

## 체계적인 원문정보공개를 위한 정부산하공공기관 기록관리시스템 기능요건 연구

황진현\* · 임진희\*\*

1. 머리말
2. 원문정보공개와 기록관리 현황
  - 1) 행정자치부 원문정보공개 프로세스와 시스템 구성
  - 2) 서울시 정보소통광장의 원문정보공개 프로세스와 시스템 구성
  - 3) 원문정보공개 과정에서 기록관리시스템의 역할 검토
3. 정부산하공공기관의 원문정보공개 대응을 위한 기록관리 전략방향
  - 1) 분류체계 개발현황과 전략방향
  - 2) 기록관리시스템 개발 전략방향
4. 원문정보공개를 위한 기록관리시스템 기능요건 도출
  - 1) 시스템 연계
  - 2) 시스템 모듈별 기능요건
  - 3) 기능요건 도출을 위한 고려사항
5. 맺음말

\* 한국외국어대학교 정보기록학과 박사수료(제1저자). 주요논저 : 황진현, 「공공기관의 생산현황통보에 관한 연구」, 『기록학연구』 37, 2013; 황진현, 박종연, 임진희, 「행정정보시스템 기록 이관 절차와 방법 연구 : 원자력안전위원회 MIDAS RASIS RI/RG 업무기록 사례를 중심으로」, 『한국기록관리학회지』 14(3), 2014

\*\* 명지대학교 기록정보과학전문대학원 교수(교신저자). 주요 논저 : 임진희, 「전자기록 장기 보존 위험관리 사례」, 『기록학연구』 39, 2014; 임진희, 최주호, 이재영, 「전자기록 애플레이션 서비스 개발 사례 연구」, 『한국기록관리학회지』 14(3), 2014

▪ 투고일 : 2015년 9월 30일 ▪ 최초심사일 : 2015년 9월 30일 ▪ 게재확정일 : 2015년 10월 9일

## [국문초록]

본 연구의 목적은 2016년 원문정보공개를 앞둔 정부산하공공기관들이 기록관리에 기반하여 체계적인 원문정보공개를 실천할 수 있도록 하는데 있다. 정부산하공공기관들은 기록관리에 대한 인식은 물론 체계가 갖추어진 사례가 드물어 원문정보공개를 대비하는데 어려움을 겪고 있다. 앞서 원문정보공개를 시행하였던 행정자치부와 서울시의 사례를 살펴보고 시사점을 도출하였으며, 원문정보공개에 대응하기 위해 기록관리 체계를 구축하고 있는 정부산하공공기관의 사례 또한 살펴보았다.

정부산하공공기관은 새로이 기록관리와 원문정보공개에 대한 체계를 갖추는 시작 단계이므로 이들 기관의 특성에 부합하는 원문정보공개 대응 전략이 필요하다. 이에 기관별 업무특성이 반영된 자체개발 기록관리시스템을 구축하여 기록관과 기록관리시스템에 기반한 원문정보공개가 이루어질 수 있도록 시스템 간 연계도를 구상하였으며, 원문정보공개 대응을 위해 반드시 포함되어야 하는 기능요건들을 제시하였다.

**주제어 : 정부산하 공공기관, 정부 3.0, 원문정보공개, 기록관리시스템, 기록관리시스템 기능요건**

### 1. 머리말

정부 3.0 정책기조에 따라 기록관리와 정보공개에 대응하기 위한 각급기관의 움직임이 지속되고 있다. 2014년 중앙부처 및 광역단체를 시작으로 각 기관에서 생산되는 기록을 원문으로 공개하고 있으며, 2016년에는 공기업 및 준정부기관까지 그 대상이 확대될 예정이다. 현재 국

가기록원 직접관리기관을 포함한 다수의 정부산하공공기관은 2016년 원문정보공개에 대응하기 위한 전략을 구체화 중이다. 공개여부 책정을 위한 비공개세부기준 마련, 사전공표정보목록 도출, 분류체계 설계 등 기록관리와 정보공개에 초점을 맞춘 전략뿐만 아니라 원문정보공개를 위한 시스템 구축 또는 개편 등 다각도의 노력이 이루어지고 있다.

원문정보공개는 ‘기록관리’ 기반 위에서 철저하고 객관적인 정보공개 기준을 따를 때 성공적으로 이루어질 수 있다. 그러나 현재는 기록관리 체계를 갖추는 준비 없이 원문을 공개하는 절차에만 초점을 두고 있는 실정이다. 이는 기록관리와 정보공개에 대한 기관의 인식과 전문인력의 부족에서 비롯된다.

정부산하공공기관들은 전자결재를 위한 전자문서시스템 및 주요 업무 수행을 위한 다양한 생산시스템을 사용하고 있으며, 전자문서시스템을 사용하고 있는 기관이라 하더라도 구전자문서시스템<sup>1)</sup>인 경우가 다수이다. 이러한 생산시스템은 행정의 효율성을 목적으로 구축되었기 때문에 기록관리 기능이 미비하거나 부재한 상태로, 시스템 내에서 기록을 생산하는데 그치고, 관리단계까지 넘어가지 못해 단순 ‘저장’ 상태에만 머물러있다. 그러나 이러한 기록관리체계 미흡에도 불구하고 정부산하공공기관의 문제점을 지적하고 대안을 도출하기 위한 연구는 절대적으로 부족하였다. 선행연구 중 김지현<sup>2)</sup>은 국가기록원의 직접관리 기관으로 지정되어 있는 공기업들 중 8개 기관의 기록물관리 전문요원

---

1) 1999년대와 2000년대 초 전자정부 추진과정에서 도입된 전자결재시스템, 그룹웨어를 ‘구전자문서시스템’으로, 2004년 이후 ‘행정기관의 전자문서시스템 규격’, ‘행정기관 간 전자문서유통 표준’, ‘전자문서시스템과 행정정보시스템 간 연계표준’ 등 3가지 표준을 반영한 시스템을 ‘신전자문서시스템’으로 정의함. 신전자문서시스템은 구전자문서시스템에 비해 처리과 단계의 기록관리 기능이 구현되었고, 기록물분류기준표를 탑재하여 이를 관리하는 기능을 포함하였다. 임진희, 전자기록관리론, (사)한국국가기록연구원, 2013, 34-37쪽.

2) 김지현, 「국가기록원 직접관리기관 공기업의 기록관리에 관한 연구」, 『한국비블리아학회지』 24(3), 2013, 73-97쪽.

인터뷰를 통해 기록관리 실무 현황, 기록관리에 대한 기관 내 인식, 전문요원에 대한 인식과 처우, 국가기록원 기록관리 평가에 대한 의견을 조사하였는데, 다수의 기관들이 분류체계 구축, 이관 등에 어려움을 토로하였으며 기관 내 낮은 처우로 상대적 박탈감을 느끼는 물론 전문성을 발휘할 수 없다고 하였음을 밝혔다. 김한일<sup>3)</sup>은 직접관리기관인 한국가스공사와 한국석유공사 두 기관에 대한 기록관리 현황을 조사하여 생산과 보존, 분류, 이관 및 폐기에 대한 문제점을 분석한 바 있으며, 아카이브의 구축과 관련법령의 개정 및 신설, 위험관리제도의 도입을 개선안으로 제시하였다. 두 연구 모두 정부산하공공기관의 기록관리 실태를 보여준 논문으로서 큰 의미가 있다고 볼 수 있다.

생산된 기록을 기록관리시스템<sup>4)</sup>으로 이관하는 문제도 난관에 봉착한다. 표준기록관리시스템(이하 표준RMS)을 도입한 기관들은 정부산하공공기관의 기록관리 특성에 맞지 않아 사용에 어려움을 겪고 있으며, 기록관리시스템이 필요한 기관에서도 표준RMS의 도입을 망설이고 있다. 이러한 상황들은 본 연구의 범위를 정부산하공공기관으로 한정된 주된 요인이기도 하다. 기관에서 원문정보공개를 앞두고 보존기간, 공개여부 설정 등 기록관리 체계 구축이 무엇보다도 요구되고 있으며, 각 기관의 특성에 부합하는 기록관리시스템을 필요로 하기 때문이다. 즉, 기록관리뿐만 아니라 원문정보공개에 적극 대비할 수 있는 새로운 기록관리시스템의 모색이 필요하다. 이에 본 연구에서는 정부산하공공기관들이 어떠한 관점에서 기록관리시스템을 구축해야 하는지에 초점을 두고 있다.

중앙부처 및 광역지자체들은 생산시스템의 공개기록을 행정자치부에

3) 김한일, '공기업 기록관리 현황의 기록학적 고찰', 한양대학교 기록관리학과 석사 학위논문, 2012

4) 본 연구에서는 기록관리시스템과 표준기록관리시스템 용어를 구분하여 사용하였다. 기록관리시스템은 생산시스템에서 기록을 이관받아 일정 기간 동안 관리/보존하는 단계의 (자체개발)시스템을 일컫는 용어이며, 표준기록관리시스템은 국가기록원에서 배포하여 공통으로 사용하고 있는 시스템이다.

서 제공하고 있는 원문정보공개시스템에 직접 전송하여 원문정보공개를 수행하고 있다. 물론 이들 또한 기록관리시스템의 통제 하에 원문정보공개가 이루어져야 함이 마땅하나, 현재 체계를 변화하기가 어려운 실정이며 모두 동일하게 사용하고 있는 표준RMS의 상당 부분을 리모델링 하지 않는 이상 가능성이 희박하다. 반면 정부산하공공기관은 기록관리시스템을 미구축한 기관이 대부분일 뿐만 아니라 새로운 기록관리 및 원문정보공개 체계를 마련하고 있는 상황이므로 새로운 접근과 전략의 수립이 가능하다.

다양한 생산시스템이 존재하고, 이 생산시스템이 기록관리 기능보다는 행정의 효율성 차원에서 만들어진 시스템이라면 생산된 기록을 ‘관리’하는 단계에서는 기록관리시스템이 필수적이다. 그러나 모든 공공기관이 표준RMS를 사용하는 등 천편일률적인 기록관리를 할 필요는 없다. 각 기관의 특성과 기록의 유형, 업무방식 등이 고려된 개성있는 기록관리시스템이 구축되는 것이 현명하다. 지난 8월 설명회<sup>5)</sup>에서도 국가기록원이 ‘정부산하공공기관에서 표준RMS를 사용하기에는 각 기관의 특성이 너무나도 상이하여 어려움이 있다’고 밝힌 바 있듯이 말이다.

