

## 관료제와 지식관리: 지식으로서의 기록

이항수\*

본 연구는 관료제의 문서 또는 기록주의에 대한 그동안의 비판에 대해 공공부문의 기록이 가지고 있는 가치를 재해석 해보고자 하며 이를 긍정적인 방향으로 발전시키고자 하는 목적으로 수행되었다. 행정현장에 있어서 공무원들의 업무과정을 문서로 기록하여 조직의 지적자산으로 공유하고 활용하는 것은 매우 중요하며, 이것이 바로 관료제의 기록주의가 지니고 있는 순기능이 제대로 작동하는 것이라고 할 수 있다. 또한 이전의 문서나 기록은 이후의 정책과정에서 앞의 정책사례에서의 실패나 성공 등을 되새기고 참조하므로써 진일보하고 세련된 정책으로의 변화를 가져올 수 있는 훌륭한 지식이 될 수 있다. 따라서 기록관리는 지식관리의 중요한 영역으로 이해되어야 한다. 이를 위해 우리공공부문에서 기록관리의 중요성은 현재보다 제고되어야 하며, 공공부문 구성원들이 기록물을 지식으로서 인식하도록 하는 노력이 시급하다. 또한 기록물관리를 지식관리와 연계하여 통합해야 할 것이다.

주제어: 관료제, 문서와 기록, 지식관리

### I. 서론

조선의 16대 국왕이었던 인조는 즉위 8년이 되던 해인 1630년 3월에 인경궁에서 인목대비를 위해 거대한 잔치를 벌였다. 바로 인목대비의 장수를 기원하기 위한 연회였는데, 조선팔도에서 진상된 각종 식자재들을 이용하여 만든 음식들이 올려

\* 이화여자대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 건국대학교 글로벌 캠퍼스 공공인재대학 행정학부 부교수로 있다. 주요 관심분야는 지식관리, 전자정부, 정보화정책 등이다 (yun7ju7@kku.ac.kr).

졌다. 당시 인목대비 장수기원 연회에 소요된 물품, 동원된 인원, 경비 지출, 업무 분담이나 담당자 명단 등에 관한 내용은 풍정도감의궤에 자세히 기록되어 전해졌으며, 오늘날의 우리들도 연회준비를 위한 각종 내역들을 세세하게 모두 알 수 있다. 바로 조선시대 관료들의 기록문화 때문이다. 조선시대의 관료제와 현재의 관료제를 비교하면, 문서기록물의 관리에 있어서는 현재의 관료제보다 소극적이었다고 평가할 수 없을 정도로 적극적이었다. 우선 왕, 왕실 및 다양한 주요정책이나 행사와 관련된 문서들이 다양하다. 특히, 왕실 및 주요 국가행사를 기록하고 있는 의궤의 경우 자세한 기록 뿐 아니라 반차도 등의 그림자료까지 삽입하고 있어 훌륭한 참조자료의 역할을 하고 있다.

이처럼 조선시대 관료들은 왕실의 혼례, 장례, 건축물 축조와 같은 중요행사 그리고 경국대전의 규정에 따라 각 기관별 중요 사안에 대한 사항들을 공문서로 남겨두었다. 왜 그렇게 했을까? 이는 업무의 능률성과 투명성을 담보하고, 향후 비슷한 일을 시행할 때 참조자료로서 이용하기 위한 것이다. 의궤를 비롯한 조선시대 관료들의 기록문화는 바로 공공부문 지식공유의 전형적인 예라고 할 수 있다(이향수, 2012: 27). 이러한 기록들을 통해 조선의 관료들은 유사한 일들에 대한 정책결정시에 전임자들의 기록들을 활용하고자 한 것이다. 즉, 세대를 뛰어넘어 조선시대 관료들은 지식공유를 하고 있었던 것이다. 당시 근대적인 의미의 관료제 원칙을 인식하고 있었던 것은 아니지만 직무의 집행은 서류에 의해 이뤄졌다는 점에서 조선시대 관료제 역시 기록의 중요성을 인식하고 있었던 것은 틀림없다.

관료제의 개념을 정의하고 이념적인 관료제 모델을 제시하고 있는 막스베버의 행정이념으로는 중립성과 객관성 그리고 기록성을 들 수 있다. 이를 위해서 우선 관료는 정과로부터 자유로워야 한다. 그래서 공무원의 신분보장이 중요한 이념으로 등장한다. 중립성은 신분상의 독립성 및 보장성이 없이는 의미를 갖지 못하기 때문이다. 또 다른 이념은 문서중심의 행정이다. 문서가 갖는 투명성, 기록성이 행정가에게 객관적인 시각을 주기 때문이다(안문석, 2011: 15). 그러나 관료들의 문서 또는 기록주의를 대하는 우리들의 시선은 곱지 않다. 즉, 관료들의 과도한 문서주의는 행정의 형식성을 초래하고 의사결정을 지연시키며, 궁극적으로는 행정의 질 저하를 초래하여 고객만족도를 떨어뜨린다는 비판들이 많다. 물론 관료제의 기록주의는 역기능을 가지고 있다. 그러나 과연 관료들의 기록행위가 역기능만을 가

지고 있는 것일까? 만일 그렇다고 한다면 우리는 문서나 기록을 배제한 행정행위가 가능하다고 보는 것일까? 어느 누구도 문서나 기록행위가 단절된 행정을 합리적이라고 평가하기는 쉽지 않을 것이다. 또한 어느 누구도 문서기록이 행정에 있어 불필요하다고 말할 수도 없을 것이다. 그렇다면 우리들은 문서나 기록행위가 가지는 순기능적인 측면에 대해서 좀 더 고찰하고 공공기록의 가치에 대해서도 발전적으로 분석할 필요가 있지 않을까?

사실, 문서남발이라는 비판과 어울리지 않게, 우리의 공공부문 현장에서는 대부분의 많은 정보들이 문서나 기록물의 형태가 아니라 기억이나 체험에 의존하는 경우가 많다. 즉, 관료제의 기록주의가 제대로 작동하지 않는 것이다. 업무처리과정에서 획득한 정보가 조직의 자산이 아닌 업무를 처리하는 담당직원 개인에게 귀속되는 일도 있다. 문서나 기록으로 공유되는 것이 아니라, 아무개에게 물어보면 된다는 식으로 정보나 지식이 공유되기도 한다. 그러나 이는 현재 우리정부가 활발히 추진중인 smart work과 같은 원격근무나 유연근무제 등과 같은 심각한 근무환경의 변화에는 전혀 어울리지 않는다.

또한 문서나 기록의 기능들이 왜곡되기도 한다. 정권초기마다 인수인계과정에서 일부 정부부처들은 그동안의 정책에 관한 정책형성, 집행, 평가에 대한 자료들을 파기하여 문제가 된 적이 있다. 특히 사회적으로 큰 이슈가 되었던 정책사안에 대한 문서기록을 파기하는 등 제대로 문서관리를 하지 않으므로서 후속 정책과정에서 더 나은 정책형성을 위한 지식이나 정보가 제공되지 않기도 했다.<sup>1)</sup> 이 역시 관료제의 기록주의가 제대로 작동되지 않은 것이다.

본 연구는 관료제의 문서 또는 기록주의에 대한 그동안의 비판에 대해 공공부문의 기록이 가지고 있는 가치를 재해석 해보고자 하며 이를 긍정적인 방향으로 발전시키고자 하는 의도를 가지고 출발하였다. 사실 그동안의 연구들을 보면 대부분 관료제의 역기능에 대해 집중적으로 조망하고 있으며, 관료제의 문서나 기록행위에 관한 순기능적인 조망을 하고자 하는 연구들을 찾아보기란 쉬운일이 아

1) DJ정부 초기 인수위원회에서는 일부기관이 대선 후 김당선자 파일은 물론 정권 안보용의 대북 비공식 협상 전말, 경제부처쪽에서는 경부고속철도 등 문제사업의 진상보고서를 파기하고 있다고 지적하고 있다. 또한 국책사업 및 특정정치인·기업인에 대한 금융 및 세무자료 등에 대한 관련부처의 문서파기 작업이 추진되고 있다고도 하였다(김현종기자, 중앙일보 사설, 1997. 12. 28일자).

니었다. 더구나 관료제의 중요한 특성 중 하나인 기록을 지식관리의 측면에서 분석하고 있는 연구들은 매우 드물다고 할 수 있다. 이로 인해 지식으로서의 기록에 대한 평가가 제대로 이루어 지지 못하였다고 평가할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 기존의 지식관리 연구에서 소홀히 다루어진 관료제의 기록을 좀더 긍정적인 측면에서 분석하고자 하는 목적을 가지고 시작하였다. 즉, 행정현장에 있어서는 공무원들의 업무과정을 문서로 기록하여 조직의 지적자산으로 공유하고 활용하는 것이 매우 중요하며, 그것이 바로 관료제의 기록주의가 지니고 있는 순기능이 제대로 작동하는 것이라고 보는 것이다. 또한 이전의 문서나 기록은 이후의 정책과정에서 앞의 정책사례에서의 실패나 성공 등을 되새기고 참조하므로써 진일보하고 세련된 정책으로의 변화를 가져올 수 있는 훌륭한 지식(knowledge)으로서의 역할을 하여야 한다는 것이다.

본 연구에서는 이러한 문제의식을 가지고 관료제의 기록주의에 대한 재고찰을 하고자 한다. 이하에서는 우선 관료제와 기록에 대한 개념을 살펴보고, 지식으로서의 기록을 고찰한 후에 기록관리와 지식관리의 연계방안에 대해서 논의해보고자 한다.

