

지방 공공기록관리의 정책과제*

이 원 규**

공공기록관리법령이 제정, 발효된 이후 지난 10여 년간 지방에서의 기록관리와 기록보존을 체계화해야 한다는 문제제기가 끊임없이 지속되어왔다. 그중에서도 지방의 기록관리와 기록보존을 책임질 전담기구의 설립과 전문인력의 채용 등을 가장 우선적으로 수행해야 할 정책과제로 다뤄왔다. 그 사이 지방 차원에서 단위 기관별 기록관의 설립이나 법정 자격을 갖춘 전문인력의 채용은 어느 정도 가시화되어왔다. 하지만, 신규 인력의 대부분은 정규 기록연구직이 아닌 비정규직, 심지어 시간제 계약직의 신분으로 채용하고 있어 “기록물관리 전문요원”이라는 법령상의 표현이 자못 무색할 지경인 것도 모두가 공감하고 있다. 영구기록물관리기관의 경우 지난 2007년 각 광역지방자치단체별로 제출한 기본계획이 최근 알려지기도 하였는데, 다만 이러한 기본계획에 입각한 영구기록물관리기관은 아직 출현하지 않았다.

* 제10회 한국기록학회 심포지엄(일시: 2010. 6. 11, 장소: 서울역사박물관)에서 발표한 발표문.

** 현 연세대학교 기록보존소 아키비스트. 주요 논저 : 『한국 기록물관리제도의 이해』, 진리탐구, 2002.

지방기록물관리기관 설치계획 비교¹⁾

구분	기록물 보존수요 (2006+ 향후20년)	시설, 인력규모	소요예산(억원)	설치시기
서울	180만권	- 시설: 25,200㎡(7,600평) - 인력: 41명⇒59명	949	2008~2010
부산	240만권	- 시설: 16,851㎡(5,100평) - 인력: 25명⇒36명⇒58명	504	2008~2015
대구	220만권	- 시설: 13,224㎡(4,000평) - 인력: 25명	450	2008~2012
인천	240만권	- 시설: 16,146㎡(4,900평) - 인력: 25명⇒36명⇒58명	486	2008~2015
광주	110만권	- 시설: 9,758㎡(3,000평) - 인력: 9명⇒25명 확대	311	2008~2012
대전	90(시청만)	- 시설: 9,758㎡(3,000평) - 인력: 34명	360	2008~2013
울산	200만권	- 시설: 9,758㎡(3,000평)	330	2008~2015
경기	614만권	- 시설: 6,456㎡(2,000평) - 인력: 36명⇒57명	40~50 (기존건물 확충)	2008~2012
강원	200만권	- 시설: 20,721㎡(6,300평) - 인력: 36명	650	2008~2015
충북	100만권	- 시설: 12,126㎡(3,700평) - 인력: 24명	400	2008~2012
충남	100만권	- 시설: 13,910㎡(4,200평) - 인력: 25명	500	2008~2012
전남	100만권	- 시설: 12,133㎡(3,700평) - 인력: 34명	427	2008~2012
경북	200만권	- 시설: 47,672㎡(14,400평) - 인력: 25명	480	2008~2010
경남	200만권	- 시설: 15,036㎡(4,600평) - 인력: 25명⇒36명	480	2008~2013
제주	60만권	- 시설: 7,800㎡(2,400평) - 인력: 28명⇒35명	276	2008~2010

이러한 점에 국한하여 판단하자면, 지난 10여 년간의 지방 공공기록 관리 정책이 결코 성공적이었다거나 순조롭게 진행되고 있다고는 할 수 없다. 아울러 이러한 현상이 초래된 까닭이 지방자치단체 스스로의 인식과 추진 의지 부족, 중앙정부(국가기록원)의 지속적인 독려와 예산 지원의 결여, 각 기록관의 역량과 역할의 미흡 등에 있다고 하는

1) 전가희, 「사·도지방기록물관리기관 설립 추진 현황」, 『제2회 전국기록인대회 자료집』, 2010.

분석에 대체로 동의한다고 하더라도, 이러한 요인들이 향후 근본적으로 개선될 가능성 역시 그리 크지 않다는 점에서 문제의 심각성이 더욱 명확해진다. 따라서 보다 근본적인 원인을 찾아 대안을 모색할 필요가 있다는 생각을 갖지 않을 수 없고, 본고는 지방 공공기록관리의 여러 정책 과제 중에서 이점과 관련해 몇 가지 측면을 함께 논의해보고자 한다.

