

## 지방의 역사기록관리 활성화 방안 연구

손 동 유\*

1. 머리말
2. 지방 기록관리 현황
3. 기록관리법의 적극적인 해석을 통한 역사기록관리
4. 지방 역사기록관리를 위한 다양한 활동
5. 결론

### [국문초록]

이 연구는 지방 기록관리의 현재 상황을 살펴보고, 우리나라 지방 기록관리가 갖는 보편성과 특수성에 대하여 파악한 뒤, 기록관리의 활성화 방안에 대하여 제시한 것이다. 단, 역사기록 중심의 관리체계를 주요 논제로 하였다.

우리나라 지방의 역사기록과 관련한 사업을 추진하는 몇 가지 유형은 지역사 발간사업, 지방문화원의 활동, 역사기록수집 및 정리사업 등으로 볼 수 있는데, 현재까지는 많은 지역에서 활발하게 진행되고 있지 못하며, 그 성과도 미미한 상황이다.

\* 명지대 국제한국학연구소 연구교수

따라서 기록관리법에서 제시하고 있는 관련 내용을 적극적으로 해석하여 각 지방에서는 행정기록의 관리는 물론이고 역사 기록의 관리를 능동적으로 수행할 필요가 있으며, 궁극적으로 양자를 통합적으로 운영하는 것이 바람직하다.

또한, 수집을 효과적으로 하는 것은 역사기록관리 업무의 관건이다. 전문가들이 참여하는 ‘위원회’를 두어 기록의 수집계획부터 수집된 이후 프로세스까지 심도있게 수행해야 한다. 그리고 수집과정에서 기록물을 소장하고 있는 사람들과 역사기록 관리의 중요성과 필요성에 대하여 공감대를 최대한 형성하면서 적극적인 홍보를 해야 한다.

결론적으로 지방에서는 저마다의 기록관리 장단기발전계획 수립, 기록관리 전문가 확보, 기록정보콘텐츠 서비스 등을 통해 지역의 역사기록관리가 활성화되도록 해야 한다.

**주제어 : 지방자치단체(지자체), 역사기록, 향토자료, 사료, 지방 기록관리, 기록관리법**

## 1. 서론

최근 우리나라에서 몇몇 지방자치단체(이하 ‘지자체’)를 시작으로 해당 지방의 기록관리를 체계적으로 해나가려는 노력이 진행되고 있다. 지난 1999년 ‘공공기관의 기록물 관리에 관한 법률’ 제정 이후에 정부기관을 중심으로 현대적 기록관리를 시작하였고, 2006년 ‘공공기록물관리에 관한 법률’(이하 기록관리법) 전면 개정을 통해 우리나라의 기록관리는 더욱 더 빠른 속도로 진화해 오고 있다.

법률 제정과 시행으로 발전해 온 것도 사실이지만, 기록관리 연구

자, 관련 분야 종사자 및 기록 이용자들의 꾸준한 노력이 우리나라의 기록관리 발전에 기여한 바는 매우 크다.

이러한 중에 표준 RMS(Record Management System : 기록관리시스템)의 보급으로 지자체마다 현용 기록관리가 본격화되기 시작하였고, 일부 지자체에서는 현용 기록관리와는 별도로 역사기록을 체계적으로 수집, 관리해 나가고 있다.<sup>1)</sup>

현재까지 역사기록을 관리하고자 하는 대부분의 지자체는 단체장의 의지, 해당 지방의 실정에 따른 필요성<sup>2)</sup>, 지역사 편찬 등 특정 목적을 가진 시도 등을 이유로 시작한 것으로 파악된다.

이유가 다양한 만큼 진행 양상도 다양한 것이 사실인데, 어떤 사례라 하더라도 각 지자체에서는 향후 벤치마킹의 대상이 될 것을 기대하며 비교적 체계적으로 사업을 수행하고자 하는 것이 하나의 특징이라고 할 수 있다.

우리나라 지자체에서 전례가 별로 없었던 역사기록관리사업을 진행하는 것임에도 불구하고 비교적 체계적으로 해나갈 수 있는 것은 전문가의 참여가 있었기 때문이다. 우선 해당기관내에 기록관리전공자 및 지방역사기록과 관련한 전문가를 배치하고, 외부 용역 시에도 관련 경험 또는 전공자가 포함된 집단에 사업을 의뢰하였기 때문에 가능했다.<sup>3)</sup>

- 1) 과주시청의 경우 문화관광과에서 주관하여 2007년부터 2008년까지, 시흥시청의 경우 시사편찬위원회에서 주관하여 2008년부터 2010년까지 '사료관리 프로젝트'를 외주용역방식으로 수행한 바 있다.
- 2) 신도시개발 등 급격한 변화가 진행되면서 지방의 역사자료들이 적절한 방안을 마련하지 못한 채 유실될 것을 우려하여 시급하게 자료를 수집관리하고자 하는 사례가 대표적이다.
- 3) 또 지자체의 경우 용역사업 공고 시 입찰참가자격에 '공고일 현재 최근 3년 이내 정부, 지자체, 기타공공기관 역사사료 정리사업 실적이 단일 건으로 4천만원 이상인 업체' '공공기록물관리법령 상의 공공기록물관리전문요원 자격자를 보유하고 있고, 사업에 투입할 수 있는 업체' 등을 명시하여 전문가들이 참여하여 사업이 진행되도록 하였다.

현재 지방의 역사기록관리사업이 사회적으로 큰 영향을 주고 있지는 못하지만, 사업의 성격상 단기간내에 그 효과를 거둔다기보다는 장기적인 관점에서 차근차근 역사기록을 축적하고 관리체계 내에 두어 유용하게 관리되는 기록정보를 활용할 수 있는 환경을 만들어간다면 훗날 그 파급효과는 매우 클 것이라고 예상된다.

이 글에서는 지방 기록관리의 현재 상황을 살펴보고, 지방 기록관리가 갖는 보편성과 특수성에 대하여 파악한 뒤, 기록관리의 활성화 방안에 대하여 제시해 보고자 한다.

현재 지자체들은 표준 RMS 도입으로 현용 기록관리에 있어서 기존의 자료관시스템 체계를 넘어 관리와 보존 및 활용이 원활한 방향으로 발전해가고 있다. 다만, 여기서는 역사기록관리를 주요 논제로 하고자 한다.