## II. 관료제와 기록

### 1. 관료제의 개념 및 특징

1745년 Gournay가 처음으로 관료제라는 용어를 사용하면서, 관리들의 통치를 의미하는 것으로 사용되었다(Albrow, 1970). 관료제는 18세기에 국가권력의 증대와 이에 수반하는 신흥세력으로서 관리집단의 대두가 반영되어 나타난 개념으로, 당시의 군주제나 귀족제와 대조되는 통치형태의 하나로서 등장했다. 따라서 당시 유럽국가에서 발간된 사전에 등장하는 관료제에 대한 정의는 정부관청이나 관리집단이 갖는 권력이나 세력이라고 보았다. 이러한 정치적 시각에서의 관료제 개념은 Weber에 이르러서 사회학적인 시각으로 변화되어, 관료제를 일련의 구조적 특질과 기능양식을 갖춘 조직으로 관리 능률을 극대화하는 사회기구로 보게 되었

다(김태룡, 2010: 217-220). 베버가 주장한 관료제이론의 기본 명제는 관료제 권위의 정당성은 바로 합리성에 근거한 합법성에서 나온다는 것이다(Gerth & Mills, 1948). 즉, 법적 규정에 의해 구성원들의 복종을 유도할 수 있는 합리적인 조직의 형태를 관료제라고 본 것이다.

관료제의 특징을 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Gerth & Mills, 1948; 196-198; Merton, 1952: 18-20; 김태룡 재인용, 2010).

① 법과 규칙에 의해 관료의 권한이 정해진다. 즉, 조직목적을 달성하기 위해 수행하는 활동은 공식적인 임무로서 규정에 따라 배당되어야 한다는 것을 의미한다. 이같은 임무수행에 필요한 명령권 역시 명확하게 할당되어야 하며, 부여된 강제수단 또한 법규에 따라 엄격하게 한계가 정해져 있어야 한다는 것이다. 이러한 특성은 현대적인 정부조직에서는 거의 예외없이 존재하지만 기업의 경우에는 가장 발달한 자본주의 제도에서만 나타난다.

② 직무조직은 계층제의 원칙을 따른다. 모든 직위는 계층제에 의해 상위계층은 명령하고 하위계층은 복종하는 상명하복의 체제를 형성한다는 것이다. 따라서 상관은 정해진 규정에 따라 부하의 결정을 관할하고 감독하는데, 이것이 곧 부하의 관할권이 전혀 없다는 의미는 아니다. 부하에게도 나름대로의 권한이 부여되어 있으며 이것은 영속적이라고 본다.

③ 직무의 집행은 서류나 문서 등의 기록에 의거해서 이루어지며 조직의 재산과 사유재산은 구별된다. 따라서 문서는 원본이나 초안의 형태로 보존되며, 문서철은 사무실의 한 구성요소로 간주된다.

④ 직무수행은 전문화되어 있어 전문가로서 훈련을 받은 자만이 그일을 담당할 수 있다. 즉, 관료제 내의 관료는 직무에 숙달한 전문성을 가지고 있어야 한다는 의미이다.

⑤ 업무를 수행할 때 전체적인 능력이 요구된다. 즉, 관료제에서 업무를 행하는 관료는 부업으로서 행할 수 있는 성질의 직업이 아니라는 의미이다. 과거에는 겸직 등으로 사무실의 일은 이차적인 일로 간주되었기 때문에, 시간과 능력을 사무실에 전적으로 배정하지 않았다. 그러나 정부조직이든 사기업이든 간에 발달된 관료제 조직에서는 맡은 바 일을 수행하는데 전임성이 요구된다.

⑥ 업무의 수행은 안정적이고 세밀하게 이루어져야 하며, 규칙과 표준화된 운

영절차에 따라 이루어지도록 되어있다. 따라서 이념형으로서의 관료는 직무를 수행하는데 증오나 애정과 같은 감정을 갖지 않는 비정의적(impersonality)이며 형식 합리성의 정신에 따라 수행해야 한다.

이상과 같은 관료제의 특징 중에서도 본 연구에서는 특히, 관료들은 모든 공적인 업무처리를 문서와 기록에 의해 행하고 있다는 점에 주목하였다. 즉, 문서를 만드는 행위, 즉 기록이라고 하는 것은 관료제의 중요한 특징이라고 할 수 있다. 이하에서는 서류나 문서화 하는 행위인 기록에 대해서 좀더 자세하고 고찰하고자 한다.

## 2. 문서와 기록

문서와 기록은 매우 유사한 개념이다. 그러나 일반적으로 기록은 문서에 비해 시간적인 기준에서 볼 때 과거의 문서를 지칭하는 것으로 이해되기도 하며, 문서를 포함한 좀더 광범위한 개념으로 이해되기도 한다. 이하에서는 문서와 기록의 개념에 대해서 살펴보고자 한다.

문서란 의사소통을 위해 고안된 정보를 물리적으로 묶어놓은 것을 말한다. 서류(書類) 또는 문건(文件)이라고도 한다. 오늘날에는 종이가 된 것을 주로 문서라고 부르지만, 역사적으로는 돌(비석 또는 암벽), 나무(비석 또는 목간), 풀(죽간, 파피루스), 금속, 베(피륙) 등 여러 곳에 기록하였다. 일상적으로는 문서는 “사람의 생각을 상징적인 기호로 정보를 제공하여 글로 쓴 것”으로 정의할 수도 있지만 현대에 이르러 컴퓨터의 발달에 따라 특정 형식의 디지털 파일을 가리키기도 한다 (<http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%AC%B8%EC%84%9C>). 문서란 일반적으로 공문서를 의미하는 것으로서 공공기관에서 관리되는 문서를 의미한다. 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제3조에 의하면 “공문서”라 함은 행정기관 내부 또는 상호간이나 대외적으로 공무상 작성 또는 시행되는 문서(도면·사진·디스크·테이프·필름·슬라이드·전자문서등의 특수매체기록을 포함한다. 이하 같다) 및 행정기관이 접수한 모든 문서를 말한다. 공문서란 공공기관 내부에서 유통되거나 또는 공공기관간에 유통되는 문서 그리고 일반 국민으로부터 접수된 민원을 처리하는 민원문서 등으로 구분된다. 즉, 개인적으로 통용되는 문서를 제외한 공공기관에서 접수하고 송부하는 모든 문서를 공문서라고 할 수 있다. 이러한 공문서는 문서의

성질에 따라 법규문서, 지시문서, 공고문서, 비치문서, 민원기관, 일반문서 등으로 구분할 수 있다(정국환 외, 1996: 23; 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 제4조). ① 법규문서는 법규사항을 규정하는 문서로서 헌법, 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙간에 관한 문서를 말한다. ② 지시문서란 행정기관이 그 하급기관 또는 소속 공무원에 대해 일정한 사항을 지시 또는 명령하는 문서로 19령, 지시, 예규, 일일명령 등이 있다. 9령이란 상급기관이 하급기관에 상당히 장시간에 걸쳐 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위해 발하는 명령이다. 지시란 상급기관이 하급기관에 대해 직권 또는 하급기관의 문의에 대해 개별적으로 발하는 명령이다. 예규란 법규문서 이외의 문서로 행정 대의 통일을 기하기 위해 반복적 행정 대의 처리기준을 제시하는 문서이다. 또한 일일명령이란 당직, 출장급기관이 외 근무급기휴가 등 일일업무에 관한 명령이다. 예시공고문서는 고시, 공고 등 행정기관이 일정한 사항을 일반에게 알리기 위한 문서이다. 고시란 법령이 정하는 바에 따라 일정한 사항을 일반에게 알리는 문서로 일단 고시된 사항은 개정이나 폐지가 없는 한 그 내용의 효력이 계속된다. 공고는 일정한 사항을 일반에게 알리는 문서로 입찰공고, 시험시행공고 등과 같이 그 내용의 효력이 단기적이거나 일시적인 것을 말한다. ④ 비치문서는 비치대장, 비치카드 등 행정기관이 일정한 사항을 기록하여 행정기관 내부에 비치하면서 업무에 활용하는 문서를 말한다. ⑤ 민원문서는 민원인이 행정기관에 대해 허가, 인가, 기타 처분 등을 요구하는 문서 및 그에 대응하는 행정처리문서를 말한다. 끝으로 ⑥ 일반문서는 이상의 문서에 속하지 않는 문서로서 회보나 보고서 등이 해당한다.

한편 기록(記錄)은 문서를 포함하는 좀 더 포괄적인 개념으로 이해된다. 세계기록관리기관 평의회인 ICA(International Council on Archives)의 정의를 따르면, “기록이란 법적 책무를 이행하거나 업무를 처리할 때, 개인이나 조직에 의해 생성, 접수, 유지, 이용되는 문서”로 정의내리고 있다(ICA, 1999). 또한 기록이란 인간이 개인 또는 조직차원에서 활동을 수행하는 과정에서 생산하거나 입수한 데이터나 정보를 특정매체에 고정시킨 것이며, 인간은 기록을 통해서 기억의 시간적 한계를 넘어서서 훗날에도 정확하게 그 활동을 복원하고 참조하며 증거로 활용할 뿐 아니라 투명하고 효율적인 업무수행을 담보할 수 있는 것으로 이해되기도 한다(서혜란, 2008: 15). Schellenberg(1956)에 의하면, 기록이란 공·사기관에 의해서 법적인

업무처리과정에서 작성, 인수되거나 정책, 결정, 수행 등에 대한 증거 또는 기록안에 포함된 정보 가치 때문에 해당기관에서 보존되거나 보존하도록 한 모든 문서들, 서류들, 지도들, 사진들이나 기타 사실기록 자료들이라고 정의된다. ISO 15489-1(2001, 3. 15)에서도 기록이란 조직이나 개인이 법적 의무를 수행하거나 업무를 처리하는 과정에서 증거나 정보로서 생산, 접수, 유지하는 정보로 정의하고 있다. 한편, 공공기관의 기록물관리예관법 2조2항에 의하면 ‘기록이란 공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서, 도서, 대장, 카드, 도면, 시청각물, 전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료’라고 볼 수 있다. 즉, 기록물은 문서를 포함한 좀더 광의의 개념으로 이해하고 있다. 또한 공공기록물관리에 관한 법률에 의하면 공공기록물은 공공기관이 업무와 관련하여 생산·접수한 기록물과 개인 또는 단체가 생산·취득한 문서 등의 기록정보자료 중 국가적으로 보존할 가치가 있다고 인정되는 기록정보 자료 등을 의미하는 것으로 이해된다.

