

지방기록물관리기관의 민간기록관리 운영과 현황에 관한 연구*

서울기록원과 경남기록원을 중심으로

An Study on the Operation and Current Status of Non-public Records
Management in Local Government Archives : Focused on the Seoul
Archives and Gyeongnam Archives

김지호(Kim, Ji-ho)** · 윤은하(Youn, Eun-ha)***

1. 들어가며
2. 국가기록원의 2006년 「지방기록관리혁신 연구」와 민간기록관리
3. 지방기록물관리기관에서의 민간기록관리 운영 사례 : 경상남도 와 서울특별시
 - 1) 경남기록원
 - 2) 서울기록원
4. 시사점
5. 마치며

* 이 논문은 2021년도 전북대학교 연구교수 연구비 및 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(과제번호: NRF-2019S1A5B8099507).

** 전북대학교 대학원 기록관리학과 석사과정(lili9710@jbnu.ac.kr) (제1저자).

*** 전북대학교 대학원 기록관리학과 부교수, 문화융복합아카이빙연구소 연구원(eunha.youn@gmail.com) (교신저자).

■ 투고일: 2021년 12월 30일 ■ 최초심사일: 2022년 01월 04일 ■ 최종확정일: 2022년 01월 22일.

■ 기록학연구 71, 273-309, 2021, <https://doi.org/10.20923/kjas.2022.71.273>

〈초록〉

지방기록물관리기관에 관한 논의는 2000년대 초기부터 시작되었다. 법률에서 지방기록물관리기관은 1999년에 처음 등장하였고, 2007년 지자체의 지방기록물관리기관 설립이 의무화되었다. 그러나 지방기록물관리기관의 실질적인 설치는 법 개정으로부터 10여 년이 지난 후인 2018년 경남기록원, 2019년 서울기록원의 설립으로 실현되었다. 그리고 2021년 현재는 경기도를 비롯해 여러 지자체에서 지방기록물관리기관의 설립을 위한 연구를 진행 중에 있다. 현재 국내에서는 지방기록물관리기관이 본격적으로 도입되는 시점이지만, 실질적인 지방기록물관리기관의 운영에 대해서는 충분히 논의되고 있지 않다. 특히 오랫동안 지방기록물관리기관의 사명이라고 여겨지던 민간기록관리는 어떻게 수용되고 있는지 모호하다. 이에 본 논문은 민간기록관리를 중심으로 이제껏 이루어진 지방기록물관리기관에 관한 논의를 검토할 필요가 있다고 생각한다. 이를 위해 운영 중인 경남기록원과 서울기록원 등 지방기록물관리기관의 현황을 통해 지방기록물관리기관의 민간기록관리의 현주소를 점검하고, 이를 바탕으로 지방기록물관리기관이 나아가야 할 방향에 대해 모색하고자 한다.

주제어 : 지방기록물관리기관, 지방기록물관리기관의 기능, 민간기록관리

〈Abstract〉

The discussion on local archives management institutions started in the early 2000s and has been steady. In the law, local records management institutions first appeared in 1999, and in 2007, the establishment of local records management institutions by local governments became compulsory. The archival institutions of local government, however, were actually founded in the Gyeongnam Province, 2018, and in the Seoul City, 2019, over 10 years after the revision of the law. And as of 2021, various local governments,

including Gyeonggi-do, are conducting research to establish local archives management institutions. This is the time when domestic records management institutions are introduced in earnest. However, it is still unclear how regional archives will operate in practice, particularly how they will accommodate the management of private archives, which has long been regarded as the mission of regional archives. In this thesis, the past discussions on the local record management institutions will be reviewed focusing on private record management. In this regard, it is intended to examine the current state of private records management of local records management institutions through the current status of local records management institutions in operation, and to seek directions for local records management institutions based on this.

Keywords : local government archival institutions, function of local government archival institutions, private records

1. 들어가며

국내에서 지방기록물관리기관의 설립에 관한 논의는 2000년대 초반부터 이루어져 왔다. 당시는 사회 전반적으로 지방의회가 구성되고 자치단체장도 민선하며 본격적인 지방자치제가 시행되던 때였고, 기록관리 측면에서는 정부기록보존소가 국가기록원으로 변화하는 시점이였다. 이러한 부분이 맞물려 지방기록물관리기관의 역할과 설립에 관한 논의는 사회적으로는 기록자치를 통한 지방자치의 실현으로 확장되었고, 기록관리 측면에서는 중앙을 넘어 지역으로까지 기록관리의 외연을 넓히는 기회를 제공하였다.

본 연구는 지난 20여 년 동안 이어진 지방기록물관리기관에 관한 논

의를 시기적으로 정리하여 살펴보았다. 초기 2000년대 논의는 지방자치 관점에서 기록자치의 실천과 지방기록물관리기관의 기능과 의미를 연관 지어 바라보았는데, 기록자치를 실천하기 위해 공공과 민간에서 생산, 관리된 기록들을 지역에서 수용할 수 있어야 한다는 의견이 주를 이루었다. 이에 공공기록관리는 투명한 지방자치 실현을 위한 공적 영역의 설명책임성을 확보하기 위해, 그리고 민간기록관리는 지역의 문화와 역사를 지역 스스로 가꾸고 이해하기 위해 필요하다는 주장이 제기되었다(홍성덕 2004; 오항녕 2004; 김형국 2004; 이영남 2000; 지수걸 2001; 지수걸 2002).

이러한 목적을 수행하기 위해 공공기록물관리법에서는 지방기록물관리기관의 역할과 의무를 규정하였다. 이에 따르면 지방기록물관리기관은 지역의 기록자치를 위해 법령에 규정된 기록관리 업무, 해당 지방에서 생산된 보존기록물에 대한 실태조사 및 평가 업무, 그리고 지역 고유의 특성을 반영할 수 있는 향토기록¹⁾을 수집하고 관리하는 역할을 수행해야 했다. 특히 지방기록물관리기관은 지역의 생활상을 알 수 있는 비(非)공공기관의 기록물, 즉 민간기록 역시 중앙기록물관리기관과

1) 2019년 12월 3일 공공기록물관리법 개정 이전에 제11조(지방기록물관리기관)의 제7항에서는 '관할 공공기관 관련 향토자료 등의 수집'으로 지방기록물관리기관의 기능 중 민간기록의 수집 의무가 있음을 명시했다. 그러나 2019년 12월 3일 개정된 법률에서는 제7항이 삭제되었다. (『공공기록물관리법』 11조) 사실상, 지방기록물관리기관이 관심있는 민간기록물은 이러한 지역이라는 물리적 공간을 중심으로 생산된 기록물을 중시한다는 의미에서 지방기록물관리기관의 수집 대상 기록물이 단순히 민간기록물이라기보다는 그 지역의 시민사회에서 생산하고 관리하는 시민기록물 혹은 지역기록물이라고 볼 수 있다. 많은 연구에서도 지방기록물관리기관의 민간기록 수집의 의무를 강조하지만, 이 경우 대부분 민간기록이라는 의미는 단순히 민간에 존재하는 오래된 역사적 기록물을 의미한다기보다는 지방기록물관리기관이 위치한 지역의 시민들이 생산하거나 보유한 기록물이라는 측면에서의 논의라고 이해될 수 있다. 이영남(2000)도 지역사회에서 지방기록물관리기관은 지방의 여타 기록물보존 기관들 가운데 중심적 위치에 서서 제도적 도움을 주어야 한다고 주장했는데, 이때 강조되는 점은 그 지역에서 생산된 지역의 기록물이라 할 수 있다.

구분되어 지역의 기록에 대해서 적극적이고 체계적으로 수집할 수 있는 기록관리적 기반을 수립해야 한다는 점이 강조되었다. 그러나 이러한 기록자치와 기록문화에 대한 강조에도 불구하고, 2009년 지수절은 지방기록물관리기관 설립이 장기발전계획 없이 막연한 보존수요 추정 에 근거하여 공간과 시설로 진행되고 있음을 지적하며(지수절, 2009) 지방 고유의 특성을 반영한 좀 더 정교한 기록관리 기본정책의 수립 필요성을 언급하기도 했다.

