

외국의 지방기록관과 한국의 지방기록자료관 설립 방향

박 찬 승*

1. 공공기관의 기록물 관리법과 지방기록자료관의 설치 조항
2. 외국의 지방기록자료관 사례
 - 1) 프랑스
 - 2) 영국
 - 3) 미국
 - 4) 일본
3. 우리 나라 지방기록자료관의 설치 방향

1. 공공기관의 기록물 관리법과 지방기록자료관의 설치 조항

지난 1998년 12월 18일 「공공기관의 기록물관리법」이 국회를 통과하고 1999년 1월에 정식으로 공포됨으로써 한국 현대 기록문화의 정립을 위한 획기적인 계기를 마련했다. 2000년 1월 1일부터 시행하도록 되어 있는 이 법률은 모두 6장 32조로 구성되어 있는데, 그 내용도 비교적 충실하여 처음 만든 법으로서는 긍정적으로 평가된다. 이 법에서 특히

* 목포대학교 역사문화학부 교수

주요논저 : 『한국근대정치사상사연구』, 역사비평사, 1992 ; 편저 『한국의 역사가와 역사학』(상, 하), 창작과 비평사, 1994

중점을 두고 있는 것은 각급 기록물관리기관의 설치와 기록물관리 대상의 규정이다. 이 가운데 이 글에서 주로 살펴보고자 하는 것은 지방에 설치될 기록물관리기관이다.

현재 지방자치단체의 기록물들은 그 가운데 영구보존의 대상이 되는 것 자체가 극히 적다. 영구보존 대상의 경우, 원칙적으로는 정부기록보존소로 이관하도록 되어 있지만 이것도 현실적으로는 제대로 되지 않는 가운데 보존 상태도 좋지 않은 것이 현실이다. 나머지 지방에서 생산되는 기록물은 1년, 3년, 5년, 10년 등 보존 연한이 지나면 모두 폐기 처분되고 있는 것이 현실이다. 따라서 각 지방에는 호적이나 토지대장 외에는 거의 자료가 남아 있지 않아, 도·시·군에서 행정예 참고할 자료가 거의 없는 실정이다. 또 도지나 시사, 군지 등을 쓰려고 할 경우에도 도·시·군에서 보관하고 있는 자료가 전혀 없어 많은 어려움을 겪고 있다. 이는 무엇보다도 지방의 기록물을 제대로 보존할 수 있는 법적 체계와 기구가 없었기 때문이다.

그러면 이번에 제정된 법률에서는 이와 관련하여 어떤 내용이 포함되어 있는가. 이 법률의 관련 조항을 살펴보면 다음과 같다.

제7조(지방기록물관리기관) ① 특별시·광역시 또는 도는 당해 지방자치단체 및 그 관할 구역 안에 있는 시·군 또는 지방자치단체인 구(이는 '관할 내 지방자치단체'라 한다)의 기록물을 중앙기록물관리기관으로 이관하지 아니하고 직접 관리하고자 하는 때에는 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 지방기록물관리기관을 설치·운영할 수 있다.

② 지방기록물관리기관은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 당해 지방자치단체 및 관할 내 지방자치단체의 기록물관리에 관한 기본 계획의 수립·시행
2. 당해 지방자치단체 및 관할 내 지방자치단체의 기록물의 수집·보존 및 활용

3. 당해 지방자치단체의 기록물관리에 관한 지도·감독
4. 관할 내 지방자치단체의 기록물관리에 관한 지도
5. 중앙기록물관리기관과의 협조에 의한 기록물의 상호 활용 및 보존의 분담
6. 기타 당해 지방자치단체 및 관할 내 지방자치단체의 기록물관리에 관한 사항

제9조(자료관) ① 공공기관의 기록물을 효율적으로 관리하기 위하여 대통령령이 정하는 공공기관은 자료관을 설치·운영하여야 한다.

② 자료관은 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 당해 공공기관의 기록물의 수집·보존 및 활용
2. 자료관이 설치되지 아니한 소속 공공기관의 기록물관리
3. 전문관리기관으로의 기록물의 이관
4. 전문관리기관과의 협조에 의한 기록물의 상호 활용 및 보존의 분담
5. 당해 공공기관의 기록물에 대한 정보공개청구의 접수
6. 기타 당해 공공기관의 기록물 관리에 관한 사항

한편 1999년 말에 공포된 시행령에서는 ‘자료관’과 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

제5조(자료관의 설치) ① 법 제9조 제1항의 규정에 의하여 자료관을 설치·운영하여야 하는 공공기관은 다음 각호의 1과 같다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 공공기관에 전문관리기관이 설치·운영되고 있는 때에는 자료관을 따로 두지 아니하며, 당해 전문관리기관이 자료관의 업무를 수행한다.

1. 중앙행정기관
2. 중앙행정기관의 소속기관중 지방보훈청, 지방국세청, 서울·김포·부산·인천·대구·광주세관, 고등검찰청, 지방검찰청 및 지청, 지방교정청, 지방병무청, 지방경찰청, 체신청, 환경관리청, 지방환경관리청 및 국립환경연구원, 지방노동청, 지방국토관리청, 지방철도청, 부산·인천·

여수지방해양수산청

3. 특별시·광역시·도 및 시·군·구(지방자치단체인 구를 말한다)
4. 특별시·광역시·도교육청 및 지역교육청
5. 국·공립대학
6. 국방부장관, 합동참모의장 및 육군·해군·공군 참모총장이 정하는 군 기관
7. 제3조 각호의 1에 해당하는 공공기관중 관리하여야 하는 기록물의 양이 행정자치부령이 정하는 기준을 초과하는 공공기관
- ② 자료관은 당해 공공기관의 업무를 총괄하는 기획관리부서 또는 총무부서 등에 설치하여 운영함을 원칙으로 한다.
- ③ 제1항의 규정에 의하여 자료관을 설치·운영하여야 하는 공공기관에 특수자료관이 설치·운영되고 있는 경우에는 특수자료관이 자료관의 업무를 수행할 수 있다.
- ④ 제3조 각호의 1에 해당하는 공공기관중 제1항 제7호에 해당하지 아니하는 공공기관의 경우에는 당해 공공기관의 장이 지정하는 부서가 자료관의 업무를 수행한다.

위의 법률과 시행령에 따르면 광역시·도 등 광역자치단체와 시·군·구 등 기초자치단체에도 ‘자료관’이 설치되도록 되어 있다. 한편 정부기록보존소 측에서 밝히고 있는 지방기록물관리 시스템의 구상은 다음과 같다.¹⁾

전문보존기관	임시 보존기관
지방기록물관리기관 - 특별시, 광역시, 도	자료관 - 관할 시, 군, 구청

1) 김재순, 「기록물관리법 제정과 기록보존정책」, 한국사회사학회 심포지움 발표문, 1999. 2.

