

## 일본 가나가와현(神奈川県) 아카이브 연구

A Study on Kanagawa Prefectural Archives in Japan

이경용(Yi, Kyoung Yong)\*

1. 머리말
2. 중간보존시설 운영과 논의
  - 1) 중간보존고 운영과 조기 이관
  - 2) 중간보존시설 논의와 의미
3. 기록의 평가·선별
  - 1) 평가·선별과 기준
  - 2) 평가·선별의 실제
4. 맺음말

\* 이 논문은 한남대학교 2019년도 교비학술연구 지원을 받아 작성되었음.

\* 한남대학교 사학과 조교수(kyyi27@hnu.kr).

■ 투고일: 2019년 12월 30일 ■ 최초심사일: 2020년 01월 13일 ■ 최종 확정일: 2020년 01월 21일

■ 기록학연구 63, 115-144, 2020, <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.63.115>

## 〈초록〉

이 논문은 일본 가나가와현 아카이브의 중간보존시설 운영과 현용기록의 조기이관 제도, 평가·선별 제도 연구를 통해 한국 기록관리 제도 개혁을 위한 참고 사례를 제공한다. 가나가와현 아카이브가 운영하는 중간보존 시설은 일본의 기록관리 개혁과 공문서관리법 제정 과정에서 주요 참조 모델로 검토된 바 있으며, 오키나와현 아카이브 등에서 '선진 사례'로 도입, 운영되고 있다. 또한, 가나가와현 아카이브는 '영구' 보존기간을 폐지하고, 10년과 30년 보존의 기록을 생산 종결된 때로부터 5년 경과 시점에 아카이브의 중간보존시설로 조기 이관한다. 기본적으로 보존기간 만료시 모든 현용기록을 재평가하는 제도이며, 1년 보존문서를 제외한 3년과 5년의 단기 보존연한 기록과 10년 이상 장기 보존연한 기록의 평가·선별을 아카이브의 핵심 업무로 설정하고 있다.

**주제어 : 조기 이관, 평가 선별, 중간보존시설, 레코드 센터**

## 〈Abstract〉

This paper aims to provide a reference case for the reform of the Korean records management system through the operation of the interim preservation facility of the Kanagawa Prefectural Archives in Japan, and the early transfer system, appraisal and selection system of current records.

**Keywords : early transfer system, record center, appraisal and selection system**

## 1. 머리말

1993년 설립된 가나가와현 공문서관(이하 아카이브)은 일본의 도도부현 중

에서도 소장 기록을 적극적으로 공개하고 공안위원회를 제외한 대다수 행정기관의 기록을 이관, 선별·평가, 보존·관리하는 아카이브이다. 수도 도쿄와 인접해 있는 가나가와현은 1970년대 후반부터 정보공개제도 시행을 검토하기 시작해서 1982년 광역 단위에서는 가장 먼저 정보공개 조례를 제정하였는데(이경용 1999, 125), 이 과정에서 '보다 충실한 정보공개제도' 실현을 위해 아카이브 설치 논의를 본격화하였다. 가나가와현의 아카이브 관련 논의와 구상이 처음부터 시민의 알 권리 보장을 위한 현용 기록 대상의 정보공개와 연계되어 진행되었다는 점에서 일본 지방 아카이브의 '전형적'인 모습을 잘 보여준다.<sup>1)</sup>

가나가와현 아카이브의 '정체성'은 개인정보가 포함된 기록의 경우에도 해당 정보를 '합리적으로 분리'해서 적극적으로 공개하려는 지향에서도 확인된다.<sup>2)</sup> 그런데, 2018년 5월에 소장 기록의 열람 제공 과정에서 「(旧)優生保護法」으로 강제불임 수술을 받은 피해자들의 개인정보가 누출되는 '사고'가 발생하였다. 때마침 제국주의 시대와 쇼와 시대 「(구)우생보호법」 하에서 발생한 인권 침해에 대해 일본 시민사회의 문제 제기와 언론 보도가 활발하던 시기였다. 이 '사고'를 계기로 가나가와현 지사를 비롯한 아카이브 책임자의 기자회견이 열렸고, 원인 규명과 근본적인 해결 방안 등을 둘러싼 현 의회에서의 진지한 논의가 이어졌다.<sup>3)</sup> 그 결과 2018년 7월에 민간 전문

- 
- 1) 일본 지방 아카이브는 설립·운영 주체, 지향, 주요 기능 등을 기준으로, 지사 부국 또는 교육위원회 소속에 따른 특징을 보여주는 아카이브, 지방사 편찬과 고문서 수집 기능이 확대되는 과정을 잘 보여주는 아카이브, 정보공개 제도와의 긴밀한 연계 속에서 설립된 아카이브 등으로 구분할 수 있다.
  - 2) 「神奈川県立公文書館条例」 제5조에 의하면, 지사에게 현민의 개인정보 보호를 위해 아카이브 소장 기록에 대한 '열람 제한' 권한을 부여하면서도 개인정보 보호를 위해 필요한 기록 정보를 제외하고 아카이브의 열람 취지에 따른 적극적인 공개 의무를 함께 규정하고 있다.
  - 3) 정보공개제도의 선진 지방에 걸맞게 적극적으로 소장 기록을 공개해왔던 가나가와현 아카이브의 이 '사고'를 둘러싼 원인 규명과 해결 방안 마련을 둘러싼 논의는 처음에는 아카이브의 '공개 재분류' 업무 절차의 개선 측면에만 집중되었다. 그러나 현 의회에서의 논의 과정을 거치면서 정보공개 제도의 본연의 취지에 맞도록 모든 현 행정기관 차원에서 현용 기록 관리상의 개선도 함께 이루어져야 하며, 특히 개관 25년을 맞이한 가나가와현 아카이브의 업무 전반을 검토하고 아카이브의 기능을 더욱 확충해야 한다는 차원으로 전환되었다.

가들로 이루어진 ‘神奈川県立公文書館 業務検証委員会’(이하 검증위원회)가 설치되었고, 2019년 2월까지의 검토·심의를 토대로 ‘아카이브 기능 확충을 위한’ 보고서가 작성되었다. 정보공개 제도의 ‘선진’ 지방에서, 소장 기록의 적극적인 열람 제공 과정에서 발생한 ‘개인정보의 유출’이라는 매우 이례적인 사건을 계기로 구성된 이 보고서에는 업무 내용이나 절차, 제도의 근본 취지 등을 이해할 수 있는 자료들이 포함되어 있어서 가나가와현 아카이브의 전체적인 업무·기능 파악에 매우 유용하다.

가나가와현의 현용 기록에 대한 보존기간은 모두 5종으로, 1년·3년·5년·10년·30년이다.<sup>4)</sup> 1990년대 중반에 가나가와현 등 극히 일부를 제외하고는 대부분의 지자체에 ‘영구’ 또는 ‘영년’의 보존기간이 존재했던 상황을 고려할 때, 가나가와현의 ‘단기·장기’로 대별되는 보존기간 책정 제도는 매우 차별화된 것이었다.<sup>5)</sup> 이후 점차적으로 다른 지방 아카이브들이 30년을 최장 보존기간으로 설정하고(이경용 2016, 397-398), 생산완결 후 5년 또는 10년 경과 시점에 ‘조기 이관’하는 제도로 전환한 데에는 가나가와현 아카이브의 영향력이 있었음을 부정하기 어렵다.

또한, 가나가와현 아카이브는 원칙적으로 보존기간과 상관없이 생산 완결된 기록을 모두 이관 받아서 평가·선별한다. 가나가와현의 행정문서관리규칙과 공문서관조례에 근거해서, 현 행정기관이 생산·보유하는 기록은 원칙적으로 모두 아카이브로 이관하는 제도이다.<sup>6)</sup> 특히 보존기간 10년 이상의 장기보존 기록은 생산 완결 후 5년이 경과하면 이관 받아, 중간보존 시설에 보관하다가 보존기간 만료시 ‘역사적 공문서’로서 영구보존 가치가 있는 기록을 평가·선별한다.<sup>7)</sup>

4) 「神奈川県 行政文書管理規則」 제9조.

5) 1990년대 중·후반부터 시작된 이러한 움직임, 특히 공문서관리법 제정 이후 기록관리조례 제정 등을 계기로 관련 규정들이 개정되면서, 중앙은 물론 대다수 지자체에서 ‘영구’ 또는 ‘영년’ 보존기간 제도는 폐지되었다.

6) 「神奈川県立公文書館条例」 제3조에, “현(행정)기관은 보존하는 공문서 등이 현용기록으로의 필요성이 없어지게 될 때는 신속하게 아카이브에 이관해야 한다.”고 되어 있다.

그런데, 한국도 기본적으로 30년 이상의 보존기간 책정 기록을 생산 완결 후 10년이 경과될 때 이관 받고, 10년 이하 보존기간 책정 기록에 대해서는 각 기관의 기록 전문직에 의해 '재평가'하는 제도이다. 또한 보존기간 30년 이상의 기록에 대해서는 보존기간이 만료되기 훨씬 이전인 '이른 시기(생산 완결 후 10년 경과 시점)'에 이관한다.

