

지방의회 회의기록물 관리방안 연구*

- 대전광역시 유성구 지방의회 사례를 중심으로 -

Research on Development of Management System for Local Council Assembly Records

황 난 희** · 이 성 숙***
Nan-Hee Hwang · Sung-Sook Lee

차 례

1. 서론	4. 지방의회 회의기록물 관리체계 개선방안
2. 지방의회 회의기록물의 특성과 관리의 필요성	5. 결론
3. 대전광역시 유성구 지방의회 회의 기록물 관리 현황	•참고문헌

초 록

지방의회 기록물은 지방의회가 의결기능, 집행기관 견제·감시기능, 주민대표기능 등의 기능을 수행하는 과정에서 생산된다. 지방의회 기록물 중에서, 가장 핵심적인 기록물은 회의기록물이다. 지방의회 의 본질적인 기능이 의원 개개인과 의원들로 구성된 회의체의 활동을 통해서 수행되며, 지방의 법률과 정책을 심의, 토론, 표결하는 의결기관, 회의기관이라는 점에서, 의사결정과정의 결과물이 회의기록물이기 때문이다. 이에 본 논문은 지방의회 회의기록물의 가치와 중요성을 인식하고, 현 관리 현황을 파악하여 이를 토대로 제도적 측면과 기록물관리 국제표준인 ISO 15489를 준거로 한 주요 기록관리 단계별 측면으로 나누어 지방의회 회의기록물의 체계적인 관리를 위한 개선방안을 각각 제안하였다.

키 워 드

회의기록물, 지방의회 기록물, 기록관리

* 이 연구는 충남대학교 대학원 석사학위 논문의 내용을 축약·수정한 것임.
 ** 충남대학교 대학원 기록보존학과
 (Graduate Student, Dept. of Archival Science, Chungnam National University, hwanghee75@hanmail.net)
 *** 충남대학교 문헌정보학과 조교수(교신저자)
 (Corresponding Author, Assistant Professor, Dept. of Library and Information Science, Chungnam National University, infolee@cnu.ac.kr)
 • 논문접수일자: 2010년 9월 3일
 • 최종심사(수정)일자: 2010년 10월 14일
 • 게재확정일자: 2010년 10월 20일

ABSTRACT

Many records and documents are produced during the process of functions of local councils such as resolution, monitoring and balancing function, representation for the residents. Such records of local councils have importance in terms of objective basis and standards for local policy building and making. The most essential records among these are those of local councils assembly. The fundamental function of local councils is the assembly of individual members of the council and standing committees.

For this, the author firstly reviewed the current management system of local council assembly records focusing on Daejeon Yuseonggu Council and conducted researches and interviews with the officers responsible for record keeping. And finally, the author analyzed such researches and findings. From this analysis, the author discovered the problems in the management of record keeping and suggested the improvement for the systematic management firstly in terms of institutional aspects and secondly in terms of the stages of record keeping and management based on ISO 15489, the international standard for information and documentation, records management.

KEYWORDS

Local Council Assembly Records, Records Management, Local Council Record Keeping

1. 서론

1988년 지방자치법의 개정으로, 1991년에 지방의회가 구성되었고, 1995년에 단체장 선거가 실시되었다. 이러한 지방자치가 시작된 지 벌써 20년이 지났다.

행정에 있어서 지방자치가 이루어짐에 따라 지역의 특성화와 지역 주민의 알 권리가 더욱 요구되며, 지방자치의 근거가 되는 지방기록물에 대한 관리의 필요성이 더욱더 대두되고 있다.

지방기록물이란 일정한 지역을 기반으로 하

여 그 속에서 이루어지는 사회적 상호작용을 통해서 공공기관, 사설기관·단체, 개인 등 산주체와 관계없이 지방에서 생산되고 그 지방의 역사와 문화를 해명해주는 모든 기록 자료를 말한다. 지방기록물은 크게 공공기록물과 민간기록물로 나뉜다. 지방의 공공기관에서 생산되는 공공기록물에는 지방자치단체 기록물, 지방의회 기록물, 지방교육기관 기록물, 지방공기업 기록물, 정부투자기관 기록물로 나눌 수 있다. 또한 지방의 민간기록물은 지방의 민간기관과 개인이 생산한 각종 기록물로 나눌 수 있다(한국국가기록연구원, 트라이튼

테크 2007, 99). 이러한 기록물들이 구성되어야 완전한 지방기록물로서 기능을 할 수 있다.

이러한 지방기록물은 지역사회의 정책적 기반으로 작용함과 동시에 지역사회 곳곳에서 발생할 수 있는 논쟁과 쟁점들에 대해서 해결점을 모색할 수 있는 객관적 근거와 기준을 제시하는 등의 수단이다. 나아가 지역의 독자성과 역사성을 반영하고 지역의 특색을 보여주는 역사적 사료로서의 잠재적인 가치가 있다. 이에 지방기록물의 중요성이 점점 커지고 있는 것이다. 이러한 지방의회 기록물 중에서, 가장 핵심적인 기록물은 회의기록물이다. 지방의회의 본질적인 기능이 의원 개개인과 의원들로 구성된 회의체의 활동을 통해서 수행되며, 지방의 법률과 정책을 심의, 토론, 표결하는 의결기관, 회의기관이라는 점에서, 의사결정과정의 결과물이 회의기록물이기 때문이다. 이 회의기록물을 통해서, 지방의회의 운영과 현안처리에 대한 투명성과 청렴성을 지역주민들에게 직접적으로 제시할 수 있으며, 지역의 최종적인 의사결정에 대한 투명성을 보장 받게 되어 지방의회가 가지는 의미를 지역사회 전체에 인식시키고 지역주민의 지지를 얻을 수 있다. 따라서 이를 위해 지방의회의 회의기록물이 지니고 있는 가치와 잠재성에 관심을 가져야 하며, 체계적인 관리와 보존이 이루어져야 한다.

중앙기관의 회의기록물은 2005년부터 국가 기록관리혁신 로드맵을 통해 먼저 그 중요성과 관리의 필요성을 인식하기 시작하였으며,

헌법기관기록물관리기관인 국회에서도 2001년부터 ‘국회기록물관리규칙’과 ‘국회기록물관리규정’을 새로이 제정하여 각 조항을 통해 회의기록물 관리에 대해 명시하기 시작하였다.

중앙행정기관과 헌법기관기록물관리기관인 국회가 이러한 움직임 속에 있는 반면, 지방의회의 회의기록물관리는 적용되는 법률과 규칙·규정, 조직과 인력의 구성 자체가 모두 다른 기록관리 환경에 있음에도 그 필요성과 중요성에 대한 연구가 미흡하였다. 따라서 현 시점에서 지방의회의 회의기록물 관리에 대해 그 현황을 파악하고 개선방안을 도출해 보는 연구가 중요하다 하겠다.

이에 이 논문은 지방의회 기록물 중에서 회의기록물의 생산 및 관리 실태와 문제점을 대안광역시 유성구 지방의회를 중심으로 파악하고 그 개선방안을 모색하는 데 있다. 그럼으로써 지방의회 운영과정의 투명성과 책임성을 확보하고, 지방의회가 지역사회 운영의 행위주체로서 자리 잡을 수 있도록 하는 데 목적이 있다.

연구방법은 먼저 지방의회 회의기록물에 대한 문헌연구를 실시하여 이론적으로 그 구조를 파악하고, 광역시 구 단위의 지방의회를 중심으로 지방의회 회의기록물 관리현황에 대해 예비조사 및 관련 담당자 조사인터뷰서식을 토대로 조사 및 인터뷰를 수행, 그 내용을 분석하였다. 이를 토대로 회의기록물관리의 제도적 측면과 회의기록물관리체계에 있어서 가장 중요한 단계과정을 중심으로 개선방안을

도출하였다. 제도적 측면은 기록물관리법과 시행령, 지방자치법 등 법과 규칙 및 규정을 중심으로 살펴보고, 중요한 단계과정은 기록물관리 국제표준인 ISO 15489를 준거로 하여 회의기록물 관리체계에서 가장 중요한 단계과정을 중심으로 개선방안을 고찰하여 효과적이고 합리적인 관리체계방안을 제안하였다.

기록물 관리 국제표준인 ISO 15489에서는 기록물 관리 과정을 기록물이 생성, 활용, 보관되는 생애주기에 따른 접근방식에 따라서 기록물 관리의 각 단계들을 구분하여 기록물을 관리하도록 제시하고 있다. 여기에서 기록물 관리 과정은 기록물의 획득, 등록, 분류, 저장, 접근, 추적, 처분의 7단계로 구분된다. 이 과정 중 주요한 과정이며, 기록물의 라이프 사이클에 적용되는 것이 획득, 등록, 분류, 접근, 처분이다. 그러나 저장과 추적은 오히려 전자기록물시스템에 더 필요한 과정이라 할 수 있다. 이에 이 논문은 ISO 15489의 획득, 등록, 분류, 접근, 처분을 중심으로 지방의회 회의기록물 관리 개선 과정을 제시하였다.

