

## 한국 기록관리와 '거버넌스'에 대한 역사적 접근\*

오 항 녕\*\*

1. '거버넌스'
2. 한국 정부와 기록, 그 현주소
3. 공공기록과 공공성
4. 거버넌스와 기록관리
5. 사마귀와 수레바퀴

주제어 : 거버넌스 민주주의 공공성 기록관리 책임성 투명성 과거사청산 전자정부

### 1. '거버넌스'

자공이 '정부 또는 정치'의 근본이 무엇인냐고 물었다.

\* 이 원고는 2004년 11월 2일에 부산에서 'Governance of a Modern Archives'를 주제로 열린 2004 EASTICA SEMINAR 발표문인 'Good Governance? And More Democratic!'이다. 중국 고전을 인용했던 탓인지, 발표 후 중국 아키비스트들로부터 많은 명함을 받았다. 무엇보다도 기쿠찌 일본 국립공문서관 관장의 우정 어린 격려, 세계 각국의 '진상규명위원회' 활동에 조예가 깊은 T. 피터슨 박사와의 토론, 필자와 비슷하게 홍콩 당안관의 문제를 제기한 적이 있는 사이먼 추 EASTICA 사무총장의 발표문에 대한 과분한 평가, 쓴 소리에도 불구하고 반갑게 인사를 청하며 문제제기에 동참했던 한국 정부의 공직자들이 기억에 남는다.

\*\* 전주대학교 연구교수, 한국국가기록연구원 상임연구위원

“경제가 안정되고, 군사력이 충분하며, 국민들이 신뢰하는 것이다.”  
 “이 중에서 하나가 없이 살아야한다면 무엇을 먼저 제외하겠습니까?”  
 “국방비겠지.”  
 “남은 두 가지 중에서 하나를 빼야한다면 무엇을 먼저 제외하겠습니까?”  
 “좀 없이 못 먹고 살아도 되겠지. 사람은 죽게 마련이니까. 그러나 국민들이 신뢰하지 않으면 애당초 정부란 존재하지도 못하지.”<sup>2)</sup>

근래에 학계나 정부에서 많이 논의되는 주제 중에 하나가 ‘거버넌스(Governance)’라는 용어인 듯하다. 그러나 엄밀한 의미에서 보면, ‘거버넌스(Governance)’라는 용어 또는 행위는 국가와 국민, 정부와 국민이 존재하는 한 있을 수밖에 없는 사회의 실재이다. 즉 ‘거버넌스(Governance)’는 정부가 그 정부가 존재하는 사회에서 작동한다는 사실 (또는 작동해야 한다는 당위), 그 방식, 또는 그 자체를 의미하기 때문이다.<sup>3)</sup> 여기서 ‘거버넌스(Governance)’에 대한 한 정의를 살펴보자.

‘거버넌스(Governance)’란, 정부가 시민들의 생활에 필요한 의사결정이나 집행을 할 때 다른 주체들과 함께 정책을 수행하고 풀어나가는 방식이다.<sup>4)</sup>

- 
- 2) 『論語』「顏淵」, 子貢問政. 子曰, “足食;足兵;民信之矣.” 子貢曰, “必不得已而去於斯三者, 何先?” 曰, “去兵.” 子貢曰, “必不得已而去於斯二者, 何先?” 曰, “去食. 自古皆有死, 民無信, 不立.”
- 3) 그런데 필자가 보기에 ‘거버넌스’라는 개념이 민주주의 일반 이론과 정교하게 맞물려 이루어지고 있거나, 한국 민주주의의 역사적 발전단계를 고려하면서 이루어지는 것으로 보이지는 않는다. 다음에 소개하는 A. 립착의 정의에서 보듯이, 필자는 아직 ‘거버넌스’가 풍부한 내용을 담은 개념이라고 생각하지 않는다. 본고가 이론적 성격을 띤 글이 아니기 때문에 본격적으로 소개하지는 않지만, ‘한국 민주주의’에 대한 필자의 기본 이해는 일단 다음의 글을 따른다. 최장집, 「민주주의와 헌정주의 : 미국과 한국」, 로버트 달 지음, 박상훈·박수형 옮김, 『미국헌법과 민주주의』, 후마니타스, 2004.
- 4) Andrew Lipchak, "Evidence-based Governance in the Electronic age : A Summary of Key Policy Issues," IRMT, 2002.