주지하듯이 공공기록관리법령은 일반 행정기관은 물론이고 공공성이 강한 민간의 기관까지를 포함하여, 업무활동의 투명성과 책임성을 확보하고 공공정보를 사회적으로 공유하며 원활한 이용을 보장하고자 하는 민주주의 기록행정의 기본정신을 일관되게 강조해 왔다. 나아가 공공분야를 중심으로 역사 사실의 규명과 역사 지식정보의 전수를 비롯한 국가의 역사역량과 기록문화의 진흥을 도모하는 선도적인 역할을 기대해왔다. 지난 국민의 정부와 참여정부가 추진하였던 기록관리체제의 정립과 혁신 작업은 가히 시대적 과업이었다는 평가에 인색할 수 없을 것이다. 또한 현 정부의 선진화라는 구호 역시 마땅히 추구해야 할 방향이라고 이해하고 싶다.

그러나 오늘의 주제와 관련해 보건대, 이러한 국가적 발전 전략이 지방의 현실적인 여건과 요구를 검토하면서 실질적인 동반자로서 수용해왔는가 하는 점에선 선뜻 동의하기가 주저된다. 달리 말하자면, 지방 공공기록관리 정책이 성공하지 못한 가장 큰 원인의 하나가 일종의 중앙 중심의 국가기록관리 발전전략에 있는 것은 아닌지 되짚어 볼 필요를 느끼게 되는 것이다. 이미 제기되었던 것처럼 사명감을 지닌 지도자와 강력한 리더십도 없고, 또한 예산도 없고 역량도 없는 지방의 현실을 놔두고, 국가의 법령과 제도를 앞세워 지방을 압박해온 것은 아닌지, “지방자치와 기록자치”를 표방하면서도 사실상 자율의 폭은 좁고 준수의 요구는 지나치게 완고했던 것은 아닌지, 국가기록관

리체제의 정립과 발전을 독려해온 우리 학계 스스로도 자문해볼 일이다.

일례로 광역자치단체 수준의 영구기록물관리기관 설립을 의무화한 것을 제도 혁신의 중요 성과로 손꼽아왔지만, 각 광역자치단체의 기본 계획에 입각한 지원 요구에 대해 중앙 차원에서의 지원이 구체화되지 않는다면, 결과적으로 혁신도 성취되지 않을 것이고, 그 책임이 지방에 있다고 할 수도 없는 상황에 처해 있다. 더우기 최근 금융위기를 겪으며 재정고갈의 우려를 낳고 있는 현 정부로서는, 설령 참여정부 시절 국가 차원의 지원책이 실제로 준비되었다고 하더라도, 이를 실행할 수 있는 여건도 아닌 만큼, 현재의 난처한 상황을 현 정부의 탓으로 돌릴 수도 없는 노릇이다. 이처럼 어느 누구도 계획대로 실행하는 것이 가능하지 않고, 또한 누구의 잘못이라고 할 수도 없으니, 지켜보는 연구자로도 난감하기 그지없다. 더군다나 앞으로도 이를 지속하여 정책기조로 삼는다면 실패의 수렁에서 빠져나올 도리가 없을 것이니, 그렇다면 이 문제를 어떻게 해결해갈 것인가?

공공기록관리법령에 따르면, 지방의 영구기록물관리기관은 두 가지의 사명을 지닌다. 우선 관할 범위 내의 기록관리와 기록보존의 정책을 수립하고 지도해가는 행정적 권한과 책무를 지닌다. 동시에 관할 기관들에서 생성된 중요 기록을 수집하여 집중 보존하며, 특히 공공기관의 업무활동을 위한 정보서비스만이 아니라 일반 국민과 주민, 후속 세대에 이르기까지 폭넓고 다양한 이용요구에 전문적으로 부응하기 위한 문화적 기능을 또 다른 하나의 사명으로 한다. 나아가 민간의 중요 기록은 물론, 심지어 엄밀한 의미의 기록이 아니더라도 지방의 역사 사실을 담은 일반 향토사 자료에 이르기까지 수집과 보존, 이용서비스 등의 책무를 갖는다. 요약하자면, 지방 사회의 역사와 전통의 수호와 전수에 이르기까지, 지방 영구기록물관리기관의 역할과 사명의

범주는 단지 행정관리의 차원에 머무르지 않는 것이다.

