

문재인 정부의 '적폐청산 위원회' 기록 연구 교육부의 『역사교과서 국정화 진상조사 백서』를 중심으로

A Study on the Moon Jae-in Government's Records of
'Committees Related to Elimination of Accumulated Ills'

이경용(Yi, Kyoung-yong)*

1. 머리말
2. 역사교과서 국정화 진상조사위원회 활동과 중요 기록 미등록 문제
3. 국정화 백서의 여론조작 관련 문서와 주요 내용
 - 1) '국정화 강행' 단계의 비밀 조직 운영과 주요 문서
 - 2) 역사교육정상화추진단의 활동과 주요 문서의 내용
4. 국정화 백서와 부록에 수록된 문서의 관리 실태
 - 1) 부록에 수록된 '미등록' 문서 현황과 주요 내용
 - 2) 국정화 백서에 인용된 문서의 주요 내용과 관리 실태
5. 맺음말

* 한남대학교 사학과 조교수(kyyi27@naver.com).

■ 투고일 : 2019년 03월 31일 ■ 최초심사일 : 2019년 04월 09일 ■ 게재확정일 : 2019년 04월 18일

■ 기록학연구 60, 5-48, 2019, <https://doi.org/10.20923/kjas.2019.60.005>

〈초록〉

문재인 정부의 ‘적폐청산 관련 위원회’에 관련한 문서들은 동시대 사회적 기억으로서 기록화해야 할 중요한 기록이다. 교육부의 역사교과서 국정화 진상위원회가 발간한 국정화 백서와 부록에서 박근혜 정부의 권력 남용과 불법적인 업무 추진 절차의 증거로서 제시한 역사교과서 국정화 담당 조직이 생산한 기록의 주요내용과 함께 그 관리실태를 분석하였다. 기록공동체가 기록생산 과정에 대한 통제가 제대로 이루어지지 못하는 이 문제의 심각성을 충분히 인식해야 할 필요성과 함께 근본적 해결 방안으로 현재의 기록 전문직 공동체만으로는 역부족이며 보다 큰 틀에서의 사회적 활동과 기록공동체의 외연 확대를 제시하였다.

주제어 : 적폐청산, 역사교과서 국정화, 백서, 교육부

〈Abstract〉

In this paper, under the assumption that the documents related to the Military and Political Government of the Government of Japan are an important record that should be recorded as social memories of the time, the Ministry of Education's history textbook, In the white paper (Appendix) issued by the Investigation Committee, we analyzed the main contents of the records produced by the organization responsible for the history textbooks and the management of them, which were presented as evidence of the power abuse of the Park Geun-hye Government.

Keywords : elimination of accumulated ills, history textbooks nationalization, white paper, Ministry of Education

1. 머리말

‘촛불혁명’으로 수립된 문재인 정부는 ‘100대 국정과제’ 중에서 “적폐의 철

저하고 완전한 청산”을 그 첫 번째 과제로 정하였다(국정기획자문위원회 2017). 이러한 정부의 정책 기초에 따라, 국가정보원을 필두로 법무부, 외교부, 문화체육부, 교육부, 고용노동부 등에서 관련 위원회들이 설치되고, 이전 정부 시기의 권력 남용과 불법적 업무추진 과정에 대한 실체적 규명 활동이 이루어졌다.

문재인 정부의 ‘적폐 청산’과 관련한 위원회 활동은 대통령 직속기관으로 운영되었던 ‘민주 정부’ 시기 과거사위원회 등의 방식과는 달리 각 부처 소속의 ‘자문기구’로서, 법무부 검찰 과거사위원회를 제외하고는 대부분 1년 안팎의 ‘짧은 기간’에 이루어졌다.¹⁾ 이러한 활동 기간의 한계를 보완하기 위해, 각 위원회들은 각 부처 홈페이지와 언론 등을 통해서 위원회의 조사 내용과 그 근거 등을 수시로 공표해서 국민들의 알 권리에 부응하려고 했다. 그리고 활동이 종료된 이후에는 백서를 발간하여 ‘적폐’의 명확한 증거를 제시하고 이에 기초한 ‘적폐 청산’의 정당성을 부여하고자 했다.²⁾ 이는 문재인 정부가 이전 정부의 일방적이고 불법적인 권력 남용에 의한 ‘국정농단 행위’를 반면교사로 삼기 위한 정책이었다. 곧 부처 내부 구성원과의 협의 구조 속에서³⁾ ‘적폐’ 조사 대상을 설정하고, 관련 기록과 면담 조사에 기초해서 조사 과정에서의 특정 정책(사안)의 결정과 집행과정을 재구성하였다. 또한 원인 분석과 함께 재발 방지를 위한 대책안을 마련·권고하고, 백서 발간을 통한 국민적 공유라는 일련의 절차적 민주주의의 기본 요건을 최대한 보장하려는 ‘정책적 고려’가 반영된 것이라고 할 수 있다. 동시에 시민사회와 정부기관의 ‘협업’을 전제로 진행된 적폐 청산과 관련한 문재인

1) 법무부 산하 검찰 과거사위원회는 2017년 12월에 발족되어 청와대 및 국무총리실 민간인 불법사찰 의혹 사건 등 15건의 검찰권 남용 등 의혹이 제기된 사건을 조사하였는데, 김학의 전 차관 사건과 장자연 리스트 사건, 용산지역 철거사건에 대해 연장 조사 필요성이 제기되어 4번째 연장 활동 중이다.

2) 2019년 3월 현재 교육부 외에 외교통상부, 고용노동부, 문화체육관광부가 백서를 발간하였다.

3) 위원회 활동을 실제적으로 지원하기 위해 내부의 공직자들과 외부의 ‘시민대표’로 조사 지원팀을 구성하여, 조사 대상과 방법 등을 협의하고 조정하는 절차를 설정하였다.

정부의 위원회 활동과 그 결과로서의 백서는 적폐 청산을 위한 사회적 합의가 실현되는 ‘과정’을 보여주는 기제이자 현재 우리 사회의 민주주의 실현 행위에 대한 증거로서의 맥락을 지니고 있다.

교육부의 역사교과서 국정화 업무 추진 과정을 조사하고 재구성한 역사교과서 국정화 진상조사위원회(이하 위원회) 활동과 이를 정리한 『역사교과서 국정화 진상조사 백서』(이하 국정화 백서)는 그러한 전형적인 모습을 잘 보여준다. 이는 위원회가 발족할 때의 교육부 장관과 위원회 위원장의 격려사에서라도 확인된다. 곧 지난 정권의 ‘국정역사교과서’ 정책이 “국정정책 추진 과정 내내 갈등과 분열을 일으켰고, 교육민주주의를 훼손”시켰다는 점에서, 문재인 정부 교육계가 “청산해야 할 대표적” 국정 과제임을 분명히 하였다.⁴⁾ 더 나아가 많은 국민이 반대하는 사안임에도 불구하고 집필진을 비공개하고, 국정교과서 조직에 대한 국회감사를 거부하는 등 민주주의 사회라면 당연히 거쳐야 할 기본적 절차를 철저히 무시했다는 점에서, “민주주의를 학교와 사회에 정착시켜야 할 책무”를 지닌 교육부 스스로가 그 사회적 책무를 포기한 행위였다고 단언하였다. 이 과정에서 교육정책을 총괄하는 교육부에 대한 국민적 신뢰는 땅에 떨어졌으며, 이를 회복하기 위해서는 위원회를 통한 진상규명 과정이 반드시 필요하다고 인식하였다. 곧 위원회의 ‘공정하고 중립적이면서도 철저한 조사’가 지니는 “교육 부문의 적폐를 청산하고 사회적 갈등을 치유하여 교육민주주의를 회복하는 첫 발걸음”으로서의 의미를 강조하였다.

현 정부의 적폐청산 관련 위원회 활동 과정과 그 결과에 대한 기록화는 ‘청산되어야 할 과거 사건이나 행위’에 대한 증거로서의 특징의 개별 기록을 남긴다는 차원을 넘어서 지난 정부기간 훼손된 민주적 가치와 공공기관의 신뢰를 회복하기 위한 거버넌스 실현 기제로서의 위원회 활동과 지향이라는

4) 교육부, 2017.09.25. “역사교과서 국정화 진상조사 위원회 출범 부총리 모두발언” <https://moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=430&boardSeq=72166&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=2&s=moe&m=060205&opType=N>

사회적 맥락이 포함되어 있기에 더욱 중요하다. 이 논문에서는 이러한 문제 의식에서 적폐청산 관련 위원회 활동에 대한 기록화를 위한 기본 단계로 백서의 내용과 함께 백서에 수록된 관련 문서들을 조사·검토하였다.

본문에서는 교육부의 국정화 백서와 『백서 부록』(이하 부록)에 수록된 주요 문서를 각 출처에 따라 1과 2로 시작하는 일련의 문서번호를 부여하고, 생산 부서와 주요 내용 등을 <표>로 정리 제시하였다. 모두 60여 건의 문서 중에서 국정화 관련 주무 조직들이 업무 추진 과정에서 수행한 ‘불법성이 명백하게 드러난 것’에 한정해서 서술하였다. 이를 통해 박근혜 정부의 국정 운영 난맥상의 핵심 증거로서 역사교과서 국정화 관련 기록의 중요성이 분명하게 드러날 것이다. 그리고 이를 바탕으로 해당 기록에 대한 공공 기관에서의 관리 실태에서 드러나는 문제의 심각성과 그 의미를 정리하였다.

이 논문에서 특히 주목하는 부분은 교육부의 국정화 백서 사례를 중심으로 공공 기관에서 광범위한 기록의 ‘미등록’ 현상과 그것이 가지는 기록학적 또는 사회적 의미이다. 곧 기록화되어야 할 중요한 업무 수행의 증거이며 동시대의 사회적 표상이자 기억에 해당하는 기록을 생산 시점부터 은폐·멸실시키려는 기록행정 체제가 존재하며, 이로 인해 기록 혁신의 결과 제정된 현재의 「공공기록물법」 취지가 공공 영역에서 온전히 실현되지 못하는 상황을 밝히고자 했다. 국정운영과 관련하여 중요하고 의미있는 특정 기록을 기록생산시스템 밖에서 생산하고 등록하지 않는 현재의 공공행정 업무 관행은 공개적이고 투명하고 이루어져야 할 공적 업무의 절차적 정당성과 민주적 합의과정을 훼손시키고 그 증거들을 의도적으로 멸실시키는 ‘범죄 행위’이다. 이러한 중요 기록의 미등록 문제에 대해 ‘실천적 아키비스트’적 관점에서 우리가 지향해야 할 아카이브와 아키비스트의 사회적 역할에 대한 고민을 바탕으로 논의를 전개하고자 한다. 이 과정에서 “아카이브가 인간과 시민, 민주주의에 복무한다는 사회적 인식”으로의 전환(이영남 2018)이 전제된 기록혁신에 대한 기록전문가 공동체의 자기 성찰과 함께 기록공동체 외연 확대의 필요성이 자연스럽게 대두될 것이다.

2. 역사교과서 국정화 진상조사위원회 활동과 중요 기록 미등록 문제

2017년 5월 12일 ‘대통령 업무지시 2호’를 통해 박근혜 정부가 추진했던 역사교과서 국정화 정책의 폐지 지시가 내려지고, 5월 31일 공식적으로 폐지되었다. 교육부는 9월 25일 진상규명과 재발방지 대책 마련을 목표로 역사학계, 역사교육계, 법조계 인사로 구성된 위원회를 발족하고, 그 활동을 실제적으로 뒷받침하기 위해 교육부 직원들이 포함된 역사교과서 국정화 진상조사팀(이하 조사팀)을 설치하여 본격적인 활동에 들어간다. 위원회는 교육부 장관의 자문기관으로서의 한계와 ‘임시조직’으로서의 조사팀의 공식적 업무 수행 근거 미비 등에서 발생하는 문제점을 해결하기 위해 12월 5일 「역사교과서 국정화 조사위원회 운영에 관한 훈령」을 제정하였다. 이는 역사교과서 국정화 문제의 사회적 중요성과 위원회의 ‘공식적 활동’에 대한 명시적 근거 규정이 필요하다는 위원회 건의에 따라 이루어진 것이었다.

위원회의 활동 방식과 절차를 간략히 정리하면 다음과 같다. 위원회가 역사교과서 국정화와 관련하여 반드시 조사가 필요한 사항을 교육부 장관에게 제안하면 장관은 이를 받아들여 조사팀에 지시하였다. 조사팀은 이 지시에 따라 관련 내용을 조사하고 그 내용을 위원회에 보고하였으며, 위원회는 조사팀의 보고를 그대로 확정하거나 추가 조사를 요청하고 재보고 받아 확정하는 과정을 거쳤다.⁵⁾ 이와 같이 조사팀은 역사교과서 국정화 과정 규명, 위법·부당행위 조사, 행정업무 등으로 업무를 나누어서 교육부와 국편이 생산한 문건과 관련 언론 기사 등을 확인하고 관련자를 면담하는 방식으로 조사를 진행하였다.

위원회는 2017년 9월 25일부터 2018년 4월 24일까지 약 8개월간 20여 차례의 회의를 개최하였다. 또한 역사교과서 국정화 정책 결정 과정과 교과서 편찬 과정에 대한 조사에 중점을 둔 제1소위원회(역사학계와 역사교육

5) 「역사교과서 국정화 조사위원회 운영에 관한 훈령」 제9조.

계 인사들로 구성)와 국정화 과정 중 주요 위법·부당행위에 대한 조사결과를 보고받고 해당 사안에 대한 법률 자문을 담당하는 제2소위원회(법조인들로 구성)를 두어 수 차례의 실무회의를 가동하였다.⁶⁾ 이를 통해서 위원회는 2013년 6월~2017년 5월까지의 역사교과서 국정화 과정을 재구성하고, 그 과정에서의 주요 위헌·위법·부당행위에 대한 진상조사 결과를 2018년 3월 28일 발표하였다. 그리고 부족한 부분을 보완하여 국정화의 전체 과정과 문제점을 정리, 대안을 마련하고 국정화 백서를 발간하였다.

