

민간기록물관리에 관한 조례 현황 연구*

A Study on the Status of Ordinances Related to the Private Records

이정은(Lee, Jung-eun)**

김유경(Kim, You-kyung)*** · 김 건(Kim, Geon)****

1. 머리말
2. 민간기록물관리와 법령
 - 1) 민간기록물관리와 공공기록물법
 - 2) 민간기록물관리 관련 조례 제정 현황
3. 조례의 제정 배경
4. 조례의 분석
 - 1) 조례의 명칭
 - 2) 조례의 구성
 - 3) 정의 조항
 - 4) 책무 및 기본계획 수립 조항
 - 5) 수집관련 조항
 - 6) 전문인력
 - 7) 시·도지정기록물
 - 8) 위원회
5. 분석결과
6. 맺음말

* 이 논문은 2019년도 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(과제번호: NRF-2019S1A5B8099507). 이 논문은 2019년도 전북대학교 연구기반조성비 지원에 의하여 연구되었음.

** 전북대학교 일반대학원 기록관리학과 박사과정(lepina@naver.com) (제1저자).
*** 전북대학교 일반대학원 기록관리학과 석사과정(a2k123@wu.ac.kr) (공동저자).
**** 전북대학교 일반대학원 기록관리학과 부교수, 문화융복합이카이빙연구소장(godardkim@jbnu.ac.kr) (교신저자).

■ 투고일: 2020년 03월 31일 ■ 최초심사일: 2020년 04월 02일 ■ 최종 확정일: 2020년 04월 20일

■ 기록학연구 64, 119-155, 2020, <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.64.119>

〈초록〉

우리나라의 기록물관리제도는 20년이라는 짧은 역사에도 불구하고 비교적 안정적으로 정착되고 있다. 그러나 이러한 성장은 주로 ‘공공’의 영역에서 이루어진 것으로 ‘민간’ 영역으로의 발전은 다소 미진하였다. 다행히도 최근에 지방영구기록물관리기관 두 곳이 개원하게 되면서 그간 지지부진했던 지방기록물관리에 대한 관심이 증대되고 있다. 더불어 지방기록물의 한 축으로써 지역의 정체성과 다양성을 포함하는 민간기록물의 수집 및 관리에도 이목이 집중되고 있다. 지방기록물관리기관의 민간기록물 수집은 지방자치단체에서 정하는 조례에 따라야 한다. 이에 본 연구는 민간기록물의 수집 및 관리의 법적 근거가 되는 조례를 분석하고자 한다. 분석의 대상은 현재 우리나라에 제정된 민간기록물관리 관련 조례를 분석의 대상으로 정한다. 연구의 진행은 민간기록물관리에 관한 조례의 제정 현황, 조례의 제정 배경, 조례의 내용을 분석하였다. 본 연구의 결과는 실질적으로 우리나라 민간기록물의 수집과 관리를 위한 조례가 대상이라는 점에서 향후 민간기록물관리 관련 조례의 제정 시 참고할 만한 기반 연구로 활용될 수 있다.

주제어 : 민간기록물, 민간기록물관리, 조례, 아카이브

〈Abstract〉

The records management system in Korea has a short history of about 20 years. However, the system is relatively stable. This compressed development has been mainly in public records. This is because the laws and regulations related to private records management were insufficient. Fortunately, Two local permanent records management institutions have recently been established. Therefore, interest in the management of local records has been growing. The Management of private records is an important part of the management of local records. The collection of private records is based on ordinances established by local governments. This study aims to analyze the ordinances of local

governments, which are the legal basis for the collection and management of private records. The subject of analysis is the ordinance related to the management of private records that are currently established in Korea. The progress of the study analyzed the current state of the ordinance, the background of the ordinance, and the contents of the ordinance regarding the management of private records. The results of this study can be used as basic research for reference in the enactment of the ordinances related to the management of private records in the future since the ordinances for collecting and managing private records in Korea targets.

Keywords : Private records, Private records management, ordinance, Archives

1. 머리말

지난 20년간 우리나라 기록관리제도는 ‘괄목상대(刮目相對)’하였다. 몇 백 년 이상의 역사를 자랑하는 서구의 기록관리제도와 비교해 볼 때, 과히 압축적인 발전이라 할 수 있으며, 그 제도가 비교적 안정적으로 정착되고 있다. 여기에는 1999년 최초로 제정된 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」이 기여하는 바가 크다. 하지만 이 법령은 「공공기록물 관리에 관한 법률(이하 공공기록물법)」로 전부 개정을 이루기 전까지는 철저하게 공공기관에서 생산되는 기록물만을 범주로 하고 있다. 이에 2006년의 개정 법률은 기록관리의 대상을 공공기관에서 생산된 기록물에서 공공성을 가지는 기록물로 그 범위를 획기적으로 변화시킨다. 또한, 각 광역자치단체는 지역의 공공기록물을 온전하게 관리하기 위해 지방기록물관리기관을 의무적으로 설치·운영하도록 하는 의무조항을 명시한다. 이렇듯 법령의 크고 작은 제·개정 작업을 통하여 공공기록물관리에 관한 제도는 발전을 거듭하고

있다. 이에 반에 민간기록물의 관리는 공공의 제도에서 소외되어 국가적 기록관리의 관점으로부터 벗어나 있던 것이 사실이다. 물론 공공기록물법에는 제10장에 <민간기록물 등의 수집·관리>라는 제목으로 민간기록물관리와 관련한 조항을 마련하고 있다. 하지만 이 조항은 주요한 민간기록물만을 공공기록물의 한 범주로 포함하기 때문에 지역의 특성을 반영하는 다양한 기록물을 포괄하기에는 다소 미흡하다는 의견이 있다(안병우 외 2012, 19).

이러한 현실 속에서 최근 개원한 경상남도기록원과 서울기록원의 설립은 그동안 지지부진했던 지방기록물관리에 관한 주목과 더불어 지역의 정체성과 다양성을 포함하는 민간기록물의 수집 및 관리에도 이목이 집중되고 있다. 왜냐하면, 지방기록물관리기관은 각 지역의 공공기록물에 대한 영구보존의 기능을 수행하기도 하지만, 무엇보다도 그 지역만이 가지는 고유한 특색과 역사를 기록으로 보존할 수 있는 자치권을 가질 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 민간기록물의 수집에 대한 자치권은 조례의 제정을 근거로 한다.

그간의 민간기록물과 관련한 연구는 공공기록물법에서 명시하고 있는 국가지정기록물 및 민간기록물의 수집정책 또는 수집 모형 등을 주제로 연구가 다수 진행되었다. 그러나 법제적 근거가 되는 법령에 관한 연구는 미미하다. 이는 민간기록물과 관련한 법령이 이제까지 활발히 제정되지 않았던 이유에 기인하기도 한다.

이에 본 연구에서는 현재 우리나라에 제정된 민간기록물관리와 관련된 조례를 연구의 범위로 설정한다. 이를 위해 국가법령정보센터와 자치법규정보시스템을 이용하여 조례의 제정현황을 조사하고, 조례의 제정에 이르기까지의 각 자치단체의 조례 제정배경을 알아본다. 이 과정은 우리나라의 민간기록물관리가 어떠한 정책들과 함께 지나왔는지를 표면적으로나마 이해할 수 있을 것이다. 그다음으로는 각 자치단체의 조례가 담고 있는 내용을 분석하고, 필요한 경우, 각 지방자치단체 조례의 조문을 비교 분석함과

동시에 공통적으로 조례에 담고 있는 유사 조항을 분석하여 법적 의미를 파악하고자 한다. 이를 통해 현재 우리나라 민간기록물관리의 현황을 파악할 수 있으며, 향후에 민간기록물관리에 관한 조례 제정 시 참고할 만한 기반연구로 활용될 수 있을 것이다.

2. 민간기록물관리와 법령

1) 민간기록물관리와 공공기록물법

2006년 개정된 공공기록물법은 그 제명으로도 유추할 수 있듯이 공적인 이익을 목적으로 하는 기관, 즉 국가 또는 지방자치단체가 공무 수행 중에 생산하는 기록물을 대상으로 한다. 따라서 민간기록물관리와 관련한 조항은 따로 두지 않는다. 다만, 같은 법 제20조(국가기록물의 지정)에서 민간이 보유한 기록물 중 국가적으로 보존할 가치가 높다고 인정되는 경우에는 국가지정기록물로 지정할 수 있음을 명시하고 있다. 여기서 의미하는 '민간이 보유한 기록물'은 "공공기관의 업무수행과 관련하여 생산된 기록물"로 그 범위를 한정하고 있는데, 공공기록물과 상대적 개념으로 고려되는 민간 기록물로 보기에 매우 좁은 의미로 해석된다.

2005년에 시작된 국가기록관리혁신 로드맵은 2006년 공공기록물법으로 전면 개정을 이루면서 법령에 '민간기록물'의 용어를 등장시킨다. 이와 관련한 조항을 살펴보면, 먼저 제11조 제5항의 지방기록물관리기관의 업무수행을 규정함에 있어 제7호에 "관할공공기관 관련 향토자료 등의 수집"을 명시하고 있다. 이어 제10장에서는 <민간기록물 등의 수집·관리>라는 제목으로 장을 구성하고, 제43조에서 제46조에 걸쳐 관련 내용을 명시하고 있다. 공공기록물법에서는 '민간기록물'에 대한 용어의 정의를 따로 명시하고 있지 않다. 대신 같은 법 제43조(국가지정기록물의 지정 및 해제) 제

1항을 통하여 민간기록물의 정의를 유추할 수 있는데, 그 법문은 아래와 같다.

“중앙기록물관리기관의 장은 개인 또는 단체가 생산·취득한 기록정보 자료 등(이하 ‘민간기록물’이라 한다)으로서 국가적으로 영구히 보존할 가치가 있다고 인정되는 민간기록물에 대하여는 위원회의 심의를 거쳐 이를 국가지정기록물로 지정하여 관리할 수 있다.”

국가지정기록물 지정제도는 법에서 명시하는 바와 같이 중앙기록물관리기관의 고유 업무로 규정되어 있어 지방의 다양한 민간기록물을 발굴하는데에는 한계가 있다. 국가기록원 홈페이지에서는 국가지정기록물 지정제도를 “민간기록물 중에서 국가적으로 영구히 보존할 가치가 있는 기록물을 지정하여 관리하는 제도”로 소개하고 있는데, 2016년 8월까지 국가지정기록물로 지정된 민간기록물은 총12호(15건)이다(국가기록원a 2020).

