

기관기능분석 방법론을 적용한 기록화 전략 사례 연구*

미국 의회 기록화 프로젝트를 중심으로

김 장 환**

1. 머리말
2. 기관기능분석에 관한 이론적 논의
3. 미국 의회 기록화 프로젝트 사례 연구
 - 1) 미국 의회 기록화 프로젝트 개요
 - 2) 미국 의회의 기록관리 체제
 - 3) 미국 의회 기록화 프로젝트 주요 내용
4. 대한민국 국회 적용을 위한 제안
 - 1) 미국 기록화 프로젝트의 특징과 시사점
 - 2) 대한민국 국회의 기록화 영역 제안
5. 맺음말

* 본 연구는 김장환의 박사학위 논문인 「국회 기록화 전략의 수립과 적용에 관한 연구」의 일부분을 요약·보완한 것임.

** 국회도서관 국회기록보존소 기록연구관.

■투고일 : 2015년 3월 14일 ■최초심사일 : 2015년 3월 20일 ■게재확정일 : 2015년 4월 10일.

[국문초록]

최근 기록학계에 기록화 전략(documentation strategy)에 관한 연구가 꾸준히 발표되고 있으나, 우리나라에서 헬렌 사무엘스가 제시한 기관기능분석(institutional functional analysis) 방법론을 적용한 실제 사례나 연구는 진행된 바가 거의 없다. 기관기능분석은 거시적인 차원에서 기관의 본질적인 기능을 정의함으로써 기록에 대한 포괄적인 이해를 제공하는 방법론이다. 기관기능분석으로 도출된 기록화 영역은 아키비스트가 기관의 기록을 선별하여 남기기 위한 일종의 선택적인 틀로 기능한다. 즉, 기관기능분석 방법론을 통해 기관의 기능을 분석함으로써, 현행 기록처리일정표에서 담보하지 못하는 기능을 거시적인 차원에서 식별하여 해당 조직의 업무 활동에 대한 설명책임성 확보가 가능한 것이다. 미국의 기록화 프로젝트는 이러한 배경에 부합하는 대표적인 사례이다. 이에 본 연구에서는 미국 의회의 사례를 분석함으로써, 미국 의회와 같은 성격의 국가기관인 우리나라 국회에 기관기능분석을 적용할 때 필요한 시사점을 도출하여 제안하였다. 이를 위해 우선 선행연구의 성격으로 기관기능분석에 관한 이론적 논의를 살펴보았다. 둘째, 미국 의회 기록화 프로젝트를 기관기능분석에 따른 기능별로 사례 분석하였다. 셋째, 사례 분석 결과를 토대로 시사점을 도출함으로써 우리나라 국회에 적용 가능한 기록화 영역을 제안하였다.

주제어 : 기관기능분석, 기록화 전략, 미국 의회, 의회기록관리

1. 머리말

최근 기록학계에 기록화 전략(documentation strategy)과 관련된 연구가 꾸준히 발표되고 있다. 서구에서 기록화 전략 방법론이 처음 제기되던 당시 그 의미와 효용성에도 불구하고 실행 가능성 측면에서 큰 비판을 받았던 것을 생각해 볼 때, 오늘날 한국에서 기록화 전략이 재조명받고 있다는 사실은 시사하는 바가 크다. 이는 1999년 이후 공공기관에 집중되던 기록관리가 민간 분야, 문화예술 분야, 일상 아카이브까지 그 영역이 확장되면서 기록화 전략 방법론 역시 재조명받고 있는 것으로 보인다. 그러나 연구되는 양에 비하여 기록화 전략 방법론이 실제 기록관리 현장에서 성공적으로 적용되었다는 사례는 여전히 쉽게 접하기 어렵다.

서구에서는 기록화 전략이 본격적으로 대두되던 1980년대부터 여러 유형의 기록화 전략이 실행되었다. 지금까지 진행된 기록화 전략 관련 연구를 유형화하면 크게 기관 중심형, 주제 중심형, 지역 중심형으로 구분할 수 있는데¹⁾ 그중 기관 중심형 기록화 전략 방법론은 헬렌 사무엘스(Helen W. Samuels)가 제시한 기관기능분석(institutional functional analysis) 방법론이 대표적이다. 기관기능분석을 사용하는 까닭은 기능 접근 방식을 통해 아키비스트가 기관의 기록이 어떻게 남겨지는지에 대하여 포괄적으로 이해할 수 있기 때문이다. 이 방법론은 기관형 아카이브에서 기관의 기본적인 본질적인 기능을 분석하여 기록화 영역을 도출하는 데 있어 매우 유용한 도구로 사용될 수 있다.

우리나라의 경우, 1999년 기록관리법이 제정된 이후 기록물분류기준표를 사용하였으며, 2007년 전부개정 이후 기록관리기준표를 사용하고 있다. 그러나 과거의 기록물분류기준표나 현행 기록관리기준표 모두

1) 김성일, 「기록화 전략의 일반모형과 그 적용」, 경남대 대학원 기록관리협동과정 석사학위 논문, 2007.

조직 내에서 수행되는 기능을 중심으로 기록처리일정표가 만들어지기 때문에 해당 기관이 거시적인 차원에서 수행하는 기능이 무엇인지에 대한 고민이 부족하다. 즉, 현재 우리나라에서 사용되고 있는 기록처리일정표는 기관이 수행하는 본질적인 기능이 무엇인지에 대한 고민 속에서 만들어진 게 아니라, 각 처리과가 수행하는 업무를 단위과제와 기록물철로 분류하여 행정업무 참고기간, 증빙자료 유효기간, 관계법령 의무기간, 역사적 보존가치 등을 참고하여 보존기간을 책정한 것이다. 이 방법론은 미시적으로 출처별·기능별로 책정된 보존기간에 따라 남겨진 단위업무(또는 단위과제)에 따른 업무 행위의 증거로는 충분하다. 그러나 해당 기관의 기능을 거시적인 시각으로 바라보았을 때, 조직이 수행하는 상위 절차가 누락되어 있을 경우 하위 절차 역시 누락될 수밖에 없다.

따라서 조직이 수행한 업무에 대한 설명책임성을 보장하기 위해서는, 사회적 차원 또는 국가적인 차원에서 기관의 기능을 거시적으로 분석할 필요가 있다. 이미 기존의 단위업무나 단위과제에 따른 기록처분일정표에 의해 남겨져 있는 기록을 근거로 기록 컬렉션을 분석하는 것이 아니라, 기관의 본질적 기능을 정의함으로써 현재 남겨진 기록과 남겨져야 할 기록을 식별해야 한다는 것이다.

사무엘스가 제안한 기관기능분석은 이처럼 큰 틀에서 기관의 본질적인 기능을 정의함으로써 기록에 대한 포괄적인 이해를 제공하는 방법론이다. 그럼으로써 기관기능분석으로 도출된 기록화 영역은 아키비스트가 기관의 기록을 선별하여 남기기 위한 일종의 선형적인 틀로서 기능한다. 즉, 기관기능분석 방법론을 통해 기관의 기능을 분석함으로써, 현행 기록처리일정표에서 담보하지 못하는 기능을 거시적인 차원에서 식별하여 조직의 업무 활동에 대한 설명책임성 확보가 가능한 것이다.

미국의 기록화 프로젝트는 이러한 배경에 부합하는 대표적인 사례이다. 미국 의회에서는 이 프로젝트를 통해 의회의 기능을 거시적인 차원에서 분석함으로써 조직의 설명책임성을 확보하는 수단으로 사용하였

다. 그러나 우리나라에서는 미국 의회 사례와 같이 실무 영역에서뿐만 아니라 학술적으로도 기관기능분석 방법론에 관하여 연구된 바가 거의 없다. 이에 본 연구에서는 기관기능분석 방법론을 적용하여 기록화 전략을 성공적으로 수행한 것으로 평가받는 미국 의회의 사례를 분석함으로써, 미국 의회와 같은 성격의 국가기관인 우리나라 국회에 적용할 때 필요한 시사점을 도출하여 기능분석에 따른 기록화 영역을 제안하고자 한다.

2. 기관기능분석에 관한 이론적 논의

기관기능분석은 기관이 어떠한 기능을 수행하고 있는지에 대한 이해에 초점을 두는 것으로서 기록화 전략의 일환으로 사무엘스가 제안한 방법론이다.²⁾ 사무엘스는 아키비스트가 기관의 기능과 활동을 연구하고 이해할 필요가 있다고 주장하면서, 각각의 기관 기록을 평가할 수 있는 기능분석 방법론을 제시하였다. 이 방법론은 기존의 기능분석 방법론과 밀접한 관련을 맺고 있으며, 캐나다의 거시평가와도 맥락을 공유하고 있다. 이와 관련하여 제니퍼 마셜(Jennifer A. Marshall)은 기록화 전략과 사무엘스의 단일기관 기능분석, 총체적 아카이브로서의 캐나다 거시평가가 효율적인 선별을 통해 기록학의 품질을 높인다는 공통점이 존재한다고 주장하였다.³⁾

마셜의 주장대로 기록화 전략은 기록을 평가하는 데 있어 미시적으

2) Helen W. Samuels, "Improving Our Disposition: Documentation Strategy", *Archivaria* Vol.33, 1991-1992, p.129.

3) Jennifer A. Marshall, "Documentation Strategies in the Twenty-first Century?: Rethinking Institutional Priorities and Professional Limitations", *Archival Issues* Vol.23(1), 1998.

로 가치평가를 하는 것이 아니라 사회를 거시적인 차원에서 조망하여 기록을 선별한다는 점에 있어 캐나다의 거시평가와 유사하다. 테리 쿡(Terry Cook)은 거시평가를 “기록의 내용, 즉 정보 가치보다 무슨 기능에서 기록이 만들어졌는지, 어떠한 구조를 갖고 있는지, 어떻게 만들어졌는지를 우선으로 하여 기록의 가치를 가늠하는 평가 접근 방식”으로 정의하고 있다.⁴⁾ 거시평가의 이론적 토대를 제공한 쿡은 공식적으로 쉘렌버그의 가치론을 기록의 개별적 가치 개념을 범주화하는 분류학적(taxonomic) 접근을 취함으로써 사회적 표상으로서의 기록이라는 측면을 담지 못한다고 비판한 바 있는데, 이러한 측면에서 테리 쿡은 기록화 전략의 의의를 인정하였으나 사무엘스와의 논쟁을 통해 기록화 전략의 주관성에 대한 문제도 강력히 제기하였다.

한편, 캐나다의 거시평가 모델은 무엇보다 정부와 국민, 정부와 정부간의 설명책임성(accountability)을 강조한다. 캐나다 거시평가 모델의 주요 의의는 평가의 초점을 ‘기록 자체’에서 그 기록이 생산되는 ‘기능적 맥락’으로 옮긴 것이다. 즉, 기능과 구조의 관계, 조직 문화, 기록관리시스템 그리고 기관 또는 기능과 관련된 시민과의 상호작용 분석을 아우르는 기관의 기능적 분석으로 얻어진 지식을 이용하는 데 있다. 캐나다 사회에 정부가 어떻게 작용하고 영향을 미치는지에 대한 설명을 제공할 수 있는 기록을 식별하는 것이 거시평가의 이론적 핵심이다.⁵⁾

그리고 캐나다의 거시평가에 사용된 방법론이 바로 ‘기능평가’이다.

4) Terry Cook, “Documentation Strategy”, *Archivaria* Vol.34, Summer 1992, pp.181-191 (한국기록학회, 『기록학용어사전』, 서울: 역사비평사, 2008, 18-19쪽에서 재인용).

5) 캐나다의 거시평가는 쉘렌버그를 대표로 하는 미국의 미시적인 평가 방법론과 대척점에 있지만, 평가의 주체를 연구자나 기록생산자가 아닌 아키비스트로 보고 있다는 점에서 쉘렌버그의 평가 방법론과 같은 맥락을 지닌다. 쟈킨슨이 기록의 불편부당성을 근거로 기록 생산자에게 평가의 주체를 맡기고 아키비스트는 보존만 하면 된다고 주장한 반면, 캐나다에서는 후대의 이용자를 위한 평가를 거버넌스의 관점에서 사회책임성을 확보하기 위해 아키비스트가 기록의 선별과 평가에 적극 개입하도록 하고 있다.

