

## ‘해체와 재구성’

### 차기 정부의 역사·기록 분야 조직 개혁 방향

‘Demolition and Reconstruction’ : The Direction of Organizational Reform  
in the Field of History and Archives for the Next Government

곽건홍(Kwak, KunHong)\*

1. 들어가며
2. 조직 개편 논의의 전개
3. 최근의 조직 개편 담론 비판
4. 기록과 기억의 변증법: ‘전략적 해체’와 조직 개혁 방향
5. 전복의 가능성: 현실과 이상 사이에서
6. 나오며

---

\* 한남대학교 문과대학 인문학부 사학전공 부교수.

■ 투고일 : 2017년 3월 29일 ■ 최종심사일 : 2017년 4월 11일 ■ 게재확정일 : 2017년 4월 18일

## 〈초록〉

역사·기록 분야 정부조직은 기록 생산 이전과 생산 영역을 통제할 수 있어야 하며, 모든 유형의 기록과 대통령기록·비밀기록을 관리할 수 있어야 한다. 또한 공공정보의 관리와 공개 등의 기능을 수행해야 한다. 아울러 역사기록의 편찬 등도 수행해야 한다. 곧 이상적인 조직 재구성 방향은 정보 관리와 공개, 기록관리, 기록 편찬, 기억의 영역까지 포괄하는 것이라 할 수 있다.

조직 개혁 방안은 열린 정부·투명성·책임성 등의 정부조직개편 원칙에 부합해야 한다. 조직 개혁 방안은 ‘두 길 보기’라는 시각에서 접근할 필요가 있다. 국가 기록과 기억 관리를 담당하는 기구로 「국가기록처」 또는 「국가기억위원회」 설립을 제안하고자 한다. 국가 기억의 범위를 공공영역에 한정하는 것이 아니라, ‘total archives’ 관점에서 사회 전체를 포괄하는 기능을 수행할 수 있도록 설계하는 방안이다. 이 기구는 독립성이 보장되는 형태로 조직할 것을 제안한다.

**주제어 : 국가기록원, 국사편찬위원회, 정부조직개편, 아카이브**

## 〈Abstract〉

It is the responsibility of the government organization in the field of history and archives to control preproduction of records and their production sphere. Moreover, it should also manage all kinds of archives and presidential records as its function is to manage and share public information, and carry out compilations of historical records. With this, this study explains how having all these functions would make the ideal reorganization of the government.

It should correspond to principle of Government's reorganization such as transparency, responsibility, communication. A plan for reformation needs two-track approach. I would like to propose the establishment of the 'Ministry of National Archives' or the 'National Memory Committee' at the organization that is in charge of national records and memory

management. It means that the National memory isn't limited to public sphere. In terms of Total archives, the organizations should contain the whole community's memory. This organization should be formed independently.

**Keywords** : National Archives, National Institute of Korean History, Government's Reorganization, Archives

## 1. 들어가며

국가 기록관리 기구 개혁 문제는 일찍이 1999년 기록관리법 제정 과정에서부터 제기되었다. 곧 기록관리법의 한계로 '변화하지 않은 정부기록보존소의 위상' 문제가 지적되었다(곽건홍 2003). 참여정부에서 추진한 기록관리 혁신의 한계와 관련해서도 국가 기록관리 기구 개혁 문제, 곧 조직 개혁이 실패한 점을 들고 있다(곽건홍 2014). 따라서 차기 정부에서 추진해야 하는 역사·기록 분야 정부조직개편 작업은 기록관리 혁신의 실패 이유를 반추하여야 한다.

최근 헌법재판소는 탄핵심판을 통해 대통령 박근혜를 파면하였다. 파면과 동시에 대통령기록의 이관, 불법 파기 의혹 등의 문제가 쟁점으로 부각되었다. 곧 대통령기록관은 대통령 권한대행이 대통령지정기록을 지정할 수 있다고 자의적으로 해석하고, 이관을 추진 중이다.<sup>1)</sup>

이에 대응하여 기록학계는 2017년 3월 17일 성명을 발표하였다. 그 내용

- 
- 1) 대통령기록관은 법제처의 유권해석도 받지 않고 대통령기록관리법을 편의적으로 해석했다. 대통령기록관리법은 대통령권한대행이 대통령지정기록을 지정할 수 있도록 그 권한을 부여하지 않았다. 또한 대통령기록관리법은 제정 당시 정상적인 직무 수행 상황을 가정하여 대통령기록의 이관 등 관리 절차를 입법화하였다. 따라서 대통령 파면이라는 예외적인 상황은 입법 과정에 반영되지 않았으며, 법적으로 미비한 부분이 존재하는 것이 사실이다. 곧 비법적 상황이 드러난 것이라 할 수 있다. 따라서 국회와 정부는 파면당한 대통령의 기록도 지정하여 보호할 필요가 있는지 여부, 대통령지정기록 목록의 공개 등을 골자로 한 특별법 제정에 나서야 한다.

은 첫째, ‘대통령 권한대행은 대통령기록이 무단 유출되거나 파기되지 않도록 업무를 수행할 것.’ 둘째, ‘국가기록원과 대통령기록관은 이관 추진을 중지하고, 대통령기록 관리 현황 파악, 대통령기록의 유출과 파기, 훼손 등의 불법 행위에 대해 감독할 것.’ 셋째, ‘검찰은 대통령기록을 안전하게 확보하는 데 협력할 것’ 등이었다.(한국기록학회·한국기록관리학회 2017).

