

일본의 지방기록관리 연구

기록관리 조례 제정과 아카이브 정비 사례를 중심으로

A Study on Local Records Management in Japan : Focusing on the
Enactment of Records Management Ordinance and the Improvement of
Archives

이경용(Yi, Kyoung Yong)*

1. 머리말
2. 지방 기록관리의 새로운 변화
 - 1) 지방아카이브의 설치 현황
 - 2) 공문서관리법 제정과 지방기록관의 변화
3. 도도부현의 기록관리 조례 제정과 아카이브 정비 사례
 - 1) 시마네현(島根縣)과 쿠마모토현(熊本縣)
 - 2) 돗토리현(鳥取縣)과 카가와현(香川縣)
4. 정령지정도시의 기록관리 조례 제정과 아카이브 정비 사례
 - 1) 삿포로시(札幌市)
 - 2) 오사카시(大阪市)
5. 맺음말

* 국가기록원 학예연구관.

■ 투고일 : 2016년 9월 30일 ■ 초심사일 : 2016년 10월 4일 ■ 게재확정일 : 2016년 10월 14일

〈초록〉

이 논문은 2009년 제정된 일본의 「공문서등의 관리에 관한 법률」의 영향으로 새롭게 변화하고 있는 지방 기록관리의 모습을 도도부현과 정령지정도시의 사례 연구 방식을 통해서 구체적으로 포착하고자 하였다. 일본 지방자치체에서의 기록관리는 지금까지 기록관리에 관한 기본법이 존재하지 않았던 상황에서 행정기관 내부의 ‘문서관리규정’에 근거하여 이루어졌다. 법 제정을 계기로 지방에서도 ‘법률의 취지’를 반영한 ‘적정한 기록관리’를 실현하기 위한 기록관리 법령 정비와 아카이브 정비가 추진되었다. 지방마다 처한 조건으로 인해 그 내용과 수준에서 차이를 보이지만, 기록관리 조례의 제정을 통해서 법에서 규정한 ‘현용과 비현용을 아우르는 일원적인 기록관리체계’를 도입하고 있으며, 이 과정에서 지방아카이브의 기록관리에 관한 권한과 기능의 강화·확대를 꾀하였다. 또한 기록물처리일정표와 기록목록의 공표, 제3자적 관점 확보 위한 공문서관리위원회의 운영 등을 통해 조례에서 정한 기록관리 내용의 법적 준수를 철저하게 지킨다. 이러한 일본의 지방자치체의 변화는 행정기관의 기록이 주민공유의 지적재산이라는 점과 이를 적정하게 관리하여 주민에 대한 설명책임을 달성하려는 공문서관리법의 취지를 충실하게 반영한 것이다.

주제어 : 공문서관리법, 기록관리 조례, 비현용기록관리, 지방아카이브, 현용기록관리

〈Abstract〉

This paper aims at examining the local records management under the influence of the Public Archives Act established in 2009 through a case study of prefectures and large cities with prefectural level dominions in Japan. The records management in local government has been carried out on the basis of ‘the document management rule’ in administrative agencies without the public archives management law.

Modification of laws and ordinances in relation with records and archives management and reorganization of archives are proceeding to realize 'proper records management' in local government. Even if the content and levels are varied due to the situational conditions of local governments, the unitary records management system covering 'current and non-current' records is being adopted through the establishment of records management ordinances. In the process, local archives are pursuing strengthening and extension of their authorities and functions on records management. In addition, it is identified that observation of the provisions of records management ordinance is reinforced with public announcement of retention schedule and operation of public records management committees. These changes in local governments reflect the thought that administrative records are the intellectual property of the public and the intent of the law that accountability for the public should be achieved through the proper records management.

Keywords : Public Archives Law, records management ordinance, non-current records management, local archives, current records management

1. 머리말

지방아카이브를 빼놓고는 일본의 기록관리에 대해 말할 수 없을 정도로, 고문서를 비롯한 지역의 역사자료와 지방자치체의 역사공문서를 보존·관리하고 이를 주민에게 이용하게 하는 일본의 지방아카이브 역할과 기능은 괄목할 만하다. 그동안 일본의 지방자치체는 기록관리 분야에서 중앙정보보다 한발 빠른 움직임을 보여왔다. 일본 최초의 지방아카이브인 야마구치현문서관이 1959년에 설치된 것에 비해 국립공문

서관이 1971년에 설치된 사실과 1987년의 「공문서관법」 제정 사실은 이를 증명해준다.

이처럼 오래된 지방분권의 역사를 바탕으로 중앙정부 보다 ‘선행해서’ 아카이브를 설치·운영해온 일본 지자체의 기록관리 사례는, 법령에 의해 그 설치가 의무화되어 있음에도 아직 단 하나의 지방아카이브도 없는 한국의 기록관리 현실과 극명하게 대비된다. 이러한 형편을 감안할 때 일본의 지방아카이브에 대한 연구는(김광옥 1997; 박찬승 2000; 김종철 2004) 너무도 미흡한 실정이다.

이러한 상황에서, ‘위로부터의 개혁’에 따른 ‘압축적 성장’에도 불구하고 많은 한계와 과제를 드러낸 한국 기록관리제도에 대해서, 현대 민주주의의 특징인 다원주의와 분권화에 기초해서 재설계되어야 하며, 이를 위해 ‘동아시아적 관점’에 입각한 한·중·일 기록관리의 비교 연구가 필요하다는 문제제기가 있었다(곽건홍 2015). 이는 지방자치의 투명성 제고와 거버넌스 강화의 토대인 ‘기록자치’의 실현을 위한 ‘선진 사례’로서 일본 지방아카이브에 대한 연구의 필요성을 부각시켰다는 점에서 의미가 있다.

2016년 현재, 일본 47개 도도부현(都道府県) 가운데 ‘(공)문서관’, ‘자료관’ 등의 다양한 이름으로 불리우는 지방아카이브가 설치된 곳은 모두 37개이며, 한국의 기초자치체에 해당하는 시구정촌(市區町村)의 아카이브까지 합하면 70개가 넘는다(특수법인국립공문서관 홈페이지). 일본 지방아카이브 설립과 관련해서는 1987년 「공문서관법」의 제정이 큰 영향을 미쳤다고 일반적으로 평가된다(타카노 오사무 1995). 그러나, 일본 지방의 기록관리와 아카이브를 둘러싼 환경은 지방자치제도 깊숙이 뿌리내린 정보공개제도와 함께 최근 제정된 「公文書管理に関する法律」(이하 공문서관리법)의 영향으로 이전과는 ‘질적으로’ 다른 국면을 맞이하고 있다고 보인다.

주지하는 바와 같이, 일본은 2009년 7월 「공문서관리법」을 제정·공포하고 2011년 4월부터 시행하고 있다. ‘일본 최초의 기록관리법’인 이

법은 제1조에서 ‘기록에 의한 설명책임 완수가 국민주권의 이념 실현을 위한 기본’이며, ‘기록관리의 목적’은 민주주의 이념의 실현에 있다는 뜻을 천명하였다. 이를 위해서 국민공유의 지적자원인 ‘공문서등의 적정한 관리’, 즉 ‘행정문서등의 적정한 관리, 역사공문서 등의 적절한 보존·이용’을 위한 레코드스케줄의 도입, 과정까지 포함된 기록의 생산 의무, ‘특정역사공문서등’의 보존·이용에 대한 법적 근거 명확화, 그리고 국립아카이브의 기록관리 기능과 권한의 확대·강화, 제3자적 관점 확보를 위한 공문서관리위원회 설치·운영 등에 대해 규정하였다(이경용 2015a, 2015b).

그런데, 「공문서관리법」은 지방아카이브와 관련하여, 제34조에서 “지방공공단체는 이 법률의 취지에 따라서 그 보유하는 문서의 적정한 관리에 관해 필요한 시책을 책정하고 이를 실시하도록 노력해야만 한다.”고 규정하였다. 지자체의 여러 현실을 감안하여 ‘노력의무’만을 부과했다는 한계에도 불구하고, 일본의 기록공동체는 지금까지 기록관리에 관한 기본법이 없이 「공문서관법」이나 「지방자치법」에 근거하여, 이관된 (특정)역사공문서등의 보존·관리를 중심으로 기록관리 업무를 수행해온 지방아카이브와 기록관리제도를 정비할 수 있는 다시없는 기회로 활용하고자 하였다(지방공공단체공문서관리조례연구회 2011).

본고에서는 「공문서관리법」 시행을 계기로 일본의 기록공동체가 지방자치체를 대상으로 ‘적정한 기록관리의 실현’을 위한 ‘노력의무’를 수행하도록 전개한 다양한 활동 가운데, 특히 지방의 기록관리 조례 제정과 지방 아카이브 설치 및 정비 움직임에 초점을 맞추어서 살펴보고자 한다. 이를 위해, 먼저 일본의 지방 아카이브 현황과 「공문서관리법」 제정 이후 지방에서의 기록관리 변화가 무엇을 의미하는지를 법 제정이전의 기록관리 내용과의 비교를 통해서 정리하고자 한다. 그리고 기록관리 조례 제정과 아카이브의 정비를 중심으로 이루어지는 지방의 기록관리 변화상을 보다 구체적으로 포착하기 위해 도도부현과 정령지

정도시 단위의 사례 연구를 진행할 것이다.¹⁾ 이를 통해 「공문서관리법」 제정 이전과 이후의 지방의 기록관리가 확연히 다른 것이며, 이제 일본의 지방기록관리는 지금까지와는 다른 단계로 진입하고 있음을 여실히 확인할 수 있을 것이다. 이 과정에서 지역의 사회·문화·행정 환경과 다양한 여건에 따라 그 형태나 지역적 특성들이 조금씩 다른 모습으로 나타나고 있음도 알 수 있을 것이다.

이미 50여년의 역사를 가지고 있는 일본의 지방 기록관리와 아카이브를 통해 우리는 무엇을 배울 수 있을 것인가? ‘기록자치’를 실현시키는 토대로서 지방아카이브의 ‘이상적 모델’은 어떠한 것이어야 하는가? 이러한 목적 의식 하에 ‘생생하게 살아 숨쉬는 교재’ 일본의 지방아카이브 사례에 대한 본격적인 연구의 출발점에 서고자 한다.