그런데, 위원회는 조사 활동 과정에서 관련 문서들을 어떻게 취득했을까? 위원회는 역사교과서 국정화 과정을 재구성하고 위법·부당 사항을 조사하기 위해 우선적으로 교육부 역사교육지원팀, 역사교육정상화추진단 등 관련 부서에서 기안·검토·결재한 ‘공식 문서’를 검토했다. 그리고 이 외에 “전자결재시스템을 거친 공문은 아니더라도 역사교과서 국정화 과정을 이해하는 데 참고할 수 있는 내부 문건도 조사 대상에 포함”시켰다(교육부 2018a, 10-11). 이렇게 위원회가 ‘전자결재시스템을 거친 공문’ 외에 개인 PC와 외장매체(USB)에 저장된 다수의 ‘내부 문건’들을 조사 대상에 포함시킨 것은, 공적 업무 수행 과정에서 생산된 역사교과서 국정화 추진 과정의 핵심적 증거들이 ‘기록’으로 획득·관리되지 않았기 때문이다. 역사교과서 국정화 과정을 ‘온전히’ 재구성하는 데에는 교육부의 역사교육지원TF의 PC 21대, 역사교육정상화추진단 등의 PC 19대 등 모두 41대와 USB 1대의 데이터 복구 작업을 통한 핵심적 ‘내부 문건’ 확보가 필요했던 것이다.

문재인 정부의 적폐청산 관련 위원회 활동의 전형성을 보여주는 교육부 국정화 백서 사례에서 우리가 가장 주목해야 할 점은, 위원회가 특정 정치적 입장에 의한 ‘주관적 해석’ 논란을 최소화하기 위해 교육부의 학교정책

6) 위원회의 1차~20차의 회의 일정과 주요 논의사항에 대한 자세한 내용은 국정화 백서 6-7쪽 참조. 본문에서는 재발방지와 관련한 토론회 개최, 정책 연구 수행이나 정책 자문을 실시한 부분은 제외하고 역사교과서 국정화 진상 조사 결과의 주요 내용과 백서에 수록된 문서 중심으로 논의를 전개한다.

실 교과서정책과 역사교육지원팀, 역사교육지원TF, 역사교육정상화추진단, 국사편찬위원회 역사교과서편수실 등 역사교과서 국정화 업무 추진 조직들이 업무 수행 과정에서 생산한 문서들과 관련자들의 진술에 근거해서 서술하고 있다는 점이다. 곧 국정화 백서와 부록의 2권으로 이루어진 교육부 진상조사 백서는 당시의 상황 및 사건을 재구성하면서 공적 업무 활동을 증거하는 문서와 일부의 관계자 진술을 발췌하거나 인용하는 방식을 취하고 있다. 또한 국정화 백서의 증거로서의 객관성을 뒷받침하기 위해 모두 40건의 국정화 관련 '주요 문서'를 부록으로 별도 제시하고 있다. 국정화 백서의 이러한 특징은 외교부 백서를 제외하고는 '적폐청산'과 관련한 각 부처 위원회가 발행 배포한 백서들에서도 공통적으로 확인된다.

국정화 백서의 주요 내용을 구성하는 문서는 교육부의 국정화 추진 부서들의 주요 업무 활동의 증거이며 설명 책임의 근거인 동시에 위원회와 교육부가 최종적으로 공식화한 위원회 활동에 대한 역사적 사실을 뒷받침하는 1차 사료이다. 특히 부록은 국정화 백서의 내용적 근거가 되는 자료집이자 1차 사료이다. 따라서 1차 사료가 가지는 기록으로서의 객관성과 신뢰성이 매우 중요하다. 역사학에서 사료비판을 중요하게 여기는 이유이기도 하다. 기록학에서는 국정화 백서의 내용을 구성하는 각 문서들의 출처와 함께 진본성이나 신뢰성 등의 기록 요건을 중요하게 여긴다. 특히 오늘날과 같이 전자적으로 업무가 이루어지는 환경에서 기록생산시스템에서의 생산, 획득, 유지 등 여부는 업무 활동의 매커니즘과 맥락 보존을 위해 필수적이다. 이는 업무 활동의 재현물로서의 기록과 '의미있는 정보'로서의 기록 인식(또는 개념)과 관련이 있기 때문이다(설문원 2019).

역사학이나 기록학 모두 업무수행 과정에서 생산·획득된 기록의 증거적 가치를 중시한다는 점은 공통적이다. 이때 공적 업무수행 과정에서의 업무 활동과 연계된 맥락이 사상된 '미등록' 문서는 그 자체의 신뢰성은 물론 기록으로의 인정 여부 등 여러 문제를 발생시킬 수 있다. 필자는 교육부 위원회가 활동 과정에서 '획득'한 역사교과서 국정화 추진 조직의 업무 수행 증

거로서의 백서 수록 문서들이 가지는 정보적·증거적 가치를 확인하기 위해 교육부에 정보 공개를 청구하였다.

해당 문서들은, 문재인 정부가 약속한 ‘국민 주권의 촛불민주주의 실현’을 위해 최우선 국정과제로 정한 ‘적폐 청산’ 과제 중에서도 ‘사회적 갈등이 최고조로 달했던 문제’였던 역사교과서 국정화 사안과 관련하여 교육부가 2014년~2017년의 3~4년간 공식적으로 수행한 공적 활동의 ‘행정적 증거’이다. 또한 공적 업무 수행 과정과 결과에 대해 공직 사회와 국민에게 설명책임 의무를 다하기 위한 ‘법적 증거’이다.

그런데 청구한 정보공개에 대한 교육부의 결정 통지 내용은 가히 충격적이었다. 부록에 수록된 문건 중 8할이 ‘내부 보고문서’로서, 문서번호나 단위과제카드(명)은 물론 보존기간이나 공개여부 관련 등의 ‘기록 정보’를 확인할 수 없었다. 곧 위원회가 박근혜 정부의 권력 남용, 불법적이거나 부당한 업무 처리 행위에 대한 증거 자료로서 부록에 수록한 문서들은 “의사결정 과정이나 상황보고 등 내부보고 문서”로, “상급자에 대한 단순 보고를 위한 것”이기에 “별도로 문서등록대장에 등록하지 않”았다는 것이다. 교육부 정보공개 담당 부서의 “의사결정 과정이나 상황보고 등 내부보고 문서는… 최종 의사결정이나 정책결정이 완료되면 의사결정이나 정책결정의 책임성을 위해 문서를 등록(문서등록대장에 등록시 단위과제카드와 문서번호가 부여)”한다는 설명에는,⁷⁾ 교육부 백서와 부록에 실린 국정화 관련 문서들이 ‘상급자의 정책 결정이나 의사 결정을 위한 단순 보고 자료’이며, 이러한 자료들은 통상 ‘내부보고 문서’라고 해서 등록하지 않는다는 공직자들의 ‘왜곡된’ 기록 인식이 잘 드러난다. 기록의 미등록 행위에 대한 ‘일말의 변명’은 커녕 다른 공공기관에서도 일상적으로 하는 업무 처리 방식이라고 ‘친절하게’ 부연 설명까지 곁들인다.

주지하는 바와 같이, 「공공기록물법」 시행령 제16조에는 “공공기관은 공

7) 2018년 10월 25일의 정보공개 청구(접수번호 5060134)에 대해 교육부가 2018년 11월 8일 답변한 내용이다.

식적으로 결재 또는 접수한 기록물을 포함하여 결재 과정에서 발생한 수정 내용 및 이력 정보, 업무수행 과정의 보고사항, 검토사항 등을 기록물로 남겨 관리하여야 한다.”고 하여, 우리 사회가 “공공기관의 투명하고 책임 있는 행정 구현”을 위해 남겨야 할 ‘최소한의 기록화와 기록관리 대상’을 명시하였다. 또한 시행령 제17조에서, 법령과 조례의 제·개정 관련이나 이에 상당하는 주요 정책의 결정 또는 변경, 행정절차법에 의해 행정예고 해야 하는 사항 등에 해당하는 경우에는 미리 조사·연구서(검토서)를 작성·보존하도록 규정하였다. 다만, 업무관리시스템을 도입하여 단위과제별로 관련 기록물을 생산·관리하는 경우에는 별도의 조사·연구서 등을 작성하지 않을 수 있도록 하였다. 또한 『처리과 기록관리 업무처리 절차』(NAK3:2015, v2.2)에서는, 조사·연구서(검토서)를 반드시 생산해야 하는 행정예고 사항에 대해 보다 구체적으로 국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항, 많은 국민의 이해가 상충되는 사항, 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항, 그 밖에 널리 국민의 의견을 수렴할 필요가 있는 사항 등으로 설명하였다.

이를 종합하면, 전자문서시스템과 업무관리시스템이 통합된 온나라 시스템을 사용하는 공공기관은 별도의 조사·연구서(검토서) 형식이 아니라 해당 행정예고와 관련한 업무 행위에 대해 ‘공식적으로 결재하거나 접수된 기록물’은 물론 ‘업무수행 과정의 보고사항이나 검토사항’ 등에 해당하는 문서를 ‘기록으로 남기고 관리’ 해야 한다고 정리할 수 있다. 이념적 갈등과 연계되어 국민적 이해가 상충되어 국민생활에 ‘매우 큰 영향을 주었던’ 역사 교과서 국정화 관련 업무활동 기록들은 행정예고 대상 업무와 밀접한 관계를 가지고 있다는 점에서 생산 과정에서부터 잘 ‘관리’되어야 하는 대상으로, 이는 공공 행정적 관점에서 볼 때도 지극히 당연한 ‘상식’이다.

그런데, 교육부 백서에 서술된 내용을 증거하는 문서들에 대한 정보공개 청구 결과는 공공기관의 공적업무 행위에 대한 기록관리 규정은 물론이고 공공 행정의 일반적 상식에도 위배되는 기록의 ‘미등록’ 행위가 얼마나 광범위하게 일상적으로 행해지는지를 여실히 보여주었다. 공공기관의 ‘기록을

생산하지 않고 관리하지도 않았던' 후진적 기록 문화 토양과 구조를 개혁하고자 추진된 참여정부의 '기록혁신' 성과, 곧 전자적으로 기록을 생산·관리하는 시스템의 전 정부적 확산, 기록 전문직의 공공기관 채용, 그리고 조직적·인적 측면에서 이전 시기와는 비교조차 할 수 없는 '중앙기록물관리기관'으로서의 국가기록원 체제로 전환된 지 10여 년이 훌쩍 지나버린 2019년 3월 현재, 교육부의 역사교과서 국정화 관련 문서에 대한 인식과 관리 실태는 한국의 공공기록 관리의 현주소를 '있는 모습 그대로' 증언해주었다.

더 나아가 이러한 잘못된 기록관리 실태가 결코 교육부만이 아닌 전 공공기관에서의 공통 사항이라는 점에서 문제의 심각성이 있다. 국가기록원이 2017년 6월부터 8월까지 4대강 사업과 자원외교 등 대규모 예산이 투입된 국책사업, 그리고 세월호 등의 '사회적 참사'와 관련하여 12개 공공기관을 대상으로 실시한 '기록 실태 점검'을 통해서도 일부 사실이 이미 확인된 바 있다(국가기록원 2018). 그러나 당시 국가기록원은 석유공사, 가스공사, 수자원공사 등 정부산하 공공기관과 국토교통부 소속기관(부산지방국토관리청과 국토연구원)으로 한정하거나 국토교통부와 국무조정실의 일부 업무에 국한한 상황으로 인식하는 지극히 제한된 실무 차원의 접근 자세마저 보였다(설문원 2018, 7).

이는 2018년 8월의 가슴기살균제 사안이 포함된 '사회적 참사'와 관련해서 해당 부처의 기록 폐기 금지와 기록보유현황 제출을 요청할 때에도 마찬가지였다(국가기록원 2018). 곧 등록되지 않은 기록이 생산현황이나 폐기대상 목록에 포함될 가능성은 전혀 없기 때문에 보유현황을 제출받아도 '의미있고 가치있는' 특정 기록을 확인할 수가 없다는 점에서 여전히 전형적인 뒷북치기 기록 행정 행위만을 되풀이했다. 물론 수자원공사 사례와 같이 기록 폐기 금지 조치가 일정한 성과를 얻는 경우도 있지만, 이는 어디까지나 대량의 마구잡이 폐기 행위에 대한 '사후적'이며 매우 제한적인 기록 행정 조치에 불과하다.

국제표준에 의하면, 기록은 "업무활동을 수행하는 중에 생산, 접수되고 사용된 것"으로, 증거로서 인정받기 위해서는 진본성, 신뢰성 등의 기록으

로서의 요건을 유지해야 한다”(ISO 15489-1:2016, 5.2.1) 곧 기록의 품질요건은 조직과 개인이 기록 관리의 지향점으로 삼아야 할 이상적인 기록으로서 갖추어야 할 기본 요건이다. 기록관리 기관을 포함하여 기록전문가 공동체가 교육부 백서 관련 문서의 미등록 사례를 보다 엄중하게 인식해야 하는 이유는 여기에 있다. 업무 현장에서 일상적으로 사용하는 기록생산시스템이 있음에도 불구하고 ‘기록으로의 획득’ 자체를 가로막는 ‘미등록’ 행위를 ‘일부의 잘못된 관행’으로 안일하게 인식해서 ‘방치·용인’하는 한 한국의 국가기록 관리 체계는 사회 전반으로부터 불신을 받을 것이다. 아니 이미 기록공동체 내부로부터도 신뢰를 얻고 있지 못하다.

2017년 9월부터 12월까지 활동한 국가기록관리 혁신TF의 한 위원은, 이명박·박근혜 정부 기간 동안 국가기록원장이 행안부 장관에게 보고한 기록의 제출을 요구했을 때의 경험을 다음과 같이 토로하였다(이재정 2018, 210).

“등록된 건수가 단 1건이라는 겁니다. 그래서 국가기록개혁TF 전체 회의 때 화를 냈더니 그 다음에 19건을 가져왔어요. 이게 무슨 말이나면, 18건은 등록을 하지 않았다는 얘기입니다. 국가기록원이 기록을 등록하지 않는다? 매우 서글픈 현실입니다.”

