

서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 성격에 관한 연구*

천 호 준**

1. 머리말
2. 서울올림픽대회 조직위원회의 구조와 운영
 - 1) 성립과 변천
 - 2) 구성과 기능
 - 3) 의사결정의 기구와 과정
3. 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 생산 구조
 - 1) 문서관리 부서
 - 2) 문서관리 규정
 - 3) 공문서의 생산과 관리
4. 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 보존 관리
 - 1) 공문서의 보존 환경
 - 2) 공문서의 소장 환경
 - 3) 공문서의 관리 실태
5. 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 특성
 - 1) 출처의 다원성
 - 2) 기록의 파편화
 - 3) 잔존 기록의 불균형성
 - 4) 이용과 활용의 한정성
6. 맺음말

* 이 연구는 박사학위 논문의 일부분을 정리한 것임을 밝혀둡니다.

** 우석대학교 태권도학과 교수

[국문초록]

이 연구는 서울올림픽대회 조직위원회의 공문서에 대한 균형적 시각을 제공하고, 이용과 관리의 체계화를 도모하기 위해서 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 성격을 규명하는데 그 목적이 있다. 이를 위해서 서울올림픽대회 조직위원회의 구성과 운영에 대한 사항을 고찰하고 공문서의 생산 구조를 분석하여, 기록이 생산되는 원리를 파악하였다. 이후 서울올림픽대회 조직위원회 공문서 관리의 실제와 잔존 기록과의 관계를 확인하여 이들과 생산 원리와의 종합적인 분석을 통해서 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 특성을 제시하였다.

서울올림픽대회 조직위원회의 공문서는 조직 구성의 난맥상과 의사 결정의 독점적 양상의 형태를 취하고 있던 조직에서 생성되었으며, 조직 규모에 적합하지 않은 문서관리 부서와 비현실적인 문서 관리 규정, 그리고 왜곡된 공문서의 생산과 관리 환경 속에서 생산, 관리되었다. 또한 현재까지 남겨진 서울올림픽대회 조직위원회 공문서는 미흡한 관리 시스템의 영향 하에 놓여 있는 것이 있는 현실이다. 이와 같은 내용을 토대로 서울올림픽대회 조직위원회 공문서는 기록 출처의 다원성과 파편화, 잔존 기록의 불균형성 그리고 이용과 활용이 극히 제한적인 특성을 지니고 있음을 밝힐 수 있었다.

이상의 연구결과를 도출한 본 연구의 의의는 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선, 서울올림픽대회 조직위원회 공문서에 대한 체계적인 관리 방법론을 마련하기 위한 후속연구에 공헌할 수 있을 것으로 판단한다. 구체적인 후속연구로는 서울올림픽대회 조직위원회 공문서를 대상으로 한 정리와 평가에 관한 연구를 제시할 수 있다. 다음으로, 이 연구는 2011년 대구세계육상선수권대회와 2014년 인천아시안게임 등과 같은 다수의 국제 스포

츠 이벤트를 준비하고 있는 우리에게 시사하는 바가 매우 크다고 할 수 있겠다. 후대에 문화적 자산이 될 이들 행사에 대한 온전한 기록화에 본 연구는 일정한 공헌을 할 것으로 사료되기 때문이다.

끝으로, 공공기록물관리법령 속에 구현되어 있는 한시적 기관에 대한 기록 관리 규정의 보완과 국제 스포츠 이벤트 행사로서 서울올림픽대회와 같이 중요한 역사상을 온전하게 기록화하고 이를 후대에 효과적으로 전달할 수 있도록 하는 새로운 기록관리 대안 모델을 기대해 본다.

주제어: 한시조직, 올림픽, 서울올림픽대회, 서울올림픽대회 조직위원회, 기록관리

1. 머리말

현대 체육·스포츠사의 스펙트럼 내에서 올림픽은 정치, 교육 등의 가치체계와 결합하며 개최 국가의 경제, 사회, 문화 발달에 지대한 영향을 주고 있을 뿐만 아니라 현대 체육·스포츠사를 이해하는데 중요한 키워드로서 자리매김하고 있다. 실제로 올림픽 역사상 최고의 올림픽으로 전 세계 스포츠계로부터 찬사를 받고 있는 ‘88서울올림픽대회’는 한국 스포츠의 역사적 전환을 마련한 사건으로 체육 부문의 진흥뿐만 아니라 한국 사회의 다양한 영역에 걸쳐 광범위하고 긍정적인 영향을 미쳤다.

서울올림픽대회는 국가사적으로 중요한 역사적 사건이자 우리나라의 훌륭한 문화적 유산인 것이다. 이렇듯 중요한 과거의 기억과 경험을 현재로 되살리고 계승하기 위한 방편 중의 하나

는 서울올림픽대회 개최를 통해서 생성된 기록 유산을 체계적으로 보존하고 관리하여 후세에 전달하는 일이라 할 수 있다.

서울올림픽대회와 같은 스포츠 이벤트의 개최 이후에는 다종 다양한 기록이 생성된다. 이러한 기록 유산의 전승을 위해 그간 국내에서 많은 연구¹⁾가 이루어져 왔지만 이들 연구들은 올림픽 관련 기록 유산의 가치와 중요성 그리고 서울올림픽대회 관련 기록을 관리해야 하는 당위성을 제시했다는 측면에서 높은 평가를 받고 있지만 실효성 있는 기록관리 방안은 제시하지 못하고 있는 것으로 평가받고 있다. 이러한 현상은 다종다양한 연구 대상 즉, 해당 기록의 특성을 명확히 분석하는 선행연구의 부재 속에서 일어난 결과로 판단한다.

한편, 스포츠 이벤트가 한시적 조직 형태인 대회조직위원회로 운영된다는 점을 감안할 때 당시 서울올림픽대회 조직위원회가 생성한 공문서는 정보적 가치와 사료적 가치 측면에서 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 이들 공문서는 개최 준비와 개최 기간 동안에는 대회 운영의 효율성과 투명성을 제고하는 역할을 했을 뿐만 아니라 개최 이후에는 향후 유사 스포츠 대회를 개최하는데 있어서 효과적인 참고자료로 활용할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 이들 공문서들은 체육·스포츠분야의 역사 사료로서 학술적, 경제적 가치 등과 같은 파생가치를 창출할 수 있는 기록 자료로서의 의의를 함께 지니고 있다.

그러나 당시 기록 관리에 대한 인식 부족과 기록 관리 시스

1) 천호준, 「올림픽 기록물의 보존 및 그 과제」 『한국체육사학회지』 제 14호, 한국체육사학회, 2004, 66~78쪽, 천호준, 「서울올림픽기록물의 존재형태에 관한 연구」 『서울학연구』 29호, 서울학연구소, 2007, 279~302쪽, 천호준, 한동욱, 나영일, 「올림픽 구술사 아카이브 구축을 위한 기초연구-미국아마추어운동재단을 중심으로」 『체육과학연구』 18권 제 3호, 국민체육진흥공단 체육과학연구원, 2007, 115~123쪽

템의 허술함으로 인해 서울올림픽대회 조직위원회가 생성한 공문서는 양적·질적 측면에서 보완의 여지가 남아 있으며, 보존되고 있는 공문서 관리에 대한 체계적인 방법론의 개발이 요구되고 있다²⁾

이상의 상황을 종합적으로 고려해 볼 때 서울올림픽대회 조직위원회 공문서를 효과적으로 관리하기 위한 방법론을 개발하고 적용하기 위해서 필요한 최우선의 과제는 이들 공문서의 성격을 구체적으로 파악하는 것이라 할 수 있다. 따라서 이 연구는 서울올림픽대회 조직위원회의 공문서에 대한 균형적 시각을 제공하고, 이들 공문서의 이용과 관리의 체계화를 도모하기 위해서 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 성격을 규명하는데 그 목적이 있다.

이러한 연구목적을 수행하기 위해서 우선, 서울올림픽대회 조직위원회의 공문서의 성격을 규정하는 것은 조직위원회의 실체임을 인식하고, 이에 대한 구조와 운영방식, 의사결정에 관한 기구와 전개 양상의 측면을 고찰하여 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 생산 조직을 구체적으로 분석하였다. 다음으로 조직위원회 공문서의 생산 원리를 이해하기 위해서 조직위원회 공문서의 생산 구조 즉, 문서관리부서, 문서 규정 그리고 공문서의 생산 과정과 관리의 측면을 살펴보았다. 그 다음으로 조직위원회 공문서 관리의 실제와 잔존 기록과의 관계를 확인하기 위해서 조직위원회 공문서의 보존 환경, 소장 현황 그리고 관리 실태를 분석해 보았다. 나아가 이상의 내용을 종합적으로 검토하여 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 특성을 파악해 보았다.

이상의 연구결과는 스포츠 이벤트의 기록 사료에 대한 인식

2) 천호준, 「서울올림픽기록물의 존재형태에 관한 연구」, 299쪽

을 새로이 전환하는 계기와 함께 서울올림픽대회 조직위원회의 공문서를 체계적으로 관리하기 위한 방법론을 마련하는데 일정한 시사점을 제공해 줄 것이다. 또한, 향후 국내에서 개최될 스포츠 이벤트의 온전한 기록화를 위한 후속연구에도 이바지 할 것으로 판단한다.

2. 서울올림픽대회 조직위원회의 구조와 운영

1) 성립과 변천

1981년 9월 30일 독일의 바덴바덴에서 제 24회 하계 올림픽 개최지로 서울이 결정되었다. 이에 따라 1981년 11월 2일 세종문화회관에서는 서울올림픽대회조직위원회의 발기인 총회 및 제 1차 위원총회가 개최되었다.

이에 국회에서는 1981년 12월 16일에 서울올림픽대회조직위원회 지원법을 발의하고 12월 31일에 법률 제3535호로 이를 제정, 공포했다. 이에 따라 서울올림픽대회 조직위원회는 국제올림픽위원회를 비롯해 국제경기연맹 및 각국 국가올림픽위원회와 긴밀한 협력관계를 유지하고 대내적으로 체육부를 비롯한 행정부서, 정부 지원위원회, 대한체육회, 대한올림픽위원회, 서울시, 범민족올림픽추진중앙협의회 등과 같은 조직과 유기적인 협조체제를 구축했다.³⁾

이러한 제반 협력 조직과 서울올림픽대회 조직위원회는 유기

3) 국가기록원 나라기록지식 포털 시스템: <http://contents.archives.go.kr/> 참고

적인 협조 체제를 구축하고 있었다. 그러나 실질적으로는 서울 올림픽대회 조직위원회가 대회 운영과 업무를 총괄함으로써 관련 조직을 통제하고 있었다.

제반 조직의 구체적인 업무를 살펴보면, 정부지원위원회는 각 부처가 추진하는 올림픽 관련 사업과 업무를 총괄 조정했는데 특히, 정부부처 중 체육부는 제반업무를 실질적으로 총괄, 조정하는 부서였다. 또한 서울특별시는 대회에 필요한 시설과 올림픽 선수촌, 대회용 아파트, 국제방송 센터, 메인프레스 센터 등 대회 관련 시설을 준비하고, 올림픽을 치르는데 필요한 여건을 조성하는 제반업무를 추진했다. 그리고 올림픽을 치르는데 직접적으로 관여하고 각종 경기 종목을 운영하는데 협조하고 선수단 육성 및 대회에 참가하는 업무를 담당했던 조직은 대한체육회였으며, 정부조직위원회와 국회지원특별위원회는 재정지원이나 직접적 사업을 맡았다.⁴⁾

이외에도 올림픽을 국민적 대제전(大祭典)으로 승화시키고 성공적으로 개최하기 위해서 범민족올림픽추진중앙협의회와 해외 동포위원회 등과 같은 민간조직이 설립되었다. 민간조직에서는 기금 마련과 같은 지원활동을 통해 서울올림픽조직위원회를 후원하는 역할을 했다. 출범 당시 서울올림픽대회 조직위원회의 정관⁵⁾에 의하면 임원은 위원장 1인, 부위원장 2인 이상 6인 이내, 집행위원 25인 이내(위원장 포함), 위원 55인 이내(위원장 및 집행위원 포함), 감사 2인으로 구성되었다. 제정 당시의 기구는 위원총회, 집행위원회 그리고 사무처가 있었다.

4) 강동수, 「Matrix 조직 이론의 적용 사례 연구: 서울올림픽 조직위원회와 대전 세계 박람회 조직위원회를 중심으로」, 충남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1991, 32쪽

5) 이재철, 「서울올림픽대회 조직위원회의 의사결정 방법」, 고려대학교 정책과학 대학원 석사학위 논문, 1989, 18~20쪽

한편, 서울올림픽대회 조직위원회는 최고의결기관으로 위원 총회를, 심의의결기관으로서 집행위원회를 두었다. 그러나 집행위원회는 위원총회와 다를 바가 없었다. 또한 조직위원회에서는 사무집행기관으로 사무처를 설치했고 사무처의 장으로 사무총장을 임명하였으나 실질적인 최고책임자는 위원장이었다.

1981년 10월 31일에 발족한 사무처는 올림픽 준비 업무를 실제로 담당하는 기구로서 1988년 6월 대회운영체제로 개편될 때까지 무려 19차에 걸친 조정을 했다. 서울올림픽대회 조직위원회의 변천은 사무처 직제의 변천에 의해 이루어졌다 해도 과언이 아니었다⁶⁾.

서울올림픽조직위원회는 대회가 임박해지면서 여러 형태의 조직 개편이 이루어진다. 특히, 조직위원회의 사무처 기구는 1986년 서울아시안 게임을 거치고 서울올림픽 대회가 임박하면서 다양한 발전을 하게 되는데, 1988년 3월에는 사무처의 기구를 3부 위원장(1사무총장 포함), 3사무차장, 1연구실장(1본부장), 39국장급(2실장, 1대변인, 1감사관, 1의전관, 6기획관, 3조정관, 1담당관, 23국, 1사무소), 125과장급(73과, 52담당관)으로 조정하여 대회 개최 준비에 만전을 기하였다.

