

## 정부출연연구기관의 기록분류 현황과 개선과제

A Study on Current Status and Improvement Tasks of Records Classification  
in Government-funded Research Institutes

이미영(Lee, Mi-Young)

1. 서론
  - 1) 연구의 목적 및 방법
  - 2) 기록분류의 개념과 의미
2. 현황 분석
  - 1) 분석대상 기관과 특성
  - 2) 분석방법과 범위
3. 정부출연연구기관 기록분류 현황
  - 1) 법률에 반(反)한 기록관리
  - 2) 조직분류와 기능분류의 혼합
  - 3) 행정기록과 구별되는 연구기록 분류
4. 개선과제
  - 1) 제도 개선 : 법률과 규정 개정
  - 2) 체계 개선 : 연구기록 분류체계 재설계
  - 3) 시스템 개선 : 분류체계와 시스템의 연계
5. 결론

\* 한국지질자원연구원 기록물관리전문요원 및 사서, 명지대학교 기록정보과학전문대학원 박사.

■ 투고일 : 2017년 7월 17일 ■ 최종심사일 : 2017년 7월 17일 ■ 게재확정일 : 2017년 7월 25일

## 〈초록〉

법률상의 기록분류체계인 정부기능분류체계를 운용하는데 있어 여러 문제점이 확인되고 있는 상황에서 현재 정부출연연구기관 기록분류체계의 수준은 어떠한지를 확인하고 공공기관이자 연구기관인 정부출연연구기관이 어떤 분류체계로 정련되어가야 하는지 앞으로의 방향을 모색하고자 하였다. 이를 위해 23개 정부출연연구기관의 분류체계와 이를 뒷받침하는 관련 규정을 분석한 결과, 대다수 기관의 기록물관리규정이 기본적으로 공공기록물법, 더 나아가 공공기록물관리법 이전에 존재하던 규정에 근거하고 있다는 점을 확인하였다. 또한 공공기록물법을 반영한 기록생산시스템이 도입된 기관도 많지 않아 기록의 생산과 분류가 별개로 이뤄지고, 조직분류와 기능분류가 혼합된 분류체계는 보존기간 책정시 참고도구로서만 기능하는 경우도 많았다. 이런 상황을 극복하기 위해서는 제도, 체계, 시스템 측면에서의 개선전략이 필요하다. 국가차원에서의 법률 개정과 기관차원에서의 기록관리규정 제정이 이뤄져야 하며 연구기관의 핵심기능인 ‘연구’에 대해 특성화된 분류체계가 설계되고 이 분류체계는 반드시 기록의 생산등록 단계부터 적용되어야 할 것이다. 기록관리의무를 외면하고 생산기록을 제대로 관리하지 않는 것은 해당 연구 분야 기록의 가치를 스스로 부정하는 것이다. 빠른 기간 내에 정부출연연구기관의 기록관리가 제자리를 찾고, 실무적 이슈가 학계로 전달되어 더 나은 방향으로 발전할 수 있는 좋은 아이디어가 다시 실무영역으로 환류되길 기대한다.

**주제어 :** 정부출연연구기관, 기록분류, 분류체계, 공공기록물법, 연구기록

## 〈Abstract〉

The purpose of this study is to find out the level of the classification system of the government-funded research institutes and to search the future direction of the classification scheme of these research institutes. As a result of analyzing the classification system and regulations of the 23 government-funded research institutes, it is found that the regulations of the

records management of most institutions are basically based on other regulations before Public Records Act. In addition, there are not many institutions in which the record production system that reflects the Public Records Act is introduced, and the production and classification of the records are performed separately, and the classification scheme in which the organization classification and the functional classification are mixed is often used only as a reference tool for setting retention period. To overcome this situation, it is necessary to improve the regulation, classification scheme and system. The revision of the law at the national level and establishment of records management regulations at the institutional level should be made. A special classification scheme for 'research' which is a core function of the research institute should be designed and this classification scheme must be applied from the registration stage of records. The fact that the record management obligation is ignored and the production records are not properly managed is to deny the value of the research field records by themselves. I hope that the records management of government-funded research institutes will be moved in place as soon as possible and practical issues will be communicated to academia and good ideas for better development will be returned to the field of practice.

**Keywords :** government-funded research institutes, records classification, records classification schemes, Public Records Act, research records

## 1. 서론

### 1) 연구의 목적 및 방법

공공기관의 투명하고 책임있는 행정구현과 공공기록물의 안전한 보존 및

효율적 활용을 위해 필요한 사항을 정하고 있는 『공공기록물 관리에 관한 법률(이하, 공공기록물법)』은 공적(公的) 연구기관에도 예외 없이 적용되는 법률이다. 본 연구는 이 법 시행령 부칙 제3조(분류기준에 관한 경과조치) 제2항 “처리과별·단위과제별로 기록물이 분류되는 전자기록생산시스템이 도입되지 아니한 지방자치단체와 공공기관은 2017년 12월 31일까지 종전의 예에 따라 기록물을 분류할 수 있다”에서 출발하였다. 이 내용을 바꾸어 말하면 2018년부터 정부출연연구기관도 정부기능분류체계와 이를 토대로 하는 기록관리기준표에 따라 기록물을 분류, 편철해야 함을 의미한다. 이 조항의 강제성에 대해 기관마다 체감온도는 다를 수 있으나 법률에 명시된 사항은 의무의 무게감이 있는 것이 사실이다.

기록관리기준표는 행정자치부장관이 정하는 정부기능분류체계의 단위과제별로 작성하는 것을 원칙으로 하여 업무설명, 보존기간 및 보존기간 책정 사유, 비치기록물 해당 여부, 보존장소, 보존방법, 공개여부 및 접근권한 등의 관리기준을 포함한 것이다. 그리고 이 기록관리기준표는 기록관리시스템으로 생성·관리되어야 하는 대상이기도 하다. 그러나 이 만능인 듯한 기록관리 도구의 설계, 운영, 역할 등에 있어 여러 가지 문제점이 최근 몇몇 연구에서 제기되고 있다.

설문원은 기록분류로의 정부기능분류체계 적용 가능성과 한계를 밝히기 위해 중앙행정기관 기록관리전문직 6명을 대상으로 심층면담조사를 실시한 바 있다. 이 연구에서는 업무관리를 위하여 도입된 범정부 기능분류체계가 기록분류에 어떻게 적용되며 기록관리에 어떤 의미를 갖는지 도입시점에서 구체적인 검토가 미흡했다는 지적과 함께 현재의 공공기록 분류제도는 정부기능분류체계에 따라 기록을 분류하는 기능분류가 아니라 처리과별로 기록을 분류하고 단위과제별로 세분화하는 조직분류와 기능분류의 혼합형을 채택하고 있다고 보았다. 또한 정부기능분류체계 적용에 있어 편익과 구조, 운용측면의 적절성 등을 분석한 결과 정부기능분류체계 적용의 가장 큰 문제점은 단위과제에 기록관리와 관련된 모든 관리기준을 1:1로 대응시킨 것

임을 확인하였다. 면담에 참여한 한 전문직은 “기록관리를 위해 단위과제라는 것에 온갖 것을 다 집어넣어 통제하는 것은 불완전한 발상이자 불가능한 프로젝트”라고 비판하기도 하였다(설문원 2013).

또한 기록관리기준표 항목 중 기록관리기준표 항목 중 비치기록물 해당 여부, 공개여부 및 접근권한은 건 단위로 부여되는 기준항목인데 법에는 단위과제 단위로 부여하고 있다는 점 역시 다른 연구에서 문제점으로 지적된 바 있다(현문수 외 2017, 299).

본 연구의 목적은 법률의 유효기간이 얼마 남지 않고, 법률상의 기록분류 체계인 정부기능분류체계를 운영하는데 있어 여러 문제점이 확인되고 있는 상황에서 현재 정부출연연구기관의 기록분류 수준은 법률을 준수할 수 있는 상황인지를 확인하고, 공공기관이자 연구기관인 정부출연연구기관의 분류체계가 어떻게 정련되어야 하는지 앞으로의 방향을 모색하기 위함이다. 이를 위해 각 기관 분류체계의 공통점과 차별성, 긍정적 형태를 확인하는 것부터 시작해보고자 한다. 그 과정에서 정부출연연구기관으로부터 좋은 사례를 발굴, 활용하게 된다면 기록관리의 전체 수준을 향상시키는 촉매로 활용할 수 있고, 개선전략 수립에 실질적 도움을 받을 수도 있을 것이다.

