

지방아카이브의 역할*

일본 지역협의체 활동 사례를 중심으로

A Study on Role of Local Archives—focusing on the Cases of Regional Council Activities of Local Archives in Japan

이경용(Yi, Kyoung-yong)**

1. 머리말
2. 지방아카이브의 지역협의체
 - 1) 사료보존운동과 지방아카이브의 확대
 - 2) 지방아카이브의 지역협의체 조직
3. 군마현립문서관의 지역협의체 활동
 - 1) 평가·선별 기준의 작성과 배포
 - 2) 기록관리 제도 개선 방안의 제시
 - 3) 기록관리 개선을 위한 ‘조사서’ 작성
4. 돗토리현립공문서관의 기록현황 조사와 지역협의체 조직
 - 1) 기록현황 조사와 ‘현립공문서관의 바람직한 모습을 위한 검토회의’
 - 2) 새로운 조례 제정과 지역협의체의 전환
5. 맺음말

* 이 논문은 2018년도 한남대학교 교비학술연구구성비 지원에 의하여 작성되었음.

** 한남대학교 사학과 조교수(kyyi27@naver.com).

■ 투고일 : 2018년 12월 30일 ■ 최초심사일 : 2019년 1월 23일 ■ 게재확정일 : 2019년 1월 28일

〈초록〉

이 논문은 일본 지방아카이브 중에서 군마현립문서관과 돗토리현립공문서관의 지역협의회 사례를 중심으로 특징적인 기록관리 활동과 의미에 대해 고찰한 것이다. 두 지방아카이브는 광역 자치체와 기초 자치체간 협조 체제를 구축하고 기초 자치체 아카이브 설립을 촉진하는 한편 기록관리 개선을 위한 여러 가지 방법론을 개발해서 제시하였다. 이러한 일본 지방아카이브 사례는 새로운 전환기에 들어선 한국 지방아카이브의 기록정책 방향과 업무 설계, 특히 자치체와의 ‘연계·협력’ 프로그램 등에 대한 시사점을 제공해 줄 것이다.

주제어 : 지방아카이브, 군마현립문서관, 돗토리현립공문서관, 지역협의회, 연계·협력 프로그램

〈Abstract〉

This paper examines the characteristic records management activities and meanings of the regional council of the Gunma Prefectural Archives and the Tottori Prefectural Archives. Gunma Prefectural Archives and the Tottori Prefectural Archives have established a cooperation system between the municipalities and the municipalities and have promoted the establishment of the regional archives and developed various methodologies to improve the records management. This case study of the Japanese local archives will provide insights on the direction of the archives of the Korean local archives in the new transition period and the work design, especially the ‘cooperation and cooperation’ program with the local government.

Keywords : the Japanese local archives, Gunma Prefectural Archives, Tottori Prefectural Archives, a regional council, linkage program & cooperation program

1. 서론

1987년에 제정된 「공문서관법」은 ‘국가와 지방공공단체’의 ‘역사공문서등에 대한 보존·이용 책무’(제3조)를 규정하여, 일본 지방아카이브 확대에 큰 영향을 미쳤다. 전사료협(全史料協)을 비롯한 일본의 기록공동체는 이 규정을 적극 활용하여 ‘공문서관 조례’ 제정 등을 통해 지방아카이브 설립을 계속 확대해갔다.¹⁾ 그리고 「공문서관리법」의 시행(2011년)은 지방아카이브 활동에 새로운 계기로 작용하였다. ‘기록관리 조례’를 제정하고 아카이브 체계를 정비하는 과정에서 새로운 지방아카이브가 설립되거나 기존 아카이브의 현용기록에 대한 권한이 강화되는 등 종전과는 질적으로 다른 변화가 일어나고 있다(이경용 2016; 이경용 2018).

이처럼 새로운 단계로 진화·변모하는 일본의 지방아카이브 중에서 ‘도도부현-시정촌’의 연계에 의한 ‘지역협의체’를 조직해서 시정촌(市町村) 단위 자치체에서 아카이브 설립을 촉진하는 한편 자치체에 ‘최소 수준’의 아카이브적 기능을 갖추게 하려는 일련의 활동이 있어서 주목된다. 일본은 지방자치와 기록자치의 ‘정합성’이라는 점에서 도도부현(都道府県) 단위의 지방아카이브에서 자치체 기록관리에 대해 ‘지도·감독’하거나 기록을 ‘이관·인계’하는 행위는 하지 않는다. ‘기록의 현지보존주의’ 원칙을 내세우며 해당 지역주민 공유의 ‘지적 자산’을 보존·이용하는 ‘문화기관’으로서 많은 시정촌 아카이브가 이미 운영되고 있고, 어려운 경제 여건 속에서도 아카이브 설립을 모색하는 자치체들이 끊임없이 나타난다.²⁾

필자가 파악하기로 ‘지역협의체’는 특정의 지방아카이브에서만 찾아볼 수 있는 조직은 아니다. 현용기록관리, 고문서 보존, 지방(지역)사편찬 등과 관

1) 1990년대 중반까지 설립된 지방아카이브는 「공문서관법」 제정 이전 보다 2배에 해당하는 26개로 늘었다. 이 글에서는 편의상 우리의 광역자치체에 해당하는 도도부현 단위 자치체 아카이브를 지방아카이브, 기초자치체에 해당하는 시정촌 단위 자치체 아카이브를 지역아카이브로 구분하여 지칭한다.

2) 30개의 지역아카이브가 설립되어 있다. 일본 국립공문서관 홈페이지 참조.

련한 업무협의를 위해 많은 지방아카이브에서 조직·운영되고 있기 때문이다. 이 글에서는 지방아카이브 중에서도 군마현립문서관과 돛토리현립공문서관의 지역협의회 사례에 초점을 맞추어서 특징적인 기록관리 활동과 의미에 대해 알아보려고 한다. 우선 군마현립문서관의 경우, 교육위원회(우리의 교육청에 해당하는 조직) 소속이면서도 행정기관인 지사부국(현청)과 각종 행정위원회의 기록을 이관·관리한다는 점, 1990년대 후반 지역협의회를 결성한 이후 지금까지 20여 년간 시정촌 기록관리 개선을 위해 유의미한 실무적 지원 활동을 지속하고 있다는 점, 그리고 이러한 활동과 ‘연구역량’을 토대로 전사료협의 회장 기관으로서 일본 기록공동체의 중심적 역할을 수행하고 있다는 점³⁾ 등에서 여타 지방아카이브의 지역협의회 활동을 ‘대표해서 개관할 수 있는’ 사례이기 때문이다.

돛토리현립공문서관의 경우는 1990년에 개관한 주고쿠(中国) 지방의 대표적 아카이브로 「공문서관리법」 제정을 계기로 ‘기록관리 조례’ 제정을 추진해서 새로운 법률의 취지에 입각한 ‘적정한 기록관리’ 체계를 갖춘 ‘선진적’인 지방아카이브 중 하나이다(이경용 2016). 최근의 일신된 지방아카이브로서 종전과 다른 차원에서 시정촌 기록관리 개선에 적극적으로 나서고 있다는 점에서 여타 지방아카이브와 비견되는 사례이다. 기록보유 주체로서 ‘지방아카이브-시정촌-현민’ 간의 ‘연계·협력’을 추진해나가기 위한 명확한 법적 근거로서 새 조례를 제정하고, 이 과정에서 종전의 ‘지역협의체’를 전환·재조직하고 있는 점에서도 다른 지방아카이브와 차별적이다.

한국은 작년에 경상남도기록원이 개원하고 올해에는 서울기록원이 설립을 앞두고 있는 등 종전의 ‘국가기록원 일극점 체제’와는 다른 기록관리 체제로 전환되는 시점에 있다. 이러한 기록관리 체제 전환기에 ‘기록자치’와 ‘체계적 기록관리’를 실현해나가는 핵심적 거점으로서 지방아카이브의 역할

3) 군마현립문서관은 전사료협 초창기에 15년간 줄곧 부회장으로 ‘대외협력’을 담당했으며, 1999년에 회장을 처음 맡은 이래 줄곧 중요한 역할을 수행하고 있다. 관동부회에서도 중심적 역할을 수행하고 있는 군마현립문서관은 2017년부터 다시 전사료협의 회장을 담당하고 있다.

과 과제에 대한 많은 논의들이 이루어져야 할 필요가 있다. 이와 관련하여, 일본 지방아카이브의 지역협의회 사례는 한국 지방아카이브의 기록정책 방향과 업무 설계, 특히 자치체와의 ‘연계·협력’ 프로그램 등에 대한 시사점을 제공해 줄 것이다.

일본 지방아카이브의 지역협의회 조직의 태동과 활동에 대한 이해를 돕기 위해 먼저 지방아카이브가 설립·확대되는 과정을 살펴보기로 한다. 일본 지방아카이브의 사적 과정에 대한 올바른 이해가 있을 때 지방아카이브의 지역협의회 활동의 의미가 제대로 부각될 수 있다고 보기 때문이다.

