

전자정부 추진과 기록관리방안*

김재훈**

1. 서론
2. 전자정부와 전자기록관리의 개념
 - 1) 전자정부의 개념
 - 2) 전자기록관리의 개념
3. 각국의 전자정부 추진과 전자기록 관리
 - 1) 미국
 - 2) 일본
 - 3) 영국
 - 4) 호주
4. 한국의 전자정부와 기록관리 현황
 - 1) 한국의 전자정부 추진과 문제점
 - 2) 전자정부 관련법령과 전자기록 관리
 - 3) 기록관리 관련법령과 전자기록 관리
5. 전자정부에서의 기록관리방안 모색
 - 1) 기록물관리시스템의 구축방안
 - 2) 기록물관리기구의 발전방안
6. 결론

* 이 논문은 2001년도 목포대 기록관리학협동과정석사학위 논문을 수정 보완하였음.

** 한국국가기록연구원 선임연구원

1. 서론

정보통신기술의 발전은 국가에서부터 개인에 이르기까지 커다란 변화를 요구하고 있다. 각종 업무용 전산 프로그램의 사용, 정보자료의 전산화와 효율적인 검색 이용, 그리고 전자문서의 생산과 사용 등은 보편적인 현상이 되었다. 이에 세계 각국은 정보통신기술의 발전성과를 행정에 적극 활용하는 '전자정부'를 추진하고 있다.¹⁾

전자정부에서는 모든 공공 기록물의 '생애주기(Life Cycle)'¹⁾가 전자화 될 것으로 보인다. 그러므로 기록물관리체제도 정부의 전자정부 추진 계획에 맞게끔 변화·발전해 가는 것이 중요하다. 이는 기존의 종이문서 중심의 기록물관리체계에서 전자기록물 중심의 기록물관리체계로 전환되어져야 한다는 것을 의미한다. 즉 전자정부에서의 기록물관리는 단순히 기록물을 이관받아 보관하는 것이 아니라, 생산단계에서부터 평가·분류 및 보존·활용단계에 이르기까지 일관된 시스템에 의하여 관리·운영되어야 한다. 그러므로 전자기록물의 체계적 관리는 전자정부의 실현에 있어 매우 중요한 수단이며, 한편으로는 전자정부가 실현해야 할 하나의 과제이다.

그러나 전자정부의 구축 방안에 대한 논의는 꾸준히 이루어져 왔지만, 기록학 차원에서의 전자정부 구축에 대한 접근은 거의 이루어지지 않았다. 전자정부에서의 기록관리방안에 대하여는 대표적으로 김익한과 이상민의 연구를 들 수 있다.²⁾

-
- 1) 공공 기록물의 '생애주기(Life Cycle)'라 함은 기록물의 생산에서 유통·분류·평가·보존·활용 및 폐기의 전과정을 말한다.
 - 2) 김익한, 「전자정부와 과학적 기록관리-방법론적 응용을 중심으로-」 『기록학연구』2, 한국국가기록연구원, 2000; 이상민, 「전자기록물의 관리 원칙 : 전자정부의 초석」 『기록보존』13, 행정자치부 정부기록보존소, 2000.

김익한은 그의 글에서 ‘전자정부의 구현을 위해 기록관리의 과학적 방법론이 어떤 유의미성을 지니는가’를 밝히고 있다. 또 기록관리법은 기록의 생산을 전체적으로 제어하고 억제하는 기능을 발휘하도록 제정되었다고 보고, 이는 전자정부 분야에서 일반적으로 논하는 업무과정 혁신이나 문서감축의 측면과 깊은 상관관계를 맺는다고 하였다. 그리고 2000년 12월에 발표된 행정기관의 전자문서시스템규격을 분석하면서, 현 시스템의 한계점으로 전자정부의 추진주체와 공공기록의 관리를 담당하는 주체가 분리되어 있는 사실을 지적하고 있다. 따라서 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 전산분야와 기록관리분야의 통합기구를 형성할 것 등을 제시하였다.

이상민의 경우, 아직 우리나라에서 생소한 개념이라고 할 수 있는 전자기록물 관리의 개념과 전자기록물의 ‘생애주기’의 개념과 관리, 전자기록에서 메타데이터의 정의와 그 중요성 등에 대하여 설명하고 있다. 또한 현재 우리나라 공공기관에서 사용되고 있는 전자기록물 생산·사용·유통 시스템은 기록관리에 대한 설계가 결핍되어 있다고 보았다. 한편으로 그는 전자기록물 관리와 전자정부의 상관관계를 밝히면서, 전자정부에서 전자기록물 관리 정책의 필요성 등을 주장하고 있다. 나아가 메타데이터의 생산과 보존이 보장되는 전자기록물 관리가 이루어져야 한다고 보고, 전자정부의 성공여부는 전자기록물 관리체계의 올바른 수립에 달려있다고 주장하였다.

우리나라에서 전자정부에서의 전자기록 관리방안에 관한 연구는 위의 두 논문이 거의 유일하다고 할 수 있다. 이처럼 우리나라는 전자정부를 추진하면서도 기록관리의 중요성, 특히 전자기록물 관리의 중요성을 간과하고 있었다. 이에 필자는 전자정부 실현과정에서 과학적 기록관리의 중요성에 대하여 알아보고, 전자정부시대의 올바른 기록관리

방안, 특히 전자기록 관리방안에 주목하여 논지를 전개하고자 한다.

2. 전자정부와 전자기록관리의 개념

1) 전자정부의 개념

전자정부(Electronic Government)라는 용어가 등장한 것은 1990년대 이후의 일이다. 전자정부의 개념은 미국의 NPR(National Performance Review)에서 본격적으로 등장하였다. 미국은 전자은행의 개념을 전자정부에 도입함으로써 국민을 정부의 고객으로 이해하였다. 즉 정부의 기본 목표를 국민에 대한 서비스로 간주하고, 기존 정부에서는 제공하지 못했던 고도화된 서비스를 제공하기 위한 방편으로 전자정부의 개념을 창출한 것이다.

현재 거의 대부분의 전자정부에 대한 개념은 발달된 정보기술의 행정 부문에의 적용에 기초하고 있다. 최근 정부에서는 전자정부를 ‘정부의 고객인 국민의 요구에 따라 국민에 봉사하는데 정보기술을 사용하는 정부’로 정의하였다. 아울러 구체적인 추진방향으로는 ‘급속히 발전하는 정보기술을 적극 활용하는 전자정부 구현사업으로 전화하여 효율적인 행정구현은 물론 대국민 서비스, 투명하고 민주적인 전자정부 구현’으로 설정하여 고객지향적 행정서비스 개선 및 행정의 투명성을 추구하고 있다.³⁾

대체로 전자정부는 ‘공통의 정보통신기반을 매개로 국민과 정부간의 의사소통이 보다 용이하고 신속하며, 네트워크로 연결된 각종 행정서비스가 언제, 어디서나, 가장 적절한 방법으로 제공될 수 있는 정부’⁴⁾라고

3) 행정자치부, 「전자정부의 비전과 전략」, 1998, 2~3쪽.

4) 한국전산원, 「전자정부 개념 정립 및 구현방안에 관한 연구」, 1996. 한국전산원에서는 전자정부의 개념이 ①정보기술을 활용한 전자정부의 내부행정 효율성의 제고 → ②정보기술을 활용한 전자정부의 대국민 서비스의 질 향상 → ③

포괄적으로 정의할 수 있다. 그러나 단순히 정보기술을 도입하는 것에 의해서 전자정부가 구현될 수는 없으며 따라서 정부의 업무 절차, 기능 및 조직에 대한 근본적인 재구성과 개혁이 선행되어야 할 것이다. 미국의 NPR이 정보기술의 활용을 통한 행정업무의 재설계로 이를 행정개혁과 연결하여 고객만족의 행정서비스를 최우선의 목표로 하고 있는데 반하여, 우리나라의 경우에는 행정개혁이 아닌 국가경쟁력이 정보기술과 연결되어 전자정부로 인식되고 있다. 행정개혁과 결부된 전자정부 구현의 노력이 있어야 비로소 진정한 의미의 전자정부가 실현될 수 있을 것이다.

2) 전자기록관리의 개념

전자기록관리의 개념을 명확히 하기 위해서는 먼저 전자기록물이란 무엇인가를 알아야 한다. 전자기록물의 개념은 학문적 혹은 실무적 편의에 따라 다양하게 정의되고 있으나, 한마디로 규정하자면 ‘전자적 기록물’을 지칭한다. 전자적 기록물이란 광의로는 전자적 또는 자기적 방식으로 기록된 모든 것을 의미하지만, 협의로는 컴퓨터가 정보화사회의 기반이라는 점에서 특히 그 기록방식이 ‘컴퓨터조직을 통하여 처리되고 저장된 기록’⁵⁾을 의미한다. 즉 전자기록물은 자기 형태나 광디스크 매체에 바이너리 코드로 기록되며 컴퓨터 소프트웨어와 하드웨어에 의해서만 처리될 수 있는 기록정보이다.⁶⁾

전자정부와 행정업무의 재설계 → ④전자정부의 국가경쟁력 강화 → ⑤전자정부의 보편적 서비스 달성과 민주주의 이념 제고 등의 다섯가지 항목이 병렬적 또는 순차적인 단계를 통해 발전되어 간다고 보았다.

5) 최동호 외, 「전자문서의 개념과 종이문서 대체가능성」 『산경연구』제3집, 영남대학교 산업경영연구소, 1995, 95쪽.

6) 컴퓨터조직에 저장된 파일이 종이 등에 출력될 경우 그 출력물은 이미 종이라는 특성을 지니게 되어 종이기록물이 된다. 따라서 엄밀한 의미에서 출력물 자체를 전자기록물로 볼 수 없고 ‘컴퓨터조직의 기억장치에 저장된 파일’만을 전

또 기록물관리라 함은 기록물의 생산, 보관, 사용, 최종처리를 체계적으로 통제하는 관리분야를 말한다. 미국의 NARA(National Archives and Records Administration)의 정의에 의하면 기록물관리란 ‘정부 정책과 사업을 적법하게 기록화하기 위해 기록물의 생산, 관리, 사용, 보존 및 폐기 처리와 관련된 계획, 통제, 지시, 조직, 훈련, 촉진 등의 관리업무’⁷⁾이다. 기록물을 생산하여 유통하는 것만으로는 기록물 관리의 한 부분일 뿐이며, 이 외에 분류, 보관, 검색, 보존 및 폐기, 공개 등의 업무를 포괄해야 하는 것이다. 전자기록물의 관리도 이러한 기록물관리의 정의에 준하여 이루어지게 된다.

전자기록물 관리는 앞서 이야기한 대로 생산에서 보존·폐기에 이르기까지 전자적 형태를 띠고 관리되어지는 것을 말한다. 생산된 기록물은 전자서명에 의하여 결재되고, 전자기록물등록시스템에 의하여 등록되어야 한다. 또 기록의 수·발신도 역시 워크플로우나 전자우편, 전자계시판 등으로 이루어지고, 보관 및 보존도 서버 또는 광화일시스템에 의하여 이루어져야 한다. 이처럼 기록물이 전 주기에 걸쳐 전자적으로 관리되어지는 것을 전자기록물 관리라 한다.

자기기록물로 보아야 한다. 같은 책, 96쪽

우리나라에서는 통상 전자문서라는 용어를 사용하고 있으나 각종 전자적 형태의 데이터베이스나 전자문서에 첨부되는 파일(붙임자료, 텍스트파일 이외에 PDF파일이나 엑셀, 파워포인트 파일, 동영상 파일)을 포함하는 개념으로는 전자문서라는 용어보다 전자기록물이라는 용어가 더 적합하다. 이상민, 「전자기록물의 관리 원칙 : 전자정부의 초석」, 『기록보존』13, 정부기록보존소, 2000, 122쪽.

- 7) Records management, as used in subchapter B, means the planning, controlling, directing, organizing, training, promoting, and other managerial activities involved with respect to records creation, records maintenance and use, and records disposition in order to achieve adequate and proper documentation of the policies and transactions of the Federal Government and effective and economical management of agency operations.