2010년대에 지방기록물관리기관의 역할에서 중요한 점은 지방기록물관리기관이 지역의 민간기록 수집·관리를 위한 체계를 갖추어야 한다는 것에서 나아가, 그 이상으로 적극적인 시민기록문화 확장의 역할이 있음을 제시한 것이다. 즉, 설문원은 논문에서 공공행정, 시민활동, 문화·역사기관, 개인·공동체 활동을 지역민이 종합적으로 활용할 수 있는 다원적 형태의 지방기록물관리에 관한 프레임워크를 제시했다. 도서관, 박물관, 지방연구원 등의 문화기관과 협력적 거버넌스 관계 안에서 다원적 형태의 프레임워크를 구상함으로써 지방기록물관리기관이 공공기록관리를 넘어 다양한 주체들과 협력을 기본으로 하는 기록관리 체계를 마련할 것을 제시했는데, 이는 로컬리티를 기반으로 한 시민기록문화 중심으로 지방기록물관리기관의 사회적 역할과 문화적 의미를 강조함으로써 논의의 외연을 확장했다고 할 수 있다(설문원, 2010; 설문원, 2015). 손동유도 지자체에서 지역주민들의 공감대를 구체화하여 지역정체성을 확보할 수 있고, 외부에는 해당 지역을 홍보할 수 있는 효과적인 도구로 활용할 수 있다는 걸 주지하며 지역 내 민간기록 관리체계 및 프로세스의 필요성을 언급했다(손동유, 2011). 특히 수집과정에서 잠재적 소장처 및 기록 소장자와의 커뮤니케이션을 통해 기록서비스에 대한 요구를 접수하고, 지역의 역사·기록·문화를 매개로 수집 주체가 되는 젊은 세대와 기증 대상인 고령 세대의 세대 간 커뮤니케이션까지 기대할 수 있다고 보았다.

지방기록물관리기관의 역할과 기능에 대한 논의는 지난 20여 년 동안 공공기록관리를 통한 기록자치의 실천으로부터 지역과 지역 문화, 그리고 기록을 연계시키는 구심점으로 논의가 확장되었다. 지역의 민간기록물 수집·관리·활용의 모색과 더불어 시민사회 내 시민기록문화 활성화에 대한 기대로 확장되는 것이 그 특징이라 할 수 있다.

이는 실질적으로 지방기록물관리기관의 역할에 대해서는 현재 지자체에서 수행 중인 지방기록물관리기관 설립에 대한 기초용역사업보고서에서도 잘 나타난다. 이에 본 연구에서는 실질적으로 지방기록물관리기관의 설립과 발전 방향을 검토할 필요가 있다고 생각하였다. 특히 초기부터 지방기록물관리기관의 기능으로 여겨지던 민간기록관리와 관련된 이슈들이 어떠한 방식으로 실현되고 있는지 주목했다. 현재 공공기록의 보존뿐 아니라 민간기록의 수집과 관리, 그리고 시민기록문화 활성화 등의 역할이 어떻게 수행되고 있는지, 초기 지방기록물관리기관의 목적과 기능이 얼마나 실천되고 있으며 어려움과 문제점은 무엇인지를 살펴보았다. 이를 위해 현재 지자체에서 수행한 지방기록물관리기관 설립 기초용역보고서, 초기 2006년 국가기록원에서 수행한 「지방기록관리혁신 연구」, 2007년 「지방기록물관리기관 설치·운영 지원」 연구용역에 주목했다. 왜냐하면, 이는 실제로 각 지자체에서 현재 수행되는 지방기록물관리기관 설립 기초용역보고서 등에서 참고하는 기준적 자료로 초기 지방기록물관리기관의 기능과 설립 계획에 대한 장기적 계획과 목적, 발전단계별 특성을 포함하고 있다. 또한, 국가적 차원에서 수행된 지방기록물관리기관에 관한 연구가 이후에 부재하고, 앞서 언급한 대로 국가기록원의 계획안은 학계에서 제기된 논의를 수렴하여 현장에서 기준으로 삼을 수 있도록 작성한 보고서라는 점과 실질적으로 현재 지방기록물관리기관 설립을 위해 지자체가 현장에서 참고하는 연구라는 점이 고려되었다. 따라서 국가기록원 계획안에 비추어 지방기록물관리기관에 관한 국내 현 상황을 살펴보고, 나아가 2018

년 이후 실질적으로 지방기록물관리기관을 설립·운영 중인 경남기록원과 서울기록원 사례를 통해 초기 계획이 어떠한 방식으로 구체화되고 있는지, 어려움과 향후과제는 무엇인지 분석하여 지방기록물관리기관의 역할과 기능에 대해 분석하였다. 이를 통해 현재 운영 중인 지방기록물관리기관과 향후 설립될 지방기록물관리기관이 나아가야 할 방향성에 대해 고찰하며, 지방기록물관리기관의 민간기록관리 발전방안에 대해 모색하고자 한다.

2. 국가기록원의 2006년 「지방기록관리혁신 연구」와 민간 기록관리

언급했듯이, 지방기록물관리기관 설치가 의무화되면서 2006년 국가기록원은 전반적인 지방기록물관리 표준모형을 개발하고, 이를 바탕으로 지방기록물관리기관의 설립 기반을 마련하고자 하였다. 이에 국가기록원은 2006년 최초로 「지방기록관리혁신 연구」를 수행하여 지방기록물관리기관의 설치와 관련된 조직 및 인력의 적정모형과 지방기록물관리기관의 시스템, 프로세스 및 인프라의 적정모형을 개발하였다. 하지만 이 연구를 그대로 지방에 적용하기에는 지역별로 여러 가지 변수들이 적용될 수 있어 2007년 「지방기록물관리기관 설치·운영 지원」 연구용역을 시행하여 지방기록물관리기관의 설립사례별, 발전단계별 특징을 제안하였다. 2007년 「지방기록물관리기관 설치·운영 지원」 연구는 각 시·도에서 지방기록물관리기관 설치·운영 계획의 수립·지원, 즉 설립 기반 마련을 목적으로 수행되었다. 지방의 보존수요를 종합·분석하여 규모에 따라 일반문서를 기준으로 유형화한 뒤 여기에 따른

공간 규모, 필요 장비, 소요 예산 등을 제시하였다. 이를 통해 각 시·도의 담당자들이 지자체 특성에 맞게 계획을 세울 수 있도록 하였고, 이후에 수행된 지자체의 연구용역보고서들은 이를 기반으로 설립 계획을 수립할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하고 있다(트라이튼테크·한국국가기록연구원, 2007).

위 연구에서는 지방기록물관리기관의 효율적 운영을 위한 조직형태, 인력배치를 정하기 위해서는 우선 지방기록물관리기관의 성격과 기능을 규명해야한다고 보았다. 이에 표준조직모형을 설계하기 전, 해외사례와 국내외 선행연구를 통해 지방기록물관리기관이 수행해야 할 표준기능을 먼저 설계하였다. 연구에서는 공공기록과 민간기록이 수집·관리 방법에서 차이가 있다는 특성을 표준기능에서도 반영하여 구분하였고, 이를 표준기능의 특징²⁾으로 보았다. 이에 지방기록물관리기관이 수행해야 하는 표준기능 중 대기능은 ‘행정기록관리’와 ‘민간기록관리’를 포함하여 ‘기획’, ‘보존’, ‘서비스’, ‘전산’, ‘지원’까지 총 7가지로 설계되었다.

그렇지만 연구에서는 당시 부족한 행정적 지원과 각 지방자치단체의 기록관리 인프라 부족 등의 상황을 고려하여 설립 초기부터 지방기록물관리기관의 표준기능 전체를 모두 이행하기는 어려울 것으로 보았다. 따라서 표준기능 가운데 필수적인 기능을 선별해 단계별로 지방기록물관리기관이 수행하도록 하였다. 각 단계는 기록관리를 위한 최소한의 기능을 수행하는 과도기 기능, 지방기록물관리기관에서 기본적으로 수행하는 기본기능, 영구기록물관리기관으로서 지역의 특성을 반영

2) 여기에 대한 법적 근거로 2007년 『공공기록물관리에 관한 법률』로의 개정으로 공공기관에서 생산되는 기록뿐 아니라 국가적으로 영구히 보존할 가치가 있다고 인정되는 민간기록을 관리하도록 법률로 정한 것과 지방기록물관리기관이 수행해야 할 기능 중 “향토자료 수집”을 수행하기 위함을 들고 있다. 그러나 이는 2020년 12월 제46조 민간기록물 수집 조항이 신설되며 지방기록물관리기관의 민간기록물 수집 역할로 보던 ‘향토자료 수집’은 삭제되었다.

한 효율적인 기록관리체계를 갖추기 위한 확장기능까지 총 3단계로 구성되어 있다. 각 단계별 수행해야 하는 기능은 <그림 1>을 보면 알 수 있다. 앞서 언급한 지방기록물관리기관의 인력배치 및 구성의 내용을 담은 표준조직모델 역시 표준기능모델의 단계에 맞추어 과도기, 기본, 확장 기능으로 설계되었다.

<그림 1> 시·도 지방기록물관리기관의 표준기능모델



, 2007.

이러한 7가지 대기능 중 하나인 민간기록관리 기능은 수집기획, 수집/정리/기술, 구술 3가지의 중기능으로 구성되어 있다. 민간기록관리 기능은 지방기록물관리기관의 발전 첫 단계인 과도기 단계부터 3가지 중기능 중 2가지 기능이 수행되도록 구분되어 있다. 하지만 실제 표준 조직모델을 살펴보면 1단계 과도기 중기능에서는 민간기록관리에 할당한 인력이 1명에 그치며 민간기록관리팀의 별도 조직 구성은 시도하고

있지 못하며, 민간의 표준기능모델을 수행하기 위한 인력은 2단계 기본 중기능부터 민간기록팀 구성과 함께 할당되어 있다. 즉 기능적인 측면에서 최소한 지방기록물관리기관이 수행해야 하는 역할로 민간기록관에 관한 부분이 포함되어 있지만, 실질적인 지방자치단체의 현실을 고려할 때 행정기관으로서 공공기록관리를 중심으로 수행하도록 구성되어 있다는 점을 알 수 있다.

