한국 기록관리체제 성립과정과 구조

-정부기록보존소를 중심으로-

이 경 용*

1. 머리말
2. 정부기록보존소의 설치와 '영구보존문서정리'
   1) 1962 · 1968년의 '영구보존문서정리'
   2) '영구보존문서 소산계획'(1975년 4월)과 '충무계방사업'
3. 정부기록보존소의 조직체계 변천과 인력구조
   1) 정부기록보존소의 조직 성격과 변천
   2) 전문성의 한계와 정부조직 운영의 상관관계
4. 정부기록보존소 '기록관리발전계획' 검토
   1) 기록관리체제 인식
   2) '독립청사안'의 논리과 전문가양성 인식
   3) 기록관리 전문인력 양성 인식
5. 맺음말

주제어 : 정부기록보존소, 영구보존문서정리, 소산계획, 기록관리발전계획, 전문가양성

1. 머리말

이 글은 정부수립 이후~1969년 정부기록보존소 설립 이전까지를

* 정부기록보존소 학예 연구사

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

대상으로 했던 필자의 '현대 기록관리제도' 연구의 후속작업이다.[1] 즉 1990년대 전반기까지의 기록관리체제를 정부기록보존소를 중심으로 설정하여 고찰하였다. 우리나라 현대 기록관리제도 연구는 향후 기록관리체제 '개혁과제'의 설정과 지속적 추진을 위한 역사적 근거를 제공한다는 점에서 의의가 있다.[2]

'위대한' 기록문화전통에도 불구하고 우리 사회가 여타 기록관리 선진사회에 비해 제도적으로 낙후되어 있는 이유는 어디에서 비롯하는 것일까? 정부기록보존소의 조직, 업무 변화 과정을 중심으로 살펴보는 까닭은 바로 여기에서 출발한다. 즉 기록관리 전문기관 자체의 역사를 둘러싼 시대적, 구조적 환경 등에 의해 '오늘'이라는 현실을 만들었다고 생각하기 때문이다.

구체적으로 이 시기를 대상으로 분석하려는 문제의식은 다음과 같다. 첫째, 정부기록보존소가 설치될 당시의 시대적 조건과 인과관계를 살피고자 했다. 1960년대의 대대적인 '문서정리작업'과 문제점에 대해서는 이미 지적한 바 있지만, 정부기록보존소 설치를 전후해서 이러한 작업이 구체적으로 무엇을 지향했으며 어떻게 구조화되었는가에 초점을 맞추어 재검토했다. 이를 통해 '문서보존주관처'로서 정부기록보존소의 역할과 위상에 대한 이해를 넓히고자 했다.

둘째, 정부기록보존소의 전문성과 독립성의 문제를 조직체계 분석을 통해서 드러내고자 했다. 이는 국가기록관리체제에 대한 '시대적

---

1) 필자는 우리나라 기록관리체제의 흐름을 올바르게 파악하기 위해서는 ①정부수립이후~1969년 정부기록보존소 설립 이전까지, ②1969년 정부기록보존소 설치 이후~1990년대 중반까지, ③1990년대 중반 이후의 세 시기로 구분할 필요가 있다고 보았다. 세 시기로 구분한 기준은 크게 기록관리 전문기관인 정부기록보존소의 설립과 1990년대 후반의 기록관리개혁의 전개였다.

2) 기록관리제도사의 연구사적 의미에 대해서는, 필자의 「한국의 현대 기록관리제도 연구-정부수립이후~1969년까지 공기록(公記錄)을 중심으로」, 『중앙사론』 17집, 2003.5, 37쪽 참조.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

조건'을 이해하는데 도움이 될 것이다. 또한 기록관리체제 변화를 위한 노력들이 제도적으로 반영되지 않은 가운데 계속 답보상태에 머물렀음도 알 수 있다.

셋째, 그러나 시대적 규정성과 제도적 한계 속에서 기록관리체제에 대한 극히 '작은 모색'이 비록 '형식적'으로 제기되었다고 해도, 필자는 이러한 제기와 모색을 기록물관리법의 제정으로 이어지는 연속성 속에서 보고자 했다. 동시에 그 한계를 향후 지속적으로 추진되어야 할 기록관리체제 개혁과제와 관련하여 비판적으로 검토하고자 했다.

2. 정부기록보존소의 설치와 '영구보존문서정리'

정부기록보존소는 1969년 8월 '문서보존주관처'로서 설치되었다. 당시 정부기록보존소 직제(안)에는 그 설치 이유를 다음과 같이 표현하였다.

> "정부의 영구보존이 필요한 문서·인쇄물·서적·지적도·계획서·도안·사진·마이크로필림·영상필림·녹음기록 기타 주요한 기록물을 집중적으로 수집·관리 및 보존할 수 있는 시설이 없어, (1) 알고자 하는 지식 내지 정보를 위하여 막대한 시간과 경비 노력을 소비하며, (2) 문서량을 격증시키며, (3) 문서보존에 낭비적 요소가 많으며 막대한 폐기문서를 재생활용할 수 있는 제도가 마련되어 있지 못하며, (4) 역사적 문화적 가치를 지닌 음성이나 사진 등의 기록보존제도가 마련되어 있지 못하다. 이러한 결함을 보충하고 행정가치를 유지하기 위하여 총무처장관 소속하에 정부기록보존소를 설치하려는 것임."[3]

당시 정부조직법 제4조에 따르면, 행정기관은 그 소관사무의 범위

3) 「정부기록보존소직제(안)」중 제안이유, 『국무회의안건철』(1969)(정부기록보존소 관리번호 BA0084572)

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

안에서 필요하면 대통령령이 정하는 바에 의해 '시험시설·연구시설·문화시설·공공시설·자문기관 등'을 둘 수 있었다. 위의 직제(안)에 의하면, 이러한 내용을 참고하여 정부기록보존소 설치 제안의 근거로 삼았다.[4]

그리고 행정기관의 문서주관과에 인계해서 정리·보관되어 있는 문서 중 "중앙행정기관의 영구보존문서와 준영구보존문서 보관철은 별도로 보존주관처에 인계하여 집중보관하게 한다."고 하여, 주요 업무를 중앙행정기관의 준영구이상 문서의 이관보존으로 규정하였다.[5] 이상의 내용을 정리하면 첫째, 1969년 8월 당시 정부기록보존소는 중앙행정기관의 영구보존문서와 준영구보존문서를 보존하는 주관처로 설치되었다. 둘째, 역사적 문화적 가치를 지닌 음성이나 사진 등의 기록물에 대한 관리가 이루어지지 않았던 상황에서[6] 종이기록 외에 마이크로필름·녹음기록·사진 등의 '특수기록물'을 수집·보존하기 위한 시설로 설치되었다. 1972년 초의 정부기록보존소운영세칙에서는 '영구보존문서 및 인쇄물, 지적도, 도면, 계획서, 사진, 기타 주요 기록물의 수집'을 명시하였다. 셋째, 기록 '보존'의 목적이 '행정가치 유지'로 설정되었으며, 정부기록보존소는 막대한 '폐기문서'의 재생활용을 위한 시설로서 설치되었다.

---

4) 이 중 어떤 '시설'로 설정했는지 현재로서는 더 이상 알 수가 없다. 자칫 중요한 문제가 아니라고 생각하기 쉬우나 기록관리기관에 대한 정부기관의 당시 인식을 엿볼 수 있는 하나의 근거가 될 수 있다.

5) 단, 수시열람필요 보관철은 각 기관별로 3년까지 보존할 수 있도록 했다. 위와 같음. 이 내용은 1969년 개정된 「공문서보관보존규정」제23조 2항의 규정과 동일하다.

6) 기록물관리에 관한 규정상 종이기록물을 제외한 여타 기록물에 관한 규정은 1984년의 「정부공문서규정」 단계에 와서야 이루어진다. 즉 공문서를 "행정기관의 내부 또는 상호간이나 대외적으로 공무상 작성 또는 시행되는 문서(도면·사진·테이프·필름 및 슬라이드를 포함한다) 및 행정기관이 접수한 모든 문서"(제3조)라고 규정하였다. 이전의 관련규정에서는 종이기록물 외에 '특수문서'(인쇄물)를 언급한 것이 전부였다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

1) 1962년 · 1968년의 '영구보존문서정리'

그런데 정부의 영구보존기록물을 '집중적으로 수집 · 관리 및 보존할 수 있는 시설'에 대한 모색은 언제부터 이루어졌을까? 이 문제는 정부기록보존소의 위상 및 시대적 인식과 관련하여 한국의 국가기록관리체제의 역사적 성격을 알 수 있다는 점에서 약간의 검토를 필요로 한다.

<표 1> 정부기록보존소 설치 이전의 명칭

시 기	내 용	근 거
1962. 1	'중앙문서보존소'	「보존문서정리계획」『국회참의원회의속기록철』
1963. 12	'소정의 보존주관처'	공문서보관 · 보존규정
1968. 3	'국립문서보존소'	「보존문서 정리작업 계획」(국무총리지시 제2호, 1968.3.28)
1969. 5	'문서보존주관처'	공문서보관 · 보존규정(대통령령 제3924호)

<표 1>은 정부기록보존소 설치 이전 기록관리규정, 1962년과 1968년에 시행된 '보존문서정리계획'과 기록관리규정에서 언급된 해당 명칭을 나열해 본 것이다.

1962년 초 내각사무처장은 정부수립 후 각 행정기관에 적체되어 있던 공문서처리를 국가재건최고회의로부터 지시 받는다. 이에 따라 "각 행정기관에 누적되어 있는 각종 잡다한 보존문서를 정리하고 그 보존방법과 관리를 통일성있게 규정하여 보존문서의 활용성을 높이고자" 보존문서 정리계획을 세운다.

5 · 16쿠데타 직후 국가재건최고회의에서는 일제강점기 조선총독부의 기록관리규정을 그대로 활용한 공문서규정과 정부처무규정을 정비하고 새롭게 정부공문서규정을 제정한다.[7] '중앙문서창고' 외에는 다

른 기록관리 시설과 전담기관이 없는 상황에서 각 행정기관의 종결된 문서는 총무과 또는 내각사무처에 인계하도록 규정되었다. 이 규정에 따른 인계이관을 위해 별도의 '문서편찬규정'을 마련하는 과정에서 대대적으로 보존문서를 정리할 필요성이 제기되었다.[8]

<표 2> 1962년 보존문서정리계획의 내용

정리작업 구분	상세 내용	비고
대상문서	· 중앙문서창고의 보존문서	내각사무처총무국이 주관처
	· 각급 행정기관의 보존문서	기관장 책임하에 문서담당주무국.과
문서분류	보조기관별, 보존연한별, 기능별	
문서편찬 (보조기관별)	· 종결일자에 의한 역년편찬 · 1사건마다 합철된 문서앞에 색인번호주서(朱書) · 완결월일순 건명목록을 붙임, 표지배면에 표기	· 예규문서는 누년편찬 · 문서철 7.5㎝ 표준
편찬문서인계	· 기관별로 문서취급 주무국.과에서 일괄보존 · 각 보조기관은 문서보존인계부에 기재후 인계	주무국과 기록대장 기재
보존시설 정비 (書庫, 函, 架)	서고, 서함 및 서가 구분표식	
문서서고장치	보조기관별 보존연한별 문서기능별로 해당 서고, 함, 가에 구분장치	· 각 文庫要路에 문서장치안내도 · 보존문서의 방충 소독대책

7) 국가재건최고회의의 공문서규정이 정부공문서규정의 기본토대가 되었으며, 이를 통해서 군(軍)의 행정관리 일환으로 기록관리제도가 상당한 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 이에 대해서는 이경용, 『한국의 근현대 기록관리제도사 연구-1894~1969년』, 중앙대 사학과 박사학위논문, 2002년, 170쪽.

8) 제57조(문서편찬)의 1항. 물론 완결된 문서를 총무과 또는 내각사무처에 인계한다(제59조)는 내용이나 보존기간 만료 문서에 대한 폐기규정(제58조)이 존재했지만, 문서의 편찬구분이나 보존종별을 각 기관 임의로 맡겼던 상황에서 사실상 제대로 실행될 리 없었다. 보존문서정리계획은 '문서편찬보존규정'(가칭)이 제정될 때까지 각 기관별로 잠정보존조치를 취한 것이었다.

폐기문서처리	소각원칙이나, 재생처분할 수 있음	최고회의 추가지시로 재생원칙
검열 및 결과보고	작업 진행상황 검열후 5일내 내각사무처장에게 보고 정리기간 종료후 1주내 내각사무처장에게 보고	중앙기관은 내각사무처, 제1차기관은 중앙기관 검열

<출전> 「보존문서 정리계획」(내각사무처, 내사행 제242호, 1962. 1. 17)

계획상으로 1962년 1월 22일부터 4월 7일까지 총 76일간의 작업이었으나, 기관에 따라 약간씩 차이가 있었다. <표 2>와 같은 정리작업을 통해 정부수립 이후 최초로 대대적인 보존문서 정리작업이 이루어졌다. 1963년 12월 제정된 『공문서보관·보존규정』의 '소정의 보존주관처에 이관'한다는 규정 및 중앙행정기관의 영구보존문서 보관철을 별도기관에 인계하여 집중 보존하게 한다는 규정의 신설조항[9]과 연관지어 볼 때, '62년 계획'의 목적은 별도의 '영구보존문서주관처'로의 이관을 전제로 한 대대적 보존문서 정리였다고 보인다. 이를 위해서 정리된 문서 중 10년과 영구보존문서는 중앙문서창고에 이관보존하는 것을 원칙으로 하되 별도조치가 있을 때까지 자체 기관에서 집중보관하라는 방침을 하달했던 것이다.

