

기록의 정보자산화 정책 연구

- Directive (EU) 2019/1024를 중심으로 -

A Study on Information Assetization Policy of Records: Focusing on Directive (EU) 2019/1024

정민선 (Minseon Jeong)*

김순희 (Soonhee Kim)**

< 목 차 >

I. 서론	IV. 국내 현황 분석
II. 기록, 활용대상으로의 인식의 전환	V. 결론
III. DIRECTIVE (EU) 2019/1024 정책 분석	

요약: 지식정보사회가 도래하며 점차 자산으로서의 기록이 중요시되었다. 자산으로서의 기록은 ISO 30300에서 기록을 정의하듯이 조직 경영을 위해 적극적으로 활용되어 부가가치를 창출할 수 있어야 한다. 이처럼 기록을 통해 부가가치를 창출하기 위해서는 기록의 활용이 우선시되어야 한다. 이를 위해 영국, 뉴질랜드, 호주 등 해외에서 기록을 자산으로 인식한 기록 자산화 정책을 제시하고 있지만, 이론적인 방안만 제시할 뿐 구체적으로 기록을 자산으로 관리하는 방안은 제시하지 못하고 있다. 따라서 기록을 자산으로 관리하고 활용하기 위한 방안을 도출하고자 EU에서 공공 분야 정보를 대상으로 상업적 활용과 자유로운 정보 접근을 목적으로 제정한 Directive (EU) 2019/1024를 분석하였다. 분석을 통해 7가지 특징을 도출하였고 EU 지침의 규정에 따라 이를 반영한 이탈리아의 정책과 실제 정책 구현 사례를 통해 시사점을 도출하였다. 또한 국내의 공공데이터법과 공공기록물법의 상호연관성을 밝히며 Directive (EU) 2019/1024를 국내에 반영 가능한 점들을 도출하였다. 이 연구를 통해 공공데이터를 정보자산으로 다루며 기록의 정보자산화 정책 마련의 발판이 될 것이라 기대한다.

주제어: 기록관리, 데이터 활용, 정보자산화, 정책 연구, Directive (EU) 2019/1024

ABSTRACT: With the arrival of the knowledge information society, records as assets have become increasingly important. As defined in ISO 30300, records must be actively utilized to contribute to organizational management and generate added value. To create added value through records, their utilization must be prioritized. While countries like the UK, New Zealand, and Australia recognize records as assets and propose record assetization policies, specific measures for managing records as assets have yet to be suggested. To address this gap, we analyze Directive (EU) 2019/1024, established by the EU, to facilitate commercial use and promote accessible public information. We derive seven characteristics from the analysis and extract insights from Italian policies and actual implementation cases that reflect them in accordance with the regulations of the EU guidelines. In addition, the correlation between the Public Data Act and the Public Records Act in Korea was revealed, and points that could reflect Directive (EU) 2019/1024 in Korea were derived. Through this study, it is expected that public data will be treated as information assets and serve as a stepping stone for preparing information assetization policies for records.

KEYWORDS: Record Management, Data Utilization, Information Assetization, Policy Research, Directive (EU) 2019/1024

* 충남대학교 일반대학원 기록관리학과 석사과정(min02107@naver.com) (제1저자)

** 충남대학교 사회과학대학 문헌정보학과 교수(siva@cnu.ac.kr / ISNI 0000 0000 3696 9180) (교신저자)

• 논문접수: 2023년 5월 26일 • 최초심사: 2023년 6월 5일 • 게재확정: 2023년 6월 21일

• 한국도서관·정보학회지, 54(2), 111-130, 2023. <http://dx.doi.org/10.16981/kliss.54.2.202306.111>

© Copyright © 2023 Korean Library and Information Science Society

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

I. 서론

1. 연구 목적 및 방법

지식정보사회가 도래함으로써 기록의 정보성이 강조되고 그와 더불어 기록의 자산성에 대한 인식이 높아져 기록의 활용이 점차 중요시되었다. ISO 15489-1:2016은 기록을 자산으로 정의한다. 이러한 개념 변화에는 ISO 30300의 영향이 있었다. ISO 30300에서는 기록을 “조직이 법률적 의무를 수행하거나 업무를 수행하는 과정에서 증거와 자산으로 생산 또는 접수하고 유지하는 정보”로 정의하고 문서화 정보를 “조직에 의하여 관리되고 유지되도록 요구되는 정보와 그것이 포함되어 있는 매체”로 정의하며 기록을 활용대상으로 정의한다(KS X ISO 30300, 3.2.5, 3.2.10). ISO 15489-1:2016과 ISO 30300의 정의와 마찬가지로 기록을 자산으로 인식하는 것의 핵심은 기록이 정보로서 가치를 갖고 기록관리의 궁극적 목적인 활용을 강조하기 시작했다는 것이다.

국제표준의 기록에 대한 인식의 변화와 함께 유럽에서도 기록을 활용하기 위한 정책들이 제안되었다. Directive (EU) 2019/1024에서는 공공 분야 정보의 상업적 이용을 목적으로 공개 데이터 및 공공 부문 정보의 재사용에 대해 다룬다. 이 지침에서 정보에 대한 접근은 기본적인 권리이며, 정보의 잠재력을 최대한 활용하도록 재사용의 중요성을 강조한다. 또한 정보의 잠재력을 활용하여 경제 발전과 양질의 일자리 창출 및 보호, 특히 지역 사회의 이익과 중요성에 기여할 것을 기대한다(Directive (EU) 2019/1024, (5), (13)). 즉, EU는 이 지침을 통해 정보의 재사용을 더 확대하고 경제적인 효과가 있을 것을 기대한다. 따라서 본 논문에서는 기록이 자산으로 활용될 수 있는 정보자산이라는 것을 인식하고 재사용을 통한 부가가치 확대에 대한 논의를 통해 ‘오픈 데이터 및 공공 분야 정보의 재사용에 관한 지침’인 Directive (EU) 2019/1024의 제정 배경과 개정 과정 및 내용을 분석하고 현재 EU 회원국들이 이 지침을 어떻게 수용·반영하였는지에 대하여 살펴보고자 한다. 또한 국내 관련 법령인 공공데이터법과 공공기록물법을 분석하여 국내의 기록 자산화를 위해 보완되어야 할 내용들을 Directive (EU) 2019/1024를 바탕으로 제안하고자 한다.

2. 선행연구

기록관리학계에서 기록의 의미 변화와 함께 정보자산으로 기록을 다룬 해외 사례를 조사한 연구들은 다음과 같다. 김명훈(2017)은 전자환경의 도래와 함께 정보와 지식으로서 가치를 지닌 기록을 정보와 지식의 관계를 통해 분석하였다. 이에 기록의 본질적 가치가 활용에 있지만, 활용에 있어서 정책 수립의 필요성 등 제도적 정비가 필요하다고 제안했다. 이정은, 윤은하(2018)는 2016년 개정된 ISO 15489-1을 분석하며 기록이 자산 개념을 획득하였고, 이는 ISO 30300의 기록 정의를 반영한

것임을 밝혔다. 설문원(2020)은 디지털 기록 시대에 대응한 공공기록정책의 방향을 제시하였다. 이를 위해 해외 사례를 통해 4가지 특징을 도출하였고, 행정정보시스템은 보존과 활용을 동시에 충족시켜야 하기 때문에 기록자산으로서의 정보관리 접근법을 강조하였다. 전보배, 설문원(2021)은 기록을 정보자원으로 인식하여 대학의 기록물을 중점으로 디지털 연속성 정책을 실행하기 위한 방안을 연구하였다. 디지털 연속성 보장 정책 사례로 영국 TNA와 호주 NAA에서 제시한 Digital Continuity 2020 Policy를 조사·분석하였다. 김명훈(2021)은 국제표준에서 기록을 조직의 자산으로 인식하고 관리할 필요가 있음을 명시하며 기록을 정보자산으로 공유, 활용의 필요성을 강조하였다. 또한 영국, 뉴질랜드, 호주의 국립기록청에서 시행되고 있는 정보자산으로서 관리 방안을 분석하였다. 각국의 정보자산을 관리하는 정책을 조사하고, 절차를 분석함으로써 해외의 사례를 통해 우리나라의 정보자산 관리를 위한 제도적 방안을 제시하였다. 하지만 이러한 선행연구들은 정책만 다를 뿐, 구체적인 방안을 제시하지 못해 실무에 반영되지 못했다는 한계점을 지니고 있다.