대통령기록을 둘러싼 쟁점은 기록 생산기관에 대한 국가기록원의 통제 문제, 대통령기록 관리 전반에 대한 재검토의 필요성을 제기하였다. 이 문제는 결국 국가 기록관리 기구의 독립성과 밀접하게 관련되어 있는 사안으로 인식되었으며, 이로 인해 조직 개혁 문제에 대한 정책 대안의 필요성이 대두하였다. 또한 차기 정부가 「대통령직인수위원회」를 설치하지 못한 채 집권하는 상황을 감안하면, 국가 기록관리 기구 재구성 문제는 시급하게 검토해야 할 사안 가운데 하나이다.

이명박·박근혜 정부에서 급격하게 후퇴한 민주주의는 국가 기억 체계를 형해화하기에 이르렀다. 첫째, 국가 기록관리의 파행은 이명박 정부로부터 시작된 기록의 정치적 악용, 곧 기록의 정치화 문제가 대표적인 사례이다. 잘 알려진 대로 2008년 초 참여정부 대통령기록 ‘유출’ 논란은 그 출발점이었다. 또한 박근혜 정부에서는 ‘2007 남북정상회담 회의록’을 공개하여 정치 쟁점화 하고 국가 기록관리 체계를 기저로부터 무력화시켰다.

이러한 기록의 정치화 과정에서 국가기록원은 전직 대통령을 고발하는 주체를 자임하여 독립성의 한계를 노정하였을 뿐만 아니라, ‘권력의 시녀’ 역할을 충실히 수행했다. 또한 박근혜 정부는 기록을 통한 설명책임 의무를 방기하고, 구두지시 등 비공식적인 방식으로 업무를 수행하였다(홍일표 2017, 8-9). 아울러 ‘박근혜 게이트’ 과정에서 알려진 것처럼, 국정외 핵심기록인 대통령기록이 사인에게 유출되는 등 기록 통제가 전혀 이루어지지 않았다.

둘째, 박근혜 정부에서 추진한 국정 역사교과서 편찬 문제는 국가가 양장서서 역사 왜곡을 시도했다는 점에서 ‘역사쿠데타’로 규정되고 있다. 국정 교과서 편찬 진행과정에서는 편찬 위원 명단의 비공개, 편찬기준의 정치적

편향성 등에서 반민주적 성격을 드러냈다(민족문제연구소 2016). 아울러 이 과정에서 국사편찬위원회는 국정 역사교과서 편찬에 요구되는 인적 자원을 제공했다. 곧 국사편찬위원회는 “내부직원 24명과 외부 13명을 동원해 집필자들의 초고를 수정”하고, “독재미화 교과서”라고 평가되는 국정 역사교과서 편찬사업을 앞장서서 추진했다. 이 때문에 “권력의 시녀 역할로 전락”했으며, 역사가·역사단체 등으로부터 해체 요구에 직면해 있다(이신철 2017).

최근 제19대 대통령선거에 즈음해서 정부조직개편 논의가 활발해지고 있다. 곧 차기 대통령선거에 출마한 후보자들이 잇달아 정부조직개편 방안을 제시하고 있다. 특히 역사·기록 분야와 관련이 있는 교육부와 행정자치부 해체가 논의되고 있다. 문재인 전 민주당대표는 국가교육위원회 신설을 주장하였고, 안철수 의원 또한 교육부를 폐지하고 국가교육위원회와 교육지원처 설치를 주장하였다(내일신문 2017). 행정자치부는 행정지원기능 위주로 축소하는 방안이 제시되고 있다(홍일표 2017, 17).

이와 같은 논의는 결과적으로 교육부와 행정자치부 소속기관인 국사편찬위원회, 국가기록원을 축으로 한 국가 기억기관의 전면적인 재구성을 요구하고 있는 셈이다. 따라서 본고는 차기 정부 주요 개혁 과제로 대두된 국가 역사·기록관리 기구의 재구성 문제에 대해 종래의 논의를 정리하고, 최근의 조직 개편 담론을 분석하여 조직 재구성 방향을 제시하고자 한다. 이를 바탕으로 국가 기억기관의 조직 문제에 대한 논의가 활성화되기를 기대한다.

## 2. 조직 개편 논의의 전개

2000년대 초부터 기록학계와 시민단체를 중심으로 국가기록관리 기구의 독립성을 확보하기 위해 조직 개편 문제를 지속적으로 제기하였다. 국가 기록관리 기구와 관련된 정부조직 개편에 대한 논의를 정리하면 다음과 같다.

(1) 기록관리법 제정 이전인 1998년 김대중 정부 출범 전후 역사학계 원

로들은 국가기록원과 국사편찬위원회의 통합을 주장하였다.

(2) 같은 시기 정부기록보존소는 '기록보존법 제정 기본방향 보고'를 통해 차관급 기관으로 「국가기록청」 설립을 제안하였다(곽건홍 2003, 51).

(3) 기록관리법 시행 직후 기록학계는 그동안의 논의를 집약하여 국가 기록관리 정책기능을 담당하는 「국가기록관리위원회」(장관급 또는 차관급)와 집행기능을 담당하는 중앙기록관의 설치를 주장하였다(곽건홍 2003, 72-73).