2. 지방 기록관리의 새로운 변화

1) 지방 아카이브의 현황

〈표 1〉 일본 지방아카이브의 시기별 설립 현황

| 설립시기 | 명칭 및 설립년도 |
|---------------|---|
| 1970년대 이전(7관) | 아마구치현문서관(1959년), 교토부립종합자료관(1963년), 도쿄도공문서관(1968년), 사이타마현립문서관(1969년), 후쿠시마현역사자료관(1970년), 이바라키현립역사관(1973년), 기후현역사자료관(1977년) |
| 1980년대 (9관) | 군마현립문서관(1982년), 홋카이도립문서관·오사카부공문서관·효고현공관·현정자료관(1985년), 도치기현립문서관·아이치현공문서관(1986년), 도야마현공문서관(1987년), 치바현문서관·히로시마현립문서관(1988년) |

1) 이는 공공기록물법상 지방기록물관리기관의 설치 의무가 광역자치체에게 우선적으로 부여되었기 때문이다. 어떤 점에서는 일본의 시구정촌 단위의 아카이브에 대한 실제적 파악이 더 우선될 필요가 있다고 생각된다.

| | |
|--------------------|--|
| 1990년대 (10관) | 돗토리현립공문서관·도쿠시마현립공문서관(1990년), 니가타현립공문서관(1992년), 아키타현립공문서관·가나가와현립공문서관·와카야마현립공문서관(1993년), 니가노현립역사관·가가와현립무서관(1994년), 오이타현공문서관·오키나와현공문서관(1995년) |
| 2000년대 이후 (11관) | 미야기현공문서관(2001년), 후쿠이현공문서관(2003년), 오카야마현립기록자료관·나라현립도서관(2005년), 시가현현정자료실(2008년), 시마네현공문서관(2011년), 후쿠오카공공공문서관·사가현공문서관(2012년), 아오모리현공문서관(2013년), 미에현종합박물관(2014년), 야마가타현공문서관(2015년) |

일본 도도부현 단위의 지방아카이브는 1959년에 설립된 야마구치현 문서관부터 가장 최근인 2015년에 설립된 야마가타현공문서관까지 모두 37개이다. <표 1>에 나타난 시기별 설립 경향을 보면, 「공문서관법」이 제정된 1980년대 후반 이후에 설치된 아카이브가 23개로 전체의 2/3에 해당한다. 또한 「공문서관리법」 제정 이후에 설치된 아카이브는 6개다(특수법인국립공문서관 홈페이지).

1980년대까지는 전후(戰後)의 지방행정 개편으로 인한 시정촌 합병(이른바 ‘소화의 시정촌 합병’) 과정에서의 옛 행정문서와 역사자료의 산실 방지, 그리고 지방사편찬과 관련해서 수집한 자료의 보존·이용 문제에 대한 대안으로 지방아카이브 설립이 진행되었다. 1980년대 후반 이후에는 이러한 이유 외에도 행정기관이 생산한 ‘역사적 가치가 있는 공문서’의 보존과 공개·활용이라는 지역사회의 요구가 더해졌다. 이와 함께 지방자치체의 정보공개조례 제정 흐름과 「공문서관법」의 제정, 「정보공개법」 제정이라는 법제의 영향이 그 기저에 작용하고 있었다.

1987년에 제정된 「공문서관법」은 제3조에서, “국가와 지방공공단체는 역사자료로서 중요한 공문서등의 보존 및 이용에 관해 적절한 조치를 강구할 책무를 가진다.”고 해서, ‘지방공공단체의 역사공문서등에 대한 보존·이용 책무’를 규정하는 한편, 제5조에서 지방공공단체가 ‘공문

서관', 곧 지방 아카이브를 설치할 때는 조례에 의해서 하도록 명시하였다.²⁾

법령상의 소략함 등 많은 한계에도 불구하고,³⁾ 전국역사자료보존이용기관협의회(이하 전사료협)를 비롯한 일본의 기록공동체는 이러한 「공문서관법」의 규정을 적극 활용하여 '공문서관 조례' 제정을 통해 지방 아카이브 설립 운동을 지속적으로 추진하였다. 하지만, 1990년대까지 일본의 지방 아카이브는 '역사공문서등의 보존·이용 시설'로서의 한계가 분명하였다. 즉 기록관리에 관한 기본법이 제정되지 않는 데서 발생하는 근본적인 문제점이 '아카이브 시설' 또는 '아카이브의 기능'에 대한 조례 제정이라는 방식으로 해결될 수는 없었던 것이다. 특히 행정기관의 행정문서에 대한 지자체체 문서주관 부서의 권한에 비해 지자체 내에서 지방 아카이브의 '시민권'은 미약할 수밖에 없었다.

구체적으로는 지자체의 현용기록 관리가 법률적 근거가 아닌 행정기관 내부의 규정인 '문서관리규정' 등에 의해 이루어지는 상황에서, 메이지 정부 이래의 오랜 관행으로 '영년'(또는 영구) 보존문서의 이관이 제대로 이루어지지 않았다. 한시기록에 대한 지방 아카이브의 선별·평가는 제한된 시간과 방식에서 기인하는 '비정상적인 형태'로 이루어졌다. 또 대부분의 지방아카이브는 지사부국이나 교육위원회를 막론하고 본청조직 등의 한정된 기록만을 이관받는 상황이었다(미즈구치 마사지 1996; 토지마 아키라 1996).

지방 아카이브 간의 기록관리 기능 수행상의 편차도 컸을 뿐만 아니라 '영년' 보존문서의 아카이브로의 이관시기도 지자체마다 제각각이었

2) '지방공공단체가 설치하는 공문서관의 설치에 관한 사항은 당해 지방공공단체의 조례로 정해야만 한다.'고 규정하고 있다.

3) 「공문서관법」은 민간기록의 관리, 아키비스트의 양성 등을 규정했던 전사료협의 「문서관법안」보다 많이 후퇴한 것이었다.

다.⁴⁾ 홋카이도, 이바라키현, 나가노현, 기후현, 히로시마현, 아마구치현, 도쿠시마현의 경우는 영년보존문서가 기본적으로 이관대상에서 제외되어 있었으며, 히로시마현과 같이 규정상에 명시된 이관도 실제로는 실행되지 않는 사례도 있었다. 영구보존문서는 ‘영원히 현용’이기에 이관할 수 없다고 주장하는 행정기관이나 부서도 있었다. 즉 「공문서관법」 제2조에서, ‘공문서등’을 ‘국가 또는 지방공공단체가 보관하는 공문서, 기타의 기록’이라고 하면서, ‘현용의 것을 제외한다’는 규정을 근거로 내세우는 경우도 있었다고 한다.

물론 카나가와현립공문서관과 같이 상대적으로 설치 단계부터 ‘선진적’ 아카이브 시스템을 갖춘 곳도 있었다. 카나가와현의 경우는, ‘30년’을 가장 높은 보존기간으로 책정하고, 모든 현용기록을 ‘완결 5년후’에 아카이브에 ‘인계(引繼)’하였다. 엄밀하게 구분하면 ‘반현용’ 상태의 이 문서들은 ‘중간서고’에서 ‘현용기록’으로 관리되다가 보존연한이 만료되면 정식으로 ‘인도(引渡)’하는 제도를 채택한 것이다. 이를 통해 카나가와현은 아카이브에 역사적 공문서의 조기 이관과 한시기록에 대한 선별·평가 권한을 최대한 부여하였다. 카나가와현립공문서관은 모든 ‘폐기에정문서’를 아카이브로 반입하여 선별·평가하고 폐기 업무를 직접 수행하였다. 오키나와현공문서관은 아카이브를 설립하면서 카나가와현의 이러한 제도를 모범사례로 도입하였다. 이러한 ‘선진 사례’의 영향은 매우 커서, 카나가와현 사례 등을 근거로 ‘영년’ 또는 ‘영구’ 보존기간 변경이 이루어지기 시작하였다. 다소의 시간 차이는 있지만 많은 지자체에서 문서관리규정 개정을 통해 보존기간을 정비하였는데, 기록관리 조례 제정의 영향이 더해져서 현재는 대다수 지자체의 최장 보존기간

4) 도쿄도는 2년 경과후, 군마현은 5년 경과후(교육위원회는 10년), 사이타마현은 5년 경과후 반입, 10년 경과후 관리위임, 가나가와현은 5년 경과후 인계, 30년 경과후 인도, 아키타현과 오이타현은 10년 경과후, 치바현·돗토리현·와카야마현·오키나와현은 20년 경과후, 교토부는 25년 경과후, 니가타현과 가가와현은 30년 경과후등으로 각기 그 시기를 달리하였다.

은 '30년'으로 변경되었다.⁵⁾

또한 기록관리 규정과 적용에서 나타나는 현실적인 문제들도 있는데, 규정상으로는公安위원회(公安委員會)를 포함한 현재의 모든 기관을 기록관리 대상으로 편입시켰던 사이타마현의 경우가 그것이다. 실제로는 지사부국 본청과 교육위원회 본청 기록만을 이관받을 수 있었다. 군마현의 경우도公安위원회를 제외한 모든 행정위원회로부터 인계받도록 규정되어 있었으나 실제와는 차이가 컸다. 안보, 정보, 수사 기록이 많은公安위원회의 기록은 정보공개제도에서도 원천적으로 '대상외'로 분류되었던 것이다. 따라서 지방아카이브 가운데公安위원회 기록을 이관받은 곳은 없었다. 대부분의 지방아카이브는 지사부국과 교육위원회를 중심으로 몇몇 기관으로부터만 이관받는 것이 일반적이었다. 교토부의 경우는 지사부국 본청에서만 기록을 인계받았다(전사료협 1998, 14-16).

이상에서 지방마다 다소의 차이는 있으나 대체로 1990년대까지의 일본 자치체에서 이루어졌던 기록관리의 모습을 알아보았다. 이러한 상황에서 일본의 기록공동체는 많은 지자체에서 정보공개조례를 제정할 상황을 반영해서⁶⁾ 1999년 정부가 제정한 「정보공개법」의 올바른 시행을 위해서라도 '행정기관의 기록관리 정비'의 필요성을 적극 주장하면서, 지방 아카이브의 존립 및 설치 근거를 강화해나가고자 하였다(이경용 1999).