제조명된 기록의 가치를 기반으로 기록관리를 지식경영으로 관리해야 함을 주장한 선행연구는 다음과 같다. 노정관(2005)은 지식경영 관점에서 기록관리와의 연관 관계를 연구하였고 경영환경의 변화에 따라 지식관리의 변화가 요구되며 지식경영과 기록관리를 통합 운영할 필요가 있음을 주장하였다. 정기에(2010)는 기록경영시스템(MSR)의 표준 제정에 대비하여 우리나라 기록관리 현황을 토대로 MSR을 살펴보았다. MSR 표준은 경영전략에 초점을 맞추어 기록관리를 조직의 경영차원으로 인식하여, 기록을 조직 내부의 정보자원으로 인지하고 내부 기록의 자산화 관리 전략이 필요함을 주장하였다. 채민훈, 이해영(2021)은 기록관리, 지식경영, 기록경영을 비교하여 기록관리 프로세스에서 보완해야 할 측면과 방법을 도출하였다. 이로써 기록을 경영의 영역에서 다룰 필요가 있으며 기록관리를 조직의 경영차원에서 다루어 기록관리를 통해 얻어질 수 있는 부가가치에 중점을 두어야 한다.

정보자산으로서 기록의 부가가치성을 강조하며 기록의 재사용이 강화되어야 한다고 주장하는 연구들은 다음과 같다. Klareld(2015a)는 디지털 아카이브에 대한 토론을 분석하여 이를 컨티뉴엄 모델에 적용하였다. 토론은 아카이브를 '광산'이며 천연자원이 채굴되고 처리되는 것처럼 기록도 사용할 수 있도록 처리를 요구하는 생성된 자산이기 때문에 기록을 공유하고 재사용하는 것이 중요하다고 결론지었다. Klareld(2015b)는 중간아카이브 개념을 제시하며 전자정부 환경으로 급변하는 상황에 기록에 대한 접근을 방해하지 않기 위해서 공공 부문 정보의 재사용 촉진에 관한 EU 지침을 제시하였다. Yoon, Joo, Kwon(2018)은 한국 정부의 정보화 환경과 법 제도를 분석하며 PSI 활성화를 위한 법적 이슈를 분석하였다. 연구를 통해 PSI 재사용은 민간부에서도 부가가치의 간접적인 경제적 효과를 얻을 수 있기 때문에 이를 위한 제도화의 필요성을 강조하였다. 김민호, 이보옥(2020)은 공공 분야 정보를 민간에 최대한 개방하여 다양한 데이터 혁신을 통한 부가가치 창출을 기대하지만 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률(이하 공공데이터법)」은

여전히 한계가 존재하기 때문에 개정된 EU의 Directive (EU) 2019/1024를 분석하여 이를 바탕으로 공공데이터법의 법제도적 개선 사항을 도출하였다. 연구를 통해 국내법은 소극적인 태도를 취하고 있으며 법 적용의 사각지대가 존재한다는 문제점을 지적하였다. Svärd와 Borglund(2022)은 스웨덴의 세 개의 행정기관 아키비스트들을 인터뷰하며 e-archiving 현황에 대해 조사하였고, 이를 컨티뉴엄 이론과 접목하여 4차원인 복수화를 통해 기록의 재사용을 촉진할 것을 강조하였다. 기록이 자산으로 인식되면서 점차 기록관리 측면에서도 기록의 활용을 강조하였다. 이러한 변화는 기록관리 이론도 변화시켰을 뿐만 아니라, 지침 및 법률에도 반영이 되기 시작하였다. 또한 국내에서도 데이터 활용을 위한 연구가 진행되면서 우리나라에서도 데이터 활용의 중요성이 강조되었다.

이들 선행연구들은 모두 공통적으로 기록을 자산으로 관리해야 함을 주장하지만, 기록을 활용할 수 있는 방안을 구체적으로 제시하지 못하였다. 이는 국외의 대부분 국가에서는 공개 데이터에 대한 정책만 마련되었을 뿐, 공공 분야에서 생산되는 기록물을 정보자산으로 인식하고 재사용을 통한 부가가치를 창출할 수 있는 법제화 정책이 미비하기 때문이다. 그러나 EU의 Directive (EU) 2019/1024는 공공 부분 정보의 재사용에 대한 지침이지만 구체적인 방안을 제시하고 있다. 따라서 본 논문에서는 EU에서 제정한 Directive (EU) 2019/1024를 분석하고, 현재 EU 회원국에서 이 지침을 도입하여 공공데이터를 재사용한 사례를 분석하여 도출한 시사점을 통해 국내 정책에 반영 가능한 사항들을 제안하고자 한다.

II. 기록, 활용대상으로의 인식의 전환

과거 전통적인 기록관리의 대상은 '외형적인 형식을 가진 기록물'이었으며, 이들은 기록물 생산 이후 다시 재사용될 때에만 기록물로서 가치를 가졌다. 하지만 지식정보사회의 도래에 따라 지식의 중요성은 부각되었고 정보통신의 발달로 이러한 기록관리의 전통적 관점을 벗어난 다양한 연구들이 진행되었다. 연구들의 주된 내용은 기록물을 내용, 전체 맥락, 구조적 특성으로 기록물로서 가치가 있는 모든 것으로 보는 것이 타당하다는 것이다. 그 이유는 기록물로서 가치가 있는 모든 정보자원은 이전과 같이 기록물의 형태에만 국한되어 존재하는 것이 아니라 시·공간을 망라하여 발생하고, 그 활용에 있어서도 과거와 달리 일정한 시간 흐름 상에서 발생하는 것이 아니라 동시에 발생할 수도 있기 때문이다(노정란, 2005, 172). 이처럼 기록은 전통적인 형태에 의한 원본 기록, 물리적 구조에 의한 진본 전자기록으로 증거가치를 인정할 뿐만 아니라 중요 정보자산으로 기록 재사용에 따른 부가가치성 등 자산적 가치가 있는 것으로 인식이 확대 변화하고 있다.

1. 증거로서 기록

기록의 전통적 가치였던 증거로서의 기록이 어떻게 정보로 인정되는가를 살펴보고자 한다. 과거 서구에서 '기록'은 법률 용어로 사용되었다. 기록은 법적 증거 외에도 과거 사실의 증거로서 존재해왔다. 하지만 기록은 역사의 증거로서 해석과 추론에 활용되지만 완전한 증거물로 간주되지 않는다. 과학적 역사가들은 문서가 전달하는 내용을 “단지 과거의 실제에 대한 징후나 상징으로 보았고 과거의 실제는 문서에 남겨진 흔적으로부터 재구성되어야 하는 것”이라고 생각하였다. 기록과 증거의 관계를 정의하는 논의로는 두 가지가 있다. 첫째, 기록이 증거의 일종이다. 둘째, 증거는 기록이 제공하는 '무엇'이다. 전자는 기록이 증거로서의 개념에 머물게 하지만 후자는 기록이 증거를 넘어서서 추후 다른 정보와 자산으로서의 개념으로 확장시킨다. 전자의 논점은 획득되지 않은 기록도 증거로 활용될 수 있다는 부분에서 모순적일 수 있다. 따라서 후자의 논의만이 기록의 궁극적 목적인 활용을 달성시킬 수 있는 논점이 될 것이다. 그렇다면 후자의 관점에서 기록이 정보로 어떻게 활용될 것인가.