(<http://www.nara.gov/nara/cfr/cfr1220.html#parta> 참조)

3. 각국의 전자정부 추진과 전자기록 관리

1) 미국

미국에서 전자정부의 구축은 행정개혁을 성공적으로 추진하기 위한 수단으로 인식되고 있으며, 이는 NII(National Information Infrastructure)의 형태로 구체화되었다. 그 주요 목표는 윈스톱 및 논스톱 서비스의 제공, 정부내 생산성 제고와 대국민 서비스의 획기적인 개선, 보다 적은 비용으로 보다 나은 서비스를 제공하기 위한 행정개혁이라고 할 수 있다. 그리고 정보기술(Information Technology; IT)을 이용하여 시간과 거리를 초월하여 정부의 업무를 원활하게 하고 국민들에게 원하는 서비스를 언제, 어디서든지 신속하게 제공하는데 그 목적이 있다. 따라서 각종 기금의 전용, 정보에 대한 요구 등을 신속하게 처리하고, 자료를 수집·검색하며, 정부내외의 정보의 원활한 흐름을 유지하는 것이 그 주요 내용이다.

미국은 1993년 9월에 「NII : Agenda for Action」이라는 보고서를 발표하였는데, 이 보고서는 NII 추진을 위한 IITF(Information Infrastructure Task Force : 국가정보화추진위원회)를 결성하고, 이 위원회를 통하여 NII의 완전한 구축을 최우선과제로 삼고 있다. NII의 구축은 이미 상당히 진전된 상태이며, 현재는 정부의 각 영역별/업무별로 응용시스템을 개발하여 실제 생산성을 높이는데 주력하고 있다.

전자정부의 추진은 NII정책과 같은 해에 제정된 「정부성과 및 결과법」(Government Performance and Result Act)에 의거한 NPR정책으로 구체화되었다. NPR정책은 정부의 경쟁력 강화를 위한 정보기술의 적용, 행정부문의 리엔지니어링 촉진, 그리고 정부의 전략적 계획수립 능력 및 업무평가 능력을 함양하기 위한 정책이다. 따라서 미국은 행정의 리엔

지니어링을 통하여 ‘효율적이고 고객지향적인 전자정부’를 지향하고 있다고 할 수 있다.

현재 미국에서 전자정부 추진은 IITF 아래의 GITS(Government Information Technology Services : 행정정보기술서비스작업반)가 담당하고 있다. GITS는 총무청, 국방부, 상무부, 재무부, 법무부, 의료복지부, 과학기술정책국 등 16개 관련부처 및 기관으로 구성, 운영되고 있는데 총무청이 사무국 역할을 수행하고 있다. GITS의 설립목적은 정부가 정보기술을 효과적으로 응용하여 전자정부를 구현함으로써 민간기업과 같은 정도의 국내·외적 행정서비스를 제공하는데 있다. 즉, 미국의 전자정부의 개념은 단순한 비용절감이나 정부규모의 축소와 같은 외형적인 실현에 그치지 않고 국민의 만족도를 높이고 민주주의의 심화라는 보다 상위의 목표를 추구하는 정부개혁운동으로 확대된 것이다.

이를 위하여 미국정부는 우선 2001년 20억달러를 투자한 뒤 2005년까지 65억달러를 들여 미국내 각주 및 지역·연방정부를 온라인으로 연결하는 전자정부를 구축할 예정이다. 또 전국 3만5000개 도시를 연결하는 등 연방사무소의 90%를 온라인화하고, 5년안에 1만4000가지의 각종 정부 서비스를 온라인상에서 제공할 계획이다. 또한 미국 내에서 세금청구 및 선거가 인터넷에서 진행되는 등 온라인화가 빠르게 진행되고 있다.

전자기록물관리에 대해서는 NARA에서 전자기록물에 대한 관리원칙을 시행령으로 제정하였다. 이 시행령을 자세히 살펴보면, NARA 전자기록물센터는 NARA의 현대기록관리프로그램 전자기록물 및 특수매체 기록물 서비스과(Division)의 한 부서이다. 이 전자기록물센터는 이관된 영구보존 전자기록물의 마스터파일과 복사본 파일을 생산 관리하고, 보존환경 기준을 준수하며, 전자기록물의 손실을 확인할 수 있게 매년

통계적 샘플 조사사업을 실시한다. 그리고 이관된 전자기록물을 매 십년마다 기술적으로 현행 사용하고 있는 매체에 복사하는 작업을 실시한다. 생산기관에서 기록을 요청하면 전자기록물센터는 이관된 전자기록물 파일의 복사본을 생산기관에게 무료로 제공하게 된다. 이 전자기록물센터는 생산기관이 이관한 전자기록물을 보존하기 위해 NARA에 송부한다. 여기에서 전자기록물센터는 전자 파일의 공개 이용을 위하여 데이터 파일을 검증하고 출처, 행정적 사용처 등에 대한 내용 및 평가사항을 부기할 수 있도록 하고 있다.

NARA는 이관되어지는 전자기록물에 대하여 내용 평가 및 데이터의 사용가능성에 대한 기술적 평가를 수행하고 그 평가에 따라 이관방식과 이관여부를 결정하게 된다. NARA의 가치평가자는 데이터 기록물의 가치를 과거 현재 미래의 연구동향의 맥락에서 파악하여 결정하게 된다. 현재 미국에서는 생산된 모든 전자기록물의 약 5% 이하가 영구보존 기록물로 결정되고 있다.

2) 일본

일본은 이미 1970년대 초반부터 정부의 과학기술 또는 정보화백서에서 향후의 일본의 국가경쟁력은 지식산업에서 획득될 것이라는 방향제시가 있어 왔다. 하지만 일본의 정보화정책은 미국이 NII 정책을 발표함으로써 21세기의 국가발전의 관건으로 인식되는 정보화에서 미국에 주도권을 잃지 않기 위해 시작했다고 보여진다.

일본의 정보화정책이 추구하는 목표는 먼저 지식사회의 건설에서 찾아볼 수 있다. 지식사회의 건설은 적어도 1970년대 이후 정부는 물론 사회가 나아갈 길을 제시하는 『Vision Statement』에서 일본의 목표로 강조되어 온 것이다. 일본정부가 ‘지식사회의 건설’에 대해 부여한 것은

단지 일본사회가 지금보다 나은 지식사회로 발전하자는 뜻을 담은 것만이 아니다. 그 이면에는 정부의 산업정책적 고려가 강하게 깔려 있다. 즉 일본정부는 정보기반구조를 새로운 사회간접자본⁸⁾으로 규정한다. 종래 산업화에 기여한 교량, 고속도로, 공항, 항만 등과 같은 사회간접자본으로는 현재의 일본이 당면하고 있는 문제를 해결할 수 없다는 것이다. 일본 우정성의 자문기구인 전기통신위원회의 임시보고서인 『정보통신을 위한 비전21』을 보면 일본이 당면한 과제로 인구고령화에의 대응, 도시과밀의 시정, 경제구조의 개혁, 편안한 삶의 실현, 국제사회와의 조화, 환경에 대한 배려 등이 지적되고 있다.⁹⁾

1994년 8월 일본은 고도지식사회구축을 위한 정책을 범정부적 차원에서 검토·추진하기 위한 목적으로 수상을 본부장으로 하는 ‘고도정보통신사회추진본부’를 수상 직속으로 설치하였다. 동년 12월에는 「행정개혁개요」 중에서 결정한 ‘행정정보화추진기본계획’을 통하여 행정정보화정책의 기본방향을 설정하였다. 이 계획은 행정에 있어서 정보기술의 중요성을 인정하고 행정업무를 근거리통신망들과 같은 망을 이용하여 전자화하려는 것이다. 궁극적인 목표는 종이없는 전자정부를 실현하는 것이다. 이어서 1996년 전기통신위원회는 「고도정보통신사회구축을 향한 정보통신고도화 목표 및 추진시책; 2000년까지의 정보통신고도화 중기계획」을 발표하였다. 이 계획은 2000년까지 근거리통신망을 완성하여 전자정부의 기반을 마련하는 것이다.

8) 일본은 전국을 광섬유망으로 연결하는 통신망의 구축을 21세기를 대비한 신사회간접자본으로 보고, 이 통신망을 국가가 장기적이고 종합적인 관점에서 발전시키고 관리하여 새로운 사회경제시스템 구축에 필요한 정보통신기반구조로 정비하려고 하고 있다.

정충식, 『전자정부론』, 녹두, 1997, 60쪽.

9) 한국전산원정보화연구실, 『주요국 전자정부 추진정책 비교평가』, 한국전산원, 1998, 36~37쪽.

일본의 전자정부 구축사업 중에서 가장 특기할 만한 것은 성청간의 광역네트워크라고 할 수 있는 카스미카세키WAN(霞が關WAN)의 구축¹⁰⁾이다. 이는 단지 전자메일의 교환 뿐 아니라 데이터베이스의 상호 이용과 공문서 교환 등 다양한 정보시스템의 운용이 가능한 네트워크이다. 이는 행정정보화를 추진함에 있어 일종의 플랫폼이라고 할 수 있으며, 필요한 보안조치를 강구하여 인터넷으로 접속함으로써 국민과 해외의 각국과의 원활한 정보교환을 가능하게 하는 것이 그 목적이다. 이 카스미카세키WAN은 보안상의 이유로 정부가 직접 운영하는 것을 고려하였으나, 24시간 운영체제에 따른 관리요원의 확보, 예산, 기타 전문인력의 필요성 등에 따른 문제점이 대두되어 외부위탁방식으로 전환하였다.

기록물관리에 있어서 일본은 매일 생산하거나 수신한 문서에 대해 업무처리 절차, 관계 규정 등을 재설계하면서 전자문서를 포함한 문서의 생애주기를 통한 종합적인 문서관리 시스템을 1999년까지 정비하였다.¹¹⁾ 특히 보유문서의 정확한 관리, 필요한 정보유동을 촉진하기 위하여 문서 목록 및 문서의 데이터베이스화를 추진하고 있다. 그리고 성청간의 문서교환에 있어서는 성청간 전자문서교환시스템을 정비·활용하여 본 성청·지방 지부분국(支分部局)간이나 특수법인, 지방공공단

10) 한국전산원 역, 『일본정부의 행정정보화 추진계획(원제 : 我が國政府の行政情報化推進計劃)』, 1996; 한국전산원, 『일본의 전자정부 구현방안 : 카스미카세키WAN(霞が關WAN)』, 1997.

11) 이를 위하여 전자문서를 포함한 문서의 '생애주기'를 통한 종합적인 문서관리 시스템의 정비에 대해 통상산업성 및 우정성의 추진 상황을 참고하면서 연락회의 및 각 성청의 문서담당 과장으로 구성된 '각 성청 사무연락회의'에서 시스템의 기능, 구성 등에 관한 통일지침을 수립함과 동시에 클리어링 시스템의 통일사양과 일관성을 유지하기 위하여 문서파일 목록 등을 데이터베이스화하기 위한 행정문서파일관리시스템의 통일사양을 수립하고 있다.

체 등과의 전자문서 교환을 추진하고 있다. 그리고 기존의 종이기록물에서 전자기록물로 이행하는 과정에서 정보관리를 효율적으로 추진하기 위해, 기술동향을 고려하면서 전자기록물의 원본성을 확보하는 방안을 강구하고 있다.

