

육군 구성원의 기록관리 인식에 대한 연구: 신제도주의적 관점으로

A Study on the Awareness of Records Management by the Republic of Korea Army Personnel: From a Viewpoint of New Institutionalism

이지은(Ji-eun Lee)¹, 김기영(Giyeong Kim)²

E-mail: jeeun122@gmail.com, gkim@yonsei.ac.kr



¹ 제 1저자 연세대학교 대학원 문헌정보학과 기록관리학전공 석사, 육군 소령
² 교신저자 연세대학교 문헌정보학과 부교수

논문접수 2021-01-18
최초심사 2021-01-25
게재확정 2021-02-05

ORCID

Ji-eun Lee <https://orcid.org/0000-0002-4033-4676>
Giyeong Kim <https://orcid.org/0000-0001-6297-639X>

초 록

군 기록관리는 꾸준한 양적성장에도 불구하고 아직 조직문화로 정착되지 못한 상태이다. 이는 조직에 기록관리제도 정착의 주요 한계점으로 지목되고 있다. 규율을 중시하는 조직 특성을 고려해 보았을 때, 구성원의 기록관리 인식의 원인을 제도적 맥락을 중심으로 분석해 볼 필요가 있다. 따라서, 구성원의 기록관리 행위를 제약하고 있는 관련 제도를 비교·분석한 후, 심층면담을 실시하였다. 이후 역사적 제도주의 관점과 해석현상학적 분석기법(IPA)을 적용하여 제도의 내용, 권력관계, 조직특성, 구성원 인식을 주요 요인으로 도출하였다. 분석결과, 육군 구성원들은 업무수행절차를 규정하는 여러 제도 간의 비일관성으로 혼선을 느끼고 있으며 제도 및 조직에서 추구하는 책임성과 효율성의 가치가 조직목표와 제대로 연계되지 못하고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 제도의 법적 정당성을 보장할 수 있도록 제도개선의 필요가 있으며, 책임성과 효율성을 조직목표와 올바르게 연계하여 교육을 통해 구성원에게 내재화해야 함이 도출되었다. 본 연구를 통해 기록관리 인식개선 및 제도정착을 위한 실마리를 제공해 줄 수 있을 것이다.

© 한국기록관리학회

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

ABSTRACT

This study aims to analyze the level of members' awareness of records management in the Republic of Korea Army within the institutional context extensively. Accordingly, in-depth interviews were conducted after comparing and analyzing the institutional systems that restricted the members' record management activities. As a result, it was identified that the members were confused by the inconsistency among the systems that defined the work procedures, and that the value of responsibility and efficiency in the records management system does not match the organization's goals. Therefore, the legal justification of the system should be improved in harmony with the responsibilities and efficiency and to match them with the organization's objectives. Moreover, the improved system should be internalized by the members through instructions that are relevant to the content of the system. This study intends to increase awareness in the records management system and improve the system as well.

Keywords: 신제도주의, 역사적 제도주의, 육군 기록관리, 기록관리 인식, 기록관리 제도
New institutionalism, Historical institutionalism, Records management in the
republic of Korea army, Awareness of records management, Records
management system

• 본 논문은 이지은의 석사학위논문 「육군 구성원의 기록관리 인식에 대한 연구: 신제도주의적 관점으로」(2021)를 요약·수정하는 것임.

<https://jksarm.koar.kr>

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

군은 국가기관으로서 기록관리를 통해 업무수행과정에서의 투명성과 책임성을 보장해야 할 의무가 있으며, 업무과정에서 생산되는 다양한 기록물은 국토분쟁 또는 외교문제가 발생할 경우 결정적 증거자료가 되기도 하고 보존, 피해구제 등 국민의 권리보장을 위해 활용되기도 한다(법률 제16661호, 2019.12.3.). 그럼에도 불구하고 육군 구성원의 기록관리 인식은 저조한 실정이며 기본적인 기록관리 프로세스가 원활하게 수행되지 못하고 있다(최윤태, 2012). 이러한 인식저조 문제는 기록관리 제도 정착을 어렵게 하고 있는 주요 요인으로 지속적으로 제기 되어 오고 있는 문제다(남기웅, 2012).

육군 구성원의 기록관리 인식 문제는 규정준수를 중요시하는 군 조직의 특성을 고려할 때, 제도적 환경을 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 실제로 육군 구성원은 업무수행과정에서 기록관리제도와 행정업무제도를 동시에 적용 받는다. 다시 각각의 제도는 법률에서부터 내부규정 및 지시에 이르기까지 다양한 계층적 구조를 이루고 있다. 이처럼 육군 구성원의 기록관리 인식문제는 업무수행절차라는 하나의 분야를 여러 제도들이 동시에 규정하고 있는 복잡한 제도적 환경에서 기인한 문제로 볼 수 있다. 그러나 아직까지 육군 기록관리 분야에서 구성원 인식의 원인을 제도적 환경에서 분석하고자 하는 연구는 찾아보기 어려우며, 거시적 제도 및 전문기관 위주의 연구가 주로 이루어지고 있다. 일부 양적연구를 통해 기록관리 인식이 조직에 자리 잡지 못하고 있는 점이 입증되었으나(김택윤, 김기영, 2017) 이에 대한 원인은 찾기 어렵다.

따라서 본 연구에서는 제도적 환경과 맥락 속에서 육군 구성원의 기록관리 인식의 원인을 알아보는 것을 목적으로 한다. 또한 제도를 적용받는 구성원의 인식 원인을 심층적이고 다각적으로 분석하여 기록관리 제도를 육군 조직에 안정적으로 정착시킬 수 있도록 하는 실마리를 제공해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

1.2 연구범위 및 절차

본 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 대상은 육군에서 임무수행 하고 있는 하사 이상 현역 및 군무원으로 설정하였다.

둘째, 기록관리 행위란 기록물의 생산, 분류, 정리, 이관, 수집, 평가, 폐기, 보존, 공개, 활용 및 이에 부수되는 모든 행위를 포함한다.

셋째, 기록관리 관련 제도는 구성원의 업무수행과정 전반에 걸쳐 공통적으로 적용되는 ‘공공기록물 관리에 관한 법률’(법률 제16661호, 2019.12.3.)을 중심으로 한 기록관리 제도와 ‘행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정’(대통령령 제29305호, 2018.11.27.)을 중심으로 한 행정업무제도로 한정한다. 또한 제도의 계층적 범위는 법률, 대통령령, 훈령에서부터 내부규정 및 지시에 이르기까지 구성원에게 적용되는 다양한 계층의 제도를 포괄한다.

연구 절차는 육군 구성원의 기록관리행위를 규정하고 있는 제도에 대해 알아본 후 도출된 주요 요인을 바탕으로 조직 구성원을 대상으로 심층면담을 진행한 후 면담내용을 신제도주의적 관점과 해석현상학적 분석기법(Interpretative Phenomenological Analysis: 이하 IPA)을 활용하여 분석하고, 분석결과를 바탕으로 육군 기록관리 제도 개선방안을 제시한다.

1.3 연구질문

육군 구성원의 기록관리 인식의 원인을 제도적 맥락에서 분석하기 위하여 역사적 제도주의에서 제도변화의 주요 원인으로 지목되는 권력관계와 결정적 사건, 제도와 구성원 간의 영향관계를 중심으로 분석해보고자 한다. 연구질문은 다음과 같다.

- 첫째, 기록관리 관련 제도의 내용은 육군 구성원의 인식에 어떠한 영향을 주었는가?
- 둘째, 기록관리 관련 제도를 둘러싼 권력관계는 육군 구성원의 인식에 어떠한 영향을 주었는가?
- 셋째, 기록관리 관련 제도의 변화과정은 육군 구성원의 인식에 어떤 영향을 주었는가?
- 넷째, 육군 구성원의 인식은 제도 적용 간 어떠한 영향을 주었는가?

2. 이론적 배경

2.1 역사적 제도주의

신제도주의는 기존의 제도주의와 이를 비판하며 등장한 행태주의를 동시에 비판하면서 등장한 제도이론이다 (Powell, 1991). 신제도주의는 제도주의가 국가기관의 공식적 법체계에만 초점을 맞추고 이를 구체적으로 기술하는 정도에 그치는 점을 비판하는 동시에, 행태주의가 사회현상을 개인행위의 집합적인 결과로 해석하면서 개인행위를 분석의 기초단위로 보는 점을 비판하였다(March & Johan, 1984). 이에 신제도주의는 기존의 제도주의와 행태주의의 관점을 확장하면서 제도적인 요인과 개인의 선호 및 행동 간의 상호관계를 분석하고자 한다.