기능평가는 기록의 지속적 가치를 평가하는 데 있어 기록을 생산한 조직의 기능이 적절하게 기록화되었는지 여부를 중심에 두는 평가 방법이다. 즉, 기능평가는 특정 부서나 개인이 해당 기능을 수행하면서 기록을 생산하였는지 확인하고, 그 기능을 가장 완전하고 간결하게 담은 기록을 선별함으로써 기록의 영속적인 가치를 감정하는 과정이다.⁶⁾

사무엘스의 기관기능분석 방법론은 이러한 거시평가 및 기능평가와 밀접한 관련이 있다. 공공기관의 기록과 매뉴스크립트 사이의 연관성에 대한 고민과 함께 기록 자체보다는 기록이 생산된 맥락, 즉 기능에 초점을 맞추어 사회적 설명책임성과 활동의 증거로서의 기록을 강조하고 있다. 사무엘스는 명시적으로 기관기능분석의 목적과 기관의 설명책임성 확보를 연관시킨 바는 없으나, 『대학 기록』에서 대학의 기능 분석을 통해 대학이 수행하는 사회적 역할을 보여줌으로써 대학이 스스로 기록할 책임을 다하는 데 도움을 주는 것을 목적으로 한다는 점을 볼 때⁷⁾ 기관기능분석과 거버넌스 관점에서의 캐나다의 평가 방법론을 연관시키는 것은 어렵지 않은 일이다.

사무엘스는 분석과 계획이 실제 수집보다 선행한다는 점에서 기록화 전략에 대한 지적인 기반이 기관기능분석과 같다고 주장하였으며, 구체적으로 기관 내에서의 기관기능분석을 통한 기록화 전략 모형을 제시한 바 있다.⁸⁾ 사무엘스에게 있어 기록화 전략은 다기관 수집 활동을 조직할 의도로 수행되며, 기관기능분석은 기관 또는 개인의 기록화를 개선하기 위해 이용되는 것이었다. 즉, 엄밀히 보자면 기록화 전략과 기관기능 분석은 별도의 기술(技術)이지만 상호 보완적으로 작동된다고

6) International Records Management Trust 저, 남희숙 역, 『기록물 평가시스템』, 서울: 진리탐구, 2002, 54쪽.

7) Helen W. Samuels, *Varsity Letters: Documenting Modern Colleges and Universities*, SAA and The Scarecrow Press, Inc. Lanham, Md., & London, 1998, p.1. 헬렌 사무엘스 저, 이은경 역, 『대학기록』, 서울: 한울, 2007, 13쪽.

8) Helen W. Samuels, "Improving Our Disposition", p.127.

볼 수 있다. 기록화 전략에 대한 비판 중에는 다기관 수행으로 인해 실현 가능성이 낮다는 비판이 있는데, 이에 사무엘스는 기록화 전략이 강력한 기관 아카이브에 의존한다는 점을 강조하였다. 기록화 전략에서 중요한 것은 단순히 기록을 여러 기관에서 ‘수집’하는 것이 아니라, ‘체제(mechanism)’를 계획하고 조직하는 것이기 때문이다. 따라서 해당 주제 등에 따라 식별된 기록은 인위적인 컬렉션 형성을 위해 수집되는 것이 아니라, 해당 기록이 생산된 기관의 아카이브에 보존된다.

이러한 맥락에서 사무엘스는 기능분석을 기관과 해당 기관의 기록을 포괄적으로 이해하는 데 필요한 수단으로 보고, 기관기능분석을 적극적으로 사용하고자 하였다. 즉, 이 방법을 통해 기록이 생산된 맥락에 기반한 선별이 가능할 것이라 본 것이다. 이에 테리 쿡은 기존의 사무엘스의 입장을 비교하며, 붐스의 입장에서 동시대인의 가치를 기록화해야 함을 인정하였으나 주제 중심의 평가가 아닌 조직 또는 출처 중심의 평가를 해야 한다는 점을 지적했다. 사무엘스가 조직의 기능분석에 대한 새로운 개념을 좀 더 정교히 하고, 기능과 조직을 더욱 완전하게 연관시켜야 한다고 결론을 내린 것이다. 이러한 쿡의 주장을 일정 부분 수용하여 사무엘스는 1991년 ACA(Association of Canada Archivists: 캐나다 아키비스트협회) 컨퍼런스에서 출처 기능주의와 주제 전략의 조합을 시도하고, 주제 중심에서 기록 생산자의 행위에 기초를 둔 조직적·기능적 초점으로 변화를 꾀했다.⁹⁾ 이러한 두 사람의 논쟁을 통해 쿡은 매뉴스크립트 관리에 유용한 ‘주제 기반 기록화 전략과 공공기관 등의 기관형 아카이브에 유용한 ‘구조적 조직 기능 분석’의 결합을 주장함으로써 현대의 복잡한 조직들이 생산하는 방대한 기록을 처리하기 위한 평가도구와 방향성, 그리고 전략을 제공했다고 사무엘스를 평가하였다.

물론 이러한 기능 분석에 대한 비판도 존재하는데, 대표적으로 프랭크 볼즈(Frank Boles)는 ‘보존기록으로서의 지위(archival status)’를 결정

9) Terry Cook, “Documentation Strategy”, *Archivaria* Vol.34, 1992.

하는 기관의 핵심 기능이 무엇인지를 평가할 만한 객관적인 기준이 부재하다는 점을 지적한 바 있다. 기능 분석 방법론은 그 자체적으로 주관적일 수밖에 없으며, 분석을 하는 아키비스트의 편견과 결점이 반영될 가능성이 높다는 것이다. 그럼에도 불구하고 그는 방법론으로서의 기능 분석은 핵심 부서의 기능이 반영된 기록을 식별하여 획득하기 위한 강력한 수단을 아키비스트에게 제공한다는 점은 인정하고 있다.¹⁰⁾

결론적으로 사무엘스는 기능적인 측면에서 기록의 맥락(context)을 파악하는 기관기능분석을 적용함으로써 기관이 스스로 기록화할 책임을 다할 수 있다고 보았는데, 이는 곧 기관의 설명책임성과 연결된다고 볼 수 있다. 그래서 사무엘스는 기록화 전략이 단일 기관에서 수행하는 수집정책(collection policy)과 비교해 볼 때 더 포괄적이고 엄격한 방법론이라고 보았다.¹¹⁾ 사무엘스는 기관기능분석 방법론이 현대 사회의 모든 기관들, 즉 병원, 은행, 교회, 박물관, 정부기관 등 기록할 책임이 있는 모든 기관에 적용 가능하다고 보았으며,¹²⁾ 이 글에서 주요 사례로 분석할 의회 역시 예외는 아니었다.

3. 미국 의회 기록화 프로젝트 사례 연구

1) 미국 의회 기록화 프로젝트 개요

미국 의회 기록은 상·하원 의원, 보좌진, 위원회, 언론 등 여러 조직

10) Frank Boles, *Selecting&Appraising: Archives&Manuscripts*, Chicago: SAA, 2005, pp.62-63.

11) 설문원, 「지역 기록화를 위한 도큐멘테이션 전략의 적용」, 『기록학연구』 26호, 2010, 116쪽.

12) Helen W. Samuels, "Documenting Modern Colleges and University", p.3.

에서 만들어진다. 이러한 기록들은 의회와 미국 국립기록관리청(National Archives and Records Administration: NARA), 그리고 상·하원의 개인기록을 수집하는 여러 사·공립 아카이브에 흩어져서 보존되고 있다. 기록화 프로젝트가 수행되기 전까지 위원회 기록은 공식적으로 관리되고 있었으나, 의원의 개인기록은 관리 편차가 심한 편이었다. 의회에서 근무하는 아키비스트조차 이용가능한 의회기록 컬렉션이 얼마나 있고, 또 어느 기관에서 보유하고 있는지 등에 대한 지식이 전무한 실정이었다.¹³⁾

이러한 의회 기록관리의 문제점을 해결하기 위해 미국 의회 안팎에서 많은 노력을 기울여 왔다. 그 연원은 1978년까지 거슬러 올라가는데, 당시 역사학자, 아키비스트, 그리고 의회 사무국 직원 등이 참여한 ‘연방공무원의 기록 및 문서에 관한 국립연구위원회(National Study Commission on the Records and Documents of Federal Officials)’에서 의회에 보고서 하나를 제출하였다. 이 보고서는 의원실에 있는 기록철과 개인기록을 법적으로 연방의 기록으로 지정함으로써 15년 후 대중의 접근을 보장하는 방안을 담고 있었다. 당시 의회는 이 방안을 채택하지는 않았으나, 미국 상원은 1978년 9월 이틀간 열린 상원의원 기록에 대한 조사·연구 및 처분에 관한 회의를 후원하기로 결정하였다. 이후 상원 역사국은 상원의원 및 위원회용으로 두 종류의 핸드북을 발간하게 된다.¹⁴⁾

1985년에는 덕센 센터(The Dirksen Center)¹⁵⁾와 국립역사출판·기록위원회(National Historical Publication & Records Commission: NHPRC)¹⁶⁾에서

13) Karen Dawley Paul, *The Documentation of Congress: Report of the Congressional Archivists Roundtable Task Force on Congressional Documentation*, 1992, p.1.

14) Karen Dawley Paul, *Ibid*, p. v.

15) 덕센 센터는 상하원 의원을 다수 역임한 에버렛 맥킨리 덕센(Everett Mckinley Dirksen, 1896-1969)의 이름을 딴 것으로, 기록관리, 리서치, 교육 프로그램을 통해 의회와 의회 지도부를 더욱 잘 이해할 수 있도록 촉진하는 역할을 수행하는 비당파·비영리 기관이다. <<http://www.dirksencenter.org/index.htm#brief>> [인용 날짜: 2015. 3. 22].

의회 기록의 보존 관리 방안을 수립하기 위한 목적으로 회의를 주최하였다. 이 회의의 결과보고서에는 참가자들의 제안, 의회기록 보존을 위해 협력할 각종 협회와 단체 목록, 적용 가능한 전략 등이 상세하게 기술되어 있다. SAA의 의회기록원탁회의(Congressional Papers Roundtable: CPR)¹⁷⁾에서는 이 회의가 종료된 이후에도 의회 기록화 작업을 수행하는 주체가 되어 여러 가지 활동을 수행해오고 있다.¹⁸⁾

특히 SAA에서는 ‘목표와 우선순위, 기록관리 정보교환, 자동화된 기록과 기술(techniques), 기관의 평가와 발전’을 위한 위원회를 설립하고, 이 위원회의 연구결과를 바탕으로 기록화 전략 방법론을 제안했다. 래리 해크먼, 조안 위노-블루엣, 헬렌 사무엘스 등이 기초작업에 적극적으로 참여하였으며, 기관기능분석 방법론을 처음 제안했던 사무엘스가 이 프로젝트의 고문으로 활동했다. 그 결과 미국 의회 200주년을 맞이하여 의회기록원탁회의에서 의회 기록화 프로젝트를 책임지고 완수하기로 결정하고, 상원 소속 아키비스트 카렌 D. 폴(Karen D. Paul)이 프로젝트 총책임자로 참여했다.¹⁹⁾ 프로젝트는 상원 역사국(Senate Historical Office)의 관리하에 당시 하원 역사보존국(House Office of History and Preservation)의 지원으로 진행되었다.

프로젝트의 목적은 의회의 기능을 정의하고 해당 기능을 기록화하는 출처들을 분석함으로써, 미국 의회에서 생산되는 기록을 효과적으로 보존하고 관리하기 위한 방안을 도출하는 것이었다. 미국 의회기록관리

16) NHPRC는 NARA의 협력 기관으로, 미국의 역사와 관련하여 다양한 유형으로 생산된 문서의 이용을 촉진시키고 출판하는 등의 역할을 수행하는 기관이다. <<http://www.archives.gov/nhprc/about/>> [인용 날짜: 2015. 3. 22].

17) 의회기록원탁회의는 1984년 설립된 조직으로, 의회의 공공기록과 의원의 개인 기록과 관련하여 업무를 하는 SAA 내의 구성원으로 이루어졌다. <<http://www2.archivists.org/groups/congressional-papers-roundtable>> [인용 날짜: 2015. 3. 22].

18) Karen Dawley Paul, Ibid, p. v.

19) Helen W. Samuels, “Improving Our Disposition”, pp.126-127; Karen Dawley Paul, “The Documentation of Congress”, p.vi.