앞서 언급한 바와 같이, 지방기록물관리기관은 공공기록물법 제11조를 근거로 관할 공공기관의 향토자료를 수집할 수 있다. 하지만 지방기록물관리기관이 다양한 기록물을 수집하고 이를 활용한 문화기관으로서의 역할을 수행하기에는 민간기록물의 수집과 관련한 명확한 규정이 부재하다는 의견이 있다(행정안전부 2020). 이에 2019년 12월에 일부 개정된 공공기록물법에서는 이러한 미비 사항을 반영하여 민간기록물 수집에 관한 내용을 제46조2 조항으로 신설하였으며, 2020년 6월 4일부터 시행될 예정이다. 이 조항으로 인해 중앙기록물관리기관 이외의 영구기록물관리기관에서도 다양한 민간기록물을 수집할 수 있는 근거 조항이 마련되었다. 이제까지 논의한 공공기록물법 안에서의 민간기록물관리에 관한 조항의 제·개정 내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 「공공기록물법」에서의 민간기록물관리에 관한 조항의 제·개정 내용

| 개정 법령 | 조문 내용 |
|--|---|
| 1999년 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」 (법률 제5709호) | 제20조 (국가기록물의 지정) ① 중앙기록물관리기관의 장은 민간인이 보유한 기록물이 공공기관의 업무 수행과 관련하여 생산되고 국가적으로 보존할 가치가 높다고 인정되는 경우에는 제26조의 규정에 의한 국가기록물관리위원회의 심의를 거쳐 이를 국가기록물로 지정할 수 있다. ② 기록물을 보유한 자는 중앙기록물관리기관의 장에게 당해 기록물을 국가기록물로 지정하여 줄 것을 신청할 수 있다. ③ 중앙기록물관리기관의 장은 제1항의 규정에 의한 국가기록물의 지정을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 관계 공무원으로 하여금 민간인이 보유한 기록물의 목록 및 내용의 확인 기타 필요한 조사를 하게 할 수 있다. |
| 2006년 개정 「공공기록물법」 (법률 제8025호) | 제43조 (국가지정기록물의 지정 및 해제) ① 중앙기록물관리기관의 장은 개인 또는 단체가 생산·취득한 기록정보자료 등 (이하 “민간기록물”이라 한다)으로서 국가적으로 영구히 보존할 가치가 있다고 인정되는 민간기록물에 대하여는 위원회의 심의를 거쳐 이를 국가지정기록물로 지정하여 관리할 수 있다. 제44조 (국가지정기록물의 변동사항 관리) 제45조 (국가지정기록물의 보존 관리) 제46조 (주요 기록정보 자료 등의 수집) |
| 2019년 「공공기록물법」 (법률 제16661호) [시행 2020.06.04] | 제46조의2 (헌법기관기록물관리기관 등의 민간기록물 수집) 헌법기관기록물관리기관 및 지방기록물관리기관의 장은 소관업무, 관할 공공기관 또는 관할 지역과 관련하여 보존가치가 높은 민간기록물을 수집할 수 있다. 이 경우 민간기록물의 수집·보존에 필요한 사항은 국회 규칙, 대법원규칙, 헌법재판소 규칙, 중앙선거관리위원회규칙, 시·도 및 시·군·구 자치구의 조례로 정한다. |

2) 민간기록물관리 관련 조례 제정 현황

조례는 지방의회의 의결로써 제정하는 자치입법의 한 형식이다. 「지방자치법」 제22조에서는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”라고 명시하고 있다(행정안전부 2019, 7).

현재 국내 지방자치단체의 조례 제정 현황을 살펴보기 위하여 국가법령정보센터¹⁾와 자치법규정보시스템²⁾의 홈페이지를 통해, 키워드를 ‘기록’과 ‘아카이브’로 검색하여 그 결과를 추출하였다. ‘기록’을 키워드로 한 조례는 총 28개이고, ‘아카이브’를 키워드로 한 조례는 총 3개로 총 31개의 조례가 검출되었다. 이 중 민간기록물과 관련한 조례를 추출하기 위해 공공기록물법을 상위법으로 하는 ‘기록관 운영 조례’ 등을 제외하는 작업을 수행하였으며, 그 다음으로 각 조례의 내용을 분석한 결과³⁾, 본 연구의 주제와 관련이 있는 민간기록물 수집 및 관리와 관련된 조례는 총 10개로 확인할 수 있었다. 조례의 제정 현황을 최초 제정일자 순서로 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 민간기록물관리와 관련한 조례 제정 현황

| 조례명 | 최초 제정일자 |
|-------------------------------------|------------|
| 제주특별자치도 민간기록물 수집 및 관리에 관한 조례 | 2011.12.28 |
| 광주광역시 5·18 민주화운동 기록관 설치 및 운영 조례 | 2013.07.01 |
| 전주시 민간기록물 수집 및 관리에 관한 조례 | 2016.08.09 |
| 남원다움 근·현대기록관 관리 및 운영 조례 | 2019.05.03 |
| 성남시 도시역사문화 아카이브 구축 및 운영 조례 | 2019.05.13 |
| 양산시 도시역사문화 아카이브 구축 및 운영 조례 | 2019.07.01 |
| 세종특별자치시 마을기록문화관 설치 및 운영 조례 | 2019.09.30 |
| 경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례 | 2020.02.06 |
| 파주시 민간기록물 수집·관리 및 활용에 관한 조례 | 2020.02.14 |
| 순천시 시정실록 작성 및 도시역사문화 아카이브 구축에 관한 조례 | 2020.03.02 |

1) 국가법령정보센터: <http://www.law.go.kr/>

2) 자치법규정보시스템: <http://www.elis.go.kr/>

3) 「거제시 김영삼대통령 기록전시관 관리·운영 조례(제정 2009.12.30.)」와 「합천군 대장경기록문화테마파크 관리·운영 조례(제정 2012.04.13.)」는 전시관 및 테마파크의 외형적 운영 및 관리에 관한 조례이며, 「경기도 공공정책 등에 대한 공익성 반대행위자 기록 보관 등에 관한 조례」, 「정읍시 지형·지물 기록 보존 조례(제정 2017.10.11.)」는 특정 주제 기록물을 다루는 조례로서 본 연구의 취지와 간극이 있어 연구의 대상에서 제외하였다.

3. 조례의 제정 배경

국내 민간기록물관리에 관한 조례는 2011년 제주특별자치도에서 처음 제정되었다. 제주특별자치도는 2009년에서 2010년 약 2년간 국가기록원에서 주도한 ‘내고장 역사찾기⁴⁾’사업에 참여하면서 민간기록물을 수집하였다. 이후 수집된 민간기록물의 활용 및 전시를 위하여 2011년에 ‘제주지방자치사료관’을 개관하였다. 이 과정에서 민간기록물관리를 위한 근거 규정을 마련하기 위해 「제주특별자치도 민간기록물 수집 및 관리에 관한 조례⁵⁾」를 제정하였다(중앙일보 2011.09.23.).

「광주광역시 5·18 민주화운동 기록관 설치 및 운영 조례」는 2013년 7월에 제정되었다. 이에 대한 연혁은 2011년의 5·18관련 기록물의 유네스코 세계기록유산의 등재부터 언급될 수 있다. 유네스코 세계기록유산 등재 이후의 과정에서 ‘5·18민주화운동 기록관’의 설립이 추진되었으며, 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 제5조 및 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」 제61조에 따라 5·18민주화운동 기록물을 영구보존하고 전시하기 위한 목적으로 제정되었다.

「전주시 민간기록물 수집 및 관리에 관한 조례」는 기초자치단체로서는 처음으로 제정된 민간기록물 관련 조례이다(전북일보 2016.10.20.). 전주시는 2015년부터 전주시와 관련된 각종 기록물을 수집·관리하기 위한 ‘전주 정신의 숲’ 추진단을 출범하고, 전주 관련 기록물의 전수 조사 및 ‘전주 정신의 숲’ 설립·운영 기본계획 학술용역’을 발주한 바 있다. 이 과정에서

4) 이 사업은 국가기록원의 주도로 “지방에 산재한 기록유산을 찾아라”라는 슬로건 아래 2009년에서 2010년 2년에 걸쳐 전국의 지방자치단체를 중심으로 이루어진 민간기록물 수집 사업이다. 희망근로사업의 일환인 기록물 조사를 시작으로, 국가기록원과 지방자치단체·조사 참여자가 함께, 기록물 중심의 지방역사와 문화를 찾아 나서는 계기를 마련해 주었다(내고장역사찾기 2020).

5) 「제주특별자치도 민간기록물 수집 및 관리에 관한 조례」(제주특별자치도조례 제810호, 2011.12.28., 제정).

2016년 8월에 조례를 제정하였으며, 2016년부터 총 7차례의 ‘전주 기록물 수집 공모전’ 및 ‘기록물 기증의 날’ 등을 통해 전주와 관련된 중요 시민기록물 등 총 5,000점의 의미 있는 기록물을 수집했다(전주시 2019.12.03.). 애초의 계획은 출연기관 설립을 통하여 대규모 기록관 건립을 진행하고자 하였으나, 계획에 차질이 생기면서 2019년 10월 ‘전주시민기록관’이란 명칭으로 2019년 10월에 개관하고 그동안 수집된 기록물을 관리하고 있다(한겨레 2019.12.10.).

「남원다움 근·현대기록관 관리 및 운영 조례」는 2016년도부터 구축 계획이 수립되어 2019년에 개관한 ‘남원다움관’의 운영 및 기록물 관리를 위한 조례이다. 남원시는 2012년도부터 지역과 관련한 민간기록물을 수집해 왔다. ‘남원 기네스 기록’은 기록문화를 활성화 및 지역주민의 자긍심을 고취시키기 위해 기록물의 분야를 인물, 지리, 자연환경, 문화역사, 행정, 산업경제, 건축, 기타로 구분하고 분야별 으뜸 및 희귀기록물을 수집하였다(남원시 2012.06.11.). 또한 ‘남원다움관’의 개관을 위해 그동안 수집 공모전, 구도심 기록화 조사⁶⁾ 등으로 기록물을 수집하고, 국비 공모사업을 통해 근현대자료를 바탕으로 구현한 체험콘텐츠를 구축했다. 남원다움관은 도서관, 기록관, 박물관 성격을 복합한 라키비움으로 조성되었다(중앙일보 2018.12.28.).

「세종특별시 마을기록문화관 설치 및 운영 조례」는 2019년 02월에 전국 최초로 세워진 마을기록문화관의 설치 및 운영을 위해 제정되었다. 세종특별시는 시정 3기 핵심과제인 시민주권 특별자치시 실현을 위해 마을 단위에서 생산되는 기록물에 주목하였다. 마을기록문화관은 읍면동 마을 단위에서 생산된 마을회의, 마을계획, 마을소식지 등과 같은 주민들의 자발적인

6) 구도심 기록화사업은 향후 사회적·경제적 요구에 따라 사라지거나 원형으로 복원되기 어려운 남원의 공간과 삶을 기록하기 위한 사업이다. 구도심 기록화는 1차 기초조사를 통해 공간을 기본적으로 이해하고, 2차 심층 조사인 실측 및 영상 촬영, 인터뷰 등을 통해 그 안의 이야기를 담아내는 순서로 진행되었다(전북일보 2017.08.31.)

자치기록물을 통합적으로 보존·관리하기 위해 건립되었다. 한편, 마을기록문화관은 기록자치 실현 및 주민자치 활성화에 크게 기여할 수 있다는 충분한 공감대를 형성하여 행정안전부로부터 사업비 3억 4,000만 원을 전액 지원받아 건립했다(세종특별자치시 2019.12.08.).

