

## 한국 공공분야 ‘기록보유(Recordkeeping)’체제 전망

- ‘기록물분류기준표’의 제도적 의의와 특성 -

이 승 역\*

1. 머리말
2. ‘분류기준표’제도에 의한 전환
  - 1) ‘포괄적 문서화’원칙
  - 2) 조직, 업무활동, 기록의 연계 관리
  - 3) 보존기간 책정기준 이원화
3. ‘기록보유’관점에서의 검토
  - 1) ‘기록연속체(Records Continuum)’
  - 2) 라이프사이클 모델 재검토
  - 3) 기록보유 체제(regime)
4. 맺음말

\* 정부기록보존소 학예연구사, 한남대 기록관리학협동과정 겸임교수

주요논저 「『臨時政府』의 귀국과 對美軍政 관계(1945.8~1946.2)」 『역사와 현실』 24호, 한국역사연구회, 1996 ; 「경제개발기 경기도의 고도성장과 그 명암」 『경기도 역사와 문화』, 경기도사편찬위원회, 1997 ; 「4·19직후 李承晩・李起鵬일가 재산조사기록 : 특정재산조사위원회, “특정재산조사관연철”(1960~61)」 『기록보존』 13호, 정부기록보존소 2000.

## 1. 머리말

‘레코드키퍼’는 근래 호주, 미국 등의 공공분야에서 자주 등장하는 용어이다.<sup>1)</sup> 광의의 기록보유에는 기록관리(Records Management)가 포함되어 있으며, 엄밀하지 않은 경우 혼용되기도 한다. 하지만 이 글에서 부각시키고자 하는 ‘기록보유’ 관념에는 기록물, 생산주체, 이용자간의 관계를 보다 긴밀화 한 시각이 담겨있다. 그것은 곧 단순히 결과로서의 기록물을 ‘관리’하는 데 그치는 것이 아니라 ‘기록되어야 할 정보가 생산되었는가, 또한 생산된 기록이 효과적 활용을 위해 또 가치에 따라 처리(disposition)되었는가’하는 절차적 당위성을 기록의 생산 및 유지영역에 부여하고자 한 것으로 볼 수 있는 것이다. 그리하여 기록보유체제(regime)는 기록이 각종 결정 및 집행을 지원하고, 궁극적으로 조직이나 개인이 공동체에 자신의 활동을 설명해야 할 ‘책임’이행을 보장하는, 생산 - 활용 - 처리가 하나로 묶인 기록에 관한 전일적인 연속 시스템을 의미한다.

이 글의 문제의식은 한국의 공공영역에서 보존기록물 중 상당부분이 그 부실화·파편화로 인해 기본적인 평가선별조차 불가능한 절대적 위기상황이 장기화되어 왔다는 사실과, 이 같은 상황을 근본적으로 타개하는데 있어〈공공기관의기록물관리에관한법률(이하 공공기록법)〉, 특히 기록물분류기준표(이하 분류기준표)가 지닌 제도적 가능성 여부가 그 출발점이었다. 기록보존의 위기상황은 개인이나 개별 조직 차원에서 빚어진 경우도 있으나 보다 근본적으로는 결여에 가까운 정책상의

---

1) 레코드키퍼이라는 말은 ‘기록유지’ 또는 ‘기록보유’라는 말로 번역될 수 있을 것이다. 그런데 생산기록의 ‘유지 및 활용(maintenance and use)’에서의 유지와 구별하기 위해 이 글에서는 ‘기록보유’ 또는 원어 그대로 ‘레코드키퍼’이라고 하자 한다.

미비 때문이었고, 그런 점에서 <공공기록법>은 일단 그 자체로서도 획기적인 것이었다. 다만, 여전히 남는 문제는 실질적인 제도의 구현일 것이다.

분류기준표의 기능 범위는 기록물의 생산등록, 활용, 처리, 보존 등 기록관리 거의 전 과정에 걸쳐있다. <공공기록법>에는 분류기준표와 함께 기록물관리에 관한 다양한 조항들이 있으나 분류기준표는 생산에서부터 처리에 이르는 전 단계를 규정한다는 점에서 다른 요소들과 그 비중이 다르다. 결국 <공공기록법>의 기록관리제도적 특성의 주요 골자가 분류기준표에 집약되어 있다고 해도 과언이 아니며, 따라서 분류기준표의 분석은 그 만큼 절대적인 중요성을 갖는다고 하겠다. 그런데 분류기준표는 생소한 제도였음에도 불구하고 입법 이전 거의 공개논의가 진행되지 못한 실정이었고, 그 복합적 기능으로 인해 제도적 특성 파악이 쉽지 않다. 이 글에서는 우선 분류기준표제도에 의해 달라진 핵심사항은 무엇인지 검토할 것이며, 그 다음 ‘기록보유’ 관점의 주요 개념과 논점을 통해 그 특성을 확인하고자 한다.

1990년대 들어 이른바 기록물 라이프사이클 모델에 기초한 기록관리 시스템에 대하여 비판적 견해가 대두되기 시작했다. 이 새로운 입장이 제기된 주 요인은 전자환경에 의한 기록 생산 및 유지였지만, 보다 근본적으로 그것은 ‘기록보유’ 관념의 대두라고 설명하는 것이 보다 적절하다. ‘기록보유’ 관념은 앞서 언급했듯이 충분하고 정확한 기록정보의 ‘생산, 보존과 활용, 처리의 일관된 조직화’를 지향하는데, 이는 ‘레코즈컨티뉴엄(Records Continuum : 기록연속체)’이라는 ‘재발견된’ 개념을 기반으로 한 것이었다.<sup>2)</sup> 기록연속체에 의한 새로운 기록관리 모델은 기

2) 레코즈컨티뉴엄은 라이프사이클모델에 대한 문제제기로서 1990년대 호주 기록학계 및 공공기록관리분야의 주요 개념이다. 호주의 주요 논자들에 의하면 컨티뉴엄 개념은 이전부터 부분적으로 제기된 것을 자신들이 ‘재발견’하여 정립한 것일

존 라이프사이클모델에 대한 유력한 대안으로 제시되었다. 분류기준표 제도는 전통적인 라이프사이클모델보다는 이러한 대안적 흐름의 맥으로 파악하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

한국에서의 기록관리학 논의는 기록물라이프사이클모델에 근거한 ‘아카이브에 관한 이론(Archival theory)’의 틀 속에서 기록물가치론, 평가선별론 그리고 정리기술 분야에서 진행되었고, 또 제도분야에서는 <공공기록법>의 기록물수집체계, 전문인력문제, ‘자료관’ 건립문제와 관련된 연구성과가 생산되었다. 그러나 <공공기록법>에 의해 성립할 제도에 관한 논의는 여전히 빈약한 실정이다. 전문학계의 학문적 합의와 이해관련자간의 정책 공유에 앞서 입법화가 먼저 이루어진 것이 이 같은 논의의 빈곤을 초래한 것일 수도 있다. 이제부터라도 다양한 접근의 논의를 통해 법과 제도의 좌표를 정확하게 가늠해야만 제도의 구현을 위한 공론화가 조속히 실현될 것이다.

## 2. ‘분류기준표제도’에 의한 전환

### 1) ‘포괄적 문서화(documentation)’<sup>3)</sup> 원칙

뿐이었다. 컨티뉴엄 개념과 관련된 호주의 기록관리 전통에 관해서는 Maclean을 기념하여 편찬된 다음 책을 참조할 수 있다. Sue McKemmish and Michael Piggott ed. *The Records Continuum : Ian Maclean and Australian Archives First Fifty Years*, Ancora Press in association with Australian Archives, 1994.

- 3) 미 아키비스트협회(SAA) 용어사전에 의하면 도큐멘테이션은 ① 생산자(creator), 사건, 활동 등의 증거가 되는 기록의 생산 또는 수집, ② 전자기록의 유지에 필요한 작동시스템 및 S/W에 관한 기록(descriptive document) 등이다. *A Glossary for Archivists, Manuscripts curators, and Records managers* SAA, 1992. 이 글에서의 문서화는 ①의 의미 중 ‘생산’에 해당되며, ‘포괄적’ 문서화란 기록생산자 및 활동 전반이 담긴 문서화를 의미한다.



공공영역(public sector)에서 기록은 조직이나 개인의 활동이 충분히 설명될 수 있도록 생산, 보존되어야 한다. <공공기록법>의 기본원칙은 업무활동의 ‘충분한 문서화’라고 할 수 있는데, 그러한 문서화를 위한 기반은 기관별 단위업무체제이다.

