

일본의 지방 아카이브 연구

나가노 지역의 기초 자치체 아카이브 설립 사례를 중심으로

Research on Records and Archival Management of Local Governments in
Japan : Focusing on the Case of the Establishing a Local Government
Archives in the Nagano Area

이경용(Yi, Kyoung Yong)*

1. 머리말
2. 아카이브 설립 배경과 지역사 연구 단체의 활동
 - 1) 행정구역 개편과 지역적 특성
 - 2) 자치체사 편찬과 아카이브 설립
 - 3) 지역사 연구 단체의 아카이브 설립 운동
3. 자치체 아카이브의 특징과 새로운 지향
 - 1) 공개·이용 지향의 아카이브 기능 설계와 운영
 - 2) 공문서관리 조례 제정과 토달 아카이브 지향
4. 맺음말

* 한남대학교 사학과 조교수(kyyi27@hnu.kr).

■ 투고일: 2020년 03월 31일 ■ 최초심사일: 2020년 04월 19일 ■ 최종 확정일: 2020년 04월 24일

■ 기록학연구 64, 93-118, 2020, <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.64.093>

〈초록〉

일본의 기록공동체는 자치체 통폐합으로 인한 자치체 제도의 변화와 지역의 과소화(過疏化), 사료보존 활동가층의 고령화 등 지역의 기록보존에 대한 심각한 위기감 속에서 아카이브 설립을 위한 활동을 끊임없이 전개하고 있다. 이 논문은 최근 2~3년간 일본 나가노 지역의 자치체에서 연속적으로 아카이브가 설립된 현상에 주목하고 그 배경과 원인을 고찰하였다. 자치체사 편찬 과정에서 수집한 기록과 통폐합된 옛 자치체의 비현용기록에 대한 정리·보존 등의 문제가 배경으로 작용하였다. 특히 자치체를 경계 짓는 행정 구역을 뛰어넘어서 역사적·문화적 연원을 같이 하는 전 지역에 걸친 지역사 연구 단체들의 지속적인 아카이브 설립 운동이 큰 영향력을 발휘하였다. 또한 인접한 선진 아카이브의 지원·협력 등 기록공동체 내 인적 연계와 활동 또한 중요한 요인으로 작용하였다. 이와 같은 나가노 지역의 자치체 아카이브 설립 사례는 본격화할 한국의 자치체 아카이브 시대에 대한 전망과 시사점을 줄 것이다.

주제어 : 지방아카이브, 기초자치체 아카이브, 전사료협, 토탈 아카이브

〈Abstract〉

This paper focuses on the phenomenon that basic municipalities in Nagano Prefecture, Japan, have established archives in the last two to three years, and examines the background and causes.

The movement of establishing a continuous archive of regional historical associations that encompassed several regions beyond a specific municipality exerted great influence. The linkage and cooperation activities of The Japan Society of Archives Institutions also acted as a major factor. These examples of municipal archives in Nagano Prefecture will give prospects and implications that can facilitate the establishment of a local archive in Korea.

Keywords : Local archives, basic municipality archives, The Japan Society of Archives Institutions, total archives

1. 머리말

2011년의 「공문서관리에 관한 법률」(이하 공문서관리법) 시행을 계기로 ‘공문서 관리 조례’를 제정하고 아카이브 체제를 정비하는 과정에서 일본의 광역 단위 자치체 아카이브 설립이 더욱 활성화되었으며, 이 과정에서 이미 설치된 아카이브의 기록관리 업무와 기능 또한 강화되었다(이경용 2016). 그리고, 이러한 변화는 도도부현과 정령지정도시 등에 국한되지 않고 우리의 기초 자치체에 해당되는 ‘시정촌(市町村) 단위 자치체’(이하 자치체)까지 확대되어 가면서, 자치체 아카이브 설립을 촉발시키고 있다.

일본은 현재 도도부현의 80%를 넘는 38개, 정령지정도시 절반에 해당하는 9개의 아카이브가 설치되어 있으며, 우리의 시군구(또는 읍면동)에 해당하는 자치체에도 ‘역사관’, ‘공문서관’, ‘문서관’ 등으로 불리는 아카이브가 30여 개에 달한다(독립행정법인 국립공문서관 홈페이지 참조). 2천 년 이후의 자치체 통합(‘평성 시대의 합병’)으로 인해 행정 체계가 수시로 변경되고 혼란스러운 상황에서도, 공문서관리법의 제정과 시행을 계기로 삼아서 무려 17곳의 자치체에서 아카이브를 설립하였다. 특히 나가노 지역에서는 최근 2~3년 사이에 5개의 자치체 아카이브가 잇따라 설치되었는데, 현재 설치 계획이나 ‘요망(要望)’을 가진 자치체들도 있어서 이 지역 자치체 아카이브는 더욱 늘어날 전망이다.

이러한 일본 나가노 지역에서의 자치체 아카이브 설립 현상에 주목해서, 그동안 제대로 조명되지 않았던 일본의 시정촌 단위 자치체 아카이브 설립과 그 특징을 살펴봄으로써 오랜 시간과 노력을 들여서 ‘기록자치’의 토대를 하나씩 구축해나가는 그 배경과 원인을 규명하고자 한다. 이를 위해 나가노의 지역적 특성과 자치체 아카이브 설치 배경을, 지속적으로 자치체사편찬이 이루어지고 지역사 연구가 활발하게 전개되는 지역적 기록문화 또는 환경 속에서 찾았다. 그리고 이 지역 자치체 아카이브의 새로운 지향점과 특색을, 공문서관리법 시행 이후에 설립된 6개 아카이브 중에서 관

런 조례·규정이나 운영상의 특성이 확연하게 보이는 2개의 자치체 아카이브를 중심으로 정리하여 잘 드러내고자 했다.

이제 본격화할 한국의 ‘자치체 아카이브 시대’를 앞두고 지금까지 우리가 걸어온 길과 이룩한 성과가 어느 정도이며 우리가 딛고 있는 아카이브 토대가 어떠한 상태인지 가늠할 수 있는 척도로써 의미가 있다고 보기 때문이다.

2. 아카이브 설립 배경과 지역사 연구 단체의 활동

1) 행정구역 개편과 지역적 특성

일본 지방에서의 아카이브 설립 움직임은 공문서관리법 제정·시행으로 더욱 가속화되는 가운데 특히 ‘기초적 자치단체’의 아카이브 설치 사례도 더욱 늘어나고 있는 상황이다. 나가노 지역에서는 「공문서관법」 제정 이후인 1990년대에 나가노현립(長野縣立) 역사관(1994.12)과 마쓰모토시(松本市) 문서관(1998.10)이 설립되었다. 나가노시(長野市) 공문서관(2007.11)이 그 뒤를 이었으며, 「공문서관리법」 시행을 계기로 가미다카이군(上高井郡)의 오부세초(小布施町) 공문서관(2013.4)이 신설되었다.

〈표 1〉 나가노 지역 자치체의 아카이브 신설 현황

아카이브명	인구	설립 연월일	지역	기 설치 아카이브
스자카시(須坂市) 문서관	5만	2018.10	북부	나가노현립 역사관(1994.12) 나가노시 문서관(2007.11) 오부세초 공문서관(2013.4)
아즈미노시(安曇野市) 문서관	9만8천	2018.10	중부	마쓰모토 문서관(1998.10)
도미시(東御市) 문서관	3만	2018.4	동부	
나가와초(長和町) 문서관	6천	2019.4		
우에다시(上田市) 공문서관	15만	2019.9		

공문서관리법 제정과 시행을 계기로 오부세초 공문서관이 설립된 이후 한동안 잠잠했던 이 지역에서 아카이브 설립이 잇따라 이어졌다. 곧 2018년에 도미시(東御市)·나가와쵸(長和町)·스자카시(須坂市)·아즈미노시(安曇野市), 2019년에는 우미다시(上田市)에 연이어 아카이브가 설치된 것이다. 이와 같이 한 지역에서 무려 5개의 자치체 아카이브가 개관된 일은 매우 특기할 만한 현상이다. 2009년 공문서관리법 제정 이후 설립된 일본의 자치체 아카이브 수는 17개인데, 35%에 해당되는 6개 아카이브가 나가노라는 한 지역에서 설치된 것이다.¹⁾

