

디지털 전환 시대의 공공기록정책* 기록자산으로서 정보의 관리

Managing Information as Records Asset : Public Records Policies in the
Digital Transformation Era

설문원(Seol, Moon-won)**

1. 머리말
2. 공공기록의 관리 범주와 정책 갈등
 - 1) 행정안전부의 '범정부 정보자원 보존' 정책
 - 2) 공공기록정책 측면에서의 문제의식
3. 디지털 전환에 대응한 공공기록정책 : 영국, 호주 사례를 중심으로
 - 1) 정보관리로의 확장
 - 2) '디지털 연속성' 관리
 - 3) 자산으로서의 정보의 관리
 - 4) 정보거버넌스 체계의 구축
4. 맺음말

* 이 논문은 2019년도 부산대학교 인문사회연구기금의 지원을 받아 연구되었음. 또한 한 국기록학회 월례발표회(2019.12.13.)에 발표한 “기록관리에서 기록정보거버넌스로 : 기록 관리정책의 확장 혹은 전환”을 토대로 재집필한 것을 밝힘.

** 부산대학교 문헌정보학과 교수(seol@pusan.ac.kr)

■ 투고일: 2019년 12월 31일 ■ 최초심사일: 2020년 01월 20일 ■ 최종 확정일: 2020년 01월 29일

■ 기록학연구 63, 5-36, 2020, <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.63.005>

〈초록〉

행정안전부 전자정부국은 행정정보시스템의 디지털정보 보존을 본격 추진하기 위하여 전자정부법 개정을 추진하고 있다. 디지털정보의 보존은 공공기록물법에 규율된 사항이라 개정이 될 경우 양 법률 간의 갈등이 예상된다. 이러한 상황에서 공공기록정책의 전환은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다. 현재의 공공기록정책은 디지털정보를 관리하기에 미흡하다. 이 연구의 목적은 디지털 전환에 대응한 공공기록정책의 방향을 제시하는 것이다. 이를 위하여 최근 공공기록정책이 어떠한 변화양상을 보이는지 영국과 호주를 사례로 분석하였다. 정보관리로의 확장, '디지털 연속성' 관리, 자산으로서 정보의 관리, 정보거버넌스 체계의 구축이라는 특징을 도출하였으며, 행정정보시스템의 디지털정보의 경우 보존과 활용 목적을 동시에 충족시켜야 한다는 점에서 기록자산으로서의 정보관리 접근법을 강조하였다.

주제어 : 정보자산, 기록관리, 디지털 연속성, 정보거버넌스, 업무기록, ISO 15489-1

〈Abstract〉

The E-government Act is in the complete revision process to promote the digital information preservation of the administrative information systems although the preservation of digital information in public sectors is now being regulated by the Public Records Act. In this challenging situation reconstruction of the public records policies has become a task that can no longer be delayed. The current public records policies are insufficient to manage various forms of digital information. The purpose of this study is to suggest the directions of the public records policies in digital transformation era. To this end, it analyze the recent changes in public records policies in the U.K. and Australia as leading models. The analysis derives four trends such as; i) extending management policies from declared records to all information,

ii) adopting digital continuity policy, iii) managing information as records asset, and iv) establishment of information governance systems at national level.

Keywords : information asset, records management, digital continuity, information governance, business records, ISO 15489-1

1. 머리말

2019년 3월 발의된 전자정부법 전부개정안은 기록학계 및 기록전문가들을 긴장케 하였다. 개정안에는 공공정보자원의 가치평가와 보존, 폐기 등 공공기록정책의 영역에서 다루어야 할 내용이 상당 부분 포함되어 있었기 때문이다(국회 2019). “정보자원의 생산, 이용, 공개 및 폐기” 등을 포함하는 정보자원관리계획의 수립, “국가적으로 보존할 가치가 있는 디지털정보의 변경, 훼손, 멸실 등을 방지하기 위하여 주기를 정하여 디지털정보를 별도로 저장·보존”하는 정책 등이 그 사례다. 여기서 말하는 ‘정보자원’과 ‘디지털 정보’는 공공기록물의 범위와 상당히 겹치지며, 특히 ‘생산과 폐기’, ‘보존가치가 있는 디지털정보의 선별과 보존’ 등과 관련된 부분은 공공기록정책 범주와 중첩된다.

전자정부법에서 공공정보를 다루는 것이 이상할 것은 없다. 공공정보를 규율하는 법규는 매우 다양하다. 공공정보의 공개는 정보공개법을 통해, 공공정보의 민간 활용 촉진은 공공데이터 활용촉진법을 통해, 공공정보 중 개인정보의 보호는 개인정보보호법을 통해, 또한 공공정보 중 공문서의 생산은 행정효율촉진에 관한 규정을 통해 체계적으로 추진된다. 공공정보의 가치를 평가하고 보존기간을 설정하거나 폐기하며, 공공정보를 장기적으로 보존하는 업무는 공공기록물법을 통해 규율되어야 한다. 그러나 전자정부법 전부개정안에 의하면, 행정정보 데이터세트의 생산부터 보존에 관한 사

항은 모두 공공기록물법이 아니라 전자정부법에 따르도록 하고 있다. 행정 정보 데이터세트가 공공기록에서 차지하는 비중은 계속 높아지는 추세에 있다. 따라서 현재 전자정부법 전부개정안에서 다루고 있는 제46조(정보자원 관리)와 제68조(디지털정보의 보존)는 공공기록제도와 충돌하고 이중 입법이 될 가능성이 높다. 또한 일선 기관의 혼란을 야기하고 국가 정책의 일관성과 효율성을 심각하게 손상할 수 있다. 한편 이 법률 전부개정안은 행정안전부 전자정부국의 ‘정보자원보존기획단’이 마련한 ‘범정부 정보자원 보존 기본계획’(2018년)의 내용을 반영하고 있다는 점에서 조직 간 정책 갈등의 소지도 다분하다. 그러나 이러한 상황이 발생한 데에는 행정정보시스템의 디지털정보 보존에 대한 기록관리계의 불분명한 입장과 소극적인 조치도 일조하였다고 본다.

이 연구는 이러한 도전 환경에서 과연 공공기록정책은 어떻게 변화해야 하는지 모색하기 위한 것이다. 전자정부국의 디지털정보보존정책을 면밀히 살펴보았으며, 아울러 최근의 영국, 호주의 공공기록정책의 흐름을 분석하였다. 이를 토대로 공공기록정책의 시사점을 제시하고자 하였다. 이 연구에서는 ‘기록관리정책’, ‘공공기록관리정책’ 등의 용어 대신 ‘공공기록정책’이라는 용어를 사용하였다. 공공기록의 생산을 포함하여 생애주기 전반의 정책을 아우른다는 점을 강조하고, ‘공공정보관리정책’보다 ‘공공정보정책’이라는 용어가 보편적으로 사용된다는 점도 염두에 두었다.

2. 공공기록의 관리 범주와 정책 갈등

1) 행정안전부의 ‘범정부 정보자원 보존’ 정책

2018년 5월 행정안전부 전자정부국은 ‘정보자원보존기획단(이하 ‘기획단’)'을 설치하였다. “선진국들은 전자문서의 기록보존과는 별개로 디지털정

보의 보존정책을 수립하고 기술연구”를 진행하고 있으며, 행정안전부에 이러한 정책을 수립하고 실행할 전담조직으로 ‘기획단’을 신설한다고 밝혔다(행정안전부 2018a). 이 ‘기획단’의 업무는 다음과 같다(행정안전부 훈령 제 35호, 제정 2018. 5. 4.).

1. 정보자원에 대한 보존정책 기본계획 수립
2. 정보자원 보존 관련 법·제도 마련
3. 정보자원 보존관리 실태조사 및 선진사례 연구
4. 범정부 정보자원에 대한 보존 기반 마련
5. 장기적 열람·활용을 위한 행정정보 재현기술 연구·개발
6. 대규모 보존 인프라 구축 기술연구 및 실행방안 마련
7. 정보자원 보존에 관한 대외협력 및 관련기관 협의·조정

이에 따라 ‘기획단’은 5개년 추진과제를 발표하였는데 그 내용은 다음과 같다(행정안전부 2018a). 첫째, 국가적으로 보존가치가 있는 데이터를 의무적으로 보존할 수 있도록 전자정부법을 개정하고, 공공기관이 실행할 수 있도록 지침을 마련한다. 둘째, 보존된 데이터를 읽고, 분석·활용하기 위하여 필요한 중요 행정정보시스템도 함께 보존하고 통합적으로 관리하기 위한 계획을 수립한다. 셋째, 정보기술의 변화로부터 데이터를 안전하게 보존하기 위하여 정보자원의 보존전략을 수립하고, 30년 이상 보존할 수 있도록 관련 기술을 개발한다.