2) 「공문서관리법」 제정과 지방 기록관리의 변화

2000년대 이후, 특히 「공문서관리법」 제정 이후 지방 아카이브는 계

5) 1995년 시점에서, 카나가와현, 사이타마현, 효고현, 시마네현의 4곳을 제외한 모든 지자체의 보존기간에는 '영년' 또는 '영구'가 존재했던 점을 볼 때, 최근의 일본 지방기록관리의 변화는 결코 작은 것이 아님을 알 수 있다.

6) 현재 거의 모든 일본의 지자체에서 정보공개조례가 제정·시행되고 있다.

속 늘어나는 추세를 보이는데, 도도부현 보다 시정촌 단위에서의 아카이브 설치 경향이 두드러진다. 「공문서관리법」 제정 이후 도도부현 단위에서 설치된 지방 아카이브는 모두 6개인 것에 비해서 시정촌 단위(정령지정도시 포함)에서는 1990년대까지 14개에 머물렀던 아카이브가 2000년대 이후에 급증하여 모두 35개가 되었다. 이 가운데 2009년 이후에 설치된 아카이브만 12개에 달한다. 이와 같은 최근의 지방자치제에서 아카이브 설치 사례가 증가하고 있는 데에는 ‘평성의 시정촌합병’으로 인한 요인과 함께 「공문서관리법」의 영향이 크게 작용하고 있기 때문이다.

그런데, 「공문서관리법」은 제34조에서, “지방공공단체는 이 법률의 취지에 따라서 그 보유하는 문서의 적정한 관리에 관해서 필요한 시책을 책정하고 이를 실시하도록 노력해야만 한다.”고 하여, 지방공공단체의 ‘적정한 기록관리에 대한 노력의무’를 부여하였다. 즉 「공문서관리법」은 중앙 부처와 독립행정법인 등을 대상으로 현용-비현용을 구별하지 않고 모든 공공기록의 라이프사이클 전체를 관리하도록 규정한 이 법의 주요내용을 지방공공단체에도 적용하여 ‘기록의 적정한 관리가 이루어지도록 해야 한다’고 규정한 것이었다. 다만, 각 지자체의 재정 상황 등을 고려해서 지방아카이브 설치에 대해서 ‘의무’가 아닌 ‘노력의무’ 부과에 그쳤음은 이미 앞에서 언급한 바와 같다.

일본의 기록공동체는 이제까지 지방의 ‘적정한 기록관리’를 위한 법적 근거가 없었던 상황에서 각 지방공공단체가 정한 규칙이나 규정에 근거해서 실행하는 기록관리 체제로는 「공문서관리법」의 취지에 따른 기록관리의 내용을 실행할 수 없다는 점을 분명하게 인식하였다. 그리하여 지방공공단체의 ‘공문서관리법의 취지에 따르는 적정한 기록관리’의 실현을 위해서는 행정기관 내부의 규정에 의해서가 아니라 ‘조례에 근거한 지방 기록관리’가 이루어져야 한다고 결론지었다. 이러한 일본 기록공동체의 논의와 그 내용은 ARMA 인터내셔널 도쿄지부, 기록관리

학회, 일본아카이브학회, 전사료협 등이 협력하여 구성한 ‘지방공공단체공문서관리조례연구회’의 보고서에 잘 나타나 있다(지방공공단체공문서관리조례연구회 2011).

이상의 논의를 보다 간결하게 표현하자면, 주민자치의 주체인 ‘주민에 의한 기록관리 실현’을 위해서 지방의 기록관리는 조례에 기반해서 수행되어야 한다는 것이었다. 법적 형식이라는 점에서도 ‘조례’를 통해 지방의 기록관리를 수행하는 것이, 국가가 주권자인 국민의 대표자에 의해 제정되는 ‘법률’을 통해 중앙정부와 독립행정법인의 기록을 관리하는 취지에도 부합한다고 보았다.⁷⁾ 이러한 ‘조례에 근거한 지방 기록관리’ 주장은 「공문서관법」 제정 이후 ‘공문서관 조례에 의한 지방 아카이브 설치’ 경험과 연계되면서⁸⁾ 그 법리적 타당성이 더욱 강화되어 갔다(하야카와 카즈히로 2010, 3).

「공문서관리법」이 지방의 기록관리와 아카이브에 큰 영향을 주고 있다는 점은 이미 몇몇 자치체에서 ‘기록관리 조례’를 제정한 사실을 통해 여실히 증명되었다. 「공문서관리법」 제정 이전에 ‘조례’를 제정한 자치체는 오사카시⁹⁾를 포함해서 단 3곳에 지나지 않았는데, 도도부현에서만 시마네현·돗토리현·구마모토현·카가와현 등 4곳에 달한다(아오키 유이치 2015, 225). 이외에도 삿포로시, 사가미하라시 등의 많은 기초자치체에서 이미 제정했거나 제정하려는 움직임이 계속 보고되고 있다.

7) 또 다른 이유로는 ‘주민의 권리제한을 위해서는 조례라는 법형식을 취해야 한다.’는 것이다. 공문서관리법에 ‘특정역사공문서등’에 대해 일정한 경우에 한해 국민의 이용권을 제한하는 것처럼, 지방공공단체도 주민의 ‘특정역사공문서등’의 이용을 제한할 때는 조례를 통해서 해야 한다는 것이다.

8) 1987년 제정된 「공문서관법」에 대해서는, 조례에 의해 지방아카이브 설치를 추진하는 것은, ‘지방공공단체가 설치하는 지방아카이브가 궁극적으로 주민의 복지를 증진하기 위한 시설인 동시에 지방자치법상의 ‘공공시설’의 성격을 지녔기’ 때문이라고 유권 해석한 바가 있다.

9) 오사카시는 2006년에 이미 ‘오사카시공문서관리조례’를 제정한 바 있다. 그러나 이 조례에서는 현용기록관리만을 규정한 것이었으며, 이러한 문제를 해결하기 위한 조례 개정을 거쳐 2011년 4월부터는 ‘신 조례’가 시행되고 있다.

이제 「공문서관리법」 제정·시행 이후 지자체에서는 ‘기록관리 조례’ 제정을 통해 지방 아카이브를 정비하려는 새로운 변화가 시작되었다. 「공문서관리법」 제정 이후의 지방 아카이브 설치 움직임과는 달리 「공문서관리법」의 취지에 맞는 ‘적정한 기록관리’의 실현을 위한 지자체의 기록관리 변화의 배경과 주요 내용을 구체적인 사례를 통해서 알아보도록 한다.

3. 도도부현의 기록관리 조례 제정과 아카이브 정비 사례

1) 시마네현(島根県)과 쿠마모토현(熊本県)

「공문서관리법」의 제정 이후 일본의 여러 지방에서는 기록관리 조례 제정과 아카이브 설치 움직임이 활발해졌다. 이전의 「공문서관리법」 제정을 계기로 추진된 지방의 기록관리 활동이 ‘시설로서의 아카이브’ 설립에 중점을 둔 것이었다고 한다면, 이제는 「공문서관리법」의 내용을 해당 지방의 여건과 지향에 맞게 조례에 반영하고 이를 통해 기록관리 체계를 정비하는 한편 지방 아카이브의 법적 지위를 보다 확고하게 하려는 것이었다. 아카이브가 미설치된 곳에서는 ‘기록관리조례 제정-아카이브 설치’의 동시 추진을 통한 지방의 기록관리 정비를, 아카이브가 이미 설치된 곳에서는 새롭게 기록관리 조례를 제정하여 ‘적정한 기록관리’의 실현과 아카이브 기능·권한의 강화를 꾀하고자 하였다.

여기에서는 도도부현 단위에서 현재까지 기록관리조례를 제정한 4개 현의 사례를, 주로 조례 제정 과정과 주요 내용을 중심으로 살펴보고자 한다. <표 2>의 시마네현, 구마모토현, 돗토리현, 카가와현은 조례 제정의 추진방식이나 그 내용상에서도 조금씩 다른 모습을 보여준다. 「공문서관리법」의 취지가 조례에 어느 정도로 반영되었는지가 해당 지방

의 기록관리에 대한 수준이나 지향점 등을 이해하는 하나의 기준이 될 것이다.

〈표 2〉 도도부현의 기록관리조례 제정 상황

| 조례명칭 | 제정일자 | 시행일자 |
|-------------------|------------|----------|
| 島根県公文書等の管理に関する条例 | 2011.3.11 | 2011.4.1 |
| 熊本県行政文書等の管理に関する条例 | 2011.3.23 | 2011.4.1 |
| 鳥取県公文書等の管理に関する条例 | 2011.10.24 | 2012.4.1 |
| 香川県公文書等の管理に関する条例 | 2013.3.22 | 2014.4.1 |

가장 먼저 기록관리 조례를 제정한 시마네현의 경우는 당시까지도 주코쿠(中国) 지역에서¹⁰⁾ 유일하게 지방 아카이브가 설치되어 있지 않았는데, ‘기록관리 조례 제정-아카이브 설치’를 동시에 추진한 사례이다. 시마네현은 먼저 2009년 10월 ‘공문서관리에 관한 청내 연구회’(이하 연구회)를 설치해서, 조례 제정과 아카이브 정비를 위해 조사·연구 활동에 들어갔다.

연구회에서는 「공문서관리법」 체제의 ‘가이드라인’이나 다른 지자체의 기록관리 제도 등에 대해서 검토하면서, 시마네현의 아카이브로서 ‘공문서센터’를 정비하는 쪽으로 방향을 정하였다. 공문서센터가 수행할 업무 기능에 대해서는 크게 2가지로 정리되었다. 지사부국과 의회, 교육위원회를 비롯한 각종 행정위원회, 그리고 지방독립행정법인 등 현의 모든 기관으로부터 ‘역사공문서’를 이관·보존하는 기능과 역사공문서의 목록을 작성하여 현민의 이용에 제공하는 기능이었다. 그리고 실현되지는 못하였지만 이러한 기본적인 아카이브 기능 이외에도 행정자료센터(행정자료의 열람을 담당)와 정보공개그룹(정보공개제도·개

10) 혼슈의 최남단에 위치한 지역으로 시코쿠 지방과 세토 내해를 사이에 두고 마주보고 있으며, 돗토리현·시마네현·오카야마현·히로시마현·야마구치현의 5개 현을 말한다.

인정보보호제도를 관장)을 공문서센터에 병설하는 기능, 곧 현용-비현용을 망라하는 공문서의 공개청구와 열람청구에 대응하는 ‘복합시설’로 정비하는 방안도 함께 검토되었다(이와사키 켄지 2010, 17).