<사무관리규정>에 의하면 이른바 ‘기안문서’의 행정적 효력은 결재와 함께 발생하게 되며, 이러한 결재기록은 가장 기본적인 보존대상이다. 이제까지 한국의 각 정부기관의 기록물등록은 대부분 결재문건을 중심으로 이루어져 왔다. 행정적으로 효력 발생한 기록이 보존대상이 된다는 의미에서 이를 ‘효력중심 기록보존 원칙’이라고 규정할 수 있을 것이다.<sup>4)</sup>

‘효력중심 기록보존’은 기본적으로 결재기록 중심의 건 단위 등록보존을 의미한다. 결재기록 이외는 비록 활동과정에서 누적된 중요 정보라 하더라도 특정양식(대장류)을 제외하면 정리과정에서 대부분 폐기된다. 결국 규정에 따라 최종 정리된 파일은 같은 사안으로 구성된 것이 아니라 동일한 기능 범주의 동일 보존기간 문건들을 모아 일정분량(200장)으로 묶어 놓은 것에 불과했다.

효력중심 보존원칙의 문제점은, 첫째 보존결과가 업무활동과정 전말에 관한 정보로서는 대단히 미비하다는 점이다. 그렇게 보존된 기록을 통해서는 개별 안전에 관해 ‘언제, 누가, 무엇을 결정했다’라는 것은 알 수 있지만 이것이 ‘왜 기획되었고, 어떤 결정과정을 거쳤고, 기타 의견은 무엇이며, 결정에 영향을 미친 정보는 무엇인가’라는 맥락은 거의

---

4) <사무관리규정>제8조 ‘문서의 성립 및 발생효력’. 이는 <공공기록법>제정 이후에도 유효한 조항이다. 조항에 의하면 ‘문서’는 결재와 함께 ‘성립’하고 시행처에 도달과 동시에 ‘효력’이 발생하는데, 결재와 동시에 기관의 의사가 성립되며 이것이 행정적 효력의 전제가 된다는 점에서 이를 ‘효력중심의 보존’으로 규정하는 것이 가능할 것이다.

파악할 수 없다. 두 번째는 상당한 주요 자료들이 관리대상에서 제외된다는 점이다. 대표적인 사례가 전산자료인데, 전자기안문 이외에 각종 D/B자료들은 활용도는 물론, 자료에 따라서는 보존가치도 있는 중요 기록 정보임에도 불구하고 공식적인 보존관리대상에서 제외되는 경우가 대부분이다.

결국 ‘효력중심’은 업무활동이 충실히 반영된 기록이 남겨지기 힘든 원칙이며, 나아가 많은 중요 정보들이 보존대상에서 제외된다. <공공기록법>의 보존원칙은 다음에서 알 수 있듯이 효력중심 원칙과 근본적으로 다르다.

“공공기관의 장은 역사자료의 보존과 책임 있는 업무의 수행을 위하여 입안 단계에서 종결단계까지 그 과정 및 결과가 모두 기록물로 남을 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.(제11조 제1항)”

조문 그대로 <공공기록법>의 보존원칙은 효력중심이 아니라 업무활동 전말이 담겨야 한다는 ‘포괄적인 문서화(documentation)’의 보장이다. ‘효력중심’에서 ‘포괄적인 문서화 보장’ 원칙으로의 전환은 <공공기록법>의 가장 핵심적인 부분이다. 특히 이는 한국의 공공분야 기록보존에서 장기 누적되어온 상황의 개선과 직결된다.

생산의무가 부과된 기록물종류에 관해서는 시행령에 명시되어 있지만 ‘포괄적인 문서화 보장’이라는 측면에서 보다 주목해야 할 것은 다른 아닌 분류기준표이다. 분류기준표의 기능은 포괄적이며 다양하다. 우선 분류기준표는 기록물등록을 위한 ‘분류기호표’이며 보존장소·기간·심지어는 보존방식까지 지정한 매우 세밀한 ‘처리일정표(disposition schedule)’이다. 또 한편으로는 ‘업무분류표(business classification scheme)’이자 색인어표인 ‘특수목록표’이기도 하다. 그 항목을 보면 다음과 같다.

〈표1〉 기록물분류기준표 항목

| 처리과<br>기관<br>코드 | 기능분류번호      |             |             |          | 보존분류기준           |                  |                  |                 |                       | 검색어 지정기준       |                |                |                |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|----------|------------------|------------------|------------------|-----------------|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                 | 대<br>기<br>능 | 중<br>기<br>능 | 소<br>기<br>능 | 단위<br>업무 | 보<br>존<br>기<br>간 | 보<br>존<br>장<br>소 | 보<br>존<br>방<br>법 | 비치<br>기록물<br>여부 | 비치<br>기록물<br>이관시<br>기 | 특수<br>목록<br>위치 | 제1<br>특수<br>목록 | 제2<br>특수<br>목록 | 제3<br>특수<br>목록 |

출전: 『공공기록법』 시행규칙 별지 제3호 서식

그러나 다양한 기능만큼이나 주목할 필요가 있는 것은 분류기준표가 문서화를 위한 기록 생산에 미칠 영향이다. 분류기준표의 기본단위는 기관별 단위업무인데, 기록생산 및 관리전반에 관한 사항을 업무활동에 연결한 것은 커다란 변화임에는 틀림없다. 이전에도 정부 기능분류에 기초한 〈공문서분류번호 및 보존기간표〉가 있었으나 이는 업무활동의 문서화를 목적으로 한 것은 아니었으며, 내용 면에서도 정부조직별로 특화된 다양한 기능들을 포괄하지 못했다.

분류기준표는 기관간 기능이 중복되더라도 각 기관단위로 별도 작성 되도록 되어 있다.<sup>5)</sup> 이것은 언뜻 비효율적으로 보일지 몰라도 기관별 문서화라는 점에서 매우 중요한 역할을 한다. 기관별 관리를 해야만 해당 조직의 업무활동에서 생산된 모든 종류의 기록정보를 포착할 수 있기 때문이다. 단위업무 자체가 누락되지 않는 한 해당 조직에서 생산된 기록이 관리대상에서 제외되는 일은 적어도 논리적으로는 발생할 수

5) 위 〈표1〉에서 주의해야 할 것은 ‘기능분류번호’란이다. 기능분류의 대·중·소 분류는 생산자(creator)에 관한 직접적인 정보는 아니다. 그것은 업무 기능의 내용을 특성에 따라 주제 분류한 것으로 기본 효용은 검색에 있다. 생산자에 관한 계통적 정보는 ‘처리과기관코드’에 담겨있다. 처리과코드는 자릿수에 따라 생산기관단위(부, 처, 청 단체 등)에서 말단 처리과 단위까지 식별 가능하도록 구성되어 있다. 분류기준표의 작성 및 관리 단위는 기능분류단위가 아니라 조직단위이므로 처리과기관코드에 모든 분류기준표 항목이 묶여 있는 것이다.

없다. 또 경우에 따라서 단지 관리차원에 그치지 않고 특정 업무의 ‘충분하고 적절한’ 기록 생산 여부에 대한 추적도 가능할 것이다. 결국 부실화, 파편화라는 한국 공공분야 기록보존의 문제점을 염두에 둘 때, ‘업무활동의 포괄적인 문서화 보장’은 궁극적으로는 분류기준표의 다양한 다른 기능에 비해 보다 중요한 것인지도 모른다.

## 2) 조직, 업무활동, 기록의 연계관리

기록물을 생산한 조직과 기능에 관한 설명은 중요한 기록물 목록기술 항목이다. 그만큼 기록물 자체에 담긴 정보만큼이나 생산배경에 관한 정보는 기록물 관리 및 활용에 필수적이다. 기존 제도가 단순히 기록물 자체에 한정된 관리였다면, 분류기준표는 조직 - 업무활동 - 기록물을 연계한 기록물관리제도라고 정의할 수 있을 것이다.

분류기준표 체제에서는 기본단위인 단위업무를 중심으로 해당 업무를 수행하는 조직과 해당 업무에서 생산된 기록이 서로 연계된다. 단위업무는 정책적 차원의 목적(purpose) - 각 기관단위의 기능(function) - 하부 집행기관 및 부서 차원의 기능적 활동(activity) - 개별 업무활동(transaction)의 위계에서 가장 기초적인 단위이다.

