

『공공기록물 관리에 관한 법률』 개선 방향에 관한 연구: KS X ISO 15489 표준에 입각하여*

A Study of Improvement for Public Records Management Act: Based on KS X ISO 15489

정기애(Ki-Ae Jeong)**

김유승(You-Seung Kim)***

초 록

우리나라는 1999년 『공공기관의 기록물관리에 관한 법률』의 제정과 2006년 『공공기록물 관리에 관한 법률』의 전면 개정을 통해 종합적이고 체계적인 기록물관리 발전에 박차를 가하는 한편, 전자기록물로의 패러다임 전환을 위한 토대를 다져왔다. 이러한 맥락에서 국가 차원의 기록물관리에 대한 구체적 지침으로서 법을 보완하는 기능과 역할을 하는 기록관리 표준 KS X ISO 15489의 2007년 제정은 큰 의의를 지닌다. 이에 본 연구는, 국가적 기록관리 정책과 원칙의 토대가 되는 법률과 표준은 상호배타적이거나 상충되어서는 안 된다는 원칙을 전제로, KS X 15489 제정의 의의를 살피고, 법률과 표준의 상호성을 논한다. 이를 위해, KS X ISO 15489의 다섯 가지 영역별 주요 내용을 토대로 법률에서의 상호 관련 내용을 비교 분석하고, 상호 정렬성을 검토한다. 이러한 분석을 토대로, 현행 기록물관리 관련 법령의 개선점을 논의하고, 기록관의 미래지향적 발전에 대한 논점을 제시한다.

ABSTRACT

In South Korea the records management system nationwide has been developed based on 'the Act on public agencies' records management' which was first enacted in 1999. Furthermore, 'the Act on public records management 2006' has shifted a paradigm of records management to the digital records world. In this context, the records management standard, KS X ISO 15489 has a profound significance. Based on the principle of that there should not be any conflict between nationwide records management laws and standard, this study explores a meaning of the standard and discusses contradictive elements between the laws and standard. On the basis of the main contents of the standard's five categories, the study analyzes the laws in comparison with the standard. As a result, the study provides remedies for the current records management law and discusses a prospect of records management strategies in the 21st Century.

키워드: 공공기록물 관리에 관한 법률, 전자기록, 기록관리표준, KS X ISO 15489
act on public records management, electronic records, records management standard,
KS X ISO 15489

* 이 연구는 2009학년도 중앙대학교 학술연구비 지원에 의해 이루어진 것임.

** 한국전력기술(주) 부장, 중앙대학교 기록관리학과 박사과정(jka@kopec.co.kr) (제1저자)

*** 중앙대학교 문헌정보학과 조교수(kimyus@cau.ac.kr) (공동저자)

■ 논문접수일자: 2009년 2월 16일 ■ 최초심사일자: 2009년 2월 20일 ■ 게재확정일자: 2009년 2월 28일
■ 정보관리학회지, 26(1): 231-257, 2009. [DOI:10.3743/KOSIM.2009.26.1.231]

1. 서론

1.1 연구의 필요성 및 목적

각국의 기록물관리 법령들은 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 필요한 사항을 정하고 있다. 또한 법적 제재와 강제력에 기반하여, 국가차원의 거시적인 기록관리 정책과 방향을 수립하고 이를 제도화시키는 목적을 수행하고 있다.

1999년 『공공기관의 기록물 관리에 관한 법률』의 제정을 계기로 종합적이고 체계적인 현대적 기록물 관리제도의 첫발을 내딛은 우리나라는 지난 10여 년간 부단한 노력으로 국가적 기록관리 발전에 박차를 가해왔으며, 2006년 『공공기록물 관리에 관한 법률』(이하 『기록물관리법』)의 개정을 통해 21세기 정보화 사회에 대처하는 기록물관리 환경의 변화를 반영하기에 이르렀다. 특히, 현행 『기록물관리법』은, '전통적 매체들에 기반 한 기록물에서 전자기록물로의 중심 이동'이라는 기록물 관리 패러다임의 전환을 적극 수용한다는 측면에서 그 의미가 매우 크다(김유승 2008, 11).

전자기록은 컴퓨터 등의 정보처리장치를 통해 이진수의 기호로 이루어지는 데이터 및 파일형식으로서 내용, 구조, 맥락 정보로 구성된 디지털 객체이다. 이러한 특성으로 인해, 관리 매체의 다양성과 검색 및 저장의 편리성이라는 장점을 지니고 있는 반면, 무단 복제나 정보 조작의 가능성 등 시급히 풀어야 할 문제점 또한

내포하고 있다. 따라서 『기록물관리법』은 이러한 디지털 데이터의 특성에 기인하는 기록의 생성과 유지 관리의 부적합성, 하드웨어·소프트웨어 기술에 대한 지나친 의존성, 데이터의 손실 가능성 등의 복잡한 문제를 통제할 수 있는 토대와 법적 근거를 마련했다.

하지만 우리나라의 기록물 관련 법령들은 지나치게 상세한 사항까지 규정하고 있어 이러한 문제점들에 대한 신속한 해법의 제시 등을 비롯한 능동적 기록물 관리제도 운용에 문제가 있다는 지적을 받고 있다. 법령은 다른 규제에 비해 유연한 개정과 재설계가 쉽지 않기 때문에 기술 및 통신 발전에 따른 기록관리 환경의 변화 속도를 감안하여 구체적인 사항은 낮은 단위의 표준과 지침을 마련하고 변화에 대응하여 유연하게 재설계할 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있는 것이다(설문원 2005). 또한 현행 『기록물관리법』은 전자기록의 생산 환경에 맞는 관리체계를 명시하고 있음에도 불구하고, 기록관리의 목적을 구체화하지 못하였으며, 일부 기록물에 대해 과도한 중앙 집중 방식을 채택하고 있다는 비판을 받고 있다(곽건홍 2006).

이러한 맥락에서 2007년 3월에 한국산업규격으로 제정된 기록관리 표준 KS X ISO 15489는 국가적 차원의 기록관리에 대한 구체적인 지침으로서 법을 보완하는 기능과 역할을 하게 될 것으로 기대되고 있으며, 현행 『기록물관리법』이 2008년 일부 개정을 통해 표준에 따른 기록물 관리의 원칙을 명시한 것은¹⁾ 그 의미가 크다고 할 수 있다.

1) 『공공기록물 관리에 관한 법률』 제5조와 동법 시행령 제19조.

국가 차원의 기록관리 체계가 효율적으로 이루어지기 위해서는 정책과 법령을 기반으로 하부에 표준과 지침이 만들어져야 한다. 법규와 표준은 상호 보완적이어야 하며 배타적인 부분은 최소화 되어야 한다. 즉 법규와 표준은 국가 기록관리 정책이라는 큰 틀과 정렬되어야 한다. ISO 15489는 특히 전자기록과 관련된 규정에 유용하나, 주요 개념과 원칙은 포맷이나 매체에 관계없이 모든 기록에 적용될 수 있으며 현재의 법령구조를 이 표준에 따라 검토하고 그 결과를 반영해야 한다(설문원 2005a, 140).

본 연구는 『기록물관리법』과 관련 국가 표준에 대한 비교 분석을 통해, 법령과 표준 사이에 상호 배타적 요소의 존재 여부를 살피고, 이에 대한 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다. 이러한 맥락에서 본 연구는 향후 국가기록관리체계 확립 및 개선 방향 수립을 위한 기초 연구로서의 의의를 가진다.

1.2 연구방법

이 연구는 『기록물관리법』과 국제적인 표준 및 국가기록관리 표준으로서 우리나라 기록관리 체계의 기본 틀과 기준을 제시하는 KS X ISO 15489를 중심으로 상충성을 비교·분석하고자 한다. 이에 관련 법령과 표준의 내용에 대한 맥락 이해를 위해 관련 해설집을 참고하였고, 한국산업규격인 KS X ISO 15489에서 제시하고 있는 ‘기록관리 정책 및 환경’, ‘기록/기록관리시스템 품질 요건’, ‘기록관리시스템 설계/실행방법론’, ‘기록관리도구’, ‘기록관리 과정’ 등 5개 영역을 기준으로 연구하였다(표 1 참조). 5개 영역별로 표준과 법규 내의 각 항목을 도출하고 해당 항목을 비교 나열하여, 개념과 맥락을 분석하였다.

〈표 1〉 KS X ISO 15489의 5개 영역 구분(국가기록원 2006, 16)

구 분	내 역
기록관리 정책 및 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 기록관리 편익 • 규제환경 • 정책과 책임 • 모니터링과 감사 • 교육
기록/기록관리시스템 품질 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 기록: 진본성/신뢰성/무결성/이용가능성 • 기록관리시스템: 신뢰성/완전성/준수/포괄성/체계성
기록관리시스템 설계/실행방법론	<ul style="list-style-type: none"> • DIRKS/DIRS 방법론 • 조직의 기능/업무와 기록 생산요건을 분석하여 시스템 설계 및 개선 • 업무 시스템과 기록생산, 관리를 연계하여 업무활동의 증거를 신뢰성 있는 방식으로 획득 • 단계 A-H의 순환으로 지속적 개선 추구
기록관리도구	<ul style="list-style-type: none"> • 실행방법론을 수행한 결과로부터 기록관리 도구 개발 • 업무/기록분류체계 • 처분지침 • 접근/ 보안 분류체계 등
기록관리 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 생산단계: 획득/등록/분류 • 관리단계: 저장/접근/추적/처분

1.3 선행연구

우리나라에서 기록물관리 관련 법령과 규정에 대한 본격적인 연구의 시작은 1999년 기존 『사무관리규정』의 체제를 뛰어넘어 공공기록물에 대한 현대적 관리기준과 조직 및 책임사항에 대한 종합적이고 구체적인 실행을 명시한 『공공기관의 기록물 관리에 관한 법률』의 제정을 계기로 하고 있다.

우선, 기록물 관리 제도에 대한 연대기적 연구로는 이경용(2002)과 전현수(2006)가 각각 수행한 1894년부터 1969년까지, 1969년부터 1999년까지의 기록물 관리 제도에 관한 연구를 들 수 있다. 또한 김세경(2007)은 『우리나라 공공기록물 관리에 관한 법규의 변천』을 통해 우리나라 기록물 관리의 흐름을 파악하였다. 특히 김세경은 이 논문에서 공공기록물의 개념, 관리기관과 기록물의 생애주기에 따라 현용기록물 관리 단계인 접수와 등록, 분류와 편철, 준현용기록물 관리 단계인 보존, 열람, 폐기와 서고 관리 등 7개 항목별로 기록물 관련 법령들을 비교·분석하였다.

기록물 관리제도의 혁신과제를 중심으로 한 대표적인 연구 성과들로는 이원규(2002)의 『한국 기록물관리제도의 이해』와, 광진홍(2003)의 『한국 국가기록관리의 이론과 실제』 등을 들 수 있으며, 『기록물관리법』의 개정을 둘러싼 문제들을 비판적 시각으로 분석한 김성수(2004)의 『기록물관리법의 개정과 관련한 제문제 연구』이 있다. 광진홍(2006)은 『한국 국가기록 관리 체제 '혁신'의 성격』을 통해 정부의 기록관리 혁신 로드맵의 확정에 따른 기록관리 정비 방향 수립에 의견 제시와 공공기관 기록관리 실태가

제도화를 못 따라 가는 현실에 대해 비판하였다. 특히 중요 기록의 미등록과 방치, 기록의 무단 폐기, 기록관리 담당기구의 미설치와 형식적 운용 등 잘못된 관행에 대한 문제제기를 하면서, 높은 수준의 제도화와 낮은 단계의 기록관리 실태가 우리나라 기록관리의 현주소라고 지적하였다.

김유승(2008)은 2007년 4월 시점에서의 현행 『기록물관리법』의 개정 방향과 의의를 분석하고 개선방안을 제시하였다. 『기록물관리법』의 성과와 문제점에 대한 논의를 바탕으로 국가기록원의 법제도적 위상제고, 기록물 비공개 분류 기준, 절차, 예외 규정에 대한 개선 방안을 제시하였다.