신제도주의는 제도에 대한 정의, 제도의 형성과정에서의 개인의 역할, 그리고 제도의 변화에 대한 해석과 관점에 따라 크게 역사적, 합리적 선택, 사회학적 제도주의 세가지 분파로 나뉜다(Hall & Rosemary, 1996). 그 중 역사적 제도주의는 제도형성 과정에 반영되는 사회 내에 존재하는 권력관계의 불평등에 초점을 둔다. 즉, 상이한 권력자원을 향유하고 있는 집단 간 갈등의 산물로 제도가 형성된다고 보는 것이다(Korpi, 2001). 불평등한 권력관계 속에서 만들어진 제도는 형성 당시의 불평등한 권력관계를 고착화시키게 되며, 고착화된 권력관계는 권력자원을 둘러싼 사회구성원들 간 역학관계가 변화하는 위기상황이나 결정적 사건이 발생하는 경우에만 변화를 기대할 수 있다고 주장한다(Ikenberry, 1988). 또한 제도는 고착되고 지속하는 특성이 있으므로 특정 시점에서 형성된 제도는 그것을 둘러싼 사회·경제적 환경이 바뀌었다 할지라도 지속하는 경향을 지닌다고 보고 이것을 ‘경로의존성’이라 칭한다. 경로의존성으로 인해 과거의 역사적 과정에서 특정 경로가 선택되고 나면 현재의 문제를 해결하는데 더 효율적일 수 있는 다른 경로를 택할 수 있는 가능성이 배제되므로 최적의 제도를 적용하는 것은 어렵게 된다(Hall & Rosemary, 1996).

본 연구에서는 육군 구성원과 기록관리 관련 제도 간의 관계를 권력관계, 역사적 과정을 중심으로 알아보고자 하므로 역사적 제도주의 관점의 적용이 적절할 것으로 판단하였다.

2.2 육군 기록관리 관련 제도

2.2.1 발전과정에서의 특이점

기록관리제도와 행정업무제도, 정부 제도와 육군 내부규정의 발전과정을 살펴보면 제도의 발전과정에서 그

지위 및 범위의 관계가 역전되었다는 특징을 찾아볼 수 있다.

<그림 1>에서와 같이 최초 기록관리제도는 행정업무제도의 일부로 문서보존 분야를 보완하는 세부규칙에 지나지 않았다. 그러나 1999년 ‘공공기관의 기록물관리에 관한 법률’(법률 제5709호, 1999. 1. 29)이 제정되면서 기록물관리제도와 행정업무제도의 법적 지위가 역전되었다. 육군과 정부 간의 관계에서도 역전현상을 찾아볼 수 있다. 정부수립 이후 1970년대까지는 군이 선진문물을 우선적으로 도입하고 기록관리 및 행정업무에서 주도적인 역할을 수행해왔다. 그러나 1980년대 후반 정보화시대로 들어서면서 사무자동화시스템 도입 등 업무환경의 변화로 오히려 사회의 발달된 사무관리업무가 군에 도입되는 역전현상이 발생했다(이효상, 2004). 또한 ‘공공기관의 기록물관리에 관한 법률’ 제정 및 기록관리시스템 표준화에 따라 육군의 기록관리제도가 국가기록원을 중심으로 한 제도와 표준화에 따르게 되었다.

	공공기록관리 제도	정부행정업무 제도	육군 기록관리제도	육군 행정업무제도
1950		정부처무규정 (각령, 1949~1963)	종합문서보관소 창설 (1951)	회보제도 및 공문서 취급 예규(1949) 공문서 규정 (1950년대~1970년대)
1960				
1970	공문서 보관·보존규정 (대통령령, 1963~1984) 정부기록보존소 설립 (1969)	정부공문서규정 (대통령령, 1961~1991)	중앙문서관리단 창설 (1968)	
1980				
1990	정부공문서분류번호및보 존기간책정기준등에관한 규칙(총리령, 1984~1992) 공문서분류및보존에 관한규칙(총리령, 1992~1999)	사무관리규정 (대통령령, 1991~2011)		문서관리규정 (現 사무관리 및 일상명령 발령규정) (1970년대~현재)
2000	공공기관의 기록물관리에 관한 법률(1999~2006)		기록물관리 및 인쇄규정 (2003~현재)	
2010	공공기록물관리에관한 법률 (2006~현재)	행정업무의 효율적 운영에 관한 규정 (대통령령, 2011~현재)		대대급 행정업무 경감지 시 하달(육지시, 2011)

<그림 1> 제도별 변천과정

2.2.2 제도 간 일관성

육군 구성원의 업무수행과정에는 기록관리제도, 행정업무제도를 중심으로 법령으로부터 내부규정에 이르기까지 다양한 계층의 제도들이 동시에 적용된다. 따라서 제도 간 일관성에 대한 고려는 필수적이다. 그럼에도 불구하고 규정 간 비일관적인 항목이 식별된다. 이러한 일관성 문제는 구성원의 인식에 혼선을 일으켜 제도를 현실적으로 적용하기 어렵게 만들 우려가 있다.

먼저, 제도 간 추구하고자 하는 목적부터 상이하다. <표 1>에서와 같이 ‘공공기록물 관리에 관한 법률’에 제시된 목적은 책임성, 투명성, 안전한 보존, 효율적 활용 4가지가 있는 반면, ‘행정효율과 협업 촉진에 관한 규정’에서는 효율성만을 목적으로 두는 것을 확인할 수 있다. 특이한 점으로 ‘공공기록물 관리에 관한 법률’의 하위제도인 육군 ‘기록관리 및 인쇄규정’에서는 상위법인 ‘공공기록물 관리에 관한 법령’에서 정한 4가지 목적 중 보존 및 활용 두가지 목적만을 제시하고 투명성과 책임성에 관련된 목적은 제시하지 않고 있다는 점이다. 이는 육군 조직이 기록관리 및 행정업무 전반에서 효율을 중시하고 있다는 것을 확인할 수 있는 부분이다. 그럼에도 불구하고 근간이 되는 상위법인 ‘공공기록물 관리에 관한 법률’의 주된 목적인 책임성과 투명성의 가치가 행정제도 및 육군규정에 반영되지 않은 점은 기록관리법령이 추구하고자 하는 주요 가치가 구성원의 인식에 반영되지 못하는

주요 원인으로 유추해 볼 수 있다.

<표 1> 제도 간 목적 비교

항목	공공기록물 관리에 관한 법령	행정효율과 협업 촉진에 관한 규정	육군 기록관리 및 인쇄규정	육군 사무관리 및 일상명령 발령 규정
제1조(목적)	제1조(목적) 이 법은 공공기관의 투명하고 책임 있는 행정 구현과 공공기록물의 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 공공기록물 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 영은 행정기관의 행정업무 운영에 관한 사항을 규정함으로써 행정업무의 간소화·표준화·과학화 및 정보화를 도모하고 행정기관 간 협업을 촉진하여 행정의 효율을 높이는 것을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 규정은 공공기록물 관리에 관한 법률 및 공공기록물에 관한 법률 시행령에 따라 육군의 기록관리에 관한 사항을 규정함으로써 기록정보의 효율적 활용과 기록유산의 안전한 보존을 그 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 규정은 육군의 사무관리에 필요한 내용을 규정함으로써 사무의 표준화·간소화 및 정보화를 기하여 행정의 능력을 향상시키는 것을 목적으로 한다.
비고	-	효율 위주	투명성, 책임성 배제	능률 위주

육군 조직의 효율성 중심의 업무수행체계는 <표 2>의 문서등록 및 보유에 관련된 조항에서 더 구체적으로 찾아볼 수 있다. 공공기록물 관리에 관한 법령으로부터 육군 기록관리 규정에 이르기까지 ‘업무수행의 모든 과정 및 결과를 기록물로 생산 및 관리’에 대한 조항이 있는 반면, 육군 사무관리 및 일상명령 발령 규정에서는 행정간소화를 특별히 강조하며 효율성에 대해 적극적으로 해석하고 있는 것을 볼 수 있다. 뿐만 아니라 육군 기록관리 규정에서는 모든 부대와 부서를 대상으로 업무와 관련된 기록물을 관리해야 한다고 명시한 반면, 사무관리 규정에서는 ‘대대급 이하를 대상으로 별도의 업무규정에서 보유하도록 명시되어 있는 문서철 외에 추가적인 문서철 보유를 금지’하고 있는 상이한 내용이 명시되어 있다. 이는 천안함 피격사건 및 연평도 포격도발 이후 하달된 대대급 행정업무 경감대책 추진(육지시 제11-1003호) 사항이 반영된 것으로 ‘창끝 전투력’을 발휘해야 하는 대대급 이하 제대를 불필요한 행정업무로부터 해방시켜 전투준비에 전념할 수 있는 여건을 보장하기 위한 사항으로 육군의 특수성이 반영된 조항으로 볼 수 있다.

<표 2> 제도 간 문서등록 및 보유 조항 비교

항목	공공기록물 관리에 관한 법령	행정효율과 협업 촉진에 관한 규정	육군 기록관리 및 인쇄규정	육군 사무관리 및 일상명령 발령 규정
기록관리 대상	제16조(기록물 생산의 원칙) ① 공공기관은 효율적이고 책임 있는 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산·관리될 수 있도록 업무과정에 기반한 기록물관리를 위하여 필요한 조치를 마련하여야 한다.	제11조(문서의 등록 등) ① 행정기관은 문서를 생산하였을 때에는 지체없이 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령 제20조에 따라 생산등록번호를 부여하고 등록하여야 한다.	제9조(기록물의 생산원칙과 기록화 및 기록관리 대상) ① ...업무의 입안단계부터 종결단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산·관리될 수 있도록 업무과정에 기반한 기록물 관리가 이루어지도록 해야 한다.	제40조(행정 간소화) ① 전 부대는 규정된 문서철 이외에는 보유를 금지하고...[중략]... 다만, 실무자가 업무에 참고하기 위해 보유하는 각종현황, 업무절차 등에 대한 참고 문서철은, 업무편의성을 고려하여 개인의 판단에 따라 보유할 수 있다.
비고	-	상위법에 의거 일관성 유지	기록관리 대상 제대 및 보유	기록물에 대한 내용이 상이함

제도와 개인이 상호 영향을 주고 받는다는 신제도주의의 관점에서 기록관리 제도의 구조·내용과 발전과정은 구성원 인식의 원인으로 작용할 수 있다. 따라서 제도 발전 과정에서의 특이점과 제도 간 일관성이 구성원의 인식에 어떻게 나타나는지 살펴봄으로써 향후 제도개선 방향을 도출해 볼 수 있을 것이다. 이에 심층면담과 해석현상학적 분석기법으로 구성원의 인식과 제도적 환경이 어떻게 영향을 미치고 있는지 심층적으로 분석하였다.