2. 지방아카이브의 지역협의회

1) 사료보존운동과 지방아카이브의 확대⁴⁾

패전 후 일본 지방의 많은 역사자료들이 산일·멸실되는 상황에서 역사 연구자들을 중심으로 사료보존운동이 지속적으로 전개된다. 이 과정에서 근현대 자료와 관련이 깊은 행정기록의 보존 문제가 이슈화되면서 ‘문서관 설립 운동’이 촉발된다. 그러나 당시 기록관리에 관한 국가(중앙정부) 차원의 법률이 아직 제정되지 않았던 상황에서 이 운동은 충분한 성과를 거두지 못하였다. 이에 전사료협(全史料協)⁵⁾ 등을 중심으로 1970년대 중반 이

4) 이 절은 『日本の文書館運動』의 제1장 「戦後史料保存運動の保存運動の歩み」 1절~5절의 내용을 토대로 정리하였다.

5) 정식 명칭은 전국역사자료보존이용기관연락협의회이며 문서 기록을 중심으로 하는 기록사료의 보존·이용과 관련된 기관회원과 이 회의 목적에 찬동하는 개인회원으로 구성된 전국적 단체로 1976년에 발족되었다. 서구에 비해 ‘상대적으로 낙후된’ 일본의 아카이브 제도를 개선하기 위해 아카이브 설치 운동을 본격적으로 추진하였다. 기관회원으로 문서관, 공문서관, 역사자료관, 대학자료실 등 다양한 명칭의 아카이브와 도서관, 자치체사편찬실 등이 있으며, ICA와 EASTICA에도 가입해서 활동하는 일본 기록공동체의 전국적 조직이다.

후 ‘문서관법 제정운동’을 적극 추진하였다. 그 결과가 「공문서관법」 제정으로 이어졌다. 즉 일본 지방아카이브는 관련 법령도 존재하지 않은 상황에서 「지방자치법」에 근거해서 어렵사리 설치되었고, 지방아카이브 종사자들을 중심으로 아카이브 설립 운동이 지속적으로 전개되어 「공문서관법」이 제정되었던 것이다.

1988년부터 시행된 「공문서관법」은 일본 사회의 사료보존운동과 지방아카이브 설립에 커다란 영향을 끼친다. 잠시 주춤했던 지방아카이브 설립 움직임이 다시 촉발되어 일본 전역에서 1990년대 중반까지 계속 이어져간다. 이때의 영향으로 1990년에 돗토리현립공문서관도 설치된다.

이처럼 「공문서관법」 제정을 계기로 지방아카이브 설립이 계속 확대되는 한편으로, 1989년부터는 국립공문서관에 의해 ‘도도부현·정령지정도시 공문서관장회의’가 개최되기에 이르렀고, 1991년에는 일본학술회의가 ‘국립공문서관 확충과 권한 강화, 아카이브 전문직의 양성제도 문제, 지역아카이브 설립과 정비를 위한 국가 지원 강화 등’을 촉구하고 나섰다. 이는 전사료협의 강력한 요청에 기반한 것으로, 국립아카이브의 위상 강화와 시정촌단위의 지역아카이브 설립에 대한 국가적 책무, 그리고 아카이브에 전문직을 양성·배치시키려는 일본 기록공동체의 바람을 실현하려는 것이었다.⁶⁾ 「공문서관법」의 영향은 ‘문서관 설치 조례’ 제정 현상을 통해서도 볼 수 있는데, 이때의 조례는 나중에 「공문서관리법」 제정을 계기로 제정되는 ‘기록관리 조례’와는 달리 ‘아카이브 시설과 운영’에 방점이 두어진 것이었다. 1982년에 설립된 군마현립문서관도 이미 제정된 조례를 1989년에 다시 개정해서 지방아카이브 조직의 존립 근거를 분명히 하였다.⁷⁾

6) 지역 아카이브 설립 의무화, 지방아카이브의 전문직 배치를 분명히 명시화한 「문서관법(안)」에 비해 「공문서관법」에서는 지방공공단체의 아카이브 설립 책무에 대한 ‘명목상의 언급’과 함께 ‘당분간’ 지방아카이브의 전문직 배치를 유예할 수 있다고 한 점에서 한계가 분명하였다.

7) 이는 「공문서관법」 제5조의 지방공공단체가 ‘공문서관’을 설치할 때는 조례 제정을 통해서 한다는 규정을 따른 것이다.

「공문서관법」 제정을 계기로 더욱 활발해진 사료보존운동은 1990년대에 들어오면서 지역적으로 한층 그 범위를 넓혀가면서, 아카이브 설립 대상도 도도부현이나 일부 유력 도시에 국한시키지 않고 지역의 시정촌으로 더욱 확대해갔다. 이 과정에서 민간의 다양한 아카이브 설립도 이어져서 지역 내의 사료보존 활동은 더욱 활발해졌다. 이러한 지역적 상황을 배경으로 해서 일본의 기록공동체는 지방아카이브를 기반으로 한 네트워크를 계속 확대하는 한편 시정촌 단위에서의 아카이브 설치 활동도 계속 전개한다. 이 시기 전사료협회의 전국대회 주제가 1989년~1991년까지 3년 연속해서 ‘지역 속의 문서관’이었고, 1992년에는 ‘문서관제도의 확충을 목표로’였으며 1993년에는 ‘사료·사람·지역을 묶는 네트워크(부제)’로 결정된 것도 이러한 지역 상황을 적극 고려한 것이었다.

이러한 배경 속에서 지방아카이브에 지역협의체 조직들이 새롭게 결성되거나 기존의 지방사편찬 중심 조직으로부터 발전적 전환을 꾀한다. 즉 이 시기 지방아카이브의 지역협의체 조직들의 결성과 그 활동은 전사료협회를 중심으로 한 일본 기록공동체의 지역아카이브 설립 운동과 네트워크 기반의 확대 지향이 반영된 것이었다.

2) 지방아카이브의 지역협의체 조직

〈표 1〉은 일본 지방아카이브의 지역협의체 현황을 나타낸 것이다.⁸⁾ 이 지역협의체는 지역 내 자치체 기록관리 부서 및 지역사편찬 또는 문화재관리 부서 등을 회원으로 구성·운영된다는 점에서, 협의체 조직 이전에 지방

8) 〈표 1〉은 일본 지방아카이브의 지역협의체와 관련한 상황을 모두 포괄하지 못한 한계가 있음을 밝혀둔다. 지역협의체와 관련한 내용들이 단편적으로 산재해 있어서 일일이 확인하기가 어렵기 때문이다. 그러나 지방아카이브의 지역협의체에 대한 유형과 성격을 파악하기에는 충분하다고 생각한다. 아키타현시정촌(秋田県市町村)공문서·역사자료보존이용추진회의, 도미야마현(富山県)역사자료보존이용기관연락협의회, 오이타현(大田県)역사자료보존활용연락협의회 등의 존재도 확인된다.

아카이브에서 부정기적으로 행해졌던 기록관리 담당 계장·과장 회의, 연수회 또는 강습회 등과는 질적으로 다른 활동을 떠나간다.

〈표 1〉 지방아카이브의 지역협의체 현황

유형	지역협의체 명칭
①	사이타마현시정촌(埼玉県市町村)지역사료보존활용연락협의회(1991년)
	가나가와현시정촌(神奈川県市町村)역사자료취급기관연락협의회(1991년)
	니이가타현시정촌(新潟県市町村)역사자료보존이용연락협의회(1992년)
	군마현시정촌(群馬県市町村)공문서등보존활용연락협의회(1997년)◎
	히로시마현시정촌(広島県市町村)공문서등보존활용연락협의회(2001년)
②	돗토리현시정촌(鳥取県市町村)역사공문서등보존활용공동회의(2017년)
	홋카이도자치체사(北海道史)편찬기관연락협의회(1993년)
③	이바라키현시정촌사(茨城県市町村史)편찬연락협의회(1983년)
	동해지구(東海地区)공문서등보존이용사무협의회(1989년)

※출처 : 『記録と史料』 2:3-5; 『ねっと群文協』 23호; 『日本の文書館運動』 64쪽; 해당 지방아카이브 홈페이지에서 취합작성.

※‘◎’은 별도 홈페이지를 운영하는 기관을 표시한 것이다.

먼저, ②는 지방사편찬과 이를 위해 수집한 ‘역사자료’의 보존 문제를 중심으로 협의체를 결성·운영하는 유형으로, 1990년대 들어오면서 시정촌사 편찬 사업 종료의 영향으로 인한 탈퇴가 급증하여 ‘명목상 유지’되는 형편이라고 한다.⁹⁾ 유형상 ①에 속하지만 니이가타현의 경우도 회원기관이 급감해서 그 유지에 급급한 상황이다. ③의 경우는 복수의 광역자치체로 구성된 ‘사료보존’ 협의체로, 이 협의회의 목적은 ‘역사자료로서의 공문서, 기타 기록의 보존이용을 위해 아이치(愛知), 기후(岐阜), 미에(三重) 각 현과 시정촌 기관의 상호 연계’를 도모하는 것에 있다. 나중에 도미야마(富山), 이시카와(石川), 후쿠이(福井)의 북륙(北陸) 3현이 추가로 참여하여 ‘동해북륙(東海北陸)지구공문서등보존이용사무협의회’로 되었다. 이 경우는 연계·협력의 틀이 광역의 행정구역을 훨씬 벗어난 ‘지구’ 단위에서 모색된다는

9) 이바라기현도 자치체 85곳 중 33시정촌만이 참여하고 있다고 한다.