경상남도기록원은 우리나라 최초의 지방영구기록물관리기관으로서 2018년 5월에 개관하였다. 기록원의 개관에 앞서 2017년에 「경상남도 기록원 설치 및 운영에 관한 조례」를 먼저 제정한 바 있다. 공공기록물법에서는 지방기록물관리기관의 설치 및 운영을 위하여 이에 관한 사항을 조례로 정하도록 되어 있다. 따라서 경상남도는 기록원의 설립 근거가 되는 조례를 마련하기 위해 「경상남도 기록원 설치 및 운영에 관한 조례」를 먼저 제정하였다.

앞서 언급했던 바와 같이, 2020년 6월에 시행되는 공공기록물법 제46조의 2에 따르면 지방기록물관리기관의 장은 관할 지역과 관련한 보존 가치가 높은 민간기록물을 수집할 수 있으며, 이와 관련한 사항은 지방자치단체의 조례로 정해야 한다. 이에 경상남도는 민간기록물의 수집 근거가 되는 조례안을 2019년 12월에 입법 예고하였다. 입법예고(안)에서 밝히고 있는 조례 제정의 이유는 민간기록물에 대한 수집대상, 수집방법 등 세부 규정을 정하여 체계적인 관리를 도모하고, 조사·수집 사업의 지속성 보장과 제도적 기반을 마련하기 위함이라고 했다(경상남도의회 2019).

「파주시 민간기록물 수집·관리 및 활용에 관한 조례」는 파주시와 관련된 민간기록물의 수집 등과 관련하여 도서관 및 박물관의 기능을 복합적으로 수행하는 기록관을 설치하는 데 필요한 규정이 담겨있다. 파주시는 국가기록원에서 2008년도부터 시행한 ‘기록사랑마을 지정 및 지원사업’을 통

7) 기록사랑마을 지정 사업은 유실되기 쉬운 민간의 중요기록물의 관리기반 마련과 민간의 기록관리 의지 확산을 위한 사업으로 2008년도부터 국가기록원에서 지원하는 사업이다. 지방자치단체를 대상으로 수요조사 또는 민간기록물 관리 우수사례 발굴 등을 통해 후보지 마을을 선정하고, 기록물 실사 및 보존 상태 확인 등 현장 평가 후에 기록사랑 마을로 지정되며, 국가기록원-지방자치단체-마을 간의 지원범위와 보존 처리협의를 거쳐 지정 사업을 추진한다. 현재 기록사랑마을은 총 9곳이 지정되어 있다(국가기록원b 2020).

해 파주읍 파주마을(2009년 제2호 기록사랑마을)과 파주시 군내면 조산리 대성동마을(2016년 제8호 기록사랑마을)이 기록사랑마을로 선정되면서 ‘기록사랑마을전시관’을 개관하는 등 지역의 민간기록물들을 수집해 왔다. 이후 파주시 중앙도서관의 주축으로 미국문서관리청(NARA), 중립국감독위원회(NNSC), 국가기록원 등을 통하여 비무장지대(DMZ)관련 사진과 영상 등을 수집하였으며, 다양한 연구자료와 문서 등을 수집하였다. 2019년 11월에는 중앙도서관 일부를 디지털 기록관으로 개축하여 개관하였으며, ‘파주 기록화 사업’을 정책적으로 추진 중에 있다(경기매일 2019.11.15.).

경기도 성남시와 경상남도 양산시의 조례는 현 정부의 주요 국정과제 중의 하나인 ‘도시재생 뉴딜사업⁸⁾’과 연관이 있다. 이 중 양산시의 경우를 살펴보면, 양산시는 2018년부터 국토교통부에서 진행하는 ‘도시재생뉴딜 사업’의 공모 선정을 위한 준비를 시작하였다. 양산시는 상생혁신을 통한 상권 활성화, 양산 원도심의 역사문화 기반 구축, 주민 스스로 만드는 도시재생 등을 주제로 공모를 신청한 결과, 2019년에 250억 원의 예산을 확보하게 되었다. 이 중 역사문화 기반구축 사업으로 18억원의 예산이 사용될 예정이며, 옛 양산군청의 부속건물인 칠칠(七七)공사에 원도심 아카이브센터를 개관할 예정이다(양산신문 2019.10.11.). 이 과정에서 발의된 「양산시 도시 역사문화아카이브 구축 및 운영 조례」는 「지역문화진흥법」 제3조, 「문화기본법」 제9조, 「박물관 및 미술관 진흥법」 제8조, 제9조의 2를 관계 법령으로 하고 있다. 조례안을 심사하는 과정에서는 「양산시립박물관 운영에 관한 조례」와 내용상 중복되는 부분이 있으므로 별도의 조례 제정 없이 박물관 운영조례를 개정하여 시행하고자 하는 의견이 있었다. 하지만 새롭게 시행되는 시 정책으로써 아카이브 구축 및 운영에 대한 목적과 취지를 살

8) 도시재생 뉴딜이란 기존 도시개발 사업과 달리 물리적 환경 개선뿐만 아니라 주민의 역량 강화를 통해 도시를 ‘종합적으로 재생’하는 정책사업으로 2017년에 시범사업을 시작으로 매년 해당 사업지를 선정하고 있다. 노후 주거지와 쇠퇴한 구도심을 지역 주도로 활성화해 도시 경쟁력을 높이고 일자리를 만드는 국가적 도시혁신 사업을 말한다 (대한민국 정책브리핑 2020.03.02.).

리고 사업에 대한 계획수립 및 세부적인 사항을 구체적으로 마련하기 위해 별도의 조례를 마련하는 것이 타당할 것으로 결정되면서, 해당 조례가 제정되었다(양산시의회 2019.06.24.).

순천시는 총무과 소속에 시정자료팀을 따로 구성하고, 시정자료 수집 및 보존 관리를 하고 있다. 1997년 12월에 「순천시 시정실록 작성 및 보존관리에 관한 규정」을 이미 제정하고 공공기록물법에 근거하는 기록물 이외의 역사적 가치, 사건사고, 자랑거리, 행정기록물 등을 보존·관리하여 왔다. 또한, 이들 기록물을 통하여 역사문화도시로서의 위상 제고와 함께 기록물을 매개로 하여 관광자원으로 연계하고자 하였다. 따라서 관련 규정에서 제시하는 관리대상 기록물을 보존기간이 경과한 선별 기록물 및 행정박물 등으로 확대하기도 하였다(순천시 2014.01.17.). 이러한 기록물 및 행정박물 등은 2019년 8월 순천시의 시 승격 70주년을 기념하는 전시회를 개최하는데 중요한 자원이 되었다.

4. 조례의 분석

1) 조례의 명칭

조례란 지방자치단체의 의회에서 제정하는 자치법규로서 법령의 범위 내에서 제정되는 하위법의 성격을 지니고 있으며, 행정기관에 의해 제정되기 때문에 행정 입법적인 성격도 지니고 있다. 법률의 경우에는 모든 국민에게 획일적으로 적용되기 때문에 지역적인 특성을 반영하기 어렵다. 이러한 이유로 지방자치단체의 조례 제정은 지역 사회의 상황에 맞는 규범을 만들 수 있다는 이점이 있다(신언섭 2015, 8).

이미 앞서 살펴보았듯이, 지방자치단체별로 제정되어 있는 민간기록물관리예 관한 조례들은 각 자치단체의 상황과 필요에 의해 각기 다른 시기와

목적으로 제정되었다. 이는 조례의 명칭을 통해서 드러나기도 한다. 조례를 제정하는 데 있어 명칭이 가지는 의미는 규율의 내용을 가장 잘 나타내는 함축적인 내용으로 간결하게 표현해야 하고, 규율 내용 전체에 대한 대표성이 있어야 하며, 그 조례의 내용이 무엇에 관한 것인가를 바로 파악할 수 있도록 정하는 것이 바람직하다(행정안전부 2019, 241).

조례의 명칭에 ‘기록관’을 포함한 조례는 광주광역시, 남원시, 세종특별자치시의 조례가 있다. 이들 조례는 명칭에 ‘설치와 운영’의 용어를 함께 사용함으로써 조례의 조문 구성에 있어서도 기록관의 운영과 관련된 조항인 이용시간, 휴관일, 사용료(관람료) 징수 등의 내용을 담은 조항을 포함하고 있다. 자치단체명을 포함하면서 ‘민간기록물의 수집 및 관리에 관한 조례’로 제정된 조례는 제주특별자치도, 전주시, 경상남도, 파주시에서 제정한 조례가 있다. 이 4개의 조례는 앞서 언급한 특정 기록관의 기록물을 관리하기 위한 조례가 아닌 자치단체의 전체적인 민간기록물을 조례의 대상으로 하는 특징을 가진다. “도시역사문화 아카이브 구축 및 운영 조례⁹⁾”를 명칭으로 하는 조례는 성남시, 양산시, 순천시가 있다. 이 중 양산시의 경우, 조례의 관계 법령을 「박물관 및 미술관 진흥법」 제8조 및 제9조의2라고 밝히고 있다. 순천시도 관련 법령을 소개하면서 「박물관 및 미술관 진흥법」 제8조와 「공공기록물법」 제4조 및 제13조를 언급하고 있다(순천시의회 나안수 2020.01.31.)

2) 조례의 구성

조례의 외형적 분석으로는 앞서 살펴본 조례의 명칭과 더불어 조례의 구성을 살펴볼 수 있다. 조례의 조문 구성은 총칙, 실체적 규정, 보칙, 벌칙

9) 후자는 성남시와 양산시에서 제정한 조례가 본 연구의 대상이 되는 것에 이견이 있을 수도 있으나, 필자는 이들 조례에서 정의하는 ‘실물자료’가 민간기록물을 의미할 뿐만 아니라 각 조례의 제8조에서 기록물의 생산에 관한 조항을 두고 있는 점에 비추어 연구의 대상으로 포함하였다.

및 부칙으로 구성되며, 실제적인 내용도 필요한 경우에는 관련되는 부분끼리 그룹화하여 편, 장, 절 등으로 구분한다(국가공무원인재개발원 2018, 80). 분석대상이 되는 조례의 경우에는 실제적 규정을 장으로 구성하는 조례는 없었으며, 조항의 개수는 적게는 12개(세종특별자치시)에서 많게는 25개(남원시)의 조항으로 구성되어 있다. 총칙의 구성요소 중의 하나인 정의 조항에 있어서는 10개의 조례 중 남원시 조례를 제외한 나머지 9개의 조례가 정의규정을 가지고 있었다.

시행규칙은 조례에서 위임된 사항, 조례의 시행을 위해 세부적 기준에 관한 사항 및 국가 사무로서 법령에 따라 위임된 사항을 지방자치단체의 장이 정하는 규정을 말한다(정부입법지원센터, 2020). 양산시와 파주시의 조례를 제외한 총 8개의 조례는 실제적인 조례의 시행을 위한 필요사항을 규칙으로 정하게 되어 있다. 하지만 실제 시행규칙을 제정한 자치단체는 제주특별자치도와 전주시 단 두 곳이었다. <표 3>은 자치단체 10곳의 민간기록물관리 관련 조례의 대략적인 조항 구성의 내용이다.