(4) 국가 기록관리 기구 재편과 관련된 논의는 참여정부의 기록관리 혁신과 함께 본격화되었다. 2004년 8월 대통령에게 최초로 보고된 기록관리 혁신안은 대통령소속 독립기관으로 기록관리·정보공개 정책, 연구 기능을 담당하는 「국가기록정보관리위원회」를 제안하였다. 산하기관으로는 국립기록관(정부수립 이후 공공기록관리), 역사기록관(정부수립 이전 역사 기록관리), 대통령기록관 등을 설치토록 하였다(대통령비서실 기록관리 및 정보공개 개선 T/F 2004).

(5) 2005년 4월 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회가 대통령에게 보고한 '국가기록관리혁신 로드맵'은 국가기록원과 국사편찬위원회의 통합을 전제로 기록관리·기록편찬·정보공개 정책기능을 담당하는 「국가역사기록위원회」 설립을 제안하였다.

이 안은 독립성과 전문성, 통합성 등을 지향했다. 국가역사기록위원회는 기록관리, 정보공개 등과 관련된 주요 정책을 심의 의결하는 기구로 설정되었다. 국가역사기록위원회는 독립행정위원회로 그 위상을 규정하였으며, 사무처 내에 기획조정국·기록관리표준국·공개행정국·사료수집편찬국을 두고, 직속기관으로 역사기록연구소를 설치토록 하였다. 산하기관으로는 중앙기록관·대통령기록관 등을 두는 방안이었다(정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회 2005).

(6) 한편 같은 보고에서 당시 행정자치부와 국가기록원은 「국가기록청」을 비롯해서 심의기구인 「국가기록관리위원회」(대통령 또는 총리 소

속) 설치를 주장하였다. 국가기록청은 행정자치부 소속으로 규정했으며, 집행부서로 기획지원실·기록관리본부·보존관리본부·기록정보서비스 본부를 두는 방안이었다(정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회 2005).

(7) 그 후 이명박·박근혜 정부에서 기록관리 혁신의 후퇴와 함께 조직 개편에 대한 논의는 더 이상 진전되지 않았다. 재차 조직 개편문제가 대두한 것은 ‘2007 남북정상회담 회의록’ 공개 문제로부터 비롯되었다. 이 사건을 계기로 국가 기록관리 기구의 독립성과 정치적 중립성 확보 문제가 다시금 중요한 과제로 재인식되었다(곽건홍 2014; 이승일 2014).

2013년 여름 기록학계 일각에서는 의원입법을 목표로 「기록관리법개정 TF」를 구성하고, 기록관리법 개정안 등을 초안하였다. 곧 감사원법을 모형으로 기록관리·정보공개 정책을 담당하는 「국가기록정보원」(장관급 기관) 설립 안을 마련하였다. ‘국가기록정보원법안’은 대통령 소속으로 합의제 행정기관인 국가기록정보원, 의결기구인 「국가기록정보위원회」 설치를 내용으로 했다. 이 조직은 기록관리·비밀기록관리·대통령기록관리·정보공개 등의 정책 기능을 담당하는 것으로 설정했다. 또한 집행기구로 사무처를 설치하고, 소속기관으로 중앙기록관·대통령기록관·국가기록정보관리연구원 등을 두는 방안이었다(기록관리법개정TF, 2013).

(8) 2013년 9월 당시 새누리당 이철우 의원은 ‘국가기록원법안’을 대표 발의했다. 동 법안은 “국가기록원을 대통령 직속의 합의제 행정기관으로 개편하고, 공공기록 관리의 독립성과 중립성을 보장하는 것이 목적”이었다(곽건홍 2014, 107). 공교롭게도 기록학계의 안과 마찬가지로 감사원법을 모형으로 하고 있다. 동 법안은 독립성을 보장하기 위해 「국가기록원」을 대통령 직속의 합의제 행정기관으로 재편하는 방안이었다. 의결기구로 「국가기록관리위원회」를 두고, 집행기구로 사무처, 소속기관으로 대통령기록관을 설치하는 안이었다(국가기록원법안 2013).

이상의 논의에서 도출된 조직 개편 방안을 정리하면 다음과 같다. 첫째,

국가 기록관리 기구의 명칭 문제이다. 조직 명칭은 「국가기록관리위원회」, 「국가기록정보관리위원회」, 「국가역사기록위원회」, 「국가기록정보원」, 「국가기록원」, 「국가기록청」 등이 제안되었다. 명칭 문제는 후술하는 기구의 위상, 포괄 범위와 관련이 있는 부분이다.

둘째, 국가 기록관리 기구의 위상 문제이다. 조직 위상과 관련해서는 독립행정위원회, 대통령 소속 기관, 청급 기관 등으로 제시되었다. 기록학계는 대체로 독립행정위원회 형태를 선호하였으며, 행정자치부·국가기록원은 행정자치부 소속의 청급 기관을 대안으로 제시하였다. 또한 최근에는 감사원법을 모형으로 한 합의제 행정기관이 제시되었다. 독립행정위원회 설립을 제안한 기록학계의 안은 대체로 장관급 기관의 위상을 갖추도록 하였다.

셋째, 국가 기록관리 기구가 포괄하는 범위의 문제이다. 기록학계가 제시한 안은 대체로 기록관리·대통령기록관리·비밀기록관리와 정보공개를 포괄하는 것이었으며, 여기에 국사편찬위원회와의 통합을 전제로 역사기록 편찬 기능을 포함하는 방안도 제안하였다. 행정자치부·국가기록원에서 제시한 안은 비밀기록관리·정보공개·역사기록 편찬 분야를 범위에서 제외하였다.