2011년에 제정한 「島根県公文書等の管理に関する条例」(이하 시마네현 조례)와 이의 시행을 위해 제정한 「島根県公文書の管理に関する規則」, 「島根県公文書管理規定」, 「島根県公文書センターの管理に関する規則」(모두 2011.4.1 시행) 등 일련의 기록관리 체제는 연구회에서 검토된 기능 가운데 기본적 기능만이 반영된, 그것도 현내 기관들이 정한 ‘선별기준’에 따라 ‘역사공문서 여부’를 결정하고 이를 공문서센터로 이관·보존하도록 한다는 ‘최소한의’ 내용이였다.

시마네현은 조례 제4조와 제5조에서 시마네현공문서센터의 설치와 수행업무를 규정함으로써 아카이브 설치 목적은 달성하였다. 그러나, 공문서센터의 업무를 생산기관이 선별한 ‘역사공문서’를 이관·보존하고 주민에게 이용·제공하는 시설로만 ‘국한’시켰다는 점에서 많은 아쉬움을 남긴다(시마네현 조례 사이트 참조).

시마네현 조례는 도도부현 단위에서는 최초로 제정된 것이라는 점, 그리고 기록관리 조례의 제정 과정을 통해 아카이브 설립을 추진·실현시켰다는 점에서는 의미가 있다. 이는 조례에 역사공문서 이외의 한시기록의 폐기대상기록에 대한 ‘선별·평가 권한’을 공문서센터에 부여하지 않은 것은 물론, ‘제3자적 관점’에서의 전문적 식견을 가진 ‘심의회’의 설치·운영에 대해서도 규정하지 않았다는 점에서 그 한계를 분명하게 드러내고 있다. 즉 레코드스케줄을 도입하여 보존기간 만료 이전의 ‘이른 시기에’ 역사공문서를 선정하도록 한 「공문서관리법」의 취지에 따라서 ‘파일관리표’를 작성하는 등의 최소한의 절차는 규정하였으나, 역사공문서 이외의 한시문서에 대한 폐기를 공문서센터와의 ‘협의’도 없이 생산기관 독자로 수행할 수 있도록 되어 있으며 더 나아가 폐기대상목록을 ‘사전공표’하는 규정도 없다.¹¹⁾ 이는 후술하는 다른 도

도부현 사례와도 크게 비교되는데, 아카이브의 ‘현용기록’에 대한 적극적인 개입을 통해 업무의 전 과정을 포함한 현민의 지적자원인 공문서를 생산단계부터 ‘적정하게 관리’하려는 「공문서관리법」의 취지를 충분하게 반영하고 있다고는 할 수 없다.

쿠마모토현은 「공문서관리법」 공포와 ‘적정한 행정문서 관리’에 대해 ‘민주주의 기본’이라고 인식한 지사의 관심과 지시를 배경으로, 2009년 10월 현의회 의원을 포함한 8명의 ‘유식자’로 구성된 ‘熊本県行政文書等のあり方検討委員会’(이하 검토위원회)를 설치하였다. 이 위원회는 다음해 5월까지 4차례 회의를 개최하여 「공문서관리법」에서 규정한 ‘적정한 기록관리’ 실현의 필요성과 함께 관련 법규 정비의 구체적인 내용에 대해 논의하고 이를 ‘行政文書等の適な管理のあり方に関する提言書’(이하 제언서)로 정리하여 2010년 6월에 지사에게 제출하였다(검토위원회 및 제언서 관련 사이트 참조).

쿠마모토현에서는 제언서를 토대로, 2011년 3월 「熊本県行政文書等の管理に関する条例」(이하 쿠마모토현 조례)를 제정하고 2012년 4월 1일부터 시행하고 있다. 그리고 조례의 시행에 발맞추어 「熊本県行政文書管理規定」, 「熊本県特定歴史公文書の保存, 利用及び廃棄に関する規則」 등 일련의 관련 규정들도 새롭게 제정하였다. 조례의 적용 대상기관으로, 지사, 의회, 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회, 감사위원, 공안위원회, 경찰본부, 노동위원회, 수용위원회, 해구어업조정위원회, 내수면어장관리위원회, 병원사업관리자, 지방독립행정법인(주택공급공사와 도로공사 포함) 등으로 규정하여, 현내 모든 행정기관과 지방독립행정법인까지를 포함시키고 있다.¹²⁾

11) 다만, 시마네현공문서관리규정 별표3의 하단 비교에, ‘역사자료로서 중요한 공문서는 폐기대상이라고 해도 센터에서 요구하면 인계해야 한다고는 되어 있을 뿐이다.

12) 공안위원회와 경찰본부에 한해서는 조례 시행후 ‘4년 이내’에 적용하도록 규정하여 시행시기를 유예하였다.(공문서관리 조례 부칙 제1의 (2))

그런데, 쿠마모토현의 경우는 ‘재정상의 어려움’과 ‘문서고의 여유’ 등이 이유로 당분간 아카이브를 설치하지 않고 보존기간이 만료된 ‘역사적공문서’를 지사부국 관할 문서고에서 보관하기로 한 점에서,¹³⁾ 공문서관리법 제정을 계기삼아 지방에서 기록관리조례 제정과 함께 아카이브 설치를 추진하는 ‘전형적 모델’은 결코 아니다. 이러한 점에서 쿠마모토현은 조례를 제정하면서, 기록관리를 위한 ‘적정성’의 핵심을 ‘투명성과 공개성 확보’와 ‘기록관리 각 단계별로 제3자의 관여’가 가능한 체계 구축을 지향하고, 이를 매우 충실하게 조례에 반영하고 있음에도 불구하고, 현재 시점에서는 아카이브가 없는 상태에서 보존기간 만료의 공문서를 ‘지사에게 이관’하고, ‘특정역사공문서’를 지사부국의 현용기록 주관부서에서 관리하는 근본적인 한계를 가지고 있다.

그러나, 조례에 명시된 기록관리의 목적이나¹⁴⁾ 기록목록에 해당하는 ‘파일관리부’의 작성 열람과 인터넷 등을 활용한 공표의무(쿠마모토현 조례, 7조), 기록폐기시 행정문서등관리위원회 의견청취 의무(쿠마모토현 조례 8조), 각 기관의 매년도 관리상황 보고와 지사의 공표 의무(쿠마모토현 조례 9조), 조례의 위임사항을 규정한 기록관리 규칙(규정), 분류기준 등 기록관리와 관련한 주요 내용 등에 대한 행정문서등관리위원회의 자문과 이를 위한 조사 권한(쿠마모토현 조례 34~36조) 규정 등을 볼 때, 아카이브(공문서센터)를 운영하고 있는 시마네현에 비해서 오히려 공문서관리법의 취지를 더 잘 반영한 사례라고 평가할 수 있지

13) 쿠마모토 검토위원회에서는 대신 ‘특정역사공문서’의 보존과 이용을 주관하는 쿠마모토현립공문서관 설치에 대해서 신속하게 검토해야 한다고 제안하고 있다.

14) “현 및 지방독립행정법인등의 제활동과 역사적 사실의 기록인 행정문서등이, 건전한 민주주의의 근간을 떠받치는 현민공유의 지적자원으로써, 현민이 주체적으로 이용할 수 있는 것이라는 점에 비추어 [...] (후략)” ‘적정한 기록관리’가 이루어지도록 관련 내용 등을 법규화해서 설명책임을 다하도록 한다고 규정하고 있는 점에서 「공문서관리법」의 목적을 충실히 반영하였다. 이 점은 시마네현조례와 비교할 때 더 분명해진다. 시마네현조례는, 기록관리의 목적에 대해 행정의 효율적 운영과 설명책임을 위해서라는 점만을 명시하고 있다.

않을까 한다.

이러한 쿠마모토현의 특이한 사례는 ‘쿠마모토현 행정문서등관리위원회’(이하 관리위원회)의 설치와 운영 상황을 통해 잘 알 수 있다(쿠마모토현 홈페이지, 행정문서등관리위원회 관련 사이트). ‘전문적, 제3자적 관점’에 입각해서 현내 각 기관의 기록관리 관련 규정의 제·개정을 포함한 기록관리의 주요 사항 등을 심의하기 위해 설치된 이 위원회는 2011년 7월 1일부터 2016년 3월 7일까지 모두 18차례 개최되었다. 위원회에 제출된 각종 자료는 물론, 회의록에 가까운 ‘의사개요’까지 모든 활동 내역을 볼 수 있는데, 다른 지자체 사례에서는 전례가 없는 공안위원회의 분류기준표와 폐기문서에 대한 심의도 이루어졌다.

2) 돗토리현(鳥取県)과 카가와현(香川県)

1989년에 개관한 돗토리현립공문서관은 「공문서관리법」 제정을 계기로 삼아, 개관 21년째인 2011년 10월에 「鳥取県の公文書等の管理に関する条例」(이하 돗토리현 조례)를 제정하였다. 이는 「공문서관리법」에서 규정하는 레코드스케줄 도입에 의한 ‘현용-비현용’의 통일적·일원적 기록관리제도를 도입하기 위한 것이었다. 이에 따라서, 기록관리 대상 기관도 지사부국은 물론 교육위원회, 공안위원회, 선거관리위원회, 노동위원회 등을 포함한 각종 행정위원회, 현의회, 경찰본부, 지방독립행정법인, 토지개발·주택공급 공사 등 현내 모든 행정기관으로 확대되었다(돗토리현 조례 제2조).

또한 아카이브의 기록관리 권한과 전문적 기능을 강화하기 위해 「돗토리현립공문서관리운영요강」, 「돗토리현립공문서관열람실이용규정」, 「돗토리현립공문서관역사공문서등선별방침」(별표 포함)도 새롭게 제정하였다. 이는 조례가 요구하는 ‘현민공유의 지적자원’의 이용청구에 대해 적극적으로 대응하기 위한 규정의 정비였다. 새로운 조례의 적용대

상 기관들이 ‘적정하게 실행해야 할’ 현용단계에서의 기록관리에 관한 사항을 규정한 「문서관리규정」을 각 기관별로 새롭게 제정하게 하였다(돗토리현 조례 제10조). 「鳥取県文書等に係る事務の管理に関する規定」과 「鳥取県文書等の整理, 保管及び保存に関する規定」 등 이전의 ‘규정’은 폐지되었다(「鳥取県文書の管理に関する規定」 부칙 2호, 2012.3.30 제정, 2012.4.1.시행).

