

한국 기록관리의 사적 고찰과 그 특징*

이 영 학**

1. 머리말
2. 조선시기의 기록관리
 - 1) 조선왕조의 기록물 관리
 - 2) 『화성성역의궤』를 통해 본 사회상
3. 한국 근대의 기록관리
4. 한국 현대의 기록관리
 - 1) 일제의 기록관리제도의 원용과 극복(1945~1969)
 - 2) 정부기록보존소의 설립과 국가기록관리의 시작(1969~1999)
 - 3) 현대 기록관리의 확립과 발전(1999년 이후)
5. 앞으로의 과제

* 이 글은 2012년도 한국외국어대학교 학술연구비 지원에 의해 이루어진 것이다.
[이 글은 제1회 몽고·한국국제학술회의에서 발표한 것을 수정한 것임]

** 한국외국어대학교 사학과/ 정보·기록관리학과 교수
주요 논저: 「참여정부 기록관리정책의 특징」, 『기록학연구』 33, 2012 ; 「기록문화와 지방자치」, 『기록학연구』 26, 2010 ; 「국가기록관리정책의 미래」, 『한국기록관리학회지』 제9권 제2호, 2009 ; 「기록물관리 전문요원의 운영현황과 전망」, 『기록학연구』 21, 2009.

[국문초록]

이 글은 조선시기부터 현재까지 한국 기록관리를 역사적으로 고찰하면서 그 특징을 소개한 것이다. 조선시기에 기록관리 제도가 구축되게 된 역사적 배경을 설명하고 1894년 갑오정권에서 근대적 기록관리 제도가 성립하였으며, 1948년 대한민국 정부가 수립되면서 미국의 행정학과 기록관리 방식을 수용하면서 새로운 기록관리제도가 정립되게 된 과정을 소개하였다. 끝으로 1999년 이후 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」이 제정된 후 현대 기록관리제도가 확립되게 된 과정을 설명하였다.

조선시기에 기록을 잘 관리한 이유는 다음과 같다. 첫째, 관료제를 기반으로 한 조직사회이어서 기록을 잘 관리하는 것이 중요했다. 둘째 조선왕조의 성립과정에서 왕권과 신권이 대립하였는데, 그 대립과정의 타협물로서 『조선왕조실록』 등 기록이 남게 되었다. 셋째 현재의 경험을 기록으로 남겨 후대에 비슷한 일을 치룰 때에 참조하도록 하였다. 넷째 당대의 역사적 사건을 기록으로 남김으로써 후세에 역사적 평가를 받고자 하였다. 그런 측면에서 조선왕조는 역사적으로 중요한 기록을 많이 남겼다.

1894년 갑오정권은 권력을 장악하자 군국기무처를 설치하면서 개혁정책을 실시해갔다. 그것은 기록관리 부문에서도 나타났다. 「명령반포식」을 공포하면서 법령의 제정과정을 규정하였고, 공문서 형식을 변화시켰다. 공문서 형식에서는 중국의 연호 대신에 '개국기년'을 사용하였으며, 사용 문자를 한자로부터 한글 혹은 국한문 혼용으로 바꾸었으며, 공문서 양식을 인쇄하여 사용하도록 하였다. 그리하여 정권의 독자성 및 자립성을 드러내도록 하였다. 1910년 일본제국주의가 조선을 식민지로 병탄하면서 조선의 기록관리 전통은 단절되고, 일제는 식민통치를 효율적으로 하기 위한 기록관리제도를 구축하였다.

1945년 한국은 일본제국주의로부터 해방되고, 1948년에 대한민국의 정부를 수립하였다. 1950년대에 한국 정부는 일제의 기록관리제도를 그대로 원용하였다가, 1950년대 후반 이후 미국의 행정학과 기록관리 방식을 수용하면서 새로운 문서관리방식을 구축하게 되었다. 그러나 관료들의 기록관리에 대한 인식은 희박하였으며, 대통령기록 등 중요한 역사기록은 많이 파괴되거나 유실되는 등 기록관리가 제대로 이루어지지 못하였다.

한국에서 기록관리가 제대로 행해진 것은 1999년 이후였다. 1999년에 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」이 제정되면서 기록관리에 대한 인식이 강화되었고, 2005년 「국가기록관리혁신로드맵」이 작성되고 추진되면서 한국의 기록관리제도는 비약적으로 발전하였다. 2005년 이후 기록관리 프로세스와 시스템의 정비, 기록관리 표준의 제정, 법과 제도의 정비, 기록물관리 전문요원의 배치 등이 이루어지면서 한국의 기록관리는 한 단계 진전되게 되었다.

주제어: 세계기록문화유산, 조선왕조실록, 의궤, 갑오정권, 정부기록보존소, 국가기록관리혁신 로드맵

1. 머리말

세계의 역사에서 대국으로 등장하여 영향력을 미치는 나라는 군사력과 경제력이 우수한 측면이 있지만, 기록을 바탕으로 한 정보력과 축적된 경험의 전수가 뒷받침이 되어 유지된다.

전통시대의 한국은 공기록을 잘 남기고 관리하는 나라였다. 고려시

기(918~1392)에는 『직지심체요절』과 『팔만대장경』이라는 중요 기록을 남겼다. 『직지심체요절』은 세계 최초의 금속활자로 독일의 구텐베르크가 발명한 활자보다 60년이나 더 빨리 발명하여 불경을 인쇄한 책이다. 『팔만대장경』은 대제국인 원이 고려를 침공해 왔을 때, ‘고려사람들이 1백년 이상이나 공을 들여 부처님의 힘으로 물리쳐 주십사’라는 바람으로 불경을 목각한 것이다.

조선시기(1392~1910)에 들어와 공기록 편찬과 전승은 더욱 빛을 발하였다. 세종 때 우리의 독자적 문자인 한글을 창제하여 인류 사회의 문화를 풍부하게 하였을 뿐 아니라 한국문화의 독창성과 수준을 크게 향상시켰다. 조선시기에는 이전 왕조의 역사를 정리한 『고려사』뿐 아니라 공공기록을 잘 정리한 『조선왕조실록』, 당시 왕을 중심으로 한 신하들의 사상을 풍부하게 담은 『승정원일기』, 『비변사등록』, 『일성록』 등의 기록을 풍부히 남겼다. 이러한 기록들은 당시의 사회상을 풍부하게 전해줄 뿐 아니라, 그들의 사회운영경험을 후대에 전수해주고, 나아가 한국인의 정체성을 명확히 함으로써 당시의 문화수준을 제고하는데 큰 역할을 하였다.¹⁾ 이러한 기록문화 유산을 통하여 한국인은 정체성을 확립하고 문화수준을 높임으로써 중국의 문화에 흡수되지 않고 자립할 수 있었던 것이다.

1894년에 갑오정권이 성립하면서 조선시기 기록관리체계를 전면적으로 바꾸었다. 갑오정권은 조선시기의 공문서 양식을 바꾸었으며, 사용문자도 한자로부터 한글 혹은 국한문 혼용으로 바뀌었으며, 연호도 중국 연호로부터 한국 독자의 연호로 바꿈으로써 조선의 독자성을 강화하였다. 또한 기록관리체제도 중앙집중식으로부터 각 기관 독자적 관리체제로 바꾸었으며, 공문서 원본을 보존 관리하는 형식으로 바꾸었

1) 유네스코에서는 한국의 기록 중에 『직지심체요절』, 『팔만대장경』, 『훈민정음언해본』, 『조선왕조실록』, 『승정원일기』, 『의례』, 『동의보감』, 『일성록』, 『광주민증향쟁 관련 기록』 등 9종류를 세계기록문화유산으로 지정하였다.

다.

