

6

전자기록물 공개 및 서비스 정책의 현황과 개선방향

설 문 원

이화여대 문헌정보학과 강사

목차

1. 서론
2. 전자기록물 공개 제도의 현황과 문제점
 2. 1 정보공개제도 개요
 2. 1. 1 정보공개법
 2. 1. 2 전자정부법안
 2. 1. 3 기록물관리법
 2. 2 공개대상 전자기록물의 범위
 2. 2. 1 현황
 2. 2. 2 쟁점
 2. 3 전자기록물의 공개 및 제공방식
 2. 3. 1 현황
 2. 3. 2 쟁점
 2. 4 기타 기록관리상의 문제점
 2. 4. 1 이관 및 폐기
 2. 4. 2 전자문서 관리시스템의 기능 등
3. 전자기록물 공개 활성화를 위한 기록관리 방향
 3. 1 새로운 기록관리 패러다임 구축
 3. 2 생명주기 전반에 걸친 기록관리
 3. 3 적극적인 제공모델로의 전환
 3. 4 통합적 행정정보 소재안내 서비스
4. 맺는말

1. 서론

전자정부법¹⁾이 올 7월로 그 시행을 앞두고 있는 가운데, 공공기록물의 배포 및 전달정책에도 큰 변화가 예상되고 있다. 전자정부란 “정보기술을 활용하여 행정기관의 사무를 전자화함으로써 행정기관 상호간 또는 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부”이다(전자정부법안 제2조). 즉, 공통의 정보통신 기반을 매개로 국민과 정부간, 행정기관간을 네트워크로 연결하여 국민의 만족도를 높이고, 동시에 업무 자동화 및 행정기관 커뮤니케이션 활성화를 통해 업무의 효율성을 증진시키는 정부라고 설명할 수 있다. 그러나 전자정부의 목표는 무엇보다도 행정의 투명성과 책임성을 높이는 데에 있으며, 이를 실현하고 아울러 국민의 알 권리를 보장하기 위해서는 국민들에게 공공기록물을 적극적으로 공개하고 전달하는 것이 필요하다. 전자정부의 궁극적인 목표는 단순히 행정시스템의 선진화가 아니라 국민에 대한 서비스의 증진에 있다는 것을 다시금 상기할 필요가 있다.

이러한 전자정부를 구현하는 데에 가장 기초적으로 추진되어야 할 일은 무엇보다도 각종 행정 문서 및 기록물들을 전자적으로 관리하는 일이다. 즉, 전자정부 하에서 행정기관의 문서 업무는 전자문서를 기본으로 하게 되며, 또한 다양한 공공기록물(public records)이 전자형태로 전환될 것이다.

전자정부 구현에 따른 전자기록물 생산의 확대는 정부 및 공공기관 내에서의 정보공유를 촉진할 뿐만 아니라 일반인들이 손쉽게 신속하게 기록물에 접근할 수 있는 토대를 제공해 줄 수 있다. 공공기록물에 대한 전자서비스는 과거 ‘비밀스럽고 먼지 나며, 혼돈상태로 보이던’ 기록물들을 ‘공개적이고 투명하며, 명확하게’ 보이도록 할 수 있다(Menne-Haritz 2001). 그러나 공공기록물을 일반인들이 접근하여 활용할 수 있도록 각종 하는 제도적 기반인 정보공개제도는 전자기록물 공개 및 제공을 고려할 때 많은 문제점이 예상된다.

기록물관리의 목적은 보전과 적극적인 활용을 도모하는 데에 있으며, 따라서 기록물관리정책은 그 형태와 관계없이 각종 기록물을 수집·보존하여 이를 후대에 전달하는 방안과 아울러, 많은 사람들이 기록물을 이용할 수 있도록 정보서비스를 제공하는 내용을 함께 담아내야 한다. 전자기록물의 양산 및 기록물 공개 및 활용에 대한 점증하는 요구는 기록관리 패러다임의 전환을 요구하고 있고, 선진 각국에서는 전자기록물을 기반으로 보존 위주의 정책에서 벗어나 공공접근(public access)을 중심으로 하는 정책을 추진하고 있다.

전자형태 공공기록물의 공개 및 서비스 활성화 방안을 모색하기 위해, 이 글에서는 다음과 같은 내용들을 다루었다. 우선, 전자기록물의 공개 및 제공서비스와 관련된 법제들을 조사·분석하였다.

1) 현재 전자정부법안의 공식명칭은 「전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률안(대안)」(이하 전자정부법안)이다. 이는 국회 행정자치위원회가 2000년 11월 20일 정부가 제출한 「전자정부구현을위한법률안」과 2000년 11월 28일 이상희 의원 외 34인이 발의한 「전자정부의구현및운영에관한법률안」을 흡수·보완하여 2001년 2월 단일안으로 제안한 것이다.

기록물의 공개와 관련된 대표적인 법률은 『공공기관의기록물관리에관한법률』(이하 기록물관리법), 『공공기관의정보공개에관한법률』(이하 정보공개법), 시행예정인 전자정부법안을 들 수 있다. 이 글에서는 이들 법률(해당 법률 시행령 및 시행규칙 포함) 분석을 통해 전자기록물의 공개 및 제공서비스 관련 정책과 문제점을 살펴보았다. 아울러 세계 각국 중 가장 처음 정보공개제도를 도입하였으며, 이용 중심의 기록물관리정책을 채택하고 있는 미국에서 현재 전자기록물 제공과 관련하여 직면하고 있는 쟁점과 대응방안을 함께 살펴보았다.²⁾ 또한 이를 바탕으로 공공기록물의 전자공개 활성화를 위해 정책방향을 제시하였다.

2. 전자기록물 공개 제도의 현황과 문제점

2. 1 정보공개제도 개요

2. 1. 1 정보공개법

공공기록물 공개를 위한 법적 근거는 우선 정보공개법과 그 하위법령들이다.³⁾ 오랜 논란 끝에 우리 나라에서도 정보공개법이 1998년부터 시행됨에 따라 국민이면 누구나 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개를 청구할 수 있다. 정보공개제도는 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 하며(정보공개법 제1조), 청구공개제도와 정보제공제도를 모두 포함한다.

청구공개 제도는 수요자인 국민이 청구하면 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 열람·사본·복제 등의 형태로 공개하는 제도이며, 정보제공제도는 공공기관이 자발적으로 또는 법령 등의 규정에 의하여 의무적으로 보유하고 있는 정보를 배포 또는 공포 등의 형태로 제공하는 제도이다. 정보공개는 공공기관이 보유하고 있는 정보를 외부인에게 제공하는 일체의 행위를 의미하며, 이러한 정보공개 개념을 세분하여 정리하면 <표 1>과 같다. 정보공개를 정보서비스 관점에서 보면, 법적 의무나 강제된 행위로서가 아니라 국민에게 보다 많은 서비스를 제공하기 위한 자발적인 노력으로서의 의미를 갖는다(김성태 1999, 550).

현행 정보공개법에서는 컴퓨터에 의해 처리되는 정보를 공개할 수 있도록 하고 있으며, 절차상에 있어서도 컴퓨터통신 등을 이용하여 정보공개청구가 가능하도록 규정하고 있다. 그러나 전자적으로 정보를 공개하고 전자적으로 청구·처리되기 위해서는 정보의 생산, 유통, 보존 등에 대한 문제와

2) 미국의 정보공개제도는 연방차원의 정보공개법뿐 아니라 각 주(州)의 기록물 공개법(Open Records Law)을 기반으로 한다. 각 지방정부 예산으로 유지관리하는 공공기록물은 이러한 기록물공개법의 규정을 받는데, 주정부의 기록물공개법은 연방정책과 때로 상이한 내용을 포함하기도 하며 정보공개 상에 많은 쟁점들을 야기시킨다.

3) 정보공개에 관한 기본적인 사항은 정보공개법에서 정하고 있으며, 이밖에 동법시행령 및 시행규칙, 국회정보공개규칙, 법원정보공개규칙, 헌법재판소정보공개규칙, 선거관리위원회정보공개규칙 등이 헌법기관별로 법시행에 관한 세부사항을 규정하고 있다.

