

# 국가기록원과 권역별 기록관의 역할 재정립\*

## Reestablishing the Roles of the National Archives of Korea and the Branch Archives

송 정 숙 (Jung-Sook Song)\*\*

### 목 차

1. 서 론	3.1 권역별 기록관의 현황
2. 국가기록원의 현단계 점검과 역할 재정립	3.2 권역별 기록관의 정체성 확립
2.1 국가기록의 통합관리	3.3 권역별 기록관의 명칭 수정
2.2 지방기록물관리기관의 설치 지원	3.4 권역별 기록관의 기형적인 구조 개선
2.3 공공기관 기록물 관리의 지도·감독	3.5 권역별 기록관의 발전을 위한 제언: 부산기록관을 중심으로
2.4 국가기록원의 미션과 비전 재정립	4. 결 론
2.5 국가기록원 본원 독립 건물 확보	
3. 권역별 기록관의 현황과 역할 재정립	

### <초 록>

이 연구에서는 국가기록원과 권역별 기록관의 현단계를 점검하고 발전 방향을 제시하기 위해 국가기록원 에 대한 5개의 연구문제와 권역별 기록관에 대한 3개의 연구문제를 중심으로 논의를 진행하였다. 국가기록원 에 대해서는 1) 국가기록원은 대한민국의 기록관리자인가? 2) 국가기록원은 지방기록물관리기관 설치를 지원하고 있는가? 3) 국가기록원은 모든 공공기관의 기록물관리를 지도·감독하고 있는가? 4) 국가기록원의 존재 이유는 무엇이며, 비전은 적절한가? 5) 국가기록원은 단순한 행정부처인가? 라는 연구문제를 점검하고, 권역별 기록관에 대해서는 1) 권역별 기록관은 영구기록물관리기관인가? 2) <서울기록관>, <부산기록관>, <대전기록관>이라는 명칭은 적절한가? 3) 권역별 기록관은 단순 문서고인가? 라는 연구문제를 점검함으로써 국가기록원과 권역별 기록관의 역할 재정립을 위한 방안을 제안하였다.

주제어: 국가기록원, 권역별 기록관, 역할 재정립, 서울기록관, 부산기록관, 대전기록관

### <ABSTRACT>

This study explores the present state of the National Archives of Korea (NAK) and the branch archives and proposes development programs to reestablish their roles. With regard to the NAK, I discussed five issues, and for the branch archives, I discussed three. The issues on NAK are as follows: 1) Is NAK the nation's record keeper?; 2) Does NAK promote the establishment of local archives?; 3) Does NAK supervise and oversee the records management of all public institutions?; 4) What is the raison d'être and the vision of NAK?; and 5) Does NAK perform a simple administrative service? Meanwhile, the issues on the branch archives are as follows: 1) Is the branch archives a permanent records management institution?; 2) Are the names of the branch archives appropriate?; and 3) Are the branch archives simple document warehouses?

Keywords: National Archives of Korea, branch archives, reestablishing roles, National Archives of Korea Busan Archives, Seoul archives, Daejeon archives, local archives

\* 이 논문은 2017년 4월 14일 국가기록원 부산기록관에서 개최된 <부산·영남권 기록관리 학술회의>에서 발표한 "국가기록원과 부산기록관의 역할 재정립"을 수정·보완하였음.

이 논문은 2015년도 부산대학교 인문사회연구기금의 지원을 받아 연구되었음.

\*\* 부산대학교 사회과학대학 문헌정보학과 교수(songjs@pusan.ac.kr)

■ 접수일: 2017년 11월 2일 ■ 최초심사일: 2017년 11월 13일 ■ 게재확정일: 2017년 11월 22일

■ 한국기록관리학회지 17(4), 155-175, 2017. <<http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2017.17.4.155>>

## 1. 서론

대한민국 정부수립 이후 국가기록 관리를 위한 독립적인 정부기관으로는 1969년 8월 23일 총무처 소속으로 '정부기록보존소'가 설립되어 정부의 영구보존대상 문서, 도면, 카드 등의 집중 보존관리가 시작되었다. 서울에 밀집된 기록 유산을 후방에 분산 보존하기 위한 '기록유산 후방 소산(疏散) 계획'의 일환으로 1984년 11월에 정부기록보존소 부산지소가 개소되었으며, 1998년 7월 22일 정부대전청사로 정부기록보존소 본소를 이전하여 전산장비, 시청각기록물 보존서고를 확보하였다. 정부기록보존소는 행정자치부 조직개편에 따라 총무처에서 행정자치부로 소속이 변경되었다. 1999년 1월 29일 국가 전반의 기록들을 체계적으로 관리할 수 있는 기본법인 '공공기관의 기록물관리법(약칭: 기록물관리법)'이 제정되었으며, 이는 2006년에 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 '공공기록물 관리에 관한 법률(약칭: 공공기록물법)'로 전면 개정되었다.

정부기록보존소가 2004년 5월에는 '국가기록원'으로 명칭이 변경되었고, 2007년 12월에는 경기도 성남시에 나라기록관, 세종시에 대통령기록관이 개관되었다. 2013년 9월에 대전기록관이 개관된 이후 2015년 1월에 권역별 통합기록관리 체계, 즉 서울기록관(수도·강원권), 부산기록관(영남권), 대전기록관(충청·호남·제주권)으로 전환되었다(<http://www.archives.go.kr/next/organ/historyOfRecodeCenter.do>). 이처럼 한국의 기록관리 체계와 조직은 1999년 공공기록물법 제정 이후 괄목할 발전을 이루었다.

이 연구에서 필자는 정부기록보존소 출범 이후 50년, 기록물관리법 제정 이후 20년이 다 되어 가는 2017년, 국가기록원과 권역별 기록관의 새로운 도약을 위해 현 단계를 점검하고, 새로운 발전 방향을 탐색하고자 한다. 왜냐하면 국가기록원이 공공기록물법에 명시된 기본적인 책임과 의무를 많은 부분 방기하고 있으며, 관리하고 있는 기록의 범위가 대한민국 국가기관의 기록을 포괄하고 있지 못하기 때문이다.

이 연구에서는 연구의 범위를 국가기록원 본원과 권역별 기록관으로 한정하여 국가기록원 본원과 권역별 기록관의 입무와 역할에 대한 원론적인 문제에 접근하여 논의를 진행할 것이다. 이를 위해 국가기록원 본원에 대한 5개의 연구문제와 권역별 기록관에 대한 3개의 연구문제를 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

국가기록원 본원에 대한 5개의 연구문제는 다음과 같다. 1) 국가기록원은 대한민국의 기록관리자인가? 2) 국가기록원은 지방기록물관리기관 설치를 지원하고 있는가? 3) 국가기록원은 모든 공공기관의 기록물관리를 지도·감독하고 있는가? 4) 국가기록원의 존재 이유는 무엇이며, 비전은 적절한가? 5) 국가기록원은 단순한 행정부처인가?

권역별 기록관에 대한 3개의 연구문제는 다음과 같다. 1) 권역별 기록관은 영구기록물관리기관인가? 아니면 전문보존시설인가? 2) <부산기록관>, <서울기록관>, <대전기록관>이라는 명칭은 적절한가? 3) 권역별 기록관은 단순 문서고인가?

이러한 연구문제를 점검함으로써 국가기록원과 권역별 기록관의 역할 재정립을 위한 방안을 제안하고자 한다.

## 2. 국가기록원의 현단계 점검과 역할 재정립

### 2.1 국가기록의 통합관리

국가기록원은 대한민국의 기록관리자인가? 현재의 <행정안전부 국가기록원>으로서는 행정, 입법, 사법으로 삼권분립 된 대한민국의 모든 국가기관의 기록물을 영구보존, 관리할 수 없는 태생적 한계를 지니고 있다.

미국의 국가기록관리청(The National Archives and Records Administration, NARA)은 미국의 기록관리자(the nation's record keeper) (<https://www.archives.gov/about>)임을 천명하고 있으나, 대한민국 국가기록원은 대한민국 행정안전부 소속기관으로 대한민국 행정부의 기록관리자이지, 대한민국의 기록관리자는 아니다.

공공기록물법 제10조(헌법기관기록물관리기관)에, “국회, 대법원, 헌법재판소 및 중앙선거관리위원회는 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 영구기록물관리기관을 설치·운영할 수 있다.”라고 하여 국회, 대법원, 헌법재판소 및 중앙선거관리위원회의 기록은 별도 관리할 수 있음을 천명하고 있다.