이상의 기록의 개념에 대한 정의 중, ICA나 서혜란(2008)의 경우는 기록의 증거적 측면을 강조하고 있으며, Schellenberg(1956)나 ISO 15489-1(2001)의 경우는 기록의 증거적 측면과 지식정보로서의 측면 모두를 강조한다고 볼 수 있다. 물론 기록은 증거와 지식정보로서의 양면성 모두를 가지고 있으나, 일반적으로 기록의 가치에 대해서는 그동안 기록의 증거성에 치중하는 경향이 두드러졌고, 기록의 지식적 가치에 대해서는 다소 과소평가되어 온 것이 사실이다(김익한, 2004: 156). 그러나 기록의 궁극적 목적은 업무처리나 행정을 모든 국민들에게 공개하는 동시에, 아울러 업무수행과정 및 결과를 남김으로서 향후 참조자료로서의 역할도 하게 된다. 즉, 조직의 역사나 업무 노하우를 오랫동안 보존하고 전승할 수 있는 훌륭한 매개체가 바로 기록이다.

### 3. 기록의 가치

관료들의 기록행위는 ‘레드테이프’라는 다소 부정적인 용어와 연관지어 평가되는 경향이 크다. 물론 ‘레드테이프’가 기록주의만을 일컫는 용어는 아니다. ‘레드테이프’는 17세기 영국에서 유래된 것으로 그 당시 공문서를 붉은 리본으로 묶어서 사용했던 관례에서 유래되었다. 즉, 관료들이 문서나 보고서를 꾸미는데 많은 시



간을 할애하고 정작 정책형성이나 결정에는 소홀히 하므로서 본질보다는 형식에 치우친다는 것이다. 즉, 필요 이상으로 문서를 남발하므로서 의사결정의 속도를 느리게 하며, 의사결정의 질 역시 저하된다는 것이다. 이로 인해 조직에 있어서 형식주의가 발생하게 되고(권기현, 2011: 152), 이러한 형식주의가 팽배함으로서 조직 목표의 달성은 우선순위에서 뒤로 밀리게 되는 현상이 발생하게 된다(김태룡, 2010: 228). Merton(1940)이 지적하고 있듯이, 지나친 문서행위나 규칙준수 등의 통제에 의해 관료들의 경직성을 초래하게 되고, 이러한 행태의 경직성은 고객들의 불만을 초래하게 되기도 한다. 고객의 불만은 또다시 관료제의 경직성을 더욱 가속화시키는 요인으로 작용하게 되는 악순환을 겪게 된다. 또한 기록행위는 신속한 행정을 방해하기도 하는데, 행정문서들은 일반적으로 정해진 형식과 내용을 준수하도록 되어 있으므로 이러한 정해진 규칙에 따른 문서작성으로 인해 의사결정의 속도가 자연스럽게 느려질 수밖에 없다. 또한 문서의 내용보다는 외형적인 형식을 중시하기도 한다.

그러나 관료들의 기록행위는 ‘레드테이프’와 같은 부정적인 기능만을 가지는 것은 아니다. 이러한 부정적인 인식으로 인해 기록행위의 순기능은 제대로 평가받지 못하는 측면이 없지 않다. 기록이 가지고 있는 순기능적인 측면에서의 가치를 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 업무활용성(Business Purpose)

기록의 1차적인 기능은 무엇보다도 업무활용성(business use)이다(Shepherd & Yeo, 2003). 사실 기록이란 업무활동의 부산물로서 생산된다. 특히나 공공기관의 경우 문서란 업무의 중요한 일부분이며, 기록을 활용한다는 것은 업무의 완성이 라고 할 수 있다(Borglund & Oberg, 2008). 문서는 곧 조직 핵심업무의 중요한 일부분이 되고, 조직업무의 중요한 부분이기도 하다. 기록이란 업무활동이나 업무처리절차상에서 발생하는 많은 정보나 지식을 기록해 놓은 것으로(Thomassen, 2001), 문서기록을 업무에 활용한다는 것은 업무처리 과정 중 창출, 획득하는 수많은 문서 등의 기록들은 효율적인 업무진행을 가능하게 해주고, 미래에 유사한 업무를 수행하게 될 경우에는 중요한 참고자료로서의 기능을 수행하여 신속한 업무처리 및 의사결정을 도와준다는 것이다.

## 2) 책임성(Accountability Purpose)

업무활용성 기능 외에도 기록은 조직 내·외적으로 책임성을 확보해주는 가치(support for external internal accountability)를 가지게 된다. 여기서의 책임성 확보란 위임받은 어떠한 권한 또는 업무에 대해서 해당 인물, 조직, 기관이 업무활동의 과정 및 계 결과로서의 기록정보를 신뢰성·투명성을 전제하여 이해당사자에게 제공해야 하는 의무나 책임을 말한다. 이는 주로 업무활동의 과정이자 결과로서의 기록을 통해서 입증되며, 이러한 책임성은 외부적 요구 뿐 아니라 기관 또는 조직의 내부적 요구에도 대응할 수 있어야 한다(임정훈 외, 2010: 58). 따라서 조직 또는 기관의 이해당사자들에 대한 책임의무를 지니고 있어 때로는 제재(sanctions)를 동반하기도 한다(Peters, 2006: 303). 특히, 공공기관에서는 공공성의 실현이라는 측면에서 공공기관 기록의 책임성은 더욱더 강조된다고 할 수 있다(조한상, 2009: 37). 책임성의 측면에서 볼 때, 기록이란 공공성과 투명성, 그리고 구성원의 알권리가 보장되는 건강한 사회를 구성하는 필수적인 요소라고 볼 수 있다(서혜란, 2008: 19).

## 3) 문화적 활용성(Cultural Purpose)

이러한 가치외에도 기록은 범 사회적으로 다양한 연구와 교육, 창작을 위한 기초자료로서 활용되기도 하는 문화활용성(cultural use)의 기능을 가지기도 한다. 예를 들어 과거의 기록들을 바탕으로 한 연극이나 무용 또는 역사적 기록물들을 소재로 하여 현대적 소설들로 재탄생되기도 하는 등 기록물들은 많은 예술인들 창작의 중요한 원천이 되기도 한다. 즉, 기록은 문화발전에 기여하는 훌륭한 수단이 된다(Lipchak, 2002).

이상에서 살펴본 것처럼 기록행위는 문제점과 아울러 순기능적인 가치 역시 가지고 있으며, 이들을 균형적으로 바라보는 시각이 필요하다. 특히 업무활용성은 가장 주목해야 할 기록의 순기능으로서, 기록이 정책결정이나 업무처리과정에 있어 정보나 지식으로서의 역할을 수행함을 알 수 있다. 이하에서는 기록의 지식으로서의 가치에 대해서 좀 더 논의하도록 한다.

#### 4. 기록의 지식으로서의 가치

지식이란 사람사이의 의사소통, 생각, 행위 등에 지침이 될 수 있는 경험이나 직관력을 말한다(van der Spek & Spijkervet, 1997). 또한 지식은 매우 목적지향적인 성격을 가지는 것으로 경험에 기반하여 획득한 스킬이라고 할 수 있다(Nonaka & Tacheuchi, 1995). Davenport & Prusak(1998)은 매우 실용적인 관점에서 지식을 정의하고 있는데, 이들에 의하면 지식이란 현장의 업무처리과정에서 획득하는 경험, 가치, 견해 등의 혼합체를 지식이라고 보았다. 한편 Wiig(1999)은 특수한 상황과 문제해결을 위해 저장, 통합되어 오래동안 보유하고 있는 것으로서 진실, 믿음, 전망, 개념, 판단, 기대, 방법, 노하우 등을 지식이라고 정의하였다. 이상에서처럼 지식관리를 연구하는 많은 학자들은 지식을 매우 실용적이고 실천적인 개념으로 이해하고 있으며, 따라서 업무처리 과정에서 발생하는 기록이 지식이 됨은 물론이다.

지식으로서의 기록의 가치는 다양한 측면에서 분석할 수 있다. 우선, 기록의 외적 구성형태를 살펴보면 기록은 기록의 내용, 구조와 맥락의 모양을 갖추게 된다(Shepherd & Yeo, 2003). 내용은 생산자가 문자, 숫자, 이미지, 소리 등을 사용하여 표현한 정보를 말한다. 구조는 기록의 내용을 손에 잡히고 이해할 수 있게 해주는 양식이다. 구조는 내적구조와 외적구조로 나누어 볼 수 있다. 내적 구조는 기록의 내용이 표현되는 물리적 특성을 뜻하는 것으로 언어, 서식, 활자체와 크기, 쪽과 문단나누기, 인코딩과 파일포맷 등이 해당된다. 외적구조는 본문과 첨부문서, 링크된 기록 등과 같이 어떤 기록과 관련된 다른 기록과의 관계를 의미한다. 특히 맥락(context)은 중요한 지식으로서의 역할을 하게 되는데, 맥락이란 기록이 생산되고 활용되었던 환경과 정황을 가리키는 것으로서 기록의 의미를 이해하는데 유용한 배경지식을 제공한다. 여기에는 제목, 생산자명, 생산날짜 등 특정기록을 확인하고 식별하는데 필요한 정보와 업무기능이나 활동의 성격, 생산기관과 관련부서 등 생산자와 생산목적에 관한 정보 등이 포함된다(서혜란 외, 2004: 194; Pearce-Moses, 2005: 327-328).

또한 기록은 계층제적 구조를 지니고 있다(Holmes, 1964). Holmes(1964)에 의하면 기록은 개별문서들(document), 그리고 이러한 개별문서들의 합이라고 할 수 있

는 상위단계에 있는 문서기록(record), 또한 이들 문서기록들을 합해놓은 아카이브(archive)계층, 그리고 이러한 아카이브들의 총합인 기록보관소(archives)에 저장되게 된다. 즉 기록이란 이처럼 단계적인 계층별로 축적되고 관리되는 구조를 가진다는 것이다.