3. 연구방법

3.1 문헌연구

문헌연구에서는 <표 3>과 같이 육군 조직원이 기록관리행위를 하는데 적용받는 주요 제도인 기록관리제도와 행정업무제도에 대해 법률로부터 내부규정, 지시사항에 이르기까지 계층별로 분석하였다. 뿐만 아니라 내부 보고서, 제도 해설서 등을 참고하여 제도 변화가 발생한 역사적 맥락에 대해서도 살펴보았다. 수집한 자료들은 크게 두가지 측면을 중심으로 분석하였다. 먼저 각 제도의 목적에서부터 세부내용에 이르기까지 분석하여 조직원의 기록관리 인식에 문제가 될 수 있는 요소를 도출하였다. 다음으로 제도의 변경·추진과정을 분석하여 권력관계, 강조된 주요 가치 등 역사적 맥락을 도출하였다. 구체적으로는 2010년 북한의 무력도발로 인한 행정간소화 추진 시기를 주요한 제도 변경의 시기로 삼았다. 뿐만 아니라 구성원의 인식에서 경로의존성이 어떻게 발현되고 있는지를 분석하기 위해서 각 제도의 연혁 또한 고려되었다.

<표 3> 분석대상 제도

구분	법률	정부규정	내부규정	내부지시
기록관리	공공기록물 관리에 관한 법률	-	기록관리 및 인쇄규정	-
행정업무	-	행정효율과 협업 촉진에 관한 규정	사무관리 및 일상명령 발령규정	대대급 행정업무 경감대책 추진

3.2 심층면담

IPA는 특정한 맥락 속에 있는 특정한 사람들의 관점에서 현상을 이해하는 것에 대해 몰두한다(Hammersly, 1990). 따라서 육군의 기록관리라는 특정한 맥락에 있는 대상자를 선정하기 위해 면담대상자는 육군에서 일반적인 기록관리 및 행정업무를 수행하고 있는 실무자로 한정하였다. 또한 육군은 다양한 병과와 제대로 이루어져 있어 구성원의 경험과 관점이 다양할 수 있으므로 <표 4>와 같이 다양한 제대와 복무연차, 직무분야를 선정하였다. 특히 보다 풍부한 관점을 제공받기 위해 육군본부에서 다양한 분야의 조직원들을 직접 대하고 통제하는 실무자와 간단하게 추가적인 면담을 진행하였다.

<표 4> 연구 참여자 정보

복무제대	면담자	계급	직무	면담시간
여단	면담자 A	영관	작전업무	70분
사단	면담자 B	위관	인사업무	60분
중대	면담자 C	부사관	부대관리	65분
사령부	면담자 D	부사관	보안업무	80분
육군본부	면담자 E	영관	인사업무	30분
	면담자 F	영관	인사업무	30분
	면담자 G	영관	인사업무	15분
	면담자 H	군무원	인사업무	30분

면담은 역사적 제도주의 및 문헌조사를 통해 식별한 요소를 기반으로 <표 5>와 같이 반구조화 질문을 작성하여

이끌어나갔으며 참여자의 경험과 생각을 보다 폭넓고 자유롭게 이야기할 수 있도록 유도하였다. 그 이유는 구성원들의 직무환경과 기록관리 지식 등 개인적 맥락이 다양하므로 이들의 관점을 보다 다각적이고 풍부하게 살펴보기 위함이다.

〈표 5〉 반구조화 질문 목록

대상	구분	질의	비고
일반 구성원	1	기록관리가 무엇이라고 생각하십니까?	인식·지식·관점
	2	기록관리에 대해서 아는대로 이야기해 주세요.	
	3	육군에서 기록관리업무는 어떻게 이루어져야 한다고 생각하십니까?	
	4	기록관리와 관련하여 기억에 남는 경험에 대해 말씀해주세요(긍정적 / 부정적 경험).	개인적, 업무적 맥락
	5	우리부대 / 본인은 기록관리를 어떻게 하고 있습니까? 그 이유는 무엇입니까?	
	6	기록관리 업무에 있어 기준이 되거나 참고하는 것은 무엇입니까?	기록관리 인식 및 행위에 영향을 미치는 요소
	7	육군에 기록관리 프로세스가 정착되기 위한 방안에 대해서 제시해주세요.	
육군본부	1	육군의 기록관리 인식과 제도에 대해 어떻게 생각하십니까?	주요 문제인식
	2	관련 업무를 하면서 기억에 남는 경험에 대해 말씀해주세요.	추가적인 사례 수집
	3	육군 기록관리제도의 발전을 위해서 어떤 방안이 필요하다고 생각하십니까?	영향을 주는 요소

면담 내용은 녹취하여 녹취록으로 필사하였으며, 이후 IPA의 분석단계에 따라 분석하였다. 분석단계는 총 4단계로 이루어졌다. 1단계로 다시 읽기를 통해 반복적으로 읽으면서 메모로 논평을 작성하며 의미에 대한 추상적 인상을 형성하였다. 2단계에서는 논평을 포함한 전자자료의 주요 사항을 간결하고 함축적으로 설명하는 과정에서 경험의 본질을 포착한 초기주제를 선정하였다. 3단계에서는 유사한 주제 간 관련성을 찾아 군집을 만들었으며 마지막 4단계에서는 동일한 분석과정을 반복 적용하면서 반복되는 패턴을 찾아내며 비교·분석하였다.

4. 분석결과

4.1 기록관리 제도의 내용이 육군 구성원 인식에 미치는 영향

4.1.1 기록관리 목적에 대한 인식

1) 효율적 활용 위주의 인식

육군 구성원은 기록관리 업무의 목적을 효율적 활용에 두고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 육규 153 ‘기록관리 및 인쇄규정’에서 제시하고 있는 목적과 동일 선상에 있다. 효율성 중심의 기록관리 인식은 기록물을 활용하지 않게 되는 경우 기록관리가 불필요하다는 인식으로 이어지는 것을 확인할 수 있다.

“기록관리를 잘 해서 참고했을 때 보람이 있고, 그걸 쓰지 않게 되면 귀찮아집니다. 열심히 기록관리를 해도 활용이 안되면 허무합니다.” (면담자 A)

“업무철이나 등록을 잘 해서 관리가 잘 되면 다른 사람, 타 부대나 기관에서 물어보거나 관련 자료를 찾을 때 사용하기가 용이하지” (면담자 C)

‘효율적 활용’ 중심의 기록관리 인식은 업무과정의 모든 과정을 기록관리하는 총괄적인 개념이 아닌 본인이 판단하기에 중요하고 활용할만한 기록물 위주의 선별적 관리로 이어지고 있음을 확인할 수 있다. 이는 ‘육규 151 사무관리 및 일상명령규정’ 제40조 행정간소화 항목에서 제시하고 있는 ‘규정된 문서철 이외에는 보유를 금지하고 다만, 실무자가 업무편의성을 고려하여 개인판단에 따라 참고문서철을 보유할 수 있다’는 내용이 반영된 것으로 보인다.

“지휘관 결재문서나 심의자료 같은 것은 잘 바인딩해둡니다. 그런데 등록이나 이관은 하지 않습니다. 그 정도까지 중요하지는 않은 것 같습니다. 그래도 기록관리를 하려고 노력하는 것들은 다음 후임자를 위한 것들. 후임자가 찾아보고 도움이 되는게 많이 있으니까” (면담자 A)

2) ‘행정효율’에 대한 인식

구성원들이 ‘효율’ 위주의 기록관리 인식을 갖고 있다면 정부와 군에서 본래 강조하고자 했던 ‘효율’의 개념이 구성원에게 어떻게 인식되고 있는 지에 대해서도 짚어볼 필요가 있다.

국방부는 천안함 피격사건과 연평도 포격도발 사건 이후, 전투임무 중심의 부대운영이 될 수 있도록 행정적인 업무를 과감히 축소하여 교육훈련에 집중할 수 있는 시간을 확대한다는 시간적 효율 중심의 개념을 강조했다. 행정업무 축소는 당시 국방부의 중점 추진정책 중 하나인 ‘전투임무 중심의 선진장군 육성’ 정책과 연계되어 적극적으로 시행되었다(국방부, 2012). 그러나 행정효율이 육지시 제 11-1003호, ‘전투임무부대 전념여건 보장을 위한 대대급 행정업무 경감대책 추진지시’를 통해 시행되는 과정에서 ‘행정간소화’ 위주로 진행된 점을 확인할 수 있다. 이 과정에서 업무문화 측면이나 보유 기록물의 성격과 같은 질적인 측면보다는 삭제 문서철의 수를 측정하는 양적 위주의 성과측정 결과, 구성원들은 본래 ‘행정효율’ 추진에서 의도했던 ‘신속한 대응을 통한 조직 목표달성’ 보다는 실무차원의 ‘업무절차나 기록물 생산을 줄이는 것, 간소화’로 인식하는 것을 확인할 수 있었다.

