

조선총독부 공문서의 기록학적 평가*

-조선총독부 도시계획 관련 공문서군을 중심으로-

이 승 일**

1. 머리말
2. 기록의 가치와 평가이론의 검토
3. 기록의 선별 배경으로서의 사회적 컨텍스트
 - 1) 도시계획 현상에 대한 기록생산자 및 이용자적 접근
 - 2) 1930년대 식민지 조선에서의 도시계획의 사회적 컨텍스트
4. 기록의 선별 요건으로서의 조직 및 기능의 가치 서열화
 - 1) 조선총독부 조직의 서열화 요건
 - 2) 조선총독부 기능의 서열화 요건
5. 맺음말

주제어 : 평가, 선별, 다큐멘테이션 전략, 기능평가, 조선총독부 공문서, 도시계획

* 본 논문은 2004년도 한국학술진흥재단이 지원한 기초학문육성 인문사회분야 연구과제(번호 : KRF-2004-073-AS2006)의 결과임을 밝혀드립니다.

** 국회기록보존소 기록연구사

1. 머리말

테리 이스트우드¹⁾는 “특정 시대의 기록물을 이해하기 위해서는 그 사회의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 환경을 이해”할 것을 제안한 바 있다. 이 언설은 어떤 기록을 선별하여 보존할 것인가의 문제는 그 기록을 생산한 사회적 배경과 밀접한 관계가 있음을 의미하는 것으로, 기록평가에서 아키비스트의 시선이 어디에 있어야 하는지를 말해주고 있다. 이와 같은 측면에서 역사학적 접근방법은 당대 사회를 대표하는 사건과 주제, 활동, 지역, 계층, 지배적 관념 등을 표상화한다는 점에서 테리 이스트우드의 언설과 맥락을 공유하고 있다. 역사학의 학문적 특징은 기록 자체보다는 기록에 내재해 있는 지식정보를 당대의 사회적 조건과 관련지어 해석하는 것에 있기 때문에, 정보 선별의 도구로서 역사학적 평가는 참고할 가치가 있다. 그러나 역사학에서의 ‘해석’, 즉 평가는 역사학자들의 관심과 史觀 등에 따라 의미가 달라질 수 있다. 개인의 역사적 관념은 특정 사회의 정치적, 사회적 환경과 그 시대의 지배적 이념에 영향을 받으며 형성되지만 기록 일반에 대한 보편적 평가들을 구성하려는 움직임은 활발하지 않은 편이다.

역사학에서의 평가와 기록학에서의 평가는 용어는 같지만 학문적 토대나 의미는 다르다고 볼 수 있다. 기록학에서의 평가는 지식, 혹은 정보 집약체로서의 아카이브즈를 선별하는 것이지만, 역사학에서의 평가는 아카이브즈의 사회적이고 역사적 의미를 구조적으로 표현하는 것이기 때문이다. 따라서 역사학에서의 평가 및 보존의 대상은 가급적

1) Terry Cook ‘Archival Science and Postmodernism’: new formulation for old concepts’
Archival science 1, 재인용

확대되는 경향이 있고, 개별 역사학자들의 연구 관심에 따라서 중요 사건과 현상의 획정이 주관성을 띠게 된다.

한편 기록학은 평가방법과 가치의 객관적 지표를 찾으려는 노력을 부단히 추구하고 있다. 기록학과 역사학은 상호 의존적이고 보완적인 관계로서 상대방의 연구를 흡수할 때 좋은 성과를 낼 수 있다. 특히 역사학은 기록정보의 가치를 분석하는 다양한 방법과 수단을 갖고 있기 때문에 평가에서 역사학은 기록학의 중요한 보조 학문분야라 할 수 있다.

그러나 한국의 역사학은 매우 오랜 전통과 다양한 학문적 배경, 두터운 연구자층이 있는데 반해서 한국 기록학계의 학문적 연구는 활성화되어 있지 않은 편이다. 그럼에도 불구하고 1999년 기록물관리법 제정 이후 괄목할만한 성장을 하고 있다. 제도적 차원에서의 법적 정비에 따라 기록학 이론에서도 발전을 보이고 있다. 예컨대 전자기록으로 표현되는 현대적 기록관리 환경에 조응하여 전통적인 기록관리 원칙이었던 라이프사이클, 원질서준중, 출처주의²⁾ 등 여러 개념들의 변화 양상을 포착하여 새로운 개념들로 변형시키는 과정에 있다. 기록연속체론, 메타데이터에 관한 다양한 논의들로 대표되는 급속한 변화는 기록의 평가에서도 일어나고 있는 실정이다.

최근의 기록관리 흐름은 평가에서 기록 자체보다 기록의 의미 즉 정보의 사회적 맥락과 의미를 중시하는 경향으로 나아가고 있다. 뿐만 아니라 전자기록환경에서는 평가에서 기록의 속성을 고려하지 않으면 안된다는 지적이 나오고 있다. 전자기록은 매체에 통합된 물리적 성격보다는 구조, 내용, 배경이 개별적으로 연관된 ‘논리적 실체’로 간주되

2) 출처주의에 관한 다양한 논의와 그 의미에 관해서는 김명훈의 연구보고서 참조 바람. 김명훈, “출처주의와 현대기록관리(한국국가기록연구원연구보고서)”, 2003.

고 있고³⁾ 전자환경에서는 기록의 진본성과 생산맥락을 유지함으로써 행위 증거로서의 기록이 유지될 수 있기 때문이다.⁴⁾

전자기록의 평가와 관련해서 내용중심적 평가에서 증거지향적 평가로의 전환 움직임은 종이기록물 시대에는 평가의 주요 요소로 등장하지 않았던 진본성 등을 평가의 요건으로 설정하고 있는 듯하다.⁵⁾ 만 하리츠는 평가를 “조직의 의사결정 및 활동과정을 명확하게 포착하는 행위”로 정의하고 기록물의 ‘증거성’은 평가의 수단이 아니라 궁극적 목적이 되어야 한다고 주장하였다.⁶⁾ 평가의 목적으로 설정된 만 하리츠의 ‘증거’는 쉘렌버그가 아카이브즈 요건으로 설정한 ‘증거 가치’ 개념과 달리 1차 가치의 생산과정과 직접 관련이 있다.⁷⁾ 만 하리츠는 전자기록 환경에서 아키비스트가 유의해야 할 명제를 언급했다는 점에서 의미가 있으나 기록평가 방법으로는 의문의 여지가 있다.

방대한 기록정보 중에서 극히 일부만을 선별하여 보존한다는 일반적인 전제에 동의한다면, 만 하리츠의 “행위의 증거”라는 언설은 “어떤 행위를 선별하여 기록으로 남길 것인가” 라는 평범한 질문으로 되돌아가야 한다. 평가선별은 행위 일반의 증거의 보존 논리를 만드는 것이 아니라 특정 행위만을 선별 보존하는 것에 관심이 있기 때문이다. 만

3) 이승억, ‘전자환경에서의 기록관리 개념에 관한 재검토’ “기록학연구”, 6, 2002.

4) 전자기록의 속성에 관해서는 다음의 논문 참조. 설문원, ‘행정기관의 기록관리 메타데이터 요소 분석’ “한국비블리아” 15-1, 2004, 221쪽.; 김익한, ‘기록의 속성과 메타데이터 표준을 통해 본 한국의 기록기술’ “기록학연구”, 10, 2004.

5) 김명훈, ‘전자기록의 평가 : 기록의 속성과 관련하여’ “제37회한국기록학회월례발표문”, 2005.

6) Angelika Menne-Haritz, ‘Appraisal or Selection; Can a Content Oriented Appraisal be Harmonized with the Principle of Provenance?’

7) 이승억, ‘기록 평가선별 결정의 이론 범주에 관한 연구’, “한국국가기록연구원심포지움발표문”, 2005, 114쪽.

하리츠의 ‘증거’의 문제는 전자기록 환경 속에서 새롭게 주목받고 있지만, 아카이브즈 뿐만 아니라 레코드의 경우에도 똑같이 적용되는 기록관리 일반의 문제라는 점에서 선별 기준을 제시하지는 못하고 있다.

전자기록의 특성 그 자체를 평가선별의 직접적인 결정요인으로 볼 수는 없다. 기록특성에 대한 고려는 평가선별 절차의 시작이자 전제로서 적합한 평가선별 대상임을 확인한다는 점에서 의미가 있다.⁸⁾ 전자기록은 기록관리에서 많은 변화를 초래했지만, 평가 업무에서 아키비스트는 전자기록이든 종이기록이든 매체 형식에 관계없이 사회를 대표적으로 표상하는 ‘(지식)정보’ 선별의 관점을 유지해야 않을까 생각한다.

이 논문은 기록 가치의 원천을 기록 자체 혹은 기록의 생산과정으로부터 도출해야 한다는 관념이 방대한 기록정보를 선별하는데 효과적이지 않다는 관념에서 출발한다. 기록 자체보다는 기록이 표상하는 사회적 의미와 기록과 사회와의 관계 즉 기록생산의 배경으로서의 사회적 컨텍스트 속에서 찾으려 한다.⁹⁾ 기록의 가치(의미)를 사회와 단절된 기록 자체 혹은 생산과정에서 찾으려는 시도는, 아키비스트로 하여금 목표없는 맹목적 평가로 안내할 가능성이 높다. 아키비스트는 선별도구에 휘둘리는 피동적 존재가 아니라 선별목표를 끊임없이 고민하는 목적의식적·능동적 존재로 자리매김할 때, 역사적 과제를 실천하는 의미 있는 학문행위를 하게 될 것으로 믿는다.

8) 이승억, ‘기록 평가선별 결정의 이론 범주에 관한 연구’, “한국국가기록연구원심포지움발표문”, 2005, 119-120쪽.

9) “Parliamentary Institutions: The Criteria for Appraising and Selecting Documents (ICA Study 15)” (www.ica.org)

2. 기록의 가치 개념과 평가이론의 검토

기록학에서의 평가는 일반적으로 지속적 가치가 있는 중요기록물을 선별하는 행위라 할 수 있다.¹⁰⁾ 기록생산자는 단지 일상의 업무를 수행하기 위해서 기록을 생산할 뿐, 특정 기록이 갖는 중요성을 認知하면서 기록을 생산하는 것은 아니다. 모든 기록은 현재의 특정한 업무 목적에 의해서 생산될 뿐이다.

그러나 어떤 기록물은 일상적인 활동에서 더 이상 필요없게 된 뒤에도 그것의 보존을 정당화시켜주는 수많은 잠재적 유용성을 가질 수 있다.¹¹⁾ 영구보존 대상으로 선별된 기록은 생산목적과 달리 미래에도 가치를 지속적으로 유지하거나 혹은 새롭게 창출될 것이라는 믿음에 기초한다. 따라서 아키비스트의 선별이라는 지적 과정은 미래적 가치(혹은 유용성)를 상정하지 않을 수 없다.

한편 미래적 가치를 고려한다는 것은 현재의 아키비스트가 향후 미래의 (역사)연구자들의 연구 관심과 중요도를 선형적으로 규정한 후, 그것에 맞는 선별 기준과 방법을 개발한다는 의미는 아니다. 미래적 가치는 아키비스트를 비롯한 그 누구도 판단할 수 없는 미지의 영역에 속하기 때문이다. 역설적이지만, 미래적 가치는 오히려 현재적 가치와 매우 밀접한 관련을 맺고 있다. 아카이브즈의 최대 이용자라 할 수 있는 역사연구자는 현재적 관점에서 과거를 바라보는 하지만 당대인의

10) F. Gerald Ham, "Selecting and Appraising Archives and Manuscripts(SAA 1991)" (강경무, 김상민역, "아카이브와 매뉴스크립트의 선별과 평가", 진리탐구, 2002.)

11) Fredric M. Miller, "Arranging and Describing Archives and Manuscripts(SAA 1991)" (조경구역, "아카이브와 매뉴스크립트의 정리와 기술", 진리탐구, 2002)

삶과 이념, 사건에 대해 흥미를 갖고 있기 때문이다.

‘가치’라는 개념은 매우 주관적이면서도 사회적 의미를 띠고 있기 때문에 가치의 개념과 가치를 결정하는 방법은 다양할 수 밖에 없다. 가치 결정의 방법을 획정하는 문제는 곧 평가선별의 문제와 관련이 있는데 가치 결정의 역사 자체를 검토해보는 것도 객관화를 위한 하나의 방법이 될 수 있다. 근대기록관리제도가 성립한 이후 유럽과 미국에서는 가치 결정의 객관성을 확보하기 위해 부단히 노력하였고, 이와 같은 다양한 시도를 조사함으로써 가치 결정의 근거를 마련하는데 도움이 되기 때문이다.

모든 기록은 어떤 목적(혹은 가치)을 갖고 있기 때문에 생산되었지만 일정한 가치 기준에 따라 기록물을 선별·보존해야 한다는 근대적 관념은 20세기에 접어들면서 확립되었다. 이와 같은 관념은 생산된 기록물의 규모와 처리 방식이 당대의 사회적 조건과 비용에 의해 제한되면서 자연스럽게 발생했다.

젠킨슨과 같이 아카이브즈의 신뢰성과 증거로서의 가치에 관심을 갖는 아키비스트는, 아카이브즈를 일상적인 활동 속에서 생산되고 접수된 기록물이며 기관 활동의 무의식적이고 객관적인 부산물로서, ‘가치’는 아카이브즈 내에 있는 행정적 성격 속의 ‘공정성(impartiality)’에 있다고 보았다. 일상적인 활동은 진실한 기록물을 필요로 한다. 만약 기록물이 의식적인 역사기록으로 생산되었다고 한다면, 그 기록물이 가진 증거의 공정성과 신뢰성이 문제시될 수 있다. 젠킨슨의 목표는 이러한 진실성을 보존함과 동시에 미래의 활용을 위해 기록물을 선별하려는 동기를 선별업무로부터 완전히 제거할 수 있는 객관적인 기준을 만드는 데 있었다.¹²⁾ 요컨대, 그는 기록생산자가 아닌 아키비스트나

역사가에 의한 평가는 편파적이고 불공평을 피할 수 없다고 생각하였다. 물론 기록생산자에 의한 평가도 객관적이라고 할 수는 없지만, 기록생산자가 업무상의 관점에서 평가하는 쪽이 오히려 남겨진 기록에 생산자의 개성이나 특질이 반영된다고 보았다.¹³⁾ 따라서 선별평가는 아키비스트가 아니라 기록생산자 및 그로부터 법적으로 위임된 자만이 수행할 때 불편부당한 아카이브즈를 구성할 수 있다고 믿었던 것이다. 결과적으로 켈렌버그는 기록평가에서 아키비스트의 역할을 최소로 제한하는 쪽이었다고 볼 수 있다.

