

의정활동기록화 인식의 확산과 국회기록원 설립의 경험적 고찰

An Empirical Review of the Diffusion of Awareness on the Documentation of Legislative Activities and the Establishment of the National Assembly Records and Archives

박태선(Taesun Park)¹, 이재윤(Jaeyun Lee)²

E-mail: 88_park@naver.com, wodbs4697@naver.com



¹ 제 1차자 국회의장실 기록비서관
² 공동저자 국회의장실 기록비서관

논문접수 2026-01-16
최초심사 2026-01-21
게재확정 2026-02-13

ORCID

Taesun Park
https://orcid.org/0009-0002-0323-0306
Jaeyun Lee
https://orcid.org/0009-0001-1945-2504

© 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.

초 록

본 연구는 정치영역 기록관리의 제도적 공백 속에서 의정활동기록화에 대한 인식이 어떻게 형성·확산되었고, 그 축적이 국회기록원 설립이라는 제도적 결과로 어떻게 연결되었는지를 경험적으로 규명한다. 연구자는 국회기록원 설립 지원 과정에 참여하며 축적한 경험을 문헌 자료와 교차 검토하는 ‘경험적 진술(empirical account)’ 방법을 적용하였다. 분석 결과, 국회기록원 설립은 단순한 행정조직 신설을 넘어 정치적 책임성과 민주적 공공성을 제도적으로 구현하는 과정임을 확인했으며, 특히 국회의원·정당 기록을 관리 영역으로 포섭하고 디지털 환경에 대응하는 ‘민주적 아카이브’로서의 역할 정립이라는 의의를 제시한다.

ABSTRACT

This study empirically examines how awareness of the documentation of legislative activities was formed and disseminated amid the institutional vacuum in records management in the political domain, and how this accumulation led to the institutional outcome of establishing the National Assembly Records and Archives. The researcher applied the “empirical account” method, cross-referencing the experiences accumulated while participating in the process of supporting the establishment of the National Assembly Records and Archives with documentary sources. The analysis confirms that establishing the National Assembly Records and Archives goes beyond simply creating an administrative organization; it is a process of institutionally implementing political accountability and democratic publicness. Specifically, it highlights the significance of incorporating records of National Assembly members and political parties into the management domain and establishing its role as a “democratic archive” responsive to the digital environment.

Keywords: 의정활동기록, 국회기록원, 경험적 진술, 국회의원, 민주적 아카이브

Legislative activity records, the National Assembly Records and Archives, Empirical account, National Assembly member, Democratic archive

1. 서론

1.1 연구의 배경과 문제의식

최근 정치영역 기록관리에 관한 관심이 높아지면서, 의정활동을 기록화하기 위한 연구 또한 지속해서 축적되어 왔다. 정부는 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 근거하여 국가기록관리 혁신 로드맵 등을 통해 공공기관 기록물 관리를 제도화해 왔고, 이 법률에 따라 정부뿐 아니라 국회와 법원 역시 기록물 관리를 위한 인력을 배치하며 기록관리 체계를 운영해 왔다. 그런데도 정치영역에서 생산되는 기록은 국가의 주요 의사결정과 권력 행사의 과정을 담고 있음에도 불구하고, 상당 부분이 제도적 기록관리의 사각지대에 놓여 있다는 비판은 여전히 반복되고 있다.

기존 기록관리 체계는 행정적 책임성과 업무 처리의 증빙을 중심으로 설계되어 있어, 정치영역 기록이 지니는 과정적·해석적 성격을 충분히 반영하지 못하는 구조적 한계를 가진다. 특히 의정활동 과정에서 이루어지는 비공식 협의, 정책 판단의 맥락, 정치적 조정과 타협의 과정은 공식 행정기록의 형식으로 포착되기 어렵다.

정치적 행위는 법적·행정적 결과로만 환원될 수 없으며, 판단의 배경과 논쟁의 구조까지 포함될 때 비로소 공적 기록으로서의 의미를 확보한다. 즉 정치영역 기록의 핵심 가치는 ‘과정성’과 ‘맥락성’에 있다. 그러나 정치영역 기록은 관리대상의 불명확성, 정치적 민감성, 책임 주체의 불확정성 등의 이유로 제도적 관리 범위에서 반복적으로 배제되었고, 그 결과 중심의 문서로 축소되거나 기록이 생성되지 않고, 생성되더라도 개인의 관리 아래 놓여 체계적으로 관리·보존되지 못한 채 소실 위험에 노출되었다.

이러한 문제의식은 최근 제도 변화와 맞물리며 더욱 선명해지고 있다. 2026년 1월 12일 「국회기록원법」이 시행되면서, 국회 차원에서 정치영역 기록을 보다 적극적으로 수집·관리할 수 있는 법적 기반이 마련되었다. 특히 동 법 제3조는 기록원의 직무 범위를 열거하고 있는데, 그중 핵심적으로 주목되는 내용은 제2호에서 국회의원(전직 국회의원을 포함), 「국회법」 제33조의 교섭단체 또는 정당(국회에 소속 국회의원을 가진 정당에 한정)의 기록물 수집·관리를 명시한 점과 제3호에서 헌정 자료의 수집·관리에 관한 직무를 규정한 점이다. 이는 기존에 제도권 밖으로 밀려나기 쉬웠던 국회의원 개인 및 정당·교섭단체 기록을 ‘수집·관리의 대상으로 명확히 포섭’했다는 점에서 중요한 전환점이라 할 수 있다.

그러나 바로 이 지점에서 새로운 질문이 제기된다. 국회기록원법 제정으로 국회의원 및 교섭단체·정당 기록물의 수집과 관리가 제도적으로 가능해졌지만, 행정적 책임성과 업무 처리 중심으로 설계된 기존 기록관리 개념만으로는 국회기록원에 주어진 과제—정치적 행위의 과정과 맥락, 비공식적 조정과 타협의 흔적, 헌정사적 의미를 지닌 자료를 포괄하는 기록화—를 충분히 수행할 수 있는지에 대한 재검토와 재설계가 필요한 시점이 도래한 것이다. 즉, 국회기록원법의 시행은 정치영역 기록을 “관리의 바깥”에서 “관리의 안”으로 이동시킨 제도적 성과인 동시에, 정치기록의 특수성을 반영하는 새로운 기록관리 패러다임(수집 정책, 평가·선별 기준, 민감정보·비공개 이슈를 다루는 원칙, 생산자·소유권·접근권 설계 등)을 요구하는 문제의식을 더욱 촉발한다.

1.2 의정활동기록의 공적 가치와 제도적 공백

의정활동기록은 국회의 입법·심의·감시 기능이 실제로 어떻게 수행되었는지를 보여주는 핵심적인 공적 기록이다. 국회의원의 발언, 정책 판단의 근거, 법안 심사 과정에서의 논의와 조정은 단순한 개인의 정치 활동을 넘어 국민의 대표자로서 행사된 공적 권한의 내용에 해당한다. 이러한 기록은 입법 결과의 정당성을 사후적으로 검증하고, 정치적 책임성을 평가하며, 민주주의의 작동 방식을 이해하기 위한 필수적 근거로 기능한다는 점에서 높은 공적 가치를 지닌다.

그런데도 의정활동기록은 오랫동안 제도적 기록관리의 중심 대상에서 배제되어 왔다. 의정활동이 정치적 자율성과 대표성에 기반을 둔 활동으로 인식되어 온 탓에, 기록관리의 책임 주체와 관리 범위는 명확히 설정되지 않았으며, 그 결과 기록의 상당 부분은 개인 보관, 임의적 선별, 또는 비체계적 공개에 의존해 왔다. 이는 의정활동 기록이 공적 기록임에도 불구하고 제도적 관리 체계 안에서 안정적으로 보호·보존되지 못하는 구조적 공백을 초래하였다.

이러한 제도적 공백은 의정활동기록의 공적 가치를 실질적으로 약화하는 요인으로 작용한다. 기록이 체계적으로 관리되지 않는 상황에서는 정치적 판단과 의사결정 과정이 사후적으로 충분히 재구성되기 어렵고, 이는 민주적 통제와 시민의 알 권리 실현을 제한한다. 따라서 의정활동기록을 공적 기록으로 명확히 인식하고 이를 제도적으로 관리할 수 있는 기반을 마련하는 것은 정치영역 기록관리의 핵심 과제로 제기된다. 이러한 문제의식은 의정활동기록화 필요성에 대한 인식을 확산시키는 동시에, 전담 기록관리기관 설립 논의를 촉발하는 중요한 배경이 된다.

1.3 연구 목적과 연구 질문

본 연구의 목적은 정치영역 기록관리의 제도적 공백 속에서 의정활동기록화에 대한 인식이 어떻게 형성·확산되었으며, 이러한 인식의 축적이 국회기록원 설립이라는 제도적 결과로 어떻게 연결되었는지를 경험적으로 규명하는 데 있다. 이를 통해 정치영역 기록관리기관 설립을 단순한 조직 신설이나 행정적 조치가 아니라, 정치적 책임성과 기록의 공공성을 제도적으로 구현해 나가는 과정으로 분석하고자 한다.

아울러 본 연구는 국회기록원 설립 이후 형성된 업무와 역할을 설립과정과 분리하여 설명하는 기존 접근에서 벗어나, 설립 논의 과정에서 형성된 문제의식과 역할 인식이 현재의 업무 체계와 방향성에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하는 데 목적이 있다. 이를 통해 정치영역 기록관리기관이 민주주의의 제도적 인프라로 기능할 수 있는 조건과 한계를 실증적으로 제시하고자 한다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구는 다음과 같은 연구 질문을 설정한다.

- 첫째, 의정활동기록에 대한 공적 가치 인식은 어떠한 사회적·제도적 맥락 속에서 형성되고 확산되었는가.
- 둘째, 의정활동기록화에 대한 인식의 확산은 국회기록원 설립 논의와 제도화 과정에서 어떠한 방식으로 반영되었는가.
- 셋째, 국회기록원 설립과정에서 제기된 주요 쟁점과 조정은 기관의 제도적 위상과 성격을 어떻게 규정하였는가.
- 넷째, 설립과정에서 형성된 문제의식과 제도적 선택은 국회기록원의 업무와 역할 방향에 어떠한 영향을 미치고 있는가.

이 연구는 정치영역 기록관리의 제도적 공백 속에서 의정활동기록이 어떻게 인식되고 제도화됐는지를 경험적 진술을 통해 분석함으로써, 정치영역 기록관리기관 설립 연구의 실증적 기반을 확장하고자 한다. 특히 국회기록원 설립과정을 중심으로 기록관리기관이 민주적 책임성의 제도적 인프라로 기능하는 방식을 규명하는 데 목적이 있다.

1.4 연구 범위 및 방법

최근 청주기록원(2022), 이천시립기록원(2025) 등 지방기록물관리기관을 비롯한 기록관리기관이 설립되고 있

다. 정치영역에서는 국회기록원이 2026년 1월 12일 개원하였다. 학계에서 기록관리기관의 설립을 다루는 연구는 적지 않으나, 설립 방향과 방안을 제안하는 수준에 그칠 뿐 설립과정에 있었던 의사결정 과정이나 실무자로서의 성찰은 거의 다뤄지지 않았다. 기관의 설립과정은 공식 문서나 제도 결과만으로는 포착되기 어려운 비공식 논의, 조직 내·외부의 문제 인식, 기관의 역할에 대한 인식 변화 등이 중첩되는 과정으로 매우 중요한 의미를 함축하고 있지만, 안병우(2004, 220)의 지적대로 향후 다른 유형의 기록관을 설립할 때 참고할 만한 실제 설립 사례를 경험적으로 진술한 연구는 드물다. 이미 조직·기관 설립과정을 ‘형성의 과정’으로 복원해 제도 작동의 논리를 드러내려는 경험적 진술 연구가 제시된 바(안병우, 2004), 본 연구는 정치영역 기록관리기관(사례: 국회기록원)의 설립 논의와 역할 형성 과정을 분석하기 위해 경험적 진술(empirical account) 방법론을 채택하였다. 경험적 진술은 제도·조직 형성을 결과(법·조직도·성과) 중심으로 환원하지 않고, 형성 과정에 축적된 문제 인식, 비공식 논의, 조정과 판단의 맥락을 실증적으로 재구성하는 데 적합한 접근이다.

