

한국 기록관리행정의 변천과 전망*

Records Management and Archives in Korea : Its Development and Prospects

南 孝彩(Hyo-Chai Nam)**

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-------------------|-----------------------|
| 1 서 론 | 4 기록물관리법 제정과 새로운 변화 |
| 2 근대이래 기록보존전통의 단절 | 5 결 론: 기록관리행정의 전망과 과제 |
| 3 광복이후 기록관리행정의 발전 | <참고문헌> |

<국문초록>

조선왕조의 기록관리 전통의 맥이 끊어진지 거의 한세기가 지난 1999년도에 한국은 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」을 제정 시행함으로써 기록관리의 새로운 시대를 맞이했다. 조선왕조실록에는 국사 전반에 걸쳐 오백년 간의 중요한 역사적 사실들이 기록되었다. 이것은 인류역사상 주요한 업적이며 전세계적으로 귀한 사례이다. 이것이 가능했던 것은 실록이 누대(累代)의 사관들이 저술하고 편찬한 일차자료인 기록물을 수집, 선정했기 때문이다.

근대적 기록보존소에서는 중요한 공공기록물이 원형대로 보존될 필요가 있기 때문에 기록보존을 위해 중요한 국가 기록물을 평가 선별하는 근대적 기록보존제도를 확립해야 했다. 그러나 일제에 의한 식민지화로 그 기회를 빼앗겼고 우리의 훌륭한 기록보존 전통은 계승되지 못했다.

중앙화된 기록보존제도는 1969년 총무처에 정부기록보존소를 설립함으로써 발전하기 시작했다. 정부기록보존소는 조선왕조의 사고 전통을 계승해서 1984년 부산에 현대적 사고시설을 건축했다. 1998년 정부기록보존소는 대전정부종합청사로 본부를 이전하고 첨단 시청각기록물 서고를 갖추었다.

1996년부터 정부기록보존소는 마이크로필름 보존을 보완하고 수작업 등록시스템을 개선하기 위하여 기록물 관리시스템 전산화를 도입했다. 소장 기록물의 디지털화는 이용자에게 디지털 이미지를 제공하기 위한 주요한 사업이었다. 이를 위해 정부기록보존소는 새로 컴퓨터/서버 시스템을 구입하고 응용 소프트웨어를 개발했다. 이와 병행하여 정부기록보존소는 역사학 및 문헌정보학 배경을 가진 아키비스트들을 증원하여 고도의 전문화를 이루는 방향으로 인력구조를 크게 혁신하였다. 보존연구직과 전산직 역시 채용되었다.

새로운 기록물관리법은 2000년 1월 1일부터 시행되고 있다. 이 법은 한국의 기록물관리에 있어 다음과 같

* 이 논문은 2000년 7월 4일, 연세대학교 상남경영원 국제회의장에서 개최된 <한국기록관리학회 창립 기념 국제학술대회>에서 발표된 논고임.

** 2000년도 현재 정부기록보존소 소장.

은 변화를 가져왔다.

첫째, 이 법은 입법·사법·행정부, 헌법기관, 육해공군, 국가정보원 등 모든 공공기관의 기록물을 규정한다. 범국가적으로 통일된 기록물관리체제가 갖추어지게 되었다. 둘째, 각 기관의 수준별로 공공기록물 관리기관을 두게 되었다; 중앙기록물관리기관, 국회 및 사법부에 특수기록물관리기관, 대도시 및 도에 지방기록물관리기관, 공공기관에 자료관 또는 특수자료관. 각 과단위에서는 기록물관리책임자가 기록관리를 책임지게 되었다. 셋째, 공공기관의 기록물은 생산시에 컴퓨터에 등록된다. 따라서 인터넷이나 컴퓨터망을 통해 기록물을 쉽게 추적, 검색할 수 있게 될 것이다. 넷째, 기록관리학 분야에서 전문적 훈련을 받은 기록물관리 전문요원 배치를 의무화함으로써 기록물의 전문적 관리를 보장하게 된다. 다섯째, 공공기록물의 불법적 처리는 처벌을 받을 수 있는 범죄를 구성한다. 앞으로 공공기록물관리는 한국정부의 '전자정부 추진정책'과 함께 발전할 것이다. 다음과 같은 변화가 예상된다.

첫째, 공공기관에서는 전자결재 문서 외에 종이문서, 시청각기록물, 간행물 등도 모두 디지털화하여 행정의 효율화 및 생산성을 제고하게 될 것이다. 둘째, 국회는 이미 특수기록관을 설립하였다. 법원과 국가정보원도 뒤를 따를 것이다. 시도 차원에서 더 많은 기록관들이 설립될 것이다. 셋째, 우리 사회가 지식정보사회화될수록 기록관리기능은 더욱 중요한 국가기능이 될 것이다.

더 많은 대학교, 학회, 시민단체들이 기록보존에 관한 인식제고에 참여하고, 기록보존운동이 범국민적 차원으로 심화될수록 한국의 기록물관리는 현재보다 눈에 띄게 발전할 것이다.

<ABSTRACT>

After almost one century of discontinuity in the archival tradition of Chosun dynasty, Korea entered the new age of records and archival management by legislating and executing the basic laws (The Records and Archives Management of Public Agencies Act of 1999). Annals of Chosun dynasty recorded major historical facts of the five hundred years of national affairs. The Annals are major accomplishment in human history and rare in the world. It was possible because the Annals were composed of collected, selected and compiled records of primary sources written and compiled by generations of historians.

As important public records are needed to be preserved in original forms in modern archives, we had to develop and establish a modern archival system to appraise and select important national records for archival preservation. However, the colonialization of Korea deprived us of the opportunity to do the task, and our fine archival tradition was not succeeded.

A centralized archival system began to develop since the establishment of GARS under the Ministry of Government Administration in 1969. GARS built a modern repository in Pusan in 1984 succeeding to the tradition of History Archives of Chosun dynasty. In 1998, GARS moved its headquarter to Taejon Government Complex and acquired state-of-the-art audio visual archives preservation facilities.