의 특성으로 인해 의회기록이 분산적으로 관리되고 의회 내에서도 입법지원조직별로 체계적인 기록관리 프로그램을 가지고 있지 않았기 때문에, 프로젝트에서는 우선 의회의 '기능'에 대한 정의를 내리고 각 기능을 기록화하고 있는 자료들을 파악했다. 이는 이미 서고 내에 보관되어 있는 기록들만을 대상으로 문제를 해결하는 것을 피하기 위해서였다. 즉, 기관기능분석 방법론을 차용하여 “의회가 어떤 일을 하는가, 또 어떤 출처(sources)에서 의회가 수행하는 업무를 기록화하는가?”에 대한 질문으로 시작하여 기관의 기능을 분석한 것이다. 이러한 프로젝트 수행을 위해 의회 관련 조직 및 관련 전문가를 대상으로 보유 기록에 대한 평가, 설문조사, 인터뷰, 관련 문헌 리뷰 등의 방법론을 사용하였다.²⁰⁾

2) 미국 의회의 기록관리 체제

미국 의회 기록화 프로젝트에서는 의회 기록관리에 있어 중심이 되는 핵심 기관을 다음과 같이 크게 3가지로 구분하고 있다. ① 의원과 의회 공무원, ② NARA의 입법부아카이브센터(The Center for Legislative Archives), ③ 의원 개인기록을 소장하고 있는 전국의 아카이브가 그것이다.²¹⁾ 이처럼 3가지 유형으로 구분한 이유를 파악하기 위해서는 미국의 국가기록관리 체제에 대한 기본적인 이해가 필요하다. 상원과 하원 양원제로 운영되는 미국 의회는 상원의 경우 상원 사무처장(Secretary of the Senate), 하원의 경우 하원 서기장(Clerk of the U. S. House of Representatives)이 기록관리를 관장하고 있다.²²⁾ 그리고 양원의 보존기록은 NARA 산하의 입법부아카이브센터²³⁾로 이관된다. 각 헌법기관에

20) Karen Dawley Paul, Ibid, p.3.

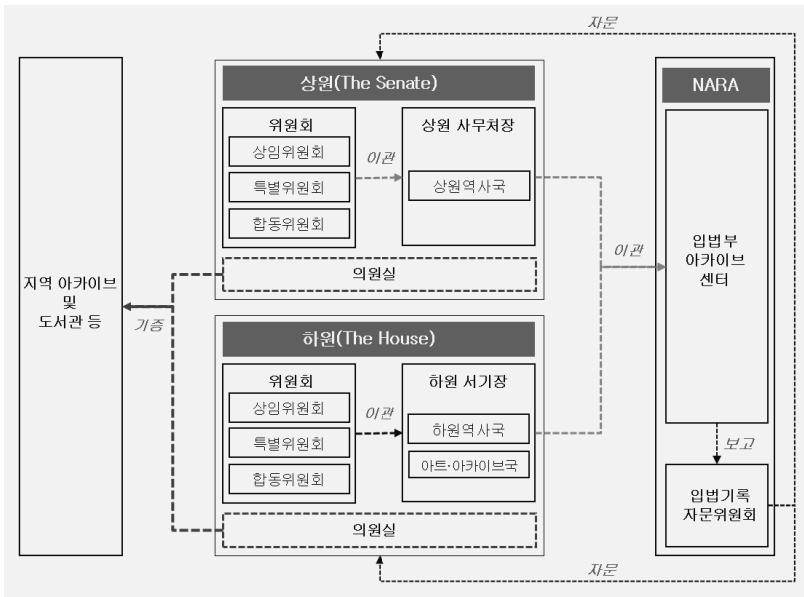
21) Karen Dawley Paul, Ibid, p.2.

22) 우리나라의 국회와 비교해 볼 때, 국회사무총장과 같은 지위이다.

23) NARA는 산하에 입법부아카이브과(Division of Legislative Archives)를 운영하다가 1988년 8월 입법부아카이브센터(Center for Legislative Archives)로 조직의 이름을

별도의 영구기록물관리기관이 설치되어 있는 우리나라와 달리, 미국은 NARA에서 입법·사법·행정 3부의 기록을 모두 이관받아 관리하고, 그 중 입법부의 기록은 NARA 산하의 입법부아카이브센터에서 관리한다. 그리고 「공법 101-509」(Public Law 101-509, November 5, 1990) 제2071조에 따라 설치된 입법기록자문위원회(Advisory Committee on the Records of Congress)에서 의회기록의 관리와 보존을 위해 미국 의회에 자문하는 역할을 수행한다. 이러한 미국 의회 기록관리 체제를 도식화하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 미국 의회기록관리 체제



우선 상원의 경우, 상원의 기록관리를 책임지고 있는 기관은 상원 사
 바꾸어 확대·운영하고 오늘에 이르고 있다.

무처장실이다. 상원 사무처장은 선출직 공무원으로서 미국 상원의 회의 진행 등 일상 업무를 신속하게 처리하기 위해 각 국의 업무와 서비스를 조정·감독한다. 1789년 4월 8일 초대 의회에서 처음 사무처장이 선출된 이후, 상원의 회의록과 기록에 대한 관리를 책임지게 되었다.²⁴⁾ 1937년 상원에서는 3,600 입방피트가 넘는 의회 기록을 당시 신설된 국립보존기록관(National Archives)으로 보내기로 결의하였다. 「1946년 입법부 재조직화에 관한 법」(The Legislative Reorganization Act of 1946)이 제정됨에 따라 상원 역사 기록의 속성과 내용이 대폭 변하게 되었다. 우선 위원회는 회의록을 반드시 유지하여야 하며, 상원의 개인기록과 위원회 기록을 별도로 유지하여야 한다고 명확하게 규정했다. 이에 근거하여 오늘날 상원은 입법 의안기록철(legislative bill files), 조약 기록철(treaty files), 대통령 임명철(presidential nominations files), 정부 감시철(government oversight files), 위원회 감사기록(committee investigative records), 탄핵 절차 관련 기록(records relating to impeachment proceedings) 등 약 1,500 입방피트 이상의 기록을 매년 NARA 산하의 입법부아카이브센터로 이관하고 있다.²⁵⁾ 상원 사무처 산하에는 큐레이터국(Curator's Office), 역사국(Historical Office), 공공기록국(Office of Public Records), 속기국(Office of Reporters of Debate)이 있는데, 그중 상원 역사국은 사무처 내에서 기록

24) 상원의 보존기록 컬렉션에는 본회의와 위원회 활동, 일반적인 상원 행정 등이 담겨 있다. 미국 헌법에는 “각 원은 회의록(a journal of its proceedings)을 유지하여야 하고, 동시에 이를 출간하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이에 따라 1789년부터 기록이 생산되었고, 이러한 초기 기록부터 회의록 초고 수고본(the manuscript rough minutes)과 회의록 사본(smooth copy)이 포함되어 있다. 초대 의회의 첫 번째 회의록이 생산된 후 이를 상원의 사무처장인 사무엘 A. 오티스(Samuel A. Otis)가 관리하였는데, 이후 회의록과 기타 기록은 상원 사무처(Secretary's Office)에서 관리하는 전통이 확립되었다. <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/generic/About_United_States_Senate_Archives.htm> [인용 날짜: 2015. 3. 22].

25) <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/generic/About_United_States_Senate_Archives.htm> [인용 날짜: 2015. 3. 22].

관리와 관련하여 핵심적인 역할을 수행하고 있다.

두 번째로, 하원의 경우에는 하원 서기장이 하원 기록관리 기관의 장으로서의 역할을 수행하며, 서기장은 의회가 새로 구성되는 때 2년마다 선출된다.²⁶⁾ 하원 규칙 제2장(Rule II)의 규정에 따라, 서기장은 의사진행과 입법활동에 필요한 기본적인 업무를 수행하며 제7장(Rule VII)에 근거하여 하원의 비현용 기록 전체를 보관하는 역할을 한다.²⁷⁾ 구체적으로 「하원 제108호 규칙」(Rules of the 108th House Representatives) 제7장(Rule VII) 제1조에 따르면 위원회의 장은 소위원회를 포함한 각 위원회의 비현용 기록을 서기장에게 이관하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 서기장은 이관받은 비현용 기록을 모두 NARA로 이관하도록 규정하고 있다. 그러나 이관된 기록의 소유권 등은 하원에 있음을 분명히 하고 있다.²⁸⁾ 하원 서기장 아래에는 의회서비스그룹(Capitol Service Groups), 입법부정보시스템(Legislative Computer Systems: LCS), 입법부자원센터(Legislative Resource Center: LRC), 아트·아카이브국(Office of Art and Archives) 및 역사국(Office of the Historian), 하원고용자문국(Office of House Employment Counsel: OHEC), 입법기능국(Office of Legislative Operations), 출판서비스국(Office of Publication Services: OPS), 속기국(Official Reporters) 등 9개국(국)이 있다. 그중 아트·아카이브국 및 역사국에서 하원 기록을 처리하여 국립보존기록관으로 안전하게 이관하는 등 기록관리와 관련된 주요 업무를 수행하고 있다.²⁹⁾

26) <<http://clerk.house.gov/about/index.aspx>> [인용 날짜: 2015. 3. 22].

27) <<http://clerk.house.gov/about/duties.aspx>> [인용 날짜: 2015. 3. 22].

28) 「하원 제108호 규칙」은 하원에서 관리해야 할 기록(record)을 다음과 같이 명시하고 있다.

① 위원회에서 공식적이고 영구적인 가치를 지닌 기록(입법, 감독, 그 밖에 위원회 또는 소위원회의 기타 활동으로부터 생산된 기록)

② 제2장(Rule II)에 따라 선출된 하원의 고위공무원(officer)이 업무 수행 중에 생산·취득한 공식적이고 영구적인 가치를 지닌 기록

29) <<http://clerk.house.gov/about/offices.aspx>> [인용 날짜: 2015. 3. 22].

세 번째로, 입법부아카이브센터는 NARA의 산하기관으로 미국 의회 상·하원의 역사기록을 이관받아 보존하고 연구자에게 접근가능하도록 서비스하는 기능을 수행하고 있다. 앞서 언급했듯이 센터는 상원과 하원의 가치 있는 역사기록과 회의록 등 위원회의 공식기록을 소장하고 있으나, 법적인 소유권은 양원이 그대로 가지고 있다. 의회예산정책국(Congressional Budget Office: CBO)과 기술평가국(Office of Technology Assessment: OTA), 인쇄국(Government Printing Office: GPO) 등 의회 내 입법지원조직의 기록도 이관받아 보유하고 있으며, 현재 그 양은 190,000 입방피트(380만 페이지) 이상에 이른다. 센터는 의회 기록을 원활하게 서비스하기 위해 가이드, 목록 등 다양한 검색도구를 개발하여 서비스하고 있으며 현재 온라인으로 이용 가능하다.³⁰⁾

마지막으로, 의회기록자문위원회는 미국 의회의 기록관리 체제에 있어 매우 중요한 역할을 수행하는 주체로서 의회기록의 관리와 보존을 위해 미국 의회와 아키비스트에게 의회 기록 관리 및 보존 등과 관련하여 자문하는 역할을 수행한다.³¹⁾ 자문위원회는 하원 서기장실과 상원 사무처 소속의 상하원 역사가, 의회의 보존기록 관리를 책임지고 있는 아키비스트 등 의회 기록관리과 관련한 의회 내부의 공무원으로 구성되어 있다. 상·하원의 의장단은 역사가, 정치학자, 의회 아키비스트, 그리고 기타 이용자와 입법부 기록의 경비(caretakers)를 대표하는 위원회의 공공 위원(public members)을 지정한다. 위원회는 입법과정을 좀더 완벽하게 기록화하기 위해 규정에 따라 1년에 2회 모여 업무를 진행하고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 미국 의회 기록관리는 의회 안팎의 다양한 주체에 의해 수행되고 있으며, 위원회 회의록 등을 포함한 각종 의회 기록은 상원 사무처와 하원 서기장실을 통해 NARA 산하의 입법부아

30) <<http://www.archives.gov/legislative/finding-aids/index.html>> [인용 날짜: 2015. 3. 22].

31) <<http://www.archives.gov/legislative/cla/advisory-committee/>> [인용 날짜: 2015. 3. 22].

카이브센터로 모두 이관된다. 그러나 미국 의회에서 의원실의 기록을 법적으로 이관받아 관리하는 제도는 없다. 다만, 퇴임 이후 의원의 고향이나 출신 대학 등에 자신이 생산·취득한 기록을 기증하는 문화가 있어, 입법부아카이브센터에서 이들 기관에 대한 목록을 확보·유지하여 연계 서비스하고 있다. 이러한 미국 의회기록관리 체제는 상당 부분 지금부터 설명할 미국 의회기록화 프로젝트의 결과이기도 하다.

3) 미국 의회 기록화 프로젝트 주요 내용

미국 의회 기록화 프로젝트는 기관기능분석의 단위를 의회 전체로 상정하고 진행했다. 사무엘스는 기관기능분석을 수행하는 데 있어 ‘적용의 수준’을 명확하게 정의해야 한다는 점을 강조했다. 『대학 기록』의 경우, ‘대학의 기능은 무엇인가’라는 질문에 기능적인 접근법을 일개 기관의 수준에 적용하였다. 즉, 현대 사회에 있어 대학이라는 조직이 수행하는 넓은 활동 범위를 이해하기 위해 기관의 수준에서 기능 분석을 적용하고 있는 것이다. 사무엘스는 현대 기관의 성격과 그 기관이 수행하는 넓은 행동 범위를 이해하기 위해 해당 기관의 수준에 기능 분석을 적용할 것을 주장하였다.³²⁾ 실제로 미국 의회는 여러 기관으로 구성되어 있지만, 프로젝트에서는 의회를 거시적인 차원에서 단일한 기관으로 상정하여 기관기능분석을 수행하였다.

