

## 민주주의 관점으로 본 국가기록관리체계 평가와 전망\*

Evaluation and Overlook on the National Archives System in the  
Perspective of Democracy

조민지(Jo, Minji)\*\* · 이영남(Lee, Young-nam)\*\*\*

1. 민주주의와 아카이브
  - 1) 쭉그려진 아카이브
  - 2) 두 개의 방향성
  - 3) 논의방향
2. 지난 10년의 기록연대기
3. 국가기록관리기구 개편제안 검토
  - 1) 조사 방법 및 대상
  - 2) 기구 개편 제안 비교 정리
  - 3) 소결
4. 기록관리직의 목소리와 국가기록원
  - 1) 기록관리직의 목소리
  - 2) 기록관리직의 목소리가 구성하는 국가기록원
5. 에필로그

\* 본 논문은 한국기록학회 공동월례발표회(2017.4.8.) 조민지의 발표문과 한국기록학회 공동주관 국회토론회(2017.7.13.) 이영남의 발표문을 토대로 작성되었음.

\*\* 한국외국어대학교 대학원 정보기록학과 강사(제1저자).

\*\*\* 한신대학교 한국사학과 조교수(교신저자).

■ 투고일 : 2017년 7월 6일 ■ 최초심사일 : 2017년 7월 8일 ■ 게재확정일 : 2017년 7월 24일.

## 〈초록〉

본 논문은 국가기록관리체계를 민주주의 관점에서 보았다. 지난 10년의 국가기록관리체계를 평가하고 새로운 국가기록관리체계를 전망하기 위해서는 민주주의가 우선이 되어야 할 것 같다. 지난 10년의 아카이브가 쭉그러진 아카이브였다면, 새로운 아카이브는 어떤 아카이브이어야 할까? 쭉그러진 강통을 퍼듯이 망가지기 전의 상태로 복구하는 게 필요한 일인 줄 알면서도 새로운 기록풍경을 그리는 것도 그 못지않게 중요하다고 보았다.

본 논문은 기본적으로 민주주의의 가치를 제도화하는 아카이브 전망에 대한 것이다. 나아가 일상적 민주주의에서 아카이브는 무엇을 할 수 있을지도 짚어보았다. 이를 위해 그간의 국가기록관리기구 개편 제안을 체계적으로 검토했다. 그 다음에는 공공기록관 기록관리직의 목소리를 재현해보았다. 기록관리직은 지난 10년 동안 기록공동체와 우리 사회가 일군 사회적 자산이기 때문에 그 목소리가 무엇을 원하는지 들어야 한다고 판단했기 때문이다.

기록은 이제 단순히 통치의 수단이 아니라 그 통치의 정통성을 규정하는 통치의 기반이 되었다. 이처럼 기록의 사회적 역할과 의미가 달라졌다. 1999년 시점이 아닌 2017년 시점에서, 국가아카이브의 기록풍경을 다시 그려야 할 것이다. 이런 과제를 위해서는 무엇보다도 민주주의 관점이 필요하다고 생각한다.

**주제어 : 국가 기록, 국가기록관리기구, 기구 개편, 기록기호론, 민주주의, 국가아카이브, 국가기록원, 기록연구사, 기록관리직, 촛불**

## 〈Abstract〉

This article adapts the democratic approach to the National Archives System. We must now search for a new archival landscape. Authors are agreeing that democracy is a basic principle for the new national archives model. This research looks into the direction of reform of the

national record organizations in terms of individuality, integrity, and professionalism. It is, the fact that there are discussions rising on the need to reform the national records organization in the recent perspective of democracy. Democracy is a system that takes responsibility of even the results.

This article describes all the discussions on what the best model for national archives system could be. In this social regulation, the archives carry out a noble mission of accountability. The discussion that suggests a clear perspective of democracy must be taken in to notice. Authors try to represent the voices of records managers. They also argue that records managers are the common wealth for our society.

The national archives system is now the signature for the moral identity of national ruling powers. We argue that the new archives model should be derived from the point of the Candle Revolution.

**Keywords :** national archives, national records management, government's reorganization, archival semiotic approach, democracy, National Archives of Korea, records managers, the Candle Revolution

## 1. 민주주의와 아카이브

### 1) 쭈그러진 아카이브

이제 국가 아카이브는 중요 기록물을 보관하고 서비스하는 곳이라는 계몽의 옷을 더 이상 입을 수 없게 되었다. 지난 10년, 지배계급의 통치술이라는 새로운 옷이 국가 아카이브에 입혀졌기 때문이다. 아카이브는 정치권력 행사의 최전선에 자리를 잡았다. “기록의 정치학은 전통적 기록관리 시선을 다른 모델로 사유할 것”을 요구하고 있다. 기록의 정치적 맥락을 없었

던 것으로 하고 그 안온했던 계몽의 옷을 다시 입자고 할 수는 없게 되었다. 정치권력이 제기하는 기록쟁점은 파도의 포말처럼 계속 생길 것이다. 따라서 이제 기록공동체는 쟁점의 해결이 아닌 기록·권력 논쟁의 수준을 높이는 기록모델이 무엇인지 고민해야 한다. 이는 “단지 기록이 가능하게 하는 의미만이 아닌, 기록과 기록이 만들어 내는 기호작용·효과와 상징까지도 아카이빙 해야” 하는 시대적 물음이기도 하다(조민지 2014, 29).

국가 아카이브의 정치적 이미지를 어떻게 이해하고 다룰 것인가? 간단한 물리실험으로 이야기를 시작한다.

소형전기 펌프를 플라스틱 물병에 튜브로 연결한다. 펌프가 플라스틱 물병 속 공기를 빨아내면서 병은 점점 쭈그러지다가 비명소리를 내며 완전히 쭈그러진다. 플라스틱 병 안쪽의 공기가 없어지면서 바깥에 있는 공기가 그 플라스틱 병을 누르기 때문이다. 병 내부에 더 이상 공기가 없으면 병은 밖으로부터 압력을 받는다. 병 외부의 공기가 병 내부의 빈 공간으로 들어가기 위해 무엇이든지 하기 때문이다. 이런 현상을 과학자들은 간결한 은유로 표현한다. ‘자연은 진공을 혐오한다.’

지난 10년(이명박~박근혜 정부)의 국가기록관리는 쭈그러진 아카이브이다. 민주정부(김대중~노무현) 시기에 ‘국가아카이브라는 사회적 장치’(플라스틱 물병)가 생겼다. 1919년 임시정부 수립 이후 처음 있는 역사적 사건이었다. 그런데 2008년부터 상황이 달라졌다. 특이한 정치펌프는 국가아카이브 안쪽의 공기를 지속적으로 빨아냈다. 안쪽에서 문을 열지 않으면 물병은 열리지 않는다. 그런데 안쪽에서 문이 열리고 외부에서 전기펌프가 연결되면서부터는 물병의 운명이 달라졌다. 어찌면 쭈그러진 아카이브보다는 짜그러진 아카이브가 어감에서는 더 어울릴 정도로 지난 10년은 서글썩던 기록시간이었다.

아카이브를 둘러싼 환경(펌프와 물병, 그리고 튜브)은 이제 사회적 상수가 된 것 같다. 어떤 정치권력이 들어서든 이 사회적 장치들은 통치의 권력 작용에 속할 것 같다. 인정하고 받아들여야 할 현실로 자란 것은 아닐까.

원래 아카이브는 정치와 무관하다는 식의 접근에 대해서는, ‘물병을 본 권력은 진공을 혐오한다’는 말이 대신할 수 있을 것 같다. 그래서 지난 10년의 국가기록관리를 평가하는 방향은 과거로부터만 오는 것은 아니다. 다른 한편으로는 아카이브라는 권력 장치를 어떻게 관리해야 하는지도 포함된다. 는 점에서 미래로부터도 온다.

지난 10년의 통치권력-펌프가 어떻게 공기를 빨아냈으며 그래서 심각성이 어느 정도인지도 논의를 하는 것은 물론 중요하다. 이 글은 2장에서 이 부분을 상세하게 다룰 것이다. 다른 한편으로는 병 내부의 공기는 어떻게 해서 그렇게 빨려나갈 수밖에 없었는지도 함께 논의해야 한다. 누가 안에서 문을 열었는가? 이런 접근이 불필요하다는 것은 아니다. 최근 국정원 등 권력기관 내부에서 진행되는 진상규명 활동은 참조할 만하다고 본다. 우리가 일본에 과거 식민통치에 대한 진상규명과 반성을 요구하는 것이 정당하다면 마찬가지로 우리 사회 내부도 그런 기준에 따라야 하기 때문이다. 그런데 이 글은 민주주의 관점에서 왜 그렇게 토대가 허약했을까 하는 점에도 주목하려고 한다. 어떤 사회적 조건 때문에 그렇게 되었는지, 어떻게 해야 뿌리 깊은 나무가 될지를 함께 검토할 것이다.

## 2) 두 개의 방향성

민주주의와 아카이브를 끊임없이 연결하는 시도가 중요하다고 본다. 이런 시도는 권력 장치를 관리하는 좋은 방법이라 보기 때문이다. 이 글의 기본 구도는 민주주의와 아카이브를 연결하는 것이다. 그것은 민주주의 관점에서 아카이브를 이해하려는 시도, 또는 아카이브의 관점에서 민주주의를 이해하려는 시도이기도 하다. 이런 시도에는 두 가지 방향성이 있다고 본다.

첫째, 제도적 민주주의를 향한 방향성이다. 행정업무를 효율적으로 뒷받침해야하기 때문에 기록관리가 필요하다는 1999년판 이야기는 철지난 이야기가 되었다. 설명책임성을 필두로 등장한 민주주의 가치를 어떻게 제도화

할 것인가, 이것이 기록관리의 새로운 존재이유가 될 것이다. 우리는 기록 관리가 무엇이라는 규정을 하는 것보다 사회의 흐름에 맞춰 기록관리의 존재 이유를 계속 묻는 질문을 해야 한다. 다행히 민주주의 가치의 제도화는 이미 논의가 진행되고 있다.

“기록관리 지체 현상의 타개는 한국 민주주의 과제, 곧 민주주의 가치를 제도화하는 과정과 불가분의 관계에 있다. 독립된 성격을 갖는 아카이브를 어떻게 재조직할 것인가의 문제는 결국 한국 민주주의 과제이다. 이제 아카이브와 민주주의 문제를 본격적으로 제기해야 하는 상황에 이르렀다. 민주주의 진전을 위해 국가 아카이브의 역할은 매우 중요하다. 국가 아카이브를 재조직하는 문제는 한국의 민주주의 제도를 공고히 하는 과정이다.”(곽건홍 2014, 9).

인용문의 지적처럼, 행정혁신이라는 과제가 기록혁신의 과제이기도 했던 참여정부 상황과는 달리, 촛불혁명 이후에는 민주주의 과제가 아카이브의 과제가 되었다. 2017년판 아카이브 스토리는 민주주의 극장에서 상영되기 시작한 것이다. 1990년대 기록관리 담론은 어쩌면 1987년의 성공인지도 좌절인지도 애매모호했던 민주주의와 닮아 있었다. 1990년대 말 기록관리가 필요하다는 논리 중에는 절차적 민주주의를 위해 기록관리가 필요하다는 논리가 있었다. 당시의 이런 논의는 1987년판 민주주의 맥락에서 이해할 수 있을 것 같다. 그러나 촛불혁명은 상황이 다르다. 이제는 실질적 민주주의와 아카이브는 어떻게 연결될 수 있을지를 사유해야 한다. 국가아카이브의 재조직 문제는 이런 차원에서 논의가 진행되어야 한다.