### Ⅲ. 지식으로서의 기록

#### 1. 지식 그리고 기록

지식의 유형을 처음으로 구분한 학자는 Polanyi(1966)로서, 지식을 형식지(explicit knowledge)와 암묵지(tacit knowledge)로 구분하였다. 형식지는 책이나 문서, 전자화된 문서 등을 말하는 것으로 접근이 쉽다. 그러나 암묵지는 개인이나 조직의 경험이나 이미지, 스킬, 노하우 등 내재적인 지식으로서 행위에 대한 관찰 등 간접적인 방법을 통해서만이 획득될 수 있는 지식을 말하며 접근이 어렵다. Nonaka & Takeuchi(1995)도 지식의 접근성을 기준으로 형식지와 암묵지로 구분하였다. 또한 이들은 형식지와 암묵지를 가지고 지식변환과정을 설명하고 있는데, 형식지와 암묵지라는 두가지 종류의 지식이 공동화(암묵지가 또다른 암묵지로 변하는 과정), 표출화(암묵지가 형식지로 변환하는 과정), 연결화(형식지가 또다른 형식지로 변환하는 과정) 그리고 내면화(형식지가 암묵지로 변환하는 과정)라는 네가지 변환과정을 거쳐 개인의 지식이 조직의 지식으로 변환해 가는 과정을 설명하였다. 또한 Sveiby(1997)는 암묵지와 형식지는 방법을 아는 것(knowing-how)과 존재 그 대상에 대한 지식(knowing-that)의 차이라고도 지적하였다. 한편, Liebowitz & Beckman(1998)은 암묵지와 형식지 사이에 암시지(implicit knowledge)가 존재한다고 보았다. 암묵지는 행위에 대한 관찰이나 지식을 유도하는 간접적인 채널을 통해서만 획득이 가능하지만, 암시지의 경우 질문이나 토론 등을 통해서 지식에의 접근이 가능하며 상호간에 의사소통을 통해서 획득되어질 수 있는 지식이라고 개념화하고 있다.

조직 내 지식을 접근하고 이를 전파하는데 있어서는 암묵지보다 형식지가 훨씬

더 수월하다. 즉 문서나 특정파일, 데이터베이스 등의 기록물 등의 형식지는 개인적으로 보유하고 있는 암묵지보다 훨씬 더 접근이 쉬우며 획득하기가 쉬운 지식이다. Beckman(1999)의 지적대로 조직내 기록물 등 형식지의 보유량이 늘면 늘수록 그리고 암묵지가 기록화 되어가는 즉, 형식지화 되는 양이 늘면 늘수록 조직의 성공에 기여하게 된다. 따라서 조직내 의미있는 형식지를 발굴하고 이를 축적하여 공유, 활용하게 유도하는 것이 조직의 성공과 직결된다고 볼 수 있다. 또한 Brown & Duguid(2001)의 견해대로, 지식관리의 주요 대상이 되는 지식은 암묵지라기 보다는 형식지라고 볼 수 있다.

물론 형식지식이 기록물에 한정된 것은 아니다. 조직 내의 형식지식을 구분해보면, 조직구성원들이 업무수행과정 및 그 결과물로서 생성된 각종 기록물과 또한 정책분석이나 정책결정을 위해 참조되어지는 수많은 정책자료들로 나눌 수 있다. 기록은 조직이 수행한 업무행위의 정당성과 책임성을 담보할 수 있으며, 조직이 수행한 업무행위에 대해 누가, 무엇을, 왜, 누구에게 대한 증거로서 법적, 재정적 증빙을 하는 유일본이면서 조직의 핵심역량을 담고있는 중요한 지식자원이다(정기애·남영준, 2008:24). 정책자료들은 기록과 달리 조직의 업무행위에 대한 증거자원으로서의 성격을 가지고 있지는 않으나 업무활동에 대한 지원 및 정책결정을 지원해주는 중요한 지식이라고 볼 수 있다. 이렇듯 정부조직은 공공업무를 수행하는 과정에서 생산한 엄청난 양의 기록지식과 참조자료로서의 정책자료 등 대단한 양의 형식지식을 보유하고 있다.<sup>2)</sup>

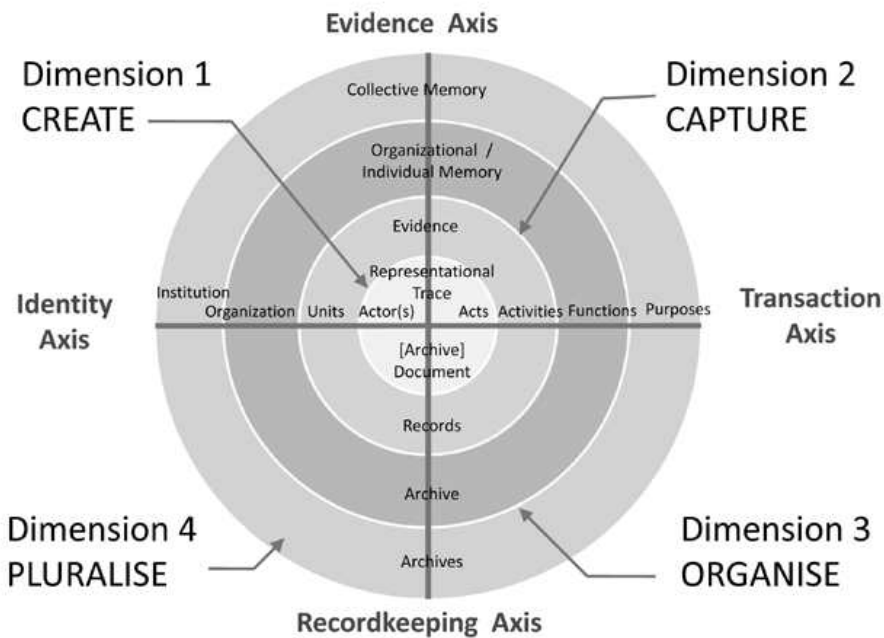
## 2. 지식으로서의 기록

지식관리란 한 조직내 존재하는 지식을 잘 공유하고, 축적하여 활용하는 조직의 성장 전략이라고 볼 수 있으며, 그런 의미에서 볼 때 기록물을 관리한다는 것은 지식관리와 일맥상통한다고 볼 수 있다. 즉, 기록물을 잘 보존하고, 공유하고 활용한다는 것은 곧 지식을 관리한다는 것과 같은 것이라고 볼 수 있다.

2) 학자에 따라서는 기록물을 형식지와 암묵지식의 집합이라고 보기도 한다. Shepherd & Yeo(2003), 임영상·방일권(2004), 김익한(2004) 등은 조직내에 기록이 축적되면 이들 축적된 기록물은 단순히 형식지식의 총합이 아니라 업무가 진행되는 동안에 습득되는 절차지식 등의 암묵지식까지도 포함된 것이라고 지적한다.

지식으로서 기록의 가치는 기록의 계층제적 구조에서 확인할 수 있다(김익한, 2004: 156). 앞서 2절에서 Holmes(1964)는 기록은 계층적인 구조를 가지고 있다고 지적했다. 즉, 기록은 업무를 처리하는 과정에서 생산된 개별 문서(document)들, 그리고 이러한 문서들을 모아놓은 문서기록(record), 그리고 이들 기록들을 모아놓은 아카이브(archive)가 있으며, 이러한 아카이브들은 합쳐져서 기록보관소(archives)에 축적된다. 계층제적인 기록의 구조는 곧 업무의 계층성을 의미하는 것으로, 여기에서 각 계층에서의 기록은 단순히 하위단위 기록들의 총합의 의미가 아니다. 즉, 단위업무(activities)단계에서 발생하는 기록(record)은 단순히 단위활동(acts) 단계에서 생산된 문서(document)들의 형식지식의 집합이 아니라 단위활동이 진행되는 동안 습득한 암묵지식(know-how나 technique)까지 포함한 기록이라는 것이다(임영상·방일권, 2004: 132). 즉, 기록은 일련성 있는 업무활동을 모은 기록이기 때문에 기록 그 자체에는 구체적으로 표현되어 있지 않는 업무 과정상의 지식, 무형의 절차지식까지 포함하고 있다(김익한, 2004: 160). 따라서 문서기록의 합이라는

<그림 1> Upward(1996)의 기록연속성모델(Records Continuum Diagram)



것은 단순히 문서들의 묶음이 아니라, 업무를 진행하면서 습득한 다양한 경험지식들이 포함되면서 형식지 이상의 의미를 가지는 것이라고 하겠다.

Holmes(1964)의 이론을 발전시켜 업무활동 및 기록의 계층제적 구조를 잘 나타내 주고 있는 이론이 Upward(1996)의 기록연속성모델(Records Continuum Diagram)이다.

Upward는 업무활동(transactional axis), 기록생산자(identity axis), 증거(evidential axis), 기록유지(recordkeeping) 등 4가지 축을 중심으로 각 축을 계층제적으로 구분하고 있다. 예를 들어 업무활동을 보면, 단위활동(acts), 단위업무(activities), 기능(functions), 조직의 목적(purposes)의 계층으로 구성된다. 이에 따라서 기록도 문서(document), 기록(record), 아카이브(archive), 기록보관소(archives)의 계층으로 구성된다. 또한 Upward는 증거축(evidential axis)선에서는 흔적(representational trace), 증거(evidence), 조직 또는 개인의 기억(organizational/ individual memory), 조직의 집합적 기억(collective memory)으로 설명하고 있다. 이를 기록유지(recordkeeping axis)축과 교차하여 설명해 보면, 문서란 단위활동의 흔적을 남기는 행위라고 볼 수 있으며, 기록(record)은 증거가 되며, 아카이브(archive)는 조직의 기억이 되는 것이며, 기록보관소(archives)는 기관의 집합적 기억이라고 할 수 있다.

또한 4가지 차원(dimension)에서 볼 때, 단순히 문서를 작성하는 것은 생산(create)행위라고 할 수 있으나 이러한 문서들이 기록이 된다는 것은 지식을 확보한다(capture)는 의미를 지니는 것이라고 할 수 있다(김익한, 2004; 임영상·방일권, 2004). 또한 이러한 기록들의 집합이 아카이브로 발전하게 되면, 이는 지식을 조직(organize)하게 되는 것이고, 기록보관소(archives)에 축적되게 되면 이는 지식을 사회적, 문화적으로 확산하고 활용하게 하는 것을 의미한다. 결국 기록은 계층화된 업무에 따라 계층적인 구조를 띠게 되며, 기록은 생산, 확보, 조직화 및 확산·활용하는 지식관리 단계와 유사한 단계를 거치게 된다.