〈표 1〉 정보공개에의 분류체계

개념의 구분		법적 성격	대상자	수단 유형
정보공개제도	청구공개제도	법적 의무	특정 청구인	정보공개법
	의무적 공표제도	법적 의무	불특정 다수인	공고, 고시, 법령공표
정보제공제도	정보제공 서비스	자발적 제공	불특정 다수인	홍보, 자료실

자료: 김성태 1999, 545.

공개절차상에 있어서 세부적인 청구 및 처리절차, 수수료의 징수 문제 등 보완해야 할 문제점들이 많다(추한철 1999, 84). 즉, 전자기록물의 특수성을 감안한 공개방법 및 절차에 대한 규정은 매우 미흡하다고 볼 수 있다.

미국에서는 이미 1966년 정보공개법(Freedom of Information Act)이 제정되어, 국민의 알 권리를 보장하는 중요한 법적 근거를 마련하였다. 그러나 이 법은 정부기록물의 범위, 적정한 정보검색, 시간제한 등에 대한 정의가 불분명하여 계속 법 개정의 필요성이 제기되었고, 결국 두 차례의 개정(1974, 1986)을 거쳐 1996년에는 전자정보공개법이 마련되기에 이르렀다. 물론 기존의 정보공개법도 종이문서뿐만 아니라 컴퓨터 파일 등 전자매체를 공개의 범주에 포함시키고 있었지만, 본격적인 전자정보공개를 실시하는 데에는 미흡하다는 여론에 따라, 이를 수정하여 1996년 전자정보공개법(Electronic Freedom of Information Act)을 새롭게 마련한 것이다. 전자정보공개는 단순히 전자매체를 공개대상의 범위에 넣는 것으로 끝나지 않는다. 특히 인터넷을 통한 정보공개는 패러다임의 변화라고 일컬어질 정도로 큰 변화를 요구한다. 〈표 2〉는 변화에 대한 요구를 비교적 잘 담고 있는 미국 전자정보공개법의 내용을 요약한 것이다.

〈표 2〉 미국 전자정보공개법의 개요

구분	section	내용
기록의 범위확장	3	정부기록은 전자적 형식을 포함한 모든 형식의 기록임
기록의 색인	4	1996.11 이후 산출되는 모든 기록은 전자적 접근이 가능토록 함
자료형식 및 검색	5	가능하다면 청구자가 요구한 format에 맞게 정보를 제공 전자적인 형식의 정부기록의 검색에 적절한 노력을 기울일 것
적절한 처리시한	7	자료요구의 난이도에 따라 다단계의 처리가 가능 비상시의 상황에서는 통지를 통해 처리기한의 연장가능
처리기간	8	요구자가 긴요한 필요를 입증하는 경우는 신속처리절차를 적용 처리기간을 10일에서 20일로 확대
컴퓨터 편집	9	삭제되어 공개되지 않은 정보의 범위에 대해 통보

자료 : 이상정. 1998. 효과적인 정보공동이용 측면에서 본 전자적인 정보공개제도.

2. 1. 2 전자정부법안

정부는 이미 사무관리규정을 개정하여 1999년 9월 1일부터 전자문서를 업무처리에서의 기본 문서로 정한 바 있으나 실제 행정처리에 있어서 전자문서가 활성화되지 못하였다. 이에 정부는 사무관리규정에 있던 많은 조항들을 전자정부법에 조문화하여(전자공문서의 성립, 전자문서의 송·수신, 전자문서의 발송 및 도달시기 등) 공공기관의 문서사무는 전자문서를 원칙으로 하여야 함을 보다 강력하게 선언하였다. 전자정부법안에도 전자기록물의 공개에 관한 내용이 포함되어 있는데, 전자정부 구현 및 운영원칙으로 행정정보 공개를 천명하고 있으며(제9조),⁴⁾ 또한 동법 제37조에서는 행정정보를 인터넷을 통해 전자적으로 제공할 것을 구체적으로 명시하고 있다.

2. 1. 3 기록물관리법

기록물관리법은 “기록유산의 안전한 보존과 공공기관의 기록정보의 효율적 활용을 도모함을 목적으로 한다”고 명시하고 있다(기록관리법 제1조). 즉 기록물의 보존과 함께 활용을 기록관리의 주요 목적으로 설정하고 있음을 알 수 있다. 기록물관리법에서는 전자기록물의 공개에 관한 직접적인 조항은 없지만, 관련 항목들을 정리하면 <표 3>과 같다.

전자기록물의 등록과 분류 편철은 일반 종이 기록물의 처리원칙과 동일하며, 단 전자문서의 편철은 기록물 등록대장에 분류등록사항을 기입하는 것으로 같음하게 되어 있다. 전자기록물의 공개방식에 대해서는 구체적이 내용이 없으나 컴퓨터에 의한 기록물열람이 가능하도록 규정되어 있다.

전자정부법이 시행되는 올 하반기부터는 전자기록물이 기록물의 주 형태가 될 것으로 예상된다. 그러나 현행 기록물관리법은 전반적으로 종이기록물에 초점이 맞추어져 있고, 전자문서에 대한 내용은 종이문서를 위주로 한 조항 중 예외적인 경우로 언급하고 있는 실정이다. 별도로 규정하고 있는 항목들도 보존을 위주로 구성되어 있어, 기록물의 공개를 포괄하기에는 미흡하다.

예를 들면, 기록물관리법 시행령 제18조에 의하면, 공공기관의 장은 기록물을 이관하는 때에 당해 기록물의 공개여부를 표시하여 이관하도록 정하고 있는데, 이때 공개가 제한되는 기록물의 분량이 최소화하기 위해 공개여부 구분을 기록물의 건 단위 또는 쪽 단위로 표시하도록 하고 있다. 그러나 전자기록물의 경우 공개여부가 건이나 쪽이 아니라 필드 등으로 구분될 필요가 있다. 즉, 데이터베이스 형태의 기록물일 경우, 공개가 불가능한 내용이 포함되었다 하더라도, 문제가 되는 필드를 제외한 후 부분적인 제공이 가능하다. 이렇게 하는 것이 ‘공개가 제한되는 기록물의 분량을 최소화한다’는 원래 법의 취지에도 부합될 것이다. 실제로 행정자치부 지적(地籍)기록물의 경우, 학술 및 연구를 위해 요청하는 경우 개인정보와 관련된 필드를 제외하고 이를 제공하고 있다(설문원 2000). 아울러 어떤 내용을 제외하고 제공할 것인지 등을 결정하는 절차와 기술적 방법 등에 대한 고려가 필

4) 전자정부 구현 및 운영에 관한 9가지 원칙은 국민편의중심의 원칙, 업무혁신 선행의 원칙, 전자적 처리의 원칙, 행정정보공개 원칙, 행정기관 확인의 원칙, 행정정보공동이용의 원칙, 개인정보보호의 원칙, 소프트웨어 중복개발방지의 원칙, 기술개발 및 운영 외주의 원칙 등이다.

