
기록관리 표준화 전략의 재구축 방안*

Rebuilding Standardization Strategies for Records Management

설문원(Moon-Won Seol)**

【초 록】

오랫동안 점진적이고 장기적으로 표준화를 추진해온 기록관리 선진국들과 달리 우리는 기록관리 전 영역에 걸친 표준화를 단기간에 성취하기 위해 종합적 표준화 전략을 수립·추진해왔다. 그러나 현재 기록관리 표준은 품질 및 실효성 측면에서 비판이 제기되고 있으며, 이를 개선하기 위해 장기적이고 전략적인 표준화 정책이 요구된다. 이 연구는 표준화 전략 재구축을 위한 모형을 제안하기 위한 것이다. 이를 위해 현재 표준화 전략을 평가하고, 국내 GIS나 전자상거래 분야, 호주 빅토리아 주의 표준화 전략을 분석하였다. 전략 재구축 모형에는 전략목표, 재구축 원칙과 함께 표준화 대상 체계화, 우선순위 결정, 표준화 절차 정비, 표준화 정책 및 조직 정비 등 4개 영역별 정비과제를 포함하였다.

【키워드】

기록관리 표준, 표준화 전략, 표준화 모형

【Abstract】

In Korea, a master plan for records management standardization has been established and implemented by National Archives of Korea in a short manner comparing with other countries which pursued the standardization gradually in a long-range policy. But many standards developed under the plan has being criticized in terms of standards quality and their effectiveness by records managers in public sectors. According to the needs of systematic standardization strategy development to overcome the problems, it proposes a model for developing standardization strategy

for records management, which is considering strategic goals, principles and 4 strategy areas to be reformulated. This model suggests the directions to select appropriate targets and priorities to be standardized, and to improve standardization procedure and policy framework as standardizing strategy's key points.

【Keywords】

Records Management Standard, Standardization Strategies, Standardization Model

1. 서론

1.1 연구의 목적과 방법

2005년 12월 국가기록원은 「기록관리 표준화 기본계획」(이하 '기본계획')을 세우고, 이 계획에 의거하여 전방위적 표준화를 추진해왔다. 짧은 기간 동안 많은 표준이 제정되었고, 이러한 표준들은 공공기관의 기록관리 혁신을 추동하고, 기록관리 문화를 확산하는 데에 긍정적인 역할을 했다고 평가할 수 있다.

그러나 '기본계획'의 시행범위는 2008년으로 되어있어 그 이후를 포괄할 수 있는 중장기 계획이 필요할 뿐만 아니라 여러 가지 상황은 2005년에 비해 보다 체계적이고 전략적인 접근을 요구하고 있다. 지난 4년 동안 공공기관들의 기록관리 수준이 매우 달라졌고 전자기록의 유형과 생산방식은 더욱 다양해지고 있어, 이러한 환경 변화에 적극 대응할 수 있는 광범위한 표준의 개발과 보급을 필요로 하고 있다. 표준화 주관기관인 국가기록원

* 본 논문은 국가기록원 주최 기록관리 표준포럼(2009. 6. 3)에서 발표한 내용을 전면 수정·보완한 것임.

** 부산대학교 문헌정보학과 조교수(mwsul@hanmail.net)

논문접수일자 : 2009년 8월 23일 논문심사일자 : 2009년 9월 5일 게재확정일자 : 2009년 9월 19일

은 그간 개발된 표준의 실효성과 활용 측면에서의 문제점을 인식하고 이를 개선하기 위해 『기록관리 표준화 개선방안』(이하 ‘개선방안’)을 마련하였다. ‘개선방안’에서는 현행 표준의 통폐합 방안과 일부 절차 개선을 제시하고 있지만 현상 대응적이라는 한계에서 벗어나지 못하고 있고, 올해 공표된 『국가기록관리 선진화 전략』(이하 ‘선진화 전략’)에 나타난 표준화 고도화 계획은 방향성이 모호하다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

각급 기관으로 과학적 기록관리를 확산하려면 체계적이고도 현실적합성이 높은 표준의 개발과 적용이 매우 중요하다. 지금까지는 기록관리법령이 이러한 역할을 해왔다고 볼 수 있지만, 변화하는 전자 환경에서 법령만으로는 역부족이며, 자율적이고도 유연한 제·개정이 가능한 표준이나 지침으로 무게 중심을 옮겨야 할 필요가 있다. 또한 기록관리 표준은 실무적 적용가능성뿐만 아니라 전자 환경의 변화를 예측하고 기록관리를 이끄는 선진성도 함께 갖추어야 한다는 점에서 고도의 전략적 접근방법을 필요로 한다. 즉, 멀리 보고 기록관리 정책과 실무를 선진적으로 견인하는 고공비행과 현장에 밀착하여 실무 전문성을 피하도록 하는 저공비행을 병행하는 표준화 전략을 마련해야 한다.

현재 한국의 기록관리계가 당면한 문제 중 하나는 ‘전문성’ 확보이다. 기록관리업무의 전문성을 인정하지 않는 외부의 ‘몰이해’를 비판할 수 있지만, 내부로 눈을 돌려보면 전문성을 충분히 발휘할 수 있는 여건과 역량을 갖추지 못한 것도 사실이다. 이러한 상황에서 기록관리가 나아가야 할 방향을 안내하는 표준화의 추진은 중요한 의미를 갖는다. 표준은 “일상적이고 반복적으로 일어나거나 일어날 수 있는 문제를 주어진 여건 하에서 최선의 상태로 해결”¹⁾할 수 있는 도구로 정의되지만, 기록 생산 환경이 급변하는 여건에서 표준은 일상적으로 일어나지 않았거나 예상하지 못했던 상황에서도 체계적인 관리 원칙을 제시해줄 수 있는 도구가 되어야 한다.

지금보다 더 전략적이고 장기적인 관점에서의 표준화 추진이 요구되는 상황에서, 이 연구는 현재의 표준화 정책과 전략을 점검하고 중장기 표준화 계획 수립을 위한 방향과 절차를 제시하기 위한 것이다. 이를 위해 우선 국가기록원을 중심으로 추진해 온 기록관리 표준화 정책을 『공공기록물 관리에 관한 법률』(이하 ‘공공기록법’)과 국가기록원의 표준화 관련 정책문서를 통해 조사

분석하였다. 또한 표준화에 관한 포괄적 전략 수립을 위한 방법론 검토를 위해 전자상거래 분야와 GIS 분야의 표준화를 살펴보았다. 외국의 경우, 국가 차원에서 기록관리 전반에 걸친 표준화 정책을 종합적으로 수립하여 추진한 사례를 찾기 어려웠으나, 호주 빅토리아 주립기록관이 표준화 재정비를 위해 전략을 수립한 사례가 있어서 이를 중점적으로 살펴보았다. 이러한 조사와 분석을 토대로 표준화 전략 재구축을 위한 방법론과 방향을 제시하기 위한 모형을 제안하였다. 이 모형은 표준화 전략의 목표와 원칙을 기반으로 하여 4개의 세부 전략 영역을 포함하고 있는데, 세부 영역은 표준화 대상 체계화, 우선순위 결정, 절차 및 정책 체계화 등으로 구성된다.

1.2 선행연구

선행연구는 표준화 전략과 관련하여 방법론적으로 시사점을 제공하는 연구와 기록관리 표준화 정책 관련 연구로 나누어 살펴 볼 수 있다.

GIS와 전자상거래는 해당 분야 전 영역에 걸친 표준화 전략을 수립하고 추진한 대표적 분야라고 볼 수 있다. 전자상거래 분야에서는 한국전산원(2002)이 e-비즈니스 표준화 로드맵 수립 연구에서 기술분류체계를 토대로 전자상거래를 분야별로 나누고 분야별로 국내 및 국제 표준화 동향을 분석한 후 표준화 항목을 도출하고 일정을 제시하는 방법론을 사용하였다. 김정유, 이정우, 홍지명(2004)의 전자상거래 분야 기술로드맵 구축 연구에서는 기술 분류체계를 개발하고, 이를 기반으로 개발 우선순위를 제안하고 있다. 우선순위는 기술개발 업체를 대상으로 기술개발 파급효과, 기술개발의 시급성 정도를 조사하여 도출하였는데, 이는 표준화 우선순위 전략을 수립하는 데 시사하는 바가 크다.

국가 GIS 사업의 일환으로 진행된 표준화에 대해서는 다양한 연구가 있지만, 중장기 추진전략에 국한시키면 국토지리정보원(2004)과 한국정보사회진흥원(2006)의 연구를 들 수 있다. 국토지리정보원(2004)은 어떤 지리정보의 표준화를 추진해야 하는지(표준화 수요), 어떻게 추진해야 하는지(추진 전략)에 초점을 맞추어 전략을 구성하고 있으며, 국내의 지리정보 표준화 수요를 기반으로 표준화 사업을 제시하고 있다. 여기서는 표준화의 범위를 표준개발, 표준관리, 홍보, 표준적용 등으로 확장

1) ISO/IEC 가이드 2, 기술표준원 홈페이지. <<http://www.kats.go.kr/>>에서 인용.