연구자는 국회의장실 기록비서관이라는 직책을 통해 제22대 국회의장을 지원해 국회기록원 설립 업무와 법제도 마련 등에 직·간접적으로 참여하였다. 이러한 연구자의 경험을 분석 대상으로 삼되, 연구자의 위치성과 맥락을 은폐하기보다 가시화해 실제 설립 및 제도 형성 과정에서 연구자의 관점이 어떻게 상호작용했는지를 드러내하고자 하였다. 또 단순한 내부자의 서술에 머무르지 않고 문헌 자료, 제도 문서, 공식 논의 기록은 물론 설립과정에 영향을 미친 다른 요인이나 상황들, 예컨대 국회 내·외부에서 진행된 기자회견, 성명서 발표, 토론회 개최 등 사회 여론과 정황을 교차 검토함으로써 연구의 신뢰성을 확보하고자 하였다.

끝으로 본 연구는 국회기록원 설립 사례를 단일 사례로 다루지만, 이를 정치영역 기록관리기관 설립이라는 더욱 일반적인 제도화 문제의 경험적 사례로 제시함으로써, 향후 유사 기관 연구를 위한 분석 틀(설립 필요성의 공론화-제도 설계-쟁점 조정-역할 정립)을 제공하는 것을 목적으로 한다.

1.5 연구 윤리 및 신뢰성 확보 방안

본 연구는 연구자가 국회기록원 설립 논의 및 제도 형성 과정에 직·간접적으로 관여한 내부자라는 점에서, 제도화 과정의 맥락을 구체적으로 재구성할 수 있는 강점을 지닌다. 동시에 내부자 위치성은 특정 선택을 정당화하거나 기억의 선택적 재구성으로 이어질 수 있는 위험을 내포한다. 이에 본 연구는 내부자 관점이 갖는 한계를 전제로 하여, 서술의 윤리성과 분석의 신뢰성을 확보하기 위한 절차를 다음과 같이 마련하였다.

첫째, 내부자성에 대한 반성적 인식을 연구 설계에 포함하였다. 연구자의 경험은 제도 형성 과정의 ‘의미’를 임의로 확정하기 위한 근거가 아니라, 공식 문서로 포착되지 않는 논의의 맥락을 설명하기 위한 해석 자원으로 제한하여 활용하였다. 또한, 본문에서는 사실 서술, 해석, 제안에 관한 기술이 최대한 구분될 수 있도록 함으로써 연구자의 관점이 자료 사실을 대체하지 않도록 하였다.

둘째, 교차 검증(삼각검증)을 통해 사실관계와 분석의 타당성을 확보하였다. 본 연구의 핵심 사건·절차(접수일, 회의 차수, 의안 번호, 의결 결과 등)는 공식 문서와 공개 기록을 우선 근거로 확인하였고, 연구자의 경험적 서술은 해당 자료는 물론 문헌과 성명서, 토론회 등 다양한 자료와의 대조를 통해 제시하였다. 또한, 주요 논증(중립성, 공공성, 업무 범위 등)에 대해서는 관련 문헌, 제도 문서, 공식 논의 기록을 함께 검토하여 단일 자료나 단일 관점에 의존하지 않도록 하였다.

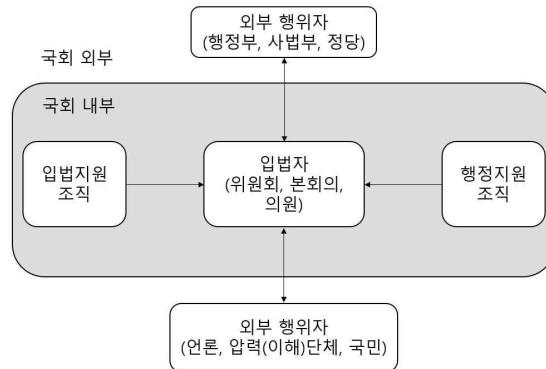
셋째, 비공개 자료의 사용과 윤리적 처리에 관한 원칙을 명시하였다. 본 연구가 참고한 비공개 자료는 민감 내용을 포함하지 않는 범위에서 제한적으로 활용하였으며, 본문에서는 비식별화하였다. 자료는 연구작업 동안 접근을 제한하여 관리하였다.

2. 의정활동기록화 필요성에 대한 인식의 확산

2.1 의정활동기록의 개념과 범위: 선행연구 검토

의정활동의 범주는 곧 의회 기능의 범주에 관한 논의, 그리고 국회의원 기록에 관한 논의를 통해 다뤄진다. 특히 의정활동기록화에 관한 초기 연구는 의회 기능을 어떻게 체계적으로 기록화할 것인가 하는 질문에서 비롯되었다(김장환, 2014; 이원영, 2004, 2005). 먼저 이원영(2004)은 의회의 내용적 특질을 ‘입법’, ‘국정 감독’, ‘정치 활동’으로 구분하면서 의회 기록의 주요 출처를 본회의나 위원회 등 회의체와 의장단을 비롯한 국회의원으로 보았다. 특히 국회의원 기록을 의회의 본질인 정치 행위를 담고 있는 매우 중요한 기록으로 다루는데, 다만 개인 자산의 성격이 강한 점 등이 기록관리를 어렵게 하고 있음을 지적하고 있다.

한편 의회는 다른 공공기관과 같이 내부의 지원과 함께 외부요인과 상호작용하며 작동하는 사회체계(박영도, 1994, 13)이다. 이는 입법체계의 특성에 기인하는데, 의회정치 과정이기도 한 입법과정) 자체가 외부 행위자들과의 상호작용과 내부 지원을 기반으로 입법자인 국회의원과 그 회의체를 통해 이루어지기 때문이다. 정리하면 입법체계는 입법·행정지원조직의 지원을 받아 회의체와 국회의원 등 입법자가 행정·사법부, 정당, 언론, 압력(이해)단체 그리고 국민과 같은 외부 행위자 간 상호작용을 통해 의정활동을 수행하는 구조로 표현될 수 있다(이원영, 2005, 10).



〈그림 1〉 입법체계의 구조(이원영, 2005, 10)

위의 구조에 해당하는 모든 활동이 의회의 본질적 기능에 속하므로 의정활동기록이란 이 과정에서 생산된 모든 기록으로 볼 수 있다. 그러나 2000년 국회기록물관리규칙이 도입되고 국회 소속기관 기록물(회의체 기록 포함)과 의장단 기록만을 관리대상에 포함하면서 국회의원 기록은 물론 정당 등 외부관계 기능에 관한 기록은 관리제도 바깥으로 밀려났다. 한편 의정활동기록은 헌정 자료란 이름으로도 수집되었다. 김남희(2016)에 따르면 헌정 자료란 의회정치와 관련된 역사적 가치가 있는 기록으로, 대한민국 국회의 시초라 할 수 있는 임시의정원을 비롯해 의회사의 주요 사건을 보여주거나 의회정치와 관련된 정당, 전·현직 국회의원 기록물을 아우른다. 다만 헌정 자료 수집 기능은 국회기록보존소가 설립되기 전인 1978년부터 국회도서관과 국회사무처 등을 오가며 전시를 목적으로 산발적으로 수행되어 체계적으로 관리되었다고 하기 어렵다(김남희, 2016).²⁾

1) 입법과정이란 법을 제·개정하는 일을 넘어 민의를 모아 국정에 반영하며 사회 내 이견을 수용·조정하는 기능을 모두 포함한다(국회사무처, 2024).
 2) 이러한 점은 국회 아카이브에 관한 인식에 결정적 한계로 작용한다. 헌정 자료 및 의정활동기록의 수집 기능 확충과 이에 대한 홍보가 미비해 관련 의정활동기록이 국회 아카이브가 아닌 국가유산청이나 박물관 등에 분산 기증되고 있다.

대표적인 의정활동기록인 국회의원 기록물에 관한 연구도 지속해서 이루어졌다. 국회의원 기록물에 관한 연구는 국회 소속기관이 공식적으로 생산·접수한 기록만을 관리대상으로 규정한 제도에 대한 비판의 일환이었다. 한은정, 임진희(2009)는 의원실 기능을 분석해 체계적인 이관대상으로 국회의원 기록물을 다루었다. 특히 국회의원 의정활동기록을 공공(public) 또는 공식 기록(official records)과 개인(personal papers)기록으로 구분해 바라보는 위 연구의 관점은 이후 연구에도 대물림되었다(김남희, 2016; 황길례, 2010).³⁾

국회기록보존소는 2016년 국회도서관법을 개정⁴⁾하고 2017년 의정활동 관련 기록물에 관한 정책을 수립하면서 이후 수행된 연구들은 국회기록물관리규칙에 규정된 국회 소속기관 기록물을 제외한 국회의원 기록물, 정당 기록물, 민간 기록물을 ‘의정활동 기록물’로 통칭하기 시작했다(최혜영, 이승일, 2019; 장연희, 윤은하, 2024). 국회 소속기관 기록물은 실상 의정활동 지원 활동에 해당하며 실질적인 ‘의정활동기록’이라 하기 어렵다는 지적(이경선, 2017)과 함께 의정활동기록을 관리해야 한다는 오랜 문제의식의 결과였다. ‘의정활동 기록물’을 별도로 통칭한 것도 기존 법 제도에 의해 포착되지 못했던 국회의원 기록과 같은 의정활동기록의 관리 필요성을 부각하고 관련 정책을 수립해가기 위한 것으로 풀이된다.

그런데도 여전히 의정활동기록에 관한 개념과 범위에 관해서는 이견이 있다. 최혜영과 이승일(2019)은 의정활동기록을 입법 활동 기록, 국정감사 및 예산 심의와 같은 통제·감시 활동기록, 지역구 및 대민 활동기록, 그리고 정책 판단과 협의 과정에서 생산된 기록으로 구분했다. 반면 우윤식(2019)은 의원기록관 설립을 위한 연구에서 지역구 활동과 같은 정치 활동을 의정활동기록에서 제외(우윤식, 2019)해 규정했다. 국회의원의 임기 특성상 4년 주기로 당선·낙선을 겪으며 임기가 아닌 시기에도 향후 당선을 위해 정치 활동을 이어갈 수 있고, 지역구 활동과 같은 정치 활동은 국회의원 임기와 별개로 개별적으로 이루어질 수 있기 때문이다. 즉 국회의원의 ‘임기 동안의 활동’에 국한해 의정활동기록을 정의한 셈이다.

한편 의정활동기록 출처에 관한 최근 연구(이재운, 박태선, 2025)에 따르면 의정활동기록의 생산 맥락을 탐구한 끝에 자택, 지역사무실, 보좌진을 기록 출처로 명명하면서 지역구 기록은 물론 개인사 기록까지를 포괄해 의정활동기록을 다루고 있다. 개인사 기록은 의원이 가진 특정한 관심사나 전문성과 관련된 진정성과 맥락을 드러낼 수 있기 때문이다. 특히 위 연구는 국회의원의 의정활동과 그 기록관리를 권력 수행에 대한 견제와 감시의 수단에 국한해 온 경향을 지적하고 조직의 정체성을 확립하는 기반이라기보다 즉 국민의 알 권리·의정평가에 방점을 둔 외부적 관점에 편중되어 있다고 비판하였다. 결국, 기록관리기관과 주요 기록 생산자이자 이용자이기도 한 국회의원과의 관계를 지속 가능한 형태로 재정립할 필요가 있는 상황에서 국회의원 기록 전반을 바라보는 관점의 변화가 필요하다고 본 것이다.

이처럼 의정활동기록의 범주는 기존의 결과 중심의 기록에서 의사결정 과정과 기획단계를 드러내는 기록으로, 원내에 국한된 기록에서 원외 활동까지를 포괄하는 기록으로 확장(국회도서관, 2024)되어 논의되고 있으며, 향후 의정활동기록을 관리하는 목적 역시 권력 이행에 대한 견제와 감시를 넘어 조직의 역사는 물론 위상을 강화하고 정체성을 확립해가는 기반으로 거듭날 필요가 있다고 판단된다.