“시스템이 늘어나면서 사진을 넣어야 하고 이런 것들이 발전되면서 오히려 행정이 번거로워 지는 것 같아. 간소화하고 편리하려고 시스템을 만들어도 소요가(할 일) 늘어나는 것 같아” (면담자 C)

“행정간소화 지침은 철을 유지하지 말고 문건을 만들거나 보존하지도 않게 하니까 기록관리를 강조하는게 행정간소화랑 대치돼” (면담자 C)

3) 간소화로 인한 편의위주 인식

‘간소화’ 위주의 인식은 한층 더 나아가 기록관리 및 행정업무제도 전반에 대해 아예 신경쓰고 싶지 않거나, 기록관리 및 행정업무가 없다고 인식하는 등 기록관리 자체를 하지 않는 것으로 이해하는 모습으로 나타나기도 한다. 나아가 추가적인 문서철 보유 여부를 ‘업무편의’를 고려하여 ‘본인 판단’에 의해 결정한다는 내부규정의 내용은 간소화 위주의 인식과 결합하여 편의 위주의 인식으로 이어지기도 한다. 기록관리 프로세스에 의한 기록관리는 구성원에게서부터 시작된다는 점을 고려 시 이러한 편의성, 간소화 위주의 인식은 기록관리의 근간을 위태롭게 하는 요소이다.

“업무시스템에서부터 자동으로 준안이나 단위과제 카드나 이런 것도 신경 안쓰게 이런 식으로 되었으면 좋겠다고 생각을 하지” (면담자 B)

“중대급에서 부소대장들은 만지는 문서가 아예 없어. 기록, 문서 그런 거에 관련된 업무를 할 게 없어” (실제로는 면담기록, 물자장비 업무 기록물 생산) (면담자 D)

“일부 중요하지 않다 싶은 건 철도 안 만들고 기록물을 만들게 되어 있는 것도 만들지 않거나.” (면담자 C)

구성원들은 기록관리의 주요 목적을 효율적 활용에 두고 있다. 이는 내부규정에서 명시한 기록관리의 목적과 일치한다. 효율 위주의 기록관리 인식은 간소화 위주의 행정효율 추진으로 더욱 강화되었으며 보유 기록물철감소에 중점을 둔 양적, 실무적 차원의 간소화 추진으로 인해 구성원들은 효율의 개념을 실무적 편의로 인식하기도 하였다. 이러한 간소화, 편의 위주의 인식은 모든 업무수행과정을 기록화하고자 하는 기록관리문화의 정착을 어렵게 만든다.

4.1.2 기록관리 범위에 대한 인식

1) 행정업무의 일부

1999년 기록관리 법률 제정 이후, 기록관리와 관련된 사항은 기록관리 법률을 따르게 되었으나, 구성원들은 기록관리를 행정업무의 일부로 인식하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

“기록관리? 난 그거 안하는데?...(기록관리에 대한 설명을 들은 후)...결국 기록관리라는 업무는 행정의 일부일 뿐이지” (면담자 B)

“내용을 따지지 않고 기록을 관리한다는 것은 행정이라고 생각해.” (면담자 C)

2) 업무과정에서 기록관리 프로세스 미고려

기록관리를 행정의 일부로 생각하는 인식은 기록물 생산 시 단위과제, 보존기간을 판단하지 못하거나 이관 및 파기와 같은 기록관리 프로세스를 고려하지 못하는 것으로 나타난다. 이는 단위과제별로 관리되는 전자기록관리시스템에서의 보존 및 활용 문제로 이어질 우려가 있다.

“문서 등록할 때 과제카드는 전임자한테 인수받은 그대로 과제카드 이름을 보고 넣는거지 딱히 더 신경쓰는건 없어. 보존기간 이런 건 신경을 안 쓰지, 시스템에서 어떻게 이관되고 삭제되고 이런 것도 신경 안 쓰고 그냥 되는대로 쓰는 거지” (면담자 B)

“일반적으로 전자결재에 올리는 문서들은 사실 보존기간이나 이런 건 신경 안 쓰지. 사실 그런 걸 본 적도 없고 보존기한 이런 걸 따로 하는 걸 본 적도 없고 무지에 의한 것일 수도 있지만 필요성도 없어. 그냥 가능한 오래 남으면 괜찮다고 생각이 드는거지” (면담자 C)

구성원들은 기록관리를 행정의 일부로 인식하여 기록관리 또한 행정분야에서 추진하는 간소화, 편의 위주로 인식하고 있다. 이러한 인식은 업무수행 과정에서 기록관리프로세스가 고려되기 어려운 주요 원인으로 작용한다.

4.2 제도와 관련된 권력관계가 육군 구성원 인식에 미치는 영향

4.2.1 지휘체계 중심의 조직운영

2010년 천안함 피격사건과 연평도 포격도발 대응과정에서 국민들은 적 도발 시 군의 신속한 대응을 강력히 요구했다. 이에 2010년 12월 6일 국방부장관은 취임사에서 국방운영 및 작전수행체계의 효율성을 강조하는 지휘 지침을 하달하였고, 이어서 2011. 1. 12. 육지시 제 11-1003호, “전투임무부대 전념여건 보장을 위한 대대급 행정 업무 경감대책 추진지시”를 하달하며 즉각 추진 되었다. 이는 전투부대의 행정업무를 50%이상 줄이는 것을 목표로 하여 일선 지휘관들의 관심을 바탕으로 육군 자체 진단, 현장확인, 지도방문, 관련 교육 등을 통해 적극적으로 수행되었다. 이처럼 지휘체계 내에서의 강조는 즉각적이고 적극적으로 전 부대에 걸쳐 확산되는 것을 확인할 수 있다.

국방부장관을 중심으로 한 지휘체계 하에서의 행정간소화 추진은 ‘육군 사무관리규정’이 ‘공공기록물관리에 관한 법률’보다 하위규정임에도 불구하고 구성원에게 더 큰 영향력을 발휘하는 규정으로 작용하는 요인이 된다는 것을 도출해볼 수 있다. 구성원과의 인터뷰에서도 ‘행정간소화’ 추진을 강하게 체감하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 ‘행정간소화’가 강력하게 추진되었기 때문에 기록관리 제도에서 제시하는 모든 업무과정의 기록화와는 다소 맞지 않는 부분까지도 구성원들의 인식에서는 허용되는 것으로 자리잡게 되었다.

“행정간소화라고 해서 행정간소화에 대해서 부르짖고 있잖아. 상급부대에서 없애라고 해서 어쩔 수 없이 없애기도 해” (면담자 B)

“행정간소화 하면서 상급자에게 보고할 때 바로 메모보고로 보고한다든지 별도의 문서를 작성하지 말라고 하든지... 행정간소화 지침을 보면 철을 유지하지 말고 문건을 만들거나 보존하지도 않게 하니까” (면담자 C)

4.2.2 국가기록원의 영향력

기록관리제도와 관련된 조직인 국가기록원은 행정안전부 소속기관으로 군 지휘체계에서 벗어나 있어 육군에 직접적인 영향을 미치는 것이 어렵다. 나아가 다른 정부기관에 대한 지도감독 및 전반적인 통제기능 발휘 또한 역부족이라는 근거를 곳곳에서 찾아볼 수 있다. 국가기록원이 추진하려던 ‘속기록 등 작성대상회의 지정 확대계획’은 대상기관에서 지정불필요 의견을 제시하는 등의 거센 반발로 중단되기도 하고(서울신문, 2008. 12월 3일), 각급 행정기관에서 전자정부법에 따라 행정정보시스템을 구축하여 운영하고 있으나 국가기록원이 이 과정에서 소외되면서 시스템과 관련된 기록관리 체계가 부재하여 행정정보데이터세트 유실이 우려되고 있기도 하다(이규철, 2016). 뿐만 아니라 국민의 관심을 불러일으킨 ‘남북회담 회의록 폐기’, ‘대통령기록물 유출’, ‘대통령기록물 폐기의혹’과 같은 주요 사건에서 법원이 기록물의 정의에 대해 엄격하고 좁게 해석하여 잇따라 무죄판결을 내리면서 공공기록물 관리에 관한 법률에 명시된 처벌조항은 유명무실해지고 말았다.

