이승만시기 국무회의록과 정부부처 기록의 연관구조 분석에 기반한 역사 컨텐츠 설계 방안

Development of Historical Contents Based on Relational Structure of Minutes of State Council and Records of Ministries in the Period of Rhee Regime

설 문 원(Moon-Won Seol)*
김 익 한(Ik-Han Kim)**

초 록

국무회의록은 국정 전반의 의사결정 내용을 종합적으로 보여주는 최고위 기록이며, 특히 이승만 시기의 국무회의록은 사안의 중요성과 상대적인 충실성에 있어서 다른 시기에 비해 남다른 가치를 지닌다. 본 연구는 공공기록으로서 국무회의록을 대상으로 연구자는 물론 일반 독자들도 쉽게 역사적 사실에 접근하고 이를 구조적으로 이해할 수 있는 역사컨텐츠 개발을 위한 방법론을 제시하는 것이다. 이를 위해 첫째, 이승만 시기 국무회의록의 내용을 재구성하고 회의 안건들을 위한 DB 설계방법을 제안하였다. 둘째, 안건들을 분석하여 이를 주제사안 분류체계와 연계하고, 각 주제사안별로 부처기록을 연계할 수 있는 방안을 제안하였다. 셋째, 이를 토대로 각 주제사안 별로 역사적 사실을 해석하여 이를 컨텐츠로 개발하는 절차를 제안하였다. 이러한 컨텐츠 방법론은 앞으로 공공기록의 활용범위를 확장하고, 아울러 정치, 경제, 사회 각 영역에 걸친 당대의 정책 사안들을 실증적으로 연구하고 해석할 수 있는 기록정보컨텐츠 개발에 일조할 수 있을 것이다.

ABSTRACT

Minutes of the state council are the highest level records which can show the overall decision making process at the state level. The purpose of this study is to suggest the methodology for designing historical contents based on relational structure of minutes of state council and records of ministries in the period of Rhee Regime. The methodology has three steps: first, it suggests directions of DB design that represent the basic information and agenda of the state councils through the period of Rhee Regime. Second, it proposes subject classification scheme for major policy matters in the period, to which each agenda will be assigned and related ministries' records will be linked. Third, it suggests the basic structure and procedures to develop the historical contents on each subject matter based on the minutes and relational records of ministries.

키워드: 역사컨텐츠, 국무 회의록, 이승만시기, 컨텐츠 설계, 기록 연계 구조
contents design, records relationship, historical contents, minutes of the state council, schema design, Period of Rhee Regime

---

* 한국국가기록연구원 학술연구처장(mwsul@hanmail.net)
** 명지대학교 기록관리학과 부교수(ikhan@mju.ac.kr)
논문접수일자 : 2006년 11월 21일 논문심사일자 : 2006년 11월 28일 게재확정일자 : 2006년 12월 21일

1. 서 론

1.1 연구의 배경과 목적

보존기록은 오랫동안 소수의 역사연구자들이나 단순히 과거의 사실관계를 확인하려는 사람들을 위한 자료로 인식되어왔다. 개인이나 조직 활동의 결과물이자 과정의 산물인 기록 안에는 무수한 지식과 정보가 내재해 있으나, 기록의 존재형식이나 조직방식이 일반인들이 접근하기에는 매우 복잡하고도 어렵기 때문이다. 기록의 활용범위를 넓히고 점차 다양해지는 이용자 수요에 대응하기 위해서는 기록 안에 담긴 풍부한 정보를 디지털 컨텐츠로 가공하여 지적 접근성(intellectual accessibility)을 높일 필요가 있다.

본 연구의 목적은 일차 사료인 공공기록을 대상으로 연구자는 물론 일반 독자들도 쉽게 역사적 사실에 접근하고 이를 구조적으로 이해할 수 있는 역사컨텐츠 개발 방법론을 제시하는 것이다. 컨텐츠 개발을 위한 저본은 이승만 시기의 국무회의록으로 설정하였다. 일반적으로 국무회의록은 국정 전반에 걸친 최고위 의사결정 과정과 그 내용을 종합적으로 보여준다는 점에서 매우 중요한 사료이지만, 특히 이승만 시기 국무회의록은 다른 시기에 비해 그 중요성이 각별하다. 제1공화국은 헌법 규정에 따라 국무원을 국정 최고 의결기관으로 하였지만, 제2공화국 이후에는 국무회의가 의결기관에서 심의기관으로 바뀌면서 국무회의록도 심의 안건 중심의 형식적 내용이 대부분을 차지하고 있다. 따라서 제1공화국시기에 해당하는 이승만 시기의 국무회의록은 사안의 중요성과 내용의 상대적 충실성의 측면에서 높은 사료적 가치를 지닌다(김득중 2006). 이승만 시기 국무회의록에는 이렇듯 정치, 경제, 사회 등 각 방면의 정책 안건들을 전체적으로 조망할 수 있을 뿐만 아니라 각 부처에서 발의한 법안, 정책이 어떤 논의 과정을 거쳐 최종안으로 확정되는지를 확인할 수 있는 중요한 정보가 담겨있다. 국무회의에 상정된 각 부처의 법안은 국무회의 토론을 거쳐 조정·수정되는데, 이를 통해 각 부처의 정책적 이해관계와 입법 의도 등을 파악할 수 있으며, 때로는 대통령의 정책적 입장과 지시사항을 파악할 수도 있다.

국무회의록의 이와 같은 사료적 가치에도 불구하고, 회의록에 대한 기록학적 분석이 제대로 이뤄지지 않음으로 인해 일반인은 물론 전문 연구자조차 그 존재형태를 구체적으로 파악할 수 없는 형편이다. 국무회의록을 소장하고 있는 국가기록원에서 회의록 철목록과 건목록을 작성하여 온라인으로 제공하고 있으나, 이 목록만 가지고 국무회의록을 활용하는 데는 한계가 있다. 우선 편철 기준이 모호한 다수의 기록철들을 이관받아 이를 그대로 목록화하였기 때문에, 이 목록만 가지고는 국무회의록의 전반적인 잔존상태조차 파악하기 어렵다. 수차에 걸친 국무회의록이 상정안건 문서들과 혼재하여 편철된 경우도 있으며, 목록 상으로만 보면 빠진 회차도 상당수이다. 이러한 상황임에도 불구하고 기록철에 대한 집합적 기술(collective description) 체제가 부재하여 동일한 기록철에 속한 기록건들간의 관계를 파악하기도 용이하지 않다.

또한 국무회의록이 아무리 잘 조직화되어 있다하더라도 그 자체만으로는 정책과정 전반을 파악할 수 없다는 한계를 지닌다. 다양한 부처

에서 올라온 의안들이 독립 분산적으로 논의되는 국무회의의 특성상 회의록에 남은 사실들은 그 사실의 중요성에도 불구하고 단편적일 수밖에 없다. 따라서 국무회의록은 단순히 회의록에 실린 내용뿐만 아니라 그 내용과 관련된 부처의 기록들을 연계해줌으로써 의안을 둘러싼 정책과정상의 맥락(컨텍스트)을 재구성해준다면 회의록의 이용 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 그 동안 역사 연구에서 국무회의록이 그다지 유용하게 사용되지 못한 것은 검색도구가 미비했던 데에도 원인이 있지만 관련된 다른 기록과 연계하여 이용하기가 어려웠던 것도 중요한 원인이라고 본다.

국무회의록과 같이 국정 정반에 걸친 의제를 다루는 기록의 경우, 국무회의록 의안과 관련되는 정부부처의 기록을 찾아 양자를 관련시켜주는 것이 매우 긴요하다. 이러한 연계 작업은 국무회의록에 실려 있는 의안의 컨텍스트를 구성하는 기초가 된다. 국무회의에서 논의되었던 안건에 대해 각 부처별로 제안한 법안 등과 해당 부처의 기록을 서로 연관시켜 줄 경우, 사안의 진행과정을 파악할 수 있을 뿐만 아니라, 해당 사안의 구조적 이해가 가능할 것이다.

정책 사안별로 국무회의록 자체, 국무회의록 안건, 안건별 부처 기록들이 함께 모이게 되면 역사컨텐츠 구축의 기초가 마련되었다고 할 수 있다. 이제까지의 기록학적 접근은 분류, 기술 등의 방법론을 구사하여 기록간의 연관구조를 표현해주는 것에 그치는 것이 일반적이었다. 그러나 정책 사안별로 연관 기록을 모으는 것에 더하여, 모은 기록을 토대로 역사컨텐츠를 구축한다면 보다 많은 이용자가 쉽게 역사적 사실에 접근할 수 있을 것이다.

현재 국사편찬위원회, 정신문화연구원 등 역사관계 기관에서 제공하고 있는 역사 컨텐츠는 원문의 디지털화나 목록 제공 수준에서 크게 벗어나고 있지 못하고 있으며, 이같은 서비스로는 이용자가 역사적 사실의 내용적 연관성을 파악하기 힘들다는 한계가 남는다. 따라서 기록의 컨텍스트로서 기록간 연계구조를 밝히고 이를 기반으로 역사컨텐츠를 개발하는 방법론은 여타의 역사 컨텐츠 개발 사업에도 일정한 시사점을 줄 수 있을 것이다. 컨텍스트에서 탈구된 기록들을 찾아서 연결해주는 과정을 거쳐 개발된 역사컨텐츠는 그간 추상적 수준에서 논의되던 한국현대사 연구를 기록에 근거하여 실증적으로 규명할 수 있는 토대가 될 수 있을 것이다.