그 후 1910년에 일본제국주의가 조선을 식민지로 병탄하면서, 일제는 식민통치를 효율적으로 하기 위한 기록관리제도를 구축하였다. 일제는 업무를 수행하면서 생산한 공문서를 대거 비밀기록 혹은 대외비로 책정하여 조선인이나 조선인 관료들의 접근을 제한하였다. 조선총독부는 한국인들의 삶이나 역사에 중대한 영향을 미친 정책들에 대한 기록을 거의 생산하지 않았을 뿐만 아니라, 생산한 기록들조차도 패전 직후 자신들의 범죄상을 은폐·왜곡하기 위하여 대부분 소각하였다.

1945년 8월 15일에 조선은 일본 제국주의로부터 해방되었다. 제2차 세계대전에서 연합국이 승리하고 일본이 패망하면서 조선은 해방되었다. 그러나 미국·소련 등의 열강에 의해 조선은 남한과 북한으로 분단되었으며, 남한은 미군정이 통치하였다(1945~1948). 1948년에 남한에 단독정부가 수립되었지만, 좌익과 우익의 대립, 국내 정세의 혼란 등으로 인하여 국가 기록관리는 제대로 이루어지지 못하였다. 기록관리제도는 조선총독부의 제도를 원용하였다가, 1950년대 후반 이후 한국 군대에서부터 미국의 기록관리제도를 수용하기 시작하였다. 대한민국 정부는 1960년대 중반 이후 미국의 기록관리제도를 원용하여 국가기록관리 제도를 정립하기 시작하였다. 1969년에 정부기록보존소를 설치하여 공공기록을 이관받고 정리 분류하면서 관리하는 시도를 행하게 되었다.

대한민국 기록관리제도의 획기적 발전은 1999년 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」 제정과 2004년 「국가기록관리혁신 로드맵」의 작성과 추진에 의해 이루어졌다. ‘국민의 정부’(1998~2003)의 1999년 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」 제정과 ‘기록관리개혁’정책의 추진 및 참여정부(2003~2008)의 2004년 「국가기록관리혁신 로드맵」의 작성과 추진에 의해 공공기록관리 제도는 비약적으로 발전하였다. 특히 참여정부의 기록관리혁신 정책은 기록관리 프로세스와 시스템의 정비, 기록관리 기준과 표준의 제정, 「대통령기록관리에 관한 법률」의 제정, 기록연구

사의 배치 등 국가기록관리제도를 한 단계 발전시켰다. 이 글에서는 조선시기부터 한국 현대까지 기록관리의 전개과정을 개관하고, 그 특징을 살펴보고자 한다.

2. 조선시기의 기록관리

1) 조선왕조의 기록물 관리

조선 왕조는 기록물의 생산과 관리를 철저히 하였다. 중요 기관에서는 자신의 업무를 요약 정리하는 일을 소홀히 하지 않았으며, 각 기관이 업무를 수행하면서 생산한 공기록의 발송과 수납을 요약 정리하는 등록(謄錄)을 작성하고 있었다. 즉 승정원을 비롯하여 비변사, 포도청, 각 도 감영 등에서는 각각 『승정원일기』, 『비변사등록』, 『포도청등록』, 각 도 감영계록 등을 작성하여 업무 수행 중에 발송하고 수납한 기록을 요약 정리하였다. 조선 왕조에서는 왜 각 기관들이 업무를 수행하면서 기록을 잘 생산하고, 그 기록들을 요약·정리하면서 잘 관리하였을까? 그 이유를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 조선시기는 관료제사회이었기 때문에 기록을 잘 관리하였다. 고려왕조가 귀족주의적 성격을 띤 관료제라면, 조선왕조는 전형적인 관료제를 기반으로 움직였다. 관료제란 ‘정부의 직무에 대하여 권한과 책임을 지닌 사람이 규정된 절차에 따라 직무를 수행하고 급여를 받는 위계를 갖춘 조직체계’이다. 관료제가 강화될수록 기록관리에 대한 관심과 대책이 강조될 수밖에 없었다. 관료제는 사람의 말로 가동되는 것이 아니라, 기능으로 가동되며 그 기능은 문서로 표현되기 때문이다.²⁾

2) 오향녕, 「조선전기 기록관리 체계의 이해」, 『기록학연구』 17, 2008, 16-18쪽.

업무를 수행하고 경험을 전수하려면 현용기록을 잘 남기고 전달해야 했다. 현실적인 업무 수행의 필요에 의해서 현용기록은 잘 정리하면서 이용해야 했던 것이다. 그러한 필요성에 의해 주요 아문의 기록들은 잘 정리되고 관리되었으며, 각 기관의 등록으로 정리되었다.³⁾ 조선후기에는 각 기관의 등록이 폭발적으로 증가하였다. 『승정원일기』, 『비변사등록』, 『일성록』 등이 잘 정리되고 활용되었으며, 기록을 관리하는 방식도 체계적으로 정립되게 되었다.

다음으로 조선을 건국하는 과정에서 국가운영의 주도세력을 둘러싼 논쟁이 있었다. 그것은 왕권과 신권의 대립으로 나타났으며, 그 대립과정의 결과물이 『조선왕조실록』의 편찬과 관리로 나타났다.

조선 국가를 건설하는 과정에서 왕권과 신권이 대립하는 형태가 나타났다. 조선 건국의 이데올로그였던 정도전은 『조선경국전』에서 조선 건국의 주도자는 혈연으로 연결되는 왕이 아니라, ‘일인지하 만인지상(一人之下 萬人之上)’이 되어야 한다고 하였다. 즉 양반지식인층에서 선택되어 올라온 자가 국가를 운영해야 한다고 주장하였다. 그러한 과정 속에서 정도전과 태종이 대립하였고, 또한 김종서 등 문신과 세조가 대립하였다. 이러한 과정 속에서 왕이 지닌 절대적 권한을 제한하기 위하여 왕의 일거수일투족을 기록으로 남겼던 것이다. 즉 왕의 말과 행동을 그대로 기록으로 남김으로써, 왕이 자의적으로 통치하는 것을 견제하고자 하였다. 이것의 산물이 『조선왕조실록』이었다. 실록은 왕이 죽은 후에 그 왕의 행동과 말 및 업적이 편찬되는 것으로 왕에 대한 기록이며, 현재 왕이라고 하여도 선대 왕에 대한 기록을 열람할 수 없었다.

셋째로 현재의 경험을 기록으로 남겨 후대에 비슷한 일을 치를 때에 참조하도록 하였다. 조선에서는 자신의 업무 처리 경험을 후대에 전승해줌으로써 후손들이 새 업무를 담당하였을 때, 업무를 원활히 처리할 수 있도록 배려하였다. 즉 그들이 업무를 처리하면서 겪은 일들을 기록

3) 연갑수, 「조선후기 등록에 대한 연구」, 『외대사학』 12, 2000.

으로 남김으로써 새로운 세대들이 업무를 수행할 때 이 기록을 이용하여 원활히 업무를 수행해갈 수 있도록 배려하였다. 특히, 큰 사건이나 중요한 행사는 반드시 기록으로 남기도록 하였다. 그러한 사례의 대표적 예가 ‘의궤’였다. ‘의궤’란 중요한 사건이나 행사의 기획부터 과정은 물론 그것의 결과 및 영향까지 그림과 글로 남긴 종합보고서의 성격을 지니고 있었다.

넷째로 당대의 역사적 사건을 기록으로 남김으로써 후세에 역사적 평가를 기대하는 의미를 담고 있었다. 사관(史官)들은 당시의 현실을 사초(史草)로 기록하였고, 왕이 죽으면, 곧바로 사초와 시정기, 관청기록 등을 수합하여 『조선왕조실록』을 편찬하였다. 조선전기에 실록을 편찬하는 과정은 순탄치 않았다. 태종대에 태조 이성계가 죽자 실록을 언제 편찬해야 하는지에 대한 논쟁이 있었고, 그 논쟁은 왕이 죽은 후에 곧바로 실록을 편찬하는 것으로 귀결되었다.