국가기록원이 명실상부한 대한민국의 국가 기록 관리자로서 거듭나기 위해서는 현재 헌법기관 기록물관리기관인 국회, 대법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 기록관이 국가기록원의 관리대

상으로 편입되어야 할 것이다. 전 세계적으로도 내셔널 아카이브가 행정부 기록만을 관리하는 사례가 거의 없다(이승일, 2014, p. 43).

이것이 가능하려면 국가기록원은 행정, 입법, 사법 어디에도 속하지 않은 국가기구로 독립하여야 한다(설문원, 2017, p. 15). 그런 후에야 국가기록원은 명실상부한 대한민국의 기록관리자로서 우리나라 모든 국가기관의 기록관리를 통해 행정의 투명성과 설명책임성을 높일 수 있고, 한층 발전적인 대국민 기록서비스가 이루어질 수 있을 것이다.

국가기록원은 행정안전부 소속 국가기록원에 안주할 것이 아니라<sup>1)</sup> 행정, 입법, 사법 어디에도 속하지 않은 독립적인 국가기록원(청)으로서의 위상 제고를 위한 장기적이고 미래지향적 계획을 수립할 필요가 있다.

국가기록원이 헌법기관 기록물관리기관에 대해서 지도력을 발휘하기 위해서는 국무총리 소속의 국가기록관리위원회가 공공기록물법 제15조 제1항의 “기록물관리에 관한 기본정책의 수립”, 제3항의 “영구기록물관리기관 간의 협력 및 협조 사항” 등의 기능을 수행하기 위해서도 필요한 일이다. 이를 위해서는 국가기록관리위원회가 명실상부하게 현재 공공기록물법에 명시된 기능을 제대로 수행하는 일이 우선이라고 본다. 심의기구이기 때문에 한계가 있다면 장차 의결기관으로 격상하여야 할 일이다. 우선 국가 기록관리위원회의 위원 구성과 심의 결과의 공개 등을 시작으로 국가기록원이 국가기록 전반

1) 국가기록원의 기구 개편에 대해서는 박건홍, 김성수, 김유승, 박찬우, 설문원, 심성보, 안병우, 오항녕, 이경용, 이상민, 이승일, 이영학, 이철우, 조영삼, 최재희, 홍일표 등에 의해 2003년부터 2017년까지 많은 논의가 있었으며, 이는 <조민지, 이영남 (2017). 민주주의 관점으로 본 국가기록관리체계 평가와 전망. 기록학연구, 53, pp. 21-31>에 요약, 정리되어 있으므로 참조하기 바람.

에 대한 기록물관리를 지도·감독할 수 있도록 정책을 수립하고 이를 실행에 옮길 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 2.2 지방기록물관리기관의 설치 지원

국가기록원은 지방기록물관리기관 설치를 지원하고 있는가? 공공기록물법은 “국가기록원은 기록물관리를 총괄·조정하여야 한다”(제9조)고 규정하고 있으며, 동법 제11조에서는 “특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사는 … 영구기록물관리기관을 설치·운영하여야 한다.”고 규정하였다. 또한 동법 제11조 제6항에서는 “국가는 지방기록물관리기관의 설치·운영에 필요한 경비의 일부를 예산의 범위에서 보조할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

국가기록원은 개정된 법에 따라 광역자치단체에 2006년 말까지 기록물관리전문요원을 배치하고, 2007년 말까지 지방기록물관리기관 설치·운영계획을 수립할 것을 지시하였다(지수결, 2009, p. 149). 그 이후에는 국가기록원의 노력도 지방자치단체의 노력도 오랜 기간 보이지 않다가 최근 서울과 경남을 중심으로 지방기록물관리기관 설치를 준비하고 있다.

국가기록원은 국가기관과 지방자치단체의 기록물관리를 총괄·조정해야 할 책임과 의무를 지니고 있다. 지방자치단체가 영구기록물관리기관인 지방기록물관리기관을 설치하지 않음은 명백한 실정법 위반임에도 불구하고 국가기록원은 설치하든지 말든지 수수방관하고 있었다. 공공기록물법 제11조 제6항에 명시된 대로 국가기록원은 지방자치단체가 지방기록물관리기관을

설치하도록 경비를 지원하며 독려한 일이 있는가? 공공기록물법에서는 지방자치에 부응하여 분권적 지방기록물 관리체계가 확립(국가기록원 2009, p. 86)될 수 있도록 법제화하고 있지만 현실은 아직 많이 미치지 못하고 있다.

서울시가 공공기록물법에 명시된 지방기록물관리기관 설치 의무를 이행하기 위해 2016년 5월 20일에 거행한 서울기록원 기공식(아주경제, 2016.5.23)에 국가기록원장을 비롯한 국가기록원 관계자들은 보이지 않았다. 17개 시, 도 가운데 처음으로 지방기록물관리기관을 신설하는 서울시의 공공기록물법 이행을 축하하고 격려해야 할 국가기록원이 이 상황을 외면하는 것은 지방기록물관리기관 설립을 격려하고 지원해야 할 국가기록원의 바람직한 자세와는 거리가 있다고 생각된다.

국가기록원은 중앙정부의 기록관리뿐만 아니라 지방정부의 기록관리에 대해서도 지도, 감독할 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 지방기록물관리기관 설립은 지방자치단체의 소관사항이라고 무관심한 것은 국가의 기록관리를 총괄하여야 할 책임에 대한 방기이다.

영국의 국가기록원(The National Archives, TNA)은 지방정부와 비정부조직의 기록관을 포함하여 영국 전체의 기록관과 기록전문직에 대하여 지도·감독하고 지도력을 발휘하고 있다(<http://www.nationalarchives.gov.uk/>). 우리나라가 영국과는 상황이 다르다고 하더라도 국가기록원은 법률에 명기된 지방정부의 기록관리에 대해서 소극적으로 임해서는 안 된다. 국가기록원은 지방기록물관리기관 설립을 적극적으로 지원하고 장려하여, 중앙정부의 기억뿐 아니라 지방정부의 기억도 온전히 간직될

수 있도록 지방정부의 기록관리에 대해서도 지도·감독하여야 할 책임과 의무가 있음을 명심하여야 할 것이다.

### 2.3 공공기관 기록물 관리의 지도·감독

국가기록원은 모든 공공기관의 기록물관리를 지도·감독하고 있는가? 공공기록물법 제1조에 의하면, 이 법은 “공공기관의 투명하고 책임 있는 행정 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여” 제정되었으며, 제3조의 정의를 보면 “공공기관”이란 국가기관, 지방자치단체, 그밖에 대통령령으로 정하는 기관을 말한다. 공공기록물법 시행령 제3조, 공공기관의 범위에서 “대통령령으로 정하는 기관”이란 ... 1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 기관, 2. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단을 말한다.

‘2017년 정부산하공공기관 기록물관리지침’에 의하면, 2017년 기준으로 전체 공공기관의 현황은 다음과 같다. 제3조 제1호에 해당되는 기관으로는 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조에 따른

321개 기관이 있고, 제3조 제2호에 해당되는 기관으로는 지방공사·공단으로 서울메트로, 부산관광공사 등 143개 기관이 있고, 제3조 제3호에 해당되는 기관으로는 특수법인으로 한국방송공사, 한국은행 등의 135개 기관이 있다.

이처럼 공공기관 가운데 국가기관과 지방자치단체를 제외한 ‘그밖에 대통령령으로 정하는 기관’에는 599개 기관이 있다. 이 가운데 일부를 국가기록원은 ‘직접관리기관’으로 지정하여 기록물관리를 감독하고 있다.

직접관리기관의 의무는 1) 국가기록원에 단위과제별 보존기간을 협의(시행령 제25조, 시행규칙 제17조)하고, 2) 국가기록원에 기록물 생산 현황을 통보(시행령 제42조, 시행규칙 제27조)하는 것이다.

국가기록원의 직접관리기관 지정현황을 보면, <표 1>과 같다.

<표 1>에서 보듯이 국가기록원이 기록물관리를 감독하고 있는 직접관리기관은 2007년에 지정된 16개, 2009년에 지정된 10개, 2012년에 지정된 14개 공공기관으로 모두 40개 기관이며, 2013년부터는 더 이상 지정하지 않았다. 직

<표 1> 국가기록원 직접관리기관 지정 현황

지정연도	기관수	기관명
2007년	16	한국농수산식품유통공사, 대한무역투자진흥공사, 대한석탄공사, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국농어촌공사, 한국도로공사, 한국방송공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국은행, 한국전력공사, 한국조폐공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 한국투자공사
2009년	10	국민건강보험공단, 국민체육진흥공단, 예금보험공사, 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국마사회, 한국수출입은행, 한국자산관리공사, 한국지역난방공사
2012년	14	국립공원관리공단, 국민연금공단, 국토연구원, 대한적십자사, 한국국토정보공사, 중소기업진흥공단, 한국개발연구원(KDI), 한국과학기술원(KAIST), 한국국제협력단(KOICA), 한국산업단지공단, 한국연구재단, 한국원자력연구원, 한국정보화진흥원, 한국항공우주연구원
계	40	

접관리기관으로 지정된 40개 기관을 유형별로 구분하면 <표 2>와 같다.

