

로컬 거버넌스 실현을 위한 지방의회 기록관리 모형에 관한 연구

최연주*

1. 머리글
2. 지방의회 기록관리의 현황
3. 지방의회 기록관리 모형
 - 1) 지방의회 기록물분류기준표의 작성
 - 2) 지방의회 기록관리정책의 수립
 - 3) 지방의회 기록관의 설치
4. 지방의회 기록관리를 통한 로컬 거버넌스의 실현
 - 1) 집행기관의 기록관과 연계한 적극적인 정보공개
 - 2) 완전한 정보공개영역의 지향
 - 3) 준현용기록 평가정보의 공유
 - 4) 지역기록정보네트워크의 구성
5. 맺음말

[국문초록]

오늘날 지방자치단체는 중앙정부가 추진하고 있는 지방분권에 대응하는 수단으로 로컬 거버넌스를 지향하고 있다. 로컬 거

* 명지대학교 기록과학대학원 기록관리학과 석사

버넌스는 공사간의 구분없이 협력과 파트너십을 통해 문제의 해결을 도모한다는 점에서 무엇보다도 정보의 공유를 통한 각 행위주체 및 네트워크 형성·운영 자체의 투명성과 책임성이 중요한 과제임을 보여주고 있다. 그런데 이러한 정보의 공유를 위해서는 공유될 정보, 즉 기록이 수집, 관리되는 시스템을 구축하는 것이 전제되어야만 한다.

이런 배경 속에서 지방의회는 주민대표기관이자 전통적인 주민참여·집행기관(단체장) 견제기구로서 로컬 거버넌스를 구성하는 중요한 행위주체가 된다. 그럼에도 불구하고 지방의회에 대한 정보는 부존재하거나 비공개되고 있으며, 공개되는 정보 역시 그 양이나 질에 있어서 시민사회로부터 받는 불신과 저평가를 해소하기에 부족한 현실에 있다. 지방의회는 기록관리에 대한 전반적인 인식변화와 함께 기록관리의 근본적인 개선이 시급한 시점에 이른 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식에 근거하여 오늘날 지방의회의 기록관리 실태를 검토하고 이에 대한 개선방안을 제안하였다. 기록은 생산되는 시점부터 관리까지의 모든 프로세스가 합리적인 구조 속에서 일관적으로 수행될 때 진정한 가치를 구현할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 무엇보다도 지방의회에서 반드시 생산·관리되어야 하는 기록을 기록물분류기준표의 단위업무를 통해 제어할 수 있도록 하였으며, 처리과-기록관-전문관리기관이라는 세 단계로 구분된 우리의 기록관리체계에 부응하여 적용할 수 있는 기록관리정책 및 기록관의 설치를 제안하였다. 마지막으로, 지방의회가 기록관리에 의해 실현하는 투명성과 책임성의 확보와 더불어, 기록관리 자체로 로컬 거버넌스 실현의 유력한 수단이 되는 여러 효과에 대해 정리하였다.

주제어 : 로컬 거버넌스, 지방자치, 지방의회, 기록관리, 정보공유, 정보공개, 책임성, 투명성, 기록관, 지방기록관리

1. 머리글

1999년 공공기관의기록관리에관한법률(이하 ‘기록관리법’)이 제정되면서, ‘기록자치’를 통해 지방분권을 실현할 수 있으리라는 기대가 확대되었다.¹⁾ 참여정부는 정부혁신지방분권위원회에서 기록관리를 주요 혁신과제로 선정할 만큼 업무혁신에 있어 매우 중요하게 다루고 있으며, 기록관리법 역시 기록관리를 보다 강화하는 내용으로 전면 개정하였다.²⁾ 기록관리법(개정)은 기록관리제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하는 한편, 공공기관이 업무와 관련하여 생산·접수한 기록물 뿐 아니라 개인 또는 단체가 소유 또는 관리하되 국가적으로 보존할 가치가 있다고 인정되는 민간기록물까지 공공기록물의 범위에 포함하고 있으며, 공공기관에 대해서는 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록으로 생산·관리될 수 있도록 업무 과정에 기반한 기록관리조치를 촉구하고 생산연도 종료 후 30년이 경

-
- 1) ‘기록자치’란, ①지역주민과 자치단체(의회)가 지방기록관리(문화)의 소중함을 충분히 인지하는 가운데, ②자기 지역에서 생산된(특히 자치단체, 대학 등 각종 공공기관) 혹은 다른 지역에서 생산된 것이라 하더라도 자기 지역과 관련이 있는 유의미한 지식과 정보를, ③자기 지역 내에 전문인력과 시설을 갖춘 ‘기록관리전문기관’(archives, 법률상의 지방기록관리기관)을 설립하여, ④자기 지역의 특성이나 사정에 맞는 기록관리원칙(생산·관리, 폐기·보존, 공개·활용 등에 대한 원칙)에 따라, ⑤자주적으로 생산·관리하고 공개·활용하는 시스템을 일컫는 말이다. 지수경, 한국의 지방자치와 ‘기록자치’, <지방분권과 기록자치>를 위한 학술심포지움 제2발제, 2003년5월20일, 25~26쪽
 - 2) 공공기관의기록관리에관한법률은 2006년 10월 4일 전부개정과 함께 공공기록물관리에관한법률(이하 ‘기록관리법(개정)’)로 법명이 변경되었다. 이에 따라 기존의 ‘자료관’은 ‘기록관’으로 명칭이 변경되었으며, 본 논문에서는 개정법의 명칭(기록관)을 사용하였다. 그러나 그 외 사항은 공공기관의기록관리에관한법률을 기준으로 하였고, 공공기록물관리에관한법률에 대해 다른 부분은 ‘기록관리법(개정)’으로 구분하여 사용하였다. 국가기록원(<http://www.archives.go.kr>)

과한 모든 비공개기록의 공개원칙을 선언함으로써 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정을 강조하고 있다.

이런 정부의 혁신노력에 더불어 시민사회 및 학계에서는 2006년 5.31 지방선거를 맞아 지방자치제도 전반에 대한 평가와 논의가 활발하게 진행되었으며, 중앙정부의 지방분권에 대응하여 지방정부 내부로부터의 지방자치역량을 강화하는 방안으로 지방의회를 주목하고 있다. 지방의회는 전통적으로 주민을 대표하는 기관이자 집행기관(단체장) 견제기구로서 지방 그리고 공공영역의 중심적인 위치에 있기 때문이다. 이러한 의견들을 수렴하여 정부혁신지방분권위원회는 지방분권특별법 제13조에 근거한 지방이정활성화 과제를 설정한 바 있다.³⁾ 그리고 행정자치부는 지방분권위원회 측과 협의를 거쳐 지방의회가 ‘분권과 자율’의 국정원리에 부합하면서 참여민주주의 발전을 선도할 수 있는 혁신적 의정기반을 마련하고, 지방의회 운영의 기본사항을 지방이 자율적으로 결정하도록 하여 그 결과에 책임을 지는 패러다임으로 전환한다는 내용의 ‘지방의정 활동기반 혁신방안’을 수립하였다.

바야흐로 지방분권과 지방자치는 로컬 거버넌스의 영역으로 발전하고 있으며, 기록관리가 로컬 거버넌스 실현의 핵심요소임이 확인되고 있는 것이다.⁴⁾ 로컬 거버넌스란(local governance)란 국가기관인 행정기

3) “지방의정활성화 과제는 지방의회 의결권의 강화, 보수체계의 개편, 회기 및 상임위원회제도의 개선, 의회소속직원인사제도의 개선, 지방의원 전문성 및 책임성 제고 등을 내용으로 한다.”

4) 근대국가는 하나의 권력, 하나의 정부, 하나의 법률에 입각하여 정치가 행해지며 그런 의미에서 국가의 최고의회는 중앙에 집중되어야 한다는 전제에도 불구하고, 그 최고의회는 지방의 이익을 기초로 형성되어야 한다는 생각이 지방분권의 사상이다. 이에 비해 지방자치란 국가영역을 다수의 지방자치단체로 구분하여 국가가 일정범위 내에서 그 지역을 통치하는 권한을 지방자치단체에 부여하고 이를 지역주민이 처리하는 정치형태를 말한다. 즉 지방분권은 중앙집권적 정부가 자신의 권한과 사무를 지방으로 이양한다는 위에서 아래로의 관점이라면, 지방자치의 중요한 점은 중앙집권의 폐해나 중앙정부의 권력남용을 억제하기

관, 자본영역인 기업, 시민사회구성원인 시민집단간의 ‘관계’에 근거하여 공사간의 구분 없이 협력과 참여라는 파트너십(partnership)을 통해 도시의 공공문제를 해결해나가는 방식을 지칭한다. 따라서 로컬 거버넌스의 특징은 지방정부를 중심으로 한 제도적이고 공식적인 관계보다는 행정기관, 기업, 시민집단 간 각자의 전략적 목표와 이해관계를 비공식적인 네트워킹을 통해 반영, 조정, 통합해나가는 데 있으며, 지방정부가 주도·운영하여 일방적으로 정책을 결정하고 집행하는 것이 아니라 연결망 구성을 통해 책임성을 민간부문과 공유하는 데 있다.

로컬 거버넌스를 실현하는 과정에서는 무엇보다도 모든 사람들이 직·간접적으로 의사결정에 참여하기 위해서 이루어지는 정보의 공유가 필수적이다. 모든 행위주체들은 자신이 수행하는(해왔던) 행정의 과정,

위한 것뿐만 아니라 지역주민이 지방자치단체의 여러 가지 시책을 만들고 실행하는 데 참여하여 각각 그 지역의 특수한 사정을 살리면서 주민이 서로 협력하여 합의를 끌어내고, 자신들의 판단과 책임으로 지역의 공공적 문제를 해결·처리함으로써 주민이 지방자치단체의 운영을 통해 경험을 축적하여 민주주의를 체득해 나가는 데 그 의미가 있다. 따라서 엄밀하게 구분하자면 전국권의 각 지역들로서는 중앙으로부터의 제대로 된 분권을 시도하는 동시에 지역 내에서 제대로 된 거버넌스를 추구해야 하는 두 가지 과제를 안고 있다. 이러한 이해를 기반으로, 로컬 거버넌스가 등장하게 된 배경은 우선 지방정부의 민주적 정당성에 대한 위기를 지적할 수 있다. 전반적으로 저조한 투표율부터 시작하여 대의민주주의 그리고 그것에 바탕한 관료제적 지방정부 운영상의 폐쇄성과 비능률성 등이 지방정부의 민주성에 대한 위기의식을 불러일으킴으로써 그 대안체제가 요구된 것이다. 또 다른 배경으로는 지방분권화의 흐름 그 자체에 따른 지방정부에 대한 감시의 필요성이 있다. 중앙으로부터의 분권을 통해 강력한 권능을 갖게 된(될) 지방정부에 대한 견제와 균형의 1차적인 수단은 무엇보다도 주민참여와 모니터링의 강화에 있는 것이다. 이처럼 분권과 거버넌스를 동시에 추구하기 위해서는 우선적으로 갈등의 조정기능을 강화할 필요가 있다. 신뢰형성/공동참여 프로그램의 개발, 지역 공동체내 네트워크의 밀도 강화, 지역 내 합의형성 실험, 주민참여 등 자기통제 메커니즘의 확대와 같은 방법들이 좋은 대응수단이 될 수 있을 것이다. 그런데 이러한 신뢰와 참여를 촉진하기 위해서는, 해당 기구의 기능과 업무 및 참여결과에 대해서 신뢰하고 당면 이슈에 대해서 참여하기에 충분한 정보가 제공되어야 한다. 이시철, 「지방분권과 지역 거버넌스의 어울림:mismatch와 관련 쟁점」, 『지방정부연구』 9권 1호, 2005 봄, 185~208쪽

제도, 정보를 관련자들에게 공개할 때 스스로의 투명성과 책임성을 확보하게 되며 이를 바탕으로 서로를 신뢰할 수 있는 파트너십을 형성하여 상호간 책임성을 공유할 수 있기 때문이다. 정보의 공유란 특정 정책에 관련된 정보를 소극적으로 공유하는 것부터 여러 행위주체들 간 정보의 교환과 흐름, 특정 정보에 대한 공동 소유 또는 상호이용에 이르기까지 광범위하게 이루어진다. 이는 곧 기록의 증거가치를 바탕으로 한다.⁵⁾

그러나 아직까지 지방에서의 거버넌스(local governance)를 위한 기록의 생산과 관리는 미흡한 상태에 머무르고 있다. 특히 지방의회는 의원의 발의를 통하여 스스로 로컬 거버넌스의 전략모델을 구성할 수 있

5) 형태나 매체를 불문하고 기록물은 공조직과 사조직 또는 개인이 법적 책무를 수행하거나 업무를 처리하는 과정의 일부로서 또는 그에 대한 증거로서 생산, 접수, 유지, 활용(IRMT & ICA)된다. 따라서 ISO 15489에서는 기록물의 법적 증거능력을 담보할 수 있도록 기록물의 증거가치는 진본성, 신뢰성, 무결성, 이용가능성과 같은 4가지 요건을 갖추어야 한다고 규정하고 있다. 진본성은 기록이 그 취지와 맞는지, 그 기록을 생산하거나 보내기로 되어 있는 사람에 의해 생산되거나 보내졌는지, 명시된 시점에 생산되거나 보내졌는지를 증명할 수 있는 것을 말한다. 기관은 진본성을 확실하게 하기 위하여 기록의 생산, 수령, 전달, 유지 및 처분을 통제하는 정책 및 절차 등을 정하고 이를 문서화해야 한다. 무결성이란 기록이 모든 면에 있어서 완전하고 변경되지 않았음을 의미한다. 즉 인가받지 않은 변경으로부터 보호될 뿐 아니라 인가를 받은 어떠한 주석, 추가 혹은 삭제도 명백하게 드러나야 하며 추적할 수 있어야 한다. 신뢰성이란 기록의 내용이 그것이 증명하고 있는 업무처리, 활동, 혹은 사실을 충분히 명확하게 표현하고 있다고 믿을 수 있는지, 그리고 이후의 업무처리나 활동을 수행하는 과정에서 근거로 할만한 것인지에 관한 것이다. 신뢰할만한 기록은 그 기록이 관련된 업무처리나 사건이 일어난 시점 혹은 그 직후에, 그 사실(facts)에 대한 직접적인 지식을 가지고 있는 사람에 의해, 그리고 그 업무를 수행하는 데 있어서 일상적으로 사용된 도구에 의해 생산된 것이어야 한다. 이용가능성은 기록의 위치를 찾을 수 있고, 기록이 검색될 수 있으며, 보여질 수 있고, 해석될 수 있음을 의미한다. 기록과 그 기록을 생산한 업무처리, 행위 등이 연결되어 보여질 수 있어야 하며, 일련의 활동의 과정에서 생산된 기록들 간의 연계성도 유지되어야 한다. International Standards Organization. ISO 15489-1, Information and Documentation - Records Management - Part 1: General, 2001