분류기준표제도에서 특정 업무활동의 문서화 수준은 개별 분류기준표의 단위업무 구성의 포괄성에 의해 좌우된다. 이 포괄성 여부의 판단은 단위업무 ‘구성 완전함’, 그리고 단위업무간 ‘상호연관의 구조화’라는 두 가지로 접근할 수 있다. 전자가 업무누락 여부의 검토라면, 후자는 각 업무간 영역 및 위상 구분에 의거 업무와 생산기록에 일정하게 차등화된 가치를 적용하기 위한 것이다.

정부기록보존소는 단위업무를 특성에 따라 구분하고자 했다. 각 기관 및 부서는 개별 고유업무와 함께 여러 성격의 공통업무를 동시에 수



행하는데, 우선 이 같은 공통성 여부가 범주화의 기준이 되었다. 그 내용을 보면 다음과 같다.

〈표2〉 기록물분류기준표의 단위업무 범주

| 구분       |             | 설명                                                                                    |
|----------|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 공통<br>업무 | 처리과<br>공통업무 | - 처리과의 운영과 관련하여 공통 적용되는 업무<br>- 인사, 예산, 복무, 기록물관리 등의 분야로 분류하여 모든 기록물분류기준표 대상 처리과에 적용  |
|          | 기관공통<br>업무  | - 기관단위의 운영과 관련하여 공통적용되는 업무.<br>- 감사, 공보, 기획, 예산, 행정관리, 법무, 비상계획, 총무분야로 분류하여 해당처리과에 적용 |
| 고유<br>업무 | 유사공통<br>업무  | 중앙행정기관 사무를 일정지방범위에서 위임받은 중앙행정기관 소속기관 및 지방자치단체 2개 기관 이상의 동급기관(관서)이 공통 수행하는 업무          |
|          | 단독고유<br>업무  | 전국을 대상으로 하는 중앙행정기관 및 중앙행정기관 소속기관의 업무                                                  |

출전 : 정부기록보존소, 『기록물분류조사서 작성요령』, 2000<sup>6)</sup>

‘처리과’·기관 공통업무는 부서나 기관단위의 운영과 관련된 일반 기능으로서 업무내용, 기록물유형, 처리일정 등이 표준화될 수 있는 단위업무이다. 처리일정표로서 공통업무분류기준표는 미국 등의 GRS와 유사하다고 할 수 있다. 유사공통업무는 성격상 표준화는 가능하지만, 본질적으로는 고유업무의 성격을 지니고 있다. 처리과 공통업무는 모든 처리과에 필수이며, 나머지는 기관의 특성에 따라 적용된다. 예를 들어 행정자치부 법무담당관실(2000년 4월 당시 직제)의 단위업무는 처

6) 정부기록보존소는 분류기준표 제정을 위해 각 기관에 기록물분류조사를 실시했다. 조사절차는 최초 각급기관 중 표본기관을 선정, 기초조사를 하고 이 조사자료를 검토 보완한 후 전 기관에 전파, 최종 수정토록 하였다. 이 작성요령은 표본자료 전파교육 시 작성된 교육자료이다. 1차 조사시의 전파교육 교재는 〈기록물분류기준표 제정을 위한 단위업무별 기록물조사서 작성지침〉(정부기록보존소, 1998. 12) 이다.

리와 공통업무에 고유업무(예를 들어 관보업무)와 ‘법무’계통의 기관공통업무가 추가될 것이다. 유사공통업무는 <정부조직법>상 특별지방행정기관과 지방자치단체에 주로 해당되므로 법무담당관실에는 적용되지 않는다.

한편 단위업무의 구조화는 기관 및 부서 단위에서 업무가 추진되는 메커니즘을 확인하기 위한 것이다. 단위업무가 구조화됨으로써 각 업무의 위상이 확인되고 그에 따라 그 업무의 기록물에 차등화된 가치에 의한 적절한 처리일정이 적용될 수 있을 것이다. 그렇지만 업무활동의 문서화와 관련하여서는 구조화를 통해 업무의 흐름과 절차가 확인되고, 그것을 추적하여 필요한 정보들이 기록되었는지 검토할 수 있다는 점이 보다 더 중요하다. 비록 정해진 절차는 아니었지만, 분류기준표 시행준비과정에서 기관 및 부서별 각 단위업무의 중요도와 업무간 관련성 검토가 부분적으로 이루어지기도 했다.

향후 분류기준표제도 운영과 관련하여 기관별 단위업무 흐름 및 구조분석에 관한 정보를 공식 문서화 대상으로 지정하는 것이 필요하다고 판단된다. 이러한 기관별 업무내용 및 절차에 관한 문서화는 단지 분류기준표의 운영에만 국한되는 것이 아니라, 궁극적으로 업무의 특성과 절차의 객관화 정도를 높임으로써 업무효율성 및 정책투명성을 담보하기 위한 필수 요소가 될 것이다. 향후 이 같은 목적의 문서화 절차가 각 기관의 특성 및 조건에 부합되는 선에서 ‘업무처리 일반규정’에 명시될 필요가 있을 것이다.<sup>7)</sup>

---

7) 기업에서 양질의 상품생산 및 품질관리를 보장하기 위한 국제표준 즉, ISO 9000의 준수를 인증받기 위해서 필수적인 것이 각 업무 프로세스의 문서화이다. 그것은 그 같은 문서화를 통해서만이 준수 여부를 객관적으로 판단할 수 있기 때문이다. 다소 과도한 면은 있으나 ‘기록이 없는 일은 발생하지 않은 일’이라는 표현은 그만큼 문서화의 중요성이 강조된 것이며 이는 사적 기업이나 공공기관이나 마찬가지일 것이다. 기록관리맥락에서 국제표준이 지닌 의미에 관해

### 3) 보존기간책정 기준 이원화

보존기간제도는 기록관리에서 가장 중요한 문제였지만, 한국 공공분야에서는 가장 많은 문제점을 안고 있는 영역이기도 하다. 가장 기본적인 문제는 같은 사안의 기록물이 건별로 세분화되어 상이한 보존기간이 적용된다는 점이었다. 그렇지만 근본적으로 더 심각했던 것은 역사적인 거시적 시각이 결여된 행정적, 법적 시각에만 의존한 보존기간 책정기준이었다.

이 같은 문제점들에 의한 폐해는 실제로 심각했다. 현재 각 공공기관에 보존되어있는 기록물들은 불합리하게도 비교적 규정이 지켜진 경우 일수록 기록이 파편화되어 정보로서의 가치가 미비한 상태이며, 역사적 가치가 있는 기록이 남겨지는 경우는 대부분 우연적이라 해도 과언이 아니다.

〈공공기록법〉의 보존기간구분은 시행령에 일정한 역사적 관점이 명시되긴 했으나, 연한구분(1·3·5·10·20)·(준)영구)은 기준을 그대로 답습한 것이다.<sup>8)</sup> 그럼에도 불구하고 〈공공기록법〉의 보존기간체제가 기존과 근본적으로 달라졌다고 할 수 있는 것은 편철 단위에 보존기간이 적용되며, 그 적용방식과 내용도 이원화되었기 때문이다. ‘보존기간 적용 이원화’는 역사적 기준을 기본으로 한 생산기관 기준의 동시 적용이 상호 모순되지 않는다는 것을 의미한다.<sup>9)</sup>

---

서는 Wendy Duff and Sue Mckemmish, “Metadata and ISO 9000 Compliance”, *Information Management Journal*, 2000.1을 참조.

8) 일반규정으로 보존연한을 구분한 것은 1949년 〈정부처무규정〉에서 시작되었고, 1년부터 영구보존까지 5개~7개 기간으로 구분하는 체제는 1963년 〈공문서보관보존규정 63.12.16〉으로부터 비롯되었다. 강성천, 〈정부수립이후 기록물관리관련 주요법령변천〉1999(미발표).

9) 1차 기록물분류 조사과정에서 정부기록보존소는 보존기간을 일원화하지 않고

분류기준표의 단위업무별 보존기간은 종전과 같은 의무적인 단일한 전거는 아니다. 기록물 생산 기관에서는 분류기준표를 기준으로 해당 파일에 보존기간을 적용하는데, 이때 원칙적으로는 분류기준표의 ‘기준’을 준수해야 하지만, 경우에 따라 재량권이 허용된다. 이는 모순 같지만 실제로는 그렇지 않다.