전자정부법에서 정보자원은 행정정보, 정보시스템, 정보기술, 예산, 인력을 포함하는 넓은 개념이다.¹⁾ 정보자원관리(information resources management)는 정보 자체 및 이와 관련된 인력, 조직, 자금, 기술과 같은 자원들의 관리를 포함하며, 국가차원에서 정보, 정보시스템 및 기술이 정부의 계획, 예산,

1) 정보자원은 “행정기관 등이 보유하고 있는 행정정보, 전자적 수단에 의하여 행정정보의 수집·가공·검색을 하기 쉽게 구축한 정보시스템, 정보시스템의 구축에 적용되는 정보기술, 정보화예산 및 정보화인력 등”으로 정의된다(전자정부법 제2조, 11)

인력, 조달 등과 연계되어 관리될 수 있도록 하기 위한 것이다. 이러한 관리체계를 통해 재정투자의 효율성과 시스템 간의 상호운용성을 확보할 수 있다(권기현 2012, 154-155). 정보자원의 각 요소들이 상호 연계되어 효율적으로 관리될 수 있는 체계를 마련하는 것은 전자정부의 중요한 역할이다. 다만 이 중에서 행정정보는 공공기록의 범주에 속하는 자원이라는 점을 간과하지 말아야 한다.

행정정보는 “행정기관 등이 직무상 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향, 영상 등으로 표현된 것”이다(전자정부법 제2조, 6). 즉, 행정정보는 ‘정보시스템’에서 저장되어 활용되고 있는 데이터 또는 정보를 가리키며, 이를 통칭하여 ‘디지털정보’라고 할 수 있다(행정안전부 2019a, 13). 그런데 이러한 디지털정보는 공공기록의 범위에 포함된다. 따라서 공공기록의 관리와 보존에 관한 사항은 공공기록물법에 따르는 것이 원칙이고, 행정정보 관리와 관련된 그 밖의 사항은 공공기록물법과 충돌되지 않아야 한다. 그러나 ‘기획단’의 임무는 ‘행정정보의 보존’에 초점이 맞추어져 있으며, 이는 국가기록원의 업무와 거의 겹친다. ‘기획단’이 마련한 ‘범정부 정보자원 보존 기본계획’을 보면 더 명확하게 드러난다. ‘기획단’은 이 계획을 추진하는 배경을 다음과 같이 밝히고 있다(행정안전부 2018b, 1-3).

첫째, 정보자원 보존체계 부재로 중요 디지털 행정정보가 망실 위험에 처해 있는데, 이에 대한 보존대책은 없다는 것이다. 공공부문에서 2천여 개의 시스템이 폐기되었고 지금도 매년 시스템 폐기가 이루어지고 있는데, “시스템 폐기 시 디지털 행정정보의 보존여부에 대한 검토절차가 불분명하여 임의 삭제되거나 별도 매체에 방치되어 존재여부를 확인할 수가 없다”고 지적한다. 따라서 정보시스템이 중단되거나 폐기될 때 “국가적으로 중요한 행정정보가 삭제되지 않도록 보존여부 검토절차 및 보존이행 체계”를 마련할 필요가 있다는 것이다.

둘째, 행정정보의 활용 요구는 높아지고 있으나 보존체계가 없어서 제대

로 공유·활용되지 못하고 있다는 것이다. 따라서 많은 이용이 예상되는 디지털행정정보를 선별하여 주기적 수집을 통한 보존관리체계 구축이 필요하다.

셋째, 정보자원을 안전하게 보존 활용하기 위한 기술적 대책이 시급한데 미래의 장기보존기술과 인프라가 개발되어 있지 않아서 디지털 행정정보를 장기적으로 보존하고 재현할 수 있는 기술 개발과 인프라 구축이 시급하다는 것이다.

이 세 가지는 모두 소위 ‘선진국’에서는 국가기록관리기관이 주관하는 업무다. 이 문서에서 ‘범정부 정보자원 보존 추진 계획’을 추진하게 된 배경으로 “선진국들은 전자문서의 기록보존과는 별개로 디지털정보의 보존정책을 수립하고 기술연구를 진행”한다고 표현하고 있는데(행정안전부 2018a, 3), 이는 행정안전부 전자정부국의 인식을 드러내는 의미심장한 표현이다. ‘전자문서의 보존’은 기록관리 영역이지만 ‘디지털정보의 보존정책’은 기록관리의 영역이 아니라는 점을 부각하려는 의도로 읽힌다. 이 ‘보존 계획’에 의하면 디지털정보는 행정정보시스템의 데이터를 의미한다. 공공기록물관리법의 공공기록의 범주에 행정정보 데이터세트가 포함되어 있다는 점은 무시하고 있는 것처럼 보인다. 그런데 아이러니하게도 이 문서가 근거로 제시한 선진국의 정보자원 보존 사례들은 디지털정보의 보존업무가 영국, 미국, 스위스의 국가기록물관리기관에서 이루어지고 있다는 것을 말해준다.

2019년 3월 김병관 의원이 대표 발의한 전자정부법 전부개정안은 이러한 ‘기획단’ 활동의 일환으로 볼 수 있으며 “사실상 정부의 의뢰 입법안”이었다(임신영 2019). ‘범정부 정보자원 보존 기본계획’ 및 그 시행을 위한 법적 근거를 마련하기 위해서다. 국가기록원은 동법 전부개정안에 대하여 다음 세 가지의 문제를 제기하였다(임신영 2019).

첫째, 일반법과 특별법의 기본 관계를 고려하지 않았다는 것이다. “다만 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이법에서 정하는 바에

따른다”는 단서를 다는 것이 일반적이며 현행 전자정부법에도 이렇게 규정되어 있다. 그러나 전부개정안의 제3조(다른 법률과의 관계)에서는 “전자정보 및 행정기관 등의 정보화에 관하여 다른 법률에 이 법의 적용을 배제하는 명시적 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바를 따르도록 규정”하였다. 이에 대하여 국가기록원은 “다른 법률이 전자정부법의 적용을 배제하는 명시적 규정을 둔 경우에 한해서만 그 특수성을 인정하겠다는 취지로, 일반법과 특별법의 기본적인 관계를 존중하지 않는” 조항이라고 비판하였다(임신영 2019).

둘째, 전부개정안 제46조(정보자원 관리)의 내용이 공공기록물법과 중복되어 일선 공공기관의 혼란을 야기할 수 있다는 것이다. 제46조에서는 “행정안전부 장관이 정보자원의 생산, 이용, 공개 및 폐기 등이 포함된 관리기준을 수립·시행”하고, “행정기관 등의 장은 이에 따라 소관 정보자원관리 계획을 수립·시행”하도록 규정하고 있다. 정보자원 중 행정정보는 공공기록물법의 기록물에 해당하며, 기록물의 생산과 관리에 대해서는 이미 공공기록물법에 규정되어 있기 때문이다. 물론 현행 전자정부법에도 “중앙사무관장기관의 장은 행정정보의 생성·가공·이용·제공·보존·폐기 등 행정정보의 효율적 관리를 위하여 관련 법령 및 제도의 개선을 추진하여야 한다”(제36조 제4항)는 조항이 있지만 이는 현행 전자정부법의 제6조(다른 법률과의 관계)에 따라 견제할 수 있었다. 그러나 전부개정안의 원안대로라면 양 법률 간의 적용 조정과 배제는 어려워진다.

셋째, 전부개정안의 제68조(디지털정보의 보존)는 “공공기록물법 상의 기록물 보존과 명백하게 중복”된다(임신영 2019). 제68조에서는 “행정기관등의 장은 국가적으로 보존할 가치가 있는 디지털정보의 변경, 훼손, 멸실 등을 방지하기 위하여 주기를 정하여 디지털정보를 별도로 저장·보존하여야”하며 “행정안전부장관은 전문위원회의 심의를 거쳐 보존대상 디지털정보를 선정하고, 선정된 디지털정보를 안전하게 보존하기 위하여 저장시스템을 구축·운영할 수 있도록 규정하고 있다.

이러한 국가기록원의 문제 제기에 따라 전자정부국은 국가기록원과의 의 견조정을 거쳐 전부개정안의 제68조 제3항에 “공공기록물법에 따른 전자기록물 관리에 관한 사항은 같은 법에서 규정하는 바에 따른다”는 조문을 신설하였다고 하며, 해당 내용을 반영한 최종안은 국회 계류 중에 있다(임신영 2019).

그러나 이러한 단서조항이 그다지 실효를 발휘할 것 같지는 않다. ‘기획단’은 법률 개정작업과 병행하여 이미 제68조와 관련된 업무에 착수했으며, ‘법정부 정보자원 보존계획’을 실행하는 단계에 있기 때문이다. ‘기획단’은 “각 부처의 정보화 부서와 협의하여 중요 정보자원을 선정·보존”하는 일을 추진하고 있으며, 2019년부터 2021년까지 중앙 부처의 1,599개 정보시스템을 평가하고 중요정보자원을 선별할 예정이다.²⁾ 국가적으로 보존가치가 있는 디지털 기록을 선별하고 보존하는 것은 기록관리의 고유하고도 핵심적인 업무영역이다. 그런데 중요 기록을 선별하고 보존하는 과정에서 기록물관리기관과 기록전문가는 배제되고 있다. ‘기획단’의 요청에 따라 각 부처에서 이루어지고 있는 정보자원의 선별과 보존은 정보화부서의 업무 영역으로 취급되고 있고, 기록관리 부서와 협업은 이루어지지 않고 있다(남경호 2019). 보존할 데이터를 선별할 기준과 지표도 ‘정보자원보존전문위원회’의 심의를 거쳐 결정되었으며, 보존 유형 및 보존 주기 지정 가이드도 마련되었다.