‘원문정보공개’라는 큰 과업이 눈앞에 닥친 만큼 정부산하공공기관의 기록들이 어떻게 공개될 것인가, 기록관과 기록관리시스템이 어떠한 역할을 할 것인가는 중점 과제가 된 것으로 보인다. 이에 기록관리는 물론 원문정보공개에 적극 대응하기 위한 정부산하공공기관의 사례를 살펴보고, 원문정보공개를 위해 기록관리시스템에 반드시 포함되어야 하는 기능요건은 무엇인지 본 연구에서 새로이 제시하고자 한다.

현재 기록관리와 원문정보공개를 담당하는 부서가 서로 같지 않은 경우가 많기 때문에 원문정보공개를 대비하는 기록관리시스템 구축을 위해서는 부서간 협업이 반드시 필요하다. 기록관리에 대한 통제 없이 원문을 공개하는데에만 급급한다거나, 원문정보공개를 배제한채 기록

5) 국가기록원, 공공기록물법 개정 공개설명회, 2015년 8월 12일.

관리시스템을 구축하는 것은 매우 위험한 일이다. 기록관리와 원문정보공개는 두 체계가 서로 맞물리듯 나아가는 것이 아니라 어긋날 수 있기 때문이다. 기록관리가 주체가 되어 원문정보공개를 위한 절차와 시스템, 기능요건이 잘 세워질 수 있도록 하는 것이 중요하다.

## 2. 원문정보공개와 기록관리 연계 현황

2013년 새 정부가 들어서면서 정부 3.0이라는 정부운영 정책이 시작되었다. 정부 3.0은 ‘공공정보를 적극적으로 개방하고 공유하며 부처 간 칸막이를 없애 소통하고 협력한다’는 뜻으로 개방, 공유, 소통, 협력이라는 4가지 주요 키워드를 제시함과 함께 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부를 실천하고자 하였다. 이 중에서도 투명한 정부는 국민의 알권리 충족을 위해 공공정보를 적극 공개한다는 의미로, 주요 정보를 사전에 공개함은 물론 정보공개 대상기관과 범위를 확대하여 공개기록은 생산하는 즉시 원문정보를 공개하도록 하였다. 원문정보 공개는 정보공개 청구, 사전정보공표와 함께 정보공개라는 큰 틀 안에 포함되는 것으로, 원문정보공개가 시행되면서 정보공개는 더욱 적극적인 개념으로 발전하였다. 청구된 사항에 한하여 정보를 제공하는 등 이전의 정보공개가 소극적이고 수동적인 모습이었다면, 사전정보공표, 원문정보공개는 적극적이고 능동적인 대응으로 변모하였다. 특히, 가공된 정보와 통계자료 등을 제공하는 기존의 정보공개 청구 대응 및 사전정보공표보다 실제 업무과정 중 생산된 기록의 원문 자체를 공개하는 원문정보공개는 제공 받은 정보에 대한 이용자의 신뢰성을 높이는데 일조하였다고 판단된다.

이러한 원문정보공개는 2014년 중앙행정기관 및 위원회(48개), 광역 시도(17개), 시법서비스 기관(기초자치단체 69개) 등을 시작으로, 2015년에는 기초자치단체(157개) 및 교육청(17개), 2016년에는 공기업(시장

형 14개, 준시장형 16개) 및 준정부기관(기금관리형 17개, 위탁집행형 69개)까지 원문정보공개 대상 기관이 확대될 예정이다. 공개대상 기록은 국장급 이상 결재문서 중 ‘공개’로 분류되는 기록이 일 단위로 공개되며, 기록의 공개분류와 정보공개의 결정이 한 번의 결재로 처리된다. 공개로 지정된 기록은 아래 그림과 같이 정보통신망을 통해 2014년 3월 21일 생산문서부터 일 단위로 정보공개포털에 공개된다<sup>7)</sup>.

〈그림 1〉 정보공개포털의 원문정보공개 화면



원문정보공개를 위해 다양한 기관들이 노력을 기울이고 있으나, 본 연구에서는 원문정보공개의 주요 사례인 행정자치부와 서울시 정보소

6) www.open.go.kr 공개현황 } 원문정보대상

7) 안전행정부, 원문정보공개 가이드, 2014

통광장을 살펴보고자 한다.

행정자치부는 원문정보공개를 앞장서 실시함과 동시에 각급 공공기관의 원문정보공개를 총괄하는 기관으로 체계, 시스템 등을 구축하기 위해 노력을 펼친 바 있다. 실제로 행정자치부는 원문정보공개를 위해 총 3차례에 걸쳐 연구용역 사업을 실시하였으며, 현재도 진행 중이다. 행정자치부의 원문정보공개 프로세스를 알아보는 것은 현재 원문정보공개를 수행하고 있는 중앙부처 및 광역지자체 사례를 살펴보는 것과 동일하다고 할 수 있다.

서울시는 행정자치부의 원문정보공개와는 별개로 정보소통광장이라는 이름의 자체적인 원문정보공개 서비스를 수행하고 있다. 서울시는 행정자치부보다 앞서 정보공개에 앞장섰으며, 정보소통광장을 통해 지속적이고 선제적인 원문정보공개를 수행하고 있다. 더불어 국장 급 이상 결재문서를 공개하도록 하는 행정자치부의 정책보다 한 발 더 나아가 과장 급 이상 결재문서를 공개하고 있다.

## 1) 행정자치부 원문정보공개 프로세스와 시스템 구성

2013년 행정자치부(당시 안전행정부)는 ‘개방과 공유를 통한 창조정부 정부 3.0 구현’의 핵심 공약인 공공정보 공개 확대를 추진하였다. 공공기관이 생산, 관리하고 있는 정보를 국민들에게 적극 공개하여 국민의 알권리를 충족하고 행정운영의 참여를 보장하기 위해서이다. 수요자 측면에서는 정보목록 검색 후 별도의 정보공개 신청 절차 없이 원문까지 원스톱으로 열람할 수 있어 공공정보 이용의 편의성이 증대되고, 제공자 측면에서는 기관에서 생산된 문서에 대해 ‘청구 전 원문공개’함으로써 행정의 투명성 확보는 물론 신뢰받는 정부가 되는데 일조할 수 있다. 이에 행정자치부는 2013년 중앙부처 및 시, 도에서 생산된 원문정보를 검색, 조회할 수 있는 원문정보공개시스템 구축사업을 시작하였

고, 정보공개시스템의 정보분류체계 관리기능 개발, 정보공개시스템의 정보분류체계에 따라 기존 정보공개목록 DB를 재구성하고 정보목록과 원문정보에 대한 통합 DB를 구축, 정보목록 및 원문통합 검색 기능의 고도화, 정보공개시스템과 원문정보 연계를 위한 온-나라시스템의 기능 개선 등을 주요 사업범위로 삼았다.

이와 같이 구축된 원문정보공개시스템은 다음 그림과 같이 온-나라시스템을 비롯한 전자문서(결재)시스템, 교육청 업무관리시스템, 표준 RMS 등과 연계할 계획<sup>8)</sup>이라고 한다.

〈그림 2〉 원문정보공개시스템 연계 구성도



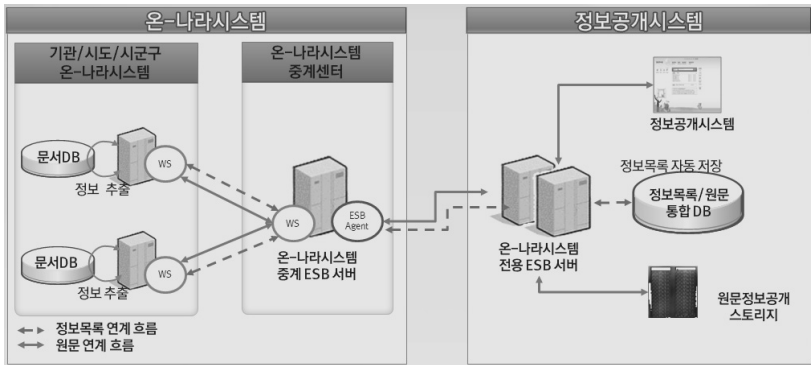
원문정보공개를 위해 연계된 시스템으로는 온-나라시스템, 시/군/구 전자문서(결재)시스템, 교육청 업무관리시스템, 표준RMS 등이다. 구성도에서는 원문정보 연계 확대 추진을 위해 2016년 예정인 공사/공단의 업무관리시스템

8) 행정자치부, 2015년도 전자정부지원사업 제안요청서- 원문정보공개시스템 3차 구축사업, 2015, 8쪽

및 전자기록시스템과도 곧 연계하고자 함을 보여주었다. 연계시스템은 모두 기록 ‘생산시스템이며, 유일하게 표준RMS가 연계시스템에 포함되어 있다.

먼저, 온-나라시스템은 아래 <그림 3>와 같이 정보목록을 추출하여 온-나라 중계서버로 전송하고, 중계서버에서 온-나라 정보목록 파일을 취합하여 ESB Agent를 통해 1일 배치로 정보공개시스템 ESB에 정보목록을 전송한다. 원문정보는 온-나라시스템과 연계되어 실시간으로 조회되도록 구현하고, 조회된 원문정보는 원문정보공개 스토리지에 보관된다.

<그림 3> 온-나라시스템 정보목록/원문 연계 구성



폐쇄망을 이용하는 기관들<sup>9)</sup>은 실시간 원문조회 구현이 어렵기 때문에, 공개로 설정된 원문정보를 일단위로 원문정보공개시스템에 제공하고 원문정보의 조회 요청 시 원문정보공개시스템에서 제공하게 된다. 시스템 내부망에서 정보목록과 원문을 추출하여 외부연계서버에 전송하고 ESB Agent를 통해 정보공개시스템 ESB로 정보목록을 전송하는 것이다.