나가노는 일본 혼슈 중앙부에 위치한 지역으로, 메이지 폐번치현(廢藩置縣) 전에는 시나노 국(信濃國)이었던 연유로 흔히 '신슈'(信州)라고도 불리운다. 1998년 동계올림픽이 개최된 지역으로 일본의 높은 산 중 절반 정도가 밀집되어 있어서 휴양지로 알려져 있다. 메이지·쇼와 시대의 '대합병' 그리고 '지방분권 개혁'의 일환으로 진행된 최근의 헤세이(平成) 시대의 '대합병'으로 많은 자치체들이 통폐합되어 광역화되는 상황에서²⁾ 나가노 지역은 14개 군과 77개 시정촌 등이 남아 있어서, 전국적으로 가장 많은 자치체가 있는 지역이기도 하다.³⁾

이는 헤세이 시기 '대합병'이 '자주적 합병' 방식으로 추진되었다는 점 등을 고려할 때(김민훈 203-204) 나가노 지역이 가지고 있는 역사적 연원과 지역 정체성의 뿌리가 매우 강고함을 잘 보여준다. 나가노의 이러한 지역적 특성은 활발한 지역사 연구 현황에서도 확인할 수 있는데, 나가노의 지역사 연구 단체 및 조직은 무려 187개에 달하며(아마우라 히사시 2013) 이

-
- 1) 2020년 3월 현재, 일본의 47 도도부현 중에서는 38곳, 정령지정도시 9곳, 기초 자치체 32곳에 아카이브가 설치되었다.
 - 2) 메이지기 대합병으로 7만 1,314개 자치체가 1만 5,859개로 감소했으며, 쇼와기 대합병으로 인해 다시 자치체 수는 9,868(1953.10)개에서 3,472(1961.6)개로, 헤세이기 대합병으로 다시 1,821(2006.3)개 자치체로 줄었다고 한다.
 - 3) 시정촌의 총수로 2위, 촌 수(35)는 1위이다. 시(市) 19개, 쵸(町) 23개를 합쳐 모두 77개 시정촌이다.

는 이 지역 전 자치체 수의 2배를 훌쩍 증가하는 것이다.

이러한 지역적 특성을 지니고 있는 나가노 지역에서의 자치체 아카이브 설립 현상을 보다 잘 이해하기 위해서는 동부(東信) 지역과 북부(北信)·중부(中信) 지역으로 나누어서 살펴볼 필요가 있다.⁴⁾

2) 자치체사 편찬과 아카이브 설립

나가노 지역의 자치체들은 공통적으로 행정구역 통폐합 과정에서 지역자료와 함께 옛 자치체가 보관하던 공문서 등의 수집과 정리 문제를 자치체의 시급한 ‘현안 과제’로 설정하였다. 그리고 이 과정에서 자치체사 편찬 및 지역사 연구에 깊은 관심과 이해를 가진 일단의 지역 그룹들의 존재와 일정한 역할이 있었다. 여기에서는 나가노 지역에서의 자치체 아카이브 설립과 관련한 특성을 잘 드러내기 위해 북부·중부 지역과 동부 지역으로 나누어서 그 배경과 주요 과정을 중심으로 서술한다.

먼저, 북부·중부 지역에서 아카이브를 설립한 스자카시와 아즈미노시의 경우도 다른 자치체와 마찬가지로 자치체사 편찬사업 추진 과정에서 수집된 지역자료의 보존과 활용을 모색하였다. 곧 두 자치체에서 모두 시지 편찬 과정에서 수집한 지역자료 등의 정리·보존과 공개(이용) 시설로서 아카이브 설치 필요성이 논의되었던 것이다. 그러한 상황에 더해서 두 지역 모두 자치체 통폐합 과정에서 제대로 관리되지 못하고 방치되거나 흩어졌던 옛 자치체의 ‘비현용문서’의 수집·정리라는 ‘현안’이 함께 발생하였다.

다만, 스자카시의 경우 시 승격 이후 오랫동안 지역자료는 물론 통합된 옛 자치체 행정기록에 대해서도 수집·정리하지 않다가 1990년대 중반 이후에야 본격적으로 시작했다는 점에서 아즈미노시와 차이를 보인다. 스자

4) 나가노의 북부 지역은 현청 소재지 나가노시가 있으며, 스자카시와 오부세쵸(가미다카이군)가 위치하고 있다. 이전의 시나노 국 중심지였던 아즈미노시와 마쓰모토시는 중부 지역에 위치하고 있고, 동부 지역에는 우에다시, 도미시, 나가와쵸(지사가타군) 등이 위치하고 있다.

카시가 가미다카이군(上高井郡) 관할의 스자카정에서 시로 승격, 독립한 때는 1954년이다. 나가노 중부 지역의 2개 군(郡) 소속 5개 정촌(町村)이 통합되어 아즈미노시로 발족한 때는 2005년 10월이다.⁵⁾ 같은 시기 개관한 두 자치체 아카이브의 설립 과정이나 이후 운영 모습에서 나타나는 아카이브 업무·기능의 차이가 어디에서 기인하는 것인지는 알 수 없지만 두 자치체 통합이 진행된 당시의 시대적 영향이 크다고 추측된다.⁶⁾

그런데, 스자카시의 자치체사 편찬 과정은 그다지 수월하지 않았는데, 곧 시지편찬을 위한 준비실이 재정 악화로 폐쇄되었던 것이다.⁷⁾ 옛 가미다카이군(上高井郡) 청사에 새롭게 시지편찬실을 마련한 2007년~2008년이 되어 서야 사료 수집과 정리 사업이 본격화될 수 있었고, 2011년 이후에 순차적으로 『스자카시지시(須坂市誌)』 발간이 이루어졌다. 이후 시지 편찬 사업의 종료를 앞두고 그 동안 수집된 지역자료와 옛 자치체의 ‘비현용문서’를 보존·이용하는 기관으로 아카이브 설립이 추진되었다. 곧 2018년 3월에, ‘역사자료로서 중요한 문서, 자료, 기타의 기록을 수집·보존하고, 널리 일반의 이용에 제공하기 위해’ 문서관 조례를 제정하고, 이후 반년 가까운 준비기간을 거쳐서 같은 해 10월에 개관을 맞이하였다. 문서관 관장에 따르면 (네즈 요시카즈 2019), 아카이브 설립과 운영 과정에서 같은 지역 나가노시 문서관으로부터 지원을 받았다고 한다. 아카이브 운영을 위한 조례 제정과 선별기준, 열람과 이용에 필요한 기준·절차 등을 갖추는데 필요한 실무적 조언과 자료 제공 등이 이루어졌다고 생각된다.

한편, 나고야 중부 지역에 위치한 아즈미노시는 새롭게 시로 발족한 지

5) 미나미아즈미노군(南安曇郡)의 토요시나마치(豊科町)·호타카마치(穂高町)·미사토무라(三郷村)·호리가나무라(堀金村)와 히가시치쿠마군(東筑摩郡)의 아카시나마치(明科町)를 통합해서 새로운 시로 발족하였다.

6) 예컨대, 1990년대 이후 공문서관법의 영향으로 나가노 지역에 아카이브들이 설립되었고, 2009년에는 공문서관리법 제정으로 ‘적정한 기록관리’ 실현을 위한 자치체의 노력의 무가 부과되었다.

7) 1990년대 후반부터 옛 자치체의 비현용기록에 대한 수집·정리가 이루어지면서 2002년 4월에 시지편찬 준비실이 설치되었으나 재정 악화로 사무실을 폐쇄한 것이다.

