

일본 사가미하라시(相模原市)의 기록관리 연구

Records & archival Management Research of Sagamihara City, Japan

이경용(Yi, Kyoung-yong)*

1. 머리말
2. 기록관리 조례 제정 과정과 주요 내용
 - 1) 「공문서관리조례」 제정의 배경
 - 2) 「공문서관리조례」 제정 과정과 공문서관리부회의 활동
3. 역사적공문서 선별 기준 작성과 폐기 심의
 - 1) '역사적공문서' 선별 기준의 제시
 - 2) 공문서관리부회의 기록물 폐기 심의
 - 3) 공문서과목표의 공표
4. 맺음말

* 한남대학교 사학과 조교수.

■ 투고일: 2018년 9월 30일 ■ 최초 심사일: 2018년 10월 15일 ■ 게재 확정일: 2018년 10월 17일

〈초록〉

이 논문은 카나가와현(神奈川県)에 위치한 정령지정도시(政令指定都市) 사가미하라시(相模原市)의 기록관리 사례를 통해서, 일본의 기록공동체가 지역에서 '모범적인 기록관리 제도'를 만들어가는 과정과 주요 내용을 살펴보고자 했다. 구체적으로는 '자문기관'이라는 제한적 기능과 역할을 수행하는 기록관리 심의회 조직이 조례와 관련 규정을 정비하는 과정에서 시정 운영의 주요 거버넌스 조직인 지방자치단체의 '부속기관'이라는 조직을 적극 활용하는 과정을 정리하였다. 그리고 이 과정에서 기록관리가 이루어지는 각 단계에서의 관련 기록정보를 사회구성원들에게 적극적으로 제공되는 모습을 확인하였다. 이러한 사례는 '체계적 기록관리' 실현의 물질 토대인 아카이브가 부재한 한국의 기록관리 현실에서 기록공동체의 '실천적 전망'을 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다.

주제어 : 지방아카이브, 사가미하라시, 기록관리 조례, 기록평가, 폐기 심의

〈Abstract〉

This paper is an example of records & archival management in Sagami-hara City, Japan. The purpose of this paper is to examine the process and main contents of the Japanese record community making 'exemplary records management system' in the region. Specifically, the organization of the Records Management Council, which performs the limited function and role of the 'advisory body', actively utilized the organization of 'local government', which is the main governance organization of municipal administration in the process of regulating the ordinances and related regulations. In this process, related record information at each stage of record management is actively provided to the members of the society. This case is significant in that it presents the "practical view" of the recording community in the reality of the

records management in Korea where there is no archive, which is the material foundation of the realization of 'systematic record management'.

Keywords : local archives, Sagamihara City, records management ordinance, archival appraisal, records schedule, records disposition authority

1. 머리말

일본 지방의 기록관리 제도는 「공문서관리법」의 제정(2009년)과 시행(2011년)을 계기로 질적 발전의 정도를 달리하고 있다. 새로운 기록관리 법령은 종전과는 달리 기록의 생애주기 전 과정에 걸쳐 연속적으로 관리하는 ‘일원적 관리’가 이루어질 수 있는 법체계 정비였다. 그리고 ‘실효성 있는 법 적용’을 가능하게 하는 구조로서 가이드라인을 중심축으로 ‘법-시행령-가이드라인-각 행정기관별 문서관리규칙’으로 이어지는 일관되고 통일된 관리 체계를 갖추었다. 구체적으로는 레코드 스케줄을 도입하여 국립공문서관으로 이관·보존·이용되는 ‘역사적공문서’의 선별기준을 제시하고 있다. ‘제3자적 관점’에서의 전문적 식견을 가진 공문서관리위원회에 의해 작성·제시되는 가이드라인과 역사적공문서의 적용 기준을 근거로 각 행정기관들의 문서관리규정이 제정되는 구조였다. 이는 각 행정기관에 기록관리 전문가가 배치되지 않은 일본의 기록행정 환경 특성을 고려해서 ‘일정 수준의 기록관리’ 기준, 그리고 이 기준의 ‘실제적이고도 적절한 적용’을 위해 세부적인 기록 평가 기준을 ‘구체적인 예시’까지 포함해서 작성·제시한 것이다(이경용 2015, 221-232).¹⁾

1) 기록관리 대상도 확대되어 ‘행정법인’이 기록관리 의무대상으로 편제되었고, ‘경위를 포함한 의사결정에 이르는 과정’을 설명할 수 있도록 관련 기록의 생산을 의무화하였다.

지방의 기록관리 제도와 관련해서는, 제34조에서 “지방공공단체는 이 법률의 취지에 따라서 그 보유하는 문서의 적절한 관리에 관해 필요한 시책을 책정하고 이를 실시하도록 노력해야만 한다.”고 규정하여, 각 지자체의 현실을 감안한 ‘노력의무’를 부과하였다. 기록관리 기본법으로서의 「공문서관리법」 제정·시행에 따른 각 지방에 대한 영향은 매우 커서 자신들의 여건과 지향에 맞는 기록관리 조례를 제정하고 이를 기반으로 기록관리 체계를 정비하고 지방 아카이브의 법적 지위를 강화해나가는 노력을 기울이고 있다(이경용 2016).

이러한 일본 지방에서의 기록관리 체계 정비는 지역적으로 다양한 모습을 보이면서도 일반적으로는 다음과 같은 과정을 경유하면서 이루어진다고 할 수 있다. 즉 ①정보공개와 기록관리 분야의 전문가들이 포함된 유식자 그룹(위원회 조직)을 구성한다. ②도지사(시장)의 ‘자문’ 요청이 이루어진다. ③기록관리 제도에 대해 조사·연구와 그 결과물로서 제언서(답신서)가 작성된다. ④도지사(시장)에게 제언서를 제출한다. ⑤조례를 제정하고 공문서관을 설치(또는 기능을 강화)한다. ⑥조례의 시행에 대비하여 행정기관에서의 구체적 적용에 유용한 기록관리 가이드라인 등을 제정한다. ⑦법적 준수를 강제할 조직으로서 회의체 조직을 운영하면서 평가·선별 업무 또는 역사적공문서 이용결정에 대한 이의신청에 대한 심사 업무 등을 수행한다.

지역마다의 기록관리 환경과 조건, 아카이브 설치 여부, 설치된 아카이브의 역량 등에 따라서 순서가 달라지거나 특정 단계를 건너뛰기도 하며 복수의 단계가 동시에 진행되는 경우도 있다. 예를 들면, ①의 앞 단계에서 ②의 요청이 먼저 이루어지기도 하며, 최근 돗토리현이나 삿포로시와 같이 상대적으로 ‘선진적’인 모습을 보여주는 사례에서는 ③과 ⑦ 단계에서 시민들의 방청까지 포함한 시민들과 소통 장치를 마련하기도 한다. 그리고 각 단계별로 진행되는 내용과 결과에 대한 대부분의 기록을 홈페이지를 통해서 적극 공개하는데, 이는 일본 지방의 기록관리 제도 수립과 운영에 대한 절

차적 정당성을 부여해 줄 뿐만 아니라 관련 제도의 지속성을 보장받을 수 있는 '정책적 상호 작용'의 과정적 이해에 매우 유의미하다.

이 글에서 다루는 카나가와현(神奈川県)에 위치한 정령지정도시(政令指定都市)²⁾ 사가미하라시(相模原市)의 기록관리에 대해서는 아직 연구되지 않은 일본의 정령지정도시 사례라는 점 말고도, 행정구역 통폐합이라는 행정 환경의 급격한 변화 속에서 거버넌스적 시정 운영의 모범적인 모습을 잘 보여준다는 점, 기록관리 조직 인프라가 제대로 구축되지 않은 상황에서 조례(안)을 비롯한 제반 기록관리 지침(안) 등을 마련해 나가는 전 과정을 살펴볼 수 있다는 점 등에서 주목할 필요가 있다. 시의 주요 정책을 입안·운영하는 과정에서 일찍부터 전문가와 시민으로 구성된 회의체 조직을 '자문기관'으로 적극 활용했던 사가미하라시는 '보다 열린' 시정 운영을 위해 주요 회의체 조직을 시의 '부속기관'으로 편제시켜서³⁾, 시정의 협치 범위 확대와 함께 거버넌스 조직의 행정기관에 대한 영향력을 실제적으로 강화하고 있다.

'1인 기록관 체제'로 표현되는 기형적 구조의 한국 기록관리 현실에서 '체계적 기록관리' 실현을 위한 물적 토대로서의 아카이브 구축은 반드시 해결해야 할 시급한 현안 과제이다. 사가미하라시의 기록관리 제도 정비 과정에서 '부속기관'으로 편제된 회의체 조직이 「공문서관리법」의 취지에 따른 '적절한 기록관리' 체제를 실현시켜가는 과정에 대한 이해는 한국 기록공동체에게 여러 가지 시사점을 줄 것이다. 이하 본문에서는 사가미하라시 공문서관리위원회의 활동 과정을 증거하는 각종 '답신(안)'과 회의자료 등을 토

-
- 2) 일본의 정령지정도시는 내각의 정령(政令)에 의해 지정되는 도시로 현재 20개가 있다. 처음에는 인구 100만 명을 기준으로 삼았지만 현재는 70만 명 이상의 도시로 경찰·광역도로·광역하천 등의 사무를 제외하고는 도도부현에 준하는 권한을 행사하며 산하에 자치권이 없는 행정구를 두고 있다. 자치권이 없는 행정구의 존재와 도도부현에 준하는 광범위한 자치권 행사라는 점에서 우리나라 광역자치체 및 특정시와 자주 비견된다.
 - 3) 일본 「지방자치법」에서 '부속기관'은 "법을 또는 정령, 조례에 정한 바에 따라, 담당하는 사무에 대해 조정, 심사, 심의 또는 조사 등을 행하는 기관"이다(「地方自治法」 제202조3).