위의 정의에서는 간단히 언급했지만, 실제로 거버넌스는 ‘복잡한 메커니즘, 관계, 과정, 제도’로 이루어진다. 좀더 긴 역사적 안목에서 볼 때, 위의 정의는 매우 통시적(diachronic)이다. 이런 통시성은 정부가 존재하는 한 ‘거버넌스’는 존속해 왔다는 필자의 생각과 상통한다. 왕조 정부도 정부이고, 삼권분립에 기초한 근대 민주정부도 정부인 이상, 거버넌스는 존재한다는 말이다.<sup>5)</sup> 여기에 우리가 거버넌스가 갖는 현재의 맥락에 주목해야 할 이유가 있다. 왜 지금 거버넌스가 하나의 담론(discourse)으로 떠올랐는가?

보통 거버넌스를 거론하는 학자들은 국가·시민사회·시장을 거버넌스 형성의 주체로 파악하고 있다. 그리고 그 거버넌스의 바람직한 모습은 이들 주체들 사이에서 개방성, 균등성, 상호작용성, 사회적 선(善)이 유지되는 네트워크를 형성하는 것이라고 본다. 그 네트워크는 신뢰를 바탕으로 이루어지는 메카니즘이 될 것이다.<sup>6)</sup>

왜 이러한 거버넌스를 현상 분석을 위한 개념으로 구상하게 되었을까? 여기에는 정부 또는 정부조직의 침체, 정부와 시민사회 일반의 소통 부재, 무엇보다 국가를 경영하는 정부의 국가경영능력에 대한 의심이 어느 한 나라의 특수한 현상이 아니라, 세계적으로 매우 일반적인 현상이라는 인식이 깔려 있는 듯하다. 이러한 문제점은 국가경영에서 볼 때 ‘정부의 독립성(때로는 독점성, 또는 정부권력 자체)’에서 기인

---

5) 몇 년 전에 필자는 요즘 논의되는 ‘거버넌스(Governance)’와 전혀 상관없이 필자의 논문에 이 용어를 쓴 적이 있다. 조선초기 건국 이후에 국왕과 관료들이 참여하는 경연(經筵)에서 역사책에 실린 수많은 경험을 검토하면서, 이 과정에서 국정운영원리와 정책 방향을 어떻게 잡아나갔는지를 살폈던 글인데, 여기서도 필자는 ‘국가경영’이라는 의미로 ‘거버넌스(Governance)’란 용어를 사용했다. Oh, Hang-Nyeong, “New Vision of Governance by History in Early Chosŏn Dynasty,” *KOREAN SOCIAL SCIENCE JOURNAL* Vol. X X VI(1999, No.1)

6) 윤태범, 「거버넌스와 부패 문제의 인식」 『거버넌스의 이해』 대영문화사, 2002, pp.211-212.

하는 것이고, 이 문제점은 정부 내부 운영의 개혁만으로 수정, 혁신할 수 없는 성격의 것이라는 데로 진단이 이어졌다. 이에 따라 그 해결방안을 기존의 '낮은 수준에서 이루어지는' 정책이나 제도의 변화가 아닌, '높은 수준에서' 국가의 관리 능력과 역할의 변화를 논의하게 된 것이 아닌가 한다.

실제로 이전의 정부개혁 논의는, 기업 마인드를 도입한다든지, 효율성과 생산성을 강조한다든지, 이를 위해 성과급을 도입한다든지, 조직의 위계를 넘어서 팀제를 도입한다든지 하는 내부관리의 개선에 초점을 맞춘 미시적인 접근이 주류를 이루었다. 결국 현실점에서 정부의 한계를 극복하는 방법은 '정부의 고립성(때로는 독점성)' 그 자체를 해체해야 한다는 거시적 접근이 필요했고, 그것이 현재의 거버넌스에 대한 논의가 있게 된 배경이었다. 그중에서도 핵심은 정부와 NGO 등 시민사회가 주된 논의의 대상으로 보인다.<sup>7)</sup>