얼마 지나지 않은 2009년 10월부터 교육위원회 문화과 문화재보호계의 업무로 지역의 고문서자료 수집과 정리 사업을 본격적으로 추진하였다. 시지 편찬 사업의 일환으로 진행된 지역자료의 수집 정리는 호타카(穂高) 고문서연구회 및 미사토(三郷) 향토연구회 등 아즈미노시에 통합된 옛 자치체 지역을 중심으로 활동하는 지역사 연구 단체의 협조 속에 진행되었다. 그리고 이와는 별도로, 새로운 시(市)로 발족했음에도 종전의 옛 자치체 청사에서 부서별로 분산되어 업무를 수행하는 시정 환경을 개선하기 위해 2012년부터는 신청사 건설이 추진되었다. 이 과정에서 총무부 청사건설추진과에 의해 옛 자치체(5개 정촌) 청사에 분산 보관된 비현용 기록의 수집과 정리가 진행되었는데, 이를 위해 공문서정리실을 신설해서 에도(江戸) 시대 이후 1960년대까지의 기록 전부와 1970년대~2005년 합병까지의 옛 자치체의 비현용 기록 등이 이관되었다. 2년 동안 진행된 공문서 정리는 같은 지역의 마쓰모토시 문서관의 기록정리 방식을 참조해서 ‘정촌별·분야별·연대순’으로 이루어졌으며 이후 여러 청사에 분산 보관되던 현용문서 정리에 도 적용했다고 한다(아오키 미호 2019).

이와 같이 자치체 통폐합을 통해 새롭게 시로 발족한 아즈미노시에서는 우선 교육위원회 주관으로 시지 편찬이 추진되면서 그 일환으로 지역자료의 수집·정리가 이루어졌다. 그리고 시장 부국 소속 총무부 주관으로 신청사 건설과 이전 사업을 추진하면서 옛 자치체에 분산 보관되었던 비현용 기록에 대한 대대적인 정리·이관이 진행되었다. 그리고 이 두 사업의 추진 과정에서 아카이브 설립의 필요성이 제기되었다. 교육위원회는 처음에는 자치체 통폐합으로 인해 9개로 늘어난 관내의 옛 자치체 박물관들에 대한 통합·정비와 연계해서 박물관에 아카이브를 병설하려고 계획하였다(「新市立博物館構想」). 하지만 2013년 ‘문화진흥계획’에서 ‘역사적 가치가 있는 행정문서의 보존·활용’과 이를 위해 ‘수집보존 및 조사연구, 보급개발 활동을 수행하는 문서관 기능을 갖춘 시설 정비’ 계획을 명시화하면서, 아즈미노시 당국은 ‘별도의 아카이브 설치’ 방침을 확정하였다. 이후 2016년 총무부 주

관의 공문서정리실을 교육위원회 소속 문화과 소관으로 변경시키면서 비현용 기록에 대한 ‘역사적공문서’ 선별 기준 마련 등 본격적인 아카이브 설립에 나선다.

시장부국의 총무부 등이 현용기록 관리를 전담하고 비현용기록 및 지역 자료 등의 보존·이용은 교육위원회가 분담하는 형태의 아즈미노시의 아카이브 설치 사례는 기관별 업무 영역에 따른 분리와 위계 구조에 따른 수직적 운영 방식에 익숙한 한국의 행정문화에서는 이해하기 어려운 부분일 수 있다. 그러나 일본의 관동·동북 지방의 교육위원회 소속 아카이브들에서 보여지는 시장부국 조직과 교육위원회 조직의 기록관리 업무 분담 관행으로, 매우 일반적이며 보편적인 행정 행위라고 할 수 있다. 선출직 교육 자치단체장의 지휘 하에 ‘교육 자치’를 지향하는 한국과 자치단체장에 의해 임명되는 일본 교육위원회(교육장)의 제도 운영상의 차이에서 오는 특성이라고 생각된다. 그럼에도 소속이 다른 기관 간에 일종의 ‘업무 협약’을 통해 현용 기록 전담부서와 아카이브의 업무를 분담 운영하면서 장기간의 인력 ‘파견’도 실행하고 있는 일본 사례는 시사하는 바가 많다.⁸⁾

2017년 5월에 아즈미노 아카이브의 설치 장소로 시 지역으로 통합된 옛 자치체의 공민관·도서관 시설이 결정되면서, 아카이브의 구체적 업무 내용에 대한 ‘전문가적 검토’를 위해 ‘문서관업무검토위원회’(이하 업무검토위)가 구성되어 2018년 4월의 개관 준비를 서두르게 된다.

8) 시장부국과 교육위원회로 각기 소속이 다른 인력의 ‘파견’도 그렇지만, 학교 교사의 아카이브 ‘파견’ 사례도 주목할 필요가 있다. 군마현 등 교육위원회 소속 아카이브는 소장 고문서 해독과 정리가 가능한 ‘역사’ 분야 교사를 학예직으로 파견 받는다. 나가노 지역의 경우, 우에다시 아카이브는 향토박물관에 병설되어 있으면서 시장부국 총무부 소속 직원들이 근무한다. 또 오부세쵸 아카이브 설립 준비팀을 구성하면서 정청과 교육위원회 조직으로부터 동일하게 인력을 차출하고 있다.

3) 지역사 연구 단체의 아카이브 설립 운동

우에다시·도부시·나가와정이 위치한 나가노 동부 지역에서의 연이은 아카이브 설립은 민속사연구회, 근현대사연구회, 사료연구회, 향토연구회 등 다양한 명칭을 가진 지역사 연구단체들의 협의체 ‘우에다(上田)·도미(東御)·지사가타(小縣) 지역사 연락 협의회’(이하 지역사 협의회)의 16년에 걸친 활동이 없이는 불가능한 것이었다.⁹⁾(고바야시 모리히로 2020)

나가노의 동부 지역, 특히 우에다·지사가타 지역에서 지역사 협의회가 지속적으로 활동할 수 있었던 배경을 이해하기 위해서는 이 지역의 자치체 통폐합 상황에 대한 정리가 필요하다. 원래 우에다·지사가타 지역은 메이지 ‘대합병’ 때 35정촌(町村)으로 편성되었는데, 1919년 5월 ‘시제(市制)’ 시행과 함께 핵심 정촌이었던 우에다정이 시로 승격되었고, 이후 ‘평성의 대합병’ 시기에 이 지역은 다시 2시(우에다시, 도미시), 1정(나가와초), 1촌(야오키무라)으로 통폐합되었다.¹⁰⁾ 이상에서 이 지역은 얼마 전까지만 해도 역사적으로나 문화적으로도 지사가타라는 지역 공동체 기반이 강고하게 남아 있을 뿐만 아니라 동일한 ‘행정구역’으로 편제되었던 경험을 바탕으로 자치체 행정의 상호연관성 또한 깊은 곳임을 알 수 있다.

〈표 2〉는 2003년~2019년까지 약 16년간 이 지역에서 아카이브 설립 운동을 전개한 지역사 협의회 주요 활동과 특징을 중심으로 정리한 것이다. 제도와 법령을 앞세워 중앙적 관점에서의 ‘지방기록물관리기관’ 설치 방식에 의존했던(이원규 101-102) 한국의 지방 아카이브 설립 활동을 되돌아보

9) 2019년 7월 현재 19개 지역사 연구 단체가 참여하고 있다.

10) 우에다시(上田市)는 2006년 3월, 지사가타군(小縣郡)의 마루코초(丸子町), 사나다초(真田町), 다케시 손(武石村)과 통합, 새로운 우에다 시로 발족하였다. 도미시(東御市)는 2004년 4월, 지사가타군(小縣郡) 도부초(東部町)와 기타사군(北佐久郡) 기타미마키무라(北御牧村)가 통합 발족하였으며, 지사가타군 나가와초(長和町)는 2005년 10월 나가문초(長門町)와 와다손(和田村)의 합병으로 발족되었다(1956년 長窪古町, 長久保新町, 大門村이 합병으로 탄생한 나가문초로서는 2번째 정촌 합병이며, 와다손으로서는 최초의 정촌 합병이다).