2) 구성과 기능

(1) 서울올림픽대회 조직위원회의 구성

서울올림픽대회 조직위원회(SLOOC)는 한시적 조직으로서의 특성⁷⁾과 함께 타 조직에 비해 독특한 구조적 특성을 가지고 있

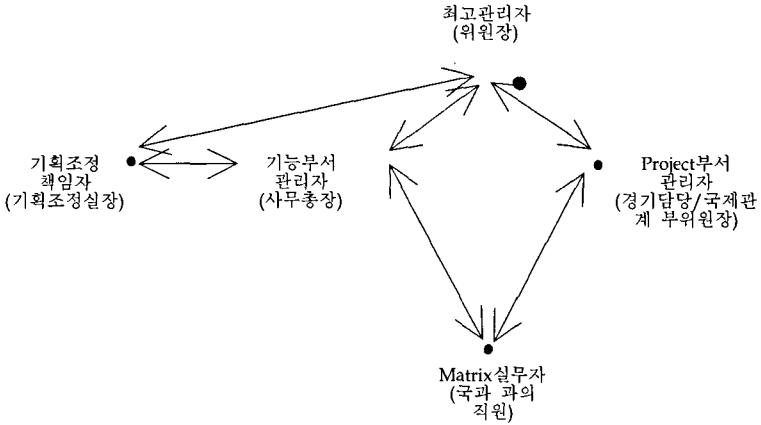
6) 서울올림픽조직위원회, 『제24회 서울올림픽대회 기획국 결과보고서』, 1988, 202~211쪽

었다. 류시우(1985)⁸⁾는 서울올림픽대회 조직위원회(SLOOC)의 구조적인 특색을 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 합의제 조직과 단독제 조직의 이원적 조직 구조를 취하고 있다. 이는 조직위원회가 의결기관으로서 의원총회 및 집행위원회를 가지고 있다는 점과 다른 한편으로 집행기관으로서 사무처조직을 가지고 있었기 때문이다. 둘째, 일종의 매트릭스(Matrix) 조직 형태를 취하고 있다. 이는 조직위원회가 총무국이 중심이 된 기능 조직과 프로젝트(Project) 중심의 여러 국, 과들로 형성된 조직구조를 이루고 있었기 때문이다.

매트릭스 조직 내에서는 기능부서와 프로젝트 부서내의 실무자들의 역할이 모호하게 되기 쉽고 특수한 업무 목적을 위한 프로젝트를 수행함으로써 조직 규모가 커지는 일반적인 특성을 가지게 된다. 서울올림픽대회 조직위원회 매트릭스 조직의 형태는 <그림 1>과 같다.

7) 이재철(1989: 27~30쪽)은 한시적 조직의 특성을 한시적 조직의 효용성, 문제집 그리고 기능(機能)으로 설명하고 있다. “한시적 조직의 효용성으로는 전문적인 것의 통합화, 창조적 아이디어의 원천, 인적 자원의 경제적 활용, 자아실현적 욕구의 충족 그리고 조직단위간의 의견교환 활성화 등이 있으며 문제점으로는 군웅할거(群雄割據)의 가능성, 권력투쟁, 직인평가제의 부재 그리고 결정의 지연 등이 있다. 특히, 한시적 조직의 기능으로는 경험이 없는 대규모 행사에 대처할 수 있는 점, 신속한 조직 구성이 가능한 점, 비공식 집단이 활성화 된다는 점 그리고 지식·기술의 이전 및 활용이 용이하다는 점이 있다”.

8) 류시우, 「서울올림픽대회를 위한 행정조직에 관한 연구」, 서울시립대학교 도시행정대학원 석사학위논문, 1985, 86~88쪽



〈그림 1〉 서울올림픽대회 조직위원회의 매트릭스조직 형태

<그림 1>과 같은 매트릭스 조직 형태의 특성은 첫째, 매트릭스 조직은 지휘 체계가 일상 업무에서의 상관과 프로젝트와 같은 임시적 업무에서의 상관이 상이하다는 점이다. 결국 이 조직은 이중지휘체제로 인하여 이중정보체계를 가지며 조직의 융통성(Flexibility)과 견제와 균형을 유지할 수 있는 의사결정에는 능률적이지만 조직이 복잡하게 되고⁹⁾ 커지는 경향을 지니게 된다. 둘째, 매트릭스 조직 구조는 조직의 목적, 사업의 성격, 조직규모, 기술수준 및 하위 체제와의 관계, 권한구조 등에 따라 계속 변하는 특성을 가진다. 서울올림픽대회 조직위원회는 이와 같은 매트릭스 조직 구조를 기반으로 구성되었다. 서울올림픽대회 조직위원회의 최고관리자는 서울올림픽대회 조직위원회 위원장이었고, 기능부서의 관리자는 사무처의 사무국장이 되며 경기담당, 국제관계 부위원장은 프로젝트 관리자임을 알

9) 정길호, 「Matrix 조직이론의 적용사례 연구」, 고려대학교 행정학과 대학원 석사학위논문, 1985, 7~8쪽

수 있다. 또한 서울올림픽대회 조직위원회의 중요한 계획 수립, 조직 운영 그리고 각종 사업에 대한 종합적인 관리는 기획조정 책임자인 기획조정실장이 맡았고 매트릭스 실무자는 각 국, 과에 소속된 직원이 그 임무를 수행하였다.

그러나 매트릭스 조직 구조로 구성된 서울올림픽대회 조직위원회는 대회에 임박하면서 매트릭스 조직의 구조적 특성과 한계를 그대로 드러내게 된다. 실례로 서울올림픽대회 조직위원회의 직제는 사업이나 업무 이외의 목적¹⁰⁾으로도 수시로 변경되었고, 조직의 규모는 더욱 복잡하게 확대되어 갔다.

(2) 서울올림픽대회 조직위원회의 기능

전술한 바와 같이 서울올림픽대회 조직위원회는 제 24회 서울올림픽대회의 개최와 운영을 위해 한시적으로 조직된 기관으로 의원총회, 집행위원회, 사무처 그리고 각종 협의회, 전문위원회, 자문위원 등으로 조직되었다. 서울올림픽대회 조직위원회의 의원총회와 집행위원회의 기능은 <표 1>¹¹⁾과 같다.

<표 1>에 의하면 의원총회와 집행위원회는 조직 내에서 중요한 업무를 수행했다. 그러나 실제로는 사무처에서 미리 준비한 안건을 읽고 통과시키는 정도에 불과했고, 위원자신들도 거의 명예직이라는 생각을 하는데 그쳤다. 집행위원회도 의원총회보다는 어느 정도 발언권도 있었고 협의할 내용도 있었으나

10) 이재철(1989 : 27~30쪽)은 다음과 같이 지적하고 있다. “기본적으로 한시조직인 SLOOC의 직제가 사업에 따라 또는 상황에 따라 변할 것이라는 것은 예측할 수 있는 사실이었다. 그렇다고 해도 위원총회의 의결없이 수시로 신설·폐지할 수 있는 담당관(2급)이 126개의 과장급 중에서 53개나 되었다는 사실은 SLOOC직제의 유동성을 여실히 드러낸 단면이라 하겠다. 여기에 특정인을 승진·전보시키기 위한 직제변경까지 시도되었기 때문에 혼란은 더욱 가중되었다고 본다”.

11) 서울올림픽대회 조직위원회 정관 19조 제 3항과 정관 22조 제 2항 참고

기본적으로 사무처가 준비한 안건을 통과시키는데 급급했던 것은 위원총회와 다를 바가 없었다¹²⁾. 사무처는 올림픽준비업무를 실질적으로 담당한 핵심기구로서 대회 준비를 위한 대회운영, 행정지원, 국제관계 등 올림픽에 직·간접으로 관계되는 모든 업무를 수행했다. 따라서 사무처는 그 직제표 이상의 기능을 발휘했다¹³⁾.

한편, 서울올림픽대회 조직위원회의 3대 협의회¹⁴⁾와 각 전문위원회는 나름대로 대회 준비에 기여한 공이 있으며 어느 정도의 권한을 가지고 업무를 수행해내는 기능도 있었다. 자문위원들은 위원장의 개인 고문 역할에 불과했으며 별다른 기능을 발휘하지는 못했다¹⁵⁾.

〈표 1〉 위원총회와 집행위원회의 기능

조직	기능
의원총회	<ul style="list-style-type: none"> · 조직위원장의 예산·결산·차입금 및 기본재산의 취득 처분과 관리에 관한 사항 · 정관의 개정에 관한 사항 · 조직위원회의 해산에 관한 사항 · 임원의 임면에 관한 사항, · 주요 사업계획의 승인에 관한 사항 · 법령과 이 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항 · 기타 조직위원회의 운영상 중요하다고 위원장이 부의하는 사항
집행위원회	<ul style="list-style-type: none"> · 의원총회에 부의할 사항 · 긴급을 요하는 사항 단, 중요한 사항은 차기 위원총회에 보고하여 추인을 얻어야 한다. · 위원총회에서 위임된 사항 · 조직위원회의 규정의 제정·개폐 · 기타 중요사항

12) 이재철, 같은 글, 19쪽

13) 이재철, 같은 글, 31쪽

14) 3대 협의회로는 대회운영협의회, 문화예술협의회, 보도방송협의회가 있었다.

15) 이재철, 같은 글, 32쪽

3) 의사결정의 기구와 과정

서울올림픽대회 조직위원회의 의사결정기구로는 위원총회¹⁶⁾와 집행위원회¹⁷⁾가 있었다. 그러나 전술한 바와 같이 이 기구들은 의사결정 과정에서 중요한 역할을 차지하지는 못했다. 위원총회의 경우 명목상의 기구에 불과했고 집행위원회의 경우 위원총회보다 조금 더 나은 영향력을 행사했을 뿐 사무처가 준비한 원안을 근본적으로 바꾸거나 하는 결정을 내리지 못했다¹⁸⁾. 서울올림픽대회 조직위원회에서는 위원장이 최종 의사결정권을 가지고 모든 권한을 행사하였다. 실제로 위원장은 사무처의 최고책임자로서 중요한 결정을 도맡아 했다¹⁹⁾.

이외에 서울올림픽대회 조직위원회의 의사결정기구로는 확대간부회의, 조정간부회의, 집행간부회의 그리고 전문위원회 등이 있었다. 이들 의사결정 기구의 위계(位階)는 집행간부회의, 조정간부회의 그리고 확대간부회의의 순이다.

확대간부회의에서는 서울올림픽조직위원회 전체의 주간업무 계획이 각국·실별로 보고되었고 질문과 답변, 그리고 토의도 할 수 있었다. 과장급들의 의견이 반영되는 경우는 극히 적었

16) 서울올림픽대회 조직위원회 정관 제 19조 1항에서는 위원회의 최고 의결기관으로 위원총회를 둔다고 명시하고 있다(이재철, 1989 : 32쪽).

17) 서울올림픽대회 조직위원회 정관 제 22조 2항에서는 긴급한 사항과 중요한 사항을 결정하기 위해 집행위원회를 둔다고 명시하고 있다(이재철, 1989 : 32쪽).

18) 이재철, 같은 글, 32쪽

19) 위원장의 막강한 의사결정권은 서울올림픽대회 조직위원회의 운영에 순기능과 역기능을 함께 가져왔다. 순기능으로는 첫째, 의사결정의 속도를 빠르게 했다. 둘째, 권위주의적 리더쉽의 확립이다. 역기능으로는 의사결정에 신중함이 결여되었다. 둘째, 조직의 경직성과 업무협조의 어려움을 초래했다. 셋째, 민주적 의사결정이 어려웠다. 넷째 직원들의 사기를 저하시켰다(이재철, 1989 : 46~51쪽).

지만 업무 면에서 이 회의를 통해 결정되는 사항도 많았다. 조정간부회의는 사무총장 주재로 주 1회 또는 2회 정도 개최되었는데 여기서는 비교적 활발한 토론과 발언이 이루어졌다. 문제는 일단 이 회의에서 결정된 사항이 하나의 계획으로 확정되기 까지에는 많은 변수가 있었다는 것이다. 조정간부회의가 무엇인가를 결정해도 집행간부회의에서나 또는 위원장이 이를 반복해 버리면 소용이 없게 되는 경우가 많았다. 집행간부회의는 위원장 주재로 필요시에 개최되었으나 여기서도 권위가 있는 최종 결정은 기대하기가 어려웠다. 어떤 사안의 경우 위원장 자신이 그 결정을 바꿨기 때문이다.

한편, 전문위원회는 특수·전문분야의 권위자들로 개최되어 이들의 결정이 최종결정이 되는 경우가 많았다.²⁰⁾ 서울올림픽대회 조직위원회의 의사결정방법으로는 회의를 거쳐 결정되는 방법과 위임전결²¹⁾규칙에 따라 결재를 받는 방법이 있었다.

상기한 의사결정 구조를 살펴보면, 조직위원회 내에서 조직위원장의 의사결정이 중요하게 작용하였음을 알 수 있다. 위원장은 최종 의사결정권자로서 각각의 회의에서 결정된 사안에 대한 최종의 의사결정권을 행사하였다.

서울올림픽대회 조직위원회에서는 결재를 통한 의사결정과 정 방법도 있었다. 이 방법은 기안된 문서의 결재 라인에 따라 의사결정이 이루어지는 것이었다. 당시 서울올림픽대회 조직위원회의 업무 결재에 있어서 최고 결정권자는 위원장이었고, 비서실의 영향력도 상당했던 것으로 파악²²⁾된다.

20) 이재철, 같은 글, 32~34쪽

21) 위임전결(委任專決)이란 권한과 책임을 명확히 하고 문서 결재 및 업무 처리에 있어서 신속과 능률을 기하기 위해서 어떤 사안에 대한 의사결정을 보조기관이나 다른 사람에게 위임하는 것을 의미한다.

22) 이재철, 같은 글, 46쪽

이상의 내용을 검토할 때 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 생산구조의 특성은 대략 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 잦은 직제개편과 매트릭스 조직 형태로 구성되어 매우 복잡한 구조를 가지고 있었다. 둘째, 의사결정의 과정이 존재했지만 대부분의 의사결정은 조직위원장의 독단적 결정에 의해서 이루어졌다.

3. 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 생산 구조

1) 문서관리 부서

(1) 대회 준비단계의 문서관리 부서

서울올림픽대회 조직위원회의 문서관리 업무는 기록의 성격과 형태뿐만 아니라 시간의 경과에 따라 여러 부서에서 담당했다. 서울올림픽대회 조직위원회의 최초 문서관리부서는 기획조정실장 하위 부서로 자료국을 들 수 있다.

자료국은 올림픽헌장 제 52조의 규정²³⁾과 올림픽 행정편람의

23) 올림픽헌장 제 52조 다음의 출판물은 올림픽대회조직위원회(OCOG)의 경비로 인쇄·배포된다. 모든 자료는 인쇄되기 전에 IOC의 승인을 얻어야 한다. - 중략 - 올림픽대회가 종료한 후 2년 이내에 불어·영어 및 올림픽대회 개최국의 국어로 작성된 충분하고 완전한 보고서를 인쇄하여 IOC에 제출하여야 한다. 이 보고서는 IOC위원 및 명예위원, 올림픽프로그램에 있는 각 국제경기연맹(IF), 올림픽대회에 참가한 각 NOC에 무료로 배포된다. IOC의 사무총장에게도 수부를 무료로 송부하여야 한다. 공식프로그램 기타 모든 공식문서에는 어떠한 광고물도 게재할 수 없다(서울올림픽대회 조직위원회, 『제24회 서울올림픽대회 지원부서 결과보고서 11 자료국,』, 1988, 11쪽).