대로 일본의 기록공동체가 기록관리 조례와 관련 규정을 정비하고 이를 행정 현장에 적용시켜 나가는 방식을 살펴본다.

2. 기록관리 조례 제정 과정과 주요 내용

1) 「공문서관리조례」 제정의 배경

「공문서관리법」이 제정·시행되는 상황에서 사가미하라시를 둘러싼 행정 환경은 크게 달라진다. 그동안 다소 지지부진했던 행정구역 통합이 2006년~2007년 사이에 급진전되어 2010년 4월에 정령지정도시가 된 것이다.⁴⁾ 카가나와현 내에 소재한 4곳의 상수원 중 2곳의 상수원 지역을 편입하면서 사가미하라시는 도쿄도와 인접한 전원적 대도시로의 발전을 본격적으로 모색하게 된다. 즉 행정구역 통폐합으로 관리 지역이 확대된 정령지정도시 사가미하라시는 종전의 시 발전계획과 새롭게 편입된 지역의 발전계획을 통합적으로 추진할 수 있는 종합발전을 기획하게 된다. 2010년 4월에 입안된 ‘시의 종합적인 정비계획 지침서’라고 볼 수 있는 「신 종합계획(新·総合計画)」이 그것이다.

이 ‘새로운 계획’은 다시 전기·중기·장기의 ‘실시계획’으로 세분화되는데, 「전기(前期) 실시계획」(2011년~2013년)에서 5번째 기본목표인 「시민과 함께 만드는 자립분권도시」에 “시민과 행정의 커뮤니케이션 충실”이라는 과제가 설정된다. 이 과제의 일환으로 ‘공문서관 기능의 구축’ 항목이 명기됨으로써 사가미하라시의 기록관리 정책이 본격적으로 추진될 수 있는 근거가 마련되었다(「전기계획」, 76). 그리고 「중기(中期) 실시계획」(2014년~2016년)에서는 ‘시가 보유하는 공문서를 시민공유의 지적자원(知的資源)

4) 4개의 초(町)을 ‘합병’해서 2010년 4월에 정령지정도시가 되었다.

으로 보존·이용하기 위해, 공문서의 관리체제 정비와 이를 위한 조례의 시행 등 공문서관 기능 구축을 추진한다고 명시하였다(「중기계획」, 86). 이처럼 사가미하라시는 전기와 중기의 단계별 추진 계획에 입각해서 시의 생산·보유 기록을 ‘시민 공유의 지적자원’이라는 관점에서 기록관리 체제를 검토하고 조례 제정 등을 통해 아카이브를 구축하겠다는 계획을 표명한 것이다.

그런데, 사가미하라시는 시정의 여러 분야에서 심의회(審議會)나 심사회(審査會)라는 이름의 시(市) ‘부속기관’을 설치·운영하고 있다. 관련 분야의 전문가와 시민으로 구성된 심의회·심사회를 시의 주요정책 업무 추진 과정에서 없어서는 안 되는 시정의 정책 수립과 실행 파트너, 즉 시정의 거버넌스 운영을 위한 주요 기제로서 설정하고 있는 것이다.⁵⁾ 이러한 사가미하라시의 개방적인 시정 운영 방침은 정령지정도시 이전부터 볼 수 있다.⁶⁾ 즉 시민들의 ‘자주적·주체적 시정 참여(參画)’를 도모하고 이에 기반한 ‘열린 시장’의 추진을 위해 1998년 10월에 「심의회 등의 바람직한(운영)에 관한 기본지침(審議會等の在り方に関する基本指針)을 마련하였다. 지침에는 심의회 운영의 투명성을 제고하기 위해 심의회의 회의 일정과 결과, 회의록에 대한 ‘원칙적 공개’는 물론 ‘심의 위원’의 공모제도 실시’ 등이 적시되어 있다. 이 지침에 따라 심의회의 공개기준이 마련되었는데, ‘늦어도 개최 1주일 전까지는 회의 일정을 공개하고 개인정보보호와 관련된 일부를 제외하고는 공개로 진행되고 이를 위해 방청석을 배치한다.’⁷⁾ 의사개요를 포함

5) 정령지정도시 삿포로시의 경우는 예외적이다. 삿포로시는 「공문서관기본구상」에 대해 일반시민들을 공모하여 ‘시민이용회의’를 설치하고 시민적 관점에서의 ‘구상(안)’을 검토하는 한편 기록관리조례 제정시, 조례(안)에 대한 시민들의 의견을 청취하는 ‘퍼블릭 코멘트’ 절차를 거치는 등 ‘이상적인 시민참여’ 정책을 실시하고 있다.

6) 수도권 도쿄도에 인접해 있으며, 요코하마와 가와사키 등 도쿄만과 가까운 지리적 이점으로 인해 여러 분야의 전문직 종사자들이 거주하는 생활공간으로서 일찍부터 정보공개제도에 기반한 시민사회 활동이 매우 활발한 지역이다. 카나가와현은 정보공개조례를 1982년에 제정한 선진 지역으로 유명하며, 사가미하라시도 2000년 12월에 ‘한층 열린 시장 추진’을 위해 정보공개조례를 제정하였다.

7) 「사가미하라시 심의회등 공개기준(審議會等公開基準).

한 회의록과 관련 회의 자료를 홈페이지에 게재하고 행정자료 코너에도 비치하여 온-오프라인을 통한 ‘기록정보’의 제공을 원칙으로 한다. 이러한 사가미하라시의 회의체 조직의 회의 과정과 결과에 대한 투명성 확보 노력은 최근까지도 회의록 작성이 의무화된 지정회의 조차도 제대로 기록되지 않으며 공개되지 않는 한국의 정보공개와 기록관리 제도 운영 현황과 관련하여(최정민, 김유승 2018, 332-333) 주목할 대목이다.

공개기준과 함께 공모위원의 선정 기준 등 시민의 심의회 참여를 위한 공모제도도 함께 정비되는데,⁸⁾ ‘20세 이상의 시민’으로 다른 심의회 위원 또는 시 직원이나 의원이 아닌 자에게 공모 위원 자격이 주어진다. 이 제도는 ‘시민과 행정의 파트너십에 토대한 열린 시정 추진에 기여하기’ 위한 목적으로 도입되었는데, 9인 이하의 심의회는 1명, 10인~15인 이하는 2명, 16인 이상은 3명의 공모 위원을 둘 수 있다. 2017년에는 31개 심의회에서 모두 71명의 시민을 공모 위원으로 선출했는데, 정보공개와 기록관리 분야 심의회에도 2명의 공모 위원이 활동하고 있다.

이상의 내용은 일본의 「정보공개법」 제정·실행과 관련하여 진행된 것으로(이경용 1999) 사가미하라시의 경우도 이 시기 「정보공개조례」를 제정하는 과정에서 ‘열린 시정’ 운영을 위한 제도로써 심의회를 설치하고, ‘시민과 행정의 파트너십 형성의 장(場)’이자 거버넌스가 실현되는 주요 기제(機制)로 작동시키고자 했음을 알 수 있다.

그런데 이와 같은 사가미하라시의 ‘선진적’ 지방자치 운영 방침은 행정구역 통폐합을 계기로 정령지정도시로서의 시정 활동 범위가 크게 확대되는 행정 환경의 급격한 변화와 맞물려 시정의 거버넌스적 운영에 대한 시민적 요구 증대라는 주·객관적 상황을 배경으로 한층 발전하는 모습을 보여준다. 즉 사가미하라시는 앞서의 ‘기본지침’을 2012년 4월에 「심의회 및 협의회의 바람직한 운영방안에 관한 기본지침」(審議會等及び協議會等の在り方

8) 「사가미하라시 심의회등의 위원공모요강」(審議會等の委員公募要綱).

に関する基本指針)으로 전면 개정한다.

이는 ‘실행기관(実行機関)’, 즉 시청, 교육위원회 등의 시 행정기관과의 관계에서 심의회의 기능과 역할의 실효성을 보다 강화시키기 위한 것으로 보이는데, 기 설치된 심의회 활동에 대한 평가 작업이 수반된 것이었다. 기 설치 심의회 활동의 적정성과 중복성 여부 등을 검토하는 과정에서 활동이 미흡한 심의회를 정리하고 관련성 있는 심의회의 중복 설치를 방지하기 위해 전문 단위의 부회(部会) 설치가 가능하도록 정비한 것이다.⁹⁾ 이를 위해 사가미하라시는 심의회의와 협의회의 기능과 역할에 대해 명확하게 규정하여 행정기관과의 업무적 관계를 재설정하였다. 즉 심의회에 대해서는 ‘시가 설치하는 부속기관’이라고 명시하여 그 조직적 위상과 역할을 강화시키는 한편, 협의회(協議會)에 대해서는 ‘시민, 관계행정기관, 관계단체, 학생·경험자 등으로부터 의견을 청취해서 행정운영상의 참고로 삼는 것을 목적’으로 한다고 규정하였다(「기본지침」 제2조).

