

일제시기 총독부 기록과 도시계획 기록의 평가 혹은 재평가

- 이론적 쟁점과 평가의 실제 -

이 상 민*

1. 서론
2. 일제시대 총독부 기록과 도시계획기록 평가의 이론적 쟁점
3. 기록의 본원적 가치와 총독부 기록
4. 총독부 기록에 대한 정보가치 평가론의 적용
5. 재평가 이론에 의한 총독부 기록의 평가/재평가
6. 기능 기반 평가와 다큐멘테이션 전략의 적용
7. 식민지 기록으로서의 특성에 의한 평가
8. 일제 식민지 기록의 내재적(실물적) 가치 문제
9. “영구 보존기록”으로서의 도시계획기록: 당대와 현대의 평가 비교
10. 결론: 총독부 기록과 도시계획 기록의 평가 방법론

- 1) 한국국가기록연구원 책임연구원, 전 국가기록원 전문위원. 주요 논저로는 「역사기록물의 항구적 보존」 「전자기록물의 관리 원칙」 「영구보존기록의 선별과 평가 원칙」 「미국에서의 대통령기록관 제도의 성립과 발전」 「대통령기록의 효율적 관리 연구」 「외국의 공공기록정보 공개제도」 「역사를 위하여: 아키비스트와 역사가의 역할」 「대통령기록관의 설립과 운영방향」 「기록보존소에서의 영구기록관리 업무절차」 등이 있다.
- 2) 본 논문은 2004년 한국학술진흥재단이 지원한 기초학문육성 인문사회분야 연구과제 (번호 : KRF-2004-073-AS2006)에 의해 지원되었음.

[국문초록]

이 글에서 필자는 총독부 도시계획기록을 포함한 일제 식민지 시기 역사기록을 어떻게 평가하는 것이 바람직할 것인가 하는 문제의식을 가지고, 이러한 기록에 대해서 여러 가지 평가론을 적용시켜 검토해 보았다. 그럼으로써 상대적으로 유용하고 실제적인 평가 방법론을 도출해 보려고 시도했다. 도시계획기록을 포함한 총독부 기록은 기록학적인 평가 과정을 거치지 않고 당대의 보존기간표에 의해 영구기록으로 결정되어 현재까지 보존되고 있는 기록으로서, 기록을 생산한 조직의 위상과 기능이 명확하게 규명되어 있지 않으며, 기록 생산의 맥락이 대체적으로 불분명하고, 전체 기록이 남아있지 않으며, 그 일부가 우연히 살아남아 보존되기에 이른 것들이다.

총독부 기록과 도시계획기록에 적용시켜본 평가론의 쟁점은 기록의 본원적 가치에 대한 논쟁, 웰렌버그의 역사기록에 대한 정보가치 평가론, 미래의 이용가치와 경제성의 논리에 기반한 소장 기록 재평가 이론의 유용성, 기능 기반 평가와 도큐멘테이션 전략, 특정한 역사적 시기의 식민지 기록으로서의 특성에 의한 평가, 일제 식민지 기록의 내재적 가치, 당대와 현대의 기록처분 권에서 도시계획기록의 “영구 보존기록”으로의 결정 등이었다.

본원적 가치 논쟁에 비추어보면 총독부와 도시계획기록은 오늘날의 대부분의 공공기록과 마찬가지로 진본성과 객관성을 보장받는 기록은 아니다. 생산자의 기록 생산 의도와 진본성을 비판적으로 검토해야 역사적 사료로서 사용될 수 있는 기록이다. 소장기록 재평가론은 경제성 및 효율성의 관점에서 평가를 거치지 않은 기록을 계속해서 더 보존할 필요가 있는가를 판별하는 데는 유용하지만 식민지 기록같은 유일성과 희귀성이 있는 기록에는 적용하는 것이 부적절하다. 붐스의 사회 표상화 평가 이론,

즉 기록의 평가 및 선별 준거를 기록의 내적 특성이 아닌 기록이 생산된 사회적 과정과 그 사회를 대표하는 정도에서 찾아야 한다는 접근방식이나 도큐멘테이션 전략, 즉, 당대의 대표적 지표를 선별하고, 개별기관의 범위를 넘어서는 전 사회적 차원의 기록을 평가 선별하고 수집하는 접근 방식이 과거 역사기록인 총독부 기록이나 도시계획기록의 평가에 있어서 실질적으로 유용한 평가들이 되지는 못했다.

총독부기록은 식민지 통치를 증거하는 얼마 되지 않는 소수의 기록으로서 특정 연대 이전의 기록을 역사기록으로 보존하는 평가 관행으로 볼 때에도 당연히 보존되어야 하는 기록이다. 역사기록으로 결정되는 기년도가 법제화되어 있지는 않지만 관행적으로 보존된 것이 그런 인식을 반영한다고도 볼 수 있다. 총독부 도시계획기록은 색채로 된 도면과 과거의 도시와 가로의 사진 등 실물로 보존해야 할 가치가 있는 것으로 판명되었고 디지털화를 한다고 하더라도 원본을 보존해야 할 필요가 있는 기록으로 평가된다.

총독부 도시계획 기록의 평가는 결과적으로 거시적·기능적 분석론 등 발전된 평가론의 반영 노력에도 불구하고 셀렌버그식의 역사적 기록의 정보 가치의 평가 방식으로 회귀했다. 역사적 기록이 갖는 정보 가치의 미시적 평가 방식이 위주가 된 것이다. 그러나 동시에 총독부 지방행정기관의 조직의 기능과 활동 내용을 어느 정도까지 재구성해주는 작업이 수행될 수 있었다. 맥락 정보를 잃은 보존기록의 맥락 정보 및 배경 정보를 최대한 재구축하여, 전체 총독부 기록의 평가를 효과적으로 수행하는 것이 이를 통해 가능할 것으로 보인다.

주제어 : 총독부 기록, 도시계획 기록, 평가, 재평가, 셀렌버그, 붐스, 도큐멘테이션

1. 서론

지난 20여 년간 서구 기록학계에서는 기록의 평가에 관한 논의가 활발하게 진행되었다. 평가에 관한 논의는 기록의 본질, 가치 평가의 속성과 본질, 영속적 보존 가치에 관한 정의, 평가의 목적, 평가의 기준 등에 관한 주제를 포함한다.¹⁾ 리처드 콕스가 말한 것처럼 이러한 여러 평가의 이론은 “완전히 개발된 이론 자체가 아니라 평가론을 위한 자료”로 인식될 수 있다.²⁾ 이러한 논의에서 영구보존할 기록의 가치가 무엇인가라는 기록학적 질문 뿐 아니라, 왜 기록의 가치를 평가해야 하고, 누가 어떻게 기록의 가치를 평가해야 하는가에 대한 실천적인 질문이 제기되었다. 그리고 그런 실천적인 질문에 대한 답이 명쾌하게 제시된 것만은 아니었다. 그럼에도 불구하고 20세기 보존기록관리의 역사를 살펴보면 어쨌든 기록은 아키비스트에 의해 꾸준히 평가되어 왔다. 영국에서는 젠킨슨이 주장한 대로 기록생산자가 선별하여 남겨 놓은 기록을 그리그 보고서의 지침에 따라 25년 후에 아키비스트가 영구보존해야 할 기록을 선별하도록 했다. 미국에서는 쉘렌버그의 가치

-
- 1) 오향녕이 편집 번역한 『기록학의 평가론』은 이러한 평가 논의를 전반적으로 상세하게 소개하고 있다. 본고에서 논의하는 여러 가지 평가의 쟁점을 제대로 이해하기 위해서는 먼저 이 책을 비롯한 기존의 평가론 관련 논고를 숙독할 필요가 있다. 오향녕 편역, 『기록학의 평가론』, 진리탐구, 2005; 이승역, 「기록 평가선별 결정 분석에 관한 연구」 『기록학연구』 제12호, 2005; ICA/International Records Management Trust, *Building Records Appraisal Systems*, 남희숙 역, 『기록물평가시스템』, 진리탐구, 2002; 이상민, 「영구보존기록의 선별과 가치평가」 『기록보존』 정부기록보존소, 제14호, 2002; 김익한, 「불균형 잔존 행정기록의 평가방법 시론 - 조선총독부 공문서의 평가절차론 수립을 위하여」 『기록학연구』 제13호, 2006
 - 2) Richard Cox, “The Documentation Strategy and Archival Appraisal Principles: A Different Perspective,” *Archivaria* 38, 1994, 『기록학의 평가론』, 331쪽

론에 의해 아키비스트가 영구 보존기록을 선별했다. 아키비스트의 보존기록 평가 선별 권한은 법령으로 주어졌다. 공리주의적 평가론을 따라 기록의 이용성이라는 기준으로 보존기록을 선별한 것도 역시 같은 아키비스트들이었다. 독일에서는 역사학 연구경험을 가진 아키비스트의 “직관”과 “경험”에 의해 기록을 선별하던가 쌍테-로어의 방식으로 기관의 기능을 분석하고 그 위상에 따라 기록의 가치를 결정하기도 했다. 한스 뵘스가 주장한대로 기록의 평가 기준으로써 당대의 중요 가치 부여와 “공공의 여론”에 대해 파악하는 일도 역시 아키비스트의 몫이었다.

그러나 역사상의 모든 시대에 아키비스트가 활동하고, 기록의 가치를 평가를 한 것은 아니다. 그래서 어느 나라나 아키비스트의 기록학적인 평가를 거치지 않은 공공 역사기록을 소장하고 있기 마련이다. 국가기록원이 소장하고 있는 일제 식민지시기에 생산된 ‘총독부 기록’은 그러한 평가를 거치지 않은 기록이다. 조선총독부 도시계획관련 기록은 우리나라에 남아 있는 일제시기 통치기록 중의 일부이다. 즉, 당대 사회의 전체상을 표상하는 전체 기록이 존재하지 않은 가운데 생산 출처는 있되 그 생산 맥락과 보존과 관리의 연속성(chain of custody)이 상실된 기록들이다. 필자가 참여한 총독부 도시계획기록 평가 프로젝트는 당초에 총독부 기록의 임의 표본 평가를 통해 “조선총독부 공문서의 사료적 가치를 평가할 수 있는 평가모형을 개발하고, 조선총독부 공문서에 관한 객관적 평가지표를 추출”하고 “조선총독부 도시계획 공문서군의 평가와 선별을 통해 당시 기록관리체제에서 반드시 생산되었고 또 영구보존으로 분류되었을 공문서의 유형과 종류를 추론 및 검증”하고자 했다.³⁾ 즉, 도시계획기록 평가를 통해 조선총독부 기록의 평

3) 한국국가기록연구원, 2004년도 한국학술진흥재단 기초학문 인문사회분야지원사업 연구과제 “일제시기 도시계획관련 공문서에 관한 기록학적 평가” 제1차년도

가 방식 및 평가 기준을 도출하는 것이었다. 이것은 실제로 기록학적 평가와 정리를 거치지 않고 보존기록관에서 보존되고 있는 역사기록의 재평가 작업을 통하여 역으로 조선 총독부 기록의 평가/재평가 방식 및 평가/재평가 기준을 찾아보고 기록을 이용할 수 있게 정리하려고 한 작업이었다고 할 수 있다.

필자는 본고에서 도시계획 기록을 포함한 일제식민지 역사기록을 ‘평가’ 혹은 ‘재평가’하는 문제를 검토하고, 이러한 종류의 기록에 대한 효과적인 평가방법을 모색하기 위해 무작위 표본으로 선택된 총독부 도시계획 기록에 대해 여러 가지 평가론을 적용시켜 보았다. 총독부 도시계획 기록의 평가 혹은 재평가 작업은 제대로 된 평가과정을 거치지 않고 영구기록으로 지정되어 보존되고 있는 과거의 기록을 기존의 여러 평가 이론을 적용하여 재평가해보는 작업이었다. 이러한 작업은 그 기록을 미시적으로 분석하여 기록의 내용과 성격을 잘 이해할 수 있게 지침을 만들어 제공하며, 총독부 도시계획 기록 같은 역사적인 잔존 기록을 평가하기 위한 방법론을 모색할 수 있게 했다. 이 평가/재평가 작업이 이러한 작업에 투입되는 자원을 정당화시킬 수 있을 만큼 과연 의미 있고 성공적인 결과를 가져왔는지도 검토해야 할 부분이다.

연구계획서 및 중간보고서. 이 프로젝트를 통해 기록 평가에 관한 서구의 여러 가지 논의들이 정리되었고, 기록 생산기관의 조직 및 기능 분석 등 총독부 기록에 대한 평가 이론의 적용이 시도되었다. 대표적인 연구 결과물은 이승일, 「총독부 공문서의 기록학적 평가」 『기록학연구』 제12호, 2005, 179-235쪽; 이승순, 「조선총독부 도시계획의 정책 변화와 조직 구성」 2005년 4월 “일제시대 도시계획관련 공문서에 관한 기록학적 평가”1차 발표회; 이승순, 「일제하 조선총독부 시가지계획 관련 공문서의 유형 분류와 평가」 2006년 7월 “일제시대 도시계획관련 공문서에 관한 기록학적 평가” 중간 발표회

2. 일제시대 총독부 기록과 도시계획기록 평가의 이론적 쟁점

일제식민지 역사기록을 ‘평가’하는 문제를 검토하고, 이러한 종류의 기록에 대한 평가 작업의 이론적인 틀을 구축하기 위해 실제 평가 작업을 수행할 때 작용될 수 있는 평가의 이론적 쟁점 중에서 필자가 중요하다고 생각하는 주제는 다음과 같다.

