

정부기관 웹 기록물관리 정책에 관한 연구

A Study on the Web Based Records Management Policy for Government Agencies

이혁재(Hyuk-Jae Lee)*, 김유승(You-Seung Kim)**

【초 록】

전자정부의 추진과 함께 정부기관의 많은 업무들이 웹을 기반으로 하여 이루어지고 웹에서 이용되며 웹을 떠나서는 그 형태가 유지될 수 없는 막대한 양의 기록물이 생산되기에 이르렀다. 하지만 정부기관의 웹 기록물은 국가적 전략자원이자, 기록문화유산으로서 중요한 가치를 지니고 있음에도 불구하고, 실질적 관리가 이루어지고 있지 않은 것이 현실이다. 이에 본 연구는 웹 기록물관리 정책의 필요성을 논하고, 정부기관에서 생산·이용하고 있는 웹 기록 정보 관리정책의 문제점을 살펴본다. 이를 위해, 영국 TNA와 미국의 NARA를 중심으로 한 해외사례와 함께 우리나라 국가기록원과 대통령기록관의 웹 기록물 이관 사례를 살펴보고, 이를 다면적으로 상호 비교·분석하여 시사점을 도출한다. 이를 토대로, 결론에 갈음하여, 법, 제도, 기술 등의 측면에 대한 웹 기록물관리정책의 개선방안을 제시한다.

【키워드】

정부기관 웹 기록물, 기록관리 정책, TNA, NARA, 국가 기록원, 대통령기록관

【Abstract】

Since the e-government has been established, a significant portion of governmental business processes is conducted on the web. There are a large amount of records which are used and maintained only on the web. However, although the web-based governmental records have a great value as national strategic resources and cultural heritages, there is no practical management activity for them. In this context the study discusses the

necessity of web-based records information management policies and explores problems of web-based records management policies. As a case study, TNA in the UK and NARA in the US are discussed. Also, the National Archives of Korea and the Presidential Archives are explored. Furthermore, a comparative analysis is conducted against these four cases. Based on the discussion, as a result, the study presents feasible solutions to web-based records management policies in terms of law, system and technology.

【Keywords】

Governmental Web-based Records, Records Management Policy, TAN, NARA, National Archives of Korea, Presidential Archives

1. 서 론

1.1 연구 필요성

전자정부의 발전과 함께, 국민과의 의사소통, 행정정보제공, 정책에 대한 의견수렴 등 각종 정부기관 업무에 초고속 정보통신망을 이용하는 비율이 높아지고 있다. 정부기관의 많은 업무들이 웹을 통해 이루어지게 되면서, 웹 기술 환경에 기반하여 만들어지고 이용되며 웹을 떠나서는 그 형태가 유지될 수 없는 막대한 양의 기록물이 생산되기에 이르렀다. 이러한 새로운 형태의 기록물은 웹이 일상의 중심이 되어버린 지식정보사회에서 중요한 가치를 지니고 있는 전략적 자원이자 기록문

* 중앙대학교 기록관리학과 석사과정(djr123@naver.com) (제1저자)

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

논문접수일자 : 2009년 8월 12일 논문심사일자 : 2009년 9월 5일 게재확정일자 : 2009년 9월 19일

화유산으로 인식되고 있다. 세계 각국은 웹의 대중화와 동시에 웹 기록물의 중요성을 깨달았다. 1994년 최초의 웹 기록물관리 프로젝트인 캐나다의 EPPP(Electronic Publication Pilot Project)¹⁾를 시작으로 1990년대 중반부터 세계 여러 나라들은 웹 기록물관리를 위한 다양한 노력을 기울이고 있다.

하지만, 우리나라는 높은 인터넷 보급률, 이용률, 높은 수준의 전자정부 달성률 등의 성과에 비해 웹 기록물, 특히 그중에서도 정부기관의 웹 기록물을 관리하는 데 있어서 상당히 소홀한 모습을 보여왔다. 일례로, 한국전산원(2003)²⁾이 현재까지 운용하고 있는 『공공기관 홈페이지 구축·운영 지침』뿐만 아니라, 각종 국가적 기록관리 계획 및 매뉴얼에서도 웹 기록물관리에 관한 내용은 찾아볼 수 없다. 모든 기록물은 업무수행에 필요한 정보를 제공하고 여러 조직 및 개인의 권리와 책임을 증빙하며 더 나아가서 국가와 민족의 정체성을 형성하는 매우 중요한 전략적 자원이다. 정부기관의 웹 기록물 또한 예외가 될 수 없으며, 이들 기록물이 체계적으로 관리되지 않고 방치되는 것은 국가적인 손실로 이어질 우려가 크다.

이에 2005년 국립중앙도서관은 OASIS(Online Archiving & Searching Internet Source) 프로젝트를 통해 정부기관 웹사이트를 포함한 웹 정보자원의 수집과 관리에 나섰으며, 2008년 초에는 국가기록원이 정부개편 과정에서 폐지대상이 된 정부부처와 정부위원회 웹사이트들을 대상으로 한 웹 기록정보 이관 업무를 수행한 바 있다. 하지만, 이러한 노력들은 제한적이거나 장기적 관점에서 이루어지고 있지 않으며, 정부기관 웹 기록정보 전체를 아우르는 관리 정책이나 법령, 지침이 제시되지 않고 있다.

이러한 맥락에서, 본 연구는 국내외 문헌 및 사례연구를 통해 정부기관에서 생산·이용하고 있는 웹 기반 기록정보의 관리정책과 그 문제점들을 살펴보고, 이에 대한 정책적 대안에 대해 논의해보고자 한다. 따라서 본 연구는 정부기관 웹 기록물에 대한 체계적 관리정책 수립을 위한 기초연구로서 의의를 가진다.

1.2 연구 방법 및 내용

이상의 연구목적을 위해 본 연구는 다음과 같은 연구

내용과 방법으로 전개된다. 첫째, 국내의 문헌연구를 통해서 웹 기록물의 정의를 살펴보고, 정부기관 웹 기록물관리 정책의 필요성에 대해 고찰한다. 둘째, 사례분석을 통해 국내의 웹 기록물관리 현황과 관리 정책의 실태를 살펴보았다. 해외 사례로는 영국 국립아카이브즈(The National Archives, 이하 TNA)의 중앙정부기관 웹 기록물관리와 미국 국립문서기록보관청(National Archives and Records Administration, 이하 NARA)의 연방정부기관 웹 기록물관리를, 국내 사례로는 국가기록원의 통합부처·위원회의 웹 기록물 이관과 대통령기록관의 대통령 관련 웹 기록 이관을 선정하였다. 각 사례의 정책수립 방향, 기록물 수집 및 서비스 방식, 운영주체 등 다양한 측면을 조사하고 이를 비교·분석하였다. 셋째, 이를 바탕으로 우리나라의 현행 정부기관 웹 기록물관리 정책의 당면한 문제점들을 파악하고, 가능한 정책적 대안에 대한 심층적 논의를 전개한다.

1.3 선행연구

웹 기록물의 관리와 그 개선에 관한 국내 연구는 조현주(1999)가 최초의 사례다. 그는 국가전자도서관을 확대, 보완하거나 혹은 새로이 만들어진 책임 있는 기관, 이른바 국가 인터넷 아카이브에 의한 인터넷 자원 관리 체계를 제안하면서 국가차원에서 웹 기록물관리를 위한 노력을 기울여야 한다고 주장하였다. 이후, 서혜란(2004)은 해외의 웹 기록물관리 사례를 소개하면서, 웹 기록물관리의 문제를 기술적 과제와 정책적 과제로 나누어 접근하고, 국내로의 도입 필요성을 제시하였다. 이를 이어, 이소연(2004)의 『디지털유산의 장기적 보존: 국가정책 수립을 위한 제언』, 송병호(2005)의 『진본성 확보를 위한 전자기록물관리 방안』, 임진희(2006)의 『OASIS 정보 모델과 기록 AIP』 등의 연구가 활발히 전개되었으나, 웹 기록물관리에 대한 정책적 측면보다는 OASIS 참조모형을 중심으로 한 연구에 집중되었다.

웹 기록물관리 정책 분야의 연구 성과로는 김유승의 연구를 들 수 있다. 김유승(2007)은 국내 웹 기록물관리에 수반되는 저작권의 문제와 기존에 제정된 국내 관련 법상의 문제점, 현재 국내에서 웹 기록물관리를 수행하고 있는 국립중앙도서관의 OASIS 프로젝트가 앞으로

1) EPPP는 1996년 6월 최종 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 캐나다 정부의 기록보존서비스프로그램 웹사이트를 통해 열람할 수 있다(Electronic Publication Pilot Project team and Electronic Collections Committee, 1996).

