

## 광역자치단체장의 기록 관리 방안 연구\*

이 영 은\*\*

1. 머리말
2. 광역자치단체장의 권한과 기록의 성격
3. 광역자치단체장 기록의 관리 현황과 문제점
  - 1) 광역자치단체장 기록의 관리에 관한 법규 분석
  - 2) 광역자치단체장 기록의 관리 실태
  - 3) 광역자치단체장 기록관리의 문제점
4. 광역자치단체장의 기록 관리방안
  - 1) 법규의 정비
  - 2) 기록관리체계의 구축
  - 3) 광역자치단체장 기록의 활용 및 서비스 방안
5. 맺음말

\* 이 논문은 한신대학교 일반대학원 기록관리학과 석사학위 논문을 수정·보완한 것임.

\*\* 인천광역시 남동구청 기록물관리전문요원

## [국문초록]

「공공기관의기록물관리에관한법률」과 「공공기관의정보공개에관한법률」 제정과 함께 공무원들의 인식이 행정정보를 공개하는 것으로 전환되면서, 지방의 기록관리 필요성이 부각되고 있다. 2007년 「공공기록물관리에관한법률」이 시행되면서 영구기록물관리기관의 설치가 의무화 되었고, 지방자치 정신을 이어나갈 수 있도록 하였다. 지방자치는 중앙에 집중된 권한을 지방으로 분산시키는 것을 바탕으로 하는 제도로서, 권력분립의 원리와 함께 국민의 자유를 보장하는 역할을 한다. 이는 주민의 삶의 질을 향상시키고, 균형 있는 지역발전을 이루는 생활 정치의 장이며, 민주주의 훈련의 장의 역할을 한다. 지방기록관리를 통해서 자치단체는 업무의 설명책임성과 행정의 투명성을 강화시킬 수 있으며, 이를 통해서 주민들의 자발적인 정치(행정) 참여가 더욱 활발해 질 수 있다.

본 연구는 지방기록 중에서 가장 가치가 높은 광역자치단체장의 기록 관리 방안을 제시한다. 광역자치단체장 기록의 체계적인 기록관리를 위해 법규의 정비와 생산·등록, 보존, 활용 및 서비스의 기록 관리 체제를 수립하는 방안을 제안하였다. 우선 광역자치단체장 기록의 범주를 산정하기 위해 기록을 생산하는 보조·보좌기관인 부단체장실과 비서실, 공보관실의 업무를 파악하였다. 또한 16개 시도 비서실, 공보관실 직원의 인터뷰 결과와 정보공개청구를 통해서 광역자치단체장 기록의 관리 현황을 파악하고, 문제점을 도출하였다. 이를 해결하기 위해 법규의 정비와 기록관리 체계를 제시한다. 법규는 광역자치단체의 행정기구설치조례시행규칙과 기록관설치·운영규칙의 개정, 국가기록원의 기록관운영규칙제정참고안의 개정을 통해 법규의 정비를 제안한다. 또한 기록관리 체계로서 광역자치단체장 기록의

생산·등록, 보존체계의 구축, 광역자치단체장 기록의 활용 및 서비스를 제안한다. 기록을 생산하고 등록하기 위해 기록관리기준표에 광역자치단체장의 기록 생산과 관련된 업무를 하는 부서별로 단위과제를 신설하여 기록을 생산·등록할 수 있게 하였다. 활용 및 서비스를 위해서 웹 사이트의 활용과 기록 목록을 작성하여 목록서비스를 통해서 어떠한 기록이 관리되고 있으며, 서비스 받을 수 있는지를 주민들과 임기가 끝난 광역자치단체장에게 기록을 활용할 수 있도록 하는 것을 제안하였다.

**주제어 : 지방기록, 지방자치단체장, 지방자치, 기록물관리**

## 1. 머리말

지방화·분권화가 진행되고 있는 가운데, 지방자치단체장(이하 ‘자치단체장’으로 칭함)은 지방자치단체(이하 ‘자치단체’로 칭함)의 행정 및 정책과정에서 핵심적인 역할을 담당하고 있으며 그 권한과 기능이 점점 더 커지고 있다.

2007년 4월부터 시행된 「공공기록물관리예관법률」(이하 ‘기록관리법’으로 칭함)의 제11조·제13조에서는 광역자치단체의 영구기록물관리기관 설치와 기초자치단체의 기록관 설치를 의무화하면서 지방의 기록관리에 박차를 가했다<sup>1)</sup>. 그러나 법이 개정되고 3년이 지난 지금까지도 제주특별자치도의 ‘탐라기록물

---

1) 「공공기록물관리예관법률」 제11조(지방기록물관리기관) ①특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 소관 기록물의 영구 보존 및 관리를 위하여 영구기록물관리기관(이하 "시·도기록물관리기관"이라 한다)을 설치·운영하여야 한다.

관리소' 외에 영구기록물관리기관을 설립한 자치단체는 없다.

자치단체에서 생산되는 기록 중 자치단체장의 기록과 그의 업무를 보좌하는 기관의 기록은 가치가 매우 높다. 지방기록이 제대로 관리되기 위해서는 자치단체장의 기록 관리가 반드시 수반되어야 한다. 지방의 행정·정책 중 가장 중요한 사안은 자치단체장의 결정을 통해 집행되기 때문이다. 이러한 결정을 하기 까지 자치단체장을 포함한 그 보좌기관의 업무 과정과 자치단체장 활동의 전반적인 내용을 기록으로 남겨 관리하는 것이 지방기록의 핵심을 이룬다.

기록관리법 시행령에는 자치단체장이 참여하는 회의의 회의록(18조), 주요 업무활동사진(19조), 주요 직위자의 업무관련 메모·일정표·방문객명단 및 대화록(21조 1항)을 반드시 등록·관리해야 하는 기록으로 규정하였다.<sup>2)</sup> 그러나 이러한 기록들은 생산되지 않거나, 생산되었더라도 등록되지 않고, 보존기간을 낮게 책정하여 관리하고 있는 실정이다.

자치단체장이 작성한 업무노트(메모), 비서실에서 생산하는 (공적)업무일정표 등의 기록은 개인기록으로 치부되거나 무단으로 폐기되고 있다. 또한 자치단체장의 활동을 촬영한 시청각기록은 자치단체장의 기록 범주에 포함시키지 않아 생산부서에서 기록관으로 이관하지 않는다. 자치단체장 홈페이지는 단체장의 일정표, 연설문, 취임사, 인터뷰 등을 등록하고 있다. 특히 웹 기록은 서버에 올라와 있다고 해서 장기적인 이용을 보장할 수 없기 때문에 홈페이지에 올라온 기록은 더 세밀히 관리해야 한다.

이렇듯 자치단체가 기록을 전자기록생산시스템으로 생산(등록)하지 않고, 무단으로 폐기하는 관행, 웹 기록 관리의 부재 등 여러 가지 문제로 인해 주민들은 정보를 서비스 받을 수 없다.

2) 「공공기록물관리예관법」 시행령 제18조 1항, 제19조 1항, 제21조 1항.

더불어 자치단체는 자치단체 행정의 책임성·투명성을 강화할 수 없게 된다.

이러한 문제점을 타개하기 위해서는 자치단체장의 기록 유형과 범주를 파악하여, 체계적으로 관리해야 한다. 우선 자치단체장과 그 보좌기관의 업무 및 기능을 분석하여, 자치단체장 기록의 유형과 범주를 파악하고, 이를 통해서 자치단체장의 관리대상 기록을 구체화할 수 있다. 그런 후에 자치단체장 기록을 효과적으로 관리하기 위한 방안을 수립할 수 있다.

2장에서는 자치단체장의 업무활동과 기능을 분석하여, 관리대상이 되는 기록의 유형을 제시하고자 한다. 3장에서는 자치단체장 기록관리 실태를 조사하여 문제점을 도출한 후 4장에서는 자치단체장의 기록관리의 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 광역자치단체장의 권한과 기록의 성격

자치단체장은 지방자치단체의 대표기관임과 동시에 주민의 대표기관이다. 즉 그 지방자치단체를 대표하는 직책으로서 주민의 선거에 의해 선출되는 정무직 공무원이며, 임명직 자치단체장과는 달리 원칙적으로 중앙정부와는 상하관계 또는 종속적 관계가 아닌 대등한 관계에 놓여있다. 지방자치법에서 보장하고 있는 자치단체장의 권한을 보면, 자치단체장은 소속 자치단체를 대표하고, 중앙 정부로부터 위임을 받은 사무를 통할하며 직원의 임면권, 규칙제정권, 소속 행정 기관 설치권한 등을 가지며, 지방 의회에 대해서 회의소집이나 재의를 요구할 수 있는 권한 등을 가지고 있음을 알 수 있다. 이러한 권한이 부여된 만

끔 자치단체장 역할은 자치단체 내에서 가장 상위에 있다고 할 수 있다.

자치단체장은 자치단체의 대표자로서 여러 가지 업무를 수행하고 있다. 일상적인 자치단체장의 업무를 구분하면 다음과 같다.

<표 1> 지방자치단체장의 일상 업무<sup>3)</sup>

업 무	내 용
기관내 업무	일상 내부회의 주재, 협의, 결재, 예산 산정, 인사(내부인사, 의회인사)임면, 공사업자 지명, 인터뷰, 자치단체장이 반드시 해결해야 하는 민원상담
각종 행사 참석과 축사	각종 대회, 자치단체내의 기준공식, 축제 등의 참석, 축사 및 기념 연설, 강연
주민에 대한 대응	민원인 및 집단민원 면담, 주민과의 간담회, 주민의 애경사에 참석
중앙 정부 및 타 자치단체 업무 협의 및 방문	각종 지역사업 관련 중앙 및 광역자치단체 방문과 협의, 해외출장(시찰)
의회에 대한 대응	임시회소집, 의안 발의, 재의요구
정치 영역	정당과의 협의, 시민단체 간담회

앞의 <표 1>은 자치단체장이 일상 업무 중 가장 많은 시간을 할애하는 업무 순으로 작성하였다.

우선 자치단체장의 기능을 살펴보기 전에 자치단체장이 어떠한 역할을 하는지를 파악할 필요가 있는데, 이를 통해서 기능을 정의할 수 있기 때문이다. 자치단체장의 역할은 12가지로 나눌 수 있는데,<sup>4)</sup> 이 중에서 실질적으로 자치단체장이 가장 많은 시

3) 송창석, 『자치단체장의 자질과 수완』 서울:대륙, 1995, p.58~63 참고.

간을 할애하는 역할은 상호 의사소통자의 역할, 지역 내의 문제 해결자, 각종 서류결재, 자기 단체 대표로서의 역할 등이다.

자치단체장의 역할을 통해서 자치단체장의 업무기능을 살펴 보면 행정적 기능과 정치적 기능으로 나뉘볼 수 있다. 행정적 기능은 기관을 운영하기 위해 계획·실행하는 업무와 직접적으로 관련된 기능이며, 정치적 기능은 선거영역, 중앙정부와 중앙의 정치권, 외교활동, 의회와의 정치적 대응, 지역갈등 해결 등에 관한 기능이다.

<표 2> 지방자치단체장의 업무기능

행정적 기능		정치적 기능	
조직 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인사관리</li> <li>- 실·국과 조직운영</li> <li>- 지도 및 감독</li> </ul>	외교 활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외교사절단 간담회</li> <li>- 해외 사찰 및 회의참석</li> <li>- 해외인사면담</li> <li>- 홍보</li> </ul>
정책 수립 및 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 업무보고</li> <li>- 지시시스템(사항)</li> <li>- 각종 서류결재</li> <li>- 주요 시책사업 기본방향 설정</li> <li>- 협약식</li> </ul>		
주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민간담회</li> </ul>	중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부와 자치단체장 회의</li> </ul>

- 4) 자치단체장의 역할-1. 중앙정부와 타자치단체간의 조정자역할, 2. 상호의사소통자의 역할(민원인과의 대화), 3. 정치적인 행위자(대의회 관계 및 정당과의 절충), 4. 지역 내의 문제 해결자, 5. 중개인(이해당사자간의 화해를 위한 역할), 6. 행정적인 집행자(각종 서류의 결재자), 7. 세일즈맨(자기지역의 상품선전을 위한 노력), 8. 자치단체의 대표(명실상부한 대표로서 외부의 얼굴이 되는 역할), 9. 명색뿐인 우두머리(실속 없는 단순한 자치단체장으로서의 회의·이벤트에의 참가), 10. 사업추진의 간사역할(각종 사업을 추진하기 위한), 11. 고위 관료역할(조직내부에서의), 12. 전문가적인 역할(출신경력을 살린). 임승민·조석주, 「민선 자치단체장의 바람직한 역할정립을 위한 제도개선방안」 『한국지방행정연구원보고서』, 1996, p.56.