물론 헌법에서 말하는 삼권분립은 행정부·사법부·입법부의 상호 고립성이나 어느 부문의 독점성을 견제하고 완화하기 위한 이념이었다. 그런데 전통적으로 거버넌스를 이루어나가는 대의민주주의가 이러한 규범적 기능을 수행하고 있지 못하다는 데 문제가 있었다.<sup>8)</sup> 대의민주주의의 절차적 완결성에 의문을 품고 참여민주주의가 새로운 민주주의의 대안으로 논의되고 있는 현상과 거버넌스가 학계의 담론이 되는 것은 실제로 같은 배경이라고 할 수 있다. 이런 점에서 애당초 거버넌스는 하나의 방법이자 목적의식적 지향(vision)이었고, 그 용어도 말하자면 '생성되어가고 있는 개념(a concept in becoming)'이었다고 할

7) 홍성태, 「한국 시민사회의 거버넌스(governance)와 정부-NGO 관계에 대한 연구」 고려대학교 사회학과 석사학위논문, 2002. pp.18-19.

8) 사실 대의민주주의의 한계와 시민의 역할에 대한 통찰은 매우 오랜 연원을 가지고 있다. Henry David Thoreau, *Civil Disobedience*, 1849. Atkinson ed.(1992, Random House Inc.)

수 있다. 다음의 정의를 보자.

‘바람직한 거버넌스’는 다음과 같은 핵심 내용을 담고 있다. 예측할 수 있고, 개방된, 그리고 계발적인 정책수립, 공공의 선을 향해 움직이는 직업윤리를 체득한 관료집단, 법에 의한 지배, 투명한 절차, 공공사업에 참여하는 강력한 시민단체 등. 반면, ‘형편없는 거버넌스’는, 자의적인 정책 수립, 책임지지 않는 관료, 강제력도 없고 적절하지 않은 법률 체계, 행정력의 남용, 공공 생활에 개입하지 않는 시민단체, 그리고 무엇보다도 광범위하게 퍼진 부패가 그 특징이다.<sup>9)</sup>

위의 정의는 앞서 말한 대로 정부의 침체에 대해 거시적인 해결 방법과 지향으로써 거버넌스, 정확히 말하면 ‘바람직한 거버넌스’와 ‘형편없는 거버넌스’를 대비하였다. 물론 우리 논의의 핵심은 전자, 즉 ‘바람직한 거버넌스’에 있다. 여기에서 우리는 거버넌스라는 용어가 갖는 전략적 의미를 발견할 수 있다. 그것은 민주주의라는 이상(理想)을 실현해나가기 위한 전략이고, 그런 점에서 현 정부에서 말하는 ‘참여’ 민주주의와 거버넌스는 함께 숙고할 주제가 될 것이다. 필자는 거버넌스라는 개념의 중요한 성격 중 하나가 ‘목적의식적 지향’이라고 했는데, 역시 그 지향의 정점에 민주주의가 있다는 점을 상기해야겠다. 이런 예비 논의를 전제로, 아래에서는 몇몇 유기적 논제를 중심으로 논의를 끌어가기로 한다.

우선, 최근의 자료를 통해서 한국 정부<sup>10)</sup>가 공공기록(문서)에 대해 가지고 있는 의식의 단면을 살펴보고자 한다. 이는 우리가 지금 어떤 정부와 함께 기록관리를 논의하고 있는지를 분명하게 보여준다는 점

9) The World Bank, recited in Andrew Lipchak, *ibid.*

10) 정부는 좁은 의미에서 행정부를 가리키고, 넓은 의미에서는 삼권분립의 원리에 따라 구성된 입법부, 사법부, 행정부 모두를 가리킨다. 본고에서는 넓은 의미에서 헌법에 규정된 공공기관 일반을 ‘정부’의 범주에 두기로 한다.

에서, 앞으로의 과제를 선명하게 드러내는 의미가 있다.

둘째, 바람직한 거버넌스와 기록관리를 논의하고 있는 현단계 한국 사회의 배경을 검토하고 한다. 여기에서는 역사 및 사회적 배경, 정부 정책과 제도적 배경을 서술하고자 한다.