이에 반해 미국의 기록학계에서는 평가선별에서 아키비스트의 역할을 상대적으로 강조하였다. 미국의 연방기록을 담당하는 아키비스트는 최초로 기록물에 어떤 특정한 가치가 내재되어 있다는 관념에 기초하여 평가업무를 개시한 바 있는데 켈렌버그는 기록을 레코드와 아카이브즈로 구분하고 아카이브즈를 증거가치와 정보가치가 내재된 특수한 기록으로 보았다.¹⁴⁾ 즉 레코드와 아카이브즈를 엄격히 구분하여 아카이브즈 중심의 선별과 보존 논리를 만들었다.

켈렌버그가 고안한 전통적 평가방법에서는 증거적 가치를 중시하여 기록생산자의 위치와 기능 분석을 매우 중요한 잣대로 삼게 된다. 켈렌버그의 가치유형론은 상대적으로 객관적인 기준을 제시하였다는 점에서 미국에서 채택되어 현재까지도 실용화되고 있는 형편이다.

12) 강경무 김상민역, “아카이브즈와 매뉴스크립트의 선별과 평가”, 진리탐구, 2005.

13) 安藤正人, ‘歐美記録史料學における記録評價選別論の展開’ “記録史料の管理と文書館”, 1996.

14) T. R. Schellenberg, “The Appraisal of Modern Public Records”, National Archives Bulletin 8, Washington:National Archives and Records Service, 1956. (오항녕역, ‘현대 공공기록의 평가’ “기록학의 평가론”, 진리탐구, 2005.)

그러나 약간 다른 각도에서 1950년대 독일에서는 국가기록물을 대상으로 평가기준을 마련한 바 있다. 쌍테와 로어 등은 조직과 기능의 위계가 곧 기록의 가치 서열을 결정한다는 사고를 갖고 있었다.¹⁵⁾ 구체적으로는 내각이나 중앙정부가 생산한 기록은 전부 보존하고 하위 행정조직의 기록은 폐기하자는 주장이다. 쌍테/로어 모델은 국가기록물에 대한 효율적 관리와 평가에서 기록 자체보다는 출처지향의 평가 방법을 상정하였다는 점에서 특징이 있다.

근래에는 쉘렌버그류의 가치유형론에 기초한 평가이론의 한계를 지적하는 경향이 대두하고 있다. 이와 같은 새로운 경향은 기록물생산환경의 급속한 변화에 의해서 쉘렌버그식 평가가 대응하기 어렵다는 실용적 차원에서 제기되었지만, 인식론상에서는 아카이브즈에 대한 변화된 관념에 기초하고 있다. 쉘렌버그가 추정한 객관적 실체로서의 기록 가치 개념은 기록생산기관의 조직이력과 개인의 정보를 중시하게 되는데, 이 때의 가치는 기록에 잠재되어 있다가 미래의 어떤 시점에서 발현되거나 혹은 새롭게 창출되는 것이다.

그러나 기록의 가치는 개별기록에 내재해 있는 객관화된 그 무엇이 아니라, 기록을 둘러싼 사회에 의해 주어지는 것으로 파악한 아키비스트가 있다. 붐스는 절대적 의미에서의 가치의 실체란 존재하지 않으며 사회와 역사의 산물이라고 파악하였다. 즉, 기록의 가치는 기록에 내재해 있는 고정불변의 객관적 실체라기보다는 시대와 사회적 조건에 따라 변화하는 사회적 가치라고 보는 것이다.

기록의 사회적 가치는 변화하는 것이기 때문에, 붐스는 항상 현재적

15) Hans Booms, "Society and the formation of a documentary heritage; issues in the appraisal of archival sources", *Archivaria* 24, 1987. (오항녕역, '사회와 기록유산의 형성' "기록학의 평가론", 진리탐구, 2005, 190-193쪽.)

관점에서 분석할 것을 주장했다. 이와 같은 붐스의 견해는 아키비스트가 현대 기록을 평가할 때 선택할 수 밖에 없는 것이다. 미래 사회는 미지의 영역이기 때문이다. 대신에 사회적 가치의 평가에서 주관적 판단을 배제하기 위해 ‘사회의 여론’이라는 잣대를 만들었다. 무엇이 중요한 기록을 선별하는 기준일까를 고민하는 아키비스트라면 특정 시대와 사회적 조건에 맞는 객관적 기준을 만들어내고 싶어한다는 점에서 붐스의 견해는 매력적인 문제의식을 갖고 있다.

결과적으로 붐스는 과거 세대와는 비교할 수 없을 정도로 방대한 양의 기록물 처리에서 아키비스트가 소극적으로 대응하기보다는 오히려 적극적으로 기록더미에 뛰어들 것을 제안하였다. 붐스는 인식론상으로 가치없는 것을 폐기함으로써 생기는 평가의 부정적 결과로부터 영구히 가치있는 기록을 선별한다는 긍정적·능동적 선별을 강조하였다. 붐스의 능동적 선별은 개별 기록물의 가치를 유형화하여 평가하는 것이 아니라, 평가 관념 자체의 전환을 촉구하는 것이었다. 붐스의 제안은 어떤 기록물을 보존할 것인가보다는 어떤 ‘사건’과 ‘현상’을 다큐멘테이션할 것인가로 초점을 변경했다는 점에서, 평가의 접근 방법을 완전히 바꾸어 놓았고, 아키비스트는 항상 사회와 역사적 변화에 민감하게 반응하면서 학습하는 연구자가 되지 않으면 안될 것을 제안하는 것이다.

특히 붐스는 쌍태/로어 모델을 강력히 비판하였으나 인식론상에서는 쌍태/로어 모델이 잠재적으로 지니고 있던 기록에서 기록의 배경으로의 전환을 전면화하였고, 특히 행정위계체론이 갖는 국가기록물 중심의 보존논리를 사회 전체로 확대했다는 점에서 아키비스트 시각의 확장을 촉구한 것이었다. 그러나 ‘공공의 여론’이라는 선별의 기준은, 문제의식은 공감할 수 있으나 객관적 지표로 삼기에는 매우 애매한 것이

기도 하다.

1980년대 초반 미국의 제럴드 햄도 새로운 제안을 하였다. 햄은 지금까지의 중요기록물 선별이 학문의 연구분야를 지원하는데 한정되어 사회활동 전체상을 전승하는 데에는 소홀하였다고 진단한 후, 평가에서 사회상의 적극적 반영을 주장하였다.¹⁶⁾ 아카이브즈 선별에서 기록을 둘러싼 전후관계가 폭넓게 고려되어야 한다는 햄의 제안을 실행하기 위한 구체적인 방법은 다큐멘테이션 전략으로 형상화되었다. 사무엘스, 해크만, 위노블레웨트는 현대 기관의 다큐멘테이션 작업이 상호연관성을 갖기 위해서는 하나의 주제, 활동, 혹은 지역에 관한 다큐멘테이션 계획하에서 각 기관의 합리적인 개발노력이 필요하다고 주장하였다. 이러한 움직임은 기록의 성격에 대해서 다시 고찰해야 한다는 것과 각 기관간의 상호적인 수집전략을 세워야 한다는 점을 강조한데서 큰 발전을 이룩한 것이다.¹⁷⁾

이들은 쉘렌버그와 그 추종자들이 주창한 전통적인 기록관리원칙들이 기관들의 관료제적 구조를 이해할 것을 강조하고 있으며, 아키비스트들은 행정적 위계질서 안에서 각 부서의 지위와 기능을 분석할 것을 요구한다고 비판하였다. 그러나 사무엘스는 단일기관에 대한 분석만으로는 평가결정을 지원하기에 불충분하고 현대 사회의 기관과 정보 자체의 통합적 경향으로 말미암아 단일기관적 접근방식 자체를 극복해야 한다고 지적하였다.¹⁸⁾

16) 김명훈, “출처주의와 현대기록관리(한국국가기록연구원보고서)”, 2003, 50쪽.
17) Frank Boles, “An Overview”, *Archival Appraisal*, Neal-Schuman Publisher, Inc. (오향녕역, ‘평가론의 역사’ “기록학의 평가론”, 진리탐구, 2005, 19-20쪽.)
18) Helen Willa Samuels, “Who Controls the Past”, *American Archivist* 49, 1986 봄. (오향녕역, ‘누가 과거를 지배하는가’ “기록학의 평가론”, 진리탐구, 2005, 225-229쪽.)

다큐멘테이션 전략은 아키비스트 평가의 초점을 단일 기관 혹은 기록 자체에서 보다 넓은 사회적 맥락으로 이동시켰다는 점에서 붐스의 견해와 유사하다고 할 수 있다. 그리고 특정기관에만 토대를 둔 평가의 한계를 극복할 필요성과 보다 광범위한 정보적·사회적 컨텍스트 속에서 기록물을 선별할 필요성이 있다고 생각했다.¹⁹⁾ 이러한 방법론은 많은 장점을 제공하는데, 첫째 다큐멘테이션 전략은 포괄적이고 합리적으로 계획된 아카이브즈를 제공한다. 둘째 다큐멘테이션 전략은 아키비스트가 이전보다 소량이긴 하지만 더 나은 기록물을 보존할 수 있도록 해주고, 이를 통해 아카이브즈의 선별과 보존에 드는 자원 활용을 극대화시켜 준다. 셋째, 다큐멘테이션 전략은 특정 기관 혹은 특정 학문 분야의 경계선을 넘어 상호 관련되는 기록물로부터 아카이브즈 선별을 용이하게 한다.

다큐멘테이션 전략이 갖는 장점에도 불구하고 현재까지 공기록물을 평가하는데 전면적으로 도입되지는 못하고 있다. 다큐멘테이션 전략을 수행하는 과정에서 발생하는 막대한 비용과 인원의 문제를 해결하지 않으면 공기록물 평가 업무에 적용하기가 매우 힘든 방식이라는 점이 몇몇 사례연구에서 드러나고 있다. 특히 사회의 과정을 분석하여 기록해야 할 주제 선정의 객관적 지표를 개발하지도 못한 상태이다. 다큐멘테이션 전략은 아카이브즈 수집을 위한 방법론으로서는 적극적 의미를 띠고 있지만 조직형 보존소에서는 적용하기가 매우 어렵다는 단점도 있다. 특히 과연 무엇을 기록으로 남겨야 할 것인가에 대한 구체적인 방법론을 제시하지 못하고 있다.

미국 아키비스트에 의해 개발된 다큐멘테이션 전략의 의미와 한계

19) 강경무 김상민역, “아카이브와 매뉴스크립트의 선별과 평가”, 진리탐구, 2005

를 나름대로 극복하여 평가업무에 적용하는 사례가 캐나다에서는 실행되고 있다. 기능평가 혹은 거시평가로 알려진 이 방법론은 공기록물 평가에서 유용한 평가틀을 제공하고 있다.

테리 쿡은 정부에서 추진하는 업무에 대한 이해와 다큐멘트를 초월하여 ‘거버넌스’에 초점을 맞출 것을 제안하였는데, 장기간의 아카이벌 보존을 거시적 평가를 통해 정의되는 영구기록들 사이에, 그리고 시민-국가의 관계 배경에 ‘시민’을 두고 있다. 쿡은 조직과 기능의 위계에 따른 가치 결정 방식을 부정하지는 않지만, 좀 더 폭넓은 사회적 컨텍스트 속에서 평가 업무를 수행할 것을 요구하였다. 평가에서 거버넌스 개념의 도입은 현대사회의 구조적 변화와도 관련이 있다. 즉 국가가 위에서 사회의 모든 면에 개입, 간섭하는 것이 아니라 국가의 국정 파트너로서 시민사회의 성장이라는 사회적 변화를 반영하고 있다. 따라서 사회를 대표하는 중요 기록은 국가에 의한 일방적 통치기록이 아니라 국가와 시민사회간의 상호관계를 반영하는 것을 의미한다.

거시적 평가는 평가에 대한 초기의 주요 초점이 기록(기록이 내포한 가치 연구나 특성 연구)에서 기능적 맥락(기록을 생산한 개념적, 실질적, 기능적 출처)으로 전환된다.²⁰⁾ 기능평가는 기록 그 자체의 가치보다는 기록생산의 OPI(Offices of Primary Interest)²¹⁾의 아카이벌 가치를 강조하는데 이러한 논지는 기관의 수많은 기록시리즈, 데이터베이스 및

20) Terry. Cook, 'Macro-appraisal and functional analysis :Documenting governance rather than government' Journal of the Society of Archivists", Vol.25, No.1,2004,

21) 테리 쿡에 의하면 OPI는 법률, 규칙, 정책 또는 규정에 의해 특별히 할당된 캐나다 정부의 특정 기능 활동을 수행하기 위한 권위, 의무, 책임이 있는 연방정부기관-부서, 기관, 위원회, 사무소 또는 위임기관을 가리킨다. 즉 국가의 중요 정책을 결정, 수립하는 등 국민에 대한 중요 책임성을 지닌 중요기록물이 생산되는 지점인, 정부 내 행정기구 내지 부서를 의미한다.