여기에서 보면 특별시·광역시·도의 자료관은 전문보존기관의 성격을 갖고, 시·군·구의 자료관은 임시보존기관으로서의 성격을 갖는 것으로 되어 있다. 즉 시, 군, 구의 경우 문서생산부서에는 3년간 보관한 뒤, 이를 자체 자료관으로 이관하며, 자료관에서는 약 10년간 행정정보공개자료, 행정참고자료, 증빙자료 등으로 활용한 뒤 광역시·도의 지방기록물관리기관(자료관)으로 이관케 한다는 것이다. 즉 시·군·구의 자료관은 중간보존기관의 성격으로 되어 있다. 이는 기록을 라이프사이클에 맞추어 기록물의 생산기관-중간보존기관-최종보존기관 등으로 나누어 관리한다는 취지에 따라 설정한 것으로 보인다. 또 시·군·구의 자료관에 영구보존시설을 충분히 갖추어놓은 여력이 없다는 점도 감안한 것으로 보인다.

그렇다면 시·군·구의 자료관은 엄밀히 말해 지방기록자료관의 성격을 띤 것이 될 수 없는 것으로 보인다. 뒤에 다시 보겠지만 선진 외국의 경우, 중간보존기관과 지방기록자료관의 개념은 엄격히 구분되어 있다. 외국의 경우, 중간보존기관이란 중앙부처나 광역시·도의 자료들(주로 반환용문서)을 영구보존기관으로 옮겨오기 전에 중간보존기관을 두어 한번 더 거르는 과정을 거치기 위해 설치한 것이다. 외국의 경우, 지방기록자료관은 이와는 전혀 다른 성격을 지닌다. 즉 지방기록자료관은 “지역의 자료는 그 곳에 영구보존한다”는 것을 원칙으로 삼아 그 지역의 자료를 수집, 영구보존하는 곳으로서 인식되고 있다.

이번에 제정된 기록관리법의 ‘자료관’ 규정은 자료관이 ‘중간보존기관’의 기능도 갖고 있지만 ‘영구보존기관’으로서의 기능도 갖고 있는 것으로 되어 있다(제9조 2항의 1, 4). 따라서 현재의 법률만으로도 자료관은 ‘영구보존기관’으로서의 ‘지방기록자료관’의 기능을 할 수 있다. 따라서 필자는 한국의 지방기록자료관도 처음부터 영구보존기관으로서의 기록자료관으로서 구상되어야 한다고 생각한다. 이제 그 이유를 외국의 사

례를 들어 생각해보기로 한다.

2. 외국의 지방기록자료관 사례

한국의 경우, 아직 지방기록자료관(Local Archives)이라는 말 자체도 낯설지만, 외국의 경우에는 이미 놀랄만큼 많은 숫자의 지방기록자료관이 설치되어 있고, 또 주민들의 생활 속에도 이미 깊이 스며들어가 있다. 이제 지방기록자료관이 어떤 기능을 하고 있는지 각 나라의 예를 살펴보기로 한다.

1) 프랑스

프랑스에는 각 도와 해외령에 103개소의 도립기록보존소가 설치되어 있다. 또 시립기록보존소는 전국에 약 120개소가 있다. 그런데 주목할 것은 각 도립기록보존소는 도 단위에서 생산한 기록물을 국립기록보존소에 이관하지 않고 자체 보존하며, 시립기록보존소도 시 단위에서 생산한 기록물을 국립 혹은 도립기록보존소에 이관치 않고 자체 보존하게 되어 있다는 점이다. 이는 기록의 현지보존 원칙에 따른 것이다. 하지만 도립기록보존소는 프랑스 기록보존국의 직접적 통솔 및 도지사의 지휘를 받으며, 시립기록보존소는 도립기록보존소장의 지휘 감독을 받도록 하여 기록관리의 지휘 계통은 비교적 확립되어 있다고 할 수 있다. 또 도립기록보존소는 재정의 70%를 자체 충당하고, 나머지 30%를 국가로부터 보조 받는다. 반면 시의 경우 전적으로 시에서 재정을 책임지도록 되어 있다. 도립기록보존소는 반드시 프랑스로문서학교를 졸업한 아키비스트를 채용하도록 되어 있고, 그 예산은 프랑스 문화부에서 지원하도록 되어 있다.

시립기록보존소도 원칙적으로 고문서학교 졸업자를 채용하도록 되어 있다. 주목할 것은 시립기록보존소는 호적, 토지대장, 지방의회 문서와 기타 지방행정문서를 보존하고 있으며, 프랑스 혁명이전의 고문서를 수집, 보존하고 있는 곳도 많다. 따라서 시립기록보존소는 자연스럽게 지방사 연구의 중심이 되고 있다.²⁾

2) 영국

영국의 지방제도는 잉글랜드의 경우 52개의 County(우리말로로는 州라고 번역한다)가 있고, 그 아래에 City, Borough, 혹은 District가 있다. County는 미국의 State보다는 크게 작고 일본의 현(縣)과 규모가 비슷하다고 할 수 있다. 따라서 한국의 도나 군과 비교하면 도보다는 작고 5-6개 정도의 군을 합친 것과 비슷하다고 할 수 있을 것이다.

영국에서는 그 동안 Archives라는 말 대신 주로 Record Office라는 말을 많이 써왔다. 이에 따라 기록관리 전문가도 Archivist라는 말 대신에 Keeper라는 말로 주로 불려왔다. 그러나 최근에는 점차 Archives나 Archivist라는 말도 병용하는 추세로 바뀌고 있다고 한다.

영국의 중앙 정부에는 Public Record Office가 있고, 지방 정부 즉 County에는 모두 County Council(주 의회) 산하에 역시 Record Office가 있다. City나 Borough Council 산하에도 Record Office가 있는 경우가 많고, District의 경우 County Record Office에 이를 위임하는 경우가 많다.³⁾

2) 프랑스의 지방기록보존소에 대해서는 주경철, 「프랑스의 고문서보관소 제도」 『역사비평』 1997년 봄호, 101~103쪽을 참조.

3) 영국의 지방기록자료관에 대한 개략적인 내용은 安澤秀一, 『史料館・文書館學への道』, 吉川弘文堂, 1985, 제4장 「イギリスの地方文書館」 참조.

영국의 레코드 오피스에는 12세기경부터의 자료가 보존되어 있는 경우가 많다. 그것은 중세 시대의 교회, 영지의 자료들이다. 그리고 그 이후의 각종 공문서, 재판기록, 출생 및 결혼, 사망 기록들이 잘 보존되어 있다. 공문서가 아닌 사문서들은 대체로 위탁을 받아 관리하고 있는 경우가 많다고 한다. 카운티의 레코드 오피스 가운데에는 노퍽 레코드 오피스처럼 1,100만 종이 넘는 기록을 보존하고 있는 곳도 있다. 그리고 아키비스트의 수도 10명이 넘는 곳도 있다. 열람 서비스를 비롯하여 전시, 교육 등 각종 서비스도 뛰어나다. 또 자료목록, 자료집의 출판도 활발하다. 미국과 비교하여 볼 때 영국의 지방기록자료관 운영은 상대적으로 선진적이라고 할 수 있다.

