

기록관리시스템의 현황과 전망*

송 병 호**

1. 서론
2. 경과
3. 현황
4. 아쉬운 점
5. 전망과 결론

1. 서론

1999년 1월 공공기관의기록물관리예관한법률¹⁾이 제정. 공포 되던 당시 한국 공공기관에서 보관하고 있던 기록물들은 대부분 종이기록물이었고 약 1/4의 기관들만 시청각 기록물을 보유하고 있었으며 전자기록은 그 수가 극히 미미하였다.²⁾ 이러한

* 이 글은 2009년 4월 3일 서울 역사박물관에서 열린 한국기록학회의 제 9회 기록학 학술심포지움 ‘기록관리법 10년 - 한국 기록관리의 현황과 전망 -’에서 발표한 내용을 보완한 것임.

** 상명대학교 컴퓨터과학부 교수

1) 「공공기관의기록물관리예관한법률」

환경에서 기록관리 전산화 사업이라는 것은 대개 스캐닝을 통한 종이문서 전자화 및 CD 수록, 마이크로필름의 촬영기, 현상기, 판독복사기 도입, 비치 대장, 카드 등의 DB구축사업, 그리고 기록물 목록에 대한 전산화 수준이었으며 오늘날의 기준에 맞는 “기록물의 전산화 작업”은 거의 이루어지지 않았다.

10년이 지난 2009년 상반기 현재, 우리는 이미 현용, 준현용, 비현용 각 단계마다 상당한 수준의 시스템을 개발하였고 표준화 및 법령화하였으며 국가 차원에서 이들을 확산 보급하고 교육시키고 있다. 대부분의 기록물이 시스템에 의하여 관리되고 있으며 기록의 형태도 태생부터 전자적인 기록물들로 빠르게 전이되고 있다. 국제표준과의 격차분석도 여러 번 진행되었으며 국제사회에 성공사례로 보고되는 등 적어도 외형적으로 우리는 기록관리 선진국이며 현장 적용비율과 그동안의 투자 수준으로 보면 최첨단 모델국가이다.

그동안의 공(功)과 긍정적인 측면이 대단히 많음을 자축하면서도 이제 기록물법 10주년을 맞이하여 되돌아보며 다시 추스른다는 의미에서 경과를 되짚어보고 반성할 부분, 아쉬운 부분을 찾아보며 앞으로의 과제와 전망을 도출해 본다.

2. 경과

회고해 보면 지난 10년간 현용단계의 기록생산시스템, 준현용

2) 한국기록관리학회/협회, 『한국 공공기관 기록보존관리의 현황과 중장기정책』, 2002.

단계의 기록관리 시스템(Record Keeping System), 비현용의 영구 기록관리 시스템(Records Archive)이라는 3단계 각각마다 간단치 않은 변천과정을 겪어 왔으며 그 결과 현재의 기록 생산 및 관리 환경은 단일하지 않고 여러 형태와 버전이 뒤섞인 모습이 되었다.

문민정부 시절인 90년대 중반을 회상해 보면 당시 준현용단계에 해당하는 시스템은 발달되지 않았고 현용단계에서는 워드프로세서가 종이문서를 만드는 데에 보조하고 있었을 뿐이며 비현용단계인 당시의 정부기록보존소는 부내 전산 시스템을 통하여 자체 기록관리를 시도하고 있었다.

정부기록보존소는 1996년 4월 국가기록물관리 전산화.광화일화 기본계획을 수립한 것을 시작으로, 1997년부터 2002년까지 기록물분류기준표 전산시스템 등 기록관리 전산시스템 기반을 지속적으로 구축하였다. 그 과정중에 1999년 1월 공공기관의 기록물관리에 관한 법률이 제정. 공포되었고 이 법에서 기록관리의 시스템화, 전자문서관리 등이 요구되면서 향후 쏟아져 들어올 전자문서의 보존.활용방안에 대한 연구가 2000년 7~9월 실시되고 여기에서 기본적인 파일 포맷과 기능요건, 시스템 구성 등이 제시되었다.

현용단계에서는 사무자동화 및 전자정부추진이라는 강력한 흐름을 타고 많은 발전이 있었다. 1995년 민간 상용 전자문서시스템(통상 “그룹웨어”라고 불림)이 출시되기 시작하면서 약 20개 기관이 개별적으로 도입을 하였고 1998년 국민의정부의 전자정부 31대 과제중에 전자문서 전과정 전산화 과제가 포함되면서

서 전자결재 활성화가 추진되어 일단 당해년도에는 기관별 특성에 맞추어 전자문서 대상업무 지정 및 분기별 실적보고가 이루어졌다. 그리고 98-99년간에 이미 출시 보급되어 있는 서로 다른 시스템간 전자문서유통 표준화를 추진하여 유통표준,³⁾ 전자문서시스템규격,⁴⁾ 문서업무재설계가 이루어졌다. 이때의 시스템을 훗날 “구 전자문서시스템”이라고 부르게 된다.

이를 바탕으로 2000년에는 행정자치부 내에 정부 전자문서유통관리센터가 설립되고 정부조직 LDAP이 구축되었으며 2000년부터 연차적으로 상용 전자문서시스템에 대하여 인증을 부여하기 시작한다.⁵⁾

한편 행정자치부 행정능률과는 그동안의 공문서제도를 개편하여 기안문과 시행문을 통합하고 문서대장을 재설계하며 문서양식 및 결재단계를 대폭 간소화하였다.⁶⁾ 이를 반영하여 사무관리규정을 2002년 12월 개정하였는데 이에 따르면 전자문서 생산시스템도 기능과 전자문서 구조가 많이 바뀌어야 하였다. 이렇게 해서 바뀐 시스템을 “신 전자문서시스템”이라고 통칭하게 된다.⁷⁾

준현용의 경우에는 2002년에 비로소 기록물법상의 “자료관”이란 이름으로 표준화되어 국가기록원 주도하에 상용 시스템에 인증을 부여하게 된다.⁸⁾ 자료관시스템은 기본적으로 신전자문

3) 행정자치부, 「행정기관간 전자문서유통 표준」, 1999.

4) 행정자치부, 「행정기관의 전자문서시스템 규격」, 1999.