2. 지방의회 회의기록물의 특성과 관리의 필요성

2.1 지방의회의 기능 및 조직의 특성

지방의회란 지방자치단체의 의사기관으로서 주민에 의해서 선출된 의원을 구성원으로

하여 성립하는 합의제기관이다. 의사기관이란 지방자치단체의 의사를 결정하고, 지방자치 운영에 결정적으로 참여하는 권능을 가진 기관으로서 단순히 자문·심의회에 그치는 자문기관 내지 심의기관과는 성격이 다르다. 의사기관이면서 의원의 개별적인 의사가 형성되는 단일제기관이 아닌 의원전체로서 의사를 결정하는 다수결원리에 의한 협의제기관으로서 성격을 갖고 있다(임경호, 이용우 2006, 32).

지방의회는 일반적으로 의결기능, 주민대표기능, 집행기관 견제 감시기능을 수행한다. 지방의회의 의결기능은 지방의회의 권한에 따라 이루어지는 심의·의결 활동을 의미하는 것으로서 지방의회의 기능 중 가장 근본적이고 본질적인 기능이다. 즉 지방의회는 지방주민의 대의기관이므로 지방자치단체에서 필요로 하는 사항에 관한 입법조치나 주민의 이해와 중요한 관계가 있는 사항이나 중요한 정책 또는 방침을 최종적으로 결정하는 권한을 갖는 것이다. 이 기능을 통해서 조례의 제정·개폐, 예산의 의결, 결산의 승인, 지방의 각종 사용자·수수료, 분담금·지방세 또는 가입금의 부과징수, 기금의 설치 운영, 공공시설의 설치에 관한 활동에 대한 기록물이 생산된다.

지방의회의 주민대표기능은 지역주민의 대표로 선출된 지방의원으로 구성된 지방의회가 의정활동을 수행함에 있어서 주민의 의사를 수렴하고 이를 의정에 반영하는 민의의 대변 기능을 의미하는 것이다. 실제로 지방의원들은 주민들의 의견에 항상 주의를 기울이며 그

들의 기대에 부응하는 활동을 수행하고 있다. 여기에 지방의회의 대표기능이 나타나게 된다. 이 기능을 통해 생산되는 기록물은 청원·진정의 수리와 처리문, 의정보고서, 정책공개문 및 홍보문, 관계 부처 건의문 등이다.

지방의회의 집행기관 견제·감시기능이란 주민의 대표기관이며 의결기관인 지방의회가 자신의 의결사항을 집행하는 집행기관이 자치단체의 사무를 올바르게 수행하도록 하는 감시 및 통제활동을 의미하는 것이다. 즉 지방의회의 감시기능은 집행기관의 독주를 막아 자치행정이 건전하고 합법적으로 운영될 수 있도록 하기 위한 지방의회의 주요기능인 것이다. 이 기능을 통해서 주로 생산되는 기록물은 지방행정 사무감사 및 조사, 단체장 또는 관계 공무원 출석보고 답변, 자료제출요구, 현지확인 및 실태조사, 선결처분에 대한 조사 활동에 대한 보고서류이다(김윤기 2002, 47).

2.2 회의기록물의 종류와 특성

기록의 종류는 기록을 생산하는 조직의 기본단위(구성원)의 성격에 따라 다르며, 조직의 성격에 의해 주요 출처가 결정된다. 국가기관으로 규정된 수장을 제외하고는 행정부와 사법부의 구성원들은 국가기관이 아니며, 의사결정 사항을 집행하기 위해 국가가 임명한, 일정한 자격요건을 갖춘 공무원이다. 이러한 조직의 성격으로 볼 때, 행정부의 집행기록은 위계적인 관료조직 하에서 기안과 결재, 시행이

이루어지는 “결재기록”이며, 따라서 기록관리의 기본단위는 결재와 집행의 과정을 뒷받침하는 “사안별” 기록이다. 이 사안별 기록은 조직의 구조상, 그리고 결재 라인상 상급기관(부서)일수록, 말하자면 일선기관보다는 정책기획기관일수록 더 중요한 기록의 출처가 된다(이원영 2002, 115-116).

이러한 관점에서 지방의회기록의 내용 및 유형상의 특징, 기록의 출처를 구명하기 위해서는 지방의회의 기능과 조직의 특성에 대한 검토가 선결과제이다.

지방의회가 일반적으로 의결기능, 주민대표기능, 집행기관 견제 감시기능을 수행하므로 지방의회의 본질적 기능을 뒷받침하는 본질적 기록은 지역주민대표성이라는 지방의회의 본질에서 출발한 “의결기록”, “집행기관감독기록”이라는 내용상의 특징을 가지고 있다.

본질적 의회기록의 유형상의 특징 및 주요 기록의 출처는 지방의회의 본질적인 기능이 의원 개개인과 의원들로 구성된 회의체의 활동을 통해서 수행된다는 관점에서 살펴보아야 한다. 의회조직의 기본단위를 이루는 의원 개개인과 회의체가 그 공식적인 업무와 관련하여 생산한 회의체의 기록은 본질적 의회기록의 핵심적 영역이다.

의회조직의 성격이라는 관점에서 의회기록의 주요 출처를 정리하여 보면, 의회조직은 독자적인 국가기관인 의원 상호간에, 그리고 위원회 상호간에 서로 수평적이고 대등한 관계로 형성된다. 즉 의회조직은 의장 및 부의장과

일반의원, 위원회의 의장과 일반위원회라고 하는 조직편성에도 불구하고 발언권, 표결권 등 의사결정에 있어서는 기본적으로 수평적 관계이다. 따라서 행정부의 결재라인에 의한 집행기록이나 법원이 판결절차상의 수직적인 구조에서 생산된 사건기록과는 달리 조직 그 자체는 기록의 가치에 큰 의미를 갖지 않는다. 따라서 의회조직의 수평적 성격 때문에 개별 의원 및 회의체 전체가 주요 출처가 된다(이원영 2002, 125-127). 그 중에서도 의회기록물의 핵심은 개별 의원의 기록물보다는 공식적이라는 측면에서 회의체 기록물이다.

의회기록물의 핵심 기록인 회의체 기록물에는 의안기록물, 회의진행기록물, 회의록, 회의 지원기록물이라는 네 가지 종류가 있다. 의회 기록물의 핵심 기록인 회의기록물은 회의체의 의사결정 과정을 뒷받침하는 중요한 역할을 한다.

첫 번째는 의안기록물이다. 지방의회에서의 의안이라 함은 지방의회의 의결을 필요로 하는 많은 안건 중에서 특별한 형식적 요건을 구비하여 의원이나 지방자치단체의 장이 제출하는 것을 말한다. 이때 안건이란 의회에서 논의 대상이 되는 모든 사안을 의미한다. 지방의회의 가장 본질적인 기능은 조례안, 예산안, 동의안 등 의안을 심의하는 기능이며 따라서 의안기록물은 의회의 본질적 기능을 뒷받침하는 본질적 기록이다. 의안의 처리는 의안의 종류에 따라 다르지만, 지방의회를 거치는 의안으로는 조례안, 예산안, 결산 동의(승인)안, 결

산안, 건의안, 규칙안, 동의, 의원 징계, 의원 자격심사, 청원 등이 있다. 의안의 처리과정에서 “안건” 그 자체를 뒷받침하는 이른바 의안철에는 제출된 의안, 즉 의원이 제안하여 위원회나 본회의에 회부한 조례안, 결산안, 건의안 등과 지방자치단체가 제출하여 위원회나 본회의에 회부한 조례안, 예산안, 결산, 각종의 동의(승인)안이 기본 문건이다. 의안에 이어서 의안에 관한 제안설명, 위원회 검토보고서, 체계지구 심사의뢰서 및 심사결과통보서, 심사보고서, 조례안 공포가 문건으로 포함된다(임경호, 이용우 2006, 380-382). 이 의안기록물은 보통 지원조직인 의사사무기구의 의안과(계)나 의사과(계)에서 생산, 처리한다.

두 번째는 회의진행기록물이다. 회의진행과정에서 생산된 회의진행기록은 회의를 소집하여 안건을 심의하고 회의를 종료하기까지의 모든 절차와 관련된 기록이다. 회의의 진행에는 회기결정과 의사일정의 작성, 변경 등의 집회, 발언, 질의 및 토론, 질문, 표결이 포함되며, 회의와 관련하여 개회통지, 위원출결, 간사회의, 의석배정, 본회의 중 위원회개회 승인 등과 관련된 기록, 의사일정표, 심의안건에 대한 회의예정 및 결과보고 기록 등이 생산된다. 이 회의진행기록물도 의안기록물과 마찬가지로 대개 본회의 지원조직인 의사사무기구의 의안과(계)나 의사과(계)에서 이를 생산, 처리한다.

