

# 日本の 地方公文書館과 地方記録管理

-文書館과 歴史資料館의 설립과정을 중심으로-

김 종 철\*

1. 머리말
2. 일본의 지방공문서관 설립과정과 설치현황
  - 1) 지방공문서관의 설립과정
  - 2) 지방공문서관의 설치현황
3. 문서관과 역사자료관의 업무와 기능
  - 1) 문서관의 업무와 기능
  - 2) 역사자료관의 업무와 기능
4. 맺음말

주제어 : 지방공문서관, 문서관, 역사자료관, 지방기록관

## 1. 머리말

우리나라는 1990년대에 지방자치제가 다시 시작되었지만, 재정·인사권 등은 여전히 중앙정부에 집중되어있어 진정한 ‘지방분권’은 요원한 실정이다. 다행히 2003년에 출범한 참여정부는 ‘지방분권’을 주요 국정과제로 제시하고 있다. 하지만 현 정부도 재정·인사권 등을 부분

\* 충남대학교 기록관리학 석사, 대전·충남기록문화포럼 사무국 간사, (주)헨디소프트 자료관사업부- 현재 한국수자원공사 전자문서시스템구축사업 컨설팅 수행 중

적으로 지방자치단체에 이양하는 것을 고려하고 있을 뿐, 지방자치단체의 이른바 ‘기록자치’에 대해서는 관심이 거의 없다. 이는 중앙정부만이 아니라 지방자치단체의 경우도 마찬가지이다.

‘기록자치’란 지방자치단체가 스스로 생산한 기록물들을 자체적으로 관리, 보존, 이용하는 것을 말한다. 현재는 ‘준영구 이상’의 기록물들은 중앙정부의 국가기록원으로 무조건 이관하여 이곳에서 보존하는 시스템으로 되어 있다. 따라서 지방자치단체들은 자체적으로 생산한 기록물을 스스로 관리하지 못하고 있는 것이다. 이와 같은 상황은 지방자치단체들이 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」(이하 기록관리법)에 규정되어 있는 지방기록물관리기관을 설립하지 않고 있는 현실에서 비롯된 것이다. 지방자치단체가 스스로 생산한 기록물을 중앙정부에 넘겨주는 실정에서 ‘지방분권’은 꿈에 불과하다.<sup>1)</sup> 이에 필자는 지방공문서관을 설립해 지방기록<sup>2)</sup>을 비교적 잘 보존하여 선진지방자치체를 이끌고 있는 일본에 관심을 두게 되었다.

일본에서는 1950년대 이후 자율적으로 각 縣에 문서관<sup>3)</sup>이 설립되

- 1) 지수걸, 「한국의 ‘지방자치’와 ‘기록자치’」, 지방분권국민운동·한국국가기록연구원·한국역사연구회, 『지방분권과 기록자치』 학술심포지엄 자료집, 2003. 5. 20.
- 2) 일본에서는 지방기록을 地域史料로 표현한다. 지역사료의 정의를 두 가지로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지역사료는 지역의 역사·문화에 관한 문서 등의 기록류, 구체적으로는 古文書, 行政文書, 地域文獻 등을 지칭하는 용어이다. (岸清俊, 「地域史料の保存活用にむけて -埼玉縣市町村史編さん連絡協議會から 埼玉縣地域史料保存活用連絡協議會へ名稱變更にあたって-」, 『地方史研究』231號, 地方史研究協議會, 1991.6., p.78). 둘째, 지역사료는 지역의 기관·단체·개인이 무엇인가의 사회적·조직적인 활동을 행하기 직전에, 그 과정을 작성·수리해서 保存해온 기록류 혹은 그 정보이다. 지역사료의 지역은 단순히 지방자치단체의 區域이 아니라 각 시대에 걸친 주민의 생활행동 및 範圍를 의미하는 것이다. (埼玉縣地域史料保存活用連絡協議會, 地域文書館の設立に向けて<sup>4</sup> 『地域史料の保存と管理』, 埼玉縣地域史料保存活用連絡協議會編, 1994.3., pp.15-16).
- 3) 일본의 사료보존기관중의 하나인 문서관의 정의는 다음과 같다. 문서관이란

기 시작하여 지금은 과반수 이상의 縣에 문서관<sup>4)</sup>이 설립되어 있다. 일본은 중앙기록관리에 있어서는 선진적이라고 할 수는 없다.<sup>5)</sup> 하지만 지방의 문서관은 비교적 선진적인 모습을 갖추고 공문서뿐만 아니라 근대 이전의 많은 古文書까지 보존하고 있으며, 지역문화센터로서의 역할을 하면서 기록물을 다양한 목적에 맞게 활용하고 있다. 이리하여 일본의 각 지방에서는 문서관·박물관·도서관이 각각 나름의 기능을 다하면서 지방문화 발전의 세 축이 되어 가고 있다.<sup>6)</sup> 또한 일본의 지

---

행정기관, 기업, 단체 등 여러 조직체 혹은 개인이 그 활동 상에서 작성·접수한 기록을 영구보존하고 일반 이용자에게 제공하는 시설을 말한다. (安藤正人, 『草の根文書館の思想』, 岩田書院, 1998; 이에란 역, 『지역문서관리』, 아세아문화사, 2000, p.18).

- 4) 일본에서는 지역의 사료보존기관을 크게 文書館·博物館·資料館·郷土館 등으로 구별한다. (松下師一, 『第二三回全史料協全國大會(香川大會)參加記』, 『地方史研究』271號, 地方史研究協議會, 1998.2., p.66). 이 중에서 우리나라의 지방 기록물관리기관의 위상을 갖는 것이 문서관인데, 지방자치단체의 문서류를 보존·관리하는 문서관, 공문서관, 資料館, 아카이브즈 등의 기관을 총칭한다. 보통 縣에설치된 문서관을 현공문서관, 시에 설치된 문서관을 시립공문서관으로 칭한다. (太田富康, 『電子自治体の史料論』, 『記録と史料』13號, 全國歴史資料保存利用機關連絡協議會 埼玉縣文化財保護課, 2003.3., p.13). 이후, 글의 문맥을 위해 지방공문서관은 문서관과 歴史資料館을 포괄하는 용어로, 문서관은 현립공문서관, 현립문서관, 현공문서관, 공문서관 등을 포함하는 용어로, 역사자료관은 각 기관마다 자료관, 역사관, 역사자료관 등의 고유한 명칭이 있지만, 본고에서는 문서관 유형과 역사자료관 유형으로 나누어 연구를 진행시켜 나가 있기 때문에 역사자료관으로 통일해서 지칭하겠다. 또한 각 지방공문서관의 고유명칭은 되도록 살려 표현할 것이다.
- 5) 일본의 國立公文書館은 고문서를 제외한다면 중앙정부(외무성 방위청 제외)의 각 부서(省廳)에서 생산한 공문서만을 수집하는 셈이다. 그리고 내각문고에 입수되는 서적 문서들도 거의 대부분 寄贈을 통해 수집되고 있는 실정이다. 또한, 1987년에 제정된 일본의 「公文書館法」은 공문서만을 수집대상으로 삼고 있으며, 문서관의 역할중의 하나인 문서의 수집범위에 대한 구체적 규정이 없다. 그리고 문서관에 ‘전문직원’을 배치하지는 조항이 들어가 있지만, 아직까지 아키비스트의 양성체제로 정착되지는 못하고 있다. 하지만 「公文書館法」의 시행은 지방의 문서관의 설립운동과 그 필요성을 부각시키는 계기를 마련하는 긍정적인 부분도 존재한다.

방기록관리는 중앙의 기록관리와 그 역할을 확실히 구분하여 독자적으로 발전해가고 있기 때문에, 지방기록물관리기관의 설립에 관심이 많은 우리나라에서 연구할 만한 가치가 있는 대상으로서 여겨진다.

기록관리법 시행이후, 우리나라에서는 지방기록물관리기관의 설립 방향에 대해 다양한 논의가 진행되어 왔지만,<sup>7)</sup> 정작 지방기록관리의 모범사례를 보여주는 일본의 지방기록관리에 대한 연구는 제대로 이루어지지 못하고 있다. 다만, 박찬승의 일본의 지방기록관리 사례에 대한 간략한 글<sup>8)</sup>과 김광옥의 일본의 「公文書館法」제정과 의의를 통해 일본 기록관리의 현황을 검토한 논문,<sup>9)</sup> 국가기록원에서 펴낸 일본의 기록관리체제를 다룬 글,<sup>10)</sup> 그리고 이경용의 일본의 정보공개제도를

- 
- 6) 박찬승, 「외국의 지방기록관과 한국의 지방기록자료관 설립 방향」, 『기록학연구』창간호, 2004.4., p.122.; 安藤正人は 문서관과 도서관·박물관은 지적문화유산보존의 역할을 분담하는 기관이라 설명한다. 문서관은 기록유산, 도서관은 저작유산, 그리고 박물관은 미술·건축·민속·고고·산업유산 등 세 기관은 지적문화 전반의 보존·활용을 담당한다. (安藤正人, 『草の根文書館の思想』, 岩田書院, 1998; 이에란 역, 『지역문서관리』, 아세아문화사, 2000, pp.22-23).
  - 7) 우리나라 지방기록물관리기관의 설립방향에 대해서 일종의 ‘문화센터’로서의 기능을 강조하는 논의가 이루어진 글들은 다음과 같다. (이혜준, 「충남지역의 기록물 관리기관 설립 및 운영방안」, 공주대학교 대학원·한국국가기록연구원, 『충남지역 지방기록물 관리 현황과 과제』심포지엄(발표요지), 1999. 11. 25.; 지수걸, 「공공기관 기록물관리법과 지방기록물 관리운동」, 『충남지역 지방기록물 관리 현황과 과제』심포지엄(발표요지), 위의 책), 하지만 다음의 글들에서는 지방기록물관리기관이 ‘문화센터’로서의 기능도 중요하지만, 더 나아가 기록관리법의 위상과 역할을 강조하여 기록관리법의 취지와 내용에 힘을 실어주어야 된다는 주장도 있어 주목된다. (김형국, 「지방기록물관리기관의 설립방향에 대하여」, 『한국기록관리학교육원 2000학년도 졸업논문집』제1집, 2000.; 이영남, 「지방기록물관리기관의 설립과 운영」, 『기록보존』13호, 2000).
  - 8) 박찬승, 「외국의 지방기록관과 한국의 지방기록자료관 설립 방향」, 『기록학연구』창간호, 2000. 4. 30.
  - 9) 김광옥, 「일본 문서관법과 기록보존현황」, 『역사비평』1997년 봄호.
  - 10) 행정자치부 국가기록원, 『외국의 기록보존제도 - 미국, 영국, 프랑스, 중국, 일본, 인도 -』, 1998; 행정자치부 국가기록원, 「일본의 기록관리체제와 그 특징」, 2002. 11.

소개한 논문 정도가 있을 뿐이다.<sup>11)</sup>

그렇지만 위에서 언급한 논문들은 일본의 지방기록물관리기관의 구체적인 발현이라고 여겨지는 지방공문서관의 사례를 지극히 개괄적으로 다루고 있으며, 어떠한 배경에서 지방공문서관이 탄생되었고, 또 어떤 업무와 기능을 수행하는지에 대해서는 자세한 언급이 없어 조금은 아쉽다.

