

지방기록물관리기관 설립의 방향과 방법*

지 수 결**

1. 머리말
2. 지방기록관리의 현황과 과제
3. 지방기록관 설립 추진 실태
4. 지방기록관 설립계획의 문제점
5. 지방기록관 설립의 방향과 방법
6. 맺음말

[국문초록]

16개 광역자치단체는 2006년 10월에 개정된 「공공기록물 관리에 관한 법률」 따라 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 영구기록물관리기관을 설치·운영해야 한다. 국가기록원은 위의 개정 법률에 따라 각각의 광역자치단체에, 2006년 말까지 기록물관리 전문요원을 배치하고, 2007년 말까지 지방기록물관리

* 이 논문은 2009년 4월 3일 서울 역사박물관에서 열린 한국기록학회의 제 9회 기록학 학술심포지움 ‘기록관리법 10년 - 한국 기록관리의 현황과 전망 -’에서 발표한 글을 논문화한 것임.

** 공주대학교 역사교육과 교수

기관 설치·운영계획을 수립할 것을 지시했으나, 2009년이 한참 지난 현재까지도 제대로 된 지방기록관은 하나도 설립되지 않았다. 국가기록원이나 시도의 현장 실무자들은 인력과 예산이 문제라고 말한다. 그러나 이보다 더 큰 문제는 왜 지방기록물관리기관을 설립해야 하는지, 어떤 기능과 역할을 수행하는 기관을 설립해야 하는지, 기본적인 문제의식이 모호하다는 점이다. 이런 문제의식 가운데, 이 글에서는 먼저 ‘지방기록관리의 현황과 과제’, ‘기록관 설립 추진 실태’, ‘기록관 설립계획의 문제점’ 등을 개괄적으로 정리한 뒤, 제대로 된 ‘지방기록관’ 설립을 위해 우리가 어떠한 노력을 기울여야 할 것인지, 그 대안을 제시해 보고자 노력했다.

이 글의 핵심요지는 첫째, 지방기록관을 설립하기 전에 각각의 광역자치단체는 분야별 전문요원을 선발함과 동시에 적절한 구성과 방식으로 ‘지방기록관리위원회’를 설립하여, ① 지방기록관 설립 추진(최고 의사결정 기구) ② 전문요원 양성 프로그램 운영 계획 수립 ③ 지방기록문화운동 활성화 계획 수립 ④ 지방기록관 운영에 관한 제반 사항 심의 결정 ⑤ 지역 사정 및 주민 요구에 부합하는 ‘장기발전계획’ 수립 등의 업무를 수행해야 한다는 것, 둘째, 각 자치단체별로 보존서고나 시설 등을 따로 설립하는 것보다는 성남, 대전, 부산에 존재하는 권역별 서고와 시설을 공동으로 활용해야 한다는 것, 셋째, 설립 이후 각각의 지방기록물관리기관은 ① 법령에 규정된 해당 지역의 통상적인 기록관리 업무 ② 해당 지방에서 생산된 모든 보존기록물에 대한 실태조사와 구체적인 평가 업무 ③ 민간기록을 포함한 각종 의미있는 지방기록의 수집 및 정리, 공개 및 활용 업무(수집 및 활용계획 수립 업무) ④ 지방기록문화운동의 매개 혹은 후원 업무 등을 수행해야 한다는 것 등이다.

주제어: 공공기록물관리법, 지방기록관, 지방기록관리위원회

1. 머리말

2006년 10월 개정된 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 ‘개정법률’로 줄여 씀)은 광역단위 자치단체에 해당하는 것이기는 하나, 이전에 ‘권고사항’에 불과했던 ‘지방기록물관리기관’(이하 ‘지방기록관’으로 줄여 씀)의 설치를 ‘의무화’했다. 위 법률에 따라, 앞으로 “특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 영구기록물관리기관을 설치·운영해야 한다”.

국가기록원은 위의 개정 법률에 따라 각각의 광역자치단체에, 2006년 말까지 기록물관리 전문요원을 배치하고 2007년 말까지 지방기록물관리기관 설치·운영계획을 수립할 것을 지시했다. 국가기록원이 2007년 7월 트라이튼테크와 한국국가기록연구원에 의뢰하여 『지방기록물관리기관 설치·운영 방안 연구』라는 용역보고서를 작성한 것도 ‘지방기록관’ 설립의 현실적인 지침을 마련하기 위한 노력의 일환이었다. 하지만 2009년이 한참 지난 현재까지도 제대로 된 지방기록관이 설립되었다는 이야기는 듣지 못했다.

국가기록원이나 시도의 현장 실무자들은 늘 인력과 예산이 문제라고 말한다. 물론 제대로 된 지방기록관을 설립하려면, 인력도 필요하고 예산도 필요하다. 하지만 이보다 더 큰 문제는 시도별로 무리하게 설립계획을 짜는 과정에서, 왜 지방기록관을 설립해야 하는지, 어떤 기능과 역할을 수행하는 기록관을 설립해야 하는지, 기본적인 문제의식이 흐려지게 되었다는 것이다. 이런 기본적인 문제의식이 도외시되는 가운데 행정 편의주의에 기초하여 기록관 설립을 추진하는 경우, 엄청난 규모의 보

준서고만 짓는 예산낭비를 초래할 가능성이 크다.

물론 인력과 예산, 특히 전문인력을 확보하기 위한 노력은 어느정도 성과를 거두고 있는 것으로 알고 있다. 하지만 지방기록관 설립의 미래는 그야말로 첩첩산중이자 오리무중이다. 인력 확보와 더불어 광역자치단체들이 먼저 해야 할 일은, 왜 지방기록관을 만들어야 하는지, 어떤 지방기록관을 만들어야 하는지를 처음부터 다시 생각해보는 것이다. 이를 위해서는 반드시 과거와 현재의 지방기록물 관리 실태와 더불어 현재까지 남아있는 지방기록물 자체에 대한 구체적인 분석과 평가가 선행되어야 한다.

2003년 필자는 ‘지방분권과 기록자치를 위한 학술심포지움’¹⁾에서 ‘기록자치’를 실현해야 하는 이유로서, ‘행정의 책임성·투명성 강화’, ‘주민들의 정치(행정) 참여 활성화’, ‘유의미한 지역 지식·정보의 축적’, ‘자치단체의 정책개발 능력 향상’ 등을 강조했다. 하지만 이런 문제의식은 어떤 광역자치단체의 설립계획에도 적절히 반영되어 있지 않다. 이는 앞서 언급한 용역보고서의 경우도 마찬가지이다.

그러면, 앞의 『용역보고서』가 제시하고 있는 ‘지방기록관 표준모델’이나 각 지방자치단체들의 ‘기록관’ 설립 계획은 이런 목표에 얼마나 부합하는 것일까? 특별히 유념하고 개선해야 할 점은 무엇일까? 위와 같은 문제의식 아래서, 이 글에서는 ‘지방기록관리의 현황과 과제’, ‘기록관 설립 추진 실태’, ‘기록관 설립계획의 문제점’ 등을 차례로 정리한 뒤, 제대로 된 ‘지방기록관’ 설립을 위해 우리가 어떠한 노력을 기울여야 하는지, 필자 나름의 대안을 제시해 보려 한다.²⁾

1) 지방분권국민운동·한국국가기록연구원·한국역사연구회, 『지방분권과 기록자치를 위한 학술심포지움 자료집』(2003. 5) 참조.

2. 지방기록관리의 현황과 과제

1) 지방기록 관리 실태와 문제점

지방기록관 설립과 관련한 논의는 1999년 기록관리법 제정 이전 시기부터 활발했다. △ 2002년경 대전·충남과 경기지역에 ‘지방기록문화포럼’이 결성된 것 △ 2003년 참여정부 설립 시기 ‘지방분권과 기록자치’의 상관성에 관한 심포지움이 개최된 것 등은 이를 보여주는 사례라 할 수 있다.³⁾ 위 심포지움에서 채택된 명명서는 ‘기록자치’의 필요성을 아래와 같이 정리한 바 있다.

‘지방분권과 국가균형발전’을 제대로 실현하려면 ‘기록자치’가 선행되어야 한다. 왜냐하면 ‘기록자치’가 없이는, ‘행정의 책임성·투명성 강화’, ‘주민 참여 정치 활성화’는 물론이고 ‘지역사회에 유의미한 지식·정보 축적’, ‘자치단체의 정책개발 능력 강화’ 등도 전혀 불가능하기 때문이다.