게 하는 유의미한 사례로서 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

〈표 2〉 지역사 협의회의 아카이브 설립 운동 연혁

<ul style="list-style-type: none">· 2003년 10월, 우에다시장 앞으로 '문서자료관' 설치와 자료수집 보존 태세 실현을 요청하는 '진정서' 제출· 2005년 2월, 우에다.도미.치이사가타지역사연락협의회(24개 단체) 설립· 2006년 7월, 우에다시·도미시·나가와쵸·아오키촌 등에 '문서자료관' 설치 진정서 제출· 2008년 4월, 제1차 「우에다시종합계획」과 「우에다시문화예술진흥에 관한 기본구상」에<ul style="list-style-type: none">- 우에다시지편찬사업 과정에서 수집한 자료의 정리,보존, 활용 추진- 문서자료관 설치 검토와 행정문서와 자료의 보존방법 개선 항목 반영· 2010년 8월, 도미시장·의회의장과 우에다시장·시의회의장에게 정식 청원(채택)· 2010년 11월, '우에다 역사적공문서등 관리 검토 위원회' 설치· 2012년 3월, 제1차 「우에다시 종합계획」(후기기본계획)<ul style="list-style-type: none">- 행정자료의 보존, '문서자료관 설치에 대해 검토를 추진' 항목 반영· 2015년 7월, 우에다시 공문서관 정비 검토 간담회(懇話會) 설치<ul style="list-style-type: none">- 2016년 2월, 우에다시장에게, '우에다시공문서관 정비 기본계획에 관한 제언' 제출· 2016년 10월, '도미시 문서관 정비 검토 위원회'· 2016년 12월, 나가와쵸 의회에 나가와쵸 문서관 설치 청원 제출(채택)· 2017년 1월, 아오키촌장에게 공문서와 고문서 등 자료활용체제 확립 요망 제출· 2018년 4월, 도미시문서관 개관· 2019년 4월과 10월, 나가와쵸 문서관과 우에다시 공문서관 개관

시 승격 80주년을 계기로 우에다시는 시사 편찬 사업을 추진하였는데, 사업 완료를 앞둔 2003년에 13개 지역사 연구 단체들이 연명으로 그간 수집된 지역자료 등을 보존하고 이용할 수 있는 '문서자료관' 설립을 요청하였다. 그리고 우에다시에서 시작된 이 '아카이브 설립 운동'은 곧바로 오랜 동안 역사적·지역적으로 긴밀한 연원을 공유하는 인근의 도미시와 나가와쵸 등으로 확대되었다.

2005년 4월 발족한 지역사 협의회는 가맹단체나 회원들이 이미 1990년대 중·후반 이 지역의 자치체사 편찬에 밀접하게 관계하고 있었기에 어렵게 수집한 지역자료가 산일될 우려에 대한 위기 의식을 공유하고 있었다. 2003년 우에다시장과 교육위원회(교육장) 앞으로 제출한 '진정서'에서, 이들은

우에다시가 추진해온 시지편찬 사업을 의미있게 평가하면서, 시지 편찬 과정에서 수집한 자료에 대한 보존·이용 기관으로 ‘문서자료관’(가칭) 설치를 요청하였다. 이는 지사가타 지역의 중심 자치체로서 가장 먼저 시로 독립·발전한 우에다시가 ‘평성 시기 통폐합’으로 새롭게 정비되는 상황에서 지역 자료와 함께 자치체 기록을 지역민의 공유재산으로 보존·이용할 수 있는 기관으로 아카이브 설치를 제안했다는 점에서 의미를 가진다.

이 지역의 단체들은 우에다시에 13개 단체 연명으로 진정서를 제출하는 실천 과정을 거치면서 24개 단체를 포괄하는 지역사 협의회로 발전하게 되는데, 이는 이들의 활동 영역이 특정 자치체의 행정구역을 벗어나 지사가타 전 지역으로 확대되는 것을 뜻한다. 2005년 2월의 지역사 협의회 설립 총회에는 우에다시는 물론 도미시, 아오키촌 등 이 지역 자치체 교육장들이 모두 참석할 만큼 지역 내에서의 영향력을 확보해갔다. 그리고 이를 바탕으로 2006년 7월 우에다·지사가타 지역의 4개 자치체(2시·1정·1촌) 모두를 대상으로 행정문서와 지역자료의 보존·이용을 위한 ‘문서자료관’ 설치와 전문직원 배치를 요청하는 진정서를 제출하였다. 이 진정서는 2005년~2006년 실시한 우에다·지사가타 지역의 ‘자료조사목록’ 조사 결과에 근거한 것으로¹¹⁾, 지역사료의 구체적인 산일·멸실 상황이 매우 심각한 상태이며 ‘지역의 사료보존체제’ 구축(아카이브 설립)을 서둘러야 한다는 내용을 담고 있다. 지역사 협의회는 구체적인 지역사료 현황에 근거한 아카이브 설립 활동은 2008년 4월 「우에다시 종합계획」 등에 ‘지역자료의 정리·보존·활용’과 ‘행정기록의 보존방법 개선’을 추진하고, 이 과정에서 ‘문서자료관 설치’를 적극 검토하겠다는 정책 방향을 이끌어낼 수 있었다.

지역사 협의회는 여기에서 그치지 않고 2010년도 8월 우에다시와 의회, 그리고 도미시와 의회에 정식으로 아카이브 설치 문제를 ‘청원’하였는데, 각

11) 이 조사는 『上田小県誌』 편찬 과정에서 1995년 5월부터 실시된 이 지역의 고문서·고 기록 소장조사 결과와 비교하는 방법을 채택하였는데, 이에 따르면 10년도 안되는 사이에 이전 조사했던 고문서 약 60%와 메이지 시기 기록 80%가 산실되었다고 한다.

각 의회에서는 이를 ‘채택’하였다. 같은 해 우에다시는 10월에 청내 ‘검토위원회’를 설치하고 행정기록의 보존실태를 파악하는 한편 선진사례 조사, 아카이브 설치 ‘후보 시설’ 등에 대한 적극적 검토에 나섰다. 우에다시에서 ‘공문서관 정비 기본계획’(안)이 마련된 때는 5년이 지난 2015년 ‘지역 유식자’들로 구성된 ‘문서관 정비 검토 간담회’ 설치 이후였다.

도미시에서는 2014년에 ‘역사적 공문서와 고문서 등 지정문화재를 보존하는’ 문서관 설립 방침을 내부적으로 결정하고, 아카이브 설치 업무를 교육위원회로 이관시킨다. 2016년~2017년에 ‘문서관정비검토위원회’와 ‘문서관검토위원회’가 구성되고 도미시에 병합된 옛 자치체 청사를 수리하는 한편 공개·이관 기준 등을 마련하였다(호리타 유지 2018).

지역사 협의회가 나가와쵸 의회에 정식으로 아카이브 설치 청원서를 제출한 때는 2016년이었는데, 이는 인구 약 6천 명의 지역 과속화가 진행되고 있는 자치체 현실을 고려한 것으로 생각된다. 곧 2006년 7월에 지사가타 지역의 네 시정촌을 대상으로 동시에 ‘진정서’를 제출했을 때, 나가와쵸에서는 마침 검토하고 있던 사토(里) 역사관 정비 사업과 관련해서 아카이브 설치 문제를 긍정적으로 검토하겠다는 입장을 표명하였다(카즈미 유즈루 2020). 지역사 협의회는 이러한 나가와쵸에서 추진하는 박물관 기능을 가진 ‘역사관’ 중심 사업의 추이를 지켜보면서, 우미다시와 도미시에서의 아카이브 설치가 가시화될 때까지 기다렸다가 청원서를 제출한 것으로 보인다.

이상에서 우에다·지사가타 지역 자치체에서 계속적으로 아카이브가 설립된 데에는 지역사 협의회의 조직적이고 지속적인 ‘아카이브 설립 운동’이 있었음을 확인하였다. 이 운동의 특징과 의미를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 특정 자치체의 행정구역에 머물지 않고 역사적·지리적 연원을 가진 지사가타 전 지역을 대상으로 활동했다는 점이다. 둘째, 지역 전체의 역사자료 보존과 관련한 목록작성, 공개강연, 심포지움 등 지역사 연구단체로서의 일련의 활동을 통해 지사가타 전 지역에서 아카이브 필요성에 대한 여론을 지속적으로 환기시켰다는 점이다(고다이로 치후미 68). 셋째, 지역사 협의

회가 각 자치체 수장과 의회 의원들과 접촉하면서 아카이브 설치 필요성과 시급성에 대한 공감을 이끌어냈다는 점을 들 수 있다. 의회 정례회 등을 통해 의원들과의 질의·응답에 적극적으로 대응한 것은 물론 나가노시·마츠모토시 등의 이른바 ‘선진적’ 아카이브 견학에까지 동행하여 관련 시설이나 업무에 대한 이해를 촉진시켰다.