넷째, 소속 기관으로는 중앙기록관, 대통령기록관, 역사기록관, 기록관리 연구기관 등이 제안되었다.

### 3. 최근의 조직 개편 담론 비판

2017년 2월 17일 국회에서 개최된 ‘국가 기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회(이하 토론회)’는 그동안 간과되었던 국가 기록관리 조직 문제를 재인식하게 하는 장이었다. 역사·기록 분야 조직 개편과 관련해서 이 토론회 발제문은 ‘아카이브의 사회적 역할 확대와 정책 기능을 담당하는 행정위



원회의 신설'을 제안하였다(최재희 2017, 14).

이어진 토론에서는 '국가 기록관리가 처해 있는 위기 속에서 해법의 실마리를 찾고자 하는 관점에서 정책기능을 수행하는 국가기록관리위원회로 재편하는 안, 국가기록원을 청으로 격상하는 방안 등을 검토하였다(설문원 2017, 23). 곧 국가기록관리위원회 안은 "우리의 기록관리 역량과 국가기록관리 현실에 비추어 적합한지 면밀히 분석해 볼 필요"가 있다고 제안하였다. 또한 국가기록청 안은 청장을 "장·차관급 정무직 공무원으로 임명하되 국회의 인준절차를 거치게 함으로써 전문성과 정치적 중립성, 전문직 윤리관을 갖춘 인물이 보장된 임기동안 소신 있게 역할을 수행하도록" 하는 방안을 제시하였다.

한편 지난 2월 23일에는 이재명 성남시장이 제19대 대통령선거 공약을 통해 "국가정보의 사적 이용을 감시하고 기록 및 정보를 시민들이 공평하게 이용할 수 있도록 (가칭)국가기록정보위원회 신설"을 약속하였다(<http://www.facebook.com/jaemyunglee>).

그러나 이러한 제안들은 사실 새로운 것이 아니다. 과거 기록학계·시민단체 등이 제안했던 방안을 크게 진전시키지 못했다고 할 수 있다. 현재 국면은 민주주의 개혁을 위한 새로운 기회를 제공하고 있다. 또한 시민들은 사회 전 분야에 걸친 '적폐 청산'을 요구하고 있다. 기록공동체는 이와 같은 요구를 담아낼 준비가 되어 있는가?

최근 토론회에서 제안된 방안은 참여정부 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회가 제시했던 국가 기록관리 기구 혁신 방안보다도 후퇴한 것이라 할 수 있다. 곧 비밀기록관리, 기록편찬 기능 등이 언급되지 않고 있다. 또한 이재명 시장의 '국가기록정보위원회' 설치안도 종전에 제안되었던 방안이라 할 수 있다.

한편 토론회에서 조영삼은 주목할 만한 제안을 하였다. 곧 "현재의 국가 기록원은 독립성과 전문성이 구현된 중앙기록관리기관이라 할 수 없"으며, "따라서 국가기록원은 중앙행정기관의 기록을 '보존관리'하는 집행기관인

영구기록관리기관으로 기능과 역할을 한정하고, 정책의 수립과 운용을 관장하는 새로운 국가 기록관리 기관의 설립"이 필요하다고 역설하였다. 그 방안으로는 "기록관리와 정보공개 정책을 수립하고 통할하는 '독립행정위원회'를 설치"하고, 그 명칭으로 "투명성과 설명책임성 등 민주주의적 가치와 시대정신을 구현하는" 「투명과 책임위원회」를 제안하였다(조영삼 2017, 27, 30).

그러나 이 제안은 위 조직이 기록관리·정보공개 기능을 수행한다는 점에서 이재명 시장이 공약한 국가기록정보위원회와 유사하다. 또한 기록관리 영역을 주로 현용기록 관리의 이점과 관련된 투명성, 설명책임성에 한정하고 있다는 점에서 그 명칭의 신선함에도 불구하고 한계를 지닌다.

아울러 최근 논의들은 국사편찬위원회가 주도한 국정 역사교과서 편찬 문제를 전혀 고려하지 않고 있다. 곧 국가의 기억과 관련된 역사 문제에 개입하지 않겠다는 인상을 남기고 있다. 그러나 정부가 주도하는 국정 역사교과서 편찬 문제는 기록공동체 외곽에서 발생한 행위가 아니라 같은 영역 안에서 일어난 사안으로 인식해야 한다.

이상에서 살펴본 기록공동체 안팎의 논의는 대체로 국가 기록관리 기구의 독립성 확보를 전제로 전개되었다. 그 기능에 대해서는 기록관리·대통령기록관리·비밀기록관리, 정보공개, 역사기록 편찬 등을 통합하는 문제 등이 제기되었다. 또한 이명박·박근혜 정부 하에서 이루어진 국가 기록관리의 파행은 기록 생산 통제의 문제, 기록관리 체계의 정상화, 기록정보의 공개 문제 등을 해결하는 주체로서 국가 기록관리 기구의 재구성 과제를 제기하였다.

#### 4. 기록과 기억의 변증법 : '전략적 해체'와 조직 재구성 방향

새로운 역사·기록 관리 기구를 조직하기 위해서는 먼저 역사적 수명을

다한 국가기록원과 국사편찬위원회의 해체를 요구해야 한다. 해체는 과거 누적된 적폐를 청산하기 위한 역사적 의미의 해체이다. 앞서 언급한 최근 논의의 한계는 역사·기록 분야 정부기관의 해체를 주장하지 않고, 현재의 구조를 '재편'하는 선에서 대안을 찾고 있다는 점이다.