또한 일본정부는 민관 공동으로 인터넷을 사용해 어느 지방자치단체에서나 같은 방식으로 지방세를 납부할 수 있도록 전자정부 시스템을 표준화할 계획이다. 이를 위하여 일본 총무성은 히타치제작소 등 민간 기업과 협력해 PC로 세금을 낼 때 써넣는 주소·성명 등의 입력 방법을 공통화한 표준 규격의 시스템을 마련, 2002년 중 서비스에 나서기로 했다. 이에 따라 민간기업에서는 규격표준화 추진협의회를 발족, 총무성과 공동으로 세금 납부 절차나 개인정보 송수신에 필요한 암호처리 방법 등의 규격을 마련해 나갈 계획이며, 총무성은 전국 지자체에 이 규격을 채택한 시스템을 도입하도록 촉구할 방침이다. 일본정부는 이 밖에도 민간 기업과 협력해 소방시설 신고, 개인정보 등록 등의 시스템도 서둘러 마련해 갈 계획에 있다.¹²⁾ 이처럼 일본의 전자정부는 행정의 전산화를 중심으로 추진되고 있다. 행정의 전산화를 극대화함으로써 종래 공무원의 수작업과 문서에 의한 처리에 비해 보다 빠르고 공정하고 안정적인 서비스를 제공할 수 있다는 것이다.¹³⁾

12) 전자신문, 「일 전자정부 시스템 표준규격 추진」, 2001. 3. 22일자 참조

13) 정충식, 『전자정부론』, 녹두, 1997, 67~72쪽.

일본의 행정정보시스템연구소는 행정개혁방안의 하나로서 전자정부의 실현구상을 다음과 같이 7가지 제언과 5가지의 기본전략을 통해 체계화하고 있다. 전자정부를 실현하기 위한 제언 : ①원스톱 행정서비스의 실현 ②논스톱서비스의 실현 ③행정서비스의 지리적 한계 극복 ④행정정보의 전자적 공개 ⑤정보전달의 전자화 ⑥ 법정보존문서의 전자매체화 ⑦전자문서교환(EDI)

전자정부를 실현하기 위한 기본전략 : ①관·민 정보네트워크의 구축 ②개인 식별코드 도입 ③개인정보 보호규정의 제정 ④각종 절차규정의 개정 ⑤행정개혁 추진과의 연계

일본에서 전자정부 추진은 초기에는 각 부처간의 경쟁 또는 영역갈등이 매우 심하여 상당한 예산의 낭비가 심하였다고 한다.¹⁴⁾ 그러나 하시모토 내각 이후부터는 강력하게 추진되고 있으며, 특히 최근에 와서는 행정정보화를 통한 전자정부의 구현을 행정개혁을 이루기 위한 핵심적인 수단으로 인식하고 정보통신기반의 정비와 제도 개선, 구조개편 등을 병행하여 추진하고 있다.

3) 영국

1995년 11월 영국정부는 범정부적 차원의 정보과학 기술의 체계적 이용과 효율적인 추진을 위하여 공공서비스처(Office of Public Service) 안에 CITU(Central Information Technology Unit :중앙정보기술국)를 설치하였다. CITU는 통신기술이 제공하는 정보와 기회를 정부가 이용할 수 있도록 전략과 정책을 개발하는 목적을 수행하며 이를 위해 공공부문의 컴퓨터관련 정책 및 그 비전을 제시하는 역할을 담당한다. 구체적으로 CITU는 정부의 정보과학기술 전략의 개발에 관하여 각 부처 장관들의 자문에 응하고, 공공서비스의 전달과 정부행정 자체의 능률성을 향상시키며, 정보기술에 기초한 공공서비스의 공급에 있어 민간 자원에 이용에 관한 지도 등을 주임부로 하고 있다.¹⁵⁾

또한 영국정부는 1996년 4월에 기존의 CCTA(Central Computer and Telecommunication Agency :중앙컴퓨터통신처)를 광범한 독립적 권한과 자율성을 가진 기관으로 재창설하고 재정도 정부로부터 완전히 독립하여 독립채산제로 운영토록 하였다. 그 이후 1996년 11월에 『청서』(Green Paper: Government Direct/ A Propectus for the Electronic Delivery of

14) 한국전산원정보화연구실, 『주요국 전자정부 구축정책 비교평가』, 한국전산원, 1998. 42쪽.

15) 같은 책, 40~44쪽.

Government Service)를 발표하여 영국정부의 전자정부의 정책방향을 제시하였다.¹⁶⁾ 『청서』에서 제시하는 구체적인 전자정부의 비전은 다음과 같다.

첫째, 전자서비스에 의한 각종 서비스는 가능한 한 어떠한 점점에서도 가능하도록 추진한다. 행정정보서비스 중 상당수가 언제나 제공되고, 시민들은 정부의 즉각적인 응답을 기대할 수 있다. 둘째, 고객 서비스의 향상을 위해서 고객에게 정부와 고객간에 문서로 오가던 정보를 전자적으로 주고받을 수 있도록 기회를 제공한다. 셋째, 정보공개를 촉진함으로써 국가이익을 확대한다. 정부는 일상의 업무수행을 위하여 엄청난 양의 정보를 축적하게 되는데, 이러한 정보를 국민들에게 공개하는 것이 정부가 의도하는 바이다. 또한 정부부문과 민간부문의 협조관계에 기초한 이러한 전자적인 방식에 의한 정보공개는 국가의 경쟁력을 향상시키는 역할을 하게 될 것이다.

영국은 이러한 전자정부를 건설하기 위하여 2001년 3월까지 중앙정부 조달방식의 90%, 2002년까지 정부서비스의 25%, 2005년에는 50%, 2008년에는 100%를 전자화한다는 목표를 설정하였다. 이를 위하여, 먼저 정부 네트워크를 강화하고 전체 공무원의 인터넷 접속을 위한 정부 인트라넷을 확대할 계획이다. 또한 정부조달카드, 전자서명, 지능형 전자서식 등의 활용을 촉진하고, 국내외 수출업체를 위한 정부서비스에서 기업을 전자적 방식으로 직접 연결하고자 하고 있다.¹⁷⁾

영국 정부는 현재 시범사업 등을 통하여 전자정부의 추진 전략을 검증하고 있는 단계이다. 이러한 시범사업으로 일정기간을 거쳐 경험과 기술 개발을 통하여 보완할 필요성을 찾아내고 있는 단계라 할 수 있

16) 같은 책, 17쪽.

17) 조주은, 『국가지식관리를 위한 선진사례 분석』, 한국전산원, 1999, 17쪽.

다. 그러나 전자적인 기반은 다른 선진국에 비하여 매우 미흡한 상태이다. 따라서 EU의 일원으로서 유럽공동체의 입장에서 G7 프로젝트 추진에 중점을 두고 있는 실정이다.

4) 호주

호주정부는 전자정부를 구축하기 위하여 1993년 10월에 BSEG(Broadband Service Expert Group : 광대역서비스전문가그룹)을 결성하고, 1994년 12월에 「Networking Australia's Future」를 발표하였다. 이어서 1994년말 ITRG(Information Technology Review Group : 정보화검토단)에서 연방정부의 정보기술 도입 및 활용실태를 조사하면서 전자정부를 구축하기 위한 정보화계획이 시작되었다. 1995년 3월 ITRG에서 「고객우선주의 - 정부정보화의 과제」(Client First : The Challenge for Government Service Information Technology)를 작성하였다. 이 보고서는 정부가 고객지향적인 서비스 비전을 개발하고 이를 명확히 표현할 것을 주장하고 있다.

1997년 8월에는 IMSC(Information Management Service Council : 호주정보관리조정위원회)에서 『국가전략자원으로서의 정부정보관리』(Management of Government Information as a National Strategic Resource)라는 보고서를 발표하였다. 이 보고서는 호주의 정보화 추진 계획 및 구체적인 실행방안들을 제시하고 있다. 보고서의 제목에서 보여지듯이 호주는 정부의 정보를 국가전략적 차원에서 활용하여, '보다 나은 정부(Better Government)'를 구축하려고 하고 있다.

호주정부는 이러한 정보화계획을 실천하기 위하여 1996년 8월에 수상을 위원장으로 하는 IPAC(Information Policy Advisory Committee : 정보정책자문위원회)를 범부처적인 추진기구로 결성하였다. 또한 중앙추진조직으로 OGIT(Office of Government Information Technology : 정부정보기술실)를

재무부 산하에 두고 그 책임자를 CGIO(Chief Government Information Officer : 국가정보화책임자)로 임명하였다. 이처럼 정보화 전담추진조직을 재무부 산하에 두고 있어, 부처의 하위수준이지만 정보기술과 관련하여서는 예산의 지원 등 전권을 가지고 강력하게 정보화 정책을 추진하고 있다.

호주에서 전자정부 구축은 고객우선주의 개념에서 출발한다. 이에 따라 정보기술을 활용하여 정부 고객서비스 전달과정의 효과성을 제고하는 정책방안들을 추진하고 있다. 특히 국토 면적이 방대함에 따라 인터넷 등을 활용하는 전자정보 제공에도 상당한 비중을 두고 있다.

특히 기록물관리에 있어서도 기존에는 문서를 중심으로 관리하던 환경에서 벗어나 컴퓨터에 의존하는 환경으로 변화됨에 따라 근거리통신망(LAN)관리, 사용자관리, 전자문서교환(EDI) 및 전자우편(E-mail) 등과 밀접한 관련을 맺게 된다는 것에 주목하였다. 이에 따라 기록에 대한 접근에서는 공공사용자가 정부정보의 생성 및 저장방식에 관계없이 정부정보에 접근·사용하게 될 것이라는 점을 고려하였다. 이에 따라 현재 상당한 정부정보가 외부에 가시적이지 못한 점을, 인터넷 등을 통하여 제공하려고 준비중에 있다. 또한 정부에 의해 제공되는 정보서비스는 그 어떤 서비스보다도 우수해야 한다는 목표를 추구하고 있다. 이는 결국 국민이 원하는 수준의 행정서비스를 제공하겠다는 것이다. 이를 위해서 모든 기관들이 제공되는 정보의 완전성과 신뢰성을 보장하는 일관된 정보관리 전략을 채택해야 한다는 것이 호주 행정정보관리체계의 핵심사상이다¹⁸⁾.

이와 같이, 호주의 정보화 정책은 전담 추진조직에 의해 범정부적으로 추진되고 있다. 호주의 경우에는 전자정부의 추진과 전자기록관리를

18) 한국전산원, 『호주의 국가전략자원으로서 정부정보관리』(원제 : Management of Government Information as a National Strategic Resource), 1997, 124~126쪽.

엄격히 구별하기 힘들다. 왜냐하면, 호주는 정부가 생산하는 모든 기록물을 정보의 개념으로 사용하고 있으며, 이는 국민이나 기업이 이용할 수 있는 자산으로 생각하기 때문이다. 따라서 호주에서의 정부정보관리 정책은 기록물관리정책과 밀접한 관계를 맺고 있으며, 이는 또 정보공개정책과 유사한 개념으로 이용되고 있음을 알 수 있다. 이렇듯 호주정부는 전자적인 행정서비스의 전달에 초점을 두고 정책을 진행하고 있으며, 급격한 정부혁신의 방법보다는 정보기술을 활용한 정부서비스의 전달에 초점을 두어 점진적인 정보화정책을 추구해 나가고 있다.

살펴본 바와 같이 명칭은 다를지라도 세계 각국은 전자정부를 실현하기 위하여 노력하고 있음을 알 수 있다. 각국은 전자정부의 실현을 위하여 1990년대 초반부터 계획을 세우기 시작하였으며, 국가전략의 하나로서 추진하고 있다. 이를 위하여 각종 법률을 제정하고, 전자정부 추진의 전담기구를 설치·운영하고 있다. 이렇듯 전자정부의 추진은 범세계적인 추세라고 할 수 있으며, 미국이 구상하는 바와 같이 GI(Global Information Infrastructure)도 꿈같은 이야기만은 아닐 것이다. 이러한 추세에 발맞추어 각국은 기록물의 관리방식도 전자기록물 관리 중심으로 이동해 가고 있다. 기존의 기록물에 대해서는 전자화를 피하고 있으며, 최근의 기록물의 경우에는 생산단계에서부터 전자화하여 관리될 수 있도록 계획하고 있다. 이를 통하여 국민이 필요로 하는 기록의 경우, 번거로운 과정이 없이 인터넷 등을 통하여 즉시 공개·활용될 수 있도록 준비하고 있다. 가장 선진적으로 이러한 전자기록의 활용을 주도하고 있는 나라는 단연 미국이다. 미국은 현재 NARA의 웹사이트에서 공개가 가능한 거의 대부분의 기록물을 검색할 수 있으며¹⁹⁾, 그

19) <http://www.nara.gov/nara/searchnail.html>

중 많은 기록을 전자화된 이미지로 제공한다. 또한 전자기록물은 전자 기록물 고유의 형태로 이관받아 원본질서를 깨뜨리지 않는 범위 내에서 평가·분류·보존하고 있다. 이렇듯 전자정부의 추진은 각국의 기록물 관리방식에 있어서도 획기적인 변화를 가져오고 있다.