〈표 3〉 기록물관리법 중 전자기록물 관리 및 공개관련 내용

구분	해당법률	주요내용
기록물의 공개여부분류	법 제17조 시행령 제18조	<ul style="list-style-type: none"> - 기록물관리기관은 공개청구에 대응하기 위해 보존하는 기록물의 공개여부를 미리 분류 - 공공기관은 기록물을 이관하는 때에는 당해 기록물의 공개여부 표시 - 기록물의 공개여부 구분은 기록물의 건단위 또는 쪽단위로 표시, 공개가 제한되는 기록물의 분량 최소화. - 공개 재분류 등
정보통신망에 의한 기록물열람	시행령 제25조 규칙 제34조	<ul style="list-style-type: none"> - 정보통신망에 의하여 기록물을 열람시 열람신청서 제출 - 기록물관리기관의 장으로부터 열람대상 기록물의 범위와 열람기간이 지정된 식별번호를 부여받아야 함(목록만 열람할 때에는 불필요)
전자문서의 관리	법 제19조 시행령 제30조 규칙 제38조	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관이 생산하는 전자문서는 행정자치부장관이 정하는 표준에 맞도록 생산·관리 - 전자문서로 생산 또는 접수한 기록물은 처리과별로 기록물등록대장에 일반문서와 함께 등록·관리하며, 전자문서의 편철은 당해 기록물등록대장에 분류등록사항을 기입하는 것으로 같음함 - 전자문서의 이관시 기록물생산현황에 포함된 전자문서의 복사파일을 함께 제출 - 전자문서는 컴퓨터파일로 보존하되, 보존기간이 준영구 이상일 경우 전문관리기관이 마이크로필름 또는 종이문서 등 육안으로 판독이 가능한 보존매체에 수록하여 중복보존. - 전자문서를 관리하는 전문관리기관은 표준의 전자문서와 호환성이 유지되도록 컴퓨터파일을 계속 전환·관리 - 전문관리기관이 수집·보존하는 전자문서는 보존기간이 종료된 뒤에도 폐기하지 않고 계속 보존가능
목록의 작성비치	법 제26조	<ul style="list-style-type: none"> - 기록물관리기관의 장은 소장기록물에 대한 기본목록과 세부목록을 작성·비치. 단, 공개제한 기록물 제외 - 기본목록은 기록물철 단위로¹⁾, 세부목록은 기록물의 건단위로 작성 - 규정에 의한 목록의 구성항목외에 인명·지명 등 특정기록물의 검색에 특히 유용한 항목이 있는 경우에는 이를 특수목록으로 지정하여 추가. - 기록물의 기본목록·세부목록 및 특수목록은 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 바에 따라 전산으로 관리
기록물관리 표준화	법 제24조	<ul style="list-style-type: none"> - 기록물관리기관이 기록물을 마이크로필름 또는 전자매체에 수록하여 관리하는 때에는 중앙기록물관리기관과 상호유통 및 활용이 가능하도록 중앙기록물관리기관이 정하는 기준에 따라 관리
기록물의 폐기	법 제22조	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관이 기록물을 폐기하고자 하는 때에는 소관 기록물관리기관의 심사를 받아야 함

주1) 컴퓨터 파일의 경우 기록물철은 디렉토리에 해당함(기록물관리법 시행령 제2조).

요하다.

전자적 형태로 공개한다는 것은 인쇄형태로 공개하는 것과 차이가 있으며, 법률은 이러한 점들을 고려하여 보완되어야 한다. 아울러 기록물의 단순한 공개뿐 아니라 적극적인 정보제공 측면에서 보완되어야 한다고 본다. 특히 공개 및 활용이 전자공간 상에서 이루어질 수 있도록 전자기록물 관리 전반에 관한 규정이 다시 마련되어야 할 것이다.

2. 2 공개대상 전자기록물의 범위

2. 2. 1 현황

기록물관리법과 정보공개법, 전자정부법안을 토대로 공개 가능한 공공기록물의 범주를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 공공기록물의 범위를 규정하기 위해서는 기록물, 전자문서, 전자공문서 등의 개념을 살펴볼 필요가 있다.

정보공개법에서 정하는 공개대상 정보는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체 등에 기록된 사항을 말한다(정보공개법 제2조).⁵⁾ 기록물관리법에 의하면, 기록물이란 공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보자료이다(기록물관리법 제2조). 즉, 정보공개법에서 규정하는 '정보'는 기록물관리법의 기록물과 거의 일치하며, 정보공개법의 경우 '컴퓨터에 의해 처리된 매체 등에 기록된 사항'을, 기록물관리법에는 '전자문서'를 언급함으로써 전자기록물을 공개대상 기록물의 범주에 포함시키고 있음을 알 수 있다. 이밖에 정보공개 관련 하위 법령들도 전자정보를 공개의 대상으로 하고 있으며, 정보공개청구방법에 있어서도 컴퓨터통신 등 정보통신망을 이용한 청구를 인정하고 있다.

전자정부법안에 의하면, 문서란 전자문서는 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송·수신 또는 저장되는 정보를 말한다(전자정부법안 제2조). 전자문서는 협의와 광의로 그 개념을 나눌 수 있는데, 협의는 '전자서명이 있는 결재된 문서'(전자정부법안 제17조)인 전자공문서로 국한시키는 것이고, 광의는 일반적으로 전자문서는 전산망을 통해 작성 시행 또는 접수 처리되는 공문서 외에 전자우편이나 인터넷을 통한 기록물 및 전산망을 통해 이루어지는 상호 의사소통인 채팅내용까지 포함시키는 것으로 넓게 보는 경우이다(김성태 2000). 그러나 정보공개법에 규정된 정보의 범위를 살펴볼 때, 정보공개 대상 기록물에는 광의의 전자문서를 모두 포함시키는 것이 타당할 것이다. 즉, 공식적인 업무를 수행하는 과정 중에 생산 접수된 전자우편과 전자적 형태로 된 첨부자료들도 모두 공식적인 기록물에 포함된다.

또한 기록물은 생명주기(life cycle)에 따라 일반기록물(records)과 보존기록물(archives)로 나눌 수

5) 정보공개법에서 '공공기관'은 "국가, 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 기타 대통령령이 정하는 기관"을 말한다. 이는 기록물관리법에서의 관리기관의 규정과 거의 일치한다.

있다. 보존기록물은 업무수행에서 생산, 수집된 기록이 이용된 후 계속적인 가치가 인정되어 보존되는 기록물 말한다. 한편 일반기록물은 관련업무의 종결여부 및 활용빈도를 고려하여 활성기록(active record), 준활성기록(semi-active record), 비활성기록(inactive record)으로 구분하기도 한다(최정태 2001, 24-44).⁶⁾ 이때 활성기록은 업무에 관한 과정정보가 담긴 기록일 수도 있다. 그러나 정보공개법이 기본적으로 결과정보뿐만 아니라 과정정보도 공개되어야 한다는 취지로 만들어졌다는 것을 감안할 때(한국전산원 1998, 197), 모든 공공기록물은 기본적으로 공개 대상이라고 볼 수 있다.

2. 2. 2 쟁점

공개대상 정보에 대한 법적 해석에도 불구하고, 실제로 전자기록물의 공개가 활발해질 경우 공개 가능한 형태와 유형에 대해서 논란이 생길 소지가 많다. 다양한 형태의 전자기록물 중 어떤 정보를 공개대상으로 할 지에 대해 보다 명확히 규정할 필요가 있으며, 가령 전자편지, 이미지자료, 음성편지, 팩스, CD-ROM, 노트북 컴퓨터 작업화일 등을 어떻게 수집해서 데이터베이스로 구축하여, 공개할 것인지에 대한 계획이 필요하다(강경근 1999). 미국의 경우, 컴퓨터 소프트웨어가 정보공개법의 적용을 받는 기록물에 속하는지에 대해 논란이 있었으나, 전자정보공개법을 만들면서, 공개 면제 대상에 포함되지 않는 한 컴퓨터 소프트웨어도 정보공개법의 적용을 받아야 한다는 점을 명확히 하였다(Tankersley 1998, 432-433).

Dando(1993)는 미국 각 주의 기록물공개법을 분석하였는데, 이를 위해 우선 “공공기록물(public records)”이란 용어가 각 주마다 어떻게 규정되고 있는지를 조사 비교하였다. 조사는 형태(form)와 유형(type)을 중심으로 이루어졌다. “형태”란 기록물의 물리적 외형을 의미하며, “유형”은 공공기록물의 목적이나 내용과 관련한 개념이다. 형태와 관련하여, 대부분의 주에서는 공공기록물이 필사본, 활자본, 그림형식, 전자언어 등 모든 형태의 정보를 포함한다고 규정하고 있다. 즉, “공공기록물”의 정의에 “물리적 형태나 특징에 관계없이”라는 구절이 공통적으로 나타났다. 그러나 어떤 정보 “유형”이 공공기록물에 포함되는지에 대해서는 차이점을 드러내고 있었다. 대부분의 주에서 공개적이고 투명한 정부 구현이라는 목표를 의식하여, 기록물공개에 해당되는 기록물의 유형을 “정부가 보유하고 있는 모든 기록물” 등과 같은 매우 포괄적인 정의를 적용하고 있었지만, “공무원의 활동과 업무를 기록한 정보”로 제한하는 주도 있었다. 앞으로 기록물 공개대상과 관련하여 기록물의 형태뿐만 아니라 기록물의 유형에 대해서도 심층적인 논의가 수반되어야 할 것이다.