이 글에서는 기록 전문직 제도가 정비되지 않은 상황에서, 설립 당초부터 아카이브에 의한 적극적 평가·선별 업무를 도입·정착시킨 가나가와현 아카이브의 중간보존시설 운영과 평가·선별 사례를 중심으로 고찰한다. 가나가와현 아카이브는 서울과 경남에서의 아카이브 설립을 계기로 더욱 활성화될 지방 아카이브 설치·운영과 관련한 참조 사례로도 일정 의미가 있지만, 그보다 한국의 기록 평가 체계의 중요한 구성 요소인 보존기간 책정 제도에 대한 전면적 전환 필요성과 보다 전문화되어야 할 기록 평가업무, 기록관리 체계 재설계 등과 관련한 중요한 시사점을 제공해 주기 때문이다.

## 2. 중간보존시설 운영과 논의

### 1) 중간보관고 운영과 조기 이관

가나가와현 아카이브의 주요 기능 중 하나가 '중간보관고' 운영이다. 가나가와현 아카이브는 현 행정기관들이 생산한 보존기간 10년 이상의 기록을 완결 처리 5년 후에 모두 이관 받아 보존기간이 만료될 때까지 아카이브 내의 중간보존 시설에서 보존한다.

1989년 당시 지사에게 제출된 '아카이브 구상'에 의하면, "기록관리의 연

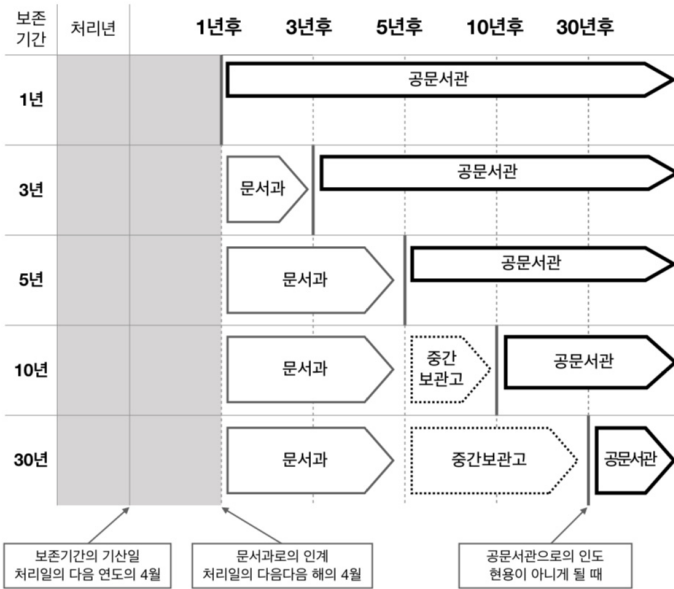
---

7) 현용 기록의 업무 활용가치가 유지될 때 아카이브로 이관하는 것을 '인계', 보존기간이 만료된 후에 이관하는 것을 '인도'라고 한다.

속적 흐름을 확보하기 위해, 일원적으로 수집·보존하는 중앙보관고 및 중간보관고로서의 기능을 함께 갖출 필요”에서 가나가와현 아카이브의 기본 기능의 하나로 설정되었다. 여기에는 문서과의 현용기록 관리, 행정자료실의 행정간행물 수집 보존, 1984년부터 문화자료관에서 보존기간이 만료된 ‘폐기예정 기록’ 중에서 현사 편찬 자료로 평가·선별해서 보존했던 상황, 그리고 당시 비약적으로 증대되는 기록으로 인해 현청 문서과 서고가 협애화되어 가던 현실 등이 종합적으로 고려되었다. 곧 아카이브 설립을 계기로 현용·비현용 기록에 대한 ‘일원적 관리 체제’ 구축, 그리고 이를 위한 현용 기록의 조기 이관 제도와 아카이브의 평가·선별 업무 등이 핵심 기능으로 설정된 것이다. 이러한 정책적 지향은 “행정경영상 필요한 것만을 보존하고 그 필요성이 소멸된 것은 모두 폐기하는 것을 전제로 하는” 당시의 기록관리 인식과 행태를 비판하고, 이를 근본적으로 고치기 위해서 “모든 기록은 보존·공개를 전제로 작성되어야 한다”는 인식에서도 잘 드러난다(公文書館(仮称) 構想について 6-8).

이처럼 가나가와현 아카이브는 설립 구상 단계부터 공안위원회를 제외한 모든 행정기관이 생산·보유하는 기록을 관리 대상으로 할 것을 원칙으로 하였으며, 대상 기관이 확대되고 이관 기록이 증대되는 당시 상황을 반영하여 ‘현용 기록의 중앙보관고’ 기능을 부여함으로써 장기 보존 기록을 보존기간 만료 이전에 이관 받아 보관할 수 있는 ‘중간보관고’ 운영을 가능하게 하였다. 곧 현청 기록관리 전담 부서인 문서과의 관리 부담을 일정 부분 경감시키는 한편 새롭게 설치된 아카이브로의 조기 이관을 원활하게 하기 위한 것이었다. 일본의 다른 지방 아카이브와 비교할 때 가나가와현 아카이브의 이러한 중간보존시설 운영은 장기 보존기간 기록의 ‘조기 이관’을 가능하게 하였으며, 이관 받은 기록의 평가·선별 업무를 통해 ‘역사적 공문서’를 수집하는 안정적인 기반으로 작용하였다.

〈그림 1〉 가나가와현의 중간보존시설과 이관 개념도



가나가와현에서는 ‘영구’(또는 ‘영년’)라는 보존기간은 없다. 아카이브 설립과 함께 문서관리규정을 개정해서, 모든 기록은 현용의 업무 가치를 나타내는 1년·3년·5년의 ‘단기’ 보존기간과 10년·30년의 ‘장기’ 보존기간을 생산기관에서 책정하도록 했기 때문이다. 「가나가와현 행정문서관리규정」에 의하면, 보존기간 1년 기록이라도 보존기간이 만료되면 아카이브로 이관하는 것을 원칙으로 하고 있다.<sup>8)</sup> 「가나가와현립공문서관조례」에도 현청, 의회, 교육위원회, 지방독립행정법인 등이 생산·보유한 기록이 ‘현용이 아니게 된 때 신속하게’ 아카이브에 이관해야 하며, 선별되지 못한 기록을 신속하게 폐기해야 한다고 규정하고 있다.<sup>9)</sup> 따라서 가나가와현 아카이브는

8) 「神奈川県 行政文書管理規定」 제53조와 제58조.

9) 「神奈川県立公文書館条例」 제3조와 제4조.

가나가와현의 모든 행정기관 기록을 보존기간이 만료되면 이관받아서 평가·선별하는 동시에 폐기 업무도 수행한다.

〈그림 1〉에서 알 수 있듯이, 가나가와현 아카이브는 보존기간에 상관없이 모든 기록을 평가해서 역사적 공문서로 선별 수집한다. 단기 보존기간 책정 기록에 비해 장기 보존기간 책정 기록, 곧 보존기간 10년 이상의 기록에 대해서는 생산완결 후 5년 경과할 때 아카이브 안에 있는 중간보존 시설로 이관·보존했다가 보존기간 만료 후에 평가·선별한다는 점이 다를 뿐이다. 가나가와현 아카이브가 설치된 때로부터 25년 넘게 지속해온 기록의 원칙적인 ‘전량 이관’ 제도는(神奈川県立公文書館 業務検証報告書 25-27) 오키나와를 제외한 일본 내 다른 지방 아카이브에서는 찾아볼 수 없는 매우 특징적인 사례이다.

그런데, 가나가와현 아카이브가 운영하는 ‘중간보관고(中間保管庫)’ 운영 사례는 기록전문직 제도가 정비되지 않은 현실 속에서 일본 기록공동체가 레코드 센터 설립과 기록전문직에 의한 평가·선별 실행을 위한 제도적 전환 요구의 주요한 근거로 적극 활용되고 있다. 특히, 현용 기록의 ‘전량 이관’ 원칙과 적극적인 평가·선별 업무의 수행, 특히 역사자료로서 선별·보존될 가능성이 높은 장기 보존기간 기록의 산일을 미연에 방지하고 ‘생산종결 후 5년 경과’라는 이른 시기에 안정적으로 이관 받는 ‘선진 사례’로 주목 받고 있다.