일본의 지방기록물관리기관은 공공기록과 역사적 가치가 있는 공문서, 고문서를 중심으로 수집·관리·활용을 해나가는 문서관<sup>12)</sup>과 문서관·박물관·도서관의 통합적 기능을 갖고 있으면서 일본의 역사, 미술·공예·예능 등에 관한 도서자료, 행정문서·고문서 등의 문서자료를 총 망라해서 수집·관리를 하고 있는 역사자료관<sup>13)</sup>으로 대별해 볼 수 있겠다. 이와 같이 크게 두 가지 유형의 지방기록물관리기관이 있게 된 것은 그 기관들이 설립되는 시점·과정과 각 縣마다의 특수한 사정이 반영된 결과로 보인다.

이 글에서는 일본의 사료보존기관 중에 문서관과 역사자료관에 대해서 조명해 보고자 한다. 우선, 지방공문서관의 설립과정과 현황에 대해 살펴보겠다. 특히, 지방공문서관의 설립경위는 사례를 통해 유형화하여 설명하겠다. 그리고 일본의 지방공문서관 중에서 문서관 혹은 공문서관, 지방공문서관의 업무를 수행하고 있는 역사자료관의 현황

11) 이경용, 「일본의 정보공개제도」, 『기록보존』12호, 1999년.

12) 이러한 사례의 대표적인 지방공문서관에는 가나가와현립공문서관(神奈川県立公文書館), 오키나와현공문서관(沖縄縣公文書館), 아키타현공문서관(秋田縣公文書館) 등이 있다. 그러나 이들 3개 문서관도 지방특색과 산업구조, 지리적·역사적 배경의 차이에 의해 지방공문서관 설립운동의 전개와 성격, 문서관의 업무, 소장문서도 각각 다르게 나타난다.

13) 대표적인 歴史資料館은 교토부립총합자료관(京都市立総合資料館), 나가노현립역사관(長野縣立歴史館), 기후현역사자료관(岐阜縣歴史資料館), 효고현공관현정자료관(兵庫縣公館縣政資料館), 이바라키현립역사관(茨城縣立歴史館), 후쿠시마현역사자료관(福島縣歴史資料館) 등 6개 기관이다.

등에 대해서도 언급할 것이다. 이를 통해 문서관, 역사자료관은 어떤 차이점을 갖고 있고, 그 역할과 기능은 각각 어떻게 다른지를 비교·검토할 것이다. 이러한 논의는 향후, 우리나라의 지방기록물관리기관 설립시에 많은 참고가 될 것이다. 앞으로 설립될 우리나라의 지방기록관은 일본사례의 장·단점을 정확히 분석하여, 그 대안과 방향성을 적절하게 적용하여 운영해야 할 것이다.

## 2. 일본의 지방공문서관 설립과정과 설치현황

### 1) 지방공문서관의 설립과정

일본의 기록관리체제는 중앙기관인 국립공문서관과 지방행정단위인 都道府縣<sup>14)</sup> 및 市町村 차원의 문서관 구조로 편제되어 있다.<sup>15)</sup> 일본의 지방공문서관 설립은 정부와 민간단체의 협의과정을 거쳐 이루어진 것이다. 아래에서는 각 縣의 사례를 통해 문서관의 설립과정을 유형별로 나누어 살펴보겠다.

14) 일본에는 우리나라의 특별시, 광역시·도에 해당하는 광역지방자치단체 즉, 縣이 47개 있다. 일본의 행정구역은 1都(東京都-도쿄도), 1道(北海道-홋카이도), 2府(大阪府-오사카부, 京都市-교토부), 43개의 縣(縣)으로 나눌 수 있다. 또한, 일본에서는 혼슈우(本州)를 도호쿠(東北), 간토(關東), 주부(中部), 긴키(近畿), 주고쿠(中國)의 다섯 개의 지방으로 나누며, 혼슈우(本州), 규슈(九州), 시코쿠(四國), 홋카이도(北海道)의 4개의 큰 섬으로 이루어져 있다. 그래서 현재 일본은 여덟 개의 지방과 47縣으로 나눌 수 있다. 다만, 홋카이도(北海道)는 縣(縣)이라고 부르지 않고 도(道)라고 하며 그것이 한 지방이 되고 있다.

15) 일본의 지방기록물관리체제는 都道府縣 및 市町村 단위로 편제되어 있다. 이 글에서 일본의 縣 단위 문서관 구조인 都道府縣의 사례만을 검토하는 것은 都道府縣이 우리나라의 광역자치단체에 해당하며 지방기록관의 위상과 유사하기 때문이다.

일본의 국립공문서관이 1971년에 개관한 것에 비해, 지방공문서관의 설립운동은 1950년대부터 각지에서 활발히 전개되었다. 지방공문서관의 설립유형은 설치배경과 과정에 따라 아래의 몇 가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 즉 지방사료의 보존방식, 현사편찬사업의 진행과정에서 수집된 자료의 보존과 지방사료의 散逸 방지를 위한 노력이 문서관의 설치로 이어진 유형, 도서관의 향토자료실이나 박물관이 확대 개편된 형태, 그리고 1987년 「公文書館法」의 제정을 계기로 설립된 유형 등이 있다.

첫째, 지방사료의 보존방식을 둘러싸고 문서관의 설치운동이 전개되었다. 1964년에 지방의 사료를 주요 국립대학이 중심이 되어 권역별로 나누어 수집·보존하자는 제안이 나왔다. 동시에 일부에서는 國立史料館의 기능을 강화해 전국의 사료를 수집하여 보존하자는 방안이 제시되기도 하였다. 따라서 사료보존기관의 설립방법을 두고 일본 역사학계에서는 큰 논란이 벌어졌다. 결국 역사학자들과 향토사학자들의 강력한 반대에 부딪쳐 이 방안은 채택되지 못했다.<sup>16)</sup> 이후에 지방의 문서는 지방자치단체별로 문서관을 설치하여 보존하자는 방향으로 의견이 모아져서 역사학자들을 중심으로 지방문서관의 설립운동이 활발히 진행되었다. 그 결과 많은 縣에서 지방공문서관이 설치되었고, 중앙에는 국립공문서관이 설립되었다.<sup>17)</sup> 이러한 사례는 도쿄도공문서관(東京都公文書館), 사이타마현립문서관(埼玉縣立文書館), 이바라키현립역사관(茨城縣立歴史館), 아이치현공문서관(愛知縣公文書館) 등이 대표적이다. 이 중에서 도쿄도공문서관과 아이치현공문서관의 설립과

16) 김광옥, 위의 논문, 1997년 봄호, pp.129-130.

17) 1971년 일본의 國立公文書館 개관을 전후로 하여, 1968년 도쿄도공문서관(東京都公文書館), 1969년 사이타마현립문서관(埼玉縣立文書館), 1973년 이바라키현립역사관(茨城縣立歴史館) 등이 설립되었다. (김광옥, 위의 논문, 1997년 봄호, p.130).

정을 살펴보도록 하겠다.

도쿄도공문서관은 1968년 10월 1일에 都政史料館과 總務局總務部 文書課의 일부기능을 통합하여 설치되었다. 이 공문서관은 都의 공문서와 청내간행물 등을 체계적으로 수집·보존하여 효율적인 활용을 꾀하고, 동시에 都에 관한 역사편찬사업을 수행하기 위해 설립된 것이다.<sup>18)</sup>

도쿄도공문서관의 역사를 보면, 都政史料館은 明治時代로부터 이어져왔던 사료편찬사업과 東京府와 東京市の 공문서 보존사업을 일원화하기 위해 1952년에 건립되었다. 그러나 都政史料館은 공문서의 보존이라는 기능을 수행하기에는 시설이 극히 열악하였고 문서의 수용능력에도 한계가 있었다. 한편, 文書課에서도 매년 증가하는 공문서의 효과적인 보존과 효율적인 이용을 위해서는 都政史料館과 마찬가지로 새로운 대책을 강구해야만 했다.

1959년에 일본학술회의가 「공문서의 散逸 방지에 관하여」라는 권고를 정부에 제출하여 국립공문서관의 설치를 요청하였다.<sup>19)</sup> 동시에 역사학자를 중심으로 지방공공단체에 대해서는 문서관의 설립에 필요한 조치를 강구하라는 요구 등 문서보존기관의 설치를 요망하는 목소리가 일어나기 시작했다. 이와 같은 배경으로 都에서도 공문서관의 설치준비가 빠르게 진행되었고 결국 東京都職員研修所를 증축하여 공문서관을 개설하기에 이르렀다. 이후 지금까지 공문서관은 都의 역사적인 공문서를 수집·보존하는 기관이자 정보제공기구로서의 역할을 훌륭히 수행하고 있다.<sup>20)</sup>

아이치현공문서관은 역사적으로 가치가 있는 공문서 등을 수집, 정리, 보존하여 縣民에게 제공하고, 나아가 학술, 문화의 발전에 기여하기

18) 東京都公文書館, 『東京都公文書館年報』, 2001년도, 2002년도 참조.

19) 김광옥, 위의 논문, 1997년 봄호, p.131.

20) 이상은 2002년도에 발간된 『東京都公文書館年報』를 정리한 것임.

위해 1986년에 개관하였다.<sup>21)</sup> 이 공문서관의 설립계기는 다음과 같다.

권역별 보존방식 제안이후, 자체적으로 공문서관의 설립에 대한 논의가 계속 진행되고있는 가운데, 1979년 1월에 역사학자와 향토사학자들이 중심이 되어 縣 및 縣議會에 <공문서보존에 대한 요망서>를 작성하였다. 동년 9월에 그들은 縣議會에 <공문서보존체제확립에 대하여>라는 청원서를 제출하여 그 청원이 관철되었다. 이를 계기로 1980년 3월에 공문서관 설립에 관한 諸課題를 조사연구하기 위해 總務部文書課에 <公文書館問題研究班>이 설치되었다. 다시 1981년에는 縣民이 다수 참가한 <縣立公文書館構想懇談會>가 조직되었고, 이 모임의 회장이 지사에게 縣立公文書館(가칭)의 기본적인 구상에 대한 의견을 제출하였다. 1982년에는 縣立公文書館運營問題에 관한 의견을 수렴하여 다음해에 건의하였다. 이후 공문서관 건립과 관련된 다양한 문제나 관리·운영 등에 대한 검토를 거듭하여 1986년에 개관하였다. 1990년대에 이르러 아이치현공문서관은 현사편찬에 관한 각종 기능을 시행하여 1994년에는 아이치현사편찬사업을 추진하기 시작하였다. 공문서관 개관 후에 현사편찬사업을 수행하여 결실을 맺은 사례는 다른 縣에서는 흔히 볼 수 없는 사례이다.

다음으로 이농으로 인한 지방에서의 사료인멸에 대한 우려와, 현사편찬사업의 진행과정에서 수집된 사료의 보존 문제로 문서관의 설치 운동이 일어났다. 일본은 봉건영주가 지배하던 시기가 길어 방대한 사료가 지방에 남아 있었다. 그런데 1960년대 이후 산업화 과정에서 일어난 이농현상으로 농촌사회가 크게 변모하면서 많은 사료가 소실되기 시작했다. 이에 사료보존이 시급한 문제로 떠올랐고, 이는 자연스럽게 지방의 문서관 설립으로 이어졌다. 그리고 각 지방의 현사편찬사업의 진행과정에서 수집된 사료의 보존을 위한 노력이 문서관의 설립

21) 愛知縣公文書館, 『愛知縣公文書館年報』第14號-第17號 참조.