기록의 정치적 악용과 정치화는 국가 기록관리 체계를 근본부터 뒤흔들었던 사건이었다. 이러한 악습이 지난 10년간 관행으로 고착되었다. 그 결과 문화 분야뿐만 아니라 기록관리 분야에도 블랙리스트가 존재하고 있다는 설이 설득력을 얻고 있다. 시대착오적인 국정 역사교과서 편찬 작업을 주도한 국사편찬위원회 또한 역사적으로도 진작 해체되어야 할 기관이었다. 이들 기관을 개보수하는 것으로는 시대적 과제를 해결할 수 없다. 따라서 새로운 관점에서 국가 역사·기록관리 기구를 재구성해야 한다. 그 출발은 양 기관에 대한 해체로부터 시작되어야 할 것이다.

해체된 열린 공간에서 새로운 발상으로 역사·기록 분야 정부조직을 재구성해야 한다. 아울러 조직 재구성과 기관의 위상 강화가 '개혁의 대상인 국가기록원이 주체가 되거나'(조영삼 2017, 28), 관료들의 승진 사다리가 되어서도 안 될 것이다.

역사·조직 분야 정부조직 개혁 방향은 첫째, 기록연속성(records continuum) 개념에 입각해서 논의를 전개할 필요가 있다. 먼저 현용기록(records)에서 문서(document), 데이터(data)로 확장하는 것이다. 아울러 기록 생산 이전 단계, 기록 생산 단계에 대한 통제 문제를 수행할 수 있는 조직 문제를 고려해야 한다. 다음으로 현용기록(records)에서 비현용기록(archives), 기억(memory)으로 확대하는 것이다. 최근 기록학계의 연구는 아카이브뿐만 아니라 사회적 기억을 포함한 기억의 문제에 대해 주목하고 있다. 곧 아카이브를 넘어선 국가 기억에 대한 관리를 요구하고 있는 것이다. 또한 민간기록 관리 진흥과 관련된 방안도 제안되었다(안병우 외 2012). 따라서 이러한 논의가 조직 재구성 방향으로 수용되어야 한다. 곧 기록연속성 개념에 입

각해서 데이터 등 정보의 관리, 기록 생산 이전과 생산 단계에 대한 통제, 아카이브와 기억의 관리를 포함하는 방향으로 조직 재구성 범위를 설정할 필요가 있다.

둘째, 기록과 정보공개를 하나로 묶는 조직 설계가 지속적으로 요구되었다. 또한 미국 사례에서 알 수 있듯이 “미국 국가기록관리처에는 독립적인 정보자유감독기구와 비밀기록관리제도 감독기구가 위치해 있다.” 그러나 우리나라는 “정보자유정책과 공공기록관리 정책이 분리되어 운영되고 조직적으로도 단절되어” 있다. 또한 우리의 경우 “민주적 가치가 뿌리내릴 정치 환경” 등은 열악한 편이다(이상민 2013, 36). 따라서 이러한 제반 환경에 대한 고려가 필요하다.

셋째, 독립성, 정치적 중립성을 확보하기 위한 조직 형태 문제가 제기되었다. 청급 조직인가? 집행력을 갖는 독립행정위원회인가? 등이 논의의 핵심이다. 국가 기록관리 체계 붕괴의 근본적 원인은 ‘대통령 권력의 과도한 집중에 따라 대통령비서실·국정원 등 권력기관의 자의적·정치적 운용 등을 견제·감시할 수 없는 국가 기록관리 기구의 종속성에 기인하는 것이다(곽관홍 2014, 112). 따라서 새로운 조직의 권한과 위상은 “국가정보원과 같은 권력기관을 통제할 수 있는 수준”(김익한 2014), 국가인권위원회와 같은 독립성 보장 등이 확보되어야 한다. 다만, 국가인권위원회의 독립성 강화를 위한 과제로 ‘실질적 독립성 강화를 위해 법률상 무소속 독립기구가 아니라, 헌법기구로서의 위상을 갖추어야 한다’는 지적은 참고해야 할 것이다(정영선 2011, 30).

넷째, 민주주의 사회는 다양한 가치가 경쟁하는 “경쟁적 다원주의”로 이해되며, “다양한 집단들 간의 경쟁과 협력”을 통해 유지된다(샬탈 무페 2006, 31). 따라서 조직 재구성 문제에 있어서 다원주의적 관점은 중요하다. 이를 수용한다면, 역사·기록 분야 정부조직은 행정관료·공공기록 중심으로부터 관련 분야의 다양한 전문가와 정보·기록·기억 중심으로 재구성되는 것을 의미한다.

## 5. 전복의 가능성 : 현실과 이상 사이에서

앞서 제기된 문제를 종합하면, 재구성된 역사·기록 분야 정부조직은 기록 생산 이전과 생산 영역을 통제할 수 있어야 하며, 모든 유형의 기록과 대통령기록·비밀기록을 관리할 수 있어야 한다. 또한 공공정보의 관리와 공개 등의 기능을 수행해야 한다. 아울러 역사기록의 편찬 등도 담당할 수 있어야 한다. 곧 이상적인 조직 재구성 방향은 정보 관리·활용·공개, 현용기록관리, 비현용기록관리, 기록 편찬, 기억의 영역까지 포괄하는 것이라 할 수 있다.