그러나 '62년계획'의 궁극적 목적은 계획대로 이루어지지 못했다. 이 작업의 일환으로 하달된 '폐기문서처리완결방안'에 따르면, 폐기문서 매각대금은 국가행정기관의 경우 예산회계법의 규정에 따라 국고에 수납하되 해당 금액은 가칭 '중앙문서보존소' 설립기금으로 전용하

9) 공문서보관·보존규정 제3조에, 이관이라 함은 보관중의 문서를 처리하여 보존의 필요가 있는 것을 소정의 보존주관처에 인계하는 것을 말한다고 되어 있다. 또한 제23조(집중관리기관의 인계 및 이관)과 제24조(분산관리기관의 인계 및 이관) 참조. 따라서 1963년의 공문서보관·보존규정에서 말하는 집중관리와 분산관리는 같은 기관 내에서만 통용될 수 있는 개념이었다. 대대적 문서정리 작업을 통해 문서주관국과에서는 문서인계보존부를 통해서 문서파악이 가능해졌을 것이다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

도록 되어 있다.[10] 즉, 소정의 보존시설을 지을 예산확보가 쉽지 않았던 상황이 원인으로 작용했다고 보인다. 그런데 당시 중앙문서창고에는 미군정에게 인계 받은 조선총독부문서 약 1만 4천권과 약 78만 매 분량의 지적원도 등이 보관되었을 가능성이 높다. 그리고 1962년 5월에는 영구보존문서 및 주요 기록물을 마이크로필름화하기 위하여 USOM(United States Operations Mission, 미대외원조처)으로부터 장비지원을 받아 내각사무처 총무과에 문서촬영실을 설치하였다.[11]

'62년계획'의 내용과 위의 진행 상황 등을 고려할 때 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 5·16 이후 정부는 영구보존문서를 별도로 보존할 '중앙문서보존소' 설치계획하에 정부수립 이후 누적된 각 행정기관의 보존문서에 대한 대대적인 정리작업을 실행했다. 둘째, 그러나 예산확보가 어려운 상황에서 '62년계획'은 각 행정기관의 대대적 문서정리작업에 그치고 말았다. 셋째, 각 행정기관의 문서정리작업은 '폐기문서처리 완결방안'으로 마무리되었다.[12] 넷째, 1962년 5월 영구보존문서 및 주요 기록물의 마이크로필름 촬영이 시작되었다.

가장 큰 문제는 국가기록관리에 관한 기본정책이나 기록물관리의 원칙이 구체적으로 마련되지 않은 상황에서 지극히 '행정사무적' 측면에서 진행된 대대적인 보존문서정리작업은 주요 기록물의 폐기와 멸실로 이어질 개연성이 너무 높았다는 점이다. 폐기 문서의 재생활용에 따른 매각대금을 중앙문서보존소 설치기금으로 삼겠다는 발상과 폐기절차의 획일성은 이를 뒷받침한다. 또한 국가기록물의 평가가 정상적

10) 대대적인 보존문서정리계획의 폐해에 대해서는 이경용, 「한국의 현대 기록관리제도 연구－정부수립 이후～1969년까지 공기록(公記錄)을 중심으로-」, 『중앙사론』 17집(2003. 5), 48～52쪽 참조.

11) '정부기록보존소 연혁', 『기록보존업무요령』(정부기록보존소, 1983년) 13쪽. 이후 총무처직제로 변경되면서 '보존문서촬영' 업무는 총무국 관리과로 이전된다.

12) 이에 대해서는 이경용, 앞의 논문, 48～52쪽.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

으로 이루어질 수 없는 상황에서 마이크로필름 촬영이 내각사무처 총무과에서 시작되었으며, 이후 국가기록관리체제의 방향설정에 많은 영향을 끼쳤다는 점에도 문제의 심각성이 있다.[13]

국가의 종합적 기록관리정책이 마련되기 이전 이미 보존매체가 제작되었다. 또한 대대적인 정리작업이 시행되어 상당량의 기록물이 멸실되었던 '영구보존문서정리' 방식은 1968년에 또다시 반복된다. 1968년 3월 28일 국무총리지시 제2호로 '보존문서 정리작업 계획'(이하 '68년계획')이 국방부·중앙정보부·선거관리위원회를 제외한 중앙행정기관과 그 산하기관, 각급 지방자치단체, 각시·도 교육위원회 및 산하 각 기관에 하달되었다.

목적은 '각급 행정기관 및 지방자치단체에서 보유하고 있는 1968년 4월 1일 현재 보존문서를 일제히 재정리함으로서 화재 등 기타 비상시에 대비'한다는 것이었다. '68년계획'의 정리기간은 4월 1일부터 5월 31일까지였다.[14] 이 '68년계획'과 후속 조치로 마련된 '세부지침'[15]의 핵심은 보존문서를 문서주관과에 집중보존시켜 '소개(疏開)계획'에 따른 영구보존문서 후송을 원활하게 하는 것이었다. 이를 위해 모든 문서는 '최하(最下)보존기간'으로 '엄격히' 재분류하여 장기보존문서를 최소한도로 줄이도록 지시하였다. 또한 계속 영구보존문서로 분류된 것은 그 목록을 작성하여 '영구보존문서 보존계획'에 따른 준비를 갖추고자 했다.[16]

---

13) 즉, 계획의 획일성과 졸속성 문제는 차치하더라도 신중한 연구와 논의과정을 거치지 않은 채 이루어진 마이크로필름이라는 보존매체 중심의 기록관리 방식의 도입 및 실행이었다. 이러한 방식은 이후 '사무자동화'나 '전산화'와 관련한 기록물관리정책 추진과정과 매우 흡사하다.

14) 1968년의 보존문서정리계획에 대해서는 이경용, 앞의 논문, 53~59쪽 참조.

15) 4월 28일 발송한 '보존문서 정리작업 세부지침'

16) 가칭 '국립문서보존소'에 영구보존문서를 인계하기 위한 일련의 계획이 총무처에서 구상되었다. '68년계획'에서는 이를 '영구보존문서 보존계획'이라고

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

재분류 결과 계속 영구보존문서로 분류된 공문서는 3종으로 구분하여 영구보존문서 목록표를 작성하도록 했다. 재분류의 최종목적 및 처리방법의 중심에는 마이크로필름 촬영이 있었다.

- 마이크로필름으로 촬영하고 문서원본은 소각하여도 될 문서
- 마이크로필름으로 촬영하더라도 문서원본을 계속 보관해야 할 문서
- 10년이상 보존의 가치는 있으나 영구보존 필요가 없는 문서로서 개개문서의 성질에 따라 보존기한을 따로 정할 영구보존문서

이러한 구분에 의해 촬영 후 소각대상 영구보존문서는 별도로 총무처에서 작성되는 마이크로필름 촬영계획에 따라 총무처에 인계할 것을 지시했다. 총무처에 인계된 문서는 촬영 완료되는 즉시 양화(陽畵) 1통(필름 및 약품은 해당기관담당)을 해당기관에 인계하고 원본은 총무처 책임하에 폐기하도록 하였다. 원본을 보존할 영구보존문서의 경우는 가칭 '국립문서보존소'에 인계될 때까지 해당기관에서 임시 보존하도록 하였다.

또한 '68년계획'에서는 문서재분류를 완료하고 대구 부산지구의 자체소속하급기관에 6월 30일까지 임시영구보존문서 창고시설을 갖추어 영구보존문서를 후송하도록 지시하였다. 1971년 10월 현재 후송을 완료한 중앙행정기관은 감사원을 비롯한 15개 기관이며, 그 양은 17,776권이었다.[17] 이러한 보존문서정리작업 과정에서 총무처가 소장하던

명하고, 앞으로 총무처에서 작성될 것이라고 하였다. 그리고 이 계획은 이후 1975년 5월의 '영구보존문서 소산계획'으로 이어진다. 1984년 정부기록보존소 부산지소의 설립은 이 소산계획의 연장선에서 이루어진 것이다.

17) '소개분류'는 다음과 같은 내용으로 이루어졌다. 즉, 영구보존문서로 재분류된 문서를 소개 우선순위 제1위, 10년이상 보존문서 및 선택된 미결문서(未決文書)를 소개우선순위 제2위, 5년 보존문서를 소개우선순위 제3위, 1년 및 3년 보존문서는 원칙적으로 폐기대상으로 분류한다. 그리고 문서성질(보존취

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

조선총독부문서도 '행정적 가치'가 강조된 선별기준에 따라 무분별한 폐기가 이루어졌다는 점은 이미 주지의 사실이다.

'68년계획'에 대해서 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 국가적으로 종합적인 기록관리정책이 마련되기 이전 '누적된 문서정리'나 '화재나 기타 비상시에 대비하기 위해서'라는 이유로 기록물을 재분류했다. 둘째, 영구보존문서의 보존방식의 하나로 마이크로필름촬영후 원본폐기 방법이 채택되었다는 점이다. 셋째, 폐기대상문서에 대한 선별평가가 이루어진 흔적을 찾을 수가 없다는 점이다. 즉 폐기대상문서를 총무처에 인계하여 총무처장의 검토후 폐기토록 했지만, 어떻게 폐기문서에 대한 재분류를 했는지, 그 기준들은 어떻게 설정했는지 일체의 관련규정 유무와 그 정확한 실상을 더 이상 알 수 없다.[18]

이와 같은 시대적 조건과 상황 속에서 정부기록보존소는 1969년 8월 '문서보존' 만을 담당하기 위하여 설치된 기관, 즉 '문서보존주관처'로서 총무처 소속기관으로 설치되었다.

2) '영구보존문서 소산계획'(1975년 4월)과 '총무제방사업'

정부기록보존소는 1970년 11월 '신청사'로 이전하는 부처에 보관중인 영구보존문서를 신청사 이전과 동시에 이관받기 위한 공문을 발송하고 있다.[19] 또한 신청사 이전에 따른 이관작업을 위해 12월 15일 총

급구분에 따른 것)에 따른 소개 또는 폐기의 우선순위는 현행 보안규정의 테두리 안에서 기관장이 처리한다. 각급 기관장은 소개우선순위에 따른 문서보존함의 준비와 운반용구를 구비토록 한다.

18) 그러나 정부기록보존소가 설치된 이후인 1970년 1월에 제정된 '폐기문서처리절차세칙'(총무처예규 제33호 '폐기문서처리절차세칙', 『예규철』)의 내용을 보면 선별평가가 이루어지지 않았음은 분명하다. 이 예규에 따르면, 정부기록보존소장은 '폐기문서를 검사'하여 계속 보존해야 할 문서를 재분류하도록 되어 있다. 그러나 절차를 자세히 들여다보면 폐기문서의 인수는 일종의 '정수점검'에 불과했다.

19) 필자가 현재까지 확인한 정부기록보존소의 이관과 관련하여 이루어진 가장

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

무처 상황실에서 신청사 이전에 관계된 해당 부처의 문서주무계장들과의 회의도 개최한다. 1971년 4월에는 국무총리지시 제2호(1968. 3. 28)에 의거 대구이남으로 자체후송된 문서와 준영구문서를 제외하고, 각 기관이 보관하고 있는 영구보존문서 가운데 조선시대, 일제시대, 미군정시대 및 1950년 12월 31일 이전문서로서 영구갑·을 문서에 대해 이관요청한다. 보존시설의 부족과 정부의 마이크로필름촬영 방침으로 인해 많은 기록은 촬영 후 '환부'되는 상황이었다.[20]

1975년 4월에는 또다시 대대적인 '보존문서 정리작업계획'이 시작되었다.[21] 이 계획은 최하 보존기간으로 재분류하여 장기보존문서를 최소한으로 축소한다거나 영구보존문서를 후방시설로 소산하여 비상시에 대비한다는 점에서 앞에서 살펴본 1960년대의 2번에 걸쳐 실행된 '보존문서정리'와 비슷하다. 그러나 1975년 4월 24일부터 5월 31일까지 이루어진 이 '영구보존문서 소산' 계획은 현재 우리나라 국가기록관리체제의 기본적 구조를 규정하고 있으며, 그리고 제도적 개혁을 가로막고 있는 '관행적 요소'가 잘 나타나 있다. 이러한 의미에서 다소 길지만 계획의 핵심내용을 소개한다.

이른 시기의 공문은 1970년 11월 30일이다.

20) 정부기록보존소, 『영구보존문서이관』, 1970~1977

21) 현재 사본만 남아있는 이 문건의 제목은 '보존문서 정리작업계획 시달'로 국무총리지시 제8호였다.(75.4.24) 시행문에는 '3급비밀'로 표시되어 있으며, 당시 총무처장관 명의로 제출된 "영구보존문서소산계획" 제하의 의안보고서가 첨부되었다. 이 의안보고문은 대외비로 분류되어 '12월31일'의 예고문이 기재되었다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

<영구보존문서소산계획>

1. 방침

가. 각급 행정기관 및 지방자치단체에서 보존하고 있는 문서를 일제히 재정리하여 영구보존문서는 후방시설로 소산하여 비상시에 대비함.

나. 일반문서의 정리는 관계규정에 의거 처리하되 중앙행정기관의 장, 서울특별시장이 별도로 정할 수 있음

다. 모든 문서는 최하 보존기간으로 재분류하여 장기보존문서를 최소한으로 축소함.

라. 영구보존문서로 재분류된 문서는 특히 업무수행에 필요한 것을 제외하고는 부산, 대구지역으로 소산함

마. 소정기일까지 재분류작업이 끝나지 않은 기관은 영구보존문서를 75.5.31까지 소산하여 작업을 계속함

2. 사업내용

가. 당면계획 : 영구보존문서 소산

1) 문서정리 및 소산기간 : 1975. 4. 24~5. 31

2) 소산대상기관

가) 중앙행정기관 및 소속기관

나) 각급 지방자치단체

3) 소산대상 : 정부영구보존문서

4) 소산지역 및 수용기관

가) 대구, 부산지역

나) 수용기관

- 소산지역에 소속기관 갖고 있는 기관은 그 소속기관 시설에 수용함. (국무총리지시 제2호, 68.3.28)에 의한 시설 활용)
- 소산지역에 소속기관이 없는 기관은 총무처장관이 지정하는 시설에 수용함.

나. 중기계획

- 정부의 중요문서, 문헌, 기록물의 집중관리를 위하여 부산지역에 영구보존문서 보존시설 확보

1) 독립 적정시설

가) 지역 : 부산

나) 시설 : 독립신청사 건평 2,000평, 대지 1,500평(향후 20년 발생량 포함)

- 문서보존실 1,800평(수용문서량 80여 만권)
- 촬영실 및 부속실 : 200평(소산보존문서의 현지촬영)

2) 촬영 및 열람시설

1975년도 이후 생산 보존문서의 촬영 및 열람, 전시시설 확보

가) 제1안 : 기존건물활용(정부청사조정계획) 중앙청 제2별관(문화공보부청사) 사용

나) 제2안 : 서울근교에 신청사 확보

- 지역 : 한수이남
- 시설 : 300평

※ 1975년도 이후 생산보존문서(연간 15,000권)의 촬영 후 소산시설에 보존

다) 연차계획으로 추진(예산확보후)

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

위의 인용자료에서 가장 주목해야 할 사항은 사업내용 중 '중기계획' 부분이다. 즉 첫째, 정부의 중요문서, 문헌, 기록물의 집중관리를 위해 부산지역에 보존시설을 확보하겠다는 것이다. 향후 20년 동안 이관보존될 기록물의 양으로 80여 만권으로 추산했다. 이때 소산된 기록과 1968년에 소산시킨 기록은 이곳에서 마이크로필름 촬영하겠다는 계획이다. 둘째, 서울에는 기존건물을 활용하거나 신청사를 확보해서 '촬영 및 열람, 전시시설'을 두겠다는 점이다. 1975년도 이후 생산 보존문서 촬영 후에는 부산의 소산시설에 보존시키겠다는 방침이었다.