Upward는 기록연속성 모델에서 증거(evidence)로 명명하고 있으나 사실, 이는 곧 지식을 의미한다. 여기서 기록이라는 것은 증거이상의 의미를 지니기 때문이다. 증거축선에서 Upward가 설명하고 있듯이 문서를 작성한다는 것은 단순히 흔적을 남기는 행위였으나 이러한 기록들의 집합적 함은 궁극적으로는 조직의 집합적 기억 즉, 조직의 지식이 된다는 것이다. 따라서 증거축선은 조직의 지식의 축적에 대

한 설명이라고도 볼 수 있다.

### 3. 정부의 기록지식

이상에서 살펴본대로 조직내의 기록물은 잘 관리되어야 하는 지식이다. 정부조직 및 산하기관 등 각종 다양한 공공기관이 보유하고 있는 기록지식의 양은 매우 크다. 정부내에는 공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서, 도서, 대장, 카드, 도면, 시청각물, 전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료인 기록물들이 있다. 이러한 기록물은 많은 공공기관에서 보유하고 있는 공식적인 형식지로서, 정책형성, 정책분석, 정책결정 및 정책평가 등 정책과정에 있어서 중요한 지식으로 활용될 수 있다. 이러한 지식들은 정책과정 관련 지식, 정부자원관리 및 업무처리관련 지식, 행정서비스 지식 등으로 분류될 수 있다(한국전산원, 1999: 13). 이들 세가지 분류의 정부지식들은 대부분 형식지 즉, 기록지식에 해당하는데 이를 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정책과정과 관련이 있는 기록지식들이다. 정부의 각 부처들을 비롯한 공공기관들은 정책의제 설정부터 정책분석, 정책결정, 정책집행 그리고 정책평가에 이르기까지 정책과정을 수행한다. 이때, 각 기관과 부서의 주된 업무는 과제를 검토하거나 여론등을 수렴하고, 의사결정 및 집행활동을 하는 등의 정책과정을 수행하게 된다. 따라서 이러한 정책과정에서 발생하게 되는 각종 회의록, 보고서, 공문서 등 각종의 기록지식들이 도출된다.

둘째, 정부자원관리 및 업무처리와 관련되어 창출되는 기록지식이다. 정부자원이라 함은 공공시설물, 설비, 다양한 정보시스템, 공공문서 등을 말하며, 특히 문서나 정보시스템에 축적되어 있는 데이터베이스는 중요한 기록지식이 된다. 또한 업무를 처리하는 과정에서도 각종의 기록지식이 발생된다. 즉, 다양한 문서 및 파일 등은 업무처리과정에서 발생하는 형식지로서 타인에게 이전이 수월한 기록지식이라고 볼 수 있다.

셋째, 공공기관의 행정서비스와 관련된 기록지식이다. 예를 들어, 대부분의 공공기관은 행정서비스의 질과 관련된 일반국민을 대상으로 한 설문조사를 매년 수행하고 있다. 이를 통해 도출되는 공공기관 서비스에 대한 국민들의 요구사항에



대한 지식들은 향후 공공기관의 각종 비전이나 목표설정, 중요한 의사결정과정에서 있어 중요한 기록지식이 된다. 또한 주요 정책이나 사업, 행사 또는 주민들의 관심이 높은 정책 등과 관련된 민간기록 역시 관리되어야 할 중요한 지식이라고 할 수 있다. 특히 민간기록물을 획득하여 공유하는 것은 일반 국민들이 원하는 수요(needs)예측이나 서비스의 질적 향상을 위해 필요로 하는 지식이라고 할 수 있다.

이상에서는 기록을 지식의 측면에서 바라보고 고찰해 보았다. 검토한 대로 기록물은 지식으로서의 가치를 가지고 있으며, 따라서 기록물은 지식관리의 중요한 대상이 된다. 그러나 우리 공공부문에서는 지식관리(knowledge management)의 범주에 기록을 포함하지 않고 있으며, 관리 역시 개별적으로 하고 있다. 따라서 이러한 현실에서 기록물은 자칫 활용보다는 보존이나 관리의 대상으로만 인식할 뿐 이용되어야 할 지식자원에서 제외될 수 있다. 더욱 주목해야 할 점은 기록물이 그다지 중요한 지식으로서 인식되지 못하고 있다는 점이다. 즉, 관료제의 투명성 및 책임성을 담보하는 동시에 중요한 지식이라는 점이 간과되고 있는 것이다. 이하에서는 기록관리와 지식관리의 연계방안을 모색하고자 한다.

## IV. 기록관리와 지식관리의 연계

### 1. 지식관리와 기록관리

지식관리란 실용적이고 실천적인 지식에 대한 조직의 관리전략이라고 할 수 있다. Wiig(1997)은 지식관리란 조직의 성공을 목표로 지식을 명백하며, 체계적으로 구축하고 재생하고 응용하도록 하거나 지적자산의 가치를 극대화하는 것으로 정의하고 있다. 또한 Bair(2001)는 지식관리를 지적 자산의 발굴, 획득, 공유 및 평가 등의 행위로 이해하고 있다. Alavi & Leidner(2001)역시 지식관리를 지식의 창출, 지식의 축적, 지식의 이전, 지식의 활용의 과정을 거치는 활동으로 지식관리를 개념화하였다. Trepper(2000) 역시 지식의 획득, 창출, 이전, 활용, 축적의 지식관리프로세스로 지식관리를 정의하고 있다.

한편 기록물을 관리한다는 것은 하나의 기관(또는 개인)이 업무를 수행하는데

필요한 기록정보를 관리하는 것이다. 즉, 인사, 파일, 재산목록, 헌법과 법, 회의록, 정책결정기록, 모든 종류의 재정기록, 계약 등의 기록 등을 다루게 된다(Schwartz & Hermon, 2002). ARMA(Association of Records Managers and Administrations, 1989: 17)에 의하면 기록관리란 기록의 처리, 배분, 조직화, 저장, 검색을 통한 생성 또는 이전으로부터 폐기에 이르는 모든 과정이라고 정의하고 있다. 또한 Emmerson(1989: 5)은 기록관리는 한 조직이 업무과정 중에 생산되거나 접수받은 모든 기록물의 창조, 배분, 파일정리, 검색, 저장 및 폐기를 관리하기 위한 행정적 시스템으로서, 기록에 포함되어 있는 가치있는 정보는 업무처리에 참고자료가 된다고 지적한다. 한편 기록관리는 한 조직이 업무를 하는 데 필요한 모든 기록정보를 체계적이고 과학적으로 처리하는데 필요한 기술로서 이해되기도 한다(Robek et al., 1987: 5).

이상의 개념정의를 분석해보면, 기록관리와 지식관리는 조직의 중요한 형식지의 획득, 이전, 배분, 저장, 활용, 폐기 등 일정한 프로세스를 거친다는 점에서 매우 유사하지만 몇가지 점에 있어서 차이점을 보이기도 한다. 기록관리는 거의 내부의 기록에 초점을 두며, 업무과정 중에 제기되는 정보로서, 발송대장, 인사파일, 주문형식, 예약, 지시와 같은 정책문서들이 대부분이다(Schwartz & Hermon, 2002). 반면 지식관리는 내부의 문서 기록뿐 아니라 외부의 기록지식들도 획득하고 이전, 활용하려고 한다. 또한 지식관리에 있어 강조되는 것은 지식의 획득 그리고 이의 활용으로서 지식의 활용이 곧 조직의 성공을 담보할 수 있는 중요한 수단이라는 것을 기록관리보다 강조한다는 점이다.

또한 기록관리는 기록의 보존이나 계승에 초점을 두는 반면, 지식관리는 지식의 활용에 초점을 두며, 지식을 통한 부가가치의 창출을 강조하고 있다. 또한 기록관리는 보존된 정보를 중심으로 소극적으로 정보를 제공하는 측면이 있는 반면, 지식관리는 축적된 내외부의 지식을 이전하고 공유하여 적극적으로 정보를 활용할 것을 강조하게 된다(최희윤, 2005: 195). 또한 기록관리의 대상이 되는 지식은 대개 물리적 형태를 지니고 있는 지식인 반면, 지식관리의 대상이 되는 지식은 비록 물리적 형태를 지니고 있지 않은 암묵지식이라고 해도 그 내용상 중요한 의미를 갖고 있는 지식은 모두 포함되며, 개인의 지식도 포함한다(노정란, 2005: 10).

그러나 조직내에서 업무상 발생하는 모든 문서기록들을 관리한다는 차원에서 볼 때 기록관리와 지식관리는 매우 유사하다. 지식관리 대상의 범위는 넓으나 중

요한 관리대상이 바로 조직내 문서기록들이기 때문이다. 또한 기록관리와 지식관리 모두 문서와 같은 형식지식들을 대상으로 하고 있다는 점에서도 구분이 쉽지 않다. 또한 지식관리에서 지식을 획득, 이전, 축적 및 활용하는 프로세스를 거친다는 측면에 보면 기록관리와 유사하기도 하다. 그리고 기록관리는 조직내 지식의 체계적인 관리를 통해 조직의 효율성을 증진시킨다는 면에서도 지식관리와 공통의 목표를 가지고 있다(최희윤, 2005: 194). Saffady(2000: 6-7)의 견해대로 기록관리는 주로 기록된 형태의 조직의 형식지식을 축적, 검색, 이전, 보유하다는 면에서 보면 지식관리에 포함되는 것이 옳다고 볼 수 있다. 앞서 Upward(1996) 기록의 연속성모델에서도 보았듯이 사실 문서기록이라는 것은 증거(evidence)로서의 역할 뿐 아니라 조직의 집단지성(collective memory)으로서의 역할까지 가지고 있다는 점에서 기록관리와 지식관리는 매우 유사한 성격을 지니며, 기록은 지식관리에 있어 중요한 대상이 된다는 점을 알 수 있다.