5) 한국소프트웨어산업협회, 「정부 표준적용 전자문서시스템(그룹웨어) 인증위원회 2차회의자료」, 2000.

6) 행정자치부, 「전자정부 구현을 위한 문서관리제도 혁신방안 보고」, 2002.

7) 행정자치부, 「행정기관의 전자문서시스템 규격」, 2002.

서시스템의 자료를 온라인으로 이관받게 설계되었고 구전자문서시스템에서 생산 보관되던 “구 기록물”의 처리가 당면과제였다⁹⁾(지금도 완전히 해소된 것은 아니다¹⁰⁾). 2003년 9월부터 2004년 3월까지 행정기관의 신전자문서시스템 도입 추진사업이 진행되고 2004년 1월을 기점으로 그동안 기록물법에 명시되어 있었지만 시행이 유보되었던 기록물 등록, 분류, 편철 및 전자문서관리조항이 전면적으로 시행되었다. 이렇게 해서 자료관시스템은 2005년까지 702개 기관에 확산되어 사용되기에 이른다.

2003년 참여정부에 들어서면서 기록관리는 업무혁신과 맞물리면서 새로운 발전양상을 띄게 된다.¹¹⁾ 대통령비서실의 업무(즉 현용단계)가 e지원이라는 시스템으로 이루어지고 업무결과가 전자기록의 형태로 산출되게 되었다. 이 새로운 형태의 업무체계를 정부에 확산시키기 위하여 일단 “하모니 시스템”이란 이름으로 행정자치부에 동일한 개념의 시스템이 시범 구축되고, 이어서 전 정부기관을 목표로 “온나라시스템”이라는 이름으로 표준화되어 확산되기 시작한다.¹²⁾ 문제는 신전자문서시스템과 온나라시스템이 모두 일종의 전자결재기능이 있고 상호연동성이 부족하며 사용기관의 도입상황이 제각각이라는 것이었다. 참여정부 말기 이 두 생산시스템을 통합하여 대체한다는 국정과제실시간추진단 사업이 시작되었고 아직 최종완료는 되지 않은 상태이다.

8) 정부기록보존소, 「행정기관의 자료관시스템 규격」, 2003.

9) 행정자치부, 「2004. 1. 1. 이후 구 전자문서시스템에 의한 기록물 관리방안」, 2003.

10) 국가기록원, 「구 기록물 재분류지침」, 2007.

11) 대통령 홍보비서실, 「참여정부의 전자정부 로드맵 발표」, 2003.

12) 행정자치부, 「통합행정혁신시스템 구축현황」, 2005.

이러한 상황변화에 대응하고자 국가기록원은 2004년부터 2개년에 걸쳐 전자기록물 영구보존 기반기술을 연구하고 현재 사용되는 보존기술, 메타데이터 구성 등에 대한 기초산출물을 얻었다.¹³⁾ 그리고 정부청사 지근거리에 기록관리혁신단을 구성하고 2005년 9월부터 2006년 2월까지 공식적인 기록관리 정보화전략계획 수립, 즉 ISP 사업을 수행하였다.¹⁴⁾ 이 ISP의 사업결과는 지금껏 각종 기록관리시스템의 가이드라인이 되고 있다.

이보다 약간 일찍 대통령비서실은 2004년 9월부터 2005년 1월까지 준현용에 해당하는 대통령비서실 기록관리 혁신방안 및 프로세스를 작성하며 2005년간에 대통령비서실 기록관리기준을 수립하고¹⁵⁾ ISP를 수립하게 된다. 이러한 각종 활동의 뒷받침이 되도록 정부는 국가기록관리혁신 로드맵을 2005년 10월 작성하고 이어서 2006년 2월에는 종합실천계획을 수립한다.¹⁶⁾

대통령비서실은 준현용단계인 대통령비서실 기록관리시스템, 통칭 P-RMS를 2005년 12월부터 2006년 5월까지 1차 구축하고¹⁷⁾ 이어서 2007년 6월까지 임기만료후 이관기능을 포함한 고도화(2차사업)를 수행한다. 국가기록원은 ISP를 바탕으로 준현용에 해당하는 기록관리시스템, 통칭 RMS를 2006년 7월부터 12월까지

13) 한국정보과학회, 『전자기록물 영구보존 기반기술 용역 2차년도(최종년도) 종합보고서』, 2005.

14) 국가기록원, 「기록관리시스템혁신 ISP사업 완료보고회」, 2006, 4.

15) 김익한, 「전자기록 진본성 유지를 위한 기록관리시스템 기능 및 정보모형」, 2006.

16) 국가기록원, 「기록관리혁신 이렇게 진행되고 있습니다 - 기록관리혁신 로드맵 성과」, 2007.

17) 대통령비서실 기록관리비서관실, 「대통령비서실 기록관리시스템 구축 완료보고」, 2006.

자체용으로 시범 구축하고¹⁸⁾ 이를 표준화하여 2007년 10월부터 12월까지 중앙부처 42개 기관에 확산 완료한다.¹⁹⁾ 또한 비현용에 해당하는 중앙기록물관리시스템, 통칭 CAMS를 RMS와 같은 시기인 2006년 6월부터 12월까지 1차 구축하고²⁰⁾ 현재까지 연차적으로 보완하고 있다.

기존의 기록물법이 “공공기관의” 기록물관리였던 것을 발전시켜 운영기관이 아니라 대상기록물을 중심으로 생각하는 현행 “공공기록물”관리에 관한 법률이 2006년 9월 제정되고 2007년 7월 시행되었다.²¹⁾ 이 법은 RMS와 CAMS의 근거를 마련해 주었다. 이와 더불어 지금까지 사용되던 자료관시스템은 더 이상 법률적으로 유효한 준현용 기록물관리시스템이 아니게 되었다. 그렇다고 각 기관에서 사용되고 있는 자료관시스템이 폐기, 대체된 것은 아니므로 현재까지 비합법적인 혼란스러운 상태가 지속되고 있다.