<표 2>에서 보듯이, 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관 가운데 국가기록원이 지정한 직접관리기관의 구분과 종류를 보면, 공기업은 30개 기관 가운데 15개 기관으로 50%, 준정부기관은 89개 기관 가운데 15개 기관으로 16.9%, 기타공공기관은 202개 기관 가운데 8개 기관으로 4%, 지방공사·공단은 143개 기관 가운데 직접관리기관으로 지정된 기관은 하나도 없으며, 특수법인은 135개 기관 가운데 한국방송공사와 한국은행의 2개 기관으로 1.5%에 불과하다.<sup>2)</sup> 전체적으로 보면, 공공기관 가운데 국가기관과 지방자치단체를 제외한 599개 공공기관 가운데 40개 기관(6.7%)만 국가기록원이 직접관리기관

으로 지정하여 이 40개 기관으로부터만 단위과 제별 보존기간을 협의하고, 기록물 생산현황을 통보받고 있을 뿐이다. 이밖에 93%가 넘는 559개 공공기관의 기록물 관리에 대해서는 국가기록원이 수수방관하고 있다. 국가기록원은 이들 기관에 대해서도 기록물 관리를 지도·감독할 의무가 있으니 법에 명기된 지도력을 하루빨리 발휘해야 할 것이다.

개인의 이익이 아니라 공적인 이익을 목적으로 하는 공공기관은 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관(출전: 국가기록원, 2017년도 정부산하공공기관 기록물관리 지침, <http://www.archives.go.kr/next/data/guidelines.do>)이므로 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 대국

<표 2> 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관 가운데 국가기록원 지정 직접관리기관의 구분과 종류

기관구분	구분(지정기관/전체기관)	기관명	
제3조 제1호 기관 (30/321) 11.8%	공기업 (15/30) 50%	시장형(7/14) 50%	한국가스공사, 한국공항공사, 한국광물자원공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 인천국제공항공사
		준시장형(8/16) 50%	한국관광공사, 한국도로공사, 한국마사회, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 대한석탄공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사
	준정부기관 (15/89) 16.9%	기금관리형(5/16) 31.3%	국민연금공단, 국민체육진흥공단, 중소기업진흥공단, 예금보험공사, 한국자산관리공사
		위탁집행형(10/73) 13.7%	국민건강보험공단, 국립공원관리공단, 대한무역투자진흥공사, 한국국토정보공사, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국산업단지공단, 한국연구재단, 한국국제협력단(KOICA), 한국정보화진흥원
	기타공공기관(8/202) 4%	한국개발연구원(KDI), 한국과학기술원(KAIST), 국토연구원, 한국수출입은행, 한국투자공사, 한국원자력연구원, 대한적십자사, 한국항공우주연구원	
제3조 제2호 기관	지방공사·공단(0/143) 0%		
제3조 제3호 기관	특수법인(2/135) 1.5%	한국방송공사, 한국은행	
계	(40/599) 6.7%		

2) 135개의 특수법인은 중앙정부산하의 18개 기관과 지방자치단체 산하의 117개 기관으로 구분된다. 이 가운데 직접관리기관으로 지정된 기관은 중앙정부산하의 한국방송공사, 한국은행의 두 기관뿐이다.

민서비스 증진에 기여하기 위해서(공공기관의 운영에 관한 법률, 제1조) 업무처리 행위의 증거인 기록물은 체계적으로 수집, 조직, 보존, 이용되어야 한다.

공공기관은 기관 예산의 전부 혹은 일부에 국민의 세금이 투입되어 운영되는 기관이다. 따라서 이들 공공기관이 공익을 위하여 정당하게 의사결정이 이루어지고 책임성 있고, 투명하게 운영되는지 그 업무처리과정을 설명할 증거로서 기록이 수집·보존되고 이용될 수 있어야 한다. 그럼에도 국가기록원은 이들 공공기관의 기록관리에 대한 지도·감독을 6.7%에 해당하는 40개 기관만 하고 있고, 93.3%에 해당하는 559개의 기관에 대해서는 관심 밖이다. 이는 국가기록원이 공공기관의 기록물관리를 지도·감독해야 할 책임에 대한 매우 심각한 직무 유기이다.

국가기관과 지방자치단체를 제외한 공공기관의 기록관 설치와 기록물관리전문요원 배치 현황을 보면 <표 3>과 같다.

599개 공공기관 가운데 기록관 설치대상은 435개 기관이지만, 이 가운데 23.2%에 불과한 101개 기관만 기록관이 설치되었고, 76.8%에 해당하는 334개 기관은 기록관도 설치되어 있지 않다. 기록물관리 전문요원 배치 현황을 보면, 전체 599개 공공기관 가운데 27.5%인 165개

공공기관만 배치되어 있고, 72.5%에 해당하는 434개 기관은 기록물관리 전문요원도 배치되어 있지 않다. 공공기관 가운데 국가기관과 지방자치단체를 제외한 공공기관의 약 3/4 가량이 기록관의 사각지대에 놓여 있다. 상황이 이러함에도 국가기록원은 직접관리기관 지정을 확대하는 노력을 보이지 않고 있으니, 안타까운 현실이 아닐 수 없다.

국가기록원은 주요 업무의 하나로 “공공기관의 기록물관리 지도·지원·확인·점검·교육 및 평가”를 들고 있다(<http://www.archives.go.kr/next/organ/mainBusiness.do>). 그런데 국가기관과 지방자치단체를 제외한 599개 공공기관의 6.7%에 해당하는 40개 기관만 직접관리기관으로 지정해 기록물 생산현황을 보고받고 있다. 공공기관의 거의 3/4에 해당하는 기관들은 기록관이 설치되어 있지 않고, 기록물관리전문요원도 배치되어 있지 않아 기록관을 할 수 있는 토대도 마련되어 있지 않은 매우 심각한 상황이다. 국가기록원은 법에 명시된 “공공기관의 기록물관리 지도·지원·확인·점검·교육 및 평가” 업무를 6.7%만 수행하고 있으니, 업무의 수준 고하를 떠나서 업무 수행여부를 평가한다면 100점 만점에 7점 수준이다. 3/4에 해당하는 대부분의 공공기관은 기록관이 설치되어 있지 않고, 기록관리 전문요원도 배치되어 있지 않다.

<표 3> 국가기관과 지방자치단체를 제외한 공공기관의 기록관 설치와 기록물전문요원 배치현황

구분	합계		1호 (기획재정부 고시 기관)				2호 (지방공사·공단)		3호 (특수법인)					
			소계		공기업	준정부	기타							
기관 수	599		321		30	89	202	143		135				
기록관 설치 대상 기관(설치기관)	435	(101)	258	(81)	30	(23)	84	(34)	144	(24)	115	(17)	62	(3)
전문요원 배치 기관	165		132		27	50	55	21		12				

국가기록원은 법에 명기된 의무도 이행하지 않고 있으며, 이를 이행하기 위한 계획도 없으니 난감한 일이다. 국가기록원은 앞으로 직접관리 기관을 연차적으로 확대하고, 기록관 설치와 기록관리전문요원 배치 권장 등 공공기관의 기록물 관리에 대한 지도·감독을 강화하기 위해 장단기 계획을 수립하고 단계적으로 실행에 옮겨야 할 것이다. 이를 통해 국가기록원은 법에 명시된 지도력을 실행하여 공공기관 운영의 투명성 제고와 설명 책임성 강화가 구현되도록 하여야 할 것이다.

## 2.4 국가기록원의 미션과 비전 재정립

### 2.4.1 미션 재정립

국가기록원의 존재이유는 무엇인가? 국가기록원 홈페이지의 메인화면(국가기록원, <http://www.archives.go.kr/next/viewMain.do>)에 <그림 1>에서 보듯이, 국가기록원을 ‘정보가 모이는 곳, 역사가 숨쉬는 곳, 미래가 보이는 곳’으로 정의하고 있다. 정보가 모이고, 역사가 숨쉬고, 미래가 보이는 곳이 어떤 기관인지 떠올리기가 쉽지 않다. 그 아래에 “국가기록원은 미래의 역사적 자산인 기록을 후대에 남기기 위해 국가기록관리 정책을 총괄하고, 주요 국가 기록물을 수집 및 보존관리하는 대한민국 기록관리의 중추기관입니다.”라고 한다.