From 1996, GARS introduced an automated archival management system to remedy the manual registration and management system complementing the preservation microfilming. Digitization of the holdings was the key project to provided the digital images of archives to users. To do this, the GARS purchased new computer/server systems and developed application softwares. Parallel to this direction, GARS drastically renovated its manpower composition toward a high level of professionalization by recruiting more archivists with historical and library science backgrounds. Conservators and computer system operators were also recruited.

The new archival laws has been in effect from January 1, 2000. The new laws made following new changes in the field of records and archival administration in Korea.

First, the laws regulate the records and archives of all public agencies including the Legislature, the Judiciary, the Administration, the constitutional institutions, Army, Navy, Air Force, and National Intelligence Service. A nation-wide unified records and archives management system became available. Second, public archives and records centers are to be established according to the level of the agency; a central archives at national level, special archives for the National Assembly and the Judiciary, local

government archives for metropolitan cities and provinces, records center or special records center for administrative agencies. A records manager will be responsible for the records management of each administrative divisions. Third, the records in the public agencies are registered in the computer system as they are produced. Therefore, the records are traceable and will be searched or retrieved easily through internet or computer network. Fourth, qualified records managers and archivists who are professionally trained in the field of records management and archival science will be assigned mandatorily to guarantee the professional management of records and archives. Fifth, the illegal treatment of public records and archives constitutes a punishable crime.

In the future, the public records and archival management will develop along with Korean government's 'Electronic Government Project.' Following changes are in prospect.

First, public agencies will digitize paper records, audio-visual records, and publications as well as electronic documents, thus promoting administrative efficiency and productivity. Second, the National Assembly already established its Special Archives. The judiciary and the National Intelligence Service will follow it. More archives will be established at city and provincial levels. Third, the more our society develop into a knowledge-based information society, the more the records management function will become one of the important national government functions.

As more universities, academic associations, and civil societies participate in promoting archival awareness and in establishing archival science, and more people realize the importance of the records and archives management up to the level of national public campaign, the records and archival management in Korea will develop significantly distinguishable from present practice.

1 서 론

한국은 국가전반의 기록물을 체계적으로 관리할 수 있는 기록관리기능을 확립하기 위하여 기록물관리에 관한 기본법을 1999년 1월에 제정하고, 2000년 1월 1일부터 시행하고 있다. 1900년대초 일제침략으로 끊어진 기록보존전통이 약1세기 동안의 세월이 흐른 뒤에야 현대적으로 복원될 수 있는 전기가 마련된 것이다.

기록관리업무를 총괄하고 있는 <정부기록보존소>의 보존기록물을 살펴보면, 한국의 이러한 기록관리행정의 변천사가 잘 반영되어 있다. 가장 오래된 기록물은 「조선왕조실록」이다. 총848책(오늘날의 권에 해당)으로 구성된 「조선왕조실록」은 약5백년에 걸친 조선왕조의 정치·경제·사회·문화·국방·과학기술·인문지리 심지어 외국의 풍물제도에 이르기까지 그 전반적 사실(史實; 事實)이 편찬기록으로 보존되어 있다.

반면에 근대이후 기록물은 양적으로 약 90만권에 이르고 그 대상시기가 약 100년밖에 안되지만, 매우 비체계적이며 단편적이다. 그나마 이들 기록물은 판결문·지적원도(地籍原圖) 등 개인의 신분·재산증빙이나 법령공포원안 등이 그 주종을 차지하고 있다. 따라서 근대이래 약100년의 시기가 기록상으로 민족사(民族史)의 공백기(空白期)가 초래되었

다고 해도 과언이 아니다.

한국은 이러한 기록관리행정상의 문제점을 극복하기 위하여 건국 50년만에 [공공기관의 기록물관리에 관한 법률](이하 '기록물관리법'으로 약칭)을 제정·공포하였다. 이를 계기로 국가전반의 기록관리제도 확립, 기록물관리의 전산화·현대화, 기록관리인력의 전문화를 추진하고 있다. 그리고 정부의 전자정부 추진시책에 적극 부응하여 기록정보 인프라 구축사업을 전개하고 있다.

본고에서는 이와 같은 한국의 기록관리행정의 개혁에 대하여 보다 많은 조언과 의견을 수렴하기 위하여 근대이래 기록관리행정의 변천사를 개관하고, 기록물관리법 제정과 이로 인한 새로운 변화, 그리고 앞으로의 전망에 대한 관점(觀點)을 제시해 보고자 한다.

2 근대이후 기록보존전통의 단절

조선시대(朝鮮時代)는 국왕을 비롯하여 각급 관청(官廳)에 사관(史官)이 배치되어 기록(記錄)을 편찬(編纂)하는 방식으로 기록보존(記錄保存)을 하였다. 국왕과 관료들의 언행은 물론 공문서 내용, 사건처리 과정 등을 평소에 사관들이 빠짐없이 사초(史草)를 작성하였다. 사관들은 '국왕과 관료의 통치행위를 기록하여 후대 역사심판을 받도록 함으로써 도덕정치를 구현한다'는 춘추사관의 대의명분에 따라 목숨을 걸고 사초를 작성하였다. 사관들은 역사(歷史)에 밝고 문장(文章)에 능(能)하며, 무엇보다도 청렴강직(淸廉強直)한 높은 도덕성(道德性)을 갖춘 엘리트 관료(官僚)들이 임명되었다.

각급 관청도 자체적으로 날마다 일어난 사실을 「비변사등록(備邊司騰錄)」이나 「각사등록(各司騰錄)」과 같은 편찬기록을 생산하였다. 국왕이 죽으면 <실록청(實錄廳)>을 개설하고, 사초와 각 관청의 편찬기록, 개인문집 등을 모두 수집하고, 연월일(年月日) 순서로 편집하여 실록을 편찬하였다. 이렇게 편찬된 실록(實錄)들을 전란(戰亂)으로부터 보호하기 위하여 심산유곡(深山幽谷)에 사고(史庫)를 설치하고 소중히 보존해 온 것이다.