분명 각 기관은 분류기준표상 준영구 보존 이상인 경우에도 하향 적용하는 것이 가능하다. 다만 이 경우 하향 조정된 대로 처리되는 것이 아니라 기관이 적용한 기간이 종료되면 해당 기록물은 전문관리기관으로 이관하여 최종 처리하도록 되어있다.<sup>10)</sup> 따라서 각 기관이 법적·행정적 필요나 비용을 고려, 보존기간을 달리 적용하는 것은 기관차원에서 시행되는 합리적 차원의 ‘임시’ 조치일 뿐 기록물은 최종적으로 전문기관이 판단한 분류기준표의 기준에 따라 처리되는 것이다.

이 같은 이원화된 보존기간 적용은 <공공기록법>의 평가절차와 연동되어 있다. <공공기록법>의 기록관리에서 주목해야 할 것 중 하나가 바로 평가선별절차이다. 분류기준표에 의한 평가선별은 업무활용이 종료된 시점이 아니라 생산과 함께 시행되는 것으로 전통적인 평가선별절차와는 거리가 있다. 생산과 동시에 평가선별이 가능하기 위해서는 우선 사전에 기록물유형 및 내용, 가치가 확인되어야 한다. 이렇게 확인되는 가치는 앞 절에서 논의한 기관-업무활동-기록물의 논리적·유기적 연관관계로부터 상당부분 도출될 수 있을 것이다. 이 같이 생산주체의 기능, 역할, 목적 등 자체 존립근거에 의한 ‘계속적 가치’의 판단

---

법적, 행정적, 역사적 관점 등으로 세분화시켰다. 이는 보존기간 판단요인의 다양함을 반영하고자한 것이었으며, 나아가 보존기간기준을 이원화하여 생산기관의 필요기간을 우선 고려하고 궁극적으로는 보존소가 판단한 기간이 적용되도록 하기 위한 것으로 볼 수 있다. 정부기록보존소, <작성지침>1998.12.

10) <공공기록법>시행령 제 37조 제1항 ‘기록물의 폐기’.



은 당연히 업무기능의 분석 및 그것의 객관적 파악을 가능케 하는 ‘인증된 기록 정보’를 필요로 할 것이다.<sup>11)</sup> 생산과 동시에(또는 이전에) 평가분류가 이루어지는 체제에서는 기록물의 계속적 가치에 대한 평가와는 별도로 생산기관의 이해에 따른 필요기간을 규정하는 것이 오히려 적절할 것이다.

### 3. ‘기록보유(Recordkeeping)’관점에서의 검토

한국의 공공기록정책의 방향과 관련하여 외국 특히, 호주의 ‘레코드 키퍼링체제’에 관한 정책이나 연구성과는 전반적이고 심층적으로 다루어져야 할 필요가 있다. 그러나 이 글은 분류기준표 분석이 기본적인 목적이므로 그 제도적 특성을 중심으로 외국 사례를 비교하고자 하였다. ‘기록보유’ 관점에 주목한 것은 그것이 분류기준표제도의 성격 및 제도적 전망을 설명하기 위한 적절한 접근방법이라고 판단했기 때문이었고 따라서, 그 시각 및 개념 정의를 분석에 적용하였다. 물론 부분적인 적용으로 인해 오류를 초래할 수도 있겠지만, 잠정적이라는 점을 전제한다면, 일단 이러한 방법은 분류기준표의 제도적 특성을 구체화하는데 일정하게 기여할 것이다.

---

11) 예컨대 중앙부처의 기획관리실은 조직 자체의 기능이나 위상에 따라 생산 기록에 관한 높은 예정가치 책정이 가능하며, 하부 부서는 부서별 특성 및 중요도에 따라, 그리고 부서 내부에서는 단위업무구성이나 업무추진절차에 투영된 중요도에 따라 객관화된 가치가 예견될 수 있을 것이다. 물론 일정하게 ‘표준화된 예정가치’와 차원을 달리하여 거시적 관점에서 특정 사회나 기간을 역사적으로 이해하기 위한 선별기준 역시 기록물 평가선별기준에 필수적이지만, 거시적 관점이 일반기준으로 표준화되는 것은 한정된 영역에 국한될 것으로 판단된다.

## 1) ‘기록연속체(Records Continuum)’

연속체 즉 ‘컨티뉴엄’의 기본 의미는 ‘하나의 계속적 특성, 사물’ 또는 ‘상호 통과하는 중첩된 요소들의 연속적인 연관체’ 등이다.<sup>12)</sup> 따라서 기록연속체라면 ‘기록을 구성하는 제요소들의 상호 중첩되는 연속적인 연관체’라고 할 수 있다. ‘기록’ 또는 ‘정보연속체’는 현재 미국, 호주 등 외국 기록·정보관리학계에서의 주목할 만한 주요 쟁점의 하나이며, 호주에서는 한발 더 나아가 공공분야 기록관리정책의 기초개념으로 자리잡아 가고 있는 상태이다.<sup>13)</sup> ‘기록연속체’는 기록관리의 방법론적 전환을 전제로 한 개념으로 보다 실용적인 정의는 기록물관리에 관한 최초의 국가표준인 호주표준에 명시된 다음 규정에서 찾을 수 있다.

기록연속체(Records Continuum) :

“기록이 실재하는 전체 범위”, “기록 생산에서부터(레코드키퍼시스템의 계획에서는 생산이전부터) 보존 및 아카이브로서의 활용에 이르기까지의 일관되고 정연한 관리체계에 적용”

- AS 4390 1996 Records management

- 
- 12) 컨티뉴엄은 연속성이나 연속체로 해석될 수 있다. ‘연속’의 개념을 기록의 관리에 종속된 외적 변수로 볼 경우 실체로서의 의미보다는 하나의 조건이 되는 반면 논리적 연관으로서의 기록의 식별 또는 개별 기록들의 상호연관 영역의 인식에 적용할 수 있다면 실체로서의 연속체 개념이 성립 가능할 것이다. 예컨대 ‘컨티뉴엄 관리(managing continuum)’라는 말에는 분명하지는 않지만 후자의 측면이 보다 더 투영된 것으로 보인다. 논란이 예상되지만, 이 글에서는 일단 물리적 특성이 포함된 실체 개념으로서의 ‘연속체’로 번역하고자 한다.
- 13) 기록연속체 주요 연구자는 Sue McKemmish, Livia Iacovino, Frank Upward(이상 호주 Monash 대학), David Roberts(호주 NSW주 아카이브책임자), Chris Hurley(뉴질랜드 국립기록보존소 수석아키비스트)등이다. 연구그룹 연구성과 소개 등은 ‘Records Continuum Research Group’ 홈페이지 [<http://rcrg.dstc.edu.au>] 참조.

이상에서 기록연속체에 관한 정의를 정리하면, 기록이 생겨나서—여기에는 기록이 생산되기 위한 직접적인 조건의 형성단계도 포함됨—최종적으로 소멸할 때까지 즉 ‘기록이 존재하는 기간동안 그 본질이 발현되는 전체 범위’이라고 할 수 있다.

기록연속체에서의 ‘기록’은 기존 기록관리에서의 개념과 차이가 있다. 라이프사이클모델에 기초한 기록은 특정 활동결과이자 관리대상으로서의 ‘물리적 실체(physical entities)’인 반면, 기록연속체 모델에서의 기록은 내용(content), 구조(structure), 배경(context)이 연관된 ‘논리적 실체(logical entities)’인 것이다. 기록의 본질을 다양한 관련의 총체로 파악함으로써 기록관리 전반에서의 근본적인 변화가 수반되는 것은 당연한 일이었다.<sup>14)</sup>

맥케미쉬(McKemmish)는 기록물을 물리적 존재로만 간주한 점, 그리고 그에 기초한 관리방식 등을 라이프사이클모델의 문제점으로 지적했다. 그밖에 ‘보관중심의 역할(custodial role)’에 기초한 관리정책, ‘레코드 관리와 아카이브관리단계의 단절적 구분’을 지적했는데, 이 역시 기록을 단지 물리적인 실체로 파악하는 것에 대한 비판으로 볼 수 있다. 결국 종합하면, 전통적인 라이프사이클모델은 다양한 연관의 결합으로서의 기록을 관리하기 위한 것으로는 적절치 않다는 것이다.<sup>15)</sup>