<그림 1> 국가기록원

국가기록원이 기록을 수집 및 보존관리하는

이유를 “역사적 자산인 기록을 후대에 남기기 위해서”라고 말하고 있다. 국가기록원이 기록물을 수집하고 보존관리하는 이유가 오직 기록을 후대에 남기기 위해서인가?

국가기록원은 홈페이지 메인화면에서 기관의 역할을 <그림 2>로 나타내고 있다. “국가기록원은 기록물을 국민에게 쉽고 편리하게 돌려주기 위하여 다양한 기록문화서비스를 제공하고 있습니다.”라고 말하며, 서비스의 내용으로 “기록물 검색, 견학전시, 기록정보 콘텐츠, 온라인 원문제공, 공모전”의 다섯 가지를 들고 있다.



<그림 2> 국가기록원의 역할

이처럼 대국민 기록 서비스를 하는 목적이 단지 “기록물을 국민에게 쉽고 편리하게 돌려주기” 위해서인가? 그렇다면 쉽고 편리하게 돌려준다는 것은 무슨 의미인가? 또한 왜 기록을 국민에게 돌려주는가? 이처럼 국가기록원이 제시하고 있는 기록서비스의 목적이 무엇인지 명료하지 않고 애매모호할 뿐이다. 그리고 ‘기록문화서비스’라는 용어도 생경하다. 기록서비스와 기록문화서비스는 어떻게 다른지도 궁금하다.

이렇게 국가기록원 홈페이지의 메인화면에서 드러나는 국가기록원의 정체성이 모호한 것은 국가기록원의 존재이유인 미션이 명료하지 않기 때문이라고 보아진다. 국가기록원의 미션은 ‘국가기록원은 왜 존재하는가?’, ‘국가기록원

은 누구를 위해 존재하는가?', '국가기록원은 무엇을 제공하기 위해 존재하는가?'라는 본질적인 질문에 대한 답이다(서재교, 2009 참조). 국가기록원은 기록물관리를 총괄·조정하는 중앙기록물관리기관으로서 미션을 재정립하여 정체성을 확립하여야 한다.

우리의 국가기록원과 비교해 보기 위해 미국과 호주 국가기록원의 미션, 즉 존재이유를 살펴보면, 미국 국가기록관리청(National Archives and Records Administration, NARA)은 “높은 가치를 지닌 정부기록을 시민이 이용함으로써 정부의 개방성을 높이고, 시민의 참여를 증진하며, 미국의 민주주의를 강화한다”가 존재 이유이다. 그 구체적인 내용을 보면, “NARA가 관리, 감독하고 있는 연방정부의 기록물을 시민들이 이용하도록 하는 것이다. 연방정부 기록물을 시민들이 이용함으로써 미국인들이 시민의 권리를 주장하고, 연방정부의 책임을 묻고, 미국의 역사를 이해하여 그들이 연방정부에 보다 활발하게 참여하게 하도록 하여 민주주의를 강화한다.”이다(<https://www.archives.gov/about/info/mission.html>).

호주 국가기록원(National Archives of Australia, NAA)은 호주의 기억을 간직한 곳(the memory of our nation), 즉 호주의 역사와 정체성을 담고 있는 호주 정부의 기록물을 수집하여 보존하고 있는 곳이다. 주요 역할은 호주의 가장 귀중한 정부 기록을 보존하고 일반인들의 사용을 장려하고, 호주 정부 기관들이 기록 관리를 잘 하도록 격려하는 것이다. NAA는 이러한 책임을 수행함으로써 호주국민들이 국가기록관의 기록물을 이용하여 국가의 유산과 민주주의를 더 잘 이해할 수 있도록 한다(<http://www.naa.gov.au/about-us/>).

<http://www.naa.gov.au/about-us/>).

이처럼 미국과 호주 국가기록원은 기록관리의 목적이 국가가 생산한 중요기록을 잘 보존하여 이를 시민들이 원활하게 이용할 수 있도록 함으로써 국가의 역사에 대한 이해를 증진하고 시민의 권리를 신장하며, 민주주의의 발전에 기여하는 것이라고 말하고 있다.

그런데 대한민국의 국가기록원 홈페이지를 보면, 국가기록원에서는 왜 기록물을 수집, 보존하며, 기록서비스를 왜 하는지 목적이 분명하지 않다. 다시 말하면 기관의 존재이유가 모호하다. 국가기록원이 무엇을 하는 기관이고, 설립목적이 무엇이며, 무엇을 위하여, 어떠한 일을 하는지에 대한 정보를 제공하여 기관의 설립 목적과 기능 등을 국민들에게 설명함과 동시에 일반 대중을 상대로 교육해야 한다. 국가기록원은 존재이유인 미션을 재정립함으로써 이러한 문제를 해결하여야 할 것이다.

#### 2.4.2 비전 재정립

국가기록원의 비전은 적절한가? 미션은 조직의 ‘존재 이유’를 설명해주고, 비전은 조직의 구체적인 미래를 설명하기 때문에 이 둘은 일반적으로 조직과 운명을 함께한다고 볼 수 있다. 단지 두 개념의 차이라면 조직의 앞날에 일정 부분 변화가 생겼을 경우 비전은 재정립이 불가피한 반면, 미션은 조직의 존재 이유를 밝히고 조직이 가지는 정체성을 드러내 준다는 측면에서 바뀌지 않는다. 비전이란 조직이 달성해야 할 미래의 목표이다. 그러므로 비전은 실질적이며 직원들을 선도할 수 있어야 하며, 구체적이고 명확한 조직의 미래를 표현할 수 있어야 한다(서재교, 2009).

2017년 현재 국가기록원의 비전은 무엇일까? 국가기록원의 비전(국가기록원, 기관 소개, <http://www.archives.go.kr/next/organ/visi on.do>)은 <그림 3>에서 보듯이, “기록문화 르네상스 실현을 위한 기록 관리체계 구축”이다.



<그림 3> 국가기록원의 비전

‘기록문화 르네상스’란 무엇이며, 어떻게 하면 기록문화 르네상스를 실현할 수 있을까? 국가기록원이 비전인 “기록문화 르네상스 실현을 위한 기록관리체계 구축”을 달성하기 위해 제시한 목표를 보면, “디지털 행정 환경변화 대응을 위한 전자기록관리기반을 구축하고, 국가 경쟁력 강화를 위해 기록정보를 자원화하고, 기록원류를 확산하고, 글로벌 네트워크를 구축”하는 것이라고 한다. 국가기록원의 비전과 마찬가지로 목표도 구체성이 결여되어 애매모호하고 국가 기록관리 업무의 본령과는 거리가 있다.

이는 어디에서 기인할까? 미션이 명료하지 않기 때문에 비전도 명료하지 않고, 비전을 실현하기 위한 목표도 명료하지 않다. 이처럼 국가기록원의 미션, 비전, 목표의 애매모호함은 국가기록원의 정체성 혼란에 기인한다. 이러한 정체성 혼란은 “국가기록원”이라는 명칭의 ‘기록’에서 기인한다고 생각한다. 책이든 문서든 모두 기록된 기록물이므로 국가기록원의 수집, 보존대상이라고 생각하는 것이다. 1984년 후방소산 기록 보존시설로 설립된 정부기록보존소 부산지소에 규장각에 소장되었던 『조선왕조실록』이 옮겨옴에 따라 현대의 기록만이 아니라 과거의 역사 기록도 함께 수집, 보존해야 한다는 생각을 하게 되었다. 장차에는 규장각과도 통합해야 한다는 의견도 있다. 『조선왕조실록』을 소장함으로써 실록봉안 의식이 국가기록원의 정체성을 나타내는 의식으로 치러지고 있는데, 국가기록원은 기록물을 수집하여 영구보존함으로써 납본도서관인 국립중앙도서관, 국회도서관과 함께 조선조의 사고(史庫) 역할을 일정부분 담당하고 있다.

국가기록원은 사고(史庫)에서 한 걸음 더 나아가 실록을 편찬했던 춘추관처럼 편사(編史) 기능이 있어야 하므로 편사 기능을 지닌 국사편찬위원회와 기관을 통합해야 한다는 의견도 있다. 이렇게 국가기록원이 규장각, 국사편찬위원회와 통합함으로써 규모를 키워 국가기록청으로 확대, 개편되어야 한다는 원대한 구상이다.