민원 관리	- 민원상담 - 주민에경사참석	및 중앙 정당과의 대외교섭	- 중앙정당과의 간담회
홍보	- 인터뷰 - 도시마케팅 - 행사참여(대화축제) - 각종 강연 - 자치단체 특산품 홍보 - 간행물(자서전 등) - 위촉식	의회 활동	- 지방의회회의(참석) - 조례 및 규칙제정 - 재의요구 및 제소
주요 회의 운영 (참여)	- (확대)간부회의 - (자문)위원회 참석 - 실·국과 주관회의 참석	지역 내 문제 해결	- 지역개발 및 개발기피와 관 련한 회의 - 공청회 - 시민단체 간담회

자치단체장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다. 지방자치법 제6장에서는 집행기관으로 지방자치단체의 장, 보조기관 그리고 소속행정기관을 정하고 있다. 보조기관은 부단체장(부지사·부시장·부군수·부구청장)으로 그들이 자치단체장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독할 수 있는 권한을 주었다.<sup>5)</sup>

또한 자치단체장실에 포함되어 있는 부서로서 직무 자체가 자치단체장의 의사결정과 행정처리 보좌를 맡는 기관으로 비서실이 있다. 비서실의 경우 공식 직제기관은 아니나 자치단체의 조직도를 살펴보면 비서실은 하나의 직제로서 기능하고 있음을 알 수 있다. 그러나 16개 시·도의 「행정기구 설치조례 시행규

5) 지방자치법 제6장 3절 소속행정기관.

칙」을 살펴보면, 경상북도 외에 단 한 곳도 보좌기관에 비서실장을 포함시키고 있지 않다.

부단체장은 해당 지방자치단체의 장을 보좌하여 사무를 총괄하고, 소속직원을 지휘·감독하는 권한을 갖는다. 각 자치단체별 “사무전결처리규칙”을 보면 사무배분의 원칙에서 부단체장의 전결사항이 정해져있다. 부단체장의 전결사항은 ▲주요업무계획의 입안 및 수립, ▲장기적인 정책·목표·방침에 관한 세부계획의 수립 및 집행, ▲국·과장의 업무수행에 필요한 조정·감독, ▲주요 인·허가 사항의 합법성 정밀 검토로<sup>6)</sup> 주요한 업무를 결정하기 보다는 계획의 수립과 검토에 초점이 맞춰져 있다.

자치단체장과 부단체장의 비서실은 자치단체장과 부단체장이 임기 내 역점 사업을 수행해 나가는데 실질적인 보조 역할과 정책제안의 전달 역할, 그리고 집행부서와 자치단체장 사이의 교량적 역할 등 포괄적인 업무를 정책 관리자의 입장에서 수행한다.<sup>7)</sup> 비서실의 업무는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있는데, 실무부서와 스케줄을 조정하고 기획하는 의전업무와 현안업무와 공약사항을 챙기고 정책비전을 구상하는 정책업무, 마지막으로 민원사항을 보좌하는 민원업무이다.

아래의 <표 3>은 자치단체장의 업무기능을 분석하여 자치단체장의 기록으로 생산되는 기록유형을 정하였고, <표 4>는 보좌기관의 업무를 통해서 생산되는 기록유형을 정한 것이다.

6) 16개 시도 「사무전결처리규칙」, 제3조 사무배분의 원칙.

7) 이시연, 「지방자치단체장 비서의 역할 활성화 방안」 『사회과학논집』 제22차, 2004, p.2

<표 3> 지방자치단체장의 업무기능에 따라 생산되는 기록 유형<sup>8)</sup>

업무 기능		기록 유형
행정적	조직관리	지시사항, 결재기록
	정책 수립 및 추진	지시사항, 결재기록
	주민민원관리	서신, 간담회 자료 <sup>9)</sup> , 사진 및 동영상, 대화녹취록
	홍보	자서전
	주요회의주재(참여)	지시사항, 사진 및 동영상, 회의록
정치적	외교 활동	사진 및 동영상, 선물(행정박물)
	중앙정부 및 정당과의 대외교섭	사진 및 동영상
	의회 활동	사진 및 동영상, 조례 및 규칙제정 결재기록
	지역 내 문제 해결	사진 및 동영상

\* 밑줄 - 사업을 추진한 처리과의 기록으로 간주함.

<표 4> 보좌기관의 업무에 따라 생산되는 기록 유형

보좌기관	업 무		기록유형
비서실	의전업무	단체장의 일정관리	업무일정표
		각 부서와 단체장간의 의사소통	지시사항, 내부보고서
		단체장의 국내·외 출장관리	사진 및 동영상, 근무상황관리
		단체장의 회의수행	사진 및 동영상, 회의자료
		단체장의 외부행사 참여	사진 및 동영상,
		지방자치단체 행사 참여	연설문, 축사, 기념사
	정책업무 <sup>10)</sup>	공약수행사업진행보고	진행보고서

8) <표 4> 보좌기관에서 생산하여 관리하는 기록과 겹치지 않는 기록 유형을 제시하였다.

9) 간담회 자료는 민원인이 간담회를 위해서 준비해오는 자료가 대다수로 자료 없이 진행되는 간담회도 있다.

		언어지도	언어지도분석보고서(11)
		정책비전구상	정책비전구상보고서
		기고문작성 보좌	기고문 초안 · 수정본 · 완고
		언론홍보	인터뷰, 사진 및 동영상, 언론스크랩
	민원업무	민원상담 및 처리	민원접수서류
		방문객 관리	방문객 명단
		전화업무	전화메모
행정 부단체장	행정적 업무	간부회의	간부회의 회의자료
		의례정례회	의례정례회 회의자료
		조례규칙심의	조례규칙심의자료
		행사 및 위원회 참여	사진 및 동영상, 연설문, 축사, 기념사
	그 외 자치단체장 대리 행정 적업무	각종 행정 집행 문서	
	자치단체장 사무대리	살·국과 별 행정처리 및 결재	지시사항, 각종 업무자료
정무 부단체장	정무적 업무	시민단체 간담회	시민단체 명단기록 및 간담회 · 면담자료
		국회와의 사전간담회	국회의원 및 시의원 간담회 · 면담자료
		의회와의 사전간담회	
		해외인사 접견 및 외교활동	해외인사 명단기록 및 시청 각기록
		정부 및 국회 관련 사무협조	중앙정부 및 국회 사무협조 자료
		정당 관련 사무협조	정당 활동 시 축사 및 기념사
그 외 단체장 대리 정치적업	그 외 간담회 일정 및 회의		

		무	자료
	행정적 업무	해외출장	근무상황관리, 해외출장업 무자료, 결과보고
		주민여론수렴	민원인 명단기록 및 시청각 기록, 면담자료
		그 외 자치단체장 대리 행정 적업무	그 외 행정 처리 자료
	홍보업무	단체장 대리 행사 참여	연설문, 축사, 기념사
		단체장의 활동상 소개	언론보도자료
공보관실 (홍보담당과 /대변인실)	홍보업무	단체장의 외부행사 촬영	사진 및 동영상
		연설문, 기고문 작성	연설문, 기고문 초안, 수정 본, 완고
		언론보도 자료정리	기사스크랩
		인터뷰자료 작성	인터뷰 지원 자료 작성

자치단체장의 기록은 자치단체장의 업무를 투명하고, 책임감 있게 해주는 하나의 도구가 된다. 자치단체장 기록은 자치단체장 업무의 수행과정과 수행 후의 내용을 담고 있을 뿐 아니라, 보좌기관의 업무 내용까지 수록하고 있어, 자치단체의 중요한 정책결정과 전반적인 행정 내용을 파악할 수 있다.

기록을 활용하여 자치단체장과 보좌기관의 활동 및 그들의 정책결정에 주민들이 참여할 수 있으므로, 기록 관리는 자치단체장과 보좌기관의 투명하고 책임 있는 활동을 이끌어 낼 수 있고, 이를 통해 진정한 ‘기록자치’가 시행될 수 있다.

- 10) 16개 시·도의 비서실 인터뷰 결과 파악한 기록물로서 서로 상이할 수 있으나 공통적으로 생산해내는 기록물로서 관리되고 있지 못한 자치단체장의 기록물에 속함.
- 11) 자치단체장의 공식적인 발언 또는 인터뷰 등에서 밝힌 문구 중 정치적 소신을 드러내거나 문제의 소지가 있는 단어를 추려 정확히 어떠한 의미를 전달하고자 한 것인지 비서실에서 분석하여 만드는 보고서

### 3. 광역자치단체장 기록의 관리 현황과 문제점

#### 1) 광역자치단체장 기록의 관리에 관한 법규 분석

자치단체장의 기록 관리에 관한 법규를 분석하기 위해서는 기록관리법과 자치단체별로 규정된 「기록관설치·운영규칙」, 국가기록원의 「각급기관 기록관 설치·운영 지침」을 살펴보아야 한다. 기록관리법에서는 자치단체장의 업무와 관련하여 생산(등록)·관리되어야 하는 기록을 <표 5>와 같이 규정하고 있다.

<표 5> 「기록관리법」에서 정한 지방자치단체장의 관리대상기록

기록관리법 시행령	생산(등록)·관리대상 기록
제18조 제1항 제6호	- 자치단체장이 참여하는 회의의 회의록
제19조 제1호	- 자치단체장 주요업무활동사진 및 인물사진
제21조 제1항 제1호	- 공적 업무 수행 시 작성하는 업무관련메모 - 자치단체장실 방문자명단 및 대화록 - 자치단체장 업무일정표

생산의무대상에 포함시키지는 않았지만 기록물의 보존기간 별 책정기준<sup>12)</sup>에서는 영구기록물로 관리해야 하는 대상 기록물로 “중앙행정기관 및 광역자치단체의 장의 공식적인 연설문, 기고문, 인터뷰 자료 및 해당 기관의 공식적인 브리핑 자료”를 포함하고 있다. 또 보존기간 30년 책정 대상 기록물로 “광역자치단체장 등 고위직 기관장의 결재를 필요로 하는 일반적인 사

12) 「공공기록물관리제한법률」 시행령 제26조 제1항 [별표1]

항에 관한 기록물”을 정하여 자치단체장의 결재기록은 30년으로 관리해야 하는 주요 기록으로 분류하고 있다.

기록관리 법령 외의 규정들을 살펴보면 첫 번째로, 국가기록원의 「각급기관 기록관 설치·운영 지침」을 분석해보았다.

「각급기관 기록관 설치·운영지침」의 규칙제정참고안에서 기록생산은 제7조에서 다음과 같이 규정하고 있다.<sup>13)</sup>

제7조(기록물의 생산) ①기록관장은 ○○기관 및 소속기관에서 수행하는 모든 업무의 과정과 결과가 기록물로 생산등록될 수 있도록 하여야 한다.

②기록관장은 「공공기록법 시행령」 제17조 내지 제19조에 따른 조사연구 검토서, 회의록 및 시청각기록물에 대한 생산등록관리 기준을 작성·관리하여야 한다.

등록에 대하여는 제8조에서 다음과 같이 규정하고 있다.<sup>14)</sup>

제8조(기록물의 등록) ①모든 기록물은 생산접수한 때에 그 기관의 전자기록생산시스템으로 생산 또는 접수등록번호가 부여되어 등록되도록 하여야 한다.

②기록관에서 직접 수집한 기록물은 기록관의 기록관리시스템에 등록하여 관리하여야 하며, 비전자기록물에 대하여는 전자화 방안에 따라 전자화하여 관리되도록 하여야 한다.

생산과 등록을 규정한 조항을 보면 기관장과 관련한 항목은 찾아 볼 수가 없다. 물론 “업무의 모든 과정과 결과”, “모든

---

13) 국가기록원, 각급기관 기록관 설치·운영지침 - 「○○기록관 운영규칙」 제정 참고안 제7조, 2008.

14) 국가기록원, 각급기관 기록관 설치·운영지침 - 「○○기록관 운영규칙」 제정 참고안 제8조, 2008.

기록물”이라 하여, 모든 부서의 모든 업무 과정이 기록으로서 생산·등록되어야 한다는 의미로 볼 수 있지만, 규정이 단체장 기록의 생산과 보존을 강제하지는 못한다.