최근 몇 년 동안 기록공동체 내외부에서 민주주의 관점에서 아카이브를 이해하려는 집단적 노력이 활발해지고 있다. 그것은 탄탄한 장기적 관점을 구성하기 위한 실천적 활동이라 평가할 만하다.<sup>1)</sup> 기록물을 수집

하고 관리하기 위한 노력만큼이나 절실한 과제는 관점이 있는 아카이브를 구성하기 위한 정치적 노력이지 않을까. 국민은 청와대-국가기록원이 지난 10년 동안 상영한 그런 맹목적인 아카이브에 지쳤다. 지겹고 지켜워 너더리가 날 지경이다.

2016-2017년에 몇 차례에 걸쳐 국가아카이브 재조직화를 위한 토론회가 국회에서 있었다. 국가아카이브에 관심을 갖는 정치세력(국회의원 등)이 생겼다. 기록공동체가 '국가아카이브 정치세력'과 함께 논의를 진행한다는 것은 정치행위에 속한다. 객관적이고 중립적인 아카이브 환상에 빠져 있을 당시에는 엄두를 내기 어려운 정치적 기록행위이다. 민주주의에서 정치는 무엇인가? 그것은 민주주의 가치를 제도화하는 과정이다. 그것은 "삶의 조건을 바꾸려는 적극적 사회개혁의 의지"이며, "민주주의가 열어 놓은 가능의 공간을 활용하는 기술"이다(박상훈 2011, 11). 기록공동체가 '국가아카이브를 정치 의제로 설정한 정치세력'과 함께 국가아카이브 재조직화를 논의하는 것은 이런 의미에서 중요한 함축을 지닌다고 생각한다.

둘째, 일상적 민주주의의 방향성이다. 제도가 우선인가 제도를 운영하는 사람이 중요한가? 이런 물음은 늘 긴장감을 갖고 우리에게 다가온다. 그리고는 답을 즉석에서 요구한다. 나중에 답할 수 없다는 것은 피할 수 없는 물음이기 때문은 아닐까? 얼마 전 국회토론에서도 이런 질문이 제기되었다.

---

1) 한국기록학회 등이 주관한 토론회 「박근혜 정부의 기록관리·정보공개를 평가한다」(국회도서관 4층 회의실, 2017.7.13.)에서 안병우는 "인간이나 정권의 양식을 전적으로 신뢰할 만큼 기록관리의 기반은 튼실하지 못했다는 것을 지난 10년은 확실하게 보여주었다. 그래서 국가기록관리 체계를 개편해야 할 필요가 있고, 그 방향은 1987년의 체제를 뛰어넘어 국가와 사회 체제의 대변혁을 요구하고 있는 시대적 요청을 받아들이는 것이어야 할 것이다."라고 주장하였다(한국기록학회 외 2017, 60). 아카이브의 기반이 튼실하지 못했다는 것, 그래서 '촛불혁명' 이후의 시대적 대변혁 요구에 동참해야 한다는 주장은 지난 10년을 간단명료하게 요약한 것일 것이다. 비단 이번 토론회뿐만 아니라 기록공동체는 이런 요지의 주장을 지속적으로 해오고 있다. 이번 연구에는 기록공동체뿐만 아니라 사회적 차원에서 장기적 관점에서 아카이브를 새롭게 설계하려는 욕구와 보조는 맞추는 측면이 있다.

“지난 10년의 기록관리가 ‘퇴행’이라고 평가받는 이유는 무엇인가? 철학이 부재하고 효율성을 우선의 가치로 여겼기 때문인가? 구체적으로 제도의 문제인가, 운영하는 사람의 문제였는가? 물론 둘 중에 어느 하나라고만 할 수는 없겠고, 원인은 양쪽에서 모두 찾아야 할 것이다. 제도적으로 미비한 것, 혹은 환경의 변화에 따라 변경해야 할 것이 있으면 법과 제도를 바꿔야 한다. 예를 들면, 대통령 유고시 지정권자를 누구로 할 것인지 같은 것은 법령을 통해 해결해야 할 문제이다. 그러나 나는 사람과 그의 의식 문제에 좀더 무게를 두고 싶다. 제도를 변화시키는 사람의 의식이고 실천의지이다. 정부와 관료, 정치인들이 기록관리에 관해 제대로 된 의식을 갖고 있으면, 제도의 틀 안에서 기록관리의 지향과 가치를 존중하는 방향으로 제도를 운영할 수 있고 법과 제도도 개혁할 수 있다고 보기 때문이다.”(한국 기록학회 외 2017, 60).

인용문의 지적처럼, 사람의 의식과 실천의지가 중요하다고 본다. 이 점을 말하지 않고 제도만 언급하는 것은 반쪽의 날개로 하늘을 나는 새처럼 불가능하다고 본다. 새는 좌우의 날개로 창공을 난다. 그렇다면, 촛불혁명 이후 민주주의의 흐름에서 기록공동체는 어떻게 해야 할 것인가? 이 글에서는 일상적 민주주의로 이해하고 정리해본다.

일상적 민주주의는 정치와 마음을 연결해서 이해하려는 시도이다. 마음은 개인적인 것이거나 심리적인 것이라는 편견이 있다. 사회적이고 정치적인 측면을 제외한다면, 마음에 대한 이런 편견은 누군가에게 유리한 이데올로기가 된다. 인간의 장기 중에서 뇌는 ‘사회적 장기’로 이해된다. 마음은 개인에게도 속하지만 사회에도 속한다. 동북아의 오랜 전통에서도 마음수행은 정치의 요체였다. 오늘날 민주주의도 마찬가지이다. 현대 민주주의의 원리를 제시했다는 평가를 받는 링컨은 ‘비통한 마음’에서 출발해서 미국사회를 통합하려고 시도했다. 그 여정의 하나가 유명한 게티즈버그 연설이다(Palmer 2011). 416 활동과 416아카이브의 출발점이 ‘비통한 마



음'이라는 것은 재론의 여지가 없을 것이다.

정치는 아주 간단한 생각에 기초를 두고 있다. 정치관처럼 더럽고 추잡한 곳은 없다는 시각에도 불구하고, 민주주의가 열어 놓은 정치의 역사는 다른 측면을 알려준다. '우리는 서로서로에 대해 관심과 이해관계를 갖고 있고 그 때문에 우리를 결집시키는 힘이 분열시키는 힘보다 더 강하다. 지금보다 더 많은 사람들이 그런 생각이 옳다고 믿고 그에 따라 행동한다면 모든 문제를 해결할 수는 없다고 해도 상당한 성취는 있을 것'(박상훈 2011, 17-18)이다. 가장 최근의 촛불혁명에 이르기까지 한국현대사를 관통하는 민주주의 역사는 이런 생각이 단순히 정치학 교과서의 문구나 일부 정치인의 연설에 그치는 것이 아니라, 상당히 역사적인 생각이라는 것을 말해준다.

이 글에서는 일상적 민주주의를 '기록관리적 목소리의 재현'으로 접근한다. 목소리는 약속이다. 사랑해, 이 말은 사랑한다는 사실을 말하는 것이라기보다는 사랑을 약속한다는 맹세이다. 민주주의가 열어 놓은 정치공간에서 자기 목소리를 낸다는 것은 그렇게 행동하겠다는 약속이다. 물론 타인을 비난하기 위한 목적으로 하는 말은 많다. 그러나 정보공개는 말한다. 공개하는 것은 이런 비난을 견제하는 것이고 한번 한 약속을 지키는 것을 강제한다. 목소리를 공개하는 것은 차원을 달리한다. 행정기관 사이에 문서를 주고받는 것은 업무의 일환이다. 그러나 기록공동체를 향해, 그리고 사회를 향해 공개적으로 목소리를 낸다는 것은 그렇게 행동하겠다는 약속이다. 이런 약속을 실천하는 과정에서 의식은 강화되고 견제되지 않을까?

촛불혁명 이후, 시대는 민주주의 관점에서 아카이브를 요구하고 있다. 앞서 물리실험에서 말했던 '병 내부'를 채우는 것은 민주주의일 것이다. 이 글에서는 제도적 민주주의와 일상적 민주주의라는 두 방향성으로 병 내부를 채우자고 주장할 것이다. 지난 10년의 맹목에 대한 반작용보다는, 민주주의라는 새로운 관점 구성을 위한 평가가 필요하다고 본다.

### 3) 논의방향

본격적인 논의에 앞서 역사적 배경부터 살펴본다. 2장에서는 지난 10년의 기록연대기를 정리한다. 국가기록관리체계에 문제가 있었다면 그 역사적 전개과정을 짚어봐야 하기 때문이다. 국가기록원이 어떤 역할을 했는지, 기록연대기에서 어떤 의미였는지도 살펴볼 것이다.

3장에서는 어떻게 해야 쭉그리진 깡통을 다시 펼 것인가 하는 백화쟁명을 비교분석한다. 그 간에 있었던 국가기록관리기구 개편 제안을 면밀하게 비교분석할 것이다. 세부 기준점은 크게 네 가지이다. 국가기록관리기구(성격, 명칭, 지위, 소속기관 설치), 기관장(자격, 임명절차, 지위, 역할), 국가기록관리위원회(구성, 역할, 위원의 자격), 마지막으로 독립성 및 전문성 확보 방안이다.

4장에서는 기록관리직의 목소리를 재현하는 형식으로 국가기록관리체계를 진단해본다. 우리에게 필요한 과거-현재-미래를 이어보는 작업은, 기록관리직의 목소리를 찬찬히 듣는 것에서도 출발해야 한다고 본다. 자기 목소리를 당사자가 직접 내는 방법, 그리고 연대하는 형식으로 중재자의 다시 말하기도 좋은 방법이라 생각한다. 다시 말하기(retelling)는 기록기호론을 기반으로 시도한다.

지난 10년의 국가기록관리체계를 평가하면서 새로운 전망을 모색하는 시도는 이 글이 처음은 아니다. 또한 이 글은 국가기록관리체계를 전반적으로 진단하지도 못했다. 특히 현행 국가기록관리체계가 지나치게 과도한 중앙집권적 제도로 운영된다는 점은 다루지 못했다. 향후 헌법개정 국면이 전개될 때 지방분권-지방자치의 측면에서 국가아카이브는 어떻게 재구성되어야 하는가 하는 논의는 별도로 있어야 할 줄 안다. 이 글은 현재까지 논의된 기록공동체의 목소리를 한 곳에 모으는 것, 그래서 바람직한 국가기록관리체계를 숙의하는 계기를 마련하는 것을 목표로 한다.

## 2. 지난 10년의 기록연대기

아카이브 원리에는 접근성(access)이 있다. 접근성의 성격을 판별하는 조건은 두 가지이다. 하나는 누가 접근하느냐, 또 하나는 어떤 목적으로 접근하느냐이다. 지배권력이 접근해서 통치술로 활용할 때의 아카이브 성격은 권력성이다. 시민이 접근해서 자유롭게 활용하며 시민권을 강화할 때의 아카이브 성격은 공공성이다.