으로 이어지는 경우도 많았다. 일본의 문서관 혹은 공문서관, 역사자료관은 각 지방에서 문서보존의 필요성에 의해 설립된 것이다. 이런 유형은 가나가와현립공문서관(神奈川縣立公文書館), 도야마현공문서관(富山縣公文書館), 후쿠시마현역사자료관(福島縣歴史資料館),<sup>22)</sup> 등이 대표적이다. 이 중에서 가나가와현립공문서관과 도야마현공문서관의 설립과정을 소개하겠다.

가나가와현립공문서관의 개관은 1972년에 縣立文化資料館의 설립과 1993년 縣立文化資料館을 폐지하고 동년에 공문서관을 개관한 단계로 구분해서 설명된다.<sup>23)</sup> 이런 縣立文化資料館과 문서관의 두 단계로 이루어진 설립과정은 각각 아래와 같은 특징을 가지고 출발하였다.

첫째, 역사단체의 활동이 중심이 되어 공문서 등을 보존하고 활용할 수 있는 기관을 설립해야 할 필요성이 부각되었고, 이에 현사편집실을 중심으로 문서관의 설립운동이 시작되었다. 가나가와현의 1945년 제2차 세계대전 이전의 공문서는 明治期の 縣청사의 화재, 관동대지진, 태평양전쟁 때 미군 상륙을 앞두고 일어난 소각으로 인해 많은 것이 없어지는 등 극히 소수가 보존되고 있을 뿐이었다. 또한 급속한 도시화로 고문서류가 散逸되었다. 이와 같은 상황 속에서 가나가와현 정부 100주년을 기념하여 1966년에 현사편집준비실이 설치되었고, 다음 해부터 현사편집이 시작되었다. 기초자료가 되는 縣史관련공문서나 고문서가 가나가와현 내에는 적었기 때문에 전국에서 수집하게 되었다. 이렇게 해서 수집된 귀중한 자료를 현사편집사업의 종료 후에도 보존하고, 縣民도 이용할 수 있도록 하기 위하여 1972년 縣立圖書館의 중

22) 후쿠시마현의 현사편찬사업은 일본의 都道府縣에서는 모범적인 사례로 손꼽히며, 이를 통해 후쿠시마역사자료관(福島縣歴史資料館)이 설립되었다. (譽田宏, 「地方からみた國立史料館四十年の歩み」- 『史料館報』の記事を中心に, 『地方史研究』234號, 地方史研究協議會, 1991.12., pp.117-118).

23) 神奈川縣立公文書館, 『神奈川縣立公文書館年報』第5號, 2002년 참조.

축계획과 병행하여 縣立文化資料館을 설치하고 자료의 보존에 노력하였다. 이러한 보존시설 설립의 기운은 점차적으로 확대되어 이후 공문서관의 개관에까지 이르게 된다.

둘째, 정보공개제도의 발족을 계기로 공문서관의 설립이 이루어졌다. 가나가와현은 일본에서 아주 빠른 시기인 1983년에 정보공개제도를 출범시킨 縣이다.<sup>24)</sup> 동시에 이 제도를 한층 충실하게 하기 위해 공문서 등을 보존·활용할 수 있는 공문서관의 신설이 과제로 대두되었다. 한편, 역사학자 등의 민간단체들은 관공청이 작성, 보유하고 있는 공문서 중 역사적 가치가 있는 기록물을 선별·수집·보관하여 이를 縣民이 활용하도록 하는 제도를 마련하도록 縣政府에 요구하였다. 이런 상황을 배경으로 하여, 1985년에 總務部文書課長(現法務文書課長), 縣民部縣政情報室長(現情報公開課長), 同縣民總務室長, 教育廳社會教育部社會教育課長(現平生學習文化財課長)을 위원으로 하는 「공문서 등의 자료관리에 관한 검토위원회(1986년도부터 「공문서 등 자료관리에 관한 조사연구위원회」로 개조)」가 설치되었고, 전청적으로 공문서관 설립의 검토가 시작되었다. 위원회에서는 다음과 같은 검토결과를 결정하게 되었다.<sup>25)</sup>

- ① 縣의 기관의 비현용 공문서를 대상으로 수집하고 보존한다.
- ② 공문서관을 정보공개제도의 연장선상에 있는 시설로 위치를 부여한다.
- ③ 文化資料館의 공문서관적 기능의 부분과 공서관의 공문서보존업무의 일부를 흡수한다.
- ④ 지사부국(知事部局)에 공문서관을 설치하여 사업의 강력한 조종 기능을 확보한다.

24) 이경용, 위의 논문 참조.

25) 神奈川縣立公文書館 홈페이지 참조(<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/02/0219/>).

뒤이어, 1988년에 역사학자 등을 위원으로 한 「공문서관(가칭) 구상 간담회」가 구성되어, 청내 조직인 「공문서 등의 자료관리에 관한 조사 연구위원회」에서 검토한 결과를 포함하여 7회에 걸쳐 심의하였다. 이를 1989년 10월에 지사에 제안하였다. 이 제언을 기본구상으로 하여 1992년 4월에 공문서관의 운영에 관한 기본계획이 책정되었다. 이후 건설계획이 세워졌고, 건설사업이 시작되어 1993년 7월에 준공하여 개관하였다.

도야마현공문서관은 「富山縣史」의 편찬사업을 계기로 1987년 4월에 개관했다.<sup>26)</sup> 현사편찬사업은 1964년 7월에 縣廳의 總務部總務課에서 그 준비를 착수하기 시작했고, 1966년 7월에는 <富山縣史編纂要綱>이 제정되었다.<sup>27)</sup> 이에 1968년 4월에 정식으로 總務部總務課內에 전임직원을 배치하면서 편찬사업은 본격화되었다. 편찬사업은 通史編과 史料編의 2部로 나누어 개시되었다. 이후 1970년 3월에 「史料編 I (古代)」의 간행을 시작으로 1987년 3월의 「年表」에 이르기까지 편찬사업이 착수 된지 25년 동안 「富山縣史」전19권(21책)이 간행되었다.<sup>28)</sup> 이 「富山縣史」의 편찬기간에 수집된 방대한 역사자료를 현청에서 인계 받아 縣政에 관한 중요한 공문서 및 역사적으로 가치가 있는 문서를 보존하고, 그 활용을 구상하여 縣政 및 縣의 역사에 관한 지식을 보급하여 열린 행정을 구현하기 위한 기초자료로 이용하게 되었다.<sup>29)</sup> 현청에서는 이를 보존·활용할 기관이 필요하게되자 도야마현공문서관을 설립한 것이다. 도야마현공문서관의 개관과정은 시기적으로 볼 때 1955년부터 활발히 시작되었던 富山縣內 각 自治体史 편찬사업과

26) 高森邦男, 「富史料協の動向について」, 『記録と史料』12號, 全國歴史資料保存利用機關連絡協議會, 2002.3., p.77.

27) 富山縣公文書館, 『富山縣公文書館年報』第12號, 1998年 참조.

28) 高森邦男, 위의 논문, 2002.3., p.77.

29) 富山縣公文書館條例 第2條 참조.

동시에 진행된 것이다. 각 市町村에서 조사·수집된 역사자료의 보존·이용의 중요성이 점차적으로 증폭되어 도야마현공문서관의 설립에까지 이른 것이다.

세 번째로, 도서관의 향토자료실이나 박물관의 일부가 충실하게 발전하여 지방공문서관으로 확대되었다. 1950년대 이후 일부 지방의 영주들이 각 縣의 도서관에 사문서를 기탁하는 경우와 그 지방의 현사편찬사업의 부활로 도서관에 많은 향토사료가 소장되기 시작했다. 결국 이러한 상황은 도서관, 향토자료실의 확충만으로는 근본적으로 해결될 수 없다는 사실을 관계자들 사이에 명확하게 인식시켰다. 즉 문서류를 중심으로 지방의 각종자료를 수집, 보존, 활용할 수 있는 기관의 설립이 필요해진 것이다. 이에 구미에는 이미 보급되어있는 아카이브즈(Archives)<sup>30)</sup>의 이념을 취한 문서관의 설립운동이 일어나게 된 것이다. 이 경우는 야마구치현문서관이 대표적이다. 주지하듯이, 야마구치현문서관은 1959년에 일본의 지방자치단체에서 최초로 설립된 문서관으로 도서관으로부터 분화하여 설치되었다. 이것이 가능하였던 것은 영주였던 도쿠야마모우리가(徳山毛利家)문고의 寄託, 현사편찬사업의 부활, 야마구치현 도서관소장 향토자료의 혼재(混在) 등 다양한 여건이 있었기 때문이다. 이러한 여건들은 도서관에 향토자료실의 확충으로는 해결될 수 없다는 사실을 관계자들 사이에 명확하게 각인 시

30) 첫째, 업무 수행중 한 사람 혹은 조직에서 만들고 수령하여 축적한 문서로 계속적인 가치 때문에 보존되는 기록물. 역사상 이 용어는 그 계속적인 가치 때문에 유지된 조직 또는 기구의 비현용기록(non-current records)을 더욱 한정적으로 가리킨다. 둘째, 기록관리 자료가 적재된 건물 혹은 건물의 일부. 또는 기록보관소로 언급된다. 셋째, 영구기록을 수집, 입수, 선별, 보존, 이용할 수 있는 일을 맡고 있는 기관 혹은 프로그램, 또는 기록관리국, 기록물관리전문기관 혹은 기록관리 프로그램으로 언급된다. (Lewis. J. Bellardo and Lynn. Lady. Bellardo. *A glossary for archivists, manuscripts curators, and records managers*, The Society of American Archivists Chicago, 1992).

켰다. 이에 문서류를 중심으로 자료를 수집, 보존, 이용할 기관의 설립이 필요하였다. 이에 구미에는 이미 보급되어있는 ‘아카이브즈’의 이념을 취한 문서관의 설립운동이 일어나게 되었던 것이다. 문서관의 개관 후에 도쿠야마모우리가문고와 미우라가(三浦家)문서 등의 寄贈·寄託이 계속되고 있고, 아마구치현의 행정문서와 행정자료의 인계도 활발히 진행되었다. 현재 이 문서관에는 약 43만점의 문서·기록물을 소장하고 보존·정리·공개업무를 착실히 수행하고 있다.<sup>31)</sup>

현재 아마구치현문서관은 사료목록의 편찬과 고문서관련 상담, 입문, 활용 등의 강좌와 매월 전시 내용을 달리해서 소전시회를 개최하여 시민들의 참여를 유도하고 있다. 하지만 아마구치현 문서관도 문제가 없는 것은 아니다. 먼저 시설면에서 도서관에 부설되어 독립관을 갖지 못하였다. 또 소속되어 있는 교육 위원회로부터 지사부국으로 옮길 것을 희망하고 있는데, 아직 실현되지 못하고 있다.

마지막으로 1987년에 공포된 「公文書館法」의 영향으로 많은 縣에서 문서관의 설립이 추진되었다. 「公文書館法」의 시행은 일본의 문서관 설립운동과 그 필요성을 부각시키는 계기를 마련하였다. 47개 都道府縣 중에서 대다수의 縣들이 이 시기에 문서관을 건립하였다. 이들 縣 중에서 미야기현공문서관(宮城縣公文書館)과 후쿠이현문서관(福井縣文書館)의 설립경위에 대해 살펴보도록 하겠다.

일본에서는 「公文書館法」의 제정을 계기로 공문서관의 건립움직임이 전국적으로 파급되었다. 미야기현에서는 1991년 7월에 역사학자들을 구성원으로 <미야기현공문서관(가칭) 건설간담회>를 조직하였다. 이 간담회는 공문서관의 구상에 관한 검토·조사를 실시했고, 1992년 3월에 지사에 <國際化, 情報化 등에 대처할 수 있는 미야기현만의 특색을 가지는 공문서관이 될 것을 요망한다>는 제언을 했다.