하여 제안하고 있다는 특징을 갖는다. 한국정보사회진흥원(2006)은 국가 GIS 장기 전략 구축과 관련하여 국내외 협력을 강조하고 있는데 표준 개발 및 유지에 정보, 학계, 민간업체가 공동으로 표준화활동을 수행하여 현실성 있는 표준이 개발되도록 분야별 파트너십을 형성하고, 국제표준 부합화 또는 구체화 방식으로 국가표준 및 지침으로 제정할 것을 제안하고 있다.

전자통신 분야는 세부 기술 영역별로 표준화가 깊이 있게 추진되어 특정 기술 분야별 표준화 연구가 대부분이지만, 한국전자통신연구소(1993)의 연구는 정보통신 기술 표준화정책 중 특히 공공부문 표준화에 관한 기본적인 내용을 정리하고 있으며, 공공부문 표준화의 단계에서 기초·기반 연구의 중요성을 강조하고 있다는 점에서 주목할 만하다.

기록관리 표준화 정책이나 전략에 관한 연구는 아직 적은 편이다. 기록관리 표준화 정책 전반을 다룬 연구로는 설문원(2005), 홍정화(2007), 조송암(2008)의 연구가 있다. 설문원(2005)은 국제표준 및 외국의 기록관리 표준을 분야별로 조사하여 표준화가 이루어져야 하는 영역과 방향을 제시하였으며, 홍정화(2007)는 ISO 15489를 인증 표준화하기 위해 갖추어야 하는 요건들과 함께 정책적 고려사항을 제안하고 있는데, 이 연구는 현재 ISO TC 46/SC11이 인증표준화 작업을 추진하고 있다는 점에서 의미가 있다. 조송암(2008)은 민간 관점에서 국가표준화 정책을 분석하고, 민간 기록관리 촉진을 위해 표준 인증제 도입 등을 제안하고 있다. 정기에·김유승(2009)은 표준과 법령의 관계를 정밀하게 분석하여 표준화 정책

에도 일정한 시사점을 주고 있으며, 임진희(2008)의 연구는 기록관리시스템 기능요건 표준의 최근 동향을 분석한 연구이지만, 시스템 관련 표준의 보급과 적용을 위하여 필요한 정책적 고려사항을 제시한다는 점에서 의미가 있다. 한편 설문원(2009b)은 지난 4년에 걸쳐 추진된 준현용 기록관리 표준화에 대한 평가를 시도하였는데, 이 평가결과는 본 연구에서 전략 방향을 정하는 데에 기초가 되었다.

2. 표준화 전략의 현황과 평가

2.1 제도 및 정책 현황

우리나라에서는 2006년 ‘공공기록법’이 전면 개정되면서 표준화 정책을 체계적으로 추진할 수 있는 기반이 비로소 마련되었다. 1999년 제정된 『공공기관의 기록물관리에 관한 법률』에서도 표준화 관련 규정이 있었지만, 기록물의 매체변환 규격과 장기보존기록물의 재료와 필기구 규격에 관한 것으로 좁게 한정되어 있었다(서혜란 2008). 개정된 법률에서는 기록관리 표준화 정책 수립·시행의 책임 주체, 표준화영역, 표준화 절차, 표준의 공표와 보급, 표준자문위원회 운영 등을 규정하고 있다(표 1 참조).

기록관리 표준화 정책이 본격적으로 법률에 반영된 이유에 대해 박지태(2008, 92)는 국가기록관리의 방향이 중앙집중식 관리체제에서 자율에 기반한 관리 체제로 바

〈표 1〉 기록관리 표준화 관련 조항(공공기록법 및 등법 시행령)

해당 조항	골 자
법 제7조(기록물관리의 표준화 원칙)	• 중앙기록물관리기관이 기록물관리의 표준화를 위한 정책을 수립·시행
법 제39조(기록물관리의 표준화)	• 표준을 제정·시행하여야 하는 사항(영역) 제시
법 제40조(기록물관리 표준의 제정절차 등) 1항, 2항	• 표준의 제정·개정·폐지 시 관보 고시를 통해 이해관계인 의견 청취 • 표준의 확대·보급을 위하여 지도·교육
시행령 제75조(기록물관리 표준의 제정·개정 및 폐지절차) 1항	• 중앙기록물관리기관이 법 39조에 제시된 사항에 대한 표준화 계획 수립과 표준의 제정·개정·폐지안 작성
시행령 제75조 2항	• 표준의 제정·개정·폐지 심의 절차(국가기록관리위원회 및 표준전문위원회 심의 규정)
시행령 제75조 3항	• 영 75조 2항에 따라 심의를 마친 표준이 다른 법의 절차를 따라야 할 경우(예: 산업표준화법) 이를 준수
시행령 제75조 4항	• 표준의 제정·개정·폐지안을 관보나 정보통신망에 고시
시행령 제76조(기록물관리 표준자문위원회) 1항, 2항	• 기록물관리 표준자문위원회를 구성·운영할 수 있으며, 구성·운영 등은 중앙기록물관리기관장이 결정
시행령 제77조(기록물관리 표준의 확대 보급)	• 표준의 확대 보급을 위해 중앙기록물관리기관이 시행해야 할 사항

꾸면서, 체계적인 조정 및 상호운용성 확보를 위한 표준화 정책이 더욱 중요해졌기 때문이라고 지적한다. 또한 각급 기관의 기록관리를 '정상화'하고, 국제 규범 및 기록관리의 원칙에 맞도록 개선하기 위한 핵심 도구로 표준을 설정했음을 의미한다.

공공기록법에 의거하여, 국가기록원이 작성한 표준화 정책 관련 문서들은 <표 2>와 같다. 이렇게 표준화정책은 기록관리혁신을 위한 핵심정책 중 하나로 추진되었고, "국가기록관리의 통일성·전문성을 제고하여 정부업무 혁신과 기록관리 선진 국가 구현에 기여하고, 기록정보의 지식자원화로 국민의 알권리를 충족하고 참여민주주의 발전에 기여"하는 것을 표준화의 주요 목적으로 설정하였다(국가기록원 기록관리혁신단 2005). 또한 2009년에는 표준화 개선방안을 마련하고 향후 5년간 추진될 국가기록관리 선진화 전략의 일환으로 표준화 정책방향을 발표하였다.

2.2 기존 전략의 평가

2.2.1 비전과 목표

표준화와 같이 다년도에 걸쳐 추진하는 방대한 사업인 경우, 사업에 앞서 중장기 비전과 목표를 분명히 설정하는 것이 중요하다. 국가기록원은 '글로벌 스탠더드를 선도하는 기록관리 표준화'와 '기록관리 전 영역의 표준화 추진으로 일류기록국가 구현'을 기록관리 표준화의 비전으로 설정하고 있다.²⁾ 즉, 기록관리 전영역의 표준화를 달성하고 더 나아가 국제 표준을 선도한다는 것이 골자이다. 비전은 표준화를 통해 성취하고자 하는 모습을 그려야 하는데 표준화 자체를 비전으로 설정하는 것은 문제가 있다. '일류 기록국가'라는 개념도 모호하다. 비전에는 미래상이 담겨야 하지만 막연한 이상이 아니

라 전략목표와 연계할 수 있는 구체적 모습을 담아야 한다(설문원 2008).

국가기록원은 이러한 비전 달성을 위한 추진 목표로 △기록관리 업무, 시스템, 기관, 물품·장비 4대 영역별 표준 및 매뉴얼 개발, △기록의 신뢰성, 무결성, 진본성 및 이용가능성을 충족할 수 있는 국제수준의 표준화 추진, △기록관리혁신로드맵 및 종합실천계획에 따라 단계적 표준화 추진, △표준 이행에 위한 적합성 평가·인증 및 교육 지원, △범정부적 표준화 추진체계 구축 및 국외 협력 등 활동 강화로 설정하였다. 즉, 기록관리 전 영역에 걸친 표준화를 국제수준에 맞게 단계적으로 추진하되, 이행과 확산을 위한 활동을 함께 추진하고 국내·외 협력체계를 갖춰 가겠다는 것으로 요약할 수 있다.

'선진화 전략'의 경우, 표준화 과제가 36개 하위 과제 중 하나로 다루어져 개략적으로 발표되었다는 제약은 있지만, 표준화의 목표가 분명하지 않은 가운데 단계별 업무 달성목표만을 제시하고 있어서 전체 방향을 가늠하기 어렵다. 추진 내용은 △현행 표준 고도화, △전자기록관리 표준의 국가표준화, △교육, △이행 점검 및 인증체계 구축, △선진 사례 분석과 국제교류 등 5개 부문으로 구성되어 있다. 앞의 '추진 목표'와 '선진화 전략'의 추진내용은 크게 다르지 않지만, 국가표준화가 목표로 추가되었으며 이는 바람직한 변화라고 볼 수 있다.

