

## 민간기록관리와 아카이브\*

### 지방기록물관리기관의 역할을 중심으로

An Study on Archival Management in Civil Sector : The Establishment of  
Local Government Archives in 2021

윤은하(Youn, Eunha)\*\*

1. 들어가며
2. 민간 기록관리와 지방기록물관리기관 : 그 이상과 한계
  - 1) 이상(理想) : 정치적 테제를 넘어 문화적 현상으로
  - 2) 한계(限界) : 2021년 현재 지방기록물관리기관 설립 연구보고서들
3. 공공기록물관리법과 민간기록, 그 불편한 조우 : 새로운 지평을 향해서
4. 나가며

\* 이 논문은 한국기록학회 2021년 하계학술대회에서 발표한 「민간기록과 아카이브 : 지방기록물관리기관의 역할을 중심으로」의 내용을 수정·보완한 것임.

이 논문은 2020년 전북대학교 연구기반 조성비 및 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5B8099507).

\*\* 전북대학교 대학원 기록관리학과 부교수, 문화융복합아카이빙연구소 연구원(eunha.youn@gmail.com).

■ 투고일: 2021년 06월 29일 ■ 최초심사일: 2021년 07월 06일 ■ 최종확정일: 2021년 07월 13일

■ 기록학연구 69, 35-62, 2021, <https://doi.org/10.20923/kjas.2021.69.035>

## 〈초록〉

현재 2018년 경남기록원 설립 이후 11개 광역 시도에서 지방기록물 설립을 위한 기초연구들이 꾸준히 수행되고 있다. 지방기록물관리기관은 2009년 그 설립 초기부터 아카이브의 문화적 기능을 강조했다. 2009년 처음 논의가 시작되고 12년이 흐른 현재, 과연 이와 같은 초기의 지방기록물관리기관의 이상은 실현되고 있는가. 지방기록물관리기관과 더불어 기록관리의 행정적 담론을 넘어 문화적 차원으로 나아가고자 하는 시도는 지금 어떠한 방식으로 진행되고 있는가. 본고는 국가기록관리 체계 내 민간기록관리에 대한 우리의 이상과 현실의 가능자가 되고 있는 지점을 지방기록물관리기관으로 간주하고, 민간기록관리의 관점에서 지방기록물관리기관의 현문제를 비판적으로 점검하고자 한다. 이에 2021년 현재에 이르기까지 지방기록물관리기관 설립을 위해 특별시, 광역시, 특별자치시·도 등에서 수행한 연구보고서를 분석하고, 이러한 보고서에서 직접적으로 다루고 있는 지방기록물관리기관의 설립 특징과 한계를 검토하고자 한다.

**주제어 : 지방기록물관리기관, 민간기록관리, 아카이브, 공공기록물관리법**

## 〈Abstract〉

Since the establishment of the Gyeongnam provincial archives in 2018, the researches for establishing local archives has been steadily conducted by many other provincial or municipals. This paper focus on the cultural functions of local government archival institutions and critically examine the current status the establishment stages of local archival institutions from the perspective of the whole national records management system. To do this, From 2017 to 2021, we collect the research reports which was written by the government institution conducting researches on the establishment of local archival repositories

and analyzes the pros and cons of current establishment of local archives management.

**Keywords** : local government archival institutions, public records management act, private records

## 1. 들어가며

2010년 이후 이제껏 민간기록에 대한 관심은 일상아카이브, 로컬리티 기록화, 공동체 아카이브, 그리고 마을 아카이브 운동으로 이어지며 지속되었다. 이러한 추세는 기록관리의 영역의 확장성과 무관하지 않다. 공공기록관리법이 공적 영역의 민주적 절차의 투명성을 확보하고 합리적 의사결정 과정을 지원한다는 인식이 사회적으로 자리매김하면서 기록관리는 서서히 사적이고 민간의 영역으로 그 지평을 넓히려는 노력을 즐기치게 해왔다.

공공기록물관리법이 한국사회의 기록관리의 제도적 토대를 제공했던 것은 분명하다. 오랫동안 방치되고 은폐되어왔던 공공 기록의 철저한 관리는 일종의 정치 담론의 실천이자 한국사회의 민주 사회에 대한 열정을 잘 보여준다. 때문에 법 시행 이후 공공기록의 정치사회적 가치에 대한 인식이 확산되고, 공공기관의 현장에서 자주적 민주주의 국가의 건립에 대응하는 수준 높은 기록관리 정책이 실천되었다는 점은 두 말할 여지가 없다. 이러한 민주주의적 정치담론 하에 공공기록물관리법은 투명한 행정을 실천하기 위해 가장 효과적이고 경제적인 방식 택했고 중앙기록물관리 기관이 모든 국가기록관리 총괄을 담당하고 국가 기록관리 체계를 정비하기 위해 최대한 효율적으로 법적 통제를 했다. 상급기관과 소속기관 간의 위계를 통한 기록관리 행정의 전파는 법과

표준이라는 제도적 강제 속에서 단시간내 국내 기록관리 환경을 일괄적으로 변모하는 것을 가능케 했다.

이러한 정치사회적 분위기 하에서 기록관리의 문화적 역할과 민간 기록관리에 대한 주장은 사실상 어색한 모양새로 공공기록관리의 귀퉁이에 자리를 잡았을 수밖에 없었다. 역사 기록이나 민간 기록은 기록관이 표방하는 민주적 의사결정의 투명성에도, 혹은 행정 효율성의 패러다임에도 잘 맞지 않았기 때문이다. 민간기록과 지방기록을 언급하기 위해서는 문화 정책이나 기억 투쟁과 같은 기록관리의 새로운 패러다임의 변화가 필요했는데, 이미 일사분란하고 일관적인 행정 시스템으로 작동하는 공공기록관리는 이러한 변화를 수용할 수 있는 여지가 사실상 없었다.

지방기록물관리기관의 설립에 대한 논의를 시작하며 이러한 패러다임적 변화를 운운하는 까닭은 지방기록물관리기관의 설립이 1999년 그 초기 논의부터 아카이브의 문화적 기능을 강조하며 등장했기 때문이다. 즉, 지방기록물관리기관의 설립은 적어도 민주행정의 투명성만큼 지방사 연구와 지방기록물의 수집 등 민간 기록의 문화적 역할이 강조되었다. 안병우, 이영남, 오항녕, 이수걸, 홍성덕 등 기록학계 전문연구자들의 대부분이 2000년 당시 이러한 지방기록물관리기관의 기능에 대해 언급했다. 2004년 「경기기록문화 포럼」에서 안병우는, “지방 시·군의 기록관은 단지 현용기록물을 일시 보관하는 장소로 간주해서는 안된다. 지역문화의 중심지의 하나로 자리 잡아야 한다(안병우, 2004)고 말했고, 이영학은 2010년 「기록문화와 지방자치」라는 논문에서 “지방기록물관리기관이 설립되면 지방의 행정기록 뿐 아니라 지방의 역사기록 및 문화 기록을 수집하여 정리하고 공개함으로써 지방민에게 지역의 역사와 문화를 이해하도록 해야 한다. 그를 바탕으로 지역에 대한 정체성과 자긍심을 갖게 할 수 있을 것”이라고 언급했다(이영학, 2010). 이후 2015년 설문원도 로컬리티 형성의 근간으로 지방기록을 언급하며,

미래지향적 지방기록관리기관은 토털아카이브를 지향하며, 공공행정과 거버넌스의 기록, 지역민의 삶과 기억이 담긴 기록을 모두 고려해야 한다“고 그 설립 방향에 대해 말했다(설문원, 2015).

2000년대 초반 기록전문가들은 이처럼 지방기록물관리기관의 이상을 강변하면서, 현실적 토대를 제공하려 했던 것으로 보인다. 정부기록보존소 시기를 거치면서 오랫동안 기대했던 아카이브의 이상은 중앙기록물관리기관보다 어쩌면 지방기록물관리기관에 더 깊숙이 투영되어 있었는지도 모른다. 때문에 중앙기록물관리기관인 국가기록원 설립이 행정적 투명성과 민주주의적 가치의 실천이라는 점에 집중했다면 지방기록물관리기관의 설립 방향은 그보다는 오랫동안 감추어졌던 지방의 민간 기록을 찾아내고 그 지역의 기억을 회복하는 일로 집중되었다.