미디어콜렉션을 하나씩 하나씩 직접 다루기보다는 가치있는 기록을 생산하는 부서(offices), 분야(sectors), 지점(branches) 등을 평가하기 위한 것이다.²²⁾

따라서 기능평가에서는 중요기록이 산출될 가능성 있는 영역을 선별·지정하는 것이 오히려 중요하다고 볼 수 있다. 국가기록물을 대상으로 할 때 기록산출의 영역은 조직 및 기관이라 할 수 있는데, 캐나다 기능평가는 기관 및 기능의 위계, 즉 사회적 배경이라는 ‘출처’에 기초하여 기록의 가치를 서열화하는 것이 출발점이라 할 수 있다. 그리고 기능평가에서 기관을 등급짓는 기준은 기능의 다양성, 정치적 위치, 크기, 예산, 사회적 영향 등이다.²³⁾

외형상 기능평가는 조직·기능의 위계에 따른 가치 부여라는 측면에서, 기록생산자(출처)의 가치와 기록의 가치를 일치시킨 쌍테/로어의 행정위계 모델과 방법론상으로는 유사하지만, 시민사회 속에서 국가의 기능에 대한 조합을 반영하는 소위 ‘거버넌스’에 초점을 맞춘다는 점에서 민주적 절차성을 강조한 평가이론이라 할 수 있다. 캐나다 기능평가의 초점은 시민 거버넌스와 시민-국가의 상호작용에 맞추는 것이지, 정부의 기능의 다큐먼트에 맞추는 것은 아니다.²⁴⁾ 일방적인 ‘거버먼트’에서 쌍방향의 ‘거버넌스’로 기능 과정이 전환되었다는 점에 주목해야 한다. 여기에 본질, 구조, 특성, 생산절차, 다른 기록/정보와의 상호관계 등과 같은 모든 매체 속에 기록된 정보의 생산자의 이해에 기

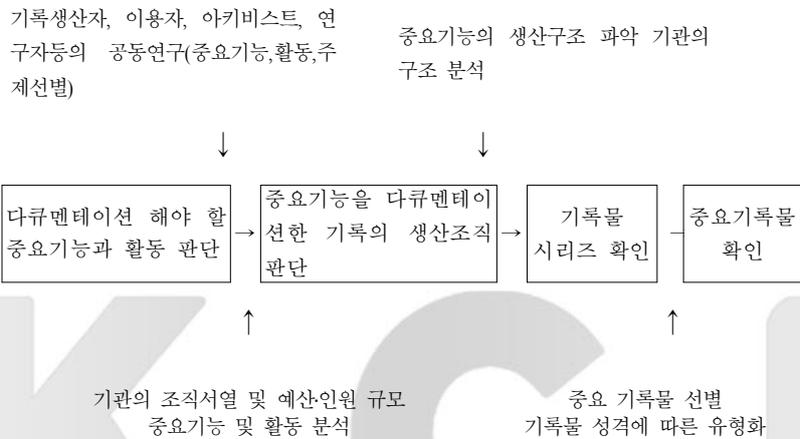
22) Terry Cook, 'Macro-appraisal and functional analysis :Documenting governance rather than government' Journal of the Society of Archivists", Vol.25, No.1,2004,

23) Terry Cook, 'Many are called, but few are chosen : Sampling and Selecting Case Files' Archivaria 32 (summer 1991).

24) Terry Cook, 'Macro-appraisal and functional analysis :Documenting governance rather than government' Journal of the Society of Archivists", Vol.25, No.1,2004,

초한 유사한 연구가 개발되어야 한다. 아래의 그림은 “기록물평가시스템”의 평가 프로세스를 필자가 수정하여 도표화한 것이다.

<평가 프로세스>



위에서 알 수 있듯이 기능평가(macro appraisal)는 어떤 기능이나 활동이 다큐멘테이션되어야 하는지를 판단하는 것에서 출발한다. 그리고 기관이 수행하는 가장 중요한 기능이나 활동을 판단하기 위해서 기관과 그 기관의 프로그램을 분석하는데, 이러한 분석은 현행 기록물이라면 기관과 기관의 프로그램에 대한 기록물의 심사, 기관 직원과의 인터뷰가 중요한 판단의 근거가 된다. 그러나 조선총독부 공문서와 같은 역사기록물의 경우에는 철저한 역사학적 접근 방식이 필요하다. 예컨대, 조선총독부의 전체 기능과 활동을 시대적 흐름에 따라 구조화하여 위계에 따른 배치가 필요하고, 공문서 생산조직의 특징과 유통에 대한 이해도 필요하다.

기능의 중요성은 전체적인 행정구조 내에서 기관 및 기관의 프로그램의 중요성과 같은 요소들을 기준으로 평가할 수 있다. 기관의 직원이나 예산의 규모, 정치적·경제적·사회적 시스템에 대한 기관 프로그램이 미치는 영향력, 프로그램과 다른기관 나라 업무 조직 개인 상호간의 상호작용의 정도, 광범위한 기능을 지원하는 과정에서 생겨난 기록의 중요성은 광범위한 기능의 기록과 연관지어 고려될 필요가 있다.

둘째, 이와 같은 특정 조직의 중요기능과 활동을 선별한 다음에는 그 기관 내에서 중요기능을 문서화한 기록들이 어디에서 생산되는지를 판단한다. 이것은 그 기관의 조직을 분석하는 것에서 시작한다. 조선총독부의 경우에는 현대 조직과는 달리 상대적으로 단순하고 안정된 형태를 보이고 있다. 이와 같은 조직에서는 조직 위계의 선별이 매우 쉽고, 기능의 특징도 잡기 쉬운 편이다.

셋째, 그리고 이와 같은 선별과정을 거치고 아키비스트는 중요기능에 책임이 있는 사람들에 의해 생산된 기록시리즈를 확인한다.

넷째, 아키비스트는 중요기능을 가장 완전하고 간결하게 문서화한 기록들을 찾아낸다.²⁵⁾

이처럼 기능평가는 중요 기록물을 직접 선별하는 것이 아니라, 중요 기록물을 생산하는 조직과 기능을 우선적으로 선별하는 것이고 조직의 중요 기능을 가장 완전하고 간결하게 제공하는 기록을 식별하는 것이라고도 말할 수 있다. 따라서 우선 중요 기록물을 생산하는 조직과 기능을 선별하는 기준을 확정할 것을 요구한다. 거시평가에서의 기능의 개념은 가치있는 것과 없는 것, 사회적으로 기억될 가치와 그렇지 않은 것, 영구기록이 되어야 할 것과 파기되어야 할 것에 대한 이론적 가

25) 남희숙 역 “기록물평가시스템”, 진리탐구, 2002, 54-56쪽.

정을 반영한다.²⁶⁾

식민지 조선의 경우에도 쿡의 입론은 시사하는 바가 있다. 異民族인 일본인이 조선총독부를 설치하여 조선인을 지배한 기록물의 성격을 어떻게 보아야 할 것인가 하는 점이 고려할 부분이다. 조선총독부의 최상위 관료와 직원은 일본인이고 이들에 의해 생산된 기록물은 조선인들이 아니라 일본인이 생산한 것이다. 따라서 조선총독부가 생산한 기록물은 철저히 일본인의 관점에서 조직되었고, 조선인에 대한 일본인의 정책 방향이 일방적으로 흐르는 것을 반영한다. 만약 조직과 기능의 위계만으로 아카이브즈를 선별할 경우 조선인들의 삶과 생활, 모습을 반영한 기록들은 중요 아카이브즈로 구성되지 않을 것이다.²⁷⁾

식민지 상황에서 한국인의 모습을 반영한 중요 기록물은 과연 어떻게 판단할 수 있을 것인가 하는 점이 중요한 과제가 될 수 있다. 거버넌스 개념의 응용적 해석이 필요하다. 거버넌스 개념은 통치, 협치 등 다양한 개념으로 쓰이고 있는데, 식민지의 특수성을 반영한 아카이브즈를 구성하려면 일제와 조선인간의 상호 작용의 개념으로 사용할 필요가 있다. 지배자와 피지배자간의 상호작용의 범주에는 지배에 대한 피지배자의 거절, 저항, 투항, 협력 등 모두를 포함하기 때문이다. 따라서 조선총독부 정책 사안 중에서 조선총독부와 조선인의 상호 작용을 반영하는 업무가 중요업무로서 이해될 필요가 있다. 또 상호 작용하는 조직 및 기능도 파악할 필요가 있는데, 예컨대 中樞院, 道會, 府會, 邑會, 面協議會, 재판소 및 경찰기구 등이 조선인과 조선총독부가 직접 맞닿는 부분

26) Terry Cook, 'Macro-appraisal and functional analysis :Documenting governance rather than government' *Journal of the Society of Archivists*, Vol.25, No.1,2004,

27) 쿡에 의하면 시민-국가의 용어는 기업-고객, 대학-학생, 병원-환자, 조합-조합원, 교회-신도 등과 같이 상대적으로 변화하는 개념으로 보고 있다.

으로 아카이브즈를 생산할 가능성이 높은 조직으로 볼 수 있다.²⁸⁾

또, 기능 혹은 이슈, 사건, 활동의 측면에서 적용할 경우, 식민지 도시계획은 법령의 성격상 조선총독부와 일본본국, 그리고 지방관청 및 지방의회간의 상호작용으로 발현된다. 물론 조선총독부의 위로부터의 지시와 감독이 절대적이었으나 시가지계획에서 지방도시와 지역주민들의 이해관계를 조정할 필요도 있었기 때문에, 형식적이지만 법령상으로는 해당 지역 조선인들의 의견을 반영해야 했고, 그 경우 도시계획 기능은 조선인과 조선총독부가 상호작용하는 하나의 사례가 될 수 있다.²⁹⁾

이 논문은 조선총독부 공문서 평가에서 중시해야 할 기록생산영역을 확정하는 방식을 네가지로 구분하였다. 1930년대 식민지 조선에서 기억으로 남겨야 할 주제, 사건, 이념의 선정은 첫째 역사연구 경향 분석, 둘째 기록 생산자인 조선총독부 관료들의 업무 중요도 분석, 셋째 조직 및 기능의 위계화, 넷째 조선총독부와 조선인들의 상호작용 여부 등의 요소로 판단할 것이다. 궁극적으로는 이 평가결과를 조선총독부 당국의 평가³⁰⁾와 현재 국가기록원에서 보존하고 있는 기록물을 서로 비교하여, 조선총독부 도시계획 기능이 얼마나 잘 다큐멘테이션되었고, 또 얼마나 잘 보존되어 있는가를 판단하는데 하나의 사례를 제공할 수 있으리라 생각한다.

28) 독립운동이나 의병운동을 지방 경찰관서에서 진압했을 경우, 조직 위계에 의해서만 아카이브즈 여부를 판단할 경우 조선인들의 독립운동 기록들은 기억에서 사라질 가능성이 높아진다. 따라서 식민지 특수성을 반영한 아카이브즈를 구성하는 방법으로서 쿡의 입론은 의미가 있다.

29) ‘조선시가지계획령’ 제2조. “시가지계획 구역 및 시가지계획은 그 구역에 관계 있는 府會, 邑會 또는 面協議會의 의견을 듣고 조선총독이 결정한다.”

30) 박성진, ‘조선총독부의 공문서 보존기간 책정기준과 가치평가’ “기록보존”, 15, 2002.

3. 기록의 선별 배경으로서의 사회적 컨텍스트

1) 도시계획 현상에 대한 기록생산자 및 이용자적 접근

(1) 조선총독부 공문서의 생산 현황의 추정

현재 국가기록원이 소장하고 있는 조선총독부 공문서는 해방 직후 조선총독부 문서과가 보관하고 있던 공문서 약 14,000여책을 한국정부가 일괄 접수한 것에서 유래한다. 이후 (구)정부기록보존소가 중앙 및 지방행정기관 등에서 지속적으로 이관받아 현재는 약30,000여책을 보존하고 있다.³¹⁾ 조선총독부 공문서는 1910년부터 1945년까지 업무와 관련하여 생산 및 접수한 문서, 대장, 도면, 사진, 간행물 등 모든 형태의 기록정보를 의미한다. 그리고 이와 같은 공문서를 생산한 부서는 조선총독부관제에 규정된 모든 조직 및 개인으로 볼 수 있다.

그러나 조선총독부 공문서는 본부 문서과가 일괄적으로 관리하였던 것이 아니라 본부 및 소속기관이 각자 독자적인 규정을 만들어 관리하였으므로, 식민지 시기 공문서는 조선총독부 본부와 소속기관별로 보관되어 있었다. 따라서 조선총독부 공문서는 국가기록원 뿐만 아니라 지방관서에도 상당량이 보존되어 있을 것으로 추정된다.

한편으로 국가기록원이 소장하고 있는 조선총독부 공문서는 현대적 의미에서의 ‘선별과 평가’ 과정을 거친 아카이브즈는 아니다. 해방 직후 일제가 남긴 공문서를 식민통치기록의 측면에서 영구보존기록으로

31) 국가기록원이 관리하고 있는 공문서 중에는 대한제국과 통감부가 생산한 것도 일부 있다. 이것은 일제가 한국을 강제로 병합한 이후에 식민통치의 참고로 사용하기 위해서 보존한 경우도 있고, 대한제국 및 통감부가 시행한 행정업무가 조선총독부로 이관되어 연속적으로 행해진 사정도 있다.

지정하였을 뿐이다. 이 문서들은 조선총독부 스스로 영구보존문서로 평가하여 보존하고 있는 것도 있지만, 유한보존의 문서가 폐기 연한이 도래하지 않은 채 해방을 맞아 남아 있는 경우도 있다. 조선총독부 공문서의 역사적 가치는 누구도 부정할 수는 없지만, 기록학의 관점에서 평가할 필요성도 여전히 남아 있다. 현재 남아 있는 기록들이 식민지 시기를 대표하는 기록군으로서의 의미를 갖고 있는지 여부 등을 판단하여 이용자들에게 편의를 제공할 필요가 있는 것이다.³²⁾

조선총독부 공문서를 분석할 때 의문이 드는 것은 약35년간의 조선총독부 본부의 통치기록이 왜 14,000여책에 불과한가 하는 점이다. 기록관리체제가 정상적으로 작동하였다면 1945년 해방시에는 영구보존문서와 폐기연한이 도래하지 않은 유한보존문서를 포함하여 방대한 양이 남아 있어야 하지만 대한민국 정부가 접수한 문서는 매우 소량에 불과하였다. 현재까지의 연구에 따르면 해방 직전 혹은 직후에 조선총독부 직원에 의해서 조직적으로 폐기된 것으로 알려져 있으나 문헌자료에 의한 것은 아니고 회고에 의한 것이다. 뿐만 아니라 조선총독부의 문서 생산량이 어느 정도인지에 대해서도 전혀 알려진 바가 없다. 이러한 사실은 조선총독부 공문서의 평가와 보존의 연구에서 중요한 어려움을 안고 진행할 수밖에 없음을 의미하는 것이다. 예컨대, 대만총독부 공문서는 “永久保存公文類纂” 4,193책과 2595점을 중심으로 “15년보존공문유찬” 3,224책, “5년보존공문유찬” 88책, “1년보존공문유찬” 4책 등 모두 7509책, 2595점에 불과하다.³³⁾ 약50년간 식민지배를 받은

32) 국가기록원이 소장하고 있는 조선총독부 공문서는 한국사학계의 연구자들조차도 일상적으로 이용되는 자료가 아니다. 그 이유는 이용에 대한 어려움도 있겠지만, 조선총독부 공문서에 대한 아카이브로서의 의미가 소개되지 않은 것 과도 관련이 있다.

33) 檜山幸夫, ‘臺灣總督府文書と日本の近代行政文書’ “臺灣總督府文書の

대만의 경우와 비교하면 조선총독부 본부의 공문서 14,000책이 오히려 적다고 할 수 없다. 대만총독부와 조선총독부의 기록관리체제는 여러 가지 점에서 차이가 있기 때문에 대만의 사례로써 조선의 상황을 추정하는 것에는 문제가 있지만, 기록보존과 폐기의 문제는 매우 민감한 문제로서 치밀한 조사가 필요하다.

