

정부기록보존소 - 「중앙기록물관리기관」으로서의 전망과 과제

이 경 용
(정부기록보존소 학예연구사)



공공기록 관리의 중요성

기록관리 분야의 선진국가들과 달리 우리나라의 기록관리는 파행적인 근현대사와 마찬가지로 제대로 이루어지지 않았다. 잘 알려진 것처럼 유네스코의 세계기록유산에 등재된 조선왕조실록, 승정원일기와 팔만대장경 등은 기록의 방대함이나 정교함에서 '전통시대'의 훌륭한 기록문화 전통을 엿보게 한다. 그러나 일제의 식민통치와 해방후 장기간의 독재정치는 기록문화 전통의 올바른 계승이 이루어지지 못하는 원인이 되었으며, 우리 사회에 기록을 남기지 않는 잘못된 관행을 자리잡게 했다.

공공기록을 관리하는 일은 공공기관의 업무수행 과정에서 생산되는 수많은 기록을 파악·통제하고, 그 가운데에서 당대사의 중요한 역사기록을 보존·활용하는 작업과 깊은 관련을 맺고 있다. 국가의 공공기록은 국정운영의 과정과 결과, 그리고 국정수

1. 민주화운동사료관 설립의 의의와 과제
2. 정부기록보존소
3. 국회기록보존소
4. 외국의 기록보존기관

행의 증거이다. 국정운영과 관련한 주요 회의록과 연구보고서, 결재문서 등의 공공기록이 제대로 관리되지 못하면, 공공기관의 책임행정과 투명행정은 영원히 실현될 수 없다. 기록이 있어야 책임 소재를 규명할 수 있으며, 국민의 알 권리가 보장될 수 있기 때문이다.

일제의 식민통치와
해방후 장기간의 독재정치는
기록문화 전통의 올바른 계승이 이루어지지
못하는 원인이 되었으며, 우리 사회에 기록을
남기지 않는 잘못된 관행을
자리잡게 했다.

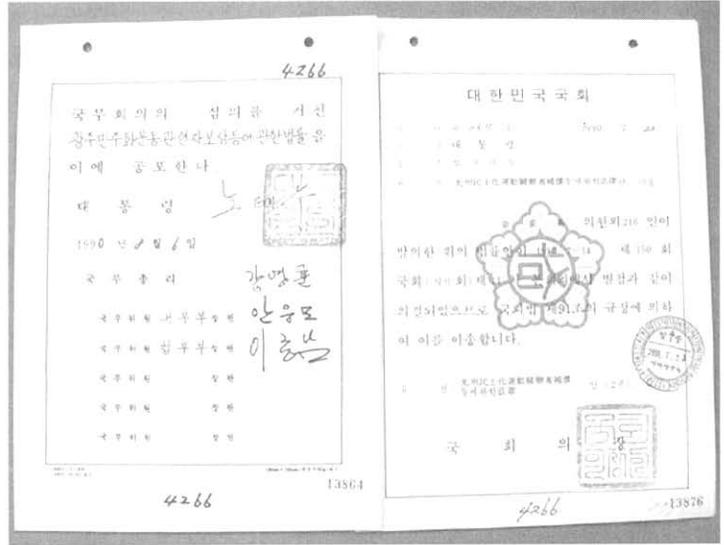
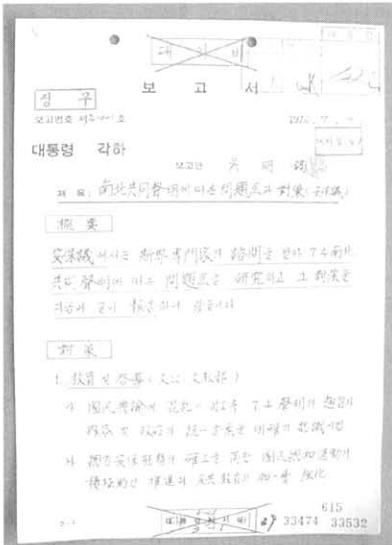