본 연구의 분석대상은 『정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(이하, 정부출연기관법)』에 따라 설립·운영되는 23개 연구기관이다. 이 기관들의 분류체계는 물론 기록관리와 관련한 각종 규정의 내용도 함께 분석함으로써 연구기관 기록관리의 현주소를 인식하고 이를 바탕으로 현실적인 기록분류 개선방안을 제안하고자 한다.

## 2) 기록분류의 개념과 의미

기록을 분류하는 목적은 기록의 생산맥락을 보존함으로써 기록의 증거가치를 높이고, 기록의 검색과 활용을 지원하며, 기록의 계층적 관리를 위한 토대를 제공하는 것이다(설문원 2012, 207).

분류란 기본적으로 기록을 조직화하고 내적인 질서를 부여하여 기록들 간의 유기적인 관계를 표현하는 과정을 말한다. 이와 관련하여 ISO 15489에서 제시하는 3가지 원칙은 업무활동에 기반을 둔 분류체계를 사용하여 기록관리를 위한 틀을 제공해야 하고, 분류체계는 기록처분지침 결정이나 접근권한 확인과 같은 다양한 기록관리 과정을 지원해야 하며, 적합한 어휘 통제를 사용한 제목 작성과 기술을 지원해야 한다는 것이다(한국기록학회 2006, 130-131). 또한 기록경영시스템 표준인 ISO 30300에서는 분류(classification)를 “논리적으로 구조화된 규칙과 방법 그리고 분류체계에 제시된 절차상의 규칙에 따라 만들어진 범주 속에 업무활동과 기록을 체계적으로 확인하고 정리하는 것”으로 정의하고 있다.

이러한 정의들은 조직보다 변화가 적은 ‘기능’에 따라 업무활동을 구분하고 이 체계를 기록의 분류체계로 치환하여 전반적인 업무수행과정에서 생산되는 기록을 분류체계에 매칭시킬 수 있는 지금의 구조를 설계하는데 반영되었다. 따라서 공공기관이 업무과정에 기반을 둔 기록관리기준표를 작성·운영하여야 한다는 것은 충분하고 정확한 기록을 적절하게 분류할 수 있는 유용한 제도이긴 하다. 하지만 레코드스케줄에 해당되는 기록관리기준표를 행정자치부장관이 정하는 정부기능분류체계의 단위과제별로 작성하도록 원칙을 정한 것은 공공기관의 업무과정을 지나친 보편성에 매몰시키는 문제를 남겼다. 즉, 공공기록물법을 준수해야 하는 공공기관의 범주는 넓지만, 공공기관의 다양한 유형과 다양한 업무활동의 형태는 간과하고 정부기능분류체계 한 가지로만 분류체계를 수렴하게 하는 것은 일부 공공기관들로 하여금 몸에 맞지 않는 옷을 입게 하는 지나친 일반화란 지적이 가능하다.

셸렌버그는 “현용기록을 관리하는데 있어 근본적인 문제는 기록을 질서 있게, 접근하기 쉬운 방식으로 배치하는 것이며 이를 위해 기록에 대한 적절한 분류와 파일링이 필요하다”고 하였다(Schellenberg 2002, 58). 지금의 우리 현실은 이 말의 의미를 되새기고 분류의 기본 의미와 실무로의 적용

방식을 재고할 필요가 충분하다.

## 2. 현황 분석

### 1) 분석대상 기관과 특성

본 연구의 분석대상은 정부출연기관법에 따라 설립·운영되는 공적(公的) 연구기관이다. 이 법에 따르면 정부출연연구기관이란 정부가 출연하고 연구를 주된 목적으로 하며 국무총리가 감독관청인 연구기관이다.<sup>1)</sup> 그리고 국무총리와 개별 연구기관 사이에서 정부출연연구기관을 지원·육성하고 체계적으로 관리하기 위하여 경제·인문사회연구회가 존재한다.<sup>2)</sup> 본 연구의 대상 기관으로서 정부출연기관법에 따라 설립·운영되는 23개 연구기관은 <표 1>과 같다. 아래에서 보는 바와 같이 정부출연기관법에 속한 연구기관들은 경제, 행정, 노동, 법, 교육 및 각종 정책 분야를 연구하고 있다. 과학기술분야 정부출연연구기관의 경우 『과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(이하, 과기출연기관법)』에 따라 설립·운영되고 미래창조과학부 감독하에 있어 일반적으로 ‘정부출연연구기관’이라는 명칭 적용시 구분이 필요하다.

- 
- 1) 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률. 제2조(정의), 제29조(감독관청 등)
  - 2) 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률. 제21조(사업) 연구회는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다.
    1. 연구 기획과 연구기관의 발전 방향의 기획
    2. 연구기관의 기능 조정 및 정비(연구기관의 신설·통합 및 해산에 관한 사항을 포함한다)
    3. 연구기관의 연구 실적 및 경영 내용에 대한 평가
    4. 연구기관 간의 협동연구를 위한 지원
    5. 그 밖에 연구회의 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업

〈표 1〉 정부출연기관법에 따라 설립·운영되는 연구기관

1. 한국개발연구원	13. 한국직업능력개발원
2. 한국조세재정연구원	14. 한국해양수산개발원
3. 대외경제정책연구원	15. 한국법제연구원
4. 통일연구원	16. 한국여성정책연구원
5. 한국형사정책연구원	17. 한국청소년정책연구원
6. 한국행정연구원	18. 한국교통연구원
7. 한국교육과정평가원	19. 한국환경정책·평가연구원
8. 산업연구원	20. 한국교육개발원
9. 에너지경제연구원	21. 한국농촌경제연구원
10. 정보통신정책연구원	22. 국토연구원
11. 한국보건사회연구원	23. 과학기술정책연구원
12. 한국노동연구원	

정부출연연구기관이 수행하는 연구활동은 민간연구소의 수익 지향적 연구개발 활동과는 달리 국가적 필요에 의한 기초연구활동이라는 특성을 갖는다. 정부출연연구기관의 설립 및 운영을 위해 특정연구기관육성법, 기술개발촉진법 등의 관련 법들이 마련되어 있고, 비영리목적의 연구활동이라는 점을 감안하여 적극적인 연구활동을 돕기 위해 세법의 특혜도 적용된다. 법률에 의해 정부로부터 재정지원을 받기 때문에 법률적으로 정부의 지휘, 감독을 받도록 되어 있으며 따라서 기본재산의 관리, 고유목적사업의 원활한 수행여부 등에 대해 정부의 정보요구가 존재하게 된다(김수진 2012, 16).

정부출연연구기관은 법률에 따라 연구 및 경영에서 독립성과 자율성이 보장되는데, 기록관리에 있어서도 중앙행정기관이나 지방자치단체 보다 좀 더 자율성이 보장된다고 볼 수 있다. 예를 들면, 관할 영구기록물관리기관으로 전년도 기록물의 생산현황을 통보하지 않고 자체적으로 관리하며(시행령 제2조) 기록물의 인수 및 검수 절차를 따로 정하여 시행할 수 있고(시행령 제35조) 전자기록물의 진본성·이용가능성을 보장할 수 있는 조치만 취한다면 전자기록물의 보존 방식을 달리 정할 수도 있다(시행령 제36조). 또한 보존기간을 영구기록물관리기관의 장과 협의하여 확정하지 않아도 되

고(시행령 26조), 보존기간이 30년 이상인 기록물도 영구기록물관리기관으로 이관하여 보존하지 않고 해당 기록관에서 보존할 수 있다(시행령 30조, 40조).<sup>3)</sup> 그러나 이 자율성은 양날의 검으로 연구기관의 특성을 고려한 독립적이고 특성화된 기록관리의 발판이 될 수도 있지만 역으로 다른 공공기관에 비해 일정 부분 기록관리 의무를 소홀히 하는 근거가 될 수도 있다.

## 2) 분석방법과 범위

본 연구는 23개 연구기관의 특성을 통계적으로 분석하고 일반화하려는 것이 아니라, 각 기관 사례로부터의 공통된 패턴과 차이점의 의미를 해석하고 이해하기 위한 연구이다. 따라서 귀납적 방식의 해석적 연구라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 개별 기관의 문제점과 한계가 드러난 구체적인 분석 내용에서는 기관의 실명이 아닌 이니셜을 사용하였다.