〈표 1〉 보존수요에 따른 인력구성(표준조직모델)

단계	보존수요 (권)	전체 인원 (명)	공공 ³⁾ (명)	민간 (명)	전체 중 민간 비율 (%)	비고
1	100	23	12	1	4.3	
	200	25	14	1	4.0	
	500	29	18	1	3.4	
2	100	34	15	5	14.7	
	200	36	17	5	13.8	
	500	40	21	5	12.5	
3	100	51	23	11	21.5	4) ()
	200	53	25	11	20.7	
	500	57	29	11	19.2	

「지방기록물관리기관 설치·운영 지원」 연구보고서에서 책정한 보존수요별 인력구성을 살펴보면 공공 부문은 보존수요 및 단계가 증가할

3) 공공 부분의 인력으로 지방기록물관리기관의 표준기능모델 중 행정기록관리, 전산, 서비스 기능으로 부여된 인력을 명시하였다. 전산 기능의 경우 업무의 주요 내용이 신전자/업무/행정정보시스템관리, AMS관리, 전자기록물 메타데이터 관리 등이 포함되어 있고 서비스 기능의 경우 정보공개관리, 기록문화교실 등이 포함되어 있기에 행정기록관리 기능과 더불어 공공 부문의 인력으로 보았다(트라이튼테크·한국국가기록연구원, 2007b, 30-51).

4) 지방기록물관리기관 관장 직속으로 지역다큐멘테이션, 시민단체기록관리, 기록유형별 연구 등을 수행한다고 명시되어있다(트라이튼테크·한국국가기록연구원, 2007b, 114-129).

때마다 인력이 늘어나는 반면, 민간기록관리에 할당하는 인력은 단계가 변할 때만 늘어나며 보존수요와는 관계가 없음을 살펴볼 수 있다. 이는 지방의 보존수요를 일반문서, 즉 행정박물 등을 제외한 일반 공문서를 기준으로 종합·분석하여 유형화했기 때문이다. 여기서 설정된 보존수요는 연구가 수행된 2007년을 기준으로 2026년도까지 약 20년간 생산될 것으로 추정되는 지자체별 기록 생산량을 기준으로 분류한 것으로 이해된다. 이를 통해 지방기록물관리기관의 장기적 계획에는 민간기록물의 수집과 관리에 대한 기능이 포함되어 있음에도 실질적인 실행계획의 수립은 미흡하다는 것을 알 수 있다. 이는 기록관리가 공공기록물관리 영역을 관리 대상으로 업무를 수행해 왔기 때문에 민간기록물의 수집과 관리에 대한 경험이 없었고, 이를 위한 구체적이고 확정적인 계획안의 수립이 어려웠기 때문으로 이해된다.

이러한 한계는 현재 각 지자체에서 진행 중인 지방기록물관리기관 설립에 관한 용역보고서의 민간기록관리에 관한 내용에서도 드러난다. 아래 <표2>는 2006년 국가기록원의 지방기록물관리기관 설립에 대한 초기 밑그림을 그린 보고서와 함께 12개 지자체의 지방기록물관리기관 설립에 관한 기초연구용역보고서를 정리한 것이다.

〈표 2〉 지방기록물관리기관 설립 관련 연구

	기관	연구명	수행연도	수행기관
1			2006	
			2007	
2			2015	
3			2013	
			ISP	
4			2019	

5		2019
		2020
6		2018
		2019
7		2017
8		2018
9		2019
10		2020
11		2020
12	()	2020
13		2019

(2021)

지방기록물관리기관 설립에 관한 기초연구용역보고서는 크게 기초 계획용역 보고서와 기본계획용역보고서로 나뉜다. 지방자치단체에 따라 지방기록물관리기관 설치 필요성을 반영한 기초연구를 수행한 경우, 그리고 기초연구 완료 후 건립 관련 기본계획을 수립한 경우로 나눌 수 있다. 먼저 지방기록물관리기관 설립을 위한 기초연구를 수행한 기관의 경우 기관의 타당성을 검증하기 위해 기관의 목적, 필요성, 운영 시 담당하게 될 역할 등을 기술한 기초연구를 수행한다. 기초연구로 기관의 설립 필요성이 검증되면 이를 바탕으로 건축, 인력, 조직, 예산 등 실제 건립 이후 필요한 요소들을 담은 기본계획을 수립한다. 그리고 본격적인 건립은 앞서 나온 건축 예상 비용을 바탕으로 설계를 하고, 설계도를 토대로 기관을 건립한다. 현재 운영 중인 지방기록원들 역시 이 과정을 거쳐 설립되었다.

지방자치단체들의 기초연구용역보고서는 기관의 큰 방향성을 나타내는 부분에서는 공공기록관리와 민간기록관리를 아우르는 방향을 드러낸다고 할 수 있다. 보고서에서 명시하는 기관의 미션과 비전·목표 및 실천과제에서는 행정기록의 체계적 관리, 지역기록물 관리로 지역

정체성 확립, 시민이 참여하는 기록문화 조성, 연구·교육 등의 지원 내용을 담고 있다. 이러한 점은 대부분의 지자체에서 지방기록물관리기관이 나아가야 할 방향으로 공공기록관리뿐 아니라 민간기록관리도 수행해야 한다는 점을 인지하고 있다고 보인다. 이러한 민간기록에 대한 필요성과 인식에도 불구하고 기초연구용역보고서에서 실제적인 기관 운영요소는 실행계획에서 나타나는데, 예를 들어 인력 계획 부분을 살펴보면 민간기록관리 부분이 공공기록관리 부분에 비해 미흡함을 알 수 있다(윤은하, 2021).

따라서 본 연구에서는 지방기록물관리기관에서 민간기록관리를 원활히 수행하기 위해 무엇보다 전담인력을 확보하는 것이 가장 중요하다는 점을 염두에 두고, 이러한 인력 확보방안을 중심으로 민간기록관리 진행 상황을 살펴보았다. 그 결과 현재 지방기록물관리기관 설립을 준비 중인 10개 지자체의 기초연구용역보고서 중 기관의 조직과 함께 예상 인력을 산정한 곳은 6곳으로 이해된다. 민간기록관리에 대한 인력 산정을 살펴보았을 때, 부산과 울산은 모든 계획에서, 경북, 전북에서는 일부 계획에서 민간기록관리에 관련한 인력을 따로 할당하였고, 광주광역시 계획에서는 할당된 인력이 부재하였다.

〈표 3〉 지방자치단체별 사명 및 민간기록관리 인력구성

	기관	지방기록물관리기관 사명과 비전		단계	인력	
		명칭	내용		민간	전체
1				1	24	
2				1	22	

3			1	5	39
			2	7	61
4			1	-	29
			2	4	45
5			3	9	75
			1	21	80
6			2	-	30
			-	-	28
7			-	8	39
8			1	-	27
			2	3	49

〈표 3〉에서 보이는 바와 같이 6개 광역자치단체의 지방기록물관리기관 설립 용역보고서를 분석해보면, 대개 약 30명가량이 지방기록물관리기관의 기본 공공기록관리 및 행정업무를 수행하는 최소 인원으로 책정되어 있다. 이에 반해 민간기록관리 부분은 지방기록물관리기관의 전체 인원이 30명이 넘어갈 때부터 민간기록관리 업무로 명시된 인력을 할당하고 있음을 살펴볼 수 있다. 이는 민간기록관리에 관한 인력을 따로 할당하지 않은 광주·대구·경북·전북의 일부 계획에서 모두 전체 인원이 30명 이하로 나타난 것과, 국가기록원이 제시한 인력구성에서도 이와 마찬가지로 30명 이하인 과도기 단계에서 민간기록팀이 부재하고, 보존수요에 관계없이 30명 이상으로 책정된 단계에서는 모두 민간기록팀을 구성한 초기 계획과 유사하게 구성되고 있는 점을 통해

확인할 수 있다.

이는 여러 지자체에서 지방기록물관리기관이 일정 규모 이상이 되어야만 민간기록관리를 고려하는 것으로 볼 수 있다. 마찬가지로 현재 설립된 지방기록물관리기관에서도 이와 유사한 모습을 살펴볼 수 있다. 현재 운영 중인 서울과 경남은 운영 초기 단계로 각 기관의 전체 운영 인력은 24명, 22명인데, 두 기관 모두 1~2명이 민간기록관리 관련 업무를 수행하고 있다. 업무의 내용으로는 민간기록물 수집·관리 및 민간영역 기록화·협업체계 운영 등 민간기록관리에 관한 부분을 타 업무와 함께 전담하고 있는 것으로 보인다.