현재 2018년 경남기록원 설립을 시작으로 지나며 기록학계의 오랜 숙원이라고 할 수 있는 지방기록물관리 기관 설립이 점차 구체화되고 있다. 2018년 경남기록원의 설립과 2019년 서울기록원의 설립은 이러한 지방기록물관리 기관이 실질적으로 업무를 시작하는 계기가 되었다. 2018년 경남기록원 설립 이후 11개 광역 시도에서 지방기록물 설립을 위한 기초연구들이 꾸준히 수행되고 있다. 2018년 부산시, 2018년 대구시, 2018년 경기도, 2019년 광주시, 2019년 충북, 경북도, 울산시, 2020년 강원, 제주, 전북 등 지방기록물 관리기관 설립을 위한 각 시도의 관심과 노력이 지속적으로 이루어지고 있다(2020, 제주). 과연, 이와 같은 초기의 지방기록물관리기관의 이상은 실현되고 있는가. 이러한 기록관리의 행정적 담론을 넘어 문화적 차원으로 나아가고자 하는 시도는 지금 어떠한 방식으로 진행되고 있는가. 본고는 국가기록관리 체계 내 민간 기록관리에 대한 우리의 이상과 현실의 가능성자가 되고 있는 지점을 지방기록물관리기관으로 간주하고, 민간기록관리의 관점에서 지방기록물관리기관의 현문제를 비판적으로 점검하고자 한다. 이를 위해 2017년부터 2021년 현재에 이르기까지 지방기록물관리기관 설립을 위해 특별

시, 광역시, 특별자치시·도 등에서 수행한 연구보고서를 분석하고, 이러한 보고서에서 직접적으로 다루고 있는 지방기록물관리기관의 설립 특징과 한계를 법적, 제도적, 개념적 관점에서 검토하고자 한다.

## 2. 민간 기록관리와 지방기록물관리기관 : 그 이상과 한계

### 1) 이상(理想) : 정치적 테제를 넘어 문화적 현상으로

2000년대 처음 지방기록물관리기관의 이상을 보여준 논문은 이영남의 「지방기록물관리기관의 설립과 운영」이다. 당시 정부기록보존소의 학예연구사였던 이영남은 2000년 초반 지방기록물관리기관의 방향성에 대해 말했다. 이영남에게 지방기록물관리기관은 기록물의 단순 보관 장소가 아니라 문화센터의 기능을 할 수 있는 장소였다. 문화센터는 사람들이 자유롭게 드나들고 만나고 문화적 행위를 통해 교류를 할 수 있는 특징이 있다. 기록보존소는 도서관, 박물관, 미술관, 문화원 등의 기관들과 함께 이러한 교류와 소통의 장을 제공하며, 기록은 이 모든 소통의 중심에 있다. 이영남이 기대한 지방기록물관리기관은 학생과 연구자, 일반인들이 필요에 따라 문화적으로 이용할 수 있을 만큼 낮은 문턱을 가진 문화적 공간이다. 정부기록보존소 시절 멀찌감치 바라보던 지방기록물관리기관은 공공문서로 가득 찬 보존서고의 모습이 아니라 사람이 있는 장소였고, 문화를 향유하는 장소였다. 아카이브는 기억과 기록의 선별과 폐기의 공간으로 여겨졌고, 이러한 관점에서 지방기록물관리기관은 당시 중앙정부의 전일적 주조와 독점적 관리체계에 있던 지역의 기록물들에 정부기록보존소의 관제 기억에서 벗어날 수 있는 기회를 제공하는 장소였다. 즉, 지역의 기록들, 공적인 기록들 뿐 아니라 특히 사적인 민간기록들의 수집을 통해 지역의 특성을 회복하고

지역의 특수성을 발굴할 수 있는 역할을 하는 기관이었다(이영남, 2000).

이는 2003년 홍성덕이 쓴 글에서도 드러난다. 홍성덕 역시 기록관리를 문화운동으로 전환해야 한다고 말했는데, 이는 지방의 기록관은 공공기록을 관리하는 행정기관일 뿐 아니라 주민의 문화 요구를 수용하는 문화공간이어야 한다고 말했다(홍성덕, 2004).

## 2) 한계(限界) : 2021년 현재 지방기록물관리기관 설립 연구보고서들

그렇다면 현재 지방기록물관리기관은 민간기록의 수집과 관리에 대해 어떠한 입장을 취하고 있는가. 지수걸은 이미 2009년 서울 역사박물관에서 열린 한국기록학회의 기록학 학술심포지움에서 지방기록물관리기관의 기능과 역할, 그 방향성이 초기와 다르게 변하고 있다는 점을 지적을 한바 있다(지수걸, 2009). 이러한 지수걸의 지적을 주지하면서, 본고는 최근 4년 동안 수행된 지방기록물관리기관 설립과 연관된 기초연구 용역보고서와 기본계획 수립 보고서를 살펴보았다. 2021년 기준으로, 이미 설립된 서울과 경남의 사례를 제외하고 국내에서 수행된 지방기록물관리기관에 관한 14건의 연구는 다음 표와 같다.

〈표 1〉 지방기록물관리기관 설립 관련 연구 수행 현황

	기관	년도	연구명	수행기관
1	대전	2017	지방기록물관리기관의 설립 및 운영방안 (기초연구)	대전세종연구원
2	부산	2018	부산기록원 설립 필요성 및 방향 설정 연구 (기초연구)	부산연구원
3	대구	2018	대구기록원 설립을 위한 기초 연구 (기초연구)	대구경북연구원
		2019	대구 지방기록물관리기관 건립 기본계획 수립 (기본계획 수립)	지방행정발전연구원
4	경기	2018	경기 천년 기록원 건립 방안 연구 (기초연구)	경기연구원
		2019	경기 천년 기록원 기본계획 수립	경기연구원

5	광주	2019	광주기록원 설립을 위한 연구 (기초연구)	광주전남연구원
6	충북	2019	충북기록원 설립을 위한 기초 연구 (기초연구)	충북연구원
7	충남	2018	충청남도 기록원 건립 기초 연구 (기초연구)	진행중
8	경북	2019	경상북도 기록원 설립을 위한 기초 연구 (기초연구)	대구경북연구원
		2020	경상북도 기록원 걸립 추진을 위한 연구용역 (기본계획 수립)	아카이브웍스
9	전북	2020	전라북도 지방기록물관리기관 설치 기본계획 수립 (기본계획 수립)	한국지식산업연구원
10	울산	2019	지방기록물관리기관 설립 및 운영계획 연구 (기초연구)	울산연구원
11	강원	2020	강원기록원 설립 추진을 위한 기초자료 수집 및 연구 (기초연구)	강원연구원
12	제주	2020	(가칭) 제주기록원 설립 필요성 및 방향설정 연구 (기초연구)	제주연구원
		2021	건립 기본계획 수립 연구 용역	진행중 (2021.9 완료예정)
13	전남	2020	전남의 행·재정적 여건을 고려한 지방기록물관리기관 설립 방안 (기초연구)	광주전남연구원
14	인천	2020	인천기록원 설립, 운영방안 정책 연구	인천연구원 (2021.6 완료예정)

물론, 지난 3년간 지방기록물관리기관 설립을 위한 계획 수립이 지자체별 속도를 내고 있는 상황은 상당히 고무적인 현상이라는 점은 두말 할 나위 없다. 보고서들에서는 지방기록물관리기관의 설립의 목적과 필요성, 인력과 물리적 공간, 예산과 조직 등에 대해 자세히 기술하고 있다. 그럼에도 이러한 요소들을 검토하면 지방기록물관리기관의 공공 기록의 편향성이 그대로 드러난다. 왜냐하면 대개의 지방기록물관리기관의 설립의 필요성은 공공기록을 위한 보존서고를 부족 현상을 해결하기 위함을 가장 중요하게 생각하기 때문에, 계획과 운영에 공공 기록 보존과 관리를 우선적으로 고려하고 있다. 기초연구 용역 보고서를 살펴보면, 2018년 부산시의 경우, 부산시 비전자 기록물이 기록관 환경대비 서고 면적의 99%를 차지고 있으며, 2017년 대전시 역시 보존



서고 수용 능력이 포화되고 한계에 다달았다고 필요성을 말하고 있다. 2019년 광주시도 영구기록물관리기관이 없어서 한시적 기록물과 영구 보존기록물이 같은 장소에 보존되어 있는 상황이라고 보고하고 있다. 이러한 문서고 부족은 사실상 위의 지자체 뿐 아니라 대부분의 지자체에서 겪고 있는 문제로 실질적으로 지방기록물관리기관 설립의 시급한 요인으로 작용하고 있는 것이 사실이다.