연구의 진행을 위해 먼저 23개 연구기관을 대상으로 2017년 1월부터 3월에 걸쳐 정보공개 사이트(www.open.go.kr)를 통한 정보공개청구를 진행하였다. 제공받은 자료를 토대로 현황을 분석하였지만, 그럼에도 자료의 정확성과 최신성을 담보하기 위해 제공받은 자료의 일부 내용은 담당자와의 전화통화를 통해 재확인하였다. 청구의 내용은 해당 기관의 기록물 분류체계로 다음과 같은 세 가지 케이스에 따라 자료를 제공해 줄 것을 요청

3) 이 조항은 정부출연연구기관에만 해당되는 것이 아니라, 법률 및 시행령에 따라 다음 기관 모두가 해당된다.

「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제3조(공공기관의 범위) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제3조 제1호에서 “대통령령으로 정하는 기관” 이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다. <개정 2010.5.4., 2014.11.4.>

1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관
2. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단
3. 특별법에 의하여 설립한 법인(다만, 「지방문화원진흥법」에 의한 문화원 및 특별법에 의하여 설립된 조합·협회를 제외한다)
4. 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」, 그 밖에 다른 법률에 따라 설립된 각급 학교

하였으나, (Case 3)에 해당하는 자료를 제공한 기관은 없었다.

- (Case 1) 기록물분류기준표 또는 기록관리기준표 존재시, 해당 자료 제공
- (Case 2) 기능분류체계가 아닌 다른 분류체계 사용시, 해당 분류체계 제공
- (Case 3) 기록물분류기준표(기록관리기준표)는 물론 연구기록 관리를 위한 또 다른 분류체계가 있다면 두 가지 모두 제공

제공받은 자료는 기본적으로 분류체계의 유형, 분류의 계층 구조, 분류체계의 항목을 기준으로 분석되었다. 그러나 이 과정에서 회신 내용만으로 기관별 기록분류체계의 특성과 운영방식을 의미있게 분석하는 것은 부족하다고 판단되어 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에서 각 기관의 기록관리 규정을 추가로 검색하여 활용하였다.

정보공개청구 결과와 기록관리 관련 규정을 정리하면 <표 2>와 같은데, <표 2>에 명시된 분류체계는 용어에서 인지할 수 있는 형태와는 달라 추가 설명되어야 할 부분이 있다. 가령 ‘기록관리기준표’라 명명되었음에도 기록관리기준표의 기본 단위인 단위과제가 존재하지 않거나 기록물분류기준표임에도 단위업무가 없는 등 분류체계의 명칭과 실제 분류체계 사이에 큰 괴리가 존재하고 있다는 점이다. 또한 일부 기관에서는 문서보존기간기준표와 문서보존기준표를 기록물분류체계로 해석하고 있다는 점도 전제되어야 한다.

<표 2> 정부출연연구기관의 기록관리규정

	기관명	분류체계	관련 규정
1	과학기술정책연구원	문서보존기간기준표	문서관리규정
2	국토연구원	문서분류번호	문서관리규칙, 문서보관보존세칙
3	대외경제정책연구원	<b>기록물분류기준표</b>	기록물관리규정, 문서관리규정
4	산업연구원	(연구과제 분류)	문서관리규정, 문서보관보존세칙
5	에너지경제연구원	문서분류기호	문서관리규정, 문서분류 및 보관세칙

6	정보통신정책연구원	문서분류기호	문서관리요령, 문서분류 및 보존지침
7	통일연구원	부존재	문서관리규칙
8	한국개발연구원	<b>기록물분류기준표</b>	*ALIO에 공시된 관련 규정 없음
9	한국교육개발원	<b>기록물분류기준표</b>	기록물관리에관한규정, 기록물관리에관한지침, 사무관리규정
10	한국교육과정평가원	<b>기록물분류기준표</b>	기록물관리지침, 기록관운영규정, (행정업무운영규정)
11	한국교통연구원	부존재	문서분류 및 보관보존 세칙
12	한국노동연구원	부존재	기록물관리지침, 문서관리규정, 문서분류보관및보존규칙
13	한국농촌경제연구원	<b>기록관리기준표</b>	*ALIO에 공시된 관련 규정 없음
14	한국법제연구원	<b>기록물분류기준표</b>	사무관리에관한규정
15	한국보건사회연구원	부존재	기록관운영규정, 문서관리규정 (→ 문서관리규정 내에 문서보존기간을 정하여 운영)
16	한국여성정책연구원	부존재	기록물관리지침, 문서보존기간종별기준, 사무관리규정, 사무관리규정시행규칙
17	한국조세재정연구원	문서분류기호	문서관리규정, 문서보관·보존규칙
18	한국직업능력개발원	문서보존기준표	문서관리규칙
19	한국청소년정책연구원	<b>기록관리기준표</b>	*ALIO에 공시된 관련 규정 없음
20	한국해양수산개발원	<b>기록물분류기준표</b>	기록물관리규정, 문서관리규정
21	한국행정연구원	문서분류번호 (문서분류표)	*ALIO에 공시된 관련 규정 없음
22	한국형사정책연구원	문서보존기간	문서관리규정, 문서보관보존규칙
23	한국환경정책평가연구원	<b>기록물분류기준표</b>	문서관리규정, 문서분류및보관보존규칙

※기관명 : 가나다순.

### 3. 정부출연연구기관 기록분류 현황

정부출연연구기관 기록분류체계를 분석하면서 예상치 못했던 이슈는 대다수 기관의 기록관리 규정이 공공기록물법(2007년 전면 개정), 더 나아가 공공기관의 기록물 관리에 관한 법률(이하, 공공기록물관리법, 1999년 제정) 이전에 존재하던 규정들에 근거하고 있다는 점이다. 또한 공공기록물법을 반영한 기록생산시스템이 도입된 기관도 많지 않아<sup>4)</sup> 기록의 생산과 분

류가 별개로 이뤄지고, 따라서 분류체계를 보존기간 책정시 참고도구로만 활용하는 기관이 적지 않다는 점은 정부출연연구기관 기록관리 전반의 현주소였다.

## 1) 법률에 반(反)한 기록관리

2007년 공공기록물관리법에서 공공기록물법으로 전면 개정된 지 10년이다. 그러나 정부출연연구기관의 기록관리 관련 규정을 분석한 결과 대부분의 기관이 기록물관리나 기록관운영에 관한 내부 규정 없이 문서관리규정, 문서보관보존세칙 등으로 문서만을 관리하고 있다는 점을 확인하였다.

일부 기관의 문서관리규정이나 문서보관보존세칙은 1976년(한국보건사회연구원), 1984년(산업연구원), 1986년(에너지경제연구원)에 제정된 것으로 사무관리규정 제정 전에 만들어진 것이다.<sup>5)</sup> 심지어 2017년에 제정되었음에도 30년 전과 같은 '문서분류 및 보관·보존세칙'이 존재하며, 이 규칙에서 문서의 보존기간은 7종이 아닌 5종(1년, 3년, 5년, 10년, 영구)으로 구분되어 있다. 그리고 문서보관보존세칙, 문서분류 및 보관보존규칙 등의 규정을 가진 기관에서 5종의 보존기간을 사용하는 것은 일반적이다. 또한 이 기관들의 대부분은 기록물관리전문요원의 심사나 기록물평가심의회 등의 심의를 거치지 않고 생산부서의 자체 폐기가 가능하다는 내용 역시 규정에 포함하고 있었다. G연구원은 1992년에 제정, 2016년에 개정된 문서관리규칙을 사용하고 있는 곳으로 이 규정에는 보존기간이 경과한 문서에 대해서는

---

4) 몇몇 기관에 배치된 기록물관리전문요원과 전화통화를 통해 확인한 사항이다.

5) 공문서 분류와 관련된 법규의 흐름은 다음과 같다(이주연 2003, 24).

- 규정 : 정부공문서규정(1961년) → 사무관리규정(1991년) → 공공기관의 기록물관리에 관한 법률 시행령(1999년)
- 규칙 : 공문서보존기간중별책정기준에 관한 규칙(1964년) → 정부공문서분류번호의 지정에 관한 규칙, 공문서보존기간중별책정기준등에 관한 규칙(1979년) → 정부공문서분류번호 및 보존기간 책정등에 관한 규칙(1984년) → 공문서분류보존에 관한 규칙(1992년) → 공공기관의 기록물관리에 관한 법률 시행규칙(1999년)

원장의 결재를 받아 폐기할 수 있다는 내용을 담고 있다. V연구원의 경우도 마찬가지로 문서관리규정에 “보관기간이 경과한 문서는 폐기문서의 목록을 작성하고 결재를 받은 후 폐기한다”고 되어 있다. 2017년에 문서분류 및 보관·보존세칙을 제정한 K연구원도 역시 “보존연한이 경과한 보존문서의 폐기는 문서주관부서장이 주무부서장의 사전검토를 거친 후 폐기문서의 목록을 첨부, 원장의 결재를 받아 폐기”하도록 하고 있다.