본 연구의 목적은 일차 사료인 공공기록을 대상으로 연구자는 물론 일반 독자들도 쉽게 역사적 사실에 접근하고 이를 구조적으로 이해할 수 있는 역사컨텐츠 개발 방법론을 제시하는 것이다. 컨텐츠 개발을 위한 저본은 이승만 시기의 국무회의록으로 설정하였다. 이승만시기의 국무회의록은 다른 어느 시기보다 더 중요한 사료적 가치를 지니며, 이를 통해 각 부처에서 발의한 법안, 정책이 어떤 논의 과정을 거쳐 최종안으로 확정되는지를 알 수 있는 중요한 사료이다. 따라서 본 연구에서는 사료적으로 중요한 의미를 가진 이승만 시기 국무회의의 내용을 재구성하고, 다루어진 의안들과 관련된 부처 기록들을 연결시켜줌으로써 정치, 경제, 사회 각 영역에 걸친 당대의 정책 사안들을 실증적으로 연구하고 해석할 수 있는 컨텐츠 개발을 제안하며, 이를 위한 방법론을 제시하고자 하였다.

1.2 선행연구

본 연구와 관련된 선행 연구 및 사업들을 살펴보면 다음과 같다. 선행연구는 크게 두 가지 부문으로 나누어 검토할 수 있다. 첫째는 회의록 관리에 관한 연구이고, 둘째는 역사컨텐츠 개발과 관련된 연구 및 사업들이다.

국무회의록은 현대사 연구의 가장 기초적인 사료가 됨에도 불구하고, 국무회의록의 구조와 내용을 본격적으로 분석한 연구는 거의 없다. 다만 정부수립 이후부터 현재까지 국무회의록을 비롯한 정부의 주요회의록의 생산과 관리실태를 조사 분석하여 문제점을 종합적으로 지적한 곽건홍(2003)의 연구와 각급 정부기관의 회의록 생산실태를 조사 분석한 곽건홍, 김형국(2001)의 연구가 있을 뿐이다. 이들 연구는 국무회의록에 초점을 맞추지 않고, 정부가 생산 관리해야할 회의록 전반에 걸쳐 정책적 문제점을 지적하고 있으며, 총론적인 차원의 대안을 제시하고 있다는 특징을 갖는다.

역사컨텐츠 관련 연구는 주로 인문학 컨텐츠 연구의 한 영역으로 진행되어왔다. 김호(2003)는 적절한 역사컨텐츠를 찾기도 어렵거니와 개발된 컨텐츠의 경우, 컨텐츠와 수요층 사이의 장벽이 존재하며, 가장 중요한 원인 중 하나가 세밀한 연구 성과의 부족임을 지적하고 있다. 신광철(2006)은 인문학 관련 문화 컨텐츠 개발에 관한 논의를 정리하면서 국내 역사 컨텐츠 관련 연구 및 사업의 특징을 개괄하였다. 이남희(2006)는 문화컨텐츠 사업을 지식정보자원관리사업, 문화원형디지털콘텐츠화사업, 한국향토문화전자대전 사업으로 구분하여 그 현황을 망라하고 있다. 김기덕(2005)은 역사학의 응용영역으로서 문화컨텐츠를 설정하고 학문화를 위한 과제를 제안하고 있다.

그러나 역사컨텐츠 연구와 관련해서는 그간 진행되어온 역사자료 정보화 사업들을 살펴볼 필요가 있다. 고문헌 관계 자료의 디지털화 작업이 1980년대 초반부터 본격화되기 시작하여, 한국정신문화연구원의 한국학 전자도서관 구축사업, 국사편찬위원회의 한국사정보화사업, 한국국학진흥원의 유교문화종합정보 DB구축사업 등으로 개별적으로 추진되어 오다가 1999년 이후 한국역사정보통합시스템이 구축되어 개발기관들이 구축한 DB를 통합적으로 서비스하기 시작하였다. 현재 이 시스템에서는 통합 디렉토리 서비스를 제공함으로써 국사편찬위원회, 서울대 규장각, 성균관대 장서각 등[1] 각 기관에 산재된 역사자료들을 통합적으로 검색할 수 있다. 이 시스템을 통해 현재 승정원일기, 일성록, 한국사료총서, 고전국역총서, 궁중문화 역사자료, 항일운동 관련 자료 등에 대한 목록과 원문을 찾아볼 수 있다. 한편 조선시대 편년사서와 근현대신문자료를 날짜별로 찾아볼 수 있는 서비스도 제공하고 있는데, 본 연구와 관련해서는 이승만 시기 국무회의 관련 신문기사들을 연대기순으로 살펴볼 수 있다는 장점이 있다.

그러나 이러한 사업들을 통해 구축된 역사컨

1) 역사정보통합시스템에서는 경상대학교 문천각, 국가보훈처, 국사편찬위원회, 독립기념관, 명지대학교 국제한국학연구소, 민족문화추진회, 민주화운동기념사업회, 서울대학교 규장각, 성균관대학교 존경각, 전쟁기념사업회, 한국국학진흥원, 한국여성개발원, 한국학중앙연구원 등이 구축한 역사정보 DB를 통합적으로 검색할 수 있도록 서비스를 제공하고 있다.

텐츠들은 몇몇 예외적인 경우를 제외하고는 주로 원문 DB와 목록 및 초록을 포함한 서지 DB로 구성된 경우가 대부분이다.[2] 이러한 정보컨텐츠도 역사연구 및 사료 활용에 중요한 가치를 갖지만, 아쉽게도 이들 디지털 컨텐츠 중에서는 근현대사 연구의 기초사료인 '공공기록'을 주 대상으로 하는 본격적인 컨텐츠를 찾기는 어렵다. 또한 기록이 포함된 DB도 상당수 있으나 일반도서 및 정보 컨텐츠 개발방법론에 매몰된 채 '조직 및 개인의 활동의 산물'로서 기록이 가진 구조적, 맥락적 의미를 거의 표현하지 못하고 있다.

또한 주목할 만한 사업은 전자문화지도 설계 및 개발 사업이다.[3] 이는 역사와 공간을 결합한 역사컨텐츠 개발 사례로서 방법론적으로 매우 의미 있는 결과들이 도출되고 있다. 전자문화지도는 당대의 각종 자료에 대한 대중들의 접근을 용이하게 하여 역사학에 대한 대중적 수요를 충족시키고, 이를 통해 다양한 교육적 효과를 높이고자 한다는 지향점에서는 본 연구가 추구하는 바와 같다. 아울러 국학진흥원의 '지식정보기반 유교문화권 체험관광 서비스 구축' 사업 사례는 이미 구축된 유교문화 종합 DB, 멀티미디어 DB, 인물 DB, 학맥도 DB를 기반으로 새로운 컨텐츠를 개발하고, 이를 시간과 공간 축으로 재구성할 수 있도록 설계했다는 점에서 역사 컨텐츠 개발 방법론에 상당한 시사점을 주고 있다(박경환 2005).

그러나 아직까지 우리나라에서는 공공기록을 중심 저본으로 하여 역사컨텐츠를 개발하고자 하는 시도는 거의 이루어진 바가 없다. 또한 역사자료 목록 DB 구축에서 원문 DB 구축에 이르기까지 역사기록의 활용도를 높이기 위한 사업들이 추진되고 있으나 기록 생산을 둘러싼 컨텍스트를 구조화하는 데까지는 성과를 거두지 못하고 있다. 특히 공공기록의 경우 컨텍스트가 함께 제시되지 않고서는 그 의미를 제대로 파악할 수 없다는 점을 고려할 때 기존의 역사컨텐츠 개발방법론은 일정한 한계를 지닌다. 따라서 본 연구에서는 기록간의 연계 구조 분석에 근거하여 컨텍스트를 재구성하는 방법론을 적용하고자 하며, 이를 통해 공공기록을 대상으로 역사컨텐츠를 개발하는 방법론을 설계해보고자 한다.

1.3 연구방법 및 범위

컨텐츠는 기본적으로 정보이지만 이때 정보는 연속적인 과정으로서의 정보를 의미하고, 아무리 정보가 많아도 단순한 정보내용의 제시로는 의미 있는 컨텐츠를 만들 수 없다.[4] 문화

2) 임영상(2004, 5)은 역사통합정보시스템과 관련하여 주관기관, 사업자의 문제뿐만 아니라 디지털화 내용의 문제점을 지적한 바 있다.

3) 고려대학교 민족문화연구소 등을 중심으로 진행된 조선시대 전자문화지도 개발사업을 들 수 있다. 조선시대 전자문화지도는 조선시대의 각종 자료에 대한 대중들의 접근을 용이하게 하여 역사학에 대한 대중적 수요를 충족시키고, 이를 통해 다양한 교육적 효과를 얻기 위해 개발되었다.

4) 컨텐츠(contents)란 원래 서적, 논문 등의 내용이나 목차를 일컫는 말이었지만, 현재는 각종 유·무선 통신망을 통해 제공되는 디지털 정보를 통칭하는 말로 자주 쓰인다. 예를 들어, 인터넷이나 PC통신 등을 통해 제공되는 각종 프로그램이나 정보 내용물, CD롬 등에 담긴 영화나 음악, 게임 소프트웨어 등이 모두 이에 속한다. 컨텐츠의 용어는 원래 인터넷이 본격적으로 보급되기 시작한 1995년부터 미국에서 많이 사용되기 시작하였는데, H/W, S/W, 통신망이 중요하지만 '더 중요한 것은 컨텐츠'라는 인식을 표현하기 위한 용어라고 볼 수 있다.