## 2) 중간보존시설 논의와 의미

가나가와현 아카이브의 중간보존고 운영 사례는 일본의 「公文書管理に関する法律」(이하 공문서관리법) 제정·시행 과정에서도 ‘선진적’ 참고 사례로 검토되었는데, 서구 연방제 국가들의 레코드 센터에서 수행되는 기록전문직에 의한 영구보존 기록(archival records)의 평가·선별 제도 도입을 염두에 둔 것이었다.<sup>10)</sup>



일본에서는 2009년 공문서관리법이 제정되기 전까지는 ‘역사자료로서 중요한 공문서’(이하 역사적 공문서)에 해당되는 기록도 국립공문서관과 중앙행정기관간 ‘합의’가 이루어지지 않으면 이관 받을 수 없었다.<sup>11)</sup> 기본적으로 기록의 평가·선별 권한이 행정기관에 위임되어 있었기 때문에 보존기간 ‘영구’ 기록은 대부분 ‘생산 완결 후 30년’이 지나서도 이관받기 어려웠던 것이다. 공문서관리법 제정으로 ‘레코드 스케줄’에 의한 기록처리 일정이 도입되어 ‘보존기간 만료전의 가능한 빠른 시기에 보존기간이 만료된 때의 조치’로써 국립공문서관으로 이관할 것인지 폐기할 것인지를 결정하도록 되었다. 이는 지금까지 보존기간이 만료되기 직전이나 만료 이후에 기록 이관(또는 폐기) 여부의 처리 일정을 행정 기관에 일임했던 것에서 기록의 생산 시점에서의 1차 평가·선별과 보존기간 만료 전까지의 2차 평가·선별하는 제도로의 변화를 의미한다. 또한 폐기 대상 기록에 대한 국립공문서관의 개입을 제도화함으로써 결과적으로 아카이브에 의한 평가·선별 권한을 강화한 것이었다.<sup>12)</sup>

그리고 ‘레코드 스케줄’의 적용을 ‘효율적(효과적)으로 실행’해서 최종적으로 역사공문서를 평가·선별하고 이관하는 제도를 정착시키기 위해서 기록의 집중관리 문제가 대두되었다. 이러한 상황에서 일본의 기록 공동체는 역사적 공문서의 국립아카이브의 조기 이관과 기록 전문직에 의해 평가·선별 업무가 수행되는 ‘중간보존시설’의 전형으로서 서구 연방제 국가들의 레코드 센터 사례를 조사·연구하면서, 가나가와현 아카이브가 운영하는 중간보관고의 역할과 적극적으로 수행하는 평가·선별 업무에 대

10) 대표적으로 『社会基盤としての中間書庫のあり方に関する研究会 報告書』(記録管理学会)에는, 미국, 캐나다, 독일, 프랑스 등의 레코드 센터 기능과 업무 현황이 조사, 정리되어 있다. ‘중간보존시설 연구회’(公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会)에서도 서구의 레코드 센터 제도를 검토하였다.

11) 종전의 「国立公文書館法」 제15조 2항에는, 내각총리대신(국립공문서관)과 행정기관이 협의해서 합의가 성립된 경우에만 이관 받을 수 있다고 규정되어 있었다.

12) 공문서관리법 제8조 2항에, 보존기간 만료의 행정문서파일 폐기에 대해서는 사전에 내각총리대신의 동의를 얻도록 규정하고 있다.

해서도 함께 검토하였던 것이다. 곧 기록관리 제도 개혁의 성과로 제정된 공문서관리법 시행을 앞두고 일본 기록공동체는 가나가와현 아카이브의 중간보관고 기능을 기록전문직에 의한 평가·선별 업무를 실행하는 서구의 레코드 센터 기능으로 확대·발전시킬 수 있는 중요 사례로 주목했던 것이다.

이상이 공문서관리법 제정(2009년 4월)과 실행(2011년 4월)을 전후로 일본에서 가나가와현 아카이브의 중간보존시설 운영 사례를 주목하고 검토한 배경이다. 비록 ‘지방’ 단위 아카이브이지만 국가 아카이브의 기록 평가·선별과 조기 이관 제도의 실제 운영모델로서 검토할 필요성을 인정했던 것이다. 기록전문직 제도가 갖추어지지 않은 일본의 기록관리 현실에 대한 개혁적 관점에서 이루어진 당시의 논의 기저에는 중간보존시설 기능을 레코드 센터로 전환·발전시켜야 한다는 지향점이 뚜렷하였다.

한국에서도 중간보존 시설에 관해 논의된 적이 있었다. 참여정부기 기록혁신 과정에서 ‘중간기록보존소’ 설치 방안이 검토되었다. 기록관과 중간기록보존소의 기능 중복, 시스템의 이중 도입과 관리에 따르는 비효율성 등을 이유로 ‘공론의 장’에서 충분히 논의되지는 못했다. 여기에는 당시 기관 소속 기록전문직 채용이 이미 상당 부분 진행되고 기록관리시스템 등이 전면 도입되던 정황도 영향을 끼쳤다고 보인다. 그 결과 아카이브 기반이 취약한 상황에서 기록관을 레코드 센터 기능을 수행하는 ‘조직(또는 기관)’으로 등치시키면서 실체로서의 레코드 센터 건립이나 그 구상에 대한 논의는 원천적으로 봉쇄된다. 이는 ‘조직적 실체나 기능적 독립’ 측면에서도 현실적이지 않은 ‘(가상의) 기록관 체제’를 기록관리 체계의 중심으로 설정하고 있는 한국 기록관리 체계의 본질적 문제를 잘 보여준다. 결국 이 논의는 국가아카이브에서 ‘직접적으로 관리하는 것이 적절할 지 사전 검토가 필요한 기록에 대해 제한적으로 운영할 수 있는 중간관리 시설을 둘 수 있다’는 ‘단서 규정’으로 조정되었다.<sup>13)</sup>

중간관리 시설 논의는 ‘영구보존 기록을 평가·선별하고 한시기록의 처

리를 위한 '시설'이라는 조항은 문맥상으로 볼때 '당연히 중간단계의 기록 관리기관으로서의 기능과 역할을 수행하는 곳'(박지태 2008, 104-114)으로 해석·발전되지 못했다. 결국 이명박 정부 이후 기록관리 혁신이 퇴행되는 과정에서 중간관리 시설 '정책'은 '소리 소문도 없이 폐기(?)'되었다.<sup>14)</sup> 정부 수립 이후 반세기 가까이 기록 전담부서가 형식적·퇴행적으로 운영되었음을 증거하는 '실체 없는 문서과' 체제(곽건홍 2014, 128-129)는 결국 '1인 기록관' 체제로 전환되어 오늘에 이르고 있다.

이제 아카이브 기반의 강화를 단순히 국가아카이브의 확장 차원에서만 사고하는 것에서 벗어나, 기관 소속 기록 전문직 제도의 전환까지를 함께 고려하면서 레코드 센터의 기능과 역할에 대해 진지하게 모색해야 할 때이다.

### 3. 기록의 평가·선별

#### 1) 평가·선별과 기준

가나가와현에서는 아카이브를 설립하면서 역사적 공문서를 '현민 공유 재산으로 영구히 후세에 전해서 가나가와의 역사형성에 기여하는 기록'으로 정의하고, 크게 2가지 범주로 설정하였다. 곧 현민의 생활과 현 행정의 변화 과정이 '역사적으로 검증되는' 기록과 1945년 이전의 기록을 가나가와 현 아카이브가 수집 보존해야할 역사적·문화적 가치가 있는 기록으로 정한 것이다.

---

13) 곧 "중앙기록물관리기관의 장은 공공기관으로부터 이관받은 기록물의 효율적 관리를 위하여 필요한 경우에는 중간관리 시설을 설치·운영할 수 있"으며(공공기록물법 제9조 제3항), 이는 '공공기관과 폐지기관의 보존기간 30년 이하 기록'을 이관 받아 관리하는 '시설'이다.(공공기록물법 시행령 제6조의 ②항)

14) 2019년의 법령 개정 과정에서도 이 조항이 남아 있는 이유는 향후 국가기록원의 시설 확충 근거로 활용하려는 '실무적 판단' 때문으로 보인다.

〈표 1〉 가나가와현 아카이브의 「공문서 선별기준」

범주 구분	선별기준
1. 현민 생활의 추이가 역사적으로 검증되는 기록	1) 그 시대상, 여론 등이 상징적 또는 특징적으로 나타나 있는 기록 2) 현민생활에 영향을 끼친 범죄, 사고 등의 사건 관련 기록 3) 현민 활동 또는 현민의 움직임을 반영한 기록 4) 현민생활에서의 건강, 안전, 위생, 복지 등에 관한 기록 5) 재해 및 재해대책 활동에 관한 기록 6) 생활, 자연 등의 환경에 대해 현저한 변화의 내용을 명시한 기록 7) 공공성이 높은 사업에 관한 기록 8) 획기적 또는 유니크한 활동, 건조물 등에 관한 기록 9) 사적, 입회지, 사사, 전통적인 행사가 행해지는 장소 기타 유사있는 토지, 건조물 등에 관한 기록 10) 기타 현내에서 일어나거나 또는 현과 관련 있는 정치, 경제 또는 사회적으로 중요한 의식, 행사, 사건 등에 관한 기록
2. 현 행정의 추이가 역사적으로 검증되는 기록	1) 현저한 행정 효과를 초래한 현 사업의 실시에 관한 기록 2) 현민의 높은 관심을 불러일으킨 현 사업의 실시에 관한 기록 3) 현의 종합계획 및 부국 단위 사업계획 책정 및 입안에 관한 기록 (실시되지 않은 것은 그 계획에 대해 현민의 높은 관심을 불러일으킨 것에 한정) 4) 다액의 사업비를 투입한 현 사업의 실시에 관한 기록 5) 현 행정의 관리운영상 중요한 기록
3. 1945년 이전에 작성 또는 취득한 기록	