점에서 주목되기는 하지만 지역아카이브와 관련한 구체적인 활동을 추진하고 있지 않다.

①은 다른 유형과 비교해서, 해당 지역협의체 사무국을 지방아카이브에 상설적으로 설치 운영하며 지역 자치체 기록관리와 관련해서 적극적으로 활동하는 유형이다. 사이타마현 지역의 경우는 처음에 지방사편찬과 관련한 협의체로 결성되었다가 1980년대 후반 이후 대부분의 시정촌사 편찬 사업이 종료되면서 ‘역사자료로서 중요한 공문서 등’의 관리를 위한 조직으로 발전적으로 전환한 사례이다. 군마현립문서관은 지역 자치체와의 공동연구 활동을 통해 ‘평가선별 기준’을 만들어내고 2016년부터는 별도의 홈페이지를 개설하여 적극적으로 자신들의 활동 성과를 제공한다. 돗토리현립공문서관은 협의체를 ‘공동회’로 전면적으로 재조직하여 자치체와의 연계·협력 활동을 적극 실행하고 있다. 또한 군마와 돗토리의 협의체는 해당 지역 자치체 모두가 회원으로 참여하고 있는 점에서도 타 지방아카이브들과 비교된다.

3. 군마현립문서관의 지역협의체 활동

1) 평가·선별 기준의 작성과 배포

군마현립문서관은 「공문서관법」 제정을 계기로 1991년부터 현내 시정촌의 기록관리 부서와 담당자 대상의 ‘전문강좌’ 등을 꾸준히 개최하면서 ‘현-시정촌 연계 및 시정촌 상호간 교류’가 필요하다는 여론을 형성해나갔다. 이를 배경으로 1994년부터 지역협의체 필요성을 조직적으로 검토하기 시작하였다. 1996년 2월 서고증축완성 기념 심포지움 「지역사회와 사료보존-공문서등의 보존과 지역의 연계를 요청하며」를 개최하면서 현내 11시 9정 4촌이 참여한 협의체 결성을 위한 준비회가 구성된다. 1997년 5월 61개 시

정촌 회원 중 45개 시정촌 61명이 참가한 가운데 ‘군마현시정촌공문서등보존활용연락협의회’(이하 군문협)의 설립총회가 개최되었고, 같은 해 8월에는 당시 현내 자치에 모두에 해당하는 70개 시정촌이 회원으로 참여하여 오늘에 이르고 있다.¹⁰⁾

〈표 2〉 군문협 실무그룹에 의한 주요 활동 성과

실무그룹 명칭	주요 성과
시정촌공문서선별기준 검토위원회	『公文書等選別基準ガイドライン』 * 잠정판(2007년), 1차개정판(2008년), 2차개정판(2008년)
공문서관리의 바람직한 모습 검토위원회	『公文書管理法と地方自治体を踏まえた 公文書管理改善のためのヒント集』(『힌트집 I』, 2011년; 『힌트집 II』, 2012년) 「市町村公文書管理改善・公文書館機能準備作業シート」(2013년)

〈표 2〉는 군문협이 자치체 기록관리 담당자들과 ‘실무그룹’을 구성해서 공동으로 작성한 대표적인 활동 내용을 정리한 것이다.

군문협은 창립 10주년을 계기로 현내 자치체의 평가·선별 기준을 검토하기로 하고 2007년에 ‘시정촌(市町村)선별기준검토위원회’(이하 선별기준위)를 조직하였다. 군문협은 행정구역 통폐합(‘헤세 대합병’)으로 인한 대량 폐기 우려가 제기되는 상황임에도 불구하고 ‘역사자료로 중요한 기록’에 대한 명확한 평가·선별 기준 등이 갖추어지지 않았다는 점에 주목하였다(群馬県 市町村公文書等保存活用連絡協議会 2009, 1).

선별기준위는 현내 자치체 8시(市)·4정(町)·1촌(村)의 기록관리·역사자료 담당자, 군마아카이브 직원, 군문협 사무국원으로 구성되었다. 다른 지역의 평가·선별기준 자료들을 취합·정리하는 한편 이를 현내 각 자치

10) 기관지 『ねっと群文協』에 의하면, 회원은 시 단위의 총무부 총무과·서무과 또는 문서홍보과, 교육위원회 사회교육과, 총무부시사편찬실 등이며, 정·촌(町·村) 단위의 총무과나 교육위원회 사회교육과, 생애학습과, 역사민속자료관, 체육문화진흥과 등이다. ‘평성의 시정촌합병’으로 2018년 12월 현재 자치체 수는 35개로 줄었다. 창립 과정에서부터 현내 시장회와 정촌회의 동의를 얻어서 모든 자치체가 회원으로 가입되어 재정면으로도 안정되어 있다.

체가 생산한 기록 정보와 일일이 대조하는 방식의 검토 작업을 진행하였다. 선별수집위는 이 과정에서 파악된 현내 자치체에서 실제 운영되는 평가·선별 현황과 문제점을 함께 참고하여 2007년에 『공문서등선별수집기준가이드라인』(이하 가이드라인)을 작성·완료하였다. 가이드라인은 평가·선별에 대한 기본인식, 평가·선별 기준의 대강, 평가·선별 유의점, 평가·선별 기록의 구체 사례 등으로 구성되어 있다. 2007년에 완료된 가이드라인(잠정판)을 현내 자치체에 배포해서 적용하는 과정에서의 피드백 내용과 선별기준위에 참여하지 않은 자치체의 의견을 반영하여 계속 개정판(2008년 1차, 2009년 2차)을 작성·배포하였다.¹¹⁾

자치체 기록관리 담당자들을 위한 실무적 적용에 중점을 둔 군문협은 선별·수집 기준을 작성하는 기본 원칙으로 ‘공문서의 역사자료 선별·수집 이유 명기’, ‘선별·수집에 대한 기본적 인식의 명확화’, ‘구체적 기록 사례 포함’ 등을 설정하였다. 평가·선별 기준의 대강으로는 ‘역사자료로 원칙적으로 남길 기록’¹²⁾, ‘역사자료로 평가·선별해서 남길 기록’¹³⁾, ‘역사자료의 대상으로 하지 않을 기록’¹⁴⁾으로 명확하게 구분하였다. 그리고 기록의 평가·선별시 ‘생산시점의 특징적인 행사나 사건을 확인해서 관련 기록을 수집’, ‘하나의 군(群)으로 작성된 기록은 일괄 수집’, ‘계속적으로 수집되는 기록은 연속 수집’, ‘처리 결과만 아니라 처리 경과와 이유를 나타내는 기록도 함께 수집’, ‘동일한 내용의 기록은 주관부서 생산 기록을 수집’ 등을 내용으로 하는 ‘유의 사항’을 함께 제시하였다. 이는 어디까지나 기록관리 전문지

11) 이 과정에서 선별기준위는 ‘공문서관리의 바람직한 모습 검토위원회’로 이름을 바꾸고 가이드라인의 개정 작업에 이어 자치체 기록관리 개선 방안 마련을 위한 활동에 착수하였다. 가이드라인에 대한 설명은 2차개정판 내용에 따른 것이다.

12) 영년(永年) 또는 장기(長期) 보존기록으로 비현용 기록, 소화의 대항병 이전의 행정기록과 기록류, 각 자치체 홍보담당자가 촬영한 사진·비디오 등의 기록 중 중요한 것, 각 부서의 행정간행물, 자치체사편찬 과정에서 수집된 기록류 등이다.

13) 비현용화된 유기한기록 및 자치체 기록으로 중요한 것이 평가 선별 대상이다.

14) 이에 해당하는 기록은 중장기 보존기록과 단기 보존기록으로 나누어서 중장기보존기록(5~10年) 중 정례적으로 작성되는 중요하지 않은 기록, 단 보존기록(1~3年)으로 정례적으로 작성되는 기록이며, 각각 해당되는 기록물의 유형을 제시하고 있다.

식이 없는 자치체 기록관리 담당자들의 실질적 업무 편의성을 매우 중요하게 생각하는 군문협 구성원들의 입장이 반영된 것이었다.