셋째, ‘바람직한 거버넌스’와 기록관리의 상관관계에 대해 알아보고자 한다. 한국 정부가 본격적으로 공공기록관리에 나서기 시작한 것은 최근 몇 년간의 일이다. 아직도 공공기록 관리의 정상화를 위해서는 갈 길이 멀다는 점에서 여전히 기록관리가 갖는 의미를 공유해야 할 것이며, 이를 현재의 주제인 거버넌스와 관련하여 살펴보기로 한다. 이를 통해 기록관리기관의 역할과 성격을 거버넌스가 작동하는 사회 일반의 차원에서 함께 인식하는 기회를 갖고자 한다.

## 2. 한국 정부와 기록, 그 현주소

1980년 5월, 광주학살이 있는 지 8년째 되던 해인 1988년에 국회에서는 한국인의 이목을 사로잡은 ‘광주학살진상규명청문회’가 열렸다. 우리는 그때 대부분의 증언자들이 ‘기억이 나지 않는다’, ‘그런 일 없다’고 발뺌하면서 책임을 회피했던 기억이 생생하다. 그러나 증거 기록을 확보할 수 없던 상황에서 청문회는 ‘한풀이’의 하나로 지나가고 말았다. 신군부라고 불리는 일부 정치군인들의 권력욕에서 비롯된 학살은 발포한 자는 없는데 총칼에 맞아 죽은 사람은 있는 이상한 상황을 뒤로 한 채 이렇게 여전히 해결되지 않은 과제로 남아 있다. 신군부가 권력을 장악하는 과정에서 불법적으로 설치한 ‘국가보위비상대책상임위원회’라는 기구는 현재 그 간판만 남아 있을 뿐이다. 한국 시민의 권리를 초헌법적으로 짓밟고, 언론·출판·경제 등 사회 각 부문

에 걸쳐 자행했던 만행은 그 담당자들의 손아귀 어딘가에만 남아 있다. 청문회가 민주주의 발전의 증거였다면, 청문회에서 확인되었던 증거 기록의 파괴와 은닉은 앞으로 한국 민주주의가 풀어야 할 과제였다.<sup>11)</sup>

올해 우리는 여전히 공공문서와 한국 정부는 그리 엄격한 관계를 유지하고 있지 않다는 몇 가지 사례를 발견할 수 있었다. 하나는 대통령 탄핵이라는 초유의 사건 한 복판에서 있었던 중앙선거관리위원회 이중(二重) 공문이고, 다른 하나는 얼마 전 서울시 등의 협조공문의 둘러싸고 벌어진 해명의 경우이다.

절차적 적법성이나 공무원의 범주, 그 정치적 함의 등 대통령 탄핵과 관련된 쟁점을 여기서 재론할 이유는 없다. 다만, 당시 대통령의 선거법 위반(공무원의 중립 의무) 여부를 판단함으로써 대통령 탄핵 사유를 결정했던 헌법기관인 중앙선거관리위원회는 동일 사안에 대해서도 다른 내용의 공문을 발송하는 어처구니없는 일을 저질렀다는 점만 확인하도록 하겠다. 필자는 이에 대해 한 신문의 칼럼을 통해 다음과 같은 말을 한 적이 있다.

노대통령이 2월 24일 방송기자클럽에서 열린우리당을 지지한 발언에 대해, 선관위가 대통령에게 보낸 공문에서는 ‘선거법 위반이 되지 않는다’고 하였

11) 광주학살의 수괴였던 전두환은 자신이 대통령으로 재임하던 시절의 기록도 사유화했다. 그에 대한 관리가 어떻게 되었는지는 그 자신만이 안다. “재임 시절 전두환 대통령은 밤의 술자리에도 펜과 수첩을 든 비서관을 배석시켰다. 그의 기록열(熱)은 청와대 내 모든 언행들을 시시콜콜 남기게 했다. 한 야당 지도자가 둘만의 밀담(密談)이라고 심중을 털어놓았던 독대 내용까지 비밀 녹취록으로 만들었을 정도다. 그는 청와대를 떠날 때 자신의 이삿짐에 이 생생한 기록물을 모두 챙겼다. 트럭 서너 대 분량이었다. 정부기록보존소에는 정부의 재가(裁可) 문서들만 넘겨줬을 뿐이다. 한때 개인 창고를 빌려 이 청와대 자료들을 보관했으나, 정치적 역경의 세월이 흐르면서 상당수 분실되거나 폐기됐다.” 조선일보, 2003년 2월 7일자 조선데스크.