〈표 2〉 가나가와현 아카이브의 「공문서등 선별을 위한 세목기준」

분야 또는 사업(사무)	
1. 조례, 규칙, 훈령, 통달 등 예규에 관한 기록(4)	14. 감사, 검사 등에 관한 기록(2)
2. 현의 각종 제도 및 행정조직의 신설 및 개폐에 관한 기록(2)	15. 주요 직원 및 각종위원의 인사에 관한 기록(2)
* 3. 시정촌의 폐치분합 등에 관한 기록(2)	16. 서위, 서훈, 훈장, 표창 등에 관한 기록(4)
4. 지방자치제도에 관한 기록(2)	17. 쟁송(소송, 토지수용 결재, 심사청구, 이의신청 등을 말함)에 관한 기록(4)
5. 선거에 관한 기록(3)	* 18. 행정대집행에 관한 기록
6. 사무인계서(2)	19. 진정, 청원, 요망 등에 관한 기록(4)

7.의회, 각종위원회, 심의회, 주요회의 등의 심의결과 및 결과에 관한 기록(6)	* 20.현의 종합계획에 관한 기록(5)
* 8.자문 및 답신에 관한 기록(2)	* 21.각 공공시설의 건축 등의 하드 사업의 실시에 관한 기록(7)
* 9.조사, 통계 및 연구에 관한 기록(2)	* 22.각종시책, 행정운영상의 시스템 등의 소프트 사업의 실시에 관한 기록(6)
10.예산, 결산 및 수지 등 재정상황에 관한 기록(3)	23.현내 사적, 문화재 등에 관한 기록(5)
* 11.기채, 보조금 및 대부금에 관한 기록(3)	* 24. 외국 및 외국인에 관한 기록(4)
12.현유재산 취득, 관리 및 처분에 관한 기록(2)	25. 의식, 행사, 기타 사건에 관한 기록
* 13.허인가, 면허, 승인 등에 관한 기록(5)	26. 기타 1~25에 속하지 않은 기록

※ ( )안의 숫자는 주요 업무 또는 사업별로 각각 2~6개의 세분화된 항목의 가지 수.

※ \*표시가 있는 3, 8, 9, 13, 18, 20, 21, 22, 24의 세부항목은 그 하위에 필수적으로 수집할 기록 유형이나 내용이 다른 세부항목에 비해 구체적으로 명시됨을 의미.

〈표 1〉과 같이 시대적 특성을 보여주는 기록과 현민 생활에 많은 영향을 끼친 사회적·행정적·문화적·자연적 현상 및 환경의 변화와 관련된 2가지 범주를 설정하고, 그 하위에 역사적 공문서로 선별해야 할 15개 기록 유형의 대체적 기준을 제시하였다. 가나가와현 아카이브의 선별기준은 포괄적이고 대체적인 역사적 공문서 선별 방향을 가리킨 것이며, 이러한 방향에 따라 아카이브와 현청 직원들의 실무 수행 과정에서 적용하기 편리하도록 모두 26개의 주요 업무 또는 사업을 중심으로 ‘선별을 위한 세목 기준’을 작성하였다.

〈표 2〉의 세목 기준에서, 가나가와현 아카이브가 26개의 주요 업무 또는 특정 사업의 수행 과정에서 생산된 기록 중에서 역사적 공문서로 선별해야 할 기록의 유형과 고려해야 할 ‘참고’ 사항 등을 2~6개 세부 항목으로 나누고, 그 하위에 최대 11개까지 더욱 상세한 기록 유형이나 내용을 명시했음을 알 수 있다. 세목기준의 구성과 명시된 내용의 이해를 위해 ‘3. 시정촌의 폐지분합 기록과 ‘13. 허인가, 면허, 승인 기록’의 세부 항목만을 정리한 것이 〈표 3〉이다.

〈표 3〉 세목기준의 일부 예시

<p>3. 시정촌 폐치분합 등에 관한 기록</p>	<p>(1) 다음의 기록은 모두 수집한다  가. 해당 시정촌, 현, 중앙정부의 각 단체 상호간 협의 기록  나. 심의회 등 부속기관의 자문·답신 기록  다. 지방의회 의결 기록  라. 주민 등의 청원서, 진정서, 요망서 등  (2) 다음의 기록은 주요 부분을 수집한다.  가. 폐치분합 계획 책정과 관련된 각종 조사결과  나. 폐치분합 계획 책정과 관련된 사전 조정 등 기록  다. 폐치분합 계획 책정과 관련된 각종연구 성과</p>
<p>13. 허인가, 면허, 승인 등에 관한 기록</p>	<p>(1) 공동사항  가. 지사허가(인가) 기록은 원칙적으로 분청 소관과 보관 기록만 수집  나. 현 기관이 지사 또는 권한위임된 출장기관의 장에 대해서 허가 신청, 신청서 제출 등 기록은 원칙적으로 신청자 측 기록을 수집  다. 허인가 관련 대장은 모두 수집  (2) 개발행위, 행정재산의 목적외 사용, 도로점용, 하천점용, 공유수면 매립, 자연 공원내 행위, 도시공원내 행위, 풍치지구내 행위, 농지 전용, 도시계획, 사리(砂利) 채취계획, 토지개량구 설립, 토지구획 정리조합설립 등 토지이용 관련 허인가 등  다음의 기록은 모두 수집(갱신허가로 내용 변경 없는 기록 및 가설물 설치 등에 관련된 기록은 제외)  가. 공원, 공립운동장 등 공공성이 높은 면적시설 등 설치 관련 허가  나. 도로, 자전거도로 등 설치인가(소규모 기록 제외)  다. ~ 자. (...내용 생략...)  차. 자연환경의 현저한 개편을 초래할 가능성이 있는 토지 형상의 변경과 건축물 등 설치를 직접목적으로 하는 계획의 인가, 단체의 설립인가, 지목변경 허가 등  타. 도시계획  (3) 공익법인, 종교법인, 의료법인 기타 단체 설립 등의 인가(...내용 생략...)  (4) 산업폐기물처리업, 도매시장개설, 병원개설, 도축장설치, 주택건설업 등 인허가(...내용 생략...)  (5) 기타 허인가(...내용 생략...)</p>

〈표 3〉에서와 같이 ‘자치체 행정구역 개편 기록’은 가나가와현 아카이브가 반드시 수집해야 할 대상과 부분적으로 수집해야 할 대상으로 세부 항목을 2개로 구분하고, 각기 3~4개의 기록 유형을 제시하고 있다. ‘허인가,

면허, 승인 업무 관련 기록은 ‘(1) 공통사항 ~ (5) 기타 허인가’ 등 업무의 특성에 따른 5개 세부 항목으로 구분했는데, 이 가운데 (2)의 다방면의 토지이용에 대한 허인가 세부 항목과 관련해서 모두 수집해야 하는 11개 기록 유형을 제시하고 있다.

〈표 2〉와 〈표 3〉에서, 가나가와현 아카이브의 역사적 공문서를 평가·선별하기 위한 세목기준은, 필수적으로 수집해야 할 기록 여부나 구분된 업무의 ‘복합성 정도’에 따라 세분된 업무 단위별로 기록 유형과 고려 사항 등을 명시한 두 가지 방식으로 편의에 따라 작성한 것임을 알 수 있다. 의회와 심의 조직에 대해서는(〈표 2〉의 7번) 그 구성의 법률적 요건, 곧 법률이나 조례, 요강 등 해당 조직의 존립 근거를 기준으로 해서 현 의회, 심의회(협의회, 심사회), 협의회(프로젝트팀), 지사회(전국지사회, 9도현시 수뇌회의 등) 등 6개 세부 항목으로 구분해서 수집해야 할 기록의 유형과 내용을 제시하고 있다. 통계나 조사·연구(〈표 2〉의 9번), 재정 분야의 예산과 결산(〈표 2〉의 10번)의 경우는 공통성 업무 기능(통계, 조사·연구, 예산, 결산)을 중심으로 각각 2~3개의 항목으로 세구분한 것이다. 기채, 보조금, 대부금 등(〈표 2〉의 11번)과 감사, 검사 등(〈표 2〉의 14번)의 경우도 여기에 해당한다. 또 모든 업무에서 공통적으로 생산되는 사무인계서(〈표 3〉의 6번)의 경우는 해당 규정과 직급의 위계를 기준으로 2개의 세부 항목(본청 과장급 이상과 일반 직원)으로 구분해서 수집 여부를 명시하였다.

가나가와현 아카이브가 평가·선별 업무 수행을 위해 작성한 선별기준과 세목기준은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 우선, 26개의 주요 업무 또는 특정 사업 수행 과정에서 생산되는 기록 유형으로 구분하고, 구분된 업무나 사업의 복합성 정도에 따라서 항목을 세분해서 평가·선별의 대상과 방식, 주의(고려) 사항 등을 자세하게 명시하였다. 이는 업무 담당자의 평가·선별 현장에서의 매뉴얼적 활용을 전제로 하면서도 ‘기계적인 적용’ 방지를 위한 아카이브 나름의 고심이 반영된 것으로 보인다. 유사 기록의 ‘중복 수집’ 방지를 위한 ‘주무부서’ 기록 선별 방침이나 기관(또는 조직)의 위계를

불문하고 ‘정책 방향을 실질적으로 결정하는 내용을 가진 기록’의 수집 방침 등 주요 업무와 특정 사업 분야에 따라 필수적 수집 대상 기록의 유형과 함께 평가·선별시 고려해야 할 사항 등을 함께 적시하고 있기 때문이다. 필자의 판단으로는 아카이브 설치 이전에 문화자료관에서 현사 편찬을 위한 공문서 선별 경험과<sup>15)</sup> 기록전문직 제도가 정립되지 않은 상황 등이 복합적으로 고려된 것으로 보인다.