6) 현용기록(current record), 준현용기록(semi-current record), 비현용기록(non-current record)으로 구분되기도 한다(최정태 2001, 44). 최정태(2001)에서는 활성기록(active record), 준활용기록(semi-active record), 비활용기록(inactive record)으로 표현하였으나, inactive record가 생명주기 마지막에 위치하지만, 활용되지 않는 기록은 아니라는 점에서 이 글에서는 활성, 비활성의 용어를 사용하였다.

2.3 전자기록물의 공개 및 제공방식

2.3.1 현황

정보공개법에 의하면, 공공기관은 공개청구되지 아니한 정보로서 국민이 알아야 할 필요가 있다고 인정되는 정보에 대하여는 이를 국민에게 제공하도록 적극적으로 노력해야 하며, 이를 위해 컴퓨터통신 기타 새로운 정보통신기술을 이용한 방법, 정부간행물의 발간·판매 등 다양한 방법으로 국민에게 정보를 제공해야 한다고 정하고 있다. <표 4>는 정보공개법 및 전자정부법안에 나타난 정보제공 관련 조항들을 정리한 것이다.

<표 4> 정보제공관련 조항

구분	해당법률	주요내용
정보제공	정보공개법 제21조 동법시행령 제20조	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관은 공개 청구되지 아니한 정보로서 국민이 알아야 할 필요가 있다고 인정되는 정보에 대하여는 이를 국민에게 제공하도록 적극적으로 노력함. - 이를 위해 공공기관은 컴퓨터통신 기타 새로운 정보통신기술을 이용한 방법, 정부간행물의 발간·판매 등 다양한 방법으로 국민에게 정보를 제공 - 행정자치부장관은 공공기관이 제공한 정보의 이용편의를 위하여 종합목록의 발간, 기타 필요한 조치를 해야 함.
인터넷을 통한 정보제공	전자정부법안 제9조, 제37조	<ul style="list-style-type: none"> - 행정기관이 보유·관리하는 행정정보로서 국민생활에 이익이 되는 행정정보는 법령의 규정에 의하여 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 인터넷을 통하여 적극적으로 공개 - 행정기관의 장은 민원관련 정보 그밖에 국민생활과 관련된 행정정보 등을 인터넷에 게시하는 방법으로 국민에게 제공 - 행정기관의 장은 관보·신문·게시판 등에 게재하는 사항을 인터넷에 게시하는 방법으로 국민에게 제공할 수 있음. - 중앙사무관장기관의 장은 행정정보의 전자적 제공을 촉진하기 위하여 단일한 전자적 정보제공방안의 강구 등 필요한 시책추진
주요문서목록의 작성·비치등	정보공개법 제22조 동법시행령 제21조	<ul style="list-style-type: none"> - 공공기관은 일반국민이 공개대상정보를 쉽게 이용할 수 있도록 주요문서목록과 정보공개편람을 작성·비치하여 일반국민의 열람에 제공 - 공공기관은 정보공개장소를 확보하고 공개에 필요한 시설을 갖추어야 함. - 주요문서목록에는 공공기관의 각 부서별 세부기능 및 주요문서 제목 포함. 이 경우 부서별 주요문서제목의 목록은 기록물관리법시행령(제10조, 제26조)에 의한 기록물등록대장 또는 목록으로 갈음할 수 있음. - 정보공개편람에는 정보공개청구 및 처리절차, 정보공개청구서식, 수수료 기타 주요사항 수록 - 공공기관은 청구인의 편의를 도모하기 위하여 정보공개주관부서를 지정하여 표시하며, 정보공개청구서식·컴퓨터단말기 등 비치

또한 전자정부법안에서는 전자정부 구현 및 운영원칙으로 행정정보 공개를 천명하고 있다(전자정부법안 제9조).⁷⁾ 즉, 행정기관이 보유·관리하는 행정정보로서 국민생활에 이익이 되는 행정정보는 법령의 규정에 의하여 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 인터넷을 통하여 적극적으로 공개되어야 한다는 것이다. 즉 정보공개법에서 정보제공원칙을 천명하고 있다면, 전자정부법안에서는 전자적 제공방식, 즉 인터넷으로 공개해야 한다는 것을 원칙으로 정하고 있다. 또한 인터넷으로 공개해야 하는 정보는 ‘국민생활에 이익이 되는 정보’로 다소 모호하지만 폭넓게 지칭하고 있다. 또한 동법 제37조에서는 행정정보의 전자적 제공에 대해 구체적으로 명시하고 있다. 이 법에 따르면 첫째, 행정기관의 장은 민원관련 정보⁸⁾ 그밖에 국민생활과 관련된 행정정보⁹⁾ 등을 인터넷에 게시하는 방법으로 국민에게 제공하여야 한다. 이때 행정정보란 행정기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호·문자·음성·음향·영상 등으로 표현된 것을 말한다. 즉 전자적 형태의 공공기록물이라 볼 수 있다.¹⁰⁾ 둘째, 행정기관의 장은 관보·신문·게시판 등에 게재하는 사항을 인터넷에 게시하는 방법으로 국민에게 제공할 수 있다. 셋째, 중앙사무관장기관의 장은 행정정보의 전자적 제공을 촉진하기 위하여 단일한 전자적 정보제공방안의 강구 등 필요한 시책을 추진하여야 한다.

그리고 행정자치부는 공공기관이 제공한 정보의 이용편의를 위하여 종합목록의 발간 기타 필요한 조치를 하여야 하며, 공공기관은 일반국민이 공개대상정보를 쉽게 이용할 수 있도록 주요문서목록 등을 작성·비치해야 한다. 아울러 정보의 공개에 관한 사무를 신속하고 원활하게 수행하기 위하여 정보공개장소를 확보하고 공개에 필요한 시설을 갖추도록 하고 있다(정보공개법 제22조).

행정자치부가 정보의 이용편의를 위하여 발간해야 하는 종합목록이 전자공간상에 구축된 것이 ‘행정정보 소재안내 서비스’라 볼 수 있으며, 앞으로 전자공개의 활성화를 위해 인터넷을 통한 행정정보 소재안내 서비스(Government Information Locator Service: 이하 GILS)의 제공을 법제화 필요가 있다. 중앙사무관장기관이 행정정보의 전자적 제공을 촉진하기 위하여 단일한 전자적 정보제공방안도 GILS로 수렴시킬 수 있다고 본다. 또한 향후 전자기록물은 가급적 인터넷을 통해 제공하도록 하고, 특히 기록물 목록은 반드시 인터넷 게시를 의무화하는 것이 필요할 것이다.

2. 3. 2 쟁점

1) 공개 및 제공 수준

전자기록물의 공개 및 제공과 관련하여 문제가 될 소지가 있는 것은 공개 및 제공의 수준이다.

7) 전자정부 구현 및 운영에 관한 9가지 원칙은 국민편의중심의 원칙, 업무혁신 선행의 원칙, 전자적 처리의 원칙, 행정정보공개 원칙, 행정기관 확인의 원칙, 행정정보공동이용의 원칙, 개인정보보호의 원칙, 소프트웨어 중복개발방지의 원칙, 기술개발 및 운영 외주의 원칙 등이다.

8) 민원관련 법령, 민원사무관련편람, 민원사무의 처리기준 등

9) 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령이 정하는 행정정보

10) 여기서 행정기관은 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관 포함) 및 그 소속기관, 지방자치단체를 말한다.