여러 법학 담론에서 증거의 상대성이 거론되며 “인간이 증거로 또는 증거에 무언가를 하는 것”이기 때문에(설문원, 2021) 기록이 무엇의 증거가 될지 확정되지 않았고 이용에 따라 증거가 될 수 있는 잠재력을 지니고 있다고 주장하였다(설문원, 2022). Brien Brothman은 증거가 기록의 '이용'에서 생성된다는 관점을 옹호하였다(설문원, 2021). Jacques Derrida는 기록을 “실재의 형이상학”으로 특정 짓는다. 이는 현실에 대한 중재되지 않은 접근을 보장해야 한다고 가정하며 오히려 재현의 과정을 통해 생성된다고 주장하였다. 다시 말해, “실재에 대한 개념을 재구성하는 구성 요소”이다(MacNeil, 2001). 앞선 주장들을 통합해보면 증거는 재해석, 재현의 과정을 통해 생성된다. 따라서 기록은 단지 보존하는 것에 가치가 머무는 것이 아니라 권위를 갖추었을 때에 증거로서 인정받고 이 증거가 활용되었을 때에야 비로소 정보로서 가치를 갖게 된다.

2. 정보로서 기록

기록은 점차 활용의 대상으로 정보로서 인식이 강화되었고, ISO 15489:2001을 비롯한 각국의 정책들에서도 기록을 정보로 바라보기 시작하였다. 기록과 정보의 관계에 대한 논의의 첫 번째 관점은 '기록은 정보의 일종'으로서 정보는 메시지로 인식되며, 물리적 형태를 갖지만 사람들의 정신 속에 있는 것으로 누군가에게 전달되는 메시지로 구체화된다. 두 번째는 '정보는 기록이 이용자들에게 제공하는 무엇'으로 정보를 커뮤니케이션이나 문제해결의 과정으로 바라보는 것이다. 정보를 과정으로 보거나 알려지는 과정에서 비롯된 상태로 인식한다. 셋째는 정보를 물건으로 인식하는 것이다. “정보는 무엇인가를 알려주는 것으로 간주되는 객체에 한정”되는데 이는 “정보

자원관리”의 관점으로 정보를 정량화, 식별, 분류될 수 있는 물건으로 보는 시각이다. 이 중 세 번째는 기록이 정보를 제공한다는 관점으로 기록이 활용의 대상이라는 주장에 부합한다(설문원, 2021). 무엇인가를 알려주는 정보로서 기록의 역할이 부여되면서 기록이 활용되어야 할 필요성이 강조되었고 기록이 활용되기 위해서는 기록관리의 영역이 중요시되었다.

이러한 인식변화로 정보와 기록의 개념이 모호해지고 정보관리와 기록관리의 구분이 어려워졌다. 이에 국외에서는 디지털 연속성 정책을 발표하며 적극적인 정보관리 정책을 추진하고 있다. 그중 영국과 호주의 공공기록정책의 특징은 첫째 정보관리로의 확장, 둘째 조직 자산으로 정보 관리, 셋째 활용 중심의 디지털 연속성 관리, 넷째 이러한 정책들이 체계적으로 이행될 수 있는 정보 거버넌스를 구축·운영이다(설문원, 2020). 그중 첫 번째 특징인 정보관리로의 확장은 현용 기록 단계의 정보에 초점을 맞춘다. 과거에 “기록은 정보가 아니다”라는 표현처럼 기록과 정보를 구분 하였지만, 이제는 정보와 기록을 혼용하고, “기록관리 프로그램에서는 조직의 정보를 관리한다”라는 표현을 흔히 사용한다(Yeo, 2018). 기록에 정보의 관점이 도입되면서 현용 기록이 활용될 필요성을 가졌다. 이에 정보와 기록의 개념이 모호해지며 기록관리와 정보관리의 개념도 모호해졌다. 정보관리로서 기록관리는 기록이 정보로 활용될 수 있는 기반을 마련해야 하는 의무를 지니게 되었다.

3. 자산으로서 기록

자산 중 무형자산이란 재화를 만들거나 관리할 목적으로 기업이 보유하고 있는 무형의 자산으로, 식별이 가능하고 미래에 경제적 효과와 이익이 있는 것을 말한다(통계청, 2020). ISO 30300에서 자산은 잠재적 또는 실제 가치가 있는 항목, 사물 또는 개체이며 예시로는 정보, 역량, 기술, 경험 등으로 정의한다. 또한 자산은 시간이 지나면서 조직에 다른 가치를 가져올 수 있는 특성을 가진다(KS X ISO 30300, 3.2.1). Kaplan과 Norton(2004)은 무형자산의 특성을 간접성, 잠재성, 다른 자산과의 결합성으로 정의하였다. 무형자산을 관리한다는 것은 기업 경쟁력을 높이기 위한 전략을 실행할 때, 무형자산이 기여할 수 있도록 준비시키는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 무형자산은 어떻게 관리되어야 할까. 무형자산은 자산이 기업의 경쟁전략을 효과적으로 실행하는 데에 기여할 준비가 어느 정도 되어있는지 나타내는 ‘준비도’를 측정대상으로 한다. 준비도가 바람직한 수준에 도달할 수 있도록 무형자산을 관리해야 한다. 무형자산의 가치는 자산이 기업의 전략을 실행하는 데에 효과적으로 사용될 수 있도록, 전략에 얼마나 잘 정렬되고 준비되어 있는가에 따라 결정되어야 한다(박해근, 2008). 무형자산이 ‘준비도’가 바람직한 수준에 도달하도록 관리되어야 하듯이 기록도 ‘준비도’를 갖출 수 있도록 기록을 선별하고 지속적으로 관리해야 할 필요가 있다.

사실상 기록학적으로 기록의 자산성을 개념적으로 정의하는 데에 어려움이 있지만, 스웨덴에서는

기록의 재사용을 강조하며 기록이 국가에 필요한 자원임을 명시하여 기록의 자산성에 대해 정의하였다. 스웨덴은 헌법으로 시민들이 공공 기록에 대해 자유로운 접근이 가능하도록 보장하고 있다. 이 헌법은 공공기관의 기록물이 국가 문화유산의 일부임을 선언하는 기록물법에 의해 뒷받침되고 있다. 스웨덴 정부는 국가기록원과 협력하여 SSC(State Service Center)를 신설하여 공공기관을 위한 국가 공통 전자문서보관서비스를 제공했다. 이 서비스를 제공하기에 앞서 작성된 보고서는 이러한 협력을 통해 상당한 비용 절감이 가능하다는 결론을 내렸다(Klareld, 2015b). 기록은 자산의 개념이 도입되면서 정보로 활용하는 것에 그치지 않고 더 나아가 가치를 창출해 내야 한다. 무형 자산으로서 기록은 업무 효율성을 향상해 업무 비용을 절감시키는 등의 간접적이며 부가적인 경제 효과를 창출해 낼 필요가 있게 되었다. 이러한 효과를 끌어내기 위해서는 기록의 활용이 활성화되어야 한다. 이에 대한 방안을 찾기 위해 다음 장에서 EU에서 공공 분야 정보의 재사용을 위해 제정한 Directive (EU) 2019/1024의 내용을 분석하고자 한다.

III. DIRECTIVE (EU) 2019/1024 정책 분석

1. EU Directive 제정 배경과 개정

EU는 1989년부터 공공 분야에서 생산, 수집된 정보를 상업적으로 자유롭게 활용하고자 하였으나 공공 분야 정보의 제공, 활용에 대한 법적 기준이 부재하였다. 따라서 EU는 공공 분야 정보를 대상으로 상업적 활용과 자유로운 정보 접근을 위해 EU의 구체적인 법적 기준을 마련하고자 2003년 ‘공공 분야 정보의 재사용에 관한 지침(PSI Directive 2003/98/EC)’을 제정하였다.

