



국가기록원
National Archives of Korea

지방기록원 설치 확산을 위한 기록관리 학술 세미나

기록자치와 지방기록원

2020. 10. 29.(목)
정부세종컨벤션센터 중회의실



국가기록원
National Archives of Korea

지방기록원 설치 확산을 위한 기록관리 학술 세미나

기록자치와 지방기록원

목 차

일정 안내 4p

기조 발표

기록자치와 지방기록원 조영삼 원장 (서울기록원) 6p

주제 발표

지방기록원 설립 추진현황과 향후 정책 과제 노영종 연구관 (국가기록원) 12p

경상남도기록원 운영현황과 발전방향 원시내 연구사 (경상남도기록원) 19p

경상북도 지방기록원 설립 추진현황 권창호 연구사 (경상북도) 23p

종합토론 27p

좌장 조영삼 원장 (서울기록원)

토론 윤은하 교수 (전북대학교), 이숙경 기록연구관 (대구광역시)

「지방기록원 설치 확산」을 위한 기록관리 학술 세미나 안내

세미나 개요

■ “기록자치와 지방기록원” ■ 2020. 10. 29.(목) 15:00~	■ 정부세종컨벤션센터 중회의실(1층) ■ 행정안전부 국가기록원
--	---

진행 순서

기조 발표, 주제 발표 및 종합 토론, 전시관람 등

시간		내용	비고
15:00~15:05	5'	개회 (진행순서, 발표자, 토론자 안내)	사회자
15:05~15:10	5'	인사말씀	국가기록원장
15:10~15:35	25'	【기조 발표】 기록자치와 지방기록원	조영삼 원장(서울기록원)
15:35~16:35	60'	【주제 발표】 지방기록원 설립 추진현황과 향후 정책과제 경상남도기록원 운영현황과 발전방향 경상북도 지방기록원 설립 추진현황	노영종 연구관(국가기록원) 원시내 연구사(경상남도기록원) 권창호 연구사(경상북도)
16:35~16:40	5'	장내 정리	좌석 배치 조정
16:40~17:30	50'	종합토론	좌장: 조영삼 원장(서울기록원) 토론: 윤은하 교수(전북대) 이숙경 기록연구관(대구시)
17:30	-	폐회	사회자
종료 후	20'	기록자치 특별전 관람	-

기조 발표

기록자치와 지방기록원 조영삼 원장 (서울기록원)

01

그동안 기록관리 분야에서 기록자치는 지방기록물관리기관의 설치로 이해되어 왔다. 마치 지방기록물관리 기관이 설치되고, 전문요원 등이 배치되면 기록자치가 실현되는 것으로 여겨졌다. 필자도 서울기록원 개원 이후 “이제 기록자치의 시대가 열렸다”라고 ‘선언’했다가 주민운동을 하는 활동가에게 혼난 적이 있다. “도대체 주민이 없는 기록자치가 무슨 말인가”라고 말이다. 기록자치란 무엇인가? 지수걸은 기록자치를 다음과 같이 규정했다.*

- △ 지역주민과 자치단체(의회)가 기록관리(문화)의 소중함을 충분히 인지한 가운데
- △ 자기 지역에서 생산된 자기 지역의 유의미한 지식과 정보를
- △ 자기 지역 내에 전문 인력과 시설을 갖춘 지방기록물관리기관을 설립하여
- △ 자기 지역의 특성이나 사정에 맞는 기록관리 원칙(생산·관리, 폐기·보존, 공개·활용 등에 대한 원칙)에 따라
- △ 자주적으로 생산·관리하고 공개·활용하는 제도나 시스템

이 규정에 의하면 ‘기록자치’는 기록 관리에 대한 주민과 자치단체의 인식 제고를 기반으로 기록 관리의 제반 활동을 제대로 수행하는 지방기록물관리기관의 설립과 운영에 방점을 둔다. 이 규정을 잘못 이해하면 기관 설립 그 자체가 ‘기록자치’라고 오해한다. ‘기록자치’를 최초로 주창하던 시기는 지방기록물관리기관 설치에 대한 공감대 자체가 중요해서 강조되었을 뿐이지, 열쇳말은 ‘주민’과 ‘자기 지역’이다. ‘기록자치’는 ‘시민(또는 주민)’(이하 “시민”)과 지역을 기록보다 앞에 내세우는 것이다. 기록은 절대 홀로 서지 못한다. 그게 가능하지 않다.

‘기록자치’는 공공[기록물관리]기관이 시민기록을 수집해서 전시하는 ‘사업’을 말하는 것이 아니다. ‘기록자치’는 시민이 ‘기록활동’에 주체적으로 나서는 것이며, 그 ‘기록활동’이 ‘자치활동’의 하나로 작동하는 것이다. ‘자치활동’의 하위로서 ‘기록활동’이 아니라, ‘자치활동’에 자연스럽게 녹아든 ‘기록활동’이다. 우리가 빠지기 쉬운 함정은 공공[기록물관리]기관, 또는 이른바 전문가적 관점과 입장으로 ‘기록자치’를 규정하려는 것이다. 초기 커뮤니티 기록관리 활동 참여 당시 공공기록 관리식(式)의 매뉴얼을 ‘이식’하려고 했던 정도는 아니지만, 여전히 몇몇의 개념으로만 ‘기록자치’를 이해하려 한다. 대표적인 것이 ‘토탈아카이브’이다. 토탈아카이브는 현대 아카이브의 지향에서 매우 중요한 지점이지만, 그것이 시민의 주권적 기록 활동을 대상화하는 것이어서는 안 된다. 그렇게 된다면 ‘기록자치’는 자치분권 영역에서는 시민권을 얻지 못하게 될 것이고, 그들에게 ‘우리’의 ‘기록자치’는 ‘그들만의 리그’일 뿐이다. 시민과 기록 활동을 드러내는데 기록자치의 개념과 틀이 걸림돌이 된다면 그것을 버려야 한다.

* 지방분권국민운동·한국국가기록연구원·한국역사연구회 주최, 『지방분권과 기록자치를 위한 학술심포지움 자료집』(2003.5.)

02

우리가 주목할 것은 로컬이고, 지향해야 할 것은 로컬 아카이브이다. 로컬은 지역 또는 지방이라는 용어와 유사하게 사용되지만 같은 말은 아니다. 로컬은 장소성(場所性), 정체성, 다양성이 발현되는 장(場)이다. 또, 일하고, 쉬고, 노는 복합적인 인간 삶이 전개되는 공간이며, 배제와 대립의 공간일 수도 있고, 소통과 공생의 장이 될 수도 있다. 로컬이 특히 강조하는 것은 장소성이다. 구체적인 삶의 장소, 즉 '지금, 여기'이다.*

이것은 지방기록 관리에 대한 진전된 시각의 동인(動因)이 된다. 우리의 기록 관리에 대한 인식은 시간에 머물러 있다. 중앙 중심의 국가기록 관리가 이 틀 안에 있다. 또 보존기간 중심의 기록 관리는 시간에 긴박(緊縛)되는 주요 원인이다.

지방기록 관리는 시간에 긴박되면 특별함이 없다. 기록관리 시대 이전의 문서행정 시대의 시·도정 기록관리 그 이상도, 이하도 아니다. 제대로 된 지방기록 관리를 한다면 시·도정 기록 관리를 넘어 당해 지역민의 삶과 그 공간에 들어가야 한다. 즉, 시공간의 기록 관리여야 한다. 이것이 로컬 아카이빙, 로컬 아카이브이다.

로컬이 장소성, 정체성, 특수성의 공간이라면, 로컬 아카이브는 그 공간에 녹아있는 로컬 사람들의 놀이터이고, 플랫폼이어야 한다. 이것은 법령에서 말하는 지방기록물관리기관으로는 실현 불가능하다. 지방기록물관리기관은 지방기록물관리기관에 머무르지 말고 로컬 아카이브가 되어야 한다. 그러나 이런 문제의식이 시민권을 얻은 것 같지는 않다. 지방기록물관리기관의 설치 추진에서 건축물의 신·개축, 기관의 설치와 조직의 구성, 인력과 예산의 확보 등과 같은 구체적이고 현실적인 문제보다 당해 지역의 로컬리티에 맞는 비전과 사명을 앞에 내세우는 경우가 거의 없다는 현실이 그것을 반영한다.

기록 관리계에서 로컬과 로컬리티에 기반한 지방기록 관리에 대한 문제 제기와 실천이 없는 것은 아니다. 로컬리티에 기반한 지방기록 관리여야 한다는 시론격의 문제제기와 한 두 개의 사례 제시가 있었지만 그것이 '진짜 로컬 아카이브'에 대한 논의와 실천은 아직 미진하다. 그러나 논의와 실천이 미진한 것은 공공기록 관리 분야이지, 현장의 상황은 다르다. 현장은 기록 관리계의 논의와 상관 없이 크고 작은 실천들이 일어나고 있다. 그 실천들에 공공(기록물관리)기관은 무엇을 어떻게 부응해야 하는가?

"지원하되 간섭하지 말아야 한다."라는 말로는 부족하다. 지원이 아니라 연대이고, 협력이어야 한다. 지역의 기록 활동을 추동하는 매개이고, 조력자여야 한다. 공공(기록물관리)기관은 플랫폼이어야지 로컬의 활동을 성과로 거두려고 하지 말아야 한다.