관련 문서는 정책업무 담당 직원의 개인PC에 있는 것으로 확인되었다. 중앙기록물관리기관인 국가기록원마저 이렇진대, ‘1인 기록관 체제’하에서의 공공 기록 미등록 실태의 심각성은 더 말할 필요가 없다. 생산 시점에서 확보·유지해야 하고 획득 이후의 관리 과정에서 보호해야 할 기록의 품질요건, 곧 기록의 속성은 기록의 ‘등록’이 전제되어야만 한다. 듀란티가 기록의 신뢰성과 관련하여 기록형식의 완전성과 기록이 생산되는 과정에 대한 통제를 강조한 이유를 여기에서 찾을 수 있지 않을까?(Duranti 2002) 곧 기록이 증거로서 신뢰받기 위해서는 기록형식의 물리적·지적 요소들이 완벽해야 할 뿐만 아니라 일상적으로 업무과정에서 사용되는 시스템 속에서 생

산될 수 있도록 통제되어야 한다.

기록관리는 “기록의 생산·접수·유지·이용·처분을 능률적이고 체계적으로 통제하는 관리영역으로서, 업무활동과 처리행위에 관한 증거와 정보를 기록의 형태로 획득·유지하는 과정을 포함”하는 것이므로(KS X 15489-1:2007, 3.16), 기록의 ‘미등록’ 행위는 곧 현용단계의 기록관리 체계를 근본적으로 흔드는 반(反) 기록 행위인 동시에 “영구적 가치를 가지는 기록의 평가선별, 정리와 기술, 보존, 접근제공 업무를 전반적으로 관리하는” 보존단계의 기록관리(Pearce-Moses 2005) 체계를 형해화시키는 행위이다. 더 나아가 투명성과 설명책임의 주요 기제로서의 기록의 중요성과 기록 전문직의 사회적 기억 수호자로서의 역할과 사명을 중심으로, 우리 사회의 민주주의 진전과 토대 강화에 기여하려는 한국 기록 혁신의 역사적 과정과 가치 지향을 훼손시키려는 ‘중대한’ 반(反) 사회적 행위라는 점을 분명히 인식해야 한다.

한편, 교육부의 국정화 백서 사례는 ‘역사기록(사료)’의 수집·보존 전문기관인 국사편찬위원회(이하 국편)이 ‘적폐 행위의 가담 주체’로 역사교과서 국정화 업무에서 ‘국정 역사교과서 편찬’이라는 중요 역할을 수행함으로써 결과적으로 역사 왜곡에 ‘동원’된 사실과 관련해서 일정한 시사점을 가진다. 곧 ‘역사쿠테타’로까지 규정된 이 문제는, 편찬 위원 명단 비공개와 편찬기준의 정치적 편향성 등에서 드러난 반민주적 성격(민족문제연구소 2016)과 함께 국편의 내부 직원을 동원해 집필자 초고를 수정하는 등 ‘권력의 시녀’ 역할을 자청했다는(이신철 2017) 점에서 국편의 ‘존립’ 자체에 대한 회의론마저 초래하였다.⁸⁾ 이런 점에서 한국 사회의 공공기록 정책과 역사기록의 수집·편찬 업무를 담당하는 대표적인 국가 ‘기억기관’인 행자부 소속 국가 기록원과 교육부 소속 국편에 대한 전면적 재구성(곽건홍 2017) 문제는 기록공동체의 외연 확대와 행정자치부 체제로부터의 독립이라는 기록혁신 방향 및 정책적 지향으로서 더욱 주목되어야 한다.

8) 당시 문제인 민주당대표는 국가교육위원회 신설을 주장하였고 안철수 의원도 교육부를 폐지하고 국가교육위원회와 교육지원처 설치를 주장한 바 있다.

3. 국정화 백서의 여론조작 관련 문서와 주요 내용

위원회는 박근혜 정부의 역사교과서 국정화 추진 과정을 ‘국정화 준비’ 단계, ‘국정화 강행’ 단계, ‘국정 역사교과서 편찬’ 단계, 국정 역사교과서 공개 이후 정책 추진의 네 시기로 구분하고(교육부 2018a, 10), 각 단계에서 중심적 역할을 수행한 역사교육지원팀, 역사교육지원TF, 역사교육정상화추진단 등 조직의 업무 활동을 그 활동 과정에서 생산한 관련 문서들을 근거로 삼아 세밀하게 검토하였다. 그리고 역사교과서 국정화 과정에서 발생한 주요 위법 사항을 크게 불법적 국정화 여론 조성·조작, 국정화 지원TF의 부당한 운영, 역사교과서 국정화 행정예고 의견서 조작, 청와대 개입에 따른 역사교과서 국정화 홍보의 부당한 처리, 교과서 편찬과 집필 과정의 위법과 부당 행위, 국정화 반대 학자들에 대한 학술연구지원 불법 배제 행위 등 6가지로 조사·정리하였다(교육부 2018a, 139-217).

이러한 백서의 내용 서술의 특성을 고려해서, 이 장에서는 먼저 역사교육지원팀과 역사교육지원TF의 불법적인 국정화 여론 조성⁹⁾과 ‘민간사회를 가장한’ 여론 조작 행위를 증거하는 문서 내용을 확인한다. 이어서 국정화 강행 단계와 국정 역사교과서 편찬단계를 포괄하는 2015년 11월부터 2017년 5월까지 존속한 역사교육정상화추진단이 중심이 되어 추진했던 온라인상에서의 국정화 우호 여론 조성 행위와 관련한 문서를 검토한다. 이를 통해 백서에 수록된 문서들의 증거적·정보적 가치가 매우 높은 점을 확인할 수 있다.

1) ‘국정화 강행’ 단계의 비밀 조직 운영과 주요 문서

여기에서는 교육부가 청와대의 국정화 정책 지시에 초기에는 소극적이거나 국정화 이외의 다른 대안도 함께 모색하다가, 2015년 2-3월 청와대의 본격적 추진에 따라 국정화 강행 방침으로 선회한⁹⁾ 이후에 구성된 ‘역사교육지원TF’(이하 지원TF)의 활동을 중심으로 살펴보도록 하자. 박근혜 정부는

새롭게 진용을 구축한 2015년 7월부터 국정화 추진 프로세스를 본격적으로 작동시키면서, 국민을 설득하고 비판 세력을 통제할 ‘정교한’ 추진 전략과 상황을 진전시킬 계획을 다각도로 마련하고자 했다. 그리고 이러한 계획은 청와대 비서실을 중심으로 교육부가 앞장서서 추진하였지만, 범정부적 차원에서 진행되었다 이러한 배경 속에서 9월 29일 이병기 청와대 비서실장이 다음과 같은 지시를 하달했다(교육부 2018a, 174).

“한국사 교과서 국정화 문제·대학 구조 개혁 추진 등 교육개혁 현안들은 교육부에만 맡기지 말고 범 정부적으로 대응할 필요가 있으며, 진행 상황을 수시로 점검하고 대응 방향을 모색하는 상황실/TF 구성은 영도 필요할 것”

이에 따라 교육부는 10월 5일 서울 동숭동 구 국립국제교육원에 지원TF를 급박하게 구성하였다. 기획팀, 상황관리팀, 홍보팀으로 구성된 이 조직의 활동은 국정교과서에 대한 다각적인 홍보 활동을 통한 지지 세력 결집과 지지 여론의 확대에 맞추어졌다. TF의 이러한 활동은 10월 12일의 ‘중·고등학교 교과용 도서 국·검·인정 구분(안) 행정 예고’에 10월 12일부터 11월 2일까지 역사교과서 국정화에 대한 찬반 의견을 수렴하는 내용이 포함된 것과 밀접한 관련이 있었다.¹⁰⁾ 행정 예고 다음날인 10월 13일, 교육부가 기획

9) 박근혜 정부는 2015년 2월, 김재춘 청와대 교육비서관을 교육부 차관으로 임명하고, 3월에는 국정화 정책을 앞장서서 추진한 이병기를 청와대 비서실장으로 임명하였다. 같은 달 국정 역사교과서 편찬의 총괄 책임을 맡기기 위해 김정배를 국편 위원장으로 임명하였고, 5월에는 교육과정평가원에서 2015 역사과 교육과정 개발 책임자였던 진재관을 국편 편사부장으로 임용하였다. 국정화 방침이 아닌 검정 강화 의견을 주장하던 교육부 기획조정실장과 차관은 2014년 12월과 2015년 2월에 각각 전출, 면직되었다.

10) 결국 행정 예고에 따른 무리한 역사교과서 국정화 찬성 의견 수렴은 일명 ‘차떼기 의견서’ 사건으로 귀결되었다. 행정 예고 마지막날 교육부에 제출된 국정화 찬성 의견서 4만여 장의 의견서 중에 형식요건을 충족한 의견서는 9천여 장에 불과했다. 당시 학교정책실장(김동원)과 양정호 성균대교수, ‘좋은 학교 만들기 학부모 모임’ 등의 관여가 표면적으로 드러난 이 사건은 국정화 추진 과정에서 자행된 수많은 불법적 여론 조작(조성) 행위의 일부에 지나지 않는다.

재정부에 신청한 지 하루 만에 국정화 추진을 위한 44억의 예비비 승인이 전격적으로 이루어졌다. 예비비 44억 중 절반이 넘는 24억 8천만 원이 역사 교과서 국정화 홍보비로 편성되었는데, 청와대 교육문화수석이 주재하는 회의에서 지상파 홍보 동영상을 비롯한 각종 홍보 계획이 결정되었다.

역사학계와 국민 대다수의 반대 여론을 잘 알고 있는 박근혜 정부는 국정화 비밀TF를 구성하기 이전에도 학교정책실 교과서정책과의 역사교육지원팀을 통해서 국정화 우호 여론 형성을 위한 활동에 매우 적극적이었다. 2015년 9월 14일 역사교육지원팀이 작성한 (1-15)¹¹⁾ 「역사교과서 발행 체제 개선 관련 기고 현황」에 나타난 국정화 우호 여론 형성을 위한 ‘업무 활동’은 다음과 같다(교육부 2018a, 156).

〈그림 1〉 (1-15) 「역사교과서 발행 체제 개선 관련 기고 현황」(2015.9.14.)

□ 기고 현황	
○	‘脫 이념 國定 한국사 교과서 만들자’ 언론 기고(‘15.8.18, 조선일보) ※ 언론 기고자(신, 회장) 섭외 및 원고 검토·제공
○	‘오류·편차 없는 ‘역사책’ 필요하다’ 언론 기고(‘15.9.10, 머니투데이) ※ 언론 기고자(우, 중 수석교사) 섭외 및 원고 검토·제공
○	‘민중사학자들에게 휘둘리는 國史 검정교과서’ 언론기고(‘15.9.15, 조선일보) ※ 언론 기고자(정, 대 교수) 섭외

(1-15) 문서의 언론 기고 현황에 의하면, 교육부 역사교육지원팀은 국정화 지지 여론을 조성하고 확대시키기 위해 조선일보와 머니투데이 등 언론에 기고할 기고자를 섭외하였을 뿐만 아니라 기고 원고를 검토하고 제공하는 행위를 ‘공적 업무’로 수행하였다. 그리고 이러한 ‘홍보·여론’ 활동은 결

11) 이 문서번호는 국정화 백서 부록을 하나의 ‘출처’로 간주해서 국정화 백서에서 언급된 문서는 ‘1’로, 부록에 수록한 문서는 ‘2’로 구분하였다. 해당 문서 확인 편의를 위해 임의로 구분한 것이지만, 출처 내의 문서 순서는 백서의 문서 순서를 그대로 따랐다.

코 일회적인 것이 아니며 매우 광범위하게 지속적으로 실행되었다. 역사교육지원팀과 지원TF의 PC에서 발견된 (2-23-1), (2-23-2), (2-23-3)에 해당하는 학계 성명서, 학부모 성명서, 시민단체 성명서의 샘플의 존재가 이를 뒷받침해 준다. ‘민간인 및 민간단체’를 가장한 공적 조직의 ‘홍보’ 활동, 곧 공공기관에 의한 여론 조작 행위가 공공연하게 진행되던 시기에 설치된 지원TF는 2015년 11월 12일까지 37일간 운영되었다. 지원TF는 3개 팀 21명에 이르는 ‘단’급 규모로, 고위 공무원을 단장으로 하고 역사교육지원팀장과 팀원 6명, 임의 차출된 중앙교육연수원과 국립대 등 소속기관 공무원들로 구성되었다. 지원TF의 ‘공적 업무 활동’의 문제와는 별도로 그 조직 과정에서 정상적인 교육부의 직제개편이나 인사발령 등의 절차가 결여되었다. 지원TF의 운영 경비를 역사교육지원팀 명의로 처리하는 등 각별한 ‘보안’이 필요한 ‘비공식적’ 조직으로 운영되었다.¹²⁾

더불어민주당 이재정 의원실에서 ‘캐비닛 문건’에 근거해서 작성한 「2015~2016년 청와대 비서실장 지시사항 이행 및 대책(안)」에는(교육부 2018a, 39-41 재인용), 당시 청와대와 교육부가 비밀조직으로 지원TF를 구성, 운영한 속내가 잘 나타나 있다. 이념적 이슈가 강한 국정화 문제로 인해 청와대가 직접적 대상이 되는 것을 피하고자, 보다 정확하게 표현하면 역사교과서 국정화를 청와대가 총괄하거나 진두지휘하는 모습을 감추기 위함이었다.

비밀 TF가 10월 26일 작성한 (2-6) 「올바른 역사교과서 추진 상황 및 향후 대책」에는 10월 30일~31일 서울대에서 개최하기로 되어 있는 전국역사학대회에서 예정된 역사학계의 ‘한국사 국정화 반대 공동성명’ 발표가 미칠 사회적 영향력을 최소화시키기 위한 청와대와 교육부의 ‘작전’이 잘 나타나 있다(교육부 2018a, 142).

