

교육자치의 이념에 토대한 지방아카이브 논의 공공기록물법 제11조의 개정 필요성을 중심으로

Discussion on Local Archives Based on the Ideology of Educational Autonomy
: Focused on the Need to Amend Article 11 of the Public Records Act

정상명(Jeong, SangMyung)*

1. 머리말
2. 지방자치·지방교육자치와 지방기록물관리기관
 - 1) 지방자치와 공공기록물법 제정
 - 2) 지방교육자치와 공공기록물법 전부 개정
3. 지방교육자치와 시·도교육감
 - 1) 교육자치 원리와 지방교육자치제도 특징
 - 2) 지방교육자치의 연혁
 - 3) 시·도교육감의 권한과 역할
4. 공공기록물법 제11조의 문제점
 - 1) 변화된 지방교육자치제도 미반영
 - 2) 교육청 지방기록물관리기관 설치 정체
 - 3) 전국시도교육감협의회와 공공기록물법 개정 제안과 경과
5. 공공기록물법 제11조 개정과 기대효과
 - 1) 시·도교육감의 설치 의무 부여
 - 2) 시·도교육청의 기록물 이관 의무 삭제
 - 3) 교육청 지방기록물관리기관 설치·운영에 따른 기대효과
6. 맺음말

* 경기도군포의왕교육지원청 지방기록연구소(jsm98@korea.kr).

■ 투고일: 2022년 03월 14일 ■ 최초심사일: 2022년 04월 05일 ■ 최종확정일: 2022년 04월 13일.

■ 기록학연구 72, 33-89, 2022, <https://doi.org/10.20923/kjas.2022.72.033>

〈초록〉

최근 경상남도기록원과 서울기록원의 개원에 이어 시·도의 지방기록물관리기관 설치를 위한 업무가 활발하게 진행되고 있다. 이 과정에서 시·도 지방기록물관리기관의 등장에 따른 기록물관리 업무에 직·간접적으로 영향을 받는 기관이 있으니 바로 시·도교육청이다.

현행 공공기록물법 제11조는 시·도지사에게만 지방기록물관리기관 설치 의무를 부여하는 등 시·도 중심으로 규정되어 있는 반면, 시·도교육청은 기관 설치 의무로 갖고 있지 않을뿐더러, 시·도 지방기록물관리기관이 설치될 경우 소관 기록물 중 보존기간 30년 이상의 기록물을 이관해야 하는 의무 등만 명시되어 있다. 이는 시·도교육청과 시·도가 헌법과 법률에 따라 각자 시·도 단위에서 고유의 업무와 역할을 수행하는 것을 고려할 때 적절하지 않다.

따라서 이 연구는 시·도교육청과 시·도가 기본적으로 지방교육자치와 지방자치를 실현하는 핵심 기관으로서 각자 관할 지역에서 독립적으로 고유 사무를 담당하는 대등한 행정기관이라는 점을 법적·제도적 및 역사적으로 비교하여 살펴보고, 지나치게 시·도 중심으로 구성되어 있는 현행 공공기록물법 제11조의 개정 필요성과 함께 시·도교육청의 지방기록물관리기관 설치에 따른 기대효과를 제시하였다.

주제어 : 교육자치, 지방교육자치, 지방자치, 시·도교육청, 시·도교육감, 지방기록물관리기관

〈Abstract〉

Recently, following the opening of the Gyeongsangnam-do Archives and the Seoul Archives, work to establish local archives management institutions in cities and provinces is being actively carried out. In this process, there is an institution directly or indirectly affected by the records management work following the emergence of metropolitan·provincial office of education records management institutions.

Article 11 of the current Public Archives Act is centered on cities and

provinces, such as giving only the mayor and provincial governor the duty to establish a local record management institution. When a management agency is established, only the obligation to transfer the records with a retention period of 30 years or more among the records under its jurisdiction is specified. This is not appropriate when considering that each metropolitan · provincial office of education and each metropolitan · provincial perform their own duties and roles at the metropolitan · provincial level in accordance with the Constitution and laws.

Therefore, in this study, legally, institutionally and historically, the fact that metropolitan · provincial offices of education and metropolitan · provincial are the core institutions that realize local educational autonomy and local autonomy, and are equivalent administrative agencies independently in charge of their own affairs in their respective jurisdictions. We compared and examined the need to revise Article 11 of the current Public Archives Act, which is overly composed of cities and provinces, and presented the expected effects of the establishment of local records management institutions by cities and provinces of education.

Keywords : Educational autonomy, local education autonomy, local autonomy, metropolitan · provincial offices of education, metropolitan · provincial superintendent of education, local record management institution

1. 머리말

2018년 5월, 경상남도에서 최초의 지방기록물관리기관인 경상남도기록원이 개원을 하였다. 이는 지방기록물관리기관이 2006년 「공공기록물

관리에 관한 법률」(이하 ‘공공기록물법’)로 전부 개정되면서 시·도지사에게 법적 의무로 바뀐 지 십수 년 만에 어렵사리 이뤄낸 커다란 성과라고 할 수 있다. 그로부터 1년 뒤인 2019년 5월에는 서울특별시의 서울기록원이 두 번째로 개원하게 되었으며, 그 외의 시·도에서도 최근 2~3년 사이에 지방기록물관리기관 설치를 위해 활발한 움직임을 보여주기에 이른다. 일부 지역에서는 구체적인 개원 시기를 보도하고 있다.

이처럼 오랜 기간 답보 상태에 있던 지방기록물관리기관의 설치가 2018년 경상남도기록원 개원을 기점으로 빠르게 확산하고 있는 것은, 지방기록자치의 실현을 위해서라도 바람직한 모습이라고 할 수 있다.

그러나 시·도의 지방기록물관리기관이 개원 또는 설치가 확산됨에 따라 새로운 고민거리를 안게 되는 기관이 있으니, 바로 시·도교육청이 여기에 해당한다. 시·도 지방기록물관리기관이 실제로 설치되기 전까지는 시·도교육청과 시·도가 각자 소관 기록물관리 업무를 수행함에 있어 어떠한 접점도 존재하지 않았는데, 시·도의 지방기록물관리기관이 개원하는 순간부터 시·도교육청의 기록물관리 업무는 이 기관에 직·간접적인 영향을 받게 된다. 이는 현행 공공기록물법 제11조가 지나치게 시·도 중심으로 규정되어 있는 이유가 가장 크다.

동시에 시·도 지방기록물관리기관 중심으로 시·도교육청의 기록물까지 관리할 수 있는 권한을 부여하고 있는 것은 시·도교육청과 시·도가 각각 지방교육자치와 지방자치의 핵심기관으로서 법적·제도적으로는 물론 역사적으로도 명백히 구분되고 있음에도, 이러한 기관별 고유성과 특수성을 현행 공공기록물법이 제대로 반영하지 못하고 있기 때문이기도 하다.

최근까지의 지방기록물관리기관에 관한 연구를 살펴보면, 1999년舊 공공기록물법이 최초 제정된 이래 기록학계에서 꾸준히 논의가 되었다. 그러나 2006년 공공기록물법 전부 개정으로 시·도에 설치 의무가 부여된 이후부터는, 시·도의 설치를 중심으로 연구가 활발하게 진행되

는 모습을 보인다. 특히 2009년 이후에는 설치 의무에도 불구하고 설치가 지연되는 상황에 대한 문제의식을 바탕으로, 이를 해결하기 위한 다양한 방안을 제시하는 경향을 보인다.

먼저 지수걸은 2009년 「지방기록물관리기관 설립의 방향과 방법」에서는 “왜 지방기록물관리기관을 설립해야 하는지, 어떤 기능과 역할을 수행하는 기관을 설립해야 하는지, 기본적인 문제의식이 모호하다는 점”이라며 기관 설치 지연에 대한 근본적인 문제점을 지적하고 있으며, 이를 해결하기 위한 방안을 제안하고 있다. 이는 기관 설치 의무가 있는 시·도를 중심으로 논의가 진행되었다(지수걸, 2009).

이영학은 2010년 「기록문화와 지방자치」에서 “지방기록관리를 제대로 하기 위한 효과적인 방법은 지방기록물관리기관 및 전담기구를 설치하고, 전문가인 기록물관리전문요원을 배치하는 것”이라고 지적하고 있다. 나아가 “지방기록관리를 실현하기 위해서는 지방기록문화운동이 필요하다.”고 강조하였다. 즉, 행정기관을 넘어서는 문화기관으로의 지방기록물관리기관의 지향점을 제시하였고, 이는 경상남도기록원과 서울기록원을 통해 일정 부분 구현되고 있다. 역시 시·도 단위를 중심으로 논하였다(이영학, 2010).

이원규도 2010년 「지방 공공기록관리의 정책과제」에서는 “지방 공공기록관리 정책이 성공하지 못한 가장 큰 원인의 하나가 일종의 중앙 중심의 국가기록관리 발전전략에 있는 것은 아닌지 되짚어 볼 필요를 느끼게 되는 것”이라는 새로운 관점에서 문제를 진단하고, “국가기록관리 체제의 혁신이라는 목표 아래 제도와 법령을 앞세워 단순히 중앙의 모델을 지방에 이식하려는 안이함에서 벗어나, 그 취지와 원칙 위에서 지방의 여건과 필요에 부응하는 다양한 실현방안을 모색하는 것”이 필요하다고 주장하였다. 이러한 논의 역시 광역지방자치단체를 대상으로 간주하고 있다(이원규, 2010).

설문원은 2015년 「로컬리티와 지방기록관리」에서 “광역지자체들이

재정문제를 이유로 지방기록물관리기관 설치를 미루는 데에 대하여 기록관리계의 우려가 높다. 그러나 법적 의무사항을 준수해야 한다는 당위를 넘어 지방기록물관리기관이 왜 설치되어야 하는지, 어떤 역할을 담당하는 기관이어야 하는지에 대한 논의는 미흡하다.”고 지적하며, “지방기록물관리기관은 공공기록뿐 아니라 지역과 지역민의 기억, 정체성, 공동체의 가치를 담으며, 지역사 전체의 증거를 제공하는 토털 아카이브를 지향해야 한다.”고 제안하였다(설문원, 2015).

이처럼 2009년 이후의 지방기록물관리기관 설치에 대한 논의는 주로 법적으로 설치 의무를 갖고 있음에도 불구하고, 막대한 재원 확보 등을 이유로 시·도 단위에서의 설치가 지연되는 점에 대해 공통의 문제의식을 가지고 다양한 관점에서의 해결방안들을 제시하고 있다. 그러나 어디까지나 공공기록물법에 설치 의무가 부여된 시·도를 중심으로 놓고 논의가 진행될 뿐, 설치 의무가 없는 시·도교육청이나 시·군·구청은 사실상 논의 대상 밖에 있다.

이러한 시·도에 편중된 연구 흐름 속에서 시·도교육청의 지방기록물관리기관 설치를 논의한 연구가 등장했다. 우지원은 2015년 「통합형 지방교육기록물관리기관 설립 방안 : 경상남도를 중심으로」에서 “지방의 공공기록이 중앙과 다른 체계에서 운용되듯이 지방교육기록 역시 각 지방교육의 역사와 문화를 반영한 관리체계를 갖추어야 한다.”고 주장하며, 이를 위해서는 라키비움 형식의 통합형 교육기록물관리기관을 지향해야 하며, 해외의 사례를 살펴보고 경상남도교육청의 라키비움 설치를 위한 기초적인 모델을 제시했다. 다만 교육청에 적합한 기관 모델을 중심으로 논의하다 보니, 교육자치의 특수성이나 공공기록물법 개정 필요성은 우선시 되지 못한 아쉬움이 있다(우지원, 2015).

위 논문 외에는 교육청의 지방기록물관리기관에 대해 논의한 연구는 찾을 수 없다. 이렇듯 지방기록물관리기관에 대한 연구의 절대 다수는 시·도에 집중되어 있다. 이는 2006년에 공공기록물법 개정으로 시·도

가 설치 의무를 갖고 있다는 점, 그럼에도 2018년 5월 경상남도기록원이 등장하기 전까지 오랜 기간 전국 17개 시·도 어디에서도 기관 설치가 되지 않았던 사안이라는 점에서 이러한 연구 흐름은 일견 당연한 것으로 볼 수 있다.

그러나 2018년 경상남도기록원과 2019년 서울기록원의 개원, 그리고 수년 내에 개원하겠다는 일정을 제시한 시·도가 계속 늘어나고 있는 만큼, 이제는 시·도만이 아닌 시·도교육청의 지방기록물관리기관 설치의 필요성도 살펴보아야 한다. 특히 시·도교육청과 시·도는 서로 다른 법률과 제도에 기반하여 독립적인 업무를 수행하는 기관이라는 점에서 더욱 그렇다.

현행 공공기록물법 제11조에 따르면 시·도교육청은 지방기록물관리기관 설치 의무는 없는 반면, 시·도의 지방기록물관리기관에 보존기간 30년 이상의 핵심 기록물을 이관해야 하는 의무만 부여받게 되어 있다. 이는 시·도교육청의 기록물관리에 있어 매우 불합리한 조항들이다. 이에 본고에서는 지방기록물관리기관이 밀접한 관련성을 가지고 있는 지방자치 및 지방교육자치의 법·제도적 특성과 차이를 살펴보고, 그에 따른 현행 공공기록물법 제11조의 문제점과 조문의 개정 필요성을 중심으로 논의하고자 한다.

2. 지방자치·교육자치와 지방기록물관리기관

1) 지방자치와 공공기록물법 제정

(1) 지방자치제도의 특징과 연혁

지방자치의 사전적 정의(이종수, 2009)는 ‘지방행정을 그 지역 주민의

힘으로 수행하는 것. 다시 말해서 지방자치(地方自治)란 한 나라의 영토를 몇 개의 자치행정 구역으로 나누어 놓고 그 지역에 관한 행정은 원칙적으로 중앙정부국가관청의 관여 없이 법인격(法人格)이 부여된 지방자치단체에 맡겨서 스스로의 능력으로 처리하도록 하는 것'이라 할 수 있다.

지방자치는 「대한민국헌법」(이하 '헌법') 제8장의 제117조¹⁾와 제118조²⁾의 두 조항으로 법적 원리를 명시하고 있으며, 헌법재판소는 지방자치에 대해 제도보장설을 채택하고 있고, 지방자치제도는 자치단체의 보장, 자치기능의 보장 및 자치사무의 보장으로 판단(백종인, 2016)하고 있다. 그러므로 헌법과 판례에 따라 지방자치단체는 자치조직권, 자치행정권, 자치입법권, 자치재정권 등의 법적 권한을 갖는 것으로 볼 수 있다.

지방자치제도의 주요 내용은 「지방자치법」을 통해 구체적이면서도 세부적으로 규정³⁾되고 있는데, 지방자치단체의 종류도 여기에 명시⁴⁾되어 있다. 그에 따라 지방자치단체는 크게 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 등 이른바 광역지방자치단체인 시·도와 기초지방자치단체인 시·군·구의 두 종류로 구분되고 있다.

지방자치단체는 지방자치법의 목적에서도 확인할 수 있듯이 지방자

-
- 1) 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
 - 2) 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.
 - 3) 지방자치법은 1949년 8월에 최초로 제정되었으며, 제1조의 목적에서 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정한다고 명시하고 있고, 이에 따라 무려 211개의 조문을 가지고 있다.
 - 4) 제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.
 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
 2. 시, 군, 구

지행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 구성·운영되는 기관으로서, 舊공공기록물법의 지방기록물관리기관은 바로 광역 지방자치단체인 시·도에 대해서만 설치·운영할 수도 있도록 법적 근거를 마련한 것이다.

다음은 지방자치제도의 역사를 간략하게나마 살펴보고자 한다. 지방자치제도는 행정제도로 1945년 해방 이후 정치·사회적 변화에 의한 영향을 크게 받아서 다소 복잡하다.

앞서 살펴본 것처럼 지방자치는 헌법에도 규정되어 있는데, 1948년 7월에 최초로 제정된 제헌헌법에서부터 이어져 내려온 규정이기도 하다. 현행 헌법과 마찬가지로 제헌헌법에서도 제8장에 지방자치를 명시하였고, 두 개의 조항⁵⁾으로 구성되었다. 즉 지방자치는 대한민국 정부 수립 이후부터 헌법으로 보장된 제도인 것이다.