한편, ISO 15489의 기록관리 국가 표준화 제정 방향과 표준 정비에 대한 연구는 표준 제정 과정에 대한 연구와 ISO 15489를 통한 기록관리시스템 구축 및 메타데이터 설계 기준 제시에 대한 연구로 크게 구분할 수 있다. 여기에서는 본 연구의 목적에 맞추어 우리나라 기록관리 분야의 표준 제정에 대한 연구에 집중하여 다음과 같이 살펴보았다.

백지원(2003)은 『기록관리 분야의 표준 및 표준화 활동 분석』에서 표준에 대한 일반적인 정의와 필요성 및 표준의 종류에 대해, 그리고 표준화 과정, 특히 ISO 표준과 한국 산업규정(KS)의 제정, 개정 단계에 대해 기술한 바 있다. 이와 함께, 기록관리 표준화 활동의 조직 구성 및 국가별 활동 내역에 대해서도 논의하였다. 같은 맥락에서 설문원(2005a)은 기록관리가 제도적으로 안착하기 위한 법률적 정비뿐만 아니라 각종 표준 및 지침 정비의 필요성에 대해 주장하면서, 기록관리를 위해 어떤 표준들

이 정비되어야 하는지, 정비 추진의 원칙과 전략으로서 정비 대상 표준의 영역과 내역을 살펴보고 각국의 기록관리 표준 정비 현황을 기록관종별, 유형별로 연구하였다. 특히 미국과 영국 사례 분석을 통해 표준화 추진 방식에 대한 원칙을 도출하였다.

한편, 최학열(2006)은 디지털 자료의 장기보존 측면에서 국제 표준의 필요성과 관련 국제 표준들 간의 관계 및 ISO 15489, ISO 23081, ISO 14721의 기본 골격을 간략히 기술하고 디지털자료의 보존 모델로서 OAIS 참조 모형과 적용사례에 대해 연구하였다.

2006년도에 국가기록원은 기록관리 표준의 발행을 대비하면서 국가기록원의 정책 수립 및 실행을 담당하는 실무자, 각급 기관의 기록관리 전문요원, 각 학교 관련 학과 교·강사 등을 대상으로 『기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설』을 발행하여 배포하였다(국가기록원 2006).

2. 이론적 배경

2.1 ‘KS X ISO 15489’의 개요 및 의미

표준에 대한 정의는 분야와 용도에 따라 다양하게 해석되나 국가기록원은 표준을 기록관리 측면에서 “일반적이고 반복적인 사용을 위하여 합의에 의하여 제정되고 인정된 기관에서 승인된 것으로 주어진 여건 하에서 최적의 질서를 확립함을 목적으로 한 활동(또는 그 결과)을 위한 규칙, 가이드 또는 특성을 제공하는 문서”로 정의하고 있다.²⁾

일반적으로 규약이나 법령, 표준 등의 국가 기록관리 구조는 <그림 1>과 같이 피라미드 형태로 최상위에 ‘정책’과 ‘법령’이 위치하며 그 아래로 ‘표준’, ‘규약’, ‘모범사례’, ‘지침과 매뉴얼’, ‘훈련, 서비스 및 지원’이 각각 계층적으로 자리하고 있다.



<그림 1> 호주 NSW의 기록관리체계의 기본골격
(State Records New South Wales 2004; 설문원 2005a, 139 재인용)

2) 국가기록원, 기록관리자서비스: 표준화개요, [cited 2008.11.16]. <<http://www.archives.go.kr>>.

기관이나 조직의 기록관리정책의 기본 토대와 골격은 법령과 표준에 준하여야 한다. 즉 법령과 표준을 기반으로 하부의 각종 규약과 지침이 작성되고 그에 따라 업무 프로세스가 이루어져야 한다. 따라서 정책, 법령, 표준, 지침 등에서 상호 모순적인 요소가 존재하여서는 안 된다.

우리나라의 '기록관리표준 KS X ISO 15489'는 국제 표준인 ISO 15489:2001의 기술적 내용을 변경하지 않고 그대로 번역한 것으로 우리나라 공공 또는 민간 조직에 적용할 수 있도록 만든 지침이다. 『산업표준화법』³⁾을 근거로 하여 산업표준심의회회의 심의를 거쳐 개정하였고, 2007년 개정된 ISO 15489-1:2001과 ISO 15489-2:2001의 기술적 내용을 그대로 번역한 것으로 다음 <표 2>와 같이 구성된다.

기록관리 국제표준 ISO 15489는 “조직의 투명행정과 책임행정을 보장하기 위한 기록관리 정책, 절차 및 과정을 가장 상위 수준에서 정하고 있는 모범 실무 표준”으로 기록관리 시스템의 품질을 한 차원 높이 발전시켰다는 평가를 받고 있다(국가기록원 2006, 15).

또한 진본성, 신뢰성, 무결성, 이용가능성 등 전자기록의 4가지 속성에 의거한 기록의 품질 요건과 신뢰성, 완전성, 준수, 포괄성, 체계성 등 5가지의 기록관리시스템 요건을 제시하여 기록관리 정책과 실무의 목표와 지향점을 제시한

다. 그 외에 ISO 15489를 준수하는 조직이 기록관리를 통하여 취할 수 있는 편익에 대해 명시함으로써 조직의 최고 경영자를 포함한 모든 조직 구성원의 동의와 지지를 확보하기 위한 설득 전략을 마련하고 있으며, 업무 수행과 기록생산이 분리될 여지를 최소화하여 가능한 한 기록 생산의 배경이 되는 업무 과정으로부터 직접적으로 기록을 획득하는 전략을 제시한다. 이러한 전략은 기록관리시스템 설계 및 실행 방법론으로서 DIRS 또는 DIRKS(Designing and Implementing Recordkeeping Systems)라는 방법론을 통해 구체적으로 제시되고 있다(국가기록원 2006, 68).

ISO 15489는 기록의 획득, 등록, 분류, 저장, 접근, 추적, 처분의 7단계로 기록관리과정을 구분하고 있으며 기록의 생애주기에 따른 관리과정의 각 단계에 대한 목적과 수행방식을 구분하여 개념화하였다. ISO 15489에 대한 국제적 위상은 <표 3>과 같이 대부분의 선진국에서 자국의 국가 표준으로 적용하고 있을 정도로 막강하다. ISO 15489를 채택하고 있는 형태는 크게 세 가지로, 우리나라와 같이 자국어로 번역 후 채택하는 방식과 원문 그대로 채택하는 방식 그리고 미국과 같이 기록관리법 안에 ISO 15489 표준의 내용을 수용하여 적용한 예가 있다. 다음의 <표 3>은 국가기록원에서 제시한 내

<표 2> ISO 15489의 국가산업표준화 현황

표준 번호	표준 명
KS X ISO 15489-1:2007	문헌정보-기록관리-제1부: 일반사항
KS X ISO/TR 15489-2:2007	문헌정보-기록관리-제2부: 지침

3) 일부 개정 2008. 2. 29. 법률 제8852호.

〈표 3〉 해외 주요 나라의 기록관리 표준 제정 현황(국가기록원 2006, 14)

구 분		표 준 명
원문 채택	호 주	AS ISO 15489
	영 국	BS ISO 15489
자국어 번역 후 채택	프랑스	NF ISO 15489
	독 일	DIN ISO 15489
	네덜란드	NEN ISO 15489
	스 페 인	UNE ISO 15489
간접 채택: 법규에 반영	미 국	국가기록관리규정에 반영(NARA)

용을 재구성한 것이다.

ISO 15489에서 제시하는 기록관리 편익을 정리 요약하면 〈표 4〉에서와 같이 13항목으로 간추려지며, 이는 다시 크게 4가지 유형으로 분류될 수 있다(KS X ISO 15489-1:2007).

이러한 기록관리 표준 편익의 4가지 유형은 구체적으로 다음과 같이 이해된다. 첫째, 조직의 후속 활동과 업무 의사결정을 도울 수 있도록 업무 활동에 대한 정보원을 제공한다. 둘째, 각 기관이나 조직별로 해당기관의 업무를 규제하는 각종 법규에 체계적으로 응할 수 있는 환

경을 조성한다. 셋째, 조직 활동에 대한 체계적 증거기록 확보를 통해 소송 및 하자 발생 등에 대비한 위험관리 체계를 지원한다. 넷째, 조직의 정체성 확립을 위한 업무, 개인, 문화적 정체성 확립을 위한 '조직의 기억'을 유지하게 한다. 또한 이러한 기록관리 표준 제정의 편익은 단순히 단일 조직에만 해당되는 것이 아니라 국가적 차원에서도 동일하게 적용된다. 특히, 국가적 관리 행정상의 일관성, 지속성, 생산성을 제공하고 기록관리 전반의 법규 요건을 충족시키기 위해서 국가의 기록물관리 관련 법령과

〈표 4〉 ISO 15489의 기록관리 편익

직접적 활동 보조	1) 질서 있고 효율적이며 설명책임을 질 수 있는 방법으로 업무수행 2) 일관되고 공평한 서비스 제공 3) 정책 수립과 관리상의 의사결정을 지원하고 이를 기록화 4) 관리와 행정에 있어 일관성, 지속성, 생산성을 제공 5) 조직 전반에 걸쳐 효과적인 업무수행을 촉진
환경 조성	6) 보존기록관리, 감사, 감독 활동을 포함하여 법규 요건 충족
위험 관리	7) 재난 발생시 업무 지속성 유지 8) 조직 활동에 대한 증거의 유무와 관련하여 발생할 수 있는 위기의 관리를 포함하여 소송시 보호와 지원을 제공 9) 직원, 고객, 현재 및 미래 이해 당사자의 권리와 조직의 이익을 보호
기억 유지	10) 역사 연구뿐 아니라 현재와 미래의 연구개발 활동, 발전 및 성과를 지원하고 이를 기록화 11) 업무, 개인, 문화 활동의 증거를 제공 12) 업무, 개인, 문화 정체성의 확립 13) 조직, 개인 혹은 집단의 기억을 유지

표준은 상호 보완적 역할을 수행한다. 궁극적으로 기록관리의 최종목표는 조직의 성과에 대한 편익 증대에 기여하여야 한다.

2.2 'KS X ISO 15489'와 『공공기록물 관리에 관한 법률』

현행 『기록물관리법』 제5조는 “공공기관 및 기록물관리기관의 장은 기록물의 생산부터 활용까지의 전과정에 걸쳐 진본성, 무결성, 신뢰성 및 이용가능성이 보장될 수 있도록 관리해야 한다”고 명시하고 있다.⁴⁾ 전자기록으로 전환되면서 이 4가지 기본원칙은 기록물의 품질을 가름하는 기준이며, 국제표준인 ISO 15489에서 제시된 원칙을 토대로 한다. 급변하는 정보기술 환경에서 기록의 품질은 기록의 가치를 유지하고 보존하는 일에 의해 좌우된다. 따라서 기록은 업무적 측면, 정보기술 측면, 정보관리적 측면에서 합당한 절차와 적절한 정보기술의 조합에 의해 생산 및 관리되어야 한다.

과거, 물리적 질서를 통한 기록의 맥락을 유지하던 종이기록의 보존과는 달리 전자기록은 논리적 상호관계를 보존하는 개념으로 전환되었다. 즉 기록의 원질서를 지키기 위해서는 내용(contents), 맥락(context), 구조(structure)의 3가지 요소를 통한 품질유지가 필요하며, 이를 위해서는 업무를 수행하고 기록을 생산하는 시스템에서부터 품질기준이 적용되어야 한다. 즉, 절차적으로 업무과정을 통제하고 기술표준에 의거하여 검증된 정보기술이 채택되어야 한

다. 또한 기록이 업무과정의 결과물인 동시에 선행 경험이 녹아 있는 후속 업무의 정보자원이라는 측면에서, 기록의 검색, 색인, 시소러스 등 기록의 활용적 요소를 고려해야 한다.