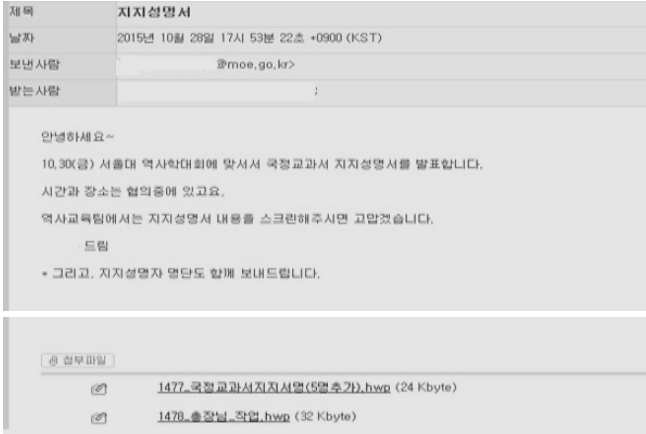
12) 이러한 ‘비밀스러운’ 조직 구성과 운영 행태로 인해 시민단체와 언론에서는 지원TF를 ‘비밀TF’로 불렀으며, 백서에서도 ‘국정화 비밀TF’로 서술하고 있다.

(그림 2) (2-6) 「올바른 역사교과서 추진 상황 및 향후 대책」(2015.10.26.)

- '전국역사학대회(10.30~31)' 개최 대비
- (대응 성명 추진) 대회 기간 중 '올바른 역사 교과서 지지 교수 모임'의 3차 성명서 발표 추진
 - ※ '14년 전국역사학대회 시 대회 전일('14.10.30) 한국사 국정화 반대 공동성명 발표
 - (보수단체 집단행동) 대회현장에서 교과서 정책에 지지하는 보수 학부모 단체를 통한 대응 집단행동 추진
 - 차관, 학부모단체 대표 면담시 통합적 대응 협의(10.22) →
 - (집단행동 자제 요청) 서울대(행사장소 제공), 연구재단(학술대회 경비 일부 지원) 등을 통해 행사 주최 측에 집단행동 자제 요청
 - 서울대 총장(, 축사 예정)이 행사 주최 측에 집단 행동 자제 협조 요청하고, 집단행동 움직임이 있을 경우 장소 불허 등 검토
 - ※ 서울대 총장에게 전국역사학회협의회 회장(교수, 서울대 역사교육과)에 대한 집단행동 자제 권고 요청('15.10.22, 대학정책실장)
 - 연구재단 학술진흥본부장-전국역사학회협의회 회장 간 면담을 통해 추가 협조 요청
 - (모니터링 및 현장확인) 전국역사학대회 개최 일까지 진행 상황 지속 모니터링 및 대회 개최 당일 현장 확인(한국연구재단 협조)

(2-6) 문서에는 장소와 경비를 제공·지원하는 서울대총장과 학술연구재단을 통해 '자제 요청'을 빙자한 '부당하게' 압력을 가하는 행위가 그대로 드러나있다. 또한 역사학자와 역사전공자들의 학술대회인 전국역사학대회에서의 국정화에 대한 의견표명을 가로막기 위해 보수단체의 집단행동을 교사(敎唆)했으며, 교육부 차관이 직접 나서서 학부모단체 대표를 면담하면서 보수단체의 일사불란한 '대응'에 대해 '협의'한 사실이 확인된다. 한편 전국역사학대회에서 역사학자들의 국정화 반대 성명 발표에 대한 맞대응으로, 역사교과서 국정화지지 성명 발표가 추진되는데, 여기에 교육부가 깊숙이 관여한 증거가 당시 학술진흥과장의 메일에서 드러났다(교육부 2018a, 143).

〈그림 3〉 당시 학술진흥과장 고○○ 이메일(2015.10.26.)



이상에서 확인된 교육부의 지원TF 활동은 국정교과서에 대한 전면적인 홍보와 지지세력 확보 등에 대한 청와대의 직접적인 지시를 받아 각종 보고 자료와 국정화 홍보 자료 작성을 중심으로 이루어졌다. 교육부 공직자들로 구성된 공적 조직인 지원TF의 이와 같은 ‘공적 업무 활동’은, 청와대의 탈법적이고 불법적인 국정화 추진 방식을 지시받아 수행하는 일종의 ‘사적 정치조직’으로 운영됨으로써 공공기관과 공직자가 유지해야 할 ‘정치적 중립 의무’를 송두리째 던져버린 행위에 대한 중요 증거이다.¹³⁾

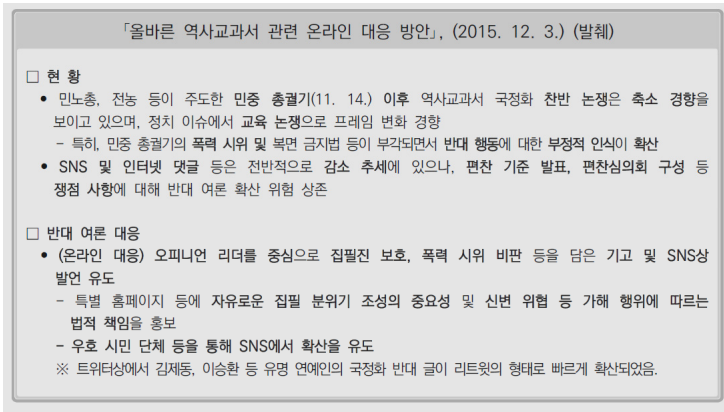
2) 역사교육정상화추진단의 활동과 주요 문서의 내용

2015년 10월 말 언론 등에 의해 지원TF의 존재가 드러나자 교육부는 2015년 11월 13일 지원TF를 역사교육정상화추진단(이하 추진단)으로 공식 재편

13) 전국역사학대회 당일 오전 서울대 정문 앞에서 어버이연합, 고엽제 전우회, 공교육살리기 학부모연합 등이 국정화에 반대하는 역사학계 규탄 집회를 개최하고 대회장까지 난입하는 당시 상황을 지원TF 활동 등과 연계시켜서 보면 역사교과서 국정화 강행 과정에서 법정부적인 협력 체계가 존재했음을 짐작케 한다.

하였다. 기획팀과 대외협력팀으로 구성된 추진단은 학교정책실장이 단장을 겸임하고 별도의 고위공무원 부단장이 실제 업무를 총괄하는 구조였는데, 일방적인 조직 구성 과정에서 공직자들의 저항과 반발이 일어나고 이에 대한 보복성 인사와 사표를 제출하는 일도 있었다고 한다(교육부 2018a, 57). 추진단은 교육부의 국정화 강행 단계부터 국정 역사교과서 편찬 단계까지 핵심적 조직으로 많은 업무를 수행하였는데, 여기에서는 국정화 강행 단계에 온라인상에서 불법적으로 ‘우호적’ 여론을 조작·조성한 부분에 국한하여 살펴본다.

〈그림 4〉 (1-19) 「올바른 역사교과서 관련 온라인 대응 방안」(2015.12.3.)

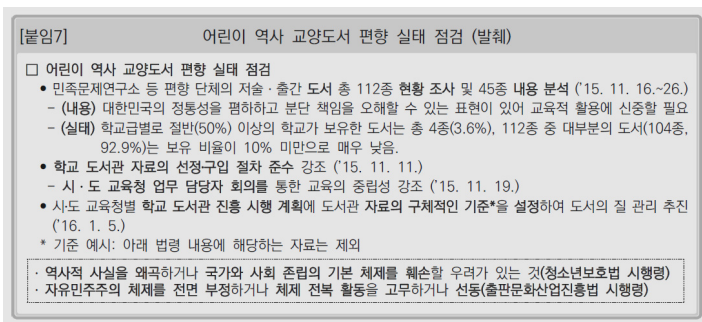


(1-19) 문서는 당정청 협의회 회의 자료로 작성된 것으로, SNS나 인터넷 댓글에서 국정화 역사교과서의 편찬 기준이나 편찬심의회 구성 등의 문제점을 지적하고 반대하는 여론 확산을 경계하면서, ‘집필진 보호’, ‘자유로운 집필 분위기 조성의 중요성’ 등을 내용으로 하는 기고나 SNS상의 발언을 ‘우호 시민 단체’를 통해 확산시키고 이를 통해 ‘우호적 여론’을 조성하겠다는 ‘계획’을 잘 보여준다.

더 나아가 교육부는 국정 역사교과서에 대한 온라인 여론 동향을 조사하고, 이를 경찰청에 발송까지 하였다. 교육부 대변인실 홍보기획팀이 작성한 것으로 보이는 문서에서는 온라인상의 반대 여론 동향을 아이디(닉네임), 발언 내용, 작성 일시까지 ‘채증’해서 정리하였다. 그리고 추진단 관련자 PC에서는 ‘경찰청 발송’이라는 제목의 폴더에서는 언론기사 댓글, 다음 아고라, 트위터 등에서 국정화 반대 의견을 수합한 문건 15건이 발견되었다(교육부 2018a, 171). 추진단의 이러한 업무 활동은 일반적인 여론 동향 정리나 파악 수준을 넘어 불법적 ‘민간인 사찰’로까지 의심할 수 있는 부분이다.

또한 추진단은 역사교과서 국정화 관련 업무 외에도 수능에 큰 영향을 미치는 EBS 역사 교재와 학교 도서관의 청소년 역사 교양도서 선정에도 적극 개입하였다. 아래의 문서는 학교 도서관의 역사 교양도서에 대해 부당하게 개입한 사실을 잘 보여주는 것으로, 2016년 1월 18일 추진단이 교육부 차관에게 보고한 (2-7) 「올바른 역사교과서 추진 상황」(교육부 2018b, 49-67) 중에서 ‘3. 올바른 역사교과서 개발 관련 현안 대응’의 일부분을 발췌한 내용이다.¹⁴⁾

〈그림 5〉 (2-7) 「올바른 역사교과서 추진 상황」(2016.1.18.)



14) (2-7) 문서는 1. 올바른 역사교과서 개발 현황, 2. 편찬기준 관련 현황(붙임, 편찬기준 주요내용), 3. 올바른 역사교과서 개발 관련 현안 대응, 4. 역사교원 및 역사연구 지원 방안(안)으로 구성되어 있다.

‘어린이 역사교양도서 편향실태 점검’ 항목에 의하면, “역사적 사실을 왜곡하거나 국가와 사회 준립의 기본체제를 훼손할 우려가 있는 것”과 “자유민주주의 체제를 전면 부정하거나 체제 전복활동을 고무하거나 선동”하는 도서를 제외한다는 이유를 내세워서 학교도서관의 도서 선정 기준을 강제하였다. 곧 박근혜 정권의 가치관에 반하는 도서의 구입 자체를 못하도록 하는 마치 군사독재 정권하에서 자행된 ‘불온도서’ ‘금지도서’ 정책을 연상하게 하는 내용이 시·도 교육청으로 하달된 사실을 알려준다. 극단적인 흑백논리와 사고에 빠져 자신들이 지향하는 가치관과 맞지 않으면 자유민주주의 체제를 전면 부정하거나 전복 활동을 ‘고무·선동’하는 행위로 몰아붙여 ‘용공·좌경세력’으로 범주화하겠다는 교육부 관료들의 정권 코드 맞추기 행정의 민낯을 가감없이 보여주고 있다. 특히 이 문서는 당시 전북교육청이 주도하고 강원·광주·세종교육청이 참여해서 역사교과서 보조교재를 개발하는 움직임과 경기도교육감, 인천교육감의 국정화 반대 1인 시위 동향 등 ‘진보교육감’에 대한 지속적으로 모니터링하고 있는 사실도 함께 보여준다.

한편 청와대와 교육부는 한국사가 대입 수학능력시험의 필수 과목으로 지정되자, 수능 출제에 영향력이 큰 EBS 수능특강 한국사 교재에 대해서도 개입했다. 추진단은 EBS 수능특강 한국사 교재 9중 5종을 검토하여, 이에 대한 ‘편향성’을 지적하고 수정안을 EBS 교재 감수 기관인 한국교육과정평가원에 전달한 사실을 보고하고 있다. EBS 역사교재와 관련해서 별도로 작성한 문서(2-8) 「EBS 역사교육 현황 및 편향성 해소 대책」(2016.2.3.)에 의하면, 교육부가 EBS 교재에 대해 직접 개발이나 검토 과정에 참여할 경우 ‘교재검열’ 등의 사회적 논란 발생 우려가 있기에 한국교육과정평가원이 감수할 때 교육부 차원에서도 동시에 검토해서 수정 보완을 추진하겠다는 계획이었음을 자세히 알 수 있다(교육부 2018a, 60-63).

이상에서 교육부의 역사교과서 국정화 업무 추진 과정에서 행해진 불법적 여론 조성과 조작 행위를 증거하는 대표적인 문서의 존재와 내용을 확

인하였다. 교육부와 교육부 소속 공직자들은 ‘민간사회를 가장한’ 여론 조성과 조작 행위도 서슴치 않았다. 심지어 온라인상의 국정화 반대 정보를 취합해서 그 동향을 경찰청에 제공하여 민간인 사찰 행위에 적극 가담했음을 알 수 있었다.¹⁵⁾

4. 국정화 백서와 부록에 수록된 문서의 관리 실태

역사교과서 국정화 추진 과정에 대한 진상조사 결과를 정리한 백서 부록에는 주요 문서로 40건을 수록하였고, 국정화 백서에는 문서 26건이 언급되었다. 부록의 문서목록에는 36건으로 되어 있지만, 이중 1건이 세 개의 문서를, 2건이 두 개의 문서를 하나로 묶은 것이고, 1건은 역사교과서 국정화 진상조사팀에서 진상조사와 백서집필을 위해 작성한 것이기에, 박근혜 정부 교육부에서 생산한 실제 총 문서건수는 39건이다. 필자는 위원회가 백서 부록에 역사교과서 국정화 추진과 관련하여 위법과 부당한 업무 활동의 ‘명백한 증거’로 수록한 39건의 문서에 대해서, 생산부서명과 생산일자, 단위과제와 보존기간, 단위과제카드의 생산·접수번호, 보존기간, 비밀 여부 및 공개 여부 등의 기록 정보를 교육부에 정보공개 청구하였다.

〈표 1〉은 그에 대한 교육부의 ‘통보 내용’에서 기록생산시스템에 등록된 7건과 훈령 1건을 제외한 31건의 정보를 정리한 것이다. ‘구분’은 부록에서 [붙임1], [붙임2] 등으로 문서를 구분했고, 교육부가 정보공개 결정 통보할 때에도 부록에서의 구분을 그대로 인용한 맥락을 고려한 것이다. 곧 백서 부록의 [붙임3]과 [붙임4]는 〈표 1〉의 2-3과 2-4에 해당한다.