이를 근거로 1950년대에 잠깐 시행이 되었으나, 1961년 5.16 군사쿠데타가 발생하고 지방의회가 해산되면서 중단되기에 이른다. 이후 박정희 정부는 1972년 유신헌법으로 개정하여, 통일이 될 때까지 지방의회를 구성할 수 없도록 규정하였다. 사실상 무기한 시행 유예나 다름없는 조치였다. 그러나 1979년 말 급작스러운 박정희 대통령 서거 이후 혼란한 상황에서 등장한 전두환정부는 재정자립도에 따라 지방의회를 순차적으로 구성할 수 있도록 1980년에 헌법을 개정(백종인, 2016)하게 된다.

그러나 1987년 6월 민주항쟁을 계기로 여야합의에 의한 1987년 헌법 개정 및 1988년 지방자치법 전면 개정을 거쳐, 노태우정부 시절인 1991년 지방의회가 다시 구성되면서 무려 30년 만에 지방자치제도 부활의

5) 제8장 지방자치 제96조 지방자치단체는 법령의 범위내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 제97조 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다. 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다. 지방자치회의의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다.

신호탄을 올리게 되었고, 김영삼 대통령의 문민정부는 1995년 지방자치단체장에 대한 주민직선제를 도입·선출하게 되면서, 명실상부한 지방자치시대를 가져오게 되었다.

이후 김대중 대통령의 국민의 정부는 지방자치를 더욱 강화하기에 이른다. 국민의 정부는 정부의 국정개혁 100대 과제 중 하나로 지방분권을 상정하였으며, 1999년에는 아예 「중앙행정권한이양촉진등에관한법률」(이하 ‘중앙행정권한이양법’)을 제정하여 지방분권추진을 위한 법적·제도적 기반을 마련(백종인, 2016)하였다. 이러한 상황에서 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」(이하 ‘舊공공기록물법’)이 제정되기에 이른다.

(2) 舊공공기록물법의 제정(1999)

지방기록물관리기관은 1999년 1월 舊공공기록물법이 제정되면서 새롭게 등장한 용어이다. 2008년에 발간한 한국기록학회의 ‘기록학 용어사전’에 따르면, 지방기록물관리기관은 ‘지방보존기록관’이라고도 하며 지방자치단체나 기타 지역의 권한 주체가 공식적으로 설립한 보존기록물관리기관이라고 설명하고 있다. 즉, 지방자치단체가 소관 기록물을 전문적으로 보존하기 위해 설치하는 기관으로 이해하면 좋을 듯하다.

〈표 1〉 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」 제7조 제1항

제7조 (지방기록물관리기관) ① 특별시·광역시 또는 도는 당해지방자치단체 및 그 관할구역안에 있는 시·군 또는 지방자치단체인 구(이하 “관할내 地方自治團體”라 한다)의 기록물을 중앙기록물관리기관으로 이관하지 아니하고 직접 관리하고자 하는 때에는 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 지방기록물관리기관을 설치·운영할 수 있다.

당시 조문을 살펴보면, 지방자치단체 중 광역지방자치단체에 해당하는 시·도가 중앙기록물관리기관(당시 정부기록보존소)과의 협의를 거쳐 당해 시·도는 물론 관할 지역 내의 시·군·구의 기록물까지 포괄하여 직접 관리하고자 할 때, 설치·운영할 수도 있도록 규정을 하게 되었다.

1999년에 제정된 舊공공기록물법은 그 시기를 고려할 때, 1991년에 부활한 이래 문민정부와 국민의 정부로 이어지는 기간 동안 큰 폭으로 확대·강화되고 있는 지방자치제도에 대한 정부 정책 기조의 영향을 적지 않게 받았다고 볼 수 있다. 이는 舊공공기록물법 제정을 위해 법률 초안을 기획하던 1997년, 해외 사례에서 지방자치정부에 지방기록보존소를 설치하고 있다는 점을 주목하여, 우리나라는 광역시·도에 설치하는 방안을 검토(김재순, 1999)하였다는 점에서도 확인할 수 있다.

이처럼 지방자치단체가 일정한 여건이 갖춰진다는 전제하에 직접 소관 기록물을 관리할 수도 있도록 지방기록물관리기관 설치를 법률에 직접 명시한 것은, 지방자치에 부합한 지방기록자치를 지향하는 것으로 바람직한 입법이라고 할 수 있다.

1999년 당시에 舊공공기록물법이 제정된 가장 큰 이유는, 해방 이후부터 국민의 정부가 등장하기에 이르기까지 50여 년간 정부를 비롯한 공공영역 전반에서의 공공기록에 대한 생산·보존 등, 그 관리의 문제점이 매우 심각하다는 문제 인식(이영학, 2019)⁶⁾에서 비롯되었다. 군사독재시절의 기록관리에 대한 열악함(이영학, 2019)⁷⁾은 굳이 재론할 필

6) 1998년 2월 말에 김대중이 대통령이 된 후, 이전 정부로부터 이관받은 대통령기록물이 없어 국정 운영을 완전히 새롭게 시작해야 했다. 이에 학계와 시민단체 등에서 대통령 기록 및 정부의 역사기록물을 제대로 관리해야 한다는 요구가 커졌고, 국민의 정부에서 이 요구를 수렴하여 1999년 1월에 공공기관의 기록물관리에 관한 법률을 제정하였다.

7) 독재정권의 경우에는 국가기록관리가 왜곡되었고, 주요 역사기록은 제대로 관리되지 못하였다. 전두환 정권(1980~1987) 시기에는 1980년 “청와대 비서실 직제”를 개편하고, 비서실에 통치사료실을 설치하여 대통령기록을 정리하고 기록하도록 하였다.

요가 없고, 그러한 군사독재를 청산하기 위해 개혁에 매진한 문민정부 시기에도 부실한 기록관리 사례(이영학, 2002)⁸⁾는 어렵지 않게 찾아볼 수 있었던 것이 당시의 기록관리 현실이었다.

따라서 법률을 제정하고 지방기록물관리기관 설치를 규정하였다고 해서, 단기간에 시·도가 이 기관을 설치·운영할 수 있는 여건을 갖추었다고 보기는 힘들다. 이는 舊공공기록물법의 제정에 앞서 1998년 5월부터 11월까지 진행된 제정(안)의 주요 쟁점 사항 중 하나에 ‘일부 지방자치단체에서는 지방재정의 어려운 형편과 국가적 차원의 관리효율성을 보장하기 위해 지방기록보존소(즉, 지방기록물관리기관)는 중앙기관(당시 정부기록보존소)의 산하기구로 설치해 줄 것을 제시하였다. 그러나 이는 지방화시대에 역행하는 것이기 때문에 수용되지 못했다.’는 의견(김재순, 1999)이 제시되었다는 점에서도 미루어 짐작할 수 있다.

실제로 舊공공기록물법은 시행 1년도 지나지 않아 당시 주무 부처였던 행정자치부가 시행령을 개정⁹⁾하여 공공기록물의 등록제도 시행이 2004년까지 연기되는 등 법령의 이행이 제대로 되지 못하는 부침을 겪었던 사실에서도 확인되는 부분이다.

그러나, 전두환대통령도 퇴임할 때는 대통령기록을 폐기하거나 혹은 주요 자료를 모두 가지고 나갔다. “각종 말씀자료와 수석비서관 회의록, 수석들이 보관한 문서 등을 연희동 사저로 옮겼다”고 하는 신문기사 내용에서도 지적하는 것처럼 대통령 기록물의 관리는 전혀 개선되지 않았다.

- 8) 국정 최고책임자의 IMF 구제금융요청 결정은 국운을 좌우할 중대 사안임에도 불구하고 관련기록이 없어서, IMF행을 둘러싸고 그 책임문제와 인수문제로 흠탕물 공방을 벌였고, 그 싸움에 전직 대통령까지 말려들기도 하였다. 김영삼정권 말기 때도 재경원의 외환관리정책과 관련한 문서들이 파기되었고, 일부 공간기관에서는 몇 트럭분의 기밀자료를 파기하였다고 한다. 아울러 김영삼대통령도 수많은 대통령기록물을 파기하거나 가지고 나갔다고 한다.
- 9) 「공공기관의기록물관리에관한법률시행령」 [시행 2000. 12. 29.] [대통령령 제17050호, 2000. 12. 29., 일부개정] 개정사유 : 정부업무의 전자적 처리를 위하여 전자정부구현을위한법률의 제정을 추진중에 있어 동법에 의한 전자공문서 표준규격의 제정, 전자공문서 관리시스템 보완 등의 준비기간이 필요하므로 기록물의 등록·분류·편철 등에 관한 규정의 시행시기를 2001년 1월 1일에서 2004년 1월 1일로 조정하려는 것임.

그러므로 舊공공기록물법의 지방기록물관리기관 설치 조항은 문민 정부와 국민의 정부 기간 동안 지방자치제도를 강화함에 따라 광역지방자치단체인 시·도를 대상으로 지방기록물관리기관을 설치·운영할 수도 있도록 가능성을 열어두되, 일각의 부정적인 의견과 더불어 이 시기의 낮은 기록관리의 인식, 수준, 환경 등 제반 사항을 고려해 기초지방자치단체인 시·군·구청까지 별도의 설치 대상으로 명시하지 않은 것으로 보인다.

따라서 법적 의무를 갖는 강행규정으로 부담을 주기보다는 재량을 부여하는 임의규정 형식으로 조문을 제정하되, 지방분권 강화를 추진하던 당시 국민의 정부 기조를 반영하고, 동시에 광역지방자치단체 수준에서의 기록관리가 지향해야 할 일종의 중장기적인 목표로서 지방기록물관리기관 설치·운영을 제시한 것으로 해석하는 것이 합리적일 것이다.

2) 지방교육자치와 공공기록물법 전부 개정

(1) 지방교육자치 강화

지방자치제도는 1991년에 지방의회 구성으로 부활하고, 1995년 지방자치단체장에 대한 주민직선제 선출로 민주적 대표성을 부여받아 실질적인 지방자치의 시작을 알렸으며, 1999년에는 지방분권의 확대를 위한 중앙행정권한이양법을 최초로 제정하는 등의 성과를 쌓아갔다. 반면 지방교육자치제도는 1991년 교육자치법이 제정되었으나, 지방자치에 비해서는 실질적인 지방교육자치가 이뤄지고 있었다고 보기는 힘들었다. 게다가 1991년 교육자치법 제정 이후 정부와 학계 일각에서는 꾸준히 지방자치와 교육자치를 통합해야 한다는 통합 의견이 존재했다.

그러나 2003년 노무현 대통령의 참여정부가 들어서면서, 지방교육자

치에 대해서도 높은 수준의 혁신을 추진하기 시작했다. 참여정부는 당시 지방교육자치에 대해 다음과 같은 문제 의식(대통령자문정책기획위원회, 2008)을 가지고 있었다.

먼저 교육감과 교육위원회 위원 선출이 간선제로 운영되어 주민대표성이 부족하고, 주민에 대한 책임성을 담보하지 못한다고 보았다. 즉, 교육·학예에 대한 영역이 주민으로부터 통제를 받지 않는 체제로 인해 지방교육의 낙후에도 불구하고 누구도 책임지지 않는 상황에 이르렀다는 것이다. 그리고 시·도교육위원회와 시·도의회가 이원화되어 있어 이중의 심의·의결 구조로 행정력이 낭비되는 부분과 시·도 및 시·군·구 등 일반행정과의 연계가 미흡한 점도 문제로 지적하였다.

이를 해결하고자 참여정부는 2003년 정부혁신지방분권위원회에 지방교육자치 T/F를 구성하여 지방교육자치 혁신을 추진하였다. 그 결과 여러 논란에도 불구하고 시·도교육감의 주민직선제 선출, 시·도교육위원회의 시·도의회 통합, 지방행정과의 연계를 위한 지방교육행정협의회의 설치·운영 등을 새롭게 규정한 2006년 교육자치법의 전부 개정¹⁰⁾으로 이어지게 되었다.

교육자치법의 전부 개정으로 대표되는 참여정부의 지방교육자치제도 혁신에 대한 성과는 다음과 같다. 먼저 시·도교육감의 주민직선제 선출을 도입¹¹⁾함으로써, 시·도교육감에 대한 절차적 정당성과 민주적 대표성을 동시에 확보하였다는 점이다.

일반적으로 지방자치제도의 완전한 실현이 된 시기를 지방자치단체장에 대해 주민직선제로 선출하기 시작했던 1995년의 지방선거 이후로

10) 2006년 12월에 확정된 교육자치법 전부 개정의 주요 내용은 교육위원회를 시·도의회의 상임위원회로 전환을 확정(2010. 7. 1.자)하였다는 것과, 교육감(2007년부터 실시하되 2010년 5월 지방선거에서 17개 지역 전원 동시선거 선출 확정) 및 교육의원(2010년 5월 지방선거 선출 확정)에 대한 주민직선제를 도입하였다는 점이다.

11) 제22조 (교육감의 선출) ① 교육감은 주민의 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

보고 있다는 점을 고려할 때, 2006년의 교육자치법의 전부 개정¹²⁾에 따라 2007년 부산광역시교육감을 최초로 주민직선제를 통해 선출하였고, 이후 2010년 전국 지방 동시선거를 이후에는 모든 시·도교육감을 주민직선제로 선출¹²⁾(이기우, 2007)함으로써, 이 시기부터 이른바 지방자치와 동등한 수준으로서의 주민에 의한 지방교육자치가 시작되었다고 평가할 수 있다.

또한 기존의 시·도교육위원회를 주민의 대의기구인 시·도의회로 일원화함으로써 이중 심의·의결 구조를 해소하고, 의사결정의 비효율성과 행정력 낭비를 해소하는 한편, 지방자치와 마찬가지로 시·도의회와 시·도교육감이 견제와 균형을 유지할 수 있도록 제도화하였다는 점이다.

끝으로 시·도교육감과 시·도지사가 지방교육에 대한 업무 협의를 활성화하도록 지방교육행정협의회 설치를 규정하여 지방자치와 지방교육자치가 상호 협력·존중하는 관계를 구축하고, 동시에 교육 현안에 대해 시·도교육감이 서로 논의할 수 있도록 전국시도교육감협의회를 설치할 수 있도록 하였다.

물론 당시 이러한 추진에 대해 비판의 목소리도 적지 않았다. 대표적인 의견으로는 교육정책이 아닌 지방분권 과제로 간주한 점, 제도 혁신에 교육계 인사들이 배제되고 일반행정, 그 중에서도 지방행정과 교육행정 통합론자들이 득세하여 추진한 점, 시·도교육위원회의 시·도의회 일원화로 교육 전문성을 침해한 점, 시·도교육감의 주민직선제로 인한 교육의 정치화 우려 등이 그것이다.

12) 주민직선을 통하여 지방교육기관이 주민에 대해서 직접 책임을 지도록 하고, 교육감과 교육위원의 선거과정에서 주민들의 교육적 욕구를 반영할 수 있는 통로를 열었다는 점에서 교육의 주민자결권을 높이는데 기여하였다. 특히 의미가 큰 것은 그동안 주민의 교육적 의사대신에 교육집단에 의해 독과점되었던 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 함으로써 교육행정과 일반지방행정을 갈라놓는 간막이를 제거하여 주민의 대표기관에게 지방교육에 대한 결정권을 돌려주었다는 점이다.

그러나 이는 2010년 시·도교육감의 주민직선제 선출을 기점으로 오히려 정당성과 대표성이 강화되었다는 점과 그로 인해 최근에 이르러서는 초·중등 교육 전반에 대해 교육부 대신 시·도교육청의 역할과 권한이 확대되고 있다는 점을 고려할 때, 다소 과도한 우려라고 볼 수 있다. 동시에 일반행정으로의 교육행정 통합에 대한 실현 가능성은 더욱 낮아졌다고 볼 수 있다.