가이드라인에는 또한 군문협의 '중요한 역사기록물'에 대한 나름의 관점과 인식이 잘 나타나 있다. 즉 기록물 평가·선별에 대한 군문협의 기본적인 관점(또는 인식)은 '(반드시) 남겨야 할 기록'에 집약되어 있는데, 크게 '지자체의 모든 지역적 상황을 파악할 수 있는 기록', '장기적·계속적으로 지역의 역사적 흐름을 알려 주는 기록', '지자체의 특색있는 사건·현상이 명확해 지는 기록', '잔존 기록물이 적은 시기의 기록' 등 4개 유형으로 설정하였다. 그리고 앞에서도 언급한 것처럼, 자치체 평가·선별 업무의 현장에서의 적용 편의성을 고려하여, 업무 과정에서 생산되는 기록물 내용을 26항목으로 분류하고 '역사공문서'로 수집해야 하는 구체적 사례들을 제시하였다.¹⁵⁾

또한 보다 세부적으로 유의할 점에 대해서도 언급하고 있는데, 예를 들어 '의회·각종위원회·심의회·주요회의 등의 심의과정 및 결과에 관한' 기록을 설명하면서 '위원회·협의회·프로젝트팀 등의 협의체'의 경우, '조직적 위상이나 규모 그리고 구성 멤버 등과 상관없이 자치체의 주요 시책 실시에 관한 기본적 자세·방향 등을 공식 또는 실질적으로 결정하는 내용의 기록'은 '역사공문서'로 선별·수집하도록 명시하였다. 기록물의 선별 과정에서 담당자의 '임의적(또는 편의적) 해석과 적용'을 방지하려는 군문협의 고심이 느껴지는 대목이다.

이 가이드라인은 군마현립도서관이 아카이브가 설치되지 않았으며 향후에도 설치 가능성이 희박한 현대 자치체의 열악한 기록관리 현실에 주목하여 주관부서에 의한 '집중 관리체제'를 갖추게 하고, 이를 토대로 '최소한의 평가·선별 절차'를 거치도록 하는 지침이라는 점에서 의미가 있다.¹⁶⁾ 군문

15) 업무와 기록 유형에 따른 26개 항목은 예규, 조직신설 및 폐제, 행정통폐합, 지방자치제도, 선거, 자치단체장·부자치단체장·회계관리자·행정위원회회장의 사무인계서, 의회·위원회·심의회 등의 심의과정 기록, 자문·답신 관련, 조사·통계, 예·결산, 감사·검사, 진정·청원·요망 등, 자치체 종합계획, 공공시설의 건축·사업실시, 각종시책이나 행정운영시스템 등, 자치체내 사적·문화재, 국제협력, 행사·사건, 재해 등이다.

협이라는 지역협의체 조직을 중심으로 지방아카이브와 자치체 기록관리 담당자들이 공동으로 작성한 사례라는 점에서 더욱 주목할 필요가 있다.

그런데, 가이드라인의 작성과 배포에도 불구하고 주관부서에 의한 집중 관리가 이루어지지 않고 ‘보존기간 만료후 일률적 폐기’되는 관행과 인식이 근본적으로 바뀌지 않아 기록의 평가·선별 업무가 정상적으로 진행되지 못하는 상황은 계속되었다. 이에 군문협은 선별기준위를 ‘공문서관리의 바람직한 모습 검토위원회’(이하 기록검토위)로 변경해서 가이드라인의 보완과 개정, 지역의 자치체 적용 상황에 대한 모니터링 등의 활동을 지속하였다(고다가 테츠모 2014, 25).

2) 기록관리 제도 개선 방안의 제시

2011년을 전후해서 군문협은 「공문서관리법」에서 규정한 ‘적정한 기록관리’의 실현을 목적으로 ‘자치체 기록관리 개선 방안’에 대해 검토하기 시작하였다. 그 결과로 『공문서관리법과 지방자치체의 실태에 입각한 공문서관리개선을 위한 힌트집』 I·II(이하 『힌트집 I』, 『힌트집 II』)이 작성되었다. 이는 군문협의 자치체 기록관리 실태 조사 결과를 토대로 작성된 것인데, ‘시정촌의 조직·제도·시스템 등’의 상이함을 고려해서 기록관리 주요 항목별로 ‘복수(複數)의 개선안’을 제시하고 있다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다.¹⁷⁾

『힌트집 I』(2011년)이 「공문서관리법」의 ‘현용기록-비현용기록의 연속적 관리’ 취지에 따라 자치체에서의 ‘역사공문서 등의 취급’을 중심으로 한

- 16) 가이드라인에 의하면, 바람직한 자치체의 원활한 평가·선별을 위해서는 주관부서에 의한 일원적 기록관리가 필수사항으로 주관부서를 중심으로 생산부터 이관·선별·보존 등까지의 프로세스 구축을 요구하고 있다. 자치체 단위에서는 주관부서에 의한 ‘집중관리체제’가 갖추어지지 않은 곳이 많은 상황임을 짐작케 한다.
- 17) 군문협은 『힌트집』에 대해서, 현내 자치체의 실정을 고려해서 ‘실현가능한 부분부터 개선할 수 있는 방안’을 제시한 것으로, ‘행정의 국민에 대한 설명책임’을 다하기 위한 제도 구축의 ‘첫걸음’이라는 점에 나름의 의미를 부여하고 있다.

개선 방안이라면, 『힌트집Ⅱ』(2012년)는 ‘적정한 기록관리’를 위한 현용단계 기록관리 중심의 개선 방안이라고 할 수 있다. 또한 『힌트집Ⅰ』에서 궁극적으로 ‘역사공문서 등’의 선별·평가 및 관리와 관련한 전담 조직의 확보, 그리고 이를 통한 자치체 아카이브 설치에 대한 지향과 필요성을 강조하면서도 자치체 여건을 고려해서 복수의 선택지를 제시한 것과 마찬가지로 『힌트집Ⅱ』에서도 기록관리 주요 항목에 대해 복수의 유형과 단계를 제시하고 있다. 공통적으로는 자치체 스스로 기록관리 상태를 진단할 수 있는 ‘기록관리 현황 진단’ 도구로 활용하도록 작성되었다.¹⁸⁾

여기에서는 내용상 중복되는 부분을 제외하고 특징적 내용을 중심으로 설명하고자 한다. 『힌트집Ⅰ』은 법제도와 실무·시설 분야로 나누어 개선 방향을 제시하고 있다. 법규 정비와 관련한 개선 사항으로 ‘최종적으로 조례화를 추진’할 필요가 있다고 강조하여 자치체 아카이브 설치에 대한 전망을 제시하고 있다. 하지만 동시에 자치체 여건을 고려해서, ‘공문서관리법 취지가 반영된 기록관리조례 제정/종래 규정에 역사공문서 이관·보존관리 내용을 보완/별도의 규정 신설’의 3가지 선택지를 제시하고 있다.

평가·선별과 관련한 개선 내용으로는 ‘보존기간 만료후 폐기’라는 종전의 기록관리 방식을 지양하고 평가·선별 업무의 실행을 강조하였다. 각 실패별로 분산보존하는 자치체의 경우는 군문협이 작성한 가이드라인을 참조해서 ‘처리과/주관과/문화재담당과 중 선택’, 주관부서에 의해 집중관리하는 자치체의 경우는 ‘처리과/주관과/문화재담당과/평가선별위원회 중 선택’하는 방법을 제시하였다. 이는 기록관리 전문 인력이 배치되지 않는 일본 자

18) 『힌트집Ⅰ』은 법규 정비, 평가선별, 기록폐기, 이관, 역사자료보존기관, 역사자료보존기관의 업무, 역사공문서등 보관장소, 열람공개창구, 역사공문서등의 공개열람제한 등 9개 항목에서의 개선 방향을 제시하고 있다. 『힌트집Ⅱ』는 기록관리의 목적, 대상, 생산·관리·보존 등 프로세스, 조직과 인력, 문서관리위원회, 보존기간, 보존기록의 이용, 이관·폐기, 역사공문서의 보존 등 11개 항목으로 나누어서 공문서관리법의 취지에 따른 각 항목별의 개선 방향을 기술하고, 단계와 유형에 따라 각각 3가지 선택지를 제시하고 있다. 그리고 공통적으로 『힌트집』말미에 자치체의 기록관리 실태를 점검하고, 지향하는 제도 개선 모델을 선택하는 일종의 체크리스트를 제공하고 있다.

자치 상황을 고려한 것으로, 교육위원회 소속의 지방사편찬 업무를 수행하는 문화재 담당부서를 역사공문서의 평가·선별 주체로 제시하고 있는 것이다. 또 ‘처리과-주관과-문화재담당과’로 구성된 평가선별위원회를 주체로 설정한 것은 실현가능성 여부와 상관없이 평가·선별 업무에 대한 자치체 구성원들의 공통적 이해와 인식 전환을 촉구하려는 군문협 나름의 목적이 투영된 것으로 판단된다.