그러나 첫째, 먼저 검토해야 할 것은 이처럼 다양한 기능을 수행하는 조직을 구성할 수 있는 기록공동체의 주체 역량이 충분히 준비되어 있는가의 문제이다. 10여 년 전 참여정부의 기록관리 혁신 이후 기록공동체는 많은 성장을 거듭했지만, 여전히 전문연구자를 비롯한 기록학계의 역량은 미흡하다.

둘째, ‘이해관계가 있는 관련 기관과의 충돌 등이 조직 설치에 오히려 걸림돌’(조영삼 2017, 30)이 될 가능성이 더 크다는 견해는 속고할만하다. 이는 참여정부 기록관리 혁신 과정에서 이미 노정되었던 문제이기도 했다. 특히 조직 개혁과 관련된 참여정부 기록관리 혁신의 실패 원인은 행정자치부 관료들의 저항이 매우 조직적으로 거세게 전개되었던 점을 들 수 있다. 당시 행정자치부 관료들은 “국가기록원을 독립시키는 것보다 조직 이기주의의 관점에서 기구는 확대하되 행정자치부 소속은 유지”하기 위해 저항했다(곽건홍 2014, 43). 그 결과 기록관리 혁신은 기록관리 프로세스와 시스템 혁신을 중심으로 추진되었다. 또한 기록관리 혁신의 동력이던 대통령의 조직 혁신 의지가 불철저했던 점, 임기 말로 가면서 기록관리 혁신 추진 동력이 떨어진 점 등이 한계였다.

곧 차기 정부의 역사·기록 분야 조직 재구성과 관련해서도 관료들의 이러한 저항은 충분히 예상되는 일이다. 결국 이를 극복할 수 있는 ‘컨트롤

타워(control tower)’를 어떻게 만들어 낼 수 있는가의 문제이다.

셋째, ‘기능(전자정부, 지식정보화 등)을 확대하기 위해서는 논의할 시간이 부족한 점도 고려해야 한다(조영삼 2017, 30). 결국 차기 정부 출범과 동시에 해결될 수 있는 과제가 아니라는 사실을 인지해야 할 것이다. 곧 역사·기록 분야 조직 재구성 문제는 ‘정부조직법’ 개정을 통해 이루어질 수 있는 것이 아니라, 별도의 법률이 국회에서 제도화되는 방식으로 해결되어야 한다. 따라서 차기 정부 출범 이후 행정부뿐만 아니라 입법부와의 관계를 고려하여 추진해야할 사안이라 할 수 있다.

요컨대 이러한 상황을 고려한다면, 기록공동체 중심으로 조직 개혁 문제를 극복할 수 있는 역량은 충분히 성숙되지 않았다고 판단할 수 있다. 따라서 기록공동체의 역량을 고려해서 조직 재구성 문제를 기획해야 한다.

구체적인 조직 재구성 방안은 기록공동체의 주체 역량 등을 고려한 최소 강령과 최대 강령의 ‘두 길 보기’, 단계적 접근을 제안하고자 한다.

첫째, 현재 기록공동체의 역량, 국회 의석 분포의 현실 등을 감안했을 때 실현 가능한 최소 강령 수준의 요구는 국무총리 소속으로 「(가칭)국가기록처」를 설치하는 것이라 할 수 있다.

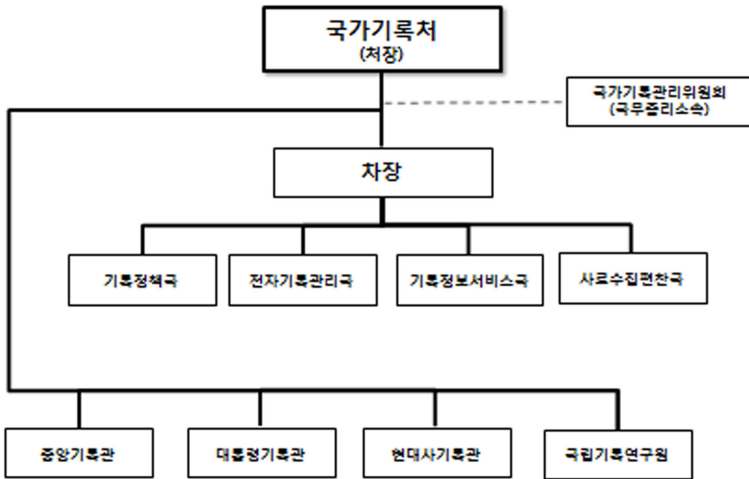
국가기록처 기능은 국가기록원의 기록관리 기능(비밀기록관리 제외), 국사편찬위원회의 사료 수집·편찬 기능 등으로 설정하고, 국가 기록관리 정책과 관련된 주요 사항을 심의하기 위해 현재와 같이 국무총리 소속으로 「국가기록관리위원회」를 두는 방안이다. 국가기록처장은 정무직, 차장은 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원으로 정하여 관련 기관과 관료들의 반발을 최소화하는 문제를 고려해야 한다.