도서관은 자유롭게 드나들 수 있다. 물론 휠체어는 턱이 없어야 한다는 등의 제약조건이 있지만 그래도 청와대 출입과 대비해서 비교해보면 비교조차 되지 않을 정도로 자유롭다. 시민이 자유롭게 드나들 수 없고 오직 권력자만 자유롭게 드나들 수 있는 청와대는 권력시설이지 공공시설은 아니다. 특히 박근혜 정부의 청와대는 이런 모습을 적나라하게 보여주었다.

자유롭게 접근할 수 있을 때야 비로소 공공성이 있다고 말할 수 있다. 접근성이 없는 아카이브는 지배세력에 봉사하는 권력시설이다. 지난 10년의 기록연대기는 아카이브에 권력성이 상당하다는 것을 보여주었다. 장마철에 잡초가 무성해지듯이, 아카이브의 권력성은 지난 10년동안 한껏 자랐다. 아카이브가 권력성과 공공성이라는 두 개의 힘으로 구성되어 있다는 사실을 새삼스럽게 실감하게 된 지난 10년이였다.

청와대로 상징되는 지배권력은 아카이브 외부에서 어떻게든 안쪽으로 들어가고 집요하게 시도했다. 사건목록만 정리해도 큰 설명이 필요 없을 정도이다.

- ① 대통령기록물 유출 논란(2008.6)
- ② 대통령 지정기록 지정 해제(쌀 직불금 관련)(2008.12)
- ③ 2007년 남북정상회담 회의록 공개(2013.6)
- ④ 청와대 문건유출(일명 정윤희 문건 사태)(2014.11)
- ⑤ 이명박 회고록과 송민순 회고록 논란(2015.1; 2016.10)
- ⑥ 박근혜-최순실 게이트(2016.10)(박종연 n.d.)

이것은 2008년 이후 새롭게 생긴 정치현상이다. 이런 현상은 일반적으로는 ‘악용’이나 ‘퇴행’으로 이해된다. 대통령기록 이슈가 사회적 파급력이나 상징적인 면에서도 유리한 줄 알지만, 이 글에서는 ‘공공기록관리의 퇴행’을 중심으로 분석한다.<sup>2)</sup> 경과는 <표 1>과 같다.

<표 1> 공공기록관리의 퇴행(2010~2016)

시기	내용	경과
2010. 1.	① 한시 기록물폐기 절차 간소화 및 자격완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보존기간 5년 이하 기록 폐기 시, 평가심의회 생략 방안 및 기록물관리전문요원 자격완화 추진(1/22)</li> <li>- 기록관리 행정규제개혁안 관련 국가기록관리위원회 부결(3/12)</li> <li>- 총리실, 규제완화 관련 보조자료 배포(4/23)</li> <li>- 법률 개정(안) 의견조회(7/5) : 70개 이상 기관 반대(7/5)</li> <li>- 국가기록원, 개정안 입법 예고(7/15)</li> <li>- 국가기록관리위원회 입법예고안 재차 부결(8/10)</li> <li>- 시행령 개정안 시행(2011/5)</li> <li>- <b>기록관리 전문성 훼손</b></li> </ul>
2010. 10.	② 총리실 디가우징	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주당, MB정부 민간인 불법사찰 의혹제기(6/21)</li> <li>- 공직윤리지원관실 직원 7대 컴퓨터 저장 문서 삭제(4대 하드디스크 디가우징)(7/5)</li> <li>- 검찰, 총리실 압수수색(7/9)</li> </ul>
2015. 8.	③ 기록물 보존 업무의 민간사실 이용법 개정 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공기록물법 개정 의견 조회 마감(7/19)</li> <li>- 공공기록물법 개정 공개설명회 개최 (8/12)</li> <li>- 회기 경과 폐기(2016)</li> <li>- 박찬우 의원외 11인 의원입법(2016/12)</li> </ul>
2015. 10.	④ 소수직렬 파견직원 전환 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기록관리전문직렬의 직제상 파견직 전환</li> <li>- <b>기록관리 전문성 훼손</b></li> </ul>
2016	⑤ 국가기록관리위원회 비민주적 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가기록관리위원회 명단 및 회의록 비공개부분 공개</li> <li>- 국가기록관리위에 비전문가 임명</li> <li>- <b>기록관리 전문성 훼손</b></li> </ul>

※출처 : 박종연(n.d.)

2) 이 글에서는 ‘대통령기록관리의 정치적 악용’은 다루지 않는다. 사회적 파장이라면 대통령기록이 훨씬 컸다. 그러나 별도의 국회토론회(「박근혜 정부의 기록관리·정보공개를 평가한다」(2017.7.13.)에서 따로 발표가 있었다. 자세한 것은 두 번째 발표문(전진한)과 토론회문(이경래)에 있다.

## (1) 전문성 훼손

‘① 한시기록물 폐기절차 간소화’는 행정 편의적으로 기록관리제도를 개정하려고 추진했던 사안으로 한시기록물을 평가심의 없이 임의폐기 하자는 것이 골자였다. 기록물 폐기과정은 기록물평가의 일환으로 기록전문성을 심화하는 과정이다. 기록물 평가가 아카이브의 존재이유 및 기록전문직의 존재 이유라는 것은 새삼 재론할 필요는 없을 것이다. 기록물 폐기작업은 운영상의 여러 가지 난점에도 불구하고, 공공기록관의 기록연구사(이하 기록관리직)가 기록물을 진지하게 다루고 평가해볼 수 있는 좋은 기회이다. 외부전문가와의 토의 실질화 등 폐기심의 과정을 보다 체계화하기 위한 개정사항은 필요할 것 같다.

그러나 당시 국가기록원의 방향은 개선 쪽은 아니었던 것 같다. 이 사안은 기록물관리전문요원의 자격완화와 맞물려 추진되었다는 점에서 기록전문가 제도를 훼손하는 권력으로 작용했다. 당시 국가기록관리위원회는 2차례에 걸쳐 의결을 통해 전문성 훼손을 막으려고 했다. 그러나 국가기록원은 의결사항을 거부한 채 강행했다.

‘④ 소수직렬 파견정원 전환 추진’도 전문성을 훼손하는 권력으로 작용했다. 소수직렬 파견정원이란 ‘공무원의 정원은 업무가 있는 부처에 두면서, 해당자는 관련 부처에서 파견을 받아 운영하는 정원’을 말한다. 2015년 당시 국가기록원은 기록관리전문직 및 사서 등의 소수직렬 파견정원 전환을 추진했다. 인사적체와 ‘고인 물 현상’ 해소라는 명분을 내세웠으나 그게 그렇지가 않았다.

한국 공무원 사회가 전문성을 갖지 못하는 이유에는 순환보직제도가 있다. 이 제도는 전문성보다는 관리능력을 키우기 위한 제도로 면면히 이어져오고 있다. 외교전문가로 성장했다는 반기문 전 유엔총장도 순환보직제도를 유엔 개혁의 하나로 꼽을 정도이다. 그러나 소수직렬의 취지는 전문성이다. 파견 시도는 기록관리 경험을 고려하지 않는다는 점에서 전문성을

훼손하는 권력으로 작용했다.

⑤ 국가기록관리위원회의 비민주적 운영'은 비전문성뿐만 아니라 폐쇄성에서도 문제가 있었다. 국가기록원은 국가기록관리위원회 위원을 점차 비전문가로 교체하더니 급기야는 명단 자체를 비공개했다. 국가기록관리위원회 회의록도 비공개하다가 2016년 말부터는 부분공개 전환로 전환했다.

박근혜 정부는 국정교과서를 추진했다. 이것은 국가권력이 민주적인 절차 없이 역사왜곡을 시도했다는 점에서 '역사쿠데타'로 규정된다. 당시 교육부-국사편찬위원회는 국정교과서 집필자 명단을 비공개했다. 국사편찬위원회는 내부직원 24명을 동원해서 집필자 초고를 수정하면서 역사서술에 직접적으로 개입했다. 국사편찬위원회는 역사가·역사단체 등으로부터 해체 요구에 직면해 있다(이신철 2017, 43).

국가기록관리위원회는 사적인 모임이 아니다. 국가기록관리 주요 사항을 심의하는 공적인 회의기구이다. 국가기록관리체계에서 가장 중요한 논의구구에 속한다. 따라서 누가 어떤 결정을 내리는지를 투명하게 공개해야 한다. 그러나 국가기록원은 국가기록관리위원회를 마치 국가정보원의 해외정보망 처럼 비밀스럽게 관리하면서 국가기록관리위원회를 청와대-국가기록원이 사적으로 부리는 모임으로 전락시켰다. 이것은 전문성 이전에 설명책임성의 문제이다. 국가기록관리위원회의 비민주적 운영은 전문성 훼손뿐만 아니라 권력사용의 정당성마저 잃은 심각한 상황이다. 촛불혁명은 국가권력의 사적 전유가 발단이 되었다. 국가권력의 사적 전유는 반민주적 시도이다. 국가기록원은 민주적으로 운영해야 하는 국가기록권을 심대하게 훼손했다.

## (2) 기록물 무단폐기

② 총리실 디가우징'은 불법사찰 의혹을 받던 국무총리실 공직윤리비서관실에서 하드디스크를 삭제한 것을 말한다. 잘하는 것은 잘하는 대로 못하는 것은 못하는 대로 가감 없이 기록을 관리하는 것이 국가기록관리의

존재 이유이다. 역사적 평가는 그렇게 남겨진 기록을 토대로 하는 것이다.

그러나 불법적인 행위를 하는 권력은 어떻게든 그것을 가리려는 속성을 갖는다. 공공기록법에 기록물 무단폐기를 처벌하는 조항을 둔 것은 이런 불법적 속성을 막기 위함이다. 국가기록원은 중앙기록물관리기관으로서 국가기록관리를 책임지는 기관이다. 기록물 무단폐기에 어떻게 대처하느냐는 그 시금석이다.

약자를 대하는 태도와 강자를 대하는 태도에 따라 사람은 어떤 사람인지 평가된다. 국가기록원도 마찬가지이다. 2008년에 노무현대통령을 고발했던 태도는 약자에게 가혹한 태도였다. 반면, 2010년 총리실 디가우징을 모른 채했던 태도는 강자에게 굴복하는 태도였다. 이런 상반된 태도를 보이는 기관은 도덕성이 없는 곳이다. 철학자 칸트는 도덕을 능력이 아닌 의지의 부재로 보았다. 의무를 행하지 않는 것은 능력의 부족이 아니라 의지의 부재라는 뜻이다. “의지의 부재로 인한 도덕적·인식적 의무방기는 악의 본질인 경우가 대부분이다.”(Rowlands 2009, 137)

국가기록원은 법률적인 미비가 있으니 어쩔 수 없다는 식으로 수동적으로 대응했다. 당시 공공기록의 범위에 대한 논란이 있었다. 등록되지 않은 기록(문서)에 대한 관리문제에 대해 법적 미비가 아닌가 하는 지적도 있었다. 그러나 불법적인 이유로 등록하지 않은 문서를 미등록 문서라는 이유로 처벌하지 않는다면 1999년에 도입한 국가기록관리 체계는 무의미해진다. 자의적인 등록관리를 막기 위해 생산된 모든 문서는 등록해야 한다는 조항을 신설했기 때문이다.