서울에서 마이크로필름 촬영이 시작된 후 부산의 소산시설 보존 방침은 실제화된다. 1977년부터 1984년까지 '총무제방사업'의 일환으로 정부기록보존소 부산지소가 건립되게 된다. 한국의 기록관리 전문관리기관인 정부기록보존소의 부산지소 설치, 3차례에 걸친 대대적인 문서정리작업과 2차례의 '소산계획'에는 남북분단체제하의 굴절된 기록관리 역사가 함께 하고 있다. 이러한 시대적 환경 속에서 정부기록보존소는 지금까지도 독립적인 자체 청사를 가지고 있지 못하고 있으며, 마이크로필름 촬영을 통한 보존문서의 '소개보존'의 방침에 따라 1984년 부산지소가 건립되었다.

3. 정부기록보존소의 조직체계 변천과 인력구조

정부기록보존소 직제가 마련되었음은, 그동안 '문서보존주관처'가 없었던 우리나라 국가기록관리 현실에서 매우 의미있는 '사건'이라고 할 수 있다. 그러나 '기록물관리에 관한 기본정책 결정 및 제도의 개선'이 정부기록보존소의 직무로 법제화되기 이전에는 그 조직운영 및 직무는 국가기록의 '보존'을 담당하는 서고기능이 중심이었으며, 국가기록관리의 '집행적 업무' 수행 기관이었다. 이와 같은 정부기록보

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

존소의 성격을 직무와 조직운영을 통해서 살펴보고자 한다. 수행하는 직무와 조직운영이라는 틀은 곧바로 정부기록보존소의 현주소를 잘 나타내주는 '거울'이라고 할 수 있으며, 국가기록관리개혁이 계속적으로 추진되어야 하는 이유와 그 방향을 제시해주는 근거가 되기 때문이다.

1) 정부기록보존소의 조직 성격과 변천

정부기록보존소는 1969년 행정서기관(3갑)을 소장으로 하는 제도관리과·분류보존과·기술지원과 3과 체제로 설치되었다.

<표 3> 정부기록보존소직제에 나타난 업무분장[22]

제도관리과	분류보존과	기술지원과
1. 문서보관기법 연구지도. 2. 주요기록물의 수집. 3. 주요기록물 목록 작성·배포. 4. 국제기구 또는 외국의 기록 보존기구와의 협조. 5. 보안·서무·인사·예산·회계·용도·재산 및 물품관리. 6. 기타 다른 과에 속하지 아니하는 사항.	1. 보존문서 및 기타 주요 기록물의 분류·정리·재생 기타 보존 관리. 2. 보존기록물의 색인목록 작성 유지. 3. 보존기록물의 열람 및 조회에 관한 사항. 4. 보존기록물의 재분류 및 폐기. 5. 주요보존기록물 전시관 관리.	1. 보존기록물의 마이크로필림 촬영 복사 및 편집 2. 각종 사진과 스라이드 등의 작성과 복제. 3. 주요 녹음기록의 작성 유지. 4. 공문서의 감정. 5. 보존기록물의 복사·인쇄·제본 및 제책. 6. 폐기 기록물의 물리적 및 화학적 처리.

이 체제는 1974년 11월까지 유지된다. <표 3>을 통해서도 알 수 있듯이 행정(서무), 수집, 기록물의 목록작성과 폐기, 마이크로필름 촬영 등 기록관리의 일반적·실무적 업무가 중심이었다. 1972년 초의 「정부기록보존소운영세칙」[23] 에 따르면, 제도관리과에 폐기문서의 수집,

22) 69.8.23 정부기록보존소직제 대통령령 제4029호.

23) 총무처예규 제51호(1972. 1. 15). 제1장 총칙, 제2장 기록물수집, 제3장 폐기문

문서소독실 폐기문서창고 및 물품창고관리의 업무가 추가되었다. 또 업무를 위해 분류보존과에 필름보존실과 문서보존창고 및 열람실을 두며, 기술지원과에 편집실·정리실·촬영실·현상실 및 인쇄실을 마련하였다.

기록물수집대상은 '영구보존문서 및 인쇄물, 지적도, 도면, 계획서, 사진, 기타 주요 기록물'이었다. 또한 총리령 제44호인 "문서보존기간 종별책정기준에관한건"에 의해 분류된 문서 중 당해기관의 고유기능과 관련이 깊고 보존가치나 활영가치가 큰 것을 우선하도록 되어 있다. 이 외의 주요기록물을 수집할 때에는 특히 그 보존가치나 활용가치가 큰 것을 우선하도록 규정하였다.

정부기록보존소 업무 중 폐기문서수집이 들어 있어 주목된다. 이 업무는 운영세칙 제7조~17조 조항에 규정되었는데, 정부기록보존소가 각 폐기문서 수집소 설치와 운영을 일원적으로 관리하고 중앙행정기관의 폐기문서를 수집했다는 점이다. 1970년대 후반까지도 정부기록보존소는 폐기문서 수집을 위한 수집소 설치와 운영을 담당했다고 보인다. 이후 폐기문서와 폐휴지의 수집과 매각은 기관별로 이루어지지만 그 대금관리는 정부기록보존소장이 적립하였다. 1987년까지 적립된 액수는 7억 3천여 만원으로, 그 해 '평화의 댐' 건설비용으로 기부되었다.[24]

또한 이 시기 신설기관인 정부기록보존소의 소장 교체는 무려 5차례나 이루어진다. 재직기간이 대부분 6개월을 넘지 않아, 이 시기 정

서수집, 제4장 분류, 제5장 촬영및복사, 제6장 보존, 제7장 열람으로 구성되었다. 이 세칙제정으로 종전의 「문서보존실 운영세칙」(총무처훈령 제8호, 1967.12.10), 「폐기문서처리 절차세칙」(총무처예규 제33호, 1970.1.5), 「보존기록물의 재분류 및 폐기요령」(총무처예규 제46호, 1971.5.14)은 폐지되었다.

24) 1960년대에는 폐기문서 매각대금은 '중앙문서보존소' 또는 '국립문서보존소' 설치대금으로 국고에 수납한다는 방침이었다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

부의 기록관리기관으로서의 정부기록보존소 운영 및 관리에 대한 이해와 인식의 단면을 보여주고 있다.[25]

1974년 11월 '정부의 기록보존사업의 중요도를 감안, 정부기록보존소의 기구를 개편보강'하였다.[26] 그런데 '기구의 개편보강'이란 소장(서기관→이사관 또는 부이사관)과 과장(사무관→서기관)의 직급상향을 의미했다. 이에 따라 3과 체제에서 기록관리과·기술관리과 2과 체제로 개편되었다. <표 4>에서도 알 수 있듯이 이때의 조직개편은 제도관리과와 분류보존과를 합해서 기록관리과로, 기술지원과를 기술관리과로 단순 변경시킨 것에 불과했다.

<표 4> 정부기록보존소직제에 나타난 업무분장[27]

기록관리과	기술관리과
1. 보안·서무·인사·예산·회계·용도·재산 및 물품의 관리. 2. 주요기록물의 수집. 3. 주요기록물 목록 작성 배포. 4. 국제기구 또는 외국의 기록보존기구와의 협조. 5. 문서보관 기법 연구·지도. 6. 보존문서 및 기타 주요기록물의 분류·정리·재생·기타 보존관리. 7. 보존기록물의 색인목록 작성·유지. 8. 보존기록물의 열람제공·조회. 9. 보존기록물의 재분류·폐기. 10. 주요보존기록물 전시관의 관리. 11. 기타 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항.	1. 보존기록물의 마이크로필름 촬영·복사 및 편집. 2. 각종 사진과 스라이드 등의 작성·복제. 3. 주요녹음기록의 작성·보존. 4. 공문서의 감정. 5. 보존기록물의 복사·인쇄·제본 및 제책. 6. 폐기기록물의 물리적 및 화학적처리.

25) 기관장의 빈번한 교체와 단기간의 재임 관행은 현재까지도 되풀이되고 있다. 현재까지 무려 26명의 교체가 이루어졌으며, 재임기간은 평균 15개월에 불과했다. 정부기록보존소, 『기록보존 업무편람』151~152쪽, 2002년.

26) 「정부기록보존소직제개정(안)」『국무회의안건철』

27) 1974.11.6 대통령령 제7334호, 정부기록보존소직제.

1983년 8월 정부기록보존소의 과는 또다시 기록행정과와 기록관리과로 바뀐다.[28] 우선 일반서무를 포함하여 '기본운영계획의 수립 및 예산', '사업의 진도파악과 심사분석', '청사의 유지·관리 및 방호', '정부행정자료실의 운영·관리', 국제교류 등 행정관련 업무를 기록행정과에 배치하였다. 그리고 기록관리과 업무에는 기록관리기관의 고유업무인 수집, 목록작성, 재분류, M/F촬영, 문서보관기법 연구·지도 등을 분장시켰다. 즉, 정부기록보존소의 '고유업무'를 기록관리과로, 행정지원 업무(기획 및 관리포함)를 기록행정과로 재배치한 것이었다. 1983년 8월의 직제개정은 1981년의 정부행정자료실 설치와 1984년의 부산지소 개소와 관련한 직제변동 과정에서 이루어졌다고 생각된다. 또한 정부기록보존소 설치목적을, 이전의 '녹음기록 기타 중요한 기록물'에서 '녹음기록·정부행정자료 기타 중요한 기록물'로 수정하고, '관리 및 보존하기 위하여'를 '관리·보존 및 열람하게 하기 위하여'로 바꾸었다. 이 개정으로 정부기록보존소는 모두 111명의 직원으로 늘어나게 되는데, 기록관리의 구체적 업무 부분에 대해서는 더 이상 알 수 없다.[29]

1984년은 부산에 지소가 개소되어, 정부기록보존소의 '독자서고'가 마련되었다는 점에 의미가 있다. 그러나 부산지소 설립은 국가기록관리에 대한 장기적 전망과 계획 속에서 이루어지지 않았다. 기본적으로 전시대비를 위한 기록물 '소산' 정책 속에서 마련되었다는 점에서 이후 한국의 기록관리정책에 미치는 영향과 관련하여 보다 면밀한 검토가 필요하다.

부산지소에 설치된 서무과·보존과·기술과의 업무분장은 <표 5>

---

28) 1983.8.16 대통령령 제11205호 제1조.

29) 정부기록보존소 운영세칙은 1972년 1월 제정된 이래 7차례 개정되었다. 현재 이 세칙을 통해 정부기록보존의 구체적 업무흐름과 내용을 확인하기는 불가능하다. 1990년대 초반까지의 관련기록을 찾을 수 없기 때문이다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

와 같다. 서무과장은 행정사무관, 보존과장은 5급 사서관, 기술과장은 5급상당 별정직 국가공무원이 담당하였다. 부산지소 개소는 1960·70년대 부산·대구지역으로 소산되었던 기록물의 이관작업을 본격화하게 만들었다. 또한 1990년대 중반기까지 계속된 서울본소 중심의 기록물수집-부산지소 중심의 보존 및 마이크로필름촬영이라는 구조를 유지시켰다.

<표 5> 부산지소의 업무분장(1984. 11월 현재)

과명	서무과	보존과	기술과
업무내용	1. 보안과 관인의 관수 2. 서무와 문서의 수발·통제 3. 인사·복무·훈련·연금 기타 인사사무 4. 용도·경리 및 결산 5. 국유재산 및 물품의 관리 6. 자체업무계획 및 예산 7. 사업의 진도파악 및 심사분석 8. 청사의 유지·관리 및 방호 9. 기타 지소내 다른과의 주관에 속하지 아니하는 사항	1. 기록물의 인수·소독·분류·정리·재생·재분류·폐기 2. 기록물의 보존·관리 3. 보존기록물의 열람·대여·조회 4. 보존기록물의 전시	1. 기록물의 촬영·현상·검사·복제 2. 기록물의 편집·제본 3. 녹음기록물의 작성·복제 4. 촬영장비등의 점검 및 수리

그리고 부산지소의 개소와 연동하여 기록행정과의 업무 중 '기본운영계획의 수립'을 '업무계획의 수립'으로, 기록관리과의 '청사의 유지·관리 및 방호' 업무를 '소업무에 관한 지도·감독'으로 개정하였다.[30]

1986년 6월에는 대통령결재문서의 특별관리를 위한 '대통령 기록문서고'와 관련한 규정이 정부기록보존소직제에 새로 추가된다.[31] 즉,

30) 1984.11.1 대통령령 제1533호, 정부기록보존소직제개정령
31) 1986.6.14 대통령령 제11930호

"보존소의 소장은 대통령 결재문서에 대하여는 대통령 기록문서고를 따로 설치하여 이를 수집·관리·보존하여야 한다."는 것이다. 이에 따라 기록관리과 업무에 '대통령 기록문서고의 관리'가 신설되었다. 현재의 기록물관리법의 대통령기록물관리의 연원은 여기에서 출발한다.[32] 그런데, 이러한 내용이 정부공문서규정에 반영되는 것은 1987년 8월이었다. 다시 말하면, 대통령결재문서의 정부기록보존소로의 이관 보존은 국가중요기록물 수집과 활용을 위한 차원에서 이루어졌다기보다는 통치권의 필요에 따른 정부기록보존소 활용이라는 측면이 더 강하다고 생각된다.

1991년에는 처음으로 연구직을 채용하였으며, 규정상 전문위원을 둘 수 있는 조항이 신설되었다.[33] 즉 소장이 필요하다고 인정할 때에는 '학식과 경험이 풍부한 자' 중에서 5명 이내의 전문위원을 위촉할 수 있도록 했다. 1997년까지 계속 2과 체제를 유지했던 정부기록보존소가 현재와 같은 행정과·수집과·보존과의 3과 체제로 바뀐 것은 1998년 2월이었다.[34] 담당업무는 <표 6>과 같다.

