

2. 뉴질랜드 기록관리 체제의 현황과 전망

Greg Goulding

(뉴질랜드 국가기록원 정부레코드키퍼부 그룹매니저)

뉴질랜드 기록관리 체제의 현황과 전망

Greg Goulding(뉴질랜드 국가기록원 정부레코드키퍼부 그룹매니저)

도입

오늘 이 자리에 참석하여 뉴질랜드 기록관리의 현황 및 미래 전망에 대한 개인적 생각을 발표할 기회를 주신 것에 대해 깊은 감사를 드립니다. 이번 국가기록원에서 주최하는 심포지엄에 초대해 주신 것을 개인적으로 큰 영광으로 생각하며, 뉴질랜드의 경험이 여러분들에게 작은 도움이 되길 희망합니다.

이번 심포지엄은 여러분들보다 제가 보다 큰 배움을 얻게 될 것 같습니다. 이 영역에서 그간 한국에서 수행되어 온 과업들에 개인적으로 큰 인상을 받아 왔으며, 여러 나라들의 아키비스트와 기록관리자들이 한국의 경험으로 많은 것을 배우고 있는 것으로 알고 있습니다.

오늘 발표는 정부 기록관리 영역에서의 개인적 경험과 지식을 기반으로 한 것입니다. 최근 5년간의 법령적 변화 및 이와 연관된 활동들에 기인하여, 우리는 민간 기록관리 영역보다는 정부 기록관리 영역에 대한 보다 많은 정보들을 지니고 있습니다. 오늘 저는 정부 영역의 현황에 한정해 발표를 하려고 합니다. 아무쪼록 여러분들께 유용한 정보가 되길 바랍니다.

오늘 제 발표의 핵심은 다음과 같습니다.

- 뉴질랜드의 정부 구조 및 행정체계는 우리가 어떻게 기록관리를 개선시켰는지에 대해 중요한 영향을 미쳤다.

- 각 기관은 자체 소유의 기록물들을 관리하며, 각 기관에서 사용하는 시스템은 뉴질랜드 공공기록법(Public Records Act 2005)에서 규정한 테두리 내에서 자체적으로 결정한다.
- 뉴질랜드 국가기록원(Archives New Zealand)은 공공기록법에 명시된 권한을 기반으로, 각 기관의 기록관리 개선작업을 촉진하고 지원한다.
- 디지털기록물의 관리는 현재 우리의 활동계획에 일정 도전을 가져다 주고 있다.

배경: 뉴질랜드의 주요 통계

저는 먼저 여러분께 뉴질랜드에 대한 정보를 말씀드리는 것으로부터 발표를 시작하려 합니다. 지구의 최남단에 위치한 작고 먼 섬나라에 살고 있기 때문에, 보통 뉴질랜드 국민들은 다른 나라의 사람들이 뉴질랜드에 대해 잘 알지 못하고 있다고 추측들 합니다. 이러한 추측이 틀린 것일 수도 있고, 또 여러분들께서 제가 말씀드리는 것 이상으로 이미 알고 계시다면 정중히 사과드립니다. 하지만 지금부터 말씀드릴 저의 조국에 대한 정보들이, 뉴질랜드 기록관리 현황을 이해하는데 여러분에게 유용한 맥락을 제공하길 바랍니다.

뉴질랜드는 남태평양에 위치한 민주주의 국가입니다. 뉴질랜드의 국토 면적은 270,534평방킬로미터로, 크게 보면 두 개의 조그만 섬('북섬'과 '남섬')으로 이루어져 있습니다. 2006년도 센서스 조사에 따르면 인구는 4,143,279명이며, 농업, 임업, 어업, 원예업 생산물 및 관광을 주요 수출품목으로 하고 있습니다.

[자료화면-뉴질랜드 지도]

뉴질랜드가 하나의 국가로서 성립된 것은 1840년으로, 이 해 영국은 토착민인 마우리족의 권익을 보호하는 조건으로 마우리 족장과의 조약을 통해 정부를 수립할 수 있었습니다. 와이탕이 조약(Treaty of Waitangi) 문서는 현재 뉴질랜드 국가기록원에 보존되어, 뉴질랜드의 건국 문서로 간주되고 있습니다.

니다.

뉴질랜드의 정부체제는 행정부(장관을 수장으로 하는 부처 및 하위 기관), 입법부(국회의원 및 사무국), 사법부(판사 및 법원)의 3권이 분리된 의회정치 모델을 기반으로 합니다. 2005년 공공기록법에 명시된 뉴질랜드의 공공영역 레코드키퍼체제는 이러한 3권분립 원칙에 토대를 두고 있습니다. 국가의 최고책임자는 영국 여왕을 대리하는 총독(Governor General)입니다.

[자료화면-뉴질랜드 지도]

뉴질랜드 기록관리 현황에 대한 보다 명확한 소개를 위해 오늘 발표에서는 행정부의 레코드키퍼 프로세스에 한정해 초점을 맞추려 합니다. 기실 정부 기능의 대부분은 행정부에서 수행되고 있으며, 아울러 뉴질랜드 정부 기록물의 대부분 역시 행정부에서 생산되어 관리되고 있습니다.

행정부: 체제 및 운영

행정부의 수장은 수상(Prime Minister)으로, 27명의 장관을 거느리고 있습니다. 장관은 각 부처를 거느리며, 전략적 정책 수립과 더불어 정부 및 시민에게 서비스를 제공하고 있습니다. 뉴질랜드에는 현재 39개의 부처와 200개의 실무집행 기관이 있습니다. 실무집행 기관은 장관의 지휘 하에 있지 않고, 위원회를 통해 관리되며 정부에 서비스를 전달하고 있습니다. 이들 기관 중 일부는 영리적 성격을 지니며, 경영을 통해 얻은 이윤은 정부에 환원하게 됩니다.

행정부 내 각 기관은 기관장(Chief Executive)을 수장으로 해 기관의 운영 책임을 전담시키고 있습니다. 기관장은 각 기관 운영에 상당 정도의 자치권을 지니고 있습니다. 이러한 자치권은 공공영역법(State Sector Act 1988) 및 공공재정법(Public Finance Act 1989)과 같은 법령에 근거를 두고 있습니다.

뉴질랜드의 기록관리 체제 전략

지금까지 뉴질랜드의 정부 구조 및 행정체제에 대해 간략히 말씀드렸는데, 이것은 뉴질랜드 정부영역의 기록관리 체제가 수립된 방식에 중대한 영향을 미쳤기 때문입니다.

이러한 뉴질랜드의 정부 구조는 상당한 유연성을 지닌다는 점에서 이점을 지닌다는 면을 먼저 주목해야 합니다. 이로 인해 각 기관은 변화하는 상황에 신속하게 대응함과 아울러, 각 기관의 필요에 부응하며 서비스를 효율적으로 제공할 수 있습니다.

기관장은 소속 기관의 운영을 책임지며 상당한 자치권을 지니는 관계로 인해, 통일화된 정부행정시스템이나 업무분류시스템, 기록관리시스템은 존재하지 않습니다. 만일 이러한 통일화된 시스템이 개발된다고 해도 그 성공적인 도입 및 적용은 불확실합니다. 왜냐하면 각 기관은 이러한 시스템을 도입할 필요가 없기 때문입니다.