컨텐츠, 기업 컨텐츠, 교육 컨텐츠, 디지털 컨텐츠 등 여러 영역에서 컨텐츠 개발론이 제안되고 있지만, 이들 방법론을 기록 컨텐츠 개발에 적용하는 데에는 한계가 따른다. 기록에 근거한 역사 컨텐츠 개발을 위해서는 기록생산의 맥락과 구조에 대한 분석이 필수적이나, 지금까지 우리나라에서의 컨텐츠 개발론은 컨텐츠의 생성 배경이나 그 구조 파악보다는 원문 텍스트의 내용과 특성 정보를 중심으로 전개된 감이 없지 않다.

공공기록은 역사연구를 위한 원 사료로서 매우 중요한 의미를 지닌다. 기록사료로서 공공기록에 접근할 때 중요하게 고려해야 할 점은 공문서의 존재양식과 생산배경이다. 공공기록은 조직의 활동이나 행위의 결과이며, 따라서 개별 기록보다는 기록과 기록간의 관계를 파악해야 하고, 생산기관의 활동 및 행위와 연계하여 파악하지 않으면 기록의 의미를 정확히 알 수 없다.

따라서 기록을 토대로 한 역사컨텐츠는 역사적 사실이나 사안을 단선적으로 보여주는 것이 아니라, 연속적인 흐름을 보여주되 기획에서 시행 및 평가에 이르기까지 일련의 과정에 개입되는 각 주체들의 다양하거나 때로는 상이한 입장들을 중층적이고도 유기적으로 보여주어야 한다. 따라서 컨텍스트가 포함되지 않은 컨텐츠는 진정한 의미의 컨텐츠라고 볼 수 없다.

본 연구에서는 이러한 '기록학적 분석'에 입각하여 이승만 시기 국무회의록에 상정된 의안들을 분석하고, 이러한 의안이 형성된 과정 및 이후 시행과정을 부처의 관련 기록을 통해 재구성하기 위한 방법론을 제시하고자 한다.

2. 컨텐츠 개발 방법론

2.1 이승만시기 국무회의록의 생산현황

컨텐츠 개발의 대상이 되는 이승만 시기 국무회의록의 내용과 구조를 이해하기 위해서 우선 국무회의의 구조와 운영체계를 살펴보고, 회의록이 어떻게 생산되어 얼마만큼 남아서 관리되고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

1) 국무회의 구조 및 운영체계

1948년부터 1960년에 해당하는 이승만 시기는 다른 시기와 달리 국정 주요 사항에 대해 심의하는 국무원이 존재하였고, 따라서 국무회의의 성격 또한 특수하였다. 제헌 헌법 시기(1948~1952)에는 대통령제에 의원내각제 요소를 혼합한 대통령 중심제를 채택하였고, 이에 따라 대통령제에서는 아주 이례적으로 국정 심의기관인 국무원을 설치하였다.[5] 당시 국무원(현 국무회의)은 국정의 주요 정책을 결정하는 합의제 의결 기관으로서의 기능을 지니고 있었다(헌법 제68조). 헌법상 국무원은 대통령의 권한을 견제하는 역할을 하였다.

국무원 회의에 관련된 사무는 총무처가 담당하였다. 국무원의 일반 서무에 관한 사항은 총무과 서무계, 국무회의 관련 사항은 회의계가 담당하였으며, 국무원에서 논의되는 문서 심사에 관한 준비는 문서과 심사계에서 담당했다.[6] 제1공화국 초기 국무회의 기록을 보면, 회의록은 국무총리비서실장의 책임으로 작성되었고, 총무처장이 국무원에 보고했음을 알 수 있다.

5) 국무원(국무회의) 관련 사항은 헌법 제4장 '2절 국무원'(68조~72조)에서 규정하였다.
6) 총무처사무분장규정(1950.1.25. 총리령 제21호)을 참조.

국무회의 참가자는 대통령, 국무총리, 각부 장관, 무임소장관이고, 대체로 100회 이상 개최되었다. 예를 들어 1949년의 경우를 보면, 1월 3일 제1회 국무회의를 시작으로 12월 31일까지 총 116회 회의가 개최되었다. 제1공화국 말기에는 매주 화요일과 금요일에 정기회의를 개최했으며, 필요할 경우에는 임시회의를 열어, 1년에 평균 120여회 정도 회의가 개최되었던 것으로 파악된다.

2) 국무회의록 생산 및 관리 현황

이승만 정권 시기 생산된 국무회의 관련 기록철을 유형별로 살펴보면 '국무회의록', '국무회의상정안건철' 등으로 나누어 볼 수 있다. 국무회의 기록은 1950년대 초반까지 국무총리 비서실과 총무처 의정국 의사과에서 생산되다가 1954년 제 2차 개헌으로 국무총리제가 폐지됨에 따라 총무처 의정국 의사과와 내각사무처로 그 기능이 이관되었다.

현재 국가기록원에 이승만 시기 국무회의 관련 기록은 140철과 5,374건이 소장되어 있다. 정부 수립 초기에는 거의 매일 국무회의를 개최하였고, 회의시간도 수 시간에 달해 그 내용도 비교적 충실했을 것으로 보인다.[7]

이승만 시기에 개최된 국무회의 횟수는 정확하게 알 수는 없으나, 국가기록원에 소장된 회의록을 통해 추산해 볼 수 있다. 국가기록원은 회의록만을 마이크로필름 사본으로 만들어 열람 활용하고 있는데, 그 양은 표 2와 같다. 다른 해와 비교할 때 이례적으로 적은 수량만이 남은 1954년도 분 등은 유실되었을 가능성이 높다. 1949년부터 1960년까지 개최 횟수는 적어도 1,325회를 넘는다. 그러나 횟수별로 회의록이 다 남아있는 것은 아니며, 중간에 빠진 회의록도 다수 있다. 특히 1950년은 1-100회분이 없으며, 다른 해에 비해 이례적으로 적게 남아있는 1954년, 1955년 회의록도 상당부분 유실되었다고 판단된다.

많은 수의 안건철이 유실되었지만 현재 국가기록원은 약 140철에 해당하는 국무회의록철을 소장하고 있다. 그러나 국가기록원 목록을 통해 검색한 기록철 제목만으로는 각 철에 포함된 회의록의 규모와 회차를 정확히 알 수가 없고, 안건철의 포함범위도 거의 알 수 없다.

한편 하나의 기록철에 포함된 문서들의 예는 표 3과 같다. 이 역시 국가기록원 목록에서 검색한 결과로서 기록철명 "국무회의록"(생산기관 : 총무처 의정국 의사과, 생산년도 1953-1953,

(표 1) 이승만 시기 국무회의록철명 및 생산조직의 변화

기록철명	생산년도	생산조직
국무회의록 국무회의상정안건철 국무회의일정철	1949~1954	국무총리비서실
		총무처 의정국 의사과
	1955~1960	내각사무처
		총무처 의정국 의사과

7) 예를 들어 1948년의 경우를 보면, 8월 5일 1차 국무회의에 이어, 6일 2차 국무회의, 7일 3차 국무회의, 9일 4차 국무회의, 10일 5차 국무회의, 11일 6차 국무회의, 12일 7차 국무회의, 13일 8차 국무회의, 14일 9차 국무회의가 개최되는 등 당시에는 매일 국무회의가 개최되었다. 그러나 아쉽게도 1948년 국무회의록은 남아 있지 않다.

(표 2) 이승만 시기 국무회의록(마이크로 사본) 소장현황

생산년도	국무회의록 보존목록(M/F)
1949	국무회의록(1회~116회)
1950	국무회의록(101회~136회)
1951	국무회의록(1회~129회)
1952	국무회의록(1회~113회)
1953	국무회의록(1회~91회)
1954	국무회의록(1회~18회)(43회~67회)
1955	국무회의록(1회~88회)
1956	국무회의록(1회~127회)
1957	국무회의록(1회~126회)
1958	국무회의록(1회~120회)
1959	국무회의록(1회~126회)
1960	국무회의록(1회~86회)

(표 3) 기록건 목록 예(1953년 "국무회의록"철)

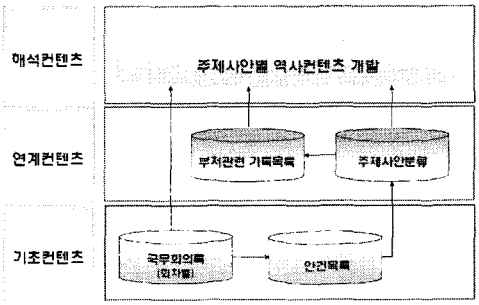
No	형태	기록건명	생산기관	생산년도	관리번호
1	문서	제74회국무회의록	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
2	문서	공무원감원대상및한직수당지급기준에관한건	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
3	문서	야간통행시간연장에관한건	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
4	문서	야간통행시간연장에관한건	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
5	문서	제68회국무회의록	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
6	문서	제67회국무회의록	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
7	문서	제66회국무회의록중(국가공무원및지방공무원감원실시에관한건)	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
8	문서	제65회국무회의록중	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
9	문서	제62회국무회의록	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
10	문서	제58회국무회의록	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
11	문서	전선사찰분실설치에관한건	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
12	문서	단기4285년도총무처소관으로특사환영경비를예비비에서지출의건	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
13	문서	제56회국무회의록	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
14	문서	수도수해피해적지직파용종조대여에관한건	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
15	문서	광복절제8주년및정부수립제5주년기념국민행사지도요강에관한건	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
16	문서	제55회국무회의록	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
17	문서	제54회국무회의록	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
18	문서	국유철도운임개정안	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
19	문서	법관징계법	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
20	문서	연초제조기술연구소직제중개정의건	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
21	문서	제염시험장직제중개정의건	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
22	문서	내무부직제중개정의건	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
23	문서	교육공무원징계령	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
24	문서	제47회국무회의록	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
25	문서	제42회국무회의록	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
26	문서	귀속재산국유또는공유화기준에관사첨가안	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169
27	문서	제40회국무회의록	총무처 의정국 의사과	1953	BA0085169

관리번호 BA0085169)에 속한 기록건 목록이다. 모두 27건이 포함되어 있는데, 하나의 기록철에 회의록과 상정 안건들이 혼재되어 있고, 회의록도 40회, 42회, 47회, 54-56회, 58회, 62회, 65-68회, 74회분 등으로 중간에 빠진 회차분이 눈에 띈다. 특히 회의록과 안건이 비체계적으로 하나의 기록철 속에 귀속되어 있어서, 어떤 안건이 어떤 국무회의에서 논의된 안건인지도 목록만으로는 확인하기 어렵다.