‘기록자치’란 △ 지역주민과 자치단체(의회)가 기록관리(문화)의 소중함을 충분히 인지한 가운데 △ 자기 지역에서 생산된 자

- 2) 아래의 글은 ‘경기도청 지방기록연구사’인 김이경 등 여러 실무자들의 전언에 기초한 것이다. 하지만 글의 내용과 관련한 책임은 모두 필자에게 있음을 밝혀 둔다.
- 3) 공주대학교대학원·한국국가기록연구원 주최 학술토론회 발제문, 『충남지역의 기록물관리 현황과 과제』(1999. 11); 「기록문화, 기록관, 아키비스트--한국기록문화정착을 위한 기록관과 아키비스트의 소명」(경남대학교경남지역문제연구원, 2000. 12); 대전·충남 기록문화 발전을 위한 포럼 심포지움 발표문, 『대전·충남 지역 기록문화의 현황과 과제』(2002. 5); 지방분권국민운동·한국국가기록연구원·한국역사연구회 주최, 『지방분권과 기록자치를 위한 학술심포지움 자료집』(2003. 5)

기 지역의 유의미한 지식과 정보를 △ 자기 지역 내에 전문인력과 시설을 갖춘 ‘기록관리 전문기관’(archives, 법률상의 ‘지방기록관리기관’)을 설립하여 △ 자기 지역의 특성이나 사정에 맞는 기록관리 원칙(생산·관리, 폐기·보존, 공개·활용 등에 대한 원칙)에 따라 △ 자주적으로 생산·관리하고 공개·활용하는 제도나 시스템을 일컫는 말이다.

우리나라의 경우, 지방자치 혹은 지방정치나 자치문화의 부재로 말미암아, ‘지방기록’이라고 할 만한 것이 거의 없는 실정이다. 대부분의 지방자치단체는 국가위임사무를 처리하는 일종의 ‘line 조직’에 불과했으므로, 남아 있는 지방기록은 대부분 감사나 민원요구에 대비한 일종의 ‘증빙성 기록’, 또는 ‘양식화된 보고기록’들 뿐이다.⁴⁾ 그러면 기록관리법이 만들어진지 10년이라는 세월이 흐른 지금의 상황은 어떠할까? 물론 이와 관련한 구체적인 연구는 전무한 형편이다. 그동안 이진영(전북 사례, 2002년), 지수걸(충남 사례, 2003년) 박춘배(경기도 사례, 2006년) 등에 의해 부분적인 조사연구가 이루어졌으나 구체적인 지방기록물 관리실태 특히 소장 기록의 활용가치 등에 대한 구체적인 조사는 지금까지 한번도 이루어지지 않았다고 해도 과언이 아니다. 이는 앞서 언급한 『용역보고서』의 경우도 마찬가지이다. ‘지방기록관’ 설립 논의를 내실 있게 진행하려면 다른 무엇보다 먼저, 현재의 지방기록 관리 실태와 문제점을 구체적으로 이해하려는 노력이 선행되어야 한다.

4) 박춘배, 앞의 글, 36-38쪽 참조. 박춘배의 조사연구에 따르면, ‘처리과 중심의 폐기 위주 문서행정 관행’은 기록관리법이 만들어진 이후에도 크게 개선되지 않았다고 한다.

(1) 지방기록관 설립 실태와 문제점

1999년 공공기록관리법 통과를 전후하여 지방기록관리에도 많은 발전이 있었다. 하지만, 2007년 ‘법률 개정’을 통해 지방기록관 설립이 의무사항으로 바뀌었음에도 불구하고, 아직까지 제대로 된 기록관을 설립한 곳은 단 한 곳도 없는 실정이다. 구체적인 실태조사를 해 보지는 못했으나, 여러 가지 전언에 따르면 경기도, 대전광역시, 충청남도, 제주도 등 몇몇 자치단체가 나름대로 ‘설립계획’을 수립한 바가 있으나, 예산과 인력문제 때문에 대부분 별다른 진전이 없는 상태라고 한다.

물론 중앙정부에서 수천억원 규모의 예산을 지원한다면, 엄청나게 빠른 시일 내에 각각의 광역자치단체들은 그럴듯한 보 존서고나 지방기록관을 설립할수 있을 것이다. 하지만 장단기적인 ‘발전(설립 및 운영)계획’이나 그럴듯한 ‘추진 주체’(설립추진위원회, 전문인력 및 실무인력)의 구성 없이, 관 주도로 혹은 행정편의주의에 기초하여 졸속하게 추진되는 경우, 수백억원을 들여 건립한 지방기록관은 무용지물이 될 가능성이 크다. 특히 요즘 정치권에서 논의되고 있는 지방자치단체(행정구역) 재편 논의가 현실화되는 경우, “법령에 설립이 규정되어 있으니, 조속한 시일 내에 ‘인력(대부분 별정직임)’과 ‘국비’를 확보하여 그럴듯한 건물과 시설, 조직과 기구를 확보하면 모든 것이 잘될 것이다”라는 안이한 생각은 여러 가지 문제점을 야기할 가능성이 크다. 법령이나 시행령을 다시 개정하는 한이 있더라도, 우리 현실에 맞는 설립방안이 모색되어야 한다.

(2) 기록관리 원칙의 준수 실태와 문제점

「생산의 원칙」 기록관리법은 국가 중요정책의 입안과정부터

결과까지 모두 기록으로 남기도록 의무화하고 있다. 하지만 시도지사 관련 기록이나 주요 정책기록(또는 내부 기밀기록)은 여전히 생산되지 않고 있을 뿐만 아니라, 생산된 기록들조차도 등록되지 않거나 보존기간을 낮게 책정(대개 3-5년)하여 관리하고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 실무자들의 전언에 따르면, ‘도지사 기록’은 물론이고, 주요 회의록, 업무노트 등은 여전히 생산과 등록이 잘 안 이루어지고 있다는 것이다.⁵⁾ 지방기록관을 설립하기에 앞서 지방의 기록물 관리 실태를 구체적으로 조사하는 작업이 선행되어야 하는 이유도 이런 데 있다 할 수 있다.⁶⁾

특히, 2004년까지 7년 동안 1997년에 제정한 「공문서 분류 및 보존기간표」대로 문서를 관리하는 과정에서 영구문서의 구성에 극심한 불균형이 초래되었다고 한다. 즉 증빙성 업무과정에서 생산된 문서들 대부분 『○○대장』, 『○○부』 등과 같이 기록물 철명 단위까지 세분화하여 보존기간을 책정하고 있는 반면, 정책성 업무과정에서 생산된 문서는 대단히 포괄적으로 기간을 규정하고 있을 뿐이라는 것이다. 아직까지 지방에서는 기록물철명까지 세분화하여 보존기간을 책정하는 것이 아니라, 주요 사안/경미한 사안, ○○관계 등으로 애매하게 구분하여 보존기간

-
- 5) 지방기록을 제대로 관리하려면 도지사의 행정(정치) 행위와 관련한 모든 기록은 대통령기록에 준하는 형태(생산의무 부과 및 일정기간의 비밀 보장)로 관리되어야 한다. 하지만 도지사가 참석하는 ‘도정 최고 간부회의’ 회의록은 아예 생산(녹음, 녹취)조차 되지 않고 있으며, 도지사 지시사항이나 정치적 성격이 짙은 각종 정책관련 문서들도 통상 3-5년 정도로 보존기간이 짧게 책정되고 있다.
 - 6) 지방자치단체는 매년 전년도에 생산한 기록물의 생산현황, 특히 생산의무 기록인 조사연구검토서, 회의록 등의 생산현황을 국가기록원에 통보해야 한다. 이 글을 준비하면서 국가기록원에 생산의무가 부과된 문서의 ‘생산현황 통보자료’(물론 이 자료만으로 기록관리 실태를 구체적으로 파악할 수는 없다)를 제공해줄 것을 요청하였으나, 실무자가 정보공개 청구를 요구하여 시간 관계상 구체적인 실태를 확인하지는 못했다.

을 책정하는 경우가 많다고 한다.

「등록의 원칙」 기록관리법은 모든 생산·접수 기록물을 처리과 별로 전산등록하고, 처리과코드와 등록번호를 부여하도록 규정하고 있다. 지방자치단체의 경우도, ‘기록관리시스템’의 도입 등을 통해, 기록물들을 누락 없이 관리할 수 있는 제도적 환경이 어느 정도 마련되었다. 이는 행정사무 관련 전자문서의 경우도 마찬가지다. 2004년 전자기록물 생산·관리시스템이 도입된 이후 전자문서의 등록과 관리도 어느정도 안정화되어가고 있는 추세라고 한다.

하지만 정작 정보적 가치가 높은 중요 기록들은 여전히 종이 문서로 생산 관리되고 있는데, 이런 기록들의 경우 기록관리시스템 자체의 문제점 때문에 제대로 된 등록과 관리(특히 보존연한 책정)가 거의 이루어지지 않고 있는 형편이다. 이런 현실을 방치하는 경우, 우리 시대의 중요 지방기록은 과거와 마찬가지로 폐기·유실되거나, 어디에 얼마나 남아 있고, 어떻게 관리되고 있는지도조차 모호해질 가능성이 크다.