권고에 따라 조직위원회 일일기록의 유지와 기록사진의 확보를 통한 완벽한 공식보고서의 편찬을 위하여 1982년 3월 자료담당관을 신설하였으며, 동년 12월 확대 개편되었다. 공식보고서의 편찬과 조직위원회 준비기록의 유지를 위하여 초기 준비 단계부터 전담조직을 구성한 것은 서울올림픽대회가 처음이며, 이에 부응하기 위하여 1984년 7월 자료편찬 종합계획을 수립하여 사업의 범위와 내용, 사업추진 방침 및 체계를 확립하였다.

자료국은 대회 준비 및 운영체제가 전환됨에 따라 조직이 개편되었고, 담당 업무도 추가되었다. 이에 따라 1985년 12월 14일 조직위원회는 자료국에서 전산과를 분리하고, 자료편찬과와 자료운영과를 자료과로 통합한 후 정보관리과를 신설하였다. 관련 업무도 추가되었는데 기존의 공식보고서 편찬사업과 자료실 운영, 대회 기념자료 수집 등 대회 자료관리 업무에 국민의견 수렴, 전화문의 안내 등 정보관리 업무가 추가되었고 1987년부터는 발간실 운영업무가 추가되었다.²⁴⁾ 자료국에서의 준비업무 기록집 발간과 준비업무 기록 자료의 전산화 과정에서 서울올림픽대회 조직위원회의 일부 공문서가 수집되고 관리되었을 것이라는 점을 예상할 수 있다.

준비업무기록집을 검토한 결과, 준비업무기록집에 수록된 내용은 조직위원회의 문서를 기반으로 작성하였고, 제 2권의 경우에는 조직위원회의 일지가 수록²⁵⁾되어 있었다. 그러나 각국의 고유 업무 처리과다와 사업담당자의 기록보존에 대한 인식 부족으로 인하여 관련 사업 자료 사본들은 정기적이고 체계적인 창구가 설치되어 있었음에도 불구하고 자료 수집에 많은 곤

24) 서울올림픽대회 조직위원회, 같은 책, 5~6쪽

25) '88준비업무기록집은 총 2권으로 제 1권은 조직운영편, 시설준비편, 수익사업편, 조직위원회일지의 목차로 구성되어 각각의 내용이 수록되어 있으며 제 2권은 행사준비편에 대한 내용으로 구성되었다.

란과 어려움이 제기되는 동시에 주요 내용들이 많이 누락되었다. 또한 수집된 자료들마저 효율적으로 이용되지 못했다.²⁶⁾

한편, 1983년 2월 28일 서울올림픽대회 조직위원회는 문서규정을 제정하여 서울올림픽대회 조직위원회의 모든 문서를 총무국 서무과에서 접수하고 관리하도록²⁷⁾ 했다. 총무국은 1982년 4월 27일에 창립하여 서무계, 인사계, 경리계 그리고 용도계로 구성된 직제를 가지고 있었다. 이 중 서무계에서는 문서 처리 업무만을 담당하고 문서 관리 활동은 이루어지지 못했다. 왜냐하면 당시 정부 관련 조직에서의 공문서 관리는 기록을 관리 보존하는 측면보다는 공문서의 유통에 더 초점이 맞추어져 있었기 때문이다²⁸⁾.

정부 주도로 설립된 서울올림픽대회 조직위원회의 경우에도 당시 문서관리의 현실을 그대로 답습했을 것이라는 사실은 어렵지 않게 유추할 수가 있다. 실제로 서울올림픽대회 조직위원회 문서규정의 목적²⁹⁾은 당시 정부공문서 규정³⁰⁾과 다를 바 없

26) 서울올림픽대회 조직위원회, 같은 책, 108쪽

27) 서울올림픽대회 조직위원회, 문서규정 제 17조 제 1항 참고

28) 박건홍, 『한국 국가기록관리의 이론과 실제』, 역사비평사, 2003, 19~20쪽

29) 서울올림픽대회 조직위원회 문서규정 제 1조(목적) 본 규정은 문서의 작성, 정리, 통제, 보관 및 보존에 관한 사항을 규정함으로써 문서관리의 능률화와 통일을 기함을 목적으로 한다.

30) 1966년 5월 21일 제정된 정부공문서 규정 제 1조 목적은 다음과 같다. “이 영은 공문서의 작성·처리 및 문서통제에 관한 사항을 규정함으로써 문서처리의 능률화와 통일을 기함을 목적으로 한다.” 이후 개정된 정부공문서 규정의 목적은 별반 다를게 없었다. 1984년 11월 23일 정부공문서 규정 제 1조 목적도 다음과 같다. “이 영은 공문서 작성·처리 및 통제와 그 보관·보존에 관한 사항을 규정함으로써 공문서의 처리 및 관리의 능률화와 표준화를 기함을 목적으로 한다.” 이를 살펴보면 정부의 공문서 관리는 문서처리와 문서관리의 능률화와 표준화간소화가 목적이었으며 이를 통해 행정능률의 향상만을 도모했을 뿐 중요한 기록을 남기고 불필요한 기록은 선별 폐기하여 당대의 중요한 역사 기록을 남기고자 하는 의지는 애초에 찾아볼 수 없었던 셈이다(박건홍, 같은

었다. 결국 이 시기 문서관리 부서의 업무 수행만으로는 준비 업무를 통해 생성된 중요 문서들을 효과적으로 관리하기에는 역부족이었다.

(2) 대회 운영단계의 문서관리 부서

서울올림픽대회 조직위원회의 문서관리를 담당했던 총무부서는 대회 준비 여건과 상황에 따라 6차례에 걸친 개편이 이루어진다. 이에 따라 문서관리 부서도 변화를 맞이한다. 1988년 3월 이루어진 총무부서의 직제 개편에서 서울올림픽대회 문서지원을 위한 문서담당관실이 신설된 것이다.

이는 서울올림픽대회 조직위원회에서 대회가 임박하면서 문서의 지원과 관리의 중요성을 인식한 결과로 인해 일어난 변화였다. 그러나 문서담당관실은 문서의 원활한 지원 업무만을 수행했으며 소속기관이던 문서지원센터의 목적 역시 각 대회 운영 본부의 대회 운영 및 준비상 수반되는 제반문서 업무의 원활한 처리를 지원하는 데 주된 역점을 두고 있었다³¹⁾. 그러나 문서지원센터의 단계별 추진 업무를 살펴보면 문서지원 센터에서는 문서 처리뿐만 아니라 문서의 보존 관리 업무에도 관심을 기울이고 있었는데 이는 매우 주목할 만 점이다.

문서지원 센터에서는 직인관수 및 날인, 문서작성 및 처리, 문서통제, 문서시행, 문서사송 그리고 국외문서 및 전신문서를 수발하는 업무 등의 문서지원 업무를 담당했다. 또한 문서지원 센터에서는 대회 종료 이후 조직위원회의 각 부서 보유 중요문서의 훼손 및 분실 방지를 위하여 문서를 인계·이관하는 작업

책, 20쪽).

31) 서울올림픽대회 조직위원회, 『제24회 서울올림픽대회 지원부서 결과보고서 12 총무국』, 총무국, 1988, 135쪽

과 서울올림픽대회 이후 중요문서의 효율적인 사후관리 방안을 강구하는 등 문서의 사후관리에도 관심을 기울이고 있었다.

여기서 이루어진 구체적인 업무 활동으로는 문서의 보존여부 결정기준, 보존 문서의 인계·이관, 문서의 보존 방법, 보관문서 관리 등과 같은 문서의 보존 업무와 중요문서의 보관·보존 및 관리, 문서의 폐기를 위한 절차와 규정 등이었다.³²⁾ 총무부서의 조직 개편으로 인한 문서담당관의 신설과 문서지원 센터의 설치에 서울올림픽대회의 개최와 운영에 관한 일부 문서들이 현재까지 보존 관리되는 기반을 제공해 주었다고 평가할 수 있다.

이상의 서울올림픽대회 조직위원회의 문서관리 부서에 대한 내용을 검토하면, 서울올림픽대회 조직위원회의 문서관리는 대회 준비 및 운영 단계별로 복잡한 구조를 띄고 있음을 확인할 수 있다. 우선, 대회 준비 단계에서 서울올림픽대회 조직위원회는 1982년 3월 3일 서울올림픽대회 조직위원회 사무처에 자료담당관을 신설한 이후 자료국을 설치하여, 준비업무기록집과 결과보고서를 작성하기 위한 문서들을 수집하고 관리하였다.

한편, 1982년 4월 27일에는 총무과를 설립하고 서무계를 두어 문서 처리 업무를 담당하도록 했다. 여러 번의 직제 개편을 이룬 총무부서는 대회가 임박하면서 문서 처리뿐만 아니라 문서의 사후 관리를 위한 업무도 담당하게 되었다. 이 업무를 위해 조직위원회는 총무부서에 문서담당실을 설치, 문서담당관을 배치하고 문서지원센터를 설립하여 사후 문서 관리에도 노력을 경주하였다.

그러나 조직위원회의 조직 구조상 자료국과 총무부서와의 충분한 협조가 이루어지지 못했을 것이라는 점, 자료국이 단순히

32) 서울올림픽대회 조직위원회, 같은 책, 145~147쪽

준비업무기록집과 결과보고서 작성을 위해 문서를 관리했다는 점, 그리고 총무부서의 문서담당실과 문서지원센터가 1988년 3월 대회 개최 직전에 신설되고 운영되었다는 점 등은 대회 준비와 운영 단계에서 생성된 일부 문서들이 효과적으로 관리될 수 없는 환경이 이미 조성되어 있었을 것이라는 사실을 예상할 수 있게 해 준다.

2) 문서관리 규정

(1) 대회 준비단계의 문서관리 규정

서울올림픽대회 조직위원회는 1983년 2월 28일에 조직위원회의 문서를 관리하기 위한 최초의 규정을 제정하여 동년 3월 1일부터 시행하였으며, 1985년 9월에 이를 개정하여 시행하였다. 서울올림픽대회 조직위원회 사무처의 문서규정³³⁾은 당시 공공기록을 관리하기 위한 규정으로 1969년 2월의 정부 공문서 규정을 일부 개정한 1974년 4월 정부공문서 규정을 토대로 1983년 2월 제정되었다. 이후 정부공문서규정은 1985년 9월에 1984년 4월 제정 정부공문서처리규칙, 동년 11월 제정 정부공문서규정 그리고 동년 12월 제정 정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙을 참고로 개정되었다.

따라서 사무처의 문서규정은 당시 정부의 공문서 관련 규정³⁴⁾을 거의 답습했다고 해도 과언이 아니었다. 전술한 바와 같

33) 서울올림픽대회 조직위원회, 『88준비업무기록집』 - 문서관리규정, 1988, VI-3~VI-25쪽

34) 1999년 공공기록관리법이 제정되기 이전까지 공공기록은 「정부처무 규정」, 「정부공문서 규정」, 「사무관리 규정」 등에 의해 관리되어 왔다. 이를 간단히 살펴보면, 해방이후 정부는 1949년 정부처무규정을 제정하여 공공기록을 관리했으나 1961년에 정부공문서 규정을 새로이 제정하여 공공기록을 관리했

이 당시 정부의 공문서 관련 규정들은 행정 능력의 향상에 초점을 맞추고 있었기 때문에 서울올림픽대회 조직위원회 문서규정도 이와 같은 맥락에서 제정되었을 것이라 예상할 수 있다. 실제로 사무처의 문서규정의 목적도 문서의 작성, 정리, 통제, 보관 및 보존에 관한 사항을 규정함에 있어서 사무관리의 능력화와 통일에 중점을 두고 있었다. 결국, 조직위원회 초기에는 중요한 기록을 후대에 남기고자 하는 최소한의 구조적인 환경이 마련되지 못하였고, 이로 인해 역사적으로 가치가 있는 기록들이 폐기되는 상황을 초래하였다.

사무처의 문서규정은 문서의 작성과 처리 그리고 결재 및 통제의 전 영역에 걸쳐서도 정부의 공문서 관련 규정과 대동소이했다. 사무처의 문서규정은 총칙, 문서의 작성, 문서의 처리 그리고 결재 및 처리의 4장에 걸쳐 총 39조의 세부항목으로 구성되어 있었다. 1985년 9월에 개정된 사무처의 문서규정 각 항목에 대한 내용을 검토해 보면 1969년부터 수차례 개정된 정부공문서규정과 1984년 정부공문서 관리를 위한 각종 규칙에서 제시되고 있는 내용이 혼재되어 나타나고 있다. 이는 앞서 밝힌 바와 같이 사무처의 문서규정이 1969년부터 1984년 개정된 정부공문서 관리 관련 규정을 토대로 작성되었기 때문이다.

문서규정의 항목에 따른 각각의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 제 1장 총칙은 목적, 정의, 문서의 작성 및 효력 발생으로 구성되어 있으며, 이 총칙의 목적에는 행정 능력의 효율화를 도모하려는 문서규정의 성격이 짙게 나타나 있었다.

제 2장 문서의 작성은 문서의 규격, 용지의 여백, 용지의 색

다. 정부공문서 규정은 수차례의 일부 및 전부 개정을 거쳐 1991년 사무관리 규정의 제정으로 폐지되었다.

갈, 문서의 용어, 글의 색채, 수정, 면표시, 문서의 구성, 분류기호와 문서의 일련번호, 끝표시와 첨부표시, 발신명의, 직인 날인, 직인 생략으로 구성되어 있다. 이 부분은 문서의 작성에 있어서 지켜야 사항을 구체적으로 제시하고 있다. 그러나 이 부분에서 제 8조 글의 색채, 제 10조 면표시는 1966년에 전부 개정되고, 1974년에 일부 개정된 정부공문서규정을 토대로 작성되었으나, 이 규정들은 1984년 4월 제정 정부공문서처리규칙, 동년 11월 제정 정부공문서규정 그리고 동년 12월에 제정된 정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙에서는 사무환경의 변화에 따라 삭제된 조항으로 존재하지 않았던 규정이었다. 사무처의 문서규정이 1985년 9월에 개정되었다는 점을 고려하면 이 문서규정이 얼마나 주먹구구식으로 작성되었는가를 확인할 수 있는 대목이다.