기록관리 표준화 성과를 논의할 때 언급되는 표현이 '풍요 속의 빈곤'이다. 개발된 표준은 많은데 정작 실효성 높은 표준은 적다는 것이다. 이는 표준화 목표를 표준의 숫자로 설정한 것과 관계가 깊다. 기본 계획에서는 영국 83%, 호주 80%, 미국 73%, 캐나다 67%라는 근거 부족의 통계치를 근거로 2007년 말까지 표준화율을 90% 이상으로 향상시킨다는 목표를 설정하였다. 표준 간 중요

<표 2> 국가기록원의 표준화 정책 관련 문서

문 서	골 자
국가기록원 기록관리혁신단, 기록관리 표준화 추진계획, 2005. 12.	• 기록관리혁신을 위한 표준화 추진과제 선정(4대분야 35개 표준), 추진방향과 전략, 추진체계, 효과 등
국가기록원, 기록관리 표준화 운영 규정, 2007. 5. 30(국가기록원 훈령 제33호)	• 공공 및 원내표준 제·개정 절차 • 역할과 책임 명시
국가기록원 표준협력과, 기록관리 표준화 개선방안, 2009. 3.	• 기존 표준의 평가와 신설·통합·폐지될 표준 제시 • 표준개발 절차 일부 개정(표준 작성 주체: 표준협력과) • 표준의 이행 확산을 위한 이행도 평가 및 교육 강화
국가기록원, 국가기록관리 선진화 전략 종합실천계획(과제 1-2-2. 기록관리 표준 고도화 및 확산), 2009. 6.	• 2009-2013까지 표준화 추진목표 및 일정 제시

2) 국가기록원 홈페이지, 기록관리자서비스 기록관리 표준 참조. [인용 2009.5.10].

도 차이, 전략적 표준의 설정 등을 고려하지 않고 표준의 숫자라는 목표치를 설정한 결과, 내용이 함량 미달이거나 실효성이 부족한 표준을 양산하는 결과를 낳았다고 볼 수 있다. 따라서 표준화 전략은 비전과 목표를 명확히 한 후 실천 과제와 실행 계획을 수립할 필요가 있다.

2.2.2 세부 추진전략

일반적으로 표준화는 합의와 공개, 자발성, 통일성과 일관성, 시장적합성 등을 갖추어야 한다(국가기록원 홈페이지). 이를 표준화 전략에 적용하면, 우선 표준화 과정의 공개를 통해 이해관계자들의 합의를 도출하고, 이용자들이 표준을 자발적으로 적용하도록 하는 정책이 필요할 것이다. 또한 표준들 간의 통일성과 일관성이 확보될 수 있도록 개발 과정과 심의 절차를 갖출 필요가 있을 것이다. 시장적합성은 특히 기술표준 성격의 국가표준에서 중요하게 고려할 원칙으로서, 이해관계자로서 산업계가 표준화에 참여할 수 있도록 하는 전략이 필요하다는 것을 말해준다.

이런 원칙에 비추어 볼 때, 현재 기록관리 표준화 전략의 문제점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 이해관계집단 혹은 이용자를 고려한 전략이 미흡하다. 현재 기록관리 표준은 국가표준, 공공표준, 원내표준으로 구분된다. 또한 지침, 매뉴얼, 기술규격도 표준 문서의 일종으로 관리된다. 국가, 공공, 원내 표준을 구분하는 핵심은 적용범위이다. 원내 표준은 국가기록원, 공공표준은 공공기록법에서 정한 공공기관 및 기록물관리기관, 국가표준은 공공부문뿐만 아니라 민간부문 전체에 적용되는 표준이다. 즉, 표준 유형에 따라 이용자 범위도 달라진다. 따라서 표준화 전략은 이러한 이용자 범위를 고려하여 개발되어야 한다. 그러나 현재 표준화 전략은 이용자집단별 고려가 부족하고, 원내 표준이나 국가표준화 전략은 매우 미약한 실정이다. 이는 표준화 정책이 공공부문의 기록관리 혁신의 일환으로 추진되었기 때문으로 볼 수 있으며, 국가기록원으로서 공공표준이 가장 역점을 두어야 하는 영역임이 분명하기 때문이다. 그러나 이제 이용자의 범위를 넓힐 필요가 있다. 원내표준화를 통해 국가기록원은 물론 영구기록물관리기관의 업무를 체계화하는 기반을 마련하고, 국가표준화를 통해 범국가적으로 과학적 기록관리를 전파할 수 있어야 할 것이다. 국제표준과의 일치 방식에 따라 제정된 국가표준들의 이행 적합성이 제대로 검토되지 않았고, 아직은 국가표준화를 위한 구체적인 전략은 아직 마련

되지 않았다고 볼 수 있다. '개선방안'에서 국가표준화를 위한 2개의 과제가 잠정 결정되었지만, 이 역시 보다 큰 틀의 논의 속에서 결정할 필요가 있다. 즉, 국가표준의 위상과 목표를 설정한 후에 추진 과제를 정하는 수순을 밟는 것이 바람직하다. 목표가 불분명하면 표준화 사업의 효율성이 떨어질 뿐 아니라 표준의 성격도 모호해지기 때문이다. 국가표준화를 위해서는 과제 선정 시부터 이해관계집단 의견수렴 절차를 갖추어야 할 것이다.

둘째, 기록관리 표준들 간에 일관성을 갖추도록 하는 전략이 부족하다. 특히 공공표준화는 일차적으로 공공기록법과의 일관된 체계를 갖추어야 하는데, 법령과의 불일치, 법령 이행을 위한 지침의 부족을 비롯하여, 내용 중복 및 연계성 부족 등의 문제점이 드러난 바 있다(설문원 2009b). 법령과 표준, 법령과 지침, 표준과 지침 간의 적절한 역할 분담과 일관된 체계를 정립할 필요가 있으며, 이러한 문제점 개선을 위해서는 절차 개선 전략이 병행되어야 한다. 특히 개발 및 심의 절차 개선을 통해 통일성과 일관성을 갖출 수 있도록 보장해야 할 것이다.

셋째, 선진성과 실무적용성을 반영할 수 있는 전략이 보장되어야 한다. "표준이 제 역할을 충실히 수행하기 위해서는 실무적으로 적용가능성이 확보되어야 하며, 한편으로는 선진 실무를 유도할 수 있어야" 한다(임진희 2008, 143). 표준의 실무 적용성을 높이려면 이용자의 요구를 표준 내용에 반영해야 할 뿐만 아니라 표준 이행을 돕는 구체적인 지침을 제공해야 한다. 또한 선진성 확보를 위해서는 국제 및 기록관리 선진국의 표준화 사업을 벤치마킹하고, 기술 개발 동향을 반영할 수 있는 상시적 연구개발 절차가 필요하다.

넷째, 제한된 자원으로 효과를 극대화하려면 우선순위에 따른 표준 개발이 필요하나 이를 위한 전략은 미흡하다. 중점적으로 추진해야 할 표준의 설정 없이 50여 개의 표준을 한꺼번에 거의 유사한 프로세스를 통해 개발하는 것은 전략적 접근이라고 볼 수 없다. 우선순위 설정을 위한 조사 연구를 토대로 중장기 개발전략을 세울 필요가 있다.

다섯째, 기존 표준의 활용성 및 이행 정도에 대한 검토를 기초로 전략 개선이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 기록관리 실무자 및 전문가를 대상으로 전반적 조사를 실시하고 이를 기반으로 현장에 적절한 표준을 제공해야 할 것이다. 이러한 준비 없이 표준 이행 여부를 기관 평가에 반영한다면 부작용이 생길 수 있다. 한편, 표준의 실효성과 최신성에 대한 상시적 검토와 갱신, 표준

의 보급과 확산, 홍보, 교육 등의 활동이 표준화의 일상적 업무로 편입될 수 있는 정책이 마련되어야 할 것이다.

3. 표준화 전략 구축 사례 : 호주 빅토리아주(PROV)³⁾

미국이나 영국 등 기록관리 선진국 대부분은 성문화된 표준화 전략에 입각하기 보다는 오랫동안 부문별 필요의 따라 점진적이고 장기에 걸쳐 표준화를 추진해 왔음을 알 수 있다. 따라서 미국, 영국, 호주 등의 경우 기록관리에 관한 전반적 표준화 전략을 수립한 사례를 찾기 어렵다. 그러나 우리나라의 경우, 기록관리 전 영역에 걸쳐 표준화를 단기간에 성취하려는 목표를 향해 달려가고 있으며, 이는 후발주자가 선택할 수 있는 하나의 대안으로 볼 수 있다. 그러나 이를 위해서는 전반적인 표준화 로드맵이 필요하고 총괄 전략을 수립할 필요가 있다. 표준화 전략을 전면적으로 재구축한 대표적인 사례로는 호주 빅토리아 주립기록관(Public Record Office Victoria, 이하 PROV)을 들 수 있다. 빅토리아 주립기록관은 전자기록의 장기보존 전략으로서 VERS를 개발하여 국제적 명성을 얻은 바 있다.