「이관의 원칙」 기록관리법은 생산된 기록물을 일정 기간이 지나면 전문보존기관으로 이관하도록 규정하고 있다. 그러나 △ 처리과 기록관리 담당자의 잦은 변경 △ 처리과 내의 업무상 필요성 △ 처리과 구성원 및 기록관리 담당자의 관심 부족 등으로 말미암아 법 규정이 제대로 지켜지지 않고 있다. 기록관리사들이 기록관리법상의 이관 연한을 아무리 주지시켜도 각 처리과는 불편함을 이유로 예전의 관행대로 중요문서의 이관을 기피하고 있는 형편이라는 것이다.

특히 비밀기록(대외비, 기밀기록)의 경우는, 처리과에서 생산

현황 보고 시 기록관으로 목록을 제출하지 않으면, 각 처리과에서 어떤 식으로 비밀기록을 생산·관리하고 있는지조차 파악하기 어렵다고 한다. 각급 자치단체의 생산현황 통보만을 가지고 주먹구구식 행정을 하는 것보다는, 실제 지방자치단체들이 어떤 기록들을 생산하고 있는지, 특히 처리과를 중심으로 비공식적으로 유통되다가 폐기되는 기록은 없는지, 실태조사를 서둘러야 한다.⁷⁾

「폐기 심의의 원칙」 기록관리법에는 분명히 기록물의 무단 폐기를 엄금하는 조항이 들어 있다. 그러나 대부분의 자치단체들은 적절한 전문가가 참여한 ‘심의절차’를 거치지 않은 채, ‘지방적인 관점’에서 볼 때 중요한 가치가 있는 기록물들을 무단으로 폐기하고 있는 실정이다. 가령, 오래된 사례연구이기는 하나, 충남도청의 사례연구에 따르면, △ 정책담당관실 등에서 나온 각종 정책·개발사업 관련 문서 △ 해외경제교류 관련 문서 △ 충청남도가 실시한 각종 문화사업이나 국제교류사업 관련 문서 △ 감사관실이나 각종 민원관련 부서에서 나온 민원·진정 관련 문서(보존연한 3-5년 책정 문서)들이 보존기간이 만료되었다는 이유로 폐기되고 있다는 것이다.

(3) 전문인력 충원 실태와 문제점

기록관리법은 광역자치단체의 경우 2007년 말까지, 그리고 인구 15만 이상 학생 수 7만 이상의 기초자치단체는 2008년 말까지 기록관리 전문요원을 배치하도록 규정하고 있으나, 그렇게

7) 특히 막대한 국비나 자체 예산에 기초하여 실행된 굵직한 사업들, 예를 들면 각종 도지사 공약사업 등과 관련한 기록물들이 어떻게 생산 관리되고 있는지, 감사 차원에서 그 실태를 구체적으로 조사해야 한다.

된 곳은 그다지 많지 않다. 광역 시·도의 1/3 이상(강원, 광주, 전남, 울산, 경북, 제주)이 채용 공고조차 내지 않았고, 또 시·군·구는 2009년이 한참 지난 시점임에도 불구하고 단지 세 곳만이 계약직 또는 별정직으로 채용한 상태이다. 물론 올해 몇몇 자치단체들이 기록관리 전문요원을 뽑을 예정(20여 명가량)이라고 하나, 채용규모나 방법 등 개선해야 할 점들이 많다.⁸⁾

하지만, 더 큰 문제는 시험을 통해 선발된 이들이 전문요원으로서 제대로 활동할 수 있는 여건이 구비되어 있지 않다는 점이다. 지방기록관리를 담당하는 전문요원들은 국가기록원이나 중앙행정부서의 전문요원들과는 달리, 지방기록관의 설립을 준비하는 업무(설립계획 수립)를 비롯하여, 설립 이후 일상적인 기록관리 업무와 동시에 기본정책을 마련한다거나 장기발전계획을 수립하는 업무까지 모든 것을 혼자서 감당하지 않으면 안 된다. 하지만 이런 업무들은 아무리 역량이 탁월한 전문요원이라 할 지라도 혼자서 감당하기가 어렵다.

법률에 따라 지방기록관을 설립해야 하는 지방자치단체들은 공간과 시설을 마련하는 일보다, 오히려 적절한 방법과 수단을 마련하여, 각각의 업무를 지방사정에 맞게 잘 처리할 수 있는 전문요원들을 하루라도 빨리 선발해야 한다. 그런 뒤 이들이 위와 같은 업무를 잘 처리할 수 있도록 적절한 ‘전문요원 양성 프로그램’을 마련해줘야 한다. 이같은 노력들이 병행되어야 지방기록관의 전문요원들은 제 역할을 다할 수 있을 것이다.

8) 기록연구직이라는 직렬 자체가 학력 제한이 있으므로 당연히 ‘제한경쟁특별채용(특채)’을 실시해야 함에도 불구하고, 이를 ‘공채’로 뽑는 자치단체가 많아 수험생들의 시험준비 부담이 지나치게 과도하다. 지방기록관리요원을 제대로 선발하려면 시험과목을 줄임과 동시에 지방기록관에 필요한 경력(지방기록에 대한 조사 및 연구 경험, 시민사회단체 활동 경험 등) 점수의 비중을 높이는 방안 등을 고려해야 한다.

(4) 지방기록문화운동의 실태와 문제점

지방기록문화운동은 2002년 대전·충남기록문화포럼, 경기기록문화포럼 등이 창립되면서 본격화되었는데, 각 포럼의 핵심 활동은 △ 첫째, 지방 내의 모든 공공기관에 자료관이나 ‘기록관’을 설립하여 공공기록물을 제대로 생산하고, 관리하고, 공개할 수 있게 하는 활동 △ 둘째, 역사적 가치가 풍부한 해당지역의 모든 공적·사적 기록을 수집·정리·활용하여 지역사회의 문화역량을 한 단계 높이는 활동 △ 셋째, 지방기록을 토대로 지역주민 스스로가 지역 역사를 주체적으로 말하고 쓰게 하는 활동 등이었다.⁹⁾ 그러나 현재 여러 가지 이유로 대부분이 개점 휴업상태이다.

이런 이유 때문에 기록관리법이 제정된지 벌써 10년이 지났건만, 기록자치의 중요성에 대한 지역주민이나 공무원들의 인식은 여전히 낮은 상태이다. 해당 자치단체가 지방기록관 설립과 관련하여 어떤 계획을 가지고 어떤 업무를 수행하고 있는지, 이를 아는 주민도 시시비비를 가릴 줄 아는 주민도, 아무도 없다. 이런 사정은 각 자치단체가 국가기록원에 보고한 지방기록관 설립계획, 특히 관료 중심의 ‘설립추진단 구성안’만을 보아도 어느 정도 엿볼 수 있다. 이런 상태로는 지방기록관을 설립할 수도 없고, 설립해서도 안 된다.

2) 향후 지방기록관리 개선 방향과 방법

첫째, 지방자치가 발전하면서 도지사의 도정기록, 특히 도지

9) 대전·충남기록문화포럼 「창립취지문」 및 심포지움 자료집, 『대전·충남 지역 기록문화의 현황과 과제』(2002. 5) 참조.

사가 참여하는 각종 회의나 지시사항, 또는 도정에 관한 일일 또는 주간 업무계획, 엄청난 국비와 자체예산이 투입되는 각종 정책이나 공약사업 등과 관련한 기록의 중요성이 점차 커지고 있다. 하지만 지방의 기록관리 실태는 여전히 자치 이전 시대 그대로이다. 박춘배는 이런 현실을 타개하기 위한 방안의 하나로 ‘지방기록관’ 내에 ‘도정기록실’을 두어 이를 적극적으로 관리해야 한다고 주장한바 있는데(앞의 발제, 46-47쪽), 탁견이라 여겨진다.

최근 각급 지방자치단체들은 책임행정, 투명행정, 참여행정 구현을 표방하며, ‘정책실명제 운영규칙’을 앞다투어 제정하고 있다.¹⁰⁾ 하지만 정책실명제가 명실상부하게 이루어지려면, 다른 무엇보다 ‘정책기록물’을 생산하고 관리하는 시스템이나 프로세스가 마련되어야 한다. 하지만 이 문제에 대해서는 누구나 할 것 없이 관심이 없다. 중앙정부나 지방정부 차원의 정책감사, 또는 주민 참여 행정이 제대로 이루어지려면 도지사기록이나 각종 정책기록에 대한 생산의무제도가 제대로 정착되어야 한다.