또한, 제 12조 분류기호와 문서의 일련번호의 경우 사무처의 문서규정에는 “문서분류번호는 1984년 12월에 총리령 제 290호로 제정된 정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙에 의한다”라고 제시되어 있다. 그러나 실제로 1984년에 제정된 동 규정은 정부조직을 대상으로 하고 있기 때문에 조직위원회와 같은 복잡한 조직의 성격을 갖거나 직제의 변화가 유동적인 조직에서는 적용하여 사용하기가 어려웠을 것으로 판단한다. 이러한 점 역시 사무처의 문서규정이 조직의 구조나 업무의 내용을 파악하지 못한 채 제정됐다는 점을 여실히 나타내주고 있었다.

제 3장 문서의 처리는 문서의 접수, 문서분류 및 처리, 문서의 반송, 문서의 이관, 기안, 수정기안, 일괄기안, 문서의 시행, 보고문서의 시행, 장부에 의한 처리, 협조, 관보의 시행문 대체로 구성되어 있다. 이 부분은 문서의 처리 사항에 대한 일체의

내용을 다루고 있다 그러나 이 부분의 제 22조 수정기안, 제 23조 일괄기안, 제 24조 문서의 시행 그리고 제 24조 보고문서의 시행은 1984년 정부공문서 규정에는 존재하지 않는 규정이었다. 이 규정들은 1974년의 정부공문서 규정에만 존재하고 있는 규정으로 결국 조직위원회 사무처의 문서규정이 사무환경의 변화에 따른 정부공문서규정의 변화를 적절히 반영하지 못했다는 사실을 확인할 수 있다.

제 4장 결재 및 통제는 결재, 위임전결·대결, 문서의 발송, 문서수발부, 송신부와 수신부, 장부의 서식, 문서의 열람, 편철 및 보존, 통제기관, 통제의 내용, 준용규정으로 구성되어 있다. 이 부분은 문서의 결재와 검열³⁵⁾을 위한 통제에 대한 내용을 다루고 있다. 사무처 문서규정 제 4장에서는 제 31조 문서의 발송 제 5항에 시행한 문서의 원안은 주무과에서 보관한다는 규정이 있었다. 이 규정은 1974년 정부공문서규정과 1984년 정부공문서 관리 규정을 참고로 해서 작성한 것으로 보인다. 그러나 1974년 정부공문서 규정의 경우 시행한 문서의 원안을 주무과 또는 문서보관소에 보관하는 것으로 규정하고 있어 당시 문서보관소의 존재 유무와 보존 기구의 이원화를 도모했다는 사실을 확인할 수 있었다.

1984년 정부공문서규정에서도 시행한 문서의 경우 처리과에서 보존하다 문서과로 이관하라는 규정을 감안할 때 당시 문서보존기구인 문서과의 존재와 중요한 문서를 이관하는 업무를 시행했던 것을 확인할 수 있다. 그러나 사무처의 문서규정에는

35) 문서의 검열은 1961년 5, 16혁명을 주도한 군사정부가 전 국가기관을 통제하고 장악하기 위해서 만든 제도로서 당시 군대 내부에서 이루어지고 있던 문서검열을 정부의 공문서 관리에 적용한 것이다. 이는 조직위원회 문서규정이 개정된 1985년 이전의 정부공문서 규정까지도 존속되었다. 따라서 조직위원회의 문서규정도 문서통제에 대한 내용이 다루어지고 있다.

시행한 문서의 원안을 주무과에서 보관하도록 해 중요 문서들이 조직적으로 폐기되는 결과를 초래했을 것으로 예상할 수 있다. 더욱이 당시 준비업무기록집과 결과보고서 작성을 위해 중요 기록을 수집하는 업무를 시행했던 자료국이 존재하고 있었음에도 불구하고, 사무처의 문서규정에서는 주무과에만 원안을 보존토록 규정하여 중요 문서가 자료국에 이관되지 못하고 사장 또는 폐기되도록 한 부분은 아쉬운 점으로 남는다.

한편, 사무처의 문서규정 제 39조 준용규정에 의하면 규정에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 정부공문서규정, 정부공문서처리규칙, 정부공문서분류 번호 및 보존기간 책정기준 등에 관한 규칙을 준용하는 것으로 정하고 있었다. 물론 당시 업무담당자가 각 정부기관에서 정부공문서를 작성하던 사람들로 구성되어 정부공문서규정을 숙지하고 있었다라도 조직위원회의 구성 자체가 정부 조직과 기능과는 상이하았기 때문에 이를 조직위원회의 문서 관리에 적용하는 것은 많은 어려움이 따랐을 것으로 예상된다. 이러한 상황은 조직위원회의 문서관리가 효율적으로 이루어지지 못하는 결과를 초래했다고 판단한다.

(2) 대회 운영단계의 문서관리 규정

서울올림픽대회조직위원회의 문서관리는 대회가 임박할 때까지 상기한 문서규정에 의해 관리되어 오다가 1987년 6월 서울올림픽대회 표준운영계획안에 총무의 업무 중 서무 업무의 지침³⁶⁾과 1988년 3월 제24회서울올림픽대회 대회운영을 위한 주요지침³⁷⁾이 마련되면서 변화를 가져오게 된다. 그러나 이 지

36) 서울올림픽대회 조직위원회, 『서울올림픽대회 표준운영계획』, 서울올림픽대회 조직위원회, 1987, 33~41쪽

37) 서울올림픽대회 조직위원회, 『제 24회 서울올림픽대회 대회운영을 위한 주

침들도 대회에 임박하면서 문서 업무의 현지성, 능률성, 신속성을 추구하고자 하는 목적으로 직인관수, 대외문서 통제, 비밀취급인가를 제외한 문서 업무를 대회운영본부장에게 위임하도록 하는 내용이었기 때문에 기존의 문서규정과 큰 차이는 없었다. 단지 이 지침에서 “대회 이후 보관·보존문서는 별도의 문서정리 계획에 의거 처리³⁸⁾한다”라는 내용을 명시한 것은 조직위의 문서를 보존 관리할 수 있는 구체적인 계획을 마련하는데 단초를 제공하였다.

이러한 상황에서 1988년 4월에는 총무처 직제에 문서담당관이 신설되고 문서지원센터가 설치되어 문서 지원의 효율적 관리와 대회 이후의 문서사후관리에 대한 방안 등이 마련되었다. 특히, 대회 개최 이후 문서사후관리 방안³⁹⁾은 대회 종료 후 조직위원회 각 부서 보유 중요문서의 훼손 및 분실방지를 위하여 문서 인계·이관 작업 실시와 1988년 대회 중요문서의 효율적인 사후관리방안을 강구하는 목적에서 수립되었다.

이 규정에서는 문서정리의 단계를 1단계 각실국(과)와 2단계 문서담당관실의 단계별로 정리하여 효율적인 문서보존관리 체계를 확립하고, 중요문서의 영구보존은 M/F화, 대회 관련 정보 자료를 공동 활용할 수 있도록 중앙관리 방식을 조기 확립하고 문서는 대회자료 및 기념품으로 규정하여 영구보존을 목표로 정리하는 것을 추진방침으로 설정하였다.

이상의 내용을 검토할 때 서울올림픽대회 조직위원회의 문서 관리는 사무처의 문서규정으로 이루어졌음을 확인할 수 있다. 그리고 대회에 임박해서는 총무국 사무의 업무 지침과 대회 운

요지침』, 서울올림픽대회 조직위원회, 1988, 83~88쪽

38) 서울올림픽대회 조직위원회, 『서울올림픽대회 표준운영계획』, 36쪽

39) 서울올림픽대회 조직위원회, 『제24회 서울올림픽대회 지원부서 결과보고서 12 총무국』, 145~151쪽

영 지침 등을 통해서 이를 보완했으며, 문서사후관리에 관한 방안도 마련되었다는 사실도 확인할 수 있었다. 그러나 사무처의 문서 규정이 당시 정부 공문서관리 관련 규정을 세부적인 검토 작업 없이 작성되었고, 이를 조직위원회에 그대로 이식함으로써 문서관리는 효율적이지 못했다. 이로 인해 대회 준비단계에서의 중요 문서들이 조직적으로 폐기될 수도 있는 여건이 조성되었다. 그러나 대회에 임박하면서 조직위원회가 문서사후관리방안을 마련함으로써 일부 문서들이 보존되고 관리되는 기반을 마련한 것은 다행스러운 일이라고 평가할 수 있다.

3) 공문서의 생산과 관리

(1) 공문서의 생산

일반적으로 문서라 함은 ‘문자 또는 기타 기호로서 어떤 의견이나 뜻을 매체에 표시한 것’⁴⁰⁾을 일컫는다. 서울올림픽대회 조직위원회는 국제올림픽위원회의 올림픽 헌장 제 52조의 규정과 올림픽 행정 편람의 권고⁴¹⁾에 의거한 의무를 수행하기 위해서 준비업무기록집, 결과보고서 등의 문서와 업무수행과 조직의 운영을 위한 공문서 등을 접수하거나 생산하였다. 이 중 조

40) 최정태 외 4인, 『기록관리학 사전』, 한울 아카데미, 2005, 183쪽

41) 올림픽대회 운영편람: 공식보고서는 올림픽조직위원회의 업무가 시작된 직후부터 계획되어야 한다. 모든 일일 업무기록의 유지와 수집을 위한 담당자를 선정해야 하고 선정된 담당자는 공식보고서를 위한 자료와 기록사진을 수집해야 한다. 개최 경험에 대한 정보를 담고 있는 공식보고서는 미래 올림픽조직위원회를 위한 중요한 정보이자 안내서이다. 따라서 공식보고서는 공식적인 분배 이외에도 약 1,500부 정도가 판매 될 것이며 영어, 프랑스어 그리고 개최국의 언어로 인쇄한다(서울올림픽대회 조직위원회, 『제 24회 서울올림픽대회 지원부서 결과보고서 11 자료국』, 1988, 12쪽).

직위원회의 공문서의 생산은 전술한 바와 같이 대회준비 단계에서는 문서규정, 대회 운영단계에서는 각종 지침과 방안에 의해서 이루어졌으나 이들 간의 큰 차이는 없었다. 대회 운영단계에서의 각종 지침과 방안은 기존에 사용되어 온 문서규정을 대회 운영의 효율성을 도모하기 위해 일부 항목을 수정 보완한 것이었기 때문이다.

서울올림픽대회 조직위원회의 문서규정을 토대로 공문서 생산과정을 검토한 결과 서울올림픽대회 조직위원회의 문서규정은 당시 정부공문서 규정을 토대로 작성되었기 때문에 조직위원회의 업무 수행과 조직의 운영을 위한 공문서는 정부의 공문서 생산 과정과 유사했음을 확인할 수 있었다. 따라서 서울올림픽대회 조직위원회의 공문서의 생산은 일반적인 문서 사무관리 흐름에 따라 생산되었다. 즉, 조직위원회의 공문서는 문서의 기안, 결재, 등록, 통제, 시행, 정리와 분류, 편철 등의 과정으로 이루어졌다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 문서의 기안

조직위원회의 문서 기안은 문서규정 제 21조에 의하여 5급 이상의 직원이 하는 것을 원칙으로 하여 책임소재 여부를 명확히 했고 위원장이 정하는 기안용지를 사용했다. 문서의 기안은 기안용지 외에도 협조문 용지에 의한 기안문서를 함께 사용하도록 했다. 실제로 대회 운영 단계에서는 대내문서의 경우 협조문 용지를 사용하고 각 대회운영본부간 문서는 기안용지를 사용하게 하였다. 이는 각 운영본부의 특성(독립성 등)을 감안했기 때문이었다. 또한 대내문서 중 당직, 특근 등 명령 지시등과 같은 문서도 기안용지를 사용케 하였다.⁴²⁾

42) 서울올림픽대회 조직위원회, 『제24회 서울올림픽대회 지원부서 결과보고서

일반적으로 기안은 접수한 문서의 내용을 처리하기 위한 경우, 상급자의 지시사항을 처리하기 위한 경우, 순수한 자기 발안, 법령이나 훈령·예규 등의 근거에 의하여 하는 경우가 대부분이다.⁴³⁾ 이러한 기안의 방법에는 일반기안, 일괄기안, 수정기안, 공동기안 등이 있는데 조직위원회의 문서관리 규정에는 제 22조 수정기안과 제 23조 일괄기안에 대한 내용만을 규정하고 있었다.

제 22조는 수신한 문서를 간단히 수정하여 기안하고자 할 때에는 수신한 문서와 대조할 수 있도록 수정 자구를 홍색으로 수신한 문서에 기입하여 결재를 받아 시행할 수 있도록 규정하고 있다. 또한, 제 23조에는 일괄기안의 경우 제 1안, 제 2안 등으로 구분하여 동일한 기안용지에 기안하도록 했으며 시행문을 작성할 때에는 이를 각각 분리하여 작성하도록 했다. 한편, 제 26조 장부 처리에 의한 규정에 의하면 경미한 사항의 허가, 인가, 증명서교부 기타 관례적인 사무에 관한 문서를 따로 기안하는 것을 생략하고 그 내용을 관계 장부에 기입하여 처리할 수 있도록 했다.

② 문서의 결재

문서의 결재에 관한 사항은 제 29조에 의해 규정되었는데 문서의 기안문의 경우에는 결재권자의 결재를, 협조문의 경우에는 보조기관의 결재를 받도록 했다. 만약 기안문서가 전후관계를 명백히 할 필요가 있는 문서, 사실 또는 법률관계의 증명에 관계되는 문서, 허가, 인가, 등록 기타의 민원사항에 관계되는 문서 그리고 두 장 이상으로 이루어진 경우에는 결재권자의 결

12 총무국』, 137쪽

43) 김세희, 『한국기록관리의 역사 수업 발표 자료집』, 2005, 9쪽

재인으로 간인⁴⁴⁾하도록 했다.

특히, 결재권자가 출장, 휴가 기타의 사유로 상당한 기간 부재중일 때에는 그 직무를 대행하는 자가 결재할 수 있도록 했으며, 내용이 중요한 문서는 결재권자의 후결을 받도록 했다. 그러나 개인 또는 단체의 권리의무에 관계되는 중요한 문서는 예외로 했다.

한편, 위임전결, 대결하는 경우에는 기안용지의 보조기관 중 전결, 대결의 표시를 하고 대결을 하는 문서 중 후결 또는 후열을 요하는 경우에는 후결, 후열⁴⁵⁾의 표시를 하고 후결, 후열의 서명을 할 수 있는 여백을 두도록 했다.