‘기록된 정보’로서, 기록은 일정한 매체에 담겨 생산되고 포착되지

---

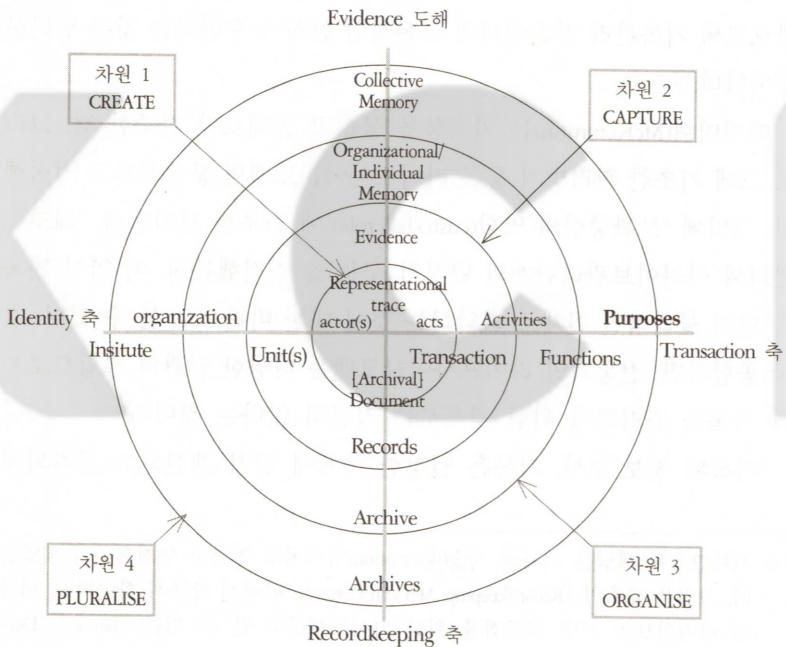
14) 기록연속체 개념은 기록물 기술(description)영역에도 일정한 변화요인이 되었는데, 그것은 호주의 <Recordkeeping Metadata Standards>에서 충분히 확인되며, 미국의 아카이브즈 기술 표준화를 위한 가이드이라고 할 수 있는 <Lifecycle Data Requirments Guide>에서도 부분적으로 나타난다.

15) Sue McKemmish, "Yesterday, Today and Tomorrow: A Continuum of Responsibility", Proceedings of the Records Management Association of Australia 14th National Convention, 15-17 Sept 1997.

[<http://rcrg.dstc.edu.au/publications/recordscontinuum/smckp2.html>]

만, 논리적·개념적 구성체로서의 기록은 복합적인 현실(multiple realities) 속에 존재한다. 이 복합적 현실이란 특정 활동이 발생하고, 그 활동 증거인 기록이 생산되고, 그 기록이 하나의 ‘집합적인 기억’으로 조직되는 과정 등으로 표현될 수 있는 다양한 차원을 의미한다. 그리고 기록이 머무는 그러한 차원의 총체가 기록연속체의 또 다른 표현이다. 프랭크 업워드(Frank Upward)의 기록연속체 개념도에는 그 같은 기록의 복합적 현실이 잘 나타나 있다.

〈그림 1〉 Records Continuum 圖解(Upward)



출전 : Frank Upward, "Structuring the Records Continuum - Part One: Postcustodial principles and properties", *Archives and Manuscripts* 24 (2) 1996.  
[\[http://rcrg.dstc.edu.au/publications/recordscontinuum/fupp1.html\]](http://rcrg.dstc.edu.au/publications/recordscontinuum/fupp1.html)



위 그림에 표현된 기록연속체 구조는 4개의 축선과 각 축의 단계를 규정하는 4단계의 차원이 결합된 것이다. 각 축과 차원에 관한 세부 설명은 다음과 같다.

〈표3〉 기록연속체 모델 4개 축선

| 4개 축 : 기록 자체, 증거, 활동, 권한확인영역으로서 기록의 본질들을 특화 |                                                                    |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 1) 기록보유 축선<br>Recordkeeping axis            | 인간 활동을 기록한 정보의 수용을 위한 매개수단 (vehicle) 영역                            |
| 2) 역할(증거) 축선<br>Evidence axis               | · 기록의 증거 영역으로서의 역할 층위 표현<br>· 활동 '흔적' - '기록에 의한 증거' - '공동의 집합적 기억' |
| 3) 업무활동계층 축선<br>Transaction axis            | · 활동을 담은 기록이라는 측면에서 층위 표현<br>· 'Purpose'는 사회적 차원의 기능을 의미           |
| 4) 출처 축선<br>Identity Axis                   | 기록의 생산·활용에서 출처, 권한, 책임의 소재를 표현                                     |

〈표4〉 기록연속체 모델 4개 차원

| 4단계 차원 : 기록 또는 정보가 처리되는 국면에서의 차원구분 |                          |                                                                      |
|------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 1) 제1차원                            | 흔적의 발생<br>(생산)           | · '업무의사소통(business communication)' 시스템 편입 이전단계<br>· 개별적인 차원의 기록 생산단계 |
| 2) 제2차원                            | 흔적 포착                    | · '업무의사소통시스템' 편입단계<br>· 기록간 연계를 유지·보급하기 위한 데이터가치 추가                  |
| 3) 제3차원                            | 기억의 조직                   | · 개별 기억이 공동 기억으로 구축, 보급되는 단계<br>· 공동의 기억을 구성하는 저장 및 검색시스템포함          |
| 4) 제4차원                            | 기억의 복수화<br>(pluralizing) | 사회적 책임 및 기타 기억집합(collective memory)에 필요한 기록들이 아카이브즈 정보시스템에 편입        |

위 그림의 각 축선 및 차원은 라이프사이클모델에서의 레코드 및 아카이브관리의 특성들을 포함하고 있으나, 단선적인 단계구분과는 근본적으로 다르다. 그것은 기록물이 생산되어 유지·활용되는 목적의 다

양성, Upward에 의하면 그것은 ① 동시대(현용)의 레코드키퍼, ② 제도 영역의 레코드키퍼, ③ 역사적 레코드키퍼이라는, 기록연속체가 생산·유지되는 과정의 복합적인 특성이 반영된 것이었다.<sup>16)</sup>

기록연속체의 복합적인 개념구조를 분류기준표와 그대로 비교 검토하는 것은 현재로서는 다소 무리한 시도일지도 모른다. 그러나 분류기준표제도에서의 기록관리는 단지 기록물 관리만이 아니라 생산조직과 업무활동 그리고 기록의 연계관리라는 점에서 그 특성을 기록연속체의 맥락으로 논의하는 것이 타당하다. 결국 분류기준표는 한국에서의 기록연속체 관리를 지향한 제도로 잠정 규정할 수 있을 것이다.

## 2) 라이프사이클 모델(Lifecycle model) 재검토

라이프사이클모델은 전통적으로 기록관리이론 및 실천 영역에서 커다란 비중을 차지해 왔지만 기록연속체에 기초한 시각에서는 재검토 대상이었다. 라이프사이클모델에 관한 비판은 우선 생산 - 유지 · 활용 - 처리에서 일순 완결됨으로써 적어도 논리적으로는 평가선별된 이후 ‘내세’의 기록이 제외되는, 포괄성 면에서 한계가 있다는 것이다. 두 번째는 첫 번째와 같은 맥락이지만 레코드관리단계와 아카이브관리단계를 단절적으로 구조화한다는 것이다. 이상을 정리하면 레코드관리와 아카이브관리 영역간의 내적 연관을 무시한 것에 대한 문제제기라고 할 수 있다.

기록의 실재기간과 라이프사이클모델 간의 모순에 대한 문제제기는 1990년대 이전부터 제기되었다. 아서튼(Atherton)은 레코드관리와 아카

---

16) Frank Upward, "Structuring the Records Continuum, Part Two: Structuration Theory and Recordkeeping," *Archives and Manuscripts*, 25 (1) 1997.

[<http://rcrg.dstc.edu.au/recordscontinuum/fupp2.html>]

이브관리단계를 포괄하는 ‘확대된’ 8단계 라이프사이클모형을 제시했는데, 그 내용은 다음과 같다.

- 레코즈 단계

- ① 생산(Creation)
- ② 분류(Classification)
- ③ 유지·활용(Maintenance & use)
- ④ 처리(Disposition)

- 아카이브즈 단계

- ⑤ 수집(Identification & Accessioning of archival records)
- ⑥ 정리·기술(Arrangement & Description)
- ⑦ 보존(Preservation)
- ⑧ 열람·활용(Reference & access)

그러나 Atherton은 레코드관리 및 아카이브관리 각 단계들이 본질적으로 서로 연관되어 있음을 인식하고, 그러한 연관성이 반영된 4단계론을 아래와 같이 다시 제안했다.<sup>17)</sup>

- 1) 생산(Creation)
- 2) 분류(Classification)
- 3) 유지일정의 확인 및 적용(Identifying & Applying Retention Schedules)
- 4) 유지 및 활용(Maintenance & Use of records)

Atherton의 4단계론은 ‘기록된 정보(Recorded information)’로서의 기록

---

17) Laurie Sletten, “Lessons from Down Under: Records Management in Australia”, *Information Management Journal*, 1999. 1, p29. 원 논문은 Jay Atherton, “From Life Cycle to Continuum : Some Thought on the Records Management - Archive Relationship”, *Archivaria*, 1985~1986.