31) 이상은 아마구치현문서관 홈페이지를 참조하여 정리(<http://ymonjo.ysn21.jp/>).

그 제언을 받아들여 縣에서는 1993년 3월에 정보제공기능, 공문서의 전시기능을 갖춘 縣政情報센터(宮城縣總合情報센터·공문서관(가칭))로 정비한다는 기본구상을 세웠다. 이후 기본구상을 기초로 구체적인 검토를 진행했지만 경제적 곤란으로 건립계획이 연기되었다. 건립계획은 그후 縣立圖書館의 이전과 더불어 기존시설의 이용을 검토하는 방향으로 진행되었다. 결국 미야기현공문서관은 舊縣立圖書館을 개축하여 공문서관과 평생학습을 지원하는 <평생학습세미나>와의 복합기능시설로 정비하여 2001년 3월에 개관했다.<sup>32)</sup>

후쿠이현문서관은 1986년 10월 1일부터 시행된 福井縣公文書公開條例와 置縣100주년 기념사업으로 1978년부터 1997년까지 행해진 「福井縣史」의 편찬사업을 진행하면서 개관한 문서관이다. 하지만 후쿠이현문서관의 개설에 결정적인 역할을 한 것은 바로 1987년에 제정된 「公文書館法」이다. 「公文書館法」의 역할은 현용공문서와 비현용역사자료의 보존·활용의 중요성을 인식하게 했고, 이를 처리·활용하는 기관의 설립을 촉진케 하는 결정적인 계기를 제공했다.<sup>33)</sup>

1986년 5월에 <福井縣立公文書館(가칭) 건설기본구상책정위원회>가 발기되었다. 동년 11월에는 <기본구상에 관한 보고서>가 작성되어 福井縣立公文書館(가칭)의 기본구상이 마련되었다. 그러나 1987년에 縣 지사가 공문서관의 필요성과 縣民의 이용상황에 대한 의문을 제기하면서 건립의 기본계획이 일시적으로 중단되었다. 이런 와중에 동년에 성립되고 다음해에 본격적으로 시행된 「公文書館法」의 영향으로 중단되었던 공문서관의 설립이 다시 활기를 띠게 되었다. 당초계획은 1989년에 개관예정이었으나 1990년대 후반까지 10년에 걸쳐 힘들

32) 이상은 『宮城縣公文書館年報』第1號, 第2號를 참조하여 정리한 것임.

33) 平野俊幸, 「福井縣文書館の設置經過について」, 『記録と史料』12號, 全國歴史資料保存利用機關連絡協議會, 2002.3., p.11.

게 진행되었던 것이다. 그 기간동안 전국의 都道府縣에 정보공개제도 설립기운이 일어났고, 그 영향에 편승해 후쿠이현에서도 정보공개제도가 제정되었다. 공문서공개조례와 현립공문서관의 설치계획이 동시에 진행되었지만 공문서관의 설립계획은 등한시되는 경향도 나타났다. 그 결과 기본구상과 기본계획간의 차이가 발생해 공문서관의 위상이 변경되고 독립관이 아니라 병설시설로 설치되었다.<sup>34)</sup> 후쿠이현문서관의 개관에는 정보공개제도와 현사편찬사업, 그리고 「公文書館法」의 제정이라는 복합적인 요인이 작용하였다. 하지만 그 비중은 「公文書館法」의 제정이 관건이었다.

이상으로 각 縣의 사례를 통해 문서관의 설립과정을 유형별로 나누어 설명하였다. 각 縣의 문서관 설립경위와 그 과정에서 발생한 현황들은 각 지방의 역사적 배경과 특색에 따라 차이점이 존재하며 그 설립이념도 다르게 나타난다.<sup>35)</sup> 이렇듯, 현재 일본의 지방기록관리체계의 성립과 구조는 지역적 특색에 맞게 자체적으로 성립된 것이며, 정부측과 역사학계, 민간단체의 협의과정 속에서 얻어진 성과였다. 하지만 여러 유형별로 다양하게 설립되다보니 통합된 기록관리체계가 마련되기 어려운 한계도 존재한다.

## 2) 지방공문서관의 설치현황

일본의 지방공문서관은 47개의 都道府縣 중에서 28개 縣에서 설립·운영하고 있다. 나머지 21개 縣에서는 도서관을 기본적으로 설치·운영하고 있으며, 문서관이나 역사자료관이 아닌 미술관, 박물관,

34) 平野俊幸, 위의 논문, 2002.3., p.7.

35) 太田富康, 「新設館が描く文書館像」, 『記録と史料』12號, 全國歴史資料保存利用機關連絡協議會, 2002.3., p.6.

문화관, 과학박물관, 종합박물관, 근대미술관, 전통예능관 등 문서관적 기능과는 다른 문화적 역할을 수행하는 기구를 설치·운영하고 있다.

아래에서는 각 縣의 지방공문서관의 설치현황에 대해 자세히 살펴 보겠다.

<표 1> 일본의 행정구역별 지방공문서관 설치현황

4개 섬	8개 지방	都道府縣 목록	지방공문서관 설치여부 및 명칭
北海道	홋카이도 지방	홋카이도(北海道)	北海道立文書館
혼슈우 (本州)	도호쿠(東北) 지방	아오모리현(靑森縣)	문서관 미설치
		아키타현(秋田縣)	秋田縣公文書館
		이와테현(岩手縣)	문서관 미설치
		아마가타현(山形縣)	문서관 미설치
		미야기현(宮城縣)	宮城縣公文書館
	간토(關東) 지방	후쿠시마현(福島縣)	福島縣歷史資料館
		군마현(群馬縣)	群馬縣立文書館
		도치기현(栃木縣)	栃木縣立文書館
		이바라키현(茨城縣)	茨城縣立歷史館
		사이타마현(埼玉縣)	埼玉縣立文書館
		지마현(千葉縣)	千葉縣文書館
	주부(中部) 지방	도쿄도(東京都)	東京都公文書館
		가나가와현(神奈川縣)	神奈川縣立公文書館
		니가타현(新潟縣)	新潟縣立文書館
		도야마현(富山縣)	富山縣公文書館
		이시가와현(石川縣)	문서관 미설치
		후쿠이현(福井縣)	福井縣文書館
		나가노현(長野縣)	長野縣立歷史館
기후현(岐阜縣)	岐阜縣歷史資料館		
아마나시현(山梨縣)	문서관 미설치		

		시즈오카현(靜岡縣)	문서관 미설치
		아이치현(愛知縣)	愛知縣公文書館
	킨키(近畿) 지방	미에현(三重縣)	문서관 미설치
		시가현(滋賀縣)	문서관 미설치
		교토부(京都府)	京都府立總合資料館
		효고현(兵庫縣)	兵庫縣公館縣政資料館(文書課 內 設置)
		오사카부(大阪府)	大阪府公文書館
		나라현(奈良縣)	문서관 미설치
		와카야마현(和歌山縣)	和歌山縣立文書館
		주코쿠(中國) 지방	도토리현(鳥取縣)
	오카야마현(岡山縣)		문서관 미설치
	시마네현(島根縣)		문서관 미설치
	히로시마현(廣島縣)		廣島縣立文書館
	시코쿠(四國) 지방	아마구치현(山口縣)	山口縣文書館
도쿠시마현(德島縣)		德島縣立文書館	
가가와현(香川縣)		香川縣立文書館	
고오치현(高知縣)		문서관 미설치	
규슈(九州) 지방	에히메현(愛媛縣)	문서관 미설치	
	후쿠오카현(福岡縣)	문서관 미설치	
	오이타현(大分縣)	大分縣公文書館	
	사가현(佐賀縣)	문서관 미설치	
	나가사키현(長崎縣)	문서관 미설치	
	구마모토현(熊本縣)	문서관 미설치	
	미야사키현(宮崎縣)	문서관 미설치	
	가고시마현(鹿兒島縣)	문서관 미설치	
오кина와현(沖繩縣)	沖繩縣公文書館		

\* 자료 : 일본 국립공문서관의 홈페이지 참조(<http://www.archives.go.jp/link/japan.html>).

일본의 행정구역은 4개 큰 섬과 8개의 지방으로 나뉘어져 있다. 도시 지방의 행정단위는 47개의 都道府縣으로 구성된다. 8개 지방의 都

道府縣에서 문서관의 설립비율을 살펴보면 다음과 같다.

혼슈우(本州)의 도호쿠 지방은 6개의 縣 중에 3개縣만이 지방기록물관리기관을 설립하여 50%의 비율을 나타내고 있다. 간토(關東)지방은 모든 縣이 문서관을 설치하여 운영하고 있다. 주부(中部)지방은 약 65%, 긴키(近畿)지방은 약 55%, 주고쿠(中國)지방은 60%로 일본열도의 중심지인 혼슈우가 대부분의 縣에서 문서관을 운영하고 있음을 알 수 있다. 이밖에 시코쿠(四國)지방은 2개 縣이 문서관을 설립·운영하고 있다. 일본 남서쪽의 끝에 위치한 규슈(九州)지방은 8개 縣중에 2개 縣만이 문서관을 설치하고 있다.

위의 <표 1>에서 알 수 있듯이, 일본 지방의 47개 都道府縣 중에서 문서관이 설치된 縣은 모두 28곳으로 절반이 넘는 縣에 문서관이 설치되어 운영되고 있다. 그러나 일본의 都道府縣 중에서 아직도 문서관이 설치되지 않은 곳이 19개 縣이나 된다. 이들은 대부분 농업이 산업의 주류를 차지하고 있는 향촌과 주로 산악지대가 많은 지역, 여러 섬으로 이루어져 공업화가 미진한 지방이다. 위에서 언급했듯이, 일본에서는 1950년대부터 문서관의 설치운동이 일어났고, 1987년에 기본법령인 「公文書館法」이 제정되었다. 이 법령에는 국가는 지방공공단체가 공문서관을 설치하고자할 때에는 적절한 재정지원을 해야한다는 조항이 있다.<sup>36)</sup> 그럼에도 불구하고 지방의 문서관이 아직도 설치되지 않은 곳이 많다는 것은 재정자립도가 낮은 縣들에서는 문서관의 설립을 꺼리고 있기 때문이다.<sup>37)</sup> 또한 재정적인 문제와 더불어 이런 縣들

36) 「公文書館法」제6조 참조.

37) 地方自治체가 문서관을 설립하여 운영할 때에는 조례제정, 독립건물 확보, 전문직원의 배치 등 세 가지가 기본적으로 이루어지면서 독립기관의 형태이어야 한다. 독립기관은 인사권과 예산운영이 독립적이다. 따라서 타 기관보다는 문서관 설립시 재정적인 어려움이 덜하다. 이렇듯 재정적인 문제는 문서관 설립에 있어 간과해서는 안될 중요한 요소 중의 하나이다. (戶島昭, 「地方自治体の記録をどう残すか -文書館へのステップ-」, 『記録と史料』3號, 全國歴史

은 문서관의 기능에 대한 인식이 부족한 측면도 존재한다. 다음으로 47개 都道府縣 중에서 28개 縣의 문서관 설립의 시기와 소속 및 운영 주체를 알아보고, 문서관과 역사자료관으로 구분하여 살펴보겠다.

## <표 2> 都道府縣 지방공문서관의 설립시기와 소속

\* 자료 : 일본 국립공문서관의 홈페이지 참조(<http://www.archives.go.jp/link/japan.html>).