- 기록의 본원적 가치와 총독부 기록의 문제
- 총독부 기록 평가와 정보가치 평가론의 적용
- 소장 기록 재평가 이론에 의한 총독부 기록의 평가
- 총독부 기록에 대한 현대 평가이론의 적용성: 특히, ‘기능기반 분석 평가’와 ‘도큐멘테이션 전략’의 적용 문제
- 일제 식민지 기록의 내재적(실물적) 가치 문제
- 중앙행정기록, 지방행정기록, 민간기록의 상대적 가치 및 사회적 표상으로서의 대표성
- 도시계획 기록의 보존기록으로서의 가치 평가

먼저 총독부 도시계획기록에 대한 현대 평가론 적용과 분석을 이해하기 쉽도록 총독부 도시계획기록의 일반적인 특성을 열거해 본다.⁴⁾

4) 일제 총독부 기록과 도시계획기록의 특징을 정리하고 분류한 이승일과 이송순의 선행 연구를 보라. 기록 생산 맥락정보로서 조선총독부의 조직, 직제, 공문서 생산 통계를 세밀하게 제시하고 있다. 이승일, 「조선총독부 공문서의 기록학적 평가: 조선총독부 도시계획 관련 공문서군을 중심으로」 『기록학연구』 제12호, 2005; 이송순, 「일제하 조선총독부 시가지계획 관련 공문서의 유형 분류와 평가」 2006년 7월 “일제시기 도시계획관련 공문서에 관한 기록학적 평가” 중간

- 조선 총독부에서 생산 접수된 기록으로서 총독부 전체 기록의 일부이며, 생산 당시에 영구 보존기록으로 지정되기는 했지만, 우연하게 역사적으로 잔존하게 된 기록이다.
- 관련 부처의 기능과의 연관성을 잘 알 수 없을 정도로 조선총독부 조직과 기능에 대한 분석이 부족하며,
- 일제시기에 조선총독부 내무국 토목과에서 생산되거나 접수된 “공문서”이다. 생산조직, 즉 출처가 명확하다.
- 다른 일제시기 기록과 마찬가지로 생산조직에서 생산된 전체 기록이 남아 있는 것이 아니다. 다만 일부 기록이지만 비교적 많은 분량이 남아 있는 기록이다(국가기록원 전체 소장량 14,000권 중 23%).
- 대부분 생산 시점에 당시 보존기간 선별 기준에 의해 갑종, 즉 영구보존문서로 책정되었다. 단 갑종 문서의 기준은 당시 보존기간 표에 의해서도 엄밀하게 제공되지 않으며 기록의 가치평가에 의한 영구 보존 결정이 아니다.
- 도시계획, 시구개정에 관한 공문서는 일본에서도 영구 보존기록이며 대부분 일본 국립공문서관에 보존되어 있다.
- 법적 근거가 되는 ‘시구개정 훈령’ ‘조선시가지계획령’ 등은 관보에 있거나 일본 ‘내각 총리부’의 ‘공문서류’에 분류 소장되어 있다.⁵⁾
- 경성 평양 부산 등 주요 도시에 시구개정 등 시가지계획령에 의한 집행 관련 기록으로서 정책기록이 아니다. 정책 과정을 알 수 있는 국장회의 토목회의 등의 기록은 남아 있지 않다.
- 이 분야에 관한 정책기록은 소장 기록 중에 남아 있지 않으며, 후에 도시계획에 관해 편집 출간된 일제의 간행물을 통해 그 전모를

발표회

5) 일본 국립공문서관의 출처주의 소장기록물 분류체제에 의한 것이다.

알 수 있다.⁶⁾

- 기록의 다수가 도면으로 구성되어 있으며, 많은 도면이 색채로 그려져 있어 흑백 마이크로필름만으로 이용하기 곤란하다.
- 도시계획 집행에 관한 기록은 예산의 수립 집행에 관한 기록과 도시계획의 기술적인 문제에 관한 기록으로서, 기록을 이해하려면 예산 분야와 도시계획 분야에 관한 전문성이 요구된다.
- 고어체 일본어로 작성되어 있어 내용을 파악하기 위해서는 식민지시대 역사적 배경을 이해할 수 있는 학문적인 훈련과 어학 훈련이 필요하다. 한글로 목록과 주요 내용을 작성해야만, 즉 보존기록 정리과정을 수행해야만, 이 외국어로 된 기록을 쉽게 이용하게 할 수 있다.
- 이 도시계획기록이 전체 식민지 통치기록의 대표성을 갖는 것은 아니다. 즉 토목과의 기록이 식민지 통치의 중요 핵심 정책과 집행 내용을 보여 주는 것은 아니다.
- 조선총독부 통치 조직에서 내무국이나 토목과의 조직내 위상이 반드시 높다고 볼 수 없으며 조직 위계에 따른 기록의 가치 평가에 의한다면 식민지 통치 기록으로서의 중요성이 매우 높다고는 할 수 없다.
- 일정 시기 이전의 역사 기록, 혹은 다른 일제 통치기록과 마찬가지로 기록물 자체로서 그 가치를 가지고 있다. 즉, 실물 가치 혹은 내재적 가치를 가지고 있다.

6) 이송순은 위의 글에서 “시가지계획위원회 문서는 시가지계획위원회가 정책 결정 기능을 가지고 있지는 않았으나 정책을 검토·자문하는 역할을 했으며, 그 검토 사안이 조선총독에 의해 대부분 그대로 정책으로 결정되었다는 점에서 위원회에 제출되어 편철된 문서들(회의록, 제출의안, 답신서 등)은 시가지계획의 가장 중요한 정책 내용을 담고 있다.”라고 하고 있으나 이것이 총독부 시가지계획주무부서와 그 상급부서에서 생산된 정책 기록이라고 하기는 어렵다. 정책 기록이 부존하는 가운데 정책을 알려주는 중요 자료라고 할 수 있다.

3. 기록의 본원적 가치와 총독부 기록

기록의 본원적 가치와 그것의 평가에 관해서는 젠킨슨의 기록의 성질에 관한 고전적 정의를 둘러싸고 루치애나 듀란티와 프랭크 볼스, 마크 그린의 논쟁을 통해 환기시킨 바 있다.⁷⁾ 듀란티는 기록이 가치가 있다고 하는 것은 기록이 ‘영속적 기억’과 ‘공적 신뢰’를 제공하기 때문이라고 했다. 두 가지 개념 모두 기록이 과거의 사실을 보존하는 신뢰성 있는 존재라는 것을 의미한다. 현대적으로 표현하면 기록의 진본성(authenticity)과 불변성(integrity)으로 인해 그 기록이 보존될 가치가 있게 되고 그 기록을 영속적으로 보존하게 된다. 가치가 부여될 수 있는 보존기록의 성질은 이미 젠킨슨이 제시했다. 첫째가 기록의 불편부당성이다. 기록은 당대의 업무과정 중에 생산되었고 그 업무 수행의 증거가 된다. 이 기록은 어떤 의도를 가지고 후손들에게 어떠한 정보를 말해주기 위해 편향적으로 생산된 기록이 아니라는 것이다. 둘째가 기록의 신뢰성이다. 기록은 생산과 관리의 연속성 속에서 보존되고 그로 인해 공적인 증거로서 신뢰성을 갖는다. 셋째, 기록의 자연성이다. 기록은 실용적인 목적으로 조직에서 자연적으로 생산 축적된 것이라는 생각이다. 넷째가 기록의 상호연관성이다. 젠킨슨은 기록의 중요성이 보존되는 자신 및 타 조직의 기록과 관련되어 있으며 그 관계에 달려

7) Frank Boles and Mark Green, “Et Tu Schellenberg? Thoughts on the Dagger of American Appraisal Theory,” *American Archivist* 59 (Summer 1996); Luciana Duranti, “The Concept of Appraisal and Archival Theory,” *American Archivist* 57 (Spring 1994). 두 편 다 『기록학의 평가론』(2005)에 번역되어 있다. 볼스와 그린의 논문 제목은 “너도 켈렌버그파냐? 미국 평가론을 찌르는 비수에 대한 고찰”이라는 것이 나올 것 같다. 여기서 “미국 평가 이론을 찌르는 비수”란 미국의 평가 이론과 평가 실무를 이론적으로 부정한 루치애나 듀란티의 비판적 논지를 가리킨다.

있다고 생각했다.⁸⁾

듀란티가 젠킨슨이 정의한 보존기록의 성질을 원론적으로 받아들인 반면, 미국의 평가 이론가들은 ‘영속적 기억’과 ‘공적 신뢰’를 현대적으로 해석하고 젠킨슨이 정의한 보존기록의 성질을 반드시 현대 기록의 속성이라고 인정하지는 않았다. 현대 미국에서의 평가 실무를 반영하고 있고 또 역으로 평가 실무에 영향을 주는 이러한 이론적 인식은 영구 보존되어야 할 기록이 무엇인가를 질문해야 하고 그 기준을 수립해야 하는 아키비스트에게 중요한 기준을 제공한다. 젠킨슨의 기준에 의하면 보존기록의 속성이 결핍된 기록이 미국 평가론자의 기준에 의하면 영구 보존기록이 될 수 있기 때문이다. 현대에는 ‘영속적 기억’이 중요 기록의 텍스트의 출판 보급과 정보공개 자유언론 등의 보편적 활용체제로 보장된다. 불스와 그린은 기록의 불편부당성은 기록이 업무 과정에서 생산되었고 업무상의 이유로 보관되었다는 것을 지적하는 것이며 기록은 왜곡될 수 있고 후대를 의식한 의식적인 기록 생산이 있을 수 있으므로 미국은 기록의 불편부당성의 개념을 받아들이지 않았다고 주장한다. “편견 없는 기록이란 없다”는 것이다. 기록의 진본성도 “기록의 연속된 관찰권이 통제되는 과정의 공적 신뢰성을 보장”하는 것을 의미하지, 기록 자체가 독자적으로 기록이 말하는 증거의 사실성을 증명한다는 것을 의미하지 않는다. 그런 의미에서의 기록의 진본성이란 기록의 본질적인 요건은 아니다. 기록은 또한 자연적으로 축적되는 것만은 아니다. 미국에서 기록의 상호관련성은 풍부한 기록 중에서 가치치기를 하여 과도한 기록을 제거함으로써 더욱 명료하게 되는 것이었다. 따라서 “불편부당성, 진본성, 자연성, 상호연관성(정합성)”은 보존기록의 본질적인 속성이 아니다. 그리고 이 기록의 속성에 따라 영구 보존기록을

8) Luciana Duranti, “The Concept of Appraisal and Archival Theory,” 『기록학의 평가론』, 285~288쪽

선별 평가할 수 없다는 결론이 자연스럽게 나오게 된다.⁹⁾

젠킨슨-듀란티와 볼스-그린의 기록의 속성 개념을 총독부 기록 분석에 적용하면 몇 가지 유용한 결론을 얻을 수 있다. 우선 도시계획 기록을 비롯한 총독부 기록이 우리에게 ‘영속적 기억’과 ‘공적 신뢰’를 제공하는가라는 질문을 제기해 본다. 듀란티의 의미이던 볼스-그린의 의미이던 남아있는 총독부 기록은 일본의 식민지 지배라는 과거의 사실을 보존하는 어느 정도 ‘신뢰성’ 있는 존재라고 볼 수 있지만 ‘불편부당성’을 가진 기록은 아니다. 그러나 그 총독부 기록이 자신의 진본성과 불변성으로 인해 보존될 가치가 있게 되고 영속적으로 보존하게 된 것은 아니다. 총독부 기록이 식민통치의 업무 과정에서 생산되었고 업무상의 이유로 보관되었다는 것이 이 기록이 과거의 식민 통치의 진실을 객관적으로 또는 전체적으로 말해주는 것을 보장하지는 않는다. 총독부 기록은 총독부 관리에 의해 왜곡될 수 있었고 후대를 의식하여 의식적으로 기록을 생산하거나 폐기했을 수도 있고 모든 기록이 자연적으로 축적되지도 않았다. 의도적인 기록 생산은 흔치 않았을 지라도 의도적인 기록의 폐기는 도처에서 자행되었다. 많은 기록이 의도적으로 폐기되었으며, 단편적으로 남아 있는 기록은 그 상호관련성을 찾기 어렵다. 조선 총독부의 중요한 조직의 중요한 정책 기록이 대부분 폐기/유실되었다는 것은 특히 기록의 ‘상호연관성’에 의한 가치 부여와 당대 사회적 표상의 도큐멘테이션으로서의 가치 부여를 불가능하게 한다. 이것은 또한 어느 특정 분야의 도큐멘테이션을 하기 위해 총독부의 관련된 조직과 기능을 찾아 관련성이 있는 기록을 찾으려는 노력이 단지 희망사항에 지나지 않을 수 있음을 시사해준다.

총독부 기록은 기록이 생산된 이후 누가 어디서 어떻게 기록을 관리

9) Frank Boles and Mark Green, “Et Tu Schellenberg? Thoughts on the Dagger of American Appraisal Theory,” 『기록학의 평가론』, 313~322쪽

했는지 ‘관리권의 연속성’(chain of custody)이 없다.¹⁰⁾ 그런 의미에서 이 총독부 기록은 ‘공적인 신뢰’를 그다지 보장하지 않는다. 예를 들어, 총독부 기록 중에 상당수를 차지하고 열람 빈도수가 높은 지적원도/임야원도가 어떻게 내용의 위변조 없이 그 불변성을 유지했는지 그 누구도 확인할 수 없고 보장할 수도 없다. 지적도가 법원에서 법적인 증거력을 상실하기 전에는 일제시대에 소유했던 토지를 찾기 위한 기초 자료로서 무수히 열람 활용되었었다는 사실은 그 기록의 불변성을 더욱 의심케 한다. 심지어 변조된 것으로 의심되는 기록이 있을 수도 있는데 이러한 기록을 왜곡된 활용-토지재산 환수 및 토지 사기-에 방치했다는 것을 의미한다.