이제 두군데 정도의 예를 들어 영국의 레코드 오피스의 현황을 살펴기로 한다.

(1) Hampshire Record Office⁴⁾

햄프셔 레코드 오피스는 잉글랜드 남부에 있는 햄프셔 카운티와 그 주민들에 관한 기록들을 수집하고 보존한다. 이들 기록 가운데에는 지방정부의 기록, 교회의 기록, 그리고 헤아릴 수 없는 수많은 햄프셔 사람, 가족, 기업, 단체, 교회 그리고 학교에 관한 기록들이 포함되어 있다.

① 보존하고 있는 기록물

지방정부 기록 : 1889년 햄프셔 카운티가 만들어지기 전 이 지역에 있었던 지방정부인 Hampshire Quarter Sessions (햄프셔 4차 법원)의 기록물들이 있는데 이는 1559년까지 소급된다. 몇몇 city와 borough(자치도시)의 기록들은 그 이전으로 거슬러 올라가기도 한다. 예를 들어

4) 이에 대해서는 Hampshire County의 Record Office의 홈페이지를 참조하였음. 홈페이지는 <http://www.hants.gov.uk/sadexn/i24.html>

Winchester의 경우 12세기 중엽의 기록물이 남아 있다.

잉글랜드 교회의 기록 : Winchester주교의 교회 기록과 교회가 소유하고 있던 광대한 토지의 기록, 그리고 그 교구 안의 많은 교회의 기록들이 남아 있다.

개인·가족·기업·단체·교회·학교 등의 기록물 : 이것들은 지방사 연구, 지지(地誌) 연구, 그리고 가족사 연구에 매우 유용하다. 그리고 이 가운데에는 출생 기록, 결혼 기록, 사망 기록들도 물론 포함되어 있다.

이 곳에 보존되어 있는 기록물들 가운데 상당수는 개인이 기탁한 것이다. 이 기탁된 기록물의 법적 소유권은 여전히 기탁자에게 있다. 레코드 오피스에서는 안전한 시설, 항온 항습이 유지되는 시설에 이를 보존하고, 카탈로그와 인덱스를 만들어주며, 아울러 이를 시민들에게 공개하여 많은 사람들이 이를 이용할 수 있게 한다.

② 기록물의 종류

양피지로 된 낱장의 문서들, 두루마리로 된 문서들, 책으로 묶어진 기록물, 증서, 편지, 일기, 회계장부, 지도, 인쇄물, 그림, 필름, 비디오, 테이프 등.

레코드 오피스 내에는 Wessex Film and Sound Archives가 있다. 이 곳은 Hampshire Archives Trust에서 제공하는 지역 아카이브로서, Wessex지역의 필름과 비디오, 녹음테이프 등을 보존하고 있다.

③ 서비스

기록물에 관해 관심이 있는 사람은 누구나 햄프셔 레코드 오피스를 이용할 수 있다.

햄프셔 교구 기록과 센서스 표를 포함하여 많은 기록들을 마이크로필름 형태로 볼 수 있다. 마이크로 폼을 보려면 미리 예약하는 것이 현명하

다. 마이크로필름은 셀프 서비스로 프린트할 수 있으며, 스태프에 맡기면 비싼 가격으로 할 수 있다. 마이크로필름이 없는 경우에는 오리지널 문서에 손상이 가지 않는다면 복사를 할 수 있다.

레코드 오피스의 업무나 지방사의 다양한 측면들에 대해 스태프들이 강연을 하기도 하고, 레코드 오피스 내의 투어 안내도 한다. 또 기록의 복제물을 전시하는 전시회가 열리기도 하며, 학교나 대학들을 위한 아카이브 교육 서비스도 하고 있다.

④ 스태프

이 곳의 책임자는 County Archivist이다. 그 아래에 Principal Archivist와 Senior Archivist 2명, Archivist 8명, 또 이들을 돕는 스태프가 다수 있다. 이들을 모두 포함하면 직원은 모두 38명에 달한다.

(2) 체스터시의 레코드 오피스⁵⁾

영국 중서부지방에 있는 Chester 시는 오랜 역사를 가진 도시이다. 이 도시의 레코드 오피스에서는 12세기의 고문서 등 중세 이래의 많은 고문서들을 소장하고 있다. 물론 이 곳은 오늘날 시청과 시의회에서 생산하는 문서도 모두 보관하고 있다. 이 곳에는 5명의 전문 아키비스트들이 일하고 있는데, 그들의 역할은 역사기록(historical records)을 담당하는 이와 현대기록(modern records)을 담당하는 이로 나뉘어 있다. 이 곳에는 이 지방의 역사에 관한 고문서, 현존문서만이 아니라 많은 마이크로필름, 마이크로피시, 사진, 저널, 책자, 지도, 구술자 테이프 등 다양한 종류의 자료를 보유하고 있다. 따라서 이 곳이 지방사 연구의 중심이 되고 있는 것은 너무나 당연하다. 이 곳에서는 역사에 관한 자료만을 보존하고 있는

5) 이에 대해서는 Chester시의 Record Office의 홈페이지 참조.

<http://www.chestercc.gov.uk/heritage/archives/>

것이 아니다. 이 지방의 고고학, 건축과 관련되는 자료들도 모두 보존되어 있다.

3) 미국

미국의 경우 State에 주립기록보존소, County에 군립기록보존소, City에 시립기록보존소가 각각 설치되어 있다. 주립기록보존소에서는 주 정부의 기록물을 보존하며, County의 군립기록보존소는 County 정부와 의회 및 개인들의 기록물을 보존한다. City의 시립기록보존소도 시정부와 의회 및 개인들의 기록물을 보존한다. 이들은 대부분 그 지역의 향토사학회(Historical Society)의 활동과 연결되어 있다. 어떤 경우는 그 지역의 향토사학회가 직접 기록보존소를 설립하여 운영하는 경우도 있다. 이 때에는 향토사료, 단체기록물, 개인기록물, 인디언유물, 이민의 역사유물 등을 보존하고 있다.

이들 지방기록보존소 가운데 가장 규모가 큰 것은 물론 주립기록보존소이다. 대부분의 주가 주립기록보존소를 설치하고 있는데(1940년대 이후), 이는 주정부의 한 기관으로 되어 있다. 이곳에서는 주정부의 기록, 주의회, 법원의 기록, 기타 단체 및 개인의 기록들을 보관하고 있다. 물론 그 기록물들 가운데에는 문서, 마이크로필름, 사진, 비디오테이프, 녹음테이프, 그림, 지도 등 다양한 종류가 있다.