과거 미국에서 전자정보 제공과 관련하여 문제가 되었던 사안은, 전자기록물을 신청인이 원하는 형태로 가공하여 제공해 줄 의무가 있느냐 것이었다. 과거에는 신청인이 원하는 형태로 제공해 줄 의무는 없었다는 것이 일반적인 해석이었으나, 1996년 개정된 미국 전자정보공개법에서는 만약 정부나 공공기관이 기록물을 전자형태로 보유하고 있을 경우 신청자는 전자형태 혹은 즉각적으로 복제가 가능한 모든 형태로 복제를 요청할 수 있도록 정하고 있다. 즉, 기록물을 요청 받은 기관은 신청인이 요청하는 매체형식으로 제공해야 하며, 각 기관은 복사 제공될 수 있는 형태로 기록물을 관리할 수 있도록 합당한 노력을 해야 한다고 규정하고 있다(이상민 1999, 93).

예를 들어, 어떤 정부기구가 특정한 소프트웨어 형식으로 데이터베이스를 유지하는 경우, 신청자는 자신의 데이터베이스 소프트웨어와 맞는 다른 형태로 복제해 줄 것을 요청할 수 있다. 정부기구가 신청자가 원하는 형태를 생산할 수 없다는 것을 증명하지 못하는 한 정부는 신청자가 원하는 데이터형태로 제공해 줄 의무가 있다. 만약 정부기구가 종이문서를 스캐닝 기술이나 이미지 기술 등을 사용하여 전자형태로 복제를 할 수 있는 능력을 갖고 있다면 신청인은 전자형태 복제를 요청할 수 있다(Tankersley 1998, 435-436). 그러나 여기에 단서조항이 있는데, 각 기관은 전자형태로 정보를 찾을 수 있게 합당한 노력을 해야 하지만, 단 그 노력이 그 기관의 정보자동화체제의 운영에 심각한 저해가 되지 않는 한도 내에서 그리하여야 한다고 규정하고 있다(이상민 1999, 93). 그러나 미국에서도 전자기록물의 제공방식 및 서비스의 범위와 관련하여, 편집 및 가공 요청에 대응하는 정도, 제공해야 하는 정보량의 범위 등에 대해 논란이 존재한다.

우리도 이러한 측면을 고려하여, 미국 전자정보공개법 제정과정에서 여러 이해관계집단들간에 많은 논쟁을 불러 일으켰던 쟁점들, 즉 공개대상 전자기록물의 범위, 적절한 검색(reasonable search)이 새로운 컴퓨터 프로그래밍 작업을 포함하는가의 여부, 즉, 정보공개청구에 대해 공공기관이 컴퓨터 프로그램을 새로 짜거나 수정해야 하는지 여부, 정보공개법에 명시되어 있는 시간제한을 엄격하게 지킬 수 있는가 등의 문제를 고려하여 법제를 보완하는 작업이 필요할 것이다.

2) 접근권과 복제권

전자기록물의 제공과 관련하여 미국에서 쟁점이 되었던 것은 복제권과 접근권의 문제이다. 미국의 일부 주 정부에서는 기록물공개법의 취지가 이용자들의 '접근'을 보장하는 것이지, '복제'나 '재생산'까지 보장해 주는 것은 아니며, 따라서 접근권과 복제권은 분명히 구분되어야 한다고 강조한다(Dando 1993). 그러나 전자환경에서 접근과 복제를 구분하는 것은 현실적으로 어려움이 많다. 특히 공공기록물에 접근하는 유일한 방법이 컴퓨터를 통한 경우일 때에는, 기록물공개법은 시민들이 기록물에 적절한 접근을 보장해야 한다. 행정기관이 적절한 접근시설을 제공하지 못하는 상황에서 복제권을 무조건 제한하는 것은 문제가 있다. 전자공개의 경우 복제권이 없으면 접근권과 확보할 수 없는 경우도 있다. 예를 들어 어떤 사람이 행정기관의 하드웨어와 소프트웨어에 대한 사용을 허락받지 못할 경우, 컴퓨터 테이프의 복제물을 배급받아야만 기록물을 검토할 수 없을 것이다. 아울

러 대부분의 국가에서도 공익적 목적을 위한 기록물의 이용은 '공정이용'의 범주에 넣어 제한된 범위의 복제를 허용하는 것이 일반적이다. 다만, 복사서비스에서 문제가 되는 것은 복사물의 법적 효력과 저작권관계이며, 이를 위해 복제권, 출판권 등의 행사와 양도, 제한 등에 관한 문제가 명확히 한정되어야 하고, 특히 접근권과 복제권을 분리할 수가 없는 전자기록물의 경우 공개에 따른 법적 권리와 절차가 보다 구체적으로 마련되어야 한다.

3) 물리적 접근공간의 제공

전자기록물은 종이기록물과 마찬가지로 열람할 수 있는 공간의 제공이 중요하다. 전자기록물은 통신망을 통해 제공될 수 있지만, 이에 접근할 소프트웨어나 하드웨어가 없는 이용자들을 위해서 이러한 물리적 접근공간은 정보불평등을 완화시키는 데에 필수적이다.

우리나라 정보공개법에서는 '정보의 공개에 관한 사무를 신속하고 원활하게 수행하기 위하여 정보공개장소를 확보하고 공개에 필요한 시설을 갖추도록'(정보공개법 제22조) 정하고 있으나, 구체적이지 않을 뿐만 아니라 소극적인 규정에 그치고 있다.

미국 전자정보공개법에 의하면 1997년 11월부터 연방기구들은 기록물을 열람실에서 전자형태로 이용할 수 있도록, 전통적인 의미의 열람실을 포함한 전자열람실을 만들어야 한다고 규정하고 있다.¹¹⁾ 물리적 열람공간의 확보는 정부활동에 대한 기록과 정보를 국민들이 보다 신속하고 편리하게 알 수 있도록 하는 데에 매우 중요한 장치이며, 정부 열람실뿐만 아니라 공공도서관이 이러한 역할을 담당할 수 있도록 하는 시책을 적극적으로 마련하는 것이 필요하다.

2. 4 기타 기록관리상의 문제점

2. 4. 1 이관 및 폐기

현재 기록물관리법에는 전자문서의 이관에 대한 개략적인 규정만 있을 뿐이다. 전자문서가 보편화될 경우 이관의 의미가 달라질 것이다. 전자문서의 이관을 위한 절차와 방식, 메타데이터의 구축, 표준화 등에 대해 구체적인 설정이 필요할 것이다. 흔히 전자문서 유통이 이루어질 경우 별도의 이관절차가 불필요해진다는 의견을 제시하기도 한다(김석주 1998). 그러나 기록물의 이관은 단순히 기록물의 공간적인 이동만을 의미하는 것에 그치지 않으며, 기록물의 특성과 가치에 따라 전문적인 관리와 정도를 심화시켜 나가는 과정이다(이원규 2000). 뿐만 아니라 지식정보를 축적·공유하고 기록물의 사후변조나 유출, 은폐 등을 근원적으로 방지하여 행정의 투명성이나 국민의 알 권리를 보장하며, 금시대의 역사상을 후대에 전수한다는 의의가 있다. 이러한 이관의 의의가 전자기록물체

11) 그러나 현재 불이행에 따른 제재조치가 마련되어 있지 않고 실시에 따른 예상상의 고려가 미흡하여, 실제로 이러한 전자열람실을 운영하는 기관은 많지 않다고 한다. 이는 미국 전자정보공개법 실시상의 문제점으로 지적되고 있다(Tankersley 1998, 428-429).

계에서도 관철될 수 있도록 규정이 마련되고, 시스템이 구축되어야 할 것이다.