이렇게 부실한 목록으로는 이승만 시기의 중요 사료인 국무회의록을 제대로 찾아서 활용하기 어렵다. 따라서 우선적으로 국무회의록 데이터베이스를 각 회차별로 구축하여, 이승만 시기 국무회의가 어떻게, 어떤 내용으로 열렸는지를 재구성해줄 필요가 있다.

2.2 컨텐츠 설계의 방향

본 연구에서 구상하는 역사 컨텐츠는 1차 사료인 기록(국무회의록)을 기반으로 기초 컨텐츠를 구축하고, 관련된 1차 사료(부처 기록)와 연계시킨 후 이를 토대로 역사적 사건이나 정책을 2차 사료로 재구성한 다층위 컨텐츠(multi-layer contents)를 의미한다. 다양한 부서에서 올라온 의안들이 독립 분산적으로 논의되는 국무회의 특성상 회의록에 남은 사실만으로는 정책과정 전반을 파악할 수 없으며, 의안을 둘러싼 컨텍스트를 파악할 수 없다는 한계를 지닌다. 따라서 본 연구에서는 국무회의록 자체, 국무회의 안건, 안건별 부처 기록들을 연계시킴으로써 사안의 진행과정을 파악하고, 아울러 역사 흐름의 의미를 이해할 수 있도록 하는 컨텐츠를 설계의 기본방향으로 잡았다. 이러한 컨텐츠의 구조는 그림 1과 같이 표현할 수 있다.



(그림 1) 다층위 컨텐츠 모형

1) 기초컨텐츠

기초컨텐츠는 이승만시기 국무회의록의 체계적인 재구성을 목표로 한다. 기초컨텐츠는 국무회의록 원문 DB와 안건목록 DB로 구성된다. 국무회의록 DB는 이승만 시기 국무회의록을 회차별로 재구성(1,250회)한다. 현재 남아있는 국무회의록을 대상으로 회의에 대한 기본 메타정보(일시, 장소, 참석자, 사회자)는 물론 의결 및 보고 안건, 대통령 훈시 등 회의록의 중요한 컨텐츠들을 DB화하고, 회의록이 남아있지 않은 국무회의 회차분에 대해서는 당시의 신문기사, 신두영 비망록 등을 활용하여 가능한 한 컨텐츠를 재구성한다. 안건 목록 DB는 국무회의록에 상정된 안건 목록을 DB화하고, 각 안건들을 주제사안 분류체계에 따라 분류한다.

2) 연계컨텐츠

이승만 시기 정책의안이 형성되고 실현되는 구조와 맥락을 이해하기 위해 각 안건별로 부처 기록을 연계하는 작업이 필요하다. 연계컨텐츠는 주제사안 분류체계를 개발하고 주제사안별로 부처기록을 연결시키는 작업을 통해 구축된다.

국무회의록의 안건 분석을 토대로 당대의 주요 정책사안들을 도출하고, 각 정책사안을 범주화하여 귀납적 방식의 분류체계 개발을 실시하여 정치, 경제, 사회 각 영역에서 이루어진 당대의 주요 정책사안들을 구조화한다. 이를 통해 주제사안 분류체계를 마련한다. 주제사안 분류체계가 개발되면, 회의록에 나타난 안건을 주제사안 분류체계에 따라 분류한다. 각 정책사안과 관련하여 남아있는 각 부처기록을 조사하여 '국무회의록(안건) - 정책사안 - 부처기록' 간의 연계구조를 중층적으로 파악하고, 이를 연계 컨텐츠 DB로 구축한다.

3) 해석컨텐츠

연계 컨텐츠를 기반으로 주제사안에 대한 해석 컨텐츠를 작성하게 된다. 앞의 산출물을 토대로 당대의 주요 정책사안별 개요, 의사결정 과정 및 집행과정(서술 및 흐름도), 연표 등을 기술하고, 각 사안별로 관련 국무회의록과 핵심적 부처기록이 연계되는 구조를 띠게 된다.

부처기록의 연계 구조를 분석하여 정책의 기획, 집행, 평가, 파급효과 등의 흐름을 해석할 때에는 각 정책과정에 개입한 주체들간의 다양한 입장들을 면밀히 살피는 등 중층적 사료 해석을 도모할 필요가 있다. 이는 컨텐츠와 컨텍스트간의 상호관계 분석을 통해 정책과정을 재구성하는 과정이 될 것이다. 이는 기록에 기반한 역사적 해석과 서술을 해야 하는 과정이다.

기록간의 연계구조를 통해 기록 및 기록을 생산한 업무 및 정책 컨텍스트를 파악하는 것은 기록학적 분석의 기본 원리에 속한다. 이러한 기록학적 분석에 기반을 둔 컨텐츠 개발방법론은 앞으로 객관적이고 체계적인 역사컨텐츠 개발에 시사점을 줄 수 있을 것이다. 이러한 일련의 과정들을 통해 산출되어야할 데이터베이스 유형을 요약하면 표 4와 같고, 다음 절에서는 그 내용을 상세히 살펴보도록 하겠다.

2.3 국무회의록 DB설계

1) 국무회의록의 구조

국무회의록 DB 설계를 위해서는 회의록의 형식을 분석할 필요가 있다. 국무회의록은 일시, 장소, 출석자, 사회자, 의결사항, 보고사항,

(표 4) 컨텐츠 DB 개발 방향 개요

구분		주요 내용
기초 컨텐츠	국무회의록 DB (회차별)	- 국가기록원 소장 국무회의록 : 140기록철 5374기록건(약 1,325회) - 기타 자료 추가 조사(망실된 회차 재구성) : 신두영 비망록, 국무회의 관련 신문기사, 관보, 국회 속기록
	안건 DB	- 안건명, 안건제안 부처, 해당 국무회의(회차), 안건 구분(의결안건, 토의안건), 분류정보 - 약 2만건 추산(1325회 X 평균 15건)
연계 컨텐츠	주제사안 분류체계 개발	- 대주제-중주제-주제사안의 3단계 분류체계 - 당대사 연구를 통한 연역적 방식으로 개발하되 안건 분류를 통한 귀납 방식으로 보완
	주제사안별 연관 기록 목록 DB	- 주제사안과 관련된 부처 기록 목록 작성 - 기록명, 생산기관, 생산자, 생산일시, 국기기록원 관리ID 등
해석 컨텐츠	주요 사안별 역사 컨텐츠	- 주요 사안에 대한 역사해석 및 컨텐츠 설계 - 구성요소: 주제사안의 개요, 의사결정 및 집행 과정(흐름도), 연표, 관련 국무회의록, 관련 부처 기록, 참고자료

(표 5) 국무회의록의 구성 요소(예)

회의록	생산년도	내용구성
국무 회의록	1949년 (단기4282년 제59회)	일시, 장소(부통령실), 출석원(대통령, 국무총리 등), 사회자(대통령, 후반 국무총리), 의결사항(국무총리, 농림, 상공 등), 보고사항(대통령, 국무총리, 내무, 외무 등), 산회, 보고자(총무처장), 기록자(국무총리 비서실장)
	1952년 (단기4285년 제95회)	일시, 장소(경남도청 내 국무회의실), 출석자(국무총리 서리, 내무 등), 배석자(외무부 차관, 교통부 차관), 결석자(외무, 교통 등), 토의사항(재무, 총무), 산회, 보고자(총무처장)
	1957년 (단기4290년 제1회)	일시, 장소(경무대 관저 및 중앙청 국무회의실), 출석(대통령, 외무, 내무 등), 결석(부흥부 장관), 배석(부흥부 차관, 국무원 사무국장 등), 사회(대통령 및 외무부 장관), 대통령훈시, 보고사항(외무, 재무 등), 의결사항

산회, 보고자, 기록자 등의 항목으로 구성되어 있으며, 1회당 보통 5~8쪽으로 구성된다.

이승만 정권 시기 국무회의는 의결기구로서 여기에서 생산된 기록은 그 자체로 중요한 의미를 지니고 있음에도 불구하고 회의참석자들의 발언내용은 수록되어 있지 않은 경우가 많아서, 중요 정책 결정과정은 파악할 수 없는 것이 현실이다. 안건 제목을 나열한 수준에 그치는 경우도 많다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 각 회의에서 다룬 안건 자체도 당시의 정책사안이 무엇이었는지를 조망해볼 수 있는 중요한 정보원이다. 표 5는 국무회의록의 구성요소 예를 적어본 것이다. 각 회의록마다 약간의 차이점은 있지만 공통적으로 일시, 장소, 출석자, 배석자, 결석자, 사회자, 기록자, 보고자, 보고사항, 의결사항, 대통령훈시, 산회시간 등의 항목으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

의결사항은 각 부처가 내놓은 법률안과 정책을 심의·의결한 사항이고, 보고사항은 대통령, 국무총리 등과 각 부처 장관들의 보고사항을 기록한 것이다. 국무회의 진행시 전 회의 국무회의록을 보고했고 보고자는 총무처장이며, 대통령과 국무총리에게 보고하는 형식이었다.