세 번째는 회의록이다. 회의록은 위원회와 회의 활동에 관한 기록으로 회의록은 의회에

서 어떤 토론과 결과가 있었는가에 관한 공식 자료원이다. 여기에는 의원의 발언, 의사일정, 법안 등 각종 부의안건과 그 심의내용, 보고서 및 질문과 답변서, 예산심의 및 확정내용 등 의회의 국정심의에 관한 정보가 총체적으로 수록되어 있다(남석훈 1999, 152). 지방의회의 회의록은 회의체의 종류에 따라 “본회의회의록”, “위원회회의록”, “행정사무감사회의록”, “행정사무조사회의록”으로 구분하며, 각 회의록은 그 발간특성에 따라 임시회의록, 배부회의록, 보존회의록, 비공개회의록으로 구분된다. 지방의회의 회의록은 의사진행의 순서에 따라 의사와 내용을 기록하는 것으로 개회·폐회에 관한 사항, 개의·회의중지·산회의 일시, 의사일정, 출석의원의 성명 및 수, 출석공무원의 직과 성명, 의원의 이동과 의석의 배정·변동, 의안의 발의·회부·환부·이송과 철회에 관한 사항, 부의안건과 그 내용, 의사, 표결 및 기명투표의 투표자 성명, 서면 질문과 답변서, 기타 본회의 또는 의장이 필요하다고 인정하는 사항 등을 기재한다(임경호, 이용우 2006, 563).

네 번째는 회의지원기록물이다. 회의지원기록물에는 중요한 안건 심사의 경우 필요한 증인 청문회시 증인이 사전 제출한 답변요지서(증언요지서), 심문시 사용할 질문서(전문위원이 작성), 증언 및 진술의 필사본과 청취물, 증거서류, 증거물, 청문회 결과에 대한 서면 보고서, 자료, 차트, 문서 등이 집적된다. 아울러 위원회는 의회 내의 입법지원조직과 행

정부의 각급 기관 및 그 전문가로부터 직접 간접적으로 지원을 받을 수 있다. 이 외에도 학계, 변호사와 같은 법조계, 두뇌집단이라고 할 수 있는 각종의 연구소, 노동조합, 상공업계나 그들의 직능단체, 과학기술단체 등 사적 부문으로부터도 지식과 정보의 제공을 받을 수 있다. 이들은 위원회의 전반적인 활동에 유익한 전문적인 조언과 정보 및 자료의 출처가 된다. 그러므로 이 기록들은 위원회의 회의와 관련된 인물, 사건, 장소, 사안, 주체 등에 관한 정보적 가치를 가지고 있다(이원영 2002, 123-124).

2.3 지방의회 회의기록물 관리의 필요성

지방기록물의 일부로써 구성하고 있는 지방의회 기록물은 지방의회가 수행하는 기능인 의결기능, 집행기관 견제·감시기능, 주민대표기능 등의 기능을 수행하는 각 활동과정에서 생산되는 기록물이다. 이렇게 생산된 지방의회 기록물은 지방의 정책적 기반에 대한 객관적 근거와 기준으로 중요성을 가진다. 특히 이러한 지방의회 기록물 중에서, 가장 핵심적인 기록물은 회의기록물이다. 지방의회의 본질적인 기능이 의원 개개인과 의원들로 구성된 회의체의 활동을 통해서 수행되며, 지방의 법률과 정책을 심의, 토론, 표결하는 의결기관, 회의기관이라는 점에서, 의사결정과정의 결과물이 회의기록물이기 때문이다. 이 회의 기록물을 통해서, 지방의회의 운영과 현안처

리에 대한 투명성과 청렴성을 지역주민들에게 직접적으로 제시할 수 있으며, 지역의 최종적인 의사결정에 대한 투명성이 보장될 경우 지방의회가 가지는 의미를 지역사회 전체에 인식시키고 지역주민의 지지를 얻을 수 있다. 따라서 이를 위해 지방의회 회의기록물이 지니고 있는 가치와 잠재성에 관심을 가져야 하며, 반드시 체계적인 관리와 보존이 이루어져야 한다.

3. 대전광역시 유성구 지방의회 회의 기록물 관리 현황

3.1 유성구 지방의회 조직구조 및 특성

기록은 모든 조직의 업무과정 속에서 생산되며, 조직의 구조와 업무 내용 및 과정을 반영한다. 따라서 지방의회 조직과 업무과정을 기록관리의 관점에서 분석을 통해서 지방의회 핵심 기록인 회의기록물 생산과 관리 전반에 대해 알아야 한다.

2010년 현재 유성구 의회는 8명의 구 의원으로 구성되며, 의장단은 8명의 구 의원 중에서 선출된 의장과 부의장으로 구성된다. 이 의장단과 유성구 의원 전원으로 구성되는 회의체가 “본회의”이다. 유성구 지방의회는 이 본회의를 통해서 의사결정을 함에 있어서 최종 결정을 하고 있다. 유성구 의회에서는 본회의를 통해 현재 대전광역시 유성구에 관련된

“유성구 조례” 169건, “유성구 규칙” 83건 등을 제정하여 각 기능을 수행하고 있다.

대전광역시 유성구 의회는 자치단체의 의사결정기관으로서 기관자체의 성격이 독립적인데 비해, 운영분야에서는 집행기관인 유성구청에 의지하는 의존도가 높으며, 의회의 행정을 맡은 의회 사무과는 집행기관인 유성구청의 수장으로부터 임명받은 직원들로 구성되어 있다. 또한 유성구 의회에서 사용하는 시스템인 전자문서시스템은 유성구청의 시스템과 동일한 것으로 사용하고 있으며, 구의회의 운영예산은 집행기관으로부터 배정받기 때문에 다방면에서 집행기관과 밀접한 관계를 가지고 있다. 또한 일반적인 지방의회는 본회의에서 심의·의결을 하기 전에 거치는 예비심사기관으로서 상임위원회, 특별위원회, 소위원회, 분과위원회(반), 공청회, 연석회의 등을 설치·개최한다. 유성구 의회의 경우는 상임위원회와 특별위원회를 운영하고 있다. 유성구의 상임위원회에는 운영자치위원회와 사회도시위원회가 있다. 운영자치위원회는 유성구 행정 업무를 전문적으로 심사하는 역할을 하는데, 주로 유성구 공무원과 주민자치에 관한 심사 및 이에 해당하는 예산과 기금에 관해 자세히 검토한다. 사회도시위원회는 유성구의 문화와 사회·복지 업무를 전문적으로 심사하는 역할을 한다. 특별위원회는 특정한 안건을 심사하기 위해 한시적으로 운영되는데, 유성구 의회는 예산결산특별위원회와 행정사무조사특별위원회가 있다.

유성구 의회의 원활한 운영을 돕기 위한 사

무기구도 설치되어 있다. 유성구 지방의회사무기구는 의회사무과라고 하여 조례¹⁾로 정하는 바에 의하여 설치하는데, 사무기구의 장과 전문위원, 사무직원을 두고 있다. 의회사무과는 크게 의정담당(계)과 의사담당(계)으로 나뉜다. 의정담당(계)은 의회 운영을 위해 일반 행정 사무를 수행한다. 의사담당(계)은 각종 회의의 소집운영준비 및 진행과 관련된 운영 업무, 그리고 각종 의안의 접수 배부 및 이송 등 처리 종합, 청원진정의 접수, 분류 및 처리, 회의녹음, 속기 및 회의록 작성 보관, 발간열람에 관한 사항을 수행한다. 또한 전문위원은 관련한 조사·연구·검토보고, 심사보고서작성 등과 같은 전문 업무를 통해 광범위한 분야에 걸쳐 의원을 지원하는 의사담당(계)에 속하게 된다.

유성구 지방의회의 회의는 1년에 정례회 40일 이내로, 임시회와 합하여 1년 평균 100일 이내로 운영하며²⁾, 그 외 상임위원회와 특별위원회는 별도로 운영된다.

3.2 회의기록물 관리 현황

유성구 지방의회 회의기록물은 의장단, 본회의, 상임위원회, 사무기구에서, 의회사무기구 직원과 유성구 의회 의원에 의해 생산된다.

현재, 유성구 의회 회의기록물의 생산에 관해 직접적으로는 「공공기록물관리법」(이하 공공기록물관리법) 제16조³⁾와 제17조⁴⁾, 「공공기관기록물관리법시행령」(이하 공공기관기록물관리법시행령) 제17조⁵⁾와 제18조⁶⁾, 「지방자치법」중 지방의회에 관한 제72조⁷⁾에 영향을 받는다. 또한 유성구의회 자치조례 중에서는 제452조와 제724조, 회의규칙 제157조의 영향을 받는다. 기록물관리법이 제정되기 이전인 1991년에 초대 유성구 의회가 개원한 것을 감안하더라도 <표 1>과 같이 기록물 생산은 상당히 빈약하고, 회의록은 책자 발간이라는 관행적인 수준에서 생산이 이루어진다.