또한 적절한 기록평가 방법론을 확정하기 위해서도 1910년부터 1945년까지 조선총독부 본부가 업무와 관련하여 생산 혹은 접수한 전체 공문서량을 추정할 필요가 있다. 제국의회설명자료 중 문서과 보고 사항에는 <일반문서수발통수>표와 <극비문서수발통수>표가 있는데, 이 표를 통해서 조선총독부 본부의 문서생산량을 대략 가늠할 수 있으리라 생각한다. 1940년 기준으로 일반문서는 1,174,063통이고 극비문서는 234,807통이 생산되었으므로 1년 총생산량은 1,408,870통이고, 35년으로 확대하면 49,310,450통이다. 10통을 1冊으로 편철한 것으로 가정하면 부책(簿冊)으로는 약 4,931,045책³⁴⁾, 20통을 1冊으로 편철한 것으로 가정하면 약 2,465,522책으로 추정할 수 있다. 이것을 소속기관을 포함하여 전국으로 확대하면 상당히 많은 문서가 생산되었다는 것을 추정할 수 있다. 아래의 도표를 통해 조선총독부 각도와 府郡의 문서 생산량을 대략 추정할 수 있다.³⁵⁾

<道 文書受發件數票(1917)>

	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	황해	평남	평북	강원	함남	함북	총계
접수	112,624	34,324	57,145	73,859	84,360	90,869	81,886	81,433	65,575	66,974	64,291	41,916	42,062	897,318
발송	89,885	26008	55059	58135	69,010	98,927	77,808	76,862	38,878	62,571	55,135	33,817	27,273	769,368

史料學的研究”, ㄱ마에書房, 2003.

34) ‘제79회 帝國議會說明資料’ 일제하 전시체제기 정책사료 총서“ 6권.

35) “朝鮮總督府官報 제1755호(1918년 6월 13일)”

<府郡 文書受發件數票(1917)>

	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	황해	평남	평북	강원	함남	함북	총계
접수	778,795	137,151	406,765	383,170	512,108	469,449	570,471	255,425	432,864	426,784	236,817	234,001	164,956	5,008,756
발송	540,527	157,181	335,258	359,804	458,853	391,232	415,338	258,686	364,766	399,554	254,670	210,265	152,070	4,299,194

1917년 각도와 府郡의 문서총생산량은 10,974,636건이고 1917년 생산량을 기준으로 식민지 시기 전체로 확대하면 약 384,112,260건이다. 연도는 다르지만 1940년 본부의 문서생산량이 1,408,870건임을 고려하면 조선총독부의 문서생산량을 대략 가늠해볼 수 있다. 또한 소속관서 중에는 각도, 府郡 뿐만 아니라 체신국, 재판소, 중추원 등 많기 때문에 소속관서 전체를 추정하면 훨씬 많은 문서가 생산되었을 것으로 생각된다. 그리고 이 논문은 조선총독부 내무국 토목 기능 문서들을 평가 대상으로 하고 있는데, 그 이유는 아래의 도표를 통해서 설명할 수 있다.

<해방 직후 조선총독부 본부 문서과 소장 문서 현황³⁶⁾>

문서분류명	문서권수	문서분류명	문서권수
법무	264(1.87%)	학무	63
행형	360(2.55%)	편집	5
경무	155(1.10%)	상공	12
지방행정	1,336(9.49%)	광무	1,154(8.20%)
건축	42	산금	36
토목	3,280(23.3%)	연료	9
인사	6	경금속	9
외사	116	토지개발	1,571
노무	20	수리조합	3,706(26.3%)
이재	27	미곡	41
사계	37	임정	1,345(9.55%)
회계	65	사회교육	169
세무	77	총계	14,0729

비고 : 지방행정기관에서 이관된 문서는 제외.

36) 김재순, ‘조선총독부공문서관리제도와 총무처정부부기록보존소소장 일제문서’ “역사와현실” 9, 1993.

도표상으로는 수리조합, 토목, 임정, 광무, 지방행정으로 분류된 문서가 가장 많고, 토목 문서군은 두 번째로 문서량이 많다는 것을 알 수 있다. 문서의 양은 해당 기관의 기능 및 활동의 다양성을 의미하고 사회적, 국가적 활동성의 증대는 곧 기능 및 조직의 중요성을 판단하는데 주요 근거가 된다.³⁷⁾ 그리고 토목군 문서는 다른 조선총독부 문서와 달리 상대적으로 양이 많고, 형식적 등질성을 유지할 가능성이 많다는 점에서 기록평가 대상으로 설정하기에는 무리가 없을 것으로 생각된다.

(2) 역사는문에서 표상하는 1930년대 식민지 사회상

다큐멘테이션해야 할 주요 이슈와 사건, 활동을 선별하는 것은 평가본연의 임무이고, 아키비스트는 인접학문분야와의 협력과 공동연구를 통해서 주관과 경험의 한계를 일정하게 보완해야 한다. 예컨대, 기록해야 할 주제와 사건의 선별은 기록생산 및 이용과 밀접한 관련이 있는 다양한 학문적 배경으로 구성된 다큐멘테이션 그룹, 즉 기록생산자, 이용자, 역사연구자, 아키비스트 등으로 구성된 그룹의 도움을 받을 필요가 있다.³⁸⁾ 만약 도시계획 기록군을 평가하려면 식민지 시대의 역사적 사건(활동)을 다큐멘테이션하는 의미, 도시계획 사업이 1930년대 식민지 조선에서 차지하는 역사적 위치, 조선총독부의 행정사(조직 및 업무 분석), 조선공업화 정책의 추진 과정에서 새롭게 부상된 도시계획 기능

37) 현재까지 남아 있는 보존문서의 양이 곧 생산기관의 기능의 중요성을 의미한다고 말하기에는 무리가 있을 수도 있다. 왜냐하면 해방 직후에 중요 문서들에 대한 폐기행위가 있었고 정책 관련 문서는 기록물의 성격상 다량의 문서 생산을 기대하기 어렵기 때문이다.

38) Helen Willa Samuels, "Who Controls the Past", *American Archivist* 49, 1986 봄. (오항녕역, '누가 과거를 지배하는가' "기록학의 평가론", 진리탐구, 2005, 233쪽.)

의 의미, 만주사변으로 촉발된 대륙침략정책에 의해 새로운 거점도시 개발의 필요성, 식민지 경성의 의미와 도시계획 대상 도시들의 의미, 조선에서의 도시유산층의 자생적 요구, 도시계획 현상이 전체 식민지 조선사회에서 어떤 의미가 있는지, 일본의 식민정책에서 어떤 위치를 점하고 있는지 등을 역사적인 관점에서 분석할 필요가 있는 것이다.

1930년대 식민지 조선에서 발생한 대표적 사건, 주제, 이슈, 활동, 지배적 이념 등을 선정하는데 있어서 역사학 연구논문들의 서술 경향 분석은 많은 도움을 준다. 당시의 기록들을 전체적으로 파악할 수 없는 현대 아키비스트에게 다큐멘테이션해야 할 적절한 지역과 주제, 이념 등을 선별하는데 중요한 논거를 제시하기 때문이다.

여기에서는 최근 6년간 역사학보에 게재된 논문의 주제를 중심으로 대략의 지표를 설정하였다. 역사논문은 일반 기록물과는 달리 조직 및 기능에 기초한 출처주의 원칙으로 분류하는 것은 곤란하고, 오히려 문헌분류와 같이 주제에 따른 분류가 적절하다. 일제시대 관련 논문들은 대주제 13개, 중주제 63개로 분류하였는데 구체적인 것은 아래의 도표와 같다.

<일제시대 관련 논문의 주제별 현황>

대주제	중주제
독립운동 (민족운동)	부르주아 민족주의 운동(국내/해외), 공산주의 운동(국내/해외), 노동농민운동
인물	민족운동가, 사회주의운동가, 친일파
식민정책	조선총독부(기구, 관료), 중앙 및 지방행정조직, 황민화정책(창씨개명, 사상전향, 내선일체), 일본본국의 식민정책, 조선군, 식민지 법령, 강제동원(노동력동원, 종군위안부, 징병), 전시국민통제(국민정신총동원)

경제일반	금융(금융조합, 은행, 금융정책), 무역, 재정, 전시통제경제, 식민지근대화론
공업	식민지공업화, 각종 회사 및 공장(기업사례연구), 자본가, 조선회사령
농업 (농촌)	토지조사사업, 농촌진흥운동, 식민지 지주제, 농촌단체(농회, 식산계, 산업조합), 수리조합, 산미증식계획
사회사 (생활사)	민중생활(노동자, 농민), 철도, 전기, 버스, 식민지적 근대
사상	자치주의, 실력양성론, 사회주의 사상연구, 민족주의 사상연구
지역	조선의 각 지역사(향촌사), 지역운동, 지역문화
여성	여성일반, 신여성, 친일여성, 여성운동
교육	학교, 교육제도, 교육이념, 황민화교육, 실업교육, 직업교육
종교	유교, 불교, 천도교, 기독교,
문학	소설, 시, 근대문학, 저항문학, 카프, 친일문학

<출처 : 역사학보>

매년 약200-300여편 이상씩 쏟아지고 있는 식민지 시기 관련 논문들을 체계적으로 정리하는 것은 쉽지 않지만 우선 발표 논문의 숫자만을 보면 독립운동, 민족운동(인물)이 가장 많은 양을 차지하고 있다. 이는 한국학계의 전통적 경향으로서 우파민족주의 운동 뿐만 아니라 공산주의 계열의 독립운동으로까지 확대된 상태이다. 두 번째로는 식민정책과 지배기구에 관한 연구가 많은 상황이다. 한국사학계는 일제의 식민지배에 저항하는 조선인들의 모습을 표상화하는 한편 식민지배의 가혹한 실상을 알리는 것에 관심이 집중되어 있다. 따라서 역사논문에서 그리는 식민지상은 ‘침략’과 ‘저항’이라는 단어로 요약할 수 있다. 식민지배를 둘러싼 조선인과 조선총독부간의 갈등의 양상을 첨예하게 드러낸다는 점에서, 독립운동이라는 주제는 식민지 전체를 관통하는 주요한 사회 현상이라고 할 수 있다.

기록유산의 형성이라는 관점에서 보았을 때 1930·40년대를 대표하는 식민지상은 독립운동, 강제동원, 징병, 황민화정책, 공업화, 농촌진흥운동, 창씨개명, 사상전향 등이다. 식민지 조선의 도시화는 대표 주제로서 부각된 것은 아니라고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 연구경향을 곧바로 기록의 가치와 연결시킬 필요는 없다. 한국 역사학계의 특수성에 따른 결과로 볼 수 있기 때문이다. 오히려 이는 기록의 유산이라는 관점에서, 그리고 균형잡힌 역사학 구성을 위한 기초자료의 정리와 보존의 측면에서 기록학의 임무가 중시될 필요가 있다는 것을 보여주는 것이기도 하다.

최근 식민지 도시형성에 관해 연구자들이 관심을 갖기 시작하고 있는데³⁹⁾ 역사학계에서 근대도시 형성에 대한 관심의 증대는 사회사적 경향의 대두와 관련되어 있다. 침략과 저항, 독립운동 위주의 역사서술만으로는 식민지 시기를 살았던 다수 조선인들의 일상적 삶과 모습을 반영하기 어렵다는 문제의식에서 비롯되었다. 논문의 양으로만 보았을 때 농촌 및 농업과 같이 독립된 대주제로 묶을 수 있을 정도로 연구가 진행되지는 않았으나, 사회사 혹은 공업화의 일환으로 도시형성의 문제가 대두되고 있다.⁴⁰⁾

39) 손정목, “일제강점기 도시계획연구”, 일지사, 1990.; 손정목, “한국개항기 도시변화과정연구”, 일지사, 1984.; 손정목, “일제강점기 도시화 과정 연구”, 일지사, 1996.; 김기호, ‘일제시대 초기의 도시계획에 관한 연구’ “서울학연구”, 6, 서울시립대부설서울학연구소, 1995.; 김영근, ‘일제하 경성지역의 사회 공간구조의 변화와 도시경험’ “서울학연구” 20, 2003.; 이명규, ‘한국과 일본의 도시계획체도의 비교분석에 관한 연구’ 서울대박사학위논문, 1994.; 엄복규, ‘1933-43년 일제의 경성시가지계획’ “한국사론”, 46, 2001. 도시계획에 관한 좀 더 포괄적인 연구 목록은 한국국가기록연구원, ‘제1장 근대 도시계획 관련 연구문헌, 논문 목록’ “일제시대 도시계획 관련 주제서지”(근간) 참조.

40) 식민지 도시에 대한 관심은 일본의 연구자들이 먼저 가졌다. 일본은 일찍부터 근대도시가 형성되었고 일본의 근대화 정책과 밀접한 관련이 있기 때문에 일

이와 같은 공리주의적 접근법은 과학적이지는 않지만, 영구보존기록이 사회적 목적을 위해 가치를 지니는 사회적 산물이라는 전제에 의존하고 있다. 그러나 이 전제는 아카이브즈에 대한 첫째 원칙은 될 수 없다. 기록의 이용은 주관적 판단과 측정의 문제에서 자유롭지는 못하기 때문이다.⁴¹⁾ 이용은 평가기준으로 독립적 요소로 기능할 수는 없지만, 기관의 사명, 기록의 내용, 특정 생산자에 대한 상대적 중요성의 평가, 그리고 정치적 고려와 관련은 있다.

(3) 기록생산자의 업무 중요도

다음으로는 기록의 직접 생산자라고 할 수 있는 조선총독부 관료들의 인식을 살펴보자. 현대 역사연구자들이 중요하다고 판단한 사회현상과, 업무 추진과정에서 기록을 생산한 조선총독부 관료들이 행정적 관점에서 판단한 중요 업무는 다를 수 있기 때문이다. 당시 조선총독부 관료들의 업무 중요도 인식을 엿볼 수 있는 자료는 帝國議會說明資料와 朝鮮總督府施政年報를 들 수 있다. 帝國議會說明資料는 조선총독부가 제국의회에 1년간의 업무를 보고하기 위해 만든 자료이다. 따라서 특정 연도의 조선총독부가 인식하는 중요업무를 확인할 수 있다. 帝國議會說明資料는 현재 모두 남아 있는 것은 아니고 몇 개년도에 불과하다. 왜냐하면 이 자료 자체가 극비문서로 분류되어 5부 내외의 분량만을 만들었기 때문이다.