호주 PROV는 97년부터 표준들을 개발하여 배포해왔지만 포괄성과 일관성이 부족하다는 문제의식에 따라 기록관리 표준화 전략을 수립하였다. 이 전략은 기록관리 표준의 개발·평가를 위한 일관성 있고 체계적인 방법론과 절차를 제시하고, 표준화 사업의 우선순위와 일정을 정하기 위한 것이다. 전략문서에는 △표준의 문서화 체계(표준의 유형과 서식, 문체 등), △표준의 개발·

평가를 위한 방법과 절차, △개발해야 할 표준 제시(전문가 집단 의견 조사, 격차 분석, 경영진 판단을 거침), △표준 개발의 우선순위와 일정 등이 담겨 있다.

3.1 주요내용

3.1.1 표준의 문서화 체계

이 전략문서의 특징 중 하나는 상세한 “표준의 문서화 체계(Documentation Framework)”이다. 빅토리아 주 공공기록법(Public Records Act 1973)에 표준 영역이 나타나 있지만, 이를 명확하게 정의하고 표준 문서의 유형을 체계화할 필요가 있다는 점을 인식하고 우선적으로 표준의 문서화 체계를 제시하고 있다. 이 문서화체계에는 표준의 주요 독자층, 문체, 내용뿐만 아니라 구체적인 문서 양식을 지정해준다. 문서 양식에는 표준(Standard); 기술규격(Specification); 지침(Guideline); 양식(Form), 권고(Advice) 등 5종이 포함된다. <표 3>은 PROV 표준의 전체 구도를 이해할 수 있는 표준 문서화 구조 모형이다.

3.1.2 표준의 관리 구조

표준화를 위해서는 표준 프로그램 관리자, 표준 프로젝트 관리자, 자문그룹이 핵심적인 역할을 한다. 표준 프로그램 관리자는 PROV의 전체 표준화 정책과 전략을 책임지며, 각 프로젝트 관리자 및 팀에게 표준 개발 프로젝트를 할당한다. 프로젝트 관리자는 주로 표준·평가 팀(Standards and Assessment Team) 소속이며, 어떤 단계에서는 외부 전문가가 참여하기도 한다. 자문그룹은 프로젝트 별로 구성되며, 자신이 대표하는 조직과 이익집단을 모니터링 하여 그 내용을 제시하고 연구,

<표 3> 표준문서의 유형(호주 빅토리아주 사례)⁴⁾

문서유형	정의
표준	<ul style="list-style-type: none"> • 빅토리아주 기관들에게 요구되는 수준을 명시한 기준 • 공공기록법에 따라 주립기록관장은 표준을 개발해야 함. 표준은 준수 위주이거나 모범 표준 위주로 나뉨
규격	<ul style="list-style-type: none"> • 측정 가능한 요건을 상세하고 명확하게 제시함으로써 관련 표준의 기준(criteria)을 정의한 문서 • 준수 요건들을 명확히 밝힘 • 항상 특정 표준과 관련됨
지침	PROV 표준과 규격에 포함된 요건을 실행할 수 있도록 설명한 자료
양식(form)	규격, 프로세스, 절차의 보급을 지원하기 위한 도구
권고(advice)	최근 쟁점이 된 사항에 대한 조언

* 자료: Public Record Office Victoria, 2007.

3) Public Record Office Victoria(2007)를 참조하여 정리하였음.
4) 문서유형별 문체와 형식이 포함된 상세한 표는 설문원(2009a) 참조.

초안 작성, 검토 작업에 참여한다. 표준 개발 시, 관련 규격, 지침, 양식 등을 함께 개발하기도 한다.

3.1.3 개발 및 유지 관리

PROV는 신규표준의 개발 및 현행 외부 표준의 승인을 위한 절차를 구분하여 제공하고 있다. 신규 표준 생성 프로세스는 프로젝트의 기획, 수립, 실행, 승인, 출판·배급·훈련, 종료, 사후 검토 단계로 구성된다. 기획 단계에서는 프로그램 관리자와 프로젝트 관리자가 협의하여 개발해야 할 문서(표준·규격·지침·양식 등)를 정하는데 이는 기록관리 표준의 격차 분석 및 우선순위 보고서를 토대로 한다. 이어서 프로젝트의 실행, 승인, 배포, 사후 검토 절차를 거치게 되는데, 최종 승인이 끝나면 출판·배포와 함께 해당 표준의 훈련 프로그램이 추진되고 사후 검토 작업이 이루어진다. 사후 검토서에 들어가야 할 핵심 내용은 앞으로 개발이 필요한 표준·규격·지침·권고·양식 등 후속 문서 개발을 위한 프로젝트 등이다.

표준의 현행화를 위해서 PROV는 표준문서의 유형별로 검토 주기를 정하고 있다. 즉, 표준은 매 10년, 기술규격은 정책·법령 변경 시 혹은 매 5년, 지침은 규격이나 절차 변경 시 혹은 매년, 권고는 격년 단위로 하고 있다. 정기적인 검토 외에도 실험연구 결과, 감사 결과, 국제 표준의 변경, 외부 사안, 컴플라이언스 문제, 법률이나 정부 구조의 변화, 법적 소송 등 특정 사안이 발생하면 수정하도록 하고 있다.

3.1.4 개발 대상 및 우선순위 결정 : 전문가 조사와 간부진 검토

PROV는 개발해야 할 표준과 개발 우선순위를 정하기 위해 기록관리 전문가의 조사와 경영진 판단을 거치고 있다. 우선 전문가 조사를 통해 표준에 대한 인식과 활용도, 표준 개발 우선순위를 조사하였다. PROV 간부진은 이러한 전문가 조사를 고려하고, 이밖에 고객의 요구사항, PROV의 자원 계획 및 전략 방향을 감안하여 개발 우선순위를 결정하게 된다.

3.1.5 일상적 격차 분석

PROV의 전략문서에서는 우선적으로 개발할 표준과 지원문서(규격, 지침, 권고 등)를 결정하기 위해서 일상적인 격차 분석과 우선순위 매핑작업을 수행하도록 제안하고 있다. 표준 프로그램 관리자는 새로운 프로젝트

착수와 함께 격차 분석을 해야 한다. PROV 표준과 지원문서를 관련 법률, 정책, 외부 표준 등과 비교하고, 또한 PROV 표준과 지원문서들 간의 격차를 분석하여, 개발할 필요가 있는 표준 및 지원문서 리스트를 작성하도록 하고 있다.

3.2 시사점

PROV는 주립기록관이라고 해도 빅토리아 주의 공공 기록관리 정책 및 표준화의 법적 권한과 책임을 가지고 있다. 따라서 독립적인 표준화 정책을 수립하여 추진하고 있기 때문에 국가차원의 표준화 전략의 수립에도 시사하는 바가 크다.

첫째, 표준과 관련 문서(규격, 지침, 양식, 권고 등) 간의 역할을 분명히 함으로써 표준의 보편성을 높이면 서도 현장 적용을 위한 구체성을 강화하고 있다는 점이다. 격차 분석을 통해 표준 및 관련 문서가 체계적으로 개발되도록 하는 것도 특징이다. 둘째, 개발의 우선순위 전략을 수립하기 위해 전문가 조사와 경영진 판단의 과정을 거쳤다는 점이다. 셋째, 표준 프로젝트를 시작할 때마다 격차 분석을 하여 해당 프로젝트의 시급성과 개발해야 할 관련 문서 등을 정하고 일정을 수립하도록 한다는 점이다. 넷째, 하나의 표준이 작성된 후에 사후 검토를 통해 추가 개발해야 할 표준이나 관련 문서를 제시하도록 하고 있다는 점이다. 다섯째, 표준화 사업별로 자문단이 구성되며, 자문단에는 해당 표준의 이해관계집단이 골고루 포함된 된다는 점이다. 하나의 표준전문위원회가 수십 개의 표준을 심의·검토하는 우리의 경우와 비교된다.

4. 표준화 전략의 재구축 모형

국가기록원은 '선진화 전략'의 일정(2009년-2013년)에 맞추어 기록관리 표준화 전략을 보다 구체적으로 수립할 필요가 있다. 본 장에서는 앞에서 살펴본 표준화 전략의 문제점과 다른 분야 및 호주 PROV 사례를 고려하여 전략 재구축을 위한 방향과 중점적으로 고려해야 할 영역을 제시하고자 한다.

4.1 전략 모형 개요

4.1.1 전략의 목표

비전은 국가기록관리 전반 혹은 국가기록원 차원에서 설정하는 것이 바람직하며, 표준화 사업의 전략목표는 다음과 같이 세 가지로 설정할 수 있다.