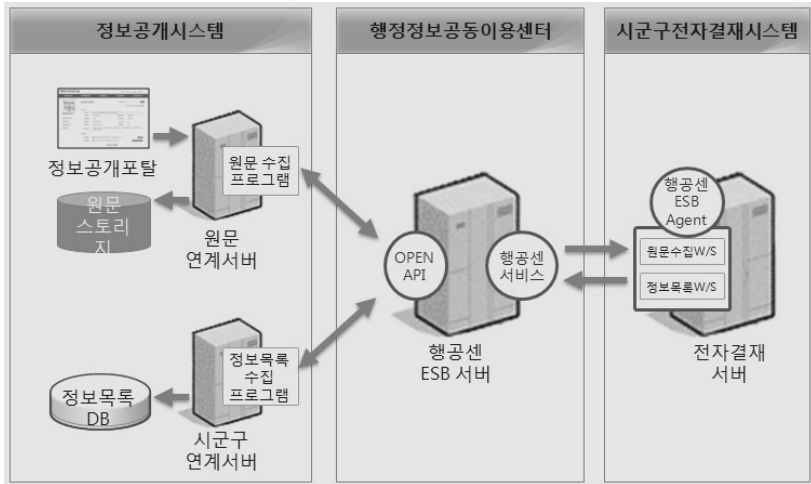
시/군/구 전자문서시스템은 아래의 <그림 4>와 같이 전자문서시스템

9) 행정자치부, 앞의 글, 2015, 14쪽.

10) 국방부, 법무부, 방위사업청, 국세청, 경찰청, 대검찰청 총 6개 대상기관.

별로 추출 모듈을 통해 정보목록과 원문을 추출하고, 웹서비스를 이용해 추출된 정보목록 및 원문을 행정정보공동이용센터를 통하여 정보공개시스템으로 전송한다.<sup>11)</sup>

〈그림 4〉 시/군/구 전자문서시스템 정보목록/원문 연계 구성



표준RMS도 각 기관의 시스템에서 정보목록과 원문을 추출하여 행정정보공동이용센터를 통해 원문정보공개시스템에 전송하고자 하나, 현재 구현되어 있지 않은 상태이다.

## 2) 서울시 정보소통광장의 원문정보공개 프로세스와 시스템 구성

2010년 박원순 시장의 취임 공약 중 하나였던 정보소통광장이 개설되었다<sup>12)</sup>. 정보소통광장은 행정정보의 공개서비스를 획기적으로 개선

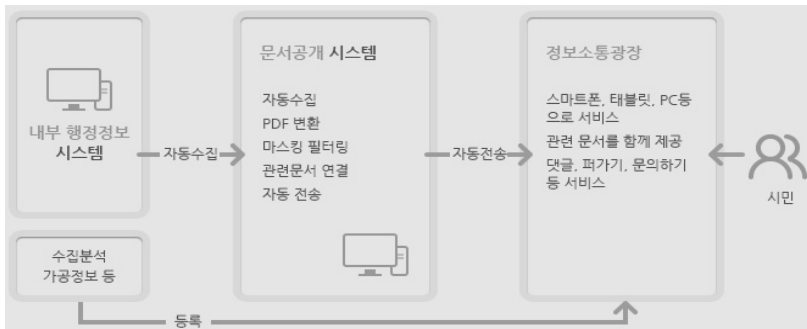
11) 행정자치부, 앞의 글, 2015, 14쪽.

12) 서울시 정보공개정책과, 『서울 정보소통광장 백서』, 2014, 2쪽.

하여 시민의 알권리를 충족하고 결재문서를 포함한 서울시의 모든 기록을 공개하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 2012년 8월 콘텐츠 중심의 웹사이트로 정보소통광장 시범서비스를 시작하였으며, 행정정보공표와 정책실명제, 서울시백서, 사회적 관심사업, 회의록 등의 정보를 우선으로 하여 약 6,100여 건의 정보를 공개하였다. 그러나 시범서비스 기간에는 시스템 기반의 자동연계를 진행하지 못하여 공개문서마다 일일이 수동작업으로 등록하는 등 제약사항이 있었다<sup>13)</sup>.

구체적이고 체계적인 원문정보공개가 이루어진 것은 2013년 5월 서울시가 ‘정부 3.0’의 선도 역할을 하겠다고 선언한 이후이다. 같은 해 10 월에는 국장 이상의 결재문서를 공개하였으며, 2014년 3월 이후에는 과장 이상 결재문서를 전면 공개하였는데, 이처럼 단계적으로 공개범위를 확대/적용한 것은 국내 최초 시도였다. 이는 중앙정부보다 앞선 시도가 자 결과라고 할 수 있다. 더불어 정보소통광장을 고도화하고 문서공개 시스템을 구축하는 등 원문정보공개에 적극 대응하였다. 시범서비스 기간 동안에는 공개문서를 수동으로 등록하던 것을 내부 행정정보시스템에서 자동 수집하는 프로세스<sup>14)</sup>를 정립하였다.

〈그림 5〉 서울시 정보공개 프로세스

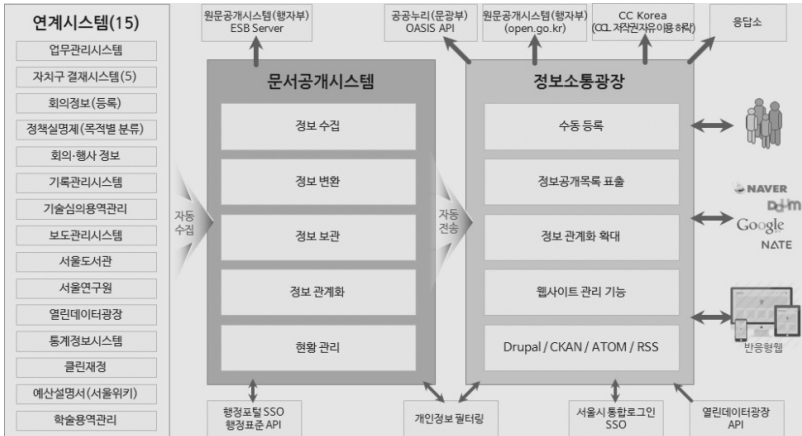


13) 위의 글, 10쪽.

14) 위의 글, 70쪽.

〈그림 5〉와 같이 정보공개 프로세스에서 문서공개시스템과 정보소통광장의 역할은 명확히 분리된다. 문서공개시스템은 문서의 PDF 변환 및 개인정보 필터링을 담당하고 정보소통광장은 일부 수동등록을 제외하고는 공개된 행정정보의 소비를 촉진하는 미디어로서의 역할을 담당한다. 특히 문서공개시스템은 내부 행정정보시스템에서 공개 대상 정보를 자동 수집하고, 수집된 정보의 변환처리(PDF변환, 마스킹 필터링)를 담당하며 관련문서 연결을 위한 키워드 연결 작업, 변환처리된 문서를 정보소통광장으로 자동 전송하는 주요 기능을 수행한다.

〈그림 6〉 정보소통광장 문서공개시스템 아키텍처



〈그림 6〉 아키텍처<sup>15)</sup>와 같이 정보소통광장으로 자동 전송되는 문서 공개시스템은 다양한 연계시스템과 연결되어 기록을 자동으로 수집하는데, 서울시의 주요 시스템 총 15개가 여기에 해당한다. 연계시스템은 온-나라시스템, 자치구 결재시스템을 비롯하여 표준RMS도 포함된다. 문

15) 서울시정보공개정책과, 제안요청서- 정보소통광장· 문서공개시스템 서비스 기능보완 및 확대, 2015, 7쪽.

서공개시스템은 내부에 안전행정부 원문정보공개시스템 ESB Agent를 설치하고, 원문정보공개시스템 ESB Server로 정보를 제공받아 서울시에서 공개중인 정보목록을 원문정보공개시스템에 제공한다.

### 3) 원문정보공개 과정에서 기록관리시스템의 역할 검토

원문정보공개 대응의 선진 사례라 할 수 있는 행정자치부와 서울시의 사례를 살펴보았다. 원문정보공개는 업무과정 중 생산된 기록이 기반이 되는 기록관리 서비스 중 하나로, 체계적인 기록관리를 기반으로 이루어져야 한다. 그러나 행정자치부와 서울시의 사례를 살펴본 결과 현재 원문정보공개를 위해 연계 계획된 대부분의 시스템은 온-나라시스템을 비롯한 생산시스템으로, 기록관리의 통제 없이 생산시스템에서 직접 공개되고 있다. 표준RMS는 현재 원문정보공개시스템 및 정보공개포털과 연계 계획만 있을 뿐 실행되고 있지 않고 있으며, 원문정보공개 과정에서 아무런 역할도 하지 못하는 실정이다. 이처럼 생산단계와 관리단계가 명확히 구분되지 않은 상태에서 공개가 이루어지고 있다 보니 다음과 같은 문제점이 드러난다.

첫째, 생애주기 관리의 문제이다. 동일한 기록이 생산시스템에 '원본'으로, 정보공개포털에 '사본' 또는 '발췌사본'으로 존재하는데 현 체계에서는 보존기간이 변경되었을 때 이들이 동일하게 관리되기 어렵다. 이는 기록의 폐기시점 또는 기록의 보존기간이 재책정 되었을 때 문제가 된다. 현재까지 표준RMS에서 보존기간이 만료된 전자기록이 폐기된 사례는 없으나, 향후 규정대로 폐기된다면 원본과 사본 및 발췌사본의 폐기시점이 동일하게 이루어지기 어렵다. 표준RMS에서 보존기간 만료로 폐기되는 기록들을 정보공개포털에서 일일이 찾아 폐기해야 하거나, 이때 누락되어 원본은 폐기되었으나 사본 및 발췌사본은 존재하는 상황이 발생할 수 있다는 것이다. 마찬가지로 폐기 시점에서 보존기간이 재

책정된 기록이 있을 경우, 정보공개포털의 사본 및 발췌사본 또한 원본과 동일한 보존기간으로 관리하는데에 혼선이 생길 수 있다. 동일한 보존기간을 가진 기록의 원본과 사본 및 발췌사본이 각기 다른 시스템에서 동일한 생애주기를 갖지 못하는 경우가 발생할 수 있는 것이다.

둘째, 공개여부 관리의 문제이다. 현재 생산시스템에서 결재 시 공개로 설정된 것에 한하여 원문정보공개 대상<sup>16)</sup>이 되므로, 표준RMS로 이관된 후 공개여부가 비공개에서 공개로 변경된 경우에는 원문정보공개 대상에서 배제되고 있다. 최근 비공개사유 5호의 경우, 의사결정 및 내부검토 과정이 끝나면 이를 공개할 수 있도록 온-나라시스템에 공개일시를 지정하도록 되어 있으나, 표준RMS로 이관한 후 공개일시가 된다 하더라도 이는 원문정보공개 대상이 되지 못하는 것이다.