15) 이 외에도 교육부의 역사교과서 국정화 업무 추진과 관련하여 행해진 불법적 여론 조성과 조작 행위로는 당시 여당이었던 새누리당의 역사교과서 개선 특위 소속 의원들의 의정 활동 지원, 한국교과서연구재단과 한국교육과정평가원을 통한 불법적인 국정화 여론조사 지시, 교육부 차관의 지시로 국정화지지 102인 교수 성명의 기획 추진 등을 들 수 있다(교육부 2018a, 139-173).

1) 부록에 수록된 '미등록' 문서 현황과 주요 내용

〈표 1〉 부록의 '미등록' 문서

구분	생산부서	생산일자	제목	비고
2-1	역사교육지원팀	2014.6.24	역사교육 관련 주요 현안 보고	내부 보고 문서
2-2		2014.9.25	한국사 교과서 발행체제 개선	
2-3		2014.9.29	한국사 교과서 발행체제 개선 방안(안)	
2-4		2015.7.7	한국사 교과서 발행체제 개선 발표 시기 및 단계별 대응 방안(안)	
2-5		2015.7.30	한국사 교과서 발행체제 개선 추진 상황 보고	
2-6	역사교육지원TF	2015.10.26	올바른 역사교과서 추진 상황 및 향후 대책	
2-7	역사교육정상화추진단	2016.1.18	올바른 역사교과서 추진상황	
2-8		2016.2.3	EBS 역사교육 현황 및 편향성 해소 대책	
2-9		2015.11.26	편찬기준 수정방향 제언에 대한 검토의견	
2-10	청와대 비서실	2015.11.8. (교육부 접수일)	한국사 교육과정을 위한 제언(근현대 부분)	내부 보고 문서
2-11	역사교육정상화추진단	2016.3.30	총리실 제공 편찬기준 검토의견에 대한 분석 결과 보고	
2-12	역사교육지원팀 추정	2015.12.20. 이전	3차 편찬심의회 전문위원 협의회 결과	
2-13	역사교육정상화추진단	2015.12.28	역사과 교과용도서 편찬심의회 회의 결과 보고	
2-14	국사편찬위원회 추정	2016.2월 중순경	역사 교과서 편찬기준 보완계획(안)	
2-16	국편 역사교과서편수실	2016.5.13	교과서 원고 내부 검토 결과 보고	
2-17	역사교육정상화추진단	2016.7.20	올바른 역사교과서 원고본(심사본) 검토 결과 보고	
2-18	역사교육정상화추진단추정	2016.9월경	올바른 역사교과서(고교 한국사) 개고본(초안) 수정보완 권고서	
2-19	국편 편수실 추정	2016.9월경	올바른 역사교과서 현대사 개고본 수정 반영 보고	
2-20	국편 편수실	2016.10.20	올바른 역사교과서 현대사 개고본 수정 결과 보고	
2-21	역사교육지원팀	2015.9.14	한국사 교과서 발행체제 개선 관련 대국회·언론 대응 현황	
2-22	역사교육정상화추진단추정	2016.9월경	지지 성명 및 기고 추진 현황	
2-23-1	역사교육지원TF	2015.10.6	학계 성명서 샘플	
2-23-2			학부모 성명서 샘플	
2-23-3			시민단체 성명서 샘플	

2-24	역사교육지원팀	2014.8월경	한국사 교과서 발행체제 개선 토론회 결과 및 향후 추진 계획	내부 보고 문서
2-25		2014.10.2	역사교과서 국정화 반대 선언 발표 현황 및 대응 방안	
2-26	역사교육정상화추진단	2015.12.9	역사 교과서 추진 일일실적 보고(교육부)	
2-27	학부모지원팀	2015.10.30	부총리님 - 학부모단체 간담회 계획(안)	
2-34	역사교과서 국정화 진상조사팀		국정도서 집필료 비교표	진상보고 및 백서 집필 용임
2-35-1	역사교육정상화추진단 기획팀	2016.1.18	역사분야 학술연구지원계획 개요(안)	내부 보고 문서
2-35-2		2016.3.17	역사교육 학술연구지원사업 아젠다 발굴 계획(안)	
2-36	역사교육정상화추진단	2016.7.26	역사분야 학술연구지원사업 공모 결과 검토	

〈표 1〉에서 가장 먼저 확인할 수 있는 점은 총 39건의 문서 중 31건이 모두 ‘공적 업무활동’을 증거하는 기록으로 획득되지 않았다는 것이다. 또한 백서 발간된 이후에도 문재인 정부 교육부가 박근혜 정부 교육부 시기 자신들이 수행한 업무 활동의 증거를 기록으로 관리하지 않는다는 점이다. 곧 31건의 문서는 ‘내부 보고문서’ 또는 ‘내부 참고문서’로서, 교육부가 국정 교과서와 관련해서 수행한 공식적인 업무 과정에서 생산한 ‘정식’ 기록이 아니었다. 따라서 기록으로 등록하면서 부여되는 문서번호나 단위과제카드(명)도 없으며, 당연히 보존기간이나 공개여부에 대한 기록정보도 있을 수 없다. 과연 이 문서들은 단지 내부적으로 검토만 하는 자료로 공적 기록으로 보존할 가치나 필요가 없었던 것일까?

〈표 1〉에서 장관이나 차관에게 실제로 보고되었을 가능성이 높거나 청와대에 보고되었다고 백서에서 언급한 문서를 우선적으로 알아보도록 하자. (2-2)는 2014년 9월에 창의인재정책관실 역사교육지원팀이 청와대(VIP)에 보고한 문서이다(교육부 2018a, 28). 문서에는 담당 국장과 과장의 성명과 사무실 전화번호, 핸드폰 번호가 적시되어 있고, 당시 국정화에 대한 부정적 여론과 역사학계(교사)의 반발과 참여를 거부하는 상황에서는 국정교과서로 정책을 전

환할 경우 여러 문제들이 발생할 수 있다는 의견과 함께 공론화를 통한 다각적인 개선 방안을 모색할 필요가 있다는 ‘국정화 준비’ 단계에서의 교육부 입장이 잘 정리되어 있다. (2-4)는 아래 그림에서 보이듯이 제목 바로 밑 부분의 ‘차관님 검토 여부’에 ‘검토’로 체크 표시가 되어 있으며, “한국사 교과서 국정화 발표 시기 및 단계별 대응 방안”에 대해 보고드림(BH 교육비서관실 요청, ‘15.7.5’)이라고 ‘주요 보고 내용’으로 서술되어 있다(교육부 2018b, 26-30). 역시 해당 실·국장과 과장의 성명과 사무실 전화번호, 핸드폰 번호가 적시되어 있는 해당 문서는 ‘역사교육지원팀 → 창의인재정책관(국장) → 교육정책실장 → 차관’으로 이어지는 결재라인을 거쳐 청와대에 보고되었다고 추정된다.

〈그림 6〉 (2-4) 「한국사 교과서 발행체제 개선 발표 시기 및 단계별 대응 방안(안)」(2015.7.7.)

한국사 교과서 발행체제 개선 발표 시기 및 단계별 대응 방안(안)							
보고일시	차관님 검토여부		구분	국과명	성명	사무실 (044-203-)	핸드폰
'15.07.07	검토	미검토	실장	교육정책실장			
00:00	✓		국장	창의인재정책관			
			과장	역사교육지원팀			
주요 보고 내용							
❖ 한국사 교과서 국정화 발표 시기 및 단계별 대응 방안에 대해 보고드림(BH 교육비서관실 요청, '15.7.5)							

(2-5)는 「붙임1 국정화 추진을 위한 교육부 TF 구성·운영(안)」이라는 첨부자료 맨 뒷줄에 “(반장)－교육부 차관/(부반장)－학교정책실장”으로 되어 있고, 정책기획관, 대변인, 지방교육지원과장, 교육과정정책관, 학교정책관 등을 반원으로 편성한 업무분장(안)이 제시되어 있다(교육부 2018b, 34). 교육부 차관을 ‘반장’으로 하고, 주요 실국장을 ‘반원’으로 하는 태스크포스 구성·운영 방안은 내용의 중요함이나 관련된 결재선상의 고위공직자 면면을 볼 때 ‘보고 행위’가 없을 수 없는 문서이다. (2-11)은 제목 아래에 “국무총리실에서 올바른 역사교과서 편찬기준에 대한 검토 의견을 작성·송부해온 바, 이에 대한 분석

의견 및 조치 계획을 보고 드림”이라는(교육부 2018b, 84-87) 서술 내용을 볼 때, 최소 실국장과 차관에게 보고되었다고 보는 것이 합리적이다.

〈표 1〉에서 주목해야 할 또 다른 문서 유형은 추진단의 업무용-PC와 USB 복원을 통해 위원회가 확보한 문서들이다. (2-35-1), (2-35-2), (2-36)은 국정화 추진에 대한 반대 여론이 극심한 상황에서 청와대와 교육부가 역사학계 대상으로 ‘지지세력 확대’를 위한 ‘당근’으로 학술연구지원사업비를 이용하는 모습을 잘 보여주는 증거 자료이다. 추진단 기획팀은 2016년 1월 18일에 “역사교과서 국정화 반대여론이 매우 큰 역사학계에 정책지지 저변을 확대하는 한편 역사학계의 편향된 연구지형을 보완할 필요”에서 (2-35-1)을 작성했다. 그리고 (2-35-1)의 계획은 3월 17일 “학술연구지원사업의 ‘top-down형 아젠다 제시 연구지원’ 중 역사분야 아젠다를 역사교육정상화추진단에서 별도 발굴하여 제시”하는 (2-35-2)로 구체화되었다. 곧 아젠다를 발굴하는 방법으로 역사학 분야에서는 국편 등 역사유관기관과 ‘올바른 역사교과서’ 개발에 우호적인 역사전공 교수로부터, 역사교육 분야에서는 역사교육·교육학 전공 교수 및 초·중등학교 역사전담교원 협의회를 통해, 기타 분야에서는 102인 지지성명 참여 교수 중 주도적 역할을 담당할 교수 중심으로 개별 연락을 통해 아젠다를 수합하였다. 한국연구재단에서 수립할 세부시행 계획에 수합된 아젠다를 포함시켜서 공고를 내도록 한 것이다.

7월 26일 작성된 (2-36)에는 “국정화 반대 의견을 피력한 사람을 배제하는 것이 일관된 원칙”이라는 청와대의 의견과 학계의 국정화 반대 여론으로 인한 연구비 신청 자체가 저조한 현실 사이에서 업무를 수행해야 하는 실무적 어려움도 확인된다. 곧 국정화 반대 선언에 참여하거나 진보교육감의 보조교재 개발 집필진으로 참여한 교수(연구자)라도 추진단과 계속 소통하고 있는 ‘온건 또는 유화적’ 인사로 분류된 2명을 지원 대상으로 선정한 점이 이를 잘 설명한다. 첨부된 지원사업 현황표에는 구체적인 국정화 반대 활동(반대선언 참여, 반대선언 참여 추정, 반대 토론회 참석 등)이나 국정화 적극 협조 활동 등을 토대로 지원 여부란에 ‘○’나 ‘◎’를 표기하고 있다. 이

런 점에서 (2-36)은 교육부와 청와대가 국정화 반대 역사학자에 대해 학술 연구지원을 배제한 사실을 증거하는 문서이다. 교육부는 이렇듯 일종의 ‘블랙리스트’를 작성하였고 청와대는 이를 근거로 역사학계와 역사교육계의 연구과제 지원 선정 과정에까지 일일이 관여했다(교육부 2018a, 215).

이상에서 확인된 것처럼, 문서 양식이나 내용의 중요성 등에서 차관까지 보고·결재되었고, 청와대나 국무총리의 지시·검토에 대한 보고사항이라는 점을 고려할 때, 반드시 등록되어 관리되어야 교육부의 업무 행위 증거이자 대내외 설명책임의 근거들이 ‘기록’으로 획득되지 않았다. 그리고 위원회 활동이 끝나고 백서까지 발간하고 교육부 수장이 온 국민을 향해 교육부를 대표하여 과거 잘못을 사과하고 재발 방지를 약속했음에도, 과거의 잘못된 업무 수행의 증거인 해당 문서들은 여전히 ‘미등록 문서’로 방치되고 있다.

〈표 2〉 부록의 ‘등록’된 기록

구분	생신부서	생신일자	문서번호	단위과제카드	보존기간	공개여부/사유
2-15	국편 역사교과서편수실	2015.11.27	역사교과서편수실-17	교과서 관련 일반	3년	비공개/내부검토
2-29	교육과정정책과	2015.10.2	교육과정정책과-6520	교육과정정책과 인사업무	3년	비공개/개인정보
2-30	역사교육지원팀	2015.10.14	교과서정책과-5387	역사교육지원팀 과제 및 성과관리	5년	공개
2-31		2015.10.19	교과서정책과-5499			
2-32	추진단 대외협력팀	2015.12.2	대외협력팀-99	역사외곡대책 수립	5년	
2-33-1	교과서정책과	2015.11.3	교과서정책과-5826	국정도서 각 교과별 편찬 개발	5년	공개
2-33-2						

〈표 2〉는 백서 부록에 수록된 39건의 문서 중 교육부의 정보공개 결정 통지를 통해 확인된 교육부가 역사교과서 국정화 업무 활동으로 ‘등록’한 7건의 기록 정보를 정리한 것이다. (2-15)는 국편의 역사교과서 편수실에서 작성한 「중학교 역사·고등학교 한국사 교과용 도서 편찬 계획(안)」이다. 국정 역사교과서 편찬 배경과 필요성, 편찬 개요와 개발 방향, 중점 추진 과

제와 세부 추진 과제, 소요예산과 향후 계획으로 구성되어 있으며, 역사교과서 국정화 업무의 완결로서의 ‘중·고교 한국사 교과서’ 편찬과 관련된 기본 계획임을 알 수 있다. (2-15)는 고대부터 현대까지 각 시대사 분야 박사급 전문인력을 많이 보유한 국편의 국정 역사교과서 개발 전담 기관으로의 조직 전환과 그 맥락을 같이 하는 계획이라는 점에서 역사적 가치가 높은 기록이다. 그런데 국정 역사교과서 집필 관련 실무 집행 기관인 국편의 기본 계획, 그것도 이명박-박근혜 정부 기간 내내 사회적으로 문제가 된 현안 중 하나였던 국정 역사교과서 편찬 기본계획임에도, 국편은 해당 기록을 ‘교과서 관련 일반’이라는 단위과제를 적용해서, ‘3년 보존기간’으로 책정하고 있다. 당연히 영구보존되어야 할 기록이 3년만 보존하고 폐기할 수 있는 기록으로 지정된 것이다. 이 대목에서 12.12 쿠데타와 관련하여 당시 정승화 참모총장 체포에 대한 대통령의 재가문서가 보존기간 3년이어서 이미 폐기되고 없다던¹⁶⁾ 1988년의 ‘광주청문회’ 때의 황당한 역사 멸실에 대한 기억이 떠오르는 건 왜일까? (2-15) 기록의 보존기간 3년 책정을 교육부 소속기관 실무자에 의한 ‘단순한’ 실수 또는 잘못으로 치부하기에는 석연치 않은 점이 많다.