대신 디지털기록이 적절히 생산, 관리되어 보존될 수 있도록 하기 위해 다른 전략이 추진되고 있습니다.

뉴질랜드 국가기록원에서는 아래와 같은 제목으로 요약할 수 있는 관여를 통해, 정부영역에서 효율적인 기록관리가 수행될 수 있도록 하고 있습니다.

- 선도(Influence)
- 요건 수립(Set Requirements)
- 지원(Support)
- 감시(Monitor) 및 피드백(Feedback)

유도(Influence)

뉴질랜드 국가기록원에서 수행하는 모든 업무의 근저를 형성하는 전략은 각 기관 스스로 레코드키퍼 수행능력을 강화시킬 수 있도록 유도하는 것입니다. 어떠한 단일 기관도 모든 정부 영역의 기록물들을 관리할 책임을 지니지 않습니다. 모든 기관이 이에 대한 책임을 공유하기 때문입니다. 아울러 어떠한 단일 기관도 통일화된 기록관리시스템을 개발할 책임을 지니지 않습니다. 기록물은 각기 상이한 다양한 시스템들을 통해 관리되기 때문입니다. 뉴질랜드 국가기록원의 책무는 현용기록관리에 대한 지도 및 안내를 제공함과 더불어, 영구보존 대상을 보존하여 접근 가능하도록 하는데 있습니다.

요건 수립: 법률적 골격

뉴질랜드 공공기록법은 1957년에 제정된 기록관리법(Archives Act)을 대체하기 위해 지난 2005년에 제정되었습니다. 이 법은 다음과 같은 네 가지의 핵심적 정책목표 하에 제정되었습니다.

- 정부의 행위내역에 대한 신뢰할 수 있는 증거를 생성시키고 필요 시 언제든지 접근 가능하도록 함으로써, 시민에 대한 정부의 설명책임을 제공한다.
- 위와 동일한 원리를 바탕으로, 정부에 대한 기관의 설명책임을 제공한다.
- 정부 정보인프라에 대한 비용 효율적인 관리를 지원한다.
- 역사 및 문화유산을 창출한다.

새롭게 제정된 공공기록법은 다양한 이유에서 이러한 목적을 성취할 필요가 있었습니다. 하지만 무엇보다 중요한 점은 1980년대 및 1990년대에 걸친 정보기술 영향 및 이에 따른 행정방식의 변화와 관계가 깊다고 할 수 있습니다. 예전의 기록관리법은 각 기관이 신뢰할 수 있는 기록물을 생산하고 기록보존소는 25년 후 이를 평가하여 중요한 기록물을 보존만 하면 된다는 가정 하에 만들어진 것이었습니다. 그러나 새로운 공공기록법은 기록물의 생산부터 최종 처분 및 보존에 이르기까지의 계획적이고 적극적인 기록물의 관리를 지향하고 있습니다.

디지털기록은 하드웨어, 소프트웨어 및 저장매체의 급속한 사양화 등과 같은, 여러분께서 익히 알고 계신 다양한 이유들로 인해 보다 적극적인 관리가 요구됩니다. 디지털기록이 지닌 이러한 특성들로 인해 정부의 기록물들이 위험에 처해 있다는 사실에 대한 기관들의 인식 부족은 새로운 법령이 제정되게 된 이유 중의 하나입니다. 뉴질랜드 공공기록법은 정부 기관들이 준수해야 할 새로운 조건들을 명시함과 아울러, 국가기록원장에게 새로운 권한 역시 부여하고 있습니다.

뉴질랜드 공공기록법이 지닌 두 가지의 핵심적 요건은 다음과 같습니다.

- 기관은 완전하면서도 정확한 기록물을 생산, 유지함과 아울러, 필요로 하는 한 이러한 기록물들을 접근 가능하게 해야 한다.
- 기록물은 국가기록원장의 승인 후에만 처분(가령 폐기 내지 기록보존 소로의 이관)될 수 있다.

정부 기관들의 이러한 요건 충족을 돕기 위해, 공공기록법은 국가기록원장에게 다음과 같은 권한을 부여하고 있습니다.

- 레코드키퍼 관련 의무표준 내지 선택표준 등을 수립한다.
- 레코드키퍼에 대한 조언 및 지침을 제공한다.
- 기록물 처분지침을 승인한다.
- 각 기관의 레코드키퍼를 보고토록 지시한다.
- 각 기관의 레코드키퍼시스템을 감시한다.
- 정부 내 모든 기관의 레코드키퍼 감사를 매 5년마다 실시한다.
- 의회에 정부의 레코드키퍼 현황을 매년 보고토록 하며, 특히 각 기관의 감사 결과를 보고하게 한다.

모니터 수립: 표준

공공기록법이 통과된 이래, 뉴질랜드 국가기록원에서는 세 가지 의무표준

과 두 개의 선택표준을 제정하였습니다. 명칭에서 암시하듯 의무표준은 모든 정부 기관들이 준수해야 하는 것으로, 이러한 의무표준은 다음과 같습니다.

- S2 (물리적 기록물의 저장을 위한)저장 표준(Storage Standard[for storage of physical records])
- S7 생산 및 유지 레코드키핑 표준(Create and Maintain Recordkeeping Standard)
- S8 전자레코드키핑 메타데이터 표준(Electronic Recordkeeping Metadata Standard)

‘생산 및 유지 레코드키핑 표준’은 여타 표준들의 기본이 되는 표준이라 할 수 있습니다. 이 표준은 최선의 레코드키핑을 위한 고차원의 요건들을 제시하고 있으며, ISO 15489를 기반으로 수립하였습니다. 기타 뉴질랜드 국가 기록원에서 개발된 모든 표준들은 이 표준을 기반으로 수립된 것들이며, 세부 영역에 맞추어 보다 상세한 요건들을 제시해 주고 있습니다.

의무표준을 발간하기 전, 뉴질랜드 국가기록원은 해당 표준을 준수해야 할 모든 기관들의 의견을 먼저 수렴하였습니다. 이 과정은 해당 표준이 얼마나 유용하며, 또 얼마나 쉽게 적용될 수 있는지를 판단해 볼 수 있는 기회를 제공하였습니다. 의무표준의 근저를 이루는 철학은 해당 표준이 최선의 레코드키핑을 지원함과 아울러, 각 기관의 업무에도 유용성을 제공해야 한다는 것이었습니다. 수행하기 어려운 표준은 유용성을 주지 못합니다.

최선의 실무방식을 위해 필요한 요건들은 모든 기관에 필요할 것 같지 않다는 전제 하에, 의무표준은 ‘최선의 실무방식’(best practice)보다는 ‘양호한 실무방식’(good practice) 수준으로 수립하였습니다. 만일 최선의 실무방식 수준으로 표준을 수립하게 되면 비현실적이기 쉽고, 또 전체 표준 프로그램의 신뢰도 역시 저하시킬 수 있습니다.

모든 표준이 의무표준은 아닙니다. 뉴질랜드 국가기록원에서는 의무표준보다 훨씬 최선의 실무방식 수준을 반영한 선택표준 역시 간행하고 있습니다.