이들 주립기록보존소가 하는 일은 대체로 주의 역사 및 가문의 역사 연구에 대한 참고자료를 제공하는 일, 주정부의 기록물의 관리에 대한 적절한 테크닉과 체계를 제공하는 일, 기록물의 정리에 대한 기술 지도, 기록보존에 대한 기술 지도 등이다. 물론 이같은 기술 지도는 주정부에 대해서만이 아니라 원하는 개인에 대해서도 실시한다. 그와 같은 서비스는 방문, 우편, 전화, E-mail 등 모든 방법을 통해 가능하다. 또 이들 주립기록

보존소는 대부분 인터넷 홈페이지를 갖추고 기록물의 색인이나 사진 기록을 이에 띄워놓는 서비스 등을 하고 있다.⁶⁾ 한편 각 주의 기록관리 프로그램에서는 비현용(非現用)의 주정부 기록의 수장을 위한 중간수장고(Records Center)도 운영하고 있다. ‘비현용’ 기록이란 이미 필요하지 않으나 아직 보존연한이 종료되지 않은 기록, 혹은 아직 주의 아카이브즈 시설에 이관할 준비가 되어 있지 않은 기록이다. 비현용 기록 레코드센터란 간단히 말하면 커다란 안전창고와 같은 곳으로, 그곳에 보관된 기록은 요청이 있으면 기록작성기관의 열람 이용에 응하여 작성기관에 기록을 돌려보낼 수 있는 곳이다. 그리고 기록의 법률상 관리권은 아직 작성기관에 있다.⁷⁾

주정부 내에서 아카이브즈의 위치는 주에 따라 다양하다. 많은 주의 프로그램은 주(州) 총무국(Secretary of the State)이 문서를 공적으로 관리하고, 회사의 법인조직에 관한 공적인 서류나 기타 중요한 문서를 관리하도록 법률로 정하고 있다. 일부 주에서는 주의 역사관계의 기관이나 주가 후원하는 역사학회가 아카이브즈 운영에 관계하기도 한다. 또 일부는 주립도서관의 일부로 되어 있기도 하고, 때로는 주정부 이외의 역사기록을 수집하는 도서관의 프로그램에 관련되어 있기도 하다.⁸⁾

각 주의 아카이브즈는 누가 주로 이용하고 있을까. 이에 대해서 네바다 주의 아카이브즈 홈페이지는 다음과 같이 소개하고 있다.

* 주정부의 행정에 대한 정보를 얻고자 하는 자.

* 상속문제, 사회보장문제, 제향군인에 대한 혜택 문제 등에 대한 정보를 얻고

6) 이상 미국의 주립기록보존소에 대해서는 행정자치부 정부기록보존소, 『외국의 기록보존제도』(1998), 20~54쪽 참조

7) Bruce W. Dearstein, 「미국에 있어서의 주정부의 기록·사료관리 프로그램」 『記錄と史料』 제6호, 1995. 9.(日文)

8) 같은 글

자 하는 자.

- * 법원의 재판 기록을 참고하고자 하는 변호사나 법률가.
- * 범죄기록을 얻고자 하는 검찰이나 경찰.
- * 환경오염의 원인을 알고자 하는 환경주의자 및 환경보호기관.
- * 역사적인 유적이나 유물, 건물을 연구하는 박물관의 큐레이터나 역사적 유물 보존주의자.
- * 부동산과 관련한 기록을 보고자 하는 소유자, 사업가, 행정가.
- * 다큐멘터리를 제작하려는 TV나 영화의 프로듀서.
- * 소설의 배경을 구상하려는 소설가.
- * 가족의 뿌리를 연구하는 족보연구가.
- * 여러 이유로 헤어진 부모 혹은 다른 가족을 찾으려는 사람들.
- * 역사학과 같은 학문적 연구를 하려는 학자, 학생, 기타 연구자들.

미국에서는 주레벨의 밑에 10만에 가까운 지방정부, 즉 County, City, District, Town, 학교 등 자치체 정부가 있다. 그 규모는 농촌의 작은 Town으로부터 수백만의 인구를 포괄하는 대도시까지 다양하다. County 나 City의 기록보존소가 행하는 일도 주립기록보존소가 하는 일과 유사하다. 한 예로 앨라배마주의 로렌스 카운티의 기록보존소는 로렌스주의 입법에 의해 1978년에 세워졌는데, 이는 로렌스카운티의 역사위원회의 구성과 함께 이루어진 일이었다. 이 곳에서는 이 카운티에 있는 법원의 기록물, 의회의 기록물을 비롯하여 카운티의 역사와 가문에 관한 모든 기록들을 수집, 보존하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 이들 카운티의 아카이브즈는 자연스럽게 행정의 기록관리를 지원할 뿐만 아니라, 그 지방의 향토사연구의 중심 역할을 하고 있다.

4) 일본

일본에서는 다른 나라와는 달리 국립공문서관법이 1987년에야 제정되었다. 하지만 국립공문서관은 1971년에 개관되었다. 그리고 각 지방에서 문서관(일본에서는 기록자료관을 ‘문서관’이라 칭한다)을 설치하려는 운동은 1960년대부터 일어났다. 주지하듯이 일본은 봉건영주가 지배하던 시기가 길어 많은 사료가 지방에 남아 있었다. 그런데 1960년대 이후 산업화 과정에서 일어난 이농현상으로 농촌사회가 크게 변모하면서 많은 자료가 인멸되기 시작했다. 이에 자료 보존이 시급한 문제로 떠올랐고, 이는 자연스럽게 지방의 문서관 설립으로 이어졌다. 그리고 각 지방의 현(縣史)편찬과정에서 수집된 자료의 보존을 위한 노력이 문서관 설립으로 이어지는 경우도 많았다.

일본의 현(縣)문서관은 1959년 야마구치현 문서관을 시작으로 현재 46개 도도부현(都道府縣) 중 54%에 해당하는 25개 현에 설립이 완료된 상태이다. 이들 현 문서관은 현 지사에 직속되어 있으며, 중앙의 국립공문서관의 직접적인 지도·감독을 받지 아니한다.

일본의 지방 문서관은 지역사회에서 다양한 기능을 맡고 있다. 따라서 지방의 문서관을 설치할 경우 독립된 문서관으로 할 것인지, 아니면 문서관을 박물관·도서관과 함께 복합기능을 가진 통합조직의 하나로 할 것인가가 논란의 대상이 되고 있다. 사실 미국과 유럽지역에서도 같은 논쟁이 진행되고 있는데, 일부 지역의 경우 도서관 혹은 박물관과 같은 건물에 들어 있거나 기능이 통합된 경우도 있다.

이와 관련하여 일본에서는 지방자치단체의 어려운 재정을 감안할 때 도서관(혹은 박물관)과 문서관의 기능을 통합한 복합기능을 가진 시설이 좋다는 주장이 있는데, 이는 민속학자들이 주로 이러한 주장을 펴고 있다.