"국무회의 일정"도 마찬가지로 개최일시, 안건번호, 안건 제출일자, 제출기관, 안건명, 안건의 통과 및 부결 또는 수정가결 등을 기재하고 있으며, "국무회의안건철"은 상정한 안건에 대한 의결주문, 제안 이유, 신구조문 비교, 법령안 등으로 구성되어 있으며, 법령 제정과 개정에 대한 내용이 대부분이다.

이승만 시기 국무회의록은 모두 필사본으로 작성되어 있고, 흘림체로 작성된 것 등이 많아 읽고 해독하는 데에 어려움이 있다. 따라서 이들 문서를 읽고 각 항목들을 추출하여 입력함으로써 이용자들이 쉽게 회의록의 내용을 파악할 수 있게 될 것이다.

그러나 이러한 국무회의록조차 제대로 남아있지 않고, 남아있어도 부실하게 남아있다는 문제점이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 이승만 시기에 공식적으로 작성된 국무회의록을 보완해줄 수 있는 '신두영 비망록'을 활용할 필요가 있다. 1958년 1월~1960년 4월까지 총 315회의 국무회의는 약 2,500매 분량의 회의록이 작성되어, 현존하는데, 이것이 이른바 '신두영 비망록'이다. 이는 공식적인 회의록은 아니며 신두영 당시 국무원 사무국장이 대통령에게 보고하기 위한 비망록에 불과하지만, 대통령과 각 부처 장관들의 발언을 생생하게 기

록하고 있다는 점에서 1급 사료로 평가된다(김득중 2006). 이밖에 당시 신문기사 등을 참조하여 유실된 국무회의록과 관련된 정보항목을 추출할 수 있을 것이다.

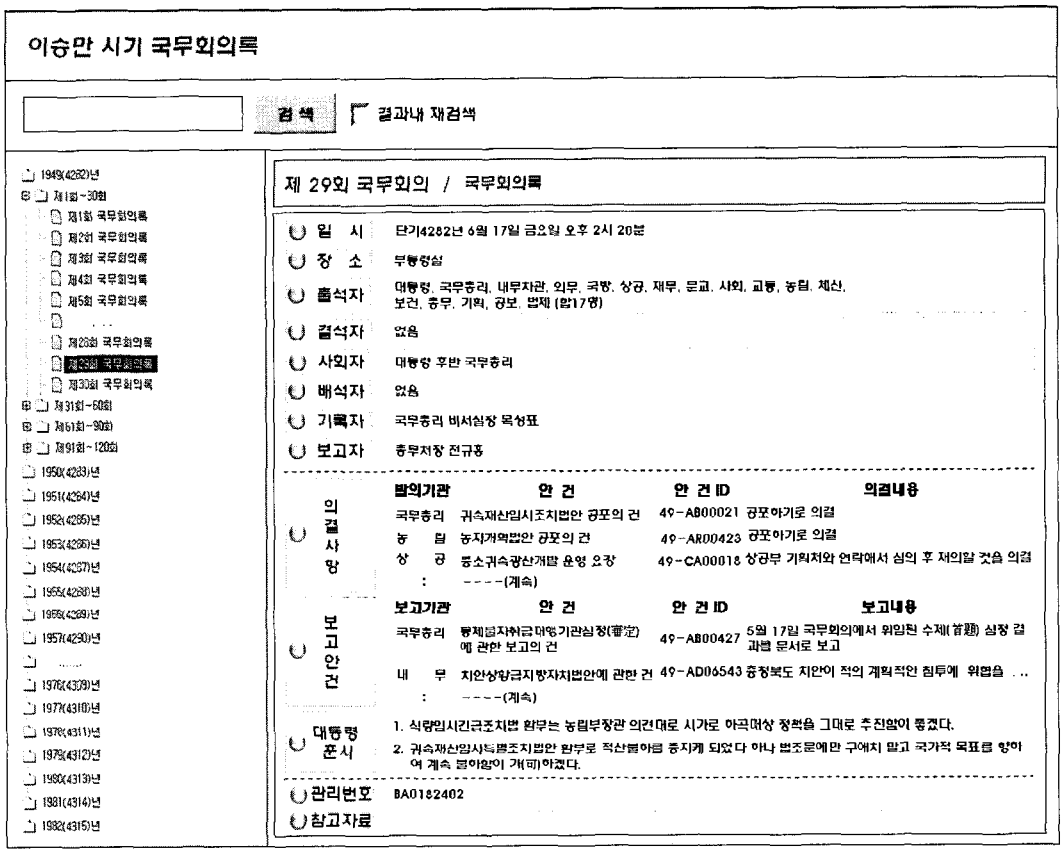
2) 국무회의록 DB 입력요소 설계

본 연구에서는 회의록의 구성요소를 충실히 반영하고, 특히 상정 안건을 체계적으로 보여줄 수 있도록 표 6과 같은 항목들을 국무회의록 DB의 입력요소로 설정해보았다.

이렇게 구축된 DB가 어떻게 이용자에세 제공될 수 있는지를 보여주기 위해, 이용자 화면 인터페이스를 설계해 보았다. 그림 2는 국무회의록을 연도별 - 회차별로 검색해볼 수 있는 화면이다. 국무회의 각 회차별로 당시 국무회의와 관련된 기본적인 정보와 안건, 논의내용 및 대통령 지시사항 등을 확인할 수 있다. 각 안건은 안건목록 DB로 연결되어 안건이 속한 주제사안을 확인할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

(표 6) 국무회의록 컨텐츠 입력항목 및 입력 예

No	항목명	입력사례		
1	회의명	제59회 국무회의록		
2	일시	1949년(단기4282년) 6월 17일 금요일 오후 2시 20분		
3	장소	부통령실		
4	출석자	대통령, 국무총리, 내무(차관), 외무, 국방, 상공, 재무, 문교, 사회, 교통, 농림, 체신, 보건, 총무, 기획, 공보, 법제(합 17명)		
5	결석자	없음		
6	사회자	대통령 후반 국무총리		
7	배석자	없음		
8	기록자	국무총리 비서실장 목성표		
9	보고자	총무처장 전규홍		
10	의결 안건	발의기관	안건	의결내용
		국무총리	귀속재산임시조치법안 공포의 건[안건 ID]	공포하기로 의결
		농림	농지개혁법안 공포의 건[안건 ID]	공포하기로 의결
		상공	중소귀속광산개발 운영요강[안건ID]	상공부 기획처와 연락해서 심의 후 재의할 것을 의결
		...	〈계속〉	...
11	보고 안건	보고기관	안건	보고내용
		국무총리	통제물자취급대행기관심정(審定)에 관한 보고의 건[안건 ID]	5월 17일 국무회의에서 위임된 수제(首題) 심정(審定) 결과를 문서로 보고
		내 무	치안상황급지방자치법안에 관한 건[안건 ID]	충청북도 치안이 적의 계획적 침투에 위협을 당하고 있는지(旨)와 지방자치법안은 인사임명권에 관하여는 정부안과 흡사하게 되었으나 시행기일은 8월 15일 한(限)이 되었음을 보고
		...	〈계속〉	...
12	대통령 훈시	1. 식량임시긴급조치법 환부는 농림부장관 의견대로 시가로 하곡매상정책을 그대로 추진함이 좋겠다. 2. 귀속재산임시특별조치법안 환부로 적산불하를 중지케 되었다 하나 법조문에만 구애치 말고 국가적 목표를 향하여 계속 불하함이 가(可)하겠다.		
13	국가기록원 관리번호	BA0182402		
14	참고자료			



(그림 2) 국무회의록 열람 화면

2.4 국무회의 안건 DB 설계

1) 안건 DB 구축

국무회의 1회에 보고되거나 토의된 안건은 보통 10~19건 정도이다. 국무회의에 상정된 안건은 보고안건과 의결안건으로 구분할 수 있으며, 회의록에는 각 안건별로 안건명, 안건의 발의 및 보고부서, 안건처리 결과 등이 기록되어 있다. 본 연구에서는 국무회의에 상정된 안건들을 별도의 데이터파일로 구축하여 각 안건들에 대한 체계적인 정보를 정리하고자 한다. 안건 DB에 입력될 요소는 표 7과 같이 구성해 보았다.

(표 7) 안건 DB의 입력항목

No	항목명	입력사례
1	안건 ID	49-006
1	안건명	귀속재산임시조치법안 공포의 건
2	소관부처	국무총리
3	안건구분	의결
4	해당국무회의	1949년(단기4282년) 제59회
5	분류코드	경제-친일청산-귀속재산처리법

2) 안건 분류

국무회의에서 논의된 안건을 대상으로 분류체계를 개발하기 위해서는 우선 당시 안건들의 분야별로 분포상황을 살펴볼 필요가 있다. 1959

년의 경우, 124회의 국무회의가 개최되었다. 이 중 법제정비와 산업경제 분야가 각각 17%를 차지하고 있으며, 재정·물가가 13%, 외교 7.9%, 국방·치안 6.5%, 정치 5.3%를 차지하여 법률 정비와 경제 분야가 가장 많은 비중을 점한다.

