

불균형 잔존 행정기록의 평가방법 시론*

- 조선총독부 공문서의 평가절차론 수립을 위하여 -

김익한**

1. 머리말
2. 평가이론 재해석
3. 불균형 잔존 행정기록의 평가방법론
4. 조선총독부 공문서의 평가를 위하여
5. 맺음말

[국문초록]

이 연구에서는 조선총독부 공문서와 같이 불균형 잔존하는 행정기록의 평가 방법과 절차를 개발하였다.

* 본 논문은 2004년도 한국학술진흥재단이 지원한 기초학문육성 인문사회분야 연구과제(번호 : KRF-2004-073-AS2006)에 의해 지원되었음.

** 명지대학교 기록과학대학원 교수

주요논저 : 「업무과정에 구축한 기록정보시스템 시론」, 『기록보존』, 18, 2005; 「기록관리혁신의 과제와 전망」, 『기록학연구』, 11, 2005; 「기록의 속성과 메타데이터 표준을 통해 본 한국의 기록·기록기술」, 『기록학연구』, 10, 2004 외 다수

이를 위해 먼저 기존의 평가이론을 재구성하였다. 쉘렌버그 등의 평가론은 기록에 내재하는 가치를 평가하는 데 초점이 맞추어져 있었는데 반해 기능평가론 등에서는 기록 그 자체보다는 기록을 발생시킨 업무 행위를 평가하는 데에 주목하였다. 하지만 기록이 업무행위의 재현물이라는 점에서 볼 때 이 양자는 철학적으로 같은 것이며, 따라서 그 방법과 절차를 제대로 설계한다면 양자를 절충하여 사용하는 것이 가능하다. 또한 상대 평가의 방식이 거시적, 균형적 측면에서의 강점을 지닌다면 절대평가의 방식은 미시적 측면에서의 강점을 지니므로 이 역시 양자의 절충적 방법론을 구사하는 것이 가능하다.

이와 같이 기존의 평가이론들은 구체적인 평가 방법론의 개발이라는 측면에서는 상황과 대상의 특성에 따라 얼마든지 여러 형태로 조합할 수 있는 상호보완적 성격의 것들이라고 판단된다. 특히 이 글에서 다루고 있는 불균형 잔존 행정기록의 경우에는 어느 이론 하나를 취하여 방법과 절차를 세우는 것보다 이론에서 제시된 유용한 방법과 절차들을 적절하게 조합하는 일이 필요하다.

조선총독부의 공문서를 평가하기 위해서는 먼저 처무규정류를 분석하여 총독부의 조직, 기능을 파악하고, 역사 해석적 방법을 동원하여 이들에 대한 거시적 가치 평가를 해야한다.

이를 토대로 하여 기능, 세부기능의 가치 서열을 고려한 조직 기능 맵을 구성하여 이에 해당 기록을 매핑한다. 그런 다음 기록 관리기관의 내적 환경등을 고려하여 평가 전략을 수립하고, 이를 토대로 다량 잔존 기록에 대해서는 상대 평가에 의한 미시평가를, 소량 잔존기록에 대해서는 오일 자료의 생산 등 다른 수단을 제공하는 일 등을 수행한다.

이 연구는 기능분석, 역사해석적 작업, 기록의 상태평가 방법, 기준, 조선총독부 관보 및 기타 자료의 분석법 및 절차, 평가 아웃풋 이미지의 제시 등의 측면까지는 아직 이르지 못했다. 그런

의미에서 아직은 제언에 불과하고 앞으로의 연구 진척을 통해 부족한 부분 메워가야 할 것이다.

주제어 : 평가, 조선총독부 공문서, 기능평가, 불균형 잔존 행정 기록, 기록화 전략론, 절대평가와 상대평가

1. 머리말

최근 조선총독부 공문서(이하 총독부문서로 약칭함)에 대한 연구들이 다양하게 제출되었다. 연구자의 필요에 의해 국부적으로 총독부문서를 이용하던 1990년대까지의 경향에 비교한다면 커다란 발전이라 아니할 수 없다. 특히 총독부문서가 생산, 관리되는 원리를 파악할 수 있게 되었고,¹⁾ 총독부문서의 잔존 개황을 이해하게 되었을 뿐만 아니라,²⁾ 분류나 기술(description)의 방법론에 대해서도 개략적인 정리가 이루어졌다는 점은 주목할 만한 변화이다.³⁾ 이를 통해 총독부문서의 구조 전체를 이해한 상태에서 균형 있게 문서를 이용할 수 있게 되었다.

-
- 1) 이승일, 「조선총독부 公文書 제도 - 起案에서 成冊까지의 과정을 중심으로 -」, 『기록학연구』, 9, 2002; 박성진, 「조선총독부의 공문서 보존기간 책정기준과 가치평가」, 『기록보존』, 15, 2002; 이경용, 「조선총독부의 기록관리제도」, 『기록학연구』, 10, 2004. 참조
 - 2) 『조선총독부 공문서 종합목록집』, 『조선총독부 공문서 다계층 상세목록집』, 한국국가기록연구원, 2005; 박건홍, 「조선총독부 기록의 관리와 이용 - 경무국 재판 기록을 중심으로 -」, 『기록사료관리와 근대』, 한국국가기록연구원 엮음, 2005; 김재순, 「정부수립이전 행형기록 해제」, 『기록보존』, 11, 1998. p. 193 참조
 - 3) 『기록사료관리와 근대』, 한국국가기록연구원 엮음, 기록학연구총서 3, 진리탐구 2005 참조

그러나 아직 연구의 진척이 요구되는 부분도 적지 않다. 예를 들자면 총독부문서의 전문적 기술(description)을 위해 결정적으로 필요한 맥락(context) 정보의 정리를 들 수 있다. 총독부문서는 총독부의 행위의 산물이므로, 총독부문서를 체계적으로 기술하기 위해서는 생산 각 부서의 기능과 업무내용에 대한 충분한 정리, 그리고 이들과 총독부문서 간의 관계 구조의 규명이 전제되어야 한다. 총독부문서의 분류체계를 구축하기 위해 총독부의 조직, 기능에 대해 기록학적으로 접근한 연구는 있었지만,⁴⁾ 조직, 기능에 관한 데이터 구축의 방법을 본격적으로 다룬 연구는 아직 진행되지 못하고 있는 상황이다.