기록관의 업무는 제6조 주요업무 및 업무분장에서 정하였는데, 기록에 관한 부분은 5, 6, 7항에 나타난다.<sup>15)</sup>

제6조(주요업무 및 업무분장) ①기록관은 다음 각 호의 사항에 관한 업무를 총괄한다.

1. 기록물관리에 관한 기본계획 수립·시행
2. 소관기록물 수집·관리 및 활용
3. 기록관리기준표의 관리
4. 기록물생산현황 취합 및 영구기록물관리기관으로의 통보
5. 보존기간 30년 이상 기록물의 영구기록물관리기관으로의 이관
6. 주요 회의록, 조사연구검토서, 비밀기록물, 간행물, 행정박물, 시청각기록물의 관리
7. 미등록 기록물의 수집 및 등록관리

(이하 생략)

이 조항을 자치단체장과 관련하여 분석해보면, 광역자치단체장의 결재문서는 보존기간 30년의 기록으로서 관리되어야 하는 기록이고, 자치단체장이 참석하는 회의의 경우 반드시 회의록을 생산하게 되어 있는 시·도정 주요 회의록에 속한다. 또한 자치단체장 비서실에서 생산하는 기록인 방문객명단 및 대화록, 업무일정표는 미등록되는 기록물로서 수집 및 등록 관리가 필요한 기록이다. 물론 이후 획득의 문제가 해결된다면, 이 기록들은 생산과 동시에 등록되어야 하는 기록물이다.

15) 국가기록원, 각급기관 기록관 설치·운영지침 - 「○○기록관 운영규칙」 제정 참고안 제6조, 2008.

국가기록원에서 기록관운영규칙으로 내놓은 ‘규칙제정참고안’은 기관장 기록에 관한 기준을 제시하지 않기 때문에, 이 규칙을 따르고 있는 기관들은 자치단체장의 기록에 관해 규정하지 않고 있다. 자치단체와 기관의 위상이 비슷한 지방교육청의 기록관리 규칙에도 자치단체의 「기록관 설치·운영규칙」과 다를 바 없이 교육감의 기록 관리에 관한 규정은 없다.<sup>16)</sup>

현재 16개 광역자치단체의 기록관설치운영규칙을 살펴보면, 조항 자체는 규칙제정참고안과 다른 점이 거의 없다. 또한 규칙제정참고안에서 정한 생산과 등록 대상에 관한 규정을 그대로 차용하여 관리대상 기록의 범위가 모호하며, 기록관리법에서 정하고 있는 자치단체장의 기록관리 조항이 포함되어 있지 못하고, 기록관의 운영 내용만 중심으로 담고 있다.

## 2) 광역자치단체장 기록의 관리 실태

자치단체장의 기록으로 반드시 생산되어야 하는 기록은 앞서 분석하였듯이, 자치단체장이 참석한 회의의 회의록·업무일정표·업무메모·방문자명단·대화록·시청각기록이다. 이 중에서 자치단체장이 직접 생산하는 기록은 업무메모이다.

업무메모는 자치단체장이 ‘업무노트’에 업무 관련 메모를 적는 것으로, 자치단체장이 공적으로 수행하는 업무와 관련하여 적은 메모는 자치단체의 공적기록이며, 기록유형은 비전자 기록에 속한다. 자치단체장이 생산하는 이 기록은 자치단체장의 업무수행이 끝난 후 확보해야만 기록으로 등록·관리될 수 있다.

---

16) 16개 시·도 지방교육청 기록관운영규정.

회의록은 회의의 주관부서, 즉 처리과가 전자기록생산시스템에 등록하는 체계로 되어 있으며, 회의의 중요도를 떠나서 자치단체장이 주재하거나, 참석한 회의의 경우 기록관리법에 의하여 회의록을 작성해야 한다. 현재 회의록은 잘 생산되고 있는 것 같이 보이지만, 사실 자치단체의 토목공사, 재개발, 부동산 등 누군가의 경제적 이익·피해 등과 관련된 사안을 다루는 회의의 회의록 생산은 저조하다고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 이러한 사안으로 진행된 회의의 회의록이 생산되지 않아 회의의 진행여부 및 결정과정을 파악할 수 없게 된다. 이로 인해서 책임행정과 투명한 행정이 실현되지 못하고 있다.

비서실에서 생산되는 기록을 형태별로 나누면, 전자기록, 비전자기록, 시청각기록으로 구분된다. 전자기록으로 생산(등록)되는 것은 민원접수서류와 근무상황관리기록으로, 민원접수서류는 서신(민원내용)을 포함해 G4C, 열린시장실·도지사실을 통해 접수된다. 웹기록으로 접수되는 민원의 경우 홈페이지를 통해서 접근 활용이 가능하나, 현재 웹 기록관리를 수행하고 있는 자치단체는 전무한 실정이다.

근무상황관리기록은 자치단체장의 업무와 관련하여 근태에 대한 상황을 관리하는 기록물로서 단위과제가 신설된 자치단체에 한하여 기록물로서 생산 등록되어지고 있는 실정이다.<sup>18)</sup>

비전자 형태로 생산되는 기록은 업무일정표, 방문객명단, 지시사항, 내부보고서, 회의자료, 공약수행사업진행보고서, 언어지도분석보고서, 정책비전구상보고서, 기고문, 인터뷰자료, 언론보

17) 정보공개시스템, 청구번호(886059~886075, 888731), 청구일자(2009.10.06/10.12), 청구내용(16개 시도 기관장이 2008년 1월 1일부터 2008년 12월 31일까지 참석한 회의명, 회의록작성여부, 회의목적, 회의참석자 청구)

18) 광주광역시 기록관리기준표 : 일반공공행정 - 일반행정 - 일반행정지원 - 과공통일반사무 - 일반사무 - 시장/정무부시장/행정부시장 근무상황관리

도자료스크랩, 전화메모이다.

업무일정표와 방문객명단은 기록관리법에서 정한 관리대상 기록으로 반드시 등록·관리해야 한다. 비서실에서 생산하는 업무일정표는 자치단체장의 공적·사적 일정이 담긴 기록으로 자치단체장의 업무를 파악할 수 있는 중요한 기록이다. 공적인 일정은 홈페이지에 등록하여 공개하는데 등록은 대체적으로 총무과가 담당하며, (공·사)업무일정표는 생산 당일 비서실에서 폐기하고 있다.

방문객명단 및 대화록은 생산하는 자치단체도 있고 생산하지 않는 자치단체도 있다. 비서실에서 생산하여 관리하고 있으나, 대외비로 관리하고 있는 자치단체도 있다. 방문객명단은 자치단체장실을 방문하는 모든 방문객을 기록하지 않고, 자치단체장실에 방문한 주요 인사들의 명단만을 작성하기도 한다. 이마저도 제주특별자치도와 충청남도, 전라북도를 제외한 자치단체에서는 방문객명단을 작성하지 않고 있다. 또한 주요방문객과 하는 면담 및 간담회의 대화록은 의무적으로 생산해야 하는 기록이나, 대화록을 생산하는 자치단체는 한 곳도 없다.<sup>19)</sup>

내부보고서는 갑자기 생긴 일정이나, 갑자기 보고해야 할 급한 사안이 생긴 경우 비서실에서 문서로 작성하거나, 구두로 보고하는 경우도 있다. 구두로 보고하는 사항의 사후에 기록을 남겨야 하며, 보고서와 함께 등록하여 관리한다. 그러나 현재 이러한 내부보고서는 생산 당일에 비서실에서 폐기하거나, 중요문건의 경우 캐비닛에 보관한다.

공약수행사업진행·언어지도분석·정책비전구상보고서는 비서실에서 정책업무로 생산하는 기록으로, 보좌기관의 업무보고와

---

19) 정보공개시스템, 청구번호(876311, 876314~27), 청구일자(2009.09.21), 청구내용(16개 시·도의 2009년 1월 1일부터 9월 20일까지 기관장실 방문자명단 청구)

정책 조연을 담고 있다. 이들 보고서는 비서실에서 비전자기록으로 생산하여 자치단체장에게 보고한 후 비서실에서 내부적으로 관리하는 미등록기록이다.

연설문은 비서실 외에도 기획담당관실, 행사 주관 처리과에서 작성한다. 비서실과 기획담당관실에는 연설문을 작성하는 담당자가 있어, 초안을 작성한 후 검토하여 수정본, 완결본의 과정으로 연설문을 작성하면, 자치단체장에게 올리고 연설문의 완결본만 관리한다. 연설문의 경우 영구기록으로 관리되어야 하는 기록이며, 대체로 기획담당관실에서 ‘연설문집’을 만들어서 관리한다. 그러나 1995년 지방선거 이후 민선4기에 이르는 현재까지 연설문집을 관리하는 자치단체는 거의 찾아볼 수가 없다.

기고문은 비서실과 공보관실에서 작성하는 것으로 영구기록으로 관리해야 하지만, 비서실과 공보관실 그 어디에서도 기록으로 등록하여 관리하지 않고, 자치단체 홈페이지에 등재하고 있다. 인터뷰자료, 언론보도자료 스크랩은 공보관실에서 따로 관리하며, 비서실은 자치단체장의 수행을 위한 자료로서 수집하고 있다. 이 자료들은 비서실에서 스크랩북을 작성하여 비서실 캐비닛에 보관하고 있다.

비서실은 전화업무가 많은 부서로서, 민원이나 업무연락 등을 전화로 하는 경우가 많다. 중요한 사안을 전화로 논의하는 경우 예전의 전언통신문처럼 전화메모를 남겨야 한다. 전화메모의 경우 보고 전까지만 관리하고, 특별히 따로 기록으로 관리하지는 않는다.

서신은 민원, 감사편지, 초청장, 격려편지 등 다양한 형태로 주고 받는다. 서신은 따로 모아서 비서실에서 관리하지만, 기록으로서 등록하지는 않는다. 이 중에서도 가치를 평가하여 관리

할 것들은 관리하고, 관리할 필요성이 없는 서신의 경우는 폐기한다. 또한 개인 서신으로 분류되는 것들은 임기가 끝난 후에 자치단체장이 평가하여 가져간다. 물론 개인서신으로 분류하는 기준이 무엇인지는 알 수 없다.

지시사항의 경우 자치단체장이 업무보고를 받거나, 회의 중에, 이동 중에, 행사 참여 등의 상황에서 이루어지는 것으로, 수행비서가 자치단체장의 지시사항을 녹취하여 생산하게 된다. 녹취한 지시사항은 문서로 작성하고 지시사항을 수행할 부서를 지정하여 지시사항을 올리는 시스템에 등재한다.

비서실에서는 시청각기록물도 생산하지만, 비서실은 어떠한 시청각기록관리프로그램도 없고, 별도의 DB서버도 없다. 즉 비서실의 PC에 폴더를 생성하여 행사명, 일자, 촬영자, 촬영장소 등을 입력하여 사진을 검색할 수 있는 정도로 관리하고 있다.

부단체장실에서 생산되는 기록은 부단체장이 자치단체장의 대리하여 참여한 회의의 회의록, 간담회자료, 부단체장 업무일정표, 업무 관련 메모, 연설문, 서신 등이다. 정무부단체장이 시민단체·외국인사·의회·정당·국회 등과의 정무적 간담회 및 사무협조업무를 수행할 때 간담회자료와 면담자료, 사무협조자료, 시청각기록 등이 생산된다.

현재 부단체장과 관련한 기록은 그 어떠한 것도 관리대상기록으로서 삼지 않는다. 그나마 광주광역시에서 부단체장의 단위과제로 ‘근무상황관리’를 신설하여, 부단체장의 출장일정을 관리하고 있다. 부단체장이 간담회나 행사, 주요 회의에 참석했을 때 시청각기록을 공보관실이나 부단체장 비서실에서 생산하지만, 이 기록 역시 자치단체장 기록과 마찬가지로 기록생산시스템에 등록되지 않으며, 자치단체의 홈페이지에 등록되지도 않는다. 부단체장의 업무일정표는 자치단체장의 업무일정표처

럼 홈페이지에 등록되지도 않는다. 자치단체장의 업무를 대리·보좌하는 업무를 하는 부단체장의 업무일정표는 자치단체장의 업무와 깊은 관련성이 있기 때문에 공적기록으로서 관리되어야 함에도 불구하고 전혀 생산되지 않고, 부단체장이 자치단체장을 대리하여 참석한 행사에서의 연설문, 업무 관련 메모, 서신 등도 관리되지 않고 있다.