4. 한국의 전자정부와 기록관리 현황

1) 한국의 전자정부 추진과 문제점

‘행정전산화’가 국가적인 주요 정책의 일환으로 추진된 시기는 제1차 행정전산망 사업이 시작된 1987년부터이다. 제1차 행정전산망 사업은 국가적인 수준에서 전산망의 개념으로 통합하여 추진할 필요성이 대두됨에 따라 1991년까지 5년간 추진되었다.²⁰⁾ 그 결과 주민등록, 부동산, 자동차, 통관, 고용, 경제통계에 관한 관리 등 6개 우선업무 분야에서 전국망에 의한 온라인 업무가 본격 시행되었다.

이어서 1992년부터 1996년까지 추진된 제2차 행정전산망 사업은 1차 행정전산망 사업으로 조성된 행정전산화 기반을 토대로 행정정보의 전국적 공동활용체제를 구축하여, 전산화 효과가 클 것으로 예상되는 7개 업무분야를 우선추진업무로, 4개 업무분야를 중점지원업무로 선정하여 진행되었다. 7대 우선추진업무는 우체국 종합서비스(정보통신부), 국민복지업무(보건복지부), EDI형 통관 자동화(관세청), 산업재산권 정보관리(특허청), 어선관리 업무(수산청), 물품목록 관리(조달청) 등이며 4대 중점지원업무는 경제·통상업무, 농업기술 정보관리, 환경보전 관리,

20) 엄밀히 말하면 이 시기는 ‘전자정부’에 대한 논의 또는 개념 정의가 이루어지지 않은 상태이다. 하지만 이 사업이 우리나라에서는 전자정부에 대한 초석을 놓는 일이었다고 평가할 수 있을 것이다.

국세 종합관리 등이다. 제2차 행정전산망사업은 행정전산화를 추진하여 '행정능률의 향상, 대민서비스 개선, 공무원의 의식개혁' 등을 달성함으로써 궁극적으로 '행정의 경쟁력 제고' 및 '국가경쟁력의 강화'를 목표로 하고 있다.

이러한 행정전산망 사업과 더불어 정부는 1995년부터 전자정부의 구축을 위한 법과 제도의 정비작업에 착수하였다. 정부는 전자정부의 실현을 위한 법·제도적 장애요인을 정비·개선하기 위하여 정보통신정책연구원(KISDI)을 법·제도 전문연구기관으로 지정하고 1995년부터 법·제도 조사연구사업을 실시하여 왔다. 최근에 새로 개정되거나 제정된 법령들을 보면 정부의 전자정부 구축에 대한 의지를 실감할 수 있다. 이러한 법령의 제·개정 작업은 2001년 3월의 「전자정부법」의 제정으로 일단 완결되었다고 할 수 있다.

한편 정부는 전자문서의 이용의 현실화 추세에 발맞추어 1996년부터 '정부고속망사업'을 시작하여 전자결재 및 전자문서유통 등 업무의 전산화를 추진하였다. 이와 더불어 행정정보의 공동이용, 정보소재 안내 시스템 구축(GILS), 공무원 정보획득 수단 제공 등을 추진하고 있다. 그리고 동년 4월에는 대통령령인 「사무관리규정」을 개정하였다. 주요개정 내용은 전자문서 등 특수매체 기록물을 공문서의 범위에 포함시키고, 전자서명에 의한 결재문서도 공문서로 인정하는 하는 것이다.

또한 정부는 제2차 행정전산망 사업이 끝나는 1996년 6월에 '정보화 촉진기본계획'을 확정하고 전자정부의 실현을 앞당기기 위해 종합적인 발전계획을 마련하였다. 이 계획은 사회전반에 걸친 정보화를 추진하기 위한 것으로서, 단순히 정보화사회로의 전환에 적응하려는 소극적인 측면에서 벗어나, 정보화를 통해 국가경쟁력의 확보와 삶의 질 제고를 통한 국가발전의 기초로 삼으려는 성격을 가지고 있다.

전자정부의 추진을 위하여 1997년 2월에는 문서종합전산화로 정부 보유의 종이문서를 감축하기 위한 「전자문서관리체계」 계획을 수립·시행하였다. 1998년에는 범정부적 전자문서유통의 활성화를 위한 종합 대책을 수립하였다. 또한 1998년 10월부터 1999년 6월까지 문서업무처리절차의 개선방안을 도출하고, 사무관리규정 등 제도를 개선하는 등 문서행정전반에 대한 분석 및 재설계를 실시하였다. 이와 함께 1999년에는 「표준전자문서시스템」을 개발하여, 2000년 초 인증시험을 실시하였다. 이 인증시험은 한국소프트웨어산업협회의 주관하에 전자문서시스템 규격 및 전자문서유통 표준 등에 대하여 시험을 실시하였으며, 시험결과 핸디오피스 등 6개 제품을 표준규격으로 선정하였다.²¹⁾

2000년 5월부터 6월까지 행정자치부, 정보통신부, 교육부 등 8개기관을 대상으로 기관간 전자문서유통을 시범 적용한 후, 2000년 7월에는 54개 전체 중앙행정기관에 대하여 전자문서유통을 실시하고 있다. 물론 아직까지는 기관에 따라 전자문서유통 범위가 다르며, 보안 및 민감한 사항의 문서는 제외하도록 하고 있다.

2001년 9월부터는 중앙행정기관과 시·도간 전자문서유통을 본격적으로 실시하도록 하였다. 이를 위하여, 행정자치부는 16개 시·도에 「전자문서유통 추진지침」을 시달하여, 6월까지 전자문서유통이 가능한 「정부표준 전자문서시스템」을 도입·설치토록 하고, 전자결재율을 65% 이상으로 높이도록 하였다. 소속부서의 전자결재율을 매월 조사하여 기관장에 보고하는 등 전자결재를 적극 독려하고 있다.²²⁾

정부에서는 전자문서의 원활한 유통을 위하여 행정정보통신망을 확

21) 정부표준 규격의 시스템은 다음과 같다. 유니웨어/공공버전 Ver3.0(삼성SDS), NAOT2000 ver5.0(소프트파워), SmartFlow GSE(나눔기술), 인트라링크3.0(교보정보통신), 하이익스프레스 Ver3.0(한국정보공학), 핸디*그룹웨어/G/P R4.0(핸디소프트)

22) 행정자치부, 「행정자치부전자문서유통 추진지침」, 2001

충하였다. 중앙 54개 전기관 본부 통신망(LAN)을 구축하고 중앙부처망(정부고속망)과 연동을 완료하였다. 2000년 현재 16개 광역자치단체와 232개 지방자치단체에 초고속망의 구축을 완료한 상태이며, 2001년까지 전국 3,516개의 읍·면·동에까지 초고속망을 구축할 예정에 있다.

그러나 아직까지 전자문서시스템의 도입 및 활용상태는 저조한 상태로, 중앙 및 지방 302개 기관 중 216개 기관에서 전자문서시스템을 도입하고 있으나 도입한 기관도 활용도가 낮다. 중앙행정기관의 경우에는 54개 기관 중 20여 기관에서만 전자결재를 시행하고 있으며, 미시행 기관은 주로 전자계시판이나, 전자우편 기능만을 이용하고 있다. 현재 기관간 전자문서유통에 있어서도 ‘나라21(국정보고유통시스템)’사용기관 중에서 14개 기관과 핸디오피스를 사용하는 정통부·국방부간에 일부만을 시행하고 있을 뿐이다. 이는 표준전자문서시스템이 가진 다음과 같은 구조적인 문제 때문이다.

첫째, 현재의 표준전자문서시스템은 각 기종간에 전자기록의 호환이 이루어지지 않는다는 것이다. 따라서 기관내부의 경우 또는 동종의 시스템을 구비하고 있는 기관간에는 기록을 유통할 수 있으나, 다른 종류의 시스템을 사용하는 기관사이에서는 전자적으로 기록을 유통시키는 것 자체가 불가능하다. 둘째, 문서등록업무도 기준이 마련되어 있지 않아, 기록물 이관시에는 별도의 기록물목록관리시스템으로 기록물들을 등록해야 하는 문제점을 가지고 있다. 기록의 생산·등록·유통·이관이 각각 별도의 시스템에 의하여 이루어진다면 올바른 기록관리시스템이라고 부를 수 없을 것이다.

2) 전자정부 관련법령과 전자기록관리

위와 같은 정부의 전자정부 추진정책에 따라 관련법령도 제·개정되

었다. 특히 「사무관리규정」 및 「동 시행규칙」 등은 전자정부의 추진 상황에 따라 수시로 개정되어 전자문서의 활용에 대한 근거를 마련하였다. 2000년 1월에는 「지식정보자원관리법」(법률 제6232호; 이하 「지식정보법」이라 칭함)을 제정하여 체계적인 정보자원의 관리를 위한 토대를 구축하였고, 전자정부의 실현을 위한 법률적 뒷받침을 위하여 2001년 3월 5일 「전자정부법」이 제정되기에 이르렀다.

「전자정부법」이 제정되기 전에 전자문서에 대하여 규정하고 있던 이러한 법령들의 문제점을 몇 가지로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 전자문서에 관한 규정²³⁾들이 산재해 있어서 통일적 형태의 규율이 필요했다. 기존의 법령에서 전자문서에 관한 규정을 두고 있는 것은 전자문서의 이용 활성화를 위한 점도 있었지만 중복된 규정이나, 산재된 규정 등으로 인하여 법적 통일성을 해칠 수 있었고, 어느 법이 적용되는지가 명백하지 아니한 경우, 법해석상 곤란한 점이 발생할 수도 있었다.

둘째 이미 전자문서의 이용을 도입한 법령들에서도 동일하거나 유사한 행위에 대하여 일률적으로 전자문서의 이용을 규정하고 있지 않았다는 점이다. 즉, 같은 법적 행위를 규정하면서도 어떤 법령에서는 서면 또는 전자문서로 할 수 있다고 하고, 어떤 법령에서는 아직도 서면으로만 할 수 있다고 규정하였다. 이는 행정업무의 처리에 혼란을 가져왔을 뿐만 아니라, 대국민서비스에 있어서도 막대한 지장을 초래하였다.

셋째 종래 EDI로 대표되는 표준전자문서와 종이문서를 대체하는 전자적 형식의 문서는 구별되어지지 않았다. 「사무관리규정」과 「헌법재판소공문서규칙」의 경우에는 기존의 종이문서의 대체개념으로서 ‘전자문서’를 언급하고 있으나,²⁴⁾ 증권거래법, 공업기반조성법시행령 등

23) 예를 들어 전자문서와 전자서명의 개념정의, 효력, 도달시기, 전자문서의 보안성의 문제와 이에 대한 처벌규정 등에 대한 규정을 말한다.

24) 물론 사무관리규정이나 헌법재판소공문서규칙상의 전자문서도 기관간·조직

에서 보여지는 전자문서는 EDI개념을 전제로 한 전자문서를 규정하고 있는 것이었다. 이는 용어의 정의가 각 법령마다 약간의 차이를 보임으로써 법 해석을 할 때 새로운 법규정을 입안할 경우 혼동을 일으킬 수 있었다.

이밖에도 앞서 언급한 법령을 제외한 약 2,000여개의 법령들은 서면, 문서, 서류 등을 제출토록 요구하고 있었으며, 다수의 법률조문이 수입인지 또는 수입증지로 수수료를 납부토록 요구하고 있었다. 이러한 전자적·법적 장애를 일괄 해소하고, 문서업무 감축추진을 통한 전자적 업무처리를 독려하기 위하여 「전자정부법」이 제정되었다. 「전자정부법」의 제정은 국가경쟁력을 향상시키고 전자정부를 구현하기 위한 법적 토대를 마련했다는 점에서 의미가 있다.