관리에 있어 레코드매니저와 아키비스트가 모두 연루된 각 단계의 내적 연관성을 반영하고자한 것이었다. 즉, 8단계론의 ‘처리(Disposition)’는 아카이브즈단계의 ‘수집’과 합하여 4단계론의 세 번째 단계인 ‘유지·일정의 확인 및 적용’단계가 되었고, 8단계론의 ‘유지·활용’ 및 ‘보존·열람’은 4단계론의 ‘유지 및 활용’으로 흡수된 것이다. Atherton의 8단계론, 4단계론은 단순히 라이프사이클모델에 아카이브즈단계까지 포함하는 포괄성을 부여하기 위한 것은 아니었다. 그것은 레코드 및 아카이브즈단계를 구분하는 라이프사이클모델이 현대기록관리에 적절치 않음에 주목한 것이었다. 따라서 4단계론은 논문제목에서도 알 수 있듯이, 기록연속체 개념이 투영된 것이었다. 이로써 라이프사이클모델의 대안으로서의 연속체모델에 관한 단초가 1990년대 이전에 제기되었음을 알 수 있다.<sup>18)</sup>

1990년대 후반에 들어 호주에서는 라이프사이클모델에 대한 비판시각이 연방 및 주 정부의 기록관리정책에 반영되었다. 그것은 기록관리에 관한 표준규정, 각종 지침, 매뉴얼 등에서 확인할 수 있는데, 그 골자를 두 가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째 기존 ‘라이프사이클 각 단계별 특성과 연계된 고정된 관리’라는 구조화의 배제이다. 예를 들면 기록 평가선별이나 기술은 활용 종료시점만이 아닌 다른 단계, 즉, 생산단계 또는 그 이전 시점에서 이루어 질 수 있다는 것이다.

두 번째는 레코드매니저와 아키비스트간의 엄밀한 영역구분 제거이다. 양자의 개별 특성은 구별되지만, 기록연속체의 특성에 부합하는 ‘조화로운 목적’을 충족시키기에 적절한 단계라면 어디에서나 모두 개입할 수 있다는 것이다. 이러한 영역구분의 제거는 실제 레코드관리영

18) Laurie Sletten, *Information Management Journal*, 1999. 1, pp. 28 - 30.



역의 중요성과 전문성을 높이고, 또 이를 위해 아키비스트가 영구보존 기록물관리에 매몰되는 것이 아니라, ‘생산부터의 관리’를 지향하여 생산시점부터 좀더 적극적으로 중요 역할을 담당해야 한다는 관점에 다름 아니었다.<sup>19)</sup> 호주 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주 정부의 매뉴얼에는 아키비스트가 가담해야 할 생산시점에서의 작업을 다음과 같이 열거하였다.

〈표5〉 아키비스트의 기록연속체 초기 역할

- 기록보유 시스템의 계획(design)
- 기록 생산단계 또는 그 이전 단계에서의 평가선별
- 장기적인 유지를 보장하는 환경에서의 기록 저장(storage)
- 기록 생산단계에서 적절한 매체의 사용

출전 : NSW state, Government Recordkeeping Manual  
 [http://www.records.nsw.gov.au/publicsector/rk/manual.htm(2001.7.27)]

몇 가지 측면에서 분류기분표제도가 기록물 라이프사이클모델에 의거한 관리시스템이라고 보기는 어렵다. 우선 분류기준표제도의 상당부분이 레코드와 아카이브즈단계 구분이 명확하지 않고 양자가 중복된다. 생산과 동시에 실질적인 평가선별절차가 집행되는 것이 그 대표적인데, 이는 분명 전통적인 라이프사이클 모델에 의한 것과는 거리가

19) 아키비스트가 전체 라이프사이클에 개입해야 한다는 주장은 1980년대 미국의 문서화전략(Documentation Strategy)에 관한 논의에서 이미 제기된 바 있다. 이는 1990년대 후반 논의와 비교할 때 상대적으로 수집전략에 국한되는 것이기는 했지만, 궁극적으로는 아카이브즈에 의한 문서화라 하더라도 생산시점부터 목적의식적인 기록의 조직이 전제되어야 하며, 여기에 아키비스트가 주요 역할을 해야 한다는 점에서는 한 맥락에 있다고 할 수 있다. 미국의 문서화전략에 관해서는 Larry Hackman and Joan Warow-Blewett, “The Documentation Strategy Process : a model and a case study”, *American Archivists* vol. 50, no.1 winter 1987 SAA를 참조.

있는 것이다. 물론 기록물에 라이프사이클이 있다는 것과 라이프사이클 모델은 차원을 달리하는 문제이다. 기록이 생산되고 활용되다가 폐기되는 과정인 라이프사이클은 일반적인 것으로 그 자체가 재검토 대상이 될 수 있을지는 의문이다. 이상의 문제제기는 사이클 각 단계를 관리방식, 전문인력의 성격 등과 고착 연계시켜 구조화하는 라이프사이클 모델에 대한 재검토를 의미하는 것이다. <공공기록법>의 기록관이 라이프사이클 모델에 연연해 있지 않음이 분명하다.

### 3) ‘기록보유’ 체제(regime)

‘레코드키퍼’이라는 말에는 우선 생산된 기록(Records)을 유지(keep)한다는 일반적인 의미가 있다. 그 일반성 때문에 ‘레코드키퍼’이라는 말은 영어권국가의 기록관리와 관련된 자료에서 매우 자주 등장하는 용어이다. 단, 이 글에서 사용하는 ‘레코드키퍼’는 일반적인 의미 중에서 조직이나 개인이 자신의 활동을 설명할 수 있어야 한다는 ‘책임성(accountability)’을 보장하기 위한 증거로서 ‘충분하고 정확한 기록’의 생산과 유지를 강조한 용어이다.<sup>20)</sup> 기록관리에 관한 호주표준에 규정되어 있는 다음의 ‘레코드키퍼’ 정의는 이상의 의미를 간단명료하게 담고 있다.

20) 호주에서의 레코드키퍼체제와 레코드컨티뉴엄 개념은 상호 밀접하게 연관되어 있다. 다만 ‘라이프사이클 모델은 레코드메니지먼트’, ‘컨티뉴엄모델은 레코드키퍼’식으로 대비되는 것은 아니다. 포괄적 의미의 기록라이프사이클은 레코드키퍼와 심지어는 제한적으로 컨티뉴엄과도 배치되지 않는다. 앞에서도 언급했듯이 레코드메니지먼트 역시 레코드키퍼에 포함된다. 다만 방법론으로서의 ‘라이프사이클 모델’이 컨티뉴엄모델과 그에 기초한 레코드메니지먼트, 레코드키퍼체제와 대비되는 것이다.

레코드키퍼란 기록된 정보(recorded information)형태로 업무활동(transaction)에 관한 완전하고 믿을 만한 증거를 만들고 유지하는 것이다.  
- AS 4390 1996 Records management

대체로 ‘키퍼’라는 말은 ‘매니징’과 혼용되는 경우도 없지 않으나, 전자가 보다 더 포괄적이다. 그리고 위의 정의에서 알 수 있듯이 레코드키퍼에는 그 일반적인 의미에 생산과 유지의 당위성을 강조하는 내용이 추가되었음을 알 수 있다. 호주의 뉴사우스웨일즈주 매뉴얼에는 ‘기록보유’개념의 범위를 아래와 같이 좀더 세부적으로 규정하였다.

#### 〈표6〉 Recordkeeping 개념 범위

- 업무활동에 관한 기록의 충분한 생산 및 그것을 보장하는 수단
- ‘기록보유시스템’의 계획, 입안, 시행
- 업무과정에서(레코드관리 영역) 그리고 아카이브관리단계에서의 기록보유시스템에 의한 기록물 관리

출전 : NSW state, Government Recordkeeping Manual

이처럼 레코드관리와 아카이브관리는 기록보유라는 보다 폭넓은 영역에 속하는 것이며, 기록보유는 모든 조직과 개인의 집합적 활동을 통해 수행되는 것으로서 업무전반에 연루된 모든 사람이 준수해야 하는 것이다.