## 2) 평가·선별의 실제

가나가와현 아카이브는 원칙적으로 ‘단기-장기’의 보존기간과 상관없이 생산 완료된 기록을 모두 이관받아서 평가·선별하는, 원칙적으로 ‘전량 이관’하는 정책을 실행하고 있다. 앞서서도 언급했듯이 행정문서관리규칙과 공문서관조례 등에 근거해서 행정기관이 생산·보유하는 기록은 원칙적으로 모두 아카이브로 이관하는 제도이다. 그런데, 「공문서관조례시행규칙」에 의하면, 보존기간 1년 기록의 선별 및 폐기는 해당 실과장과 소속기관장에게 전결·위임한다고 되어 있다.<sup>16)</sup> 생산부서에 위임된 보존기간 1년 기록에 대한 평가·선별이 임의적이거나 편의적으로 진행되지 않도록 아카이브에서는 선별기준과 세목기준 외에 별도로 「선별기준 실시요령」을 마련·제시하고 있다. 여기에서 규정하고 있는 1년 보존기록의 선별 기준은 다음과 같다.

- 과거 1년간 일어났거나 또는 관련 부서(또는 업무)와 연관된 큰 행사, 의식, 재해, 공해, 조사연구 등의 기록 가운데, 최초의 것이 기재된 업무일지와 전신문, 큰 피해를 수반한 재해 때의 기상통보, 큰 행사나 의식의 통지문, 가나가와현의 독자적 조사연구 관련 담당자회의 복명서 등

15) 가나가와현의 현사 편찬 업무를 담당했던 문화자료관 조직과 기능은 가나가와현 아카이브로 통합되었다.

16) 「神奈川県立公文書館条例施行規則」 제1조의 2와 3.



- 지역의 특색, 전통 등에 대해 기록된 것
- 지역 연계, 지역에 대한 공헌 등과 관련해서 기록된 것
- 가나가와현 정보공개 조례에 의한 ‘공문서 열람 등의 청구서’ 등
- 현 기관, 현내 국가기관이나 기초자치단체 또는 단체가 발행한 간행물 등
- 기타 가나가와현의 역사, 행정사 등에 참고할 만한 기록

이처럼 가나가와현에서는 1년 보존기간 기록의 평가·선별은 생산부서에서 위임해서 실시하고 있다. 그리고 선별된 역사적 공문서는 각 처리과에서 아카이브로 직접 이관하는 것으로 보인다. 본청의 경우는 각 처리과가 보존기간 3년 이상의 기록을 문서과에 인계할 때에 맞추어서 아카이브에 이관하며, 출장소 등의 소속기관은 보존기간 3년 이상의 기록 가운데 보존기간이 만료된 기록을 아카이브에 이관하는 시기에 함께 하도록 규정되어 있기 때문이다.<sup>17)</sup>

보존연한 1년 기록 중에서 어떠한 기록이 얼마나 역사적 공문서로 평가·선별되는지 정확히는 알 수 없으나, 가나가와현에서 생산되는 3년과 5년 보존기록까지 포함한 단기 보존기록 중에서 매해 대략 2% 미만의 기록이 아카이브에 선별·보존된다.<sup>18)</sup> 2017년도의 경우, 이관된 본청 각 실과와 소속기관의 기록 9,800 상자의 ‘폴더 문서’가 이관되었는데 이 중 111상자의 폴더 문서가 선별·보존되었다.

단기 보존기록 가운데 3년과 5년 보존기록의 경우는 <그림 1>과 같이 생산 완결 후 2년 이내에 문서과로 이관했다가 보존기간이 만료되면 각각 아카이브로 이관하여 평가·선별한다. 이들 기록은 장기보존 기록처럼 부책 형태로 제본 편집하지 않고 현용기록의 ‘폴더 문서’ 그대로 이관하는데, 본청기관은 주로 전반기에 소속기관은 후반기에 선별 업무를 실시한다. 아가

17) 「選別基準実施要領」 제5조.

18) 2011년부터 2018년까지의 연도별 가나가와현 아카이브 연보를 확인한 결과 2014년에만 2.6%이며, 대부분이 1.8% 이하의 선별 비율을 보이고 있다.

이브가 작성한 「2018년도 기록선별 매뉴얼」에서 선별·평가 대상으로 하는 단기보존기간 기록은 2014년도에 생산 완결된 3년 보존연한의 기록과 2012년도에 생산 완결된 5년 보존연한의 기록이다.

단기 보존기간 기록 중 1년 보존기록을 제외한 대량의 3년·5년 보존기간 기록은 문서상자에 '폴더 문서' 형태로 담겨져 이관되는데, 그 많은 대상량에도 불구하고 가나가와현 아카이브에서는 목록 검토 방식이 아닌 기록의 형태나 내용 등을 직접 보면서 평가하는 '현물 평가' 방식으로 실행한다. 10년 이상의 장기 보존기록의 경우와 다른 점은 기록의 내용과 선별의 대략적인 사유, 그리고 그 결과(보존 또는 폐기) 등을 요약한 선별 기록을 작성하는데, 대량의 동종 기록까지 포함되어 있으므로 메모 수준의 간결한 내용을 이관목록에 해당하는 '인도서(引渡書) 여백에 '메모' 정도로 기입하는 방식이다.

문서상자 전체를 역사적 공문서로 선별 또는 폐기하는 경우와 일부 보존 또는 일부 폐기하는 경우로 대별된다. 폐기로 평가된 기록은 폐기기록 집적장으로 옮겨서 폐기 처분한다. 이때 작성된 선별기록은 이후의 평가를 위한 참고자료로 활용되는데, 보존 또는 폐기 판단을 내리기 어려울 경우에는 '판단보류문서조서'에 이유를 기재해서 과내 회의에서 검토한다(2018年度 公文書選別マニュアル).

단기 보존기록과 달리 10년 이상의 장기 보존기록은 처리과에서 문서과로 이관될 때 부책 형태로 별도 제본·편집된다. 일본 나름의 '정리 편철' 방식이다. 아카이브에서는 장기 보존기록의 평가·선별 업무의 투명성을 높이고 합리적 업무 처리를 위해서 3종류의 선별 기록을 작성한다. 「선별 기록」은 이관 및 생산 조직, 대상문서, 보존기간, 내용, 선별 결과와 그 이유, 보존실적 등 모두 11항목으로 구성되어 있는데, 기본적으로 국·부실·과 단위로 작성된다. 대상문서 항목에는 부책의 이름을 기입하는데, 업무상 관련성이 높은 복수의 부책 이름이 달리 표기되어 있을 경우 총괄적인 사업 명이나 업무 수행 그룹(또는 반) 등을 함께 기입한다. 내용 항목에는 내용

요약과 함께 근거법령이나 규칙, 중간보존시설에 보관되어 있는 현용기록과의 관련성 등을 함께 기입한다. 선별결과와 그 이유 관련 항목에는 각각 판단 이유와 해당하는 선별기준과 세목기준의 해당 번호를 기입한다.<sup>19)</sup> 「선별기록<sup>2)</sup>」는 보존문서 인수 목록의 비고란에 각 평가자에 의한 ‘보존 또는 폐기’ 구분을 기입한 것이다. 이를 토대로 조직별(국·부실·과별) 10년·30년 보존기록의 전체적인 통계, 곧 아카이브로 이관한 통계와 아카이브에서 역사적 공문서로 평가·선별한 통계, 폐기 통계를 일목요연하게 정리한 「부(실)과별 선별결과 일람표」를 작성한다.

〈표 4〉 장기 보존기록 평가 통계(2014~2018)

연도	합계	보존기간 30년		보존기간 10년		보존비율(%)	
		평가대상	선별결과(비율)	평가대상	선별결과(비율)	보존합계	비율
2018	1,421	811	543(66.9%)	610	226 (37.0%)	769	54.1
2017	1,417	605	488(80.7%)	812	428 (52.7%)	916	64.6
2016	1,449	736	440(59.8%)	713	386 (54.1%)	826	57.0
2015	1,483	782	509(65.1%)	701	402 (57.3%)	911	61.4
2014	917	405	313(77.3%)	512	326 (63.7%)	639	69.7

※ 가나가와현 아카이브의 각 연도 선별평가 결과에서 취합, 작성.