는 중요한 행위주체이면서⁶⁾ 집행기관의 업무과정으로부터 업무가 발생하게 됨으로써 집행기관으로부터/으로 이송되는 기록 그리고 지방의회의원의 발의에 따라 지방의회로부터 집행기관의 업무를 발생시키거나 행정사무감(조)사를 통해 집행기관의 업무내용을 평가하여 정책집행과정을 완료하는 기록을 구성하게 된다. 이에 관련된 대부분의 정보는 의회공개의 일환으로 의회 홈페이지에 게시되고 있다. 그러나 일반적으로 의회의 구성 및 회의절차, 관련 제도 및 법규내용의 소개 등 현황 정보와 의안 및 안건처리에 대한 각종 통계 현황 등 처리건수를 단순하게 제시하는 데 그침으로써 주민들로부터 대체 의회 내부에서 무엇이 벌어지고 있는지 모르겠다는 비판을 받고 있다. 더구나 게시되는 정보의 원천(source)이 되는 지방의회기록은 정작 제대로 생산되고 있는지, 어떻게 관리되고 있으며 그 관리의 수준은 어떤지 파악되지 못하고 있어, 시민사회로부터 지방의회에서 공개하는 정보 자체에 심각한 의문을 제기받기에 이르렀다. 결국 지방의회는 기록관리의 미비 또는 부실함으로 인해 기록의 증거가치를 근간으로 하는 투명성과 책임성을 확보하지 못하고 있는 것이다.

따라서 본 연구에서는 로컬 거버넌스 체제에서 지방의회의 권능을 강화할 뿐 아니라 본연의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 무엇보다도 기록관리 개선이 시급하다는 문제의식을 기초로 먼저 로컬 거버넌스 시대의 도래에 따른 기존 지방의회 및 지방의회의원의 의정활동방

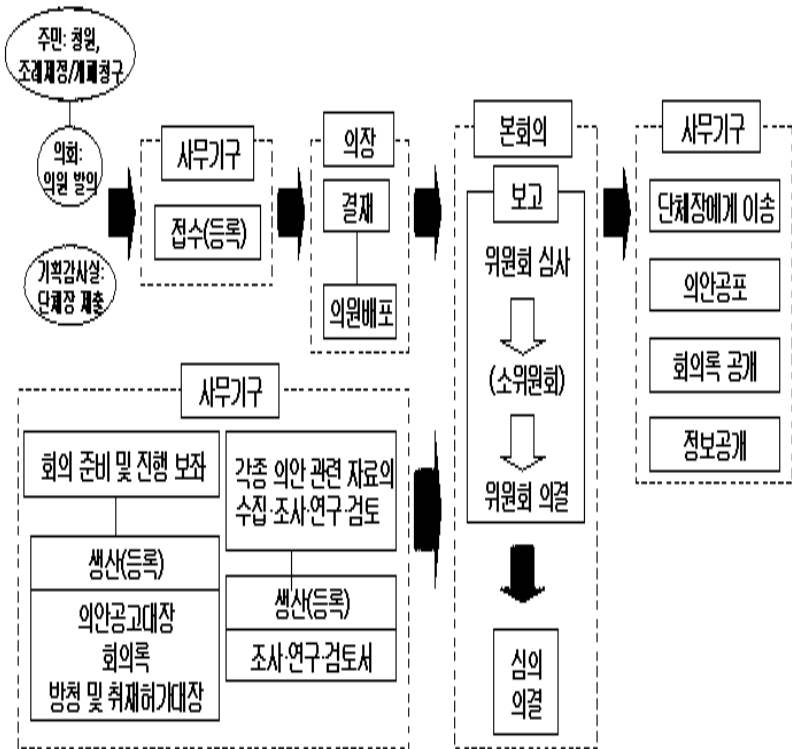
6) 로컬 거버넌스전략모델에 따르면, 로컬 거버넌스는 크게 ①예비단계(언론/시민단체 등의 요구에 따른 개별정책부서의 문제인식, 로컬 거버넌스 적용검토합의 및 실무단 구성, 로컬 거버넌스의 적용방식을 선택확정하여 실행계획서를 작성), ②구성단계(네트워크 내부운영의 룰 및 로컬 거버넌스 조례를 작성하여 네트워크의 구조화를 추진), ③운영단계(지방의회 및 관련 이해관계자에게 통보하고 집행·적용·모니터링), ④평가단계(로컬 거버넌스의 성공여부를 평가하고 재설계)로 진행된다. 이은구 외 공저, 『로컬 거버넌스』, 법문사, 2003, 93~96쪽

식의 한계 및 문제점, 그리고 인터넷의 등장과 기록관리법 제정 이후 의정활동에 나타난 변화 등을 파악하기 위하여 문헌연구를 실시하였다. 기록의 생산과 공개실태에 대해서는 정보공개에 관한 문헌연구를 토대로, 서울·인천·광주·부산·울산·대구광역시의회의 기록물분류기준표와 홈페이지를 살펴보고, 2004년 기록의 생산·폐기·보존목록을 정보공개청구하여 분석하였다. 이때 정보공개는 국가기록원, 서울특별시 그리고 6개 광역시를 대상으로 2006년 4월 3일부터 2006년 4월 14일에 걸쳐 청구하였으며, 부산광역시를 제외한 7개 기관으로부터 답변을 받았고, 부산광역시를 포함한 모든 광역시의 정보공개담당자와 전화통화를 통해 전반적인 의회기록관리현황을 확인하였다. 마지막으로, 지방의회의 조직구조와 업무과정을 기반으로 기록관리법(개정)과 기록관리혁신매뉴얼에서 나타나는 전반적인 기록관리제도와 방향을 반영하여 지방의회 기록관리의 개선안을 제시하고자 하였다. 지방의회의 조직구조와 업무과정은 문헌연구 및 각 의회홈페이지에 게시된 내용을 토대로 하였다.

2. 지방의회기록관리의 현황

지방의회기록은 대부분 의장단, 본회의, 위원회, 사무기구에서, 의회 사무기구의 직원과 지방의회의원에 의해 생산된다. 일반적으로 의회의 기록은 사무기구에서 접수하고, 의장의 결재를 받아 기록으로서의 지위를 획득하게 되며, [그림1]과 같이 처리된다. 본회의와 위원회의 의사결정과정 속에서 기록은 수정·반려되거나 또는 새로운 기록의 생산으로 이어지는데, 이는 의회조직과 의원 간, 의원과 의원 간 또는 의원과 외부의 제3자간에 형성되는 수평적·비일상적·비공식적·비조직적 의

사소통도 포함한다. 이처럼 의회조직은 상호작용이 일상적이거나 공식화되어 있지 않기 때문에 조직으로서의 성격이 약한 의원들과 완전히 공식화된 관료조직의 특성을 띠는 의회사무기구의 집합으로, 상호간 수평적·비일상적 의사소통이 통상적으로 이루어지며, 기록 역시 마찬가지이다.



[그림1] 의회 내 문서(비전자문서)의 처리흐름도

기록의 출처가 되는 조직과 기능에 대해서는 이원영의 연구가 실시

된 바 있다.⁷⁾ 이원영은 국회를 비롯한 의회의 고유한 기능과 조직의 특수성에 대한 분석을 기초로 하여, 의회의 본질적인 기록을 국민의 대표·대의기관으로서의 기능을 수행하는 과정에서 생산되는 입법기록, 국정감독기록, 그리고 정치활동기록으로 구분하였다. 그러나 이러한 구분은 의회의 일반적인 기능을 대상으로 함으로써, 의회의 기능은 국가에 따라 차이가 있으며 지방의회의 경우에는 더욱 그 차이가 크다는 점을 반영하지 못하고 있다. 이에 대해 박정규는 그동안 논의되어온 지방의회의 기능에 대한 학자들의 견해와 지방의회의 실제 활동, 그리고 지방의회에 법적으로 부여된 지위와 권한 등을 종합하여, 일반적으로 지방의회는 주민대표기능, 의결기능, 집행기관 견제·감시기능을 수행한다고 분류하였다.⁸⁾

그러나 지방의회의 이러한 기능들은 서로 배타적인 것이 아니며 상호보완적인 관계에 있다. 예를 들면 행정사무감사에 관한 건은 본회의의 의결을 거쳐야만 효력이 발생한다. 따라서 지방의회의 기능은 크게 의결기능 안에서 입법기능과 행정감독기능으로 다시 분류할 수 있다. 이 외에 지방의회는 의회내부사항을 자율적으로 운영하므로 지방의회의 대기능은 (의회의)운영, 의결, 주민대표 및 집행기관과 연계된 총무행정으로 분류되고, 기록 역시 이러한 범위 내에서 생산되어야 한다고 정리할 수 있다.⁹⁾

7) 이원영, 「의회기록의 특질과 종류」, 『기록학연구』 9호, 한국기록학회, 2004, 110~142쪽

8) 박정규, 「지방의회의 기능수행에 관한 실증적 연구:4대, 5대 광역지방의회를 중심으로」, 『사회과학논집』, 18권1호, 2000, 119~152쪽

9) 지방의회의 기능은 정치사회적 환경, 의회자체역량, 지역주민의 구성비율 등 대내외적 요건에 따라 차이가 나타난다. 시기별로 볼 때, 1950년대의 지방의회와 1990년대 이후 지방의회를 비교하자면, 주민대표기능과 입법기능은 거의 차이가 없었으나 의결 및 행정부견제기능은 1990년대 이후 의회에서 다소 확대되었다. 지역별로 볼 때 부산광역시의회는 반대여론에도 불구하고 해상신도시 개발

그러나 대부분의 지방의회는 <표 1>과 같이 기록분류기준표상 집행기관을 출처로 삼아 처리과를 의회사무기구로 한정함으로써 의회조직을 제대로 반영하지 못하고 있다.¹⁰⁾ 이는 단위업무를 업무과정대로 설정하지 못하는 원인이 되고, 설사 단위업무를 구체적으로 구분한다 할지라도 처리과 및 기능분류의 문제점 때문에 결국 업무수행과정을 고스란히 기록으로 남기지 못하는 결과를 낳는다. 주민을 대표하는 주요 활동 중 청원진정처리와 같은 업무가 처리과 민원으로 분류되어 접수에서부터 처리과정 및 결과에 대해 제대로 등록되지 못하는 것이 대표적인 예일 것이다. 그리고 지방의회의 회의를 지역 케이블 방송에서 방영하는 데 대한 단위업무는 전혀 운영되지 않고 있다.¹¹⁾ 이처럼 지방의회를 출처로 하지 못한 현 기록물분류기준표는 처리과와 단위업무가 아예 없는 경우 등 누락되는 기록이 발생하고 있는 것이다.

에 전문가참여를 확대시킴으로써 사업(정책)의 정당성을 확보하는 전략을 사용함으로써 주민대표기능보다는 입법 및 정책결정에 대한 의결기능을 강화하는 모습을 보인 바 있다.

- 10) 의회사무기구의 조직을 중심으로 처리과가 구분되어 있기 때문에, 상임위원회 또는 특별위원회가 적시에 처리과로 구분되지 못하고 있으며, 위원회 내에서 개최되는 소위원회의 경우에는 다시 구분되기 어려운 실정이다.
- 11) 회의록은 회의공개의 원칙에 따라 속기록을 포함하여 속기록을 번문한 회의록, 비공개 및 불개채부분을 제외한 공개회의록 등 여러 가지로 구분하여 발간되고 있다. 그러나 의회사무기구에서는 이처럼 다양한 회의록 가운데 어떤 회의록을 등록 및 관리대상기록으로 보아야 하는지에 대해 의문을 제기한 바 있다.(국가기록원, <http://www.archives.go.kr>) 회의중계 역시 회의공개의 원칙에 따라 실시되는 영상매체의 기록이라는 점에서 회의록의 일종으로 구분할 수 있으나 속기록을 비롯한 여러 유형의 책자 및 전자회의록과 더불어 미처 관리대상에 포함되지 못하고 있는 것이다.