물론 총독부 기록은 기본적으로 식민통치의 업무 과정에서 생산되었고 업무상의 이유로 보관되었었기 때문에 식민 통치의 실상을 말해주는 중요한 역사적 증거 기록으로서의 속성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 편찬된 식민통치 사료집이나 조선일보 동아일보와 일부 잡지류의 영인본이나 마이크로필름 외에도 원제 식민지시대에 관한 원사료가 희귀한 그렇기 때문에 이 기록이 영속적 가치를 가졌는가에 대한 어떠한 구체적인 가치 평가도 없었으면서도 국가기록원에서 영구 보존기록으로 보존하고 있었던 것이다. 의식하고 있지는 않았지만 우리는 불스와 그린 이 분석한 기록의 속성에 대한 개념, 즉 “불편부당성, 진본성, 자연성, 상호연관성(정합성)은 보존기록의 본질적인 속성이 아니다”라는 전제하에 보존기록을 수집 보존하고 있었지만 보존기록 속성으로서의 진본성에 대해서는 의문을 품고 있지 않았다. 그럼에도 불구하고 총독부의 기

10) 대부분의 총독부 기록은 중앙 및 지방행정기관에 보존되어 오다가 1980년대부터 구 정부기록보존소로 이관되기 시작했다. 그러나 이것이 총독부 기록의 ‘관리권의 연속성’을 보장하는 것은 아니다. 실제로 총독부 기록이 정부기록보존소로 이관되기 전에 어떻게 관리되었는지를 알 수 있는 관리기록은 없다. 이것은 국가기록원 소장 총독부 기록의 신뢰성을 저하시켰다.

록을 마치 일제시대의 통치와 침탈의 실상을 증거해 줄 수 있는 신뢰성 있는 기록으로 인식한다면 이것은 보존기록의 속성에 대한 교조적인 이해에서 비롯된 것이다. 기록학적으로 본다면 현재 남아 있는 총독부 기록이 모두 고비용을 들여 종이기록 원본을 역사적으로 보존되어야 할 가치가 있는 기록은 아닐 것이다. 총 분량이 많지 않으므로 기록관에 보존된 역사 기록이지만 현대 아키비스트의 재평가를 거치면 그대로 폐기하거나 원본을 파기해도 무방한 기록이 일부 존재할 수도 있을 것이다. 그러나 이것은 기록의 속성을 중심으로 소장 기록의 가치를 분석했을 때의 가정이다. 총독부 기록은 오래전에 생산된 기록으로서의 기록의 희귀성, 고(古)기록이 가질 수 있는 실물적(내재적) 가치, 식민지시대라는 특수한 역사적 경험의 면모를 전해주는 (왜곡되었을지도 모르는) 정보적 가치 등 다른 가치평가 접근 방식에 의해 원본까지 잘 보존해야 할 영구 보존기록으로 평가될 수도 있을 것이다.

4. 총독부 기록에 대한 정보가치 평가론의 적용

듀란티는 “평가의 가장 중요한 목적은 영원히 보존될 기록을 찾아내는 일”이라고 했다. 수많은 기록 중에 그 일부만을 영구 보존기록으로 결정하는 이유는 그 일부만이 영속적으로 보존할 만한 가치가 있고, 모든 기록을 보존할 자원과 필요성이 없기 때문이다. 기록이 영구 보존될만한 가치를 가지는지 여부는 주로 그것이 역사적 사료로서의 가치를 가지고 있는지 여부에 따라 결정된다. 쉘렌버그가 지적한 것처럼 기록은 그 기록이 생산될 당시와는 다른 목적으로, 즉 역사 사료의 기능으로 인해 지속적인 가치를 가진다. 이것은 ‘지속적인 가치’에 대한

평가이다. 지속적인 가치는 쉘렌버그가 중시했던 ‘조직과 활동의 증거’로서의 지속적인 보존가치도 있겠지만 궁극적으로는 미래에 역사 자료로서 활용될 지속적인 가치이다. 역사적 연구의 필요에 의한 열람 활용에 대한 현재의 요청의 빈도와 미래의 요청 예측이 중요한 결정 요소가 되는 것이다.¹¹⁾

평가가 기록의 일생 중에서 초기에 행해질 때는 기록의 정보적 가치를 평가하는 것이 어려울 수 있다. 정보적 가치가 기록 자체의 내용으로부터 나오고 그 미래 활용의 빈도가 예측되기 어렵기 때문이다. 기록 시리즈의 일생 중에서 초기에는 그런 기록이 많지 않을 수 있고 정보적 가치가 잘 드러나지 않을 것이다. 그러나 총독부 기록 같이 오래된 미평가 미정리 기록들로 존재하고 있고, 사료로 활용되고 있는 기록은 정보적 가치를 평가하는 것이 더 쉽다.¹²⁾

총독부 기록 중에 2차적 정보가치가 높은 기록은 정책, 방법론, 절차의 개발에 관련된 기록일 것이다. 그러나 현존하는 총독부 기록은 이미 확정된 정책의 일상적인 적용과 시행을 다루는 기록이 대부분을 차지하며 당대 총독부 부서내에서도 지속적인 활용 가치가 없었을 기록일 가능성이 높다. 그러나 이 기록들은 대부분 ‘조선총독부 처무규정’이라는 당대의 기록관리 법규에 따라 생산 당시에 영구 기록(갑종)으로 결정된 기록들이다. 물론 이러한 결정은 아키비스트의 평가 과정을 거

11) 쉘렌버그는 기록을 우선적으로 이용하는 미래 이용자층에 대해 명백하게 언급했다. 정보가치의 중요성을 평가하는데 있어서 고려해야할 미래의 이용 가치를 언급한 점에서 그는 역사가, 사회과학자, 족보학자, 지방역사 연구자(향토사가), 고서취급자를 언급했다. Schellenberg, "The Appraisal of Modern Public Records," National Archives Bulletin 8, Washington: National Archives & Records Service, 1956, Maygene Daniels and Timothy Walsh ed., *A Modern Archives Reader: Basic Readings on Archival Theory and Practice*, 1984, p.66; 이상민, 「영구보존문서의 선별과 가치평가」, 105쪽

12) 같은 글, 108쪽

친 것이 아니고 문서의 생산자들이 “영구보존할 필요가 있다고 인정” 될 때 문서 생산자들이 내린 결정이다.¹³⁾ 당시의 매우 추상적이고 자의적인 영구 보존기록 선별 기준에 따라 기록 생산자에 의해 영구 기록으로 남게 된 것이다. 총독부 업무 담당자들이 인식하고 있지는 않았지만 이것은 젠킨슨의 선별 평가 원칙을 따른 것이다.

식민지시대 당대의 영구기록 선별 기준이 오늘날 정보가치를 측정하는 일반적인 기준과는 사뭇 다르고 실무 지침이 있었던 것으로 보이지도 않는다. 당시영구기록의 선별 기준은 “장래 예규 징증”이 되거나 “역사의 징고”가 될 기록등 추상적이고 상식적인 기준이었다. 총독부 문서관리 부서는 거기에다가 “유별편찬” 규정에 따른 기록의 종류별 유형 분류를 보존기간에 연동시켰다.¹⁴⁾ 총독부 기록의 종류별 유형 분류는 출처 조직과 업무 주제를 결합한 형태이고 오늘날 주로 보존기간의 단위가 되는 기록시리즈나 기록 클래스(class)를 가리키지는 않는다.¹⁵⁾ 이 유형 분류는 출처주의를 포기하고 업무기능을 기반으로 기록시리즈를 분류한 호주의 연방기록시리즈(CRS) 개념과도 다르다. 오늘날 한 조직의 평가정책이나 지침에서 볼 수 있는 2차적 정보가치의 존재 여부와 중요성 판별, ‘정보의 유일성’, ‘정보와 기록물의 형태’, ‘실체적인 또는 잠재적인 사용자의 수에 따른 정보의 중요성’, 내재적(실물적) 가치, 나아가 당대 사회적 표상으로서의 기록의 도큐멘테이션과 대표성 등이 고려되지 않았음은 물론이다.

13) 이경용, 「조선총독부의 기록관리제도」 『기록학연구』 제10호, 2004, 249~250쪽

14) 같은 글, 251~268쪽

15) 영국 호주 등에서는 업무 기능 분류틀(Business Functions Scheme) 안에서 기록시리즈(records series, records class) 별로 보유 기간(retention period)을 지정하고 영구 보존기록을 선별한다. 미국에서는 기록군을 구성하는 하나의 출처 안에서 기록시리즈별로 보유 기간을 지정하고 영구 보존기록을 선별한다.

국가기록원이 소장하고 있는 총독부 기록을 현재의 시점에서 가치론적 접근방식으로 평가할 때 ‘생산자에 대한 기록의 가치’는 별로 고려되지 않는다. 다음으로 총독부 기록이 포함하고 있는 내용이 “생산기관의 기원, 조직, 정책, 기능, 절차와 활동의 증거를 제공”하여 식민통치 기구의 실상을 알려주는 가에 따라 그 가치를 평가할 수 있다. 중앙과 지방에서 총독부 행정기관이 집행한 각종 식민지 침탈 정책이나 ‘내선일체’ 혹은 ‘전시동원’ 정책의 구체적인 내용과 의도를 알려주는 정보가 포함된 경우 역사적 사료 가치가 높게 평가될 것이다. 그리고 일제시대 중요한 사건이나 사회적, 정치적, 인구통계적, 경제적 경향 또는 개인에 대해 정보를 포함하고 있다면 역사가를 위한 가치가 있다고 평가될 수 있다.¹⁶⁾

총독부 기록과 같은 과거의 기록은 이와 같이 역사적 연구 가치를 기준으로 한 평가 방식으로 재평가를 하는 것이 바람직하다. 이러한 기록의 정보가치 평가 방식이 상대적으로 의미 있는 결과를 산출할 수 있다. 남아있는 생존 기록 자체만으로 전체 총독부 기록이 표상할 수 있는 사회상을 도큐멘테이션 하는 것이 불가능하다. 개별 기록군이나 기록 시리즈의 정보가치 평가 방식의 취약점은 그것이 대량 생산되는 현대의 정보 생산 유통추세에 맞지 않는다는 것이었다. 총독부 기록은 비교적 적은 분량만이 남아있다. 이 점 역시 이러한 정보가치 평가 방식이 총독부 기록의 평가에 유용하다는 것을 뒷받침한다. 정보가치의 평가에서 중요한 이슈는 미래에 유용하게 이용할 정보가 무엇일 것인가 하는 미래의 활용에 대한 예측 문제이다. 이점은 소장 기록의 재평가 문제를 논의하는 다음 절에서 검토한다.

16) 이상민, 「영구보존문서의 선별과 가치평가」, 108쪽

5. 재평가 이론에 의한 총독부 기록의 평가/재평가

영구 보존기록으로 이미 평가되어 보존되고 있는 기록의 “재평가”는 여러 가지 이론적 쟁점을 제기하며, 그 “재평가” 작업 자체에 여러 가지 함의가 있다. 보존기록 관리에서 평가의 목적은 영구 보존기록의 선별이다. 그리고 일반적으로 기록관리 업무에서 평가는 예산이나 보존시설의 역량 등 매우 현실적인 고려사항이 작용한다. 보통 재평가는 소장 기록 중에 가치 평가가 제대로 이루어지지 않은 채 기록이 이관되었거나, 보존시설의 부족으로 일정한 분량의 기록을 폐기 처리해야만 할 때 수행된다. 일찍이 미국 국가기록관리처의 레오나드 래포트는 보존가치가 없는 기록을 공공기록관에 보존해서는 안 된다고 주장했다. 공공기록관에 보존가치가 없는 기록을 보존하는 것은 예산을 낭비하는 직무 유기이며 필립 바우어가 말한 것처럼 공공의 이익에 반하는 것이다. 래포트는 보존가치가 없는 기록이 기록관에 보존되는 이유로서 첫째, 원래 평가가 잘못되었거나, 둘째, 평가 없이 이관되었기 때문이라고 했다.¹⁷⁾

기록의 재평가에 관한 래포트의 주장은 총독부 기록의 재평가에서 고려할 중요한 시사점들이 있다. 우선 재평가에도 평가자의 주관성이 작용한다는 점이다. 래포트는 기록의 평가가 잘못될 수 있는 가장 큰 이유가 정보가치의 “중요성”에 대해 아키비스트 혹은 평가자가 주관적인 판단을 내리기 때문이라고 생각했다. 즉 얼마나 중요해야 중요한 것으로 결정할 것인지에 대해 평가자의 주관적인 판단이 가장 크게 작용한다는 것이다. 테리 쿡도 기록의 사회적 맥락과 문화적 지배에 관

17) Leonard Rapport, “No Grandfather Clause: Reappraising Accessioned Records,” *American Archivist* 44, 1981, 『기록학의 평가론』, 63~64쪽

한 관련성을 인정하여 아키비스트가 자신의 사회적 가치관 및 문화적 가치를 평가 과정에 이입시킨다고 주장했다.¹⁸⁾ 평가에는 물론 사회적 동의나 관습적 동의가 끼어들 수는 있다. 붐스가 말하는 “공공의 여론”이나 학계의 주요 관심사가 중요성의 평가에 반영될 수는 있다. 쉘렌버그가 말한 증거적 가치는 조직의 기능과 활동에 대한 증거적 가치를 말하는데 이러한 증거적 가치는 사실 어떤 조직의 어떤 기록에서도 어느 정도는 찾아볼 수 있는 것이다. 역사가는 모든 기록에서 그러한 증거적 가치를 찾아 볼 수 있다. 그러한 역사가의 시각에서 평가를 수행한다면 결과적으로 폐기할 기록은 그다지 많지 않게 된다.