자치체의 역사공문서 이관·관리를 전담해야 할 ‘역사자료보존기관’과 관련한 항목에서는 개선 방향으로 현용단계의 기록전담 부서와는 별도로 ‘역사공문서 등’의 관리 기관(또는 담당부서)의 설치 필요성을 강조하고 있다. 또한 ‘역사자료보존기관’의 업무에 대해 「공문서관법」의 공문서관 기능, 즉 ‘역사자료로서 중요한 공문서등을 보존·이용과 이를 위한 조사·연구’라는 3가지 요소를 언급하면서, 우선적으로 역사공문서등을 보존하기 위한 기관(부서) 설치가 필요함을 강조하였다. 이와 관련한 선택지는 ‘수집·보존·관리/수집·보존·관리와 열람·공개/공문서관(기능) 정비’를 제시하였다. 이것은 군문협의 궁극적 지향이 자치체 아카이브 설치에 있지만 자치체 여건에 따라 ‘역사공문서 보존 기능’을 우선적으로 확보해서 ‘아카이브적 기능’만이라도 구비해보려는 것이다. 다시 말하면 즉각적인 아카이브 설치·운영 방향, 그리고 역사공문서 보존 전담 인력(또는 조직) 확보를 통해 점차적으로 아카이브 기능을 강화해가는 방향을 함께 제시한 것이었다. 자치체 별 상황을 고려한 조직 대안으로는 ‘기록전담부서에 역사자료담당 배치/문화재담당과/도서관·자료관/(공)문서관 선택’을, 역사공문서 관리(보존·열람 등) 대안으로는 ‘기존현용시설(주관부서 서고, 도서관·자료관)/기존유휴시설(옛 청사·학교)/민간창고 선택’ 방안을 각각 제시하고 있다.

『힌트집Ⅱ』에서 군문협이 지향하려는 개선 방향과 내용은 기록관리의 목적과 대상 분야에서 분명하게 드러난다. 즉 ‘행정의 제활동을 현재와 장래 국민(주민)에게 설명할 책무’를 수행하기 위해, 행정기관은 물론 의회, 법인, 공영기업 등의 기록도 ‘국민(주민) 공유의 지적자원’으로 적절하게 관

리·이용되어야 하고, 이를 위해서는 ‘행정을 위한 기록관리’가 철저하게 이루어지는 단계로부터, ‘이용을 전제로 한 기록관리’ 단계와 ‘비현용 역사공문서의 정보를 국민(주민)과 공유하는 기록관리’ 단계로 지속적으로 개선되어야 한다는 것이다. 다시 말하면 군문협 구성원들이 각 자치체에서 운영되어야 할 현용단계 기록관리 ‘최소 수준’을 ‘행정을 위한 기록관리 내용이 나마 철저하게 수행하는 단계’로 설정했음을 말해준다.

이는 의사결정 과정 기록의 작성 지침과 관련한 항목에서도 확인할 수 있다. 즉 ‘행정직원으로 작성해야 할 기록을 작성’하는 단계(A단계), ‘주민에 대해 설명책임을 다하기 위한 기록이 작성’되는 단계(B단계), ‘보다 면밀하게 기록을 남기기 위한 기록 작성을 지향’하는 단계(C단계) 등 3단계를 제시하면서, 「공문서관리법」의 취지에 부합하는 C단계로의 개선 방향을 제시하는 한편, 가장 낮은 단계로 설정된 A단계에서도 법령상 작성이 의무화된 기록의 ‘철저한 작성’을 유도하고 있다.¹⁹⁾ 문서관리위원회 관련 항목에서는 ‘위원회 구성에 따라서는 보존기간 만료 기록에 대한 평가선별도 담당할 수 있다’는 개선 방향을 제시하면서, ‘직원만으로 구성(A단계), 정보공개·개인정보보호심사회에 병설(B단계), 정보공개·개인정보보호심사회·역사공문서유식자 등으로 구성(C단계)’ 등의 3단계를 설정하고 있다.²⁰⁾ 이는 앞에서 ‘처리과-주관과-문화재담당과’로 구성된 평가선별위원회의 필요성을 강조했던 『힌트집 I』의 내용과 비교할 때 『힌트집 II』에서 제시하는 자치체 기록관리 개선 방향과 수준이 보다 강화된 것임을 알 수 있게 한다.

19) 의사결정과 관련한 기록생산의 의무와 관련해서 『힌트집 II』에서 설정하고 있는 각 단계에 대해 요약 정리하면 다음과 같다. A단계 : 법령·규정상 의무화된 기록의 적절한 작성이 이루어지도록 방법을 강구하고 있다. B단계 : 법령·규정상 의무화된 기록이, 해당 사업과 관련한 의사결정과 검토 과정에서도 적절하게 작성되도록 방법을 강구하고 있다. C단계 : 조례 또는 규정상 행정시책의 의사결정과 검토 과정이 포함된 기록이 남겨지도록 작성되어야 할 기록을 명확히 규정하고 이를 준수하기 위한 직원의 의식화를 꾀하고 있다.

20) C단계의 위원회에서는 현용·비현용기록에 관한 심사, 기록관리사항에 관한 점검과 역사공문서등의 선별이 가능하다고 제시하면서 자치체 기록관리 제도개선을 위한 기록관리 전문가의 활용을 적극 권장하고 있다.

군문협이 제시하는 자치체 기록관리 개선 방향과 수준에 대한 이러한 변화 모습은 기록의 이관·폐기 항목에서도 확인할 수 있다. 주요 개선 사항으로 보존기간 만료후 일률 폐기 관행만은 방지하는 방안을 제시하였다. 해당 유형으로는 ‘주관과 또는 주관과 지도하 각 처리과에서 평가선별’(A형), ‘주관과와 역사자료보존기관 연계하에 평가선별’(B형), ‘보존기간만료 기록의 역사자료보존기관 이관과 평가선별’(C형)의 3유형으로 나누고 있다. 이는 『힌트집 I』에서 하나의 선택지로 제시했던 유형을 『힌트집 II』에서는 자치체가 현재 실행하는 유형으로 설정하여 ‘최소한의 기록관리’를 전제로 한 것이다. 즉 군문협은 자치체의 실태를 고려해서 이상적인 유형(C형)을 제시하면서도 ‘보존기간 만료후의 일률적 폐기’만은 방지할 수 있는 A형을 가장 낮은 단계로 제시한 것이다.

이상 군문협은 『힌트집』 작성을 통해서 자치체 기록관리 개선 방안을 제시하였다. 기본적으로는 자치체 아카이브의 설치 또는 아카이브적 기능의 구비 방안을 지향하면서도 자치체 실정을 고려한 단계적 적용 방안을 함께 제시하였다. 예를 들어, 기록전담부서에 역사공문서 담당을 배치하는 방안이나 처리과-주관과-문화재담당과로 구성된 평가선별위원회 구성 등이다. 동시에 주관부서에 의한 집중관리와 가이드라인을 활용한 평가·선별을 실행하도록 해서, 기록이 각 처리과에서 방치되고 ‘일률적으로 폐기’되지 않는 ‘최소한의 기록관리’가 이루어지도록 권장·유도하고 있다.

3) 기록관리 개선을 위한 ‘조사서’ 작성

2013년 군문협의 기록 검토위는 ‘시정촌 기록관리 개선과 공문서관기능준비 작업’을 위한 시정촌의 기록관리 조사에 전면 착수하였다. 이 조사서는 크게 현용단계에서의 기록관리 실태 조사와 ‘역사공문서’의 평가선별에 대한 실태 조사의 두 부분으로 구성되었다. 현용 기록관리와 관련한 항목으로는 각 자치체의 각 실과의 기록 담당자와 기록보관 장소, 기록관리 전담부서(담당자)와 영년(장기)보존기록의 보관장소, 기록관리 규정·규칙상

역사공문서 보존 규정의 유무와 그 내용, 한시기록의 폐기 주체(각과, 주관부서, 기타 등) 등이다. 역사공문서의 선별평가와 관련한 조사 항목으로는 역사공문서 선별평가 부서(각과, 주관부서, 역사공문서보존담당), 선별평가 기준(자치체의 독자 기준, 군문협의 가이드라인, 기타) 등이며, 역사공문서의 관리 실태와 관련해서는 보존장소, 목록의 유무와 공개 여부, 역사공문서 활용 여부 등이다.²¹⁾

조사 항목을 통해서도 짐작할 수 있듯이, 이 조사서는 ‘역사공문서의 보존·활용 업무(공문서관 기능)’의 확보를 위한 것이어서, 기록의 보존공간 관련 상태, 평가선별과 관련한 담당부서(담당자), 적용기준 여부, 역사공문서의 보존과 이활용과 관련한 장소, 목록, 공개 등에 집중되어 있다. 앞서 『힌트집』에서도 역사공문서의 담당(부서)와 보존과 열람장소 등의 선택지를 제시했던 이유는 자치체 여건상 ‘아카이브 설치’의 현실가능성을 고려해서 ‘공문서관적 기능’에 해당하는 역사공문서의 평가·선별 주체(부서 또는 담당자), 보관장소, 공개열람 도구와 장소를 확보하여 자치체 내에 최소한의 아카이브적 기능을 일단 갖추게 한 다음 점차적으로 확충해나가고자 했기 때문이다.

그런데, 2017년 12월에 실시한 군마현 내 자치체의 기록관리 상황 조사 결과에 의하면, 기록을 생산부서에서 분산관리하는 시정촌이 70%가 넘고 유기한기록의 평가·선별 없이 생산부서에 의해 일괄 폐기하는 곳이 절반 이상을 차지한다.²²⁾ 2011년부터 「공문서관리법」이 시행되는 상황에서도 ‘역사적공문서’ 지정 등 ‘적정한 기록관리’를 반영하기 위한 제반 조치 계획이 없다고 답한 시정촌이 절반이 넘는 실정이다(2017년도 군문협 조사서).