2) 현 한국정보화진흥원.

해결해야 하는 과제 등을 다루고 있다. 또한, 후속연구를 통해 선택적 웹 기록물관리와 포괄적 웹 기록물관리를 상호보완적으로 운용하는 복합적 웹 기록물관리 방법론을 제시하였다(김유승 2008). 하지만, 일반적 웹 기록물관리정책에 관한 논의에 머물렀을 뿐, 정부기관 웹 기록물관리에 대한 구체적인 논의를 이끌어내지는 못하였다. 정부기관 웹 기록물관리에 대한 주목할 만한 연구로는 유효림, 남건우, 이재선 등을 들 수 있다. 유효림(2006)은 국내외의 여러 웹 기록물의 관리 사례를 비교·분석하면서 국내 정부부처에서 생산되는 웹 기록물을 대상으로 관리방법, 선별기준, 수집주기 등을 제시하였다. 또한 국립중앙도서관과 국가기록원이 협력체를 구성하여 웹 기록물관리에 나설 것을 주장하였다. 남건우(2008)는 대통령기록관의 대통령 관련 웹 기록물 이관 사례에서 나타난 각종 문제점을 분석하여, 이에 대한 해결책으로 자동 수집과 웹 서버의 직접 이관을 접목시킨 절충형 이관을 제시하고 있다. 한편, 이재선(2008)은 국가기록원도 웹 기록물관리, 특히 공공기관에서 생산한 웹 기록물관리에 나서야 함을 역설하면서, 국내외 여러 사례를 분석하고 국가기록원의 웹 기록물관리를 위한 선별 기준과 그 요소들을 제시하고 있다.

2. 웹 기록물관리 정책의 필요성

한국인터넷진흥원의 통계에 의하면 2009년 2월 현재 전체 국내 도메인(.kr) 101만여 개 중에 정부기관(go.kr) 2,128개, 공공기관(or.kr) 43,413개, 교육기관(ac.kr) 13,026개, 연구기관(re.kr) 2,175개, 군기관(mil.kr) 55개³⁾ 등을 보유하고 있는 것으로 나타났다. 이들 웹 사이트에서는 매 순간 상당한 양의 웹 기록물이 업무 과정에서 생산되어지고 있으며 이들 웹 기록물은 공공기관, 혹은 정부기관이 업무과정에서 생산하고 있는 것이니만큼 모두 엄연한 공공기록물의 영역에 속한다고 볼 수 있다. 이렇게 국내에서 웹의 보급과 이용이 활발해지면서 '전자정부'라는 목표 아래 각종 민원 업무를 비롯한 다양한 행정업

무도 웹을 통해서 처리되고 있다.⁴⁾ 뿐만 아니라 다양한 형태의 상거래 역시 웹을 통해 이루어지고 있는 비율이 점점 커지고 있다.⁵⁾

그러나 이렇게 매 순간 광범위한 영역에서 생산, 이용되고 있는 웹 기록물은 그 수명이 기존의 다른 매체에 수록된 기록물에 비해 너무나 짧고 불안정하다. 영국의 한 연구에 의하면 단행본에 인용된 웹 문서의 65%가 1년 안에 사라진다(Charlesworth 2003). 이러한 웹 기록물의 짧은 수명은 이른바 웹의 역동성, 휘발성, 분산성이라는 특징에 기인한다.

어느 시대, 어느 나라를 막론하고 정부기관에서 생산되는 기록물은 그 국가의 각종 행위를 증거하고 여러 기관과 집단, 개인의 권리를 증빙하면서 더 나아가 국가의 정체성을 형성하는 매우 중요한 전략적 자산이다. 이는 웹 기록물도 마찬가지이다. 정부기관에서 생산된 웹 기록물은 다른 형태의 기록물과 마찬가지로 온전히 보존되어야 한다. 다시 말해, 정부기관의 웹 기록물을 부처의 오프라인 업무과정에서 생산된 전통적 의미의 기록물과 동등한 것으로 인식하고 관리하여야 한다는 것이다.

현행 기록물관리법은 기록물을 "국가기관, 지방자치단체, 그밖에 대통령령이 정하는 기관"이 "업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물"로 규정하고 있다.⁶⁾ 따라서, 오늘날 각 정부기관들이 여러 방면의 업무에 활용할 목적으로 만들어 운용하고 있는 웹 사이트, 웹 사이트에 게재된 정보 콘텐츠, 웹 사이트의 운영 및 관리 기록들 역시 법에서 정하고 있는 "모든 형태의 기록정보 자료"의 범주 안에 속한다고 볼 수 있다. 이에 정부기관의 웹 기록물은 다른 기록물과 마찬가지로 기록물관리기관과 기록물관리 전문가에 의해서 관리되어야 함이 마땅하다.

이미 정부기관의 많은 업무들이 해당부처 또는 공통의 웹 사이트를 통해서 이루어지고, 이 과정에서 많은 웹 기록물이 생산되고 있는 현실을 감안한다면 정부기관에서 생산된 웹 기록물의 관리의 매우 중요한 사항으로 다루어져야 한다. 이러한 가치를 가지는 정부기관의 웹 기록물

3) <<http://isis.nida.or.kr/sub01/index.jsp?pageId=010102>> [cited 2009.3.14].

4) 2009년 7월 현재, 722종의 민원서류를 인터넷을 통해 신청할 수 있고 33종은 즉시 발급이 가능하다. 우리나라는 2008년 UN전자정부 준비지수 6위, 전자정부 발전단계 중 최고단계인 5단계에 진입하였다(한국정보사회진흥원 2008, 62, 66).

5) 우리나라 전체 기업의 33.4%가 전자상거래를 하고 있고 금액으로 환산한 규모는 621조 9860억원으로 총거래액의 30%에 이른다(지식경제부, 한국전자거래진흥원 2008).

6) 『공공기록물관리에 관한 법률』 제3조, 법률8852호, 2008.2.29 타법개정.

이 제대로 관리되지 않고 유실되게 된다면 UNESCO가 경고한 “집단지식, 사회적 기록에서의 돌이킬 수 없는 훼손”(압둘아지즈 2005)은 먼 이야기가 아닐 수도 있다. 막대한 가치를 지닌 정부기관 웹 기록물의 유실로 인한 손실을 예방하기 위해서 정부기관에서 생산된 웹 기록물의 관리가 이루어져야 하며 이를 위한 정책을 수립할 필요성이 있다.

3. 정부기관 웹 기록물관리 정책 사례

3.1 해외사례

1994년 캐나다 국립도서관의 EPPP 프로젝트를 시작으로, 미국, 영국, 호주, 프랑스, 덴마크, 스웨덴, 일본 등 세계 각국의 도서관과 기록물관리기관은 웹 기록물관리 정책을 수립하고 관련 프로젝트를 수행하는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 이들 중 본 연구는 디지털 정보자원의 보존 및 확충이라는 포괄적 범위로 이루어지고 있는 웹 아카이빙 활동들을 제외하고, 정부기관 웹 기록물에 대한 정책수립과 관리에 적극적으로 나서고 있는 영국 TNA와 미국 NARA를 해외 사례분석 대상으로 삼아, 이들의 정부기관 웹 기록물관리 전반을 고찰하였다.

3.1.1 영국

2001년 영국 내각사무처(Cabinet Office)는 정부 웹사이트 가이드라인(Guidelines for government websites)』을 통해 정부기관에서 생산된 웹 기록물관리를 위한 정책을 마련하였다. 이 정책에 따라서 당시 중앙기록물관리기관이었던 공공기록사무소(Public Records Office, 이하 PRO)는 정부기관의 웹 기록물관리를 위한 세부적인 정책과 지침을 마련하고 정부기관에서 생산된 웹 기록물관리에 나섰다. 영국 정부기관 웹 사이트들을 관리하기 위한 지침이자 안내서 역할을 한 정부 웹사이트 가이드라인(Guidelines for government websites)』(Cabinet Office 2001a)은 영국 전자정부(e-gov) 정책의 일환으로 제시된 것이다. 정부기관의 웹 기록물관리를 위한 사항이 전자정부 추진 정책에 이미 반영이 되어 있다는 사실은, 영국이 전자정부 추진과정의 시작에서부터 웹 기록물의 관리에 충분한 주의를 기울였다는 것을 의미한다.