---

32) 물론 현재의 '대통령기록관'을 의미하지 않는다. 당시에는 각 행정기관에서 생산한 기록물 중 대통령관련 기록물을 대상으로 한 것이었으며, 대통령비서실이나 대통령경호실로부터의 기록물의 이관은 전혀 이루어지지 않았다. 그리고 관련법제 설치가 정부기록보존소직제에 신설된 다음 정부공문서규정(1987.8.1)에 반영되는 방식은 이후 '대통령기념관' 설치계획으로 이어지는 논리적 연원을 배태한다.

33) 1991.8.24, 대통령령 제13267호 .총무처와 그소속기관직제 제41조의2.

34) 1998.2.19 대통령령 제15640호, 제40조. 사실, 1990년대 중반 이후는 '법률재정기'로 파악하여 별도의 고찰이 필요하다고 생각한다. 다만, 여기에서는 2과체제에서 3과체제로 바뀌고 있는 점과 현재의 3과체제와 별다른 차이점이 없다는 점 등을 확인하는 데에 그치고자 한다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

<표 6> 1998년 2월 당시의 정부기록보존소 과별 업무분장

과명	행정과	수집과	보존과
업무내용	1. 인사·서무·문서관리 및 관인의 관리 2. 예산·회계·물품 및 재산관리 3. 업무계획의 수립, 사업의 진도파악과 심사분석 및 홍보 4. **기록보존제도에 관한 연구·조사** 5. 국내외 기록보존 관리기관과의 교류·협력 6. **열람실·행정자료실의 운영·관리** 7. 기록보존전문교육과정의 운영 8. 기타 소내 다른 과의 업무에 속하지 아니하는 사항	1. 정부기록물·중요역사기록물의 수집 2. 시청각기록물·정부간행물 및 행정자료의 수집 3. 행정박물·공직자 선물 등 특수기록물의 수집 4. 기록물의 목록작성·분류 및 평가 5. 각급 행정기관 보관문서의 재분류 또는 폐기 협의 6. **각급 행정기관의 기록물 보관에 대한 조사 및 지도** 7. 정부중요기록물에 대한 자료집 발간 8. **정부공문서평가심의회의 운영** 9. 기록물 전시장 운영	1. 기록보존기술의 조사·연구·개발·보급 및 지도 2. 기록보존관리의 전산화 및 전산실의 운영 3. 중요기록물의 보존매체수록 및 입력실의 운영 4. 보존기록물의 소독·서고배치·점검 및 관리 5. 훼손기록물의 복원결정 및 복원실의 운영 6. 시청각기록물의 보존·관리

정부기록보존소가 대전종합청사로 이전한 1998년의 과별업무분장은 기록물관리의 주요 방향이 이른바 '전산화·광화일화'로 전환하고 있음을 잘 보여준다. 이를 위해 보존과를 신설하여, 기록행정과에 분장되어 있던[35] '기록보존관리의 전산화·광화일화 및 시스템 운영' 관련 업무를 담당하게 했다. 즉, 기록물보존복원업무와 함께 '전산화 및 전산실 운영'과 '중요기록물의 보존매체수록 및 입력실 운영' 업무가 그것이다. 이와 함께 마이크로필름촬영기능을 수행하던 부산지소의 기술과를 폐지하고 서무과와 보존과로 개편하였다. 동시에 서울사무소를 설치하여, 현재의 대전본소-부산지소-서울사무소 체제를 갖추게 되었다.[36]

35) 1996.6.29 대통령령 제15063호.
36) 1998.7.22 대통령령 제15841호.

2) 전문성의 한계와 정부조직 운영의 상관관계

1969년 정부기록보존소 직제가 만들어진 후 현재까지의 인력충원 과정과 현황을 통해서 정부기록보존소의 조직적 성격을 살펴보도록 하자.

<표 7> 정부기록보존소 직원의 총원 및 구성

시기	총원	이유	직원구성(직렬)	비고
1969.8	22명		일반 14, 고용원 8	일반직 모두 행정직
1970.1	28명	정부기록보존소의 '업무량증대'에 따라 중공교 증원 일부이전	일반 16, 고용원 12	상동
1972.2	27명	공무원 정원감축계획	일반 15, 고용원 12	행정서기 1명 감소
1974.10	30명	정부의 기록보존사업의 중요도를 감안, 정부기록보존소의 기구를 개편보강	일반 18, 고용원 12	이사관 1명, 서기관 1명, 사서 1명(신규)
1977.8	48명	정부의 영구보존문서의 통합관리에 따른 신규도입기기 관리·운영요원 확보	일반 18, 고용원 30	고용원 18명 증원
1978.3	63명	기록보존 기자재 구입에 따른 조작요원과 기록보존 전문요원 확보	일반 18, 별정직(3을 상당) 3, 고용원 42	별정직 3명(신규), 고용원 12명 증원
1979.5	69명	기자재 신규도입에 따른 운영요원 확보	고용원 48명, 나머지 상동	촬영담당 고용원 6명 증원
1980.11	69	정부의 주요자료 및 기록물을 체계적으로 수집·분류하고, 자료전시관의 설치·운영을 통하여 수집·분류된 자료를 효과적으로 활용할 수 있도록 사서요원을 확보하기 위하여	일반18, 별정직 3, 고용원 48(사서관1, 사서2, 사서보2)	정부기록보존소의 행정자료실의 통합운영에 의함 행정직 일부를 동일계급의 사서직으로 조정
1981.2	99	행사1-->3(2명), 행주1-->5(4명), 행보4-->8(4명)	별정직3,일반28, 고용원68	정부의 잡급직원규정 폐지와 연동
1983.7	111명	부산에 신축중인 정부기록통합보존청사의 일부 준공에 따른 운영요원 확보	별정3,일반33,고용직75	행사1,행주1,사서1증원, 기계기사1,전기기사1(신규)
1984.10	122명	정부기록물의 체계적이며 안전한 보존을 위하여 정부기록보존소 부산지소 신설, 이에 필요한 인력확보	별정3,일반44,고용직75	부산지소필요인력 48명 중 기존요원활용 제외 16명 증원
1985.8	122명	고용직 3명 감축, 물리기원 1명, 기능직(8등급) 2명 증원, 정부기록보존업무를 보다 효율적으로 추진	별정3,일반45,기능2,고용직72	
1991.	130명		별정3,일반52,기능75	공업연구관, 학예연구사, 보건연구사 각 1명(신설)

* 해당년도의「정부기록보존소직제개정(안)」,『국무회의안건철』과「정부기록보존소직제개정령」을 토대로 작성.

<표 7>을 통해서 다음과 같은 점을 추출할 수 있다. 첫째, 1970년대까지는 일반행정직과 고용직으로 업무를 수행하였다. 이것은 당시 정부기록보존소의 주요업무 방향이 수집-마이크로필름 촬영 및 보존에 있었던 실정과 관련한다. 따라서 인원충원 이유도 주로 신규도입기기나 기자재도입에 따른 조작·운영요원 확보였으며, 이를 통해 고용원의 대폭적 증원이 이루어졌다. 정부의 기록보존업무 '중요도'를 감안한 정부기록보존소 기구강화 방식은 기관장과 과장의 직급상향이었으며, 짧은 재임기간으로 인해 정작 기구의 전문적 성격, 관련 업무의 내용을 통한 '강화'는 이루어지지 못했다. 또한 1978년 '기록보존 전문요원'은 별정직으로 충원되었으며 3명에 불과했다.

둘째, 1980년대 들어서는 부산지소의 개소와 관련하여 많은 충원이 이루어졌다. 일반행정직과 고용원 중심의 충원방식은 이전과 별반 차이가 없었다. 1985년 고용원은 총원 122명 중 72명에 달했다. 정부기록보존업무의 '보다 효율적 추진'을 위한 충원방식은 물리기원과 기능직 충원을 의미했다. 정부의 1981년 잡급직원 폐지와 1989년 고용직의 기능직 전환과 연동된 이때의 공무원 충원 방침에 정부기록보존소도 예외가 아니었다.

셋째, 정부기록보존소의 '전문적 업무'를 위해 1981년 사서직을 채용하였다. 1990년대 초까지 기록관리분야의 전문직으로 인식되었던 사서직 채용은 1974년에 1명이 그쳤다가 1981년 정부기록보존소의 행정자료실 운영과 관련하여 사서관 1명, 사서주사 2명, 사서주사보 2명을 채용하였다. '정부의 주요자료 및 기록물에 대한 체계적 수집·분류, 자료전시관의 설치·운영을 통한 효과적 활용'을 목적으로 사서요원 확보가 이루어졌다. 그 대신 행정직 일부의 동일계급에 대한 정원이 줄어들었지만 바로 그 다음해에 해당직급의 행정직 충원은 2배로 이루어졌다.[37]

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

넷째, 인력구조의 전문화 측면에서 1991년 직제에 반영하여 공업연구관, 학예연구사, 보건연구사 각 1명씩을 채용하였다. 그리고 1996년 기록물 전산화계획에 따라 기능직(기계원) 인력을 대폭 감축함과 동시에 학예연구직, 사서직, 보존연구직, 전산직을 보충하였다.[38]

이상에서 알 수 있듯이 1970년대까지는 일반행정직과 고용직으로 업무를 수행했던 정부기록보존소는 1980년대 들어오면서 점차 전문인력 확보를 위해 사서직과 연구직을 임용하기 시작했다. 그러나 전문직의 '질적 문제'는 차치하고라도 사서직·연구직의 비율은 1990년대 중반까지 전체 구성원의 10%도 되지 않았다. 따라서 정부기록보존소 조직의 인력 충원은 국가기록물관리기관으로서의 전문성과 기능(업무)에 근거해서 이루어졌다고는 할 수 없다. 물론 이는 시대적 상황, 즉 기록관리분야 전공학문의 부재와 인력수급의 문제가 시대적·구조적 한계로 존재했지만, 정부조직의 일반적 관리와 인적구조의 획일적 적용방식에 더 큰 원인이 있다고 보인다.

그러면, 정부조직 안에서 정부기록보존소의 조직적 성격은 어떠했는지 살펴보도록 하자. 필자는 이전에 정부기록보존소가 우리나라 공기록관리에 관한 제도 및 정책수립 기관으로 자리잡지 못했던 이유를 정부의 기록관리 정책업무와 집행업무의 형식적이고도 2원적인 분리 운영에 있다고 지적한 바 있다. 또 기록관리를 행정사무적 측면에 경사되어 인식했던 점도 정부기록보존소가 명실상부한 기록관리 전문기관으로 전환되는 시점을 늦춘 요인으로 작용했다고 주장했다.[39]

---

37) 행정사무관1→3(2명), 행정주사1→5(4명), 행정주사보4→8(4명)이다.

38) 기록물의 과학적 보존연구를 위해 공업연구관, 보건연구사가 임용되었으며, 기록물의 가치를 평가하고 중요한 기록물을 재대로 선별하여 영구보존하도록 하기 위해 학예연구사 1명을 임용했다고 한다. 남효채, 「한국 기록관리행정의 변천과 전망」, 『지식기반사회에서의 기록관리학 발전방안과 미래』(한국기록관리학회 창립기념 국제학술대회) 17쪽.

39) 이경용, 『한국의 근현대 기록관리제도사 연구 1894~1969년』(중앙대 박사학위

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

이러한 관점은 정부기록보존소 설치 이후에도 그대로 적용된다. 1991년부터는 별도의 정부기록보존소직제는 폐지되고, 총무처와그소속기관직제로 한데 통합되어 관리하는 '통합관리체제'로 접어든다.

<표 8> 사무능률과능률기획과의 기록관리정책 업무

담 당 부 서	업 무 내 용
사무능률과(1991. 2)	1. 사무능률의 개선 · 발전 **2. 문서관리제도의 개선 및 보고통제와 각종 서식의 제정 · 관리** 3. 사무표준화의 추진 및 사무편람의 발간 4. 사무기계화의 추진 5. 정부합동민원실의 민원사무제도개선에 관한 협의 6. 기타 행정개선을 위한 조사 · 연구
능률기획과(1991. 8)	1. 사무능률에 관한 기획 · 조정 **2. 사무관리제도의 연구 · 개선** **3. 문서관리제도 및 기록보존제도의 조사 · 연구 및 개선** 4. 관용차량의 제도관리 및 운영 **5. 사무관리의 지도 · 감사** 6. 기타 국내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항
※사무개선과	1. 사무개선계획의 수립 및 시행 2. 사무표준화의 추진 및 사무편람의 발간 3. 사무환경의 개선에 관한 사항 **4. 사무자동화기본계획의 수립 및 조정** 5. 보고통제 및 기관간 업무협조 6. 행정예고제도 및 행정용어 순화와 서식 및 관인관리 7. 공무원제안제도의 운영 8. 기타 사무개선을 위한 조사 · 연구

<표 8>에 나타난 것처럼, 기록관리제도의 개선업무는 사무능률과에서 담당하고 있으며, 사무관리규정의 일부분으로 기록관리업무가 이루어졌다고 할 수 있다. 다시 말하면, 당시의 기록관리업무는 사무

논문, 2002)

관리규정 중의 '문서사무'적 측면에서 인식되고 시행되었다고 할 수 있으며, 정부기록보존소의 업무는 사무능률과의 정책 업무에 종속되어 있는 상황이었다.

이러한 기조는 이후 더욱 강화되었다. 즉, 1991년 8월에 총무처의 조직변경이 이루어지고 있는데, 이때 정부는 능률국을 신설하고 능률기획과·사무개선과 및 행정전산과를 두어 전산환경 변화에 따른 사무관리 분야를 일원적으로 지도·감독하는 체제를 지향했다. 이러한 상황에서 '사무관리제도의 연구·개선', '문서관리제도 및 기록보존제도의 조사·연구 및 개선'으로 표현된 기록관리정책 업무는 능률기획과 몫이었다.

1994년 4월의 직제개편 때 능률국 행정능률과의 업무분장 중 '문서관리제도 및 기록보존제도 조사연구 개선' 사항은 어떤 이유에서인지 삭제되었다. 그러나 기록관리규정이 사무관리규정 가운데 편입되어 있는 상황에서 '사무관리제도의 연구개선' 업무는 여전히 유지되었다.[40] 그리고 1998년 2월 시점에서 행정자치부 행정관리국의 분장사무[41]에 '문서관리제도의 연구·개선' 업무가 들어 있는 점이 주목된다.