조선시대 4곳의 사고(史庫) 중 하나인 태백산 사고. 조선왕조실록과 왕실기록을 보존하기 위한 곳이었다

공공기록은 국민의 신분과 권리를 증빙하는 수단이기도 하다. 공공기록이 체계적으로 관리되지 못하면 개인의 신분과 권리도 보장받을 수 없다. 그 결과는 한국전쟁기 미군이 저지른 '민간인학살' 관련 기록들이 피해자이며 당사자인 우리측에서는 찾아볼 수가 없고, 오로지 가해자인 미국측 기록에 의존하여 진상규명을 기대하고 있는 충북 영동의 노근리 사례를 보면 명확하다. 또한 지난 1987년의 '광주 청문회'와 1998년의 'IMF사태 청문회'에서 관련 기록이 남아 있지 않아 충분한 원인과 책임규명이 이루어지지 못했던 사실도 공공기록관리의 잘못된 관행에서 비롯된 문제였다.

동시대의 공공기록을 체계적으로 관리하여 중요

한 기록을 보존·활용할 때 이 기록은 역사유산이 되어 우리 사회의 문화적 재산으로서 그 가치를 지니게 된다. 기록문화가 발달된 선진국가들에서 국가기록관리기관을 최고의 문화기관으로 인식하고 있는 것도 이 때문이다. 기록이 없으면 역사를 서술할 수 없으며, 기록에 충실하지 않은 역사 서술은 그 생명이 오래갈 수 없다. 1979년 '12·12'관련 참모총장 체포허가문서를 계엄관련 경비사항(3년보존문서)으로 분류하여 '적법'하게 폐기한 사례, 1980년대 국보위 상임위원회 관련문서가 현판과 관인대장 이외에는 남아있지 않은 사례 등은 법률·예규 등의 법규성 기록만을 중시했던 결과였다. 즉 연구검토서, 장단기계획서 등을 10년이하의 보존기간을 적



용도록 한 '공문서 보존기간표'의 문제인 동시에 특정세력에게 불리한 기록은 은폐하려는 의도적 행위가 수반된 결과였다.

민주국가의 공공기록은 투명한 국정운영을 가능하게 하는 잣대이며, 그 사회구성원의 재산·신분상의 권리를 증명해주는 수단이다. 동시에 그 사회의 문화적 재산이자 역사기록으로 그 중요성은 굳이 더 말할 필요조차 없다. 선진국가들이 수많은 전문인력과 예산을 투여하면서 공공기록관리에 그토록 애쓰고 있는 이유가 무엇이었겠는가?

기록관리 개혁과 기록관리법 제정의 역사적 의의

1969년 정부기록보존소 직제가 마련되었지만, 실제 보존시설을 확보하고 본격적으로 업무가 이루어진 것은 부산에 독자적인 서고가 마련된 1984년부터라고 할 수 있다. 그러나 1969년의 정부기록보존소 설립과 1984년의 부산서고가 마련된 이유가 기

록관리 본래의 목적을 위한 것이 아니라 비상사태에 대비한 '소개(疏開)'와 '연구보존문서의 소산'이라는 관점에서 이루어졌음은 왜곡된 한국 현대 기록관리제도의 단면을 엿보게 하는 사례이다. 이러한 점에서 1969년의 정부기록보존소 직제 마련으로 시작된 우리나라 공공기록관리는 수많은 중요기록이 '행정적 가치를 중시한 판단에 따라 폐기되는 잘못

기록이 있어야 책임 소재를 규명할 수 있으며, 국민의 알 권리가 보장될 수 있다.
즉, 공공기록이 체계적으로 관리되지 못하면 개인의 신분과 권리를 보장 받을 수 없다는 것이다

된 관행을 온존시켰다. 또한 남북대치 상황을 배경으로 입안된 비상계획의 일환으로 추진되었다는 점에서 근본적인 한계를 지니고 있었다.