이처럼 참여정부는 지방교육자치제도의 혁신을 비롯해 지방분권의 강화를 위해 임기 내내 적극적으로 정책을 추진하였다. 이에 대해 행정학계 등은 일정 부분 미흡한 점 또는 한계가 있다는 것을 전제하면서도, 역대 어느 정부와 비교해도 뒤지지 않는 지방분권 강화 노력을 펼친 것으로 평가¹³⁾하고 있다(안성호, 2014). 동시에 이와 같은 참여정부의 정책 기조는 2006년의 공공기록물법 전부 개정으로 이어지면서 지방기록물관리기관의 조향의 변경에도 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

(2) 공공기록물법의 전부 개정(2006)

1999년에 제정된 舊공공기록물법은 참여정부 시기인 2006년 법률 명칭을 비롯해 큰 폭으로 전부 개정이 되었으며, 이때의 내용은 2022년 현재까지도 대부분 그 기조를 유지하고 있다.

참여정부는 舊공공기록물법의 제정·시행에도 불구하고, 여전히 크

13) 참여정부는 역대 어느 정부보다 지방분권개혁에 많은 관심과 노력을 기울였다. 그 결과, 제주특별자치도 출범과 주민투표제·주민소환제의 도입 등의 성과를 거두었다. 자치조직권도 어느 정도 신장되었다. 기구 및 정원책정에 관한 다수의 승인권 이양과 총액인건비제의 도입으로 자치조직권의 강화가 다소 이루어졌다. 지방재정 측면에서도 지방교부세 법정률을 인상하여 지방재정의 확충을 꾀하는 한편, 지방양여금 폐지와 국고보조금 정비를 통한 국가균형발전특별회계의 신설, 지방예산 편성지침의 폐지, 지방채발행 총액한도제도의 도입 등으로 지방재정의 자율성 제고를 도모했다.

게 바뀌지 않고 있던 공공영역의 기록관리의 실태에 대해 문제의식¹⁴⁾을 갖고(대통령자문혁신위원회, 2008), 2004년부터 기록관리의 혁신 정책¹⁵⁾을 강력하게 펼쳤다(이영학, 2019). 그 결과 2006년 공공기록물법은 법률 명칭부터 비롯해 전부 개정이 확정¹⁶⁾되기에 이른다(국가기록원, 2007).

지방기록물관리기관에 대한 사항은 제11조로 확대 개정이 되었는데, 기존의 제7조에 비해 크게 두 가지 정도의 차이점이 있다.

〈표 2〉 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제11조 제1항 및 제2항

제11조(지방기록물관리기관) ①특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 영구기록물관리기관(이하 “시·도기록물관리기관”이라 한다)을 설치·운영하여야 한다.

②특별시·광역시·도교육감 또는 특별자치도교육감(이하 “시·도교육감”이라 한다)은 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 영구기록물관리기관(이하 “시·도교육청기록물관리기관”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다. 이 경우 시·도교육감이 시·도교육청기록물관리기관을 설치·운영하지 아니하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 소관 기록물을 시·도기록물관리기관에 이관하여야 한다.

- 14) 정부 수립 이후 공직 사회는 기록물 관리에 대해 도외시해왔다. 업무를 수행하면서 문서를 생산하지 않는 경우도 다반사였고, 설령 문서를 생산했다하더라도 보존·관리를 소홀히 해왔으며, 그나마 보존하고 있는 기록을 공개하는 데에도 소극적이었다. 그것은 권위주의적이고, 폐쇄적인 행정 체계와 밀접한 관련이 있었다. 정치적으로 민주화가 진행됨에 따라 권위주의적이고 폐쇄적인 행정 체계도 완화되고, 공공기록관리법의 제정으로 기록관리가 많이 개선되었다고는 하지만 관행화된 공직사회 전반의 무관심은 쉽게 개선되지 않았다.
- 15) 2003년에 출범한 참여정부(2003~2008년)는 기록관리를 제대로 하는 것이 행정부의 혁신을 가져오는 것이라고 표방하였다. 2004년에 대통령 직속 정부혁신지방분권위원회 산하에 기록관리혁신전문위원회를 설립하고, 기록학·역사학·문헌정보학 등 각 학계의 인사들과 정부 관료 등으로 전문 인사를 구성원으로 조직하여 공공기록관리의 혁신을 추진하였다.
- 16) 국가기록원은 전부 개정에 대해 ‘업무과정에 기반한 전자적 기록관리체계 확립, 기록관리의 표준화, 전문화를 통한 국가기록관리 체계의 재정립, 정보공개 확대 및 비밀기록관리 개선을 통한 국민의 알권리 증진 등 선진 기록관리 체계를 구현하기 위함’이라고 밝히고 있다.

먼저 광역자치단체장인 시·도지사의 지방기록물관리기관 설치에 대해 재량을 부여하던 기존의 임의규정에서 법적 의무가 발생하는 강행규정으로 변경하였다는 점이다. 이로써 시·도지사는 법률 개정 전과 달리 지방기록물관리기관을 설치해야 하는 법적 의무를 갖게 되었다.

이러한 변화는 국가기록원의 조문 개정 사유에서도 찾아볼 수 있다. 국가기록원은 해당 조문의 개정에 대해 ‘지방자치시대에 부응하여 우선 시·도에 영구보존시설·장비 및 전문 인력을 갖춘 지방기록물관리기관을 설치하도록 함으로써 지방기록관리 기본계획 수립·시행, 기록물 자체 보존 및 향토 사료의 수집·보존 등을 통한 기록자치의 토대를 마련하고자 함’(국가기록원, 2007)이라고 설명하고 있다.

즉 시·도지사의 지방기록물관리기관 설치에 대한 법적 의무 부여를 통해 ‘지방자치시대의 부응’하겠다는 것이다. 이는 참여정부의 지방분권에 대한 강력한 추진과도 일맥상통한 부분이기도 하다. 지방자치의 강화에 따라 시·도지사는 지방기록물관리기관을 설치하여 지역 내 영구 기록물관리기관의 역할을 수행해 달라는 뜻이 반영되어 있다는 것이다.

이처럼 시·도지사에게는 기존의 재량에서 강행으로 개정하여 법적 의무를 부여하는 한편, 기존에는 존재하지 않았던 시·도교육감과 시·군·구청장에게는 지방기록물관리기관을 설치·운영에 대한 재량을 부여하는 임의규정으로 새롭게 명시하였다.

이러한 차이는 국가기록원이 시·도지사에 설치 의무를 부여하면서 ‘우선’이라는 표현을 사용한 것과도 연결이 된다. 2006년 당시 참여정부가 지방분권 확대와 기록관리 혁신을 강력하게 추진하고 있지만, 시·도 이외의 모든 지방자치단체 유형에 대해 설치 의무를 동등하게 부여하기에는 현실적으로 어렵다고 판단¹⁷⁾한 듯하다(대통령자문정책기획위원회, 2008).

17) 실제로 시·도지사의 설치 의무 부여에 대해 당시 기획예산처가 예산 부담으로 난색을 표했고, 광주광역시, 경상북도 등 광역지방자치단체가 예산 확보의 어려움을 이유로 국고지원을 전제조건으로 걸었으며, 정부 지원이 없다면 2010년 이후로

따라서 1999년 법률 제정부터 지방기록물관리기관 설치가 가능했던 시·도에 대해서만 우선 재량에서 의무로 변경하고, 새롭게 추가된 시·도교육청과 시·군·구청에 대해서는 재량으로 규정함으로써, 당장은 설치하지 않더라도 향후 지방분권 및 기록관리의 추진 경과에 따라 시·도처럼 재량에서 의무로 변경할 수도 있다는 뜻이 담겨있다는 것이다. 이러한 점을 고려하지 않았다면, 굳이 ‘우선’이라는 수식어를 쓸 필요가 없다.

이처럼 2006년 공공기록물법 개정으로 지방기록물관리기관은 시·도 지사는 반드시 설치·운영하도록 법적 의무를 부여함과 동시에, 시·도교육감과 시·군·구청장에게는 재량으로 설치·운영할 수 있는 가능성을 열어둠으로써, 비로소 모든 유형의 지방자치단체가 지방기록물관리기관 설치·운영 대상으로 확장되었다는 점에서 그 의미¹⁸⁾를 찾을 수 있다(대통령자문정책기획위원회, 2008).

3. 지방교육자치와 시·도교육감

1) 교육자치 원리와 지방교육자치제도

교육자치는 지방자치와 마찬가지로 헌법에서 근거와 원리를 확인할

시행을 유예해 달라고 요청했다는 점에서도 확인할 수 있는 사항으로, 실제로 이러한 부처 의견을 수렴해 경과기간을 두는 것으로 조정되었다.

- 18) 기록물관리기관 재편과 관련해 무엇보다 중요한 변화는 지방기록물 관리 기관 설치 의무화이다. 원 법령에는 지방기록물관리기관 설치가 임의규정이었다. 때문인지 단 한 곳도 지방기록물관리기관을 설치하지 않았다. 그러나 지방기록물은 자체 활용하는 것이 자치 정신에 부응할 뿐만 아니라 관리 측면에서도 바람직하다. 따라서 개정 법률안은 16개 광역자치단체는 설치를 의무화했으며, 기초자치단체와 시·도교육청은 임의규정으로 설치할 수 있는 길을 터줬다. 기초자치단체 간의 공동설치도 가능하도록 근거를 마련했다.

수 있다. 특히 헌법 제31조에 의한 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 교육자치의 핵심적인 원리로 정의되고 있다.

〈표 3〉 헌법 제31조

제31조 ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.
 ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.
 ③ 의무교육은 무상으로 한다.
 ④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 비에 의하여 보장된다.
 ⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.
 ⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

지방교육자치는 헌법의 교육자치 원리에 지방자치의 제도를 결합한 것으로, 지방교육자치의 4가지 기본 원리는 지방분권의 원리, 자주성 존중의 원리, 주민통제의 원리, 전문적 관리의 원리로 설명¹⁹⁾하고 있다 (하우동설, 2011).

이 중 자주성 존중의 원리는 일반행정으로부터의 분리 독립의 원리라고도 하는 것으로, 교육활동의 특수성을 인정하고 그 자율성과 정치적 중립성을 보장하기 위해, 교육행정은 일반행정으로부터 분리·독립되어야 한다는 뜻(하우동설, 2011)을 담고 있다.

19) 지방분권의 원리는 중앙집권의 원리에 대립되는 개념으로서 중앙정부의 획일적인 지시와 통제를 지양하고 지방의 실정과 특수성을 감안한 교육정책이 수립 및 실시되어야 한다는 개념이며, 주민통제의 원리는 관료주의적 통제와 대립되는 개념으로서 일정지역의 주민들이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 심의·결정한다는 것을 의미하며, 민주국가에 있어 대의정치의 이념과 맥락을 같이하고, 전문적 관리의 원리는 교육의 전문성과 특수성 때문에 이를 지원·조성해주는 교육행정도 교육에 대한 깊은 이해와 고도의 교육행정 식견을 구비한 요원들에 의해서 관리 운영되어야 한다는 것이다.

이처럼 교육자치의 핵심인 교육의 자주성과 중립성은 「교육기본법」 제5조²⁰⁾와 제6조²¹⁾를 통해서도 강조를 하는 원리로, 지방교육자치제도가 독립적으로 운영되는 근간이기도 하다.

헌법재판소는 판례²²⁾를 통해 ‘지방교육자치제도가 공권력의 일종인 지방자치권 및 국가교육권과 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 전문성·정치적 중립성을 함께 갖고 있는 이중의 자치로서의 성격을 갖는다.’고 판단하였다(하윤수, 2019). 즉 일반행정으로부터 독립, 전문적 관리의 원칙을 지방교육자치의 원리로 인정하고 있다는 점을 도출(나민주 외, 2019)할 수 있다는 것이다.

물론 지방자치의 제도에 기반하여 교육자치의 원리를 구현하고 있는 지방교육자치제도는 1991년 교육자치법이 제정된 이래, 지방자치와 교육자치의 관계 설정을 둘러싸고 학계마다 다양한 의견과 견해가 존재하고 있는 것은 주지의 사실이다.

교육행정학계는 지방교육자치를 교육자주성 등에 근거한 교육자치의 일환으로 보는 반면, 지방자치학계에서는 지방자치의 일환으로 보아 대립하는 것이 그것이다. 그러나 헌법학계의 통설은 지방교육자치제의 헌법적 제도 보장을 인정하며, 헌법재판소 역시 이중자치론에 입각하여 민주주의·지방자치·교육자주라는 헌법적 가치 간의 조화를 기본으로

-
- 20) 제5조(교육의 자주성) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중하여야 한다. <신설 2021. 9. 24.> ② 국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다. <개정 2021. 9. 24.>
- 21) 제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.
- 22) “지방교육자치도 지방자치권행사의 일환으로서 보장되는 것이므로, 중앙권력에 대한 지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 그것은 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로, 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다.”, 헌법재판소 2000.3.30., 선고, 99헌바113결정.

판례를 이어가고 있다(고전, 2017)는 점에 주목할 필요가 있다.

따라서 현행 지방교육자치제도는 헌법과 법률에 따른 교육자치의 원리를 구현하기 위해 지방자치에 관한 제도를 준용하고 있는 것으로, 시·도교육감을 주민직선제로 지역 주민이 직접 선출하기 시작한 2010년 이후에는 '입법적으로 지지받는 지방교육행정기관의 장을 지역주민이 선출하여 해당 지역의 교육에 대한 정책을 독립적으로 수립·집행하는 것으로 보는 것'(하운수, 2019)이 타당하다.

2) 지방교육자치의 연혁

지방교육자치는 지방자치의 제도를 일정 부분 준용하고 있기 때문에, 1945년 해방 이후 그 궤적에 있어 유사한 부분이 많다. 그러한 연유에서인지 지방교육자치도 여러 우여곡절을 거쳐 현재에 이르렀다고 할 수 있다.

해방 이후 한국의 정치·사회적 상황에 의해 미군이 진주하면서 3년여 간 존속된 미군정에 의해 한국의 교육제도 역시 미국의 영향을 가장 크게 받게 되었다. 미군정기²³⁾에 논의되었던 교육구제를 비롯한 미국식 교육제도는 1949년 제정된 교육법에 반영되기에 이른다. 이렇게 미국식 교육위원회 제도가 도입²⁴⁾되었으나(이기우, 2007) 1950년 한국 전쟁 발발 등 국가적으로 극도로 혼란한 상황에 의해 시행되지 못하다가 1952년에 이르러서야 간신히 실시된다.

23) 1945년 일본의 패전에 따른 항복으로 미군이 38°선 이남에 진주하여 1945년 9월 8일부터 남한의 단독정부가 수립되는 1948년 8월 15일까지 약 3년여간 실시된 군사 통치 기간으로 본다.

24) 1949년 12월 30일 제정된 교육법은 지방교육행정을 위해 지방자치단체와는 별도로 법인격을 갖춘 교육구제를 군단위에서 채택하였다. 교육구에는 의결기관인 교육위원회를 두었다. 군수가 의장이 되고, 읍면의회에서 1인씩 교육위원을 선출하도록 하였다. 집행기관으로 교육감을 두었다. 교육구는 초등학교교육을 담당하였다. 중등학교교육은 도지사의 관할에 속하였다.

그러나 채 10년도 지나지 않은 1961년 5.16 군사쿠데타로 말미암아 중단되었으며, 1962년에 교육구제는 아예 폐지된다. 박정희정부는 1963년 교육법을 개정하여, 시·도에 교육위원회를 두고 교육위원회 의장은 시·도지사가 겸하였으며, 시·도교육감은 교육위원회의 사무를 처리하는 것에 그쳤다. 이와 같은 합의제 집행기관으로써의 교육위원회 제도는 노태우정부 시절인 1991년 9월 교육자치법이 별도로 제정되기 전까지 지속되었다.

그러므로 교육계에서는 1961년부터 1991년까지 약 30여 년의 기간은 ‘명목상 교육자치의 시기’²⁵⁾로 구분하기도 하며(나민주 외, 2019), 동시에 ‘교육자치가 일반행정으로 흡수·통합되었다.’는 평가를 내리기도 한다(나민주 외, 2019). 헌법에 따른 교육자치의 원리가 전혀 구현되지 못한 것이다.