그 결과, 미국 의회 기록화 프로젝트에서는 의회의 기본 기능을 기록의 출처를 고려하여 ① 입법과정(Legislative Process), ② 대표(Representation), ③ 정치활동(Political Activities), ④ 행정·지원(Administration and Support), ⑤ 외부관계(External Relations) 등 5가지로 구분하였다. 프로젝트 결과 보고서에는 각 기능의 정의와 산출물, 그리고 구체적인 행동 지침 계획 등이 구체적으로 담겨 있다. 보고서의 구성을 보면, 기능별로 제1부에

32) Helen W. Samuels, “Documenting Modern Colleges and University”, p.5.

서 해당 기능을 정의한 후, 제2부에서 출처(sources), 기록화 현황(status of documentation), 권고 조치사항(recommended actions)을 제안하고 있다. 이하에서는 각 기능의 개념과 함께 개선사항을 담고 있는 권고 사항 중심으로 프로젝트의 주요 내용을 분석하여 시사점을 도출하도록 한다.

(1) 입법과정(Legislative Process)

의회에서 입법과정은 가장 본질적인 기능이다. 그러나 미국 연방헌법에서는 입법절차를 구체적으로 규율하고 있지 않다. 입법권의 소재, 의회의 구성방법, 대통령의 거부권과 법률의 효력발생에 관한 일반적인 규정을 두고 있는 정도이다. 다만 헌법에서는 상원과 하원, 그리고 각원의 위원회 또는 소위원회의 규칙에서 구체적인 입법절차를 정하도록 위임하고 있다.³³⁾ 한 법안이 제안되어 가결되기까지 상원이나 하원에서 개정하지 않는 경우에도 최소 평균 48개의 단계를 거쳐야 한다. 때문에 중요한 법안의 경우에는 가결될 때까지 몇 년이 걸릴 수도 있다. 중요한 법안일수록 논란의 여지가 많고 수정도 빈번하기 때문에, 결과적으로 기록을 포괄적으로 남기는 작업이 더욱 어렵다. 특히 입법 절차는 의회 내외의 많은 관련자들과 상호교류하며 영향을 주고받는다. 일상적인 법안이나 그다지 중요치 않은 법안들은 기록화가 잘되어 있는 반면, 중요한 법안과 관련된 자료는 의회 내부의 주요 사무국, 입법지원조직, 외부기관들, 행정부 및 백악관, 기타 다양한 이익집단 등에 퍼져 있어 관리가 어렵다는 역설이 존재한다.³⁴⁾

입법과정 기능 중 법안 제정은 크게 7가지 기능으로 세분화할 수 있다. 하나의 법안이 7단계를 거쳐 통과되기까지 끊임없이 정치상황의 영

33) 권태웅, 「미국의 입법절차와 사법심사」, 『법제』, 법제처, 2007. 11, 60-61쪽.

34) Karen Dawley Paul, "The Documentation of Congress", p.23.

향을 받기 때문에 이에 대한 기록관리 또한 필요하다. 7가지 기능은 법안 상정, 위원회 절차, 본회의 절차, 타원에서의 통과, 의안 수정, 양원 협의회(Conference Committee) 절차,³⁵⁾ 법안 등록 및 대통령 송부로 구분된다. 그 밖에 입법과정에는 후보자 임명(nominations)과 조약 체결(treaties), 그리고 위원회 감시(committee oversight) 등의 위원회 기능과 예산 과정(the budget process)이 포함된다.³⁶⁾

이처럼 미국 의회에서 입법과정과 관련하여 생산되는 주요 기록들은 위원회와 의원의 기록들이다. 입법행위와 관련된 기록, 행정부 감시, 법규 및 조약 등의 검토, 탄핵 절차와 관련된 기록 등 입법과정과 관련된 많은 기록이 의회에서 생산·관리되고 있다. 이러한 기록의 양이 점차 많아지고 내용 또한 복잡해지면서 의회 공무원과 아키비스트들은 입법과정과 관련하여 어떠한 것들이 기록되어야 하고, 또 남겨진 기록들이 어떻게 관리되어야 하는지에 대해 깊이 고민하였다. 이와 관련하여 프로젝트에서는 다음의 제안사항을 권고하고 있다.³⁷⁾

첫째, 기록관리 프로그램 개발과 업무편람을 제작한다. 프로젝트가 진행되던 1992년까지만 해도 미국 의회에는 체계적인 기록관리 프로그램이 존재하지 않았다. 그래서 의회의 공기록을 이관받는 NARA 입법부 아카이브센터와 협력하여 기록관리 프로그램을 개발하고, 이와 함께 의원실 및 위원회의 실무에 필요한 기록관리 편람을 제작할 것을 제안하고 있다. 당시 상원 의원용으로 지침서가 발행된 바 있으나 하원 의원용은 존재하지 않았다.³⁸⁾ 이 편람에는 기록의 소유 및 배치, 이메일을

35) 미국 의회는 양원의 결정 사항이 다를 경우 양원협의회를 소집하여 결과를 조정한다.

36) Karen Dawley Paul, Ibid, pp.23-28.

37) 이하의 내용은 Karen Dawley Paul, Ibid, pp.3-4, pp.34-36 참조.

38) 1985년 카렌 D. 폴이 『미국 상원 및 기록관리기관을 위한 기록관리 지침서 (Records Management Handbook for United States Senators and Their Archival Repositories)』 초판을 집필하여 의회역사연구에서 발생한 바 있다. (Cynthia Pease Miller, *Managing Congressional Collection*, SAA, 2008, p.87.)

포함한 전자기록의 배치, 기록관리기관의 중요 기록 보존과 접근, 훼손이 우려되는 매체의 관리 등에 관한 내용이 포함되어 있으며, 특히 의원실과 위원회의 책임자용으로 더욱 상세한 편람을 제안하고 있다. 또한 새로 선출된 의원의 의원실과 퇴임하는 의원실의 기록관리 방안과 함께 상·하원 위원회에서 공통적으로 적용할 수 있는 기록관리 지침이 필요함을 언급하고 있다. 기록을 이관받는 입법부아카이브센터에서는 위원회 기록이 제대로 등록될 수 있도록 지원하고, 추가로 수집이 필요한 부분을 파악해야 함을 강조하고 있다.

둘째, 의원을 대상으로 설문 조사를 실시한다. 상·하원의 모든 의원실을 대상으로 설문 조사를 실시하여, 각 의원실에서 기록을 보관하는 장소를 제대로 지정하여 사용하고 있는지, 어느 의원실에서 제대로 기록관리를 수행하고 있는지 등에 관하여 조사할 것을 제안하고 있다. 이러한 설문 조사 결과는 의회의 기록관리 프로그램을 구체화하는 데 유용한 정보가 될 수 있기 때문이다. 이들 정보를 통해 각 의원실에서 임기 중 의원이 생산한 기록을 보관·관리할 수 있는 장소를 일찍 결정할 수 있다.

셋째, 특별조사위원회(Special investigating committees)를 위한 기록관리 지침을 제공한다. 의회에는 상임위원회 외에도 특정 사안을 조사하기 위한 특별위원회가 구성된다. 미국 의회 역시 특별위원회는 한시적으로 운영되기 때문에 기록관리 영역에서 제외되기 쉽다. 따라서 상·하원에 특별조사위원회가 설치되는 동시에 기록관리 지침이 위원회에 제공되어야 한다.

넷째, 입법부 자문단(Legislative counsels)에 대한 기록관리를 실시한다. 양원에 속해 있는 아키비스트는 각 원의 입법부 자문단에서 생산·보유하고 있는 기록을 조사하여 기록의 보존가치를 평가해야 한다. 프로젝트 수행 당시까지 입법부 자문단의 기록은 기록관리 대상으로 포함되지 않았다. 입법부아카이브센터에서도 이러한 유형의 기록이 기록

관리 대상에 포함되도록 조치를 취해야 함을 제안하고 있다.

다섯째, 의원의 입법활동에 대한 기록화를 실시한다. 의회 소속 아키비스트는 의원들이 실제 수행하는 입법활동이 제대로 기록화될 수 있는 방안을 강구해야 한다. 대부분의 의회기록은 실제로 의원보다는 직원의 입법 활동을 통해 생산된다. 아키비스트는 의회뿐만 아니라 관련 기관에 효율적인 기록화 방법을 적용하여 각 의원실에서 자신들의 의정활동을 기록화하는 데 도움을 줄 수 있도록 해야 한다.

여섯째, 기타 기록관리 방안을 강구한다. 의회에서 근무하는 아키비스트는 그 외 의회 기록관리를 발전시킬 수 있는 계획을 개발해야 한다. 의원에게 직접적으로 혜택을 줄 수 있는 기록정보 서비스나 기금 운용 등을 예로 들 수 있다. 미국의 의원들은 자신의 출신 지역 아카이브나 도서관에 자신의 의정 기록을 기증하는 경우가 많다. 이러한 경우, 출신 지역 의원의 기록을 관리하는 아키비스트를 초청하여 협력 방안을 찾아볼 수 있다.

일곱째, 기록관리기관 간의 협력 방안을 강구한다. 보고서는 의회와 입법부아카이브센터 소속 아키비스트들이 각 의원실에서 기록관리를 맡고 있는 책임자와 긴밀하게 협력하여야 한다는 점을 강조하고 있다. 기록이 여러 직원의 손을 거치면서 위원회 기록이 의원 기록과 뒤섞이는 경우가 있는데, 이러한 경우 위원회 기록의 존재 여부를 명확하게 확인하여 의회의 아키비스트에게 통보해줘야 한다.

(2) 대표(Representation)

‘대표’ 활동은 의원이 유권자의 전망과 목표, 아젠다를 증진시키는 활동을 의미한다. 대표 활동은 유권자가 원하는 바에 따라 투표하고 정치적 사안에 대한 유권자의 관점을 대표하는 것, 그리고 유권자를 돕는 등 지역구에서의 서비스 등을 모두 포함하며, 크게 프로젝트 사업

(Project Work)과 민원사업(Casework)³⁹⁾, 의사소통(Communications), 유권자 서비스(Constituent Services)로 구분할 수 있다. 의원은 기본적으로 유권자의 의견과 목표, 그리고 협의 사항을 대표하는 역할을 한다. 대표 방식에는 투표권 행사, 정책결정 시 입장 표명, 정부예산 배정을 통한 유권자 지지, 행정부 관료제로 어려움을 겪는 유권자에게 도움을 제공하는 활동 등이 있다.⁴⁰⁾ 워싱턴 소재의 의사당과 지역구에서 국민을 대표하여 수행하는 활동이 모두 대표 기능에 포괄된다.

미국 의회 기록화 프로젝트에서는 의원실에서 보유하고 있는 프로젝트 파일과 프로젝트 보조 파일, 민원사업, 이슈 메일, 일정 파일(appointments files), 청원(request), 기념품(memorabilia) 등을 주요 출처로 파악하고, 이에 대한 핵심 권고조치 사항을 다음과 같이 정리하고 있다.⁴¹⁾

첫째, 유권자 관련 파일을 관리하고 보존한다. 의원실의 사무관리 책임자는 입법부 활동과 관련되는 프로젝트 파일, 민원사업 파일, 이슈 메일, VIP 메일 등을 관리해야 하며, 이를 파일 생산 목적에 따라 보존 장소를 결정해야 한다. 효율적인 파일 관리를 위해서 워싱턴 또는 주(州) 정부 사이의 관리 기능을 통합하여 자료의 중복을 제거한다. 일상적인 민원사업 관련 파일은 별도로 분류하여 입법부아카이브센터에 이관하기 전까지 보관하거나, 의원이 퇴임할 때까지 보관하도록 한다. 각 의원실에서는 선거구의 이슈 메일을 마이크로필름으로 매체 이전을 하고, 촬영 전에 중복되는 기록은 제거한다. 대량 소식지는 마이크로필름화한 후 폐기한다. 의례적인 의정활동 관련 기록은 이슈 메일과 섞이지 않도록 정기적으로 폐기하도록 한다.

39) 민원사업은 대부분의 경우 사회보장 문제, 이민문제, 실업문제, 의료혜택문제 등 정부부처의 방향에 동의하지 않는 개인에게 도움을 제공하는 것이다. 지역구 사무실에서는 민원사업이 주요 비중을 차지하지만, 워싱턴 사무실에서는 복합적이거나 특별히 민감한 문제를 주로 처리한다(Karen Dawley Paul, 1992, p.38).