즉 '문서보존주관처'로서의 정부기록보존소가 30년 가까이 존립하고 있었지만 기록관리 업무는 단지 정부 행정업무의 일환으로 인식되었으며, 1960년대 중반부터 시작된 마이크로필름 촬영작업은 원본보존의 보조적 수단인 매체에 의한 대체보존으로서가 아니라 비상상태를 전제로 한 영구문서의 '최소화'를 목표로 한 것이었다. 공공기록에 대한 역사적 가치평가가 제대로 이루어진 적이 없었다는 점과 공문서의 보존기간이 주로 행정사무적 측면에 치우쳐서 설정되었다는 점이 이러한 사실을 잘 말해준다. 이러한 역사성은 정부기록보존소로 하여금 얼마전까지만 하더라도 기록관리 정책업무를 담당하지 못한 채 전문인력의 미비와 기관의 낮은 위상 속에서 '문서보관소'의 역할 이상을 수행하지 못하게 하는 원인이 되었다.

1980년대 이후 우리 사회의 점차적인 민주화 추세에 발맞추어 1990년대 후반 낙후된 공공기록관리 체도를 개혁하기 위하여 기록물의 빠짐없는 등록과 이를 전제로 한 체계적 이관과 이를 위한 전문인력 배치 등을 규정한 기록관리법 제정 움직임이 본격화되었다. 1999년의 '공공기관의 기록물관리에 관한 법률' 제정은 열악한 기록관리 환경 속에서 공공기록관리 개혁의 필요성을 자각했던 관련 종사자들의 헌신적인 노력과 역사학계를 비롯한 많은 이들의 적극적인 문제제기를 통해서 이루어질 수 있었다. 그리고 이 기록관리법 제정을 계기로 정부기록보존소는 정부수립 후 최초로 기록관리정책을 기획·실행하는 중앙기록물관리기관으로서의 자기 위상을 가지게 되었다.

2000년부터 시행되고 있는 기록관리법은 국정운영과 관련한 중요한 기록에 대한 생산의무 부과, 모든 기록물의 빠짐없는 등록, 기존의 보존기간표를 대체한 새로운 기록물분류기준표 마련, 기록관리업무 수행을 위한 전문요원의 단계적 배치, 자료관의 의무적 설치 등 그 내용 하나 하나가 우리사회의 전반적 기록문화 수준에 비해 매우 개혁적인 내용을 담고 있다. 이는 왜곡된 일제식민통치의 영향과 기나긴 독재정치의 결과 낙후된 기록관리 현실을 개혁해야 한다는 시대적 요청의 절실함을 반영하고자 했기 때문이었다.

동시대의 공공기록을 체계적으로 관리하여 중요한 기록을 보존·활용할 때 이 기록은 역사유산이 되어 우리 사회의 문화적 재산으로서 그 가치를 지니게 된다.

중앙기록물관리기관으로서의 전망과 과제

현재 정부기록보존소는 크게 기록관리 정책수립 및 제도개선, 국가기록물 수집·보존 및 열람, 기록보존기술 개발 및 관리 표준화, 교육과정 운영 및 지도·감독, 기록관리분야 국제교류협력 등의 업무를 중점적으로 수행하고 있다. 이 가운데 기록물분류 기준표 마련과 전문인력 배치, 자료관 설치 및 지침



대전본소와 부산지소에 정부기록보존소의 대표적 기록물들이 전시되고 있다



시행 등은 기록관리 정책수립과 제도개선에 해당하는 사항으로, 수집·이관, 보존, 열람 등의 일상적인 업무와는 달리 기록관리법의 조기정착을 위해 그 정책 방향을 분명하게 제시하고 매듭지어야 할 반드시 필요한 주요 업무라고 할 수 있다.

그런데 기록관리 전문기관이 갖추어지고 이전에 없던 관계 법률이 제도적으로 마련되었다고 해서 그 동안 왜곡되고 낙후되었던 기록관리가 한순간에 개선될 리는 만무하다. 더구나 전자기록 생산 등 기록관리를 둘러싼 제반 환경의 급속한 변화는 기록관리법의 일부 조항(등록·분류·편철)을 2003년까지 유예하게 만든 원인 가운데 하나로 작용하였다.