평가의 측면은 더욱 더 그러하다. 이론 영역에서 평가론을 정리·소개한 연구들은 다수 제출되었지만, 총독부문서에 이들 이론을 어떻게 적용할 것인지에 대한 접근은 이승일의 최근 연구를 제외하고는 별달리 이루어진 바 없다.⁵⁾ 이 글에서는 총독부공문서의 평가를 위해 행정기록의 평가론을 시론적으로 정리하고, 아직 시론적인 수준이기는 하지만 이를 총독부공문서에 적용시키는 방법에 대해 논해 볼 것이다. 이러한 시도는 기록학 이론과 기록 처리의 실재가 아직 충분히 상호작용하지 못하고 있는 우리의 연구 상황에서는 나름대로 의미를 지닐 수 있으리라 생각한다.

위의 이승일의 논문은 기존의 평가이론을 재정리함과 동시에 기능평가론을 중심에 두고 평가 방법론을 설계하여 이를 총독부문서에 적용시켜본 역작이다. 이 글에서는 이승일의 작업에 이어 평가이론을 총

4) 배성준, 「조선총독부 공문서 분류체계의 복원」, 『기록학연구』, 9, 2002; 설문원, 「조선총독부 기록물을 위한 기능분류체계 개발 연구」, 『정보관리학회지』, 20:1, 2003, 참조.

5) 이승일, 「조선총독부 공문서의 기록학적 평가 - 조선총독부 도시계획 관련 공문서군을 중심으로 -」, 『기록학연구』, 12, 2004

독부문서의 평가라는 과제와 관련하여 재구성하고, 이를 토대로 평가의 절차 방법론을 제안하려고 한다. 그런 의미에서 이 논문은 이승일의 논문에 대한 보완적 성격을 지닌다. 다만 이 글은 기록학의 일반 이론적 차원에서 제기된 평가론의 수준만으로는 총독부문서의 실제적 평가가 쉽지 않을 것이라는 문제의식에서 출발한다는 특징을 지닌다. 기록학에서의 평가이론은 최소수준의 균형적 잔존상황이 전제된 기록을 대상으로 할 때 그 위력을 발휘한다.⁶⁾ 아니면 사실의 가치서열에 따라 짜여진 전략을 기초로 기록의 수집 전략을 수립하는 평가론이 대부분을 차지하고 있다.⁷⁾ 또 최근에는 기록 연속체론(records continuum)에 입각하여 기록의 원천인 인간의 행위, 업무, 기능을 평가하고 이를 기준이나 척도(guidelines, schedule)로 작용하게 하여, 생산 시점부터 체계적으로 기록이 평가될 수 있는 방법 등이 논의되고 있다.⁸⁾ 하지만 이런 이론들만으로는 존재 자체가 불균형적인 다량의 기록을 평가하는 방법론이 바로 도출되기 어렵다.

이 글은 기존의 평가이론을 조작적으로 재정의하여 불균형 잔존 행정기록의 평가방법론을 설계하고 이를 총독부문서에 적용시킬 수 있도록

-
- 6) 쉘렌버그 이래 지금까지 진행되어온 기록 평가론은 적어도 과거의 사실을 최소 수준으로 재현(representation)할 수 있는 기록의 잔존 상황을 전제로 이루어졌다.
- 7) Hackman, Larry J & Warnow-Blewett, J., "The Documentation Strategy Process: A Model and a Case Study", *American Archivist*, 50:1; Richard J. Cox, "A Documentation Strategy Case Study: Western New York," *American Archivist* 52:1, 1989, 등 참조
- 8) McKemish, Sue, "Placing Records Continuum Theory and Practice", *Archival Science*, 1:4, 2001; Steemson, Micheal, "Confident Australian Records Managers Pick Up the Challenge of the Future", [web page], 2 November 2001, <http://www.caldeson.com/confidnt.html> [Citing Sue Mckemish.]; Cook, Terry, "Archival science and postmodernism: new formulations for old concepts", *Archival Science*, 1:1, 2001; 이승억, 「한국공공분야 ‘기록보유(Recordkeeping)’체제 전망 - ‘기록물분류기준표’의 제도적 의의와 특성 -」, 『기록학연구』, 4, 2001. 참조.

록 절차화하는 데에 목적을 두고 있다. 총독부문서와 같은 유형의 행정기록은 기록 생산 당시의 제도적 한계와 이후의 관리 상 한계로 인하여 본래의 행정행위를 재현(representation)하는 측면에서 대단히 불균형적이다. 또한 당시의 행정 행위의 현실적 필요, 혹은 관행에 의해 일부 기록들이 집중적으로 잔존하는 양상을 나타내기도 한다. 이러한 유형의 기록을 상대평가의 관점이나 단순한 기록화 전략론의 관점에서 평가하는 것은 또 다른 불균형을 낳을 위험이 있다. 따라서 존재하는 기록의 특성을 고려하여 기존의 평가이론을 재정리하고, 이를 절차론화 하는 일이 필요불가결하다고 할 수 있다.

평가이론의 재정리는 기존 이론에서 제출된 방법들을 몇 가지 지표를 가지고 정의하고 여기에서 정의된 이론·방법들의 특징점을 밝히는 방식으로 이루어질 것이다. 또한 이러한 내용을 토대로 하여 불균형 잔존 행정기록의 특성에 맞게 하나의 방법론적 조합을 만들어 내고 이를 절차론화 함으로써 평가방법론을 제안하게 될 것이다.

이 글의 결정적인 한계는 총독부의 업무기능, 기록생성 및 관리의 실재와 잔존 기록의 상관관계를 본격적으로 다루지 않는다는 데 있다. 총독부문서의 평가방법론을 온전하게 세우기 위해서는 앞으로 방대한 연구와 조사가 수반되어야 할 것이다.

2. 평가이론의 재해석

기록을 평가하려할 때는 두 가지의 핵심적 영역에 대한 답을 낼 필

요가 있다. 어떠한 관점에서 평가할 것인가와 어떻게 평가할 것인가가 그것이다. 마치 역사적 사실을 재구성하여 역사를 창조하고자 할 때 사관(史觀)과 사료 해석이 필요하듯이 기록의 평가에서도 관점과 방법론이 요구된다.