1991년에 제정된 교육자치법은 종래의 교육법에 이미 규정된 내용을 개별 법률로 분리한 수준으로, 같은 해 지방의회의 구성으로 인해 30년 만에 지방자치제도가 부활한 것에 보조를 맞추는 정도의 상징적 의미 정도를 갖는다고 할 수 있다.

특히 교육자치법에서도 기존의 시·도지사가 의장을 맡는 시·도교육위원회 체제가 그대로 존치되었고, 시·도교육감은 교육위원회의 집행기관으로서의 역할에 그쳤다. 또한 시·도교육감에 대해 지방자치단체장처럼 주민직선제를 도입한 것도 아니어서, 교육자치법의 제정만으로는 지방교육자치를 구현했다고 평가하기에는 그 한계가 명확하다.

이후 국민의 정부에서는 지방분권정책을 추진하면서 교육의 자주성, 독립성을 명시한 교육기본법 제정을 통해 교육자치를 다시 한번 강조하였다. 이후 참여정부의 등장으로 인해 정제된 지방교육자치제도는

25) 명목상의 교육자치 시기란 교육위원회 및 교육감제도는 있었으나, 지방자치가 실시되지 않은 관계로 형식적(추천 임명 방식 등)으로 행해지던 시기로 1991년 지방자치가 실시되기 전 단계를 말한다.

커다란 도약을 위한 첫발을 내딛게 된다.

주지하듯 참여정부는 지방분권을 임기 내내 강력하게 추진했던 정부였다. 참여정부의 국정과제로 규정된 지방분권은 7대 목표와 20개 과제로 구성되었으며, 지방교육자치도 지방분권이라는 큰 틀 속에서 혁신이 추진²⁶⁾되었다(이기우, 2007). 그러한 혁신의 결과는 2006년 말 교육자치법 전부 개정으로 이어지고, 이는 2007년 부산광역시교육감 선출을 시작으로 이후 2010년 전국 지방 동시선거를 통한 주민직선제 시·도교육감 선출이라는 실질적 지방교육자치 시대를 가져오게 되었다.

그러나 이명박정부와 박근혜정부에서는 지방교육자치제도의 확대·강화가 아닌 지방자치와 교육자치의 연계·통합으로 방향을 급선회하였다. 이명박 정부는 2010년 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정을 통해 교육자치와 지방자치의 통합을 새롭게 명시²⁷⁾하였다. 이 법률은 박근혜 정부 출범 후인 2013년 「지방분권 및 지방행정체제에 관한 특별법」의 제정으로 폐지되었으나, 교육자치와 지방자치의 통합 규정은 여전히 존속²⁸⁾되었다.

이러한 법률 제정에 따라 이명박정부는 2012년 교육자치와 지방자치 간의 연계·통합 방안을 발표하였으나 실제로 실현된 것은 거의 없고, 박근혜정부 역시 단계별 통합 방안과 교육감 임명제 등을 제안하였으나 실현되지 못한 것으로 평가받고 있다(고전, 2021).

이명박·박근혜정부 기간 동안 유지된 지방자치와 교육자치의 연계·

26) 노무현 정부의 정부혁신지방분권위원회에서는 2003년 7월 지방교육자치제도개선 T/F를 구성하였고, 2004년 5월 14차례의 회의를 거쳐 지방교육자치제도개선(안)을 대통령에게 보고·확정하였다. 이후 서울, 부산, 광주에서의 3차례 공청회를 통해 의견을 청취하고, 2005년 4월 교육자치법의 개정안이 백원우 의원의 발의로 국회에 제출되었으며, 격론 끝에 2006년 말 교육자치법의 전부 개정이 최종 확정되었다.

27) 제40조(교육자치와 자치경찰) ① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.

28) 제12조(특별지방행정기관의 정비 등) ② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.

통합 기조는 2017년 5월 문재인정부가 등장하면서, 통합이 아닌 지방교육 자치 강화와 지방자치와 교육자치의 협력 활성화로 다시금 변경되었다.

2017년 12월, 교육부의 교육자치정책협의회는 ‘교육자치 정책 로드맵’을 심의·의결하였는데, 이 로드맵에 따르면, 1단계로는 ‘중앙정부와 지방정부가 대등한 협력적 관계라는 인식하에, 교육부는 17개 시도교육청이 자율적 행정을 할 수 있도록 지원’하기로 하였다. 그리고 2단계로는 교육부와 시·도교육청의 공동 정책연구를 바탕으로 지방이양일괄법, 지방자치관련 법령 개정, 사안별 이안 등 다양한 권한 배분 방식의 장단점과 타당성을 종합적으로 고려하여, ‘국가에서 지방 중심으로, 행정에서 교육 중심으로’라는 기준에 부합하는 ‘지방정부의 대등한 협력적 관계를 설정’하는 방안을 마련하기로 하였다.²⁹⁾

이후 2021년 12월 교육부는 문재인정부의 교육자치 정책 추진에 대한 성과와 한계 및 향후 추진 과제를 발표³⁰⁾했다. 성과로는 지방교육자치 강화를 위한 거버넌스를 구축하였고, 유·초·중등 교육과 관련한 131개의 과제 중 125개의 과제에 대해 시·도교육감에게 권한 배분을 확정하는 등이 있으며, 한계로는 교육자치와 관련된 관계 법령 개정 등이 미흡했다는 점을 들었다. 문재인정부 이후에도 지방교육자치를 강화하기 위한 향후 추진 과제로는 교육분권 확대를 위한 법령 개정³¹⁾, 교육과정의 자율성 강화, 지방교육자치 강화를 위한 거버넌스 구축, 지방교육재정의 안정성 확보, 지방교육자치 인식 제고 및 역량 강화 등을 제시하였다.

29) 교육부 (2017. 12. 12.), 제2회 교육자치정책협의회, 학교 민주주의 위한 「교육자치 정책 로드맵」 심의·의결.

30) 교육부 (2021. 12. 7.), 제9회 교육자치정책협의회 개최.

31) 이 중에는 교육의 자주성, 전문성 및 정치적 중립성을 보장하고, 교육자치와 지방자치의 상호 발전을 도모하기 위하여 교육자치와 지방자치의 협력 노력을 국가의 의무로 명시하는 내용으로 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 개정을 추진하겠다는 계획을 밝혔다. 이는 이명박정부와 박근혜정부에서 제정되어 문재인정부에서도 개정되지 않고 있는 이른바 지방분권법에서의 교육자치와 지방자치의 통합에 대한 조항을 개정하겠다는 뜻으로 보인다.

이처럼 1945년 해방 이후 70여년 간 다양한 변천사를 겪었던 지방교육자치제도는 1991년 교육자치법의 제정, 2006년의 교육자치법 전부 개정과 2010년 전국 시·도교육감의 주민직선제 선출이라는 변곡점들을 거쳐오면서도, 교육자치에 부합하는 지방교육자치제도를 구현하기 위해 다양한 법제 정비·강화가 꾸준히 추진되고 있음을 확인할 수 있다.

3) 시·도교육감의 권한과 역할

교육자치법은 교육감에 대한 지위와 역할 그리고 사무를 구체적으로 명시하고 있다. 그에 따르면 교육감은 ‘시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관’이자 동시에 ‘교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표’³²⁾하며, 국가행정사무 중 시·도에 위임된 교육·학예에 대한 사무를 위임받아 집행하게 된다.

관장사무에 있어서는 조례 및 교육규칙의 제·개정, 예·결산 관리, 각급 학교의 신설, 이전, 폐지 등 교육·학예에 대한 16가지 사무가 명시되고 있고, 그 밖의 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항에 대해서도 수행할 수 있도록 포괄적으로 규정하고 있다.

이처럼 시·도교육감은 법률에 따라 시·도의 교육·학예 사무 전반의 법적 권한과 책임을 가지고 있고, 주민직선제로 선출됨으로써 절차적 정당성과 민주적 대표성도 갖고 있다. 그러므로 현행 지방교육자치제도는 시·도교육감을 제외하고는 논할 수 없다고 해도 과언이 아니다. 특히 교육자치법은 지방에서의 교육자치의 원리 구현을 위해 지방

32) 이 조문에 대해서도 ‘교육·학예에 관한 사무 전반’이 아닌 ‘교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표권’으로 제한되어 해석될 수 있는 문제 제기에 따라 해당 조문을 ‘교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무에 대하여 해당 시·도를 대표하고, 그 사무를 총괄한다.’로 개정하기 위한 ‘교육자치법 일부개정 법률안’(의안번호 2112799)이 2021년 10월에 국회에 제출되어 있는 상태다.

자치법을 준용하고 있기 때문에, 시·도교육감은 시·도지사과 대등하다고 보는 것이 타당하다. 서로 소관 영역이 다를 뿐, 시·도교육감과 시·도지사는 각각 시·도 단위의 교육·학예 영역과 일반행정 영역에서 사실상 동등한 위치에 있다는 것이다.

〈표 4〉 시·도교육감과 시·도지사의 법적 권한 및 역할

구분	시·도교육감	시·도지사
근거	「지방교육자치에 관한 법률」	「지방자치법」
지위	·교육감	·특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사
권한	·시·도의 교육·학예에 관한 사무 집행 기관 ·시·도의 교육·학예 소송 및 등기 등을 대표	·시·도지사는 지방자치단체를 대표 ·지방자치단체의 사무 총괄
선출	주민의 보통·평등·직접·비밀선거로 선출	주민의 보통·평등·직접·비밀선거로 선출
임기	4년 (3회 재임 가능)	4년(3회 재임 가능)
권한	·국가위임사무 ·교육·학예에 관한 사무	·국가위임사무 ·지방자치단체의 사무 ·법령으로 지방자치단체장에게 위임된 사무
관할 기관	·보조(보좌)기관(부교육감, 실·국장 등) ·소속기관(직속기관, 사업소, 출장소) ·교육기관(각급 학교) ·하급교육행정기관(교육지원청)	·보조(보좌)기관(부지사·부시장, 실·국장 등) ·의회사무기구 ·소속기관(직속기관, 사업소, 출장소) ·합의제행정기관

교육감은 소관 사무의 처리를 위해 별도의 보조기관, 즉 시·도청에 상응하는 시·도교육청을 조례에 따라 설치하여야 하며, 관할 시·도 내의 시·군·구 단위의 사무를 담당하는 하급교육행정기관으로서 교육지원청을 둘 수 있다. 이러한 교육감 소속의 기관들은 교육자치법에 근거하고 있는 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한

규정」에 명시된 지방교육행정기관³³⁾이라고 할 수 있다.

또한 시·도교육청 및 교육지원청 등 지방교육행정기관에서 수행하는 교육·학예와 관련된 행정을 전문적으로 수행하기 위해 「지방공무원법」과 「지방공무원 임용령」에 의해 행정직군³⁴⁾에 행정직렬의 일반행정직류와는 별도로 교육행정직렬의 교육행정직류에 해당하는 지방교육행정직을 채용하고 있는 것도 시·도 등 지방자치단체에 배치되는 일반행정과 시·도교육청 등 지방교육행정기관에 배치되는 교육행정의 구분을 명확하게 하고 있다는 사례라고 할 수 있다.

아울러 「국가공무원법」과 지방공무원법의 특례로 교육을 통해 국민에게 봉사하는 교육공무원의 직무와 책임의 특수성 등을 반영하고 있는 「교육공무원법」에 따라 각급학교에 근무하는 교장·교감·교사 등 교원을 비롯해, 시·도교육청과 교육지원청 등에서 근무하는 장학관, 장학사 및 교육연구관, 교육연구사 등 교육전문직을 비롯한 특정직이 별도로 교육·학예에 대한 고유 업무를 수행하고 있다.

이처럼 지방자치제도에서의 지방자치단체의 조직 체계가 시·도지사의 시·도와 시·군·구청장의 시·군·구로 명확히 구분되어 각각 지방자치단체로서의 권한을 갖고 운영이 되는 것과는 달리, 지방교육자치제도에서의 시·도교육감은 보조기관인 시·도교육청은 물론 하급교육행정기관으로서의 시·군·구 단위를 담당하는 교육지원청을 모두 거느리며, 시·군·구를 포함한 시·도 전체의 교육·학예 사무를 총괄

33) 지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정에 따르면 지방교육행정 기관에 대해 '특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 교육·학예에 관한 사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권이 미치는 범위가 일정 지역에 한정되는 기관'이라고 정의하고 있다.

34) 지방공무원법에 따른 지방공무원법 임용령에 따르면 행정직군은 행정, 세무, 전산, 교육행정, 사회복지, 사서, 속기, 방호 직렬로 구분된다. 행정직렬은 다시 일반행정, 법무행정, 재경, 국제통상, 노동, 문화홍보, 감사, 통계, 기업행정 직류로 세분화 된다. 따라서 시·도 등 지방자치단체에 일반적으로 가장 높은 비중을 차지하는 행정직렬의 일반행정 직류와 시·도교육청 등 지방행정기관의 교육행정직렬의 교육행정 직류(단일직류)는 명확하게 구분이 되는 직렬 및 직류임을 확인할 수 있다.

하고 있다는 점이 커다란 차이점이다.

그리고 시·도 등 지방자치단체가 행정직렬 중 일반행정직류를 채용하여 지방행정사무를 수행하듯이, 시·도교육청 등 지방교육행정기관의 교육행정 사무를 전문적으로 수행하기 위해 교육감 소속으로 교육행정 직렬의 교육행정직류를 채용하여 운영하는 것도 두 기관이 서로 명백하게 다른 부분이다. 또한 지방교육행정기관은 교육행정뿐만 아니라 교육·학예와 관련된 사항을 담당하고 있기 때문에, 이를 담당하는 장학관·장학사 등 교육전문직과 교사 등 교원의 구성 비중도 매우 높다.

동시에 시·도교육감은「교육기본법」에 근거하여 「유아교육법」 및 「초·중등교육법」으로 설치·운영되는 각급 학교의 운영·관리에 관하여 지도·감독 권한도 부여되어 있다. 그러므로 관할 시·도 소속의 유치원과 초·중·고등학교 및 특수학교와 각종 학교 등 유·초·중등 교육기관까지 공·사립 구분 없이 모두 시·도교육감의 법적 권한이 미치게 되는 구조인 것이다.

이처럼 시·도 단위로 운영되는 지방교육자치제도의 특수성으로 인해 시·도교육감의 법적 권한과 영향력이 미치는 조직과 인력의 범위는 시·도에 비해 압도적으로 크다. 경기도 지역을 예를 들면 아래 표와 같다.

〈표 5〉 경기도교육청과 경기도의 인원·조직 비교

유형	총원	관할 조직
경기도교육청	119,056명 ³⁵⁾	교육청, 교육지원청, 각급 학교 등 4,760개 처리과 ³⁶⁾
경기도	도 15,578명	도청, 소방, 의회사무처 등 200개 처리과 ³⁷⁾
	시·군 48,901명	31개 시·군

35) 2021년 기준 교육공무원 104,697명, 지방공무원 14,359명 (사립교직원 23,479명 제외 수치)

36) 2021년 12월 기준으로 5담당관 1단 28과, 26직속기관, 25개 교육지원청, 4,675개 각급 학교 (공·사립 유·초·중·고 및 각종 학교)

조직과 인력 등 규모를 비교할 때, 시·도교육감이 관리해야 할 교육·학예에 관한 기록물(이하 '교육기록물')의 수량도 그에 비례하여 단일행정기관으로서의 방대할 수밖에 없다. 역시 경기도의 사례를 비교해보면 아래의 표와 같다.

〈표 6〉 경기도교육청과 경기도의 기록물 현황*

유형	보존기간 30년 이상 기록물	비고
경기도교육청	232만권	
경기도	도 77만권	직속기관 포함
	시·군 397만권	31개 시·군

* 2019년 생산현황보고 기준

4. 공공기록물법 제11조의 문제점

1) 변화된 지방교육자치제도의 미반영

이처럼 시·도교육감은 헌법과 법률에 따라 시·도의 교육·학예 사무를 체계적으로 수행하기 위해 지방교육행정기관을 구성·운영할 수 있고, 이에 필요한 전문 인력을 운영할 수 있음은 물론 초·중등 학교까지 포괄하는 법적 권한과 책임을 지니고 있으며, 동시에 주민 직선제로 선출됨으로써 절차적 정당성과 민주적 대표성까지 갖추고 있다.