국가기록원의 기본 책무는 대한민국 공공기관의 업무 수행과정이 기록으로 생산되도록 하고, 이들 가운데 보존가치가 있는 기록을 선별하여 보존하고, 이를 연구자나 국민들에게 서비스 하는 것이다. 국가기록원은 공공기관의 주요 활동이 기록으로 생산되고, 주요기록이 선별, 보

존되도록 하는 시스템의 확립, 연구자나 국민이 소장기록에 신속, 정확하게 접근할 수 있도록 도와주는 다양한 검색도구(finding aids) 개발 등 기록관리 본연의 업무에 충실하여야 할 것이다. 아울러 현재는 역외로 되어 있는 헌법기관과 아직 거의 살피지 못하고 있는 공공기관의 기록물관리를 지도·감독하기 위해서는 적어도 현재 규모의 2배 이상의 조직이 필요하다. 실제 이러한 업무를 수행하게 되면 자연스럽게 국가기록청으로 조직이 확대, 격상될 수 있을 것이다. 따라서 국가기록원은 기관의 정체성을 분명히 하여 본연의 업무에 충실하고, 이를 기반으로 한 장단기 발전 방향을 재검토할 필요가 있다.

## 2.5 국가기록원 본원 독립 건물 확보

국가기록원은 단순한 행정부처인가? 국가기록원 본원은 대전정부청사 2동에 위치하고 있다. 국가기록원 본원의 전시실을 보면 우선 규모가 웅장하기 그지없다. 국가기록원은 단순한 행정부처가 아니다. 기록관은 도서관, 박물관과 함께 문화유산기관(cultural heritage institution)으로 국가와 국민의 중요한 기억을 간직하고 있는 기억기관(memory institution)이다. 이 세 기관의 차이는 주된 수집자료에서 보면, 도서관은 다수의 복본으로 제작되는 책과 다른 출판물을 주로 수집한다. 따라서 도서관의 장서는 전체적으로 또는 부분적으로 다른 도서관의 장서와 중복될 수 있다. 반면에 기록관은 크기와 형태가 다른 유일의 문서자료를 주로 수집한다. 이런 특성 때문에 기록관의 자료는 분실되거나 복구할 수 없을 만큼 손상되면 자료에 담긴 정보는 영원히 사라지게 된다. 그리하여

이용자가 서가를 브라우징 할 수 없으며, 폐가체로 운영된다(송정숙, 1999, p. 354). 반면에 박물관은 대부분 내면에 공간이 있는 3차원의 입체자료를 수집하고 연구하고 해석한다(송정숙, 정연경, 2008, p. 343).

국가기록원도 국립중앙박물관이나 국립중앙도서관처럼 독립건물을 확보하여야 할 것이다. 국가기록원은 공공기관이 생산한 보존기록물을 수집하여 조직, 보존, 이용하기까지의 기록관리 업무를 처리할 업무공간과 영구보존기록을 보존 관리할 보존공간 외에 이용자 서비스를 위한 열람공간, 소장 기록물을 중심으로 한 상설전시와 기획전시를 위한 전시공간, 기록관과 소장자료, 업무 등을 교육하고 홍보할 교육공간 등을 마련하여야 할 것이다.

따라서 국가기록원은 현재의 정부대전청사에 위치하고 있는 것에 만족할 것이 아니라 대한민국의 문화유산기관이며, 기억기관으로서의 국가기록원 소장 기록과 업무, 기관의 중요성 등을 국민들에게 홍보하고 서비스하기 위한 독립 건물이 필요하다.

〈그림 4〉는 미국 수도 워싱턴에 있는 미국 국가기록관리청 건물이고, 〈그림 5〉는 이 국가기록관리청 안의 자유의 현장을 위한 원형홀로 일컬어지는 전시공간으로 미국의 초기 역사를 말해주는 미국 독립선언서, 헌법, 권리장전의 세 가지 원본 문서와 배리 포크너(Barry Faulkner)의 두 개의 벽화와 다른 기록들을 전시하고 있다([https://en.wikipedia.org/wiki/Charters\\_of\\_Freedom](https://en.wikipedia.org/wiki/Charters_of_Freedom)).

〈그림 6〉은 영국 런던의 국가기록원 건물이고, 〈그림 7〉은 영국 국가기록원 내의 열람실이다. 이를 볼 때, 국가기록원은 박물관 못지않은



〈그림 4〉 미국 수도 워싱턴의 국가기록관리청 (The National Archives Building in Washington, DC.)



〈그림 5〉 미국 수도 워싱턴 국가기록관리청 내의 원형전시장(The Rotunda for the Charters of Freedom in the National Archives Building)



〈그림 6〉 영국 런던의 국가기록원 (The National Archives, [www.nationalarchives.gov.uk](http://www.nationalarchives.gov.uk))



〈그림 7〉 영국 런던 국가기록원의 열람실

전시공간도 필요하고, 도서관 못지않은 열람공간도 필요함을 알 수 있다. 따라서 국가기록원은 빠른 기간 내에 정부대전청사에서 독립하여 별도의 건물을 확보하여 업무공간, 보존공간은 물론 제대로 된 전시공간과 열람공간, 교육공간 등을 마련하기 위한 계획을 세워야 할 것이다. 아울러 국립중앙박물관의 서점처럼 국가기록원에도 기록관련 서적과 다양한 소장기록물의 복제품, 방문을 기념하는 기념품 등을 판매하는 서점을 두면 대국민 홍보와 재정 확충에도 도움이 될 것이다.

### 3. 권역별 기록관의 현황과 역할 재정립

#### 3.1 권역별 기록관의 현황

국가기록원은 2015년 1월 권역별 기록관 체제로 전환되었다. 권역별 기록관인 서울기록관, 부산기록관, 대전기록관의 현황은 〈표 4〉와 같다.

〈표 4〉에서 보듯이 권역별 기록관의 건립과정을 보면, 1975년 ‘정부기록통합보존청사’ 건립계획에 따라 부산에 1984년 11월에 정부기록

〈표 4〉 권역별 기록관의 현황

	서울기록관	부산기록관	대전기록관
건립	2007.12.12. 준공 2008.4.23. 개관	1984.11. 개소 정부기록보존소 부산지소	2015.1.
연혁		2004.5 국가기록원 부산지원으로 기관명 변경	
	2008.4.23. 나라기록관 개관	2007.12. 역사기록관으로 개편	
	2015.1.6. 서울기록관으로 명칭변경	2015.1. 부산기록관으로 명칭변경	2015.1. 대전기록관 신설
권역	서울·인천·세종·경기·강원	영남	대전충청·전라·제주
수집대상	중요 기록물	중요 기록물	기록물
위상	영구기록물관리기관	영구기록물관리기관	전문보존시설
위치	경기도 성남시	부산시 연제구	대전시 서구 정부대전청사

출전: 국가기록원, 국가기록원 소개(<http://www.archives.go.kr/next/organ/daejeonRepository01.do>)를 참고하여 표로 작성하였음

보존소 부산지소(김재순, 2003, pp. 45-59)로 개소한 현재의 부산기록관이 처음이다. 2004년 증가하는 보존수요를 감당하기 위해 성남에 신규서고 설치를 시작으로 2007년 나라기록관으로 개소한 현재의 서울기록관(국가기록원, 2009, p. 9)이 그 다음이고, 마지막으로 2015년에 대전 기록관이 설립되었다. 이를 계기로 권역별 기록관 체제로 전환되었다.

### 3.2 권역별 기록관의 정체성 확립

권역별 기록관은 영구기록물관리기관인가? 아니면 전문보존시설인가? 권역별 기록관 가운데 서울기록관은 세계 기록보존 선진시설을 벤치마킹하여 2007년 최첨단 기록물 보존 시설로 건립되었으며, 서울·인천·세종·경기·강원 권역의 중요 기록물을 수집·보존·활용하는 영구기록물관리기관이다. 여기에서는 대한민국의 국무회의기록을 비롯하여 수도권·세종·

강원 권역 기록 및 시청각·행정박물 기록 등 약 680만권의 기록물을 보존하고 있다(국가기록원, 국가기록원 소개: 서울기록관 <http://www.archives.go.kr/next/organ/naraRepository01.do>).

부산기록관은 1984년에 후방 소산시설로서 우리나라 최초의 기록물 보존 시설로서 건립되었으며, 영남권의 중요 기록물을 수집·보존·활용하는 영구기록물관리기관이다. 여기에서는 『조선왕조실록』을 비롯하여 중앙기관 및 지방자치단체가 생산한 문서, 간행물, 지적·임야원도 및 행정박물 등 약 150만점을 보존하고 있다(국가기록원, 국가기록원 소개: 부산기록관. <http://www.archives.go.kr/next/organ/historyRepository01.do>).