## 2. 기록관리와 지식관리의 연계

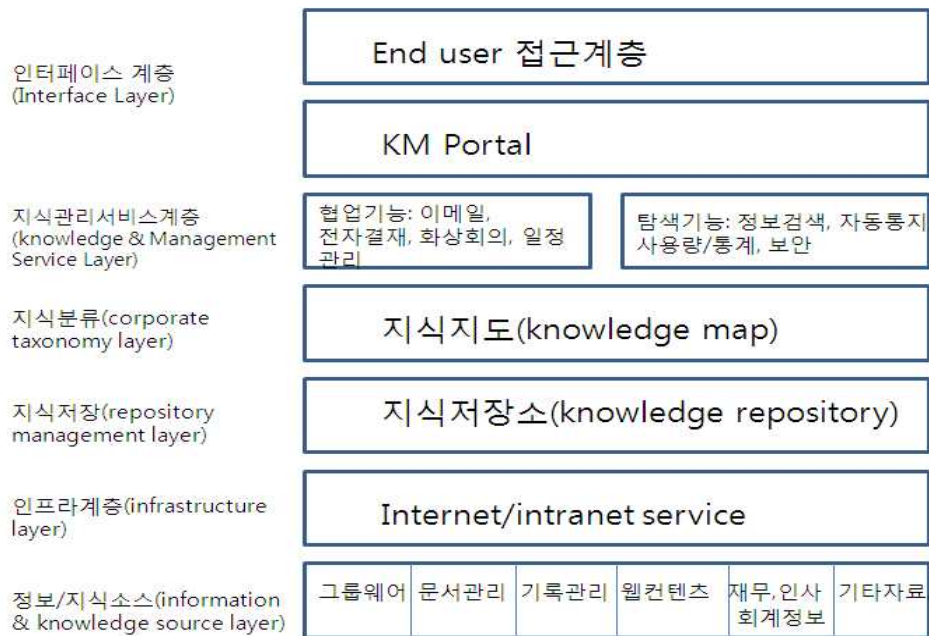
지식관리의 중요한 오류 중 하나가 지식을 흐름(flow)이 아닌 축적물(stock)로 판단하는 관점이라고 할 수 있다. 즉 지식관리는 조직의 프로세스로 보아야 하기 때문에 지식을 개발하고 전파하고 사용하는 사람요소와 축적하는 지식저장소, 그리고 각 요소간에 지속적으로 지식을 공급하는 지식흐름을 분리할 수 없음을 의미한다(Prusak, 1998). 따라서 조직내의 지식은 그것이 기록물이든 혹은 정책자료이든간에 축적이 아니라 흘러다니는 활용자료로서 기능할 수 있어야 한다. 즉, 기록 지식 그리고 조직내외에 존재하는 여러 형태의 지식들을 통합적으로 관리하는 시각이 필요하다. 형식지식인 기록지식과 역시 형식지의 형태를 가지는 많은 자료들, 또한 암묵지식의 형태로 존재하고 있어 형식지로의 변환이 필요한 지식들을 잘 관리하는 것은 한 조직의 지식관리에 있어 필수적인 전략이라고 볼 수 있다.

조직이 생성하고, 획득하며 공유하는 기록이나 문서 등은 사실 이를 지식으로 활용하기가 쉽지만은 않다. 대부분의 문서나 기록은 지식활용이라는 측면보다는 증거나 보존기능을 우선적으로 생각하기 쉽기 때문이다. 그러나 기록이나 문서가 전자화되게 되면 이들의 지식으로서의 활용가치는 배가된다. 즉 지식자원들이 정

보기술이라는 수단을 통해 생산, 관리되면서 관련 콘텐츠들이 상호 유기적으로 연결되고 원하는 정보를 문서의 건별로 검색하는 오프라인 체제와 달리 하나의 문건에 대해 주제, 형식, 조직, 시간의 개념에 따라 혹은 그 모든 요소를 조합하여 승화된 지식으로 발전할 수도 있고, 궁극적으로는 조직 전체의 집합적 지식(collective memory)으로 발전하게 되고 이를 검색할 수 있게 된다(정기애·남영준, 2008: 35).

현재 우리나라 공공부문의 많은 조직에서 지식자원들은 정보화 되어 있으며, 다양한 정보시스템체제하에서 관리되고 있다. 즉, 대부분의 조직에서는 KMS라고 하는 지식관리시스템을 구축하였으며, 많은 정보나 지식들을 공유활용하는 시스템으로 활용되고 있다. 한편 기록관리를 위해서도 RMS(Records Management System)라고 하는 정보시스템의 도움을 받고 있다. RMS역시 우리나라 공공기관에서 대부분 구축하였거나 구축 중에 있다.

<그림 2> Ovum's KMS Architecture(Chua, 2004)



Ovum(Chua, 2004)의 지식관리시스템 아키텍처에 의하면, 한 조직의 지식이나 정보의 원천으로서 조직의 의사소통이나 협업을 지원하기 위한 이메일이나 결재 등의 그룹웨어, 문서, 기록, 웹컨텐츠, 재무·회계·인사 등에 관한 정보, 기타 자료 관리 등을 지적하고 있다. <그림 2>에서 보듯이 정보/지식 소스는 지식관리시스템의 가장 근본이 되는 부분이며, 기록물은 지식관리에 있어서 중요한 지식자원의 원천으로서 기능하고 있음을 알 수 있다. 정보시스템이 일반화 되면서 대부분 조직들은 이러한 지식자원을 다양한 정보시스템으로 구분하여 축적하여 관리하여 오고 있다. 즉, 이메일등을 관리하는 Group ware, 문서관리시스템(Electronic Document Management System), 기록관리시스템(RMS), 웹문서관리시스템(Web contents management system), 재무·회계·인사 등에 관한 정보저장소(Data warehouse), 기타 정보관리시스템(Information management system)등을 구축하여 다양한 지식자원을 관리하는 것이다. 현재 우리나라 공공기관의 지식관리시스템 역시 그룹웨어와 문서관리시스템 등을 연계하여 지식자원으로서 활용하고있다. 그러나 기록관리시스템이나 웹문서관리 등에 있어서는 다소 소극적으로 접근하고 있다. 특히나 기록문서에 대해서는 단지 문서관리에서 종료된 문서로서 보관의 가치가 있는 문서를 이관하는 시스템의 정도로 이해하고 있는 형편이다. 그러나 문서의 작성, 승인, 유통, 저장의 순환주기가 끝나면 기록으로 전환되고, 기록은 다음 후속 업무를 위한 정보자원으로 전환됨을 인지할 필요가 있다(정기애·남영준, 2008: 31).

Ovum의 아키텍처에서도 보듯이, 기록관리시스템은 지식관리시스템의 하위시스템으로 보아 서로 연계되는 것이 합리적으로 보여지지만, 대부분의 조직들에서는 지식관리와 기록관리를 별개의 관리대상으로 보고 있다. 좀 더 정확하게 이야기하면 기록은 지식관리의 대상으로서 보지 않으며, 보존의 대상으로만 인식하고 있는 것이다. 그러나 조직이 보유하고 있는 기록은 지식자원으로서 가치를 가지는 것으로 지식자원으로서 지식관리의 측면에서 접근하고 이를 활용하려는 전략을 가지고 있어야 할 것이다. 따라서 조직의 다양한 기록물들을 지식관리의 차원에서 통합하고 연계하는 노력이 필요하다. 그러나 공공부문과 같이 규모가 크고 끊임없이 지식자원이 생성되는 영역의 경우 다양한 지식자원을 통합 관리하는 것은 매우 어려울 수도 있다. 또한 지식자원마다 관리주체와 담당자가 다르기 때문

에 관리시스템을 일괄적으로 통합하는 것 역시 쉽지 않다. 그러나 조직의 지식관리가 공공부문의 생산성을 향상시키는데 일조하기 위해서는 형식지식인 기록물들의 지식관리와의 연계가 매우 중요하다. 또한 형식지식인 문서와 기록을 바탕으로 그 위에서 암묵지식의 공유 및 활용을 논하는 것이 옳을 것이다. 형식지식의 관리도 제대로 이루어지지 않은 상태에서의 공공부문의 암묵지식에 대한 강조는 부적절하게 보여진다.

### 3. 지식자원으로서의 기록물 관리를 위한 제안

공공부문의 지식관리는 조직 내부의 효율성 측면에서 뿐 아니라 대외적인 대국민 정책이나 서비스 측면에서도 매우 중요한 의미를 지닌다. 즉, 공공부문 지식관리가 잘 되어야만 국민들을 위한 훌륭한 정책 및 서비스 제공을 담보할 수 있기 때문이다. 또한 지식관리는 곧 해당 조직의 핵심역량을 강화시키는 데 있어서도 매우 중요하다(van der Spek & Spijkervet, 1997).

따라서 조직내에 존재하는 다양한 형태로 관리되고 있는 지식을 통합하여 관리하는 것이 매우 중요하며, 기록물의 관리 역시 지식관리의 중요한 영역으로 관리되어야 할 것이다. 공공기관의 기록이 잘 관리되어지면 행정의 효율성, 행정의 책임성, 행정의 투명성 등의 제고가 이루어질 수 있다. 즉, 공무원들의 업무경험과 사업경험 등이 기록으로 생산되고 축적되어 후임 공무원이나 일반 국민들과 공유되어지므로써 행정의 효율성이 제고될 것이기 때문이다. 또한 잘 관리된 업무기록을 통해 책임성 확보와 투명성등이 담보될 수 있기 때문이다(이영학, 2010: 64).

이하에서는 지식자원으로서 기록물의 관리를 위해 필요한 제안들을 논의하고자 한다.