정부교체시 준현용 P-RMS의 기록을 비현용으로 이관받아 관리할 수 있도록 2007년 7월 대통령기록물관리에 관한 법률이 제정되었으며²²⁾ 이에 따라 대통령기록관이 설치되고 전용 비현용 시스템, 통칭 P-AMS가 2007년 7월부터 11월까지 1차 구축된다.²³⁾ 이어서 2008년 2월 대통령기록물 생산기관 웹 기록물 이관사업 등이 이루어지면서²⁴⁾ 사실상 준현용으로부터 기록물을 이관받

18) 국가기록원, 「기록관리시스템 구축사업 완료보고회」, 2007.

19) 국가기록원, 「기록관리시스템 중앙부처 확산사업 완료보고회」, 2008.

20) LG-CNS, 「중앙기록물관리시스템 구축사업 완료보고회」, 2007.

21) 「공공기록물 관리에 관한 법률」

22) 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」

23) 핸디소프트 컨소시엄, 「대통령기록관리시스템 구축사업 중간보고회」, 2008.

24) 국가기록원, 「대통령기록물 생산기관 웹기록물 이관사업 제안요청서」, 2008.

은 적이 있는 비현용 시스템은 현재까지 P-AMS가 유일하다.

그 어간에 전자서명인증서장기검증관리체계,²⁵⁾ RFID기반 기록물관리체계,²⁶⁾ 각종 웹 서비스, 통합포털사업²⁷⁾ 등이 이루어졌으며 2007년 하반기에는 이들을 연계시키기 위한 기록관리 유관시스템 연계 및 고도화 사업²⁸⁾도 시행되었다.

현 실용정부가 들어서면서 각급 기록관리시스템이 본격 가동되었고 대통령기록물이 이관되는 경험을 얻게 되었으며 열람서비스 등 뒷부분 기능을 보완중이다. 생산시스템인 e지원시스템은 위민시스템으로 개편되었다. 해외지원도 시작되어 일단 KOICA(국제협력단)의 자금으로 기록관리후발국 관계자들을 국내에 초청, 국제기록문화유산관리과정 교육 및 견학을 실시하는 사업이 2008년 1차로 7개국 11명을 대상으로 실시되었고 올해는 11개국 15명을 초청하여 진행하였다.²⁹⁾ 또한 KOICA의 또다른 자금으로 현재 우즈베키스탄에 3개 기록보존소 및 관련 시스템을 구축해주고 있다.³⁰⁾ 그리고 2008년 말 새로운 비전과 전략을 마련하는 작업을 수행하여 2009년 3월 말 현재 국가기록관리 선진화 전략(안)이 도출되어 있는 단계까지가 지금까지의 경과이다.³¹⁾

25) 국가기록원, 「전자기록물 전자서명 장기검증체계 구축사업 완료보고회」, 2007.

26) 국가기록원, 「RFID를 활용한 u-기록물관리 확산사업 최종보고」, 2007.

27) 유니닥스 컨소시엄, 「국가기록통합검색체계 구축및 연계확대사업 완료보고서」, 2008.

28) 국가기록원, 「기록관리 유관시스템 연계및 고도화 사업 제안요청서」, 2007.

29) 국가기록원, 「국제기록문화유산관리과정 운영계획」, 2009.

30) 한국국제협력단, 「우즈베크 3개 중앙사료보관소 정보화 사업 제안요청서」, 2008.

3. 현황

간단히 현행 기록관리시스템 체계를 도시하면 다음 그림과 같다.



<그림 1> 현행 국내 기록관리시스템 체계³²⁾

기록의 흐름은 대통령기록과 일반행정기록의 2개 경로로 되

31) 국가기록원, 『국가기록관리 선진화전략 종합실천계획(안)』, 2009.

32) 국가기록원, 「기록관리정보화 현황」, 2009.:

현실은 그림보다 복잡하다. 생산시스템 단계에 있는 전자문서시스템은 이른바 “신 전자문서시스템”이지만 현재 구전자문서시스템 및 그로부터 만들어 보관중인 기록들이 현존하고 있다. 웹기록, 행정DB, 시청각, 정기간행물, 이메일 등과 민간부문의 시스템들도 연계하여야 한다. 기록관리시스템은 이른바 “표준 RMS”를 일컫지만 여전에 도입되었던 “자료관”이 수적으로 훨씬 많이 잔존하고 있다. 일반행정기록 생산시스템의 생산기록이라도 대통령기록물에 해당하면 청와대 기록관리시스템으로 연계 이관되어야 한다. 그밖에 4장에서 언급하는 많은 외부 시스템들이 연계되고 있다. e-지원시스템은 현 실용정부 들어 위민시스템으로 개편되었다.

어 있고 이밖에 각 광역지자체 또는 헌법기관이 별도의 경로를 앞으로 만들어낼 수 있는 체제이다.

기록관리시스템이 개발 보급되면서 1999년 이후로 기록물에 대한 열람건수가 의미있는 수준으로 급격히 증가되었다는 보고가 있으며, 2003년에는 10만 건을 넘어 2004년에는 20만 건을 상회하였다. 2008년도에 국가기록통합검색시스템을 통한 기록정보 이용 현황 통계를 보면 검색 질의가 15,304,692건, 검색서비스연계가 444,661건, 상세정보제공이 208,258건이며 실제 기록물에 대한 열람을 온라인으로 453,144건 서비스하고 온라인 청구는 9,677건 이용되었다고 한다.³³⁾

4. 아쉬운 점

기록관리 시스템의 구성, 사업방식, 확산운영의 관점에서 되돌아보고 아쉬운 점을 간략히 짚어보기로 한다.

앞에서 살펴본 바와 같이 현행 시스템은 기록관리단계 축으로는 생산 시스템, 기록관리시스템, 영구기록관리시스템이라는 3단계로 나뉘면서 대상별로는 일반 행정기관용 표준과 대통령 기록용 별도 경로, 각 기관 자체적으로 도입되고 있는 준표준 시스템들 또는 잔존하는 구형 시스템 등으로 여러가지 제품이 난립하고 있는 상황이다. 3단계의 확실한 격리와 대상의 분리 등은 표준화와 통합적인 서비스 등을 어렵게 하고 있다. 기록연

33) 국가기록관리 선진화전략 종합실천계획(안).

속체(records continuum)를 지원하려고 할 때 이러한 격리는 상당한 난점을 유발시킬 것으로 생각된다.