국가기록원 및 기록관리제도가 육군 구성원에게 미치는 영향이 미미하다는 것은 면담 간에도 확인할 수 있었다. 국가기록원의 통제가 약하고 법령에 명시된 처벌이 이루어지지 않는 상황에서 구성원들은 투명하게 모든 업무과정을 기록화하는 것에 부담을 느끼고 있으며 이는 기록관리의 의무에 대한 저조한 인식으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

“특정 문건으로 문제가 생기면 일이 키질 수 있는데 미등록이나 임의폐기한 사항으로 지금까지 처벌한 사례가 없으니까 당연히 등록 안하는게 좋은거 아니겠어?” (면담자 F)

“기록관리를 잘해봤자 감사때 지적이나 받지, 내가 한것도 아닌데 전임자가 잘못된거 발견되더라도 인수인계받은 내가 지적받지. 기록물이 없을만 하다고 인정되는 정황이 있다면 그게 차라리 낫지.” (면담자 B)

제도는 독립적으로 존재하는 것이 아니라 관련 집단과 결합되어 복합적으로 나타난다. 육군 조직에서는 지휘계통에서의 강조 및 추진사항이 구성원에게 주로 영향을 미치며 국가기록원의 미약한 영향력은 기록관리제도의 정착을 어렵게 만드는 것을 확인할 수 있다. 즉, 기록관리 제도와 관련된 기관의 권력관계는 구성원에게 제도를 적용함에 있어 주요 요소로 작용한다.

4.3 제도변화과정이 육군 구성원 인식에 미치는 영향

4.3.1 조직 특수성을 반영한 내부규정

육군 구성원의 기록관리 및 행정업무에 주로 영향을 미치고 있는 행정간소화는 2010년 천안함 피격사건과 연평도 포격도발을 계기로 추진되었다. 북한의 대남도발로 국민의 생명과 재산을 앗아간 이 사건은 국토방위와 국민의 생명과 재산 보호를 목적으로 하는 군의 존립가치를 위협하여 대군신뢰도가 급락하고 군 내부의 사기저하 및 불협화음이 드러나게 되어 군이 총체적 위기에 직면하게 되는 중대한 사건이었다. 국정감사 간 군은 준비태세와 위기관리능력 그리고 즉각적인 상황 대응능력이 부적절했다는 비판과 지휘와 전투력발휘에서 효율성에 대한 요구에 당면하였다(국방부, 2011). 이에 국방부 장관은 취임식에서 천안함 사태와 연평도 포격도발은 군의 자존심과 명예에 상처를 주고 국민에게 큰 실망을 주었다고 지적하며 또다시 북한이 군사적 도발을 감행해 온다면 즉각적이고 강력한 대응으로 그들이 완전히 굴복할 때까지 응징해야 한다고 발언했다.

일련의 과정을 통해 군은 국가와 국민을 지키기 위한 대비태세를 갖추고 즉각 대응능력을 발휘할때 비로소 대군신뢰를 얻고 본래의 가치를 발휘할 수 있다는 교훈을 얻게 되었다. 아울러 군의 효율성과 안전전문성을 보장하기 위해서는 문민통치의 원칙 하에 국가차원의 결정은 통치자가 내리되 작전계획 등 순수 군사적 차원의 결정은 군 자율에 맡기는 업무분담이 이루어져야 한다는 주장도 제기되었다(온만금, 2011).

군의 존립가치와 대군신뢰에 관련된 사건들은 기존의 정부 주도의 권력관계에서 군사적 부분에서는 효율적 전투력발휘를 강조하는 국방부 중심의 권력관계로 변화하는 계기로 작용하였다. 이에 따라 군의 업무수행과정에서 적용하게 되는 육군 사무관리 및 일상명령 발령규정의 내용이 정부규정이나 공공기록물 관리에 관한 법률과 연계되기보다는 육군의 특수성을 반영한 ‘행정간소화’ 위주의 독자적인 특성을 갖게 되었다. 이처럼 육군 행정제도의 변화과정은 행정업무에 육군의 특수성을 반영한 독자적인 제도가 주요 사건을 계기로 국민적 합의에 의해 정당성을 부여받았다는데 그 의미가 있다.

4.3.2 조직 특수성을 반영한 기록관리 제도 요구

육군 내부규정이 일련의 과정을 거쳐 정당성을 부여받았음에도 불구하고, 모든 업무수행과정을 기록화하고자 하는 기록관리 법령의 방향과는 맞지 않는 부분이 있어 여전히 제도의 정당성 문제가 잔존하고 있다. 따라서 기록관리 법령 및 국가기록원 주도의 표준화 사업에 육군 특수성을 반영하고자 하는 요구는 지속되어 왔다.

이와 같은 사항은 구성원과의 인터뷰에서도 확인할 수 있다. 군 조직의 특성을 고려한 기록관리에 대한 요구, 효율적 전투력발휘여건 보장에 대한 요구에 비해 현재의 기록관리제도는 군의 모든 업무분야에 세부적으로 적용하기에는 조직특성, 다양한 기록물 형태 및 시스템 등의 문제로 한계에 부딪힐 수밖에 없다.

“기록관리 정책도 각 기관별 특성을 고려해서 적용해야 하는데 일괄적으로 적용하고 있어서 문제가 많다고 생각해. 각 기관별 중요자료나 특성을 고려한 지침이 마련되면 그나마 정착이 될 수 있지 않을까?”(면담자 H)

“군이러는 그룹의 특성상 기록관리보다는 작전업무같은 성향이 행정적인 성향보다 중요한거지.” (면담자 C)

기록관리제도에 조직 특수성을 반영하고자 하는 요구는 비단 육군만의 요구는 아니다. 현재 기록관리 제도는 지나치게 상세한 사항까지 규정하고 있어 국가적 차원에서 일관되게 표준화하거나 시스템을 구축하는데는 효율적이지만 군이나 기타 특수 전문기관 등 개별 공공기관에 적용하기에는 무리가 있거나 적용할 경우 불필요한 중복행정이 초래될 우려가 있다(정기애, 김유승, 2009).

아울러 정보통신 기술의 발달로 행정업무가 과거의 수기문서에서 벗어나 업무시스템에서 데이터로 처리되고 있다는 것 또한 구체적인 사항까지 규정하는 기록관리 제도를 적용하는데 한계가 있다는 것을 보여준다. 현재 정부에서 운영 중인 행정정보시스템은 교육행정정보시스템(NEIS), e-사람, 디지털 예산·회계 시스템 등 17,000종에 이를 정도로 다양하며(박미영, 2019), 국방부에서 활용하는 업무시스템만 해도 국방인사정보체계, 합동지휘통제체계 등 100여개에 달하고 있는 실정이다(국방부훈령 제2436호, 2020. 6. 4.). 그럼에도 불구하고 국방업무시스템 전반에 대해 규정한 제도인 ‘국방정보화 기반조성 및 국방정보자원관리에 관한 법률’(법률 제12553호, 2014. 11. 10.)과 ‘국방정보화업무 훈령’(국방부훈령 제2436호, 2020. 6. 4.)은 국방부 정보화기획실의 주도로 제정되어 기록관리요소 및 표준이 고려되지 않고 있다. 이에 따라 업무 간 생산되는 행정업무데이터가 주요한 기록정보임에도 불구하고 기록관리의 범위에서 벗어나 관리되고 있는 모습을 보여주고 있다. 이처럼 행정업무의 정보화 흐름속에서 기록관리 제도의 구체적인 사항까지 표준화하고자 하는 방향은 그 흐름을 따라가기 힘들어 적합하지 않음을 보여주고 있으며 현재의 기록관리제도를 행정데이터에 적용하는데 한계를 보이고 있다(오세라, 박승훈, 임진희, 2018).

실제로 육군 구성원들은 기록관리제도 기반 업무시스템인 온나라시스템 이외에도 다양한 업무시스템을 활용하고 있으나 온나라시스템 내에서 생산되는 기록물에 한정하여 기록물 범주로 인식하고 있었다. 뿐만 아니라 업무시스템에서 이루어지는 일련의 행정업무과정에 대한 기록화에 대해서는 제대로 인지하지 못하고 있는 것을 확인할 수 있다. 또한 업무시스템의 영역과 환경이 다양하여 호환이 어려울 정도라고 이야기하고 있는 것으로 미루어 다양한 업무환경에서 현재의 구체적인 사항까지 표준화하고 있는 기록관리제도는 적용의 한계가 있음을 보여주고 있다.

“전장망에서의 업무환경이 일반 컴퓨터랑 환경이 달라서 사용하기 어려워서 애로(곤란)했었어...온나라시스템과 다른 업무시스템들은 서로 영역도 다르고 시스템별로 다 달라” (면담자 C)

4.3.3 비밀기록물 위주의 기록관리 인식

기록관리제도의 표준화를 조직 특성에 맞게 적용하기 어려운 한계 속에서 육군은 군조직의 특수성과 조직목적에 직접적인 영향을 주는 비밀기록물에 비중으로 두고 기록관리를 하는 것을 확인할 수 있다. 일반기록물과는 대비될 정도로 비밀기록물에 대해서는 작전목적 달성에 필수적인 ‘군사보안’이라는 조직목표와 결합하여 철저한 교육과 처벌이 이루어지고 있으며 조직원들이 비밀기록물 관리는 별도의 업무영역으로 인식할 정도로 번거로움을 감수하고 제도를 철저히 준수하고 있는 모습을 확인할 수 있다. 이처럼 육군조직에 목표달성 및 조직 특성과 직접적인 연관이 있는 비밀기록물 위주로 기록관리가 이루어지는 모습은 기록관리 인식 및 행위에 조직목표와 특성이 결부 되었을때 비로소 철저한 기록관리 인식 및 행위로 이어진다는 것을 보여준다.