「전자정부법」은 모두 7장 52조(부칙 1조)로 이루어졌으며, 행정업무의 전자적 처리를 기본원칙·절차 및 추진방법 등을 규정하여 전자정부의 구현을 위한 사업을 추진시키고, 행정기관의 생산성·투명성 및 민주성을 높여 지식정보화시대의 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목표로 하고 있다.

이 법의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 행정기관의 업무처리과정은 국민의 편익을 중심으로 설계되도록 하고, 행정기관은 업무의 처리과정 전반을 전자적 처리에 적합하도록 혁신하는 등 전자정부의 구현 및 운영 등에 관하여 필요한 원칙을 정하도록 하고 있다. 즉, 정부는 지금까지의 행정관행으로부터 벗어나 BPR(Business Process Reengineering : 업무재설계)을 통하여 '고객지향형 정부'의 실현을 추구하고 있다.

간의 문서업무의 경우에는 EDI 개념으로서의 '전자문서'라는 용어를 사용하고 있으나, 일반 국민과 관계되는 민원문서의 경우에는 종이문서를 대체하는 전자적 형식의 문서를 전제로 한 개념이라고 할 수 있다.

둘째, 행정기관의 문서는 전자문서를 기본으로 하여 작성·관리되도록 하고, 행정기관은 접수·발송하는 문서의 서식에 더하여 전자문서에 적합한 서식을 마련하여 활용할 수 있도록 하였다. 이는 종래 규정되어 있던 전자문서 관련 법령들이 그 이용의 활성화를 목적으로 하면서도 실제 국민들이 이용하기에는 적합하지 않고 편의적 행정목적에 따라 규정된 것이 많았기 때문에 「전자정부법」에서 명문화하였다.²⁵⁾ 또한 기존의 법령들이 ‘……등은 전자문서로 할 수 있다’는 소극적 개념이었던데 반하여, 「전자정부법」에서는 문서를 작성·발송·접수·보관·보존 및 활용을 하는데 있어 전자문서를 기본으로 하도록 하는 적극적인 성격을 띠고 있다.

셋째, 관계 법령에서 문서 등 종이문서로 신청·신고 또는 제출하도록 하거나 종이문서로 처리결과를 통보하도록 하도록 하고 있는 경우에도 이를 전자문서 등으로 행할 수 있도록 하였다.²⁶⁾ 즉, 앞에서 언급한 ‘전자문서’의 효력을 인정하는 법률뿐만 아니라, 기타 문서로써 신청하거나 통보하도록 한 법령에 대해서도 같은 효력을 발휘할 수 있도록 하였다. 이는 기존의 중복된 규정이나 산재된 규정으로 인하여 발생한 법적 통일성을 어느 정도 해소한다고 할 수 있다.

넷째, 행정기관의 장은 민원인이 행정기관을 직접 방문하지 않고도 민원업무 처리할 수 있도록 관계 법령을 개선하고, 시설 등 제반 조치를 마련하며, 이를 위하여 전자민원창구를 설치·운영할 수 있도록 하였다.²⁷⁾ 또한 민원처리절차 등 국민생활과 관련된 정보 및 관보 등에 게재할 사항을 인터넷으로 국민에게 제공하도록 법제화하였다.²⁸⁾

25) 『전자정부법』 제16조(전자문서의 작성 등) 참조.

26) 『전자정부법』 제33조(전자적 민원처리) 참조.

27) 『전자정부법』 제34조(비방문민원처리) 참조.

28) 『전자정부법』 제37조(행정정보의 전자적 제공) 참조.

이처럼 「전자정부법」이 제정됨에 따라 정부는 행정업무의 전자적 처리를 위한 기본원칙·절차 및 추진방법이 규정됨으로써 전자정부의 구현을 위한 사업을 촉진시킬 것으로 보고 있다. 또한 행정기관의 생산성·투명성 및 민주성을 높여 지식정보화시대의 국민의 삶을 향상시킬 것으로 기대된다.

3) 기록관리 관련법령과 전자기록관리

기록물관리에 있어 기본법이 되는 「기록관리법」의 경우, 전자정부 또는 전자기록관리에 대하여는 법률에 그 의미를 명확히 부여하고 있지 않다. 다만 법률 제2조 ②항에서 ‘기록물’의 정의에 ‘전자문서’를 포함시키고 있을 뿐이다.²⁹⁾ 대체로 전자기록관리에 대하여 언급하고 있는 기록관리 관련법령은 「기록관리법 시행령」 및 「동 시행규칙」과 「사무관리규정」 등이다.

우선 「기록관리법 시행령」을 보면 제30조에 ‘전자문서의 관리’ 조항을 두어 전자기록물의 관리에 대한 기준을 제시하고 있다. ‘시행령’에 의하면 “공공기관이 생산하는 전자문서는 행정자치부장관이 정하는 표준에 맞도록 생산·관리하여야 한다”고 하였다. 이는 행정자치부에서 정한 정부표준의 전자문서시스템에 의해 처리한 전자문서만을 전자기록물로서 인정한다는 것이다. 이에 따라 기존에 각 행정기관 또는 지방자치단체에 의해 사용되어지던 전자문서시스템은 사용할 수 없게되며, 행정자치부에서 정한 표준전자문서시스템에 의하여 생산된 기록물만을 올바른 전자기록물로서 인정받을 수 있다. 이 조항은 원래 2000년

29) ‘기록관리법’ 제2조 ②항에 다음과 같이 ‘기록물’을 정의하고 있다.

“기록물이라 함은 공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보자료를 말한다.”

1월 1일부터 시행되도록 하였으나, 정부의 표준시스템이 현재까지 개발되지 못한 실정에 있다. 그리하여 각급 기관의 전자문서시스템을 2000년 말까지는 정부표준안에 맞게 개편하여 2001년부터 표준시스템을 도입할 계획이었으나, 최근 시행령 개정을 통하여 2004년 이후까지로 다시 연기하였다.

하지만 정부표준의 전자문서시스템이 도입된다고 하더라도, 준영구 이상의 전자문서는 컴퓨터파일과 마이크로필름으로 중복보존토록 할 예정이다.³⁰⁾ 이를 위하여 전문관리기관에서는 전자문서파일에서 기계적으로 마이크로필름을 생산하여 보존할 수 있도록 한다고 한다.³¹⁾

「기록관리법 시행규칙」에서는 38조 ‘전자문서 관리’라는 조항이 전자기록과 관련한 유일한 조항이다. 여기에서는 공공기관이 전자문서의 생산·관리체제를 설치·운영하는 때는 기록물관리업무를 당해 전자문서의 생산·관리체제에 의하여 수행할 수 있도록 한 조항이다. 이는 정부표준의 전자문서의 경우, 기록관리법에 의한 기록물관리업무에 포함시키는 것을 의무화하는 조항이다.³²⁾

「기록관리법」 및 「동 시행령」, 「동 시행규칙」에는 전자기록과 관련하여 기본적인 틀만을 제시하고 있다. 즉, 기존의 형식으로 생산되는 기록물과 같이 전자기록물을 관리하도록 하고 있다. 이처럼 「기록관리법」이 기록물의 평가 및 보존·폐기를 주요 내용으로 하는 법령이라고 하면, 「사무관리규정」은 기록물의 생산·시행을 중점으로 하는 법령이다. 이 「사무관리규정」은 1996년 개정에서부터 거의 매년 기존의 종이

30) 시행령 제30조 ④ 전자문서는 컴퓨터파일로 보존하되, 보존기간이 준영구 이상인 기록물에 대하여는 전문관리기관의 장이 마이크로필름 또는 종이문서 등 육안으로 관독이 가능한 보존매체에 수록하여 중복보관함을 원칙으로 한다.

31) 정부기록보존소 행정과, 「기록물관리법 특별교육 교재」, 1999, 58쪽.

32) 같은 책, 58쪽.

문서 중심의 생산 및 유통·보존에 관한 규정에서 전자기록물적 요소를 대폭 포함시키는 방향으로 개정을 하고 있다. 1999년 12월 「기록물관리법 시행령」의 제정에 따라 기록물관리 관리분야가 시행령에 의하여 이루어지게 되자 일부조항이 개정 또는 삭제되었다. 2001년 2월 14일 「사무관리규정」의 내용 중 전자기록물의 생성 및 인증에 대한 용어의 통일을 기하기 위한 일부개정이 또다시 이루어졌다.

이렇듯 「사무관리규정」 및 「동 시행규칙」은 1998년 개정에서부터 전자정부의 실현을 위한 개정작업을 계속해왔음을 알 수 있다. 또한 기존에 포괄하고 있던 기록물의 보존 업무나 자료의 관리 부분은 「기록관리법」으로 이관되었다. 또한 「사무관리규정」에서는 전자기록물의 관리를 위한 용어의 통일을 기하였다. 예컨대 「사무관리규정」 제3조 정의에서는 정보통신망, 전자문서, 전자이미지서명, 전자관인 및 전자이미지관인에 대하여 법률적 정의를 명확히 하였다.³³⁾

이상 살펴본 「전자정부법」과 「기록관리법」 등은 체계적인 전자기록 관리에 있어 필요한 법적 요소를 강구하고 있다. 즉 전자기록의 생산과 유통에 대해서는 「전자정부법」에 정의되어있고, 전자기록의 보존에 대해서는 「기록관리법」에 명시되었다. 그러나 이러한 이분법적인 구조는 전자기록을 관리함에 있어 또 다른 문제를 발생시킬 수 있다. 첫째, 전자기록에 대한 관리가 일관된 ‘생애주기’를 갖는데 장애가 된다. 즉 전자기록의 생산과 유통에 대한 관리는 「전자정부법」의 규정을 중심으로 이루어지게 되고, 전자기록의 수집 및 평가·보존은 「기록관리법」에 의하여 이루어지게 된다. 이는 전자기록 관리의 일관성을 추구하는데

33) 사무관리규정 제3조 정의 ⑥정보통신망, ⑦전자문서, ⑨전자이미지서명, ⑩전자관인, ⑪전자이미지관인 참조.

장애가 될 것이다. 둘째, 전자기록물관리시스템을 설계하는데 있어 기록의 유통이후 단계가 소홀해 질 가능성이 높다. 「전자정부법」에 의하면 ‘전자문서유통관리센터’를 설치하여 운영하도록 하고 있다. 그러나 ‘전자문서유통관리센터’는 정부전산정보관리소(이하 ‘전산소’라 칭함)가 주관하며, 전자기록물의 생산과 유통에 대해서만 표준을 제시할 수 있을 뿐이다. 이러한 문제들은 전자기록의 유통이후의 단계에서의 관리에 있어 불균형을 초래할 가능성이 있다고 할 것이다.

5. 전자정부에서의 기록관리방안 모색

1) 기록물관리시스템의 구축방안

정부는 전자정부를 추진하는 가운데 각 행정기관에서는 서로 다른 전자문서 시스템을 구비하였다. 때문에 호환성을 확보하지 못해 행정기관간 전자문서유통은 사실상 불가능하였다. 이에 정부는 2000년부터 전자문서시스템 규격 및 전자문서유통 표준³⁴⁾ 등을 결정하기 시작하였고, 전국적인 행정정보통신망을 구축하고 있는 중이다. 또 이렇게 구축된 행정정보통신망을 통하여 행정기관간 전자문서유통을 활성화할 계획에 있다. 이를 통하여 전자결재, 기관간 전자적 공문서 수·발신체계를 확립하고, 문서보관·보존을 전자문서 유통시스템과 연계하여 추진하고자 한다.