15세기에는 사초를 둘러싼 피비린내 나는 싸움이 일어났다. 김일손의 사초를 둘러싸고 무오사화(戊午土禍)가 일어났으며, 명종 즉위년(1545)에 을사사화(乙巳土禍)를 겪게 되었다. 그리하여 사관들은 ‘사초’를 ‘있는 그대로’ 써야 하는지에 대한 고민에 당면하게 되었다. 15세기에 사초를 둘러싼 피비린내 나는 투쟁을 겪으면서, 한번 실록을 편찬한 것은 정치적 견해를 달리한다고 하더라도 폐기하지 않기로 합의하였다. 그리하여 17세기에 광해군을 물리친 서인들이 인조반정을 일으킨 후에 광해군대에 만들었던 『선조실록』이 못마땅하더라도, 그것을 폐기하지 않고, 『선조수정실록』을 편찬하여 동등하게 역사적 평가를 받고자 하는 전통을 만들었던 것이다. 그 이후 실록과 수정실록의 편찬 전통은 조선 왕조의 고유한 기록문화로 전승되었다. 그것은 조선왕조 오백년 동안 정치적 경쟁과 당쟁을 거치면서 양반지식인들이 타협하였던 원칙이었다.

조선시대의 대표적 기록물은 『조선왕조실록』, 『승정원일기』, 『일성록』,

『비변사등록』, 의궤 등이다. 이를 간단히 설명하면 다음과 같다.

① 『조선왕조실록』

『조선왕조실록』은 제1대 태조부터 25대 철종까지 472년(1392~1863)간의 기록을 편년체로 요약 정리한 것이다.⁴⁾ 『조선왕조실록』은 왕이 죽은 후에 춘추관의 사관들이 일생 동안의 업적을 요약 정리하는 형식으로 편찬하였다. 평소에 사관들은 입시사초와 가장사초를 바탕으로 당시의 상황을 기록하였고, 왕이 죽은 후에는 사초나 당시의 시정기를 바탕으로 요약 정리하여 실록을 편찬하였다. 춘추관에서 실록을 편찬한 후에는, 현재의 왕이라고 하더라도 그것을 열람할 수 없도록 내용의 비밀에 대해서는 철저히 보장하였다.

현재까지 『조선왕조실록』은 1,707권에 1,187책에 이르는 분량이 남아 있으며, 조선시대의 정치 외교 경제 군사 법률 사상 생활 등 각 방면의 기록이 수록되어 있다. 『조선왕조실록』은 조선시대 상황을 압축적으로 정리한 기록의 보고라고 할 수 있다.⁵⁾

② 『승정원일기』

『승정원일기』는 조선시대 왕명의 출납(出納)을 관리하면서 비서실의 기능을 행하였던 승정원에서 날마다 취급한 문서와 사건을 일자별로 기록한 책이다. 조선 건국 초기부터 기록한 것으로 여겨지나, 현재는 1623년(인조 1)부터 1910년(융희 4)까지 288년간의 기록 3,243책이 남아 있다. 현재 남은 분량으로 살펴보면, 단일 형식의 기록물로는 세계 최대라고 할 수 있다.⁶⁾

『승정원일기』는 실록 편찬에 가장 기본적인 자료로 활용되었다. 그

4) 고종과 순종의 실록은 일제시기에 편찬되었다.

5) 1997년에 유엔의 유네스코에서 세계기록문화유산으로 지정되었다.

6) 2001년에 유엔의 유네스코에서 세계기록문화유산으로 지정되었다.

것은 왕의 최측근 기관인 비서실에서 작성함으로써 국왕의 행위와 사상은 물론이고 정치의 미세한 부분까지 자세히 기록하였으며, 왕과 관료의 대담 및 지방 양반이나 민들의 상소 내용까지 자세히 기록함으로써 왕을 둘러싼 당시의 상황을 가장 자세히 알 수 있는 자료이다.⁷⁾

특기할 만한 사항은 『승정원일기』에는 288년간의 날씨가 하루도 빠짐없이 기록되어 있다. 날씨는 청(晴: 맑음), 음(陰: 흐림), 우(雨: 비), 설(雪: 눈) 등으로 기록되어 있는데, ‘오전청 오후설’(午前晴 午後雪: 오전에 맑았다가 오후에 눈이 음) 등으로 하루 중 날씨의 변화까지 기록하였으며, 비가 내린 날은 측우기로 수위를 측정한 결과를 정리하기도 하였다.⁸⁾

③ 『일성록』

『일성록』은 정조가 세손 시절부터 써온 일기가 왕이 된 후에도 규장각에서 계속 기록하게 하였고, 이후의 왕들 역시 정조를 모범 삼아 국정일기를 써나가게 되어 모인 책이다. 『일성록』은 정조부터 마지막 왕 순종까지 151년(1760~1910)에 걸쳐 기록된 2,327책으로 구성되어 있다.

정조가 세손 때부터 일기를 써온 것이 『존현각일기』였다. 정조는 왕이 된 후, 1785년(정조 9)에 자신이 탄생한 후부터 『존현각일기』에 이르기까지의 내용과 즉위한 후의 행적을 편찬할 것을 명하였다. 그런데 왕의 비서실에서 편찬하는 『승정원일기』가 있었기 때문에, 정조는 『승정원일기』와는 다른 방식의 편찬을 지시했고, 『일성록』에서는 중요 사항을 강(綱)과 목(目)으로 나누어 국정에 필요한 사항을 일목요연하게 찾을 수 있는 방식으로 만들어졌다.

『일성록』은 국왕 주변에서 매일 일어난 일들을 요점 정리 방식으로 정리한 기록이다. 국왕의 동정과 율음, 신하들이 올린 상소문, 암행어사

7) 박홍갑 외, 『승정원일기, 소통의 정치를 논하다』, 산처럼, 2009.

8) 신병주, 「조선후기 기록물편찬과 관리」, 『기록학연구』 17, 한국기록학회, 2008.

의 지방 실정 보고서, 왕의 행차 때 처리한 민원 등이 날짜별로 기록되어 있다. 내용은 주요 현안을 요점 정리하고 기사마다 표계를 붙여서 열람에 편리하게 하였다.⁹⁾

④ 『비변사등록』

『비변사등록』은 16세기 초에 설치되어 국정 수행에 핵심적인 역할을 수행한 최고 협의체인 비변사에서 매일 기록한 일지이다. 이 등록에는 비변사에서 논의된 국정의 여러 문제들이 기록되어 있다. 전기의 기록은 임진왜란 중에 소실되었고, 현재는 1617년(광해군 9)부터 고종 전반부까지 270년간의 기록만 남아 있다.

17세기 이후 비변사는 군사는 물론 정치·경제·외교·문화 전반에 걸쳐 협의하는 가장 강력한 정부기구가 되었으며, 이 기구에서 모든 국정을 논의하게 된다. 『비변사등록』은 참석자와 불참자의 명단을 첫머리에 적고, 날마다 비변사에서 논의한 내용들을 기록하고 있다. 당시 비변사에서 논의한 내용들과 『승정원일기』, 『일성록』과 비교 검토한다면, 당시의 역사적 상황을 전반적으로 파악할 수 있을 것이다.

⑤ 의궤

의궤란 왕실이나 정부에서 공식적인 행사를 치를 때 그 시작부터 끝까지의 과정을 그림과 기록으로 정리한 보고서이다. 의궤는 행사 자체를 그대로 기록으로 남기는 의미를 지니고 있었고, 나아가 그와 비슷한 국가 행사를 치를 때 참조하기 위해서 작성한 것이다.