우선, 기록관리의 중요성에 대한 인식이 제고되어야 한다. 관료제의 대표적 특징중의 하나인 문서, 기록주의는 레드데이프라고 하는 부정적인 면이 과대 평가된 면이 많다. 따라서 관료들은 자신들의 문서작성이 형식지식의 창출이라는 인식이 부족하다. 즉, 이러한 인식은 지식관리에 있어 가장 기본이 되는 지식의 생산 및 활용에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 또한 우리 공공부문의 기록물관리는 이용보다는 문서관리의 능률화와 간소화에 초점이 맞추어져 있으며(장혜란·이명희,

2008: 322), 그동안 정부 기록관리에 대한 많은 문제제기에도 불구하고 여전히 기록관리의 중요성에 대한 제반 인식은 낮은 편이다. 사실 그동안 문서나 기록은 관리하는 사람의 입맛에 맞게 혹은 불리하지 않은 문서나 기록만을 위주로 관리하려는 경향이 있었다. 투명성 확보를 위한 정부의 기록관리수준은 조선시대 관료제보다도 뒤떨어진 듯한 느낌이다. 우리정부의 경우 정부의 최고 정책심의기구인 국무회의의 발언 내용을 속기록 형태로 보존하기 시작한 것도 정부수립 이후 2008년 이후부터 처음 시작되었다.<sup>3)</sup> 정부의 최고의사결정 기구인인 국무회의에 관한 기록관리도 이러한데, 중앙부처를 비롯한 지방자치단체, 공공기관 등의 정책결정 과정상의 많은 부분이 기록이나 문서로 관리되지 않음은 물론이다. 즉, 정책결정 과정이 기록되지 않으므로써 공유되거나 활용될 수 있는 지식의 양이 줄어들게 된다. 물론 정책입안이나 결정과정에서의 활발한 토론문화를 저해할 수 있으며, 토의과정에서의 발언에 대한 보호장치 등이 미흡하여 기록을 기피할 수도 있으나 궁극적으로 기록관리가 잘 되지 않는 것은 관료들의 습성 때문이기도 하다. 또한 각 기관 업무의 특수성, 다양한 기록 생산환경 및 기록관리 인식의 미흡으로 대부분의 공공기관에서는 기록관 설치·전문인력배치 등 인적, 물적 인프라를 갖추지 못하고 있는 실정이다. 또한 기록관리와 같은 지속성을 가지는 업무는 사소한 일로 치부되어 조직내부에서 소외받기 쉬운 것이 현실이며, 공공기관 스스로 국가적·역사적으로 중요한 기록을 생산하고 있고, 이를 후대에 전승해야 한다는 인식을 갖고 있지 못한 경우가 많다(임근혜, 2011: 15). 공공기관의 경우 기록물 관리 업무가 총무과의 서무 추가업무로 되어 있는 것이 대부분이며, 이는 기록관리의 중요성을 무시한 행태라고 할 수 있다. 기록관리의 중요성을 인식하지 못하는 상황에서 기록관리 전문요원이 배치된다고 해도 전문요원들이 기록관리의 고유업무를 수행하기 보다는 행정잡무를 주로 수행하게 될 우려가 있다. 그렇다면 이처럼 기록관리의 중요성에 대한 인식이 낮아진 원인은 기록물을 무단으로 파기하거나 훼손, 은닉, 유출 등과 같은 극단적인 경우가 아니면 기록물을 등록하지 않거나 이관하지 않아도 제재를 받지 않기 때문이다(서연주·양승민, 2005:204). 따라서 무

3) 물론 속기록은 '대통령기록물관리법'의 지정기록물로 보존돼 특별한 경우를 제외하고는 15년간 공개와 열람이 금지하고 있다. 즉시 공개시 정치적 쟁점이 되기 쉽기 때문이다. 이전에는 국무회의의 내용과 회의결과를 간략하게 요약하여 정리해 놓는 수준이었다.

엇보다도 시급한 것은 기록관리법을 준수하지 않았을 때 이에 상응하는 제재수단을 만드는 것이라고 볼 수 있다. 그리고 공공부문의 기록관리 정책을 주관하고 있는 국가기록원의 지위를 개선해야 할 것이다. 현재 국가기록원은 행정안전부 소속기관으로 되어 있으므로 이보다는 상급기관으로 조정하는 방안 역시 고려해야 할 것이다. 그리고 공공기관이 효율적이고 책임있는 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과를 기록물로 생성하고 관리할 수 있도록 업무과정에 기반한 기록물 관리를 위한 제반조치들을 마련하는 것 역시 필요하다.

둘째, 공공부문의 구성원들로 하여금 기록물을 지식으로서 인식시키는 것이 시급하다. 기록을 지식관리의 영역으로 통합함에 있어 가장 중요한 것은 바로, 기록물에 대한 지식으로서의 가치를 이해시키는 일이다. 즉, 기록물이 중요한 지식으로서 향후 활용되어 그 가치를 배가시킬 수 있는 중요한 자원임을 인식하고 기록물의 생성 및 관리에 대한 인식을 변화시키는 것이 중요하다. 사실 공무원들 사이에서는 기록을 많이 남길수록 책임질 일이 많아진다고 생각하게 되고, 기록 생산의무를 지켜가며 번거롭게 일하기 보다는 대충대충 꼭 필요한 것만 남기는 것이 안전하다는 풍토가 있다. 행정안전부는 MB정부 초기 기록관리 혁신의 성과를 예산낭비의 사례로 지목하기도 했다(이소연, 2008: 331). 기록물을 관리하는데 있어서 일차적으로는 공공부문의 모든 업무프로세스마다 이루어지는 각종 공적 업무상의 회의나 의사결정과정들을 기록으로 남기는 일이 중요하다. 남겨진 회의록이나 절차상의 기록들은 개인적인 책임회피를 위해서 또는 정치역학상의 이유로 과기하거나 누락시키거나 하는 관행은 사라져야 할 것이다. 즉, 기록물 관리는 미래의 정책결정과정에서 중요한 지식자원이 된다는 인식과 더불어 철저히 보존되고 관리되어 활용되어야만 한다는 인식이 확산되어야 할 것이다. 즉, 특별한 이유가 없이 행해지는 문서파기, 유기 등은 부정당한 행위이다. 지식으로서 기록에 대한 인식을 변화시키기 위해서는 기관장들을 위시하여 공무원들에 대한 인식변화를 위한 교육이 시급하다. 또한 공공기관별 맞춤형 컨설팅 및 세미나 등의 실시, 기록관리지침과 매뉴얼 작성·배포 등의 노력 역시 수반되어야 할 것이다(임근혜, 2011).

셋째, 기록물관리를 지식관리와 연계하여 통합하여야 한다. 현재의 기록물 관리



는 예전의 종이문서나 서류를 물리적으로 보관하던 데에서 탈피하여 정보시스템을 이용한 관리로 변화하고 있다. 또한 기록과 지식은 그 특징에 있어 다르다고 생각되어 이질적인 시스템으로 관리되었고, 또한 관리주체 역시 달리하였다. 그러나 기록은 정보화를 통한 전자기록으로 진화하고 있으며, 물리적 보존보다는 지적 관리(intellectual management) 중심으로 변화하면서 기록과 지식의 영역은 점점 가까워지고 있다(김익한, 2004: 161). 또한 향후 기록은 보존한다는 인식보다는 활용하는데서 그 가치를 찾으려는 경향이 강해지고 있다는 점에서 기록이 지식관리의 영역으로 포함되어야 할 것이다. 따라서 현재 우리 공공부문 지식관리시스템을 기록관리시스템과 통합연계하는 방안을 생각해 보아야 할 것이다. 즉, 기록물을 지식과 별개의 영역이 아니라 연계하여 관리해야 하며, 기록물을 지식으로서 이해해야 한다. 2008년 구축되어 58개 중앙행정기관 및 128개의 지방정부의 지식관리시스템을 연계하여 이용하고 있는 정부통합지식관리시스템(GKMC: Government Knowledge Management Centre)은 약 35만건 이상의 지식이 공유되고 있고, 11만명 정도의 공무원들이 이용하고 있다. 정부통합지식관리시스템에는 온나라시스템(업무관리시스템), 법령정보시스템, 교육훈련정보시스템, 정책연구용역(PRISM), 삼성경제연구소, 한국행정연구원 등 국책 및 민간연구기관과 연계하여 운영 중에 있다. 하지만 지식관리에서 과거 기록물들에 대한 연계에 대해서는 아직 고려중이지 않다. 물론 온나라시스템은 업무처리 전과정을 시스템화 한 것으로 업무처리프로세스 과정에서 발생하는 각종 문서들의 관리를 표준화하여 의사결정과정을 기록관리함을 목표로 하고 있다. 또한 온나라 시스템에는 일정이나 일지의 등록, 메모보고, 회의 관리, 지시사항 관리등의 기능도 있어 회의기록 역시 공유될 수 있다. 그러나 일정기간이 지난후 기록관리시스템으로 이관된 전자문서의 경우 현재는 공유되기가 매우 어렵다. 따라서 현재 대부분의 공공기관에서 구축중인 기록관리시스템을 지식관리시스템과 연계하여 활용하는 것은 매우 중요하다. 기록관리시스템과 연계하여 과거 기록까지 업무과정이나 의사결정에 활용될 수 있다면 정책의 질이나 업무처리과정에서의 효율성 등이 확보됨은 물론이다. 현재 기록관리시스템의 구축은 의무사항이긴 하나, 모든 공공기관이 구축한 것은 아니며, 또한 기록관리를 지식관리와의 통합에 관한 논의나 통합하여 구축한 기관의 사례도 없는 실정이다. 그러나 기록관리와 지식관리는 별개로 논의되거나 관리되는 것이 아니라 통합적으

로 운영하는 것이 적절하다(Dearstyne, 2004). 즉, 기록관리와 지식관리는 유사한 점이 많은데도 굳이 분리하여 관리하고, 또 기록관리가 지식관리에 비해 다소 중요하지 않은 것으로 여겨지고 있다는 점은 정부조직의 정책담당자가 반드시 주목해야 할 점이다.

## V. 맺음말

종이문서의 발달은 관료주의의 직접적 산물이다(이광석, 2010, 94). 전문성, 합리성 그리고 규칙을 원칙으로 표방하고 있는 관료제는 오늘날 민간 및 공공부문의 조직관리를 위해 많은 기여를 해왔다. 동시에 관료제의 운영기제는 경직성, 공식성 등의 형식적인 역기능 등으로 그동안 많이 평가절하 되어왔다. 그러나 관료제가 원칙으로 내세우는 문서주의 즉, 관료들의 기록행위는 지식을 창출하고 활용하고자 한다는 또 다른 측면에서 재조명해볼 필요가 있다. 즉, 관료들의 기록물은 공공부문의 창의적인 행정운명을 위해 가장 근원적인 지식으로서의 기능을 가지고 있다는 인식이 필요하다. 또한 기록물의 최종목표는 바로 그 활용에 있다.