위의 <표 2>에서 보듯, 1959년에 처음으로 서구의 아카이브즈 개념을 도입한 야마구치현문서관을 시작으로 후쿠이현문서관 설립까지, 28개의 都道府縣이 문서관 혹은 공문서관, 그리고 역사자료관을 설립하여 운영 중에 있다. 문서관의 설립 초창기인 1960년대부터 「公文書館法」이 제정된 1980년대 후반까지는 문서관의 유형과 역사자료관의 형태가 다양하게 존재했음을 알 수 있다. 그리고 이 시기의 지방기록물관리기관들은 縣 지사의 직속기관으로 설립되기보다는 교육위원회에 소속되는 경우가 많아 전문적인 기록물관리기관의 체제를 갖추지는 못하였다. 또 1980년대 후반까지 지방기록물관리기관의 운영주체가 교육위원회인 경우에는 역사자료관의 유형으로 설립되는 사례가 많았다.

한편 1987년에 「公文書館法」이 제정된 이후, 15개 縣에서 문서관이 설치되었음을 파악할 수 있다. 「公文書館法」에는 역사자료로서 중요한 공문서 등의 보존 및 이용에 관계되어, 적절한 조치가 필요할 때에는 국가 및 지방공공단체가 이를 지원할 책무가 있다는 조항이 있다.<sup>38)</sup> 이 조항은 「公文書館法」의 제정이 일본의 지방문서관 설립운동에 적지 않은 영향을 끼쳤음을 확인할 수 있는 부분이다. 또한 이 시기 설립

資料保存利用機關連絡協議會, 1992.8., pp.10-11).

38) 「公文書館法」제5조 참조.

번호	지방공문서관명	건립연도	운영주체(소속)
1	야마구치현문서관(山口縣文書館)	1959년	교육위원회
2	교토부립종합자료관(京都市立総合資料館)	1963년	지사부국
3	도쿄도공문서관(東京都公文書館)	1968년	지사부국
4	사이타마현립문서관(埼玉縣立文書館)	1969년	교육·국 문화재 보호과
5	후쿠시마현역사자료관(福島縣歴史資料館)	1970년	교육위원회
6	이바라키현립역사관(茨城縣立歴史館)	1973년	교육재단
7	기후현역사자료관(岐阜縣歴史資料館)	1977년	교육위원회
8	군마현립문서관(群馬縣立文書館)	1982년	교육위원회
9	오사카부공문서관(大阪府公文書館)	1985년	지사부국
10	홋카이도립문서관(北海道立文書館)	1985년	지사부국
11	효고현공관현정자료관(兵庫縣公館縣政資料館)	1985년	기획관리부 관리국 소속 하의 文書課  내에서 운영
12	도치기현립문서관(栃木縣立文書館)	1986년	교육위원회
13	아이치현공문서관(愛知縣公文書館)	1986년	지사부국
14	도야마현공문서관(富山縣公文書館)	1987년	지사부국
15	히로시마현립문서관(広島縣立文書館)	1988년	지사부국
16	지바현문서관(千葉縣文書館)	1988년	지사부국
17	도쿠시마현립문서관(徳島縣立文書館)	1990년	교육위원회
18	도토리현립공문서관(鳥取縣立公文書館)	1990년	지사부국
19	니가타현립문서관(新潟縣立文書館)	1992년	지사부국
20	아키타현공문서관(秋田縣公文書館)	1993년	지사부국
21	와카야마현립문서관(和歌山縣立文書館)	1993년	지사부국
22	가나가와현립공문서관(神奈川縣立公文書館)	1993년	지사부국
23	나가노현립역사관(長野縣立歴史館)	1994년	교육위원회
24	가가와현립문서관(香川縣立文書館)	1994년	지사부국
25	오이타현공문서관(大分縣公文書館)	1995년	지사부국
26	오키나와현공문서관(沖縄縣公文書館)	1995년	지사부국
27	미야기현공문서관(宮城縣公文書館)	2001년	지사부국
28	후쿠이현문서관(福井縣文書館)	2003년	지사부국

된 문서관은 縣 지사에 직속되어 있는 경우가 많음을 알 수 있다.

이렇듯, 28개 縣의 지방공문서관들은 문서관과 역사자료관으로 나누어 운영되고 있다. 먼저 문서관, 공문서관의 명칭으로 설립되어 운영되고 있는 곳은 가나가와현, 오키나와현, 아키타현 등 22개 縣이다.

지방자치단체의 역사편찬과정에서 수집된 사료의 정리·보존을 위해 개설된 것이 이들의 경우라 할 수 있다. 이들縣은 역사적 가치를 지니는 공문서와 현행공공기록을 위주로 관리·활용하고 있다. 그리고 역사자료관으로 운영되고 있는 縣은 여섯 곳으로 교토부립종합자료관(京都府立総合資料館), 나가노현립역사관(長野縣立歴史館), 기후현역사자료관(岐阜縣歴史資料館), 효고현공관현정자료관(兵庫縣公館縣政資料館), 이바라키현립역사관(茨城縣立歴史館), 후쿠시마현역사자료관(福島縣歴史資料館) 등이다. 이들은 縣정부의 공공기록을 관리·보존하기보다는 역사적인 고문서, 박물관, 고고 유물, 매장문화재 등을 중심으로 보존·활용하고 있다.

### 3. 문서관과 역사자료관의 업무와 기능

아래에서는 가나가와현, 오키나와현의 주요업무와 기능을 살펴보고, 역사자료관의 설립과정과 현황, 그리고 업무와 기능을 살펴보겠다. 이를 통해, 문서관과 역사자료관은 어떤 다른 기능과 업무를 수행하고 있는지 알아보겠다.

#### 1) 문서관의 업무와 기능

가나가와현립공문서관의 주요업무는 공문서, 고문서 및 기타자료의 수집·정리·선별·폐기·보존과정으로 설명할 수 있다. 수집된 기록물은 학술, 문화, 교육 등 다방면으로 활용되고 있다.

가나가와현립공문서관의 주요업무중에 하나인 공문서의 수집절차와 방법상의 특징은 다음과 같다. 첫째, 縣의 각 기관(공안위원회 제

외)에서 보존하고 있는 공문서는 활용이 끝나면 해당 공문서를 공문서관에 이관<sup>39)</sup>해야 한다. 이는 공문서의 원활한 이관을 위한 것이며 조례에서 규정하고 있다.<sup>40)</sup> 둘째, 중간보관고<sup>41)</sup>를 두어 본청기관의 10년 및 30년의 보존 문서에 대해 문서완결 후 5년이 경과한 시점에서 總務部 法務文書課나 企業廳, 教育廳 등의 문서주관과로부터 공문서관이 이전 받아 보존기간이 만료할 때까지 일괄해서 보존하고 있다. 이러한 자료수집의 절차와 방법을 거친 문서는 선별작업을 통해 영구보존 및 폐기되는 것이다. 셋째, 역사적 공문서 등의 선별기준을 제정하도록 조례에서 규정하고 있고, 이 선별기준을 縣民에게 공표 하여 공정한 선별을 실시하고 있다.<sup>42)</sup> 縣의 기관에서는 매년 많은 양의 문서가 생산된다. 그 중에서 역사적으로 중요한 문서를 선별하고 영구 보존하

39) 이관 : 縣의 각 기관에서 활용이 끝난 공문서를 공문서관으로 넘겨주는 것을 이관이라 한다. 縣의 중간보관고에 보존되고 있는 공문서가 보존기간이 만료 되면 공문서관에 이관되는 것이다. 가나가와현립공문서관에서는 설명회를 통하여 이관이 제대로 이루어지도록 지도하고 있다.

이전 : 본청기관에서 10년 및 30년 보존문서, 문서완결 후 5년이 경과한 문서는 본청의 文書主管課에서 공문서관의 중간보관고로 넘어간다. 이 과정을 이전이라 한다.

40) 『神奈川縣立公文書館 條例』제3조.

41) 縣의 모든 공공기관(본청기관, 출장기관, 교육청소관현립학교, 기업청출신기관)에서 생산되는 10년 보존문서, 30년 보존문서는 5년이 경과한 시점에서 문서주관과로부터 공문서관으로 이전되어 보존기간이 만료 될 때까지 보존되는 데 이 서고를 중간보관고라 한다. 이때 공문서관에서 1차선별을 거친 문서는 다시 공문서관의 보존문서고에 이관되어 縣民에게 활용되는 것이다. 기능적으로 보면 우리나라의 기록관리법에서 규정하고 있는 자료관, 서구의 경우에는 Records Center와 유사하지만, 가나가와현립공문서관의 중간보관고는 공문서관에 별도의 문서고를 두고 있는 점이 다르다.

- 제1차선별→중간보관고 : 문서주관과에서 이전된 문서를 선별하여 보존할 가치가 있으면 보존문서고에 이관 함.

- 제2차선별→보존문서고 : 역사적 가치가 있는 영구보존문서.

42) 神奈川縣立公文書館, 『神奈川縣立公文書館 공문서 등 選別基準』, 1993년 神奈川縣告示 제929호.

며, 그 밖의 문서는 폐기한다. 선별의 객관성 확보는 「神奈川縣立公文書館 公文書等 選別基準」 및 「神奈川縣立公文書館 公문서등 선별을 위한 細目基準」에 의해 이루어진다.<sup>43)</sup> 선별의 대상 문서는 縣의 각 기관의 직원이 작성 또는 취득한 문서로서, 보존기간이 만료되고, 공문서관에 이관된 문서이다. 문서가 공문서관에 이관된 후 가능한 한 신속하게 선별하며 필요할 경우 문서가 생산된 課의 의견을 듣고 있다. 선별된 문서는 <選別 結果 目錄>을 작성하고, 각 부처에 보낸다. 그리고 열람실에 정리되며 이용자가 이를 이용한다. 선별되어 폐기되는 문서는 개인정보의 유출을 방지하기 위하여 되도록 신속하게 처리된다. 덧붙여, 문서 완결 후 30년 미경과의 역사적 공문서에 대해서는 정보공개제도에 준해서 제정한 규칙 등에 근거, 원칙적으로 즉시 공개·열람하고 있다.<sup>44)</sup> 일본에서 가나가와현은 정보공개제도를 빠른 시기에 출범시킨 縣이다. 가나가와현에서 정보공개제도는 공문서관을 설립하여 공문서의 관리·활용을 가능하게 했으며, 공문서관은 어떤 기능을 가져야 하는지 명확하게 나타내준다.

가나가와현립공문서관에서는 縣內的 고문서 소재조사를 통해 공문서뿐만 아니라 그 외의 기록도 수집하고 정리하여 이용자들에게 서비스하는 체계를 갖추고 있다. 자료는 현지보존이 원칙이다. 공문서관은 집의 개축, 상속, 그리고 기타의 이유에 의해 폐기될 우려가 있는 경우에, 각 市町村과 협력해서 寄贈·寄託을 받고 있다. 또한 자료가 개인에 의해 흩어져 있을 경우, 가능한 한 구입 등의 방법을 통해 수집한다. 수집된 자료에 대해서는 현지에서 직접 마이크로필름 촬영을 하여 보존한다. 고문서의 정리·분류·보존은 원칙적으로는 地域別·家別

43) 神奈川縣立公文書館, 「神奈川縣立公文書館 公文書等 選別基準」, 「神奈川縣立公文書館 公文書等 選別基準을 위한 細目基準」, 1993년 神奈川縣告示 제929호.