〈그림 7〉 역사교육지원팀 업무 지원 계획(안)

등록번호	2015.10.28	교육과정정책과	교육과정정책과	학교정책실장	등록번호	2015.10.28	교육과정정책과	교육과정정책과	학교정책실장
등록일자	2015.10.28				등록일자	2015.10.28			
공제일자	2015.10.2		박재민	76% 2015.10.2	공제일자	2015.10.12			76% 2015.10.12
공제구분	비승계				공제구분	비승계			
참조자		기록조성실장	윤영자	김영희	참조자		기록조성실장	김영희	윤영자

역사교육지원팀 업무 지원 계획(안)

역사교육지원팀 추가 업무 지원 계획(안)

16) MBC 뉴스데스크(1994년 3월 29일)에 의하면, 국방부 기무사령부에 의해 12.12사태 당시 정승화 육군참모총장에 대한 체포 재가서는 일반 행정문서(보존기간 3년)로 분류되어 1982년 말 소각 처리되었으며, 문서소각대장도 일반 행정문서(보존기간3년)로 분류되어 1985년에 소각 폐기되었다고 한다(http://imnews.imbc.com/2015news/history/1994/1925752_19434.html).

앞의 (2-29)는 원래 학교정책실 교육과정정책과에서 생산한 「역사교육지원팀 업무 지원 계획(안)」과 「역사교육지원팀 추가 업무 지원 계획(안)」의 2건의 기록을 백서 부록에서는 편의상 하나로 분류·편집했다. 그렇지만 각각 별건 기록임이 ‘교육과정정책과-6520’, ‘교육과정정책과-6521’의 다른 등록번호와 결재일자, 그리고 첨부된 지원인력 명단의 상이함에서 확인되며, 부록에서도 이를 구분하여 수록하고 있다. 그런데 정보공개 요청에 대한 결정 통보과정에서 교육부는 이를 2건의 별건 기록으로 ‘인지’하지 못하고 1건으로 처리하였다. 이는 실무자의 단순한 실수일 수도 있지만, 교육부 관료와 실무자들이 백서 발간 이후에도 역사교과서 국정화 문제와 관련해서 박근혜 정부 교육부가 수행한 업무 활동의 증거 기록들을 제대로 관리할 필요성을 못 느끼고 있으며, 심지어 지나간 ‘빨리 잊혀지고 싶은 기억’으로 여기는 것은 아닌가라는 의구심마저 들게 한다.

(2-30) 「역사교과서 발행체제 개선 홍보계획(안)」, (2-31) 「SBS-TV 영상물 제작 및 송출 건 협찬 약정」, (2-32) 「천안함 영상물 제작 요청」의 3건은 홍보 업무가 부서에 따라 다른 단위과제로 분류되는 사례인데, 일반 회계 관련이기에 보존기간 5년으로 책정되었다고 보인다. 하지만 청와대 개입에 따른 홍보(예산) 활동의 부당한 처리에 대한 중요한 증거라는 점을 감안할 때(교육부 2018a, 182-193) 보존기간의 재검토가 요청된다. (2-33-1)은 「2015 개정 교육과정에 따른 중등 역사교과용 도서 편찬 책임기관 지정」이고, (2-33-2)는 (2-33-1)의 붙임 문서 「2015 개정 교육과정에 따른 중등 국정 역사과 교과용도서 편찬 기본계획(안)」을 부록에서 별건의 기록으로 잘못 분류·편집한 것이다. 이 기록은 국정교과서 편찬의 기본 계획임에도 다른 기록들과 마찬가지로 보존기간이 지나치게 하향 책정되어 있다. 붙임의 ‘기본계획(안)’의 중요성을 감안할 때 보존기간 상향 조정이 필요하다.

2) 국정화 백서에 인용된 문서의 주요 내용과 관리 실태

〈표 3〉 국정화 백서 인용 문서의 목록 및 주요 내용

번호	생산 부서	건 제목 (생산 시기, *업무 관련 및 특이사항)	주요 내용	출처
1-1		대통령업무보고(2014.2.13.)	'역사적 사실에 입각한 균형 잡힌' 한국사 교과서 개발 추진 위해 공론화 통해 국정 전환 포함하여 다각적 교과서 체제 개선 방안 검토	백서 19
1-2		「역사교육 개선 추진 계획(안)」(2014.3.4.) * 2-1, 2-2, 2-3과 관련	역사교사세미나(2.17), 교육부 정책자문위원회 간담회(2.26) 개최 결과를 토대로 새로운 역사교과서 발행 시스템을 마련하고 한국사 교과서 발행 체제 개선안 확정·발표할 것을 계획	백서 19-20
1-3		「교과서 질 제고를 위한 제도 개선」(2014.5.12.) * 청와대 교육문화수석실 보고	'국민통합 위한 국가공동체 정체성 확립 필요'한 과목 등의 국정화 필요성과 함께 쟁점사항 및 대응방안 보고	백서 20-21
1-4		「한국사 교과서 발행 체제 개선 공론화 추진 현황 및 향후 계획」(2014.5.30.)	대다수 역사학자 불참과 반대 예상, 국정제 찬성하는 '지지 인사' 중심으로 공론화에 따른 대응방안 조직화 필요, 구체적 계획 제시(7월말 한국사 교과서 발행 체제 포함 '국검 인정 구분 고시 확정 발표' 추진을 제시)	백서 21
1-5	역사교육 지원팀	「한국사 교과서 발행 체제 개선 관련 보고」(2014.8.4.) *청와대 교육문화수석실 보고	(청와대 교문수석실의 대통령 보고문건 초안 성격) 2014.2~6월 공론화 추진 결과 대부분 국정화 반대 검정체제 개선 의견 다수 상황과 함께 '국정전환(안)'과 '검정 강화(안)'의 두 안을 함께 제시	백서 23-24
1-6		「장관 지시에 대한 보고 사항으로 작성한 문건(제목 미상)」(2014.8.27.) *2014.8.26. 개최된 한국사 교과서 발행 체제 개선 방안 마련을 위한 토론회에 대한 장관 보고	전날 개최된 토론회 결과(다수 참석자의 반대 의견)에 대한 장관 질책과 지시에 대해, '교과용도서 국검인정 구분 고시 시안 공청회'(9.26) 전까지 국정화지지 '언론 연재'의 매주 추진, '국정 지지자 참여로 긍정적 여론' 형성 위해 보도자료 배부, '보수 단체' 중심으로 국정화지지 성명서 발표 등 여론 조성(9~10월) 계획 보고	백서 26
1-7		「한국사 교과서 발행 체제 토론회 이후 예상 시나리오별 대응 방안」(2014.9.25.)	제2차 토론회(2014.9.25.) 이후 역사학계 등 조직적 국정화 반대 운동 본격화 예상하고, 최종 발표 전 집중적 여론 형성 필요에 따른 대응 방안 제시. '보수단체' 및 여당 등 공조체제 구축, 한중연,국련, 동북아역사재단 등 통한 여론 조성 방안 제시	백서 26-27

1-8		「국정 국사교과서 도입 필요성에 대한 논거(검토)」(2014.9.17.)	진보성향 한국사 검정교과서 채택 학교가 많은 이유는 '전교조 중심 좌파 세력의 조직적 활동 탓'이며, '보수적 사관' 입각한 교과서 채택률은 극히 미미한 상황에서 원칙론만으로는 국정교과서 전환 필요성 설득이 어려우므로 '입시 준비가 용이하고 사교육비 절약 가능' 등의 논리로 설득력을 제고할 필요 있다는 내용	백서 31
1-9	역사 교육	「교과서 편향성 예시 자료」(2014.9.30.)	동북항일연군, 보천보전투, 남한과 북한의 토지개혁, 주체사상 등에 대한 서술을 편향적이라고 지적, 교과서 본문 이미지 바로 아래에 '흑백논리식 질문'을 붙여 편향성 강조	백서 31-32
1-10	지원팀 (추정)	「국정화 논리 Q&A」(2014.10.17.) *한국사 교과서 발행 체제 개선 방안(안)(9.29)(2-3)의 붙임 1(한국사 교과서는 왜 국정화되어야 하는가?(12문12답)을 재가공한 문서	당시 교육부 파견 교사(신모)가 작성한 기존 검정교과서 편향성 비난하는 자료로, 교육부의 국정화 뒷받침할 논리로 주된 홍보자료로 여러 곳에 보급한 것임	
1-11		「한국사 교과서 발행 체제 개선」(2014.10.6.) *청와대 보고, 2-2, 2-3과 관련	“중요한 역사 사실에 대해서는 국가가 한 가지로 가르쳐서 국민통합에 기여하고 균형잡힌 역사인식 제고 필요”하며, 국정화를 ‘유신시대 회귀’로 보는 여론을 적극 홍보 통해 긍정적 여론으로 조성 보고	백서 32
1-12	역사 교육 지원팀	「한국사 발행 체제 관련 여론조사 결과 발표 방안 및 상황별 대응 방안 검토」(2014.10.21.) *2014.8 전국역사교사 97% 국정화반대라는 설문조사 결과 발표에 대한 대응	긍정적 여론 확산 미흡으로 교육부의 교과서 발행 체제 개선 방안 미발표 상황을 자세히 언급, 1,2차 여론조사 중 검정선호 비율이 높아진 2차 여론조사만 발표하는 방안 강구. 개선방안 발표 시기를 11월, 12월, 2015년 1월의 3개안으로 검토. 결과적으로는 2015년 4월 8일에 일부 언론 통해 부분적으로 공개됨	백서 33
1-13		「한국사 교과서 발행 체제 개선 방안(안)」(2014.12.16.) *2-2, 2-3, 1-11과 관련, 최종 검토안(?)	교육과정과 집필기준을 상세화.총실화하여 명확한 가이드라인 제시하고, 국사편찬위원회를 책임 편찬기관으로 지정.위탁방침 확정 발표용 문서를 별도로 준비할 정도로 역사교과서 국정화를 위한 '사실상 완성된 실행계획'으로 평가	백서 34-37

1-14		<p>「한국사 교과서 발행 체제 개선 추진 계획(안)」(2015.7.27.)</p> <p>*2-5 「한국사 교과서 발행 체제 개선 추진 상황 보고」의 불임1 국정화 추진을 위한 교육부 TF 구성 운영(안)(7.30)과 관련</p>	<p>(1-13)을 기본으로 이후 변화 상황을 반영해서 작성한 문서. 그동안 미루어졌던 국정화의 구체적 실행 계획안으로, 국정화 발표 시기와 방법, 국정교과서 편찬(안), 발표 전후 상황별 홍보와 대응방안 자세히 기술. 국정화 방침 발표 시기를 광복절 대통령 축하후로 설정. (1-13)과 다른 점은 교육과정 개발은 한국교육과정평가원에서, 편찬 준거 자료 개발 및 국정교과서 편찬은 국편에서 담당하는 것으로 정리. 특히 '홍보 및 대응방안'의 국정화 발표 전후 계획, 발표 전 계획에 교육부 대응TF구성·운영(학교정책실장이 반장, 부내 협의체)은 이후 국정화 비밀 TF로 현실화됨. 발표 이후 선제적 홍보와 국정화 반대운동에 대해 적극적 대응 방안 제시함</p>	<p>백서 42-43</p>
1-15		<p>「역사교과서 발행 체제 개선 관련 기고 현황」(2015.9.14.)</p> <p>*2-21, 2-22와 관련. 언론사별 기획기사와 기고에 따른 원고 작성, 교과서 분석 자료, 질의 답변서 검토 등의 지원 내용 간략 정리. 역사교육지원팀 및 지원TF 업무 PC에 학계성명서, 학부모성명서, 시민단체성명서의 샘플 문건 다수 발견됨</p>	<p>조선일보, 머니투데이 등에 기고문은 교육부가 원고 작성 제공하면서 기고자 섭외한 결과임을 증거하는 문서. 향후 추진 계획으로 국정화 찬성인사나 국정화 우호 단체 대표 등의 기고 계획 제시됨</p>	<p>백서 48, 156</p>
1-16	역사 교육 지원TF	<p>「역사학대회 대응 계획」(2015.10.26.)</p> <p>*이병기 청와대 비서실장 지시(2015.10.21.) 관련</p> <p>*2-6과 관련</p>	<p>전국역사학대회 기간 중 '올바른 역사교과서지지 교수 모임'의 3차 성명서 발표 추진 및 보수단체 집단행동 자제 요청 등 계획</p>	<p>백서 142</p>
1-17	역사 교육 지원TF	<p>「2015.10.15. 회의 결과(제목 미상)」(2015.10.미상.)</p>	<p>김을동 특위 위원장 통해 주체사상 관련 교과서·참고서 문제점이 제기될 수 있도록 메시지 전달 내용</p>	<p>백서 145</p>
1-18	역사 교육 지원팀	<p>「역사 교과서 홍보 리플릿 제작 계획(안)」(2015.9.18.)</p>	<p>부당한 여론 조성 행위 수행. BH교문수식→교육부에 '교육부가 시민단체 명의로 홍보 리플릿 제작하여 배포하라고 요구'한 지시에 따라서 수행한 증거. 문서 자체에 "BH는 '국정, 이래서 필요하다'는 주제로 교육부가 시민단체 명의로 제작·배포할 것을 요구"라고 명기</p>	<p>백서 147</p>