2.2 국회 기록관리 환경과 기존 관리 체계의 한계

국회기록보존소는 국회 전반의 다양한 요인에 의해 생산되는 기록을 망라할 역할과 책임을 지고 소속기관

- 3) 공식 기록과 개인기록 간의 구분은 법률에 따른 대통령기록물의 범주와 상통한다. 법률에 따르면 대통령기록물(Presidential records)은 ‘대통령의 직무수행과 관련해 생산·접수한 기록 및 물품’이라고 규정하고 있으며 이와 별도로 개인 기록물(private records)을 ‘대통령의 사적인 일기·일지 또는 개인의 정치 활동과 관련된 기록물 등으로서 대통령의 직무와 관련되지 아니하거나 그 수행에 직접적인 영향을 미치지 않는 대통령의 사적인 기록물’로 정의하고 있다. 이러한 구분은 이관·수집 등 기록을 취득하는 관리방식의 구분으로 이어진다.
- 4) 직무 조항에 ‘국회 의정활동 관련 기록물의 수집·정리·보존·평가·활용’을 신설함.

기록물 이관은 물론 의정활동 관련 기록물, 즉 국회의원 기록물이나 정당 기록물 등도 함께 수집하고 관리하기 위한 정책과 제도 개선을 꾸준히 이어왔다. 이는 의회의 기능과 맥락을 총체적으로 기록화하기 위함이다. 특히 국회의원 기록물을 비롯한 의정활동 관련 기록물 역시 국회의원 기록물 매뉴얼(국회기록보존소, 2016; 2020), 의정활동 관련 기록물 정책 수립(국회기록보존소, 2017)을 거듭하며 수립을 위한 제도적 기반을 마련하고자 했다. 그런데도 의정활동기록화에는 많은 제약이 따랐다.

우선 그 위상과 위치다. 국회기록보존소는 국회도서관 산하 국장급 보조 기관으로 설치되었다. 국회사무처, 예산정책처, 입법조사처 등 국회 소속기관뿐 아니라 국회 의장단과 국회의원, 교섭단체 등과 원활히 협조하며 전문성과 독립성을 발휘해 기록해 갈 필요가 있는데, 현재는 그럴 만한 위상을 갖추고 있다고 보기 어렵다. 게다가 법적으로 기록보존소는 국회도서관으로부터 헌법기관 영구기록물관리기관의 역할을 위임받고 있으며 동시에 기록관의 업무도 수행 중이다. 국회기록물관리규칙에 따라 각 국회 소속기관이 ‘공식적으로 접수한 기록’을 철-건 단위로 이관받고 관리하는 데만도 많은 인력과 시간이 소요되고 있다. 그에 따라 국회의원 기록 수집이나 기록 열람에 한 명도 되지 않는 인력이 배정되는 등(김장환, 2025) 우선순위에 밀린 업무가 계속 발생할 수밖에 없는 구조였다.

한편 국회 기록 업무가 중복되거나 분산되었다. 우선 헌정 자료 혹은 의정활동기록 수집이라는 기능이 국회박물관과 국회기록보존소에 중복되어 있었다. 또 각 소속기관에서 생산된 기록정보들이 각 소속기관의 사이트나 데이터베이스에 분산·저장되고 있다. 가령 국회방송국의 인터넷의사중계시스템, 영상회의록시스템, 국회사무처의 국회회의록시스템, 의안정보시스템, 국회도서관의 국회의원 정책자료시스템 등 각 시스템이 분리되어 체계적으로 관리·보존되지 못하는 상황이다. 기록정보의 관점에서 이를 통합적으로 관리할 만한 인프라가 부재한 셈이다.

법과 제도를 넘어 나날이 확장되고 있는 의정활동기록을 관리할 이론적·방법론적 기반 역시 요구된다. 방법론은 물론 이를 도출할 재료에 해당하는 데이터도 미약하다. 국회의원 기록의 경우 법 제도의 미비 속에서 기록 기증은 전적으로 국회의원의 자율 의사에 의존하고 있다. 국회기록보존소 담당자에 따르면 실제 선거철마다 재당선에 실패한 의원실에 기록보존소 수집 담당 직원이 일일이 방문해 기증을 권유하는 형태로 기록 수집이 이루어졌다. 이때 애초 의정활동과 밀접성이 비교적 낮은 기록이 일괄적으로 들어오기도 하고 의정활동과의 구체적 관계를 비롯한 맥락이 소거된 채 기증을 받는 탓에 당장 기록에 대한 기록관리자의 이해 부족을 초래할 수 있다(이재운, 박태선, 2025).

국회의원 기록 생산·활용의 실질적인 주체인 보좌진이 의정활동기록 정책의 수면 아래에 있다는 점도 하나의 한계다. 보좌진이 생산·보관하는 기록은 의원실 안팎에서 이루어진 기획단계와 그 결과를 보여주는 증거(장원희, 윤은하, 2024)로 의정활동기록에 관한 생산 환경을 밝히는 데 중요한 요소이다. 보좌진 기록의 특성상 각자의 컴퓨터나 외장 하드에 저장된 전자기록인 경우가 대다수이며 정치적으로 민감한 기록도 있고 개인 자산으로 인식되는 경우가 많아 전자기록 처리나 데이터 저장공간 확보는 물론 결정적으로 기증 기록에 대한 보호조치 등 기록 생산자·기증자의 신뢰 확보가 불가피하다.

이렇게 지역구에서의 의원활동, 의원 자격으로 참여한 세미나, 토론회, 공개 강연에서 한 발언, SNS나 유튜브 채널을 통해 집적되고 있는 웹 기록 등 재선에 실패하거나 임기가 만료된 이후 소실되고 있는 전직 국회의원 기록(서복경, 2023)들도 보좌진 등을 통해 의정활동기록 제도 안으로 수용할 필요가 있다.

국회의원 기록물을 비롯한 의정활동기록에 대한 마스터플랜을 수립하기 위해서는 의원실의 업무 맥락과 기록 생산 환경에 관한 탐구는 물론 질 높은 데이터가 필요하다. 특히 의정활동은 국회의원의 자율과 개성, 여러 외적 요인과 관계하며 이루어지지만(이재운 외, 2024), 현행 분류체계와 같은 제도는 국회기록관리규에 따라 국회의원 기록을 다른 소속기관 기록물과 같이 의원별로 철 단위로 관리하고 있을 뿐 실제 환경은 물론 기록 생산자의 인식체계를 거의 반영하지 못하고 있다. 분류체계와 같은 방법론이 기록을 이해하고 해석할 뿐 아니라 업무 맥락과 기록을 연계하는 역할을 한다(ISO-15489-1, 2016)는 점을 미루어보면 국회의원실의 업무 맥락에 대한 깊이

있는 분석과 질 좋은 데이터 축적이 선행될 필요가 있다. 이러한 데이터는 향후 의정활동기록에 관한 제반 정책, 가령 공개나 보호 제도, 적극적인 활용 관련 정책을 마련해가는 데에도 유용할 것이다.

2.3 인식의 전환과 의정활동기록화 필요성의 부상

의정활동기록이 공적 기록으로 인식되면서도 제도적 관리 체계 안에서 안정적으로 포섭되지 못한 현실은, 기록의 생산·관리·보존이 개인의 판단이나 관행에 의존하는 구조를 고착화해 왔다. 이로 인해 의정활동 과정에서 형성되는 정책 판단의 맥락과 정치적 조정의 과정은 기록되지 않거나 단편적으로만 남게 되었고, 이는 국회의 활동을 사후적으로 검증하고 평가하는 데 실질적인 한계로 작용하였다. 이러한 구조적 공백은 의정활동기록을 ‘기록해야 할 대상’이 아니라 ‘기록되지 않는 것이 관행인 영역’으로 남겨 두는 결과를 초래하였다.

이와 같은 한계는 점차 의정활동기록을 체계적으로 기록·관리해야 한다는 문제의식으로, 점차 규칙 개정 및 법률 제정으로 제도적으로 관리할 기존 의정활동기록 범주를 확대하고 이를 위한 전담 기록관리기관을 설치해야 한다는 요구로 전환되기 시작하였다(국회기록보존소, 2017; 우윤식, 2019; 최혜영, 이승일, 2019). 특히 정치적 책임성과 민주적 통제에 대한 사회적 요구가 강화되면서, 국회의 활동이 결과 중심의 기록만으로는 충분히 설명될 수 없다는 인식이 확산되었다. 의정활동의 전 과정이 기록으로 남아야 한다는 요구는 단순한 기록관리 개선 차원을 넘어, 국회의 민주적 정당성을 뒷받침하는 제도적 조건으로 인식되기 시작하였다. 이러한 변화는 의정활동기록화 필요성에 대한 인식을 확산시키는 직접적인 계기로 작용하였다.

특히 의정활동기록의 공개와 활용에 대한 요구가 시민사회와 학계를 중심으로 지속해서 제기되어 왔다. 투명사회를 위한 정보공개센터 활동이 그 대표적인 예시다. 시민단체와 세계일보 등 주요 언론은 특정 법안의 발의 배경, 국회 논의 과정, 의원별 입장과 판단의 근거에 대한 정보 접근을 요구해 왔으며, 이는 단순한 결과 정보보다 아닌 의정활동의 과정 기록에 대한 요구로 확장되어 왔다. 이들은 국회의원실에서 생산한 문서 관리가 제도화되어 있지 않아 정보공개 청구가 불가능한 현실을 지적하며 국회의원 기록관리를 제도화하고 이를 위한 법률 제정을 요구⁵⁾하거나 국회의원 기록관리를 위한 플랫폼을 구축할 것을 요구하기도 했다.⁶⁾ 특히 국정감사, 주요 사회적 쟁점 법안, 예산 심의와 관련하여 “누가, 언제, 어떤 판단을 했는가”를 확인할 수 있는 기록의 필요성이 반복적으로 제기되었다.

학계 역시 의정활동기록의 공개·활용을 연구 인프라의 문제로 인식해 왔다. 정치학·행정학·기록학 연구자들은 국회의 정책 결정 과정을 실증적으로 분석하기 위해 회의 결과물뿐 아니라 심의 과정, 수정·조정 경로, 비공식 협의의 맥락을 보여주는 기록의 접근 가능성을 요구해 왔다. 그러나 실제 연구 현장에서는 기록의 존재 여부가 불분명하거나, 개인기록으로 분산되어 있거나, 비공개 대상으로 분류되어 접근이 제한되는 경우가 빈번하게 발생하였다. 이러한 제약은 의정활동 연구를 결과 중심 또는 인터뷰 중심으로 제한하는 구조적 요인으로 작용해 왔다.

이와 같은 외부의 공개·활용 요구에 대해 국회 내부에서는 일정한 인식 변화가 관찰되었다. 초기에는 의정활동기록이 정치적 자율성과 의원 개인의 활동 영역에 속한다는 인식이 강하게 작용하여, 기록 공개에 대한 우려와 신중론이 우세하였다. 특히 보좌진의 경우 근무 경력이 오래될수록 기록 공개는 물론 기록관리에 관해 회의적으로 생각하는 경향이 강화되었다(장연희, 윤은하, 2024) 특히 정치적 민감성에 따른 명예 훼손과 신변에 대한 위협, 사실 왜곡 등에 따른 건전하고 자유로운 의정활동 위축 등이 내부 논의에서 주요 쟁점으로 제기되었다. 이는 의정활동기록을 공적 기록으로 인정하면서도, 제도적 관리와 공개에는 소극적인 태도를 유지하게 한 요인으로 작용하였다.

그러나 시간이 지나면서 의정활동기록의 공개·활용 요구는 국회의 책임성과 신뢰 회복이라는 관점에서 재해

5) ‘국회의원을 감시하려면 국회의원 기록이 필요하다’ 투명사회를 위한 정보공개센터 홈페이지. <https://cfoi.or.kr/4901>

6) 투명한 국회를 위한 기록관리 및 정보공개 정책제안, <https://www.archivists.or.kr/1580>

석되기 시작하였다. 2016년에 국회도서관에서 수립한 「국회 의정활동 기록물의 수집·관리 기본 정책」 및 제작·배포된 『국회의원 기록관리 매뉴얼』이 그 예다. 『국회의원 기록관리 매뉴얼』에서는 정보공개를 통해 의정활동의 투명성을 확보하고 책임있는 의회가 구현될 수 있음을 홍보하였다(국회기록보존소, 2016). 기록의 체계적 관리와 기준에 따른 공개가 오히려 정치적 논란과 법적 다툼을 최소화하고, 국회의 활동을 정확히 설명할 수 있는 근거를 제공할 수 있다는 인식이 반영된 셈이다. 이러한 변화는 의정활동기록을 임의적 공개나 개인적 판단에 맡길 것이 아니라, 제도화된 관리 체계 안에서 전문적으로 다루어야 한다는 문제의식으로 이어졌다.