온-나라시스템에서 생산된 기록은 매년, 전자문서시스템에서 생산된 기록은 2년 이내에 표준RMS로 이관된다. 표준RMS에 이관된 기록 중 공개여부가 변경된 기록에 한해서도 원문정보공개가 이루어질 수 있어야 한다. 생애주기는 물론 공개여부 변화에 대해서도 기록관리 입장에서 민감하게 반응할 수 있어야 한다.

셋째, 원문정보공개에 대응하는 표준RMS와 기록관 역할의 한정이다. 위에서 언급한 생애주기와 공개여부 관리에 대한 문제점은 모두 표준RMS와 기록관 역할의 한정에서 야기된 것이라 할 수 있다. <그림 2>, <그림 6>과 같이 행정자치부 및 서울시의 시스템 연계도를 살펴보면, 표준RMS는 원문정보공개시스템으로 공개대상 기록을 전송하는 연계시스템 중 하나로 표현되어 있다. 연계시스템 대부분은 기록과 정보를 생산하는 ‘생산’시스템으로 구성되어 있는데, 이 안에 표준RMS가 포함되어 있는 것이다. 이는 표준RMS가 기록관리에 대한 전체적 통제권을 가

16) 원칙적으로는 생산 당시 공개로 설정된 기록이 원문정보공개 대상이나, 원문공개율을 높이기 위하여 기관에서 표준RMS로 이관되기 전 생산시스템의 비공개 기록에 대해 비정기적으로 재평가가 이루어지고 있다. 이 때, 일부 기록은 공개로 전환되어 원문으로 공개되기도 한다.

지는 것이 아니라 원문정보공개시스템으로 공개대상 기록을 전송하는 단순한 역할로 한정된 것으로 보인다.

기록관리시스템은 생산시스템으로부터 이관 받은 기록을 안전하게 관리하고 보존하는 역할뿐만 아니라 원문정보공개를 위한 공개기록의 사본 및 발췌사본까지 관리하는 역할을 수행하여야 한다. 공개되는 원본기록과 사본기록이 모두 동일한 기준에 따라 관리되어야 하기 때문이다. 표준RMS를 비롯하여 기관에서 자체 기록관리시스템이 구축된다면 단순히 하나의 연계시스템이 아니라 원문정보공개에 주축이 될 수 있도록 역할을 부여받아야 한다. 기록관리시스템에 역할을 주지 않는 것은 원문정보공개에 기록관의 역할을 한정시키는 것과 같다.

현재 원문정보공개를 시행하고 있는 각급기관에서 기록물관리전문요원이 대부분 그 업무를 담당하고 있는 것처럼, 원문정보공개는 기록관리의 통제 하에서 이루어져야 한다. 이는 단순히 업무를 수행하는 담당자가 기록물관리전문요원이어야 할 뿐만 아니라 공개대상 기록에 대한 가공 및 관리 또한 기록관리의 한 부분이며 기록관이 이에 대한 책임을 가져야 한다는 뜻이다. 기록관리와 원문정보공개에 대해 전문성있는, 일관되게 업무를 수행할 수 있는 담당자가 필요하기 때문이다. 원문정보공개는 기록관리와 정보공개 영역 모두에 포함된다. 기록관과 기록관리시스템의 영향력 모두가 필요한 시점이다.

### 3. 정부산하공공기관의 원문정보공개 대응을 위한 기록 관리 전략방향

정부산하공공기관은 공공의 성격과 기업적 특성을 모두 가지고 있어 이들의 업무 전문성을 존중하여 해당기관에서 자체적으로 기록을 보존, 관리하도록 하고 있으며, 국가기록원이 기본 방침 정도를 제시하고 있

다. 599개의 정부산하공공기관 중 현재 국가기록원에서 직접관리하고 있는 직접관리기관은 총 41개로, 나머지 기관들은 기록관리에 대한 인식이 부족할 뿐만 아니라 기록물관리전문요원의 배치도 저조하여 체계적인 기록관리를 기대하기 어렵다. 실제로 기록관리시스템의 구축 12%, 기록물관리전문요원 배치 25%, 기록물 분류체계 구축 44%, 문서고 보유 5% 등<sup>17)</sup> 뿐이다. 또한 배치된 기록물관리전문요원 중 다수는 비정규직이며 분류체계를 직접 확인할 수 없는 등 열악한 상황에 놓여있다. 이러한 정부산하공공기관이 현 상황에서 원문정보공개에 대응하기 위해 노력하고 있으나, 기록관리에 대한 기반지식이 부족하여 행정자치부와 서울시 정보소통광장 모델을 참고하여 대응을 준비하고 있다. 그러나 정부산하공공기관 기록생산시스템의 다양성, 표준RMS 미도입 등 기준의 중앙부처 및 광역지자체 사례를 동일하게 적용하기에는 어려움이 있다. 이에 3장에서는 정부산하공공기관이 각 기관의 특성에 맞는 자체 개발 기록관리시스템을 구축하고, 원문정보공개 대응책을 마련하고자 하는 사례를 소개하고자 한다.

## 1) 분류체계 개발현황과 전략방향

정부산하공공기관들이 2016년 원문정보공개 대응을 앞두고 가장 많은 관심을 보이는 것 중 하나는 바로 분류체계 개발이다. 정부산하공공기관은 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제3조, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조, 「지방공기업법」, 특별법 등에서 정의한 기관으로, 기록관리기준표와 같은 분류체계를 설계하고 준용해야 할 의무가 있음에도 불구하고, 그동안 기록물관리전문요원의 부재 및 기록관리 인식의 미흡 등으로 분류체계가 부재하거나 미흡하였다. 그러나 2016년 원문정보공개를 앞두고 분류체계 개발을 서둘러 진행하고 있다.

17) 국가기록원, 공공기록물법 개정 공개설명회 프리젠테이션, 2015 [미발행]

분류체계가 부재하거나 미흡하다고 하여 원문정보공개가 불가능한 것은 아니다. 그러나 각 기관에서는 원문정보공개를 하기 위해서는 기록 건마다 보존기간 및 공개여부가 책정되어야 하는 등 기록관리가 기반이 되어야 한다는 것을 인식하였고, 필요성을 실감하게 되었다. 이에 원문정보공개 대응을 위한 첫 단계로 분류체계를 개발하고자 하였다.

현재 정부산하공공기관은 전자문서시스템을 사용하고 있으며, 이 중에서도 구전자문서시스템을 사용하는 기관이 많은 상황이다. 이러한 기관들의 경우 시스템에 기록관리기준표를 직접 탑재하기 어려워 기록관리시스템 등을 통하여 분류기준을 관리하여야 한다. 한국마사회, 한국인터넷진흥원을 비롯하여 원자력관련 기관인 한국원자력안전기술원, 한국원자력연구원, 한국수력원자력 등이 그 예인데, 2014년부터 연구용역을 발주하여 분류체계를 구축하고자 하였다.

가장 먼저 연구용역을 발주한 기관은 한국원자력안전기술원<sup>18)</sup>이다. 2014년 7월, 기록관리기준표 개발 이외에 비공개세부기준 개발, 기록관리시스템 구축, 문서공개 즉 원문정보공개를 위한 통합관리시스템 및 원자력안전정보공개시스템(NSIC)을 고도화하는 과업을 포함하였다. 기록관리기준표 개발을 포함한 모든 과제들이 정부 3.0 원문정보공개에 대비하기 위함임을 제안요청서에 명시하고 있으며, 동시에 체계적인 기록관리 체계를 구축하고자 하였다. 한국원자력안전기술원은 위탁집행형 준정부기관으로 원자력안전위원회라는 상급기관의 주요 업무를 위탁받아 이를 전적으로 수행하는 기관이다. 본부인 원자력안전위원회와 업무 협조가 매우 빈번할 뿐만 아니라 업무 과정에서 생산된 기록의 연속성이 필수적으로 요구된다. 더불어 한국원자력안전기술원의 주요 업무가 원자력안전위원회의 단위과제로 도출되어 있기도 하다.

원자력 안전에 대한 연구를 수행하는 한국원자력연구원은 다음 달인

---

18) 한국원자력안전기술원, 제안요청서- 문서공개·기록관리시스템 구축 및 NSIC 고도화 추진, 2014

8월에 기록관리에 관한 연구용역<sup>19)</sup>을 발주하였다. 주요 과업은 분류체계의 개발과 원내 기록물관리 규정(안) 검토, 처리과 담당자들에 대한 교육이다. 한국원자력연구원은 통합적인 분류체계를 수립하여 효율적이고 안정적인 기록관리 환경을 마련함과 동시에 현행 전자결재시스템과 유기적으로 연동될 수 있도록 하는 것을 목표로 하였다. 한국원자력연구원 또한 원문정보공개를 2016년부터 시행하여야 하는 기관으로, 분류체계의 개발이 단순히 기록관리 체계 구축뿐만 아니라 원문정보공개에 대비하기 위함임을 알 수 있다.

한국인터넷진흥원은 제안요청서<sup>20)</sup>를 통해 원문정보공개를 대비하기 위해 분류체계를 마련하고자 함을 밝혔다. 더불어 개발하려는 분류체계가 향후 도입될 기록관리시스템과 전자문서시스템에 모두 연계되어야 함을 강조하였다. 제안요청서에 따르면 분류체계 연구용역 종료 후 기록관리시스템을 도입할 예정이라 하였으나, 현재까지는 추가적인 사업이 발주된 바 없다.

한국마사회는 사무관리규정의 “공문서분류표”를 현재 사용하고 있으나, 기록관리를 위한 새로운 분류체계 도입이 필요하였고, 이에 향후 기록관리시스템 구축 후에도 전자문서시스템과 연계 가능도록 분류체계를 개발하고자 연구용역<sup>21)</sup>을 발주 하였다.

한국수력원자력은 정부 3.0 원문정보공개 정책시행을 앞두고 기록물의 보존기한, 공개구분 등에 대한 관리 기준의 검토와 정비가 필요하다고 판단하여 분류체계 개발 연구용역<sup>22)</sup>을 발주하였다. 더불어 개발한 분류체계를 전자문서시스템에 적용하여 시범운영하고, 처리과 직원들에 대한 교육까지를 과업에 포함하였다.