〈표 1〉 현 지방의회 기본단위업무의 구분

처리과	대기능	중기능	소기능	단위업무	
의회 사무 기구	지방 자치	주민참여	지방의회	의회의안공고대장관리	
				의회의안관리	
				의회관련법규및조례안제개정 및공포	
				의회예산결산심사	
				의회행정사무감사 및 조사	
				의회회의자료보존관리	
				의회의정종합일지	
				의회행사	
				의회홍보	
				의회교섭단체관리	
				의회의원등록및신분관리	
				의회의원 선거	
				의회의원 연수및교류	
의회운영관리					
처리과 공통	총무 행정	행정관리	행정관리기타	처리과사무 처리과업무계획(보고)평가	
		기록관리	기록관리기타	처리과기록관리 구기록 등록 부서장업무	
		행정관리	행정관리기타	처리과 물품관리 처리과 민원 처리과 보안	
		재정	재무행정	재무행정기타	처리과예산회계
		감사	감사제도운영	감사제도운영기타	처리과감사

뿐만 아니라 의회사무기구가 갖는 집행기관에 대한 업무와 지방의회에 대한 업무의 구분이 불분명한 현실에서 생산되는 기록은 기록관리절차가 연속적으로 진행되지 못하고 소홀하게 방치되는 사태의 원인이 되고 있다. 기록관리법이 제정되기 이전의 지방의회기록은 대부분 승인안

또는 승인안에 회의록을 첨부하여 집행기관으로 이송된 기록을 의미하였다. 이렇게 이송된 기록들은 집행기관의 관련 부서에서 보관하다가 집행기관이나 관련 부서의 필요에 따라 이용 후 폐기되었다. 기록관리법이 제정된 이후에도 지방의회기록은 체계적인 관리보다는 단순히 사무공간의 확보를 위하여 지방의회 내 보존공간으로 이전되었으며, 의회사무기구 직원의 잦은 인사이동으로 인해 캐비닛이나 책상 서랍 속에서 잊혀지기도 하였다. 그나마 보존되고 있는 기록들 역시 기록의 행정적·정보적·역사적 가치 등을 반영하지 못한 분류제도에 의해 중요기록의 보존기간이 낮게 책정되어 ‘합법적으로’ 보존연한이 만료되는 즉시 폐기되고 있다. 특히 집행기관의 기록관으로 이관하지 않고 지방의회사무기구의 업무담당자가 기록 실체를 관리하는 가운데 기록목록만으로 폐기심사가 수행되어 기록의 유멸실이 우려되는 상황이다. 이미 의원연구활동이나 의원등록·별직·퇴직사항에 관한 기록 등 다양한 기록들이 업연히 장기 보존될만한 가치가 있음에도 불구하고 지방선거를 통해 새로 운 의회가 구성되는 즉시 폐기되고 있다. 이는 그 기록정보가 비공개상태에서 영원히 멸실된다는 점에서 큰 문제가 아닐 수 없다.

지방의회 기록정보는 본래 처음부터 일부의 예외를 제외하고는 공공기록으로서 공개를 통해 공유되어야 한다. 그러나 지방의회는 집행기관의 기록물분류기준표에 따라 등록에서 누락된 기록 등을 포함하여 부존재한다는 이유로 비공개하고 있으며, 공개여부에 대한 재분류 역시 집행기관의 의견에 의존하고 있다. 즉 지방의회는 지방자치단체장과 더불어 여전히 판공비 공개를 꺼리거나 부실 공개하는 등, 의회운영 및 의정활동에 대해 살아있는 정보의 제공 또는 주민참여를 유도할 수 있는 정보제공 등에 무심한 자세로 일관하고 있다. 그 이유는 지금까지 살펴본 바와 같이 지방의회가 기록과 기록에 담긴 정보를 의회의 자원으로서가 아니라 그것을 생산한 직원 또는 의원에게 책임이 있는

사적인 것으로 간주하는 경향을 가져왔기 때문이다. 결과적으로, 기록은 지방의회활동의 증거보다는 개인적인 정보로서 간주, 관리되지 못하고 비공개되었다.

이처럼 지방의회기록관리와 정보의 공유를 저해하는 가장 큰 원인은 공개되어야 하는 기록이 제대로 생산되지 못하고 있다는 점이며, 비록 생산되는 기록이 있다하더라도 체계적으로 축적, 관리되지 못하고 있는 현실에 있다. 따라서 지방의회의 기록관리는 무엇보다도 기록분류기준표를 작성하여 기록을 업무과정대로 철저하게 생산하고, 생산된 기록정보를 일관성 있게 관리하기 위해 기록관리정책을 마련하여야 한다.

3. 지방의회기록관리의 모형

1) 지방의회 기록분류기준표의 작성

모든 조직은 업무과정 속에서 기록을 생산하며, 따라서 기록은 조직의 구조와 업무의 내용 및 과정을 반영하게 된다. 전자정부시대 전자문서시스템이 정착하면서, 행정기관은 업무프로세스와 기록관리과정을 통합하게 되었고, 기록관리법(개정)에서는 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록으로 생산·관리될 수 있도록 업무과정에 기반한 기록관리 조치를 강구하도록 하고 있다.¹²⁾

12) 기록관리법 개정안 제16조(개정)에 따르면, 공공기관은 효율적이고 책임있는 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록으로 생산·관리될 수 있도록 업무과정에 기반한 기록관리를 위하여 필요한 조치를 강구해야 하며, 이를 위해 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정하도록 함으로써 공공기관의 범위를 규정하고 보다 철저한 기록관리를 추구하고 있다.

지방의회는 이러한 현실을 바탕으로 먼저 조직구조에 따른 보고·결재의 경로를 파악하여 기록의 조직에 반영될 수 있도록 하고, 업무과정에서 반드시 생산되어야 하는 기록이 무엇인지를 파악하여 빠짐없이 생산하여야 한다.

일반적으로 의회의 조직은 의장단 아래 상임·특별위원회가 있으며 위원회 및 의원활동을 지원하기 위해 사무기구가 설치된다. 의회사무기구는 일반적으로 전문위원, 의정팀, 의사팀으로 구성된다. 따라서 넓게 보아 위원회 자체 또는 의원 개개인이 하나의 처리과로서 가능하며, 각 처리과에서는 의안의 처리, 안건의 접수 등과 같이 업무과정 속에서 지속적·반복적이면서도 다른 업무와 구별되는 단위업무들이 이루어진다.¹³⁾ 특히 본회의와 위원회는 의안의 처리에 있어서 동일한 단위사안, 즉 하나의 의안을 다루면서도 각각 독립적인 완결성을 갖는 과정을 통해 기록을 생산하며, 상호간 단위업무를 통해 연계 구조를 형성하게 된다. 따라서 단위업무는 각 처리과의 업무과정의 분석을 통해 설정되어야 한다.

(1) 의원 단위업무

의원기록은 의원실에서 의원의 공식적인 업무를 수행하는 과정에서 생산된 집무실 서류를 의미한다. 의원기록에 포함된 역사적 기록은 정치, 경제, 사회 그리고 의회에 대한 연구에 대단히 중요하고, 특히 중요한 시기에 재임하거나 역사적으로 중요한 사건에 연루된 의원의 기록

13) 처리과는 조직적 출처를 의미한다. 여기에서 출처란 기록 생산행위를 실제 수행한 작성자보다는 큰 의미에서의 “생산자” 즉 기록을 생산·접수·유지·활용하는 주체를 말한다. 국가기록원에서 배포한 2005년 분류기준표 제정교재에서는 처리과란 사무처리를 주관하는 과, 담당관 등 각각 기록의 수발, 생산등록, 분류, 편철, 정리, 이관 등의 기초적인 기록관리업무를 수행하는 업무처리의 기본단위로 규정하고 있다.

은 많은 연구가치가 있다.

의원기록 가운데 의장단의 기록은 의회조직과 구성에 있어서 가장 기본이 되는 직위의 의원이 생산한다는 점에서 여타의 의원기록과 차이를 갖는다. 의장은 전국시·군·자치구의장협의회 또는 전국시·도의회의장협의회에 가입함으로써 정보를 교류하고, 의정제도개선 및 지방자치 발전을 위한 전국적인 활동에 참여한다.¹⁴⁾ 따라서 의장은 본인이 가입한 협의회를 단위업무로 삼아, 대표회 참석, 정보교환, 의회교류 등 자신이 수행한 활동에 대한 기록을 유지하여야 한다.

모든 의원은 조례안 등 일반 의안을 발의할 수 있다. 따라서 기본적으로 의원의 단위업무에 <의안제안 및 개발>에 관한 단위업무를 신설해야 한다. 그리고 의안에 따라 업무의 성격과 처리절차를 달리하는 <의원징계및자격심사>, <청원수리및소개> 등을 단위업무로 삼아야 할 것이다. 마지막으로, 최근에는 인터넷 등 통신수단의 발달로 인해 전자우편, 전화번호 등 의원 개인에게 직접 연락하고자 하는 주민들의 요구에 대응하여 대부분의 의원들이 홈페이지를 구축, 운영하고 있다. 이처럼 의원홈페이지는 의원이 정확한 정보와 자료를 수집할 수 있는 창구이자 시공간적·비용적 제약을 뛰어넘어 주민들에게 자신들의 의정 활동을 홍보, 이해와 협조를 도모하는 수단으로 기능하고 있음에도 불구하고, 의회기록으로 간주되지 않아 소실되는 형편이다. 따라서 <의원홈페이지관리>, <의원홈페이지게시물관리> 등의 단위업무를 설정하여 관리할 필요가 있다.

14) 전국시·군·자치구의장협의회, 전국시·도의회의장협의회는 지방자치법 제154조의2 및 동법시행령 제54조의2에 의거 자치단체 상호간의 교류, 협력증진, 공동 관심사항, 공동의 문제협의, 지방자치관련법령, 제도 등에 대한 의견제출 그리고 여론수렴을 통한 지방정책건의 등을 주요 기능으로 하며, 지방자치법 제154조의2의 규정에 의거 법적 지위를 갖고 있을 뿐 아니라 각 협의회에 소속된 지방의회의 회비로 운영된다.

바야흐로 지방의원들은 스스로 의정활동보고를 의원의 의무로 삼을 것을 제안하고 있으며, 전문성과 책임성의 강화를 위해 집행부에 대한 각종 지식과 정보를 축적하고 각종 정책토론회에 참석하는 것부터 토론회를 개최하고 주제발표나 사회, 토론자로 나설 것, 홈페이지 등을 통해서 여론수렴 채널을 확보할 것, 지방자치관련 기관단체에 참여하고 네트워크를 구축하여 지식과 정보를 공유할 것 등을 주장하고 있다.¹⁵⁾ 이처럼 의원 스스로 의정활동에 대한 지식과 경험의 축적을 고민하고, 이러한 인식을 공유하게 되었다는 사실은 보다 근본적인 의미에서 의원기록을 관리하는 출발점이 될 수 있다.

(2) 본회의 및 위원회 단위업무

지방의회는 모든 의안은 본회의에 보고되어 위원회의 심사여부를 결정하게 되며, 본회의에서 심의·의결·선임·동의·결정된다. 본회의에서 진행되는 회의의 절차는 의안의 유형에 따라 위원회의 상정 여부 등이 다르게 적용되며, 그에 따라 기록의 생산 역시 차이가 발생한다. 그러므로 지방의회는 의안의 유형에 따라 본회의와 위원회의 단위업무를 구분할 필요가 있다. 의안의 유형은 크게 <조례안 등 일반의안>, <예산안(추경) 및 결산(예비비)·기금>, <의원징계 및 자격심사>, <청원과 진정서>로 구분된다.

조례안 등 일반의안의 경우에는 주민이 제개정 및 폐지를 청구하거나 집행기관·의원이 각각 발의할 수 있다. 또한 지방의회는 예산심의를 통해 지방자치단체의 정책의 내용을 심의하게 된다. 예산안은 누구나 이해하기 쉽도록 편성하는 것을 첫 번째 원칙으로 하기 때문에, 지방의원의 전문성보다는 전체적인 시각에서 균형적인 지역발전이 이루어질 수 있

15) 이한규, 이재창, 『지방의회 존재론』, 양정사, 2004, 218~220쪽

도록 편성되었는가하는 점이 문제가 되고, 이를 중심으로 심의·의결하게 된다. 예산안의 증액, 새로운 비목의 설치, 또는 부결시 그 이유와 경과를 기록함으로써 균형적인 감각과 전체적인 시각을 유지할 수 있다.

의원의 징계 및 자격심사는 다른 의안과 마찬가지로 본회의의 의결을 거쳐 확정된다. 그러나 안건의 제출형식이 다른 의안과는 다르게 시작된다.¹⁶⁾¹⁷⁾ 따라서 의원의 단위업무로서 <징계요구(보고)>, <자격심사청구> 등을 설정하고, 본회의와 위원회에는 <징계 및 자격심사> 단위업무를 두어야 한다. 징계 및 자격심사의 결과는 <의원신분관리>에 남겨지는 한편, 최종적으로 시·도지사, 행정자치부장관에게 보고된다. 그러나 시·도, 행정자치부에서 이를 영구보존하는 것은 확인되지 않았으며, 징계 및 자격심사의 결과를 별개의 기관에서 보존하는 것은 부적절하다. 지방의원은 지방의회가 설치된 바로 그 지역의 주민이자, 동 지역주민들의 선거를 통해 선출되기 때문이다. 의원의 징계 및 자격심사에 대한 기록은 의원직을 잘 수행하였는가를 평가할 수 있는 중요척도이자 당시 지방의회의 자율권 해석이 어떠했는지 보여주는 자료가 된다. 따라서 지방의회는 징계 및 자격심사에 대한 모든 기록을 단위업무를 통해 보존관리해야 할 것이다.

마지막으로 청원과 진정은 집행기관에 대한 행정통제 및 감시에 대해 가장 실질적인 효과를 발휘할 수 있는 지방의회의 대표적인 기능이다. 청원의 내용은 당시의 사회상을 가장 잘 나타내는 특성을 가짐으

16) 의장, 위원장(소속위원), 의원 등이 본회의 또는 소속위원회에 징계요구(보고) 또는 자격심사청구를 요청하는 것에서부터 기록을 생산하게 된다.

17) 비록 수년간 장기적으로 지속되는 업무로 보기는 어려우나, 단위업무 설정의 목적이 최대한 기관의 업무현실과 기록관리현실을 조화시키는 데 있으므로 이관이나 보존분류와 같은 기록관리에 기본단위로 사용하기에 충분히 업무의 성격, 처리절차, 형태 등이 다른 업무기능과 뚜렷이 구별된다는 점에서 단위업무를 고려할 필요가 있다.