## 2. 지방 기록관리 현황

표준 RMS의 구축 및 설치의 우리나라 현대 기록관리역사에서 빼놓을 수 없는 중요한 사건이다. 이전의 자료관시스템으로서는 전자기록의 진본성, 신뢰성, 무결성, 이용가능성을 확보하기 어려웠으며, 장기 보존전략을 수립하기도 어려운 상황이었다.<sup>4)</sup>

이에 자료관시스템의 한계를 극복하고 전자기록의 장기적으로 안전한 관리와 다양한 열람검색이 가능하도록 업무에 기반하여 표준 RMS를 구축하게 되었다. 표준 RMS는 중앙부처에 이미 설치가 완료되어

---

4) 자료관시스템은 기록 위변조 및 바이러스에 대한 대책이 확보되지 못하였으며, 생산시스템에서 이관된 기록들은 생산시 S/W가 없으면 기록을 열람할 수 없는 등 많은 문제를 안고 있었다.

사용하고 있고, 현재 지자체, 교육청에 확산되고 있으며, 향후 기타 공공기관으로도 확산할 예정이다.

이는 국가기록원에서 추진하는 국가기록관리 선진화전략의 일환으로 범국가적 전자기록관리체계를 구축하려는 목표로 진행되고 있는데, 지자체에는 멀지않은 장래에 현용기록에 대해서는 범국가적 전자기록관리 환경이 마련될 것이다.<sup>5)</sup>

표준 RMS는 중앙영구기록관리시스템(CAMS)으로의 이관시 발생할 수 있는 여러 가지 위험요소와 대책 등에 대해서는 아직 충분한 준비가 되어있지 않는 등 한계는 있으나, 기록관리법 제정·시행이후 국내 기록관리종사자들의 공동의 노력과 기록관리 선진외국의 장점 도입 등으로 발빠르게 범국가적 전자기록관리체계를 이루어가고 있는 것은 매우 고무적인 일이라고 할 수 있다.

한편, 역사자료와 관련해서는 현용기록에 비해 대책이 미비한 편이다.

우리나라의 전근대시대 역사자료는 국사편찬위원회, 한국학중앙연구원, 서울대 규장각 등 여러 기관에서 소장, 관리하고 있기 때문에 주로 관심을 두어야 할 부분은 해방이후 생산된 역사적가치가 있는 보존기록에 대한 관리이다.

수집, 관리, 서비스의 주체가 모호한 이들 기록의 체계적인 관리를 위하여 국가기록원에서는 지역특성에 맞는 지방기록물관리기관 설치를 지원하거나 민간아카이브 설립·운영을 활성화하기 위한 노력을 진행중이지만 아직은 큰성과를 내고 있지는 못하다.<sup>6)</sup>

현재 지자체에서 역사기록과 관련한 사업을 추진하는 몇 가지 유형을 보면 다음과 같다.

---

5) 국가기록원, 『글로벌경쟁력을 갖춘 선진기록관리 실현을 위한 국가 기록관리 선진화전략』 2009. 6. 참조

6) 국가기록원, 위의 책, 8쪽.

우선 가장 대표적인 것이 지역사 발간사업이라고 할 수 있다.

‘군지’, ‘시지’, ‘00시 00년사’ 등으로 명명되는 지역의 역사를 책자로 발간하는 형태이다. 이러한 경우는 대부분 ‘역사편찬위원회’를 두어 향토연구자, 지역사연구자, 해당지역 출신 역사학자, 문화재 관련 전문가 등을 중심으로 구성되며 일반적인 역사서 편찬의 프로세스를 따르고 있다.<sup>7)</sup>

이 경우에 단점은 사람에게 의존한다는 점이다. 지방의 역사서는 보통 10년을 주기로 발간되며 발간 주체인 ‘편찬위원회’가 일부 대도시를 제외하고는 대부분 한시조직이어서, 역사서 발간 이후에는 ‘편찬위원회’가 해체된다.

상설화 한다 하더라도, 역사서를 발간하는 시기에는 필요한 만큼의 인원이 일하다가 발간 후에는 최소한의 인원만 배치하거나, 아예 전담 인력 없이 겸무인력만을 배치하고 기구만 존속시키는 경우가 대부분이다.

따라서 다음에 역사서를 발간하고자 할 때에는 지난 발간시점에 축적된 역사기록, 업무노하우 등을 원활하게 활용하기 어렵거나, 활용할 수 있다 하여도 적응하기까지의 시간이 많이 걸리게 된다. 경우에 따라서는 역사서 발간과정을 참고할 수 있는 제작과정을 기록한 내용이 나, 사용되었던 역사기록 자체가 안전하게 보존되지 못해 지난번에 했던 일을 재차 반복하는 최악의 상황이 발생하기도 한다.

두 번째는 지방문화원의 활동이다.

대부분의 지자체 산하에는 크고 작은 형태로 문화원이 존재한다. 이들 문화원은 일상적인 문화사업을 비롯하여 지방문화재와 관련한 사업에 이르기까지 자신들의 형편과 조건에 맞게 사업을 진행해 나가고 있다.

---

7) 편찬위원회를 구성하여 집필과 원고검토를 자체 수행하며, 집필에 필요한 역사 자료를 필요에 의해 직접 수집하며 역사서를 편찬 하는 방식

하지만 이들 문화원은 내용, 조직규모, 위상 등에 있어서 매우 편차가 크다. 물론, 한국문화원연합회<sup>8)</sup>에서는 지방문화원 관리 및 업무지원, 문화정보화사업추진, 국내외 문화교류사업, 발간사업, 전통향토문화공모전, 지역문화경영과정, 지역문화발전 및 업무강화를 위한 연수사업, 한국의 향토문화자원 및 지역관련 정보(역사, 문화재)서비스 제공, 향토사대중화사업, 지방문화원 어르신문화프로그램사업, 문화관광부 위탁사업, 문화원의 날 등 기념사업, 기타협력사업 등을 해 나간다고 밝히고 있다.<sup>9)</sup>

그러나, 이들 사업의 폭이 매우 넓으며, 개별 문화원 중에는 역량이 부족하여 자체적으로 추진하기 어렵거나, 여타의 이유로 지속적이고 안정적으로 수행하지 못하는 경우도 있다. 더욱이 향토문화, 향토자원, 역사마을만들기 등의 사업이 진행되었음에도 불구하고 이들 사업결과가 해당 지역사회에 미치는 영향력이나 파급효과는 매우 적은 형편이다.