지방교육자치를 본격적으로 강화하기 시작했다고 볼 수 있는 2003년 참여정부의 등장 이래 현재의 문재인정부에 이르기까지 약 20여 년 동

37) 경기도의 홈페이지에 명시된 조직 현황은 2021년 9월 기준으로 148담당관·과, 39 직속기관, 1출장소, 12사업소로 구성된 것으로 확인된다.

안 각 정부에 따라 다소 퇴행이 발생하기도 하였지만, 지방분권의 한 축으로서 지방교육자치는 지속적으로 확장되었다고 보아야 한다. 이러한 경향은 문재인정부 출범 이후에도 확인할 수 있는데, 2018년 이후 교육부가 담당하던 사무 중 시·도교육청으로 이관한 사무는 무려 73개³⁸⁾에 달한다는 사실로도 확인할 수 있다. 즉, 기존에는 국가사무로 간주하여 교육부가 직접 담당했던 업무를 시·도교육청 소관의 지방사무로 이양하는 사례가 늘고 있다는 것이다.

그러함에도 현행 공공기록물법 제11조는 2006년 전부 개정 시절에 그대로 머물러 있다 보니, 지방교육자치의 변화도 반영하지 못하고 있을뿐더러 이제는 시·도교육감과 시·도지사를 차별하고 있다고 평가해도 과언은 아닐 것이다.

공공기록물법 제11조가 교육자치의 원리와 지방교육자치제도의 특수성을 반영하지 못함으로써 발생하고 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 시·도교육감은 여전히 지방기록물관리기관 설치에 대한 법적 의무가 없다는 점이다. 2006년 교육자치법 전부 개정에 따라 시·도교육감도 주민직선제로 선출되어 시·도지사과 동등한 절차적 정당성 및 민주적 대표성을 지니고 있다. 또한 교육자치법에 따라 시·군·구를 포함해 시·도 단위의 교육·학예에 대한 사무 전체를 지방교육행정기관을 통해 대표하고 총괄하고 있다는 점에서, 시·도지사와 달리 설치 의무를 부여하지 않는 것은 공평하다고 할 수 없다.

둘째, 교육청의 지방기록물관리기관 미설치 시, 시·도 지방기록물관리기관으로 시·도교육감 소관의 보존기간 30년 이상 교육기록물에 대한 이관을 의무로 규정하고 있다는 점이다. 이는 교육자치의 핵심 원리인 교육의 자주성·중립성 등을 명백히 침해하는 내용이다. 이로 인해 보존기간 30년 이상에 해당하는 주요 교육기록물의 보존·관리 업무가

38) 교육부 (2021). 교육부 권한 배분 우선정비과제 추진 현황(2021. 12. 31. 기준).

앞서 살펴본 바와 같이 지방교육행정기관인 시·도교육청이 직접 수행하지 못하고, 광역지방자치단체인 시·도 소속의 지방기록물관리기관으로 이관하도록 강제함으로써, 결과적으로는 교육기록물의 보존·관리 사무가 교육행정에서 완전히 벗어나 일반행정으로 귀속되는 결과를 초래하게 된다. 이는 일반행정으로부터의 독립적 운영에 근간을 두고 있는 지방교육자치제도의 핵심 원리에도 정면으로 배치되는 심각한 문제를 가지고 있다.

셋째, 시·도교육감 소관의 교육기록물은 교육·학예가 지닌 특성을 반영하고 있기 때문에, 일반행정에 대한 기록물과는 그 유형과 성격이 상이하다는 점이다. 시·도교육청과 교육지원청은 기본적으로 교육과 교육행정이라는 두 가지 업무 영역이 존재한다.

교육 업무와 관련하여서는 각급 학교의 교육과정과 긴밀히 연결되는 교수학습 전반에 대한 사항으로 다양하게 파생되는 업무들이 있으며, 비중도 가장 높다. 혁신학교, 학교혁신지구, 민주시민교육, 특수교육, 각종 체험학습, 대학수능시험 운영, 영재교육, 진로지도, 학부모 연수·상담, 학교폭력 대응과 위기학생 상담, 학교 급식 및 위생관리와 학생 감염병과 미세먼지 등 건강관리와 학교 외 학원·교습소와 평생교육시설 및 문자해독교육기관 등에 대해서도 설립·폐쇄나 등록·말소와 운영지도 등 교육을 중심으로 다양하면서도 고유성을 지닌 업무를 수행하고 있다.

교육행정 업무에서는 초·중·고에 대한 학생배치, 유치원을 비롯한 각급 학교의 신설·폐지, 학교부지를 비롯한 국·공유 재산관리, 학교의 예산과 회계 관리, 학교의 교육정보화 관리, 학교의 각종 시설사업과 시설안전에 대한 관리 등을 수행하고 있다. 그 밖에도 교육행정직에 대한 인사와 징계, 학교에 대한 감사 등 교육과 관련된 행정 영역을 전문적으로 수행하고 있음을 확인할 수 있다.

이 외에도 각급 학교의 현장에서는 실제 학생들에게 교육을 수행하고 하는 목적으로 각종 교수학습 자료들이 매년 학교 단위에서 새롭게도 다양하게 생산이 되고 있다.

그러므로 교육기록물의 생산 배경과 업무 맥락에 따라 체계적으로 수집·이관하고 안전하게 보존하며 효율적으로 활용하는 것은 시·도교육감의 당연한 책무이기도 하다. 동시에 교육의 전문성을 유지 및 발전하기 위해서라도 지방교육행정기관에서의 교육기록물의 직접 보존 및 체계적인 관리는 필수적이다.

넷째, 시·도 지방기록물관리기관으로 이관 의무가 적용되는 보존기간 30년 이상의 교육기록물 중에는 학생·학부모를 비롯해 교직원까지 각종 개인정보가 담긴 학교생활기록부, 인사기록카드 등도 포함된다. 시·도교육감 소관 사무와 관련하여 수집·관리하는 개인의 민감정보가 포함된 교육기록물까지 보존기간이 높다는 이유만으로 이관 의무를 적용받는 것은 부적절하다.

마지막으로 헌법과 법률에 따른 교육 중립성의 유지는 교육기록물의 직접 보존 및 관리와도 직결된다. 시·도교육감은 시·도지사가 당적을 보유할 수 있는 것과는 달리 정치적 중립성을 유지하여야 한다. 따라서 시·도교육감이 소관 사무에 대해 자주적·중립적으로 수행한 과정과 결과가 고스란히 담긴 교육기록물을 시·도지사 소속의 지방기록물관리기관으로 이관하는 것은 타당하지 않다. 특히 시·도교육감과 시·도지사가 정책에 따라 법적·행정적으로 이해관계를 달리할 경우에는, 각종 정보가 담겨있는 교육기록물의 이관은 그 자체만으로도 충분히 문제가 될 수 있다. 따라서 시·도교육감의 교육기록물은 시·도교육감이 직접 보존·관리하는 것이 교육의 자주성·중립성에도 부합한다고 할 수 있다.

이처럼 현행 공공기록물법 제11조는 헌법과 법률에 근거하는 교육자

치의 원리와 지방교육자치제도의 특수성을 여러 측면에서 침해 및 훼손하고 있는 심각한 문제점을 갖고 있다고 할 수 있다.

2) 교육청 지방기록물관리기관 설치 정체

사실 전국 17개 시·도 중 어디에도 지방기록물관리기관이 설치되지 못했던 2017년 말까지는 공공기록물법 제11조 역시 시·도와 시·도교육청에 대해 실질적으로 구속력을 갖지 못하는 일종의 사문화가 된 상태로 볼 수 있다.

그러나 2018년 전국 최초의 지방기록물관리기관인 경상남도기록원이 개원하고, 이듬해인 2019년에 서울기록원이 연달아 개원하게 되면서 상황이 급변하기 시작했다. 시·도의 추진 현황을 살펴보면, 우선 경기도³⁹⁾는 2024년에 경기도기록원을 개원할 예정에 있다. 그리고 강원도⁴⁰⁾, 제주도⁴¹⁾, 경상북도(김지훈, 최찬호, 2021)⁴²⁾ 등도 개원 추진에 박차를 가하고 있다.

39) 경기도기록원은 현 경기도청사(수원시 팔달구 효원로1)의 구관(9174㎡), 제1별관(2436㎡), 행정도서관(1260㎡), 가족다문화과동(164㎡) 등 4개동 1만3363㎡를 리모델링해 2024년 7월 개원 예정이다. 진현권 (2021. 8. 28.). 경기도청 광고 이전, 경기도기록원 첫발...실시설계 착수, news1.

40) 2023년 착공, 2025년 준공 예정인 강원기록원도 춘천시 우두동 건립이 유력하다. 강원기록원은 앞서 건립계획 용역에서 14개 부지를 검토했으며 전액 도비로 진행하는 사업인 만큼 도유지를 최우선 입지로 고려해 왔다. 최기영 (2021. 12. 2.), 강원도 新행정복합타운 춘천 우두동에 조성 착수, 강원일보.

41) 강 의원은 “이 조례안은 공공기록물법 제11조에 따른 지방기록물관리기관인 제주기록원(가칭) 설립 시 제주자치도 산하 출자·출연 기관들이 보유한 중요기록물을 제주도로 이관 받을 수 있는 근거를 마련한 것”이라며 “향후 제주기록원 설립에 박차를 가할 수 있는 제도적 기반이 될 수 있기를 기대한다”고 밝혔다. 강정만 (2021. 12. 7.). “허술한 기록물 관리 안돼” 강성민 제주도의원 조례안 발의, newsis.

42) 경상북도는 ‘건립 추진을 위한 연구용역’을 완료(20.4월)하고 경북기록원 건립 기본계획을 수립(20.6월)한 후 경북기록원 설립 기본 및 실시설계를 계획(22년)하고 있다. 경상북도는 2026년 개원을 목표로 하고 있다.

〈표 7〉 시·도와 시·도교육청의 지방기록물관리기관 설립 추진 비교

구분	추진 현황	구분	추진 현황
서울특별시	개원 (2019)	서울특별시교육청	-
부산광역시	정책연구 완료 (2018)	부산광역시교육청	-
대구광역시	기록원 설치 조례 제정 (2019)	대구광역시교육청	-
인천광역시	정책연구 완료 (2021)	인천광역시교육청	-
광주광역시	정책연구 완료 (2019)	광주광역시교육청	-
대전광역시	정책연구 완료 (2017)	대전광역시교육청	-
울산광역시	정책연구 완료 (2019)	울산광역시교육청	-
세종특별자치시	정책연구 완료 (2021)	세종특별자치시교육청	-
경기도	개원 예정 (2024)	경기도교육청	정책연구 추진 (2022)
강원도	기본계획 수립 용역 (2021)	강원도교육청	-
충청북도	설립관련 도지사 보고 (2020)	충청북도교육청	-
충청남도	건립 연구용역 완료 (2018)	충청남도교육청	정책연구 완료 (2021)
전라북도	설립관련 도지사 보고 (2021)	전라북도교육청	-
전라남도	정책연구 완료 (2020)	전라남도교육청	-
경상북도	중투 심사 통과 (2021)	경상북도교육청	-
경상남도	개원 (2018)	경상남도교육청	개원 예정 (2024)
제주특별자치도	기본계획 수립 연구용역 완료 (2021)	제주특별자치도교육청	-

그 밖의 시·도에서도 지방기록물관리기관 설치를 위한 연구용역 등을 대부분 완료하였고, 조례 제·개정 또는 부지 및 예산 확보 등 각 시·도의 상황에 따라 다소간의 차이가 있을지언정, 기관 설치에 필요한 과정들이 진행되고 있다는 점은 눈여겨볼 필요가 있다.

반면 시·도교육청은 현재까지 지방기록물관리기관을 설치한 곳이 없는 상황이며, 최근에서야 경상남도교육청이 지방기록물관리기관을

2024년 3월까지 설치하겠다는 계획을 밝혔다.⁴³⁾ 그 외에는 기관 설치를 위한 구체적인 추진 과정도 찾아볼 수 없는 것이 현실이다. 이처럼 최근 3~4년 사이에 시·도와 시·도교육청의 지방기록물관리기관 설치·운영을 둘러싼 추진 과정의 차이가 발생하는 가장 근본적인 원인은, 두 기관 사이에 법적 의무가 명백히 다르다는 점을 언급하지 않을 수 없다는 것이다.

3) 전국시도교육감협의회 공공기록물법 개정 제안과 경과

최근 수년 사이에 시·도의 지방기록물관리기관이 개원하거나 또는 언론 보도 등을 통해 설립 추진을 위한 움직임들이 비교적 빠르게 구체화 되기 시작하면서, 앞서 논한 바와 같이 시·도교육청의 기록관 업무 담당자 및 관리자 사이에서는 현행 공공기록물법 제11조가 지닌 문제점에 대한 공감대가 조금씩 확산되기 시작했다.

이에 지난 2020년 말, 시·도교육청 중 가장 먼저 교육청 지방기록물관리기관 설립 움직임을 보여주고 있던 경상남도교육청⁴⁴⁾이 공공기록물법 제11조의 개정이 필요하다는 인식하에 전국시도교육감협의회⁴⁵⁾ 공식 안건으로의 상정을 제안하게 된다.

경상남도교육청의 이 제안에 대해 16개 시·도교육청은 공식적인 내부 검토 과정을 거쳐 특별한 이견이 없이 안건 상정에 대해 동의하는 의견을 냈다. 그에 따라 지난 2021년 1월에 개최된 제76회 전국시도교

43) 경기도기록원의 구체적인 개원 시기가 보도됨에 따라 2020년 기관 설치에 대한 검토를 진행한 경기도교육청과 2021년 말 마찬가지로 기관 설치를 검토한 충청남도교육청 외에는 기관 설치와 관련된 구체적인 움직임을 찾아보기 어려운 상황이다.

44) 경상남도교육청은 언론에 보도된 바와 같이 지방교육자치에 부합한 기록관리를 수행하기 위해 법적 근거의 부재에 따른 각종 난관을 겪고 나서야, 2024년 3월 개원을 목표로 설치를 추진하고 있다.

45) 전국시도교육감협의회는 교육자치법 제42조(교육감협의체)에 근거한 기구로 교육과 관련된 공동현안에 대한 대처방안 등을 모색하기 위해 설립·운영되는 기구이다.

육감협의회에 안건으로 상정되었으며, 시·도교육감들의 논의를 거쳐 공식 안건⁴⁶⁾으로 채택되었다. 이후 교육부에 대정부 제안 안건으로 제출되었고, 교육부는 이 제안에 대해 공공기록물법 소관 기관인 국가기록원에 대해 공식적인 검토를 요청하기에 이른다.

당시 전국시도교육감협의회에서 공공기록물법 개정을 위해 제안한 내용은 두 가지다. 이 중 첫 번째 제안은 ‘공공기록물법 제11조제2항 시·도교육청의 영구기록물관리기관 설치에 대한 임의조항을 의무조항으로 개정 요청’이었다. 즉, 시·도와 동일한 법적 의무를 시·도교육청에도 부여해 달라는 이야기다. 이는 경상남도교육청을 비롯해 일부 시·도교육청이 지방기록물관리기관 설치 추진에 필요한 조례의 제·개정 및 행정 절차를 추진하기 위한 시작 단계에서부터 가장 먼저 겪게 되는 기본적인 문제점을 해결하기 위한 요구이기도 했다.

그러나 국가기록원은 이에 대해 다음과 같은 이해하기 쉽지 않은 공식 답변을 하였다. 국가기록원은 위 제안에 대해 ‘신중 검토’하겠다고 의견을 회신하였는데, 이는 비록 불수용은 아니지만 사실상 불수용하겠다는 것과 차이가 없었다. 국가기록원이 위 제안을 수용하여 법률 개정을 추진한다고 하더라도 법률 개정에는 필요한 절차를 고려할 때, 실제로는 법률 개정이 언제 확정⁴⁷⁾이 될지 불투명하기 때문이다.