<표 3> 지방자치단체별 민간기록물관리 조례의 구성 현황

| 자치단체 | 조례 전체 구성 | | | | 총 조항수 |
|-------------|-----------------|--------------------|------------------|----------|-------|
| 제주특별 자치도 | 1조 목적 | 6조 수집요원 | 11조 위원회의 구성 | 16조 운영세칙 | 17 |
| | 2조 정의 | 7조 도지정기록물의 지정 및 해체 | 12조 위원장의 직무 | 17조 시행규칙 | |
| | 3조 책임 | 8조 도지정기록물의 보존·관리 | 13조 회의 | | |
| | 4조 수집계획의 수립 | 9조 관리 및 활용 | 14조 간사 | | |
| | 5조 수집방법 | 10조 민간기록물관리위원회 | 15조 수당 등 | | |
| 광주 광역시 | 1조 목적 | 7조 시설물 사용 허가 취소 | 13조 기록물의 구입 | 19조 위원장 | 22 |
| | 2조 정의 | 8조 사용료의 징수 및 감면 | 14조 기록물의 대출 및 열람 | 20조 회의 등 | |
| | 3조 전시실 및 수장고 설치 | 9조 사용료의 반환 | 15조 위원회 설치 | 21조 실비보상 | |
| | 4조 이용시간 | 10조 기록물의 수집 | 16조 구성 | 22조 시행규칙 | |
| | 5조 휴관일 | 11조 기록물의 수집대상 | 17조 임기 | | |
| | 6조 시설물의 사용 허가 | 12조 수장고 관리 | 18조 위원회 위촉 해제 | | |

| | | | | | |
|---------|---------------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------|----|
| 전주시 | 1조 목적 | 7조 수집요원 | 13조 위원회의 구성 | 19조 수당 등 | 21 |
| | 2조 정의 | 8조 시지정기록물의 지정 및 해제 | 14조 위원회의 제척·기피·회피 | 20조 운영세칙 | |
| | 3조 책무 | 9조 시지정기록물의 보존·관리 | 15조 위원회의 해촉 | 21조 시행규칙 | |
| | 4조 수집계획의 수립 | 10조 기록사량마을의 지정 및 해제 | 16조 위원장의 직무 | | |
| | 5조 수집대상 | 11조 관리 및 활용 | 17조 회의 | | |
| | 6조 수집방법 | 12조 민간기록물관리위원회 | 18조 간사 | | |
| 남원시 | 1조 목적 | 8조 행위의 제한 | 15조 간사 | 22조 운영비 지원 | 25 |
| | 2조 위치 | 9조 남원다움 근·현대기록관 운영위원회 설치 및 기능 | 16조 남원다움 근·현대기록관 수집평가위원회 구성 및 운영 | 23조 수당 등 | |
| | 3조 기능 | 10조 위원회의 구성 | 17조 유물의 수집 | 24조 준용 등 | |
| | 4조 개관 및 휴관 | 11조 위원회의 임기 | 18조 유물 등의 구입 | 25조 시행규칙 | |
| | 5조 관람시간 | 12조 위원장 직무 | 19조 유물 및 자료의 관리 | | |
| | 6조 관람료 | 13조 위원회의 회의 | 20조 기념품 | | |
| | 7조 관람의 제한 | 14조 위원회의 해촉 | 21조 위탁 운영 | | |
| 성남시 | 1조 목적 | 7조 조사대상 | 13조 대어 | 19조 회의 | 22 |
| | 2조 정의 | 8조 기록물의 생산 | 14조 활용 | 20조 수장 | |
| | 3조 시장의 책무 | 9조 실물자료의 수집 | 15조 위원회 설치 및 기능 | 21조 운영세칙 | |
| | 4조 전문인력 | 10조 도시역사문화의 보존 | 16조 위원회 구성 | 22조 시행규칙 | |
| | 5조 도시역사문화 아카이브 구축계획 | 11조 보관장소 | 17조 위원회의 임기 등 | | |
| | 6조 시민활동가 | 12조 공개 | 18조 위원장의 직무 | | |
| 양산시 | 1조 목적 | 5조 도시역사문화 아카이브 구축계획 | 9조 실물자료의 수집 | 13조 대어 | 15 |
| | 2조 정의 | 6조 시민활동가 | 10조 도시역사문화의 보존 | 14조 활용 | |
| | 3조 시장의 책무 | 7조 조사대상 | 11조 보관장소 | 15조 심의 | |
| | 4조 전문인력 | 8조 기록물의 생산 | 12조 공개 | | |
| 세종특별자치시 | 1조 목적 | 4조 위치 | 7조 이용시간 등 | 10조 자문단 설치 및 구성 | 12 |
| | 2조 정의 | 5조 마을기록문화관의 기능 | 8조 마을 기록문화관 관장 | 11조 자원봉사자 등 | |
| | 3조 시장의 책무 | 6조 기록물의 수집 및 전시 등 | 9조 문서고 설치, 관리 및 활용 등 | 12조 시행규칙 | |
| 경상남도 | 1조 목적 | 6조 관리 및 활용 | 11조 위원회의 설치 등 | 16조 간사 | 18 |
| | 2조 정의 | 7조 민간기록물조사위원 | 12조 위원회의 구성 | 17조 운영세칙 | |
| | 3조 도시사의 책무 | 8조 도지정기록물의 지정 및 해제 | 13조 위원회의 제척·기피·회피 | 18조 시행규칙 | |
| | 4조 기본계획의 수립 | 9조 도지정기록물의 변동사항 관리 | 14조 위원장의 직무 | | |
| | 5조 수집방법 | 10조 도지정기록물의 보존·관리 | 15조 위원회의 운영 | | |
| 파주시 | 1조 목적 | 6조 수집방법 | 11조 위원회의 구성 | 16조 운영세칙 | 20 |
| | 2조 정의 | 7조 삭제 | 12조 위원회의 임기 | 17조 기록관의 설치 및 명칭 | |
| | 3조 시장의 책무 | 8조 매뉴얼 작성 및 활용 | 13조 위원회의 제척·기피·회피 | 18조 기록관의 시설 | |
| | 4조 수집계획의 수립 | 9조 기록조사원 | 14조 위원장의 직무 | 19조 기록관의 업무 | |
| | 5조 수집대상 | 10조 민간기록물관리위원회 | 15조 회의 | 20조 기록관의 운영 | |

| | | | | | |
|-----|---------------------------------|------------------|------------------|--------------|----|
| 순천시 | 1조 목적 | 7조 조사대상 | 13조 대어 | 19조 위원회 임기 등 | 24 |
| | 2조 정의 | 8조 기록물의 생산 | 14조 변상 | 20조 위원장의 직무 | |
| | 3조 시장의 책무 | 9조 실물자료 등의 수집 | 15조 활용 | 21조 회의 | |
| | 4조 전담인력 배치 | 10조 도시역사문화 등의 보존 | 16조 위원회 설치 및 기능 | 22조 수당 | |
| | 5조 사정실록 작성 및 지역사문화 아카이브 구축계획 | 11조 보관장소 및 운영주체 | 17조 위원회 구성 | 23조 운영세칙 | |
| | 6조 시민활동가 위촉 | 12조 공개 | 18조 위원회 제척·기파·회피 | 24조 시행규칙 | |

3) 정의 조항

법령에 정의규정을 두는 이유는 해당 법령에서 사용하는 용어의 뜻을 명확하게 정하기 위함이다. 해당 조례에서 쓰이는 용어 중 개념상 중요한 용어이거나 일반적으로 쓰는 용어의 의미와 다른 의미로 사용되는 용어에 대하여 그 의미를 분명히 할 목적으로 두게 된다(법제처 2017, 53).

공공기록물법에서의 ‘기록물’ 정의는 기록물 획득에 대하여 ‘생산과 접수’라는 용어를 사용한 반면, ‘민간기록물’의 정의에서는 ‘생산과 취득’이라는 용어를 사용하고 있다¹⁰⁾. ‘민간기록물’의 정의 중 기록물의 유형과 관련해서는 “모든 형태의 기록정보 자료”로 규정하면서 다양한 기록물의 유형을 수용하고 있다. 이 중 전주시, 경상남도, 순천시 조례에서는 민간기록물의 정의를 언급하면서 ‘구술채록’이라는 용어를 사용하고 있는데, 이 용어의 정확한 쓰임에 대해서는 고찰이 필요해 보인다. 왜냐하면 민간기록물을 정의함에 있어서는 기록물 유형 중의 하나로 명시되는 반면, 수집방법을 규정하는 조항에서는 기록물의 유형이 아닌 수집방법 중의 하나로 명시하고 있어 혼선이 있다. 「경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례」는 공공기록물법에서는 정의되지 않은 다양한 용어들이 정의되어 있는데, 대부분의 용어는 국가기록원에서 제시하는 「민간기록물수집 및 관리

10) 기록물의 획득과 기록물의 취득에 대한 용어를 정리하자면, 획득은 부의 획득, 메달 획득과 같이 ‘얻다’의 의미에 초점을 두지만, 취득은 면허취득, 자격증 취득과 같이 ‘자기 것으로 만들’의 의미가 강하다(국립국어원 2020).

절차(NAK/A 14:2011(v1.0))에서 제시하는 용어의 뜻을 준용하고 있다. 이를 정리해 보면 <표 4>과 같다.

〈표 4〉 「경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례」 제2조(정의)

| 용어 | 용어의 뜻 |
|--------|---|
| 민간기록물 | 개인 또는 단체 등이 경상남도(이하 “도”라 한다)와 관련하여 생산·취득한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각 기록물·구술채록 등 모든 형태의 기록정보자료를 말한다. |
| 수집 | 경상남도지사(이하 “도지사”라 한다)가 보존할 가치가 높은 민간기록물을 기증, 위탁, 구입, 사본수집, 구술채록 등의 방법으로 취득하는 것을 말한다. |
| 기증 | 개인 또는 단체가 소유하고 있는 기록물을 도에 무상으로 양도하는 것을 말한다. |
| 위탁 | 개인 또는 단체 등이 소장하고 있는 기록물을 공적인 목적으로 협약 등에 따라 일정기간 도지사가 관리하는 것으로 소유권은 그 개인 또는 단체 등이 갖는 것을 말한다. |
| 사본수집 | 개인 또는 단체 등이 소장하고 있는 기록물을 도지사가 복사, 스캐닝, 촬영, 복제 등을 통해 사본으로 수집하는 하는 것을 말한다. |
| 구술채록 | 면담 등을 통해 개인의 경험과 기억을 영상, 음성, 문자 등의 기록으로 남기는 작업을 말한다. |
| 도지정기록물 | 도를 바탕으로 한 민간기록물 중 영구히 보존한 가치가 있다고 인정되어 도지사가 지정하고 보존·관리하는 기록물을 말한다. |

공공기록물법에서는 민간기록물의 용어 정의를 따로 하고 있지는 않지만, 국가지정기록물을 언급함에 있어서 “개인 또는 단체가 생산·취득한 기록정보자료”로 ‘민간기록물’을 정의하고 있음을 이미 살펴보았다. 이 정의는 국가기록원의 원내표준인 「민간기록물 수집 및 관리 절차」에서도 역시 같은 뜻으로 정의되어 있다. 결국 「공공기록물법」에서 정의하는 ‘기록물¹¹⁾’의 개념과 비교해보면 민간기록물과 공공기록물의 구분에서의 핵심은 ‘기록물의 생산주체’임을 알 수 있다.