- 기록관리의 전문성을 높여 공공업무의 체계적 기록화 지원 : 표준은 과학적 기록관리 방법론을 제시하는 안내서이므로, 공공기관들을 위한 표준을 개발·보급하고 적용토록 함으로써 공공업무에 대한 증거를 체계적으로 남기고 설명책임성을 높일 수 있다. 특히 표준은 급변하는 전자기록 생산 환경에서 기록을 충분히 획득·관리할 수 있도록 해야 하고, 기록의 생산에서 활용 처분에 이르기까지 기록관리 업무를 일관성 있게 관리할 수 있도록 한다. 이러한 목표를 위해 실무에 위한 절차, 기준, 원칙을 제시하는 표준과 지침을 개발·보급한다.
- 기록관리의 통일성을 높여 공공기록정보의 국가지식자원화 지원 : 관리는 분산화 하되 관리방법에는 통일적 기준과 원칙을 적용할 수 있도록 하는 도구가 표준이다. 데이터 표준화 등 상호운용성 확보를 위한 표준화를 통해 공공기록의 통합적 활용을 촉진하여 국가지식자원이 확충되도록 한다.
- 국가표준화의 추진으로 과학적 기록관리를 범국가적으로 확산 : 국가표준화는 공공표준화와 독립적

으로 세부 목표를 수립하여 추진할 필요가 있다. 기업, 대학을 포함하여 민간기관들이 기록관리 표준을 준수할 수 있도록 하려면, 적절한 인증과 보상체계 등의 전략이 구사되어야 할 것이다.

4.1.2 전략 재구축 원칙

첫째, 중장기 전략에는 현재와 미래의 수요를 함께 충족시킬 수 있도록 한다. 즉 실무적용성과 선도성을 함께 갖출 수 있도록 하기 위해 이용자 수요 조사와 전문가 조사를 토대로 표준화 대상을 설정한다. 둘째, 표준의 질적 수준을 높이고 이해관계집단의 참여가 보장되도록 표준화 절차를 개선한다. 셋째, 표준화의 효과를 높이기 위해 개발 및 정비의 우선순위를 정한다. 넷째, 표준화가 일관성 있고 체계적으로 추진될 수 있는 정책적 기반을 마련한다. 한편 국가 표준화 정책을 본격적으로 수립한다. 다섯째, 표준의 활용성과 실효성을 높이기 위한 정책을 추진하며, 표준화의 개념을 표준 발굴 및 개발에서 보급, 활용, 홍보까지 확대한다.

4.1.3 전략의 구성

이와 같은 원칙에 입각하여 표준화 전략 재구축 모형에서는 크게 표준화 대상 선정, 표준화 절차 및 정책을 기본으로 하되, 여기에 우선순위 선정 전략을 추가하였다(그림 1 참조). 각 범주별로 현행 표준 및 표준화 사업에 대한 평가를 반영해야 한다.



<그림 1> 표준화 전략 재구축 모형

〈표 4〉 분류체계(안)를 통해 본 표준 현황

영역 분류	하위 분류	해당 표준
프로세스별 표준	평가	기록관리기준표 관리 기준 및 절차(신규표준) 기록관리기준표 보존기간 책정 준칙(지침)
	생산·획득	기록생산 의무이행 지침: 회의록, 조사·연구·검토서, 시청각기록물(지침)
	저장·보존	디지털 기록매체 요구기준 전자기록물 문서보존포맷 기술규격 전자기록물 장기보존포맷 기술규격
	접근	비공개 기록물 재분류 지침(지침)
	보호·보안	기록물관리기관 보안 및 재난대비 기준 기록물관리기관 보안 및 재난대비 지침(신규지침) 기록물관리기관 시설·환경 기준
	이관	기록물 정리 및 이관 지침(지침)
	폐기	기록물 평가 및 폐기 절차 - 기록관용 ⁶⁾
	기타(정리)	기록물 DB 구축 작업 지침(지침) 구(舊)기록물 재분류 지침(지침)
시스템 표준	ERMS 기능	기록관리시스템 기능요건 기록관리시스템 기능규격(기술규격) 전자기록물 전자서명 장기검증 규격(기술규격)
	메타데이터	시스템간 연계 데이터규격(기술규격) 기록관리 메타데이터 요건
기록유형별 표준	· 시청각기록물 · 행정박물 · 정부간행물 · 웹 사이트 · 데이터세트(행정정보시스템) · GIS데이터 등	특수유형(간행물, 시청각, 행정박물) 기록물 관리 절차(지침)
관리주체별 표준	· 처리과 · 기록관	처리과 기록관리 절차 정부산하 공공기관 기록관리 절차 기록관 운영 및 기록관리 절차(신규) 한시기관 기록물 관리

* 해당 표준은 국가기록원 표준협력과(2009)의 표준화 정비방안에서 제시된 내용으로 국가표준은 제외('기록관리 표준의 서식과 작성방법'도 신규 지침으로 설정되었으나 위 표에서는 제외).

기록관리 메타데이터 요건은 이미 국가표준으로 공표된 KS X ISO 23081-1과 중복의 소지가 있다. 기록유형별 표준과 관리주체별 표준은 프로세스별 표준 등과의 중복을 피하여 기술하고, 준거표준을 정확하게 표시해야 한다. 관리주체별 표준은 표준업무절차(SOP)로 발전시켜갈 수 있으며, 환경변화를 즉각 반영할 필요가 있다. 따라서 이러한 성격의 표준은 제·개정이 용이한 지침으로 개발하는 것이 바람직할 것이다.

기본 표준을 설정할 때 고려할 점은 공공기록법과의 관계이다. 현행 공공기록법의 경우 어떤 영역은 매우 상세하고 구체적이어서, 법률에 이미 명시된 내용을 표준에서 반복할 우려가 있다. 물론 이러한 반복은 피해야 하지만, 공공표준이 행정기관뿐만 아니라 다양한 유형의 공공기관에서 적용될 수 있으려면, 기본 표준의 정비에

도 노력을 기울일 필요가 있다. 가령, 생산·등록과 관련해서는 공공기록법에서 비교적 상세한 내용을 제공하는 반면, 관련 표준으로는 “회의록, 조사·연구·검토서, 시청각 기록물”에 대한 생산 지침뿐이다. 그러나 이러한 법령과 지침은 점점 복잡해지는 기록관리 환경에 대응하기는 충분치 못하다. 즉, 중장기적으로는 기록의 생산 및 등록을 위한 일반 원칙을 담은 표준을 마련하여 기록의 생산 환경 변화에 대응할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

4.2.2 격차 분석(1) : 국제표준 및 기술동향 반영

기록관리 표준은 그 주요 임무가 현재의 실무물 ‘모범 실무’로 안내해야 한다는 점에서 선도적·선진적인 특성을 견지해야 한다. 특히 기록매체별 표준 영역의 경우, 새로운 형태와 유형의 기록들이 이미 생산되어 활용되

6) 표준명에 ‘평가’가 들어가지만 폐기를 위한 절차로서의 평가로 볼 수 있으며, 폐기 표준으로 볼 수 있음.

고 있으므로 이를 반영한 지침들이 개발되어야 한다. 다양한 행정정보시스템에서 생산되는 데이터세트 기록을 포함하여 웹 기록, 동영상 기록 등을 관리하기 위한 지침을 개발하여 공공기관이 공무수행과 관련하여 생산된 기록을 매체나 형식에 관계없이 관리할 수 있도록 선도할 필요가 있다. 이를 위해 ISO TC 46/SC11의 표준화 사업⁷⁾, 관련 기술 동향⁸⁾ 등을 분석하여 현재 표준과의 격차를 분석할 필요가 있다.

4.2.3 격차 분석(2) : 법령과 표준 이행을 위한 지침 개발

개선방안에서는 “표준은 법령이 위임한 사항을 중심으로 작성하고, 지침은 법령 및 표준의 실행을 위해 실무요령 제시가 필요한 경우”로 정하고 있다. 이는 공공표준 중심의 정책이라 볼 수 있는데, 이를 위해서 법령-표준-지침 간의 전반적인 격차 분석을 실시할 필요가 있다. 실제로 행정기관의 기록연구사들이 필요하다고 생각하는 표준은 기록관리기준표 관리와 같이 새로운 업무, 공개여부 재분류와 같이 법정 시한이 있는 업무, 보안대책이나 재난대비책과 같이 기관 평가에 들어가는 업무에 대한 구체적 실무 지침이라고 밝힌 바 있다(설문원 2009b). 이러한 의견을 반영하되, 전체적인 격차분석을 통해 지침이 없어서 표준의 실효성이 낮은 경우, 법령 이행을 위해 필요한 지침 등을 밝힐 필요가 있다. 아울러 표준의 수는 대폭 정리하되 많은 표준들을 호주 국가보존기록관(NAA)의 경우처럼 짧지만 다양하고 실무적인 지침을 제공하는 권고(Advices) 시리즈 등으로 전환하여, 상황 변화에 따른 탄력성을 높이는 것이 바람직하다고 본다(국가기록원 편역 2006 참조). 영국의 국가보존기록관(TNA)도 표준보다 많은 지침, 매뉴얼, 툴킷 등을 제공하고 있음을 고려할 필요가 있다.