그동안 논의되었던 기록학에서의 평가이론 역시 이러한 필요와 무관하지 않았다. 고전적인 평가이론이라 할 수 있는 쉘렌버그의 가치론은 이용자의 필요라는 관점에서 만들어진 대표적인 평가이론이다.⁹⁾ 모두 알다시피 쉘렌버그는 생산자가 필요로 하는 가치를 1차적 가치, 일반 이용자가 필요로 하는 가치를 2차적 가치라고 정의하고, 특히 2차적 가치를 증거적 가치와 정보적 가치로 분류하여 평가하는 관점을 세웠다. 또한 가치가 존재하는지를 판단하는 방법의 측면에서 쉘렌버그는 평가자의 인식론에 절대적으로 의존하는 특징을 지닌 있다. 즉 기록에는 본래적으로 가치가 존재하고 가치 평가자는 증거적 혹은 정보적 가치라는 관점을 지니고 기록을 독해하여 그 가치의 존재여부를 확인해야 한다는 것이다. 다만 평가자의 독해 결과가 다양할 수 있으므로 이를 객관화시키기 위해 증거적·정보적 가치를 더욱 세밀하게 분류하여 각각의 분류항목에 해당하는 내용이 기록 속에 담겨 있는가를 판정하도록 하였다.¹⁰⁾

그러나 쉘렌버그의 평가이론은 논리틀로서 단순 명확하다는 장점을 지니고 있지만 관점의 측면에서나 방법의 측면에서 많은 문제를 지니고 있다. 증거적 가치이건 정보적 가치이건 그것을 규정하는 보다 큰

9) Theodore R. Schellenberg, 『현대기록학개론』, 이원영 역, 진리탐구, 2002. 참조.

10) Theodore R. Schellenberg. "Appraisal of Modern public Records", NA bulletin 8[Washington : NARS. 1956. [오향녕 편역, 『기록학의 평가론』, (진리탐구, 2005)]

원적인 관점의 문제가 존재함에 주목하지 않고 있다는 것이다. 어떤 과거의 사실과 그 사실을 담은 기록이 존재한다고 했을 때 그 사실을 문화적 관점에서 볼 경우와 경제적 관점에서 볼 경우에는 현격한 차이를 나타낼 수밖에 없다. 전자의 경우는 문화적 제 현상이나 현상의 원인이 될 요소를 중시할 것이고 후자의 경우는 경제적 현상과 원인 요소에 주목할 것이다. 이렇게 증거성과 정보성을 규정하는 상위의 관점이 다양하게 존재할 수 있을 뿐만 아니라 이러한 관점 역시 시대와 이해관계자의 특성에 따라 변화한다는 사실을 쉘렌버그는 충분히 천착하지 않았다. 이미 이러한 문제에 대해서는 이미 휘쉬베인이 적절하게 지적한 바 있다.¹¹⁾

쉘렌버그에 앞서 영국에서의 평가실무를 주도한 젠킨슨은 쉘렌버그와는 전혀 다른 입장에서 이론을 전개하였다. 표면적으로는 쉘렌버그가 가치를 인식할 수 있는 전문가를 평가 주체로 설정한 반면 젠킨슨은 기록 생산자를 평가 주체로 설정하였다는 점에서 그 차이를 설명해 온 경향이 강하다. 그러나 그 배후의 의미를 해석해보면, 쉘렌버그의 아키비스트 주체론은 객관적 가치 인식론에 근거하고 있는 반면, 젠킨슨의 생산자 주체론은 객관적 가치 인식 그 자체를 부정하고 생산 시점의 목적에 충실한 가치 평가가 가장 적절하다는 사고에 기초하고 있다.¹²⁾ 이는 앞서 지적한 바대로 가치 평가의 전제가 되는 관점의 다양성, 가변성의 측면에서 볼 때 충분히 일리 있는 주장이다. 그러나 그렇다고 해서 생산 시점에서의, 생산자의 목적에 기초한 가치 평가가 일

11) Meyer H. Fishbein, "A Viewpoint on Appraisal of National Records," *American Archivist* 33, 1970, 참조.

12) Jenkinson, Hilary, *A Manual of Archive Administration*, rev. 2nd. ed(London; Percy Lund, Humphries & Co. Ltd., 1966, 참조.

반적인 이용자의 가치 욕구를 충족할 수 있는가의 여부에 대해서는 별도의 논의가 필요하다.

이렇게 평가론의 세계에서는 일정한 관점에 따라 가치를 규정하고 객관적 가치 인식이 가능한 사람과 방법에 의해 기록을 평가해야 한다는 논리와, 이를 부정하고 기록 생산 시점에서의 목적의 경중에 따라 기록을 평가해야 한다는 논리가 일찍부터 대립해왔다. 영국에서는 1950년대 후반 이러한 양자의 논리를 절충하여, 아키비스트가 객관적 평가 척도 혹은 지침을 개발하여 기록을 생산하는 업무담당자들의 잘못된 판단을 제어하게 하고 기록 평가 자체는 생산자에게 맡기는 방식을 채택한 바 있다. 그리그 시스템으로 불리는 이 절충적 평가론은 논리적으로는 거시적 차원에서의 관점과 기준이 제시, 생산 시점의 목적을 기준으로 한 가치평가 절차를 결합했다는 점에서 오랜 생명력을 유지할 수 있었다.¹³⁾

여기에서 한 가지 재차 정리하고 넘어가야 할 대목은 기록을 평가할 것인가 아니면 기록을 생산하게 한 행위, 업무, 기능을 평가할 것인가 하는 문제이다. 쉘렌버그의 가치론은 기본적으로 기록을 독해하여 그 속에 내재하는 가치를 평가하고 선별 작업을 한다는 것이라면, 젠킨슨이나 그리그의 평가론은 명시적으로 논하지는 않지만 결국 생산자의 일상 속에 존재하는 업무, 기능에 대한 중요성의 판단에 따라 업무, 기능의 가치서열을 매기고 그에 대응하는 기록을 선별하는 것을 의미한다.¹⁴⁾ 다만 젠킨슨과 그리그의 경우 업무, 기능의 가치를 판정하는 방

13) Helen Mercer, "The 'GRIGG System' and Beyond", The National Archives Appraisal Policy Background Paper, 2004 참조.