기록관리시스템 구축 전략은 업무 프로세스 측면(Business 관점), 정보기술 측면(IT 관점), 정보관리 측면(기록의 지식자원화 관점)에서 통합적으로 이루어져야 한다(정기애, 남영준 2008, 16). 이는 기록의 증거적 가치와 정보적 가치를 모두 고려해야 하기 때문이다. 대체로 업무절차와 정보 기술은 관련 법률이나 표준 등의 공적인 규제 요건에 의거하여 지배받는다. 법률 등의 규제요건은 업무 과정 즉 기록의 생산과정과 시스템 구축단계에서 통제 수단으로 적용된다. 표준은 주로 정보기술 측면에서 기술명세서 또는 규칙, 지침 혹은 특성의 정의로서 지속적으로 사용될 수 있는 명확한 원칙(백지원 2003, 6)으로 적용된다.

이러한 맥락에서 국가기록원은 기록관리 표준체계를 기록관리제도와 기록관리실무의 양 측면을 선도하는 개념 틀이자 기본 구조로서 KS X ISO 15489를 제시하고 있다. 따라서 기록관리 표준체계는 국가정책 차원에서 기록관리 법제의 효과성을 확보하기 위한 비전과 그 비전을 구현할 수단으로서의 역할이 기대된다. 이와 더불어 본 표준은 공공기관의 기록관리 감사 및 평가를 위한 기본 토대가 되기도 한다. 국가기록원(2006)이 제시하고 있는 KS X ISO 15489 표준의 역할을 좀 더 구체적으로 나열하면, 첫째 기록관리로부터 조직과 개인이 취할

4) 2008년 5월 21일 개정된 시행령 제4조 제1항은 “기록물은 법 제5조에 따라 기록물의 진본성(眞本性)·무결성(無缺性)·신뢰성 및 이용가능성을 보장하기 위하여 이 영이 정하는 기준과 절차에 따라 관리되어야 하며, 『산업표준화법』 제12조에 따른 한국산업표준에 적합하여야 한다”고 규정하고 있다.

수 있는 편익을 설득하기 위한 근거를 제시하고, 둘째 기록관리 법규 환경이 요구하는 바에 따라 기록관리 정책을 수립하도록 하며, 셋째 기록관리 책무를 고위 경영진, 중간 관리자, 전체 직원과 조직 구성원 유형별로 정의하여 부여하고 기록관리 책무를 준수토록 하는 데 있다.

기록은 업무 프로세스를 통해 생산되는 결과물이다. 이는 KS X ISO 15489의 기본 개념이며, 전제조건이다. ISO 9000:2000은 '프로세스'를 "투입물을 산출물로 변환시키는 상호 관련되거나 상호 작용하는 활동의 집합"으로 정의하고 있으며, Davenport는 "프로세스란 특정 고객 또는 시장을 위해 의도된 출력물을 생성하기 위해 설계된 구조화되고 측정될 수 있는 활동들의 조합"이라고 논하고 있다(한국표준협회 2008, 349). 오늘날 조직의 업무 프로세스는 PI(Process Innovation)을 통한 혁신과 변화를 끊임없이 추구한다. 또한 정보기술의 발전 속도는 너무 빨라 미래를 예측하기 어렵다. 이러한 맥락에서 기록관리 표준인 KS X ISO 15489는 업무 프로세스 과정의 투입물과 산출물로서 수시로 변경될 수 있는 업무환경을 최대한 고려할 수 있도록 보편적이고 추상적인 수준에서 원칙을 제시하고 있다.

궁극적으로 국가기록원의 표준화 정책의 목표는 국제수준의 표준화 추진을 통해 글로벌 스탠더드를 선도하는 기록관리 표준화와 기록관리 전 영역의 표준화 추진으로 일류 기록국가 구현이다. 따라서 기록물관리 법령과 표준에 대한 비교·분석은 이러한 맥락에서 충분히 의미가 있다.

3. KS X ISO 15489의 5개 영역에 입각한 기록물관리법 비교 분석

3.1 기록관리 정책 및 환경 측면

3.1.1 정책 및 규제환경

KS X ISO 15489는 전자환경에서 다양한 형태로 생산되는 조직의 기록을 포괄적으로 확보하기 위해 문서의 생산 및 생산 이전 단계부터 기록관리 원칙을 적용해야 한다. 따라서 조직의 기록관리 전반의 목표와 과정을 제어하는 정책 수립은 기록관리에서 매우 핵심적인 요소이다. 또한 조직이 속해 있는 내·외부의 환경적 요인은 조직의 정책 수립을 위해 고려해야 할 1차 요건이다. 이러한 맥락에서 표준은 <표 5>와 같이 기록의 성문화, 공표, 업무활동 분석을 기반으로 한 기록관리 정책 수립, 조직의 내·외부 규제환경 고려 등의 측면에서 일관된 기록관리 원칙을 제시하고 있다. 따라서 기록관리 정책 및 환경과 관련하여 표준과 『기록물관리법』에서 제시하는 내용을 상호 정렬성(Alignment) 측면에서 항목별로 비교해 보면 다음과 같다.

정책은 일반적으로 조직의 사명과 비전 및 내부, 외부적 환경을 토대로 수립된다. 따라서 조직의 비전과 사명, 업무적 특성 및 내·외부 규제요건은 산업 분야별로 각기 다르다. 모든 조직의 사명과 비전이 같을 수가 없고 처해진 환경이 동일하지 않기 때문이다. KS X ISO 15489 표준은 <표 5>에서 제시된 바와 같이 조직의 특성과 환경에 따른 차이를 최대한 고려하도록 한다. 반면에 『기록물관리법』에서 문구 상으로는 기관별, 조직별 정책 수립을 원칙으

〈표 5〉 정책과 환경 측면의 표준 및 법규 비교

기록관리 표준(KS X ISO 15489)		『기록물 관리법』	
조 항	내 용	조 항	내 용
1: 5	모든 조직은 조직의 활동에 영향을 미치는 규제 환경과 활동에 대한 기록화 요건을 파악할 필요가 있다. 업무과정에 규제환경을 적용한다는 것을 조직의 정책과 절차에 반영해야 한다. 조직은 업무와 관련한 규제환경을 준수하였다는 증거를제공해야 한다.	-	(대응 항목 없음)
1: 6.1	[...] 기록관리를 위한 정책, 절차, 사례를 수립하고 이를 성문화(document)하여 유지하고 공표해야 한다.	시행령 제4조	① 기록물은 [...] 이 영이 정하는 기준과 절차에 따라 관리되어야 하며, 『산업표준화법』 제12조에 따른 한국산업표준에 적합하여야 한다. <개정 2008.5.21> ② [...] 기록물관리 정책 및 절차를 수립·시행하며, 그 결과를 기록물로 남겨 관리하여야 한다. ③ [...] 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 바에 따라 전자기록생산시스템, 기록관리시스템 또는 영구기록관리시스템을 구축 운영[...]
1: 6.2	[...] 조직은 조직 내 모든 계층에서 정책을 소통시키고 시행하도록 보장해야 한다. 최상위 의사결정단계에서 정책을 채택하고 승인하여 조직 전체에 공표해야 한다. 정책에 대한 준수 의무를 반드시 부과해야 한다. 정책은 업무 활동에 대한 분석을 기반으로 수립되어야 한다. 업무활동과 연관된 기록을 생산하면서 법규, 기타 표준 및 모범실무를 가장 잘 적용한 분야를 정의해야 한다. [...]	법 제7조	중앙기록물관리기관의 장은 기록물이 효율적이고 통일적으로 관리·활용될 수 있도록 기록물관리의 표준화를 위한 정책을 수립·시행하여야 한다.
1: 8.1	기록관리 전략은 조직의 운용상 필요하면서도 규제환경을 충족시키는 방식으로 기록관리 정책, 절차, 실무 및 기록시스템을 설계하고 실행하는 것에 기초하고 있다.	-	(대응 항목 없음)

로 제시하고 있다. 그러나 실제 운영 측면에서는 기록관리의 근간이 되는 시스템 구축 체계를 중앙기록물관리기관이 정하고 있다.⁵⁾ 기록관리 업무과정 즉 기록의 획득, 등록, 저장, 보존, 활용은 시스템을 통해 이루어진다. 국가기록원의 설치법령별 분류기준에 의거하여 유형별로 살펴보면, 공기업 부문에 속하는 기업만 627개 기관으로 정부투자기관, 산하기관, 출연

기관, 지방공사 및공단, 특수법인 등 다양하다(한국행정연구원, 한국문헌정보기술 2006). 공공기관의 종류는 그 숫자도 많거니와 감사·검증사업 기관, 금융·수익사업 기관, 문화·국민생활기관, 산업진흥기관, 연수·교육훈련기관, 건설·시설관리기관, 연구개발 지원기관, 연·기금 운용기관 등 매우 다양한 분야로 분류된다. 이것은 기관별로 업무 분야가 다양

5) 『공공기록물관리에 관한 법률』 시행령 제4조.

한 만큼 생산되는 기록물의 주제와 형식이 다양하고 기록물의 생산 과정도 다르다는 것을 의미한다. 또한 기관별로 국제적 혹은 국가적으로 특수하게 적용받는 업무 규제 요건이 별도로 있는 경우도 허다하다. 따라서 해당 기관의 특수한 환경, 문화, 산업적 특성, 규제 요건에 따라 기록의 분류 체계와 보존 기간 설정이 다르다. 이 때문에 ISO 15489 표준은 기관이나 조직별로 해당 기관 및 기관이 속하는 부문에 따라 기록관리 요건에 합당한 규제 요건이나 규제 요건의 조합을 독자적으로 설정하도록 규정하고 있다. 반면에 『기록물관리법』에서는 본법의 적용범위를 모든 공공기관을 대상으로 하고 있고⁶⁾ 획일적인 법 적용을 원칙으로 하며, 특히 기록물관리 시스템에 대해서는 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 바에 따라 기록물관리 시스템을 구축하도록 정하고 있다.⁷⁾

이에 따라, 기록관리 정책 및 환경 측면에서 현행 『기록물관리법』의 문제점은 크게 다음 3가지로 요약될 수 있다.

첫째, 현행 법령은 국가적인 차원에서의 표준 제정 및 시행에 대한 사항과 기록물관리시스템의 기능 및 규격에 대한 비교적 상세한 내용을 중앙기록물관리기관장이 정하도록 하고 있다. 이는 기관의 개별적인 특수성에 대한 고려나 융통성의 여지가 부족할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 즉 국가적 차원에서의 일관된 정책 수립과 시스템 구축에는 효율적이나 기관별로 상이한 목표와 특수한 환경을 반영하는 기록관리의 원칙·철학과는 다소 거리가 있다. 현재 국가기록원에서 표준으로 제시하는 시스

템 규격은 중앙 정부부처 및 행정기관 중심으로 기타 특수 전문기관 등 개별 공공기관에 적용하기에는 무리가 있거나 적용할 경우 불필요한 중복행정이 초래될 개연성이 높다.

둘째, 『기록물관리법』 제32조 제1호는 법의 적용을 받는 공공기관의 범위를 국가기관, 지방자치단체, 그밖에 대통령이 정하는 기관으로 규정하고 있다. 이중 기록관 설치 대상은 당해 기관 및 소속기관의 연간 기록물 생산량이 1천 권 이상인 기관과 당해 기관 및 소속기관의 보존 대상 기록물이 5천 권 이상인 기관으로 정하고 있다(시행규칙 제2조). 이는 기록관 설치 의무 기관의 대상 선정기준을 기록물의 양에 의거하여 단순 구분함으로써 기관의 업무 분야 및 프로세스 특성에 따른 기록관리의 차별성을 간과하고 있다.

셋째, 『기록물관리법』에서 제시하는 기록관리시스템의 구조와 형식이 정부 및 행정기관 중심체계로 되어 있다는 점이다. 업무 분야와 프로세스가 다양하다는 것은 그것을 수행하는 시스템의 다양성을 의미한다. 또한 특수 규제 요건이 적용되는 기관의 경우에 대한 독자적인 관리 정책과 체계를 수립, 운영할 수 있는 융통성이 필요하다. 이로 인해 『기록물관리법』에 의해 단순 적용받기 어려운 공공기관의 경우에는 자체 규제 요건과 『기록물관리법』 모두를 적용해야 하는 이중 부담이 발생한다.