로써 지방의회와 주민이 만나는 기회를 통시적으로 가능케 하고, 여론의 수렴과 참여의 확대에 기여한다. 따라서 청원과 진정이 갖는 로컬 거버넌스적 가치 이외에도 지방의원들이 청원과 진정을 처리하는 데 주목할 이유는 충분하다고 하겠다.¹⁸⁾ 하지만 청원 및 진정에 관한 기록은 지방의회 핵심 업무가 아닌 일반총무행정으로 설정되어 보존기간이 10년에 불과하고, 기록의 제목 역시 “접수대장”으로만 식별할 수 있어 청원의 처리과정, 관계자, 근거자료, 처리결과에 대한 만족도 등을 파악하기 어려운 실정이다. 따라서 지방의회 청원은 의회사무기구의 <청원및진정접수>, <청원및진정처리결과보고>, 의원의 <청원수리및소개>, 의장의 <청원요지서작성배부>, 본회의 및 의원회의 <청원처리> 등으로 지금보다 세분되어야 한다.

(3) 예비심사기관 단위업무

지방의회에는 본회의 외에 본회의에서의 심의의결을 하기 전에 거치는 예비심사기관으로서 상임위원회, 특별위원회, 소위원회, 분과위원회(반), 공청회, 연석회의 등이 설치·개최될 수 있다. 지방의회는 지역주민에 의한 지방의회 감시를 가능하도록 하여 주민대표기관으로서의 위치를 공고히 하는 한편 다음 선거시 올바른 투표권을 행사하는데 필요한 판단자료를 얻을 수 있는 기회를 부여하려는 목적에서 본회의를 비롯한 모든 회의의 공개를 원칙으로 한다.¹⁹⁾ 따라서 회의의 성격과 내용이 구별되는 모든 회의는 그 처리과와 단위업무를 구별하여 철저하게 생산할 필요가 있다.

이 때 소위원회와 분과위원회(반)는 본회의 및 상임·특별위원회와 중

18) 청원은 의원의 소개를 받아 처리되므로 의원활동의 평가기준이 될 수 있다.

19) 자치법 제57조(회의의 공개)

복될 수 있다. 그러나 모든 회의는 안전의 심사과정 전체에서 각각 독립적인 회의과정을 거쳐 생산되고, 회의의 목적을 나타내는 철제목과 생산일자를 통해 원래의 심사과정과 연결할 수 있다. 따라서 소위원회와 분과위원회(반)은 처리과로서 최소한 상임위원회와 특별위원회, 상임 및 특별위원회의 업무과정 속에서 구분되어야 한다.

공청회는 중요한 안전이나 전문지식을 요하는 안전을 심사하기 위해 이해관계자 또는 학식과 경험이 있는 자로부터 의견을 청취하기 위해 위원회 내의 안전을 심사하는 과정에서 개최되는 회의이다. 일정한 주제에 대해 서로 격의 없이 대화를 나누는 간담회와 마찬가지로 일반 회의보다 비교적 자유롭게 운영되는 반면, 토론이나 표결은 하지 못하고 법적 기속력을 갖지 않는 비공식적인 커뮤니케이션이라고 할 수 있다. 따라서 회의록이 작성되지 않는 경우가 많다. 그러나 실제로는 이러한 공청회나 간담회의 결과가 그대로 회의에 적용되고 안전처리에 영향을 미치며, 추후 발생할 수 있는 의원간 또는 의원과 관계공무원 간 진위여부 등과 관련된 논쟁에서 유용한 증거가 될 수 있다는 점에서 최소한의 진행상황과 토의내용을 기록하고 유지할 필요가 있다. 즉 공청회나 간담회는 자유로운 형식으로 운영되는 비공식적인 회의라는 점에서 처리과보다는 해당 위원회 내의 단위업무로 설정하는 것이 바람직하다.

연석회의는 위원회가 안전을 심사함에 있어서 다른 위원회의 의견을 들어볼 필요가 있는 경우에 관련된 위원회가 한 자리에 모여 의견을 교환하는 회의이다. 따라서 연석회의를 주관하는 위원회의 단위업무로 유지될 필요가 있다.

(4) 의회사무기구 단위업무

지방의회는 국가기관, 자치단체의 집행기관으로부터 관여를 받지 않는 일정한 의회의 자율권을 갖는다.²⁰⁾ 이러한 자율권의 연장선상에 의장의 사무감독권을 통한 사무기구의 지휘, 감독이 있다. 사무기구에서 운영하는 단위업무로는 의회의 활동과 운영상황을 공개하고 홍보하는 것을 지원하는 <회의보도>, <의회홈페이지운영>, <정보공개>, <의회평가> 등이 신설될 필요가 있다. 또한 총무행정으로 분류되어있는 지금의 단위업무들은 <의회운영규칙과지침>, <의회운영계획>, <의사일정관리>, <청사관리> 등을 신설, 포함하여 의회운영관리로 하고, 청원업무를 <청원처리>, <청원접수>로 세분하여 신설해야 한다.

의회사무기구는 물론 의회의 활동에 있어서 가장 핵심적인 기록으로 전문위원이 생산하는 조사연구검토서가 있다. 조사연구검토서는 기록관리법에서 생산의무를 부과한 기록 중 하나로, 결재 또는 보고 종료시, 반려 즉시 등록하도록 하고 있으며,²¹⁾ 결재 또는 검토 과정에서 반려되거나 중요한 내용의 수정을 위하여 재작성된 경우 반려된 문서 또는 재작성 전의 원본문서 역시 중요기록으로서 등록하도록 하고 있다는 점에서 생산과 등록을 철저히 관리해야 할 것이다.²²⁾

마지막으로, 지방의회와 집행기관은 권력분립의 원칙 아래 그 성립과 존속, 그리고 그 기능과 권한에 있어서 서로 독립관계를 유지하면서 그 지방자치단체의 행정을 원활하게 수행하기 위해 일정한 범위에서 상호 보완적·의존적인 관계와 상호 통제·견제관계를 유지한다. 따라

20) 의회의 자율권은 ①임시회 소집, 개회, 휴회, 폐회의 결정 ②회의규칙등의 의회운영관련규칙 ③회의장 질서유지 ④위원회 구성 및 의안 발인권 ⑤의장, 부의장 선거 및 불신임 의결권 ⑥의원의 자격, 징계 결정권 등의 사항들을 포함한다.

21) 기록관리법 제11조, 동법 시행령 제7조, 동법 시행규칙 제4조

22) 기록관리법 시행령 제11조

서 집행기관의 기록분류기준표에서의 의회사무기구는 단순히 처리과 공통기능에 해당하는 총무행정 등의 단위업무만을 최소한으로 유지하되, <집행기관의 기록분류기준표>와 연계되는 이러한 단위업무를 <지방의회기록분류기준표>에서 확인할 수 있어야 한다.

이와 같이 단위업무의 재설정 및 세분화를 통해 지방의회기록은 크게 주민대표기능, 의결기능, 의회운영기능, 집행기관과 연계된 총무행정으로 분류된다. 이 가운데 주민대표기능은 교육훈련, 대민접촉, 의원 신분관리, 의견수렴, 정책입안 등의 기능으로, 의결기능은 행정감독 및 입법기능으로 다시 분류될 수 있다. 이에 따라 기록 역시 이러한 범위 내에서 생산·등록됨으로써 비로소 관리·활용될 수 있는 기본적인 절차를 거치게 되는 것이다.

2) 지방의회 기록관리정책의 수립

<지방의회기록물분류기준표>의 제정은 기록과 기록에 담긴 정보를 전체로서의 의회에서 생산된 조직의 자원으로서 통일성과 공통성을 확보할 수 있게 하여, 의회의 활동기록을 정확하고 완전하며 안전하게 보존하고 주민에게 책임성을 증명하기 위해 기능하게 될 것이다. 이를 통해 지방의회는 정보를 공유하게 되고, 로컬 거버넌스의 행위주체로서 충분한 신뢰의 바탕을 마련하게 되는 것이다.

그러나 기록물분류기준표를 작성하는 것만으로 체계적이고 효율적인 기록관리를 완성할 수 있는 것은 아니다. 기록물분류기준표를 효과적으로 운영하기 위해서는 전문적인 기록관리정책을 수립하고, 이를 기반으로 통일적인 기록관리지침을 마련하여 기록관리 전과정에 일관성 있게 적용해야 한다. 따라서 지방의회의 체계적인 기록관리를 위해서는 기록물분류기준표와 함께 기록관리정책을 수립하여 기록정보의

생산 뿐 아니라 폐기·보존·공개·활용에 이르기까지 최대한 기록정보를 완전하게 유지할 수 있는 방향을 제시할 필요가 있다. 지방의회기록관의 기본적인 원칙은 지방의회 기록관의 현실과 전반적인 국가기록관리현실을 종합하여 볼 때, 다음과 같이 제시할 수 있다.²³⁾²⁴⁾

첫째, 모든 의회기록은 등록을 통해 관리되어야 한다. 기록관리는 기록의 효율적 관리, 활용을 위한 생산, 보관, 보존, 폐기 전과정을 대상으로 하며, 절차규정으로 관련 규정에 따라 현용 및 비현용 기록의 관리, 그리고 영구보존을 위해 선별된 기록의 보존 등은 각각 다른 과정으로 전개되고, 이 때 기록은 평가되어야 한다.

둘째, 의회의 의장은 현용기록관리에 대한 책임과 기록관과의 연계에 대해 책임질 기록관리책임자를 임명·운영해야 한다. 기록관리책임자는 모든 공공기관의 처리과에 지정·운영되며 처리과장이 처리과의 일반 종사인력 중에서 지정하는데, 기존의 문서담당자와는 달리 그 목적을 효과적인 기록관리에 두어 기록의 등록·분류·정리·보관·이관 등의 기록관리를 총괄한다.²⁵⁾ 기록관리책임자들은 계속적으로 변화하는 환경에 따라 달리 대처해야 하는 기록 및 기록관리요구에 대한 기록관리 전략을 개발하고 후속적인 수행을 지원하기 위해 정기적인 교육과 훈련을 받아야 한다. 이를 위해 기록관리책임자로 지정된 직원은 일정 기간 동안 전보되지 않도록 제도화하고, 매년 또는 기타 정기적으로 국가기록원, 기록관 등을 통해 기록관리에 대한 변화사항을 체크, 교육 받을 수 있도록 해야 한다.

셋째, 기록정보의 공개와 지식정보자원화를 위해 집행기관을 포함하

23) 『영국의회 현용기록관리』, 한국국가기록연구원 연구보고서 7, 한국국가기록연구원, 2003년

24) 『기록관리혁신메뉴얼』, 행정자치부, 2006

25) 기록관리법 시행규칙 제3조, 사무관리규정의 문서책임자 관련규정은 폐지되고 기록관리책임자로 대체되었다.

는 기록철명부여규칙을 마련하고 기록철명을 통해 해당 업무의 성격과 중요도를 판단하여 적용할 수 있는 구체적인 공개여부 분류기준을 작성해야 한다. 이를 통해 “동일 업무는 동일 기록철명”에 편철되어 기록을 찾고자 할 때 쉽고 빠르게 검색될 수 있으며, 동일업무별로 동일 보존기간을 책정하므로 보존기간을 용이하게 책정할 수 있다. 그리고 보다 손쉽게 생산의무대상기록을 지정하여 주요기록의 보존관리를 강화할 수 있고, 이러한 기록들을 더욱 신속하게 정보공개하며 정보공개의 범위와 내용을 확대하는 데 기여할 수 있다.

넷째, 행정적, 정보적, 역사적 보존가치가 높아 특별한 관리가 필요한 주요기록은 반드시 등록을 통해 관리되어야 한다. 법령에서 제시한 주요 정책관련 조사연구검토서, 회의록 등 생산의무가 부과된 기록 외에도 지방의회의 기능이나 활동을 증거하기 위해 필요하다고 판단되는 모든 기록은 기록관리절차에 따라 관리되어야 한다. 또한 홍수나 화재와 같은 재해 발생시 정보가 보존될 수 있도록 중요기록은 구분하여 조치를 취한다.

다섯째, 장래를 위해 사무실이 보관할 수 없는 준현용 및 비현용 기록을 보관하기 위한 보관소를 확보한다. 기증, 위탁 등의 방법을 사용한 임시보관소를 선택할 수 있지만, 궁극적으로는 의회에서 기록이 가졌던 구조와 가치를 유지할 수 있도록 일정한 시설 및 장비와 전문인력을 갖추고 기록관리업무를 수행하는 기록관을 설치·운영하여야 한다.²⁶⁾

여섯째, 기록관은 의회기록의 생산부터 보존, 활용 폐기 등 전과정의 체계적인 관리를 위한 핵심 인프라로 지도적인 역할을 갖는다. 그러므로 영구보존의 가치가 있는 모든 기록이 업무과정 동안 의회에 확실히 보유되도록 하기 위해 현용단계에서 기록관리 및 전자기록 생산에 대해 지도·조언·감독하고, 실무지침의 역할을 할 기록관리매뉴얼을 만들

26) 한국국가기록연구원, 전계서

어 배포하며, 기록관리책임자 및 실무직원들에게 기록관리교육을 실시한다. 준현용 및 비현용 기록의 보존과 관리에 관한 사항은 기록관의 지침에 따라야 하며, 가능한 자동화 되어야 한다.

일급제, 기록관은 의회 내 기록관리업무에 대한 지도적인 역할과 기록관리제도 속에서 타 기록관리기관과의 연계 및 협조를 효과적으로 달성하기 위해 국가기록원에서 제시하는 기록관 운영규정 및 지침을 기준으로 내부 규정을 마련하고, 의회의 기록처리 절차에 대해 분석 및 규정하여야 한다.