공보관실에서 생산하는 기록 중 연설문, 기고문은 비서실의 기록생산(등록)에서 함께 설명하였으므로, 시청각기록, 기사스크랩, 인터뷰 지원 자료에 관한 실태만 분석한다. 공보관실은 자치단체의 홍보업무를 담당하는 부서로 자치단체의 홍보나 행사와 관련하여 생산하는 시청각기록은 그들 업무의 증빙기록이면서 시·도의 가장 중요한 홍보자료이다. 이러한 시청각기록은 자치단체별로 관리방안을 수립하여 관리하고 있다.

가장 보편적인 방법은 PC에 폴더를 생성하여 보관하고, CD, DVD, 외장하드 등의 자기매체류에 저장하는 방법이고, 몇몇 자치단체에서는 별도의 서버를 신설하여 자치단체의 DB에 등록되도록 하는 사업을 수행 중에 있다. 오래전에 찍은 필름·사진을 장기적으로 관리하기 위해서 DB 사업을 진행 중이거나, 현재 DB사업이 완료되어 기록으로 관리하기 위한 별도의 사업을 수행 중이다.

공보관실에서 기록관으로 원본을 넘기지 않는 이유는, 업무과정에서 생산한 기록을 실적, 증빙자료 등으로 여기기 때문이다. 또한 사진 기록 이용 빈도수는 언론사가 가장 높기 때문에 언론담당자가 있는 공보관실에서 관리하는 것이 효율적이라고 여기고 있다. 사본을 기록관에 이관하는 것은 이중 보존을 위한 것이지, 기록관리법에서 정한 이관과는 다른 것이다.

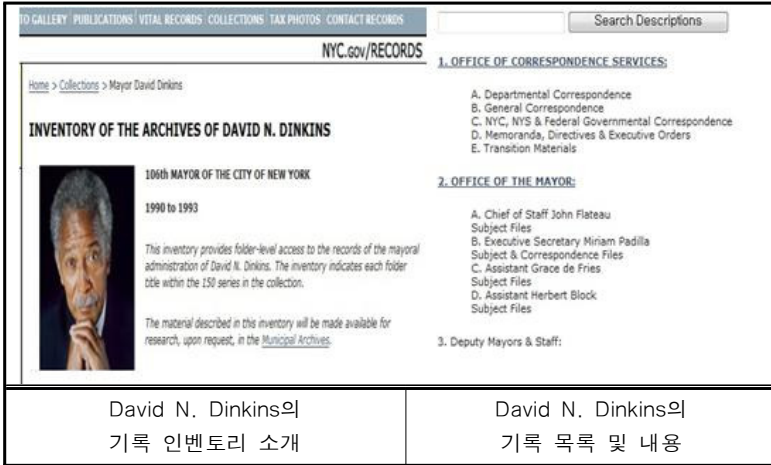
기사스크랩의 경우 물리적인 스크랩이 아니라 인터넷에 올라

온 당일의 뉴스를 가장 신속하고 정확하게 스크랩하여, 자치단체 홈페이지 언론보도 게시판에 공고하고, 자치단체장과 관련된 뉴스는 자치단체장 홈페이지에 공고한다. 그러나 홈페이지에 올라가는 언론보도자료는 웹 기록을 관리할 수 있는 방안이 없는 상황에서는 보존이 불안한 기록으로 관리되고 있다.

해외시찰이나 해외인사의 방문, 국내·외 행사 등에서 받은 선물과 주요한 MOU 체결 등에서 사용한 펜, 직인, 관인 등은 행정박물로서 관리되어야 한다. 전시 목적으로 임기 중에 청사의 1층이나 자치단체장실이 있는 층에서 전시를 하고 있는 자치단체도 있고, 자치단체장실이나 자체단체의 창고에서 관리하는 자치단체도 있다. 현재 전자기록관리시스템에서는 행정박물을 등록할 수 있는 체계가 반영되어 있지 않아, 행정박물은 기록관에서 행정박물 등록대장에 등록하여 관리하여야 한다. 그러나 자치단체장의 행정박물은 임기 후에 자치단체의 창고에서 계속 관리하거나, 자치단체장이 퇴임하면서 반출하기도 한다.

미국 뉴욕시의 David Dinkins 시장 컬렉션을 보면, 재임 기간(1990년~1993년) 동안 시장이 작성한 메모를 날짜별로 정리하여 뉴욕시 기록관 홈페이지에서 그 목록을 공개하고 있다. 지시사항(Executive Order)과 전화메모(Telephone Logs)도 기록으로 관리하고 있다. 또한 부단체장과 같은 보좌기관의 기록도 함께 컬렉션에 포함되어 있어 시장 기록을 우리나라처럼 업무일정표, 업무메모, 활동사진, 방문객명단 및 대화록에만 국한시키는 것이 아니라, 임기 동안의 모든 행정 업무, 정책 사항을 컬렉션으로서 관리하고 있다. 아래의 <그림 1>은 뉴욕시장 David N. Dinkins의 기록 컬렉션 인벤토리 웹 페이지이다. 이러한 기록관리는 우리의 지방자치단체장의 기록 관리에 시사하는 바가 매우 크다.

<그림 1> 뉴욕시장 David N. Dinkins의 기록 컬렉션 인벤토리<sup>20)</sup>



### 3) 광역자치단체장 기록관리의 문제점

좀 더 구체적으로 문제점을 파악하자면 ▲기록 생산의 미비, ▲생산된 기록의 미등록, ▲기록의 무단폐기 및 무단반출, ▲자치단체장 홈페이지의 임기 후 미 관리로 추려질 수 있다.

먼저 기록의 생산미비는 반드시 생산해야 하는 기록을 생산하지 않는 것으로, 기록관리법 시행령에서 규정한다<sup>21)</sup> 자치단체장이 참여하는 회의의 회의록을 생산하지 않는 이유는 대체로 사회적 이슈와 경제적인 이유 때문에 외부에 알려지면 안 되기 때문이라는 답변을 인터뷰를 통해 듣게 되었다. 정보를 비공개 할 수 있는 법령<sup>22)</sup>이 있음에도 불구하고, 회의 자체를 비밀로 회의

20) 미국 뉴욕시 아카이브즈의 106대 시장 David N.Dinkins 기록 컬렉션 인벤토리 <[http://www.nyc.gov/html/records/html/collections/collections\\_dinkins.shtml](http://www.nyc.gov/html/records/html/collections/collections_dinkins.shtml)>

21) 「공공기록물관리예관법률」 시행령 제18조(회의록의 작성·관리) 제1항 제6호.

를 진행하기 위해 작성한 보고서, 회의 사항을 기록한 회의록을 남기지 않는 것은 납득할 수 없다.

비서실에서 자치단체장에게 보고하는 내부보고의 경우 구두로 보고하는 경우가 많은데, 구두 보고는 기록으로 남지 않는다. 자치단체장에게 보고하는 내용은 문서로 작성되어야 하는데, 사후에 요지라도 기록해야 하는 내부보고서를 기록으로 생각하지 않는 관행으로 인해서 내부보고 중 남지 않는 사항이 많다.

자치단체장실을 방문한 방문객명단과 대화록의 작성여부를 앞서서 분석하였는데, 방문객명단이 생산되는 자치단체는 3개 시도에 불과했다. 그러나 방문객명단도 모든 방문객을 수록하는 것은 아니고, 주요 인사들에 한하여 수록하며, 이들과의 대화록은 방문객명단을 작성하는 3개 시도조차도 생산하지 않는다. 대화록의 경우 사적인 내용도 있고, 외부에 공개되면 안 될 만한 소지가 있다고 여겨 작성을 하지 않는 것이다. 그러나 기록관리법에서 정해놓은 법을 어기고 있음에도 불구하고, 기록연구사가 접근할 수 없다는 문제점 때문에 이를 제재할 수 있는 방법은 없는 상황이다. 부단체장의 업무일정표의 경우 자치단체 홈페이지에도 등록되지 않아 부단체장이 어떠한 업무를 하였는지를 파악하기 위해서는 주간일정표를 찾아봐야 한다.

두 번째로 생산된 기록을 등록하지 않는 문제이다. 업무관련 메모의 경우 사적 메모도 함께 적는 수첩이나 노트에 적고 있다. 업무활동과 관련하여 자치단체장이 적은 메모는 따로 관리해야 하는 관리대상기록이지만 자치단체장과 수행비서는 개인 기록으로 치부하여 전자기록생산시스템에 등록하지 않는다. 자

---

22) 「공공기관의정보공개에관한법률」(법률 제8871호, 2008.2.29) 제9조(비공개대상정보) 제1항 3호, 8호

자치단체장은 기록을 등록할 수 있는 처리과가 아니고 비서실도 공식 직제를 받지 못한 임시 기구에 불과하다. 즉 기록을 등록·관리하기 위해서는 기록관에서 업무메모를 수집해야 한다. 그러나 업무메모는 작성 당시에 확보하지 못한다면, 사라질 위험성이 높고 어떠한 업무와 관련된 것인지 알 수 없는 경우가 발생할 수 있다.

공보관실에서 생산·관리하는 시청각기록은 생산은 매우 활발하나, 전자기록생산시스템에 등록하지 않고, 공보관실의 PC, 외장하드, CD/DVD 등의 매체 또는 별도의 서버를 구축하여 저장하고 있다. 시청각기록은 자치단체장 홈페이지에 공보관실의 시청각기록담당자가 게재하여 서비스한다. 그러나 자치단체장의 홈페이지는 자치단체장 임기가 끝남과 동시에 새로 부임하는 자치단체장의 홈페이지로 변환되기 때문에 홈페이지에 등록된 시청각기록을 확보할 수 없게 된다. 즉, 홈페이지를 웹 아카이빙 하지 않는 이상 홈페이지에 등록된 기록을 확보할 방안은 없다.

부단체장의 업무 활동 속에서 생산된 기록을 관리하는 처리과는 16개 시·도 가운데 단 한 곳도 없었고, 부단체장실의 비서실에서 관리하는 기록은 업무일정표와 서신에 불과한데 이마저도 기록으로서 전자기록생산시스템이나 자치단체 홈페이지에도 등록되지 않는다.<sup>23)</sup>

기록을 등록하지 않는 가장 큰 이유는 기록을 생산하는 공무원들이 「사무관리규정」에서 규정하고 있는 공문서가 아니면 등록해야 할 의무가 없다고 생각하기 때문이다. 사무관리규정에서 규정하고 있는 공문서는 ‘행정기관 내부 또는 상호간이나

---

23) 정보공개시스템, 청구번호(821347), 청구일자(2009.07.08), 청구내용(행정부시장 및 정무부시장실의 생산문서를 청구 - 자료부존재로 비공개통보)

대외적으로 공무상 작성 또는 시행되는 문서(도면·사진·디스크·테이프·필름·슬라이드·전자문서 등의 특수매체기록을 포함한다.) 및 행정기관이 접수한 모든 문서'로 규정하고 있다.<sup>24)</sup> 그러나 기록은 공문서보다는 훨씬 더 큰 개념으로 기록관리법에서 정의하고 있는 기록은 '공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물'을 말한다. 둘의 차이점을 인식하지 못하는 공무원들은 결재를 받는 문서만을 기록으로 파악하고, 그 밖의 문서는 등록하지 않는 관행을 답습하고 있다.

세 번째로, 기록의 무단폐기와 무단반출의 문제이다. 업무일정표의 무단폐기가 대표적이다. 업무일정표는 자치단체장과 부단체장의 공사적 활동을 담고 있기 때문에 생산 당일에 담당 부서인 비서실에서 폐기하는 것이 관례처럼 되어있다. 하지만 업무일정표는 엄연히 기록관리법에서 관리대상으로 정한 기록이며, 기록의 폐기는 반드시 심의를 거쳐야한다.<sup>25)</sup> 비서실에서 행하고 있는 폐기는 무단폐기로, 기록의 생산의무가 없다는 것이 폐기의 권리를 주는 것은 아니다. 또한 비서실에서 내부적으로 자치단체장에게 보고하는 보고서 역시 전자기록생산시스템에 등록되지 않고 생산 당일 폐기되거나 비서실의 캐비닛에 보관된다.

자치단체장이나 부단체장이 참여하는 회의 중에서 경영수익 사업과 관련되거나, 토목·건설사업과 관련되어 외부에 알려질

---

24) 「사무관리규정」(대통령령 제21698호, 2009.8.21) 제3조 제1호.