1941년에 조선총독부가 제국의회에 보고한 사항들을 정리하면 다음

분학계에서는 도시사가 큰 분과 학문으로 자리잡고 있다. 그리고 일본본국 뿐만 아니라 식민지 조선과 대만의 연구도 진행되고 있다.

41) Mark Greene, “The Surest Proof: An Utilitarian Approach to Appraisal” *Archivaria* 45, 1998 봄. (오향영역, ‘가장 확실한 증거 : 평가에 대한 공리주의적 접근’ “기록학의 평가론”, 진리탐구, 2005.)

과 같다. 제국의회 보고사항은 매우 방대하기 때문에 사정국 업무 보고 중에서 토목 부분만을 소개하면 다음과 같다.⁴²⁾

<1941년 제79회제국의회설명자료중 사정국 보고 사항 중 토목 부분>

- 治道공사의 연혁개요와 현황(각도별 연장, 교량건설과 유지 관리 현황)
- 도로 구책 계획
- 수풍수전 공사와 관련한 도로 부대공사 계획과 그 공정
- 부역 부과 상황과 장래의 방침
- 항만 수축 개량공사의 연혁 각항의 개요, 수축계획과 현재 진척 상황 및 준공전망, 준공 후의 수용능력
- 지방항, 어항과 사설항의 기왕 시설공사 개요 및 장래계획, 준공 후의 효과
- 치수사업의 연혁, 각 하천 치수사업의 계획과 공정 상황
- 지방 토목비 보조사업의 상황과 수지계산
- 도시계획의 개요
- 경성시구개정 현황과 장래의 계획 및 부역 확장 후의 부세일반과 도시계획
- 수도사업의 개황
- 공유수면 매축사업의 현황
- 복선 개척사업, 도로공사의 현황과 장래 계획
- 다사도항과 만주국 대동항 축항 계획의 관계

42) ‘제79회 帝國議會說明資料’ “일제하 전시체제기 정책사료 총서” 6권.

위 보고사항은 조선총독부 사정국의 총59개의 업무 보고 사항 중에서 토목관련 부분만을 떼어낸 것이다. 조선총독부의 업무 보고에서 중요 사항으로 거론되고 있는 것은 항만, 도로, 공유수면, 도시계획, 수도사업, 복선개척 등이다. 도시계획과 관련이 있는 것은 도로, 수도사업, 복선개척, 다사도항 등이다. 1941년 조선총독부의 제국의회 보고 사항 중에는 도시계획의 진행 상황과 앞으로의 계획이 추가되어 있는데 이는 조선총독부 관료의 입장에서 볼 때 도시계획 기능이 제국의회에 보고해야 할 정도의 주요 사업이라는 것을 보여주는 것이다. 이것을 뒷받침해주는 것이 <조선총독부시정연보>이다. 이 자료는 조선총독부가 매년 1년간의 조선총독부 사업을 일반에게 널리 공시하는 것으로, 이 역시 조선총독부가 판단하는 주요 업무를 중심으로 나열하고 있다. 시정연보는 매년 발행하는 것이기 때문에 모든 연도를 소개하기는 어렵고 표본으로 설정한 7개년도만을 소개하면 아래와 같다.

<조선총독부시정연보상의 토목 관련 중요 사업>

연도	주요 사업 내용
1913년	國道, 지방도로, 港灣修築, 河川改修, 토목사업조사, 총독부청사의 新營
1915년	道路改修, 市區改正, 항만수축, 치수 및 수리계획, 토목사업 조사, 총독부청사의 新營
1921년	토목회의, 도로개수, 市區改正, 항만수축, 치수, 수도, 건축(총독부청사 비롯한 각종 중요건물)
1934년	도로개수, 도시시설, 항만수축, 치수, 수도, 窮民救濟土木事業, 건축(각종 중요 건물)
1935년	도로개수, 도시시설, 항만수축, 치수, 수도, 공민구제토목사업, 건축(각종 중요 건물)
1940년	도로개수, 도시시설, 항만수축, 치수, 수도, 건축(각종 중요건물)
1941년	도로개수, 도시시설, 항만수축, 치수, 수도, 건축(각종 중요건물)

<출처 : 朝鮮總督府施政年報>

1910·20년대에는 도로와 市區改正, 항만의 문제가 가장 주요 업무로 분류되고 있다. 이 시기는 도시계획 관련 법령이 부재한 것과 관련이 있다. 1912년에 시구개정에 관해 조선총독부의 훈령이 공포되기는 하였으나 이 훈령은 조선의 각도시를 체계적으로 정비 혹은 발전시키기 위한 것은 아니고 기존의 도로들을 정비하는 것에 주된 목적이 있었다. 그러나 시가지계획령이 공포된 1934년부터는 기존의 토목 사업 뿐만 아니라 도시시설의 문제가 핵심 사업으로 부상되어 있다는 것을 볼 수 있다. 이에 따라 시구개정은 1934년부터 업무에서 사라지게 된다. 제국 의회설명자료와 조선총독부시정연보에 나타나는 업무 중요도는 철저하게 행정적 관점만이 투영된 것이고, 현재 진행 중인 사업과 앞으로 수행해야 할 주요 업무들을 나열하고 있다.

이상에서 알 수 있듯이, 역사연구자들의 판단에 따른 ‘중요도’와 조선총독부 관료들의 업무상의 ‘중요도’가 일치하지 않을 수 있다. 그것은 사건과 업무를 바라보는 인식의 차이에서 비롯된 것이다. 조선총독부 관료는 주어진 업무를 수행하기 위한 관점에서 기록물을 우선적으로 판단한다면, 역사학자의 경우는 시대적 흐름과 역사적 관점에 따라 사건과 업무를 판단하기 때문이다. 이는 역사학자들의 연구 성과에서는 다른 주제에 비해서 도시사가 활발하다고는 볼 수 없으나, 조선총독부가 도시계획과 관련된 업무들을 토목과의 핵심 업무로 분류한 것을 보면 알 수 있다.

2) 1930년대 식민지 조선에서의 도시계획의 사회적 컨텍스트

아키비스트는 역사연구 경향과 식민지 관료들의 행정적 관점을 모두 이해한 상태에서 당시의 사회상을 새롭게 구축할 아카이브즈를 선

별해야 한다. 그리고 특정한 시대 속의 사회상을 구축하는 것은 곧 기록평가의 첫 단계이기도 하다.

1910년 8월에 한국을 식민지로 만든 일제는 9월말에서 10월초에 걸쳐 많은 법령을 공포하여 식민지 통치를 위한 제도적 기틀을 마련하였다. 그들에게 있어서 가장 중요했던 것은 통치기구의 정비와 치안의 확보였으며 식민지 도시계획은 조선총독부의 중점 사업은 아니었다.

통감부 시기부터 이른바 ‘시가정리’를 시작한 일제는 1912년 10월 7일 조선총독부 훈령 제9호를 發하고⁴³⁾, 1912년 ‘京城市區改修豫定路線’ 31선을 발표하면서 본격적으로 시구개수를 시작하였다. 이 때 시행된 시구개수의 주된 목적은 19세기말의 도시개조사업의 흔적을 지우고 서울의 도시공간을 식민지 경성으로 재편하는 것이었다. 그 내용은 기존 서울의 도심부와 일본인 주거주지역인 남부를 연결하여 일본인들의 북부 진출을 용이하게 하는 한편 총독부, 경성부청, 조선은행 등 식민지 배의 중심기관들을 연결하는 도시의 새로운 중심축을 만들어내는 것이었다.⁴⁴⁾

총독부 직할 시행으로 시작된 시구개수는 1929년에 경성부로 이관되어 국고보조사업으로 1930년대 중반까지 계속되었다. 일제는 1930년대 초까지 도심부 정비의 수준을 넘어서 인접지역까지 포괄하는 도시계획은 전혀 고려하지 않고 있었다. 조선총독부가 전국적 차원의 도시계획을 수립하려는 계획도 없었고 “조선의 민도상, 재정상 도시계획은 불가”라는 것이 공식 입장이었다. 도시계획은 막대한 예산을 필요로 하는 사업이었기 때문에 특별한 정책적 판단없이 식민지에 대규모 투자를 할 필요는 없었다.

43) “朝鮮總督府官報(1912년 10월 7일)”

44) 엄복규, ‘1933-43 년 일제의 경성시가지계획’ “한국사론”, 46, 2001.

그러나 조선총독부는 1932년부터 이른바 “기성도시의 확장과 신흥도시의 건설을 함께 할 수 있는 조선 독자의 도시계획”을 언급하면서 입장을 변경하였다. 1930년대 초반에 도시계획에 대해 적극적인 입장을 띠게 된 것은 대략 두 측면에서 판단할 수 있다. 첫째 이른바 ‘조선공업화’ 정책의 추진에 따라 일본자본의 유치와 공업화의 기반조성 차원에서 도시발달을 도모해야 할 필요성이 대두하였다. 1930년대 초 일본을 강타한 대공황의 여파는 그대로 조선에 파급되면서 쌀값폭락으로 인한 농촌의 파탄과 도시의 실업자 격증을 낳았다. 이에 대한 대책으로 조선총독부는 宇垣一成 총독 부임과 함께 일본, 조선, 만주를 각각 精工業 지대, 粗工業 지대, 농업 원료지대로 묶는 이른바 ‘日鮮滿 블록’을 구상하고 조선공업화 정책을 추진하였다. 총독부는 독점자본의 투자환경 조성에 주력하면서 공업화의 중심지로서 도시발달을 도모하기 위한 정책 수립의 필요성을 느끼게 되었던 것이다.

둘째, 공업화 및 인구 증가와 더불어 만주사변으로 촉발된 대륙침략 정책에 따라 그 거점으로 새롭게 도시를 개별하면서 地價나 인구를 통제할 필요가 생겼다.⁴⁵⁾ 1930년대 도시계획의 특징과 식민정책적 맥락은 羅津이 시가지계획령의 첫 번째 적용지역으로 지정된 것에서 설명할 수 있다.

조선시가지계획령은 1934년 6월 20일에 制令 제18호로 공포되었고, 동년 7월 27일에 總督府令 제78호로 시행규칙이 공포되었다.⁴⁶⁾ 그러나 시가지계획령이 1934년에 제정된 것은 조선총독부 관료들의 독자적 의

45) 이상 엮복규의 논문 인용.

46) ‘朝鮮市街地計劃令(1934년 6월 20일 제령 제18호)’ “朝鮮總督府官報”; ‘朝鮮市街地計劃令施行規則(1934년 7월 27일 朝鮮總督府令 제78호)’ “朝鮮總督府官報”.

견이 아니었다. 함경북도 나진을 빠른 시일내에 계획적인 시가지로 조성해야 할 필요성과 또 가장 적은 비용으로 그것이 이룩되어야 한다는 의견은 일본정부의 식민정책에 의한 결과였다.

1931년 9월 18일 만주사변의 결과 만주국이라는 일본의 괴뢰국가가 생긴 것은 1932년 3월 1일이었다. 일본정부는 80만제곱킬로미터의 광대한 면적에 무궁한 자원을 지닌 만주를 사실상의 식민지로 한 것이었다. 만주에서 산출된 자원을 일본본토로, 일본의 공업생산품을 만주로 보내기 위한 가장 가깝고 경제적인 수송로로 선정된 것이 일본본토 돈하항-해로-나진항-만국국 도문-길림-신경의 노선이었다. 일본정부의 표현에 따르면 경도선(新京-圖們)의 종단항구로 나진이 결정된 것이다.

원래 나진의 행정구역명은 경흥군 신안면이었고 1931년말 현재 인구수가 4,520명에 불과한 매우 빈한한 어촌에 불과하였는데 바다 끝에 위치한 동리명이 羅津洞이었기 때문에 일찍부터 나진항으로 불렸다. 이 항구는 수심이 깊고 또 灣內에 있는 두 개의 섬인 대초도, 소초도가 방파제 역할을 해주었기 때문에 일찍부터 천연의 항구로 지목되었다고 한다. 이미 1899년에 영국 동양함대 12척이 입항한 사실이 있었고, 19045년 러일전쟁 때는 러시아의 블라디보스톡 함대가 이 항구를 근거지로 하여 활약하였고 이를 추격한 일본함대도 2일간 정박한 일도 있었다.

일본이 만주국을 식민지로 하고 新京-圖們을 연결하는 철도노선(京圖線)을 한반도의 북단까지 연장하기로 결정하자, 그 철도선의 끝이 되는 항구, 즉 종단항 후보지로 웅기, 나진, 청진 3개 항에서 치열한 유치운동이 벌어졌다. 이 중에서 만주 특산물의 대량 수송을 감당할 수 있는 항만조건이 가장 좋다는 이유로 나진이 선정되었던 것이다. 이것은

만주사변 직후 1932년 4월 일본각의에서 결정되어 8월 23일에 발표되었다.⁴⁷⁾

이렇듯 일제하 조선총독부가 추진한 도시계획은 조선의 각 도시를 근대화하는 시각이 아니라, 동아시아에서의 일본 침략의 교두보 확보라는 관점에서 추진되었다. 조선총독부의 도시계획은 일본본국의 만주 침략의 관점에서 추진되었기 때문에 도시계획 선정과 그 방식은 일본본국의 전체 식민정책의 일환으로 추진되었다. 나진은 나진읍만의 시가계획에 그친 것이 아니라 “만주국의 건설에 따라 國策으로 창설”된 신흥도시였던 것이다.⁴⁸⁾

따라서 市街地計劃令에 의한 도시계획은 조선총독부만의 사업이 아니라 일본정부의 포괄적 식민정책의 일환으로 추진된 매우 복합적 성격을 띤 업무였다고 보아야 한다. 1934년 이후 조선지역의 도시화 현상은 조선도시의 내재적 발전이라는 사회적 현상과 더불어, 만주-조선, 일본의 연결거점도시 확보라는 일본식민정책의 전환의 연결점으로 이해할 필요가 있다. 1910년대 도시계획에 관한 법령이 공포되지 않은 상황에서는 도시계획이 중요 기능을 점하지 못했으나 1934년 시가지계획령 공포 이후 시가지계획 기능은 토목과의 핵심 기능으로 부상했다. 또 이러한 변화에 따라서 조선총독부 토목과의 사무분장규정에 도시계획 기능이 추가되었고, 토목과에는 都市計劃係가 설치되는 등의 변화가 일어났던 것이다.⁴⁹⁾

47) 손정목, “일제강점기 도시계획 연구”, 일지사, 1990, 179쪽 인용.

48) 平島洋三 ‘朝鮮に於ける都市施設の概要’ “都市計劃の基本問題” 下, 224쪽.