시민기록 수집 활동을 하고, 이것을 전시 등의 사업으로 만드는 것은 큰 성과이다. 그러나 그것이 진짜 로컬 아카이빙이 되려면 장기 지속적 기록 활동이어야 한다. 기능, 조직, 예산의 안정성을 확보해야 장기 지속적 기록 활동이 가능하다. 그저 단발적이고 집중적인 예산 투입에 그치는 것이라면 그 사업이 진행되는 동안은 빛을 낼 수 있지만 그것이 후과가 될 수 있다. 사실 로컬 아카이빙은 장기 지속적인 사업으로 만들어내기 쉽지 않다. 숫자로 나타나는 성과를 중요시 하는 행정기관의 문화에서는 더욱 그렇다. 이것을 극복하는 가장 좋은 방법은 시민과 함께 하는 로컬 아카이브에 충실한 것이다.

* 로컬은 과학성, 동일성, 객관성, 효율성을 지향하면서 현실 세계를 지배해 온 근대성의 원리는 배제하고, 억압되거나 묻혔던 다양성, 특수성, 주관성 등의 대안적 가치나 질서를 탐구하는 시도에서 비롯했다. 로컬의 개념에 대해서는 이상봉, 「인문학의 새로운 지평으로서 로컬리티 인문학 연구의 전망」, 『로컬리티 인문학』 창간호(2009) 참조

03

서울기록원은 설치를 추진하던 2015년 초 「기본운영계획안」을 확정하면서 토털 아카이브에 대한 기능을 강조하였다. 이 계획에 따른 사업목표는 백년을 바라보는 영구기록관리체계 구축, 차별화 된 콘텐츠의 수집과 활용, 시민과의 소통 활성화 등 세 가지였다.* 이 중 영구기록관리체계 구축은 법령상 영구기록물관리기관의 기능에 따른 것이며, 나머지 두 가지는 로컬 아카이브의 지향을 갖는 목표이다.

서울기록원은 이런 비전과 사명으로 설치를 추진했고, 사업 목표를 설계했다. 그 대표적인 것이 ‘서울기록화’ 사업이다. 서울기록화 사업은 기록수집 및 콘텐츠 개발 사업(2014년 서울광장 기록화 사업, 2015년 서울 사진아카이브 구축 사업)을 시작으로 2016년부터 본격적으로 추진하였다.

2016년에는 서울기록화 수집전략을 개발하였다. 먼저, ‘서울기록’을 정의했다. 학문적 제도적으로 우리는 지방기록에 대한 정의를 내리지 못했다. 따라서 기록화사업을 추진할 때 도대체 그 대상을 무엇으로 할 것인지 고민이 많았다. 결국 시정기록, 민간기록, 협치기록으로 나누고 민간기록과 협치기록을 시민기록으로 정했다. 또 서울기록화 수집전략을 개발해서 선별지침 개발 방안을 제시했다. 2017년에는 서울기록화 현황을 분석하고, 수집선별지침 개발 및 수집을 수행했다. 기록수집에는 몇 가지 주제(예:서울로 7017)를 제시하여 이를 각 집단의 개성에 따른 시민기록단을 시범 운영했다. 그러나 2016년과 2017년의 기록화 사업은 서울기록원이라는 기관 중심의 기록화 사업이었다. 로컬 아카이브의 지향을 가졌지만 현실의 실천에서는 기관 중심, 시민 대상화에 경도된 활동이었다.

2018년부터는 이를 극복하는 거버넌스형 서울기록화 사업을 추진했다. 거버넌스형 기록화는 수집기관의 관점에 따라 자생적 기록 활동이 재단되지 않고, 기록 활동 주체의 고유 맥락이 온전히 남을 수 있는 기록화 방법이다. 이에 따라 기록 활동을 발굴하고 네트워크를 구성했으며, 수집한 시민기록을 SDA(Seoul Digital Archives)에 등록·탑재하고, 시정기록과 연계한 컬렉션을 구축하였다. 이렇듯 기존의 기관 중심 모델에서 거버넌스형 모델로 진화함으로써 서울기록화 사업을 새로운 전기를 마련했다. 특히 중요한 점은 시민기록 네트워크 수집을 통한 서울기록화를 추진했다는 것이다. 자생적인 시민 기록 활동과의 협력 네트워크 구축을 통해 시민들이 기록화의 주체로 서도록 하고, 서울기록원은 네트워크 허브로서 인프라 및 서비스를 지원하는 연대·협력 틀을 마련했다.

주체별로 본 서울기록화

주체	시민/단체	서울시 각 기관/부서	서울기록원
역할	·네트워크 구성 주체	·네트워크 연결 주체 ·시민/단체 지원	·네트워크 유지·관리 주체(네트워크 허브)
내용	·자생적 기록 활동	·중간 연결 및 지원 사업 수행	·인프라 및 서비스 지원(체계적 보존·관리 및 서비스)
효과	·기록 활동 주체가 연대·협력 ·시민기록 활동 활성화를 통한 지역공동체 정체성 공고화	·향후 보존·활용 부담 완화 ·서울기록원 인프라 활용으로 효율적인 기록사업 추진	·시민기록 공유·활용 체계 구축 ·로컬 아카이브로서 지역기록화의 효율적 추진 및 기록문화 확산
예시	금천마을신문 ‘금천in’	·지역공동체 담당관 ·마을공동체종합지원센터	·서울기록원

* 이 목표에 따라 △통합기록관리체계구축 △영구기록관리 보존시스템 구축 △거버넌스 협력 체계 구축 △서울의 시간 공간 기록화 △사회적 약자에 대한 기록화 △시정 및 서울연구체계 지원 △서울 기록문화 확산 프로그램 개발 △시민의 삶 기록화 지원 등 9개 핵심과제를 설정하였다. 이 과제는 서울기록원 출범(2018.1.4.) 후 「3개년 운영계획(‘18~’20)」 작성 시 △통합기록관리 체계 구축 △영구기록보존관리 체계 구축 및 운영 △서울기록 수집 및 기록화 △서울기록 연구기반 마련 △기록문화 확산 프로그램 개발 및 운영 등 5개로 조정되었다.

네트워크 수집은 수집기관의 물리적·일방적 수집이 아닌 주체간 상호 협력에 기반한 수집 및 기록화로 ‘탈보관주의’를 지향한다. 탈보관주의는 기록이 한 곳으로 모이는 중앙집중식이 아닌 원출처 등 각 로컬에서 잘 보존·관리되는 것을 우선으로 하는 분산 보존 방식이다. 이것은 기존의 기록 수집 방식이 수집기관의 관점으로 각 로컬의 기록 활동을 대상화했다는 반성에서 비롯한 것이고, 각 로컬 기록의 고유 맥락이 유실(‘탈맥락화’)되는 것을 극복하고자 해서 선택하는 수집 정책이다. 이때 아카이브는 기록에 접근하는 통로(Gateway)와 네트워크 허브 역할을 하게 된다.

서울기록원도 네트워크 허브를 지향한다. 서울기록원은 수집을 통한 기록의 집결지가 아닌 통로로서 전체 기록의 연결망을 구축하고 접근을 제공하는 역할을 하게 된다. 서울기록원이 시민기록 네트워크 수집을 통한 서울기록화에 진력하는 것은 ‘기록’ 자체보다 자생적 ‘기록 활동’이 더 중요하다고 생각하기 때문이다. 즉, ‘Archives’ 보다 ‘Archiving’에 주목한다.

기록화 사업 중 네트워크 수집 과정에서 각 로컬의 기록 활동 주체들은 대략 세 가지의 어려움을 호소한다. 전자적 시스템, 도구 및 장비, 사람 등이 그것이다. 특히 작은 커뮤니티나 마을공동체는 이런 어려움을 피해갈 수 없다. 네트워크 중 공공(기록물관리)기관이 할 수 있는 역할이 (지금 당장으로는) 한정적이다. 서울기록원은 각 로컬의 기록 관리를 위해 2019년부터 ‘아카이브 오픈소스’를 활용한 기록관리 컨설팅과 교육 프로그램을 진행하는 정도이다. 또 각 로컬에서 관리 주체를 따로 세우기 어려운 사람의 문제도 각 로컬의 기록 활동가(‘시민 아키비스트’라고도 한다.)를 대상으로 교육 프로그램을 운영하는 것 말고는 당장 해답을 갖고 있지는 않다.

기록화사업 과정 중에 만나는 로컬 기록 활동 주체들의 가장 많은 요구는 기록을 서울기록원이 수집·보존해달라는 요구이다. 앞에서 언급했듯이 서울기록원은 원칙적으로 탈보관주의를 천명 했기 때문에 보존 요구 모두를 수용할 수는 없다. 그러나 시민기록의 수집·보존을 원천적으로 하지 않겠다는 것이 아니므로 원출처의 맥락 구성과 활용을 위한 최적의 방안을 모색해야 한다.