편철과 관련하여 Q연구원의 문서보관·보존규칙을 살펴보면 “문서는 매 건마다 그 발생경과 및 완결에 관계되는 문서를 발생순으로 일괄하여 1건으로 합철한다”며 분류체계를 적용하지 않고 단순히 건단위로 편철 보관할 것을 명시하고 있다. 이것은 공공기록물관리법 제정 이전의 사무관리규정 하에서 결재문건을 중심으로 행정적 효력이 발생한 기록이 보존대상이 되는 ‘효력중심 기록보존 원칙’시대의 기록관리를 의미하는 것으로 기록의 생산 맥락을 보존하면서 ‘포괄적인 문서화 보장’의 원칙(이승억 2001, 35-36)을 지향하는 업무에 기반한 기록분류의 목적과는 거리가 있다.

이 외에도 기관내 기록관리 규정간에 내용이 충돌하는 경우도 있다. L연구원의 경우 기록물관리지침에는 공공기록물법에 따른 평가 폐기과정을 담고 있는 반면 문서분류, 보관 및 보존규칙에서는 해당 부서의 검토를 거쳐 폐기가 가능하다고 되어 있어 한 기관에서도 일관된 기록관리체계가 아직 자리잡지 못한 모습을 보여주고 있다. 따라서 정부출연연구기관은 기록분류체계 뿐만 아니라, 기록관리 전반에서 현행법을 위반하고 있는 사항들을 전면 개정하고 상충된 규정을 바로 잡는 등 2017년으로의 기록관리 타임워프가 필요한 상황이다.

## 2) 조직분류와 기능분류의 혼합

기능분류가 조직분류보다 안정적인 프레임워크를 제공한다는 것은 기록관리계의 일반적인 컨센서스이다. 이것은 조직구조보다 기능이 변화가 적고, 설령 조직이 변한다 하더라도 대부분의 기능은 분산, 통합 또는 축소된

형태로 어디선가 수행되는 일반적인 조직상황에 기초한다. <표 2>의 규정에서 보았듯이 대다수의 연구기관은 30년 전 정부공문서분류규칙과 유사한 내부 규정을 가지고 있고 따라서 분류체계의 형태도 당시의 것을 따르고 있다. 그리고 그 형태는 조직이나 기능에 코드를 부여하고<sup>6)</sup> 각각을 세부기능으로 다시 분류하여 하위번호를 부여하는 방식이다.

Q연구원의 경우 부서별로 코드를 부여하여 문서분류번호라 정하고 <표 3>과 같이 조직별로 기능을 세분하여 분류번호를 부여하고 각 세부기능에 보존연한을 책정하였다. Q연구원 문서관리규정의 제35조(분류, 보관) 제1항과 2항에서는 “문서는 정리·보관 및 참고의 편의를 위하여 각 부서별로 분류 보관하여야 한다. 문서의 분류는 분류번호별로 분류하며 예외로 통합할 수도 있다”고 하여 조직분류와 기능분류가 결합된 형태임을 밝히고 있다.

<표 3> Q연구원의 문서분류번호와 보존기간

문서분류번호		문서분류번호 및 보존기간			
부서명	부서 코드	분류 번호	기능명칭	세부명칭	보존 연한
연구기획본부	100				
	110				
		111	사업		
		111.1		기본운영계획	영구
		111.2		연도별사업계획	영구
		111.3		사업별 진도	1
		111.4		심사분석	3
		112	연구자문위원회		

6) 1979년에 제정되었던 『정부공문서분류번호의지정예관규칙』에서는 기능에 따라 분류번호(100 총기, 200 인사, 300 경제기획, 400 건설, 500조달, 600 과학기술, 700 외무, 800법무, 이하 생략)를 정하고, 공문서보존기간종별책정기준표는 기능, 세부기능, 기능종별로 보존기간을 부여하였다. 다수의 정부출연연구기관들은 세 자리의 분류기호를 조직에 부여하거나 기능에 부여(예, 100 기획, 200 총무, 300 회계, 400 관리 등)하는 등 과거의 공문서분류체계와 보존기간 부여방식을 아직 사용하고 있다.

					회의자료	영구
					기타자료	1
	연구지원팀	120				
조세연구본부		200				
	세법연구센터	210				
			211	세법연구센터		
			211.1		연구관련 문서	3
			211.2		일반행정문서	1
	조세지출성과관리센터	220				

Q연구원은 2015년에 문서관리규정이 개정됐음에도 불구하고 지침의 상당 부분이 현재의 공공기록물법을 지키지 못하고 있으나, 분류체계 측면에서 보면 정부기능분류체계 기반의 기록관리기준표를 사용하는 중앙행정기관이나 지방자치단체와 유사하다. 이는 <표 4>에서 보는 바와 같이 기록물 분류기준표와 기록관리기준표의 형식 자체가 조직분류와 기능분류가 결합된 형태이기 때문이다.

<표 4> 기록물분류기준표와 기록관리기준표 제출서식

기록물분류기준표											
처리과 기관 코드	기능분류번호				보존분류기준						
	대기능	중기능	소기능	단위 업무	보존 기간	보존 방법	보존 장소	비치 기록물 여부	비치 기록물 이관시기		
기록관리기준표											
조직 구분	기능분류						기록관리항목				
	기능구분										
처리 과명	정책 분야	정책 영역	대기능	중기능	소기능	단위 과제	업무 설명	보존 기간	보존기간 책정사유	공개 여부	접근 권한
											※건별 작성 가능

기록물분류기준표는 ‘처리과기관코드 + 기능분류번호(대기능, 중기능, 소기능, 단위업무)’로 구성되어 있고, 기록관리기준표는 ‘조직구분(처리과명)

+ 기능구분(정책분야, 정책영역, 대기능, 중기능, 소기능, 단위과제) + 기록 관리항목'으로 구성되어 기본적으로 조직분류와 기능분류가 함께 연동되는 구조이다.

이승억은 공공기록물관리법 시행령의 프로세스 상당 부분이 1999년에 법률이 제정되기 이전부터 행정규칙이나 관행으로 시행되어 온 것으로, 등록 제도, 철건 편철 등이 법률 제정 시 처음 도입된 것이 아니라고 하였다. 그리고 오래전의 규정을 1999년 제정 당시에 그대로 반영하고 전자결재문서 도입후에도 이 체계가 유지될 수 있었던 이유는 전자결재문서가 생산기술은 전자적이지만 형태는 근본적으로 종이문서와 다르지 않았기 때문으로 보았다(이승억, 설문원 2017, 27).

따라서 아이러니하게도 기록분류체계의 명칭과 용어가 다양하고 현재의 법률로 인해 폐지된 규정의 영향을 받은 형태이긴 하긴 하나,<sup>7)</sup> 정부기능분류체계를 사용하는 여타 공공기관처럼 조직분류와 기능분류가 결합된 형태를 가지고 있다는 것이 정부출연연구기관들의 특징이다.

### 3) 행정기록과 구별되는 연구기록 분류

23개 연구기관은 일반적으로 행정기능 중심의 기록분류체계 또는 문서보존기준표를 사용하고 있으나 그 가운데 일부 기관은 연구기록, 더 정확하게는 연구관리, 연구지원을 위한 기록에 별개의 분류체계를 적용하고 있다. R 연구원의 경우 대·중·소로 기능을 분류하며 대분류는 연구지원과 연구사업 2개로 나뉜다. 그리고 이 연구사업은 기본사업, 일반수탁사업, 특수수탁사업, 기타로 중분류되고 사업단위로 소분류되며, 이 소분류에 보존기간을 책정하고 있다.

---

7) 『공문서분류및보존에관한규칙』은 2000.1.1. 타법(공공기관의기록물관리에관한법률시행규칙)에 의해 폐지되었다.

〈표 5〉 R연구원의 연구사업 분류

대분류	중분류	소분류	보존기간
연구지원	감사	감사계획 관계문서	10
		자체감사 관계문서	10
		감사지적사항 및 처리 관계문서	10
		일상감사 및 사정 관계문서	5
		기타 관계문서	1
연구사업	기본사업	사업명	5
	일반수탁사업	사업명	5
	특수수탁사업	사업명(국고보조금 사업 등)	10
	기타	원내 내부분서(부서명)	1

T연구원은 행정부서, 연구부서 여부에 상관없이 기록물분류기준표의 대기능, 중기능, 소기능을 조직으로 분류하는데 연구본부의 경우 중기능과 소기능이 동일하다. 대부분 ‘○○○ ○○○○ 연구(연구책임자명)’와 같이 연구과제별로 단위업무가 구성되며 예외가 있긴 하나 대부분 연구과제의 보존기간은 영구이다.