2016~2017년 대통령기록물 이관 당시에 국가기록원은 정반대의 입장을 취했다. 파면된 대통령의 기록물을 이관하는 것이 문제가 있다는 지적에도 아랑곳 하지 않고 박근혜 대통령의 기록물을 일방적으로 이관했다. 이런 상반된 태도를 볼 때, 단순히 법률적 미비라는 이유로만 당시 사태를 이해할 수 없을 것 같다.

국가기록원이 방관적으로 용인한 총리실 디가우징 사태는 ‘여차하면 기

기록물을 무단으로 폐기해도 처벌받지 않을 수 있다.’ 그리고 ‘불리한 문서는 등록하지 않을 수 있다’는 왜곡된 기록인식을 형성하는 데에 기여했다. 얼마 전 박근혜 대통령기록물의 무단폐기 논란은 이런 역사성을 갖는다. 역사는 한 치의 허용함도 없이 그 응보를 돌려준다.<sup>3)</sup>

이상의 내용을 민주주의 관점에서 평가해보면 다음과 같다.

청와대-국가기록원의 시도는 일관되게 권력성을 강화하는 시도였다. 권력성은 공공성의 훼손을 먹고 크다. 전문성은 아카이브 공공성을 위해 필수적이다. 지난 10년 동안 일관되게 전문성이 훼손된 것은 권력작용에 의한 것이었다. 그것은 권력성이 아카이브 안으로 들어가기 위해 필사적으로 노력한 결과로 빚어진 필연적인 사태이다. 쭉그러진 아카이브는 지배 권력의 측면에서는 흥물이 아니라 아름다운 아카이브이다. 그러나 암세포는 그대로 내버려두면 숙주까지 죽인다. 쭉그러진 아카이브를 시민이 보기에 아름다운 아카이브로 만들기 위해서는 민주주의 관점이 필요하다.

장기적 관점을 위한 차원에서 살펴볼 것이 있다. 전문성만 강조하는 것은 위험하다. 전문성의 취약함은 권력의 강함으로만 설명할 수는 없다. 권력이 강하고, 자의적으로 지시한다고 해서 전문성이 훼손된다면 그런 전문성은 전문성으로서 그 자격이 없지 않을까. 도덕성에 뿌리를 내리는 전문성이 촛불혁명 이후 맞이한 민주주의 시대의 새로운 과제가 아닐까 한다. 뿌리 깊은 나무는 바람에 흔들리지 않는다. 전문성은 도덕성과 함께 있을 때 강화된다. 도덕성을 강조하는 이유는 전문성을 강화하는 힘이기 때문이다.

이제 아카이브의 올바른 방향성은 전문성만으로는 안 된다. 올바른 도덕의식이 이끌어가는 수레에 전문성이 타고 있어야 권력성에 맞설 수 있는 힘이 생긴다. 올바른 도덕의식은 민주주의 가치의 제도화라는 측면에서 요

---

3) ‘③ 기록물 보존 업무의 민간시설 이용 법 개정 추진’은 신자유주의 질서로 이해할 수 있다. 그러나 이 부분까지 설명하다보면 글이 너무 장황해질 것 같아 따로 언급하지 않는다.



구된다. 나아가 기록현장을 구성하는 실질적인 힘이어야 한다. 경향각지 기록현장에서 아키비스트가 말과 행동으로 보여줄 때 실질적인 힘이 될 것이라 본다.

### 3. 국가기록관리기구 개편제안 검토

중앙기록물관리기관인 국가기록원은 현재 대통령기록관리, 중앙행정기관의 기록관리를 겸하고 있으며 헌법기관을 제외한 공공기관기록물관리 권한까지 수행 중이다. 국가기록원이 가진 권한에 비해 제대로 된 국가기록관리를 통할하고 있는지에 대해서는 꾸준히 문제가 제기되어 왔다. 특히 전문성과 독립성을 갖춘 국가기록서비스 기관으로의 개편을 제안하는 연구와 논문이 지속적으로 발행되었고, 최근에는 몇 차례의 국회-학회 토론회를 거치면서 여론이 확장되기도 하였다. 이번 장에서는 그동안의 국가기록관리 기구 개편 논의에 대한 비교 정리를 통해 연구자들의 의견과 이견, 서로 다른 관점을 종합적으로 살펴보고자 한다.

#### 1) 조사 방법 및 대상

국가기록관리 기구 개편에 대해서는 1999년 기록관리법 제정 때부터 지속적으로 연구 논문, 법개정 발의안, 발표문을 통해 문제 제기와 개편 제안이 있었다. 법 제정 이후 2017년까지 “국가기록관리 기구”의 “개편 제안”을 담고 있는 논의들은 다음과 같다. <표 2>의 목록은 전문학술지와 공개토론회자료집, 국회발의안, 학술발표회자료집, 정책보고서를 대상으로 하였으며 대통령기록관리에 한정된 제안 및 기초연설문, 학위논문은 제외하였다.

(표 2) 국가기록관리 기구 개편 제안 논의들 목록

이름	내용
곽건홍	“자율과 분권, 연대를 기반으로 한 국가기록관리 체제 구상”, 기록학 연구, 22, 2010
곽건홍	“국가기록원 개혁 방향-‘국가기록원법안’ 분석을 중심으로”, 기록학 연구, 40, 2014
곽건홍	“‘해체와 재구성’-차기 정부의 역사 기록 분야 조직 개혁 방향”, 기록학연구, 52, 2017; 한국기록학회 한국기록전문가협회 3월 공동월례 발표회 자료집, 2017
곽건홍	“한국 국가기록 관리의 이론과 실제-기록이 없으면 역사도 없다”, 역사비평사, 2003
김성수	“국가기록물 관리의 현황에 관한 발전적 제언”, 기록관리학회지, 3(1), 2003
김유승	“공공기록물 관리에 관한 법률의 제정 의의와 개선방안: 국가기록원의 위상과 국민의 알권리를 중심으로”, 한국기록관리학회지, 8(1), 2008
대통령자문정책 기획위원회	국가기록관리혁신, “참여정부 정책 보고서”, 2008
박찬우	“국가기록관리 혁신의 방향과 추진전략”, 한국비블리아 발표논집, 13, 2005
설문원	“국가기록관리기구의 권한과 권위, 그리고 분권화”, 국가 기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회 자료집, 2017
심성보	“국민과 여론이 지지할 수 있는 기록관리의 새모습”, 한국기록학회 한국기록전문가협회 3월 공동월례발표회 (구두 발표), 2017
안병우 외	“한국 공공기록관리의 쟁점과 전망: 2013년 기록관리체제를 위하여”, 기록학연구, 34, 2013
오향영	“제1 기록관, 제2 기록관의 가능성-기능, 조직, 법령”, 한국기록학회 한국기록전문가협회 3월 공동월례발표회 자료집, 2017
오향영	“한국 기록관리와 ‘거버넌스’에 대한 역사적 접근”, 기록학연구, 11, 2005
이경용	“한국 기록관리체제 성립과정과 구조: 정부기록보존소를 중심으로”, 기록학연구, 8, 2003
이상민	“미국 정보자유제도와 정부기록관리 혁신”, 기록학연구, 35, 2013
이상민	“국정 거버넌스의 거시적 기록화를 위한 대통령기록의 생산 관리”, 한국기록학회 한국기록전문가협회 3월 공동월례발표회 자료집, 2017
이승일	“기록의 역사: 한국의 국가기록관리와 아카이브즈”, 혜안, 2011

이승일	“한국 국가기록관리체제의 개혁과 국가기록원 개편”, 기록학연구, 41, 2014
이영남	“박근혜정부의 기록관리·정보공개를 평가한다”, 국회토론회 자료집, 2017
이철우의원 대표발의안	“공공기록물 관리에 관한 법률 일부개정법률안” (이철우, 김세연, 김진태, 황영철, 정희수, 조현룡, 이만우, 황진하, 이상일, 홍지만, 문대성 의원 공동발의), 2013. 9
이철우의원 대표발의안	“국가기록원법안” (이철우, 김세연, 김진태, 황영철, 정희수, 조현룡, 이만우, 황진하, 이상일, 홍지만, 문대성 의원 공동발의), 2013. 9
이영학	“국가기록관리정책의 미래”, 한국기록관리학회지, 9(2), 2009
정부혁신지방분권 위원회	기록관리혁신전문위원회 “국가기록관리혁신 로드맵”, 2005
조영삼	“국가기록관리 발전을 위한 정책 제안”, 역사비평, 100, 2012
조영삼	“현 국가기록관리체계의 제도적 한계점과 개선방향”, 국가 기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회 자료집, 2017
최재희	“국가기록관리기구의 독립성 확보를 위한 제안”, 국가 기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회 자료집, 2017
홍일표	“제대로 된 정부를 위한 차기 정부 조직개편: 원칙·방향대안”, 대선 핵심아젠다 연속토론회, 2017

국가기록관리 기구 개편에 대한 논의는 2003년에 시작하여, 2017년에 가장 많은 발표가 있었다. 이에 대한 연도별 빈도수를 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 국가기록관리 기구 개편 논의의 연도별 빈도

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
건수	3	0	3	0	0	2	1	1	1	1	3	2	0	0	8

이 중 국가기록관리 기구의 성격에서부터, 명칭, 소속기관, 기관장, 위원회, 독립성 확보, 전문성 개발 방안 등의 세부 기준과 요소를 통해 개편안을 제시하고 있는 다음의 논문을 본 조사의 비교 대상으로 선정하였다.

〈표 4〉 비교 분석 대상 목록

이름	내용
곽건홍	“자율과 분권, 연대를 기반으로 한 국가기록관리 체제 구상”, 기록학연구 22, 2010
곽건홍	“국가기록원 개혁 방향- ‘국가기록원법안’ 분석을 중심으로, 기록학연구 40, 2014
곽건홍	“‘해체와 재구성’- 차기 정부의 역사 기록 분야 조직 개혁 방향”, 기록학연구 52호, 2017; 한국기록학회·한국기록전문가협회 3월 공동월례발표회 자료집, 2017
설문원	“국가기록관리기구의 권한과 권위, 그리고 분권화”, 국가기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회 자료집, 2017
이승일	“한국 국가기록관리체제의 개혁과 국가기록원 개편”, 기록학연구 41, 2014
이철우의원 대표발의안	국가기록원법안 (이철우 의원 등 공동발의), 2013. 9
조영삼	“현 국가기록관리체계의 제도적 한계점과 개선방향”, 국가 기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회 자료집, 2017

비교 분석 요소는 크게 국가기록관리기구, 기관장, 국가기록관리위원회, 독립성 전문성 확보 방안을 중심으로 구성하였으며, 세부 요소는 〈표 5 외〉 같다.