이처럼, 돗토리현에서 「공문서관리법」 제정·시행을 계기로 기록관리 조례를 제정하고 아카이브를 정비하게 된 데에는, 돗토리현립공문서관의 지방아카이브로서 갖추어야 할 기본기능 재검토를 위해 2010년 4월 설치된 ‘돗토리현립공문서관기본기능검토위원회’(이하 돗토리현 검토위원회)의 활동이 있었다. ‘서고의 협애화, 전자문서에 대한 대응, 검색시스템 정비 등’의 당면 문제에 직면해있던 돗토리현립공문서관은, 지방공공단체에 부과된 ‘공문서관리법의 취지에 따르는 기록관리 실행을 위한 노력의무’에 대한 조속한 대응을 위해 5명으로 구성된 검토위원회를 구성하였다.¹⁵⁾ 현청의 기록관리 관련 핵심 실무 관계자를 모두 포함시킨 이 위원회는 3차례에 걸친 회의를 통해 ‘공문서관리조례를 제정하여 공문서관리체제의 충실을 꾀할 것’ 등 6가지 사항으로 구성된 보고서(「鳥取県立公文書館の忠実に向けて」)를 2011년 1월에 제출하였다. 돗토리현은 이 보고서를 토대로 기록의 작성·취득, 분류, 정리, 보존, 그리고 공문서관으로의 인계(이관)·폐기까지의 통일적인 규정을 조례에 반영하였다. 이제 ‘역사공문서등’의 선별방침 제정과 공문서관으로 인계(이관), 현용기록의 폐기시 협의 등을 통한 비현용기록(또는 ‘특정역사공문서등’)의 공문서관에서의 관리 권한이 현의 제일 상위법인 조례를 통해서 명확하게 부여된 것이었다.

돗토리현 조례는 「공문서관리법」의 주요 내용을 충실하게 반영하면

15) 국립공문서관 이사였던 오하마 데즈야(大濱徹也)와 정책법무과장, 정보정책과장, 공문서관장, 이용자대표 등 5명으로 구성되었다.

서도 폐기절차나 불복신청심의기관 등에 대해서는 <표 3>에서와 같이 지방의 실정에 맞도록 변경하였다(니시무라 요시마사 2013, 10).

<표 3> 돗토리현 공문서관리 조례의 특징

| 구분 | 돗토리현조례 | 공문서관리법 |
|-----------------|--|--|
| ①실시기관(대상기관) | 현의 행정기관, 지방독립행정법인, 토지개발공사, 주택공급공사 등 | 행정기관, 독립행정법인 |
| ②공문서의 정리방식 | '부책'으로 정리(편철) | '행정(법인)문서파일등'으로 정리 |
| ③현용기록의 폐기절차 | 보존기간만료 부책의 명칭 등을 폐기 한달 전까지 홈페이지에 공표, 현민의견을 모집·반영하고, 공문서관과 협의 | 폐기시, 내각총리대신에게 협의, 동의를 구해야만 함 |
| ④특정역사공문서등의 폐기절차 | 폐기시, 해당 특정공문서 등의 명칭, 폐기일 등을 공표 | 폐기시, 국립공문서관 등의 장은 내각총리대신과 협의하고, 내각총리대신은 공문서관리위원회에 지문을 구함 |
| ⑤불복신청의 심의기관 | 이용청구에 대한 처분에 대해 불복신청이 있을시, 정보공개심의회에서 심의 | 이용청구에 대한 처분에 대해 불복신청이 있을시, 공문서관리위원회에서 심의 |

돗토리현 조례의 제정으로 현용단계 기록관리에서 변화된 주요 내용은, 먼저 '영년' 보존기간을 폐지하고 가장 긴 보존기간을 '30년'으로 변경해서 생산부서에서 '영원히' 현용기록으로 관리하려는 불합리한 관행을 없애고자 하였다. '상용'(우리의 비치문서에 해당)의 구분을 두고, 현용기록의 보존기간 만료후의 조치를 설정하도록 하였다. 이러한 규정으로의 변경은 다른 지자체들과 대부분 동일한 것이다.

보존기간이 만료된 한시기록은 보존기간 만료 전에 '폐기예정부책목록'을 작성·공표해서, 현민의 의견을 청취한 다음 현립공문서관과 협의하도록 하였다. 앞서 살펴본 시마네현은 공표를 의무화하지 않았으며, 쿠마모토현은 비록 공표를 의무화하였지만 '공표-현민의 의견청취

-관리위원회 심의' 절차에 따른 평가·선별한다는 점에서 차이를 보인다. 즉 돗토리현은 평가·선별의 주체가 기록관리 전문기관인 현립공문서관인 것이다. 현립공문서관에 인계된 비현용기록의 경우에도, 이전에는 완결후 40년(나중에 30년으로 변경)이 지난 것만을 생산부서의 동의하에 공표했었는데, 조례 제정을 통해 현용단계부터의 공표가 이루어지도록 한 것이다. 그리고 공문서관에 인계된 '특정역사공문서등'은 정보공개조례에 준해서 공문서관이 별도로 마련한 심사기준에 의해 주민들의 이용청구에 대응하도록 바뀌었다.

돗토리현의 경우는 이미 설치된 아카이브가 중심이 되어 공문서관리조례를 제정하면서, 이를 계기로 기존의 기록관리 규정을 개정하고 「공문서관리법」에서 규정한 '적정한 공문서관리' 체계로 아카이브를 정비한 사례로 주목할 만하다. 다만, 제3자적 관점의 도입과 관련해서는, 특정역사공문서등의 이용청구에 대한 불복신청 사항에 한해 정보공개심의회에 자문하도록(조례 제18조~제20조) 그치고 있다는 점에서는 한계가 있다.

카가와현은 1994년 3월에 카가와현립공문서관을 설치하면서 「香川県立文書館条例」를 제정하였으며, 2013년 3월에는 「香川県公文書等の管理に関する条例」(이하 카가와현 조례)를 제정한 데에서 알 수 있듯이, 조례 제정으로 결과화한 「공문서관법」과 「공문서관리법」의 영향을 함께 볼 수 있다는 점에서 돗토리현 사례와 매우 비슷하다고 볼 수 있다.¹⁶⁾

카가와현립문서관도 기록관리 조례의 제정·시행에 맞추어서 종전의 기록관리 규칙(규정)을 개정·폐지하는 등 기록관리 법제와 아카이브 제도를 정비하였다. 그런데, 카가와현의 기록관리 조례를 보면, 오히려 생산기관의 현용기록 관리 권한이 더 강해지고 아카이브의 전문적 업

16) 돗토리현도 1989년 3월에 아카이브를 설치하면서 「鳥取県立公文書館の設置及び管理に関する条例」를 제정하였다.

무 권한과 기능이 축소된 것은 아닌가라는 의문이 들었다.

즉 카가와현은 기록관리 조례에서, ‘공문서등은 현민공유의 지적자원이므로 현민이 주체적으로 이용 획득하는 것’이라고 정의하고, 행정문서의 적절한 관리, 역사공문서등의 적절한 보존 이용을 꾀해, 현재와 장래의 현민에 대한 설명책임을 다하도록 하는 것을 목적으로 명기하였다(카가와현 조례 제1조). 또한, ‘경위가 포함된 의사결정에 이르는 과정 및 사무 및 사업의 실적을 합리적으로 증거 또는 검증할 수 있도록 문서 작성해야 한다’고 ‘문서주의’에 의한 기록 작성의 필요성도 명시하였다(카가와현 조례 제4조). 레코드스케줄을 도입하여 이른 시기에 아카이브로 이관되어야 할 ‘역사공문서’와 보존기간이 만료된 한시기록에 대한 ‘처리’에 대해서도 규정하였다(카가와현 조례 제5조). 보존기간과 보존기간 만료후의 조치 등이 기재된 부책관리부를 작성, 인터넷을 통해 현민들에게 공표하도록 하고, 행정기관으로부터 현용문서의 관리상황을 보고와 지사의 관리상황 개요 공표를 의무화하는 등(카가와현 조례 9조)에 있어서는 앞서의 다른 자치체와 크게 다르지 않다.

그러나, 기록관리의 대상기관에서 다른 지자체들과 달리 지방독립법인을 제외시켰다(카가와현 조례 제2조). 또한, 폐기예정기록에 대한 현립문서관의 ‘이관요청’이 있을시 ‘이관할 수 있다’는 임의규정으로 하거나(카가와현 조례 제8조 3항) 의회의 기록은 ‘의장으로부터의 신청’이 있을 때에 ‘이관받을 수 있다’(카가와현 조례 제11조)고 한 규정은, 이미 아카이브를 설치하여 다년간의 운영 경험을 가졌다는 점에서 비슷한 돗토리현과 비교된다. 물론, 조례의 하위규정으로 제정된 「카가와현행정문서관리규정」에서 보존기간 만료시 조치가 ‘폐기’로 되어 있는 부책은 아카이브의 이관 요청시 ‘소정의 절차’를 거쳐서 이관하도록(제57조~제64조) 규정하고는 있다. 하지만, 상위법인 조례에서 ‘선별 평가’에 대한 아카이브 권한을 불명확하게 규정하고 있는 점은 조례 제정 이전의 문서규정에서 ‘문서관장의 인도 요청이 있을 경

우 반드시 응해야 한다’는 규정과는 분명하게 대비된다(「카나가와현문서규정」 제49조, 2012.3.30 폐지).

이와 같은 현용기록에 대한 ‘아카이브 권한의 약화’ 현상과 함께 아카이브에서의 이용청구에 대한 ‘불복신청’에 한해서 제3자적 관점에 정보공개심의회에 자문을 구하고 있는 점에서도 문제가 있다고 생각된다. 돗토리현과 마찬가지로 기설치된 아카이브를 지자체 기록관리의 정책 실현의 발판을 조성하고 발전시켜가기 위해서는 ‘전문적 식견’과 사회적 영향력을 가진 유력자들로 구성된 별도의 기구 설치가 필요하다고 생각하기 때문이다.