〈표 6〉 T연구원 기록물분류기준표

대기능	중기능	소기능	단위업무	보존기간
기관명	기획조정 본부	기획예산실	PL보고서	10년
			대외활동신청서	10년
			내부협조건	10년
	기획조정 본부	연구기획 평가실	PL보고서	10년
			대외활동신청서	10년
			내부협조건	10년
경영지원 본부	총무 인사실		정보공개	10년
			청사시설보안	10년
			기관장 관사 관련	10년
해양 연구본부	해양 연구본부		(2016)2016년 미산만 특별관리해역 연안오염총량관리 시행 연구(장OO)	영구
			블루카본 관리체계 구축 기획연구	영구
			공유수면매립기본계획 변경(수시)	영구
			반영요청지 타당성 검토 연구	영구
			해양생태계보전협력금 제도 개선방안 연구	영구

	정책동향 연구본부	정책동향 연구본부	정부정책지원활동	10년
			통계분석사업	10년
			동향분석사업	10년
해운해사 연구본부	해운해사 연구본부		중동지역의 해운물류시장 진출 연구(김OO)	연구
			북서항로의 상업용 활용관련 대응전략 연구(황OO)	연구

M연구원은 기록관리기준표임에도 정부기능분류체계의 핵심인 단위과제가 누락되었다는 구성상의 결함이 존재하긴 하지만, 연구분야를 계층적으로 설계하고 중기능 레벨에서 연구주제를 범주화하고 소기능에서 결국 연구과제별로 분류될 수 있도록 연구기록의 분류체계를 구성했다는 특성이 존재한다.

〈표 7〉 M연구원 기록관리기준표의 연구기록 분류

정책분야	정책영역	대기능	중기능
270 농수산 일반	2703 농업유통	27030 농업유통연구	(농수산물 유통에 관한 연구)
	2704 금융	27040 금융연구	(농수산 금융에 관한 연구)
	2705 농수산 통계	27050 농수산통계연구	(농수산 통계에 관한 연구)
	2706 농수산 재해	27066 재해보험연구	(재해보험에 관한 연구)
271 농산	2710 농업정책	27100 농업정책 연구	(농업정책에 관한 연구)
	2712 농업기계	27120 농업기계	(농업기계에 관한 연구)
	2713 농업자재	27130 농업자재 연구	(농업자재에 관한 연구)
	2716 특작	27160 특작연구	(특용작물에 관한 연구)
	2717 잠업	27170 잠업연구	(잠업연구에 관한 연구)
	2718 채소	27180 채소연구	(채소에 관한 연구)
	2719 과수·화훼	27190 과수·화훼 연구	(과수·화훼에 관한 연구)
272 농지	2720 농지일반	27200 농지정책 연구	(농지정책에 관한 연구)
273 양정	2730 양곡정책	27300 식량경제	(식량경제에 관한 연구)
	2733 식생활 개선	27330 식생활 개선시책수립	(식생활개선)

J연구원의 경우 기록물분류기준표에서 대기능이 ‘연구’인 것을 살펴보면 소기능은 처리과수준의 단위이고, 단위업무는 연구사업유형으로 이루어져 있다. 단위업무 하위의 기록물철은 과제명으로 구성되며 생산시스템에 반영되어 사용된다.

(표 8) J연구원의 '연구'기능 분류체계

대기능	중기능	소기능	단위업무
교육연구	교육평가	평가개선연구	기본연구과제
		평가개선연구	수시연구과제
		평가개선연구	수탁연구·사업
		교수학습연구	기본연구과제
		교수학습연구	수시연구과제
		교수학습연구	수탁연구·사업
		글로벌교육연구	기본연구과제
		글로벌교육연구	수시연구과제
		글로벌교육연구	수탁연구·사업

이러한 현황은 연구기관이라는 기관 특성에 기초해서 '연구' 기능의 분류체계를 중점적으로 살펴보고 분석한 결과이다. 그러나 정부출연연구기관의 분류체계는 기본적으로 연구기능을 제대로 포함하지 않는 행정기능 중심의 분류체계이자 연구 자체보다는 연구지원, 연구관리를 위한 것이어서 연구기관의 핵심기록인 연구기록은 아직까지도 체계적으로 조직화되어야 하는 대상으로 인식받지 못하고 있는 듯하다. 물론 이는 연구자들이 연구수행과정에서 연구 자체에만 집중하고 연구과정을 체계적으로 기록화하는 것에는 관심과 주의를 기울이지 못했기에 이 부분이 규정에 반영되지 않는 결과로 이어졌을 가능성이 크다.<sup>8)</sup> 이런 상황에서 몇몇 기관에 존재하는 '연구'기능에 대한 분류는 공통적으로 연구사업 단위의 기록을 하나로 모으는 방식을 지향하고 있었다. 한 과제가 케이스파일(Case file)이 됨으로써 시작에서부터 완료까지 연구과정 전반에 대한 맥락, 즉 연구과정에 따라 연구기록의 생산배경을 이해하고 생산된 기록이 A부터 Z까지 하나로 모임으로써 관리와 활용이 보다 용이해진다는 것에 공감했다는

8) 연구자들에게 연구기록을 별도로 관리할 여력이 없다는 주장도 있다. 가령 3년간의 연구프로젝트에서 수집된 데이터는 프로젝트 기간 동안만이 아니라 프로젝트 이후 10년 또는 그 이상 다른 연구자나 공동연구자들에게 유용하나 처음 3년 동안의 관리비용만 지원될 뿐 지속적인 지원은 이뤄지지 않고 있는 것이 현실이다(이미영 2014, 78).

것으로 해석된다.

기관의 레코드 스케줄은 평가의 도구도 되기 때문에 한 연구과제 단위로 기록이 모이면 보존가치가 상이한 기록이 한데 섞이고 결국 지금의 철단위 평가방식을 적용하는 것이 어렵다는 문제가 존재한다. 그러나 분류가 평가 도구이기 이전에 기록의 생산맥락을 보호하고 계층적 관리를 위한 토대를 제공하는데 1차적 목적이 있다면 기관에서 연구과제별로 연구기록을 분류하는 것에 동의하기 어렵지 않다.

#### 4. 개선과제

법률에 의해 연구의 자율성을 보장받고 있음에도 정부출연연구기관은 조직 자체가 관료적이며, 경직된 연구조직 운영과 배타적 연구문화를 가지고 있다는 지적을 종종 받는다. 기록관리영역도 예외가 아니어서 예산과 조직 규모 등을 이유로 기록물관리전문요원의 채용을 미루고 있고 현행 공공기록물법을 위반하는 내용의 규정을 운용하고 있다. 더 늦지 않게 정부출연연구기관의 기록관리도 공공 기록관리의 사각지대에서 벗어나 체계를 바로 잡고 기관 스스로가 오랫동안 법률을 위반하고 있는 현 상황을 타개할 필요가 있다.

정부출연연구기관의 경우 현용기록관리와 아카이브관리가 구분되지 않는 즉, 기록을 국가기록원으로 이관하지 않고 자체 관리와 보존은 물론 영구보존의 기능까지 수행해야 한다. 그리고 이 기관들의 기록분류체계는 연구조직의 업무활동을 이해하고 기록의 생산맥락에 대한 배경정보를 제공해주어야 하는 공적(公的) 자산이기도 하다. 체계적인 기록관리는 행위의 증거로써 기록을 보호하고 보존하기 위해 극히 중요하므로 지금이라도 정부출연연구기관 기록관리의 방향을 바로잡아나가는 것은 반드시 필요하다.

23개 정부출연연구기관을 분석한 결과, 현재의 기록관리 수준은 기록분

류 한 가지만 분리하여 현황과 개선방안을 논할 수 없는 상황이어서 앞으로의 방향을 영역별로 모색해 보았다.

## 1) 제도 개선 : 법률과 규정 개정

국가차원에서의 공공기록물법 개정, 기관차원에서의 내부 기록물관리규정 제정, 이 두 영역이 함께 진행되어야 한다.