3. 자치체 아카이브의 특징과 새로운 지향

1) 공개·이용 지향의 아카이브 기능 설계와 운영

최근 설립된 나가노 지역의 자치체 아카이브들은 전문인력의 배치 등에서 각 자치체의 행정적 조건이나 지역적 특성에 따른 편차가 존재한다.

〈표 3〉 나가노 지역 자치체 아카이브의 인력 및 위원회 운영 현황

자치체명	소속(조직) 및 편제 인력	운영위원회 현황
도미시	교육위원회 : 3명 관장(촉탁), 임시직2(학예1)	설치(근거 : 문서관운영지침)
아즈미노시	교육위원회 : 6명 관장1, 정규2(재), 비상근2	설치(근거 : 문서관조례)
스자카시	시장부국 : 6명 관장1, 전문원3, 사무원2(임시직1)	미설치
나가와초	교육위원회 : 4명 관장, 정규직1(학예), 임시직2(학예1)	미설치
우에다시	시장부국 총무부 : 5명 관장(정규), 촉탁(학예), 정규직2, 시간제1	설치(근거 : 문서관조례)

* 해당 아카이브 홈페이지, 연보, 관련 규정 등을 참조·작성함.

〈표 3〉에서 확인할 수 있듯이, 인구가 가장 적은 나가와초의 경우 교육위원회 교육장이 관장을 겸임하고 있으므로 실제 인력은 3명이며 이 중 정

규 직원은 단 1명에 불과하다. 인력 부족에 대한 나름의 대안으로 2명의 ‘학예원’(1명은 임시직)을 배치해서 전문성을 강화했다고는 하지만 결코 녹 녹치 않은 근무 여건 속에서 운영되고 있다.¹²⁾

그러나 전체적으로 1만~10만 규모의 자치체 아카이브로서 인력이나 시설 면에서의 한계에도 불구하고 아카이브로서 갖추어야 할 ‘업무·기능’적 측면에서는 다른 지역 자치체와는 다른 새로운 모습을 보여준다. 무엇보다도 자치체 아카이브에서의 지역민에 대한 공개·이용 측면을 강화해가고 있다는 점이다. 여기에서는 특히 ‘제3자적 관점’에서의 전문적 식견을 반영시키기 위해 ‘검토위원회’나 ‘운영심의회’ 등을 설치하여 아카이브의 본래적 업무·기능을 발전시켜가는 아즈미노시 아카이브의 활동을 중심으로 살펴 보도록 한다. 이는 문서관 조례에 그 설치 근거를 규정하는 데서 그치지 않고 위원회에서 논의되는 내용을 적극적으로 공표하고 있다는 점에서 이 지역의 다른 자치체 아카이브들과 비교된다.¹³⁾

아즈미노시는 2017년 5월 아카이브의 기본적인 업무·기능에 대한 자문 기구로 업무검토위를 설치하였다. 아카이브 종사자 2명, 법학·역사 분야 등 교수 3명, 지역사 연구자 1명 등을 포함 8명으로 구성된¹⁴⁾ 업무검토위는 모두 4차례 개최되었다.¹⁵⁾ 교육위원회의 장(교육장)과 관련 부서장 등이 출석한 가운데 시(市) 측이 준비한 계획안을 민간 위원들이 축차 검토하는 방

12) 인구가 두 번째로 적은 도미시의 경우도 대동소이한 실정이다. 관장을 제외한 실무 인력 2명이 모두 임시직이다. 또한 다른 지역의 자치체 아카이브 대부분도 그렇지만 나가노 지역 자치체 아카이브도 모두 옛 자치체 청사 건물 등을 보수해서 활용하고 있다.

13) <표 3>에서도 알 수 있듯이, 우에다시와 도미시는 운영심의회를 운영하고 있으나 그 활동 내용은 공표하지 않는다. 우에다시는 「문서관 조례」(제10조), 도미시는 조례가 아닌 「문서관 운영지침」에 근거를 두고 있다. 스자카시와 나가와쵸는 운영하지 않고 있다.

14) 마쓰모토시 아카이브의 특별전문원(小松芳郎), 공문서관리법 제정 이후 전사료협을 중심으로 전개된 자치체 아카이브 기능 보급 세미나 등을 통해 자치체 아카이브 활동에 적극적인 법학 전문가(早川和宏), 정보공개와 기록관리제도 활용을 통해 일본 근현대정치사를 연구하는 역사연구자(瀬畑源), 지역사 연구자 등이다. 이들 대부분은 운영심의회 위원으로도 활동한다.

15) 2017년 5월 29일~9월 25일.

식으로 진행된 업무검토위는 9월말에 「문서관 업무검토 위원회 제언서」(이하 제언서)를 작성하여 시장에게 제출하였다.

제언서에¹⁶⁾ 언급된 아즈미노시의 아카이브에 대한 기본인식은 다음과 같이 요약할 수 있다. 곧 2017년 제정된 「아즈미노시 자치기본조례」에는 시정운영 기본원칙의 하나로 시민들에 대한 ‘정보공유’를 천명하였는데, 이 정책 방침은 ‘시민공유의 재산’인 역사적 공문서와 지역자료의 수집·보존·활용을 통해서 실현될 수 있으므로 아카이브를 반드시 설립해야 한다. 그리고 아카이브는 기본적으로 주민에 대한 설명책임을 수행해야 하며, 이런 점에서 정보공개제도 보다 간편한 방법으로 열람 이용을 제공함으로써 주민의 참여와 협력에 토대한 주민자치를 추진할 수 있게 기능해야 한다는 것이다.

〈표 4〉 「아즈미노시 문서관 개관에 대비한 제언서」(2017.9.25.)의 주요 내용

업무 기능	주요 내용
수집, 정리	· 아카이브의 현용문서 점검 권한 부여 필요 · 기록관리 대상 기관의 확대 위한 관련 규정 정비 요망 · 지역자료의 적극적 공개에 필요한 사전 준비 등 필요
보존	· 기존 건물 활용으로 인한 위험요소(누수, 홍수 등) 확인 필요 · 현용문서의 이관 대비 중간서고 공간 확보 필요
열람 및 복사	· 가능한 원본 이용 원칙 · 공개 자료의 복사 제공 원칙 및 디지털카메라 사용 권유
조사 및 연구	· 아카이브 소장 기록의 보존관리와 이용 등 향상 위해 기록관리 방법론 조사연구 지속 필요 · 지역자료 수집 위한 조사연구 활동의 계획적 추진 필요
전문적 지식 및 개발	· 시민에 대한 아카이브 업무와 이용 소개 활동 · 시민과 함께 하는 아카이브 운영 위한 다양한 방법 검토 · 전문직원(중요문서의 보존·이용에 필요한 전문적 지식·기능) 배치 필요
시사편찬 및 간행	· 아카이브의 시사 등 편찬간행 업무 주관

16) 제언서는 크게 기본인식과 세부 제언 사항으로 구성되었다.

〈표 4〉는 업무검토위가 제시한 아즈미노시 아카이브가 갖추어야 할 업무·기능 중 나가노 지역의 다른 자치체 아카이브와 구별되는 특징을 중심으로 정리한 것이다. 특히 아카이브의 공개·이용 업무의 확대 강화에 대한 일관된 지향은 제언서의 세부적 내용과 운영심의회 회의 과정에서도 잘 나타난다. 아즈미노시 아카이브의 업무 기능적 특성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 아카이브의 관리 대상 기관 확대와 ‘현용기록’에 대한 권한 강화이다. 시정촌 단위 자치체 중에는 비록 ‘시설로서의 아카이브’가 설치된 이후에도 관리 대상을 시 본청 조직에만 국한하거나 보존연한 만료 후에 ‘폐기 대상’으로 결정된 후에야 이관받는 종전의 기록관리 체제와 크게 다르지 않는 경우가 많다. 이와는 달리 아즈미노시 아카이브는 시 본청 조직 외에도 교육위원회를 포함 여타의 ‘실시 기관’까지 관리대상으로 포함하고 있다.¹⁷⁾ 광역 단위 아카이브에서도 ‘기록관리 조례’ 제정을 계기로 신설되거나 관련 규정을 개정한 일부 자치체에서만 관리 권한이 확대된 사실(이경용 2016)을 생각하면, 시정촌 단위의 아즈미노시 아카이브는 ‘선진적’이라고 평가할 수 있다. 또한 현용기록의 ‘조기 이관’을 고려해서 중간서고를 확보해야 한다고 제언한 것은 보존기간 만료 이전의 비현용 기록을 조기에 이관 받아 현용기록에 대한 권한을 확대하려는 지향과 맞닿아 있는 것이라는 점에서도(이경용 2020) 높게 평가할 수 있다.