국가기록원의 신중 검토에 대한 이유도 논리적으로 타당하지 않는 점들이 있다. 먼저 국가기록원은 ‘지방기록물관리기관은 공공기록물법

46) 협의회는 교육기록물의 특수성과 교육자치단체인 교육청의 위상을 고려하여 영구 기록물관리기관을 일반지방자치단체와 별개로 지정하여 소관 기록물을 이관할 수 있도록 「공공기록물법」 개정을 요구하기로 했다. 전국시도교육감협의회 (2021. 1. 14.). 제76회 총회 결과 안내 보도자료.

47) 정부입법 형태의 법률 개정을 위해서는 의견조회, 법제처 심사 등 각종 절차를 거쳐야 하므로 상당한 기간이 소요될뿐더러, 이 과정에서 개정 절차가 보류 등이 될 수도 있다. 이러한 과정을 무사히 거쳐 국회에 개정안 제출이 완료되었다고 하더라도 국회 입법조사처의 심사와 소관위, 법사위 등의 심의와 본회의의 의결을 거치기까지는 최소 수 개월에서 1년 이상이 소요되기도 한다. 국회 회기 내에 본회의 의결까지 완료가 되지 않으면, 그대로 자동폐기가 되기도 한다.

제11조에 따라 설치와 운영에 관한 법적 근거가 이미 마련되어 있다.’고 하였다. 그러나 전국시도교육감협의회는 제안은 ‘시·도교육감의 지방기록물관리기관 설치에 대한 법적 근거가 부재하니, 법적 근거를 새로 마련해 달라는 것’이 아니었다.

‘법적 근거가 부재하니, 법적 근거를 신설해 달라.’와 ‘현행 법적 근거는 의무가 아니므로, 의무로 개정해달라.’는 전혀 다른 이야기다.

그런데도 국가기록원은 ‘법적 근거가 이미 마련되어 있다.’고 답변을 하였다. 이는 전국시도교육감협의회는 제안 내용을 제대로 파악하지 못하였거나, 아니면 의도적으로 곡해하였거나 둘 중의 하나가 아닌 이상 나올 수 없는 내용이다. 어느 쪽에 해당하든 중앙기록물관리기관으로서 공공기록물법을 담당하고 있는 국가기록원의 법제 업무 능력에 적지 않은 문제가 있다는 비판은 피할 수 없다고 판단된다.

한편 ‘지방기록물관리기관의 설치와 운영 및 관리체계 등에 관하여는 다양한 의견이 제시되고 있고, 지자체 시민들의 공감대 형성 및 지방기록물관리기관의 설치 현황(현재 설치 의무가 있는 시·도기록물관리기관도 서울, 경남만 설치됨)등을 고려하여 종합적인 검토가 필요하다.’는 의견도 제시하였다.

그러나 이러한 의견을 문구 그대로 받아들이기는 어려운 부분이 있다. 먼저 공공기록물법 제11조의 개정 요청은, 민주적 절차인 주민직선제로 선출되어 그 자체로 대표성을 가지고 있는 전국 17개 시·도의 교육감이 해당 사안에 대해 교육자치법에 근거한 공식 협의체인 전국시도교육감협의회에서 직접 머리를 맞대고 토론·논의하여 최종적으로 확정된 안건이며, 정부에 공개적·공식적으로 제안한 사항이다.

즉, 지방기록물관리기관을 직접 설치·운영해야 할 시·도교육청의 기록물관리 업무 담당자와 관리자는 물론 이를 대표하고 있는 시·도교육감도 이에 대해 설치 의무의 부여가 필요하다는 것을 동의하고 찬성하였다는 것이다. 그런데도 국가기록원이 해당 조항의 개정을 추

진하기 위해서는 마치 다양한 의견의 청취나 시민의 공감대 형성이 전제조건인 것처럼 부연 설명을 하는 것 자체가 공색해 보이는 측면이 있다.

그리고 시·도의 지방기록물관리기관 설치 현황⁴⁸⁾을 고려해야 한다는 것도 타당하다고 보기 힘들다. 시·도교육청과 시·도는 교육자치와 지방자치라는 큰 틀 속에서 각자 개별법에 근거하여 전혀 다른 고유 사무를 독립적으로 수행하면서도, 각 지역 내에서는 대등한 기관이다. 따라서 시·도교육청의 설치 의무를 부여함에 있어 시·도의 설치 현황을 고려해야 할 어떠한 법적·제도적 타당성을 찾을 수 없으므로, 시·도의 설치 상황이 마치 전제조건인 것처럼 설명하는 것은 논리적이지 못하다.

이처럼 국가기록원이 전국시도교육감협의회회의 공식적인 법률 개정 제안에도 불구하고 이를 바탕으로 법률 개정을 추진하거나 개정에 대해 긍정적으로 검토하기는커녕, 오히려 근거가 빈약한 논리들을 펼치며 설치 의무 부여에 대해 소극적, 나아가 부정적으로도 해석이 가능한 입장을 피력하는 상황을 납득하기는 쉽지 않다.

그리고 두 번째 제안은 ‘시·도교육청의 영구기록물관리기관 미설치 시 영구기록물관리기관을 지정하여 소관 기록물을 이관하는 단서 조항 요청’이었다. 이는 시·도교육청의 지방기록물관리기관 설립이 되지 않았을 경우, 시·도 소속의 지방기록물관리기관이 아닌 기존과 마찬가지로 중앙기록물관리기관인 국가기록원에 이관을 하겠다는 뜻이었다.

이는 앞서 설명한 바와 같이, 지방교육자치제도에 따른 시·도교육

48) 시·도의 지방기록물관리기관 설치에 대한 움직임은 2018년 경상남도기록원과 2019년 서울기록원 개원을 기점으로, 그 이전 기간과 비교할 수 없을 정도로 매우 빠르게 진행되는 것으로 해석하는 것이 타당하다. 따라서 시·도의 설치 현황을 부정적으로 볼 이유가 없다. 당장 언론보도 등을 통해 확인된 내용만으로도 경기도, 강원도, 제주도, 경상북도 등이 2~3년 이내에 개원을 목표로 하고 있으며, 그 외의 시·도에서도 지방기록물관리기관 설치 추진이 공식화될 가능성이 훨씬 높다는 것은 국가기록원도 인지하고 있으리라고 본다.

감과 시·도지사의 법적 권한과 역할, 고유 사무 차이, 지역 내 대표성, 동등한 관계 등 그 특성을 고려하여 대안을 제시한 것이었으나, 이에 대해서도 국가기록원은 ‘해당 지역에서 생산된 기록물을 각 지자체에서 관리·활용될 수 있도록 하는 공공기록물법의 입법취지를 고려할 때, 해당 지자체 소재지 외의 타 영구기록물관리기관으로의 이관은 부적절하다.’는 원론적인 답변에 그쳤다. 국가기록원은 현행 공공기록물법만을 가지고 이 사안을 판단하고 있음이 극명하게 드러난 답변이기도 하다.

이처럼 전국시도교육감협의회는 법률 개정 제안에 대한 국가기록원의 수용 불가에 가까운 신중 검토라는 입장, 현재 운영되고 지방교육자치와 지방자치의 법적·제도적인 차이와 시·도교육감과 시·도지사가 가지고 있는 법적 권한과 역할 등의 명확한 구분에 대한 기본적인 이해가 매우 부족한 상태라고 평가할 수 있다. 국가기록원의 이러한 입장에도 불구하고 한 가지 명확하게 밝혀줄 것이 있다. 시·도교육감과 지방교육행정기관은 시·도지사의 법적·행정적 권한이 미치는 대상이 아니며, 그 아래에 위치하고 있는 것은 더더욱 아니라는 점이다.

5. 공공기록물법 제11조 개정의 필요성과 기대효과

1) 시·도교육감의 설치 의무 명시

일반적으로 법령이 제정될 때, 조문의 서술어는 ‘~하여야 한다.’와 ‘~할 수 있다.’가 주로 사용된다. 이 중 ‘~하여야 한다.’는 법령의 의무를 명확하게 나타내는 표현으로 간주⁴⁹⁾되며(법제처, 2021), 일반적으로 강행규정으로 분류되어 당사자의 의사와는 상관없이 강제적으로 적용되는 규정

49) 의무를 나타내는 서술어로 ‘한다’와 ‘하여야 한다’를 사용하고 있으나, 의무임을 명확하게 나타내려면 원칙적으로 ‘하여야 한다’를 사용할 필요가 있다.

으로 본다(박문각, 2020). 따라서 법령을 적용받는 기관이나 단체 또는 개인 등은 조문의 사항을 준수하여야 하는 법적 의무를 갖게 된다.

반면 ‘~할 수 있다.’는 강행규정과 는 반대되는 임의규정으로 당사자의 의사에 의하여 법의 적용을 배제 또는 변경할 수 있는 것으로 본다(박문각, 2020). 이는 행정기관의 경우 재량권을 가지고 있는 것으로 해석하기 때문에, 업무 환경이나 여건 또는 사안에 따라 할 수도 있고, 하지 않는다고 하더라도 재량을 남용하거나 일탈한 경우가 아니라면, 법적 책임을 묻기 어렵다.

현행 공공기록물법 제11조와 같이 지방기록물관리기관 설치에 대해 임의규정으로 명시하고 있는 상황에서는, 교육청의 지방기록물관리기관 설치에 그 시작부터 어려움을 겪을 수밖에 없다.

〈표 8〉 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제11조제2항 개정(안)

현행	개정(안)
제11조(지방기록물관리기관) ② 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육감(이하 “시·도교육감”이라 한다)은 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 영구기록물관리기관(이하 “시·도교육청기록물관리기관”이라 한다)을 <u>설치·운영</u> 할 수 있다. 이 경우 시·도교육감이 시·도교육청기록물관리기관을 <u>설치·운영</u> 하지 아니할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관 기록물을 시·도기록물관리기관에 이관하여야 한다.	제11조(지방기록물관리기관) ② <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <u>설치·운영</u> 하여야 한다. (하단 삭제)

법률에 따라 지방기록물관리기관을 설치하기 위해서는 먼저 자치법규인 관련 조례를 제정 또는 개정하여 지방기록물관리기관 설치를 명시하여야 한다. 그러나 이 단계부터 교육청은 어려움을 겪게 된다. 바

로 조례의 근거가 되는 법률인 공공기록물법에서의 교육감에 대한 설치 의무가 부여되어 있지 않기 때문이다. 가깝게는 경상남도교육청의 사례에서 이러한 과정을 찾아볼 수 있다.

경상남도교육청은 조례 개정을 추진함과 동시에 기관 설치에 필요한 행정 절차도 단계별로 추진하였다. 그러나 조례 개정이 계획과 달리 난항을 겪게 되면서 기관 설치에 필요한 행정절차보다 늦게 진행되는 상황이 벌어졌다. 당초 2021년 1월에 조례 개정을 추진⁵⁰⁾하였으나 실패하게 되면서, 다시 조례의 개정을 재차 추진한 2021년 9월에는 조례에서의 기관 설치 근거 규정 마련보다도 기관 설치에 관한 행정 절차가 앞서나가게 된 것이다.

이에 대해 경상남도의회는 경상남도교육청의 지방기록물관리기관 설치 절차에 따른 문제점을 지적⁵¹⁾함과 동시에, 필요성에 대한 공감에도 불구하고 예산 확보에 대한 부담감을 피력⁵²⁾하였다.

-
- 50) 황재은 도의원은 “이번 조례안 제정을 계기로 교육기록물에 대한 도민들의 관심이 높아지길 기대하며, 맞춤형 교육기록물 관리체계 구축을 통해 한 단계 도약하는 경남교육이 됐으면 한다”면서, “이번 토론회에서 논의된 의견들을 수렴해 조례 제정을 추진하겠으며, 조례 제정을 통해 기록문화가 뿌리를 내릴 수 있는 계기가 마련되기를 바란다”고 밝혔다. 구성완 (2021. 1. 31.). 황재은 도의원 ‘경남도교육청 기록물 관리 조례’ 제정 토론회 열어, 뉴스경남.
- 51) 이병희(무소속.밀양1) 의원은 조례안에 대한 질의를 하면서 황 의원과 집행부에 불쾌감을 드러냈다. 이 의원은 “기록원과 관련해 최종적으로 담당과장에게 경남도청 기록원이 있으니 거기에서 얼마만큼 필요한 부분이 있는데 우리가 들어갈 부분은 얼마 만큼이다. 얼마만큼 활용될 수 있는지 검토를 해보라고 했다. 의원이 집행부에서 하고자 하는 일을 합목적성을 가져가기 위해 이야기하면 제대로 검토하면 좋은데 이후에 경남도청 기록원장을 불러서 물어보니까 교육청에서 오기는 왔는데 무엇때문에 왔는지 실제로 모르겠다고 하더라”고 지적했다. 송봉준 (2021. 9. 1.). 경남도의회 교육위원회의 쓴소리…“조례도 없이 행정행위, 편법”, 노컷뉴스.
- 52) 이 의원은 “재원이 필요하고 의회가 자꾸 기관설립에 대한 부담이 느끼지 않는다면 찬성하겠지만 지금 시기가 적절하냐”면서 “이 건에 대해서는 사전에 굉장히 오랜기간 걸어왔던 걸음마가 있다. 그런 부분에 대해 뻔히 집행부가 알면서도 이런 일을 저지른다는 것은 상식적으로 이해가 안간다”고 말했다. 앞서 관련 조례안은 다른 의원이 의원 발의형태로 상정하려다 취소한 적이 있다. 송봉준 (2021. 9. 1.) 앞의 뉴스, 노컷뉴스.

이처럼 교육청의 기관 설치에 앞서 진행해야 할 조례의 개정이 원활하게 진행되지 못한 데는, 결국 근거 법률이 되는 공공기록물법에서의 교육감에 대한 설치 의무가 부재했다는 점이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 법률에 의해 의무로 규정된 사항을 다시 조례에 구체적으로 반영하는 경우에는 특별히 문제가 되는 사례를 거의 찾아볼 수 없기 때문이다. 이는 앞으로 다른 시·도교육청에서도 기관 설치 과정에서 충분히 겪을 수 있는 사례라는 점에서, 교육감에 대한 설치 의무를 부여하는 법률 개정의 필요성이 절실하다.

한편 조례 제·개정으로 근거를 마련한 이후에는 기관 설치에 필요한 행정 절차를 수행하여야 한다. 이미 경상남도기록원과 서울기록원의 건립 백서를 통해서도 확인할 수 있는 내용이지만, 보존기간이 높은 대량의 중요기록물을 안전하게 보존·관리할 수 있는 전문 시설의 확보가 필수적이다.

따라서 시설이 갖춰지지 않은 경우에는 시설을 신축해야 하고, 이 경우 신축이 가능한 부지확보도 선행되어야 한다. 기존 시설을 활용하더라도 보존환경에 부합하도록 증·개축 등 리모델링을 하는 것이 일반적이다. 동시에 전문 시설의 관리·운영에 맞는 조직도 신설 내지는 확대 개편을 해야 하며, 그에 따르는 인력을 확보해 배정해야 한다. 이는 행정기구 설치조례 등 관련 자치법규를 개정해야 가능한 사안이다. 그리고 이러한 모든 부지·시설·조직·인력의 확보를 위해서는 당연히 막대한 재원이 소요된다.

시·도가 1999년 공공기록물법 제정 당시에도 반대 의견을 피력하고, 2006년 공공기록물법 전부 개정 당시에도 기관 설치를 2010년까지 유예해 달라고 요청한 것은 이와 같은 이유 때문이다. 2010년을 기점으로 잡아도 최초의 지방기록물관리기관이 등장하기까지는 다시 그로부터 10여 년 가까운 세월이 소요된 것도 이 때문이다. 그러다 보니 경상남도의회처럼 예산 절감 차원의 관점에서만 접근하여, 이미 설치된 경상

남도기록원에 경상남도교육청의 기록물까지 통합 관리하면 되는 것 아니냐는 식의 지극히 지역적인 지적이 나오게 되는 것이다.