의무표준이 아님에도 불구하고 이러한 표준들은 각 기관에서 광범위하게 채택되고 있습니다. 특히 2006년 발간되어 현재 점검 중인 ‘전자레코드키핑시스템 표준’(Electronic Recordkeeping Systems Standard)이 그러합니다.

지원: 정보, 조언, 교육 및 네트워크

법령 및 표준을 통한 요건 수립은 그 자체로 바람직한 레코드키핑을 가져다주지는 않습니다. 실제 레코드키핑을 수행하는 주체는 각 기관이기 때문입니다. 각 기관의 레코드키핑 수행 능력은 몇 년 전부터 꾸준히 진전되고는 있지만, 여전히 지지부진한 실정입니다. 각 기관의 레코드키핑 업무를 돕기 위해, 뉴질랜드 국가기록원에서는 지침서를 간행한다든가 또는 소규모의 자문팀을 파견하는 등 다양한 방식의 지원을 제공하고 있습니다. 이러한 지원은 간단한 자문일 수도 있고, 또는 업무시스템 내 메타데이터 표준을 적용시키는 것과 같은 특정 업무를 돕기 위해 일정 기간 동안 각 기관에서 업무를 수행하는 것일 수도 있습니다.

2007년 뉴질랜드 국가기록원은 공무원을 대상으로 아래와 같은 교육을 실시하고 있습니다.

- 공공기록법 소개
- 메타데이터 표준 수행 방법
- 평가 및 기록보존소로의 이관

뉴질랜드 국가기록원에서는 각 기관의 기록관리 실무자들이 서로 만나 실무 경험을 공유할 수 있도록 하기 위해 레코드키핑 네트워크의 출범을 돕고 있습니다. 그리고 국내 및 해외 전문가 그룹이 참여하여 현재의 이슈를 발표하는 레코드키핑 포럼을 정기적으로 개최하고 있으며, 특정 관심 그룹에 대한 지원 역시 수행하고 있습니다.

지원: 평가 및 처분

뉴질랜드 국가기록원은 ‘일반처분지침’(General Disposal Authorities)을 제정하여, 인사기록, 재무기록, 서무기록 등과 같은 모든 기관에 공통적인 기록물의 처분을 돕고 있습니다. 각 기관은 국가기록원장의 사후 승인 없이 일반처분지침을 자체 기록물에 적용할 수 있습니다. 앞으로는 이러한 처분지침이 전자문서기록관리시스템이나 기타 기록을 생산하는 업무시스템에서 자동적으로 수행될 수 있도록 할 예정입니다.

감시 및 보고

공공기록법에는 모든 기관이 매 5년마다 레코드키퍼링 감사를 의무적으로 받도록 규정되어 있습니다. 이러한 감사는 2010년 7월에 시작되어, 향후 뉴질랜드 국가기록원에서 지속적으로 추진할 예정입니다. 이 감사는 각 기관이 얼마나 스스로의 레코드키퍼링 의무사항들을 준수했는지에 대한 정보를 제공해줄 것이며, 감사 결과는 의회에 보고될 것입니다.

공공기록법 / 의무표준	기능적 업무영역	속성	증거
<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공기록법은 기본적인 수준의 준수 요건들을 수립함 ■ 표준은 보다 상세한 기능요건을 수립함 	8. 영역 <ul style="list-style-type: none"> ■ 계획 ■ 자원조달 ■ 교육 ■ 보고 ■ 생산/획득 ■ 접근/보안 ■ 유지/저장 ■ 처분/이관 	3. 레벨 레코드키퍼링 능력 개발 수준을 용인 <ul style="list-style-type: none"> ■ 시작 ■ 수립 ■ 능력향상 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 표현(Representative) 내지 표시(indicative) ■ 100%(정책) 내지 샘플(절차)를 시험하는 감사절차

자료: PRA Audit Approach

하지만 감사는 각 기관을 ‘통과’ 내지 ‘부적격’으로 평가하는 업무 이상의 의미를 지니고 있습니다. 이러한 감사는 종국적으로 기록관리자들이 각 기관의 레코드키퍼링을 개선시키는데 일조할 것입니다.

감사는 아래와 같은 레코드키퍼 상의 8개 기능 영역을 대상으로 행해집니다.

- 계획(Planning)
- 자원조달(Resourcing)
- 교육훈련(Training)
- 보고(Reporting)
- 생산(Create) / 획득(Capture)
- 접근(Access) / 보안(Security)
- 유지(Maintain) / 저장(Storage)
- 처분(Disposal) / 이관(Transfer)

이러한 기능 영역의 각각에 대해 각 기관은 스스로의 달성 정도를 세 개의 기준(‘시작’(Initiation), ‘수립’(Establishment), ‘능력향상’(Improving Capability))으로 평가받습니다. 아울러 이러한 평가는 각 기관이 도달한 현재 상태뿐만 아니라 앞으로의 발전 가능성도 감안하여 이루어지게 됩니다.

감사는 각 기관의 레코드키퍼 수행내역 및 준수 절차에 초점을 맞추으로써, 각 기관의 레코드키퍼 문화 구축과 더불어 정부 전 영역에 걸친 레코드키퍼 수행능력을 제고시키는 강력한 도구로 자리하게 됩니다.

전자기록관리의 특정 지표

뉴질랜드 국가기록원은 2005년 이래 정부 영역의 레코드키퍼에 관한 정보를 수집해, 공공기록법에 명시된 대로 이를 의회에 보고해 왔습니다. 2008년 뉴질랜드 국가기록원에서 실시한 정부 기관에 대한 조사에 따르면, 뉴질랜드 정부의 전자기록관리 현황은 다음과 같습니다.

- 응답 기관의 53%는 더 이상 접근 불가능한 디지털기록을 보유하고 있다고 보고하였다. 이것은 대개 문서가 적절한 제목이나 메타데이터

없이 저장되었거나, 기록을 생산한 컴퓨터 소프트웨어를 더 이상 활용 할 수 없는 데에서 연유한 결과이다. 또한 기록물이 사양화된 저장매체에 저장된 것도 그 연유 중 하나이다.

- 응답 기관의 49%만이 전자문서의 생산 및 파일링을 위한 절차를 지니고 있었다고 보고하였다.

위의 사항은 뉴질랜드에서 전자기록이 효율적으로 관리되고 있지 않다는 것을 의미하는 것이 아니라, 전 정부영역에 걸친 기록관리가 일관성 있게 이루어지고 있지 않다라는 점을 말해주는 것입니다. 이러한 상황을 개선하기 위해 뉴질랜드 국가기록원과 다수의 기관이 현재 의미 있는 작업을 추진 중에 있습니다.

기록관리시스템

앞서 뉴질랜드 국가기록원에서는 특정 관심그룹을 지원하고 있다고 말씀드렸는데, 2007년 출범된 '전자문서기록관리 관심그룹'(Electronic Document Records Management Interest Group)도 그 중 하나입니다. 이 그룹은 정부 기관에서 디지털기록 관리의 책임을 담당하고 있는 100명 이상의 기록전문직들로 구성되어 있습니다. 2007년과 2008년 이 그룹에서는 뉴질랜드 정부내의 디지털 레코드키퍼에 대한 매우 유용한 정보를 제공해주는 조사를 실시하였습니다.