<표> 일본의도도부현(都道府縣) 공문서관(公文書館)

번호	공문서관명	건립연도	설립 주체
1	北海道(홋카이도)立文書館	1985년	지사부국(知事部局)
2	秋田(아키타)縣公文書館	1993년	지사부국
3	福島(후쿠시마)縣歷史資料館	1970년	교육위원회
4	茨城(이바라기)縣立歷史館	1973년	교육재단
5	栃木(도치키)縣立文書館	1986년	교육위원회
6	群馬(군마)縣立文書館	1982년	교육위원회
7	埼玉(사이타마)縣立文書館	1969년	교육국 문화재보호과
8	千葉(치바)縣文書館	1988년	지사부국
9	東京都公文書館	1968년	지사부국
10	神奈川(가나가와)縣立公文書館	1993년	지사부국
11	新潟(니이가타)縣立文書館	1992년	지사부국
12	富山(후지야마)縣公文書館	1987년	지사부국
13	長野(나가노)縣立歷史館	1994년	교육위원회
14	岐阜(기후)縣歷史資料館	1977년	교육위원회
15	愛知(아이치)縣公文書館	1986년	지사부국
16	京都府立總合資料館	1963년	지사부국
17	大阪府公文書館	1985년	지사부국
18	兵庫(효고)縣公館縣政資料館	1985년	지사부국
19	和歌山(와카야마)縣立文書館	1993년	지사부국
20	鳥取(토토리)縣立公文書館	1990년	지사부국
21	廣島(히로시마)縣立文書館	1988년	지사부국
22	山口(야마구치)縣文書館	1959년	교육위원회
23	德島(도쿠시마)縣立文書館	1990년	교육위원회
24	香川(카가와)縣立文書館	1994년	지사부국
25	大分(오이타)縣公文書館	1995년	지사부국
26	沖繩(오키나와)縣公文書館	1995년	지사부국

그들은 지역의 사료 수집은 기록자료만이 아니라 고고자료와 서민의 생활용품 등 민속자료도 포함해야 하므로 통합기능을 가져야 한다고 주장

한다. 이에 대해 역사학자들은 문서관이 과거의 역사기록을 보존하는 기능도 하지만, 현재 생산되거나 사용중인 기록을 정리하고 보존하여 이후의 역사자료로 활용하는 데 대비하는 기능을 중점적으로 맡고 있다고 주장한다. 따라서 문서선별 작업과 이관업무는 행정실무자들과 긴밀한 협조체제를 유지해야 하는 등 여러 면에서 도서관과는 성격이 크게 다르므로 문서관은 독립해서 운영해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 논의 속에서 현재는 문서관을 별도로 독립해서 설립하여 운영하는 것이 일반적 추세이다. 즉 각 지방에는 도서관-문서관-박물관이 각각 나름의 기능을 다하면서 지방문화 발전의 세 축이 되어야 한다는 것이 아직은 우세한 것이다.

(1) 사례 1 : 아마구치현문서관⁹⁾

일본에서 ‘문서관’이라는 명칭을 붙인 최초의 사료보존이용시설이다. 설립은 1959년 4월 1일로, 아마구치현도서관으로부터 분화하여 설치되었다. 이것이 가능하였던 것은 모리가(毛利家)문고의 기탁, 현사편찬사업의 부활, 아마구치현도서관의 향토자료의 혼재라는 사정이 있었기 때문이다. 이러한 사정 등은 “도서관의 향토자료실의 충실, 확대로는 해결될 수 없다”는 것이 관계자들 사이에서 명확하게 되었다. 이에 문서류를 중심으로 이를 수집, 보존, 이용을 도모할 기관의 설립이 필요하였다. 이에 구미에서 이미 보급되어 있는 ‘아카이브즈’의 이념을 취한 문서관의 설립 운동이 일어난 것이다. 여기서 말하는 아카이브즈에 대해 아마구치도서관이 참고한 것은 Shellenberg의 Modern Archives와, Hyde의 The Integrity of work of the Archives and Historical Manuscripts이다. 나아가 Evangeline Thurber의 Suggestions for a code for Cataloging

9) 이에 대해서는 高野修, 『지역문서관론』, 岩田書院, 1995, 83~85쪽 참조

Archival Material, 그리고 Blegen의 The Problem of Local History, Poster의 European Experiences in Protecting and Preserving Local Records이다. 이 Blegen과 Poster의 책은 모두 지방문서관의 방향, 즉 지방사와 지방문서의 보존 방향에 대해 논한 것이다. 나아가 Berthole의 Documentation from the American Point of View와, Buck의 Essential in Training for work with Public Archives and Historical Manuscript Collections가 있었다. Buck의 문서관 전문직의 자질과 양성에 관한 책은 아마구치문서관의 자료보존 업무에 대해 상당한 영향을 주었다. 이들 외국 문헌이 1958년에 사업용 자료로서 ‘문서관관계논문’으로 번역되어 이용되었던 것은 아마구치문서관이 전국 문서관 설립을 위한 선편을 치는 데 있어 중요한 구실을 하였다. 구미에서의 「아카이브즈」에 대하여 이미 명치유신 이래 많은 관리, 연구자가 외국을 방문하였지만, 구체적으로 아카이브즈의 개념을 도입한 것은 아마구치문서관이 처음이었다.

아마구치문서관의 특징에 대해서 보면, 먼저 사료집의 간행이 있다. 사료집의 간행과 관련하여 문서관측은 “문서관에는 다량의 사료가 있는데 이를 방문하여 사료를 이용하는 사람은 한정된 숫자이다. 많은 사람이 사료를 이용하기 위해서는 사료집을 출판하는 것이 필요하다. 또 문서관을 알리기 위해서는 사료집을 출판하는 것이 가장 빠른 길이다. 또 사료집을 출판하는 것은 문서관원들을 부지런하게 하고, 질을 높이는 역할도 한다”고 설명한다.

하지만 아마구치현문서관도 문제가 없는 것이 아니다. 먼저 시설에서 도서관에 병설되어 있고, 독립관을 갖지 못하였다. 또 소속되어 있는 교육위원회로부터 지사부국으로 옮길 것을 요망하고 있는데, 아직 실현되지 못하였다.

(2) 사례 2 : 사이타마(埼玉)현립문서관¹⁰⁾

사이타마현립문서관은 1963년 이후의 일본 정부의 고도경제성장에 따른 급격한 도시화와 개발에 의하여 수도권 하에 있는 역사상 귀중한 문서, 기록류가 산일, 소실되는 사태에 대응하여 고문서의 보존운동이 일어나 그 결과로서 설립되었다. 이와 동시에 고문서 보존만이 아니라 현 공문서의 보존 등에 대해서도 행정 내부로부터의 필요성이 강조되어 고문서만이 아니라 근대문서도 포함하여 폭넓은 사료보존기관으로서 위치지워지고 1969년 4월 1일 “향토에 대하여 역사적 가치가 있는 문서 및 기록, 그리고 현의 공문서와 기타 필요한 자료의 수집 및 관리를 행함과 함께 이들의 활용을 도모하고, 교육 학술 및 문화의 발전에 기여한다”는 목적으로 설치되었다.

동 문서관은 발족 당초는 현립 포화도서관의 한 기구로서 되어 있었기 때문에 동 도서관의 서측에 건설되었는데, 서고 등이 협소하게 되었기 때문에 현재의 곳으로 1983년 6월에 독립관을 지어 이전하였다.