둘째, 지역민에게 아카이브가 소장하고 있는 기록에 대한 공개 확대와 신속한 이용 제공을 지향하고 있다. 이 점은 앞에서 언급된 제언서의 기본 인식에도 잘 나타나 있지만 2019년 5월의 운영심의회에서도¹⁸⁾ 거듭 확인된다. 이 회의에서는 아카이브측의 공개 준비 정도에 대한 구체적인 ‘지적’과 함께 적극적인 공개 방침을 강력하게 요구하였다. 곧 ‘공문서 정리 건수와

17) 시장, 의회, 교육위원회, 선거관리위원회, 감사위원, 공평위원회, 농업위원회, 고정자산 평가심사위원회 및 공영기업관리자 등이다(아즈미노시 문서관 조례 제2조).

18) 이 회의에서는 교육위원회의 장(교육장)과 관련 부서장들이 출석한 가운데 2018년도 사업보고 및 2019년도 사업계획이 보고되었다.

공개 건수와의 심한 격차'를 언급하면서, 기록의 입수 이후 지역민이 이용할 때까지 걸리는 시간의 단축과 함께 정리 이후의 신속한 목록 공개와 이용이 이루어지도록 재촉하는 한편으로 공개 업무에 대한 '장기계획'의 준비를 요청하였다. 더 나아가 비공개(또는 미공개) 기록도 이관받은 시점에서 지역민의 '자주적 조사 수단'으로서 개요 등 기록 정보를 적극적으로 제공할 것을 제안하였다(제1회 운영심의회 회의록).¹⁹⁾

셋째, 아카이브의 기본 기능으로 지역자료의 수집과 관련한 조사·연구와 동시에 보존·이용 등의 기록관리 방법론과 관련한 조사·연구 업무를 설정하고 있다는 점이다. 이는 공문서관법에서 공문서관 기능에 대해서 '역사자료로서 중요한 공문서 등의 보존·이용과 이를 위한 조사·연구'라고²⁰⁾ 정의한 것과 전사료협이 제시한 '공문서관 최소 기능 모델'에도 '조사·연구' 기능을 포함시킨 점 등을 참조했다고 보인다(전사료협 2015). 이는 전문적 지식·계발이나 아카이브의 다양한 서비스 제공 등과도 직간접으로 연결되는 것으로 시정촌 단위 자치체에서 아카이브의 전문성 강화를 주요 업무로 제시하고 실현했다는 점에서 의미가 있다.

넷째, 아카이브의 주요 업무 기능 중 하나로 시사편찬 및 간행을 제시하였다. 이는 일본의 아카이브 문화와 환경 속에서는 그다지 새로운 경향이 아니며 보편적으로 이루어지는 것이지만, 향후 한국의 자치체 아카이브 설립 주체들이 자치체사 편찬 업무를 어떻게 설정할 것인가에 대한 중요한 참고 사항이라고 생각되어 굳이 적시하였다. 이런 점에서 자치체사 편찬·간행 업무를 '새롭게 발족된 시(市)'의 정체성을 형성하는 토대로 인식하고

19) 원문에서는 '미공개'로 되어 있다. 지금까지 2차례 개최된 운영심의회에서는 이외에도 '희소성'에 주목해서 학교일지, 학적, 회의록 등 1960년대 이전 학교자료의 아카이브 이관을 '선진적' 수집 정책으로 평가하면서 적극 추진하도록 독려하고 있다. 또한, 지역민 참여가 가능한 방식의 시사편찬 사업 등 다양한 방안들을 제시하고 있다.

20) 「공문서관법」에서 규정된 공문서관은, '역사자료로서 중요한 공문서 등을 보존하고 열람 제공하는 동시에 이와 관련된 조사·연구를 수행하는 것을 목적으로 하는 사실이며, '국가 및 지방공공단체는 역사자료로서 중요한 공문서등의 보존 및 이용에 관해 적절한 조치를 강구한 책무를 가진다.'

그 거점으로서 자치체 아카이브를 ‘새삼’ 설정한 아즈미노시 아카이브 사례의 의미를 되새겨볼 필요가 있다.

다섯째, 아카이브 이용에 관한 정책으로 ‘원본 열람’과 디지털카메라 중심의 복사 제공 원칙이다. ‘사본 열람’을 아카이브의 일반적 열람 정책으로 당연시하는 우리와 달리 일본의 아카이브에서는 ‘원본 열람’과 열화 발생 가능성이 적은 디지털카메라에 의한 복사 제공을 원칙으로 하는 곳이 많다. 아카이브의 독자적이고 적극적인 열람·공개 정책 측면에서 별다른 진전이 없는 한국의 국가 아카이브 종사자들이 참고할 사항으로 주목할 필요가 있다.

2) 공문서관리 조례 제정과 토탈 아카이브 지향

기록관리 기본법으로서 공문서관리법이 제정되기 이전 시기에 자치체 아카이브는 ‘시설 운영적’ 측면에 중점이 놓여진 ‘문서관 조례’에 근거하여 설치·운영되었다. 따라서 ‘공문서관법 체제’ 하에서 자치체 아카이브들은 자치체의 ‘역사적 공문서’의 선별·수집 등에 대한 전반적인 관리 권한을 갖지 못한 상황에서, 고문서 등 지역의 역사자료 수집과 보존 업무를 중심으로 하면서 비현용기록에 대한 선별·평가 업무 등을 통해 기록관리 권한을 확대·강화하고자 하였다. 2011년의 공문서관리법 시행을 계기로 ‘공문서관리 조례’(이하 기록관리 조례)를 제정하고 아카이브 체제를 정비하는 자치체 아카이브들의 출현은, 바로 이러한 ‘공문서관법 체제’로부터 법에서 규정한 ‘적정한 기록관리’를 실현할 수 있는 체제로의 전환 과정을 잘 보여주는 것이다(이경용 2016).

나가노 지역의 오부세쵸는²¹⁾ 이 지역에서 유일하게 공문서관리법에서 규정한 ‘적정한 기록관리’의 실현을 위해 ‘기록관리 조례’를 제정하면서 아카이브를 설립한 곳이다. 앞에서 서술한 아즈미노시의 경우, 자치체 단위

21) 인구 약 1만 1천 명의 나가노 지역에서 가장 작은 쵸(町)이지만, 연간 120만 명이 찾는 유수한 관광 명소이다.

아카이브로서는 여러 면에서 선진적 특징을 보여주고는 있으나, 법제적인 측면에서는 아직 ‘문서관 조례’에서 벗어나지 못하고 있다. 그리고 광역 단위 아카이브 중에서도 ‘공문서 조례’ 제정을 계기로 종전의 기록관리 규정을 개정해서 공문서관리법 체제에 기반한 적절한 기록관리를 구현하고 있는 곳이 많지 않은 현실이다. 이와 같은 자치체 아카이브의 전체적 현황 속에서 오부세쵸가 ‘쵸(町)’ 단위 자치체로서 제정한 ‘기록관리 조례’가 가지는 의미를 정리해본다.