“기록관리 관련해서 이관이나 쪽번호 매기고 이런거는 비밀관리에서만 하는거지” (면담자 B)

“비문관리는 행정이 아니라 별도의 업무영역이라고 생각하지 행정이랑 보안 두 개의 영역” (면담자 C)

육군은 일련의 사건을 통해 조직 특수성을 반영한 내부규정이 국민적 합의를 거쳐 적용되고 있다. 그러나 공공기록물 관리에 관한 법률의 주요 내용과 다른 부분이 있어 규정의 법적 정당성 마련을 위해 조직 특수성을 법률에 반영하고자 하는 시도가 지속되고 있다. 지나치게 세부적인 법률의 내용을 반영하기 어려운 문제는 조직 목적과 직접적으로 관련된 군사보안과 연계된 비밀기록물을 위주의 기록관리 인식으로 나타나는 것을 확인할 수 있다.

4.4 육군 구성원의 인식이 제도 적용 간 미치는 영향

4.4.1 투명성과 책임성에 대한 인식

군은 신속한 대응을 보장하기 위한 효율적 업무수행체계를 강조하지만 ‘공공기록물 관리에 관한 법률’의 목적인 투명성과 책임성 또한 군인에게 있어서 중요한 가치다. 이는 ‘군인의 지위 및 복무에 관한 기본법’에 성실과 정직의 의무 조항에서도 찾아볼 수 있다. 뿐만 아니라 군인 개개인은 육군조직의 구성원인 동시에 공무원으로서 법령을 준수할 의무가 있다(법률 제16905호, 2020. 1. 29.). 이 같은 인식은 업무과정에 있어서 책임관계를 명확히 하거나 정당성을 보장받기 위해 기록관리를 하게 되는 행위로 나타난다.

행정간소화는 효율성과 간소화에 중점을 두고 추진되었으나 적용 과정에서 구성원들은 투명성과 책임성을 보장받기 위해 문서철 삭제에 대한 근거유지, 사진 및 동영상 탑재 등 소요가 더욱 증대되어 오히려 행정간소화 추진 자체가 업무효율을 저해한다고 느끼는 점을 확인할 수 있었다. 또한 행정간소화 지시를 그대로 받아들이는 것이 아니라 업무수행과정의 정당성과 책임성을 보장하기 위해 추가로 기록물을 관리하는 경향을 보였다.

“기록이 있어야지. 왜냐면 진급이나 포상때 중대장과 행보관에 의해서 암묵적으로 하는 안보이는데 있어서 그걸 보이게끔 하려고 만든 제도잖아. 그래서 우리도 지금 포상 심의하고 별도로 다 갖고 있어. 행정간소화로 많이 문서철이 없어졌기는 해도 4월 진급자, 포상심의 이런거 하는거는 다 철 해 놓고 있어” (면담자 D)

* 규정에서 중대급 이하는 개인입무카드와 실습계획표만 보유하게 되어있음

“없으면 안되는 것인데 상급부대에서 없애라고 하니까 어쩔 수 없이 없애기도 하는데 이걸 누가 책임지는 사람도 없고 어쩔꺼야.” (면담자 B)

육군 구성원의 인식 전반에 투명성과 책임성 요소가 자리잡고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이를 기록관리법령의 목적, 육군 조직목표달성에 투명성과 책임성을 연계시킨다면 기록관리 인식 제고에 도움이 될 것으로 판단된다.

4.4.2 경로의존성의 영향

역사적 제도주의에서 제도는 한번 결정되면 고착되고 지속되는 경향을 가진다고 본다(Hall & Rosemary, 1996).

이를 경로의존성이라고 하며 구성원들의 경로의존성은 새로운 제도를 적용하기 어려운 요인으로 작용한다. 구성원의 기록관리 인식에서도 경로의존성을 찾아볼 수 있었다.

“문서등록하는거는 전일자 전부터 관리가 되지 않아서...애초에 전에 했던것도 없습니다.” (면담자 A)

“일반 행정문서 같은거는 보존기한 이런걸 따로 하는걸 본 적도 없고” (면담자 C)

경로의존성은 존재를 위협받을 정도의 강력한 사건이 발생할 경우 급격히 변화한다(Kranser, 1984). 구성원 개개인에게 있어 강력한 사건은 처벌이라고 볼 수 있다. 처벌기록이 있는 경우 포상, 각종 진급 및 선발에서 배제되고 개인의 군생활을 이어나가는데 결정적인 영향을 미칠 수 있기에 개인들은 처벌에 대해 굉장히 민감하게 반응한다. 처벌이 인식변화에 계기가 될 수 있는 점은 인터뷰에서도 확인할 수 있다.

“관심을 갖게 하려면 강력하게 처벌해야 해” (면담자 E)

“법령에 처벌규정이 있는지도 모르고 있었어. 우리부서에서 한명이라도 그걸 아는 사람이 있었다면 그렇게 하지는 않았지” (면담자 C)

육군 규정에도 기록관리법에 따른 과실자에 대한 처벌항목이 명시되어 있으나, 기록관리법령의 처벌항목이 유명무실해진 사회적 분위기 속에서 무리하게 징계를 추진하는 것은 어려운 실정이다. 그럼에도 불구하고 주기적인 교육을 통해서 구성원들이 민감하게 반응하는 처벌 관련 법률을 인지시키는 것만으로도 경로의존성을 극복하고 기록관리 행위를 이끌어 낼 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

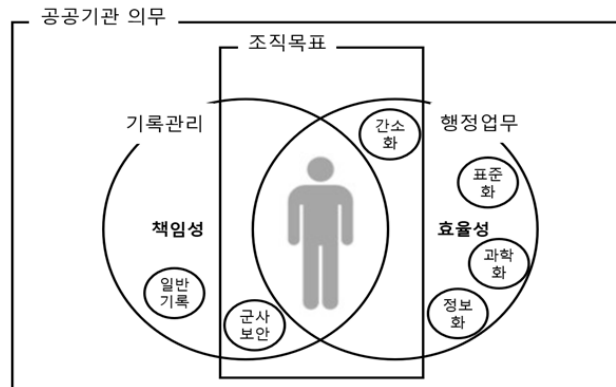
5. 논의

육군의 기록관리 제도는 정부와 군이 조직원에게 미치는 권력의 영향관계 속에서 지속적으로 변화해 왔다. 이러한 제도의 변화는 지휘체계, 효율성 위주의 업무체계를 지향하는 육군 조직의 특성과 책임의 덕목을 중요시하는 조직 구성원의 인식의 틀 속에서 다시 변화하는 상호보완적인 모습을 보여왔다.

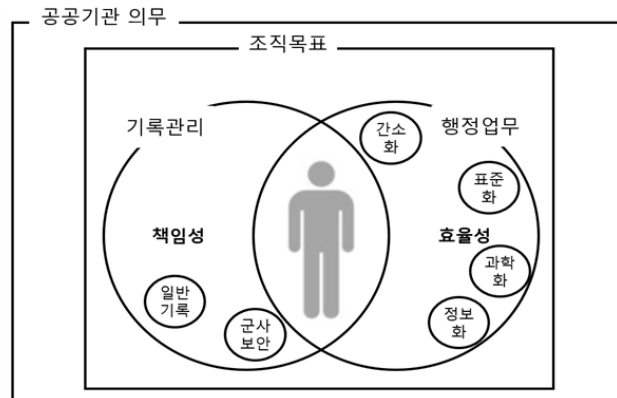
위에서 논의한 육군 구성원의 기록관리 인식구조를 도식화해보면 다음 <그림 2>의 [현재인식]과 같다. 육군 구성원은 업무수행과정에서 기록관리제도와 행정업무제도를 동시에 적용받는다. 이는 두 제도에서 각각 추구하고 있는 가치인 책임성과 효율성을 동시에 추구하는 것을 요구받는다고 볼 수 있다. 그러나 기록관리제도에서 추구하는 모든 업무수행과정의 기록화와 육군 조직에서 추구하는 시간적 효율은 동시에 양립하기 어려워 육군 구성원들은 혼선을 겪게 된다.

이러한 환경 속에서 육군 조직원들은 직접적으로 개인에게 영향을 주고 있는 지휘체계와 조직의 목적이라 할 수 있는 작전수행에 관련된 사항 위주로 책임성과 효율성의 가치를 부분적으로 취하고 있는 것을 확인할 수 있다. 따라서 작전·보안과 직접적으로 관련된 비밀기록물 위주로 기록관리가 이루어지며, 업무수행과정에서는 즉각적인 대응과 관련 있는 시간적 효율 측면의 간소화가 주로 고려된다.

[현재 인식]



[개선된 인식]



<그림 2> 육군 구성원의 기록관리 인식구조

동시에 육군 구성원들은 공무원의 일원으로서 전반적인 업무수행과정에 대한 책임성에 대해서도 인식하고 있으며 간소화를 중심으로 하는 행정효율에 대해 의문을 제기하기도 하는 모습을 보이기도 한다. 이러한 인식은 책임성과 효율에 대한 인식이 조직목표와 연계되어 확장되었을 때 비로소 발현된다. 따라서 <그림 2>의 [개선된 인식]처럼 구성원이 책임성과 효율성의 가치를 조직목표를 중심으로 올바르게 인식하게 하여 가치를 확장적으로 적용할 수 있도록 할 필요가 있다. 기록관리에서 추구하는 책임성은 대군신뢰와 직결되어 작전목적 달성에 기여할 수 있으며 행정효율은 실무적 간소화가 아닌 신속대응을 보장하는 업무수행체계 및 조직문화의 관점으로 구성원이 인식한다면 구성원의 기록관리 인식 개선을 기대할 수 있을 것이다.