소속기관으로는 중앙기록관, 대통령기록관, 현대사 관련 결락기록의 수집·공개 등을 담당하는 현대사기록관, 국립기록연구원 설치가 요구된다. 중앙기록관은 중앙행정기관에서 이관된 기록의 정리·기술·보존·서비스를 담당하는 기관이다. 특히 기록과 기록관리 연구, 기록 편찬을 담당하는

연구기관의 설립은 기록관리직의 전문성 제고, 기록관리 현장과 기록학의 학문적 발전을 도모하기 위해 반드시 필요한 기관이다. 이는 ‘정부조직법’ 개정을 통해 가능할 것이다. 아울러 데이터 등 정보의 관리, 기록 생산 통제 문제 등은 기록관리법 개정, 기록관의 정상화와 국가 아카이브의 감독권 강화 등을 바탕으로 쟁점 과제를 해결해야 한다.

다만, 이 안이 관철된다고 해도 국가 기록관리 기구의 독립성 문제는 여전히 해결 과제로 남게 된다. 그동안 기록학계 등에서 제안한 독립행정위원회 설치의 중장기적 측면에서 전망하고, 새 정부 출범이라는 시급성을 감안하여 관련 부서와 합의 가능한 방안을 도출할 필요가 있다.

〈그림 1〉 「국가기록처」 조직 구성(안)



둘째, 최대 강령 수준에서는 ‘데이터(data)-문서(document)-현용기록(records)-비현용기록(archives)-기억(memory)’ 관리를 아우를 수 있는 「(가칭)국가기억위원회」 설립을 제안한다.

동 위원회의 기능은 먼저 열린 정부·투명성·책임성 등의 정부조직개편 원칙에 부합하는(홍일표 2017, 11), 데이터 등 정보의 관리·활용·공개 기능 등이다. 곧 현재 행정자치부의 기능 가운데 정보의 개방·공유·협업을 통한 서비스 제공 기능, 정보공개 정책·제도 운영 기능, 공공데이터의 개방·이용 등과 관련된 제반 기능 등이다. 관련 위원회는 행정자치부 소속 심의기구인 정보공개위원회, 국무총리 소속 심의기구인 공공데이터전략위원회 등이며, 관련 법령은 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’, ‘공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률’, ‘행정효율과 협업 추진에 관한 규정’ 등이다.

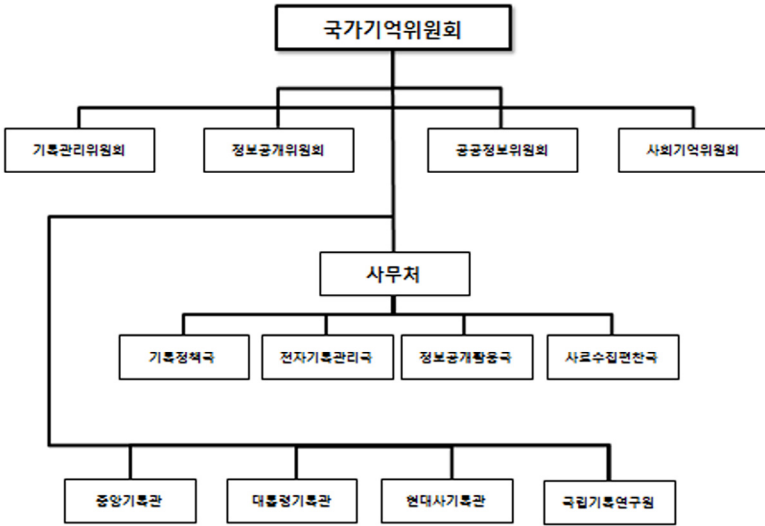
다음으로 대통령기록·비밀기록 등을 포함한 기록관리, 사료 수집·편찬, 민간기록 수집 기능 등 ‘토탈 아카이브(total archives)’ 관점에서 사회 전체의 기억을 포함하는 기능을 수행할 수 있도록 설계해야 한다. 관련 위원회는 국사편찬위원회, 국가기록관리위원회 등이며, 관련 법령은 ‘공공기록물관리에 관한 법률’, ‘대통령기록물관리에 관한 법률’, ‘사료의 수집·편찬 및 한국사의 보급 등에 관한 법률’, ‘보안업무규정’ 등이다.

이는 곧 국가기록원, 국사편찬위원회, 행정자치부의 관련 부서를 해체하고, 조직을 재구성하는 방안이다. 단순히 기존 조직의 재편에 그치는 것이 아니라, 해체를 통한 관리 영역의 확장을 추진하는 것이다. 이를 기반으로 국가 기록과 기억의 범위를 공공영역의 정보 관리와 활용, 공개 등으로 확대하고, 공공영역에만 한정하는 것이 아니라 민간영역의 주요 기록 기록화, 민간기록관 지원 등을 포함해야 한다.

동 위원회의 독립성을 강화하기 위해 위원장은 ‘후보추천위원회’를 구성하여 추천토록하고, 국회의 동의 절차를 거치도록 규정하며, 예산편성과 인사권을 명확하게 규정하여야 한다. 위원의 경우에도 독립적 업무수행, 신분보장, 정치적 중립 의무 규정을 마련하여야 한다(곽건홍 2014, 122-127 참조).



〈그림 2〉 「국가기억위원회」 조직 구성(안)



요컨대 동 위원회의 주요 기능은 공공정보의 관리·활용·공개, 기록관리(대통령기록·비밀기록 포함), 다양한 민간기록관 지원, 기록 편찬 등을 수행하는 것이다. 또한 그 위상은 장관급 독립행정기관으로 설정하여야 한다. 국가기억위원회는 기록관리위원회·정보공개위원회·공공정보위원회·사회기억위원회 등의 소위원회를 설치하고, 소속기관으로는 중앙기록관·대통령기록관, 현대사기록관, 국립기록연구원 등으로 구성할 수 있을 것이다. 이를 구체화하기 위해서는 별도 법률로 국회에서 ‘(가칭)국가기억위원회법’을 입법화해야 한다.