‘회의체 조직’의 운영에 대한 기본지침을 개정하여 시청 활동에 전문적 식견과 시민 의견을 적극 반영하려는 사가미하라시의 이러한 방침은, ‘부속기관(付屬機關)’(심의회)과 ‘자문기관’(협의회)의 조직적 위상과 역할에 대해 명확히 구분지음으로써 심의회 조직의 전문성을 적극 활용하여 시정을 공동 책임지는 ‘거버넌스 기구’로서의 실제적 기능을 부여하고자 한 것이었다. 현재 사가미하라시에서는 구민회(区民會)를 비롯하여 여러 분야에서의 심의회와 협의회가 설치·운영되고 있다. 정보공개-기록관리 분야에서는 ‘정보공개·개인정보보호·공문서관리 심의회’(이하 정보·기록 심의회)와 ‘정보공개·개인정보보호·공문서관리 심사회’(이하 정보·기록 심사회)가 설치되어 있다. 정보·공개 심의회는 사가미하라시 「공문서관리조례」에서 규정한 기록평가 기준 등에 대한 시장의 정책적 자문에 ‘답신’하는 기관이자 정보공개와 기록관리 분야의 제도에 대해 조사·심의하는 기관이다. 정보·

9) 부회의 구성과 설치를 통해 결과적으로 행정기관에 대한 심의회의 기능과 역할이 더욱 강화되었다.

기록 심사회는 정보공개 청구에 대한 공개결정, 개인정보의 ‘개시(開示) 결정’, 역사적공문서의 ‘이용결정’에 대한 불복(이의)신청 사항에 대해 조사·심의하여 시장에게 ‘답신’하는 기관이다.

2) 「공문서관리조례」 제정 과정과 공문서관리부회의 활동

(1) 공문서관리부회의 설치와 정책 검토

2012년 4월 24일, 사가미하라시장은 「신 종합계획」과 관련하여, 기록관리 분야의 정책 추진을 위해 정보·기록 심의회에 ‘역사적 공문서의 보존·이용을 포함한 공문서 관리의 바람직한 방안’에 대한 ‘전문적 정책 자문’을 공식적으로 요청하였다. 정보·기록 심의회에서는 기록관리 분야에 대한 전문적인 조사와 심의를 위해서 정보공개와는 구분되는 별도의 기록관리 전담 기구가 필요하다고 보고 심의회 내부에 공문서관리부회(이하 기록부회)를 설치하였다. 이제 정보·기록 심의회는 전문 단위 부회로서 기록관리 분야에 대한 조사와 심의는 모두 기록부회에서 이루어지며, 기록부회에서의 조사와 심의는 곧 정보·기록 심의회에서의 조사·심의로 공식화된다. 기록학 교수, 아카이브 관계자, 법조계 인사 등 다년간 일본의 기록관리 개혁에 관계했던 전문가들과 시민공모 위원을 포함 모두 6명으로 구성된 기록부회는 ‘현용단계에서의 기록관리 방안’, ‘역사적 공문서의 보존과 이용 방안’, 관련 조직 및 인력 문제 등을 중심으로 1년 동안의 조사·심의 활동에 착수하였다.

정보·공개 심의회는 공식적 ‘정책 제언’으로 「공문서관리의 바람직한 운영방식 등에 관한 답신」(이하 ‘답신(안)’)이 완성되기까지 2012년 5월 9일부터 2013년 6월 12일까지의 기록부회의 1년간의 정책 논의 과정은 「공문서관리법」 제34조에서 규정한 지방에서의 ‘적정한 기록관리’를 위한 ‘노력 의무’의 실현 과정이기도 하다. ‘답신(안)’에 반영된 기록부회의 기본적 입장은

「공문서관법」의 취지에 따른 ‘조례 제정과 일원적 기록관리 제도’ 마련을 지향하는 것이었다. 즉 사가미하라시의 ‘적정한 기록관리’ 실현을 위해서는 정보공개와 기록관리의 ‘이념’이 반영된 기록관리 조례의 제정, 그리고 이에 기반한 현용단계의 기록관리 제도 정비—특히 행정 현장에서의 적정한 보존기간 적용과 아카이브로 이관할 기록물에 대한 평가 기준인 ‘역사적공문서 선별 기준’의 제정, 선별 기준의 임의적 적용으로 인한 ‘오폐기’ 방지를 위한 폐기 심의, 그리고 역사적 아카이브의 보존과 이용을 전담하는 기구로서의 아카이브 설치와 전문 인력 확보 등의 문제 등이 주요 과제로 제시되었다. 이하에서는 기록부회가 작성한 ‘답신’의 주요 내용을 중심으로 이후 제정된 조례나 관련 규정에 어떻게 반영되었는지 살펴본다. 기록관리의 목적과 프로세스, 관련 기구의 설치 등을 둘러싸고 전개되는 사가미하라시의 기록관리 정책이 숙의되고 실현되는 과정에서 시민·전문가로 구성된 기록부회의 역할과 그 의미를 보다 선명하게 인식할 수 있기 때문이다.

(2) 공문서관리부회 제안의 주요 내용과 「공문서관리조례」의 제정

기록부회가 ‘답신(안)’에서 가장 우선적으로 그리고 가장 중점적으로 제안한 내용은 기록관리 조례의 제정 필요성과 조례의 목적에 포함될 ‘기록관리 이념’에 관한 것이었다.¹⁰⁾ 기록부회에서는 ‘시민의 지적자원으로서의 공문서’를 적절하게 관리하기 위해서는 행정기관의 내부규정이 아니라 ‘조속한 시기에’ 조례를 제정하고, 이에 근거해서 명확한 기록관리 준거를 마련해야 한다고 보았다. 동시에 조례에는 그 목적과 관련해서 기록을 관리하는 의의와 시민의 ‘알 권리’, 행정의 ‘설명책임’에 대해서 명시해야 한다고 주장하였다. 즉 시의 공적(公的) 활동 과정에서 생산되는 공문서가 시정(市政) 활동과 역사적 사실의 정확한 기록으로서 후대에게 남겨야할 ‘시민공유

10) ‘답신(안)’, 1-2쪽.

의 지적자원임을 규정해야 한다. 시민의 ‘알 권리’에 대해서는 정보공개와의 정합성 면에서도 존중되어야 한다는 당위론적 입장에서 한 걸음 더 나아가 ‘시민 스스로의 알 권리에 대한 인식을 더 높이기’ 위해서 기록관리의 기본적인 이념으로 명시해야 한다는 점이 강조되었다. 그리고 이러한 조례의 기본 이념의 실현을 위해서 ‘시민에 대한 설명책임을 다해야 한다’는 점을 기록관리 목적으로 규정해야 한다고 제안하였다.

이 조례는 시의 제반 활동과 역사적 사실의 기록인 공문서가 시민공유의 지적자원으로서 시민이 주체적으로 이용할 수 있는 것임에 비추어 볼 때, 공문서관리에 관한 기본적 사항을 규정함으로써 공문서의 적절한 관리, 역사적공문서의 적절한 보존 및 이용 등을 꾀하여 시정이 적정하면서도 효율적으로 운영되도록 하는 동시에 시정에 관한 시민의 알 권리를 존중하고 시의 제반 활동을 현재와 미래의 시민에게 설명할 책무를 다하도록 하는 것을 목적으로 한다.

기록부회의 기록관리의 목적에 대한 이러한 인식은 사가미하라시 「공문서관리조례」의 제1조 목적에 그대로 반영되었다. 사가미하라시는 ‘공문서관리에 관한 기본사항’의 제정 목적이 시정의 효율적 운영을 위한 것임은 물론 시민공유의 지적 자원인 공문서의 적절한 관리를 통해 시의 모든 활동에 대한 설명 책무를 다하도록 하는 것임을 천명한 것이다. 행정기관의 활동 증거로서의 기록은 기본적으로 시민 전체가 공유해야 할 ‘지적 자원(자산)’이라는 인식은 「공문서관리법」 시행을 계기로 활발해진 일본 지방에서의 기록관리제도 정비 사례에서 공통적으로 보이는 현상 중 하나이다. 또한 기록이 지니는 ‘정보자산’으로서의 가치를 강조하는 최근의 국제적 기록관리 동향(이정은, 윤은하 2018, 76-84)과 부합된다는 점에서도 주목받을 만하다.