지방문화원들은 일반적으로 법인형태를 띄고 있는데, 대체로 향토사연구자들을 주축으로 구성 또는 활동하고 있으며, 지방의 역사기록을 소장하거나 소장(소재)정보를 확보하고 있는 경우가 많아서 지방 역사기록관리에 있어서 매우 중요한 역할을 할 수 있는 조직이다.

세 번째는 지방 역사기록수집 및 정리사업이 있다.

사업 내용 중에는 중요한 가치를 지니는 기록중에 훼손되었거나 오염된 기록 혹은 멸실의 위험이 있는 기록들을 디지털매체로 저장하여 DB화하는 사업이 포함되기도 한다. 경우에 따라서는 사업과정에서 역사기록을 전자적으로 관리하는 ‘역사기록관리시스템’을 함께 구축하기도 한다.<sup>10)</sup>

8) 한국문화원연합회는 2010년 기준 지방조직으로 광역시도에 16곳의 지회와 특별자치도 및 전국 231개 시군구에 228곳의 지방문화원을 회원으로 두고 지방문화원진흥법(1994.1.7 법률 제 718호)에 의거 활동하고 있는 조직이다.

9) 한국문화원연합회 홈페이지 <http://www.kccf.or.kr/> 중 ‘연합회소개’ -> ‘기관소개’

이 경우에는 일반적으로 그 지방이 신도시개발 또는 대규모 개발사업 등으로 인해 급속하게 변화하게 되어 기록이 사라질 위기에 놓이게 되어 추진되는 경우가 많다.

급속한 개발이 진행되는 가운데 이주민도 발생하지만, 지속적으로 정주하고자 하는 주민들이 갖는 환경변화에 따른 심리적 불안을 해소하기 위해 지역의 역사기록과 함께 지역의 발전과정을 기록화해 놓는 것이다. 고래로 전승되어온 역사기록을 집적해 놓고 열람 활용이 가능하게 함으로써, 지역민들이 정서적 공감대를 유지하고자 하는 노력이라고 할 수 있다.

한편 개발된 과정을 기록하여 지역민들로 하여금 개발진후에 대한 변화과정을 공감하고, 지역이 발전되어 온 것에 대한 자긍심을 고취하려는 시도이기도 하다.<sup>11)</sup>

이러한 사업은 지자체가 주체가 되어 추진하는 경우와 개발주체가 추진하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 지자체의 경우는 기록관리담당 인력 또는 부서에서 추진하거나, 문화체육 관련부서에서 추진하기도 하는데, 실제 업무수행은 외주 용역방식으로 진행한다.

그런데 사업의 전례가 별로 없고, 사업목적에 대한 이해가 충분하지 않아서 부서 간 협조가 원활하지 않다거나, 기록이 수집 및 보관되는 과정에서 관리책임문제 등이 발생하여 다소간 혼란을 겪기도 한다. 대부분의 지자체에서 일반행정기록은 지방기록연구사를 배치하여 관리하고 있는데, 역사기록에 대해서는 뚜렷한 정책이나 관리방법이 마련되어 있지 않기 때문이다.

---

10) 사업범위는 역사기록관리체계마련(컨설팅), 수집/정리/분류/등록, 수장고구축, 보존기록DB화, 역사기록관리시스템 및 사이버역사관 구축, 시스템 환경구축(장비) 등을 들 수 있고 지자체의 형편에 맞게 선택적으로 사업범위를 정하여 추진한다.

11) 이와 같은 사업은 ‘사이버고향만들기’ ‘마을유산기록화’ 등의 명칭으로 진행되고 있다.



따라서 역사기록을 수집하여 관리한다고 하더라도 참고할 기준이 없어 새롭게 원칙을 만들어 가며 관리해야 하는 형편이다. 또한 역사 기록관리업무를 기록관리 관련부서에서 수행하지 않는 경우에는 지자체내에 행정기록과 역사기록의 관리가 이원화될 수밖에 없는 상황이다.

한편, 개발주체가 추진할 때에도 일반적으로 외주 용역방식으로 진행한다. 하지만, 지금까지 진행되어온 결과물을 검토해 보면, 정해진 기간 동안 사업을 진행한 후에 축적된 기록정보를 장기적으로 관리·보존하며 활용해 나갈 방법을 제시하지 않은 채 사업을 마무리하게 되어 많은 시간, 비용 및 인력을 투입하여 사업을 해 놓고도 더 이상은 발전해 나갈 여지가 없는 무용지물이 되기 십상이다.

예를 들어, 한국토지주택공사에서 수도권지역의 신도시를 개발하는 과정에서 원주민의 심리적 위안 및 역사기록의 멸실과 훼손을 방지하기 위해서 추진하고 있는 ‘마을유산 및 개발과정을 기록하고 도시콘텐츠를 개발’하는 사업의 경우가 여기에 해당된다.

사업결과로 홈페이지, 책자(마을지), 각종 사진과 동영상 등이 산출되는데 사업이 완료된 후에 유지와 운영에 대한 뚜렷한 방안이 없는 것으로 파악된다.

이들 사업의 결과는 텍스트, 음성, 사진, 영상 등 여러 가지 형태의 새로운 기록으로 산출되고, 이들은 홈페이지를 통해 서비스되고 있는데 이용자들이 게시물을 올릴 수 있는 공간은 마련되어 있지 않으며, 새로운 콘텐츠가 축적되거나 개발될 여지 또한 찾아볼 수 없다.<sup>12)</sup>

더구나 아래 표에서 알 수 있듯이 홈페이지에서 서비스되는 메뉴가 지역에 따라 차별성을 갖지 못하고 대동소이하다.

12) 별내사이버고향전시관(경기도 남양주시 별내면) : [http://byulnae.lplus.or.kr/NCyber/menu\\_00\\_1.asp](http://byulnae.lplus.or.kr/NCyber/menu_00_1.asp), 경북김천사이버고향전시관(경상북도 김천시) : [http://tm.gc.go.kr/h\\_pavilion/](http://tm.gc.go.kr/h_pavilion/), 전주완주사이버고향전시관(전라북도 전주시) : <http://innocity.jeonbuk.go.kr/pavilion/> 등을 들 수 있다.