이러한 맥락에서 의정활동기록의 공개·활용 요청 사례들은 단순한 정보공개 요구를 넘어, 기록관리 제도의 한계를 드러내는 계기로 기능하였다. 시민과 학계의 요구, 그리고 이에 대한 국회 내부의 논의와 반응은 의정활동 기록을 공적 기록으로서 안정적으로 관리·보존·활용할 수 있는 전담 체계의 필요성을 분명히 드러냈으며, 이는 궁극적으로 국회기록원 설립 논의를 정당화하는 중요한 배경으로 작용하였다.

3. 국회기록원 설립 추진 과정과 쟁점

국회기록원 설립 논의는 대한민국 의회 민주주의의 활성화와 이에 따른 국회의 기능과 위상, 그리고 책임성 강화 필요성에서 출발한다. 전통적으로 국회의 공식 기록물 관리는 국회도서관 산하의 기록보존소가 담당해 왔으나, 그 기능은 대부분 일반 행정기록 중심으로 한정되었고, 의정활동 전체의 체계적·전문적 관리에는 미흡한 한계를 보여 왔다. 이러한 상황에서 국회 기록의 독립적·전문적 관리 체계 마련에 대한 요구가 점차 확산되었다.

2024년 6월 우원식 국회의장은 취임과 동시에 국회기록원 설립을 추진했다. 같은 해 7월 우 의장은 국회의장실 역사상 최초로 의장실 내 기록팀을 구성하고, ‘기록비서관’이라는 직책을 만들었다. 그리고 전문 인력으로 기록비서관 2인을 채용하고, 외부 기록전문가를 통해 자문을 지속해서 받았다. 이후 계속해서 필요인력을 늘려 2025년 12월 기준 기록팀에 근속한 직원은 총 7인으로 이 중 5인이 기록전문가였다. 국회의장은 2024년 8월 21일, 국회 출입 기자 간담회를 통해 “의정활동기록을 체계적으로 관리하고, 의정사 연구 기능을 강화하도록 확대 개편을 추진하려고 한다”며 국회기록원 설립을 대외적으로 공식화하였으며, 2024년 9월 2일 국회 개원식에서 개원사를 통해 “의정기록원을 설립해 국회의 의정활동기록을 체계적으로 관리하고 활용도를 높ی겠다”며, “국회의원의 기록관리도 돕겠다”고 발언했다.

특히 우원식 국회의장은 의정활동기록이 “국회가 생산하는 당대의 역사이자 민주주의가 어떻게 작동했는지를 보여주는 공적 자산”임을 강조하며, 기록의 체계적 보존과 공개는 국회의 책임성과 투명성을 높이는 중요한 수단이라고 역설했다. 이러한 인식은 단순히 기록의 저장·보관을 넘어서 국회의 활동 전반을 사후적으로 검증·평가할 수 있는 제도적 기반 마련으로 이어졌다. 이후 ‘국회기록원 설립’은 체계적인 의정활동 기록물 수집, 보존, 활용을 목표로 최초 국회의장 역점과제로 지정되게 된다. 뒤이어 국회의장실 기록팀은 외부 기록전문가와 국회사무처 기획조정실 내 행정법무담당관실, 국회도서관 국회기록보존소와 함께 초안 형태의 국회기록원법의 구조를 논의하고, 구성을 시작하게 된다.

논의의 전환점 중 하나는 ‘국회기록원법’ 제정 논의와 토론회⁷⁾의 개최였다. 국회사무처와 국회도서관이 공동 주최한 토론회는 국회기록물의 체계적·전문적 관리를 위한 법적 근거 마련을 주제로 하였다. 기록관리 전문가 및 학계 인사들이 참석하여 독립 기관 설립의 필요성과 방향성을 논의하는 장이 되었으며, 토론회에서는 기록관리 체계의 전문성 확보와 독립적 운영 기반 마련이 강조되었고, 의정활동기록을 포함한 국회 전체 기록의 통합적 관리의 필요성이 제기되었다.

7) 2025년 7월 11일, 국회사무처와 국회도서관 공동주최로 <국회기록물의 체계적·전문적 관리를 위한 국회기록원법 제정 토론회>가 국회에서 열렸다.

이러한 논의는 제도적 실천으로 구체화되었다. 기존 국회도서관 산하 국회기록보존소를 확대·개편해, 독립적 영구기록물관리기관으로서 위상을 갖춘 국회기록원 설치를 위한 법적 기반 마련으로 이어졌다. 법안 논의 과정에서는 국회 기록관리의 독립성과 전문성을 보장하는 동시에, 의정활동기록을 포함한 다양한 기록의 체계적 수집·보존·활용 체계를 정비할 필요성이 제기되었다. 아울러 토론회에서 제기된 대국민 서비스 강화 요구를 제도적으로 담보하기 위해 관련 조항을 법안에 반영하는 추가 논의도 병행되었다.

이처럼 국회기록원 설립 논의는 기록관리 제도의 한계를 극복하고 정치적 책임성과 민주적 공공성을 강화하는 제도적 응답으로 등장했으며, 의정활동기록을 포함한 민주주의 기록의 구조적 보존 및 공개를 위한 법적 장치 구축을 중심으로 전개되고 있다.

3.1 국회기록원 설립 논의의 배경

국회기록원 설립 논의는 단일한 정책 결정이나 행정적 판단의 결과라기보다, 의정활동기록에 대한 문제의식이 누적되며 점진적으로 형성된 결과라 할 수 있다. 2025년 7월 11일 열린 ‘국회기록물의 체계적·전문적 관리를 위한 국회기록원법 제정 토론회’가 있기 전에도 2017년 12월 22일 강훈식·김경수·이재정 국회의원 및 국회도서관 공동주최로 열린 ‘국회의원실·국회기록보존소 공동세미나: 국회기록보존소의 위상과 역할’ 토론회, 2020년 6월 10일 국회도서관 주최로 열린 ‘국회기록보존소 설립 20주년 기념 학술 세미나: 우리에게 기억기관은 무엇인가?’ 토론회, 2023년 12월 15일 박주민 국회의원의 주최로 ‘국회의원 의정활동기록 제도화를 위한 국회토론회’ 등 의정활동기록을 체계적으로 관리해야 한다는 문제는 계속해서 제기되었고, 관련 정책 토론회가 이어져 왔다.

한편, 국회의원의 기록을 관리하고 보존·활용될 수 있도록 하는 데 국회 내부에서도 여러 제도적 장치를 논의해 왔다. 2010년 10월 1일, 박희태 국회의장은 재임 시기 기관장 회의에서 헌정기념관의 국회도서관 이관을 제안했다. 같은 해 국회도서관은 의정활동기록 통합관리 기본계획을 수립했는데, 해당 보고서(국회도서관, 2010)에 국회기록보존소와 헌정기념관을 통합한 ‘국회 기록원’ 모델이 제안되었다. 즉 소속기관 기록물은 물론 회의록, 정책보고서, 국회의원 기록을 포괄하는 의정활동기록 전반을 관리할 필요가 있으며 이를 위해 국가기록원에 버금가는 입법부 영구기록물관리기관을 설립하고 합당한 전문인력이 배치될 필요가 있다는 것이다. 이후 2018년 7월 23일 문화상 국회의장은 업무보고 시 헌정자료 수집·관리업무 국회도서관으로 일원화하는 내용을 보고 받았다. 이후 2024년 우원식 국회의장은 기자 간담회(8월), 국회 정기국회 개원식(9월)을 통해 국회기록원 설립 필요성을 강조했다.

특히 2024년 12월 3일 윤석열 대통령의 비상계엄 선포와 12월 4일 대한민국 국회의 비상계엄 해제요구 결의안 의결을 거쳐 탄핵에 이르는 국면을 지나면서, 국회가 행사한 ‘비상계엄 해제 의결’이라는 헌법적 권한은 국민이 국회의 입법·감시·대표 기능을 구체적으로 인식하게 하는 계기로 작용하였다. 이 과정에서 민주주의의 위기 국면에서 국회의 권한 행사가 갖는 의미에 대한 사회적 인식이 확대되었고, 정치적 책임성에 대한 요구 또한 현저히 증대되었다.

한편, 12월 3일 비상계엄 선포 직후 군이 국회 경내로 진입하면서, 그 흔적은 국회 곳곳에 남았고 현장에서 생산된 기록물 역시 다수 존재했다. 당시 군이 소지했던 탄창, 본청 진입 과정에서 파손된 본관 2층 유리창, 비상계엄 해제 의결을 위해 국회의장이 넘었던 담장 등 물적 흔적과 함께, 해제 절차 전 과정에서 생성된 각종 문서·영상·통신 기록이 축적되었다.⁸⁾ 그러나 이러한 자료를 의정사에 남길 역사적 기록물로 체계적으로 수집·관리·

8) 우원식 국회의장은 2025년 12월에 발간한 저서 <넘고 넘어>에서, 헌법과 계엄법에 국회의 계엄령 해제 권한이 명시되어 있음에도 불구하고, 실제로 의안을 상정하고 의결 절차를 진행하는 구체적인 방법에 관해서는 규정이 마련되어 있지 않았다고 회고하였다. 그는 당시 의사국장이 제시한, 1964년 6·3 사태 당시 국회가 계엄령 해제를 ‘결의안’ 형식으로 처리한 전례가 담긴 낡은 기록철한 장이 실질적인 판단의 근거이자 유일한 길잡이로 기능했음을 언급하며, 위기 국면에서 기록이 제도적 공백을 메우는 핵심적 근거로 작동할 수 있음을 강조한 바 있다.

보존하기에는 국회기록보존소 체계의 한계가 뚜렷하게 드러났다. 비상계엄 관련 기록물의 수집·관리·활용을 둘러싼 논의 과정에서 국회기록보존소가 수집하는 기록의 범주와 국회의사무처가 관리하는 헌정 자료의 범주에는 모호함이 존재했으며, 충분히 정합적으로 구분되지 않는다는 부분이 문제로 지적되기도 했다. 나아가 변화의 속도에 비해 기존 국회 기록관리 체계가 권한 행사 과정과 판단의 맥락을 충분히 기록·설명하지 못한다는 문제의식이 국회 안팎에서 확산되었다.

이러한 문제의식은 의정활동기록 일반에서 계속 남아있던 문제 요소였다. 의정활동기록은 단순한 행정기록이 아니라 정치적 판단과 의사결정의 과정을 담은 공적 기록임에도, 이를 체계적으로 수집·관리하고 장기적으로 보존할 제도적 기반은 오랫동안 미흡했다. 그 결과 의정활동기록의 구조적 유실을 더는 방치할 수 없다는 문제의식이 누적·확산되었고, 국회기록보존소의 역할과 위상을 개편하고, 국회 차원의 전담 기록관리기관을 조속히 설립해야 한다는 요구가 계속 제기되었다. 이 과정에서 국회의장이 전문적·독립적 기관 설립 추진을 공식화하면서, 의정활동기록을 포함한 국회 기록의 전담기관 설립 논의는 제도화의 동력을 확보해 갔다.

3.2 설립 추진 과정의 단계별 전개

국회기록원 설립 추진의 구체적 논의 과정을 기술하기 위한 시점은, 2024년 9월 국회 개원식에서 우원식 국회의장이 국회기록원 설립을 공개적으로 언급한 이후로 설정할 수 있다.⁹⁾ 이후 전개는 문제 제기 단계-제도 설계 단계-법·조직화 단계로 구분하여 파악할 수 있다. 첫째, 문제 제기 단계에서는 대한민국 국회 기록관리의 구조적 한계와 개선 필요성이 두드러졌고, 국회의장 차원의 공론화와 검토 지시, 내부 논의를 통해 쟁점이 정리되기 시작했다. 둘째, 제도 설계 단계에서는 전담기관의 역할과 적용 범위를 둘러싼 검토가 본격화되었으며, 기록관리의 독립성과 전문성 확보, 국회 조직 내 위상 설정이 핵심 쟁점으로 논의되었다. 셋째, 법·조직화 단계에서는 설립 논의가 법·제도적 근거 마련과 조직 구성 방안으로 확장되었고, 전문성 확보를 위한 직제 설립이 중요한 논점이 되었다. 이와 같은 단계적 전개는 국회기록원 설립이 단순한 조직 신설을 넘어, 국회 기록관리 체계 전반을 재구성하는 제도적 전환 과정이었음을 보여준다.