한편, 서울기록원은 체계적 기록화를 위해 서울기록화 분류체계를 도입했다. 행정 중심의 기능분류체계, 기록 분류체계가 아닌 서울의 전 분야를 망라하여 기록화할 수 있는 분류체계를 마련했다. 서울이라는 공간을 영위하는 공동체 구성원으로서 시민들의 일상생활이 의미를 갖도록 아카이빙하는 것을 목적으로 한 서울형 분류체계를 S-NAP(Seoul-Narrative Archiving Policy)이라고 부른다. S-NAP은 서울의 사회현상과 삶의 현장이라는 관점으로 서사를 기반으로 한 분류체계로서 9개의 주제 영역을 구성한 것이다.* 이 9개의 주제 영역에 각각의 하위 S-NAP이 배치된다. 아직 S-NAP의 기반 구축단계이고, 계속 갱신 중이다. 올해 S-NAP을 재구조화하여 수집 주제 영역 9개, 상위 S-NAP 49개, 하위 S-NAP 172개를 정비 중이다.

서울기록원이 로컬에 기반한 기록화 사업에 특히 신경 쓰는 다른 부분은 ‘기록하는 시민’을 발굴하여 그들의 ‘서울덕후’ 활동을 공적 영역으로 드러내는 것이다. 시민 중 SNS 등을 통해 서울의 기록을 자발적으로 수집하고 공유하는 ‘서울덕후’들의 활동과 그 결실을 더 많은 시민들에게 보여주도록 서울기록원이 매개 역할을 하려는 목적을 갖고 있다. 올해 생각만큼 성과를 내지는 못했지만, 로컬의 기록 활동 주체(단체)뿐만 아니라 기록하는 개인들과 네트워크를 구성하는 것은 장기 지속적 과제이다.

* 9개의 주제는 △상징 △사상/가치 △호름 △활동 △생명·이야기 △관계망 △구조 △사건 △물질·사물 등이다. 문화 확산 프로그램 개발 및 운영 등 5개로 조정되었다.

04

지방기록 관리는 로컬리티가 전제된 것이어야 한다고 한다. 로컬리티는 특정 장소와 그곳에 살고 있는 사람들의 상호 작용을 통해서 발현되는 것이라고 할 때, 그것을 단순히 지역적 특성이라고만 말할 수 없다. 지방기록물관리기관이 로컬 아카이브의 기능과 역할을 수행하지 않는 한 로컬리티에 기반한 지방기록 관리가 될 리가 없다. 진짜 로컬 아카이브는 어떻게 이루어지는가? 경남과 서울같이 이미 지방기록물관리기관을 만든 곳이나 이제 설치를 추진하는 모든 기관에 똑 같이 부여된 과제이다. 진짜 로컬 아카이브를 위해서는 이를 추동하는 제도적 동력을 갖추어야 한다. 현재 기록 관리와 관련된 제도는 공공기록물법과 대통령기록물법이 있는데, 이것으로는 시민기록의 수집과 관리 및 서비스가 제도화되었다고 보긴 어렵다. 최근 공공기록물법이 개정되어 지방기록물관리기관에서도 민간 기록물을 수집할 수 있고, 기록물관리기관간 연계·협조를 기능으로 설정해서 로컬의 기록관리 기관간 네트워크의 단초를 마련했다. 그러나 이것으로는 기록자치의 제도적 토대가 갖추어졌다고 보긴 힘들다.

제도적 진전은 지방기록물관리기관에 대한 다양성과 특수성을 인정하고 실천하는 것에서 시작한다. 사실 우리 법령의 취지도 다양성과 특수성을 전제로 한 기록물관리기관의 설치와 운영을 정해 놓았다. 내셔널 아카이브로서 중앙기록물관리기관을 두고 헌법기관, 광역(특별)시도, 대통령기록관 등의 영구 기록물관리기관을 설치·운영할 수 있다. 다만, 공공기록물 관리에 대한 규정이기 때문에 그에 따른 개념과 정의가 있고, 법역이 있을 뿐이다. 이 취지를 살리는 더 구체적인 제도적 실천이 필요하다.

자치는 분권이라는 단어와 결합해서 ‘자치분권’이 되어야 힘을 갖는 단어가 된다. 기록자치도 중앙 기록물관리기관인 국가기록원이 분권 지향을 가지고 제도에 반영해야 온전한 출발이 될 수 있다. 즉 기록관리 제도를 자치분권의 차원에서 점검하고 정비해야 한다. 지방기록물관리기관의 역할을 로컬 아카이브로 법제화할 수는 없지만 기록 관리의 방법과 절차에서 그것을 반영해야 한다.

법령으로 반영하기 어렵다면 지침이나 시민기록관리 정책문을 작성하여 배포하는 것도 방법이 될 수 있다. 또 평가지표 중 일부를 지방기록물관리기관의 관할기관에 적합하게 구성할 수도 있다.

05

진짜 로컬 아카이브를 위해 가장 중요한 일은 기록 관리의 공공성이 무엇인지 다시 생각하는 것이다. 지방기록물관리기관이라면 관할기관의 중요 기록을 이관 받아 관리하고 서비스하는 것이 공공성의 전부라고 생각해서는 안 된다. 그렇다면 기록 관리의 공공성은 무엇인가? 그것은 ‘공적 영역에서 기록을 다루는 실천’이다. 이것이 진짜 로컬 아카이브를 위해 견지해야 할 가장 큰 원칙이고, 태도이다.

주제 발표

지방기록원 설립 추진현황과 향후 정책 과제 노영종 연구관 (국가기록원)

경상남도기록원 운영현황과 발전방향 원시내 연구사 (경상남도기록원)

경상북도 지방기록원 설립 추진현황 권창호 연구사 (경상북도)

지방기록원 설립 추진현황과 향후 정책 과제

노영중 학예연구관 (국가기록원)

01 머리말

지방기록물관리기관은 ‘기록자치’를 실현할 수 있는 해당 지역의 기록물 관리를 총괄하는 영구 기록물 관리 기관이다.

1999년 1월 29일 제정(2000년 1월 1일 시행) 당시부터 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」에 지방기록물관리기관은 규정되어 있었다. 즉, 제7조에 지방기록물관리기관의 수행업무로 기록물 관리에 관한 기본계획의 수립·시행을 비롯하여 기록물의 수집·보존 및 활용, 기록물관리에 관한 지도·감독, 중앙기록물관리기관과의 기록물 상호활용 및 보존의 분담 등 협조사항 등이 규정되었다.

이후 2006년 10월 4일 전부개정(2007년 4월 5일 시행)된 법령에서는 시·도에 지방기록물관리 기관 설치 의무가 부과되었다. 또한, 시·도 교육청과 시·군·구도 지방기록물관리기관을 설치하거나 지자체가 공동으로 설치·운영할 수 있게 되었다. 그리고 지방기록원의 설립·운영에 필요한 예산의일부를 국가가 지원할 수 있는 근거가 마련되기도 하였다. 아울러 지방기록물 관리기관의 수행 업무에 기록물관리 관련 통계의 작성·관리, 기록물관리 종사자에 대한 교육·훈련, 향토자료 등의 수집 등이 새롭게 포함되었다.

지방기록물관리기관의 설립운동은 공공기록물법이 전면개정된 2007년부터 시작되었다고 볼 수 있다. 각 시·도와 지역사회 그리고 국가기록원 등이 지방기록물관리기관의 설립을 위해 노력했으나, 직접적인 설립으로는 이어지지 못했다. 대전충남기록문화발전을 위한 포럼, 경기기록문화발전을 위한 포럼 등이 대표적이다.

다행스런 점은 서울과 경남에서 지방기록물관리기관이 설립되었다는 점이다. 2018년 5월 21일 경상남도 기록원이 개원되고, 다음해인 2019년 5월 15일 서울기록원이 개원되어 ‘기록자치’를 위해 아카이브로서의 역할과 기능을 모색하고 있다. 아울러, 대구, 경북, 경기 및 강원, 전북, 대전 등에서도 지방기록물관리기관 설립 움직임이 가시화되고 있다.

본 발표는 지방기록물관리기관을 왜 설립해야 하고 어떤 기능과 역할을 해야 하는가에 대한 문제 의식을 바탕으로 한다. 국가기록원의 관점에서 그 동안 지방기록물관리기관 설립을 위해 어떠한 노력들을 해왔고 그 한계는 무엇인가를 설명하려 한다. 그리고 향후 정책 방향이 어떠해야 하는가를 공유하며 함께 고민하는 자리가 되길 바라며 작성하였다. 약 1년여 동안 지방기록물관리기관 설립·운영 지원 업무를 담당하며 고민했던 개인적인 의견임을 밝힌다.

02

지방기록물관리기관 설립·운영 추진 지원현황 및 한계

국가기록원이 지방기록물관리기관의 설립 업무를 본격적으로 추진한 것은 2007년 시·도에 지방기록물관리기관의 설치 의무가 규정된 법률의 전부개정 이후로 생각된다. 당시 개정법령에는 2007년 12월 31일 까지 시·도기록물관리기관의 설치 및 운영 계획을 수립하고, 시·도기록물관리기관이 설치될 때까지 중앙기록물관리기관이 업무를 대신 수행토록 규정되어 있었다.