기록부회가 ‘답신(안)’에서 현용단계에서의 적절한 기록관리가 이루어지

기 위한 방안으로 제시한 주요 내용은 기록관리 대상기관을 ‘최대한 넓은 범위’로 확대하자는 것이었다. 즉 기록부회에서는 조례의 적용대상을 ‘가능한 한 넓은 범위로 설정하도록 검토’해야 하며, 교육위원회 등의 집행기관은 물론, 의회와 ‘출자법인’까지 포함해야 한다고 주장하였다.¹¹⁾ 기록부회의 이러한 제안에 따라 「공문서관리조례」에는 시장, 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회, 감사위원, 농업위원회, 고정자산평가심사위원회, 그리고 의회를 ‘실시기관’으로 규정하고(2조), 이 기관들의 분류기준, 보존기간 책정, 역사적공문서 지정 등 기록관리 제도 전반에 대해 심의회에 보고하도록 해서 조례의 실효성을 높이고 있다. 또한 조례에서는 ‘실시기관’ 이외에도 토지개발공사, 근로복지서비스센터, 건강복지재단, 산업진흥재단, 시민문화재단, 체육협회, 관광협회 등 공익재단법인 9곳과 사회복지협의회, 사회복지사업단 등 사회복지법인 2곳, 산업창조센터 등 주식회사 2곳의 ‘출자법인’도 적절한 기록관리가 이루어질 수 있도록 노력해야 하며, 이를 위한 시의 대책이 마련되어야 한다고 명시하였다.¹²⁾ 동시에 시가 설치한 공공시설을 관리하는 ‘지정관리자’의 시설관리 기록의 관리 노력과 시의 관련 시책 마련도 의무화하고 있다.¹³⁾ 이는 시의 ‘출자·출연 기관으로의 법인’들이 시의 집행 업무와 시설관리 업무를 실질적으로 대행하고 있는 현실을 기록부회가 지적하면서 적극적으로 대응한 결과이다. 사가미하라시의 이러한 기록관리 대상기관의 확대와 기록관리 의무화 사례는 쿠마모토현이나 삿포르시 등과 함께 다른 지자체 사례들과 비교된다. 일반적으로는 기록관리 대상 기관의 범위가 ‘실시기관’에 국한하거나 ‘출자법인’의 기록관리가 의무화되어 있지 않다. 이와 관련하여, 시의 기록관리 총괄 책임자 지정에서도 종전에 비해 그 책임범위가 상향 조정되었다. 조례의 제정과 시행을 앞두고 제정된 사가미하라시의 「공문서관리규칙」에 의하면, 시의 총무국장을 ‘총괄

11) ‘답신(안), 2-3쪽.

12) 「공문서관리조례」 제33조 및 「공문서관리규칙」 16조와 별표.

13) 「공문서관리조례」 제34조.

문서관리자'로 지정해서 기록관리 전반을 관리·감독하게 하고 정보공개과장을 중심으로 각 자치구의 정책과장과 함께 생산부서의 기록관리 상황을 조사·지도하도록 하여 조례와 관련 규정이 실질적으로 적용될 수 있도록 하였다.¹⁴⁾

그런데 기록부회에서는 다른 지자체 사례에서는 전혀 제안되지 않은 부국 단위의 '기록관리 총괄 조직' 설치를 제안하고 있어 주목된다. 즉 '적정한 기록관리'가 이루어질 수 있도록 기록관리를 총괄하며 이에 필요한 권한을 가지고 실시기관들을 지도·개선시켜 나갈 '총괄담당'의 조직 단위가 '부국(部局)'인 것이다.¹⁵⁾ 현재로서는 '총괄담당부국' 제안의 구체적 배경과 내용에 대해서 더 확인할 수 없지만, 중앙 정부의 기록관리 총괄 정책부서인 내무성의 공문서관리과 같은 조직을 염두에 둔 것은 아닐까 추정된다. 즉 기록부회는 기록관리 대상 기관이 시장부국을 비롯한 여러 실시기관과 의회, 출자법인까지 확대되는 상황에서 통일적이고 일원적인 기록관리 제도를 지도·감독하는 행정조직으로서 '국 단위'의 총괄 조직을 제안했던 것이다. 그러나 결과적으로 '역사적공문서의 보존·이용기관으로서의 공문서관' 설치의 실현되지만, '현용-비현용단계의 일원적 기록관리'를 총괄하는 기록관리 전담 조직의 신설은 이루어지지 않았다.

또한 기록부회는 아카이브의 조속한 설치를 강력하게 요구하였다. 기록부회는 역사적공문서의 보존과 이용 등을 전담하는 조직이 별도로 설치되는 것이 바람직하다면서, '공문서관 기능의 거점이 될' 공문서관 설치를 조기에 적극적으로 검토해야 한다고 주장하였다. 즉 공문서관리 조례라는 '소프트' 측면에서의 법령 제도 확립과 함께 '하드' 측면의 시설 정비가 시민에 대한 설명책임을 달성하기 위해서는 아카이브 설치가 반드시 필요하다. 동

14) 「공문서관리규칙」 제4조. 또한 각 생산부서인 과별로 문서주임과 문서부주임을 두어서 과 단위 기록관리업무 총괄자인 과장을 보필하도록 하였다. 각 행정기관에서 대부분 각 과의 서무 담당자를 '처리과 기록물관리책임자'로 지정하는 한국의 제도 운영과도 비교된다.

15) '담신(안)', 3쪽-6쪽.

시에 기록전문가로서 레코드 매니저와 아키비스트의 공문서관 배치 필요성도 주장하였다. 그런데 종합계획상으로는 이미 공문서관 설치 필요성이 충분히 반영되었음에도 불구하고 재정 상황 등의 어려움으로 인해 아카이브 관련 예산과 전문 인력의 확보는 결코 쉬운 문제가 아니었던 것 같다(사토 2015, 27). 하지만 시(市)로서는 행정구역 통폐합으로 인해 ‘역사적공문서’가 박물관, 시 출장기관의 창고 등 6곳에 분산 보관되고 있던 상황에서 ‘시설로서의 공문서관 설치’를 더 이상 미룰 수 없는 현안 사항이었다. 조례 시행으로부터 반년이 지난 2014년 10월 1일, 행정구역 통폐합으로 편입된 자치체의 의회 건물을 부분적으로 리모델링해서 사가미하라시립공문서관(相模原市立公文書館)이 개관되었다.¹⁶⁾

마지막으로 기록부회가 ‘답신(안)’에서 기록관리 제도 개선방안으로 중요하게 검토한 내용으로는 ‘객관적·전문적 관점’에서의 기록관리 제도 개선과 역사적공문서의 이용결정에 대해 조사·심의하는 심의회와 심사회 설치에 대한 요청이었다. 즉 기록부회는 조례에서 정하는 기록관리 규정이 효과적으로 적용되기 위해서는 심의회와 심사회의 실질적인 기능과 역할이 확대되어야 한다고 보았다. 유사한 성격의 심의회 중복을 방지하고 전문성을 강화하기 위해 관련 부회의 설치를 가능하게 하는 심의회 운영 방침을 개정하고 또 그 자신이 이미 정보·기록 심의회 안에서 전문 단위 부회로 설치·활동하고 있는 상황에서 굳이 심의회와 심사회의 각각의 설치를 주장한 이유는 무엇인가? 이에 대한 답은 심의회와 심사회의 ‘독립성 확보’라는 관점에서 찾을 수 있다. 즉 기록부회에서는 실시기관들이 ‘(단지) 심의회 의견을 듣는 것’에서 그치지 않고 심의회에서 실시기관들의 기록관리 상황 보고가 이루어져야 한다고 주장하였다. 또한, 심의회는 기록관리 관련 주요 과제를 검토하고 ‘주체적으로 의견을 제시하는’ (정책적) 건의 기능을 가져야 한다

16) 그러나 사가미하라시립공문서관은 총무국 총무부 정보공개과 소속의 ‘문서반’에 해당하는 조직이라는 점, 기록관리 전문직이 아닌 행정기관의 재임용 직원들을 채용하고 있다는 점에서 한계를 가지고 있다.

고 주장하였다(‘답신(안)’, 4-5). 기록부회의 이러한 주장은 시장의 요청에 의한 ‘답신 제출’이라는 ‘제한적 자문역할’이 아니라 주체적으로 관련 정책을 조사·심의하고 제안할 수 있는 심의회의 역할 강화를 의도한 것이었다. 조례가 제정되는 과정에서 이루어지는 정보·기록 심의회규칙의 개정을 통해서 기록부회의 기능에 대해, ‘조례에서 정하는 것 이외의 공문서관리에 관한 제도 등에 대해 조사·심의한다’고 그 역할과 기능의 근거를 새롭게 규정하는 까닭이 여기에 있다(「정보공개·개인정보보호·공문서관리 심의회규칙」 제6조의 2).¹⁷⁾

그런데, 기록관리 분야를 전담할 ‘부속기관’으로서 종전의 심의회와 심사회의 각각의 별도 설치에 대한 기록부회의 요청 내용은 조례 등에 제대로 반영되지 않은 것처럼 보인다. 그러나 앞에서 언급한 것처럼 정보·기록 심의회규칙을 개정해서 기록부회의 역할을 새롭게 규정하고 있는 점, 「공문서관리조례」에 규정된 정보·기록 심의회의 ‘자문 활동’을 실제로는 기록부회가 전담한다는 점, 그리고 조례에서 규정된 심의회의 역할과 관련된 규정을 같이 고려하면 기록부회가 제안한 내용이 거의 대부분 반영되었다고 평가할 수 있다. 이러한 판단은 조례에 규정된 기록부회의 심의 내용을 통해서도 뒷받침된다.