의궤에 기록된 각종 행사를 위해서는 도감(都監)이라는 임시기구가 설치되었다. 도감은 행사의 명칭에 따라 이름이 달랐다. 왕실의 혼례의 경우에는 ‘가례도감’, 왕실의 장례에는 ‘국장도감’, 국왕이나 왕세자의 책

9) 신병주, 위의 논문, 52-54쪽.

봉의식에는 ‘책례도감’, 왕실의 잔치에는 ‘진연도감’, 사신을 맞이한 행사인 경우에는 ‘영접도감’, 궁궐과 성의 건축에는 ‘영건도감’ 등이 설립되어 각기 맡은 행사를 주관하였다.¹⁰⁾

현재 서울대학교 규장각에는 560여 종 3천여 책의 의례가 소장되어 있다. 그 외에 한국학중앙연구원의 장서각, 일본의 궁내청 등에 소장되어 있다. 한국학중앙연구원의 장서각에는 300여 종, 5백여 책의 의례가 소장되어 있는데, 주로 적상산 사고에 보관되어 있던 것과 고종대 이후에 제작된 것들이 대부분이다.

2) 『화성성역의례』를 통해 본 사회상

의례란 왕실이나 정부에서 공식적인 행사를 벌일 때 그 계획단계부터 진행과정 및 결과를 그림과 글로 정리한 보고서이다. 조선왕조에서는 국가와 왕실의 중요한 행사가 끝나면 의례청을 설치하고, 이곳에 소속되어 의례를 제작할 관리를 임명하며 관리들이 작업을 원활히 진행할 수 있도록 필요한 물품들을 제공하였다.

『화성성역의례』는 정조가 화성을 축조하기 위해 영건도감을 설치하고 그 준비과정부터 축조할 때까지의 전 과정을 그림과 기록으로 정리한 보고서이다. 『화성성역의례』는 권수 1권, 본문 6권, 부록 3권을 합하여 총 10권 9책(총 1,334쪽)으로 구성된 거질의 책이다. 성의 축조과정을 바탕으로 한 신도시 건설의 과정을 기록한 책은 조선시기뿐 아니라 세계에서도 찾아보기 힘들다.

18세기말 정조(1776~1800)는 조선을 중흥으로 이끈 왕이었다. 그는 규장각을 설치하고 내정을 혁신하면서 학문을 드높이고, 산업과 기술을 발전시킨 왕이었다. 그의 업적 가운데 하나는 수원에 신도시를 건설하면서 화성을 축조한 일이었다. 정조는 1794년 1월부터 1796년 9월에 걸

10) 김문식·신병주, 『조선왕실문화의 꽃 의례』, 돌베개, 2005.

쳐 2년 8개월 동안 연인원 70여만 명을 동원하고 경비 86만 냥¹¹⁾ 들여 화성을 축조하였다. 정조의 적극적인 지원 아래 채제공, 정약용, 조신태 등이 참여하여 화성을 축조하였다. 정조는 처음부터 화성의 기획부터 완성되기까지의 전 과정을 기록으로 남기고자 하였으며, 그 결과물이 『화성성역의궤』이다.

이 책을 통하여 18세기 조선의 사회상을 살펴볼 수 있다. 먼저 조선 정부의 민에 대한 배려를 살펴볼 수 있다. 정조는 화성을 축조하면서 민에 대한 배려를 하였다. 정조는 흉년이 들 때는 성역을 중단하라는 명령을 내리고, 성역 종사자들이 여름에 더위를 먹지 않도록 척서단(滌暑丹) 등 약재를 내려 주라고 하였으며, 성역종사자들과 주민들에게 피해가 가지 않도록 배려하라는 교(敎: 왕의 명령)를 내리기도 하였다.¹²⁾ 성을 쌓는 일을 하면서 기술자나 모군들이 병이 생기는 경우, 장막친 곳에서 병을 치료하게 하면서 일정한 수당을 지급하기도 하였다. 아울러 성역에 애쓴 관료는 직첩을 올려주었고, 천민인 경우에는 본인이 원하는 경우 평민으로 상승시켜 주기도 하였다. 나아가 장인들의 노력을 치하하여 『화성성역의궤』에 그들의 이름을 게재하도록 하였다. 『화성성역의궤』에는 성역에 참여한 수백 명의 관원 명단과 의궤를 편찬한 관원 명단 및 의궤를 간인(刊印)한 관원 명단을 기록하였을 뿐만 아니라, 성역에 참여한 각종 장인들의 명단도 기록하였다. 성역에 참여한 각종 장인의 명단과 그들의 주거지, 작업장소 및 근무일수를 기록하도록 하였다.

다음으로 『화성성역의궤』를 통하여 당시의 물가수준을 알 수 있다. 『화성성역의궤』에는 정부가 화성을 축조하거나 길을 조성하면서 주위 민가의 전답과 가옥들을 수용하면서 보상한 금액을 기록하였고, 화성을

11) 당시 초가집 1채의 가격은 3~5냥이었다.

12) 한영우, 「정조의 화성 건설과 “화성성역의궤”」, 『화성성역의궤 국역증보판』, 경기문화재단, 2005.

축조하면서 필요한 물품을 구입하면서 지불한 금액을 적어 놓았으며, 화성 축조에 필요한 노동력을 제공한 인부들에게 임금을 지불한 내용도 기술하고 있다. 이 자료를 통하여 당시의 물가와 노임 수준을 살펴볼 수 있다. 당시 전답 및 가옥의 가격, 장인들의 임금 수준, 가축의 가격 및 곡물 가격을 통하여 당시의 생활상을 재구성할 수 있다.

끝으로 당시의 선진적 과학기술과 문물을 수용하는 구체적 실례를 살펴볼 수 있다. 거중기와 녹로 등 신식기기 등을 이용하여 성을 축조한 사실을 알 수 있다. 정조는 외래문물 중 과학기술과 선진문물을 적극적으로 수용하고자 하였다. 그는 규장각을 설치하고 동아시아 문물을 기록한 신식 서적을 모두 구입하여 비치하면서 신진기예의 지식인들이 그를 연구하여 새로운 정책을 입안해내도록 하였다. 그리하여 거중기와 녹로 및 큰 수레[大車] 등을 고안 제조하여 화성을 축조하는데 이용하였다.¹³⁾

『화성성역의궤』는 18세기말 정조대의 문화수준을 압축적으로 보여주는 책이다. 조선 정부는 정부가 행한 주요 행사의 전말을 철저하게 기록함으로써 당시의 기술 수준과 문화 수준을 정리하였으며, 다른 한편으로 후세에 전승함으로써 당대의 사회운영 경험을 전수하고 나아가 후대의 역사적 평가를 도모하고자 하는 의도를 지니고 있었다.

3. 한국 근대의 기록관리

1894년은 한국 역사에서 획기적인 변화가 일어난 시기였다. 농민들의 전국적 저항인 갑오농민전쟁이 일어났고, 뒤이어 한반도의 주도권을 둘

13) 이영학, 「18세기 '화성성역의궤'에 나타난 조선의 사회상」, 영월연세포럼 국제학술회의, 2011.

러싸고 청국과 일본의 전쟁(청일전쟁)이 일어났으며, 내부에서는 군국 기무처를 중심으로 한 갑오정권이 권력을 장악하면서 개혁정책을 실시해갔다. 1894년은 한국뿐 아니라 동아시아 형세에 큰 영향을 미친 시기였다.