홈페이지명	메뉴
별내사이버고향전시관	별내 이야기, 별내 사진, 별내 동영상, 별내 소리, 별내 스토리앨범, 지도로 보는 별내, 별내 e-Catalog
경북김천사이버고향전시관	내고향 김천은, 사진속의 김천, 영상속의 김천은, 정겨운 이웃들, 지도속의 내고향, E-카탈로그
전주완주사이버고향전시관	고향이야기, 사진으로 본 내고향, 영상속의 내고향, 고향길 거닐기, 카탈로그

<표 1> 서비스중인 사이버 고향전시관 주요메뉴

이와 같이 우리나라에서는 여러 가지 형태로 지방의 역사기록에 대한 수집, 관리, 활용을 위한 노력을 진행해 오고 있는 것은 긍정적으로 평가할 수 있으나, 그 사례가 전국적으로는 아직 미미하고, 사업형태 별로 각각의 한계와 과제를 갖고 있다.

지자체에서 지속가능한 역사기록 관리체계를 구축하여 안전하고 효율적인 역사기록관리를 하게 된다면, 행정적 측면에서 업무과정에서 참고할 자료들을 신속하게 이용할 수 있게 될 것이고, 지역주민들의 공감대를 구체화하여 지역정체성을 확보해 나가는데 결정적인 도움이 됨과 동시에 해당지역을 외부에 홍보할 수 있는 효과적인 도구를 확보하는 것이기도 하다.

다음 장부터는 이를 위하여 필요한 사항들을 서술하고자 한다.

### 3. 기록관리법의 적극적인 해석을 통한 역사기록관리

일반적으로, 역사기록 또는 사료라는 개념은 ‘역사연구의 기초가 되는 각종 형태의 자료’를 일컫는다. 현행 법령에서 역사기록 또는 사료를 규정하고 있는 사례로는 ‘사료의 수집 및 보존 등에 관한 법률’이

있는데, 이 법의 ‘제2조 사료의 정의’에서 “사료”라 함은 국사연구의 자료가 되는 문서류(도서·사진류·금석문류·서화류 및 녹음·녹화물 등을 포함)라고 정하고 있다.<sup>13)</sup>

역사연구의 범위가 국가 수준이든지 그렇지 않든지, 역사자료라는 개념은 역사연구에서 범위를 불문하고 일반적으로 사용되는 개념으로 볼 수 있다.

한편, 향토사라는 개념과 착종되면서, 지방행정기관이나 지방문화기관에서는 ‘향토자료’라는 개념도 사용되고 있다. 문헌정보학 용어사전에 따르면, ‘향토자료’란 ‘도서관이 위치한 특정 지역에 관한 도서, 지도, 삽도 및 기타 자료 일체’, ‘도서관이 소재하고 있는 지역에서 출판되는 단행본, 신문, 잡지, 필사본, 시청각자료, 민속자료, 고문서를 비롯한 각종 문서, 그 지방 소재 기업체 및 단체의 간행물과 이들에 관한 자료’ 등으로 규정하고 있다.<sup>14)</sup>

개별 도서관은 일반적인 도서자료는 물론이고, 해당 도서관이 소재하고 있는 지역에서 발행되는 자료를 소장·관리해야 한다는 문제의식에서 비롯된 개념으로 이해할 수 있다. 그러나 ‘향토자료’라는 개념은 구법 ‘도서관 및 독서 진흥법’에서는 언급되었으나, 최근 2006년 ‘도서관법’이 제정되면서 법에서는 개념이 사라지게 되었다.

다만, 현행 ‘공공기록물관리법’[전부개정 2006.10.4 법률 제 8025호](이하 기록관리법)에서는 구법 ‘공공기관의기록물관리법’에서 존재하지 않던 ‘향토자료’라는 표현이 있는데<sup>15)</sup>, 향후 법 개

13) 이 법은 국사편찬위원회의 설립 근거가 되는 법률로서, 제1조(목적)에서 “이 법은 우리나라의 역사(이하 “국사”라 한다)를 연구하고 그 체계를 정립함에 필요한 각종 사료의 조사·수집·보존·편찬 및 발간을 원활하게 함으로써 국사연구의 심화와 체계적인 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 하여, 범위를 국사로 전제하고 있다. 범위는 논외로 하여도, 사료 개념에 대한 이해에 지장이 없다.

14) 사공철 등 편, 문헌정보학 용어사전, 한국도서관협회, 1996, p. 431.

15) 기록관리법 11조 지방기록물관리기관

정 시 ‘행정기록’과 구분하여 ‘역사기록’으로 정정될 필요가 있다고 본다.

이렇게 ‘역사연구의 기초가 되는 각종 형태의 자료’를 현재에는 향토자료, 사료, 역사기록 등으로 혼용하고 있고, 그 대상물을 활용하는 대표적인 사례로는 앞에서 제시한 바와 같이 지역사 편찬을 들 수 있다.

그렇다보니, 역사연구의 범위가 일정 지역일 경우에는 역사연구의 관점 내지 문제의식에 따라 이를 향토사, 지역사, 지방사 등으로 지칭해왔다.

‘향토사’는 일정 지역의 토착성, 지방성, 고유성, 국지성을 포함하는 표현이면서, 동시에 자신의 출신지역에 대한 향토애를 내포하는 개념으로 볼 수 있다. 반면에 ‘지역사’는 일정 지역의 역사를 다룬다는 점에서는 향토사 개념과 유사하지만, 해당 지역을 국가와의 관계에서 상하관계가 아닌 수평적인 관계로 파악하고, 국가사와는 별도로 독립적으로 지역의 역사를 다룬다는 점을 강조하는 개념으로 볼 수 있다. ‘지방사’는 지역사 개념보다 앞서 존재해왔지만, ‘중앙’에 종속된 개념으로 중앙과 지방을 구분한다는 측면에서 비판을 받기도 한다.

이처럼, 향토사에서 출발하여 지방사, 지역사로 진전되어 온 개념의 변화는 지역의 역사가 중앙에 종속된 것이 아니라 지역마다의 주체와 정체성이 명확하며 독립적인 것으로서 지역의 역사를 연구해야 한다는 문제의식이 담겨 있다. 또한, 출신지역에 대한 향토애적 감정이 개입된 주관적 연구를 극복하고 보편타당한 역사연구이어야 한다는 문제의식도 반영된 것이다.

정리하면, 지금까지는 해당 지역의 역사기록을 기반으로 지역사를 만드는데 주력해 왔으며, 이 과정에서 향토애에 기반하여 지역의 장점만을 부각하는 경향이 있었다는 것이다. 모름지기 역사는 과거를 객관적으로 반추하여 현재를 진단하고, 그 결과를 근거로 미래를 밝혀나가

는 데 있다고 했을 때 지금까지의 지역사 구축과정은 재점검 되고 개선되어야 할 필요가 있는 것이다.