위의 5개 기관 사례에서도 알 수 있듯이, 정부산하공공기관들의 분류체계 구축, 정비에 대한 움직임이 일어나고 있다. 이는 기관 내의 기록

19) 한국원자력연구원, 제안요청서-기록물관리 체고 구축 용역, 2014

20) 한국인터넷진흥원, 제안요청서-기록물 관리기준 및 분류체계 개발사업, 2014

21) 한국마사회, 제안요청서-기록물관리 분류체계 도입 컨설팅, 2014

22) 한국수력원자력, 제안요청서-기록물 관리기준 및 분류체계 개발, 2014

관리 체계를 구축함은 물론, 보존기간과 공개여부 설정 등 원문정보공개에 대비하기 위함을 알 수 있다.

분류체계를 개발하는 기관은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 상급기관의 업무를 위탁하여 수행하는 위탁집행형 기관과, 상급기관과의 큰 관계없이 독자적으로 업무를 수행, 집행하는 기관이다. 전자의 경우에는 상급기관과의 업무 협업 등을 고려하여 분류체계를 구축하여야 하기 때문에 기록관리기준표를 개발하는 것이 바람직하다. 상급기관과의 업무협조로 인해 동일한 기능의 기록이 양 기관에 모두 생산될 수 있기 때문이다. 기록물분류기준표는 처리과 하위에 단위업무를 생성하는 조직별 분류이기 때문에 동일한 업무를 수행하는 다수의 처리과가 별도의 단위업무를 생성하게 되어 있다. 그러나 동일한 기능에 해당하는 기록이 하나로 모여져야 한다면, 기능별로 단위과제를 생성하는 기록관리기준표 형태의 개발이 적합할 것이다. 더불어 상급기관의 단위과제를 동일하게 사용하고, 이를 참조하여 철을 만들도록 해야 한다. 반면 독자적으로 수행하는 업무가 대부분인 후자의 경우에는 반드시 상급기관의 단위과제를 동일하게 사용할 필요가 없다. 상급기관의 대기능 또는 중기능 정도만 일치하게 하고 하위의 소기능, 단위과제 등을 직접 신설하여 사용하는 것이 좋다. 또한 기록관리기준표가 아닌 기록물분류기준표 형태로 개발하여 전자문서시스템에 직접 적용하여 사용할 수 있다.

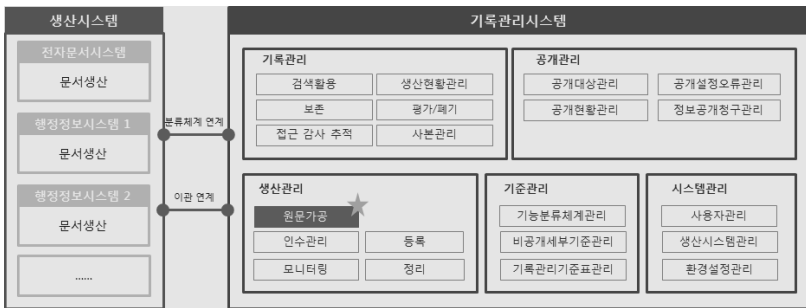
정부산하공공기관들이 기록관리기준표 형태로 분류체계를 개발하여 사용하는 것을 권장하나, 현재 정부산하공공기관들이 BRM 시스템을 사용할 수 없는 실정이다. 행정자치부는 BRM을 정부산하공공기관들도 사용할 수 있도록 하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 특히 위탁집행형 기관들의 경우, 상급기관들과의 업무협조와 동일한 기능에서 생산된 기록들이 한 단위과제에 모일 수 있도록 해주어야 한다. 때문에 현재 기록관리기준표를 개발한 기관들은 기록관리시스템 내에 BRM과 기록관리기준표를 관리하는 모듈을 추가로 구축하는 것을 모색 중이다.

## 2) 기록관리시스템 개발 전략방향

최근 기록관리시스템을 개발하려는 기관들이 하나 둘 늘어나고 있다. 제안요청서에 따르면 한국원자력안전기술원은 연구용역을 통해 기록관리시스템을 개발하고자 하였고, 한국인터넷진흥원 또한 분류체계 개발 사업 이후 기록관리시스템을 구축하고자 함을 밝혔다. 이들 기관은 기관 내 기록관리 체계 구축은 물론 원문정보공개에 대비하기 위하여 기록관리시스템을 개발하고자 하였다. 특히 한국원자력안전기술원은 원문정보공개를 기록관리 관점에서 통제하고 관리할 수 있도록 기록관리시스템을 설계하고자 하였다.

기록관리시스템을 구축하고자 하는 기관들 중, 원문정보공개에 대한 기능을 시스템 내에 탑재하고자 하기도 하고, 이미 기록관리시스템이 구축되어 있는 기관들 중에서는 원문정보공개를 위한 기능을 추가하고자 하기도 한다. 이에 아래의 <그림 7>과 같이 기록관리 관점에서 원문정보공개가 이루어질 수 있도록 하는 기록관리시스템 모델을 제시하였다.

<그림 7> 원문정보공개 대응을 위한 기록관리시스템 개발 구상(안)

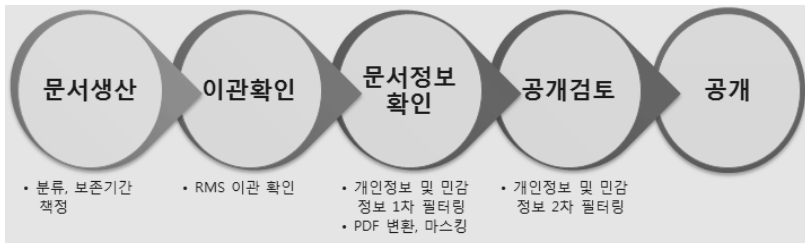


기존 표준RMS과 유사하게 보존, 평가, 열람/검색 등의 기록관리 기능과 기준관리 기능, 시스템관리 기능 등을 기본 골자로 하여 생산시스템으로

부터 기록을 인수/이관받는 기능을 포함하였다. 가장 중요한 것은 기록관리시스템 내에 원문정보공개에 위한 가공 기능을 포함하였다는 것이다. 행정자치부와 서울시가 생산시스템 및 기록관리시스템으로부터 원문을 수집해와 원문정보공개시스템에서 가공하는 것과는 다른 모습이다. 이는 기록관리시스템이 원문정보공개에 대한 명확한 역할을 부여받고 생산된 기록의 원본과 공개를 위한 가공된 발췌사본이 함께 관리되어야 한다는 판단에서 비롯되었다. 원문정보공개에 위해서는 공개된 기록이라 하더라도 다시 한 번 검토하는 과정을 거쳐야 하며, 이 검토의 과정은 생산시스템과 기록관리시스템 모두 갖추고 있어야 한다. 개인을 식별할 수 있는 정보, 부분공개 기록에 한해서는 비공개정보 등을 마스킹하여야 하고, 시스템 내에서 개인정보 등은 자동으로 필터링 될 수 있어야 한다. 기록관리시스템을 통해서만 원문정보공개를 할 수 있도록 하는 것이다.

원문가공을 위한 기능은 각 기관마다 유사하나 그 프로세스는 차이가 있을 수 있다. 특히 공개하기에 부담이 되는 정보를 많이 보유한 기관에서는 공개로 결정된 기록에 대해서도 검토에 신중을 기할 수 있도록 다음과 같은 프로세스를 설계할 수 있다.

〈그림 8〉 원문정보공개에 위한 필터링 프로세스



업무담당자는 시스템에서 문서를 생산하면서 기능분류, 보존기간 책정과 함께 공개여부를 책정한다. 기록관리시스템으로 이관이 확인된

공개문서, 즉 원문정보공개 대상이 된 기록은 시스템 상에서 개인정보와 민감정보가 필터링되고 부분공개할 사항을 마스킹 하여 PDF로 변환된다. 개인정보는 개인정보보호법과 정보공개법 9조 6호, 민감정보는 정보공개법 9조 1, 2, 7호 등과 연관된 정보이며 누락되는 항목 없이 필터링 되는 것이 중요하다.

업무담당자의 첫 번째 검토 이후에는 원문정보공개담당자에 의해 2차 필터링 확인 작업이 이루어지는데, 담당 팀장 등의 급에서 한 번 더 검토할 수 있다. 비공개되는 정보에 대해서는 공개여부에 대한 심의회를 열어 의견을 취합하고, 그 여부에 대한 기준을 세분화하여 향후 이를 공개여부에 다시 반영할 수 있도록 해야 한다. 정보공개심의회 등의 심의 안전이 된 문서 및 정보뿐만 아니라 앞으로 검토될 문서들에 적용될 수 있도록, 기준에 반드시 반영되어야 할 것이다.

#### 4. 원문정보공개 대응을 위한 기록관리시스템 기능요건 도출

행정자치부는 원문정보공개시스템 3차 구축사업 제안서 등을 통해 2015년에는 공기업, 준정부기관의 전자문서시스템과 표준RMS를 원문정보 연계를 확대할 계획이라 밝힌 바 있다. 그러나 정부산하공공기관은 전자문서시스템 이외에 다양한 행정정보시스템에서 주요 기록들이 생산되고 있으며, 전자문서시스템은 상급기관 및 타 기관과의 수발신된 공문 및 업무 협조문이 많은 비율을 차지하고 있다. 이는 원문정보공개시스템과 연계 대상이 되는 전자문서시스템, 표준RMS를 통해서도 정부산하공공기관의 주요 업무기록을 공개하기 어렵다는 뜻이기도 하다.