고, (탄핵 발의 주체였던) 민주당에 보낸 공문에서는 ‘선거법 위반’이라고 회신하였다. 한 기관, 그것도 헌법기관에서 보낸 공식문서가 서로 다른, 아니 정반대의 내용을 담고 있는 것이다. ... 우선, 대통령과 민주당에 공문을 다시 보내라. 같은 내용으로. ‘세계적으로 드문 독립 위원회 헌법기관’인 선관위가 ‘세계적으로 보기 드문 이중 공문서’를 후대에 남겨서야 되겠는가?<sup>12)</sup>

우연의 일치였는지, 칼럼이 나간 이날 오후에 선관위에서는 ‘보도자료’의 형식으로 ‘대통령의 선거법 위반’ 사실을 재확인했다. 그러나 선관위는 논리적으로 모순인 두 공문을 같은 내용이라고 끝까지 우겼다.<sup>13)</sup>

최근에는 지방정부인 경기도 정부도 도청에서 행정수도 이전 반대 집회에 참석하라고 각 시·군에 보낸 ‘협조공문’을 ‘공문’이 아니라고 ‘해명’하는가 하면,<sup>14)</sup> 서울시에서도 같은 이유에서 각 구청에 ‘업무연락’ 공문을 보내고도 보내지 않았다고 서울시장의 국회에서 위증(僞證)을 했다가 뒤에 들통 나는 사건이 있었다.<sup>15)</sup>

이런 사건들은 기본적으로 ‘공공기록’의 범위에 대한 인식의 부족과 공적 책무를 담고 있는 ‘공공기록’을 정치적 이해타산에 종속된 하위 가치로 여기는 공직 문화의 소산이다. 따라서 이는 논란이 되었던 정책에 대한 찬반 여부 이전의 문제인 것이다. 심지어 엄연히 기록관리법이 있는데도 이를 지키지 않아 시민단체로부터 고발을 당하는 상황은 일선 정부기관에서 얼마나 안이한 방식으로 관료체계를 유지하고 있는가 하는 점을 극명하게 보여준다. 즉, 이것은 정부기관인 국가기록원이 해결할 수 있는 문제가 아닌 것으로 보인다. 본 세미나의 주

12) 오항녕, 「한 헌법기관의 유례없는 공식문서」 한겨레신문, 2004년, 3월 24자.

13) 「선관위 ‘이중문서’ 해명 안팎」 한겨레신문, 2004년, 3월 25일자.

14) 「서울 이어 경기도 ‘관제 데모’ 의혹」 <http://www.ohmynews.com>

15) 「‘관제 데모’ 위증, 이명박 시장 어떻게 되나」 인터넷 한겨레, 2004년 10월 10일자.

제인 ‘거버넌스’ 차원의 접근이 필요하지 않나 생각한다. 이런 점에서 기록관리와 관련하여 거버넌스를 논하기 위해서는 좀더 거시적인 조망이 필요하다.

### 3. 공공기록과 공공성

#### 1) 한국 사회의 공공성

대한민국의 영문표기는 ‘Republic of Korea’이다. 또한 대한민국 헌법 제1조는 1948년 단독정부 수립부터 내내 ‘대한민국은 민주공화국이다’라는 명제로 시작한다. 그래서 ‘제1공화국’, ‘제2공화국’이라는 이름이 붙었다. 그러나 한국 사회에서 공화국 또는 공공성에 대한 성찰이 시작된 것은 그리 오래 전의 일이 아니다. 여기서 다시 한 번 상기하고 싶다. 우리는 지금 ‘공공’ 기록과 거버넌스를 논의하는 중이다. 그 ‘공공’의 의미를 새겨보지 않고 우리는 우리의 주제를 정확히 논의할 수 없다.

공화국이란 공공의 선을 기반으로 한다. 한 사회에서 공공의 선의 기초는 바로 국민들의 주인의식이다. 그 주인의식이란 전쟁이 났을 때 전쟁에 참여하는 것이고, 내야할 세금을 성실하게 납부하는 일이다. 세금과 병역은 바로 동서고금을 막론하고 공동체 유지의 기본 조건이기 때문이다. 그리스 도시 국가에서는 병역이 공화국 시민의 자격과 동일시되었다. 또 전쟁을 드물게 겪었던 조선시대에도 사회의 리더십을 가지고 있던 사림(士林)들은 의병(義兵)으로 나서서 경우에 따라서는 목숨을 잃은 적도 많았다. 다른 말로 하면, 이렇게 앞서서 침략전쟁에 대항하지 않았다면 리더십을 지킬 수 없었을 것이다.