2011년 우리 정부는 문서관리와 관련한 법령의 제명을 「사무관리규정」에서 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」으로 변경하였으며, 법령의 내용도 큰폭으로 개정하였다. 이는 종전의 문서관리위주의 규정에서 다양한 정보시스템을 이용한 기관 간 업무협조, 지식관리, 유연근무제 등 최근의 행정환경 변화에 따른 개정이라고 할 수 있다. 특히 정부는 개정된 법령에서 공공부문의 지식관리에 대해서도 상당히 강조점을 두고 있는 듯하다. 문서 및 기록에 대한 관리는 결국 행정기관 내의 각종 형식지를 공유하고 이를 잘 활용할 수 있는 첫단계이며, 궁극적으로는 정책과 행정서비스의 질을 높이게 된다고 볼 수 있다. 이러한 법개정은 우리 공공부문의 문서 등 기록물에 대한 인식이 능률성·간소화를 추구하던 데에서 발전적으로 변화해가고 있음을 보여주는 것이다. 그러나 아직 미흡한 것이 사실이다. 대부분의 많은 정보들은 문서나 기록물의 형태가 아니라 기억이나 체험에 의존하는 경우가 많다. 또한 아직도 많은 사람들은 기록의 가치를 주로 증거자료로서 인식하고 있다. 증거로서 불리한 또는 유리한지를 따져 기록자료의 보존이나 폐기 등

을 결정하기도 한다. 그러나 기록은 증거로서만의 가치를 가지는 것이 아니라 정보나 지식으로서의 가치가 훨씬 더 크며, 정책결정의 질을 담보할 수 있는 훌륭한 도구가 될 수 있음을 명심해야 할 것이다.

본 연구에서는 관료제의 기록주의에 대한 재해석을 목적으로 수행되었다. 이를 위해 기록이 증거로서 뿐 아니라 지식으로서 가지고 있는 가치를 분석하였으며, 지식으로서의 기록을 지식관리와 연계하여 논의해야 함을 지적하였다. 이를 위해서는 기록에 대한 중요성 환기, 지식으로서의 기록에 대한 인식 그리고 지식관리와 통합하여 기록관리가 되어야함을 논의하였다. 이렇게 할때만이 진정으로 관료제 기록주의의 순기능을 발휘한다고 볼 수 있다. 물론 본 연구는 일견 문서주의의 역기능에 대한 변명이라고도 보여질 수 있으나, 다른 측면에서 보면 문서주의 또는 기록행위 본연의 기능에 더욱더 충실하고자 하는 노력의 일환이라고도 할 수 있겠다. 본 연구를 통해 관료제의 기록행위를 보는 시각이 좀 더 유순해지고 이를 발전적인 방향으로 유도할 수 있으리라 본다. 또한 본 연구에서 제시하고 있는 논의들을 중점 관리함으로써 정부조직 기록관리 뿐 아니라 정부조직 지식관리의 양적, 질적 확장까지도 높이는 데 일조할 수 있을 것으로 본다.

#### ■ 참고문헌

- 권기현. 2011. 《행정학원론》, 도서출판 학림.
- 김익한. 2004. 기록관리를 기반으로 한 통합형 지식관리시스템 구축방향 연구, 《정보관리학회지》 21(2): 153-167.
- 김태룡. 2010. 《행정이론》, 대영문화사.
- 노정란. 2005. 지식경영 관점에서 본 기록관리와 지식경영의 연관관계, 《한국문헌정보학회지》39(4): 5-24.
- 서연주·양승민. 2005. 국회 기록관리 체제정비에 관한 연구, 《정보관리학회지》22(3): 201-211
- 서태윤. 1985. 《한국정부조직론》, 박영사.
- 서혜란 외. 2004. 신뢰성 있는 전자기록관리를 위한 법적 기반에 관한 연구, 《한국문헌정보학회지》, 38(4): 194-218.

- 서혜란. 2008. 기록과 기록관리, 《기록관리론: 증거와 기억의 과학》, 한국기록관리학회  
 편 14-31.
- 이광석. 2010. 문서혁신과 모빌리티: 일상, 기업, 정부 영역에서 확산되는 새로운 혁신의  
 디지털 문화, 《지역정보화》94-95. 한국지역정보개발원.
- 이소연. 2008. 전자기록의 속성에 기반한 기록관리의 과제, 《기록학연구》18: 317-333.
- 이영학. 2009. 대한제국시기의 기록관리, 《기록학연구》 19: 153-192.
- \_\_\_\_\_. 2010. 기록문화와 지방자치, 《기록학연구》 26: 63-93.
- 이향수. 2012. 창출된 지식의 공유 활용방법: 지식관리전담조직운영 및 지식마일리지제  
 도 고려, 《공공정책》 78(4): 27-29.
- 임근혜. 2011. 국가기록원, 공공기관 기록관리발전을 위한 지원과 협력, 《기록인》16호:  
 14-18.
- 임영상·방일권. 2004. 고려인 연구와 영상물, 영상아카이브, 《인문콘텐츠》4: 122-143.
- 임정훈·강규형. 2010. 대학의 설명책임을 위한 기록관리 개선 방안 연구, 《한국기록관리  
 학회지》10(1): 55-76.
- 오성환 외. 2001. 《비서학개론》, 두남.
- 안문석. 2011. 지역정보화에 나타난 한국의 행정사상 변천, 《한국지역정보화학회지》  
 14(4): 3-32.
- 장혜란·이명희. 2008. 지방기록물관리기관을 위한 이용자서비스 모형개발에 관한 연구,  
 《정보관리학회지》25(3): 321-338.
- 정기애·남영준. 2008. KM기반의 기록관리 및 일반 정보관리 통합화 연구, 《한국비블리  
 학회지》19(2): 23-43.
- 정국환·홍필기·원현욱. 1996. 《공문서 전자유통방안》, 한국전산원.
- 조한상. 2009. 《공공성이란 무엇인가》, 서울: 책세상.
- 최희운. 2005. 도서관의 지식생태학 기반 지식관리에 관한 연구, 《한국비블리아 발표논  
 집》13: 187- 206.
- 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정《대통령령 제23521호》.
- 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 시행규칙《행정안전부령 제264호》.
- Association of Records Managers and Administrations. 1989. Glossary of Records Management  
 Terms, Prairie Village, KS: ARMA International, *ARMA International Guideline for  
 Records and Information Management*.
- Brown, J. S., & Duguid, P. 2001. 《비트에서 인간으로》, 이진우역. 서울: 거듭

- Bair, J. 2001. "Knowledge Management Technology: Beyond Document Management," [www.strategy-partners.com/spweb/pagesnsf/all+pages/White%20Paper%20%20Knowledge%20Management?opendocument](http://www.strategy-partners.com/spweb/pagesnsf/all+pages/White%20Paper%20%20Knowledge%20Management?opendocument), Date Accessed June 2012.
- Borglund, E. A. M., & Oberg, L. M. 2008. How are records used in organizations ?, *Information Research* 13(2): 1-13.
- Emmerson, P. 1989. What is Record Management, In *How to Manage to Your Records: A Guide Effective Practice*, edited by Peter Emmerson. Cambridge, Eng.: ICSA Publishing.
- Chua, A. 2004. Knowledge Management system architecture: a bridge between KM consultants and technologists. *International Journal of Information Management* 24(1): 87- 98.
- Dearstyne, B. 2004. Strategic information management: Continuing need, continuing opportunities, *Information Management Journal* 38 (2): 28-38
- Holmes, O. W. 1964. Archival Arrangement: Five Different Operations at Five Different Levels, *American Archivist* 27: 21-41.
- Lipchak, A. 2002. Information Management to support evidence-based governance in the electronic age. Available at: [www.ppforum.ca](http://www.ppforum.ca). Date Accessed June 2012.
- Merton, Robert K. 1940. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Force*. 19.
- Nonaka, I. and Takeuchi, H. 1995. *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press.
- Pearce-Moses, R. 2005. *A Glossary of Archival and Records Terminology*. Chicago: Society of American Archivists.
- Peters, B. Guy. 2006. Public Accountability of Autonomous Public Organizations. *Restoring Accountability: Research Studies*, vol.3. [cited 2012. 6. 28]. <[http://www.cbc.ca/news/background/groupaction/v2fullreport/CISPAA\\_Vol3\\_6.pdf](http://www.cbc.ca/news/background/groupaction/v2fullreport/CISPAA_Vol3_6.pdf)>.
- Robek, M. F., Brown, G. F., & Maedke, W. O. 1987. *Information and Records Management*, 3rd ed. Encino, CA: Glencoe
- Sveiby, K. 1997. Tacit Knowledge, [www.sveiby.com/articles/ploanyi.html](http://www.sveiby.com/articles/ploanyi.html), Date Accessed June 2012. Date Accessed November 2011.
- International Standards Organization. 2001. ISO 14589-1, *Information and Documentation - Records Management-Part 1: General*. Geneva: International Standards Organization.
- Thomassen, T. 2001. A first introduction to archival science, *Archives & Social Studies: Journal of Interdisciplinary Research* 1(1): 623-653.

- Trepper, C. 2000. Keep Your Knowledge In-House, *Information Week* September 4: 55
- Saffady, W. 2000. Knowledge Management: An Overview, *The Information Management Journal* July 2000: 4-8.
- Schwartz, C. & Hermon, P. 2002. *Records Management and the Library Issues and Practices*, Greenwood Publishing Group, Inc., Westport, CT. USA
- Shepherd, E & Yeo, G. 2003. *Managing Records: a Handbook of Principles and Practice*. London: Facet Publishing.
- Upward, F. 1996. Structuring the Records Continuum-part 1, *Archives and Manuscripts* 24(2): 268 -285.
- van der Spek and Spijkervet, A. 1997. "Knowledge Management: Dealing Intelligently with Knowledge." In Liebowitz & Wilcox, eds., *Knowledge management and Its Integrative Elements*. CRC Press.