때문에 즉각적으로 고려되어야 할 사항은 공공기록의 안전한 보존과 디지털 기록 관리를 위한 적합한 환경 조성이다. 대개의 경우, 이러한 지방기록물관리기관 설립 규모 분석 과정은 보존서고 구축을 위한 보존 수량을 가늠하고 이를 위해 이관 대상 기록물의 현재 보존수요 현황을 조사하는 것으로 시작한다. 이에 따라 서고의 물리적 크기를 결정짓는데, 이때 기록물 현황은 이관 받아야 할 공공기관의 수와 그들의 생산 및 이관 대상 기록물이 그 기준이 된다.

울산 지방기록물관리기관의 보존수량의 현황조사와 향후 보존서고 규모 추정에 대한 연구를 진행한 울산연구원 이재호는 정확한 공공기록 중 (준)영구 기록물에 대한 파악이 어렵다는 점을 언급하면서 공공기록물 보존 대상 수량 측정은, 시계열적 분석을 기본으로, 과거 10년 이상의 공공기록 보존량 비율과 실제 보관 중인 공공기록물에 대한 통계값을 바탕으로 추세 연장 방법을 이용한다고 언급했다(이재호, 2020).

이재호의 연구에 따르면, 지방기록물관리기관 보존 수량 측정 방법은 2007년 법 개정 당시 제시한 산출식,  $S_n = a[1 - (1+r)^n] / 1 - (1+r) - a^1$ 에 근거한다. 이 산출식에서는 도면, 카드, 대장을 포함한 문서 증가율과 시청각 기록물 증가율, 그리고 간행물 증가율을 우선 적용할 기록물별 증가율을 계산한다. 종이 기록물의 경우, 전자기록물 관리 체계가 정립되는 2009년까지의 연간 2%를 추가하도록 하고, 전자기록물은 산출 당시

---

1)  $S_n$ : 2007년 이후 생산될 기록물;  $a$ : 2001~2006년도 평균생산량,  $n$ : 산정기간;  $r$ : 증감율.

현재를 기준으로 한 비율에서 매년 5%씩 증가하여 95%까지 증가하는 것으로 산정하도록 되어 있다. 비치기록물 평균 비율은 시도의 경우 8.9%이며, 시청각 기록물의 디지털화 비율은 추정 당시 비율에서 매년 5%씩 증가하여 95%까지 증가하는 것으로 계산한다. 또한 전자 간행물 비율을 5%로 적용하고 행정박물의 경우 기준 년도까지 보유중인 행정박물을 분석하여 보존수요를 산정한다(이재호, 2007).

이러한 복잡한 계산식의 결과, 울산광역시 공공기록물 생산량 및 누적량 추정 결과는 2028년 종이기록물 61,589권, 디지털 시청각 기록물 24,817권, 비전자 시청각 기록물 35,861, 행정박물 20,396건으로 총 합계 696,048권으로 추정되며, 2023년에는 종이기록물 544,088권, 디지털 시청각 기록물 34,917권, 행정박물 18,736건 합계 총 622,602건으로 추정된다. 이때 종이기록물에는 공공기록물관리법에서 명시한대로, 문서, 카드, 도면, 간행물이 포함되며, 디지털 시청각 기록물은 각종 CD와 DVD를 의미한다. 비전자 시청각 기록물은 사진앨범, 인화사진, 슬라이드, 필름, 오디오, 비디오, 필름 등을 고정값으로 갖는다(이재호, 2020).

〈표 2〉 지방기록물관리기관 보존수요와 인력계획

기관	기록물 보존 수량 현황 (2007년 조사)	기록물 보존수량 현황 (2021현재)
부산	시설: 16,851㎡(5,105평) 인력: 41-58명 보존예상량: 240만 권	- 구체적 수요량과 시설 면적은 현재 비공개
대구	시설: 13,224㎡ 인력: 25명 보존예상량: 220만 권	- 2018년에 연구한 '대구기록원 설립을 위한 기초연구'에 의하면 대구기록원 설립을 60만 권 기준으로 산정한 시설 규모와 예산은 건축연면적 9,442㎡ 소요예산 약 270억
광주	시설: 9,758㎡ 인력: 9-25명 보존예상량: 110만 권	- 광주기록원은 설립 연구에 따르면, 시 본청, 자치구, 시 교육청의 향후 20년 후 보존 수요량을 감안했을 때, 총 보존수요량은 571,714권으로 추정 - 아직 시설과 인력에 대한 추정치는 연구 진행 중

대전	시설: 9,758㎡ 인력: 34명 보존예산량: 90만 권	- 대전의 경우, 기록물관리대상은 시, 자치구, 교육청을 포함하여 관리하며 2025년까지 901,034권으로 예상되며 이를 보존할 수 있는 시설 면적은 9,758㎡로 추정됨
울산	시설: 9,758㎡ 보존예산량: 200만 권	- 울산의 경우, 최소 60만 권 기준 9,422㎡, 소요예산 270억(건축 200억, 설계감리 15억, 전산장비와 시스템 15억, 서고보존시설 20억)로 추정됨
경기	시설: 6,456㎡ 인력: 36~57명 보존예산량: 641만 권	- 경기도의 경우, 기록물 보존 범위에 따라 보존 수량을 산출하여, 보존수요량 240만 권으로 가정, 시설면적 18,156㎡ 제시, 제2안으로 500만 권 보존을 전제하면 38,549㎡로 추정됨
충남	시설: 13,910㎡ 인력: 25명 보존예산량: 100만 권	- 충청남도의 경우, 종이기록물 증가분 고려한 보존수요 산출안 제시함. 좀 더 구체적으로, 1안: 80만 권(11,407㎡), 2안: 130만 권(14,605㎡), 3안: 175만 권(31,304㎡)로 추정함
전북	시설: 22,125㎡ 보존예산량: 251만 권	- 전라북도의 경우, 향후 20년간 적정 보존수요량은 1,498,681권(비전자기준)으로 향후 7년 이내(2028년) 서고 포화상태에 도달할 것으로 추정. 예상 시설계획 면적은 9,935㎡, 필요인력은 27명 이내로 추정
경북	시설: 47,672㎡ 인력: 25명 보존예산량: 200만 권	- 경상북도의 경우, 시설 규모 측면에서는 「공공기록물법 시행령」[별표 6]의 기준을 적용하여 보존공간 및 작업 공간 등을 산출하였으며 보존서고 면적과 공간 구성 측면에서 보존 수요 산정은 최근 3년 평균 기록물 생산량에 기존의 보유량을 합산하는 방식으로 산정하였다고 용역보고서는 밝히고 있음
제주	시설: 7,800㎡ 인력: 28~35 보존예산량: 60만 권	- 제주특별자치도 공공기관에는 지방공기업 3개, 출자출연기관 13개 등 16개 기관을 대상으로 공공기관의 기록물 관리·보존 현황을 파악하기 위하여 서면조사 실시. 현재 보존수요와 물리적 공간에 대한 연구 결과 도출 중

문제는 이러한 지방기록물관리기관 설립을 위한 기본 계획이 향후 보존수량의 계산과 측정에 민간기록물의 수집과 수용에 대한 구체적 계산과 분석이 전혀 고려되고 있지 않다는 데에 있다. 아카이브의 규모와 성격을 규정하는데 보존서고의 규모와 시설은 소장 기록물의 종류와 양, 기록 매체와 직결된다는 점에서 대단히 중요하다. 또한 인력과

조직 구조, 예산 규모에도 영향을 끼침으로 반드시 장기적이고 체계적인 계획 하에 논의될 필요가 있다. 그러나 공공기록물의 현황과 향후 기록물 증가분에 대해서는 치밀한 분석과 예측으로 향후 이관될 기록매체의 종류나 수량, 특징과 문제점을 고려하지만 민간기록물 수집과 보존에 대해서는 명시적 필요성만 언급되었을 뿐 구체적 방안을 제시하고 있지 못하다. 이러한 이유는 지방기록물 관리기관의 설립이 공공기록물관리법에 따라 추진되고 있고, 특히 시급한 공공기록의 보존 수요를 충족하기 위한 필요성이 가장 큰 설립 배경이 된다는데 기인한다. 그 결과 지역의 로컬리티를 반영할 수 있는 민간기록물 관리를 위한 시설과 장비, 물리적 공간에 대한 고려는 대부분 미흡하다.