오부세쵸에서는 2천년대 이후 지역사 연구자들에 의해 지역자료 산일에 대한 우려와 보존 필요성이 제기되면서, 관내 공공기관(미술관, 도서관 등)의 신축 이전으로 공동화된 옛 건물을 ‘고문서 보존기능’의 아카이브로 활용하자는 의견이 대두되었다. 당시 오부세쵸의 기록 관리는 ‘역사적 공문서’ 개념에 대한 이해가 없어서 보존기간이 경과한 문서를 ‘원칙 폐기’하는 수준이었다고 한다(야마기시 마사오·하라다 치카 30-31). 마침 자치체에서의 ‘적절한 기록관리’ 실현을 위한 ‘노력의무’를 부과한 공문서관리법이 제정되었고, 오부세쵸는 2010년 10월 팀장급 이상의 직원들로 ‘공문서관리추진 프로젝트팀’을 발족시켰다. 약 1년간의 제도 조사와 검토를 거쳐서 ‘공문서관리는 민주주의(설명책임)의 기본으로 지방분권 추진에 결코 없어서는 안된다’는 판단 하에, 원래 ‘주민의 재산’인 공문서의 보존 및 폐기, 이용 등에 관련된 기본 규정은 의회의 의결을 요하는 조례로 정하기로 결정하였다.

그런데, 전사료협이 조사 결과에 의하면²²⁾ ‘역사자료로서 중요한 공문서 등’의 관리에 대한 일련의 업무를 법규상에 규정하고 있지 않은 자치체가 생각 이상으로 많다(자료파일 75-78). 야마구치 지역은 ‘선별과 보존’의 ‘일부’만을 규정하고 있는 3곳까지 포함하면 자치체 19곳 모두가 기록관리 관련 법규를 갖추지 못하였다(하시모토 타츠기 51-52). 나가노 지역도 예외는

22) 전사료협이 ‘공문서관 기능’의 자기점검·평가지표를 활용하여 2011년~2012년에 3개 지역의 자치체들을 대상으로 실시한 조사 결과 사이타마 51%, 오키나와 57%, 사가 55%이다(각 자치체의 회답률은 75%, 51%, 100%이다).

아니어서²³⁾ 14곳만 관련 법규를 제대로 정비하고 있고 무려 7할에 가까운 48곳은 법규를 구비하지 못한 실정이며, 심지어 ‘영년, 영구’ 보존기간 제도를 운영하는 자치체가 35곳이나 된다(아라이 히로후미 53). 또한 군마현 아카이브의 최근 조사에 따르면, 관내 절반이 넘는 18곳의 자치체에서 처리과에 의한 ‘임의 폐기’가 이루어지고 있다는 것이다.²⁴⁾

이처럼 오부세쵸가 공문서관리법 제정과 시행을 더할 나위 없는 계기로 삼아서 기록관리 조례를 제정한 데에는 낙후된 시정촌 단위 자치체들의 낙후된 관련 제도와 운영 현실이 있었던 것이다. 오부세쵸는 조례를 제정하면서 대상 기관의 확대(제2조)는²⁵⁾ 물론, ‘레코드 스케줄’에 의한 역사적 공문서의 관리와 평가·선별(제5조), 파일관리부의 작성·공표(제7조), 공문서관리 상황의 공표(제9조), 제3자의 전문적 식견에 의한 공문서관리위원회 운영(제19조) 등 공문서관리법의 주요 내용을 충실하게 반영시켰다.

법제적 측면에서 오부세쵸의 기록관리는 ‘공문서의 적절한 관리, 역사공문서 등의 적절한 보존·이용을 꾀함으로써 지역민에 대한 설명 책임을 다하는 것’을 목적(제1조)으로 명시한 데에서도 알 수 있듯이, 여타 자치체에 비해서 ‘현용기록 관리’의 중요성을 ‘역사공문서등의 보존·이용’과 대등하게 설정하고 있다는 점에서 그 특징이 있다.

또한, ‘역사공문서등’을 ‘역사자료로서 중요한 공문서 및 법인 기타 단체 또는 개인이 소유하는 문서, 지도나 그림(图画), 전자적 기록’이라고(제2조) 정의하고, 아카이브의 주요 업무를 ‘특정역사공문서등의²⁶⁾ 보존 및 일반의

23) 전사료협에서 2019년 나가노 지역의 77 시정촌을 대상으로 실시한 조사 결과이다. 모두 62 시정촌에서 응답했는데, 나가노 지역의 자치체 수가 많은 점을 고려하면 다른 지역에 비해 상대적으로 양호하다고 볼 수도 있다.

24) 엄밀히 말하면 ‘군마현시정촌공문서등 보존활용연락협의회’에서 2017년에 실시한 조사 결과이다(군마현립문서관 홈페이지 참조).

25) 본청 외에 교육위원회, 선거관리위원회, 감사위원, 농업위원회, 고령자산평가심의위원, 의회 등이다.

26) ‘특정역사공문서등’은 역사공문서등 중에서 아카이브에 이관된 기록과 법인 또는 개인이 아카이브에 기증, 기탁된 기록을 뜻한다(제2조).

이용'과 함께 '역사공문서등의 보존·이용에 관련된 조사연구, 정보의 수집·정리·제공에 관한 것'으로(공문서관리 조례 시행규칙 부칙3) 명시함으로써, 오부세쵸 아카이브의 업무 기능을 아카이브에서 소장하는 자치체 행정기록과 지역자료 등의 보존·관리 차원을 넘어서 자치체 내의 모든 '역사자료로서 중요한 문서 등'에 대한 관리까지 확대시키고 있다. 그리고 이러한 아카이브의 업무 기능 확대는 '역사적 공문서' 중심이 아닌 '역사적 가치가 있는' 자치체의 모든 기록 전체를 대상으로 보존·이용을 꾀한다는 점에서 '토탈 아카이브'를 지향하는(오오타 도미야스 24-26) 사례로 평가할 수 있다.

4. 맺음말

일본 나가노 지역에서의 연이은 자치체 아카이브 설립에는 '지방분권 개혁'의 일환으로 진행된 행정구역 통폐합이라는 지역 사회의 급격한 변동이 자리하고 있었다. 이러한 상황에서 역사적으로 지역 공동체 기반이 강한 나가노 지역에서는 자치체사 편찬 과정에서 수집된 지역자료와 통합된 옛 자치체의 행정기록을 보존·이용할 수 있는 아카이브 설치 움직임이 전개되었다. 특히 나가노의 동부 지역에서는 자치체 단위 행정구역에 국한되지 않고 지리적·문화적 정체성이 형성되어 있는 지사가타 지역(小県地域) 전체를 대상으로 '아카이브 설립 운동'을 지속적으로 전개한 지역사 연구 단체들의 단합된 활동이 있었다. 이들은 행정구역 통폐합 과정에서 지역의 기록 보존 현황에 대한 구체적 조사 결과를 근거로 해서 지사가타 지역(小県地域)의 전 자치체와 의회를 대상으로 아카이브의 신속한 설치를 요구하는 '진정'과 '청원' 활동을 전개하였다.

또한, 공문서관법 제정을 계기로 1990년 후반 이후에 설립되었던 나가노 북부와 중부 지역의 아카이브, 곧 나가노시와 마쓰모토시 아카이브의

스자카시와 아즈미노시 아카이브 설립 과정에서의 지원과 협력은 결코 일시적인 업무 지원에 한정된 것이 아니었다. 특히 아즈미노시의 경우, 아카이브 설립을 전후로 마쓰모토시 아카이브의 핵심 인사가 중심이 되어 전 사료협의 자치체 아카이브 지원 활동에 관계한 인사 등과 협력하여 아카이브 업무·기능을 설계하고 운영 상황을 점검하는 위원회 조직에 적극 관여하고 있다. 군마현이나 돗토리현, 그리고 사이타마현과 같은 광역 단위 아카이브에서 지역협의체 활동을 통해서 자치체 아카이브 설립을 촉진하기 위해 조직적으로 지원하고 있는 사례(이경용 2019)와 함께 나가노 지역처럼 먼저 설립된 아카이브의 자치체 아카이브 설립 과정과 운영에 대한 지원·협력 사례는 지역 사회에서의 아카이브의 역할과 기능에 대한 새로운 전망을 가능하게 한다. 특히 나가노 지역 사례는 자치체 아카이브 설립과 운영을 지원하는 ‘지역 거점’으로서 동일한 권역의 아카이브가 기능할 수 있다는 사실을 증거하는 한편 아카이브 간 네트워크를 긴밀하게 구축해서 기록공동체 내 협력과 연대의 기틀을 다져야 하는 이유를 분명하게 설명해준다.