그러나 이러한 기준과 지침이 국가가 남겨야 할 기록을 선별하는 데에 합당한지 검토된 바 있는가? 이러한 기준과 지침은 상위의 기록평가정책에 따르는 것이 유럽과 북미 대부분의 국가가 준수하는 원칙이나 이 사업에서

2) 이 계획은 이미 시행되고 있는데, 중앙 부처에서 운영 중인 1,599개 정보시스템(2019.4월 법정부 EA 포털 등록 시스템 기준) 중에서 2019년에는 고용, 산업, 문화 분야 10개 부처의 362개 시스템, 2020년에는 국토, 교육, 관세 분야 18개 기관 756개 시스템, 2021년에는 환경, 국세, 조달 등 18개 기관 481개 시스템을 평가하여 중요정보자원을 선별할 예정이다(행정안전부 2019b).

기록평가정책과의 연계나 조정이 필요하다는 인식은 엇보이지 않는다. 또한 행정정보시스템 “데이터의 원본성과 재현성 보장을 위하여 보존 및 재현 방안과 대규모의 다양한 시스템을 수용할 수 있는 통합보존플랫폼 구축방안”을 마련하는 작업도 추진되고 있다. 이러한 통합보존플랫폼이 기록보존 시스템인지 활용서비스를 위한 시스템인지도 애매하다. ‘정보자원보존전문위원회’에 국가기록원 기록정책부장이 당연직 의원으로 참여하고 있으나 국가기록원의 행정정보시스템 및 데이터세트 정책과 ‘기획단’이 추진하는 보존정책이 어떻게 조정되는지는 분명하지 않다.

유관분야와의 역할과 책임 정립과 관련하여 행정안전부가 의뢰한 용역 보고서에 제시된 내용은 다음과 같다(행정안전부 2019a, 50-51). “문서의 경우는 현용, 준현용 및 비현용 단계가 어느 정도 명확하게 구분”되고 단계별로 잘 구분되어 보존되고 있지만 데이터는 “현용과 준현용의 경계가 모호”하고, “현용 및 준현용 단계의 기간은 20~30년 정도”로 문서에 비해 길다고 지적한다. 데이터의 경우 상대적으로 현용 및 준현용 기간이 긴 데도 불구하고 “보존을 위한 역할을 수행하는 기관이 없어 제도적 공백이 발생하고” 있다는 것이다. 따라서 행정기관의 “행정기관 원천데이터 등 업무용 데이터를 재구성하여 공공데이터로 개방”하고 “통계성 또는 집계성 정보나 비식별화된 정보로 활용”될 수 있도록 현용 및 준현용 단계에서의 데이터 보존을 전자정부국이 수행해야 한다는 취지다(행정안전부 2019a, 51). 이후 활용이 끝난 데이터가 국가기록원에 이관되며, 역사적 또는 사료적인 가치에 의해서 보존·활용하는 비현용 단계의 기록보존은 국가기록원의 역할로 분담하고 있다. 이러한 역할 분담안을 <그림 1>과 같이 정리하였는데, 국가 정보자원 보존 분야를 공공데이터 개방, 기록보존, 정보시스템 운영, 정보자원 보존 영역으로 나누고 있다(행정안전부 2019a, 52).

〈그림 1〉 행정안전부의 정보자원보존 역할 분담 구상(안)



※출처 : 행정안전부 2019, 52.

이 구상에서는 ‘기록보존’ 영역과 ‘정보자원 보존’ 영역을 구분하면서 그 차이를 다음과 같이 밝히고 있다. 기록보존의 경우 공공기록물관리법령 및 대통령기록물관리법령에 따라 기록의 “진본성과 신뢰성, 무결성, 이용가능성을 중심으로 증거력을 우선시하고 있다”고 보았으며, “활용성이 높은 정보자원을 선별하여 보호하고 제공하는 역할을 수행하는” 역할은 부재하므로 이에 대한 추진이 필요하다는 것이다. “현용 단계(국가정보자원관리원, 공공데이터)와 비현용 단계(국가기록원)에 대한 데이터 관리의 공백을 채워주는 역할”을 수행하고, “현재 운영 중인 정보시스템 중 정보자원 보존 대상으로 선정된 정보시스템에 대한 주기적 보존, 중간 보존, 최종 보존 등의 관리체계 구축”이라는 역할을 담당한다고 제시한다.

이는 현용 및 준현용 단계에서의 보존 없이 기록 보존은 불가능하며 디지털 보존은 항상 현재의 활용성을 추구하는 활동이라는 디지털 기록 보존 정책의 본질을 외면하는 구상이다. 한편 국가기록원이 행정정보 데이터세트 기록 정책의 주체라는 점을 인정하지 않은 발상으로 보인다. 행정정보

시스템에 포함된 디지털정보가 모두 기록은 아니지만 남겨야 할 디지털정보의 선별과 보존은 기록관리 업무다. 행정정보 데이터세트가 주류를 이루는 디지털정보는 기록평가 및 장기보존정책에 따라 일관성 있게 다루어져 국가기록의 체계적인 보존과 전송이 가능해진다. 만약 지금처럼 적절한 조정과 연계 없이 정보기술 중심으로 보존계획이 추진된다면 기록 평가기준 및 절차의 이원화를 야기할 수 있으며, 장기적으로는 국가기록 보존상의 비효율이 발생할 것이다.

해외의 여러 기록관리기관들이 이미 정보자원 및 자산의 관점에서 공공기록정책을 수립·집행하고 있다는 점도 고려해야 할 것이다. “국가기록의 보존이 증거 가치에 초점을 맞추고 있기 때문에 활용성과 증장기적 활용성 가치를 추구하는 또 다른 보존정책이 필요하다”는 주장(행정안전부 2019)은 공공기록정책의 방향을 명확하게 제시하고, 이를 위하여 정책을 재정비해야 할 필요성을 일깨워준다.

2) 공공기록정책 측면에서의 문제의식

일종의 정책갈등에 해당하는 이러한 상황은 왜 발생하였는지 공공기록관리정책의 관점에서 원인을 생각해볼 필요가 있다.

첫째, 디지털 전환에 걸맞은 기록정책 부재를 들 수 있다. 특히 행정정보 데이터세트 기록의 관리와 보존을 위한 정책은 아직 부분적 대응에 그치고 있고, 집행의 추동력도 약하다. 2006년 공공기록물법이 개정되면서 국가기록원은 기록으로서 행정정보 데이터세트의 관리방안에 대한 용역연구를 계속해왔으나 실제 정책으로 구현된 바가 없었다. 그러다가 2017년에 이르러 개인정보보호 문제가 불거지자 “국민권익위원회의 신문고시스템에 평가·폐기 기능을 탑재하고 공공기관의 기록관리 실무자들에게 데이터세트의 평가폐기를 요청”하였으며, 국가기록원은 기록관리시스템으로의 이관 없이 행정정보시스템에 기록관리 기능 탑재를 골자로 하는 데이터세트 관리방안

을 2019년에서야 시범 적용하고 있다(남경호 2019). 전자정부국이 2018년 설치한 '기획단'과 정보자원 보존정책은 이러한 정책의 공백을 채우고 들어 온 것으로도 볼 수 있다.³⁾ 그런데 전자정부국이 추진 중인 디지털 행정정보의 선별과 보존활동은 현재로서는 공공기록물법에 의한 기록관리와 일부 중첩되는 정도지만, 행정정보시스템을 통한 업무 비중이 커지는 미래에는 그것이 '주류 기록'의 관리가 될 것이다.

둘째, 행정정보시스템의 데이터세트를 기록으로 관리하려면 기록관리 패러다임 자체를 바꾸어야 하는데, 이에 능동적으로 대응하지 못했기 때문이다. 우선 현용기록 관리과정에서 정보와 기록을 구분할 수 있다는 환상에서 벗어나야 한다. 전통적인 기록과는 그 형식과 구조는 물론 맥락과 연계되는 방식 자체가 다른 데이터세트를 관리하려면 '정보' 혹은 '업무정보'를 관리한다는 관점이 필수적이다. 업무의 대부분이 디지털로 이루어지는 환경에서 디지털정보에 대한 전반적 파악 없이 기록을 관리할 수 없다. 현용기록 관리는 행정정보시스템에서 생산되는 정보를 분석하고 이를 관리하는 데에서 시작되어야 한다. 영국, 호주 등의 국가기록관리기관이 현용기록관리의 핵심을 정보자산관리로 보는 데에서도 그 시사점을 찾을 수 있다. 행정정보시스템의 데이터세트를 기록자산으로 보고 그 가치를 평가하고 보존의 원칙과 방법론을 제시하는 정책 모색이 필요하다. 업무관리시스템의 전자문서와 종이기록만을 실질적 관리 대상으로 하는 지금과 같은 기조가 유지된다면 기록관리는 희귀 업무로 남겨지다가 역사의 뒤편길로 사라질 것이다.