25) 「공공기록물관리예관법률」 제27조(기록물의 폐기) ①공공기관이 기록물을 폐기하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 소관 기록물관리기관의 심사를 받아야 한다.

경우 피해를 받거나 이익을 얻을 수 있는 사항이 있다고 판단된다면, 회의와 관련한 회의자료, 회의록, 회의참여자 등 회의와 관련된 모든 자료는 비공개로 분류하는 것이 아니라 폐기의 대상이 된다. 즉 회의와 관련된 문제점은 앞서 지적했던 생산의 미비와 폐기가 함께 이루어진다.

무단반출은 자치단체장이 자치단체장의 직함으로 국내외에서 받은 선물과 민원인들의 서신, 민원 사항은 아니나 당해 자치단체주민 또는 국내외의 기관에서 보내온 격려서신 등을 임기가 끝나는 자치단체장이 반출하는 경우로, 이러한 상황은 비밀비재하다. 앞서서도 기술하였지만, 자치단체장의 직함으로 받은 선물과 서신 등은 자치단체장 개인의 것이 될 수 없다. 이는 공공기록물로 관리해야 할 기록으로, 기록관리기관으로 이관해야 한다.

마지막으로 자치단체장의 임기 후 홈페이지 미관리의 문제점이 있다. 현재 서울시는 비서실 사업으로 서울시장 홈페이지의 웹 아카이빙을 하고 있다. 이 사업은 기록학적인 방법으로 수행하는 것이 아니라 비서실에서 서울시장의 홈페이지를 관리하는 사업으로 진행하는 것으로, 웹 아카이빙을 완료한 후 기록관과 연계할지는 불투명하다. 나머지 15개 시·도의 홈페이지 관리는 현재 기록을 등록하는 것 외에는 기록을 어떻게 확보할 것인지의 관리방안을 갖지 않고 있다. 웹 기록의 관리 방안을 마련하지 못한다면, 지금이라도 웹에 올라가 있는 기록 중 관리대상기록만이라도 반드시 기록생산시스템에 등록하여 관리해야 한다.

이러한 문제를 개선하기 위해서는 생산의무를 강화해야 하고, 생산의무를 실제적으로 적용할 수 있는 방안이 제시되어야 한다. 또한 자치단체의 기록관 설치·운영규칙에서 기록관리체계를 공고히 하여 관리대상기록들을 관리할 수 있어야 한다.

## 4. 광역자치단체장의 기록 관리방안

### 1) 법규의 정비

#### 가. 광역자치단체의 「행정기구 설치조례 시행규칙」의 개정

비서실이 임시 기구로 기능하는 것은 광역자치단체의 「행정기구 설치조례 시행규칙」 "보좌기관"의 조항에 비서실장을 보좌기관으로 포함시키지 않기 때문이다. 광역자치단체의 시행규칙을 살펴보면, 경상북도를 제외한 15개 시·도는 보좌기관에 공보관 외에는 비서실장이 포함되어 있지 않았다.<sup>26)</sup> 비서실은 자치단체장과 부단체장의 활동을 보좌하는 업무를 수행하며, 자치단체장의 의사결정에 직접적인 영향을 주는 업무도 수행하는 기관이다. 그렇기에 비서실은 당연히 공식직제에 포함되어 보좌기관으로서 기능해야 한다. 비서실이 보좌기관으로서 기능하기 위해서는 광역자치단체의 「행정기구 설치조례 시행규칙」에 비서실장을 보좌기관에 포함시켜 비서실의 권한과 보좌역할을 밝혀야 한다.<sup>27)</sup>

26) 「경상북도 행정기구 설치조례 시행규칙」 제2632호(2009.9.21), 제3조제4조.

27) <표 9>에서는 보좌기관에 비서실장을 포함하고 있는 경상북도의 행정기구 설치조례 시행규칙을 기본으로 하여 제시한다. 15개 시·도는 비서실장을 보좌기관에 포함시켜 놓지 않아, 공식직제로서 기능하지 못하므로 경상북도와 같이 보좌기관에 비서실장을 포함시켜 비서실의 업무를 공식적으로 진행하여야 한다.

<표 6> 「경상북도 행정기구설치조례시행규칙 개정안」 -  
비서실장<sup>28)</sup>

현 행	신설 조항 제안
제2장 본청	제2장 본청
제3조(보좌기관)①도지사 밑에 비서실장 및 공보관을 둔다.	제3조(보좌기관)----- -----
②행정부시장 밑에 감사관 및 새경북기획 단장을 둔다.	----- -----
제4조(비서실장)비서실장은 도지사를 보좌하며 지방서기관으로 보한다.	제4조(비서실장)①----- -----
<u>&lt;신 설&gt;</u>	②비서실은 다음 사항에 관하여 도지사를 보좌한다.
	1. 주요일정관리 및 수행 업무
	2. 정책보좌 및 정무적 업무
	3. 민원업무처리 및 시민단체와의 협력체 계구축
	4. 그 외 비서실에서 수행하는 의전·정책 업무

나. 국가기록원의 「기록관운영규칙 제정 참고안」 개정

국가기록원에서 지침으로 제시하고 있는 기록관 설치·운영 지침의 기록관운영규칙 제정 참고안에 따라 모든 공공기관은 기록관의 설치와 운영을 하고 있는데, 앞에서 살펴보았듯이, 이 참고안에는 기관장의 기록과 관련한 조항이 전혀 제시되어 있지 않다.

이 참고안에 새롭게 ‘관리대상기록’ 을 신설하여 모든 공공

28) 「경상북도 행정기구설치조례시행규칙」 제2632호(2009.9.21), 제3조·제4조.

기관의 기록관에서 어떠한 기록을 관리해야 하는지를 명확히 규정할 필요가 있다. 현재 연구하는 부분이 기관장과 관련된 기록이므로, 이 참고안의 제3장 기록물의 관리에 다음과 같은 조항을 신설할 것을 제안한다.

<표 7> 기록관운영규칙제정 참고안 개정안

현행	신설 조항 제안
<p>제3장 기록물의 관리 &lt;신설&gt;</p> <p>&lt;신설&gt;</p>	<p>제3장 기록물의 관리</p> <p>제7조(관리대상기록물)○○기관 및 소속기관에서는 다음 각 호에 해당하는 기록물을 등록 관리하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기관장, 부기관장의 주요업무활동 관련 기록물</li> <li>2. ○○기관 및 소속기관에서 생산 또는 접수한 기록물 및 주요업무활동 관련 기록물</li> <li>3. 그 밖에 기록물관리기관의 장이 ○○기관기록물로 관리하는 것이 필요하다고 인정하는 기록물</li> </ol> <p>제8조 (회의록의 작성)</p> <p>①○○기관 및 소속기관에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회의를 개최하는 경우에는 회의록을 작성하여야 한다. 다만, 다른 법규에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법규가 정하는 바에 의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기관장 또는 부기관장이 참석하는 회의</li> <li>2. 주요 정책의 심의 또는 의견조정을 목적으로 주요 직위자를 구성원으로 운영하는 회의</li> <li>3. 그 밖에 회의록의 작성이 필요하다고 인정되는 주요 회의</li> </ol> <p>②제1항에 따른 회의록에는 회의의 명칭, 개최기관, 일시 및 장소, 참석자 및 배석자 명단, 진행순서, 상정 안건, 발언 요지, 결정 사항 및 표결 내용에 관한 사항이 포함되어야 하며, 전자기록생산시스템을 통하여 회의록을 생산 또</p>

<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>는 등록하여 관리하여야 한다.</p> <p>③회의록은 그 회의를 소집 또는 주관하는 부서가 작성하여야 하며, 주관부서가 불분명한 경우에는 회의 안건과 관련하여 업무의 연관성이 가장 높은 부서를 정하고, 해당 부서가 작성하도록 한다.</p>
	<p>제9조 (시청각기록물의 생산 및 등록)</p> <p>공공기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여 시청각기록물을 생산하여야 한다. 이 경우 시청각기록물은 생산 직후 전자기록생산시스템으로 등록관리함을 원칙으로 하며, 시행 전·시행 과정 및 시행 후의 주요상황을 체계적으로 파악할 수 있도록 생산하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기관장, 부기관장, 주요 직위자의 주요 업무관련 활동과 인물사진</li> <li>2. 외국의 원수·수상, 그 밖에 주요 외국인사의 주요 동정 중 대한민국과 관련되는 사항</li> <li>3. 국가 및 지방자치단체의 주요 행사</li> <li>4. 국제기구 또는 외국과의 조약·협약·협정·의정서·교류 등의 추진과 관련된 주요 활동</li> <li>5. 「국가재정법 시행령」 제13조제1항 및 제14조에 해당되는 대규모 사업·공사</li> <li>6. 대규모의 토목·건축공사 등의 실시로 본래의 모습을 찾기 어렵게 되는 사항</li> <li>7. 철거 또는 개축 등으로 사라지게 되는 건축물이나 각종 형태의 구조물이 사료적 가치가 높아 시청각기록물로 그 모습을 보존할 필요가 있는 사항</li> <li>8. 다수 국민의 관심사항이 되는 주요사건 또는 사고로서 공공기관의 장이 시청각기록물의 작성·보존이 필요하다고 인정하는 사항</li> <li>9. 증명적 가치가 매우 높아 그 현장 또는 형상을 시청각기록물로 보존할 필요가 있는 사항</li> <li>10. 국내 최초의 출현물로서 사료적 가치가 높은 사항</li> </ol>

<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>11. 그 밖에 시청각기록물의 생산이 필요하다고 인정되는 사항</p> <p>제10조 (공식문서외의 중요기록물의 등록관리) 공공기록법 제18조에 따라 공공기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 기록물을 전자기록생산시스템에 등록하여 관리하여야 한다.</p> <p>1. 기관장, 부기관장 등 주요 직위자의 업무관련 메모일정 표·방문객명단 및 대화록</p> <p>2. 공공기록법 제17조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련된 문서가 결재 또는 검토과정에서 반려되거나 중요한 내용을 수정하기 위하여 제작성된 경우에는 반려된 문서 또는 제작성 전의 원본문서</p> <p>3. 그 밖에 영구기록물관리기관의 장이 정하는 기록물</p>
--------------------	---

이상과 같이, 기관장 기록관리 방안으로 4가지를 제안하였다. 이는 기록관리법에서 정하고 있는 내용에 바탕을 두고 제안한 것으로, 관리대상기록물·회의록·시청각기록물·공식문서외의 중요기록물에 관한 조항을 신설하여 기록관리법에서 정하고 있는 관리대상기록의 생산을 독려할 수 있다.

#### 다. 지방자치단체의 「기록관 설치·운영 규칙」 개정

각 자치단체별 자치법규로 기록관 설치·운영 규칙이 제정되어 있다. 이 규칙에 자치단체장 기록관리 조항을 넣어 개정하는 것을 제안하고자 한다.

우선 기록관 설치·운영 규칙은 앞서 제안한 4가지를 반드시 조례에 반영하여 자치단체장의 기록관리에 힘써야 한다. 그 외에 이 규칙에서의 조항은 첫 번째 자치단체장 기록의 정의와 자치단체장 기록의 범위를 정의해야 한다. 두 번째로 미등록된 기

록 중 자치단체장 기록이 있다면, 이를 기록관에서 수집할 수 있는 권한을 부여하고, 미등록된 기록의 목록을 반드시 작성할 수 있게 해야 한다. 기록연구사가 접근할 수 없는 비서실과 부단체장실의 경우 어떤 기록을 등록해야 하고, 등록하지 못한 기록이 있을 때 어떤 방안을 취해야 하는지에 대한 기록관리 교육을 정기적으로 시행해야 한다. 네 번째로 자치단체장이 재임기간 동안에 받은 선물 및 사무집기류 등은 자치단체에 귀속시킨다고 하는 조항이 반드시 필요하다. 이 조항을 제정할 수 없다면, 적어도 임기 종료 2달 전까지는 행정박물을 기증하는 방식으로 하여 자치단체장과 비서실의 기증동의서를 받는 방안이 있을 수 있다.