14) Luciana Duranti, "The Concept of Appraisal and Archival Theory," *American Archivist* 57:1, 1994에서 젠킨슨 등의 입장을 기능주의적 관점으로 재해석할 수 있는 단초가 마련되었다.

법에 대해서는 구체적으로 언급하지 않고 업무, 기능의 수행자가 가치 판단의 능력을 지니고 있다고만 파악하고 있을 뿐이다.

1980년대에 들어와 본격적으로 대두되었던 기록화 전략론은 이러한 점에서 켈킨슨의 논리를 계승하면서 기록의 근거가 되는 행위, 업무, 기능, 혹은 어떤 사실 등의 가치를 판단하는 관점과 방법에 대해 구체적 대안을 내놓았다. 최초로 기록화 전략론의 논리 틀을 제시하였던 붐스는 사회과정론이라는 방법론을 통해 사회를 평가분석하고 평가분석된 사회의 상을 최적으로 표상할 수 있는 기록을 찾아 보존할 것을 제안하였다.¹⁵⁾ 이후 사무엘이나 햄, 콕스 등에 의해 발전된 기록화 전략론에서는 평가대상의 구조, 역동성을 이끌어가는 요인들, 기능 등을 분석하고 이들과 조응하는 기록을 선별하는 방법에 대해 논하고 있다.¹⁶⁾ 논자에 따라 관점의 측면이 차종되기도 하지만 대체로 이들은 기록 생산 주체, 혹은 동시대의 사회가 지향하는 바나 목적하는 바를 최상위 척도로 하여 연역적으로 구조, 역동 요인, 기능, 사실들의 가치 서열을 매기는 방법을 고안하였다. 사무엘의 대학의 사명-대기능-하위 기능에 대한 파악 방법, 그리고 이렇게 하여 파악된 구체적 척도를 기준으로 하는 기록의 평가방법이 그 대표적 사례이다.

기능평가론 역시 기본적으로는 같은 구조이다. 기록이란 기능이 작용한 결과이므로 기능 평가를 통해 기록 평가의 적절한 척도를 제시할 수 있다는 주장이다. 이들은 일반적으로 사용하고 있는 업무과정 분석, 기능 분석의 방법을 통해 대상 사회 혹은 조직의 목적, 조직과 조직의

15) Hans Booms, "Society and the Formation of a Documentary Heritage," *Archivaria* 24:2, 1987. (오향녕 편역, 『기록학의 평가론』, 진리탐구 2005, PP159~221, 참조.)

16) Richard J. Cox, "A Documentation Strategy Case Study: Western New York," *American Archivist* 52:1, 1989, Hackman, Larry J & Warnow-Blewett, J., "The Documentation Strategy Process: A Model and a Case Study", *American Archivist*, 50:1, 1987, 참조.

운영구조, 조직 구성원 간의 상호작용의 결과로서의 기능, 업무의 구체적 과정들을 분석하고 그 결과에 따라 기록을 평가하는 방법론을 마련했다.¹⁷⁾ 명시적으로 언급하고 있지는 않지만 이들 역시 사회와 조직을 분석하는 다양한 관점에 주목하기 보다는 동시대의 사회나 조직의 주체가 설정한 목적 등을 기본 척도로 하여 그 하위 척도를 분석의 결과로 도출하고 그에 조응하는 기록을 찾아냄으로써 기록 평가를 수행할 수 있다고 보았다.

또 하나 주목할 만한 평가론은 볼즈에 의해 제시된 현실적이고 다양한 평가 척도론이다. 객관적 평가선별론이라고도 칭하는 이 논리의 특징은 정보 가치의 척도 보다는 소요비용 등의 요소를 부가하고 있다는 점에서 찾을 수 있다.¹⁸⁾ 신젠킨슨주의자들을 비판하면서 볼즈가 지적한 대로 그의 정보 가치 평가의 척도는 쉘렌버그의 분류론적 가치 평가론과 기본적으로는 같은 논리 구조를 지니고 있다. 기록이 담고 있는 내용의 중요성, 완성도, 신뢰도, 원본성, 희귀성, 이용가능성 등을 척도로 하여 기록의 가치를 평가하려고 했던 볼즈의 시도는 구체적인 척도 그 자체는 다르다고 하더라도 쉘렌버그의 정보적 가치 평가론과 기본 구조를 같이 한다. 하지만 그는 평가한 결과의 기록들을 관리해야 하는 기관의 내적 환경 요소가 기록을 평가하는 데에 있어 중요한 현실적 척도가 됨을 지적하였다는 점에 특징이 있다. 이상 개관한 평가이론을 재정리하여 간략하게 제시하면 다음과 같다.

17) Overview of Classification Tools for Records Management, National Archives of Australia, 2003; Cook, Terry, "Macro-appraisal and functional analysis: documenting governance rather than government", *Journal of the Society of Archivists*, 25:1, 2004, 참조.

18) Frank Boles, *Archival Appraisal*, New York: Neal-Schuman Publishers, Inc., 1991, 참조.

1) 평가를 위한 관점 : 다양한 관점이 존재할 수 있다. 시대와 평가주체의 경향에 따라 다양할 수 있다. 그러나 논리적으로는 이 다양성을 끝까지 확대하면 다양성이 곧 전체를 의미하게 된다. 다양한 관점에서 기록을 평가한다는 것은 기록이 모두 가치 있을 수 있다는 결론에 도달할 수밖에 없게 된다. 따라서 기록 평가를 위한 관점은 사물을 보는 다양한 관점이라는 차원에서 찾아질 수 없다. 젠킨슨이 주장한 것처럼 기록은 생산 시점의 사회, 조직, 혹은 개인이 설정 혹은 지향하고 있던 목적을 기본 관점으로 하여 평가되어야 한다. 결국 역사학자의 해석적 작업 방식과는 달리 기록관리 영역에서의 평가는 본래 행위의 적절한 재현이라는 차원에서 제한적으로 이뤄져야 한다고 결론지을 수 있다.