이에 따라 2007년 각 시·도별로 지방기록물관리기관 설치 기본계획이 수립되었다. 아울러 「지방기록물관리기관 설치·운영 지원방안 연구」의 연구용역이 추진되었다. 그러나, 직접적인 지방 기록물관리기관의 설립으로 이어지지 못했다. 이후 지방기록물관리기관의 설립을 견인하기 위해 2013년 공공유희시설 실태조사가 진행되었고, 2017년 시·도 부단체장 개별면담이 진행되었다.

특히, 2019년은 국가기록원이 원 차원에서 지방기록물관리기관 설립·운영을 지원한 해였다. 지원 방향은 첫째, 미설립 시·도에 대한 지방기록물관리기관 설립 지원, 둘째, 기 설립 지방기록물 관리기관(경남·서울 기록원)의 초기 업무정착 등 운영 지원이었다.

첫째, 미설립 시·도에 대한 지방기록물관리기관 설립 지원 부분이다. ‘시·도 자율적 지방기록원 설치 유도’를 문재인 정부의 국정과제로 추진할만큼 국가기록원의 역량을 집중하였다. 지방기록물 관리기관 관련 법령 개정, 국비 확보 노력, 시·도와의 소통 및 협력, 지방기록물관리기관 설립 분위기 조성 등이다.

우선 지방기록물관리기관 관련 법령을 개정하였다. 보존가치가 높은 민간기록물의 수집 기능을 신설하는 한편 관할 공공기관의 기록물관리에 관한 교육·훈련과 다른 기록물관리기관과의 연계·협조를 명문화하는 등 지방기록물관리기관의 수행업무가 확대되었다. 국가기록관리 정책 등을 심의하는 국가기록관리위원회의 위원에 지방기록물관리기관의 장이 포함되었으며, 지방자치 단체 출자·출연기관(조례로 정하는 기관)도 지방기록물관리기관의 관할 대상기관에 포함되어 대상기관의 범위가 확대되었다.¹⁾

무엇보다도 지방기록물관리기관 설립을 위한 국비 확보에 노력하였다. 앞서 언급한대로, ‘시·도의 자율적인 지방기록원 설치 유도’를 국정과제로 추진하면서 국비 확보를 최우선 과제로 선정하였다. 이는 실행력을 담보할 수 있는 방안이기 때문이다. 국가기록원 실무자로부터 원장에 이르기까지 기획재정부는 물론 국회, 시·도지사협의회 등 다방면으로 지방기록물관리기관의 필요성을 설명하고 관련 예산을 확보하고자 하였다. 이와 함께 경남기록원의 증축예산 확보를 위해 경남기록원과 공동협력하기도 하였다. 결과적으로 ‘지방 기록관리는 자치사무’라는 논리에 막혀 예산을 확보하지 못하였다. 다만, 시·도 협력사업 2억 원, 경남기록원 기록물 재이관 1.4억 원 등 총 3.4억 원을확보했을 뿐이다.

지방기록물관리기관 미설치 시·도와의 소통과 협력에 주력하였다. 시·도 단체장 등을 직접 면담하며 지방 기록물관리기관의 역할과 필요성을 설명하는²⁾ 한편 과장급 총괄협의회를 통해 시·도의 추진현황, 애로사항 등을 공유하고 공동협력 체계를 마련하였다. 특히, 대구광역시와의 소통 및 협력이 주목할 성과를 가져왔다.

1) 지방기록물의 반환 근거를 시행령(제8조의2(지방기록물의 반환))에 신설하려 하였으나, 부칙 제3조로 해석 가능하다는 법제처 의견에 따라 삭제되었다. (부칙 제3조(시·도기록물관리기관에 관한 경과조치) ①시·도지사는 제11조제1항의 규정에 따라 시·도기록물관리기관을 설치함에 있어서 2007년 12월 31일까지 행정자치부장관 및 기획예산처장 등 관계기관의 장과 협의하여 시·도기록물관리기관의 설치 및 운영 등에 관한 계획을 수립하여야 한다. ②이 법 시행 후 제1항의 규정에 따라 시·도기록물관리기관이 설치될 때까지 시·도기록물관리기관의 사무는 중앙기록물관리기관이 수행한다.) 올해 하반기에 법률에 담아낼 예정이다.

2) 대구광역시를 비롯하여 부산광역시, 광주광역시, 대전광역시, 세종특별자치시, 경기도, 강원도, 전라북도 등의 단체장 또는 부단체장(기획조정실장) 등을 면담한 바 있다.

대구지역은 지방기록물관리기관의 역할과 필요성을 인식하고 있는 상황이었는데, 국가기록원장의 대구 미래비전자문위원회와 대구시의회에서의 특강과 국가기록원의 견학 등은 ‘대구기록원’의 설립을 촉진하는 계기가 되었다.

또한, 지방기록물관리기관의 설립 분위기 조성을 위해 부산대학교에서 개최된 제11회 전국기록인대회에서 별도의 세션을 운영하기도 하였다. ‘지방기록물관리기관 걸어온 길, 나아갈 길’을 주제로 약 100명이참석하는 등 지방기록물관리기관의 설립 염원을 읽을 수 있었다.

둘째, 이미 설립되어 운영 중인 경남기록원과 서울기록원의 조기 업무 정상화를 위해 지원하고 협력하였다. 우선 경남기록원이 수행할 생산현황 통보, 기록관리기준표 관리 등 기록관리 업무를 한시적(1년)으로 대행하였다. 아울러 두 지방기록원에 대한 기록관리 컨설팅, 교육 지원 등을 통해 영구기록물관리기관이 수행할 기록관리 업무가 조기에 정착될 수 있도록 지원하였다.

또한, 서울·경남 비역에서 이관받은 기록물의 철·건 목록과 메타데이터를 비롯하여 독립운동 판결문, 강제동원 명부 등 역사기록물 사본과 관련 기록정보를 제공하였다. 특히, 경남 지자체가 이관한 기록물(약 22만 권)을 4년(2020~2023년)에 걸쳐 경남기록원에 반환할 예정이다. 그 첫 해인 2020년에는 약 8만권이 반환될 것이다.

이상과 같이, 2007년부터 국가기록원은 시·도와 지방기록물관리기관의 설립을 위해 협력하여 왔다. 다행스럽게도 서울기록원과 경남기록원이 설립되어 운영되고 있지만, 지방기록물관리기관의 설립이 활성화되지 못하는 상황이다. 왜 그럴까?

우선 지방기록물관리기관의 역할 및 필요성에 대한 지역사회의 인식 부족을 들 수 있다. 지방 기록 문화의 확산이 필요한 대목이다. 대부분의 지역사회에서 지방기록물관리기관이 무엇이고 어떤 역할을 하는 것인가에 대해 잘 알려져 있지 않은 것 같다. 지역마다 지역학이 활성화되어 연구자료 수집·보존, 아카이브 설립 운동이 진행되고 있는 상황인데도, 지방기록물관리기관의 설립 운동이 추동되지 않는 상황은 아이러니하다.

둘째로, 지방기록물관리기관의 방향성이 모호하다는 점이다. 이는 첫 번째 이유와 맞닿는 것일텐데, 지방 기록물관리기관의 역할과 필요성에 대한 충분한 고민이 부족하기 때문일 것이다. 대부분의 시·도에서 수행되는 지방기록물관리기관 설립 연구용역의 결과물은 지극히 이상적이고 획일적이기까지 하다. 지방기록물관리기관은 단순한 행정기관이 아니다. 해당 지역의 특성과 현실에 맞는 지방기록물관리 기관 모델을 제시하는 것이 필요하다.

셋째로, 시·도 단체장 및 정책 결정자들의 필요성 인식 부족이다. 기록관리의 중요성은 인식하면서도 지방 기록물관리기관 설립 문제가 다른 현안에 비해 우선순위에 선정되지 못하는 것이 현실이다. 지역 사회와 지역민이 지방기록물관리기관의 설립을 정책 결정자들에게 과감히 요구할 필요가 있다.

넷째로, 현실적으로 지방기록물관리기관 설립을 위한 국비 확보가 곤란하다는 점이다. 2007년부터 줄곧 지방기록물관리기관 설립 예산을 확보하고자 하였으나, ‘지방 기록관리는 자치사무’라는 논리에 막혀왔다. 향후에도 예산 확보는 쉽지 않을 것으로 예상된다.아카이빙은 장기 지속적인 사업으로 만들어내기 쉽지 않다. 숫자로 나타나는 성과를 중요시 하는 행정기관의 문화에서는 더욱 그렇다. 이것을 극복하는 가장 좋은 방법은 시민과 함께 하는 로컬 아카이브에 충실한 것이다.

03

향후 정책과제

① 지방기록물관리기관 업무의 성격

지방기록물관리기관의 기록관리 업무는 국가위임사무인가? 자치사무인가? 그동안 지방기록물관리기관의 업무가 국가위임사무인지, 자치사무인지에 대한 논란이 발생하여 왔다. 실제로 지방기록물에는 국가 위임사무로 생산된 기록물과 자치사무로 생산된 기록물이 혼재되어 있는 것이 사실이다.

그동안 국가기록원은 국가위임사무의 관점에서 국비 지원을 상정하여 왔지만, 국비 확보도 쉽지않은 만큼 지방기록물관리기관의 기록관리 업무 성격을 재검토할 상황이 되었다. 국가사무인지 자치사무 인지에 따라 지방기록물관리기관의 기능과 역할이 상이하기 때문이다.