<표 8> 지방자치단체장 기록의 정의

현 행	신설 조항 제안
제2조(정의) 1. “기록물” 이라 함은 시와 그 소속기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서, 도서, 대장, 카드, 도면, 시청각물, 전자문서 등 모든 형태의 기록 정보 자료와 행정박물을 말한다.	제2조(정의) 1. ----- ----- ----- ----- -----
2. “기록물관리” 라 함은 기록물의 생산, 분류, 정리, 이관, 수집, 평가, 폐기, 보존, 공개, 활용 및 이에 부수되는 제반업무를 말한다.	2. ----- ----- ----- -----
3. “기록관” 이라 함은 기록물을 체계적으로 보존·관리하고, 효율적 활용을 위하여 필요한 보존서고 공간, 열람공간, 사무공간, 작업공간, 보존시설 및 장비, 기록물관리시스템, 기록물관리 전문요원 및	3. ----- ----- ----- ----- -----

전문인력 등을 모두 갖춘 기구를 말한다.	-----
4. “기록물관리시스템” 이라 함은 기록관에서 기록물의 수집, 보존(복제본 제작 및 이중보존매체의 제작을 포함한다), 활용, 이관, 폐기 등 기록관에서 기록물 관리를 전자적으로 수행하는 시스템을 말한다.	4. -----
<u>&lt;신 설&gt;</u>	5. "지방자치단체장 기록물"이란 지방자치단체장실(비서실), 보조보좌기관, 그 외 처리과에서 자치단체장 업무와 관련하여 생산 또는 접수되는 모든 형태의 기록정보자료와 행정박물을 뜻한다.

<표 9> 지방자치단체장의 기록 - 관리대상기록물

현 행	신설 조항 제안
제3장 기록물의 관리 <u>&lt;신 설&gt;</u>	제3장 기록물의 관리 제6조의 1(관리대상기록물) ○○기관 및 소속기관에서는 다음 각 호에 해당하는 기록물을 등록관리하여야 한다. 1. 지방자치단체의 장, 부단체장의 주요업무활동 관련 기록물 2. ○○기관 및 소속기관에서 생산 또는 접수한 기록물 및 주요업무활동 관련 기록물 3. 그 밖에 기록물관리기관의 장이 ○○기관기록물로 관리하는 것이 필요하다고 인정되는 기록물

<표 10> 회의록

현 행	신설 조항 제안
제3장 기록물의 관리 <u>&lt;신 설&gt;</u>	제3장 기록물 관리 제6조의 2(회의록의 작성) ①○○기관 및 소속기관에서는 지방자치단체의 장 또는 부단체장이 참석하는 회의가 개

	<p>최되는 경우에는 회의록을 작성하여야 한다.</p> <p>②회의록에는 회의의 명칭, 개최기관, 일시 및 장소, 참석자 및 배석자 명단, 진행 순서, 상정 안건, 발언 요지, 결정 사항 및 표결 내용에 관한 사항이 포함되어야 하며, 전자기록생산시스템을 통하여 회의록을 생산 또는 등록하여 관리하여야 한다.</p> <p>③지방자치단체의 장이 참석한 회의 중 정보공개법 제9조에 따라 비공개 되어야 하는 사안의 회의의 경우 비공개 기간 동안 부분공개 또는 공개하지 아니할 수 있다.</p>
--	--

회의록의 경우 정보공개법 제9조 1항 3호, 8호를 통해서 비공개기록으로 할 수 있다.<sup>29)</sup> 이러한 점을 계속적으로 회의 진행하는 처리과나 비서실, 자치단체장에게 인지시키는 과정이 필요하고, 회의록을 생산하지 않거나, 무단으로 폐기하지 않게 하기 위해서는 위의 조항처럼 회의록의 작성을 의무화하는 것이 필요하다.

<표 11> 지방자치단체장의 기록 - 시청각기록물

현 행	신설 조항 제안
제3장 기록물의 관리 <u>&lt;신 설&gt;</u>	제3장 기록물 관리 제6조의 3(시청각기록물의 생산) 각 부서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여 시청각기록물을 생산하여야 한다. 이 경우 시청각기록물은 전자기록생산시스템으로 등록관리함을 원칙으로 하며, 시행 전·시행 과정 및 시행 후의 주요상황을 체계적으로 파악할 수 있도록 생산하여야 한다.

29) 「공공기관의정보공개에관한법률」(법률 제8871호, 2008. 2.29) 제9조 1항 3호, 8호.

	<p>1. 지방자치단체의 장, 부단체장 및 주요 직위자의 주요 업무관련 활동과 인물사진</p> <p>2. 사도의 주요 행사</p> <p>3. 「국가재정법 시행령」 제13조제1항 및 제14조에 해당하는 대규모 사업공사</p> <p>4. 철거 또는 개축 등으로 사라지게 되는 건축물이나 각종 형태의 구조물이 사료적 가치가 높아 시청각기록물로 그 모습을 보존할 필요가 있는 사항</p> <p>5. 다수 국민의 관심사항이 되는 주요사건 또는 사고로서 지방자치단체의 장이 시청각기록물의 작성·보존이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>6. 증명적 가치가 매우 높아 그 현장 또는 형상을 시청각 기록물로 보존할 필요가 있는 사항</p> <p>7. 그 밖에 시청각기록물의 생산이 필요하다고 인정되는 사항</p>
--	---

자치단체장의 업무와 관련한 시청각기록의 생산은 매우 활발하다. 그에 비해서 시청각기록의 등록은 기록관리법과 국가기록원의 지침<sup>30)</sup>에서 정하고 있는 것과는 상이하다. 기록으로 등록하는 자치단체는 16개 시·도 중 충청북도 한 곳에 불과했고, 그마저도 행정정보시스템에 등록하는 것이기 때문에, 전자기록 생산시스템에 등록하는 것은 아니다. 나머지 시·도는 생산 후 기간이 오래 지나도 기록관으로 넘기지 않고, 생산부서에서 매체를 복사해서 다시 관리하는 자치단체가 대다수였다. 시청각기록은 등록이 지연되면 생산맥락을 잃을 수 있기 때문에 생산 직후 전자기록생산시스템에 반드시 등록해야 한다.

30) 국가기록원, 「2009년도 기록물관리 지침」 시청각기록물관리, p.71~75, 2009.

<표 12> 지방자치단체장의 기록 - 공식문서 외의 중요기록물

현 행	신설 조항 제안
제3장 기록물의 관리 <신 설>	제3장 기록물의 관리 제6조의 4(공식문서외의 중요기록물의 등록관리) ○○기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 기록물을 등록하여 관리하여야 한다. 1. 지방자치단체의 장, 부단체장 등 주요 직위자의 업무관련 메모·일정표·방문객명단 및 대화록, 행정박물 2. 공공기록법 제17조 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항과 관련된 문서가 결재 또는 검토과정에서 반려되거나 중요한 내용을 수정하기 위하여 제작성된 경우에는 반려된 문서 또는 제작성 전의 원본문서 3. 그 밖에 영구기록물관리기관의 장이 정하는 기록물

‘공식문서외의 중요기록물’ 중에서 업무 관련 메모는 수행 비서가 신경써서 확보하지 못한다면, 기록으로 등록하기 어렵다. 또한 자치단체장이 업무관련메모를 자신의 개인기록이 아닌, 국가에 귀속되어야 하는 기록 즉, 공적기록이라는 생각을 가질 수 있도록 꾸준히 기록관리에 관한 교육이 수반되어야 한다. 기록관에서는 공기록과 사기록의 차이와, 왜 자치단체장의 기록을 관리해야 하는지 등의 구체적인 기록관리 교육 내용을 구성해야 한다.

<표 13> 지방자치단체장의 기록 - 행정박물 등록 및 관리

현 행	신설 조항 제안
제3장 기록물의 관리 <신 설>	제3장 기록물의 관리 제6조의 5(행정박물의 등록관리) ①○○기관은 업무수행과 관련하여 행정박물을 생산, 접수 또는 취득하였을 경

	<p>우 행정적·역사적·문화적·예술적 가치가 높은 기록물에 대하여 중앙기록물관리기관의 장이 정하는 방식에 따라 관리번호 및 등록정보를 생산관리하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체의 장의 업무수행과 관련하여 받은 선물은 해당 기록관의 '행정박물관리대장'에 등록하여 문화적·예술적 가치가 높은 기록물은 청사내에서 전시한다.</p>
--	---

행정박물관은 국가기록원의 「행정박물관리실무매뉴얼」을 토대로 하여 등록·관리되어야 한다. 선별기준에 따라서 관리대상을 정하고, 선별된 행정박물관은 ‘행정박물관리대장’에 등록한다. 행정박물관리대장은 등록번호, 유형분류 등의 식별정보와 제목, 생산부서 및 생산일자 등의 관리정보로 구분하여 기입한다.<sup>31)</sup> 행정박물관 중 외국정부 등으로부터 받은 선물은 「공직자윤리법」 시행령 29조에서 30일 이내에 등록기관의 장에게 이관하도록 되어있다. 등록기관의 장은 자치단체장으로, 자치단체장이 받은 기록은 자치단체에 귀속된다.<sup>32)</sup>

자치단체장이 사용하던 사무집기류, 주요 협약식에서 사용했던 등의 행정박물관은 자치단체장의 임기가 끝나기 2개월 전 기록연구사와 자치단체장실의 기록관리담당자가 수집일정을 세워 무단반출을 막는다. 또한 행사 및 사업 수행 시에 생산된 기념류의 행정박물관은 행사 및 사업이 종료되는 시기에 맞추어 기록연구사가 이관사업을 수행해야 한다. 이러한 행정박물관은 반드시 기록관리시스템에 등록되어야 하는 기록이므로, 행정박물관을 제시기에 이관받기 위해서는 기록연구사가 자치단체장의 업

31) 국가기록원, 2008, 행정박물관리실무매뉴얼, p.6 ~ 11

32) 「공직자윤리법」(법률 제9617호, 2009.4.1) 5조(재산의 등록기관과 등록시기 등), 15조(외국정부 등으로부터 받은 선물의 신고), 16조(선물의 국고 귀속), 시행령 29조(선물의 관리·유지)

무를 세밀하게 파악해야 한다.

## 2) 기록관리체계의 구축

### 가. 생산(등록) 및 보존 체계의 구축

자치단체장의 기록 관리체계를 구축하기 위해서 가장 필요한 부분은 기록관리기준표에 자치단체장과 관련된 기록의 단위과제를 만드는 것과 미등록 기록을 등록하게 할 수 있는 획득방안을 마련하는 것이다.

생산(등록)체계 구축 방안은 비서실에서 생산되는 기록이 기록생산시스템에 등록될 수 있도록 단위과제를 신설하고, 공보관실에서 생산되는 자치단체장 관련 기록의 단위과제를 신설하는 것이다.

이미 비서실에서는 전자기록생산시스템을 사용하고 있기 때문에, 어떠한 기록을 등록해야 하는지를 명확히 해준다면, 이를 비서실의 업무로 인식하여 관리대상기록을 등록·보존하게 된다. 비서실에서 생산되는 기록은 거의 대부분 영구기록으로 보존해야 하는 기록으로 ‘자치단체장 보좌’ 등의 단위과제를 신설하여 이에 등록되는 기록은 대부분 영구기록으로 관리될 수 있게 된다.

부단체장실도 자치단체장실과 마찬가지로 비서실에서 부단체장의 의전, 정책, 민원업무를 보좌하고 있다. 부단체장의 기록은 자치단체장의 기록만큼의 중요성은 없으나, 자치단체장의 역할을 보좌하면서 생산된 기록물로서 자치단체 내에서의 위치와 자치단체장의 정책결정에 직접적인 영향을 끼치기 때문에, 이들에게서 생산된 기록은 반드시 자치단체장의 기록과 같이

관리해야 한다.

공공기관은 처리과별로 한명씩 기록관리 담당자를 배정해야 한다. 기록관리를 담당하는 사람이 있어야, 기록의 자체폐기와 미등록이 얼마나 위험한 일인지 인식하게 된다. 비서실의 경우 생산되는 기록이 무엇인지, 어떠한 기록이 무단으로 폐기되고 있는지를 기록연구사가 파악할 수 없으므로, 반드시 기록담당자가 배정되어야 하는 부서이다.

국가기록원의 「2009년 기록물관리지침」을 통해서 보면, 시청각기록물의 등록방법은 전자문서시스템과 통합온나라시스템을 사용하는 자치단체별로 다르게 등록해야 한다고 명시하였다. 전자문서시스템의 경우 기록물철등록부에서 시청각기록물철을 생성하고, 기록물 형태를 [사진·필름류] 혹은 [녹음·동영상류]로 선택하고, 기록물등록창에서 기록관리 등록사항을 입력한다.<sup>33)</sup> 통합온나라시스템의 경우는 비전자문서를 선택하고, ‘생산비전자문서등록’ 또는 ‘접수비전자문서등록’을 선택한 후, 등록화면에 세부입력 사항을 등록한다.<sup>34)</sup> 자치단체는 시스템에 따라 단위과제를 신설하고 등록하면 될 것이다.