3.2.1 문제 제기 단계: 문제 제기와 설립 필요성의 공론화

국회기록원 설립 논의는 기존 국회기록보존소 체계가 의정활동기록을 포괄적으로 관리하지 못한다는 구조적 한계와, 이러한 제도적 공백 속에서 의정활동기록이 동시적으로 지속적으로 폐기·소실되고 있다는 문제 제기에서 출발하였다. 국회기록보존소는 국회도서관 산하 조직으로서 일반 행정기록과 회의록 중심의 관리 체계를 유지하고 있었으며, 국회의원실에서 생산되는 의정활동기록에 대해서는 제도적 관리 범위가 명확히 설정되지 않은 상태였다. 관련 제도와 지침이 국회도서관법¹⁰⁾을 통해 부족하게나마 마련되어 있었음에도, 실제 수집은 국회의원의 자발적 기증에 의존하는 소극적 구조에 머물렀고, 조직의 위상과 인력·규모의 한계로 인해 적극적인 기증 유도를 포함, 기록관리 기능을 수행하기 어려운 조건에 놓여 있었다. 그 결과 임기 종료와 함께 다수의 의정활동기록이 폐기·소실되는 구조적 문제가 반복적으로 발생하였다. 이러한 현실은 기록학과 시민사회에서 ‘의정활동기록의 유실은 민주주의의 결손’이라는 문제의식으로 제기되었으며, 국회 내부에서도 의정활동기록을 공적 자산으로 인식하고 제도적 관리가 필요하다는 공감대가 점진적으로 형성되는 계기가 되었다.

전술한 바와 같이, 문제 제기와 설립 필요성의 공론화는 특정 시점에 돌출적으로 등장한 것이 아니라 2010년대 이후 학계·시민사회·국회 내부에서 반복적으로 제기되고 누적되어 온 논의의 연장선에서 형성되었다. 특히

9) 국회의장 우원식 페이스북, <240902 제22대 국회 개원사 전문>, 2024.9.2. 참고.

10) 「국회도서관법」[법률 제21144호] 제2조 제1항 제4조 “국회 의정활동 관련 기록물(국회의원기록물을 포함한다)의 수집·분류·정리·보존·평가·활용” 규정.

2017년, 2020년, 2023년 등 여러 차례의 정책·학술 토론을 거치며 “의정활동기록의 구조적 유실을 제도적으로 차단해야 한다”는 요구가 점차 공론장에서 정식 의제로 자리 잡았다. 이러한 누적된 논의는 2024년 6월 우원식의 대한민국 국회의장 취임을 계기로 제도화 논의로 구체화되었고, 같은 해 9월 개원사를 통해 공식 의제로 재차 공론화되었다. 이어 2025년 7월 11일 개최된 ‘국회기록물의 체계적·전문적 관리를 위한 국회기록원법 제정 토론회’는 국회기록원 설립 필요성을 공개적으로 재확인하고 논의를 집약하는 계기가 되었다.

한편, 국회의원의 기록을 관리하고 보존·활용될 수 있도록 하는 데 국회 내부에서도 여러 제도적 장치를 논의해 왔다. 즉 소속기관 기록물은 물론 회의록, 정책보고서, 국회의원 기록을 포괄하는 의정활동기록 전반을 관리할 필요가 있으며, 이를 위해 입법부 차원의 전문적 영구기록물관리기관을 설립하고 합당한 전문 인력을 배치해야 한다는 구상은 설립 논의의 초기부터 반복적으로 제안되었다.

특히 2024년 국회의장 취임 이후, 의정활동기록을 “당대의 역사이자 민주주의 작동 이력”으로 규정하는 발언과 함께 기록관리체계 개편 필요성이 공식적으로 공론화되었다. 출입 기자 간담회, 개원사, 국회사무처 업무보고, 토론회 격려사 등을 통해 국회기록원 설립은 단순한 행정조직 개편이 아니라 국회의 책임성과 투명성을 강화하기 위한 핵심 과제로 제시되었다. 이 단계에서 설립 필요성은 ‘기록관리 효율성’보다는 ‘의정활동기록의 구조적 유실을 막기 위한 제도적 대응’, ‘민주주의를 위한 기록’이라는 논리로 정식화되었다.

2024년 12월 국회사무처는 국회기록원 설립 논의와 관련하여 「국회기록물의 체계적 관리 등을 위한 국회기록원 설립방안 연구」 연구용역을 발주하였다(기간: 2024.10-2024.12, 수행기관: 한남대학교 산학협력단). 해당 연구는 의정활동기록 개념 및 관리 범위, 국회기록원 설립을 위한 법률(안), 조직·인력 및 운영모델을 주요 내용으로 하며, 국회의원의 기록물 수집 방안 및 필요 조직 등을 광범위하게 검토하는 데 핵심 근거 자료로 활용되었다.

국회기록원 설립 논의의 출발점에는 국회 기록관리 체계의 기능적 한계뿐 아니라, 기록을 둘러싼 ‘정치성’에 대한 인식 전환이 자리한다. 기존 기록관리 정책이 기록을 행정적 산물로 환원함으로써 정치적 판단과 권력 행사의 과정을 비가시화해 왔다는 비판이 제기되었고, 그 결과 의정활동기록이 기록관리의 주변부로 밀려났다는 문제의식이 강화되었다. 이는 민주주의가 스스로의 작동 과정을 충분히 기록하지 못하는 구조적 결손으로 연결된다는 점에서, 단순한 관리의 문제가 아니라 공공성의 문제로 재구성되었다.

이 과정에서 제기된 문제의식은 “기록은 중립적이어야 한다”는 전통적 기록학 명제의 재검토를 요구하였다. 중립성이 당파로부터의 거리 두기로 이해되었다면, 실제로는 정치적 권력 행사의 실질을 기록하지 않는 ‘몰가치적 중립성’으로 작동해 왔다는 비판이 등장하였다. 따라서 국회기록원 설립 필요성의 공론화는 중립성 개념의 한계를 성찰하고, 기록을 민주적 책임성을 구성하는 정치적 장치로 재위치 시키려는 인식 전환과 결합하여 전개되었다.

3.2.2 제도 설계 단계: 제도 설계 및 조직 구상

설립 필요성이 공론화된 이후, 논의는 국회기록원이 어떠한 성격과 기능을 갖는 기관이어야 하는가에 대한 제도 설계 단계로 진입하였다. 국회기록원은 기존 국회기록보존소의 단순한 확대가 아니라, 국회 전체 기록을 생애주기 전반에서 관리하는 독립적 영구기록물관리기관으로 설계되었다. 핵심 설계 방향은 ▲국회의장 소속하의 독립성 확보 ▲의정활동기록의 적극적 수집 및 이를 포함한 국회 기록 전반의 통합 관리 ▲전문 인력과 조직 체계 확충 ▲대국민 기록정보서비스 강화였다.¹¹⁾

조직 구상 과정에서 특히 주목된 쟁점은 국회의원실 기록을 제도적 관리대상에 포함하는 방안이었다. 이는 기존 기록관리 패러다임을 확장하는 시도로서, 기록의 공공성과 정치적 민감성 사이의 균형을 어떻게 설계할 것인가가

11) 국회사무처, 국회기록원 관련 추진계획(안) 비공개 내부 보고문건, 2025.2.

핵심 논점으로 두드러졌다. 이 논의는 국회의원실(약 300개 내외)에서 생산되는 기록을 수집·관리·활용할 실효적 책임과 권한을 확보하기 위해, 국회기록보존소의 위상을 어디까지 격상할 것인가라는 문제와 맞물려 전개되었다. 동시에 의정활동기록의 관리·보존 주체로서 기관의 독립성을 제도적으로 보장하기 위해, 조직의 위상과 지휘·감독 관계를 어떻게 설정할 것인가가 중요한 설계 과제로 제기되었다.

이러한 독립성 논의는 최근 국가기록원이 ‘12·3 비상계엄’ 관련 기록물의 폐기 금지 결정을 요청 이후 상당 기간 지나간 뒤 통보해 누장 대응 비판에 직면하고, 상급기관을 상대로 한 문서보존 요청과 실태점검의 실효성 논란이 제기된 사례와도 연결되었다.¹²⁾ 이러한 경험은 기록관리 기관이 정치적·행정적 이해관계로부터 충분히 거리를 두지 못할 경우, 위기 국면에서 기록보존 조치의 적시성과 강제력이 약화할 수 있다는 문제의식을 확산시키며 기관 독립성에 관한 관심을 높였다.¹³⁾ 아울러 국회박물관, 국회도서관, 국회방송 등 기존 기관에 분산된 기록·데이터를 통합적으로 연계·관리해야 한다는 인식 역시 제도 설계에 반영되었다.¹⁴⁾

제도 설계 단계에서 국회기록원은 단순히 기록을 더 많이 보존하는 기관이 아니라, 의정활동기록을 제도적으로 감당할 수 있는 조직으로 구상되었다. 국회기록원이 기록을 통해 국회의원의 활동을 ‘감시·통제하는 기구’가 아니라, 의정활동을 지원하고 시민의 판단을 가능하게 하는 민주적 아카이브로 기능해야 한다는 점이 반복적으로 강조되었다. 결국, 국회기록물의 체계적인 관리와 자유로운 유통을 기반으로 국민의 알 권리를 신장하고, 참여와 협치 기반을 마련하는 등 민주주의 발전에 이바지해야 한다는 인식이 가장 중요하게 작동한 것이다. 이는 기록의 중립성을 가치중립적 비개입으로 이해하는 기존 관점에서 벗어나, 시민 중심의 권력 재배치를 지향하는 적극적 중립성으로 재정의하려는 시도이기도 했음을 해석할 수 있는 부분이기도 하다.

3.2.3 법안 처리 및 설립 준비 단계

법안 및 조직 설계 단계에서는 기관 설립의 제도적 토대를 마련하기 위해 구체적인 법률안 초안이 도출되었다. 이 단계 이후 제도화 과정에서 핵심 과제는, 기관의 안정적 설립을 담보하기 위해 요구되는 법률안 심사 절차를 예측할 수 있고 연속적인 경로로 이행하는 데 있었다. 동시에, 의정활동기록이 생산·보존 체계의 취약성 속에서 동시적으로 폐기·소실될 위험에 노출되어 있음을 설명하고, 법률안 소관 상임위원회 소속 의원들의 문제 인식과 우선순위를 설명해 나가는 과정 또한 제도 형성의 결정적 국면으로 작동하였다. 다시 말해, 법률안 초안의 ‘존재’만으로는 제도화가 완결되지 않으며, 위험의 사회적·정치적 가시화와 합의 형성이 법안 통과 가능성을 실질적으로 규정하였다.

이러한 인식 아래에서 「국회기록원법」은 2025년 7월 23일 국회의장 결재를 거쳐 성안되었고, 이후 국회의장 제의(의견제시) 방식으로 입법 절차에 편입되었다. 법률안은 소관위원회인 국회운영위원회의 위원장 제안(의안 번호: 2213239)으로 2025년 9월 24일 접수되었으며, 상임위원회 심사 단계에서는 제429회 국회(정기회) 제2차 전체회의에서 찬반 토론이 이루어진 뒤 위원회안이 가결되었다. 이어서 법제사법위원회 제429회 국회(정기회) 제6차 전체회의에서 법률안이 상정되었고, 대체토론을 거쳐 최종적으로 원안 가결되어 본회의 심의 절차로 이관되었다.

본회의 단계에서 법률안은 2025년 10월 26일 제429회 국회(정기회) 제10차 본회의에서 의결되었으며, 같은 해 10월 31일 정부로 이송되어 국무회의 심의를 통과하였다. 이후 2025년 11월 11일 공포되었고, 2026년 1월 12일 시행에 이르렀다.¹⁵⁾ 이상의 절차는 법안의 성안 → 상임위원회 심사 → 법제 심사 → 본회의 의결 → 정부 이송 및 심의 → 공포 및 시행으로 이어지는 정형적 경로를 충실하게 따르되, 각 단계에서 ‘기록 유실 위험’에 대한

12) 행정안전부 국가기록원, 「국가기록원, 12·3 비상계엄 관련 기록물 폐기 금지 결정 통보」(보도자료), 2025.01.15.

13) 이창명, 김은유 기자, “경찰국 폐지하고, 국가기록원 독립해야. 행안부 산하조직 곤혹”, 머니투데이, 2025.01.16. 기록관리단체협의회, 「기록관리단체협의회 4차 성명서」 국회기록원법의 조속한 …, 2025.07.22. 참고.