〈표 4〉는 가나가와현 아카이브의 최근 5년간 장기 보존기간 기록에 대한 평가·선별 결과를 정리한 것이다. 해마다 전체적인 평가·선별 대상량이 다르고 그에 따른 결과도 제각각이지만 최근 5년간은 평균 61.4%의 기록을 영구보존 기록으로 선별하였다. 2008년의 82.9%의 선별 결과를 포함해서, 2006년~2010년까지 초기 5년간 평균 보존율은 73%였다. 역사적 공문서의 선별 비율이 점차 낮아지는 경향을 확인할 수 있다. 최근에는 전체 장기 보존기록 중에서 약 60%를 보존하고 약 40%를 폐기한다고 보면 된다. 10년

19) 예를 들어, 평가·선별 이유와 그 근거로 '3-(2)-가에 해당'으로 기입한 것은 자치체의 행정통폐합과 관련된 기록으로, 해당 계획 입안과 그 토대가 된 각종 연구 성과에 해당된다는 의미이다.

보존기간 기록 중에서는 약 52.9%, 30년 보존기간 기록 중 약 69.9%의 평균 보존율을 보인다. 기록 평가를 통해 30년 보존기간 기록 중에서도 30% 이상을 폐기 조치하고 있다.

3년·5년의 단기 보존기록과 달리 10년 이상의 장기 보존기록의 평가·선별에 대해서 가나가와현 아카이브에서는 「부(실)과별 선별결과 일람표」와 「선별기록1」 등의 자료를 토대로 6~7회의 선별회의를 개최해서 ‘교차검토’를 진행한다. 그리고 2006년부터는 평가·선별의 투명성을 높이고 효율적인 선별방법의 축적과 개선을 위해 평가·선별의 ‘판단 경과’를 보여주는 기록으로 ‘선별회의기록’을 공표하고 있다.

공표되는 선별회의 기록은 생산 기관별로 부책명과 내용, 선별결과와 그 이유, 보존실적 등이 기재된 「선별기록1」 등과 같은 자료가 첨부된 각 회차별 「선별회의기록」과 평가·선별 결과 최종 보존되는 기관별(조직별) 기록의 목록 2가지이다. 여기에서는 2019년 2월~3월 생산 기관(조직)별로 나누어서 모두 7차례 개최된 선별회의 기록에 나타난 2018년 4월 이관된 장기 보존문서 1,421 부책(30년 811, 10년 610)에 대한 평가·선별 내용을 다음과 같이 정리할 수 있다.

가나가와현 아카이브의 평가·선별 과정에서 공통적으로 보이는 현상은 전체적으로 10년과 30년 보존기간에 따른 구분 없이 이루어진다는 점이다. 곧 각각의 평균적 보존율에 상대적 차이는 있지만 이 차이가 보존기간에 따른 ‘별도 평가·선별 기준’ 적용으로 나타나는 결과값이라고 볼 수 없다는 것이다. 또 하나는 ‘보존실적의 유무’, 곧 아카이브 소장 이력이 평가·선별의 참고 요소로 작용되기는 하지만 결코 ‘절대적 불변 요소’로는 작용되지 않는다는 점이다. 업무 관련 내용이나 사안 자체가 ‘경미한’ 기록 또는 전체 과정이 포함되지 않은 극히 일부만 진행된 기록 등으로 보존실적이 없는 경우는 보존기간과 관계없이 폐기로 평가된다. 하지만 이미 아카이브에 보존 기록이 있다고 해도 앞에서 든 사유 등을 근거로 일정 시점부터는 보존하지 않겠다고 결정된 경우에는 폐기로 평가된 사례도 적지 않다.

〈표 5〉는 2019년 가나가와현 아카이브의 평가·선별 회의에서 각 기관(조직)의 장기 보존기간 기록 중에서 ‘전량’ 또는 상대적으로 ‘대량’ 선별되거나 폐기로 평가된 사례에 한정해서 주요 현황과 평가사유를 정리한 것이다.

〈표 5〉 2019년 가나가와현 아카이브의 장기 보존기록 평가·선별회의 현황

회차	대상 기관(조직)	주요 특이 현황	평가 사유
1	현토정비국 도시부	기술관리과(10년) 102책 중 60책 폐기 도시계획과(30년) 99책 등 전량 보존	내용상 경미, 관련성이 낮은 기록으로 보존실적 없음
2	정책국, 총무국	정책법무과(30년) 25책 중 23책 폐기 조직인재부 인사과(30년) 34책 중 26책 폐기 조직인재부 직원후생과(10년) 11책 등 12책 폐기	관보 등 간행물로 기보존 사무보조(임시) 직원 임면기록으로 보존실적 없음
3	환경농정국	환경부 환경계획과(30년) 53책 중 48책 폐기	해당 내용이 별도 부책으로 정리되어 있기에 폐기
4	현토정비국	도로부 도로관리과(30년) 22책 중 11책 폐기	경미한 내용, 관련성 적고 부차적인 기록으로 보존실적 없음
5	산업노동국, 회계국, 기업국, 인사위원회, 노동위원회, 수용위원회	회계국 지도과(30년) 8책 중 8책 폐기 기업국 재산관리과 수도시설과 정수과(30년) 86책 중 82책 폐기	보존실적 많으나 소규모로 경미한 공사 관련 법정보존기간 경과 장표
6	교육국	총무실(30년) 143책 중 38책 폐기 교직원인사과(30년) 77책 중 44책 폐기	단순한 의사일정, 사본 등 정례적 조서로 근무기록카드에 기재되는 내용 등
7	환경농정국(총무실)	총무실(10년) 175책 중 124책 폐기	기록의 중복 등 3년에 1번 보존

평가·선별의 내용을 전체적으로 다 보여주지는 않지만 대략적인 경향성

과 특이점 등이 확인된다. 환경농정국의 경우는, '산업폐기물 처리'와 관련된 시설의 허가, 변경 등 기록은 보존기간과 상관없이 '현민의 관심이 높고 중요한 조사 기록'이라는 이유로 아카이브 소장 이력이 없음에도 역사적 공문서로 선별하였다. 그러면서도 '중복'과 '별도 부책의 형태로 정리되어 있는 기록'의 존재 등을 이유로 상당량의 기록을 폐기 조치하고 있다. '경미한 내용으로 관련성이 낮음' 기록이라는 이유로 많은 기록을 폐기 조치한 현토정비국(県土整備局)의 경우에는, 도시계획과의 기록을 '전량 보존'으로 평가하면서 보존기간 10년에 해당하는 건축사 심사회의 의사록은 보존 실적이 전혀 없음에도 법령에 의거 설치되었다는 이유를 들어 보존으로 선별하였다. 기업국과 회계국의 경우는 보존실적이 많지만 '경미하거나 법정보존기간 경과' 등을 이유로 상당량의 기록을 폐기하였다. 반면에 노동위원회, 인사위원회, 수용위원회 등은 관련 업무가 대부분 분쟁, 조정, 화해, 이의신청 등이라는 이유로 30년 보존기간 책정 기록을 전량 보존하기로 평가하였다.

#### 4. 맺음말

일본의 가나가와현 아카이브에 대해서 중간보존 시설과 보존기간의 문제, 기록의 평가·선별 기준과 실제 적용 사례를 중심으로 살펴보았다. 최근 '선진 사례'로 연구되는 캐나다, 영국, 호주 등의 평가 도큐멘테이션 제도나 그 운영 수준 등과 비교하면 일정한 격차를 보이지만, 기록전문직 제도가 갖추어지지 않은 환경 하에서 나름의 기준으로 평가·선별하고 그 '판단 경과'에 대해서도 지속적으로 공표하고 있다. 각 기관마다 편차가 있어서 일률적으로 평가할 수는 없지만 '목록 위주'의 평가·선별 경향은 물론 '서면 심사' 방식으로 운영하는 평가심의회 사례마저 증가 추세에 있는 기록전문직 제도하의 한국의 기록 평가·선별 제도와 비교하면 어떠한가? 물론 국가별로 각기 다른 행정 환경이나 관련 제도의 사적 배경이라는 특

수성 속에서 구축된 현재의 기록관리 제도를 특정의 몇 가지 요소를 기준으로 ‘단순’ 비교할 수는 없다.

아무리 좋은 제도라고 해도 그 특징적 요소를 운영하고 적용하는 방식이나 절차에 따라서 본래 제도의 취지와는 다른 결과를 초래할 수 있다. 더 나아가 처음부터 잘못 설계된 체계나 제도의 경우는 그 정도에 따라서 부분적 또는 대대적인 보완이나 심지어는 ‘새로운’ 체계로 전면적 전환을 모색할 필요가 있다. 기록문화 수준이 높은 국가의 아카이브들이 가치평가론, 기록화전략, 거시평가론 등을 복합적(또는 선별적)으로 적용하는 것도 그러한 이유에서이다. 예를 들면, 영국의 선별실행정책(OSP)은 기능 중심의 거시평가 체제가 가지는 단점을 주제 기반 영구보존 기록의 수집정책으로 보완하기 위한 것이다(이경래 2019, 74). 우리가 많은 시간을 들여가며 연구하는 서구의 선진적 공공기록관리 제도는 ‘레코드 오피스-레코드 센터-아카이브’ 체계 속에서 나름의 합리적 기준과 전문성을 기반으로 운영된 오랜 경험과 역사를 가지고 있다. 이와는 달리 한국의 기록관리 체계는 문서수발 업무와 행정자료 보관을 기본 기능으로 여겼던 행정 환경에서 형성된 것으로, 근본적으로 아카이브 기반 자체가 취약한 토대 위에 있기에 아카이브 체제를 확대 강화하는 방향으로 재설계될 필요가 있다. 동시에 이와 연동된 기록관의 조직 재편과 기능 확충이라는 두 방향으로 함께 진행되어야 한다. 지금과 같이 조직 기반도 없는 ‘기록관’을 무리하게 아카이브 제도 발전의 거점으로 설정하고 ‘1인 기록관’을 레코드 센터 기능을 가진 기관으로 ‘강제’하는 ‘외출타기’의 현행 체제를 계속 유지할 경우, 힘들게 도입된 기록 전문직의 역량 소진은 물론 전체 아카이브 체제가 형해화될 가능성마저 있어 보인다.