군마현립문서관과 군문협은 현내 자치체의 이와 같은 열악한 기록관리

21) 일본의 기록관리 제도상 현용기록의 경우는 정보공개제도의 대상이지만 비현용기록인 ‘역사공문서’는 아카이브체제, 즉 공문서관에서 열람 이용되는 제도이다.

22) 이 조사결과에 의하면, 군마현내 자치체의 경우 문서관리시스템을 도입한 곳은 절반을 약간 상회한다고 한다. 그러나 이 가운데 전자결재기능이 없는 곳이 절반을 넘으며, 약 40%는 전자결재기능을 사용하지 않는다고 한다.

제도 개선을 위해 ‘역사공문서의 선별평가’ 업무에 적용할 수 있는 가이드 라인을 작성하였다. 또한 『힌트집』을 제작하여 자치체 조건과 여건에 따라 기록관리 제도를 개선하도록 하는 ‘단계·유형에 의한 복수(複數) 방안’을 제시하는 활동을 전개하였다. 그리고 최근 들어서는 ‘아카이브적 기능’의 구현을 위해 최소한의 보존공간과 평가선별 주체를 확보하려는 활동을 지속 하고 있다.

4. dots리현립공문서관의 기록현황 조사와 지역협의체 조직

1) 기록현황 조사와 ‘현립공문서관의 바람직한 모습을 위한 검토회의’

dots리현립공문서관은 「공문서관리법」 제정 이후 ‘법 취지에 따르는 적 정한 기록관리’를 구현하기 위해 ‘dots리현기록관리조례’를 제정하였다. 조 례 제정을 통해 기록관리 대상을 확대하였으며²³⁾, 부책관리부의 공표를 의 무화하고, 역사공문서등에 대한 선별방침과 공문서관 인계 권한의 구체화, 그리고 보존기간 정비²⁴⁾와 현용기록물의 폐기시 공문서관의 선별과 이관 권한 강화 등 ‘모범적’인 기록관리 제도로 정비할 수 있었다(이정용 2016, 406-408).

조례 제정과 제도 정비가 어느 정도 일단락되자 현립공문서관은 시정촌 에서의 기록관리 실태 조사에 나섰다. ‘기록관리상황 조사표’를 작성해서 2016년 4월 한달 동안 모든 시정촌을 방문·조사한 현립공문서관은 같은 해 7월 ‘dots리현시정촌공문서등관리연락협의회’(이하 연락협의회)에서 시 정촌 기록관리 담당과장들과의 의견 청취를 통해 현내 자치체의 기록관리

23) 지사부국은 물론 교육위원회, 공안위원회, 경찰본부, 지방독립행정법인, 토지개발·주 택공급 공사 등 모두 15개 기관으로 확대되었다.

24) ‘영년’보존을 없애고 최장 보존기간을 ‘30년’ 보존으로 설정하였다.

실태를 최종적으로 정리하였다. 자치체의 기록관리 실태 조사 결과는 현립공문서관의 기록관리 정책 방향을 마련하기 위해 2016년 5월 기록관리 전문가들로 구성된 ‘현립공문서관의 바람직한 모습 검토회의’(이하 검토회의)에 보고되었는데, 주요 내용을 정리하면 다음과 같다(하야카와 카즈히로 2016).

- 조사 대상 : 돗토리현 내의 전 자치체 19개 시정촌(4시14정1촌)
- 주관부서에 의한 집중관리(현용기록의 인계)가 이루어진 곳 : 2시 3정
 - 주관부서에서 문서목록 파악하는 곳(3시11정)
 - 각 처리과에 문서관리책임자 지정하지 않은 곳도 있음(지정안 곳 : 4시10정)
- 서고상태(만고 또는 거의 만고 상태의 시정촌) : 3시9정촌
 - 주관부서에서 기록철(부책)의 소재 관리하는 곳 : 3시2정

조사 결과는 참담할 정도였다. 기본적으로 관련 규정대로 기록을 관리하는 곳이 많지 않으며, 서고 공간 확보가 안 되어서 리텐션 스케줄에 따른 기록관리 자체가 어려운 상태라는 것이다.²⁵⁾ 또한 ‘역사공문서’를 평가선별할 수 있는 방법을 갖추고 있는 곳은 2촌 2정에 불과하였다.

검토회의 보고서에 따르면, 연락협의회에서 주최한 시정촌 과장회의(2016. 7.21.)에서는 이러한 조사 결과가 공유되었는데, 이 자리에서 현립공문서관과 연락협의회에 대해 현용기록관리와 역사공문서 선별 등에 관한 시정촌 직원연수, 모범 사례 공유, 기록 관리(역사공문서 평가 선별) 매뉴얼 등을 요청되었다.

그런데, 조사 항목 가운데에는 여타 도도부현 단위 아카이브들의 지역

25) 결국 서고 공간을 확보하지 못해서 각 처리과에서 업무 담당자 판단에 따라 폐기하는 자치체가 많아 ‘역사공문서의 폐기’ 가능성이 높으며, 보존기간 만료 후에도 평가·선별(폐기 여부를 결정)하지 않고 그대로 보존하는 경우도 있다고 한다. 문서 보존상자에 가득 쌓은 상태로 보존하거나 향온향습 관리가 제대로 안되는 상황도 언급되어 있다.

내 자치체 기록 관리와 관련한 지원 현황도 포함되어 있었다. 다음 2절에서 후술할 내용인 현 단위와 시정촌 단위 자치체 간 기록관리 지원이나 협조 체계에 대한 돗토리현립공문서관의 정책적 입장과 관련된 것으로 보인다. 즉 자치체에서 ‘적정한 기록관리’가 이루어지게 하려면 실질적인 지원이 필요한데, 이를 수행하기 위한 근거로써 관련 규정이나 선례 유무를 조사한 것으로 보인다. 조사 결과에 의하면, 조례·규칙 등에서 시정촌에 대한 기록관리 지원을 명기하고 있는 도도부현 아카이브는 단 1곳도 없었다.²⁶⁾ 또한 20곳의 도도부현 아카이브가 지역 내 시정촌 기록을 보존하고 있는데, 대부분 기탁·기증이나 일부 구입에 의한 것으로 자치체 간의 기록물 이관(또는 인계)에 의한 수집 행위는 없었다.²⁷⁾

아카이브가 설치되지 않은 현내 자치체들의 기록관리 실태에 대한 조사 결과를 분석하면서 검토회의는 ‘원칙’적 관점에서의 정책 방향과 ‘현실적 대안’을 제시하였다. 검토회의가 제시한 기본 인식(또는 방향)은 ‘각 자치체의 시공문서와 지역의 고문서 원본은 각 자치체 또는 지역(민간단체·개인)에서 보존’하는 것이었다. 즉 해당 기록은 자치체 등의 활동과 지역의 역사를 증거하는 것이므로 각 자치체와 지역이 각각 책임을 지고 원본을 보존해서 ‘지역의 재산’으로 후세에 인계해야 한다는 것이다. 검토회의에서는 지방자치와 ‘기록자치’에 대한 기본적 인식에 대한 ‘원칙적 입장과 적용’ 방침에 입각한 지방아카이브의 자치체 기록관리 지원에 대한 정책 방향을 제시한 것이다.²⁸⁾

한편, 현내 자치체에 대한 기록관리 지원 사항에 대해 「鳥取県立公文書館の設置及び管理に関する条例」(이하 돗토리현립공문서관 조례)에 ‘현립공문서관의 업무’로 명기되지 않은 점을 지적하면서, ‘현내 유일의 아카이브’로서 ‘시정촌과의 연계·협력’을 통해 ‘적정한 기록관리’를 위한 ‘센터적

26) 38개 도도부현 아카이브 중 21곳이 실제상의 지원을 하고 있는데, 대체로 회의나 연수회 개최, 기술적 조언(목록작성 지원 포함) 등이었다.

27) 돗토리현립공문서관의 경우도 ‘기증에 의해’ 4개 시정촌의 기록을 소장하고 있다.

28) 이러한 입장에서 지자체라는 제한적인 공간을 초월한 ‘현민의 지적재산’으로 보존할 필요가 있는 기록은 지방아카이브가 복제물로 수집·보존할 것을 제안하고 있다.