14) 국가기록원 뉴스레터(테마 아카이브), 「국회사무처·국회도서관, ‘국회기록원법’ 제정 토론회 개최」, 2025.08.25.

15) 법제처 참여입법센터, <https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/nsmLmSts/out/2213240/detailRP> 참고.

설명과 ‘기록을 통한 의회 민주주의 완성’ 등에 관한 설득이 병행되면서 법안의 필요성과 정당성이 누적해 구성되었다는 점에서, 정치영역 기록관리기관 설립이 절차적 합법성과 정당화 작업의 결합을 통해 성립되는 과정을 보여준다.

3.3 설립과정에서의 주요 쟁점과 조정

설립과정에서 가장 두드러진 쟁점은 국회기록원의 독립적 위상과 국회 조직 내부 기관으로서의 성격 간의 긴장이었다. 한편에서는 정치적 중립성과 전문성을 확보하기 위해 일정 수준 이상의 독립성이 필요하다는 주장이 제기되었고, 다른 한편에서는 국회 운영 체계와의 연계를 고려한 내부 조직으로서의 위치 설정이 강조되었다. 또한, 기록관리 범위를 어디까지 설정할 것인가, 즉 행정기록을 넘어 의정활동기록 전반을 포괄할 것인가에 대한 논의 역시 중요한 쟁점이었다. 이러한 쟁점들은 설립과정에서 반복적인 조정과 타협을 거치며 정리되었고, 그 결과 국회기록원은 국회의원의 의정활동을 포함한 국회 기록관리의 중심 기관으로서 제도적 위상을 갖추게 되었다.

3.3.1 조직의 독립성과 국회 내부 위상

설립과정에서 가장 핵심적인 쟁점은 국회기록원의 독립성이었다. 국회기록보존소가 국회도서관 산하 조직으로 편제(2009.04.27.)되며 반복적인 조직 이관을 겪으면서 위상이 점차 약화하였다. 이에 제대로 된 영구기록물관리 기관으로서 역할을 다 하지 못한다는 비판이 꾸준히 이어져 왔다(김유승, 2011; 서연주, 양승민, 2005; 한남대학교 산학협력단, 2024). 이에 따라 국회기록원은 국회의장 소속 독립 기관으로 설치하되, 직무수행에 있어 독립성이 존중되어야 한다는 조항이 법안에 포함되었다. 이는 행정부 소속 국가기록원과의 관계 재설정, 입법부 기록관리의 자율성 확보라는 의미를 동시에 지닌다.

국회기록원의 독립성 논의는 기록이 특정 정치 권력의 도구로 기능하지 않도록 하기 위한 최소 조건으로 제기되었다. 국회기록보존소가 반복적인 조직 이관과 낮은 위상 속에서 기록의 정책 기능을 수행하지 못해 왔음을 지적한다. 이에 따라 국회기록원은 단순한 행정 지원 부서가 아닌, 입법부의 집단 기억을 관리하는 상징적 기관으로 자리매김하도록 설계되었다.

3.3.2 기록관리 범위의 책임 설정

또 다른 쟁점은 기록관리 범위, 특히 국회의원실 기록을 어디까지 공적 관리대상으로 설정할 것인가였다. 국회의원실 기록이 공적 권한 행사 과정의 산물임에도 불구하고 개인기록으로 간주했음을 지적하며, 이로 인한 대규모 기록 유실 문제를 강조한다. 이에 따라 국회기록원은 의원의 자율성과 정치적 민감성을 고려하되, 기록의 공공성을 제도적으로 확보하는 방향으로 범위와 책임을 설정하는 조정 과정을 거쳤다. 이는 기록관리 기술(technology)의 문제가 아니라 정치적 합의의 문제로 다루어졌다.

의정활동기록을 기록관리 범위에 포함하는 문제는 가장 첨예한 정치적 쟁점이었다. 이는 개인기록과 공적 기록의 경계를 어디에 설정할 것인가의 문제이자, 정치적 자율성과 민주적 책임성 사이의 긴장을 어떻게 조정할 것인가의 문제였다. 이러한 쟁점을 기술적 기준이 아닌 정치적 합의의 문제로 다루어야 한다고 강조하며, 기록의 공공성을 우선하는 방향으로 제도적 조정이 이루어졌음을 보여준다. 이에 관한 논의로 의정활동기록이 수집·관리·활용되는 부분에 관해서는 「국회기록물관리규칙」이 추가로 개정 논의를 거치면서 보완되어야 할 과제이기도 하다.

4. 국회기록원의 제도적 역할과 운영 방향

본 장은 국회기록원의 업무를 기록의 행정적 증거 관리에 한정하지 않고, 정치적 판단과 권력 행사의 과정을 설명할 수 있게 만드는 근거 중심 기록관리의 제도적 실천으로 해석한다. 전통적 기록관리 패러다임이 기록의 증거성을 행정적 책임성과 사후적 입증 기능에 두어 왔다면, 정치영역 기록은 결과보다 과정과 맥락이 핵심적 의미를 지니며, 민주적 책임성을 평가하기 위한 해석의 기반으로 기능할 때 공적 가치를 획득한다(Cook, 2013). 이 관점에서 국회기록원의 핵심 업무는 기록의 단순 수집·보존을 넘어, 의정활동기록을 통해 정책 판단의 맥락, 정치적 조정의 과정, 비공식 논의의 흔적을 구조화·연결·제시함으로써 국회의 권한 행사가 어떠한 조건 속에서 이루어졌는지를 설명할 수 있게 만드는 데 있다. 이는 국회기록원이 의정활동을 감시·통제하는 기관이라기보다, 기록을 통해 시민의 민주적 판단을 가능하게 하는 제도적 인프라로 기능해야 함을 의미한다.

제3장에서 확인했듯이, 국회기록원 설립과정은 기록관리의 독립성, 의정활동기록의 공공성, 정치적 중립성에 대한 인식 재구성을 중심으로 전개되었다. 이러한 쟁점은 설립 논의에 그치지 않고 향후 국회기록원의 업무 범위와 성격을 규정하는 문제의식으로 축적되었다. 이에 본 장은 설립 과정에서 형성된 문제의식이 국회기록원의 운영에 어떠한 방향으로 반영될 수 있는지를 분석의 초점으로 삼는다.

다만 국회기록원의 구체적인 업무 설계와 우선순위(예: 세부 수집 범위, 공개·이용 정책, 디지털 전환 로드맵 등)는 2026년 1월 27일자로 임명된 초대 국회기록원장이 수행할 정책적·전문적 판단의 영역에 속한다. 따라서 본 장은 국회기록원의 운영을 ‘무엇이 최선인가’에 대한 규범적 처방으로 확정하기보다, 설립과정에서 축적된 논의가 요청한 공공성·독립성·중립성의 기준을 해석의 틀로 정리하는 데 목적을 둔다. 이 때문에 본 장의 논의는 실증 자료에 근거해 운영 모델의 일반화를 제시하기보다는, 제도 형성 과정에서 확인된 문제의식과 논점을 토대로 운영 원리를 도출하는 해석적·개념적 성격이 강하다. 또한, 국회기록원 운영이 아직 초기 단계에 있어 성과와 효과를 평가할 충분한 자료가 축적되지 않았다는 점에서, 본 장의 제안은 잠정적이며 향후 정책 집행과 운영 데이터의 축적에 따라 경험적으로 보완·검증되어야 한다.

4.1 국회기록원의 업무 체계: 관리에서 의미 구성으로

국회기록원의 업무는 전통적인 기록관리기관의 기능인 수집·정리·보존·공개를 포함하지만, 그 성격은 단순한 행정적 관리 기능을 넘어선다. 국회기록원 설립 논의에서 반복적으로 강조된 바와 같이, 의정활동기록은 행정 절차의 부산물이 아니라 정치적 판단과 권력 행사의 과정을 담는 기록이다. 따라서 국회기록원의 업무는 기록을 ‘처리·관리하는 기능’에 머무르지 않고, 정치영역 기록이 지니는 의미와 맥락을 제도적으로 유지·전달하는 역할을 수행해야 한다.

이러한 관점에서 국회기록원의 핵심 업무는 기록의 생애주기 전반을 통합적으로 관리하는 데 있다. 즉 기록 생산 단계에서부터 최소 기준을 설정하고, 의정활동의 맥락이 사후적으로 해석 가능하도록 정리·기술(description) 하며, 장기 보존과 활용을 염두에 둔 관리 체계를 구축하는 것이 설립과정에서 핵심 과제로 부상하였다. 이는 기록을 결과 중심의 증빙 자료가 아니라 정치적 과정이 축적된 흔적으로 인식하는 전환을 전제한다.

본 절의 핵심은 국회기록원의 업무를 ‘보존의 완결’이 아니라 ‘설명’의 가능 조건’을 구축하는 과정으로 재정의하는 데 있다. 이를 위해 (1) 과정 기록을 우선하는 수집·평가 기준, (2) 의정활동의 전개 경로를 재구성할 수 있는 맥락 기술 전략, (3) 생산 단계에서 최소한의 맥락 요소를 확보하기 위한 거버넌스 등을 검토할 수 있을 것이다.

4.2 의정활동기록 관리업무와 정치적 중립성의 실천

국회기록원의 업무 가운데 가장 핵심적이면서도 논쟁적인 영역은 의정활동기록의 관리이다. 의정활동기록은 국회의원의 자율적 정치 활동과 직접적으로 연결되어 있다는 점에서, 기록관리의 대상으로 편입되는 순간 정치적 중립성 논쟁을 촉발할 수 있다. 그러나 기록의 중립성을 ‘비개입’ 또는 ‘물가치성’으로 환원할 경우, 정치영역 기록은 반복적으로 관리 범위에서 배제될 수밖에 없다.

본 연구가 제안하는 중립성은 가치 중립적 비개입이 아니라, (1) 수집의 대표성, (2) 기술(description)·평가 판단의 투명성, (3) 접근 결정의 절차적 공정성을 통해 구현되는 ‘절차적 중립성’에 가깝다. 즉 국회기록원의 개입은 특정 해석을 강요하기 위한 것이 아니라, 각자가 다른 해석을 할 수 있도록 기록의 조건(맥락·연결·근거)을 보존하는 방향으로 제한된다.

이에 따라 국회기록원의 업무 방향은 중립성을 ‘개입의 부재’가 아니라 ‘절차의 공정성’으로 재구성하는 방식으로 설정될 필요가 있다. 기록은 생산자의 관점이 반영되는 만큼 본질적으로 편향 가능성을 내포하며, 기록관은 이를 완화하기 위해 대표성 있는 수집과 균형 있는 집적 등 다양한 장치를 활용해 왔다. 문제는 소극적 중립성이 중립성 전부로 오해되면서 시민의 알 권리와 민주적 책임성 실현을 오히려 제약할 수 있다는 점이다. 따라서 정치적 편향을 최소화하는 절차적 공정성을 유지하되, 책임성과 설명 가능성을 약화하는 무관여적 중립성은 지양되어야 한다. 결국, 의정활동기록을 체계적으로 관리하는 업무는 정치적 개입이 아니라, 시민과 연구자가 의정활동의 형성 구조를 비판적으로 검토할 수 있도록 하는 민주적 해석 가능성의 제도적 기반에 해당한다.

4.3 기록 공개·활용 업무

국회기록원의 또 다른 핵심 업무는 기록의 공개와 활용을 통해 민주적 책임성을 제도화하는 것이다. 기록의 공개는 단순한 정보 제공을 넘어, 국회의 활동을 시민이 평가하고 비판할 수 있는 조건을 마련하는 행위다. 기록의 접근성과 공개는 민주주의의 핵심 요소이며, 국회기록원은 국민주권 실현의 제도적 인프라로 기능할 필요가 있다.