따라서 현재 개별 지자체에서 지방기록물관리기관의 설립 계획을 세우고 설립을 준비하는 초기 단계에서는 민간기록관리 관련 업무에 대한 요구나 필요성, 이에 적합한 인프라를 갖추는 데에는 적절하게 반영되어 있지 못하다고 할 수 있다. 이후 지방기록물관리기관의 설립이 완료되고 안정적인 발전단계로 진입하는 시점에는 민간기록의 수집과 관리에 대한 기능을 좀 더 활성화시키는 것으로 계획되어 있다.

이에 다음 장에서는 기록원 보고서에서 언급한 단계를 현재 운영 중인 경남기록원과 서울기록원의 사례에 비추어, 보다 구체적으로 살펴보고자 한다. 민간기록업무 수행 현황과 수행 시 겪는 어려움을 조사하고, 이를 통해 향후 설립될 지방기록물관리기관에서 민간기록관리를 위해 필요로 되는 인프라에 대해 논의해보기로 한다.

3. 지방기록물관리기관에서의 민간기록관리 운영 사례 : 경상남도와 서울특별시

2021년 현재 앞서 언급했듯이 여러 지자체에서 지방기록물관리기관

의 설립에 대해 논의 중이며, 실제 설립해 운영 중인 곳은 경남기록원과 서울기록원이다. 본 연구는 두 지방기록물관리기관의 발전단계와 현황을 살펴보고, 민간기록관리와 관련된 역할과 기능을 수행하면서 겪는 어려움을 조사하고자 현장기록전문가들의 의견을 수집, 분석하였다. 면담은 경남기록원(담당자 A)과 서울기록원(책임자 B)을 대상으로 2021년 4월 16일과 9월 13일, 9월 17일에 걸쳐 수행하였고, 코로나 19로 인해 대면 및 화상 면담을 병행하여 진행했다. 평균적으로 약 57분의 시간이 소요되었으며 면담자의 동의를 얻어 면담내용을 녹음 및 녹화하였고, 면담내용으로는 현장에서 느끼는 상황과 어려움, 발전방안을 듣고 이후 정리하였다. 질문지의 문항은 기관의 전반적인 민간기록관리 현황을 중심으로 구성하였고 기관의 업무에서 중점으로 두고 있는 사항과 민간기록관리 관련 인력·재원 현황 그리고 민간기록관리 업무 수행 시 겪는 어려움에 대해 질문하였다.

두 기관은 공공기록물관리법에 명시된 대로 지방기록물관리기관이 수행해야 할 공통적인 역할을 수행하면서도 개별 지역의 상황과 필요에 따라 차이를 보였다. 즉 공공기록에 관해서는 공통의 법적 이행을 준수해야 하지만 민간기록 영역에서는 개별 지자체의 여건과 요구, 지역적 필요와 환경에 따라 차별적인 정책 방향과 목적을 가지고 있는 것을 확인하였다.

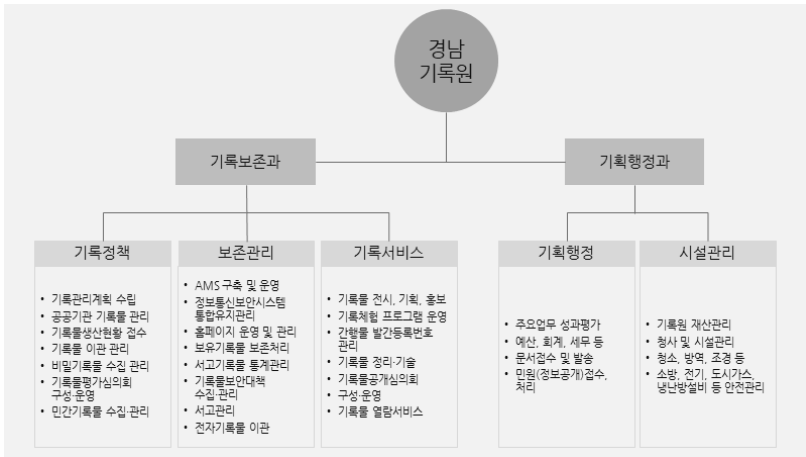
1) 경남기록원

경남기록원은 2014년 지방기록물관리기관 건립에 관한 기본계획을 수립한 뒤, 2016년 기록원 리모델링 및 증축공사 시행계획을 수립하여 2017년 준공되었다. 그리고 2018년 5월 21일에 개원하였고, 2021년 현재 설립 4년 차를 지나고 있다. 경남기록원의 조직은 기획행정과, 기록보존과 2개의 과로 이루어져 있으며 청원경찰을 제외한 정원은 22명이다.

그중 기획행정과는 기본적인 운영이나 행정지원업무를 담당하며, 기록관리업무는 수행하지 않기 때문에 실질적으로 기록관리를 담당하는 인력은 16명이라고 할 수 있다. 경남기록원의 경우 현재의 인력체계는 지방기록물관리기관에서 최소한의 기록관리를 수행할 수 있는 인력이고, 이는 앞서 살펴본 「지방기록물관리기관 설치·운영 지원」 연구에서 표준기능 수행을 위한 첫 단계인 과도기 기능에 해당한다고 볼 수 있다.

기록관리업무를 수행하는 기록보존과는 기록정책, 보존관리, 기록서비스 3개의 담당으로 이루어져 있다. 기록정책에서는 정책적인 부분과 기록물 수집을 주로 담당하고 보존관리에서는 기록물에 대해 보존처리를 하는 업무와 전자문서 관련 시스템 업무를 수행한다. 마지막으로 기록서비스에서는 기록을 서비스하기 위해 기록물 정리 및 디지털화하는 자원화 업무를 수행하고, 실제 도민 대상으로 전시, 열람, 이용자 프로그램 운영 등의 대민서비스를 수행한다.

〈그림 2〉 경남기록원 조직도



:

〈그림 2〉 조직도에서 보여지듯, 민간기록관리 관련 업무는 기록보존과 내 기록정책팀에서 담당하고 있다. 기록정책팀은 공공기록물관리법에서 명시한 지방기록물관리기관의 기본적인 정책 업무를 수행하는 핵심적인 조직으로 3명의 기록연구사와 사서 1명, 총 4명으로 구성되어 있다. 기록정책팀은 주로 공공기록물관리법에서 명시된 대로 공공기록의 생산현황과 이관, 평가 등 공공기록관리에 대한 전반적인 계획과 운영을 담당하고 있다. 민간기록관리 관련 업무는 기록정책팀 소속 1명이 담당하고 있으며, 민간기록관리 관련 업무 이외에도 기타업무로 관할 공공기관 지도·점검, 현황조사 업무도 함께 겸하고 있다. 따라서 현재 민간기록관리 관련 업무는 1명의 기록연구사가 수행하는 여러 업무 중 하나로, 실질적인 업무 비중으로 보면 0.5명 정도로 볼 수 있다. 이러한 구성은 앞서 분석한 국가기록원이 수행한 「지방기록물관리기관 설치·운영 지원」 연구에서 과도기 단계의 보존수량 100만 권일 때 조직·인력구성 인원 23명, 민간기록관리 업무를 1명이 담당할 때와 유사하다.

그러나 지방기록물관리기관으로서 경남기록원은 민간기록관리에 대한 부족한 인적 자원의 투입에도, 민간기록물의 수집과 관리의 기능을 방치하거나 소홀히 할 수 없는 업무로 인식하고 있다. 이는 2019년부터 현재까지 경상남도 내 민간기록공모전을 통한 기록물 수집과 기록활동 프로그램을 꾸준히 운영하고 있으며, 시민들의 기록에 대한 관심과 교육을 도모하기 위해 노력 중이라는 점에서 잘 나타난다.

경남기록원의 민간기록관리에 대한 인식은 경상남도의 기록물 관련 조례 제정 과정을 통해서도 짐작해볼 수 있는데, 경상남도의 경우 2017년 『경상남도 기록원 설치 및 운영에 관한 조례』를 제정하였다. 여기에는 민간기록관리와 관련하여 제3조 기록원의 업무에 기록물 관련 향토자료 등의 수집이라 명시되어있다. 이후 2020년 경남기록원은 『경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례』를 추가로 제정하였다. 여기

에는 민간기록물 수집·관리·활용, 기본계획수립, 도지정기록물 관련 조항들이 제정되었으며, 이를 통해 민간기록관리 관련 업무 수행을 위한 추진 근거가 마련된 것을 확인할 수 있다.

2021년 경상남도 기록원 기록물관리 시행계획을 살펴보면 경남기록원은 『경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례』 제4조에 의거하여 관리 사각지대에 있던 민간기록물의 효율적·체계적인 수집 및 관리를 목적으로 ‘민간기록물 수집·관리 기본계획 수립’을 계획하였음을 알 수 있다. 기본계획수립의 주요 내용은 경상남도 민간기록물 현황조사 및 관리실태 파악, 기획수집 전략 및 핵심수집주제 발굴, 민간기록물 관리 및 활용방안 제시, 중장기 기본계획 및 연차별 시행계획 수립이다. 이는 경남기록원이 민간기록관리에 대해 수집정책과 방향성 등 거시적인 계획을 세우기 시작했다고 볼 수 있다.