총독부 기록에 대한 가치 재평가작업도 이러한 정보가치 평가 방식의 한계를 벗어날 수 없다. 즉 평가자의 주관적 판단이 크게 작용할 수 있고, 그러한 이유로 인해 평가의 기준이 정밀하게 협의 조정되고 집단적으로 수행되는 평가가 아니라면 기록에 대한 평가 결과가 들쭉날쭉하기 마련이다. 단지 이 기록들이 잘 정리되고 목록이 제공되면 이 기록에 대한 역사가의 이용이 증대될 것이라는 예측이 있을 뿐이다. 그러한 예측도 현재의 일제 식민지 시대에 관한 역사 연구 추세에 대한 정확한 이해가 있어야 일단 가능한 것이다. 래포트는 기록의 미래 이용에 관한 “타당한 예상”에 대해 대단히 회의적이다.¹⁹⁾

그리하여 역사적 기록의 정보 가치의 평가는 더욱 더 협소하고 소극적인 평가가 되게 된다. 이러한 소극적인 평가를 방지하기 위해서는 해당 기록에 정통한 전문 역사가 그룹의 집단적인 검토와 분석이 필요하다. 그동안 국가기록원은 소장 총독부기록에 대한 미래 이용에 관한

18) Terry Cook, “Mind Over Matter: Toward a New Theory of Archival Appraisal,” Barbara Craig ed., *The Archival Imagination: Essays in Honour of Hugh A. Taylor*, Association of Canadian Archivists: Ottawa, 1992

19) Leonard Rapport, “No Grandfather Clause: Reappraising Accessioned Records,” 『기록학의 평가론』, 75쪽

예측을 기반으로 소장 총독부 기록에 대한 잠재적인 이용을 활성화시키기 위해 ‘경무’ ‘외사’ ‘법무’ 등 출처/주제별로 해제 작업을 진행했다. 해제 작업을 실제로 수행한 역사 연구자들을 조직화하여 집단적인 검토와 분석을 통해 총독부 기록의 미래의 이용에 관한 “타당한 예상”을 최소한이나마 도출해 낼 수 있을 것이다. 그러한 전문가 집단의 예상은 역으로 소장 기록의 재평가에 결정적인 영향을 줄 수 있다.

반면에 마크 그린 같은 미국의 공리주의자들은 “이용이라는 요소가 평가/재평가의 전제”라고 믿었다. 즉 “이용도가 낮고 규모가 큰 시리즈는 보존하지 않는다”는 관점을 기본 전제로 갖고 있다.²⁰⁾ 총독부 기록은 그동안 정리가 안돼서 그런 것인지 역사적 사료로서의 이용이 극히 저조했다. 그래서 기존의 통계를 기준으로 “기록의 활용”이라는 요소를 평가에 적용하는 것은 의미가 없다. 총독부 기록이 80년대부터 이관되었다면 이미 20년 이상 경과되었는데 필자가 알기로 총독부 기록의 해제집이 발견되고 세부목록이 제공되기 시작한 것은 2000년이 지나서이다.²¹⁾ 생산된 지 60년이 지난 3만여 권의 역사기록이 오랜 기

20) Mark Green, “The Surest Proof: An Utilitarian Approach to Appraisal,” *Archivaria*, no. 45, 1998, 『기록학의 평가론』, 93~156쪽

21) 국가기록원이 소장하고 있는 총독부 기록은 문서류 약 3만2천권 정도이고 지적원도/임야원도 등 도면이 약 94만매이다. 모두 마이크로필름으로 촬영되어 있다. 해제작업은 2000년부터 시작되어 현재 출처/주제별로 6권이 간행되었다. 전체 소장 총독부 기록 중에서 세부목록이 제공되는 기록이 얼마나 되는지는 알 수 없으나 일부 기록의 문건 목록이 온라인으로 제공되고 있다. 그러나 계층별 기술이 되어있지 않은 국가기록원의 검색 체제로 인해 소장 기록철 목록을 검토한 후에 기록철 별로 문건을 찾아볼 수 있게 되어 있지 않아 이용에 매우 불편하다. 조선총독부의 조직 기능 분석 미비로 인해 출처, 즉 생산기관으로도 검색되지 않는다. 생산기관명에 내무국 토목과를 입력한다면 아무런 검색결과도 얻을 수 없다. 총독부 기록에는 한 문건에도 수많은 첨부문서가 있는데 국가기록원 DB에서 검색된 문건 ‘세부목록’에도 첨부 문서의 목록은 제공되지 않고 있다. 도시계획 기록 평가 프로젝트에서는 샘플로 선별한 기록철의 기록철별 문건목록을 작성하고 문건별 첨부 문서의 목록을 작성했다.

간 동안 기술 정리 되지 않은 채 사실상 방치되어 왔었던 것이다. 예전에는 역사 연구자들이 정부기록보존소의 기록을 열람하는 자체가 매우 어려운 일이었다. 당연히 이러한 총독부 기록의 정리되지 않은 상태와 기록에 대한 접근 제한은 역사기록의 활용을 심각하게 저해했다. 기록 관리기관이 필요한 인적 물적 자원을 확보하지 못하고 있을 때 이것은 다소 일반적인 현상이다. 1992년 앤 고든이 작성한 미국의 기록유산 활용에 관한 보고서는 기록의 활용에 대한 최대의 장벽이 연구자가 기록관을 방문할 수 없었다는 것과 기록이 기술 정리되지 않아서 열람할 수 없었다는 사실이라고 지적했다.²²⁾ 총독부 기록의 해제집이 나오기 시작한 2000년 이후 발간된 해제집이 다룬 출처/주제의 기록에 대한 학술 열람이 얼마나 있었는지 아무런 통계도 없다. 총독부 기록을 제대로 재평가하기 위해서 공리주의적 접근방식에 따른 향후 역사적 활용에 대한 타당한 예상이라는 작업을 하기에 앞서 사실상 기록을 이용될 수 있게 기본적인 정리 기술이 필요한 상황이다. 한편 재평가를 통해 기술 작업의 여부나 우선순위를 정하는 것이 합리적일 수도 있다. 이 경우 역시 역사적 정보 가치에 대한 평가를 총독부 기록 중에서 “기록 시리즈별로 평가하여”(아직 총독부 기록은 기록 시리즈로의 분류가 되어 있지 않다) 기록 활용을 위한 기술 작업을 순차적으로 수행하는 것이 타당할 것이다.

재평가 작업은 실제로 소장기록의 분량을 감축시킨다. 총독부기록의 경우 보존시설의 부족으로 일정한 분량의 기록을 폐기 처리해야만 할 때 총독부 기록을 평가하여 폐기를 고려하지는 않을 것이다. 다음 절에 논의할 기록의 내재적(실물적) 가치 때문이다. 레포트는 미국 국가 기록관리처가 소장하고 있던 전시 ‘임금조정위원회’의 기록을 예를 든

22) Mark Green, “The Surest Proof: An Utilitarian Approach to Appraisal,” 『기록학의 평가론』, 132~133쪽

다. 이관 시점에 평가할 당시 서가길이 700피트였던 기록이 재검토를 거쳐 175피트로 줄어들었고 그 후 20년 후에는 다시 24피트까지 감소했다. 래포트는 그것마저도 분량을 반으로 줄일 수 있다고 생각했다.²³⁾ 이 사례가 암시하는 것은 단지 ‘폐기 여부를 검토하기 위한 재평가’라는 이슈보다는 시간의 흐름과 상황의 변화에 따른 평가 기준의 변화와 보존가치에 대한 사람들의 인식 변화와 관련된 이슈가 평가에 작용한다는 점이다. 향후 50년, 100년 후에도 총독부 기록이 오늘날과 같은 역사기록으로서의 비중을 차지할 것인가에 대한 문제의식이 있을 수 있다. 호주 국가기록관은 1940~70년대까지 약 30년간 적절한 보존 가치의 평가 없이 연방기록을 수집했고 오늘날 소장 기록물의 가치를 재평가하는 작업을 대규모로 수행하고 있다. 1998년부터 소장기록물 가치 재평가 작업 시작하여 서가길이 500Km의 기록물을 2005년 현재 350Km로 줄여 무려 150Km(30%)를 감축했다. 이 중에는 한시보존기록물이 포함되어 있다. 2005년도의 연례보고서에 따르면 호주 국가기록관은 2002~3년간 22.8 km, 2003~4년간 8.1km, 2004~5년간 8.2 km 서가길이에 해당하는 기록을 재평가 하기위해 검토했다. 이것은 전체 기록 소장량의 10%를 재평가한 것이다.²⁴⁾ 총독부 기록 같은 많지도 않은 “고기록”의 경우 일부러 기록의 분량을 줄이기 위해 재평가하지는 않을 것이다. 그래도 약 3만권에 달하는 총독부 기록의 보존비용은 94만매에 달하는 도면의 보존비용을 제외하고도 지난 60년간 180억 원이 소요된 것을 추정된다.²⁵⁾ 그러므로 단지 역사 기록으로서 그만한 장기

23) Leonard Rapport, “No Grandfather Clause: Reappraising Accessioned Records,” 『기록학의 평가론』, 72~73쪽

24) National Archives of Australia, *Annual Report 2004-05*, 2005, p.23

25) 국가기록원의 연간 예산과 소장 기록의 분량을 계산하여 현재 화폐가치로 기록 1권당 보존비용이 연간 약 1만원이 든다고 추정했다. 94만매의 일제시대 도면의 보존비용은 이보다 훨씬 더 많을 수도 있다. 보다 정확한 비용 통계를 위

적 보존을 요하는 정보적 가치를 가지고 있는지 평가할 필요는 있다.

소장 기록의 재평가 작업에서는 ‘비용-이익 분석과’에 동조하는 데이비드 베어먼이 제기한 위기관리(risk management) 방식을 적용할 수도 있다. 위기관리 분석은 그 기록이 없다면 얼마만큼의 문화적, 권리적, 재정적 손실이 발생할 것인가에 대한 분석을 기초로 기록의 보존 여부와 보유기간을 결정하는 것을 말한다. 그러나 여기에도 현실적인 측정의 문제는 있다. 기록이 없음으로 발생하는 조직의 재정적 손실을 추정하는 일이 상대적으로 가능할 수도 있는 반면에 문화적 권리적 손실에 대한 측정을 하기는 매우 어렵다. 총독부 기록 같은 역사적 기록에 대해 ‘위기관리’ 평가 접근 방식을 취하는 것은 적절하지 않게 보인다.

6. 기능 기반 평가와 다큐멘테이션 전략의 적용

현대의 기록 평가에 나타난 중요한 변화는 기능에 기반한 평가 방식이 도입된 것이다. 가치에 근거한 평가의 대안으로서 기능적 평가 혹은 또한 거시적 평가 방식이 제안되었다. “기능적 평가란 조직의 기능이 문서화되었는지 판단하고, 어떤 사무실이나 개인이 그들의 기능을 수행하면서 기록을 생산하였는지를 확인하고, 그 기능을 가장 완전하고 간결하게 문서화한 기록을 선별함으로써 기록의 영속적 가치를 감정하는 과정”이다. 기능적 접근방식은 기록 자체보다는 기관의 기능과 구조에 일차적으로 초점을 맞추므로써 아키비스트의 편견을 최소화하

해서는 기록의 평가 정리 기술 이용에 드는 인건 비용과 보존비용(보존서고 건축비, 보존처리 비용, 보존환경 유지 비용, 보존 전문인력 인건비를 포함한 기록보존 비용)에 보존기록의 분량을 대비하여 계산되어야 할 것이다.

도록 기획되었다. 기능적 접근방식은 기록물이 담고 있는 정보가 아니라, 기록물 출처의 중요성, 기록물의 생산 목적에 일차적 강조를 두고 있다. 요약하자면 기능적 평가는 기록을 생산한 기관의 기능과 구조에 초점을 둔다.²⁶⁾

가치에 근거한 전통적인 평가 방식은 20세기 후반에 들어와서 영속적 가치를 가진 기록을 감정해내지 못했다고 인식되었다. 마이클 쿡은 대표 저술한 ICA/ITRMT의 공공기관을 위한 훈련교재 『기록물 평가시스템』에서 다음과 같은 이유를 들었다. 첫째, 아무리 객관적이거나 견문이 넓은 아키비스트라도 모든 기록의 잠재적인 이용자와 기록 이용을 예측하기는 불가능했다. 둘째, 20세기 후반 이후 기록이 생산되는 양이 너무 많아져서 아키비스트들이 잠재적 가치를 가지는 정보를 감정하기 위해 기록철이나 문건별로 모든 기록을 조사할 수는 없는 현실이 되었다. 셋째, 가치에 근거한 접근 방식은 기록의 주제를 중시하여 기록 출처(기록생산의 조직적, 기능적 맥락)의 중요성을 경시하는 경향이 있었다. 넷째, 어떤 기록이 장기간 또는 영구적 토대 속에서 보존되어야 하는지를 결정하는데 있어서 아키비스트의 관심과 편견이 너무나 많이 작용함으로써, 아키비스트의 관심과는 다른 관심을 가진 사람들에게 의한 연구에 손상을 줄 수 있다는 우려가 있었다는 것이다.²⁷⁾

첫 번째 이용의 예측에 대해서는 재평가에 관한 절에서 검토했다. 총독부 기록의 경우는 잘 정리된 목록과 기술이 작성되어 있으면 사료로서의 활용이 증대되리라고 쉽게 예상할 수 있다. 단, 이것은 향후에 식민지시대에 대한 역사 연구가 활발하게 추진되어야 한다는 것을 전제로 한다. 한국사의 연구 자체가 침체되거나 전문연구 인력이 감소한

26) ICA/IRMT, *Building Records Appraisal Systems*, 남희숙 역, 『기록물 평가시스템』, 54쪽

27) 같은 책, 53쪽

다면 이 기록의 활용이 증대될 수 없다. 이 경우 재평가는 내용의 분석과 첨부 문서의 목록 작성 등 기술 작업에 치중하게 된다. 두 번째 이유는 총독부 기록 같이 한정된 분량으로 잔존하고 있는 기록군에는 별로 해당되지 않는다. 아키비스트의 주관성에 대한 네 번째 이유도 재평가에 관한 절에서 논의했다. 아키비스트에게 끼치는 당대의 사회적 배경과 공공의 여론의 영향을 인정하면서 아키비스트의 전문적 식견과 풍부한 경험에 대한 신뢰와 존중, 평가자 한 개인의 판단이 아닌 집단적 평가 협의 방식의 채택으로 선별 평가 결정에 있어서의 아키비스트의 주관성을 최소화하는 것으로 좁혀갈 수 있다. 앞에서 말했듯이 기록 자체보다는 기관의 기능과 구조에 초점을 맞춘 기능적 접근방식으로 아키비스트의 편견을 최소화할 수 있다고 보는 견해가 있다. 이 절에서는 세 번째 이유, 즉, 기록생산의 조직적, 기능적 맥락의 중요성의 분석에 의한 평가 수행의 필요성을 총독부 기록에 적용하는 문제를 검토해 본다. 아울러 다큐멘테이션 전략이 총독부 기록의 평가에 어떻게 적용될 수 있고 어떠한 성과를 가져올 수 있는지 검토해 본다.