49) 1920년대 초반에도 토목과 사무분장규정에는 도시계획 업무가 추가되어 있다. 이는 일본본국에서 1919년 도시계획법이 통과되어 본격적으로 도시계획이 시행되고 조선에서도 이와 같은 움직임이 논의된 1920년대 사회적 분위기를 반영하는 것이지만 구체적인 법적 수단을 갖춘 것은 아니었다.

그리고 식민지 시기의 시가지계획령은 일제 패망과 더불어 소멸된 것이 아니라 해방 이후까지 주요 내용들이 계승되면서 한국 도시계획의 추진하는 기본적인 제도로 활용되었다. 식민지 도시계획은 일본본국정부와 조선총독부가 공동으로 추진한 사업으로서, 일제의 만주침략 정책과 그에 따른 조선공업화와 밀접한 관련을 맺고 있었다.

이상에서 알 수 있듯이, 역사연구와 총독부 관료들의 업무상의 관점에서 도시계획이라는 주제는 1930년대 핵심 이슈 중의 하나로 부상했다. 1934년 시가지계획령 공포와 그에 따른 도시건설은 1920년대 재조일본인들의 도시화에 대한 요구 뿐만 아니라 도시화 과정에서 조선인들의 이해관계와도 깊은 관련이 있다.

4. 기록의 선별 요건으로서의 조직 및 기능의 가치 서열화

1) 조선총독부의 조직의 서열화 요건

역사학계의 연구와 조선총독부 업무 분석을 통하여 1930년대에는 도시계획 기능이 조선총독부 뿐만 아니라 일본정부에게도 매우 중요한 업무였다는 것을 알 수 있다. 과연 조선총독부가 수행한 도시계획이라는 업무는 당시 조선총독부의 일상적 업무 중에서 어떤 위치를 점하고 있었다고 평가할 수 있을까. 2장에서 언급했듯이, 캐나다에서 시행되고 있는 기능평가는 방대한 기록을 평가하는데 있어서 매우 유용한 방법

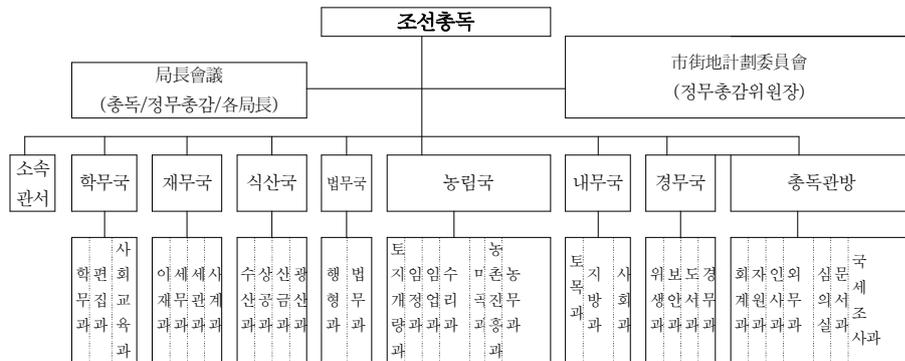
론을 제공하고 있다. 캐나다 기능평가는 기왕의 평가이론과 대립한다
기보다는 변화된 기록생산환경 속에서 좀더 현실적이고 적합한 기준
(방법)을 제시한다는 점에서 고려해볼만하다

캐나다 기능평가는 기관 및 기능의 위계에 따라서 기록의 가치를 서
열화하는 것이 출발점이라 할 수 있다. 기관을 등급짓는 기준은 기능
의 다양성, 정치적 위치, 크기, 예산, 사회적 영향 등이다.⁵⁰⁾ 이 중에서
정치적 위상과 사회적 영향은 제3장에서 이미 분석하였고, 이 장에서
는 조직과 기능의 위계를 검토하는 것이 주된 내용이다.

조선총독부가 생산한 기록의 가치 서열화는 다른 방식으로 표현하
면 조직 및 기능의 서열화를 의미한다. 이러한 가치평가 방식은 기록
의 가치와 기록을 생산한 조직 및 개인의 가치를 등치시키는 것이라
할 수 있다. 지금까지는 기록생산자와 이용자, 역사연구자 등의 관점에서
기록의 가치를 추정하였으나, 평가이론에 기초한 아키비스트의 관
단도 결합해야 균형있는 평가가 이루어질 수 있다.

<조선총독부 본부 조직도(1938년)>

50) Terry Cook, “Many are called, but few are chosen : Sampling and Selecting Case Files”
Archivaria 32 (summer 1991).”



조선총독부 조직은 현대 정부조직과 비교하면 규모나 인적 구성의 측면에서 상대적으로 단순한 편이다.⁵¹⁾ 조선총독부는 크게 본부와 소속관서로 구분되는데 본부는 소속관서보다 상대적으로 상위 조직으로 간주한다.⁵²⁾ 조선총독부는 1938년 현재 1관방 7국으로 구성되었는데, 관방은 조선총독을 보좌하기 위해 설치된 기구로서 조선총독부에서 추진되는 각종 중요 업무들에 관한 정보들이 집약되어 처리되는 조직이다. 그리고 조선총독부 본부의 각국은 해당 업무와 관련하여 모두 주요 정책을 입안, 결정, 집행하는 기능을 갖고 있다. 따라서 각국 상호간에는 조직 위계상 동일한 등급을 갖고 있다고 추정할 수 있다. 물론 특정한 기준이 있다면 각국의 경우에도 업무 중요도에 따른 서열화가 가능하기도 하다. 예컨대, 기능평가에서 중요한 지표인 업무의 복잡성, 인원 및 예산의 크기 등을 기준으로 서열화가 일부 가능하다.

51) 조선총독부 조직은 1910년 조선총독부관제가 공포된 이후 여러 차례의 개정을 거쳤다. 여기에서는 시가지계획령이 공포되어 안정적으로 도시계획 기능을 수행하던 1938년을 기준으로 조직을 분석하였다. 조선총독부의 조직 변화와 토목과의 조직 개편에 대해서는 다음 논문 참조. 이송순, '조선총독부 도시계획의 정책 변화와 조직 구성' "한국국가기록연구원심포지움발표문", 2005.
 52) 조선총독부 조직 및 업무 분장의 변화에 대해서는 다음 보고서 참조. 배성준, "조선총독부 조직구조와 분류체계연구", 한국국가기록연구원, 2004.

<조선총독부 조직 인원(1938년)>

局 단위 부서	課 단위 부서	배치 인원	비고
총독관방 (164명)	국세조사과	10	
	문서과	33	
	비서관실	11	
	심의실	11	
	외무과	44	
	인사과	16	
	자원과	29	
	회계과	10	
경무국 (163명)	경무과	40	
	도서과	34	
	보안과	58	
	위생과	31	
내무국 (384명)	사회과	22	지방관리양성소(42명) 지방토목출장소 (5개지역 210명)
	지방과	17	
	토목과	93	
농림국 (248명)	농무과	40	
	농촌진흥과	20	
	미곡과	42	
	수리과	18	
	임업과	41	
	임정과	65	
	토지개량과	22	
법무국 (28명)	법무과	16	
	행형과	12	
식산국 (312명)	광산과	103	도광형소(8명) 상공장려관(5명) 연료선광연구소(17명) 지질조사소(13명)
	산금과	27	
	상공과	46	
	수산과	93	
재무국 (74명)	사계과	21	
	세관과	9	
	세무과	24	
	이재과	20	
학무국 (90명)	사회교육과	35	관측소(25명)
	편집과	17	
	학무과	13	

<출처 : 조선총독부 및 소속관서 직원록(국사편찬위원회 DB 참조)>

各局의 인원을 보면 내무국>식산국>농림국의 순이고, 과 단위로 보면 광산과>토목과=수산과의 순으로 서열화가 가능하다.⁵³⁾ 현행 법령에서도 대규모 예산이 투입되는 업무의 경우에는 중요 업무로 분류하는 것과 마찬가지이다. 그러나 조직 인원 및 소요 예산의 차이는 중요 기능을 의미할 수도 있지만, 사업의 성격이 크게 반영된 것으로 볼 수 있다. 예컨대 수행하는 업무의 성격상 인원과 비용이 많이 드는 업무가 있다. 이에 반해 가장 중요한 조직으로 판단되는 局長會議나 각종 위원회 및 관방의 일부 부서는 조선총독부에서 가장 핵심적인 업무를 수행하면서도 심의 및 정책결정 기능을 수행하기 때문에 소요 예산이나 인원이 적은 경우도 있다.

1930년대말 일제의 전시동원 체제 확립과 관련하여 조선의 인적·물적 자원을 강제동원하는 조직 및 부서가 인원과 예산에서 많은 할당을 받은 경우도 있는데, 이러한 사회적 조건은 해당 부서가 생산하는 기록의 양도 규정한다. 그럼에도 불구하고 조직의 중요도를 판단할 수 있는 객관적 지표를 개발할 필요가 있다. 식민지 시기의 경우에는 조선인과 조선총독부간의 상호작용 여부, 조직의 위계, 입법 및 사법관련 조직, 외교업무 조직 등을 기준으로 아래와 같이 요소를 설정하였다.

53) 대규모 예산이 소요되는 업무 및 기능 조직은 중요한 것으로 판단한다.

<조직위계결정요소>

		조직 위계 결정 요소
조직 위계	A (상위 조직)	①조선총독부 정책 결정 및 조율 기구(局長會議) ②정책 심의 및 자문조직(局長會議, 총독직속의 각종 위원회, 토목회의) ③외부 교섭 조직(총독관방-외무과) ④기밀문서 및 총독의 특명 사안을 다루는 조직(총독관방-비서관실) ⑤법령의 입안, 심의, 해석을 담당하는 조직(총독관방-심의실) ⑥조선총독부와 식민지 조선인들의 상호작용을 반영하는 중앙조직(중추원) ⑦조선인들의 표준적 생활을 계량화하는 부서(총독관방-국세조사과) ⑧식민지 사법관련 조직 중 최고위 조직(조선고등법원 및 고등법원 검사국)
	B (중간 조직)	①조선총독부 소속관서 중에서 정책 및 심의 조직(道の 知事官房) ②인원 및 예산 규모가 특히 큰 조직(내무국, 식산국) ③조선총독부본부사무분장규정에 의거하여 해당 정책 입안 및 집행 조직(경무국 외 7국) ④조선총독부와 식민지 조선인들의 상호작용을 반영하는 지방조직(府會, 面協會) ⑤식민지 사법관련 조직(복심법원, 지방법원 및 검사국)
	C (하위 조직)	①府, 郡, 面, 邑 등의 도 하부지방행정기관 ②각급학교 ③병원 및 의원 ④도서관 ⑤박물관

조선총독부 조직 중에서 가장 중요한 것은 조선총독과 정무총감과 직접 관련된 조직으로 볼 수 있다. 조선총독과 정무총감이 임석하는 조직이나 회의는 그 자체를 최상위 조직으로 분류할 수 있다. 이러한 측면에서 조선총독부의 局長會議는 가장 중요한 조직이라고 할 수 있다. 局長會議는 매주 1회 조선총독이 임석한 가운데, 정무총감 및 各局長이 참여하는 조선총독부 최고의 심의 기구이다. 이 기구는 朝鮮總督府官制에는 등재되어 있지 않지만 조선총독부의 중요 사항에 관해서

최종 결정하는 기구로서 현재의 국무회의와 유사한 기능을 수행하는 조직이다. 여기에는 본부 局部長이 참여하고 소속관서의 체신국장, 철도국장, 전매국장, 심의실수석사무관 및 官房各課長(국세조사과장 제외)이 참여하였다.⁵⁴⁾

그리고 조선총독부 조직 중에서 총독을 보좌하는 관방의 일부 부서를 중요한 조직으로 판단하였다. 관방의 各課는 조선총독부 정책을 결정하거나 심의하는 조직이 많기 때문이다. 예컨대, 법령을 입안, 심의, 해석하는 심의실이나 조선총독부와 외부와의 교섭을 하는 외무과, 기밀문서와 총독의 특명사안을 다루는 비서관실은 일반 局課와는 달리 중요한 조직으로 분류하였다. 이렇게 볼 때 조직의 위계상 各局 생산 문서보다는 총독 직속의 局長會議과 관방이 생산한 문서가 중요 문서로 분류될 가능성이 높아진다.

그리고 조선총독부에 설치된 위원회를 주목할 필요가 있다. 각종 위원회 중에서 정무총감이 위원장을 맡고 있는 위원회는 대체로 各局의 복잡한 이해관계를 조정하고 정책을 심의하는 기능을 수행하였다. 위원회는 집중적이고 단일한 사안에 관해서 특화된 기능을 수행하면서도 특정 업무와 관련된 모든 조직이 동시에 참여하는 복잡한 의사결정 과정을 갖고 있기 때문에 중요 조직으로 분류할 수 있다. 특히 위원회 관련 서류들은 위원회가 수행하는 특정 기능의 계획, 수정, 집행 등에 관해서 가장 완벽하게 남아 있기 때문에 정보의 구성도 매우 집중적이고 질 높은 내용으로 되어 있다. 정책입안 및 실행 등의 과정을 일목요연하게 파악할 수 있고 또 대부분의 위원회가 총독 직속기관이라는 점도 고려하면 중요 문서가 생산될 가능성이 높은 조직이다.

54) ‘朝鮮總督府處務規程(1940) 朝鮮總督府內訓第21號’

예컨대, 도시계획과 관련해서는 시가지계획위원회와 토목회의가 최상위 조직으로서 중요기록물 생산거점이다. 시가지계획위원회와 토목회의는 특정 기능만을 집중적으로 수행하기 위한 조직이고, 또 위원장은 정부총감으로서 도시계획에 관련된 모든 부서의 대표가 참여하기 때문이다.

토목회의는 1910년 9월 30일 토목회의관제 공포에 따라서 설치된 조직으로, 조선총독의 감독 하에 하천, 항만, 항로표지, 철도, 輕便鐵道, 軌道, 전기사업 및 상하수도에 관한 제도, 계획설비 기타 토목에 관한 중요한 사항을 조사, 심의하였다. 토목회의는 위와 같은 중요한 사항을 조사, 심의하고 그 근본정책을 확립하여 시정방침의 裁定에 제공하는 중요기관으로서 정부총감을 會長으로 하고 위원은 각부장관, 경무총장, 철도국장, 통신국장 및 조선주차군참모장으로 충원하고 기타 필요한 위원은 총독부 고등관 중에서 총독이 임명하였다.⁵⁵⁾

그러나 토목회의가 의결하는 사항은 정부의 시설에 관계할 뿐만 아니라, 민간의 경영 및 이해에 미치는 영향이 적지 않기 때문에 1919년 8월에 이른바 소위 ‘제도 혁신’의 취지에 비추어 1921년 4월 13일에 관제(칙령 제72호)를 개정하였다. 토목회의는 會長 1명, 위원 25명 이내로 조직하고, 정원 외에 필요한 경우에는 임시위원을 둘 수 있도록 하였다.⁵⁶⁾ 위원 및 임시위원은 관계관청 고등관 및 학식과 경험이 있는 자 중에서 총독이 임명하기로 하였다.⁵⁷⁾

55) ‘朝鮮總督府土木會議官制(1910년 9월 30일 칙령 제375호)’ “朝鮮總督府官報(28호)”

56) 토목회의 조직과 참석 인원 에 대한 정리는 다음 논문 참조. 이승순, ‘조선총독부 도시계획의 정책 변화와 조직 구성’ “한국국가기록연구원심포지움발표문”, 2005.