〈표 5〉 분석 요소

국가기록관리기구	성격
	명칭
	지위
	소속기관 설치
기관장	자격과 임명 절차
	지위
	역할
국가기록관리위원회	위원의 자격
	구성
	역할
독립성 및 전문성	확보 방안

## 2) 기구 개편 제안 비교 정리

그동안의 역사로 미루어 보면 국가기록관리 기구의 재편에 대한 논의는 주로 교육부 소속기관인 국사편찬위원회와 행정자치부 소속 국가기록원을 축으로 한 기록 관련 기구 개편과 재구성에 있었다. 결국 중앙기록물관리기관의 향배를 둘러싼 갈등과 재편의 주장 속에서 기구 재편의 핵심은 중앙기록물관리기관의 성격과 권력, 해석권, 조직 형태를 어떻게 할 것인가에 있다고 할 수 있다. 이를 종합적으로 언급하고 있는 논의들을 비교 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 국가기록관리 기구 개편 제안 비교 정리

내용	곽건홍 (2010/2014/2017)	설문원	이승일	조영삼	이철우 의원 발의안
1 국가기록 관리기구의 성격	다층적 거버넌스 체계를 통한 수평적 설명책임성 구현 기관  국가기록원과 국사편찬위원회의 해체 및 재구성	생산, 기록화, 폐기의 통제 권한을 가진 독립기구	입법부, 사법부, 행정부 기록 통합관리	투명성, 설명책임성 등 민주주의 정신 구현 국가기록원은 중앙행정기관의 기록 보존과 관리의 기능만 수행/ 투명과 책임위원회가 정책 수립과 운용	공공기록물 관리기관
2 국가기록 관리기구의 명칭	(2017) 1. 국가공공정보위원회 (정보 활용과 공개 담당) 2. 국가지역위원회 (국가기록과 지역 관리 담당)		역사기록관리위원회	국가기록원 / 투명과 책임위원회	국가기록원
3 국가기록 관리기구의 지위	대통령 소속기관	청 단위 행정기관	합의제 행정기관	독립행정위원회	대통령 소속기관

4	국가기록관리기구의 소속기관 설치	사무처, 중앙기록관, 대통령기록관, 역사기록관, 국가기록관리연구원		국기역사기록관리처, 대통령기록관, 국가기록연구소		대통령기록관
5	기관장의 자격과 임명 절차	국가기록원장 후보추천위원회의 3배 추천과 인사청문회와 국회 동의를 거친 후 대통령이 임명 / 임기제	국회의 인준절차	(역사기록관리위원회로 대체)	전문가 개방형 (국가기록원)	국회가 동의하고 대통령이 임명
6	기관장의 지위	장관급 / 중앙관서의 장으로 자율적 예산편성과 의안 제출 가능	창/차관급 정무직 공무원			중앙관서의 장으로 자율적 예산편성 및 의안 제출 가능
7	기관장의 역할	집행권, 국회보고 의무, 국무회의 인건상정과 출석발언				기관 대표하고 소속 공무원 지휘 감독
8	국가기록관리위원 자격	기록관리, 정보공개, 역사편찬에 전문성과 경험을 갖춘 사람 (국회 인사청문 전제)		(국회 인사청문 통과를 전제) 1. 기록관리학, 역사학, 문헌정보학 등 기록관리 관련 전문가 중 15년 이상 경력 2. 역사학, 기록관리 관련 기관 단체 15년 이상 임직 3. 판, 검, 변호사직 15년 이상	(투명과 책임위원회)	기록물 관리 전문적 지식, 경험을 갖고 공정, 독립적 수행이 가능하다고 인정되는 사람
9	국가기록관리위원회 구성	비상임 / 대통령 지명 3인, 국회 추천 포함 8명		(역사기록관리위원회로 대체) 국회의 추천, 대통령이 임명/ 대통령 소속정당 교섭단체가 2인 추천. 그 외 교섭 단체가 3인 추천	(투명과 책임위원회) 임법, 사법, 행정부가 추천한 위원	국회 추천한 상임 국가기록관리위원 포함 4인(대통령이 지명한 원장 포함 3인 (총 7인))
10	국가기록관리위원회 역할	정책 수립 및 결정, 다양한 위원회를 통해 정책 형성과 집행 견제	정책 기능을 가진 합의제 위원회	(역사기록관리위원회로 대체) 한국국가기록관리 정책 총괄 및 소속기관 통해 기초연구수행	중앙행정기관으로 기록관리와 정보공개의 정책 수립하고 통할	기록물관리 기본정책 수립 및 결정 대통령기록관리전문위원회의 역할, 기능 포함

11	독립성 및 전문성 확보 방안	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기관장의 임명, 해임에 관한 명확한 규정 마련</li> <li>2. 기관장의 정기적 국회 보고 의무 제도화</li> <li>3. 소속기관을 통해 전문적 업무수행 체계 구축</li> <li>4. 전문성 요구되는 직위에 대한 개방형 직위 규정 마련</li> <li>5. 국가기록위원의 신분 보장과 독립적 업무수행, 정치적 중립 의무 규정 마련</li> <li>6. 소위원회의 구성과 운영에 대해 규정</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기관장의 독립성, 전문성 보장으로 보직 인사 관행 절연.</li> <li>2. 국가기록관리 전문성 평가 제도 확보</li> <li>3. 국가기록관리 기구 분권의 제도화</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국사편찬위원회와 국가기록원 통합</li> <li>2. 헌법기관 기록관리기관 폐지</li> <li>3. 국가역사기록관리위원회 (합의제 행정기관) 설치</li> <li>4. 중간기록물관리기관 기능 강화</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가기록원은 개혁의 대상이지 주체가 될 수 없음.</li> <li>2. 수요자(국민) 중심의 개혁</li> <li>3. 독립성은 위상보다는 전문성을 전제로 해야</li> <li>4. 기관장 및 실무책임자를 (점차적으로) 전문가로 교체</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가기록원을 대통령직속 행정기관으로 개편</li> </ol>
----	-----------------	--	--	---	---	---

국가기록관리기구의 성격에 대해서는 민주주의와 통합관리를 강조하고 있으며, 명칭 교체의 대안으로 위원회를 제안하고 있다. 특히 국사편찬위원회 등과의 통합 혹은 해체 후 재구성을 대안으로 주장하는 것이 특징이다. 기관장에 대해서는 후보추천위원회, 국회인사청문회와 인준 등 임명절차 강화를 제안하고 있으며 특히 기관장의 전문성을 강조하면서 전문가 개방형으로 전환해야 한다는 주장이 있었다.

국가기록관리위원회는 새로운 기구로 재편성해야 한다는 주장과 정책기능(수립 및 결정)을 부여해야 한다고 주장하고 있다. 특히 집행기관에 대한 실제적 견제 기능을 부여해야 함을 강조하고 있었다. 독립성 보장을 위한 해법은 각자 차이가 있지만 지난 10년간 기구 개혁 논의의 공통된 이유는 독립성에 있었다고 정리할 수 있다.

그리고 본 비교표에는 포함되지 않았지만, 공공기록관리의 주요 기능은 단일 기구에서 집중 수행하고 연구, 교육, 지도 감독 등은 분산해야 한다는 주장이 있었다(안병우 2013). 비슷한 논지로, 국가기록원은 아카이브 본연의 역할을 수행하는 것이 마땅하며, 정책 기능과 아카이브 기능의 유기적 분리와 협치 기반의 조직 구조가 필요하다는 주장(최재희 2014)도 있었다.

또한 생각의 전환이 필요하며 특히 최상위 조직구조를 개편해야 그 다음에 무얼 할 수 있다는 생각을 바꿀 필요가 있다는 의견과 함께 극단적 중앙집권적 방식을 지양하고 분권적 지향성이 필요하다는 주장(심성보 2017)도 있었다.

### 3) 소결

이렇듯 기구개편은 다양한 연구자에 의해 다양한 논의가 나왔다. 이 글에서는 따로 입장을 내기보다는, 민주주의라는 큰 틀에서 접근하면서, 그 간의 연구를 요약하는 형식으로 정리했다. 이것은 숙의하는 자리를 마련해 보자는 취지이다.

#### (1) 독립성

조직개편 논의는 2000년대 초부터 제기되었을 정도로 역사가 오래 되었다. 이 과정에서 여러 논의가 나왔지만 일관되게 제기되는 것은 '독립성'이다. 2008년 이전에는 다소 원론적인 측면이 있었다. 그러나 2008년 이후에는 국가기록관리기구의 독립성은 매우 절실한 문제로 제기되고 있다.

어떻게 해야 독립성을 강화할 수 있을까?

첫째, 조직형태가 어떻든 행정자치부로부터 독립은 상수가 되었다. 행정자치부는 과거 문서관리를 관장하던 조직이었다. 문서관리는 행정기관 내부의 차원에서 가능했다. 그러나 기록관리는 사회적인 차원으로 행정을 넘어선지 오래이다. 조직개편 논의의 스펙트럼은 넓다. 헌법에 근거를 갖는 조직부터 총리소속의 청 단위기관까지 다양한 스펙트럼을 갖는 이유는 아카이브의 사회성(행정성에 대비된다는 의미) 때문이다. 국가 아카이브는 사회적 차원에서 다시 구성되어야 한다.

둘째, 국가기록관리기구(특히 현재 국가기록원) 수장의 임명과 절차를 사



회화 하는 것이다. 국가기록원장의 문제점은 그 동안 지속적으로 제기되었다. 평균 1년 단위로 원장이 교체되면서 독립성, 전문성, 통합성 등 조직이 관할하는 가치는 늘 흔들렸다. 새로운 대통령을 맞이하면서 우리는 조직운영에서 리더십이 매우 중요한 요인이라는 점을 체감하고 있다. 외부 전문가, 국가기록원장 후보추천위원회, 국회의 인준절차, 권한강화(소속공무원에 대한 지휘감독권, 예산편성과 집행의 자율성, 임기보장) 등은 이런 염원을 담은 장치이다. 새로운 국가기록 리더십의 수립과정은 기록공동체의 연구성과를 사회적으로 검증하는 장치도 될 것이다.

## (2) 통합성

문서관리에서 태동한 기록관리는 행정문서 위주의 기록관리에서 점차 확대되고 있다. 그런데 사회의 변화는 훨씬 빠르고 복잡하다. 이런 추세를 반영하기 위한 국가기록관리기구의 필요성이 제기되었는데, 전문성과 통합성으로 요약할 수 있을 것 같다. 통합성부터 짚어보면 다음과 같다.

첫째, 기록물의 통합적 관리이다. 생산단계에서는 현용기록(records), 문서(document), 데이터(digital data)를 통합적으로 관리하는 것이다. 그 다음 단계에서는 현용기록(records), 비현용기록(archives), 기억(memory)을 통합적으로 관리하는 것이다. 현재 논의되는 이런 통합적 이해는 그 동안 종이 문서 관리에서 시청각, 전자기록 관리까지 확대해야 한다는 단선적 접근보다는 심층적인 접근이다.

둘째, 기능의 통합이다. 대체로 기록관리, 정보공개(행자부), 역사편찬(국편)을 통합대상으로 삼고 있다. 사실 이런 통합논의는 참여정부 기록혁신위원회에서 이미 제출했던 안에도 있었다는 점에서 역사가 있는 주장이다. 그러나, 기능의 통합은 기관간 이해관계가 첨예하기 때문에 실제 진행과정은 쉽지 않았다. 향후 진행과정도 쉽지는 않을 것이다.