<표 1> 유성구 의회 기록물 역대 총 생산 건수 (1991년~현재)

	계	생산 기록물 건수	회의록 책자 권수
1991년~2000년	92권	파악 어려움	92권
2001년~2005년	52권	파악 어려움	52권
2006년~2008년	204건/권	166건	38권

- 1) 대전광역시 유성구의회 사무기구 설치 및 직원정수 조례. (1998.10.26 조례420호)
- 2) 대전광역시 유성구의회 회기와 그 운영 등에 관한 조례. (2006.9.1 조례724호)
- 3) 기록물관리법 제16조 (기록물 생산의 원칙)(일부개정 2007.4.27 법률 8395호)
- 4) 기록물관리법 제17조 (기록물의 생산의무) (일부개정 2007.4.27 법률 8395호)
- 5) 기록관리법시행령 제17조 (조사·연구서 또는 검토서의 작성) (일부개정 2007.7.26 대통령령 제20191호)
- 6) 기록관리법시행령 제18조(회의록의 작성·관리)
- 7) 지방자치법 제72조 (회의록)

다음 <표 2>는 유성구 의회사무과의 연도별, 보존기간별 생산기록물 현황이다. 유성구 의회사무과에서 생산한 최근 유성구 의회 기록물은 2006년 75건(권), 2007년 47건(권), 2008년 44건(권)으로 평균 55건(권) 정도이다. 유성구 의회 1년 총회의일수가 100일 정도이고 2개의 상임위원회와 2개의 특별위원회가 운영되는 자치구의 의결기관임을 감안하면, 기록물 생산량은 상당히 적다. 게다가 적은 총 생산기록물 중에서도 지방의회의 일반 사무 기록물을 제외한 핵심 회의기록물의 양은 <표 3>과 같이 더욱 적다. <표 3>의 회의

기록물 종류별 생산 현황 및 <표 4>의 의안기록물 생산 현황을 보면 유성구 의회 전체 의안 기록물은 평균 11건이지만, 의안에만 관련된 의안기록물은 1건이 전부이다.

1년에 유성구 의회가 100일 이내에서 운영되는 상황에서, 처리되는 의안이 단 1건이라는 것이다. 때문에 의안뿐만 아니라, 그 의안에 관련된 검토서, 건의서, 보고서 등도 기록물로 생산·등록되지 못하고 있어 의사결정과정 맥락을 파악할 수 없게 된다. 또한 유성구 의회의 회의록 생산 및 등록에도 문제점이 있다. 첫 번째, 회의록에는 안건명만 있고 구체

<표 2> 유성구 의회사무과의 연도별, 보존기간별 생산기록물 현황

	계	영구	준영구	30년	10년	5년	3년	1년
2006년	75권/건	14권	·	·	·	30건	31건	·
2007년	47권/건	13권	·	·	1건	27건	6건	·
2008년	44권/건	11권	·	·	·	17건	16건	·

<표 3> 유성구 의회 회의기록물 종류별 생산 현황

	계	의안기록	회의진행기록	회의지원기록	회의록
2006년	35권/건	9건	6건	6건	14권
2007년	43권/건	12건	9건	9건	13권
2008년	38권/건	11건	8건	8건	11권

<표 4> 유성구 의회 의안기록물 생산물현황⁸⁾

	계	의안접수 및 결과통보		
		안건 접수 및 이송	집회	행정사무감사 및 조사
2006년	9건	1건	6건	2건
2007년	12건	1건	9건	2건
2008년	11건	1건	8건	2건

8) 의회사무과 기록물분류기준표 중 단위업무(의안접수 및 결과통보)를 기준으로 파악한 현황

적인 안전에 대한 내용이 없다. 다음 <표 5>는 유성구 의회 회의록의 일부이다. 그러나 회의록을 자세히 살펴보면, 안전명만 있고 구체적인 안전에 대한 내용이 없이 “환경분야에 대한 조사특별위원회 활동 결과보고서를 특위 간담회에서 합의한 바와 같이 원안대로 채택”이라고만 회의록의 내용이 작성되어 있어 의사결정과정을 알 수가 없다. 논의의 결과만 알

수 있을 뿐, 기록물의 맥락을 파악하기가 어렵다. 만약 “검토서”나 “보고서” 등이 책자 회의록에 별책부록으로 삽입되어 있으면 어렵사리 그 맥락을 알 수 있으나, 회의지원기록의 회의록 삽입이 의무사항은 아니기 때문에 누락되어 있다면, 기록의 맥락정보가 유리된 채 무슨 내용인지 모르고 단순히 채택되었다는 결정사항만 확인 가능하므로, “내용 없는 회

<표 5> 유성구 의회 회의록의 일부-1

제70회 유성구의회(임시회)	제3호
환경분야에 대한 조사 특별위원회 회의록	대전광역시 유성구 의회사무과
일시 1999년 7월 27일(화)	
장소 소회의실	
의사일정	
1. 환경분야에대한조사특별위원회활동결과보고서채택의건	
심사된 안건	
1. 환경분야에대한조사특별위원회활동결과보고서채택의건	
(17시42분 개의)	
○ 위원장 한상호 자리를 정돈하여 주시기 바랍니다. 성원이 되었으므로 제70회 유성구의회 임시회 폐회중 제3차 환경분야에 대한 조사특별위원회를 개의하겠습니다.	
1. 환경분야에대한조사특별위원회활동결과보고서채택의건	
○ 위원장 한상호 의사일정 제1항 환경분야에대한조사특별위원회활동결과보고서채택의건을 상정합니다. 환경분야에 대한조사특별위원회 활동결과보고서는 특위 간담회에서 원안대로 채택하기로 합의한 바 있습니다. 따라서 환경분야에 대한조사특별위원회 활동 결과보고서를 특위 간담회에서 합의한 바와 같이 원안대로 채택코자 하는데 이에 대하여 다른 의견 있으신 분 계십니까? (「없습니다.」하는 위원 많음) 이의가 없으므로 채택되었음을 선포합니다. 방금 채택된 환경분야에 대한 조사특별위원회 활동 결과보고서는 제71회 임시회에 보고토록 하겠습니다. 지난 3월 10일부터 오늘까지 어려운 여건에도 불구하고 갑천 수계의 지천과 기관, 공장 등을 방문하여 시료채취와 자료수집 등 특위 활동을 하느라 위원님들 수고 많으셨습니다. 그러면 환경분야에 대한 조사 특별위원회를 모두 마치겠습니다. 산회를 선포합니다. (17시45분 산회)	
○ 출석위원수 6인	

의록”이 생산될 뿐이다. 이러한 회의록으로는 주요 정책결정 과정에 대한 논의는 전혀 파악할 수 없기 때문에, 역사적 기록물로서도 가치가 미흡하다. 이렇듯 형식적인 회의록이 생산된 것을 보존기간만 영구기록으로 지정하는 것은 의미가 없다.

두 번째, 유성구의 회의기록물 중 회의록을 제외한 의안기록물, 회의진행기록물, 회의지원기록물은 일반 전자기록물과 같이 생산·등록되는 상황에서, 생산 의무사항인 회의록과는 달리 “특별위원회 활동 결과보고서” 같은 회의지원기록물은 결과보고서 차원에서 의원에게 배부될 뿐, 생산·등록할 의무는 사실상 없다. 또한 본회의나 위원회뿐만 아니라, 연석회의나 간담회처럼 비공식적인 회의에서 중요한 결정에 대한 의사결정사항을 기록으로 포착할 수 없으며, 포착하는 데도 한계가 있다. 이러한 비공식적인 의사 교환은 본회의나 위원회의 업무과정 속에서 규정처럼 이루어지는 것이 아니라, 필요에 따라 독립적이고 자율적인 성격을 가지고 이루어지는 경우가 많다. 여기에 회의록 작성에 한계가 발생하게 된다.

세 번째, 본회의와 특별위원회에 대한 회의록 작성이 의무인 상황에서, 상임위원회의 회의록 작성은 부재하다. 유성구 의회를 포함한 우리나라의 지방의회 운영방식은 ‘위원회중심주의’ 및 ‘본회의결정주의’에 입각하여 의안의 심사는 주로 상임위원회에서 이루어지고 본회의에서는 위원회로부터 보고된 내용을 중심으로 그 가부를 결정한다. 소수의 지방의원이 각

분야별로 위원회를 구성, 의회에 제출된 안건들을 이들 위원회로 하여금 사전에 심사하게 함으로써 비교적 전문지식을 가진 의원들로 구성된 이들 위원회가 자유로운 토론과 세심한 검토를 통하여 소관 안건에 대한 보다 세부적·전문적인 심사를 하게 하는 것이다. 위원회에서 심사한 안건은 그 결과를 본회의에 보고하게 하고, 본회의에서는 이를 토대로 대국적·정책적 차원에서 당해 안건을 심의·결정한다(임경호, 이용우 2006, 33). 따라서 지방의회 전체로 보았을 때, 자유로운 토론과 세심한 검토를 거치는 위원회의 의사결정과정은 본회의의 결과를 평가하는 중요한 밑거름이 된다. 본 회의의 회의록을 이해하기 위해서는 위원회의 회의록이 선행되어야 하는 것이다. 그러나 유성구 의회 상임 위원회인 운영자치 위원회와 사회도시위원회의 회의록은 극소수만 생산·등록될 뿐이며, 본회의 중심으로만 회의록 작성이 이루어지고 있다. 또한, 지방의회가 의결기능, 집행기관 견제·감시기능, 주민대표기능 등의 기능을 수행하기 위해 행하는 각 활동은 회의체를 통해 의사결정이 되므로, 지방의회의 각 활동이 의회의 기능에 따라 발생하게 하는 전체의 맥락과 구조를 보여주는 메타데이터도 모두 획득 대상이다. 그럼에도 불구하고 현재 지방의회 회의기록물의 획득은 적극적인 ‘수집’을 강조하는 개념이 아니라, 오직 협의의 ‘전자문서’만을 획득의 대상으로 하고 있는 상황이다. 오직 결재를 통해 공식 문서로 확인되어 전자문서시스템에서 생