호주에서 국가표준이나 매뉴얼은 공공기록영역에 관한 정책 - 입법 - 표준화 - 제반시행규정 - 세부지침 및 교육훈련 등이 하나의 피라미드를 이루는 체계의 일부인데 호주에서는 이러한 체계를 ‘레코드키퍼 체제(regime)’라고 부른다. 이 같은 기록보유체제의 가장 기초적인 지향점을 응축적으로 표현한 말이 ‘충분하고(full) 정확한(accurate) 기록’이다. 기록관리에 관한 호주표준(AS 4390)에는 ‘충분하고 정확한 기록’의

필요조건을 다음과 같이 열거하였다.

〈표7〉 ‘충분하고 정확한(Full and Accurate) 기록’의 필요조건<sup>21)</sup>

- Compliant(필요사항준수) : 규정에 의거한 필요사항(Recordkeeping Requirments) 준수 여부
- Adequate(충분함) : 의도나 목적의 충분한 반영
- Complete(완전함) : 내용(content), 구조(structure) 및 배경(context) 정보의 완전함
- Meaningful(내용연관성) : 관련 활동에 관한 다른 기록의 연계 여부
- Comprehensive(포괄성) : 조직 전체 업무범위에 관한 포괄성 여부
- Accurate(정확성) : 업무활동의 정확한 반영 여부
- Authentic(원본성) : 합법적 인증근거의 충족 여부
- Inviolat(안전성) : 불법적인 검색·대체(alternation)·파기로부터 안전한 유지 여부

출전 : NSW state, Government Recordkeeping Manual

미국 역시 국립기록청(NARA)이 연방기관을 대상으로 ‘기록보유에 관한 필요사항’을 규정한 지침을 운영하고 있다.<sup>22)</sup> 이 지침의 기본목적은 ‘기관의 기능·활동에 관한 기록들이 정확하고 완전하게 생산·유지되도록 하는 것’이며, 이렇게 되기 위해 각 기관에서 취해야 할 조치를 규정하는 것이다. 미국에서는 ‘충분하고 적절한 문서화(Adequate and Proper Documentation)’라는 개념이 〈연방기록법〉(FRA, 1950)에 의해 이미 1950년대에 제도적으로 확립되었다. 미국 국립기록청 가이드(1995)에서 특히 강조한 것은 문서화의 실행이 어려운 ‘정책 및 결정 형성과정(특히 구두 결정 및 약속, 각종회의’, ‘초안 및 작업파일(working file)’, ‘전자

21) 이 호주표준의 정의는 미국 피츠버그 대학의 ‘Functional Requirments for Evidence in Recordkeeping’ 연구 프로젝트의 성과에서 영향을 받은 것으로 보인다. 본 연구 프로젝트와 연구성과에 관해서는 피츠버그 대학의 정보과학 학부 웹사이트 [<http://www.sis.pitt.edu/~nhprc>]를 참조.

22) NARA, *Agency Recordkeeping Requirments : A Management Guide*, NARA Management Guide Series, NARA, Office of Records Administration, College Park. MD 1995.



기록', '약정기록' 등의 세부영역이었다.

현실 영역에서 기록보유문제에 접근한 미국에 비해 호주는 상대적으로 완결적인 체계를 갖춘 체제의 수립을 지향하였다. 그 일환으로 국가 표준(AS 4390)의 방법론에 의거, 각 기관단위의 레코드키퍼링체제 구축을 지원하고자 했는데, 이러한 목적을 위한 것이 바로 '기록보유시스템의 계획 및 실행(DIRKS : Design and Implementation for Recordkeeping System)'을 위한 매뉴얼이다. 매뉴얼에서는 기록보유시스템의 계획 및 실행과정을 다음의 여덟 단계로 나누었다.

#### 〈그림2〉 기록보유시스템 계획 및 실행 각 단계

|                                                                       |                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| step A : 예비조사<br>Preliminary investigation                            | 조직의 기능구조, 업무, 관련규정, 사회·정치적 환경 등의 확인 및 기록                                                                                                                                                     |
| step B : 업무활동 분석<br>Analysis of business activity                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기록과 업무활동의 관련성 파악</li> <li>· 업무활동 및 과정을 검토, 대상 조직이 무슨 일을 어떻게 하고자 하는가를 개념적 모델로 도출</li> </ul>                                                          |
| step C : 기록보유 필요조건 확인<br>Identification of recordkeeping requirements | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 업무활동 증거를 생산, 유지하기 위한 필요조건을 확인하고 구조화(structured)된 적절한 양식에 기록</li> <li>· 업무필요성, 법규상 의무사항, 공동체 차원의 보다 광범위한 목표(expectation)에 의거 기록보유 필요조건 확인</li> </ul> |
| step D : 현행 시스템 평가<br>Assessment of existing system                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 시스템의 업무활동 증거 제공범위 측정·검토.</li> <li>· 현행 시스템 기능, 기록보유필요조건(step C)과의 격차확인</li> </ul>                                                                |
| step E : 기록보유 전략 확인<br>Identification of strategies for recordkeeping | 기록보유 필요조건 충족을 위해 도입해야 할 최적의 정책, 시행방침, 표준화, 수단, 기타 다른 전술(비기술적)의 결정                                                                                                                            |

step F : 기록보유시스템 설계  
Design of a recordkeeping system

- 기록보유필요조건을 충족하면서도 실현 가능한 계획 개발
- 기술상의 문제와 함께 인력 및 처리절차도 포함되므로 기술 시스템과 관리상의 변경 조치도 염두

step G : 기록보유시스템 실행  
Implementation of a recordkeeping system

- step F의 계획 실행을 위한 전략의 확인 및 실행
- 신규시스템의 실행으로 인한 업무단절을 최소화시키는 속에서의 통합되고 증진된 기록보유 방안 개발

step H : 실행 후 검토  
Post-implementation review

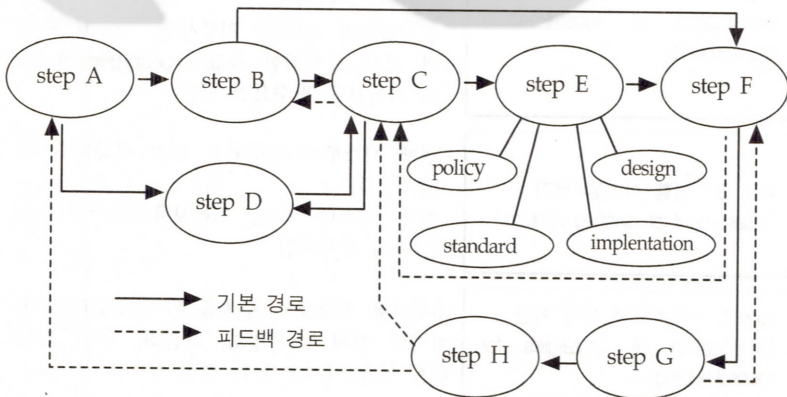
- 새 기록보유시스템의 효과 측정, 효율성 및 적절성 평가.
- 시스템 모니터링 체제의 구축과 결함의 보완 조치 착수

출전 : DIRKS Manual

[<http://www.naa.gov.au/recordkeeping/dirks/dirksman/dirks.html>] (2001.8.1)

이상의 여덟 개 단계는 단선순차로 진행되는 것은 아니며, 단계 특성에 따라 진행과 피드백을 반복하면서 최종 단계에 도달한다. 매뉴얼에서 제시한 각 단계의 진행경로는 다음 그림과 같다.

〈그림3〉 Dirks 각 단계 진행경로



출전 : DIRKS Manual

호주 NSW 주 정부 매뉴얼에 의하면, 기록보유시스템의 계획 및 실행은 단지 레코드매니저나 아키비스트만의 일이 아니라 기관의 모든 구성원이 직간접적으로 관련되어 있는 것이다. 따라서 계획 및 실행을 위한 프로젝트 팀 구성도 아키비스트, 레코드·정보·지식관리자는 물론 정보기술전문가(시스템·데이터·네트워크관리자), 조직관리자, 감사역(auditor), 법률전문가, 정보공개담당자, 최종 실수요자 등 기록과 연루된 모든 분야의 전문가 및 이용자가 망라되어야 한다고 지적하였다.