하지만 ‘PSI Directive 2003/98/EC’ 제정 후 적용 범위의 제한과 구체적인 절차의 부재 등 다양한 문제가 나타났고 2013년 ‘공공 분야 정보의 재사용에 관한 지침(PSI Directive 2013/37/EU)’으로 개정되었다. 그럼에도 공공 분야 정보 재사용을 방해하는 장벽은 존재했다. 적용 제한 범위의 데이터 개방 요구, 실시간 데이터 활용이 높은 분야의 데이터 미제공 등의 문제점들이 대두되면서 ‘PSI Directive 2013/37/EU’ 개정이 요구되어(김민호, 이보옥, 2020) EU 집행위원회에서 지침의 개정을 제안하였고 검토 끝에 2019년 6월 20일에 ‘오픈 데이터 및 공공 분야 정보의 재사용에 관한 지침(Directive (EU) 2019/1024)’으로 개정하였다(European Sources Online, 2019). 이러한 개정 과정은 공공 분야 정보를 재사용하기 위한 장벽을 극복하기 위함이다. 그동안 공공 분야 정보에 대한 수요가 많았고 정보를 이용해 수익을 창출하려는 요구도 많았던 것으로 보인다. 이에 이전 버전 지침의 미흡한 점이 발견되었고 계속된 개정 과정을 통해 공공 분야 정보를 활용하기 쉽도록 구체적인 방안이 마련되어 오늘의 모습에 이르게 되었다.

EU는 Directive (EU) 2019/1024를 개정하며 다음과 같이 새롭게 규칙을 제시하였다: 무료 재사용, 가치가 높은 데이터세트, 오픈 데이터 범위의 확대, 투명성 강화, APIs. 이를 바탕으로 본 논문에서는 EU에서 제시한 Directive (EU) 2019/1024의 특징을 김민호, 이보옥의 연구를 참고하여 지침 명칭의 변화, 적용 범위 확대, 가치가 높은 데이터세트, 무료 재사용, 실용성, 연구 데이터, 법률 충돌 방지의 특징을 도출하였다. 우선 2019년에 Directive (EU) 2019/1024로 개정되면서 ‘오픈 데이터 및 공공 분야 정보의 재사용에 관한 지침’으로 명칭이 변경되었다. ‘오픈 데이터’는 일반적으로 어떤 목적으로든 누구나 자유롭게 사용, 재사용, 공유할 수 있는 데이터를 의미한다(Directive (EU) 2019/1024, (16)). 이러한 오픈 데이터의 의미를 반영한 것은 완전히 무료로(fully free), 개방적인 재사용(open re-use)을 통해 EU의 ‘공공 분야 정보 활성화’에 대한 의지를 보여준다(김민호, 이보옥, 2020). 두 번째로 기존에 공공 부분 기관에서 보유한 문서로만 오픈 데이터의 범주가 한정적이었지만 개정된 Directive (EU) 2019/1024에서 오픈 데이터의 적용 대상은 공공 부분 기관에서 보유한 문서와 더불어 공공사업자가 보유하는 문서와 연구데이터로 확장되었다. 생산 주체가 공공사업자로 확대된 것은 활용할 수 있는 데이터의 양도 많아졌다는 의미이다. 세 번째, Directive (EU) 2019/1024에서는 이전 버전에서 다루지 않았던 가치가 높은 데이터세트에 대해 자격 요건과 식별을 위한 데이터 잠재성 평가 기준을 마련하였다. 이러한 규정을 통해 가치가 높은 데이터세트의 선정부터 활용에 이르기까지 체계적으로 관리하고 있다. 네 번째, Directive (EU) 2019/1024에서 문서는 이용자들이 무료로 재사용할 수 있어야 한다. 이전 버전의 지침에서 수수료 부과에 대해 선언적이며 제한적이었지만, 무료 제공을 원칙으로 개정된 것은 데이터 재사용의 활성화 의지가 강하게 보이는 규정이다. 더 나아가 공공 부분 기관의 운영이 방해 되지 않게 최소한의 수수료를 부과하도록 함으로써 데이터를 제공하는 기관의 입장에서도 데이터를 적극적으로 제공할 수 있는 환경을 만들어주었다. 다섯 번째, Directive (EU) 2019/1024는 오픈 데이터가 지속적으로 재사용될 수 있도록 기반을 마련한다. 특히 정보의 즉각적인 가용성과 정기적인 업데이트에 따라 경제적 가치가 달라지는 동적 데이터가 중요하기 때문에 API를 통해 제공한다. 또한 정보에 접근이 용이하도록 메타데이터를 제공하고 포털 사이트를 운영하도록 규정한다. 여섯째, 오픈 데이터의 범위 특히 연구데이터에 대한 조항을 만들며 연구데이터도 상업적 또는 비상업적 목적으로 재사용할 수 있게 되었다. 다만 ‘가능한 한 개방하되, 필수요소만 제한한다’라는 원칙에 따라 사생활, 개인정보 보호, 기밀성, 국가안보, 영업비밀 등 정당한 상업적 이익, 제3자의 지적재산권에 대해 고려하여 개방하도록 한다. 일곱째, Directive (EU) 2019/1024는 다른 법률과의 관계를 언급하며 법률 간 조항이 중복 적용되지 않도록 방지한다. 이렇듯 미리 제정된 다른 법률과 중복되는 항목들을 파악하고 규정과 중복될 시 우선시되는 법률을 명시하는 등 지침 적용방안을 명시하여 방해 요소를 미연에 방지할 수 있다.

〈표 1〉 EU Directive 개정에 따른 내용 변화¹⁾

	PSI Directive 2003/98/EC	PSI Directive 2013/37/EU	Directive (EU) 2019/1024
1) 지침 명칭의 변화	'공공 분야 정보의 재사용에 관한 지침'		'오픈 데이터 및 공공 분야 정보의 재사용에 관한 지침'
2) 적용 범위 확대	제1조제1항 공공 부문 기관이 보유한 문서		제1조제1항 (b) 공공 사업자가 보유한 문서, (c) 연구데이터 신설
3) 가치가 높은 데이터세트	-		제13조제1항 가치가 높은 데이터세트를 재사용하기 위한 조건 부속서1 가치가 높은 데이터세트 카테고리 목록 제14조제1항 가치가 높은 데이터세트의 요건
4) 수수료 부과 방식	제6조제1항 수집, 생산, 재생산, 보급 비용을 초과하지 말 것	제6조제1항 비용은 복제, 제공 및 보급에 발생하는 한계 비용	제6조제1항 재사용 무료
5) 실용성	-	제5조제1항 메타데이터와 함께 공개적이고 기계가 읽을 수 있는 형식으로 제공	제5조제1항 재사용 할 수 있는 형식 제5조제2항 지침의 범위에 해당하는 문서를 생산 활용할 수 있도록 장려 제5조제5항 APIs를 활용하여 묶음 다운로드 수집 직후 동적 데이터를 재사용할 수 있도록 함 제5조제8항 가치가 높은 데이터세트도 APIs를 통해 기계 관독 가능한 형식으로 묶음 다운로드를 가능하도록 함
	제9조 재사용할 수 있는 문서 검색을 용이하게 하는 실질적인 조치가 마련되어 있는지 확인해야 함	제9조 재사용이 가능한 문서 검색을 용이하게 하는 실질적인 조치를 취해야 함	제9조제1항 '포털사이트'와 같은 재사용이 실질적으로 가능하도록 조치 제9조제2항 회원국의 접근성 확보에 대한 의무조항
6) 연구데이터	-		제10조제1항 공적 자금 지원 연구데이터 사용을 목표로 함
7) 법률의 충돌 방지	제1조제3항 기존 접근 제도를 기반으로 이를 침해하지 않음 제1조제4항 유럽공동체 및 국내법의 조항에 따른 개인 데이터 처리와 관련하여 개인의 보호 수준을 그대로 유지하고 어떠한 방식으로도 영향을 미치지 않으며 특히 지침 95/46/EC에 명시된 의무 및 권리를 변경하지 않음 제1조제5항 이 지침에 의해 부과된 의무는 지적 재산권 보호에 관한 국제 협정, 특히 베른 협약 및 TRIPS 협정 조항과 양립할 수 있는 경우에만 적용	제1조제3항 회원국의 접근 제도를 기반으로 하며 이를 침해하지 않음 제1조제4항, 제5항 유지	제1조제3항 이 지침은 연합 및 국가 액세스 체계를 기반으로 하며 이에 대한 편견이 없음 제1조제4항 개인 데이터 보호에 관한 연합 및 국내법, 특히 규정 (EU) 2016/679, 지침 2002/58/EC 및 국내법의 해당 조항을 침해하지 않음 제1조제5항 본 지침에 따라 부과되는 의무는 지적 재산권 보호에 관한 국제 협정, 특히 베른 협약, TRIPS 협정 및 WCT의 조항과 호환되는 경우에만 적용 제1조제6항 지침 96/9/EC 제7조 제1항에 규정된 데이터베이스의 작성자에 대한 권리는 문서의 재사용을 방지하거나 이 지침에서 정한 한도를 초과하여 재사용을 제한하기 위해 공공 부문 기관에 의해 행사되지 않음