둘째, 기록관리법에 따르면, 자치단체(자료관, 기록관)는 처리과 생산자나 기록관리 담당자를 교육하여, 기록물을 생산했을 때 정확하게 등록하고 이관하게 만들어야 한다. 하지만 전자기록물이나 시청각기록물, 행정박물, 간행물 등의 경우, 규정대로 등록과 이관이 이루어지지 않고 있다. 자치단체는 모든 기록들이 처리과에서 등록될 수 있도록 대책을 마련해야 한다. 특히 물품으로 관리되는 행정박물의 경우, 「공유재산 및 물품관리법

10) 광역자치단체 중에서는 부산, 대구, 인천, 경기 등이, 기초자치단체 중에서는 충북 진천군, 충남 공주시, 천안시, 강원 동해시, 인제군, 전북 전주시, 고창군, 담양군, 전남 광양시 등이 도입하였거나 도입할 예정이라 한다. 「진천군, 정책실명제 도입 입법예고」, 『대전일보』(2008.11.3)

」을 개정하여 ‘불용 처분’ 후라도 행정박물로서 관리될 수 있는 방안을 강구해야 한다.¹¹⁾

셋째, 현장 실무자들의 전언에 따르면, “처리과 캐비닛이나 창고에 비치되어 있는 종이기록물을 처리과가 자발적으로 이관하는 경우는, 심하게 말하면 사무실 이전이나 감사 때뿐이다”라고 말한다. 따라서 생산기록을 처리과에서 이관받으려면 기록관리 담당자들이 처리과를 돌아다니며 좌충우돌할 수밖에 없는 형편이라고 한다. 특히 지적과, 건설계획과, 건설본부 등은 도면을 많이 생산하고, 홍보기획부서, 관광문화부서 등은 시청각 기록물을 다수 생산하고, 정책·기획부서들은 정책 관련 자료나 책자를 많이 발행하는데, 이런 기록들을 제대로 이관받는 시스템은 거의 부재하다고 말해도 과언이 아니라는 것이다. 지방기록을 제대로 관리하려면 이같은 잘못된 이관 관행부터 바로잡아야 한다.

넷째, 전문요원의 채용이 기록관리 발전을 위한 유력한 수단이자 매개라는 사실은 이미 오래전부터 여러 차원에서 검증된 바 있다. 그런데 전문요원의 필요성은 공감한다고 하면서도 이에 관한 실질적인 진전은 찾아보기 어려운 형편이다.¹²⁾ 광역·기

11) 현 법령을 준수하는 경우, 어떤 물품이 불용 결정이 되면 ‘양여’, ‘매각’, ‘폐기’ 이외의 방법을 취할 수 없게 되어 있다. 따라서 어떤 물품을 행정박물로 지정하여 기록관으로 이관받기 위해서는 매년 정수점검을 실시하는 ‘물품’의 개념으로 이를 넘겨받아야 한다. 내구연한이 지난 물품인데도 불구하고 복잡한 절차를 거쳐 물품으로 이관받아 관리하는 것은 기록관리 담당자에게 큰 부담일 수밖에 없다. 우선 ‘양여’ 또는 ‘매각’은 동일 기관 간에 이관되는 것이므로 성립 자체가 불가능하고, ‘양여’가 된다하더라도 기록물관리 담당과에 물품으로 재취득되어 다시 관리번호가 부여되는 문제점이 있다. 게다가 ‘폐기’가 이루어진 후에는 물품을 완전히 소각시켜야 한다고 명시되어 있어서 폐기 이후에 물품을 이관받기 어려운 형편이다.

12) 「기록연구직렬 제도화를 위한 현실적 조치」, 『(제3회 기록학심포지움 발표문) 아키비스트와 기록물의 보존관리』(한국기록학회, 2002. 10)「기록연구직렬 제

초 지자체와 국가기록원은 ‘개정 법령’에 규정된 대로 하루라도 빨리 전문요원을 채용해야 할 뿐만 아니라 채용된 전문요원들이 법령에 규정된 기능과 역할을 다할 수 있도록 ‘지방기록관리 전문가 양성프로그램’을 운영하는 등 여러 가지 배려와 지원을 아끼지 않아야 한다. 특히 채용된 전문요원들이 해당 지방자치단체의 기록관리 현황과 실태를 정확히 파악할 수 있도록 적법한 형태의 ‘조사 권한’을 부여해야 한다. 이런 노력이 부재할 경우, 지방 사정에 맞는 적절한 ‘설립계획’이나 ‘기본계획’도 수립할 수 없게 될 것이다.

다섯째, 기록관리법은 기록물 평가 및 폐기 심의 때 해당지역의 전문가나 전문요원들을 적극적으로 활용해야 한다고 규정하고 있으나 현실은 그렇지 않은 듯하다. 물론 전문가나 전문요원이 참여한다고 해서 이런 문제가 단기간에 해결될 리는 없다. 하지만, 최소한 채용된 전문요원이 기관의 단위업무를 전체적으로 파악하고, 단위업무를 보존기간이 제대로 책정되었는지를 판단할 역량을 갖추 수 있도록 해당 자치단체가 여러 가지 배려와 지원을 아끼지 않아야 한다. 그럴 경우, 주요한 지방기록의 무단폐기와 관련된 문제점은 어느정도 개선될 수 있을 것이다.

‘개정 법령’에서 지방기록관 설립을 의무화한 것은 이같은 구조적인 문제점들을 개선하기 위해서라 할 수 있다. 하지만, 이런 문제는 다 덮어둔 채, 관 주도로 행정편의적으로 지방기록관을 설립하는 경우, 기록관리도 제대로 이루어지지 않고, 자치행정의 발전에도 도모하기 어렵다. 심하게 말하면 별 가치도 없는 기록들이 비싼 공간과 시설에 모셔지는 잘못이 범해질 가능성,

도화를 위한 현실적 조치’, 『기록학연구』 제7호(2003. 4), 165-177쪽]; 심성보, 「지방기록물관리기관 설치를 위한 역할과 책임」, 『계간 기록인(IN) 봄호』, 국가기록원, 2008. p.107

또는 최근 국가기록원이 그러하듯이, ‘자기 기관의 정체성’과는 아무런 관련이 없는 일종의 ‘도정 전시실’, 혹은 ‘도정 홍보실’ (도지사 선거사무실) 정도의 위상을 가진 있으나마나 한 기관으로 변질될 우려도 적지 않다.

3. 지방기록관 설립 추진 실태

1) 지방기록관 설립 관련 정책과 지침

지방기록관 설치와 관련한 구체적인 정책과 지침을 마련하기 위한 노력은 ‘개정법률’이 발표되면서부터 본격화되었다. 국가기록원이 그동안 입안 실천한 ‘지방기록관’ 설립 관련 정책과 지침들을 연도별로 정리하면 아래와 같다.¹³⁾

국가기록원의 지방기록물관리 관련 정책 및 지침

일 자	제 목	수 신 자
2004-03-12	기록물관리 전문요원 소요정원 조사 ¹⁴⁾	각 시도 및 시도 교육청
2006-02-17	기록관리혁신 종합실천계획 통보 ¹⁵⁾	중앙행정기관 및 이에 준하는 기관, 각 시도 및 시도교육청, 국회사무처, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 대법원, 대통령직속위원회(한시기구)
2006-06-08	지방기록관리혁신 연구용역 착수보고회 개최 ¹⁶⁾	국가기록원 내 각 팀장, 각 시도 및 시도 교육청
2006-07-20	기록물관리 전문요원 및 종사자 소요정원 파악 ¹⁷⁾	각 시도

13) 아래의 표는 ‘경기도청 지방기록연구사’인 김이경이 작성한 것이다.

2006-11-07	지방기록관리담당자 워크숍 참석 협조 ¹⁸⁾	각 시도 및 시도 교육청
2006-11-29	지방기록관리전문요원 정원확보 협조 요청 ¹⁹⁾	각 시도
2007-03-09	3월 중 시도 행정 부시장·부지사 회의 개최 안내 ²⁰⁾	중앙인사위원회, 대통령 직속을 제외한 중앙행정기관, 행정자치부 내 각국별 주무과, 국가기록원, 지방혁신인력개발원, 각 시도
2007-04-12	지방기록물관리기관 설치·운영 지원 지침 ²¹⁾	각 시도 및 시도 교육청
2007-04-18	지방기록물관리 전문요원 채용계획 파악 ²²⁾	각 시도 및 시도 교육청
2007-05-17	지방기록물관리기관 설치·운영계획 수립에 따른 조치사항 통보 ²³⁾	각 시도 및 시도 교육청
2007-09-04	지방기록물관리기관 설치관련 설문조사 협조 요청 ²⁴⁾	각 시도
2007-09-27	지방기록물관리기관 설치·운영계획 수립 시 모 존 수요 산정 참고사항 송부 ²⁵⁾	각 시도
2007-11-07	지방기록관련 연구용역 중간보고 및 토론회 참석 요청 ²⁶⁾	각 시도
2008-03-27	지방기록물관리기관 설치 운영 지원 연구보고서 배부 ²⁷⁾	각 시도
2008-09-11	지방기록물관리관계관 회의 개최 통보 ²⁸⁾	각 시도