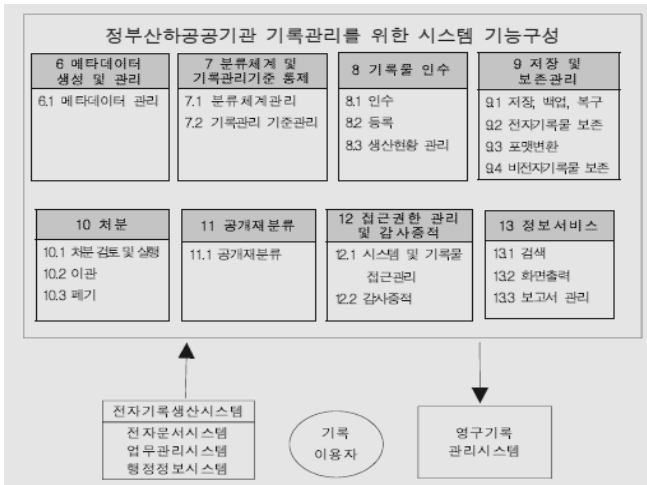
대국민 서비스 되어야 하는 정부산하공공기관의 주요 기록들은 행정정보시스템 내에 있으므로, 이를 공개하기 위한 새로운 방안이 논의되어야 한다. 이에 본 4장에서는 각 기관의 다양한 행정정보시스템에서

기록을 이관받을 수 있도록 기록관리시스템을 기관에서 자체적으로 개발 할 것을 권고하며, 기록관리시스템을 통해 원문정보공개가 가능하도록 하는 시스템 연계도 및 기록관리시스템에 포함되어야 하는 기능요건들을 제시하고자 한다.

## 1) 시스템 연계

표준<sup>23)</sup>에서는 정부산하공공기관 등의 기록관리시스템 기능 모델을 제시하며, 기록관에서의 기록관리 업무는 인수, 저장, 처분, 보존, 검색/활용 등으로 이루어지며 기록관리시스템은 기록관리 원칙에 따라 이를 지원하기 위한 구조와 형태로 설계되어야 한다고 정의하였다. 그리고 아래와 같은 8개의 시스템 기능을 제시하였다.

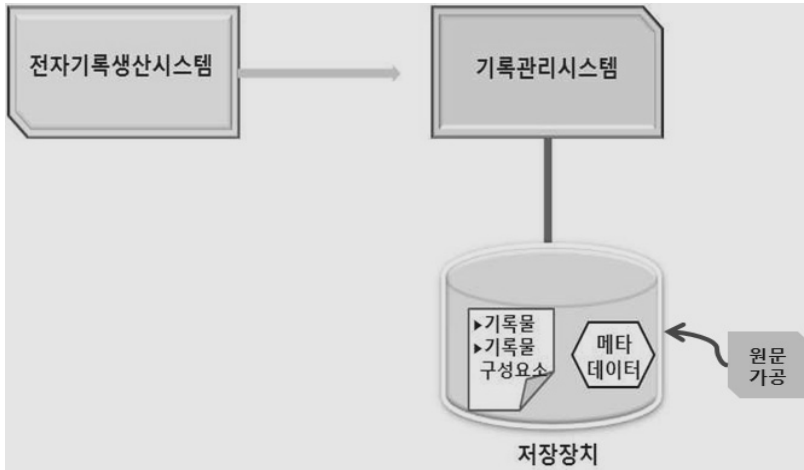
〈그림 9〉 정부산하공공기관 기록관리시스템 기능 모델



23) 국가기록원, 정부산하공공기관 등의 기록관리를 위한 시스템 기능요건(1.0), 2014, 16쪽.

제시된 기능은 기존의 표준RMS 기능요건과 크게 다르지 않으며, 무엇보다도 원문정보공개를 위한 그 어떠한 기능도 포함되어 있지 않다. 이에 본 연구에서는 기관에서 사용하는 전자문서시스템을 비롯한 행정정보시스템에서 기록을 이관받아 기록관리시스템을 통해 원문정보를 공개할 수 있는 기록관리시스템을 구상하고자 하였다. 기록관리시스템은 표준에서 제시하는 ‘생산시스템에서 기록관리시스템으로 기록 및 관련 메타데이터가 이관되는 유형’<sup>24)</sup>을 기반으로 하여 구성하였다.

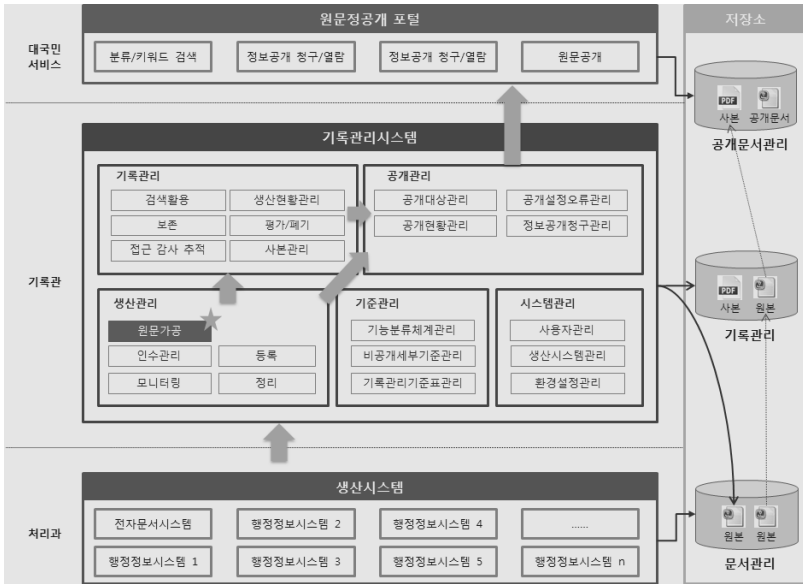
〈그림 10〉 전자기록생산시스템과 기록관리시스템 별도 운영



그리고 기록관리시스템에 원문정보공개를 위한 모듈을 통합하여 시스템 연계도를 구상하였다.

24) 위의 글, 10쪽, 재구성.

(그림 11) 원문정보공개를 위한 기록관리시스템 연계도



위 (그림 11)과 같이 생산시스템에서 생산된 기록은 기록관리시스템을 통해서만 원문정보공개가 가능하다. 전자문서시스템을 비롯하여 다양한 행정정보시스템에서 생산된 기록의 원본들은 문서관리 서버에 저장되고, 기록관리시스템으로 즉시, 수시, 정기적으로 이관된다. 이 때 기록의 이관은 '기록건'단위로 이루어지는데 이는 원문정보공개가 기록의 건단위로 이루어지기 때문이다. 기록건의 이관은 공개여부와 관계없이 생산 즉시 기록관리시스템으로 이관하는 것을 전제로 하며, 분류체계의 변경 등 기록건 메타데이터 변화에 부담이 있다면 메타데이터 만이라도 먼저 이관할 수 있다.

기록관리시스템으로 이관된 원본기록들은 기록관리, 기준관리, 공개관리 기능 등을 통해 안전하게 보존된다. 기존의 표준RMS가 시시각각 대응하여야 하는 원문정보공개에 중심적인 역할을 하지 못했다

면, 위에서 제시한 기록관리시스템은 생산시스템으로부터 기록을 즉시, 수시로 이관받아 기록에 대한 모든 통제를 기록관리시스템에서 가능하도록 하였다. 즉시, 수시로 이관받는 기록 중 공개로 설정되어 원문정보공개 대상이 되는 기록들은 가공되어 사본으로 공개되고 나머지 기록들은 기록관리, 기준관리, 공개관리 기능 등을 통해 안전하게 보존된다.

기록관리시스템에서는 ‘원문가공’기능을 통해 원문정보공개 대상이 되는 기록들의 개인정보 필터링, 비공개정보 마스킹, PDF 변환 등 가공의 과정을 거치게 된다. PDF변환된 기록은 기록관리 모듈에서 다시 사본 및 발췌사본 기록으로서 관리되며 동시에 원문정보공개 포털로 보내져 대국민 서비스가 가능해진다. 더불어 기록관리시스템을 통해서 원문정보공개가 되므로 원본과 사본 및 발췌사본이 기록관리시스템에서 함께 관리될 수 있으며 메타데이터 또한 공유될 수 있다.

## 2) 시스템 모듈별 기능요건

기존 표준의 기록관리시스템 기능 모델은 기록관리에 충실할 수 있는 기본 기능요건들을 제시하였다. 이에 본 연구에서는 기록관리를 위한 필수 기능들은 기존의 표준 요건을 준수하는 방향으로 하고, 일부 기능에 대해 기존의 기능에 변화를 주거나 새로운 기능을 추가하여 원문정보공개에 대응할 수 있도록 하였다. 원문정보공개를 위한 가공기능뿐만 아니라 발췌사본 관리 등의 기능 및 공개재분류 기능 등은 새로운 발상이 필요하기 때문이다.

원문정보공개 대응을 위해 필요한 첫 번째 기능은 인수기능이다. 매년 정기적으로 생산시스템으로부터 기록을 이관받는 기본 기능 이외에 원문정보공개를 위한 기능을 추가하였다.

〈표 1〉 생산관리(인수관리) 기능요건

기능		설명
생산관리	인수관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기록생산시스템에서 기록건이 생산되는 시점에 기록건단위로 즉시 인수하여 등록할 수 있어야 한다.</li> <li>- 기록생산시스템으로부터 원문정보공개를 위해 기록건단위로 인수한 기록의 메타데이터가 변경될 경우, 기록관리시스템의 메타데이터를 동기화할 수 있어야 한다.</li> <li>- 기록생산시스템에서 기록관리시스템으로 기록을 연도별 일괄 인수할 경우, 기록건단위로 기 인수한 기록과 중복되지 않도록 병합할 수 있어야 한다.</li> </ul>

원문정보공개를 위해서는 생산 즉시 공개로 분류된 기록에 대해 공개용 DIP를 생성하여 원문공개시스템에 전송하는 등의 절차를 거쳐야 한다. 이 때 공개용 DIP(Dissemination Information Package), 즉 원문정보 공개를 위한 사본 또는 발췌사본을 생성 및 등록, 관리하는 기능을 기록관리시스템에서 수행해야 하므로, 공개로 분류된 기록만이라도 생산 즉시 건단위로 기록관리시스템에 인수하여 등록할 수 있어야 한다. 그러나 공개로 분류된 기록만 선별적으로 인수하여 관리하는 것은 나머지 전체를 일괄이관하면서 병합해주는 과정 중 여러 복잡한 문제를 야기할 수 있다. 예를 들어, 건이 생산된 후 업무인수인계로 다른 처리과로 넘어가거나, 기록물정리 과정에서 합철, 분철, 철 이동 등의 변화를 거치게 된다면 기록생산시스템에서의 기록 메타데이터가 기록관리시스템에 이미 인수한 기록의 메타데이터와 다른 값을 갖게 되어 이에 대한 동기화(Synchronization)가 요구되기 때문이다.