44) 「神奈川縣立公文書館 條例施行規則」제5조, 제6조.

로 정리·분류하고 있으며, 자료내용에 의한 분류도 하고 있다. 고문서가 새롭게 발견되면 자료의 상황에 의해 정리·분류의 원칙이 적용된다. 모든 자료는 중성지의 봉투에 넣고 중성지의 상자에 수납하는 것을 원칙으로 한다. 파손이 심한 문서는 보수를 시행, 마이크로 촬영을 실시하여 보존한다.

공문서관은 가나가와현 및 縣內 市町村 등이 작성한 행정간행물과 가나가와현의 역사에 관한 도서류 등도 폭넓게 수집하고 있다. 이들 자료들은 공문서관 개관 시 현립문화자료관에서 대부분 이관 받은 것이며, 이것을 기반으로 열람하고 있다. 공문서관의 개관 후에도 행정간행물과 도서류 등은 계속하여 수집, 보존하고 있다.

이렇듯 가나가와현립공문서관의 다양한 기능은 縣民들의 이용에 초점을 맞추어 수행되고 있다. 縣의 각 기관에서 생산된 기록물을 보존기간에 맞춰 수집하고, 가나가와 縣民의 생활이나 문화를 알 수 있는 다양한 고문서를 수집·보존한다. 또 많은 전시회와 강좌 등을 개최하여 縣民들의 기록문화에 대한 이해와 요구를 충족시키고 있다.

오키나와현공문서관의 업무는 琉球王國時代<sup>45)</sup>로부터 전후 미군통치시대의 琉球政府公文書를 포함한 현대까지의 오키나와현에 관한 공문서를 수집·정리하고, 열람서비스를 행하는 것이다. 이외에 각종 자료에 대한 적합한 보존과 복원을 실시하여 역사적 가치가 있는 자료

45) 오키나와는 원래 琉球王國이라는 독립국이었는데, 1609년에 현재의 가고시마(鹿兒島)지방을 지배한 영주 시마즈씨(島津氏)에 의해 정복되어 일본에 復屬되었으며, 明治維新 후의 1879년에 沖繩縣이 되었다. 제2차 세계대전 말기인 1945년에 미군에 의해 점령되어 美軍政 하에 들게 되었고, 그때부터 미군기지가 되어 왔다. 1952년에 현지 미군사령관이 겸임하는 고등관무관(高等辦務官) 밑에 주민 자치의 琉球政府가 세워졌으며, 1972년에 일본에 復歸하여 본래의 縣이 되었다. 琉球諸島는 오키나와·사키시마(先島)와 다이토(大東)의 3개 諸島로 구성되어 있으며, 그 중 사키시마 諸島는 다시 미야코(宮古)·야에야마(八重山)·센카쿠(尖閣)의 3개 諸島로 나뉜다.

등을 다음세대의 문화유산으로 남겨주는 것이다. 또한 전시회, 강연회 등의 사업을 전개하고, 공문서 등의 조사·연구를 실시하여 縣民에게 봉사하고 있다.

현공문서관은 1952년부터 1972년까지 琉球政府가 발행한 공보에 게재된 美國政府의 布令, 布告, 指令, 命令 및 琉球政府의 立法, 規則, 規程, 告示, 訓令 등 약 16만 부책의 목록 데이터베이스를 구축하여 이용자들에게 제공하고 있다. 이 화상데이터베이스의 자료목록작성과 검색도구는 검색률을 높이고 보다 향상된 목록데이터를 이용자에게 제공하기 위해 개관초기에 시행한 자료관리시스템을 재구축 한 것이다. 이를 위해 계층적인 자료기술을 도입하여 새로운 시스템을 가동하고 있다. 그러나 현재 현공문서관에서의 기록물의 기술은 제대로 이루어지지 못하고 있다. 검색방법은 공보목록의 문자정보와 오키나와현의회 소장의 琉球政府 공보원본의 화상정보를 연결시켜 공보목록에 대한 키워드 검색으로 해당하는 화상을 열람할 수 있는 서비스이다.<sup>46)</sup>

오키나와현의 공문서는 沖繩縣文書管理規程과 沖繩縣文書編集保存規程에 의해, 관리자와 관리의 방법, 관리의 장소가 정해진다. 오키나와현의 각급 기관에서 생산된 공문서는 所管課, 總務私學課, 公文書館의 순으로 3단계를 거쳐 이동한다. 소관과에서 생산된 문서는 원칙적으로 완결 후 1년간은 과내에서 보관된다. 그 후 총무부총무사학과에 인계되어 문서보존관리실에서 집중관리 되고, 필요에 따라 정식절차를 밟은 후, 열람·차람된다. 가나가와현립공문서관과 유사한 중간서고를 두어 공문서관의 최종보관고인 보존문서고에 입고되기 전에 1, 2차선별을 통하는 체제를 갖추므로써 보존서고의 서가공간확보를 통한 경제적 효율성을 제고시키고 있다. 또한 마이크로 보관고가 별도의 시

46) 豊見山和美, 「階層性を意識した公文書目録の作成」, 『記録と史料』11號, 全國歴史資料保存利用機關連絡協議會, 2001.3., pp.31-32.

설을 갖추고 설치되어 활용되고 있다.

이렇듯, 오키나와현공문서관은 미래에 귀중한 역사 자료가 될 공문서, 역사적인 가치가 있는 자료들을 체계적으로 수집, 정리, 보존 및 조사, 연구를 실시해 문화 유산으로서 후세에 전하고, 縣民이 이용할 수 있게 함으로써 지역의 교육, 학술, 문화의 진흥 및 행정에 기여하는 기능을 수행하고 있다. 이러한 목적에 부합하듯이, 현재 오키나와현공문서관은 琉球王國時代文書부터 琉球列島美國政府,<sup>47)</sup> 琉球政府文書와 14세기 이후 중국과 琉球王朝와의 교류를 기록하고 있는 당안사료 등 현대까지의 오키나와현에 관한 방대한 공문서를 수집·정리해 열람 서비스를 제공하고 있다.<sup>48)</sup> 또한 다양한 전시회와 학술회 등 규모 있는 행사를 실시하여 縣民과 함께 호흡해 나가고 있다.

이상으로 살펴본 가나가와현립공문서관과 오키나와현공문서관은 다른 都道府縣의 지방공문서관과 비교해 볼 때, 현행공공기록의 이관·정리·공개를 조례나 규칙 등으로 규정하여 기록관리체제를 제도적으로 운영하고 있다. 그리고 공공기관에서의 행정운영상의 투명성을 지향하고 있음을 알아보았다. 이는 박물관이나 도서관과는 성격이 다르다. 그러므로 독립해서 운용되는 문서관의 사례는 역사자료관과는 다른 견해를 갖고 접근해야 할 것이다.

## 2) 역사자료관의 업무와 기능

47) 琉球列島美國政府(United States Civil Administration of the Ryukyu Islands)는 2차세계대전 후 오키나와를 통치한 정부를 의미한다. 전후, 오키나와의 통치 기구의 변화를 보면 다음과 같다.美國海軍政府(1945.4.1~1946.6.30)-美國陸軍政府(1946.7.1~1950.12.14)-美國政府(1950.12.15~1957.06.04)-美國政府[高等公務官制](1957.6.5~1972.05.14)-이후 오키나와현에 귀속. (오키나와현공문서관 홈페이지 참조; [http://www.archives.pref.okinawa.jp/3\\_02/mf.htm](http://www.archives.pref.okinawa.jp/3_02/mf.htm)).

48) 久部良和子, 「沖繩縣公文書館の設立」, 『記録と史料』7號, 全國歷史資料保存利用機關連絡協議會, 1996.10., pp.86-88.

아래의 장에서는 역사자료관의 설립과정과 현황을 살펴보고, 더불어 업무와 기능을 다루도록 하겠다.

위에서 언급했듯이, 일본에서 교토부립종합자료관, 나가노현립역사관, 기후현역사자료관, 효고현공관현정자료관, 이바라키현립역사관, 후쿠시마현역사자료관 등 6개의 지방기록물관리기관은 문서관의 형태가 아닌 역사자료관의 형태로 운영되고 있다. 이 장에서는 이 6개 縣의 역사자료관이 다른 都道府縣의 문서관과는 업무상 어떤 다른 점을 갖고 있는지, 또 설립배경에는 어떤 차이가 있으며, 이 같은 역사자료관의 형태가 왜 나타났는지에 대해 살펴보겠다. 또한 역사자료관은 문서관으로 발전해 가는 과도기적 현상에서 벗어난 산물인지, 아니면 또 다른 지방공문서관의 모델을 제시해줄 수 있는 단서가 되는지에 대해 알아봄으로써 역사자료관의 위치를 재조명해보고자 한다.

아래에서는 교토부립종합자료관, 나가노현립역사관, 기후현역사자료관, 이바라키현립역사관, 후쿠시마현역사자료관, 효고현공관현정자료관을 중심으로 자료수집과 문서관, 박물관, 도서관의 세 기능이 어떤 업무선상에서 이루어지는지를 살펴보도록 하겠다.

교토부립종합자료관은 京都에 관한 자료를 종합적으로 수집·보존·전시하고, 조사·연구하여 이용자들에게 보다 나은 서비스를 제공할 목적으로 1963년 11월 15일에 개관하였다. 개관 이래, 이 자료관은 京都府 백년사의 편찬, 東寺百合文書 등의 고문서나 京都府 행정문서의 정리·보존업무를 수행하였다. 이후 보존서고의 증축 등을 거쳐 문서관·도서관·박물관 등의 3대 기능을 갖춘 종합적인 시설로서 운영되고 있다. 1988년에는 박물관 기능을 발전 확충시켜 京都府京都文化博物館이 개설되었고, 同博物館은 미술·공예, 역사·민속 등 현물 자료의 수집·보존·전시업무를 (재)교토문화재단에 위탁하였다. 또한 개축 정비된 京都府立圖書館과의 관계에서 장서의 분담을 결정하여

2000년 10월부터 휴관하고, 소장 도서의 약 절반(정치·경제, 자연과학, 문학 등의 일반 도서)을 府立圖書館에 이관하여 관내시설을 정비하였다. 2001년 5월에 다시 개관한 자료관은 京都에 관한 전문 자료관으로서 해당 지역의 역사, 문화, 산업, 생활 등의 諸資料(도서, 고문서, 행정문서, 사진·근대문학자료, 미술·공예·역사·민속자료 등)를 중점적으로 수집·정리·보존하여 이용자들에게 서비스하고 있다.<sup>49)</sup>

<표 3> 나가노현역사관 [연표]

1988년 4월	제2차 나가노현 종합 5개년 계획에 의해 매장문화재, 중요한 사료의 전시, 보존, 연구 등의 기능을 갖춘 시설을 신설하기로 방침결정
1988년 6월	문화재에 관한 시설건설준비구상간담회(縣内外의 학술연구자 12명)를 설치
1989년 7월	간담회의 보고서 제출
1990년 10월	역사자료관(가칭)건설위원회 설치
1990년 11월	건설기본구상 골자결정
1991년 4월	개관준비전임직원 배치
1991년 5월	현립역사관(가칭)전문위원회 설치
1992년 9월 24일	기공식
1994년 11월 3일	개관
1999년 8월	개관5주년 특별전 개최

\* 자료 : 나가노현립역사관 홈페이지 참조(<http://www.npmh.net/>).