4. 정령지정도시의 기록관리 조례 제정과 아카이브 정비 사례

1) 삿포로시(札幌市)

도도부현에 준하는 광범위한 자치권을 행사하는 정령지정도시(政令指定都市)의 기록관리와 아카이브 설치·운영 사례를 살펴보고자 한다.¹⁷⁾

2007년부터 아카이브 설치를 위해 본격적으로 검토하기 시작한 삿포로시는 2009년 11월 ‘札幌市公文書館基本構想’(이하 구상)을 책정하였다. 이 ‘구상’에는 「공문서관법」과 「공문서관리법」의 제정이 지방아카

17) 정령지정도시 사례는 우리나라 광역지자체는 물론 수도권과 일부 지방의 광역화된 ‘특정시’ 단위에서의 아카이브 설치와 관련하여 활용될 수 있다고 생각하기 때문이다. ‘특정시’는 지방자치법에서는 인구 50만 이상의 대도시로 규정하고 있는데, 도지사의 권한 일부가 시장에게 위임된 시를 비공식적으로 일컫는 명칭이다. 광역지자체인 도도부현에 속하면서도 광역지자체의 사무와 권한을 이양받아 행사한다는 점에서 일본의 정령지정도시와 비슷하면서도 자치권의 폭이 좁고 위임된 권한 대부분인 인사권과 도시계획에 집중되어 있다는 점에서 차이가 있다. 수원시, 고양시, 성남시, 용인시, 안양시, 남양주시, 전주시, 천안시, 청주시 등이 이에 해당된다.

이브 설치와 어떠한 맥락을 가지고 있는지, 그리고 어떠한 영향을 끼치고 있는지가 잘 나타나 있다.

삿뿌로시는 ‘구상’의 책정 과정에 대해 설명하면서, 먼저 그 연원을 1988년의 「삿뿌로시 정보공개조례」의 시행과 2007년의 「삿뿌로시 자치기본조약」의 시행에서 찾았다. 즉 「정보공개조례」 시행은 시민의 알권리보장과 행정의 설명책임을 다하고자 한 것이며, 「자치기본조약」의 시행은 시민주체의 ‘거리 만들기’ 추진을 위한 것이었다. 그리고 이를 위해서 「자치기본조약」에 ‘시민에 대한 정보공유와 시가 보유하는 공문서를 적절하게 공개할 것’을 명기한 사실을 환기시키고, 계속해서 삿뿌로시의 시민자치와 지방아카이브 설치의 상관관계를 다음과 같이 설명하였다.¹⁸⁾

1987년에 「공문서관법」을 제정해서 국가(중앙정부) 및 지방공공단체는 중요한 공문서의 보존 및 이용에 관해서 적절한 조치를 강구할 책무를 가진다고 규정하고 (중략) 공문서를 보존 이용하는 시설로 공문서관을 법적으로 위치시켰다. 더 나아가 국가기관의 중요한 공문서 보존 이용이 잘 이루어지도록 작성부터 이용까지의 공문서관리체제를 충실 강화하는 「공문서등의 관리에 관한 법률」이 2009년 6월에 제정되었다. 이 법률에는 지방공공단체에도 법률의 취지에 따라서 그 보유하는 문서의 적절한 관리에 관해 필요한 시책의 책정·시책에 노력하도록 규정되어 있다. 이와 같은 공문서관리를 둘러싼 정세의 변화를 근거로 삿뿌로시가 지향하는 시민자치를 보다 한층 추진시키기 위해서 공문서관을 설치하는 것이 필요가 있다고 생각 (후략) (강조와 밑줄은 필자)

18) ‘구상(안)’에 대한 검토위원회 운영과 관련하여, 지방아카이브의 기능과 운영 등에 대해서는 특히 시민이용이라는 관점에서의 검토가 필요하다고 보고, 공모를 통해 5명의 일반시민 위원과 2명의 검토위원회 위원장·부위원장으로 구성된 ‘시민이용회’를 운영하였다. 이런 점에서 지방아카이브 설치와 이를 위한 기록관리조례 제정 과정에서 시민들의 참여를 최대한 확보하려는 삿뿌로시의 노력이 돋보인다.

즉 이 ‘구상’을 통해, 지방자치의 실현을 위한 지방아카이브 설치 필요성에 대한 확신과 함께 「공문서관리법」·「공문서관리법」 제정을 통해 ‘공문서관리를 둘러싼 정세의 변화’, 곧 지방아카이브의 기능·시설 등에 대한 법률적 근거가 마련되었다고 인식했음을 밝히고 있다. 그리고, 교육위원회를 포함한 각종 행정위원회, 의회, 지방법인 등 삿뽀로시의 모든 공공 기관을 대상으로 「공문서관리법」의 취지에 따라 ‘적정한 기록관리’를 실행하기 위해서는 기록관리 조례를 제정해야 한다고 그 필요성을 강조하면서 조례에 담아야 할 주요내용을 함께 제시하였다.

‘구상’에서 ‘삿뽀로시 기록관리 추진 과제’로 제시된 「삿뽀로시공문서관리조례」(이하 삿뽀로시 조례)가 제정된 것은 2012년 6월이었다. 이 조례의 목적에는 앞서 언급한 정보공개제도와 기본자치조약, 그리고 기록관리로 이어지는 삿뽀로시 지방자치 정책의 특성이 잘 표현되어 있다. 즉 공문서가 ‘시민의 알 권리를 구체화하기 위해 필요한 시민공유의 재산’임에 비추어서, 적절한 공문서관리로 시민의 정보공유를 발전시키고 설명책임을 다하게 하고, 그 결과 효율적, 공정성, 투명성이 높은 행정운영 확보와 시민 주체의 거리만들기 추진에 기여할 것을 목적으로 한다고 명시하였다(삿뽀로시 조례 제1조).

시장, 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회 등의 행정위원회와 공영기업관리자, 소방장, 의회, 지방독립행정법인까지를 대상으로 하는 (삿뽀로시 조례 제2조) 이 조례의 시행을 위해서 하위법인 「삿뽀로시공문서관리규칙」과 「공문서관리에 관한 가이드라인」이 각각 2013년 2월과 3월에 잇달아 제정되었다. 이러한 법령 체계를 통해서 삿뽀로시 각 행정기관의 ‘특정중요공문서’¹⁹⁾ 아카이브로 이관된다(타카이 토시아

19) 공문서관리법이나 다른 지자체의 조례와는 달리 ‘특정역사공문서’가 아니라 ‘특정중요공문서’라고 규정한 이유는 공문서관에 이관되는 기록은 ‘시정검증에 필요한 중요한 문서 등’ 역사적 가치가 있는 기록만을 대상으로 한다는 해석을 피하기 위해서라고 한다.

2013, 13). 또한, 보존기간 10년 이상의 폐기에정문서에 대한 공문서관리심의회 평가, '영년' 보존기간 변경 등을 내용으로 하는 새로운 기록관리 규정이 통일적으로 각 행정기관에도 적용되었다.

그리고, 아카이브에서의 '특정역사공문서등'의 이용에 대한 불복신청을 포함하여, '공문서 관리에 관련한 시책에 관한 중요한 사항'에 대해 조사 심의 기구로서 '공문서관리심의회'의 역할을 규정하고 있다(삿바로시 조례 제32조~제38조). 이는 「공문서관리법」에서 규정한 제3자적 관점 확보를 위한 공문서관리위원회의 설치·운영 조항을 그대로 반영한 것이라고 할 수 있다.

한편, 2011년 6월에는 「삿바로시공문서관정비계획」이라는 이름의 지방아카이브 설치를 위한 계획도 마련되었는데, 삿바로시사 편찬을 담당해온 삿바로시문화자료실의 조직과 기능, 시설을 확충한 형태의 삿바로시공문서관이 개관된 때는 2013년 7월이었다. 삿바로시공문서관은 정령지정도시에서는 8번째로 설치된 지방아카이브로, 2009년의 '구상' 단계에서부터 「공문서관리법」의 '적정한 기록관리'의 취지에 부합하는 기록관리 조례와 아카이브 설치를 동시에 추진하기로 한 계획의 일환으로 이루어진 것이었다.

이처럼 삿바로시는 「공문서관법」의 제정을 계기삼아서, 2009년에 '구상'을 마련하여 기록관리 조례와 지방아카이브 설치를 동시에 추진하기로 하였고, 그 결과 2011년 공문서관리조례를 제정하였으며 2013년 삿바로시공문서관을 개관하기에 이르렀다. 이 과정에서 삿바로시는 주민들의 정책 참여를 유도하여 주민자치에 기반한 기록관리 제도를 수립해나가는 '이상적인 모습'을 보여주고 있다. 즉 '삿바로시공문서관리조례안'에 대한 시민의견을 2012년 2월 한달 의견을 청취하여 모두 21건의 의견에 대해 다시 공표하는 피드백 과정을 거치고 있다(「札幌市公文書管理条例(仮称) 素案に対する意見募集の結果について」, 「意見募集時の公表資料」). 이와 함께 이미 언급한 '구상(안)' 검토위원회에

‘시민이용회의’를 운영한 사실은 지방의 기록관리와 아카이브 정비에 해당 지역의 사회·문화적 환경이 얼마나 중요한지 다시 한번 생각하게 한다.

2) 오사카시(大阪市)

오사카시는 1988년에 오사카시공문서관을 설치하였으며, 「공문서관리법」 제정 이전인 2006년에 이미 「오사카시공문서관리조례」를 제정하였다. 그런데, 이 구(舊) 조례는 현용기록 관리에 대해서만 규정한 것으로, 「공문서관리법」 제정을 계기로 개정된 신(新) 조례가 2011년 4월 1일부터 시행되고 있다. 이 신 조례는, 기록관리의 본연의 의미가 ‘시민에 대한 설명 책무’에 있음을 명시하고(신 조례 제1조), ‘심의 또는 검토의 내용, 기타의 의사결정 과정에 관한 사항으로써 의사결정에 직접 관계하는 것’에 대한 공문서 작성 의무를 규정하여(신 조례 제4조의 3) 「공문서관리법」의 ‘문서주의’를 조례에 반영시켰다. 또한, 공문서분류 기준을 정하고 이를 일반 열람에 제공하는 것을(신 조례 5조의 2) 의무화하였을 뿐만 아니라 레코드스케줄에 따른 역사공문서 선별과 아카이브에서의 특정역사공문서등의 영구보존·이용 등에 대해서도 규정하였다.