어느 모로 보나 권력과는 거리가 먼 일반 시민들에게 공익은 큰 문제가 되지 않는다. 그런데 권력을 정치적으로든, 경제적으로든, 학문적으로든 가진 자들은 다르다. 그들의 잘못된 권력의 행사는 사회적 영향력이 크다. 그래서 가진 자들이 사회의 평온과 건강성을 유지하기 위해서 지녀야하는 덕목을 ‘노블리스 오블리제(noblesse oblige)’라고 불렀다. 귀족이든 엘리트든 사회 없이는 존재할 수 없기 때문이다.

공공부문의 핵심인 우리의 공직사회에 대해 권위주의와 비합리성이 지배하고 있다는 진단은 어제 오늘이 아니다. 그러므로 ‘부패방지위원회(Korea Independent Commission for Corruption)’<sup>16)</sup>가 설치되어야 할 정도로 공직사회가 비리와 부정부패의 온상이 된 것은 결코 우연이 아니다. 고급관료와 국회의원은 중하위직 공무원들을 마음대로 부리는 국가귀족이다. 국가귀족에 예속된 중하위직 공무원들은 구조적으로 국민에게 봉사하는 대신 국가귀족에게 충성해야하는 조건에 놓이게 되었다.<sup>17)</sup> 그래서 공무원 조직은 행정고시(行政考試) 출신만을 위해 존재한다는 말이 나오는 것이다. 이러한 조건 속에서 공직은 결국 공공의 선이 아니라 사익을 추구하는 집단으로 재생산되는 것이다. 그러니 ‘공복(公僕, Civil Servant)’라는 말은 자부심에 찬 겸손이 아니라 사익(私益)을 숨기는 위장술이 되어 버렸다. 그래서 거드름은 있으나 위엄은 없고, 빼기기는 하지만 자부심은 없으며, 아는 척은 하지만 전문성은 없다. 어느 중견 관료가 이제 갓 임용된 신입 공무원이 일하는 것을 흐뭇하게 바라보다가, “이 총명하고 사려 깊은 사람들이 몇 년 뒤에는 타성적으로 변하는 것이 안타깝다”고 말했던 기억이 생생하다. 이는 개인의 문제가 아니라, 구조의 문제이다.

우리는 공화국의 공공성에 대해 제대로 배운 적은 없다. 권위주의와

16) <http://www.kicac.go.kr>

17) 홍세화, 「국가의 ‘원손’들」 『빨간신호등』 한겨레신문사, 2003, p.147.

군부 파시즘은 시민들이 공공성에 대해 성찰할 수 있는 기회를 차단했다. 그러나 제1공화국부터 이어져온 권위주의와 군부 파시즘만이 현재의 공공성 부재에 책임이 있는 것은 아니다. 한국, 정확히 남한 사회의 비극은 좀더 거슬러 올라가야한다. 그것은 바로 권위주의 정권에 이식된 식민지성이다. 그리고 이 식민지성은 추상적인 것이 아니라 매우 실감나는 것이다.

그것은 바로 사람의 이식(移植)이었기 때문이다. 미군정은 점령지의 통치를 위해 편의에 따라 총독부 관료들을 그대로 온존시켰고, 이승만은 단독정부를 운영하는데 필요한 행정력을 배우기 위해 미군정이 온존시킨 친일 관료들을 그대로 독립국가인 대한민국의 정부에 입성(入城)시켰다. 그리고 그들은 반공이데올로기에 몸을 숨기고 이후 한국 사회의 이른바 ‘주류’가 되었다. 이런 양상은 군부, 언론, 교육, 법조, 정치, 경제 등 거의 모든 분야에서 마찬가지로 전개되었다.