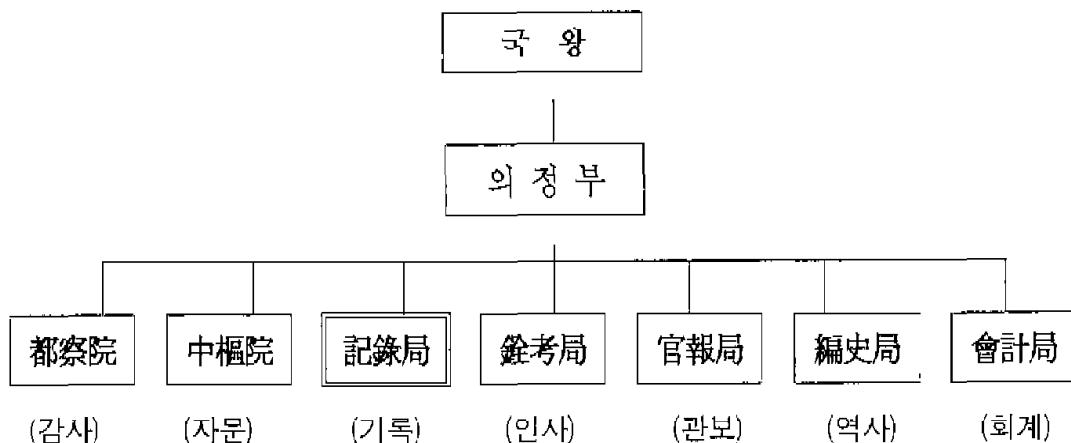
이와 같이 편찬기록을 통한 기록보존은 절대권력을 가진 국왕도 침해할 수 없는 신성불가침(神聖不可侵)한 영역(領域)이었다. 정3품 당상관(堂上官) 즉 오늘날의 차관급에 해당하는 기관인 <춘추관(春秋館)>에서 주관하였다. 전통시대는 오늘날처럼 삼권분립(三權分

立) 질서가 아닌 일인(一人)체제의 전제군주제 사회였기 때문에 실록에는 국가전반의 사실이 망라될 수 있었던 것이다.

이러한 기록보존제도에 일대 변화가 초래된 것이 1894년의 갑오개혁이었다. 김홍집·유길준을 비롯한 근대 개혁세력은 봉건적 정치 행정구조를 타파하고, 오늘날과 유사한 정치행정제도를 마련하였다. 즉, 근대 정치행정제도를 운영하기 위하여 오늘날의 사무관리 규정과 같은 “각부 각아문 통행규칙(各部各衙門通行規則)”을 공포하고, 의정부(議政府)에는 <기록국(記錄局)>, 각 관청에는 <기록과(오늘날의 문서과)> 등을 두어 공무수행에 필요한 문서를 보존하도록 하였다.

이때 개편된 정부기구 중 최고통치기구인 의정부는 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 갑오개혁기 의정부 조직과 기록국



(출전: 「한말근대법령자료집」 1권, 4-6)

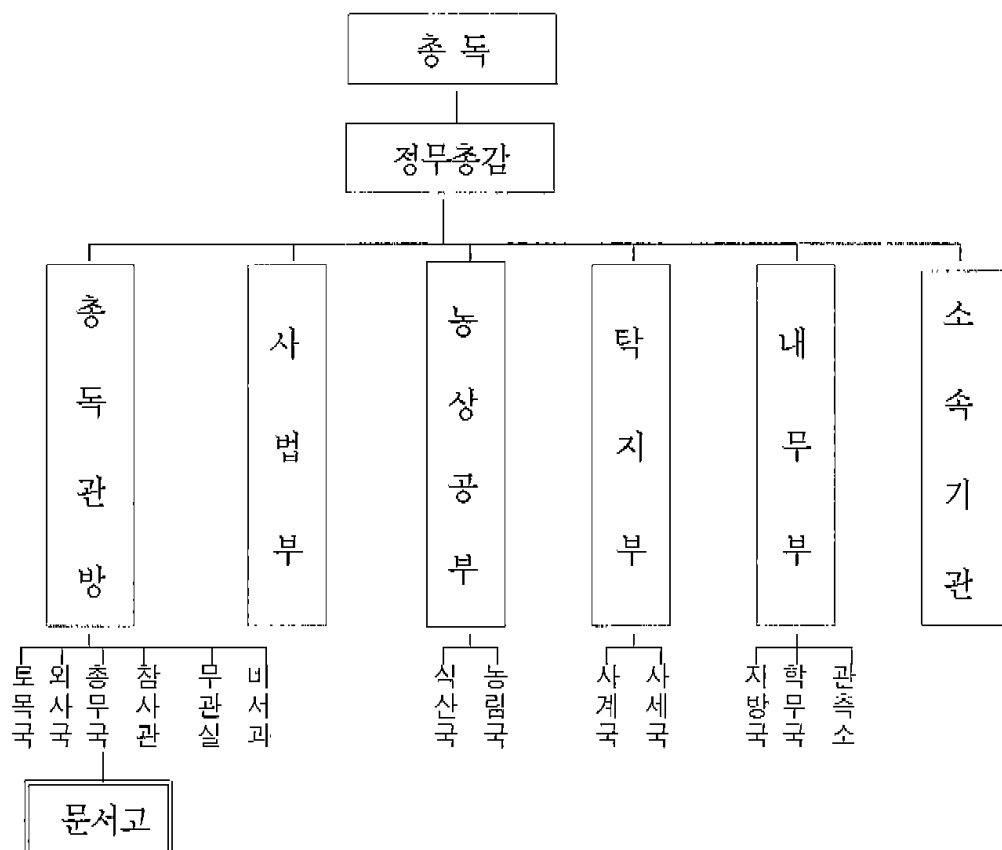
이 중에서 <기록국(記錄局)>은 공문서 수집·보존업무, <편사국(編史局)>은 역사편찬 업무를 관장하도록 하였다. 조선시대 <춘추관>의 업무가 분화된 것이다. 그런데 <기록국>은 국가전반의 공문서가 아니라 <의정부>에서 생산접수한 공문서에 대해서만 수집·보존하였다. 각급 관청도 생산접수한 공문서를 자체적으로 보관하도록 하였다. 그리고 <편사국>도 종래 <춘추관>처럼 국정운영 전반의 사실을 편찬기록으로 보존하는 것을 주관하는 것이 아니라, 근대학교의 역사교과서 편찬업무를 주관하도록 한 것이다.