즉 「공문서관리조례」에서 규정하고 있는 정보·기록 심의회(기록부회)의 기록관리 제도와 운영에 대한 전문적 ‘자문’ 권한은 크게 4가지이다(사토 2015, 26-27). 첫째, 역사공문서의 선별기준 제정과 개정·폐지에 대한 ‘절대적’ 권한이다. 즉 시(市) 본청과 각종 위원회, 의회 등 ‘실시기관’의 ‘적정한 기록관리’에 필요한 「역사적공문서 선별기준」을 제·개정하거나 폐기할 때는 반드시 기록부회에 보고하고 의견을 들어야만 한다.¹⁸⁾ 둘째, 보존기간

17) 이 과정에서 ‘정보공개·개인정보보호 심사회’의 ‘정보공개·개인정보보호·공문서관리 심사회’로의 변경도 함께 이루어지는데, 이는 비현용단계에서의 기록의 이용 즉 역사적 공문서의 이용결정에 대한 불복(이의)신청과 관련 심사를 수행하는 별도 조직에 대한 근거를 마련하기 위한 것이다(「부속기관의 설치에 관한 조례」).

18) 「공문서관리조례」 제6조 8항 및 9항.

만료 기록을 폐기하고자 할 때도 마찬가지로 심의회에 반드시 보고하고 의견을 들어야만 한다.¹⁹⁾ 셋째, 영구보존 대상인 역사적 공문서로서 더 이상 보존 필요성이 인정되지 않아 '예외적 폐기'를 하려는 때에도 심의회에 대한 보고와 심의회 의견 수용 또한 의무적이다.²⁰⁾ 넷째, 공문서의 보존기간을 연장하고자 할 경우에도 심의회에 보고하고 의견을 들어야 한다.²¹⁾

이상에서 사가미하라시의 '적정한 기록관리' 제도를 위해 '주체적으로 의견을 제시하는' 전문 단위 '부속기관'인 기록부회가 수행하는 행정기관의 기록관리 프로세스에 대한 앞의 4가지 사항에 대한 '정책 자문' 권한은, 비록 '자문'이라는 표현에도 불구하고 조례상의 명확한 규정에 의해 각 행정기관의 기록관리 업무에 대한 '실제적인 '감독과 승인'이라는 행정적 구속력을 지니는 것임을 잘 알 수 있다. 이런 점에서 기록부회가 요청한 '답신(안)'의 심의회·심사회 설치 요청은 '내용적으로' 대부분 반영되었다고 볼 수 있다.

3. 역사적공문서 선별 기준 작성과 폐기 심의

앞에서 사가미하라시의 실시기관과 출자기관 등에 대한 기록관리 제도 개선과 운영 상황 등을 '심의·지도·감독'하는 '부속기관'으로서의 정보·기록 심의회(기록부회)의 역할과 그 기능이 결코 작은 것이 아님을 확인하였다. 여기에서는 기록관리 전문가로 구성된 회의체로서의 기록부회가 사가미하라시의 각 실시기관들을 대상으로 작성·제시하는 기록평가 기준과 보존기간이 만료된 기록에 대한 폐기심의 활동에 대해 알아보도록 하자. 이를 통해 아카이브가 아직 설치되기 이전의 기록부회 활동이 가지는 중요

19) 「공문서관리조례」, 제9조 6항.

20) 「공문서관리조례」, 제31조.

21) 이는 1년미만, 1년, 3년, 5년, 10년, 30년으로 설정된 보존기간 기록 중 '역사적공문서'로 분류된 기록물을 보존기간을 연장해서 공문서관으로 이관하지 않고 계속 생산부서에서 보관하고자 할 때의 조치를 말한다.

성, 그리고 설치 이후에도 전문적 기록관리기관으로서의 기능을 제대로 수행하지 못하는 공문서관의 역할을 '대행'하는 기록부회의 활동을 확인할 수 있다.

1) '역사적공문서' 선별 기준의 제시

기록부회는 2013년 12월 조례가 제정되고 다음해 4월의 시행을 앞두고, 각 기관이 어떠한 기록물을 '역사적공문서'로 선별해서 공문서관으로 이관·보존할 것인지에 대한 기준 제정에 착수한다.²²⁾ 기록부회는 이 기준을 작성하면서, 행정기관의 공문서가 시민공유의 지적자원이라는 점에서 행정적 관점만이 아닌 시민적 관점에서의 판단을 중요시하였다. 사가미하라시의 각 실시기관을 대상으로 작성·제시한 「역사적공문서 선별기준(안)」은 기본 관점(인식), 선별기준, 유의사항과 이에 입각해서 24개 유형의 업무활동을 중심으로 보다 자세하게 작성된 각 항목별 기준에 해당하는 「역사적공문서 선별을 위한 세목기준(안)」으로 구성되어 있다. 기록부회가 작성한 '선별기준 답신'에 제시한 기본 관점은 다음과 같다.²³⁾

- 시의 조직과 기능, 정책의 검토과정·결정·실시와 실적에 관한 중요 정보가 기록된 공문서
- 시민의 권리와 의무에 관한 중요 정보가 기록된 공문서
- 시민을 둘러싼 사회환경, 자연환경 등에 관한 중요 정보가 기록된 공문서
- 시의 역사, 문화, 학술, 사건 등에 관한 중요정보가 기록된 공문서

이는 「공문서관리법」의 효율적 시행을 위해 제정된 「행정문서 관리에 관

22) 각 실시기관은 적절한 보존기간 책정과 「역사적공문서 선별기준」을 제정하기 위해 그 전에 미리 정보·기록심의회의 의견을 들어야 한다(「공문서관리조례」 제6조).

23) 「歴史的公文書選別基準に関する答申」, 1쪽.

한 가이드라인(行政文書の管理に関するガイドライン)에서 제시하고 있는 ‘기본 관점’을 준용한 것이다. 즉 기록부회는 중앙정부의 역사적공문서에 대한 기본 인식을 참고하여, 위의 4가지 사항 중에서 하나라도 해당되는 기록은 역사적공문서로 선별한다는 기본 방침을 표명하고, 사가미하라시의 종합계획과 기본방침, 중요한 사무와 사업의 계획·실시 등 모두 24개 유형의 업무별로 역사적공문서를 선별하기 위한 세부적 기준(안)을 제시하였다.

동시에 행정적 가치 중심으로 책정된 공문서의 보존기간에 따른 역사적 공문서 선별 기준에 대한 의견을 제시하였다. 즉 심의회에서는 ‘30년 보존기간’으로 책정된 기록은 ‘행정기관에서 장기간 사용하고 필요로 했던 기록’으로 시정에 미쳤던 영향과 향후의 시책형성 과정에서의 활용 가능성 등을 이유로 원칙적으로 역사적공문서로 선별해야 한다고 주장하였다. ‘10년 보존기간’ 책정 기록에 대해서는 ‘중요한 사무·사업의 계획·실시’, ‘시의 행정운영 기본방침, 중요시책 등을 심의하는 회의’, ‘심사기준, 처분기준, 행정지도지침의 제정·개폐’ 등과 관련한 기록들이므로 역사적공문서로 평가되어야 하며, ‘인허가’ 또는 ‘소송’ 관련 기록 중에서도 ‘중요한 기록’은 역사적공문서로 선별한다는 방침을 제시하였다. ‘5년 보존기간’ 책정 기록 중에서는 시민생활과 시민활동의 관점에서 볼 때 매우 중요한 ‘부속기관 관련’, ‘감사·심사 관련’, ‘청원, 진정, 요망 관련’, ‘불복신청 관련’, ‘조사연구, 통계 관련’ 기록들을 선별해야 한다고 주장하였다. 보존기간 ‘3년 이하’ 기록은 원칙적으로 역사적공문서로 선별하지 않는 것이 합리적이라고 전제하면서도, ‘제도 또는 조직의 신설·개폐’, ‘시정 또는 시민생활’ 등과 관련된 기록 중 ‘중요한 기록’의 선별 필요성을 강조하였다. 또한 보존기간이 만료된 시점에서 ‘시간의 경과’에 따라 사회상황의 변화 등 역사적공문서로 재분류할 사유가 발생할 수 있다는 점도 강조하고 있다. 즉 기록부회는 상대적으로 낮게 책정된 기록 가운데에도 시민적 관점이나 사회적 상황 변화 등에 따른 ‘중요한 기록’이 역사적공문서로 선별될 수 있는 개연성과 필요성을 설득력 있게 제시하고 있다.