이를 위해 국회기록원은 공개·활용 업무에 앞서 정치영역과 국회 조직의 특수성을 고려한 이용자 분석을 수행하고, 그 결과를 바탕으로 공개·활용의 목표와 우선순위를 설정해야 한다. 즉 기록을 이관·기증·이용하는 국회의원·보좌진·국회 직원 등 내부 이용자뿐 아니라 시민, 이해관계자, 학계 등 외부 이용자 집단과의 관계를 폭넓게 모색하고, 수요를 분석하여 운영에 반영할 수 있도록 체계화할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 국회기록원의 기록정보서비스는 결과 중심 열람을 넘어, 정책 결정 과정과 의사결정의 경로를 추적할 수 있는 방식으로 발전할 필요가 있다. 예컨대 특정 법안이나 정책 이슈를 중심으로 의정활동의 전개 과정을 보여주는 서비스, 의원별·시기별 의정활동기록을 종합적으로 제공하는 서비스는 내부 이용자의 의정활동 수행을 지원하는 동시에 시민과 연구자의 의정활동과 의회 민주주의에 관한 입체적 이해를 가능하게 한다. 더 나아가 전시·출판·교육·이슈 기반 큐레이션 등 적극적인 아웃리치(outreach) 기능을 통해 기록이 지니는 동시대적 가치를 지속적으로 환기할 필요가 있다.

다만 공개·활용의 확대는 정치적 신변 보장과 의정활동의 위축 가능성에 대한 고려와 함께 설계되어야 한다. 특히 국회의원·정당 관련 기록 가운데 적극적인 의정활동을 저해하거나 안전을 침해할 소지가 있는 정보에 대해서는 정당한 보호와 공개 제한의 원칙 및 절차를 마련할 필요가 있다.

4.4 국회기록원의 역할 방향: 민주적 아카이브로의 확장

국회기록원의 업무는 궁극적으로 기록관리기관의 역할을 민주적 아카이브로 확장하는 방향을 지향한다. 이는 기록을 보존하는 기관에 머무르지 않고, 민주주의의 기억을 조직하며 해석 가능하게 만드는 공적 장으로 기능하는 것을 의미한다. 국회기록원은 의정활동을 감시·통제하는 기관이 아니라, 의정활동을 지원하고 시민과 국회를 연결하는 매개 기관으로 이해될 필요가 있다. 이를 위해 국회기록원은 의정활동기록을 수집·관리하는 수준을 넘어, 소장 기록이 사회 및 시민의 삶과 어떻게 교차하고 연결되는지를 적극적으로 탐색해야 한다.

향후 국회기록원의 역할 방향은 세 가지 축으로 정리할 수 있다. 첫째, 기록관리 전문성의 강화이다. 정치영역 기록의 특수성을 이해하는 전문 인력과 기준이 필요하다. 둘째, 공공성과 접근성의 확대이다. 제한적 공개 중심의 운영에서 벗어나 원칙적 공개와 적극적 활용을 지향해야 한다. 셋째, 시민 참여와 교육 기능의 확장이다. 국회기록원은 시민이 기록을 통해 의회 민주주의를 학습하고 참여할 수 있는 공간으로 발전할 수 있다. 민주적 아카이브로서의 확장은 공개의 확대에 그치지 않고, 시민의 질문과 이용 경험이 기록정보서비스의 설계와 기술 체계에 축적·환류되는 상호작용적 거버넌스를 구축하는 과제다.

4.5 디지털 사회로의 전환과 기록 패러다임 변화: 국회기록원 운영 방향 재정립

디지털 사회로의 전환은 기록의 생산·유통·활용 방식 전반에 구조적 변화를 초래했으며, 이는 기록관리 패러다임의 재구성을 요구한다. 기록은 더는 종이 문서나 고정된 매체에 한정되지 않고, 디지털 환경에서 실시간으로 생성·변형·연결되는 데이터의 집합으로 존재한다. 특히 정치영역에서는 이메일, 메신저, SNS, 온라인 회의 시스템, 디지털 정책자료 등 다양한 디지털 기록이 의정활동의 핵심적 매개로 기능하고 있다. 이러한 변화는 기록을 사후적으로 보존되는 대상이 아니라, 현재의 정치 과정 속에서 의미가 생성되고 민주적 소통이 가능해지는 동적 자원으로 재인식할 것을 요청한다.

이러한 맥락에서 국회기록원의 운영 방향 또한 디지털 사회에서 기록의 역할을 재정립하는 방향으로 확장될 필요가 있다. 전통적 기록관리 패러다임이 증거성, 보존성, 완결성을 중심 가치로 설계되었다면, 디지털 사회에서의 기록은 진본성, 신뢰성, 무결성, 이용가능성을 핵심 가치로 요구한다. 나아가, 기록이 빠르게 디지털 자원화되면서 탐색 가능성, 접근성, 상호운용성, 재사용 가능성을 새로운 평가 지표로 논의하기도 한다(김학래, 2023). 이는 디지털 시대에서 기록이 원활히 활용되고 지식 자원화되기 위한 효과적인 프레임워크를 제공한다. 결과적으로 국회기록원은 디지털 기록을 단지 ‘전자적으로 보관’하는 기관이 아니라, 분산된 디지털 의정활동기록을 구조화하고 맥락화함으로써 정치적 판단과 의사결정의 흐름을 설명 가능하게 만드는 역할을 수행해야 한다.

디지털 사회에서 기록의 공적 의미는 공개 여부를 넘어, 어떻게 설명되고 재구성되는가의 문제로 확장된다. 방대한 디지털 기록이 존재하더라도, 이를 시민이 이해하고 활용할 수 있는 형태로 조직하지 못한다면 기록의 민주적 가치는 실현되기 어렵다. 이에 따라 국회기록원의 디지털 운영은 기록정보서비스의 강화, 데이터 기반 의정활동 아카이브 구축, 정책·입법 과정의 맥락 제공 등으로 구체화 될 필요가 있다. 특히 서비스는 결과 문서의 열람을 넘어, 특정 법안·이슈를 중심으로 논의의 전개, 조정의 경로, 판단의 근거가 드러나도록 구성될 필요가 있다. 이는 기록을 민주적 책임성을 사후적으로 검증하는 수단에 그치지 않고, 시민의 정치적 이해와 참여를 촉진하는 공적 인프라로 전환하는 방향을 의미한다.

나아가 디지털 사회에서 기록은 기억의 저장소를 넘어 민주주의의 실험 공간으로 기능할 수 있다. 디지털 기술은 기록을 고정된 결과물이 아니라 지속해서 해석되고 재활용되는 공적 자원으로 전환하며, 그 과정에서 새로운 의미와 공적 담론이 생성된다. 이러한 환경에서 국회기록원의 역할은 기록의 경계를 설정하고 관리하는 데서 그치지 않고, 기록을 통해 민주적 논의가 가능해지는 조건을 설계하는 데까지 확장된다. 이는 디지털 사회에서

기록관리기관이 수행해야 할 공적 역할이자, 국회기록원이 지향해야 할 운영 방향의 핵심이다.

요컨대 디지털 전환은 기록의 매체 변화에 그치지 않고, 수집(획득) - 보존(진본성) - 공개(보호/접근) - 의미(연결/설명)라는 업무 전 주기의 재설계를 요구한다. 특히 정치영역의 디지털 기록은 실시간으로 생성·유통되는 과정 자체가 의정활동의 핵심 맥락이므로, 국회기록원은 사후 보존기관을 넘어 현재의 정치 과정 속에서 기록의 의미를 조직하는 역할로 확장될 필요가 있다.

4.5 AI·빅데이터·플랫폼 환경에서의 기록 패러다임 전환

디지털 사회가 인공지능(AI), 빅데이터, 플랫폼 기술을 중심으로 재편되면서, 기록의 성격과 역할은 다시 한번 근본적인 전환을 맞이하고 있다. 기록은 더는 단일 사건이나 행위의 결과를 고정적으로 보존하는 대상이 아니라, 알고리즘에 의해 분석·재조합되고, 데이터 흐름 속에서 새로운 의미를 생성하는 자원으로 기능한다(홍덕용, 2021). 정치영역에서도 의정활동은 플랫폼화된 환경 속에서 이루어지며, 기록은 소셜미디어를 통해 폭발적으로 생산량이 증대되고 있고, 형태로는 텍스트 문서뿐 아니라 데이터베이스, 로그(log), 알고리즘의 출력값, 추천·노출 구조 등 다양한 형태로 생성된다(김태영 외, 2019, 81). 이러한 변화는 기록관리의 대상과 범위를 근본적으로 확장할 것을 요구한다.

이러한 맥락에서 국회기록원의 운영 방향 역시 AI·빅데이터·플랫폼 환경을 전제로 재정립될 필요가 있다. 디지털 사회에서 기록의 공공성은 단순한 공개 여부가 아니라, 데이터가 어떻게 수집되고 분석되며 해석되는가의 문제와 직결된다. 알고리즘 기반 의사결정과 데이터 분석이 정책 판단에 점점 더 큰 영향을 미치는 상황에서, 기록관리기관은 단순히 ‘결과 기록’을 보존하는 데서 그치지 않고, 기록을 기계 가독형(machine-readable) 데이터로 전환할 뿐 아니라 데이터 생성과 분석의 맥락, 알고리즘적 판단의 조건을 함께 기록해야 할 책임을 갖는다. 이는 기록의 증거성을 ‘사후적 입증’에서 ‘과정의 투명성’으로 확장하는 패러다임 전환을 의미한다.

빅데이터 환경에서 국회기록원의 역할은 기록의 축적량을 늘리는 데 있지 않다. 오히려 방대한 의정활동 데이터 속에서 의미 있는 맥락을 구조화하고, 정치적 판단이 어떠한 정보 환경 속에서 이루어졌는지를 설명할 수 있게 만드는 데 있다(홍덕용, 2021, 11). 법안 발의와 수정, 정책 논의, 여론 반응, 플랫폼상의 담론 흐름은 개별적으로 존재할 때보다 상호 연계될 때 비로소 정치적 의미를 갖는다. 이러한 논의는 데이터 간 연결성, 시간적 전개를 고려한 분석, 전거(authority) 개발, 맥락 정보(metadata)의 확장 등을 통해 의정활동의 복합적 흐름을 재구성하고 국회기록원의 디지털 운영 전략을 수립하는 데 준거가 될 수 있다.

AI 환경에서 기록의 역할은 더욱 복합적으로 확장된다. AI는 기록을 단순히 저장하는 대상이 아니라, 학습 데이터(training data)로 활용하고, 그 결과를 다시 정책 판단의 근거로 환류시킨다. 이 과정에서 기록은 민주적 책임성을 강화할 수도 있지만, 반대로 불투명한 알고리즘 결정 구조를 정당화하는 도구로 사용될 위험도 내포한다. 따라서 국회기록원의 역할은 AI 활용 자체를 통제하거나 제한하는 데 있지 않고, AI가 어떤 기록을 기반으로 작동하는지, 그 판단의 근거가 무엇인지를 추적할 수 있게 만드는 기록 인프라를 구축하는 데 있다. 이는 기록관리기관이 디지털 사회에서 수행해야 할 새로운 형태의 ‘설명 책임성(accountability)’을 의미한다.

결과적으로 AI·빅데이터·플랫폼 환경에서 국회기록원의 운영 방향은 기록을 민주주의의 기술적 부산물이 아니라, 디지털 권력 구조를 가시화하는 공적 장치로 재위치 시키는 데 있다. 기록은 더는 과거를 보존하는 데 그치지 않고, 현재의 권력 작동 방식을 드러내며, 미래의 민주적 판단을 가능하게 하는 조건으로 기능한다. 이러한 관점에서 국회기록원은 디지털 사회에서 기록의 의미를 확장하고, 민주주의가 알고리즘과 데이터 환경 속에서도 자신을 성찰할 수 있도록 하는 핵심 제도적 인프라로 자리매김할 수 있다.

5. 결론

국회의 의정활동은 단일한 문서나 공식 결정으로 환원될 수 없는 정치적 판단의 연쇄 과정이며, 입법·심의·감시 활동은 다양한 정보, 협의, 조정, 그리고 맥락적 선택의 축적 속에서 성립한다. 따라서 국회기록원이 관리해야 할 기록은 특정 법안이나 결정을 사후적으로 입증하는 ‘증거’에 한정되지 않으며, 그러한 판단이 가능해졌던 조건과 경로를 재구성할 수 있는 ‘근거’로 기능해야 한다.