또한 신 조례에서는 공문서관리에 관한 중요사항에 대한 조사·심의 기구로서의 ‘오사카시공문서관리위원회’의 업무 범위와 운영 절차 등을 규정하였다(신 조례 제29조~제33조). 오사카시도, 삿포로시와 비슷하게 시장의 ‘기록관리 자문기구’ 성격이지만, ‘역사공문서’의 선별 기준을 마련할 때에는 공문서관리위원회의 의견을 반드시 들어야만 한다고 규정한 점(신 조례 제7조)과 현용·비현용(특정역사공문서)의 폐기대상문서의 선별·평가를 제외한 공문서관리위원회의 조사심의 절차를 공개하지 않는다고 규정한 점(신 조례 제32조)에서 차

이를 보이고 있다.

이상에서 「공문서관리법」 제정 이후 오사카시의 공문서관리 조례의 ‘개정’ 과정과 주요 내용을 간략하게 정리해보았다. 그런데, 오사카시의 기록관리 특징에 대해서는 이러한 법제적 검토만으로는 더 이상 알기가 어렵기 때문에, 신 조례 제5조의 ‘공문서의 계통적 분류’와 관련해서 작성되었다고 생각되는 ‘문서분류표’를 통해 오사카시의 각 기관들에서 행해지는 기록관리의 ‘실제’의 일단을 엿보기로 한다.²⁰⁾

‘문서분류표’라는 것은, 오사카시 각 기관의 공문서를 적절하게 정리·보존하기 위한 일종의 분류기준을 말하는데, 우리의 공통업무와 고유업무에 대한 기록관리기준표를 기록물철과 연동시킨 목록과 비슷하다고 할 수 있다. 오사카시는 각 기관의 조직과 업무 기능을 반영한 분류체계별로 이 기준을 적용한 ‘문서분류표’를 각 기관별로 작성하고 홈페이지를 통해 공표하도록 하고 있다.²¹⁾

〈표 4〉는 오사카시의 환경국²²⁾의 고유업무와 관련한 ‘문서분류표’ 중에서 우리의 비치기록에 해당하는 ‘상용문서’(상용기간, 상용후 보존기간의 별도 표시)를 제외한 ‘역사공문서로서 중요한 공문서로서 보존기간 만료후 공문서관장에게 인계해야 할’ 것으로 표시된 것만을 별도로 작성한 것이다(오사카시 환경국의 고유업무에 대한 ‘문서분류표’ 참조).

20) 즉 공문서를 사무, 사업의 성질, 내용 등에 따라 계통적으로 분류하고 이를 일반열람에 제공해야 한다고 규정되어 있는데, 하위규정인 「조례시행규칙」이나 「공문서관리규정」 어디에도 ‘문서분류표’에 대한 규정은 찾을 수 없었다.

21) 오사카시에서는 공통문서분류표와 10개의 고유문서분류표로 나누어서 정리하고 있으며, 출력본을 시민정보프라자(시청1층)와 오사카시공문서관에 비치하여 활용하도록 하고 있다.

22) 오사카시 환경국은 총무부, 환경시책부, 환경관리부, 환경사업부의 9개 과와 9개 사업센터로 구성되었다.

〈표 4〉 오사카시 환경국의 '문서분류표' 중 '역사공문서'에 해당하는 부책

| 조직 / 업무 | 보존 기간 | 부책명(기록철명) |
|--------------------|--|--|
| 도시 계획 | 3년 | 대도시토목협의회관계서류, 중구개발간선자동차도건설기성동맹회관계서류, 정령시도시계획주관국장회의, 전국도시계획담당과장회의, 오사카부도시계획주관과장회의, 긴키블럭도시계획주관과장회의, 재개발지구계획제출서, 지구계획제출서 |
| | 5년 | 지구정비계획조사관계서류, 유통업무시가지정비사업관계서류, 국토이용계획법제출심사서류, 국토이용계획법사전확인심사서류, 토지거래규제기초조사관계서류 |
| | 10년 | 지역계획설명자료, 도시계획결정.변경계획서류, 도시재개발기본계획관계서류, 재개발계획조사관계서류 |
| | 30년 | 도시계획결정서류.원의, 도시계획심의위원회관계서류, 도시계획결정관계서류, 도시시설기본계획책정조사보고서, 도로계획관계서류, 고속도로계획관계서류, 하수도계획관계서류, 철계도계획관계서류, 지역지구관계사무취급서류(상용), 지역지구지정관계서류, 도시재개발기본계획보고서, 지구정비계획조사보고서, 재개발계획조사관계기본서류, 시가지개발사업기초조사관계서류, 토지이용심사회의사록, 도시계획제한관계사무취급서류, 도시계획법건축허가대장, 풍치지구건축허가대장, 도시계획법건축허가서류, 풍치지구건축허가서류 |
| 공해 대책 | 1년 | 질소산화물총량규제제출서류(1년미만) |
| | 3년 | 환경행정연락회의관계서류, 환경영향평가관계서류, 자동차배출가스대책회의의서류, 소음진동관계서류, 다이옥신류대책관계서류, 화학물질관계서류 |
| | 5년 | 오사카시환경보전추진본부관계서류, 오사카시환경심의위원회관계서류, 오사부환경심의위원회관계서류, 국제협력관계서류, 대기오염조사관계서류, 때기오염방지지도관계서류, 자동차배출가스조사관계서류, 약취규제지도관계서류, 약취조사관계서류, 공장등소음진동방지구상관계서류, 공장등소음진동규제지도서류, 지반침하대책관계서류, 오사카시지반침하종합대책협의위원회관계서류, 수질오탁방지연락협의회의서류, 수질총량규제관계서류, 하성세제대책관계서류, 하수처리장수질관계서류, 저질대책관계서류, 토양오염대책관계서류 |
| | 10년 | 오사카지역공해방지계획관계서류, 공해공장터매수사업자료관계서류, 공해공장터매수사업관계서류, 공해분쟁처리관계서류, 지구온난화대책관계서류, 환경기본계획관계서류, 히트아일랜드대책관계서류, 석면건강피해시행조사사업관계서류 |
| 30년 | 종합적인 환경시책추진관계서류, 오사카시소아천식등의료비조성제도관계서류, 공해건강피해보상등에관한법률관계서류, 인정등의의신청결정관계서류, 심사청구관계서류, 유족보상급부관계서류, 대기행정처분관계서류, 공장등소음진동행정처분관계서류, | |
| 에너지·건물등 적정화·빈집등 대책 | 10년 | 건물등적정화관계서류(局區), 건물등적정화지도관계서류(局區) |
| | 30년 | 오사부시에너지전략회의관계서류, 오사카시재생에너지등도입추진기급사업평가위원회관계서류, 건물등적정화심의위원회관계서류, 건물등적정화대책회의관계서류(구), 빈집등대책계획관계서류, 빈집등대책협의회의회의록등 |

〈표 4〉에서 우선 주목되는 것은 한시기록 중에서 선별되는 ‘역사공문서’가 상당수 존재한다는 점이다. 심지어 보존기간 ‘1년 미만’ 기록 중에서도 ‘역사공문서’가 있다는 것이다. 생산기관과 아카이브의 ‘선별협약’을 거쳐서 작성되었을 것으로 짐작되는 ‘문서분류표’의 작성과 이를 공표하고 있는 오사카시의 기록관리 공개 정책은, 현용기록을 관리하는 행정기관으로서 ‘행정적 가치’ 중심의 낮은 보존기간 책정 경향에 대해 재검토하는 기회를 얻을 수 있다는 점에서 좋은 참고가 된다. 또한 비현용기록을 관리하는 아카이브 입장에서도 행정기관의 자의적 폐기를 사전에 함께 예방할 수 있는 기회를 지속적으로 확대해 나갈 수 있다는 점에서 ‘모범사례’로 삼을 만하다. 〈표 4〉의 형식으로 정리되지 않은 원래의 ‘문서분류표’에는 ‘30년’문서 중에서도 역사공문서로 지정되지 않는 경우가 많음을 볼 때, 보존기간 ‘영구’ 문서 중심의 이관 제도에 대한 근본적인 재평가가 필요하다는 중요한 시사점을 얻을 수 있다.

오사카시는 이처럼 각 기관의 기록물철과 처리 일정을 한 눈에 볼 수 있는 ‘문서분류표’를 적극적으로 제공하는 이유에 대해서, 다음과 같이 설명하고 있다(오사카시 ‘문서분류표’ 사이트 참조).

시정운영에 관한 정보는 시민의 재산이라는 기본적 인식하에 시정운영에 대한 시민의 신뢰확보를 꾀하기 위해, 「大阪市公文書管理条例」를 제정하여 적절한 공문서관리에 노력하고 있다. 또한 ‘정보공개와 기록관리는 수레의 두 바퀴’라고 말해지는 것처럼 정보공개 제도의 적정하면서도 원활한 운영을 꾀해서 본시의 제활동을 시민들에게 설명책임을 다하기 위해 ‘오사카시에서 관리하는 공문서(공문서·부책·간행물)’ 목록 및 본시의 공문서를 계통적으로 분류하기 위한 기준이 되는 ‘문서분류표’의 정보를 제공하고 있다.

공문서관리조례 제정을 중심으로 살펴본 오사카시의 기록관리는 「공문서관리법」의 취지에 준한 ‘적정한 기록관리’의 내용을 조례에 충실하게 반영하였으며, 정보공개제도와 연계하여 시민에 대한 설명책임 구현과 행정의 투명성 강화에 기여하는 기록관리의 실재를 보여주고 있다는 점에서 의의가 있다.

5. 맺음말

중앙집권적인 우리의 기록관리체계와는 달리 일본은 오래된 지방분권의 역사를 배경으로 광역자치체에 해당하는 도도부현과 정령지정도시에 현재 46개의 지방 아카이브가 운영되고 있다. 필자는 2000년대 이후 특히 「공문서관리법」 제정 이후에 지방 아카이브가 급증하고 있는 현상과 함께 기록관리 조례가 제정되고 있는 사실에 주목하였다. 그리고 기록관리 조례 제정을 계기로 지방 아카이브를 새롭게 설치하거나 기존의 지방 아카이브 권한을 강화하는 등의 변화가 일어나고 있음을 사례 분석을 통해서 구체적으로 입증하고자 하였다. 사례 연구를 토대로 「공문서관리법」 시행 이전과는 달라진 공통 사항을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 「공문서관리법」 제34조에서 규정한 ‘지방공공단체의 적정한 기록관리에 대한 노력의무’를 실현하기 위해 일본 기록공동체가 채택한 방법은, 법령의 취지에 맞는 ‘적정한 기록관리’의 실현을 위해서는 기록관리 조례를 제정하고 그에 근거해서 아카이브를 정비하는 것이었다. 지방 아카이브가 미설치된 자치체에서는 아카이브의 신설을 추진하였고, 이미 설치된 곳에서는 기존 아카이브의 권한을 확대 강화하였다.