이러한 이중적 성격의 영구기록물관리기관 모형은 중앙기록물관리기관인 행정안전부 소속의 국가기록원과 크게 다를 바 없다. 민간의 전문가를 주축으로 한 국가기록관리위원회가 국가적 차원의 정책과 사업에 대해 심의를 시행하는 것을 제외한다면, 헌법기관의 영구기록물관리기관이나 지방의 영구기록물관리기관 모두 이러한 이중적인 역할을 수행해야 한다. 그런데, 만일 기록관리와 기록보존 분야의 행정적 권한과 책무를 행정안전부와 직접적인 업무 관계에 있는 해당 지방자치단체의 본청에서 수행하고, 지방의 영구기록물관리기관은 전적으로 문화적 기능을 수행하도록 하는 것은 전연 고려할 수 없는 일인가? 그렇게 된다면 동일한 지방자치단체장의 통솔 하에 있고 유사한 문화적 기능을 수행하는 공공 도서관이나 박물관 등과 함께 통합하여 운영하는 방안도 가능할 것이다.

특히, 기초자치단체의 경우라면 정책기능의 부담은 더욱 간략할 것인 만큼, 이러한 방식을 손쉽게 받아들여 영구기록물관리기관의 설립을 선택할 수 있을 것이고, 그에 따라 광역자치단체의 영구기록물관리기관이 감당해야 할 부담도 경감될 수 있으며, 또한 대규모의 국가적 지원 요구도 대폭 줄일 수 있을 것이다. 더군다나 선출직인 지방자치단체장이나 지방 의회의 관심을 이끌어 내는 것도 한결 자연스러울 수 있고, 나아가 대학이나 연구기관 혹은 시민사회단체의 참여와 협조 역시 보다 광범위해질 수 있을 것이다. 이렇게 본다면, 집권적 권한을 지향하는 중앙의 모형을 지방에 그대로 옮겨 놓으려는 듯한 발상이 그다지 효과적이지 않다는 지적이 오히려 설득력 있게 느껴진다.

이는 지방 공공기록관리의 정책에 대한 간단한 발상 전환에 불과한 사례라고 하겠지만, 실제로 이러한 논의가 제기되거나 검토되지 않았다면 그것은 단지 상상력의 결핍 때문만은 아닐 것이다. 특히 많은 현

실적인 문제에 직면해 있으면서도 “기록자치”를 실현하려는 비전을 갖춘 지방의 입장에서라면, 국가의 지원 여부에 모든 것을 기대는 모습을 보여서는 곤란하다고 생각된다. 물론 기왕에 발표한 기본계획에 따라 영구기록물관리기관 설립을 추진한다고 하더라도, 기존의 도청이나 시청 차원의 기록관 운영의 경험만으로는 역량 부족을 느끼지 않을 수 없을 것이다. 보다 현실적이고 실현가능한 방안을 찾기 위해서는 관할 기록관을 비롯하여 모든 역량을 결집하는 조직적인 노력이 수반되어야 할 것이다. 이와 관련해서는 과거 정부기록보존소 시절 제한된 역량에도 불구하고 법령을 제정하고 인력과 기능을 전문화하여 오늘날 국가기록원으로 성장해온 과정을 살펴보는 것도 유용할 것이다.

특히, 학예연구직, 공업연구직, 전문계약직 등 전문인력을 확충하고 사서직과 전산직 등 종사인력을 전문화하여 전반적으로 업무수행 역량을 강화하는 인사정책을 구사하였던 점을 간과해서는 안될 것이다. 또한 이들의 조사, 연구, 토론 등을 통해 법령 제정이나 업무 절차의 쇄신 등을 이룬 정책개발의 노력과, 그리고 그 성과를 회의와 세미나, 교육 등으로 전 종사자와 관련 부서에까지 전파할 수 있도록 교육과 홍보정책을 조직화한 것도 빼놓을 수 없다. 더군다나, 역사학, 문헌정보학, 정치학, 사회학, 공학 등 유관 학계와 공동세미나와 공청회 등을 개최하고 민간 각 분야의 지도적 인물들의 관심을 이끌어내고 절대적인 지지를 얻는 데에 성공하였던 협력정책의 공로도 시사하는 바가 적지 않을 것이다. 이러한 성공적 경험이 과연 지방에 전수되어 왔다고 볼 수 있겠는가?