셋째, 행정정보 데이터세트와 같은 디지털 행정정보가 공공기록관리 프레임워크에서 관리되어야 한다는 데에 내외의 공감대가 부족하다. 기록관리 외부에서는 시스템 및 정보기술로 해결할 수 있다는 입장이 팽배하고,

3) 기록학계 및 기록관리계도 이 문제에 제대로 대응하지 못했다. 이 문제는 2019년 아키비스트 캠프에서 비로소 공론화되기 시작하였고(남경호 2019), 필자 자신도 2019년 12월 월례발표회까지는 '기획단' 및 '법정부 정보자원 기본계획'에 대하여 정확하게 파악하지 못했기 때문이다.

‘기획단’의 정보자원 보존정책도 이러한 입장에 서있는 것으로 보인다. 앞서 밝혔듯이 기록관리는 ‘전자문서’를 대상으로 하고, 그 외의 광범위한 디지털 정보의 보존은 전자정부정책에서 다루어야 한다는 인식의 표현일 수 있다. 행정정보 데이터세트 기록의 관리에 대한 행정기관 기록관리 실무자들의 무관심이 지적되기도 하지만(남경호 2019), 국가기록원의 행정정보 데이터 세트의 평가 및 보존정책이 제대로 수립되는 것이 우선이며, 이에 따른 역할 분담 및 인력 충원 등의 문제는 순차적으로 다루어져야 할 것이다. 데이터 보존과 재현, 시스템 기능의 보존과 재현 등과 같이 정보기술도 중요하지만, 보존할 정보의 선별 및 평가 기준 정립, 증거가치 보전을 위한 맥락정보 관리, 데이터 이력 추적 등을 포함하는 공공기록정책이 공고히 뒷받침되어야만 일관성 있고 장기적으로 지속가능한 기록의 보존이 가능할 것이다.

3. 디지털 전환에 대응한 공공기록정책 : 영국, 호주 사례를 중심으로

어떤 이는 디지털 전환기를 ‘대규모 멸종의 시기(era of mass extinction)’라고 불렀다(Siebel 2019). 디지털 전환에 대응하지 못하는 기업이나 업무, 정책은 살아남지 못한다는 경고다. 업무가 디지털 플랫폼에서 이루어지고 정부기관이 생산하는 기록의 90%이상이 디지털정보인 환경에서 기록관리 정책도 이에 능동적으로 대응해야 한다.

디지털 기술의 출현으로 인하여 기록전문가들의 소위 ‘기록관리적 사고 방식(record-keeping mentality)’은 도전을 받고 있다(Yeo 2018, 31). 디지털 세계로의 전환은 전통적인 작업 방식의 변화를 요구하고 있다. 가령, ‘기록 획득’은 어떤 정보를 ‘기록’으로 선언하고 그 선언을 이행하는 핵심적인 행위였으며 기록관리의 ‘금과옥조’였으나, 이제 종이 기록이나 기타 아날로

그 형식의 기록을 제외하고는 ‘기록 획득’이라는 절차는 무시될 수 있다 (Yeo 2018, 31)

디지털 전환기를 맞이하여 북미와 유럽 각국에서 공공기록정책을 어떻게 정비하고 있는지 참고할 필요가 있다. 가장 두드러진 기조는 현용기록관리가 정보관리 중심으로 바뀌고 있다는 것인데, 이 글에서는 특히 디지털 연속성 정책을 발표하고 적극적인 정보관리 정책을 추진하고 있는 영국과 호주를 중심으로 살펴보았다. 영국이나 호주 등의 공공기록정책의 특징을 간추리면 다음과 같다. 첫째, 정보관리로의 확장이다. 둘째, 조직 자산으로 정보를 관리하는 접근법을 취한다. 셋째, 활용 중심의 디지털 연속성 관리 정책을 도입 시행한다. 넷째, 이러한 정책들이 체계적으로 이행될 수 있도록 정보거버넌스를 구축·운영하는 것이다. 이러한 특징들을 구체적으로 살펴보겠다.

1) 정보관리로의 확장

최근 기록관리에서 강조되는 것은 ‘정보를 기록으로 관리’(managing information as records)하는 것이다(Yeo 2018, 75). 현용기록단계에서 정보에 초점을 맞추는 정책으로의 이행은 이미 시작되었으며 각국의 기록관리기관들은 이와 관련한 다양한 정책을 도입하고 있다. 영국, 캐나다, 호주 등의 국가기록관리기관 웹사이트에서는 ‘기록관리(records management, 이하 RM)’라는 용어도 점차 사라지고 있다.

국가기록물관리기관의 역할은 크게 두 가지로 나뉜다. 첫째는 국가 차원에서 장기적으로 보존할 가치가 있는 기록물을 수집하여 보존하고 서비스 하는 역할이고 두 번째는 각급 공공기관 혹은 연방기관의 기록관리를 통제하는 역할이다. 후자의 역할을 수행하기 위하여 기록의 생산에서부터 관리를 위한 정책과 표준, 지침을 제공하고 기관 평가 등을 통해 그 이행을 감독하는데, 이와 관련된 정책에서 ‘정보’라는 용어의 약진이 두드러진다.

영국의 The National Archives(이하 TNA)나 호주의 National Archives of

Australia(이하 NAA), 캐나다의 Library and Archives Canada(이하 LAC)는 현용기록의 생산과 관리와 관련된 원칙과 정책문에서 업무 정보(business information) 혹은 정보(information)와 같은 용어를 선호하고 있다. 호주 NAA 웹사이트에는 정보관리(Information management) 메뉴 하위에 정보관리표준(Information Management Standard)이 있으며 이 표준들이 현용기록관리 표준에 해당한다. 캐나다의 기록관리 지침(Directive on Recordkeeping)은 정보 및 기술 정책 프레임워크(Policy Framework for Information and Technology)의 정보관리 정책(Policy on Information Management)에 속해 있다. 영국 TNA도 현용기록관리와 관련된 모든 정책과 지침을 정보관리(Information management) 아래 배치하고 있다. 이처럼 ‘기록관리’라는 용어는 현용기록관리 정책과 지침에서 ‘정보관리’로 대체되고 있는 것으로 보인다.

기록관리전문직 단체 이름도 바뀌고 있다. 영국의 Records Management Society는 2010년 Information and Records Management Society로 변경하였고, 호주와 뉴질랜드 등의 기록관리협회인 Records Management Association of Australasia는 Records and Information Management Professionals Australasia로 그 이름을 바꿨다. 미국의 ARMA International은 활동 분야명을 RM이 아니라 RIM(Records and Information Management)으로 공식화하였으며, 1999년에는 자신들이 발행하는 저널 이름은 Records Management Quarterly에서 아예 Information Management Journal로 바꿔버렸다(Yeo 2018, 61-62). 구글이 스캔한 출판물에 사용된 용어 빈도를 측정하기 위해 마련한 구글 북스 엔그램 뷰어(Google Books Ngram Viewer)를 보면 1970년대에서 1980년대에는 기록관리(records management, RM)라는 용어가 증가하지만, 1990년대 이후 RM이 감소하면서 기록정보관리(records and information management, RIM)라는 용어 사용이 증가하는 것을 알 수 있다(Yeo 2018, 63).

과거 기록관리계에는 방대한 정보 중에서 기록을 가려내어 관리해야 한다는 생각을 가진 사람들이 많았다. 1980년대에 “혹시 아카이브가 정보자원의 광대한 가마솥 속에 들어가 녹아버릴 위험에 처해 있지는 않은지” 경계

하는 질문이 던져졌고, 2010년대에는 “기록의 개념이 정보의 바다에서 희석될 위험에 처해있다”고 응답하면서 위기의식을 표출하였다(Yeo 2018, 72). 그러나 이제 이러한 생각을 하는 사람들은 소수이며 유럽과 북미의 지배적인 견해가 아니다. 과거에는 “기록은 정보가 아니다”라는 표현과 같이 양자를 의식적으로 구분하였으나 이제는 정보와 기록을 구분 없이 혼용하고, “기록관리 프로그램에서는 조직의 정보를 관리한다”는 표현도 흔하다(Yeo 2018, 73). ‘획득’이 필수불가결한 조건에서 선택적인 요건으로 바뀜에 따라서 정보와 기록을 구분하는 문지방도 사라졌다. 호주에서는 기록관리를 위한 ‘Recordkeeping Informatics’를 제안함으로써 기록관리를 정보관리의 특수한 형태로 개념화하려는 시도를 하였다(Yeo 2018, 75). ISO 15489-1:2016에서도 모든 정보 집합이 구조나 형태에 관계없이 기록으로 관리될 수 있음을 명시하고 있다.