한편, 전자기록물의 삭제 및 폐기는 원칙적으로 기록물관리기관의 허락 없이 이루어질 수 없다. 기록물관리법에 의하면 공공기관이 기록물을 폐기하고자 하는 때에는 소관 기록물관리기관의 심사를 받아야만 한다(기록물관리법 제22조). 전자기록물의 경우 기록물관리기관과 해당부처간에 이루어지는 폐기관리 절차가 전자적으로 이루어질 수 있는 시스템을 마련해야 할 것이다. 미국 연방기록물은 임시 기록물 혹은 영구 기록물로 분류된다. 임시 기록물은 폐기되거나 삭제되기 전까지 해당부처가 일정 기간동안 보유하고, 영구 기록물은 처음에는 해당부처가 보유하다가 다음에는 법적으로 국가기록물보존소로 이관된다. 전자서명이 된 기록물은 임시기록물이나 영구기록물로 분류될 수 있으나, 서명된 전자기록물의 최종적인 폐기는 해당 부처와 NARA간의 협상대상이 되며, 해당 부처는 NARA의 허락 없이는 기록물을 폐기할 권한이 없다(NARA 2000b).

2. 4. 2 전자문서 관리시스템의 기능 등

현재 우리 나라에서 사용되고 있는 기관내부용 전자문서 관리시스템은 전자문서의 생산과 유통, 전자결재과정에 중점을 두고 있어, 전자문서의 식별, 선별, 보존, 공개이용에 관한 체계적인 업무처리는 불가능하다. 또한 기록관리를 위해 필수적인 기능별, 주제별 분류 등록, 보존기간의 평가 및 보존기간별 분류, 공개 이용 분류, 이관 및 폐기업무의 자동처리, 문서의 생산 목적과 생산맥락을 알 수 있는 메타데이터의 첨부 생산 등이 고려되지 않은 채 운영되고 있는 실정이다(이상민 2000, 120).

정보공개를 전자문서의 형태로 행하는 경우, 이밖에도 공문서의 전자화에 따른 파일의 원본성 인정여부, 온라인 송부문서의 유효성에 관련된 전자문서의 범위, 효력, 도달시기, 전자문서의 수발신 체계 및 방법 등에 관련된 법제들간의 모순이 없도록 정비되어야 한다(강경근 36). 특히 기록물의 진본성(authenticity)과 무결성(integrity)을 보장하는 전자문서 관리시스템이 개발되어야 한다. 진본성과 관련하여 무엇이 법적으로 관리해야 할 유일한 진본 기록물인가에 대한 엄밀한 정의가 필요하고, 그것을 관리시스템 상에서 식별하고 유지하는 방법이 규명되어야 하며, 무결성과 관련하여, 생산된 전자기록물의 원래 내용이 변경, 수정, 삭제되지 않고 온전히 보전하려면 어떻게 관리해야 하는가의 문제가 해결되어야 한다(이상민 2000).¹²⁾ 아울러 전자기록물을 어떻게 국제적인 표준원칙에 따라 한국적인 시무관리 환경에 적용시켜 관리할 것인가에 대한 해결책도 함께 모색해야 한다(앞글).

12) 전자정부법안에서는 진본성과 무결성의 보장을 위해 전자관인 제도를 시행하고 있다. 전자관인은 전자문서를 작성한 행정기관, 보조기관 또는 보좌기관의 신원과 전자문서의 변경여부를 확인할 수 있는 정보로서 당해 문서에 고유한 것을 말한다.

3. 전자기록물 공개 활성화를 위한 기록관리 방향

3.1 새로운 기록관리 패러다임 구축

기록학에서 기술변화 및 전자형태 기록물의 생산과 연계하여 패러다임의 전환이란 용어를 처음 사용한 이는 Hugh Taylor(1987)이다. 패러다임이란 보통 동일한 사물에 대한 새로운 사고방식을 지칭한다(Duranti 2001). Delmas(2001)는 정보기술이 발달하고 이용자 요구가 변화하는 환경 속에서 기록관리의 패러다임도 기존의 보존 패러다임에서 접근 패러다임으로 전환되어야 한다고 주장한다. 현재 기록물로 표현되는 '집합적 기억'은 날로 방대해지고 있으나, 이에 대한 활용도는 아직 낮은 수준이다. 그러나 인터넷의 하이퍼링크와 네비게이션 도구들을 활용한 기록물 접근은 일반인들의 기록물 이용가능성을 확장시켜 주고 있다. 이제 기록관리의 초점은 저장(storage)에서 접근으로 전환하고 있으며, 접근 패러다임으로의 전환은 이론적으로 그리고 실제 정책 및 시스템 구현에 있어서 중요한 과제를 부여하고 있다(Menne-Haritz 2001).

기록물은 공공재로서 다수의 국민들이 활용할 수 있도록 해야 하며, 기본적인 공공서비스의 범주로 관리되어야 한다. 즉, 정부는 치안, 도로망, 맑은 공기와 수질보존 등에 책임을 지는 것과 마찬가지로 기록물을 관리·유지하여 국민들이 쉽게 접근할 수 있도록 해주어야 한다. 기록관리의 기본적인 역할은 기록물을 분류·보존·조직하여 이용자가 접근가능하도록 해주는 것이다. 이는 기존의 보존위주의 기록관리가 새로운 패러다임으로 전환되어야 할 필요성을 제기해 준다. 상점이나 은행 컴퓨터에 기록되는 거래 데이터들이 마케팅자료로 활용되듯이, 공공기록물에 대한 이용데이터들은 기록물의 수집, 분류 및 일반인들에 대한 접근 제공에 매우 유용하게 활용될 수 있다. 한편 전통적인 기록물은 데이터베이스, 이미지, 사운드 데이터와 결합되어 멀티미디어로 구축될 수 있는데, 이러한 멀티미디어 기록물은 정보산업에 활용되는 방대한 콘텐츠가 될 수 있다(Delmas 2001). 이를 위해서는 공공기록물에 대한 접근을 지연시키는 법제도가 해소되어야 하고, 기록관리 연구 및 실무에 있어서 새로운 패러다임에 따른 대응이 요청된다.

3.2 생명주기 전반에 걸친 기록관리

기록관리업무가 디지털화 되면서, 물리적인 기록보존소가 과연 필요할 것인지, 아키비스트 혹은 문서관리자의 역할은 무엇인지, 전통적인 방법론은 적합한지 등 여러 가지 논의가 이루어져 왔다. 여러 가지 논의 중 분명한 합의에 이른 것이 있는데, 이는 전자기록물의 관리와 활용을 위해서는 생명주기 전반에 걸친 관리가 필요하다는 것이다. 기록관리에 관한 국제기구인 ICA(International Council on Archives)의 지침에서도 전자기록물 관리의 첫 번째 원칙으로 기록관리업무가 기록물의 생명주기 전반에 걸쳐 이루어져 한다는 것을 밝히고 있다.

지금까지 기록물 관리정책과 시책들은 일차적으로 생애주기 중 비활성화 단계에 해당하는 보관, 폐기, 보존단계를 중심으로 이루어져 왔다. 이러한 전통적인 모델은 전자기록물을 효과적으로 관리하는데 개념적·기술적·조직적인 측면에서 심각한 결함을 드러냈다(Hedstrom and Wallace 1999). 공식적인 기록관리책임은 지는 정부조직에서도 일반기록 관리(record management)와 보존기록물 관리(archive management)간의 관계는 분쟁의 원천이었다. 전통적인 기록관리 접근은 양자간의 유사성을 인정하지만, 기록관리의 양 부문은 서로 분리된 길을 따라 성장했다. 보존기록관리전문가(archivist)와 기록관리자(record manager)들은 생애주기를 거치는 기록물들을 개념화하는 모델에 기초하여 스스로 역할을 분리해 왔다. 즉, 전통적인 생애주기 모델에서는 기록관리자들은 활성기록물이 생산되는 환경(originating context)에서, 보존기록관리전문가들은 생애주기 마지막에 위치하는 비활성 기록물을 관리하는 책임을 지는 사람들로 규정해 왔다(Hedstrom and Wallace, 1999).