#### (1) 법적, 제도적 문제

지방기록물관리기관은 공공기록물관리에 의한 법률 제 11조(지방기록물관리기관)의 설립에 대한 조항을 설립 근거로 하고 있고, 공공기록물관리에 관한 법률 시행령 60조 1항의 표에서 제시된 기준과 요건을 기준으로 공간별 규모 산출한다. 기록물 보존시설 장치 현황과 장비의 기준 역시 공공기록물법에서 제시한 법적 요건을 준수하고 있으며 이에 따른 건물의 규모와 기능, 건축 면적과 입지 현황 역시 공공기록물법을 따르고 있다. 그런데, 공공기록물관리법에서 규정하는 지방기록물관리 기관의 역할의 대부분은, 지방기록물관리의 중추적 역할을 하는 정부기관으로 지방자치 단체의 기록관리 행정의 업무를 지원하거나 감독, 지원하는 기능에 초점을 맞추고 있다. 다음은 2019년 12월 3일에 개정된 공공기록물관리법 11조(지방기록물관리기관)에 대한 내용이다.

〈표 3〉 공공기록물관리법 11조(지방기록물관리기관)

제11조(지방기록물관리기관) ① 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.

② 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육감(이하 “시·도교육감”이라 한다)은 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 영구기록물관리기관(이하 “시·도교육청기록물관리기관”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다. 이 경우 시·도교육감이 시·도교육청기록물관리기관을 설치·운영하지 아니할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관 기록물을 시·도기록물관리기관에 이관하여야 한다.

③ 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 시·군·자치구의 조례로 정하는 바에 따라 영구기록물관리기관(이하 “시·군·구기록물관리기관”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다. 이 경우 시장·군수·구청장이 시·군·구기록물관리기관을 설치·운영하지 아니할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관 기록물을 시·도 기록물관리기관에 이관하여야 한다.

④ 지방자치단체의 장은 기록물관리를 효율적으로 하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영구기록물관리기관을 공동으로 설치·운영할 수 있다.

⑤ 시·도기록물관리기관(제2항 후단 및 제3항 후단에 따라 시·도교육감 또는 시장·군수·구청장이 소관 기록물을 시·도 기록물관리기관으로 이관하여야 하는 경우를 포함한다), 시·도교육청기록물관리기관, 시·군·구기록물관리기관 및 제4항에 따라 공동으로 설치·운영되는 영구기록물관리기관(이하 “지방기록물관리기관”이라 한다)은 다음 각 호의 업무를 수행한다. <개정 2019. 12. 3.>

1. 관할 공공기관의 기록물관리에 관한 기본계획의 수립·시행
2. 관할 공공기관의 기록물관리 및 기록물관리 관련 통계의 작성·관리
3. 관할 공공기관의 기록물관리에 관한 지도·감독 및 지원. 다만, 제2항 후단 및 제3항 후단에 따라 소관 기록물을 이관하여야 하는 공공기관의 경우에는 해당 공공기관의 기록물관리에 대한 시·도 기록물관리기관의 지도로 한정한다.
4. 관할 공공기관의 기록물관리에 관한 교육·훈련
5. 중앙기록물관리기관과의 협조에 의한 기록물의 상호활용 및 보존의 분담
6. 다른 기록물관리기관과의 연계·협조
7. 삭제 <2019. 12. 3.>
8. 그 밖에 기록물관리에 관한 사항

⑥ 국가는 지방기록물관리기관의 설치·운영에 필요한 경비의 일부를 예산의 범위에서 보조할 수 있다.

⑦ 지방기록물관리기관의 장은 중앙기록물관리기관의 장이 기록물관리에 대한 표준의 이행, 국가위임사무에 관한 기록물의 원본 또는 사본의 이관, 그 밖에 기록물관리 관련 통계현황 등 기록물의 효율적 관리를 위하여 필요한 사항에 관하여 협조를 요청하면 협조하여야 한다.

즉, 11조 5항에 규명되어 있는 8가지 지방기록물관리기관의 업무의 대부분은 공공기관 기록관리의 원활한 운영을 위한 계획수립과 지도 감독, 교육 훈련 등에 집중되어 있다. 사실상, 공공기록물관리법에서 규정하는 지방기록물관리기관의 역할의 대부분은, 지방기록물관리의 중추적 역할을 하는 정부기관으로 지방자치 단체의 기록관리 행정의 업무를 지원하거나 감독, 지원하는 기능에 초점을 맞추고 있다. 2019년 12월 3일에 개정된 공공기록물관리법 11조(지방기록물관리기관) 5항은 8가지 지방기록물관리기관의 업무를 기술하고 있다. 여기서 업무의 대부분은 공공기관 기록관리의 원활한 운영을 위한 계획수립과 지도 감독, 교육 훈련 등에 집중되어 있다. 어쩌면 이렇게 볼 때, 설립 용역보고서가 공공기록물만을 위한, 물리적 공간 확보와 보존서고 구축과 조건의 명시는 논리적으로 당연한 귀결인지도 모른다. 주요 업무로 규정되어 있는 대개의 요인들이 공공기록을 대상으로 하고 있으며, 민간기록의 업무는 8번째, ‘그 밖에 기록물관리에 관한 사항’으로 이해되고 있다. 물론, 공공기록물법 46조의 2항(헌법기록물관리기관 등의 민간기록물 수집)에서 ‘지방기록물관리기관 장은 보존가치가 높은 민간기록물을 수집할 수 있다’고 언급하고 있다. 그리고 이를 수행하기 위해 필요한 사항은 별도 지자체의 조례로 규정하는 조항을 두고 있는 것이 사실이다. 그러나 일반적으로 조례는 지자체내의 자체 사무를 대상으로 법령의 범위 안에서 지방의회의 의결을 통해 제정되는 규범을 의미한다. 때문에 원칙적으로 해당 지방자치단체 구역 및 주민에 대해서만 효력을 가지는 제한적인 특성이 있다

이러한 관점에서 볼 때, 첫 번째 문제는, 지방기록물관리기관의 민간기록물 관리 업무는 필수 업무라기보다는 일종의 선택적 사안이 된다는 점에 있다. 이는, 다시 말해, 조례가 운영과 준수의 강제력이 법령보다 약하고 영향력을 미칠 수 있는 범위도 대단히 제한적이기 때문에 지방기록물관리기관이 민간기록 관리를 위한 예산을 매년 일관되게 확보

한다거나 연속적이고 장기적 안목으로 전문 인력 채용하거나 관리 시스템을 구축하는 데에 어려움이 따른다는 의미이다.

때문에 민간기록에 대한 투자와 지원은 지자체장의 개인적 성향, 정치적 상황, 경제적 여건에 따라 변동될 가능성이 대단히 크다. 운이 좋게도 시민기록문화와 지역 기록에 관심을 가지고 정치적 중요성을 부여한 지자체장이 전면에 나설 경우, 지역의 기록물 관리와 서비스는 활기를 띤다. 그러나 그 반대의 경우, 지역의 기록물은 지자체의 여러 거시적 사업의 우선순위에서 밀리게 된다. 이렇듯 공공기록물관리법에 근거하여 설립된 지방기록물관리기관에서 민간기록을 체계적으로 관리하고 이를 시민들에게 이용할 수 있는 서비스를 확보한다는 사명은 지자체의 자발적이고 독자적인 결정에 달려있다고 할 수 있다.