대전기록관은 충청·전라·제주 권역의 기록물을 수집·보존·활용을 위한 전문 보존시설이다. 총 80만권의 기록물을 보존할 수 있는 전문 보존서고를 중심으로 기록물의 수집·정리, 보존·복원 등 기록관리 업무처리를 위한

침단 시설을 갖추고 있다(국가기록원, 국가기록원 소개: 대전기록관, <http://www.archives.go.kr/next/organ/daejeonRepository01.do>).

요컨대 서울기록관과 부산기록관은 영구기록물관리기관인데 비해, 대전기록관은 전문 보존시설이라고 한다. 이를 볼 때 권역별 기록관의 위상이 동일하지 않다. 권역별 영구기록을 보존할 영구기록물관리기관으로 기능하게 하려면 전문보존시설인 대전기록관을 영구기록물관리기관으로 위상을 강화할 필요가 있다.

〈표 4〉에서 수집대상을 보면, 서울기록관과 부산기록관은 ‘중요기록물’이고, 대전기록관은 ‘기록물’이라고 한다. 국가기록원으로 이관하는 기록물을 중요기록물과 기록물로 구분하는가? 그 기준은 무엇인가? 만약 그렇다면 충청·전라·제주 권역의 중요기록물은 어디에 보존하는가? 이를 볼 때 권역별 기록관의 위상과 수집대상 등 정체성을 분명히 확립해야 할 것이다.

### 3.3 권역별 기록관의 명칭 수정

‘서울기록관’, ‘부산기록관’, ‘대전기록관’이라는 명칭은 적절한가? 필자는 권역별 기록관의 명칭을 수정할 필요가 있다고 생각한다. ‘서울기록관’, ‘부산기록관’, ‘대전기록관’이라는 명칭은 아직은 설립되지 않았지만 장차 설립될 지방기록물관리기관의 명칭과 충돌한다. 권역별 기록관인 ‘서울기록관’과 2016년에 착공한 지방기록물관리기관인 ‘서울기록원’을 일반인들이 변별하는 것은 거의 불가능하다. 이런 연유로 일반인들의 눈에도 서로 ‘이름전쟁’을 하는 것으로 비추어진다(서울신문, 2015.2.3). 더구나 현재 서울기록관은 경기도 성남시에 위치하

고 있으므로 서울에 있지도 않는데 이름만 ‘서울기록관’이다.

공공기록물법 제11조(지방기록물관리기관)에 “특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사는 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 조례로 정하는 바에 따라 영구기록물관리기관(이하 “시·도기록물관리기관”이라 한다)을 설치·운영하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 따라서 국가기록원은 ‘서울기록관’, ‘부산기록관’, ‘대전기록관’이라는 명칭을 아직은 설립되지 않았지만 장차 설립될, 혹은 설립해야 할 지방자치단체의 영구기록물관리기관인 지방기록물관리기관의 명칭으로 돌려주어야 한다. 아울러 국가기록원은 지방자치단체가 하루 빨리 지방기록물관리기관을 설립하도록 독려하는 것이 바람직한 모습이다. 따라서 현재 국가기록원의 권역별 기록관이 지역명칭을 관칭(冠稱)으로 하여 ‘서울기록관’, ‘부산기록관’, ‘대전기록관’이라고 명명하는 것은 부적절한 것으로 판단된다.

부산기록관은 여러 번 명칭이 변경되었다. 1984년 11월에 ‘정부기록보존소 부산지소’로 개소한 이래 2004년 5월 정부기록보존소가 국가기록원으로 명칭이 바뀌에 따라 ‘국가기록원 부산지원’으로 바뀌었다. 2007년 12월에는 『조선왕조실록』 태백산사고본을 소장하고 있다 하여 ‘역사기록관’으로 바뀌더니, 2015년 1월에는 권역별 기록관 체제로 전환됨에 따라 ‘부산기록관’으로 명칭이 바뀌었다. 현재의 ‘부산기록관’이라는 명칭도 앞으로 마땅히 건립되어야 할 부산광역시의 지방기록물관리기관에 명칭을 내어주는 것이 순리라고 본다. ‘부산기록관’이라는 명칭

대신 ‘국가기록원 영남권기록관(가칭)’이라고 하는 것이 어떨까?

참고로 미국 뉴욕 맨하탄에 위치한 미국 국가기록관리청 뉴욕 지청(支廳)은 1685년부터 현재까지 뉴저지, 뉴욕, 푸에토리코 및 미국령 버진 아일랜드의 연방 기관 및 법원에 대한 역사적으로 중요한 기록을 보관하고 있는데, ‘The National Archives at New York City’(https://www.archives.gov/nyc)라는 명칭을 사용하고 있다.

### 3.4 권역별 기록관의 기형적인 구조 개선

권역별 기록관은 단순 문서고인가? 국가기록원은 2015년 1월 권역별 통합기록관리체계인 서울기록관(수도·강원권), 부산기록관(영남권), 대전기록관(충청·호남·제주권) 체제로 전환하였다. 다음의 국가기록원 조직도(〈그림 8〉 참조)를 통해 권역별 기록관의 조직을 보면 다음과 같다(국가기록원, 기관소개, http://www.archives.go.kr/next/organ/groupComposition.do).

〈그림 8〉에서 보듯이, 국가기록원의 조직은 3부 4기록관 17과/센터로 이루어져 있다. 이 가운데 본원에는 3부 10과/센터, 대통령기록관에 5과, 서울기록관에 2과를 두어 중앙기록물관리기관의 역할을 수행하는 본원에 주요 기능이 집중되어 있다(최재희, 2017, p. 7). 권역별 기록관인 서울기록관에만 수집공개과와 보존서비스과가 있을 뿐 부산기록관과 대전기록관은 과단위의 하부 조직이 하나도 없다. 이를 볼 때 서울기록관만 수집과 서비스 기능이 있을 뿐 부산기록관과 대전기록관은 단순 문서고 기능

만 수행하라는 조직 구조이다. 국가기록원의 인력 현황은 〈표 5〉에 상세히 나와 있다.



〈그림 8〉 국가기록원 조직도

〈표 5〉 국가기록원의 조직, 인력 현황 (2017.1.1. 기준)

	조직 (부/과)	인력		
		정원	현원	결원
국가기록원 본원	3부 10과/센터	153 (48.7%)	151 (49.8%)	△2
대통령 기록관	5과	62 (19.7%)	58 (19.1%)	△4
서울기록관	2과	45 (14.3%)	46 (15.2%)	1
부산기록관		32 (10.2%)	29 (9.6%)	△3
대전기록관		22 (7.0%)	19 (6.3%)	△3
계	3부 17과/센터	314	303	△11

출전: 행정자치부 국가기록원, 국가기록 주요통계, 2016.12.31. p. 2

국가기록원 조직 3부 17과/센터 가운데 3부 10과/센터가 본원에 배치되어 있어 조직의 58.8% (과 기준, 10/17)가 본원에 집중되어 있다. 그러므로 인력도, 현원 303명 가운데 본원이 151명으로 전체의 반에 가까운 49.8%를 차지하고 있다. 서울기록관의 46명, 부산기록관의 29명, 대전기록관의 19명을 합해도 94명으로 본원의 63%밖에 되지 않는다. 이를 볼 때 조직과 인력이 국가기록원 본원에 과다하게 집중되어 있는 비정상적인 조직 구조임을 알 수 있다. 이러한 조직 구조는 기록연구사가 기록을 다루지 않게 하고, 나아가 국가기록원을 기록관리라는 본연의 책무와 유리된 방향으로 나아가게 하는 원인으로 작용한다고 보아진다.

### 3.5 권역별 기록관의 발전을 위한 제언: 부산기록관을 중심으로

권역별 통합기록관리체계의 정착은 권역별 기록관이 권역 내의 공공기관의 기록관리에 대한 지도·감독 기관으로서 기능할 때 가능하다고 본다. 부산기록관은 1968년 1월의 김신조 사건<sup>3)</sup> 등 남북긴장 관계에서 기록유산의 후방소산을 위한 사고시설을 설치하기 위해 기획되어 1984년 개소 후 『조선왕조실록』 태백산사고본 등 주요 기록유산을 보존하는 국내유일의, 정부 최초의 현대적 기록보존시설이었다. 그러나 1990년대 후반 대전정부청사의 본원으로 마이 크로필름 촬영기능 등이 이전됨에 따라 정원도 75명에서 32명으로 반 이상 축소되었다(행정자치부 국가기록원(부산기록관), 2016, p. 2).