그러나 이렇게 기록물의 생애주기 전체를 통괄하는 원칙에 따르지 않고 분리하여 관리하는 것은 전자기록물일 경우 더욱 적절치 못하다. 물론 생애주기 끝에서 기록관리 문제를 언급하는 것은 부적절하며, 앞으로 접근과 보존문제는 정보정책과 전자기록물 관리시스템 설계의 일부로 고려되어야 한다. 과거에는 이론적으로나 실무적으로 기록물에 대한 접근과 보존이 사후고려사항(afterthought)으로 간주되어 왔으나, 앞으로는 정책수립과 시스템 개발 및 응용에 앞서 사전적으로(up-front), 또한 통합요소로 고려되어야 한다(Hedstrom and Wallace 1999).

전자기록물의 생명주기를 고려할 때 주의할 점은 기록물 생명주기(record life cycle)와 시스템 생명주기(system development life cycle)를 구분하여 고려해야 한다는 것이다. 기록물 생명주기는 기록물이 생성되거나 입수되어 최종 처분(disposition)될 때까지의 생애(life span)를 의미하며, 보통 생산, 유지 및 이용, 최종 처분의 3단계로 설명된다. 기록물이 현재 활용중인 두 번째 단계에서는 해당 부처나 기관에서 유지하고, 이용이 빈번하지 않을 경우 오프라인으로 유지된다. 마지막 단계는 폐기에 해당된다. 시스템개발 생명주기는 전자정보시스템의 개발단계를 표현하며, 일반적으로 착수(initiation), 개념정의, 설계, 개발, 배치, 운영, 유지, 개선, 폐기(retirement)의 단계로 구분된다. 이중 개념정의, 개발, 개선은 기록물이 생산되고 관리되는 방식과 직접 연관되는 단계로서 기록관리전문가가 적극적으로 개입해야 하는 단계이다(NARA 2000b). 기록물관리자가 전산화된 기록관리시스템의 계획 및 개발에 참여해야 한다. 그렇지 않으면 전자기록물관리자이면서 전자기록물에 대한 통제와 관리를 제대로 하기 어렵게 될 위험성이 있다(이상만 2000).

마그네틱 테이프 등 기록정보를 담은 전자매체의 수명도 그리 길지는 않지만, 시스템의 경우 하드웨어와 소프트웨어의 순환이 빠르기 때문에, 기록물의 생명주기는 종종 시스템 개발 생명주기보다 길다. 이때 각 부처는 전자정보시스템의 생애보다 긴 기록물기간동안 기록물을 보유할 필요가 있다. 따라서 기록물을 한 시스템에서 다른 시스템으로 이전(migration)할 때에 기록물의 신뢰성(truthworthness)을 유지하기 위한 시스템과 제도를 마련할 필요가 있다.

앞으로 전자정부가 제대로 구현되기 위해서는 전자기록물 유통 및 관리를 위한 시스템을 제대로

구축되어야 하며, 이를 위해서는 기록물 및 시스템의 생명주기 처음부터 적극적인 공개 및 대국민 서비스를 고려하여야 설계·개발·운영되어야 할 것이다.

3. 3 적극적인 제공모델로의 전환

미국 전자정보공개법이 이전의 정보공개법에 비해 달라진 점은 무엇보다도 많은 ‘기록물’과 ‘기록물에 관한 정보’를 적극적으로 공개하게 되었다는 점이다. 전자정보공개법이 제정되기 이전, 정보자유법에 대한 가장 핵심적인 비판은 연방기구가 접근(access)을 제공하지만, 배포(dissemination)를 위한 정책은 부족하다는 것이었다. 요청에 의해 공개하는 것이 정보공개 정책의 대부분이라는 점에서, ‘요청후 기다리는(request-and-wait)’ 모델이었다는 것이다. 그러나 이러한 모델은 기록물을 탐색하고 공개예외 정보 여부를 확인하는 데에 상당한 비용과 인력을 필요로 했으며, 실제로 미국의 정부기구들은 정보공개업무를 위해 수백 명의 정보전문가, 법률가, 기타 자료처리 직원들을 고용해 왔다. 전자정보공개제도는 요청 후 제공하는 이러한 모델의 소극적이고 비효율적인 정보공개모델을 지양하고, 요청이 있기 전에 인터넷 등을 통해 정보를 제공하는 적극적인 정보공개제도를 지향한다(Tankersley 1998).

정보제공 특히 전자공간상에 자발적으로 정보를 공개할 경우, 비용 문제도 해결되고 국민의 알권리도 충족되므로, 공개요청을 받기 전에 관련 정부문서목록뿐만 아니라 기록물 전체를 홈페이지에 올리도록 지원할 수 있는 법제의 마련이 더욱 요구된다(강경근 2000). 전자정보법안에 행정정보 제공에 관한 규정이 있으나, 인터넷에 게시해야 할 기록물을 구체적으로 규정하고 이를 의무적으로 시행할 수 있는 체계적인 지침이 마련되어야 할 것이다.

적극적인 제공모델과 관련하여, 미국의 공공기록물 전자제공 시스템과 영국에서 추진되고 있는 국가기록정보네트워크 추진계획은 많은 시사점을 준다.

미국의 기록보존체제는 어느 나라보다도 기록물의 공개 및 이용 면에서 앞서간다고 볼 수 있다. 1934년에 제정된 국립기록보존소법(National Archives Act)에서는 기록보존소의 임무를 “미국의 정부와 국민의 경험이 구체적으로 표현되어 있는 연방정부의 기록 및 관련 자료를 공개하여 정부와 국민이 각종 활동을 계획하고 수행하는 데 안내하고 지원하는 것”이라고 규정한 데에서도 알 수 있듯이 미국의 기록보존제도는 처음부터 기록물의 공개와 이용을 뚜렷한 지향점으로 삼고 있다(박찬승 2000).

미국 NARA는 “핵심 기록물에 대한 즉각적인 접근(Ready Access to Essential Administration)”이라는 이름으로, 1997년부터 2007년까지 추진할 4단계 전략을 수립하였고 이러한 전략의 일환으로 『기록물 전자접근 프로젝트 1996-2000 (Electronic Access Project 1996-2000; 이하 EAP)』를 추진하였다. EAP는 NARA가 소장한 기록물들을 미국 전역에서 인터넷을 통해 이용할 수 있도록 지원하는 프로젝트이다. EAP는 NARA 소장 기록물은 물론 지역기록관 및 대통령기록보존소의 기록물을 포함하

는 하나의 가상 목록시스템으로 구상되었으며, 아울러 관심도가 높은 문서자료의 원문을 디지털화하고, 기록물을 생명주기에 따라 추적·보존하고 이를 이용할 수 있는 실용적이고 저렴한 전산시스템을 지향한다. 현재 이 프로젝트를 위한 시험시스템으로 NARA Archival Information Locator(NAIL) 서비스가 가동중이다. NAIL에는 약 3천 종의 마이크로 자료와 40만 건의 기록물에 대한 목록, 12만 4천 건에 달하는 기록물 전문이 데이터베이스로 구축되어 있고, 이에 대한 온라인 서비스가 제공되고 있다(NARA 2000a).

전자 기록물에 대한 공공접근을 폭넓고 효과적으로 제공하기 위해서는 전국적 단위의 기록물 네트워크를 구축하는 것도 하나의 방안이다. 영국에서는 전자형태로 된 공공기록물들을 국가적 차원에서 보존·관리함과 동시에 공공접근을 높일 수 있도록 하기 위해 기록물을 위한 국가적 차원의 기록정보네트워크(National Archival Network)를 구축하기 위한 작업에 돌입하였다. 영국 국가기록물위원회(National Council on Archives)는 공공기록물에 대한 접근성을 높이기 위해 인터넷과 공공네트워크를 활용하여 지역 및 전국단위를 연계하는 국가기록정보네트워크 설립을 위한 모델을 제시하였다(National Council on Archives 1998).

앞으로 전자기록물 공개정책은 청구에 따른 공개를 넘어서, 적극적인 제공정책을 수립해야 한다. 적극적인 제공을 위한 가장 강력한 수단이 인터넷을 활용한 정보서비스의 제공과 홍보이다. 따라서 기록보존소의 역할도 앞으로는 단순히 이관을 받아 보존하는 기능을 뛰어넘어야 하고 보다 확장된 역할 즉, 적극적인 정보서비스 기능을 포함하는 클리어링 하우스의 역할까지 담당해야 할 것이다.