기록관리시스템의 적용대상 업무기능을 살펴보면 3단계 사이의 격리와 더불어 기록관리에 직간접으로 영향을 미치는 정부 전자문서유통센터, 정부인증관리시스템등 각종 인증체계(PKI), 행정업무분류체계(BRM), 정부조직관리센터의 정부 LDAP, 행정 표준코드시스템 등 외부 시스템의 존재와 이들 중에서 기록관리의 통합성을 책임지는 국가기록원이 통제할 수 있는 시스템은 2단계 기록관리시스템과 3단계 영구기록관리시스템의 두가지에 불과하다는 점, 특히 생산 환경을 통제할 수 없고 생산기관 또는 기록서비스 수요기관의 요구사항이 기록관리의 요구사항보다 우세하다는 점 등 때문에 생산단계부터의 기록관리와 기록 진본성, 무결성, 표준성 확보에 많은 어려움이 있다. 국제 표준의 기록관리시스템 기능에는 생산부터 보존관리, 폐기는 물론이고 분류체계의 다변화, 압축이나 재난대책, 보안이나 검색활용방법에 이르기까지 전 라이프사이클에 걸친 항목들이 포함되지만 국내 환경은 이를 허용하지 못하고 있다.

전자기록의 진본성이나 무결성을 검증하기 위한 인증기술은 국제적으로 기록물에 전자서명에 의한 인증정보 및 이에 대한 설명 메타데이터들을 병행하여 한 패키지로 묶는 방법이 사용되고 있다. 그런데 행정자치부 정보보호정책과에서는 네트워크로 전송되는 공문서들의 위변조 방지를 위하여 문서의 전자파일 내 헤더 부분에 직접 타임스탬프에 기반한 인증정보를 삽입하고 이를 검증할 뷰어를 배포함으로써 검증을 수행하는 사업을 벌이고 있다.³⁴⁾ 표준화 및 연동 이슈로 우려되는 부분이 많

다. 또한 전자서명은 무력화가 어려운 가장 안전한 기술 중 하나로 여겨지지만 개인 키 배포 및 관리에 허점을 노릴 수 있으므로 유효기간을 설정하고 그 유효기간이 만료되거나 무효화하게 되면 새로운 전자서명을 발급받아야 하는데, 전자기록의 보존기간보다 인증용 전자서명의 유효기간이 짧을 때의 문제를 푸는 간접적인 체계를 구축하였으나³⁵⁾ 이 체계의 취약점 분석이 부족하고 따라서 이의 보완 노력도 미흡하다는 아쉬움이 있다.

적용대상업무를 현재의 기록관리시스템이 잘 지원하는가에 대해서는 아직 아무도 전체를 검증해본 적이 없다. 인수, 수집, 분류편철, 기술, 보존포맷 변환, 통계 추출 등 앞 단계의 기능은 사용되고 있으나 본격적으로 장기보관된 과거 기록의 검증, 재난 대응, 스토리지 관리, 온라인 열람배포, 전자-비전자 통합관리, 폐기이후관리 등은 사실상 업무에 돌입되지 않고 있다. 이러한 뒷 단계의 기능들은 특히 ISP 및 시범사업에서 잘 다루지 못한 부분이기도 하기 때문에 좀더 엄밀한 대응이 요구된다.

일반적으로 말해서 전산화, 정보화를 하기 위해서는 우선 1) 실제로 일어나고 있는 업무를 낱낱이 밝혀서 가시화하고, 2) 하나의 논리흐름으로 업무전산화를 하기 위해 기존 업무들을 표준화하며, 3) 전산화를 통하여 줄거나 변화하는 업무와 새로 필요한 업무를 통합하여 전체적으로 업무간소화를 이르고 나서 전산화를 하여야만 전산화의 이점을 충분히 살릴 수 있다. 그렇지 못하면 전산 시스템은 전산 시스템대로, 또 기존 수작업은

34) 행정자치부, 「전자문서 진본성 시연 동영상」, 2009.

35) 전자기록물 전자서명 장기검증체계 구축사업 완료보고회.

수작업대로 남는다면 자동화에 의한 업무지원이 적다면 사용자 시스템의 기능에 맞추어 교육받고 활동하여야 한다는 등의 불편함만 생기기 때문에 차라리 전산화를 안하는 편이 나을 수도 있다. 그렇기 때문에 중요하거나 영향이 큰 전산 시스템 구축 전에는 BPR(Business Process Reengineering)과 ISP(Information Strategy Planning) 사업을 하는 것이 보통이다. 호주 빅토리아 주 VERS의 경우 1998년부터 Proof of Concept 과제를 통하여 원칙을 정하고 2000년 표준을 정한 뒤 약 2년간에 걸쳐 Dept of Infrastructure에 시범 시스템을 설치해서 검증하였으며 그 뒤 2005년까지 중앙 시스템과 개선된 표준을 개발하고 그 뒤 확산작업을 지속하고 있다.³⁶⁾

한국의 경우 지난 정부기간 국가기록원에 혁신단을 설치하고 2005년 9월부터 2006년 2월까지 ISP사업을 하고 2006년 여름부터 2007년 초까지 RMS와 AMS를 1차 구축한 후 지속적 고도화 과정 중에 표준화를 단계적으로 추진중에 있다. 그런데 ISP 사업에서는 BPR에서 다루어야 할 업무재설계 즉 전산화 이전단계를 거치지 못했고 일종의 Proof of Concept 작업 일부와 ISP에서 다루어야 할 부분 중에서 기록관리 앞부분 정도를 수행한 셈이었다. 기록관리 뒷부분과 국가 전체적인 기록관리 체계도를 잡지 못한 상태에서 표준화 없이 바로 시범구축사업으로 전환된 결과 후속사업들이 전체적인 계획이 불충분한 상태에서 진행된 감이 있다. 특히 기록관리의 4대원칙인 진본성, 무결성, 신뢰성, 이용가능성을 여하히 업무에 반영하고 시스템에 반영하여 보장할 것인가 그리고 그렇게 계획한 대로 이루어졌음 어떻게 확인하는가라는 핵심적인 내용이 각 단계 추진 속에 충분히 고려되고

36) Howard Quenault, "VERS Background & VEOs", 2005.