이 문서에는 왜 정부기관의 웹 기록물이 기록관리의 대상이 되는지 밝히면서, 웹 사이트의 콘텐츠뿐만 아니라 소프트웨어 라이선스, 웹호스팅서비스, 웹사이트 제작자, 패스워드 등 웹사이트관리에 관련된 기록들도 함께 관리되어야 한다고 규정하고 있다. 특이한 점은 정부기관 웹 기록물관리의 책임을 기록관리 담당자뿐만 아니라 웹사이트 관리자와 콘텐츠 제공자에게도 지우고 있는 것이다(Cabinet Office 2001a, Annex L, 16). 이러한 점은 웹 기록물의 특성을 반영해 기록관리 담당자뿐만 아니라 웹사이트 관리자에게도 웹 기록물관리 영역에 한해 기록관리 업무를 수행하도록 할 필요가 있다고 판단한 것으로 보인다.

이외에도 PRO는 영국 중앙정부기관의 전자정부 정책 시행과 그에 따른 전자기록물관리를 위해서 2001년에 펴낸 『전자기록관리를 위한 전자정부정책 프레임워크(e-Government Policy Framework for Electronic Records Management)』(PRO 2001a)에 웹 기록물에 관한 내용을 포함시켰으며, 같은 해 12월에는 웹 기록물관리를 위한 지침인 웹 자원관리: 웹사이트와 인트라넷의 전자기록관리(Managing web resources: Management of electronic records on website and intranets)』(PRO 2001b)를 펴냈다. 이 두 문건 중 전자는 전자정부 추진 및 시행 과정에서 생산되는 전자기록물관리를 위한 지침으로, 기록관리 시스템을 설계할 때부터 웹 기록물에 대한 고려가 필요함을 강조하고 있고, 이와 함께, 정적 웹의 페이지들은 이메일 등과 함께 전자문서의 범주로 분류하면서, 동적 웹의 페이지와 데이터베이스를 인트라넷의 기록물과 함께 다른 범주로 나누었다(PRO 2001a, 4, 13).

한편, 후자의 문건은 영국 중앙정부기관의 웹 기록물관리를 위한 매뉴얼로서 웹 기록물관리의 실무적이고 기술적인 측면에 치중하였다. 여기서도 기록물관리자뿐만 아니라 웹사이트 관리자, IT 전문가 등 여러 분야의 사람들이 웹 기록물관리를 위해 협력해야 함을 다시금 강조하고 있다(PRO 2001b, 3).

PRO는 전자기록물관리의 일환으로 2001년의 실험을 거쳐 2003년부터 웹 기록물관리 프로젝트를 시행한 바 있다. 초창기의 웹 기록물관리는 2001년 총선거 기간 총리관저 다우닝가 10번지(10 Downing Street) 웹사이트⁷⁾와 브리스톨 왕립의료원(The Bristol Royal Infirmary) 사이트⁸⁾를 대상으로 이루어졌다. 다우닝가 10번지 웹사

7) <<http://www.number10.gov.uk/>> [cited 2009.7.12]

이트의 경우에는 데이터베이스를 백업한 테이프를 PRO로 직접 이관하였으며 브리스톨 왕립의료원 사이트의 경우에는 웹사이트를 복제하여 CD에 저장하여 PRO로 직접 이관하였다(Brown 2006, 47-48). 이 두 실험에서 직접 이관 받은 웹 사이트를 이용하기 위해서는 운영체제 등의 기술적 환경도 함께 재현해야 한다는 것이 드러났고 PRO는 직접 이관의 대안으로 선택적 접근과 자동 수집을 선택했다. 당시 PRO는 웹 기록물 자동 수집에 대한 기술을 보유하고 있지 못했기 때문에, 웹 기록물의 수집과 보존을 수행하는 미국의 비영리 단체인 인터넷 아카이브즈(Internet Archives)의 도움을 받아 영국 중앙정부 웹 기록물의 수집을 실시했다. 이후 PRO는 주된 수집대상인 중앙정부부처의 웹사이트들을 6개월마다 한번씩 수집하는 것을 원칙으로 하였으며, 2003년 출범한 TNA⁹⁾는 2008년부터 수집 간격을 좁혀서 최소한 1년에 세 차례 수집하는 것을 원칙으로 하고 있다.¹⁰⁾

TNA는 PRO에 의해 수립된 영국 중앙정부기관 웹 기록물관리정책을 ‘웹 연속성 프로젝트(Web Continuity Project)’라는 이름 하에서 계속 이어나가고 있으며, 이의 일환으로 영국정부웹아카이브(UK Government Web Archive)가 출범하였다.¹¹⁾ 이 프로젝트는 제목에서처럼 일반 시민들이 정부기관의 웹 기록물을 도메인의 변동이나 부처의 통폐합 등 여러 변동 요인에 상관없이 계속해서 이용할 수 있게 하려는 의도에서 출발하였으며, 영국 중앙정부기관들의 웹사이트를 관리하여 좀 더 명확하고, 이용자 친화적인 서비스를 제공하는 것을 목표로 한다. TNA가 스냅샷(Snapshot) 방식을 이용하여 수집, 관리하고 있는 영국 중앙정부기관의 웹 기록물은 10개 상위 분야와¹²⁾ 그 하위 분야들로 분류되어 일반에 검색 및 열람 서비스가 제공된다. 기능별 분류 외에 사이트

명칭에 따른 알파벳순 분류도 제공된다.

한편, TNA는 2005년부터 유럽의 기록물보존과 디지털화를 통한 활용을 목적으로 활동하고 있는 비영리단체인 ‘유러피안 아카이브즈(European Archives)’와 협력하고 있다(Brown 2006, 182). TNA는 ‘유러피안 아카이브즈’ 사이트에서도 영국 중앙정부기관의 웹 기록물의 열람이 가능하도록 하고 있다.

이외에 TNA는 영국국립도서관(The British Library), 웨일즈국립도서관(The National Library of Wales), 스코틀랜드국립도서관(The National Library of Scotland), 웰컴 트러스트(Wellcome Trust), 공동정보시스템위원회(Joint Information Systems Committee) 등과 함께 2003년부터 시작된 ‘영국 웹아카이빙 컨소시엄(UK Web Archiving Consortium, 이하 UKWAC)’에도 참여하고 있다. UKWAC에서 TNA는 주로 중앙정부기관이 생산한 웹 기록물의 수집과 관리를 맡고 있으며 다른 주체들도 각자의 업무영역을 분담하고 있다.¹³⁾ 이와 같이 다수의 기록정보 관련 기관들이 협력하여 자국 내의 통합적 웹 기록물의 관리에 나선 UKWAC의 사례는 상호협력 없이 개별적으로 웹 기록물 보존을 추진하고 있는 국내 여러 기관들에 시사하는 바가 크다.

3.1.2 미국

NARA가 연방정부기관에서 생산된 웹 기록물관리에 본격적으로 나선 것은 2001년이다. 당시 NARA는 관할 연방정부기관의 정보책임자와 기록관리 담당자들을 대상으로 서한을 보내 각 기관 웹 사이트의 스냅샷과 관련 문서를 NARA로 이관할 것을 지시하였다(NARA 2001). 이와 함께, NARA는 연방정부기관들의 웹 사이트에서 생산된 웹 기록물을 자체적으로 수집·관리해오고 있는

8) <<http://www.bristol-inquiry.org.uk/>> [cited 2009.7.12].

9) 2003년 PRO와 역사매뉴스크립트위원회(Historical Manuscripts Commission)의 통합으로 TNA가 출범하였다. 2006년에는 다시 TNA에 공공영역정보사무소(Office of Public Sector Information)와 왕립정부간행물출판국(Her Majesty's Stationery Office)가 통합되어서 오늘에 이르고 있다.

10) TNA, Information on web archiving, [cited 2009.7.11]. <<http://www.nationalarchives.gov.uk/webarchive/future.htm>>.

11) TNA, UK Government Web Archive, <<http://www.nationalarchives.gov.uk/webarchive/>> [cited 2009.7.12].

12) 10개 상위분야는 ‘비즈니스, 산업, 경제, 금융’, ‘환경’, ‘정부, 정치, 공공행정’, ‘보건, 건강, 복지’, ‘국제관계, 국방’, ‘레저, 문화’, ‘주민, 지역사회, 주거’, ‘공공질서, 사법, 권리’, ‘교통, 통신, 기술’, ‘노동, 교육, 기능’로 구성되어 있다. [cited 2009.7.12]. <<http://www.nationalarchives.gov.uk/webarchive/>>.

13) 영국국립도서관은 역사적, 문화적으로 중요한 가치가 있다고 판단된 웹 기록물의 수집과 관리를 맡고 있다. 웰컴 트러스트는 주로 의학 분야의 웹 기록물을 수집과 관리를, 웨일즈국립도서관은 현대 웨일스의 삶과 관련된 웹 기록물을 수집, 관리를 담당하고 있다. UKWAC에 참여하는 기관들은 관심분야와 수집 대상이 달라도 사용하는 소프트웨어는 동일하도록 하고 있는데 수집 로봇은 공개 소스 소프트웨어인 HTTrack를, 수집된 웹기반 기록물의 관리 소프트웨어에는 호주에서 개발되어 PANDORA 프로젝트에서 이용되고 있는 PANDAS를 사용하고 있다. [cited 2009.7.12]. <<http://www.webarchive.org.uk/ukwa/info/about>>.