이러한 문제점은 중앙기록물관리기관장의 기록물관리 표준화 정책 수립을 규정한 법 제7조와 시행령 제4조에 의거하여 기록관리기 『산업표준화법』에 따라 KS X ISO 15489의 기준

6) 『공공기록물관리법』 제3조 제1호; 동법 시행령 제3조.

7) 『공공기록물관리법』 시행령 제4조 제3항.

에 적합해야 한다는 요건이 상충되는 결과를 초래함으로써 동일 법률 내에서의 정렬성이 보완될 필요가 있다.

3.1.2 평가 / 모니터링 및 감사

KS X ISO 15489에서는 기록관리 정책 수립과 더불어 정책의 실제적인 이행을 위해 모니터링과 감사체계의 기준을 구체적으로 제시하고 있다. 이와 관련하여 표준과 『기록물관리법』의 내용을 비교하면 다음 <표 6>과 같다.

모니터링, 감사, 평가 제도는 각 기관의 입장에서 기록 관리를 법률과 표준대로 실행되도록 하는 강력한 동기가 된다. 당초 1999년 제정된

『공공기관의 기록물 관리에 관한 법』에는 평가 조항이 없다. 그러나 2006년 전면 개정과 함께 평가 조항이 추가, 제정되었고, 이로 인해 공공기관의 기록관리 평가에 대한 법적 근거가 마련되었다. <표 6>에서 제시된 표준과 법률 각 항목의 문맥상으로 나타난 개념을 비교하면 표준에서 제시하는 평가의 개념은 조직의 정책수립과 그 정책의 실행 여부 및 그로 인한 조직의 성과에 평가 초점이 맞추어져 있다. 또한 조직의 자체 모니터링을 강조하고 모니터링 체계의 수립과 이행여부를 평가한다. 반면, 『기록물관리법』에서는 중앙기록물관리기관에 의해 기록 관리에 대한 지도, 감독, 평가가 이루어진다. 해

<표 6> 기록관리 모니터링/감사/평가체계 측면의 표준 및 법규 비교

기록관리 표준(KS X ISO 15489)		기록물관리법	
조 항	내 용	조 항	내 용
1: 10	기록시스템 절차와 과정이 조직의 정책과 요구에 따라 실행되고 있다는 것과 [...] 준수여부를 정기적으로 모니터링해야 한다.[...]	법 제9조 ②항 7	② 제1항의 규정에 따라 [...] 행정자치부장관 소속 하에 설치, 운영하는 영구기록물관리기관(이하 "중앙기록물관리기관"이라 한다)은 다음 각호의 업무를 수행한다. 7. 기록물관리에 관한 지도, 감독 및 평가
2: 5.1	기록시스템을 모니터링 하고 감사해야 할 이유는 다음과 같다. a) 조직이 정한 표준을 준수하고 있다는 것을 보장하기 위하여 b) [...] 기록이 법정 증거로 채택될 수 있도록 보장하기 위하여 c) 조직 성과를 높이기 위해	법 제19조 ①항	중앙기록물관리기관의 장은 공공기관 기록물의 관리상태를 정기 또는 수시로 점검하여야 한다. 다만, 국가정보원의 소관 기록물에 대하여는 국가정보원장과 협의하여 그 방법 및 절차 등을 따로 정할 수 있다.
2: 5.3 ~ 5.4	[...] 기록관리자는 시스템의 존속기간 내내 조직이 법규, 정책, 절차를 준수했음을 증명하고 [...] 이러한 증거는 시스템 프로세스에 대한 모니터링 및 감사기록으로부터 확보할 수 있다. [...] 모니터링을 위해 책임, 작업의 양과 질, 시스템과 처리보안, 무결성 등과 같은 문제 [...] 성과 수준을 설정해야 한다.	시행령 제63조	(기록관리현황의 평가) ① 중앙기록물관리기관의 장은 매년 3월 31일까지 국가기록관리위원회의 심의를 거쳐 평가계획을 수립하고 평가항목, 기준 및 방식 등을 공공기관에 통보하여야 한다. [...] ⑤ 중앙기록물관리기관의 장은 제5항에 따라 매년 제출받은 기록관리현황을 평가한 후 국가기록관리위원회의 심의를 거쳐 국무회의에 보고하고 그 결과를 공표하여야 한다.
		시행령 제64조	(기록관리실태 확인·점검의 조치) 중앙기록물관리기관의 장은 법 제19조 제7항에 따라 공공기관의 기록관리 실태를 점검한 결과 시정이 필요하다고 판단되는 경우에는 그 공공기관의 장에게 필요한 조치를 요청할 수 있다.

〈표 7〉 각 나라별 기록관리 평가영역 비교

구분	평가 분야 및 영역	특징
한 국	기록관 설치 및 운영 실태 / 보존서고 및 서고 환경 / 기록물 등록관리, 정리, 이관 실태, 기록물 폐기절차 / 기록물 공개 / 회의록 관리 개선 실태조사 후 후속조치여부, 보유기록물 전수조사, 자료관시스템 구축 등	<ul style="list-style-type: none"> • 기록의 물리적 관리 실태 중심 • 기록관리 기능의 유무 확인
영 국	기록관리 기능 / 기록관리 정책문 / 역할, 책임, 훈련, 인식의 정도 / 현용기록관리(생산 및 보유) 실태 / 기록의 유지 / 기록의 처분 / 정보공개 / 성과 측정(8개 영역)	<ul style="list-style-type: none"> • 기록관리 기능 설정과 기능유지를 위한 지원여부 • 기록의 생애주기 전반에 걸친 책임사항 • 기록관리 전반의 정책문과 그에 대한 실제적인 적용 실태 • 기록관리 체계 운영 및 성과 측정
미 국	<ul style="list-style-type: none"> • 일반기관: 근거/프로그램 내용 / 기록생산 / 유지와 기록의 활용 / 기록처분 / 연락소 / 기관 내부 평가 • 국립기록청: 근거 / 목적 및 범위 / 평가절차 / 평가 보고서 / 기관 조직계획 및 진행보고 / 추가 통지 및 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 기록의 생애주기 전반에 대한 평가 • 기록관리 프로그램의 효율성과 규정 준수 여부(권한, 조직, 책임자, 업무범위, 지도 및 훈련체계, 내부 평가실 시여부 등)
호 주	기록의 생산, 획득, 처분, 접근, 위치, 신뢰성, 계획, 훈련, 보고체계, 정책 및 절차와 실무 적용체계(10가지 영역)	<ul style="list-style-type: none"> • 표준 이행여부 중심의 평가 • 기관 자체 진단 평가 도구제시

당 기관은 주기적으로 평가시기, 평가방식과 평가항목을 수립하여 일괄적으로 실시한다. 이는 앞서서도 언급한 바와 같이 기관별, 조직별 업무 특성에 기반한 정책 수립이 아닌 중앙기록관리기관장에 의해 일원화된 정책과 획일적인 시스템을 제시하고 있기 때문에 가능하다. 따라서 기관별 정책을 토대로 한 성과와 연계된 평가는 적용하기 어려워진다. 이 부분과 관련하여 ISO 15489를 표준으로 적용하는 다른 나라의 기록관리 업무 평가 영역과 특징을 요약하면 〈표 7〉과 같다(이영숙, 천권주 2006, 32-42).

〈표 7〉에서 보는 바와 같이 각국별로 기록관리 평가영역을 보면 영국이나 미국 등의 평가체계는 기록의 생애주기 전반을 토대로 한 관리여부가 중요한 기준이 된다. 특히 기관별로 자체 기록관리 표준이나 기준을 적용할 수 있도록 하고 그에 대한 정책의 수립과 업무과정의 이행 여부가 중요한 평가 기준이다. 그에 반

해, 우리나라는 업무과정보다는 기능이나 기록물의 물리적 관리 실태에 대한 단편적 평가에 초점이 맞추어져 있다. 이것은 현행 『기록물관리법』의 구조가 정책과 방향을 중앙에서 일괄적으로 설정 및 부여하고 동일한 시스템 체계를 제공하고 있어 기관별 자체 체계를 운영할 여지가 없는 것과 맥락을 같이 한다. 이는 현행 지도, 점검이 기록관리 제도 개선에 효과적이지 못하다는 지적(이영숙, 천권주 2006, 29)을 받고 있는 것과 무관치 않다. 기록 관리는 단편적인 평가보다는 업무과정에 기반한 운영 전반에 대한 평가가 이루어져야 한다. 다시 말해, 해당 기관의 종합 정책과 사업전략 등의 명제가 업무적 연관성, 조직 연관성을 토대로 유기적으로 연계되어 계획 및 실행되어야 함을 의미한다. 따라서 기록관리 정책은 기관의 목표 및 비전과 정렬되어 수립되어야 하며 기록관리시스템은 해당기관의 사업전략이나 시스템 구축

전략과도 연계되어 구축되어야 한다. 따라서 기록관리 평가도 이러한 측면에서 기록관리 정책이 해당 기관의 비전이나 목표와 정렬되어 있는지, 또한 그에 따른 시스템 구축 및 운영이 이루어지고 있는지에 대해 초점이 맞추어져야 하며, 또한 기록관리가 자연스럽게 조직의 성과와 연계되도록 유도할 수 있어야 한다.

3.2 기록 및 기록관리시스템 품질요건 측면

앞에서도 언급한 바와 같이 기록관리시스템의 품질은 기록의 4대 속성에 의거하여 결정되며, KS X ISO 15489에서 제시하는 기록의 품질요건의 토대가 된다. 이를 살펴보면 <표 8>과 같이 요약할 수 있다.

<표 8>에서 기록의 4대 속성 중 진본성, 신뢰성, 무결성은 시스템 의존적인 성격이 강하다.

물론 시스템의 정책이나 절차가 기본 원칙으로 적용되지만 시스템의 기능 요건이나 처리 과정 및 소프트웨어와 하드웨어 등 시스템 환경적 요소에 의해 영향을 받기 때문이다. 특히 기록의 생산자 입장에서는 기록의 보존성보다는 업무 생산성과 효율성 측면에서 급변하는 전산기술을 적극적으로 적용하는 경향이 있다. 이러한 생산자의 기록생산 환경의 변화는 기록의 보존을 더욱 어렵게 하는 장애요소로 작용한다. 따라서 전산환경에서 기록의 생산과 이용행위에 대한 맥락을 유지, 보존하는 일은 결코 쉽지 않다.

이를 위해 KS X ISO 15489에서는 기록관리시스템이 절차에 따라 지속적이고 정규적으로 운용되도록 규정한다. 또한, 시스템 운용에 대한 기록을 생산·유지하며, 시스템에 대한 접근, 감시, 이용자, 인증, 파기, 보안 등의 통제조치를 취하고 그에 대한 증명을 제시하도록 하고 있다. 시스템의 변화가 시스템에 포함된 기

<표 8> KS X ISO 15489의 기록 품질요건

항목	내용	비고
1: 7.1	기록은 업무활동을 수행하는 중에 생산되고 접수되고 이용된다. 조직은 업무의 지속적인 운영을 지원하기 위해, 규제환경 요구의 준수를 위해 필요한 설명책임을 완수하기 위해 [...] 포괄적인 기록관리 프로그램을 수립하고 이행해야 한다.	품질요건 개요
1: 7.2.1	기록은 어떤 의사소통이 이루어졌거나 결정되었는지 [...] 정확하게 반영해야 한다. 또한 기록은 관련 업무요구를 지원할 수 있어야 하고, 설명책임의 목적으로 사용될 수 있어야 한다. [...]	진본성
1: 7.2.2	[...] 기록의 생산, 접수, 전송, 유지와 처분을 통제하는 정책과 절차를 이행하고 문서화해야 한다. [...]	진본성
1: 7.2.3	[...] 업무나 활동, 사실 등의 완전하고 정확한 표현물(representation)로서 믿을 만하고, 그 내용을 후속 업무과정에서 증명하고 이에 의존할 수 있는 것이다. [...]	신뢰성
1: 7.2.4	[...] 기록이 완전하고 변경되지 않은 상태로 있는 것을 말한다. 기록은 허가받지 않은 변경으로부터 보호되어야 한다. [...] 기록에 대한 승인된 추가 또는 삭제를 분명하게 명시하고 추적할 수 있어야 한다.	무결성
1: 7.2.5, 7.2.5, 9.1	[...] 기록의 위치를 찾을 수 있고 검색할 수 있으며, 보여줄 수 있고 해석할 수 있는 기록이다. 기록은 생산과 직접 관련된 업무활동이나 처리행위를 연속적인 흐름으로 보여 줄 수 있어야 한다. [...] 순차에 따라 이루어진 활동들을 문서화한 기록들 사이의 연계는 유지되어야 한다.	이용가능성

록의 성격에 영향을 미치지 않도록 해야 하며, 이러한 요건에 대한 준수 여부를 정기적으로 평가하고 기록을 유지해야 한다(1부-8.2.2 ~ 1부-8.2.4).