일부 시·도와³⁾ 기록관리 전문가들이 ‘기록자치’의 관점에서 지방기록물관리기관의 업무를 자치 사무로 규정할 필요성을 제기하여 왔다. 지방기록물관리기관의 기록관리 업무를 자치사무로 규정하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 이는 법령 개정 등 제도개선이 필요한 사항이다. 즉, 「지방자치법」과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 그리고, 공공기록물법을 개정하여야 가능하다.⁴⁾

② 지방기록물관리기관의 방향성

지방기록물관리기관은 관할 공공기관의 기록물관리에 관한 기본계획의 수립·시행, 지도·감독 및 지원, 교육·훈련 등 해당 지역의 기록물 관리를 총괄하는 영구기록물관리기관으로서, 중앙기록물관리 기관과 원칙적으로 대등한 관계를 가진다.⁵⁾

지방기록물관리기관의 관할 기관은 시·도 및 시·군·구, 시·도교육청 및 시·군·구교육지원청을 비롯하여 공립대학, 지방공사·공단, 지자체 출연·출자기관(조례) 등을 망라한다. 또한 수행 업무를 살펴보면, 기록물관리 기본계획의 수립·시행, 관할기관의 지도·감독·지원 및 교육·훈련, 기록물 생산현황 통보, 단위과제 보존기간, 기록물 이관, 간행물 납본, 영구기록관리시스템 개발·운영, 보존매체 수록, 기록물 보존·복원, 기록물 평가, 정리·기술, 비밀·비공개기록 재분류, 기록물 편찬·전시·콘텐츠, 열람·정보 공개, 비공개기록 제한적 열람, 민간기록물의 수집 등 지방의 공공·민간 기록 영역을 아우른다.

“기록자치”를 어떻게 실현할 것인가? “기록자치”는 기록물을 생산한 지역에서 기록물을 안전하게 보존하고 지역민이 자유롭게 이용하고 활용할 수 있도록 하는 것을 의미한다 하겠다. 기록자치를 이루기 위해서는 지방기록물관리기관의 설립·운영이 필수적이다.

지방기록물관리기관은 해당 지역의 특성이나 상황에 따라 다양한 모델이 가능하다. 이는 지역민들과 함께, 지역민을 위한 지방기록물관리기관의 역할과 기능을 고민하는 과정에서 도출될 수 있다. 그 동안의 지방기록물관리기관 설립 용역 보고서는 지역의 특성과 현실을 반영하지 않고, 이상적이고 획일적인 지방기록물관리기관의 모델을 제시한 측면이 있음을 부인하기 어렵다.

중요한 것은 지방기록물관리기관이 왜 필요한가에 대한 방향 설정이다. 설립 단계부터 지방기록물관리기관의 역할에 대한 고민이 필요하다. 기록관리 거버넌스 체계 구축이 필요한 대목이다. 학계, 시민단체 등

3) 시·도 과장급 총괄협의회에서도 부산광역시, 경기도, 제주특별자치도, 세종특별자치시, 지방기록원 등이 기록관리 업무를 자치사무화 하는 방향 전환에 대해 문제를 제기한 바 있다.

4) 「지방자치법」 제9조(지방자치단체의 사무범위)에 “지방기록물의 보존·관리”를 신설하고, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 지방기록물관리기관 관련 별도의 규정을 신설해야 한다. 아울러 「공공기록물 관리에 관한 법률」 부칙 제3조(시·도기록물관리기관에 관한 경과조치) 제2항 개정(삭제)하여야 한다.

5) 다만, 기록물관리 표준 이행, 국가위임사무 생산 기록물의 원본 및 기록물 사본 이관, 기록관리 통계 등 중앙기록물관리기관과 협조 의무가 있다.

지역민들에 의한 아래로부터의 지방기록물관리기관 설립운동⁶⁾과 단체장 등 정책 결정자의 인식 변화와 추진이 화학적으로 결합해야 한다. 지방기록물관리기관의 역할을 어디에 중점을 둘 것인가? 이상적인 지방기록물관리기관과 실제 현실과의 괴리 사이에서 고민이 필요한 지점이다. 공공기록 관리 중심의 지방기록원이 될 것인가? 심도 깊은 고민과 논의가 필요하다 하겠다.

서울기록원의 경우 지방기록물관리기관의 개념에서 지방아카이브로의 역할을 강화해 갔다. 디지털 아카이브, 서울기록화, 시민서비스 프로그램 등 서울 시민과의 기록을 통한 소통이 활발하다. 경남기록원의 경우 항일 독립운동 기록 등 민간기록물의 수집, 지역언론을 통한 기록과 기록원의 홍보 등에 적극적이다.

③ 시설·장비 중심에서 역할·기능 중심으로

지방기록물관리기관 설립의 관점을 그 동안의 시설·장비 중심에서 역할·기능 중심으로의 방향 전환이 필요해 보인다. 지방기록물관리기관의 설립을 위해서는 수 백억 원에 달하는 예산이 수반되는데, 역설적이게도 지방기록물관리기관의 설립을 저해하는 요인으로 작용한 측면도 있다.

그동안 지방기록물관리기관 설립을 보존시설·장비 중심으로 추진해 왔지만, 지방기록물관리기관의 역할·기능을 중심으로 추진할 필요가 있다. 이는 제도 개선 사항으로, 공공기록물법의 개정이 선행되어야 한다.⁷⁾

도청의 본청 내에 과(팀) 조직을 신설하여 지방기록물관리기관으로서의 역할과 기능을 수행하는 것이다. 기록관리 기본정책을 수립하여 본청은 물론 관할 대상기관에까지 시행하고, 관할 기관들을 지도·점검·지원하는 한편 교육·훈련 업무도 수행한다. 아울러 서고 현황을 감안하여 기록물 이관을 제외한 기록관리기준표 관리(단위과제 보존협약), 기록물 생산현황 통보, 간행물 발간등록번호부여 등 가능한 기록관리 법정 업무를 수행한다. 한정된 조직과 인력 상황에서도 우선 가능하고 할 수 있는 업무를 수행하면서 조직과 인력의 확대를 꾀할 필요가 있다고 생각한다.

서울시의 경우도 정보공개정책과로부터 시작하여 서울기록원이 개원되었다. 정보공개정책과의 기록관리팀에서 현행 기록관리 업무를 수행하고, 기록문화팀에서 서울기록원 건립 업무를 수행하였다고 한다.

이후 조직의 확장(인력의 증원)을 통해 역할과 기능을 확대하고 시설·장비를 건립·구비하는 방향으로 나아가야 한다. 영구기록물관리기관으로서의 기록관리 업무 수행을 통해 역할과 필요성을 인정받아 점차 조직의 확장을 통해 역할·기능을 강화하고 마침내 서고 등 시설·장비를 갖춘 지방기록물관리기관으로 확대하는 것이다.

④ 지방기록물관리기관의 기구와 조직형태

지방기록물관리기관의 기구 형태는 기관의 상황과 현실에 맞게 사업소, 직속기관, 행정기구 등으로 설치·운영할 수 있다. 행정기구는 지방자치법에 따라 자치단체의 행정사무를 분장하기 위한 기구로서, 실, 국, 과의 형태로 만들어지게 된다.⁸⁾ 직속기관은 자치단체가 소관 사무의 범위 안에서 필요한 경우에는 설치할 수 있으나, 규정상 대상기관이 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관

6) 대전충남기록문화발전을 위한 포럼, 경기기록문화포럼 등

7) 「공공기록물 관리에 관한 법률」 부칙 제3조(시·도기록물관리기관에 관한 경과조치) 제2항을 다음과 같이 개정하여야 한다. “이 법 시행 후 제1항의 규정에 따라 시·도기록물관리기관이 설치될 때까지 시·도기록물관리기관의 사무는 시·도 기록관이 수행한다.”

8) 「지방자치법」 제112조(행정기구와 공무원) ① 지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 둔다. ② 제1항에 따른 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “지방행정기관”이란 지방자치단체의 행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권이 미치는 범위가 일정지역에 한정되는 기관을 말한다. … 3. “본청”이란 지방자치단체장을 직접 보조하는 기관(의회사무기구, 소속기관, 합의제행정기관과 하부행정기관은 제외한다)을 말한다.

등으로 한정되어 있다.⁹⁾ 사업소는 특정 업무 수행을 위해 별도의 기관이 필요하거나 현장에서의 업무추진이 필요한 경우 설치하고 있다.¹⁰⁾ 가장 이상적인 것은 지방기록물관리기관을 행정기구로 설치·운영하는 것이다. 부단체장 혹은 기획조정 실장 산하의 조직이면 더욱 좋겠다. 하지만, 현실적으로 추진이 곤란한 상황에 부딪힐 가능성이 크다. 지방기록관리 업무를 수행하는 기구 형태는 도서관이나 박물관의 사례를 참고할 만하다. 즉, 본청에 도서관 정책을 담당하는 부서와 직속기관 또는 사업소 형태의 공공도서관이 존재한다. 또한, 본청에 박물관 정책을 담당하는 부서와 직속기관 또는 사업소 형태의 공립박물관이 존재한다. 위의 도서관과 박물관의 사례처럼 본청에 행정기구를 두고, 직속기관이나 사업소 형태로¹¹⁾ 지방기록원을 두는 방안도 검토할 필요가 있다고 생각한다. 본청 담당부서에서는 기록관리 정책 결정·집행, 관할 기관의 지도·점검·지원 및 교육·훈련 등 기록관리 정책을 총괄하고, 지방기록원은 기록물을 이관·수집하고 보존·관리하며 열람·활용·서비스하는 역할을 하는 것이다.