녹아들어가지 못한 아쉬움이 있다. ISP사업 이후 지속적인 Proof of Concept이 충분히 이루어졌어야 하는데 그렇지 못한 결과 현행 기록보존포맷 및 관련 메타데이터는 기록물철이라는 구조체 및 기록물건이라는 종이문서 위주로 개발되어 있어서 시청각물, 행정박물, 민간기록, 웹기록 등 어떠한 기타 기록물도 수용하기 곤란한 형태로 이미 표준화되고, 그 이후 이부분의 고도화는 멈추어 있는 상태이다.

현재의 기록관리시스템 관련 사업은 RMS, CAMS, PAMS, 장기검증체계, 통합포털, 각 홈페이지, 시청각물, 민간기록, 행정DB, 웹 기록 등 개별 전산화 형태로 진행되고 담당자의 도중교체, 표준화 후 사업보다는 사업결과를 표준으로 개발하는 등 동시다발적이고 비일관적인 사업수행의 우려가 있다.

사업의 발주는 각 담당부서에서 공개입찰방식으로 진행되며, 주관 제안사(주 사업자)들은 그때그때 협력업체와 투입인력을 결정하여 응모하고, 평가는 전문성보다는 공정성을 위하여 블라인드 Pool제도로 위원을 선임하며, 사업기간에는 주로 담당자 위주의 진행관리, 완료 후에는 브리핑식의 완료보고로 마감하는 형태가 일반적이다. 이러한 상황에서는 개발사나 개발자의 전문성이 향상되기 어렵고 사업의 결과가 다음 사업 또는 기록관리의 디딤돌로서 한단계 업그레이드되는 효과를 내기 힘들어지며 시간축, 공간축으로 전체적인 관점에서 통합 조율하는 것이 힘들 것이다. 또한 한 기관의 기록관리시스템 구축이 다른 업체의 기록관리시스템 구축에 도움이 된다는 것은 거의 개발사/개발인력을 동일하게 가져갈 때에 비로소 얻을 수 있기 때문에, 타 업체에 대한 보이지 않는 진입장벽이 생길 소지도 있다.

협력업체의 입장에서는 사업비의 반 이상을 주관사업자가 가져가는 환경하에서 고급인력을 기르거나 자체 기술을 향상시킬 여유가 없고 주 사업자의 입장에서는 실제 구축작업에 참여해 왔던 업체들을 무시할 수 없어 끌려다닐 수 있는 우려도 있다. 전반적으로 이 시장은 수익이나 시장성이 낮은 상황이며 거의 토목공사 하도급같은 형태의 인건비 위주 사업이 일반화되고 있다.

확산은 현재 표준 RMS를 기반으로 하여 1차로 44개 중앙행정기관에 확산하였고 이후 단계적인 추가확산을 목표로 필요예산 획득에 노력하고 있다. 확산의 방법으로 표준 시스템을 국가기록원 주도로 확산시키느냐 아니면 표준 준수여부를 기준으로 인간 시스템들을 인증해 주고 인증 시스템 중에서 각 기관이 자율로 채택하는 방식 두가지를 놓고 여러 번의 내부 논의를 진행하였는데 그 중에서 전자의 방식을 선택했던 이유는 과거 자료관을 확산할 때 인증시스템 제도를 선택했더니 품질수준이 제각각이던 경험의 영향도 있었다고 본다. 그래서 일관된 표준 시스템을 확산시킴으로써 품질관리와 표준성을 바라고 현재와 같은 확산방식을 결정했던 것이다.

그런데 44개 기관 중에서 42개 기관만 일괄입찰로 하고 법무부 등 2개 기관은 자체도입을 하였으며 이러한 과정 중에서 각 기관의 사정에 맞도록 커스터마이징, 즉 기능수정이 이루어진 것으로 보인다. 기대했던 일관성이 일정부분 훼손되고 확산속도만 느려졌다는 비판이 있을 수 있다.

확산이 지체됨으로 해서 실제 현장에서 심각한 결과를 초래하고 있다. 예컨대 현재 서울의 23개 도청에서는 통합 자료관시

시스템을 사용하고 있고 생산시스템은 신전자문서시스템을 사용하고 있는데 이러한 구표준 환경에 맞추어 지금도 계속해서 기록이 쌓여가고 있으며 새로운 행정DB 구축사업이 발주되고 있다. 근년의 경제위기 속에 정부는 일자리 창출, 공무원들은 급여반납 등을 벌이고 있는데 이를 통하여 공공근로사업과 같은 행정DB 구축사업 확대가 일어날 수도 있다. 향후 현행표준 기록관리시스템을 도입할 때 치루어야 할 마이그레이션 부담, 정보손실, 기록 진본성 약화의 잠재성은 갈수록 누적되고 있다.

표준시스템의 확산방법을 채택했음에도 그동안의 사업이 마치 토목공사의 하도급과 같은 방식으로 이루어져 그동안 제대로 된 기록관리 엔진이 확보되지 못했다. 지금의 표준 시스템은 사실상 특정 운영환경에 종속되어 있기 때문에 기록관리, 특히 전자기록관리의 대원칙중 하나인 특정기술과 특정환경에 독립적일 것을 잘 지키지 못하였다. 2007년부터 우즈벡에 KOICA(국제협력단)의 지원자금 30만 달러로 기록보존소를 설치해주는 사업을 벌이고 있는데 여기에 그동안 개발된 표준 시스템 또는 그동안 축적해 놓은 기술력이 투입되지 못하고 ISP를 포함하여 처음부터 다시 하는 시스템 개발사업처럼 되고 있는 점도 그동안의 표준시스템 방법론에 대한 보완 필요성을 제기한다.

지금까지 언급한 표준 시스템은 제2단계 시스템에 해당하는 표준 RMS를 말하는 것인데 기록물법에 따르면 영구기록물관리시스템 AMS를 설치할 수 있는 기관은 기존의 중앙기록물관리기관 즉 국가기록원 외에도 각 헌법기관과 광역자치단체 등 여러 곳이 된다. 이들을 위한 표준 AMS가 필요할 것 같기는 한데 현재 개발되고 고도화되고 있는 시스템은 국가기록원 부내시스템

적인 CAMS 하나에 불과하다. CAMS가 일반적인 영구기록물관리 기관용 시스템 표준이 될 수 없음을 자명한데, 하루빨리 AMS의 시스템 표준 등이 연구되고 확산 보급되어야 할 것이다.