편찬기록을 통한 기록보존이 근거 기록물 그 자체를 보존하는 것으로 변화된 것이다. 따라서 이제는 후대 기록유산으로 만드시 보존되어야 할 국가전반의 기록물을 선별·분류

하여 보존하지 않으면 아니 되는 시대가 되었다. 왜냐하면 날마다 생산되는 기록물을 모두 보존할 수는 없기 때문이다. 그러나, 유감스럽게도 우리나라는 외세의 침략으로 근대정부 수립에 실패하였다. 국가와 민족의 장래를 위한 기록보존기능을 확립할 기회를 원천적으로 상실하였다.

1910년 일제에 의한 국권상실로 인하여, 우리나라는 기록보존전통이 완전히 단절되기에 이른다. 조선총독부는 1910년 10월 1일자로 설치되었다. 1906년 3월에 일제가 식민침탈을 위하여 설치한 통감부 조직에, 일제에 의해서 이기 식민통치조직으로 전락한 대한제국 정부조직을 통폐합한 것이었다. 이를 운영하기 위한 공무수행처리방침으로서 “조선총독부 치무규정”이 공포되었다. 조선총독부 초기의 조직을 도표로 나타내면 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 조선총독부 조직과 문서고



(출전: 조선총독부 「施政25年史」 1935년, 27-28)

<표 2>에서 보는 바와 같이, 조선총독부는 총독관방 총무국에 <문서과>를 두고 여기에 <문서고>를 설치하여 조선총독부에서 생산·접수한 문서 중 처리가 끝난 문서류(文書類)는 모두 <문서고>로 보내어 보관하도록 하였다. 그리고 식민통치를 위한 필요성에 따라 ‘甲種(영구), 乙種(30년), 丙種(10년), 丁種(3년), 無種(폐기)’ 등 5종으로 구분하여 보존·폐기하도록 하였다. 여타(餘他) 소속기관이나 산하기관도 위와 대동소이(大同小異)한 제도를 만들어 각종 식민통치문서를 자체 보존(保存)·관리(管理)하도록 하였다. “항일운동(抗日運動) 요시찰인명부(要視察人名簿)” 등은 영구문서(永久文書)로 분류(分類)하여 보관(保管)하도록 하였다. 그러나 조선총독부의 문서보존은 식민통치를 위한 것으로써, 한국의 기록보존과는 아무런 관계가 없었다. 일제(日帝)패망(敗亡) 직전(直前)에 자신들의 죄악상을 남기지 않기 위해 대부분의 기록물(記錄物)을 소각(燒却)하였음은 물론이다.

3 광복이후 기록관리행정의 변화

1945년 8월 15일의 광복과 더불어, 미군정청의 조선총독부접수 및 남조선과도정부수립을 거쳐, 1948년 8월 15일 대한민국정부가 수립되었다. 그리고 삼권분립(三權分立) 질서에 따라 입법·사법·행정부로 나누어지고, 많은 정부조직이 새로 탄생하였다.

정부는 이러한 조직운영을 위하여 1949년에 “정부처무규정”, 1950년에 “정부공문서규정”을 공포하였다. 이 규정에 따라 각급 정부기관은 공무수행과 관련하여 생산·접수된 문서들을 자체적으로 보관하도록 하였다. 즉, 국가전반의 기록물을 체계적으로 관리하는 기록관리(記錄管理) 기능(機能)은 곧바로 확립될 수 없었던 상황이었다.

그러나 기록관리 기능이 비록 제도적으로 확립되지는 않았지만, 정부기관의 기록물을 관리하는 기능은 필연적으로 발전할 수밖에 없었다. 이미 정부수립 초기에 미군정청이 조선총독부 문서고(文書庫)로부터 접수한 조선총독문서 약 1만4천권과 약 78만매에 달하는 지적원도(地籍原圖) 등을 총무처에 인계하면서 기록관리기능이 태동하기 시작하였다.

또 1962년도에는 미국의 전후원조물자 중 마이크로필름 촬영장비를 활용하여 총무처 총무과에서 문서촬영실을 설치하고, 영구보존대상 문서들에 대한 마이크로필름 촬영작업을 개시하였다. 원본기록물 수집·보존 및 보존매체 수록작업 등 기록관리기능이 자연스럽

게 태동하여 발전하게 된 것이다.

각급 정부기관에서 영구보존(永久保存) 대상 문서류(文書類)가 누적되자 한곳에 집중보존관리(集中保存管理)할 필요성이 제기되었다. 그리하여 1969년 4월 22일자로 “공문서보관·보존규정”이 공포되고, 집중보존을 위한 <문서보존주관처>를 두게 되었다. 이 규정에 근거하여 1969년 8월 23일, “대통령령 제4029호 정부기록보존소 직제”를 공포하였다. 이 직제에서 <정부기록보존소> 설치목적은 다음과 같이 규정하였다.

제1조 (설치) 정부의 영구보존 및 준영구 보존의 문서·인쇄물·서적·지적도·계획서·도안·사진·마이크로필름·녹음기록·기타 중요한 기록물을 수집·관리·보존하기 위하여 총무처 장관 소속하에 정부기록보존소를 둔다.

즉 정부기관의 영구 및 준영구보존대상 기록물을 수집·관리·보존하기 위하여, 대한민국의 유일한 기록보존기관이 정식으로 설치된 것이다. <정부기록보존소>의 설치 이후 기록관리기능은 차츰 분화·발전하여 갔다.

1969년 <정부기록보존소> 설립부터 1999년 법률제정에 이르기까지 기록관리행정측면에서 주요 발전사항과 변화내용을 정리해 보면 아래와 같다.