1) 〈표 1〉은 김민호, 이보옥의 연구와 Directive (EU) 2019/1024를 토대로 본 연구에서 정리한 Directive (EU) 2019/1024의 주요 개정 사항에 따른 EU Directive의 내용 변화를 정리한 것이다.

2. Directive (EU) 2019/1024의 적용 사례

Directive (EU) 2019/1024는 앞장의 개정 절차를 통해 2019년 6월 26일에 발표되어 2021년 7월 17일까지 EU 회원국에 구현시키도록 하였다(EU Monitor, 2019). 아일랜드는 Directive (EU) 2019/1024를 반영하여 2021년 7월 22일부터 S.I. No. 376/2021(European Union (Open Data and Re-use of Public Sector Information) Regulations 2021)을 제정하였고, 크로아티아는 저작권법에 Directive (EU) 2019/1024를 수용해 재사용에 관한 조항들을 추가하는 등 대부분의 유럽 국가에 대한 공공데이터 활용에 관련한 법제도에 주요 내용으로 공공데이터 재사용을 추가하였다(Vučković, Kanceljak, & Jurić, 2021). 그중 이탈리아는 유럽 국가들 중 데이터 개방 원칙을 일찍 제창하였고, 오픈 데이터 포털에 대한 서비스 개선 작업 또한 꾸준히 진행 중이다. 또한 데이터 무료 재이용과 데이터 개방을 통한 거버넌스 및 혁신 도모를 위한 활동에도 지속적인 노력을 시도 중이다(김학래, 손지성, 2018). 다른 유럽 국가들에 비해 일찍 데이터 개방을 위해 노력한 이탈리아가 법률의 제·개정을 통해 Directive (EU) 2019/1024를 반영한 사항을 자세히 살펴보고자 한다.

이탈리아는 Directive (EU) 2019/1024를 국내법에 반영할 때에 2개의 법률을 개정하였고 추가로 법률 200호를 입법하였다. 먼저 법률 36호(공공 부문에서 문서 재사용에 관한 지침 2003/98/EC의 구현)는 Directive (EU) 2019/1024에 따라 제1조 정의에서 동적 데이터, 연구데이터, 가치가 높은 데이터세트에 대한 정의를 추가하며 개정되었다. 두 번째로 디지털 관리법으로 알려진 법률 82호(디지털 관리 코드)는 데이터에 대한 접근과 재사용에 따른 공공기관의 의무를 다룬다. 또한 개방형 데이터, 개방 형식 및 데이터 소유권에 대한 주요 정의와 라이선스에 대한 규칙을 규정하며 개정되었다. 세 번째로 2021년 입법된 법률 200호(공개 데이터 및 공공 부문 정보의 재사용에 관한 2019년 6월 20일 유럽 의회 및 이사회의 지침(EU) 2019/1024 이행(개정))에서는 다른 법률에서 반영하지 못했던 Directive (EU) 2019/1024를 반영하여 제정하였다. 법률 내용으로는 제5조 문서 재사용 요청, 제6조 사용 가능한 형식, 제8조 재사용 표준 라이선스의 내용, 제9조 문서 검색 도구 사용 가능, 제9조제2항 연구데이터, 제11조 독점 계약, 제12조제2항 가치가 높은 데이터세트에 대해 규정한다. 그 밖에 관련 용어들도 제2조에서 정의하고 있으며 수수료 무료 원칙에 대해서도 각 조항에서 밝히고 있다.

이와 같이 이탈리아는 Directive (EU) 2019/1024를 기존 법률에 맞추어 개정하고 반영하지 못한 부분은 새로운 법률을 통해 반영하였다. 더 나아가 이탈리아는 Directive (EU) 2019/1024의 전환으로 다양한 경제 분야에서 상당한 성장이 일어날 것으로 기대하며 2021-2023년간 “공공 행정 정보 기술을 위한 3개년 계획”을 제시하였다(Lenzi & Nanni, 2022). 계획서의 목적은 공개 되는 데이터세트를 늘리는 것이고 API를 통해 데이터세트를 제공, 데이터 및 메타데이터의 품질 향상, 공공 정보자산과 현대 데이터 경제 향상을 위한 정책에 대한 인식 제고의 내용을 담고 있다.

이탈리아는 법률 개정에서 나아가 정부기관의 계획서를 발표하여 실질적인 업무 반영에 한 단계 나아갔다. 향후에 3개년 동안의 단계적 업무 수행을 통해 계획을 마친 후의 이탈리아의 공개 데이터 및 공공 부문 정보의 재사용 부분이 어떻게 발전되었는지 고찰할 필요가 있다.

EU Directive는 Directive가 채택된 시점으로 2년 이내에 회원국 국내법에 자유롭게 적용하여 개정하도록 하는 구속력을 가지며 이를 시행하지 않을 시 위원회는 소송을 제기할 수 있다. 이러한 규정에도 27개의 EU 회원국 중 벨기에, 불가리아, 라트비아, 네덜란드는 Directive (EU) 2019/1024를 반영하지 않았다. 이에 EU 위원회가 4개의 국가에 공식 통지서를 보냈지만 조치를 취하지 않았고, 2023년 2월 EU 사법 재판소에 회부하기로 결정하였다(European Commission, 2023). 이탈리아의 사례는 Directive (EU) 2019/1024를 반영하지 못한 EU 회원국들을 비롯하여 기록 자산화 정책을 추진하는 국가들에게 실무에 반영 가능한 가이드라인이 될 것이다. 따라서 다음 장에서는 이탈리아 사례를 토대로 데이터 재사용을 활성화하기 위한 방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 이 점들을 토대로 기록을 자산으로 관리해야 하는 필요성이 강조되고 보다 구체적인 정책들이 도출될 수 있을 것이라 기대한다.

3. 시사점

EU는 Directive (EU) 2019/1024를 통해 EU 회원국 시민의 정보 자유권을 보장하고 오픈 데이터를 자유롭게 사용하여 미래 경제적 가치 증대 효과를 기대하였다. 이탈리아는 Directive (EU) 2019/1024를 기존 법률에 반영시켜 법률 시행의 목적, 데이터에 대한 접근과 재사용에 대한 공공기관의 의무를 규정하였고 법률 200호를 입법함으로 부족했던 조항들을 규정하였고 더 나아가 정부기관의 3개년 계획서를 발표함으로써 실질적인 경제 효과를 기대할 수 있게 되었다.