“기록은 업무활동의 증거이자 정보 자산이다. 그 구조나 형태에 관계 없이 어떠한 정보 집합도 기록으로 관리될 수 있다. 여기에는 업무 과정에서 생산, 획득, 관리되는 문서 형태의 정보, 데이터의 집합물, 기타 유형의 디지털이나 아날로그 정보가 포함된다.”(ISO 15489-1: 2016, 5.1)

서구의 기록관리계가 정보라는 용어를 적극 채택하게 된 배경을 영국의 기록학자 Yeo는 다음과 같이 밝힌다. 첫째, 정보기술의 폭발이나 정보사회의 도래에 대한 대응이기도 하지만 소위 ‘컴플라이언스’라는 아젠다의 부상에 대처하기 위한 것이었다. 공공기관의 투명성과 책임성을 높이기 위하여 지난 반세기 동안 백여 개 국가에서 정보공개법이 제정되었고, 이들 법에서는 정보의 자유, 정보에 대한 권리, 정보에 대한 접근 등으로 표현되었다. 이러한 법을 기반으로 시민들이 실제 접근하게 되는 것은 정보라기보다는 기록이라는 지적도 있지만 입법자들은 정보라는 말을 선택하였다(Yeo 2018, 66).

둘째, 미국에서의 전자증거개시 분야의 성장에 따른 것이다. 전자증거개시는 소송 대응에 필요한 디지털 자료를 식별하고 보호하는 실무로서, 21세기 초부터 전자증거개시 전문가 집단이 형성되기 시작하였다. 이들은 디지털기록보다는 ‘전자적으로 저장된 정보(electronically stored information, ESI)’라는 용어를 주로 사용하였다. ESI의 등장은 RIM이라는 새로운 용어가 만들어질 정도로 현용기록관리에 영향을 미쳤다(Yeo 2018, 66).

2008년 영국 TNA 원장은 현대 기록관리기관은 그 무게중심을 ‘기록에서 정보로 이동’해야 하고, 아카이브는 정보를 관리, 수집, 보존과 접근 서비스를 제공하는 기관이 되어야 한다고 주장하였다(Yeo 2018, 70). 미국 NARA 청장이었던 James Rhoads는 1989년에 현용 기록과 역사적인 보존기록은 모두 국가 정보자원의 중요한 구성 요소로 국가정보시스템의 핵심 부분이라고 강조한 바 있다(Yeo 2018, 72).

그렇다면 기록과 정보는 구분이 없는 것인가? 전통적 기록학에서 기록은 특별한 종류의 정보라는 입장이 우세하였다. 공식적인 기록관리시스템으로 획득이 되어야 의도하지 않은 변경이나 폐기로부터 기록을 보호할 수 있다고 보았으며, 이러한 시스템으로 획득된 자료에 ‘기록’이라는 용어를 제한하여 사용하는 경향이 있었다. 디지털 환경이 되면서 획득되지 않은 자료는 ‘문서(documents)’로 보고, 특별히 보호받을 만하다고 판단되는 문서가 기록관리시스템으로 획득되어 공식적으로 조직의 통제를 받는 상태로 들어갔을 때 ‘기록’으로 선언되었다(Yeo 2018, 75). 하지만 오늘날 기록관리에서 ‘문서’라는 단어의 사용이 줄어들고 대신 “정보가 기록으로 선언될 수 있고 특별한 규칙에 따라 관리될 수 있다”는 표현이 많아졌다(Yeo 2018, 75). “정보가 기록으로 관리된다는 것”의 의미는 필자에 따라 다소 차이가 있다. ISO 15489-1: 2016에서 기록관리는 “a) 업무활동의 증거 요건을 충족시키기 위하여 기록을 생산하고 획득하는 것, b) 업무 맥락과 계속 변화하는 관리요건에 따라 기록의 진본성, 신뢰성, 무결성, 이용가능성을 보호하기 위하여 적절한 조치를 취하는 것”을 의미한다.

그런데 최근 들어서는 “특별한 규칙에 따라 관리되는 정보”를 기록으로 보는 관점에도 변화가 일어나기 시작하였다. 특별한 취급을 받아야 하는 정보를 정하는 결정이 자의적이며 기업이나 정부조직이 “업무 운영과 관련된 정보 전체를 통제할 필요가 있다”는 주장이 제기되었다. 이들은 “선언된 기록의 관리에서 모든 정보의 관리로” 변화해야 하고, 이미 변화하고 있다는 것을 강조하는데, 이는 ‘기록관리’에서 ‘정보거버넌스’로 전환되어야 한다는 관점과 맥을 같이 한다(Yeo 2018, 75).

개인정보보호나 정보공개법이 시행되는 나라에는 조직의 모든 정보가 이 법들의 적용을 받게 되고, 소송이 발생하면 모든 정보가 증거개시의 대상이 될 수 있으며, “정보가 기록으로 선언되었는지 여부는 소송 당사자나 이용자들 모두 관심 밖”이라는 것이다(Yeo 2018, 75). 우리나라에서는 공공기록 유출 관련 소송이 불거지면서 기록의 성립여부에 대하여 많은 논란이 있었으나 기록관리계 밖에서는 정보가 ‘기록으로 선언’되거나 관리된다는 개념을 잘 알지 못한다. 이와 관련하여 필자는 기록관리가 구조와 맥락을 갖춘 ‘의미있는 정보객체’를 관리하는 데에 집중해야 함을 강조한 바 있다(설문원 2019). 이제 서구에서는 기록관리자들조차도 선언되거나 획득된 기록을 관리한다는 사고방식을 보편적으로 보지 않으며(Yeo 2018, 75), 기록관리가 지향하는 바를 달성하기 위해서는 조직에서 생산되는 모든 정보를 통제해야 한다는 인식이 확산되고 있다.

2) ‘디지털 연속성’ 관리

영국 TNA와 호주 NAA는 모두 ‘디지털 연속성(Digital Continuity)’ 정책을 수립하여 추진하고 있다. 두 나라의 디지털 연속성 관리정책에는 다소 차이가 있지만 환경이나 기술변화와 관계없이 디지털정보를 이용할 수 있도록 한다는 목적을 지향하며 이를 위하여 자산관리개념을 도입하고, 정보거버넌스를 지향한다는 점에서 유사하다.

TNA가 정의한 ‘디지털 연속성’은 “필요한 만큼 필요한 방식으로 디지털 정보를 사용할 수 있는 능력”을 의미한다. 이를 위해서는 이용가능성(usability) 요건을 충족해야 하고, 이용가능성은 완전성(complete)과 가용성(available)을 통해 충족된다. 완전하다는 것은 “내용, 맥락, 및 필요한 모든 메타데이터 등 정보를 사용하고 이해하며 신뢰하는 데에 필요한 것을 갖추고 있다”는 의미이고, 가용하다는 것은 “필요한 것을 찾을 수 있고, 그 정보를 열고 필요한 방식으로 작업할 수 있는 적합한 기술을 가지고 있다는 것”을 의미한다(TNA 2017a, 4-6).

TNA는 ‘디지털 연속성’을 유지하는 조건으로 ① 정보자산 관리, ② 업무요건 파악, ③ 기술 및 환경 대응성을 들었다. 조직은 우선 어떤 정보를 가지고 있는지, 어떤 의미를 가진 정보인지, 어디에 있는지 파악하고 있어야 하고, 둘째, 현재와 미래에 사용하고 싶을 때 사용하는 방법을 알 수 있어야 하며, 셋째, 기술 및 정보관리 프로세스가 변화하는 요건에 신속하게 대응할 수 있어야 한다. 이를 위하여 정보자산, 업무 요건, 기술 및 환경을 통제할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 즉, 디지털 연속성 관리는 정보가 어떤 가치를 갖고 있으며, 어떻게 업무요건에 맞게 사용될 수 있는지 이해하는 것에서 시작한다. 업무요건을 충족시킨다면 기술 및 정보관리 프로세스가 정보자산을 지원하는지 확인해야 한다(TNA 2017a, 6). 이러한 프로세스는 정보거버넌스 정립을 통해 원활하고 체계적으로 이행될 수 있다.

영국에서는 1954년부터 그리그 위원회의 결정에 따라 정부기관에 부처 기록관리담당관(Departmental Records Officer, DRO)을 배치해야 하는데, DRO의 역할은 “부처의 정보를 생산부터 폐기 또는 이관될 때까지 관리하는 것”이다. DRO는 생산 보유하고 있는 정보를 파악하고, 보유기간을 정하고 이에 따라 처분을 이행하는 것뿐 아니라 그리고 기술이나 업무의 변화에도 기록의 이용가능성, 완전성을 보장하여 디지털 연속성을 구현하고 정보를 안전하게 유지할 책임을 진다(TNA [2019]).