근본적으로 기록의 분류는 기관의 사명과 기능, 기록관리환경에 대한 고민에서부터 만들어져야 한다. 지금의 전자기록 시대는 분류체계를 비롯한 기록관리 전반에 대한 전면적인 재고찰을 요구하고 있다. 현행 법률은 종이기록 관리방식을 크게 벗어나지 못한 채 전자결재를 기반으로 하는 생산 시스템에서 생산된 기록을 관리하는 방식에 대해 규정하고 있으나, 현업에서는 법률에서 제대로 규정하지 못한 데이터세트 형태의 기록이 다양한 영역에서 다양한 방식으로 생산, 연계되고 있다. 정부출연연구기관도 예외는 아니어서 대다수 연구기관의 연구과제 기록은 전자결재시스템이 아닌 별도의 정보시스템에서 생산, 관리되고 있다. 이 시스템에서는 연구과제별 기본 정보(과제 개요, 연차정보, 예산, 참여연구원, 과제진행이력) 등록은 물론, 연구계획서와 연구결과, 연구성과의 등록, 연구과정에서의 예산 지출, 연구와 관련된 용역 등이 진행되고, 따라서 해당 데이터와 기록이 이 시스템에서 그대로 관리, 보존, 활용된다. 그러므로 본 연구에서 분석한 분류체계나 기록물분류기준표, 기록관리기준표는 이러한 별도의 시스템에서 생산된 기록은 배제하고 결재시스템에서 생산 등록되는 기록만이 고려된 편향적인 것임을 인정하지 않을 수 없다.

현재 정부출연연구기관은 1980~90년대의 규정안에서 전자기록을 관리하고, 앞으로는 행정정보데이터세트 관리방향 까지도 고민해야 하는 어려운 상황에 있다. 따라서 좀 더 단계적으로 그리고 영역화된 제도 개선이 필요하다. 단계적인 제도개선을 염두에 두었을 때 우선, 업무관리시스템 도입

계획이 없는 기관의 실정은 고려치 않고 올해까지 새로운 분류체계를 만들 것을 지시한 법률 조항은 실무가 아닌 법률 준수를 위한 허울뿐인 분류체계를 만들게 할 가능성이 크므로 이 내용부터 삭제되어야 한다.

또한 법률에서는 생산된 기록의 분류방식을 정부기능분류체계 기반의 기록관리기준표로 일원화할 것이 아니라, '기능기반의 계층적 분류체계' 등으로 큰 프레임을 정하고 생산시스템에 따라 한 기관에서도 복수의 분류체계를 설계·운영할 수 있는 여지를 두어야 한다. 즉, 전자문서결재시스템과 행정정보시스템에서의 분류체계가 상이할 수밖에 없는 현실을 역으로 제도에 반영하되, 각각에 대한 기본적인 프레임을 중앙기록물관리기관이 정하고 기관과 협의하거나 기관이 승인받는 방식으로 바뀌어야 한다. 최근 기록관리와 관련한 여러 가지 사태로 기록관리의 투명성과 설명책임성이 더욱 강하게 요구되고 있는 상황에서 기관의 자율성을 요구하는 것에 우려의 목소리가 있을 수 있으나, 국가기록관리체제가 기관의 기록관리를 강도높게 통제하고자 한다면 그것은 개별 기관의 특수성에 대한 중앙기록물관리기관의 이해가 개별 기관 이상이어야 가능한 것이다.<sup>9)</sup> 그래야 비로소 법률과 제도가 선의의 목적으로 진취적 방향으로 만들어지고 개별 기관들이 이를 자발적으로 준수할 수 있는 환경이 될 것이다.

기관차원에서는 몇 개 기관을 제외하고 빠른 시일 내에 일단 지금의 공공기록물법을 준수하는 기록관리규정을 준비해야 한다. 전반적인 구성체계는 물론, 분류체계의 구조, 등록 및 편철방식, 자체폐기를 용인하는 평가체계, 5종의 보존기간 등 현행화해야 할 부분이 상당하다. 국가기록원은 정부출연연구기관의 기록관리 수준이 상향평준화 될 수 있도록 서둘러 현황을

9) 국가기록원은 공공기관 기록관리협의회를 구성하여 기타 공공기관의 기록관리담당자들과 모임을 갖고 있다. 참여기관의 수가 많지 않고 기관 성격이 다소 상이함에 따라 협의회는 특정 주제를 정하여 각 기관이 현황과 사례를 발표하고 이를 공유하는 방식으로 운영되고 있다. (참여기관: 한국승강기안전공단, 한국원자력안전기술원, 국토교통과학기술진흥원, 국방과학연구소, 광주과학기술원, 한국원자력연구원, 한국지질자원연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준연구원, 한국항공우주연구원, 한국지역정보개발원, 오송첨단의료산업진흥재단 등)

조사하고 규정개정을 지원하며 이를 모니터링해야 할 것이다.

## 2) 체계 개선 : 연구기록 분류체계 재설계

우리의 기능분류체계는 외국의 기능기반 기록분류체계와는 사뭇 다른 구조와 운영방식을 가지고 있기 때문에 우리 현장을 토대로 한 연구가 더욱 절실한 시점이다. 한 연구에서는 기능적 관점을 정확하게 반영하여 이루어진 분류체계라도 그러한 분류체계를 일상적으로 사용하는 최종이용자의 관점을 반영하는 데에는 실패할 수 있다는 점을 실증 연구를 통해 밝히고 있다. 또한 기능기반 분류는 조직이 기록관리요건을 준수하는 강력한 도구가 될 수 있지만, 기록관리자가 그러한 분류를 일관성 있게 만들고 해석하지 못하고 자신의 문서를 일상적으로 분류하는 사람들이 분류체계를 제대로 적용하지 못한다면 실패할 수 있다고 지적하고 있다(설문원 2012, 226 재인용).

공적 연구기관이기에 연구기록의 분류를 어떻게 할 것인가는 연구기관에서 깊이 고민되어야 하고, 모범실무(Best Practice)까지도 개발하여 이를 전파할 수 있다면 매우 이상적이다. 그 과정에서 기록관리자가 수행하는 분류가 이용자의 요구에 부합하는지는 반드시 검토되어야 한다.

분석 결과, ‘연구’기능에 대한 분류체계를 포함하고 있는 몇몇 기관의 예에서 연구기록은 행정기록과 다른 체계 즉 ‘연구과제’ 단위로 분류되었음을 확인하였다. 연구기관의 연구부서는 계층구조가 엄격하지 않고 실질적으로 연구과제를 수행하는 업무 단위가 유동적이어서 연구기록을 조직에 따라 분류하는 것은 큰 의미를 갖지 못하기에 연구과제를 하나의 시리즈로 구성하는 방식(이미영 2017, 338 재인용)은 꽤 적절해 보인다. 그리고 과학기술 분야의 몇몇 사례도 이를 뒷받침한다.

과학기술분야 연구기관인 Y연구원은 연구용역을 통해 기록물분류체계를 재구축하였는데, 크게 연구분야와 행정분야로 구분하였다. 행정분야(지원

부서)는 고유업무기능과 공통기능으로 구분되며 공통기능은 지출, 출장, 구매 등과 같은 공통행정관리업무와 공문접수, 내부결재문서 등의 기록물관리업무로 다시 나뉜다. 연구분야(연구부서) 역시 고유업무기능과 공통기능으로 구분되나 연구분야의 고유기능은 각 연구부서에서 수행하는 특정 기술개발사업들로 나뉘며 이 사업이 단위업무가 된다는 차이가 있다. 기록관리담당부서가 단위업무 하위에 ‘연구개발기획, 연구수행 및 관리, 연구성과물 관리’를 기록물철로 생성해 줌으로 기술개발사업별로 기획단계의 기록부터 연구성과까지 하나로 모이는 구조이다.<sup>10)</sup>

또 다른 과학기술분야 연구기관인 Z연구원은 자체적으로 분류체계를 설계하고 국가기록원 의견 조회 및 연구원 내부의 검토 과정을 거쳐 분류체계와 보존기간기준표를 확정, 2016년 1월 1일부터 이를 생산시스템에 탑재하여 사용하고 있다. 분류체계를 설계하기에 앞서 기록생산시스템(신전자문서시스템)에서 생산 등록된 1년간의 기록물(2014년 기준)을 모두 분석하여 ‘기관 공통, 지원부서 공통, 연구부서 공통, 지원부서 고유, 연구부서 고유’로 업무를 크게 구분하였다. 기관 공통업무는 회의, 예산, 인사, 서무 등과 같이 모든 부서에서 공통으로 수행하는 업무이며, 연구부서 공통업무는 지적재산권, 세미나, 연구업무심의회 등과 같이 모든 연구부서에서 공통으로 수행하는 업무이다. Z연구원의 경우 기록물분류체계를 재설계한다 하더라도 시스템에는 2Depth(단위업무-기록물철)밖에 보여지지 않는다는 생산시스템의 한계를 고려해서 업무기능 분석을 토대로 단위업무를 설계하고, 기록 건 분석을 토대로 기록물철을 구성하였다. 연구부서의 고유업무는 ‘고유업무=연구과제’로, 지원부서는 해당 부서의 주된 업무이자 주도적으로 수행하는 업무로 구성하였다. 연구부서의 고유업무는 연구과제로 정했는데, 이 배경에는 연구과제와 관련한 대부분의 업무가 행정정보시스

---

10) Y연구원의 업무특성상 기록물분류체계 구축사업과 관련한 자료가 외부로 공개되지 않는다. 따라서 해당 내용은 Y연구원의 기록물관리전문요원과의 전화통화를 통해 확인한 것이다.