이 조사에서는 일정 형식의 전자문서기록관리시스템을 사용하는 기관이 점차적으로 증가하고 있음을 보여주고 있습니다. 통일화된 시스템은 부재하며, 각 기관에서는 스스로의 사정 및 필요에 맞게 시스템을 구매, 설치해 사용했습니다. 이것은 정부 기관에 걸쳐 서로 다른 수많은 시스템이 사용되게 된 원인이라 할 수 있습니다.

2007년에 실시된 상기 그룹의 조사에 따르면, 정부 기관에서는 최소 38개 이상의 전자레코드키퍼시스템을 사용하고 있는 것으로 나타났습니다. 2007년 8월 48개의 정부 기관에 대한 조사에서는 21개의 전자문서기록관리시스템이

현재 사용되고 있는 것으로 나타났고, 이 중 17개 시스템이 특정 회사들이 만든 특화된 시스템으로 전자적 객체를 관리하는 것으로 드러났습니다. 1,000명 이상의 직원을 지닌 어느 한 기관의 사례를 보면, 7개의 전자문서기록관리시스템이 조직 내에서 동시에 가동되고 있다고 보고하고 있습니다.

2008년도 이 그룹의 조사에 따르면, 표본인 72개의 공공 기관에서 20개의 특화된 전자문서기록관리시스템이 사용되고 있다고 보고하고 있습니다.

만일 귀 기관에서 전자문서기록관리시스템을 지닌다면(혹은 조만간 도입할 예정이라면), 어떠한 전자문서기록관리시스템을 사용하고 있습니까?(해당 란에 모두 표기)

80/20 Document Manager		0%	0
Alfresco (open source)		0%	0
Document One		1.3%	1
Documentum		0%	0
Equality		1.3%	1
FileNet		1.3%	1
Foremost		2.6%	2
Hummingbird		3.8%	3
iManage		9%	7
Interwoven		9%	7
Knowledge Tree (open source)		1.3%	1
LiveLink		1.3%	1
Lotus Notes		1.3%	1
Meridio		2.6%	2
Objective		16.7%	13
RAID/Docs Open		1.3%	1
SilentOne		7.7%	6
TRIM		7.7%	6
Microsoft Office Sharepoint Server		12.8%	10
Vignette		1.3%	1
N/A		11.5%	9

자료: 2008 eDRMS Interest Group Survey of Member Agencies

현재 소프트웨어 시장에는 다양한 전자문서기록관리시스템이 판매되고 있고, 이들의 방식 및 품질은 각기 다양합니다. 앞서 말씀드린 바대로, 현재 뉴질랜드에서는 시장을 지배하고 있는 통일화된 전자문서기록관리시스템은 존재하지 않습니다.

또한 조사 참가자들은 아래의 도표와 같이, 이들 시스템을 통해 어떠한 유형의 기록물이 관리되고 있는지 응답하였습니다.

전자문서기록관리시스템에서 어떠한 정보/기록이 관리되고 있습니까?(해당란에 모두 표시)

Email		15%	62
Paper Records		12.1%	50
Ministerial Records		7.5%	31
Implementation of organisations retention and disposal policies		12.1%	50
Electronic Word Processing Documents		15.8%	65
Electronic Spreadsheets		14.1%	58
Electronic Presentations		14.8%	61
Data or Records from another System		7.8%	32

자료: 2008 eDRMS Interest Group Survey of Member Agencies

아울러 조사 참가자들은 소속 기관의 전자문서관리시스템 선정 및 수행에 있어 각종 표준 및 가이드라인이 유용하게 활용되었다고 응답하였습니다. 가장 광범위하게 사용되는 표준은 뉴질랜드 국가기록원에서 제정한 전자레코드리핑시스템 표준으로, 72개 기관 중 42개 기관에서 이 표준을 사용하고 있고 또 41개 기관은 이 표준이 ‘매우 유용’(very useful) 내지 ‘어느정도 유용’(somewhat useful)하다고 설문지 항목에 체크하였습니다. 그리고 가장 일반적으로 활용되는 해외 표준으로는 유럽연합에서 간행한 MoReq 표준으로 들고 있습니다.

이와 같은 조사결과는 뉴질랜드의 정부 기관들이 전자기록관리의 필요성을 인식하고 있고 또 이를 위해 한걸음 한걸음씩 나아가고 있다는 점을 잘 대변해 줍니다. 이와 더불어 표준 제정을 통한 레코드리핑 요건 수립 전략 역시 성공적이었음을 말해줍니다. 이러한 조사 결과를 단정하기 전에 한 가지 점을 짚고 넘어가야 할 것 같습니다. 조사된 샘플은 자체선정 편차(self selection bias)를 지녀 전체를 대표하지 못한다는 점입니다. 즉 조사된 기관은 전자문서기록관리시스템 관심그룹의 회원들로, 이들 기관들은 일정 수준의 전자기록관리가 이미 행해지고 있거나 계획 중인 관계상 위와 같은 조사 결과가 나오는 것은 어쩌면 당연한 귀결일 수도 있습니다. 따라서 위의 조사 결과가 이 그룹에 속하지 않는 다른 기관에도 적용 가능하다고 선불리 단정할 수는 없습니다. 하지만 이러한 조사 결과는 상당수의 정부 기관에서 행해

진 경험들에 대한 매우 가치 있는 정보와 함께 앞으로의 나아가야 할 방향을 제시해 준다고 볼 수 있습니다.

위의 조사 결과로부터 얻게 되는 결론 중의 하나는, 42개 기관에서 21개의 서로 다른 시스템을 사용하고 있는 것과 같이, 시스템 선정상의 협력체제가 부재하다는 점입니다. 이것은 개별 기관들이 각자의 필요에 따라 각기 다른 시스템 선택을 했던 초기의 상황에서 연구된 것입니다. 경쟁은 항상 사회의 건강성을 가져다주지만, 한편으로 각기 다른 시스템들이 너무 광범위하게 분산된다는 단점 역시 가져다줍니다. 이는 정부 기관들 간 시스템 활용 경험을 공유할 기회를 앗아가 버리며, 아울러 시스템에 대한 기술적 지원 기회를 제약시켜 종국적으로 그 안에서 생산, 관리되는 기록물에 위협을 가하게 됩니다.

영구보존 대상 전자기록

뉴질랜드 국가기록원에서는 임시적인 디지털 아카이브를 개발해 왔습니다. 이것은 오픈소스 소프트웨어(open source software)인 페도라(Fedora)에 기반을 둔, 완벽한 기능성을 지닌 디지털 아카이브입니다. 하지만 향후 이관될 방대한 양의 디지털기록들의 관리를 위해 대대적인 업그레이드가 필요한 실정입니다. 이 단계에서 우리는 기능 요건 및 관련 비용을 파악하고 있는 중입니다.