이와 같은 정책과 집행의 2원적인 조직운영 방식은 정부기록보존소의 기능을 본연의 기록관리 전문기관으로 자리잡게 하는 데 커다란 걸림돌로 작용하였다. 또한 정부기록보존소 설치를 전후해서 국가의 대대적 보존문서정리작업이 획일적으로 수행되었던 시대 상황과 결합하여 국가기록관리 분야의 적극적인 선진제도 도입이나 연구에 기반한 전문성·독립성의 개발 및 강화는 애초부터 기대할 수 없었다.[42]

---

40) 1994.4.22 대통령령 제14220호 제15조.

41) 1998.2.28 대통령령 제15715호.

42) 이런 점에서 필자는 한국의 행정조직의 운영이 기본적으로 라인조직 관리에 경사되어 있다고 생각한다. 다양화·전문화되어가는 사회적 발전속도에 발맞추지 못한 채 스탭조직으로서의 전문 분야의 조직관리 방식을 인정하지 않고

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

기록물관리법 제정 이후에야 정부기록보존소는 국가기록관리에 관한 제도·정책 업무를 수행하는 기관으로서의 자기 위상을 가지기 시작했다. 즉, 1999년의 '공공기관의기록물관리에관한법률' 제정으로 정부기록보존소는 처음으로 기록물관리에 관한 기본정책결정 및 제도의 개선을 비롯한 제반 기록물관리에 관한 사무를 관장하는 기관으로 거듭날 수 있는 자기 근거를 가지게 되었다.[43]

4. 정부기록보존소 '기록관리발전계획' 검토

이 장에서는 1980년~1990년대 초까지 정부기록보존소의 「업무보고」 자료 등을 검토하여 당시 기록관리체제에 대한 인식 및 지향점을 파악하고자 한다. 검토 대상 자료는 다음과 같은 문제점이 있다. 주로 장·차관의 취임 직후의 업무보고를 위해 작성된 문건이기에 '계획'과 '실제'의 차이를 예상할 수 있다. 그러나 다른 자료가 없는 현실에서 이 자료들이 '도상(圖上)의 계획' 또는 '형식적 보고'로 끝났다고 해도 우리나라 국가기록관리체제 인식에 대한 실마리를 제공받을 수 있다. 여기에서는 특히 기록관리 전문기관의 위상과 관련한 기록관리체제 문제와 전문가 양성에 초점을 맞추고, 기록물관리법과의 연속선상에서 당시의 인식 및 계획이 어떻게 반영되었는지 함께 살펴보고자 한

여전히 직접적인 조직관리 방식에 머물러있다. 이러한 문제는 단지 기록관리 분야에 한정되어 있지 않다. 예컨대 정부전자계산소와 같은 조직의 경우도 비슷하다. 행자부 행정관리국 행정전산과에서 정책을 담당하는 체제로 운영되었으며, 인적 구성에서도 전문인력의 관리직 임용은 최소화되었다.

43) 1999.5.24 대통령령 제16341호, 제28조의 정부기록보존소 직무에는 다음과 같이 규정되어 있다. "정부기록보존소(이하 "보존소"라 한다)는 기록물 관리에 관한 기본정책결정 및 제도의 개선, 대통령기록물과 공공기관의 보존대상기록물 및 민간보유 중요기록물의 수집·보존 및 열람·활용, 기록보존기술의 개발·보급과 시설·장비 및 관리방법의 표준화, 기록물 관리에 관한 전문교육과정의 운영과 지도·감독, 기타 기록물관리에 관한 사무를 관장한다."

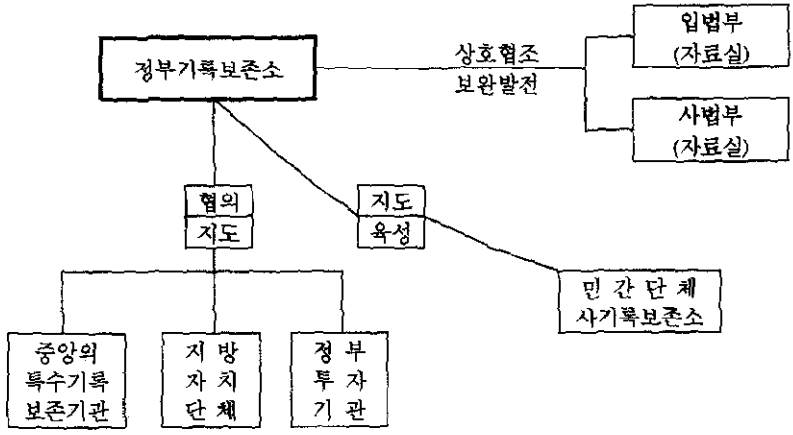
Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

다.[44]

1) 기록관리체제 인식

국가차원의 기록관리체제의 기본구조에 대한 인식은 <그림 1>을 통해 잘 나타난다[45].

<그림 1> 기록보존기관간의 유기적 기능배분



국사 · 전사자료
사진, 시사영상필름

즉, 1981년 7월 당시 정부기록보존소에서는 첫째, 중앙행정기관에서 생산되는 특수기록물(녹음, 사진 등)의 보존에 대한 규정이 없다. 둘째,

---

44) 참고자료는 공식적 결재가 이루어진 것을 중심으로 하며, 이외의 것들은 사실 확인과 참고용으로 활용했다.

45) 「정부기록보존업무에 관한 중 · 장기발전계획」(1981.7) 이 자료는 1983년의 「중 · 장기발전대책」이나 「83업무보고」에도 그대로 전재된다. 또한 1984년 1월의 「84 업무보고」중 '85 주요사업추진계획'에서도 기본자료로 활용되었다. 이런 점에서 이 자료는 1980년대 전반기의 기록관리체제와 인력확보에 대한 당시 정부기록보존소의 인식을 엿볼 수 있는 핵심자료이다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

지방자치단체의 기록보존에 관한 명문규정이 없으며 정부기록보존소와의 관계가 불명확하다. 셋째, 정부투자기관 기록보존에 관한 통칙규정이 갖추어져 있지 않다. 넷째, 입법·사법부와 행정부 상호간 기록관리를 위한 연계관계가 없다. 다섯째, 민간조직과 기록보존소와의 관계가 규정되어 있지 않다고 보았다.

따라서 집중관리체제와 분산관리체제의 병행발전, 보존의무에 대한 분담연계체제 구축을 기본방향으로 설정하였다. 이는 중앙행정기관의 협의의 공문서·특수기록·지방자치단체의 국가위임사무는 집중관리하며, 지방자치단체의 고유업무관련기록·입법부·사법부·정부투자기관·민간조직의 기록은 분산관리하겠다는 것이다. 집중관리기관과 분산관리기관들 사이의 연계성 문제는 정부기록보존소를 모조직(母組織)으로 각 관련기관간의 네트웍을 구축하여 서로간에 보존기법·정보·목록 등의 교환을 통한 기록물활용을 제도화를 통해 해결하고자 했다.[46]

즉, 당시의 기록관리체제에 대한 인식은 정부기록보존소를 중앙행정기관의 기록물관리에 한정시키겠다는 구상이었다. 기본적으로 남북분단 체제하의 '소산계획'에 강하게 규정받았던 시기에 이러한 인식은 정상적일지 모른다. 1980년대 전반기까지의 이러한 인식은 국가의 종합적인 기록관리정책이 수립·시행되지 않는 상황에서 중앙행정기관과 여타 분야의 기록관리기관이 제각각의 틀 속에서 고립적으로 운영되었던 실태를 반영한 것이었다.

1986년 1월의 「업무보고」가운데 '장기적 전망에 대한 대책(건의사항)'[47]에서는 부산지소의 수용능력이 2000년도에는 한계에 다다를 것

46) 1984년 공문서보관·보존규정이 폐지되면서 정부공문서규정이 전면개정되어 지방자치단체의 기록물이관이 강제되기 전까지는 중앙행정기관을 중심으로 한 이관이었다.

47) 정부기록보존소, 「업무보고」(1986.1), 『업무보고』(1985~1988)

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

을 예상하고 기록보존시설을 증설할 것을 건의하고 있다. 이와 함께 각부처의 자료실을 통합해서 정부행정자료실의 발전개편을 꾀하여 궁극적으로는 '간행물 도서관'을 설치할 것을 제안했다. 또한 국사편찬위원회, 전사편찬위원회 등 기록보존기구의 통합을 제안하고 있다. 매우 함축적이고 '선언적'이어서 이러한 '전망'의 기본논의 구조와 내용에 대해서는 현재 알 길이 없다. 1986년 1월 시점에서 정부기록보존소는 역사편찬기관과의 조직통합과 '간행물 도서관' 설치를 장기적 전망으로 제시했다는 점은 분명하다.

그런데 1988년도 3월의 '중장기발전계획'에 따르면, 앞에서 살펴본 1980년대 전반기의 기록관리체제 인식, 지향점과는 사뭇 다른 면들이 나타나 있다.[48] 즉, 중장기발전계획의 '추진방안'의 핵심은 첫째, 기록보존에 관한 기본적 법률 제정이다. 이 법률 제정을 통해서 크게 입법·사법·행정부를 망라한 국가적 차원의 기록물보존, 해외소재 한국관계 기록물 및 개인소장 문서의 수집·보존, 기록물의 활용, 마이크로필름 제작 및 증거능력 등의 근거를 제공받으려 했다. 둘째, 국가기록물 관리 및 보존체제 개편을 지향했다. 입법·사법·행정·민간단체·개인 등의 기록물을 통합관리하는 국립기록보존소로의 기능확대 개편을 꾀하고자 했다. 또한 중요기록물의 마이크로필름 분산보존으로 국가비상 또는 화재대비한 소산관리를 위해 '지역별 분산보존시설'을 증설하고자 했다.

이를 통해서 정부기록보존소의 기록관리체제 인식 및 지향이 1980년대 전반기의 중앙행정기관의 기록물관리체제 중심의 논리에서 상당히 달라져 있음을 확인할 수 있다. 즉 1980년대 후반기 들어 정부기록보존소의 국가기록관리체제에 대한 구상은 입법·사법·행정부, 그리

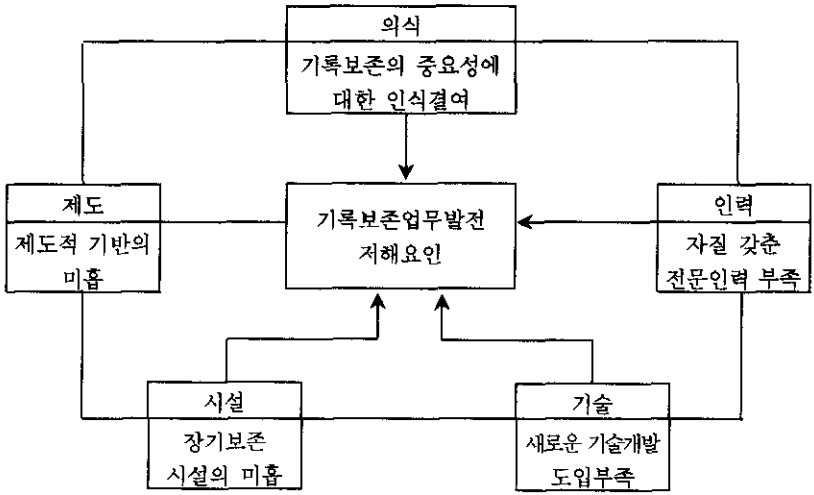
48) 정부기록보존소, 「당면과제보고」(1988.3), 『업무보고』(1985~1988). 이 문건은 과장→소장→행정관리국장→기획관리실장→차관→장관 순으로 결재한 것이다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

고 민간단체 · 개인 사기록물까지 통합관리하는 '국립기록보존소'였다. 이를 뒷받침할 '기록보존법률' 제정을 핵심 추진과제로 설정하였다.

그러면 1980년대 후반 들어 정부기록보존소의 국가기록관리체제에 대한 지향이 이전과 확연히 달라진 이유는 어디에 있는가? 정부기록보존소가 1989년 초에 인식하고 있던 우리나라 '기록보존 업무발전의 저해요인' 인식에서 그 실마리를 찾을 수 있다. <그림 2>는 당시 정부기록보존소의 인식을 그림으로 나타낸 것이다.

<그림 2> 기록보존 업무발전 저해요인[49]



당시 정부기록보존소는 국가기록관리에 대한 의식 · 제도 · 시설 · 기술 · 인력의 미비나 부족이라는 기록관리분야 발전 저해요인들이 서로 상승작용을 하면서 작용하기 때문에 이들 요인에 대한 종합적 · 근원적 치유를 통해 정부기록보존소 활성화를 꾀해야 한다고 인식하였

49) 정부기록보존소, 「기록보존업무 활성화 방안」2쪽(1989.3) 『업무보고』(1988-1990)

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

다. 이러한 인식을 토대로 정부기록보존소는 기록관리분야의 저해요인으로 작용했던 제도·인력·시설·기술면에서의 유기적 지원이 필요하다는 결론을 내리고 있다.[50] 국가적 차원의 기록물관리체제 강구(기록관리 기본법 제정연구 등)·전문인력 확보 및 양성(사서직 또는 역사전공자 중심의 수집 및 보존인력 전문화)·기록보존 시설 확충(본소의 독립청사 신축과 권역별 지소 증설)·문서보존 기법의 개발을 통하여 기록관리의 중요성에 대한 인식을 제고시킬 수 있다고 보았다. 또 역으로 이러한 중요성 인식은 각 부문에 긍정적으로 작용한다는 논리였다.[51]

국가기록관리체제에 대한 이러한 인식은 「1990년도 주요업무계획」에 그대로 반영되었다.[52] 국가차원의 기록관리를 위한 제도적 기반구축, 보존가치가 높은 기록물의 적극 발굴·수집, 전시회 개최 등 기록물 활용·홍보의 강화를 추진방향으로 삼아서 90년대 초에 기록보존 진흥을 위한 전기를 마련하겠다는 계획이었다. 이 계획에서는 몇가지 중점과제를 선정했는데, 그 중의 하나가 '기록보존 중장기발전 기본계획 수립'이었다.[53] '기본계획 수립'의 목적은 첫째, 21세기 고도정보사회의 심화발전에 대응하여 침체된 국가기록물 수집보존 업무의 활성화 도모였으며, 둘째 조상의 기록보존 슬기와 얼을 계승, 문화민족으로서의 자긍심 고취에 있었다.