도큐멘테이션 전략에 의한 평가 접근 방식은 기능적(거시적) 분석과 마찬가지로 셀렌버그식의 기록의 개별 가치 중심적 평가방식을 기피한다. 도큐멘테이션 전략은 “현재 지속되고 있는 이슈, 활동, 기능, 주제 등이 적절하게 기록으로 생산되는 것을 보장하기 위해 수립한 계획”을 말한다. 이에 따라 생산되어야 할 기능과 활동이 분석되고 생산할 기록을 결정한다. 기록 선별은 복합적이고 상호연관된 다변적인 기관에서의, 상호관련된 복합적인 기능을 가진 기록이 생산되고 연구 보존기록으로 지정되는 방식으로 선별된다. 도큐멘테이션 전략과 거시적 접근 방식 사이에는 미묘한 차이가 있다. 거시적 접근 방식은 사회의 이해에 가장 중요한 조직, 기능을 식별하려고 노력한다. 이 접근 방식에서는 출처가 가장 중요하다. 거시적 기능분석은 이미 결정된 권한과

기록생산 주체에 대한 구조 기능 분석을 통해 평가한다. 반면에 도큐멘테이션 전략 접근 방식은 현재나 미래의 가능한 동향 (예측되는 이용의 동향이나 주제)에 초점을 맞춘다. 그러나 거시적 접근 방식은 미래의 유용성을 “추측”하는 것을 거부한다.²⁸⁾

김익한 교수는 총독부 불균형 잔존 행정기록의 평가 방법론으로서 “당대의 정책·제도 변화에 대한 컨텍스트를 파악하고, 이를 수행한 조직의 핵심기능을 종합하여 거시 평가의 틀을 만들고, 여기에 현존 문서를 배치하는 도큐멘테이션 과정, 이 과정에서 가치가 높은 기능과 관련된 기록이 소수라는 점, 즉 기록의 재현성이 불완전한 것을 보충하기 위한 다른 역사적 자료의 적극적 이용과 적극적인 기록수집 방안을 함께 강구할 필요가 있다”고 주장했다.²⁹⁾ 이것은 잔존 기록을 통한 “역(逆) 도큐멘테이션 전략”이라고 말할 수 있다. 다만 이러한 거시평가의 틀을 만들기 위해서는 “당대의 정책·제도 변화에 대한 컨텍스트를 파악하고, 이를 수행한 조직의 핵심기능을 종합”하는 선행 연구가 필요하다.

이런 맥락에서 총독부 도시계획 기록 평가 프로젝트를 통해 총독부의 도시계획(“시가지계획”) 제도에 관한 연구가 수행되었고, 도큐멘테이션 전략과 거시적 기능분석 방법론을 적용하여 총독부 기록 생산과 도시계획사업의 사회적 컨텍스트를 연구하고 총독부 조직 기능을 분석하여 그 조직 기능 위계에 따른 가치를 부여하려는 시도가 있었다.³⁰⁾

28) Tyler O. Walters, “Contemporary Archival Appraisal Methods and Preservation Decision-Making,” *American Archivist* 59, 1996, p.333. 도큐멘테이션 전략은 리처드 콕스나 헬렌 사무엘스가 주창했다. Richard Cox, “The Documentation Strategy and Archival Appraisal Principles: A Different Perspective,” *Archivaria* 38, 1994; Helen Willa Samuels, “Who control the Past,” *American Archivist* 49, 1986. 두 편 다 『기록학의 평가론』에 번역되어 있다.

29) 김익한, 「불균형 잔존 행정기록의 평가방법 시론 - 조선총독부 공문서의 평가 절차론 수립을 위하여」 『기록학연구』 13호, 2006, 196쪽.

특히, 이승일은 거시적 기능 분석과 도큐멘테이션 전략을 총독부 도시 계획 기록의 평가에 적용하려고 시도했다.³¹⁾ 이승일은 총독부 연구 보존기록의 “기록의 선별 배경으로서의 사회적 컨텍스트”와 “기록의 선별 요건으로서의 [총독부] 조직 및 기능의 가치 서열화”를 규명하려고 시도했다. 이승일은 도시계획 기록이 해당되는 토목 문서군의 문서량이 많다고 하여 “해당 기관의 기능 및 활동의 다양성”을 의미하며 그것을 이 기록군을 생산한 내무국 토목과의 기능 및 조직의 중요성을 판단하는 근거로 삼고 있다. 그러나 그러한 추론의 근거가 폐기를 면한 잔존한 기록을 대상으로 한 불완전한 통계라는 점과 ‘정책의 집행 기록’의 분량이 역사 연구에 그 보다 더욱 중요할 수 있는 ‘정책 결정 기록’보다 훨씬 많다는 상식에 비추어서 이 기록군에 대해 “조직 및 기능의 가치 서열화”를 하는데 그 기본 전제가 잘못되어 있다고 보인다. 역주에서 무리가 있을 수 있다고 말하면서도 그러한 전제를 조직 기능의 가치서열화 작업의 논조에는 그대로 적용하고 있는 것은 잘못이다.³²⁾

이승일은 역사 연구의 최근 동향을 조사하여 독립운동과 민족운동, 식민정책과 지배기구에 관한 연구가 많은 상황을 파악했다. 그런데 “식민지 조선의 도시화가 [역사 연구의] 대표적 주제로 부각된 것은 아니라고” 하면서 “이와 같은 연구 경향을 [”한국 역사학계의 특수성에 따른 결과로 볼 수 있기 때문에”] 곧 바로 기록의 가치와 연결시킬 필

30) 이명규, 「일본 본국과 조선총독부의 도시계획 비교연구: 도시계획법령을 중심으로」, 한국국가기록연구원 심포지엄 겸 기초학문 육성과제 중간발표회, 2005; 이명규, 「한국과 일본에서의 시구개정의 비교분석에 관한 연구」, 한국국가기록연구원 기초학문 육성과제 2차년도 발표회, 2006; 이승일, 「총독부 공문서의 기록학적 평가」, 『기록학연구』 12호, 2005

31) 이승일, 같은 글, 특히 197~232쪽

32) 같은 글, 201쪽

요는 없다”라고 단정한다. 식민지시대 역사 연구의 대표적 주제가 아닌 식민지 도시화 관련 기록을 평가하고 정리하는 작업이 “균형 잡힌 역사학 구성을 위한 기초자료의 정리와 보존의 측면에서 기록학의 임무가 중시될 필요가 있다는 것을 보여주는 것”이라고 주장한다.³³⁾ 필자는 일제 식민지시대 전공자는 아니지만 우리나라의 근대사 연구 동향이 “한국 역사학계의 특수성”에 의해 결정되고 있다고 보지는 않는다. 이러한 역사 연구 동향은 오히려 식민지를 경험한 국가의 역사에 보편적으로 나타나는 현상이다. 기록학의 임무가 그러한 부편적인 역사 연구 동향을 부정하는 것도 아니고, 그러한 동향의 영향에서 벗어나는 것도 아니다. 사회사 연구가 증대되면서 식민지 일상생활과 식민지 도시 형성에 관한 연구가 나오고 있는 것은 사실이지만, 이 또한 식민지 역사의 한 부분을 연구하는 것이며 일제 식민지배하의 한국인의 삶과 삶의 조건에 관한 역사 연구이다. 오히려 식민지시대 도시화·공업화 문제는 식민주의 역사 연구의 중요한 부분이다. 일제의 식민정책과 지배기구에 관한 연구의 일환이다. 한편 식민지 도시화의 연구는 식민지 근대화론을 검토할 수 있는 연구이기도 하다. 일본의 연구자들이 조선과 대만의 식민지 도시화 연구에 관심을 갖는 이유는 그들이 “식민지 근대화론”을 믿고 강화하려 하기 때문이다.

기록이 가진 행정적 중요성에 대한 당대 기록생산자의 평가에 따라 당대의 중요한 역사적 사회 현상을 가늠할 수 없다는 것은 역사연구의 상식이다. 기록에 대한 훈련을 받은 역사가라면 식민지 기록에 대해 젠킨슨이 말한 기록 생산의 선의성과 “불편부당성”을 믿지 않는다. 역사 기록의 중요성에 대한 인식은 역사적 연구의 관심에서 나오고, 그러한 관심의 배경에 후대 사회의 정치적 사회적 요소가 작용하는 것은

33) 같은 글, 204쪽

당연하다. 다만 당대에 왜 도시계획 기록이 영구 보존기록이 되었는가는 질문에 대한 답으로 당대에 식민지 행정관료들이 중요하게 인식한 시가지계획 사업의 기록으로서의 행정적 가치의 평가를 지적하는 것은 옳다. 어떤 기록을 당대에 기록생산자가 중요하게 인식했다고 하는 것은 당대에 그것을 생산한 조직 기능의 중요성을 말해준다. 이러한 분석은 역사연구에도 도움이 된다. 그러나 이러한 요소는 역사 보존기록 가치의 재평가의 기준으로 적용하기 보다는 기술에 들어 갈 기록의 배경 정보로 유용하다. 그런 의미에서 이승일이 제시한 “1930년대 식민지 조선에서의 도시계획과 사회적 컨텍스트”의 설명은 매우 유용하다.³⁴⁾

총독부 기관 및 기능의 위계에 따라 기록의 가치를 서열화하려는 이승일의 시도는 캐나다의 기능 평가 방식에 따른 것이다. 도시계획 평가 프로젝트에 참가한 연구자들에 의한 총독부 조직 구조에 관한 연구는 일정한 성과인 동시에 해당 기록의 평가를 하기 위한 기초 작업이 된다. 그러나 이러한 연구도 자원과 시간의 제약으로 어느 한 시점에서 총독부 조직 구조에 대한 연구가 될 수밖에 없는 취약점이 있었다. 이승일은 총독부 내무국 토목과의 기관 위상 및 기능의 위계를 중간 조직 “B”로 분류했다. 거기에는 “인원 및 예산 규모가 큰 조직”이라는 근거가 제공되었다. 이승일이 적용한 총독부 기구의 “조직위계 결정 요소”와 “기능 서열 결정 요소”는 상당히 흥미롭다. “조직위계 결정 요소”에는 각 결정 요소의 범주가 구체적일 뿐 아니라 그 범주에 해당되는 조직 부서를 예시했다. 아쉬운 것은 이러한 조직 위계 재구성의 근거가 될 수 있는 연구 근거가 나타나 있지 않다.³⁵⁾ 그러나 이러한 결

34) 같은 글, 208~213쪽

35) 같은 글, 218쪽, 2233~224쪽. 별다른 주석이 없는 것으로 보아 이승일이 직접 고안한 것으로 보인다.

정 요소에 비단 당대 총독부 행정관료가 가졌던 중요도 인식 뿐 아니라 후대의 역사 연구에 필요한 중요도에 대한 인식을 반영시켜 세련된 “서열 결정 요소”를 작성할 수 있다면 총독부 기록 전체의 재평가작업 뿐 아니라 정부 수립 이후 행정 조직의 조직 및 기능 서열 분석에도 적용할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 연구는 도시계획 기록 평가 프로젝트의 필수적인 기초 작업이며 아주 소중한 연구 성과이다. 한편 총독부 도시계획 기록의 평가 자체만을 통해서도 기록생산 주체의 조직과 기능을 전반적으로 분석하여 역으로 그 맥락과 배경을 보존가치 판단의 근거로 삼고, 식민지 사회의 전체 대표상을 재구축하는 도큐멘테이션 전략을 적용하는 것은 무리라고 생각한다.