우리는 현재 이 문제에 대해 다른 나라에서는 어떻게 대응하는지를 유심히 관찰하고 있으며, 다른 나라들의 경험으로부터 많은 것을 배우려 하고 있습니다. 최근 전 세계적 이슈 중 하나는 각 기관이 디지털 아카이브를 어떻게 올바르게 사용케 하느냐에 있습니다. 종이기록 환경의 경우 기록물 저장상의 문제는, 각 기관들이 저장 비용 절감을 위해 기록보존소로 기록물을 이관하도록 하는 강력한 촉매제로 작용합니다. 하지만 전자기록의 경우 이러한 비용편익분석이 그리 간단치만은 않으며, 이에 뉴질랜드 국가기록원에서는 디지털 아카이브로의 이관을 저지하기 보다는 원활하게 이루어질 수 있도록

이관 프로세스를 정비할 계획입니다.

뉴질랜드 국가기록원의 또 다른 고려사항은 어떠한 시점에서 이관을 받을지와 함께, 디지털 아카이브에서는 영구보존 기록물만을 이관받을지 아니면 준현용단계 기록물의 중앙 저장소서의 역할 역시 수행할지에 관한 것입니다. 이것은 대답하기가 간단한 문제가 아닙니다.

디지털 연속성 행위계획(안)(Draft Digital Continuity Action Plan)

뉴질랜드 국가기록원 및 정부 행정을 책임지는 기관들은 디지털 레코드키퍼링 상의 보다 나은 성과 창출을 위해, 전 정부 영역에 걸친 협력 필요성을 인식하고 있습니다. 표준 수립 및 교육훈련 제공을 통해 달성될 수 있는 것 외에, 불필요한 노력의 낭비를 방지하고 전문성을 보급하기 위해 기관들간의 협력 작업 역시 요구되고 있습니다.

디지털 연속성 행위계획(안)(Draft Digital Continuity Action Plan: 이하 DCAP로 약칭)은 이에 대한 응답입니다. DCAP에서는 본 발표의 초반부에서 말씀드린 것처럼, 각 기관의 레코드키퍼링 문제들을 기관 독자적으로만 다루어 타 기관의 동일 경험으로부터 얻을 수 있는 지식을 벤치마킹할 기회를 잃게 되며, 더불어 경비 지출을 중복적으로 하거나 시스템을 개별적으로 구매해 별로 활용치 않게 되는 제반 문제점들을 언급하고 있습니다. DCAP는 합의된 산출물 생성을 목표로 기존의 프로젝트와 계획 예정인 프로젝트와의 조화를 모색하고 있습니다. DCAP는 모든 정부 기관들과의 광범위한 컨설팅을 거쳐 현재 가안 단계에 있습니다.

DCAP는 다음과 같은 간명한 목표 진술(purpose statement)을 지니고 있습니다.

공공 영역의 디지털 정보는 현재 및 미래에 필요로 될 시 믿을수 있고 접근 가능하게 존재해야 한다.

DCAP의 핵심 메시지는 다음과 같습니다.

- **필요한 기록물이 존재토록 한다:** 공공 영역의 디지털 정보는 필요로 할 시 접근 가능하도록 유지될 필요가 있다. 어떤 정보는 단지 몇 개월에서 몇 년 정도만 필요로 된다. 전체 디지털 정보 중 일부만이 미래의 활용을 위해 수십 년 내지 영구적으로 보존될 필요가 있다.
- **진본성과 신뢰성:** 공공 영역의 디지털 정보는 고의적인 변경이나 수정이 불가능해야 하고, 디지털 기술로부터 자유로워야 한다. 디지털 정보는 진본성과 신뢰성을 지녀야 한다.
- **믿을 수 있는 접근:** 뉴질랜드 국민들은 공식적으로 접근 가능한 공공 영역의 디지털 정보를 검색해 활용할 수 있으며, 더불어 민감한 정보는 불법적인 접근으로부터 보호됨을 확신한다.
- **아무 것도 하지 않으면 모든 것을 잃는다:** 만일 어떠한 행위도 취해지지 않는다면, 공공 영역의 디지털 정보는 유실될 것이다. 공공 영역은 미래를 위한 디지털 정보를 유지하기 위해 사전적 접근을 취해야 한다.

DCAP 행위(Actions)

DCAP에서는 취해질 필요가 있는 다양한 행위들을 제시해줍니다. 이러한 행위 중 표준의 개발과 같은 일정 행위는 이미 수행되었습니다. 기타 DCAP에서 제시하고 있는 행위는 아래와 같은 사항들을 포함합니다.

- **적절한 업무정보시스템 설계 및 조달을 지원한다**

이 행위는 업무정보시스템, 특히 전자문서기록관리시스템의 설계, 선정, 수행 및 폐기 시, 지원 메커니즘, 표준, 자문은 품질을 확보하기 위해 필요로 된다는 인식에 기반을 두고 있습니다.

비록 DCAP 그 자체는 가안 상태이지만, 이러한 활동들은 각 부처 장관의 우선정책 중 하나로 뉴질랜드 국가기록원이 책정하여 2009년과 2010년 추진할 예정입니다. 이러한 작업은 각 기관의 시스템 선정 및 수행을 보다 용이하게 해주어, 시스템이 보다 잘 활용되도록 하는데 보다 많은 노력이 행해질 수 있도록 해줍니다.

기록관리를 성공적으로 수행하는데 있어 가장 큰 위협 중의 하나는 업무적 이익을 창출하는데 필요한 적절한 지원 없이 값비싼 시스템을 운영한다는 것입니다. 만일 기관에서 이러한 시스템 운영으로부터 업무적 이익을 얻게 되지 못한다면, 중국적으로 기록관리는 업무적 이익을 제공치 못하는 영역으로 낙인찍힐 것입니다.

■ 장기간 유지할 필요가 있는, 매우 가치가 높은 디지털 정보를 파악하기 위해 공공기관의 기능을 분석한다

여기에는 공공 영역의 기능 및 활동에 대한 연구가 포함됩니다. 이어 가장 높은 가치의 정보를 보유하면서 이들을 적절히 관리할 자원 및 능력을 지니지 못한 기관을 파악하는, 우선순위 책정(Prioritisation)이 수행되게 됩니다.

■ 공공영역 디지털 정보의 '위험 영역'을 목표로 한다

여기에는 각 기관에서 사용된 데이터 포맷, 플랫폼 및 저장매체에 대한 고려가 포함됩니다. 어떤 것들은 다른 것들에 비해 유실될 위험이 매우 높습니다. 이러한 분석은 공공영역 전체의 디지털 연속성에 대한 단계적 접근의 기반을 제공해줌과 아울러, 부족한 자원 및 전문기술의 효율적 활용을 가능하게 해줄 것입니다.

결론

지금까지 저는 뉴질랜드 정부의 기록관리 체제 전반에 대해 말씀드렸습니다. 이러한 기록관리 체제는 2005년 제정된 공공기록법 및 법을 근간으로 수립된 표준의 골격 내 기록을 관리할 자원의 선택권한을 지닌 각 기관을 기반으로 한 것입니다. 표준의 수립과 함께 뉴질랜드 국가기록원이 담당하는 역할은 각 기관이 올바른 결정을 내리고 스스로의 기록관리 능력을 제고시키도록 돕는 지원 및 리더십을 제공하는 것이라 할 수 있습니다.