NAA는 1983년 아카이브법(Archive Act)에 따라 정부기관의 정보관리 의

무 및 표준을 정하는 총괄기관이다(Archive Act 1983). NAA는 “업무상 생산, 접수된 정보”가 기록이고, 정보가 행위에 대한 증거를 제공한다고 밝혔다. NAA는 조직 전체의 정보자산을 통합적으로 관리하게 촉진하는 디지털 정보거버넌스 구현을 강조하며, 이를 위하여 ‘디지털 연속성 2020’ 정책을 도입하였다. 이에 따라 각 기관은 정보를 자산으로 관리하고 업무상 필요와 위험성을 고려하여 정보를 생산하고 필요한 동안 관리해야 한다. 특히 이 정책은 호주 정부의 디지털 전환 정책을 지원하고, 정부의 모든 업무 프로세스에 디지털 정보관리를 통합함으로써 효율성, 혁신, 상호운용성, 정보 재사용 및 책임성을 구현하고자 한다. 디지털 연속성 정책을 따라 관리하는 정보는 핵심 전략 자산이자 경제적 자원으로 정부의 대응능력과 설명책임성을 높이는 도구이다(NAA 2015). TNA나 NAA는 디지털 연속성 정책을 통해 현용단계에서부터 전 생애주기에 걸쳐 정부기관 디지털 기록의 이용 가능성을 유지하도록 지원한다(NAA 2015). 이러한 정책은 특히 행정정보시스템의 데이터세트 관리 및 보존에 시사점을 준다. 우리의 행정 및 기술 환경에 적합한 디지털 연속성 전략을 개발할 필요가 있다.

3) 자산으로서 정보의 관리

영국 TNA나 호주 NAA는 모두 디지털 연속성 정책에 따라 각 공공기관이 정보를 자산으로 관리하도록 하는 정책을 시행하고 있다. 정보자원과 자산이라는 표현은 1980년대 이후 기록관리 문헌에 등장해 왔으며, 기록관리와 정보자원 또는 자산 관리 간의 관계를 강조하는 글들이 발표되었다. 1984년에 출판된 미국 기록관리 교재에는 정보자원관리라는 제목이 붙었으며, 정보자원관리를 미국의 ‘지배적인 기록관리 접근법’이라고 설명한 저술도 출판되었다(Yeo 2018, 91). 90년대 들어서면서 기록관리계에서는 ‘자원’에서 ‘자산’으로의 용어 전환이 확인해진다. 기록이 ‘조직 정보 자산의 핵심’이라거나 ‘중요한 유형의 정보 자산’이라는 언급들이 등장하였으며 기록경

영시스템에 관한 국제표준에서는 기록을 ‘정보 자원의 한 유형, 조직 자산의 일부’라고 설명하고 있다(ISO 30300 : 2011, 2.3.1). ISO 15489-1 개정판에서도 기록에 대한 1판의 정의(definition)에 ‘자산’ 관점을 추가하여 “조직이나 개인이 법적 의무 또는 업무 처리를 위하여 증거로서 그리고 자산으로 생산·접수·관리하는 정보”(ISO 15489-1:2016, 3.14)로 정의하였다.

자산의 사전적 의미는 “개인이나 법인이 소유하고 있으며 경제적 가치가 있는 유형·무형의 재산”이다. 영국 TNA는 정보자산을 “효율적으로 이해, 공유, 보호, 활용할 수 있도록 하나의 단위로 관리해야 하는 정보 집합체이며, 그 가치, 위험, 내용, 생애주기를 인식할 수 있고 관리할 수 있다”고 정의한다(TNA 2017b, 10). 호주 NAA는 보다 간략하게 “업무 프로세스를 지원하는 정보이며, 잘 관리된 업무 정보는 좋은 정부에 기여하는 귀중한 자산”이라고 정의한다(NAA 2015). 정보자산에 대한 정의는 다르지만 ‘정보 유형에 관계없이 업무를 지원하며 활용할 수 있는 정보’라는 개념은 공유하고 있다.

영국에서 정보자산관리라는 용어는 21세기 초에 중앙 정부에서 사용되었고, TNA는 일부 지침에서 ‘기록’ 대신 ‘정보 자산’을 사용하기 시작하였다. 예를 들어, TNA는 정보자산의 포괄적인 목록 작성, 개별 자산과 관련된 위험 및 기회 분석, 자산 보존기간 결정과 보존을 위한 민감도 여부 평가를 지시하고 있다(TNA 2017a). ‘자산’이라는 관점이 서구에서는 기록관리 실무에도 영향을 미치고 있는데, ‘기록 인벤토리’나 ‘기록 조사’라는 용어 대신 ‘정보 감사(information audit)’라는 용어를 선호하는 경향도 이를 반영한다. 자산으로 정보를 관리하는 것도 입장에 따라 강조점이 달라진다. 정보학자들에게 정보자산관리는 보통 정보 흐름 감사, 정보자산등록부의 작성과 경제적 가치로 추산되는 자산의 계량화 등을 포함한다. 기록관리 배경을 가진 연구자들은 정보자산을 보존 기간 설정 및 기록 생애주기 프레임워크를 사용한 처분활동 통제 등을 관리해야 하는 대상이라고 본다(Yeo 2018, 91). 자산관리라는 개념은 정보거버넌스 주창자들도 채택하고 있다. 가령 정보거버넌스를 “정보를 전략적 자산으로 다루는 원칙”이라고 정의하고 있으며

(Yeo 2018, 91), 정보거버넌스 모델에도 자산 측면의 관리가 포함된다(그림 2 참조). 이런 흐름을 살펴보면, 영국과 호주의 자산으로서의 정보관리 방법론에는 기록관리 측면이 상당히 반영되어 있음을 알 수 있다. 따라서 이를 ‘기록자산으로서 정보의 관리’라고 재명명해볼 수 있을 것이다.

TNA의 정보자산 관리 지침에는 정보자산의 확인, 정보이용 방법의 확인, 업무요건과 정보자산의 관계 문서화, 정보자산 등록부(Information Asset Registry)의 관리 등이 포함되어 있다. 정보자산 등록부에는 조직 내 중요한 자산에 대한 포괄적인 목록이며, 각 항목에는 자산관리를 위한 정보가 수록된다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 영국의 ‘정보자산 등록부(Information Asset Registry)’ 사례

요소	사례
자 산 명	fostering case files, 2015-2016
자산의 역할	아동을 양육보호자에게 배치하는 기관의 업무를 기록하고, 과정과 결과를 모니터링한다.
위 치	공유 네트워크 드라이브: x: \abc: \defg \Fostering case files
관 리 자	[이름]Head of Fostering Services & Information Asset Owner
규 모	160 case files
개인정보	있음: 민감한 개인정보 포함
접 근	Fostering Services Team + X, Y, Z 업무 명단에 있는 사람들에게만 접근을 허용한다.
공 유	2012 정보공유 협정에 따라 X, Y, Z 조직과 공유한다.
형 식	이메일, 엑셀, 스프레드시트, 서신의 PDF 사본
보유기간	70년
위험/영향	- 기밀성 손상 : 보안 영향, 프라이버시 영향 - 가용성 손상 - 무결성 손상
핵심 자산	해당

※자료 : TNA 2017b.

NAA는 정보자산 목록을 ‘정보검사(review)’를 통해 관리한다. 정보검사는

기존의 기록조사 혹은 기록인벤토리 작성과 유사하다. 이는 기관의 핵심 정보자산이 기관의 업무 요구를 충족시킬 수 있는 능력을 파악하고 평가하는 과정이다. ‘정보감사(audit)’라고도 불리며 기관 내에서 효과적인 정보거버넌스를 확립하기 위한 기반이 되며, 가치 있는 정보를 업무자산으로 파악하고 관리함으로써 업무성과를 높이려는 작업이다. 이 때 중요한 업무 활동과 관련된 정보자산을 우선적으로 파악해야 하며 검사 범위를 특정 정보 유형(종이, 디지털 등)으로 제한해서는 안 된다. 검사는 우선순위를 정하여 단계적으로 검사하거나 업무의 흐름에 따른 순서로 할 수도 있다. 호주 TNA는 이러한 정보자산 관리가 정보거버넌스 프레임워크 내에서 이루어질 수 있도록 지도한다(NAA 2015; NAA [2019]).