특히, 본청 담당부서(과 형태)는 기록관리 정책팀, 기록관팀, 정보공개팀으로 이루어져 기록관리 업무의 효율성을 꾀할 수도 있겠다.¹²⁾ 법률 제정 당시에도 영구기록물관리기관이 설립되는 경우 기록관의 업무도 수행하는 상황이었음을 감안하면 더욱 그러하다.

지방기록물관리기관의 조직형태는 현용기록 관리, 역사기록 관리, 기록물 보존·관리, 행정지원, 기록관리 위원회, 자문기구 등이 포함된 조직형태가 바람직할 것이다.

현용기록 관리는 기록관리 정책, 현용·준현용 기록 관리, 기록관 지도·감독, 교육·훈련, 기록관리 기술표준 관리, 생산현황 통보, 정보공개 등이다. 역사기록 관리는 민간기록물의 수집·정리, 연구단체·기관 네트워크화, 기록물 편찬·콘텐츠·전시, 대외프로그램 운영(시사편찬위원회와 통합)등이다.

기록물 보존·관리는 영구기록물 인수, 기록물 정리·기술, 공개재분류, 평가, 기록물 열람, 기록물 보존·복원 등이다. 행정지원부서는 기록관리 행정 지원(인사, 서무, 예산 등)을 담당하고, 기록관리위원회는 기록관리정책 등 중요사항 심의하며, 자문위원회는 대학 연구소·박물관, 문화원, 지역사 연구자를 네트워크화하여 구성한다.

9) 「지방자치법」 제113조(직속기관) 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위 안에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관, 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다. 「지방자치법 시행령」 제75조(직속기관의 설치) 지방자치단체는 소관 사무의 성격상 별도의 전문기관에서 수행하는 것이 효율적인 경우에는 법 제113조에 따라 조례로 직속기관을 설치할 수 있다.

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 5. “직속기관”이란 지방자치법 제113조에 따른 직속기관으로 지방농촌진흥기구, 지방공무원교육훈련기관, 자치경찰단, 보건환경연구원, 보건소, 지방소방학교, 소방서와 공립의 대학, 전문대학을 말한다.

10) 「지방자치법」 제114조(사업소) 지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다. 「지방자치법 시행령」 제77조(사업소의 설치) 지방자치단체는 다음 각 호의 요건을 갖춘 경우에는 법 제114조에 따라 사업소를 설치할 수 있다. 다만, 일정기간 후에 끝나는 사업을 추진하기 위한 경우에는 사업소를 한시적으로 설치한다.

1. 업무의 성격이나 업무량 등으로 보아 별도의 기관에서 업무를 수행하는 것이 효율적일 것
2. 사업장의 위치상 현장에서 업무를 추진하는 것이 효율적일 것

11) 현재 경남기록원과 서울기록원은 조례에 따라 사업소(4급 기관장)로 설치·운영 중이다.

12) 서울시의 경우, 서울기록원과 서울시 정보공개정책과는 어색한 관계에 놓여 있다. 기록관리 측면에서는 정보공개정책과가 서울기록원의 실태 지도·점검 대상이지만, 행정적 측면에서는 서울기록원이 정보공개정책과의 행정적인 관리·감독을 받고 있는 상황이다.

05

맺음말

지방기록물관리기관은 기록관리 정책을 총괄하는 영구기록물관리기관으로서, 기록을 통한 거버넌스를 구현하고 ‘기록 자치’를 실현하는 기구이다. 지방기록물관리기관은 단순한 행정기관이 아니다. 지역의 정체성을 확립하고 기록문화를 선도해가는 기록문화기관인 것이다.

무엇보다도 지역의 특성과 상황에 맞는 지방기록물관리기관의 설립·운영이 필요하다. 이를 위해서는 지방기록물관리기관의 설립 단계부터 지역의 학계, 시민단체, 언론, 지역민 등 기록관리 거버넌스가 참여하여 지방기록물관리기관의 역할과 위상, 기능에 대한 심도 깊은 논의와 방향 설정이 필요하다.

[참고문헌]

서울기록원, 『문서가 말하지 않는 이야기-서울기록원 건립백서』, 2019

지수걸, 지방기록물관리기관의 기능과 역할, 기록학연구 3, 2001

———, 지방자치와 지방기록관리, 기록학연구 6, 2002

———, 지방기록물관리기관 설립의 방향과 방법, 기록학연구 21, 2009

안병우, 지방기록관 설립과 경기기록문화포럼의 활동, 영남학 제6호, 2004

김형국, 지방기록물관리기관 설치와 관련된 제도적 검토, 영남학 제6호, 2004

홍성덕, 지방기록보존소와 지방사연구, 영남학 제6호, 2004

이영학, 기록문화와 지방자치, 기록학연구 26, 2010

곽건홍, 지방기록관 설립의 쟁점-서울시 사례를 중심으로-, 한국기록관리학회 학술발표논문집, 2013

설문원, 로컬리티와 지방기록관리, 한국기록학회지 15(4), 2015

이정은, 김유경, 김건, 민간기록물관리에 관한 조례 현황 연구, 기록학연구 64, 2020

경상남도기록원 운영현황과 발전방향

원시내 기록연구사 (경상남도기록원)

01

경상남도기록원 소개 및 시설현황

전국최초지방기록물관리기관으로 2018년 5월 개원 (조직형태 : 사업소)

위치 : 창원시 의창구 사림로45번길 75 / 규모 : 지하1층, 지상5층 (연면적6,584m²)



02

건립추진과정

- 2007. 04. 05 · 「공공기록물 관리에 관한 법률」 전면 개정으로
 시도별 지방기록물관리기관 설치 의무화
- 2007. 12. 28. · 경상남도 지방기록물관리기관 설치계획 수립
- 2014. 07. 10. · 보건환경연구원 활용 지방기록물관리기관 건립계획 수립
- 2015. 02. 27. · 경상남도 지방기록물관리기관 건립 세부계획 수립
- 2016. 09. 19. · 경상남도기록원 리모델링 및 증축 계획 및 실시설계 용역 완료
- 2016. 12. 06. · 경상남도기록원 착공
- 2017. 07. 20. · 「경상남도기록원 설치 및 운영에 관한 조례」 제정
- 2017. 08. 10. · 경상남도기록원 정보화전략계획(ISP) 수립
- 2017. 12. 22. · 경상남도기록원 건축물 준공
- 2018. 01. 08. · 경상남도기록원 조직신설
- 2018. 01. 25. · 경상남도기록원 상설전시실 및 체험실 구축
- 2018. 03. 31 · 경상남도기록원 홈페이지 구축 ('18. 5. 1. 개통)
- 2018. 05. 21 · 경상남도기록원 개원

03

1) 수용능력(비전자)

수용능력 [단위: 권, 점]						
구분	총계 [권, 점]	일반기록물(권)			시청각기록물 [점]	박물 [점]
		행정기록물	민간기록물	비밀기록물		
실소요기준	516,675	367,665 [도면 3,840권 포함]	12,096	4,860	121,046	11,008
면적기준	236,974	226,342	10,150	5,500	21,982	

실소요기준 : 실제 설치된 서가의 선반/서랍당 수용가능량으로 수용능력 산정

면적기준 : 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제60조 [별표6] 기초로 면적당 수용능력 산정

도 및 시군 중요기록물 보유 현황						
구분	기존 보유분('16.12월 말 기준)			매년 생산분('19 생산현황보고 기준)		
	도	시·군	소계	도	시·군	소계
수량	116,351	1,195,787	1,312,138	5,355	25,707	31,062

중요기록물 : 보존기간 30년 이상 기록물

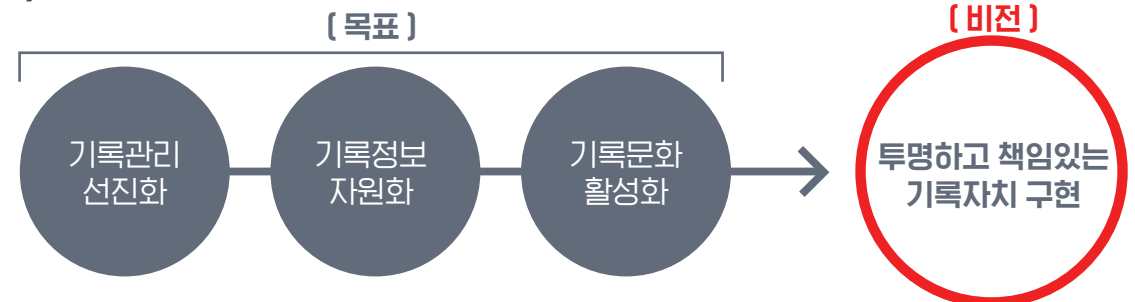
교육청 및 시행령 제3조에 따른 기록관 기록물 별도

2) 경상남도기록원 조직 및 정원 증원 내역

2018 > 2019 조직 변화							
2018 기록원장				2019 기록원장			
기획행정과		기록보존과		기획행정과		기록보존과	
기획행정 담당	시설관리 담당	기록정책 담당	보존관리 담당	기획행정 담당	시설관리 담당	기록정책 담당	보존관리 담당
							기록서비스 담당