전자기록은 우리 모두가 알고 있는 바대로 특별한 도전을 안겨다 줍니다. 우리는 모든 전자적 정보가 현재 및 미래에 필요할 시 진실되고 접근 가능한 형태로 있어야 한다는, DCAP의 목표를 달성했다고 확신하기 전에 가야 할 길이 있습니다. 어떤 직접적인 이슈들도 존재합니다. 가령 각 기관에서 서로 다른 광범위한 시스템을 사용한다는 것이 그것입니다. 뉴질랜드 국가기록원은 앞으로 엄청나게 이관될 디지털기록을 관리할 수 있는 디지털 아카이빙 기능을 보다 더 개발할 필요를 지니고 있습니다.

뉴질랜드에서 이미 수행해 온 작업들과 더불어, 우리는 해외에서 개발되어 온 앞선 경험을 따르려 합니다. 한국에서 그간 이룩해 온 많은 경험들은 얼마나 많은 것들을 달성할 수 있는지 우리에게 좋은 본보기가 됩니다. 우리 뉴질랜드에서는 한국에서 그간 경주해 온 여러분들의 노력을 지대한 관심을 갖고 계속해서 본받으려 합니다.

오늘 발표 기회를 주신 것에 대해 다시 한 번 감사드립니다.

The status quo and prospect of RMS in New Zealand

Greg Goulding, Group Manager Government Recordkeeping, Archives New Zealand

Introduction

Thank you for this opportunity to talk to this group and share my understanding of the current state and future prospects of records management in New Zealand. I consider it a great honour to be invited to this symposium, and I hope that by talking about the New Zealand experience I can add something to your understanding of these important issues.

For my part, I feel I am more likely to benefit from my participation than the audience is. The work being done in Korea in this field is impressive and I know that archivists and records managers in other countries have much to learn from your experiences.

My presentation will draw on my experience and knowledge of the situation as it exists in the government sector. Due to legislative changes in the last five years, activities associated with this legislation, we have much more information on records management in the government sector than we do for the private sector. I hope that in limiting my presentation to the situation in the government sector I will still provide useful information for you.

Key points I will make in my presentation are:

- The structure and management arrangements of the New Zealand government has a significant impact on how we improve records management
- Agencies manage their own records and determine which systems they use in a framework set by the Public Records Act 2005
- Archives New Zealand influences and supports agencies' to improve their records management, using powers provided by the Public Records Act 2005
- Digital records management presents some challenges for which we plan a range of actions

Background – New Zealand Vital Statistics

I will begin by giving you some information about the country I come from. One of the consequences of living in a small, remote country at the bottom of the world is that New Zealanders tend to assume that people from other countries know very little about our nation. Often this assumption is unfair and I apologise if I tell you information that you already know. I hope however that by providing some background information about my country it will help to set a useful context for the information to follow.

New Zealand is a South Pacific democracy. Its land mass is 270,534 square kilometres, comprised largely of two similar sized islands ("North Island" and "South Island"). The population at the last census in 2006 was

4,143,279. The leading export earners for New Zealand are agriculture, horticulture, forestry, fisheries and tourism.

[slide – map of newZealand]

New Zealand as a nation dates from 1840 when the British signed a treaty with chiefs of the indigenous people, the Maori, enabling the British to establish government in return for protecting rights and entitlements of the Maori. The Treaty of Waitangi sits in pride of place at Archives New Zealand, and is regarded as the founding document of New Zealand.

The New Zealand system of government is based on the Westminster model with three separate branches of government—the Executive (Ministers, their Departments, and subordinate agencies) the Legislative (Members of Parliament and their administrative apparatus) and the Judicial (judges and the courts). The public sector recordkeeping system, as defined by the Public Records Act 2005 (PRA), applies to all three branches. The Head of State is the Governor General, who represents the Queen in New Zealand.

[slide – government structure 3 branches]

For the sake of clarity this presentation will focus only on the recordkeeping processes of the Executive government, as this is where the majority of government functions are carried out, and this is where most of the records are created and must be managed.

Executive Government – Form and Management

The Executive Government is led by the Prime Minister who is supported currently by 27 Ministers. Ministers are supported by Departments which advise on strategic policy and deliver services to government and the public. There are currently 39 departments. There are an additional 200 executive agencies which in general do not answer directly to ministers but are managed by boards to deliver services for the government. Some of these agencies are commercial entities and are required to return a profit to the Government.

Each agency within the Executive government is headed by a Chief Executive who is accountable for the administration of the agency. Chief Executives have a large degree of autonomy in managing their agency. This is established in legislation (such as the State Sector Act 1988 and the Public Finance Act 1989)

Strategy for RMS in NewZealand

I have given time to outlining government structure and management because it has a substantial impact on the way the records management system across government can be established.

It should be noted first that these government arrangements have advantages in that they allow considerable flexibility. Agencies can, and do, quickly adapt to changing conditions and events in ways that suit their needs and enable them to deliver services effectively.

Because each chief executive is responsible for the administration of their own agency, and has considerable autonomy in this role, the management culture and mechanisms do not exist for readily setting in place a single government management system, business classification system, or records management system. Were such systems developed, it is uncertain that they would be successful because agencies may not necessarily pick them up. Instead other strategies are being pursued for ensuring that digital records are properly created, well managed, and archived.

Effective records management in the New Zealand government sector is being developed through a range of interventions led by Archives New Zealand that can be summarised under the following headings:

- Influence
- Set Requirements
- Support
- Monitor and Feedback

Influence

The overall strategy behind all the work Archives New Zealand does is to influence other agencies so that they improve their recordkeeping capability. No single agency is responsible for managing all government records; all agencies have a shared responsibility for this. No single agency has responsibility for developing a single records management system; records are managed in a number of different systems. Archives New Zealand's responsibility is to provide leadership and guidance for current records management, and ensure that the archival records are preserved and accessible.

Set Requirements - Legal Framework

The Public Records Act 2005 (PRA) replaced the Archives Act 1957. It was developed with four high level policy objectives:

- To provide accountability of the government to the citizens through ensuring reliable evidence of government activities exists and can be accessed when needed
- To provide accountability of agencies back to government through the same mechanism
- To support the cost effective management of the government's information infrastructure
- The history and heritage outcome

A new act was needed to achieve these objectives for a number of reasons, but most importantly were the changes in information technology,

and management practices, during the 1980s and 1990s. Previous legislation was based on an assumption that agencies were able to make reliable records and that the Archives only role was to appraise records after 25 years and preserve those that were considered important. The PRA is based on the understanding that there must be planned and active management of records from creation through to disposal and archiving.

Digital records in particular require this active management for a number of reasons that will be familiar to this audience – including the rapid obsolescence of hardware, software and media. A lack of understanding in agencies that the government's record was at risk because of these factors was one of the reasons that new legislation was needed. The PRA set new requirements on government agencies, and provided new powers to the Chief Archivist.