전자기록의 품질유지를 위해 필요한 또 하나의 고려 요소는 메타데이터이다. 표준에서 정의된 바와 같이 메타데이터는 기록의 맥락, 내용, 구조, 관리이력이라는 4가지 영역을 기술하는 데이터로서 ‘기록의 속성(record-ness)’을 부여하는 것이기 때문이다(곽정 2006, 8). 메타데이터는 기록의 생산시점에서 생성되며 이를 시스템에 반영하기 위해서는 시스템 구축, 설계단계에서부터 메타데이터에 대한 구성요소가 결정되어 있어야 한다. 반면에 기록관리자 입장에서 기록 메타데이터는 획득시점에서 정의된다. 또한 기록 메타데이터는 기록의 획득 시점에서 기록을 업무 맥락 안에 고정시키고 기록을 통제할 관리 영역을 수립하며 기록의 생애주기 동안 진

본성, 신뢰성, 이용성, 무결성을 보장한다. 따라서 기록관리시스템의 품질은 기록의 획득과 업무과정의 반영 여부에 의해 결정되므로 이 2가지 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

먼저 기록물 획득과 관련하여 KS X ISO 15489에서 제시하는 기록관리시스템의 절차요건과 국가기록원에서 관련법에 근거하여 제시하는 ‘기록관리시스템의 기능요건 표준’(국가기록원 2007b)의 주요내용을 비교하면 <표 9>와 같다.

KS X ISO15489는 기록을 일상적인 업무과정으로부터 획득할 것을 권고한다. 이에 대해 국가기록원의 시스템 기능요건 표준에서는 자동으로 인수하고 분류체계에 따라 등록하도록 되어 있다. 먼저 획득과 인수에 대해 ‘capture’와 같은 영어표현을 사용하였다. 그러나 『기록학 용어사전』에서 ‘획득’과 ‘인수’는 의미상 다소 차이가 있다(한국기록학회 2008).⁸⁾

<표 9> 기록관리시스템 요건 비교(내용 요약)

구 분	KS X ISO 15489(1부-8.2.2)	국가기록원 기록관리시스템 기능요건 표준(1.2 /2.1)
포괄적·일상적 획득	<ul style="list-style-type: none"> 시스템이 포괄하는 업무활동 영역 내의 모든 기록을 일상적으로 획득 	<ul style="list-style-type: none"> 업무 기록물을 기록생산시스템에서 자동으로 인수 기록관에서 분류체계에 따라 기록관리시스템에 등록
업무과정의 반영	<ul style="list-style-type: none"> 기록 생산자의 업무과정을 반영할 수 있는 방법으로 기록을 조직 	<ul style="list-style-type: none"> 업무활동을 반영하는 기록분류체계를 설정할 수 있어야 한다. 기록분류체계는 인가된 사용자에 의해 중앙관리가 가능하도록 하여야 한다. 시스템관리자나 인가된 사용자가 전자기록물철과 하위 폴더, 그에 속한 기록물들을 분류체계 내에서 재 분류, 이동할 수 있어야 한다.

8) 『기록학 용어 사전』에서는 ‘획득’과 ‘인수’의 개념을 각각 다음과 같이 정의하고 있다.

- 획득(capture): 기록이 생산되는 바로 그 시점에서 전자기록관리시스템으로 기록을 확보하는 행위를 말한다. 디지털 정보의 휘발성으로 인하여 일단 생산시점에서 기록을 확보하지 않으면 등록, 분류, 저장 등 이후의 기록관리도 불가능하다는 점에서 가장 중요한 관리 과정이다.
- 인수(accesstion): (1) 한 그룹의 기록 또는 자료에 대한 법적, 물리적 보관상태를 성립하는 것, 그리고 그러한 영수 관계를 기록하는 것 (2) 보존 기록관 소장물에 관한 등록부, 데이터베이스, 기타 다른 전산기록에 자료 이송 사실을 기재하는 것. 인수는 수집과 같은 뜻이지만 인수에는 등록부, 데이터베이스 등을 통해 기록에 대한 기초적인 물리적 통제와 지적 통제를 세우는 일련의 과정에서 처음 단계라는 의미가 포함된다.

업무활동 내의 모든 기록물이 포괄적으로 획득되기 위해서는 '인수'보다는 '획득'이라는 용어가 더 적당하다. 그러나 국가기록원에서 제시하는 표준에서는 '인수'라는 용어를 사용할 수밖에 없다. 왜냐하면 '업무과정에서의 일상적으로 획득'하는 것이 아니라 업무시스템에서 생산된 기록물을 분류체계에 따라 접수하는 형태이고, 인수 시기 또한 기록의 생산시점, 기록물철의 종료 시점, 기타 이벤트 시점 등 다양한 선택이 가능하도록 되어 있다. 즉, 해당 조직에 분류체계가 준비되지 못했거나 분류체계에서 누락된 기록은 인수되지 못한다는 것을 의미한다. 또한 인수 시기가 다양하다는 것은 '기록의 생산 시점에서의 일상적 획득'과 차이가 있기 때문에 발생한다. 이는 기록의 생산맥락 측면에서도 문제가 될 수 있는 부분이다.

다음은 기록의 생산자의 업무과정에 대한 반영여부이다. 기록의 획득과정에서 중요한 과제는 생산자의 업무과정을 반영할 수 있는 방법으로 기록을 조직해야 한다. 업무과정 즉 Business Process란 "조직의 목적을 달성하기 위한 경영 및 관리 정책에 대한 의사결정과 조직의 기본 가치를 생산하는 활동들을 논리적 연관성에 따라 분류한 것"(장수용 2007, 109)으로 조직의 정책, 전략, 핵심 업무 및 지원업무 처리에 대한 상호 연계된 조직의 맥락을 포함한다. 따라서 기록물을 임의의 획일화된 분류체계로 재분류할 경우 조직별로 특성화된 맥락 정보가 유지될 수 있다는 보장이 없다. 반면에 기록의 무결성이나 신뢰성 측면에서는 국가에서 검증한 기록관리시스템이 단일체제로 제공됨으로써 기록물 관리의 체계성과 신뢰성 측면에서는 품질이 자동으로 입증되는 장점이 있다.

3.3 기록관리시스템 설계/실행 방법론 측면

KS X ISO 15489에서 제안하는 기록관리시스템의 설계와 실행에 대한 전략은 DIRS(Developing and Implementing Records Systems) 방법론을 통해 구체적으로 제시되고 있다. DIRS 체계와 흐름도를 통해 표준이 제시하는 시스템 설계와 실행의 개념 및 철학은 우리나라 기록관리시스템 구축 체계에 시사하는 바가 크다.

DIRS 방법론은 기존의 수동적인 기록입수 방법에서 벗어나 기록의 생산 단계부터 적극적으로 개입한다. DIRS는 시스템구축을 위한 예비조사 단계에서부터 마지막 시스템 구축 이후 실행 후 단계까지 전 단계에 걸쳐 지속적인 평가와 피드백을 반복한다. 기록은 업무과정을 기반으로 생산된다. 업무는 해당 조직의 정책과 표준 및 계획이 변경됨에 따라 영향을 받으며 변화한다(국가기록원 2006, 70). 따라서 기록관리시스템 역시 이러한 업무환경을 반영할 수 있어야 하며 DIRS는 그러한 점에 초점을 두고 있다.

전자기록의 시대가 되면서 기존의 기록물 생애주기와는 달리 기록의 생산과 동시에 기록의 이용이 가능하게 되었다. 따라서 기록의 생산 단계 즉 현용단계에서 준현용 단계를 거치지 않고 바로 영구보존 단계로 전환이 가능하다. 반면에 현재 『기록물관리법』에서 제시되는 기록관리시스템은 현용기록과 비현용기록 사이에 위치한 준현용, 즉 중간 기록물관리체계이다. 사실 기록관리시스템은 『기록물관리법』이 제정되면서 우리나라 기록물관리제도에 미친 가장 큰 변화이다(방호순 2003, 188). 기록관리시스템은 기록물 중간관리기능이 생산조직으로부터

독립성을 확보하고, 계통별 기록물을 포괄·통합적으로 관리할 수 있도록 하였다. 기록관의 조정·감독 기능은 전체 기록물에 대한 통일되고 체계적인 통제업무가 가능하도록 한다. 다시 말해, 기록관시스템은 생산현황보고, 기록물 분류기준표 등 일련의 장치를 통해 전체적인 감독과 통제를 효율적으로 할 수 있게 함으로써 기록물 관리의 경제성과 안정성 측면에서 기여하였다.

그러나 기록관시스템은 이러한 장점과 효율성에도 불구하고, ISO 표준에서 제시하는 개념과 상충되는 부분이 있다. ISO 표준은 생산단계에 대한 적극적인 개입과 업무 환경 변화에 따른 시스템 구축 및 실행 단계에서의 주기적인 피드백 및 피드백 결과를 반영하는 체계이다. 반면에 기록관시스템은 이를 적용하기에 어려운 구조를 가지고 있다. 생산시스템에서 체계가 다른 시스템으로 이관될 때 기록물에 포함된 업무 행위의 맥락 유지를 위해서는 특별한 조치들이 필요하다. 예를 들면, 기록물 폴더간의 연동 링크, 기록물 인수 시 보존 포맷의 전자서명 유효성 확인 및 유지 등의 기능이다. 기록관시스템이 이러한 기능들을 구축 당시에는 반영하고 있다 하더라도 급변하는 업무과정과 생산시스템의 기술환경 변화에 연동하여 동시에 변화하기 위해서는 추가 비용이 초래될 수밖에 없다.

현실적으로 기록물 생산시스템과 이를 이관받는 중간적 관리시스템인 기록관시스템의 유기적인 연동성을 보장하지 못한다면, 기록물의 무결성과 신뢰성에도 문제가 야기될 수 있다. 기록물의 생산현황보고와 이관체계가 주는 또 하나의 문제는 기록물의 획득자 입장에서 기록

물의 생산현황을 정확하게 파악하기 어렵다는 점이다. 해당 기관의 생산시스템을 실제적으로 거버닝하지 못함으로 인해 핵심 기록의 누락 여부를 정확하게 확인하지 못할 수 있다. 현재 관련 법령에서 제시하는 기록 이관 및 국가기록원 중심의 보존체계에서는 메타데이터나 기록물의 인증 기능이 손실될 가능성이 높다. 따라서 국가기록원에서는 전 국가적 차원에서 보존할 기록을 선별하여 선별된 기록에 한하여 이관, 보존하도록 하고 대부분의 기록물은 생산기관에서 자체적으로 프로세스와 시스템을 갖추도록 유도할 필요가 있다. 이러한 맥락에서, 우리나라 공공기관의 기록물관리시스템은 그동안 기록관리체계 확립에 있어서의 큰 기여에도 불구하고, ISO에서 제시하는 표준에 의거하여 볼 때 개선의 여지가 있다.

3.4 기록관리도구 측면

KS X ISO 15489에서는 기본적인 기록관리 도구로는 업무분류표, 보유일정표, 접근·보안 분류표, 메타데이터, 시소러스와 식별자 등이 제시되고 있다. 이러한 도구들은 기록관리시스템에 기능으로 반영되어 기록관리과정에 적용된다. ISO 표준에서 제시하는 주요 도구 및 관련 기준과 『기록물관리법』에서 제시하는 기준을 비교하면 다음의 <표 10>과 같다.