③ 문서의 등록

일반적으로 행정기관이 생산한 문서는 당해문서에 대한 결재가 끝난 즉시 결재일자순에 따라 각 처리과별로 비치된 문서등록대장에 등록하여 관리하여야 한다. 따라서 조직위원회도 문서규정 제 31조에 의거하여 총무국 서무과에 문서대장을 비치하여 문서의 접수 현황을 기록 정리하도록 했다.

문서대장에서 분류기호와 문서번호는 제 12조 규정에 의거하여 분류기호의 경우 기관기호와 문서분류번호로 하며, 기관기호는 각과 단위로 하고 문서분류번호는 “정부공문서분류번호 및보존기간책정기준등에관한규칙”을 준용하였으며, 문서번호

44) 간인(間印)이라 함은 2장 이상으로 이루어지는 중요문서의 앞장과 뒷면과 뒷장의 앞면에 걸쳐 찍는 도장 또는 그 행위를 일컫는다(김세희, 같은 책, 10쪽).

45) 후열이라 함은 문서의 성립 또는 효력에 영향을 주거나 이를 보완하는 의미는 없으며, 결재권자로 하여금 대결한 문서를 열람토록 하여 부재중의 업무추진 상황을 알도록 함으로써 업무추진의 계속성과 일관성을 확보하는 행위를 일컫는다. 그러나 후열의 경우에는 그 내용을 수정할 수는 없다(김세희, 같은 책, 10쪽).

는 연도별 일련번호를 사용하였다. 조직위원회에서 분류기호로 기관기호와 문서분류번호만을 사용토록 한 지침은 다수의 프로젝트를 운영하였던 조직위원회의 공문서가 파편화되는 현상을 야기했다.

이는 당시 정부공문서 규정을 그대로 답습함으로써 서울올림픽대회 조직위원회의 복잡한 조직구조를 이해하지 못한 결과에서 비롯된 것이라고 판단한다. 결국 조직위원회는 대회에 임박해서야 이러한 상황을 인지하고 종합 상황본부의 각 지원 기능 부서는 기존 사무처 기관기호 및 수신번호를 사용케 하였다. 이는 각 장소별 운영본부내의 보조기관 간의 수신번호 및 기관번호는 각 본부·조직 실정에 맞게 자체적으로 제정하여 운영하도록 하고 기존 사용되고 있는 기관 기호 및 수신번호와 중복되지 않게 제정하여 혼란을 사전에 방지하고자 한 의도였다⁴⁶⁾. 그러나 대회에 임박해서 마련된 이 지침은 프로젝트 부서의 혼란을 가중시켰을 뿐이었다.

④ 문서의 통제

문서에 관한 통제사무를 담당하게 하기 위하여 제 37조 규정에서는 서무과에 문서담당 제 3급 직원의 문서통제관을 두었고 제 38조에서는 문서통제관이 문서를 통제할 때에는 결재권자의 결재여부, 타문서와의 내용상 중복여부, 기안문과 시행문의 대조, 전결구분의 착오여부, 문서처리기한의 경과여부 그리고 첨부물의 확인 사항 등을 검토하게 했다. 또한 기안지의 통제란에 문서통제검열인을 찍도록 하였다.

문서통제는 대회 운영준비단계에서 변화를 가져오게 된다. 대회 운영단계에서는 문서의 통제를 각 운영본부 총무부장이

46) 서울올림픽대회 조직위원회, 『서울올림픽대회 표준운영계획』 34쪽

분임 문서통제관을 겸하되 대내문서만 통제검열하게 하였고, 대외문서는 문서담당관실 문서통제관이 집중 통제하였다. 당시 문서의 통제검열시 지적된 주요 미비사항은 위임전결구칙에 의한 결재권자 상이, 기안문안과 시행문안의 불일치, 최종결재자의 표시 누락 등 정형화된 기재 사항의 부정확 및 누락 등이었고, 전반적으로 문서의 파급효과에 대한 인식의 부족 등이었다. 또한 조직 구성원의 다양성에 대한 특성으로 공문서의 이질성이 심하였다고 보고하고 있다⁴⁷⁾. 이러한 상황은 조직위의 공문서가 통일성을 확보하면서 체계적으로 생산되지 않았다는 것을 반증하는 것이라 판단한다.

⑤ 문서의 시행

문서의 시행에 관한 사항은 문서규정 제 11조에 나타나 있다. 문서규정 제 11조에 의하면 시행문의 구성은 두문, 본문, 결문으로 하고 두문은 발신기관명, 분류기호, 문서번호, 전화번호, 시행년월일 및 수신기관으로 하며, 수신기관이 2인 이상일 때에는 “수신처 참조”라 쓰고 결문의 수신처란에 수신기관명 또는 기호를 기재하도록 했다. 본문은 제목 및 내용으로 하며, 제목은 문서의 내용을 쉽게 알 수 있도록 간단명료하게 표시하여야 하고, 성질을 달리하는 내용을 같은 문서로 작성할 수 없도록 했으며 결문은 발신자명의 및 수신처 란으로 구성하는 것으로 규정했다.

문서의 시행을 위해 시행문을 전달하는 방법은 제 24조에 나타나 있는데 우편, 인편, 전신타자, 모사전송기 또는 전화를 사용하기로 했으며, 국가 기밀에 속하는 중요한 비밀의 경우 암

47) 서울올림픽대회 조직위원회, 『제24회 서울올림픽대회 지원부서 결과보고서 12 총무국』, 137쪽

호 또는 음어로 전달하도록 했다. 관보의 경우에는 제 28조에서 시행문을 대신해 본문의 마지막에 “이 내용에 관한 시행문은 따로 보내지 않는다”로 규정하여 시행했다. 한편, 총무국 서무과에서는 문서접수 대장과 문서발송 대장을 비치하여 문서수발업무를 담당했다. 한편, 조직위원회는 대회에 임박하면서 문서수발업무가 폭증하자 문서수발업무를 전담부서인 문서사송반을 구성 운영하였고 전화, FAX, TELEX 등을 적극 사용했다.

⑥ 문서의 정리와 분류

조직위원회의 문서정리에 대한 규정은 조직위원회 문서규정 제 36조에서 완결된 문서의 정리는 정부공문서 규정을 따르라는 사항과 제 18조 문서분류 및 처리 항목에 총무국 서무과에서 문서를 접수한 때에는 주무과장에게 이송하여야 하며 접수한 문서가 2개 이상의 국과에 관련되는 것일 때에는 가장 관계가 깊은 국과에 이송하도록 명시되어 있는 것이 전부였다.

이 규정을 자세히 살펴보면 주무과장은 접수문서를 인수한 즉시 문서처리인의 관계란을 기입한 후 중간보고자의 공람 서명을 받기 전에 국장(기획조정실은 과장, 이하 “결재권자”라 한다)의 선결을 받도록 했다. 다만, 결재권자는 일상 업무에 관한 문서로서 그 내용이 경미한 경우에는 중간보고자로 하여금 처리할 수 있도록 했다. 결재권자는 그 문서의 처리기한 및 처리방법을 문서처리인에 기입, 표시하며, 필요하다고 인정할 때에는 그 처리담당자를 따로 지정할 수 있었다. 또한 결재권자로부터 문서의 처리지시를 받은 자는 지시내용에 따라 기일 내에 문서를 처리하도록 했다.

조직위원회는 대회가 임박해지자 대회 종료 이후 문서처리에 대해서 고심하였는데 우선 대회 종료 이후 각 운영본부가 해체

되면 사무처 각 기능별 소관부서에서 문서철을 인수하여 보관·보존하도록 하고 보관·보존 문서는 별도의 문서정리 계획을 세워 처리⁴⁸⁾하는 방침을 마련하였다.

한편, 문서 분류에 대한 관한 사안은 조직위원회의 문서규정 제 12조에서 문서의 분류기호를 설정하고 구체적인 분류작업은 정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙을 준용하는 것으로 했다. 당시 정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙에 의하면 문서 분류는 십진식 분류방법에 따라 정부기능의 전 분야를 <표 2>⁴⁹⁾와 같이 크게 구분하고 이를 “주류”⁵⁰⁾라 하였다.

<표 2> 10진식 문서분류표

0 행정총괄		
1 일반행정	2 외교	3 통일·국방
4 경제일반·재정	5 산업	6 공공질서·사회복지
7 과학기술	8 교육·문화	9 교통·정보통신

그러나 이와 같은 정부 기능에 따른 문서분류 기준은 서울올림픽대회 조직위원회와 같이 복잡한 조직구조에서는 사용하기가 힘들었다. 따라서 문서규정을 작성한 담당자도 이와 같은

48) 서울올림픽대회 조직위원회, 『서울올림픽대회 표준운영계획』, 36쪽

49) 김세희(2005), 『한국기록관리의 역사 수업 발표 자료집』 12쪽

50) 주류를 2차적으로 10단위에서 각각 9개로 구분하고 이에 0 총괄을 합하여 모두 100가지 기능으로 구분하며 이를 “대분류”라 한다. 대분류를 100단위에서 다시 1,000가지 기능으로 구분하고 이를 “중분류”라 한다. 중분류를 다시 한단계 더 구분하고 이를 “소분류”라 한다. 소분류에서 한단계 더 구분한 것을 “세분류”라 한다. 이와 같은 분류로 정부기능 분류번호 51251은 5(주류), 1(대분류), 2(중분류), 5(소분류), 1(세분류)의 의미를 갖게 된다.

어려움을 인지하고 준용규정을 명시했다고 판단할 수 있으며 이로 인해 조직위원회의 공문서는 더욱 파편화되는 양상을 보였을 것으로 예상할 수 있다.

이를 뒷받침해주는 근거는 조직위원회의 자체 문건⁵¹⁾에서도 발견된다. 이 문건에서는 서울올림픽대회 조직위원회의 문서관리 업무는 각실국별로 문서담당자를 임명하여 1차 분류 및 정리를 하였음을 밝히고, 대회가 임박한 현시점에서는 문서정리 작업이 곤란한 상황을 지적하였다. 동시에 대회 개최 전까지 문서의 분류 및 정리지침이 수립되어 각 본부 및 기능부서에 시달되어야 하는 필요성을 제시하고 있었을 뿐만 아니라, 대회 종료 후 담당관별 결과보고서작성과 함께 소관문서의 분류 및 정리가 완료된 후 임무가 종료될 수 있도록 조치하는 필요성을 제기하고 있었다.

결국 이 문건의 존재는 조직위원회가 대회 개최 전까지는 구체적인 분류와 정리 지침을 가지고 있지 않았고, 이로 인해 조직위원회의 정리와 분류 작업이 어려웠다는 사실을 반증하고 있다. 따라서 이러한 상황은 대회 개최 이후까지 공문서의 파편화를 더욱 심화시켰을 것으로 판단한다.

⑦ 문서의 편철

조직위원회 문서규정 제 36조에는 완결된 문서의 편철에 대해서는 정부공문서규정을 준용하도록 명시되어 있었다. 당시 정부공문서 규정 제 29조에 의하면 공문서의 편철은 최근문서가 위에 오도록 철하되, 수개의 문서가 내용적으로 관련이 있는 경우에는 그 내용을 최종적으로 종결하는 문서가 처리·완

51) 서울올림픽대회 조직위원회, 『'88동계올림픽 대회(후) 실무협의단출장보고서』, 서울올림픽대회 조직위원회, 1988, 18-25쪽

결된 때에 발생·경과 및 완결 순으로 최근문서가 위에 오도록 하여 1건 문서로 다시 철하도록 하고 있었다. 조직위원회의 문서편철은 대회 준비에서 대회 개최 이후까지 변화가 없었다.

(2) 공문서의 보존과 폐기

서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 보존 활동은 대회 준비 단계에서는 소극적으로 대회 운영단계에서는 적극적으로 나타나고 있다. 대회 준비단계에서의 소극적인 공문서보존 활동은 조직위원회의 문서규정에도 잘 나타나 있다. 우선 조직위원회의 문서규정 제 31조에서는 시행한 문서의 원안은 주무과에서 보관하도록 했다. 또한 제 36조 보존의 경우에는 정부공문서 규정을 준용하는 것으로 명시되어 있었다.

그러나 당시 정부공문서규정⁵²⁾도 중요 기록의 보존보다는 행정 능률의 향상이라는 측면에서 문서규정을 제정했기 때문에 문서보존에 대한 규정은 미비했다. 단지 제 32조 문서의 보관 항목에서 문서는 당해문서(1건 문서의 경우에는 그 내용을 최종적으로 종결하는 최근문서를 말한다)가 처리·완결된 날이 속하는 연도의 말일까지 처리과에서 이를 보관하여야 한다. 또한 제 33조 문서의 보존 등의 항목에서는 보관기관이 만료된 문서는 보존기간 기산일로부터 1년간 처리과에서 이를 보존하도록 하고 이 기간이 만료된 문서는 문서과에 이를 인계하여 보존하도록 했다. 이후 보존기간이 3년이상 10년이하인 문서는 그 보존기간이 만료될 때까지, 영구·준영구인 문서는 3년간 문서과에서 이를 보존하도록 했다.

영구·준영구인 문서는 정부기록보존소에 이를 이관하여 보

52) 1984년 정부공문서규정, 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr>), 2008년 5월 20일 검색

존해야 하나 다만 계속적으로 활용할 필요가 있는 영구·준영구 문서는 정부기록보존소장과 협의하여 문서과에서 이를 계속 보존할 수 있도록 했다. 특히 문서는 생산연도·분류번호 및 보존기간별로 보존하여야 하며, 보존하고 있는 문서의 현황을 파악하기 위하여 문서과·처리과 및 정부기록보존소에 보존문서기록대장을 비치하도록 했다.

한편, 문서의 폐기는 제 38조에 규정되어 있는데 문서의 보존기간이 경과한 후에 지체없이 이를 폐기하도록 했고 보존기간이 10년인 문서로서 중앙행정기관이 보존하고 있는 문서에 대해서는 정부기록보존소장과 미리 협의하도록 했다. 준영구인 문서는 당해문서를 처리·보존하고 있는 행정기관의 장 또는 정부기록보존소장이 당해문서를 보존할 필요가 없다고 인정할 경우에는 이를 폐기할 수 있도록 했다.

이러한 경우 정부기록보존소에서 보존하고 있는 문서에 대하여는 정부기록보존소장이, 당해 문서를 이관한 행정기관의 장과 문서과에서 보존하고 있는 문서에 대해서는 당해 문서를 처리·보존하고 있는 행정기관의 장이 정부기록보존소장과 미리 협의하도록 했다. 이러한 정부공문서 규정은 한시기록의 최종 폐기권한을 기록생산기관에 위임함으로써 기록폐기 문제에서 역사적 시각이 전혀 고려되지 않았다는⁵³⁾ 점을 반증하는 것이며, 이로 인해 조직위원회에서도 기록을 자의적으로 폐기하는 결과를 초래했을 것이라고 판단한다.