4.3 우선순위 결정

표준화 전략에서는 무엇을 표준화할지 뿐만 아니라 어떤 표준을 먼저 개발할지 도 고려해야 한다. 개선방안에서는 과제의 전문성, 중요도에 따라 단기·장기 과제로

구분하여 추진한다고 밝히고 있다. 즉, 시급성이 높거나 개정 정도가 적은 표준의 경우 단기과제로 설정하고, 연구개발이 필요하거나 국가표준화 대상이 되는 과제는 장기과제로 설정하고 있다. 표준화 대상의 결정 뿐 아니라 우선적으로 개발해야 할 표준 역시 이해관계자 의견에 기초해야 표준의 효용성을 높일 수 있을 것이다.

우선개발 표준을 도출하기 위해서는 전문가 설문조사가 필요하다. 조사방법은 시급성 및 과급효과를 평가하도록 하여, 이후 개발 일정 및 전략수립에 반영해야 한다. 호주 PROV의 경우 표준을 평가, 생산, 유지, 보존, 저장, 이관 접근, 처분 등의 업무별 영역, 기록관리 체계, 전자기록관리(이메일·웹 사이트·이미지기록 포함), 준수·자체평가 훈련·숙련도 요건·커뮤니케이션 등으로 표준영역을 나누어 개발 우선순위(매우 높은 우선순위, 높은 우선순위, 보통, 낮은 우선순위)를 조사하여 표준화 전략에 반영하였다. 뉴질랜드 국립기록관의 경우, 개발의 우선순위를 조사하였는데 우선순위가 높은 표준으로 생산 및 유지, 저장, 디지털 기록관리, 메타데이터, 중간 우선순위로는 접근, 평가와 처분, 장기적 계획이 필요한 표준영역으로 보존소 인증 표준, 재난 복구, 정리와 기술, 변경 프로세스 등의 결과를 발표한 바 있다(Wareham 2007).

표준 개발의 우선순위는 실무자들 수요조사와 함께 전문가들의 의견 조사를 통해 미래의 수요도 고려하는 등 중장기적 관점에서 정해져야 한다. 표준 개발 및 정비일정을 수립할 때 고려할 점은 다음과 같다.

첫째, 현장 및 전문가들이 생각하는 ‘시급성’과 함께 산업계에 미치는 과급효과 등도 고려하도록 한다. 과급효과가 큰 표준들은 특히 전자기록관리 영역의 표준들일 것이다. 가령 <그림 3>과 같은 분석틀에 따라 조사해 볼 수 있는데, 이 중 가장 먼저 개발할 표준영역은 A이다. 영역 B는 시급성은 높지만 시스템 개발 등으로 효과가 지속되고 변경 시 상당한 경제적 손실을 유발하는 경우에 해당하므로 집중적인 연구 개발을 거쳐 제정되어야 할 표준들이 속한다. 영역 C는 시급성은 낮지만 과급효과가 큰 표준들로서 중장기적인 연구개발 계획을 수립하여 추진해야 할 표준들이다.

7) 현재 ISO가 추진 중인 표준은 현재 ISO 23081-3(기록관리 메타데이터 세트의 평가), ISO/CD TR 26102(전자기록 장기보존 요건), ISO 13028(기록 디지털화 이행지침)이 있으며, ISO 15489 등을 전면 개정하여 인증 표준화하는 사업(RMSS)이 추진 중, 주(딤스) 기록경영연구소(2008) 자료 참조.

8) 이규철(2008)은 국가기록원의 『기록물 보존복원기술 R&D사업 기획연구』에서 제시한 기술개발 동향을 고려하여 개발이 필요한 전자기록관리 관련 표준을 제시.

시 급 성	높음	영역 A : 시급하지만 파급효과는 약하다. (예: 기록관리기준표 개발 지침, 기록물관리기관 보안 및 재난대비 기준)	영역 B : 시급하고 파급효과도 크다. (예: 기록관리시스템 기능 표준 정비, 전자기록 장기보존요건)
	낮음	영역 D : 시급성이 상대적으로 낮고 파급효과도 약하다. (예: 행정박물 관리지침)	영역 C : 시급성 정도는 낮으나 파급효과는 크다. (예: 웹 사이트, 데이터세트 등 특수기록물관리)
		낮음	높음
파 급 효 과			

〈그림 3〉 전문가 설문조사 분석틀

둘째, 관련 표준들과의 관계를 고려하여 체계적, 순차적 개발계획을 세운다. 기반이 되는 표준을 먼저 개발하고 응용 표준을 개발하는 것이 바람직하며, 특정 표준준수를 위한 지침이라면 해당 표준 제정 이후거나 동시적으로 개발할 필요가 있을 것이다. 또한 현재 개발된 표준 중 상당수는 전면 개정되어야 하며(설문원 2009b), 이 경우 신규 개발과 같은 절차를 거쳐야 할 것이다.

셋째, 국제표준의 개발동향을 반영하여 계획을 수립한다. 현재 ISO TC46/SC11에서는 몇 개의 기록관리 표준들을 개발하거나 정비 중에 있다. 이러한 추이를 반영하여 어떤 표준의 경우 기다리는 것도 하나의 전략이 될 것이다. 디지털화 지침, 기록관리 메타데이터 세트 평가, 전자기록 장기보존 요건 등 현재 진행 중인 국제표준의 동향을 주시할 필요가 있다. 즉, 필요한 분야의 국제표준이 개발 중인 경우 표준 개발을 유보하고, 국제표준 모니터링을 위한 연구 사업을 추진하는 것이 바람직할 수 있다.

4.4 절차 정비

표준개발 및 심의 절차상의 문제는 표준 내용의 부실화를 가져온다. 또한 이해관계자 협의 절차의 부족은 표준의 실효성을 낮추게 된다. 현재 절차의 문제점은 연구개발의 부족, 사전 심의 및 사후 검증 절차 미흡, 이해관계자 협의의 부족으로 요약할 수 있으며, 이는 모두 절차 개선 과제들이다.

4.4.1 사전심의 및 연구개발 강화

표준개발에 착수하기 전에 표준화 과제별로 사전 심

의를 받도록 할 필요가 있다. △표준의 대상과 범위가 적절한지, △다른 표준과 중복될 소지는 없는지, △연계되거나 상호참조 해야 하는 표준은 무엇인지, △표준의 유형(공공표준, 국가표준 등) 및 표준문서의 유형(표준, 지침, 기술규격)은 적절한지, △관련 표준과 법령은 무엇인지, △관련된 국제표준의 내용과 개발일정, △외국의 유관 표준, △표준제정으로 인한 파급효과와 이해관계자 의견조사 △관련 기술동향 등에 대한 조사내용을 제출하면, 이를 토대로 표준화 과제의 적절성을 검토할 수 있을 것이다.

표준 작성은 물론 표준화 대상 발굴을 위해서도 연구과정이 포함되어야 한다. 표준화 주관과의 담당자가 소관 표준에 대한 연구를 할 수 있도록 여건을 마련해 주어야 하며, 표준화 과제에 따라 연구반을 구성하거나, 분야별 전문가를 중심으로 프로젝트 형식의 작업을 추진할 수도 있을 것이다. 기록관리뿐만 아니라 관련 분야의 표준과 기술동향을 분석하는 작업도 상시적으로 이루어져야 한다. IT 분야의 다양한 표준들은 기록관리와 밀접한 관련을 갖는 경우가 많다. 예를 들어 보안관련 표준, 유비쿼터스 웹 서비스(UWS) 표준, 시스템 간 연계 표준, RFID 표준 등은 기록관리표준을 설계하고 실행하는데 고려해 할 표준들이다. 표준 개발 시 이러한 표준들을 체계적으로 검토해야 하며, 이를 연구하는 작업팀을 구성할 수도 있을 것이다. 유럽연합의 기록관리시스템 기능표준인 Moreq2의 경우 공개 경쟁방식으로 선정된 컨설팅회사가 세계 각국의 기록관리기관과 아키비스트, 기록관리 분야 전문가, IT 업계, 업무 및 IT 컨설턴트 등 이해관계자 집단을 모아 자문을 받고 검토를 거쳐 완성하였으며, 호주의 경우도 IT와 경영컨설팅 그룹과

의 지속적인 연계 속에서 DIRKS, AS 5090 표준들을 개발한 바 있다(임진희 2008, 156).

4.4.2 전문가 검토 강화 및 이해관계자 의견 수렴 다변화

초안 작성 이후의 검토 프로세스도 보완할 필요가 있다. 표준전문위원회가 다양한 주제를 가진 모든 표준에 대해 전문적 검토를 하기는 사실상 어렵다. 표준에 따라서는 별도 자문가 회의를 조직하여 해당 분야 전문가의 검토를 받도록 해야 할 것이다. 표준전문위원회의 “심의회”가 연구를 대신할 수는 없을 것이다.

공문형식의 의견 수렴에서 더 나아가 기록관리 실무자, 산업계, 학계, 기업의 관련 인사들로 구성된 포커스 그룹 면담이나 정기적인 포럼을 조직하여 이해관계자들과의 커뮤니케이션 채널을 다변화해야 할 것이다. 표준협력과가 매년 개최하는 표준화포럼은 기록관리의 모범실무와 동향을 전파하는 데에 의미 있는 작업이며, 앞으로 더 발전될 것으로 기대된다. 그러나 실제 표준을 일상적으로 이용하는 이들과의 소통은 더 긴밀해져야 할 것이다.