1-19	역사교육 정상화추진단(추정)	「올바른 역사교과서 관련 온라인 대응 방안」(2015.12.3.) *대변인실 홍보기획팀, 문체부, 경찰청	(당정청 협의 자료로) 국정화 행정예고와 확정 고시를 전후한 시기의 여론 동향, 특히 SNS 집중 점검한 추진단과 대변인 활동을 잘 보여주는 문서. 모니터링 자료는 대변인실에서 문체부 협조를 받아 실행, 고발 등의 조치방안 검토는 추진단에서 담당. 2~3일 간격 지속적으로 작성된 온라인상 동향 파악 개인정보를 문체부와 경찰청에 전달.	백서 58, 172
1-20		「2016년도 학교 도서관 진흥 시행 계획 제출 요청」(2016.1.5.) *2-7, 2-8과 관련 시·도교육청(지시 송부)	각 시도 교육청에 지시 송부한 문서로, '자유민주주의 체제를 전면 부정'하는 등의 도서를 학교 도서관에 보급하지 말 것을 내용으로 하는 이른바 '금지도서' 정책임	백서 59
1-21	국편 역사 교과서 편 수실	「올바른 역사교과서 집필 추진 현황 보고」(2016.3.25.)	2-16 「교과서 원고 내부 검토 결과 보고」(2016.5.13.)(백2,147~169)와 내적 관련 있음.	백서 111
1-22	역사교육 정상화추진단(추정)	「역사분야 학술연구지원사업 지원 선정 관련(제목 미상)」(2016년 8월 9일) *학술연구재단으로 송부	2-35-1, 2-35-2, 2-36과 관련된 문서	백서 212- 217
1-23		「한국사 교과서 발행 체제 개선 홍보계획(안)」(2014.4.4.)	기존 검정교과서 체제의 편향성 문제 부각, 공론화 통한 공감대 확산과 '우호 언론' 통해 교과서 발행 체제 개선 필요 분위기 조성 목표 계획	백서 20
1-24	역사교육 지원팀	「집필진 구성 보고(제목미상)」(2015. 8.31)	집필진 구성에 대한 구체안 기술된 문서. 시대별로 원로와 중진교수 집필진, 교사 집필진 추천 명단 작성. 집필료를 원고료가 아닌 연구비로 지급 대안 마련 필요성 제시	백서 45-46
1-25		「역사교과서 발행 체제 개선 추진 전략(안)」(2015.9.30)	국정화 발표 이전과 이후로 나누어 전 정부적 차원에서 적극적인 국정화 여론 조성과 확산 추진 전략(단계별 실행 계획) 수립한 문서. 특히 발표 이후 긍정적 여론 확산 위해 '전방위적 홍보' 추진과 '시민.사회.학부모단체 환영 지지성명' 등 기획	백서 48-49
1-26	역사교육 정상화추진단(추정)	「EBS 한국사 교재 편향성 검토」(2015.12 추정) *이병기 청와대 비서실장 지시 (2015.12.2./2016.1.31.) 사항 관련 *2-8과 국무조정실 관련	청와대의 지시에 따라 EBS 한국사 교재 '편향성 검토'하고, 의견 작성하여 국무조정실(교육문화여성정책관실)에 보고 예정	백서 60-63

〈표 3〉은 백서 본문에서 교육부의 역사교과서 국정화 과정을 검토하면서 인용한 문서들을 목록의 형태로 정리한 것으로, (1-1)부터 (1-21)까지는 교육부에 정보공개 청구한 목록과 동일하며,¹⁷⁾ (1-22)부터 (1-26)까지는 이후 백서 본문과 부록을 재검토하는 과정에서 확인된 문서를 추가한 목록이다. 위원회가 백서 본문 서술과 관련해서 인용하면서도 부록에서 별도로 제시하지 않은 이유가 궁금하다. 그러나 부록의 형태로 별도 제시하지 않았지만, 문서의 주요 내용과 특이사항, 그리고 관련 문서 정보 등을 살펴볼 때, 역사교과서 국정화와 관련해서 증거적 가치와 중요성이 높은 문서들이며, 백서 본문의 서술 내용을 뒷받침해주는 주요한 근거 자료라는 점은 분명하다.

(1-15), (1-16), (1-19) 문서는 앞장에서 설명했으므로 생략한다. 대통령이나 청와대 교육문화수석실, 그리고 장관에게 보고한 문서만 (1-1), (1-3), (1-5), (1-6), (1-11) 등이다. 또한 당시 청와대 비서실장의 지시 사항으로 국무조정실과도 업무 관련성이 있는 EBS 한국사 교재와 관계된 문서(1-26)도 있다. 그런데 교육부의 정보공개 결정 통지에 의하면, (1-20)의 1건을 제외하고는 모두 ‘내부보고문서’로 문서등록번호, 단위과제카드명, 보존기간 등의 기록정보 자체가 없다고 한다. 부록의 문서들과 마찬가지로 장·차관에게, 심지어 청와대와 대통령에게 보고된 정책결정 과정의 중요한 문서들이 미등록된 문서로 방치되고 있는 것이다.

5. 맺음말

박근혜 정부 교육부의 역사교과서 국정화 관련 업무의 수행 과정을 증거하고 설명책임의 근거 자료인 국정화 백서와 부록에 수록된 주요 문서들이

17) 2019년 2월 7일 정보공개 청구(접수번호 5297335)에 대해 2월 22일에 답변한 내용이다.

기록생산시스템 밖에서 생산되고 관리되지 않는 기록관리 현장의 모습을 확인하였다. 그런데, 교육부의 역사교과서 국정화 관련 문서의 ‘미등록’ 사례는 대다수 공공기관 기록행정의 ‘표본’에 불과하다. 일례로 고용노동부의 『고용노동행정개혁위원회 활동결과보고서 부록』에 수록된 40건에 달하는 고용노동부 본부와 지방노동청에서 생산한 검토회의 결과 및 회의록은 물론 조치방향, 검토, 제안, 추진일정(안), 압수수색 검토, 부당노동행위 관련 보고 등도 “생산문건의 출처 및 이력 등을 확인할 수 없는”¹⁸⁾ ‘미등록’ 문서이다.

공공기관의 주요 업무 활동 과정을 증거하는 기록의 ‘미등록’ 행위는 무엇을 의미하는가? 역사교과서 국정화 진상조사위원회는 길지 않은 활동 기간에도 불구하고 어렵게 확보한 자료를 바탕으로 박근혜 정부기 추진되었던 역사교과서 국정화 정책의 전체적 맥락과 구체적 내용을 밝히는 한편 비교적 충실한 내용의 백서까지 출간하였다. 그렇지만 위원회 활동의 최종 결과물인 국정화 백서와 부록에서 제시한 교육부와 청와대의 역사교과서 국정화를 둘러싼 ‘국정농단 행위’ 증거 문서들은 일부를 제외하고는 교육부가 생산·등록한 ‘공식’ 기록이 아닌 미등록된 문서였다. 추측컨대 필자가 국정화 백서와 부록에 수록된 문서에 대해 정보공개 청구하지 않고, ‘국정 역사교과서 관련 기록물’에 대해 정보공개 청구했다면 <표 1>과 <표 3>의 ‘내부보고문서’ 또는 ‘내부참고문서’는 대부분 ‘부존재’로 답변되었을 것이다. 이는 진본성과 신뢰성 등 국가기록 표준에서 정한 기록 요건에 비추어 볼 때 심각한 문제를 안고 있다. 등록된 기록으로만 조사 활동을 했다면, 위원회의 활동은 별다른 성과를 내지 못하고 객관적 사실에 조금도 접근하지

18) 2019년 2월 14일의 정보공개 청구(접수번호 5316366)에 대해 2월 26일 통보받은 내용은, “고용노동관련 각 과제에 대한 조사를 수행하는 과정에서 고용노동부, 노사단체 등의 관련자로부터 수집된 자료로써 생산문건의 출처 및 이력 등을 확인할 수 없”다는 것이었다. 그래도 다행스러운 일은 개혁위원회 활동을 지원하기 위해 구성된 고용노동부 지원팀에 기록연구사가 배치된 관계로, 고용노동부 생산부서에서 ‘등록’하지 않은 문서들을 위원회 활동이 종료되고 백서 발간이 이루어진 다음 기록관에서 보존 관리한다는 점이다.

못했을 것이며, 백서 또한 편찬되지 못했을 것이다. 문제는 중요한 국가 기록의 생산과정에 대한 통제가 제대로 이루어지지 못한다는 사실이며, 더욱 심각한 점은 국가기록원과 기록전문가들이 적극적인 기록업무 행위를 하지 않는다는 것이다.

공공기록물법이 전면 개정되고 기록 전문직들이 공공기관에 배치되었음에도 불구하고 중요 기록의 '미등록'이라는 '기록 적폐' 행위가 근절되지 않고 전자기록 환경 하에서도 계속 온존·강화되는 이유는 무엇일까? 우선, 공직자들이 미등록 행위에 대한 '방패막이'로 언급하는 단골 메뉴인 '내부보고문서'에서 그 실마리를 찾을 수 있다. '내부보고문서'는 공공기록물법에서 규정하는 '등록'해야 하는, 곧 "결재권자가 결재하거나 보고받은 기록물에 대하여는 결재 또는 보고가 끝난 후 생산등록번호를 부여"해야 하는 '업무수행 과정에서 생산하거나 접수한 기록물'과는 계통이 전혀 다른 것으로 '등록 의무'가 면제된 그 무엇을 의미한다.

곧 한국의 공공 기관의 '내부보고문서' 또는 '내부검토문서'는 공공기록물법의 적용을 받지 않는 것이다.¹⁹⁾ '행정효율(또는 행정편의)'이라는 명분 아래 「사무관리규정」의 계보를 잇고 있는 전 정부부처 공통의 '기록행정 지침'으로 통용되는 「행정효율과 협업촉진에 관한 규정」을 따른다. '결재권자의 서명'이 이루어지지 않은 문서이기에, '지체없이 공공기록물법 시행령 제20조에 따라 생산등록번호를 부여하고 등록'하지 않는 것이다. 교육부의 역사교과서 국정화 업무 추진 과정에서 청와대의 직접적 지시는 물론 장·차

19) 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」의 기록 등록 내용은 다음의 같다. (제6조, 문서의 성립 및 효력 발생) ① 문서는 결재권자가 해당 문서에 서명(전자이미지서명, 전자문자서명 및 행정전자서명을 포함한다. 이하 같다)의 방식으로 결재함으로써 성립한다. (제8조, 문서의 기안) ① 문서의 기안은 전자문서로 하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 업무의 성질상 전자문서로 기안하기 곤란하거나 그 밖의 특별한 사정이 있으면 그러하지 아니하다. (제11조 문서의 등록 등) ① 행정기관은 문서를 생산(제6조제1항에 따라 문서가 성립된 경우를 말한다. 이하 같다)하였을 때에는 지체 없이 「공공기록물 관리에 관한 법률」 시행령 제20조에 따라 생산등록번호(이하 "생산등록번호"라 한다)를 부여하고 등록하여야 한다.

관의 질책과 독려 속에서 업무 내용의 정당성이나 실행 과정의 합법적 절차와 규정 준수 보다 '윗선'의 의도를 확인하면서 수시로 진행 사항을 '보고' 하고, 일련의 '정무적 관점'이 포함된 방침과 지시를 받아서 '신속하고 효율적'으로 추진하려면 등록은 '최소한'으로만 이루어져야 한다. 정부수립 이후 줄곧 계속된 이러한 기록행정 체제, 곧 현재의 행정자치부 체제하에서 '1인 기록관'의 기록 전문직은 등록된 기록의 처리만으로도 힘겨워하며, 행정 관료들이 '의도적'으로 등록하지 않는 중요한 국정운영 현안과 관련한 문서에 대해 '생산통제'할 엄두조차 못낼 정도로 '고립'되어 있다.

국정운영과 관련하여 중요하고 의미있는 특정 기록을 '내부보고문서' 운운하며, 기록생산시스템 밖에서 생산하고 등록하지 않도록 용인하는 행정자치부 체제의 공공행정 체계는 공개적이고 투명하게 이루어져야 할 공적 업무의 절차적 정당성과 민주적 합의과정을 훼손시키고 그 증거들을 의도적으로 멸실시키는 '범법적 행위'를 용인하는 토대로 작용하고 있다. 더 나아가 기록혁신의 성과인 공공기록물법의 취지와 지향의 실현을 원천적으로 가로막고 있다. 이러한 '기록 적폐'에 대해 한국 사회의 민주주의 토대를 강화하고 사회적 표상을 기록해야 할 중앙기록물관리기관인 국가기록원은 자신의 책무를 방기하고 있다.

정부가 중요 국정과제로 추진한 '중요한' 업무활동의 증거들을 '등록하지 않는 행위', 공적 업무활동의 등록 행위를 통해 현재와 후대에 해당 정부와 기관의 업무 행위 증거이자 가치 있는 정보로서 기록을 남기겠다는 공공기록물법 체제를 부정하는 것이며, 이는 곧 한국 사회의 기본적 합의에 대한 전면적 도발 행위이자 기록 멸실 행위이다. 한국의 기록전문가 공동체는, 미등록 행위가 의미하는 곧 최고 통치자들과 공직사회 엘리트들이 공적 행위의 증거로서의 기록을 지배하고 통제하기 위해 아카이브 영향력의 범위를 통제하고 제한하려는 '의도된 저항'이라는 점을 분명하게 인식해야 한다. 민주주의 사회에서 공직자들은 법률적 위임에 따라 국민의 이익을 위해 일하고 사회에 대한 막대한 권력 행사와 영향력 때문에 공공의 감시와 견제

를 받도록 되어 있다. 공직자들은 자신들이 수행하는 업무활동에 대한 기록을 통해 조직 내외부에 설명책임을 다해야 한다. 기록은 이러한 설명책임성을 보장하는 최상의 수단이다(랜달 C. 지머슨 2009, 3).