- 14) 정부기록보존소 행정과-1764호, 2000년 기록관리법 시행과 관련하여 자료관 설치·운영과 기록물전문요원 배치가 의무사항이므로 소요정원 파악을 요청하고, 기록관리법에 따라 광역자치단체에 지방기록물관리기관을 설치할 수 있다는 내용의 공문.
- 15) 국가기록원 제도혁신팀-139호, ‘국가기록관리 혁신 로드맵(2005)’의 실천을 위한 「기록관리혁신 종합실천계획」 추진에 협조를 구하고, 소속기관과 유관기관에 이를 전파해 달라는 내용의 공문.
- 16) 국가기록원 제도혁신팀-502호, 지방기록관리 혁신 착수보고회의 개최를 알리는 내용의 공문.
- 17) 국가기록원 제도혁신팀-951호, 기록관리법에 따라 2006년 말까지 기록물관리 전문요원 배치완료를 촉구하고, 기록관리법 전부개정안에 따라 2007년 말까지 지방기록물관리기관 설치·운영계획을 수립하게 되었음을 알리는 한편, 지방자치단체 기록물관리 전문요원 중장기인력수급계획의 수립 등을 위해 소요정원을 파악한다는 내용의 공문.
- 18) 행정자치부 제도혁신팀-1067호, 기록관리법의 개정에 따라 지방기록관리 연구용역 등 지방기록관리 혁신 추진상황(지방기록물관리기관 조직 및 인력모형,

‘개정 법률’(부칙 제3조의 ‘경과조치’)에 따르면, 16개 광역자치단체는 2007년 12월 31일까지 전문요원을 확보함과 동시에 각

-
- 프로세스 및 시스템 모형, 시설기준 소개 등)을 공유하고 의견을 수렴하여 향후 정책에 반영하고자 워크숍을 개최하니 참석해달라는 내용의 공문.
- 19) 국가기록원 제도혁신팀-1174호, 기록관리법의 기록물관리 전문요원 배치규정에 따라 행정자치부가 「지방연구직 및 지도직공무원 임용 등에 관한 규정」의 개정을 추진 중이니 각 지방자치단체에서는 2007년 상반기 중으로 충원되도록 협조를 구한다는 내용의 공문.
 - 20) 행정자치부 자치행정팀-890호, 충남도청에서 시도 행정부시장·부지사가 참석하여 3월 이후 지방자치단체의 협조를 필요로 하는 사안에 대하여 논의할 예정인데, 이날 지방기록물관리기관 설치 협조와 기록물관리 전문요원 확충 안건이 상정된다는 내용의 공문.
 - 21) 국가기록원 제도기획팀-433호, 「지방기록물관리기관 설치·운영 지원지침」을 첨부하니 설치계획에 참고하고, ‘지방기록물관리기관 설치·운영 계획 평가단’을 구성하여 실시할 계획이니 협조해 달라는 내용의 공문.
 - 22) 국가기록원 제도기획팀-457호, 기록관리법의 시행에 따라 각 시도와 시도교육청은 2007.12.31까지 기록물관리 전문요원을 배치하여야 하므로 조속한 충원을 촉구하면서 지방기록물관리 전문요원의 충원계획을 제출하라는 내용의 공문.
 - 23) 국가기록원 제도기획팀-587호, 「지방기록물관리기관 설치·운영 지원지침」과 관련하여 일부 보완사항을 전달하고, 관할 자치단체와 협의 과정 중 시도교육청 또는 기초자치단체 중에서 독립적으로 영구기록물관리기관을 설치하고자 하는 기관이 있을 경우 대상기관을 통보해 달라는 내용의 공문.
 - 24) 국가기록원 프로세스혁신팀-641호, 지방기록물관리기관의 표준 프로세스와 조직모델 마련, 컨설팅 등을 위한 연구용역 사업 추진에 따른 설문조사를 실시하니 적극 협조바란다는 내용의 공문.
 - 25) 국가기록원 제도기획팀-433호, 지방기록물관리기관 설치·운영 계획 수립 시 보존 수요 산정에 포함하여 산정하도록 국가기록원에서 보유중인 지방자치단체 생산기록물 현황을 송부한다는 내용의 공문.
 - 26) 국가기록원 프로세스혁신팀-790호, 2007년 7월부터 지방기록물관리기관 설치·운영 지원 연구용역 사업을 추진하고 있는 바, 그 진행상황을 공유하고 토론하기 위한 중간보고 및 토론회를 개최한다는 내용의 공문.
 - 27) 국가기록원 정책지원팀-66호, 2007년부터 용역사업으로 추진해왔던 「지방기록물관리기관 설치·운영지원 연구」 보고서를 배부한다는 내용의 공문.
 - 28) 국가기록원 표준협력과-259호, 지방기록물관리기관 설치 및 지방기록관리시스템 구축에 관해 중앙의 입장을 설명하고, 시·도의 기록물관리관계관들의 의견을 수렴하고자 회의를 개최한다는 내용의 공문.

자의 조건과 사정을 반영한 형태로 지방기록관 설치 및 운영계획을 수립해야 했다. 이런 이유 때문에 국가기록원은 트라이튼테크와 한국국가기록연구원에 의뢰하여 ‘기록관 표준모델’을 설계한 뒤, 이를 근거로 설립계획을 수립할 것을 지시한 것으로 보인다.²⁹⁾

이 글을 작성하면서 각 광역자치단체가 국가기록원의 정책이나 지침들에 따라 어떤 ‘설립계획’을 수립했는지, 이를 어떤 형태로 국가기록원에 보고했는지, 그 내용을 구체적으로 조사하지는 못했다. 하지만 각 자치단체의 ‘설립계획’은 앞의 ‘용역보고서’에 보이는 「 시도 대상 설문조사 결과 », 그 이상도 이하도 아닌 것으로 보인다. 당시 설문조사 내용은 ① 설치추진단 구성 여부 ② 건물 및 시설 확보 계획 ③ 관리 대상기관 현황 ④ 기록물 평균생산량 및 보존수요 현황 ⑤ 기록관리시스템 현황 등이었다.

2) 지방기록관 설립과 관련한 기존 논의들

2008년 12월 국가기록원은 정부대전청사에서, 「지방기록물관리기관 설치 방안과 향후 과제」라는 제목의 ‘기록관리포럼’을 개최했는데, 위 포럼에서 발제된 조이형과 김상호의 발제요지를 정리하면 아래와 같다.

조이형(국가기록원 보건연구원), 「지방기록물관리기관 설치 추진 현황과 대안」: 조이형이 파악한 주요 문제점은 단연 ‘예산 확보’이다. 조이형은 이런 문제의식에 근거하여 △ 국고 지원

29) 2007년 국가기록원이 트라이이튼테크와 한국국가기록연구원에 용역을 의뢰하여 작성한 『지방기록물관리기관 설치·운영 지원 연구』(전4권) 참조.

(설립비용의 70%)에 기초하여 광역단위 ‘자치단체조합’을 구성하는 방안 △ 신축보다는 기존(유휴) 시설을 리모델링하거나, 도서관 등을 활용하는 단계적 현실적 추진 방안을 제시하였다.

김상호(대구대 교수), 「지방기록물관리기관 설치의 의의와 주요 쟁점」: 김상호의 문제의식도 ‘예산 확보’에 초점이 맞추어져 있기는 마찬가지였다. 하지만 조이형과 다르게 김상호는 ‘행정 효율성 증진’, ‘지방기록문화 발전’이라는 설립 명분이 과연 얼마나 설득력이 있는 것인지를 정면으로 문제 삼았다는 점에서 주목된다. 이런 문제를 해결하는 방안으로 김상호는 ‘지방기록관’을 지역의 사정에 맞게 다양한 형태(국가기록원 분관, 기록센터, 지방자치단체조합, 대학기록관 등등)로 설립할 것을 제안하였다.

한편, 박춘배(경기도청 과장)는 위 포럼에서, 경기도의 사례를 토대로 ‘경기도기록원’ 설치계획을 구체적으로 밝혔는데(「경기도 지방기록물관리기관 설치방안 연구」), 박춘배의 발제는 다른 발제와 달리 △ 경기도의 보존기록실태 △ 현재의 기록관리 실태 △ 관련 법령과 제도 △ 지역적 특성과 행정환경 △ 외국의 유관 사례 등을 두루 검토한 뒤, 이를 토대로 ‘지방기록관’ 설립계획을 구상했다는 점에서 주목된다. 지방기록관리 실태에 대한 구체적인 조사 연구 성과와 풍부한 행정 경험에 기초한 제안이므로, 경청할 대목이 적지 않다.³⁰⁾

첫째 지방기록관 설립을 단순히 하나의 공공기관을 추가로 설립하는 것으로 보서는 안 된다. 기록학, 특히 기록관리의 시

30) 박춘배, 앞의 발제문, 61-62쪽.

스텝적인 내용을 아는 전문가의 조언과 참여가 필요하다.

둘째, 각 지방자치 단체들은 기관의 현재 여건과 상황(특히 예산과 인력문제 등)을 고려하여, 실현 가능한, 적절한 설립모형을 찾아야 한다.

셋째, 기록관리 환경 변화(문서의 전자화, 정보공개 요구 확대)에 적절히 대응하려면 지방기록관을 행정관청의 직속기관이나 사업소 형태가 아니라 ‘독립기관화(?)’ 해야 한다.