사실 일부 선진적인 몇몇 사례를 제외하고 광역 단위 아카이브까지 포함해서 일본의 자치체 아카이브들은 공문서관리법 제정 이전에는 현용 기록의 관리 권한을 확보하지 못한 가운데 고문서 등 지역자료 중심의 ‘보존’ 기관 이미지가 강했다. 그러나 최근 설치된 나가노 지역의 자치체 아카이브들은 정도의 차이는 있으나 자치체 행정기록(‘역사적 공문서’)과 지역자료를 함께 ‘보존·이용’하는 기관으로 변모해 가고 있다. 아즈미노시 아카이브 사례를 통해 ‘공개·이용’ 기능의 강화와 역사적공문서에 대한 평가·선별 업무에 대한 확대 지향이 뚜렷하게 나타나는 자치체 아카이브의 변화 양상을 규명할 수 있었다. 또한 오부세초 아카이브의 사례를 통해서 ‘공문서 조례’ 제정이라는 자치체 아카이브 설립과 관련한 법제 정비 과정에서 ‘도탈 아카이브’로서의 지향을 확인할 수 있었다.

그동안 광역 단위 자치체를 중심으로 전개되었던 일본의 아카이브 설립

움직임은 어느덧 시정촌 단위 자치체로까지 확산되어 갔으며, 나가노 지역
에서와 같이 본연의 아카이브 업무 기능에 충실하려는 자치체 아카이브들
이 잇따라 나타나는 결과로 이어졌다. 이는 일본 기록공동체의 멀게는 사
료보존운동의 일환으로 1970년대 중반부터 본격화한 아카이브 설립 활동과
가깝게는 2천년대 초반부터 시작된 나가노 지역에서의 아카이브 설립 운동
이 있었기에 가능한 것이었다. 일본 자치체에서의 아카이브 설립 사례를
통해 우리가 배울 점은 다른 무엇보다 ‘긴 호흡’, 기록공동체의 외연 확대를
통한 지역의 다양한 주체들과의 연대와 협력, 그리고 끝없는 사회적 실천일
것이다.

서울기록원과 경상남도기록원 설립을 계기로 한국 사회는 ‘기록자치’ 실
현을 위한 새로운 출발점에 서 있다. 그리고 두 지역에서의 아카이브 설치
는 그동안 법적 의무 사항임에도 불구하고 행정과 재정의 ‘높은 문턱’을 넘
어서지 못했던 다른 자치체에게 강력한 추진 동기로 작용할 것이다. 대전
과 대구 등에서 아카이브 설립을 위한 기초연구는 물론 건립 기본계획과
관련한 연구용역까지 서둘러서 완료하고 있는 것이 이를 증명하고 있다(대
전세종연구원 2017; 대구경북연구원 2018; 대구광역시 2019).

향후 본격화할, 아니 이미 본격화된 ‘자치체 아카이브의 시대’는 지금까
지의 ‘국가기록원 일극 체제’에서 분권과 연대에 기반한 ‘다원적 아카이브
체제’로의 전환을 더욱 가속화시킬 것이다. 이런 점에서 ‘1인 기록관 체제’
로 표상되는 기형적 구조의 한국의 국가아카이브 체제에 대한 대안 축의
하나로서 자치체 아카이브의 성장과 발전은 우리 기록공동체가 이루어야
할 중요한 과제 중 하나이다. 일본 나가노 지역 사례를 통해 자치체 아카이
브 설립 과정에서 ‘지역 자치’와 ‘기록 자치’ 실현을 위한 바람직한 원칙과
관점이 무엇인지 되돌아볼 필요가 있다.

〈참고문헌〉

- 김민훈. 2007.2. 최근 일본 지방자치단체 합병동향에 관한 소고. 『법학연구』, 47(2), 191-218.
- 대전세종연구원(김용동). 2017.10. 『지방기록물관리기관의 설립 및 운영방안』, 1-141.
- 대구경북연구원(이재필). 2018.8. 『대구기록원 설립을 위한 기초연구』, 1-67.
- 대구광역시. 2019.7. 『대구 지방기록물관리기관 건립기본계획 수립 연구용역』, 1-429.
- 박찬승. 2000.4. 외국의 지방기록관과 한국의 지방기록자료관 설립방안. 『기록학연구』, 1, 107-135.
- 손동유. 2011.4. 지방의 역사기록관리 활성화 방안 연구. 『기록학연구』, 28, 155-180.
- 이경용. 2016.10. 일본의 지방기록관리 연구. 『기록학연구』, 50, 389-423.
- 이경용. 2019.1. 지방아카이브의 역할. 『기록학연구』, 59, 129-157.
- 이경용. 2020.1. 일본 가나가와현 아카이브 연구. 『기록학연구』, 63, 114-141.
- 이원규. 지방 공공기록관리의 정책과제. 『기록학연구』, 26, 95-102.
- 지수걸. 지방기록물관리기관 설립의 방향과 방법. 『기록학연구』, 21, 247-281.
- 고마쓰 요시로(小松芳朗). 2015.2. 松本市文書館の新館開館. 『アーカイブズ』, 55, 39-43.
- 고바야시 모리히로(小林 盛寛). 2020.2. 上田市公文書館の開館について. 『アーカイブズ』, 75.
- 고히라 치후미(小平千文). 2019. 市民要望としての公文書館設置-上田市公文書館の設置などについて-. 『全史料協第全国大会及び研修委員会資料集』, 61-68.
- 네즈 요시카즈(根津良一) 2019.2. 須坂市文書館の設置と一般利用開始に向けた取組. 『アーカイブズ』, 71.
- 모토무라 메구미(本村慈). 2013.3. 地方自治体における公文書の管理に関する最近の取組. 『アーカイブズ』, 49, 47-50.
- 아라이 히로후미(新井浩文). 2019. 長野県内市町村の公文書館機能ミニアムモデルを活用した実態調査について. 『全史料協第全国大会及び研修委員会資料集』, 52-56.
- 아오키 미호(青木 弥保) 2019.2. 安曇野市文書館について. 『アーカイブズ』, 71.
- 아마기시 마사오(山岸正男)·하라다 치카(原田知佳). 2013.3. 小布施町の取組について. 『アーカイブズ』, 49, 30-33.
- 야마우라 히사시(山浦寿). 2013.9. 長野県の地方史(地域史)関係団体・組織. 『信濃』, 第65巻 第9号, 791-812.
- 오오타 도미야스(太田富康). 2014.3. 公文書管理条例と自治体アーカイブズ機関-条例等にみる地域資料へのスタンス. 『記録と史料』, 24, 13-29.
- 자료파일(資料ふぁいる). 2013.3. 公文書館機能の自己点検・評価指標 調査結果. 『記録と史料』, 23, 75-78.

카즈미 유즈루(勝見 譲). 2020.2. 長和町文書館の開設について. 『アーカイブズ』, 75.
하시모토(橋本竜輝). 2017.3. 平成28年度公文書館機能普及セミナー-2016in山口. 『記録と
史料』, 27, 50-52.
호리타 유지(堀田 雄二). 2018.11. 「東御市文書館」について. 『アーカイブズ』, 70.

<참고 웹사이트> 2020년 3월 15일~3월 31일 수시 접속함.

전사료협 홈페이지 公文書館機能ガイドブック. 2015.3, <http://www.jsai.jp/kanko/guidebook/index.html>
군마현립시정촌공문서등보존활용연락협의회, 群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会.
2019. 「文書の評価選別を実現するために—市町村の実態と改善策—」 1-8, <https://www.archives.pref.gunma.jp/99gunbunkyo>
아즈미노시문서관 홈페이지, 安曇野市文書館業務検討委員会. 2017.9.25. 安曇野市文書館開館に向けた提言書
安曇野市文書館運用審議会会議録, <http://www.city.azumino.nagano.jp/site/bunsho/36201.html>
安曇野市文書館業務検討委員会会議概要, <http://www.city.azumino.nagano.jp/site/bunsho/51528.html>
오부세정공문서관 홈페이지, 小布施町公文書管理条例, <https://www.town.obuse.nagano.jp/site/bunshokan/>