나가노현립역사관은 향토의 귀중한 역사자료(고고자료·행정문서·고문서 등)의 수집, 보존, 조사연구, 정보제공 및 전시 등을 통해 縣民에게 역사학습활동을 지원할 수 있는 시설로서 1994년에 개관했다.<sup>50)</sup> 위 [연표]에서 보듯, 나가노현립역사관은 고고자료에 대한 수

49) 교토부립종합자료관 홈페이지 참조(<http://www.pref.kyoto.jp/shiryokan/>).

50) 小平千文, 「開館した長野縣立歴史館 -文獻史料課を中心に-」, 『記録と史料』6 號, 全國歴史資料保存利用機關連絡協議會, 1995.9., pp.67-68.

집·보존·전시 등의 업무를 수행하고 있어 매장문화재 센터로서의 기능도 포함하고 있다.

나가노현립역사관은 문서관의 기능, 매장문화재 센터의 기능, 박물관의 기능을 아우르는 일본의 都道府縣 중에서는 가장 선진적인 복합관 시설을 갖춘 역사관이다. 설립당시 縣内の 信濃史學會와 縣考古學會는 독립시설을 요구했지만 받아들여지지 않았다.<sup>51)</sup> 이 역사관의 조직은 總合情報課, 考古資料課, 文獻史料課의 3부문으로 나누어져 해당 업무를 수행하고 있다. 나가노현립역사관의 이러한 3부문, 3기능의 업무체계는 1992년 나가노현립역사관 설립준비가 활발히 진행되고 있을 당시에 제시되었던 사항이다.<sup>52)</sup>

기후현역사자료관은 기후현의 역사·행정 및 민속에 관한 자료를 수집·보존·연구함과 동시에 縣民에게 제공하고, 학술 및 행정에 유용하게 활용하기 위해 1977년에 설립되었다.<sup>53)</sup>

<표 4> 기후현역사자료관 [연표]

1974년 4월 1일	기후현역사자료관 개설을 위해 縣總務部總務課에 史料館準備室설치
1975년 11월 4일	제1기 소장고 공사 기공식
1976년 6월 1일	제1기 소장고 공사 착공
1976년 8월 9일	제2기 본관 공사 기공식
1977년 3월 29일	제2기 본관 공사 준공

51) 小平千文, 위의 논문, 1995.9., pp.68-69.; 小平千文, 「長野縣史編纂後における文書館機能を中心とした長野縣立歴史館の役割」, 『地方史研究』271號, 地方史研究協議會, 1998.2., pp.74-75.

52) 小平千文, 「長野縣立歴史館設立準備とその文書館機能の位置付け」, 『記録と史料』3號, 全國歴史資料保存利用機關連絡協議會, 1992.8., p.100.

53) 岐阜縣歴史資料館의 홈페이지 [http://cscns.csc.gifu.gifu.jp/virtual\\_museum/19/index.htm](http://cscns.csc.gifu.gifu.jp/virtual_museum/19/index.htm).

1977년 4월 1일	기후현역사자료관을 설치. 제1자료과(행정자료관계), 제2자료과(역사·민속자료관계)를 설치하고, 총무부 총무과 소관하에 둠
1977년 7월 1일	기후현역사자료관 개관
1983년 4월 1일	縣教育委員會文化課 소관에 둠
1989년 4월 1일	제1자료과가 총무과로, 제2자료과가 자료과로 재편성
1992년 11월 25일	기후현역사자료관 개관 15주년 기념식
1996년 4월 1일	縣總務部總務縣民課分室로서 현사편집실을 설치
1997년 1월 20일	평생학습정보제공시스템 단말기를 열람실에 설치

\* 자료 : 기후현역사자료관 홈페이지 참조(<http://cscns.csc.gifu.jp/rekishi/>).

위의 [연표]에 의하면, 기후현역사자료관은 개관이후 총무부 총무과 소속 하에 행정자료는 제1자료과, 역사·민속자료는 제2자료과에서 담당하고 있다. 1983년에 縣教育委員會文化課 소관에 있다가 1989년에 제1자료과는 총무과로, 제2자료과는 자료과로 재편성되었다. 이를 통해 기후현역사자료관은 행정자료와 역사·민속자료에 대한 업무를 나누어 2과 체제로 운영하고 있다. 여기에서 기후현역사자료관 역시 문서관과 박물관의 이중적 기능을 수행하고 있음을 알 수 있다.

이바라키현립역사관은 1973년에 개관하였다. 일본에서 야마구치현, 교토부, 도교도, 사이타마현, 후쿠시마현 다음으로 여섯 번째로 개관한 지방기록물관리기관이며 역사자료관의 형태로 운영되고 있다. 개관과 동시에 이바라키현립역사관은 문서관과 박물관의 기능을 합한 복합관의 형태로 업무를 시작하였다.<sup>54)</sup> 문서관으로서의 기능은 이바라키현의 역사에 관련되는 사료를 수집·정리·보존하여 일반이용자에게 제공하고 있는 것이다. 현재 고문서나 행정자료 등을 20만점 이상 소장하고 있으며 열람실을 통해 이들 자료를 공개하고 있다. 박물관으로서의 역할은 이바라키현의 역사에 관한 각종 문물자료를 일반인에

54) 樫村毅, 「文書整理保管庫の建設 茨城縣立歴史館」, 『記録と史料』7號, 全國歴史資料保存利用機關連絡協議會, 1996.10., p.76.

게 공개하고 있는 것과 동시에, 개관 이래 오랜 기간에 걸쳐 수집·정리한 미술공예·회화·민속·고고 등 각 부문에 대한 다채로운 자료를 전시하고 있다.<sup>55)</sup>

<표 5> 후쿠시마현역사자료관의 소장자료 현황

	시 기	점(책) 수
<공문서>縣廳문서	1945년 이전	14,900권 (69,835점)
	1945년 이후	19,954책
市町村문서		11,940책
소 계		46,794책
<古文書>諸家文書		133,315점
문헌자료		30,584점
고고자료		6점
민속자료		23점
필름		4,533점
소 계		168,497점

\* 자료 : 후쿠시마현역사자료관 홈페이지 참조(<http://www.history-archives.fks.ed.jp/>).

후쿠시마현역사자료관은 후쿠시마현사편찬사업과 明治百年記念事業의 일환으로 1970년에 개관하였다.<sup>56)</sup> 위의 표에서 드러나듯이, 후쿠시마현역사자료관은 고문서와 문헌자료, 고고자료, 민속자료 등을 위주로 관리·보존하고 있다. 공문서는 1868년부터 1912년의 현청문서를 주로 소장하고 있고, 1945년 이후의 공문서는 양이 극히 적다. 고문서는 諸家文書を 중심으로 보관하고 있음을 알 수 있다. 이는 후쿠시마현역사자료관이 역사적 가치가 있는 공문서와 고문서를 주로 수집·정리·보존·활용하고 있는 것을 의미한다. 다만, 현 행정문서는

55) 이바라키현립역사관 홈페이지 참조(<http://www.ibaraki-rekishikan.com/>).

56) 響田宏, 위의 논문, 1991.12., pp.117-118.

거의 관리하고 있지 않다.<sup>57)</sup> 특히, 고고자료와 민속자료를 소장하고 있다는 것은 후쿠시마현역사자료관 역시 박물관의 기능을 동시에 갖고 있음을 알려주는 것이다.

효고현에서는 일본의 지방기록물관리기관의 보편적인 사례와는 다르게, 현청 기획관리부 관리국 소속의 문서과 내에 자료관의 업무가 1985년부터 설치·운영되고 있다. 자료관에서는 역사자료부문에 관한 업무 즉, 역사적·문화적 가치를 갖는 공문서, 縣 간행물, 효고현사편집 시에 수집한 자료 등의 열람과 소장자료의 전시 등의 업무를 수행하고 있다. 문서과는 문서의 수발업무, 문서사무개선, 문서보존, 縣公報의 편집·발행, 청내의 인쇄업무, 공익법인 등의 지도감독, 縣의 법령안의 심사, 소송사무, 현공관현정자료관(역사자료부문)의 운영, 종교법인의 인증 사무 등 다양한 업무를 수행하고 있다. 효고현에는 현청 소속 하에 현민정책부, 기획관리부, 건강생활부, 산업노동부, 농림수산부, 縣土정비부, 부흥본부총괄부, 출판사무국, 기업청, 병원국, 의회사무국, 교육위원회사무국, 선거관리위원회사무국, 인사위원회사무국, 감사위원회사무국, 지방노동위원회사무국, 지방기관 등 17개의 부와 도시 부 아래 수많은 과, 실이 존재한다.<sup>58)</sup> 이렇듯 방대한 행정조직 속에서 기획관리부 소속의 문서과가 하나의 독립적인 과 정도의 지위와 위상에도 미치지 못한 면을 볼 때, 이를 지방의 기록물관리전문기관으로서의 공문서관으로 인정하기에는 그 조직이 너무 약소하다. 더구나 문서과의 보존시설이나 각종 사업이 다른 都道府縣의 문서관과 비교해 보면 조직규모나 활동범위가 지방공문서관과는 동떨어져 있다. 그러므로 지방공문서관의 위상을 갖는 형태는 아니다.

이상으로 6개의 역사자료관의 설립과정과 현황, 그리고 업무와 기

57) 후쿠시마현역사자료관 홈페이지 참조(<http://www.history-archives.fks.ed.jp/>).

58) 효고현 홈페이지 참조(<http://web.pref.hyogo.jp/kakuka/index.html>).

능을 각 縣의 사례를 통해 살펴보았다. 앞서 언급한 가가와현립문서관과 오키나와현공문서관과는 달리, 역사자료관은 현행공공기록을 중심에 두고 업무를 수행하는 문서관 본래의 기능<sup>59)</sup>을 담당하는 기관이 아님을 알 수 있었다. 현행공공기록에 대한 전과정, 즉 생산에서 처리까지의 절차가 마련되지 못한 곳이 있다. 즉, 문서관·박물관·도서관의 통합기능 혹은 문서관·박물관의 복합기능, 그리고 지방기록물관리기관으로는 의미를 부여할 수는 없지만 역사기록과 공공기록을 관리하고 있는, 도서관·박물관의 성격과 문서관의 역할을 통합한 복합기능을 갖춘 역사자료관인 것이다.<sup>60)</sup> 또한 이들 역사자료관은 각 縣의 재정적인 측면보다는 자치단체장의 의지나 縣民들의 인식부족으로 문서관 설립으로 향하는 과도기적인 형태로서 운영하고 있는 것이다. 이는 앞에서 살펴보았듯이, 일본에서 오랜 논의 끝에 정리된 문서관·박물관·도서관이 지방문화기구의 세 축으로 각각 독립기능을 가지면서 지방문화를 이끌어 나가고 있는 일반적인 추세와는 맞지 않는 것이다. 일본에서는 일찍이 도서관(혹은 박물관)과 문서관의 기능을 통합한 복합기능을 가진 시설이 좋다는 민속학자들의 주장이 제기된 바 있다. 하지만 세 기관의 성격이 크게 다른 점을 고려할 때 사정이 허락하는

59) 문서관 본래의 기능이란, 문서관이 법령 혹은 조례나 규칙 등의 제도를 통해 공공기록의 수집·정리, 이관, 공개업무를 수행하는 기능을 의미한다. (김광옥, 위의 논문, 1997년 봄호, p.136).