템에서 진행되고 이 시스템이 연구과제 단위로 운영된다는 점과 연구과제별로 기록을 검색, 접근하는 것에 익숙한 이용자들의 기록이용행태를 고려한 것이다. 또한 전자문서시스템에 각 연구과제별로 중요한 기록이 얼마나 많이 생산되는가, 연구과제 안에서도 기록유형별로 기록물철을 구성해서 보존기간을 별도 책정할 필요가 있는가 하는 점도 고려하여 단위업무와 기록물철 2Depth를 사업유형(주요사업, 수탁사업, 자체사업 등)과 연구과제로 정한 것이다. 앞서 살펴본 J연구원의 단위업무와 기록물철도 이와 같은 체계이다.

한편, 기능분류에 기반한 분류체계를 설계하되 각 기관의 재량권을 넓힐 수 있는 여지가 있다면 좀 더 콤팩트하고 실질적인 분류체계 설계를 계획할 수 있을 것이다. 즉, '대기능-중기능-소기능-단위업무' 또는 '정책분야-정책영역-대기능-중기능-소기능-단위과제'로 이어지는 분류의 여러 계층을 현실적으로 구성할 필요가 있다. Z연구원의 경우 실제로 '소기능-단위업무-기록물철' 수준의 계층구조를 분류체계에 적용하는 것이 큰 무리가 없다고 하였다. 기록물분류기준표를 회신해 주었던 상당수의 기관에서는 중기능과 소기능의 명칭이 일치하거나(C연구원, T연구원), 처리과와 대기능이 일치하기도 하고(N연구원), 소기능과 단위업무가 일치(H연구원) 하는 양태를 보여 주었다. 현업에서 대기능-중기능, 중기능-소기능, 소기능-단위과제(단위업무), 대기능-처리과 간에 명칭이 중복되는 사례가 빈번한 상황에서 지금의 다계층 구조를 기관에서 쉽게 소화할 수 없다면 이것의 유용성, 필요성 역시 재검토되거나 축소될 필요가 있다.

분류체계 설계방식으로는 기록물관리전문요원이 배치된 기관이라면 정부출연연구기관 스스로가 지역적으로, 업무적으로 가까운 기관들간에 협업을 해나갈 수 있다. 일례로 대덕연구단지에 위치한 과학기술분야 정부출연연구기관 가운데 몇몇 기관의 기록관리담당자들은 연구기관이 유사한 업무기능과 프로세스로 운영되는 만큼 공통업무에 대한 보존기준을 공동으로 만들고 각 기관에서 일부 커스터마이징하여 운영하는 것이 바람직하

다는 것에 합의, 자체적으로 ‘과학기술분야 정부출연연구기관 공통업무 보존기간기준표’를 만드는 작업을 진행하고 있다.<sup>11)</sup> 각 기관별로 유사한 기관의 선례를 찾아 개별적으로 벤치마킹할 수도 있으나 비슷한 주제 분야를 연구하고 비슷한 기록관리환경에 있는 기관들이 함께 벤치마킹하고 국가기록원의 자문을 받아 공동으로 분류체계를 설계한다면 분류체계의 품질은 높이고 기관에서의 활용시 분류체계의 권위를 인정받는 효과도 가질 수 있을 것이다.

### 3) 시스템 개선 : 분류체계와 시스템의 연계

사용되는 명칭과 용어가 상이할 순 있으나 조직분류와 기능분류가 혼합된 지금의 분류체계를 정부출연연구기관들이 공공기록물법에 맞게 재설계하는 것은 아주 어려운 일이 아니다. 수십 년 동안 우리나라 공문서, 문서, 기록물 관리체계가 조직분류와 기능분류가 혼합된 형태를 벗어나지 못해왔고, 사실 그보다 더 나은 방식의 분류가 아직은 현업에서 입증되지 못했다. 결과적으로 정부출연연구기관이 현행 법률을 준수하지 못한 책임은 있으나 어느 정도 조직분류와 기능분류가 결합된 형태의 문서보존기준표 내지 기록물분류기준표를 가지고 있음은 이미 확인되었다. 이보다 어려운 것은 기록생산시스템 환경을 바꾸고 바뀐 제도와 체계를 시스템에 적용하는 것이다.

전자기록환경에서 기록물분류체계는 시스템과 분리되어 존재하는 것이 아니라는 점을 무겁게 받아 들여야 한다. 전자기록환경에서는 생산시점에서 분류가 잘 못된 기록을 종이기록환경에서처럼 물리적으로 분리, 재편철하기 쉽지 않다. 그럼에도 정부출연연구기관의 몇몇 기록관리담당자로부터 확인한 결과 생산시점에서 기록물철을 지정하지 않아도 무방한 기록생산시

11) 참여기관: 한국기계연구원, 한국생명공학연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원 등

시스템을 사용하거나 공공기록물법이 반영되지 않은 시스템을 사용하고 있었다. 이 시스템에는 사전에 설계된 기록물분류체계가 당연히 반영되지 않았고 여타의 생산시스템처럼 기록의 분류, 보존, 공개 등과 관련한 요소 역시 반영되지 못했다. 또한 조직과 기능이 혼합된 분류체계를 별도로 가지고 있다 할지라도 규정에서 정한 방식은 효력 중심의 사무관리규정하에서 이뤄지는 건단위의 편철방식을 권하고 있어 생산시점부터 맥락과 계층을 상실한 상태로 기록이 관리되고 있다. 따라서 정부출연연구기관에서는 일정 수준의 분류체계가 설계되고 생산시점에서부터 관리, 보존, 평가, 활용까지 연계될 수 있도록 시스템 환경이 바뀌어야 한다. <그림 1>에서 보는 Z연구원의 사례와 같이 최소한 전자문서시스템과 분류체계가 연결될 수 있는 환경을 구축하는 것이다. 분류체계는 그 자체가 생산시점부터 기록을 통제할 수 있는 도구이다. 따라서 제도와 시스템을 결합하여 제대로 된 관리체계에 기록을 두려는 노력이 필요하다.

〈그림 1〉 Z연구원 생산시스템의 기록분류체계와 연구과제 검색화면



이상의 3개 부분의 개선 과제는 가장 기본적인 영역이다. 많은 실패사례

에서 봐 왔듯이 법과 제도만으로 운영상의 성과를 이뤄내기란 쉽지 않다. 기록물관리전문요원 1명의 채용이 요원하고 따라서 기록관리에 관한 내부 규정을 현행 법률에 따라 책임있게 담당할 인적 자원이 없는 상황을 어쩔 수 없는 것으로만 받아들인다면 정부출연연구기관은 30년전 수준의 문서관리를 지속해 나갈 수밖에 없다. 공공기관이기에 법률 불이행에 대한 법률적 조치를 검토할 수도 있겠지만 그것이 능사는 아니다.

공공기록물법 제9조에 따르면 국가기록원은 기록물관리 방법을 연구·보급하고 기록물관리종사자에 대한 교육·훈련을 수행해야 하며, 기록물관리에 관한 지도·감독을 해나가야 한다.<sup>12)</sup> 하지만 지금의 상황은 이 모든 것이 부족했음을 반증하고 있다. 국가기록원은 지도·감독을 통해 현 상황을 구체적으로 파악하고 기록물관리전문요원이 부재하더라도 기관에서 해당 역할을 수행하고 있는 담당자를 교육시켜 현 공공기록물법과 맥을 같이 하는 규정을 만들고 이에 따라 기록관리가 이뤄질 수 있도록 지원해야 한다. 기록관리방법의 적극적인 보급과 교육을 통해 공적 연구기관의 기록관리 수준을 상향평준화하고 이를 모니터링 해나가려는 국가기록원의 노력이 필요하다. 국가기록원과 정부출연연구기관은 지금까지 연구분야의 기록관리를 개선하기 위한 의지가 얼마나 있었는지 냉정하게 자문해 볼 필요가 있다.