이탈리아는 구체적인 법률 정책을 기반으로 여러 분야에서 데이터 공개를 시행하고 있지만 그중 농업 분야에서 시행하는 데이터 공개 프로젝트에 대해 자세히 살펴보고자 한다. 이탈리아의 농업 도메인과 관련한 모든 공공 부문 데이터는 공개적으로 사용 가능하며 하나의 포털 사이트를 통해 사용할 수 있다. 해당 포털에는 3천 개 이상의 데이터셋이 저장되어 있고 농업/어업 관련 데이터 세트는 350여 개가 저장되어 있다. 이탈리아의 공개 데이터 농업 프로젝트는 모든 데이터셋을 수집하여 많은 양의 정보를 개방하고 그것을 디지털의 형식으로 제공한다. 하지만 공개 데이터 정책은 제공자 중심이기 때문에 공개 데이터에 접근하는 기술이 부족하다는 것이 밝혀졌고 사용자 중심의 공개 데이터 기반을 제공해야 한다는 분석 결과가 나왔다(Van et al., 2021). 이탈리아는 지침을 실질적으로 반영한 결과, 데이터 공급자 위주로 데이터 공개 정책이 시행되고 있어 데이터를 활용하는 사용자 입장에서는 어려움을 겪고 있다는 문제점이 도출되었다. 이러한 사례를 통해 데이터를 공급하는 공급체도 쉽게 데이터를 공유할 수 있도록 해야 하지만 더 나아가 데이터를

사용하는 사용자도 접근이 용이하도록 할 뿐만 아니라 이용 장벽을 낮추기 위해 사용자에게 교육과 훈련의 기회를 제공해야 한다.

이탈리아의 사례를 통해 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 적극적인 정부의 태도가 필요하다. 이탈리아는 EU 회원국으로서 EU의 지침에 대해 구속력을 가져 법률을 개정해야 하는 의무를 지녔지만 다른 EU의 회원국보다 적극적인 모습으로 지침을 반영하였다. 기존 법률을 개정하고 새로운 법률을 입법하면서 Directive (EU) 2019/1024를 반영하였고 정부 기관인 Agency for Digital Italy에서 “공공 행정 정보 기술을 위한 3개년 계획”을 추진함으로써 실무적으로 데이터 활용을 활성화시키기 위한 발돋움 하였다. 이러한 추진은 장기적인 계획을 통해 체계적인 정책 도입이 가능할 것으로 기대된다. 둘째, 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 정책을 시행해야 한다. 데이터 활용 정책의 궁극적인 목적은 데이터를 사용하는 주체에 있다. 그러므로 정책 시행의 본질적 목적을 잃지 않도록 데이터 사용자 입장에서 데이터를 활용할 수 있는 교육의 기회를 제공하는 방안도 고려해야 한다.

IV. 국내 현황 분석

1. 공공데이터법과 공공기록물법

국내에 Directive (EU) 2019/1024와 같은 기록 활용, 특히 재사용함으로써 자산 가치를 높이는 방안을 모색하기 위해 국내의 기록 활용 법제 현황에 대해 분석하고자 한다. 국내에서도 공공데이터법과 공공기록물법을 통해 EU의 지침과 마찬가지로 공공데이터의 이용 활성화를 도모하고 있다. 두 가지 법령의 목적을 살펴보면 공공데이터법은 “국민의 공공데이터에 대한 이용권을 보장하고 공공데이터의 민간 활용을 통한 삶의 질 향상과 국민경제 발전에 이바지함”을, 공공기록물법도 “투명하고 책임 있는 행정 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용”을 목적으로 삼으며 두 가지 모두 활용이 목적을 두고 있음을 알 수 있다.

공공데이터법에서 다루어지는 “공공데이터”란 “데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보”로서 공공기록물법에서 정의하는 전자기록물에 포함된다. 공공데이터법에서 다루는 데이터의 범위가 공공기록물의 범위에 포함됨으로 데이터의 범주가 일부 중복됨을 알 수 있다. 그러나 실질적으로 공공데이터법에서 다루어지는 공공데이터는 공공기록물법에 맞추어 관리되지 않고 있는 것이 현실이다. 김유승(2014)은 공공데이터법이 공공데이터의 생산과 관리에 대해 다루지 않은 점을 문제점으로 제기하며 공공데이터의 등록, 생산, 관리는 공공기록물법에서, 제공 및

이용활성화는 공공데이터법에서 다루는 이원화 전략을 제시하였다. 본 연구는 김유승의 주장에 동의하며 이러한 관점에서 기록의 정보자산화 정책 방안을 제시하고자 한다.

먼저 정책 방안을 제시하기에 앞서 공공데이터법과 공공기록물법의 이질성에서 오는 문제점 해결을 위한 제안을 하고자 한다. 문제점으로는 범위 설정의 문제 및 공공데이터의 낮은 품질(김유승, 2014), 행정정보 데이터세트의 재현성 강조로 인한 동적 데이터 유지(왕호성, 설문원, 2017) 등이 있다.

첫째로 범위 설정의 문제는 곧 법률의 모호성에서 오는 법률 간 충돌 문제이다. 공공데이터법 제20조제1항은 공공데이터를 목록에서 삭제할 수 있는 권한의 내용을 담고 있는데 이에 대한 내용은 '다른 법률과의 관계'에 대한 조항을 구체적으로 명시함으로써 법률 충돌 방지에 대한 문제점을 해결할 수 있다. 예시 조항은 공공데이터법의 이용 저해권을 침해하지 않는다는 기본 원칙에 위반되고 공공기록물법에서의 기록물의 폐기 조항과도 충돌하게 된다. 따라서 Directive (EU) 2019/1024에서 제1조제4~7항에서 정확한 법령을 기재하여 법률 간 충돌을 방지하듯이 공공데이터법에 따라 목록에서 제외하게 될 경우에 공공기관의 장의 판단인 주관적 기준이 아닌 공공기록물법에서의 관리 체계와 충돌이 없도록 정확한 기준이나 법령이 기재되어야 할 것이다.

둘째로 공공데이터의 품질 관리는 현재 진단평가를 통해서 이루어진다. 이는 공공데이터의 실태 조사일 뿐 장기적인 품질 유지의 방안이 되지 않는다. 따라서 공공기록물법 제20조제2항에서 명시 하듯 전자기록물을 장기간 보존하고 활용할 수 있도록 품질관리가 이루어져야 한다.

셋째로 행정정보 데이터세트는 공공데이터법에서 다루어지는 대표적인 공공데이터의 종류 중 하나이다. 행정정보 데이터세트는 다른 기록물들과는 달리 생산된 상태 그대로 유지되어야 하는 특성을 지녔다. 따라서 동적 데이터를 유지해야 할 필요성이 강조되는데 이를 위해 Directive (EU) 2019/1024와 같이 구체적인 방안은 아니지만 공공기록물법 제20조에서 전자기록물의 안전하고 체계적인 관리를 하도록 하며 그중 전자기록물 데이터 공유 및 통합 검색 및 활용에 대한 내용을 포함하여 지속적인 데이터의 활용이 가능하도록 법안으로 마련하였다.

앞서 살펴본 내용들을 통해 공공데이터법과 공공기록물법은 같은 데이터를 다루는 법령으로 상호연관됨을 알 수 있다. 공공데이터법은 공공데이터를 활용하고 이를 통해 경제 발전을 기대하며, 공공기록물법에서는 공공데이터법에서 활용되는 데이터를 지속적으로 활용할 수 있도록 관리하는 법으로서 두 가지 법령이 충돌되지 않도록 하여 기록을 정보자산으로 효과적으로 활용할 수 있도록 해야 한다.