산되거나 등록된 것만이 회의기록물로서 인정
을 받는 것이다. 결국 의안과 관련된 검토서,
보고서와 같은 회의기록물 등은 전자문서시스
템에 등록되지 못하기 때문에 회의기록물로서
획득 대상에서 누락되는 상황이다. 또한 지방
의회의 각 활동이 의회의 기능에 따라 발생하
게 하는 전체의 맥락과 구조를 보여주는 메타
데이터가 없는 관계로, 각각의 회의기록물은
따로 존재하는 사안으로써만 존재할 뿐, 지방
의회의 전체적인 맥락과 구조를 알 수가 없다.
또한 회의기록물 관리에 있어 체계적인 틀을
제공하는 기록물분류기준표의 경우를 살펴보
면, <표 6>과 같이 지방의회의 기능에 대한
정확한 단위업무가 반영되어 있지 않고 단위

업무와 기록물철의 내용을 중복하여 설정하고
있다. 또한 유성구 의회는 지방의회의 주민대
표기능, 의결기능, 집행기관 견제·감시 기능
에 대한 구별이 없는 매우 단순하고 표준적인
범주로 기록물을 분류하고 있는 것이다. 따라
서 단위업무를 통해서 알 수 있는 기록물이 생
성된 본래의 목적과 수행기능 등 가장 구체적
인 기록물의 생성배경 파악이 불투명해져 업
무맥락을 파악하기 어렵다. 또한 보존기간 책
정 기간도 의회의 의회의 기능을 알 수 있는
생산맥락과 관련 기록정보를 파악할 수 있게
책정되어야 함에도 불구하고, 각 기록물의 사
안별로 보존기간을 단순히 책정하여 해당 업
무수행과정인 의사결정과정 등이 제대로 복원될

<표 6> 유성구 의회사무과 기록물분류기준표(2009.8.1 현재)

처리과기관코드기능분류번호		기능분류번호					보존분류기준	
처리과 기관코드	처리과명	대기능명	중기능명	소기능명	단위업무명	기록물철	보존 기간	보존 방법
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	총무행정	기록관리	기록관리 기타	주요시청각기 록관리	주요시청각기록관리	영구	원본
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	지방자치	주민참여	지방의회	회의자료보존	2009년 회의록	영구	원본
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	지방자치	주민참여	지방의회	의원요구자료 및 답변	요구자료	3년	원본
						기타의사업무 민원		
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	지방자치	주민참여	지방의회	의안접수 및 결과통보	안건 접수 및 이송	3년	원본
						집회 행정사무감사 및 조사		
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	지방자치	주민참여	지방의회	의회행사 지원	의회행사지원	3년	원본
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	지방자치	주민참여	지방의회	회의의사 진행보조	회의의사전행보조	3년	원본
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	총무행정	기록관리	기록물 관리	구기록물 등록	구기록물등록	영구	병행

수 없게 하고 있다.

회의기록물의 이관 및 평가와 폐기의 측면에서는, 업무수행 종료 후 생산기관인 처리과에서 보관하던 기록물을 기록물관리기관으로 옮겨 집중관리하는 이관의 절차를 거쳐야 함에도 불구하고, 1991년 지방의회가 생긴 이후 한 번도 이관을 하지 않은 채 별도의 창고 캐비닛에 보관된 상태이다. 그러나 일정한 기준에 의한 평가 없이 무한정 기록물을 쌓아두는 것은 불가능하다. 이것은 회의록 작성에 또다시 필요하기 때문에 업무에 참고하는 차원에서 이관하지 않고 있다고는 하지만, 이는 이관시기의 특례시기⁹⁾도 한참 지난 시점이다.

회의기록물의 보존과 이용의 측면에서는 정보공개, 공공의 알권리, 정보제공과 같은 개념이 사회적으로 일반화되는 상황에서 기록물 이용이 중요함에도 불구하고, 1년 평균 5건도 안 되는 정보공개청구만 있었다. 이는, 적극적인 이용 도모는 이루어지지 않는다고 할 수 있다.

이러한 문제점들이 발생하는 원인 중 제도적인 측면에서는, 회의기록물 전반에 대한 생산 및 관리에 대해 실질적으로 관리하는 곳이 없기 때문이다. 이는 유성구 의회와 의회사무과, 유성구 기록관 관계 구조에서 파생된 문제이다. 조직체계의 측면에서 유성구 의회, 의회사무과, 유성구 기록관은 구조적인 면에서 모

두 다른 성격을 갖는다. 유성구 의회는 자치단체의 의사결정기관으로서 기관자체의 성격이 독립적이지만, 유성구 의회사무과는 유성구청의 수장에게 임명을 받은 직원들로 구성되는 등 운영분야에서 유성구청에 독립적이지 못하다. 반면 유성구 기록관은 해당 집행기관인 유성구의 소속기관이면서 동시에 기록물관리기관의 성격을 갖는 이중적인 구조를 갖는다. 그러나 별도의 독립적인 기관인 유성구 의회에 대한 회의기록물의 생산과 등록에서부터 기록의 속성이 유지되도록 기록관이 지도·감독을 하는 것은 실질적으로 어렵다.

기록관리법 제13조¹⁰⁾에는 공공기관의 기록물을 효율적으로 관리하기 위하여 대통령령이 정하는 공공기관은 기록관을 설치·운영하여 기록관리를 하게 되어 있다. 그리고 기록관리법 시행령 제10조 1항¹¹⁾에 의해 기록관을 설치해야 하는 공공기관을 규정하고 있으나 지방의회에 대한 규정은 없다. 결국 기초자치단체의 의회 기록관리에 대한 기록관리법의 명시가 불분명하게 되었다. 다만 기록관리법 시행령 제10조 2항¹²⁾에 의해 기록관이 설치되지 아니한 소속 공공기관의 기록물관리를 기록관의 업무로 규정하고 있다. 그러나 유성구 의회 의장이 회의기록물관리에 대해 유성구 기록관의 업무로 지정하지 않았을 뿐만 아니

9) 기록물관리법 시행령 제31조 (이관시기의 특례)

10) 기록물관리법 제13조 (기록관)

11) 기록물관리법 시행령 제10조 (기록관의 설치)

12) 기록관리법 시행령 제10조 (기록관의 설치)

라, 이러한 사항을 명확히 할 “지방의회기록 관리에 관한 조례”도 제정되어 있지 않다. 결국 기록물 관리와 관련된 생산기관인 처리과 “의회사무과”와 “유성구 의회”, “유성구청 기록관”의 업무가 각각 운영되는 실정이다.

4. 지방의회 회의기록물 관리체계 개선방안

지금까지 유성구 의회를 중심으로 회의기록물 관리 현황에 대해서 알아보았다. 이를 토대로 지방의회 회의기록물 관리에 대해 효과적이고 합리적인 관리체계방안을 제도적 측면과 기록관리체계를 중심으로 제안하였다.

4.1 지방의회 회의기록물 관리제도 개선방안

제도적 측면에서는, 회의기록물의 출처인 “지방의회”와 실질적인 생산기관인 “의회사무과”, 기록관리기관인 “지방자치단체 기록관”이 각각 운영되는 상황에서, 회의기록물의 관리와 이용에 대한 사항을 총괄하여 운영할 수 있도록 지방의회에 기록관을 의장의 직속기구로 설치하여 조직과 인력을 구비하여 기록관리업무와 정보공개업무를 총괄·지도하도록 해야 한다. 그러나 현재 상황에서 실제적으로 기록관을 따로 설립하여 조직과 인력을 구성하는 것이 구 단위의 자치단체 상황에서는 현

실적으로 어렵다. 따라서 차후 지방의회가 지역의 발전에 토대를 마련하여 좀 더 많은 활동을 하는 시점과 지방의회 기록관리의 여건이 나아지는 시점에서는 지방의회에 기록관을 설치하는 것이 가장 좋은 방법이지만, 지금 시점에서는 지방의회 의장이 지방자치단체 기록관을 의회 기록물관리 부서로 지정하여 생산 및 관리가 되도록 해야 한다. 이를 위해 “지방의회기록관리조례” 및 “지방의회정보공개조례”를 반드시 제정하여야 한다.