한편, 기록관리법에서는 지방기록물 관리기관에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

제11조(지방기록물관리기관) ① 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 영구기록물관리기관(이하 “시·도기록물관리기관”이라 한다)을 설치·운영하여야 한다.

② 특별시·광역시·도교육감 또는 특별자치도교육감(이하 “시·도교육감”이라 한다)은 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 영구기록물관리기관(이하 “시·도교육청기록물관리기관”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다. 이 경우 시·도교육감이 시·도교육청기록물관리기관을 설치·운영하지 아니하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 소관 기록물을 시·도기록물관리기관에 이관하여야 한다.

③ 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 영구기록물관리기관(이하 “시·군·구기록물관리기관”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다. 이 경우 시·군·구청장이 시·군·구기록물관리기관을 설치·운영하지 아니하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 소관 기록물을 시·도기록물관리기관에 이관하여야 한다.

④ 지자체의 장은 기록물관리의 효율적 운영을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 영구기록물관리기관을 공동으로 설치·운영할 수 있다.

⑤ 시·도기록물관리기관(제2항 후단 및 제3항 후단의 규정에 따라 시·도교육감 또는 시장·군수·구청장으로부터 소관 기록물을 이관 받은 경우를 포함한다), 시·도교육청기록물관리기관, 시·군·구기록물관

리기관 및 제4항의 규정에 따라 공동으로 설치·운영하는 영구기록물관리기관(이하 “지방기록물관리기관”이라 한다)은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 관할 공공기관의 기록물관리에 관한 기본계획의 수립·시행
  2. 관할 공공기관의 기록물관리 및 기록물관리 관련 통계의 작성·관리
  3. 관할 공공기관의 기록물관리에 관한 지도·감독 및 지원
  4. 관할 지자체의 기록물관리에 관한 지도(시·도기록물관리기관에 한한다)
  5. 중앙기록물관리기관과의 협조에 의한 기록물의 상호활용 및 보존의 분담
  6. 관할 공공기관의 기록물관리 종사자에 대한 교육·훈련
  7. 관할 공공기관 관련 향토자료 등의 수집
  8. 그 밖에 기록물관리에 관한 사항
- ⑥ 국가는 지방기록물관리기관의 설치·운영에 필요한 경비의 일부를 예산의 범위 안에서 보조할 수 있다.
- ⑦ 지방기록물관리기관의 장은 중앙기록물관리기관의 장이 기록물관리에 대한 표준의 이행, 국가위임사무에 관한 기록물의 원본 또는 사본의 이관 그 밖에 기록물관리 관련 통계현황 등 기록물의 효율적 관리를 위하여 필요한 사항에 관하여 협조를 요청하는 때에는 이에 응하여야 한다.

지자체에서도 국가의 보조를 받아 영구기록물관리기관을 설치·운영할 수 있다는 것을 법에서 명시했으며, 그러기 위해서는 영구기록물관리기관으로서의 제반 시설 및 장비를 포함한 책임과 권한을 명확히 하여야 한다는 것이다. 또한 그러한 경우에는 지방기록물관리기관에서는 “향토자료(역사기록)”까지 함께 관리대상으로 해야 한다.

그러므로 법에 근거한다면, 우리나라의 각 지자체에서는 ‘행정기록’

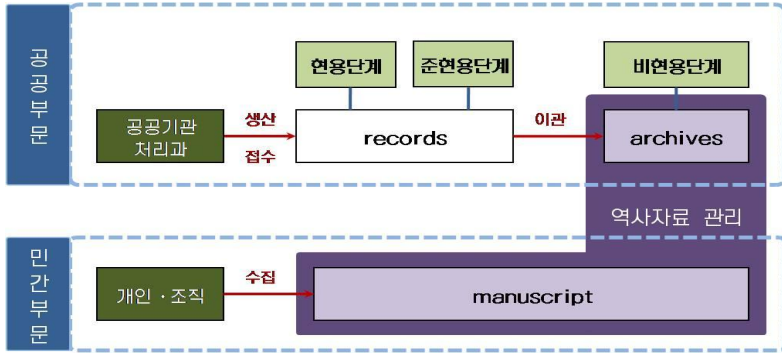
과 ‘역사기록’을 모두 관리해야 하는 의무가 있는 것이며, 필요한 경우에는 ‘연구기록물관리기관’을 둘 수도 있다. 하지만 아직까지 지자체의 기록관(혹은 담당부서, 전문요원)이 ‘행정기록’과 ‘역사기록’을 포괄적으로 관리하는 사례는 극히 미미한 수준이다.

따라서, 법의 내용과 현실적 필요를 근거로 했을 때, 각 지자체에서는 장차 양대 기록군을 함께 관리할 체계를 갖추어 나가야만 하는 것이다. 다만, 현재에는 법이 시행된 지 얼마 되지 않았고, 기록관리전문요원이 충분치 않은 준비기 또는 과도기라고 할 수 있기에 시행을 논하기 이전에 ‘어떻게 시작할 것인가’를 먼저 살펴야 할 것이다.

중요한 것은 ‘행정기록’과 ‘역사기록’을 지자체에서 놓치지 말고 획득하여 관리, 보존하고 이를 이용자들에게 원활하게 서비스하는 것이다. 관리와 보존의 형태는 지자체의 형편에 맞게 다양하게 해나갈 수 있다.

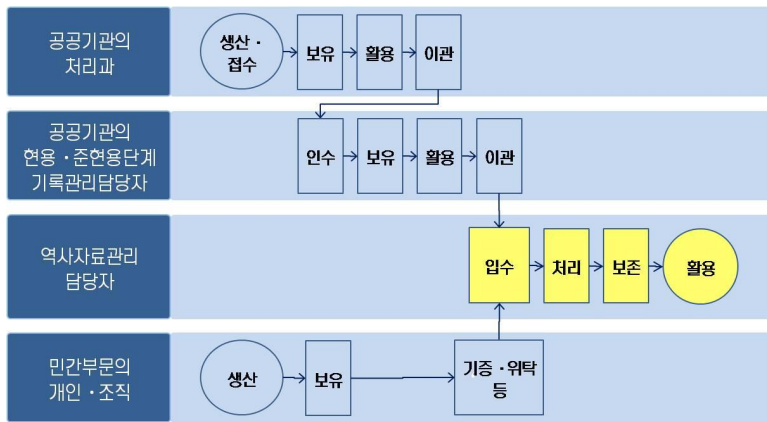
담당부서를 하나로 하여 이를 포괄적으로 관리하는 방식, 전문적인 영역에 따라 담당부서를 이원화해서 관리하는 방식 모두 가능하다고 본다. 실제로 P시의 경우 행정기록은 ‘기록물관리전문요원’이 있는 부서에서 관리하고, 역사기록은 문화체육과에서 관리하기도 한다.