역할' 수행이 필요하다고 보았다. 즉 지역 내 유일한 아카이브로서 지역 전체 기록관리의 중심적 역할을 수행하기 위해서는 '시정촌과 연계·협력'해야 할 책무가 있으며, 이러한 책무 수행을 위한 법제적 근거를 명확하게 할 필요가 있다는 것이다. 동시에 '역사공문서등의 적절한 보존과 활용'에 대한 책무는 시정촌과 현민(민간단체와 개인)에게도 있음을 조례상으로 명기할 필요가 있다고 하였다. 지방자치와 기록자치의 본래적 취지에 따른 '현지 보존주의' 원칙을 표명하면서 '연계와 협력' 체계 구축을 통한 '적극적 지원'과 자치단체간 및 기관-주민간 상호 '기록관리 주체'로서의 역할 수행 책무 근거가 필요하다고 본 것이다.²⁹⁾

2) 새로운 조례 제정과 지역협의체의 전환

도토리현립공문서관은 검토회의 보고서에 정리·제안한 내용을 바탕으로 새로운 조례를 제정하였는데, 즉 '역사공문서등'의 보유주체, 즉 '현립공문서관-시정촌-민간'의 연계·협력·지원 등을 기반으로 해서 '적정한 기록관리'를 구현해야 하는 책무를 기본이념으로 하는 「鳥取県における歴史史料として重要な公文書等の保存等に関する条例」(이하 역사공문서등 보존 조례)가 그것이다. 2007년 4월부터 시행되고 있는 이 조례에서는 지방아카이브의 자치체 기록관리에 대한 지방자치와 기록자치적 관점 또는 지향(또는 이념)을 분명히 하고, 이러한 기본이념에 토대한 기록보유 주체, 특히 지방아카이브와 아카이브 미설치 자치체와의 연계와 협력 책무를 규정하고 있다. 그리고 이 기본이념과 책무 하에 지방아카이브의 '연계·협력·지원

29) 검토회의 보고서에는 이러한 '원칙적'인 정책 방향과 함께 시정촌과의 연계·협력 체계를 구축하고 지원해야 할 현립공문서관의 업무 내용들도 제시되어 있다. 즉 아카이브가 수행할 기본 업무 중 하나인 기록정보 서비스와 조사연구 기능 강화, 특히 소장 기록물의 재평가와 검색시스템 정비, 교육기관에 대한 전시와 학습지원 기능 강화가 필요하다고 제안하였다. 아카이브·박물관·도서관 등 유관기관과의 연계 강화를 전제로 디지털아카이브 구축과 연계, 재해 대비한 연계·협력 체계 구축 등이다.

등의 수행 업무'를 명기하여, 자치체 기록관리에 대한 적극적 활동을 펼쳐나갈 명확한 법적 근거를 제공했다는 점에서 큰 의미가 있다. <표 3>에 기본이념, 보유주체 간 책무, 현립공문서관의 역할 등의 주요 내용을 정리하였다.

〈표 3〉 돗토리현 역사공문서등 보존 조례의 주요 내용

구분	핵심 조문 내용
기본이념	·역사공문서등은 현민의 알권리 보장에 도움이 되며 지역의 중요한 역사적 사실을 전하는 등 현재와 장래의 현민 전체에게 가치가 높은 지적자원이라는 점에서, 보유주체 각자가 적절하게 보존하고 이용에 제공할 것을 원칙으로 하면서, 현·시정촌·현민등의 상호 연계와 협력으로 장래 세대에 인계해야만 한다(제3조).
보유주체의 책무	·현은 시정촌·현민등에 대해서 (필요에 따라) 역사공문서등의 보존 및 이용에 관해 협력해야 한다(제5조의 2). ·시정촌은 자신이 보유하는 역사공문서등의 보존 및 이용에 관해 적절한 조치를 강구해야 하며, 역사공문서등에 관한 현의 조치에 협력하는 동시에 현민등에 대해 역사공문서등의 보존과 이용에 관한 협력을 실행하도록 노력해야 한다(제6조의 1, 2). ·현민등은 현과 시정촌과 협력하면서 자신이 보유하는 역사공문서등을 적절하게 보존하도록 노력하는 동시에 가능한 한 이를 공개하는 등 그 문화적 활용에 노력해야 한다(제7조).
현립공문서관의 역할	·공문서관은 현, 시정촌 및 현민등이 상호 연계 협력해서 실행하는 역사공문서등의 보존과 이용에 관한 조치들에서 중심적 역할을 다해야 한다(제9조의 2).

기록관리 연계·협력 추진과 관련하여 지방아카이브의 '중심적 역할'을 규정한 '역사공문서등 보존 조례'의 취지는 공문서관의 직제에도 반영되어 있다. 현립공문서관 조직은 공문서담당(10명)－시정촌협동담당(6명)－현사편찬실(10명)으로 편제되었다(돗토리현립공문서관 2018, 1). 산적한 현안 과제에도 불구하고³⁰⁾ 많은 인력을 '시정촌협동담당'으로 배치한 사실에서

30) 지방아카이브로서 전문직 미배치, 기록생산시스템과 기록관리시스템의 미연계(부책정보의 문서관리시스템 등록에 의한 관리), 아카이브 이관시 평가·선별 미실시 및 인계 시 공개분류 문제, 계층 검색 등 미흡, 디지털아카이브 미구축 등을 들 수 있다.

자치체 기록관리에 대한 dots리현립공문서관의 적극적 정책 추진 방향을 확인할 수 있다.

구체적으로 현립공문서관은 자치체와의 연계·협력 체계 구축을 통한 기록관리 '지원' 업무를 적극적으로 추진하기 위해 종전의 '연락협의회'라는 명칭의 조직을³¹⁾ 대신하는 새로운 지역협의체를 결성한다. 즉 '역사공문서 등 보존 조례'의 시행에 맞추어 2017년 4월에 현과 시정촌, 현민이 보유하는 역사공문서등의 적절한 보존과 이·활용 추진을 위한 'dots리현시정촌역사공문서등보존활용공동회의'(이하 공동회의)가 결성되었다. 이 자리에서는 종전의 지역협의회 활동에 대한 정리, 시정촌 기록관리 현황과 현의 평가선별 실행 상황 등이 보고되었다(dots리현립공문서관 2018, 8).

기록관리조례 제정을 통해서 공문서관리법의 취지에 따른 '적정한 기록관리' 체계를 정비한 dots리현립공문서관은 지방아카이브 기관으로서 수행해야 하는 업무 활동을 원칙적이면서도 보다 포괄적인 관점에서 재정립하고, 종전의 지역협의체를 자치체와의 '연계·협력' 방식에 중점을 둔 '공동회의체'로 발전적 전환을 도모하였다. dots리현의 총무부장과 기록주관부서(정책법무과), 공문서관, 도서관, 박물관, 모든 시정촌이 공동회의에 참여하고 있는 모습에서 dots리현립공문서관의 전환적이며 적극적인 시정촌 기록관리 개선 방향과 의지를 짐작할 수 있다.

공동회의는 결성 이후 평가선별위원회와 현용문서부회를 설치해서, '시정촌용(市町村用) 역사공문서등의 선별평가기준'을 작성하고 '전자결재·문서관리시스템의 공동화'를 추진하고 있다. 2018년 5월 현재 '확정'된 '선별평가 기준 표준예'의 구체적 실행 방안을 평가선별위원회에서 검토 중에 있다고 한다.³²⁾ 아마도 군문협에서 작성한 가이드라인과 공통적인 부분도 있겠으나

31) dots리현시정촌공문서등관리연락협의회가 정식 명칭이다.

32) 이밖에 공동회의에서 추진하는 주요 업무로는 재해발생시 연계·협력체제 구축, 지역역사자료소재 조사 등이다. 이 논문을 제출한 2018년 12월말까지 이와 관련한 자료를 게시하지 않고 있어 더 자세한 내용은 현재로서는 알 수 없다.

지역적 특성이 상당 부분 반영되어 있을 것으로 추측된다.

5. 맺음말

군마현립문서관과 돗토리현립공문서관의 지역협의체 활동을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 두 지방아카이브 모두 지역 내 자치체 전부를 회원으로 하는 지역 협의체를 결성하여 ‘현내 유일한 아카이브’로서 아카이브가 설치되지 않은 자치체의 기록관리 실태를 조사하고 자치체 여건을 고려한 가이드라인과 개선안 등을 제안하여 「공문서관리법」 취지에 따르는 ‘적정한 기록관리’ 제도를 실현시키려는 활동을 적극적으로 수행하였다.

둘째, 군문협은 실무그룹을 구성하여 궁극적으로는 자치체에 지역아카이브 설립을 지향하는 한편 ‘주관부서에 의한 집중관리’를 통해 ‘보존기간 만료후 일률적 폐기’ 관행을 방지하기 위해 기록의 평가·선별 기준을 작성하여 자치체 기록관리 실무를 적극 지원하였다. 또한 자치체 기록관리 개선 방안에서는 자치체의 열악한 여건 속에서도 ‘나름의 최선안’을 선택할 수 있도록 ‘단계와 유형에 따른 복수안’을 제시하였다. 이는 당장의 지역아카이브 설립이 어려운 자치체 상황에서 ‘최소한의 아카이브적 기능’을 도입시키려는 방안이었다.