이처럼 기관을 설치하기 위해서는 법적·행정적으로는 물론 재정적으로도 관계 기관들의 동의와 협조를 구해야 하는데, 이를 위해 가장 기본적이면서도 필수적이라고 할 수 있는 공공기록물법에서의 시·도교육감에 대한 설치 의무 부재는 시·도교육청의 입장에서는 치명적일 수밖에 없다.

2) 시·도 지방기록물관리기관으로의 이관 의무 삭제

한편 공공기록물법 제11조는 시·도교육감과 시·도지사의 법적 의무에 대한 차이 그 이상으로 더욱 문제가 되는 내용이 있다.

경상남도기록원과 서울기록원을 비롯해 전국 17개 시·도가 모두 지방기록물관리기관을 설치·운영하게 된다면, 같은 지역 내의 시·도교육청은 지방기록물관리기관을 별도로 설치하지 않는 이상, 위 조항에 따라 생산 후 10년이 경과된 기록물 중 보존기간 30년 이상의 기록물은 예외 없이 시·도의 지방기록물관리기관으로 이관해야 할 법적 의무가 발생하게 된다.

이는 지금의 지방교육자치제도가 지닌 특수성과 시·도교육감의 권한·역할 등을 완전히 무시하고 있는 매우 불합리한 규정이다. 그러므로 시·도에서 지방기록물관리기관을 설치·운영한다고 하더라도 이는 시·도지사의 소관 사무 영역과 법적 권한이 직접 미치는 범위 내의 소속 기관과 그 기록물을 대상으로 관리하도록 규정하는 것이 타당하다.

공공기록물법이 기록물관리에 대한 일반법이라고 하더라도 시·도지사의 권한이 전혀 미치지 않을뿐더러, 법적·행정적으로 전혀 별개인 시·도교육감과 그 소속 기관의 기록물까지도 시·도지사 소속의 지방기록물관리기관으로 이관해야 한다거나 또는 그 밖의 기록관리 업무를

수행함에 있어, 시·도교육감에 대한 상위기관으로의 역할을 부여하는 것은 매우 부적절하다.

한편 이러한 이관 의무의 명시에도 불구하고 시·도교육청과 시·도 지방기록물관리기관이 사실상 준수할 수 없는 현실도 고려하여야 한다. 시·도 지방기록물관리기관은 설치를 추진하는 과정에서는 대부분 공공기록물법 제11조제2항의 이관 의무에 의해 지방기록물관리기관이 부재한 교육청까지 관리 대상으로 간주하여 검토하는 경우가 일반적이다.

그러나 기관을 설치하는 과정에서는 예산 등의 한계로 인해 시·도와 같은 지방자치단체인 시·군·구 기록물까지의 보존을 우선시하게 되어, 전혀 별개의 기관인 시·도교육청은 후 순위로 밀리게 된다. 실제로 시·도교육청의 기록물 이관 등에 필요한 공간·예산·인원을 확보하지 못한 채 시·도 지방기록물관리기관이 개원하고 있는 것이 현실이기도 하다.

경상남도기록원은 운영에 필요한 재원 중 50%를 교육청에 할당하는 것으로 계획하였으나 실현되지 못하였고, 관할 기록관의 범위에 대해서도 권한 문제 등에 의해 양 기관의 협의하에 잠정 유예하며 개원을 진행(경상남도기록원, 2019)하였다.

서울기록원도 2013년 투자심사 당시 자치구와 교육청의 기록물에 대해 소유권과 관리권에 대한 문제, 분담금과 인력 파견 등의 문제 등이 쟁점 사항(서울기록원, 2019)이 되었으며, 결국 서울기록원은 우선 서울특별시와 소속기관의 기록물을 보존하는 것으로 방향을 정하고, 교육청은 개원 이후 단계별로 확장한다는 방침(서울기록원, 2019)을 확정했다.

이처럼 시·도 지방기록물관리기관이 시·도교육청의 기록물을 관리함에 있어 운영에 필요한 분담금을 할당한다거나 또는 필요한 인력의 파견을 요청한다면, 시·도교육청에서는 핵심 기록물의 이관뿐만이 아

나라 그에 따르는 예산·인력까지 굳이 시·도에 지원하면서 관리를 위임하는 것이, 정말 합리적이며 타당한 절차인지 의구심을 갖지 않을 수 없다.

오히려 설치 의무가 부재하더라도 교육청 지방기록물관리기관 설치를 독자적으로 추진하는 것이 법적·제도적으로나 행·재정적으로 합리적인 결정이 된다. 이는 경상남도교육청의 설치 추진 사례뿐만이 아니라, 경기도기록원 설치 구체화에 따른 경기도교육청의 기관 설치 검토라든지 2021년 전국시도교육감협의회회의 공공기록물법 제11조의 개정 제안 등에서도 충분히 확인할 수 있다.

따라서 헌법과 법률에 따른 교육자치의 원리가 반영되지 않고, 지방교육자치제도와 법적·제도적 정합성도 전혀 찾아볼 수 없으며, 실질적으로도 실현되지 않거나 실현될 가능성이 매우 낮은 시·도 지방기록물관리기관으로의 시·도교육청 기록물의 이관 조항을 규정한 공공기록물법 제11조는 시대착오적이며 비현실적인 규정이므로 반드시 개정되어야 한다.

3) 교육청 지방기록물관리기관 설치·운영에 따른 기대효과

지방기록물관리기관을 설치함으로써 갖게 되는 장점은 여러 시·도에서 이미 공개한 연구용역의 결과에서도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 기관 설치에 따른 장점으로는 대부분 공공기록물법 제11조의 규정 준수, 지방분권에 부합하는 기록자치 실현, 기록관 이상의 체계적인 기록물관리 가능, 지방행정의 투명성·설명책임성 담보, 지역 민간기록의 수집·관리 수행, 지역의 역사·정체성 보존 등을 들고 있으며 이러한 내용은 대동소이하다. 이는 지방기록물관리기관이 수행해야 할 법적 역할이 비교적 명확하기 때문이기도 하다.

따라서 교육청이 설치했을 때 갖게 될 장점도 기본적으로 이와 유

사한 것은 당연하다. 앞서 살펴보았듯이 시·도교육청 등 지방교육행정기관과 각급학교 등 교육기관은 시·도와 서로의 업무 범위나 역할이 전혀 다르므로, 그러한 차이에 따른 고유의 장점도 분명히 있다. 교육청이 지방기록물관리기관을 설치했을 때의 기대효과는 다음과 같다.

우선, 시·도교육감은 소관 사무에 대한 모든 유형의 교육기록물에 대해 직접 보존·관리할 수 있게 된다. 즉, 시·도의 지방기록물관리기관 설치·운영과 무관하게 독립적·독자적으로 교육기록물 관리를 온전히 수행할 수 있게 되는 것이다. 이는 현행 교육의 중립성·자주성·전문성을 표방하고 있는 교육자치와 지방교육자치제도에 부합하기도 하는 것으로, 가장 기본적이면서도 당연한 장점이라고 할 수 있다.

둘째, 공공기록물법이 지닌 본연의 목적을 구현할 수 있게 된다. 즉, 모든 유형의 교육기록물에 대해 안전한 보존과 효율적 활용이 가능해진다는 점이다. 지방기록물관리기관이 설치·운영이 된다는 것은, 다양한 유형의 방대한 소관 기록물을 체계적으로 관리할 수 있는 충분한 시설과 조직 및 인력을 갖췄다는 것을 의미한다. 이는 전국 17개 시·도교육청과 196개에 달하는 교육지원청이 겪고 있는, 이른바 조직이 부재하고 인원도 미흡한 상태인 ‘1인 기록관’ 체제의 문제점과 한계⁵³⁾를 극복할 수 있는 훌륭한 방안이 된다.

수년 전, 교육청의 경우에는 1인 기록관의 문제점을 통합기록관이라는 모델로 극복할 수 있다는 의견(임희연, 2018)이 대두되었고, 이에 대해 국가기록원은 공공기록물법의 시행령 개정⁵⁴⁾을 통해 신속하게 반영

53) 시·도교육감의 관할 기관은 교육청과 교육지원청은 물론 지역 내 유·초·중·고등학교 등이 모두 해당 된다. 특히 각급 학교의 경우에는 실제로는 하나의 교육기관임에도 불구하고, 공공기록물법에서는 1개의 처리과로 간주하고 있는 불합리함으로 인해, 교육청 및 교육지원청의 1인 담당자가 적게는 수십 개, 많은 경우에는 수백 개에 달하는 관할 지역 내 각급 학교의 기록물을 관리하여야 한다. 이는 기록물 정리·이관·평가 및 폐기 등 정상적인 기록물관리 업무를 수행할 수 없는 환경으로, 기록물관리가 형식적으로 관리될 수밖에 없는 핵심 이유이기도 하다.

하였다. 통합기록관은 분명 1인 기록관으로 대변되는 조직의 부재와 인원의 협소함으로 빚어지는 내부적인 문제점을 일정 부분 해소할 수 있는 대안일 수는 있으나, 지금처럼 시·도 지방기록물관리기관의 개원 또는 설치 추진에 따라 새롭게 발생하는 문제점⁵⁵⁾까지는 해결할 수 없다는 점에서 한계⁵⁶⁾가 명확하다.

셋째, 공공기록물법에 따른 기록물관리 원칙에도 부합한다고 할 수 있다. 특히 시·도교육감의 소관 사무가 교육·학예 영역의 특수성과 전문성을 바탕으로 생산되는 교육기록물이라는 점을 고려할 때, 이에 대한 진본성과 무결성 보장은 물론 원질서 유지와 맥락의 파악 및 확보, 나아가 보존과 공개·활용에 이르기까지, 교육기록물의 생애주기에 따른 체계적인 관리는 이를 생산한 시·도교육청 소속의 지방기록물관리기관보다 더 잘 수행할 수 있는 기관은 단언컨대 없다.

마지막으로는 인구 감소에 따른 유·초·중·고등학교 등 각급 학교의 폐교 확산에 대해 적극적으로 대응해야 하는 상황에 놓여있다는 점이다. 최근 인구가 빠르게 감소하는 상황에 비례하여, 학령인구도 급격하다고 표현해도 좋을 정도로 해마다 줄어들고 있다. 이에 중·소도시

-
- 54) 제10조(기록관의 설치) ⑤ 제1항제7호(시·도 교육청 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조에 따른 교육지원청)에 따라 기록관을 설치한 공공기관은 기록관의 효율적인 운영을 위해 필요한 경우 관할 영구기록물관리기관의 장의 승인을 받아 관할 지역 내에서 기록관을 통합하여 운영할 수 있다. <신설 2020. 3. 31.>
- 55) 통합기록관이 지닌 가장 큰 문제점은 기록관과 법적 권한 및 역할이 전혀 다르지 않다는 데 있다. 통합기록관만으로는 시·도교육청 소관의 모든 기록물에 대한 관리 권한이 없을뿐더러, 시·도 지방기록물관리기관으로의 보존기간 30년 이상 기록물의 이관 의무를 피할 수 없다. 따라서 시·도교육청의 핵심 교육기록물에 대한 관리가 불가능한 상황에 놓이게 되는 것은, 기록관이나 통합기록관이냐 차이가 없다.
- 56) 또한 통합기록관 설치에 관할 영구기록물관리기관장의 승인을 받게끔 규정하고 있기 때문에, 시·도교육감이 지방기록물관리기관이 아닌 통합기록관 설치를 추진 하더라도 시·도의 지방기록물관리기관장(또는 국가기록원장)의 승인을 받지 못한 다면 자력으로 설치할 수 없는 희한한 상황이 발생할 수도 있다는 점에서, 이 규정 또한 문제가 없다고 할 수 없다.

를 넘어 대도시마저도 사립유치원을 비롯해 초·중학교 등 각급 학교 단위에서 폐원 또는 폐교되는 상황이 빠르게 늘어나고 있다. 대학의 경우에는 이보다 더욱 가속도가 붙고 있기에, 한국사학진흥재단을 중심으로 사립대학 폐교에 대응하여 폐교의 기록물을 수집·관리하기 위한 행보⁵⁷⁾를 적극적으로 보이고 있는 상황이다.

모든 이들은 유소년기와 청소년기의 학창 시절을 경험하며 성장하게 된다. 그러나 지금과 같이 학령인구의 급격한 감소에 따른 폐교가 동시다발적으로 발생하고 있는 상황에서, 현재의 1인 기록관 체제의 시·도 교육청의 기록관리 수준으로는 폐교 기록물에 대해 체계적으로 대응하기에는 터무니없이 부족한 상황이다. 이로 인해 졸업생을 비롯한 지역 주민의 학창 시절 추억이 폐교와 함께 그대로 소멸될 가능성이 매우 높은 것이 현실이다.

이는 최근 시·도 지방기록물관리기관의 여러 기능 중 특히 민간기록의 수집·관리에 대해서도 핵심적인 역할 수행을 주문하는 목소리가 학계 등을 중심으로 높아지고 있는 상황임을 고려할 때, 지방교육자치제도와 관련하여 법적·제도적 정합성을 부여하는 것 이상으로 시·도 교육감에게 지방기록물관리기관 설치 의무를 부여해야 할 중요한 사유이기도 하다.

이처럼 시·도교육청의 지방기록물관리기관은 교육·학예에 특화된 교육기록물을 체계적으로 수집·보존·활용함으로써 대내적으로는 교육의 자주성·전문성 확보 등 교육자치 강화에 기여하고, 대외적으로는

57) 한국사학진흥재단은 이달 말 본사 옆에 연면적 1천411.92㎡(지하 1층~지상 3층) 규모의 ‘한국사학진흥재단(KASFO) 아카이브’를 착공한다. 아카이브가 내년 11월쯤 완공되면 현재 경기도 이천의 민간 창고에 보관돼 있는 18개 폐교대학 공공 기록물이 이곳으로 옮겨오게 된다. 이후 공공기록물 관리법에 따라 체계적으로 보관이 이뤄진다. 아카이브는 크게 ▷폐교대학의 기록물 보존·관리를 위한 기록물 분류 공간과 문서고 ▷폐교대학 교직원 연수 프로그램 진행 등을 위한 다목적 공간 ▷폐교대학 구성원의 자료 열람 등 민원 대응 공간으로 구성될 예정이다. 이정연 (2021. 12. 12.). 사학진흥재단, 대학 폐교 지원 조직 꾸린다, 매일신문.

연구자는 물론 지역 내 학생·학부모를 대상으로 교육이 지닌 지역적·역사적·문화적 특성을 전달할 수 있다. 동시에 세대를 막론하고 모두가 지니고 있는 학창 시절의 기억·추억을 수집·보존·공유·확산함으로써 지방교육자치의 실현에 기여하고, 지역 사회에 이바지할 수 있다. 시·도교육청에 지방기록물관리기관 설치가 필요한 핵심적인 이유다.

6. 맺음말

이상으로 논의한 바와 같이 시·도교육청과 시·도는 법적·제도적 및 역사적으로 명백하게 구분되는 기관임에도 불구하고, 지방기록물관리기관 설치에 시·도 중심으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 이는 현행 공공기록물법 제11조가 지방교육자치와 지방자치에 대한 차이점을 전혀 반영하지 못하고 있기 때문이며 이로 인해 다음과 같은 문제점이 실제로 발생하고 있다.

첫째는 교육자치와 지방자치를 각각 대표하는 시·도교육감과 시·도지사임에도 불구하고, 지방기록물관리기관 설치 의무에 차별을 두고 있는 것이 그 하나이다. 이로 인해 시·도교육청은 지방기록물관리기관 설치에 필요한 조례 제·개정 및 행정 절차 수행에 있어 가장 기본적인 근거가 되는 법적 의무가 부재한 상황에 노출되어 있다.