특히, 최근에는 경남연구원과 함께 청년아키비스트 양성사업을 추진하며, 민간기록의 수집 관리뿐 아니라 도내 시민기록문화 활성화를 위한 여러 프로그램을 개설하는 노력을 기울이고 있다. 다음 <표 4>는 경남기록원이 민간기록관리 관련 프로그램을 정리한 것이다. 이 중 청년아키비스트 양성 프로그램은 경남도 내 거주하는 청년들에게 아키비스트 양성 교육을 시행하고, 이후 실습단계에서 직접 마을기록을 조사·수집·정리하여 산출물을 제작하는 과정으로 구성되어 있다.

<표 4> 경남기록원의 민간기록관리 관련 활동

	구분	명칭	내용	수행 년도
1				2019
		2020	()	2020
			1980	2021

2		< >	2018
	2	< >	2019
3	2019	4-6	2019
	2021 :	19-34	2021

:

2018년 발간된 경남기록원건립백서에는 경상남도기록원의 발전 방향을 명시하고 있고, 이를 통해 초기 경남기록원의 방향성을 살펴볼 수 있다.⁵⁾ 경남기록원의 설립 근거는 공공기록물관리법에 의거하고 있으므로 민간기록관리보다 공공기록관리에 더 많은 자원과 인력을 배분하는 것을 우선시하는 점은 타당하다. 이러한 점에서 2021년 전국기록인대회 경남기록원의 발표에서 경남기록원은 공공기록 중 역사적 보존 가치가 높은 기록물의 관리와 보존에 좀 더 초점을 맞추고 있다고 언급한 바 있다. 그러나 일반적으로 지방기록물관리기관에서 보존하는 기록물 중 서고의 많은 부분을 차지하는 기록물인 동종 대량 기록물은 대개 인허가 등에 관한 내용으로 개인의 권리 보호를 위해 반드시 필요하나, 일반 이용자의 활용빈도는 그리 높지 않은 것이 사실이다. 때문에 경남기록원도 위와 같은 공공기록물이 분명 보존되어야 하는 중요한 기록

5) 경상남도기록원은 공공기관에서 생산된 기록을 효과적으로 관리하고 이용할 수 있게 하여야 하며 특히 공공기록 중에 역사적으로 보존가치 있는 기록을 평가·선별하여 역사적 기록으로 후대에 길이 보존할 책임을 가진다. 또한, 공공기록뿐만 아니라 민간기록도 함께 수집하여 역사의 결락을 보충하며 관리한다. 이를 위해 경상남도기록원은 다음과 같은 비전(투명하고 책임 있는 기록자치 구현)과 그에 따른 세 가지 목표(기록관리 선진화, 자원화, 활성화) 및 실천과제를 정하고 이를 현실화하고자 한다.(경남기록원, 2019, 324)

이지만, 실질적으로 이러한 공공기록물의 관리와 보존만으로는 시민들에게 다가가거나 기록원에 대한 친화적 인식을 확보하고 개선하기 쉽지 않다는 점을 언급했다(오현진, 2021). 즉, 공공기관 소속의 기록관의 역할과 기능이 기관 내부의 요구와 필요에 맞추어져 있다면, 지방기록물관리기관의 역할은 특정 공공기관의 내부적 요구와 이해관계를 넘어서 전체 지역 시민을 대상으로 하고 있다는 점에서 훨씬 더 광범위하다는 점을 강조한다. 경남기록원 담당자는 ‘개원 당시에는 기본적으로 『공공기록물 관리에 관한 법률』에 의거해 업무를 수행하던 기록연구사들이기 때문에 기록원이 설립되고 나서도 공공기록물을 우선에 두고, 결락을 보완하는 차원에서 민간기록관리 관련 업무를 수행하는 것을 목표로 하였다. 하지만 개원 이후, 지방기록물관리기관의 업무를 실제로 수행하다 보니 이관받아 관리하는 공공기록물로는 도민들에게 기록원에 대한 관심을 이끌기에 부족하였고, 타 문화기관들 사이에서 존재감을 드러내는 것 또한 어려움을 겪게 되었다(담당자 A).’라고 밝히고 있다.

덧붙여 경남기록원은 ‘이에 지방기록물관리기관에서의 민간기록관리에 대한 중요성을 절감하였으며 민간기록관리를 수행해야 지방기록물관리기관이 지역의 기록물관리기관으로 역할을 드러낼 수 있다는 것을 확인하였다. 따라서 올해 역시 민간기록과 관련된 사업으로 청년아키비스트를 양성하는 사업을 수행 중이며, 향후 영역을 더 넓혀 기록원 자체뿐 아니라 관련 시·군 기록관과 좀 더 협력하여 수행할 수 있는 민간기록 관련 사업을 모색 중이다(담당자 A).’라고 밝히고 있다.

그럼에도 앞서 언급했듯이 실질적으로 경남기록원이 이러한 민간영역으로 업무를 확장하기에는 현실적인 난관이 많다. 예를 들어 민간기록관리 담당 인력 부족을 들 수 있다. 특히 전담인력의 수적인 부족뿐 아니라 현재 상황에서는 인력이 배치되더라도 민간기록전문가라기보다는 공공기록관리의 전문성을 바탕으로 민간기록관리 관련 업무를 수

행해야 하는 부담을 가지게 된다. 사실상, 이러한 문제에 더해 좀 더 실질적 어려움은 전체 민간기록관리 체계를 국가기록관리 전체의 관점에서 언급될 필요가 있다. 즉, 공공기록관리와 마찬가지로 민간기록관리 역시 기록관과 지방기록물관리기관이 국가기록관리체계 안에서 유기적 관계를 맺고 있다는 사실의 자각이다. 공공기록관리에서와 마찬가지로 기록관과 지방기록물관리기관의 역할을 떼어놓고 생각할 수 없다는 점에 있는데, 각각의 기관들은 기록관리에서 그 역할과 기능이 밀접하게 연관되어 있기 때문이다.

왜냐하면, 경남기록원과 같이 지방기록물관리기관 설립이 계획된 광역시나 도의 행정단위의 경우, 민간기록관에 있어 도 단위의 민간과의 접점이 기초자치단체에 비해 많지 않다. 예를 들어 시민들이 자발적으로 본인들이 소장한 기록물 중 가치 있는 기록물을 보존을 위해 기증 혹은 위탁하러 찾아올 때 일반적으로 작게는 행정복지센터부터 구청, 시(군)청으로 가는데, 도 단위의 도청과 지방기록물관리기관까지는 잘 오지 않는다. 이 때문에 시·군 기록관과의 협업과 거버넌스 체계 구축이 중요하게 고려될 필요가 있다. 하지만 아직 대부분의 지방 기초자치단체 기록관이 1인 기록관 체제이기 때문에 공공기록물관리만으로 어려움을 겪는 기관이 대부분이다. 나아가 민간기록관에 관련하여서는 기록관이 이를 수행할 법적 근거가 없다는 것도 현실적인 문제 중 하나로 언급된다.

때문에, 경남기록원 담당자는 다음과 같이 말한다.

만일 아주 이상적으로 지방기록물관리기관의 조직이 커지고, 민간기록관리만 전담하는 팀이 만들어진다면 하더라도 기록관과의 협업을 생각하면 현재의 (1인)기록관 체제 상황에서는 실질적으로 다양한 구상을 하기 어렵다고 할 수 있죠. 이는 1명의 기록연구사가 기관의 수많은 기록 관련 업무를 모두 수행하고 있는 현실에서 지

방기록물관리기관의 입장만을 제시하며 강제할 수는 없기 때문입니다(경남기록원 담당자 A).

이는 민간기록에 대한 지방기록물관리기관의 비전은 지자체 기록관에서 조금 더 다양한 업무를 수행하고 구상할 수 있는 법적·제도적 업무 환경이 만들어졌을 때 비로소 가능하다는 것을 의미한다. 이러한 업무 환경 조성 이후 다양한 논의를 거쳐 민간기록과 시민기록 수집에 대한 청사진을 그릴 수 있으며, 이를 통해 궁극적으로 민간기록에 대한 시민의 요구에 부응하고 실질적인 시민사회의 기록자치 실천이 가능해질 수 있다고 할 수 있다.

2) 서울기록원

서울기록원은 2007년 지방기록물관리기관 건립에 관한 기본계획을 수립한 뒤 2013년부터 본격적으로 건립을 추진하여 건립계획 수립 및 건립 추진을 위한 학술연구용역 등을 수행하였고, 2016년 건립 기공을 시작해 2018년 12월 완공하였다. 그리고 2019년 5월 15일에 정식 개원하여 2021년 현재 3년째 운영 중인 지방기록물관리기관이다. 서울기록원은 건립 이전부터 서울기록화 사업, 시민기록문화 활성화를 위한 서울 사진아카이브 오픈, 서울기록원 디지털 아카이브 구축사업 등 다양한 사업을 수행하였다.