이러한 관점과 입장에서 일본의 공문서관리법 제정과 실행 과정에서 레코드 센터로의 발전 가능성을 염두에 두고 서구 연방 국가들의 관련 제도와 함께 검토된 가나가와현 아카이브의 주요 특성을 한국의 기록관리 체계와 관련지어 몇 가지 제안하는 것으로 맺음말을 대신하고자 한다.

첫째, 현재의 ‘영구’ 보존기간 제도를 전면 개정해야 한다. 주지하다시피 한국의 보존기간 제도의 원형은 과거 일본 메이지 시대의 규정에서 비롯된 것이다. 그런데, 일본은 가나가와현 아카이브의 영향 등으로 인해 1990년대 중반 이후부터 점차 과거 ‘행정가치’ 일변도의 ‘영구’(또는 ‘영년’) 보존기간 제도를 폐지하기 시작하였다. 가나가와현 아카이브에서는 현용 기록의 업무 가치를 크게 ‘단기·장기’로 구분하고, 현용에서의 활용이 끝나면 보존기간과 상관없이 모든 기록을 대상으로 ‘영구보존 기록(archival records)’을 평가·선별한다. 반면 한국의 공공기록물법은 현용 가치 외에 역사적·증거적 가치 등을 고려해서 ‘영구, 준영구, 30년, 10년, 5년, 3년, 1년’의 보존기간으로 구분하고, 이를 단위과제에 부여하는 ‘사전 평가’ 방식과 기관의 기록전문직에 의해 ‘사후 평가’(재평가)하는 방식을 병행하고 있다. 현행의 보존기간 제도는 ‘보존기간 인플레이션 현상’ 등 기본적으로 단위과제별 보존기간 책정 방식에서 오는 심각한 문제점을 가지고 있다(설문원 2013, 239). 뿐만 아니라 단위과제 자체도 철저한 업무 분석이나 업무 수행 과정에서 생산된 기록 조사 등에 기초하고 있지 않다는 점에서도 그 한계가 분명하다.

기록의 ‘보유기간 책정 제도’로서의 성격이 강한 현행 보존기간 제도의 더 큰 문제는 기록전문가의 평가·선별 업무와 그 기능을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다는 점이다. 특히 아카이브의 이관 기록 및 소장 기록 분석을 통한 ‘영구보존 기록’에 대한 평가·선별 기준 축적과 피드백 등이 적절하게 수행되지 않는 현행 국가기록관리 체계의 ‘수직적·분절적’ 운영 방식은, 보다 전문적이어야 할 기록 평가·선별 업무를 한시 보존기록의 ‘폐기를 막는 단순 대응 수준에서의 평가’(이경래 2019, 61)에 그치게 한다. 그런 의미에서 기록관 기록평가에서 10년 이하의 폐기대상 기록 중심으로 변질되어 가는 경향(박미애 2019)은 지극히 자연스러운 현상이다. 또한 ‘이관형’ 아카이브인 국가기록원은 기책정된 ‘영구’ 보존기록에 대한 주기적인 평가·선별 적정성 검토나 그 결과로서의 소장 기록 분석 업무에 적극적이지 않다. 기록 평가 과정이나 결과가 국가기록 수집 정책에 반영되지 않으면



단편적이고 ‘소재주의적’ 역사기록 수집에 안주하기 쉽다.

한국의 보존기간 제도에 대한 재검토는 일본 기록관리 제도, 특히 지방과 지역 아카이브에서의 평가·선별 사례와 관련해서 제기된 바 있으며(이경용 2016, 397-398 ; 이경용 2018, 91), 최근에는 영국이나 호주, 캐나다의 거시평가 방법론과 관련해서 그 문제점과 개선이 요구되고 있다.(이경래 2019 ; 김유승 2019) 원칙적으로 모든 기록의 ‘전량 이관’ 방침을 가진 가나가와현 아카이브는 실제로는 1년 보존기록은 생산기관에 평가를 위임하는 방식으로 수행하며, 매년 17만~19만 건에 달하는 방대한 양의 3년·5년 보존기록에 대해서는 직접 ‘현물 기록’을 보면서 평가·선별한다. 특히 평균 40%의 폐기 비율을 보이고 있는 10년 이상의 장기보존 기록의 경우에는 2006년부터 평가·선별의 결과와 함께 ‘선별회의기록’을 작성·공표하고 있다. 기록전문직 제도가 갖추어지지 않은 현실 속에서도 가나가와현 아카이브가 지난 25년간 유지해온 ‘단기-장기’ 보존기간 제도와 1년 보존기간 기록을 제외한 모든 기록을 적극적으로 평가·선별한 사례를 주목해야 할 이유이다.

둘째, ‘조기 이관’ 제도의 본래 취지를 더욱 발전시켜야 한다. 가나가와현 아카이브에서는 장기 보존기록을 ‘조기 이관’ 받아서 아카이브의 ‘중간보존 시설’에서 보존기간 만료되기 전까지 현용 기록으로 관리한다. 이 제도는 3년과 5년의 단기 보존기간 기록은 물론 10년과 30년의 장기 보존기간 기록에 대해서도 아카이브의 평가·선별 업무를 안정적으로 지속시키는 역할을 한다. 생산완결 후 5년 경과할 때 이관해서 중요 기록의 산일을 예방하는 동시에 평가·선별 대상 기록을 안정적으로 확보할 수 있다. 한국도 ‘조기 이관’ 제도를 운영하고 있다는 점에서는 가나가와현 아카이브와 동일하다. 곧 30년 이상의 장기 보존기간 기록을 생산완결 후 10년 경과시 이관해서 재평가하고 있으며, 10년 이하 단기 보존기간 기록도 생산완결 후 2년 안에 기록관으로 이관해서 재평가한다. 다만, 한국은 기록전문직 제도를 도입해서 기록관과 아카이브가 단기-장기의 보존기간 기록을 구분해서 관리

분담하고 있는 점이 다르다.

한국 기록관리 체제의 특징 가운데 하나인 ‘조기 이관’ 제도는 한국 사회의 민주화가 진전되면서 ‘생산·관리·공개하지 않던’ 기존 공직사회의 기록 인식과 관리 실태를 비판하고 국가아카이브를 거점으로 중요 기록을 조기에 이관 받아서 안전하게 보존하는 동시에 시민들에게 적극적으로 공개·제공하려는 ‘국가기록관리 개혁’의 취지가 반영된 것이다. 그러나 이러한 본래 제도의 지향은 ‘기록관리 혁신’ 과정에서 특수기록관의 ‘비공개 기록물’에 대한 이관 연장 조치라는 명분하에 생산 완결 30년 이후까지 이관하지 않을 수 있는 ‘예외적 조치’를 확대 허용함으로써 상당 부분 퇴색되었다.<sup>20)</sup> 기록관리 개혁의 사회적 배경과 맥락에 대한 올바른 이해 속에서 조직이나 기록의 유형에 따른 ‘예외적 관리’를 최소화하려는 ‘철학’과 ‘원칙’이 필요하다. 오히려 가나가와현 아카이브와 같이 ‘생산완결 후 5년 경과 시점’에서 ‘조기 이관’ 하는 방식에 대해서도 적극 검토해 볼만 하다. 기록전문직은 커녕 아카이브 직원의 비상근직 비중이 높은 가나가와현 아카이브와 비교할 때, 한국은 기록전문직의 전문성을 활용한 업무 개발을 통해 ‘조기에 이관하는 제도적 특성’을 살려나갈 수 있다. 예를 들면, 주요 정책이나 내용과 관련된 기록의 결락 자체가 심하고 편철 질서도 엉망인 소장 기록의 ‘논리적 재편성’, 철-건 목록 이상의 정보 재조직, 관련 기록 정보의 조직화(곽건홍 2010 ; 곽건홍 2017 ; 곽건홍 2019)와 같은 기록정보의 조직 업무 개발은 기록의 이·활용을 촉진시켜서 아카이브의 사회적 효용성을 증대시킬 수 있다. 지금과 같이 전공이나 업무 내용의 질적 차이도 없는 상황에서 기관 위계에 의한 기록전문직의 ‘기록관리 행정’ 일변도의 업무 수행은 전문성 뿐만 아니라 기록전문직 상호간의 신뢰성마저 무너뜨릴 수 있다.

셋째, ‘중간보존시설’의 기능 확대 문제이다. 가나가와현 아카이브에서 운

---

20) 공공기록물법 제19조. 종전 법에서는 비공개 기록의 ‘조기 이관’ 유예가 ‘특수기록물관리기관’이라는 아카이브 단위에 부여한 것이었다면, 현행 법은 생산기관의 ‘장기간’ 기록 보유를 허용했다는 점에서 문제의 심각성을 인식할 필요가 있다.