둘째, 조례 제정을 계기로 지방의 기록관리 대상 기관이 대폭 확대되었다. 대부분이 지사부국 은 물론 의회와 교육위원회 등의 모든 행정위

원회, 지방독립행정법인을 새로운 기록관리체계 내로 편입시켰다. 쿠마모토현에서는 제3자적 전문적 관점을 도입하기 위해 설치한 ‘관리위원회’에서 공안위원회의 분류기준표와 한시기록의 폐기목록 심의가 실제 이루어졌다는 점에서 이전의 지방 기록관리 관행과 비교할 때 질적으로 확연히 달라진 모습을 확인할 수 있었다.

셋째, 시마네현을 제외한 나머지 자치체에서는 일종의 기록목록에 해당하는 ‘파일관리부’의 공표를 의무화하였다. 이는 법령의 취지에 맞는 ‘적정한 기록관리’의 목적이 주민에 대한 설명책임에 있음을 말해주는 것으로, 오사카시의 경우는 일종의 ‘직능별 분류-기록관리기준-기록물철명’이 연동된 ‘문서분류표’를 공표하여 행정기관의 기록물처리일정 전체를 시민들에게 공개하였다.

넷째, 전문적이면서 제3자적 관점을 도입하기 위해 자치체마다 ‘관리위원회’를 설치하고²³⁾, 회의에서 논의되는 내용과 과정을 주민들과 공유한다. 재정난 등의 이유로 아직 지방 아카이브가 미설치된 쿠마모토현은 2011년 7월에서 2016년 3월까지의 18차례 회의에 제출된 각종 자료는 물론, 회의록에 가까운 ‘의사개요’까지 모든 활동 내역을 홈페이지를 통해 공개하고 있다.

다섯째, 정령지정도시 사례에서 확인되는데, 삿포르시의 경우는 ‘공문서관구상’에서 이미 제정·운영 중인 정보공개조례와 자치기본조약의 연속선상에 기록관리를 위치시키고 있으며, 기록관리가 지방자치 확충을 위한 주요 기제임을 명시적으로 밝히고 있다. 또한 기록관리 조례안과 아카이브 구상안에 대해 의견청취나 시민위원의 참여를 보장하는 방식을 통해 주민 주체의 기록관리 정책을 추진하였다.

그런데, 2000년대 초반부터의 각종 연구회나 유식자회의 까지를 시야에 넣고 「공문서관리법」의 제정 과정을 보면, 이는 일본의 기록공동

23) 자치체별로 명칭을 달리하고 있다.

체가 오랜 시간동안 걸어온 여정, 즉 전후(戰後) 지방의 역사자료와 역사공문서의 보존 시설인 지방 아카이브와 관련 종사자들이 쌓아온 기록관리에 대한 유무형의 ‘공동 자산(또는 지적 자산)’이 일정한 틀로 수립되는 과정이라고 할 수 있을 것이다. 법령 제정 과정에서 지방 아카이브의 선진 사례를 적극적으로 발굴하고 검토한 사실을 생각한다면 그다지 무리한 추론만은 아닐 듯 싶다.

이런 점에서 최근 「공문서관리법」 제정을 계기로 지자체에서 진행된 기록관리 조례의 제정과 지방 아카이브 정비는 다년간 쌓아온 지방의 기록관리 경험과 이론적 기반이 기록관리 기본법의 형태로 법제화되고, 그 결과가 다시 지방의 이상적인 기록관리 전형으로 피드백되는 과정, 즉 기록관리 분야에서 국가와 지방이 그 형식과 내용면에서 서로 긴밀하게 조율하는 사례라고 규정할 수 있을 것이다.

끝으로 조례 제정으로 주민에 대한 설명책임을 다하려는 ‘적정한 기록관리’ 체계가 정비되지 얼마 지나지 않은 시점에서, 2016년 10월 현재 돗토리현립공문서관은 현내 시정촌과 민간의 역사공문서등의 보존과 관련한 활동으로 업무를 확대할 계획이다(県立公文書館の在り方検討会議 2016). 또한 현민과 시정촌이 보유한 역사공문서등의 적절한 보존을 위한 조례²⁴⁾를 제정하기 위해 의견을 모집중에 있다. 즉 기록관리 조례를 제정하고 지방 아카이브를 이제 막 정비한 상황에서 역사자료와 역사공문서의 멸실을 막기 위한 활동을 시정촌과 민간 영역까지 그 외연을 확장하는 모습에서 지속적으로 발전해나가는 일본 지방기록관리의 저력이 느껴진다.

24) 「歴史資料として重要な公文書等の保存等に関する条例(概要)」

〈참고문헌〉

- 곽건홍. 2016. 『동아시아의 아카이브 비교 연구』, 서울: 도서출판선인.
- 김광옥. 1997. 역사기록 보존, 어떻게 할 것인가-세계 각국의 사례와 비교하여 일본 문서관법과 기록보존 현황. 『역사비평』, 38, 128-138.
- 김종철. 2005. 일본의 지방공문서관과 지방기록관리-문서관과 역사자료관의 설립 과정을 중심으로. 『기록학연구』, 11, 214-253.
- 남경호. 2011. 일본의 공문서관리법 시행에 따른 기록관리체제 검토. 『기록학연구』, 30, 205-247.
- 니시무라 요시마사(西村 芳将). 2013. 公文書管理条例が拓く新しい公文書館-公文書等の管理に関する条例の制定と鳥取県の取り組み-. 『アーカイブズ』, 49, 9-11.
- 미즈구치 마사지(水口 政次). 1996. 「都道府県の文書保存・利用現況と課題」. 안도 마사히토, 아오야마 히데유키 편, 『記録史料の管理と文書館』. 삿포르: 홋카이도대학도서관행회.
- 박찬승. 2000. 외국의 지방기록관과 한국의 지방기록자료관 설립 방향. 『기록학연구』, 1, 107-136.
- 시마다 노리히토(嶋田 典人). 香川県公文書管理条例施行一年と香川県立文書館. 『アーカイブズ』, 57,
- 안도 마사히토(安藤 正人), 아오야마 히데유키(青山 英幸). 1996. 『記録史料の管理と文書館』. 삿포르: 홋카이도대학도서관행회.
- 이경용. 1997. 일본의 정보공개제도. 『기록보존』, 12, 123-145.
- 이경용. 2015(a). 일본의 기록관리제도 연구-법령과 전자공문서 관리를 중심으로. 『기록학연구』, 45, 219-253.
- 이경용. 2015(b). 일본의 기록관리제도 개혁에 관한 연구-공문서관리위원회의 활동과 국립공문서관의 확충 노력을 중심으로. 『한국기록관리학회지』, 15(3), 169-191.
- 아오키 유이치(青木 裕一). 2015. 地方自治体における公文書管理とアーカイブ. 안도 마사히토, 쿠보 토오루, 요시다 유타카 편. 『歴史学が問う 公文書の管理と情報公開-特定秘密保護法下課題』, 도쿄: 大月書店.
- 이와사키 켄지(岩崎 健兒). 2010. 島根県公文書センター(仮称)整備検討. 『アーカイブズ』, 42, 16-18.
- 전국역사자료보존이용기관연락협의회(全国歴史資料保存利用機関連絡協議会). 2015. 『電子判 公文書館と公文書館機能 ガイドブッカー-地域の記録を次世代につなぐために』.
- 전국역사자료보존이용기관협의회. 1998. 『公文書の管理・移管・評価選別に関するレポート集』.

- 지방공공단체공문서관리조례연구회. 2011. 『公文書管理条例の制定に向けて一より良い公文書等の管理を目指して一』.
- 타카이 토시아(高井 俊哉). 2013. 札幌市の文書管理の取組について. 『アーカイブズ』, 49, 12-16.
- 타카노 오사무(高野 修). 1995. 『地域文書館論』. 도쿄: 岩田書院.
- 토지마 아키라(戸島 昭). 1996. 「文書・記録の評価と選別」. 안도마사히토, 아오야마 히데유키편, 『記録史料の管理と文書館』. 삿포르: 홋카이도대학도서관행회.
- 쿠수모토 세이지(楠本 誠二). 2014. 熊本県における行政文書管理制度. 『アーカイブズ』, 52, 66-69.
- 하야카와 카즈히로(早川 和宏). 2010. 地方自治体の公文書管理・公文書館的機能の整備. 『アーカイブズ』, 42, 1-7.
- 県立公文書館の在り方検討会議. 2016. 「鳥取県立公文書館の役割・技能の在り方について」.

[참고 사이트]

- 시마네현 공문서관리 조례를 비롯한 기록관리 관련 규정: <http://krm101.legal-square.com/HAS-Shohin/page/SJSrbLogin.jsf>
- 쿠마모토현 행정문서등관리위원회 운영과 관련한 의사개요 및 관련 자료 검토: http://www.pref.kumamoto.jp/hpkiji/pub/List.aspx?c_id=3&class_set_id=1&class_id=2135
- 쿠마모토현 공문서관리 조례 제정을 위한 위원회의 제언서 및 검토 자료: http://www.pref.kumamoto.jp/kiji_4945.html
- 돗토리현립공문서관기본기능검토위원회의 활동과 보고서: http://www.pref.tottori.lg.jp/secure/560504/iinkai_houkokusho.pdf
- 돗토리현립공문서관의 바람직한 방향 검토회 보고서 등: <http://www.pref.tottori.lg.jp/260474.htm>
- 카가와현의 문서관리규정 등 기록관리 관련 조례 및 예규 등: http://www.pref.kagawa.jp/somugakuji/hoki/d1w_reiki/mokuji_bunya.html
- 삿포르시공문서관기본구상, 삿포르시공문서관리조례, 삿포르시공문서관정비계획 등: <http://www.city.sapporo.jp/kobunshokan/shokai.html>
- 삿포르시공문서관리조례(안)에 대한 의견모집 과정: <http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunsho/ikenboshu.html>
- 오사카시의 '문서분류표' 소개 사이트: <http://www.city.osaka.lg.jp/somu/page/000003654.html>