3.1 기구와 인력구조의 개선

1969년 설립 초창기에 정부기록보존소장은 행정서기관으로서 총무처의 과단위 소속기관으로 출발하였다. 그리고 그 직제는 기록물 수집 및 목록작성과 시무입무를 담당할 ‘제도관리과’, 기록물 분류 및 보존관리를 담당할 ‘분류보존과’, 기록물의 마이크로필름 촬영을 담당하는 ‘기술지원과’ 등 3개과를 두었다. 인력은 일반직 14명, 고용직(기능직) 8명 등 총 22명이었다.

1974년에 11월에는 소장 직급이 서기관에서 이사관 또는 부이사관으로 상향되었고, 인원도 30명으로 증원되었다. 이때 직제는 3개과를 ‘기록관리과’와 ‘기술관리과’ 2개과로 정비하였다.

이후 기록물 수집량이 늘어나면서 1977년에는 18명, 1978년에는 15명, 1979년 6명을 증원하여 총 정원이 69명으로 늘어났다. 1980년 12월에는 인력구조의 전문화를 위하여 행정

직을 줄이고 사서사무관 1인, 사서주사 2인, 사서서기보 2인을 증원하는 등 사서직렬을 대폭 보장하였다.

1981년 1월에는 정부종합청사 1층에 <정부행정자료실>, 1983년 5월에는 과천청사에 <행정자료실>이 개설되어 일반공문서류 외에 간행물을 납본받아 관리하였으며, 공무원들의 해외출장시 귀국보고서를 제출받아 보존 및 열람자료로 제공하기 시작하였다.

기록물 수집량이 늘어나면서 1977년부터 부산 금정산 기슭에 현대적 사고시설로서 <정부기록보존소 부산지소>를 신축하였는데, 1984년 개소를 앞두고 1983년 8월에 직제를 개정하였다. 이때 서울본소는 종래 기록관리과를 ‘기록행정과’로, 기술관리과를 ‘기록관리과’로 개편하였다.

1984년 11월 1일 부산지소 개소이후 <정부기록보존소>의 기구 및 인력에는 또다시 대폭 변화가 초래되었다. 서울본소 외에 부산지소가 증설된 것이다. 그리고 1985년 8월에 부산지소 직제가 지소장은 행정서기관으로, 하부 조직으로 ‘서무과’, ‘보존과’, ‘기술과’를 두되, 서무과장은 행정사무관, 보존과장은 사서사무관, 기술과장은 별정5급으로 보하도록 하였다. 그리고 전체인원은 본소 및 지소를 합쳐 총 122명으로 늘어났다.

인력구조의 전문화측면에서 1992년도에는 새로운 변화가 일어났다. 즉 기록물의 과학적 보존연구를 위하여 공업연구원 1인, 보건연구사 1인이 임용되었다. 이와 동시에 기록물의 가치(價値)를 평가하고, 중요(重要)한 기록물(記錄物)을 제대로 선별(選別)하여 영구보존(永久保存)하도록 하기 위하여 학예연구사 1인을 임용하였다. 그리고 1996년 기록물 전산화계획에 따라 기능직(기계원) 인력을 대폭 감축함과 동시에 학예연구직, 사서직, 보존연구직, 전산직을 더욱 보장하였다.

1998년 건국50년은 기록관리행정에서도 새로운 변화가 일어났다. 지방화 시대를 열기 위한 정부대전청사의 개청과 동시에 <정부기록보존소>도 대전으로 이전한 것이다. 이와 동시에 대전본소의 조직을 확대 강화하였다. 즉 ‘보존과’를 신설함과 동시에 대전본소는 ‘행정과’, ‘수집과’, ‘보존과’ 3개과로 조직을 확대 강화한 것이다. 대신 부산지소는 마이크로필름 촬영기능을 수행하였던 기술과를 폐지하고, ‘서무과’ ‘보존과’ 2개과로 개편하였다. 그리고 서울에는 구(舊)본소 건물에 서울사무소를 설치하였다. 이로서 현재의 대전본소 - 부산지소 - 서울사무소 체제가 갖추어진 것이다.

3.2 기록물관리의 전산화·현대화 추진

<정부기록보존소>의 기록물관리는 1969년 설립부터 1996년까지는 마이크로필름 촬영체제로, 그리고 1997년 이후부터는 기록물의 전산화(電算化)·광화일화(光File化) 체제로 크게 변화·발전되었다.

1969년부터 1996년까지 마이크로필름 촬영체제에서는 기록물 처리절차가 “기록물 이관 → 목록작성 → 부산지소 이송 → M/F촬영 → 원본 서고보존 및 M/F열람제공”으로 이루어졌다. M/F촬영기술은 1984년 부산지소 설치를 계기로 종래의 낙후된 기술을 일신하였다. 즉 현대적 M/F촬영시설을 갖추고, 촬영방법, 해상도, 자동검색체제 등을 도입하였다.

그러나 당시 기록물관리업무에는 첫째 기록물수집시 보존가치 평가절차 결여, 둘째 수작업체제로 인한 비능률성, 셋째 마이크로필름에만 의존하여 신속한 검색·열람공란 등 구조적 문제점을 안고 있었다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 1997년부터는 기록물 전산화·광화일화 사업을 추진하고, 처리절차도 “기록물이관 → 등록 → 평가 → 스캐닝, 또는 M/F촬영 → 부산지소 이송 → 원본 서고보존 및 광디스크 열람”으로 바꾸었다. 그리고 기록물 진산관리에 필요한 첨단 전산장비를 확보하고, 운영S/W를 개발하였다. 전산화 대상도 일반문서류 뿐만 아니라 간행물, 시청각기록물로 확대하고, 특히 사진·녹음테이프·영상필름 등 시청각기록물도 디지털자료로 변환하여 원본과 함께 이중보존(二重保存)하는 대책을 강구하였다. 이를 위하여 기록물관리 첨단 전산장비를 대대적으로 확보하였다.