11) 「공공기록물법」 제3조(정의) 2. “기록물”이라 함은 공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록 정보 자료와 행정박물을 말한다.

분석대상 조례 중에 민간기록물에 대한 정의를 포함하는 조례는 제주시, 전주시, 경상남도, 파주시, 순천시로 총 5개였다. 이들은 모두 국가기록원에서 제시하는 민간기록물의 개념을 준용하고 있다. 하지만 나머지 자치단체의 조례에서는 정의규정을 통해 민간기록물의 정의를 좀 더 구체적으로 정의하고 있다. 예를 들면, 「광주광역시 5·18민주화운동기록관 관리 운영 조례」는 ‘민간기록물’ 대신 ‘기록물’의 용어를 서술하면서 “5·18민주화운동 유네스코 세계기록유산 및 비 등재 자료, 국내·외 민주·인권·평화 관련 등에 관한 문서, 도서, 대장, 도면, 시청각물, 전자문서, 유품, 문화예술품 등 모든 형태의 기록정보 자료와 박물을 말한다(조례 제2조 제1항).”라고 정의하고 있다. 이 정의만으로도 기록관의 관리대상 기록물의 범위 등을 확인할 수 있다. 세종특별자치시는 기록물을 정의하면서 ‘주민자치기록물’이라는 용어를 사용하였다. 주민자치기록물이란 “주민들의 마을에 대한 의사결정 및 그 과정 등과 관련하여 생산한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료(조례 제2조 제2항)”로 정의하고 있으며, 이후 해당 조례의 내용을 기술함에서는 ‘기록물’로 축약하여 법문을 서술하고 있다. 성남시, 양산시, 순천시에서는 ‘아카이브’ 용어가 정의되어 있다. ‘아카이브’란 해당 자치단체의 “도시역사문화¹²⁾와 관련하여 생산된 결과물의 보존관리 및 활용을 위한 기반”으로 정의하고 있다(성남시조례 제2조 제2항; 양산시조례 제2조 제2항; 순천시조례 제2조 제7항). 이 ‘아카이브’란 용어를 조례의 제명과 정의로 사용하는 것에 대해서는 적절성 논의가 진행되었었는데, 이는 양산시 기획행정위원회의 ‘양산시 도시역사문화 아카이브구축 및 운영 조례안 심사보고서(양산시의회 2019.06.24.)’를 통해 드러난다. 보고서에 의하면 아카이브란 용어가 폭넓게 사용하는 용어는 아니지만, 문화재청에서 제정한 「문화유산 아카이브 수집 및 활용 규정」에서

12) 「성남시 도시역사문화 아카이브 구축 및 운영 조례」 제2조(정의) 1. “도시역사문화”란 성남시민의 생활양식을 보여주는 유·무형의 소산을 말한다(성남시, 양산시, 순천시의 정의 내용은 모두 동일하다).

“문화유산의 보호 보존관리 및 활용과 관련하여 모든 형태의 기록정보자료로서 보존의 필요성이 인정되고 역사적·학술적 조사연구, 전시, 교육, 편찬, 열람, 대여 등의 활용가치가 높은 기록물을 말한다”라고 정의되어 행정 용어로 쓰이고 있으므로 조례의 제명과 정의로 사용하는데 적절하다고 밝히고 있다.

민간기록물의 개념은 각 조례의 목적조항 및 책임조항을 통해서도 확인할 수 있다. 10개 조례의 목적 및 책임조항에 나타난 개별 키워드를 분석해보면, 공공기록물법에서는 언급되지 않은 용어가 등장한다. ‘기록유산(6회)’, ‘기록문화(4회)’, ‘문화적 자산(4회)’ 등이 그것이다. 이는 공공 영역의 관점에서 행정업무의 투명성과 책임행정의 실현을 위해 관리해야 할 대상이 되는 기록물의 개념과는 다른 관점의 기록물 개념을 대변해 주고 있다. 캐나다의 국립도서관기록관(Library and Archives of Canada)의 경우에는 민간기록물의 수집 활성화를 위해 ‘문화유산 가치(heritage value)’라는 용어를 기록물 수집 기준으로 활용하고 있는데(김지현 2014, 108), 국내 민간기록물의 개념에도 이와 같은 가치가 적용되고 있음을 알 수 있다.

4) 책무 및 기본계획 수립 조항

책무 규정은 지방자치단체가 담당해야 할 책임을 법령에 명확히 규정함으로써 조례의 입법 목적을 좀 더 효과적으로 달성하기 위해 두는 것이다. 따라서 조례에 책임 조항을 두는 것은 조례 제정의 목적을 달성하도록 강제하는 효과뿐만 아니라 적극적인 법령의 집행을 유도할 수 있다(법제처 2017, 64-65). 분석대상의 조례 중에는 총 8개의 조례가 자치단체장의 책무에 관한 조항을 두고 있으며, 그 예로 전주시와 성남시의 법문을 비교해 보면 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 전주시와 성남시의 책무조항 비교

| 자치단체 | 책무조항의 법문 |
|------|--|
| 전주시 | 제3조 (책무) 시장은 전주와 관련된 민간기록물의 수집과 관리를 통하여 전주의 기록 문화를 계승하고 소중한 유산으로 보전하며, 이를 적극적으로 활용하여 보다 많은 이들에게 널리 알려야 한다. |
| 성남시 | 제3조 (시장의 책무) ① 성남시장(이하 “시장”이라 한다)은 도시역사문화의 자료 수집, 보존관리, 활용을 위한 정책을 수립하여야 한다. ② 시장은 도시역사문화 아카이브 구축에 필요한 재정적 지원을 하여야 한다. ③ 시장은 시민의 공감대 형성과 참여를 증진하기 위하여 지속적으로 노력하여야 한다. |

공공기록물 수집은 공공기록물법 제19조(기록물의 관리 등)와 공공기록물법 시행령 제40조(기록관 및 특수기록관의 소관 기록물 이관)에 근거하여 기록물의 보존기간에 따른 이관 업무를 통해 이루어진다. 반면, 민간기록물의 수집은 해당 자치단체가 목적하는 바에 따라 다양한 정책 및 방법으로 이루어진다. 또한 기록물의 특성상 민간의 영역에 산재해 있기 때문에 단기간의 계획으로는 원하는 기록물을 수집하기가 어려울 수도 있다. 이러한 이유는 민간기록물의 수집에 있어 더욱 계획적이고 장기적인 정책을 필요로 한다. 「경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례」 제4조에는 민간기록물의 수집 및 관리에 관한 기본계획 수립을 강행규정으로 명시하고 있다. 조항에 따르면, 도지사는 민간기록물의 수집 및 관리와 관련한 기본계획을 5년마다 수립해야 한다.

5) 수집관련 조항

민간기록물의 수집과 관련한 규정은 수집계획의 수립, 수집대상, 수집요원 등의 조항이 있다. 분석대상 조례 중 수집대상을 조항으로 포함하는 조례는 전주시와 파주시 그리고 세종특별자치시의 조례가 있다. 세 개 조례의 수집대상에 관한 법문 내용은 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 민간기록물 수집 대상 관련 조항

| 자치단체 | 법문 내용 |
|---------|---|
| 전주시 | <p>제5조 (수집대상) ① 수집대상은 시장이 영구히 보존할 가치가 있는 민간기록물을 우선으로 하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 민간기록물로서 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 전주시의 주요 정책·사업·행사 또는 시민적 관심이 높았던 사건·사고·인물 등과 관련된 민간기록물 2. 학문적 연구·조사, 행정행위의 책임규명, 법적 증거 등 활용도가 높은 민간기록물 3. 그 밖에 전주와 관련하여 역사적 가치가 높아 수집·보존관리가 필요한 민간기록물 <p>② 제1항의 수집대상에 대한 보존가치 평가기준은 규칙으로 정한다.</p> |
| 파주시 | <p>제5조 (수집대상) ① 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 민간기록물로서 영구히 보존할 가치가 높은 민간기록물을 수집해야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주요 정책·사업·행사 또는 시민의 관심이 높았던 사건·사고·인물 등과 관련이 있을 것 2. 역사적·문화적·예술적 가치가 높을 것 3. 그 밖에 시장이 민간기록물로서 영구히 보존할 가치가 있다고 인정한 것 <p>② 제1항에 따른 민간기록물 수집대상의 세부적인 기준은 규칙으로 정한다.</p> |
| 세종특별자치시 | <p>제6조 (기록물의 수집 및 전시 등) ② 기록물은 마을 단위의 역사적, 학술적, 예술적, 생활사적 또는 향토사적 기록으로 보존할 가치가 있어야 하며, 수집대상은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것이어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민자치 활동 관련 자료 2. 주민자치 성과물 3. 그 밖에 기록물로 보존가치가 있다고 인정되는 경우 |

조례의 법문에서 규정하는 바와 같이 각 지방자치단체에서는 그 수집대상의 기준을 ‘보존가치’로 두고 있다. 국가기록원 「민간기록물 수집 및 관리절차」에서는 민간기록물의 수집여부를 결정함에 있어 “수집부서의 장은 민간기록물의 수집여부를 결정함에 있어 국가적 보존가치에 대한 평가를 수행하여야 하며, 이를 위해 민간기록물 수집자문위원회에 자문을 요청할 수 있다”라고 규정하고 있다. 또한, 국가적 보존가치에 대한 평가를 수행하면서 객관적인 수집 타당성을 확보하기 위한 가치평가의 기준을 활용하도록 하고 있는데, 이에 대한 기준으로 적격성, 보완성, 진본성, 희소성, 최초성,

대표성, 정보성, 증명성, 활용성, 보존성을 제시하고 있다. 「전주시 민간기록물 수집 및 관리에 관한 조례 시행규칙」 제3조 제2항에 의하면, 앞서 언급한 국가기록원이 제시하는 10개의 기준을 5단계 척도로 평가하여 그 합산점수가 20점 이하인 경우에는 해당 민간기록물을 수집하지 아니할 수 있다고 규정하고 있다.

민간기록물의 수집방법은 대부분의 조례에서 규정하고 있다. 특히, 수집방법의 원칙을 ‘기증’ 혹은 ‘기증과 위탁’으로 규정하고, 이외의 수집방법으로 구입, 사본수집, 구술채록 등으로 명시하고 있다. 또한, 이와 같은 수집방법의 절차는 시행규칙으로 정하도록 되어 있다. Carroll(1987)의 연구에 의하면, 기증과 위탁의 차이는 기록물의 소유권에 의해 구분되는데, 기증은 기증자가 기록물에 대한 모든 물리적, 법적 소유권을 기록관으로 이전하는 반면, 위탁은 위탁자가 기록물에 대한 소유권을 그대로 유지한다는 점에서 차이가 있다(김지현 2014 재인용, 115).

다음으로 수집요원에 관한 조항은 총 7개의 조례에서 찾아볼 수 있다. 그 예시로 「제주특별자치도 민간기록물 수집 및 관리에 관한 조례」의 제6조에 명시된 법문은 다음과 같다.