더 나아가 잘못된 기록관리 관행에 익숙한 탓인지 는 몰라도 제대로 시행해 보지도 않은 기록관리법에 대한 개정 움직임마저 있었다. 이러한 상황들은 왜곡된 일본 기록관리제도의 유제와 5·16 이후 행정능률 향상만을 염두에 두고 제정되었던 '정부공문서규정'이나 '공문서보존기간표' 등의 잘못된 관행을 청산하는 계기를 마련한 기록관리법의 일관된 집행과 정착을 가로막고 있다.

국가기록관리의 질적 전환을 위해서는 어려운 조건 속에서 제정·시행되고 있는 기록관리법에 규정된 내용을 중앙기록물관리기관인 정부기록보존소가 앞장서서 실천하는 것이 다른 무엇보다 중요하

다. 즉 정부기록보존소는 기록관리법의 제도적 정착을 위한 적극적 활동과 기록관리 개혁 과제의 지속적인 실천을 수행할 때 기록관리정책을 총괄하는 중앙기록물관리기관으로 자리매김될 수 있을 것이다.

이를 위해서는 우선 중앙기록물관리기관의 전문성이 강화되어야 한다. 기록관리법 제정 이전의 정부기록보존소는 기록관리 정책업무가 배제된 채 단순히 집행기관의 성격에 가까웠다. 더 정확하게 말하면, 이관체계를 비롯한 기록관리의 일반적 요소를 갖춘 법률적 근거가 미약하여 전문관리기관으로서의 완결성과 독립성을 갖추지 못한 가운데 '보존서고'의 역할만을 해왔던 것이다. 이러한 역사적 한계를 극복하기 위해 기록관리 정책업무를 수행할 전문인력의 확충과 기록관리 정책연구활동이 이루어져야 한다. 이럴 때만이 중앙기록물관리기관이 집중해야만 하는 정책 연구와 대안 마련을 통한 국가기록관리의 발전방향 제시로 이어지게 될 것이다.



정부기록보존소 본소가 있는 정부대전청사

중앙기록물관리기관인 정부기록보존소가 기록관리 정책 총괄기관의 위상을 확보하기 위해서는 전문성 강화와 함께 예산·조직 등의 독립성을 확보하는 문제와 밀접하게 연결되어 있다. 기록관리법

정부기록보존소는 기록관리법의 제도적 정착을 위한 적극적 활동과 기록관리 개혁 과제의 지속적인 실천을 수행할 때 기록관리정책을 총괄하는 중앙기록물관리기관으로 자리매김될 수 있을 것이다.

이를 위해서는 우선 중앙기록물관리기관의 전문성이 강화되어야 한다

에서 규정하고 있는 자료관·지방기록물관리기관 등의 기록물관리기관의 설치·운영문제, 전문요원의 직렬신설 문제 등 주요 현안이 표류되고 있는 데에는 전문성과 독립성 미확보가 주요 원인이다. 따라서 정부기록보존소는 향후 전문성을 가진 기관으로 독립적으로 기록관리 업무를 수행하는 기관으로 거듭나야 하는 과제를 지니고 있다.

무릇 거시적으로 추진되어야 할 한 나라의 기록문화정책은 법률의 제정으로 끝날 수 있는 것이 아니며, 이러한 점에서 기록관리법 제정은 공공기록관리를 위한 최소한의 제도적 장치이자 출발점에 불과하다. 관련 학계를 포함한 유관기관과의 적극적인 협력과 민주화운동사료관 등 기록관리기관과의 상호 교류를 통하여 우리 사회의 기록문화 역량을 강화시킬 수 있는 제반 활동이 이루어지기를 기대한다. 이러한 활동은 공공기록관리 개혁의 원동력으로 작동되어, 우리 사회를 보다 건강하고 바람직한 세상으로 만들어갈 밑바탕이 될 것이라고 확신한다.