1894년 6월 25일에 김홍집, 유길준 등 개화파를 중심으로 한 갑오정권은 군국기무처를 설립하면서 개혁정책을 실시해갔다. 6월 28일에 왕실을 궁내부로 분립시키고, 중앙관제를 ‘의정부와 8아문’체제로 개편하였다. 아울러 기록관리기구를 정비하면서 기록관리제도를 체계화하였다. 의정부에서는 기록국을 설치하여 행정문서와 역사기록을 관장하도록 하였고, 8개 아문에서는 기록국을 별도로 설치하여 공문서를 관리하게 하거나 혹은 총무국 산하에 기록담당 부서를 설치하여 현용기록과 비현용기록을 관리하도록 하였다.¹⁴⁾

갑오정권에서는 1894년 7월 12일에 「명령반포식」을 공포하여 법률, 칙령, 명령 등 법령의 제정과정을 자세히 규정하였으며, 같은 해 7월 14일에는 「각부각아문통행규칙」을 공포하여 각 아문에서 공기관의 업무를 수행하면서 생산하는 공기록의 처리방식을 상세히 규정하였다. 즉 「각부각아문통행규칙」에서는 기록관리 프로세스를 단계에 따라 자세히 규정하였다.¹⁵⁾ 갑오정권에서는 공문서형식을 변화시켰다. 공문서형식의 변화는 정치체제와 관료체제의 변화를 쉽고 상징적으로 보여주는 것이었다. 먼저 갑오정권은 공문서에 연도 표시를 ‘개국기년(開國紀年)’을 사용하도록 하였다. 그것은 갑오정권이 중국의 예속관계를 벗어나 근대적 국가체제를 지향한다는 상징적 표현이었다.

14) 이영학, 「갑오개혁 시기 기록관리제도의 변화」, 『역사문화연구』 27, 2007 ; 이경용, 「한말 기록관리제도－공문서관리 규정을 중심으로－」, 『기록학연구』 6, 한국기록학회, 2002 ; 권태역, 「갑오개혁 이후 공문서 체계의 변화」, 『규장각』 17, 서울대 규장각, 1994.

15) 이경용, 「한말 기록관리제도－공문서관리 규정을 중심으로－」, 『기록학연구』 6, 한국기록학회, 2002.

또한 공문서에 사용하는 언어를 국문을 근본으로 하면서 국한문 혼용을 병행하도록 하였다. 몇 백년 동안 사용해온 한문체를 청산하고 국문 또는 국한문 혼용을 사용하도록 한 것은 획기적인 일이었다. 아울러 공문서 양식을 인쇄하여 사용하도록 하였다. 지면에 해당 아문의 명칭을 인쇄하고, 표리 10행의 선을 그은 공문서 양식을 사용하도록 한 것은 행정의 통일성을 기하면서 경비를 줄이고자 하는 의도를 가진 것이었다. 갑오정권에 이르러 공문서 원본을 보존·관리하도록 하였다. 조선시기에는 각 공공기관에서 발신한 문서와 수신한 문서의 요지를 적어두는 등록(臚錄)제도가 발달해 있어서 중요한 공문서가 아니면 원본을 보존하는 경우가 드물었다. 그러나 갑오정권에 들어서는 공문서 원본을 보존 관리하는 경우가 증가하게 되었다.

갑오정권에서는 한글 혹은 국한문을 사용하고 개국기년을 바탕으로 공문서를 작성하게 함으로써 조선의 자주성을 제고시키고, 기록관리법령을 공포하고 기록관리기구를 신설하는 등 근대적 기록관리제도를 구축하려고 노력하였다. 이러한 시도는 대한제국 시기에 계승되었다.

1897년에 고종은 대한제국을 선포하고, 조선을 개혁하려는 시도를 하게 된다. 고종은 황제권을 강화해가면서 근대적 군대와 경찰제도를 마련하고, 그를 위한 재정 개혁을 시도하였다. 황제권을 뒷받침하는 특별기구인 궁내부, 원수부, 경부, 통신원, 지계아문 등에는 문서과와 기록과를 두어 기록관리를 체계적으로 행하도록 하였다. 정부 업무의 효율성을 증가시키고 체계적으로 수행하기 위해서는 기록관리부서를 분립하는 것이 효과적이라고 여겼던 것이다. 문서과에서는 현용문서의 접수와 발송 및 기안을 담당하도록 하였으며, 기록과에서는 영구보존문서의 보존 및 편찬을 담당하도록 하였다. 이와 같이 대한제국은 갑오정권의 기록관리제도를 계승하였다.¹⁶⁾

1905년 러일전쟁에서 승리한 일본은 조선에 을사조약을 강요하여 외

16) 이영학, 「대한제국의 기록관리」, 『기록학연구』 19, 2009.

교권과 재정권을 빼앗고, 1906년에 통감부를 설치하면서 조선을 보호국으로 다스렸다. 일찍이 일본은 1894년 청일전쟁에서 승리한 후 대만을 식민지로 경영해가고 있었다. 대만의 식민지 운영 경험을 기반으로 하면서, 유럽 제국주의 국가의 식민정책을 벤치마킹하여 조선의 식민정책들을 만들어가고 있었다.

일본제국주의는 한국을 식민지로 지배하기 위해서 치밀한 연구와 조사를 수행해갔다. 1906년 이후 ‘재원조사’ ‘국유제실유재산조사’ ‘산업조사’ 등을 실시하였다.¹⁷⁾ 통감 이토 히로부미[伊藤博文]는 부동산법조사회(1906.7~1907.12)를 신설하여 조선의 부동산소유인식과 소유관행을 조사하게 하였다. 그를 바탕으로 조선에서 일본인의 토지소유를 인정하였다. 이어서 법전조사국(1908.1~1910.8)을 설치하여 부동산에 관한 관습조사뿐 아니라, 민사 및 관습에 대한 조사를 실시하였다.¹⁸⁾ 나아가 통감부는 대한제국의 기록관리기구가 지니고 있던 기록을 인수하여 조선의 사정을 파악하고, 그를 바탕으로 조선을 식민지화해가는 작업을 실시해갔다.

1910년 일본제국주의는 조선을 식민지로 병탄하였다. 1910년대는 통감부의 조사사업을 계승하여 조선총독부 취조국을 설치하여 대한제국 정부로부터 인수한 14만여 권의 고도서를 정리하고, 아울러 조선의 전통적 구관, 제도 관습 등을 조사, 편찬하는 작업을 시행하였다. 그 조사사업은 1938년까지 전개되었다.¹⁹⁾

일제는 식민통치를 효율적으로 하기 위한 기록관리제도를 구축하였다. 일제는 업무를 수행하면서 생산한 공문서를 대거 비밀기록 혹은 대외비로 책정하여 조선인이나 조선인 관료들의 접근을 제한하였다.

17) 이영학, 「통감부의 조사사업과 조선침탈」, 『역사문화연구』 39, 2011.

18) 이승일, 「일제의 관습조사와 전국적 관습의 확립과정연구-관습조사보고서의 편찬을 중심으로-」, 『대동문화연구』 67, 2009.

19) 박성진·이승일, 『조선총독부 공문서-일제시기 기록관리와 식민지배』, 역사비평사, 2007.

조선총독부의 기록관리는 식민통치를 효과적으로 하기 위한 것이었지, 행정의 투명성과 책임성을 제고하거나 우리의 기록문화유산을 보존하기 위한 것이 아니었다. 일제는 자신의 식민통치방법을 고도화하고, 당시의 식민통치의 목적을 실현하기 위하여 기록의 서술과 기록의 보존방법을 강구해갔다.