여덟째, 의회기록의 접근은 기록 내 정보에의 공공의 접근에 관해 제한을 두고자 하는 집행기관의 요청이 있을 경우를 제외하고 누구에게나 모든 정보를 접근할 수 있도록 개방한다. 다만 의원기록 등 공공의 접근이 일정 기간 제한될 필요가 있는 기록 그리고 의원 등의 공개 제한요청이 있는 기록에 대한 정보공개 및 접근의 모든 결정은 의원 등 처리과가 단독으로 결정해서는 안 되고 기록관과 정보의 제한기간, 제한 및 해제방법 등을 협의한 후 결정, 실시되어야 한다.

아홉째, 기록관은 지방의회활동과 관련하여 외부관계기능을 다큐멘테이션하는 수집전략을 개발하여야 한다.²⁷⁾ 지방의회기록은 집행기관의 소관부서 또는 대법원 등 관계기관에 제출하여 보존되는데, 외부관계기관은 지방의회와 관련된 기록을 해당 기관의 관점에서 판단하게

27) 기록물관리기관의 수집정책과 전략은 기록물분류기준표가 포괄하지 못하는, 그러나 기록관에서 다루는 기록물을 계획적으로 구성하기 위한 핵심적인 수단이다. 현행 기록물분류기준표는 기록생산 이전에, 즉 사전에 예정된 기록을 제대로 생산하기 위한 처분일정을 규정하는 것이므로 기록의 선별에 있어서 영구보존을 위한 모든 기록을 완벽하게 예정할 수는 없다는 현실적 한계를 지닌다. 따라서 생산이 종결된 기록을 대상으로 하는 별도의 수집 및 처리 계획이 요구되는 것이다. 기록관의 수집은 그 대상을 母 기관내부와 모든 영역으로 구분하여 주제나 주요정책, 사건, 기관 전반의 임무에 기반한 다큐멘테이션을 반영한다는 점에서 현행 기록물분류기준표의 현실적 한계에 대응하는 방안이 될 수 있다.

된다. 지방자치단체장이 제출하는 의안의 초안 및 제안서, 거부권행사 기록 등은 지방의회의 기록보다 더 많은 내용을 담고 있을 수 있으나, “집행”의 관점에서 행정참고적 가치로만 판단되어 폐기되는 것이다. 보통 기록관리는 기록의 생산, 수령, 유지, 이용, 폐기를 효율적이고 체계적으로 통제할 권한을 가진 관리영역으로, 기록의 형식을 갖는 업무 활동에 관한 정보증거를 채집, 유지하는 과정을 포함한다.²⁸⁾ 따라서 기록관리는 의결된 안을 이송 받은 지방자치단체 또는 외부관계기관에서 어떻게 반응하고 처리했는지 그 결과를 확보하는 데까지 적용된다고 할 수 있으며, 지방의회에서는 관련기록의 존재와 보존사항을 상시적으로 점검하고, 지방의회기록과의 연계성을 보존할 수 있는 방법을 강구, 만약 관련기록이 폐기될 때에는 이를 수집하도록 해야 한다.

열째, 지방의회는 지방의회기록관리에 관한 조례를 제정하여 기록관리에 대한 지방의회의 의지를 구체화해야 한다. 지방의회기록관리에 관한 조례는 지방의회기록을 정의하고, 반드시 생산·관리되어야 하는 기록의 범위를 지정하여야 한다. 나아가 다큐멘테이션 대상이 되는 외부관계기능의 범위를 제시해야 한다. 또한 기록의 등록·편철·이관·평가·폐기·공개 및 이용에 대해 규정해야 한다.

이러한 기록관리정책을 제대로 적용하기 위해서는 결국 의회의 기록관리를 제대로 수행할 수 있는 인프라를 확보해야 한다. 기록관리법은 지방자치단체(집행기관)에 의무적으로 기록관을 설치하여, 기록관이 기록의 이관·폐기 등 기록관리를 총괄하는 한편 정보공개청구를 접수하도록 하고 있다. 그러나 지방의회와 집행기관은 서로 견제와 균형을 도모할 수 있도록 하는 기관대립형의 체제를 이루는 수평적·대등적 관계에 있을 뿐 아니라, 기능과 목적, 조직구조와 운영상에서 현저한 차이를 갖는다. 그러므로 출처의 원칙에 따라 지방의회의 기록은 엄연히

28) ISO15489, 2001

집행기관의 기록과는 분리되어야 한다.

3) 지방의회 기록관의 설치

집행기관의 기록관은 집행기관의 소속기관으로서, 해당 집행기관의 기록관리를 목적으로 한다. 이 점 때문에 집행기관의 기록관은 지방의회기록관리에 개입할 수 있는 여지가 극히 왜소 또는 제한적일 수밖에 없다. 같은 맥락에서 집행기관의 기록관은 기록이 이관되기 전, 즉 지방의회기록의 생산과 등록에서부터 기록의 속성이 유지되도록 개입하여 지도·감독·협조하는 것이 불가능하다. 따라서 집행기관의 기록관에서는 지방의회 기록에 관한 정보공개 역시 미흡할 수밖에 없다. 그러므로 지방의회의 모든 처리과, 즉 의장단, 본회의, 위원회, 사무기구의 기록관리와 정보공개를 연계, 총괄하고, 정보공개청구를 접수, 처리하는 주무부서로서 기록관을 설치하는 것이 적합할 것이다. 지방의회 기록관은 기록관리법의 기록관 설치대상이 되는 지방자치단체를 해석함에 있어, 기록관리법령에 규정된 범위가 아닌 지방자치법령에서의 의미로 보다 확대 해석하여 설치할 수 있다.²⁹⁾

기록관은 지방의회의 의장직속기구로 설치되어야 한다. 기록관은 기록관리의 효율성과 전문성을 극대화하려는 목적에서 모든 처리과를 지도·감독하여 기록정보를 일원화할 수 있도록 당해 기관의 업무를 총괄하는 기획관리부서 또는 총무부서 등에 설치, 운영함을 원칙으로 하고 있기 때문이다.³⁰⁾ 즉 기록관은 해당기관의 기록관리 전반을 관장하는 종합적 정보관리센터로서의 역할을 하게 된다.

29) 자치법 제2조(지방자치단체의 종류) 1항에서는 특별시와 광역시 및 도, 그리고 시와 군 및 구의 2종으로 지방자치단체를 대별하고 있다. 동법 제26조(의회의 설치)에서 지방자치단체에 의회를 둔다고 규정하고 있다.

30) 기록관리법 시행령 제5조(자료관의 설치)

기록관의 인력편성과 관련해서는 소속부서의 장을 기록관의 장으로 하여 운영을 담당할 기록관리 전문요원과 문서관리, 간행물관리, 전산 시스템운영, 전시실 운영 등을 담당할 실무자들로 구성되는 모델이 제시된 바 있다.³¹⁾ 특히 기록관리법은 기록관리 전문요원을 반드시 배치하여 기록관의 설치와 운영을 주도하도록 하고 있다.³²⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 기록관의 설치대상과 위치, 인력편성과 관련한 규정에는 기록관리의 전문성을 도모하고 체계의 연속성과 효율성을 반영할 수 있는 요소들이 내재되어 있다. 특히 기록관의 설치를 통해 업무의 효율성과 전문성을 확보하는 한편, 전문적·체계적 기록관리를 통해 기록을 생산, 관리함으로써 당 의회의 투명성과 책임성을 확보하고, 더 나아가 당 의회가 정보의 공유와 함께 로컬 거버넌스를 실현할 수 있는 방법까지도 고려하고 있다고 볼 수 있겠다.

4. 지방의회 기록관리모형에 따른 로컬 거버넌스의 실현

1) 집행기관의 기록관과 연계한 적극적인 정보공개

집행기관의 기록관은 기록관리법에 따라 모든 지방자치단체(집행기관)에 의무적으로 설치되는 기관이고, 그 지방자치단체는 지방의회가 설치되는 대상과 일치한다. 지방의회의 의회사무기구는 지방의회의 운영을 돕는 사무기구이면서 집행기관에 소속된 처리과라는 2중 구조를 갖기 때문에, 단위업무를 통해 의회기록과 집행기관의 처리과로서의

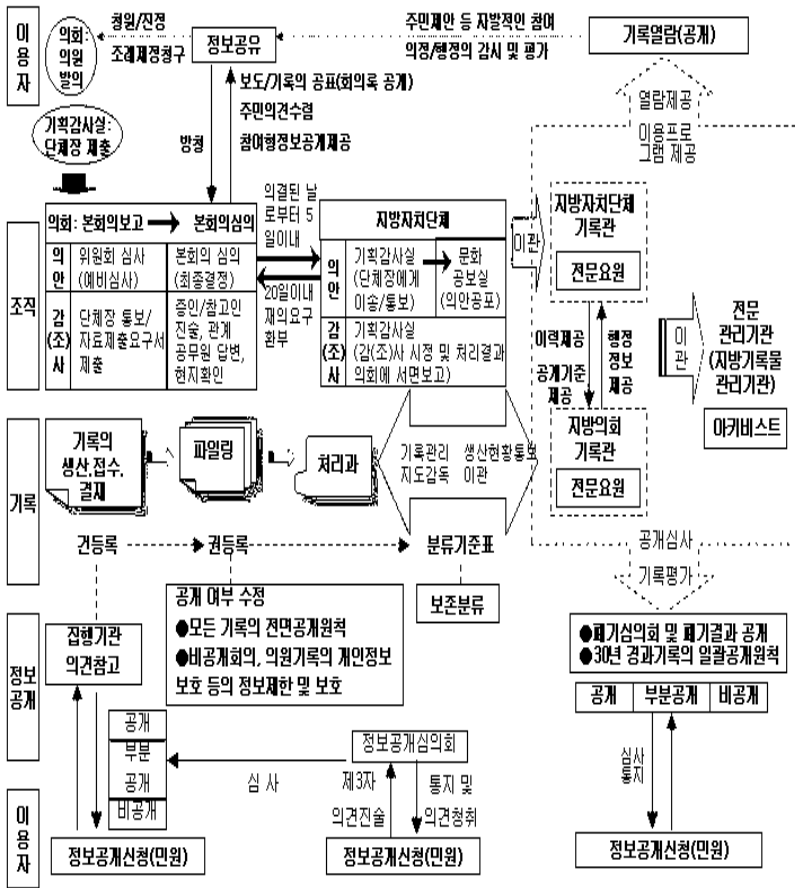
31) 행정자치부 국가기록원(구 정부기록보존소), 『지방자치단체 기록관 및 기록전산관리시스템설치지침』, 5쪽

32) 기록관리법 제25조(기록관리 전문요원)

기록을 구별할 수 있다. 사무직원의 인사 및 물품관리 등 집행기관의 처리과에 공통으로 해당되는 사항에 대한 기록은 집행기관의 기록관으로 이관하게 된다. 그러므로 집행기관의 기록관은 지방의회기록관리와 일정한 관계를 유지하며, 이러한 관계를 바탕으로 지방의회기록정보의 공유에 대해 그 접수수령이송 등에 관한 이력을 추적할 수 있는 단서를 제공한다. 그 업무를 담당할 직원의 인사기록을 집행기관의 기록관에서 보유하기 때문이다. 그리고 집행기관의 기록관은 집행기관의 정보공개기준을 합리적으로 수립, 적용할 수 있는 정보공개 총괄부서로서의 기능 역시 갖고 있다. 집행기관의 정보공개기준은 집행기관으로부터 지방의회로 이송, 접수되는 기록의 공개판단에 영향을 미치게 된다. 이는 지방의회 기록관리에 있어서 집행기관의 기록관과 협조적인 관계를 구축할 필요가 있음을 의미한다.

기록관리법에서 기록관은 이관된 기록과 아직 이관되지 않은 기록 모두에 대한 공개 신청을 접수·제공하기 때문에 진정한 정보공유를 실현할 수 있게 된다.³³⁾ 기록관은 정보공개의 객관적이고 합리적인 기준에 대한 이용자의 요구를 축적, 분석함으로써 의무적 공개의 폭을 줄일 수 있을 뿐 아니라, 미리 기록정보의 공개여부를 구분하여 관리함으로써 정보공개청구가 신청되기 전에 미리 기록을 공개할 수 있다. 즉 지방의회 기록관은 기록관리정책에 의해 일관된 기록관리과정 속에서 누락되거나 멸실·분실·훼손되지 않도록 기록과 기록에 기재된 정보를 보호하여 수집하게 된다. 결과적으로 집행기관의 기록관과 연계한 지방의회 기록관은 [그림2]의 과정에 따라 적극적인 공개 그리고 정보공유를 실현할 수 있는 것이다.

33) 정보공개법은 국민 개인이 주로 특정 제한적 정보를 대상으로 공개를 청구하고 정부의 이에 대한 의무적 공개로 이루어진다. 김석준외, 『거버넌스의 이해』, 대영문화사, 2002, 302쪽



[그림2] 지방의회 정보공유모델

기록관은 정보공개법에 의한 정보공개 뿐 아니라 기록관리기관으로서 정보공개신청과 대별되는 절차, 지침, 서비스를 요구하는 기록의 이용요구에도 응해야 한다. 구체적으로는 열람원칙 또는 열람정책을 작성하여 문서화하고, 정보공개신청에 즉시 대응할 수 있는 접수 및 배

부창구로서 처리지침을 마련하며, 기본적인 기록목록을 비치해야 한다.³⁴⁾ 그리고 열람에 필요한 각종 장비를 구비한 열람실을 설치해야 하는데, 집행기관의 기록관은 기록관리법에 따라 의무적으로 설치되는 기관이라는 점에서 그 공간 및 시설의 확보가 용이하다는 점을 활용할 수 있다. 그리고 집행기관과 지방의회는 인근에 위치하고 있다는 점에서 집행기관의 기록관은 지방의회의 규모에 따라 그 공간과 시설을 공동으로 사용할 수 있는 계기를 제공한다. 무엇보다도, 지방의회기록과 집행기관기록은 양자가 함께 이용될 때 제대로 해석될 수 있다.³⁵⁾

거버넌스 체제에서 정책 공동체의 사회 효율과 협력을 목적으로 한 정보공유는 정보의 양과 질의 보장에 관한 노력이 중요하다. 지방의회 기록관은 지방의회기록의 생산과 관리를 통제·감독함에 있어 오차가 섞인 불완전한 정보가 유통되지 않도록 기록을 정확하게 생산하도록 관리하고, 정보의 질을 보장할 수 있다. 그리고 이렇게 관리된 정보는 집행기관의 기록관과 연계함으로써 더욱 효과적으로 공개·공유할 수 있게 된다. 기록관리와 정보공개 및 정보공유로부터 획득된 정보는 집

34) 정보공개법 제6조 공공기관은 정보의 보존과 검색을 위한 정보관리체계를 정비하고 정보공개를 주관할 부서 및 담당인력을 두어야 한다.

