

국가기록물 보존관리체계와 공개문제

세계각국의 사례들에 비추어 생각한다

梁泰鎮

국제대 교수·역사학

인류의 역사는 기록물의 역사라 해도 과언이 아니다. 기록물이 없는 민족은 오늘날 문화 민족으로서 그 위상을 드러낼 수 없다. 이렇듯 소중한 기록물은 시대의 변천에 따라 그 형태도 매우 다양하여 문자가 없던 시대에는 그림이나 이밖에 또 다른 징표를 기록물로 간주하고 있다.

문자화시대에 들어와서도 그림이나 이밖의 형태를 또한 문자와 함께 병존해오고 있다. 그리고 오늘날에는 영상자료의 대량생산과 함께 이들 시청각자료들도 기록물의 범주에 포함됨으로써 기록물의 생산량은 가히 홍수사태라 할 수 있다. 따라서 현대사회에 있어 기록물의 보존관리체계 수준은 곧바로 당해국의 문화의식수준을 가늠할 수 있는 척도가 되고 있다. 뿐만아니라 한 나라의 역사가 훗날 후손들에 의하여 올바르게 평가받을 수 있는 길은 귀중한 기록물의 보존 전수상태와 활용능력에 달려 있다고 보는 것이 일반적인 견해이다.

이러한 제반 요인을 고려할 때 기록물로서의 정부공문서가 차지하는 비중은 막중하다. 그러기 때문에 세계 각국은 예외없이 자국의 정부 및 국가 관련기관에서 생산하는 각종 기록물들을 수집, 보존, 관리하는 기관을 두고 있다.

이러한 기관의 명칭을 우리나라에서는 정부기록보존소, 일본은 國立公文書館, 중국은 檔案이라하며, 서구에서는 대체로 아카이브스(Archives)라 통칭하고 있다. 다만 이들 기관이 기록물 수집관리를 집중관리하느냐, 분산관리방식을 취하느냐의 차이점은 있다.

아직까지도 우리나라에서는 기록보존업무를 도서관업무와 동일시하거나 유사기능으로 생각하고 있는 분들이 적지 않은데 이는 잘못된 생각이다. 여하튼 기록보존소가 나라마다 있고 다만 주 기록물인 공문서의 이관, 수집시기가 나라마다 다르다는 점은 주목할 필요가 있다. 즉 이관연한을 10년 미만으로 하고 있는 나라가 있는가 하면 20년이상 30년까지 두고 있는 나라가 있으며, 자료의 공개는 대체로 문서의 생산 이후 30년내지 50년으로 정하고 있다.

선진제국의 이같은 기록보존 운영에도 불구하고 우리나라에서는 공문서의 이관시기를 4년으로 정하고 있어 수집상의 예로는 물론 자료이용에 따른 제반 문제점을 수반하고 있다.

우리나라 기록보존의 연혁은 매우 오래다.

※각국의 기록보존제도 대비표※

구분 국명	명칭	설립년도	소속기관	수집대상범위	이관시기	공개시기	복제물의 사법적 증거능력
한국	정부기록보존소 (Government Archives and Records Service)	1969	총무처	행정부	4년	규정없음	규정없음
일본	국립공문서관	1971	총리부	행정부	30년	30년	
미국	국립기록보존관리청 (National Archives and Records Administration)	1934	독립기관	입법부 사법부 행정부 개인기록물	30년이상	30년	있음
영국	공공기록보존소 (Public Records office)	1938	대법관	행정부 사법부(일부) 개인기록물	30년이내	30년	있음
인도	국립기록보존소 (National Archives)	1891	문화교육부	행정부 개인기록물	25년	30년	
말레이시아	국립기록보존소 (National Archives)	1963		입법부 사법부 행정부 개인기록물	20년		있음
싱가포르	국립기록보존소 (National Archives)	1968	사회발전부		20년이상	25년	있음

그러나 전래되는 실물을 간직하고 있는 것은 조선왕조 제22대인 정조 원년(1776년) 창덕궁안에 건립한 어제각에서부터이다. 어제각은 규장각으로 개칭되었고 일종의 내각문고의 성격을 띠고 역대왕실의 제반 기록물을 주축으로 하고 있어 양적으로나 질적인 면에서 명실상부한 한국학의 본산으로 국가기록보존의 대표적인 소장처가 되고 있다.