따라서 구성원의 기록관리 인식 개선을 위해서는 실질적인 제도개선과 책임성과 효율성에 대한 올바른 인식이 요구된다는 것을 도출해 볼 수 있다.

5.1 제도개선 측면

육군의 기록관리 및 행정업무제도는 군사업무수행의 특수성을 반영하여 효율성 중심으로 구성되어 있다. 그러나 ‘공공기록물 관리에 관한 법률’에서 제시하는 ‘모든 업무과정의 기록화’ 측면에서 제도적 정당성이 보장되지 않는다는 문제점이 있다. 비록 육군의 특수성을 반영한 독자적인 제도는 일련의 역사적 과정을 통해 허용된 것으

로 보이나 국민들은 군에 문제가 생길 경우 엄격한 잣대를 적용하기에 현재의 육군 행정간소화 제도는 향후 문제의 소지가 있다. 특히, 최근 국민참여 확대, 투명성이 요구되는 사회적 분위기에서 기록관리 소홀로 인한 문제 발생 시 대군신뢰에 악영향을 미칠 우려가 있어 ‘국민의 군대’를 표명하는 육군조직에게 부담으로 작용하고 있다.

뿐만 아니라 구체적인 사항까지 제도를 통해 표준화하고 있는 현재의 기록관리 제도는 각 기관의 특수성을 반영하지 못하여 각 조직의 업무과정을 제대로 관리하기 어려운 부분이 있다. 기록관리시스템을 육군에 도입하는 과정에서 육군에 맞도록 시스템을 독자적으로 변경한 결과 국가기록원에서 배포하는 패치를 적용하지 못하고 있는 문제, 군이 비밀기록물 위주로 기록관리를 하고 있는 점 등이 기관 특수성을 고려하여 제도가 개선될 필요성을 시사하는 사례라고 할 수 있다.

아울러, 현재의 기록관리 제도는 점차 발전하는 정보통신 기술의 발전, 공공행정 데이터 통합관리와 같은 새로운 환경에 적용하기 어렵다는 한계를 보여주고 있다. 실제로 군은 100여개 이상의 업무관리시스템을 활용하고 있으나 대부분이 시스템 설계과정에서 기록관리프로세스를 고려하지 못하고 있다(박미영, 2019). 주요 기록물들이 점차 전통적인 수기기록관리에서 벗어나 전자적인 환경에서 생산 및 관리되고 있는 점을 고려 시 정보통신 기술 발전에 발맞춘 기록관리 제도의 개선은 시급한 문제라고 할 수 있다.

이처럼 분산적이고 다양한 환경에서 ‘모든 업무과정의 기록화’를 추구하는 현재의 공공기록물 관리법은 실제 적용되는 과정에서는 오히려 기록이 얼마나 잘 관리되고 있는지를 확인하기 어렵게 만드는 요인이 되고 있다(설문원, 2019). 따라서 국가기록원 중심의 세부적이고 구체적인 표준화보다는 각 기관별 특성에 맞게 업무의 투명성과 설명책임성을 보장할 수 있도록 세부내용을 각 기관에 위임할 필요가 있다. 즉, 법률은 기록관리의 가치와 기본적인 절차중심의 기본법 형태의 제도로 개선하고 국가기록원은 각 기관의 규정이 법률과 합치하는지와 그 이행여부를 확인하고 지도한다면 보다 효과적으로 조직에 기록관리제도를 정착시킬 수 있을 것이다.

5.2 인식개선 측면

기록관리 인식개선은 효율성에 대한 올바른 인식함양, 구성원의 책임성과 투명성에 대한 인식과의 연계 두가지 측면에서 논의해볼 수 있다.

먼저 효율성에 대한 인식 측면에서 육군 구성원들은 ‘군의 목적에 기여할 수 있도록 업무수행체계를 개선’하고자 하는 본래 추진 방향보다는 실무 차원의 간소화 위주 인식을 갖고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이는 행정효율이 추진되는 과정에서 목록화하거나 성과를 가시적으로 보여줄 수 있는 양적 측정 위주로 시행된 것에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 이러한 인식은 행정효율의 본래 의미에서 조직목적달성과 행정효율의 개념을 분리시킴으로써 행정업무, 나아가 기록관리 행위를 불필요한 것으로 인식하고 효율성을 조직목표와 연계하지 못하고 실무적인 사안에 국한되어 인식하게 되는 문제를 가져왔다. 따라서 간소화 위주의 행정업무개선에서 벗어나 ‘조직목적 달성을 위해 업무 전반을 효율적으로 개선하는 것’으로 효율에 대한 인식을 개선할 필요가 있다. 실무적 차원이 아닌 조직목적 중심으로 효율의 초점을 맞추게 된다면 단순히 문서를 줄이는 실무적 차원이 아니라 업무수행과정에서 시간과 노력을 절감하는 조직 문화적인 차원으로 전환되어 보다 육군조직에 기록관리와 행정업무가 기여할 수 있을 것이다.

기록관리제도에서 추구하고자 하는 ‘책임성’ 또한 조직목적달성에 중요한 요소가 될 수 있음을 조직구성원들에게 인지시켜줄 필요가 있다. 군에서 각종 사고 발생 시 국민들은 업무수행과정에서의 투명성과 책임성에 대해 엄격한 잣대를 요구하고 있다. 주요 사건 발생 시 관련 기록물이 국민에게 공개되거나 업무수행과정의 책임성과 잘잘못이 기록물을 통해 가려지는 사례들을 통해서 업무수행과정에서의 투명성과 설명책임성 또한 군의 목적달성에 결정적 요인이 된다는 것을 알 수 있다. 설명책임성에 대한 강조는 지휘체계 상의 대통령 중심의 정부추진방향과 연계할 경우 인식제고에 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대된다. 정부는 2018년부터 ‘국민이 주인인

정부'의 실현을 비전으로 삼고 '참여와 신뢰를 통한 공공성 회복'을 그 목표로 삼고 정부혁신을 추진하고 있다. 이는 정책에 직접 참여하고자 하는 국민의 요구와 시민사회 역량의 증가가 배경이 되었다(행정안전부, 2018), 각 기관은 '획기적인 국민참여 확대를 통한 사회문제 해결'을 추진과제로 삼고 예산편성, 사업운영 등 여러 분야에 걸쳐 국민참여의 폭과 깊이를 대폭 확대하고 있다(행정안전부, 2020). 이에 따라 정보공개서비스, 공공데이터 공유가 활발해지는 등 투명성과 설명책임성의 가치는 점차 강조되고 있다. 이에 발맞추어 국방부 또한 국민평가제도, 모니터링단, 국방 공공데이터 개방 확대 등 국민참여 확대기반을 적극적으로 마련해나가고 있는 것을 확인할 수 있다(국방부, 2020).

따라서 군 지휘체계에 위치한 대통령 중심의 정부혁신추진을 책임성의 가치 및 기록관리와 연계한다면 보다 효과적으로 기록관리제도를 조직에 정착시킬 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 현재 기록관리 전문요원 중심의 기록관리교육 대상을 일반 구성원까지 확대하여 임관 및 보수교육과정 및 수시교육에 기록관리교육을 반영하여 주요 사례와 제도의 주요 내용을 강조할 필요가 있다. 이를 통해 지휘체계와 책임성을 중요시하는 육군 조직원에게 보다 효과적으로 기록관리의 가치를 내재화시킬 수 있을 것이다.

6. 결론

군은 국가기관으로서 기록관리제도의 적용을 받으며 기록관리 주체로서 업무과정에 대한 책임성과 투명성을 요구받는다. 특히, 군 기록물은 역사적, 증거적 가치가 뛰어나며 국민의 권익을 보장하는데 주요한 역할을 한다는 점에서 의미가 있다. 따라서 기록관리제도의 준수여부는 대군신뢰에 영향을 미치는 주요 요인이라 할 수 있다.

그러나 군 기록관리의 양적성장에도 불구하고 구성원의 기록관리 인식에 대한 문제는 제도정착의 주요 한계로 꾸준히 논의되고 있다. 이러한 인식문제는 제도를 중요시하는 조직 특성에 비추어 보았을 때 제도적 맥락과 밀접한 연관이 있다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 육군 구성원의 기록관리 인식의 원인을 제도적 맥락에서 심층적으로 분석해 보았다.

분석결과 구성원들은 상위법인 책임성 중심의 법률 및 기록관리제도보다는 효율 중심의 내부규정 및 행정제도의 영향을 더 받는 것으로 나타났다. 이는 지휘체계를 중시하는 군 조직 특성과 국가기록원의 영향력 약화가 주요 원인으로 도출되었다. 군 조직 구성원들은 기록관리를 행정의 일부로 인식하여 간소화되고 축소해야 할 것으로 인식하고 있었다. 특히 군 조직의 존재가치를 흔들었던 주요 사건을 계기로 신속한 대응이 강조되면서 법률과 대치되는 내부규정의 일부 내용이 국민적 합의를 통해 허용되는 과정은 조직에 기록관리 제도가 정착되기 어렵게 만든 주요 원인으로 도출되었다. 또한 공공기록물 관리 법률의 지나치게 세부적인 내용은 조직 특수성이나 다양한 업무체계에 적용하기가 어려워 구성원들의 기록관리 인식은 비밀기록물 중심의 한정된 영역으로 발현된다. 한편으로 구성원의 책임성에 대한 인식은 자발적인 기록관리행위로 이어지기도 한다.