영하는 ‘중간보관고’ 사례 등을 활용해서 일본 기록공동체가 제안한 레코드 센터와 기록전문가 제도 도입은 결과적으로 실현되지 않았다. 현재에도 기록전문가 제도를 둘러싼 논의는 계속 진행되고 있지만, 현용 기록 전담부서인 문서과의 조직과 기능이 상대적으로 안정적인 일본의 행정 환경하에서 결코 쉽지 않은 일이다. 그런데, 기록전문직 도입을 전제로 해서 중간보존 시설을 레코드 센터로 확대·발전시키고자 했던 일본과는 달리 2004년~2005년의 기록혁신 과정에서 이미 기록전문가에 의한 관리 체제로 전환된 한국에서의 ‘중간보존 시설’ 기능 문제는 차원을 달리해서 논의될 수 있다.

우리의 문제는 역사적으로 ‘과’ 단위의 기록전담 부서가 존재한 적이 없었던 한국의 행정 환경에 대한 충분한 고려 없이 기록관리 체계를 ‘처리과-기록관-아카이브’로 설계한 점에 있다. 조직·기능상의 실체도 불분명한 현재의 ‘1인 기록관’을 기록관리 체계의 중심축으로 설정하고 ‘중간보존 시설’ 기능을 과도하게 부여하고 있는 까닭도 여기에 있다. 게다가 ‘아카이브-각기관별 기록관’ 체제의 운영 방식도 행정 위계의 수직 구조하에서 분절화되어 있어서 본래 전망했던 연속적이고 체계적 기록관리 구현과는 거리가 멀다. 최근의 국가기록원 중장기발전전략수립기획단에서 ‘1인 기록관 체제’ 극복을 위한 기록관 체계 재설계 문제가 제기·논의되는 사실이 이를 반증한다.

아카이브 기반으로의 근본적인 전환을 전망하지 않고 ‘1인 기록관’ 체제의 문제를 전문요원의 증원이나 일부 기능 확대 등을 통해 해결하려는 현재의 ‘기록관 중심’ 기록관리 체계 재설계 방향은 더 이상 현실적이지 않을 뿐만 아니라 ‘사회적 동의’를 획득하기도 어렵다. 이제 기록관 중심의 사고에서 벗어나서 아카이브를 기반으로 하는 새로운 대안을 적극적으로 모색해야 한다. 이와 관련해서, 최근 개정되어 시행을 앞두고 있는 공공기록물법의 ‘중간관리 시설’<sup>21)</sup>에 대해 보다 적극적으로 해석하고 논의할 필요가

---

21) 공공기록물법 제9조 ②항.

있다. 본문에서 언급한 것처럼 ‘영구보존 기록을 평가·선별하고 한시기록을 처리’하는 기능을 가진 ‘중간기록관리 기관’ 정책으로 전환시켜 나가야 한다. 곧 기록관·아카이브에서 각각 분절적으로 이루어지는 기록 평가·선별 업무를 중간기록보존소의 중심 기능으로 편제시키고, 기관 기록전문직과 아카이브의 연속성에 기반한 다양한 연구와 사업을 협업적 과제 방식으로 추진해야 한다.

중간기록보존소 설치에 ‘1인 기록관’에 과도하게 부여된 기능의 일정한 해소와 함께 아카이브의 평가·선별 기능을 강화시켜서 결과적으로 전문성에 입각한 기록관리를 가능하게 하는 중요한 ‘계기’로 작용할 수 있다. 예를 들면, 아카이브의 이관 및 소장 기록에 대한 조사·분석과 기관 업무 분석을 연계해서 기관 기록전문직·아카이브 기록전문직 간 협업으로 추진할 경우 기록의 평가·선별 업무는 더 이상 ‘기록 폐기 처분’의 일환으로서가 아니라 영구보존 기록에 대한 식별 과정으로서의 의미를 획득할 수 있으며, 아카이브의 전문적이고 다양한 수집 정책과 관련되어 그 중요성을 더욱 인정받을 수 있다. 아카이브 기반으로의 전환 과정에서 기관 기록전문직의 인사와 관련된 ‘현안’ 문제도 그 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 10년을 훌쩍 넘겨서 어느덧 20년을 앞두고 있는 기관 기록전문직의 인사 적체 문제를 도대체 언제까지 방기할 것인가?

때마침 기록관 혁신 전문위원회에서 ‘1인 기록관’ 체제에 대한 개선 방향이 제기되고 있음은 반가운 일이다. 아직 구체적인 논의 내용이나 수준에 대해서는 확인하지 못하였으나 기본적으로 ‘2007년 체제’로부터 벗어나서 새로운 체제를 적극적으로 전망하려는 것만은 분명해 보인다.(제3회 기록관 혁신 전문위원회 회의록) ‘레코드 오피스-중간보존 시설(레코드 센터)-아카이브’로 이어지는 본연의 기록관리 체계로 전환될 수 있는 계기로 작동되어야 할 것이다.

끝으로, 보존기간, 조기 이관, 중간기록관리 기관(레코드센터) 등은 기록전문직과 아카이브 기반의 기록관리 체계를 지향할 때 함께 고려해야 할

내적 관련성이 매우 높은 중요한 요소들이다. 별개 요소들에 대한 임의적 변용으로 흐르기 쉬운 '실무적 관점'이 아닌 장기 정책적 전망 위에서 논의되어야 하고, 그러기 위해서는 중앙기록물관리기관의 '2007년 체제 너머'를 지향하는 인식 전환이 이루어져야 한다. 공공기록관리 분야에서만 천여 명에 달하는 기록전문직이 종사하는 현 시점에서, 기록 전문가 공동체의 '업무 과정의 투명성과 책임 소재'라는 기록에 대한 설명책임성 인식 또한 '후대의 정책과 업무의 과정·결과에 대한 역사적 평가를 기록을 통해 가능하게 하는' 역사적 설명책임성(이상민 2015. 188-189)으로 심화되기를 바란다.

### 〈참고문헌〉

- 곽건홍. 2010. 노동청 기록의 재조직에 관한 연구 : 국가기록원 소장 기록을 중심으로. 『기록학연구』, 23, 141-178.
- 곽건홍. 2014. 책임지는 정부를 위한 공공기관 기록관 재설계. 아카이브와 민주주의. 선인, 128-134
- 곽건홍. 2017. 노동기록 평가·선별에 관한 연구 : 지방노동청을 중심으로. 『기록학연구』, 51, 337-375
- 곽건홍. 2019. 참여정부 대통령기록 연구 : 기록 재조직을 중심으로. 『기록학연구』, 61, 5-29.
- 김유승. 2019. 디지털시대의 공공기록평가에 관한 정책적 고찰 : 영국 TNA 사례를 중심으로. 『기록학연구』, 62, 5-39.
- 박미애. 2019. 기록물평가심의회 연구 : 교육청 기록관을 중심으로. 『기록학연구』, 61, 157-190.
- 박지태. 2008. 『기록관리법령 따라읽기』. 서울: 선인.
- 설문원. 2013. 단위과제 기반 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. 『한국기록관리학회지』 13-3, 231-254.
- 이경래. 2019. 공공기록 평가의 책임과 권한의 분배 : '시민참여 평가'를 중심으로. 『기록학연구』, 60, 49-88.
- 이경용. 1999. 일본의 정보공개제도. 『기록보존』 12, 123-145.
- 이경용. 2016. 일본의 지방기록관리 연구. 『기록학연구』, 50, 389-423.
- 이경용. 2019. 일본 사가미하라시(相模原市)의 기록관리 연구. 『기록학연구』, 58, 65-94.

이상민. 2015. 서울기록원의 기록 평가·선별과 서울현대사 기록의 수집. 『향토서울』 89, 183-218.

<참고 웹사이트> \*2019년 12월 20일~2019년 12월 28일 수시 접속함.

국가기록관리위원회 기록관 혁신 전문위원회. 2019.12. 제3회 기록관 혁신 전문위원회 안전 및 개최 결과(회의록) :

[http://committee.archives.go.kr/next/nrc/board\\_View.do?board=11&num=4](http://committee.archives.go.kr/next/nrc/board_View.do?board=11&num=4)

記録管理学会. 2010. 社会基盤としての中間書庫のあり方に関する研究会 報告書

公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会 자료 :

[https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kako\\_kaigi/cyukan/cyukan.html](https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kako_kaigi/cyukan/cyukan.html)

神奈川県立公文書館年報 :

[https://archives.pref.kanagawa.jp/www/contents/1549359579\\_634/index.html](https://archives.pref.kanagawa.jp/www/contents/1549359579_634/index.html)

가나가와현 기록관리 관련 각종 규정 및 가나가와현립공문서관 업무검증위원회 관련 자료 :

<https://archives.pref.kanagawa.jp/www/contents/1549901981436/index.html>

神奈川県立公文書館 長期保存文書選別業務報告 :

<https://archives.pref.kanagawa.jp/www/contents/1549578458725/index.html>