35) 기록관리법(개정)에서는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 시·군·구기록물관리기관을 공동으로 설치·운영할 수 있다고 함으로써 가장 작은 단위의 지역에서도 가장 효과적인 기록 관리가 이루어질 수 있도록 하였다. 시·군·구청장이 시·군·구기록물관리기관을 설치·운영하지 아니하는 때에는 소관 기록물을 시·도기록물관리기관에 이관하는데, 시·도기록물관리기관은 설치의무대상으로 지정하여 2007년 12월 31일까지 설치 및 운영계획을 수립하도록 함으로써 누락되거나 무단으로 폐기되는 기록물 없이 관리도도록 지방기록물관리를 보다 강화하였다.

공동 기록물관리기관 또는 상급의 시·도기록물관리기관이 설치되는 경우 그 계획단계에서부터 각 집행기관의 지방의회와 보존시설·열람실 등을 공용(公用)하는 것을 포함할 필요가 있다. 그러나 지방의회의 기록물관리기관 역시 다른 지역의 지방의회와 연합하여 공동으로 설치하고 운영하되, 열람에 관해서는 데이터베이스를 집행기관의 기록물관리기관과 공유하는 등 다양한 방법이 모색될 수 있을 것이다.

행기관의 기록정보와 함께 전문관리기관으로 전해지게 되어 더욱 높은 수준의 기록관리와 정보공개가 이루어질 수 있도록 한다.

2) 완전한 정보공개영역의 지향

지방의회는 자치단체사무 중에서도 기본적이고 중요한 사항만을 의결사항으로 하고 있다. 정보공개조례 역시 그 중 하나인데, 지방의회는 정보공개조례를 제정하는 주체이며 동시에 정보공개조례의 확산의 요인이 되기도 한다.³⁶⁾ 정보공개조례는 근본 목적을 정보공유에 두고 있다. 정보공유는 사실 정보의 소유권 획득보다는 정보공개, DB이용, 사회적 상호작용을 통한 자료나 사건내용의 확인, 인지 등으로 일어난다. 즉 누가 정보를 소유하는가라는 문제 보다는 이용 그 자체로서가 중요하다.³⁷⁾ 따라서 선출직으로 구성된 지방의회는 정보의 실질적 보유자가 아니며 주민의 여론에 보다 민감하므로 집행기관만큼 정보공개조례에 부정적일 필요가 없다.³⁸⁾ 그러나 이것이 주민이 어떤 정보를 원하는가에 관한 충분한 고려 없이 엄청난 양의 정보를 자신의 방식으로

36) 남궁근은 지방의회의 규모, 지방의원 연령, 지방선거 투표율, 인구규모, 주민의 교육수준, 지방자치단체의 유형 등을 내부요인으로 채용하고 있다. 「정책혁신으로서의 행정정보공개조례 채택」, 『한국정치학회보』 28집 1호, 1994, 101~201쪽

37) 그러나 기록 없이는 정보를 공개할 수 없다. 기록관리 차원에서 기록들이 체계적으로 모아지는 시스템을 구축한 이후 기록관리시스템에 의해 결과적으로 정보공개 또는 공유가 실현된다. 기록관리법과 정보공개법에서 보여지듯이, 기록(정보)의 범위나 업무의 체계, 전문성에 있어서는 현저한 차이를 나타낼 수도 있다. 다만 두 영역은 궁극적으로 국민의 알 권리를 충족하고 국정운영의 투명성과 책임성을 확보하려는 목적에 따라 기록(정보)의 축적과 이용의 양 바뀐다 되는 것이다. 두 영역의 운영은 결국 지방적 차원에서의 로컬 거버넌스를 지향한다고 볼 수 있다.

38) 이승중, 「지방차원의 정책혁신 확산과 시간: 지방행정정보공개조례의 사례 연구」, 『한국지방자치학회보』, 제16권 제1호(통권45호), 2004. 3, 5~25쪽

“쏟아붓는” 것을 의미하지는 않는다. 정부의 바람직한 정보공유정책은 모든 정보를 공개하며, 그것이 시민들에게 유용한 정보인 ‘완전한 정보 공개의 영역’을 지향한다.³⁹⁾⁴⁰⁾

지방 집행기관의 차원에서도 주민들이 인터넷을 활용하여 정보공개 제도와 정책과정에 참여하는 경우가 점차 활발해지고 있음을 미루어볼 때,⁴¹⁾ 지방의회에서 자치단체의 사무에 관해 의결한 모든 과정과 내용은 정보 보유자인 집행기관이 공개, 배포, 제공을 재량적으로 결정한 정보를 제외한 모든 정보를 공개한다는 원칙을 세울 필요가 있다. 지방의회의 정보는 대다수 집행기관을 감시하고, 집행기관의 정책에 대해 주민을 대표하여 입법 또는 의결하기 위해 조사연구검토되거나 또는 집행기관으로부터 이송·접수·제출되는 정보들이기 때문이다.⁴²⁾ 다시

-
- 39) 크래프트는 경영층이 정보를 얼마나 제공하는가 그리고 노동자에 얼마나 유용한 정보를 제공하는가라는 두 기준의 조합을 통해 ①제한된 정보공개 ②선택적 정보공개 ③판단적 정보공개 ④비효과적 정보공개 ⑤완전한 정보공개의 다섯 가지로 노사간 정보 공유를 요약한 바 있다. 김석준 외(2002), 전거서
- 40) 완전한 정보공개 영역에서 정부는 자신들의 보고서나 분석, 조사 등을 모두 시민이 원하는 자료, 형식, 내용으로 작성한다. 참여정부에서는 이미 참여형 정보공개제도의 좋은 예로써 정책이 만들어지고 결정되는 과정에 국민이 직접 참여할 수 있도록 하는 컨설팅을 채택, 확산해나가는 추세에 있으며 그 과정에서 문서속성카드를 개발하여 사용하고 있다. 문서속성카드는 업무과정을 빠짐없이 반영하고 이를 투명하게 보여준다는 점에서 시민이 원하는 내용으로 작성되는 완전한 정보공개영역의 기초적인 문서서식이라고 할 수 있다.
- 41) 서순복, 「지방자치단체 온라인 시민참여에 관한 연구: 광주광역시를 중심으로」, 『사회과학연구』, 20권1호, 2004, 149~187쪽; 전영평, 최준호, 이곤수, 「한국의 지방자치와 주민참여」, 『행정논집』, 41권2호, 2003, 53~83쪽; 유재원, 「시민참여의 확대방안」, 『한국정책과학학회보』, 7권2호, 2003, 105~126쪽
- 42) 자치법 제35조1항에 따르면 기본적인 의결사항은 ①조례의 제정과 개폐 ②예산의 심의·확정 ③결산의 승인 ④법령에 규정된 것을 제외한 사용료, 수수료, 분담금, 지방세 또는 가입금의 부과·징수 ⑤기금의 설치·운용 ⑥대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분 ⑦대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분 ⑧법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담이나 권리의 포기 ⑨청원의 수리와 처리 ⑩외국지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항 ⑪기타 법

말하면 지방의회의 기록들은 주민생활에 직·간접적으로 영향을 미치는 사안을 포함하고 있으므로 주민들에게 공개(공표)되는 것이 당연함과 동시에 지방의회에서 수행한 활동과 기능을 가장 잘 나타내는 핵심적인 내용을 구성한다는 특징을 갖는다.

공개결정에 논란의 여지가 있는 예외적인 기록으로는 청원, 주민제안 또는 증인이나 참고인 진술 등 다양한 주민참여제도를 통해 생산된 주민(참여)기록과 의원기록이 있다. 이러한 기록들 역시 궁극적으로는 자유롭게 이용될 수 있도록 공개되어야 하지만, 일정 기간 동안은 개인정보보호법에 의하여 보호되어야 한다.⁴³⁾ 개인정보가 담긴 기록은 통상 개인이 죽은 후이거나 75년이 경과한 후에 연구를 위해서 접근할 수 있다.⁴⁴⁾

의원기록은 주민참여기록과는 약간의 차이를 갖는다. 지방의원은 선출직 공무원으로서 각 의원이 지방의회를 구성하는 하나의 기관(부서)로서 지방의회의 기능을 수행하기 위한 모든 업무를 포괄적으로 또는 개별적으로 수행하기 때문이다. 즉 의원기록은 사기록적 성격을 지닌 공기록으로 간주하는 것이 타당하다. 따라서 지방의회의 본질적인 활

령에 의하여 그 권한에 속하는 사항 등이다.

43) 개인정보보호법<공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률>은 1994. 1. 7 제정되어 1995년부터 시행에 들어갔다. 이 법은 ‘컴퓨터에 의해 처리되는 개인정보’에 한정되어 있기 때문에 공공기관이 보유하는 개인 정보 중 파일의 형태로 보유하는 정보에 대해서만 사전통보(제6조), 처리상황 공고(제7조), 개인정보파일 대장을 작성(제8조) 하도록 규정하고 이 범위 내에서만 개인에게 열람·정정 청구권을 인정하며 개인의 적극적인 개인정보통제권은 인정치 않고 있다. 또 개인의 기본적 인권을 현저하게 해할 우려가 있는 개인정보는 정보주체의 동의가 없는 한 수집이 금지된다. 또한 이 법은 ‘생존’하는 개인에 관한 정보에 한정되어 있어 정보주체가 사망한 경우에는 정보의 입력·저장·출력·편집·검색·삭제에 대한 제한이 해제된다고 유추할 수 있다.

44) Mary Jo Pugh, *Providing Reference Services for Archives and Manuscripts*, 설문원 역, 『기록정보서비스』, 진리탐구, 2004, 110~114쪽

동으로 분류될 수 있는 다음과 같은 기록들은 기록관리법과 정보공개법에 따라 소정의 절차를 밟아 공개, 이용될 수 있어야 한다. 지방의회의 본회의 또는 각종 위원회에서 활동하면서 생산된 기록들과, 홈페이지를 통해 공개적으로 주민과 접촉하면서 축적된 기록, 기타 지방의회의 공식적인 지원을 받아 수행한 모든 활동수행과정에서 생산된 기록들이 바로 그것이다. 이러한 기록들은 정보공개법 제7조에서 제시한 대로 공개범위와 주기, 시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고 그 일정에 따라 처리해야 한다.

3) 준현용기록 평가정보의 공유

기록은 업무행위의 재현물(representation)이다. 기록은 특정한 업무수행 혹은 의사표현 등의 구체적인 목적을 위해 생산·활용되므로, 특정 업무 등의 전개과정과 대응하여 생산되고, 시간의 순서와 같은 논리적 순서를 갖추고 연쇄적으로 파생되는 집합체로 구성된다.⁴⁵⁾ 기록은 이러한 내적 내용과 구조 외에, 구체적인 업무를 발생하는 업무기능 혹은 그러한 업무기능의 원천으로서의 조직 및 주체를 대상으로 중층적인 연관구조를 형성하게 된다. 배경으로서의 업무기능이나 조직은 장기적이며 지속적·반복적인 특성을 지녀, 단기적이고 일회적인 특정 업무나 사업·활동과는 달리 기록과 장기적이고 지속적인 관계를 형성한

45) 기록은 이미 조직과 사회의 현실에 의해 영향을 받기 마련이며, 또한 기록의 처리과정은 내부의 조직과 기능에 의해 통제되며, 기록된 내용은 나아가 구체적인 활동과 직결되어 사회적·역사적 작용을 산출하게 된다. 일반적으로 특정의 업무나 사업·활동을 통해 생산된 기록은 그 내용에 의한 행위 및 작용을 이끌어내고, 이러한 행위와 작용이 다시 새로운 기록을 생산하는 조건을 창출하는 등, 기록과 행위·작용이 연쇄적으로 운영되며, 일련의 직접적인 연관성에 의한 완결구조를 지닌 기록의 집합체를 형성한다.

다. 이처럼 내용-구조-배경이 연관된 논리적·개념적 구성체로서의 기록은 특정 활동의 증거로서 생산되고, 또한 집합적 기억으로 조직되는 복합적인 현실 속에서 존재하게 된다. 따라서 기록의 평가는 기록 실체의 개별적인 평가와 기록을 생산하게 한 행위, 업무, 기능의 평가를 포함하여 이루어지게 된다.