일제는 조선을 식민지로 경영해감으로써 일제의 이익을 적극적으로 관철해가는 입장에서 정책을 실시해갔다. 조선총독부는 한국인들의 삶이나 역사에 중대한 영향을 미친 정책들에 대한 기록을 거의 생산하지 않았을 뿐만 아니라, 생산한 기록들조차도 패전 직후 자신들의 범죄상을 은폐 왜곡하기 위하여 대부분 소각하였다. 하지만 여기저기에 부분적 분산적으로 남아있는 조선총독부 기록들은 총독부 권력 자체의 비대성, 폭력성, 수탈성 등을 증명할 수 있는 유일무이한 증거들이다.²⁰⁾

4. 한국 현대의 기록관리

1) 일제의 기록관리제도의 원용과 극복(1945~1969)

1945년 8월 15일 한국은 일본제국주의의 식민지로부터 해방되었다. 그러나 한국은 곧바로 자주적 민족국가를 수립하지 못하였다. 미국·소련 등 연합국이 일본을 패퇴시키고 한국은 그것에 기여하지 못하였기 때문에 권리를 주장하지 못하였다. 미국과 소련 등 열강은 한반도를 38도 경계로 남한과 북한으로 분단시켰고 미군정은 38도 이남의 남한을 통치하였다. 미군은 1948년 8월 15일까지 3년 동안 남한을 통치하였다. 미군이 남한을 통치한 국가기록물이 현재 어디에 있는 지 알 수가 없

20) 한국국가기록연구원, 『기록사료관리와 근대』, 진리탐구, 2005.

다. 한국의 국가기록원에도 통치기록물이 존재하지 않으며, 미국의 국립기록청(NARA)에도 존재하지 않는다. 미군이 3년 동안 한국을 통치하면서 기록을 생산하였지만, 현재는 그 기록이 어디에 있는지 알려지지 않고 있다. 이 기록을 통해서만 미군정의 통치의 실상을 파악할 수가 있을 것이다.

1948년에 남한에서는 대한민국 정부가 수립되었다. 비로소 한국인에 의해 국가가 통치되기 시작한 것이다. 그러나 국가를 건설하는 초기 단계에서는 국가기록관리를 체계화하는데 신경을 쓸 여유가 없었다. 한국 정부는 조선총독부의 기록관리제도를 그대로 답습하였다. 1949년에 「정부처무규정」을 만들고, 1950년에 「공문서규정」을 제정하여 정부 공문서의 서식, 작성방법, 유통 및 보존에 관한 사항을 규정하였으나, 이 규정은 조선총독부가 사용하였던 「조선총독부처무규정」과 큰 차이가 없었다. 새로운 정부가 탄생하였지만 정부의 기록관리제도는 조선총독부의 그것을 그대로 원용하는 수준에 머물러 있었던 것이다.

반면에 한국 육군은 고위 장교들이 미국 육군과 교육 훈련 및 군사교류를 하면서 미국 육군의 행정관리 기법을 도입하고자 하였다. 아울러 한국군의 인력과 조직이 확대되면서, 그를 효과적으로 통제하기 위한 행정관리기법과 기록관리제도를 필요로 하였다. 그리하여 1953년에 미국 육군의 「육군공문서규정」을 참고하여 독자적인 「육군공문서규정」을 제정했다.²¹⁾ 이 규정은 공문서의 서식체계와 구성요소들이 조선총독부의 공문서체계와 크게 달랐다. 한국 육군에서는 1955년에 「기록문서십진분류법」과 「기록문서분류정리법」을 제정하여 미국의 주제별 분류 및 부호화를 특징으로 하는 십진분류 원칙을 도입하였다.

그 후 대한민국 정부에서는 1950년대 중반부터 미국의 행정학을 도입하기 시작하였으며, 1959년에는 공무원의 능률 향상 및 사무처리의

21) 이상훈, 「한국정부 수립 이후 행정체계의 변동과 국가기록관리체제의 개편(1948~64년)」, 『기록학연구』 21, 2009, 179-185쪽.

개선을 위하여 행정사무개선책을 제시하였다. 주요 내용으로는 첫째 공문서에 한글을 전용하도록 하였으며, 둘째 공문서를 종서로부터 횡서로 작성하도록 하였으며, 셋째 일반 공문서를 개조식으로 작성하고 아라비아숫자를 사용하도록 하였다. 이러한 변화는 조선총독부의 문서작성 방법과는 크게 다른 것이었다.

1961년 군사쿠데타 이후 한국 군사정부는 미국의 행정관리 기법과 기록관리제도를 도입하여 한국 정부의 공공기록관리 방법을 체계화하고자 하였다. 1961년 6월에 행정관리연구위원회를 설치하여 행정의 효율화를 위한 연구작업에 착수하였다. 이 위원회는 공문서의 서식 간소화를 위하여 중앙관서에서 사용 중이던 모든 공문서를 수집·분류하여 문서를 표준화하는 방안을 마련하고자 하였다. 이를 바탕으로 군사정부는 문서행정을 쇄신하기 위해 『정부공문서규정』(1961), 『양식제정절차규정』(1962), 『정부공문서분류표』(1962), 『공문서보관·보존규정』(1963) 등을 제정하였다.²²⁾ 『정부공문서규정』(1961)은 문서제도의 통일성을 기하기 위해 제정하였으며, 『양식제정절차규정』은 양식이 임의적으로 남발되지 않도록 통제하기 위해 제정한 것이었다.

이 시기 한국정부는 조선총독부의 기록관리제도를 원용하다가, 1950년대 중반 이후부터 미국의 행정학과 기록관리제도를 수용하면서 전환해갔다.²³⁾

2) 정부기록보존소의 설립과 국가기록관리의 시작 (1969~1999)

1969년에 정부는 정부기구의 공공기록을 종합적으로 수집하여 보

22) 이승일, 「1960년대 초반 한국 국가기록관리체제의 수립과정과 제도적 특징」, 『한국기록관리학회지』 제7권 2호, 2007.

23) 이승일, 『기록의 역사』, 혜안, 2011.

존·활용할 목적으로 정부기록보존소를 설립하였다. 정부는 영구보존 대상 문서, 도면, 카드 등을 집중적으로 보존·관리하고자 하였다.

정부기록보존소는 소장 아래에 행정사무관을 과장으로 하는 3개의 과(제도관리과, 분류보존과, 기술지원과)를 두어 공공기록을 관리하였다. 처음으로 정부의 영구보존기록을 보존하려고 하였다는 점에 의의가 있었으나, 정부기록보존소가 정부기구 중에 큰 비중을 차지하고 있는 것이 아니었다. 소장은 공무원 직급 3급 중 퇴직하기 전에 잠시 머물다가 나가는 자리였기 때문에 공공기록을 효과적으로 이관받지 못하였다.

박정희 정권은 경제개발정책을 추구하면서 한국의 산업화를 유도하였으나, 정치적으로 강압통치를 유지해갔다. 특히 1972년에는 유신헌법을 공포하면서 독재정치를 실시하였다. 이 시기에 국가기록관리의 중요성이 크게 인지되지는 못하였다. 기록관리는 사무관리에 종속되어 있었으며, 사무관리에 필요한 만큼 행해졌다.

1980년대 이후 민주화운동이 전면화되면서 사회민주화가 크게 진전되었고, 반면에 자본주의가 고도로 발전해가는 양상을 띠게 되었다. 자본주의가 고도로 발달해가면서 정보의 축적과 활용이 중요하였고, 사회민주화가 진전되면서 국가기록 관리에 대한 관심이 높아졌다. 전두환 정권(1980~1987) 시기에는 1980년 “청와대 비서실 직제”를 개편하고, 비서실에 통치사료실을 설치하여 대통령기록을 정리하고 기록하도록 하였다. 대통령기록을 기록하고 관리하는 측면에서 일정한 진전이 있었으나, 전두환대통령도 퇴임할 때는 대통령기록을 폐기하거나 혹은 주요 자료를 모두 가지고 나갔다. “각종 말씀자료와 수석비서관 회의록, 수석들이 보관한 문서 등을 연희동 사저로 옮겼다”고 하는 신문기사 내용에 서도 지적하는 것처럼 대통령 기록물의 관리는 전혀 개선되지 않았다.