40) Karen Dawley Paul, Ibid, pp.37-38.

41) 이하의 내용은 Karen Dawley Paul, Ibid, pp.4-6, pp.42-44 참조.

보고서는 이를 위해 의회기록원탁회의에서 민원사업 파일과 이슈메일에 대한 표본 추출과 평가 등을 수행할 수 있는 지침을 개발할 것을 제안한다. 그리고 의원실의 사무관리 책임자는 데이터베이스 시스템을 사용하여 유권자 정보, 프로젝트 보조자료, 보도자료 등 각종 자료들을 정리하여 색인을 만들어 관리하고, 이러한 파일링, 정보관리 및 평가·폐기 방법 등에 표준을 적용하여 워싱턴과 주 의원실⁴²⁾의 직원들이 모두 사용할 것을 제안하고 있다.

둘째, 지역 기록보존소와의 협력을 추진한다. 주(州)에 있는 아키비스트들은 의회의 기록관리를 조기에 정착시키기 위해 상·하원에 새로 선출된 의원의 의원실과 의정활동 초기에 긴밀하게 협력해야 한다. 의원들이 자신의 기록을 보존할 기록보존소를 지정하지 않을 경우에는 주에서 지정한 아키비스트가 상·하원 소속 아키비스트와의 협력을 통해 기록관리의 중요성을 인지시키고 해당 기록보존소에 보존할 수 있도록 유도해야 한다.

아키비스트와 각 의원실에서는 이슈 메일에 대한 정의가 서로 다르고 그 종류 또한 다양하기 때문에, 폐기, 마이크로필름화, 표본추출 방법과 기준이 통일되도록 노력해야 한다. 또한 보유하고 있는 기록의 중복을 방지하고 어떠한 기록을 가지고 있는지에 대하여 서로 공유하기 위해 아키비스트는 전국적인 차원에서 서로 협력할 수 있는 지침을 개발해야 한다. 즉, 각 주에서 보유하고 있는 의회기록을 관리하는 보존소가 모두 사용할 수 있는 기록관리 지침이 필요하다. 한편 각 주의 아키비스트 대표를 선임하여 의회기록관리에 관한 정보가 공유될 수 있도록 해야 한다.

셋째, 의회기록원탁회의의 역할과 활동을 적극적으로 활용한다. SAA

42) 우리나라의 국회의원이나 국회의사당에 의원실을 운영하며 지역구에 별도의 사무실을 가지고 있는 것과 마찬가지로 미국 의회의 의원도 워싱턴 D.C. 소재의 의사당과 지역구라 할 수 있는 주(state)에 별도의 사무실을 운영하고 있다.

산하의 의회기록원탁회의는 연방, 주, 지방정부, 지역의 기록화 산출물에 대한 연감을 준비하도록 한다. 각 지역에 대한 조사를 통해 정부의 각 기관이 소장하고 있는 기록의 가치를 평가하고 기록의 중복 여부를 파악해야 한다. 그리고 박물관계와 협력하여 기념품과 선물류 등의 행정박물관 처분에 대한 지침을 개발하는 것이 바람직하다.

(3) 정치활동(Political Activities)

의회의 정치적 기능에는 선거운동과 후보 선출, 정당 활동, 그리고 정당대표 선출 우선권 확립, 정책형성 및 합의 등을 촉진하는 정당대표 선출과 내부 조직 설립 등이 포함된다.⁴³⁾ 이러한 과정에서 산출되는 기록은 연구자들에게 가장 필요한 자료지만, 수집과 보존이 가장 어렵기도 하다. 그 까닭은 정치적 활동과 관련된 기록은 불안정한 상황에서 생산되는 경우가 많기 때문이다. 또한 기록의 내용 자체가 민감하고, 의원들이 해당 자료를 오랜 기간 두고 사용하기도 하며, 이러한 기록을 관리할 수 있는 지침이 존재하지도 않는다.

이에 프로젝트 보고서에서는 출처를 크게 ① 충원(recruitment)과 선거운동, ② 공식적인 정당기록, 당직자 인사기록, 의원 개인기록, ③ 상·하원 의장단, 당 간부회의, 위원회 및 소위원회, 의원 및 보좌직원, ④ 의원기구(Congressional Membership Organizations: CMOs)⁴⁴⁾ 등으로 구분하고 있으며, 이들 출처의 기록화 현황에 대한 권고사항으로 아래와 같은 기록화 방안을 제안하고 있다.⁴⁵⁾

43) Karen Dawley Paul, Ibid, p.45.

44) CMOs는 의원을 구성원으로 하며, 대부분 자발적으로 모이지만 간혹 당 지도부가 지명을 하기도 한다. CMOs는 보통 정책위원회(policy committees), 간부회의(caucuses), 연합(coalitions), 비공식단체(informal groups), 대책본부(ad hoc task forces) 등으로도 불리며, 크게 입법서비스기구(Legislative Service Organizations: LSOs), 정당정책기구(Party Policy Organizations), 간부회의(Caucuses)로 구분할 수 있다.

첫째, 후보자 입회와 선거운동 기록을 수집한다. 기록화에 참여하는 각 주의 기록보존소에서는 당선자와 낙선자 모두에 대한 후보자 입회 및 선거운동 관련 기록을 수집해야 한다. 특히 선거 과정에서 경쟁이 치열했거나 특이한 선거 양상을 보였던 후보는 별도로 분류할 필요가 있다. 각 기록보존소의 아키비스트들은 의원실과 긴밀히 협조하여 여러 군데 흩어져 있는 선거운동 관련 기록을 보존하도록 해야 한다. 또한 관리가 어려운 매체들(연설, 인터뷰, 광고 등에 사용한 오디오·비디오 테이프 등)은 선거 관련 기록관리에 있어 비중이 크기 때문에 체계적인 관리와 보존이 필요하다.

둘째, 의회 외의 정치 단체들에 대한 기록관리를 실시한다. 여성유권자연맹, 정치 자문단, 미디어 자문단 등의 정치 단체들의 기록을 의회 기록관리의 일환으로 분류하여 파악하고 평가해야 한다. 이러한 단체들의 기록을 모두 수집·보존할 필요는 없으나, 보존소의 수집 계획을 통해 대표적인 단체의 기록을 조사하여 입법 절차를 기록화하는 데 필요한 자료를 보충할 수 있는 경우, 적극적으로 수집할 필요가 있다. 이러한 작업을 위해 의회기록원탁회의에서 안내 팸플릿을 개발하여 보존소에서 필요로 하는 기록에 대한 정보를 제공하여 수집 활동을 돕고, 주정부나 지역정부에서는 대상이 될 만한 단체의 목록을 작성하여 공유할 것을 제안하고 있다.

셋째, 정당의 기록을 수집한다. 정당은 여기저기 분산되어 있으며, 내부 직원의 이직률이 높고, 기록관리에 그다지 협조적이지 않은 조직이다. 이에 아키비스트는 각 정당과 연락하여 정당 자체의 기록관리가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 의회기록원탁회의의 차원에서는 정당에서 선거 운동 관련 기록이 제대로 관리될 수 있도록 팸플릿 등을 개발하여 제공한다.

의회기록원탁회의에서는 각 당의 위원회와 협의하여 적절한 기록보

45) 이하의 내용은 Karen Dawley Paul, Ibid, pp.7-8, p.55 참조.

존소에 각 당의 기록이 관리될 수 있도록 해야 한다. 또한 정당기록관리에 관심이 있는 기록보존소에서는 기록의 보존 및 평가, 이용을 위한 정당기록관리에 대한 지침을 펴낼 수 있는데, 이 경우 보조금을 지원하기도 한다. 한편, 아키비스트는 여러 군소정당들과 정치단체 등의 기록도 적극적으로 수집해야 한다. 낙선 후보 중에서도 주류 정치에 영향력 있는 의원의 기록은 적극적으로 수집한다.

한편 프로젝트 보고서에서는 의장단과 의원기구(CMOs) 등에 대해서 아래와 같이 권고사항을 제시하고 있다.⁴⁶⁾

첫째, 의장단 및 의원기구와 아키비스트 간의 공동의 노력이 필요하다. 의회의 기록화와 관련된 아키비스트들이 모두 의장단 등 의회의 지도부 기록을 보존하기 위해 노력해야 하며 팸플릿 등의 홍보자료를 발행하여 활용한다.

둘째, 기록의 소유권 평가를 위한 매커니즘을 마련해야 한다. 상·하원의 권한으로 위원회의 장, 소위원회의 장 등이 소유하고 있는 기록철에 대한 소유권 분쟁을 해결할 수 있는 내부의 절차를 마련해야 한다. 이러한 절차를 통해 앞의 기록철들이 위원회 소관인지 의원 개인 소관인지 여부가 결정된다.

셋째, 정책위원회와 간부회의 기록관리 방안을 수립해야 한다. 양원의 아키비스트들은 정책위원회 및 간부회의의 기록 관리 체제에 대한 조사를 통해 의회의 지도자들이 이 기록들을 보존하여 연구자들이 이용할 수 있도록 하는 방안을 마련해야 한다.

넷째, CMO의 기록관리 방안을 수립해야 한다. CMO는 당 정책 위원회, 입법 위원회, 간부위원회 등을 포함해 100여 개가 넘는다.⁴⁷⁾ 의회의

46) Karen Dawley Paul, Ibid, pp.6-7.

47) 2013년 5월 기준으로 미국해외간부회의(American Abroad Caucus)를 비롯하여 178개의 의원기구가 있는 것으로 확인되었다. (<http://cha.house.gov/sites/repUBLICans.cha.house.gov/files/documents/113th%20Congress%20Congressional%20Member%20Organizations%20Updated%205-14.pdf>) [인용 날짜: 2015. 3. 22].

아키비스트들은 입법부아카이브센터와 협력하여 CMO에서 생산·접수되는 기록의 관리와 배치, 폐기에 대한 지침을 마련해야 한다. 그리고 역사적 가치가 있는 기록들은 입법부아카이브센터로 이관되어야 한다. 한편 의원 개인기록을 수집하는 지역의 기록보존소에서는 CMO 관련 기록을 파악하고 있어야 한다. 대통령도서관에 포함되어 있는 CMO 기록들도 해당 기록보존소의 검색도구에 포함되어야 한다. 이들 정보는 국립의회정보 데이터베이스(national congressional information database)에 포함되어 있다.

(4) 행정·지원(Administration and Support)

행정·지원 기능은 문자 그대로 의회의 기능을 수행하는 데 있어 행정적으로 지원을 하는 기능이다. 크게 의회 내부 조직과 의회 보조기관으로 구분할 수 있으며, 보조기관에는 회계감사원(General Accounting Office: GAO),⁴⁸⁾ 의회조사국(Congressional Research Service: CRS),⁴⁹⁾ 기술평가국(Office of Technology Assessment: OTA), 의회예산국(Congressional Budget Office: CBO),⁵⁰⁾ 정부인쇄국(Government Printing Office: GPO)이 있다. 보고서에서 제시하고 있는 이들 주요 출처에 대한 기록화 방안은 다음과 같다.⁵¹⁾

우선 의회 내부 조직의 경우, 법령에 따라 의회의 활동은 일반에 공

48) 우리나라의 감사원에 해당하며, 미국의 경우 감사원은 행정부가 아닌 의회 소속으로 되어 있다.

49) 대한민국 국회의 국회입법조사처와 같은 기능을 수행한다. 미국의 CRS는 미국 의회도서관에 소속되어 있지만, 의회도서관과는 독립적으로 운영된다. 우리나라 역시 입법조사처가 국회도서관 소속으로 있었지만, 지난 2009년 직제 개정으로 국회도서관으로부터 독립되어 별도의 국회 소속기관이 되었다.

50) 대한민국 국회의 국회예산정책처와 같은 기능을 수행한다.

51) 이하의 내용은 Karen Dawley Paul, Ibid, pp.8-10 참조.

개되어야 하기 때문에 의회 내부의 행정기능에서 산출되는 기록은 대체적으로 잘 관리되고 있다. 기록처분일정에 따라 관리되어야 할 내부의 주요 출처는 하원 사무총장실(Clerk of the House), 의회 방호실(Sergeants at arms), 의사당 설비실(Architect of the Capitol), 입법부 자문단(Legislative counsels), 의회 경찰(Capitol police) 등이다. 이들 기관의 기록은 기록처분일정에 따라 관리되어야 한다.