기초용역 보고서에서 대부분의 지자체에서 지역성을 반영하는 지방기록물을 수집, 보존하여 지역의 문화적 기억을 보존하는 것을 지방기록물관리기관의 중요한 사명이라고 언급하고 있다.

〈표 4〉 지방기록물관리기관 설립 필요성 및 설립방향

구분	설립 필요성 및 설립 방향
대전	- 미래 과학도시 대전의 시민과 함께하는 지식 아카이브 - 기록물의 체계적 관리 뿐 아니라 시민들에게 개방된 공간으로서 시민들이 자유롭게 참여하고 기록물을 이용할 수 있는 공간 조성
부산	- 근현대 이후 부산이 경험한 다양한 역사적 사건과 시간에서 생산된 부산의 특성이 적극 반영된 기록물을 체계적으로 관리하는 방향 설정 - 부산기록원의 기능적 특성으로 행정지속성, 정책개방성, 공공전문성, 기록 유산성, 민관협력성, 지역정체성, 미래가치성 일곱 가치를 제안
대구	- 시민과 함께 기록하며 행복을 공유하는 대구 지방기록물관리기관 - 공공기록의 체계적 관리, 중요 민간기록의 수집·발굴, 시민과 소통·공유
광주	- 시민과 함께하는 기록, 지역의 가치를 높이는 광주기록원
울산	- 역사, 문화, 교육 도시를 지향한 기록자치 도시 달성

인천	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역시단위 기록물 통합관리 원칙, 기록정보 지식 자원화로 행정 서비스 및 활용도 제고</li> <li>- 다목적 종합문화공간 조성으로 시민들의 문화 욕구 충족, 행정기록물 이외에 민간기록물 수집 확대하여 인천 시 역사의 통합 관리 및 기록화 필요성 대두</li> </ul>
경기	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기록관리의 편익, 법적 의무사항의 준수, 행정의 투명성제고 등 지역적 특성을 반영한 지방기록물관리 설립의 필요성 충족</li> <li>- 기록물관리 업무의 체계화, 도민 기록서비스 강화, 민간기록물 체계적 수집과 보존</li> </ul>
경북	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경상북도기록원은 이관·수집된 행정기록과 민간기록의 서비스를 통해 경상북도의 사상, 기억, 그리고 가치를 국내외에 알리고 핵심기록을 기반으로 연구·교육 활동을 지지하는 것을 기본 사명으로 함</li> <li>- 추진방향으로는 경북의 개성과 특성을 살리는 문화관광 자원화, 과거와 미래를 잇는 경북 정체성의 보루, 도정 수행에 역사적 지평을 제공하는 정책 인프라, 학제적 경북학 연구의 지식 허브, 후세대에 오늘을 전하는 기억 저장고 설립을 목표</li> </ul>
제주	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주기록원의 설립은 단순히 하드웨어적인 건립이 아니며 박물관이나 도서관의 성격과도 완전히 다른 기록문화와 지역문화를 기록하고 재생한다는 측면으로 접근해야 함</li> <li>- 제주기록원은 제주특별자치도의 공공기록물을 관리·보존·활용하는 본체이므로 제주도의 지적자산을 보유한 핵심기관이라는 가치를 부여해 주어야 함</li> <li>- 제주기록원은 박물관이나 도서관 등과 더불어 지역의 핵심 문화기관으로서 기록을 위한 공간과 기록서비스가 가능해야 함</li> </ul>
전북	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도민이 신뢰하고 공감하는 품격 있는 전라북도 기록원</li> <li>- 최고 수준의 기록 관리체계를 갖추어 도민이 기록의 가치를 체감하고 소통하는 기록정보문화센터</li> </ul>
전남	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방기록관의 설치는 기록자치 실현의 전제조건</li> <li>- 지방기록물은 전남의 역사를 보여주는 중요한 역사적 자료이며, 때로는 지역의 정체성을 담고 있기 때문에 체계적으로 보존·관리될 필요가 있음</li> </ul>
충북	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 충북의 기억이 살아 숨 쉬는 아카이브</li> </ul>
충남	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사료적, 행정적, 증빙적 기록물의 전시 등 후대 전승 체계 마련, 충남 영구기록물관리기관 설립을 통한 기록자치 실현</li> <li>- 관할 기관의 주요기록물의 보존과 관리, 민간인 소장 향토 자료 수집/활용 및 유관 기관과 연구 및 교류</li> </ul>

위 <표 4>는 이러한 민간기록관리의 필요성과 지방기록물관리기관의 역할에 대한 지방자치단체의 인식을 잘 보여준다. 이러한 인식에도 불구하고, 실질적으로 인력과 조직, 예산에는 이러한 내용이 충분히 반영되고 있지 못하고 있는 문제의 본질은, 현재 법적·제도적 상황 안에



서 작동하는 구조적 문제에 기인한다고 볼 수 있다.

그렇다면, 지방기록물관리기관에서 이러한 제도적 난관을 넘고서라도 민간기록물관리를 하고자 한다면 어떻게 해야 하는가. 다시 말해, 지방기록물관리기관은 민간기록물을 관리하기 위해 어떠한 구체적 아카이빙 절차와 방법론, 물리적 환경과 시스템이 필요하며 이를 뒷받침할 수 있는 인력과 조직을 어느 수준에서 갖추어야 하는가. 문제는 이에 대한 해답을 공공기록물관리법이 가지고 있지 못하다는 데에 있다. 더 정확히 말하면, 두 번째 문제는 공공기록물관리법이 민간기록물관리에 대한 해답을 가질 수 없다는 데에 있다. 현행법에서 민간기록물에 대한 조항은, 공공기록물법에서 대단히 소략하게 언급하고 있다. 이마저 국가중요기록물의 수집, 지정기록물의 지정과 관리에 집중되어 있다.

공공기록물법은 제 10장에서 민간기록물 등의 수집과 관리를 언급하고 있다. 10장 43조는 국가지정기록물의 지정 및 해제에 대한 조항이며, 44조는 국가지정기록물의 변동사항을 규정하고 있다. 45조는 국가지정기록물의 보존/관리에 관한 조항이며, 46조는 주요 기록정보자료 등의 수집에 대한 내용으로 이루어져 있다. 앞서 언급한 46조의 2항에서 헌법기관 기록물관리기관 등의 민간기록물 수집을 언급함으로써 지방기록물관리기관이 보존가치가 있는 민간기록물을 수집할 수 있다는 조항을 됴으므로 그 가능성을 열어두는데 그치고 있다. 따라서 지방기록물관리기관 설립 시 기준으로 삼거나 참고할 수 있는 민간기록물관리 관련 조항과 내용은 사실상 없다고 할 수 있다. 지방기록물관리기관이 공공기록물과 같이 민간기록물을 수집, 보존 관리하기 위해서는 사명과 비전에서 지역문화에 이바지한다는 당위성을 명시하는 것 이상 민간기록물관리를 위하 구체적 목적을 달성하기 위한 방법론이 있어야 한다. 이러한 제도적이고 현실적인 뒷받침 없이 지방기록물관리기관이 공공기록물관리 프레임 안에서 민간기록을 바라본다면 민간기록물관리는 여전히 적합한 관리 체계를 찾지 못하고 언제나 공공기록물관리의 부차적이고

이차적인 영역으로 간주될 수 밖에 없다.

사실상, 공공 지방기록물관리기관에서 관리하는 대부분이 공공기록이라고 가정한다면, 지방기록물관리기관이 설립될 경우 실질적으로 지방기록물관리기관에 보존되는 공공기록들은 그 지역과 역사적 경험이 상이할 지라도, 그 기록물의 종류와 유형은 대개 동일하다는 결론에 이른다. 왜냐하면 그것이 중앙부처이든, 지자체든, 교육청이든, 대개 공공기관에서 생산되는 공공기록의 형태와 종류는 비슷하기 때문이다. 다시 말해, 공공기록물은 공공기록물관리법에 의해 생산, 관리, 분류, 폐기, 공개, 활용의 원칙에 따라서 표준화되어 관리되기 때문에 그 성격과 유형 측면에서 동일하다고 할 수 있다.