3. 4 통합적 행정정보 소재안내 서비스

전자기록물의 효율적인 공개를 위해서는 정보에 접근할 수 있는 일원화된 장소가 필요하다. 예컨대 인터넷으로 공개할 경우 하나의 URL을 갖는 것이 필요하다는 것이다(김성태 1999, 572). 미국은 연방정부에 관한 모든 정보와 서비스를 정부통합 웹사이트에서 얻을 수 있도록 하는 E-Government 시대를 선언하면서 전자적 행정서비스 구현정책이 가속화되고 있다. 이에 따라 2만여 개의 정부사이트와 연결되어 2,700만 웹페이지로 구성된 www.first.gov.gov 라는 정부 포털사이트가 2000년 9월 개통되어 국민들에게 모든 정부 서비스와 정보를 윈스톱 쇼핑방식으로 제공하고 있다(김경섭 2000). 영국은 2000년 여름에 구축한 정부 단일의 포털사이트(www.open.gov.uk)를 통해 중앙정부와 지방정부기록물 및 각종 서비스를 제공하고 있으며, 전자서명의 거증 효력을 부여하는 전자서명 관련법(Electronic Communication Act)이 2000년 5월에 제정되었다. 호주의 경우 <http://fed.gov.au>를 통해 모든 정부정보에 대한 접근이 가능토록 시도하고 있다.

또한 기존의 정부정보서비스와 기록물서비스를 통합적으로 제공하는 예로는 미국의 GILS를 들 수 있다. GILS는 원래 미국 정부정보에 대한 통합적인 소재안내 시스템을 일컫는다. 이용자들은 GILS를 통해 각종 정부정보를 위한 단일의 창구를 가질 수 있다. 그러나 1997년 McClure와

Moen(1997)은 GILS 1단계에 대한 평가를 실시하였는데, 평가결과 GILS가 기록관리를 지원하는 데에는 실패했다고 지적하였다. GILS가 전자기록물 정보를 포함한 정보창구가 되기 위해서는 기록관리 절차를 재설계할 필요가 있다는 점이 지적되었다. 따라서 GILS 2단계에서는 이러한 점들을 보완하여 GILS가 기록관리업무를 지원할 수 있도록 해야 하며, 기록물에 대한 접근서비스를 높이는 데에 중점을 두어야 한다고 제안하였다.

우리의 경우 행정정보 소개안내 서비스가 이루어지고 있으나, 아직 제공되는 정보의 범위와 양이 미흡하다고 보며, 기록관리를 고려한 통합 포털사이트를 구축하여 명실상부한 사이버 전자기록물 도서관이 구축될 수 있도록 해야 할 것이다.

4. 맺는말

공공기록물은 정부, 오늘날의 시민과 미래 세대들이 이용해야 하는 자원이다. 기록관리전문가들은 정부기구 및 일반인들의 요구에 부응하여 기록물이 생산되는 시점부터 생명주기 전반에 걸친 관리를 통해 기록물에 대한 접근을 보장해야 할 의무가 있다. 또한 앞으로는 청구에 따른 공개가 아니라 적극적인 정보제공을 위한 정책을 수립해야 하며, 목록이나 소개안내뿐 아니라 전자기록물 전문(全文)을 인터넷을 통해 제공할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.

특히 전자정부법 실시와 함께 대량으로 생산될 전자기록물의 이용을 촉진하기 위해서는 정보공개법을 보완할 필요가 있으며, 기록물관리법의 경우 전자기록물을 고려하여 대폭 개정이 이루어져야 한다. 아울러 기록물관리법을 (가칭)『전자기록물 관리 및 공개에 관한 법률』로 새롭게 정비하는 것도 고려해볼 수 있을 것이다. 전자정부가 제대로 구현되기 위해서는 전자기록물들이 원활히 공개될 수 있도록 걸림돌이 될 수 있는 부분들을 지속적으로 분석하고 파악하여 제반 관련제도를 정비해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강경근(2000). 전자정보공개를 위한 법제정비. 『전자정부 구현을 위한 법제 동향과 과제』. 서울: 한국법제연구원, 33-45.
- 김경섭(2000). 외국의 전자정부 구현방안. 『행정과 전산』, 59-70.
- 김석주(1999). 중앙행정기관의 문서유통프로세스 혁신방안: BPR관점에서. 『사회과학논집』(한국외대). 17(1): 311-339.
- 김선호(1999). 전자형태 기록물의 관리 시스템에 관한 연구. 『사회과학연구』(대구대학교). 6(4): 73-91.

- 김성태(1999). 『행정정보체계론: 정보정책론과 전자정부론』. 서울: 법문사.
- 김성태(2000). 전자문서의 개념과 유통관리의 필요성. 『자치행정』 148(2000.7), 101-103.
- 김익한(2000). 기록관리에 토대를 둔 전자정보 구현방안 연구. 『국가기록관리 개혁추진을 위한 대토론회 자료집』, 2000. 10. 18.
- 박찬승(2000). “외국의 기록관리제도: 미국편” <www.mnum.mokpo.ac.kr/cspark/기록관리학/기록관리학자료.htm>. [cited in 2000. 10. 20]
- 신용식(1998). 정보기술을 활용한 전자적인 정보공개를 위한 방안. 『명지대 일본연구』 6(98.12): 275-293.
- 설문원(2000). 이용활성화를 위한 지리정보 유통정책 연구. 이화여대 박사학위 논문.
- 이상민(1999). 미국의 정보공개제도와 비밀기록물 관리제도: 정보자유법(FOIA, 1996)과 E.O. 12958을 중심으로. 87-109. 『기록보존』 제12호 87-109.
- _____(2000). 전자기록물의 관리 원칙: 전자정부의 초석. 『기록보존』 제13호 129-130.
- 이재하(2000). 정부기관의 전자문서관리 방향. 『기록보존』 제13호 109-118.
- 이기식(1998). 전자정보 공개추진을 위한 제도적 측면 : 미국의 경험을 바탕으로. 『한국행정학보』 (1998. 겨울): 119-136.
- 이원규(2000). 기록물의 이관과 아키비스트의 역할(미간행 원고)
- 최정태(2001). 『기록학개론』. 서울: 아세아문화사.
- 한국전산원(1998). 공공기관 전산정보 공개활성화를 위한 분류체계연구. 성남: 한국전산원.
- Dando, Lori Peterson.(1993), A survey of open Records Laws in relation to recovery of database development costs. In Marketing Government Information, Washington, D.C.: URISA.
- Delmas, Bruno(2001). Archival science facing the information society. Archival Science 1: 25-37.
- Duranti, Luciana(2001). The impact of digital technology on archival science. Archival Science 1: 39-55.
- Hedstrom, Margaret and David Wallace(1999). And the last shall be first: recordkeeping policies and the NII. Journal of the American Society for Information Science 50(4): 331-339.
- Lerner, Nancy B. 1993. “Developing a Successful Information Policy.” Marketing Government Geographic Information: Issues and Guidelines. Wshington, DC, URISA: 45-48.
- Menne-Haritz, Angelika(2001). Access-the reformulation of an archival paradigm, Archival Science 1: 39-55.
- National Council on Archives(1998). Archives on-line: the establishment of a United Kingdom Archival Network. <http://www.archives.org.uk/onlinepubs/archivesonline/aolintro.html>
- NARA. 2000a. Electronic Access Project 1996-2000.

〈<http://www.nara.gov/nara/vision/eapover.html>〉 [cirted 2000. 10. 20]

NARA. 2000b. Records management guidance for agencies implementing electronic signature technologies

〈<http://www.nara.gov/recoras/policy/gpea.html>〉 [cirted 2001. 4. 20].

Tankersley, Michael. 1998. "How the Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996 Update Public Access for the Information Age. Administration Law Bulletin, 421-458.