현재 서울기록원의 조직은 기록정책과, 보존서비스과, 운영지원과 3개의 과로 이루어져 있으며 정원은 총 24명이다. 운영지원과의 경우 행정업무를 담당하며 기록관리업무는 기록정책과와 보존서비스과에서 수행한다. 먼저 기록정책과에서는 시정기록과 시민기록의 수집·이관, 서울시 기록관리 정책 수립 및 민·관 기록관리 협력체계 구축, 지방기록 연구 및 홍보업무를 수행한다. 보존서비스과에서는 보존업무와

온·오프라인 열람, 검색, 이용자 교육, 프로그램 등의 기록정보서비스 업무를 수행한다. 그중 민간기록관리 관련 업무를 담당하는 인력은 기록정책과의 서울기록화 사업 담당자와 보존서비스과의 교육 및 프로그램 담당자 2명으로 볼 수 있다.⁶⁾ 이는 국가기록원 연구에서 명시한 과도기 단계 인원과 유사한 수이지만, 현재 서울기록원의 민간기록관리에 투입한 인력과 예산 비중은 그보다 더 크다고 볼 수 있다. 그럼에도 서울기록원은 실질적으로 기관에서 민간기록관리 관련 업무를 수행하기 위한 인원으로 현재 정원이 충분하지 않다고 밝히고 있다.

〈그림 3〉 서울기록원 조직도



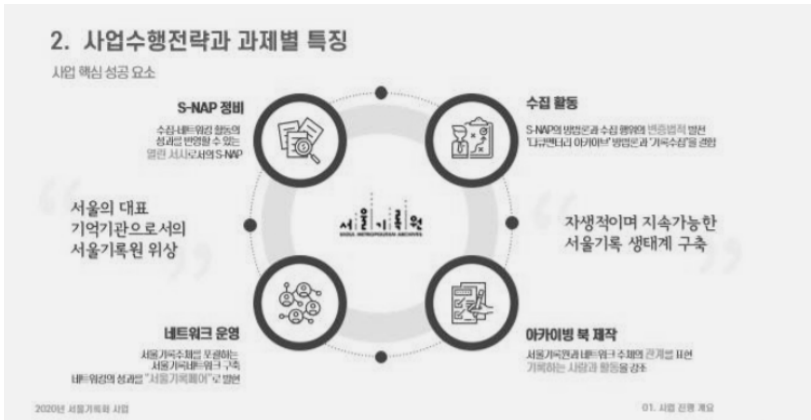
:

사실상, 서울기록원의 사례는 경남기록원과 차별성을 가지고 있다. 서울기록원의 민간기록관리 관련 업무의 특징은 단순히 기록화 작업을 통한 민간기록의 수집에 머무르지 않는다. 서울기록원은 서울 시민기록활동을 활성화하고 궁극적으로는 서울시민의 기록 생태계를 지원 및 육성하는 목표를 가진다. 이러한 차원에서 서울기록원은 단순히 비(非)

6) 보존서비스과에서 민간기록 관련 교육 또는 프로그램을 수행하는 담당자는 3명이지만, 그들 모두 각각 여러 업무 중 교육 및 프로그램을 수행하고 있기에 1명으로 보았다.

정부 기관의 출처로부터 비롯된 기록의 정의를 가지는 민간기록이라는 용어 대신 서울 시민의 기억과 기록을 수집하여 전문적으로 보존하고 관리한다는 의미에서 ‘시민기록’이라는 용어를 사용하고 있다. 또한, 서울기록원의 민간기록관리 관련 주요 업무 중 하나는 단순히 민간기록물을 수집하는 것을 넘어 실제 시민들의 기록활동을 모으고 시민들을 네트워킹하는 것으로, 이를 통해 기록 생태계 자체를 확장하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 시민의 기록문화 확산과 생태계 육성으로 민간기록관리에 대한 지방기록물관리기관의 사명을 구체화하고 기능을 확장한다는 점에서 좋은 사례가 될 것으로 보인다.

〈그림 4〉 2020 서울기록화사업 결과보고서 중 사업 과제별 특징



실질적으로 서울기록원은 초창기부터 민간기록관리에 중점을 두어 개원 이전부터 서울기록화 사업(을)을 시작하였고, 개원 이후에도 서울기

- 7) 서울기록화 사업은 서울기록원의 대표적인 민간기록 관련 사업이다. 서울기록화란 서울시의 시정기록과 시민기록의 수집을 통해 서울의 역사와 시민의 삶을

록화 사업을 주요 사업으로 수행 중이다. 즉 공공기록의 결락을 채우는 수준을 넘어 민간기록, 좀 더 정확히는 시민기록과 기록활동에 집중하여 시민 스스로가 기록화하는 것을 목적으로 하는 사업이며, 서울기록원은 그들과 거버넌스 체계를 형성하며 시민의 기록활동을 지원하는 역할을 하고 있다는 점에서 그러하다. 서울기록화 사업의 추진 내용은 「2021년 서울기록원 업무계획」에서 살펴볼 수 있다. 이에 따르면 서울기록화 사업은 『서울특별시 기록물관리에 관한 조례』에 의거하여 운영되며, 조례에서 민간기록물관리에 관한 부분은 제4조 민간기록물의 수집·보존에서 규정되어있다.

서울기록화 사업의 추진 내용에서 주지할 점은 사업의 초반부터 후반까지 시민이 주체로 참여한다는 것이다. 먼저 서울기록 수집을 위한 주제 선정에서 시민 의견을 반영하기 위해 시민 TF를 구성하고 운영하며, 시민기록 기증 이벤트를 진행하는 등 수집기획단계에서부터 시민이 주체로 참여하도록 되어 있다. 그리고 기록활동 발굴을 위해 시민기록활동이나 활동가를 발굴하고 교육·컨설팅을 진행하며, 이들의 이야기와 기록을 담은 서울기록 뉴스레터, 서울기록지도 제작, 아카이빙북 발간·배포한다. 마지막으로 서울기록페어를 개최하여 기록하는 시민들이 함께 서로의 성과를 공유한다. 즉 서울기록화 사업은 시민의 기록활동 발굴부터 기록을 통한 시민들의 연대·협력까지 시민에 초점을 두고 진행되며, 서울기록원은 이 과정에서 시민기록활동을 향유할 수 있는 마중물, 플랫폼 역할을 추구하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

더불어 서울기록원에서 수행한 프로그램은 서울기록화 사업에서 그

기록화하는 것이다. 서울기록원은 S-NAP이라는 서울기록화지침을 이용하여 서울의 대표성과 상징성을 지닌 인물, 사건, 장소, 현상 등을 서사와 연결하여 맥락을 드러내어 다원적이고 총체적인 민간 기록화를 수행한다. 특히 서울기록화는 일반적인 기록수집과는 달리 기록활동 활성화를 위한 협력체계 구축을 위해 기록활동 주체들을 발굴한다. 이를 통해 서울기록 생태계 구축의 마중물 역할을 하는 것을 목적으로 한다(서울기록원, 2020, 1-2).

4		: ,	()	2019
5		: ,	" ,	2019
			5 18	2020
6	()	Archives&Jobs *	Ep.01 CURATOR :	2020
			Ep.02 PRODUCER : KBS < >	2020
			Ep.03 EDITOR :	2021
			Ep.04 DESIGNER : 15 ,	2021
	*	Ep.01 < , , >	2020	
		Ep.02	2021	

:

하지만 앞서 언급했듯 서울기록원 또한 민간기록관리 관련 업무인 시민기록 활동 수집부터 지원, 아카이빙 북 제작 등 다양한 업무를 수행하는데 조직 및 인력 차원의 어려움은 있다. 주지할 점은 이러한 어려움에 대해 서울기록원의 경우 예산 부족으로 인해 인력을 고용할 수 없다는 경제적 이유에서 인력 문제를 바라보고 있지 않다는 점이다. 즉, 현재 1명의 인력이 배정되어 있는데, 더 이상의 확장이 어려운 이유는 민간기록관리 관련 업무를 전담하고 이에 대한 전문적 역량이 충분한 전문인력의 확보에 어려움을 겪기 때문으로 분석한다.

서울기록원이 구상하고 있는 서울기록화나 서울시민 기록문화 활성화 사업은 서울을 이해하고, 그 속의 여러 네트워크 확장하는 것이다.

서울기록원은 이러한 민간기록관리 전문인력에 대해 다음과 같이 말한다.