위와 같은 정책변화는, “기록물의 목록은 컴퓨터에, 기록물의 내용은 광디스크에 수록하여 전국어디에서나 신속하게 검색·열람할 수 있도록 한다”는 마스터플랜을 추진한 것이다. 1998년 7월부터는 IMF사태로 초래된 경제위기 속에서 발생한 고향실업자를 대거 동원하여 건국50년 동안 서고(書庫)에 방치된 기록물에 대한 일대 전산입력작업을 전개하였다.

앞에서 언급한 1996년의 기능직 감축계획은 바로 이러한 변화를 적극적으로 추진하기 위해서 취해진 조치였던 것이다.

3.3 기록물의 현대적 보존서고 확보

1969년 <정부기록보존소> 설립이래, 그 초창기는 조선총독부문서 등을 중앙청 별관 2층에 보존하였다. 그런데 70년대초 남북관계의 긴장상태가 조성됨에 따라, 1975년에는 국무총리 지시로 주요기록물을 경산 조폐창으로 소산(疏散)시켜 보존(保存)하였다.

이러한 상황을 근본적으로 해결하기 위하여, 1977년도에 부산 금정산 기슭에 지상 2층, 지하 4층의 이중(二重) 방폭(防爆) 시설을 갖춘 부산지소를 신축하기 시작하여 1984년 11월 1일에 개소하였다. 부산지소는 M/F촬영 및 원본기록물의 안전한 보존시설로 설계되었다. 연간 약 22,500권(1권: A4 200매 기준)의 문서를 M/F 4,550롤에 수록할 수 있는 촬영시설과 현상복제기 등 첨단 관리장비를 갖추었다. 서고면적은 약 2,150평으로 그 수용능력은 문서 약130만권에 달하며, 항온·항습 및 자동소화가스 장치를 완비한 국내 유일의 최초의 기록보존서고로 신축되었다. 1985년도에는 조선시대의 경북 봉화 태백산사고의 「조선왕조실록」을 서울대 규장각으로부터 이관받아 영구보존하였다.

건국50년을 계기로 1998년 정부대전청사로 본소를 이전하면서, 청사지하에 서고면적 약 1800평 규모의 대전서고를 새로이 확보하였다. 특히 대전서고에는 섭씨 0도와 습도 30%를 항상 유지하는 첨단 시청각기록물 서고를 설치하였다.

이로써 <정부기록보존소>는, 「조선왕조실록」·대통령문서·카드·도면류 등을 보존하는 부산서고, 시청각기록물·간행물·행정(行政)박물(博物), 조선총독부문서 등을 보존하는 대전서고를 갖추게 되었다.

3.4 기록보존연구실 설치운영

1992년 보존연구직 임용을 계기로, 한국의 기록보존(記錄保存)환경(環境)에 맞는 과학적 보존방법과 기법을 연구하는 연구실험실을 설치·운영하게 되었다. 이 실험실에서는 기록물의 재질·잉크·필기구 등의 물성실험·기록물 훼손요인 분석·영구보존용 기록물 재질연구 등의 실험을 진행하고 있다.

1998년 정부대전청사로 이전하면서 실험실도 대전으로 이전하였다. 2000년 현재 훼손 기록물 수선·복원실을 설치하기 위한 작업을 진행 중에 있다.

3.5 기록물관리 전문교육과정 운영

<정부기록보존소>는 기록보존의 중요성에 대한 인식제고와 기록물관리 실무능력 제고를 위하여 ‘기록물관리 전문교육과정’을 운영하고 있다. 1997년까지는 2박3일간의 일정으로 연 1회 연수교육 형식으로 교육하였으나, 1998년부터는 연중 매주 또는 격주단위로 매 회 4일과정(2000년부터는 5일과정)으로 실시하고 있다. 그리고 교육내용도 종래는 교양 위주의 교육이었으나, 최근에는 기록물관리 실무중심으로 개편하였다.

그리고 기록물관리 전문요원 양성을 위한 장기 교육과정을 운영하기 위한 계획도 적극 검토하고 있다.

3.6 국제 교류협력의 발전과 해외기록물 수집

한국은 1979년에 “ICA(International Council on Archives; 국제기록보존기구; 1950년 프랑스 파리에 본부를 두고 설립)”의 정식 회원국으로 가입하였으며, 이 ICA의 동아시아지부인 EASTICA에는 1993년도에 창립멤버로 가입하여 활동하고 있다.

1996년에는 중국과 기록물교환프로그램을 체결하여 양국관련 역사기록물의 상호 조사 및 복사수집 지원, 기록보존 지식정보 상호교류, 직원연수 등에 관한 협력체계가 구축되어 있다. 2000년도에는 러시아와 교류협력 계획을 추진중에 있고, 러시아에 소장되어 있는 중요 기록물 수집활동도 추진될 예정이다. 한국은 1999년도 이스티카 총회에서 이스티카 의장국으로 선임되었고, 2001년도에는 한국에서 이스티카 총회를 개최할 예정이다.

이상과 같은 <정부기록보존소>의 발전에도 불구하고, 한국의 기록관리에는 많은 한계가 있었다. 즉 국가전반의 기록물을 체계적으로 관리할 수 있는 법률적인 근거가 없이 공무원수행의 처리지침에 불과한 “사무관리규정”에 의거하였기 때문에, 중요 기록물을 빠짐없이 수집하는 일이 곤란하였다. 입법·사법·행정부, 헌법기관, 육해공군 등 군기관, 국가정보원 등이 각각 고립(孤立)분산적(分散的)으로 관리할 수밖에 없으며, 후대 기록유산으로서 보존가치가 있는 민간기록물(民間記錄物)의 멸실방지(滅失防止) 대책을 강구하는 것도 곤란하였다. 서구의 아키비스트와 같은 전문인력의 미양성 미배치로 전문성 보장도 곤란하였다.