현재 국가기록원에 소장된 이승만 정권 시기 국무회의 기록건을 17개의 영역으로 분류해보면 아래 표 8과 같다. 국무회의 일정, 국무회의록, 국무회의상정안건 등 국무회의 자체에 관한 기록건이 전체의 31%를 차지하고 있으며, 그밖에 재정경제, 행정, 산업자원, 농림해양 분야 순이었다. 국가재정 확보를 위한 조세정책과 경제발전을 위한 산업개발정책 등이 주요 사안으로 다루어졌음을 알 수 있다. 다만 이러

(표 8) 이승만 시기 국무회의 기록건 분류

구분	주요내용	세분류 항목
국무회의 (1652건)	회의록, 안건, 회의일정	국무회의록, 국무회의상정안건, 국무회의 일정
정치/ 국정운영 (278건)	국가의 중대 사안들과 관련된 사항	주요시책, 전시체제, 사건, 인사직제, 국무원, 계엄, 포상, 공보, 감사, 국회운영
행정 (581건)	국가행정조직관리 및 민생치안, 선거관리	행정정책, 조직관리, 인사관리, 지방자치, 행정구역, 행정사무, 재난구호, 민생치안, 복지연금, 국가보훈, 의정상훈, 선거관리
법무 (139건)	검찰, 행형, 소년보호 교정 등에 관한 사항	헌법, 사면복권, 법무정책, 법무조직, 법무제도, 법조인력, 형사법제, 교정기획
외교통상 (189건)	외국과의 통상, 조약 기타 국제협정	외교행정, 통상교섭, 조약협정, 국가승인, 인사관리, 재외공관, 이민정책, 출입국관리
국방 (274건)	국방에 관한 제반 업무, 병무행정	국방정책, 조직관리, 동원기획, 인사기획, 군사외교, 법무관리, 군수물자, 군사시설, 군사작전, 사무복지
통일 (41건)	반공정책 및 통일에 관한 정책	반민족행위, 부역행위, 보안법, 반공정책, 포로송환
재정경제 (751건)	국민경제, 경제정책수립 등에 관한 사항	경제정책, 조세정책, 세입세출, 재정법, 조세법, 외환관리, 국고관리, 금융정책, 조직인력, 수출입통관
산업자원 (412건)	산업, 무역투자, 에너지 자원 등에 관한 사항	산업정책, 원전사업, 석탄산업, 광물산업, 전력산업, 생화학산업, 조선산업, 면직산업, 전매사업, 물자관리, 에너지관리, 무역유통, 국제협력, 산업육성
농림해양 (387건)	농산, 잠업, 식량, 농지, 해양자원 등에 관한 사항	농업정책, 산림정책, 축산정책, 수산정책, 양곡관리, 식량정책, 농지개혁, 농어촌지원, 공유매립, 비료관리, 농업은행, 해운물류, 어업자원보호, 항만관리, 해양경비
건설교통 (181건)	건설, 운수산업 육성, 사회간접자본 확충	건설정책, 토지기획, 항공기획, 철도기획, 수자원관리, 교통정책
교육 (87건)	학교인가설립 및 교육 인재 육성, 역사편찬	학교설립, 인적관리, 교육정책, 역사편찬
보건복지 (131건)	국민보건과 복지정책, 식품안정	보건행정, 보건의료, 의료인력, 사회복지, 보험연금, 식품정책 검역
정보통신 (146건)	전파관리, 우편, 우편보험 등에 관한 사항	우편금융, 전파방송, 전신전화
과학환경 (22건)	환경오염방지, 기상업무, 과학발명	환경, 기상, 발명
노동 (43건)	근로조건 기준, 복지후생, 고용정책 등	직능개발, 취업지원, 직업보도, 근로기준, 노사정책, 노무동원
문화관광 (60건)	문화, 관광, 체육 정책 등에 관한 사항	관광산업, 문화산업, 체육예술

한 안건의 주제 분포를 그대로 컨텐츠 개발을 위한 주제 사안으로 치환하기에는 어려움이 있으며, 이는 주제사안 분류체계 개발을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

2.5 주제사안 분류체계 개발

실효성 있는 안건분류를 위해서는 안건 자체에 대한 귀납적인 분류방법 뿐만 아니라 당시의 주요 정책사안에 대한 연역적 분석이 병행되어야 한다. 이를 통해 적실성 있는 주제사안 분류체계가 마련될 수 있을 것이다. 주제사안의 구성 범위는 역사컨텐츠를 서술할 수 있는 규모로서, 당시의 정치·경제·사회·문화적 본질을 드러내는 사안이어야 한다.

이승만 시기 정치, 경제와 관련하여 당시의 주요한 주제사안을 추출하고 이를 다시 중주제로 범주화하면 표 9와 같다. 가령, 1949년 3월 21일 국무회의에서는 '순천복구대책안'이 의결안건으로 상정되어, 통과되었는데, 이 안건은 "정치(대주제) - 사건 대책(중주제) - 여순 사건(주제사안)"으로 분류될 수 있다. 한편, 1958년 1월 14일 경무대에서 열린 국무회의에서는 '조봉암체포건'이 상정되었는데, 이 안건은 "정치

(표 9) 주제사안 분류체계(예시)

대주제	중주제	주제사안
정치	친일 청산	반민법
		반민특위 해산
	한국전쟁	전쟁직후 정부의 대응(특별법, 계엄령)
		포로송환 문제
		휴전협정 조인 반대
	법	계엄령 발포 및 계엄법 제정
		24 보안법 파동(국가보안법 개정)
		사사오입 개헌
	사건 대책	제주 4.3 사건
		여순사건
		4.19 시위
		거창 양민학살 사건
		국민방위군 사건
		장면부통령 저격사건
	선거	1960. 3.15 선거
		1958 대통령 선거
	야당 대책	진보당 및 조봉암
		민주당 및 조병옥
경제	농지개혁	농지개혁법 입법
		농지개혁법 시행
	경제계획	경제개발 3개년 계획
		수입대체화 공업화 정책
	친일 청산	귀속재산 처리법
	경제원조	미국의 경제 원조와 한국경제 개입
		~이하 생략~

자료 : 김득중(2006)에서 재구성

(대주제) - 야당 대책(중주제) - 진보당 및 조봉암(주제사안)"으로 분류될 수 있을 것이다. 물론 이는 분류체계를 설명하기 위한 예시에 불과하며, 연구를 통해 보완되어야 할 것이다.

이밖에 외교 영역에서는 한일회담, 재일교포 북송문제, 평화선 선포, 독도문제 등의 대일 외교, 반공포로 석방, 한미상호방위조약, 경제원조문제, 군사원조 증대 등의 대미 외교를 주요사안으로 꼽을 수 있고, 행정 영역에서는 경찰·국방·경제기구 등 조직문제, 대민행정, 공무원 처우 등이, 사회문화 영역에서는 한글파동, 대처승 문제, 반공단체 조직 지원 등이 중요한 주제사안으로 검토될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 분류체계는 안건을 토대로 구성된 분류체계를 반영하여 체계적인 분류체계로 재구성해야할 것이다. 이를 통해 국무회의 안건을 당대의 핵심적 주제사안들과 연결시킬 수 있는 토대가 마련될 것이다.

2.6 국무회의 안건과 부처기록 연계 DB 구축

국무회의 안건과 부처기록을 연계하는 작업은 안건을 주제사안으로 범주화하는 작업을 거쳐 이루어진다. 즉, 국무회의 안건을 주제사안 분류체계에 따라 분류하고, 각 주제사안과 관련된 부처기록을 찾아내어, 이를 연결시켜준다. 국무회의 안건과 부처기록을 연계하여 하나의 단위 컨텐츠를 재구성하는 사례를 예시하면 다음 표 10과 같다.

(표 10) 관련 부처 기록 DB 작성과정

단계	작업내용	작업 사례
1 단계	국무회의록 안건 분석	- 1949년 제 14차 국무회의록에는 이승만대통령이 계엄령 철폐를 고려 할 것을 지시하는 내용이 기록되어 있고, 이후 1952년에 이르기까지 수차에 걸쳐 계엄령에 관한 내용이 국무회의에서 토의되거나 의결된다. 국무회의록에 나타난 보고 및 의결 안건명은 다음과 같다. • 이승만대통령, 계엄령 철폐를 고려 할 것을 지시(제14차 국무회의록, 1949.1.28) • 법무부, 계엄법안 공포 안건 상정(국무회의록, 1949.11.15) • 계엄법 시행령 의결(국무회의록, 1951.11.27) • 계엄법 시행령 공포 대통령령 598호(국무회의록, 1952.1.28) • 국방부, 비상계엄 선포에 관한 건(제42차 국무회의록,1952.5.23) • 국방부, 비상계엄 지구증 경상남도 부산시 추가(제43차 국무회의록, 1952.5.24) • 국방부, 국회가 비상계엄 해제를 요청. 의결은 대통령에 일임.(제45차 국무회의록, 1952.5.29) - 이러한 국무회의록 내용들을 읽고 분석한다. - 각각의 안건은 안건 목록DB로 관리한다. - 각 안건 목록과 국무회의록을 연계한다.
⇩		
2 단계	안건을 주제사안으로 범주화	- 이들 토의 및 의결 안건들을 이미 개발된 주제사안 분류체계와 연계하여, '정치-법-계엄법 제정 및 계엄령 공포'로 분류한다. - 만약 적절한 분류가 없을 경우, 주제사안 분류체계를 조정한다. - 이를 통해 안건과 주제사안이 연계된다.
⇩		
3 단계	주제사안에 대한 부처 기록 목록 작성	- '계엄법 제정 및 계엄령 공포'와 관련된 부처기록을 검색하고, 이를 목록화 한다.