60) 문서관과 역사자료관을 구분하는 기준은 건물상의 복합시설에 있는 것이 아니라, 그 기관의 업무와 기능에 있다. 가가와현립문서관의 경우도 1994년 개관당시에는 도서관과 병합시설로 출발하였다. 하지만, 가가와현립문서관의 업무는 공문서, 고문서, 행정자료, 縣政情報의 제공 및 복합시설인 도서관·문서관의 건물 등을 관리하는 것이다. 도서관의 업무와는 명확한 차이가 있다. (石川久男, 「香川縣立文書館の活動一年」, 『記録と史料』6號, 全國歷史資料保存利用機關連絡協議會, 1995.9., p.66.); 오이타현공문서관도 현립도서관과 縣立先哲史料館의 복합시설이다. (渡辺保, 「大分縣公文書館にの一年」, 『記録と史料』7號, 全國歷史資料保存利用機關連絡協議會, 1996.10., p.84).

한 分立이 바람직하다는 쪽으로 논의가 정리되었다.<sup>61)</sup>

결국, 일본의 지방에서는 문서관·박물관·도서관이 각각의 독립조직으로 공존하여, 지방문화와 기록문화를 이끌어 나가고 있다. 몇몇 縣의 사례에서는 문서관과 박물관의 기능을 겸하는 역사자료관이 설립되었다. 두 가지 사례에서 보여지듯, 일본의 각 縣에서는 기록관리 체제를 각 지방의 현실에 맞게 독립적으로 구축해 나가고 있다고 할 수 있다. 일본의 문서관과 역사자료관의 사례를 고려해볼 때, 한국의 경우에는 광역자치단체인 특별시, 광역시·도에 지방기록물관리기관인 지방기록관을 의무적으로 설치하도록 하고, 기초자치단체인 시·군·구에는 자료관 내에 박물관의 기능을 수용하여 운영하도록 하는 방안도 검토해 볼만하다.

#### 4. 맺음말

이상으로 일본의 지방공문서관의 설립과정과 현황, 문서관과 역사자료관의 업무와 기능을 都道府縣의 지방기록물관리기관 사례를 중심으로 검토하였다.

일본에서 기록관리체제의 성립과 구조는 민간주도의 역사단체와 정부측의 기록보존과 공개문제를 사이에 둔 오랜 요구와 협의를 거쳐 태동한 것이다. 일본의 역사단체들은 전문관리기관 즉, 중앙의 국립공문서관과 지방의 공문서관의 성립과 운영에 많은 영향을 끼쳤다. 특히 역사학자들과 향토사학자들은 「公文書館法」의 제정에 참여한 주체들이다. 또 「公文書館法」은 지방공문서관의 설립에 촉진제로 작용하였다. 따라서 역사학자들의 끊임없는 노력이 일본의 지방공문서관의 설

61) 박찬승, 위의 논문, 2000, 참조.

립에 견인차 역할을 하였음을 알 수 있다.

일본의 지방공문서관은 설립과정상 네 가지 유형의 사례로 나누어진다. 첫째, 지방사료의 보존방식을 둘러싸고 문서관의 설치운동이 일어났다. 도쿄도공문서관, 사이타마현립문서관, 이바라키현립역사관, 아이치현공문서관 등이 대표적인 사례들이다. 둘째, 현사편찬사업의 진행과정에서 수집된 자료의 보존과 지방사료의 散逸 방지를 위한 노력이 문서관의 설립으로 이어졌다. 가나가와현립공문서관, 도야마현공문서관, 후쿠시마역사자료관 등이 이 경우에 해당된다. 셋째, 도서관의 향토자료실이나 박물관의 일부가 분화·발전하여 문서관이 설립되었다. 이 경우에는 아미구치현문서관이 대표적이다. 넷째, 1987년에 공포된 「公文書館法」의 영향으로 문서관의 설립이 추진되었다. 47개의 都道府縣 중에서 대다수의 縣들이 이 「公文書館法」의 제정·시행을 계기로 문서관을 설립하였고, 네 가지 유형 중 가장 많은 설립사례를 보여주는 형태이다.

현재 일본은 47개의 都道府縣 중에서 28개 縣이 지방공문서관을 설치·운영하고 있다. 이중에서 교토부립총합자료관, 나가노현립역사관, 기후현역사자료관, 효고현공관현정자료관, 이바라키현립역사관, 후쿠시마현역사자료관 등이 역사자료관이고 나머지가 공문서관이다. 문서관은 역사자료관과 비교해 볼 때, 현행공공기록과 역사적 가치가 있는 공문서, 고문서를 위주로 관리·활용하고 있으며, 기타자료에 대한 수집과 정리절차가 체계적이다. 또한 공공기록의 이관·정리·공개를 조례나 규칙 등으로 규정하여 운영하고 있다. 이에 반해, 일부 역사자료관의 경우 현행공공기록에 대한 전과정, 즉 생산에서 처리까지의 절차가 마련되지 못한 곳이 있다. 역사자료관은 도서관, 박물관의 성격과 문서관의 기능을 통합한 복합기능을 수행하는 기관이다. 역사자료관은 문서관에 대한 기능의 인식이 제대로 정립되지 못하여 나타나는

일종의 과도기적 현상이다. 물론 재정적인 문제도 있지만, 대부분의 縣에서 보여지는 문서관의 설립문제는 경제성보다는 기능에 대한 인식 부재가 더 큰 요인으로 작용했다. 결국, 일부 지방공문서관과 역사자료관은 그 기관의 설립배경과 역할, 기능과 관련하여 한계가 존재한다.

일본의 문서관 제도와 우리나라의 지방기록관은 근본적인 차이가 있다. 일본은 오랜 지방자치제의 역사를 통해 문서관 제도를 지방에 맞게 자체적으로 마련하였다. 하지만 우리나라는 아직까지 지방자치제가 온전히 정착된 상태가 아니다. 더구나 지방기록관의 설립에 있어 재정적인 문제와 더불어 기록관리에 대한 인식이 확보되어 있지 못하다. 지방기록관은 지방사료의 수집·정리·보존·활용에 대한 혁신적 개혁을 이룰 수 있는 출발점이다. 또한 지방기록관은 행정적 측면에는 지방자치단체의 열린 행정의 구현과 시민의 행정감시와 참여를 확보할 수 있는 밑바탕이 되고, 학술·문화적인 측면에는 지역민의 이용으로 지방의 학술·문화의 발전에 기여할 수 있는 기구이며, 도서관·박물관과 함께 지방화 시대를 주도할 문화시설이기도 하다. 이에 일본의 지방공문서관 사례는 우리나라가 앞으로 ‘지방분권’과 ‘기록자치’가 이루어져 지방기록관의 모델을 설정할 때 참고할 만한 것이다.

일본의 지방공문서관 설립과 운영사례는 우리나라의 지방기록관 설립에 있어, 몇 가지 시사하는 바가 있다. 이를 통해서 우리나라의 지방기록관 설립과 그 운동에 대하여 몇 가지 제안을 하면서 글을 마무리 하려한다. 첫째, 지방기록관의 구체적인 기능과 역할의 범주는 지역 현실에 맞게 조정이 가능해야할 것이다. 일률적으로 기능과 역할의 범주를 설정하면, 지역의 특성과 문화가 지방기록관에 녹아날 수 없다. 둘째, 우리나라의 지방기록관은 일본 문서관의 사례처럼, 공공기록의 생산, 관리, 활용을 중심에 두고 운영되어야한다. 더불어 지역사료의 수집, 관리, 활용도 함께 펼쳐가야 할 것이다. 셋째, 지방기록관의 설

립은 기록관리법에 명시된 지방기록물관리기관의 위상과 역할 즉, 새로운 공공기록관리의 관행을 정립하는 계기가 되어야한다. 지방기록관의 설립시 지방사 연구와 지역사료의 관리관점을 지나치게 반영한다면, 공공기관의 기록물을 일차적인 관리대상으로 하는 기록관리법과 지방기록물관리기관의 위상을 손상시킬 소지가 있다. 그러므로 지방기록관은 공공기록의 관리를 주된 기능으로 삼고, 지역사료의 관리는 부가적인 기능으로 삼아야한다. 넷째, 지방기록관은 일본의 사례에서 살펴본 역사자료관의 경우처럼, 지방기록관과 박물관, 도서관이 통합된 기관이 아니라 각각 고유의 역할을 담당하는 독립된 기관으로 설립되어야 할 것이다. 왜냐하면, 이들 세 기관이 담고있는 내용은 모두 지역의 문화유산을 포함하고 있으나, 각 기관에서 보존·관리해야하는 지적문화유산의 접점이 다르기 때문에 독립기구로 설립되어야 한다. 즉, 지방기록관은 기록유산, 도서관은 저작유산, 그리고 박물관은 미술·건축·민속·고고·산업유산 등의 지적문화유산의 관리를 각각 담당해야하는 것이다. 다섯째, 지방기록관은 광역자치단체장의 직속기관 또는 본청내 독립조직으로 설립되어야 하며, 운영체계는 행정, 현용기록, 보존, 역사기록 등 네 분야의 업무분장으로 적절하게 나누어져야 할 것이다. 이를 통해, 각 분야별 전문성을 갖춘 조직으로 거듭나야하며, 상호 유기적인 연계와 통합성을 갖춘 조직이 되어야한다. 여섯째, ‘지방기록관설립위원회(가칭)’의 구성은 그 지역의 기록물과 관련된 학자, 민간전문가, 지역향토사학자 등으로 하여, 각계각층의 의견을 충분히 수렴할 수 있는 구조를 지향해야한다. 그리하여 향후, 설립위원회는 지역 기록물관리위원회의로 거듭나 지방기록관의 기본정책 수립 및 결정, 지역 기록물의 보존·관리에 관한 사항을 심의하는 기구가 되어야한다.

## Abstract

### **Prefectural Archives and Records Management at Prefectural Governments in Japan**

Kim, Jong-Chul

This thesis aims to study the founding process and operation of the prefectural archives of Japan and to put that knowledge to the founding regional archives in Korea.

Now 28 among 47 Prefectural Governments in Japan have founded and operated the prefectural archives. While Kyoto Prefectural Library and Archives, Nagano Prefectural Museum of History, Gifu Prefectural Virtual Museum of History, The Archives of Hyogo Prefectural Government, Ibaraki Prefectural Museum of History and Hukushima Prefectural Archives are on the type of Prefectural Museum of History, the rest of them are on the type of Archives.

The Prefectural Museum of History in Japan has a complex function as the museum, the library, and the archives. But the Prefectural Museum of History seems to be a sort of transient phenomenon to Archives. The reason which Prefectural Museum of History can not develop into the Archives is not so much owing to financial difficulties as lack of understanding on the function of Archives.

The thesis shows founding process of each prefectural archives. Especially, the case study on the Kanagawa Prefectural Archives, Okinawa Prefectural Archives was arranged by the detailed data investigation. Comparing with

other prefectures, these three prefectural archives have a system in the collection and arrangement process of current official records, paleography and many other materials, and construct records management system with institutionalizing accession, arrangement, and opening of official records by regulations, rules and so forth. But because of historical background and character in each region, the difference may exist in the founding process of three prefectural archives.

Before central archival institution, National Archives of Japan, is founded, the prefectural archives have been founded at each region and they have gained relatively independent status so that decentralism in the system of managing records could be possible. And the private historical organizations had many influences on the founding process of National Archives of Japan.

Of course the Japanese Archives system may have many differences from Korean regional archives. While Japan established Archives institute for itself with localism, Korea has not settled the system of self-government still. Moreover, financial difficulties on founding regional archives and lack of understanding of the Archives remained in Korea. And yet with regard to the founding regional archives in Korea, the case of operation and founding process of prefectural archives of Japan may be of great value.