둘째는 설치 의무 차이로도 모자라 시·도지방기록물관리기관이 설치되면, 시·도교육청의 중요기록물까지 이관 의무가 발생하여 관리하거나 또는 시·도교육청 기록물관리 업무에 대해 지도·감독 권한을 갖게 된다는 점이다. 이는 그저 공공기록물법과 기록물관리 업무에 국한하여 볼 수만은 없는 문제로, 지금의 교육자치에 대한 원리와 지방교육자치의 법적·제도적 근거를 모두 초월하는 상식 밖의 의무와 권한을

부여하고 있다는 점이다.

이러한 문제점은 결코 가벼운 사항이 아니며, 지난 2021년 1월 전국 시도교육감협의회를 통해 시·도교육감에게도 지방기록물관리기관 설치 의무를 부여하는 공공기록물법 제11조의 개정을 제안하게 된 배경이기도 하다.

한편 지방기록물관리기관은 각 지방자치단체별로 설치하는 것이 타당하다. 같은 시·도에 위치한다는 이유만으로, 시·도가 시·도교육청의 기록물까지도 통합하여 관리해야 한다는 규정은 법적·제도적 및 역사적으로 타당성을 찾기 힘들다. 동시에 시·도교육청과 시·도는 개별법에 따라 법적·행정적으로 고유한 사무를 독립적으로 수행하는 기관으로서 이 과정에서 생산되는 모든 기록물은 기관의 고유성을 지닌 기록물에 해당하며, 이와 같은 기록물이 갖는 정보와 가치는 같을 수도 없고, 과거와 같이 특정 기관이 모두 독점해서 관리해야 할 대상은 더 더욱 아니다.

오히려 소관 기록물을 중심으로 각 기관의 고유성을 유지하고, 소재 지역의 특수성도 반영할 수 있도록 해야 한다. 각 기관마다 각자의 기록물에 기반한 수집·보존·활용이라는 기록물관리의 선순환이 실제 지역 사회까지 파고들 수 있도록 동시다발적으로 공진을 일으켜야 한다는 것이다. 이는 지금과 같은 소수의 지방기록물관리기관 또는 1인 기록관만으로는 실현이 불가능하다. 지방기록물관리기관의 양적인 확장도 필요한 이유다.

따라서 지방기록물관리기관의 설치에 시·도에만 국한될 사항이 아니다. 또한 시·도가 전적으로 전담해야 할 영역 역시 아니다. 오히려 시·도와 시·도교육청 외의 다양한 지역 내 행정기관들이 각자의 기록물을 전담하여 직접 총괄하도록 권한과 역할을 확대하는 것이 필요하다. 본고에서는 다루지 않았으나 기초지방자치단체인 시·군·구도 각자의 고유성과 특성을 반영한 지방기록물관리기관이 설치될 수 있도

록 법률을 통해 의무화할 필요가 있다고 생각한다.⁵⁸⁾

17개의 시·도는 이미 2개 지역이 개원하고 앞으로도 수년 내에 개원이 임박하거나 설치 추진이 구체적으로 진행되는 반면, 그보다 월등히 많은 전국 226개의 시·군·구의 지방기록물관리기관 설치는 고작 2022년 1월에서야 최초로 개원한 청주기록원 1곳에 불과한 상황이다. 시·도와 시·군·구의 규모 등을 고려하면 그 격차는 산술적인 수치 이상으로 크다고 할 수밖에 없다. 기관 설치에 대한 법적 의무의 차이는 이러한 부분에서 명확히 드러난다.

간혹 기록관리와 관련된 업무상 결과의 차이를 담당자의 역량이나 노력의 차이로 동일시하는 경우가 있는데, 이는 본말이 전도된 것이다. 노력의 차이는 조건이 같거나 엇비슷할 때 언급해야 설득력이 있다. 그렇지 않다면 이른바 ‘기울어진 운동장’⁵⁹⁾(박문각, 2020)에 의한 차이는 외면하는 것과 다를 바 없다.

한편, 지방기록물관리기관은 지방자치와 밀접한 관련이 있기 때문에, 최근 지방자치를 둘러싼 법·제도가 큰 폭으로 진행되고 있다는 점도 주의 깊게 살펴보아야 한다. 시·군·구 중 인구가 100만이 넘는 지역은 시·도 등 광역지방자치단체에 준하는 이른바 ‘특례시’가 새롭게 규정⁶⁰⁾되는가 하면, 지방의회는 최근에 확보한 인사권 독립⁶¹⁾ 외에도 지

58) 시·도와 시·군·구는 지방자치법에 따라 상하관계이면서도 동시에 개별적·독립적인 지방자치단체이다. 따라서 이러한 특성을 반영한 지방기록물관리기관 관련 연구가 진행되어도 좋을 것이다.

59) 공정한 경쟁이 불가능한 상황을 비유적으로 이르는 말이다. 어느 한쪽에게 일방적으로 유리한 제도나 질서가 있을 때, 그 상대방은 기울어진 운동장 아래편에서 공을 차는 것처럼 경쟁에서 이기기 힘들다는 뜻이다.

60) 새 지방자치법에는 특례시와 관련한 내용도 담겼다. 특례시 명칭 부여 기준을 인구 100만명 이상 대도시로 정함에 따라 경기 수원·고양·용인시와 경남 창원시에는 특례시라는 별도의 행정적 명칭이 부여된다. 이들 특례시에는 예외적 사무 처리 권한인 특례도 둘 수 있게 했다. 지자체는 특례시가 단순한 행정명칭에 그치지 않고 재정특례나 권한 확대로 이어질 것으로 기대하고 있다. 배문숙 (2022. 1. 27.). 인구 100만 이상 ‘특례시’ 출범…새 지방자치법 시행. 헤럴드경제.

방자치단체와 동등한 수준의 조직을 구성할 수 있도록 아예 ‘지방의회법’을 제정⁶²⁾해달라는 목소리를 내고 있다. 이러한 흐름을 반영하듯이 2021년 말 지방자치법 전부개정안⁶³⁾이 국회에 제출되어 있는 상황이다.

중앙행정기관 및 특별행정기관도 각자 기록관 단위 이상의 역할에 대해 고민할 필요가 있다. 이러한 논의를 수용하기 위해서는 현재의 공공기록물법제와 국가기록원을 중심으로 하는 현행 국가기록관리체계 전반을 대폭 손질해야 할 것이다.

갈수록 변화하는 행정체제와 제도 그리고 새로운 기술과 시스템의

- 61) 새 지방자치법이 시행되면서 지방의회 독립성과 전문성도 강화된다. 시·도지사가 가졌던 시·도 의회 직원 인사권을 시·도의회 의장에게 부여하고, 자치입법·예산심의·행정사무감사 등을 지원할 ‘정책지원 전문인력’을 도입할 수 있게 된다. 앞의 뉴스, 해럴드경제.
- 62) 송지용 전라북도의회 의장을 비롯한 17개 시·도의회 의장단은 “지방자치법 전부 개정으로 의회 인사권이 독립됐지만 인사권 독립을 뒷받침하는 조직구성권 및 조직예산편성권은 포함하지 않아 자율적 인사권 행사가 어려운 실정”이라고 주장했다. 따라서 “현 지방자치법만으로는 진정한 기관 대립형 권력구조 운영에 한계가 있는 만큼 지방의회와 집행기관의 상호견제와 균형을 위해 지방의회법을 제정해야 한다”고 촉구했다. 김용완 (2022. 1. 19.). 시도의회의회장협, 지방의회법 제정 촉구 건의. 노컷뉴스.
- 63) 1991년 도입된 지방의회는 주민이 선출한 의원으로 구성된 주민의 대표기관이자 자치입법기관으로서, 지방자치의 발전과 아울러 민주주의를 성숙시키는데 중대한 역할을 수행해 왔음. 지방의회는 지방자치단체의 각종 사무에 관하여 의사결정권을 가진 의결기관이자 집행기관의 행정을 견제·감시하는 통제기관으로 그에 걸맞은 권한, 전문성, 자율성 등이 충분히 보장되어야 할 것임. 그러나 현행 「지방자치법」은 조례 제정 범위의 한정, 의회직원에 대한 인사권 독립, 입법활동을 보좌하기 위한 전문인력 부족 등과 같은 지방의회와 관련된 문제점을 근본적으로 해소하기에 부족하다는 지적과 함께 지방의회와 관련된 문제점을 근본적으로 해소하기 위해 제기되어 왔음. 국회의 경우 「국회법」 등 관련 법률에 따라 입법활동을 비롯한 각 영역에서의 체계적인 지원과 운영이 이루어지고 있으나, 지방의회는 날로 높아지는 위상과 역할에도 불구하고 독립된 법률이 부재한 상황임. 이에 법제명을 「지방자치법」에서 「지방정부법」으로 변경하고 지방의회 조직·운영 등에 대한 부분은 별도의 법률을 통해 규정함으로써 지방의회 위상 정립 및 지방의회 독립성 강화를 통해 지방자치와 민주주의 발전에 기여하려는 것임. 「지방자치법전부개정법률안」(이원욱의원 등 27인), 국회의안정보시스템, 2021. 12. 29.

등장으로 기존의 종이 중심, 국가기록원 중심의 기록관리는 형해화 될 위기에 놓여있다. 따라서 기록관리가 제도로서의 본연의 목적과 기능을 충실히 수행하기 위해서는, 더 늦기 전에 한번은 거쳐야 할 과정이며 빠르면 빠를수록 좋다고 생각한다. 물론 이에 대해서는 별도의 연구가 필요할 것이다.

앞서 제안한 것처럼 국가기록원이 공공기록물법 제11조를 개정한다고 해도, 곧바로 시·도교육청이 지방기록물관리기관 설치를 결정하거나 착수하게 되는 것은 아니다. 시·도가 그러한 것처럼, 시·도교육청 역시 어렵고 복잡한 절차들을 상당한 시간을 소요하며 통과하여야 한다. 그러나 적어도 법률에서의 설치 의무의 부재로 시작 단계부터 난관에 봉착하는 상황은 피할 수 있으며, 기관 설치 추진을 위해 상황에 따라서는 기본적인 초석으로 때로는 최후의 보루로서의 역할을 하게 될 것이다.

현장에서의 체계적인 기록관리 업무 추진을 위해 필요로 하는 공공기록물법·제도의 개선은 다름 아닌 국가기록원만이 할 수 있고, 당연히 해야 할 역할이기도 하다. 그 다음은 각 기관의 담당자와 관리자의 역량이다.

시·도교육청의 지방기록물관리기관 설치에 시·도 지방기록물관리기관과 함께 시·도 단위의 기록관리 업무의 전문성과 역량을 한층 더 강화할 수 있으며, 그 저변을 일반행정 영역에서 교육·학예 영역까지 확장하는 발판이 마련되는 것이다. 동시에 교육자치의 원리와 지방교육자치제도에 부합하는 교육기록자치를 실현할 수 있는 구심점이 될 것이다.

본고는 지방교육자치제도에 기반하고 있는 시·도교육청의 입장에서 지방기록물관리기관 설치에 대한 추진 동력을 확보하기 위해 공공기록물법 제11조의 개정 필요성을 다루었다. 따라서 설치 추진 과정에 대한 사항이나 적절한 기관 모델 등은 제시하지 못한 한계점이 있다. 후속

연구가 필요한 부분들이다.

여러모로 부족한 논의지만 국가기록원의 공공기록물법 제11조의 개정에 대해 전향적인 입장을 갖는데 미력하나마 일조가 될 수 있기를 기대한다.

〈참고문헌〉

〈논문〉

- 고 전 (2017). 한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의. *교육법학연구*, 26(1), 1-30.
- 고 전 (2021). 지방분권법상 국가의 교육자치와 지방자치 통합 노력 의무 규정등의 타당성과 입법 과제. *교육행정학연구*, 39, 131-155.
- 김재순 (1999). 기록물관리법 제정과 학계의 협력과제. 역사와 현실, 31, 5-21.
- 백종인 (2016). 지방자치제도 개혁 25년의 평가와 과제. *지방자치법 연구*, 16(3), 73-102.
- 설문원 (2015). 로컬리티와 지방기록관리. *한국기록관리학회지*, 15(4), 151-171.
- 안성호 (2014). 참여정부 지방분권정책의 평가와 교훈. *한국사회와 행정연구*, 25(3), 3-25.
- 우지원 (2015). 통합형 지방교육기록물관리기관 설립 방안 : 경상남도를 중심으로. *한국도서관·정보학회지*, 46(2), 153-180.
- 이기우 (2007). 한국지방교육자치제도의 개정과 향후 과제. *지방자치법연구*, 7(2), 27-53.
- 이영학 (2002). 한국근현대사와 국가기록물 관리. *기록학연구*, 6, 265-278.
- 이영학 (2010). 기록문화와 지방자치. *기록학연구*, 26, 63-93.
- 이영학 (2019). 한국 현대 기록관리의 사적 추이. *한국학연구*, 54, 457-483.
- 이원규 (2010). 지방 공공기록관리의 정책과제. *기록학연구*, 26, 95-102.
- 임희연 (2018). 기록관의 새로운 모델, 통합기록관 : 교육청 기록관 체계의 재편성. *기록학연구*, 58, 31-64.
- 지수걸 (2009). 지방기록물관리기관 설립의 방향과 방법. *기록학연구*, 21, 247-281.
- 하운수 (2019). 교육법의 발전방향과 과제. *동아법학*, 82, 101-131.

〈도서·간행물〉

- 국가기록원 (2008). 2007 국가기록백서.
- 김지훈, 최찬호 (2021). 지방기록물관리기관 설립동향. 기록관리 이슈페이퍼(32), 국가기록원.
- 나민주, 고전, 이현국, 차지철, 유호준 (2019). 지방교육자치 법령 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서, 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 대통령자문정책기획위원회 (2008). 국가기록관리 혁신.
- 대통령자문정책기획위원회 (2008). 참여정부 정책보고서 (3-17).
- 법제처 (2021). 2021 법령입안심사기준.
- 이종수 (2009). 행정학사전. 경기도: 대영문화사.
- 하우동설 (2011). 교육학 용어사전. 서울: 서울대학교 교육연구소.
- pmg 지식엔진연구소 (2020). 시사상식사전. 서울: 박문각.

〈법령〉

- 교육기본법. 법률 제5437호.
- 제한헌법. 헌법 제1호.
- 지방자치법. 법률 제18661호.
- 지방교육자치에 관한 법률. 법률 제17893호.
- 공공기관의 기록물 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제17050호.
- 공공기록물 관리에 관한 법률. 법률 제16661호.
- 지방교육자치에 관한 법률 일부개정안. 의안번호2112799호.
- 지방자치법 전부개정법률안. 의안번호2114153호.

〈뉴스〉

- 강정만 (2021. 12. 7.). “허술한 기록물 관리 안돼” 강성민 제주도의원 조례안 발의. newsis. 출처: https://newsis.com/view/?id=NISX20211207_0001678998&clID=10813&pID=10800
- 구성완 (2021. 1. 31.). ‘황재은 도의원 ‘경남도교육청 기록물 관리 조례’ 제정 토론회 열어. 뉴스경남. 출처: <http://www.newsgn.com/298770>
- 김용완 (2022. 1. 19.). 시도의회의장협, 지방의회법 제정촉구 건의. 노컷뉴스. 출처: <https://www.nocutnews.co.kr/news/5692998>
- 배문숙 (2022. 1. 13.). 인구 100만 이상 ‘특례시’ 출범…새 지방자치법 시행. 해럴드경제. 출처: <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20220113000005>

- 송봉준 (2021. 9. 1.). 경남도의회 교육위원회의 쓴소리…“조례도 없이 행정행위, 편법”. 노컷뉴스. 출처: <https://www.nocutnews.co.kr/news/5617677>
- 이연정 (2021. 12. 12.). 사학진흥재단, 대학 폐교 지원 조직 꾸린다. 매일신문. 출처: <https://news.imaeil.com/page/view/2021121115562923282>
- 진현권 (2021. 8. 28.). 경기도청 광고 이전, 경기도기록원 첫발…실시설계 착수. new1. 출처: <https://www.news1.kr/articles/?4417159>
- 최기영 (2021. 12. 2.). 강원도 新행정복합타운 춘천 우두동에 조성 착수. 강원일보. 출처: <http://www.kwnews.co.kr/nview.asp?aid=221120100150>