법규와 표준에서 각기 제시하는 기록관리도구에 대한 내용 중 주요 차이점은 다음과 같다.

첫째, 표준에서는 시소러스와 메타데이터에 대한 기준을 제시하고 있으나 법규에서는 시소러스와 메타데이터에 대한 기준은 제시하지 않고 있다.

〈표 10〉 기록관리도구 관련 표준 및 법규 비교

KS X ISO 15489			『기록물관리법』	
구분	조 항	내 용	조 항	내 용
업 무 분 류 표	1:9.5.1	업무활동의 분류는 업무수행을 돕고 기록관리 과정의 다양한 영역을 [...] 지원하는 강력한 도구이다.	법 제19조 0항	(기록물의 관리 등) ①공공기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 기록물의 보존기간·공개여부, 비밀여부 및 접근권한 등을 분류하여 관리하여야 한다.
	1:9.5.2	분류체계는 해당 조직의 업무를 반영하고 조직의 업무활동 분석에 기반을 둔다.[...]		
	2:3.2.3	업무활동과 과정의 분석을 통해 조직의 업무와 기록 사이의 관계를 이해할 수 있다. [...] 이 단계로부터 얻어지는 결과물은 다음과 같다.[...] b)[...]업무분류표[...]	시행령 제22조	(기록물의 분류) 법 제18조에 따라 공공기관은 제25조에 따른 기록관리기준표를 따라 처리과별·단위과제별로 해당 기록물을 분류하여 관리하여야 한다.
	2:4.2 - 2:4.3	기록관리 운영업무에 사용되는 주요도구는 다음과 같다. a) 업무활동에 기반한 분류체계 b) 기록 처분지침 c) 보안과 접근분류 체계[...] 다음과 같은 기록관리 특수도구를 사용할 수 있다. a) 우선어 시소러스 [...] a) 규제환경분석 b) 업무상 위험분석 [...]	시행령 제25조	(기록관리기준표) ①[...] 공공기관은 업무과정에 기반을 둔 기록관리기준표를 작성운영하여야 하며, [...] ②[...] 기록관리기준표는 행정자치부장관이 정하는 정부기능분류체계의 단위과제별로 작성하는 것을 원칙으로 하되, 공개여부 및 접근권한 등은 공공기관별로 달리 정할 수 있다. 다만 공공기관의 장은 관할 영구기록물관리기관의 장과 협의하여 별도의 기능분류방식을 사용할 수 있다. [...]
보 유 일 정 표	1:9.2	규제환경, 업무요건이나 책임적 요건 그리고 위험 평가에 따라 얼마나 오랫동안 기록시스템에서 기록을 유지할지 결정된다.	시행령 제26조	③[...] 공공기관에서 설정·시행하되, 행정자치부령으로 정하는 절차에 따라 관할 영구기록물관리기관의 장과 협의하여 별도의 기능분류방식을 사용할 수 있다. [...]
	1:9.10	[...] 어떤 기록을 획득하여 얼마나 오랫동안 기록을 유지할 것인가를 명확하게 기록화하고 유지해야 한다. 그러한 결정은 처분지침으로 표현될 수 있다.[...]		④[...] 공공기관에서 설정·시행하되, 행정자치부령으로 정하는 절차에 따라 관할 영구기록물관리기관의 장과 협의하여 [...]
	2:4.2.4.1	[...] 전자 기록시스템에서는 시스템 설계의 착수단계에서부터 획득과 보유에 관한 결정을 고려해야 한다.		(보존기간) ① 기록물의 보존기간은 영구, 준영구, 30년, 10년, 5년, 3년, 1년으로 구분하며 보존기간별 책정기준은 별표 1과 같다. 다만 [...] 관련 기록물은 소관 중앙행정기관의 장이 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 보존기간의 구분 및 그 책정기준을 달리 정할 수 있다.
	2:4.2.4.2	어떤 기록을 기록시스템으로 얼마나 오랫동안 보유할 것인지를 결정하려면[...] 조직 내·외부의 환경, 조직과 환경과의 관계, 조직이 수행하는 업무기능과 업무활동에 대하여 분석하여야 한다.		
접 근 보 안 분 류 표	1: 9.7	[...] 기록에 대한 접근을 허가할지를 정하는 공식적인 지침을 갖추고 있어야 한다. [...] 접근제한 기록의 구별은 특별한 업무의 필요나 규제환경의 요구에 의해서만 이루어져야 한다.	시행규칙 제7조	(기록물의 분류 및 편철시기) 영 제22조 및 영 제23조 제1항에 따른 기록물의 분류 및 편철은 등록과 동시에 실시하여야 한다.
	2:4.2.5	[...] 접근분류 체계를 개발하기 위하여 수행하는 조직의 규제 틀 분석, 업무활동 분석, 그리고 위기 평가는 [...] 도출할 수 있다.(2:4.2.5)		
시 소 러 스	1: 9.5.3,	복잡한 조직 기록에 적합한 어휘통제 기법을 활용하여 분류체계와 색인을 지원할 수 있다.	-	(대응항목 없음)
	2:4.2.2.1	[...] 어휘통제와 같은 도구가 지원하는 분류체계는 검색과 이용이 용이하도록 제목 작성과 기술의 일관성을 높인다.		
	2:4.2.3.2	[...] 시소러스는 의미, 계층, 연관, 동의 관계를 함께 연결하여 통제하는 리스트이며, 개별기록에 분류용어를 부여하는 데 지침이 되는 도구이다.		

메 타 데 이 터	1:7.2.1	[...] 기록은 내용뿐만 아니라 처리행위를 기록화하는 데 필요한 메타데이터가 [...] 포함되도록 하거나 메타데이터와 지속적으로 연계되거나 통합되어야 한다.	-	(대응항목 없음)
	1:9.3	[...] 메타데이터는 특정시점에 권한을 가지고 기록의 상태, 구조, 무결성을 복원하고 그 기록과 다른 기록의 상관관계를 드러내 주는 데 필수적이다.		
	2:4.1	[...] 그러한 메타데이터가 자동으로 생성될 수 있도록 구성할 수 있다.		
	2:4.3.2-3	[...] 기록을 획득하는 시스템은 기록과 연관되어 있는 메타데이터도 [...] 획득해야 한다.		

둘째, 표준에서는 보유일정표 수립 시 조직의 업무를 반영하고 내·외부 기록의 연계관계를 고려하며 시스템 설계 및 착수단계에서 결정·고려하도록 제시하고 있으나 법규에서는 기록물의 보존기간별 책정기준을 제시하고 있다. 그 기준은 영구, 준영구, 30년, 10년, 5년, 3년, 1년으로 보존기간을 설정하고 각각의 대상 기록물을 구체적으로 제시하고 있다.⁹⁾

셋째, 표준에서는 조직의 규제환경과 업무과정을 기반으로 업무분류표 수립의 기본원칙만을 제시하고 있으나 법규에서는 정부기능분류체계를 기반으로 하는 표준화된 업무분류표(기록관리기준표)를 제시하고 있다.¹⁰⁾ 물론 이를 적용할 수 없는 경우, 별도의 기능분류방식을 사용할 수 있도록 융통성을 열어놓고 있기는 하나 영구기록물관리기관의 장과 협의하라는 단서조항을 제시하고 있다.

이상과 같은 차이점은 『기록물관리법』의 지향하는 바에 기인한다. 표준과 법규의 기본 토대가 조직의 특성과 자율성을 기반으로 하는가 아니면 중앙집중식의 획일적인 체계를 기반으로 하는가라는 것이다. 예를 들면, 『기록물관리

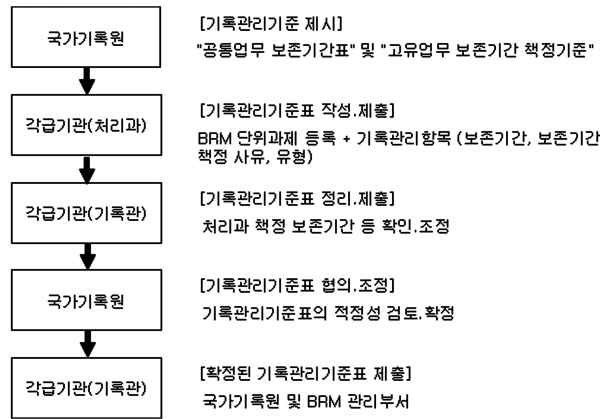
법』에서 생산의무 적용 대상 기록물을 별도로 규정하고 있는데, 이는 기존의 행정기관 업무관리시스템이나 전자문서시스템에서 관리되지 못하여 기록관리의 사각지대에 묻혀 있는 업무결과물을 기록으로 전환하기 위함이다. 그러나 기록의 생산여부는 해당 조직의 업무적 특성과 처리과정에 의거하여 정해져야 하고, 그에 따라 기록의 접근, 보안, 보존기간 등의 기준이 마련되어야 한다.

넷째, 아래의 <그림 2>와 같이 기록관리기준표의 제정 및 운영절차가 매우 복잡하여 기록분류 체계가 업무 변화에 능동적으로 대처하기가 어렵다는 점이다.

BRM 단위과제가 추가될 때마다 등록에 의해 기록관리기준표의 항목이 추가되며 추가 및 삭제 등의 변경을 위해 각급 기관과 국가기록원간의 검토, 확정 절차가 복잡하여 업무변화에 따른 즉각적인 대응이 쉽지 않은 체계를 가지고 있다. 2006년 『기록물관리법』의 개정예 따라 기관의 자율성이 대폭 확대되기는 하였으나, 기록관리기준표는 업무기록의 보유일정표 및 접근, 보안등급 체계와도 밀접하게 연계되

9) 『공공기록물 관리에 관한 법률』 시행령 제26조 제1항 관련 별표 1.

10) 『공공기록물 관리에 관한 법률』 제19조, 제22조; 동법 시행령 제25조 규칙 제16조.



〈그림 2〉 기록관리기준표의 제정 및 운영절차(국가기록원 2007c, 44)

어 있어 기록관리기준표 변경에 따라 보유일정표와 접근, 보안등급 체계도 유기적으로 변경 및 보완되어야 한다. 〈그림 2〉에서 제시된 바와 같이 기록관리기준표의 제정 및 운영절차는 4 단계를 거쳐야 하며 특히 국가기록원의 협의, 조정 단계는 국가기록원이 각 기관의 업무적 특성까지 상세히 파악해야 한다는 것을 의미한다. 이는 모든 기관의 업무와 문서생산 시스템이 일원화된 체계일 때 효과적인 방법이다.

다섯째, 기록물관리 관련 법률의 지나친 상세성이다. 법률에서 기록물 편철 및 정리업무와 관련한 표지 작성법, 파일 박스 정리 방법 및 라벨 위치 등 매우 세밀한 부분까지 제시하고 있어 기록물 관리의 일관성 유지와 법의 강제적 집행에는 효과적이나 기관별 융통성의 폭이 좁아짐에 따라 업무 특성이 행정기관과 유사하지 않을 경우 법 적용이 매우 어려워진다. 시소러스 및 메타데이터에 대한 지침은 기록의 의미, 계층, 연관관계 등을 나타내는 중요한 도구들이나, 법률에서는 제시하지 않고 있다. 이는 현행 법률상에서는 획일적인 단일시스템 체

계를 제시하고 있기 때문에 불필요할 수 있다. 그러나 향후 기관별 기록관리시스템의 자율적 구축과 운영의 폭이 확대될 경우 효율성을 위해 보완되어야 할 부분이다.

3.5 기록관리과정 측면

KS X ISO15489의 주요성과 중 하나는 기록 관리 업무과정에 대한 표준화이다. 표준에서 제시하는 기록관리과정은 획득부터 처분까지 기록의 진본성, 무결성을 확보할 수 있도록 기록 관리과정의 흐름과 각 단계를 정의하고 있고, 기록관리과정 전 과정에 대한 기본 원칙을 순차적으로 제시하고 있어 일정 부분 앞에서 언급한 내용과 중복이 불가피하다. KS X ISO 15489의 주요 내용을 요약하면 〈표 11〉과 같다.