한편, 의회예산국, 의회도서관의 의회조사국, 회계감사원, 정부인쇄국, 기술평가국 등의 의회 보조기관들은 의회가 입법, 감독 및 조사 활동 등을 수행할 때 정보와 서비스를 제공한다. 그러나 프로젝트 당시, 이들 기관에서 생산하는 기록들은 입법부의 역사, 공공정책에 대한 평가, 그리고 의회의 역사와 깊이 관련되어 있음에도 각 기관에는 통합적인 기록관리 프로그램이 존재하지 않았다. 그나마 회계감사원의 경우 일반적인 기록처분일정에 따라 기록이 관리되고 있었으나, 기록 폐기에 초점이 맞추어져 있어 역사적인 기록을 영구보존하는 데에는 한계가 있었다. 기술평가국과 정부인쇄국 역시 일부 기록이 입법부아카이브센터에 이관되고 있으나, 체계적인 기록처분일정표는 보유하고 있지 않았다. 의회조사국의 경우 입법부의 역사를 구성하는 데 필요한 중요한 기록을 생산·보유하고 있지만, 역시 체계적인 기록처분일정표가 없었으며 의회도서관의 기록관리 프로그램에 참여하고 있지도 않았다.⁵²⁾ 의회예산국 역시 기록처분일정표가 없었으며 아카이브에 기록을 이관한 적도 없었다.

보고서에서는 이러한 현황과 문제점에 기반하여 이들 의회 보조기관에서 생산·접수되는 기록이 체계적으로 관리되기 위해서 통합적인 기록처분일정표가 설계되어야 함을 강조하고 있다. 그럼으로써 각 기관에 맞는 스케줄이 의회 내부 관계자의 검토를 통해 설계되고 영구보존될 기록이 선별될 수 있으며, 각 보조기관의 기록이 입법부아카이브센

52) 미국의 경우 의회조사국은 의회도서관 소속이다.

터 관리하에 체계적으로 이관 및 보존될 수 있기 때문이다.

(5) 외부관계(External Relations)

미국 의회 기록화 프로젝트에서는 의회 내부뿐만 아니라, 의회 외부에 존재하는 주체와의 관계에서 발생하는 기록을 어떻게 기록화할 것인지에 관한 대책도 수립하였다. 프로젝트에서는 미국 의회와의 외부관계로 ① 행정부, ② 사법부, ③ 언론 매체⁵³⁾, ④ 로비스트⁵⁴⁾, ⑤ 싱크탱크 등으로 출처를 구분하고, 외부관계에 대한 기록화 방안을 다음과 같이 제안하고 있다.⁵⁵⁾

첫 번째, 행정부의 기록. 미국은 강력한 대통령제 국가로서 행정부와 대통령은 의회의 의사결정에도 중요한 영향을 미친다. 대통령도서관과 NARA에서 대통령과 행정부의 기록을 철저하게 관리하고 있으며, 의회와 직접적으로 관련된 기록은 별도로 분류하여 관리하고 있다. 이들 기관에서 관리하고 있는 기록에는 의원이 소장하고 있는 문서나 위원회의 기록보다 더 많은 내용이 담겨있을 수도 있다. 따라서 이들 기록이 제대로 기록화되어 의회 관련 조직들 내에서 더 널리 사용될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 보고서에서는 대통령도서관의 경우 해당 기관에서 보유하고 있는 의회 및 입법 프로그램 관련 기록에 대한 안내서를 작성해야 하며, 입법부아카이브센터에서는 행정부 각 부처에서 보유하고 있는 기록 중 의회 관련 기록을 식별하여 의회 관련 중요 기록에 대

53) 언론매체의 주요 출처에는 C-SPAN(Cable Satellite Public Affairs Network: 미국 연방의회 중계방송국)이 포함되며 대한민국 국회의 '국회방송국'에 해당하는 조직이다. 그 외 NBC, ABC, CBS, CNN 등의 방송국과 공영방송인 PBS, NPR, 그리고 각종 신문과 정기간행물 등이 포함된다.

54) 미국에서의 로비 활동은 미국 수정헌법 제1조에 규정된 청원권(the right to petition)으로 인식되고 있다.

55) 이하의 내용은 Karen Dawley Paul, Ibid, pp.10-12에서 정리.

한 안내서를 제작하여 배포할 것을 제안하고 있다.

두 번째, 사법부의 기록. 사법부와 의회 간에 오간 주요 기록들은 위원회나 의원 개인기록과 함께 보존되어 있으나, 법정의 공식 기록, 변호사협회의 기록, 재판관의 개인기록 등에도 추가적인 기록이 상당수 포함되어 있다. 이에 보고서에서는 의회에서 NARA, 미국대법원행정국(Administrative Office of the United States Courts), 미연방사법부센터역사국(Federal Judicial Center History Office) 등과 협력하여 입법부와 사법부 간의 상호 작용이 효율적으로 기록화될 수 있도록 해야 한다는 점을 명시하고 있다. 그리고 입법부아카이브센터에서 NARA에 보존되어 있는 사법부 기록 중 의회 관련 기록을 식별하여 이에 대한 안내서를 작성해야 함을 제안하고 있다.

세 번째, 언론 매체의 기록. 미국의 경우, 의회와 언론의 관계는 의회의 역사만큼이나 오래되었다. 의원의 개인기록은 의원의 입장에서 서술되어 있기 때문에, 입법부와 관련된 매체의 기록을 컬렉션화하는 것은 매우 의미 있는 일이다. 그럼에도 프로젝트 당시까지 언론 기록은 체계적으로 분류되거나 수집된 바 없었다. 보고서에는 언론 매체 기록의 주요 출처로 국립보존기록관에 보존되어 있는 언론 기록, 주요 정기간행물, 의회출입 기자단, 저널리스트의 개인기록 등을 제시하고 있다.

네 번째, 로비 활동 기록. 우리나라와 달리 미국은 정부 수립 당시부터 로비 활동은 입법부와 공공정책 발달에 중요한 역할을 해오고 있다. 프로젝트 당시 로비 관련 기록은 민간 단체에서 일부 수집되어 관리되고 있었으나, 기록관리 전문가가 체계적으로 보존가치를 평가한 적은 없었다. 이에 보고서에서는 의회 아키비스트가 각 분야의 영향력이 큰 로비스트와 로비 단체를 파악하고, 입법부아카이브센터에서는 보유하고 있는 의회 컬렉션에 로비활동 기록을 포함할지 여부를 결정해야 한다는 점을 강조하고 있다. 의회기록원탁회의에서는 로비 활동에 대한 기록 현황을 분석하여 이에 대한 기록화 전략을 수립할 것을 제안하고

있다. 이때 기록화 전략을 적극적으로 수행하기 위해 아키비스트가 로비스트의 기록을 수집하거나 하원에 보존할 수 있도록 보존소를 지정하는 등의 역할을 수행해야 함을 명시하고 있다.

마지막으로, 싱크탱크의 기록. 미국에서 비정부, 비영리 공공정책 단체들은 20세기 초반부터 공공정책을 개발하는 데 있어 매우 중요한 역할을 해오고 있다. 오랜 전통을 지닌 싱크탱크는 자체적으로 별도의 기록관리 프로그램을 운영하고 있지만, 생긴 지 얼마 되지 않은 싱크탱크의 기록들은 제대로 관리되지 않고 있기 때문에, 보고서에서는 의회 아키비스트가 주요 싱크탱크를 파악하고 입법부아카이브센터에서 싱크탱크의 기록이 컬렉션 관리 정책에 포함되도록 할 것을 제안하고 있다. 그리고 로비 활동 기록과 마찬가지로 해당 기록이 하원 내에 보존될 수 있도록 적당한 보존소를 지정하여 보관되도록 유도하고, 이들 기록이 제대로 활용될 수 있도록 가이드를 작성하여 배포하는 것도 제안하고 있다.

한편, 이 프로젝트에서는 의회 기록화에 구술기록을 적극적으로 활용할 것을 권고하고 있다. 모든 입법 활동이 기록으로 남지는 않기 때문이다. 위원회의 회의, 이슈가 되는 안건의 표결, 교섭 활동, 위원회의 조사 활동, 선거 운동, 정당에서의 역할 등에서 오가는 수많은 대화들이 모두 기록으로 남지 않는다. 따라서 이를 보완하기 위해 구술기록을 적극적으로 채록해야 할 필요가 있다. 이에 보고서에서는 구술사 프로젝트 모델에 대한 가이드라인, 구술기록이 보충되어야 할 영역 식별, 선거 운동, 의회와 사법부 간의 관계, 로비 활동 등의 기록화를 통한 공식기록의 결락 부분 보완을 위해 필요한 사항을 제시하고 있다.

(6) 미국 의회 기록화 프로젝트 이후의 진행 상황

앞서 살펴본 권고 사항 중 대부분은 비예산으로 실행할 수 있는 것들

이 많음을 알 수 있다. 이는 이미 존재하고 있는 자원을 동원하여 기존 직원들을 교육함으로써 기록관리를 개선하는 효과를 기대한 것이다. 그러나 구술기록 프로젝트나 회계감사원 기록의 평가, 의회 기록관리 데이터베이스 구축 등은 예산이 필요한 사업이다. 이를 위해 미국 의회는 주정부나 연방정부의 기금을 조성하여 해결하였다. 이러한 예산 관련 기록은 상원역사국, 의회아키비스트원탁회의의 소식지 등에 실려 있으며, 입법부아카이브센터에서는 「공법 101-509」에 따라 필요한 자원을 모니터링하고 이를 의회기록 자문위원회에 보고하고 있다.⁵⁶⁾

프로젝트가 종료된 후, 1994년 SAA 연례회의에서는 의회기록원탁회의를 통해 의회 관련 수집 기록물의 입수·처리 방안을 주제로 워크숍을 주최하였다. 그리고 의회기록컨퍼런스를 개최하여 기록관리 전문가, 역사학자, 정치인들이 모여 의원의 개인기록을 어떻게 보존·이용할 것인가에 대한 논의를 진행하였다. 이러한 논의를 기반으로 페이 필립스는 『의회기록관리: 미국 상원, 대표, 관련 인사 및 조직 기록의 수집, 평가, 정리, 기술』⁵⁷⁾을 출판하여 미국 의회에 적용하였다.⁵⁸⁾

2002년에는 의회기록원탁회의에서 기록관용 가이드라인 초안을 만들기 위해 위원회를 설립하였으나, 자금 부족 등의 사유로 프로젝트가 진행되지는 않았다. 그러나 2003년 ‘의회연구센터협회(The Association of Centers for the Study of Congress)’가 결성되어 상·하원의 기록관리를 통해 의회기록이 교육·연구 목적으로 이용될 수 있는 여러 프로그램이 만들어졌다. 그 이후에도 『미국 상원 및 해당 기록관을 위한 기록관리 핸드북』(*Records Management Handbook for United States Senators and Their Archival Repositories*) 제4판이 출판되었고, 하원 서기장실에서 『의

56) Karen Dawley Paul, Ibid, p.16.

57) Faye Phillips, *Congressional Papers Management: Collecting, Appraising, Arranging and Describing Documentation of United States Senators, Representatives, Related Individuals and Organizations*, Jefferson, N.C.: McFarland&Company, 1996.

58) Cynthia Pease Miller, *Managing Congressional Collection*, SAA, 2008, p.88.

원용 기록관리 매뉴얼』(*Records Management Manual for Members*)을 펴내었으며, 2006년~2007년에는 의회기록원탁회의에서 NHPRC와 SAA로부터 보조금을 지원받아 『의회기록관리 가이드라인』(*Guidelines for Managing Congressional Papers*)을 출간하는 등 의회 내에서 의회 기록관리를 정착시키기 위한 다양한 매뉴얼들이 개발·보급되었다.⁵⁹⁾

그리고 2008년에는 의원기록이 체계적으로 관리될 수 있도록 하는 「상·하원 공동결의안 307」(House Concurrent Resolution 307)이 통과되기에 이르렀다. 이 결의안은 의원이 소유하고 있는 기록이 연방과 지역의 정책 문제를 기록하는 데 있어 중요한 출처임을 밝히고, 의원 개개인이 의회기록을 보존·관리하기 위한 대책을 강구하여 책임을 지도록 하고 있다. 또한 의원 스스로 해당 기록을 제대로 관리할 수 있는 설비를 갖추고 교육 목적으로 제공할 수 있는 연구 기관에 맡길 것을 규정하고 있다.⁶⁰⁾ 이로써 의원의 기록이 공식적으로 관리되어야 할 기록관리 대상임이 법적으로 명문화되었으며, 의회기록관리의 각 주체들도 탄력을 받아 기록을 수집·관리할 수 있는 기반이 갖추어지게 되었다.

4. 대한민국 국회 적용을 위한 제안

1) 미국 기록화 프로젝트의 특징과 시사점

이상 미국 의회의 기록화 전략 사례에 대하여 개괄적으로 살펴보았다. 미국 의회 사례는 입법부의 성격을 반영한 사례로서 대한민국 국회에도 시사하는 바가 많다. 주로 우리나라 입법부 적용에 초점을 맞추어

59) Cynthia Pease Miller, Ibid, pp.89-90.