57) ‘조선총독부토목회의관제개정(1921년 4월 7일 칙령 제72호)’ “朝鮮總督府官報

토목회의는 조선총독부가 본격적으로 도시계획을 추진하기 이전에 조선지역의 각종 토목사업과 일부 도시계획 기능을 수행하기 위해 설치된 조직이었으나, 시가지계획령이 논의되던 1932년에 폐지되었다.⁵⁸⁾ 토목회의의 조직과 참여인원이 시가지계획위원회와 매우 흡사한 점을 볼 때 토목회의 폐지에 따라 본격적인 도시계획을 추진하기 위해 시가지계획위원회가 설치된 것으로 보인다.

시가지계획위원회⁵⁹⁾는 조선의 도시계획에 관한 입안 및 심의, 자문을 하는 기능을 수행하였으며, 이 위원회에 참여하고 있는 인원은 무려 25-52명으로 전국적인 규모이다. 시가지계획위원회는 정무총감을 위원장으로 하여 도시계획과 관련된 내무국장, 재무국장, 식산국장, 농림국장, 경무국장, 체신국장, 철도국장, 심의실사무관, 조선군참모장, 진해요항부참모장, 朝鮮殖産銀行頭取, 中樞院參議, 朝鮮商工會議所會頭 등 조선총독부 본부의 관료들 뿐만 아니라 도시계획이 집행되는 해당 지역의 도지사⁶⁰⁾까지도 임시위원으로 참여하는 매우 방대한 조직이었다. 참여하는 인원이 많기도 하지만, 도시계획과 직접 관련이 있는 민간인과 군관계자까지도 모두 참여하는 복잡한 조직이라는 점에서 중요 조직으로 분류할 수 있다.⁶¹⁾

(제2599호)”

58) ‘조선총독부토목회의관계폐지(1932년 7월 19일 칙령 제153호)’ “朝鮮總督府官報(제1663호)”

59) ‘조선시가지계획위원회관제(1941년 1월 14일 칙령 제49호)’ “朝鮮總督府官報(제4199호)”

60) 1939년에는 경기도지사, 충북지사, 충남지사, 전북지사, 전남지사, 경남지사, 경북지사, 황해도지사, 평북지사, 함남지사, 함북지사 등과 제19사단 참모장, 제20사단 참모장을 포함하여 모두 13명의 임시위원이 임명되었다.

61) 시가지계획위원회의 조직과 참석 인원 에 대한 정리는 다음 논문 참조. 이송순, ‘조선총독부 도시계획의 정책 변화와 조직 구성’ “한국국가기록연구원심포지움발표문”, 2005.

제1회시가지계획위원회는 1936년에 처음 개최되어 활동했으나 조선총독부 내부 조직으로 활동했을 뿐 官制상으로 반영되지는 않았고⁶²⁾ 1939년에 내부적으로 규정을 설치하였다.⁶³⁾ 그리고 1941년 조선총독부 관제개정에 의해서 비로소 勅令으로 직제가 마련되었다. 그 이전까지 시가지계획위원회는 조사심의 기능을 갖고 있었으나 1941년 勅令에 의해 공포된 시가지계획위원회는 자문기능으로 격하되었다. 이러한 사실은 시가지계획이 조선총독의 독단적 사업 운용을 의미하는 것이라 할 수 있다.

이상에서 볼 수 있듯이, 조직 위계에 따른 모델은 조선총독부 본부를 중요하게 판단하고, 소속관서는 중요하지 않은 것으로 판단한다. 한편 사회의 기록유산을 균형있게 선별 보존한다는 관점에서 볼 때, 그리고 식민지라는 1930년대 조선의 특수성을 고려하면 식민지 조선인들의 모습을 반영한 아카이브즈를 구성할 필요가 있다. 따라서 조선총독부의 각종 정책에 대해서 조선인들이 어떻게 반응하였는지, 즉 거절, 저항, 협력의 메커니즘을 반영할 수 있는 아카이브즈를 구성할 필요가 있다. 이를 위해서 조직위계에서는 하위로 판단되지만, 조선인들의 삶을 복원한다는 점에서 상위조직으로 취급해야 할 것들이 있다. 예컨대, 소속관서 중에서 중추원을 비롯한 道會, 府會, 邑會, 面協議會 등은 조선총독부와 조선인들의 상호작용을 파악할 수 있는 조직이라는 점에서 상대적으로 중요거점으로 파악할 필요가 있다.

그리고 조선인들이 활동하는 조직은 아니지만 역시 조선인들의 일상적 삶과 총독부 정책에 대한 저항과 협력의 메커니즘을 파악할 수

62) “경성신시가지계획및토지구획정리결정관계철(cja0022534)” 이 문서철에 제1회 시가지계획위원회 관련 서류들이 합철되어 있다.

63) “제4회시가지계획위원회관계서류(2책의1)(cja0015671)”

있는 각종 재판소와 검찰 조직 등도 중요 조직을 분류하였다. 조직 위계에 따른 평가만을 수행했을 경우에는 위로부터의 통치기록만을 남길 위험성이 있기 때문이다.

2) 조선총독부 기능의 분석

중요조직의 선별과 함께 사회적 활동 양상을 균형있게 파악하기 위해서는 “기능”에 대한 분석과 결합할 필요성이 있다. 중요한 기능과 중요하지 않은 기능의 선별은 선별된 조직 내에서의 각종 업무 분석을 통해서 가능하다. 예컨대, 조선총독부 각국은 정책기능과 집행기능을 동시에 수행하는 복합적 구조로 되어 있다. 모든 국은 해당 사무분장 규정에 근거하여 업무를 수행하는데, 해당 업무에 대해서 정책 초안을 제정하는 위치에 있었다. 조선총독부 각국의 생산한 문서들을 평가하려면 조직 서열만으로는 한계가 있고, 조직 내에서 수행하는 업무의 중요도에 따라서도 평가해야 한다. 아래의 도표는 기능 선별의 요건을 표준화한 것이다.

<기능서열>

		기능 위계 결정 요소
기능 위계	A (상위 기능)	① 해당 업무가 정책 결정 및 심의·자문 기능이 있는가(정책 승인 및 인가 기능의 여부) ② 勅令·法律에 의해 업무를 수행하는가(일본본국정부가 주도적으로 입안, 추진한 업무) ③ 制令에 의해 업무를 수행하는가(조선총독이 입안하고 천황의 승인을 받은 업무) ④ 해당 사안의 결재권자가 누구인가(총독 및 정무총감 사안을 최상위로 판단)

	⑤조선총독부 당국과 식민지 조선인들의 상호 작용을 반영하는가(ex ; 道會, 府會, 邑會, 面協議會는 하위 조직에 속하지만, 각 會가 생산한 시가지계획 관련 의사록은 최상위 기능) 혹은 경무국 문서 중 조선인들의 독립운동 및 각종 저항에 관한 업무 및 재판소 판결록은 식민지 조선인들과 총독부 법체계간의 긴장관계를 보여준다는 점에서 중요 업무 ⑥해당 기관의 핵심적인 기능을 수행하는가(중요 기능 및 활동에 대해서도 사람에 따라 다르므로 사무분장상의 중요기능을 핵심기능으로 간주) ⑦해당 업무가 帝國議會에 보고해야 할 업무인가 ⑧해당 업무가 단일조직에 의한 것이 아니라 다양한 많은 조직과 관련이 있는 복잡한 업무인가
B (중간 기능)	①訓令 및 府令에 의해 수행되는 사안 ②해당 사안의 결재권자가 各 局長인 업무 ③소속관서 중에서 정책 결정 기능 ④조선총독부 본부 주관업무가 아닌 소속관서 업무 ⑤조선총독부 본부의 예결산 업무

기능 서열화는 비슷한 위계를 갖는 조직간의 기능 중요도를 판단하여, 기록으로 남겨야 할 활동과 주제를 선별하는데 도움을 줄 수 있다. 예컨대 조선총독부 본부의 各局은 그 성격상 서로 같은 위계라고 볼 수 있으나, 各局이 생산한 모든 문서를 보존 대상 문서로 취급할 수도 없다. 이와 같은 경우에는 各局의 중요 활동과 기능을 선별함으로써 문제를 해결할 수 있다.

우선 업무를 추진하는 법령의 성격과 위상에 따라서 해당 업무의 중요도를 판단하는 방법이 있을 수 있다. 첫째, 동일한 局의 기능이라도 勅令·法律에 의해 업무를 수행하는 것이 최상위 기능으로 분류한다. 勅令은 일본본국의 천황의 입법명령이고 법률은 帝國議會가 發하는 것이기 때문에 법령의 성격과 위상을 고려하면 최상위라고 볼 수 있다. 칙령과 법률에 의해 수행되는 사업은 모두 일본본국정부가 주도적으로 수행하거나 적어도 일본본국과 상호 관련성이 있기 때문에 중요 가치

를 갖는다. 식민지 조선의 경우 일반적으로는 조선총독부에서 정책을 결정하게 되고, 예외적인 사항의 경우에는 帝國議會가 發議한 ‘法律’이나 일본천황의 명령인 ‘勅令’으로 일본본국에서 직접 업무를 추진하는 경우가 있다. 법률과 칙령에 의해 수행되는 사업은 일본 식민체제의 틀을 구성 혹은 변경하는 것이기 때문에 가장 중요한 업무로 볼 수 있다. 예컨대, 조선총독부관제나 조선교육령, 공통법 등의 사항은 식민체제를 구성하는 사안이다.

둘째, 制令에 의해 업무를 수행하는가. 制令은 조선총독의 입법명령으로서 조선지역 내에서 입법, 사법, 행정권의 원천인 법령이다. 현재와 굳이 비유하자면 國會와 대통령령으로 추진하는 업무로서 조선지역에서는 최상위 성격을 갖는다. 특히 制令은 조선총독이 發議하지만 반드시 일본천황의 裁可를 받아야 하기 때문에, 制令 사안은 일본본국 정부와 서로 협의를 거친 것이다. 예컨대, 도시계획 기능이라 하더라도 제령인 시가지계획령에 입각하여 생산된 문서가 시구구정에 관한 총독부 훈령에 의해 생산된 문서보다 상위가치를 갖는다.

셋째, 업무의 성격상 조선총독 및 정무총감 결재사안은 중요 가치를 갖는 것으로 판단한다. 조선총독부 본부의 경우에는 문서를 크게 갑류 문서와 을류문서로 구분하여 각각 처리 방식을 달리하였는데,⁶⁴⁾ 갑류 문서는 조선총독이 결재한 문서로서 문서건명부 등록이나 문서번호 책정, 보존연한 설정에서도 우위를 점하였다.

넷째 해당 업무가 단일조직에 의한 것이 아니라 다양한 많은 조직과 관련이 있는 복잡한 업무이면 중요 기능으로 분류하였다. 도시계획 기능은 내무국 토목과의 단독 업무가 아니라 조선군, 조선인, 식산국, 체

64) ‘朝鮮總督府處務規程(1940) 朝鮮總督府內訓第21號’

신국, 재무국, 농림국 등 매우 많은 조직과 관련이 있으면서 정부총감이 위원장으로 있는 시가지계획위원회와 밀접한 관련이 있다. 또한 해당 업무가 帝國議會에 보고해야 하는 업무는 중요 업무로 분류하였다.

이상과 같은 관점에서 파악했을 때 도시계획 기능의 가치 분석의 전거는 다음과 같다. 시가지계획령은 制令에 의해서 시행되는 것으로 기능상 최상위 가치를 갖는 것으로 판단된다. 또한 시가지계획령을 실제 집행하는 기구는 각 지방관청이지만 이를 심의하고 최종 결정하는 권한은 조선총독 직속의 시가지계획위원회에 있었다. 따라서 도시계획 기능은 위 기준에 따르면 최상위 조직에 의해 수행되고 기능도 최상위 기능을 갖는 것으로 평가된다.

또한 도시계획의 기능상의 변화에도 초점을 맞출 필요가 있다. 1912년 朝鮮總督府訓令에 의해 시행된 시구개정사업은 그다지 높은 가치를 갖는 것으로 볼 수 없으나 制令으로 시행된 1934년 이후의 시가지계획 사업은 상위가치를 갖는 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 변화는 훈령과 제령이라는 법령상의 위계에 따른 결과이면서도 일제 식민정책 전반에서 차지하는 도시계획의 위상 변화와도 깊은 관련이 있다. 1931년 만주사변 이후 1937년 중일전쟁에 이르는 일련의 상황의 변화는 조선의 지위와 기능에도 중요한 변화를 초래하였다. 1920년대까지 일본의 식민정책에서 조선은 공업화 혹은 도시화에 중요한 역할을 수행하지 못하였다.⁶⁵⁾ 그러나 전시체제로 진입하면서 일제는 강력한 군수공업 정책을 추진하였고, 이러한 역사적 맥락에서 조선은 만주침략을 위한 거점도시의 건설이라는 과제가 부여되지 않을 수 없었다. 따라서 시가지

65) 이러한 사실을 간접 확인할 수 있는 것은 1910년대 시행된 각종 시구개정 관련 서류들이 전무하다는 점이다. 현재 국가기록원에 남아 있는 시구개정관련 문서들은 주로 1920년대와 1934년 시가지계획령 공포 이전의 것들이다.