---

50) 「업무보고」(1989.3.31)의 '결론' 부분, 『업무보고』(1988~1990)

51) 중장기 발전계획 수립을 위한 연구용역을 한국정보관리학회에 의뢰하였다. 연구용역명은 '정부기록보존소 활성화 방안강구'였다. 그 결과가 『국가기록보존업무의 발전방안에 관한 연구』(총무처 정부기록보존소)이다.

52) 「1990년도 주요업무 계획」은 일반현황, 90년도 주요업무계획, 당면과제로 구성되었다.(『업무보고』(1988~1990년), 정부기록보존소)

53) 나머지 중점과제는 광복45주년 기념 국가기록물 전시회 개최, 역대대통령 관련기록물의 종합정리, 90년도 기록물 수집, 보존문서 목록작성, 해외수집 한국관계자료 정리, 기타 업무의 추진이다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

<기록보존 중장기발전 기본계획 수립>

▶ 기록보존에 관한 기본법률 마련
- 국가기록물 수집범위, 수집근거, 공개시기 등의 명문화
- 현재 입법, 사법, 행정부 및 민간조직에 분산된 기록물 수집·보존기능의 통합·일원화

※ 90년에 법률시안 마련

▶ 기록물 관리체계의 개편(전국 기록보존체제 구축)
- 정부기록보존소를 국립기록보존소로 기능확대 개편
  -국가적 차원의 기록보존 행정태세 구비
- 권역별 보존시설의 단계적 설치(중부권, 호남권, 충청권, 영동권 등)

※ 90년에 제2문서고(중부권) 건립을 위한 예산확보 예정
  -부지매입비 및 설계비 등 우선반영 추진
- 지방화시대에 따른 기록보존체제 정립
  -지방자치단체 보존시설 설치 유도

▶ 전문인력 양성 및 과학적 기록보존 기반확충(생략)

앞 시기의 '계획'들과 비교할 때 훨씬 구체화되었다. 우선 통합적인 국가기록관리를 위한 기본법률시안을 1990년에 마련한다고 명시했으며, 국립기록보존소로의 기능확대 개편과 함께 '권역별 보존시설'의 단계적 설치, 전문인력 양성의 문제까지 포괄하고 있다. 당시 정부기록보존소는 도서관학계의 용역결과와 학술세미나 토론사항을 토대로 위와 같은 내용의 계획을 수립하였던 것이다. 법률시안은 <부록 1>에서 확인할 수 있듯이, 국무총리 직속의 국립기록보존소-권역별 지역기록보존소-도(道) 단위의 지방기록보존소, 특수기록보존소와 기록물센터로 구성되는 전국기록보존체제를 지향하고 있다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

전국적 기록보존체제를 지향하는 점은 1990년대 중반에도 그대로 이어진다.[54] 즉, 국가의 기록관리를 총괄적으로 규정하는 국가적 차원의 '기록보존법' 미제정, 국가적 차원의 기록보존에 관한 통일적이고 체계적 체제의 부재 등을 문제점으로 인식하였다. 이러한 인식하에 <부록 2>와 같이, 정부기록보존소를 감사원과 같은 위상을 가진 독립기관 '국립기록보존원'으로 개편을 지향하고 있다. 주목해야 할 사항으로는 국가기록관리에 관한 종합정책과 장기계획 수립, 국립기록보존원의 감독을 행사하는 국무총리를 위원장으로 하는 '국가기록보존정책위원회'의 설치 구상이다. 즉 포괄적이고 강력한 정책권한을 행사할 정책기구를 별도 설치·운영하려는 구상이었다. 즉, 국가기록보존정책위원회-국립기록보존원-지역기록보존소(수도권, 충청권, 강원권, 영남권, 호남권)-시도별 기록보존소를 통한 전국적 기록관리체제를 지향했다. 그리고 이때의 국립기록보존원은 입법·사법·행정부 기록물의 집중관리를 담당하는 기관이었다.

2) '독립청사안'의 논리

앞절에서 살펴본 바와 같이, 1980년대 후반부터 정부기록보존소는 '전국적 기록보존체제' 구상을 점차 구체화시키면서 관련법률의 제정과 기록관리기구의 위상강화 및 체제 구축안을 나름대로 다듬어 나갔다. 그러나 주지하는 바와 같이 이와 같은 지향은 현실화되지 못했으며, 1999년 '기록물관리법' 제정으로 '부분적 결실'을 맺는 것에 머무르고 나머지 과제는 향후의 '실천과제'로 남겨지게 되었다.

---

54) 현 시점에서 정부기록보존소의 1990년대 중반까지의 국가기록관리체제에 대한 인식과 지향을 알 수 있는 자료는 확보하지 못했다. 다만, 한국행정연구원 발행의 『국가기록물 관리의 발전방안에 관한 연구』를 통해서 간접적으로나마 알 수 있다. 이 연구과제의 자문위원으로 문헌정보학계 교수와 전 정부기록보존소 소장이 관련되어 있는 것으로 보아 총무처의 연구용역으로 작성된 것 같다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

정부기록보존소의 독립청사 확보에 대한 바람은 기본적으로 정부의 전시대비 소산정책하에서 전문기관으로서의 독자청사를 갖지 못한 데에서 기인한다. 사실 정부기록보존소는 부산지소가 완공되어 개소되는 1984년까지는 독자서고도 없이 중앙청 3·4별관의 일부 사용→세종로 정부청사 5층→합동청사 1·2층→대전종합청사 지하서고와 4·5층으로 떠돌아다니다시피 했다. 이러한 사실은 한국의 기록관리정책의 현주소를 알 수 있는 표식과도 같다.

1980년대 후반부터 제기된 독립청사안 마련의 논리를 보면 매우 흥미롭다. 첫째, 부산지소의 한계를 들고 있다. 이 점은 부산지소의 설립 자체가 남북분단체제하에서의 전시대비의 일환으로 이루어졌던 상황과 서고의 점차적인 집적상황을 생각하면 당연한 근거설정이었다고 생각한다. 그러나 1990년대 중반까지 국가기록관리체제에 대한 정책화가 이루어지지 않은 속에서 독립청사안 마련의 방향은 권역별 서고 설치로 전환된다.[55] 국가기록관리정책이 전면적으로 논의되지 못하는 구조적 한계 속에서 장기적 전망과 함께 하는 독립청사안 마련이 아니라 '서고신축'의 필요논리에 의존할 수밖에 없었던 한국 사회의 구조적 한계에 문제의 본질이 있다.

둘째, 지역별 분산보존체제의 결여를 들고 있다. 이때 반드시 예시되는 것이 조선시대의 5대사고 전통이다. 즉 천재지변을 대비하여 기록물의 안전한 보존이 요구된다는 것이다. 다시 말하면 분산 또는 소산체제를 근거로 설정한다. 정부의 소산정책으로 옭아매어졌던 정부기록보존소의 독자청사 마련이 소산체제로 제기되었던 사실은 '희극'에 가깝다.

---

55) 이러한 흐름은 기록물관리법이 제정·시행된지 3년이 지난 지금에도 그대로 이어지고 있다. 즉 지금도 '소속기관'인 정부기록보존소는 독자청사를 가지고 있지 못한 현실적 한계를 타개해나가기 위해 국가기록관리정책에 대한 전면적인 정책과제의 해결이 아닌 '서고신축'을 통한 우회적 방식을 택하고 있다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

셋째, 1990년에 들어와서는 '전국적인 기록보존망 형성 미흡'을 이유로 들면서, 권역별 문서고의 설치와 지자체별 자체 보유시설이 부재한 상황에서 지방화시대에 대비하자는 논리이다. 즉, 1988년에는 중부권과 호남권에 각각 '지역별 분산보존시설'을 증설할 것이 계획되었다.[56] 이는 1989년과 1990년에는 영남권, 호남권, 충청권, 중부권에 부산의 '분소'와 같은 지역기록보존소를 두고 그 하부에 지방기록보존소를 설치하여 관할하는 안으로 발전한다.[57] 1995년에 이르면 수도권, 호남권, 충청권, 영남권, 강원권 지역기록보존소를 '국립기록보존원' 아래에 두고 각 시도별 기록보존소를 관할하는 안으로 다듬어진다.[58]

문제는 이들 계획이 권역별 보존시설의 '단계적 설치'와 지방화시대에 따른 지방자치단체의 보존시설 설치 '유도'에 입각한 단계적·장기적 방안이라는 점이다. 이는 '기록물관리법'에서 지방기록물관리기관 의무적 설치가 명시화되지 않은 것으로 이어진다. 또한 지방의 기록관리기관을 정부기록보존소의 분소의 통제하에 두고 있다는 점에서 면밀한 검토가 필요하다. 앞에서도 언급했듯이 국가기록관리체제와 관련된 주요 내용(법률 제정, 국가기록관리체체 구축 등)이 실현되지 못하는 상황에서 서고공간의 부족한 현실 타개책으로 권역별 서고 신축으로 그 방향이 굴절되었다는 점은 심각한 문제이다.

이와 관련하여 지방의 중요 기록은 "다른 지역과 구별되거나 중앙과 구별되는 그 지역만의 독특한 문화를 반영하고 형성하는 기록유산"[59]이기에 해당 지역의 관점에서 기록에 대한 이관과 평가가 이루

56) 「당면과제보고」(1988.3)의 '중장기발전계획' 참조.
57) 한국정보관리학회, 『국가기록보존업무의 발전방안에 관한 연구』(총무처 정부기록보존소), 91~93쪽.
58) 최유성, 『KIPA 연구보고 95-03 국가기록물 관리의 발전방안에 관한 연구』108쪽, (한국행정연구원, 1996)
59) 이영남, 「지방기록보존소를 설립하자」, 『기록보존소식』제2호, 정부기록보존소, 2001. 10, 18쪽.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

어져야 한다. 그리고 지방기록물관리기관은 해당 지역의 기록문화를 선도해 가는 주체의 형성과정을 의미한다. '기록자치'가 이야기되는 지방분권시대에 "기록관·지방역사기록관 등 기록관리기관이 가급적 나름의 고유한 특성을 갖고 다양한 형태로 만들어질 때 비로소 기록관리의 외연은 넓어질 것"이라는 주장은 '기록물관리법'에 지방기록관리기관 설치가 의무조항으로 되어 있지 않은 현재 그 시사하는 바가 크다.[60]

3) 기록관리 전문인력 양성 인식

1980년대 전반기에는 기록관리전문가에 대한 공식적인 언급은 찾아볼 수 없다. 다만 적정인력 수급이 이루어지지 않는다는 점은 인식하고 있다. 그리고 그 중요요인으로 고용원 중심의 인력구조로 인한 제반 문제의 존재, 기술적 업무내용에 따른 전문성 확보의 한계, 업무정비와 수작업 특성으로 인한 인력의 과다소요 등을 들고 있다. 이러한 피상적이고 현상적인 원인진단은 당연히 그 해결방안은 '별정직화'에서 찾는 것으로 매듭지어진다. 즉 촬영·현상·검사·기계수리의 '기록가공분야'와 분류·편집·정리·색인의 '기록처리분야' 인력의 별정직화에서 해결방안을 구하고 있다.

전문가양성에 대해 처음으로 언급된 것은 1986년 1월의 「업무보고」에서였다. 즉, '장기적 전망에 대한 대책(건의사항)'[61]에서, 국제협력이 증진되는 상황에서 외국의 선진가공기법 등 기록보존제도 연구와 기록보존직렬 신설이 필요하다는 내용이었다. 기록관리체제 및 전문가양성과 관련해서 소홀하게 다룰 수 없는 내용이지만 매우 함축적이고 '선언적'이어서 더 이상의 자세한 내용은 알 수 없다. 다만, '기록보존

60) 곽건홍, 『한국 국가기록관리의 이론과 실제』48쪽, 역사비평사, 2003. 6.
61) 「업무보고」(1986.1), 『업무보고』(1985~1988)

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

전문가 양성방안'으로 기록보존직렬 신설과 함께 정부기록보존소 부산지소의 수용능력 한계에 따른 기록보존시설의 증설, 정부행정자료실의 간행물 도서관으로의 발전개편, 국편 등과의 기구통합 문제가 제기되었다는 점은 주목할 필요가 있다.

1988년에도 기록보존 전문요원의 양성 및 확보를 위한 방안으로 해외훈련 확대와 기록보존직렬 신설 검토가 제기되고 있다.[62] 그러나 관련 문건의 전체적 내용을 살펴보면, 당장의 요구사항은 기록물 수집 및 관리를 담당할 전문인력 보강으로 '별정직 또는 사서직'의 정원조정과 증원이었다. 이때의 사서직 증원은 정부행정자료실 운영에 필요한 전문인력 보강 또는 증원이었다.[63] 이러한 상황을 고려하면, 당시의 기록보존직렬 설치는 말 그대로 '중장기계획'이었다. 통합적인 국가기록관리체제와 '기록보존전문요원' 양성을 지향하는 흐름을 확인할 수 있다는 점에는 일정한 의미가 있다.

보다 구체적인 전문가양성 인식은 「1990년도 주요업무계획」의 '기록보존 중장기발전 기본계획 수립'에 잘 나타나 있다. 전문인력 양성과 관련하여, 첫째 기록보존 전문인력 양성기관 설치, 둘째 공직에 기록보존직렬 신설, 셋째 '기록보존사'(가칭) 자격제 신설이 방안으로 제시되고 있다. 이 방안이 주목되는 이유는 '당면과제'[64]로 제기되고 있기 때문인데, 자세한 내용파악을 위해 인용하면 다음과 같다.

---

62) 1988년 3월의 「당면과제보고」(1988.3) 중 '중장기발전계획'

63) 당시 사서직의 증원 요구는 정부기록보존소의 '행정데이타뱅크' 지향과 관련한 것으로, 이러한 지향은 1981년 정부행정자료실이 종합청사 1층에 설치되고 이를 정부기록보존소가 관리하면서부터 끊임없이 요구되었다.