5. 전망과 결론

좀더 심층적이고 차분한 분석과 전망이 있어야 하겠지만 일단 성급하게나마 대략적으로 향후 전개 상황을 전망해 본다. 앞으로 몇년간 추진할 기본계획인 국가기록관리 선진화전략(안)의 구성은 각 부서별로 추진하고 싶은 과제들을 평면적으로 모은 형태로서 이들의 융합과 우선순위 조정, 중앙컨트롤타워 정립, 하고 싶은 과제 이외에 시스템 안정화 및 전체체계완성을 위해 “하여야만 하는” 과제들을 도출할 필요가 있다. 지금의 계획만으로도 필요예산은 향후 5개년간 9,566억원 규모에 달한다. 앞으로 기록관리 선진화가 긍정적으로 전개되려면 예산확보와 확보된 예산의 적절한 분배 집행, 기록관리시스템 기획, 구축 및 운영의 전문성과 협력관계 제고, 중앙의 관리가 정밀하면서도 도입시스템 결정 등 실제 기록관리는 각 기관 자율로 위탁할 수 있느냐 등이 관건일 것으로 생각된다. 만약 그렇지 않게 되면 계속해서 다양한 각급 시스템과 그에 맞추어 구성된 다양한 형식의 기록물이 혼재된 상태가 지속되게 되어 안전하고 효율적인 기록관리에 걸림돌로 작용할 것이다.

현재로서는 국가기록원이 상기한 예산을 전제로 2012년까지 248개 차치단체, 197개 교육청, 52개 국공립대학, 17개 공공기관

에 중앙 보급하는 것으로 계획되어 있다. 이 경우 시스템 공급 업체의 수익성이 향상되지 않아 전문성이 낙후되고 기술이 축적되지 않는 문제가 계속되면서 하도급 관행, 시스템 도입이라기보다는 개별 구축사업이 될 소지가 개선되지 않는 문제가 있다. 또한 지금도 늦었다고 생각되는 시스템 확산속도가 개선되지 않을 우려가 있다. 만일 이를 인지하고 과감한 민간이양-개별기관 자율적 시행-정밀한 중앙관리로 방법론을 바꾼다면 장래는 긍정적이 될 것이다.

현재까지 본격적으로 다루어지지 못한 비밀기록 관리도 종합적인 방법이 도출되어야 한다. 비밀기록 관리는 국가정보원에서 파일럿 과제로 수행중이고 국가기록원의 CAMS 2009년 고도화과제에도 포함되어 있는 것으로 알고 있다. 다만, 비밀도 해제되면 일반기록이 되므로 그 이후에는 다른 일반 기록과 더불어 취급될 수 있어야 한다. 그렇다면 해제 이후 일반 기록으로서 취급할 때에 필요한 필수요소들이, 비밀기록 생산시점에 이미 획득되어 보존되어야 할 것이다. 따라서 비밀기록은 별도의 종류로서 완전히 다른 방법과 양식을 따르기만 해서 안될 것이므로 비밀로 비밀스럽게 하지말고 취급허가가 허용되는 한 표준협력이 필요할 것이다.

지금 온라인으로 일반 국민이 기록물 내용 자체를 열람할 수 있는 기능이 제한되어 있으므로 이를 개선하고 통합연계하는 노력이 지속될 것이다. 이때 사용자의 눈높이에 맞추어 서비스한다는 기본원칙이 수립되고, 연계서비스를 단지 열람서비스업무에서만 고려할 것이 아니고 생산 수집 분류 메타데이터 기술에 이르기까지 기록내용 자체로부터 이를 지원할 방안을 찾는

다는 자세로 임한다면 좋은 결과를 얻을 것이다.

사용자 인터페이스를 사용자 그룹별로 달리할 필요도 있다. 일반 사용자가 기록관리시스템의 전문적인 화면을 볼 필요가 없다. PC 윈도우즈에서 구동되는 평범한 사용자 프로그램에 플러그인 또는 애드온되어 간단히 사용할 수 있는 다양한 사용자 인터페이스와, 그 하부에 표준적이고 안정적으로 구동하는 기록관리 “엔진”이라고 하는 모듈화를 통하여, 기록관리가 본업이 아닌 일반 사용자는 내부를 몰라도 되는 “데이터 독립성”을 추구하는 방향으로 나아가면 향후 유지관리에도 도움이 될 것이다.

한국의 취약점인 각 분야의 전문성 취약이 기록관리 시스템에서도 드러난다. 담당자의 잦은 교체와 그에 따른 그동안의 경과 및 추진내역 이해보족이라는 종적인 문제와, 너무나 많은 관련부서, 시스템과 그들 나름대로의 업무추진에 따른 횡적 연계 부족은 지난 10년간 특별히 기록관리혁신을 위하여 많은 노력을 했음에도 여전히 남아 있다. 그러는 동안 법령과 표준은 자주 개정되었고 그 사실이 민간에게까지 전파되지 못하는 관 주도적인 현상이 남아있다. 좀더 긴 안목으로 전문성을 확보하고 전문집단이 주도할 수 있는 여건이 만들어지며, 관련자들 사이에 좀더 고도의 수준으로 개념이 합의되고 민간 주도로 발전할 수 있는 여건을 만들어야 할 것이다.

무엇보다 현재 업무와 이의 전산적인 실현인 시스템을 중심으로 사고하고 통제하는 기존관행에서 벗어나 기록물 중심으로 사고하고 기록물 자체의 진본성, 무결성, 신뢰성, 이용가능성을

항상 추구한다면 시스템도 신뢰성 효율성 있는 시스템으로 발전할 것이다. 전통적으로 생산기관(처리과)의 입장에서 관리되었던 공공기록물을 공공의 가치를 위하여 임의 처분하지 못하도록 기록관리기관의 주도로 넘겨 전문관리를 하도록 한 것이 지난 공공기록물법 10년의 노력이고 취지였다고 생각된다. 그런데 기록관리는 결국 잠재적인 사용자에게 서비스할 목적으로 이루어지는 것이다. 이제부터는 기록담당자의 소유가 아닌, 시민과 후손의 소유라는 인식 하에 좀더 전문적이고 개방적이고 표준적인 기록관리를 추구하도록 시스템이 발전하고 기록물법이 보완되며 연구개발이 추진되어야 할 것이다.