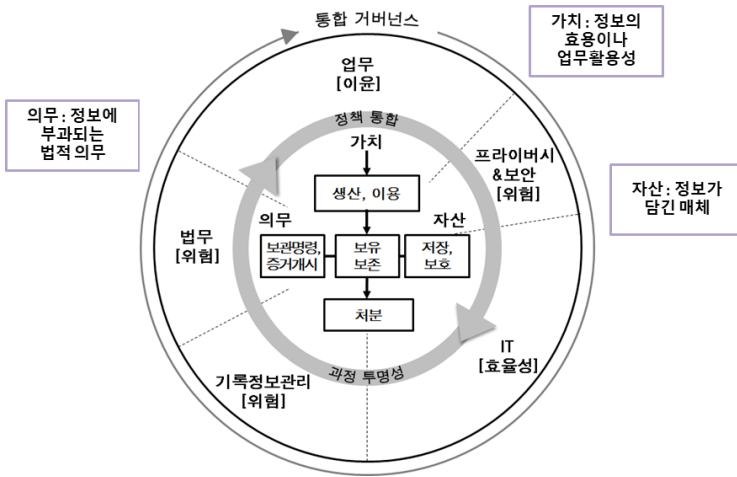
자산으로 정보를 관리하는 것은 보존뿐 아니라 현재의 활용도 중시하는 것이다. 1999년 제정된 공공기록물법의 목적에서 “기록유산의 안전한 보존과 공공기관의 기록정보의 효율적 활용” 도모를 강조하였고, 2006년 개정법에서는 “공공기관의 투명하고 책임 있는 행정 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용”이라고 천명하는 등 안전한 보존과 효율적 활용 모두를 공공기록관리의 중요한 목적으로 명시하고 있다. 따라서 행정정보 데이터세트를 포함하여 업무와 관련하여 생산·접수되는 다양한 정보를 기록자산으로 관리하고 이를 적극적으로 활용될 수 있도록 하는 것은 기록관리 본연의 업무이다.

행정안전부 국가정보자원관리원에서는 정보자산 관리지침(정부통합전산센터 훈령 제167호, 2015년 9월 30일 일부개정)을 규정하고 있는데 국가기록원은 기록자산 관리지침을 마련하여 디지털정보가 생애주기 전반에 걸쳐 자산으로서 관리될 수 있는 법규를 정비해야 할 것이다. 기록으로 획득되거나 선언된 정보를 넘어서 가치 있는 정보객체를 기록자산으로 관리할 수 있는 정책을 적극 수립해야 한다. 또한 기록자산등록부에 등재된 정보의 이용가능성을 지속적으로 보장하는 정책과 표준, 시스템, 서비스의 마련이 필요하다.

4) 정보거버넌스 체계의 구축

현용기록 단계에서 조직의 정보 전반을 포괄하려면 이를 위한 체제 정비가 필요하다. 호주 NAA는 범국가 차원의 정보거버넌스 정책을 수립하고 이에 따라 기록관리프로세스를 재설계하고 있다. 정보거버넌스는 “조직이 정보 컴플라이언스 요건을 충족시키고, 정보 가치를 극대화하는 한편 정보 위험을 통제하기 위한 통합적 접근법”이다(The Sedona Conference 2014; 설문원 2017에서 재인용). 특히 조직의 정보 관련 주요 집단(업무, IT, 법무, 기록관리, 보안) 간의 상호작용이 중요하며, <그림 2>는 이러한 개념을 잘 드러내고 있다.

<그림 2> 정보거버넌스 참조모형(EDRM 2012)



특히 미국의 증거개시제도에서는 조직 전체에 강력한 영향을 미칠 수 있는 통합적 정보관리체계가 매우 중요한데 정보거버넌스는 이에 부응하는 방법론이었다. 정보거버넌스는 “조직이 자신들이 정보를 파악하고 이용하

며 통제하는 방법에 있어서 중대한 전환이 된 새로운 분야”라고 말한다 (Yeo 2018, 66-69). 그러나 정보거버넌스에는 기록관리의 원칙이 반영되어 있으며, 정보 생애주기의 전 과정이 이에 따라 관리되기 때문에 기존의 정보관리와는 다른, 확장된 기록관리라고도 볼 수 있다.

정보거버넌스는 개별 기관에 적용하는 모델로 볼 수 있는데, 호주 NAA는 범국가 차원의 정책으로 정보거버넌스를 채택하였다. NAA는 정보거버넌스를 ‘업무성과를 촉진하기 위하여 조직 전체에서 정보자산을 관리하는 접근법’으로 정의하며 규제, 법률, 위험 및 운영 요건을 충족하기 위한 시스템, 정책, 프로세스, 표준, 역할 및 통제가 포함된다고 하였다. NAA는 정보기술국(Information and Technology) 아래 정보거버넌스 부서를 설치하여 각 공공기관들이 정보거버넌스 관점에서 정보관리를 수행하도록 지원하고 있다. NAA는 정보거버넌스 프레임워크를 구축하기 위해서 필요한 요소를 다음과 같이 제시하고 있다(NAA [2019]).

- 정보거버넌스 위원회 설립 및 고위 경영진의 지원 확보
- 정보자산의 법적 위험 및 업무 맥락 이해
- 정보 인프라 관리를 위한 보안
- 기관의 업무에 맞는 정보 전략 및 정책 조정
- 정보를 중시하는 문화 구현
- 정보 생산 및 관리에 대한 접근 방식과 명확한 지침 및 원칙 전달
- 정보검사(review)를 통한 정보자산 파악
- 업무 시스템 기능 평가
- 정보관리 및 데이터 기능에 맞춘 정보관리 인력 계획 수립
- 정보거버넌스 프레임워크 문서화

구글 북스의 엔그램을 살펴보면, ‘정보거버넌스’라는 용어는 21세기 초에 갑자기 부상했음을 알 수 있다. 20년에 걸쳐 일어난 ‘RIM’ 상승 현상과 비교된다(Yeo 2018, 67). 오랫동안 기록관리는 조직의 법규 준수, 그리고 소송

에 필요한 기록을 보존하고 찾을 수 있도록 기여하는 중요한 분야로 인정 받아 왔으나 최근 정보거버넌스라고 불리는 분야와 결합되면서 이러한 측면이 더욱 강조되고 있다.

‘정보거버넌스’라는 용어는 2001년 영국 보건부(Dept. of Health)의 정보 정책부서가 2001년 잉글랜드에서 출판한 보고서에서 처음 등장하였다. 영국의 국민건강서비스 체계의 시스템과 프로세스, 기록관리, 데이터 품질, 데이터 보호, 통제된 정보공유를 포함하는 새로운 전략 프레임워크를 지칭하는 용어였다(Yeo 2018, 66). 이후 영국의 보건 분야로 확산되었으며 2005년에는 TNA가 관심을 갖기 시작하였다. 북미에서는 2009년에 컨설팅 업체인 가트너가 정보거버넌스 툴킷을 출판하면서 주목을 받기 시작하였다. 같은 해 ARMA International의 저널에도 이 용어가 처음 등장하였고 이후 미국의 전자증거개시 분야 및 많은 기록관리 실무자 및 전문단체가 이를 채택하였다(Yeo 2018, 67). 이후 ARMA International은 RIM에서 ‘정보거버넌스’ 중심의 프로그램과 전문가(IG Professionals) 양성으로 활동의 축을 전환하고 있다.

정보거버넌스 개념에 대한 기록관리계의 입장은 크게 세 가지로 나뉜다. 첫째, 기록관리의 이름만 바꾼 것(rebranding)이라는 주장이다. 둘째, 기록관리보다 다양한 요소가 포함된 확장 분야라는 주장도 있고, 기록관리를 수행하는 전략적 프레임워크를 제공한다는 의견도 있다(Yeo 2018, 67). 정보거버넌스는 기본적으로 증거개시제도를 토대로 발전해왔기 때문에 대체로 위험관리를 강조한다. 기밀 보호나 법규 준수에 문제에 제대로 대처하지 못했을 때 발생할 수 있는 위험을 확인하고 이를 완화하는 데에 초점을 맞춘다. 이러한 점에서 정보거버넌스의 이행이 기록관리보다 좁다는 의견도 있다. 조직에서 정보로 인하여 발생할 수 있는 위험 대처에 필요한 통제를 강조하다 보니, 지식 공유, 조직의 기억 지원, 의사 결정 개선, 업무 성과나 서비스 제공 촉진 등을 중시하지 않는다는 것이다. 외부 이해관계자가 부여하는 요건 준수와 위험 관리 중심의 체계가 자칫 기록관리를 협소하게

만들 수 있다는 지적도 있다(Yeo 2018, 69).

그럼에도 불구하고 매우 다양한 형식의 디지털정보가 생산되어 다양한 시스템에 분산적으로 저장되는 환경에서 “20세기 기록관리 프로토콜을 포기”해야 한다는 주장은 점점 더 확산되고 있다(Yeo 2018, 69-70). 현재로서는 정보거버넌스가 이러한 다양성과 분산성을 통제할 수 있는 대안이 될 수 있다. 정보거버넌스를 통해 기록관리업무가 정보기술, 업무, 법무, 개인 정보보호 및 정보보안 부서들과 실무적으로, 정책적으로 협력할 수 있는 장치가 제도적으로 마련될 수 있다. 자산으로 정보의 관리, 생애주기 전반에 걸쳐 이용가능성을 보장하는 디지털 연속성 유지도 정보거버넌스 프레임워크 속에서 비로소 지속적이고 원활하게 추진될 수 있다. 다만 우리나라 정부기관 내에서의 정보거버넌스 체제 구축은 자칫 정보기술이나 보안 중심으로 추진될 가능성이 있으며, 건실한 기록관리 없이 건실한 정보거버넌스 구축은 불가능하다는 것을 인식할 필요가 있다.