부산기록원은 2017년 1월 1일 기준으로 조직을 보면, 과(課)도 없고, 열람서비스팀, 운영지원팀의 2팀으로 인력은 29명으로 국가기록원 전체 303명의 9.6%(현원 기준)에 불과하며, 예산은 국가기록원 전체 364억원 가운데 29.61억원으로 8.1%에 불과하다. 조직은 정부기록보존소에서 국가기록원으로 확대 개편되었음에도 불구하고, 정부기록보존소 부산지소는 이름만 부산기록관은 바뀌었을 뿐 인력은 과거의 절반도 안 되는 규모로 축소되었으니, 전형적인 중앙 중심 행정의 표본이다.

이처럼 위축된 부산기록관이 제 기능을 회복하고 발전하기 위한 방안을 들면 다음과 같다. 첫째, 권역별 기록관에 지역인재를 채용하여 정주(定住) 인력을 확보한다. 부산기록관이 위축된 원인 중 하나는 국가기록원 직원들이 서울에서 가장 먼 부산 근무를 기피하였기 때문이라고 파악된다. 이 문제는 지역인재를 채용함으로써 해결할 수 있을 것이다. 부산 근무를 기피하는 인력이 아니라 부산 근무를 선호하는 우수한 지방 인재를 채용함으로써 권역별 기록관의 정주 인력을 확보하는 것이다. 현재 대학원 기록관리 교육과정이 전국적인 분포에서 개설, 운영되어 전문인력이 배출되고 있으므로 권역별 기록관의 경우 지역의 정주민력 확보가 충분히 가능하다고 본다.

둘째, 권역별 기록관에서 권역 내의 공공기관 기록관에 대한 지도·감독 및 평가를 담당한다. 공공기관 기록관의 경우, 대부분 기록물관리전문요원 1인체제이다. 따라서 현재의 시스템에서 기록관리 업무에 대해 지도하고 자문해 줄 조직

3) 1968년 1월 21일 북한 민족보위성 경찰국 소속인 124군부대 무장 게릴라 31명이 청와대를 기습하기 위해 서울에 침투한 사건.

도, 사람이 없다. 따라서 기록관 현장에서 부딪치는 업무상의 어려움을 해결할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다. 이 역할을 권역별 기록관이 담당하면 기록관 현장의 문제 해결에 큰 도움이 될 것이다. 공공기록물법 제9조 제2항에 중앙기록물관리기관인 국가기록원은 “기록물관리에 관한 지도·감독 및 평가” 업무를 수행하도록 되어 있다. 국가기록원은 권역별 기록관에 해당 권역 내의 공공기관 기록관에 관한 지도·감독 및 평가 업무를 이관하여 권역 내의 기록관들이 근거리에서 지도를 받고, 평가도 받도록 하는 것이 훨씬 효율적이라고 판단된다.

셋째, 권역별 기록관에서 권역내의 기록물관리 종사자에 대한 교육·훈련을 담당한다. 공공기록물법 제9조 제2항에 중앙기록물관리기관인 국가기록원은 “기록물관리 종사자에 대한 교육·훈련” 업무를 수행하도록 되어 있다. 기록물관리전문요원에 대한 재교육이 종종 성남에 있는 서울기록관에서 이루어지고 있는데, 부산에서 서울도 아닌 성남에 위치한 서울기록관에 하루 만에 다녀오기가 용이하지 않다. 국가기록원은 권역별 기록관에 권역 내 “기록물관리 종사자에 대한 교육·훈련” 업무를 이관하여 근거리에서 교육과 훈련을 받도록 한다면 기록물관리 종사자들의 시간과 비용이 절약되어 경제적일 뿐 아니라 참여율도 제고되어 효율적일 것이다.

넷째, 권역 내의 기록학 전공 대학원생의 현장실습을 지도한다. 기록학 전공 대학원생의 현장실습을 지도하는 것은 기록물관리 예비종사자에 대한 교육·훈련 업무이다. 권역별 기록관이 현재와 같은 서고로서의 기능이 아니라 수집, 조직, 보존, 이용 등 기록관리업무 전 영역에 대한

기능을 수행하게 될 경우, 권역 내의 기록학 전공 대학원생의 현장실습 지도도 근거리의 권역별 기록관에서 담당하는 것이 필요하다고 본다.

다섯째, 권역 내에 위치한 공공기관의 영구보존기록물을 보존한다. 공공기관의 영구보존기록물 보존도 근거리의 권역별 기록관에서 담당해야 한다. 보존은 생산기관과 가까운 지역에 하는 것이 이상적이다. 기록은 생산된 지역을 떠나면 이용하기도 불편하고 박제가 되어버린 동물처럼 생명력이 없어진다. 따라서 기록은 생산된 장소 가까이에서 보존되어야 한다.

여섯째, 권역 내에 기록문화 확산과 민간 아카이브에 대한 지원기능을 담당한다. 권역별 기록관이 권역 내의 기록관리를 총괄하고 지도·감독하고 교육한다면 기록관 현장 발전에도 기여할 뿐 아니라 권역 내 기록문화 확산에도 기여할 것이다. 아울러 민간에 의해 구축되는 아카이브의 유지·보존을 지원하거나 수집하여 보존할 필요가 있다. 어렵게 구축하더라도 아카이브를 지속적으로 유지하는 것이 현실적으로 어려우므로 수집하지 않으면 사라져 버릴 위험이 있기 때문이다.

위에서 살펴보았듯이, 현재 국가기록원 본원에 집중된 업무가 적절하게 권역별 기록관으로 분산되어 제 기능을 발휘한다면 진정한 권역별 통합 기록관리 체제가 구현될 수 있으리라 기대된다.

## 4. 결 론

이 연구에서는 국가기록원과 권역별 기록관의 현 단계를 점검하고, 새로운 발전 방향 탐색하기 위해 국가기록원 본원에 대한 5개의 연구

문제와 권역별 기록관에 대한 3개의 연구문제를 중심으로 논의를 진행하였다.

우선 국가기록원은 행정부의 기록관리자가 아니라 대한민국의 기록관리자로 거듭나야 한다. 국가기록원은 현재 행정부의 기록관리자에 안주할 것이 아니라 입법부, 사법부 등 대한민국 모든 국가기관의 기록관리를 총괄하기 위한 장기 계획을 수립해야 할 것이다. 그리하여 현재 전혀 지도력이 미치지 못하고 있는 국회, 대법원, 헌법재판소 및 중앙선거관리위원회 등 헌법기관의 기록관리에 대해서도 지도력을 발휘할 수 있어야 한다. 아울러 국가기록원은 현재 법에 명시되어 있음에도 불구하고 아직 설치되지 않은 지방기록물관리기관의 설치를 지원하여 지방정부의 기록관리에 대해서도 지도력을 발휘해야 한다. 국가기록원은 모든 공공기관의 기록물관리를 지도·감독하여야 함에도 불구하고 거의 대부분의 공공기관 기록관리에 대해서 지도·감독하지 못하고 있다. 이처럼 국가기록원은 공공기록물법에 명시된 책임과 의무도 이행하지 못하는 영역이 많이 있다. 따라서 국가기록원은 대한민국의 국가기관, 지방자치단체, 그 외 모든 공공기관의 기록관리에 대해 지도력을 발휘하기 위한 장단기 발전계획을 수립하여야 할 것이다.

다음으로 국가기록원은 '국가기록원은 왜 존재하는가?', '국가기록원은 누구를 위해 존재하는가?', '국가기록원은 무엇을 제공하기 위해 존재하는가?'라는 존재이유, 즉 기관의 미션에 대한 성찰이 필요하다. 기관의 존재이유, 즉 정체성에 대한 혼란을 겪고 있으므로 미션도, 이를 위한 비전도 명료하지 않고 애매모호하다. 따라서 국가기록원의 조직구조도 행정 업무 위주

의 본원에 과도하게 집중되어 있는 기형적인 구조이다. 중앙기록물관리기관임에도 불구하고 정작 기록관리 업무는 외면하거나 도외시키고 있는 것이 현재 국가기록원의 조직 구조이다. 국가기록원의 미션과 비전을 재정립하고, 이에 따라 조직 구조도 개편하여야 할 것이다.