하지만 정부에서 도입하고 있는 전자문서 관리시스템은 전자문서의

34) 행정자치부, 「행정기관간 전자문서유통 표준」, 2001. 국제적 표준화 동향, 전자정부의 구현 환경, 국내업체의 대응가능성 등을 고려하여 전자문서 포맷으로 XML(eXtensible Markup Language), 메일전송 프로토콜로 SMTP/MIME(Simple Mail Transfer Protocol/Multipurpose Internet Mail Extension)을, 디렉토리 서비스로 LDAP(Lightweight Directory Access Protocol)을 표준으로 선정하였다.

생산과 유통, 전자결재의 효율성만을 강조할 뿐 전자문서의 분류·보존·공개·이용 등에 관한 업무는 거의 고려되지 않고 있다. 즉 현재 공공기관에서 사용되고 있는 전자문서 관리시스템은 기록관리에 대한 기본적인 사항들이 빠져 있다.³⁵⁾ 이 시스템들은 전자기록물의 구조적 정보와 생산과정, 어떤 업무기능에 의해 생산되는가를 알려주는 메타데이터³⁶⁾를 거의 취급하지 않고 있다.

대표적인 예로 전산소에서 개발한 국정보고유통시스템인 『나라21』을 들 수 있다.³⁷⁾ 「나라21」시스템의 주요기능은 다음과 같다.

- 전자결재, 전자문서유통 : 결재 경로에 따른 전자결재 처리, 정부기관내·기관간 문서 수발신 및 접수처리 등
- 전자보고(부처내·부처간 보고), 정책정보 : 대통령 지시사항, 심사평가 과제 등 기관별 각종 정책사업관리 및 보고 자동화, 기관별 추진현황 분석

35) 이상민, 「전자기록물의 관리원칙 : 전자정부의 초석」 『기록보존』13, 행정자치부 정부기록보존소, 2000, 120~124쪽.

36) 같은 책, 126~127쪽. “메타데이터는 데이터에 관한 데이터이다(Metadata is data about data). 또는 데이터를 설명해주는 데이터라고 할 수 있다(data describing data). 메타데이터는 전자기록물 포맷 안에 체계적이고 구조적인 방식으로 그 전자기록물에 대한 정보를 포착하고 부가하여 시간이 흘러가도 기록물과 함께 쉽게 그 정보가 이전될 수 있게 하는 수단이다. 메타데이터는 그 전자기록물을 생산, 조작, 사용, 보관할 때 사용되는 기술적 행정적 과정에 대해 설명해 주는 기록에 관한 정보이다. 그 중에서도 생산맥락적(contextual) 정보와 구조에 관한 정보는 기록을 이해할 수 있게 하고 사용할 수 있게 해주는 데 꼭 필요한 정보이다.”

37) 민간상용시스템의 경우도 그 기능은 「나라21」시스템과 거의 비슷하다.

「핸디*그룹웨어」시스템은 <http://corona.handysoft.co.kr/start.html>,

「인트라링크」시스템은 <http://www.kico.co.kr/groupware.html>

「Smartflow GSE」시스템은 http://www.smartflow.co.kr/product_sf_gsc.htm.

「하이익스프레스」시스템은

http://www.kies.co.kr/solutions_product/product_04.html를 참조할 것.

- 국정게시판, 부처게시판 : 전 부처 공통의 게시판 기능 제공 등으로 기관 내·기관간 연락 및 정보 공유영역 확대
- 전자우편(E-mail) : 인터넷 메일 발송·열람
- 전자설문 : 다양한 설문양식 배포 및 통계 분석
- 나라뉴스 : 신문기사 및 각 부처 새소식 즉시 전달
- 개인일정관리, 명함관리 등

위의 내용을 살펴보면 전자결재 및 전자문서유통에 있어서는 결재 경로에 따른 전자결재 처리가 가능하고, 정부기관내 또는 기관간에 문서수발신 및 접수처리 등을 할 수 있도록 되어있다. 하지만 문서의 기안이나 결재과정에서 메타데이터는 생성되지 않는다. 문서의 생산단계에 있어 메타데이터의 생성유무보다는 기존의 워드프로세서와의 호환성여부가 중요관심사로 대두되고 있다. 기존 워드프로세스 방식에 의한 기록의 생성과 단순한 문서유통 통로로서의 전자문서시스템은 메타데이터가 생성될 공간이 없다. 메타데이터가 생성되지 않은 전자기록물은 생산이나 유통의 단계에서는 별다른 어려움을 겪지 않을지 모르지만, 유통 이후의 단계에서는 그 보존가치에 대한 평가나 내용의 검색, 이용에 있어 많은 어려움을 초래하게 된다. 전자기록물이 성공적으로 관리되기 위해서는 메타데이터가 기록물의 생산시점에서 작성되어야 한다.

또 현재 정부표준의 전자문서시스템으로 선정된 6종의 시스템과 「나라21」시스템이 많은 기관에 도입된 상태지만 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 각 시스템별로 상용하는 워드프로세서의 기능이 다르다는 것이다. 이 경우 발신기관과 동일한 워드프로세서를 구비하지 않은 경우에는 해당 기록을 열람할 수 없게 된다. 뿐만 아니라 각 시스템들은 정부표준으로 지정되기는 했지만 운영체계가 조금씩 달라서 결재정보는 아예 호환이 되지 않는다. 현재의 시스템체제에서는 유통시에만

XML이라는 전자문서 유통표준포맷을 사용하도록 하고 있다. 그러므로 전자기록물 생산기관에서 워드프로세서로 생산한 전자기록물을 XML로 변환하여 전송하더라도 수시기관에서 다시 변환하여 내용을 확인해야 한다. 이 경우 XML로 변환된 기록과 워드프로세서로 가공된 기록 중 어느 것을 원본으로 볼 것인가 하는 문제가 발생하게 된다.

둘째, 현재 전자문서시스템으로 생산된 기록물에 대해서는 기존의 종이기록물의 분류체계와 동일하게 분류할 수 없으나 전자기록물에 대한 명확한 분류기준은 아직 생성되지 않았다는 점이다. 때문에 전자기록물은 분류되지 않은 상태에서 건단위로 쌓여가고 있다. 물론 「전자정보법 시행령」 제30조 ②항에 의하면 전자문서로 생산 또는 접수한 기록물을 기록물등록대장에 일반문서와 함께 등록·관리하도록 하고 있다. 현재 정부기록보존소(이하 ‘보존소’라 칭함)는 정부표준의 전자문서시스템과는 별도의 기록물목록관리프로그램을 개발하여 사용하고 있다.³⁸⁾ 이러한 조치는 현재의 전자문서시스템이 자체의 메타데이터를 생산하지 못하기 때문에 취해진 조치로 보여진다. 하지만 앞으로는 전자기록물관리시스템을 수정·보완하여 전자기록물관리시스템에 의하여 생산된 기록물은 자체의 생산과 동시에 메타데이터를 생성하면서 동시에 시스템 스스로가 기록물을 등록·관리할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 전자기록물에 대한 이관 및 보존방법에 대한 명확한 규정이 제정되지 않았다는 것이다. 뿐만 아니라 「동 시행령」 제30조 ④항에 의하면 보존기간이 준영구 이상인 전자기록물에 대하여는 마이크로필름 또는 종이문서 등 육안으로 판독이 가능한 보존매체에 수록하여 중복보존함을 원칙으로 한다고 하였다. 이는 전자기록물의 보존매체가 내구

38) 2003년 말까지는 준영구이상의 모든 기록물에 대하여 이 프로그램에 등록하여 보고하도록 하고 있다. 정부기록보존소, 「기록물목록관리프로그램 V1.7 기록물관리실무교육」, 2001, 12쪽.

성이 취약하기 때문에 오로지 전자적 정보 형태에 의존하는 것은 매우 위험하기 때문에 나온 조항으로 보인다. 그러나 그러한 이유로 육안 판독이 가능한 보존매체를 양산할 경우, 전자기록물관리시스템은 그 존재가치를 상실하게 될 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 전자기록관리시스템의 구축단계에서부터 전자기록물의 관리·보존업무에 대하여 계획을 세워야 할 것이다. 그러나 현재 정부가 표준으로 정한 전자문서시스템들은 ERMS가 아닌 단순한 EDMS에 머물고 있다. 우리나라에서는 EDMS와 ERMS를 구분하지 않고 사용하는 경향이 있다. 그러나 전자기록관리의 개념을 올바르게 이해하기 위해서는 이러한 용어를 구분해서 사용해야 한다. 즉 ‘기록물관리전산화’(Electronic Records Management [ERM])와 ‘전자기록물전산관리’(Electronic Recordkeeping [ERK]), ‘전산기록(자료)관리’(Electronic Document Management [EDM])을 구별해서 사용해야 할 것이다.³⁹⁾

ERM은 모든 형태의 기록물관리를 자동화하는 것으로서, 전산으로 기록물을 관리하는 의미하는 것보다 광의의 개념이며, ERK는 전자기록물을 관리하기 위한 전산자동화 관리방식을 말하는 것이므로, ERK는 ERM의 일부분이 된다. 따라서 ‘전자기록물 전산관리시스템’(An electronic recordkeeping system [ERKS])라는 것은 전산관리를 통하여 전자기록물을 관리하는 시스템을 말하는 것이다. 이에 반하여 ‘전산자료관리시스템’(Electronic Document Management System [EDMS])는 반구조

39) 김익한, 「전자정부와 과학적 기록관리 -방법론적 응용을 중심으로-」 『기록학연구』2, 한국국기기록연구원, 2000.에서는 EDMS와 ERMS를 구분하지 않고 사용하고 있으나 이상민, 「전자기록물의 관리원칙 : 전자정부의 초석」 『기록보존』13, 행정자치부 정부기록보존소, 2000.에서는 NARA의 정의에 의거하여 EDM과 ERM의 엄격한 구분을 주장하고 있다. 기록관리적인 측면에서는 후자가 더욱 타당하다고 생각되어진다.

(semi-structure)를 가진 전산자료(document)의 생산, 보관, 통제를 관리하는 소프트웨어이다. EDMS는 개별 기록의 업무 맥락을 보존하지 않기 때문에 ERKS라고 할 수는 없다. EDMS는 그 내용을 파일의 개별 단위로 관리할 뿐이며, 그 기록파일과 동일한 조직적 기능에 대한 증거를 제공해 주는 보다 큰 기록군과의 관계 속에서 그 기록파일을 보존하지는 않는다. ERM은 전자 기록을 포착 저장하는 디지털 환경을 제공하며 기록물관리 표준을 적용한다. ERM은 매체가 업무상 장기적인 정보관리 필요에 부응하도록 지원한다. 전자기록물이 기관의 분류와 편철 체제에 의해 포착되고 저장되는 자료라는 점에서 EDM과 차이를 가지며, ERM에 의해서만 전자기록물이 올바르게 보존 이용될 수 있다.⁴⁰⁾ ERM은 EDM에 추가하여 일반적인 기록물관리 원칙이 전산화 방식으로 보장되는 것을 의미하며 ERM에 의해서만 전자기록물이 올바르게 관리될 수 있다. 메타데이터의 생성이 없이 단순히 서버에 기록을 축적하여 보존하는 EDMS는 기록관리의 올바른 방법이 아니다. 제대로 된 전자기록물 전산관리시스템은 문서의 생산 및 유통뿐만 아니라, 평가·분류·이관·검색·보존 및 공개를 통합적으로 수행할 수 있어야 한다. 그러므로 기록보존소에서의 기록물 보존 이용 단계 이전에 생산기관에서의 사용 관리 단계에서도 기록물의 통합적 관리, 편철 분류, 목록화, 평가의 필수적인 과정을 기록관리 표준에 맞는 기록물관리 전산화시스템(Electronic Record Management System [ERMS])을 구현해야 한다.

문서의 생산 및 유통은 일선 행정기관에서 이루어지는 것이므로 현재의 EDMS적인 시스템으로도 가능하다고 할 수 있겠다. 하지만 평가 단계에서부터는 보존소의 역할이 중요해지며, 현재의 시스템으로는 그

40) 이상민, 「전자기록물의 관리원칙 : 전자정부의 초석」 『기록보존』13, 정부기록보존소, 2000, 124~126쪽.