지수결과 설문원이 지적했듯이, 아카이브 건립은 단순히 시설과 장비를 갖추는 것일 아니라 기능과 역할에 중심과 비중을 두어야 한다(설문원, 2015). 지방기록물관리기관은 말 그대로 공공보존서고를 짓는 것 이상, 로컬의 사회적 기억의 저장과 재생 공간으로 기능하는 지역의 문화적 공간이어야 한다. 이를 위해서는, 공공기록의 단순한 ‘보존’ 기능보다 적극적 활용과 공유를 염두에 둔 관리 기관이어야 한다. 이를 위해 지방기록물관리기관이 지역의 역사성 확립의 토대로 작용할 수 있는 민간기록의 관리와 수집 체계를 안정적으로 확립할 수 있도록 좀더 법적, 제도적 기반 마련에 노력해야 한다. 제주기록원 기초용역보고서에서는 제주기록원의 성격을,

제주기록원의 설립은 단순히 하드웨어적인 건립이 아니며 박물관이나 도서관의 성격과도 완전히 다른 기록문화와 지역 문화를 기록하고 재생한다는 측면으로 접근하고자 한다. 제주 기록원은 제주 특별자치도의 공공기록물을 관리, 보존, 활용하는 본체이므로 제주도의 지적자산을 보유한 핵심기관으로서의 가치를 부여하고자 한다(제주연구원, 2021).

라고 그 설립 이유를 밝히고 있다.

사실상, 위에서 살펴보았듯이, 그 어느 지자체도 공공문서만이 가능한 공공 보존서고를 설립하고자 하는 목표를 가지고 있지는 않다. 그러나 이러한 지방기록물관리기관의 설립과 공공기록물법을 동일시할 경우, 지역마다의 고유한 가치가 축소됨으로써 결국은 로컬의 다양성과 지역성을 사실상 아카이브에서 소멸시키는 오류를 범할 수 있다. 이러한 지방기록물관리기관에서 민간기록물을 어떻게 바라볼 것인가에 대한 고민이 전제되지 않고 지방기록물관리기관이 “박물관과 도서관과 다른 기록문화와 지역문화를 기록하고 재생하는 기관(제주연구원, 2021)”으로 설립될 수 있다는 것에 대한 이상은 공허하다. 나아가, 이대로 지속된다면 사회적 기억을 담지한 영구기록을 보존하는 문화적 아카이브를 향한 우리의 이상은 한낱 수사에 지나지 않을 수 있다.

## (2) 개념적 문제

지방기록물관리기관의 민간 기록의 수집과 관리에 관한 역할을 언급하면서, 먼저 정리가 필요한 것은, 지방기록물관리기관이 수집, 관리해야 할 민간 기록이 무엇인가에 대한 개념 규명일 것이다. 즉, 지방기록물관리기관이 민간기록을 관리해야 한다는 점은 많은 연구에서 분명하게 언급하고 있지만 수집대상이 되는 민간 기록의 범주와 정의, 특징과 요건에 대해서 명확히 규명하고 있지 않다.

기록 생태계는 사실상 공공기록과 민간기록으로 이루어져 발전해 왔다. 그 가치의 우열은 종종 사회적 기억과 설명 투명성의 확보의 축으로 언급되기도 했는데, 기록이 사회적 기억의 담지물인지 혹은 공적 업무 결과의 설명책임성을 확보하는 법적 증거로 기능하던지 그 논의의 중심에는 기록의 본질이 증거라는 공통된 사실이 있다. 그리고 실렌버그가 구분하듯이, 증거로서의 기록이 가지는 가치는 1차적 가치와 2차

적 가치, 그리고 증거적 가치와 연구적 가치를 가진다. 이러한 기록의 시각에서 볼 때, 이 두 종류의 기록들은 현용, 준현용, 비현용 등 그 시간적 흐름에 따라 그 경계를 넘나들며 이러한 가치를 확보해왔다고 할 수 있다.

사실, 기록관리에서 '기록'이라는 용어는 공적 영역에서 관리의 대상이자 동시에 사적 영역의 사회적 증거의 기표로 이해될 수 있다. 이때 공공기록과 민간기록은 대립적이고 경쟁적인 관계가 아니다. 사실상, 공적 증거와 사회적 기억의 확보라는 것은 같은 시대와 장소를 아우르며, 제도화되고 관리되며, 유통되어 온 측면이 분명히 있다. 이러한 국내 기록관리의 지형에서 민간기록은 외견상, 공공기록 영역과 분리되고 완전히 배제되어 있었던 것처럼 보이지만, 실은 공공과 민간의 간극 속에서 기록관리 제도권 안과 밖을 배회해왔다고 할 수 있다.

어려운 학문적 논의는 제쳐두고라도, 현행 법적 의미에서 살펴볼 때 민간기록물의 개념과 범주는 공공기록물을 포함하는 상당히 포괄적인 특징을 가지고 있다는 점을 알 수 있다. 현재 민간기록의 정의는 다음과 같다.

첫째, 법적 관점에서 볼 때, 민간기록물이란 개인 또는 단체가 생산하거나 혹은 취득한 기록 자료를 의미한다(국가기록원 훈령, 2019). 이에 따르면, 공공기록과 민간기록을 나누는 중요한 기준은 기록물을 생산한 생산 주체 혹은 기록물을 소장하고 있는 주체가 사적 영역에 속한지 아닌지의 여부에 따라 결정된다. 여기에는 개인과 단체가 사적인 목적을 가지고 생산한 일상적 자료로 뿐 아니라 공적 영역에서 생산된 공공기록물일지라도 민간에서 소장하고 있거나 관리하고 있으면 민간기록물에 해당된다. 때문에 민간기록물이라는 정의 속에는 민간에서 생산되어 개인의 일상을 담고 있는 일기, 편지, 메모나 사진 뿐 아니라 공적 영역에서 생산된 세금문서, 간행물, 재판 문서도 그 범주 안에 포함될 수 있다.

공주대 이해준에 따르면, 민간 기록물은 크게 개인소장 기록물과 각종 사설 단체의 기록물로 나눌 수 있는데, 개인 소장 기록물은 다시 크게 개인이 소장한 공공기록물과 개인의 일상을 담은 사적 기록물로 나눌 수 있다(이해준, 2001). 이해준이 언급한 민간기록물은 다음과 같다.

〈표 5〉 사적 기록물의 유형

<p>① 개인기록물 : 개인이 의도적으로 생산한 회의록이나 전기류 등의 기록과 일상생활에서 생산된 편지, 사진, 노트, 메모 등 가공되지 않은 종류의 민간기록물</p> <p>② 개인소장기록물 : 공공기록물관리법 이전 시절 개인이 소장하고 있던 공공기록 및 간행물 등의 기록물</p> <p>③ 개인생활사기록물 : 해당지역의 특수성과 관련되거나 보편적인 지역민의 삶과 문화를 남겨두기 위해 의도적으로 생산된 구술과 면담 기록물</p> <p>④ 각종 사설단체의 기록물 : 각종 자문위원회, 관변단체, 이익단체가 소장하거나 생산한 기록물</p>
--

※출처: 이해준, 2001.

이러한 지역의 민간기록물에서 중요한 것은, 두말할 나위 없이 그 지역의 관심을 얼마나 반영하고 있는가라고 할 수 있다. 지역 단위에서 보여지는 관심은 타지방이나 중앙정부 등 외부에서 부여한 가치와는 차별화 되어 있고 이러한 가치를 가지고 있는 기록물이 지방기록물관리기관의 소장한 민간기록물이 되어야 한다는 점에는 의문의 여지가 없다.