정원 증원 내역									
구분	계	4급	5급	6급	7급	8급	9급	기록 연구사	학예 연구사
조정	22	1	2	5	3	3	-	7	1
증원	8	-	-	-	1	3	-	3	1
정원	14	1	2	4	3	-	-	4	-
현원	20	1	2	4	-	5	-	7	1

3) 비전 및 목표



04

운영현황

기록관리 선진화

- 조례 및 시행규칙 제정(3건), 경상남도기록원 운영규정 및 지침 마련(14종)
- 경상남도 영구기록관리시스템(GNAMS) 1차 기능 개발
- 행정박물 서가 구축, 업무동 증축
- 기초수선실 복원장비 구축(추진 중)
- 해외연수, 학술심포지엄 및 기록관리 교육, 표준화 작업반 회의 운영
- 관할 기록관 평가(지도점검), 간행물발간등록번호 부여, 보존환경유지 등



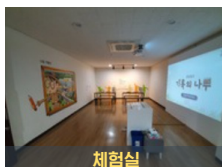
기록정보 자원화

- 행정기록물 이관 : 34,558권 이관 완료('18~'19), 35,000권 이관중('20)
- 국가기록원 소장 道 중요기록물 재이관('20~'23) ※ 국가지원사업
총22.6만권 : 83,000권('20), 50,000권('21), 50,000권('22), 43,000권('23)
- 민간기록물 수집 : 898점 기증('18~'19), 4,590점 수집('19~'20, 용역)
- 소장기록물 정리사업 : 19,572권 정리완료('19), 13,417권 정리완료('20)
- 기록물 보존처리 : 상태검사(14,778권), 소독(20,043권), 탈산(1,656권)
- 비전자기록물 전자화 : 既DB구축완료 원문이미지 인수 및 디지털화 30만면



기록문화 활성화

- 상설전시실/체험실 운영
- 경상남도기록원 개원 1주년 기념 기획전시 「기억, 기록을 만나다」('19)
- 견학프로그램 및 방학특강 프로그램 운영
- 기록정보열람실 운영
- 기록의 날 기념 이벤트 운영
- 경상남도기록원 홈페이지를 통한 소장기록물 검색 제공(231,479건)



05

한계점 및 향후 계획

한계점 : 전국 최초 지방기록물관리기관이라는 타이틀, 그러나..

- 주민사회에서의 인지도 및 기관 내부의 공감대 부족
- 경상남도기록원 정체성 확립 미비
- 본격적인 운영 궤도에 오르기까지 준비기간 필요(각종 시행착오)
- 유관기관과의 협력기반 조성 미진
- 지방기록물관리기관의 애매한 위상

향후계획 : 그럼에도 불구하고, 전국 최초 지방기록물관리기관으로서..

- 관할 공공기관 명확화 및 유형별 관리방안 마련
- 인프라 추가 보강(시청각 기록물 관련 장비, 디지털화 장비, 서가 증축)
- 상설전시실, 체험실 등 이용자 공간 개편
- 소장기록물 정리/기술 및 디지털화를 통한 원문서비스 기반 마련
- 기록물관리전문기관으로서 유관기관 협조 지원 체계 마련

06

발전방향(제언)

느낀점 : 먼저 해본자의 생생한 이야기..

- 지방기록물관리기관 건립·명작동화의 해피엔딩?
- 당근과 채찍이 없는 컨트롤타워
- 홍철없는 홍철팀 - 전문가 없는 전문기록물관리기관
- 가성비(?)를 뛰어넘는 가치를 찾아서...

발전방향 : 국가기록원에 바라는 점

- 다양한 지방기록물관리기관 모델 및 영구기록물관리기관간 관계 제시
 - 교육청기록물관리기관, 시군구기록물관리기관...
 - 중앙기록물관리기관-지방기록물관리기관과의 관계
- 문화기관으로 자리잡기 위한 제도적 노력
- “기관”보다 “기능”에 집중

경상북도 지방기록원 설립 추진 현황

권창호 기록연구사 (경상북도)

01 서두

기록원 건립을 추진하면서 踏雪野中去 不須胡亂行 今日我行蹟 遂作後人程 (답설야중거 불수호난행 금일야행적 수작후인정)이라는 문구가 절절히 가슴에 와 닿는다. 계획수립부터 서울기록원과 경남기록원의 선행사례가 있어 지금까지 무난히 진행할 수 있었다. 두 기관의 그 간 노력에 감사하며, 경북기록원 추진 과정도 또 하나의 이정표가 되기에 부담이 된다. 경북기록원이 타 시도가 참고할 수 있는 좋은 선행 사례가 되길 바라며, 모든 광역시도에 기록원이 건립되는 지방기록자치 시대의 문이 열리길 기대해 본다. 아직 경북기록원은 건축 실시설계 용역 예산 확보 전이지만, 지금까지 이행한 사전절차 과정을 공유하여 앞으로 사전절차를 추진해야 할 타 광역시도에 도움이 되었으면 한다.

02

건립의 시작

어느 조직이나 중요한 일과 시급한 일을 당면현안으로 보고하고 우선적으로 처리하게 된다. 평소 기록관리 업무가 내부 조직에서 중요도와 시급성에서 후순위로 밀려 처리되듯이 지방기록원 건립도 같은 상황이다. 대부분의 광역시도에서 지방기록원 건립은 당면현안으로 인식되지 않고, 대규모 예산이 투입되기 때문에 진행되기 어렵다. 그 결과 지방기록원은 2007년 「공공기록물관리법」 개정으로 광역시도에 법적으로 설치해야 할 의무가 있음에도 불구하고 서울, 경남 두 곳만 설치된 상황이다. 우선적으로 기록원 건립을 당면현안으로 보고하고, 주요시책으로 추진해야 한다. 하지만, 조직 내에서 기록원 건립의 중요도와 시급성에 대한 낮은 인식을 개선할 방법이 없다. 이런 상황에서 2019년도에 경북기록원 건립이 주요시책과 당면현안으로 된 데에는 정부 합동감사와 정부합동평가의 영향이 크다. 처음 기록원 건립 업무의 출발이 당시(2019.2월) 2018년 정부합동감사에서 지방영구기록물관리기관 미설치에 대한 시정 조치 요구에 대한 이행과 2019년 정부합동평가 정성지표(지방기록원 설치·운영의 효율적 방안)대비였기 때문이다.

위 두 사안이 소속부서의 당면현안이었기 때문에 지속적으로 보고하고 성과가 도출되면서 경북기록원 건립이 경북도의 주요시책 및 당면현안에 포함될 수 있었다. 법적 근거로 당위성은 확보된 기록원 건립업무가 정부합동감사 이행과 정부합동평가 대비라는 시급성이 더해져 당면 현안으로 부각될 수 있었다. 2019년 중 감사와 평가 대비를 위해 기본계획을 수립하고 연구 용역을 진행하면서 지속적으로 각종 보고서에 포함된 것이 기록원 건립의 시작이었다.

03

사전절차 이행

지금까지 추진한 기록원 건립 사전 절차는 대략 7단계로 진행한 순서로 도식화하였으며, 검토대상과 순서는 기관별로 상이할 수 있다.

경상북도 기록원 건립을 위한 사전 절차			
절차	관련내용	검토대상	비고
건립 사업계획 수립	기록물담당	신축, 리모델링 등	내부결재 (도지사)
↓			
기본계획용역 시행	기록물담당	사업추진 기본 타당성 및 투자심사분석 등	타당성, 규모, 비용 분석
↓			
지방재정 중앙투자심사	행정안전부	광역시도 300억 이상 시군구 200억 이상	지방재정법, 제37조, 제37조의2 및 「지방 재정법시행령」 제41조 지방재정투자사업심사규칙 제4조
↓			
중기지방재정계획	예산부서	투자심사대상	지방재정법 제33조제3항제9호
↓			
공유재산심의	회계부서	공유재산 관리계획 수립 대상	공유재산법 제16조 경상북도공유재산관리조례 제5조
↓			
공유재산관리계획	도의회	기준가격 20억 이상의 재산 취득 기준면적 6,000㎡ 이상의 토지 취득	공유재산법 제10조 공유재산법시행령 제7조
↓			
조례 제정	도의회	설치 및 운영, 관리대상 범위 등	공공기록물관리예관한법을 제11조

기록원 건립 기본 계획 수립

기록원 건립 기본 계획('20.6월)에 앞서 '기록원 건립 추진 계획(안)('19.3월)을 먼저 수립하였다. 2019년 상반기 중 기록원 건립 추진을 당면현안으로 추진하고자 도지사 방침을 위한 '기록원 건립 추진 계획(안)'을 수립하였다. 계획(안) 수립을 위해 보존공간 수요산정을 위한 보유 기록물 및 생산량 조사(대상기관 : 본청·직속기관·사업소·출자출연기관·시·군·도 교육청 등/'19.3월)를 실시하였다.