〈공공기록법〉의 일부인 분류기준표와 정책, 법률, 표준화, 시행규정, 세부지침 및 교육훈련이 완결된 구조를 이루는 기록보유체제를 같은 위상에서 비교 검토하는 것은 부적절한 것일지도 모른다. 그렇지만 적어도 공공영역의 충분한 문서화를 위해 목적의식적인 기록의 생산 및 유지를 계획하고 시행한다는 측면에서 양자의 지향점은 궁극적으로 같다. 분류기준표 시행준비과정에서 호주 DIRKS 매뉴얼의 ‘사전조사’, ‘업무활동 분석’ 등의 과정이 필요했던 것은 의도한 것이든 아니든 분류기준표제도가 지닌 기록보유시스템으로서의 특성이 제한적으로나마 드러난 것이었다. 물론 분류기준표제도의 구상 및 시행준비과정에서 매뉴얼의 직접적인 영향은 없었다. 그렇지만 ‘DIRKS 매뉴얼’의 접근방식은 향후 분류기준표제도의 구현 및 보완은 물론 한국 공공분야의 기록보유체제의 골간을 세우는 과정에서 비중있게 검토되어야 할 것이다.

#### 4. 맺음말

1930년대 미국 정부의 골칫거리 중 하나는 산더미같이 쌓여 있는 공문서더미들이었다. 1917년에서 30년까지 13년 동안 생산된 공문서의 분량이 독립혁명에서 남북전쟁까지 약 100여 년 남짓 동안의 무려 서른 다섯 배였다고 한다. 이에 대응하여 국립기록보존소(1934)가 세워졌

고, 셀렌버그 등 국립기록보존소의 탁월한 아키비스트들에 의해 현대 기록관리학의 토대가 만들어지기도 했다. 1950년대 영국의 그릭위원회(Grigg Committee)활동 역시 늘어난 공문서의 선별문제와 관련 있었다. 그렇지만 현재 한국은 당시 미국과 영국이 처했던 현실과는 다른, 어떤 면에서는 정반대 상황에 직면해 있음이 분명하다. 오늘날 한국 공공기록 문제는 원초적 부실화·파편화로 인해서 생산영역에서부터 그 해결책을 모색하는 것이 타당할 것이다.<sup>23)</sup>

이를 염두에 둘 때, 우선 업무활동의 포괄적 문서화 지향에는 전환점으로서 분류기준표가 지닌 제도적 의의와 전망이 잘 나타난다. 나아가 조직 - 활동 - 기록을 연계함으로써 기록의 의무생산을 절차적으로 체계화할 수 있게 된 점 그리고 생산현장의 효율성이 고려되면서도 역사적 시각이 우위에 있는 보존기간 운영 또한 분류기준표의 제도적 장점이라고 볼 수 있다. 여러 측면에서 분류기준표제도는 그 구현되는 정도에 따라 발상의 전환이 필요할 정도의 변화를 수반하게 될 지도 모른다.

23) Trudy Peterson에 의하면 19세기말 20세기초 구미의 국립기록보존소 설립은 민족주의의 발현과 맥을 같이 하는 것으로, 보존소 및 소장기록물은 민족의 주요 상징이었다. 한편 1970년대 이래 서유럽, 미국을 필두로 한 이른바 정보자유화입법에 의해 공공기록물은 정보공유를 통한 민주주의 및 각종 연구의 중요 수단이 되었다. Trudy H. Peterson, "The Nasty Truth about Nationalism and National Archives" 제5차 동아시아기록보존협의회(East Asia Regional Branch of ICA: EASTICA) 총회 발표문(2001. 9.19 서울). 국가의 상징으로서 '충분하게 집적된' 기록 그리고 투명한 정부라는 두 차원은 이제 막 공공기록에 관한 입법화를 마친 한국이 직면한 중첩된 과제이기도 하다. 양자의 실현은 국가와 시민사회간에 형성된 관계에 영향을 받게 되며 때로는 서로 대립적일 수도 있다. Peterson은 민족주의적 충동에 경도된 아카이브즈 정책의 왜곡을 지적했지만, 사실 한국은 충분한 기록에 기초한 상징화의 여건 자체가 부재하므로 그러한 왜곡을 우려할 만한 처지는 아니다. 구미에서 150여 년간을 거친 과정을 짧은 기간동안 동시에 이루어야 하는 것이 현실이지만, 우선은 기록의 충분한 생산과 보존을 위한 조건이 고려되어야 할 것으로 생각된다.



비록 위상과 범위에서는 차이가 있으나 분류기준표제도의 지향은 호주가 추구하는 ‘기록보유체제’와 궁극적으로 같은 맥락에 서 있다고 판단된다. 예컨대 ‘논리적 실체’로서의 기록관리, 기록생산단계에서의 아키비스트가 해야할 역할의 강조, ‘충분하고 정확한 기록’의 계획적인 생산 및 유지 등은 분류기준표제도의 특성 및 잠재적 가능성이 ‘기록연속체’개념과 기록보유관점을 통해서 설명될 수 있음을 의미하는 것이었다.

그런데 기록보유체제의 관점에서 본 분류기준표의 제도적 특성 상당 부분은 현재로서는 잠재적 가능성에 불과하다. 분류기준표 자체의 개선점도 물론 논의되어야 하겠지만 그것만큼 중요한 것은 분류기준표제도의 구현을 위해 충족되어야 할 외적 조건이다. 여기에서는 이에 관해 두 가지 정도만 언급하고자 한다.

첫째는 기록보유체제의 관점에 입각한 공공기관별 시스템의 구축이다. 기관단위의 기록보유체제는 한국의 공공분야 기록관리영역에서 중앙 집중적인 정책만큼이나 필수적인 과제이다. 분류기준표는 전문관리 기관이 집중적으로 운영·관리하도록 되어있지만 한편으로 그것은 개별 기관의 상황에 크게 좌우될 수밖에 없다. 이 같은 기관별 체제의 골자로는 업무활동 전반에 관한 문서화 규정과 생산기록 전반에 관한 유지 및 검색활용시스템 등을 들 수 있다. 이러한 기관별 시스템의 계획 및 운영은 각 공공기관의 정보·기록센터 역할을 하게 될 <공공기록법>의 ‘자료관’ 기능과 직접 연관되는 것임은 물론이다.

두 번째는 기록물관리에 관한 국가표준의 제정이다. 국가표준화는 강제적인 법규영역과 자율영역의 중간에 위치하며, 가장 적절한 기록관리 절차가 각 공공기관에 보편적으로 도입되기 위한 전제이다. 예컨대 국가표준으로 분류기준표의 기능 및 구현방법에 관한 개념과 절차에 관한 표준을 정의함으로써, 각 공공기관은 개별적으로 보다 정확하

게 제도를 구현할 수 있게 될 것이다. 기록에 관한 국가표준안은 정부와 학계의 협력을 통해 만들어져야 하며 나아가 국가표준의 운영에서는 민간 전문조직이 중추적 역할을 담당하는 것이 바람직할 것이다.



## Abstract

### The Prospect of ‘Recordkeeping Regime’ in the Public Sector of Korea : Examination on the characteristics of the Tables of Transactions for Records Scheduling by PRA Act

Lee, Seung – Eok

In this paper, I examined specific characteristics of the Tables of Transactions for Records Scheduling(TRS) (記錄物分類基準表 ; Kirokmul-Bulyukijun – Pyo) system by Public Records and Archives Act(PRA Act, No. 5709, 1999).

All staffs and employees in governmental agencies of Korea must register, classify and dispose of their official records according to TRS by the Presidential Regulation for the application of PRA Act(No. 17050, 2000). Namely, the criteria of TRS is applicable to all stages of records lifecycle from creation to disposition(transfer to Archives or legal destruction). In the theoretical and methodological area, therefore, it is absolutely important that records managers and archival professionals in Korea make analysis on functions and characteristics of TRS by PRA Act.

In the first, my examination take notice of possibility of ‘adequate and proper documentation’ about activity of the executive organization in TRS system. Other attention is that records management according to TRS means managing of records not only as physical entities but as logical entities which imply content and context of creation and use. In other hand, I wish to account for reasonable separation consideration for continuing utility of archives from current use of records throughout agencies duration

Another theme of discussion in this paper is the theoretical framework which give account of TRS's characters. In conclusion, accountability for characteristics of TRS system could have been found in counterproposal view including the concept of Records continuum and the notion of Recordkeeping regime in Australia based on rethinking about Records lifecycle model. In the extent of practical area, more or less, it is imbalanced method that compare TRS by PRA Act to Recordkeeping regime based on Records continuum. Nevertheless, the concept and notion is suitable framework that give account of the prospect of recordkeeping system under PRA Act.as well as the meaningful characteristic of TRS.