지금까지 10여년간 쌓아올린 인프라, 경험, 축적기록을 바탕으로 이와같은 노력이 지속되면 앞으로는 어느 곳에서든 언제이든 누구나 자격있고 기록정보가 필요한 사람이라면 맞춤형으로 서비스를 제공받을 수 있고, 나아가서 국가기록 컬렉션 구성에 자발적으로 동참할 수 있는 양방향 기록정보교류가 이루어질 것으로 기대한다.

< 참고문헌 >

- 국가기록원, 「기록관리시스템혁신 ISP사업 완료보고회」, 2006, 4.
- 국가기록원, 「전자기록 영구보존기술 적용을 위한 테스트베드 구축 최종보고회」, 2006, 9.
- 국가기록원, 「국가기록관리혁신로드맵 추진과 각급기관의 역할」, 2006, 10.
- 국가기록원, 「RFID 기록물관리체계 시범운영사업 제안요청서」, 2006, 11.
- 국가기록원, 「기록관리시스템 구축사업 완료보고회」, 2007, 1.
- 국가기록원, 「구 기록물 재분류지침」, 2007, 5.
- 국가기록원, 「기록관리 유관시스템 연계및 고도화 사업 제안 요청서」, 2007, 6.
- 국가기록원, 「기록관리혁신 이렇게 진행되고 있습니다 - 기록 관리혁신 로드맵 성과」, 2007, 11.
- 국가기록원, 「전자기록물 전자서명 장기검증체계 구축사업 완료보고회」, 2007, 11.
- 국가기록원, 「RFID를 활용한 u-기록물관리 확산사업 최종보고」, 2007, 12.
- 국가기록원, 「기록관리시스템 중앙부처 확산사업 완료보고회」, 2008, 1.
- 국가기록원, 「대통령기록물 생산기관 웹기록물 이관사업 제안 요청서」, 2008, 1.
- 국가기록원, 『기록관리시스템 활용』, 2008.
- 국가기록원, 『공공기관의 기록관리 실무』, 2008.
- 국가기록원, 「기록관리정보화 현황」, 2009, 1.

- 국가기록원, 「국제기록문화유산관리과정 운영계획」, 2009, 2.
- 국가기록원, 『국가기록관리 선진화전략 종합실천계획(안)』, 2009, 3.
- 김익한, 「전자기록 진본성 유지를 위한 기록관리시스템 기능 및 정보모형」, 2006, 2.
- 네이버 시스템(주), 「2007년도 중앙영구기록관리시스템 S/W개발 및 전산장비 도입사업 완료보고서」, 2007, 12.
- 대통령비서실 기록관리비서관실, 「대통령비서실 기록관리시스템 구축 완료보고」, 2006, 7.
- 대통령 홍보비서실, 「참여정부의 전자정부 로드맵 발표」, 2003, 8.
- 박찬우, 「국가기록관리의 혁신방안」, 『제 8회 기록관리워크샵 발표집』, 한국기록관리학회/협회, 2008, 11~17쪽.
- 법무부, 「법무부 기록관리시스템 구축사업 제안요청서」, 2008, 6.
- 송병호, 「전자문서의 유통관련표준 및 고려사항」, 『전자정부 특별위원회 전자정부기반구조점검반 워크샵 발표자료』, 2001, 10.
- 송병호, 「전자문서의 효과적인 관리 및 활용에 관한 연구」, 『한국지역정보화학회지』 제5권 제1호, 2002, 7, 85~104쪽
- 송병호, 「정부 전자문서유통의 발전방향에 관한 연구」, 『한국정보관리학회지』 제21권 제3호, 2004, 9, 185~202쪽
- 송병호, 「전자문서의 효과적인 관리 및 활용에 관한 연구」, 『한국지역정보화학회지』 제5권 제1호, 2002, 7, 85~104쪽
- 송병호, 「전자기록물을 위한 보존매체의 관리」, 『한국문헌정보학회지』 제39권 제4호, 2005, 12, 177~192쪽
- 송병호, 「진본성 확보를 위한 전자기록물 관리방안」, 『한국비블리아학회지』 제16권 제2호, 2005, 12, 43~59쪽

- 쌍용정보통신, 「정부전자문서유통체계 방안 마련을 위한 정보
화전략계획(ISP) 수립 제안설명회 자료」, 2004, 5.
- 유니닥스 컨소시엄, 「국가기록통합검색체계 구축및 연계확대
사업 완료보고서」, 2008, 7.
- 이규철, 송병호, 「현재의 전자문서 유통 시스템과 최적보존 방
향」, 『기록관리보존』 제 5호, 2000, 12, 51~76쪽.
- 이창영, 「디지털 기록관리의 체계」, 2004, 6.
- 전자정부지원센터(행정자치부), 「정부전자문서유통센터 소
개」, 2004, 7.
- 전자정부특별위원회, 「전자결재/전자문서유통 문제점과 대응
방안」, 2001, 10.
- 전자정부특별위원회, 「전자정부기반구조검검 중간보고」,
2001, 11.
- 전자정부특별위원회, 「행정자치부 전자문서유통 확대를 위한
연구용역 사업 전자정부특위 점검회의 자료」, 2002, 2.
- 정부기록보존소, 「지방자치단체 자료관 및 기록물전산관리시
스템 설치지침」, 2000, 7.
- 정부기록보존소, 「자료관기록물관리시스템 설명회 자료」, 2002, 11
- 정부기록보존소, 「기록물통합관리 시스템 구축 운영자 지침
서」, 2002, 12.
- 정부기록보존소, 「자료관 기록관리 편람」, 2003, 12.
- 정부기록보존소, 「자료관시스템 개요 및 기능」, 2004, 1
- 채진석, 「XML 기반의 행정기관간 전자문서 유통 표준」, 『디
지털타임즈 강연자료』, 2001. 8.
- 최창학, 「참여정부의 전자정부 추진전략과 현황」, 『한국행정
학회 2003 동계학술대회 발표집』, 2003, 12.
[http://www.kapa21.or.kr/paper/view.asp?page=pds_2003&num=1422