64) '당면과제'에는 정부기록보존소 제2문서 보존시설(중부권) 건립과 정부기록보존소 직제개정의 2가지 과제가 제시되었다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

<당면과제>

정부기록보존소 직제개정

□ 현황

- -총124, 행정30(24%), 사서12(9%), 기술6(5%), 별정3(2%), 기능73(70%)
- -본소(47), 부산지소(77)

□ 문제점

- 기록보존 인력구성의 구조적 위약성
  - -기능직 위주의 기록물 수집.관리업무 수행(정원의 60%)
  - -기록보존의 중요성에 상응한 자질을 갖춘 전문인력 부족
  - -수집문서의 적정분류 등 책임있는 업무수행상 애로
  - -사서직 또는 역사전공자의 부족
  - -기록보존기본업무인 역사적 가치있는 문서수집.정리수행 곤란
  - -기록보존 전문업무에 일반행정직 위주보직
  - -빈번한 인사로 업무추진의 전문성 및 일관성 결여
- 보존문서량 증가로 인력부족
  - -대통령 결재문서 작업요원 및 색인업무 전담요원의 부족

□ 대책

- 기록보존 전문인력의 확보
- 사서직 또는 역사전공자의 충원확대
  - -기록보존 요원의 복수직화(일반행정직 또는 사서직)
- 기록보존요원의 교육훈련 강화(해외 장단기 훈련의 지속 실시)
- 대학(도서관학과)에서 기록보존과목 강의유도(89.7 권장공문 시행)
  ※국사편찬위원회의 조사연구관과 같은 수준의 자질있는 기록보존요원 확보요망
- 업무량과 중요성에 상응하는 인력배치
- 기록보존 업무의 장기발전 추세에 대응하는 인력보강

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

즉, 장기발전계획으로가 아니라 당면한 '현안과제'로 전문가양성과 배치가 시급한 문제임을 인식하고 있는 이 안은 정부기록보존소의 인력이 일반행정직 위주로 보직되어 있고, '자질을 갖춘' 전문인력이 부족하며 업무량 증가로 인력이 부족하다는 점을 들어 증원을 요구하고 있다. 여기에서 기록관리전문인력으로 거론된 것은 사서직 또는 역사 전공자였다.

<표 9> 정부기록보존소의 '용역보고서'에 나타난 기록관리전문가 양성인식[65]

구분	국가기록보존업무의 발전방안에 관한 연구(1989)	국가기록물관리의 발전방안에 관한 연구(1996)
상황 진단	• 정부기록보존소 총정원(122명) 중 고용직이 58% 차지, '자질 갖춘 전문인력 부족'으로 비전문직의 기록관리업무 담당 • 기록관리업무의 전문성 결여로 정부기록보존소 본래 기능 수행의 어려움	• 정부기록보존소 총정원(129명) 중 주요전문직인 사서직 13명, 연구직 3명, 기술직 6명, 전체 직원의 50%이상이 기능직 • 각 행정기관의 전문담당인력(전문직렬) 없음 • 양성하고 훈련시킬 전문교육기관 부재
해결 과제	• 단기과제-기존 관련학과에 기록보존과목의 보강개설, 이를 이수한 인력을 기록보존업무 담당하도록 함. 현직 업무담당자들에 대한 정기적 직무교육 실시 • 장기과제-일정 학문적 배경과 자질 갖춘 고급인력에 대한 일정기간(6개월)의 전문교육 실시, 이는 대학의 부설 양성기구로 설립하는 방안고려	• 신규 전문가 양성은 대학의 교육기관과 제휴 또는 협력방안 모색 • 기존인력의 직무교육은 자체 교육연수 기능
핵심 사항	• 도서관학과(문헌정보학과)에 기록보존관련 과목 개설→2급 정사서 취득자 대상으로 국립기록보존소 시행의 일정 교육과정 이수시 자격증 부여제도 도입	• 행정직군에 기록보존직 신설

65) <표 9>의 내용은 『국가기록보존업무의 발전방안에 관한 연구』의 76~77쪽, 130~132쪽, 149쪽 참조. 『『국가기록물 관리의 발전방안에 관한 연구』의 56~57쪽, 93~96쪽, 116~117쪽 참조.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

정부기록보존소가 전문가양성과 배치문제를 현안과제로 인식할 수 있었던 것은 1989년도의 도서관학계와 연계한 연구용역 결과와 밀접한 관련이 있다. <표 9>는 이러한 시대 상황에서 정부기록보존소의 1990년도 업무과제에 대부분 반영된 1989년의 용역보고서와 1995년도 한국행정연구원의 연구과제로 추진된 연구결과물에 나타난 전문가양성에 대한 상황인식과 그 해결과제로 제안된 내용을 정리한 것이다.

<표 9>의 내용을 단순화하면 다음과 같다. 첫째, 기록관리업무의 전문성이 시급하다. 따라서 전문가를 시급히 양성하고 배치해야 하며, 그 방안은 직렬신설이다. 둘째, 도서관학과(또는 문헌정보학과)에 관련 과목을 개설하여 신규인력을 양성한다. 셋째, 기존 업무관련자에 대한 교육과정을 '국립기록보존소' 또는 '국립기록보존원'에 설치하여 지속적으로 실행한다는 것이었다.

앞에서도 언급했듯이, 이 보고서들은 정부기록보존소와 연계하여 기록관리 분야의 전문성 확보의 중요성을 인식하게 만들었고 그 해결과제를 적극적으로 제기했다는 점에서 충분한 의의가 있다. 그러나 당시 전문인력 양성기관이 전무한 상태에서 국내 도서관학과(문헌정보학과)의 교과과정에 기록보존에 관한 교과목이 거의 개설되어 있지 않다는 진단을 하고 있으면도, 2~3개 과목의 추가개설을 통해서 전문성을 확보할 수 있다고 결론짓고 있다. 이는기록관리분야의 전문성과 그 의미에 대한 총체적 검토가 충분하게 이루어지지 않았다고 생각한다. 이러한 필자의 판단은 우선 1989년 7월에 정부기록보존소가 대학의 도서관학과에 기록보존과목 강의 설치권장 공문을 시행했음에도 1996년 현재 불과 5개 대학에서 개설하고 있다는 사실에 근거한다.[66] 또한

66) 관련대학과 개설과목은 다음과 같다. 계명대학의 '정부기록관리과목', 광주대학의 '기록보존과목', 덕성여대의 '사무자료관리과목', 서울여대의 '문서관리과목', 충남대학의 '문서관리론과목'이라고 한다. 『국가기록물 관리의 발전방안에 관한 연구』94쪽. 당시의 교과목에 대한 별도의 분석은 하지 않았으나,

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

기록관리제도의 문제점 분석에서는 여러 선진국가들의 사례를 함께 비교 분석하면서도 전문가 양성의 결론에 이르러서는 유관 분야의 관련성이나 협조체제 구축이 한번도 언급되지 않았다는 점도 문제라고 생각한다. 더 나아가 관련 업무의 전문성과 독립성에도 불구하고 일반 행정직군에 직렬신설을 주장하는 것은 관련 학문의 성장에 기초한 실무인력의 양성에 기초하지 않은 채 일반적 '공직화'의 문제로 전락시킬 여지가 있다는 점에서 한계를 지니고 있었다.[67]

5. 맺음말

한국의 국가기록관리체제의 기본근거인 '공공기관의기록물관리에관한법률'의 운영과 기록관리정책을 주관하는 중앙기록물관리기관인 정부기록보존소는 1969년 8월에 '문서보존주관처'로서 설립되었다. 정부기록보존소가 설립되기 이전인 1962년 · 1968년의 대대적인 '보존문서정리' 작업, 그리고 정부기록보존소 설립 이후인 1975년의 '영구보존문서 소산계획'과 1977년~1984년의 충무계방사업은 '기록물관리법' 제정 이전의 한국 기록관리체제를 규정한 국가적 기록관리방식이었다.

즉, 기록물 원본의 보존관리 방침이 장기적 · 총체적으로 모색되기도 전에 보존매체를 중심으로 한 기록관리 방식이 채택되었다. 그리고

유관 분야에 대한 '교양과목' 성격이 강하다고 생각된다.

67) 물론 이러한 판단은 기록관리학에 대한 당시의 시대적 인식이나 여건 등을 감안하여 보다 면밀한 분석이 있어야 한다. 그리고 이 문제는 어느 특정 학계에 한정된 비판이 아니다.1997년도 학술심포지움을 통하여 기록관리법 제정의 사회적 여론을 조성하면서부터 기록관리 분야에 '본격적'으로 관여하고 있는 역사학계에 대해서도 필자는 '남겨지 있는 사료' 뿐만 아니라 기록물을 남기게 하는 기록관리체제 구축의 중요성과 이에 대한 학계의 적극적 참여를 주장한 바 있다. 이경용, 『한국의 근현대 기록관리제도사 연구 1894~1969년』(중앙대 박사학위논문, 1992) 서장 참조.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

이러한 방식은 남북분단체제하에서 '소산'을 통한 기록물의 '안전한 보존'이라는 명분으로 전문적인 평가나 선별이 이루어지지 않은 채 상당량의 주요 기록물을 폐기하게 만들었다. 이렇게 폐기된 기록물의 매각대금을 '중앙문서보존소'(또는 '국립문서보존소')의 설립 자금으로 사용하겠다는 방침이었다. 1984년의 정부기록보존소 부산지소의 설치 또한 기록관리 본래 목적이 아니라 소산정책의 일환으로 이루어진 것이었다.

한국전쟁 이후 강화된 남북의 이데올로기적 편향은 정부수립 이후 국가기록관리체제에 대한 장기적 전망 속에서 이루어져야 할 우리나라 기록관리제도를 비정상적으로 운영하게 만들었다. 소산에 대비한 극단적인 '행정사무적' 가치에 입각한 보존기간 책정, 영구보존문서의 최소화, 마이크로필름 촬영 및 '서고보존' 중심의 기록관리 방식은 곧바로 정부기록보존소의 비정상적인 운영으로 이어졌다. 이러한 시대적 상황 속에서 기록관리정책과 집행의 형식적인 '2원적 운영'과 획일적인 행정조직 관리방식은 관행화되었다. 그리고 이러한 잘못된 관행은 국가기록물관리기관인 정부기록보존소의 독립성 확보와 전문성 강화를 근본적으로 가로막는 요인으로 작용했다.

1999년의 '기록물관리법' 제정·시행 이후 비로소 정부기록보존소는 국가기록관리에 관한 제도·정책 업무 수행기관으로서의 자기 위상을 가지게 되었다. 그러나 정부기록보존소는 여전히 행정기관의 2급 소속기관에 불과하며, 기관장을 비롯한 주요 관리직의 빈번한 교체는변함이 없다.

독립청사도 없는 상황에서, 그리고 법률를 비롯한 제반 제도의 미비와 전문인력양성이 이루어지지 않은 속에서 정부기록보존소는 1980년 중후반부터 나름의 기록관리체제 방안을 만들기 시작했다. 입법·사법·행정부의 기록물을 집중관리하는 전국적 기록관리체제 구축방안, 지방기

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

록물관리기관 설치 유도, 기록관리직렬 신설 계획 등이 그것이다.

'기록물관리법' 제정은 어쩌면 우리의 기록관리의 현주소에 걸맞지 않는 '너무 좋은 법률'이라는 평가[68]가 말해주듯이, 국가기록관리체제의 후진성과 환경 속에서 만연된 기록경시 풍조와 관행을 바로잡을 출발점이며, 그 내용 또한 우리 사회의 현실여건과 비교할 때 개혁적이라고 할 수 있다. 그러나 '기록물관리법'은 1980년대 후반 이후 정부 기록보존소가 지향했던 내용들이 온전하게 수용된 것은 아니다. 즉 우선 행정·사법·입법부의 기록관리를 전담하는 '전국적 기록관리체제' 구축안과 비교할 때 행정부문의 '공공기록물' 만을 대상으로 하고 있다. 또한 지방기록물관리기관 설치는 의무조항이 아니며, 민간단체와 개인 사기록물(私記錄物) 또한 대상에서 제외시켰다. 행정자치부로부터 독립한 기관이 될 경우 "사무관리 기능과의 연계 강화를 통한 기록물의 체계적 수집·보존 측면에서 유리하지 않다"[69]는 이유로 독자기관인 '국립기록보존원'도 아니고 국무총리 직속의 '국립기록보존소'도 아니라 변함없이 행정자치부 소속기관이다. 이러한 점에서 기록물관리법은 '미완성의 개혁법'이라고 할 수 있다.

기록관리분야의 전문성 확보 문제는 일찍부터 인식되었다. 그러나 이 문제는 기록관리학 자체의 인식부족과 사회적 여건 속에서 특정 분과학문의 '폐쇄적'(또는 독단적) 차원에서 다루어질 개연성이 높았으며 실제 그렇게 다루어졌다. 10여 개 대학원에 이미 기록관리학과가 설치되었고 아직도 열악하지만 기록관리학의 기반조성이 일정 정도 이루어지는 현실 속에서 유관 학계의 전문가 양성 인식은 보다 높은 차원에서 이루어져야 한다. 즉, 남북분단체제 하에서 그 출발점부터

68) 이만열, 「국가기록관리의 현실」, 『국가기록연구원 창립심포지움집』(1999. 4)
69) 김재순, 「기록물관리법 제정을 둘러싼 주요 논점과 조정」, 『기록보존』제12호, 1999, 20쪽.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

왜곡되고 규정되었던 국가기록관리체제를 '전문성'과 '독립성'을 통해 온전하게 정상화시키고 발전시키는 사회적 의의는 우리 사회의 민주주의 발전과정 속에서 찾아져야 한다.

기록물관리법 제정 이후의 과제는 다른 무엇보다도 법에서 규정한 핵심내용의 조속한 시행이다. 자료관을 비롯한 기록물관리기관의 설치와 함께 전문요원 배치를 위한 '기록관리직렬'의 신설이 하루 빨리 이루어져야 한다. 최근 역사학계에서 지방기록관리기관의 설립 및 전문인력의 배치 등 기록관리법의 완전 시행과 정보공개법의 개정, 그리고 기록과 공개문제에 대한 근원적 해결을 위한 요구가 있었다. 이를 위해 정부기록보존소의 전문성과 개혁성을 강화하기 위한 조속한 '개방형 직위제' 도입과 전문가 임용 요구는[70] 국가기록관리 분야의 전문성 확보와 관련해서 시사하는 바가 매우 크다

'기록이 없으면 역사도 없고, 민주주의도 없다'는 인식은 우리나라 기록관리제도 역사가 주는 교훈이다. 기록을 남기는 행위의 목적은 단지 특정 학문의 발달이나 행정의 효율, 그리고 국정운영의 투명성 확보 등의 개별적 성과에 있지 않다. 올바른 기록관리는 민주주의의 발전을 보장하고 유지해가기 위한 굳건한 토대가 된다는 점에서 기록관리 분야의 전문성과 독립성 확보 및 강화는 시급한 현안이다. 이러한 시대적 과제에 대한 인식과 공유는 기록관리 주체들이 반드시 체득해야 할 '기본소양'이어야 한다.