공공표준의 주요 이용자는 주로 공공기관, 국가기록원, 산업계라고 볼 수 있으며, 국가표준은 여기에 기업이나 민간기관까지 확장될 것이다. 국가기록원의 입장에서는 표준을 통해 모범실무를 보급함으로써 공공업무와 관련된 기록이 충분히 생산되고 체계적으로 보존되며, 기관 간 상호운용성 확보로 원활한 기록 이관과 통합검색이 이루어지도록 하여 국가기록자원을 확충·공유하는 것을 기대할 것이다. 중앙 및 지방행정기관, 기타 공공기관 등의 입장에서 보면 법률을 준수하는 데에 필요한 기준과 지침을 제공하고, 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 지원하는 표준을 원할 것이다. 자칫 일반 사무행정에 그칠 수 있는 업무에 전문성을 기할 수 있도록 하는 역할도 요구할 것이다. 산업계에서는 시스템 및 기술 개발에 필요한 표준과 지침 제공받기를 원하지만, 독점적 기술이 표준으로 정해짐으로써 기술개발을 제약되면 안 된다는 인식을 가질 것이다. 또한 기록관리 표준의 준수가 사회적으로 강제될 경우 IT 컴플라이언스시장의 활성화도 기대할 것이다. 민간기관에서는 표준 준수 여부에 대한 인증과 보상체계가 따르는지에 관심을 가질 것이다. 표준화 전략에서는 이용자집단의 이러한 관점과 기대를 반영할 필요가 있을 것이다.

4.4.3 보급 서비스 증진

표준을 출판하고 배포할 때에는 반드시 연계 표준과의 관계를 명확히 밝히도록 해야 할 것이다. 현재 국가기록원은 표준 원문을 충실하게 홈페이지에 올려놓고 있지만, 표준간의 관계를 설명하고, 각 표준의 내용 안에서 관련된 표준이나 지침들을 즉시 하이퍼링크로 연결하여 접근할 수 있도록 설계를 보완할 필요가 있다.

4.4.4 정기적·대응적 검토

표준문서의 적용가능성을 높이려면 정기적이고 대응적인 검토 절차가 필요하다. 표준화 운영규정에 의하면 국가기록원은 표준이 고시된 이후 3년 이내에 유효성 확인·해당 표준의 유지·개정 또는 폐지여부를 검토하도록 하고 있다(국가기록원 2007). 호주 빅토리아 주의 PROV가 표준문서의 유형별로 검토주기를 달리 설정하는 것처럼 우리도 검토주기를 다양화할 필요도 있다. 특히 지침의 경우 환경변화에 맞게 매년 수정하여 배포하는 것도 검토할 수 있다. 또한 법률 개정이나 기술발전, 연관 표준의 개정 등의 사안이 발생하면 즉시 개정작업에 들어갈 수 있는 체계를 갖추어야 할 것이다.

중장기적으로는 표준의 제·개정 절차를 관리하고, 개정 이력을 확인할 수 있는 표준관리시스템을 개발하는 것도 좋을 것이다. 정해진 시점이 도래하면 개정 작업에 착수하도록 하고, 작업과 심의에 참여한 사람들의 의견을 나누고 이러한 내용을 남길 수 있도록 하며, 표준내용을 표준의 유형에 맞게 입력할 수 있는 서식(템플릿)이 탑재될 수 있을 것이다. 표준안에 대해 이해관계자와 전문가들의 의견을 상시적이고 폭넓게 들을 수 있는 기능도 마련한다면 표준의 수준과 실효성을 높이는 데에 도움이 될 것이다.

4.5 정책 정비

일관성 있고 지속적으로 표준화를 추진하려면 적절한 정책이 뒷받침되어야 한다. △표준문서 유형별 정책 정비, △이행·확산 정책 강화, △표준화 조직의 정비, △국가표준화 정책 강화가 정책 정비과제에 포함된다.

4.5.1 표준문서 유형별 정책의 정비

표준문서의 서식뿐만 아니라 표준 관리 전반에 대한 규정을 정비할 필요가 있다. 표준, 지침, 기술규격, 원내 표준, 매뉴얼 등으로 표준문서의 유형을 체계화하고, 각

문서의 특징, 역할, 개발 및 심의 절차, 점검 방식과 주기 등이 운영규정에 포함되어야 할 것이다. 이러한 내용을 문서화하기 전에 우선 표준과 지침과의 관계, 표준과 법률과의 관계, 원내표준의 위상과 관리주체 등이 논의되어야 할 것이다. 현재 표준과 지침은 독립적으로 존재하는 경우가 많은데, 상호 보완적 역할을 하도록 구조화할 필요가 있다. 또한 표준과 법률과의 관계를 검토하여 반복을 피하는 한편 양자의 역할 분담 원칙을 수립할 필요가 있다.

한편 현재 표준개선 방안에는 '원내 표준'에 대한 언급이 없다. '기관표준'에 해당하는 '원내표준'의 경우 심의절차가 없어서 일정한 품질을 유지하기 어려운데다가 '업무 매뉴얼'의 성격을 띠는 경우가 많았다. 때로는 공공표준의 전단계로 원내표준을 설정하는 경우도 있다. 따라서 특별히 심의절차를 거친 경우를 제외하고는 '업무 매뉴얼'이란 형태로 각 소관 업무부서에서 작성 관리하도록 하고, 업무변화에 따라 수시로 갱신하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 또한 영구기록물관리기관의 모범 실무 확산 차원에서 최신의 매뉴얼 내용을 홈페이지에 게시하는 것도 권장할 만하다. 업무 매뉴얼을 작성하는 것은 해당 업무부서 소관이지만 정기적으로 그 관리 상태 및 품질을 검토하는 절차는 필요할 것이다. 국가기록원은 인력 이동이 매우 빈번하게 이루어지는 조직이며 담당자들의 전문성도 일정하지 않다. 따라서 업무 연속성을 유지하기 위해서는 분야별로 '업무 매뉴얼'을 만들고, 여기에 업무담당자의 업무지식과 절차지식이 담기도록 해야 한다. 이러한 매뉴얼은 더 나아가 표준 업무절차(SOP)로 발전할 수 있을 것이다.

또한 표준의 준수 정도에 따라 표준문서의 유형을 정하는 정책도 필요하다. 전자기록관리 분야의 경우 필수적으로 지켜야 할 표준을 정하고, 선택적으로 적용할 수 있는 지침을 별도로 개발하는 사례도 찾아볼 수 있다.⁹⁾ 전자기록관리와 관련된 표준들은 시스템 설계로 이어지며, 한번 개발된 시스템을 다시 고치기는 쉽지 않다. 그만큼 파급효과가 크고 지속적이라는 특징을 갖는다. 따라서 공공표준은 원칙적인 수준에서 규정하여 범용성을 높이고, 기관별 적용을 위해서는 제·개정이 유연한 규격이나 지침으로 보완하는 방식을 취할 필요가 있다.

4.5.2 표준의 이행·확산을 위한 절차 보강

표준의 발굴과 개발, 개발된 표준의 효율적인 관리, 표준의 적용 확대, 표준에 대한 교육 및 홍보 등이 일상적인 표준화 사업으로 정착되어야 한다(국토지리정보원 2004, 171). 개선방안에 의하면, 기록관리 현황 평가와 연계하여 표준 이행도를 점검하고, 표준 교육 강화, 사용자별·기관별 표준자료집 발간 등으로 표준을 확산한다는 전략을 제시하고 있으며, 이는 바람직한 방향이라 볼 수 있다. 다만 현장에 맞는 적절한 표준과 지침의 제공 없이 이행 평가를 실시할 경우 '자발성에 기초한다'는 표준의 원칙이 훼손되고 역효과를 낼 수 있다. 이행에 따르는 인센티브 제공 방안도 고려할 필요가 있다.

4.5.3 표준화 조직의 강화

국가기록원 내에 표준화팀이 만들어진 것은 한국 기록관리계의 진보였으며, 또한 기대대로 짧은 기간 내에 많은 표준을 개발하는 성과를 거두었다. 그러나 기록관리 환경은 매우 빠르게 변화하고 있는 한편, 아직 개정된 공공기록법을 제대로 이행하기 위한 지침도 부족하다. 한편으로는 전자기록의 생산·유통과 관련하여 빠르게 변화하는 기술을 반영한 지침도 마련해야 한다. 이러한 역할이 비추어볼 때 현재와 같이 3~4명이 표준화를 추진하는 국가기록원의 조직구조는 많은 한계를 가진다. 앞서 언급했듯이 기반 연구 없이 제대로 된 표준을 개발하기는 어렵다. 이를 위해 조직 및 인력의 전문화가 뒷받침되어야 하며, 현재의 '표준협력과'는 '표준·연구과'로 재편되는 것이 바람직하다.