2) 기록을 평가할 것인가 행위를 평가할 것인가 : 행위의 반영물로서 기록이 존재하므로 행위를 평가하는 것과 기록을 평가하는 것은 논리적으로는 유사한 결과로 귀결되어야 한다. 기록화 전략론이나 기능 평가론자들이 행위, 기능, 사실의 평가를 우선시한 것은 지속적으로 다량 반복 생산되는 기록 그 자체를 일일이 평가하는 일의 비효율성 때문이다.¹⁹⁾ 행위의 평가와 기록의 평가는 방법론적으로 극단적인 차이를 나타내지만 철학적으로는 같은 것으로 해석된다. 따라서 행위의 평가, 기록의 평가는 상황과 목적에 따라 선택적으로 취해질 수 있는 방법론이다. 또 경우에 따라서는 절차 설계에 따라 두 가지 방법을 복합적으로도 사용할 수 있다.

19) 이승억, 「보존기록 평가선별론의 제 문제」, 한국비블리아학회, 발표논문집 13, 2005; Frank Boles, “Mix two Parts interest to one part Information and Appraise Until done: Understanding Contemporary Record Selection Processes”, *American Archivist*, 50, 1987, 참조.

3) 절대평가와 상대평가 : 그동안의 평가론자들이 구체적으로 언명하지는 않았지만 행위를 평가하건 기록을 평가하건 평가의 방법으로는 절대 평가와 상대 평가의 방법이 존재한다. 쉘렌버그의 가치 인식 방법론은 척도 내지 체크리스트를 제시하고 해당 내용이 기록에 포함되어 있으면 가치 있는 것으로 평가했다는 점에서 절대 평가의 방법이라고 할 수 있다. 기록화 전략론은 분석 대상이 행위, 기능, 사실 그 어느 것이건 간에 구조, 역동 요소 등을 전체적으로 분석하여 가치서열을 매기는 것이므로 상대 평가의 방법에 해당한다. 그러나 이는 논리적으로는 기록을 독해하여 평가하는 경우에도 적용 가능하다. 쉘렌버그는 이를 제시하지 않았지만 기록 자체를 독해하되 대상 기록 모두를 한꺼번에 하고 이를 전체의 차원에서 가치 순으로 나열한 후 일정한 순위 이상의 것을 선별하는 방법이 논리적으로는 성립 할 수 있다. 대체로 상대 평가의 방식이 거시적, 균형적 측면에서의 강점을 지닌다면 절대 평가의 방식은 미시적 측면에서의 강점을 지닌다.²⁰⁾

4) 행위 평가의 방법 : 행위 혹은 기능, 사실에 대한 평가 방법은 사회과정론, 구조·역동요인분석방법, 업무과정분석·기능분석방법론 등이 제시된 바 있다. 이러한 방법론들은 평가 대상의 특성, 범위와 크기, 현용·비현용에 따라 선택적으로 사용되어야 할 것이다. 각각의 방법론에서는 보다 구체적인 절차론을 제시해야 한다. 행위의 평가 결과에 따라 조율하는 기록을 선별하는 방법 역시 절차론적으로 구상되어야 한다.

5) 기타 평가시 고려사항 : 객관적 평가론에서 제시하는 척도 가운데

20) 이승억, 「기록 평가선별 결정 분석에 관한 연구」, 『기록학연구』. 12, 2005. 참조.

기록관리기관의 내적 조건 특히 예산과 비용범위는 기타 평가시 고려 사항으로 유용하다. 해당 기록관리기관의 내적 조건은 평가 결과 수집 혹은 이관할 기록의 양을 산정하는 데에 실질적인 의미를 지닌다. 볼즈는 세 개의 모듈을 평가 척도로 제시하고 있지만 내적 조건 부분을 제외한 모듈은 타 이론에서 제시하는 방법론들과 조합 가능하다.

이상에서 정리한 바와 같이 그간 제출된 평가 이론들에서는 여러 가지 평가의 관점과 방법론을 제출하였고, 이들 이론은 상호 배타적으로 이해되어온 경향이 없지 않다. 이론 그 자체로서는 대립, 논쟁하는 것이 당연하나 구체적인 평가 방법론의 개발이라는 측면에서는 상황과 대상의 특성에 따라 얼마든지 여러 형태로 조합할 수 있는 상호보완적 성격의 것들이라고 판단된다. 특히 이 글에서 다루고 있는 불균형 잔존 행정기록의 경우에는 어느 이론 하나를 취하여 방법과 절차를 세우는 것보다 이론에서 제시된 유용한 방법과 절차를 적절하게 조합하는 일이 필요하다. 왜냐하면 기존의 이론들은 대체로 기록의 잔존이 균형적인 경우를 상정하거나 아니면 수집 기록을 기획하는 차원에서 수립되었기 때문이다. 잔존 자체가 불균형적인 기록의 경우에는 특히 단계별로 여러 방법들을 조합하는 일이 필요하다고 생각된다.

3. 불균형 잔존 행정기록의 평가방법론

불균형 잔존 행정기록은 조선총독부 공문서처럼 일반적으로 잔존

형태가 양질적으로 불균형할 뿐만 아니라 폐기하지 않은 것을 전제로 관리되는 경우가 많다. 이러한 불균형 잔존 행정기록은 일반적인 평가 이론과 방법론을 그대로 적용하여 평가실무를 수행하기 곤란하다는 특성을 지닌다. 특히 동시대 기록이 아니어서 언어의 해독조차 대단히 난해하기 때문에 기록 자체를 철저히 분석하여 평가 실무를 수행한다는 것은 거의 불가능에 가깝다. 이러한 특성을 전제로 하여 앞에서 정리한 평가 방법들을 어떻게 재조합하는 것이 효과적일까를 생각해보도록 하겠다.

먼저 관점의 문제에 대해 다시 간략하게 검토하면 다음과 같다. 사물을 일정한 관점에서 분석하고 재해석하는 일은 인문·사회과학 본연의 작업 목적인데 하나지만 기록 평가론의 측면에서 이는 다양한 관점의 총합이 곧 전부를 의미할 수도 있다는 점에서 무의미하다. 또한 조선총독부 공문서처럼 역사 연구자들의 이용 접근이 주종을 이루는 경우에는 자칫 역사 연구자들의 특정 관점에 영향을 받아 평가의 관점이 무질서하게 세워지는 경우가 있다.