이 시기에는 국가기록물의 파기와 유기 현상이 빈번하게 발생하였다.²⁴⁾ 중요한 역사기록물이 제대로 관리되거나 보존되지 못하고 폐기

되는 일이 빈번하게 발생하였다. 예를 들면, 국가보위입법회의 회의록의 분실, 노태우 정부의 남북밀사교환 기록의 유출, IMF 구제금융 관련 기록의 파기 등 주요 역사기록물이 제대로 보존 관리되지 못하였다.²⁵⁾

3) 현대 기록관리의 확립과 발전(1999년 이후)

국민의 정부(1998~2003년)가 들어서면서 해방 이후 처음으로 야당으로 정권이 교체되었다. 이 과정에서 국가기록물의 파기 현상이 두드러졌다. 1997년 12월 대통령선거에서 야당 후보인 김대중이 대통령당선인이 된 후부터 1998년 2월말에 대통령으로 등장하기까지 국가안전기획부 등 국가 주요기관의 기록물 파기가 매우 심각하였다.

이에 학계와 정치계에서 역사기록물을 제대로 관리해야 한다는 요구가 커졌고, 국민의 정부에서 이 요구를 수렴하여 1999년 1월에 『공공기관의 기록물관리에 관한 법률』을 제정하였다. 이 법률이 제정됨으로서 공공기관의 기록물을 체계적으로 관리할 수 있는 발판을 마련하였다. 이 법률에서 기록관리의 목적을 “기록유산의 안전한 보존과 공공기관의 기록정보의 효율적 활용을 도모한다”²⁶⁾고 함으로써, 공공기관의 기록물을 잘 관리하는 것이 중요하며, 나아가 기록정보의 효율적 활용을 모색함을 명시하였다. 이제 기록관리는 행정사무의 효율화를 위한 도구로서가 아니라, 그 자체로서 가치를 지니는 독립적 행정행위가 된 것이다.²⁷⁾ 그리하여 이 법률에서 구체적으로 공공기관에서 생산한 모든 기록의 등록 의무, 중요 기록의 생산 의무, 기록 무단 폐기 등의 처벌, 기록관의 설립, 기록물관리 전문요원의 배치 등을 명시하였다.²⁸⁾

24) 관건홍, 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』, 역사비평사, 2003.

25) 이영학, 「한국근현대사와 국가기록물 관리」, 『기록학연구』 6, 2002.

26) 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」(1999) 제1조.

27) 서혜란, 「한국 공공기록관리정책의 연대기적 검토」, 『한국기록관리학회지』 제9권 2호, 2009, 195쪽.

법률이 생긴 이후에 구체적으로 나타난 변화는 다음과 같다. 먼저 국가의 기록관리를 총괄하는 정부기록보존소의 기구와 조직을 확대하여 공공기관의 기록관리를 통괄하고자 하였다. 아울러 공공기관에서 기록물분류기준표를 전면적으로 시행하여 기록관리를 체계적으로 하고자 하였다. 또한 자료관시스템을 구축하여 각급 기관의 공공기록을 제대로 관리하고자 하였다. 그러나 그 과정에서 시행착오를 겪기도 하였다.

국내 대학에 기록관리학과가 개설되어 외국의 기록학을 수용하면서, 한국 사정에 알맞은 기록관리 전문가를 교육·양성하게 되었다. 1999년에 목포대를 시작으로 2000년에 명지대, 충남대, 한남대, 경남대, 부산대, 2001년에 서울대, 한국외대에 기록관리학과가 개설되었으며, 2012년 현재 20개 대학원에 기록관리학과가 개설되어 기록물관리 전문요원을 교육·양성하고 있다.

2003년에 출범한 참여정부(2003~2008년)는 기록관리를 제대로 하는 것이 행정부의 혁신을 가져오는 것이라고 생각하였다. 한국 현대 기록관리의 체계 중에서 가장 큰 변화를 가져온 시기였다. 2004년에 기록학, 문헌정보학, 역사학 등 각 학계의 인사들과 정부 관료 등으로 기록관리혁신전문위원회를 구성하여 『국가기록관리혁신 로드맵』을 작성하여 공공기록관리의 혁신을 추진해갔다. 이 정책에서는 기록관리의 프로세스와 시스템의 정비, 기록관리의 기준과 표준의 제정, 법과 제도의 정비 등을 모색해갔다.²⁸⁾

참여정부 기록관리정책의 추진에서 중요한 특징은 거버넌스를 구현하고자 하였다는 점이다. 참여정부는 기록관리정책을 추진함에 있어 시민단체와 언론의 의견을 수렴하고, 기록학전문가를 초빙하여 기록관리혁신전문위원회를 가동하여 『국가기록관리혁신 로드맵』을 만들어 기록관리 개혁의 방향을 설정하였다. 아울러 국민의 알 권리를 확대하고

28) 광진홍, 「한국 국가기록관리체제 '혁신'의 성격」, 『기록학연구』 13, 2006, 7쪽.

29) 이영학, 「참여정부 기록관리정책의 특징」, 『기록학연구』 33, 2012.

국민과의 소통을 강화하고자 정보공개를 적극적으로 확대하고 비밀기록 혹은 30년이 넘는 기록의 ‘공개재분류’를 적극적으로 행하여 국민에게 기록을 공개하고자 하였다.

다음으로 공공기관의 기록물관리를 효율적으로 하기 위하여 기록물관리 전문요원을 배치하고 기록물관리기관을 설치하고자 하였다. 공공기관에 기록물관리 전문요원을 배치한 일은 기록의 생산과 관리를 체계화하고 전문화하는 첫걸음이었다. 기록물관리 전문요원들은 각 공공기관에서 자신의 활동영역을 구축하면서 기록관리를 철저히 하고 그를 바탕으로 정보공개도 원활히 할 수 있게 되었다. 아울러 기록물관리 전문요원이 효과적으로 활동할 수 있는 공간인 기록물관리기관이 설치되게 되면서 기록의 관리 및 보존 시설을 갖추게 되고, 기록의 관리가 체계화될 것이다.

끝으로 기록관리법령을 제정하거나 전면 개정하여 기록관리제도의 체계화를 도모하고자 하였다. 그리하여 1999년의 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」을 전부 개정하여 2007년에 「공공기록물관리에 관한 법률」을 만들었고, 「대통령기록물 관리에 관한 법률」을 제정하여 대통령 기록의 생산과 관리 및 이용을 효율적으로 행하고자 하였다. 그 점은 한국현대 기록관리의 역사에 큰 획을 긋는 작업이었다.

특히 이 시기에는 기록관리시스템과 기록관리 프로세스가 체계화되면서 전자기록관리시스템이 크게 확대되고 발전하였다. 기록관리시스템과 영구기록관리시스템이 체계화되었으며, 정부기록 중에 전자기록물이 차지하는 비중이 98.8%를 차지할 정도로 절대적이었다. 즉 전자정부 시대를 활짝 열어갔던 것이다.

김대중 정부(국민의 정부)와 노무현 정부(참여정부)에서 민주주의의 신장과 권력의 분립을 지향하였으며, 그에 따라 공공기록관리의 영역이 체계화되게 되었다.