우리나라 기록보존의 연혁

다음으로 규장각의 소장자료와 유사한 고전적을 수장하고 있던 장서각이 있다. 이 장서각은 왕실도서관의 서고시설로 처음에는 인수관이라 칭하였다. 그후 문화재관리국 장서각사무소에서 관리 운영해오다 1981년 현재, 한국정신문화연구원으로 이관되었다.

이외에 일제침략기인 1923년 조선총독부 도서관이 설치되어 건국 이후 국립도서관으로 개편되었고, 특히 1963년 납본제도의 실시와 함께 국립중앙도서관으로 기능이 확대되어 기록보존물의 중추적인 자료인 정부간행물을 수집·보존하게 되었다. 국립중앙도서관은 일반도서 이외에 규장각이나 장서각에 못지 않은 상당량의 고전적을 소장하고 있는데 이

고전적 가운데 국가기록물로 분류될 수 있는 중요자료가 있어 우리나라 기록물 보존·관리에 큰 비중을 차지하고 있다.

이상의 기관 이외에도 입법부인 국회에서 생산되는 문서나 기타자료들은 국회도서관이 관리해오고 있으며 사법부는 사법부 나름대로 기록물을 보존하고 있다. 그리고 행정부처의 공문서를 수집·관리하고 있는 정부기록보존소는 1969년 설립됐으나 보존시설을 제대로 갖추지도 못하고 기록물을 수집·보존·관리해오다가 1984년에야 비로소 부산에 문서보관시설을 갖추었다.

그리고 문서 이외의 중요 영상자료를 생산하고 있는 한국방송공사·국립영화제작소 또한 기관별로 자료관리를 하고 있는 실정이다.

세계각국의 국가기록물 보존

이상과 같이 우리나라의 국가기록물은 조직적인 분산관리정책에 의해 보존관리되고 있는 것이 아니라 기관별 성격에 따라 수집 관리되고 있어 기록물 보존관리에 유기적인 협력체계나 대국민적 봉사업무에 일원화를 기할 수 없는 문제점을 안고 있다.

미국의 기록보존역사는 독립전쟁당시 대륙회의의 대표로 활약한 찰스 톰슨에서부터 비롯된다. 톰슨 이후 기록물에 관한 연방정부의 특별한 규정이 없었으나, 1934년 '미국국립기록보존소 설립에 관한법'을 승인함으로써 미국의 국립기록보존소(National Archives)가 설립되었다. 국립기록보존소는 '연방재산 및 행정지원에 관한 법'이 1949년 제정됨과 더불어 총무처 소속의 국립기록보존소(National Archives and Records Services)로 개편되었다. 이후 1985년 국립기록보존소는 총무처 산하에서 독립, 국립 기록보존관리청(National Archives and Records Administration)으로 승격하여 현재에 이르고 있다.

일본의 공문서관은 명치 이래 각 성의 공문서는 해당 성에서 보유하는 방법을 채택하였으나, 전후 역사학 연구가 점차 활발해짐과 동시에 자료보존의 중요성이 강조되었으며, 특히 명치 이후 관청 공문서의 분실을 우려하여 공문서관의 필요성을 인식하였다. 1971년 3월에 공포된 총리부 설치법의 일부를 개정된 법률에 의하여 총리부의 부속기관으로서 동년 11월에 공문서관을 설치하였다.

영국의 공공기록보존소는 1838년 의회법에

저작구상

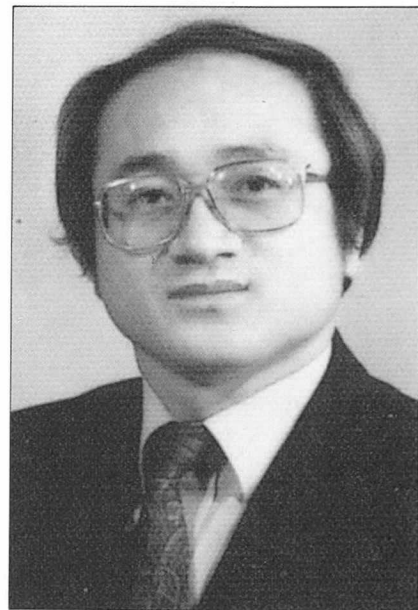
언론활동의 표준제시

「언론윤리법제론」

유일상

전국대 교수 · 신문방송학

언론윤리법제 이론들은 언론전문직의 실천적 언론활동을 지도·계몽하여 그들의 책임과 의무를 담보케 하는 체계적인 지혜의 총체들이다.