예를 들면 수리조합관련 공문서군이나 부(府) 예산관계 공문서를 평가할 때는 경제사적 관점에서 해당 기록의 가치를 높이 평가하고, 행정기획통폐합관련 공문서를 평가할 때는 사회사적 관점에서 해당 기록의 가치를 높이 평가하여, 결국은 무질서한 관점의 적용에 의해 모든 잔존 기록들이 높은 가치를 지닌 것으로 결론짓고 말 가능성이 농후하다는 것이다. 앞서 언급한 대로 기록을 평가하는 작업은 인문·사회과학적 분석이나 해석의 작업과는 달리 당시의 가치인식, 당시 존재한 조직의 목적에 맞는 관점에서 서서 체계적으로 기록을 평가하는 일이 긴요하다. 이렇게 하여 진행된 평가 작업의 결과와 재정리된 기록을 이용

하여 과거의 사실을 다양한 관점에서 재해석하는 일은 인문·사회과학자들의 몫으로 남겨두어야 할 것이다.

기록을 평가할 것인가 행위를 평가할 것인가 하는 문제 역시 중요하다. 불균형 잔존 행정기록은 그 잔존의 불균형성으로 인해 기록 전체를 철저히 분석한다 해도 기록이 생성된 원래의 행위를 그대로 복원하는 것은 불가능하다. 기록의 재현성이라 함은 개별 행위를 개별기록이 재현함을 의미하기도 하지만 그 상위의 개념인 기능, 또는 그 조직의 행위 총체를 재현함을 의미하기도 한다. 불균형 잔존 행정기록은 후자의 재현성의 측면에서는 현저한 한계를 지닌다. 따라서 그 재현성의 한계를 극복하기 위한 방법을 도출하는 것이 핵심적인 과제이다. 이에 대한 답은 기록 대신 행위, 기능, 사실을 분석 평가하는 데서 찾아야 한다. 기관에서 생성된 기록, 특히 행정기록은 그 기록의 원천이 되는 행위들이 일정한 법규·규정·절차에 따라 철저히 통제되는 경향이 강하고, 문서관리 규정류에 의해 그 행위들이 일정한 법칙에 따라 기록화되는 경우가 대부분이다. 따라서 행위에 대한 분석, 기록 생성 원리에 대한 분석을 통해 잔존했어야 할 기록 총체에 대한 복원이 논리적으로는 가능하다. 이를 위해서는 당시의 법규·규정·절차에 대한 분석, 그 하위에 존재하는 구체적 기능에 대한 분석, 그리고 그에 따라 집행되었을 각종 사실에 대한 분석이 선행되어야 하고, 나아가서는 이들의 기록화 원리에 대한 분석이 함께 이뤄져야 한다.

다음으로 상대 평가의 방법과 원리를 잘 적용할 필요가 있다. 불균형 잔존 행정기록은 그 잔존 상황에 따라 희소성 등이 규정된다는 특징을 지닌다. 따라서 앞서 언급한 행위, 기능, 사실에 대한 분석 결과 얻어진 일종의 조직 기능 맵(map)에 잔존 기록을 배치해보는 작업이 중요한 의

미를 지닌다.²¹⁾ 조직 기능 맵은 다음에 서술할 방법 등에 의해 일종의 가치 서열이 매겨져 있어야 하고 여기에 잔존 기록들이 배치된다고 한다면 그 기록들의 상대적인 가치를 판정하는 것은 가능하다. 상대 가치가 높음에도 불구하고 잔존 기록의 양이 적을 경우 희소성의 원칙에 의해 해당 기록은 더욱 높은 가치를 지닐 것이고, 그 반대의 경우는 높은 가치가 인정되지 않는 그런 원리가 적용될 것이다. 이렇게 행위에 대한 평가 결과를 기준으로 하여 잔존 기록의 상대적 가치를 분석하는 일이 평가 작업의 앞 단계에서 적극적으로 수행될 필요가 있다.

행위에 대한 평가를 좀더 상세하게 살펴보면 다음과 같다. 앞서 구조, 역동 요인, 기능, 사실의 평가라는 용어를 사용한 바 있는데 이를 현실화하기 위해서는 우선 조직 및 최하위 조직별 기능의 파악에서부터 출발해야 한다. 이렇게 파악된 기능들은 대체로 조직 유지 기능과 본원 기능(의사결정기능, 집행기능)으로 대별 가능하다. 일반적으로 유지 기능은 핵심적인 것만이 높은 가치를 지니고, 의사결정기능은 그 전체가 상대적으로 높은 가치를 지닌다. 집행기능의 경우에는 집행사업의 규모, 타 사업에 대한 영향 등의 측면에서 가치 평가가 이뤄질 필요가 있는 부분이다. 다른 한편 이러한 조직과 기능의 중요도를 파악하기 위해 이른바 전체에 대한 구조적 분석이 요구되기도 한다. 위임 전결규정 등을 이용하는 것이 편리한데 대체로 최고 의사결정자의 결정을 요하는 사항 등이 당시의 행위의 핵심부에 위치한다. 이와 같이 기능의 경중관계를 체계적으로 분석함으로써 행위의 구조적 파악이 가능하다.

21) Hans Booms, "Society and the Formation of a Documentary Heritage," *Archivaria* 24:2, 1987. (오향녕 편역, 『기록학의 평가론』, 진리탐구 2005. 참조)

이와는 달리 역동 요인을 추출하는 것 역시 행위를 평가하는 데에 빼놓을 수 없는 요소이다. 일반적으로 역동 요인은 두 가지 방식으로 파악한다. 하나는 중요 정책이나 제도가 변화하였을 때 이러한 변화를 야기한 요인, 그 요인과 관련된 기능, 사실 등을 파악하는 방법이고, 다른 하나는 해당 조직이 목표를 달성하기 위한 핵심 기능을 파악하는 방법이다. 예를 들자면 1910년대 조선총독부가 토지제도의 변화를 기하게 되는데 이러한 변화를 추동한 기능이 토지구획조사 기능과 행정구획 정리 기능이라면 이들이 역동 요인으로서 높은 가치를 지니는 것으로 평가 가능하다는 것이다. 이렇게 하여 기능과 사실에 대한 평가가 이뤄지고 이렇게 해서 얻어진 입체화된 조직 기능 맵에 잔존 기록을 배치해 봄으로써 기본적인 거시 평가는 완료된다고 할 수 있다.