5. 앞으로의 과제

20세기 한국사는 왜곡과 좌절의 과정을 겪고 치유와 정상의 길로 나아가는 역정이었다. 한국은 20세기 전반기에 일제의 식민지로부터 해방되어 정부를 건설하고, 피나는 노력으로 산업화와 민주화의 역사적 과제를 이룩한 나라였다. 그리하여 제3세계 국가들에게 하나의 전범을 제시하였지만, 아직도 분단이라는 질곡을 지닌 국가이다.

20세기 전반기 일본제국주의의 기록관리는 식민지배를 효율적으로 하기 위한 비정상적 기록관리였다. 해방이 된 후 설립된 한국 정부는 일정 기간 동안 일본제국주의의 기록관리제도를 차용하여 운영해왔다. 그러나 1950년대 중반 이후 한국군이 미군의 기록관리제도를 원용하였고, 그 후 한국정부도 미국의 기록관리제도를 수용하여 기록관리제도를 구축해왔다. 아울러 1969년에는 정부기록보존소를 설립하여 정부의 공공기록을 제대로 관리하고자 하였다.

그러나 정부의 기록관리는 제대로 행해지지 못하였다. 기록관리는 사무관리를 효율적으로 하기 위한 방편이었고, 국가의 중요기록은 폐기되거나 개인적으로 가져나가는 것이 일상사였다. 대표적인 예로 대통령기록은 임기말에 폐기되거나 대통령 본인이 가지고 나가는 것이 상례였고, 국무회의 회의록 등 국가의 중요기록은 간략히 기록되는 등 제대로 기록하지 않는 것이 관례였다.

이러한 관례는 1999년 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」의 제정과 2005년 「국가기록관리혁신 로드맵」의 확정과 추진에 의해 크게 개선되었다. 특히 후자의 정책에 의해 「공공기록물관리에 관한 법률」, 「대통령기록관리에 관한 법률」 제정, 기록물관리 전문요원의 배치, 기록관리 표준의 제정, 기록관리시스템의 정비 등을 이루었으며, 이 정책에 의해 한국의 공공기록관리는 왜곡된 관례로부터 정상적 궤도에 올라서

게 되었다.

앞으로 한국의 기록관리가 나아가야 할 방향은 다음과 같다. 첫째 기록관리시스템을 계속 업그레이드시키고 보정해야 할 것이다. 현재 공공기록의 99%가 전자기록으로 관리되는 상태에서 기록관에서 이관받아 기록관리시스템으로 효과적으로 정리하여 관료·연구자·국민에게 콘텐츠를 잘 제공하는 일이 중요하다.

둘째, 한국의 기록관리는 공공기록의 관리부터 민간영역의 기록관리로 확장되어 가야 한다. 1999년 기록관리법률 제정 이후부터 지금까지 공공기관의 기록관리가 정상화되고 제도화되었는데, 앞으로는 기업·종교단체·대학·병원·시민단체 등 민간영역의 기록관리가 제대로 이루어져야 할 것이다. 즉 민간분야의 ‘작은 아카이브’들이 많이 만들어지고, 그러한 아카이브들이 연결되면서 국민들에게 통합적 정보가 제공될 때 한국 사회는 한 단계 진전될 것이다.³⁰⁾

셋째 한국 기록관리 정책의 추진은 거버넌스가 구현되어야 할 것이다. 국가기록원 등 정부가 정책을 독점적으로 추진하는 것이 아니라 기록관리에 이해관계를 가진 주체들이 같이 토론하고 논쟁하면서 추진해가야 할 것이다. 정부는 물론 학계, 시민단체, 기업 등이 서로 협력하여 추진해가야만 할 것이다.³¹⁾ 그래야 한국의 역사와 문화에 어울리는 기록관리 형태가 구축되어 갈 것이다.

넷째 공동체 아카이브(Community Archives)를 적극적으로 구현해가야 할 것이다.³²⁾ 지금까지 아카이브에서는 지배자·권력을 가진 사람의 기

30) 광건홍, 「자율과 분권, 연대를 기반으로 한 국가기록관리 체제 구상」, 『기록학연구』 22, 2009.

31) 설문원, 「로컬리티 기록화를 위한 참여형 아카이브 구축에 관한 연구」, 『기록학연구』 32, 2012.

32) 설문원, 「디지털 환경에서의 로컬리티 기록화 방법론 연구」, 『한국기록관리학회지』 제11권, 제1호, 2011 ; 김익한, 「마을아카이빙 시론」, 『기록학연구』 26, 2010 ; 이영남, 「마을아르페(Community Archpe) 시론」, 『기록학연구』 18, 2008.

록을 중심으로 보존·관리하였는데, 민주사회에서는 대중들의 삶에 대한 기록을 관리해야 할 것이다. 피지배자·소수자·민중들은 그들의 기록을 남길 수 없었다. 이제 민주사회에서는 기록을 남길 수 없었던 계층들의 기록을 수집하고 기록함으로써 그들의 목소리를 듣고 역사 속에서 그들의 자리를 위치지워 주어야 할 것이다.³³⁾ 또한 마을, 단체 등의 공동체의 정체성을 확인하고 그들 삶의 의미를 느낄 수 있는 공동체 아카이브(Community Archives)를 구축해야 할 것이다.

33) 이영남, 「공동체아카이브, 몇 가지 단상」, 『기록학연구』 31, 2012 ; 광건홍, 「일상아카이브로의 패러다임 전환을 위한 소론」, 『기록학연구』 29, 2011.

ABSTRACT

Historical Observation and the Characteristics of the Records and Archives Management in Korea

Lee, Young-Hak

This paper introduces the characteristics of the records and archives management of Korea from Joseon dynasty to now. This paper also explains historical background of making the records and archives management in Joseon dynasty. This paper introduces the process of establishment of modern records management system by adopting records management system and public administration of USA after liberation in 1945.

The Joseon bureaucrats established systematic methodologies for managing and arranging the records. Joseon dynasty managed its records systematically since it was a bureaucratic regime. It is also noticeable that the famous Joseonwangjosilrok(Annals of Joseon dynasty) came out of the power struggles for the control of the national affairs between the king and the nobility during the time of establishment of the dynasty. Another noticeable feature of the records tradition in Joseon dynasty was that the nobility recorded their experience and allowed future generations use and refer their experiences and examples when they performed similar business. The records of Joseon period are the historical records which recorded contemporary incidents and the compilers expected the future historians evaluate the incidents they recorded.

In 1894, the reformation policy of Gaboh governments changed society into modernity. The policy of Gaboh governments prescribed archive management process through ‘Regulation(命令頒布式)’. They revised the form of official documents entirely. They changed a name of an era from Chinese to unique style of Korean, and changed original Chinese into Korean or Korean–Chinese together. Also, instead of a blank sheet of paper they used printed paper to print the name of each office.

Korea was liberated from Japanese Imperialism in 1945 and the government of Republic of Korea was established in 1948. In 1950s Republic of Korea used the records management system of the Government–General of Joseon without any alteration. In the late of 1950’s Republic of Korea constructed the new records management system by adopting records management system and public administration of USA. However, understanding of records management was scarce, so records and archives management was not accomplished. Consequently, many important records like presidential archives were deserted or destroyed.

A period that made the biggest difference on National Records Management System was from 1999 when <The Law on Records Management in Public Institution> was enacted. Especially, it was the period of President Roh’s five–year tenure called Participation Government (2003–2008). The first distinctive characteristic of Participation Government’s records management is that it implemented governance actively. Another remarkable feature is a nomination of records management specialists at public institutions. The Participation Government also legislated <The Law on Public Records Management> (completely revised) <The Law on Presidential Records Management>. It led to a beginning of developing records management in Republic of Korea.

Key Words: Memory of World, Joseonwangjosilrok(Annals of Joseon dynasty), Uigwe, Gaboh Government, Government Archives and Records Service, The Road Map of National Records Management Innovation