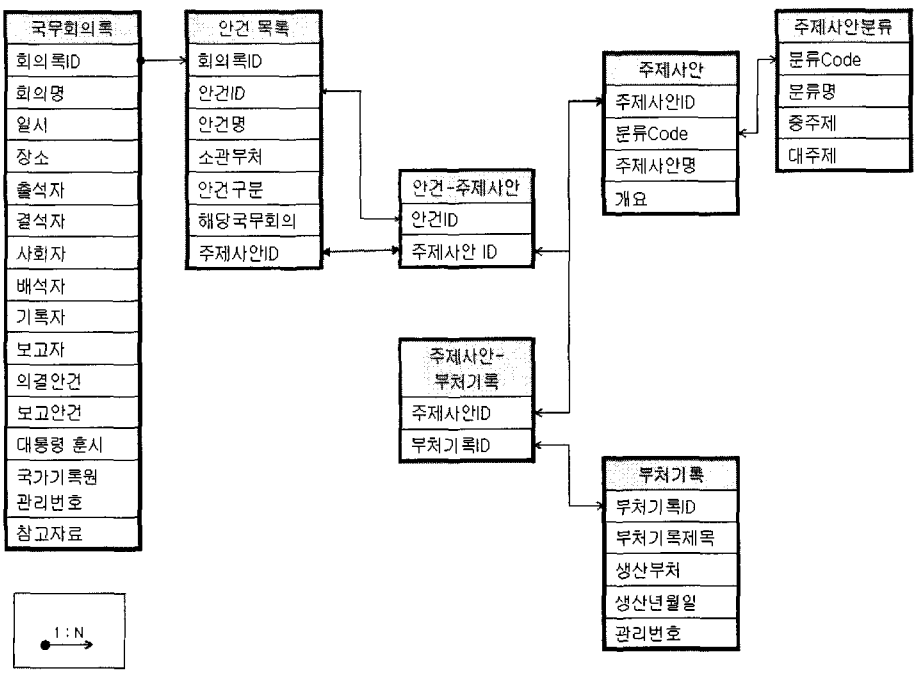
국무회의록, 안건목록, 주제사안, 부처기록은 서로 연계관계를 갖게 되며 이를 통해 궁극적으로는 국무회의록과 관련 부처기록들이 연결되는 구조를 갖게 된다. 이를 위해 엔티티-관계(entity-relation) 모형은 그림 3과 같이 설계할 수 있다.

그림 4는 주제사안별로 관련 국무회의록과 부처기록을 찾아볼 수 있는 화면을 설계해본 것이다. 실제 개발할 경우 출처에 명시된 국무회의록이 해당 국무회의록 DB로 링크될 수 있도록 설계하는 것이 바람직할 것이다.

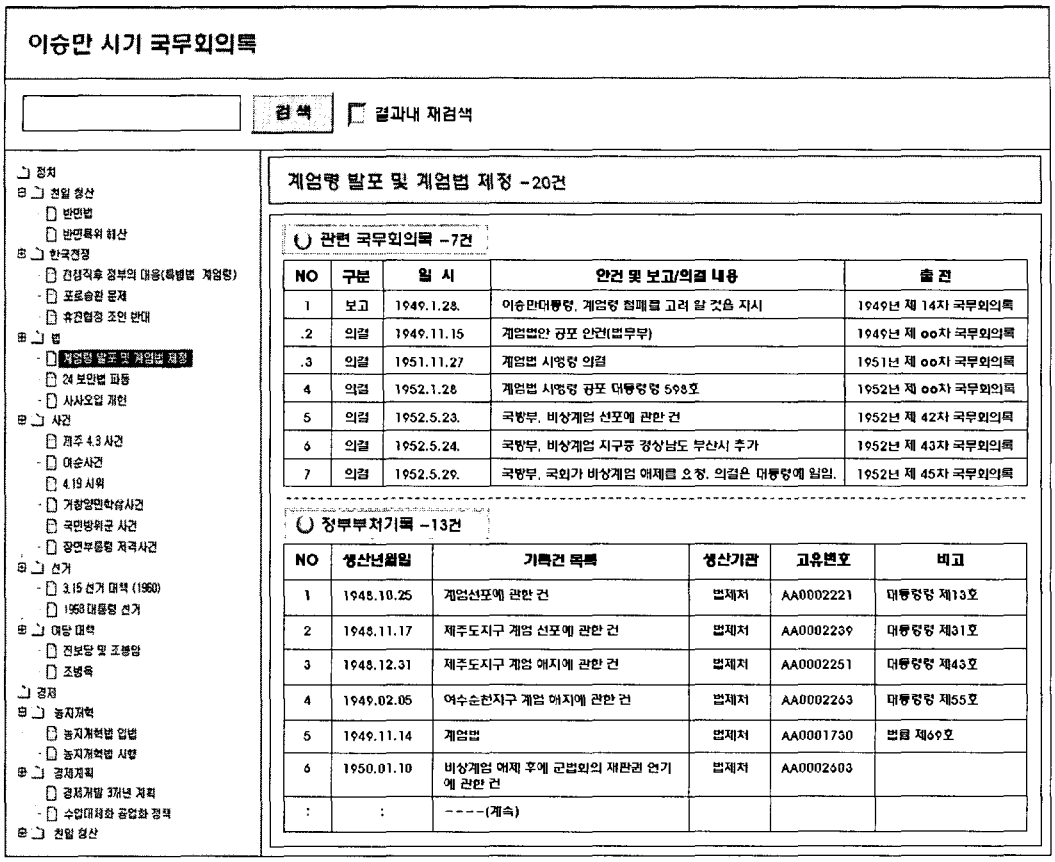
2.7 해석 컨텐츠 개발

해석컨텐츠는 앞에서 구축된 국무회의록 DB와 관련 부처기록 등을 토대로 각 주제사안별로 간략 편찬을 하는 작업을 통해 만들어진다. 해석컨텐츠의 구성요소는 (1) 주제사안의 개요, (2) 의사결정 및 집행 과정(흐름도), (3) 연표, (4) 관련 국무회의록, (5) 관련 부처 기록, (6) 참고자료 순으로 설계하였으며, 작업 순서는 그림 5와 같이 설정해 보았다.

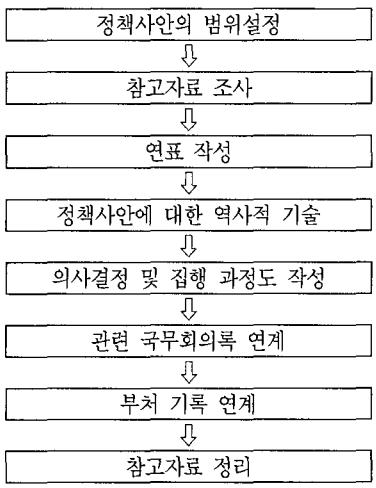
그림 6은 주제사안별로 사안의 개요 및 정책진행상황, 연표, 참고자료 등 사안에 대한 해석컨텐츠를 열람할 수 있는 화면을 설계해 본 것이다. 이러한 이용자 인터페이스는 잠정적으로 구성해 본 것으로, 다양한 방법론적 연구를 통해 구조 및 항목이 조정되어야 할 것이며, 특히 하이퍼링크 기능을 적극 반영하여야 할 것이다.



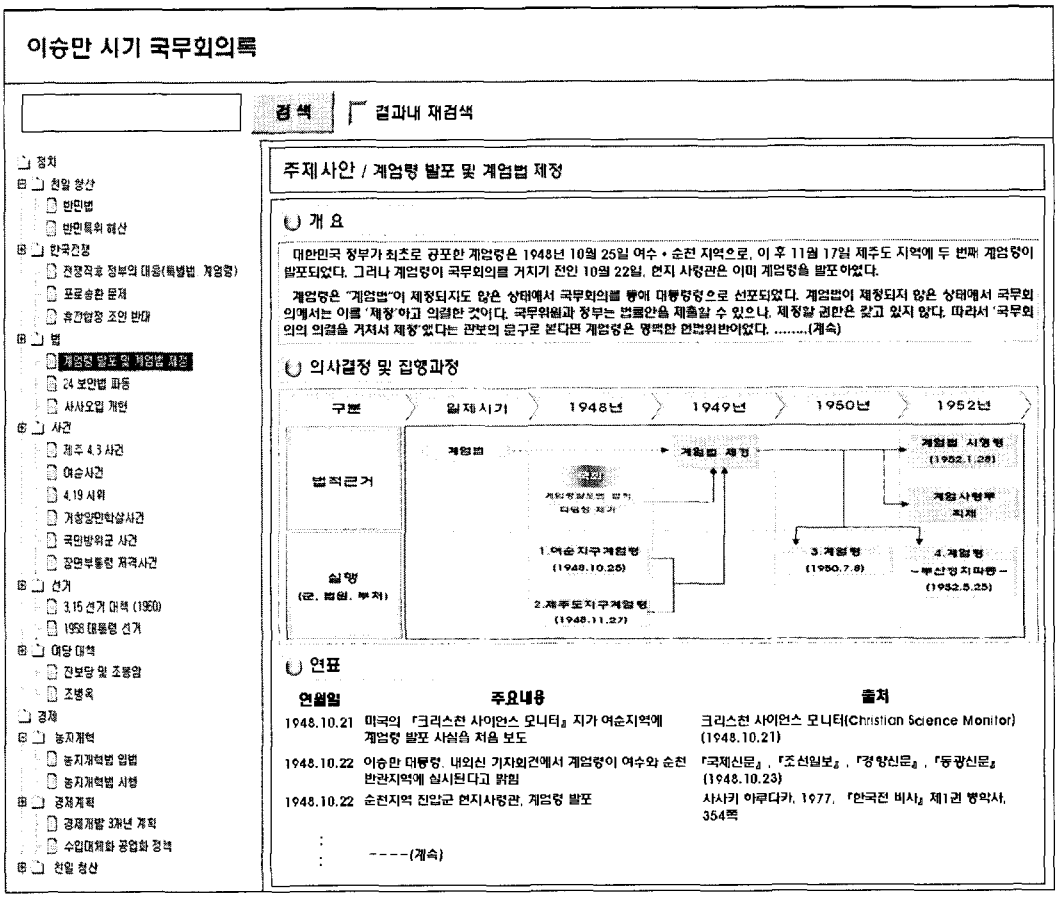
(그림 3) 국무회의록-부처기록 연계 DB 구축 방안



(그림 4) 주제사안별 국무회의록 및 부처기록 열람 화면



(그림 5) 해석컨텐츠 작업순서



(그림 6) 주제사안별 해석컨텐츠 열람 화면

3. 결 론

본 연구에서는 이승만 시기 국무회의기록을 사례로, 기록에 근거한 컨텐츠 개발방법론을 제안해보았다. 한편 이러한 역사컨텐츠가 어떻게 활용될 수 있을지를 보여주기 위해, 이용자 화면 인터페이스를 설계해 보았다. 물론 이는 실제 설계 시 보완될 필요가 있을 것이며, 향후 국가기록원 등 많은 기록을 보유한 기관들이 다양한 컨텐츠를 개발하는 데에 참고할 수 있을 것이다.