이상과 같이 대회 준비단계에서의 조직위원회는 기록 인식의 부재 속에 공문서 보존에 소극적인 개념만을 가지고 있었다. 특히, 당시 정부조직과는 다른 조직구조를 지니고 있었던 조직위원회에서는 정부공문서규정에 의한 공문서 보존 규정은 아무

53) 박건홍, 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』, 34~36쪽

쓸모가 없었을 것으로 예상할 수 있다. 결국 조직위원회의 공문서 보존에 대한 업무는 파행적으로 이루어졌고, 이로 인해 다수의 공문서가 폐기되었을 것으로 판단할 수 있다.

1988년 조직위원회는 대회가 임박하면서 문서사후관리에 적극적인 관심을 가지게 된다. 전술한 바와 같이 조직위원회는 총무처 직제에 문서담당관을 신설하고 문서지원센터를 설치하는 등의 문서사후관리 방안을 마련하였다. 이 방안에서는 문서의 보존여부 결정기준, 보존문서의 인계·이관, 문서의 보존방법, 보관문서 관리 등에 관한 문서의 보존 사항, 중요문서의 보관·보존 및 관리 사항 그리고 문서의 폐기사항에 걸쳐 구체적인 지침을 같이 제공해 주고 있다⁵⁴⁾. <표 3>⁵⁵⁾은 여기서 제시된 문서의 보존여부 결정기준이다. 이러한 보존여부 결정기준에 의해 보존이 결정된 문서의 인계·이관의 경우 “보존문서 인계·이관서” 2부를 작성하여 1부는 수령인을 받아 자체에서 보관하고, 1부는 인계·이관될 문서와 함께 인계하도록 했다.

<표 3> 문서의 보존여부 결정기준

구분	결정기준
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 역사적 가치가 있는 문서로서 보존할 필요가 있는 문서 · 중요정책 결정문서로서 보존할 필요가 있는 문서 · 법규문서 중 공포 원본문서 및 규정·규칙·예규 등의 원본문서 · 일반정책 및 제도에 관한 계획조사연구 및 보고문서로서 보존할 필요가 있는 문서 · 각종 인가허가 및 면허 등에 관한 원본문서, 예산 및 결산 등의 관계문서 · 각종 감사관계 문서, 주요 업무계획 관계문서 · 그 밖의 문서로서 보존할 필요가 있는 문서

54) 서울올림픽대회 조직위원회, 『제 24회 서울올림픽대회 지원부서 결과보고서 12 총무국』, 145~151쪽

55) 서울올림픽대회 조직위원회, 같은 책, 145쪽

문서의 보존 방법의 경우 문서는 생산년도, 분류번호별로 보존하도록 하고 각실국은 보존하고 있는 문서의 현황을 파악하기 위하여 보존문서 기록대장을 비치하여 유지하도록 했다. 첨부물인 인쇄물·책자 또는 보고자료로서 문서철에 합철하기 곤란한 문서는 따로 편철하여 표면(제목의 위 왼쪽 여백)에 관리표시인을 찍고, 당해 문서에 제목·일자를 기재하여 특수 규격문서 관리대장에 기록 관리하도록 했다.

보관문서 관리의 경우 보관문서의 배열은 연도별·기능별로 분류정리하여 항상 색출 활용에 편리하도록 하고 보관문서 기록대장 및 대출기록부를 비치하고 보관장소는 항상 청결을 유지하도록 했다. 또한 보관문서의 관리책임자를 지정하여 문서의 보관 및 대출을 관리하도록 했다.

한편, 중요문서의 보관·보존 및 관리 사항에서는 중요문서의 범위를 <표 4>⁵⁶⁾와 같이 설정하였고 중요문서철은 연도별로 별도 보존 관리하도록 했다. 또한 각 실국은 보존하고 있는 중요문서의 현황을 파악하기 위하여 중요문서 관리대장을 비치하여 기록을 유지하도록 했다.

〈표 4〉 중요문서의 범위

구분	중요문서의 범위
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 사무총장 이상 결재문서 · 국장급 이상 결재문서 중 중요문서로 관리할 필요가 있는 문서 · 기타 중요문서로 별도 관리할 필요가 있는 문서 · 내용 중에서 중요문서로서 해당되지 아니하는 참고자료 등이 같이 첩되어 있지 아니한지를 검토한 후, 중요문서로서 보존가치가 없는 문서는 제외

56) 서울올림픽대회 조직위원회, 같은 책, 147쪽

한편, 문서의 폐기의 경우 폐기대상 문서분류와 처리에 관한 내용을 다루고 있는 폐기대상 문서분류는 <표 5>와 같으며 폐기 대상 문서는 계속 보존여부를 검토한 후, 폐기문서로 분류하고 각 실국에 보유하고 있는 참고자료 및 잡지 책 등은 자료국과 협의하여 별도 수합장소로 이관하도록 했다. 또한 폐기 문서 처리는 폐기 대상 문서에 대한 인계·이관서 2부를 작성하여 1부는 수령인을 받아 자체에서 보관하고, 1부는 인계·이관될 문서와 함께 이관하도록 했다. 또한 폐기대상 문서 수집 및 처분은 총무국에서 일괄 수행하도록 했다.

<표 5> 폐기대상 문서 분류

구분	폐기대상 문서
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 단순업무 처리문서, 단순한 자료요구, 업무연락, 통보, 조회 등 보존할 필요가 없는 문서 · 조직위원회의 보조기관 상호간에 수발되는 시행문서로서 보존할 필요가 없는 문서

이상과 같이 조직위원회의 공문서 보존 업무는 1981년부터 1987년까지의 대회 준비단계에서는 소극적이었고, 대회가 임박한 1988년에 가서야 적극적인 양상으로 변해 갔다. 대회준비 단계에서 조직위원회의 소극적 문서보존 활동은 이 시기 중요 기록들이 사장되는 결과와 기록생산자 또는 기록생산부서에서의 자의적인 폐기 행위를 초래하였다. 기록폐기에는 반드시 전문가에 의해 역사적 가치평가와 선별의 과정을 거쳐야 했는데 이를 위한 제도적 환경이 구비되지 못했기 때문이다. 그러나 조직위원회는 대회 개최에 임박해서야 기록 관리의 중요성을

57) 서울올림픽대회 조직위원회, 같은 책, 147쪽

인식하고 이러한 상황을 개선하기 위한 최소한의 조치를 취하게 되었다. 이는 각종 규칙과 방안으로 구체화 됐는데, 이러한 규정들이 현장에서 실효성을 지니며 적용되지는 않았지만 조직위원회의 일부 문서가 현재까지 보존되고 관리되는 기반을 마련했다는 측면에서 의의가 있다.

4. 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 보존 관리

1) 공문서의 보존 환경

서울올림픽대회 조직위원회는 약 7년여의 준비기간과 17일 동안에 걸친 대회기간, 그리고 조직위원회가 해체⁵⁸⁾될 때까지 많은 공문서를 생산했지만 전술한 바와 같이 조직위원회의 기록 인식에 대한 부족, 부실한 기록 관리부서와 허술한 문서규정들은 당시 조직위원회의 일부 공문서들이 조직적으로 폐기되거나 소멸되는 상황을 초래하였다. 그러나 당시 조직위원회에서 생산한 공문서가 현재까지 남아있는 것이 현실이다. 따라서 여기서는 현재까지 남아있는 조직위원회의 공문서가 어떤 구조적 환경 속에서 남아 있을 수 있었고 어떤 형태로 어떻게 관리되고 있는지를 분석해 보았다.

이를 위해서는 서울올림픽대회 준비 기간부터 개최 이후 일부 조직위원회 공문서가 보존되기까지의 정부공문서 관리의 보존에 대한 관련 규정과 조직위원회의 공문서를 담당하고 있는

58) 서울올림픽대회 조직위원회는 1981년 11월 2일에 조직되어 1989년 10월 2일에 해체되었다. 조직위원회는 만 8년여 동안 활동을 지속한 것이다.

기록관리 기관에 대한 이해가 총체적으로 이루어져야 한다. 전자의 경우는 정부의 공공기록 관리 규정 중 보존에 관한 사항의 검토를 통해, 후자의 경우에는 현재 서울올림픽대회 조직위원회 공문서를 보존 관리하고 있는 국가기록원(구: 정부기록보존소)의 관리 실태에 대한 조사를 통해 가능하다.

우선, 정부 공문서 규정의 보존기간 책정기준은 1979년, 1984년, 1991년, 1997년에 걸쳐 네 차례 개정되었는데 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 보존에 대한 관련 규정은 1984년을 기준으로 검토할 필요성이 있다. 왜냐하면 1984년 이전에는 공공기록에 대한 폐기가 전적으로 생산기관의 판단에 따라 이루어졌기 때문이다. 기록을 보존할 것인가 폐기할 것인가를 결정하는 계기가 주로 사무실 이전과 사무 간소화, 기구의 통폐합 등이었다.⁵⁹⁾ 이렇듯 기록생산기관에서 폐기결정권을 갖고 있었다는 것은 역사적 가치가 있는 기록에 대한 이해나 고려가 전혀 없이 행정적 가치와 사무능률이라는 관점에서, 비전문적인 판단에 따라 공공기록이 폐기되는 구조가 갖추어져 있음을 의미한다.⁶⁰⁾ 이러한 구조는 조직위원회의 신설 초기에 생산된 조직위원회 공문서의 보존과 폐기에도 그대로 적용되었을 것으로 판단한다.

그러나 1984년에 개정된 정부공문서규정 중 보존기간 가운데 ‘문교’부분을 살펴보면 조직위원회의 공문서 보존에 대한 사항이 최초로 규정된 부분을 찾아 볼 수 있다. 1984년 정부공문서 규정에서는 영구기록으로 분류된 단위업무물 학사에 관한 기본정책 관계 기록, 대학 및 대학원 신입생 명부, 대학(교) 학위 등

59) 시귀선, 『기록물관리법 시행 이전의 기록물 평가, 제 1회 기록물 평가분류 워크숍 자료집』, 정부기록보존소, 2001, 15쪽

60) 박건홍, 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』, 33쪽

록 명부, 명예박사학위 수여 관계 기록, 대학원 학위 등록 명부, 과학기술교육에 관한 기본정책 관계 기록, 학교관리에 관한 기본정책 관계 기록, 각급학교 설립인가 관계 기록, 각급학교 폐지인가 관계 기록, 대학원, 대학, 교육대학 정원 관계 기록, 각급 학교 졸업대상, 각급학교 설립, 폐지 관계 기록, 국사편찬 관계 기록, 국립(공공) 도서관의 도서 등록 원부, 체육에 관한 기본정책 관계 기록, 경기지도자 자격증 발급대상, '88올림픽, '86아시안경기대회 종합계획 관계 기록 등⁶¹⁾으로 한정하였다. 즉, 서울올림픽대회 공문서는 1984년 정부공문서 규정부터 영구기록으로 분류됐던 것이다. 따라서 현재까지 조직위원회의 공문서가 남아있을 수 있었던 제도적 기반은 이 시기에 이미 만들어져 있었다.

1984년 정부공문서규정에는 폐기 규정도 마련되었는데 이에 따르면, 중앙행정기관에서 생산한 보존기간 10년 기록을 폐기할 때는 정부기록보존소장과 미리 협의하게 되어 있었다. 이는 정부기록보존소에서 처음으로 한시기록에 대한 폐기 여부를 결정할 수 있게 되었다는 점에서 의미가 있었지만 일부 조직위원회 공문서가 폐기되는 결과를 초래하게 되었다.

실제로 1984년부터 1996년까지 폐기를 협의한 결과를 보면 폐기를 협의한 경우가 연평균 약 23개 기관에 지나지 않으며, 중앙행정기관의 비협조, 미협의 기관에 대해 행정적 조치를 할 수 있는 근거가 미흡하거나 기록목록을 통한 폐기 여부 결정, 기록폐기 여부 사유서에 대한 전문성을 갖추지 못한 직원들이 처리하는 등의 문제점을 안고 있었다. 또 보존대상으로 선별하는 기준도 영구·준영구 보존기록과의 관련성이 높은 기록, 이미 보존하기로 결정한 기록과 연계성이 높은 기록, 정책 수립

61) 박건홍, 같은 책, 31쪽

기록, 국민의 권리와 신분보호 관련 기록, 특수사건 관련 기록, 올림픽조직위원회 기록 가운데 보존할 가치가 있는 것 등에 한정되었다. 특히 보존하도록 결정한 주된 사유는 정책 수립기록이었다.⁶²⁾ 결국, 1984년 정부공문서규정은 올림픽 조직위원회의 기록을 영구기록으로 분류하여 제도적 기반을 제공했지만 정책 수립 기록으로서의 가치만을 지닌 기록만을 남기고 폐기하기로 한 규정으로 인해 대회 준비기간 중의 일부 중요기록 예를 들어, 중요한 의사결정 기구의 회의록과 같은 기록들이 폐기되는 현실을 초래했던 것이다.

한편, 1984년에 제정된 정부공문서규정에서는 당시 영구기록과 준 영구기록을 정부기록보존소에서 보존하도록 규정하고 있었다. 이로 인해 서울올림픽대회 조직위원회에서 생산된 일부 공문서는 국내의 영구기록을 관리하는 최초의 역사기록관으로 만들어진 정부기록보존소⁶³⁾로 이관되었다. 1969년 8월 23일 정부기록보존소는 국가 기록물의 수집, 보존, 관리업무를 담당하기 위해 신설되었다. 신설 초기 정부기록보존소는 정부의 영구보존대상문서, 도면, 카드 등을 집중적으로 보관하고 관리하기 시작했다.

1974년 11월 6일에는 정부기록보존소장의 지위가 4급에서 2급으로 격상됨에 따라 정부기록보존소의 지위가 격상되었다. 1984년 11월 1일에는 정부기록보존소에 부산지소(4급)을 신설하였다. 정부는 국가기록의 분리 보존을 위해 부산지소를 설립했으며, 1984년에 제정된 정부 공문서규정에 의해 이 시기를 전후로 한 조직위원회의 일부 공문서는 부산지소에 이관되었고

62) 광건홍, 같은 책, 33~34쪽

63) 1969년 정부기록보존소 직제가 만들어지기 전까지 우리나라에는 영구기록을 관리하는 역사기록관(역사기록관, Archives)이 없었다. 또 1984년까지 영구기록을 보존하는 전문서고도 존재하지 않았다(광건홍, 2003 : 21쪽).