넷째, 주민들이 참여하는 기록문화운동을 통해서, 지방기록관 설립과 관련한 공감대(중앙정부, 자치단체장, 지역주민)를 형성해야 한다.

하지만 제대로 된 지방기록관을 설립하려면, 좀 더 원론적인 문제제기가 필요하다. 제대로 된 지방기록관을 설립하려면 다른 무엇보다 먼저, 왜 지방기록관을 설립해야 하는 것인지, 어떤 기능과 역할을 수행하는 지방기록관을 만들어야 할 것인지를 심도있게 고민해야 한다.

4. 지방기록관 설립계획의 문제점

1) ‘보존수요 추정’ 및 ‘공간 조성 계획’의 문제점

광역자치단체의 보존수요 추정은 △ 보존공간과 시설 △ 관리 조직과 인력(업무분장) △ 운영 비용 등을 결정하는 중요한 변수이다. 용역 보고서는 앞으로 설립될 지방기록관이 50년 이후 보존관리해야 할 보존수요를 ‘1500만권’이라 산정한 뒤, 그에

근거하여 ‘표준모델’, 특히 보존공간(100만권, 200만권, 500만권 보존공간) 규모와 시설을 산출했다. 하지만 얼마나 타당한 계산인지 의문스럽다.³¹⁾

‘용역보고서’는 보존수요를 산정할 때, ① 국가기록원이 관리 중인(이관받은) 지방기록 ② 각급 기록관이 보관 중인 30년 이상 기록 ③ 처리과에 존재하는 미등록 기록 ④ 기관 비치기록 중 30년 이상 기록 ⑤ 향후 생산될 30년 이상 기록 등을 모두 다 포함했다. 여기에다가 간행물을 포함하면 보존수요는 엄청나게 늘어날 수밖에 없다. 하지만 이는 기록의 양을 추정할 것일뿐 질을 평가한 것이 아니다. 게다가 보존수요 자체도 과대평가되었을 가능성이 크다. 단언하기는 어려우나, 위의 기록들이 가진 가치를 구체적으로 평가해 볼 경우, “굳이 모든 지방기록물을 각각의 광역자치단체들이 따로 보존공간과 시설을 마련해서 보존·관리해야 할 필요가 없다”는 결론에 도달하게 될지도 모른다.

예를 들면, 경기도의 구기록물 보유현황 조사에 따르면, 30년 이상의 문서가 90만권, 간행물은 5천권 정도라고 한다. 하지만 이는 대부분은 전문적인 평가를 거치지 않은, 어찌 보면 최근에 갑작스럽게 늘어난 기록들일 뿐이다. 요컨대, 기록의 가치를 정확히 평가해서 정리하면 상당 분량의 문서를 정리(혹은 폐기)할 수 있을 것이라 여겨진다. 여기서 한가지 유념해야 할 점은, 기록관리법 시행 이전 시기, ‘처리과 중심의, 폐기 위주 정책’이 관행되었던 것은 중요한 기록이 거의 생산되지 않았기 때문일 수도 있다는 것이다. 증빙문서를 제외하면, 폐기할만하니까, 그렇

31) 이 글에서 ‘보존수요 추정’을 첫 번째로 문제 삼은 것은, 보존공간과 시설이 필요하지 않다는 뜻이 아니라 그것을 핑계로 ‘설립’과 ‘채용’을 뒤로 미루어서는 안된다는 뜻임을 미리 밝혀둔다.

게 한 것일 수도 있다는 뜻이다.

주지하듯이, 기록관리법 통과 이후 국가기록원은 보유기록의 질을 높이려는 노력보다는 양을 늘이는데 급급해 왔다. 이런 노력 덕분에 90년대 초반 몇십만권 불과했던 보존기록이 어느새 2백만권 수준으로 늘어났다. 이런 과정에서, “엄밀하게 가치를 평가하여 남길 것은 남기고 버릴 것은 과감히 버리는 것”이 제대로 된 기록관리라는 문제의식이 실종되었다. 이는 보존비용이 상대적으로 적게 들 수밖에 없는 전자기록물의 경우 더욱 심각하다. 중앙정부든 지방정부든, ‘잘 버리기’ 위해 어떤 노력을 기울여야 할 것인지 진지하게 고민한다면, 보존기록의 총량은 몰라보게 줄어들 가능성이 있다.

2) 예산 확보 계획의 비현실성

각각의 광역자치단체가 제출한 설립 계획을 근거로 계산하면, 16개 시도에 해당 지역의 보존수요를 충당할 수 있는 지방기록관을 따로 설립한다 할 경우, 소요 예산은 평균 500억원 이상이다. 그 비용의 70%를 국비로 보조해준다고 가정하면 중앙정부가 감당해야 할 비용은 적게 잡아도 5,000억원 이상으로 추산된다. 그렇다면, 중앙정부가 과연 이같은 막대한 예산을 지방기록관 설립에 지출하려 할 것인가? 내막은 모르겠으나, 지방기록관리에 상대적으로 관심이 높았던 참여정부 시기의 기획예산처도, “지방기록관은 지방사무를 수행하는 지방기관이므로 국비를 보조해 줄 수 없다는 입장”을 분명히 밝힌바 있다고 한다.³²⁾

32) 심성보, 「지방기록물관리기관 설치를 위한 역할과 책임」, 『계간 기록인(IN) 봄호』, 국가기록원, 2008. p.107

그러면 어찌해야 할 것인가? 현실적인 해결책은 무엇일까? 예산 절감 방법의 하나로 최근 지방기록관을 ‘지방자치단체조합’으로 공동 설치하자는 주장이 제기된바 있다.³³⁾ 그러나 지방행정에 밝은 이들의 한결같은 주장은 지방자치단체마다 처한 상황과 입장이 다르고, 또 예산 및 인력 문제 등이 복잡하게 얽혀 있어 합의를 도출하기가 쉽지 않다는 것이다. 이외에 ‘기존 건물 리모델링 방안’, ‘신축 규모 최소화 방안’ 등이 거론된 바 있으나, 지방마다 사정이 달라 현실적인 대안을 찾기가 쉽지 않은 형편이다. 그렇다고 지방기록관의 설립과 전문요원의 충원을 마냥 늦추거나, 원칙이나 설립 취지에 맞지 않는 타협과 절충을 선포하게 시도하는 것은 옳지 않다. 법령이나 시행령을 개정해 서라도 하루라도 빨리 현실적인 설립방안을 모색해야 한다.

5. 지방기록관 설립의 방향과 방법

1) 지방기록관의 설립 목적과 방향

지방기록관의 설립목적은 앞서도 강조했듯이 △ ‘행정의 책임성·투명성 강화’ △ ‘주민 참여 정치 활성화’ △ ‘지역사회에 유의미한 지식·정보 축적’ 등이다. 하지만, 각 광역자치단체가 보고한 ‘설립계획’들이 과연 이런 목적에 부합하는 것인지 의문스럽다. 제대로 된 지방기록관을 설립하려면 왜 설립해야 하는지, 어떤 역할과 기능을 담당해야 하는지를 진지하게 되물어야

33) 자세한 내용은 국가기록원이 발행한 「지방기록관리 혁신 연구」(2006.11); 조이형, 앞의 발표문(2008. 12) 등을 참조할 것.

한다.

첫째, ‘행정의 책임성·투명성 강화’를 위해서는 기록 생산의 무가 철저히 준수됨과 동시에 기관의 독립성이 보장되어야 한다. 뿐만 아니라 지방기록문화운동을 활성화하여, 각종 지방선거 후보자들이 입만 열면 강조하는 행정의 책임성 및 투명성 제고, 주민참여 행정 실천 등의 유력한 매개와 수단이 바로 ‘지방기록관’ 설립이라는 점을 주민들에게 인식시켜야 한다. 도지사를 유혹하려면... 실익을 챙기려면... 등등의 명분으로 국가기록원처럼 ‘도정 홍보실’ 역할을 전담하게 해서는 곤란하다.

둘째, ‘주민 참여 행정(정치)을 활성화’하려면 지자체의 중요한 선택과 결정, 혹은 주민들의 정치적 결정과 선택이 온전하게 기록으로 남아야 하고, 또 그같은 기록들이 적절한 방식으로 공개, 공유되어야 한다. 이를 위해서는 지방기록관이 지방기록문화운동의 산실, 즉 지방기록문화운동의 매개기관이자 협조기관 역할을 수행할수 있어야 한다. 지방기록문화운동이 활성화되지 않는 한 지방기록관리의 발전은 불가능하다.