그런데 최근의 논의에서는 다른 점이 눈에 띈다. 과연 기록공동체가 세

기능을 통합해서 운영할 역량이 되느냐 하는 것이다. 이런 자성적 접근은 2008년 이후 기록공동체(국가기록원 포함)가 제 역할을 하지 못했다는 점이 큰 요인으로 작용했다. 조직을 키우는 것만이 능사가 아니라는 이런 자성은 흥미로운 접근이다.

### (3) 전문성

전문성은 두 개의 방향성을 갖는다.

첫째, 정책기구와 집행기구의 분리이다. 현행 국가기록관리위원회는 정책 결정기구의 역할을 하지 못하고 있는 실정이다. 이 구조를 그대로 두고서는 요원하다는 점에서 별도의 조직으로 구분하지는 안이 나왔을 것이다. 현재는 국가기록원에서 정책과 집행을 겸하고 있다. 그리고 많은 문제점이 노정되었다. 국가기록원은 근 10여 년간 시야가 좁았다는 비판, 무능하다는 비판을 받아 왔다. 이런 이유로 그 대안으로 독립적 위상을 가진 새로운 국가기록관리기구의 신설이 필요하다는 지적이 설득력을 얻고 있는 것이다. 새로운 정책기구에서 국가기록관리의 원칙을 결정하고 시달하여 기록관리 업무의 바로미터를 제공해야 한다는 것이 이런 주장의 요지이다. 물론 이런 논의는 기본적으로 공공기관, 민간전문가, 학계 전문가의 원활한 소통을 전제로 한다.

둘째, 'Real Archives' 구성 및 기능의 확대이다. 이런 논의의 기저에는 전문성은 수평적 협업관계에서 나온다는 점을 깔고 있다. 그렇기 때문에, 국가기록관리기구에서 결정된 원칙을 시행하고, 각급 기록관과 목표 달성을 위한 수평적 협업관계를 형성하여 기록관리 업무행위를 개선하고 일정 수준 달성을 유도하는 역할을 수행해야 한다는 주장을 할 수 있는 것이다.

아카이브의 기본은 기록을 사회적으로 유용한 정보로 만들어 제공하는 것이다. 최근 다양한 기록서비스를 제공하려는 시도는 이런 맥락일 것이다. 그러나 상황은 어떤가? 전문아카이브는 현재, 국가기록원과 대통령기록관 정도인데, 두 아카이브가 이런 사회적 기본을 제대로 하지 못했다는 비판을

받는다든 것은 결국 지난 1999년 이후 기록공동체는 무엇을 했나 하는 자성을 하게 한다. '리얼 아카이브'가 없었다면 지금까지 기록공동체가 담당했던 아카이브는 어떤 아카이브였을까?

‘유령 아카이브’인가? 우리는 유령을 보고 달려왔을까?

이상으로 독립성, 통합성, 전문성의 측면에서 국가기록관리기구의 개편 방향성을 살펴보았다. 앞에서 다루지 않은 것이 있다. 그것은 최근 민주주의 관점에서 국가기록기구를 개편해야 한다는 논의가 나온다는 점이다. 민주주의는 결과까지 책임지는 제도이다. 아카이브는 이런 사회적 규약에 설명책임성이라는 숭고한 사명을 수행한다. 민주주의 관점을 명확히 제시하는 논의를 주목해야 할 것이다. 조직개편을 위한 구체적인 실행방안은 따로 다루지 않았다.

## 4. 기록관리직의 목소리와 국가기록원

### 1) 기록관리직의 목소리

어떤 입장이냐가 중요하다고 본다. 이 글은 기본적으로 중재자 입장에서 접근했다. 거북이와 토끼가 경주를 했다. 발 빠른 토끼는 거북이를 앞서서 내질렀다. 중간쯤 가서 토끼는 뒤를 돌아보았다. 거북이는 보이지 않았다. 겨우 그 정도인가. 토끼는 거북이를 앞잡아 보고 낮잠을 청했다. 얼마의 시간이 흐른 뒤에 거북이는 그늘 아래에서 낮잠을 자는 토끼를 발견했다. 거북이는 계속 길을 갔다. 마침내 거북이가 경주에서 승리했다. 우리가 잘 알고 있는 토끼와 거북이다. 사람은 무릇 성실하게 살아야 한다는 메시지를 들려주는 이야기이다. 그런데 신영복은 다른 이야기를 들려준다. 거북이는 잠자는 토끼를 발견하자 토끼를 흔들어 깨웠다. 그리고 둘은 함께 길을 재

촉했다. 신영복은 경쟁자 이야기를 협력자 이야기로 바꾸면서 동행이라는 메시지를 들려준다(신영복 2007).

토끼를 데리고 가야 한다. 잠자는 토끼를 내버려두고 혼자 달려간 거북이는 윤리적으로 문제가 있다. 토끼가 설령 거북이를 무시했다고 해도 거북이는 토끼를 무시해서는 안 된다. 토끼가 거북이를 경쟁자로 대했다고 해도 거북이는 토끼를 협력자로 대해야 한다. 토끼가 거북이를 심지어 적대시하며 일방독주를 했다고 해도 거북이는 토끼를 인정하며 새로운 기록관계를 맺어야 한다. 거북이의 책무는 우리 사회에 아카이브 스토리를 새롭게 들려주는 것이기 때문이다.

2005년부터 공공기관과 민간영역에 기록관리직이 본격적으로 배치되기 시작했다. 공공기관에만도 600여 명이 넘는 기록관리직이 활동하고 있다. 이것이 함의하는 바는 무엇일까? 비로소 ‘기록현장’이 생겼다는 점을 들 수 있을 것 같다. 북미나 유럽의 기록경험에만 의지하지 않아도 된다는 신호가 아닐까 한다.

기록물이 있다는 사실만으로 기록현장이라 말할 수는 없을 것 같다. 기록물을 관리하는 주체가 있어서 그 주체의 목소리가 현실을 만들어갈 때 비로소 기록현장이 된다고 보기 때문이다. 그런데도 우리는 그 동안 기록현장의 목소리를 간과했던 것은 아닐까? 여전히 숙련되어야 할 대상으로만 대했던 것은 아닐까? 기록관리직의 목소리는 정책적 목소리로 대우를 받지 못했던 것 같다. 특히 국가기록원은 이런 상황에 책임을 통감해야 한다. 무시당하는 존재는 공동체의 일원이 될 수 없다. 기록현장-기록관리직은 국가기록관리체계의 한 축이다. 공공기록관 입장에서 이해하는 국가기록관리체계는 그 나름의 목소리를 가져야 한다고 본다. 이런 문제의식으로도 현재 국가기록관리체계를 평가해야 할 것 같다.

대학 등에서 강의를 하는 기록연구자의 목소리는 3장에서 주로 들었다. 4장에서는 공공기록관에 종사하는 기록관리직의 목소리를 듣는다. 기록현장에서 나오는 목소리에 귀를 기울여 본다. 기록관리직은 국가기록관리체계의

현 상황을 어떻게 진단하고 있는가? 기록관리직은 우선은 국가기록원의 모습을 비판하는 것 같다. 예를 들어, 국가기록원은 거북이를 무시한 토끼처럼 혼자 내달렸다. 또는 거북이처럼 잠자는 토끼를 내버려둔 채 저 혼자 길을 갔다. 이 글에서 기록관리직의 목소리를 재현하는 이유는, 공공기록관의 기록관리직과 국가기록원은 협력자가 되어야 한다고 보기 때문이다.

기록관리직의 목소리는 다음과 같은 방법으로 구성했다. ① 지방정부 및 중앙정부에서 기록관리직으로 근무하는 사람들의 연구모임에서 작성한 문서(「국가기록관리체계 개편 검토(안)」, 2017. 미발표문)를 검토한다(문서검토). ② 문서의 내용과 문제의식을 민주주의 관점에서 재해석하면서 수용한다(해석). ③ 문서의 일부 내용을 각주에 인용하는 방식보다는 본문에서 직접 말하는 형식으로 재배치한다(서술). 이처럼 문서접근-해석-재배치 형식으로 기록관리직의 목소리를 구성했다.

문서를 사용하는 과정은 사용자의 자유로운 해석과 말 걸기를 통해 열린 의미체로 수용된다. 이 때, 문서 밖으로 눈길을 돌리는 사용자는 새로운 문서를 작성하기 위해, 또는 새롭게 작성하는 문서와의 연결을 위해 자유롭게 상상하기 시작한다. 이제 새로운 기록기호(이 글에서는 기록관리직의 현장 목소리)가 등장한다. 새로운 기록관계가 형성되는 순간, 기록기호는 양자의 공동 생산물이 된다. 나아가 양자가 속한 더 큰 기록관계가 공유하는 기록기호가 된다. 공유하는 기록기호가 주는 의미는, 두 문서는 각각 홀로일 때는 불가능한 것을 해낸다는 점이다(이영남, 조민지 2014, 145-146).

사실은 만들어지는 것이다. 누구의 목소리로 말하느냐가 사실을 구성하고 그 의미를 짚어준다. 국가기록원이 중앙기록물관리기관의 권위와 물리력(법률과 제도에 기반을 둔 관료권력)으로 말한다고 해서 저절로 사실이 되는 것은 아니다. 그것은 국가기록원이 말하는 국가기록원의 사실이지 기록공동체, 나아가 우리 사회가 공유할 ‘기록사실’과 등치될 수는 없다. 다양한 사실들의 경합이 있다는 상황이 어찌하면 우리가 기억할 사실일 지도 모르겠다.

## 2) 기록관리직의 목소리가 구성하는 국가기록원

60대 초반의 한 여성이 있다. 그가 어떤 생각을 가지고 살든 그것은 그 개인에게 속한다. 그러나 그 여성이 만약 대통령이라면 그 사람의 생각과 행동은 권력기반을 타고 전 사회적인 파급력을 미친다. 국가기록원도 마찬가지라 생각한다. 국가기록원의 행동은 사회적인 행동이다. 이런 행동이 조심스러운 것은 국가기록관리 체계를 타고 전 사회적으로 파급되기 때문이다. 국가기록원은 법률이 보장하는 중앙기록물관리기관이다. 국가기록관리 체계에서 거의 전부라 할 정도로 막강한 권력을 행사하는 권력기관이다. 한편, 국가기록원은 국가기록관리체계의 상징적 존재이다. 현재 국가기록관리 체계에서는 국가기록의 가치를 체현하고 있는 기관이기 때문이다.

국가기록원은 단순하지 않다. 누구라도 혼자 살 때는 제멋대로 살아도 되겠지만, 혼인을 해서 가족으로 살 때는 가족의 울타리에서 살아야 한다. 혼자만이 아니라 가족을 위한 삶도 있다. 이것이 순리이다. 국가기록원은 유아독존 식으로 혼자 사는 존재가 아니다. 기록공동체의 일원이자 국가공동체의 일원이다. 존재보다 관계가 우선이다. 어떻게 관계설정을 할 것인가가 핵심인 것이다.

기록관리직의 목소리로 국가기록원을 재구성한다.