이 같은 내용에 대하여 해당기관과 그 구성원들의 이해를 전제로 한다면, 양 책임자가 상호 전문성에 기반하여 우호적 협력관계를 갖는다면 얼마든지 운영가능한 방식이다. 그렇지 않다면, 기록물관리전문요원 및 그가 속해있는 부서에서 담당하는 것이 업무효율이나 전문성 면에서 타당하다. 이해를 돕기위해 역사기록의 범주를 표현한 그림을 소개하면 다음과 같다.



<그림 1> 지자체의 역사기록 개념도

또한, 역사기록의 관리체계 및 프로세스를 그림으로 보면 다음과 같다.



<그림 2> 지자체 역사기록 관리체계 개념도

이와 함께 고려해야 할 특징 중에는 지자체장의 기록을 어떻게 관리할 것인가와 지자체의 생성, 소멸시기와 해당지역의 역사와의 차이가 있는 경우 이를 어떻게 소화할 것인가의 문제가 있다.

우선 지자체장의 기록관리에 대해서는 현행 행정기록관리체계에서



모두 담아내지 못하는 부분들이 있다. 공식적으로 생산되는 기록이외의 부분이 그것이다. 예를 들어, 시장이 공적업무를 포함한 내용을 담아서 운영하는 트위터, 블로그 등을 들 수 있다.

우리나라에서 지방분권화가 본격화 되면서 지자체의 장은 해당 지역의 정치, 경제, 사회, 문화 등에 매우 결정적인 역할을 수행하며, 모든 분야에서 무관할 수 없는 중요한 지위에 있는 인물이다. 이들과 관련한 기록은 해당 지역의 역사뿐만 아니라 국가와 지역과의 관계를 보여주는 내용을 포함하기에 매우 신중하게 다루어야 한다. 그러므로, 현행 행정기록관리체계와 역사기록수집 및 관리체계와는 별도로 ‘지자체장기록물관리체계’를 구축하여 타 범주의 기록군과 통합적으로 관리하는 방안이 필요하다.

다음으로 현재의 지자체들은 대부분 수없이 많은 행정구역의 변화 과정을 거쳐왔다.

또한 지자체 중에는 새로이 생겨 수년밖에 안 되는 곳도 있고, 통합되거나 없어진 곳도 있고, 수십 년의 역사를 갖고 있는 곳도 있다.

그렇기 때문에 지자체에서 역사기록을 관리하고자 할 때에는 우선 기본전체를 설정할 필요가 있는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 기관의 역사와 지역의 역사는 구분하여 정리하되, 지역의 역사 안에 기관의 역사가 적절하게 포함되도록 한다.

둘째, 행정구역의 변화과정에서 축소되었다 하더라도 과거 포함지역이었던 곳이라면, 지역사 서술상 맥락확보차원에서 대상으로 삼는다. 이때에는 현재의 그 지역 소속 지자체와 원활한 협조체계를 구축한다.

셋째, 기구가 통폐합된 경우에도 위의 원칙을 따른다.

물론, 현행 책임기관과의 혼선이 생길 수도 있으나, 중요한 것은 지역의 역사와 문화에 대한 올바른 정립이기 때문에 그것을 위해 상호 존중하고, 협력하는 입장을 취한다면 오히려 다양한 입장과 접근이 가

능해지기 때문에 이전과는 다른 새로운 방식과 관점으로 풍부한 소재가 발굴될 수 있을 것이다 .

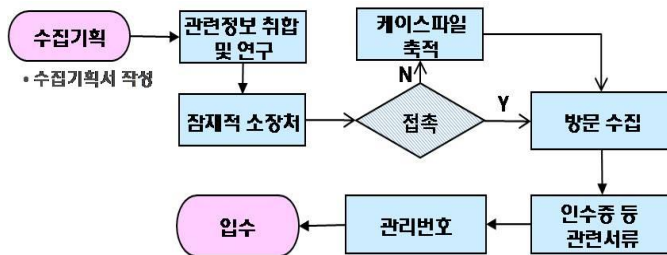
#### 4. 지방 역사기록관리를 위한 다양한 활동

지방 역사기록관리의 관건은 수집에 있다. 없는 기록을 어떻게 관리할 수 있겠는가?

역사기록의 수집은 단시간에 될 수 없고, 수많은 시도와 시행착오 그리고 우연 등에 의해서 완성된다.

우선 원활한 수집을 위해서는 관련 전문가를 포함한 ‘기록물 수집위원회’를 조직·운영해야 한다. 더 나아가 ‘역사기록 관리위원회’를 상설화 하는 것도 필요하다.

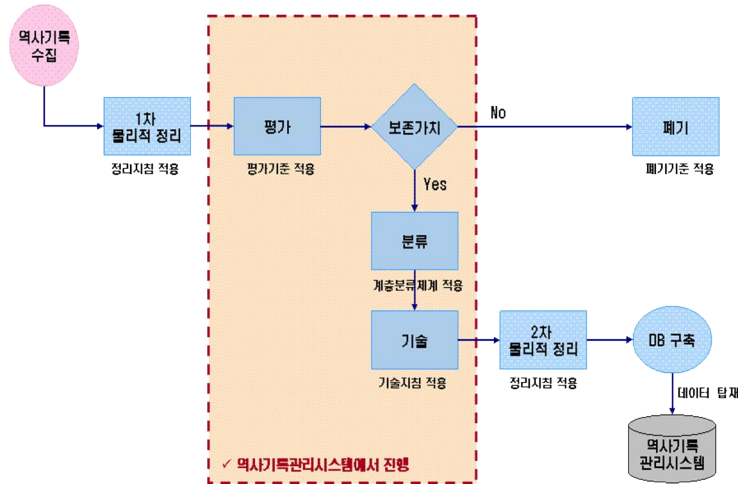
이 위원회에는 기록관리전문가가 반드시 포함되도록 하고 기록에 대한 체계적인 수집계획을 세우고, 주요 기록 생산기관 및 부서와의 업무 협조 프로세스 마련하고, 정기적으로 생산되는 기록<sup>16)</sup>에 대해서는 정기적인 수집 협조를 위한 체계를 확립하는 역할을 한다.