이 문서관의 업무에 대해서는 ① 문서의 수집, ② 문서의 정리, ③ 문서의 보존, ④ 문서의 이용, ⑤ 문서에 대한 조사연구 및 상담, ⑥ 기타 문서에 관한 것 등 6항목으로 되어 있다. 이 가운데 사이타마현립문서관의 특징은 사료 구성에서 보면 공문서수집과 그를 위한 수집 기준의 원칙을 확립한 것에 있다고 할 수 있다. 그 기준은 다음과 같다.

1. 수집기준의 원칙

제1종문서(영구보존)의 선정 기준은 행정상의 필요성에서 정해지며, 제2종 이하의 유기한 문서의 수집기준은 학술연구자료로서 가치가 있다고 인정되는 것을 선정한다.

10) 같은 책, 85~87쪽

2. 수집기준의 대강

- 1) 각종의 법령·규칙 등 예규에 관한 것
- 2) 각종 제도·기구의 신설, 변경, 폐지에 관한 것
- 3) 현정(縣政)의 시책, 기획을 구체적으로 보인 문서
- 4) 감사(監査)공표서
- 5) 각종 조사, 통계에 의한 것
- 6) 각종 포장(褒章), 표창에 관한 것
- 7) 각종 위원회, 심의회 등 회의에 관한 것
- 8) 진정, 청원에 관한 것
- 9) 문서 가운데 첨부된 행정자료
- 10) 기타 학술연구자료로서 가치 있다고 인정되는 것

동 문서관은 설립이래 일본의 역사자료보존운동에서 선진적, 지도적 역할을 함으로써 사료보존이용관계자나 역사연구자들로부터 주목을 받았다. 나아가 동 문서관은 수장문서의 전시를 적극적으로 개최하여 「문서로 보는 사이타마의 역사」 시리즈는 높이 평가받았다. 또 문서관 자료를 활용한 실천수업을 통해서도 교육현장에서 문서관 자료가 어떠한 역할을 할 수 있는가, 문서관은 결코 일부 연구자에게만 열린 시설이 아니라는 것을 구체적으로 보여주고 있다. 하지만 최대의 성과는 행정문서의 목록이라 할 것이다. 동 문서관은 이를 위해 책자목록을 편집 간행하고 있는데, 그 내용은 최초로 부책(簿冊)카드를 작성하여 『사이타마현 행정문서 총목록』을 간행하였고, 다음에 부류별로 각건명목록(各件名目録)을 착실히 작성하고 있다. 현 행정문서를 체계적, 집중적으로 보존하고 이용 공개하고 있는 기관으로서 사이타마현의 문서관은 역시 일본에서 문서관의 선두 주자라고 해도 좋을 것이다. 1983년에는 현청에 인접한 곳으로 문서관을 새로 지어 이사하였다.

(3) 사례 3 : 후지사와의문서관(藤澤市文書館)¹¹⁾

후지사와의문서관은 1974년 7월 1일 개관하였다. 동관이 설립되게 된 것은 다른 자치체의 보존이용기관 설치의 이유와 마찬가지로 자치체사편찬의 과정에서 발굴된 사료의 산일을 방지하고 이것을 주민과 연구자의 공유재산으로 하고자 한데에서 시작되었다. 자치체사편찬은 유기한적인 성격의 것이고, 예정된 권수의 간행이 종료되면 편찬실은 해산되어버려 거기에서 수집된 사료는 다시 사용할 수 없게 되고, 각 행정기관에서는 도서관 등의 서고에 이를 쌓아두는 것이 고작이었다. 또 명치 이후의 행정문서의 보존, 이용과 금후 작성된 행정문서의 집중관리체제도 불가능한 것이 일반적이었다. 후지사와의시도 예외가 아니었고, 『후지사와의 문서관건설에 관한 보고』에 의하면, “목록 카드와 실제 보존되고 있는 문서가 합치되지 않고, 그 보존에는 금후의 계통적인 정리가 요망된다. 문서관에 보관되어 있는 행정문서는 제1종(영구보존)으로부터 제3종(5년)까지 있는데, 그 이외의 자료는 안이하게 폐기되고 있는 것이 현 실정이다. 또 그 보존, 이용체제에서는 행정문서 정리 등에 대한 전문담당자가 없고, 키만을 관리하고 있을 뿐이었다. 특히 역사자료의 산일, 소멸의 방지의 역할을 행하고 있지 않을 뿐만 아니라 이용 면에서 효과는 거의 없는 현상이라 할 수 있다. ‘보존’ ‘이용’의 체제를 개선하고 구체적인 대책을 생각할 필요가 있다”고 지적하였다. 이 보고서에는 “역사자료(고문서)와 행정문서(연차별로 누적된 행정문서)의 보존, 정리, 이용이라는 행정적, 문화적 효과를 충분히 고려할 때” 문서관의 독자성이 필요하다고 하면서 문서관의 설치를 강력히 주장하였다.

후지사와의의 문서관 설립에 있어 최초로 부딪친 문제는 문서관 설립

11) 같은 책, 93~94쪽

을 위한 모법(母法)이 없다는 점이였다. 그 때문에 지방자치법 제244조의 2의 규정, 즉 공공 시설의 설치, 관리에 대해 정한 법이 있는데, 그것을 적용하여 문서관을 설립하였다. 동관의 특징은 업무의 제3조에 “이 시의 역사자료의 수집, 정리, 보존, 조사, 연구 및 일반에의 열람”이라고 규정한 점이다. 또 “이 시의 행정자료의 수집, 정리, 보존 및 연구, 그리고 시장이 따로 정하는 것을 제외한 자료의 일반에의 열람”을 규정한 점이다. 이 때문에 동 관에서는 시사 간행후의 자료의 번각을 간행하였다. 또 다른 역사자료보존기관과 크게 다른 점은 공문서의 라이프사이클, 즉 현용 - 반현용 - 비현용 가운데 현용은 본래 원국(原局)이 보존하는 것인데, 후지사와시의 경우 작성된 연도만은 원국에서 보존하고 다음 해가 되면 현용 문서일지라도 문서관 행정문서 담당자에게 이관하도록 한 점이다. 현용 문서의 제2차년도부터의 보존관리는 문서관의 업무로 들어가 있는 것이다. 물론 각각의 공문서에는 보존연한이 정해져 있지만, 유기한 문서에 대해서는 당연히 문서관이 보존할 책임을 지고 있다. 나아가 유기한 문서, 즉 현용 문서 가운데 이용빈도가 감소한 공문서는 반현용문서로서 이것은 문서관 역사문서 담당자가 인계를 받고, 나아가 일정기간 경과 후에 비현용 문서로서 동 담당자에 의해 역사자료로서 영구히 보존되는 것이다. 영구보존 문서에 대해서도 현용 단계에서부터 문서관이 보관하는데, 20년 이 경과한 시점에서 이들 모두의 영구문서는 반현용 문서로서 문서관에서 보관되고 어느 일정 기한 후에 비현용 문서로서 문서관에 영구히 보존되는 것이다. 이같은 방법을 강구하기에 이른 것은 아직 일본에서는 공문서의 라이프사이클에 대한 관념이 약하고, 반현용의 관념이 정착하지 않았기 때문에 궁여지책으로 행하고 있는 것이다. 결과적으로 많은 비판이 있지만, 공문서의 라이프사이클적인 발상에서 보면, 결코 기상천외한 발상은 아니라고 이해된다.