첫째, 국가기록원은 현장이 없는 기록관리를 한다. 국가기록원은 단순히 한 기록관리기관이 아니라 중앙기록물관리기관이다. 이 사실은 매우 엄중하다. 그럼에도 불구하고 국가기록원은 자기이해와 자기입장만 고수한다. 기록현장을 수용하지 않는 것은 기록현장을 무시하는 태도이며 공동체에서 배제하는 행동이다. 앞서 말했듯이 무시당하는 존재는 공동체의 일원이 될 수 없다. 국가기록원은 기록관 운영을 거의 이해하지 못한 채 일방적으로 지시만 내리지 않나 성찰해봐야 한다. 자신을 상대의 시선으로 객관적으로 보지 못하면, 왜 자신이 일방적인지 볼 수 없을 뿐만 아니라, 나아가 그렇게 말하는 상대를 공격하는 태도를 취한다. 촛불혁명

이후에는 민주적인 태도가 아니고서는 다른 길이 없다. 국가기록원은 민주적인 태도로 국가기록원을 운영해야 한다. 상대를 인정하는 것, 그리고 상대의 목소리에 귀를 기울이는 것은 민주적 태도의 출발점이다.

그간, 국가기록원은 공공기록물법 제·개정을 반복했다. 내용은 각각 달랐지만 법 개정의 절차와 형식에서는 일관됨이 있었다. 그것은 기록관리 실무현장에 대한 경험 및 제고 없는 반복이었다는 점이다. 공공기록관과 기록관리직을 어떤 지시의 대상으로만 취급하지 않고서는 이런 일관된 방향성을 가질 수는 없다. ‘현장 없는 공공기록물법’이란 비판에는 이런 역사성이 있다.

국가기록원의 의지와 능력부족을 지적하지 않을 수 없다. 국가기록원은 중앙기록물관리관으로서 법령 제·개정 및 각종 표준, 지침 개발 등을 담당한다. 그렇다면 그에 부합하는 전문성이 있어야 한다. 그러나 그 간에 드러난 사태는 이런 전문성을 의심케 한다. 현장에서 실제 진행되는 기록관리 실무를 이해하려는 의지도 있었고 능력도 있었다고 국가기록원은 매번 말한다. 그러나 이것은 주관적이기 때문에 공허하다.

둘째, 국가기록원은 특정 단체와 인물을 배제한다. 국가기록원은 ‘기록 블랙리스트’에 대한 비판에 공식적인 반응을 해야 한다. 도대체 실상은 무엇인가? 만약 블랙리스트가 없었다면 없다는 사실을 공지해야 한다. 블랙리스트가 있다면 공개해서 실상을 밝혀야 한다. 이것은 국가기록원만의 문제가 아니다. 기록공동체 전체의 도덕적 기반에 관한 사항이다. 국가기록원이 아무런 반응을 보이지 않은 채 시간을 보내는 것은 기록공동체 전체의 도덕적 기반을 훼손하는 적극적 행동이다. 블랙리스트는 적대적 관계에서만 가능한 기록이자 행동이다. 아카이브가 우리 사회와 적대적 관계를 형성할 이유가 없다. 국가기록원의 침묵은 아카이브와 사회의 신뢰관계를 훼손하는 것이다. 누구나 어려운 시절에는 잘못을 할 수 있다. 문화부 공무원들은 한 때 자신들이 어떻게 블랙리스트를 운영하면서 밝혔다. 충분하지도 않고 뒤늦게 밝혔다고 해서 면책이 되는 것은 아니지만, 그래도 고백한 것과 그렇지 않은 것은 본질적인 차이이다. 국가기록원은 더 늦기 전에 기록

블랙리스트에 대한 실상을 밝혀야 한다.

셋째, 국가기록원은 지도, 점검, 평가 기능을 ‘완장’으로 활용한다. 2007년에 기록관리 현황평가 제도를 도입할 때는 상생적인 발전을 위한 것이었다. 국가기록원만의 권력을 강화하기 위한 수단으로 삼자고 도입한 것이 아니었다. 그것은 국가기록원이 중앙기록물관리기관으로서 공공기록관을 어떻게 지원하고 연대할 것인가에 대한 도덕적 기반에서 나온 제도이다.

국가기록원의 기록평가 태도에 대한 기록현장의 목소리를 가감 없이 전하면 다음과 같다.

<현장 의견>

- ① 보편적 상식에서 벗어난 국가기록원만의 상식과 논리로 평가 진행  
→ 수많은 비판에도 only my way!
- ② 나열식, 무엇을 달성하고자 하는 지 알 수 없는 다량의 지표 고수
- ③ 상호 관계적이지 않은 국가기록원의 일방적 시각 고수
- ④ 국가기록원의 정체성에 대해 스스로 자문하지 않는 평가 시각 → 자아비판 필요
- ⑤ 평가업무 수행자들의 평가 능력 미달  
→ 각급 조직관계에 대한 이해 없음, 법, 지침, 표준 등에 대한 위계관계 의식 부족 및 오만한 유권해석
- ⑥ 현장 해결 능력을 저하시키는 평가대상 기간에 대한 지속적 비판에도 불구하고, 듣지 않는 마이동풍 국가기록원
- ⑦ 국가기록원이 제공한 우수사례를 실천해도 점수는 제각각  
→ 객관적인 지표해석 능력이 없기 때문

이런 현장 의견에 대해 국가기록원은 국가기록원대로 할 말이 있을 줄 안다. 그러나 국가기록원이 경청해야 할 대목이 있다. 현장의견은 ‘감정’이 아니다. 국가기록원만큼 전문성을 가진 기록관리직의 목소리이다. 서로 마주대하고 말하다보면 감정이 생길 수는 있다. 격한 감정은 정보를 왜곡하게 한다. 그러나 양쪽을 모두 이해하는 제3자가 중재자가 되어 전할 때는 감정이 없다. 공공기록관 기록관리직의 목소리는 현장을 기반으로 하는 전문가들의 목소리이다. 이것은 기록공동체와 우리 사회가 애써 이룩한 사회



적 자산이다. 개별적인 내용에 대한 검토 이전에 이런 맥락을 선행적으로 수용해야 한다.

관계형성의 본질은 이미지이다. 이미지는 사실을 압도한다. 어떤 이미지를 갖느냐에 따라 사실은 그 의미를 달리한다. 국가기록원은 공공기록관이라는 현장을 우리가 자주 배우는 선진사례처럼, 국가기록원보다 앞서 있는 기록현장이라는 이미지를 수용해야 한다. 공공기록관은 700개가 넘는다. 국가기록원의 눈은 하나이지만 공공기록관의 눈은 700개이다. 더 많은 눈이 더 많은 것을 말해준다.

국가기록원은 '완장'에 대한 비판을 겸허히 수용해서 자신의 위치를 성찰해 봐야 한다. 생산현황통보, 이관, 표준, 교육 등의 다른 것과 마찬가지로 기록관리 현황평가 제도를 위해서 국가기록원이 존재하는 것이지 국가기록원을 위해 기록관리 현황평가 제도가 있는 것은 아니다.

국가기록원의 각급기관 기록관리직과의 소통능력은 절대적으로 부족했다. 특히, 체계적 기록관리를 위한 제도적 견인장치로써 2007년 도입된 <기록관리 현황평가>는 그 상황이 심각하다. 목적과 수단의 전치현상을 유발하며 제도 자체에 대한 전면 재검토가 필요한 상황이기 때문이다. 국가기록원은 담당부서의 시선, 보고서로 이 상황을 재단해서는 안 된다.

객관적인 것은 진리이기 때문에 객관적인 게 아니다. 상대가 있는 상황에서는 상대의 목소리를 존중해야 한다는 측면에서만, 그 목소리가 객관적이다. 권력은 진리를 자기소유로 삼고 전유한다. 국가기록원이 상대의 목소리를 인정하지 않는 태도는 권력이기 때문이다. 권력은 권력을 내려놓을 때 더 많은 일을 할 수 있다.

넷째, 국가기록원은 미래지향적인 국가기록정책을 수립하고 추진하는 것을 외면한다. 국가기록원의 비전은 '기록문화 르네상스를 위한 기록관리체계 구축'이다. 이 비전을 달성하기 위한 목표는 세 가지이다. 디지털행정 환경변화 대응을 위한 전자기록 관리기반 구축, 국가경쟁력 강화를 위한 기록정보의 자원화, 기록한류 확산 및 글로벌 네트워크 구축 등이다. 가만히 들

여다볼수록, 국가아카이브의 비전과 목표는 아닌 것 같다. 오히려 정권지향적 목표는 아닌가 하는 의심마저 든다.

우리가 많이 배우는 미국 NARA는 다르다. 국가아카이브의 비전은 개방성, 시민참여 증진, 민주주의 강화이다. 이것을 달성하기 위한 목표는 최상의 가치를 지니는 아카이브에 대한 공적 접근이다. 또 하나 주목할 점은 ‘가치’를 제시한다는 점이다. 국가아카이브가 어떤 가치를 갖는지 규정하고 이를 실천하려는 노력을 한다는 것인데, 현재 NARA는 협력, 혁신, 학습을 가치로 설정하고 있다. 우리가 교과서에서 배우는 아카이브의 사회적 역할은 한국의 국가기록원보다 미국의 NARA가 보다 가까운 것 같다.

국가아카이브의 비전과 목표는 시민들에게는 희망이다. 희망은 어디에서 올까? 희망은 미래에 속하는 사건이 아니다. “희망은 언제나 어제와 오늘이 수고 속에서 영글어가는 열매”(신영복 2007)이다. 지금까지 몇 가지 이유를 들어 국가기록원을 비판했지만 국가기록원은 국가아카이브로서 희망이어야 한다. 국가기록원도 사회의식에 동참해야 한다. 정권은 유한하고 기록은 영원하다. 기록보다 영원한 것이 있다면 사람들이 누려야 할 희망이다.

국가기록원은 1969년 정부기록보존소에서 출발한 공공기관이다. 2004년에 국가기록원이 되었고, 2006년에 현재의 조직과 인력을 보유하게 되었다. 그 동안 국가기록원이 항상 문제였던 것은 아닐 것이다. 국가기록원은 국가기록원의 어제와 오늘의 수고를 잘 아카이빙 해서 진실한 희망을 만들어야 한다. 국가기록원은 단순한 기록물관리기관이 아니다. 법적으로는 중앙기록물관리기관이고 개념적으로는 국가아카이브의 상징적 구심점이다. 국가 차원의 아우름으로 비전과 목표를 다시 설정해야 한다. 공공기록관의 어제와 오늘의 노고를 기억하고, 기록공동체 전체의 어제와 오늘의 노고를 기억하고, 우리 사회 곳곳에서 그리고 우리 역사에서 전개된 어제와 오늘의 노고를 기억해야 한다.

현재 재판을 받고 있는 박근혜 전 대통령은 여전히 진실이 밝혀질 것이라고 억울해한다. 국민이 보기에는 좀처럼 납득하기 어려운 심리상태이자

정치적 행동이다. 국가기록원은 얼마나 다를까? 국가기록원은 검혀해야 한다. 기록현장의 목소리가 무엇을 의미하는지 진지하게 수용해야 한다.