기록부회의 이러한 보존기간에 따른 역사적공문서의 선별기준은 사가미하라시의 각 행정기관에서의 보존기간 책정사례에 대한 조사를 기반으로 작성된 것이다. 즉 기록부회는 ‘유의사항’을 통해서 행정 현장에서의 임의적 적용을 방지하고 ‘적정한’ 보존기간 책정과 ‘엄정한’ 역사적공문서의 선별기준 적용을 위해 해당 기록물을 구체적으로 예시한 ‘세목기준’을 제시하면서, 이 기준에 따라 각 기록물(철)별로 보존기간을 책정한 ‘공문서과목표’를 각 기관별로 작성한 다음 각 기록물(철)별로 ‘역사적공문서’ 선별기준을 적용하도록 요청하고 있다.²⁴⁾

사가미하라시의 각 행정기관들에 대해 기록부회가 제시한 「역사적공문서 선별 세목기준(안)」에서 가장 눈에 띄는 점은 역시 ‘시민적 관점’이다. 시정과 관련한 주요 정책 수립과 운영 과정에서 시민과의 상호소통이 이루어지는 ‘퍼블릭 코멘트’ 관련 기록을 중심으로 역사적공문서 선별 기준을 제시하고 있기 때문이다. 구체적으로 ‘시의 종합계획(과정에서의) 퍼블릭 코멘트에 관한 기록’, ‘미군기지터 이용계획, 역주변정비계획, 일반폐기물처리 기본계획(과정에서의) 퍼블릭 코멘트에 관한 기록’, ‘도시경영지침, 교통대책, 기본계획 책정(과정에서의) 퍼블릭 코멘트에 관한 기록’, ‘조례원의(原議), 규칙원의, 훈령원의, 고시원의와 그 (과정에서의) 퍼블릭코멘트에 관한 기록’ 등을 역사적공문서로 선별하도록 제시하였다.

법령의 제정과 개폐, 임면과 상벌 등의 인사 기록, 예산과 결산 기록, 인허가 등의 행정처분 기록 등이 주요 ‘영구보존’ 대상 기록물로 선별·평가되었던 종전과는 근본적으로 다른 ‘중요 기록에 대한 선별기준’이 제시된 것이다. 이제 사가미하라시는 행정운영의 기본방침과 중요시책 등을 심의하는 ‘경영회의, 정책회의, 국(局) 경영회의, 구(區) 경영회’ 기록 외에도 시

24) 이렇게 작성된 공문서과목표는 홈페이지에 공개되고 있으며, 이를 통해 어떤 업무 단위에서 어떤 기록물(철)이 생산되며, 현용단계에서 몇 년간의 보존기간이 책정되어 있으며, 역사적공문서로 선별되어 공문서관으로 이관되는 기록은 무엇인지 한 눈에 파악할 수 있다.

정의 거버넌스 운영과 관계가 깊은 각종 회의체, 예를 들면 부속기관의 자문·답신 관련 기록과 각종의 위원회·심의회·협의회 등의 회의록, 시민 제안, 시정 간담회, 각종 공청 관련 기록들이 ‘역사적공문서’로서 선별된다.²⁵⁾ 즉 기록부회가 제안한 「역사적공문서 선별 기준안」(세목기준안 포함)의 일부 중복 부분만 제외하고는 대부분의 내용을 그대로 반영한 「시장이 정하는 역사적공문서선별기준(市長が定める歴史的公文書選別基準について)」을 제정하였기 때문이다. 그리고 이를 기록부회의 제안대로 행정기관에서의 선별기준 적용을 보장하기 위해 훈령으로 제정·공포하였다. 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회, 감사위원, 농업위원회, 고령자산평가심사위원회, 의회 등 사가미하라시의 다른 실시기관들도 기록부회의 ‘선별 기준안’을 토대로 ‘각 기관의 특색과 특성을 고려한’ 선별기준을 제정·시행하고 있다.

2) 공문서관리부회의 기록물 폐기 심의

사가미하라시의 각 행정기관과 법인들이 업무를 수행하는 과정에서 생산되는 기록에 대한 ‘적절한 관리’를 위해서는 앞에서 살펴본 것처럼 생산부서에서의 적절한 보존기간 적용과 엄정한 ‘역사적공문서 선별’이 이루어져야 한다. ‘시민적 관점’이 반영된 기록의 평가·선별 기준인 「역사적공문서 선별기준」의 임의적 적용을 방지하고, 각 기관별로 표준적으로 적용될 수 있도록 기록부회에서는 구체적인 기록을 예시한 ‘세부기준안’을 작성·제공하였다. 그리고 생산기관에서의 ‘오분류’에 의한 기록 폐기를 방

25) 이와 관련하여, 사가미하라시의 「공문서관리조례」 제5조에는, ‘경위(經緯)를 포함한 의사결정에 이르는 과정 및 실시기관의 사무와 사업의 실적을 합리적으로 증거(검증)할 수 있도록 작성해야만 한다고 규정되어 있다. 기록부회는 각 실시기관에게 이 규정의 적용을 위해 관련 회의록을 작성해야 하는 대상기관과 함께 회의록에 포함되어야 할 내용을 함께 제시하였다(「공문서작성지침에 관한 답신(公文書作成指針に関する答申)」, 2014.3).

지하기 위한 최종적 조치로서 기록부회에서는 보존기간이 만료된 기록물의 폐기 심의를 수행한다. 심의회에서의 폐기 심의는 각 행정기관에서 제출하고 기록관리 주무과인 정보공개과에 취합한 ‘폐기예정목록’을 통해 이루어진다.²⁶⁾

사가미하라시에서는 「공문서관리조례」에 의해, 기록이 생산되면 ‘가능한 한 빠른 시기에’ 역사적공문서 여부를 결정하고, 기록물의 보존기간이 만료될 때 ‘시대의 변화’ 등을 고려해서 또다시 역사적공문서 여부를 결정한다. 이 과정을 통해 생산자적 관점에서의 기록평가가 이루어지는 것이다. 이러한 2회에 걸친 기록평가 결과를 토대로 작성된 보존기간 만료 기록물의 ‘폐기예정목록’에 대한 기록부회의 심의는 2014년 5월에 처음 시작된 이래 매년 2차례 이상 ‘연속 회의’로 진행되고 있다. 2017년에는 3회 연속으로 폐기심의회가 이루어졌는데, 시장부국(市長部局)의 ‘영년(永年) 보존’ 기록과 행정구역 통폐합 이전 지역의 ‘영년보존’ 기록들이 대거 ‘폐기대상’으로 분류되어 심의 요청되었기 때문이다.²⁷⁾ 이 중에는 행정구역 통합 이전 지역의 연혁이나 역사 편찬에 필요한 기록들도 포함되어 있었는데, 예를 들면 당시의 댐 건설을 위한 조사 기록이나 댐 건설로 인한 수몰지역 관련 기록 등이다. 기록부회에서는 행정구역의 통폐합 이전의 해당 지역 기관과 연계된 현재의 기관들에 해당 기록들의 보존 여부 등을 확인하는 절차를 거쳐서 상당한 양의 기록을 역사적공문서로 재분류하였다(기록부회의 제18회~20회 회의록).

회의록을 통해 파악되는 기록부회에서의 기록폐기 심의 과정은 매년 차이가 있지만, 제한된 기간 내에 심의를 끝내야 하는 까닭에 ‘폐기사유’ 등을 유형별로 구분해서, 기록의 내용이나 관련 기록의 존재 여부 등을

26) 사가미하라시의 각 실시기관에서 보존기간이 만료된 기록을 폐기하기 정보기록심의회 승인이 필요하다(조례 제8조의 6).

27) 사가미하라시의 현재 기록물 보존기간은 1년 미만, 1년, 3년, 5년, 10년, 30년 등 6종이다. 관련 법령의 개정 이전의 ‘영년’으로 책정된 기록물들이 ‘폐기대상’으로 제출된 것이다.

확인하는 방식으로 진행되었다. 폐기심의 회의의 원활한 진행을 위한 방식도 해를 거듭할수록 ‘노하우’가 축적되면서 2017년도 회의록에서부터는 기록부회 위원들의 질문 내용과 이에 대한 총괄부서(정보공개과)의 확인 답변을 정리한 자료를 함께 첨부하고 있다. 이는 결과적으로 회의 진행 상황과 그 결과에 대한 시민들의 이해 심화로 이어진다는 점에서 주목해야 할 부분이다.

〈표 1〉 정보·기록심의회(기록부회)의 폐기문서 심의 과정(예시)

생산 년도	보존 기간	분류	부채명 (기록철명)	질문	답변
2007	10년	주민공안/ 공해/환경 보전	다이옥신류대책 회의	다른 문서로 결과 확인 가 능한가?	다이옥신류등 대책본부 내 부연락조정회의(내부회의) 개최통지, 회의결과의 문의 등. 다이옥신 조사결과에 대해 서는 별도 「환경상황등에 관 한 보고」 3년 보존의 역사 적공문서로 보존.
2012	5년		환경영향평가	부채내용 확인	환경영향평가제도에 관한 문 서. 환경영향평가도서에 대한 시 장의견은 상용(常用, 상용후 5년)으로 역사적공문서에 해 당함.
2012	5년	주민공안/ 공해/협의 협정	협정관계보고 등	①어떤 문서인가? ②별도(문서)로 보존하고 있 는가?	①시와 환경보전에 관한 협 정서를 체결하고 있는 사 업소로부터 제출된 환경 보존계획보고 및 전년도 계획의 결과보고서 접수 에 관한 문서 ②보존하고 있음
2007	10년		미군관계환경측정 등	다른 문서로 결과 확인 가 능한가?	연례 실시하는 시내 미육군 시설의 배수의 수질조사결 과 보고문서로 별도의 데 이터(엑셀대장)를 남기고 있 기 때문에 폐기해도 문제 없음

2012	5년	주민공안/ 공해/조사 연구	환경측정 - 1차 데이터	①다른 기록이 있나? ②중요 기록은 역사적공문서 라고 생각. 동일본대진재시에 대기중 방사능 검사 데이터 관련 이 아닌가? ③통계처리 끝난 데이터는 남아있는가? ④기초 데이터가 없어져도 좋다는 판단인가? ⑤3.11과 관련, 방사선 영 향을 고려할 때 기초 데 이터를 남겨서 안전 여부 확인가능한 자료로 남기는 것이 좋을 듯함	①중요 기록은 역사적공문 서에 해당 ②③④⑤ 확인하겠음
2012	5년	교육문화/ 서무/시설 운용	시설개설준비	①시설개설 준비는 어떠한 시설의 개설(開設) 준비인 가? ②잠정적인 시설을 말하는가?	①②캠프 후치노베(淵野辺) 보유지의 잠정활용에 관련 한 문서임. 실시까지의 경 위 등이 기록되어 있어 역 사적공문서로 변경함.