기록관에서의 평가는 보존기한이 경과한 유한보존 대상기록의 폐기 여부를 심사하여 업무활용이나 역사적 가치가 추가로 확인되는 기록에 대해 보존기한 재분류나 폐기의 보류를 결정하는 폐기행위를 의미한다.⁴⁶⁾ 기록처리에 있어 폐기는 단순히 물리적 실체만이 아닌 기록정보가 완전히 소멸되어 영원히 상실되는 것을 의미한다. 따라서 기록의 유기적 구조를 해쳐 해당 업무수행과정을 제대로 복원할 수 없게 되는 위험을 피하기 위해 반드시 신중하게 이루어져야 한다. 이러한 맥락에서 기록관리법은 원칙적으로 모든 폐기행위가 기록관리기관에서 이루어지도록 하고 있다.⁴⁷⁾

폐기업무는 전문요원에 의한 폐기심사를 거쳐 폐기심의회회의 재검토에서 적정성 여부를 최종 판단한다. 이 때 폐기심의회회는 지방의회 의장이 구성, 운영하되, 지방의회는 주민, 전문가, 시민단체 등 주요 지역주체들이 참여하도록 폐기심의회회를 적극적으로 개방해야 한다. 이는 그 자체가 거버넌스로 기능할 뿐 아니라⁴⁸⁾ 기록 평가 주체의 특성이

46) 김형국, 「자료관 업무 표준안 검토」, 『기록보존』 14호, 정부기록보존소(국가기록원), 2001, 77쪽

47) 기록관리법시행령 제37조(기록의 폐기)

48) 안병우(2005)는 조직기구의 차원과 운영의 차원에서부터 민간인이 참여하는 형태로 구성하고, 실제로 참여한 민간인이 역할을 할 수 있도록 권한을 보장하며 그에 따른 책임을 감수하는 거버넌스의 실현을 주장하면서, 국민이 광범위하게 행정을 감시하고 참여할 수 있도록 공개의 원칙을 확대하는 데에서 적극적인 정보공개를 위해 기록관리가 공헌해야 한다고 하였다. 안병우, 국가기록관리 혁신의 목표와 과제, 국가기록관리 혁신과 참여정부의 과제[한국국가기록연

반영된 기준의 등가를 기록에서 확인하는 것이 평가라고 볼 때, 생산주체, 이용주체, 집단적 주체의 관점이 모두 평가선별에 관여될 필요가 있기 때문이다.⁴⁹⁾ 즉 지역주체들이 기록폐기심의회에 참여하는 것은 기록의 선별과 폐기의 과정에서 시대적 변화와 지역주민의 선호도를 반영하는 것을 가능하게 한다. 그리고 기록의 폐기업무는 매년 정기적으로 시행되므로 기록의 평가척도를 개발할 수 있는 기초정보를 축적하는 기회로 운영될 수 있다.

마지막으로, 모든 평가는 평가보고서를 작성하는 것이 원칙이다. 상이한 이해관계가 얽혀있는 사회에서의 기록평가에는 그러한 이해관계들이 직·간접적으로 투영되는 경우가 많을 뿐 아니라, 경우에 따라서는 기록의 선별이나 폐기를 둘러싸고 첨예한 해명 요구가 제기되기도 하기 때문이다.⁵⁰⁾ 평가보고서에는 기록의 유형, 정보내용, 연간 축적량, 전체 기록의 양, 기록관리기관의 수집영역에 포함되는지에 관한 분석, 다른 기록과의 관련성, 접근 가능성, 잠재적 용도, 보존비용, 표본추출 등 이관될 경우 필요한 조치 및 이상의 것들을 토대로 한 평가자의 보존권고와 이에 대한 정당성 부여가 포함된다.

구원 창립 7주년기념 심포지엄] 제1주제, 2005년6월13일

49) 생산주체는 기록을 직접적으로 생산했거나 그러한 생산자를 기능적으로 계승한 실체로서 기록의 가치를 활동 목적이라는 측면에서 접근하여 상대적으로 증거적 가치를 정보 가치에 우선한다. 이용주체는 생산으로부터 소외된 이용자로서 개별적으로 존재하는 실체이다. 이용에 관한 예측이나 정형화는 경험적으로 확인된 이용을 유형화하는 등의 방법으로 가능하다. 집단적 주체는 사회 구성원 전체 또는 일부로서 집체적 입장을 갖는 실체이다. 예를 들어 노동아카이브즈와 같이 수집형 기록관의 경우에는 단순히 생산자나 이용자의 관점이 아니라 사회 구성원 일반 또는 특정 계층·계급 또는 특정 인종이나 성별의 입장에서 기록평가의 관점을 제공함으로써 평가선별되는 기록이 ‘어떤 기록인가’만이 아니라 ‘무슨 기록이어야 하는가’라는 일종의 이념적 지향이 담길 수도 있다. 이승억, 「기록 평가선별 결정 분석에 관한 연구」, 『기록학연구』 12호, 2005, 62~65쪽

50) 이승억, 전제서

특히 기록의 선별과 폐기에 관한 정당성의 부여는 폐기의 최종적인 결정이 기록관리기관의 전문요원 단독으로 내려지는 것이 아니라 폐기심의회에 의해 재검토, 승인 받음으로써 폭넓은 합의를 이끌어내게 된다는 점에 있다. 그러므로 지방의회와 기록관은 폐기심의회와의 운영과 같은 폐기과정뿐 아니라 폐기결과와 폐기관련사실을 집행기관 및 지역 사회에 공개, 제공하고 보존함으로써 폐기에 대한 책임을 보다 엄중히 받아들이고, 동시에 의회의 업무과정과 기록관리과정을 개선하는 기회로 삼아야 할 것이다.

그리고 기록의 평가는 조직에서 생산한 기록 가운데 그 기능과 활동을 증명하기 위해 막대한 양이 생산되는 현대의 각종 기록 가운데 보존할 가치가 없는 기록을 선별·폐기하여, 보존의 가치가 있는 중요기록만을 영구보존하는 것을 목적으로 한다. 기록은 업무행위의 재현물(representation)이라는 정의에 동의할 때 이렇게 의회기록을 평가하는 것은 곧 의회 또는 의원 활동을 평가하는 것으로 확장할 수 있다. 시간의 흐름 속에서 결국 남겨진 기록을 통해서만이 과거의 행위를 재현하고 또 재해석할 수 있기 때문이다.⁵¹⁾

51) 지난 10년간 지방의회 의정활동에 대한 평가는 국가적 차원에서 전반적인 평가가 시도되었을 뿐 지역수준에서 정기적으로 수행된 사례는 거의 없었다. 의정활동을 종합적·체계적으로 평가하기 위한 이론적 연구와 모형개발이 확립되지 않았고, 의정활동에 대한 평가활동이 주기적으로 이루어지지 않기 때문에 의정활동에 대한 경험의 공유나 지식의 축적이 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 급변하는 시대적 환경변화에 대응하기 위해서는 지방의회가 앞으로 어떠한 방향으로 나아가야 하는지 모색할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 지난 의정활동을 평가하여 미흡했던 부분은 무엇이며, 개선해야 할 사항은 무엇인지 파악하는 것이 선행되어야 한다. 의정활동의 자체평가는 지방의회의정활동에 무관심한 주민과 언론에게 의회의 성과를 객관적으로 홍보하는 기회가 되며, 의회 내부적으로는 의정활동의 성과를 높이는데 의원상호간 격려하는 기회가 된다. 의정활동에 대한 평가를 정기적으로 시행하게 될 경우, 전년대비 평가, 비교성과평가, 지방의회간 횡단적인 성과평가의 상호비교도 가능하므로 지방의회 활동에 대한 객관적인 자료를 제공하는 것은 물론 지방의원 스스로

4) 지역기록정보네트워크의 구성

기록관은 간행물⁵²⁾과 일반도서⁵³⁾의 관리까지 주관할 수 있다. 지금까지는 의정자료실에서 지방의회의 입법활동을 지원하기 위해 지방행정자료 및 의정활동정보를 수집·제공하여 왔다.⁵⁴⁾ 기록관이 이러한 간행물과 도서의 관리를 담당함으로써, 기록관은 기관에서 생산되고 유통되는 모든 정보를 통합적으로 관리하여 결과적으로 지방의회에서 관리하는 모든 정보의 통로가 될 수 있다. 이상에서 볼 때 기록관은 지방의회의 모든 기록정보를 집적, 보존, 유통하는 기관으로서 종합정보센터의 기능까지 확장될 수 있다.

또한 기록관리법은 사회에 대한 이용가치를 충족시키고 중요한 기록유산을 전문적으로 보존하기 위해 준영구 이상의 중요기록을 전문관리기관으로 이관하여 집중관리하도록 하고 있다. 따라서 기록관은 해당기록이 전문관리기관으로 적절한 시기에 순조롭게 이관될 수 있도록 능동적으로 협력해야 하며, 보존역할을 분담함으로써 전문관리기관의 부담을 적극적으로 분담한다.⁵⁵⁾ 즉 기록관은 다른 기록관리기관과 함께 지역정보네트워크를 구성한다. 지역정보네트워크는 크게 지역내 또는 도서관이나 지역정보센터 등 유관기능을 갖는 모든 정보센터로 확대될 수 있다.⁵⁶⁾

에 대한 반성의 자료가 된다.

52) 기록관리법 제16조(간행물의 보존)

53) 기록관리법 제34조(일반도서의 보존관리)

54) 최은주; 구승서, 「광역지방의회자료실의 실태 분석 및 활성화방안」, 『국회도서관보』, 41권3호(통권299호), 2004, 62~69쪽

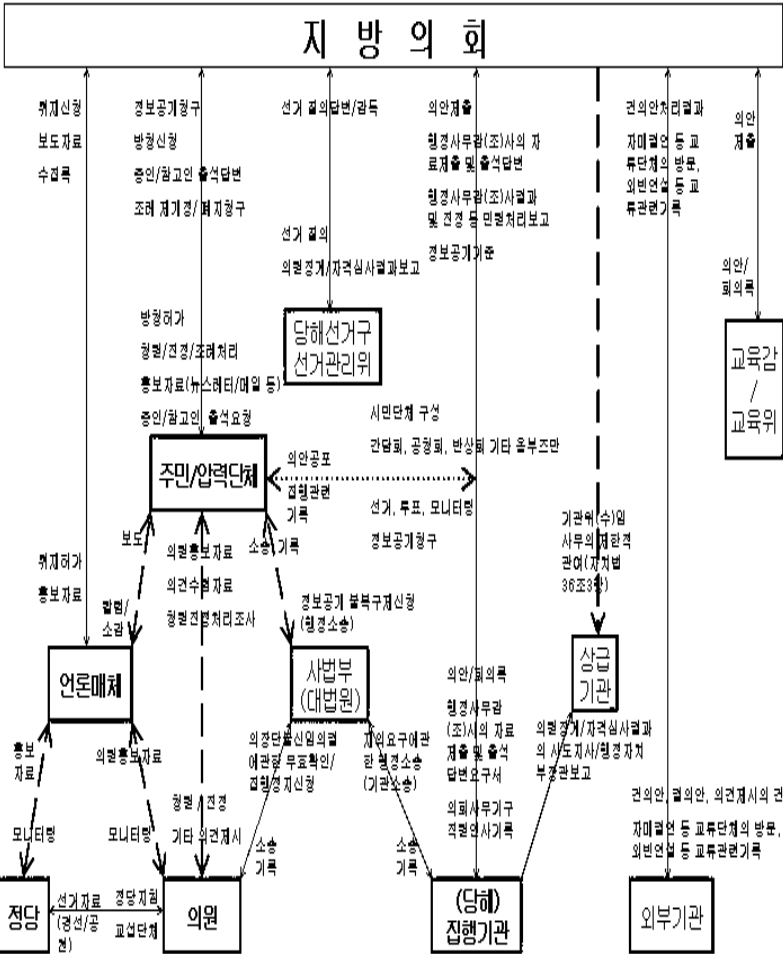
55) 원칙적으로 보존기간 준영구 이상의 중요기록은 전문관리기관에서 보존, 관리하여야 하지만, 역사적 가치로 인해 전문적인 보존관리를 요하는 기록이 아닌 경우에 한해서는 기록관이 보존을 분담할 수 있도록 하고 있다.

56) 지역정보센터계획은 정보공유를 위해 추진된 정책의 일환으로서, 지방정부의

기록관이 지역기록정보네트워크를 구성하는 가장 중요한 이유는 기록관의 수집정책, 즉 지방의회와 관련된 기록의 다큐멘테이션에 있다. 앞서 지방의회 기록관리정책에서 언급한 바 있는 다큐멘테이션의 필요성은, 기본적으로 지방의회활동이 [그림3]과 같이 여러 외부 요소들(집행기관, 주민, 언론 등)과의 상호작용 하에서 이루어지기 때문에 지방의회기록의 상당수가 집행기관의 소관부서 또는 대법원 등 관계기관에 이관, 보존하게 되어있는 현실에 있다.⁵⁷⁾

계층별로 시도단위에 광역정보센터, 시군구단위에 지역정보센터, 읍면동지역과 농어촌마을단위에는 마을정보센터를 각각 체계적이고 단계적으로 설립하여 공중통신망, 인터넷, 중앙정부 및 타기관의 LAN 등과 연결, 종합정보서비스 시설 역할을 수행하도록 제안, 설치되었다. 지역정보센터는 정보의 체계적 관리, 정보수요자와 공급자간 연결, 각종 정보시스템의 통합 조정 및 원스톱서비스기능을 전담하는 조직으로서 성격상 지역 내 불특정다수인을 대상으로 다양한 분야의 정보를 종합적으로 제공하는 거점시설인 지역종합정보센터와 산업, 교육 등 특정 분야의 정보화와 관련된 사업을 지원하기 위한 중추적 시설인 지역특화정보센터로 구분할 수 있다. 지역특화정보센터에는 통상산업부의 산업기술정보센터, 중소기업청의 지역중소기업정보지원센터 등이 해당된다. 최봉기, 『세계화 시대 국가경쟁력 제고를 위한 한국지방자치의 발전 전략』, 계명대학교출판부, 2002년, 434~458쪽

- 57) 국내에서는 의회조직의 외부관계기능을 포괄한 다큐멘테이션 전략의 필요성과 구성요소를 제시한 연구는 이원영의 「국회 외부관계 기능의 다큐멘테이션 전략에 관한 연구」(『한국문헌정보학회지』, 39권 3호, 2005년9월)가 유일하다. 이원영은 미국의회 다큐멘테이션에 관해 미국의회에서 발간한 보고서 『The document of congress』(1992)의 사례를 토대로, 한국 국회의 현황을 분석하여 국회 다큐멘테이션 전략으로서 다큐멘테이션 프로그램의 법규화, 수집정책, 다큐멘테이션을 위한 안내 및 홍보의 강화, 외부기관과의 협력 및 지원체계의 수립이라는 네 가지 요소를 제안하였다. 그러나 이원영의 연구를 지방의회에 그대로 적용하는 데에는, 의회(국회)와 지방의회가 갖는 기능 및 권한의 범위라는 차이점을 무시할 수 없으며, 무엇보다도 국회기록보존소는 전문관리기관으로서 국회기록관리에 대해 전폭적인 권위를 지니는 데 반해 지방의회기록관리는 지방기록보존소 또는 국가기록원과 같은 전문관리기관의 지도를 받는 제한적인 기록관리를 적용하게 된다는 한계가 있다.