이러한 기록에 대한 기본적 인식과 관점을 분명히 하면, 공공기관의 미등록 행위에 대한 대응을 단순히 관련 법규의 일부 조항 삭제나 변경만으로 해결할 수 있다는, 그리고 지금까지 반복해온 것처럼 기관 기록전문직을 수직적으로 동원하려는 ‘손쉬운 실무’적 행태로부터 벗어날 수 있다. 기록의 생산 통제와 관련하여 그동안 학계에서 제출된 여러 방안 중 기록처분동결 제도는 공공기록물법 개정안에 반영되기도 하였다(현문수 2017; 국가기록원 2018). 또 공공기관의 기록정보 부존재를 입증할 책임을 명시하고 부존재 원인과 책임 소재를 규명하기 위해 심사 혹은 감사를 청구할 수 있는 ‘정보 부존재 공익침해 심사제도’(김익한 2018)도 하나의 제도적 대안일 수는 있다. 그러나 공공기록물법의 기록 생산과 등록 원칙이 온전히 구현되기 위해서는 현재의 ‘1인 기록관 체계’로 상징되는 ‘체계적 기록관리 제도’ 전반에 대한 근본적인 차원에서의 기록혁신이 필요하다. 기록처분동결제도만 하더라도 원칙적으로 등록되지 않으면 평가·폐기대상에 해당되지 않는다는 점에서 ‘특별한 상황’에서 취해지는 ‘사후적’인 기록행정 행위이다. 또한 생산현황보고 제도도 시스템적인 미비나 한계(황진현 2018) 외에도 미등록 문서가 누락된 생산현황 분석에 토대하여 이루어지는 국가기록원의 중요기록 선별 수집 정책과 관련해서 새롭게 인식되고 논의되어야 한다. 미등록 문서는 기록생산시스템 밖에서 배회하는 ‘계통이 다른’ 유령이어서 평가·폐기라는 기록관리 광장에는 나타나지도 않는다.²⁰⁾

종이기록 환경이 전자적 환경으로 바뀌고 과거 공직 세대가 신진 세대로 교체되어도 오랜 기간 하나의 문화로 고착된 공공행정의 미등록 문서

20) 『국가기록관리 혁신 방안』에는 대통령기록에 국한된 것이기는 하지만 개인PC를 제거하고 서버기반 컴퓨팅 시스템의 도입 방안이 제시되었다. 향후 이 문제는 기록이란 무엇이며 기록관리 범위를 어디까지 설정해야 하는지 등에 대한 논의가 필요할 것이다.

관행과 이를 관철시키는 기록 인식(또는 관점)을 한 순간에 바꾼다는 것이 그리 쉽지 않음을 우리는 경험적으로 체득하였다. 더욱이 그것이 남북 분단체제하에서 형성되고 독재권력 하에서 정착된 ‘생산하지 않고, 등록하지 않으며, 관리하지 않는’ 한국의 공공기록관리 역사(이경용 2002; 광건홍 2003)와 그 맥락이 맞닿아 있으며, ‘행정 효율 만능’(이영남 2005)의 재생산 구조가 한국 기록 행정 제도의 기본적 토양이라는 점에서, 기록혁신에 대한 저항의 저변과 강고함 속에서 기록전문직의 사회적 역할과 책무를 실천한다는 것이 그리 쉽지 않음을 새삼 인식할 필요가 있다. 기록관리 혁신TF가 공공기관의 기록관리 기반 강화와 관련해서 기록의 등록문제의 중요성을 강조하고, 특히 디지털 환경에서 생산 시점부터 기록의 체계적 통제 필요성을 언급하면서 기록 전문직 인력과 조직의 강화 방안을 제시한 것도(국가기록관리혁신TF 2017) 이러한 맥락적 이해가 있기 때문일 것이다.

교육부는 박근혜 정부 하에서 등록하지 않고 관리하지 않았으며, 지난 정부의 ‘적폐 청산’을 주장하는 현 정부 하에서도 자기 조직의 ‘어두운 과거’를 증거하는 기록에 대해 관심을 두지 않는다. 공공기관의 이러한 광범위한 기록 관행을 바로잡고 사회적 기억으로 포착하고 관리해야 할 책무를 지닌 국가기록원은 근본적인 대책의 필요성조차 못느끼는 듯하다. 공공기관의 지금과 같은 기록생산 누락 현상을 ‘용인·방치’한다면, 곧 증거적 가치와 맥락을 온전히 보존하지 못하는 현재의 기록행정 체제를 근본적으로 개혁하지 않는다면, 그것은 민주주의 근간을 지탱해주는 사회적 기억 전승이라는 본연의 기록 전문가 사명을 수행하지 못하는 것이다. 더 나아가 적폐행위의 증거가 멸실되어 가는 상황을 방조함으로써 적폐 세력의 생명력을 연장·유지시키는 결과를 초래하기까지 한다.

1990년대 호주 퀸즈랜드주립 아카이브가 공공기관의 기록폐기에 연루된 하이너 사건(Heiner affair)에서²¹⁾ “사체에 파리가 꼬이는 것처럼 영성한 기록관리는 부패를 유혹한다”고 한 호주연방 감사원의 논평은 새겨들을 가치

가 있다. 이 사건에서 우리 기록 전문가 공동체가 배워야 할 점은 주 정부가 해당 기록의 폐기 승인을 아카이브에 요청한 사실에서, 아카이브와 아키비스트들이 자신들에게 부여된 '사회적 책무'를 지킬 확고한 의지만 있다면, 공공의 사회적 이익을 보호하기 위한 충분한 힘을 가지고 있다는 사실이다. 그리고 엔론 스캔들이 일어났을 때 미국 하원 에너지상업위원회 위원장과 대변인의 주장도 함께 기억할 필요가 있다. 곧 "멍청해서 기록을 파괴한 사람은 누구나 파면될 것이다", "우리 조사를 회피하기 위해 기록을 폐기한 사람은 누구라도 기소될 것이다."(랜달C.지머슨 2009, 354-360).

자신들의 공적 업무 행위에 대한 증거이자 설명책임을 위한 증거로서의 기록을 '고의적으로' 등록하지 않는 이러한 '부패 행위'를 국가기록원과 기록 전문가들은 더 이상 방치·용인하지 않아야 한다. 광주민주화운동 관련 공공기록이 낮은 보존기간 적용과 의도적인 은폐와 폐기, 접근에 대한 철저한 통제로 인한 '기록 부재' 결과가 우리 사회에 끼치는 영향이 어떤 것인지, 30년이 지난 오늘 우리는 너무도 생생하게 학습하고 있지 않은가? 이런 점에서 "기록은 우리의 집단적 기억의 표상이며, 한 세대가 다음 세대에게 주는 선물이다"라는 언설(Lipchak 2004, 19)은, "공식적인 업무수행 과정에서 생산된 업무 기록들을 공공연하게 등록하지 않는 행위와 그러한 행위를 방조·용인함으로써 형성된 고의적 기록 멸실 행위와 문화는 우리 세대가 다음 세대에게 주는 '부끄러운 기록 수준'이자 '재앙'이다."라고 한국의 현실에 맞게 재해석되어야 한다.

이제 한국의 기록전문가 공동체는 자기 입장을 분명히 해야 한다. 현재의 기록생산시스템에 획득된 것만 '기록'으로 규정할 것인지, 아니면 기록의

21) 1990년대 호주 퀸즐랜드에서 정부의 비행을 은폐하기 위해 주립아카이브 관장에게 '기록처분'을 가장해서 '기록 폐기'를 수행하도록 한 사건이다. 일명 "문서분쇄기 게이트"로도 불렸던 이 사건의 핵심은 이미 수립된 기록처분 일정에 따라 기록을 처분한 것이 아니라 24시간 이내에 기록을 평가하고 폐기한 매우 예외적인 기록처분 방식에 있으며, 주 정부의 기록 폐기를 승인하라는 '부당한 요청'을 '성실하게 따른' 아키비스트의 명백한 아키비스트 윤리 위반을 증거하고 있다는 점이다.

수호자로서 획득되어야 할 기록이 시스템에 미등록되는 토대와 환경을 개혁하고자 할 것인지에 대한 분명한 '전문가적' 견해를 표명해야 한다. 우리 기록관리 제도의 압축 성장의 이면에 그늘져있는 기록전문가 공동체의 협애한 배타성과 미숙한 자기 정체성을 적극적으로 극복하기 위한 '정책적 결정'을 분명하게 내려야 한다. 더 이상 기록혁신이 이룩해놓은 현 제도의 성과와 한계 앞에서 '편승'하거나 '저항'했던 '소극적 주체'로 머물러서는 안 된다. 서구사회의 아카이브 패러다임이 '증거와 기억'을 넘어 '정체성과 공동체'를 지향해가는(Terry Cook 2013) 때에, 우리 사회가 기록전문가에게 요청하는 '사회적 기대'에 부응하려는 아카이브와 아키비스트 인식은 어떠한 것이어야 하는지를 진지하게 성찰해야 한다. 국가기록원과 기록 전문가 공동체는 문재인 정부의 적폐청산과 관련된 공공기관의 각 위원회 활동 과정의 증거로서의 기록의 현황과 관리 실태를 점검하고, 이를 바탕으로 기록전문직의 기록 생산과정에서의 통제 문제가 민주주의의 토대와 연결된 매우 근본적이며 중요한 사항임을 국정 운영의 최고 경영층까지 알리는 동시에 이를 전 사회적으로 공유·확산시켜야 한다. 그런데 이와 같은 문제를 제기하는 것 자체가 행자부 체제로부터 탈피와 전복적 인식이 전제되어야만 가능하다. 그리고 이 과정에서 우리 사회의 당면 기록화 문제가 민주주의 가치와 관련한 매우 중요한 사회적 현안 과제임을 환기시킴으로써 기록의 공개와 활용에 관심을 가진 다양한 전문가 그룹과 시민그룹을 망라한 기록공동체로 확대 발전해나가야 한다. 이러한 사회적 실천 행위를 통해서만이 아카이브와 아키비스트의 배타적 특권인 전문성(이소연 2011)이 보장받을 수 있다.

마지막으로 이 논문은 문재인 정부의 적폐청산 관련 위원회 활동 과정과 그 결과로서의 공공기록이 지니는 증거적·정보적 가치와 그 의미, 곧 사회적 기억과 표상으로서 기록화되어야 할 필요성과 의미를 해당 기록과 관련 지어서 논증하고자 하였다. 기록학계의 연구방법과 대상이 실체로서의 기록과 연계되지 않은 채 관리 방법론이나 기술적 측면에 편중된 '기록의 괴

리 현상에 대한 비판과 함께 남겨야 할 기록의 내용과 성격, 현재 생산·관리되고 활용되는 기록 자체에 대한 연구 필요성을 제기한다.

〈참고문헌〉

- 교육부. 2018a. 『역사교과서 국정화 진상조사 백서』.
- 교육부. 2018b. 『역사교과서 국정화 진상조사 백서 부록』.
- 국정기획자문위원회. 2017. 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」.
- 곽건홍. 2003. 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』. 서울 : 역사비평사.
- 곽건홍, 해체와 재구성-차기 정부의 역사·기록 분야 조직개혁 방향. 『기록학연구』 52, 39-58.
- 국가기록원. 2018.1.19. 보도자료 : 「공공기관 대규모 국책사업 관련 기록관리 부실 확인」.
- 국가기록원. 2018.8. 보도자료 : 「사회적 참사 관련 기록물 폐기 금지 조치」.
- 국가기록관리혁신TF. 2017. 『기록관리 혁신 방안』.
- 김익한. 2018. 왜 다시 기록관리 혁신인가? : 소통, 기술, 협치를 향해. 『기록학연구』 55, 165-208.
- Andrew Lipchak. 2004. 정부와 사회에서의 기록관리기관의 역할 : 거버넌스 다부문의 강화. 『기록보존』 17, 7-20.
- Duranti, Luchiana. 2002. The concept of electronic record. In Duranti, L., Eastwood, Terry & MacNeil, Heather(Eds.), The preservation of the integrity of electronics records(pp.9-22). Dordrecht : Kluwer Academic Publishers.
- Randall C. Jimerson. 2009. Archives Power : Memory, Accountability, and Social Justice(민주화운동기념사업회 역. 2016. 『기록의 힘 : 기억, 설명책임성, 사회 정의』. 의왕 : 민주화운동기념사업회).
- 민족문제연구소. 2016.3.25. 「논평 정치지향적인 인사들로 채워진 제18대 국사편찬위원회 회의 위축을 즉각 취소하라」.
- 설문원. 2018. 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계. 『기록학연구』, 55, 5-38.
- 설문원. 2019. 기록이란 무엇인가? : 활동의 고정적 재편물로서의 개념 탐구. 『기록학연구』, 59, 5-46.
- 서혜란. 2018. 기록과 기록관리. 『기록의 이론과 실제』, 13-34. 일산 : 좋은글터.
- 이경용. 2002. 『한국 근현대 기록관리제도사 연구』, 중앙대학교 사학과 박사학위논문.

- 이소연. 2011. 기록관리와 전문성-실천으로만 보장받는 배타적 특권. 『기록관리학회지』, 제11권 제1호, 113-138.
- 이신철. 2017.3.6. 조선시대 사관은 자리에 연연하지 않았다. 『오마이뉴스』.
- 이영남. 2004. 『1950~60년대 국가행정체계의 재편과 성격』, 서강대학교 사학과 박사학위논문.
- 이영남. 2018. 국가기록혁신과 기록담론. 『기록학연구』, 56, 49-80.
- 이재정 지음 전진한 기획. 2018. 『캐비닛의 비밀 : 국회의원 이재정의 적폐청산 프로젝트』. 한티재.
- Terry Cook. 2013. Evidence, memory, identify, and community : four shifting archival paradimes. *Archival Science* 13:95-120.
- Pearce-Moses, Richard. 2005. A glossary of archival and records terminology. Chicago : Society of American Archivists(서혜란. 2018. 기록과 기록관리. 18-19에서 재인용).
- 현문수. 2017. 공공 기록의 처분 동결 제도 도입을 위한 연구. 『기록학연구』, 53, 261-293.
- 황진현. 2016. 생산현황통보제도에 관한 기록전문가면담 연구. 『기록학연구』, 57, 137-163.