최근 5년 동안 200자 원고지로 쳐서 약 10,000매 분량의 빈칸이 내 손으로 잉크에 메워져 5권의 책으로 세상에 나왔다. 그중 하나는 미국 스포츠공상과학소설의 번역서였고 한권은 공저였으나 단독저술은 3권이었던 셈이다.

단독저서라 해도 대개가 선학들의 연구결과를 읽고 정리한 것, 내가 발표한 학술논문을 쉽게 고치고 주석을 단 것, 그리고 언론활동을 다시 비판한 것들이어서 참으로 새로운 지식의 창출이나 과학적인 인식지평의 확대에 결정적인 기여는 하지 못한 것 같아 부끄럽고 안타깝다.

그 가운데서 다시 한권의 새 책을 구상하고 있다는 것은 나름대로의 의욕에 더하여 시대적으로 강렬한 필요성을 느끼는 바 있기 때문이다.

현재 구상을 가다듬으며 조금씩 집필해 가고 있는 새 책의 가제목은 「언론윤리법제론」이다. 많은 관심에 비해 이 분야는 이미 출간된 저작물의 양이 부족하고 특정측면만이 크게 부각되어 독자들 입장에서 읽을거리의 선택이나 대안모색의 범위가 비교적 제한된 듯하다. 게다가 신문방송학 강단을 압도하는 경험실증적 분위기와 그것을 반영하여 미국식 교과서에 구라파식 비판서나 관념적 이론서들이 주로 출판되고 언론규범이나 실천활동과 관련된 저술들은 흔치 않은 게 우리 현실이었다. 거기에 더해 법제라는 단어가 함축하고 있는 통제도구적 인상, 윤리라는 용어에 담겨진 보수적이고 고답적인 분위기 때문에 싱싱하고 발랄한 느낌이 오히려 강렬한 신흥학문 신문방송학의 분야에서는 연구자들이 외면하고 재미없어 하는 주제들이 특히 이

과목 주변에 몰려 있음도 부인키 어렵다.

“언론은 우리의 마음과 감정을 주형에 넣고 일정한 형태로 규격화시키는 데 일익을 담당한다” 「커뮤니케이션의 위력」을 쓴 브러커(Brucker)선생의 좋은 지적이다. 사실 언론은 인간의 정신이 가진 많은 특성을 도구로 삼아 인간생활을 능동적으로 개선시키는 사회적 자원이다. 그래서 언론은 인간의 삶에 큰 영향을 미치는만큼 그 자유로운 활동의 보장과 함께 도덕적·법적 책임이 강조된다.

언론윤리법제 이론들은 바로 언론전문직의 실천적 언론활동을 지도·계몽하여 자신들의 정당한 자유와 권리를 지키고 책임과 의무를 담보케 하는 체계적 논리를 제공하는 지혜의 총체들이다. 나의 부족한 재주와 좁은 식견으로 그것들이 얼마만큼 잘 다듬어지고 정리될 것인지는 미지수이지만 사명감을 갖고 열심히 쓰겠다.

그래서 이 책에는 윤리와 법의 근원적 동일성과 차별성을 비롯하여 가능한 한 자본주의체제와 사회주의체제의 언론윤리법제를 골고루 균형있게 제시하여 언론에 관한 한 체제 사이의 기본모순이 창조적으로 극복될 수 있는 방안이 떠오르도록 애써보겠다. 그것이 곧 하나의 새로운 질서로 통합되어 가는 시대정신을 개념화하는 자제라고 믿어지기 때문이다. 의욕에 비해 능력이 뒤쫓아줄지 고민이지만 이미 발표한 논문들을 다듬는 데 몰두하고 여러 대학에서의 강의안들을 종합하면 그런대로 과욕은 아닐 듯하다. 독자재현의 격려를 바란다.

의하여 기록보존관인 고등법원 판사 감독하에 설치되어 그 동안 많은 법률적, 행정적 변천을 하여 왔다. 1958년 ‘공공기록보존법’ 제정으로 공공기록에 관한 임무는 대법관에 이관되었고, 보존소의 행정책임자로 공공기록보존관을 두었다. 그후 1967년 공공기록보존의 개정에 의하여 현재 보존소 임무의 기초를 형성하고 있다.

인도의 최초 기록보존소는 1595년 고아에서 포르투갈인에 의해 설치된 파나지역사 기록보존소이다. 이후 전국 주요 도시에 많은 기록보존소가 설치되었지만, 지방정부나 지역적인 기록물 관리에 불과했다. 정부차원에서 기록물의 집중관리체제를 갖추게 된 것은 제국기록보존국(Imperial record department)을 문화교육부 소속으로 1891년 설치함으로써 비롯되었으며, 1947년에는 이것이 현재의 국립기록보존소로 개편되었다.