The two central requirements of the PRA are:

- Agencies must create and maintain full and accurate records and ensure they are accessible for as long as they are needed
- Records may only be disposed of (e.g. destroyed or transferred to Archives) after being authorised by the Chief Archivist

To help agencies meet these requirements, the PRA gave the Chief Archivist the following powers:

- To set mandatory or discretionary standards for all aspects of recordkeeping
- To provide advice and guidance on recordkeeping
- To authorise the disposal of records
- To direct agencies to report on their recordkeeping
- To inspect agencies recordkeeping systems
- To perform a recordkeeping audit of every agency in government once every 5 years
- To report to Parliament each year on the state of government's recordkeeping in general, and specifically on the results from that year's audits

Set Requirements - Standards

Since the PRA was passed Archives New Zealand has set three mandatory standards and two discretionary standards. Mandatory standards, as they name suggests, must be followed by government agencies. The three mandatory standards are:

- S2 Storage Standard [for storage of physical records]
- S7 Create and Maintain Recordkeeping Standard
- S8 Electronic Recordkeeping Metadata Standard

The "Create and Maintain" standard is viewed as a "parent" standard for other standards. It sets the high level requirements for good recordkeeping, and was designed to be consistent with ISO 15489. All other standards developed by Archives NZ are consistent with the Create and Maintain standard, but provide more detailed requirements.

Before issuing a mandatory standard Archives New Zealand must first consult with every agency subject to the standard. This provides an opportunity to assess how useful the standard is and how easy it is to apply. The philosophy underlying the mandatory standards is that they must not only support good recordkeeping, they must also add value to the business of the agencies that have to apply them. Standards that are difficult to implement are unlikely to add value.

Mandatory standards are set at “good practice” level rather than “best practice” as it is unlikely that all best practice requirements would be necessary for all agencies. Setting such requirements would be seen as unrealistic and reduce the credibility of the whole standards programme.

Not all standards are mandatory. Archives New Zealand also issues discretionary standards which tend to be more “best practice” than the mandatory standards. Despite not being mandatory, these standards still have high uptake, particularly the “Electronic Recordkeeping Systems Standard”(ERKS) issued in 2006 and currently being reviewed.

Support – Information, Advice, Training and Networks

Setting the requirements through legislation and standards does not by itself ensure good recordkeeping. Implementation must still take place in each agency. The capability in agencies to implement recordkeeping is steadily rising from a lower base some years ago, but it is still inconsistent. To help agencies in this work Archives New Zealand provides support in a number of ways. These include published guidance and assistance from a small team of advisors. Assistance can be either simple advice, or in some cases working in agencies for a period to help with issues such as implementing the metadata standard into business systems.

In 2007 Archives New Zealand began delivering training for government employees covering:

- Introduction to the PRA;
- How to Implement the Metadata Standard; and
- Appraisal and Transfer to Archives

We have also helped to start recordkeeping networks so that records managers in agencies can meet each other and share expertise. Archives NZ holds regular Recordkeeping Forums where local and international experts speak on current topics. We also provide support to special interest groups.

Support – Appraisal and Disposal

The disposal of records is supported by a set of General Disposal Authorities developed by Archives NZ for classes of records common to all agencies – for example staff records, finance records, and general

administrative records. Each agency can apply these authorities to their records without seeking further approval from the Chief Archivist. A planned future project is to develop these authorities into formats that will enable agencies to implement them automatically in EDRMS and other business systems that manage records.

Monitoring and Reporting

The PRA requires every agency to be audited on their recordkeeping once every five years. This begins in July 2010 and will be managed by Archives New Zealand. The audits will provide information on how well agencies are meeting their recordkeeping obligations and these results will be reported to Parliament.

PRA & Mandatory Standards	Functional Business Areas	Attributes	Evidence
<p>PRA sets base level compliance requirements</p> <p>Standards set more detailed functional requirements</p>	<p>8 Areas:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Planning · Resourcing · Training · Reporting · Create / Capture · Access / Security · Maintain / Storage · Disposal / Transfer 	<p>3 Levels:</p> <p>Allowing recognition of developing capability</p> <ul style="list-style-type: none"> · Initiation · Establishment · Increasing Capability 	<p>Representative or indicative</p> <p>Audit process testing either 100% (policy) or sampling (process)</p>

PRA Audit Approach

But the audits are more than a compliance exercise that assesses agencies as either passing or failing. The audits will also help records managers improve recordkeeping in their agencies.

The Audit Tool is based on 8 functional business areas for recordkeeping –

- Planning
- Planning
- Resourcing
- Training
- Reporting
- Create / Capture
- Access / Security

- Maintain / Storage
- Disposal / Transfer

For each of these functional areas, agencies will be assessed as to which of 3 levels of achievement they have attained – “Initiation”, “Establishment” or “Improving Capability”. Agencies will be assessed not only on which level they are currently at, but how and for which functional areas they plan to progress.

By focussing agency management on a development path as well as a compliance process, the audit exercise can be a powerful influence tool to help build up recordkeeping culture and capability across government.

Some indicators for electronic records management

Archives New Zealand has been gathering information on recordkeeping in government since 2005 and reporting this to Parliament as required by the Public Records Act. In 2008 an Archives New Zealand survey of government agencies provided the following information on some of the issues relating to electronic records management in then New Zealand government:

- 53 percent of responding agencies reported having digital records that they can no longer access. Most commonly this was because documents had been saved without appropriate titles or metadata, because records required computer software that was no longer available, or because records had been stored on obsolete storage media
- Only 49 percent of responding agencies reported that they had procedures in place for creating and filing electronic documents.

This should not be taken to mean that electronic records are not being effectively managed in New Zealand, but rather that the quality of the records management is not consistent across government. Significant work is currently being done to address these issues, both by Archives New Zealand and by a number of agencies.





















Records management systems

I mentioned earlier that Archives New Zealand has helped start the “Electronic Document Records Management Interest Group” (eDRMS) in 2007. This group has over 100 members, most of whom are records professionals working in government agencies with a responsibility for managing digital records. In 2007 and 2008 this group conducted surveys of government agencies which revealed very useful information about digital recordkeeping in the New Zealand government.

Increasingly agencies are using some form of Electronic Document and Records Management System (EDRMS). There is no single government system, and each agency has purchased and installed systems based on their own perceived needs at the time of purchasing. This has led to a proliferation of different systems for current records throughout government. The 2007 eDRMS Interest Group survey of government agencies identified

that they were using at least 38 different Electronic Recordkeeping Systems. A sample of 48 government organisation in August 2007 identified 21 eDRMS 'solutions' being employed and a further 17 proprietary, format or sector specific systems also in use to manage electronic objects. A snapshot of one agency (+1000 staff) reported having 7 such eDRMS systems running simultaneously across the organisation's subsections.

The 2008 eDRMS Interest Group survey asked agencies specifically about eDRMS products, in total, 20 systems were identified as currently being used from a sample of 72 public sector organisations.

6) If you have an eDRMS (or will have one soon), which eDRMS(s) product/s does your organisation use ? (NB, please tick all boxes that apply)			
80/20 Document Manager		0%	0
Alfresco (open source)		0%	0
Document One		1.3%	1
Documentum		0%	0
Equality		1.3%	1
FileNet		1.3%	1
Foremost		2.6%	2
Hummingbird		3.8%	3
iManage		9%	7
Interwoven		9%	7
Knowledge Tree (open source)		1.3%	1
LiveLink		1.3%	1
Lotus Notes		1.3%	1
Meridio		2.6%	2
Objective		16.7%	13
RAID/Docs Open		1.3%	1
SilentOne		7.7%	6
TRIM		7.7%	6
Microsoft Office Sharepoint Server		12.8%	10
Vignette		1.3%	1
N/A		11.5%	9

From : 2008 eDRMS Interest Group Survey of Member Agencies

There are a multitude of eDRMS systems on the market and a variety of methods and quality of implementation. As can be seen, there is no one eDRMS product currently dominating the market in New Zealand.