또한 구 기록관이 지방의회 회의 기록을 체계적으로 보존 관리하고 이를 지방기록보존소로 이관하고, 지방기록보존소에서 지방의회 기록을 집행기관의 기록과 함께 영구보존한다면, 해당 자치단체뿐만 아니라 광역자치단체 내의 모든 기초자치단체의 기록이 지방기록보존소에서 집중되고, 평가되고 이용될 것이다. 이렇게 축적된 기록으로부터 분석된 지식정보는 각 지방정부의 정책을 객관적으로 평가하고 검토 연구하는 데 사용될 수 있다. 또한 본회의 및 위원회의 회의과정에서 각종 수정안 또는 대안을 형성하는 것을 비롯하여 전문위원 등의 조사연구검토서, 심사보고서, 결과보고서 등의 작성과정에서 반려된 문서 또는 재작성전의 원본문서 등 회의기록물을 통해 다양한 의견을 수렴하여 토의·심의하고 의결하는 지방의회 본연의 업무과정을 고스란히 확인함으로써, 균형 잡힌 지역 정책으로 새롭게 개발될 수 있을 것이다. 그리고 이는 다시 주민의 참여를 촉진하게 될 것이다.

4.2 의사결정과정 맥락을 중심으로 한 철저한 생산

ISO 15489가 제시하는 기록물 획득의 원칙은 다음과 같이 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 기록의 포맷에 상관없이 조직이 생산하고 접수하는 기록을 모두 획득 대상으로 포함해야 한다. 둘째, 기록과 연관되어 있는 메타데이터¹³⁾도 함께 획득해야 한다. 셋째, 기록에 대한 접근 권한과 기록물의 보유 기간에 대한 결정도 함께 이루어져야 한다.

지방의회가 의결기능, 집행기관 견제·감시 기능, 주민대표기능 등의 기능을 수행하기 위해 행하는 각 활동은 회의체를 통해 의사결정이 되어, 종이기록물이든 전자기록물이든 모두 획득 대상이며, 지방의회의 각 활동이 의회의 기능에 따라 발생하게 하는 전체의 맥락과 구조를 보여주는 메타데이터도 모두 획득 대상이다. 따라서 유성구 지방의회 회의기록물의 적극적이고 체계적인 '수집'과 메타데이터의 확보를 위해서는, 지방의회의 의사결정과정 맥락을 통한 철저한 생산이 핵심이라 할 수 있다. 이는 지방의회가 '본회의', '상임위원회', '특별위원회' 등의 의사결정과정을 통해 의회의 기능에 따른 각 활동들이 결정되기 때문이다. 이를 위해서 3가지의 개선방안을 제안할 수 있다.

첫 번째, 1건의 의안과 관련되어 생산되는

모든 기록물을 획득하도록 명문화해야 한다. 1건의 의안과 관련되어 검토서, 건의서, 보고서 등을 1건 이상의 기록물들이 어떠한 형태로든 만들어질 수밖에 없다. 그러나 이러한 기록물들이 '전자문서시스템'이라는 공식적인 경로를 거치지 않았다 하여 누락되는 것이다. 이에 1건의 의안과 관련되어 1건 이상의 검토서, 보고서 등이 획득되도록 의무적으로 기록물 담당자가 생산·획득하도록 명문화해야 한다. 이러한 차원에서 현재 지방의회를 운영함에 있어 다양한 경로와 형태로 생산되는 모든 회의기록물은 엄격하게 통제되고 효과적으로 관리되어야만 한다. 따라서 유성구 의회 회의 기록물 획득에 가장 좋은 방법으로 시스템의 차원에서 회의기록물 획득을 강제할 수 있도록 유성구의 기록물을 생산하는 다양한 프로그램과 전자문서시스템을 통합되는 방법이 강구되어야 한다. 더불어 검토서나 보고서 등이 종이기록물로 발생되었을 때, 수기로 입력하여 존재 여부를 파악하는 수준에서라도 획득을 용이하게 해야 한다.

두 번째, 관련 회의기록물을 유기적으로 연관 짓기 위해 메타데이터를 함께 획득하도록 기록물 생산자가 메타데이터를 함께 생산하여야 하며, 시스템 상에서도 자동으로 획득되도록 설계되어야 한다. 지방의회의 회의기록물은 각각 1건의 기록물이 파편적으로 존재하여 중요성을 갖는 것이 아니라, 각각이 유기적으

13) ISO 15489 Part 1. 3.12항 메타데이터는 기록의 맥락과 내용, 구조와 일정기간에 걸친 기록관리를 기술한 데이터.

로 연관이 있다. 회의록에는 심사보고서, 결과보고서, 예산안, 기금운영계획안 등과 같은 내용을 알 수 있어야 지방의회의 의사결정과정을 전체적으로 파악할 수 있는 회의기록물이 있다. 의안기록물에는 다양한 검토서, 건의서, 등과 같은 기록물이 있어야 그 배경과 전문적인 의견 및 지식이 포함되어 의안이 처리되는 의사결정과정을 이해할 수 있다. 이러한 회의 기록물이 유기적으로 연관되어 있어야 지방의회의 의사결정과정을 이해할 수 있는 것이다.

세 번째, 지방의회 회의기록물 획득과 함께 보유기간이 결정될 때 단순히 기록물 보존기간별 책정기준표에 입각하여 사안별로 보존기간을 책정할 것이 아니라, 의사결정과정 맥락을 고려하여 결정해야 한다. 회의기록물은 각 1건의 기록물이 파편적으로 존재하는 것이 아니라 유기적으로 연관이 있기 때문이다.

기록물의 생산의 또 다른 측면인 기록물 등록에 대해 살펴보면, 기록물 등록의 목적은 기록관리시스템에서 기록이 생산되고 획득되었다는 증거를 제공하는 데 있다. 등록과정에서는 간략한 기술정보나 기록에 대한 메타데이터를 기록하고, 시스템 내의 고유한 식별기호를 기록에 부여한다. 등록은 기록의 획득을 기록관리시스템에서 공식화 한다. 기록은 획득한 직후에 바로 등록이 되어야 하며, 등록이 되기 전에는 기록 처리과정을 시작할 수 없다(ISO 15489 Part 1, 9.4항).

지방의회의 기능을 수행하는 활동 과정이 회의체를 통해서 발생되는 모든 기록물이 공

식적으로 효력 있는 공공기록물로서 인정받기 위해서는 등록이 필수적이다. 기록관리법에 의하면 기록을 등록해야만 문서번호가 부여되고, 비로소 공식적으로 효력 있는 기록으로 인정받을 수 있도록 하고 있는 것이다.

일반적으로 ISO 15489에서 제시한 기록물 등록의 원칙은 기록관리시스템에서 자동으로 부여되는 고유식별자 부여, 최소한의 필수 메타데이터 요소 선정, 기록물의 등록 변경 시, 정보 유지, 자동 과정 등록설계를 중심으로 제시하고 있다. 이는 기록물 등록의 원칙이 기록관리시스템 설계시를 고려해야 하는 과정이기 때문이다. 따라서 지방의회 회의기록물의 의사결정과정 맥락을 충분히 파악할 수 있도록 기록물을 등록하기 위해서는 다음과 같이 기록관리시스템 측면에서 개선방안을 제안할 수 있다.

첫째, 각 회의기록물이 내용 및 맥락, 구조적인 면에서 관련되어 연결될 수 있도록, 자동 등록과정을 개선하여 설계해야 한다. 이 때 각 회의기록물이 내용 및 맥락, 구조적인 면에서 관련되어 연결될 수 있도록, 자동 등록 과정을 지방의회 의사결정과정 맥락에 맞게 설계해야 한다.

둘째, 종이기록물과 같이 수작업으로 등록할 시에도 필수 메타데이터뿐만 아니라, 정확하고 많은 메타데이터를 확보하여 내용과 맥락, 구조 등 관련 회의기록물이 연결되도록 기록관리시스템을 설계해야 한다.

4.3 지방의회 기능 및 업무활동에 기반한 기록물분류기준표 제정

기록물은 업무수행 혹은 의사표현 등의 구체적인 목적을 위해 생산·활동되므로, 업무 등의 전개과정과 대응하여 생산되고, 시간의 순서와 같은 논리적 순서를 갖추고 연속적으로 파생되는 집합체로 구성된다. 그러므로 기록물관리는 논리적 연관구조의 완결성을 지닌 집합체로서 기록물 구성을 확립하는 것으로부터 출발한다.

ISO 15489에서는 분류를 이러한 논리적 연관구조가 있는 도구로 규정하고 있다. 이를 위해 업무-활동 기반 분류체계를 사용할 것을 제시하였다(ISO 15489 Part 2, 4.3.4항).