데, 현재 2004년의 미 대통령 선거, 2006년 109대 하원, 2008년 110대 하원 관련 웹 기록물을 일반에 공개¹⁴⁾하고 있다. 이때 이용된 로컬 하베스트(Local harvest) 기법은 웹 크롤러(web crawlers)를 이용하여 동적인 웹 페이지들을 HTML 문서로 변환하여 기록물을 수집하는 방식으로 자동수집이 가능하며, 내부 링크가 자동적으로 재설정되고 메타데이터가 같이 제공된다는 장점이 있다. 반면, 스냅샷 기법과 마찬가지로 플래시나 자바 스크립트가 들어간 웹 페이지를 수집하지 못한다는 단점이 있다.

NARA는 정책적인 측면에서도 정부 웹 기록물관리를 주도하고 있다. 2004년 정부전자기록관리지침의 일환으로 발표한 『웹 콘텐츠 기록(Web Content Records)』라는 문건을 통해, 웹 구조, 웹 문서, 웹 기록물에 대해 상세히 정의하면서, 전자정부와 전자기록물관리 정책의 일부로서 각 연방정부기관들에게 각 기관에서 생산된 웹 기록물을 자체적으로 수집 및 이관할 것을 권고하였다(NARA 2004). 또한 2005년에는 연방정부기관 웹 기록물의 정의,¹⁵⁾ 관리 주체, 방법, 일정과 이용에 이르는 사항들을 상세히 안내한 『국립문서기록보관청 웹 기록관리 지침(NARA Guidance on Managing Web Records)』을 발행하였다(NARA 2005). 연방정부 웹 기록물관리의 필요성을 거듭 강조하고 있는 이 지침서는 효율적 웹 기록물관리를 위해 실무적 관리 책임은 각 기관장과 기관의 기록관리 담당자가, 정책 수립 및 기관 지원의 역할은 NARA가 각각 수행해야 한다고 밝히고 있다.

미국 역시 영국의 사례와 마찬가지로 전자정부 및 전자기록물관리 정책을 추진·시행하면서 웹 기록물관리를 위한 준비를 함께 수행하였다는 점에서 발 빠르게 전자정부를 추진하면서도 웹 기록물관리를 위한 준비에는 소홀했던 우리나라와 큰 차이를 보이고 있다.

이후 NARA(2008)는 각 연방정부기관들이 자신들이 생산한 웹 기록물을 직접 관리해야 한다는 사실을 재차 강조했다. 다만 『연방기록법(Federal Records Act)』의 적용을 받지 않는 의회 관련 웹 기록물은 NARA가 지속적으로 수집할 예정이며, 대통령 관련 웹 기록물은 대통령기록관으로 이관될 것이라고 밝혔다. 이는 앞으로 미국 연방정부기관에서 생산된 웹 기록물도 일반 기록물처럼 각 관리 단계를 거쳐서 관리될 것이라는 의미로 해석된다.

3.2 국내 사례

현재 우리나라 중앙정부기관, 혹은 기타 공공기관들에서 생산되는 웹 기록물에 관한 명문화된 최상위 개념의 웹 기록물관리정책은 전무한 실정이다. 앞서 언급하였듯이, 2003년에 최종 개정되어 현재까지 중앙행정부처를 포함한 국내 공공기관들이 홈페이지 제작과 운영에 참고하고 있는 『공공기관 홈페이지 구축·운영 지침』(한국전산원 2003)에는 웹 기록물관리에 대한 부분이 전혀 없다. 이외에도 현재 국내 여러 정부기관들이 훈령이나 예규의 형식으로 운용하고 있는 자체 홈페이지 운영규정들이 있지만 여기에도 웹 기록물 및 그 관리에 관한 조항은 없다. 이뿐만이 아니다. 국가기록관리혁신을 목표로 삼았던 『기록관리혁신 종합실천계획』(국가기록원 2006)에도, 효율적 기록관리 업무지원을 위한 『2009년도 기록물관리 지침』(국가기록원 2009)과 『2009 대통령기록물 생산기관 업무 매뉴얼』(대통령기록관 2009)에서도 정부기관 웹 기록물관리에 관한 내용은 찾아볼 수 없는 형편이다.

이러한 현상은 웹 기록물을 생산하는 일선 기관뿐만 아니라 기록물관리기관, 특히 중앙정부기관에서 생산되는 기록물관리 전반에 대한 책임을 지고 있는 기관인 국가기록원조차 아직 정부기관 웹 기록물을 가치 있는 “기록물”로 명확하게 인식하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

국가기록원은 2008년 초 통폐합 중앙행정부처의 기록물관리를 위해 발행한 『정부조직 개편에 따른 기록물관리대책』에서 홈페이지를 전자기록물의 범주에 넣고, 『정부조직개편관련 웹 기록물관리 매뉴얼』을 배포하여 통폐합 정부부처와 정부위원회를 대상으로 웹 기록물관리 활동을 한 바 있다. 그러나 여전히 정부기관에서 생산되는 웹 기록물 전체를 관리하는 정책은 물론, 국가기록원 차원의 웹 기록물관리 정책도 현재로서는 전무하다.

본 논문에서 분석 대상으로 삼은 2가지 국내 웹 기록물관리 정책 사례는 2008년에 이루어진 국가기록원의 통폐합 부처 웹 기록물관리와 대통령 관련 웹 기록물관리이다. 이들 사례 외에 국내 웹 기록물관리 사례로는 정보트러스트센터의 ‘정보 트러스트운동’, 다음세대재단

14) Federal Web Harvests, [cited 2009.7.15]. <<http://www.webharvest.gov/collections/>>.

15) NARA는 웹 기록물을 웹사이트에 게재된 정보로 구성되는 ‘웹 콘텐츠 기록물’과 웹사이트 조직과 운영에 관한 정보를 제공하는 ‘웹사이트 관리 기록’ 모두를 포함하는 개념으로 설명하고 있다(NARA 2005).

과 한국인터넷진흥원 등이 펼치고 있는 'e하루616 운동'이 있지만, 선정대상이 주로 민간의 문화적 가치가 높은 웹 사이트에 집중된다는 점과 실제적인 웹 기록물의 관리가 이루어지고 있지 않은 점을 감안하여 대상에서 제외시켰다. 또한, 국립중앙도서관의 OASIS 역시 본 연구가 다루고 있는 정부기관 웹 기록물의 범위를 넘어서 웹 아카이빙 활동이라는 점에서 대상에서 제외하였다.

3.2.1 국가기록원의 통폐합 부처 웹 기록물 이관

국가기록원은 법령에 의해 지정된 영구기록물관리기관이자 중앙기록물관리기관¹⁶⁾으로서 국가 기록물관리 전반에 대한 책임을 맡고 있다. 그러나 국가기록원은 그동안 중앙정부기관이나 여타 공공기관의 웹 기록물관리에 관한 업무를 수행하지 않았다. 다만 2003년 5월 김대중 전 대통령 재임시기의 청와대 홈페이지가 2000년부터 시행된 『공공기관의 기록물관리에 관한 법률』에 의해서 국가기록원으로 이관된 사례¹⁷⁾가 국내 기록물관리기관의 웹 기록물 이관 사례로 있을 뿐이었다.

그러던 중 지난 2008년 2월 국가기록원은 정부조직개편 당시에 국무조정실, 중앙인사위원회, 기획예산처 등 통폐합 대상인 23개 부처·위원회의 웹 기록물을 이관받아 관리한 바 있으며, 이를 위한 지침을 만들어 해당 기관에 배포하였다(국가기록원 2008b). 당시 국가기록원이 추진 근거로 삼은 것은 공공기록물관리에 관한 법률(이하 기록물관리법) 제20조의 "전자기록물의 관리"에 관한 조항과 제25조의 "폐지기관의 기록물관리"에 관한 조항이었다.

웹 기록물 이관 방법으로는 백업된 웹 기록물을 직접 이관해오는 방식과 웹 크롤러, 수집 로봇을 이용한 원격 수집의 두 가지 방법이 동시에 병행되었는데 이렇게 두 가지 방법을 병행한 이유는 무엇보다도 당시 국가기록원이 통폐합 부처들로부터 이관 받아야 할 웹 기록물의 양이 방대한 것에 비해 실제 이관을 수행할 수 있는 시간이 매우 한정되어 있었기 때문이다.