현재 서울기록원의 경우, 개원 초기부터 3년째 서울기록화를 하 였는데, 그동안 수행한 업무를 돌아보면 현재 서울기록원은 시민들 에게 필요한 지원 영역이 무엇인가를 계속 식별해나가는 과정이라 고 할 수 있습니다. 이는 시민기록 영역에 공적 영역이 자양분을 어떤 형태로 줄 것인가에 대한 고민을 할 수 있는 전문적 인력이 필요하다는 의미로 볼 수 있었습니다. 따라서 서울기록원과 같이 민간기록관리 대상 영역을 시민기록활동의 지원과 시민들의 민간 기록물 수집으로 확장할 경우 이를 수행할 수 있는 전문인력은 단 순히 공공기록 관리 역량뿐 아니라 아닌 훨씬 더 민간기록관리와 시민사회에 대한 포괄적인 지식과 기술을 가져야 하지요. 그리고 이러한 민간의 활동을 적극적으로 수행하고 시민기록활동을 지원 하기 위해 현실적으로 필요로 하는 인력 규모는 최소한 3명 이상이 라고 생각됩니다. 기록을 수집하는 전문가 1명과 네트워크 전문가 1명, 그리고 전시의 기획·홍보·연구 등의 활동을 수행하는 전시 관련 전문가 1명 정도가 기본이 될 거라 생각합니다. 그리고 인력과 관련하여 민간기록관리 영역과 별개로 모든 기록관리 업무 군에 서, 아카이브는 기본적으로 연구인력이 있어야 합니다. 하지만 현 재 조직 규모로는 연구하는 담당자, 즉 연구자를 둘 수 없고 이러 한 실정에 연구 사업은 그 자체를 용역을 주어 수행하게 되는데, 이러한 부분들에 대한 개선이 있어야 된다고 생각합니다(서울기록 원 책임자 B).

서울기록원의 서울기록화 사업은 서울 서사형 기록화 지침인 S-NAP 이라는 주제영역트리를 기반으로 시민 네트워크를 발굴하고 지원하는 사업이다. 이를 수행하는 데 필요한 전문인력은 '기본적으로 S-NAP을 이해하고 그 주제영역과 연관된 기록 활동가나 기록활동들을 찾거나, 시민들과 함께 프로그램도 하고, 이런 전반적인 활동을 지원하는 업무

를 수행할 수 있는 역량을 갖추어야 한다(서울기록원)'. 더 구체적으로 보면 여기서 지원한다는 의미는 경제적 지원이라기보다는 서울기록원이 가진 네트워크로 홍보를 해준다든지, 작은 전시를 함께 한다든지 하는 방식을 말한다.

4. 시사점

2006년 연구에서는 지방기록물관리기관 설립을 위한 전반적인 통과 각 지역의 특성에 맞는 조직구성을 위한 설계방안을 제시하였다. 이를 기반으로 여러 지자체에서는 지역의 지방기록물관리기관 설립을 위한 용역보고서를 발간하였다. 각 보고서를 살펴보면 지방기록물관리기관의 방향성 부분에서 정도의 차이는 있지만, 모두 민간기록관리에 관한 부분을 염두에 두고 있었다. 그러나 민간기록의 보존·수집·관리 등 실질적인 운영과 관련된 부분은 큰 틀에서 언급된 것만큼 비중 있게 다루지지 않았다.

현재 운영 중인 두 지방기록물관리기관의 경우 앞서 살펴본 국가기록원 연구의 표준기능 수행을 위한 단계를 적용하여 살펴보면, 총인원은 모두 기록관리를 위한 최소한의 업무를 수행하는 1단계 과도기 단계에 있다고 할 수 있다. 또한, 지방기록물관리기관의 민간기록관리 발전단계는 개별 지자체의 환경에 따라 발전 방향성에서도 차이를 두고 운영하는 것으로 확인할 수 있었다. 예를 들어 서울기록원은 민간기록관리에 있어서 단순히 민간기록 수집을 넘어 시민기록문화 육성, 즉 활성화 측면까지 확장되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 경남기록원의 경우 좀 더 공공기록관리 중심으로 운영 중이다. 민간기록관리의 경우, 기록물 수집 및 관리에 초점을 맞추고, 공공기록의 결락을 보완하는 프레임워크 안에서 현재 여러 가지 시민기록교육 프로그램을 운영

하며 시민 기록문화 활성화 측면을 점차 고려하기 시작했음을 알 수 있다. 반면 서울기록원의 경우 앞서 언급했듯이 처음부터 민간기록, 즉 시민기록에 방점을 두어 서울기록화를 필두로 하여 여러 시민 기록 활동 프로그램을 운영하는 등 민간기록관리 관련 업무를 좀 더 다양하게 수행하고 있으며, 민간기록관리를 시민기록문화의 관점에서 폭넓게 접근하고 있다. 그럼에도 두 기관은 모두 민간기록관리 업무를 담당할 수 있는 전문인력이 부족하고, 무엇보다 실질적인 민간기록관리 프로세스가 정착되어 있지 않아 업무 수행 시 겪는 어려움이 있다는 점에서는 공통점이 있었다. 또한, 모두 민간기록관리가 지방기록물관리기관의 정체성을 구축하는 기능이라는 사실과 향후 발전을 위해 포기할 수 없는, 반드시 수행해야 하는 사명임에는 동의하고 있었다.

사실상 이러한 지방기록물관리기관의 민간기록관리 지원은 단순한 인력과 예산 지원 이상의 측면이 있다. 서울기록원과 경남기록원의 면담 결과 모두 지방기록물관리기관에서 민간기록관리를 원활히 수행하기 위해서는 현 기록관리 체계 내 유기적인 역할과 책임의 분배에 근거한 새로운 거버넌스의 구축과 관계 설정이 중요하다고 언급했다. 따라서 지방기록물관리기관은 기록관과 지방기록물관리기관 간의 민간기록관리에 대한 효과적 거버넌스 구축, 지방기록물관리기관과 그 지역의 여러 문화 관련 기관들의 관계 설정 및 네트워크 구축 등을 고려해야 한다.

여기에 추가로 고려해야 할 것은 기초지방자치단체와 광역지방자치단체의 지방기록물관리기관 간의 관계 및 역할에 관한 부분이다. 이 부분은 과거 2006년 연구와 여러 용역보고서가 생산될 때는 고려되지 않았기 때문에 이에 관한 논의가 담겨 있지 않았다. 그렇지만, 현재 광역지방자치단체와 별개로 기초지방자치단체에서 먼저 지방기록물관리기관이 설립되는 사례가 등장하고 있다. 실례로, 기초지방자치단체인 청주시, 창원시 등에서 지방기록물관리기관을 설립하기로 하였고, 특히 청주시의 경

우에는 충북기록원의 설립보다 우선하여 설립이 확정되었다.⁸⁾

현행 공공기록물관리법 상에서는 지방기록물관리기관의 민간기록관리 업무에 대한 역할과 범주가 아직 명확하게 명시되어있지 않고, 각 지방기록물관리기관 간의 상호 권한과 책임, 협력과 교류 방식이 아직 규정되어있지 않다. 때문에, 광역시도나 기초지방자치단체 등 상이한 레벨의 지방기록물관리기관 간의, 혹은 교육청과 지자체 지방기록물관리기관 간의 역할과 권리 규정 및 상호관계 정립이 필요하다. 체계적인 민간기록관리는 기록관리체계 내 중앙기록물관리기관, 지방기록물관리기관, 각 기초자치단체의 기록관 모두가 각자의 역할을 구분하고 그 역할을 온전히 해낼 때 비로소 나아갈 수 있다. 더 많은 지방기록물관리기관이 등장하면 이러한 기능과 역할에 대한 정리가 더 체계적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

5. 마치며

본 연구는 2000년대 초반 처음 지방기록물관리기관에 관한 논의가 시작되었을 지점부터 현재 운영 중인 지방기록물관리기관의 현황까지, 약 20여 년간의 국내 지방기록물관리기관에 관한 논의를 현재 운영 중인 경남과 서울의 사례를 중심으로 살펴보았다. 그 결과 지방기록물관리기관은 지역을 담아내는 기관으로써 지역적 특성을 반영하고 지역의 색을 발굴해야 하며, 이를 위해 공공기록관리뿐 아니라 민간기록관리에도 많은 노력을 기울여야 하고, 이를 뒷받침할 수 있는 전문인력과 자원 등의 인프라가 강화되어야 한다는 사실을 발견하였다. 2000년대 초 학계의 논의도, 2006년 국가기록원의 초창기 지방기록물관리기관의

8) 「창원시, 기초자치단체 최초 '기록원' 만든다」, 경남일보, '21.12.22; 「'청주기록원 사업소'신설 등 조직 개편 단행」, 충청투데이, '21.12.22.

비전도, 또한 현재까지 수행되고 있는 지자체의 지방기록물관리기관에 대한 용역보고서들도 지방기록물관리기관이 단순히 공공기록의 문서고 역할이 아닌 시민사회에서 기록문화형성과 확장과 민간에서의 기록수집의무를 지니고 있다는 지점을 명백히 하고 있다. 하지만 구체적으로 이러한 사명이 어떠한 프레임워크에서 이루어져야 하는지에 대해서는 깊이 있게 다루고 있지 못하다.