다음 표에서 각 과정별로 제시된 기준들의 공통점은 모든 원칙이 업무과정의 분석을 통해 이루어져야 한다는 점이다. ISO 15489의 기본 정신은 조직의 업무활동을 토대로 기록관리원칙을 수립하는 것이며 이 부분에 대해서는 메

〈표 11〉 KS X ISO 15489의 기록관리과정별 기준 제시 요약

구분	조항	주요 내용	비고
기록관리 과정의 순차	2:4.1	[...] 실제 상황에서는 기록관리 운영이 반드시 순차적으로 발생하지 않는다.	
	2:4.3.1	[...] 전자기록시스템에서는 이런 과정들이 동시에 발생하거나 여기서 설명되는 순서와는 다르게 발생하는 경우가 많다. [...] 메타데이터의 상세 정도는 조직의 업무나 설명 책임성 요건에 따라서 결정된다.	
획득	1:9.3	기록시스템을 통해 기록을 획득하는 목적은 [...] <ul style="list-style-type: none"> a) 기록, 기록생산자 및 기록을 생산한 업무 맥락 사이의 관계 수립 [...] 기록의 획득을 보장하는 기법에는 [...] <ul style="list-style-type: none"> a) 분류와 색인을 통해 [...] b) 물리적 파일이나 전자 디렉토리의 논리적 구조와 순차로 배열 [...] d) 업무 중에 수행된 행위를 묘사하거나 복제하는 시스템은 다음과 같은 기능을 수행한다. <ul style="list-style-type: none"> 1) 업무맥락을 기술하는 메타데이터 제공 [...] 	
	2:4.3.2	[...] 조직이 생산하거나 접수하는 기록 모두가 획득 대상이다. [...]	
등록	1:9.4	등록의 주된 목적은 기록시스템에서 기록이 생산되고 획득되었다는 증거를 제공하는 데 있으며, [...] 전자적 환경에서 기록시스템은 기록관리자의 개입이 없이 기록을 획득하는 업무 시스템의 이용자가 투명하고 자동화된 과정을 통해 기록이 등록되도록 설계될 수 있다.	조직의 복잡성에 따라 등록 시점에서 메타데이터 획득 정도를 달리하여 획득하도록 설계
	2:4.3.3	[...] 일단 기록은 변경할 수 없다는 것이 일반 원칙이지만 변경할 필요가 발생하는 경우 감사 추적을 할 수 있어야 한다. [...] 기록 그룹에는 기록의 맥락과 내용, 그리고 기타 관련 기록에 관한 정보가 포함되어 있어야 한다.	
분류	2:4.3.4.1	분류는 하나 이상의 업무활동 범주와 업무로부터 생산된 기록을 확인하고 가능한 경우 이를 파일로 그룹화 함으로써 기술, 통제, 연계를 촉진하고, 처분 및 접근자격의 결정을 지원하는 과정이다.	기록 관리 시스템에 탑재한 업무분류표 등의 기록 관리도구에 의한 분류
	2:4.3.3	업무활동 기반 분류체계 [...]	
	2:4.3.6	[...] 처분상태 및 보유기간 확인 과정은 업무활동에 기반 한 분류체계와 연결될 수 있고 시스템 설계의 일부분으로 자동화 될 수 있다.	
저장	1:9.6	기록은 필요로 하는 동안 이용가능성, 신뢰성, 진본성, 보존성을 보장할 수 있는 매체에 저장 [...]	특히 전자기록은 손실방지를 위한 저장계획과 전략 수립 필요
	2:4.3.7	[...] 기록의 저장 설비와 서비스 성격은 기록의 목적이거나 물리적 형태, 그리고 기록의 활용이나 가치에 따라 달라진다. [...] 특히 업무 연속성을 유지하는 데 필요한 기록에 대해서는 추가적인 보호방법과 복원 조치를 마련하여 재난 발생시 접근성을 보장하여야 한다.	
접근 및 추적	1:8.3.6	기록시스템은 설명책임 요건 충족과 지속적인 업무 수행에 필요한 기록에 시의적절하고 효율적으로 접근하고 검색	
	1:9.7	[...] 접근 제한 기록의 구별은 특별한 업무의 필요나 규제환경의 요구에 의해서만 이루어져야 한다. [...]	
	1:9.8	[...] 지정된 사람에게 자료를 보내기 이전에, 자료가 이미 기록시스템에 등록되어 있어만 효과적으로 행위추적을 실행할 수 있다.	
	2:4.2.5.2	[...] 조직의 규제틀 분석, 업무활동 분석, 위기평가 등에 기반하여 적절한 접근권과 접근 제한 범주를 개발한다. 합리적인 보안과 접근은 보안상 요구되는 정보의 내용과 가치뿐 아니라 조직의 성격과 크기에 따라 좌우된다. [...]	
	2:4.3.8	[...] 접근을 제어하고 이용이력을 기록하는 정도는 업무나 업무로부터 발생하는 기록의 성격에 달려 있다. [...]	
처분	1:8.3	- [...] 기록시스템의 설계단계를 포함하여 기록이 존재하는 어떠한 시점에도 이러한 결정을 내릴 수 있어야 한다. 필요하다면 자동으로 처분을 실행할 수 있어야 한다. 시스템은 종료된 처분행위를 감사증적이나 다른 방법으로 추적할 수 있어야 한다.	
	1:9.9	- [...] 처분지침은 정상적인 업무활동 과정에서 체계적이고 일상적으로 기록에 적용되어야 한다.	

타데이터 표준(ISO 23081)과 함께 별도의 표준(ISO 26122)으로 제시할 만큼 중요하게 다루고 있다. ISO 15489와 패밀리 표준으로 그 맥락을 같이 하는 ISO 26122에서 업무과정 분석은 직무, 기능, 업무 순차 분석을 토대로 수행해야 한다. 특히 업무과정의 분석은 기록관리의 맥락 유지를 위해 필수적인 과정이다.¹¹⁾

〈표 11〉에서 기술된 바와 같이 기록관리과정 전 단계에서 업무과정 분석을 토대로 기록의 획득과 등록, 분류가 이루어진다. 또 업무과정이 기반이 된 기록의 분류는 그 다음 단계인 기록의 저장방법과 접근 및 보안, 처분 방법의 결정 기준이 된다. 이러한 맥락을 기준으로 『기록물관리법』에서 제시되고 있는 각 단계별 기준을 개략적으로 살펴보겠다.

첫째, 기록의 획득과 관련하여 표준에서 지향하는 가장 중요한 원칙은 포괄성이다. 즉 기록의 포맷과 기술적인 특성에 관계없이 조직이 생성하고 접수하도록 한다. 반면에 『기록물관리법』에서 제시하는 획득 절차는 앞에서 언급한 바와 같이 분류표에 의거한 임의 획득 방법과 생산현황 보고에 의거한 이관체계이다. 분류표상에 정의되어 있지 않거나 생산기관에서의 자의적 누락으로 생산현황 보고에서 누락되면 기록물 수집기관은 이에 대해 검증할 수 있

는 방법이 없다.

둘째, 등록의 목적은 단순히 기록 자체만 확보하는 것이 아니라 기록과 생산자와 업무 배경 사이의 관계를 수립하는 것으로 반드시 관련된 메타데이터를 획득해야 한다. 그러나 일반적으로 문서 생산시스템은 기록관리 기능의 고려 없이 업무수행자 즉 문서생산자 관점에서만 설계되기 때문에 완전한 메타데이터 획득이 어려워 기록물간의 정확한 관련성이나 업무 맥락을 파악하는 데 미흡하고, 사후 추가 데이터 입력을 위한 비용이 발생한다.

셋째, 분류 과정과 관련하여 표준에서는 기록의 분류체계가 반드시 업무활동에 기반해야 한다고 제시한다. 기록의 분류체계는 기록의 접근권한, 보존기간, 처분 등에 대한 기준으로 적용되기 때문에 더욱 그러하다. 2006년 『기록물관리법』을 개정하면서, 당초 기능을 분야 중심의 5개의 레벨로 구성되었던 기록물분류기준표를 정부기능 분류체계로 전환하여 현재의 6개 레벨의 기록관리기준표로 변경한 것은 기존의 주제 중심의 구분에서 업무기반으로의 변화라는 측면에서 적절한 작업이었다. 그러나 행정기관 중심의 분류체계로는 타 공공기관의 독자성과 자율성 보장에는 한계가 있다. 또한 현용단계의 분류체계가 준현용 및 비현용 단계의

11) ISO 26122에서 제시하는 다음과 같은 기록관리 과정의 맥락 검토 내용을 보면 기록의 맥락은 조직의 환경과 업무적 특성에 기반한다는 사실을 알 수 있다.

- 검토되어야 하는 업무과정을 통괄하는 특정한 법률이나 사명 선언문은 무엇인가?
- 기능 또는 과정에 직간접 영향을 미치는 기타 법적 요건은 무엇인가?
- 기능 또는 과정이 준수해야 하는 표준 또는 법규가 있는가?
- 기능이나 과정에 관련된 조직규칙, 실무강령이나 행동강령은 있는가?
- 과정을 통괄하는 특정한 절차는 무엇인가?
- 기능 또는 과정에 직간접 영향을 미칠 수 있는 공동체의 기대치는 무엇인가?
- 조직 내에서 과정이 어디에 위치하는가?
- 과정에 대한 설명책임과 주요 산출물이 무엇인지에 대한 책임을 지닌 관리자는 누구인가?
- 과정에 연관된 조직 내 참여자는 누구이며 어디에 위치하는가?

처분이나 보존전략에까지 적절하게 적용이 가능한지에 대해서는 향후 검토가 더 필요하다. 넷째, 표준에서 제시하는 저장에 대한 원칙은 승인되지 않은 접근과 분실, 폐기, 절도 및 재난으로부터 보호할 수 있어야 한다. 전자기록물의 경우 저장에 대한 전략은 기본적으로 생산 및 시스템 설계단계에서부터 고려되어야 하고, 기록관시스템의 경우 최소 30년 이상의 장기보존을 고려해야 한다. 또한 기록의 저장 매체와 품질 유지 전략을 수립하고 그에 대한 일관된 지침이 마련되어 있어야 한다.

다섯째, 접근 및 추적과 관련하여 표준은 기록물에 대한 접근 허가 및 통제에 대한 공식적인 지침과 기록물 이동 및 사용에 대한 정보를 유지해야 한다고 제시한다. 이에 대하여 기록관시스템은 접근 통제에 대한 기능은 구비하고 있으나 저장 매체에 대한 오류 사항 추적기능, 자동 추적기능 및 추적 정보의 관리 기능에서는 다소 미흡하다. 이에 대해서는 향후 기록의 품질관리를 위한 추적기능 보완 및 관련 지침을 수립하여 대처해야 한다.

마지막으로 처분은 기록물의 유지, 파기, 이관 등의 조치를 실행하는 과정이다. 처분지침의 핵심은 시스템의 기록물 보유기간과 보유기간 종료 후 처분방법을 정하는 것이다. 처분지침에 대해 표준은 체계적이고 일상적으로 기록에 적용할 수 있어야 한다. 이관할 경우에는 시스템의 호환성과 관련 메타데이터가 함께 이관되어야 하고, 처분활동과 관련된 정보를 기록으로 유지해야 한다. 기록의 처분을 원활히 수행하기 위해서는 처분 시기와 대상 기록물을 자동으로 추출하고 재평가 여부를 선택할 수 있어야 한다. 기록의 처분은 해당 기록관리시

스템으로부터 완전히 분리되는 것을 의미하므로 중요한 결정이다. 이에 비해 우리나라 기록관리처분 지침은 이관방식이나 파기 방식 등에 대한 사항을 누락하고 있어 다소 미흡한 측면이 있다.

4. 시사점 및 제언

KS X ISO 15489에서 지향하는 주요 원칙은 첫째, 업무과정에서 생성·획득되는 기록물의 조직·관리·활용에 대한 표준으로서 조직의 명확한 기록관리체계 수립이다. 둘째, 표준에서 제시하는 기록관리체계는 단순히 기술적 요건이 아니고 조직의 기록과 기록관리를 유지하기 위한 인력·정책·절차·기술에 대한 기본 틀을 제공하는 것이다. 또한 조직 전반에 대한 실무 표준요건으로 적용되어야 한다. 따라서 KS X ISO 15489의 실행은 조직의 사명·업무목적·지역적·개별적·기술적 특성을 기반으로 이루어져야 성공할 수 있다.