Respondents were also asked what types of records and activities were being managed in or by these systems with the following responses:

10) What areas of information / records functionality are (or will be) managed in the eDRMS? (NB, please tick all boxes that apply)

Email	<input checked="" type="checkbox"/>	15%	62
Paper Records	<input checked="" type="checkbox"/>	12.1%	50
Ministerial Records	<input checked="" type="checkbox"/>	7.5%	31
Implementation of organisations retention and disposal policies	<input checked="" type="checkbox"/>	12.1%	50
Electronic Word Processing Documents	<input checked="" type="checkbox"/>	15.8%	65
Electronic Spreadsheets	<input checked="" type="checkbox"/>	14.1%	58
Electronic Presentations	<input checked="" type="checkbox"/>	14.8%	61
Data or Records from another System	<input checked="" type="checkbox"/>	7.8%	32

From : 2008 eDRMS Interest Group Survey of Member Agencies

Members were also asked about the usefulness of various standards and guidelines in the selection and implementation of their EDRMS. The most widely used was the Archives NZ Electronic Recordkeeping System Standard. 42 of the 72 organisations reported using this standard, and 41 of these found the standard to be either “very useful” or “somewhat useful”. The most commonly referred to overseas guidance was the MoReq standard.

This feedback suggests that New Zealand government agencies are recognising the need to manage their electronic records and taking steps to do so. It also indicates that the strategy of setting requirements through standards is succeeding. One point should be made before drawing these conclusions too strongly. The sample surveyed has a self selection bias, i.e. the agencies surveyed were already members of the eDRMS Interest Group and it is therefore reasonable to expect that there would be some level of electronic records management already happening or planned. We need to be careful before assuming that these findings also apply to agencies that do not belong to the group. However, the survey does give us very valuable information on the experiences of large proportion of government agencies and provides useful evidence to inform future actions.

One issue that does emerge from the survey is the apparent absence of coordination in the selection of systems – i.e. 20 different systems used by 42 agencies. This illustrates the point made earlier about agencies making individual decisions based on individual needs. While competition is always healthy, there are disadvantages in having too wide a spread of systems. It reduces opportunities to share knowledge between users in different agencies, and might limit the potential technical support base for some of the systems thereby placing the records at risk.

Archival electronic records

Archives New Zealand has developed an Interim Digital Archive. This is a fully functional digital archive based largely on open source software (Fedora), but will need to be substantially upgraded in order to manage the volumes of digital archives that will be transferred in the future. At this stage we are identifying requirements and likely costs.

We are looking closely at how other countries are managing this issue and hope to learn from others' experiences. One of the emerging questions internationally is how to ensure agencies make good use of the digital archive when it is commissioned. In the paper environment, storage pressures are a strong incentive for agencies to transfer to archives in order to reduce storage costs. For electronic archives, this cost benefit equation is not always so straightforward, and Archives New Zealand will need to ensure that our transfer processes are designed to facilitate rather than discourage transfer into the digital archive.

Another consideration is at what point to accept transfers, and whether the digital archive should only accept "archival" records, or whether it has a role as centralised storage for semi current records as well. These are not simple questions to answer.

Draft Digital Continuity Action Plan

Archives New Zealand and other agencies responsible for government administration and infrastructure have recognised the need for a greater level of coordination across government to achieve good outcomes for digital recordkeeping. Beyond what can be achieved through setting standards and providing training, agencies will need to work together more to prevent effort being wasted and to spread expertise.

The Draft Digital Continuity Action Plan (DCAP) is a response to this. The plan addresses the problem identified earlier in this paper of agencies dealing primarily with their own recordkeeping issues individually and losing the opportunity of benefitting from knowledge gained in other agencies doing the same process, repeating expenditure on procurement or separately purchasing and underutilising infrastructure. It seeks to coordinate existing and planned projects under an agreed set of outcomes. DCAP is currently at draft stage having been through a round of consultation with all government departments.

The draft plan has a simple purpose statement which is:

Public sector digital information is trusted and accessible when it is needed now and in the future

The key messages of the plan are:

- ☞ **There when you need it.** Public sector digital information will be maintained so that it can be accessed when it is needed. Some information is required only for a few months or years. A small proportion needs to be preserved for many decades, or indefinitely, for future use.
- ☞ **Authentic and reliable.** Public sector digital information is tamper-proof and free of technological digital rights restrictions. It can be trusted to be authentic and reliable.
- ☞ **Trusted access.** New Zealanders can be confident that they will be able to find, retrieve and use all public sector digital information that can be made publicly available, and that their sensitive information will be protected from unauthorised access.
- ☞ **Do nothing, lose everything.** If no action is taken, public sector digital information will be lost. The public sector must take a proactive approach to maintain its digital information for the future.

DCAP Actions

DCAP identifies a number of actions that can be taken. Some of these, such as developing standards, are already underway. Other actions identified under the plan include:

- ☞ **Support appropriate business information systems design and procurement.**

This action is based on the recognition that support mechanisms, standards and advice are needed to ensure quality spend, when designing, selecting, implementing and decommissioning business information systems, in particular EDRMS.

Although the Action Plan itself is still in draft form, this activity has been identified as one of the Minister's priorities for Archives New Zealand to focus on in 2009/10. This work should make it easier for agencies to select and implement systems, so that more effort can be spent on ensuring systems are well used once implemented.

One of the biggest risks to the success of records management is the implementation of expensive systems without adequate ongoing support to ensure they deliver business benefit. If agencies do not experience business benefit from implementing these systems, they may conclude that records management itself does not provide business benefit.

- ☞ **Analyse the functions of public sector bodies to identify high-value digital information that will need to be kept long-term**

This will include investigating the functions and activities of the public sector. Prioritisation can then take place to identify and target the

agencies that have the highest value information and / or with limited capability and resources to manage them appropriately.

Target at 'risk areas' of digital public sector information

This will include the consideration of data formats, platforms and storage media used by agencies – some will be at much higher risk of loss than others. This analysis will provide the basis for a staged approach to whole of public sector digital continuity, and enable the targeting of scarce resources and expertise.

Conclusion

I have attempted to describe the overall records management system as it exists in the New Zealand government. The system is based on each agency making choices about the resources it needs to manage its records within the framework established by the Public Records Act 2005 and standards set under that Act. Archives New Zealand's role, as well as setting standards, is to provide support and leadership to help agencies make the right decisions, and to develop their records management capability.

Electronic records present special challenges which we are beginning to address. We have some way to go before we can be confident that we have met the objective of the Digital Continuity Action Plan - that all electronic information will be trusted and accessible when it is needed, now and in the future. There are some immediate issues, for example the wide spread of different systems being used by agencies. Archives New Zealand's also needs to further develop its own digital archiving capability to deal with future volumes.

As well as the work we are already doing in New Zealand, we are closely following developments overseas. Your work in Korea gives us examples of how much can be achieved and we will continue to follow your efforts with great interest.

Thank you once again for this opportunity.