한편 웹 기록물 이관에 나선 국가기록원은 통폐합 대상 부처의 기록관 담당자 및 정보화 담당부서, 정부통합전산센터 및 시스템 유지보수업체 등과 협조하여 웹 기록물의 이관 절차를 수행하였으며 이관 과정에서 통폐합 부처의 대표 홈페이지지만을 이관 대상으로 포함시키

고 부속 홈페이지는 각 부처에서 자체적으로 백업하도록 권고했다. 이는 부처 대표 홈페이지의 2~10배 분량에 이르는 부속 홈페이지들을 모두 이관받기에는 이용 가능한 자원이 너무 한정되어 있었기 때문이었다. 이렇게 백업된 웹 기록물은 서버와 데이터베이스를 직접 이관하는 방식으로 이관 받았다. 국가기록원이 밝힌 통폐합부처 웹 기록물 직접 이관 결과에 따르면, 교육인적자원부를 포함한 13개 기관에서 이관에 성공한 반면, 국가청렴위원회, 국무총리비서실 등 10개 기관에서는 이관에 실패한 것으로 나타나고 있다. 국가기록원은 이러한 직접 이관 외에 2008년 2월 28일부터 3월 5일까지 약 1주일 동안 23개 통폐합 대상 기관을 대상으로 웹 크롤러를 이용한 원격 수집 방식의 웹 기록물 수집도 시도하였다. 원격 수집 역시 시간 등의 여러 가지 제약조건 때문에 수집 범위가 제한되었다. 이 원격 수집을 통해 중앙인사위원회를 비롯한 15개 통폐합 부처 웹 기록물을 수집하는 데 성공하고, 기획예산처, 국정홍보처, 비상기획위원회, 정보통신부 등 4개 기관에서 부분적 수집에 성공하였다. 반면, 국무조정실, 재정경제부, 여성가족부, 방송위원회의 4개 기관의 웹 기록물은 수집에 실패하였다(국가기록원 2008a, 35-36).

여기에서, 원격수집의 '수집 성공'은 원격수집프로그램이 정상적으로 종료되고 수집 데이터가 정상적으로 생성된 경우를 의미하며, '수집 부분 성공'은 원격수집프로그램이 정상적으로 종료되지 않고 이를 이상 지속속적으로 무한 실행이 유지되어 임의 종료시킨 것으로서 수집 데이터는 생성되어 있는 경우를 의미한다. 한편, '수집 실패'는 수집틀의 한계, 홈페이지 소멸 등으로 수집이 원천적으로 실패하였거나 수집 데이터는 존재하나 소량의 데이터로 유의미하지 않은 경우 모두를 포함한다.¹⁸⁾ 국가기록원이 실시한 23개 통폐합 대상 기관 웹 기록물의 직접 이관 및 원격 수집 결과를 기관별 이관 방식과 성공여부를 중심으로 재구성하면 <표 1>과 같다.

<표 1>에서 보여지는 바와 같이, 직접 이관과 원격 수집 모두가 성공한 기관이 10곳, 직접 이관에 성공하고, 부분적인 원격 수집이 성공한 기관이 3곳이었다. 반면, 기획예산처와 정보통신부 2기관은 직접이관에 실패하고 원격수집에만 부분 성공하였고, 심지어 국무조정실, 방송위원회, 재정경제부 3기관은 직접 이관 및 원격 수집

16) 『공공기록물관리에 관한 법률 시행령 제6조 제1항(대통령령 21473호 개정 2009.5.6).

17) 국가기록원. 대통령웹기록개요, [cited 2009.7.15]. <http://www.pa.go.kr/usr/wms/wms_0100_00.do>.

18) 국가기록원 담당자 이메일 인터뷰. 2009.8.2.

〈표 1〉 23개 통폐합 대상 기관 웹 기록물의 직접 이관 및 원격 수집 결과*

대상기관	이관방식		대상기관	이관방식	
	직접 이관	원격 수집		직접 이관	원격 수집
건설교통부	×	○	문화관광부	○	○
과학기술부	○	○	방송위원회	×	×
교육인적자원부	○	○	보건복지부	○	○
국가청렴위원회	×	○	비상기획위원회	○	△
국가청소년위원회	○	○	산업자원부	○	○
국무조정실	×	×	여성가족부	○	×
국무총리비서실	×	○	재정경제부	×	×
국민고충처리위원회	○	○	정보통신부	×	△
국정홍보처	○	△	중앙인사위원회	○	○
금융감독위원회	○	○	해양수산부	○	○
기획예산처	×	△	행정자치부	×	○
농림부	×	○			

* ○ = 성공 △ = 부분성공 × = 실패

모두에 실패한 것으로 나타났는데, 이에 대한 명확한 후속조치 또는 대책이 마련되지 않은 것은 큰 문제라 할 수 있다. 이러한 정부기관 웹 기록물의 이관은 정권 교체와 그에 따른 급격한 정부조직 개편이라는 당시의 외부 사정에 의해서 1월말에서 5월까지 4개월이 채 되지 않는 짧은 시간과 한정된 자원 속에서 급박하게 진행된 사업이었으며 이러한 제약으로 인해 이관 및 수집의 범위가 상당히 한정되었다는 한계점이 있다. 그러나 기록물관리법에 따라 영구기록물관리기관으로 지정된 국가기록원이 정부기관에서 생산된 웹 기록물을 기록물관리기관이 관리해야 할 기록물로서 인식하고 이를 관리하기 위한 활동을 수행하였다는 데에 큰 의미가 있다.

3.2.2 대통령기록관의 웹 기록 이관

대통령 관련 기록물이관사업의 대상 기관은 윈도우즈(Windows) 기반 운영체제를 사용하는 16대 대통령 당선자 웹 사이트, 민주평화통일자문회의 등 11개 기관의 웹 사이트와 리눅스와 솔라리스(Linux & Solaris) 기반 운영체제를 사용하는 15대 대통령 홈페이지, 정책기획위원회 등 20개 기관의 웹 사이트이었다(국가기록원 2008b). 이들 기관 중 윈도우즈 기반 운영체제를 사용하는 기관의 웹 사이트는 이미 2007년 12월에 이관이 수행되었으며, 리눅스와 솔라리스 운영체제를 사용하는 기관의 웹 사이트는 2008년 1월에 관련 업무를 수행할 사업자를 모집하여 그해 2월에 기록물 이관이 수행되었다. 이때 이

관 방식은 직접 이관이였다. DVD와 노트북을 이용해 각 생산기관의 전산센터에서 웹 기록물을 직접 대통령 기록관으로 이관하였고 기록물뿐만 아니라 OS(운영체제)를 비롯한 운영환경까지도 이관하는 방식을 시도하였다. 대통령 웹 기록물 이관의 시초는 청와대 브리핑과 국정브리핑을 별도의 시스템으로 구축하여 국가기록원으로 이관하라는 2007년 8월의 대통령 지시사항 1681호였으며, 법적 근거는 같은 해 7월부터 시행된 『대통령기록물 관리에 관한 법률』¹⁹⁾ 제11조, 제12조 및 동법 시행령 제5조, 제6조의 대통령기록물 이관과 회수, 대통령기록관에 관한 조항이었다.

대통령 관련 웹 기록물 이관 작업 역시 앞서의 통폐합부처 웹 기록물 이관과 마찬가지로 비교적 짧은 기간에 방대한 양의 웹 기록물을 이관하는 작업이다 보니 많은 어려움이 있었다. 이에 대해 윤준희(2008, 44)는 주요 문제점으로 첫째 최종 버전만의 이관, 둘째 전문인력의 부재로 인한 이관 및 검수 작업의 지연, 셋째 웹 기록물 이관대상 기관과 웹 기록물 탑재 장비운영 기관의 불일치, 넷째 웹 기록물 이관에 대한 유지보수 업체와의 계약 미비, 다섯째, 각급 기관별 사용 장비 및 소프트웨어의 상이성 등 5가지를 들었다.

대통령기록관은 대통령 관련 기관들로부터 이관 받은 14대 김영삼 대통령 시기부터 17대 대통령 인수위까지의 역대 대통령 관련 웹 기록물을 2008년 6월부터 별도의 대통령기록관 웹 기록서비스 사이트를 통해 일반에

19) 법률 제8395호, 2007.4.27. 제정.