본 연구에서 제시한 방법론은 기록학 영역과 역사 및 문화컨텐츠 영역에서 일정한 의의를 갖는다고 본다. 기록학 영역에서 볼 때, 기존의 기록정보 검색서비스를 넘어서는 보다 적극적인 서비스 개발을 위한 방법론을 제공할 수 있다. 기록을 위한 검색도구는 기본적으로 기록을 계층별로 분류하고 각 분류 계층별로 기술(description)함으로써 작성된다. 하지만 다양한 이용자층이 대두되면서 기록계층별 분류와 기술만으로는 기록을 둘러싼 맥락을 충분히 이해시키기 어려운 상황이 도래하였다. 특히

회의록과 같은 특별한 기록 유형의 경우, 회의록 자체만으로는 회의에서 다루어진 의안의 내용을 정확히 이해하기 어려운 경우가 많다. 국가의 주요한 정책이 논의되고 결정되는 국무회의의 경우, 그 회의록을 통해 당시의 정치, 경제, 사회 각 방면의 정책 안건들을 전체적으로 조망할 수 있다. 그러나 보통 국무회의에 상정된 각 부처의 정책이나 법안은 국무회의 토론을 거쳐 조정·수정되는데, 이러한 정책이나 입법의도 등을 정확하게 이해하기 위해서는 각 부처의 관련 기록을 함께 확인해야 하는 경우가 많다. 따라서 국무회의록 자체에 대한 계층적 기술을 제공하는 것만으로는 당대의 정책 사안을 충분해 이해할 수 있도록 지원하기 어렵다.

따라서 국무회의록을 대상으로 하는 컨텐츠를 개발하는 경우, 이러한 연계관계를 충분히 반영할 필요가 있다. 본 연구에서 제시하는 주제사안 분류 방법론은 이용자들이 쉽게 이해할 수 있는 주제사안을 기준으로 하여 기록을 분류하고, 대신 기록에 대한 설명이나 역사컨텐츠 구성 등을 통해 기록이 발생하게 된 맥락을 이해하게 한다는 함의를 지니고 있다. 따라서 주제사안 분류론은 온라인에 의한 대중적 기록 이용 시대에 걸맞는 새로운 대안이 될 수 있을 것으로 기대된다.

기존의 기록학 이론에서는 기술(description) 영역에서 기록간의 관계성을 표시하도록 하고 있었다. 기록의 기술 요소 중 "관계" 요소에 타 기록 중 관련성이 높은 것을 표시하게 하는 것이 기록간의 연관구조의 내용을 이용자에게 제공하는 수단이었던 것이다. 그러나 회의록과 같이 하나의 기록 내용 안에 다양한 사안들이 포함될 경우에는 기록과 기록의 연관구조라는 단선적인 방법이 아니라 기록 안에 포함되어 있는 다양한 사안과 타 기록의 연관성을 파악하여 표시하는 복선적인 방법을 취해야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 점을 특히 유념하여 컨텐츠 개발 절차를 제안하였고, 이는 회의록 외의 다른 기록 유형의 컨텐츠 개발에도 적극 반영될 수 있을 것이다.

그간 컨텐츠 개발에 대한 각종 분야에서의 방법론적 제안이 있어왔지만 기록을 대상으로 하여 역사컨텐츠를 개발하는 방법에 대해서는 아직 충분한 천착이 이뤄지지 않고 있는 실정이다. 컨텐츠 개발 절차 방법론의 안정화는 컨텐츠의 질을 보장하는 핵심적 요소라고 할 수 있다. 기록 속에 담긴 컨텐츠 요소들을 거시적, 미시적으로 종합 분석하여 일반 이용자들이 쉽게 접근할 수 있는 컨텐츠 시나리오를 개발하는 절차 방법론은 기록 컨텐츠 개발 영역을 학문화 하는 초석이 될 수 있을 것으로 기대한다.

이와 같은 방법론에 따라 컨텐츠가 개발된다면 역사 연구자나 일선 교육자들에게 다양한 기여를 할 수 있을 것이다. 첫째, 이승만 시기의 국가 정책의 형성 및 집행에 대한 균형적 파악을 가능하게 할 것이다. 이승만 시기의 전체상을 파악하는 데에 결정적인 도움이 될 '주제사안 분류체계'가 포함된다. 이 분류체계는 국무회의록의 의안들에 대한 시기별, 영역별 분석의 결과로 만들어 지게 되는데, 이로서 이승만 시기에 정부에서 진행된 정책 사업에 대한 균형적이고 포괄적인 파악이 가능해질 것이다. 주제사안 분류체계는 연구자들이 해당 기록을 미시적으로 분석하기 전에 전체 속에서 부분을 정확하게 인식할 수 있는 좋은 도구가 될 것이다.

둘째, 기록사료를 개별적으로 이용하기보다 주제사안별로 관련된 기록 총체를 분석하게 하는 효과를 갖는다. 국무회의록의 의안과 정부부처의 해당기록을 연계시킴으로써 연구자들이 기록 총체를 분석하여 역사적 사실을 밝힐 수 있는 기초자료를 제공할 수 있을 것이다. 이를 통해 기록과 사실에 기초한 이승만 시기 역사 구성의 실현으로 이어질 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 공공 기록에 대한 이용도를 높일 수 있을 것이다. 그간 공공 기록이 연구에 충분히 활용되지 못한 것은, 기록이 지니는 난해성과 기록 제공서비스의 저급성에 기인하는 바 컸다. 필사기록이 많고, 흘림 한자 및 이해하기 힘든 고답적 용어 사용이 빈번하여 일반인들은 물론 전문 연구자들도 기록을 읽고 이해하기가 어려웠고, 기록에 접근하여 이를 이용하려 하여도 단순한 목록 정도의 이용 도구로는 그 총체와 맥락을 파악하는 데 한계가 있었다.

구슬도 '잘' 꿰어야 보배이다. 기록에는 수많은 역사컨텐츠가 내재되어 있다. 그러한 컨텐츠를 잘 조직화하고 축적하려면 그에 걸맞는 방법론이 필요하며, 기록의 형식과 내용을 고려할 필요가 있다. 기록 간의 연관구조를 파악할 수 있게 하는 각종 도구와 함께, 일목요연하게 각 회의의 흐름 및 안건들을 이해할 수 있는 컨텐츠를 제공한다면, 학문 영역에서의 공공기록 활용도를 높이는 데에 기여할 뿐만 아니라 기록 이용의 대중적 확산에도 일조할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

곽건홍. 2003. 내용을 갖춘 회의록을 남기자. 『한국 국가기록관리의 이론과 실제』제6장. 서울: 역사비평사, 140-172.

곽건홍, 김형국. 2001. 『회의록 생산실태에 관한 연구』. 서울: 한국국가기록연구원.

김득중. 2006. 『이승만 시기 국무회의록의 역사적 의미와 구조』. 한국국가기록연구원 주최 세미나자료(2006. 3. 29).

김기덕. 2005. 전통 역사학의 응용적 측면의 새로운 흐름과 과제: 인문정보학, 영상역사학, 문화컨텐츠 관련성과를 중심으로. 『역사와 현실』, 58: 369-389.

김기덕. 2003. 콘텐츠의 개념과 인문콘텐츠. 『인문콘텐츠』, 창간호: 5-29.

김전태. 2000. 웹기반 역사 데이터베이스 콘텐츠 개발 모델. 『경제경영연구』, 18(2): 163-178.

김 호. 2003. 문화콘텐츠와 인문학. 『인문 콘텐츠』, 창간호: 57-67.

박경환. 2005. 지식정보 활용 디지털 콘텐츠 구축의 구상: 국학진흥원 '지식정보기반 유교문화권 체험관광 서비스 구축'사업 사례. 『인문콘텐츠』, 5: 259-278.

신광철. 2006. 인문학과 문화콘텐츠. 『국어국문학』, 143: 211-234.

오수창. 2002. 『역사컨텐츠의 실태와 개발방안

에 대한 실무적 연구』. 서울: 인문사회연구회 한국교육개발원.

임영상. 2004. 역사학과 문화콘텐츠. 『한신인문학연구』, 5: 31-60.

[1차 자료]

국가기록원 소장 국무회의록(140철).

신두영 기록, 國務會議(1958.1.2～1958.12.26) 上, 울타리

신두영 기록, 國務會議(1959.1.6～1960.4.15) 下, 울타리

"제1공화국 국무회의"(연재)『경향신문』1990. 4. 19～7.26.

행정자치부 국가기록원. 2004. 『대통령 기록물 목록집: 이승만·윤보선 대통령 문서편. 대전』.

1948년-1960년간의 국회속기록, 관보.