## 5. 에필로그

기록이 없는 정부는 약체정부이다. 박근혜 정권은 기록의 관점에서 보더라도 약체정권이었다. 검찰을 내세워 강압통치를 했지만 실상은 겁 많은 개가 요란하게 짖는 것과 같았다. 사회적으로 엄청난 사건이 터져 많은 사람들이 고통을 겪었으며 촛불이 켜지기 전에는 난공불락처럼 보였을지라도, 긴 안목에서 되짚어보면 박근혜 정부의 국가통치 기반은 허술하기 이를 데가 없었다.

지난 민주정부(김대중~노무현) 시기에 국가기록관리체계가 시작되었다. 단순히 기록물을 체계적으로 관리하게 되었다는 점에서 의미를 갖는 것은 아닐 것 같다. 기록은 도덕의 징표이다. 어떤 사회가 올바른 사회인가, 어떤 사회적 삶이 우리가 바라는 좋은 삶인가?

이런 물음에 기록을 대입해보자. 국민은 대통령의 세월호 7시간 행적을 모른다. 단지 파면된 대통령 일방의 반복되는 주장만 있다. 대통령의 행적이 정확하게 기록이 되었는지 알 수 없다. 왜곡되거나 조작된 형태로 기록이 되었는지도 모른다. 어떤 형태로든 기록이 되었는데 비공개 상태라고 하더라도, 그것은 기록이 없는 것이나 마찬가지이다. 정당하지 않는 이유로 비공개되는 기록은 어딘가에 기록이 있다는 사실만으로 정당화될 수 없다.

우리는 조선왕조실록을 자랑스럽게 생각한다. 최대한 철저하게 기록했다는 점에 경외감마저 갖는다. 단지 기록되었다는 사실 때문만은 아닌 것 같다. 전통적으로 기록-역사는 통치의 거울(도덕)이었다. 치자는 기록-역사라는 거울을 보면서 권력을 스스로 절제하려고 노력했다.

철학을 바꿔야 한다고 본다. 현재 공공기록법은 효율의 철학에 기반을 두고 있다. 효율은 기계언어이다. 더구나 여러 분야 중에서도 유독 행정의 효율에 한정되어 있다. 행동은 인식의 범위 바깥으로 나갈 수 없다. 촛불 이후에는 이런 철학적 기반으로는 안 된다. 새로운 기록철학을 기반으로 국가기록관리체계를 개편해야 한다고 본다.

새로운 철학은 헌법이 지향하는 철학이어야 한다. 1919년 임시정부 헌장부터 현재 헌법까지 일관되게 관철되는 것은 민주주의이다. 민주주의, 인권이 우리 헌법의 정신이다. 헌법은 국가의 가장 중요한 문서이자 민주주의 가치를 제도화 하는 문서이다. 기록은 행정의 수단이다. 기록은 시민의 삶이다. 기록은 누구를 위해 존재하는가? 우리는 누구를 위한 아카이브를 붙잡고 하루를 보내는가? 기록의 존재이유는 행정의 편의와 행정능률이 아니다. 일신의 영달도 아니다. 우리 사회의 시민들의 인간적인 삶을 위해서, 그리고 민주주의를 신장하기 위해 존재하는 것이다.

4장에서 기록관리직의 목소리로 국가기록원을 비판했다. 그러나 국가기록원만 문제일까? 공공기록관은 시민과 관계를 특히 냉철하게 인식해야 한다. 기록관리직은 국가기록원에 대해서는 이런 저런 비판의 목소리를 낼 수 있다. 그러나 시민에 대해서도 과연 그럴 수 있는지 돌아봐야 한다는 말이다. 기록관리는 공공기관 바깥에서 빠르게 확산되고 있다. 사회 저변에 기록욕구가 상당하다. 정치영역에도 이미 기록은 앞서 말한대로 단골손님이 되었다. 공공기록관과 기록관리직은 이런 사회변화에 어떤 사회적 역할을 하고 있는지 성찰해봐야 하지 않을까?

시민의 입장에서 본다면 문제가 좀 있다. 정보공개는 시민과 직접적으로 만나는 창구이다. 시민이 석연치 않게 생각하고 시정을 요구한다면 공공기록관은 자기문제로 수용해야 한다. 공직사회 전반이 그렇다는 식이나 국가기록원의 정책이 미진하다는 등의 면피성 발언을 해서는 안 된다. 국가기록관리 체계는 시민의 삶을 위한 체계이다. 기록을 위한 기록은 세상에 없다. 공공기록관과 기록관리직은 국가기록관리 체계의 일원이라는 점을 겸

허하게 받아들여 시민을 위한 기록관리를 해야 한다.

민주정부(김대중~노무현) 시기에 국가기록관리체계가 성립된 이후 기록은 이제 통치의 도덕적 기반이 되었다. 2008년 검찰의 대통령기록수사사건, 2012년 남북정상대화록 사건처럼 대통령기록이 악용된 사례를 들어 회의적인 시각도 있겠지만, 긴 역사적 안목에서 본다면 그렇지 않다. 기록은 이제 단순히 통치의 수단이 아니라 그 통치의 정통성을 규정하는 통치의 기반이 되었다. 이처럼 기록의 사회적 역할과 의미가 달라졌다. 1999년 시점이 아닌 2017년 시점에서, 국가아카이브의 기록풍경을 다시 그려야 할 것이다.

### 〈참고문헌〉

- 곽건홍. 2017. '해체와 재구성': 차기 정부의 역사 기록 분야 조직 개혁 방향. 『기록학연구』, 52, 39-59.
- 곽건홍. 2017. 한국기록학회. 『한국기록전문가협회 3월 공동월례발표회 자료집』.
- 곽건홍. 2014. 국가기록원 개혁 방향: '국가기록원법안' 분석을 중심으로. 『기록학연구』, 40, 3-27.
- 곽건홍. 2010. 자율과 분권. 연대를 기반으로 한 국가기록관리 체제 구상. 『기록학연구』, 22, 3-35.
- 곽건홍. 2003. 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제: 기록이 없으면 역사도 없다』. 서울: 역사비평사.
- 김성수. 2003. 국가기록물 관리의 현황에 관한 발전적 제언. 『기록관리학회지』, 3(1), 159-184.
- 김유승. 2008. 공공기록물 관리에 관한 법률』의 제정 의의와 개선방안: 국가기록원의 위상과 국민의 알권리를 중심으로. 『한국기록관리학회지』, 8(1), 5-25.
- 김형국. 2012. 『기록관리총서2: 공공기록물관리법령』. 국가기록원 기록관리교육과.
- 대통령자문정책기획위원회. 2008. 국가기록관리혁신. 『참여정부 정책 보고서』.
- 박상훈. 2011. 『정치와 발견』. 서울: 후마니타스.
- 박종연. n.d. 『기록관리 현황분석』. (미발표문).
- 박찬우. 2005. 국가기록관리 혁신의 방향과 추진전략. 『한국비블리아 발표논집』, 13, 5-13.

- 설문원. 2017. 국가기록관리기구의 권한과 권위. 그리고 분권화. 『국가 기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회 자료집』.
- 신영복 글·그림. 이승혁·장지숙 엮음. 2007. 『처음처럼: 신영복 서화 에세이』. 서울: 랜덤하우스코리아.
- 심성보. 2017. 국민과 여론이 지지할 수 있는 기록관리의 새모습. 『한국기록학회 한국 기록전문가협회 3월 공동월례발표회』 (구두 발표).
- 안병우, 이상민, 심성보, 남경호, 김진성, 오동석, 정태영. 2012. 한국 공공기록관리의 쟁점과 전망: 2013년 기록관리체제를 위하여. 『기록학연구』, 34, 3-28.
- 오향녕. 2017. 제1 기록관, 제2 기록관의 가능성: 기능, 조직, 법령. 『한국기록학회 한국 기록전문가협회 3월 공동월례발표회 자료집』.
- 오향녕. 2005. 한국 기록관리와 '거버넌스'에 대한 역사적 접근. 『기록학연구』, 11, 15-40.
- 이경용. 2003. 한국 기록관리체제 성립과정과 구조: 정부기록보존소를 중심으로. 『기록학연구』, 8, 3-56.
- 이상민. 2013. 미국 정보자유제도와 정부기록관리 혁신. 『기록학연구』, 35, 3-40.
- 이상민. 2017. 국정 거버넌스의 거시적 기록화를 위한 대통령기록의 생산 관리. 『한국 기록학회 한국기록전문가협회 3월 공동월례발표회 자료집』.
- 이승일. 2011. 『기록의 역사: 한국의 국가기록관리와 아카이브즈』. 서울: 혜안.
- 이승일. 2014. 한국 국가기록관리체제의 개혁과 국가기록원 개편. 『기록학연구』, 41, 39-73.
- 이신철. 2017. 조선시대 사관은 자리에 연연하지 않았다. 『오마이뉴스』. 2017.3.6.
- 이영남. 2017. 박근혜정부의 기록관리 평가와 전망. 『박근혜정부의 기록관리·정보공개를 평가한다 국회토론회 자료집』.
- 이영남, 조민지. 2014. 새로운 기록방법론을 위한 기호론적 접근. 『기록학연구』, 41, 113-173.
- 이영학. 2009. 국가기록관리정책의 미래. 『한국기록관리학회지』, 9(2), 215-231.
- 이원규. 2015. 『기록관리관련법령』. 한국국가기록연구원 교육총서4. 서울: 선인.
- 이철우 등. 2013. 『공공기록물 관리에 관한 법률 일부개정법률안』. (이철우, 김세연, 김진태, 황영철, 정희수, 조현룡, 이만우, 황진하, 이상일, 홍지만, 문대성 의원 공동발의).
- 이철우 등. 2013. 『국가기록원법안』. (이철우, 김세연, 김진태, 황영철, 정희수, 조현룡, 이만우, 황진하, 이상일, 홍지만, 문대성 의원 공동발의).
- 정부혁신지방분권위원회. 2005. 기록관리혁신전문위원회 『국가기록관리혁신 로드맵』.
- 조민지. 2014. 『기록과 기억의 문화정치: 국가기록 전시의 기호학적 접근』. 한국외국어대학교 대학원 정보기록학과 박사학위 논문.

- 조영삼. 2012. 국가기록관리 발전을 위한 정책 제언. 『역사비평』, 100, 273-298.
- 조영삼. 2017. 현 국가기록관리체계의 제도적 한계점과 개선방향. 『국가 기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회 자료집』.
- 최재희. 2017. 국가기록관리기구의 독립성 확보를 위한 제언. 『국가 기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회 자료집』.
- 한국기록학회. 2008. 『기록학용어사전』. 서울: 역사비평사.
- 한국기록학회 외. 2017.7.13. 박근혜정부의 기록관리·정보공개를 평가한다. 『국가토론회 자료집』.
- 홍일표. 2017. 제대로 된 정부를 위한 차기 정부 조직개편: 원칙·방향·대안, 『대선헌심아젠다 연속토론회』.
- Palmer, Parker. 2011. Healing the Heart of Democracy: The courage to Create a Politics Worthy of the Human Spirit, John Wiley & Sons. (김찬호 역. 2012. 『비통한 자들을 위한 정치학: 왜 민주주의에서 마음이 중요한가』. 서울: 글항아리).
- Rowlands, Mark. 2009. The Philosopher and the Wolf: Lessons from the Wild on Love, Death, and Happiness, New York: Pegasus Books. (강수희 역. 2012. 『철학자와 늑대』. 서울: 추수밭).