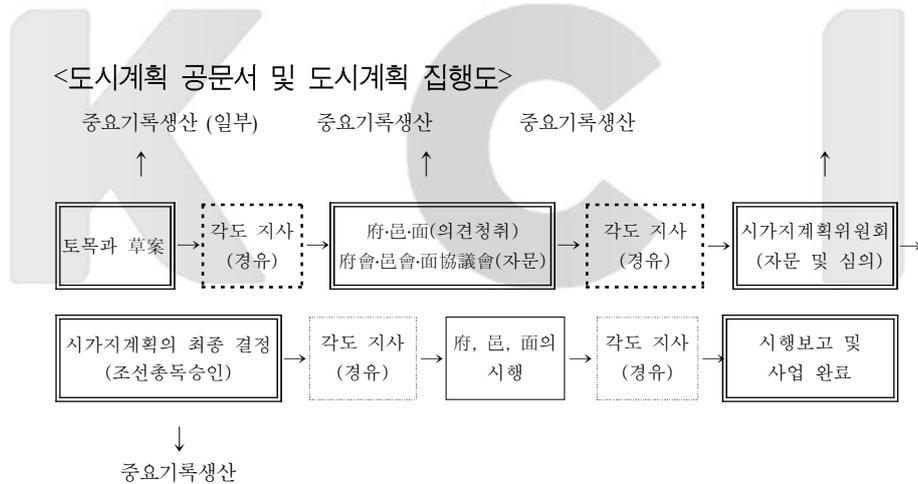
계획령에 의한 각종 도시들은 만주-조선-일본본토의 연결점이면서 군수확충을 위한 거점이다. 따라서 조선시가지계획령에 입각한 각종 기능들은 일본의 식민정책의 변화와 동아시아의 세력변동에 맞물려 중요성을 획득하고 있었다. 일본식민정책의 변화 및 동아시아에서의 조선의 위치의 변화에 따라 조선의 핵심적 사회상을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 도시계획과 더불어 국가총동원법 및 징병제도의 조선시행, 징용 및 강제동원 등이 1930-40년대 조선의 핵심적 사회상을 구성하는 것으로 볼 수 있다.

한편, 각종 조선인들의 議會적 기능을 일부 수행하는 조직을 상대적으로 상위 조직으로 판단한 것은 식민지 시기 조선인들의 기록의 희소하다는 점 때문이다. 일반적으로 조선총독부 공문서는 일본인들이 조선통치 과정에서 생산한 부산물로서 일본인의 관점이 강하게 투영된 것이다. 따라서 조선인들이 식민통치 과정에 어떻게 개입되어 있었는가를 밝히기에는 문서의 성격상 곤란한 점이 있다. 府會, 邑會, 面協議會 등의 조직은 일본의 식민통치에 대한 조선인들의 대응의 양상을 살필 수 있다는 점에서 조직 위계상으로는 낮지만 상위 조직으로 분류하였다. 또한 조선총독부 고등법원의 판결록과 검사국 관련 문서들은 조선인들의 정치 사회적 동향을 일제의 시각에서 기록한 것이라는 점에서 중요문서로 선별할 수 있다.

도시계획 기능은 조선총독부가 위로부터 조직한 기능 및 업무 활동이라고 할 수 있지만, 업무의 프로세스상 반드시 해당 지역의 조선인들의 의사를 반영해야 한다는 점에서 상호작용의 측면에서도 도시계획 기능이 수행되었다고 볼 수 있다. 이와 같은 상호작용은 조선인들의 의사가 조선총독부 정책에 수용되었다는 것을 의미할 수도 있지만, 현

실적으로는 위로부터의 강제와 그에 따른 조선인들의 저항과 반발을 초래하여 상호간의 수용과 타협 등을 포괄하는 개념이다.

한편, 기록의 유형의 측면에서 보았을 경우에도 도시계획 관련 문서들은 각종 도면, 지도, 항공사진, 정책결정서류 및 정책결정 이유서도 포함하고 있기 때문에 중요 가치를 갖는 문서들이 대량으로 생산될 가능성이 있다. 아래의 도표는 도시계획이 입안되어 집행되고 최종 사업이 완료될 때까지의 과정과 그 과정에서 중요 문서가 생산되는 지점을 표시한 것이다. 그리고 공문서의 흐름에 대한 파악은 기록물의 생산과 관리 과정을 파악할 수 있게 해준다는 점에서 기록물에 논리적 체계를 부여하는데 도움이 된다.



조직위계의 측면에서 도시계획 기능은 조선총독 승인 사항이면서 정무총감을 위원장으로 하는 시가지계획위원회에서 수행하였기 때문에 상위 조직이라 할 수 있다. 또한 도시계획 업무는 制令으로 공포된 시가지계획령에 의해 수행되었기 때문에 최상위 기능으로 간주할 수

있다. 이는 조선총독부 사무분장 규정에 도시계획 기능이 추가된 것을 통해서도 확인할 수 있다. 1920년대 사무분장 규정에도 도시계획이라는 항목이 들어가 있었지만, 당시에는 도시계획을 실제로 집행하는 법적 근거가 마련되어 있지 않은 상태였다. 그러나 1934년 시가지계획령 공포 이후에는 토목과의 주요 사업으로 도시계획이 조선총독부 관료들에게는 중요한 업무로 자리잡았고, 이와 같은 변화는 조선총독부 관제에도 반영되었다.

조선총독부 내무국의 업무

대기능	중기능	소기능
내무 (국)	토목(과)	(1)도로, 하천, 항만, 운하, 사방용지, 수리, 상수, 하수, 광장, 공원 등 (2)수면매립 및 사용 (3)도시계획 (4)지방 토목공사의 감독 (5)토목회의 (6)지형도 調製
	지방(과)	(1)道府郡島邑面의 행정 (2)道府邑面, 학교비 및 학교 조합 (3)臨時恩賜金 (4)神社 (5)局內 타과의 주관에 속하지 않는 사항
	사회(과)	(1)구호 및 求療 (2)사회복리 (3)주택 (4)군사보호 (5)제생원 및 감화원 (7)기타 사회사업
	노무(과)	(1)직업소개소 기타 노무의 수급조정 (2)실업대책 (3)노동력의 保持, 증강 (4)노동조건 (5)노동보호 (6)기술자의 할당 (7)국민직업능력의 등록 및 국민징용 (8)기타노무

訓令에 의한 사무분장규정(1942. 11. 1)

위 사무분장 규정에 기초하면서도 토목과 관련 사업 중에서 핵심 기능을 아래와 같이 추출하였다. 지금까지의 모델화한 평가요소에 의해

서 토목과 기능 중에서 핵심 업무 중의 하나는 도시계획과 토목회의 관련 기능임을 알 수 있다. 따라서 도시계획 기능에 의해 생산된 문서들을 집중적으로 조사·분석·평가할 필요가 있다. 국가기록원에 소장되어 있는 도시계획 관련 문서군과 이 논문에서 상정한 도시계획 시리즈 문서 중에서 중요한 문서들을 하위 시리즈로 묶으면 아래와 같다.

<도시계획의 주요 시리즈>

	하위 시리즈
A문서군	局長會議, 市街地計劃委員會, 土木會議, 道土木課長會議, 道會, 府會, 邑會, 面協議會 도시계획조사(시가지조사서), 도시계획결정(지방도시계획결정), 토지구획정리사업, 공업용지조성, 주택지경영, 시가도로, 시구개정 및 市區改修
B문서군	토지수용, 토목출장소, 상수도, 하수도, 공유수면매립, 국고보조도로, 하천, 항만, 운하, 철도, 궤도, 공원, 비행장, 사방용지, 관유재산, 영선관계, 예·결산

위 문서군들은 모두 중요한 문서로서 분류될 수 있다. 이 중에서 局長會議와 土木會議 문서는 현재 남아 있지 않다. 이러한 사실은 조선총독부가 반드시 기록으로 남겨야 했고, 또 남겼을 문서군들인데 어떤 원인에 의해서 모두 폐기되었다는 것을 보여주는 것이다. 또한 시가지계획위원회 관련 문서들도 조선총독부에 의해 폐기 혹은 방치되었다는 것을 보여주는 좋은 사례가 아닐까 생각된다. 시가지계획령에 의하여 1945년까지 도시계획이 집행된 도시는 모두 43개⁶⁶⁾였으나 시가지계획

66) 나진, 경성, 청진, 성진, 대구, 목포, 부산, 신의주, 인천, 평양, 함흥, 나남, 원산,

관련 서류들이 남아 있는 도시는 경성을 비롯한 21여개 도시⁶⁷⁾에 불과하다. 나머지 도시들도 모두 시가지계획을 집행하였고 그 과정에서 관련 문서들이 생산되었으나 현재 남아 있지 않다. 일부 도시의 시가지 계획 관련서류들은 조선총독부가 簿冊 형태로 출판하여 몇 개가 각 대학도서관과 국회도서관에 소장되어 있는 실정이다. 만약 도시계획을 주제로 아카이브즈를 구축하려면 국가기록원을 포함한 지방행정기관 및 전국대학도서관을 대상으로 수집해야 할 것으로 생각된다.

5. 맺음말

평가는 아키비스트에게 커다란 사회적 책임을 부여한다. 아키비스트의 평가선별을 통하여 무엇이 기억되고 무엇이 잊혀질 것인지, 무엇이 주목할 만하고 무엇이 그렇지 않은지, 누가 사회적 목소리를 내고 누가 그렇지 못한지가 결정된다. 결과적으로 현재의 아키비스트는 과거를 설계하고 있으며, 그것에 대한 판단은 미래에 이루어진다.⁶⁸⁾ 기록학이라는 학문이 한국학계에서 등장하기 이전까지만해도 역사를 창조하는 자는 역사학자로 알려졌으나, 이제부터는 아키비스트와 역사학자가 공동으로 역사를 창조하게 될 것이다. 오히려 미래의 역사학은 아키비

전주, 군산, 춘천, 대전, 개성, 진남포, 청주, 부여, 광주, 해주, 흥남, 양시, 다사도, 경인, 길주, 강릉, 진주, 안동, 홍원, 제천, 보산, 순천, 마산, 삼척, 목포, 端川, 고원, 만포, 수원, 삼천포. 이상은 순정목의 저서에서 인용.

67) 경성, 부여, 부산, 목포, 대전, 군산, 강릉, 춘천, 다사도, 신의주, 강릉, 부여, 춘천, 보산, 대전, 해주, 다사도, 원산, 청진, 인천, 평양, 제천, 대구, 함흥 등.

68) Terry Cook, 'Macro-appraisal and functional analysis : Documenting governance rather than government' *Journal of the Society of Archivists*, Vol.25, No.1, 2004,

스트에 의해 계획적으로 선별된 아카이브즈에 의해 영향을 받을 가능성이 높다.

이 논문은 역사기록물인 조선총독부 공문서에 대한 현대적 평가를 통하여 기록으로 남아야 할 다큐멘테이션 영역을 구체적으로 지정하고, 현재 남아 있는 기록물과 비교 검토할 수 있는 이론적, 실제적 기반을 마련하는 것이 주된 목표였다. 조선총독부 본부의 경우 1910년부터 45년까지 지속적으로 문서 생산이 이루어졌음에도 불구하고, 1945년 해방 당시 총독부 본부의 문서가 약1만4천여책에 불과한 이유를 추론할 수 있는 이론적 근거를 제시해 줄 수 있으리라 생각한다.

예컨대, 국가기록원이 보존하고 있는 시가지계획 관련 문서는 20여 개 도시에 불과하지만, 당시의 조직 구조 및 기능평가의 관점에서 볼 때 당연히 기록으로 남아 있어야 할 문서의 유형과 성격, 분량은 훨씬 다양하게 존재해야 한다는 것을 알 수 있었다. 따라서 향후 도시계획과 관련된 아카이브즈를 구성하기 위한 다양한 방법, 즉 수집전략 수립이 요청된다. 수집계획으로서의 다큐멘테이션 전략은 도시계획에 관한 조선총독부 공문서의 균형잡힌 아카이브즈 구성을 위한 중요한 방법론이 될 수 있을 것이다.

결과적으로 이 연구는 계획된 아카이브즈를 구성하기 위한 특화된 수집전략을 동반하게 된다. 조선총독부에 의해 당연히 다큐멘테이션되었지만 현재 남아 있지 않은 기록들의 수집계획을 수립하고 이에 기초한 수집방법론 및 수집의 모델을 만들어야 한다. 앞으로의 연구는 이 연장선상서 이루어질 필요도 있다.

ABSTRACT

Archival Appraisal of Public Records Regarding Urban Planning in Japanese Colonial Period

Lee Seung Il

In this article, the task of evaluating the official documents that were created and issued by the Joseon Governor General office during the Japanese occupation period, with new perspectives based upon the Macro-Appraisal approaches developed by the Canadian scholars and personnel, will be attempted.

Recently, the Canadian people and the authorities have been showing a tendency of evaluating the meaning and importance of a particular document with perspectives considering the historical situation and background conditions that gave birth to that document to be a more important factor, even than considering the quality and condition of that very document. Such approach requires the archivists to determine whether they should preserve a certain document or not based upon the meaning, functions and status of the entity that produced the document or the meaning of the documentation practice itself, rather than the actual document.

With regard to the task of evaluating the official documents created

and issued by the Joseon Governor General office and involved the city plans devised by the office back then, this author established total of 4 primary tasks that would prove crucial in the process of determining whether or not a particular theme, or event, or an ideology should be selected and documents involving those themes, events and ideologies should be preserved as important sources of information regarding the Korean history of the Japanese occupation period.

Those four tasks are as follow:

First, the archivists should study the current and past trends of historical researches. The archivists, who are usually not in the position of having comprehensive access to historical details, must consult the historians' studies and also the trends mirrored in such studies, in their efforts of selecting important historical events and themes.

Second, the archivists should determine the level of importance of the officials who worked inside the Joseon Governor General office as they were the entities that produced the very documents. It is only natural to assume that the level of importance of a particular document must have been determined by the level of importance(in terms of official functions) of the official who authorized the document and ordered it to be released.

Third, the archivists should be made well aware of the inner structure and official functions of the Joseon Governor General office, so that they can have more appropriate analyses.

Fourth, in order to collect historically important documents that

involved the Koreans(the Joseon people), the archivists should analyze not only the functions of the Joseon Governor General office in general but also certain areas of the Office's business in which the Japanese officials and the Koreans would have interacted with each other. The act of analyzing the documents only based upon their respective levels of apparent importance might lead the archivists to miss certain documents that reflected the Koreans' situation or were related to the general interest of the Korean people.

This kind of evaluation should provide data that are required in appraising how well the Joseon Governor General office's function of devising city plans were documented back then, and how well they are preserved today, utilizing a comparative study involving the Joseon Governor General office's own evaluations of its documentations and the current status of documents that are in custody of the National Archive. The task would also end up proposing a specialized strategy of collecting data and documents that is direly needed in establishing a well-designed comprehensive archives. We should establish a plan regarding certain documents that were documented by the Joseon Governor General office but do not remain today, and devise a task model for the job of primary collecting that would take place in the future.

к с і