기록물 대부분은 공개재분류를 통한 적극적 공개를 해야 할 만큼의 중요한 정보를 담고 있지 않다. 따라서 영구기록물관리기관으로 이관 전까지 보존기간 30년 이상 기록물만을 공개재분류 실시하는 것이 기록관 현실에 맞다.

5. 결론

본 연구에서는 현재 기록관 단계에서 이루어지고 있는 공개재분류 실무과정에서의 문제점에 대한 개선방안을 제시하였다. 실제 기관 내에서 업무를 담당하고 있는 기록물관리 전문요원의 설문 및 전화인터뷰 결과와 지난 4년간 용역사업으로 공개재분류를 실시한 서울특별시 교육청의 사례에서 도출된 것이므로 기록관리 실무 현장의 문제점을 드러내고 해결하고자 했다는 것에 큰 의미가 있다.

공개재분류 대상으로는 기관 내 접수기록물을 제외한 생산 기록물 중 보존기간 30년 이상으로 하고, 공공기록물법에서 규정하지 않았지만 생산부서 의견조회와 제한적 실시와 기록물공개심의회의 개최를 의무화 한다면, 기록관 현실에 맞는 공개재분류 업무가 추진될 수 있을 것이다. 또한 지금까지는 대부분이 기록관리 기관평가 또는 정부합동평가의 지표에 포함된 이유로 공개재분류를 진행했는데, 이에 대해서도 과연 기록관의 현재 시점에서 공개재분류가 시급한 업무인지, 공개재분류를 실시함으로써 어떤 기대효과가 있는지에 대한 검토가 필요하다고 생각한다. 만일 검토 후에도 꼭 필요한 업무로 판단되어 평가지표에 포함되어야 한다면 평가방식에 대한 변화가 필히 있어야 할 것이다.

공개재분류 업무가 기록관 단계에서 과중한 업무가 아닌 반드시 필요하고 중요한 업무가 되기 위하여 어떤 제도적, 절차적인 방안이 있는지에 대해서는 앞으로도 계속 다 같이 고민하고 그 해답을 찾아야 할 때라고 생각한다.

〈참고문헌〉

강미라. 2010. 공공기관 기록관의 공개재분류 운영 개선방안. 석사학위논문. 신라대학교 대학원.

- 국가기록원. 2009. 『잡자는 기록물에 날개를 달자 : 기록물 공개재분류 실용매뉴얼: 기록관 편』. 대전: 국가기록원.
- 서울특별시교육청. 2012. 『2012년 기록물 공개재분류 사업 완료보고서』. 서울: 서울특별시교육청.
- 서울특별시교육청. 2013. 『2013년 기록물 공개재분류 사업 완료보고서』. 서울: 서울특별시교육청.
- 서울특별시교육청. 2014. 『2014년 기록물 공개재분류 사업 완료보고서』. 서울: 서울특별시교육청.
- 서울특별시교육청. 2015. 『2015년 기록물 공개재분류 사업 완료보고서』. 서울: 서울특별시교육청.
- 송재현. 2010. 비공개기록물의 공개재분류 활성화 방안에 관한 연구. 석사학위논문. 중앙대학교 대학원.
- 신성혜. 2009. 기록물의 공개 재분류 효율화 방안. 석사학위논문. 원광대학교 대학원.
- 안희진. 2006. 비공개기록물의 재분류제도 연구. 석사학위논문. 충남대학교 대학원.
- 이현자. 2010. 기록관의 공개 재분류제도에 관한 연구. 석사학위논문. 충남대학교 대학원.
- 임희연. 2015. 기록관에서의 공개재분류 사업. 『KARMA』, 2. 서울: 한국기록전문가협회.
- 장혜진. 2016. 기록물 공개 재분류 제도 개선방안 연구. 석사학위논문. 한남대학교 대학원.