2. 기록 정보자산화를 위한 제언

우리나라는 EU 회원국들처럼 EU 지침을 반영하도록 하는 강제성이 없어 이러한 적극적인

추진에는 한계가 있지만, Directive (EU) 2019/1024의 선진화된 부분을 인정하고 받아들일 필요가 있다. 따라서 Directive (EU) 2019/1024와 국내 관련 법령을 비교하여 기록으로서 데이터 활용을 통해 자산적 가치를 끌어낼 방안을 모색하고자 한다. 우선 유사점으로는 EU 지침에서도 포털사이트 운영할 것을 명시하듯이 공공데이터법 제21조에서도 공공데이터의 효율적 제공을 위하여 통합제공 시스템을 구축·관리하고 활용을 촉진시키고, 제14조에서 공공데이터 이용 활성화를 위한 사업에 대해 명시한다. 사업을 통해 공공데이터 이용에 대한 국민의 인식을 높이고 이용 활성화를 촉진시킬 수 있다. 또한 제22조에서 공공데이터의 품질관리에 대해 명시함으로써 지속적으로 공공데이터의 적절한 품질수준의 확보와 제공 촉진을 하여 정기적으로 사회적·경제적 파급효과를 기대할 수 있게 되었다. 차이점으로는 공공데이터의 범위는 공공기관이 생산한 정보로 한정되며 이 또한 업무상 생성된 정보를 일컫는다. Directive (EU) 2019/1024와 대조해보면 연구데이터까지 공개 데이터의 범주에 포함했지만 국내법은 이에 미치지 못하며, Directive (EU) 2019/1024에서 생산 주체가 '공공사업자'인 데이터를 포함하고 있지만 국내에서는 '공공기관'의 범주로 범위가 좁다(김민호, 이보옥, 2020). 또한 공공데이터법 제14조의2제1항을 통해 공공데이터를 활용하는 기업에게 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하여 공공데이터 활용에 대한 기반을 마련하였다. 하지만 우리나라의 수수료 부과방식은 제35조에 따라 공공데이터의 제공에 드는 필요최소한의 비용을 이용자에게 부담시키고 있다. 수수료 무료원칙을 주장하는 Directive (EU) 2019/1024와는 차이가 있다. 국내 법령에서도 공공데이터의 활용을 위한 기반을 마련하고 있지만, 실태조사 수준의 품질관리 조항, 공개 데이터 범주의 한계성, 데이터 이용 수수료 부과에 대한 한계점이 여전히 존재한다. 따라서 이러한 한계점을 극복하기 위해 Directive (EU) 2019/1024에서 도출된 특징들을 토대로 국내에 적용 가능한 제안을 하고자 한다.

국내에서도 공공데이터 활용을 위해 법률로 기반을 마련해 두었지만 가치가 높은 데이터세트 선정 및 요건, AIPs, 법 충돌 방지에 대한 부분은 다루고 있지 못하는 등 아직 미흡한 점이 많다. 그럼에도 공공데이터 활용을 통해 경제적 이득을 취하여 부가가치 창출을 기대한다. 데이터를 기록으로 관리하며 부가가치 창출의 효과를 끌어내기 위해서는 첫 번째로 공공기록물법이 공공데이터법의 기반이 되어야 한다. 스웨덴의 PSI조사단은 정보 접근권을 유지하기 위해 '공공 부분 정보의 재사용을 위한 지침'을 반영하는 것을 하나의 방안으로 제시하였다. 그러나 이는 기록의 검색을 쉽게 하지만 보존에 대한 책임은 미흡하기에 기록의 생애주기에 맞춘 기록물 관리는 국가 기록원에서 말아야 한다는 의견을 제기하였다(Klareld, 2015b). 따라서 오래전부터 기록이 보존의 역할이 중요했던 것처럼 공공데이터가 이용자들에게 활용되기까지 공공기록물법의 체계적인 관리하에 공공데이터를 다루어야 한다. 두 번째로 공공데이터의 활용을 활성화하기 위해서 공공데이터의 범주가 넓혀질 필요가 있다. Directive (EU) 2019/1024에서 데이터의 범주를 공공업무 기록에 한정하는 것이 아니라 연구데이터 등으로 확장하였듯이 공공데이터법과 함께 공공기록물

법에서 다루는 기록물의 범위를 넓혀야 할 필요가 있다. 더 나아가 데이터 활용에 있어서 저작권 문제를 해결하여 다양한 생산 주체로부터 생산된 기록물까지도 포함하여 공공데이터의 범주를 확장할 수 있을 것이다. 본 연구를 토대로 공공기록물법이 공공데이터의 활용에 있어서 데이터 관리의 기반이 되고 공공데이터법과의 상호연계를 통해 기록을 자산으로 다룰 수 있는 체계적인 법안으로 발전되기를 기대한다.

V. 결 론

본 논문에서는 자산으로서 가치를 창출하는 기록이 활용에 실제적으로 도움이 될 수 있도록 우리나라 공공기록관리법과 공공데이터법에서의 미비점을 보완하여 제언을 하였다. 공공 부분 정보의 상업적 활용을 목적으로 규정한 EU의 ‘오픈 데이터 및 공공분야 정보의 재사용에 관한 지침(Directive (EU) 2019/1024)’을 분석하고 Directive (EU) 2019/1024의 특징으로는 지침 명칭의 변화, 적용 범위의 확대, 가치가 높은 데이터세트, 무료 재사용, 실용성, 연구데이터, 법률의 충돌 방지를 도출하였고 이러한 특징들을 통해 데이터 활용이 활성화되도록 기술적, 정책적 기반을 마련하며 데이터 재사용을 증대시키는 효과를 기대하게 되었다. 지침이 발효된 후 2년 이내에 국내법에 적용시켜야 하는 EU 회원국들 중 이탈리아는 기존 법령을 개정하고 새로운 법령을 제정하여 지침을 반영하였고 정부 기관의 3개년 계획서를 발표하면서 실질적으로 지침을 시행할 준비를 마쳤다. 이탈리아는 특히 농업 분야에서 데이터 공개 정책을 시행한 결과로 데이터 공개 정책이 공급자 위주였고 사용자들이 이용에 있어서 교육 체계가 미비하여 어려움을 겪고 있음을 발견하였다. 이에 이탈리아의 사례를 통해 적극적인 정부의 태도, 공급자 중심이 아닌 수요자 중심의 정책 시행을 할 필요가 있음을 시사점으로 도출하였다.

또한 국내에서는 공공데이터법과 공공기록물법의 상호연관성을 통해 데이터를 기록으로서 관리해야 하는 필요성을 밝히며 Directive (EU) 2019/1024와 비교하여 국내 법령에서 부족한 부분들을 도출하였다. 우선 데이터 활용을 통해 부가가치 창출을 하기 위해 공개되는 데이터 범주를 넓히고 무료로 데이터를 제공하는 등의 개선이 필요하다. 본 연구를 통해 조직에 이익을 제공하며 가치를 창출하는 대상으로 기록을 재정의하였고 기록관리 분야는 기록을 가치를 창출하는 자산으로 체계적으로 관리할 필요가 있음을 밝혔다. 지식정보사회를 맞이한 만큼 우리나라에서도 이론적인 정책에서 벗어나 실제 적용 가능한, 활용의 효과를 극대화할 수 있는 기록의 정보자산화 정책으로 발전되기를 기대한다.