셋째, 과거에 생산된 지방기록(보존기록) 가운데 유의미한 지역 지식과 정보를 담고 있는 기록은 그다지 많지 않다. 우리가 더 신경을 써야 할 기록은 과거의 사기록이나 구술기록, 또는 현재와 미래의 지방행정(자치) 기록들이다. ‘지방기록관’ 설립계획은 이런 점을 전제하고 수립되어야 한다. 즉 지방기록관이 해야 될 가장 중요한 일은, 가치가 떨어지는 과거기록을 비싼 공간과 시설에 잘 모셔 두는데 있는 것이 아니라, 가치 있는 공적 기록을 많이 생산하여 잘 활용할수 있게 만드는 것, 또는 유실되거나 흩어져 있는 가치 있는 지방기록(특히 구술기록)들은 잘 수집하고 정리(네트워킹)하는 것이라는 점을 명심해야 한다.

2) 설립 예산 절감 방안

‘지방기록관’을 설립할 때 사전 준비작업이나 장기발전계획(기록관리 기본정책)도 없이, 보존공간과 시설, 기구와 조직을 만드는데 연연해서는 안된다. 장기적인 발전계획이나 기록관리 기본정책을 수립한 뒤, 현실적, 단계적으로 설립문제를 풀어나가야 한다. 가령 예산 절감 방안의 하나로서, 성남, 대전, 부산의 보존공간과 시설을 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이럴 경우 설립비용을 많이 절감할 수 있으며, 해당 건물과 시설도 국가의 재산으로 남을 수 있다. 단, 최소한의 보존공간과 시설, 그리고 인력과 운영에 소요되는 비용은 자치단체가 부담한다는 조건을 걸어야 한다. 그렇게 할 경우, 기록관리 표준 적용, 기록관리 전문요원 채용 등 여러 방면에서 ‘지방기록관’에 대한 국가기록원의 통제력이 강화될 수 있을 것이라 믿어진다.

물론 과대평가된 것이라 할지라도, 향후 50년간의 보존수요를 감당할 만한 공간과 시설을 16개 시·도에 각각 설립할 수 있다면, 더할 나위 없이 좋을 것이다. 하지만 이는 비현실적일 뿐만 아니라 지극히 무모한 시도이다. 특히 최근 지방행정체계 개편 논의(특히 광역시와 도의 통합 논의)가 진행되는 상황에서 각 지방별로 보존시설을 마련하는 것이 과연 옳은 일인지 고민해 봐야 한다. 법령상의 지방기록관과는 별개로, 먼저 각각의 지방에 존재하는 유사기관이나 시설(박물관, 자료관, 도서관, 전시관) 등을 적극적으로 활용한 다양한 형태의 지방사료관을 설립하는 문제도 적극적으로 모색해야 한다.

3) 인력 충원 방안

2007년 표준정원제가 총액인건비제로 바뀌면서 자치단체의 인사 권한이 확대되었다. 하지만, 2008년 중앙정부의 정원 축소 방침이 발표되면서 자치단체의 전문요원 확보는 더 어려워졌다. 이러한 이유 때문에 서울시 마포구, 인천시 연수구, 경기도 시흥시 등은 기록물관리 전문요원을 ‘계약직’으로 채용했다. 하지만, 이는 기록관리법 제정 당시 전문요원을 ‘연구직’으로 신설한 취지에도 어긋나는 일종의 편법일 뿐이다.

전문요원 문제는 기록관리의 가장 중요한 인프라이면서도 해결하기 어려운 문제 가운데 하나이다. 지방자치단체들은 가능하다면 기관 내의 유휴 인력을 활용할 수 있기를 바라지만 이 또한 편법이다. 하루라도 빨리 기본소양을 갖춘 인재를 선발하여, 지방별로 지역의 사정에 맞는 ‘전문요원 양성 프로그램’³⁴⁾을 마련해야 한다. ‘지방기록관’의 장래는 ‘장기발전계획’을 수립하고 실천할 수 있는 분야별(기능별) 전문요원을 키워낼 수 있느냐 없느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

4) 이용·열람 편의 제공 방안

2005년 9월 감사원은 감사를 통해, “지방기록물의 중앙집중으로 인한 비효율성” 등을 이유로 지방기록관 설립을 의무화할 것을 권고”했고, 이에 따라 ‘개정법률’에서 지방기록관의 설립을 의무화했다고 한다.³⁵⁾ 하지만 지방에서 생산된 모든 기록들을 각 지방자치단체가 엄청난 비용을 들여 각각 보존·관리해야 할

34) 박춘배, 앞의 글, 55쪽 참조.

35) 조이형, 앞의 글, 6쪽.

필요가 있는지 재고해봐야 한다.

주민들의 공개 열람 요구가 많은 문서(대부분 비치문서), 또는 활용가치가 풍부한 기록들은 당연히 해당 지역의 보존시설에서 관리해야 한다. 하지만 그렇지 않은 기록들의 경우, 현재처럼 권역별 서고에서 관리해도 큰 문제가 생길 가능성은 별로 없다. 뿐만 아니라 열람요구가 많은 문서들 가운데 ‘진본성’ 여부가 크게 문제되지 않을 기록들의 경우는 원본을 권역별 서고로 옮긴 뒤, 이를 마이크로필름이나 전자문서화 형태로 서비스를 제공해도 큰 불편이나 불만은 없을 것이라 본다.

6. 맺음말

1999년 기록관리법 제정 이후 기록관리 분야는 어떤 행정분야보다 짧은 기간에 외형적인 성장을 이루었다. 그러나 법률과 제도는 개선되었을지는 모르나, “기록유산의 안전한 보존”과 “기록정보의 효율적 활용”이라는 기록관리법 제정의 기본취지와 목적이 잘 구현되고 있는지는 여전히 미지수이다. 가치 있는 기록유산이 어느 정도 생산 보존 활용되고 있는지, 행정의 책임성과 투명성은 높아졌는지, 기록을 매개로 한 주민 참여행정은 이루어지고 있는지, 정색하고 되묻는다면, 그 답은 여전히 부정적일 수밖에 없을 듯하다.

이는 지방기록관리의 경우도 마찬가지이다. 법령에 규정된대로 지방기록관이나 ‘기록관’을 운영하고 있는 곳은 거의 없을 뿐만 아니라, 각종 제도나 정책의 졸속성, 예를 들면 성급한 시스템과 프로세스 개혁으로 말미암아 현장에서는 오히려 더 큰

혼선이 빚어지고 있는 형편이다. 현장 실무자들의 이야기를 대충 정리하면, “악화가 양화를 구축한다”는 말이 있듯이, 가치있는 기록들은 여전히 생산·등록되지 않고, 오히려 다른 방식의 관리가 필요한 기록, 예를 들면 행정사무 관련 문서나 양식화된 증빙 관련 문서들만이 늘어나고 있는 추세라고 한다.

용역보고서의 ‘표준모델’이든 광역자치단체의 ‘설립계획’이든, 한결같이 ‘행정 효율성’과 ‘기록유산 보존’을 강조한다. 그러나 ‘표준모델’과 ‘설립계획’대로 지방기록관이 설립되었다고 해서 이같은 목표들이 달성될수 있을지 심히 의문스럽다. 특히, 지방 나름의 특성을 반영한 ‘기록관리 기본정책’이나 ‘장기발전 계획’이 없이 막연한 보존수요 추정에 근거하여 공간과 시설을 만들어서는 안 된다. 국가기록원이나 16개 광역자치단체는 공간과 시설을 마련하기에 앞서 먼저 △ 정부 수립 이후부터 현재까지 자신들이 어떤 가치가 있는 기록들을 생산·보존해 왔다는 것인지 △ 그런 기록들이 현재는 물론이고 미래에 어떤 활용가치가 있다는 것인지, △ ‘표준모델’이나 ‘설립계획’대로 지방기록관을 설립하는 경우, 어떤 활용가치가 있는 기록이, 얼마나 남을수 있다는 것인지 △ 특히 행정의 책임성과 투명성, 주민 참여 행정 등이 얼마나, 어떻게 구현될수 있다는 것인지, 지역주민들에게 설득력(근거) 있게 설명할수 있어야 한다.³⁶⁾

필자가 당장 설립할 것을 제안하는 지방기록관은 법률에 규정된 업무를 수행함과 동시에, 해당 자치단체의 사정에도 맞고

36) 국가기록원도 이런 질문에 답할수 있도록 하루라도 빨리 ‘국가기록 보존실태’, 특히 현재 보존하고 있는 기록들의 활용가치와 관련한 ‘백서’를 만들어야 한다. 지금까지 나온 ‘기록관리백서’(『역사로 가는 오늘 -2007 국가기록백서』 2007 참조)나 ‘홍보용 책자’(『참여와 시스템에 의한 기록관리 혁신』 2007)들은 국제표준이나 외국사례에 근거한 ‘원론 수준의 담론’만을 반복해서 강조하고 있을 뿐이다.

또 주민들의 요구에도 부합하는 ‘기록관리 기본정책’과 ‘장기발전전략’을 수립하고 실천하는, 일종의 ‘준비기관’이자 ‘추진기관’이다. 결론 삼아 필자가 제안하는 지방기록관의 설립방안을 요목별로 정리하면 아래와 같다.