셋째, 돗토리현립공문서관에서는 종전의 지역협의체를 ‘공동회의체’로 새롭게 조직하여 ‘지방자치-기록자치’의 원칙적 입장을 제시하는 한편 그러한 활동의 수행 근거를 조례에 명문화하였다. 즉 ‘역사적공문서등의 보존조례’를 제정하면서, 기록보유주체인 현 단위와 시정촌 단위 자치체간의 상호 연계와 협력에 대한 책무를 규정하였다. 동시에 이러한 책무를 실행하는데 있어서 지방아카이브의 중심적 역할을 강조하였다. ‘(기초)자치체와의 연계·협력 책무’를 조례에 명문화한 돗토리현립공문서관 사례는 ‘공동회의’

의 목적을 ‘현과 시정촌의 보다 두터운 연계와 공동 노력의 계속 추진’에 두고 있다는 점에서 지방아카이브의 ‘기록관리기관간 협업 모델’로서 적극 참고할 필요가 있다.

넷째, 앞에서 정리한 구체적인 지역협의체 활동 못지않게 우리가 주목해야 할 것은 일본 지방아카이브의 지역협의체 조직과 그 활동이 일본 기록공동체에 의한 지방아카이브 설립과 확대의 연장선상에 있다는 점이다. 즉 “지방아카이브는 도도부현은 물론 시정촌까지 설치되어야 한다. 이것이 「공문서관법」이 자치체에 부여한 책무”라고(다카노 오사무 1995, 5) ‘목적의 식적으로’ 의미부여한 일본의 기록공동체는³³⁾ ‘문서관법 제정 운동’의 결과 제정된 「공문서관법」을 최대 근거로 삼아 지방아카이브 설치를 확대하면서 시정촌 단위의 지역아카이브 설립을 지향하였다. 즉 ‘법제 미비’ 상황에서 20여년이 넘는 ‘문서관법 제정 운동’을 전개한 결과 「공문서관법」이 제정되었고, 이를 바탕으로 수많은 지방아카이브를 설립해나가고, 그리고 지방아카이브를 ‘거점’으로 지역아카이브 설치와 지역내 기록관리 개선을 추진해가는 주체적 활동을 ‘제도사적 관점’에서 주목해야 한다.

또한 일본 기록공동체의 지방아카이브와 기록자치에 대한 지방자치적 관점이나 기록공동체의 인식에 대해서도 주의를 기울일 필요가 있다. 일본의 경우, 지방공공단체장의 임무 중에 ‘증서 및 공문서류를 보관하는 일’이 명기되어 있고,³⁴⁾ 헌법에서 ‘지방공공단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정함’(헌법 제92조)으로 되어 있다. 이를 근거로 주민자치를 위해 업무를

33) 공문서관법 제정에 대해서 “자료보존운동의 중심적 역할을 수행한 역사연구자들의 노력과 사료보존기관 종사자들의 끊임없는 운동이 만들어낸 빛나는 성과”라는 평가를(다카노 오사무, 46) 적극적으로 이해할 필요가 있다. 즉 일본 기록공동체는 1960년대~1980년대 중반까지 전개된 지속적인 ‘기록 법제화’ 활동을 통해 지방아카이브 설치와 확대 근거를 스스로 쟁취해내고 있다. 상대적으로 짧은 기간의(?) ‘선각적 기록혁신의 성과’를 이룩한 탓에 그리고 기록공동체 스스로의 ‘주체적인 실천 활동’이 충분히 축적되지 못했던 탓에 많은 ‘편승’과 ‘매너리즘’을 용인하는 우리 기록공동체의 모습을 비춰볼 수 있는 중요한 사례로 주목해야 한다.

34) 일본 「지방자치법」 제149조 제8호.

수행하고, 업무수행 과정에서 문서를 작성·관리하는 일, 즉 자치체에서의 기록관리는 ‘본디부터 헌법상의 임무를 실시하는 것의 전제 작업에 포함되어 있다’고 적극적으로 그 의미와 중요성을 강조한다(하야카와 카즈히로 2011, 1-3). 한국의 「지방자치법」 어디에도 ‘기록과 관련한 업무’에 대한 조항은 찾을 수 없다. 단지 시행령에 지자체의 사무와 관련해서 ‘공공도서관·문고의 설립·운영 등’에 대한 것은 있으나 기록관리의 필요성이나 기록물관리기관(아카이브) 설치에 대한 규정은 없다.³⁵⁾

‘1인 기록관 체제’로 표현되는 기형적 구조의 한국의 국가아카이브 체제에 대한 대안의 중심축으로서 지방아카이브에 대한 기록공동체의 기대는 매우 크다. 지방아카이브는 기본적으로 ‘지역 정체성의 문화적·역사적 기반을 제공하는 문화적 중심 역할’을 수행하는 ‘지역의 문화기관’이어야 한다(설문원 2018). 또한 지방사편찬 기능의 수행도 적극 고려되어야 한다(남재우 2018). 돌이켜보면 지방아카이브에 대한 한국 기록공동체에서의 논의는 주로 예산, 조직, 인력 등과 연동되어 실무적 측면에서 졸속으로 진행된 느낌을 지울 수 없다. 일본의 경우처럼, ‘헌법-지방자치법(자치단체장의 임무)’을 연계한 자치체 기록관리의 법적 근거에 대한 논의는 차치하고라도, 지역주민 공유의 ‘지적 재산’으로서 자치단체와 주민의 기록을 관리하는 ‘기록자치’에 대한 본질적인 논의조차도 충분하게 이루어졌다고 할 수 없다. 현행 기록관리법의 ‘중앙과 광역자치체’ 중심의 기록관리 체제를 ‘분권, 자율, 자치’ 지향의 기록관리 체제로 적극 전환해나가야 한다.

지방아카이브에 대한 논의가 ‘개점휴업 상태’에 있는 한 ‘지방기록문화의 활성화’는 기대할 수 없으며, ‘지방아카이브의 발전’은 결코 기대할 수 없다는(지수걸 2009, 271) 점을 우리 기록공동체는 분명히 인식해야 할 것이다. 일본 지방아카이브의 20여년이 넘는 지역협의체 활동 사례를 정리하면서 기록 혁신의 ‘원점’에서 한국 지방아카이브의 역할에 대해 고민해야 할 이유이다.

35) 한국 지방자치법 시행령 제8조와 별표1의 지방자치단체의 종류별 사무 참조.

이 글은 지방(지역)사 편찬과 관련한 일본 지방아카이브의 역할 및 활동에 대해서 다루지 못한 한계를 지닌다. 후일을 기약한다.

〈참고문헌〉

- 경상남도기록원. 2018. 경남기록원·국가기록원 기록관리 학술심포지엄 : 왜 지방기록물관리기관인가? 발표 자료집. 경남 : 경상남도기록원.
- 고다카 테즈모(小高 哲茂). 2014. 群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会について, 『アーカイブズ』, 54, 23-27.
- 남재우. 2018. 경남의 역사와 경상남도기록원의 역할, 경남기록원·국가기록원 기록관리 학술심포지엄 발표문(2018.12.06).
- 다카노 오사무(高野 修). 1995. 『地域文書館論』. 岩田書院.
- 돗토리현립공문서관. 2018. 『돗토리현립공문서관연보』, 제28호.
- 설문원. 2018. 지역대표 문화기관으로서 지방기록물관리기관, 경남기록원·국가기록원 기록관리 학술심포지엄 발표문(2018.12.06).
- 오카다 쇼지(岡田昭二). 2013. 「群文協」年の活動を振り返えて. 『ねっと群文協』, 제29·30 합병호, 1.
- 이경용. 2016. 일본의 지방기록관리 연구 : 기록관리 조례제정과 아카이브 정리 사례를 중심으로. 『기록학연구』, 50, 389-423.
- 이경용. 2018. 일본 사가미하라시의 기록연구. 『기록학연구』, 58, 65-94.
- 전국역사자료보존이용기관연락협의회편, 1996. 『日本の文書館運動-全史料協の20年』. 岩田書院.
- 지수걸. 2009. 지방기록물관리기관 설립의 방향과 방법. 『기록학연구』, 21, 247-281.
- 하야카와 카즈히로(早川和宏). 2011. 公文書管理条例の制定に向けて~住民から信頼される自治体になるために. 『広文協通信』, 19, 1-7.
- 하야카와 카즈히로(早川和宏). 2016. 『県立公文書館在り方検討会議報告書 : 鳥取県立公文書館の役割・機能の在り方について』.
- 県立公文書館在り方検討会議報告書. 2016. 『鳥取県立公文書館の役割・機能の在り方について』.
- 群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会. 2009. 『ねっと群文協』, 제23호, 1.
(<https://www.archives.pref.gunma.jp/storage/app/media/gunbunkyo/backnumber/gunbunkyo-3menu-023.pdf> 검색 : 2018년 11~12월).

〈참고 사이트〉

* 아래의 사이트에 2018년 11~12월에 수시로 접속.

국립공문서관 사이트 : <http://www.archives.go.jp/links/>

군마현립문서관 사이트 : <https://www.archives.pref.gunma.jp/>

군문협 사이트 : <https://www.archives.pref.gunma.jp/99gunbunkyo/doc>

돗토리현립공문서관 사이트 : <https://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=9499>

돗토리현 県市町村歴史公文書等保存活用共同会議 사이트 : <https://www.pref.tottori.lg.jp/80252.htm>