인도네시아의 기록보존업무는 1892년 네덜란드의 식민통치시대에 설립된 Landsarchief로부터 그 기원이 시작된다. 독립 이후 식민시대의 명칭을 국가기록보존소(Arsip Negeril)로 개칭하여 문교성 산하기관에 두었다. 그리고 국가기록보존소는 1950년 정부기록보존소로 또다시 개칭되었으며, 9년 후인 1959년에 현재의 인도네시아 공화국 국립기록보존소(Arsip Nasional Republik Indonesia)로 정착되었다. 1974년 국립기록보존소는 대통령 직속기관으로 승격되었으며 각종 국가기록물을 발굴·복원하여 보존하고 있다.

공개와 대원칙이 제한되는 경우

기록물의 수집·보존은 그 첫째 목적이 영구히 원형 훼손없이 안전하게 관리 전송되어야 하고, 둘째는 활용될 수 있어야 한다는 점이다. 그러나 양자관계는 대립적인 동시에 불가분의 관계에 있다. 이 양자의 조화관계가 바로 기록물관리운영의 핵심사항이다. 이 양자관계를 원만하게 조화시키지 못할 때 기록물의 수집, 보존, 관리는 문제점을 야기할 수밖에 없다.

이 문제를 풀어나가기 위해서 각국은 유일문서인 경우 원형물과 똑같은 복제본을 만들어 대응토록 하고 있다. 이러한 기술은 고도의 전문성을 요하는 작업이기는 하나 오늘날에 와서 대부분의 국가에서 보편화되어 가고 있다. 이 원자료의 복제물로 인해 활용의 불편성은 상당히 덜어지게 되었으나 불가피하게 원자

료의 이용이 반드시 요구될 때에는 엄격한 통제하에서 이용할 수밖에 없다. 이때 기록물 활용에 따른 경직성은 불가피하다.

이러한 원자료의 훼손에 따른 우려성 이외에도 우리나라의 경우는 기록물의 이관시기가 4년이라는 단시성과 아울러 대부분의 기록물이 생산기관에서의 활용성과 연관되어 있는 경우가 많다. 따라서 이러한 기록물은 원자료의 안전한 보존차원에서서라기보다는 생산기관의 업무의 지속성 차원에서 이관기관과의 협의를 거쳐 활용할 수 없는 제약성이 뒤따른다.

행정의 공개원칙이나 정보 공개의 원칙 측면에서 볼 때 이러한 논리는 매우 모순된다고 하겠으나 사실상 국가행정 수행에 있어 나라마다 지켜나가야 할 국익차원에서의 공개를 상당기간 유보해야 할 기록물이 있을 수 있다. 그리고 국민 개개인의 적나라한 신분상의 노출을 피할 필요가 있거나 재산관계에 있어서 이해당사자가 아닌 경우에는 공개를 제한시키고 있는 것이다.

요컨대 우리나라에서 정부기록물은 공개를 대원칙으로 하고 있으나 다만 다음과 같은 경우에 공개를 유보하고 있다.

- 첫째 법령상 공개를 제한하는 기록물.
- 둘째 개인의 신상 및 재산관계는 이해 당사자에게만 공개하며 제3자에게는 제한한다.
- 셋째 기록물의 생산기관의 제한 요구가 있는 경우.
- 넷째 국가의 기밀과 보안유지에 필요한 중요정책자료와 안보상 제한이 필요한 자료는 열람과 복사를 금지하고 있다.

대체로 세계 각국은 기록물의 공개시기는 이관시기와 같거나 공개시기가 늦다. 이렇게 볼 때 우리나라에서 정부기록물의 이관시기는 지나치게 빨라 자료의 공개열람시기와 조화롭지 못한 문제점을 안고 있다.

요컨대 기록물 보존 관리에 대한 문제점은 한두가지가 아닌데 이를 간추려 요약해 보면 다음의 몇가지 사항으로 압축할 수 있다.

- 첫째 기록보존의 중요성에 대한 인식 결여.
- 둘째 원만한 기록보존업무 수행을 위한 제도적 기반의 미흡.
- 셋째 전문인력이 전무한 상태이다.
- 이상의 문제점은 상호 관련성을 갖고 있어 별개의 해결책을 모색할 수 없는 것으로 한국 기록보존업무의 발전을 꾀하기 위해서는 종합적이고 근원적인 문제를 풀어나가야 한다.