본 연구의 학술적 의의는 다음과 같다. 첫째, 정치영역 기록관리의 제도적 공백 속에서 의정활동기록에 대한 공적 가치 인식과 기록화(공개) 요구가 어떤 경로로 확산되었고, 그 누적이 어떻게 국회기록원 설립이라는 제도적 결과로 연결되었는지를 공식 문헌은 물론 성명서, 토론회 개최 등 다양한 자료를 통해 경험적으로 분석하였다. 특히 국회기록원 설립을 ‘조직 신설’의 결과로만 이해하기보다 정치적 책임성과 기록의 공공성을 제도적으로 구현해 가는 과정이자 기존의 문제와 한계를 보완하는 방향으로 해석함으로써, 정치영역 기록관리기관 설립 연구의 분석 단위를 ‘법·조직도’가 아닌 ‘형성 과정의 작동 논리’로 확장하고자 하였다.

둘째, 국회기록원 사례를 통해 정치영역 기록관리가 행정적 증거 중심 관리에서 정치적 판단과 의사결정 맥락을 설명하는 근거 중심 기록관리로 확장되고 있음을 분석적으로 제시함으로써, 기록관리기관이 민주적 책임성의 제도적 인프라로 기능하는 방식에 대한 이론적 시사점을 제공하였다. 국회기록원이 의정활동기록의 생애주기 전반을 관리하여 정책 판단의 맥락과 의사결정 과정을 체계적으로 기록화하려는 시도는 기록원이 ‘소극적 중립성’에 머무르기보다 다양한 정치적 해석이 가능하도록 그 ‘조건’을 보존하는 적극적 중립성을 수행하는 실천으로 이해될 수 있다. 다시 말해 국회기록원의 기록관리는 특정 정치적 판단을 정당화하거나 비판하기 위한 장치가 아니라, 그 판단이 형성된 구조를 시민과 연구자가 비판적으로 검토할 수 있도록 여는 민주적 검증의 기반으로 기능해야 한다.

다만 수집·평가·기술·공개·보호의 세부 규정, 디지털 기록의 범위 설정과 접근정책 등 이러한 운영 원칙과 구체적 기준은 설립과정에서 형성된 문제의식을 참고하되, 향후 국회기록원의 신임 원장 및 조직이 전문성에 기반해 제도적으로 구체화해야 할 과제이기도 하다. 따라서 본 연구는 운영의 최종 설계를 단정하기보다, 설립과정에서 축적된 쟁점과 판단의 논리를 토대로 “어떤 방향으로 운영 원칙이 정립되는 것이 바람직한가”를 경험적 진술의 형태로 제시하는 데 의의를 둔다. 향후 연구에서는 국회기록원 운영이 실제로 어떤 업무 체계와 공개·접근 정책으로 구현되는지, 그리고 그것이 정치적 책임성과 공공성의 확대에 어떤 효과와 한계를 갖는지에 대한 후속 실증 분석이 필요하다.

참고문헌

- 국회도서관 (2010). 의정활동 관련 기록 통합관리 기본계획 수립 보고서.
- 국회도서관 (2017. 12.). 국회도서관 국회기록보존소 조직진단 및 중장기 발전 로드맵 수립 최종보고서.
- 국회도서관 국회기록보존소 (2016). 국회의원 기록관리 매뉴얼.
- 국회도서관 국회기록보존소 (2017). 국회 의정활동 기록물 수집·관리 기본 정책.
- 국회도서관 국회기록보존소 (2020). 국회의원 기록관리 매뉴얼.
- 국회도서관 국회기록보존소 (2024). 국회 의정활동기록물의 수집·관리 기본정책 수립 보고서.
- 국회도서관법. 제20560호.
- 국회법제실 (2024). 법제기준과 실제. 서울: 국회사무처.
- 김남희 (2016). 알 권리와 국회의원 활동기록에 관한 연구. 박사학위논문, 숭실대학교.

- 김유승 (2011). 국회 영구기록물관리기관에 관한 연구. 『국회기록물관리규칙』을 중심으로. 한국기록관리학회지, 11(2), 95-119.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2011.11.2.095>
- 김장환 (2014). 국회 기록화 전략의 수립과 적용에 관한 연구. 박사학위논문, 명지대학교
- 김장환 (2025. 7. 11.). 토론문. 국회기록관의 전문성과 독립성 확보를 위한 첫 걸음. 국회기록물의 체계적·전문적 관리를 위한 국회기록원법 제정 토론회. 국회의원회관, 서울.
- 김태영, 양동민, 최상기, 오효정 (2019). 소셜미디어 아카이빙을 위한 수집 및 보존방안. 정보관리학회지, 36(2), 79-104.
<https://doi.org/10.3743/KOSIM.2019.36.2.079>
- 김학래 (2023). FAIR 원칙: 데이터 관점의 디지털 아카이브 구현을 위한 고려사항. 한국기록관리학회지, 21(2), 155-172.
- 박영도 (1994). 입법과정의 이론과 실제 (연구보고 94-5), 한국법제연구원.
- 서복경 (2023. 12. 15.). 토론문. 국회의원 의정활동기록 제도화 연구. 국회의원 의정활동기록 제도화를 위한 국회토론회, 국회의원회관, 서울.
- 서연주, 양승민 (2005). 국회 기록관리 체제정비에 관한 연구. 정보관리학회지, 22(3), 201-211.
<https://doi.org/10.3743/KOSIM.2005.22.3.201>
- 안병우 (2005). 대학기록관의 설립과 운영에 관한 경험적 진술. 한신대학교 기록정보관을 중심으로. 기록보존 18, 219-235.
- 우윤식 (2019). 의원기록물관리를 위한 의원기록관 설립에 관한 연구. 석사학위논문, 명지대학교
- 이경선 (2017). 「국회기록물 관리에 관한 법률」 입법화에 관한 검토. 입법학연구, 14(1), 211-233.
- 이원영 (2004). 의회기록의 특질과 종류. 기록학연구, 9, 110-142. <https://doi.org/10.20923/KJAS.2004.9.110>
- 이원영 (2005). 국회 외부관계 기능의 다큐멘테이션 전략에 관한 연구. 한국문헌정보학회지, 39(3), 5-25.
<https://doi.org/10.4275/KSLIS.2005.39.3.005>
- 이재윤, 김의진, 박태선 (2024). 국회의원 의정활동 기록의 개념과 특성에 관한 고찰. 한국기록관리학회지, 24(4), 47-66.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2024.24.4.047>
- 이재윤, 박태선 (2025). 국회의원 의정활동 기록 출처와 정리방안 연구: 우원식 컬렉션을 중심으로. 한국기록관리학회지, 25(3), 127-151. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2025.25.3.127>
- 장연희, 윤은하 (2024). 국회의원실 기록관리의 현황과 개선 방안: 보좌직원의 인식을 중심으로. 한국기록관리학회지, 24(1).
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2024.24.1.187>
- 최혜영, 이승일 (2019). 국회기록물 관리 체제 개선 방안 연구. 한국기록관리학회지, 19(1), 1-26.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2019.19.3.097>
- 한남대학교 산학협력단, 국회기록물의 체계적 관리 등을 위한 국회기록원 설립방안 연구, 국회사무처 기획조정실, 2024.12.31.
- 한은정, 임진희 (2009). 국회의원 활동기록의 특성과 관리방향. 기록학연구, 21, 117-167.
<https://doi.org/10.20923/KJAS.2009.21.117>
- 홍덕용 (2021). 공공기록관리분야의 빅데이터 활용 방법과 시사점 제안. 한국기록관리학회지, 21(4), 1-18.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.4.001>
- 황길례 (2010). 우리나라 국회의원 개인기록 수집정책에 관한 연구. 석사학위논문, 경북대학교.
- Cook, T. (2013). Evidence, memory, identity, and community: four shifting archival paradigms. *Archival Science*, 13, 95-120.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- Ahn, Byung-woo (2005). Empirical statements on the establishment and management of university archives: focusing on the Hanshin University Archives. *Archives* 18, 219-235.
- Choi, Hye young & Lee, Seung-il (2019). A study on the improvement plan of the national assembly records management system: parliament activity records. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 19(3), 97-121.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2019.19.3.097>

- Han, Eun-jeong & Yim, Jin-hee (2009). The characteristics and maintenance of assemblypersons' activity records. *The Korean Journal of Archival Studies*, 21, 117-167. <https://doi.org/10.20923/kjas.2009.21.117>
- Hannam University Industry-Academic Cooperation Foundation, Study on the Establishment of the National Assembly Archives for the Systematic Management of National Assembly Records. Planning and Coordination Office, National Assembly Secretariat. 2024.12.31.
- Hong, Deok-Yong (2021). Big data utilization and policy suggestions in public records management. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 21(4), 1-18. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.4.001>
- Hwang, Gil Lye (2010). A Study on the Acquisition Policy of Korean National Assemblymen's Personal Records. Master's thesis, Kyungpook National University.
- Jang, Yeonhee & Yoon, Eun-ha (2024). Current status and improvement measures for records management in the national assembly member's office: focusing on the perception of the national assembly aides. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 24(1), 187-204. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2024.24.1.187>
- Kim, Hak-Lae (2023). FAIR principles: considerations for implementing digital archives from a data perspective. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 21(2), 155-172.
- Kim, Janghwan (2014). A Study on Establishing and Applying a Documentation Strategy of the National Assembly of Korea. Doctoral dissertation, Myongji University.
- Kim, Janghwan (2025, July 11). Discussion Paper. The First Step Toward Securing Expertise and Independence in National Assembly Records Management. Debates of Proceedings of the National Assembly Archives Act for the Systematic and Professional Management of National Assembly Records. The National Assembly Building, Seoul.
- Kim, Nam-hee (2016). A Study on Archives and Records of the National Assembly Members' Activities and Right to Know. Doctoral dissertation, Soongsil University.
- Kim, Tae-Young, Yang, Dongmin, Choi, SangKi, & Oh, Hyo-Jung (2019). Acquisition and preservation methods for social media archiving. *Journal of the Korean Society for Information Management*, 36(2), 79-104. <https://doi.org/10.3743/KOSIM.2019.36.2.079>
- Kim, Youseung (2011). A study on the national assembly archives: focused on the national assembly records management regulation. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 11(2), 95-119. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2011.11.2.095>
- Lee, Jaeyun & Park, Taesun (2025). A study on the provenances and arrangement of legislative activity records: focusing on the Woo Won-Shik collection. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 25(3), 127-151. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2025.25.3.127>
- Lee, Jaeyun, Kim, Uijin, & Park, Taesun (2024). Reflections on the concept and characteristics of legislative activity records. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 24(4), 47-66. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2024.24.4.047>
- Lee, Kyung sun (2017). Review on the legislation of 「National Assembly Records Management Law」. *Journal of Legislation Studies*, 14(1), 211-233.
- Lee, Won-young (2004). A study of characteristics and types of congressional records. *The Korean Journal of Archival Studies*, 9, 110-142. <https://doi.org/10.20923/KJAS.2004.9.110>
- Lee, Won-young (2005). A study on the documentation strategy of external relations of national assembly. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 39(3), 5-25. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2005.39.3.005>
- National Assembly Archives (2017). Basic Policy on Collection and Management of National Assembly Legislative Activity Records.
- National Assembly Legislative Office (2024). Legislation and Practice. Seoul: National Assembly Secretariat.
- National Assembly Library (2010). Basic Plan for Integrated Management of Records Related to Legislative Activities. Myeongji

- University Digital Archiving Research Institute.
- National Assembly Library (2017, December). Final Report on the Organizational Diagnosis and Mid- to Long-Term Development Roadmap for the National Assembly Library and National Archives.
- National Assembly Library (2024). Report on the Establishment of Basic Policies for the Collection and Management of National Assembly Legislative Activity Records.
- National Assembly Library Act. Act No. 20560.
- National Assembly Library National Assembly Archives (2016). Records Management Manual for National Assembly Members.
- National Assembly Library National Assembly Archives (2020). Records Management Manual for National Assembly Members.
- Park, Yeong-do (1994). Theory and Practice of the Legislative Process(Research Report 94-5), Korea Legislation Research Institute.
- Seo, Bok-Kyung (2023, December 15). Discussion paper. A Study on the Institutionalization of Parliamentary Activity Records, Parliamentary Debates for Institutionalization for the Institutionalization of Parliamentary Activity Records, The National Assembly Building, Seoul.
- Suh, Yun-Ju & Yang, Seung Min (2005). A study on the system improvement of the national assembly record management. Journal of the Korean Society for Information Management, 22(3), 201-211.
<https://doi.org/10.3743/KOSIM.2005.22.3.201>
- Woo, Yunsik (2019). A Study on the Establishment of the National Assembly Members' Records Center for the National Assembly Members' Records Management, Master's thesis, Myongji University.