동기화를 구현하기 위해서는 기록생산시스템과 기록관리시스템 양쪽 모두의 기능을 개선하는 것이 필요하다. 기록생산시스템과 기록관리시스템 간에 메타데이터의 동기화가 필요한 지점을 미리 분석하여 실시간 혹은 일별로 동기화를 실행할 수 있다.

두 번째 기능은 등록기능이다. 생산시스템에서 이관된 기록 외에 기

기록관리시스템에서 직접 원본 기록을 등록하는 기능은 가장 기본적인 기능이다. 그러나 원문공개를 위해서는 공개용 발체사본에 대한 등록 기능도 다음과 같이 추가되어야 한다.

〈표 2〉 생산관리(등록) 기능요건

기능		설명
생산관리	등록	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공개용 기록의 사본 및 발체사본을 등록할 수 있어야 하며, 이 때 원본 기록과 관계정보를 필수적으로 생성하고 사본 및 발체 사본의 목적을 '공개용 DIP'로 설정하여야 한다.</li> <li>- 공개용 기록의 사본 및 발체사본을 등록할 때 다음과 같은 메타 데이터가 관리되어야 한다.               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 컴포넌트 ID : 식별번호</li> <li>b) 컴포넌트 포맷 : 예를 들어, 'pdf'</li> <li>c) 컴포넌트 제목 : 공개할 문서의 제목</li> <li>d) 컴포넌트 종류 : 예를 들어, '공개용 DIP'</li> <li>e) 생산자 : 원문공개 책임부서</li> <li>f) 생산일시 : 공개용 콘텐츠 제작일시</li> <li>g) 공개게시위치 : 공개되는 서버와 서비스명. 예를 들어 '정보 공개포털'</li> <li>h) 공개게시기간 : 공개로 게시하는 기간 명시</li> <li>i) 현재 공개게시 여부 : 현재 공개를 하고 있는 중인지 여부 (Y/N)</li> </ul> </li> </ul>

기록관리시스템에서 기록의 원본에 대한 목록과 디지털 컴포넌트를 관리하는 것 이외에, 영구보존을 위해 보존포맷으로 변환한 AIP(Archival Information Package), 원문공개를 위한 공개용 DIP 등 여러 사본 및 발체 사본들을 함께 관리하는 것이 필요하다. 이 때 AIP는 진본사본으로서의 역할을, DIP는 이용자 요구에 맞춰 가공된 사본 및 발체사본으로서의 역할을 하게 된다. 이처럼 사본의 역할에 따라 관리되는 방식이 달라져야 하며, 관련 메타데이터도 달리 정의되어야 한다.

원문정보공개를 위한 목적으로 만들어진 공개용 DIP는 컴포넌트의 종류에 이를 표기하여야 하고, 원문공개 책임부서가 생산자로 정해져야

한다. 또한 공개 게시하는 서비스명이나 서버의 위치 등을 메타데이터로 관리해주어야 한다.

현재까지는 원문정보공개 기간이 별도로 정해져 있지 않으나, 향후 대상 기록물이 점차 증가하면 이에 대한 정책도 변화될 수 있다. 원문정보공개시스템 내 기록의 보존기간을 정하는 것은 현재까지 결정된 바 없다. 그러나 원문정보공개시스템의 서버 용량, 관리상의 문제 등을 해결하고 지속적으로 원문 기록을 공개하기 위해 기록의 공개일로부터 게시될 수 있는 기간을 한정할 수 밖에 없다. 이는 공개대상 기록이라 하더라도 기록의 보존기간 내내 원문을 공개하지 않을 수 있다는 것이다. 이러한 경우 정책에 의거하여 정해진 공개게시기간을 입력하여 관리하고, 현재 게시중인지 여부를 별도 메타데이터로 두어 기록관리담당자가 현재 원문정보공개 중인 기록의 현황을 용이하게 확인할 수 있도록 해주는 기능이 요구될 것이다.

세 번째 기능은 공개관리이다.

〈표 3〉 공개관리 기능요건

기능		설명
공개관리	공개대상관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 생산시스템에서 이관된 공개대상 기록의 공개여부를 정보공개담당자가 다시 한 번 점검할 수 있어야 한다.</li> <li>- 정보공개담당자는 공개여부를 재설정할 수 있는 권한이 부여되어야 한다.</li> <li>- 정보공개담당자는 공개대상 기록의 원문정보공개를 보유(holding)할 수 있는 권한이 부여되어야 한다.</li> <li>- 정보공개담당자가 기록을 생산한 처리과 업무담당자에게 공개여부를 재판단할 수 있도록 요구할 수 있어야 한다.</li> </ul>
	공개설정 오류관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공개에서 비공개로 재분류된 원문정보공개 대상 기록에 대해 사본 및 발췌사본의 메타데이터를 실시간으로 수정할 수 있어야 한다.</li> <li>- 공개게시된 서버와 관리자에게 자동 혹은 수동 방식으로 게시를 철회하도록 통보할 수 있어야 한다.</li> </ul>

공개관리	정보공개청구 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정보공개포털을 통해 청구된 사항을 기록관리시스템에서 확인할 수 있어야 한다.</li> <li>- 정보공개청구로 제공한 기록의 공개/열람 메타데이터가 관리되어야 한다.</li> <li>예: a) 정보공개청구 처리자</li> <li>      b) 공개용 DIP 제공일시</li> </ul>
	공개현황 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 원문정보공개 대상기록, 정보공개청구로 제공 기록 등 기록관리시스템을 통해 공개된 기록의 통계정보를 확인할 수 있어야 한다.</li> </ul>

부분, 비공개 기록의 공개여부를 일정기간이 지난 후 재확인할 수 있는 기능 이외에 공개여부의 설정에 오류가 있을 시 이를 수정할 수 있는 기능이 추가되어야 한다. 생산시스템에서 처리과 업무담당자가 기록의 공개여부에 대해 다시 판단하여 공개에서 비공개로 재분류한 경우, 기록관리시스템에서 생산된 공개용 기록의 사본 혹은 발췌본의 공개기간을 'Null'로 수정하고, 현재 공개게시 여부를 'Y'에서 'N'으로 변경할 수 있어야 한다. 또한, 공개게시위치의 서버에 자동으로 혹은 해당 관리자에게 사본 게시를 철회해 달라고 요청할 수 있어야 한다.

공개용 DIP는 원문정보공개 목적뿐만 아니라 열람요청이나 정보공개 청구 시에도 활용할 수 있다. 공개게시기간이 지나 정보공개포털에서 더 이상 기록이 게시되지 않을 경우, 이는 기록관리시스템에서 보관되다가 정보공개청구 및 열람신청이 들어왔을 때 활용될 수 있을 것이다. 그러므로 원문정보공개를 위해 공개용 DIP를 만든 후 비공개로 재분류되었다고 해도 삭제할 필요는 없다. 기록관리시스템에 사본 및 발췌사본이 대량 생산되어 스토리지에 부담이 있고, 이들의 활용이 미미할 경우 조건에 맞는 사본들을 삭제할 수 있는 기능은 따로 두어야 한다. 더불어 이에 대한 철저한 규정도 마련되어야 한다.

또한 공개설정 오류를 최소화하기 위한 공개여부 재검토 기능도 필요하다. 기록을 생산한 처리과 업무담당자가 공개여부를 설정하는 것

이 기본적인 기능이라면, 본 기록관리시스템에서는 정보공개를 전문적으로 수행하는 정보공개담당자가 공개여부에 대해 검토할 수 있는 기능을 추가하였다. 정보공개에 대해 부담감을 많이 가지고 있거나, 민감한 정보들을 다수 보유하고 있는 기관들은 생산 당시 공개여부를 설정하고 이것이 바로 공개와 직결된다는데 많은 부담감을 느끼고 있다. 공개설정 오류를 줄이고 더욱 정확한 판단을 위해 검토 기능을 부여하는 것이 필요하다. 이는 공개된 기록의 비공개 전환뿐만 아니라, 비공개기록의 공개 전환도 해당된다. 업무담당자들의 과도한 부담으로 무리한 비공개 설정이 있었다면, 이 단계에서 공개로 전환될 수 있다.

정보공개포털과 기록관리시스템은 서로 연계되어 정보공개청구 사항을 기록관리시스템 내에서 직접 처리하고 제공할 수 있어야 한다. 원문 정보공개 대상은 아니었으나 정보공개청구에 공개로 결정된 기록은 공개여부에 대한 메타데이터가 기록관리시스템 내에서 관리되어야 한다. 더불어 원문정보공개, 정보공개청구에 의해 공개된 기록의 통계현황 또한 파악할 수 있어야 한다.

네 번 째는 비공개세부기준 관리 기능이다. 기록관리시스템 내 기록 관리기준표 등 분류체계 관리기능이 존재하는 것처럼, 비공개세부기준 또한 관리되어야 한다.

〈표 4〉 기준관리(비공개세부기준 관리) 기능요건

기능		설명
기준관리	비공개세부기준 관리	- 비공개세부기준 데이터가 들어오기(import), 내보내기(export) 될 수 있어야 한다. - 각 호별 세부기준의 추가, 수정, 삭제 등의 이력이 메타데이터로 관리되어야 한다.

비공개세부기준은 각 호별로 수정되거나 추가, 삭제될 경우 이력이

메타데이터로 관리되어 기존의 변천사를 파악할 수 있어야 한다. 더불어 엑셀 등으로 관리되는 비공개세부기준이 기록관리시스템으로 들어 오기, 보내기가 가능하여야 한다.

다섯 번째는 원문가공 기능이다. 원문가공 기능은 기록관리시스템에서 직접적인 원문가공을 위해 반드시 필요한 기능이다.

〈표 5〉 생산관리(원문가공) 기능요건

기능		설명
생산관리	원문가공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이름, 주민번호 등 개인을 직접적으로 식별할 수 있는 정보는 자동 혹은 수동으로 필터링할 수 있어야 한다.</li> <li>- 생산시스템으로부터 이관된 기록의 비공개부분 및 별도 표시된 부분을 마스킹(masking)할 수 있어야 한다.</li> <li>- 공개용 DIP의 위변조 등을 막기 위하여 관인, 서명 등의 전자이미지를 삭제하고 문서배경에 워터마크를 삽입할 수 있어야 한다.</li> <li>- 공개용 DIP를 PDF변환할 수 있어야 한다.</li> </ul>

공개용 DIP를 위해서는 원본기록에서 일부 정보들이 가공되어야 한다. 직접적으로 개인을 식별할 수 있는 정보들은 시스템에서 자동 혹은 수동으로 필터링 될 수 있어야 한다. 개인정보의 노출로 인한 피해 사례가 발생하고 있고, 이에 대한 관심도 높아지고 있는 만큼 원문정보공개에 대한 개인정보 필터링은 생산 당시 업무담당자뿐만 아니라 검토 단계의 정보공개담당자까지 주의해야 한다. 또한 기관별 민감정보 필터링도 필요하다. 생산시스템에도 필터링기능이 필수적으로 포함되어야 하며, 마스킹 또한 이루어져야 한다.