배치 후에는 다음의 세 가지 경우에 따라 기록 그 자체를 평가하는 것이 필요하다. 하나는 가치가 낮은 기능과 관련된 기록이 다수 존재하는 경우인데, 이 때에는 앞서 언급한 기록의 상대 평가 방법에 따라 그 경중을 조사하고 조사 결과에 따라 가치 등급을 매겨야 한다. 같은 유형의 기록이 다수 존재할 경우 샘플 조사 등의 방식도 이용될 수 있을 것이다. 두 번째는 가치가 높은 기능과 관련된 기록이 소수 존재하는 경우인데, 이 때에는 기록의 재현성의 불완전함을 지적하고 잔존하는 기록을 중심으로 해석적 작업의 필요성을 제기해 두는 것이 필요하다. 또한 적극적인 기록 수집, 혹은 오컬 기록에 의한 보완 등을 권고해 두는 일도 필요하다. 세 번째는 기능은 존재하나 기록이 전혀 잔존하지 않은 경우인데, 이 때에도 마찬가지로 적극적인 기록 수집, 혹은 오컬 기록에 의한 보완 등을 권고해 두어야 하고 기록 이외의 각종 자료의 적극적인 이용을 유도해야 한다.

이렇게 함으로써 불균형 잔존 행정기록의 부조적(浮彫的) 이용을 막고 나아가서는 불균형 잔존 현상을 보완할 방법을 적극적으로 모색할 수 있게 되는 것이다. 특히 동시대에 가까운 과거의 경우에는 오릴 기록을 통한 보완까지도 기록관리의 핵심 영역이어야 할 것이다.

4. 조선총독부 공문서의 평가를 위하여

조선총독부 공문서는 대표적인 불균형 잔존 행정기록에 속한다. 구체적인 분석 및 평가 방법론에 대해서는 다른 글을 통해 다루기로 하고, 위의 기본 절차를 이용하여 평가작업을 할 때 반드시 고려해야 할 이슈들을 중심으로 논의를 전개하도록 하겠다.

우선 행위 평가의 방법과 관련된 문제이다. 조선총독부의 경우 관보(官報) 전체와 도보(道報) 등 법규·규정류의 자료가 비교적 충실하게 남아있다. 이는 행위 평가와 관련해서 대단히 중요한 사실이다. 그동안 역사 연구 분야에서는 해당 연구주체에 관련된 법규 등을 관보를 통해 파악하는 국부적 연구만이 진행되어 왔다. 그러나 앞서 언급한 대로 조직 기록, 특히 행정 기록의 경우에는 이러한 법규·규정·절차의 규정성이 강하기 때문에, 관보 등을 이용하여 총독부의 법규·규정·절차를 종합적으로 정리해 내는 일은 대단히 중요하다.²²⁾ 이것이 곧 조직과 기능, 그리고 의사결정구조 등을 파악해내는 결정적인 단초가 되기 때문이

22) 이경용, 「조선총독부의 기록관리제도」, 『기록학연구』, 10, 2004; 이경용, 「한국의 근현대 기록관리제도사 연구(1894 ~ 1968)」, 중앙대 사학과 박사학위논문, 2002. 참조.

다. 다만 관보류의 방대함으로 인해 종합적이고 체계적인 연구가 현실적으로 쉽지 않다는 문제가 남는다. 우선 처무규정류를 중심으로 집중적인 정리 작업을 수행함으로써 총독부의 조직, 기능에 대한 상세한 파악만이라도 서둘러 할 필요가 있다고 생각된다.

이렇게 하여 포괄적으로 파악된 총독부의 조직과 세부 기능을 구조적으로 재구성하는 일 역시 빼놓을 수 없는 작업이다. 이는 기본적으로는 다분히 역사 해석적인 작업일 수밖에 없는데, 예를 들자면 유지 기능에 속하는 관방의 경우 일반적으로 가치가 높지 않은 것으로 평가될 수 있으나, 총독부가 총독 독재체제이기 때문에 그 가운데 비서기능이나 외사기능 등은 예외적으로 평가될 필요가 있다. 이와 같은 예는 과(課) 단위 하위에 있는 세부 기능의 수준으로 가면 더욱 다양하게 발생할 소지가 많다. 유지기능, 본원기능 등과 같은 단순한 개념만을 가지고 기능의 가치 평가를 수행하는 것보다는 포괄적으로 말해 역사 해석적 작업을 충실히 수행하여 기능의 가치 평가를 하는 일이 긴요하다.

처무규정류로 파악되지 않는 일부 기능을 보완하기 위한 연구도 필요하다. 총독부는 조선에 행정지배를 관철시키기 위해 행정 안정화를 기하는 데 많은 재화를 투여하였다. 그 결과 각종 행정 편람류가 발간되었고 이들 중 상당부분이 도서의 형태로 잔존하고 있다. 지방행정편람, 경찰법규실무총람, 각종 예규집과 같은 부류들이 그것인데, 이들을 통해 보다 상세한 기능의 파악이 가능할 뿐만 아니라 행정기능의 수행 프로세스를 부분적이거나 복원해내는 것이 가능하다. 이들 자료를 종합 분석함으로써 앞서 언급한 조직 기능 맵을 보다 완전하게 그려나갈 수 있을 것이다.

총독부 세부기능의 구조적 재구성 작업을 위해 또 하나 염두에 두어

야 할 것은 의사결정 구조이다. 이는 처무규정 등과 같은 공식 규정에서 의해서는 온전히 파악될 수 없다는 문제가 있다. 대체로 방계자료를 광범위하게 사용한 대기능별 샘플 연구를 통해 의사결정 구조를 밝혀 가야 할 것이다. 예를 들어 지방행정과 관련해서는 관변 잡지인 지방행정, 세화회(世話會)²³⁾ 멤버의 증언자료 등을 통해 의사결정구조의 일단을 밝힐 수 있다. 또한 농촌진흥운동처럼 내무, 식산, 학무국이 협조체계를 이루면서 진행됨과 동시에, 지방단위에 협의회, 진흥회 등의 준(準) 관조직을 구성하여 집행체계를 이루었던 경우는 기능 간의 연계구조까지 파악해야만 제대로 된 가치평가가 가능하다. 이러한 의미에서 주요 사안별 샘플연구 역시 의사결정 및 집행 구조를 밝히는 주요 수단이 될 것이라고 생각한다.