4. 맺음말

공공기록정책의 전환과 확장이 절실한 시점이다. 전자정부국의 디지털정보 보존 업무 추진 계획과 전자정부법 개정 추진에 대처하는 자세는 공공기록정책 전환의 필요성과 시급성을 인식하고 실천하는 것이다. 지금 우리는 기록과 정보를 구분하여 관리하는 것이 불가능한 환경에서 있다. 최근 영국과 호주 등에서 진행되는 공공기록정책의 변화는 기록관리의 확장이며 전환의 성격을 띤다. 기록시스템으로 획득된 기록뿐 아니라 획득되지 않은 정보도 관리한다는 점에서 ‘기록관리의 확장’이며, 기존의 기록관리와는 다른 방법론으로 접근한다는 점에서 ‘전환’이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 정책 확장이나 전환 현상이 증거 가치를 추구하는 기록관리의 정체성을 훼손하는 것은 아니라고 본다. 기록관리가 공공기관의 설명책임성과 업

무효율을 높이고 국민들의 권리와 신분 보호를 목표로 한다면 정책의 확장
과 전환은 이러한 목표에 더 가깝게 가는 길이기 때문이다. 다만 Yeo(2018)
가 지적했듯이 기록관리가 새로운 패러다임, 즉 정보패러다임으로 이행을
드러내는 조짐은 분명하다고 본다.

국내 상황 및 영국, 호주의 공공기록정책 분석을 통해 정리한 시사점은
다음과 같다.

첫째, 디지털 전환에 능동적으로 대응하려면 획득되었거나 선언된 기록
을 관리하는 데에서 그쳐서는 안 되고, 기록자산으로서 조직의 모든 정보를
관리하고 보존해야 한다. 업무와 관련하여 생산·접수된 모든 정보가 기록
이며, 이러한 정보가 의미 있는 상태를 유지하고 신뢰할 수 있도록 관리하
는 것이 기록 관리다. 따라서 공공기관이 업무와 관련하여 생산 접수한 모
든 정보를 통제하고 이 중 가치 있는 정보를 기록자산으로 관리할 필요가
있다.

둘째, 자산은 가치 평가를 전제로 성립한다. 기록자산으로서 정보의 가
치를 판단할 때에는 업무증거능력뿐 아니라 정보로서의 활용과 재활용 가
치를 고려해야 한다. 기록자산으로서 정보를 관리하기 위한 정책을 수립하
고 정보조사를 실시하며, TNA 사례와 같이 보존기간, 자산의 역할, 접근 및
공유 등 기록관리 및 활용을 위한 항목들이 추가된 기록자산 등록부를 구
축 관리하는 것이 바람직하다.

셋째, 데이터의 다양한 활용이 가능한 방식으로 보존하되 업무 맥락과
출처와의 연계가 이어질 수 있도록 관리한다. 이를 위하여 영국, 호주의 디
지탈 연속성 정책 및 자산관리 정책을 참조할 필요가 있다. 디지털 연속성
은 이용가능성을 토대로 한다. 위험 평가에 기반하여 연속성을 유지할 수
있는 정책과 방안을 마련해야 한다.

넷째, 이러한 기록자산은 장기 보존을 필요로 한다. 가치 있는 자산을 장
기적으로 보존할 수 있는 제도적, 기술적, 인적 토대를 확보해야 한다. 다
만 현재의 활용성도 충분히 지원할 수 있는 보존 및 활용지원 체계를 함께

갖추어야 한다. 행정정보시스템 디지털데이터는 현용·준현용 단계와 비현용 단계를 분리하여 보존할 수 없으며, 현재적 활용성과 유리된 데이터 보존으로는 장기적 접근성 유지라는 디지털 보존의 목표를 달성하기도 어렵다.

다섯째, 자산으로서 정보를 관리하려면 조직 내의 다양한 업무분야와의 협업이 필요하다. 조직 전체의 책임과 역할을 분담하는 체계를 제도적으로 마련하고, 장기적으로는 정보거버넌스 정책 도입 및 각 기관으로의 확산이 필요하다.

행정정보시스템의 디지털정보의 경우 시스템이 폐기되지 않는 한 대부분 현용 및 준현용단계로 존재하게 된다. 따라서 행정안전부 보고서(2019, 51)에서와 같이 이러한 디지털정보가 비현용단계로 넘어갈 때 비로소 기록으로 보존되어야 한다는 분담체계는 적절하지 않다. 행정정보시스템의 디지털정보의 경우 보존과 활용을 동시에 고려한 정책이 필요하다는 점에서 기록자산으로서의 정보 관리 접근법이 필요하며 이를 위한 협력체계가 마련되어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 국회. 2019. 전자정부법 전부개정법률안(김병관의원 대표발의). 의안번호 19027. 발의 연월일 : 2019. 3. 7.
- 권기현. 2012. 『전자정부론: 전자정부와 정보정책의 통합적 모색』, 진정판. 서울: 박영사.
- 남경호. 2019. 전자기록 환경 변화에 따른 기록관리 현실 검토: 기록관리 실무현장의 경직성 및 수용한계성. 한국기록학회 월례발표회[발표문]. 서울: 한국기록학회 (2019.12.13).
- 설문원. 2015. 기업 소송에 대비한 정보거버넌스의 구축 방안 : 세도나 정보거버넌스 원칙을 중심으로. 『한국도서관·정보학회지』, 46(4), 325-354.
- 설문원. 2019. 기록이란 무엇인가: 기록이란 무엇인가 : 활동의 고정적 재현물로서의 개념 탐구. 『기록학연구』, 59, 5-46.

- 임신영. 2019. 공공기록물법과 전자정부법의 관계. 한국기록학회 월례발표회[발표문]. 서울: 한국기록학회(2019.12.13).
- 행정안전부. 2018a. “공공부문 원천데이터, 보존 의무화 된다 : 행정안전부, 중요 공공 데이터 보존 본격 추진.” 행정안전부 보도자료 (보도자료 2018. 9. 19).
- 행정안전부. 2018b. “법정부 정보자원 보존 기본계획.” 행정안전부 전자정부국 정보자원보존기획단(2018. 8. 2).
- 행정안전부. 2019a. 공공기관 데이터 자원 보존 개선방안 연구 : 최종보고서. 세종: 행정안전부(연구수행기관 (주) 다이엔티).
- 행정안전부. 2019b. “중앙행정기관 정보자원 보존대상 선정 계획.” 행정안전부 전자정부국 정보자원보존기획단(2019. 5).
- Archive Act[Australia]. 1983. <https://www.legislation.gov.au/Series/C2004A02796>.
- EDRM. 2012. Information Governance Reference Model(IGRM), v3.0. Retrieved October 6, 2015. from <http://www.edrm.net/projects/igrm>.
- ISO. 2011. ISO 30300 - Information and documentation — Management systems for records — Fundamentals and vocabulary.
- ISO. 2016. ISO 15489-1 - Information and documentation — Records management-part 1: Concepts and principles.
- NAA. 2015. Digital Continuity 2020 Policy. Retrieved October 5, 2019 from <http://www.naa.gov.au/information-management/digital-transition-and-digital-continuity/digital-continuity-2020/index.aspx>.
- NAA. Conducting an information review. Retrieved December 5, 2019 from <https://www.naa.gov.au/information-management/information-governance/conducting-information-review>.
- NAA. [2019]. Establishing an Information governance framework. Retrieved October 5, 2019 from <https://www.naa.gov.au/information-management/information-governance/establishing-information-governance-framework>.
- Siebel, Thomas M. 2019. *Digital Transformation : Survive and Thrive in an Era of Mass Extinction*. New York : Rosetta Books.
- The Sedona Conference. 2014. The Sedona Conference Commentary on Information Governance. The Sedona Conference Journal. 15(Fall 2014): 125-170.
- TNA. 2010a. What is records management. <https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/rm-code-guide1.pdf>.
- TNA. 2010b. Records management policy(Guide 3) <https://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/rm-code-guide3.pdf>.

- TNA. [2015]. What is digital continuity. Retrieved April 5, 2019 from <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/policy-process/digital-continuity/what-is-digital-continuity/>.
- TNA. 2017a. Understanding Digital Continuity. Retrieved October 5, 2019 from <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/understanding-digital-continuity.pdf>.
- TNA. 2017b. Identifying Information asset and Business Requirements. Retrieved October 5, 2019 from <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/identify-information-assets.pdf>.
- TNA. [2019]. The role of the Departmental Record Officer. Retrieved October 5, 2019 from <https://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/planning/departamental-record-officer/role-departamental-record-officer/>.
- Yeo, Geoffrey. 2018. *Records, Information and Data: Exploring the Role of Record-Keeping in an Information Culture*. Croydon: FacetPub.