마지막으로 사본 및 발췌사본의 폐기 기능이다. 공개용 DIP는 원본과 동일한 보존기간을 가지며 이에 대한 평가 및 폐기도 동시에 이루어져야 한다.

〈표 6〉 기록관리(평가/폐기) 기능요건

기능		설명
기록관리	평가/폐기	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사본 및 발췌사본은 원본기록과 동시에 평가 및 폐기되어야 한다.</li> <li>- 평가 폐기 시, 공개게시여부가 'Y'로 되어 있는 공개용 DIP 기록들을 폐기하고 확인할 수 있어야 한다.</li> </ul>

원본과 사본 및 발췌사본의 생애주기는 동시에 관리되어야 한다. 앞서 기록관리시스템의 통제 없이 생산시스템에서 즉시 공개되는 체계는 기록의 생애주기 관리에 실패한다는 문제점을 이야기한 바 있다. 원본과 사본 및 발췌사본은 기록관리시스템은 물론 원문정보공개를 위해 게시된 포털에서도 모두 동일하게 폐기되어야 하며, 이에 대한 확인이 반드시 이루어질 수 있어야 한다.

### 3) 기능요건 도출을 위한 고려사항

원문정보공개와 가장 큰 장점 중 하나는 이용자가 요구하기 전에 기록을 생산한 기관에서 먼저 원문을 제공한다는 것이다. 그러나 이용자 눈높이에 맞춘 선제적, 능동적 정보공개 서비스를 표방하지만 일방적인 제공방식이기도 하다. 현재 정보공개포털 및 서울시 정보소통광장에서 분류체계 등을 내세워 정보를 찾을 수 있도록 하고 있지만 원하는 기록을 찾기 쉽지 않기도 하거나 원하는 기록이 복수의 파일이거나 원문 이외에 메타데이터가 필요할 경우 이를 한 번에 취득하기 어렵다. 진정한 선제적, 능동적 정보공개 서비스가 이루어지기 위해서는 원문정보공개가 단순히 공개된 기록을 일방적으로 제공하는 것을 넘어 이용자가 원하는 공개용 DIP로 제공될 필요가 있다. 공개된 기록뿐만 아니라 시스템에서 가지고 있는 기록에 대한 메타데이터까지 함께 제공해주는 것이다. 예로, 공개기록에 해당되는 메타데이터 중 이용자가 원하는 메

타데이터를 선택하고, 본문 이외의 디지털 컴포넌트를 선택하여 다운받을 수 있어야 한다. 분류에 따라 공개된 정보목록을 보고 그 중 원하는 아이템을 골라서 메타데이터와 필요한 디지털 컴포넌트를 선택해 DIP로 제공하는 것이다.

또 하나는 생애주기 및 공개여부 관리를 위한 기록관리시스템과 원문공개 포털의 연계이다. 현재는 공개하기로 결정된 기록과 메타데이터를 정보공개포털에 전송하면 그것을 그대로 공개하고 있다. 그러나 보존기간이 재책정되는 등 기록에 대한 메타데이터가 변경될 시 해당 기록을 다시 전송하지 않는 이상 기록에 대한 새로운 메타데이터 반영이 어렵다. 기록에 대한 메타데이터를 연계하여, 원문정보공개 포털에서도 기록관리시스템에서 변경된 메타데이터가 즉시 반영되도록 해야 한다. 기록관리시스템 및 포털의 담당자가 변경사항이 있을 때마다 수동으로 변경작업을 하는 것이 아니라 자동으로 메타데이터가 연계될 수 있는 것이다.

마지막으로 기록관리시스템의 영구기록물관리시스템 역할 수행부분이다. 국가기록원으로 기록을 이관하는 직접관리기관은 영구기록물관리시스템에 대한 관심도가 적겠지만, 자체적으로 영구기록물을 관리해야 하는 기관들은 기록관리시스템과 영구기록물관리시스템 모두를 갖추기가 비용이나 관리 측면에서 부담스러울 수 있다. 이에 기록관리시스템이 영구기록물관리시스템으로서의 역할도 함께 하는 방향을 모색해 볼 수 있을 것이다. 영구보존관리기능을 강화하여 준현용, 비현용 단계까지 모두 관리할 수 있는 기록관리시스템이 가능할 수 있다.

## 5. 맺음말

모든 공공기관이 일률적이고 획일적으로 업무관리시스템과 표준RMS

를 사용하는 것이 국가 기록관리를 위해 효율적인 것처럼 보이나, 실제로 모든 기관이 동일한 시스템을 사용하기에는 어려움이 있다. 기관의 업무 프로세스, 업무에서 생산되는 기록의 유형, 상급기관 및 타기관과의 협업관계, 생산된 기록의 편철 방식까지 모두 상이할 수 있기 때문이다. 특히 정부산하공공기관은 기업적 성격을 포함한 공적 업무 수행기관이라는 특성상 고유 업무를 지원하는 다양한 행정정보시스템을 구축하여 운영중이다. 표준RMS는 문서형 기록 이외에 다양한 행정정보시스템의 생산기록들을 이관받지 못하여, 정부산하공공기관들이 이를 도입한다 하더라도 생산기록 관리에 누락되는 부분이 반드시 생기게 된다. 이러한 문제점 지적과 함께 최근 공공기록물관리법령의 개정안이 발의되었는데, 정부산하공공기관 및 사립대학의 기록을 민간시설에서 보존할 수 있게 하는 것이 주요 골자이다. 국가기록원은 지난 8월 12일 공공기록물법 개정 공개설명회에서 법 개정에 대한 취지를 설명하며 표준RMS가 정부산하공공기관의 개별적인 (행정정보)시스템에서 생산된 기록들을 모두 이관받을 수 없음을 문제로 지적하고 이에 대한 해결책으로 민간시설로의 기록 위탁보존을 제시하였다. 그러나 표준RMS가 다양한 시스템에서 생산된 기록들을 이관받지 못한다고 하여 민간시설로 위탁보존한다는 것은 문제점에 대한 해결책이 적절하지 않아 보인다. 정부산하공공기관들의 다양한 업무적 전문성, 특성을 인정하여 자체적인 기록관리를 하게 해주었다면 기록관리시스템 구축 또한 자율적이어야 한다. 정부산하공공기관들이 자체적인 기록관리 체계와 시스템을 마련할 수 있도록 힘을 실어주어야 할 것이다.

정부산하공공기관들은 자체적으로 기록관리시스템을 개발하고, 원문 정보공개 대비를 위해 스스로 대응전략을 마련할 필요가 있다. 표준RMS가 이미 도입되고 원문공개의 실행을 하게 된 중앙행정기관 및 광역지자체 등의 경우와 달리 정부산하공공기관은 기록관리와 정보공개의 새로운 체계 구축을 동시에 추진하고 있다. 이로 인하여 기록관리시

시스템 구축은 물론 원문정보공개를 위한 대응책도 동시에 마련하게 되었고, 기록관리시스템에 원문정보공개 기능을 통합하여 구축할 수 있는 기회 또한 마련되었다. 결과적으로 기록관리와 정보공개가 자연스럽게 연계되는(seamless) 모습으로 시스템을 구현할 수 있게 된 것이다. 정부산하공공기관 기록관리시스템으로 제안하는 목표 구성도에는 원문정보공개를 위한 기능들이 추가되었다. 기록의 생산 즉시 공개대상이 기록건의 이관, 사본 및 발췌사본의 등록, 공개설정 오류관리, 기록의 원본과 공개용 사본 및 발췌사본의 동시 폐기 등 원문정보공개를 위한 기능요건들을 제시하였다.

단순히 기록의 공개에서 끝나는 것이 아니라, 공개된 기록의 원본과 발췌사본 모두를 동일하게 관리하고 처분하는 등 기록관리에 기반한 원문정보공개가 이루어지는 것이 바람직하다. 선례로 이야기되는 행정자치부, 서울시와 같이 기록관리와 정보공개가 분리된 모형이 아니라 통합되어 구축, 운영되는 모형이 정부산하공공기관 중심으로 많이 보급될 수 있어야 한다. 더불어 정부산하공공기관이 다가오는 2016년 급한 불끄기 식의 원문정보공개가 아니라 체계적으로 준비된 상태에서 원활한 대응을 할 수 있기를 기대해본다.

## ABSTRACT

# A Study on Functional Requirements of Records Management Systems for Government-Affiliated Organizations to respond to Immediate Disclosure of Original Official Documents

Hwang, Jin-hyun · Yim, Jin-hee

The object of this study is to help the government-affiliated public institutions, which are ahead of the Immediate Disclosure of Original Official Documents in 2016, to conduct a systematic disclosure of the original official documents on the basis of records management. As of now, many government-affiliated public institutions are facing difficulties in systematically conducting the immediate disclosure of original official documents as they lack specialists in records managements, let alone a system for carrying out the procedures. In this situation, the study induces insights on this matter by inspecting former cases of the Ministry of Government Administration and Home Affairs, and of Seoul Metropolitan Government. Moreover, the study examines the examples of three government-affiliated public institutions, which are establishing a records management system to better cope with the immediate disclosure of original official documents.

The institutions are in the beginning stages of building up a system for records management and immediate disclosure of original official documents. Therefore, the characteristics of these institutions must be considered in working out the strategy for immediate disclosure of original official

documents. For this reason, this study reflected the attributes of each institute in establishing a self-developed records management system; in which, the disclosure of original documents based on registrars and records management system is made possible. This study also suggests functional requirements that must be included in coping with the immediate disclosure of original official documents.

**Key words : Government-Affiliated public institutions, Government 3.0, Immediate Disclosure of Original Official Documents, Records Management System, Functional Requirements of Records Management Systems**