※제21회~제22회 회의록(2018.2.1.과 2.11.)의 '별지2'와 '보기(補記)2' 중 일부를 편집.

〈표 1〉은 올해 개최된 폐기심의 과정에서의 질의-답변을 통해 '주민공안'과 '교육문화'로 분류된 업무에서 생산된 기록물에 대한 심의 결과를 한 눈에 확인할 수 있다. 매년 시장부국의 기록만 평균 1,500 부책을 상회하고 있는 상황에서도 비교적 세밀하게 심의하고 있다고 할 수 있다. 특히 2011년 3월에 발생한 동일본지역의 대지진 사태로 인한 방사능유출과 관련한 기록이나 사가미하라시에 소재한 미군기지 관련 기록에 대한 관심이 매우 높음을 알 수 있다.

사가미하라시에서는 기록부회의 승인 절차를 거치고 난 다음에 '폐기에 정목록'을 인터넷을 통해 시민들에게 공표한다(「공문서관리조례」 제9조의 6). 이러한 사가미하라시의 '폐기에정목록'의 공표 의무는 생산기관의 공문서목록 작성과 온라인 공표 의무화, 그리고 역사적공문서 목록의 온라인 공표 의무화와 함께 '현용단계에서의 정보공개 확대 및 비현용단계에서의 역

사적공문서의 이용 확대'를 위한 제도로 쿠마모토현, 돗토리현, 삿포르시 등에서도 시행되고 있다(이경용 2016, 405-415). 일본의 도도부현과 정령지 정도시 등에서 점차 '보편화'되어 가는 폐기목록의 공표 제도 등은 정보공개제도와와의 정합성 제고를 통해 시민의 알 권리 보장을 위한 적극적인 기록정보의 제공 사례로 평가되어야 할 것이다.

3) 공문서과목표의 공표

사가미하라시에서는 '기능별 분류방식'을 적용해서 만든 「공문서과목표(公文書科目表)」라는 일종의 '기능분류표' 상에 역사적공문서에 해당하는 기록물을 표시하여 홈페이지를 통해 공표하고 있다.²⁸⁾

〈표 2〉 사가미하라시 공문서과목표 중 역사적공문서에 해당하는 부책

목적/기능	업무	부책명(기록철명)
총무/서무	섭외(渉外)	기지관계 현시(縣市)연락협의회(3년), 전국기지협의회(3년), 미군기지만 환속진시민협의회(5년), 미군제공시설부지이용(30년), 미군제공시설반환 등(30년), 기지대책(30년), 우호도시(10년), 우호도시기념사업(30년), 은하연방(10년), 국제교류(5년), 핵병기폐절평화도시선언(30년), 캠프후치노베 보류지터이용(10년), 사가미종합보급창 일부반환지 관리(10년)
	종합계획	시장시정방침(5년), 종합계획심의회(30년), 토지이용(10년), 종합계획책정(10년), 종합계획서(30년), 실시계획(10년), 조사연구(5년), 학교유치(10년), 대학지역연계(5년), 행정정보시스템관계자료(5년)
	기획정책	경영회의(10년), 정책회의(10년), 정책조정회의(3년), 국(局)경영회의(10년), 각종프로젝트팀(5년), 행정정개혁추진(10년), 중핵시(5년), 연구보고서(30년), 조사연구(10년), 연구어드바이저(5년), 도시경영비전·도시경영지침(10년), 구(區)경영회의(10년), 사업구분(5년), 특구·지역재생(상용), 공공시설 매니지먼트(10년), 국·현(縣)제도·예산요망(5년), 네이밍라이즈(5년), 현긴급재정대책(5년)

28) 사가미하라시의 사무(또는 사업) 전체를 하나의 체계로 분류한 '기능별 분류법'을 채용했다고 하는데, 행정의 목적별 구분 - 기능에 의한 구분(또는 목적의 세분) - 대상과 대상의 세분화 또는 사무(업무) 과정에 의한 구분을 각각 대 - 중 - 소로 분류하고, 각 분류단위별로 0부터 9까지의 10진 분류번호를 부여한 것이다. 이에 따라 각 부책(기록물철)은 세 단위의 고유번호로 표시된다.

주민공안 구정(區政) /방재	재해대책	지역방재계획(30년), 국민보호계획(30년), 재해대책본부활동 및 피해상황 보고서(30년), 지구(地區)방재계획(이하 모두 상용), 사가미하러시 수원(受援)계획, 지구별방재계획카르넬
	재해지원	방재지 부흥지원등계획(30년), 대도시지원(이하 모두10년), 광역응원지원·직원파견, 광역응원지원·소방활동지원, 피해해자수입(受入)지원·피난자수입(受入), 피해해자수입(受入)지원·피난자서포트, 응원물자지원, 의원금·자원봉사, 원발(原發)사고·건강피해영향대책, 전력대책, 교통대책, 의료대책, 경제대책, 사·공공대책, 공공시설복구정비, 시민생활대책
민생/서무	제무(諸務)	사회복지심의회아동복지심사전문분과회(5년), 사회복지심의회신체장애자복지심사전문분과회(5년), 사회복지통계(10년), 지역복지계획(10년), 인권 관련 중요사안(30년)
경제/농림수산	농지	인(人)·농지플랜(5년), 국유농지관리(이하 모두30년), 관민지경계사정원, 농지교환분합계획서, 농업진흥지역정비계획 수립, 농업진흥지역정비
	경영개선	실태조사(10년), 신도시농업추진계획(10년), 신도시농업공원거점정비사업(이하 모두30년), 신도시농업창출특구신청·인정, 지역재생계획신청·인정
건설/도시계획	제무(諸務)	도시재생긴급정비지역(10년), 도시계획제한제도(10년), 토지이용조정(10년)
	계획조사	도시계획에 관한 기본방침(30년), 도시계획결정(상용), 기초조사(30년), 도시계획시설정비계획(30년), 조사보고(10년), 공장적지조사(10년), 광역교류거점계획(30년)
	정계(町界) 정명(町名) 지번변경	정계정명 설정·변경·폐지(30년), 지구협의회(30년), 정(町)구역등 설정(30년), 주거표시 신규대표표(상용), 주거표시 신규대표안내도(상용), 가구(街區)의 구역설정·변경·폐지(30년), 주거표시심의회(30년)
	거리(街) 만들기활동	거리(街)만들기 제안(10년), 거리만들기 제안평가회의(10년), 지구(地區)거리만들기계획(30년), 지구거리만들기협정(30년), 건축협정인가(상용)
	광역교류 거점	광역교류거점추진본부회의(10년), 광역교류거점추진전략(이하 모두 30년), 광역교류거점기본계획, 광역교류거점정비계획, 리니어중앙신칸센건설촉진기성동맹회, 리니어중앙신칸센에 관련한 지역대책사무, 리니어중앙신칸센에 관련한 협정·계획·계약(상용)

〈표 2〉는 총무, 재무, 계약, 주민공안구정(住民公安區政), 민생, 보험·보건위생, 경제, 건설, 교육문화 등으로 구분된 10개의 ‘행정분야’ 가운데 ‘역사적공문서’가 상대적으로 많이 선별된 직능과 업무를 중심으로 정리한 것이다. 3년·5년·10년 보존기간으로 책정된 기록 중에서 선별되는 ‘역사적공문서’가 상당하다는 점을 알 수 있다. ‘1년 미만’ 보존기간 책정 기록 중에서 역사적공문서가 선별되는 사례는 보이지 않으며, 상대적으로 30년 보존

기간 기록과 ‘상용기록’의²⁹⁾ 비중이 높다는 점에서는 오사카시 사례와 비교된다(이경용 2016, 415-418). 또한 미군기지와 관련 시설이 소재한 지역적 특성과 행정 통폐합이 근년에 이루어진 지역적 상황이 반영된 기록을 중시하는 경향도 확인된다. 사가미하라시는 오사카시와 마찬가지로 보유 기록의 목록과 함께 분류표를 기록정보의 적극적 제공이라는 관점에서 공표하고 있다. 현용단계에서의 ‘행정적 가치’ 중심의 보존기간 책정과 기록부회에서 작성·제시한 기준에 따른 ‘역사적공문서’의 선별 행위가 함께 표시되어 있어서 기록평가 자료로 참고할 만하다. ‘30년 보존기간’ 기록 중에서도 역사적공문서로 선별되지 않는 경우가 많으며 기록부회의 폐기 심의에서 종전의 ‘영년 보존문서’도 폐기대상이 되는 상황을 볼 때, 우리의 보존기간 ‘영구’ 책정 방식의 이관 제도가 가지는 근본적인 문제점에 대한 본격적 논의가 이루어질 필요가 있다는 시사점을 얻을 수 있다.