현재 유성구 의회의 기록물분류기준표에는 지방의회에서 수행하는 업무활동들이 단위업무상에서 누락된 부분이 다수 존재한다. 예를 들어 가장 핵심적이고 본질적인 업무라고 할 수 있는 〈본회의〉와 관련된 활동에 대해서 단위업무 설정이 이루어지지 않았다. 이로 인해 생산되는 관련 회의기록물들이 관리의 연속성을 잃고 흩어지게 되는 결과를 가져왔다. 또한 〈회의〉를 뒷받침할 수 있는 조사·정책연구서 또는 검토서와 같은 관련 학술 연구 회의기록물도 관리를 위한 단위업무도 전무하다시피 하다. 이러한 문제점들 속에서 근본적으로 해결되어야 할 것은 유성구 의회의 업무활동 기록관리 사이의 연계성을 설정하여 관리의 연

결고리를 만들어줘야 한다는 것이다. 현재 기록물분류기준표상에서 사안별로 단위업무가 책정되어 기록물 간에 맥락이 이어지지 못하고 있다. 이 부분은 기능별로 묶어 단위업무 단계로 지정하고 단위업무 아래 각 기록물철을 설정, 관리하는 것이 바람직 할 것이다. 이를 통해 업무기능에 대한 혼동을 없애고, 기록정보관리체계에서의 편의성과 효율성을 높여 줄 수 있다. 이를 위해서는 기관의 기능분석 및 분류설정이 선행되어야 한다. 또한 기능분석적 관점을 통해 기관의 업무활동과 연계하여 생산된 기록들을 관리하는 방향으로 기록관리 목적을 제시해야 한다. 잘 선행된 기능분석은 기관의 잘 짜여진 업무분석 및 기록물분류체계를 구축하는 데 기반이 된다. 따라서 지방의회의 대표적인 기능인 주민대표기능, 의결기능, 집행기관 견제·감시기능을 기록물분류기준표에 반영하여 회의기록물을 관리해야 함이 당연하다.

이에 따라서 현재 유성구 의회사무과의 기록물분류기준표인 앞의 3장에서 살펴본 〈표 6〉을, 지방의회의 기능에 따른 각 활동을 기반으로 하여 〈표 7〉과 같이 새롭게 제안해 보고자 한다. 본 기록물분류기준표는 단위업무 및 기록물철로 설정해야 하는 활동들을 회의기록물을 중심으로 의안관리, 위원회, 회의진행, 회의지원, 회의록 관리, 의회의 주민 정보서비스로 설정하여 제시하였다.

〈표 7〉 유성구 지방의회의 기록물분류기준표(안)

처리과기관코드 기능분류번호		기능분류번호				보존분류기준		
처리과기관코드	처리과명	대기능명	중기능명	소기능명	단위업무명	기록물철	보존기간	보존방법
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	지방자치	주민참여	지방의회	의안관리	일반의안	영구	원본
						예산안(추경) 및 결산	영구	원본
						전문위원조사·연구서 ·검토서	영구	원본
						행정사무감사 및 조사	영구	원본
						청원 및 진정서	영구	원본
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	지방자치	주민참여	지방의회	위원회관리	운영자치위원회	10년	원본
						사회도시위원회	10년	원본
						특별위원회	10년	원본
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	지방자치	주민참여	지방의회	회의진행	회기결정	3년	원본
						의사일정	3년	원본
						의원출결	3년	원본
						기타 진행자료	3년	원본
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	지방자치	주민참여	지방의회	회의지원	의원요구자료	5년	원본
						의원 질문서 및 답변자료	5년	원본
						외부 각계 전문자료	5년	원본
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	지방자치	주민참여	지방의회	회의록관리	제 000회기 회의록	영구	원본
						제 000회기 회의록	영구	원본
						상임위원회 회의록	영구	원본
						특별위원회 회의록	영구	원본
						0000년 책자회의록	영구	병행
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	지방자치	주민참여	지방의회	의회의 주민 정보 서비스	의회 홈페이지운영	3년	원본
						의회 회의보도홍보	3년	원본
						의회자료 정보공개	3년	원본
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	총무행정	기록관리	기록물 관리	구기록물 등록	구기록물등록	영구	병행
3670041	대전광역시 유성구 의회사무과	총무행정	기록관리	기록관리 기타	주요시청각 기록관리	주요시청각기록관리	영구	원본

4.4 회의기록물 특징을 고려한 처분

기록물의 처분은 처분지침이나 기타 도구에 서 정하는 바에 따라 기록물의 유지나 폐기, 이관 등을 실행하는 과정이다. 기록물 처분을 위하여 ISO 15489가 제시하는 원칙은 다음과 같이 4가지로 요약될 수 있다. 첫째, 처분지침이 체계적이고 일상적으로 기록에 적용될 수 있어야 한다. 둘째, 기록을 이관할 때는 호환성을 고려하여, 관련 메타데이터가 함께 이관되도록 해야 한다. 셋째, 파기는 미리 승인을 받아야 하고, 기록이 포함하고 있는 모든 정보의 기밀성을 보존하는 방법으로 수행되어야 한다. 넷째, 처분활동과 관련된 정보를 기록해야 한다(ISO 15489 Part 1, 9.10항).

처분지침의 핵심은 시스템 내에서 기록물의 보유기간과 그 기간이 종료한 이후 기록물의 처분방법을 정하는 것이라 할 수 있는데, 이는 기록물의 특성과 가치를 포괄적으로 고려한 신중한 판단을 요구하는 어려운 결정이다. 특히 막대한 양이 생산되는 현대의 기록물 가운데 보존할 가치가 없는 기록물을 선별하여 폐기하여, 가치가 있는 기록물만을 보존케 한다는 것은 더욱 어렵다.

지방의회 회의기록물의 처분은 실질적으로 기록물분류기준표가 처분지침의 역할을 한다. 유성구 의회 회의기록물은 업무담당자가 전자 문서시스템을 등록할 때만 1차적으로 보존연한을 정하여 평가한다. 이때 사용되는 처분지침인 기록물분류기준표도 지방의회의 특성을

고려하여 만들어지지 않을 뿐만 아니라, 유성구 의회와 회의기록물의 특성을 고려한 아키비스트의 2차 평가는 한 번도 실시된 경우도 없었다. 이는 전문적인 아키비스트도 없을 뿐만 아니라, 의회와 회의기록물에 대한 관리를 담당하는 조직과 인력 부재가 그 원인이다. 때문에 어렵게 생산된 회의기록물이 무단으로 폐기되거나 그대로 방치하는 환경이 되기도 하여, 폐기에 대한 사전 승인 등의 공식적인 절차를 거치지 않게 된다. 또한 지방의회 회의 기록물 이관의 경우, 이관의 필요성이 제기되어 합리적인 원칙에 의해 결정되어야 함에도 불구하고, 지금까지 유성구 의회 회의기록물은 생산의 출처인 유성구 의회가 아니라 실질적인 생산자 의회사무과에 자체적으로 보관하고 있다. 그러나 책자 회의록을 제외한 회의기록물은 그대로 방치되어 있는 환경이다.

이러한 상황에서 유성구 회의기록물 처분과정에 있어 그 개선방안은 현재 꼭 필요한 시점이다. 처분과정에 대해 평가와 이관의 측면으로 나누어 각각 개선방안을 살펴볼 수 있다.

먼저 회의기록물 평가의 측면이다. 체계적이고 합리적인 평가를 위해서는 의회의 기능과 업무활동에 따른 합당한 평가 지침 마련, 회의기록물이라는 특수성 고려, 이해 당사자들 간의 합의 등의 3가지 개선방안이 고려되어야 한다.

첫째, 지방의회의 기능과 업무활동에 기반하여 의회의 본질을 나타내는 기록물분류기준표를 만들어서 회의기록물의 특성에 맞는 평

가 지침이 되게 해야 한다. 지방의회 회의기록물 평가의 문제는 단위업무에 따라 보존기간이 달라지므로, 주민·지방의회관계자·공무원·학자 등이 이용가능성을 고려하여 신중히 결정해야 한다.

둘째, 지방의회 회의기록물의 관리를 담당하는 기관에서는 평가를 통해 회의기록물이라는 특징에 바탕을 두어 기록물간의 연계성, 기록물과 의회의 업무활동, 의사결정맥락의 유기적 구조를 유지하도록 해야 한다. 회의기록물은 1건이 중요성을 갖는 것이 아니라, 다른 기록물과의 연계성 속에서 의사결정과정 맥락을 파악되어야 하므로, 회의기록물의 특징 및 내용적 유기성을 구조적으로 보존하도록 해야 하는 것이다.

셋째, 지방의회 회의기록물의 평가 후 폐기결정은 권위 있는 방식으로 결정되어야 한다. 이에 기록물 담당자 단독으로 내려지는 것이 아니라 기록물 전문요원에 의한 폐기심사를 거쳐 폐기심의회의 재검토를 받아 적정성 여부를 최종 판단하게 해야 한다.

다음은 회의기록물 이관의 측면이다. 회의기록물의 특성을 고려하고 적극적인 이용 활성화를 도모하기 위해서는 이관이 반드시 선행되어야 한다. 이를 위해 기록관리법 시행령 제10조 2항에 규정되어 있는 대로, 유성구 의회 의장이 지정하여 유성구 기록관으로 하여금 유성구 의회 회의기록물을 이관 받아 관리하도록 해야 한다. 이는 지방의회 회의기록물은 기록관리와 정보공개의 흐름 속에서 지방

의회가 아닌 기록관 및 전문관리기관에 도착해서야 비로소 자유롭게 이용될 수 있기 때문이다.