60) Cynthia Pease Miller, Ibid, p.90.

미국 의회 프로젝트의 특징과 시사점을 도출해보면 다음과 같다.

첫 번째, 미국 의회 기록화 프로젝트는 기능분석 방법론을 적용하여 의회의 주요 기능을 도출해낸 대표적인 기관기능분석 사례로서의 의미를 지닌다. 그럼으로써 의회의 설명책임성 확보에 기여하였다. 이 프로젝트는 의회의 본질적인 기능이 무엇인지에 대한 문제제기로 시작하였다. 그 결과 ‘입법 과정’, ‘대표’, ‘정치활동’, ‘행정·지원’, ‘외부관계’ 등 5개의 기능을 도출해냈다. 이러한 결과는 대한민국 국회에 시사하는 바가 매우 크다. 국가의 형태에 따라 의회의 역할은 약간의 차이가 존재하지만, 국민을 대표하여 의회가 수행하는 본질적인 기능은 대동소이하기 때문이다.

이러한 기능분석을 위해 미국 의회 기록화 프로젝트에서는 1차적으로 기능을 정의하고, 해당 기능을 수행하는 출처와 함께 기록화 현황을 밝힘으로써 기록화 계획을 수립하였다. 특히 이 프로젝트는 의회를 적절하게 기록화하기 위해 공식적으로 생산되는 기록과 비공식적인 기록을 모두 분석대상으로 삼고 있다. 즉, 의회의 기능을 중심에 두고 기관에서 공식적으로 이관받는 기록(archives)과 수집기록(manuscripts)을 상호보완적으로 기록화함으로써 해당 기능과 의정활동을 효과적으로 재현할 수 있도록 했다. 이는 기관형 아카이브인 국회기록보존소와 일종의 주제 아카이브인 헌정기념관이 공존하고 있는 대한민국 국회에 시사하는 바가 크다.⁶¹⁾

특히 기관기능분석을 적용한 미국 의회 기록화 프로젝트는 의회가 수행하는 업무에 대한 설명책임성을 지향하고 있다. 따라서 이를 대한민국 국회에 적용할 경우, 현행 국회 기록평가 체제⁶²⁾로는 담보하기 힘

61) 현재 국회기록보존소는 국회도서관 소속이며, 헌정기념관은 국회사무처 홍보담당관실 소속으로 분리되어 있다.

62) 국회의 경우, 「국회기록물관리규칙」을 제정하여 「공공기록물 관리에 관한 법률」에서 위임된 사항을 시행하고 있다. 행정부와 달리 ‘국회기록물분류기준표’를 운용하여 사전 평가를 하고 있으나, 보존기간이 만료된 기록물에 대하여 재평가를 실시하는 것은 행정부와 큰 차이가 없다.

든 국회의원의 정치활동이나 국회 외부관계 기능이 기록화 영역에 포함됨으로써 국회의 활동을 총체적으로 기록화할 수 있는 이론적·실무적 기반이 마련되어 국회의 설명책임성을 한층 더 보장할 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 미국 의회 기록화 프로젝트는 구체적인 실행 방법에 있어 다기관(multi-institutional) 수행 접근 방식에 따른 기록화 전략 방법론을 적용하였다. 애초에 사무엘스가 제시했던 기관기능분석은 단일기관을 모델로 하고 있었으며, 미국 의회 프로젝트에서도 거시적인 측면에서 의회의 본질적인 기능을 분석하였다. 그러나 미국 의회 내에는 의원을 비롯하여 위원회, 각 입법지원 조직, 그리고 외부의 정당, 행정부, 사법부, 언론, 시민단체 및 로비단체 등 다양한 주체와 이해당사자들이 모여 의사결정에 영향을 미치면서 의회의 기능을 수행하고 있다. 즉, 의회관 조직이 거시적인 차원에서 조망하면 단일한 기관으로 간주할 수 있으나, 실체는 여러 조직으로 구성되어 있기 때문에 다기관 수행 접근 방식이 필요했던 것이다.

구체적으로 이 프로젝트에서는 ‘정치활동’ 기능을 통해 의원의 선거 운동과 각종 의정 활동, 그리고 당내 지도부 및 각 정당의 기록을 기록화하는 방안을 제시하고 있으며, 더불어 ‘외부관계’를 정의하여 의회가 외부 조직과 맺는 관계를 상세히 분석하고 있다. 실제로 입법활동 과정에서 의원이나 위원회는 행정부와 상당히 밀접하게 상호교류를 하며, 각 분야 로비단체의 로비에 따라 각종 법률을 제정하기도 한다. 우리나라의 경우 로비 활동이 합법화되어 있지는 않지만 각종 시민단체와 이익단체들이 간접적으로 로비 활동을 수행하고 있으며, 언론에 의해 형성되는 여론도 의원의 정치 활동에 상당한 영향을 미친다. 이러한 주체들의 기록도 충분히 기록화되어야 한다.

이처럼 의회가 하나의 단일 기관으로서 기능하는 것이 아니라 의회 안팎의 여러 기관에 의해서 다양한 기능이 수행되기 때문에, 미국 의회

기록화 프로젝트에서는 각 기관에서 해당 기능의 기록을 수집 또는 생산이 가능하도록 각종 지침을 만들어 배포하도록 했다. 비록 NARA 산하의 입법부아카이브센터가 영구기록물관리기관으로서의 기능을 수행하고는 있지만, 의원실의 기록까지 체계적으로 이관받지는 못하고 있다. 대신 의원들이 퇴직 후에 자신의 고향이나 출신 학교 등의 아카이브나 도서관 등에 기증하는 경우가 많은데, 이들 기록을 입법부아카이브센터에서 이관할 계획은 향후에도 없어 보인다. 오히려 지금 의원기록을 수집하고 있는 지역의 기록관리기관이 더욱더 수집을 잘할 수 있도록 하고, 지역별·기관별로 수집된 기록의 출처를 정확하게 파악하여 상호 연계하여 서비스하는 데에 초점을 맞추고 있다.

이는 미국 의회 또는 NARA만의 노력으로는 힘들기 때문에 SAA와 같은 전국 단위의 기록전문가협회의 도움으로 수집기관 목록을 작성하여 공유하고, 의회기록원탁회의 등 권위 있는 위원회를 통해 다양한 분야의 전문가가 참가하여 의회 기록이 체계적으로 기록화될 수 있도록 하고 있다. 다시 말해, 미국 의회 기록화 프로젝트는 구체적인 수집 전략보다는 각 기능에서 기록을 산출해내는 기관들을 정의하고 각 기관들이 기록관리를 할 수 있도록 유도하는 데 초점이 맞추고 있는 것이다.

헬렌 사무엘스는 기록화 전략은 강력한 기관형 아카이브에 의존한다고 한 바 있다.⁶³⁾ 기관기능분석을 통한 기록화 전략의 실행은 기록화 매커니즘 자체를 계획하고 조직화하는 것이 핵심이므로, 기록화 전략이 지역이나 주제, 또는 현상에 초점을 맞춘다 하더라도 결국 기록을 생산한 커뮤니티의 아카이브 내에 보존되기 때문이다. 그런 면에서, 미국 의회의 경우 영구기록물관리기관인 입법부아카이브센터가 의회 외부 조직인 NARA 소속이기 때문에 기록화 전략을 강력하게 추진하는 데에는 일정 부분 한계가 있을 수밖에 없다. 반면 대한민국 국회의 경우에

63) Helen W. Samuels, "Improving Our Disposition", p.127.

는 법에 근거하여 설치된 기관형 아카이브인 국회기록보존소가 국회 내부에 존재하고 있기 때문에 미국의 사례보다 유리한 측면이 있다. 즉, 국회기록보존소를 중심으로 국회 내외부에 존재하는 각급 아카이브와 등 유관 기관과 협력하여 기록화 전략을 추진한다면 성공적인 기록화 모델을 현실에서 적용할 수 있을 것으로 보인다.

2) 대한민국 국회의 기록화 영역 제안

기관기능분석 방법론을 적용하는 데 있어 가장 중요한 단계는 기능을 분석하는 단계이다. 기능 분석을 통해 도출된 기록화 영역은 아키비스트에게 기록계획을 수립하고 실제 수집을 실행하는 데 있어 인식론적인 틀로서 작용하기 때문이다. 앞서 사례 분석에서 살펴본 바와 같이 미국 의회의 경우, 기록화 영역을 ‘대표’, ‘입법과정’, ‘정치활동’, ‘행정·지원’, ‘외부관계’ 등 5가지로 구분하였음을 확인하였다. 이하에서는 미국 의회의 사례와 정치학과 기록학에서의 주요 개념을 검토하여 우리나라 국회에 적합한 기록화 영역을 제안하고자 한다.

우선 정치학적으로 볼 때, 각 국 의회의 헌법상 지위와 권한은 국가 형태나 정부 형태에 따라 조금씩 차이가 있지만 큰 차이는 존재하지 않는다. 허영은 헌법에 근거하여 국회의 지위와 역할을 ① 대의기관으로서의 지위, ② 입법기관으로서의 지위, ③ 국정통제기관으로서의 지위, ④ 합의체의 국가의사결정기관으로서의 지위 등 4가지로 구분하여 설명하고 있으며,⁶⁴⁾ 전영복은 대한민국 국회의 권한을 각 나라의 의회가 공통적으로 가지고 있는 기능을 근거로 앞의 4가지 권한을 인정하고 있다.⁶⁵⁾

이와 같이 헌법이 부여하고 있는 국회의 지위에 근거를 두고, 김유남

64) 허영, 『한국헌법론』, 서울: 박영사, 2013, 906-909쪽.

65) 전영복, 『국회법(개설)』, 국회사무처, 2010. 3, 4쪽.

은 국회의 기능을 행정부 비판 및 통제 기능, 국정 토의 기능, 법 제정 기능, 대중의 대표 및 대중과의 의사소통 기능, 정치적 충원, 정치 교육 및 사회화 기능 등 5가지로 정리한 바 있다.⁶⁶⁾ 그리고 김현우는 근대적 의미의 국회의 기능을 국민대표 기능, 입법 기능, 청원 접수 및 처리 기능, 정통성 부여 기능, 고위공직자 선출 기능, 재정심의 기능, 정부통제 기능, 사회통합 기능 등 8가지로 구분하고 있다.⁶⁷⁾ 두 연구 결과를 종합하면, 크게 ① 국민대표 기능, ② 입법 기능, ③ 재정심의 기능, ④ 정부 통제 기능 등 4가지로 정리할 수 있다.⁶⁸⁾

한편, 이원영은 의회기록관리를 원론적인 차원에서 다른 연구를 최초로 수행했는데,⁶⁹⁾ 이 연구는 쉘렌버그(T. R. Schellenberg)를 인용하여 공공기록으로서 의회기록이 가지는 보편적인 특성을 먼저 정리하고 있다. 쉘렌버그는 공공기관의 활동을 크게 본질적 활동(substantive activities)과 부수적 활동(facilitative activities)으로 구분하였으며, 전자는 다른 기관과 구별되는 그 기관의 기술적(技術的)이고 전문적인 업무에 관한 활동을, 후자는 모든 기관에 공통적으로 적용되는 부서관리 활동(house keeping)과 같은 기관 내부관리에 관한 활동을 의미한다.⁷⁰⁾ 이원영은 여기에 페이 필립스(Faye Philips)를 인용하여 본질적인 기능을 수행하는 데 필요한 보조적 활동(ancillary activities)을 추가하였다.⁷¹⁾ 필립스에

66) 김유남, 『의회정치제도론: 비교의회연구』, 명인문화사, 2010, 3-6쪽.

67) 김현우, 『한국국회론』, 파주: 한국학술정보(주), 2010, 45-49쪽.

68) 의회의 기능 중 입법 기능과 관련하여 정호영은 ‘입법과정’의 개념을 행정과정 및 사법과정과 대비되는 개념으로 이해하여 “국회의 구성조직을 중심으로 하여 이루어지는 국회의 제 과정”으로 정의하기도 한다(정호영, 『국회법론』(제3판), 파주: 법문사, 2012, 83-84쪽). 즉, 광의의 입법과정과 협의의 입법과정을 구분하여, 입법과정에 법률제정뿐 아니라 예산안·결산 등의 재정심의 기능, 국정감·조사 등의 정부통제 기능을 모두 포괄하는 개념으로 바라보기도 한다. 그러나 본 연구에서는 협의의 입법과정으로 법률 제정 기능에 국한하여 기능을 구분하도록 하겠다.