행정박물은 아직 전자기록생산시스템에서 등록할 수 있는 여건이 되지 않기 때문에, 기록관의 행정박물관리대장에 등록해야 한다. 행정박물관리대장은 등록번호, 유형분류 등의 식별정

33) 시청각기록물 등록사항-기록물철제목(철등록시 입력), 기록물건 제목, 등록구분, 열람범위, 문서구분, 등록일자, 업무담당자, 결재일자, 쪽수, 생산년도, 생산기관 등록번호, 공개구분, 시청각기록물 내용요약, 기록물형태(원본매체)

34) 시청각기록물 등록사항

- 문서정보 : 제목, 과제카드명, 관련정보, 문서요지, 붙임
- 경로정보 : 기안자, 결재자, 기인일자, 결제일자
- 시행정보 : 생산등록번호, 등록일자, 공개여부
- 관리정보 : 열람범위, 열람제한, 등록구분(형태 선택), 기록물형태(세부원본매체 선택)

보와 제목, 생산부서 및 생산일자 등의 관리정보로 구분하여 기입한다.<sup>35)</sup>

자치단체장의 기록 생산(등록) 체계가 구축되면, 기록관으로 철저하게 이관될 수 있다. 전자기록생산시스템에 등록되기 때문에 특별한 이관 체계가 필요하진 않지만, 비전자기록물이 많이 생산되는 자치단체장 기록의 특성상 기록관에서 전자기록생산시스템에 등록된 기록과 비전자기록으로 생산되는 원본기록을 반드시 획득해야 한다.

기록을 장기적으로 안전하게 보존하기 위해서는 기록물관리기관의 보존시설과 장비를 기록관리법에서 정하고 있는 기준에 맞추어서 설치해야 한다. 처리과에서는 이관해야 할 기록을 기록물관리기관으로 이관하여 기록을 보존하기 가장 적합한 곳에서 보존하도록 하여 기록을 장기적으로 보존, 궁극적인 목표인 활용과 서비스가 가능하도록 해야 한다.

자치단체장의 기록은 영구기록이거나 30년으로 보존되어야 하는 기록이 대다수이다. 기록의 보존기간을 영구, 30년으로 한 것에는 기록의 역사적, 행정적 보존가치가 높고, 국가 기록으로 관리되어야 하기 때문이다. 그렇기 때문에 자치단체의 처리과에서 기록물을 보존하는 것은 기록의 훼손을 가져오며, 기록의 이용에도 문제를 일으키게 된다.

특히 공보관실에서 생산하는 시청각기록은 공보관실에서 원본을 보존하는 것이 아니라, 반드시 기록관으로 원본을 이관해

35) 국가기록원, 「행정박물관리실무매뉴얼」 7. 행정박물의 등록·관리, 2008, p.8~9.

행정박물관리대상																
식별정보				관리정보												
등록 번호	관련 번호	유형 분류	재질 분류	제목	생산 부서	생산 일자	폐기 일자	입수 일자	입수 경위	수량	크기	이미지	주기	비고	보존 장소	서가 위치
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯	⑰

야 한다. 공보관실에서는 생산자의 자리에서 보관되다가 시일이 지나면 자료보관실로 가거나 1년 또는 5년을 주기로 하여 기록관으로 이관한다(물론 이관하지 않고 직접 DB사업을 수행하기도 한다). 보존 시설이 갖추어지지 않은 공보관실에서의 보존은 가능한 한 짧게 하는 것이 좋다.

### 3) 광역자치단체장 기록의 활용 및 서비스 방안

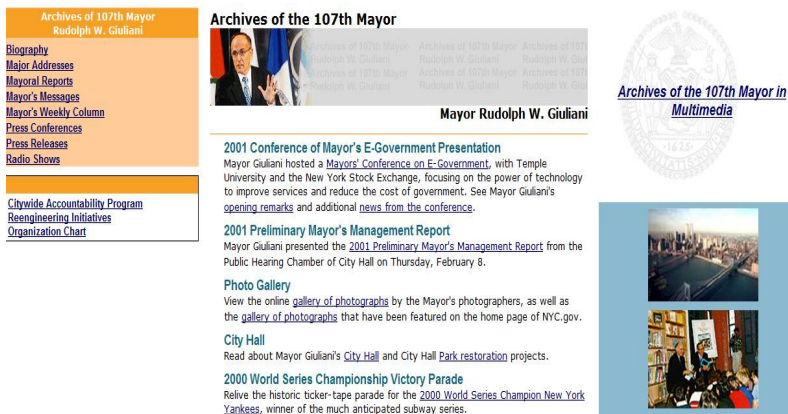
자치단체장의 기록을 활용하고 서비스하는 방안은 임기 중과 임기 후로 나누어서 마련할 수 있다. 임기 중에 자치단체장의 기록은 대체로 ‘열린 시장실·도지사실’의 명칭으로 개설되는 자치단체장의 홈페이지에 공개된다. 자치단체장의 홈페이지에 공개되는 기록은 연설문, 취임사, 기고문, 신년사, 주요업무사진, 언론보도자료, 온라인민원실, 공약수행보고, 공적 일정으로 자치단체장이 어떠한 업무를 수행하고 있는지를 보여준다. 홈페이지에 공개되지 않는 기록은 정보공개시스템을 통해서 이용할 수 있고, 내부서버에 등록되는 기록은 자치단체의 직원이 접근 권한에 따라 기록에 접근할 수 있다. 자치단체장도 결재업무를 처리하기 위해서 업무관리시스템을 사용하기 때문에, 자신의 임기 중에는 이 시스템을 이용하여 모든 기록에 접근할 수 있다.

임기가 끝난 후 자치단체장의 홈페이지를 웹 아카이빙 사업을 통해서 관리하는 자치단체는 서울시 비서실 외에는 없다. 그렇기 때문에, 퇴임한 자치단체장의 홈페이지를 연계하여 관리하기란 지금의 상황에서는 어렵다고 할 수 있다. 그렇다면 기록관 홈페이지에서 서비스를 시행해야 한다. 기록관리시스템에 등재된 기록 중 활용 할 수 있는 기록을 선별하여 자치단체장

기록컨텐츠 서비스를 시행하는 것이다. 컨텐츠로 활용 할 수 있는 기록이란, 자치단체장의 취임사, 연설동영상, 연설문, 기고문, 인터뷰 등 언론보도자료, 주요 업무 수행 사진, 국내외에서 받은 주요 선물 및 주요 사무집기류 등의 행정박물, 디지털 사진 등이다. 또한 자치단체장의 기록 목록을 해당 서비스에서 공개하여 시리즈와 기록의 단위과제를 기술한다. 자치단체장 기록 목록과 이에 대한 기술을 함께 제공한다면, 자치단체장의 업무 수행에 관한 설명책임성을 보장할 수 있다.

미국 뉴욕시 기록관에서는 시장 홈페이지를 시장의 책임기간이 끝난 후에도 뉴욕시 홈페이지와 연동하여, 따로 관리하고 있다.<sup>36)</sup> 홈페이지의 구성은 다음의 <그림 7>과 같다. 이 홈페이지는 시장 책임 기간 동안에 운영하였던 홈페이지가 아니라, 컨텐츠 자료를 모아서 서비스하고 있는 홈페이지이다.

<그림 7> 뉴욕시 107대 시장 Rudolph W.Giuliani 아카이브



36) 미국 뉴욕시 107번째 뉴욕시장 Rudolph W. Giuliani 웹 아카이브즈  
<http://www.nyc.gov/html/records/rwg/home.html>

뉴욕시 107대 시장의 홈페이지는 ▲일대기(Biography), ▲주요 연설 및 축사(Major Addresses), ▲Mayoral Reports, ▲시장의 전언(Mayor's Messages), ▲시장의 주간 컬럼(Mayor's Weekly Column), ▲기자회견(Press Conferences), ▲보도자료(Press Releases), ▲Radio Shows로 게시판이 구성되어 있고, 시청각기록물의 경우 따로 게시판을 개설하여 오른쪽 위에 ‘107대 시장의 멀티미디어 아카이브즈(Archives of the 107th Mayor in Multimedia)’ 라는 링크를 걸어놓았다.

현재 자치단체장 홈페이지를 기록관 홈페이지와 연계할 수 없다 하더라도, 자치단체의 기록관에서 자치단체 홈페이지와 함께 자치단체장 홈페이지 웹 아카이빙 사업을 수행해야 한다. 홈페이지에 올라왔던 웹 기록의 경우 한 순간에 사라질 수 있는 위험성이 있기 때문에 전자기록생산시스템에 등록되는 기록보다 더 신경 써서 관리해야 하는 기록이다.

기록관의 ‘자치단체장 기록 서비스’ 로 현재 기록관에서 관리하고 있는 퇴임한 자치단체장의 기록을 정리하여, 기록관 홈페이지에 목록을 공개하고, 어떠한 기록인지 기술하여 서비스 하는 것이 필요하다. 현재는 자치단체장의 이름과 재임기간, 약력 정도만 공개되고 있다. 주민들이 자치단체장이 재임 시 수행한 정책에 관한 정보를 원할 때, 정보공개청구를 하더라도 정리되지 않았기 때문에 ‘자료부존재’ 또는 ‘정보부존재’ 라는 사유로 공개할 수 없다는 통보를 받을 것이다. 자치단체에서 기록 정리 사업을 할 때, 자치단체장 관련 기록을 정리하여 목록을 공개하여, 자치단체장의 정책과 업무 수행을 결과를 주민들이 알 수 있도록 해야 한다.

자치단체장의 웹 아카이브즈에 공개되는 기록은 누구나 접근할 수 있지만, 기록에 직접 접근·활용 할 수 있는 사람은 자치단체장과 그 대리인으로 한정해야 한다. 자치단체장의 경우 자신

의 기록을 통해서 자서전을 쓸 수도 있고, 대선용 홍보 자료로 이용할 수 있다.<sup>37)</sup> 자치단체장의 기록 활용은 일반 주민들에 비해서 훨씬 폭 넓게 보장되어야 하는데, 자치단체장은 자신이 재임기간 동안에 생산한 기록 중 비밀기록을 제외하고는 임기 후에도 모두 접근할 수 있어야 한다. 즉 자치단체장에게 서버 접근권을 부여하는 방안이 필요한 것이다. 그러나 아직 외부에서 내부서버를 안전하게 이용할 수 있는 방안은 기술적으로 마련되어 있지 않다. 그렇기 때문에 자치단체장 기록의 범주에 속한 기록의 사본을 제작하여 자치단체장이 임기 후에 가지고 나갈 수 있도록 하는 방안이 있다. 현실적으로는 가능한 방안이지만 기록관리 측면에서 볼 때 옳지 않은 방안이다. 가장 좋은 서비스 방안은 홈페이지 내에 자치단체장만이 접근할 수 있는 게시판을 개설하여 자치단체장이나 그가 인정한 대리인이 기록을 서비스 받을 수 있게 하는 것이다.

자치단체장 기록의 온라인 서비스 뿐만 아니라 오프라인 서비스도 함께 제공하는 것이 바람직하다. 그 중에 하나로 기록관 전시 공간에 자치단체장 부스를 한 칸에 마련하여, 행정박물관과 시청각기록, DB화 된 기록을 전시하는 것도 지역주민들에게 기록에 한 걸음 더 가깝게 다가갈 수 있게 하는 방안이 될 수 있다. 이 제안은 시·도정의 홍보부스로 전략될 수 있다는 문제점이 있으나, 자치단체에서 도정홍보물로서의 자치단체장 기록이 아니라 자치단체장 업무의 투명성과 책임성을 발현해내는 기록으로 서비스해야 할 것이다.

---

37) 「공직선거법」 제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) 5항.