그 중 일부를 보관하고 있는 중이다. 이후 사회 전반에 걸친 기록 인식의 확대와 국가 공공기록 관리에 대한 인식의 전환은 1999년 1월 29일 국가공공기록 관리에 관한 최초 법률인 공공기관의 기록물관리에 관한 법률을 제정토록 하였다. 이 법률은 사회변화에 따른 국민적 요구에 부응하고자 국가적 기록물 관리체제를 확립하는 동시에 종래 보존위주의 기록물관리를 공개·활용위주의 정보관리로 전환하고, 대통령기록 등 중요한 역사자료의 보존을 강화한 법률⁶⁴⁾로 평가받고 있다.

법률 제정으로 위상과 업무가 강화된 정부기록보존소는 2004년 4월 ‘국가기록원’으로 명칭을 개칭하고 평가분류팀을 신설하는 등 공공 기록관리의 체계화를 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. 이러한 결과로 2008년 4월에는 28개 국정분야별로 정책, 사건, 인물, 협약 등의 주제를 개괄하고 관련 기록물을 연계하는 서비스를 제공하고 5,800여개의 주제 콘텐츠를 통해 우리나라 국정관련 기록을 쉽고 편리하게 이용할 수 있도록 하는 나라기록포털 서비스⁶⁵⁾를 시행하고 있다⁶⁶⁾. 여기에는 서울올림픽 조직위원회의 일부 공문서가 서비스 되고 있다.

2) 공문서의 소장 현황

서울올림픽대회 조직위원회는 대회 개최 준비와 운영을 위해 상당한 수의 공문서를 생산하고 관리하였다. 이러한 기록들은 현재 국가기록원에 보존되고 있으며 국가기록원에서 소장하고

64) 국가기록원, 『한국정부 사무관리와 공문서변천 연구보고서-행정 환경변화와 정부공문서 변천중심』, 2007, 215쪽

65) 국가기록원 나라기록 포털 홈페이지, <http://contents.archives.go.kr/> 참고

66) 국가기록원, 『한국정부 사무관리와 공문서변천 연구보고서-행정 환경변화와 정부공문서 변천중심』, 216~217쪽

있는 조직위원회의 공문서 현황은 <표 6>⁶⁷⁾과 같다.

<표 6> 국가기록원의 조직위원회 공문서 소장 현황

구분		기록물건
연 도 별	1981	176
	1982	1,045
	1983	2,169
	1984	3,934
	1985	10,802
	1986	27,699
	1987	16,757
	1988	14,744
	1989	919
계		78,245

<표 6>에 의하면 국가기록원에 보존되어 있는 조직위원회의 공문서는 대회 개최 시기인 1988년을 기준으로 이에 근접할 수록 많은 양이 남아 있음을 확인할 수 있다. 이는 대회 개최 시기에 임박해서 공문서의 생산량이 증가했을 것이라는 점에서 당연한 결과라 판단한다. 그러나 이 시기 기록에 비하여 이전 시기 소장 기록의 양이 비교적 적은 이유는 조직위원회의 공문서 생산량뿐만 아니라 전술한 바와 같이 대회 준비 초기 조직위원회의 효율적인 기록관리 시스템의 부족도 작용했을 것으로 예상할 수 있다.

한편, 소장 기록 중 조직위원회의 중요한 의사결정에 대한 내용을 다룬 집행위원회 회의록과 의사록의 소장 현황을 검토한 결과 회의록 총 21건 중 6차, 21차, 23차의 3건의 회의록이

67) 국가기록원 내부자료 참고

존재하지 않았으며, 의사록의 경우 21차와 50차의 2건의 의사록이 존재하지 않았다. 이는 전술한 바와 같이 조직위원회에서 이루어진 문서관리의 비효율성에 의해서 발생한 것으로 판단한다. 결국 조직위원회의 일부 공문서는 파편화된 상태로 존재하고 있다고 할 수 있다. 현재 남아 있는 회의록의 일부는 국가기록원의 나라기록 포탈 홈페이지에 탑재되어 있다.

3) 공문서의 관리 실태

제 24회 서울올림픽대회 개최를 통해 생성된 조직위원회의 일부 공문서는 현재 국가기록원과 국민체육진흥공단의 서울올림픽기념관에서 보존 관리되고 있다. 그동안 이들 기록들은 공공기록에 대한 사회적 인식의 부재 속에서 단순한 물리적 보존만이 이루어지고 있었다. 그러나 공공기록에 대한 사회적 인식의 확대 속에 1999년 공공기관의 기록물관리에 관한 법률이 제정된 이후 기록물에 대한 관리는 보존위주의 기록물 관리에서 공개 활용 위주의 기록정보 관리로 전환되고 있다. 따라서 국가기록원과 올림픽자료실에서 관리되고 있는 조직위원회의 공문서도 단순한 물리적 보존 단계에서 벗어나 공개 활용을 위주로 관리되고는 있으나 활용에 있어서는 극히 제한적인 것이 현실이다.

조직위원회의 공문서를 효과적으로 활용하기 위해서는 물리적인 보존뿐만 아니라 소장하고 있는 대상 기록에 대한 명확한 분류 기준을 설정해야 한다. 이후 이를 기준으로 정리 작업을 실시해야하고 소장 기록에 대한 가치 평가 작업 역시 함께 이루어져야 한다. 그러나 상기한 2개 기관에서 이루어지고 있는 조직위원회 공문서에 대한 정리 작업은 미진한 수준이며 특히,

체계적인 평가 작업은 아직까지 이루어지지 않고 있다. 이들 기관에서 이루어지고 있는 조직위원회 공문서에 대한 관리 실태를 기록 보존과 분류, 기록 제공서비스 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

(1) 보존과 분류

조직위원회의 공문서를 보존하고 있는 기관으로는 국가기록원과 서울올림픽기념관이 있다. 우선 국가기록원은 조직위원회의 공문서를 대부분 M/F화 하여 관리하고 있으나 일부 문서는 원본 형태로 부산지소에서 관리하고 있는 실정이다. 또한 조직위원회의 공문서에 대한 분류 작업은 아직까지 이루어지지 않고 있다⁶⁸⁾.

한편, 국민체육진흥공단의 서울올림픽기념관에서는 조직위원회에서 생성한 문서 중 프로젝트 업무에 관한 중요 문서를 보존하고 있으며, 이들 중 대부분을 PDF파일로 변환하여 보존하고 있다. 소장 자료를 매체 형태에 따라 문헌자료, 영상자료, 음악자료, 동영상 자료로 분류하여 보존하고 있는 서울올림픽기념관의 경우 문헌자료⁶⁹⁾ 중에서 조직위원회의 문서에 대한 체계적인 분류 작업에 대한 보완이 요구되고 있다.

68) 국가기록원은 정부의 모든 공공기록을 관리 대상으로 하고 있기 때문에 정부의 국경 분야별, 기능과 조직, 주제 유형별로 기록을 분류하여 관리하고 있어 조직위원회의 공문서와 같은 특정 분야에 대한 기록물의 체계적인 분류 작업은 예산이나 인력 문제로 인해 아직까지 이루어지지 못하고 있다.

69) 서울올림픽기념관 자료실에서 보유하고 있는 문헌자료는 서울올림픽 문헌자료 원문, 서울아시안 게임 및 기타 대회 자료 그리고 공단 발간자료 및 기타 체육관련 도서들이다.

(2) 제공 서비스

현대사회 속에서 기록 관리의 개념은 기록의 공개 활용을 위주로 변하고 있다. 따라서 2개 기관 모두 조직위원회 공문서에 대한 제공서비스 활동을 강화하고 있다. 국가기록원의 경우 정부청사 내에 위치한 대전 본원에서 정부공개절차에 의해 해당 기록을 요청하면 언제든지 원문을 열람할 수 있으며 복사도 할 수 있다. 그러나 이 절차를 통해 조직위원회의 공문서를 열람하는 주된 이용 대상은 당시 조직위원회에서 근무한 경력을 확인하기 위한 목적을 가진 공무원들이 대부분이다⁷⁰⁾. 이는 조직위원회의 공문서가 보존 관리되고 있다는 사실조차 알려지지 않는 기록 관리 현실과 무관하지 않다고 판단한다.

국가기록원에서는 법령에서 규정한 바와 같이 공공기록에 대한 체계적인 관리 방법을 적용하여 28개 국정분야별로 정책, 사건, 인물, 협약 등의 주제를 개괄하고 관련 기록물을 연계하는 온라인 서비스를 구축하고 있다. 현재⁷¹⁾는 5,800여개의 주제 콘텐츠를 통해 우리나라 국정 관련 기록을 쉽고 편리하게 이용할 수 있도록 제공하고 있다.

이 서비스에서 조직위원회의 공문서는 국정분야별에서는 문화체육관광 분야의 체육행사, 주제유형별에서는 행사/이벤트 분야에서 서울올림픽대회로 분류되어 존재하고 있으며, 서울올림픽대회를 선택하면 서울올림픽대회에 대한 설명과 조직위원회의 공문서를 검색할 수 있다. 해당 기록물을 선택하면 조직위원회와 관련 부서들이 생산한 기록물철명과 기록물건명의 목록이 제공된다. 기록물건명을 선택하면 해당 기록물철에 속하

70) 국가기록원의 기록정보공개서비스팀 담당자 인터뷰 자료, 2008년 3월 26일, 참고

71) 2008년 4월 기준

는 기록물건명들을 모두 확인할 수 있으나 원문을 볼 수 있는 기록물은 일부분이다.

서울올림픽기념관에서는 조직위원회 자료실에서 이관한 프로젝트 업무관련 공문서를 자료실⁷²⁾에 비치하여 보존하고 있는데 이곳을 방문하면 원문 자료를 열람할 수 있으며 복사도 가능하다. 서울올림픽기념관의 올림픽자료실을 주로 이용하는 대상은 대학원생, 방송관계자, 관련분야 연구원 등으로 소수에 불과하다⁷³⁾.

국민체육진흥공단에서는 올림픽자료실에서 보관하고 있는 각종 자료를 디지털화하여 온라인으로 서비스하고 있다. 특히 문헌자료 중 조직위원회에서 생성한 일부 공문서는 올림픽디지털자료실⁷⁴⁾에서 그 원문을 횡수에 제한이 없이 제공받을 수 있다. 이곳에서는 조직위원회에서 생성한 문헌자료를 검색하는데 용이하도록 백서, 공식보고서, 평가, 정부지원, 대회유치, 의전, 숙소운영, 기획, 총괄, 재정, 수익사업, 방영권, 대외관계(홍보, 보도, 방송), 실무지원(인력, 물자, 기술, 시설), 성화봉송, 개폐회식, 문화행사, 경기운영 등으로 분류해 놓은 것이 특징이다. 이와 같은 검색 목록의 분류는 기록에 대한 접근성을 향상시키고 있다. 또한 이곳에서는 국가기록원의 나라기록 온라인 서비스를 빠른 메뉴로 제공하는 등 다른 기관과의 네트워크 체제를 구축하여 기록 제공서비스 활동을 강화하고 있다. 향후 조직위원회 공문서를 효과적으로 관리하기 위해서는 조직위원회의 기능과 업무를 고려한 분류와 평가 작업이 이루어져야 하며 이를 토대로 기록 제공 서비스 활동을 강화해야 한다.

72) 현재 올림픽 자료실은 서울 송파구 방이동에 위치한 올림픽공원내 경륜 벨로드롬 경기장 A동 2층에 위치해 있다.

73) 서울올림픽기념관 자료실 담당자 인터뷰 자료, 2008년 3월 4일, 참고

74) 올림픽디지털 자료실 <http://library.sosfo.or.kr/> 참고

5. 서울올림픽대회 조직위원회 공문서의 특성

1) 출처의 다원성

서울올림픽대회 조직위원회는 범정부 조직으로서 여러 기관과 단체와의 유기적인 협조체제를 통해 구축됐으며, 대회 운영과 업무를 담당했던 조직위원회의 내부구조도 복잡했다. 이미 밝힌 바와 같이 조직위원회는 총무국이 중심이 된 업무부서와 프로젝트 중심의 여러 국과들로 형성되어 조직구조가 매우 복잡한 매트릭스(Matrix) 조직 형태를 취하고 있었기 때문이다. 이로 인해 조직위원회의 공문서는 조직위원회의 운영과 행정 업무를 담당했던 사무처에서 뿐만 아니라 약 200여개⁷⁵⁾의 프로젝트를 담당하는 조직이었던 경기담당 부서와 국제 관계 부서 등에서 걸친 다수의 부서에서 생산되었다. 결국 조직위원회의 공문서는 조직위원회의 이원적 구조로 인하여 출처의 다원성을 지니고 있었다. 특히, 조직위원회의 직제는 대회에 임박하면서 사업이나 업무 이외의 목적으로도 수시로 변경되었고 조직의 규모는 더욱 확대되어 갔다. 이와 같은 조직구조의 복잡성은 기록의 출처를 더욱 복잡하게 만들고 남겨진 기록의 출처를 확인하는데도 어려움을 주는 원인으로 작용했다.

한편, 프로젝트 부서는 사무국 직제의 직원들이 프로젝트를 수행하기 위해 재조직되어 운영되었기 때문에 공문서의 형태가 주로 결과보고서의 형태로 남아있는 것이 대부분이다. 따라서

75) 올림픽 프로젝트는 서브 프로젝트(sub-project)로 223여개의 개별 사업이 있었고 이에 따라 약 4,000여개의 관련 업무가 있었다(서울올림픽대회 조직위원회, 『제 24회 서울올림픽대회 지원부서 결과보고서 11, 기획국』, 48쪽).

이들 부서에서 생산된 기록은 출처의 다원성으로 인하여 그 출처를 파악할 수가 없어 기록이 생성된 맥락(context)과 구조(structure)를 확인하기에는 상당한 제약이 따른다.

2) 기록의 파편화

서울올림픽대회 조직위원회의 공문서는 현존하는 자체가 일부분이고 기록의 파편화 현상을 보이고 있다. 실제로 국가기록원에는 조직위원회의 의사결정구조 중에서 상위에 있었던 위원총회나 집행위원회의 기록은 상당 부분 남아 있으나 실무 업무를 담당했던 집행간부회의, 조정간부회의, 확대간부회의와 관련한 기록은 단 2건⁷⁶⁾만이 존재하고 있었다. 조직위원회의 경우 월 평균 150회 이상의 크고 작은 회의가 개최⁷⁷⁾됐으나 이에 대한 기록은 상당수 소실되어 있는 것으로 보인다. 또한 다수의 기록이 보존되고 있는 의원총회나 집행위원회의 회의록도 일부분이 소실된 채 존재하고 있다. 기록의 원질서가 훼손되는 이러한 파편화 현상은 기록의 생산 조직과 구조의 왜곡에서 기인한다고 할 수 있다. 이러한 파편화 현상을 가져온 조직위원회의 생산 조직을 살펴보면 다음과 같다.