4.5 회의기록물의 적극적 이용 활성화 도모

ISO 15489의 정의에 의하면 접근은 “기록물을 탐색하고, 활용하거나 검색하는 권리, 기회, 수단”을 의미한다(ISO 15489 Part 1, 3.1항). 기록에 대한 접근을 허가할지 누구에게 어떠한 조건으로 할지 조치는 공식적인 지침을 가지고 있어야 한다. 규제 환경에 따라 접근권한, 접근조건이나 접근제한에 관한 폭넓은 원칙을 수립하여 기록관리시스템 운영에 통합시켜야 한다. 개인정보 보호, 보안, 기록 및 정보공개와 같은 영역을 포괄하는 구체적인 법규가 있을 수 있다. 또 기록은 개인적, 상업적, 혹은 조직 운영상 민감한 정보를 포함할 수 있다. 그런 경우에는, 기록이나 기록에 관련된 정보에 대한 접근도 허용하지 말아야 한다(ISO 15489 Part 1, 9.7항). 기록물 접근에는 이렇게 접근 통제를 통하여 기록물과 그 속의 정보를 보호해야 한다는 측면과, 대중에게 많은 접근 기회를 보장하여 기록물의 이용을 촉진해야 한다는 측면, 이 서로 상반되는 2가지 측면이 있는 것이다.

회의기록물의 접근과정에는 회의기록물 공개여부 및 개인정보보호에 관한 사항과 회의기록물 이용 촉진에 관한 사항이 포함된다. 기본적으로 회의기록물은 모두 공개되어야 하지

만, 회의기록물 종류 중 ‘회의록의 불게재’ 및 ‘비공개회의록’과 ‘의안기록물’ 중 ‘기타 비밀 참고자료’에 해당하는 기록물은 공개결정에 논란의 여지가 있다. 이 회의기록물 중 개인정보와 관련 있는 회의기록물은 개인정보보호법에 의해, 사회의 안녕질서유지를 위한 부분은 형법상 ‘공무상 비밀누설죄’에 의하여 보호되어야 한다. 그러나 지방의회가 주민의 대표기관으로 그 기능을 다 하기 위해서는 이러한 기록물들 역시 궁극적으로는 자유롭게 이용될 수 있도록 공개되어야 한다. 이를 위해서 ‘사회적 안녕질서유지’라는 모호한 사유 때문에 공개가 제한되는 것을 지양하기 위해서라도 이러한 모든 사항에 대해서 명확하게 하기 위해 “지방의회기록관리조례”와 “정보공개조례”를 제정해야 한다. 또한 공개가 제한되는 기록물의 분량을 최소화하도록 해야 한다. 부득이 공개가 제한된다하더라도, 그 분량을 최소화시켜서 주민들이 어떠한 사항이 있는지는 파악할 수 있도록 해야 하는 것이다. 더 나아가, 회의기록물의 관리와 보존도 이용을 전제로 행해질 때 가치가 있음을 인식하여 지방의회 회의기록물의 적극적 이용 활성화를 도모해야 한다.

5. 결론

지방의회는 주민들이 직접 선출한 의원들로 구성된 지방자치단체의 최고의사결정기관으로

서 대표기관, 의결기관, 입법기관, 집행기관 그리고 감시기관으로서의 역할을 한다. 지방 의회의 이러한 역할들은 의회에서 생산되는 기록의 성격에 반영된다. 기록은 지역사회의 정책적 기반으로 작용함과 동시에 지역사회 곳곳에서 발생할 수 있는 논쟁과 쟁점들에 대해서 해결점을 모색할 수 있는 객관적 근거와 기준을 제시하는 등의 막중한 임무를 수행한다. 나아가 지역의 독자성과 역사성을 반영하고 지역의 특색을 보여주는 역사적 사료로서도 잠재적인 가치가 있다. 따라서 지방의회 기록은 반드시 적절한 절차를 통해 체계적인 관리가 되어야 한다. 그러나 현시점에서 지방의회 회의기록물의 체계적인 관리를 위해서는 앞으로 개선되어야 할 점이 적지 않다. 이와 같이 체계적인 관리가 이루어질 때, 지방의회 회의 기록물의 진정한 가치와 본질에 더욱 근접할 수 있을 것이다.

이 논문은 지방의회 회의 기록물 중 핵심 기록물인 회의기록물의 중요성과 회의기록물의 관리 현황에 대해서 알아보고, 회의기록물의 특성에 맞는 체계적인 관리방안에 대해서 본격적으로 연구한 논문이라는 데 의의가 있다. 회의기록물에 대한 체계적인 관리가 있어야 지방의회 기능이 제대로 수행되어 지방의회 책임성과 투명성이 확보될 수 있다. 그러나 이 논문은 대전광역시 유성구 지방의회라는 한 곳의 지방의회에만 국한하여 관리현황을 조사하여 이를 토대로 분석하였다는 데 그 한계가 있다. 이에 우리나라에는 특별시 지방의회, 광

역시 지방의회, 군단위 지방의회 등 다양한 형태의 지방의회가 있는데, 이를 모두 포괄하는 지방의회 회의기록물의 체계적 관리방안이 후속 연구로 수행되었으면 한다. 또한 회의기록물 관리에 있어서 등록과정에서 잠시 시스템 측면에서 언급했을 뿐, 전자기록관리의 측면과 종이기록관리의 측면으로 나누어지는 상황에서 세부적으로 다루지를 못하였다. 향후 이러한 점들까지 고려하여, 회의기록물의 특성에 맞는 시스템 설계에 대한 적극적인 연구 등 체계적이고 다양한 연구 활동이 활발히 이루어지기를 기대해 본다.

참고문헌

- 곽건홍. 2003. 『한국국가기록관리의 이론과 실제』. 서울: 역사비평사.
- 김윤기. 2002. 우리나라 지방의회 Website 평가에 관한 연구. 『국제문화연구』, 20: 45-62.
- 김자경. 2004. 『전자기록관리를 위한 행정기관의 자료관시스템 규격 발전방향』. 석사학위논문, 서울대학교 대학원, 기록관리학 협동과정.
- 김형석. 2008. 『기초자치단체의 영구기록물관리기관 설치모형 연구』. 석사학위논문, 한국외국어대학교 대학원, 정보·기록관리학과.
- 남석훈. 1999. 국회회의록시스템. 『국회보』, 396: 153-155.
- 대전광역시 유성구의회 규칙. [1991.04.11 규칙 제157호, 개정 2008.12.26 의회규칙 제12호].
- 대전광역시 유성구의회 조례. [전문개정 2006.09.01 조례 제724호].
- 박미주. 2008. 『지방의회의 기록분류체계 개발에 관한 연구』. 석사학위논문, 경남대학교 대학원, 기록관리학협동과정.
- 배병호. 2003. 會議錄과 情報公開法상 非公開對象情報. 『行政判例研究』, 8: 147-167.
- 변주연. 2008. 『공공기관의 회의록 생산·공개제도화 연구』. 석사학위논문, 한남대학교 대학원, 기록관리학과.
- 엄태석. 2005. 『기초지방의회의 이해』. 서울: 한국학술정보.
- 유성구 의회 홈페이지. [인용 2009.08.03]. <<http://www.yuseongcouncil.go.kr/>>.
- 유성구청 홈페이지. [인용 2009.08.03]. <<http://www.yuseong.go.kr/html/>>.
- 이원영. 2002. 의회기록의 특질과 종류. 『기록학연구』, 9: 110-142.
- 이주성. 2003. 『국회 회의공개원칙의 연구』. 석사학위논문, 명지대학교 대학원, 기록학과.
- 임경호, 이용우 공저. 2006. 『新지방의회 운영론』. 서울: 한국행정DB센터.
- 정부혁신지방분권위원회. 2005. 『국가기록관리 혁신 로드맵』. 대전: 국가기록원.
- 지방자치법. [일부개정 2009.04.01 법률 제

9577호].
참여연대 정보공개사업단홈페이지. [인용 2009.
08.09].
〈<http://www.peoplepower21.org/>〉.
최연주. 2006. 『로컬 거버넌스 실현을 위한 지방
의회 기록관리 모형에 관한 연구』. 석사학
위논문, 명지대학교 대학원, 기록과학.
트라이튼테크, 한국국가기록연구원 공동연구.
2007. 『지방기록물관리기관설치·운영
지원연구』. 제3권, 대전: 국가기록원.
행정자치부 국가기록원. 2004. 『기록관리 국제

표준자료집, 국가기록원 표준 시리즈 1』.
대전: 국가기록원.
_____. 2007. 『(알기쉬운) 공공
기록물관리에 관한 법령 해설집』. 대전:
국가기록원.
_____. 2007. 『공공기록물 관
리에 관한 법령집』. 대전: 국가기록원.
ICA, 2003. 『법률기록물관리』. 신동희 역, 서울:
진리탐구.
T. R. Schellenberg. 2002. 『현대기록학개론』.
이원영 역, 서울: 진리탐구.