7. 식민지 기록으로서의 특성에 의한 평가

일제 식민지 통치기록은 모두 영구 보존기록으로 평가해야 할 것인가? 행정기관의 지하서고나 헌 책방에서 썩고 있다가 어느 날 우연히 발견되는 조선총독부에서 생산한 기록은 모두 영구 보존기록이 될 수 있는가? 필자의 판단은 “그렇다”이다. 대부분의 국가기록관은 어느 일정 시기 이전에 생산된 기록을 그 희소한 존재 가치와 가지고 있을 수 있는 내재적 가치로 인해 영구 보존기록으로 인정하고 있다. 대개 그 국가의 특정한 의미가 있는 역사적 시기를 기준점으로 하여 그 이전에 생산된 기록, 특히 공공기록은 영구 보존기록으로 지정하고 있으며, 특정한 시기를 법령으로 못박고 있는 경우가 대부분이다. 쉘렌버그에 따르면 독일은 1700년, 영국은 1750년, 프랑스는 1830년, 미국과 이탈리아는 1861년이 그 영구 보존기록 결정 연대이다. 기록에 있어서 나이

가 존중되는 방식의 표현이다.³⁶⁾

이런 경우 우리가 더 절실하게 필요한 것은 총독부 식민지 기록 자체의 보존 가치의 평가 문제라기보다는 그 기록에 대한 맥락의 분석과 내용의 분석이다. 맥락과 출처를 잃은 상태이기 쉬운 일제시기 기록을 정확히 이해하고 이용할 수 있게 하기 위해서 기록에 대한 맥락의 분석과 기록 내용의 분석이 먼저 수행되어야 할 작업이다. 기록학에서 말하는 기록의 “맥락정보”와 “배경정보”의 재구축 작업이 수행되어야 하는 것이다. 식민통치 기록의 특성상 이러한 작업은 역사적 훈련과 시대적 배경에 관한 전문적 지식이 있어야만 가능하다는 것은 두말할 나위 없다. 그러나 그 전문 작업자들이 기록관리와 기술 및 평가에 관한 숙련된 지식과 실무적 경험이 부족하다면 역으로 역시 기록의 “맥락정보”와 “배경정보”의 재구축 작업이 또 다른 의미에서 부실해 질 수 밖에 없다. 역사 연구의 당파적 시각에 의해 기술 정보가 편향될 수도 있다.

한편 현존하는 식민지 기록이 우리가 일본의 조선 침략과 지배의 실상을 이해하는데 있어서 일본 본국의 기록과 비교하여 무슨 차이 혹은 차별성이 있는가를 밝혀야 할 필요성이 있다. 이것은 그 기록이 일제 식민통치의 실상을 밝히거나 이해하는데 얼마나 중요한 기록인가를 판단하는 것에 달려 있다. “폭도에 관한 편찬”이 “경성시구개정에 관한 건” 보다 일제의 조선 침략의 실상과 일제 침략에 대한 조선인의 저항을 이해하는데 더 중요한 기록이라는 데에는 이견이 없을 것이다. 일본의 관련 기록과 이 도시계획기록을 직접적인 연관성은 파악되지 않았지만 이명규의 제도적 배경 연구는 식민지에서의 정책 수립 및 시행과 공통점과 차이점이 “제도적 배경”과 맥락을 이해할 수 있는 단서를 제공했다.

36) Theodore Schellenberg, “The Appraisal of Modern Public Records,” *A Modern Archives Reader: Basic Readings on Archival Theory and Practice*, p.64.

그런데 우리는 일본에 일제 식민통치의 실상을 밝혀줄 어떤 다른 기록이 얼마나 더 많이 있는지 알지 못한다. 일본은 일본의 대아시아 관계, 특히 식민지 지배에 관한 기록을 ‘아시아역사자료센터’(JACAR)시스템을 통해 기록목록과 이미지를 온라인으로 제공하고 있다.³⁷⁾ 이 역사자료 포털에서 제공되는 기록의 내용을 훑어보면 일본 식민지 지배의 “공정적인” 부분-“식민지 근대화”나 “일본의 선의”-을 증거해 주는 기록이 주류를 이루는 것처럼 보인다. 이것은 역사기록의 체계모니를 통해 일본 중심의 역사관을 전파하려고 하는 또 다른 일본판 “동북공정”이 아닌지 의심스럽다.

식민지기록의 사료로서의 중요성의 판단은 이것은 현재 수행되고 있는 역사적 식민지 시대 연구의 경향과 역사학의 “유행”에 따라, 시대에 따라 달라진다. 식민지시대에 관한 역사적 연구의 사조는 그동안 변해왔고 앞으로도 변하기 마련이다. 식민지 수탈론이나 친일 행위 및 친일파 재산 관련 연구가 작금에 집중적으로 연구되는 추세이지만 수십년 후에 어떠한 주제가 더 연구의 집중적인 대상이 될 지 알 수 없다. 다만 확실한 것은 현재의 관심과 사료적 중요성의 판단에 따라 미정리된 역사 보존기록의 정리 우선순위도 결정된다는 사실이다. 향후 식민지 시대의 사회사와 도시변천사를 연구하는데 있어 일제 도시계획 기록은 중요한 사료가 될 수 있다. 그러나 도시계획기록의 평가와 정리작업이 단지 사회사와 도시변천사를 연구하는데 일조하기 위한 것은 아니다. 그것은 단지 이 평가/재평가 프로젝트 작업의 부수적인 결과일 뿐이다. 앞서 언급한 기록의 미래 이용의 예측에 관한 주제는 아키

37) ‘아시아역사자료센터’는 2001년 설립되었다. 일본 국립공문서관, 외교사료관 등 일본의 보존기록관이 소장하고 있는 역사 자료의 목록과 기록 이미지를 인터넷을 통해 이용할 수 있게 해준다. 이 웹사이트는 일어, 영어, 중국어, 한국어로 제공된다. <http://www.jacar.go.jp/index.html>

비스트가 기록관리적으로 정리되지 않은 기록을 정리할 때 어떠한 기록부터 정리해야 할 것인가라는 매우 중요한 이론적, 실무적 원칙의 문제를 제기한다.

총독부 도시계획 기록의 평가에서는 중앙행정 기록과 지방행정 기록, 그리고 관련 민간기록 간의 연관성의 파악과 그에 따라 상대적인 가치를 평가하여 가치를 부여하려는 시도되었다. 또한 국가기록원 소장 도시계획 기록이 당대 식민지 사회의 도시화 “근대화” 부분을 도큐멘테이션하는 대표적인 사회적인 표상으로서의 기록이 될 수 있을지를 판명하려고 했다. 그리고 이렇게 도시계획 기록에 적용하는 방식을 전체 총독부 기록에 적용할 수 있는지 검토하려고 시도했다. 도시계획 기록의 평가는 중앙의 식민통치와 지방차원의 식민 통치의 연관관계를 어느 정도 규명해 주었다. 정책 기록이 결핍된 가운데 시가지계획 집행 기록의 분석을 통해 중앙과 지방간의 업무 절차와 지시체계 등이 기록의 형식과 내용에서 나타나는 것을 파악했고 이것은 평가 내용의 일부로 기술되었다.

시가지계획의 실행을 둘러싸고 지방 행정기관을 일방적으로 지시 감독하는 총독부 중앙행정기관의 특성이 나타나고, 시가지계획위원회의 행정기록과 회의록을 통해 사회적 이슈와 식민지 지방 주민의 대응 등을 파악할 수 있다는 것이 밝혀졌다. 시가지계획위원회 기록을 통해 총독부 중앙행정기관의 일방적인 정책 결정과 지방에 대한 지시, 지역의 문제와 지역 주민의 의견의 내용이 파악될 수 있을 것으로 보인다. 이 기록의 연구를 통해 식민지 중앙행정과 지방행정의 관계와 그러한 식민행정체계의 특성과 효율성, 그리고 식민지 피지배층의 대응을 규명할 수 있을 것이다. 따라서 식민통치체계를 이해하는데 중요한 하나의 주제가 이 도시계획 기록의 평가 작업으로 그 규명의 단서를 제공해 주었다고 할 수 있다.

조선총독부라는 중앙의 식민통치기관의 정책이 비록 원래 생산되었을 고차원의 정책 기록이 없는 상황일지라도 집행과정에 관한 미시적인 도시계획 기록의 분석 작업을 통해 식민지의 부분적인 사회상과 해당 지역에서의 식민통치의 측면을 규명할 수 있게 해 줄 수 있다. 도시계획 기록을 샘플링하여 평가할 때 이와 같은 미래이용 효과를 기대하는 것이다. 식민지 지방행정에 관한 기록이 다수 존재하는 경찰, 노동, 문화 부분에서도 미시적인 집행 기록 중에 중요한 총독부 중앙의 정책을 파악할 수 있게 하는 기록이 다수 있을 수 있음을 유추할 수 있다. 이를 통해 여러 가지 역사적인 사실을 새롭게 확인하거나 그에 따른 새로운 해석이 가능할 수 있다는 평가를 내릴 수 있다. 도시계획 기록 재평가 프로젝트를 위해서 시도된 기초적인 제도적 사회적 배경 분석과 조직 기능 분석 작업은 이 평가 프로젝트 결과물로서의 세부목록의 기술과 기록 내용의 소개라는 기본적인 정보 제공 이외에도 분명 긍정적인 의의가 있다.

8. 일제 식민지 기록의 내재적(실물적) 가치 문제

총독부 기록은 대부분 유일한 기록이다. 우리는 기록의 속성으로 증거성과 유일성을 든다. 총독부 기록의 유일성은 기록생산의 과정에서 비롯된 유일성과 우연히 남아 있게 된 기록이라는 희귀성을 모두 가리킨다. 여기서 “유일한” 기록은 모두 “중요한” 기록인가라는 문제가 제기된다. 일본 식민지 통치와 침탈을 더 잘 증거해 줄 수 있는 중요하지만(혹은 중요할 거라고 생각하지만) 없어진 총독부 기록이 더 많이 존재했었을 수 있다. 지금은 유일하다고 하지만 어디선가 다량으로 혹은

더 완전한 형태로 새로운 기록이 발견되어 현재의 총독부 기록보다 더 “중요한” 정보를 제공해 줄 수도 있다.

기록이 실물적(내재적) 가치를 가지려면 다음과 같은 경우에 해당되어야 할 것이다. 즉, 1. 의미 있는 기록 생산의 경우에 해당되거나 또는 중요한 사례로서 연구 대상이 되는 물리적 형태를 가진 기록, 2. 미학적 또는 예술적 가치가 있는 기록, 3. 독특하거나 신기한 형태의 기록, 4. 오래되어서 독특한 성질을 나타내는 기록, 5. 전시 가치가 있는 기록, 6. 진본성, 생산연대, 저자, 기타 성질이 의문시되어 중요한 기록이고 물리적 검사를 통해 판별될 수 있는 기록, 7. 역사적으로 중요하거나 유명한 인물, 장소, 사물, 사건과 직접 관련됐기 때문에 대중의 관심을 끄는 기록, 8. 기관의 법률적 기초를 수립했거나 지속시키는 증거 기록으로서 중요성을 갖는 기록, 9. 고위급 정책 결정의 증거기록으로서 중요성을 갖는 기록 등이다. 본원적 가치 혹은 실물적 가치에 관한 이러한 개념은 북미에서 오랜 기간 동안 평가 원론서의 역할을 수행한 제랄드 햄의 책 『보존기록과 매뉴스크립트의 선별과 평가』에 잘 정리되어 있다.³⁸⁾

이러한 기준에 비추어서 총독부 기록과 도시계획 기록이 어느 정도 그 실물적 가치를 갖는지 평가할 수 있다. 위에 열거된 실물적 가치 평가 요소 중에 총독부 기록은 일본의 식민지 통치에 대한 증거 기록으로서, 전시 가치가 있거나 역사적 주제를 다루는 방송 프로그램에서 실물 기록을 시각적으로 제공하여 프로그램의 효과를 높이는 가치가 있다. 총독부 기록 중에는 서명이나 필사 등 “미학적” 가치 요소를 담고 있는 기록도 있다. 이것은 “의미 있는 기록 생산의 경우에 해당”되기도 한다. 특히 행형기록 등은 역사적으로 중요한 인물 장소 사건 등에 관해서 인

38) Gerald Ham, *Selecting and Appraising Archives and Manuscripts*, Society of American Archivist: Chicago, 1993, p.60

상 깊은 시각적인 이미지를 제공하므로 실물 기록으로 보존 활용하는 것이 필요하다. 실제로 많은 총독부 기록이 역사적 주제를 다룬 방송에 이용되고 있다. 총독부 기록 중에서도 도시계획 기록은 그 이용을 위해서 원본을 보존해야 하는 실물적 가치가 있는 기록이다. 도시계획 기록에는 많은 채색 도면이 있다. 흑백으로 된 마이크로필름으로는 도면을 이용하기 어려울 정도로 도면에는 채색 부분이 많이 있다. 총독부 기록 도면은 또 특이한 지질로 된 도면 크기의 기록상자에 담겨져 눌혀서 보존되고 있다. 이 기록상자는 수십 년이 지났어도 내부의 도면기록을 잘 보호하고 있다. 이것은 보존과학 측면에서 연구될 수 있는 대상이다. 도면기록을 보존하고 있던 대전의 보존서고에 누수가 발생하여 스프링클러가 터진 것처럼 물이 보존서고 천장에서부터 뿌려졌을 때, 이 기록상자들은 훌륭하게 내부의 도면기록을 보호했다.