국가기록원은 단순한 행정부처가 아니다. 국립중앙도서관이나 국립중앙박물관처럼 문화유산기관이면서 국가와 국민의 기억을 간직하고 있는 기억기관이다. 따라서 국립중앙도서관처럼 열람공간도 필요하고, 국립중앙박물관처럼 전시공간도 필요하다. 하루빨리 정부대전청사에서 나와서 독립된 건물을 확보하여야 할 것이다.

2015년 수립된 권역별 기록관리 통합체계가 정착하기 위해서는 권역별 기록관의 정체성을 확립하고, 지역 인재를 채용하여 정주인력을 확보함과 동시에 지방기록물관리기관과 충돌하는 명칭도 수정하고, 권역 내 공공기관 기록관리의 지도, 감독과 평가 업무와 교육, 훈련 업무 등을 이관하여 1인체제의 기록관들의 지도, 자문기관으로서의 역할을 수행하도록 하여야 한다. 이와 같이 본원의 기능을 단계적으로 권역별 기록관에 이관하여 단순 문서고가 아닌 명실상부한 권역별 기록관으로서의 기능을 수행할 수 있는 시스템을 확립하여야 할 것이다.

아울러 기록관리 업무의 질적 고도화를 도모할 필요가 있다. 현재 기록관리 업무의 상당 부분을 외주에 의존하고 있다. 이는 국가기록원과 기록관의 기록물관리전문요원에게 기록관리 업무에 대한 능력과 기술이 축적되지 않을 뿐 아니라 데이터의 질적 허약성은 곧바로 기록서비스의 질적 저하를 불러오기 때문에 외주 사업

에 대한 면밀한 재검토가 요망된다.

소장 기록의 이용을 활성화하기 위한 방안도 강구하여야 할 것이다. 이를 위해서는 기록관에서 이루어지는 행사나 프로그램이 소장 기록물에 기반하여 이루어져야 하며, 다양한 종류의 검색도구를 개발하여야 할 것이다. 아울러 다규

멘테이션 전략을 도입하여 기록 선별, 평가 방법의 다양화를 도모할 필요가 있다.

마지막으로 국무총리 소속의 국가기록관리위원회가 법에 명시된 기능을 수행하도록 운영하여야 할 것이며, 국가기록관리위원회의 구성과 심의결과도 공개하여야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강국진 (2015. 2. 3.). 서울기록관 vs 서울기록원 '이름전쟁'. 서울신문.
- 국가기록원 (2009). 국가기록원 40년사. 대전: 국가기록원.
- 국가기록원. 검색일자: 2017. 3. 5. <http://www.archives.go.kr>
- 김재순 (2003). 정부기록보존소 부산지소 건축설계와 기록물관리체계 분석. 국가기록연구, 16, 45-59.
- 서재교 (2009. 9. 1.). '미션과 비전' 재정립해 정체성 혼란 막아야. 한겨레신문.
- 설문원 (2017. 2. 16). 국가기록관리기구의 권한과 권위. 그리고 분권화. 국가 기록관리기구 독립성 확보를 위한 토론회 자료집, 국회 의원회관 제8간담회실.
- 송정숙 (1999). 미국문서관의 현황. 서지학연구, 17, 347-372.
- 송정숙 (2017. 4. 4). 국가기록원과 부산기록관의 역할 재정립. 부산·영남권 기록관리 학술회의 자료집. 국가기록원 부산기록관.
- 송정숙, 정연경. (2008). 전문직으로서의 기록관리직. 한국기록관리학회 (편). 기록관리론: 증거와 기억의 과학 (pp. 335-379). 서울: 아세아문화사.
- 이승일 (2011). 기록의 역사: 한국의 국가기록관리와 아카이브즈. 서울: 도서출판 혜안.
- 이승일 (2014). 한국 국가기록관리체제의 개혁과 국가기록원 개편. 기록학연구, 41, 39-73.
- 임재희 (2016. 5. 23.). '서울 역사를 한 곳에' 서울 기록원, 20일 기공식 현장을 가다. 아주경제.
- 조민지, 이영남 (2017). 민주주의 관점으로 본 국가기록관리체계 평가와 전망. 기록학연구, 53, 5-43.
- 지수걸 (2009). 지방기록물관리기관 설립의 방향과 방법. 기록학연구, 21, 247-281.
- 최재희 (2017. 2. 16.). 국가기록관리기구의 독립성 확보를 위한 제언. 국가 기록관리기구 독립성 확보를 위한 토론회 자료집, 국회 의원회관 제8간담회실.
- 행정안전부 국가기록원 (2017). 2017년도 정부산하공공기관 기록물관리 지침. 대전: 국가기록원.
- 행정자치부 국가기록원 (2016). 국가기록 주요통계. 대전: 국가기록원.
- 행정자치부 국가기록원 (2016). 부산기록관 발전계획(안). 부산: 국가기록원.

Charters of Freedom. Wikipedia. Retrieved October 3, 2017, from

[https://en.wikipedia.org/wiki/Charters\\_of\\_Freedom](https://en.wikipedia.org/wiki/Charters_of_Freedom)

National Archives of Australia. Retrived March 3, 2017, from <http://www.naa.gov.au/about-us/>

The National Archives at New York City. Retrieved November 3, 2017, from

<https://www.archives.gov/nyc>

The National Archives. Retrieved March 3, 2017, from [www.nationalarchives.gov.uk](http://www.nationalarchives.gov.uk)

The U.S. National Archives and Records Administration. Retrieved March 13, 2017, from

<https://www.archives.gov/about>

“What is the National Archives and Records Administration?”, The U.S. National Archives and Records Administration. Retrieved March 13, 2017, from <https://www.archives.gov/about>

#### [ 관련법령 ]

「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」.

「공공기관의 운영에 관한 법률」.

#### • 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

Choi, Jaehee (February 16, 2017). A Proposal for Securing the Independence of National Archives Management. Proceedings of Conference for the Securing the Independence of National Archives Management System. The 8th Meeting room of the National Assembly Hall.

Gang, Gook-Jin (February 3, 2015). The Naming War: Seoul Archives vs. Seoul Archives. Seoul News.

Im, Jae-Hee (May 23, 2016). The Groundbreaking Ceremony of Seoul Archives. Aju News.

Ji, Su-gol (2009). Establishment and Operation of the Local Government Archives. The Korean Journal of Archival Studies, 21, 247-281.

Jo, Minji & Lee, Young-nam (2017). Evaluation and Overlook on the National Archives System in the Perspective of Democracy, The Korean Journal of Archival Studies, 53, 5-43.

Kim, Jae-Soon (2003). Analysis of Architectural Design and Records Management System of Busan branch of Government Archives of Korea. National Archival Research, 16, 45-59.

Lee, Seung il (2011). The History of Archives: Korea's National Records Management and Archives. Seoul: Book Publishing Hyeon.

Lee, Seung il (2014). Reformation of the Korea's National Archiving System. The Korean Journal

- of Archival Studies, 41, 39-73.
- Seo, Jae-Kyo (September 1, 2009). Redefining Mission and Vision to Prevent Confusion of Identity. The Hankyoreh. Retrieved September 3, 2017, from [http://www.hani.co.kr/arti/economy/heri\\_review/374238.html#csidx38bdd3a1e8b9018a45610e040b53797](http://www.hani.co.kr/arti/economy/heri_review/374238.html#csidx38bdd3a1e8b9018a45610e040b53797)
- Seol, Moon-Won (February 16, 2017). The Authority, Power and Decentralization of National Archives Management System. Proceedings of Conference for the Securing the Independence of National Archives Management System. The 8th meeting room of the National Assembly Hall.
- Song, Jung-Sook (1999). The Present State of Archives in America. Journal of the Institute of Bibliography, 17, 347-372.
- Song, Jung-Sook (April 4, 2017). Reestablishing Roles of The National Archives of Korea and the Busan Archives. Proceedings of Conference for the Records & Archives Management of Busan and Yeongnam Region. National Archives of Korea Busan Archives.
- Song, Jung-Sook & Jeong, Yeon-Kyoung (2008). Archivist as a Professional. Korean Society of Archives & Records Management edit. Records & Archives Management, Seoul: Asian Culture Press.
- The National Archives of Korea (2009). The History of the National Archives of Korea for 40 Years. Daejeon: The National Archives of Korea.
- The National Archives of Korea (2016). Guidelines on Records Management for Public Agencies. Daejeon: The National Archives of Korea Busan Archives.
- The National Archives of Korea (2016). Major Statistics of National Archives. Daejeon: The National Archives of Korea.
- The National Archives of Korea (2017). Developmental Plan of Busan Archives. Busan: The National Archives of Korea Busan Archives.
- The National Archives of Korea. Retrieved March 5, 2017. <http://www.archives.go.kr>.