그러나 동 위원회 설립을 추진하는 과정은 단계적 접근 방식을 취할 필요가 있다. 곧 일차적으로는 국가기록원의 기록관리 기능, 국사편찬위원회의 사료 수집·편찬 기능을 통합하여 국가기억위원회를 설치하고, 다음 단계에서는 앞서 언급한 공공정보 관리·활용·공개 기능, 비밀기록관리 기

능 등을 통합하는 방식으로 추진할 것을 제안한다. 나아가 장기적으로는 국가기록위원회의 발전과정에서 규장각·장서각 등 전근대 기록을 소장하고 있는 기록관리 기관을 통합하는 문제도 고려할 수 있을 것이며, 도서관·박물관 등 기억기관 전체를 포괄하는 조직 재설계가 시도될 수 있을 것이다.

## 6. 나오며

이상의 논의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 역사·기록 분야 조직 재구성 방향은 기록연속성 개념을 적용하여 데이터·문서·현용기록·아카이브·기억을 포괄하는 방향으로 설계해야 한다. 또한 국가 기록관리 기구의 독립성을 강화할 수 있는 체계를 마련해야 하며, 다원주의적 관점에서 조직되어야 한다.

둘째, 역사·기록 분야 조직 재구성 방안은 기록공동체의 주체 역량, 국회 의석 분포 등을 고려하여 최소 강령·최대 강령의 ‘두 길 보기’, 단계적 접근을 제안하였다. 따라서 현재 시점에서 현실 가능한 방안으로는 「국가 기록처」의 설치, 장기적으로는 「국가기록위원회」의 설립을 추진하는 것이 바람직하다 할 것이다.

셋째, 최근 쟁점으로 부각된 기록 생산 통제의 문제는 기록관리법 개정을 통한 기록관의 정상화, 국가 기록관리 기구의 감독권 강화를 바탕으로 제도적 대안을 마련해야 한다.

요컨대 역사·기록 분야 조직 재구성 문제는 차기 정부에서 추진해야 할 개혁 가운데 가장 시급히 선결해야 할 의제라 할 수 있다. 또한 조직 재구성에만 머무르는 것이 아니라, 전자기록 생산 환경에 대응하는 국가 기록관리 체계를 구축하기 위해서는 지속적인 개혁을 추진해야 한다. 이를 위해 차기 정부는 출범과 동시에 현재의 국가기록원장을 개방형 직위로 전환하

여 개혁적인 성향의 전문가를 임용하고, 역사·기록 분야의 ‘적폐청산’에 나서야 할 것이다.

### 〈참고문헌〉

- 곽건홍. 2003. 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』. 서울: 역사비평사.
- 곽건홍. 2014. 『아카이브와 민주주의』. 서울: 도서출판 선인.
- 기록관리법개정TF. 2013.8. ‘국가기록정보원법안’.
- 김익한. 2014. ‘남북 정상회담 회의록’ 문제와 대통령 기록물 관리. 『역사비평』 106. 263-268.
- 내일신문. 2017.2.21.
- 대통령비서실 기록관리 및 정보공개 개선 T/F. 2004.8.27. 기록관리 및 정보공개 관련 보고.
- 민족문제연구소. 2016.3.25. 논평 정치지향적인 인사들로 채워진 제18대 국사편찬위원의 위촉을 즉각 취소하라.
- 설문원. 2017.2.16. 국가 기록관리 기구의 권한과 권위, 그리고 분권화. 『국가 기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회』 자료집.
- 상탈 무폐. 이행 옮김. 2006. 『민주주의 역설』. 서울:인간사랑.
- 안병우 외. 2012. 한국 공공기록관리의 쟁점과 전망: 2013년 기록관리체제를 위하여. 『기록학연구』 34. 3-28.
- 이상민. 2013. 미국 정보자유제도와 정부기록관리 혁신. 『기록학연구』 35. 3-40.
- 이승일. 2014. 한국 국가기록관리체제의 개혁과 국가기록원 개편. 『기록학연구』 41. 39-73.
- 이신철. 2017.3.6. 조선시대 사관은 자리에 연연하지 않았다. 『오마이뉴스』.
- 이철우의원 대표발의. 2013.9.10. 국가기록원법안.
- 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회. 2005.4.7. 국가기록관리혁신 로드맵.
- 정영선. 2011. 국가인권위원회 10년, 독립성 평가와 과제. 『법학연구』 34. 3-37.
- 조영삼. 2017.2.16. 현 국가기록관리체계의 제도적 한계점과 개선방향. 『국가 기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회』 자료집.
- 최재희. 2017.2.16. 국가기록관리기구의 독립성 확보를 위한 제언. 『국가 기록관리 기구 독립성 확보를 위한 토론회』 자료집.
- 홍일표. 2017.1.12. ‘체대로 된 정부’를 위한 차기 정부 조직개편: 원칙·방향·대안. 더 좋은미래·(재)더미래연구소 공동기획. 5-24.

한국기록학회 · 한국기록관리학회, 2017.3.17. 대통령기록물을 불법 유출과 무단 파기로  
부터 구하라.

<http://www.facebook.com/jaemyunglee>.