9. “영구 보존기록”으로서의 도시계획기록: 당대와 현대의 평가 비교

도시계획 기록(‘시가지계획’기록)은 이미 일제시대에 영구 보존기록으로 결정된 기록이다. 물론 당시의 문서보존기간책정 법령에 의한 결정이지 오늘날 현대적인 평가이론에 의해 평가된 기록은 아니다. 그렇지만 역사기록으로서 도시계획 기록은 기본적으로 식민 통치의 역사적 증거를 제공하고 연구대상에 관한 정보를 제공한다. 일제 도시계획 기록은 조선총독부의 문서관리제도에 의해 영구기록(갑종)으로 책정되어 보존된 기록이 대부분이다. 조선총독부는 보존문서를 종별로 구분하여

(보존종별제) 그 중 갑종을 영구로 하였다. 1911년 반포된 조선총독부 처무규정에 나타난 갑종 문서의 책정기준은 대단히 포괄적인 “영구보존할 필요가 있다고 인정되는 문서”였다.³⁹⁾ 1913년의 ‘부군처무규정준칙(府郡處務規程準則)에 따르면 영구 문서의 기준은 “1. 부군에서 발한 훈령 통첩 중 예규로 삼을 만한 서류, 2. 허용의 지령과 관련된 각종 품청, 청원 등으로 영속적인 성질을 갖는 사건에 관한 서류, 3. 역사의 징고(徵考)로 해야 할 서류, 4. 제종의 대장원부류, 5. 전 각호 외에 영구 참조의 필요가 있다고 인정되는 서류”였다.⁴⁰⁾ 영구 문서의 책정 기준에 “역사의 징고가 될 만한 서류”가 보이는 것이 눈에 띈다. 1930년의 함경북도의 문서편찬 보존종별 구분을 보면 도시계획과 토지 수용에 관한 예규 문서 종류는 갑종이고, 도로개수, 도로용지, 도시계획 관련 서류는 갑/을/병종으로 결정할 수 있게 하여 업무 담당자가 주관적으로 판단할 수 있게 했다.⁴¹⁾

그러나 이 도시계획 기록을 왜 영구기록으로 책정해야 하는지는 기록에 나와 있지 않다. 도시계획 기록 뿐 아니라 갑종으로 책정된 총독부 기록이 왜 그렇게 결정되었는지는 기록상으로 알 수 없다. 당시에는 오늘날과 같은 조직의 업무기능 분석, 업무분류 설명이나 평가서를 작성하는 과정이 없었다. 단지 예규나 규정에 제시된 기준을 적용하여 결정할 뿐이었다. 오늘날 쉽게 찾아 볼 수 있는 단순한 업무 설명이나 업무의 중요도 및 생산되는 기록의 중요성과 보존 사유에 대한 설명이 없으므로 가치 평가 과정을 거쳤다고 보기는 어렵다.

조선총독부의 도시계획 기록의 “갑종” 책정은 일본에서의 도시계획

39) 박성진, 「조선총독부의 공문서 보존기간 책정기준과 가치평가」, 정부기록보존소 『기록보존』 제 15호, 2002년, 17쪽

40) 같은 글, 18쪽

41) 같은 글, 21쪽

기록의 “갑종” 책정에 따른 것이라고 추정할 수도 있다. 일본 국립공문서관이 소장하고 있는 도시계획에 관한 기록을 검색하면 ‘내각총리부’ - ‘태정관·내각관계’ - ‘제1류 공문잡편’ 분류에 “소화 5년-도시계획” 항목으로 5권의 기록이 검색되고 한 권에 십 여건의 문건이 검색된다. “시구개정(市區改正)”으로 검색하면 444건의 기록이 검색된다. 아래에 ‘도시계획’으로 검색된 건에 대한 웹상 기술 사례를 제시한다. 기록건에 관한 기술은 건명, 계층, 청구 번호, 건명 번호, 작성 부국(생산기관), 연월일(생산 시기), 내용상세, 마이크로필름 사항(릴 번호와 기록 이미지 시작점)으로 구성되어 있다. 이 건별 기술에는 첨부문서의 목록이 없다. 이 첨부문서 목록작성 작업은 인력과 시간을 요하는 작업이라 기술을 작성할 때 업무 우선순위에서 배제된 것으로 보인다. 한편 소장 기록이 원래 영구 보존기록이었는지를 보여주는 항목도 없다. 기록 시리즈 기술에서 일반적인 해설이 제시되었기 때문으로 보인다.

件名	京都都市計画区域変更決定ノ件
階層	公文書 > * 내閣 · 總理府 > 太政官 · 内閣關係 > 第一類 公文雜纂 > 公文雜纂 · 昭和 5 年 > 公文雜纂 · 昭和 5 年 · 第二十六卷 · 都市計画一
請求番号	本館-2A -014-00 · 纂01907100
件名番号	001
作成部局	内閣
年月日	昭和5年01月14日
内容詳細	京都都市計画区域変更理由書 曩に京都都市計画区域決定に際し宇治郡山科町及醍醐村は發展の情勢甚た微弱なりし為之を都市計画区域に編入するの必要なきものと認められたりしか其の後山科方面の發展頗る顯著にして山科町に於ては大正 1 0 年末より昭和 3 年末の 7 ヶ年間に約 6 3 パーセントの人口増加を示し居る狀況なるを以て之か發展の趨勢、地勢及行政区劃等を參酌し山科町、醍醐村を加へ本案の通り変更せむとするものなり
マイクロフィルム	リール番号 : 049900、開始コマ : 0019

총독부 도시계획 기록의 평가 작업에서는 위의 “내용 상세”에 해당하는 기록철 주요 내용의 요약 외에 첨부 문서의 목록을 모두 작성했다. 이로써 일본에서도 도시계획 기록이 모두 영구 보존기록으로 보존되고 있다는 것을 알 수 있다.

전세계적으로 이와 같은 도시계획 기록을 영구 보존기록으로 결정하는지 알아보기 위해 외국의 경우를 제한적으로 조사해보았다. 현대 지방정부의 기록보존(보유)기간표(records retention schedules) 혹은 기록처분권(records disposal authority)을 조사하거나 보존기록관이 소장하고 있는 소장 기록의 목록조사를 통해 도시계획 기록의 영구 보존기록 여부를 알 수 있다.

런던시의 보존기록관(Corporation of London Records Office)은 1067년부터 2004년 까지 생산된 948 종류의 기록시리즈를 소장하고 있다. 런던시기록관의 소장기록물은 모두 인터넷으로 검색이 가능하다. “city planning” 혹은 “town planning”으로 검색하면 1910년대에 생산된 도시계획 기록이 100여종 검색된다. 웹상의 기술 내용은 다음과 같은 유형으로 제시된다. 기술 내역은 참고번호, 이전의 참고번호, 제목, 생산시기, 이관 출처와 시기, 범위와 내용으로 구성된다. 검색된 전체 기록철에 관해 ‘범위와 내용’ 정보가 제공된다. 특히, 도면의 색상과 축척율에 관한 정보가 제공되고 있다.

“Reference: COL/PL/01/165/A/001

Former Reference: 165.A.1

Town Planning: City of London

Creation dates: n.d. [c. 1928]

Immediate Source of Acquisition

Rec'd from City Engineer, Jan 1975

Scope and Content

(403) General plan of the City of London, 1914, with area of City lying below the level of +18.00 O.D. shaded pink. Scale 1/2760⁴²⁾

영국기록관리자협회가 제정한 ‘지방정부 [기록] 보존기간 책정 가이드라인’에는 도시계획 기록 관련 내용이 있다. 이 가이드라인 제3부의 “계획과 이용(Planning and Use)”와 “인프라 구조와 수송(Infrastructure and Transport)”항목의 내용이 도시계획과 도로개정 등에 유사한 기능이다. 도시계획의 계획 수립, 자문 획득 및 의견 조회, 조정, 개발 절차 관리 등의 업무기능에서 생산된 기록을 영구보존할 것을 권고하고 있다.⁴³⁾ 서호주 지방정부의 일반기록처리권을 보면 도시계획은 영속적으로 진행되는 기능이며 도시계획 시구개정 업무에서 생산되는 기록종류를 상당히 세분화하여 보존기간을 정하고 있다. 도시개발과 구획 지정에 관한 계획 및 증거 기록은 영구기록으로서 마지막 업무 조치 후 2~5년 이내에 보존기록관으로 이관하도록 되어있고, 집행에 관한 한 시기록은 마지막 조치 후 6년~30년 후에 폐기하도록 규정하고 있다.⁴⁴⁾

그렇다면 현대의 영구 보존기록의 평가기준이나 범주에 비추어 총독부 도시계획 기록의 영구 보존기록 결정 여부의 적절성을 검토해 본다. 최근 개정된 미국의 영구 보존기록 평가 정책의 범주에 따르면 영구 보존기록은 시민 권리를 증거하는 기록, 정부 공무원의 업무행위를 증거하는 기록 및 국가 경험을 증거하는 기록의 범주가 있다. 이 범주

42) Corporation of London Records Office, http://www.cityoflondon.gov.uk/Corporation/leisure_heritage/libraries_archives_museums_galleries/lma/lma.htm

43) The Records Management Society of Great Britain, *Retention Guidelines for Local Governments*, 2003

44) State Records Office of Western Australia, *General Disposal Authority for Local Government Records: RD 99004*, 1999

에 준하면 도시계획 기록은 두 번째 범주인 “정부기관의 기본적인 조직 구조, 조직의 변천, 기관의 핵심 사명과 관련된 정책과 업무과정, 기관의 핵심적인 정책결정과 행동을 증거하는 기록” 중에 “기관의 행동을 증거하는 기록”이다. 도시계획 기록의 일부는 일제 식민지 “정부가 개인, 지역사회 혹은 인위적이거나 자연적인 환경에 영향을 끼친 행위를 증거하는 기록” 그리고 “국가의 역사, 국민, 그리고 환경을 이해하는데 필수적인 기록”의 범주에 속하는 기록으로서 영구 보존기록으로 보존될 수 있다. 미국 국가보존기록관리처의 평가 기준을 따른다면 총독부 기록은 “[식민지의]주요한 사회·경제·환경 이슈에 관련한 [식민지] 정부의 심의, 결정, 행위의 증거를 제공하는 기록, [식민지] 정부의 사업과 행위가 [식민지의] 개인, 지역사회, 자연적이거나 인위적인 환경에 영향을 끼친 중요한 효과에 대한 증거를 제공하는 기록”이 될 수 있을 것이다.⁴⁵⁾ 이상에서 보면 도시계획기록이 현대의 기록 평가 기준에 의해서도 영구 보존기록으로 평가되고 있다는 것을 알 수 있다. 단 주의할 점은, 도시계획의 집행 기록의 경우 그 규모와 사건의 중요성에 따라 영구 보존기록 여부가 세분되어서 평가될 수 있다는 점이다. 이것은 어떠한 하나의 업무 기능이 보다 세분화되어야 영구보존 여부를 결정할 수 있다는 기능 평가에 있어서의 주의할 점을 시사해 주는 것이라 할 수 있다.

한편 도시계획 기록은 역사적 도면과 사진을 많이 포함하고 있다. 사진기록은 그 구체적인 과거의 실물 이미지를 통해 그 시대의 사회상을 직접적으로 전달한다. 반면에 도면은 역사가에게 무엇을 말해주는가? 과거의 도면으로 과거의 사회상, 더 엄밀하게 말하면 과거 사회상

45) 미국 국가보존기록관리처, “국가보존기록관리처 전략 지침: 평가정책” 2003.10. 당시 조선총독부가 조선이라는 식민지를 통치한 실질적인 정부이므로 총독부 기록 중에 이러한 평가 기준에 해당되면 영구 보존기록으로 평가될 수 있다.

의 지리적 배경을 재구성할 수 있을 것인가? 분명히 도면은 도시 행정가와 설계사에게 분명하게 구조의 변화와 새로운 구상을 보여주는 확실한 의미를 전달한다. 도면 기록은 역사가에게나 도시계획 연구자들에게 시간을 초월하여 그러한 재구성을 어느 정도 허용할 것으로 보인다. 그러기 위해서는 도면에 대한 정보의 기술이 필요하고, 도면을 이해할 수 있는 능력을 배양해야 할 것으로 보인다.

도면은 어느 정도까지 역사가에게 사회의 지리적 조건과 물리적 조건의 변천의 결과로서의 인간사회의 변천상을 전달해 줄 수 있을 것이다. 아직은 기록학적으로 도면의 정리와 평가, 활용에 관한 논의가 심도 있게 축적되어 있는 것처럼 보이지는 않는다. 일제 도시계획기록 도면으로 역사가는 조선 민중의 삶의 조건으로서의 지리적, 사회적 배경의 변천을 추적할 수 있을 가능성이 있다. 그러한 방식으로 전통사회의 해체와 식민사회의 재구성을 주장하거나, 칼 폴라니 같이 “거대한 변혁”(Great Transformation)의 이론을 증명할 수 있을 것인가 혹은 아날학파의 “랑게 듀레”를 통계가 아닌 도면 기록으로 증거할 수 있을 것인가? 이것은 한번 시도할 가치가 있는 시도라고 보여 진다.

10. 결론: 총독부 기록과 도시계획 기록의 평가 방법론

이 글에서 필자는 총독부 도시계획 기록을 포함한 일제 식민지시기 역사기록을 어떻게 평가하는 것이 바람직할 것인가 하는 문제의식을 가지고, 이러한 기록에 대해서 여러 가지 평가론을 적용시켜 검토해 보았다. 그럼으로써 상대적으로 유용하고 실제적인 평가 방법론을 도출해 보려고 시도했다. 도시계획기록을 포함한 총독부 기록은 기록학

적인 평가 과정을 거치지 않고 당대의 보존기간표에 의해 영구기록으로 결정되어 현재까지 보존되고 있는 기록으로서, 기록을 생산한 조직의 위상과 기능이 명확하게 규명되어 있지 않으며, 기록 생산의 맥락이 대체적으로 불분명하고, 전체 기록이 남아있지 않으며, 그 일부가 우연히 살아남아 보존되기에 이른 것들이다.

총독부 기록과 도시계획기록에 적용시켜본 평가론의 쟁점은 기록의 본원적 가치에 대한 논쟁, 웰렌버그의 역사기록에 대한 정보가치 평가론, 미래의 이용가치와 경제성의 논리에 기반한 소장 기록 재평가 이론의 유용성, 기능 기반 평가와 다큐멘테이션 전략, 특정한 역사적 시기의 식민지 기록으로서의 특성에 의한 평가, 일제 식민지 기록의 내재적 가치, 당대와 현대의 기록처분권에서 도시계획기록의 “영구 보존 기록”으로의 결정 등이었다.