조사된 보존수요량을 바탕으로 보존공간량을 산정해 계획(안)을 수립하였는데, 당시 계획(안)은 대상부지를 선정하지 못한 채 도청신도시로 한정하였다. 도청신도시 활성화를 위해 신도시 내 부지를 물색하였으나, 기록원 건축 규모를 수용할 수 있는 신도시 내 대부분의 도유지는 이전 예정 기관 부지로 확정되어 부지선정이 시급했다. 또한, 계획(안) 수립 즈음에 대구경북연구원에 기초연구용역을 실시하였으나, 기본계획 수립과 중앙투자심사 타당성자료로 활용하기에 보완할 사항이 많았다. 기록원 건립을 위해서 전문기관 연구용역을 통해 기본계획의 구체화와 타당성조사 분석이 필요한 상황이었다.

연구용역

연구용역 예산을 확보하지 못한 상황이라 정책기획관실의 정책연구용역 풀사업비 7,500만원을 확보하였다. 연구용역은 조달청 협상에 의한 계약으로 추진했지만, 조달청 내 관련 평가위원 인력풀이 구성되지 않아 제안서 평가는 자체적으로 추진하였다.

용역의 목적은 기록원 건립 기본계획 수립 및 타당성조사이며, 연구용역 결과를 바탕으로 중기 지방재정계획, 공유재산심의회 및 관리계획안, 중앙투자심사 자료를 작성하였다.

경북기록원은 (관할)지방영구기록물관리기관으로서 산하 및 유관기관과의 협력이 중요해 보존 수요량과 협력 네트워크에 관한 의견조사를 실시하였다. 고민했던 부지확보는 용역 중 생각지도 못한 기회로 해결되었다. 경북개발공사가 신도시조성 개발 이익금을 신도시 내 7개 부지를 현물 자산배당 함에 따라, 신도시 공공건축물 건축계획에 포함된 기관에 부지가 배정되었다. 당초 '19년내 완료 예정이었던 연구용역은 코로나로 인해 '20년 4월까지 연기되어 기록원 건립 기본계획은 '20년 6월에 수립되었다. 건립기본 계획 및 타당성조사 용역을 할 때 다음에 유의해서 진행했으면 한다.

1. 타당성조사를 최신 기준에 따라 상세하게 작성해야 중앙투자심사 시 투자심사의뢰서를 작성하기가 용이하다. 투자심사의뢰서에 사회·경제·정책 등 분야별 타당성조사 결과가 포함되어야 하고, 특히 경제적 타당성은 비용편익분석이 구체적으로 작성되어야 한다.
2. 건축공사비 산정 시 최신 관련 법령 개정사항을 반영하여 산출해야 한다. 예를 들어 2020년부터 시행되는 1천㎡이상 공공건축물 제로에너지 건축 의무화를 미반영하여 사업비 산출이 될 경우 실제건축비가 부족할 수도 있기 때문이다.

지방재정 중앙투자심사

중앙투자심사 대상이 아니길 바랬지만 예산부서는 기록원이 총사업비 300억 이상의 공공청사에 해당하므로 중앙투자심사 대상이라고 판단한다. 중앙투자심사는 토지매입비, 건축공사비, 장비비, 예비비(총사업비의 10%) 금액을 합산한 총사업비를 기준으로 계획서를 작성하고 심사 받는다. 만약, 총사업비가 500억 이상일 경우 자체 타당성 조사 연구용역을 완료해도 행정안전부 산하 한국지방행정연구원의 타당성 심사를 받아야 한다. 기록원이 법정 의무 설치기관이고 행정안전부의 감사 지적까지 받아서, 무난히 통과되리라 생각하고 '20년 2차 중앙투자 심사를 신청하였으나 재검토 결정이 났다. 재검토 결과 “국가기록원 검토, 조직 축소, 타당성 재조사, 중기지방재정계획 반영” 등을 이행해야 했다. 요청사항 이행을 완료한 후 '20년 3차 중앙투자심사를 재상정하였고, 11월 결과를 기다리는 중이다.

중기지방재정 계획

중기지방재정계획은 지방재정 건전성을 위해 매년 다음 회계연도부터 5회계 연도 이상의 계획을 수립하여 지방의회 및 행정안전부에 제출해야 한다. 다년도 예산이 투입되는 신규사업의 경우 다음 회계연도에 예산 배정을 위해서는 사전에 중기지방재정계획에 반영해야 한다. 2021년도 본예산에 기록원 건립 실시설계 용역비(23억) 편성을 위해 2020년 8월에 반영하였다.

공유재산심의 및 공유재산관리계획 승인

공유재산심의회 심의와 관리계획 승인은 공유재산의 취득·처분·변경 전 필수 사전절차다. 공유 재산심의는 재산관리부서 소관 공유재산심의회 심의회 의결을 받아야 하며, 공유재산심의회 의결 후 지방의회에서 공유재산관리계획을 승인받아야 한다. 기록원 건립은 금액(취득 20억 이상)과 면적기준(6천㎡ 이상)상 대상에 포함되며, 공유재산심의와 관리계획 의결을 '20년 9월에 완료하였다. 경북기록원의 경우 건축 대상부지가 도유지이므로, 부지매입비를 제외한 총사업비가 공유재산 심의대상이 되었다.

조례 제정

기록원 건립 기본계획의 추진 일정상 '경상북도 기록원 설치 및 운영 조례'를 '20.11월에 완료하고자 하였지만 중앙투자심사 결과 재검토 사항에 대한 이행으로 추진이 연기되었다. 조례 제정은 의회 의결을 통과하여야 하므로, 중앙투자심사 심의 통과 후 상정하는 것이 의결에 용이하다는 내부 의견도 있어 '21년도에 추진하고자 한다.

지금까지 경상북도 기록원 건립을 위한 사전절차는 건립부지가 도청신도시 내에 위치함에 따라 간소화된 측면이 있다. 타 광역시도의 경우 도시관리계획, 재해영향성검토, 환경영향평가, 문화재지표조사, 도시계획위원회 심의 등이 추가 될 수도 있다.

04 맺음말

모든 사업계획은 근거, 필요성, 추진방향이 중요하다. 기록원 건립은 법령에 따른 근거 이외에 필요성과 추진방향에 대한 공감대 형성이 쉽지 않다. 내외부 관계자들이 기록원의 정체성, 필요성, 역할, 운영에 대해 모르는 게 당연하다. 실제로 운영되고 있는 곳도 별로 없고, 관심도 없기 때문이다. 그래서, 공감할 수 있는 계획이 아니면, 문서 창고를 짓는데 400억이라는 엄청난 돈을 들어서 지어야 하느냐는 볼멘 소리가 나온다. 법률 근거보다 지역의 특성과 상황이 반영되어야 공감대를 형성할 수 있다. 도청신도시 활성화, 도립박물관의 부재, 경북도서관 주차공간 부족, 한국 대표 기록문화유산기관인 국학진흥원을 산하기관으로 두고 있다는 경북의 특성을 계획에 포함하였다.

경북의 특성을 반영한 기록원의 건립을 통한 지방기록자치 실현을 위해 경북기록원이 필요한 것으로 결론을 내렸다. 또한, 주민이 문화를 향유할 수 있고, 역사 교육이 가능한 전시공간이 있는 참여형 복합문화공간이 우리 지역에 필요하다고 판단하였다. 우리의 기록을 활용하여 주민의 문화적 욕구를 충족시켜주고, 교육 효과를 발휘할 수 있는 우수한 전시컬렉션 개발이 시급했다. 하지만, 내부적으로 활용할 중요 기록물이 부재하여 전시관 운영을 위한 내·외부 도정 기록에 대한 조사·수집·컬렉션 개발을 위한 도정기록화 용역을 추진하고 있다.

2019년초 감사와 평가 대비로 시작되었던 기록원 건립업무를 2년째 추진하다보니 어느덧 기록원 건립 사전절차도 90%정도 이행되었다. 이제 사전절차를 마무리 짓고, 착공을 위해서는 예산확보라는 최대 난관이 남아있다. 2021년도 본예산에 실시설계 용역비(23억) 요구를 했지만, 총사업비가 400억이나 투입되는 대규모 사업을 국비지원 없이 자체 예산만으로 추진하기에 예산확보는 하늘의 별따기다. 현 상황에서 담당자로서 예산확보 여부를 떠나 지금까지 추진해 왔던 사전 이행 절차를 충실하게 마무리하는 것이 주어진 임무라 생각한다. 그래도 2021년도 본예산에 실시 설계 용역비가 반영되어 계획대로 2024년 12월에 경북기록원 개원식을 거행하기를 내심 기대해본다.

지방기록원 설치 확산을 위한 기록관리 학술 세미나

기록자치와 지방기록원

종합토론

좌 장 조영삼 원장 / 서울기록원
토 론 윤은하 교수 / 전북대학교
 이숙경 기록연구관 / 대구광역시



국가기록원
National Archives of Korea