반면에 『기록물관리법』이 지향하는 바는 국가기록원을 중심으로 중앙 집중화된 방식을 지향한다. 공공기관들은 주기적으로 주어진 형식에 의거하여 기록물 생산현황보고와 이관 작업을 해야 한다. 물론 공공기관의 업무 특성과 기록물의 양에 따라 일부 적용대상에서 제외되기도 하나 기록관리시스템, 분류체계 등에서 보여지는 기록관리 전반의 구조와 맥락은 획일화된 체계를 기반으로 하고 있다. 이러한 구조는 『기록물관리법』 내용 체계를 과도하게 상세하게 만들고, 국가표준인 KS X ISO 15489보다 포괄성 측면에서 미흡할 수밖에 없다. 이러한

문제는 각 공공기관의 입장에서 기관별 사명과 정책 및 업무과정의 특성과 정렬된 기록관리 정책 수립을 어렵게 한다. 기록관리의 궁극적인 목표는 조직의 성과를 높이는 것이다. 따라서 기록관리 체계에 대한 최종 평가는 해당 조직의 성과 평가와 연계되어야 한다. 그러나 현행과 같은 체계에서는 이 연계성이 미흡하고 조직의 업무성과와는 별개의 평가체제로 갈 수밖에 없다. 기록의 생산과 활용의 선순환 개념은 조직의 지식자원으로서 역할을 부여하며 이를 위해서는 해당 조직의 업무적 특성에 따른 핵심 지식자원으로서의 기록 선별과정과 그에 따른 관리체계 등 조직별로 고유한 체계를 요구한다. 이러한 이유로 인해, 『기록물관리법』의 시급한 개선 요구가 제기되고 있다.

RMAA(2007, 10)¹²⁾에서는 지식자원으로서의 기록관리 체계 수립을 위한 요건으로 기록의 행정처리상의 맥락, 업무적 환경 및 조직의 위험요소, 기록관리의 역할과 책임 등 해당 조직의 상황과 특성에 기반한 다양한 요소를 제시하고 있다.

이와 같이 조직의 업무적 특성에 기반한 기록관리는 기록의 지식자원화 측면에서도 연관된다. 지식자원으로서의 기록관리는 기존의 보존 위주의 관리와 달리 기록정보 서비스 측면이 강화되어야 한다. 기록정보서비스를 위한 전략계획의 수립 원칙은 기관이 존재하는 목적에 해당하는 '사명(mission)' 및 기관이 도달하고자 하는 '비전(vision)'과 밀접한 연관성을 갖는다. 미국 NARA에서 수립한 기록정보서비스에 대한 10개년 전략계획의 구조는 환경분석,

목표설정(비전, 사명, 전략목표), 전략계획의 수립, 전략목표 달성도 측정 기준 제시 등으로 이루어졌다(설문원 2008, 251). 이러한 내용은 위에서 제시된 기록의 지식자원 체계 수립요건과 유사하다. 현행 국가기록원 중심의 중앙집중식 단일체계의 기록물관리 법령은 각 기관별 업무적 특성을 고려하는 데 미흡하고, 따라서 기록의 지식자원화 측면에서도 효과를 거두기 어려운 구조를 가지고 있다.

또 다른 측면에서 현행 『기록물관리법』의 변화가 필요한 이유는 ISO 15489 표준의 국제적 환경의 변화이다. 제20차 산티아고 ISO/TC46/SC11회의는 ISO 15489를 ISO 9000과 같은 여타 경영시스템 규격과 마찬가지로 '경영시스템 표준(MSS: Management System Standard)'의 형식에 따라 ISO 23081, 26122, 26102 등과 함께 패밀리 규격으로서 '기록관리 MSS 인증체제'로의 변경을 결정하였다. 이 결정은 기록 경영 표준 패밀리 구조를 통해 경영시스템으로 표준화하여 인증체제로 발전하게 된다(조송암 2008). 이렇게 되면 공공기관의 입장에서 기록관리는 단순히 마지못해 지켜야 할 의무사항이 아니라 기관의 존재 목적 및 경영성과와 직접적으로 연계되어 필수적인 경영관리체계의 하부시스템으로 전환된다. 따라서 이러한 변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 현행 『기록물관리법』의 내용을 대폭 포괄적으로 변경할 필요가 있으며 부분적으로 행정부처에만 적용되는 내용은 행정기관의 하부 지침이나 기술규정으로 하향 조정할 필요가 있다. 대신 '기록관리 MSS 인증체제' 획득을 규정화 하고 이에 대한

12) RMAA: Records Management Association of Australia.

평가체계를 강화할 필요가 있다.

5. 결론

이상에서 본 연구는 국가적 기록관리시스템의 근간이 되는 법령과 표준의 상호관계와 정렬성에 대해 논의하였다. 그렇다면, 우리의 현행 기록물관리 관련 법령과 표준은 만족할 만한 정렬성을 유지하고 있는가? 앞선 논의를 통해 얻은 답은 매우 부정적인 것이다.

단절된 기록문화유산의 전통을 되살려, 기록의 불모지 이 땅에 현대적 기록물관리시스템을 도입하고자 첫걸음을 내딛은 지 10여 년의 세월이 지났다. 그리고 지난 10여 년, 종합적이고 체계적인 국가적 기록물관리 체제를 수립·발전시키고자 했던 지난한 노력의 한 가운데 『기록물관리법』이 자리잡고 있다. 『공공기관의 기록

물 관리에 관한 법률』로부터 시작된 현행 『기록물관리법』은 어느 면으로 보나 우리나라 기록물관리 발전의 시작이자 근간이며, 현재도 가장 큰 동력이 되고 있음은 부정할 수 없다.

하지만, 이제는 또 다른 도약을 위한 변화를 요구받고 있다. 현대적 기록관리시스템 구축의 명제를 넘어, 21세기 지식정보사회의 기록관리시스템으로 한차원 발전하기 위해서 기록물관리 관련 법령의 시급한 개선이 요구되고 있다. 그 첫번째 과제가 국가기록관리 표준에 걸맞는 법령 구조 및 내용으로의 재정비이다. 구체적으로는, 공공기관 중심의 획일성으로부터의 변화와 국가기록원을 중심으로 한 중앙집권적 기록관리 시스템에 대한 개혁이 심도 깊게 논의되어야 할 것이다. 본 연구가 『기록물관리법』의 개선과 나아가 미래지향적 기록물관리시스템 발전을 위한 논의에 한 걸음이 되었으면 하는 바람이다.

참 고 문 헌

곽건홍. 2003. 『한국 국가기록관리의 이론과 실제』. 서울: 역사비평사.

곽건홍. 2006. 한국 국가기록 관리체제 '혁신'의 성격: 기록관리법 개정안 분석을 중심으로. 『기록학연구』, 13, 3-40.

곽정. 2006. 행정기관의 기록관리시스템 개선모델 분석: 2006년 기록관리시스템 혁신을 중심으로. 『기록학연구』, 14, 153-190.

국가기록원 수집관리팀. 2007. 대통령령 공공기관 기록물 관리지침.

국가기록원. 2006. 기록관리 국가표준 KS X ISO 15489 해설.

국가기록원. 2007a. 공공기록물 관리에 관한 법령집: 법률, 시행령, 시행규칙 비교.

국가기록원. 2007b. 기록관리시스템 기능요건 표준(NAK-P-2007-06).

국가기록원. 2007c. 알기 쉬운 공공기록물 관리에 관한 법령 해설집.

국가기록원. 2007d. 전자기록의 관리와 보존을 위한 국제협력 아젠다 개발.

- 김세경. 2007. 우리나라 공공기록물 관리에 관한 법규의 변천 『한국기록관리학회지』, 7(1): 5-38.
- 김성수. 2004. 기록관리법의 개정과 관련한 제문제 연구. 『한국기록관리학회지』, 4(2): 41-75.
- 김용. 2007. 전자기록관리시스템의 기능 설계에 관한 연구. 『한국기록관리학회지』, 7(1): 61-82.
- 김유승. 2008. 공공기록물 관리에 관한 법률의 제정 의의와 개선방안: 국가기록원의 위상과 국민의 알권리를 중심으로. 『한국기록관리학회지』, 8(1): 5-25.
- 김익한. 2002. EDMS와 기록물의 라이프사이클. 『기록학연구』, 5: 3-38.
- 김익한. 2006. 전자기록의 진본 평가시스템 모형 연구. 『기록학연구』, 14: 91-117.
- 방효순. 2003. 한국 자료관 제도의 역할과 특징에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 37(2): 187-205.
- 백지원. 2003. 기록관리 분야의 표준 및 표준화 활동 분석. 『기록학연구』, 7: 3-35.
- 서혜란, 서은경, 이소연, 오경주, 정원식. 2004. 신뢰성 있는 전자기록관리를 위한 법적 기반에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 38(4): 193-218.
- 설문원. 2005a. 국가 기록관리 표준 정비의 방향. 『한국기록관리학회지』, 5(1): 137-169.
- 설문원. 2005b. 기록의 품질기준 분석: 진본성, 신뢰성, 무결성, 가용성을 중심으로. 『기록학연구』, 11: 41-89.
- 설문원. 2008. 기록정보서비스 전략계획 수립을 위한 기초 연구: 국가기록원을 중심으로. 『정보관리학회지』, 25(3): 249-271.
- 송병호. 2005. 진본성 확보를 위한 전자기록물 관리방안. 『한국비블리아학회지』, 16(2): 43-59.
- 이경용. 2002. 『한국의 근현대 기록관리제도사 연구: 1894-1969년』. 박사학위논문. 중앙대학교 대학원 사학과.
- 이소연, 김자경. 2004. 전자기록관리시스템(ERMS) 설계표준의 기능요건 분석: ISO 15489를 기준으로. 『정보관리학회지』, 21(3): 227-250.
- 이영숙, 천권주. 2006. 공공기관 기록관리 평가제도 도입방안 『한국기록관리학회지』, 6(2): 27-56.
- 이원규. 2002. 『한국 기록물관리제도의 이해』. 서울: 진리탐구.
- 장수용. 2007. 비즈니스 Process Innovation, 삼성경제연구소 보고서. 109.
- 전현수. 2006. 한국 현대 기록관리 제도의 정립(1969-1999). 『기록학연구』, 15: 39-66.
- 정기애, 남영준. 2008. KM 기반의 기록관리 및 일반 정보관리 통합화 연구. 『한국비블리아학회지』, 19(2): 23-43.
- 조송암. 2008. 기록관리 발전을 위한 민관 연계 표준화 협력방안. 『2008년도 기록관리 세미나 발표자료』, 국가기록원, 33-62.
- 최학열. 2006. 디지털 자료를 장기 보존하기 위한 국제 표준. 『정보통신연구진흥원 학술정보: 주간기술동향』, 1270, 정보통신연구진흥원.
- 한국국가기록연구원. 2006. 기록관리 국가표준의 체계적 확산방안.
- 한국기록학회. 2008. 『기록학 용어 사전』. 서울: 역사비평사.

한국표준협회. 2008. 글로벌 기업경영의 7가지 조건: 국가 품질상 경영시스템 말콤볼드리니 적용 모델 해설. 서울: 한국표준협회미디어.

한국행정연구원, 한국문헌정보기술. 2006. 공공기관 기록관리 혁신방안 수립 영역의 최종보고서. 국가기록원.

State Records New South Wales. 2004. *Introducing the NSW recordkeeping framework*. Department of Commerce, New

South Wales Geovernment, Australia. [cited 2008,12,19].

<http://www.records.nsw.gov.au/recordkeeping/introducing_the_nsw_recordkeeping_framework_4386.asp#Printableversion>.

RMAA. 2007. Course Accreditation Checklist for Course Meetings the Statement of Knowledge for Recordkeeping Professionals Version 1.0(Apr. 2007).