- & pageno=1&startpage=1] (cited 2003. 12.)
- 트라이튼테크, 「자료관 기록물관리 S/W 개발사업 완료보고회 자료」, 2002, 12.
- 한국국제협력단, 「우즈벡 3개 중앙자료보관소 정보화 사업 제안요청서」, 2008, 12.
- 한국기록관리학회/협회, 『한국 공공기관 기록보존관리의 현황과 중장기정책』, 한국기록관리학 총서-1, 2002, 3.
- 한국문헌정보, 「대통령기록관리시스템 구축사업 원료보고회」, 2007, 11
- 한국소프트웨어산업협회, 「표준적용 전자문서시스템(그룹웨어) 인증시험관련 표준 및 규격」, 2000, 3.
- 한국소프트웨어산업협회, 「행정기관의 전자문서시스템 규격에 대한 업계의 검토 의견」, 2000, 3.
- 한국소프트웨어산업협회, 「정부 표준적용 전자문서시스템(그룹웨어) 인증위원회 2차회의자료」, 2000, 4.
- 한국소프트웨어산업협회, 「행정기관간 전자문서유통 표준 규격서 보완 요청 사항」, 2001, 5.
- 한국소프트웨어산업협회, 「행정기관간 전자문서유통(GPKI적용) 테스트 체크리스트」, 2001, 6.
- 한국전산원, 「전자결재 및 전자문서유통 전문가자문 사전검토 자료」, 2002. 2. 18.
- 한국정보과학회, 『전자기록물 영구보존 기반기술 용역 2차년도(최종년도) 종합보고서』, 2005, 11.
- 핸디소프트 컨소시엄, 「대통령기록관리시스템 구축사업 중간보고회」, 2008, 11.
- 행정자치부, 「문서유통 확대를 위한 연구용역 사업 사업추진협의회 2차 회의 자료」, 2002, 1.

- 행정자치부, 「전자정부 구현을 위한 문서관리제도 혁신방안 보고」, 장관보고회의자료, 2002, 1.
- 행정자치부, 「정부전자문서 유통관리센터 확충사업 완료보고회 자료」, 2002, 12.
- 행정자치부, 「신 전자문서시스템 도입,활용을 위한 담당자 교육교재」, 2003, 10.
- 행정자치부, 「2004. 1. 1. 이후 구 전자문서시스템에 의한 기록물 관리방안」, 2003. 12.
- 행정자치부, 「전자문서시스템과 자료관시스템 연동 시험결과 및 양 시스템 도입·연계 시 유의사항」, 2004, 3.
- 행정자치부, 「정부전자문서유통체계 고도화방안 마련을 위한 정보화전략계획(ISP) 수립 사업계획서」, 2004, 4.
- 행정자치부, 「정부전자문서유통체계 고도화방안 마련을 위한 정보화전략계획(ISP) 수립과제 제안요청서」, 2004, 4.
- 행정자치부, 「통합행정혁신시스템 구축현황」, 2005, 7.
- 행정자치부, 「기록관리혁신 종합실천계획」, 2006, 2.
- 행정자치부, 「대통령기록물 관리에 관한 법률 제정법률(안) 입법예고안」, 2006, 4.
- 행정자치부, 「전자문서 진본성 시연 동영상」, 2009, 2.
- LG-CNS, 「행정자치부 문서유통 확대를 위한 연구용역 사업 정책결정자 인터뷰 - 정갑주(건국대), 송병호(상명대) 교수자문 결과」, 2002, 1.
- LG-CNS, 「전자문서 유통 확대를 위한 연구용역 사업 최종보고서」, 2002, 4.
- LG-CNS, 「중앙기록물관리시스템 구축사업 완료보고회」, 2007, 1.
- TTA SW시험인증센터, 「2004년 전자문서시스템과 자료관시스템 간 연동시험 추진 계획(안)」, 2004, 2.

【관련법령】

- 「공공기관의기록물관리에 관한법률」
- 「공공기관의기록물관리에 관한법률시행령」
- 「공공기관의기록물관리에 관한법률시행규칙」
- 「공공기록물 관리에 관한 법률」
- 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」
- 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙」
- 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」
- 「공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령」
- 「공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행규칙」
- 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」
- 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 시행령」
- 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 시행규칙」
- 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」
- 「대통령 기록물 관리에 관한 법률 시행령」
- 「보안업무규정」
- 「전자거래기본법」
- 「전자거래기본법 시행령」
- 「전자거래기본법 시행규칙」
- 「전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에 관한법률」
- 「전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에 관한법률시행령」
- 「전자정부법」
- 「전자정부법 시행령」
- 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」
- 「전자서명법」

- 「전자서명법시행령」
- 「전자서명법시행규칙」
- 「사무관리규정」
- 「사무관리규정 시행규칙」

【관련표준】

- 정부기록보존소, 「행정기관의 자료관시스템 규격」, 2003, 8.
- 정부기록보존소, 「전자문서시스템과 자료관시스템 간 API 규격(V1.3)」, 2004, 4.
- 행정안전부, 「행정기관의업무관리시스템규격(개정안)」, 2009, 7.
- 행정자치부, 「행정기관의 전자문서시스템 규격」, 1999, 12.
- 행정자치부, 「행정기관의 전자문서시스템 규격」, 2002, 11.
- 행정자치부, 「행정기관간 전자문서유통 표준」, 1999, 10.
- 행정자치부, 「행정기관간 전자문서유통 표준」, 2001, 1.
- 행정자치부, 「행정기관간 전자문서유통 표준」, 2002, 11.
- 행정자치부, 「행정기관간 전자문서유통 표준」, 2006, 4.
- 행정자치부, 「행정기관 전자서명 인증기반(GPKI) 상호연동 기술표준」, 2001, 3.
- 행정자치부, 「정부전자문서 유통 표준」, 2002, 11.
- 행정자치부, 「전자문서시스템과 행정정보시스템간 연계표준」, 2002, 11.
- 행정자치부, 「업무관리시스템과 기관내부 지식관리시스템간 연계표준」, 2008, 1.
- 행정자치부, 「업무관리시스템과 전자문서시스템간 연계표준」, 2008, 1.
- 행정자치부, 「업무관리시스템과 행정정보시스템간 문서관리카드 연계표준」, 2008, 1.