오늘날 이미 기록관리학의 전문 연구자들이 학회와 대학에서 왕성하게 활동하고 있고, 이들의 교육을 통해 기록관리 전문인력도 대거 배출되고 있으며, 그 결과 국제적인 수준의 이론과 방법론에 대한 이해도 전에 없이 높아진 상태이다. 더군다나 기록관리와 기록보존에 대

한 국민의 이해도 높아져 있고, 언론과 각 분야의 관심과 호응 역시 과거와 비교할 수 없을 정도이다. 충분히 축적되지 못한 지방에서의 기록관리와 기록보존의 원동력을 창출할 훌륭한 터전이 이미 마련되어 있는 것이다.

그런 의미에서 보자면, 그간의 문제는 기록관리와 기록보존을 지나치게 행정적 역량의 문제로 해석하여 지방 스스로 무기력한 모습을 보이며 주춤거린 것에서 기인한 측면도 없지 않다고 생각된다. 지방정부의 운영을 보다 투명하고 책임 있게 수행하도록 하기 위해서, 그리고 보다 효율적이고 체계적인 업무수행을 위해서, 또한 중단 없는 업무의 연속성을 위해서라도 철저한 기록관리와 기록보존이야말로 더할 나위 없이 좋은 제도적 장치라는 것이 이미 국제사회에서 보편적으로 채택하고 있는 공개적인 평가다. 나아가 지방 공동체의 정체성을 함양하고 사회통합을 제고시키는 데에도, 그리고 지역사회의 역사와 전통에 대한 자부심과 문화의 진작에도 기록관리와 기록보존이 핵심적인 역할을 담당할 수 있다. 영구기록물관리기관의 설립은 공공업무활동을 통해 축적된 지방의 역사를 진정한 주인이자 주권자인 주민들에게 되돌려주는 가장 문화적인 사업의 하나이며, 지방 정부만이 아니라 지역사회의 역량이 함께 참여할 수 있는 열린 정책분야의 대표가 될 것이다. 이러한 점에서 보자면 지방의 공공기록관리 정책 입안자들은 단지 행정적 관점에서만 기록관리와 기록보존을 따지지 말고, 바로 이러한 문화적 역할과 사회적 기능에 대한 이해를 명확히 해야 하며, 이들에 대한 교육이나 협조도 이점을 특히 유의해야 할 것으로 생각한다.

이상에서 검토한 것처럼 지난 시간 지방의 공공기록관리 정책이 기록관 설치와 전문인력의 채용 등에서는 일정한 성과를 보이고 있지만, 지방자치를 뒷받침하는 “기록자치” 실현의 과제는 이렇다 할 성과를 내지 못해 왔고, 지금까지의 정책 방향만으로는 앞으로도 오랫동안 이

를 수 없는 박제화된 이상으로 남게 될 우려도 없지 않다. 뭔가 근원적인 전환이 모색되어야만 하는 상황인 것이다. 필자의 판단으로는 그 출발은 결국 국가기록관리체제의 혁신이라는 목표 아래 제도와 법령을 앞세워 단순히 중앙의 모델을 지방에 이식하려는 안이함에서 벗어나, 그 취지와 원칙 위에서 지방의 여건과 필요에 부응하는 다양한 실현 방안을 모색하는 것에서 비롯되어야 할 것이다. 또한 그러기 위해 서라도 기록관리와 기록보존이 단지 행정관리의 영역이 아니라 문화적이고 사회적인 영역에 맞닿아 있다는 근본적인 인식에 기초하여야 할 것이다. 이점은 비단 중앙과 지방의 정책방향을 새로이 모색하는데 그치는 것이 아니라, 공공기록관리의 정책에 함께 참여해온 학계로서나 정부의 소홀과 무능을 비판해온 모든 사람들 역시 다시금 숙고해야 할 과제일 것이다.