(4) 사례 4 : 야시오시(八潮市)자료관¹²⁾

소규모 자치체 자료관의 한 모범으로 꼽히는 사이다카현의 한 작은 도시인 야시오시 자료관의 예를 들어 그 설립과정과 기능에 대해 알아보자. 이 자료관은 1970년경 시작된 시사편찬이 계기가 되었다. 시사편찬 작업이 재정문제로 오래 끌면서 모아진 자료의 보존과 활용이 문제가 되었고, 이와 관련하여 1980년 이후 자료관 설치에 대한 논의가 구체화되었다. 시에서는 1985년 자료관 부지를 매입하였고, 자료관 개설준비위원회를 만들어 선진 지역을 시찰하고 자료관 기본구상을 만들었으며, 1987년에는 자료관 운영 기본계획을 만들었다. 이어서 1988년에는 국고의 보조금을 받아 공사가 착공되었으며, 마침내 1989년에 건물이 준공되어 개관을 보게 되었다.

이 자료관은 그 설치목적에 대해 “야시오지방의 지역자료를 수집, 정리, 보존 및 조사연구하며, 야시오시의 문화향상과 문화유산의 보존을 위한 것으로, 야시오시립자료관을 설치하여 자료관 소장의 제 자료를 시민 일반의 활용에 제공하며, 야시오시의 역사와 문화의 발전에 대한 이해를 심화시키고, 시민의 애향심 육성에 이바지할 것을 목적으로 한다”고 하였다. 그리고 자료관의 기능에 대해서는 다음과 같이 규정하고 있다.

“지역의 역사적 발전과 야시오시의 현황을 관찰하여 연구가 이루어지도록 지역 자료의 수집, 정리, 보존과 활용을 도모하는 것으로, 지역문서관 및 문화센터적 성격을 갖추어 다음의 기능을 할 것.

- 1) 야시오시민이 제 자료의 관찰과 활용을 위해, 지역의 역사 문화가 형성된 과정을 이해하여 문화를 창조할 수 있게 하는 자료관.
- 2) 지역의 고고, 역사, 민속 등의 자료, 행정문서, 지역문헌을 수집, 정리, 보

12) 遠藤忠, 「小規模自治体の地域文書館」『地方史研究』225호, 1990. 6.

관하고, 시민의 문화유산의 보존을 도모하는 자료관.

3) 지역문화의 향상을 도모하기 위해 강연, 강좌, 견학 등의 사업, 편찬물의 간행, 조사, 연구를 행하는 자료관.”

이같은 기능을 위해 자료관(시설은 부지면적 2,831평방미터, 건평 2,295평방미터) 내에는 전시기능을 위한 상설 및 기획전시실, 교육 보급 기능을 위한 열람실 및 회의실, 조사 연구 기능을 위한 작업·연구실, 관리 기능을 위한 사무·응접실, 자료 수집기능을 위한 문서·자료보존고가 각각 있다.

3. 우리 나라 지방기록자료관의 설치 방향

위에서 선진 외국의 지방기록자료관의 예를 살펴보았다. 그러면 우리의 지방기록자료관은 어떤 구상 위에서 만들어져야 할까. 이를 다음과 같이 정리해 보았다.

1) 목적

지방의 기록자료관은 다음의 목적을 갖는다.

① 해당 지방의 지역자료를 수집, 정리, 보존 및 조사연구하며, 해당 지방의 문화향상과 문화유산의 보존을 목적으로 한다.

② 기록자료관 소장의 제 자료를 시민 일반의 활용에 제공하여, 그 지방의 역사와 문화의 발전에 대한 이해를 심화시키고, 시민의 애향심 육성에 이바지할 것을 목적으로 한다

2) 체제

특별시·광역시·도에 지방기록물관리기관을 둔다. 그 명칭은 '○○도(시) 기록자료관'이 적당하다고 여겨진다. 다음 시·군·구에는 기록자료관을 두며, 그 명칭은 '○○시(군·구) 기록자료관'이 적당하다. 이들 지방기록자료관은 각 지방자치단체 소속으로 한다. 광역시·도의 기록자료관은 정부기록보존소의 지시·감독을 받으며, 시·군·구의 기록자료관은 광역시·도의 지시·감독을 받는다.

3) 자료의 수집과 이관

광역시·도 기록자료관은 광역시·도청, 의회의 공문서를 주로 수집하여 관리한다.

시·군·구 기록자료관은 시·군·구청, 의회의 문서와 기타 시·군·구의 역사와 관련된 자료들을 수집하여 관리한다.

4) 기능

광역시·도의 기록자료관과 시·군·구의 기록자료관은 다음의 활동을 한다.

① 주민이 기록자료관의 자료를 활용하여 그 지역의 역사와 문화가 형성된 과정을 이해함으로써 지역 문화 창조의 주역이 될 수 있게 한다.

② 지역의 역사, 민속 등의 자료, 행정문서, 기타 지역문헌을 수집, 정리, 보관하여, 지역의 문화유산 보존을 도모한다.

③ 지역문화 향상을 도모하기 위한 강연, 강좌, 견학, 전시 등의 사업,

편찬물의 간행(지방지 편찬 및 지방지자료 편찬), 조사, 연구 사업 등을 행한다.

5) 기구 및 인원

광역시·도의 기록자료관의 인력은 자료관장, 기록연구사 5명 내외, 기타 행정 및 기술지원 인력 등으로 구성한다.

시·군·구의 기록자료관의 인력은 기록자료관장, 기록연구사 2~3명, 기타 행정 및 기술지원 인력 등으로 구성한다.

기록자료관장은 일단 행정직으로 충원하되, 일정한 시일이 지난 뒤 기록연구사가 차차 충원되면 기록연구사 자격증을 가진 자가 말도록 한다.

6) 시설

기록자료관의 시설을 위한 건물은 궁극적으로 독립적인 건물을 사용할 수 있도록 하되, 당분간은 시청이나 군청의 공간, 혹은 공공 도서관의 공간, 기타 여유 공간을 이용한다. 기록자료관에는 기록자료보존실, 분류 및 정리 작업실, 연구실, 자료열람실, 행정실을 우선적으로 갖추어야 하며, 전시실, 강연실 등의 공간도 궁극적으로 확보되어야 한다.

7) 재정

기록자료관의 시설과 인력배치, 운영을 위해서는 일정한 재원이 필요하다. 재원의 모두를 각 지방자치단체가 스스로 마련하기는 어렵다. 따라서 다른 나라의 예를 따라 국고에서 일정한 지원이 필요하다.