지방기록물관리기관에서의 민간기록은 앞서 언급했듯이 지역의 사람들과 공간의 이야기가 담긴 기록을 통해 지역의 정체성을 드러내는 수단이다. 민간기록은 비(非)정부 기관을 출처로 하는 기록으로 그 범위와 형태가 매우 다양하다. 따라서 민간기록을 수집·생산하는 사람과 민간아카이브 역시 단일하게 정형화하기 어렵다. 2021년 기록관리 이슈페이퍼에 따르면 민간아카이브는 사회·경제·문화 등 사회 전 분야에 걸쳐 다양한 성격을 지니고 있으며, 이러한 다양성을 존중하는 지원방안이 필요하다(임신영, 2021). 따라서 좀 더 근본적으로 지방기록물관리기관의 민간기록관리 체계화를 위해서는 인력과 예산 지원을 넘어서, 전반적인 기록관리 체계의 유기적 관계와 시민사회 기록문화의 관점에서 민간기록관리 체계에 대해 거시적이고 심층적으로 논의될 필요가 있다. 지방기록자치의 중심이자 법률에 명시된 지역의 영구기록물관리기관으로서 지방기록물관리기관은 민간기록관리에 대한 사명과 비전에 대해 좀 더 체계적으로 규명하여, 이에 따라 민간기록관리에 대한 방향과 계획이 어떠한 방식으로 수립되어야 하는지, 그 역할과 범위, 방법에 대한 논의를 바탕으로 장기적인 계획과 추진 방향을 구상해야 한다.

덧붙여, 지방기록물관리기관의 민간기록관리와 관련된 실질적인 운영에 관한 논의도 더 이루어져야 한다. 기관의 민간기록관리 관련 업무수행 시 겪는 가장 현실적인 어려움은 인력과 예산 문제라고 할 수 있다. 그러나 시민기록 활성화 측면에서 민간기록관리 관련 업무를 수행

한다면 지방기록물관리기관뿐 아니라 전반적인 기록관리체계와 유관 기관, 지자체 등 다양한 주체들이 협력방안에 대한 논의를 선행해야 한다. 여기에는 민간기록관리 관련 업무 프로세스 정립, 민간단체와의 네트워크 구성, 여러 유관기관들과의 거버넌스 구축 등이 포함될 수 있다. 그리하여 좀 더 장기적이고 거시적인 관점에서 지방기록물관리기관이 민간기록관리업무를 수행하기 위해서는 어떤 제도적·조직적 변화가 필요한지, 그리고 나아가 시민기록문화 활성화를 위해서는 무엇이 필요한지에 대해서 검토해야 한다.

본 연구는 지방기록물관리기관의 지난 논의를 중심으로 현재 운영 중인 경남기록원과 서울기록원의 운영 사례를 살펴보았다. 그러나 민간기록과 관련한 운영현황과 현재 과제에 치중하여 구체적인 인력 방안이나 개선 방안을 제시하지 못하였다는 한계를 가진다. 때문에 향후 지방기록물관리기관의 민간기록관리에 대해 다각적이고 거시적인 관점에서 연구가 지속적으로 이루어져야 하며, 앞으로 설립될 지방기록물관리기관을 대상으로 하는 실증적으로 심층적인 논의가 수행될 필요가 있다.

〈참고문헌〉

〈논문〉

- 권순명 (2008). 지역 아카이빙을 위한 기록화방안 연구. 석사학위논문. 명지대학교 대학원 기록관리학과.
- 김형국 (2004). 지방기록물관리기관 설치와 관련된 제도적 검토. 영남학, 6, 135-157.
- 설문원 (2010). 지역 기록화를 위한 ‘도큐멘테이션 전략’의 적용. 기록학연구, 26, 1-47.
- 설문원 (2015). 로컬리티와 지방기록관리. 한국기록관리학회지, 15(4), 151-171.
- 손동유 (2011). 지방의 역사기록관리 활성화 방안 연구. 기록학연구, 28, 155-180.
- 오항녕 (2004). 지방기록보존소의 기능과 조직. 대전·충남 기록문화 발전을 위한 포럼, 53-62.

- 윤은하 (2021). 민간기록관리와 아카이브: 지방기록물관리기관의 역할을 중심으로. 기록학연구, 69, 35-62.
- 윤혜경 (2004). 지방기록물관리기관 조직구조 연구. 석사학위논문, 한남대학교 대학원 기록관리학과.
- 이상민 (2015). 서울기록원의 기록 평가·선별과 서울현대사 기록의 수집. 향토서술, 89, 182-218.
- 지수걸 (2001). 지방기록물관리기관의 기능과 역할. 기록학연구, 3, 3-32.
- 지수걸 (2002). 지방자치와 지방기록관리. 기록학연구, 6, 293-307.
- 지수걸 (2009). 지방기록물관리기관 설립의 방향과 방법. 기록학연구, 21, 247-281.
- 홍성덕 (2004). 지방기록보존소와 지방사연구. 영남학, 6, 191-218.

〈보고서·자료(집)〉

- 경상남도기록원 (2019). 2019 『경상남도기록원 건립백서』. 창원: 경상남도기록원.
- 경상남도기록원 (2021). 2021 경상남도기록원 기록물관리 시행계획. 창원: 경상남도기록원.
- 경상북도 (2019). 경상북도 기록원 설립을 위한 기초연구. 대구경북연구원.
- 경상북도 (2020). 경상북도 기록원 건립 추진을 위한 연구용역. 아카이브웍스.
- 광주광역시 (2019). 광주기록원 설립을 위한 연구. 광주전남연구원.
- 국가기록원 (2006). 지방기록관리혁신 연구. 대전: 국가기록원.
- 국가기록원 (2007). 지방기록물관리기관 설치·운영 지원 제1권(GOVP1200825297). 트라이튼테크, 한국국가기록연구원.
- 국가기록원 (2007). 지방기록물관리기관 설치·운영 지원 제2권(GOVP1200825296). 트라이튼테크, 한국국가기록연구원.
- 국가기록원 (2007). 지방기록물관리기관 설치·운영 지원 제3권(GOVP1200825298). 트라이튼테크, 한국국가기록연구원.
- 대구광역시 (2018). 대구기록원 설립을 위한 기초연구. 대구경북연구원.
- 대구광역시 (2019). 대구 지방기록물관리기관 건립 기본계획 수립 연구 용역. 지방행정발전연구원.
- 대전광역시 (2017). 지방기록물관리기관의 설립 및 운영방안. 대전세종연구원.
- 부산광역시 (2018). 부산기록원 설립 필요성 및 방향 설정 연구. 부산연구원.
- 서울기록원 (2020). 2020년 『서울기록화 사업 완료 보고서』. 서울: 서울기록원.
- 서울기록원 (2021). 생활 속 공공아카이브 안착을 위한 2021년 서울기록원 주요 업무 계획. 서울: 서울기록원.

서울특별시 (2013). 서울기록원 건립 추진을 위한 학술연구용역(51-6110000-000703-01).
 지역과기록경영연구원, 명지대학교 디지털아카이빙연구소.
 울산광역시 (2019). 지방기록물관리기관 설립 및 운영계획 연구. 울산연구원.
 이영남 (2000). 지방기록물관리기관의 설립과 운영. 기록보존, 13, 정부기록보존소.
 전라북도 (2020). 전라북도 지방기록물관리기관 설치 기본계획수립 용역. 한국지식
 산업연구원.
 전라남도 (2020). 전라남도기록원 설립 방안 연구. 광주전남연구원.
 제주특별자치도 (2020). (가칭) 제주기록원 설립 필요성 및 방향설정 연구. 제주연
 구원.
 충청북도 (2019). 충북기록원 설립을 위한 기초연구. 충북연구원.
 한국기록전문가협회 (2021). 2021년 제13회 전국기록인대회 발표자료집. 서울: 전
 국기록인대회 조직위원회.

<도서 · 간행물>

국가기록원 (2021). 기록관리이슈페이퍼 vol.30. 대전: 국가기록원.
 한국기록학회 (2008). 기록학용어사전. 서울: 역사비평사.

<관련 법령>

「공공기록물 관리에 관한 법률」[시행 2020.06.04.](법률 제16661호, 2019.12.03., 일
 부개정)
 「공공기록물 관리에 관한 법률」[시행 2019. 12. 3.](법률 제16661호, 2019. 12. 3., 일
 부개정)
 「경상남도 기록원 설치 및 운영에 관한 조례」[시행 2017. 7. 20.](경상남도조례 제
 4327호, 2017. 7. 20., 제정)
 「경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례」[시행 2020. 2. 6.](경상남도조례
 제4725호, 2020. 2. 6., 제정)
 「서울특별시 기록물 관리에 관한 조례」[시행 2020. 12. 31.](서울특별시조례 제7804
 호, 2020. 12. 31., 일부개정)

<기사 · 참고사이트>

창원시, 기초자치단체 최초 '기록원' 만든다. (2020. 8. 11). 경남일보, 출처: <http://www.gnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=452370>

‘청주기록원 사업소’ 신설 등 조직 개편 단행. (2021. 10. 27). 충청투데이, 출처:
<https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2151927>
서울기록원 홈페이지, <https://archives.seoul.go.kr>
경남기록원 홈페이지, <https://archives.gyeongnam.go.kr/main.web>