다음으로 구조화된 조직 기능 맵이 완성되었다고 한다면 여기에 잔존 기록을 매치시키는 일이 구체적으로 진행되어야 한다. 이는 일반적인 미정리 상태로는 그야말로 방대한 작업일 것이나 이번에 출간된 조선총독부 공문서 종합목록집²⁴⁾에 의해 과(課) 단위 분류 작업이 선행되었기 때문에 비교적 수월하게 진행될 수 있을 것이다. 일단 구조화된 조직 기능 맵에 과 단위 조직을 매치시키고 이어 기록철명을 해당 기능에 매치시키는 방법으로 작업을 진행해야 할 것이다. 부분적으로는 기능 이외에 주요 사실에 대한 접근 역시 보완적으로 진행될 필요가 있다.

이렇게 하여 행위에 대한 평가와 기록의 매치 작업이 끝나면 앞서 언급한 대로 가치는 적으나 다량 잔존한 기록에서부터 기록 그 자체에 대한 상대 평가가 이뤄져야 한다. 이 때 기록관리기관의 내적 환경에

23) 조선총독부 관료 출신자들이 만든 조직으로, 현재의 '중앙일한협회'의 전신이다.

24) 『조선총독부 공문서 종합목록집』, 『조선총독부 공문서 다계층 상세목록집』, 한국국가기록연구원, 2005

따라 평가 전략을 수립하여 일을 진행하는 것도 중요한 포인트이다. 예를 들어 인력의 전문성, 투여 가능시간, 재원 등이 부족할 경우에는 색인목록을 이용한 간이 평가 등도 가능할 것이다. 또한 일상적인 업무기능에 의해 생성된 동일 유형의 기록이 다량 존재할 경우에는 앞서 언급한 대로 대표적 케이스만을 추출하여 높은 가치로 평가하는 등의 작업도 필요하다. 이러한 작업을 통해 기록의 가치 등급을 매김으로써 이용자가 기록의 내용을 균형 있게 해석할 수 있도록 도와줄 수 있을 것이다.

주요 기능임에도 불구하고 기록이 희소하거나 존재하지 않을 경우에는 행위와 사실을 재현할 수 있는 다른 수단을 제공하는 일 역시 확대된 평가 작업의 일환이다. 총독부 간행 서적이 다수 존재하기 때문에 이를 해당 기능과 연계시키는 방법으로 기록의 재현성의 한계를 극복해야 한다. 물론 그 연장선상에서 적극적인 기록 및 오일 수집 작업이 이뤄져야 할 것이다.

앞서 언급한 방법·절차와 위의 이슈들을 고려하여 조선총독부 공문서와 같은 불균형 잔존 행정기록을 평가한다면 기록 평가의 효율성, 정확성을 기할 수 있을 뿐만 아니라 수집 전략의 기본을 함께 수립할 수 있으리라 기대된다.

5. 맺음말

필자는, 기능분석, 역사 해석적 작업, 기록의 상대평가 방법·기준, 조

선총독부 관보 및 기타 자료의 분석법 및 절차, 평가 아웃풋 이미지 등의 부면까지는 아직 세부적인 연구를 진행하지 못하였다. 사실 이러한 남은 작업은 그 난해성과 규모의 방대함으로 인해 개인의 연구과제로 돌리기에는 무리한 측면이 있다. 조선총독부 공문서의 본격적인 평가를 위한 공동연구나 방대한 규모의 프로젝트의 추진을 기대해본다. 앞으로 진행되어야 할 구체적인 평가 작업의 큰 밑그림을 그리는 데에 약간이라도 도움이 되었으면 하는 의미에서 이 글을 구성하였다. 조금 더 의미를 부여한다면, 서구의 평가이론에 대한 재해석에 나름대로 기여를 했다고 할 수 있을 것 같다.

기록학에 대한 이론적 천착이 의외로 현실적인 방법론으로 전화하지 않는 경향이 있다. 이 글의 전개 방식에 다소 자의적이고 무리한 측면이 있을 수 있으나 필자는 이러한 시도가 지속적으로 이뤄져야 한다고 생각한다. 이론과 실천의 교차를 통해서만이 양자가 함께 발전할 수 있기 때문이다.

ABSTRACT

An essay on appraisal method over official administration records ill-balanced.

-For development of appraisal process and method over chosun government-general office records-

Kim, Ik-Han

This study develops the process and method of official administration documents which have remained ill-balanced like the official documents of the government-general of Chosun(the pro-Japanese colonial government (1910-1945)).

At first, the existing Appraisal-theories are recomposed. The Appraisal-Theories of Schellenberg is focused valuation about value of records itself, but fuction-Appraisal theory is attached importance to operational activities which take the record into action. But given that the record is a re-presentation of operational activities, the both are the same on the philosophy aspect. Therefore, in the case that the process - method is properly designed, it can be possible to use a composite type between operational activities and records. Also, a method of the Curve has its strong points in the macro and balanced aspect while the Absolute has it's strength in the micro aspect, so that chances are that both alternate methodologies are applied to the study. Hereby, the existing Appraisal theories are concluded to be the mutually-complemented things that can be easily put together into various forms according to the characteristics of an object and its situation, in the

terms of the specific Appraisal methodology. Especially, in the case of this article dealing with the imbalance remains official-documents, it is necessary to compromise more properly process with a indicated useful method than establishing a method and process by choosing the only one theory. In order to appraise the official-documents of the pro-Japanese colonial government (1910-1945), a macro appraisal of value has to be appraised about them by understanding a system, functions and using the historical-cultural evolution, after analysing Disposal Authority. From this, map the record so that organization function maps are constructed regarding the value rank of functions and detailed-functions. After this, establish the appraisal strategy considering the internal environment of archival agencies and based on micro appraisal to a great quantity of records remained and supplying other meaning to a small quantity of records remained for example, the oral resources production are accomplished. The study has not yet reached the following aspects ; a function analysis, historical decoding techniques, a curve valuation of the record, the official gazette of the government general of Chosun(the pro-Japanese government for 1910-1945), an analysis method of the other historical materials and it's process, presentation of appraisal output image. As the result, that's just simply a proposal and we should fill in the above-mentioned shortages of the study through development of all the up-coming studies.

Key words: Appraisal, Official-documents of the pro-Japanese colonial government(1910-1945), Imbalance remains official-documents, documentation strategies, the absolute & the curve