## 5. 맺음말

이 연구는 지방자치가 지향하는 ‘풀뿌리 민주주의’를 실현하기 위해 제대로 된 지방기록관리가 필요하다는 의식에서 시작하였다. 지방기록관리를 통해서 정보를 적극적으로 제공하여 주민의 참여를 유도하고, 주민의 감시와 정치(행정) 참여를 유발하여 지방자치가 발전할 수 있기 때문이다. 제대로 지방기록을 관리하기 위해서는 지방자치단체의 대표기관인 지방자치단체장의 기록관리가 반드시 수반되어야 한다. 지방자치단체장의 기록은 지방자치단체의 주요정책결정과 협의과정, 지방자치단체의 이슈 등 지방자치단체의 주요한 사안을 다루는 업무가 담겨져 있는 중요한 기록이다. 지방자치단체장의 업무활동이 기록으로 남아 관리되면 관리되기 이전보다 책임성을 가지고 정책을 결정할 수 있게 되며, 투명성을 담보해 낼 수 있다. 주민의 참여와 감시 그리고 보다 투명하고 책임성 있는 업무 추진을 통해서 지방자치단체장이 주민의 의견을 보다 많이 수렴하여 정책을 결정한다. 또한 이를 통해서 지방자치단체가 효율적으로 행정을 추진하고, 주민의 지지를 이끌어냄으로써 지방자치단체에 이익을 가져와 지역정체성도 강화될 수 있다.

16개 시·도 중 광역자치단체장의 기록을 관리하는 지방자치단체는 거의 없다. 이는 광역자치단체장의 기록을 기록이라 판단하지 못한 보조·보좌기관의 인식부족에서 발생한 현상이며, 기록연구사가 접근할 수 없다는 문제도 함께 작용하고 있다. 자치단체장의 기록을 기록연구사가 파악할 수 없고, 보조·보좌기관이나, 처리과에서도 기록을 등록하지 않는 문제로 인해 지방자치단체장의 기록은 지방기록 중에서도 가장 관리되지 않고, 관

리할 수 없던 분야에 속한다.

기록관리법과 정보공개법의 제정과 함께 공무원들의 인식이 점차 행정정보를 공개하는 것으로 전환되면서, 지방기록관리의 필요성이 점점 더 부각되고 있다. 연구에서는 지방기록 중에서 가장 가치가 높은 광역자치단체장의 기록 관리 방안으로 법규의 정비와 생산·등록, 보존, 활용 및 서비스의 기록 관리 체제를 수립하는 방안을 제안하였다.

법규 정비를 바탕으로 지방자치단체에서 실행될 수 있는 기록관리체계의 구축을 제안하였다. 기록을 전자기록생산시스템에 등록하기 위해서는 가장 필요한 것이 단위과제의 신설이다. 기록을 생산하는 비서실과 부지방자치단체장실, 공보관실, 그리고 행정박물을 등록할 수 있는 단위과제를 신설하는 것을 제안하였다. 또한 광역자치단체장의 기록을 활용하고 서비스하기 위한 방안으로 기록관 홈페이지에서 광역자치단체장의 업무 활동 기록을 웹 기록으로 제시하는 방안을 제시했다. 연설문, 기고문, 취임사, 활동사진 및 동영상, 언론보도기사, 광역자치단체장의 약력, 공약진행사항 등은 현재와 같이 광역자치단체장의 홈페이지에서 서비스한다. 웹에서 제공하지 않는 기록은 목록과 기술을 통해서 최대한 어떠한 기록들이 생산되어 관리되고 있으며, 주민들이 접근할 수 있는 기록은 어떤 것인지에 관한 정보를 제공한다. 또한 광역자치단체장에게는 재임 중에 생산된 광역자치단체장의 기록 범주에 속하는 기록에 대한 접근권을 부여한다. 이런 방향으로 서비스를 한다면 다음 광역자치단체장의 기록 생산을 유도할 수 있을 것이다.

지방자치단체의 비서실을 공식 직제로 전환하는 문제는 현재 행정학계에서도 요구하고 있다. 비서실은 광역자치단체장의 정책결정에 큰 영향을 미치고 있지만, 여전히 행전안전부에서는

비서실이 업무보좌만을 맡고 있다고 여기고 있다. 빠른 시일 내에 비서실을 공식 직제화하고, 이를 통해 광역자치단체장의 기록을 반드시 생산하여 등록하게 함으로써 광역자치단체장의 기록이 체계적으로 관리되길 바란다.

이 연구는 광역자치단체장의 기록을 체계적으로 관리할 수 있는 방안을 본격적으로 탐구하는 최초의 논문이므로 실로 광역자치단체에서 시행과정을 거쳐야 성과를 검증 받을 수 있을 것이다. 이번 연구에서는 지방기록관리의 한 축을 담당하고 있는 기초자치단체장의 기록은 다루지 못하였으나, 기초자치단체장의 기록범주와 그 기록의 성격을 분석하여, 광역자치단체장의 기록과의 차이점을 밝히고, 그 기록관리프로세스를 제안하는 연구가 필요하다.

## 참 고 문 헌

### ◆ 법령 및 훈령, Guideline

- 공직선거법(법률 제9466호, 2009.2.12)  
공직선거법시행령(대통령령 제20797호, 2008.6.5)  
공직선거관리규칙(선거관리위원회규칙 제305호, 2009.2.19)  
공공기관의정보공개에관한법률(법률 제8871호, 2008.2.29)  
공공기록물관리에관한법률(법률 제8852호, 2008.2.29)  
공공기록물관리에관한법률시행령(대통령령 제21473호, 2009.5.6)  
공공기록물관리에관한법률시행규칙(행정안전부령 제54호, 2008.  
12. 31)  
사무관리규정(대통령령 제21698호, 2009.8.21)  
지방자치법(법률 제9577호, 2009.4.1)  
지방자치법시행령(대통령령 제21680호, 2009.8.13)  
국가기록원, 각급기관 기록관 설치·운영 지침(2007)  
국가기록원, 2009년도 기록물관리 지침(2009.1)  
국가기록원, 처리과 기록관리 업무처리절차(2009.9.28)  
국가기록원, 글로벌경쟁력을 갖춘 선진 기록관리실현을 위한  
국가기록관리 선진화 전략(2009.6)  
국가기록원, 공공기관유형별기록관리매뉴얼(2007)  
국가기록원, 시청각기록물관리실무매뉴얼(2008)  
국가기록원, 행정박물관리실무매뉴얼(2008)  
서울특별시 기록관 설치 및 운영에 관한 규정(규칙 제3604호,  
2008.2.21)  
인천광역시 기록관 설치 및 운영에 관한 규정(인천광역시훈령

제 1071호, 2008.9.16)  
경기도 기록관 운영 규칙(규칙 제3285호, 2007.12.10)  
제주특별자치도 탐라기록물관리기관 및 기록관 운영규칙(규칙 제135호, 2008.11.19)  
경상북도 행정기구 설치조례 시행규칙(규칙 2632호, 2009.9.21)  
Managing New York City's Records - Guidelines, Policies, and Procedures,  
2007

◆ 단행본

오일환, 『현대 한국정치의 쟁점』, 을유문화사, 2000.  
유재원, 『한국지방정치론 - 이론과 실제』, 박영사, 2003.  
윤영진·이종수 외 공저, 『새 행정학 3정판』, 대영문화사, 2001.  
이병철, 『현대 한국행정학의 이해』, UUP 울산대학교 출판부,  
1998.  
정성호·조임곤, 『우리나라 지방자치 발전을 위한 자치단체장의 역할』, 집문당, 2003.  
Theodore R. Schellenberg, 『현대기록학개론』, 이원영 譯, 진리탐구,  
2002.

◆ 논문

이시연, 「지방자치단체장 비서의 역할 활성화 방안」 『사회과학논집』 제22호, 한국교육학술 정보원, 2004.  
이종호, 「지방의회와 지방자치단체장과의 관계」 『한국인간관계학보』 제9권 제1호, 2004.  
임수복, 「지방자치단체장의 역할확인 및 정립방안에 관한연구-주민 및 공무원의 의식조사를 바탕으로」, 경기대학교 행

- 정학과 박사학위논문, 2000.
- 임승빈·조석주, 「민선자치단체장의 바람직한 역할정립을 위한 제도개선방안」 『한국지방행정연구원보고서』, 1996.
- 정대형, 「지방의회와 지방자치단체장과의 관계에 관한 연구」, 경상대학교 경영·행정대학원 1997.
- 김상호, 「지방기록물관리기관 설치 의의와 주요 쟁점 - 시도 기록물관리기관의 유형을 중심으로」 『지방기록물관리기관 설치방안과 향후과제』 제4회 기록관리포럼자료집, 2008.
- 김종철, 「일본의 지방공문서관과 지방기록관리 - 문서관과 역사자료관의 설립과정을 중심으로」 『기록학연구』 제11호, 2005.
- 박성애, 「지방자치단체의 기록물 관리실태와 개선방안」 경북대 행정대학원 석사학위논문, 2007.
- 박춘배, 「경기도 지방기록물관리기관 설치방안 연구」 『지방기록물관리기관 설치방안과 향후과제』 제4회 기록관리포럼자료집, 2008.
- 양춘자, 「지방정부 공공기록물의 관리실태 및 개선방안에 관한 연구-전라북도를 중심으로」 전주대학교 문헌정보학과 석사학위논문, 2003.
- 윤혜경, 「지방기록물관리기관 조직구조 연구」 한남대학교 기록관리학과 석사학위논문, 2004.
- 전수진, 「정당의 기록관리 방안 연구」 명지대학교 기록과학대학원 기록관리학과 석사학위논문, 2004.
- 조이형, 「지방기록물관리기관 설치 추진 현황 및 대안」 『지방기록물 관리기관 설치 방안과 향후과제』, 제4회 기록관리포럼자료집, 2008.

지수결, 「지방기록물관리기관 설립의 방향과 방법」 『기록학연구』 제21호, 2009.

◆ 참고사이트

정보공개시스템 <<http://www.open.go.kr>>

울산광역시 기록관 <<http://archive.e-clicks.co.kr>>

서울특별시 홈페이지 <<http://www.seoul.go.kr>>

서울특별시 시장실 <<http://mayor.seoul.go.kr>>

인천광역시 홈페이지 <<http://www.incheon.go.kr>>

인천광역시장 사이버시장실 <<http://mayor.incheon.go.kr>>

뉴욕주 기록관 홈페이지 <<http://www.archives.nysed.gov>>

뉴욕시 기록관 홈페이지 <<http://www.nyc.gov/html/records/home.html>>

뉴욕시 106th Mayor DAVID N. DINKINS 기록 컬렉션 인벤토리 사이트

<[http://www.nyc.gov/html/records/html/collections/collections\\_dinkins.shtml](http://www.nyc.gov/html/records/html/collections/collections_dinkins.shtml)>

뉴욕시 - Archives of Mayor Rodolph W. Giuliani, 107th Mayor

<<http://www.nyc.gov/html/records/rwg>>

샌 안토니오시 Municipal Records Facility Archives

<<http://www.sanantonio.gov/clerk/Archives/index.aspx>>

탬파시 기록보존소

<[http://www.tampagov.net/dept\\_City\\_Clerk/Information\\_resources/archives/](http://www.tampagov.net/dept_City_Clerk/Information_resources/archives/)>

## ABSTRACT

# Methods of Record Management for Head of Local Government

Lee Young-eun

This study suggested the methods of record management for the heads of local government, which would be the most valuable among local records. In order to conduct a systematic record management for the heads of local government, this study suggested the methods of establishing a record management system regarding regulation arrangement, production registration, preservation, utilization and services. First of all, in order to estimate the record category of the heads of local government, the study examined the duties of the offices of the deputy heads of local government, secretary's offices and information offices, which have been subsidiary & assistance branches in charge of producing the record. In addition, it investigated the present conditions of record management for the heads of local government through the interviews with secretary offices and information offices belonging to 16 cities and provinces and the claims for information disclosure and found out the following problems. They included incomplete record production, non-registration of produced records, abolition of records and taking them out of designated places with due notice, record preservation period regardless of the term of the heads of local government, varied preservation period for the records of the heads of local government by local self-government, short

preservation period of primary records and non-management of home pages after the term of the heads of local government. To solve such problems, the study suggested the regulation arrangement for record management and a record management system. The regulation arrangement could be obtained through the establishment of the administrative organization setup condolence etiquette enforcement regulation and the recorders in local government and the revision of operation rules and through the revision of the reference plan for operation rules enactment of recorders from National Archives of Korea. As for the record management system, the study suggested the establishment of production, registration and preservation system of records for the heads of local government and the utilization and services of their records. In order to produce and register the records, the unit assignments should be founded by department in charge of the duties related to the records of the heads of local government on record management criteria, thus letting the staff surely produce and register the records. In terms of utilization and services of the records, the study suggested the use of websites and drawing up the record list, through which each record viewer would be able to figure out which records have been managed through the list services and which services could be given to the residents, thus letting the residents and the heads of local government who finished their term of duties use the records.

**Key words** : Local Records, Head of Local Government, Local self-government, Records Management