첫째, 지방기록관을 설립하기 전에 각각의 광역자치단체는 △ 자치단체장 및 실무자 △ 교육청 등 유관 기관 실무자 △ 지방의회 의회 의원 및 도 교육위원 △ 국가기록원의 경험있는 연구원(학예사) △ 학계 전문가(지방 내 기록관리학과 교수) △ 지역주민대표(시민단체대표) △ 향토사연구자들로 구성된 ‘지방기록관리위원회’를 구성함과 동시에, 분야별(기능별) 전문요원들을 조속히 선발해야 한다. ‘지방기록관리위원회’는 ‘기록관’ 설립 이전에는 설립 준비위원회 및 추진위원회 기능을, 그리고 설립 이후에는 ‘국가기록관리위원회’처럼 상설적인 의사결정 기구 기능을 수행해야 한다. 지방기록관리위원회의 위원장은 단체장(혹은 민간전문가)이 맡고, 선발된 전문요원들은 위원장의 지휘 아래 ‘지방기록관리위원회’의 실무간사 역할을 수행해야 한다. 필자가 생각하는 ‘지방기록관리위원회’의 임무는, ① 지방기록관 설립 추진(최고 의사결정 기구) ② 전문요원 양성 프로그램 운영 계획 수립 ③ 지방기록문화운동 활성화 계획 수립 ④ 지방기록관 운영에 관한 제반 사항 심의 결정 ⑤ 지역 사정 및 주민 요구에 부합하는 ‘장기발전계획’ 수립 등이다.

둘째, 각각의 광역자치단체는 ‘지방기록관리위원회’의 지휘 아래, 기존의 행정라인과는 별도의 독립된 기관으로 지방기록관을 설립하여, 지방 자치 행정의 투명성과 책임성 강화라는 목표를 달성하는데 최선의 노력을 다해야 한다. 박춘배는 앞의 발표에서, ‘독립성과 전문성을 갖춘 기록관’을 설립하기 위한 ‘현실적’인 방안을 여러모로 검토한 바 있다. 지방기록관리위원회

가 나서서, 어떤 방안이 더 현실적이고 원칙에도 부합하는지 부단히 고민한다면 좋은 해법을 찾을 수 있을 것이라 믿는다.

셋째, 예산이 많이 소요되는 보존서고나 시설 등은 성남, 대전, 부산에 존재하는 권역별 서고와 시설을 공동으로 활용해야 한다. 보존수요가 넘쳐 권역별 서고에 추가 공간과 시설이 필요하다고 판단되는 경우, 그 비용은 중앙정부가 책임진다. 이렇게 국비로 상당량의 지방기록을 보존·관리하는 경우, 나머지 비용은 16개 광역자치단체가 충분히 감당할 수 있다고 본다. 출처주의, 현지주의 보존원칙을 기계적으로 적용하여, 활용가치가 크지 않은 증빙성 기록이나 양식화된 행정기록, 전자화된 행정기록들을 굳이 현지에서 따로 보존·관리해야 할 필요는 없다. 다만, 권역별 서고에 지방별 서고를 따로 만들어 관리할 것인지, 아니면 현행대로 관리할 것인지는 좀더 많은 연구를 해 봐야 할 것이다.

넷째, 각각의 광역자치단체는 지방기록관 설립 이후에 생산된 문서 가운데 권역별 서고에서 보존하는 것보다 자체에서 관리하는 것이 더 바람직하다고 판단되는 기록, 예를 들면, 출처나 원질서 보존이 필요한 문서, 혹은 활용가치가 풍부한 중요 문서들만을 보존관리하는 최소 규모의 보존공간과 시설(기존 공간 리모델링), 그리고 다양한 업무처리 공간 등을 각각의 지방기록관에 확보해야 한다. 그리고 이미 국가기록원에 이관된 지방기록 가운데, 활용가치가 높아 반드시 현지에서 관리해야 할 필요가 있다고 판단되는 기록들은 현지의 지방기록관으로 옮겨서 관리해야 한다. 이런 작업이 이루어지려면 해당 지방기록에 대한 보존실태 조사나 전체적인 평가가 선행되어야 함은 물론이다.

다섯째, 설립 이후 각각의 지방기록관은 ① 법령에 규정된 해

당 지역의 통상적인 기록관리 업무 ② 해당 지방에서 생산된 모든 보존기록물에 대한 실태조사와 구체적인 평가 업무 ③ 민간 기록을 포함한 각종 의미있는 지방기록의 수집 및 정리, 공개 및 활용 업무(수집 및 활용계획 수립 업무) ④ 지방기록문화운동의 매개 혹은 후원 업무 등을 수행해야 한다. 그런 과정에서 ‘지방기록관리위원회’는 △ 참여기관 혹은 관련기관 의견 △ 실무 관료나 전문가 의견 △ 지역주민들의 여론 등을 수렴하여 해당 지방의 사정을 적절히 반영한 독자적인 ‘장기발전계획’을 수립해야 한다. 앞서 언급한 박춘배의 설립계획안이 다른 어떤 제안보다 돋보이는 이유는, 관계법령이나 제도, 지역의 특수사정, 지방행정(특히 문서행정) 실무, 기록학 지식 등을 두루 시야에 넣으면서 설립계획안을 작성했기 때문이라 여겨진다. 필자가 ‘지방기록관리위원회’를 수립한뒤 이를 매개로 ‘장기발전계획’을 수립할 것을 제안한 것도 다 이런 이유 때문이다.

여섯째, 각각의 지방기록관은 앞서 언급한 업무를 안정적으로 수행하면서 ‘장기발전계획’을 실천할수 있을만한 여력이 생겼다고 판단되는 시점에 이르면, ‘장기발전계획’에 의거하여 지방기록관을 재편하는 활동을 수행한다. 중앙정부나 국가기록원은 각 자치단체들이 ‘장기발전계획’을 입안 실천할 수 있도록 여러 가지 정책적 지원과 배려를 아끼지 않아야 한다. 장기발전계획을 실현하기 위해, 권역별 서고에서 보존관리하고 있는 지방기록물을 해당 지방기록관으로 옮길 필요가 있다고 판단될 때는, 독립적인 공간과 시설을 마련할수도 있다. 하지만 그래야 할 필요성이 있는 기록이 얼마나 되는지 구체적인 평가가 선행되어야 한다.

“첫 단추를 잘 꿰어야 한다”는 격언처럼, 제대로 된 지방기록관을 설립하려면 설립 추진(준비) 단계부터 추진(준비) 절차와

전략을 잘 세워야 한다. 잘 모르겠다 싶은 경우는, 늦더라도 돌아가야 한다. 흔히 말하듯이 국가의 기록관리 기본정책은 가급적 보수적인 기저를 유지해야 한다는 뜻이다. 기록관리 시스템 개혁과정에서도 충분히 확인할수 있었듯이 급하게 개혁을 추진하는 경우, 돌이키기 어려운 오류와 실수를 범하기 쉽다.³⁷⁾ 이런 점들을 유념하면서, 관련 주체들과 충분히 의사소통을 하는 가운데, 단계적으로 지방기록관의 설립을 추진한다면 많은 성과가 있을 것이라 본다.

37) 현재 국가기록원에서 표준기록관리시스템(RMS)을 지방자치단체에 시범적으로 도입하는 사업을 진행 중인데, 지방기록물관리기관이 제대로 설치되지 않은 상황에서 시스템을 먼저 도입하는 것이 바람직한 것인지 재고해 봐야 한다.

ABSTRACT

Establishment and Operation of the Local Government Archives: Recommendations

Ji, Su-gol

Local governments in Korea, sixteen in total, shall establish local government archives to and manage preserve their permanent archives to comply with the Public Records Management Act amended in October 2006. National Archives of Korea(NAK) directed the local governments to recruit legally qualified archivists by the end of 2006 and to plan on the establishment and operation of the local government archives by the end 2007. However, none of the government archives was established by far. Government officials in NAK and the local governments raised the limits of the budget and human resources. What is more serious is that they don't concern why the archives are necessary and what missions and functions the archives should have. In this paper, I summarized the present situation and problems in establishing the local archives, and what we will do to establish normal government archives.

First, local governments should establish “local government records commissions” and employ qualified archivists. The local government records commission should comprise concerned and qualified members. The records commission, as a policy and decision-making body, should make plans and implement the plans to establish the local archives, establish professional

training programs to produce qualified archivists, promote local archives community activities, determine operational issues, and make a long-term development plan satisfying local demands. Second, the local government archives share existing repositories of NAK. Third, after the establishment of the archives, the local archives should perform normal records and archives management of the local governments as records acts mandate, do general records surveys and appraise the records created in the local governments. The local government archives should collect valuable local archives including private archives, and arrange and make usable them to provide access. They also promote and coordinate various cultural heritage community activities related to the local archives.

Key words: Public Records Management Act, Local Government Archives, Local Government Records Commissions