리한 작업을 효율적으로 처리하기가 불가능하기 때문이다. 따라서 올바른 ERMS를 구축하기 위해서는 보존소가 시스템 구축의 초기 단계에서부터 참여해야 한다. 그러므로 현재 전자정부의 추진에 있어 '정부문서유통관리'를 담당하고 있는 전산소뿐만 아니라, 보존소도 전자기록물관리시스템의 구축에 적극적으로 참여하여야 할 것이다. '기록보존소가 전자기록물의 생산과 보관을 확실하게 보장하기 위해 보존기록물을 생산하고 보관하는 전자기록물시스템의 기록물 생명주기 전 과정에 반드시 개입하는 것'⁴¹⁾은 전자기록물 관리의 원칙인 것이다.

2) 기록물관리기구의 발전방안

이처럼 ERMS가 전자정부에서의 기록물관리시스템으로 자리잡기 위해서는 보존소의 역할이 중요하다는 것은 앞 절에 설명한 바와 같다. 그러나 현재 정부가 추진하고 있는 전자정부 사업에서의 보존소의 역할은 대단히 협소하다. 이는 정부가 기록물의 보존 및 활용에 대하여 그 중요성을 인식하지 못하고 있기 때문이다.

최근에 결정된 「2001년도 행정정보화 세부실행계획」에 의하면 7개 부처에서 12개의 전자적 민원서비스 확대를 위한 사업을 실시하며, 17개 부처에서 29개의 생산성 향상을 위한 행정업무 전자화 사업을 실시한다. 또 제도 정비 및 인프라 확충을 위하여 3개 부처에서 12개의 사업을 실시할 계획이다.

이 계획의 목표는 국민에 대한 고객지향적인 민원행정서비스를 고도화하고, 행정의 생산성을 향상시켜 정부의 경쟁력을 강화하는 것이다.

41) ICA/CER, *The Guide for managing electronic records from an archival perspective*, p.23. "The archives should be involved in the entire life cycle of electronic system that create and retain archival records as to ensure the creation and retention of electronic records that are authentic, reliable and preservable."

또, 전자정부의 구현을 위한 법적·제도적 정비와 제반 인프라를 확충하는 것을 골자로 하고 있다. 이 계획은 실질적인 전자기록시스템의 구축과 민원서비스의 확대에 많은 노력을 기울이기 시작한 것으로 보인다. 즉 통치사료데이터베이스 구축이나 전자유통문서의 기록보존시스템과의 연계체제 구축, 국가기록물 관리 전산화, 지방자료관 기록물관리 표준시스템 구축 등은 국가기록물관리에 있어서 핵심적인 사항들이라 할 것이다. 하지만 이러한 전자정부의 구현을 위한 구체적인 사업에서 보존소의 역할은 거의 없는 실정이다.

〈표1〉 행정정보화 추진체제

구분	기능
정보화추진위원회	· 정보화촉진 등에 관한 정책이나 사업추진 심의·조정
실무위원회	· 정보화추진위원회 위임사항 검토·심의
분과위원회	· 정보화촉진시행계획 심의·평가 · 정보공동활용 관련사항 등 심의
행정자치부 각부처	· 관련기관간 총괄조정 및 지원업무 수행 · 소관업무의 개발 및 행정정보 구축·이용
정부전산정보관리소	· 행정정보공동이용센터, 정부전자문서유통관리센터 구축·운영 · 공동행정업무 전산개발 및 정보화교육 실시
한국행정연구원	· 행정제도 개선지원
한국전산원	· 행정정보화 전문기술 지원

특히 전자기록물관리체계를 세우는데 매우 중요한 역할을 하는 '전자결재 및 전자문서유통체제 구축'사업은 전산소 주관하에 '정부전자문서유통관리센터'를 설치하여 구축하도록 하고 있다. 이처럼 시스템의 구축단계에서 기록보존소가 제 역할을 하지 못한다면, 전자기록물이 생산되어 유통된 이후에는 제대로 관리되지 못할 것임은 분명하다.

〈표1〉에서 보여지듯이, 행정정보공동이용센터와 정부전자문서유통관리센터의 구축 및 운영은 전산소가 담당하며, 기록물관리시스템구축에 관한 전문기술은 한국전산원의 담당이다. 보존소는 몇몇의 사업⁴²⁾에 있어서 협의대상이 되어 있을 뿐이다. 아직까지 정부는 전자기록물의 생산과 유통·시행에만 역점을 두고 사업을 추진하고 있으며, 기록물을 보존·관리하는 부문에 관심을 갖고 있지 않은 듯하다.

그러한 이유로 보존소와 전산소가 공동으로 추진해야 할 업무들이 공유되지 못한 채, 전산소에서 계획·추진되고 있는 실정이다. 현재 전산소의 주요업무 및 기능을 살펴보면 다음 〈표2〉과 같다.

〈표2〉을 볼 때, 정부의 행정업무 중 전자기록물관련 대부분은 전산소의 업무와 밀접한 연관을 가지고 있다. 특히, '정보유통과'의 문서의 수발·심사와 보안 및 관인의 관리, 행정정보공동활용을 위한 데이터베이스 구축, 국민과 공공기관에 대한 정보서비스 등과 '행정망운용과'의 정부전자문서유통체제 구축 운영 등은 보존소의 기능에서도 주요업무 중 하나이다.⁴³⁾ 특히 전자정부시대에 있어서는 기존의 종이문서 등의 기록물은 현저하게 줄어들게 될 것이고, 점차 거의 모든 업무활동 및 기록물 생산을 전자기록관리시스템에 의하여 이루어지게 될 것이므로, 보존소도 전자기록물의 관리·보존이 가장 중요한 업무가 될 것은 분명하다. 현재 보존소의 주요업무 및 기능을 보면 다음 〈표3〉과 같다.

〈표2〉 정부전산정보관리소 주요업무 및 기능⁴⁴⁾

42) 예를 들어 대통령비서실 주관의 통치사료 데이터베이스 구축사업의 경우, 보존소와 전자적 이관을 위한 자료의 표준에 대해서 협의하도록 하고 있을 뿐이다.

43) '공공기관의 기록물 전산관리 표준시스템 개발·지원'과 '자료관 및 지방기록물전산시스템 표준규격 마련 및 관련 S/W 개발·지원'이 보존소의 2001년도 주요사업이다.

<http://www.archives.go.kr/intro/under.html>(정부기록보존소 홈페이지) 참조.

44) <http://www.gcc.go.kr/intro/history.htm>(정부전산정보관리소 홈페이지) 참조.

실무부서	주요업무 및 기능
정보유통과	<ul style="list-style-type: none"> · 공무원의 임용·복무·교육훈련·연급 기타 인사사무 · 문서의 수발·심사와 보안 및 관인의 관리 · 용도·회계·결산과 재산관리 · 업무계획의 수립 진도평가 및 예산 · 정보화 기술의 보급 및 홍보 · 행정정보 공동활용을 위한 데이터베이스 구축 · 데이터베이스를 활용한 연계업무의 개발 · 정부고속망 유통업무의 개발·운영 · 국민과 공공기관에 대한 정보서비스 · 공통 행정업무의 소프트웨어시스템 개발 및 운영지원 · 각 부처에 대한 소프트웨어 개발기술 지원
행정망운용과	<ul style="list-style-type: none"> · 정부고속망 등 전산망의 구축 및 관리·운영 · 정부전산기의 이름·주소등록 및 관리 · 주전산기 등 하드웨어시스템 관리·운영 · 정부전자문서유통체계 구축 운영 · 정부 공통행정정보의 전산처리 · 중앙·과천·대전정사 통신·음향·방송 및 영상시설 운영관리 · 전국 단일망의 구축 및 운영관리 · 통합 통신요금 관리
정보화교육과	<ul style="list-style-type: none"> · 공무원에 대한 사무자동화 교육 및 전문기술교육 · 위탁교육 및 통신교육 실시 · 정보처리기사 자격취득 공무원에대한 보수교육 · 정보화교육 표준교재 발간 보급, 전산정보지 발간

〈표3〉를 살펴보면, 아직까지 보존소는 전자기록물에 대한 관리보다는 과거 생산되어온 비전자기록물에 대한 관리중심체제임을 알 수 있다. 하지만 전자정부 시대에는 위의 주요업무 중에서도 특히 밑줄 친 부분이 주요 업무가 될 것이라고 예상할 수 있다. 물론 이는 기존의 기〈표3〉 정부기록보존소의 주요업무 및 기능⁴⁵⁾

45) <http://www.archives.go.kr> (정부기록보존소)사이트 참조

실무부서	주요업무 및 기능
행정과	<ul style="list-style-type: none"> · 인사·서무·문서 및 관인의 관리 · 예산·회계·물품 및 재산관리 · 지정기록물 처분신고관련 과태료의 체납처분 · 기타 소내 다른 과의 업무에 속하지 아니하는 사항 · 기록물관리에 관한 기본정책의 결정 및 제도의 개선 · 국가기록물관리위원회의 운영·업무기획 및 심사평가 · 국내·외 기록보존 관련기관과의 교류 협력 · 기록물관리 전문교육과정의 운영 · 공공기관의 기록물관리 지도·감독 · 기록물관리 인터넷홈페이지의 운영 및 홍보 · 열람실 및 정부행정자료실의 운영
수집과	<ul style="list-style-type: none"> · 과서업무· 국가기록물로의 지정관리 · 역사기록물수집· 수집계획표관리· 인수실운영 · 비밀기록물관리· (기록물목록)등록실 운영 · 목록표준화 간행물수집· 등록· 지적원도관리 · 대통령기록물관리· 시청각기록물관리· 행정박물관리 · 표준평가표작성· 주제어선정· 평가실운영 · 분류기준표관리· 총독부문서정리· 전시관운영
보존과	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 기록물관리용 S/W용역개발관리 · 기록물관리전산시스템 및 네트워크 유지관리 · 각종 기록물 전산입력 및 M/F 촬영 추진 · 전산실 입력실 M/F 촬영실, 제본실의 관리 · 보존기록물의 서가 배치· 기록물의 정수 및 상태점검 · 서고내 부대설비 관리 · 보존용 기록매체 및 보존용품의 표준화 추진 · 기록물 상태평가 및 수복·복제·작업 추진 · 기록물의 최적보존환경 설정 및 보존처리기술 개발 · 보존처리 장비및 기술개발 · 시청각기록물 보존관리 및 전산입력 추진 · 보존연구실, 시청각기록물 작업실, 소독실 및 서고관리

기록물관리가 중요하지 않다는 것이 아니다. 다만 앞으로 생산되어지는 기록물은 기존의 종이 중심의 기록물이 아니라, 생산단계에서부터 전

자화된 전자기록물이 대부분을 차지하게 될 것이다. 그러므로 보존소의 주요업무도 이러한 변화에 발맞추어 전자기록물에 대한 관리가 주요업무로 될 가능성이 크다. 특히 기록물의 생산에서 보존·폐기까지의 전과정이 일관된 시스템으로 작동케 하려면 전산소의 업무와 보존소의 업무가 유기적으로 결합되어야 할 것이다.

그러나 우리나라의 경우 전자기록물의 생산에서 유통까지는 전산소가 주관하여 업무를 추진하고, 이관에서 보존 및 공개를 보존소가 담당하는 시스템을 가지고 있다. 그러나 이러한 업무분담은 비효율적인 방식이다. 우리나라의 기록물관리시스템이 ERMS가 되지 못하고, EDMS의 형태로 추진되고 있는 것도 이에 기인하는 바가 크다고 할 것이다. ERMS를 추진하기 위해서는 지금과 같은 행정자치부 산하의 전산소와 보존소가 이원적으로 운영되어서는 안될 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 전산소와 보존소의 통합을 통한 ‘국가기록청’을 설립하는 것이 하나의 대안이 될 수도 있다. 통합·설치된 ‘국가기록청’이 기록물의 표준을 세우고, 기록물유통 및 관리시스템에 대하여 설계하며, 행정기관으로부터 각종 기록물을 이관받아 보존·공개하도록 한다면, 각종 기록물에 생산단계에서부터 보존단계에 이르기까지 일관적인 기록물관리가 이루어질 수 있다. 또 ‘국가기록청’이 지금과 같이 어느 한 부서의 산하기관으로 운영되는 것이 아니라, 독립된 하나의 정부부처로서 운영되어야 한다.