8) 지방기록자료관의 설립 준비

지방기록자료관의 설립을 위해서는 먼저 각 지방자치단체 별로 ‘기록자료관 설립준비위원회’를 구성하여야 한다. 준비위는 자치단체장을 비롯하여 행정실무자, 지방의회 관계자, 관련 학계의 전문가(역사학, 행정학, 문헌정보학, 건축학 등), 향토사학자 등으로 구성하여야 한다. 준비위는 기록자료관의 운영 방향 결정, 재원 조달 방안, 시설, 인력 충원 문제, 설립 일정 등을 마련하고, 구체적으로 조례안과 시행세칙을 작성하여 지방의회에 제출할 수 있도록 준비 작업을 하여야 한다.

9) 기타

① 각 시·도·군의 시사, 도지, 군지 편찬실은 기록자료관 산하로 옮겨져야 한다.

② 현재 각 시·군의 문화원에서 이루어지고 있는 향토사 자료 조사 및 편찬 사업은 당연히 기록자료관 쪽으로 옮겨져야 한다.

끝으로 다시 한 번 강조하고 싶은 것은 기초자치단체인 시·군의 기록자료관을 중간보존기관 정도로 격하하고, 광역시·도의 기록자료 관리기관을 영구보존기관으로 하여 시·군의 기록자료를 광역시·도로 이관하도록 해서는 절대 안된다는 점이다.¹³⁾ 만일 그렇게 한다면, 시·군에서 광역시·도의 기록자료관으로 이관되는 자료는 공간 등의 문제로 인해 극히 제한된 양이 될 것이다. 그리고 각 시·군의 기록자료관에 남아 있던

13) 구의 자료관 경우에는 중간보존기관이 되어도 무방하다고 여겨진다. 왜냐하면 구는 시·군과는 달리 역사성을 가진 단위행정기구가 아니기 때문이다.

자료들은 영구보존 대상이 아니고 역시 보존할 공간이 없기 때문에 결국은 폐기 처분되는 운명에 처하게 된다. 이렇게 되면 시·군에는 영구보존되는 자료가 거의 없게 되어 현재와 거의 다름없는 실정이 되고 말 것이다. 이는 결국 지방자치의 뿌리라 할 수 있는 시·군의 문화적 기반을 전혀 마련할 수 없는 결과를 가져오게 된다. 한국의 역사에서 시·군은 가장 오랜 지방공동체로서의 역사를 갖고 있다. 따라서 지방사를 연구하는 이들도 대개의 경우 시·군을 하나의 단위로 해서 연구를 하고 있다. 향토사학자들의 향토사연구단체도 모두 시·군단위로 조직되어 있다. 따라서 시·군 단위로 기록자료를 수집하고 보관하는 일은 매우 중요하며, 이는 지방문화 발전의 기초를 마련하는 일이라고 할 수 있다.

만일 도 단위의 자료관에 문서를 영구보존하고 시·군 단위의 자료관에는 최근의 자료들만을 보존한다면 시·군의 자료관은 그 지역의 문화 발전의 중심으로서 역할을 할 수 없게 된다. 각 시·군의 주민들이 도의 자료관까지 찾아가서 문서를 열람하는 일은 상대적으로 불편하기 때문에 시·군에서 문서를 보존할 때에 비해 그 이용도가 떨어지리라는 것은 불을 보듯 환한 일이다. 도의 자료관에 각 시·군의 모든 영구문서를 옮겨 영구보존하려는 구상은 그야말로 지방기록자료관의 역할 가운데 ‘문서의 안전한 보존’이라는 하나의 역할만을 염두에 둔 것이라 할 것이다. 만일 그와 같이 영구문서를 모두 도 단위의 자료관으로 옮기려 한다면 반드시 마이크로필름 사본을 만들어 이를 시·군 단위의 자료관에 비치하여 열람자가 마이크로필름 리더기를 통해서라도 이를 볼 수 있도록 해야 할 것이다.

21세기는 지방화의 시대라고 흔히들 말한다. 지방화의 첫 걸음은 그 지방에 거주하는 이들이 그 지방의 주민이라는 자의식(정체성)을 가지는 일로부터 시작한다. 이러한 정체성을 가진 위에서 그 지방의 정치, 사회, 경제, 문화, 환경 등 모든 것이 발전해 나갈 수 있다. 그러한 정체성을 만드

는 데에 무엇보다 중요한 것은 주민들이 그 지방의 역사와 문화적 전통에 대해 충분히 이해하고 자부심을 갖는 일이다. 그런데 우리의 경우, 19세기 말 이후 식민지시대, 한국전쟁, 근대화과정을 거치면서 그 지방의 역사를 말해줄 수 있는 자료가 대부분 인멸되어 버렸다. 또 문서관리규정에 의해 보존연한이 지난 문서들은 시청이나 군청의 뒷마당에 있는 소각장에서 모두 잿더미로 화했다. 자료 인멸은 지금 이 순간도 계속되고 있다. 따라서 각 지방의 주민들은 자신이 살고 있는 고장의 기록자료들을 거의 찾아볼 수 없는 실정이 되어 있다. 최근 초등학교와 중등학교, 그리고 대학교에서도 향토사 교육을 시작하고 있는데, 학생들에게 구체적인 자료를 보여줄 수가 없는 것이 현실이다. 학생들은 그만두고 연구자들도 자료를 구하기 어려운 것은 마찬가지인 실정이고, 행정 실무자들도 참고할 수 있는 자료가 없는 것은 마찬가지이다. 이러한 상태로는 지방화의 시대는 결코 올 수 없다. 선진 외국에서 각급 지방자치단체마다 아카이브즈를 만드는 이유는 바로 여기에 있다. 우리의 경우 지방기록자료관의 설치를 말하는 경우, 재원·공간·인력 등의 어려움을 들어 난색을 표하는 경우가 많다. 하지만 기록자료관이 만들어진다면 그것은 오히려 기록자료관이 없어서 낭비되는 재원·공간·인력을 엄청나게 절약하는 계기가 될 것이다. 나아가 지방문화 발전의 획기적인 계기를 마련하여 명실상부한 지방화의 시대를 앞당기게 될 것이다.

Abstract

How to Establish Local Archives in Korea

Park, Ch'an-Seung

Based on the 「Archives and Records Management of Public Agencies Act」 enacted from the year 2000, the Korean local districts, in a near future, will establish local archives. According to this law, the archives of provincial states and municipal cities are to be conserved permanently, whereas the archives of local districts are to be conserved temporally. Subsequently, the important archives that are categorized as the permanent documents will be transferred to the provincial archives.

However the Korean local districts, which are well known for long history of self-administration, are better to preserve permanent documents in their own archives. Moreover, it is necessary for the local archives to collect and compile public and private documents as well. Also it is advisable for the local archives to associate with local citizens by holding lectures and exhibitions which would endow the archives a status as the cultural centre for local districts. By doing so, the local archives could be more important to the population for their cultural and practical necessities than the remotely municipal archives. Furthermore, according to the rule of field preservation, it is better to conserve documents in the local archives. If the government will decide to transfer permanent documents to the municipal archives, the local archives are recommended to keep micro-film copy by themselves.