참 고 문 헌

- 공공기록물 관리에 관한 법률. 법률 제18740호.
- 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률. 법률 제17344호.
- 김명훈 (2017). 기록과 지식·정보: 기록의 지식, 정보 자원화를 위한 시론적 분석. 기록학연구, 54, 45-79. <https://doi.org/10.20923/kjas.2017.54.045>
- 김명훈 (2021). 기록의 정보자산화: 각국 국립기록청의 정보자산 관리 동향 분석. 한국기록관리학회지, 21(4), 45-63. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.4.045>
- 김민호, 이보옥 (2020). 공공 오픈데이터 EU Directive 개정 동향과 시사점. 성균관법학, 32(1), 1-30.
- 김유승 (2014). 기록으로의 공공데이터 관리를 위한 제도적 고찰: 『공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률』 분석을 중심으로. 한국기록관리학회지, 14(1), 53-73. <http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2014.14.1.053>
- 김학래, 손지성 (2018). 공공데이터 공유 및 활용을 위한 범정부 지식플랫폼 연구. Kisti Research Report.
- 노정란 (2005). 지식경영 관점에서 본 기록관리와 지식경영의 연관 관계. 한국문헌정보학회지, 39(4), 5-24. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2005.39.4.005>
- 문헌정보-기록경영시스템-기본사항 및 용어. KS X ISO 30300.
- 박해근 (2008). 기업 경쟁력 제고를 위한 무형자산 관리. 회계정보리뷰, 13, 15-35.
- 설문원 (2020). 디지털 전환 시대의 공공기록정책: 기록자산으로서 정보의 관리. 기록학연구, 63, 5-36. <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.63.005>
- 설문원 (2021). 기록학의 지평. 서울: 조은글터.
- 설문원 (2022). 법적 증거의 기록학적 의미. 한국기록관리학회지, 22(1), 219-235. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2022.22.1.219>
- 왕호성, 설문원 (2017). 행정정보 데이터세트 기록의 관리방안. 한국기록관리학회지, 17(3), 23-47. <http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2017.17.3.023>
- 이정은, 윤은하 (2018). ISO 15489 개정판의 주요 특징에 관한 연구. 기록학연구, 57, 75-111. <https://doi.org/10.20923/kjas.2018.57.075>
- 전보배, 설문원 (2021). 대학 정보자원의 디지털 연속성 보장을 위한 실행 방안. 한국기록관리학회지, 21(1), 141-161. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.1.141>
- 정기애 (2010). 기록경영시스템(MSR) 표준 제정에 대비한 기록관리의 발전과제에 관한 연구. 한국기록관리학회지, 10(2), 171-192. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2010.10.2.171>

- 채민훈, 이해영 (2021). 지식경영을 기반으로 하는 기록관리 통합 운영방안에 관한 연구. 한국기록관리학회지, 21(1), 163-187. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.1.163>
- 통계청 (2020). 통계용어. 출처: <https://kostat.go.kr/statTerm.es?act=view&mid=a10503000000>
- Brothman, B. (2002). Afterglow_conceptions of record and evidence in archival discourse. *Archival science*, 2(3), 311-342.
- EU Monitor (2019). Directive 2019/1024 - Open data and the re-use of public sector information (recast). Available: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkzpoa72e4z5>
- European Commission (2023, February 15). The European Commission decides to refer BELGIUM, BULGARIA, LATVIA and the NETHERLANDS to the Court of Justice of the European Union for failing to enact EU rules on open data and public sector data re-use. Available: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_706
- European Sources Online (2019, June 26) Directive (EU) 2019/1024 on open data and the re-use of public sector information. Available: <https://www.europeansources.info/record/directive-eu-2019-1024-on-open-data-and-the-re-use-of-public-sector-information/>
- Information and Documentation-Records Management-Part 1: Concepts and Principles. ISO 15489-1:2016.
- Klareld, A. S. (2015a). Isn't it information assets we're really talking about_A discourse analysis of a panel discussion on digital archives. *Archives and Records*, 36(2), 167-178.
- Klareld, A. S. (2015b). The "middle archive" exploring the practical and theoretical implications of a new concept in Sweden. *Records Management Journal*, 25(2), 149-165. <https://doi.org/10.1108/RMJ-12-2014-0047>
- Lenzi, E. & Nanni, I. (2022, January 13). OPEN DATA: gli operatori economici possono finalmente sfruttare i dati della società dell'informazione. Studio Legale Stefanelli & Stefanelli. Available: <https://www.studiolegalestefanelli.it/it/approfondimenti/open-data-gli-operatori-economici-possono-finalmente-sfruttare-i-dati-della-societa-dellinformazione/>
- MacNeil, H. (2001). Trusting Records in a Postmodern World. *Archivaria*, 51(February), 36-47.
- Open data and the re-use of public sector information. Directive (EU) 2019/1024.

- Svärd, P. & Borglund, E. (2022). The implementation of an e-archive to facilitate open data publication and the use of common specifications: a case of three Swedish agencies. *Government Information Quarterly*, 39(4), 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101751>
- Van Loenen, B., Zuiderwijk, A., Vancau-Wenberghe, G., Lopez-Pellicer, F. J., Mulder, I., Alexopoulos, C., Magnussen, R., Saddiqa, M., Dulong de Rosnay, M., Cromptvoets, J., Polini, A., Re, B., & Flores, C. C. (2021). Towards value-creating and sustainable open data ecosystems: A comparative case study and a research agenda. *JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government*, 13(2), 1-27. <https://doi.org/10.29379/jedem.v13i2.644>
- Vučković, R. M., Kanceljak, I., & Jurić, M. (2021). Is It Time for New Data Governance. In 2021 44th International Convention on Information, Communication and Electronic Technology (MIPRO), 1483-1489. <https://doi.org/10.23919/MIPRO52101.2021.9597161>
- Yeo, G. (2018). *Records, Information and Data: exploring the role of record-keeping in an information culture*. London: Facet Publishing.
- Yoon, S. P., Joo, M. H., & Kwon, H. Y. (2018). Role of law as a guardian of the right to use public sector information: case study of Korean government. In 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age, 83, 1-10. <https://doi.org/10.1145/3209281.3209297>

• 국한문 참고문헌의 영문 표기

(English translation / Romanization of references originally written in Korean)

- Act on the Promotion of Provision and Use of Public Data. No. 17344.
- Chae, Minhoon & Rieh, Hae-young (2021). Study on integrated plan for records management based on knowledge management. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 21(1), 163-187. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.1.163>
- Information and documentation – Records management – Core concepts and vocabulary. KS X ISO30300.
- Jeong, Ki-Ae (2010). A study on the implications of the MSR standards for the development of records management practice in Korea. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 10(2), 171-192. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2010.10.2.171>
- Jun, Bo Bae & Seol, Moon Won (2021). Implementation plan to ensure digital continuity

- of university information resources. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 21(1), 141-161. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.1.141>
- Kim, Haklae & Son, Ji-Sung (2018). A Study on the Pan-Government Knowledge Platform for Public Data Sharing and Utilization. Kisti Research Report.
- Kim, Min Ho & Lee, Bo-ok (2020). Recent trends of the amendment of the public sector information Directive in EU and its implications to the Republic of Korea. *SungKyunKwan Law Review*, 32(1), 1-30.
- Kim, Myoung-hun (2017). Record, information, knowledge: a preliminary study for knowledge & information resources of records. *Korean Society of Archival Studies*, 54, 45-79. <https://doi.org/10.20923/kjas.2017.54.045>
- Kim, Myoung-hun (2021). Information assetization of records: analysis of information asset management trends of the national archives in each country. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 21(4), 45-63. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.4.045>
- Kim, You-Seung (2014). A study on legal issues of public data management as records: focused on analysis of the Act on Provision and Use of Public Data. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 14(1), 53-73. <http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2014.14.1.053>
- Lee, Jung-eun & Youn, Eun-ha (2018). A study on the major characteristics of the revised ISO 15489 in 2016. *Korean Society of Archival Studies*, 57, 75-111. <https://doi.org/10.20923/kjas.2018.57.075>
- Park, Hai-Geun (2008). Managing intangible assets for enhancing corporate competitiveness. *Accounting Information Review*, 13, 15-35.
- Public Records Management Act. No. 18740.
- Roh, Jeong-Ran (2005). A study on the relation between record and information management and knowledge management from the perspective of knowledge management: focused on the definition and management process. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 39(4), 5-24. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2005.39.4.005>
- Seol, Moon Won (2020). Managing information as records asset: public records policies in the digital transformation era. *Korean Society of Archival Studies*, 63, 5-36. <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.63.005>

Seol, Moon-won (2021). Understanding Archival Science. Seoul: Goodwritting Publishing.

Seol, Moon-won (2022). Archival meaning of legal evidence. Journal of Korean Society of Archives and Records Management, 22(1), 219-235.

<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2022.22.1.219>

Statistics Korea (2020). Statistical Terms. Available:

<https://kostat.go.kr/statTerm.es?act=view&mid=a10503000000>

Wang, Ho-Sung & Seol, Moon-Won (2017). A study on managing dataset records in government information system. Journal of Korean Society of Archives and Records Management, 17(3), 23-47. <http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2017.17.3.023>