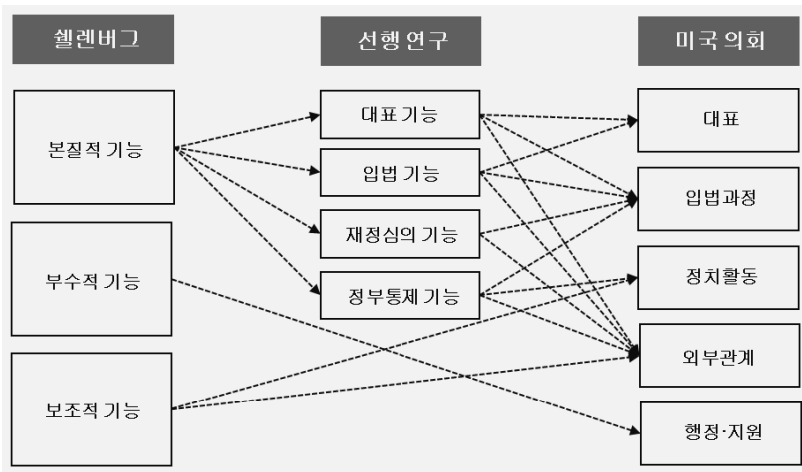
69) 이원영, 「의회기록의 특질과 종류」, 『기록학연구』 9호, 2004, 110-142쪽.

70) T. R. Schellenberg 저, 이원영 역, 『현대기록학개론』, 서울: 진리탐구, 2002, 60-65쪽.

따르면 보조적 활동에는 보조인·보조기관이 수행하는 기능이 포함되며 여기에는 구체적으로 비당선 후보 기록, 정당기록, 비정부기구, 컨설턴트(로비스트, 싱크탱크), 사법부 기록, 미디어 기록, 방송국 필름, 자원활동가 기록 등이 해당된다.⁷²⁾

이는 앞서 정리한 의회의 기능에 더하여 의원의 ‘정치활동’, 입법지원 조직의 ‘행정·지원’, 그리고 행정부, 사법부, 언론 등 국회의 ‘외부관계’에 대한 기능이 포함된 것으로 볼 수 있으며, 필립스가 언급한 보조인·보조기관 활동, 즉 보조적 활동이 미국 의회 기록화 프로젝트에서 ‘외부관계’에 해당함을 알 수 있다. 지금까지 논의한 의회의 기능과 미국 의회에서 정의한 의회 기능의 관계를 도식화하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 의회의 기능 매핑



71) 이원영, 「국회 외부관계 기능의 다큐멘테이션 전략에 관한 연구」, 『한국문헌정보학회지』 39호, 2005, 8-9쪽.

72) Faye Phillips, “Congressional Papers: Collection Development Policies”, *American Archivist* Vol.58(3), Summer 1995, p.5.

이론적 배경에서 밝힌 대표 기능은 국민을 대표한다는 의미로서 국민의 목소리를 반영하여 법제화하는 청원 기능과 헌법기관 구성 및 고위 공직자 선출 기능 등에 초점이 맞추어져 있는 반면, 미국 의회의 대표 기능은 민원사업과 같이 문자 그대로 의원이 국민을 대표하여 수행하는 포괄적인 의정활동을 의미한다. 재정심의 기능의 경우도 미국 의회 기록화 사례에서는 입법과정에 포함되어 있다. 그리고 행정부, 사법부, 언론 등 외부 기관과의 연계를 표현하는 외부관계는 각 기능과 모두 관련이 있다. 이는 문헌 연구를 통해 살펴본 입법·대표·재정심의·정부통제 기능 등 4가지 기능에서도 마찬가지이다. 즉, 외부관계를 별도로 범주화했지만 이는 독립적인 기능이라기보다는 다른 기능들과 상호작용하면서 발생하는 모든 활동을 의미한다고 볼 수 있다. 한편 기관의 운영에 필요한 부수적 기능에는 미국 의회에서의 행정·지원 기능이 해당되는데, 우리나라 국회의 경우 입법지원조직의 행정·지원 기능은 크게 ‘입법지원 기능’과 ‘행정지원 기능’으로 구분할 수 있다.⁷³⁾

이와 같이 국회의 기능을 구분하면, 국회에서 수행하는 기능을 망라적으로 포괄할 수 있으며, 국회의 본질적 기능에서부터 부수적 기능과 보조적 기능까지 누락 없이 기록화하는 것이 가능하다. 이러한 기능분석의 틀에서 볼 때, 지금까지 국회의 기록관리 영역은 정치활동 기능과 외부관계 기능이 거의 누락되어 있음을 알 수 있다.

이상의 구분을 토대로 현재 국회의 현황을 토대로 각 기능에 따른 세부기능과 해당 기능을 수행하는 대표적인 출처를 정리하면 <표 1>과 같다.

73) 우리나라 국회에서 미국의 상원의 사무국장, 하원의 서기장과 같은 역할을 수행하는 기관은 위원회와 별도로 설립된 입법지원조직인 국회사무처이다. 「국회사무처법」에 따라 사무총장은 의장의 감독을 받아 국회의 사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘·감독할 권한이 있다. 그리고 입법차장과 사무차장이 사무총장을 보좌하게 되는데, 입법차장이 입법보조업무와 위원회업무지원 등의 입법지원 기능을 수행하며, 사무차장이 행정관리업무 등의 행정지원 기능을 수행한다.

〈표 4〉 국회의 기능과 출처

구분	대표 기능	세부 기능	출처
본질적 기능	입법 기능	· 법률안 제출 및 법률 제정 · 공청화·청문회 개최 · 조약체결·비준동의안 처리	· 상임위원회 · 국회의원실 · 국회사무처 · 정당(교섭단체) · 행정부
	대표 기능	· 청원 접수 및 처리 · 헌법기관 구성 및 고위 공직자 선출	· 상임위원회 · 국회의원실 · 국회사무처
	재정심의 기능	· 예산안 심의 및 기금 심사 · 결산 심사 · 정부 중요 재정행위 동의·승인	· 상임위원회 · 정당(교섭단체) · 행정부(감사원)
	정부통제 기능	· 국정감사 및 국정조사 · 대정부 질문 · 탄핵소추 의결 · 행정입법 검토	· 상임위원회 · 국회의원실 · 국회사무처 · 행정부 · 사법부(헌법재판소)
보조적 기능	정치활동 기능	· 선거 및 조직 활동 · 정당(교섭단체) 활동 · 국회의장단 및 의원조직 활동 · 외교 활동	· 국회의원실 · 정당 · 국회사무처
	외부관계 기능	· 행정부 활동 · 헌법기관 활동 · 정당 활동 · 싱크탱크 활동 · 시민단체 활동 · 언론 활동 · 구술기록 아카이브	· 행정부(국가기록원 및 각 부처 기록관) · 사법부·헌법재판소·중앙선거관리 위원회 · 각 정당 · 정당 정책연구소 · 시민단체 · 언론
부수적 기능	입법지원 기능	· 입법 지원	· 국회사무처 · 국회도서관 · 국회예산정책처 · 국회입법조사처
	행정지원 기능	· 행정 지원	· 국회사무처

국회의 기본적인 기능을 본질적 기능과 보조적 기능, 부수적 기능으로 구분함으로써, 국회 위원회와 입법지원조직, 그리고 외부에서 국회와 관계를 맺고 있는 주요 기관의 기능을 세부적으로 분석하는 것이 가능하다. 여기서 보조적 기능인 정치활동 기능과 외부관계, 그리고 부수적 기능에 해당하는 입법지원 기능은 본질적 기능과 전혀 별개의 독립적인 단위로 존재하는 것이 아니라, 입법·대표·재정심의·정부통제 기능 등 고유의 국회 기능을 수행하면서 상호작용하는 기능들이다. 다시 말해 본질적 기능을 수행하면서 외부관계 기능과 입법지원 기능이 동시에 수행되는 경우가 많다. 따라서 실제로 국회에서 기관기능분석을 수행하는 경우, 본질적 기능에 대한 기능분석을 실시하면서 본질적 기능과 직접적 관련이 있는 보조적·부수적 기능을 함께 분석할 수 있을 것이다.

5. 맺음말

1970년대 하워드 진은 ‘활동가적인 아키비스트’의 역할을 주창하면서 기존의 기록학계에 커다란 경종을 울렸다. 그 이후 구미의 기록학계에는 주로 평가론 영역을 중심으로 많은 논의의 진전이 있었다. 기록화 전략의 등장도 그 논의의 과정에서 나온 대표적인 산출물이다. 기록화 전략이 등장하기 이전에 존재했던 기관형 아카이브와 수집형 아카이브는 모기관의 기록을 체계적으로 이관받거나 수집 정책을 따라 특정 주체의 기록을 수집하여 보존하는 것이 기본적인 사명이었다. 그러나 헬렌 사무엘스는 하워드 진의 주장을 이어받아 아키비스트의 역할은 ‘보관자(keeper)’가 아닌 ‘선별자(selector)’라는 점을 분명히 했다. 기록화 전략을 제대로 수행하기 위해서는 아키비스트의 능동적인 참여와 함께 기록 생산자부터 관련 전문가, 이용자까지 폭 넓은 참여가 필수적이다.

한편, 독일의 아키비스트 한스 뵘스는 당대의 사회상을 이러한 기록화 방법론을 통해 표상이 가능할 것으로 보았고, 테리 쿡은 기능 분석에 초점을 맞추어 국가적으로 중요한 영구보존 기록을 선별함으로써 설명책임성을 보장할 수 있을 것으로 보았다. 이러한 거시적인 평가론의 흐름 속에서 헬렌 사무엘스는 단일 기관을 대상으로 기능 분석에 기반하여 기록화하는 기관기능분석 방법론을 주장하였다. 테리 쿡과 헬렌 사무엘스의 공개적인 토론을 통해 기관기능분석 방법론은 좀더 정교해질 수 있었고, 사무엘스는 대학을 대상으로 기관기능분석이 어떻게 적용될 수 있는지를 보여준 바 있다.

이러한 흐름 속에서 미국 의회는 국민을 대표하여 의정활동을 하는 상·하원의 기록을 포괄적으로 기록화하기 위해 1990년대 들어 의회 기록화 프로젝트를 실시했다. 기록화 프로젝트가 실시되기 전까지 미국에서는 SAA를 비롯하여 의회 내외부에서 어떻게 의회의 기록을 체계적으로 기록화할 수 있을지 심도 있게 고민하고 있었다. 이에 미국 의회에서는 기관기능분석을 적용하여 의회가 수행하는 기능을 우선 정의한 후, 해당 기능에서 산출되는 기록이 무엇이 있는지를 자세하게 분석하였다. 그 결과 그 전까지 기록화되지 않았던 영역, 즉 의원의 정치활동 영역, 행정부, 사법부, 언론, 로비단체 등의 외부관계에서 파생하는 기록을 식별하여 기록화할 수 있게 되었다. 이처럼 기관기능분석에 기반한 기록화는 기관이 수행하는 기능에 근거하여 어떠한 업무 활동이 이루어졌는지를 국민에게 보여줄 수 있는 설명책임성 확보를 지향하고 있다.

본 연구는 이러한 미국 의회의 기관기능분석 사례를 분석하여 시사점을 도출하고, 그에 기반하여 대한민국 국회의 기능을 거시적인 차원에서 분석하여 기록화 영역을 도출해보았다. 이는 기관기능분석 방법론을 국회에 적용하기 위한 첫 번째 단계에 해당된다. 본 연구의 결과를 토대로 향후 국회의 평가 전략을 전면적으로 재검토하고 새로운 방향성을 제시하는 데 있어 작은 발판이 될 것으로 기대한다.

ABSTRACT

A Case Study on Documentation Strategy Applying the Institutional Functional Analysis Methodology

Kim, Jang-hwan

Although a study on documentation strategy has been steadily releasing recently in the archival study field, it is rare that the cases or studies applying the institutional functional analysis methodology that Helen Samuels had suggested. The institutional functional analysis is a methodology to provide a comprehensive understanding of the record by defining the essential features of the institution at a macro level. The documentation area derived from the institutional functional analysis functions as a priori framework for an archivist to select and keep the records of the institution. In other words, by analyzing the function of the institution through the institutional functional analysis methodology, it makes possible to identify the functions not covered under the current records retention schedule at a macro level ensuring accountability of the organization's business activities. The documentation project of the United States is a prime example to comply with this background.

In this study, by analyzing the case of the United States Congress, it is proposed the derived implications for applying the institutional functional analysis to the National Assembly of the Republic of Korea, where is the similar national institution to the U.S. Congress. For this purpose, firstly, the theoretical debate on the institutional functional analysis as the previous

studies. Secondly, the documentation project of the United States Congress has been case analyzed by each function according to the institutional functional analysis. Thirdly, on the basis of the case study results, the implications are derived and it is suggested that the documentation areas applicable to the National Assembly of the Republic of Korea.

Key words : the institutional functional analysis, documentation strategy, United States Congress, National Assembly archives and records management