“도지사는 민간기록물에 대한 소재정보 발굴, 조사 및 수집 등을 효율적으로 수행하기 위하여 민간기록물 수집요원을 기간을 정하여 둘 수 있으며 예산의 범위에서 수당, 여비 등을 지급할 수 있다”

이 조항은 민간기록물의 수집을 위해 필요한 인력을 고용할 수 있으며, 고용된 인력을 대상으로 수당이나 여비 등의 경비를 지급할 수 있는 근거 조항이 된다. 이 인력의 명칭은 ‘수집요원’, ‘민간기록물조사위원’, ‘기록조사원’, ‘시민활동가’ 등으로 다양하게 명명되고 있다. 이 조항의 내용은 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제84조 제1항에서 규정하는 내용과 비슷하다. 해당 시행령에서는 중앙기록물관리기관의 장은 국내외 소재의 주요

기록정보 자료 및 민간기록물을 효과적으로 수집하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 기록조사요원 및 자문위원을 위촉할 수 있도록 되어 있다.

6) 전문인력

공공기록물의 관리에 필요한 전문인력의 내용은 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제78조 제2항에서 규정하고 있다. 분석대상의 10개 조례 중에는 성남시, 양산시, 순천시의 조례에서 전문인력에 관한 조항을 두고 있는데, 그 예로 성남시 조례의 조항을 살펴보면 <표 7>과 같다.

<표 7> 성남시 조례의 전문인력에 관한 조항

| 「성남시 도시역사문화 아카이브 구축 및 운영 조례」 | |
|------------------------------|---|
| 제4조 (전문인력) | <p>시장은 제5조의 시행을 위하여 전문인력을 배치하여 다음 각 호의 업무를 수행한다</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도시역사문화 아카이브의 지속적 조사 발굴에 관한 사항 2. 도시역사문화 아카이브 자료의 전자적 관리체계 구축 3. 도시역사문화 아카이브 자료의 공개 및 활용 지원 4. 국내·외 도시역사문화 아카이브 자료관리 기관과의 연계·협조 5. 그 밖에 도시역사문화 아카이브 구축 및 활용에 필요한 사항 |

이 조례의 최초 발의 조례안에서는 ‘전문인력’이 아닌 ‘전담인력’으로 발의 되었었다. 그러나 조례안 심사 과정에서 학예사 등 전문성을 가진 인력에 의한 관리를 위하여 ‘전담인력’에서 ‘전문인력’으로 수정하는 안건이 논의되었으며(성남시회의록검색시스템 2019.04.15.), 이를 반영하여 조례가 제정되었다.

7) 시·도지정기록물

국가기록원은 중앙기록물관리기관으로서 국가기록관리위원회의 심의를 거쳐 민간기록물을 국가지정기록물로 지정할 수 있다(공공기록물법 제43조

제1항). 제주도, 전주시, 경상남도의 조례에서는 이와 유사한 ‘도지정기록물’ 혹은 ‘시지정기록물’에 관한 내용을 명시하고 있다. 3개 조례의 조항을 살펴본 결과, 시·도지정기록물의 지정 및 해제에 관련한 규정은 모두 동일하였다. 시·도지사는 보존 가치가 있는 민간기록물에 대하여 기록물의 소유자 또는 관리자에게 동의를 얻어 시·도지정기록물로 지정할 수 있는데, 이때 각 자치단체의 조례에서 규정한 ‘민간기록물수집자문위원회(또는 민간기록물관리위원회)’의 심의를 통과해야 하며, 지정된 기록물의 보존 가치가 상실하였을 때에도 위원회의 심의를 거쳐 이를 해제할 수 있다(경상남도조례 제8, 9, 10조).

8) 위원회

분석대상의 조례 중 ‘위원회’와 관련한 조항을 두고 있는 조례는 총 9개였다. 양산시의 경우에는 위원회의 심의 사항을 양산시립박물관 운영위원회에서 결정한다고 명시함으로써 해당 조례에서 위원회를 따로 두고 있지 않다(조례 제15조). <표 8>은 각 자치단체 조례에서 규정하고 있는 위원회의 명칭과 업무기능을 정리한 것이다.

<표 8> 자치단체 조례별 위원회의 명칭 및 기능

| 자치단체 | 위원회의 명칭 | 위원회의 기능 |
|-------|-------------|--|
| 제주도 | 민간기록물 자문위원회 | <ul style="list-style-type: none"> - 민간기록물 수집계획의 수립 및 그 추진결과의 평가 - 도지정기록물의 지정 및 해제 - 기록사랑마을의 지정 및 해제 - 수집할 민간기록물의 구입가격 산정 - 그 밖에 민간기록물 수집, 조사 및 활용 등에 관한 사항 |
| 광주광역시 | 자문위원회 | <ul style="list-style-type: none"> - 기록물 발굴·수집·보존 - 기록물 관련 교육·연구·활용 - 기록물 관련 국내외 교류 협력 - 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항 |

| | | |
|-------------|---------------------------|---|
| 전주시 | 민간기록물 자문위원회 | <ul style="list-style-type: none"> - 민간기록물 수집계획의 수립 - 민간기록물 수집대상에 대한 가치평가 - 시지정기록물의 지정 및 해제 - 기록사랑마을의 지정 및 해제 - 수집계획에 따른 민간기록물의 구입가격·구술채록비 산정 등 - 그 밖에 민간기록물 구입 및 구술채록 비용을 산정하기 위해 필요하다고 인정하는 사항 |
| 남원시 | 기록관 운영위원회 | <ul style="list-style-type: none"> - 기록관 전시 및 운영 전반에 관한 사항 - 기록관 전시물의 취득·처분 및 관리에 관한 사항 - 기록관의 문화교육 활동 및 홍보에 관한 사항 - 그 밖에 시장이 회의에 부치는 사항 |
| 성남시 | 도시문화역사자료 구축 및 보존위원회 | <ul style="list-style-type: none"> - 사업계획서 수립 및 변경에 관한 사항 - 사업추진 여부 결정 사항 - 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항 |
| 세종특별 자치시 | 마을기록문화관 자문단 | <ul style="list-style-type: none"> - 마을기록문화관의 체계적인 관리 및 운영에 필요한 의견수렴 |
| 경상남도 | 민간기록물수집 자문위원회 | <ul style="list-style-type: none"> - 민간기록물 수집계획의 수립 - 수집범위 및 주제선정의 타당성 - 특정 수집대상에 대한 가치평가 - 도시정기록물의 지정 및 해제 - 기증, 구입, 사본제작, 구술채록 등에 의한 수집 여부 - 구입가격, 구술채록비 산정 - 그 밖에 민간기록물 수집, 조사, 및 활용 등에 관한 사항 |
| 파주시 | 민간기록물 관리위원회 | <ul style="list-style-type: none"> - 수집계획의 타당성 - 수집계획의 수립 및 시행 - 민간기록물 수집에 대한 평가 - 그 밖에 민간기록물 수집, 조사 및 활용과 관련한 주요 사항 |
| 순천시 | 시정실록 및 도시역사문화 보존위원회 | <ul style="list-style-type: none"> - 사업계획서 수립 및 변경에 관한 사항 - 사업추진 여부 결정 사항 - 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 경우 |

자치단체에 따라 위원회의 명칭은 동일하지 않으며, 업무의 내용 역시 다소 차이를 보인다. 그러나 민간기록물을 수집하고 관리함에 있어 법적

근거로서 민간인으로 구성된 위원회 혹은 자문단이 구성되어 있다는 점은 큰 의미를 지닌다. 이 중 공통 추출되는 업무로는 기록물의 수집계획 수립 및 타당성, 수집대상에 대한 가치평가가 있다. 위원회와 관련한 조항은 대부분 위원회의 구성, 위원장의 직무, 위원회의 회의 및 사무처리를 위한 간사, 수당 관련 조항으로 구성되어 있으며, 위원회의 구성은 위원장 1명과 부위원장 1명으로 모든 조례에서 같았다. 위원의 구성은 위원장과 부위원장을 포함하여 많게는 20명 이내(광주광역시, 전주시)에서 적게는 7명 이내(제주특별자치도)로 구성하도록 규정하고 있다.

5. 분석결과

본 연구는 지방자치단체의 민간기록물관리의 중요성에 주목하고, 민간기록물관리의 법적 근거가 되는 조례의 제정 현황, 조례 제정의 배경, 조례의 내용을 분석하였다. 연구의 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 각 지방자치단체의 민간기록물관리 조례는 지방자치단체의 관심도 증대와 함께 활성화되고 있다. 본 연구에서는 국내에 제정된 민간기록물관리와 관련한 조례를 10개로 추출하였다. 이들 조례의 제정 시기를 살펴보면, 2019년 이후에 들어 총 7개의 조례가 제정되었다. 물론 이를 두고 활성화 되고 있다고 단언하기에는 분명 한계가 있다. 하지만 조례 제정의 추이를 비교해 보기 위하여 공공기록물법을 상위법으로 하는 지방기록물관리 관련 조례를 추가로 조사한 결과¹³⁾, 총 9개의 조례가 있으며, 이 중 2018년

13) 지방기록물관리와 관련한 조례를 마련하고 있는 자치단체는 총 9곳이다. 이들 자치단체를 조례 제정일자 기준으로 소개하면, 서울특별시 송파구(2008년 제정), 인천광역시(2012년 제정), 충청북도 괴산군(2013년 제정), 서울특별시(2014년 제정), 경상남도(2017년 제정), 청주시(2018년 제정), 전라북도(2019년 제정), 인천광역시 미추홀구(2019년 제정), 대구광역시(2019년 제정)가 있으며, 교육자치단체로는 경기도교육청(2017년 제정)과 대전광역시 교육청(2017년 제정)에서 제정한 2개의 조례가 추가로 있다.

에 제정된 조례가 1개, 2019년에 제정된 조례가 3개였다. 이에 비추어 보면, 이전보다 지방자치단체의 민간기록물관리에 대한 관심이 증대되고 있음을 알 수 있다.

둘째, 지방자치단체는 민간기록물을 문화적 유산과 자치단체의 자산으로 인식하고 있다. 이는 최근에 제정된 조례일수록 조례 제정의 목적 및 자치단체장의 책무조항을 통해 뚜렷이 드러나는데, ‘문화유산’, ‘문화적 자산’이라는 용어를 등장시킴으로써 유추해 볼 수 있다. 비교적 최근에 제정된 「서울특별시 기록물 관리에 관한 조례」와 「청주시 기록물 관리에 관한 조례」의 목적조항은 ‘안전한 보존과 효율적 활용’을 키워드로 하고 있어 민간기록물관리 조례와는 차이를 보이고 있다. 제주특별자치도와 전주시 조례에서는 기록물의 활용을 규정하면서 수집된 민간기록물이 지식정보자원으로 활용토록 함을 명시하고 있으며(제주특별자치도조례 제9조 제2항; 전주시 조례 제11조 제2항), 성남시와 양산시 조례에서는 “스토리텔링을 통한 문화콘텐츠 자원으로 활용”을 언급하고 있다(성남시조례 제14조 제2항 제1호; 양산시조례 제14조 제2항 제1호).