공개하였다. 2009년 2월부터는 새로 만들어진 대통령 기록 포털에 이를 통합시켜 역대 대통령 웹 기록 메뉴를 통해 일반에게 제공하고 있다.²⁰⁾

3.3 사례 비교 분석

3.3.1 수집방법 및 주기

웹 기록물의 수집방법에 있어서는 TNA나 NARA 모두 서버나 데이터베이스의 직접 이관보다는 웹 로봇과 같은 자동 수집 도구를 이용해서 수집 관리자(기록관리자)가 지정한 웹 사이트를 정기적으로 스냅샷, 혹은 로컬 하베스트 방식을 이용하여 원격 수집하는 방법을 이용하였다. 국가기록원의 통폐합 정부부처 웹 기록물 이관의 경우에는 이관 당시의 여러 사정 때문에 웹 로봇을 이용한 원격 수집 방식과 서버 및 데이터베이스의 직접 이관이 병행되어서 사용되었고, 대통령기록관의 대통령 웹 기록물 이관 시에는 직접 이관 방식이 사용되었다. <표 2>는 각국의 웹 기록물 수집 방식을 비교해 놓은 것이다.

<표 2> 각국의 웹 기록물 수집방식 비교

국가	수집기관	수집방법
영국	TNA	원격수집(스냅샷)
미국	NARA	원격수집(로컬 하베스트/웹 크롤러)
한국	국가기록원	원격 수집(웹 크롤러) + 직접 이관
	대통령기록관	직접 이관

스냅샷, 혹은 로컬 하베스트 방식은 단순한 텍스트와 그래픽을 중심으로 이루어진 정적인 웹 사이트의 기록물을 수집하는 데에는 적합하지만 동적 웹 사이트의 경우에는 상당한 한계를 갖고 있다는 점에 주의해야 한다. 특히, 국내 웹 사이트는 동적 웹 사이트가 주류를 이루고 있으며 이는 정부기관들도 예외가 아니기 때문에 웹 기록물 수집 방식에 대한 심화된 연구가 필요하다. 또한, 최근 국가기록원의 경우처럼 갑작스럽게 폐지되거나 통합되는 기관의 웹 기록물관리를 위해서는 직접 서버나 데이터베이스를 이관 받는 방법도 불가피할 것이다.

현재 웹 기록물 수집 방법의 보완책으로서 제시할 수 있는 것은 웹 서버에서 파일을 직접 복제하여 플래시나 자바스크립트 파일도 수집가능 한 미러링 방식을 이용하는 방법, 혹은 김정심(2007, 67-70)의 제안처럼 RSS를 이

용한 정기적인 이관을 대안의 하나로 생각해볼 수 있을 것이나 앞으로도 이에 대한 꾸준한 연구개발이 필요하다.

수집주기에 있어서는 영국이 과거 PRO가 6개월마다 한번, 이후 출범한 TNA가 적어도 1년에 세 차례 수집하는 것을 원칙으로 하고 있는데 반해, 국가기록원은 정기적 수집계획조차 수립하지 못하고 있다. 따라서 효과적인 정부기관 웹 기록물관리를 위해서는 정기적 수집계획의 수립이 필요하며, 사회적으로 매우 큰 영향력을 끼치는 사건에 관련된 웹 기록물의 경우에는 수집 주기를 정하지 말고 수집할 수 있게 하는 정책이 필요하다.

장기적 관점에서, 국가기록원은 웹 크롤러 등을 이용한 원격 수집을 중심으로, 직접이관을 상호보완적 대안으로 활용하는 복합적 수집방법을 채택하는 것이 바람직한 것으로 보이며, 이를 위해 충분한 사전준비와 이관기간의 제도적 확보가 선행되어야 할 것이다.

3.3.2 서비스

수집, 보존 중인 웹 기록물의 대국민 서비스 방식을 비교해보면 영국의 TNA는 기관 웹 사이트 내에 이러한 서비스를 제공하는 별도의 웹 페이지를 갖고 있으면서 이곳에서 정부기관 웹 기록물의 열람과 검색 서비스를 제공하고 있다. 미국의 NARA는 별도의 웹 사이트를 보유하고 있다.

서비스되는 웹 기록물의 목록은 TNA의 경우에는 정부 기능별과 알파벳순의 두 가지로 구성되어 있으며 NARA의 경우에는 연방정부기관 명칭을 알파벳순으로 나열한 것으로 구성되어 있다. 반면, 대통령기록관의 경우에는 대통령 기록포털 웹 사이트에서 서비스를 제공하면서 웹 기록물을 역대 대통령별로, 다시 그 안에서 각 생산기관별로 분류하고 있다. 다만, 최종 버전만 서비스되고 있기 때문에 시기별 분류는 없다. <표 3>은 알파벳 순 분류방식을 채택하고 있는 영국·미국과 우리나라의 분류 방식 및 서비스 형태를 비교한 것이다.

일반 이용자의 효율적 전자기록물 이용이라는 측면에서, 영국 TNA의 경우처럼 정부기능별 분류와 알파벳순 분류의 두 가지를 병행하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 향후 국가기록원이 서비스 할 예정인 통폐합 부처의 웹 기록물의 경우, TNA의 기능별 분류 방식을 따르는 것이 기록물관리와 이용자의 편의를 위해 바람직할 것으로 판단된다.

20) 대통령기록포털, [cited 2009.3.21]. <<http://www.pa.go.kr/usr/index.do>>.

〈표 3〉 각국의 웹 기록물 분류 및 서비스 방식 비교

국가	기관	분류 방식	서비스 형식
영국	TNA	기능별 분류(알파벳순 병행)	기관 웹사이트 내 서비스 페이지
미국	NARA	알파벳순 분류	별도의 웹사이트
한국	대통령기록관	역대 대통령별 분류	대통령기록포털 내 서비스 메뉴

3.3.3 운영 주체

캐나다의 EPPP, 호주의 PANDORA 등 다수의 국가에서 도서관 주도로 웹 기록물관리가 이루어지고 있는 경우가 많다. 이러한 현상은 수집·관리된 웹 기록물을 도서관의 디지털 장서로 활용하거나, 자국의 문화적 자원의 일부분으로 관리·활용하고 이를 후세에 물려준다는 취지에서 대부분의 웹 기록물관리 프로젝트가 시작되었기 때문으로 해석된다. 그러나 정부기관에서 생산되는 웹 기록물은 그 생산 주체와 생산 목적, 자체가 갖고 있는 특성에 따라 도서관의 디지털 장서가 아닌, 국가의 전략적 자원인 “기록물”로 보는 것이 옳으며 그 보존과 관리 또한 기록물관리기관이 수행하는 것이 바람직하다.

하지만 국내외를 막론하고 기록물관리기관보다 도서관이 먼저 웹 기록물의 수집과 관리에 나서서 상당한 성과를 내고 있으며 웹 기록물관리에 관련된 경험과 지식·기술도 축적하고 있다는 점과 웹의 광대성 및 다양성을 감안해야 한다. 따라서 조현주(1999)가 구상했던 국가인터넷아카이브나 유효립(2006)이 제안한 국립중앙도서관과 국가기록원의 협력체, 또는 이미 실현된 영국의 UKWAC의 경우처럼 도서관과 기록물관리기관이 공동으로 정부기관에서 생산된 웹 기록물의 관리에 나서는 것을 하나의 대안으로 고려해 볼 수 있다.

3.3.4 정책수립

이상의 것들은 모두 정책을 바탕으로 하며, 정책으로 귀결된다. 영국과 미국은 전자정부 정책수립과 동시에 정부기관 웹 기록물관리 정책을 준비하였고, 이를 바탕으로 꾸준하고 주기적인 수집·관리를 수행해 왔다. 이는 비슷한 시기에 전자정부를 추진하면서도 웹 기록물관리에 대한 준비가 미흡했던 우리의 상황과 크게 대비된다. 이러한 차이는 전자정부정책의 수립단계에서부터 웹 기록물을 국가적 전략자원인 “기록물”로 보느냐, 단순한 데이터의 집합으로 보느냐 하는 차이에서부터 발생한 것으로 보인다.

이러한 맥락에서, 국내 정부기관의 웹 기록물관리를 효과적으로 수행하기 위한 장기적 관점에서의 종합적인 웹 기록물관리정책 수립의 필요성이 더욱 강력하게 제기된다고 할 수 있다. TNA나 NARA는 자신들의 웹 기록물관리에 관한 정책을 공개하고 있다. 이는 해당 기관이 수행하는 역할과 기능을 기관 내외부에 선포하여 종사자들의 목적의식을 고취시키고 외부의 지지를 얻으며 기록관리 업무의 정당성을 확보하는 효과로 이어지고 있다.

4. 정부기관 웹 기록물관리 정책의 문제점과 개선방안

4.1 법·제도 기반의 마련

현재 우리나라 정부기관 웹 기록물관리에 있어서 가장 큰 문제점은 장기적 관점의 정책 부재라 할 수 있으며, 이는 정부기관에서 생산되는 웹 기록물의 거의 대부분이 기록물관리 기관과 기록관리시스템의 영역 밖에 존재하는 상황으로 이어지고 있다.