결과적으로 육군 구성원들은 업무수행절차라는 하나의 행위를 규정하는 여러 제도들을 동시에 적용받는 제도적 환경에서 혼선을 느끼고 있으며 기록관리에서 추구하는 책임성의 가치와 군 조직이 추구하는 효율성의 가치가 조직목표와 제대로 연계되지 못하고 있음 확인할 수 있었다. 따라서 육군 조직에 기록관리 제도를 정착하고 구성원의 기록관리 인식을 제고하기 위해서는 다음과 같은 제도개선 및 인식개선 방안을 제안할 수 있다.

먼저 제도개선 측면으로 현재의 세부적이고 구체적인 법률보다는 각 기관이 기관의 특성을 고려하여 기관업무의 투명성과 설명책임성을 보장할 수 있도록 위임하고 기록관리의 가치와 기본적인 절차중심의 기본법 형태의 법률로 개선할 필요가 있다. 인식개선 측면에서는 기록관리제도에서 추구하는 책임성과 군 조직이 추구하는 효율성의 가치를 조직목표와 연계하여 올바른 가치를 구성원에게 교육할 필요가 있다. 뿐만 아니라 정기 및 수시 교육과정에 기록관리교육을 반영하여 주요 사례와 제도의 주요 내용을 강조한다면 조직목표달성과 책임성을 중

요시하는 육군 조직원에게 보다 효과적으로 기록관리의 가치를 내재화시킬 수 있을 것이다.

본 연구는 육군 구성원의 기록관리 인식의 원인에 대한 심층적인 분석을 통해 육군 기록관리제도의 개선방안을 제시했다는 점에서 의의를 가진다. 또한 육군본부, 기록관리전문인력 위주의 분석과 양적연구를 수행한 기존 연구들에서 설명하지 못했던 조직 구성원의 인식과 제도의 관계에 대해 심층적이고 다각적으로 분석했다는 점에서 기존 연구와 차별성을 가진다. 다만, 행정업무제도와 기록관리제도로 이원화하여 살펴보았으므로 이외에 기록관리 인식에 추가적으로 영향을 미치는 다른 업무규정, 정치·사회적 규범 등에 대한 고려가 부족하였다는 한계가 있다. 따라서 이러한 한계를 극복하기 위해 보다 다양한 관점에서 다수의 구성원의 기록관리 인식에 대한 연구와 본 연구에서 식별된 효율성과 책임성이라는 주요 가치가 기록관리인식과 행위를 어떻게 조절하고 있는지 양적연구를 통해 입증한다면 보다 일반화 가능성이 높은 결과를 도출할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 다른 공공기관의 기록관리 제도 및 인식으로 확장하여 논의한다면 기록관리제도의 전반적인 개선방안을 도출해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김철진 (2013). 육군(사단급 이하부대) 행정간소화 추진의 문제점과 개선방안. 석사학위논문. 고려대학교 행정대학원, 행정학과 공공행정전공.
- 김택운, 김기영 (2017). 육군 기록관리 인식에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 기록경영프로세스와 조직문화의 관계를 중심으로. 기록학연구, 51, 209-233. <https://doi.org/10.20923/kjas.2017.51.209>
- 남기웅 (2012). 육군 기록관리체계 개선에 관한 연구. 석사학위논문. 명지대학교 기록정보과학 전문대학원, 기록관리전공.
- 박미영 (2019). 행정정보데이터세트 획득방안 연구. 석사학위논문. 서울대학교 대학원, 협동과정 기록관리학전공.
- 설문원 (2016). 기록물관리 표준의 평가와 활용 촉진을 위한 전략. 기록인, 36, 62-67.
- 설문원 (2019). 신뢰는 어디에서 오는가?: 공공기록물관리법 제정 20년을 돌아보며. 2019년 기록의날 기념 학술회의 자료집. 오세라, 박승훈, 임진희 (2018). 행정정보 데이터세트 사례 조사 연구. 한국기록관리학회지, 18(2), 109-133. <http://doi.org/10.14404/JKSARM.2018.18.2.109>
- 온만금 (2011). 천안함 피격사건 이후 군의 대응 및 대군신뢰. 국방대학교 안보문제연구소 특별 심포지엄 자료집(천안함 1주기).
- 이규철 (2016). 행정정보시스템 데이터세트의 이해와 기록관리 고려사항. 기록인, 37, 56-61.
- 이효상 (2004). 육군 기록물관리체계 구축을 위한 제도기반 연구. 서울: 한국국가기록연구원.
- 정기애, 김유승 (2009). 공공기록물 관리에 관한 법률 개선 방향에 관한 연구. KS X ISO 15489 표준에 입각하여. 정보관리학회지, 26(1), 231-257. <https://doi.org/10.3743/KOSIM.2009.26.1.231>
- 최운태 (2012). 육군 기록물 관리의 실태와 발전방안. 석사학위논문. 한양대학교 대학원, 기록관리학과.
- Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor (1996). Political science and the three new institutionalisms. MPIFG Discussion Paper, 96(6), 1-32. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hammersly, M. (1990). The Dilemma of Qualitative Method. London, UK: Routledge.
- Ikenberry, G. John (1988). Conclusion: An institutional approach to american foreign economic policy. International Organization, 42(1), 219-243. <https://doi.org/10.1017/s0020818300007189>
- Korpi, Walter (2001). Contentious institutions: An augmented rational-action analysis of the origins and path dependency of welfare state institutions in western countries. Rationality and Society, 13(2), 235-283. <https://doi.org/10.1177/104346301013002005>
- Kranser, Stephen D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. Comparative Politics, 16(2), 223-246. <https://doi.org/10.2307/421608>
- March, James G. & Johan P. Olsen. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. American Political

Science Review, 78(3), 734-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>

Powell, Walter W. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

[보도 및 기관 내부자료]

- 국방부 (2010). 43대 김관진 장관 취임사. 서울: 국방부.
- 국방부 (2011). 천안함피격사건 백서. 서울: 국방부.
- 국방부 (2012). 국방백서. 서울: 국방부.
- 국방부 (2020). 국민에게 한 발 더 다가서는 국방 정부혁신 실행계획. 서울: 국방부.
- 서울신문 (2018). [서울신문 탐사보도] <상>기록 외면하는 정부. 12월 3일.
- 행정안전부 (2018). 정부혁신 종합 추진계획. 세종: 행정안전부.
- 행정안전부 (2020). 정부혁신 종합 추진계획. 세종: 행정안전부.

[법령 및 규정 / 지시]

- 국방정보화 기반조성 및 국방정보자원관리에 관한 법률(법률 제12553호)
- 국방정보화업무 훈령(국방부훈령 제2436호)
- 공공기록물 관리에 관한 법률(법률 제16661호)
- 행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정'(대통령령 제29305호)
- 육규 151 사무관리 및 일상명령 발령 규정
- 육지시 제11-1003호 대대급 행정업무 경감대책 추진

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- Choi, Yoon-tae (2012). Development plan for record management in the ROK Army. master's thesis, Division of Archive Management, Graduate school of Hanyang University.
- Jeong, Ki-ae & Kim, Youseung (2009). A Study of Improvement for Public Records Management Act: Based on KS X ISO 15489. *Journal of the Korean Society for Information Management*, 26(1), 231-257.
<https://doi.org/10.3743/KOSIM.2009.26.1.231>
- Kim, Chuljin (2013). Problems of the Army (Military Division Levels and Below) Administrative Simplified Implementation and its Improvement Plan. master's thesis, Graduate School of Public Administration, Korea University.
- Kim, Taekyoun & Kim, Giyeong (2017). Factors Influencing Awareness of Records Management on the Republic of Korea Army: Records Management Systems and Organizational Culture. *The Korean Journal of Archival Studies*, 51(51), 209-233. <https://doi.org/10.20923/kjas.2017.51.209>
- Lee, Hyosang (2004). *A System-Based Study on the Establishment of the Army Records Management System*. Seoul: RIKAR.
- Lee, Kyu-chul (2016). Understanding of administrative information system data sets and considerations for record management. *기록인*, 37, 56-61.
- Nam, Giewoong (2012). A Study on Improvement of Army Records Management System. master's thesis, Graduate School of Records, Archives & Information Science, Myungji University.
- Oh, Seh-La, Park, Seunghoon, & Yim, Jin-Hee (2018). A Case Study of Dataset Records in Information Management System. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 18(2), 109-133.
<http://doi.org/10.14404/JKSARM.2018.18.2.109>
- On, Mungeum (2011). Military response and trust after the ROK Cheonan sinking. University of Defense Research Institute's Special Symposium.

- Park, Mi young (2019). A Study on Capture of Datasets for Administrative Information as Records. master's thesis, Department of archival science, Graduate School of Seoul National University
- Seol, Moon-won (2016) Strategies for promoting the evaluation and utilization of records management standards. 기록인, 36, 62-67.
- Seol, Moon-won (2019). Where comes from trust?: Looking back on the 20 years of the Public Records Management Act. Journal of the 2019 Record Day Conference.