본원적 가치 논쟁에 비추어보면 총독부와 도시계획기록은 오늘날의 대부분의 공공기록과 마찬가지로 진본성과 객관성을 보장받는 기록은 아니다. 생산자의 기록 생산 의도와 진본성을 비판적으로 검토해야 역사적 사료로서 사용될 수 있는 기록이다. 소장기록 재평가론은 경제성 및 효율성의 관점에서 평가를 거치지 않은 기록을 계속해서 더 보존할 필요가 있는가를 판별하는 데는 유용하지만 식민지 기록같은 유일성과 희귀성이 있는 기록에는 적용하는 것이 부적절하다. 붐스의 사회 표상화 평가 이론, 즉 기록의 평가 및 선별 준거를 기록의 내적 특성이 아닌 기록이 생산된 사회적 과정과 그 사회를 대표하는 정도에서 찾아야 한다는 접근방식이나 도큐멘테이션 전략, 즉, 당대의 대표적 지표를 선별하고, 개별기관의 범위를 넘어서는 전 사회적 차원의 기록을 평가 선별하고 수집하는 접근 방식이 과거 역사기록인 총독부 기록이나 도시계획기록의 평가에 있어서 실질적으로 유용한 평가틀이 되지 못했다.

총독부기록은 식민지 통치를 증거하는 얼마 되지 않는 소수의 기록으로서 특정 연대 이전의 기록을 역사기록으로 보존하는 평가 관행으로 볼 때에도 당연히 보존되어야 하는 기록이다. 역사기록으로 결정되는 기년도가 법제화되어 있지는 않지만 관행적으로 보존된 것이 그런 인식을 반영한다고도 볼 수 있다. 총독부 도시계획기록은 색채로 된 도면과 과거의 도시와 가로의 사진 등 실물로 보존해야 할 가치가 있는 것으로 판명되었고 디지털화를 한다고 하더라도 원본을 보존해야 할 필요가 있는 기록으로 평가된다.

기록을 평가할 때에는 거시적 평가와 미시적 평가를 수행할 수 있다. 거시적 평가는 대상 기록의 전체 시리즈와 그 맥락과 배경을 조사 분석하고, 그 기록이 당대 사회의 대표적인 도큐멘테이션인가 분석하는 것이다. 필자가 작업 후기에 참여했던 총독부 도시계획 기록 평가 프로젝트는 당초 거시적 평가 접근방식을 더 고려한 것으로 보인다. 한편 미시적 기록 분석은 보존기록으로 남은 사료의 성질과 이용에 관한 기록학적인 이해를 심화시킬 수 있다. 또한 작업의 결과로 검토된 총독부 도시계획 기록의 주요 상세 내용과 맥락이 정리되어 이용자에게 연구 편의를 제공할 수 있다. 특히, 기록을 소장하고 있는 보존기록 관에서의 인적 자원의 부족으로 인해 일제 식민지 기록의 상세한 내용 검토와 세부 목록 작성이 곤란한 현실에서 이러한 평가 작업은 단순한 가치 평가 작업에 그치는 것이 아니라 미정리된 기록을 정리하여 손쉽게 이용할 수 있게 하는 기본적인 보존기록 정리작업(archival processing)을 수행하는 것이 된다. 이것은 총독부 기록 같이 기록학적 평가가 수행되지도 않고 기록관리 원칙에 의한 기술(description)이 작성되지도 않은 역사 기록의 관리와 이용에 필요한 필수적인 가공 작업이다. 실질적으로 총독부 도시계획기록의 평가 프로젝트는 개별 기록철건의 평가 작업에 앞서 사전 작업으로 평가론의 종합 연구, 총독부 조직과 기능

에 대한 연구, 그리고 총독부 시가지계획에 대한 연구가 수행되었는데 이들 연구는 총독부 도시계획 기록 생산의 배경과 맥락, 조직 위계와 업무 중요성에 따른 평가 가치의 부여에 관한 근거를 제공하여 철건 평가/분석 업무에 기여한 연구 성과로 평가될 수 있다.

실제로 평가보고서를 철건 항목별로 작성하는 방식으로 수행된 총독부 도시계획기록의 평가 작업은 사실상 미정리된 기록을 정리하는 작업의 성격을 강하게 띠었으며 기록철 안에 포함된 다수의 문건과 첨부 문건을 파악하여 주요 내용을 정리하는 작업이 위주가 되었다. 이러한 작업은 명백히 그 한계를 노정하는 동시에 일정한 성과를 창출한다. 실제 평가자들이 일본어와 일본식 한자 초서로 된 기록의 내용을 이해할 수 있는 역사학적 훈련을 받은 전문가들이기는 했지만 기록학의 평가의 제이론을 심층적으로 적용할 수 있는 훈련을 받은 사람들이 아니었다는 점에서 현대 평가론의 요체가 적용된 평가틀을 구축하기가 어려웠을 것이라고 본다. 설혹 이론에서 도출된 일제시기 도시계획 기록의 평가 방법론이 주어졌다 하더라도 전문가가 아니라면 그것을 도시계획 기록의 평가에 제대로 적용할 수 없었을 것으로 생각된다. 결과적으로 본 프로젝트에서 추진된 평가 작업은 총독부 도시계획 기록의 내용 분석과 사료적 정보 가치의 평가, 그리고 기술(description) 작업을 위주로 진행되었고 그 결과 자세한 철건 목록과 첨부문서의 목록이 작성된 기술서가 “평가서”의 형태로 산출되었다.

초기에 시도된 총독부 도시계획 기록 평가 작업은 총독부 기록의 임의 표본 평가를 통해 “사료적 가치를 평가할 수 있는 평가모형을 개발하고,” “객관적 평가지표를 추출”하고 “당시 기록관리체제에서 반드시 생산되었고 또 영구보존으로 분류되었을 공문서의 유형과 종류를 추론 및 검증”하고자 했다. 그러나 실제적으로는 총독부 기능이나 조직에 대한 시론적 연구와 기존 일제시대 도시계획 연구 성과에 기반하여 역

사적 정보 가치의 평가에 치중했다. 정보가치의 평가에 있어서 객관적 평가 지표를 추출하는 일은 쉽지 않다. 다만 그동안에 전문기록관리기관에서 논의된 일반적인 영구 보존기록 선별기준이 적용되었을 뿐이다. 예를 들면, 총독부 기록이 영구 보존기록이 되는 기준은 그 기록이 식민지의 주요한 사회·경제·환경 이슈에 관련한 식민지 정부의 심의, 결정, 행위의 증거를 제공하거나, 총독부의 사업과 행위가 식민지의 개인, 지역사회, 자연적이거나 인위적인 환경에 영향을 끼친 중요한 효과에 대한 증거를 제공하는지 여부가 평가 기준이 되었다. 한편 “당시 기록관리체제에서 반드시 생산되었고 또 영구보존으로 분류되었을 공문서의 유형과 종류를 추론하고 검증하는” 과제는 이승일의 논문에서 제시되었듯이 시론적인 시도에 그치고 말았다. 존재하지 않는 기록 유형과 종류를 잔존 기록과 기능 연구에 의해 추론하는 작업은 한정된 연구 자원과 아직 저급한 연구 수준으로 인해 그 효율성과 효과성을 기대하기 어렵다.

생산 당시에 영구기록으로 결정되었기는 하지만 대량 폐기와 장기간의 방치된 상태를 거쳤다는 점에서, 총독부 기록에서 우리는 우연히 생존한 역사기록의 경우를 우리가 보고 있는데, 추가 수집을 위한 도큐멘테이션 전략이 과연 필요할 것인가? 우선 조선총독부의 조직 구조와 기능 평가 분석이 철저하게 수행되기가 쉽지 않다. 아직 그 연구 수준도 미미하다. 제한적인 것이기는 하지만 기왕에 시도된 조선총독부의 조직 구조와 기능 평가 분석에 의해 전체 일제식민 통치기구의 기록생산의 범위, 즉 도큐멘테이션에 관한 추정은 가능하지만 그것이 체계적인 일제 식민지 통치기록의 수집전략으로 연결될 수 있을지는 의문이다. 우리가 소장하고 있는 일제 식민통치기록에 관한 한 우선적으로 필요한 것은 기록 자체의 내용 분석과 이용 가능한 목록의 작성이다. 이 프로젝트에서 수행한 방식으로 모든 일제 통치기록의 세부목록

을 작성하기는 현실적으로 어렵다. 작성 가능하고 이용성이 높은 목록을 작성하는 것이 차선책이다.

국가기록원이 소장한 일제 도시계획기록은 그 기준이 모호하기는 했지만 이미 조선총독부에서 기능을 기반으로 한 평가로 영구보존으로 결정된 기록들이다. 다만 그 기능이 세분화되지 않은 기능분류이었기 때문에 현재 보존되고 있는 도시계획기록이 영구 보존기록으로서의 성질을 가지고 있지 않다고 의심할 수도 있다. 현대의 기능기반 평가는 기록의 생산시기 이전부터 “기록연속성”(continuum) 관리 개념에 의해 수행된다. 이미 오래전에 생산되어서 보존기록이 된 기록에 대해 기능기반 평가 분류를 역으로 시도할 필요성은 그다지 없는 것처럼 보인다. 우리의 경우는 총독부 기록이 일부 남아 있게 되어서 잘 알려지지 않았던 그 일부 조직의 기능과 활동을 역으로 알려주게 된 것이다. 그러나 도시계획 기록 재평가 프로젝트를 위해서 시도된 기초적인 제도적 사회적 배경 분석과 조직 기능 분석 작업은 이러한 작업이 평가의 기초 작업으로서 반드시 필요하다는 것을 일깨워 주었다.

총독부 도시계획 기록의 평가는 결과적으로 거시적·기능적 분석론 등 발전된 평가론의 반영 노력에도 불구하고 쉐렌버그식의 역사적 기록의 정보 가치의 평가 방식으로 회귀했다. 역사적 기록이 갖는 정보 가치의 미시적 평가 방식이 위주가 된 것이다. 그러나 이를 통해 동시에 총독부 지방행정기관의 조직의 기능과 활동 내용을 어느 정도까지 재구성해주는 작업이 수행될 수 있었다. 맥락 정보를 잃은 보존기록의 맥락 정보 및 배경 정보를 최대한 재구축하여, 전체 총독부 기록의 평가를 효과적으로 수행하는 것이 이를 통해 가능할 것으로 보인다. 필자는 문제가 되는 소극적인 정보 가치 평가를 방지하기 위해서는 해당 기록에 정통한 전문 역사가 그룹의 집단적인 검토와 분석이 필요하다고 말했다. 총독부 기록 해제 작업을 실제로 수행한 역사 연구자와 역

사적 훈련을 받은 아키비스트들을 하나의 팀으로 조직화하여 집단적인 검토와 분석을 통해 총독부 기록의 미래의 이용에 관한 “타당한 예상”을 최소한 도출해 내고 이것을 재평가의 기준으로 적용해야 한다는 것을 글의 말미에 다시 강조하고 싶다.

필자는 본론 부분에서 총독부 기록의 경우 기록 자체의 보존 가치의 평가보다는 그 기록에 대한 맥락의 분석과 내용의 분석이 먼저 필요하다고 강조했다. 맥락과 출처를 상실한 상태이기 쉬운 총독부 기록을 정확히 이해하고 이용할 수 있게 하는 전제 작업이기 때문이다. 기록의 내용 정보를 파악하고 기술로 작성하는 일은 이용자의 기록 이용을 촉진시킨다. 기록의 맥락 정보를 재구성하는 작업은 조직의 중요한 역사를 재구성하는 작업과 일맥상통한다. 사실 무작위 표본 평가의 성격이 떨어진 이 도시계획기록 평가 프로젝트는 총독부 지방행정기관의 조직의 기능과 활동 내용을 어느 정도까지 재구성해주는 작업이 될 수 있다. 이러한 작업을 통해 식민지 지방행정의 실체를 더욱 밝혀내고 이해할 수 있게 되기를 기대할 수 있다.

Abstracts

**Appraisal or Re-Appraisal of the Japanese Colonial Archives
and the Colonial City Planing Archives in Korea:
Theoretical Issues and Practice**

Lee Sang-min

In this paper, I applied known theories of appraisal and re-appraisal to the Japanese Colonial Archives and the Colonial City Planing Archives in Korea. The purpose of this application to some of sample archives was to develop a useful and effective approach to appraise the archives which were not appraised before they were determined to be “permanent” archives by the Japanese colonial officials. The colonial archives have lost their context and “chain of custody.” A large portion of their volume also disappeared. Only thirty thousands volumes survived.

The appraisal theories and related issues applied to and tested on these archives are; “original natures” of archives defined by Sir. Hillary Jenkinson, Schellenburg's information value appraisal theory, the re-appraisal theory based on economy of preservation and prospect for use of the archives, function-based appraisal theory and documentation theory, the special nature of the archives as unique, old and rare colonial archives, the intrinsic value of the archives, especially the city planing maps and drawings, and finally, the determination of the city planing archives as permanent archives according to the contemporary

and modern disposal authority.

The colonial archives tested were not naturally self-proven authentic and trustworthy records as many other archives are. They lost their chain of custody and they do not guarantee the authenticity and sincerity of the producers. They need to be examined and reviewed critically before they are used as historical evidence or any material which documented the contemporary society. Rapport's re-appraisal theory simply does not fit into these rare historical archives. The colonial archives have intrinsic values.

Though these archives represent some aspects of the colonial society, they can not document the colonial society since they are just survived remains or a little part of the whole archives created. The functions and the structure of the Government General of Korea(朝鮮總督府) were not fully studied yet and hardly can be used to determine the archival values of the archives created in some parts of the colonial apparatus.

The actual appraisal methods proved to be effective in the case of colonial archives was Schellenburg's information value appraisal theory. The contextual and content information of the colonial archives were analysed and reconstructed. The appraisal works also resulted in full descriptions of the colonial archives which were never described before in terms of archival principles.

Key words : colonial archives, the Government General of Korea, city planing archives, appraisal, re-appraisal, Schellenburg, Booms, documentation