4.5.4 국가표준화 정책을 수립과 추진

국가표준화 정책도 점검이 필요하다. 5개의 국가표준이 모두 국제표준과 '부합화'하는 방식으로 제정되었는데 지금까지 제정된 국가표준들의 활용 및 실행정도를 평가해 볼 필요가 있다. ISO 15489와 ISO 23081-1의 원칙이 개정 공공기록법에 대폭 반영되고 표준 기록관리 시스템의 설계에 반영된 것은 큰 수확이라고 본다. 그러나 그 이후 제정된 다른 국가표준들은 아직 기록관리계에서조차 제대로 학습이 되지 않은 상태이다. 국가표준의 경향이 국제표준과의 '일치'를 지향한다고 하지만, 과연 기록관리의 모든 영역에서 그러한 방법이 바람직한지도 검토해 볼 필요가 있다. 기록관리의 '모범실무'도

9) 호주, 뉴질랜드 등의 시스템 및 메타데이터 표준의 유형 관계는 설문원 2009a 참조.

결국 그 사회의 문화, 환경, 역사를 반영해야 하기 때문이다.

특히 국가표준은 그 적용범위가 민간영역까지 포함되므로 민간기관들과의 적극적인 협조체제를 만들어 나갈 필요가 있다. 특히 ISO 15489와 같은 표준을 민간으로 확산하고, 기업이 이를 준용토록 하려면 민간영역 전문가들과 적극 협력해야 한다. 현재 국가기록원이 국제표준기구의 활동에 참여하고, ISO TC 46/SC 11 한국위원회에의 참여를 독려하는 것은 매우 고무적이며, 국가표준화 주관기관인 기술표준원과 협력하여 우리나라가 국제표준화 활동에 적극적 역할을 할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

아울러 유관기관과의 협력체계를 적극 구축해나갈 필요가 있다. 공공기록법 시행령 77조에 의하면, 표준의 확대 보급을 위해 필요한 경우 △표준 제정, 개정과 관련한 공청회 개최, △표준 교육, △표준 이행을 위한 지원 수단의 개발 보급, △표준 이행결과에 대한 적합성 평가 절차의 운영, △표준 이행의 지속적 유지여부 점검 절차의 운영, △유관기관과의 협력 등의 사항들을 시행하도록 규정하고 있다. 특히 '유관기관과의 협력'은 더 보완할 점이라고 본다. 공인전자문서보관소 사업과 관련하여 지식경제부가 추진하는 전자거래 관련 표준화는 국가기록원의 전자기록관리 원칙과 매우 긴밀한 관계를 가지며, 민간에 미치는 파급효과가 클 것이다. 현재 이들 표준에 대한 국가표준화와 국제표준화가 추진되고 있는데 국가기록원의 각별한 관심이 요구된다. 또한 현재 공공표준 중에서 국가표준으로 개발할 대상을 정하고, 이를 추진할 필요가 있는데, 국가표준화 대상은 그 파급효과와 확산 가능성, 국제표준과의 관계, 국제표준화 가능성 등을 고려하여 더 신중하고도 전략적으로 선정해야 할 것이다.

4. 맺음말

앞으로 5년간 국가기록관리의 방향을 보여주는 '선진화 전략'에 있어서 표준화 과제가 2005년의 혁신로드맵과 비교하여 약화된 경향을 보이는 것은 아쉬운 일이다. 표준화는 이제부터 시작이라고 볼 수 있으며, 오히려 본격적인 지원이 필요할 때이다. 지금은 선진국의 기록관리를 모방하고 따라가는 것이 현실이지만 앞으로 우리가 선도할 수 있는 영역을 찾아내고, 이른바 '탈(脫) 추격형(post-catchup)' 기록관리 단계로 나아갈 수 있도록 하

려면 지금부터 표준과 연구에 대한 투자가 필요하다.

표준은 현재의 기록 관리를 충실하게 지원하는 도우미일 뿐만 아니라 기록관리가 나아가야 할 방향을 보여주는 안내자이기도 하다. 중앙이 규제하고 통제하는 기록관리 행정에서 자율적인 기록관리 행정과 문화가 안착될 수 있도록 촉진하기 위해서라도 좋은 표준과 지침이 많이 만들어지고 실행되어야 할 것이며, 이를 위해 중장기 관점의 표준화 전략의 재구축은 시급히 이루어져야 할 과제이다.

【참고문헌】

- 국가기록원 편역. 2006. 『호주 국가기록원 아카이브즈 어드바이스 시리즈』. 대전: 국가기록원.
- 국가기록원 홈페이지. 『기록관리표준 기록관리자 서비스』. <www.archives.go.kr>.
- 국토지리정보원. 2004. 『지리정보 표준화 중장기 전략』. 수원: 건설교통부 국토지리정보원.
- 김정유, 이정우, 홍지명. 2004. e-비즈니스 기술 로드맵 : 필드 스터디. 『한국전자거래학회지』, 9(1).
- 딤스(주) 기록경영연구소. 2008. 『ISO TC46 현황 조사·연구 보고서』. 2008. 7. 15.
- 박지태. 2008. 『기록관리법령 따라읽기』. 서울: 선인.
- 서혜란. 2008. 『기록관리에서 표준의 의미와 현황』. 2008년도 기록관리표준세미나: 기록관리 표준화 동향 및 발전적인 표준화 방안 모색(2008. 12. 5. 국가기록원).
- 설문원. 2005. 국가 기록관리 표준 정비의 방향. 『한국기록관리학회지』, 5(1): 137-169.
- 설문원. 2008. 기록정보서비스 전략계획 수립을 위한 기초 연구: 국가기록원을 중심으로. 『정보관리학회지』, 25(3). 249-271.
- 설문원. 2009a. 『기록관리 표준화 전략의 평가와 재구축 방안』. 기록관리표준포럼(2009. 6. 3. 국가기록원).
- 설문원. 2009b. 준현용 기록관리 표준화의 평가. 『한국문헌정보학회지』, 43(3): 355-377.
- 손홍 · 박기식 외 1명. 1997. 우리 나라 정보 통신 표준화 정책의 평가: 법규 분석을 중심으로. 『정책분석평가학회보』, 7(2): 113-129.
- 송병호. 2008. 토론문. 『2008년도 기록관리 표준세미나 : 기록관리 표준화 동향 및 발전적인 표준화 방안

- 모색』. (2008. 12. 5, 국가기록원).
- 임진희. 2008. 기록관리시스템 기능요건 표준의 실무적 해석. 『기록학연구』, 18: 139-178.
- 정기에 · 김유승. 2009. 『공공기록물 관리에 관한 법률』 개선 방향에 관한 연구. 『정보관리학회지』, 26(1): 231-257.
- 정보통신부. 2007. 『정보통신표준화 계획수립 및 대응전략 연구』. 정보통신부 [편]. 서울: 정보통신부, 2007.
- 조송암. 2008. 『기록관리 발전을 위한 민관 연계 표준화 협력 방안』. 2008년도 기록관리표준세미나: 기록관리 표준화 동향 및 발전적인 표준화 방안 모색 (2008. 12. 5, 국가기록원).
- 한국전산원. 2002. 『e-비즈니스 표준화 로드맵 수립』. 서울: 한국전산원.
- 한국정보사회진흥원. 2006. 『국가GIS 표준화분과 운영 방안 및 중장기 표준화 세부 추진계획 수립을 위한 연구』. 한국정보사회진흥원 [편]. 서울: 한국정보사회진흥원, 2006.
- 한국전자통신연구소. 1993. 『정보통신기술 표준화정책 연구(제도적 측면에서의 체계화 시도)』. 대전: 한국전자통신연구소.
- 홍정화. 2007. 『ISO 15489 인증제도 도입에 관한 연구』. 명지대학교 기록과학대학원 석사학위 논문.
- Archives New Zealand. 2008. *Technical Specifications For The Electronic Recordkeeping Metadata Standard*. Version 1.0, June 2008((Based On The Australian Government Recordkeeping Metadata Standard, Version 2.0).
- Archives New Zealand. 2008. *Electronic Recordkeeping Metadata Standard*. June 2008(Recordkeeping Standard S8).
- Kwag Jeong. 2008. *Seamless Flow of the Public Records : Spread of the Electronic Records Management System of Korea*. ICA Conference in Kuala Lumpur(24. July. 2008).
- National Archives of Australia. 2006. *Functional Specifications for Electronic Records Management Systems Software*. February 2006.
- National Archives of Australia. 2006. Guidelines for Implementing the Specifications for Electronic Records Management Systems Software(ERMS).
- National Archives of Australia. 2008. Australian Government Recordkeeping Metadata Standard. June 2008.
- Public Records Office Victoria. 2007. Recordkeeping Standards Strategy & Methodology Development Project : Strategy & Methodology. 2007. 10. 15. V1-1 FINAL WEB.doc.
- State Records Authority of New South Wales. 2008. Standard on digital recordkeeping(issued under the State Records Act 1998)[Standard: No.100] Sept. 2008.
- State Records Authority of New South Wales. 2009. Managing Digital Records. Feb. 2009.
- Wareham, Evelyn. 2007. *Electronic Recordkeeping Standards: Frameworks for Innovation and Evidence*. Archives New Zealand.