4 기록물관리법 제정과 새로운 변화

한국의 기록관리행정에 획기적 전환점을 만든 것이 건국50년을 계기로 추진한 ‘기록보존법’ 제정운동이었다. ‘기록보존법’을 제정하여 근본적 개혁을 해야 한다는 자각은 우선 <정부기록보존소>에서 기록물관리업무를 수행했던 실무자들 사이에서 싹트게 되었다.

그렇지만 기록보존은 그 속성상 민주주의의 성숙과 폐를 같이 할 수밖에 없었다. 80년대 후반, 이른바 ‘5공청문회’ 등 청문회가 술하게 열리고, 주요기록물의 무단파기(無斷破棄) 확인, 그리고 건국50년 최초의 여야정권교체, IMF사태 및 북풍공작 관련문서파기 의혹(疑惑) 등이 증폭되면서 기록보존법 제정은 언론과 국민의 관심을 끌기에 충분하였다. 이때 <정부기록보존소>에서는 ‘국민의 정부’가 추진해야 할 ‘새정부 100대정책’ 과제의 하나로 기록보존법 제정을 제출하였다.

<정부기록보존소>에서는 이미 1996년부터 ‘기록보존의 3대 개혁과제’를 설정하고 추진하고 있었다. 즉, 첫째 기록보존법 제정, 둘째 기록물관리 전산화, 셋째 인력구조 개선이었다. 이 중에서도 기록보존법 제정이라는 개혁과제는 낙후된 기록보존을 종합적으로 개혁하기 위한 청사진이었다.

1997년초 ‘기록보존법 연구작업단’을 <정부기록보존소> 자체 전문인력을 중심으로 구성하면서 본격 추진되었다. 이 과정에서 외국사례분석을 통해서 장단점을 비교하였다. 그리고 1998년 4월에는 역사학·문헌정보학·행정학·정치학·법학 등 학계원로들이 참여한 정책간담회를 개최하여 의견을 수렴하였다. 동시에 참여연대 등 시민단체들의 의견도 수렴하였다. 이를 기초로 1998년도에 법률제정작업을 추진한 것이다. 1999년도에는 동법률의 시행령, 시행규칙까지 제정완료하여 2000년 1월1일부터 시행하게 된 것이다.

<정부기록보존소>에서는, 기록물관리법의 제정을 준비하면서, ‘기록보존에 관한 조선시대까지의 유구(悠久)한 전통(傳統)을 어떻게 계승(繼承)·발전시킬 것인가?’ ‘현대사회에서 기록물관리기능을 국가발전에 어떻게 보다 많이 기여할 수 있도록 할 것인가?’의 문제들을 화두(話頭)로 삼고, 고심(苦心)하였다.

그리하여, 전자(前者)의 문제는 기록물의 생산단계부터 중요한 기록물을 체계적으로 파악하여 추적수집이 가능하도록 하고, 또 중요한 회의·외교조약·대규모 예산투입사업 등에 대해서는 회의록이나 연구보고서 등을 생산하여 보존하도록 하는 제도적 장치를 강구

하도록 그 대책을 마련하였다.

후자(後者)의 문제는 기록물을 보존만 할 것이 아니라 공공기관·학술연구단체·개인 등이 기록정보(記錄情報)로 신속하게 활용하도록 함으로써 지식정보(知識情報) 사회의 발전에 기여하도록 하는 전산관리대책을 강구하도록 그 제도적 장치를 마련하였다.

이러한 점들이 외국의 기록보존법과 비교하더라도 그 우위(優位)를 점유할 수 있을 정도로 우수한 법령을 제정(制定)하기 위하여 노력하였다.

“기록물관리법” 제정으로 기록관리행정에 다음과 같은 변화가 일어났다.

첫째, 종래에는 입법·사법·행정부, 헌법기관, 육해공군, 국가정보원 등이 ‘사무관리규정’ 등 자체 내규에 따라 공문서를 보관하는 기능의 수준에 그쳤으나, 이제는 “기록물관리법”에 의거하여 통일적으로 그리고 기록물관리에 관한 국가적 기능을 확립할 수 있게 되었다.

둘째, 종래에는 <정부기록보존소> 외에는 이렇다할 기록보존기관이 없었으나, 이제는 다음과 같이 기구가 체계화되었다.

- 중앙기록물관리기관 ----- 정부기록보존소
- 특수기록물관리기관 ----- 국회, 법원, 헌법기관, 육해공군, 국가정보원
- 지방기록물관리기관 ----- 서울특별시, 광역시·도
- 자 료 관 ----- 공공기관
- 특 수 자 료 관 ----- 통일부 외교부 국방부 검찰청 경찰청
- 기록물관리책임자 ----- 과단위 기록물관리자

즉 입법 사법 행정부 헌법기관 육해공군 국가정보원 등이 각기 그 기록물을 분산보존하지만 기록물관리법에 따라 표준화하여 관리하도록 함으로서, 국가전반의 기록물이 체계적으로 관리되도록 한 것이다. 그리고 각급 공공기관에는 기록물관리 전담부서로서 <자료관>이나 <특수자료관>, 일선 과단위 조직에는 ‘기록물관리책임자’를 두도록 한 것이다.

셋째, 종래에는 공공기관이 이관(移管)하는 기록물만 수집·보존하였으나, 앞으로는 생산단계부터 전산관리하여 사후 추적수집이 가능하게 되었다.

넷째, 위에서 언급한 바와 같이 법령제정, 외교조약, 중요 인허가, 대규모 사업, 주요회의 등에 대해서는 연구검토서, 회의록, 시청각기록물의 생산의무를 부과하여 중요 기록물은 생산하여 보존하도록 한 것이다.

다섯째, 종래의 ‘공문서분류번호 및 보존기간표’를 대신하여 서구의 ‘Records Schedule’에 해당하는 ‘기록물분류기준표’를 공공기관의 처리과별·단위업무별로 작성하여 중요기록물을 체계적으로 선별 분류되도록 하였다.

여섯째, 종래에는 문서관리가 수작업 체제였으나 전산관리를 통해서 기록물생산자·자료관·기록보존소를 전산시스템으로 연결하고, 개인은 인터넷으로 기록물을 신속하게 기록정보로 활용할 수 있도록 하였다.