두 번째, 지방기록물 관리 기관의 민간기록물은 역사 기록물을 포함한다. 국가기록원 훈령에 따르면, 민간기록물 수집업무에 관한 규정에 따른 수집대상 민간기록물로는 ① 1894년 이후부터 현재까지 생산된 기록물, ② 공공기관의 정책, 사업, 행사 또는 국민적 관심이 높았던 사건, 사고, 인물 등과 관련된 기록물, ③ 역사적 가치가 높은 기록물이다. 즉, 민간에서 생산, 소장하고 있는 기록물 중 1894년까지 거슬러 올

라가는 역사 기록을 그 대상으로 하고 있다. 사실상, 역사 기록이라는 용어의 함의에는 민간인가 혹은 공공인가의 생산 주체나 소장 주체에 따른 범주의 문제를 포함하고 있지 않다. 그것은 역사적 시간의 구분으로 민간과 공공의 범주를 포괄하며 기록을 시간적으로 구분하는 개념이다.

이와 더불어, 또 하나의 이유는 또한 지방기록물관리기관이 영구기록물관리기관으로 분류되고 있기 때문에, 지방기록물의 수집 대상에 영구기록으로 보존기간이 책정된 기록물을 모두 포함하고 있다는 점도 역사 기록물이 민간 기록물에 포함되는 이유가 된다. 즉, 공공기록물관리법 26조 1항 관련 별표1에서 규정해 놓은 영구보존기록 조건 25가지 사항에는 공공기관의 핵심적인 업무 수행을 증명하거나 설명하는 기록물(1항)과 더불어 국가나 지역사회의 역사 경험을 증명할 수 있는 기록물(3항)과 역사 자료로서 보존가치가 높다고 인정되는 기록물(25항)이 모두 포함되어 있다.

이러한 관점에서 2004년 홍성덕은 지방기록물 관리기관은 근현대 지역연구의 중심점이 될 가능성이 크다고 언급했다. 왜냐하면, 지방기록물관리기관의 역할이 단순히 지역의 기록 자치의 확보나 지자체 행정의 투명성을 지원하는 것을 넘어 지역의 시민들에게 지역적 정체성을 확립하기 위해서는 지역의 역사와 문화를 담지한 기록물을 수집, 관리해야 하기 때문이다. 그런데 이럴 경우 지방기록물관리기관의 수집 대상 기록물은 근현대 기록이 다수 포함될 수밖에 없다. 때문에 박물관, 문화원, 연구소 등의 유관기관들과의 협력 체계 구축이 중요하다고 말하고 있다(홍성덕, 2004). 김형국 역시, 지방기록물관리기관의 관리 대상에 역사기록물이 포함된다고 언급한다. 특히, 그는 지방기록물관리기관의 기능에 역사기록의 수집이나 지역사 편찬의 기능을 지나치게 편중되는 것을 경계해야 한다는 점을 지적하면서, 역사적으로 보존가치가 높은 민간기록물을 체계적으로 수집, 관리할 수 있는 시스템을 확

보하는 것이 중요하다고 지적했다(김형국, 2004). 2011년 손동유도 지방 기록물관리기관의 사명 중에 역사 기록 수집이 포함된다고 말했다. 그는 더 나아가 이러한 민간의 역사기록 수집 활동을 지원하기 위해 관련 분야 전문가를 포함한 기록물수집 위원회를 조직할 필요성이 있다고 주장했다. 그래서 기록전문가를 포함한 기록 수집 위원회에서 역사기록 수집을 위한 구체적 원칙과 절차를 제시할 필요가 있음을 명확히 했다.

세 번째, 지방기록물관리기관이 관리대상으로 하는 민간 기록물에는 지역 공동체 기록 혹은 시민 기록이라고 하는 현재 지역에서 생산된 다양한 공동체 기록이 있다. 공동체 기록의 경우 민간기록의 일부로 공동체가 현존하는 한 지속적으로 생산되고 활용되고 또 자발적으로 보존된다는 특성을 가지고 있다. 여기서 중요한 것은 공동체 기록은 이미 사라진 역사 기록이나 앞서 언급한 개인이 개별적으로 소장한 개인 소장기록물과는 성격을 달리한다는 점에 있다.

공동체 기록은 그 공동체가 기록을 생산하고 수집하는 활동 자체가 중요하며, 뿐 아니라 공동체가 주체적으로 자신의 기록의 보관권과 접근권을 확보하는 것이 중요하다. 따라서 공동체 기록은 다른 민간기록과 달리 지방기록물관리기관의 일괄적인 수집·관리 대상이 될 수 없다. 이들 기록은 지방기록물관리기관의 수집 대상이라기보다는 오히려 기록 생산과 아카이빙을 지원하는 협력의 대상이다. 부산대 염수정의 최근 연구에 따르면, 공동체는 아카이브를 활성화하기 위해 기록의 보관에서부터 목록정리, 서비스, 교육 및 자문에 이르기까지 다양한 공적 지원을 필요로 하고 있다(염수정, 2020). 따라서 공동체 기록에 대해서는 지방기록물관리기관은 일차적으로 이러한 공동체 아카이빙을 위해 요청되는 공적 지원을 적절히 제공함으로써 기록이 지속적으로 공동체 속에서 생산하고 이에 적합한 관리체계를 가질 수 있도록 관리해야 한다. 그래서 지역에서 다양한 기록 생태계가 구성, 유지될 수 있도록 하는 것을 일차적 목적으로 해야 한다.

이에 더해, 지방기록물관리기관의 지역 공동체 기록관리에는 또 하나의 장기적 계획이 필요하다. 분명 공동체 기록이 일반 개인 기록이나 역사 기록과는 차별점이 있음에도, 공동체 기록은 공동체의 사활(死活)과 흥망성쇠를 같이 한다는 점을 인식할 필요가 있다. 즉 공동체는 새로 생겨나고, 유지되고, 소멸하는 존재로 그 생명성을 가지고 있고, 때문에 공동체 기록도 이와 함께 생성되고 유지되는 역사성을 가지고 있다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 공동체에서 생산한 민간 기록 역시 이후 적극적으로 의도적인 공공의 개입이 없으면 공동체와 함께 자연스럽게 소실될 것이라는 것을 의미한다. 쟂킨슨식의 기록 생태계 개념에 따르면, 역사상 기록의 소실은 일상적이고 반복되어 왔다고 할 수 있다. 따라서 공동체 기록이 공동체와 함께 소실되기 전에 지방기록물관리기관은 그들의 기록을 포착, 수집해야 할 책임이 있다. 이 외에도 민간에는 더 다양한 아카이브가 존재할 수도 있다. 그것을 발굴하고 육성하는 것도 지방기록물관리기관이 민간기록 수집에 대해 가지는 의무일 것이다.

각각 민간 기록의 유형과 출처의 다양성은 이에 따른 각각 차별화된 따라 수집과 관리 전략이 필요하다 것을 의미한다. 민간기록물은 공공기록물처럼 표준화된 방식으로 생산되고 법적절차를 준수하여 지방기록물관리기관으로 일괄 이관되지 않기 때문에 사실상, 그 프로세스는 공공기록물 관리보다 더 복잡하고 더 다양할 수 있다. 때문에 공공기록물의 관점에서 민간기록을 관리를 한다는 것은 더 어렵고 난해한 일이 된다.

이와 같이 지방기록물관리기관이 수집하고 관리해야 할 민간기록이란 무엇인가라는 물음에 대한 대답은 예상보다 포괄적이고 다원적이라고 할 수 있다. 즉, 민간기록이 현재 법적 정의 안에서 공공기록과 함께 있다는 점에서, 또 모든 기록은 역사기록이 된다는 점에서, 그리고 지역의 공동체들이 계속 자신들의 기록을 생산하고 있다는 점에서, 사실



상 로컬의 가치를 담고 있는 중요 기록은 모두 관리 대상에 편입될 수 있는 것처럼 보인다.