[그림3] 지방의회의 외부관계 기록

이 가운데에서도 언론매체·압력단체(시민연대 등)·주민·정당과 같은 경우에는 업무과정에서 기록이 배포·유통되는 것에 불과하여, 그에 대

한 대책을 마련할 필요가 있다.⁵⁸⁾

이원영(2005)이 외부관계 기능의 다큐멘테이션은 의회 자체에, 그리고 의회에 대한 연구에 있어서 필수불가결한 자료를 제공한다고 하였듯이,⁵⁹⁾ 지방의회는 기록관리영역에 기록의 형식을 갖는 업무활동에 관한 정보증거를 채집, 유지하는 과정을 포함할 필요가 있다.⁶⁰⁾ 따라서 지방의회는 조례와 같은 법규화된 프로그램에 따라 최소한 집행기관 또는 외부관계기관으로 이송·통보한 관련기록의 존재와 보존사항을 상시적으로 점검하고, 만약 관련기록이 폐기될 때에는 이를 수집하도록 해야 한다. 이 때 수집정책은 반드시 관련기록을 지방의회의 기록관에서 소장해야 한다는 의미보다는, 정보공유의 관점에서 함께 활용할 수 있는 기반을 구축한다는 입장에서 접근해야 할 것이다. 궁극적으로, 지방의회의 기록관은 전문관리기관의 수집정책과 연계한 수집정책과 전략을 개발함으로써 지역사회 전체를 다큐멘테이션하는 정보센터의 역

58) 특히 우리나라는 기록관리법이 제정된 이후에도 여전히 기록의 공공성에 대한 이해가 낮아 전반적인 기록관리문화에 대한 합의와 실천이 부족한 상황이다. 공공기관의 기록관리부터가 부실한 현실로 미루어 기록관리법에서 기록관리의 의무를 지정하지 않은 기관·정당, 언론매체, 압력단체 등-의 기록관리를 기대하기는 어렵다. 자세한 내용은 「기록이 없는 나라」, 세계일보 기획기사, [2004년 5월~8월]와 안병우, 전계서를 참조

59) 외부관계 다큐멘테이션은 먼저 의회 자체에 대해, ①의회의 본질적 기능과 직접 관련된 중요한 기능(입법 및 국정감독)에 관한 설명/보충자료가 되고, ②의회의 본질적 기능에 대한 해석과 참고자료를 제공하기 때문에, 의회기관의 존속과 유지, 변화를 위해 필수적인 자료가 된다. 의회에 대한 연구에 있어서는 ①의회의 기능에 작용하는 부수인(조직) 그 자체에 관한 다양한 정보를 포함하므로, 의회의 기능에 영향을 끼친 인물, 조직, 사건, 장소, 사안, 주체 등에 관한 정보적 가치를 비롯해 의회에 작용하는 외부적 조직의 규정이나 제정 등에 관한 상세한 정보, 사회적 경제적 조건에 관한 사실을 나타냄으로써, 의회가 국민으로부터 위임받은 의사결정과정에서 외부적 요소들과 상호관계가 어느 정도 반영되는지, 이에 따른 입법기능의 대표성과 정당성을 측정, 개선하는 기초 자료로 활용될 수 있다. 이원영(2005), 전계서

60) ISO15489, 2001

할을 담당하게 될 것이다.

5. 맺음말

참여정부는 “기록이 없으면, 정부도 없다(No Records, No Government)”라는 모토 아래 행정혁신을 추진하고 있으며, 행정혁신분야의 지방분권은 로컬 거버넌스의 실현을 지향하고 있다. 로컬 거버넌스의 특징이 연결망 구성을 통해 지방정부의 정책결정과 집행에 있어서의 책임성을 민간부문과 공유하는 데 있다면, 지방의회는 1991년 이후 줄곧 지방정부와의 책임을 분담해왔다. 이러한 인식 아래 참여정부는 지방분권에 따른 지방자치의 실현방법으로 지방의회의 기능 강화를 선택하였다.

로컬 거버넌스에서는 정보를 공유할 때 모든 사람들이 직접 혹은 간접적으로 의사결정에 참여할 수 있는 바탕이 마련되고 행정의 투명성과 책임성을 확보할 수 있다. 정보의 원천(source)이 되는 기록을 통해 행위주체 스스로의 투명성과 책임성을 증거할 때 상호 신뢰가 형성되며, 이 신뢰를 바탕으로 파트너십을 구축하여 의사결정에 참여할 수 있는 것이다. 이렇듯 지방의회의 투명성과 책임성을 제대로 평가받고, 로컬 거버넌스의 핵심 주체로서 자리잡기 위해서는 체계적인 기록관리가 이루어져야 할 것이다. 본 논문은 이러한 문제의식으로부터 출발하였다.

일반적으로 지방의회기록은 의장단, 본회의, 위원회, 사무기구에서, 의회사무기구의 직원과 지방의회의원에 의해 생산된다. 그러나 지방의회기록은 지방의회의 관점에서 기록분류기준표가 제정되지 못하고 있으며, 지방자치단체에 소속된 처리과 단위, 즉 의회사무기구의 수준에서 지방의회기록을 분류하고 있다. 그 결과 지방의회의 조직구조와 업

무과정이 반영되지 못하고 있으며 심지어 단위업무가 아예 없는 경우도 발생하였다. 이처럼 기록이 생산되지 못하고, 관리되지 않으며, 보존되지 않기 때문에 이용할 수 없는 지방의회 현실을 타개하기 위해서는 기록분류기준표의 제정, 기록관리정책의 수립, 기록관의 설치로 이어지는 기록관리의 개선이 시급하다.

우선 지방의회는 지방의회를 출처로 하여, 지방의회 조직구조와 업무과정이 드러날 수 있도록 기록분류기준표를 제정하여 누락되는 기록 없이 행위과정 그대로 기록을 생산해야 한다. 뿐만 아니라 의회사무기구가 갖는 2중 구조 및 기록을 생산한 직원 및 의원의 개인적인 정보로서 간주, 관리하지 않았던 현실을 극복하기 위해 기록관리정책을 수립하고 기록관리를 개선하여야 한다. 기록관리를 통해 기록의 내용, 배경, 구조 등을 모두 확보하고 그에 대한 정보를 유지함으로써 공개될 정보의 진본성, 신뢰성, 무결성 등을 확보해야만 이를 바탕으로 정보공개법의 한계인 소극적 정보공개를 극복할 수 있고, 진정한 정보공유와 로컬 거버넌스를 실현할 수 있는 것이다.

이처럼 전문적인 기록관리를 정보공개와 연계하여 제대로 운영하기 위해서는 무엇보다도 전문성을 갖춘 인력과 전담기구를 확보해야 한다. 그러나 집행기관에 설치되는 기록관으로는 의결기관인 지방의회 기록을 그 생산부터 개입·관리·지도·감독하며 적극적으로 정보공개를 실시하는 데 한계가 있다. 지방의회는 지방의회에서 기록이 가졌던 구조와 가치를 유지할 수 있도록 필요한 모든 조치와 방법을 사용하여야 한다. 따라서 지방의회는 기록분류기준표를 제정하고 기록관리정책을 통해 기록관리를 개선하는 것에서 나아가 집행기관에 대한 자율권과 의장의 사무감독권에 의거하여, 지방의회에 기록관을 설치해야 한다.

지방의회 기록관은 기록관리업무는 모든 업무과정에 공통으로 수행된다는 점에서 의장의 직속기구로 설치하여 모든 처리과에서 이루어

지는 기록관리 및 정보공개업무를 총괄·지도·감독할 수 있어야 한다. 이에 따라 기록관은 집행기관과의 기록의 접수·이송 및 상호 평등하고 구속력이 약한 의원·회의체의 각종 초안·보고서의 작성으로 인해 자칫 누락되거나 분실되는 상황이 발생하지 않도록 하고, 기록이 업무과정 그대로 철저하게 생산·등록되도록 제어한다. 특히 기록관은 기록 등록대상, 기록철 등록부와 함께 기록분류기준표를 검토하고, 처리과에서 매년 제공되는 생산현황보고를 통해 업무부서에서의 기록관리현황을 확인하여, 지방의회가 업무를 효율적으로 추진하고 있으며 어떻게 추진하였는지 그 사실을 입증할만한 충분한 기록이 생성되도록 지도·감독함으로써 지방의회의 투명성과 책임성을 제고하게 된다.

기록관은 기록의 폐기심사와 폐기심의를 통하여 어떤 기록이 지방의회 그리고 지역사회에 중요한 것인지를 결정하고, 폐기관련 사실을 문서화하여 공개, 보존함으로써 지방의회를 개방한다. 뿐만 아니라 보존되어야 하는 중요기록들을 전문관리기관으로 이관하고, 자체 내에서 기록을 분담보존·다큐멘테이션하는 지역사회의 정보네트워크를 형성하게 된다. 지역정보네트워크 속에서, 기록관은 기록의 열람과 정보의 공개를 통해 정보를 공유한다.

기록관이 지방의회의 기록을 체계적으로 보존 관리하여 이를 지방기록보존소로 이관하고, 지방기록보존소에서 지방의회기록을 집행기관의 기록과 함께 영구보존한다면, 해당 자치단체 뿐만 아니라 광역자치단체 내의 모든 기초자치단체의 기록이 지방기록보존소에서 집중되고, 평가되고, 이용될 것이다. 이렇게 축적된 기록으로부터 분석된 지식정보는 각 지방정부의 정책을 객관적으로 평가하고 검토 연구하는데 사용될 수 있으며 이를 통해 균형 잡힌 정책이 새롭게 개발될 수 있을 것이다. 그리고 이는 다시 주민의 참여를 촉진하게 될 것이다. 지방의회는 기록관리를 통한 신뢰할만한 기록정보의 축적과 공유를 통하여

로컬 거버넌스를 실현하게 되는 것이다.

본 연구는 국내 최초로 기록관리의 관점에서 지방의회의 활동과 기능을 기록하고 보존하는 방법에 관해 연구하였다. 연구의 목적은 기록관리가 전무한 상태의 지방의회를 대상으로 기본적인 기록관리의 모형을 제시하고, 기록관리를 통해 지방의회의 투명성과 책임성을 확보하고 적극적인 정보공개를 구현함으로써 로컬 거버넌스를 실현할 수 있도록 하는 데 있다. 그러나 본 연구는 일반적인 지방의회기록관리의 전반적인 틀을 정리, 제공하고 있으므로, 향후에는 로컬 거버넌스와 지방자치제도의 추이를 주시하면서 각 지역의 특징과 배경에 맞는 다양한 기록관리모형이 개발될 필요가 있을 것이다. 거버넌스 체제는 서로 다른 내용과 규모로 구성되어 운영상 많은 변화가 발생하는 네트워크에 의해 유지, 발전되어 가는 성격을 지니고 있으며, 지방자치제도 역시 여전히 진통을 겪으며 변화하고 있기 때문이다. 따라서 기록학적 관점에서 이론과 실무를 적절히 적용하는 한편, 지방기록관리의 차원에서는 지방행정과 지역적 특성에 관한 체계적인 연구를 포함하여 구체적인 기록관리업무를 수행할 수 있는 연구와 함께 집행기관 및 다양한 외부관계기능과 연계한 기록의 활용방안에 대한 연구를 폭넓게 수행해야 할 것이다.

Abstracts

A Study on model for Records Management of Local Assembly to Embody Local Governance

Choi, Youn-Ju

For cope with the participating government promoted local decentralization of the present time, local governments are coming to aim at the realization of local governance. Local governance refers to a way of solving public problems of urban area through partnership which is a collaboration and participation based on ‘relationship’ among diverse interested parties such as executive authority of policy, private sectors. First of all, it is most important task to make transparency and responsibility of all people and networks by themselves through sharing information. With like this kind of a background, local assembly is an momentos body of local governance because it is a decision making organization at the same time as a representative organization of local residents, and it has a relationship of ‘check and balance’ with chiefs of local governments as an organization monitoring and supervising the administration of an executive authority. Not the less, information about local assembly does not open to the public or exist. Even some informations open to the public, they are not enough to be settled distrust and low-valuation by civil society. Now Local assembly is face to a point that improve over all of record management. This study is based like this critical mind, then, it examines

throughly local assembly's realities by suggestion with reforming plan of record management. Record can embody true values when record management practices indefatigably through prudential system from production until preservation. Accordingly, this study suggests management of transaction unit without the omission of record. Also this study is satisfy the condition of Korean record management system with proposals of record management policy and establishment of record center. At the conclusion of study, it puts effects into shape that local assembly secure transparency and responsibility and organize local governance by record management.

Key words : local governance, local assembly, record management, transparency, responsibility, record center, documentation strategy, record schedule