<그림 3> 역사기록 수집의 일반적인 프로세스

16) 주기적으로 생산되는 새소식, 동영상, 행사 사진, 시지 등이 포함된다.

이와 함께, 도록이나 기획간행물과 같이 비정기적으로 생산되는 역사기록에 대해서는 사업의 경중을 판단하여 수집 및 협조 체계 마련하고 각급 부서에서 추진하는 사업에 대한 지속적인 모니터링을 통해 기록수집과 관리에 대한 환경을 만드는 역할을 함으로써 지역의 기록관리체계가 안정화 하도록 기여한다.



<그림 4> 역사기록 정리, 분류, 기술 프로세스

또한 위원회의 역할 중에는 지방역사기록을 수집 및 정리할 때 생기는 어려운 문제들을 해결하는 역할을 수행하는 것도 포함된다.

몇 가지 사례를 보면 다음과 같다.

첫째, 역사기록을 수집하다보면, 맥락정보가 충분하지 않아서 내용을 파악을 하기 힘든 경우가 생기곤 한다.

둘째, 고문서가 종종 수집되곤 하는데, 이 경우 해체에 어려움을 겪기도 한다.

셋째, 예상치 못한 유형의 기록물이 수집되어 분류 및 등록에 곤란

함을 초래하기도 한다. 이와 같은 어려운 요소들을 기록관리 일반원칙에 입각하여 지역의 특성을 고려한 관리원칙을 제시해 주는 것 또한 위원회의 역할이 될 수 있다는 것이다.

이와 같은 형식적 틀도 중요하지만 더욱 중요한 것은 실제 수집업무이다. 수집의 첫걸음은 잠재적 소장처 조사이다. 어디에 가치 있는 기록이 있는지 가능하는 것을 시작으로 접촉할 대상을 선정하고, 접촉했던 정보를 축적하는 것은 절대적으로 필요한 일이다. 이러한 접촉정보없이 불특정다수에게 기록 기증을 유도하거나, 구매를 하고자 해도 크게 성과를 볼 수 없다.<sup>17)</sup> 또한 접촉정보를 잘 축적하여 활용한다면 불필요한 수집활동을 막게 해주어 소모적인 시행착오를 줄일 수 있다.

무엇보다 중요한 것은 역사기록 수집을 위해 잠재적 소장처 및 기록 소장자와 접촉하는 과정에서의 커뮤니케이션이다. 기관에서 진행하는 역사기록관리업무의 취지와 목표를 설명하고, 기록의 이용자가 기도한 잠재적 소장처(소장자 포함)의 기록물에 대한 부연설명을 듣기도 하고, 그들이 요구하는 기록서비스에 대한 바람도 접수하는 것이 커뮤니케이션의 중요한 내용이다.

이를 통해 역사기록관리의 중요성에 대하여 주민들에게 알려나갈 수 있고, 소장자의 입장에서는 사소하게 여기는 것일지라도 역사기록으로서 가치를 지닐 수 있다는 인식을 심어주는 것이 필요하다. 이러한 공감대형성을 통해 자발적 기증을 유도하고, 여론을 조성할 수 있다.

이처럼 수집과정을 통해 기록관리의 중요성과 필요성에 대한 여론을 형성하여 지방의 역사기록관리 및 활용이 활발하게 이루어진다면, 기록관리분야에 있어서 국가적인 시너지 효과를 창출할 수 있을 것이

---

17) 실제로 수집을 하는 입장에서는 매우 소중한 가치를 지닌 기록임에도 불구하고, 소장자의 입장에서는 일상적으로 보유하고 있던 것이기에 그것이 지닌 역사적 가치를 인지하지 못하는 경우가 종종 있다.

다.

우리나라는 서울과 수도권에 정치, 경제, 교육, 문화 등 모든 분야가 집중되어 있고, 전국 인구의 50% 가까이가 거주하고 있다. 이런 상황에서 서울을 둘러싼 소위 위성도시는 주로 서울이라는 거대도시가 갖고 있는 단점을 극복하는 쾌적한 환경 등으로 지역의 특징을 표현하고 있다. 거기에 더해서 그 지역의 역사와 문화가 새롭게 복원되고 재해석 되었을 때 주민들은 자기 지역에 대한 애정과 정체성을 새롭게 느끼게 될 것이고, 이를 통해 생겨나는 긍정적 파급효과는 현재는 물론 이후 후속 세대에게도 매우 이로운 것이다.

한편, 수도권을 제외한 지역에서도 상대적인 소외감 또는 지역 간의 갈등이 존재하고 있는 상황에서 지역마다의 역사와 문화를 폭넓게 재창조하여 정체성을 확립해 나간다면 이는 지역 활성화의 기반이 될 수 있을 것이다.

물론 이러한 수집과정 또한 기록되어야 한다. 현재의 수집은 새로운 역사를 만들어 가는 과정이기 때문이다. 기록의 도구와 매체도 다양해졌고, 장기적으로 안전한 보존도 점차 가능해 지고 있다.

지금 기록할 수 있다면, 후세대에 소중한 역사기록을 남겨주게 되는 것이다. 문화가 한 사회의 교양과 예술을 포함한 지식, 신념, 행위의 총체라고 할 때, 이를 전승할 방법으로 사람의 기억과 습관에만 의존할 수는 없다.

기억과 기록은 상호 보완관계이다. 기억의 주관성과 용량의 한계를 기록이 보완해 주고, 기록이 갖고 있는 맥락의 한계를 기억이 보완해 준다. 또한 수집을 하는 이들은 비교적 젊은 세대이고, 기록을 기증하는(구술포함) 이들은 비교적 고령세대이다. 따라서 수집과정을 통해 지역의 역사, 기록, 문화를 매개로 한 세대 간 커뮤니케이션도 기대할 수 있다.

## 5. 결론

이상에서 우리나라 지방기록관리의 현재 상황을 간단히 살펴보고, 지방기록관리의 특징적 요소와 지방 역사기록을 체계적으로 관리하기 위한 여러 가지 방안을 설명하였다. 그렇다면, 지방 역사기록 관리를 현재보다 활성화하기 위해서는 어떠한 요소와 노력이 필요할지에 대하여 제시해 보고자 한다.

첫째, 지자체에서는 각기 저마다의 기록관리에 대한 장단기발전계획을 수립해야 한다.