정부기관 웹 기록물의 효과적인 관리를 위해서는 기록물관리법과 함께 여러 관련 법령들의 개정이 우선되어야 한다. 현행 기록물관리법은 “전자기록물”을 “정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성하여 송신·수신 또는 저장되는 기록정보자료”로 규정하고 있어 웹 기록물을 포괄하고 있는 것으로 해석될 수는 있다. 하지만, 명확성이 현저히 떨어질뿐더러, 무엇이 웹 기록물을 구성하고 있는지에 대해서는 언급이 없다. 2009년 3월 개정된 『도서관법』²¹⁾이 “도서관자료”에 “온라인 자료”가 포함됨을 명시한 것은 좋은 전례가 될 것으로 보인다. 따라서, NARA의 사례에서처럼, 웹 기록물의 정의를 명확하게 내려야 할 필요가 있다. 이때 웹 기록물에서는 웹사이트의 콘텐츠 기록물뿐만 아니라 웹

21) 법률 제9528호, 2009.3.25, 일부개정(시행 2009.9.26).

사이트의 관리 기록도 포함되어야 한다.²²⁾

또한 각 정부기관의 웹사이트 개편, 혹은 교체 시에 기존 웹사이트의 기록물을 자체 기록관, 또는 국가기록원으로 이관하도록 각 기관의 웹 기록물관리 정책에 규정하는 것 또한 반드시 필요하다. 그동안 정부기관의 웹 사이트들이 개편될 경우 이전 버전의 웹 기록물이 제대로 관리 되지 않았기 때문이다.

최근에는 웹사이트 및 관련 시스템 설계·제작과 유지·보수를 외부 업체에 맡기는 비중이 커지는 추세이다. 따라서 외부업체에 각 작업 단계의 철저한 문서화를 통해 관련 기록을 남기고 이를 기관에 제출하거나 관련 법령에 따라 제3자에게 위탁 보관하도록 하여 외부 업체의 폐업이나 도산 등과 같은 경우에 대비하도록 하는 제도도 필요하다. 이러한 시스템 설계·제작과 유지·보수 단계의 문서화와 관련 기록의 제출을 의무화 하는 것은 업체들에게 있어서 상당한 부담으로 다가올 수 있는 만큼 이에 대한 적절한 보상도 강구해야 한다.

정부기관 웹 기록물관리정책의 수립과 그 시행과정에서 소요되는 예산 확보 역시 중요한 문제로서, 정책 수립과정에 이에 대한 충분한 배려가 포함되어야 한다.

4.2 기관별 협력의 구축

정부기관에서 생산되는 웹 기록물은 그 양과 종류가 방대하기 때문에 어느 한 기관만으로는 그 관리가 제대로 이루어질 수 없으며 따라서 여러 기관들의 협력이 필요하다.

이미 지난 몇 년 동안 국립중앙도서관, 국가기록원 등의 기관들이 협력관계 없이 독자적으로 정부기관 웹 기록물관리를 수행해오고 있다. 이 기관들이 웹 기록물 보존에 관해 축적해온 기술과 경험을 지금 일시에 포기하기에는 기록관리 분야의 손실이 크다. 따라서 교육과학기술부 산하 사료수집보존협의회나 영국의 UKWAC와 같은 협력체를 이루어 것이 바람직하다. 이와 같은 협력체 방식은 기존에 각 기관이 실시해온 웹 기록물관리의 독자성과 지속성을 보장해주는 한편, 중복되는 수집영역을 협의·조정하고, 이제껏 관리되지 못했던 영역에 대한 보완 방안을 제시할 수 있다는 점에서 현재 우리의 현실에 가장 적합한 방안으로 보인다.

정부기관 웹 기록물관리 정책 수행에 있어서는 영국

UKWAC의 사례에서처럼 각 참여주체들이 서로의 업무영역을 명확히 구분할 필요가 있다. 예를 들어, 국립중앙도서관은 학술적, 문화적으로 가치가 있는 웹 기록물의 관리를 담당하고 대부분의 정부기관 및 그 직속기관들에서 생산되는 웹 기록물의 관리는 국가기록원이 담당하는 형태로 운영되는 것이 바람직하다.

각 기관은 웹 기록물 수집 및 관리 소프트웨어, 기록물 메타데이터 요소 등을 통일하여 상호 호환성을 갖게끔 하여야 한다. 이를 바탕으로, 현행 나라기록 포털과 같은 일종의 포털 사이트를 구축해 웹 기록물의 검색과 열람 서비스를 제공하여 이용자의 편의성을 높여야 한다.

한편, 앞서 살펴본 미국과 영국의 정부기관 웹 기록물관리 정책에서는 두 나라 모두 기록물 관리자와 웹 사이트 관리자 모두에게 웹 기록물관리를 위한 책임을 부과하고 있는 점에 주목하여야 한다. 정부기관 웹 기록물의 관리가 원활하게 이루어지기 위해서는 위에서 언급한 여러 관련 기관들의 협력 외에도 각 정부기관 내에서 기록관의 기록관리업무 담당자와 웹 사이트 관리 담당자 사이의 긴밀한 업무협조가 필수적이기 때문에 정부기관 웹 기록물관리 정책을 수립할 때에는 이러한 측면에 대한 고려가 필요하다.

4.3 기술적 표준의 정비

정부기관의 웹 기록물관리를 위한 정책이 수립되면 이를 시행하고 뒷받침하기 위한 기술적 기준도 마련되어야 한다. 앞서 국가기록원의 웹 기록물 이관 사례에서 살펴본 바와 같이 현재 여러 정부기관들이 각기 다른 기술적 기반을 가진 장비와 소프트웨어를 사용하고 있는 상황이다. 이렇게 다양한 장비 및 소프트웨어의 사용은 웹 기록물 이관 및 관리에 있어서 상당한 장애요인으로 작용할 가능성이 매우 크다. 따라서 정책 수립 및 이후의 기술적 기준 제정에 있어서 이에 대한 고려가 필요하다.

한편 기술적 기준을 제정할 때에는 운영체제(OS)나 데이터베이스 관리 시스템(DBMS)와 같은 소프트웨어 부문의 표준뿐만 아니라 실제 웹 기록물이 저장되는 서버와 스토리지 등 각종 장비 및 이러한 장비들이 자리할 시설의 규격 역시 정해져야 한다. 웹 기록물관리에서 요구되는 사항의 특성상 안정성이 우선되어야 하기 때문에 최신 기술보다는 이미 검증된 기술을 택하는 것이 바

22) “공공기관의 행정정보시스템의 데이터세트, 웹 기록물 등 전자기록물”이라는 표현은 2009년 2월 26일 행정안전부의 공공 기록물 관리에 관한 법률 일부 개정령(안) 을 통해 입법 예고되기까지 하였으나, 최종 개정안에서는 채택되지 못하였다.

람직하다. 또한 특정 업체나 인물에 독점된 기술은 가급적 피해야 할 것이다.

4.4 보안 및 개인정보보호

효과적인 정부기관 웹 기록물관리를 위한 필수적인 사항 중 하나는 웹 기록물관리 과정에서 일어날 수 있는 허가받지 않은 기록물의 수정, 이른바 위변조의 문제에 적절하게 대비하는 것이다. 허가받지 않은 수정으로부터 기록물을 보호하는 것은 기록물의 진본성과 무결성을 유지하여 기록물의 신뢰성을 지키는 데 있어서 필수적인 일이니만큼 이는 반드시 정부기관 웹 기록물관리에 있어서 핵심적인 사항으로 다루어져야 한다.

또한 개인정보 유출 및 이로 인해 발생할 수 있는 사생활 침해와 기타 피해 등에 대해서도 미리 대응방안을 연구할 필요성이 있다. 정부기관의 웹 기록물은 그 특성상 많은 양의 개인정보가 담겨져 있고 이 정보가 유출되면 엄청난 피해를 일으킬 수 있다. 따라서 정부기관의 웹 기록물관리에 있어서 개인정보보호에 각별히 주의해야 한다. 개인정보는 이관 및 수집 대상에서 제외하거나, 또는 이관이나 수집 범위를 최소화 하거나 혹은 이관 받거나 수집하더라도 가급적 공개를 제한하며 만약 유출될 경우에 대비해 암호화를 하여 피해를 최소화하도록 관리하는 방법도 고려할 수 있다.