12) 공공기록물법 제9조(중앙기록물관리기관) ②제1항에 따라 행정자치부장관 소속으로 설치·운영되는 영구기록물관리기관(이하 “중앙기록물관리기관”이라 한다)은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 기록물관리에 관한 기본정책의 수립 및 제도의 개선
2. 기록물관리 표준화 정책의 수립 및 기록물관리 표준의 개발·운영
3. 기록물관리 및 기록물관리 관련 통계의 작성·관리
4. 기록물의 전자적 관리체계 구축 및 표준화
5. 기록물관리의 방법 및 보존기술의 연구·보급
6. 기록물관리 종사자에 대한 교육·훈련
7. 기록물관리에 관한 지도·감독 및 평가
8. 다른 기록물관리기관과의 연계·협조
9. 기록물관리에 관한 교류·협력
10. 그 밖에 이 법에서 정하는 사항

## 5. 결론

본 연구는 준수하기 위해 만든 법률이 현실과 어떤 괴리가 있는가를 확인하고, 정부출연연구기관의 기록분류체계를 비교 분석하여 모범사례를 발굴함으로써 각 기관에 어떤 유용한 도움을 줄 수 있는지 그 방안을 모색하는데 목적이 있었다. 현재의 법률과 기록분류체계는 기관 특성과 법적 의무사이에서 적당히 타협하게 만드는 구조이나, 정부출연연구기관의 기록관리 수준은 타협조차 어려운 상태임을 확인하였다.

기록관리에 관한 기본정책 수립과 제도 개선의 의무를 가진 국가기록원이 해야 할 일이 많다. 정부출연연구기관의 기록관리가 빠른 기간내에 체계를 잡을 수 있도록 국가기록원이 예의 주시하고 일정 수준의 궤도에 진입할 때까지 계속 선도해야 한다. 기관차원에서는 내부 규정과 시스템 환경을 현행화하고, 안정화된 이후에는 현용기록관리와 아카이브관리가 모두 이뤄지는 정부출연연구기관의 특성과 연속체적인 기록관리를 고려한 분류체계를 더 심도있게 모색해야 한다. 이를 위해 기관에서 생산된 기록에 대한 증거적 가치, 정보적 가치, 역사적 가치를 지속적으로 모니터링하여 분류체계와 레코드스케줄 등을 정련화시켜 나가는 작업을 계속해야 할 것이다. 방법측면에서는 동일한 감독관청 하위의 기관들이 비교적 유사한 업무 프로세스를 가지므로 여러 연구기관이 협의하여 분류체계를 설계하는 것도 바람직하다. 이를 통해 분류체계의 논리를 강화하고 완성도를 높일 수 있을 것으로 기대되기 때문이다. 연구기관은 국가기록원이 가지지 못한 연구 기록관리에 대한 전문성을 유사한 기관간의 협력으로 그 수준을 끌어올릴 수 있을 것이다.

본 연구는 23개 기관을 병렬적으로 분석했으나 분석대상 가운데 기대했던 복수의 모범사례가 없었기에 대안 제시 측면에서 한계를 가지고 있다. 담당자들과의 집단 면담 및 심층 인터뷰를 통한 정부출연연구기관의 세밀한 현황 분석과 보다 현실적인 대안 제시가 필요했다는 지적이 있을 수 있

다. 그러나 기록물관리전문요원이 근무하고 있음에도 내부적으로 전자기록과 비전자기록을 다른 업무영역에서 통제하고 있다거나 현행 법률에 조응하지 못하는 내부 규정이 적용되고, 기록분류체계가 형식적인 보존기간 책정기준표 이상의 기능을 하지 못하는 현 상황은 보다 근본적인 문제 확인과 해결책 마련이 별도로 필요해 보인다. 증세를 알아야 적절한 약을 처방할 수 있듯이 다양한 측면의 현황분석을 바탕으로 정부출연연구기관 기록관리가 처한 현실과 앞으로의 개선방향을 진지하게 고민한 후속연구가 필요하다. 실무적 이슈가 학계로 전달되어 더 나은 방향으로 발전시킬 수 있는 좋은 아이디어가 다시 실무영역으로 환류되길 기대해 본다. 본 연구는 특정 공공영역에서의 미흡한 기록관리 현실을 공론화시켰다는 것에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

기록이 공공기관에 의해 생산되거나 관리되었다면 그것은 공적 자산이며, 공공에 의한 접근이 가능함을 의미한다. 기록관리 의무를 외면하고 생산기록을 제대로 관리하지 않는 기관은 해당 분야 기록의 가치, 더 나아가 조직의 가치를 스스로 부정하고 있는 것임은 분명하다.

### 〈참고문헌〉

- 김수진. 2012. 『정부출연연구기관의 연구기록물 관리 개선방안에 관한 연구』. 이화여자대학교 정책과학대학원 기록관리학전공 석사학위논문.
- 설문원. 2012. 기록분류에 관한 국내 연구 동향과 과제. 『한국기록관리학회지』, 12(3), 203-232.
- 설문원. 2013. 기록분류를 위한 정부기능분류체계의 적용 구조 및 운용 분석: 중앙행정기관을 중심으로. 『한국비블리아학회지』, 24(4), 23-51.
- 이미영. 과학기술분야 연구기록의 평가에 관한 연구. 『기록학연구』, 41, 75-111.
- 이미영. 2016. 처분일정표를 바탕으로 한 연구기록 평가제도 연구: 호주, 미국 사례를 중심으로. 『기록학연구』, 50, 311-349.
- 이승억. 2001. 한국공공분야 '기록보유(Recordkeeping)'체제 전망: '기록물분류기준표'의 제도적 의의와 특성. 『기록학연구』, 4, 31-62.

- 이승억, 설문원. 2017. 전자기록관리정책의 재설계에 관한 연구. 『기록학연구』, 52, 5-37.
- 이주연. 2003. 『한국 공문서 분류의 변천과정에 관한 연구』. 부산대학교 대학원 기록관리학협동과정 석사학위논문.
- 현문수 외. 2017. 공공기록물 관리에 관한 법령 개정을 위한 면담 연구. 『기록학연구』, 51, 279-309.
- 한국기록학회. 2008. 『기록학용어 사전』. 서울: 역사비평사.
- Theodore R. Schellenberg 지음. 이원영 옮김. 2002. 『현대기록학개론』. 서울: 진리탐구.

#### 〈참고 법령〉

- 과학기술정책연구원 문서관리규정. [제정 2002.4.22 / 개정 2013.12.23]
- 산업연구원 문서보관보존세칙. [제정 1984.6.18 / 개정 2000.12.29]
- 산업통상자원부 기술표준원. 2013. 『문헌정보-기록경영시스템-기본사항 및 용어: KS X ISO 30300:2013』.
- 에너지경제연구원 문서관리규정. [제정 1986.12.6 / 개정 2013.8.30]
- 에너지경제연구원 문서분류 및 보관규칙. [제정 1986.12.6 / 개정 2007.9.27]
- 정보통신정책연구원 문서분류 및 보존지침. [제정 1990.7.14 / 개정 2016.1.21]
- 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 시행령.
- 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률.
- 통일연구원 문서관리규칙. [제정 1992.4.14 / 2016.5.31]
- 한국교통연구원 문서분류 및 보관·보존 세칙. [제정 2017.6.19.]
- 한국노동연구원 기록물관리지침. [제정 2013.12.17 / 개정 2016.7.21]
- 한국노동연구원 문서관리규정. [제정 1989.3.23 / 개정 2016.6.30]
- 한국보건사회연구원 문서관리규정. [제정 1976.4.13 / 개정 2015.5.14]
- 한국여성정책연구원 문서보존기간종별 기준. [제정 1984.4.28 / 개정 2006.1.17]
- 한국조세재정연구원 문서관리규정. [제정 1992.12.29 / 개정 2015.12.1]
- 한국직업능력개발원 문서관리규칙. [제정 1997.10.16 / 개정 2015.12.30]
- 한국형사정책연구원 문서관리규정. [제정 1990.2.13 / 개정 2010.6.30]
- 한국형사정책연구원 문서보관보존규칙. [제정 1990.2.13 / 개정 2008.3.20]

#### 〈참고 사이트〉

- 공공기관 경영정보 공개시스템. 항목별 공시. <http://www.alio.go.kr/managementItem.do>