4. 맺음말

일본의 「공문서관리법」 시행을 계기로 추진된 일본 지방의 기록관리 제도 정비 과정과 주요 내용을 카나가와현에 위치한 정령지정도시 사가미하라시 사례를 통해 살펴보았다. 사가미하라시는 일찍부터 ‘열린 시정’의 운영을 위해 관련 분야의 전문가와 시민으로 구성된 심의회 등의 회의체 조직을 적극 활용하였다. 그리고 ‘한층 더 열린 시정’ 운영을 위해 심의회와 협의회 조직의 역할과 기능을 각각 시(市)의 ‘부속기관’과 ‘자문기관’으로 분리하여, 행정기관 내에서의 회의체 조직이 가지는 위상과 역할을 실질적으로 강화하고자 하였다.

29) ‘상용’은 ‘상시 사용하는 대장과 협정서 등의 보존기간을 정할 수 없는’ 기록이라는 점에서 우리의 비치기록과 비슷하다고 생각된다. 사가미하라시에서는 더 이상 ‘상용’할 이유가 없어질 경우 ‘계지(除紙)*년’ 식의 보존기간을 표시한다.

기록관리 제도의 정비 과정에서 '부속기관'인 정보·기록 심의회 내에 별도의 기록부회라는 전문 부회를 설치하고 기록관리 조례와 기록평가 기준에 대한 시장의 '자문 요청'에 대한 '답신(안)'을 작성하여 현용-비현용 단계를 일원적으로 관리하는 기록관리 제도를 구축하고자 하였다. 기록부회는 이 과정에서 시장의 '자문'에 대해서 '답신'하는 제한적인 활동에서 벗어나서 기록관리 제도에 대한 조사·심의 등의 정책적 역할을 수행하기 위해 적극적으로 활동하였다. 그 결과 심의회규칙의 내용을 개정하고, 「공문서관리조례」에서의 각 행정기관의 기록 평가와 폐기 심의 등을 수행하는 전문적인 부속기관으로서의 자기 역할을 확대시키고자 하였다.

일본 사가미하라시의 정보·기록 심의회(기록부회)의 활동을 중심으로 살펴본 기록관리 제도의 정비 사례는 한국의 기록 혁신과 관련해서도 다음과 같은 시사점을 준다.

첫째, 사가미하라시에서는 정보공개-기록관리 분야의 전문가적 협력을 바탕으로 두 제도의 정합성을 제고하는 방향 속에서 기록관리 조례를 제정하고 기록관리 프로세스에서 관련 기록정보를 적극적으로 제공하고 있다. 한국의 기록공동체는 기록관리 유관 분야로서의 정보공개나 행정개혁 분야는 물론 역사문화유산 기관 등과의 협력 체계를 구축하고 이 과정에서 기록 혁신의 성과를 달성하려는 '전향적'인 태도를 견지해야 할 것이다.

이와 관련해서 '적폐 대상 기관'의 오명을 뒤집어쓴 대표적인 기관으로 국가기록원과 국사편찬위원회 등을 대상으로 '해체'를 전제로 한 새로운 '재구성'의 당위성(곽건홍 2017)과 한국 사회 각 분야의 구성원들과 '함께 하는' 기록 혁신의 필요성(김익한 2018)에 대한 문제의식은 더욱 발전시켜 나가야 한다.

둘째, 사가미하라시 사례에서도 잘 드러나 있듯이 일본 지방의 기록관리 제도 정비와 관련해서 이루어지는 조례 제정과 아카이브 설치 과정에서의 전문적 활동 등의 중요한 사회적 행위들은 모두 공개된다. 이는 결과적으로 민주주의의 토대 강화에 기여하는 기록관리 제도의 중요성과 필요성에

대한 사회구성원들의 이해·공감과 관련하여, 그 ‘절차적 정당성’을 획득해 가는 과정인 동시에 전문가 집단으로서의 ‘사회적 행위’에 대한 ‘설명 책임’이라는 문제와 직결된다. 더 나아가 기록평가 기준과 적용, 폐기 심의 과정과 결과 등과 관련된 기록관리 프로세스 과정에서 획득되는 다양한 기록정보에 대한 적극적 제공 필요성은 기록전문가 집단의 존립 근거와 연계되는 문제라는 점에서 한국 기록공동체의 진지한 자기 성찰이 요구된다.

이 글은 일본 지방의 기록관리 제도의 공통적인 내용과 특성이라는 점에서 사가미하라시라는 특정 사례가 가지는 ‘표본’으로서 한계가 있다. 정령지 정도시 단위에서의 다른 지역 사례를 포함해서 일본 기록관리 제도의 특성을 중심으로 하는 비교 분석은 다음을 기약한다. 끝으로 사가미하라시의 기록관리 제도가 정비되는 과정에는 일본의 기록관리 개혁 과정에서 중요한 역할을 수행한 안도 마사히토(安藤正人), 이시하라 카즈노리(石原一則) 등 일본 기록공동체 의 주요 인사들이 관여하였다. 이들은 다년간의 연구 활동과 현장 경험을 토대로 사가미하라시 기록관리 제도의 기틀을 닦는데 적극 참여하고 있다(다카노 2018, 32-34).³⁰⁾ 사가미하라시 외에도 홋카이도의 삿포로시와 같이 일본 기록공동체의 주요 구성원들의 지방 아카이브 설치와 운영 과정에 참여하는 사례는 점차 늘어나고 있다. 한국 기록공동체의 ‘사회적 실천’으로서 아카이브 설치를 위한 보다 적극적인 모색이 이루어져야 할 때이다.³¹⁾

30) 안도 마사히토는 학습원대학의 아카이브대학원 교수로 2002년 개최된 국제심포지엄 「기록을 지키며 기록을 전한다: 21세기 아시아의 아카이브와 아키비스트(記録を守り 記憶を伝える: 21世紀アジアのアーカイブズとアーキビスト)」를 기획하여 일본 주류사회가 기록관리 법제화 활동에 나서게 한 결정적 계기를 만들었다. 이시하라 카즈노리(石原一則)는 카나가와현립공무서관 과장과 일본 아카이브학회 회장을 역임한 이로 다년간 일본의 기록관리 제도 개혁을 위해 노력하였다.

31) 이런 점에서 서울기록원 설립을 위한 그동안의 활동에 대해, 아키비스트의 ‘사회적 실천 활동’이라는 관점에서 보다 적극적으로 조명·평가될 필요가 있다.

〈참고문헌〉

- 곽건홍. 2017. '해체와 재구성' : 차기 정부의 역사·기록 분야 조직 개혁 방향. 『기록학 연구』, 52, 39-59.
- 김익한. 2018. 왜 다시 혁신인가? : 소통, 기술, 협치를 향해. 『기록학연구』, 55, 165-208.
- 다카노 토시히코(高埜利彦). 2018. 「安藤さんとのつのシンクロ」. 『GCRS Report』(학습 원대학대학원 아카이브학전공 연보) vol.7.
- 사토 쇼고(佐藤正五). 2015. 相模原市公文書管理条例と公文書設置への取組. 『アーカイブズ』 55.
- 이경용. 1999. 일본의 정보공개제도. 『기록보존』, 12, 123-145.
- 이경용. 2015. 일본의 기록관리 제도 연구. 『기록학연구』, 45, 219-253.
- 이경용. 2016. 일본의 지방기록관리 연구. 『기록학연구』, 50, 389-423.
- 이정은, 윤은하. 2018. ISO 15489 개정판의 주요 특징에 관한 연구. 『기록학연구』, 57, 75-111.
- 최정민, 김유승. 2018. 회의공개제도 운영에 관한 연구: 중앙행정기관 지정회의를 중심으로. 『기록학연구』, 55, 307-334.

〈참고 사이트〉

- 사가미하라시 공문서관리조례, 규칙 등 관련 정보를 확인할 수 있는 사이트, <http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/shisei/shikumi/1005786.html>
- 사가미하라시의 심의회와 심사회 등의 관련 정보를 확인할 수 있는 사이트, <http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/shisei/shikumi/1005652.html>; <http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/shisei/shikumi/1005653/1005660.html>
- 사가미하라시공문서과목표 등의 관련 정보를 확인할 수 있는 사이트, <http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/shisei/shikumi/1005787.html>
- 사가미하라시립공문서관 소식지 관련 정보를 확인할 수 있는 사이트, <http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/shisei/shikumi/1005785.html>
- 사가미하라시 심의회등 및 협의회등의 바람직한 (운영)방안에 관한 기본지침, http://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/005/652/kihonsisin.pdf