특히 지방기록물관리기관이 지역의 기억과 경험이 담긴 기록들, 예를 들어 해방이후 군정시기, 민주화 시기의 지역의 경험을 지역의 관점에서 보존해야할 책임 주체라는 점에서 이러한 의미는 더 커진다. 이것은 지방기록물관리기관이 서울이 겪은 민주화 운동과 광주가 겪은 민주화 운동은 다를 수 있으며 군산의 일제 강점기의 기억은 부산의 일제 강점기의 기억과 다를 수 있다는 것을 증명하고 보여주는 책무를 가지고 있다는 것이다. 과거의 진실이 올바르게 인식되는데 중요한 지점은 기존의 특화된 중앙의 기억을 해체하는 것 뿐 아니라 그 자리를 대체할 미시적이고 주체적인 기억을 재구성하는 것이다. 이는 결코 자연적으로 이루어지지 않는다. 지역의 관점에서 이루어지는 민간기록 수집이라는 기록화 작업을 통해서만 이루어진다고 할 수 있다.

### 3. 공공기록물관리법과 민간기록, 그 불편한 조우 : 새로운 지평을 향해서

사실상, 지방기록물관리기관은 공공기록물관리법에서 명시한 4가지 유형의 영구기록물관리 기관 중 하나다. 국내 공공기록물관리법에서 “영구기록물관리기관”이란 기록물의 영구보존에 필요한 시설 및 장비와 이를 운영하기 위한 전문 인력을 갖추고 기록물을 영구적으로 관리하는 기관을 지칭한다. 대개의 국가에서 비현용 기록물을 보존·관리하는 영구기록물관리기관을 지칭하는 용어인 아카이브(archives)는 공공과 사적인 영역을 구분하지 않고 기록을 수집하고 있다. 이 두 종류의 기록들은 상호 차별적 지점에 있는 것처럼 여겨지지만, 실제로는 서

로를 함축하고, 또 배제하면서 아카이브 안에서 존재하고 있었는데, 이렇게 볼 때 영구기록물관리기관, 즉 아카이브는 공공기관의 준현용 기록물을 관리하는 기록관보다 상당히 통합적인 역할을 담당한다는 점에서 민간기록관리에 대한 책임을 외면할 수 없다.

그럼에도 현재 진행 중인 지방기록물관리기관 설립 과정에는, 민간 기록물관리에 대한 구체적 계획안이 결여되어 있다. 이러한 이유는 의도적 제외라기보다는 공공기록물관리법이 민간기록물을 공공기록물법 적용 대상으로 하지 않는다는 어찌보면 당연한 이유에 근거한다.

사실상, 국내 기록관리는 정치적 실천의 영역에 집중된 나머지 민간 기록 사안에 대해서는 그간 만족할 만한 성과를 제시하지 못하고 민간 기록의 중요성과 의미를 다지는데 그쳤다. 이에 대해 지방기록물관리기관의 설립과 운영에 기록학계는 사뭇 다른 기록 관리의 이상을 투영했지만, 현실적으로 구체화시키고 있지 못하고 있다.

이는 민간 기록이 공공 기록의 하위 개념이나 부속의 카테고리에 속할 수 없다는 기록 분류상의 문제이기도 하거니와 민간 기록의 본질상 강력한 법적 강제력 내에서 생산되거나 관리되지 않는다는 기록의 속성상의 문제에서 기인하고 있다는 점도 사실이다. 때문에 민간기록물은 그 가치를 평가하는 선별과 수집, 관리와 보존 영역에서 차별화된 아카이빙 전략과 방법론을 필요하며, 이제 이를 고려한 새로운 제도와 규정, 법과 조직을 진지하게 고민해야 하는 때이다.

#### 4. 나가며

지방기록물관리기관은 민간기록관리 체계에서 중요한 지위를 차지하고 있다. 지방기록물관리기관은 국가기록관리체계에서 지방 기록이라는 기록의 지협적인 측면을 다루는 기관이 아니다. 오항녕이 언급한

대로, 지방이란 단어에는 중앙에 대칭되는 수세적이고 주변적인 의미를 내포하고 있다(오항녕, 2000). 다시 말해, 우리가 지방기록물관리기관을 통해 하고자 하는 것은, 서울과 수도권이 아닌 지방, 즉 시골과 고장이라는 의미를 내포하고 있는 향토 아카이브가 아니다. 그 보다는 우리 삶의 터전으로서 지역에 관한 이야기와 우리의 기록이 있는 기관에 관한 것이다. 그 어느 누구도 진공 상태에서 살고 있는 사람은 없다. 모든 삶은 지역이라는 공간을 기반으로 한다.

이렇게 볼 때, 지방기록물관리기관은 내가 발을 딛고 살아가는 지역과 지역에서 생산되고 보존된 기록을 수집하는 기관이라는 데에 그 중요성이 있으며, 여기에 민간기록의 수집의 의미가 있다. 그렇기 때문에 지방기록물관리기관이 공공기록물관리법의 통제 하에서 민간기록을 관리하고 바라본다는 것, 그것은 앞으로도 관제 기억과 공공 기억이 여전히 우리의 사적 기억과 대항 기억을 압도할 것이라 것과 일맥상통하다. 따라서 지방기록물관리기관이 바로 서는 것은 다시 아카이브를 둘러싼 기억의 정치로 다시 돌아온다. 여기에 민간기록과 기억들을 체계적으로 관리하고 진흥하기 위한 제도적 뒷받침이 필요하다는 주장이 단순하지 않다는 함의가 있다.

## 〈참고문헌〉

### 〈보고서〉

- 강원연구원 (2020). 강원기록원 설립 추진을 위한 기초자료 수집 및 연구, 강원도.
- 경기연구원 (2019). 경기 천년 기록원 기본계획 수립보고서, 경기도.
- 광주전남연구원 (2019). 광주기록원 설립을 위한 연구, 광주시.
- 대구경북연구원 (2018). 대구기록원 설립을 위한 기초 연구, 대구시.
- 대전세종연구원 (2017). 지방기록물관리기관의 설립 및 운영방안, 대전.
- 부산연구원 (2018). 부산기록원 설립 필요성 및 방향 설정 연구, 부산시.
- 아카이브웍스 (2020). 경상북도 기록원 걸림 추진을 위한 연구용역, 경상북도.

울산연구원 (2020). 지방기록물관리기관 설립 및 운영계획 연구, 울산시.  
 제주연구원 (2020). 제주기록원 설립 필요성 및 방향설정 연구, 제주도.  
 충북연구원 (2019). 충북기록원 설립을 위한 기초 연구, 충청북도.  
 충남연구원 (2018). 충청남도 기록원 건립 기초 연구, 충청남도.  
 한국지식산업연구원 (2020). 전라북도 지방기록물관리기관 설치 기본계획수립, 전라북도.

〈논문〉

김영중, 이재호 (2009). 지방기록물 관리기관 설립에 관한 연구 : 울산광역시 지방 기록물 생산량 및 보존량 추정과 인력수요량을 중심으로. 한국지방자치연구, 11(2), 155-173.  
 김형국 (2004). 지방기록물관리기관 설치와 관련된 제도적 검토. 영남학, 6, 135-157.  
 설문원 (2015). 로컬리티와 지방기록관리. 한국기록관리학회지, 15(4), 151-171.  
 손동유 (2011). 지방의 역사기록관리 활성화 방안 연구. 기록학연구, 28, 155-180.  
 안병우 (2004). 지방기록관 설립과 경기기록문화포럼의 활동. 영남학, 6, 159-190.  
 염수정 (2020). 지역기록화를 위한 지방기록물관리기관과 지역 공동체의 협력방안 연구. 부산대학교 대학원 기록관리 석사학위 논문, 1-81.  
 오형녕 (2004). 지방기록보존소의 기능과 조직. 대전·충남 기록문화 발전을 위한 포럼, 53-62.  
 이영화 (2010). 기록문화와 지방자치. 기록학연구, 26, 1-30.  
 이영남 (2000). 지방기록물관리기관의 설립과 운영, 기록보존, 13, 19-47.  
 이재호 (2020). 지방기록물 관리기관 설립을 위한 공공기록물 보존 대상 추정량 연구. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 467-484.  
 이해준 (2001). 지역 기록물 관리기관 설립과 운영방향. 역사와 담론, 30, 177-200.  
 지수걸 (2009). 지방기록물관리기관 설립의 방향과 방법. 기록학연구, 21, 247-281.  
 홍성덕 (2004). 지방기록보존소와 지방사연구. 영남학, 6, 191-216.