만일 이러한 ‘국가기록청’ 체제로의 이행이 가능하지 않다면, 전산소와 보존소가 공동으로 전자기록물의 체계적 관리를 위한 ‘Task Force’를 구성하는 것도 하나의 방편이 될 수 있다. 즉, 전산소의 전자기록물에 대한 업무분야와 보존소의 전자기록물에 대한 업무분야를 ‘Task Force’를 구성하여 기획·관리케 하는 것이다. 이를 통하여 전자기록물 관리

에 있어서 이원적인 업무추진의 불합리성을 없앨 수 있을 것이다. 이처럼 기록물의 '생애주기'를 총괄할 수 있는 기관이나 기구를 설립·운영한다면 전자정부시대에 있어서 전자기록물뿐만이 아니라 모든 기록물에 대하여 과학적이며 체계적인 기록물관리가 가능할 것이다.

4. 결 론

이상 전자정부 추진과정에서 전자기록 관리의 문제점과 그 대책에 대하여 간단히 살펴보았다. 이 글은 전자정부를 추진함에 있어 문제점에 대한 해법을 제시하거나 전자기록물관리시스템의 표준모델을 만들지 못하고, 다만 지금까지 우리나라가 전자정부를 추진해 온 과정을 정리한 수준에 머물러 있다. 이 글이 보다 나은 연구를 위한 밑거름이 되길 바라며, 결론은 앞의 논지를 정리하는 것으로 갈음하고자 한다.

2장에서는 전자정부와 전자기록관리란 무엇인가에 대하여 알아보았다. 3장에서는 미국, 일본, 영국, 호주 등 세계 각국에서는 어떻게 전자정부를 추진하고 있으며, 그 속에서 전자기록 관리는 어떻게 이루어지는가를 알아보았다. 4장 1절에서는 우리나라에서의 전자정부 추진동향에 대하여 알아보고, 그 속에서 문제점은 무엇인가를 살펴보았다. 2,3절에서는 전자정부와 기록관리에 대한 법령에서 전자기록 관리에 대하여 어떻게 정의하였는가를 분석해보고, 현 시점에서의 문제점을 지적하였다. 마지막으로 5장에서는 4장에서 나타난 문제점들을 중심으로 전자정부에서 올바른 기록관리방안을 제시해 보고자 하였다.

세계 각국은 1990년대 초반부터 '전자정부'를 실현하기 위하여 노력하고 있다. 전자정부의 실현이 기록관리 정책과 밀접하게 연관돼 있음을 각국의 사례를 통하여 알 수 있었다. 전자정부와 기록관리는 분리되

어진 것이 아니라 전자정부의 추진과정에서는 반드시 기록물의 관리의 혁신적인 변화가 필요하다고 할 것이다.

우리나라에서는 1990년대 중반부터 본격적으로 전자정부를 추진하기 시작하였다. 전자정부의 실현을 위하여 「전자정부법」을 신설하는 등 법적·제도적 정비를 완비하였으며, 행정자치부와 전산소를 중심으로 전자정부를 추진하고 있다. 이를 통하여 전자정부 시대는 결코 멀지 않은 미래에 도래할 것임을 알 수 있다. 그러나 전자정부의 시대에서는 기록관리, 특히 전자기록물에 대한 관리가 중요함에도 불구하고 우리나라에서는 이 부분에 대한 논의가 거의 이루어지지 않고 있는 상태이다. 이는 아직까지 우리나라에서 기록관리문화가 뿌리내리고 있지 못한 것도 하나의 원인일 것이다.

또한 우리나라는 1999년에는 「기록관리법」을 제정하여 체계적인 기록관리의 법적·제도적 근거를 마련하였고, 2001년 3월에 「전자정부법」을 제정하여 7월부터 시행에 들어갔다. 그러나 기록관리의 중요성을 인식하지 못한 상태에서의 전자정부 추진은 여러 가지 문제점을 노출하게 된다. 가장 큰 문제점은 현재의 시스템이 전자기록의 생산에서 보존까지의 일관된 ‘생애주기’를 갖지 못한다는 점과 전자기록의 ‘생애주기’가 이분되어 전산소와 보존소에 의해 각각 관리되도록 되어 있는 점이다.

전자정부의 추진과 기록관리는 불가분의 관계를 가지고 있음은 앞에서 설명한 바와 같다. 전자정부는 전자기록물관리시스템을 완비하는 것이며, 과학적 기록물관리체계를 세우는 것은 전자정부 실현의 핵심이다. 그러나 현실은 전자정부를 추진하고 있으면서도 기록물 관리의 중요성은 인정받지 못하고 있는 실정이다. 그러한 이유로 인해 전자기록물관리시스템의 구축에 있어 보존소의 역할은 대단히 미미하다. 기

록의 생명은 생산에서 유통으로 끝나는 것이 아니다. 오히려 기록은 평가·보존·활용되는 속에서 더욱 중요해진다고 생각한다. 때문에 기록물관리시스템의 설계 및 구축에 있어서 보존소의 역할이 필요하다고 할 수 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 필자는 다음과 같은 방안을 제시하였다.

첫째, EDMS가 아닌 ERMS의 도입을 통한 전자기록관리시스템의 완비이다. 현재의 정부 표준전자문서시스템은 체계적인 전자기록 관리에 있어 도움이 되지 못한다. 현행 전자문서시스템 체제가 아닌 ERMS의 정립이 전자정부의 구축에 있어서나, 기록관리의 발전에 있어서 반드시 필요한 사항이다. 이는 현재의 전자문서시스템체제를 보완해가면서 ERMS로 변화·발전해 가는 형태를 의미하지 않는다. 전자정부의 추진 초기단계에서부터 반드시 ERMS체제를 구축하는 것이 옳바르다고 생각한다.

둘째, 전산소와 보존소의 발전적 통합이다. 현재 행정자치부 산하의 '전자문서유통관리센터'의 업무를 관장하고 있는 전산소와 '국가기록물 관리'의 중추기관인 보존소는 그 책임과 역할에 비하여 위상은 대단히 낮은 편이라 할 수 있다. 이는 전자정부 추진과 과학적 기록관리를 위한 업무수행에 있어 많은 문제점을 초래함은 5장에서 밝힌 바와 같다. 그러므로 기관간의 통합에 의한 '국가기록청'으로의 발전은 전자정부의 실현과 과학적 기록관리체계의 정립에 크게 기여하리라 생각한다. 이 두 기관을 중심으로 전자기록물 관리에 관한 'Task Force'를 구성하여 운영하는 것도 전자기록의 체계적 관리에 도움이 될 수 있을 것으로 본다.

아직 기록관리체제도 명확하게 세워지지 않은 상태에서 전자정부의 추진과 그 속에서 올바른 기록관리문화의 정립을 동시에 추진하는 것

은 매우 힘든 작업이다. 외국의 경우 수백년동안의 기록관리 전통이 있지만, 우리나라의 경우에는 기록관리의 전통이 단절되었기 때문이다. 때문에 우리나라는 기록관리의 체계를 세움과 동시에 전자정부 시대에 걸맞게 기록관리체계를 변화·발전시켜야만 한다. 이는 기록관리계에 있어 위기일 수도 있지만, 한편으로 기회일 수도 있다. 왜냐하면 전자 기록물관리시스템의 구축 및 그 운영에 있어서는 외국에 비하여 뒤질 것이 없기 때문이다. 오히려 데이터베이스의 구축에 있어서는 가장 선진적인 국가 중의 하나일 만큼 현재 정부의 전자정부 구축의 의지는 대단히 높은 편이다. 그러므로 이 시기를 잘 이용하면 선진 각국과 기록 관리문화의 격차를 단숨에 좁힐 수도 있을 것이다.

우리나라에서 기록관리의 중요성이 대두된 것은 비교적 최근의 일이다. 「기록관리법」이 제정되면서부터 기록관리에 대한 관심이 높아지고 있다. 아울러 「전자정부법」의 제정도 전자기록의 올바른 관리방안을 수립하는데 많은 도움을 줄 것은 분명하다. 전자정부의 실현이 기록관리의 체계를 세우는 것이요, 올바른 기록관리체계가 바로 전자정부라는 인식을 갖는 것이 모두를 발전시킬 것이다. 성공적인 전자정부의 실현과 과학적 기록관리체계의 수립은 불가분의 관계인 것이다.

Abstract

A Study on the Promotion of Electronic Government and Plans for Archival Management

Kim, Jae-hun

This paper is aimed at proposing the policies for managing archives in the process of promoting Electronic Government System. Although there have been many studies of electronic government project and plans for its establishment, this research examines the electronic government system and its problems on the basis of archival science. What I acquired in this paper is as follows.

The development of information technology needs great changes ranging from the nation to the individuals. It becomes common that the use of computerized program for business purposes, computerization of information materials and the effective way of search use of electronic documents. Therefore, more and more countries all over the world have been seeking to promote 'Electronic Government', which applies the fruits of the development in information technology to administration process.

Recently, Korea has been rapidly entered into the 'Electronic Government' system being against the traditional way of administration. In electronic government system, the 'Life Cycle' of public records will be computerized. Therefore, it is important to change and develop along with the government's policies for 'electronic government project' in the archival management system. This means that the archival management system which have put emphasis on the textual records should be converted to electronic

records system. In other words, the records management in electronic government system requires not the transfer and preservation of the records but the consistent management system including the whole process of creating, appraising, arranging, preserving and using the records. So, the systematic management of electronic records plays an important role in realization of electronic government, but it is a subject to be realized by electronic government at the same time. However, the government have overlooked the importance of archival management for long time, especially the importance of electronic records management system.

First of all, this research attempts to infer limits and problems through the theoretical considerations of the existing studies for electronic government and to clear up the relations between electronic government and archival management. Based on this, I'll seek to progress the study through reviewing the present condition of archival management in the process of promoting electronic government and suggesting the policies for enhancing the successful electronic government and the construction of scientific archival management system.

Since early 1990, many countries in the world have been making every effort to concrete 'Electronic Government'. Using the examples in other nations, it is not difficult to recognize that the embodiment of electronic government is closely connected with the archival management policies. Korea have completed legal and institutional equipments including the new establishment of 「Electronic Government Law」 to realize electronic government. Also, Korea has been promoting electronic government with the Ministry of Government Administration and Home Affairs and Government Computer Center as a leaders. Though managing

records, especially the management of electronic records is essential in electronic government system, we haven't yet discussed this section in Korea. This is disapproved by the fact that Government Archives and Records Service has played little role in promoting electronic government project.

There are two problems relating this environment. First, present system can't meet the consistent 'Life Cycle' ranging from the creation to the preservation of electronic records. Second, the 'Life Cycle' of electronic records is divided into two parts and managed separately by GCC and GARS. The life of records is not end with the process raged from creation to distribution. On the other hand, the records are approved their value only when they are appraised, preserved and used throughout the whole procedures. Therefore, GARS should play a leading role in designing and establishing the archival management system. The answer to these problems, is as follows.

First, we have to complete the electronic records management system through introducing ERMS not EDMS. This means that we should not change and develop towards ERMS simply with supplementing the current electronic records management system. I confirm that it is important and proper to establish ERMS system from the very beginning of the process of promoting electronic government. Second, I suggest the developmental integration of GARS and GCC. At present, the divided operations of GCC and GARS, the former is in charge of the management center for electronic business and the latter is the hub institution of managing nation's records and archives result in many obstacles in establishing electronic government system and accomplishing the duties of systematic archival management. Therefore, I conclude that the

expansive movement towards 'National Archives' through the integration among the related agencies will make a great contribution to the realization of electronic government and the establishment of archival management system. In addition to this, it will be of much help to constitute and operate the 'Task Force' regarding the management of electronic records with the two institution as the central figures.