지리적 특성(기후, 지형포함), 산업적 특성, 규모 등에 따라 지역마다 기록의 양과 유형은 매우 다양할 것이다. 타 지역의 사례를 벤치마킹할 보편적 요소는 물론 있겠지만, 각 지역마다 특성에 적합한 기록관리의 절차와 방식을 개발할 수 있을 것이다.

그러기 위해서는 기록관리와 관련한 현황분석을 통해 시사점과 개선점을 도출하고, 그 결과에 따라 기록관리프로세스를 새롭게 설계하는 것이 필요하다. 여기에는 각종 기록생산 및 관리시스템에 대한 내용이 포함되며, 이들 시스템의 통합적 운영도 제시되어야 한다.

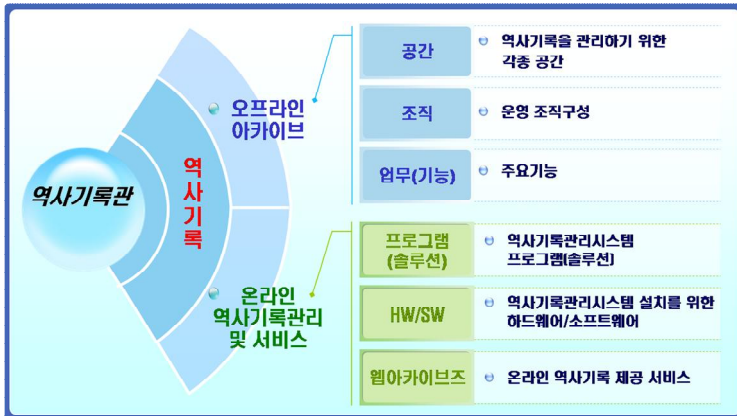
또한 이를 위해 보완되어야 할 법, 조직, 제도적 영역도 검토해야 한다. 이를 통해 핵심과제와 이에 따른 세부과제를 정리하고 이들 과제를 현실적으로 추진해나갈 시기별 계획을 도출하는 것이 장단기 발전계획의 핵심이다.

둘째, 전문가의 확보가 필수적이다.

현재 각 지자체에서는 기록물관리전문요원(기록연구사)을 채용하고 있는 중이다. 이들의 고용형태는 정규직도 있지만, 계약직이 상당수를 차지한다. 현재에는 계약직이던 정규직이던 한 기관의 기록물관리전문요원이 된 후에 가장 많은 시간과 공력을 투여하는 일이 ‘폐기’업무이다. 적게는 3개월부터 많게는 6개월에 다다르기까지 상당시간을 폐

기대상기록을 점검하고 ‘기록관리심의회의’를 열어 확정하는 데에 쓰고 있다.

기관마다 거의 1명(혹은 없거나)인 전문요원이 특정업무에 이렇게 매몰되어 있는데, 어떻게 다른 중요한 일들을 계획성 있게 해 나갈 수 있을 것인가? 여기서 정답은 폐기업무를 축소하는 것이 아니다. 기록물관리전문요원을 수요에 맞게 충원하는 것이다. 정부기관에서 새로운 직렬을 충원하는 것은 반드시 순수하게 증원을 하는 방식외에도 정원변경 등 다양한 방법을 모색할 수 있고, 실제 그러한 전례가 있기에 불가능한 것은 아니다.



<그림 5> 지방 역사기록관 모델 개념도

위에서 제시한 역사기록관 개념도와 같이 별도의 기관이 아니라 하더라도 제시된 구성요소들은 반드시 필요한 내용이다. 이는 한사람의 전문요원이 소화할 수 있는 양을 훨씬 넘어선다. 따라서 올바른 역사기록관리를 위해서는 전문요원의 확충이 반드시 필요하다.

셋째, 소장·관리되는 기록물을 소재로 하여 새로운 콘텐츠를 생산하

는 것이다. 이 콘텐츠는 기록물 자체를 콘텐츠화 하는 직접적인 방법이 있고, 스토리텔링기법 등을 활용하여 가공 또는 재생산하는 방법이 있을 것이다.

물론 콘텐츠는 기본적으로 기록물 서비스차원에서 이용자들이 양질의 기록정보를 제공받도록 하는 데에 주력해야한다. 하지만, 지방기록관리라는 측면에서 그 발전가능성을 고려하자면, 산업적 측면을 무시할 수 없다.

해외 많은 나라들에서도 기록을 이용한 콘텐츠를 문화상품화해서 판매하고 있으며, 경우에 따라서는 실물기록전시, 공연 등을 통해 관광객을 유치하기도 한다. 우리나라의 경우에도 기록을 보존, 관리의 관점에서 정적으로 바라볼 것이 아니라, 서비스측면에서 다양한 콘텐츠를 문화상품으로 생산하고, 이를 통해 이윤을 창출하는 방안을 검토하는 것이 필요하다. 이와 더불어 답사, 여행 등에 적합한 상품을 개발하여 관광객을 유치하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

이와 같이 지역 기록관리에 대한 장단기발전계획수립, 전문요원확충, 콘텐츠개발을 통한 이윤창출 등이 실현될 때 비로소 기록관리의 발전과 활성화를 기대해 볼 수 있을 것이다.



## ABSTRACT

### **Study on how to vitalize the historical record management of the provinces**

Sohn, Dong-you

This study presents how to vitalize the record management of the provinces by investigating the current issues and by identifying the universality and the distinctiveness of the record management in local agencies. However, it only deals with the system of the record management, focusing on the history of the provinces.

Although the related projects conducted by the provinces of Korea consist of various types, including publishing the local history, creating the activities of local cultural institutes, and collecting and organizing the historical records, these have not been active in many regions with insignificant achievements.

In this regard, local self-governing bodies need to actively fulfill the duty of the management not only for the administrative archives but also for the historical archives by aggressively interpreting the associated parts suggested by the Act on the Management of Public Archives. Ultimately, it is proper to integrate these two functions.

Moreover, an effective collection is the core part of the record management of history. Therefore, a ‘committee’ with experts should provide in-depth views from planning to post-processing stages. Meanwhile, a consensus on the importance and the necessity of the historical archive management between

owners and concerned parties should be formed during the collection process.

In conclusion, each local autonomous entity should make sure of the active record management of history through establishing their own mid to long-term development plans, securing experts in archive management, as well as providing the service for record contents.

**Key words:** **Municipal government (local governmental agency, self-governing body, local autonomous entity, etc.), historical record, local data, historical data, local record management, Act on the Management of Public Archives**