5. 결론

정부기관 웹 기록물관리는 민주사회의 근간이 되는 공공기록물관리의 큰 영역으로서, 우리 세대와 미래를 위해 반드시 바로잡아야 할 과제이다. 정부기관 웹 기록물의 관리 소홀과 방치는 우리 사회가 가진 기록물에 엄청난 손실로, 나아가 현재에 대한 사회적 기억의 상실과 미래와의 단절로 이어질 수 있다. 하지만, 정부기관을 포함한 공공기관 대부분이 소속기관에서 생산되고 있는 웹 기록물을 관리해야 할 전략적 자원인 “기록물”로 인식하지 못하고 있다. 국내 기록관리 분야의 발전이 기술 발달에 따른 웹 기록물의 대량 생산을 적극적으로 수용하지 못해서 일어나는 현상이다.

현 상황에서 가장 시급한 과제는 정부기관의 웹 기록물관리를 위한 정책을 수립하고 이를 시행에 옮기는 일이다. 웹 기록물 정책이 수립되어야만, 정부기관에서 생

산되는 웹 기록물이 다른 매체의 기록물과 마찬가지로 다양한 현재적, 미래적 가치를 지닌 “기록물”로 인식될 수 있다. 정책을 통해서만이 관리 지침이나 표준과 같은 여러 방안의 마련을 논의할 수 있고, 여러 작업에 소요되는 예산을 확보할 수 있으며, 여러 기관들의 협력을 이끌어 낼 수 있는 토대가 마련될 수 있다.

효과적인 정부기관 웹 기록물관리를 위해서는 산적한 과제들이 있다. 기록물관리법과 함께 『전자정부법』, 『사무관리규정』 등 관련 법령의 개정이 이루어져야 하며, 실제 업무 과정에서 적용하기 위한 지침, 매뉴얼, 표준의 마련, 그리고 이를 시행하게 될 인력의 교육과 훈련, 대내외적인 홍보, 그리고 여기에 소요되는 예산의 확보 등이 반드시 뒷받침되어야만 한다. 그리고 이러한 산적한 과제들에 대한 첫 해법은 협력의 힘에서 나와야 한다. 정부기관 웹 기록물관리 정책수립 과정에는 직접 웹 기록물관리를 수행할 기관인 국가기록원뿐만 아니라, 국립중앙도서관, 정부통합전산센터 등 관련 이해당사자들이 참여하여야 하며, 이는 효과적인 웹 기록물관리 정책의 수립과 시행을 위해서 반드시 필요한 절차이다.

【참고문헌】

- 국가기록원. 2008a. 『기록인』, 겨울호, 35.
 국가기록원. 2008b. 『대통령기록물 생산기관 웹 기록물 이관 사업 제안요청서』.
 국가기록원. 2008c. 정부조직 개편관련 웹 기록물관리 매뉴얼.
 국가기록원. 2008d. 『정부조직 개편에 따른 기록물관리 대책』.
 국가기록원. 2009. 『2009년도 기록물관리 지침』.
 국립중앙도서관. 2005. 『국립중앙도서관 2010』.
 국립중앙도서관. 2007. 국립디지털도서관 운영전략 세부 계획.
 국립중앙도서관. 2008. 『2007 국립중앙도서관 연보』.
 김유승. 2007. 웹 아카이빙의 법·제도적 문제에 대한 고찰, 『한국문헌정보학회지』, 41(3): 5-24.
 김유승. 2008. 복합적 웹 아카이빙 정책에 대한 고찰: 프랑스 국립도서관의 사례를 중심으로, 『한국문헌정보학회지』, 42(4): 159-179.
 김정심. 2007. 행정부처 웹사이트의 아카이빙 방안에 관한 연구, 중앙대학교 대학원 석사학위 논문.

- 남건우. 2008. 웹기록 이관의 문제점과 개선방안에 대한 연구: 대통령 기록관의 이관사례를 중심으로. 한남대학교 대학원 석사학위논문.
- 대통령기록관. 2009. 『2009 대통령기록물 생산기관 업무 매뉴얼』.
- 박영환. 2008. 통·폐합 부처 웹기록 이관 현황과 과제. 제2회 기록관리포럼. 『뉴 패러다임, 웹 아카이빙! : 웹 기록관리의 현황과 전망』. 국가기록원, 51-65.
- 서혜란. 2004. 웹 아카이빙의 성과와 과제. 한국비블리아, 15(1): 5-25.
- 송병호. 2005. 진본성 확보를 위한 전자기록물관리 방안. 『한국비블리아학회지』, 16(2): 43-59.
- 압둘아지즈 아비드. 2005. 디지털 유산의 보존: UNESCO의 관점에서. 『한국기록학회지』, 5(2): 183-193.
- 유효림. 2006. 정부부처 웹 아카이빙 방안 연구. 명지대학교 대학원 석사학위 논문.
- 윤준희. 2008. 대통령 기록물 생산기관 웹기록 이관 및 서비스 현황과 과제. 제2회 기록관리포럼 뉴 패러다임, 웹 아카이빙! : 웹 기록관리의 현황과 전망. 국가기록원, 29-47.
- 이소연. 2004. 디지털유산의 장기적 보존: 국가정책수립을 위한 제언. 『기록학연구』, 10: 27-64.
- 이소은. 2008. 웹 기록의 평가·선별 방안에 관한 연구. 명지대학교 대학원 석사학위 논문.
- 이재선. 2008. 국가기록원의 웹 사이트 아카이빙 구축을 위한 선별 방안에 관한 연구. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 이지은. 2006. 공공기관의 웹기록 관리방안 연구. 한국외국어대학교 대학원 석사학위 논문.
- 임진희. 2006. 전자기록의 장기보존을 위한 보존정보패키지(AIP) 구성과 구조. 『기록학연구』, 13: 41-90.
- 정보통신부. 2005. 『정보시스템 운영관리 지침』.
- 조현주. 1999. 웹 자료의 장기 보존을 위한 국가인터넷아카이브 모형 구축에 관한 연구. 연세대학교 대학원 석사학위 논문.
- 지식경제부, 한국전자거래진흥원. 2008. 『08년 국내 기업 e-비즈니스와 IT활용 현황조사 결과』.
- 한국인터넷진흥원. 2008. 『2008 한국인터넷 백서』.
- 한국전산원. 2003. 공공기관 홈페이지 구축에 관한 지침.
- 한국정보사회진흥원. 2008. 『2008 국가정보화 백서』.
- Barry, Rick. 2004. Web sites as recordkeeping & Recordmaking system. *The Information Management Journal*,38(6): 26-33.
- Brown, Adran. 2006. *Archiving Website: a Practical Guide for Information Management Professionals* London: Facet Publishing.
- Cabinet Office. 2001. Guidelines for government websites. [cited 2009.7.20]. <<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-government/resources/handbook/pdf/pdfindex.asp>>
- Charlesworth, Andrew. 2003. Law and the Would-be WebArchivist, *Preserving the Web*, University of Kerkira, Kerkira, Greece.
- Day, Michael. 2003. *Collecting and Preserving the World Wide Web* JISC & Wellcome Trust.
- Electronic Publication Pilot Project team and Electronic Collections Committee. 1996. Electronic Publication Pilot Project (EPPP) Final Report. [cited 2007. 7.20]. <<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/SN3-331-1997E.pdf>>
- NAA. 2001. Archiving Web Resources: A Policy for Keeping Records of Web-based Activity in the Commonwealth Government. [cited 2009.7.15]. <<http://www.archives.gov/records-mgmt/basics/snapshot-public-web-sites.html>>.
- NAA. 2001. Archiving Web Resources: Guideline for Keeping Records of Web-based Activity in the Commonwealth Government. [cited 2009.7.15]. <<http://www.archives.gov/records-mgmt/basics/snapshot-public-web-sites.html>>.
- NARA. 2001. Memorandum to Chief Information Officers: Snapshot of Agency Public Web Sites. [cited 2009.7.15]. <<http://www.archives.gov/records-mgmt/basics/snapshot-public-web-sites.html>>.
- NARA. 2004. Expanding acceptable transfer requirements: Transfer instructions for permanent electronic records, Web content records. [cited 2009.7.15]. <<http://www.archives.gov/records-mgmt/initiatives/web-content-records.html>>.
- NARA. 2005. NARA Guidance on Managing Web Records. [cited 2009. 7.15]. <<http://www.archives.gov/records-mgmt/policy/>>

- managing-web-records-index.html).
- NARA. 2008. National archives and Records Administration web Harvest Background Information. [cited 2009.7.14].
<<http://www.archives.gov/records-mgmt/pdf/nwm13-2008-brief.pdf>>.
- PRO. 2001a. *e-Government Policy Framework for Electronic Records Management*.
- PRO. 2001b. Managing Web Resources: Management of Electronic Records on Website and Intranets: an Erm Toolkit. [cited 2009.7.22].
<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/website_toolkit.pdf>.
- William G. LeFugy, 2001, Record and Archival Management of World Wide Web Sites. *Government Records review* April 2001, SAA, 6-9.