조직위원회는 한시적 기관으로서의 특성을 가지고 있었는데 한시기관은 특별한 과제의 수행을 위해서 새롭게 조직되었기 때문에 업무수행에 대한 기록이 축적되어 있지 않고 확립된 룰(rule)과 경험의 보존이 거의 없다. 즉, 조직운영에 있어서의 표

76) 2건 모두 기록물철명은 경기분야 간부회의 시달이고 기록물건명은 88서울올림픽대회준비업무협의회 개최 1건, 서울올림픽대회종목별운영준비업무보고 1건이었다(국가기록원 나라기록 포털 홈페이지 기준).

77) 서울올림픽대회 조직위원회, 『주요통계, 서울올림픽조직위원회 기획국 7월호』, 기획국, 1988, 73쪽

준적인 절차라고 할 수 있는 것이 확립되어 있지 않고 여기에 업무담당자의 잦은 변동까지 더해져 주어진 업무를 수행함에 있어서 많은 시행착오가 일어날 수 있는 가능성을 가지고 있었던 것이다.⁷⁸⁾

특히, 조직위원회의 사무처 각각의 업무 조직에서 협조체제로 운영되었던 프로젝트 부서는 국과 상호간의 업무 기피현상을 초래하였고 업무의 중복보다는 누락부분이 발생하는 등 업무에 대해서 적극적이기보다는 소극적으로 대처하는 양상이 뚜렷하였다. 이러한 상황은 조직위원회 공문서의 출처와 원질서를 훼손하는 즉, 파편화 시키는 현상을 초래하는 요인 중의 하나였다.

조직위원회의 기록 생산 구조 역시 기록의 파편화를 촉진시켰다. 조직위원회 최초의 문서관리부서는 자료국이였다. 올림픽 현장의 준수를 위해 조직위원회는 1982년 3월 자료담당관을 신설하고 동년 12월에 자료국을 설립하였다. 자료국에서는 공식보고서와 준비업무기록집 등을 발간하기 위해서 조직위원회의 일부 공문서를 수집하고 관리했다. 그러나 조직위원회 내부 구성원의 기록보존에 대한 인식부족으로 자료 수집에 많은 곤란과 어려움이 제기되는 동시에 주요 내용들이 많이 누락되었다. 결국 이 시기 조직위원회의 공문서가 상당부분 누락되었다는 것을 확인할 수 있으며 이는 기록의 원질서를 훼손하는데 일정한 역할을 했다고 판단한다.

한편, 조직위원회는 1982년 4월 총무국에 서무과를 두고 1983년 문서규정을 제정하여 모든 문서는 총무국 서무과에서 접수하고 관리하도록 했다. 그러나 당시의 총무국 서무과에서

78) 오화진, 「한시적 조직의 구성원 행태에 관한 연구 - 대전 EXPO 조직위원회를 중심으로 -」, 동국대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1991, 43쪽

이루어진 문서관리는 공문서의 유통에 더 초점을 맞추고 있었기 때문에 기록을 보존하기 보다는 문서처리에 중점을 두어 중요 문서들이 누락되는 결과를 초래했다. 이 역시 조직위원회의 공문서를 파편화시키는 하나의 원인이 됐을 것으로 예상할 수 있다. 대회 운영단계에서의 문서관리부서로는 총무부의 직제개편으로 신설된 문서담당관실이 있었는데 이곳에서는 문서지원센터를 운영하여 문서의 지원과 관리 업무를 담당했다. 이 문서지원센터는 조직위원회의 일부 중요문서들이 현재까지 남는데 일정한 역할을 했으나 1988년 대회 개최 직전이라는 설립 시기를 고려할 때 이 시기 전까지의 중요 기록이 누락되었다는 사실을 반증하고 있다고 판단한다.

조직위원회의 생산구조 중 문서관리를 위한 문서규정 역시 대회 준비 단계와 대회 운영 단계로 구분되어 마련되었는데, 전자의 경우 조직위원회의 문서규정으로 후자의 경우에는 각종 지침과 방안에 의해 조직위원회의 공문서를 관리하였다. 그러나 대회 준비 단계의 문서규정은 당시 정부공문서규정을 답습하는 수준으로 작성되어 조직위원회의 구조적 특성을 반영하지 못했다. 이로 인해 중요문서들이 조직적으로 폐기되는 결과를 초래했다. 한편, 대회 운영 단계에서의 각종 지침과 방안을 마련한 것은 현재까지 일부 조직위원회의 공문서가 일부 잔존하는데 일정한 역할을 한 것으로 평가할 수 있다.

한편, 조직위원회의 보존 활동을 살펴보면 대회 초기에는 소극적이었으나 대회 개최에 임박하면서 적극적인 양상으로 변화하였다. 그러나 이러한 노력이 현장에서 실효성을 지니고 전개되지 못함으로써 조직위원회 공문서의 파편화는 더욱 심화되었을 것으로 판단한다.

3) 잔존 기록의 불균형성

서울올림픽대회 조직위원회의 공문서는 시간의 흐름에 따라 정부공문서 관련 규정 및 규칙과 공공기관의 기록물 관리 법률, 그리고 정부 기록관리 기관에 의해 보존되고 관리되고 있다. 그러나 현존하는 조직위원회의 공문서 양은 일부분이고 잔존 양태도 불균형적이다. 이러한 상황은 상기한 바와 같이 문서 생산 당시의 생산 조직과 구조의 왜곡에서 뿐만 아니라 문서 생산 이후 단계의 기록 보존 관리 활동의 구조적인 문제에서도 기인한다.

서울올림픽대회 조직위원회는 약 8년여 간 존속되었다. 이로 인해 조직위원회 공문서의 잔존 상황은 정부의 공공기록 관리에 관한 규정의 변화와 정부의 공공기록 관리를 위해 설치되었던 정부기록보존소의 변천과 그 맥을 같이하고 있다. 대회 준비 단계에서 조직위원회 공문서는 정부의 공문서 보존과 폐기 규정에 적용을 받았다. 1984년 정부공문서규정에서는 조직위원회의 공문서를 영구기록으로 분류하는 동시에 정부기록보존소에 의해 폐기 여부를 결정하도록 했다. 이 폐기 규정에는 보존 대상의 선별기준도 함께 제시되었는데, 이 기준에서는 조직위원회 기록 가운데 보존할 가치가 있는 것은 정책 수립 기록만으로 한정하였다. 결국 이 규정은 현재까지 남아있는 조직위원회의 공문서들이 역사적으로 가치가 있는 중요 기록들보다는 대부분 조직위원회의 정책 수립에 관한 기록으로 남도록 하는데 중요한 영향을 미쳤다. 실제로 국가기록원의 조직위원회 공문서를 검토해 보면 정책성 기록이 기타 기록보다 압도적으로 많은 것이 현실이다.

4) 이용과 활용의 한정성

조직위원회 공문서에 대한 보존 관리 실태를 점검한 결과, 국가기록원에서 소장하고 있는 조직위원회 공문서는 아직까지 체계적인 정리 작업과 평가가 이루어지지 않고 있었다. 이러한 현실은 조직위원회 공문서의 이용과 활용을 한정시키는 원인으로 작용한다. 실제로 조직위원회 공문서의 주요 이용대상자는 자신의 근무 경력을 확인하는 것을 주된 목적으로 하는 당시 조직위원회에서 근무했던 사람들이었다. 그만큼 조직위원회의 공문서를 이용하는 대상자는 상당히 한정적이었다. 또한 활용의 측면에서도 서울올림픽 관련 연구에 이들 자료들이 전혀 활용되지 못하고 있었다. 따라서 조직위원회의 공문서의 존재 유무를 파악하여 소개할 뿐만 아니라 체계적인 정리 작업과 객관적인 절차에 의한 평가 작업이 속히 이루어져야 할 필요성이 있다.

6. 맺음말

서울올림픽대회는 전 국민의 참여와 호응 속에서 진행되어 우리나라의 체육뿐만 아니라 사회 전 분야에 걸쳐 지대한 영향을 미친 역사적 사건이었다. 이러한 역사상의 기록들을 보존하고 관리하여 후대에 전달하는 일은 현재를 살아가는 우리에게 주어진 사명이라고 할 수 있다.

이러한 입장에서 본 연구는 서울올림픽대회 조직위원회 공문서를 체계적으로 이용하고 관리하기 위해서 서울올림픽대회 조

직위원회의 공문서의 성격을 규명하는데 그 목적이 있었다. 이를 위해서 우선, 조직위원회 공문서의 생산 조직, 생산 구조 그리고 보존 관리 실태를 종합적으로 분석하였다. 이러한 내용은 대략 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 조직위원회 공문서의 생산 조직을 분석하기 위해서 조직위원회 공문서의 성격을 규정하는 것은 조직위원회의 실제임을 파악하고 이에 대한 구조와 운영방식, 의사결정에 관한 기구와 전개 양상의 측면을 살펴보았다. 그 결과 조직위원회가 한시적 조직이었다는 특성과 함께 이원적 조직구조를 취하고 있었을 뿐만 아니라, 기능부서와 프로젝트 부서로 구성된 매트릭스 조직 형태를 취한 매우 복잡한 구조를 지니고 있었음을 확인할 수 있었다. 또한, 조직위원회의 의사결정의 기구와 전개 양상에서는 대부분의 의사결정기구가 명목상의 기구에 불과하였다는 점과 위원장이 최종 의사결정권을 가지고 모든 권한을 행사했기 때문에 의사결정의 과정에서 적지 않은 문제가 발생하였음을 확인하였다.

둘째, 조직위원회 공문서의 생산 구조에서는 문서관리 부서, 문서 규정 그리고 공문서의 생산과정과 관리의 측면을 파악해보았다. 여기서는 당시 조직위원회의 체계적이지 못한 문서관리 부서와 문서 규정으로 인해 서울올림픽대회 조직위원회의 공문서가 일부 기록이 소실되고 파편화되는 현상을 초래했다는 사실을 발견할 수 있었다. 또한, 조직위원회 공문서의 생산 과정과 관리 측면을 검토한 결과, 조직위원회의 공문서가 조직위원회 구조 속에서 어떻게 생산, 유통, 보존 그리고 폐기되는가에 대한 구체적인 과정을 확인할 수 있었고, 문서관리 부서의 비체계성과 문서 규정의 비효율성에 의해서 공문서의 폐기 행위가 자의적으로 이루어질 수 있는 시스템이 구축되어 있었다

는 사실을 재확인할 수 있었다.

셋째, 조직위원회 공문서의 보존과 관리 실태 측면에서는 조직위원회 공문서의 보존 환경, 소장 현황 그리고 관리 실태를 분석하였다. 그 결과 대회 개최 이후에도 조직위원회의 공문서를 보존하기 위한 기본적인 환경은 조성되어 있지 못하였음을 확인할 수 있었고, 이들 공문서의 효과적인 이용과 활용을 위해서는 체계적인 정리와 기술, 평가 작업이 요구되고 있음을 인지할 수 있었다.

결국, 조직위원회에서 생성한 공문서는 한시적이며 복잡한 조직상의 난맥상, 왜곡된 생산 구조 그리고 비체계적인 보존 관리의 현실 속에서 기록출처의 다원성을 지니고 있었고, 기록의 원질서가 훼손된 파편화 현상을 보이고 있으며, 잔존 기록의 형태가 불균형한 상태임을 제시할 수 있었다. 뿐만 아니라 조직위원회의 공문서는 체계적인 평가와 정리가 되지 않은 기록으로 활용을 하기가 어려운 상황이었고, 이용대상이 제한적이라는 특성을 동시에 지니고 있음을 확인할 수 있었다.

끝으로, 이러한 연구 성과를 토대로 서울올림픽대회 조직위원회의 공문서를 체계적으로 관리하기 위한 기록 관리 방법론이 개발되어야 할 것이며, 국제 행사 조직위원회와 같은 한시적 기관에 대한 기록관리 규정의 보완이 시급히 이루어져야 할 것이다. 1980년대와는 달리 이미 국가기록원을 비롯하여 국가 기록관리 체계가 마련되어 있지만 국제 행사 조직위원회와 같은 한시적 조직에 의해서 생성된 기록에 대한 관리 규정은 매우 미흡한 실정이기 때문이다. 이에 대한 보완을 이루는 동시에 행사 이전부터 이후까지 연동해서 작동할 수 있는 기록 관리 모델과 함께 실효성 있는 기록관리 시스템이 만들어져야 할 것이다.

ABSTRACT

A Study on the Characteristics of Seoul Olympic Organizing Committee's Official Documents

Cheon, Ho-Jun(Woosuk Univ.)

The purpose of this study was to examine the characteristics of Seoul Olympic Organizing Committee's official documents. To conduct this work, the fundamental of producing archives were examined by analyzing structure and management of Seoul Olympic Organizing Committee and structure of official document production. After all, simultaneous and synthesis characteristics of Seoul Olympic Organizing Committee's official documents were presented through overall analysis of production fundamental and relationship between their management and remained archives.

The result of this study are as follows. Firstly, The Organizing Committee had bicameral organizational structure and matrix organizational format consisting of functional department and project department. Indicating the institutions and development phase of decision making in the committee, most of institutions were in name only. Also, there were many problems occurred in the procedure of decision making since the president of committee exercised all of the authorities.

Secondly, It was found that existing official documents of the

committee were partial and caused fragment phenomenon and severe situations because of unsystematic archival management department and regulations. Moreover, as the result of investigating production procedure and management of official documents, procedure of production, distribution, preservation and abolition of them were specifically verified.

Thirdly, It was verified that the official documents were abolished arbitrarily because of unsystematic archival management department and insufficient regulations. For the actual condition of management, filing or description activity which is essential measure for using and utilizing the official documents has not been conducted yet.

Based on these facts, the characteristics of Seoul Olympic Organizing Committee's official documents can be referred as follows. The official archives of the committee have multiplicity of the origin and severe fragment phenomenon damaging the origin and the elementary substance of the archives. Also, the format of existing archives was unbalance. Besides, there was not enough related research since they were in adverse situation to utilize them as the archives which are not assessed or not arranged. Thus, it was hard to grasp the utility value at present and future, and was also limited for usage object.

Key words: Adhocracy, Olympic, Seoul Olympic Games, The Seoul Olympic Organizing Committee, Record Management