지방자치단체의 조례 제정은 자치단체별로 필요에 의해 제정된 경우가 대부분이다. 이들 조례는 국가사업 등에 참여함으로써 수집되었거나 혹은 향후 자치단체의 기록물 수집 계획에 비추어 이를 위한 법적 근거를 마련하기 위해 조례를 제정하고 있다. 여기에는 이미 추진된 바 있는 국가기록원의 ‘내고장 역사찾기’와 ‘기록사랑마을 지정’ 등이 있었으며, 국토교통부에서 추진하고 있는 ‘도시재생 뉴딜 사업’을 통해서도 기록물의 수집을 계획하고 있다. 중요한 것은 이렇듯 지역의 민간기록물을 자치단체의 문화유산뿐만 아니라 관광자원 혹은 콘텐츠의 자료로 활용될 수 있는 지역의 자산으로 인식한다는 점이다. 이러한 민간기록물의 개념은 ISO 15489:2016-1에서 제시하는 기록물에 대한 ‘가치있는 자산’ 개념(이정은, 윤은하 2017, 108)과 일맥상통한다.

셋째, 민간기록물의 보존 장소는 유휴 공공시설, 도서관, 박물관 등이 활용되고 있다. 이에 관한 내용은 조례의 조항을 통하여 제시되는 경우도 있지만, 조례의 제정현황 및 제정배경의 분석을 통한 결과¹⁴⁾로 확인할 수 있다. 대부분 조례에서는 수집된 기록물에 대한 보존관리 규정을 명시하고 있는데, 그 내용은 “수집된 민간기록물은 공공기록물과 구분하여 별도의 수장고에 보존하여야 하며, 분류, 서가배치 및 열람 등은 일반 공공기록물의 관리체계를 준용한다(전주시조례 제11조 제1항)”라고 명시하고 있다. 하지만 기록물의 안정적인 보관을 위한 서고 및 수장고의 기본 규정과 이를 위한 예산의 지원과 관련한 조항 또는 규칙 및 규정은 마련되어 있지 않다. 민간기록물의 유형은 현재 대부분 전자기록 형태를 지닌 공공기록물과는 달리 아직까지는 개인이 소장하고 있는 종이기록이라는 점을 고려한다면 수집된 기록물에 대한 안정적인 보관을 위해서는 보존환경에 관한 규정이 마련되어야 할 것이다.

유휴 공공시설을 기록물의 보관장소로 활용하고 있는 자치단체는 3곳이다. 전주시 시민기록관은 옛 보훈회관을, 세종특별시 마을기록문화관은 예전 연동면의 보건지소를, 지방영구기록물관리기관인 경상남도기록원 역시 서부청사의 이전으로 인한 유휴공간을 리모델링하여 기록원을 설립하였다. 반면, 성남시, 양산시 는 조례에 아카이브 기록물 수집 및 자료의 보관을 명시하는 조항에서 시공립 박물관과 양산시립박물관으로 그 보관 장소를 명시하고 있다. 파주시 조례에서는 기록관의 명칭을 ‘파주 라키비움’으로 규정하고 있으며(파주시조례 제17조 제2항), 기존의 파주 중앙도서관에 디지털 기록관 공간을 추가로 배치하였다. 이러한 보존공간 마련의 양상은 기존에 기록학계에서 주장되었던 라키비움 형식 및 문화공간으로써의 기록관 설립이 효율적이라는 의견이 반영되었다고 볼 수 있다.

14) 각 자치단체에는 민간기록물을 관리하는 민간기록관이 여럿 존재하지만, 이 분석결과 는 연구대상이 되는 10개의 조례의 분석결과로 한정한다.

넷째, 조례의 외형적 구조는 각 자치단체가 민간기록물관리의 관련 법령을 어디에 두느냐에 따라 차이를 보인다. 본 연구의 대상인 10개의 조례를 관계 법령에 따라 구분하여 보면 공공기록물법을 근간으로 하는 조례가 7개, 「박물관 및 미술관 진흥법」을 관계법령으로 하는 조례가 2개(성남시, 양산시)이며, 두 개의 법령을 모두 관계 법령으로 두는 조례는 1개(순천시)로 구분할 수 있다. 구분에 따른 조례를 분석해 보면, 조례의 명칭과 법령에서 규정하는 용어의 정의, 조례의 조항 구성 등에 있어서 조례별로 유사한 외형적 구조를 발견할 수 있다. 민간영역의 기록물을 수집하고 관리하는데 있어 자치단체의 조례가 어느 영역의 법령을 관계법령으로 하는지에 대해서는 자율성이 있다. 하지만, 이에 따라 수집된 기록물을 관리하는 전문인력이 기록관리전문요원의 영역이 될지 학예연구사의 영역이 될지가 결정될 수 있다¹⁵⁾. 민간기록물의 수집 및 관리 정책이 라키비움 형식으로 진행될 경우에는 업무의 유사성이 불가피해 보이며, 이에 대한 논의가 꾸준히 진행되어야 할 것이다.

다섯째, 조례에 사용되는 용어의 표준화가 필요하다. 분석대상의 조례에서 사용하는 용어는 대부분 공공기록물법이나 국가기록원에서 제시하는 용어의 정의를 준용하고 있었다. 하지만 몇 개의 용어에 있어서는 그 뜻을 분명히 밝히기 위해 용어의 정비 작업이 필요해 보인다. 「경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례」는 제2조를 통해 민간기록물의 용어를 정의하면서 ‘구술채록’을 기록물의 한 유형으로 명시하고 있다. 그리고 같은 법 제5조인 수집방법을 명시하는 법문에서는 ‘구술채록’을 수집방법 중의 하나로 표현하고 있다(〈표 9〉참조).

15) 사실 이 문제는 공공기관의 기록관리전문요원의 1인 배치라는 현 상황에서 시기상조의 논의일 수는 있으나, 어디까지나 제도적 문제로써 앞으로 논의되어야 할 문제이다.

〈표 9〉 「경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례」의 '구술채록' 용례

| 구분 | 「경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례」에서의 '구술채록' 용어의 쓰임 |
|---------------|---|
| 제2조 (정의) | 1. “민간기록물”이란 개인 또는 단체 등이 경상남도와 관련하여 생산·취득한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각기록물·구술채록 등 모든 형태의 기록정보자료를 말한다. 2. “구술채록”이란 면담을 통해 개인의 경험과 기억을 영상, 음성, 문자 등의 기록으로 남기는 작업을 말한다. |
| 제5조 (수집방법) | ② 도지사는 기증과 위탁 외에 구입, 사본수집, 구술채록 등의 방법으로 수집할 수 있다. ③ 민간기록물의 기증, 위탁, 구입, 사본수집, 구술채록 등의 절차에 필요한 사항은 규칙으로 정한다. |

국가기록원에서 제시하는 「민간기록물수집 및 관리절차」에서 규정하는 '구술채록'의 뜻은 “면담을 통해 개인의 경험과 기억을 영상, 음성, 문자 등의 구술기록으로 남기는 작업”이라고 정의하고 있으며, 기록학 용어사전에서 정의하는 '구술기록(oral history)'은 “면담을 통하여 기억 속에 남아 있는 과거나 역사적 사건을 재구성하는 작업을 통해 만들어지는 기록”으로 정의하고 있다. 이에 비추어 볼 때, 경상남도 및 전주시, 순천시의 '민간기록물'의 정의에서 사용된 구술채록은 '구술기록'으로 표현하는 것이 그 의미가 더 분명해 보일 수 있다.

성남시, 양산시, 순천시의 조례에서 정의하고 있는 '실물자료'의 용어 역시 표준화가 필요해 보인다. 3개의 조례에서 정의하는 실물자료의 정의를 살펴보면 〈표 10〉와 같다.

〈표 10〉 성남시, 양산시, 순천시 조례의 '실물자료'의 정의

| 자치단체 | '실물자료'의 정의 |
|------|---|
| 성남시 | 시 도시역사문화의 해당 사업과 관련하여 단체 또는 개인 등이 기증하는 것을 말한다. |
| 양산시 | 시 도시역사문화의 해당 사업과 관련하여 단체 또는 개인 등이 기증·기탁하는 것을 말한다. |
| 순천시 | 시정실록 작성 및 도시역사문화 아카이브 구축사업 추진과 관련하여 단체 또는 개인 등이 기증한 것을 말한다. |

이 용어의 용례를 찾아보기 위하여 국가법령정보센터 및 자치법규정보시스템을 살펴보았으나, 기존에 정의되지 않은 용어였다. 이는 ‘기록물’이라는 용어와의 중첩을 피하고자 새롭게 정의한 용어로 추론된다. 성남시, 양산시의 조례에서 ‘실물자료’는 ‘~기증하는 것’으로 이는 기증하는 행위를 나타낸다. 따라서 오히려 순천시에서 정의한 ‘단체 또는 개인이 기증한 것’이라는 정의가 법문의 해석상 문제가 없어 보인다.

여섯째, 민간기록물의 수집과 관리는 민간의 참여를 규정하고 있다. 민간기록물은 각 자치단체의 지역주민이나 단체가 생산·취득한 기록물로 그 생산의 주체가 공공기관이 아니다. 즉, 기록물의 소유 주체는 지역 구성원이다. 분석대상의 조례는 모두 민간인으로 구성된 위원회를 두고 민간기록물의 수집과 보존에 관한 사항을 심의하거나 자문하게 되어 있다. 위원회에 따라서는 민간기록물의 수집계획을 수립하는 단계에서부터 수집대상에 대한 가치평가, 시·도지정물의 지정에서 해제에 이르기까지 전문적인 지식을 필요로 하는 업무도 포함하고 있다. 따라서 위촉위원의 자격은 기록물 분야에 관한 학식과 경험을 필요로 하고 있다.

6. 맺음말

그동안 우리나라의 기록관리제도는 공공의 영역을 위주로 발전해 왔다. 짧은 시간의 발전인 만큼 민간의 영역까지 돌아볼 여력이 충분치 않았던 게 사실이다. 지방자치제도와 더불어 지방기록자치의 실현을 위한 논의를 시작한 지도 꽤 되었음에도, 늦은 시작이나마 최근 지방기록물관리기관으로써 경상남도기록원과 서울기록원의 개원은 민간기록물의 관리 및 운영에 한층 더 탄력을 받을 것이다. 이와 같은 시점에서 지방기록물의 한 축인 민간기록물관리와 관련한 조례의 제정은 지방자치단체가 실현하고자 하는 정책을 표현하는 법제적 근거로 작용한다. 현재 민간기록물관리 조례를 운영

하는 지방자치단체는 10여 곳으로 아직 그 제정현황은 미미하다. 하지만 최근 지방자치단체의 민간기록물관리에 대한 관심 증대와 이를 방증하는 제정 추이는 긍정적이다. 또한 민간기록물의 가치를 문화적 기록유산으로 인식하고, 이를 지역의 자산으로 활용하기 위한 인식의 변화도 낙관적이다. 반면 제정된 조례의 내용을 분석해 볼 때, 각 자치단체의 조례 내용은 대동 소이하며, 조례를 제정함에 있어 이미 제정된 자치단체의 조례를 그대로 차용하는 형식으로 제정되고 있다. 따라서 실질적으로 지역의 특성과 정체성을 대변할 수 있는 민간기록물에 대한 주제 발굴과 함께 조례의 실효성을 위한 법적 보완 근거 마련 및 시행규칙이 제정되어야 할 것이다.