일곱째, 기록보존시설과 장비·기록물 전산관리방법 등을 표준화하도록 하였다.

여덟째, 종래에는 기록물관리를 비전문가가 함부로 취급하였으나, 앞으로는 기록물관리 학석사 이상의 자격요건을 갖춘 ‘기록물관리 전문요원’을 배치하도록 하였다. 즉 중앙행정기관은 2004년, 지방자치단체는 2006년, 중앙행정기관의 소속기관은 2008년, 기타 공공기관은 2010년까지 단계적으로 기록물관리 전문요원을 배치하여 사명감(使命感)과 전문성(專門性)을 보장하도록 하였다.

아홉째, 종래에는 기록물을 함부로 파기하였을 때 적극적 책임추궁이나 처벌이 곤란하였으나, 무단파기(無斷破棄)에 대해서는 3년이하의 징역 등을 규정함으로써, 기록물을 엄격하게 관리할 수 있도록 하였다.

5 기록관리행정의 전망과 과제

앞으로 기록관리행정의 주요 발전방향은 정부의 전자정부 추진정책과 밀접하게 연관되어 전개될 것으로 예견된다.

한국의 정부에서는 전자정부를 구현하기 위하여 2000년도 중에 ‘전자정부법’을 반드시 제정한다는 목표를 설정하였다. 전자정부란 “정보통신기술을 활용, 업무처리 방식의 개혁으로 행정의 효율성과 생산성을 제고하고, 국민에게 신속하고 질높은 행정서비스를 제공하는 정부”로 개념정의하였다.

이를 위한 기본방향을 다음과 같이 제시하였다.

- 언제, 어디서, 누구에게나 한번에 서비스되는 정부
- 지식정보사회에 대응한 생산성 높은 정부

- 정보네트워크로 국민과 하나가 되는 정부
- 세계에서 컴퓨터를 가장 잘 활용하는 정부

<정부기록보존소>에서도 이러한 정부시책에 적극 부응하여 기록물관리 전산화를 추진하여 왔다. 그리고 2000년부터는 ‘정부기록물 디지털서비스체계 구축’사업을 추진하고 있다. 즉, <정부기록보존소>와 각 시·도 자료관을 전산시스템으로 연결하고, 또 시·도 자료관 전산시스템과 공무원들의 PC를 전산망으로 연결함으로써, 정부기록물을 각종 기록정보자료로 자유롭게 검색·활용하도록 하는 계획이다. 이와 함께 일반 국민들도 인터넷을 통해서 정부기록보존소의 디지털화된 기록물을 검색·활용하도록 하는 계획도 추진하고 있다.

위 사업과 함께 <정부기록보존소>에서는 기록물관리법 시행과 관련하여, 앞으로는 기록물의 생산·접수단계부터 전산등록을 의무화하고, 이관 및 보존·폐기 또는 공개활용 등 기록물의 라이프 사이클(Life Circle)을 관리하려는 계획을 추진하고 있다.

이렇게 함으로써 기록물관리의 효율성을 높이고, 중요한 기록물을 사후에 추적가능하도록 하며, 또 기록물을 생산한 공무원들은 기록물을 <자료관>이나 <정부기록보존소>에 이관한 후에 언제라도 신속하게 검색·열람할 수 있도록 한다는 계획이다.

종래에는 공문서를 생산·접수하면 수기(手記)로 문서등록대장에 기입하여 관리하였기 때문에 신속한 검색·활용이 곤란하였다. 또 기록물을 <정부기록보존소>로 이관하면 직접 방문하여 원본문서나 마이크로필름을 열람하지 않으면 참고자료로 활용하기 곤란하였다.

앞으로는 공무원들이 모두 자신의 PC로 자신이 직접 생산·접수한 문서, 시청각기록물 등을 전산으로 등록관리하고, 전자결재문서가 아닌 문서 중 활용가치가 높은 기록물은 당해기관의 <자료관>이나 <정부기록보존소>에서 디지털자료로 변환하여 열람자료로 제공하는 계획을 추진하고 있는 것이다.

한국에서 기록물관리법 제정은 비록 때늦은 감은 있으나 매우 시의적절(時宜適切)하였다. 그리고 앞으로 기록관리행정에 다음과 같은 변화를 가속화시킬 것으로 전망된다.

첫째, 전자정부 추진정책에 따라 공공기관에서는 전자결재 문서 외에 종이문서, 시청각 기록물, 간행물 등도 모두 디지털화하여 행정의 효율화 및 생산성을 제고하려는 노력이 전개될 것이다. 이에 따라 <정부기록보존소>는 국가의 종합적 기록정보센터로, 각급 기관

의 자료관은 당해기관 기록정보센터로서 중요한 역할을 수행하게 될 것이다.

둘째, 지금까지 한국에서는 <정부기록보존소>가 유일한 기록보존기관이었으나, 국회에는 이미 단위 기록보존소가 설치되었고, 머지않아 법원·국가정보원 등에도 단위 기록보존소가 설치될 것으로 보인다. 또 특별시·광역시·각 도(道)에도 <지방기록보존소>를 설치하기 위한 운동이 일어날 것으로 예견된다.

셋째, 우리 사회가 지식 정보화 사회로 변화될수록, 전자정부가 가속화되면 될수록 기록관리기능은 더욱 중요한 국가기능으로 발전할 것으로 예견된다.

이와 같은 변화는 분명 일제침략으로 단절된 기록보존전통이 현대적으로 복원되는 것임에 틀림없다. 그러나 그 변화의 이면(裏面)에는 단절된 전통을 복원하기 위한 숨은 노력이 있었기에 가능한 것이었다.

앞으로 한국기록관리학회 등 관련학계, 시민단체 등에서 기록보존의 중요성에 관한 인식제고, 기록관리학 정립 등에 적극 동참하여 기록보존운동이 범국민적 차원으로 심화되면 한국의 기록물관리는 그 만큼 한차원 높은 수준으로 발전할 것으로 전망된다.

(원고접수일 : 2000. 6. 12)