---

70) '철저한 국정기록과 공정한 정보공개를 촉구하는 전국 역사연구자 및 교사일동'의 선언문 참조. 「한겨레신문」2003년 3월 28일자.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

<부록 1>

국립기록보존소법(안)

제1장 총칙

제1조 (명칭) 이 법은 국립기록보존소법이라 칭한다.

제2조 (용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. 보존소라 함은 본 법 제3조에 의해 설립된 국립기록보존소를 의미한다.
2. 소장이라 함은 본 법 제4조1항에 의해 임명된 국립기록보존소 소장을 말한다.
3. 기록보존물이란 다음과 같은 기록물을 의미한다.
   ㄱ. 20년 이상된 기록물
   ㄴ. 국가적, 영구적으로 보존할 가치가 있다고 소장이 분류한 기록물
   ㄷ. 보존소 또는 소장이 관할하는 기타 유사한 장소에 이관된 기록물

제2장 국립기록보존소 설립

제3조 (설립) 국무총리 직속하에 국립기록보존소를 설립한다.

제4조 (소장) 1. 소장은 국무총리의 추천을 받아 대통령이 임명한다.

2. 소장은 국무총리의 영을 받아 보존소의 업무를 처리하며 다음과 같은 직무를 수행한다.
   ㄱ. 기록보존물의 수집·보존·정리·열람
   ㄴ. 보안 및 관인의 관수

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

ㄷ. 업무계획수립 및 예산

ㄹ. 보존소 및 산하기관의 지도·감독

ㅁ. 기록보존물의 마이크로형태 가공

ㅂ. 기록보존업무의 조사·연구개발

ㅅ. 정보교환 및 공동사업수행을 통한 기록보존유관기관과의 협조 및 지도

ㅇ. 기록보존물의 보존 및 관리에 관한 교육실시

ㅈ. 기록보존활동과 기록보존계에 대한 전문적, 기술적 지원

ㅊ. 기록보존물의 검색도구 발간·배포

ㅋ. 전시회 및 세미나 등을 통한 홍보활동

ㅌ. 회계, 인사, 법무, 시설관리

제5조 (국가기록보존위원회) 1. 전국기록보존기관의 대표자 모임인 전국기록보존위원회(이하 위원회라한다)를 설치한다.

2. 위원회의 위원장은 국무총리가 맡으며 위원은 각 기록보존기관 및 유관기관의 장으로 구성한다.

3. 위원회는 기록보존에 관한 정책결정, 기록보존계획수립, 국립기록보존소와 지방기록보존소와의 기능조정과 협조, 유관기관과의 협력 등의 기능을 수행한다.

4. 회의는 매년2회의 정기총회와 필요에 따라 수시로 소집하는 임시회의가 있다.

제6조 (전문위원회) 1. 전문위원회는 기록보존행정의 전문성과 기록보존업무의 효율성을 높이기 위해서 각 계의 전문가로 구성한다.

2. 전문위원회의 위원장은 소장이 맡으며 위원은 도서관학분야, 역사학분야, 행정학분야, 정보학분야, 물리·화학분야, 전산분야 등 10명 내외의 전문가로 구성한다.

3. 전문위원회는 본 법 제4조2항에 규정된 임무를 수행함에 있어 소

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

장에게 기록보존 업무를 자문한다.

4. 위원회는 매년 1회에 한해서 보존소와 산하기관 및 기록물 생산기관에 대한 기록관리실태, 기록관리법과의 일치성 여부를 감시하고 기록관리의 시정 또는 개선을 위해서 필요한 권고를 한다.

제3장 전국기록보존체제

제7조 (권역별 지역기록보존소) 1. 지역기록보존소는 기록보존물의 안전보존 및 활용촉진을 위해 중부권, 영남권, 호남권, 충청권에 설치한다.

2. 지역기록보존소는 국립기록보존소와 지방기록보존소의 중간단계로서 2개 이상의 지방기록보존소를 관할한다.

제8조 (지방기록보존소) 1. 지방기록보존소는 지방자치단체와 기타 지방정부소관 기록보존물 및 지역 향토기록보존물을 수집·보존·활용 등을 위해 각 도단위별로 설립한다.

2. 지방기록보존소는 각 지방 자치단체별로 자체 법규를 제정하여 독립적으로 운영한다.

제9조 (특수기록보존소) 소장은 보존소 이외의 장소가 기록보존물의 보존 및 활용하기에 적합하다고 인정될 때에는 특정기록보존물의 보존장소를 지정할 수 있다.

제10조 (기록물센터) 생산기관에서 활용빈도가 감소되거나 폐기하기에는 가치가 있는 준활용기록물을 최종처분이전에 보존·관리하고, 보존가치에 대한 효율적인 평가작업을 하기 위한 기록물센터를 설치한다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

제4장 기록보존물의 수집

제11조 (수집대상물) 보존소에서 수집하는 기록보존물은 정부공문서 분류번호 및 보존기간 책정기준 등에 관한 규정에 의해 분류된 영구보존 문서, 인쇄물, 서적, 지적도, 계획서, 챠트, 도안, 그림, 비망록, 카드, 설계도, 탁본, 화보 및 포스터, 사진, 마이크로형태물, 슬라이드, 영화필름, 녹음테이프, 오디오디스크, 비디오테이프, 마그네틱테이프, 마이크로형태물, 마그네틱디스크, 마그네틱드럼, 광디스크, 씨디롬(CD-ROM)기타 중요한 기록물을 수집한다.

제12조 (수집대상기관) 1. 보존소에서는 보관할만한 역사적 또는 기타 가치가 있다고 평가한 입법, 사법, 행정부의 영구보존대상 기록물을 수집한다.

2. 개인이나 공·사단체의 기록보존물은 상호합의로 증여·위탁받거나 매입할 수 있다.

제13조 (이관시기) 1. 영구보존대상 기록물은 생산일자로부터 20년이 경과된 경우에 보존소로 이관한다. 다만, 생산기관에서 계속적으로 활용할 필요가 있는 기록보존물은 소장과 협의하여 이관을 유보할 수 있다.

2. 영구보존대상 이외의 기록물 중에서 소장이 보존할만한 가치가 있다고 인정하는 기록물은 보존소로 이관할 수 있다.

제5장 기록보존물의 보존 및 관리

제14조 (보존) 1. 기록보존물은 출처의 원칙에 따라 기관별, 년도별, 기능별로 안전하게 보존한다.

2. 기록보존물은 기록보존매체별로 각각 별도의 보존고와 적절한 온·습도를 유지한다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

제15조 (가공) 1. 본 법 제13조의 규정에 의하여 이관된 기록보존물은 보존의 가치성, 열람빈도 등을 고려하여 마이크로형태에 수록할 수 있다.

2. 제1항에 의해 기록보존물을 수록한 마이크로형태는 당해 기록보존물이 폐기된 경우에 한해서 이를 보존중인 원본 기록보존물로 간주한다.

제16조 (폐기) 1. 기록보존물이 마이크로형태에 수록된 때에는 당해 기록보존물의 보존기간에 불구하고 이를 폐기할 수 있다.

2. 소장은 관할 기록물중 더 이상 보존할 필요가 없다고 여겨지는 기록보존물에 대해서는 본 법 제5조의 국가기록물보존위원회와의 협의를 거쳐 이를 폐기 또는 처분할 수 있다.

3. 소장의 허가없이는 누구도 자기의 소유·관할하에 있는 기록보존물을 폐기 또는 처분하거나 이를 허가할 수 없다.

제6장 기록보존물의 열람

제17조 (공개) 기록보존물의 공개는 일반기록보존물로서 제한규정이 없는 기록보존물 경우 처음부터 공개의 원칙을 취하며 국가이익과 보존상의 이유로 제한된 기록보존물은 생산 후 30년 경과시 공개를 원칙으로 한다.

제18조 (열람제한) 열람을 제한하는 경우는 다음과 같다.

1. 법령의 규정에 의하여 공개대상에서 제외된 기록보존물
2. 국방 또는 외교정책상의 비밀과 보안유지를 요하는 기록보존물
3. 사생활 침해가 우려되는 기록보존물
4. 비밀·통신정보에 관한 기록보존물
5. 생산기관장 및 담당자의 이용제한의 요청이 있는 기록보존물

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

제19조 (사법적 증거능력) 보존소에 소장된 기록보존물은 마이크로형태 복사 및 기타 방법으로 복제하였을 경우 담당관이 원본과 상위없음을 증명하고, 보존소의 관인이 날인된 복제물은 어떤 소송에 있어서도 이를 증거로서 인정한다.

제7장 기록보존전문관 양성

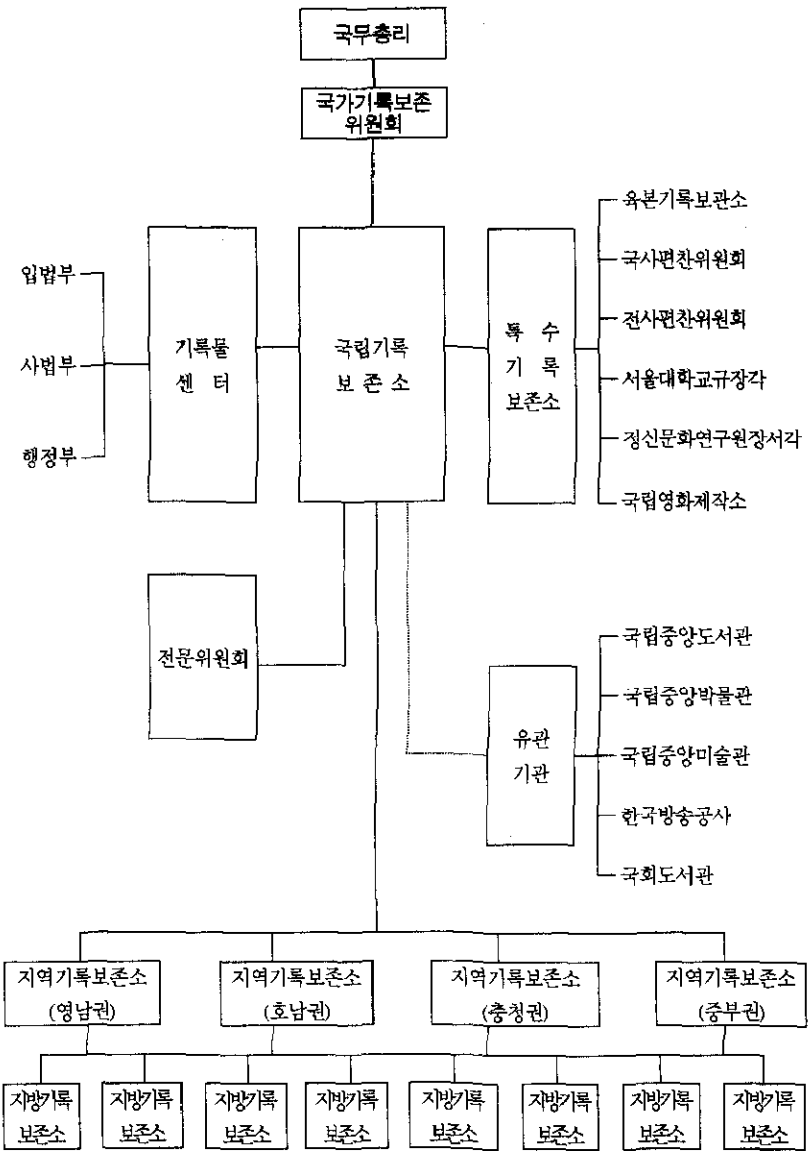
제20조 (직무교육) 기록보존기관에 근무하는 직원들의 자질향상과 전문지식의 습득을 위한 직무교육을 실시한다.

제21조 (자격증 부여) 보존소에서 시행하는 일정기간의 교육과정을 이수한 자는 기록보존자격증을 부여한다.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

<부록 1-1>

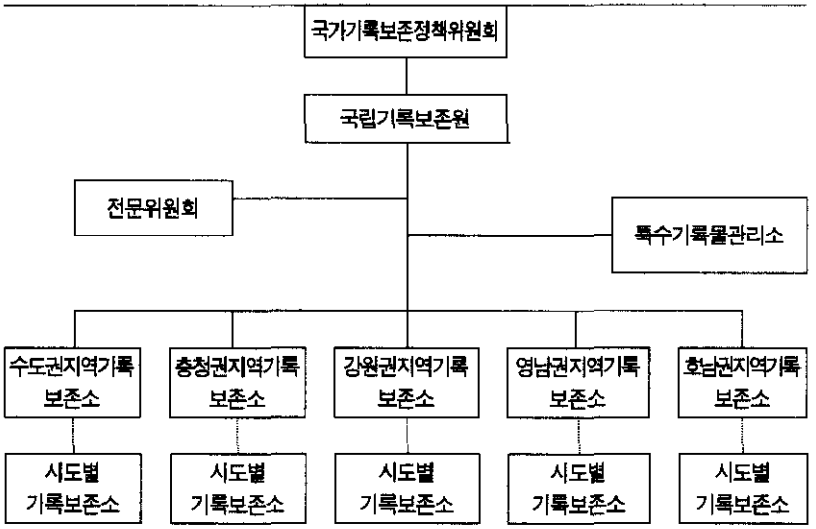
국가기록관리체제(1989년)



Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

<부록 2>

국가기록관리체제(1996)



Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

Abstract

The historical contexts and structure of records & archives management system of Korea

Yi, Kyung Yong

The purpose of the present study lies in understanding the historical context as well as regulatory and administrative restraints of records and archival management system of Korea, with the case of Korean Government Archives and Records Service(GARS). Insights gained from the historical analysis of GARS are expected to provide strategies to develop and reinvent GARS so that the national agency could be the basis of reforming Korean archival system in the future. The present study firstly reviews historical context of 1960s and 1970s, during which GARS was established, as well as its role and hierarchical standing in Korean administrative system. Second, its organizational system is analyzed, focusing on the extent of its specialization and organizational independence. Third, the study proposes to develop strategies to reinvent GARS through reinforcing the public records and archives management act(1999).

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.