현재까지 제정된 민간기록물관리 조례는 차후 민간기록물관리에 관심을 가지는 자치단체에서 조례를 제정할 시 참고자료로 활용될 것이 분명하다. 이러한 관점에서 본 연구는 제정된 조례의 현황 및 조항의 내용을 소개함으로써 기초자료로 활용되기 위함을 목적으로 연구를 진행하였다. 그러나 조례의 조문을 단순 비교한 연구로, 조례의 내용이 가지는 한계점 분석 및 이를 개선할 만한 구체적인 방안을 제시하지 못한 아쉬움이 있다. 연구가 진행 중인 2020년 4월 14일에는 「여수시 도시역사문화 자원 아카이브 구축 및 운영 조례」가 또 제정되었다. 이에 연구에 시차를 두고, 차후의 연구에서는 제정된 조례의 실효성 분석 및 법적으로 보완되어야 할 개선사항 등의 후속연구를 진행하고자 한다.

〈참고문헌〉

- 경상남도기록원. 2019. 2019 『경상남도기록원 건립백서』. 창원: 경상남도기록원.
경상남도의회. 2019. 경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례안(경상남도의회 공고 제2019-184호).
국가공무원인재개발원 연구개발센터. 2018. 『법제업무의 이해』. 서울: 디자인크레파스.
국가기록원. 2011. 민간기록물 수집 및 관리절차(NAK/A 14:2011(v1.0)). 대전: 국가기록원.

- 김지현. 2014. 미국, 캐나다, 호주 주립기록관의 민간기록물 수집정책 분석. 『한국기록관리학회지』, 14(3), 105-126.
- 법제처. 2017. 『법령입안·심사기준』. 세종: 법제처.
- 신언섭. 2015. 지방자치단체의 기록관리조례에 대한 연구. 한남대학교대학원 기록관리학과 석사학위논문.
- 안병우, 이상민, 심성보 외. 2012. 한국 공공기록관리의 쟁점과 전망 : 2013년 기록관리 체제를 위하여. 『기록학연구』, 34, 3-28.
- 이정은, 윤은하. 2017. ISO 15489 개정판의 주요 특징에 관한 연구. 『기록학연구』, 57, 75-111.
- 한국기록학회. 『기록학용어사전』. 서울: 역사비평사.
- 행정안전부. 2019. 『자치법규 업무 매뉴얼』. 세종: 행정안전부.
- Carroll, C. V. (1987). From deposit to donation: The National Archives' acquisitions strategy for papers of cabinet ministers. *Archivaria*, 25, 29-43.

<관련법령>

- 「경상남도 기록원 설치 및 운영에 관한 조례」[시행 2017.7.20.](경상남도조례 제4327호, 2017.7.20., 제정)
- 「경상남도 민간기록물 수집과 관리에 관한 조례」[시행 2020.2.06.](경상남도조례 제4725호, 2020.2.06., 제정)
- 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」[시행 2000.01.01.](법률 제5709호, 1999.01.29., 제정)
- 「공공기록물 관리에 관한 법률」[시행 2007.04.05.](법률 제8025호, 2006.10.04., 전부개정)
- 「공공기록물 관리에 관한 법률」[시행 2019.12.03.](법률 제16661호, 2019.12.03., 일부개정)
- 「공공기록물 관리에 관한 법률」[시행 2020.06.04.](법률 제16661호, 2019.12.03., 일부개정)
- 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률 시행령」[시행 2019.02.26.](대통령령 제29563호, 2019.2.26., 일부개정)
- 「광주광역시 5·18 민주화운동기록관 관리 운영 조례」[시행 2015.12.28.](광주광역시조례 제4643호, 2015.12.28., 전부개정)
- 「남원다음 근·현대기록관 관리 및 운영 조례」[시행 2019.12.11.](남원시조례 제1541호, 2019.12.11., 일부개정)
- 「문화유산 아카이브 수집 및 활용 규정」[시행 2018.07.24.](문화재청훈령 제467호, 2018.7.24., 제정)
- 「민간기록물 수집업무에 관한 규정」[시행 2019.10.17.](국가기록원훈령 제162호, 2019.10.17., 일부개정)

- 「민간기록물 수집 및 국가지정기록물 등에 관한 운영 규정」[시행 2019.01.02.](국가기록원훈령 제151호, 2019.01.02., 일부개정)
- 「서울특별시 기록물 관리에 관한 조례」[시행 2014.01.09.](서울특별시조례 제5661호, 2014.01.09., 제정)
- 「서울특별시 기록물 관리에 관한 조례」[시행 2019.12.31.](서울특별시조례 제7423호, 2019.12.31., 타법개정)
- 「성남시 도시역사문화 아카이브 구축 및 운영 조례」[시행 2019.05.13.](성남시조례 제3285호, 2019.05.13., 제정)
- 「세종특별자치시 마을기록문화관 설치 및 운영 조례」[시행 2019.09.30.](세종특별자치시조례 제1347호, 2019.09.30., 제정)
- 「순천시 시정실록 작성 및 도시역사문화 아카이브 구축에 관한 조례」[시행 2020.03.02.](순천시조례 제2093호, 2020.03.02., 제정)
- 「양산시 도시역사문화 아카이브 구축 및 운영 조례」[시행 2019.07.01.](양산시조례 제1556호, 2019.07.01., 제정)
- 「전주시 민간기록물 수집 및 관리에 관한 조례」[시행 2016.09.30.](전주시조례 제3329호, 2016.09.30., 일부개정)
- 「전주시 민간기록물 수집 및 관리에 관한 조례 시행규칙」[시행 2016.10.14.](전주시규칙 제2023호, 2016.10.14., 제정)
- 「제주특별자치도 민간기록물 수집 및 관리에 관한 조례」[시행 2011.12.28.](제주특별자치도조례 제810호, 2011.12.28., 제정)
- 「제주특별자치도 민간기록물 수집 및 관리에 관한 조례 시행규칙」[시행 2015.12.31.](제주특별자치도규칙 제466호, 2015.12.31., 일부개정)
- 「지방자치법」[시행 2019.12.25.](법률 제16057호, 2018.12.24., 타법개정)
- 「파주시 민간기록물 수집·관리 및 활용에 관한 조례」[시행 2020.02.14.](파주시조례 제1581호, 2020.02.14., 제정)

〈참고 사이트〉

- 경기매일. 2019.11.15. 파주시 중앙도서관 디지털기록관개관기념 특별전 ‘파주 기록화 사업의 방향과 과제’. 검색일자: 2020.04.14. <http://www.kgmaeil.net/news/articleView.html?idxno=225850>
- 국가기록원a. 2020. 국가지정기록물 지정현황. 검색일자: 2020.03.16. <http://theme.archives.go.kr/next/nationalArchives/state.do>
- 국가기록원b. 2020. 기록사랑마을. 검색일자: 2020.04.13. <http://www.archives.go.kr/next/data/archivesVillageState.do>

- 국립국어원. 2020. 취득획득의 차이점. 검색일자: 2020.03.22. https://www.korean.go.kr/front/onlineQna/onlineQnaView.do?mn_id=216&qna_seq=42570
- 남원시 보도자료. 2012.06.12. 남원기네스 기록선정. 검색일자: 2020.04.11. http://www.namwon.go.kr/board/view.do?menuCd=DOM_000000202002002000&boardId=BBS_0000043&dataSid=59679
- 내고장역사찾기. 2020. 내고장역사찾기 사업개요. 검색일자: 2020.03.14. <http://theme.archives.go.kr/next/myhome/introduction/history.do>
- 대한민국 정책브리핑. 도시재생뉴딜. 검색일자: 2020.04.12. <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148863980>
- 성남시의회 회의록검색시스템. 2019.04.14. 제244회 제1차 문화복지위원회(2019.04.15. 월요일 회의록). 검색일자: 2020.04.13. <https://www.sncouncil.go.kr/CLRecords/Retrieval/frame.php?hfile=8C0600244012.html&daesu=8&fchk=&mname=&keyword=%B5%B5%BD%C3%BF%AA%BB%E7%B9%AE%C8%AD&n=w1>
- 세종특별자치시 보도자료. 2019.12.08. '세종형 기록자치 실현' 마을기록문화관 문 연다. 검색일자: 2020.04.12. <https://www.sejong.go.kr/bbs/R0079/view.do?bbsId=R0079&nttId=B000000013486Gb9vA0q>
- 순천시 2014.01.17. 주간업무계획(2014.01.17.). 검색일자: 2020.04.12. <http://main.suncheon.go.kr/synap/skin/doc.html?fn=046945DDFDBE4954B65662B0F7FE43F3,hwp&rs=synap/result/202004/>
- 순천시의회 나안수. 2020.01.31. 순천시 시정실록 작성 및 도시역사문화 아카이브 구축에 관한 조례안에 대한 수정안. 검색일자: 2020.04.12. http://www.sccouncil.go.kr/?r=member&c=69&f_code=7030&sn=3353&page=1&listmode=view
- 양산시의회. 2019.06.24. 양산시의회 회의록: 양산시 도시역사문화아카이브 구축 및 운영 조례안 심사보고서. 검색일자: 2020.04.12. <http://www.yscouncil.go.kr/record/main?uid=2939&keyword=%EB%8F%84%EC%8B%9C%EC%97%AD%EC%82%AC%EB%AC%B8%ED%99%94#item5>
- 양산신문. 2019.10.11. 중앙동, 다시 중심이 된다. 검색일자: 2020.04.13. <http://www.yangsanilbo.com/news/articleView.html?idxno=71308>
- 전북일보. 2016.10.20. 전주시, 민간기록물 수집·보존 본격화. 검색일자: 2020.04.11. <http://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=1111168>
- 전북일보. 2017.08.31. 남원시 구도심 기록화. 관광정보 활용. 검색일자: 2020.04.11. <http://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=1136847>
- 전주시 보도자료. 2019.12.03. 기록문화유산의 보고 명맥이온 '전주정신의 숲'. 검색일자: 2020.04.11. <http://www.jeonju.go.kr/planweb/board/view.9is?dataUid=9be517a76e211549016ec584dcd0758e&boardUid=9be517a74f8dee91014f90e99b360624&contentUid=9be517a769953e5f0169c1f8c2da08cb>

- 정부입법지원센터. 2020. 자치법규의 개념. 검색일자: 2020.04.12. <https://www.lawmaking.go.kr/lmGde/atnmLm>
- 중앙일보. 2011.09.23. 제주도 민간기록물수집관리 조례 제정 추진. 검색일자: 2020.03.10. <https://news.joins.com/article/6257915>
- 중앙일보. 2018.12.28. 남원의 과거와 현재, 추억을 만나다. 검색일자: 2020.04.11. <https://news.joins.com/article/23244856>
- 한겨레. 2019.12.10. “천년고도 ‘전주’ 지켜온 평범한 사람들의 삶도 역사니까요”. 검색일자: 2020.04.11. http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/920343.html
- 행정안전부. 2020. 「공공기록물 관리에 관한 법률」 일부개정법률(안) 입법예고(8,22~10,02)(2018.08.22.). 검색일자: 2020.03.22. https://www.mois.go.kr/fit/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do%3BsessionId=kp9pNWuFH5UBLU63ZTRg9cRx,node40?bbsId=BBSMSTR_00000000017&nttId=65523#none