여기에 문제가 있다. 식민지시대의 친일은 실제 친일을 하면서 저지른 업보보다도, 친일을 합리화함으로써 그 ‘정신상태(mentality)’와 ‘타성’이 온존, 재생산되었다는 것이 더 큰 문제인 것이다. 사실 친일의 배경은 간단하다. 공동체야 예속이 되었든 말든, 다른 사람들이 그 예속을 끊기 위해 애쓰든 말든 나만 지금 잘살면 된다는 태도의 표현일 뿐이다. 그런데 당연히 식민지시대에는 예속을 끊기 위해 애쓰던 분들은 고생하게 마련이었다. 그동안 친일파들은 말 그대로 일신(또는 일가)의 영달을 누렸다. 그런데 독립국이 된 뒤에도 이것이 바로 잡히지 않고 우리 사회의 ‘문화’가 되고, 끊임없는 가치의 전도(顛倒)와 오도(誤導)를 주도했다. 이것은 다름 아닌 공익(公益)이 아닌 사익(私益) 중심의 사회관, 인생관이다. 이렇게 내면화(內面化)된 정신상태 또는 문화가<sup>18)</sup> 그것이 20세기의 후반부를 채우고도 모자라 지금까지도 온존

18) 박노자, 「서문」 『나를 배반한 역사』 인물과사상사, 2003.

하고 있다.

민주주의의 발전은 다른 것이 아닌 민주적 시민, 즉 공공성을 인정하고 자신의 삶을 꾸려나가는 주체의 형성과정에 다름아니다. 결국 요즘 우리 사회의 쟁점이 되고 있는 과거 청산의 목적은 궁극적으로 미래를 위한 것이다. 그 미래를 위한 진상 규명의 과정을 통해 국가와 사회와 개인이 새로운 관계를 수립해나가는 것이다.<sup>19)</sup> 우리의 주체와 관련하여 말하자면, ‘바람직한 거버넌스’를 설계, 건설하는 과정일 것이다. 이런 점에서 바람직한 거버넌스의 건설과 사익 집단의 존재는 서로 모순된다. 그러나 역사의 흐름은 수구적(守舊的) 사익 집단에게 매우 불리한 듯하다.

## 2) 정부의 정책과 조직

‘바람직한 거버넌스(Good Governance)’는 한국의 역사적 발전과정에 조응하는 방향에서 탐색되어야 한다. 한국사회는 이미 민주주의를 향해 힘들지만 꾸준히 전진하고 있다는 점은 사실이다. 이러한 양상은 정부 조직과 정책의 변화에서도 확인할 수 있다. 본고의 주제인 거버넌스와 관련하여 이점을 검토해보자.

최근 정부 조직과 관련하여 참여정부에 들어와 대통령 직속의 위원회가 방만하게 운영되고 있다는 지적이 있었다. 현재 대통령 직속 위원회는 26개 기구라고 한다.<sup>20)</sup> 필자는 정부가 있는지 없는지도 모르고 살아도 될 정도로 국민들의 삶에 간섭하지 않는 정부가 최선의 정부라고<sup>21)</sup> 생각한다. 그런 점에서 가장 적게 다스리는 정부가 훌륭한 정

19) 한홍구, 「60년만의 대청소가 두려운가」 한겨레21 529호, 2004년 10월 14일.

20) 「최경환 의원, “대통령직속위 편법·방만 운영”」 중앙일보, 2004년 9월 15일자.

21) Laozi, Richard J. Lynn trns., *Tao-te ching*, (Columbia University Press:New York, 1999)

부이며, 이른바 ‘작은 정부’라는 지향에 동의한다. 정부 조직이 커지는 것은 어떤 방식이든 권력이 커지는 것을 의미하기 때문이다. 그렇기에 늘 정부조직은 통제되어야 한다. 그러므로 입법부의 국회의원이 이런 문제를 제기하는 것은 매우 정당한 권한의 행사라고 생각한다.

그런데 우리는 여기서 한 가지 짚어볼 대목이 있다. 필자도 의아스럽게 생각한 기구가 있는데, 예를 들면 ‘부패방지위원회’와 ‘의문사진상규명위원회(Presidential Truth Commission on Suspicious Deaths)’<sup>22)</sup> 같은 기구이다. 부패 방지는 감사원(The Board of Audit and Inspection of Korea)<sup>23)</sup>도 있고, 각 부처마다 감사 담당관이 있기 때문에 그것만 가지 고도 충분하지 않느냐고 소박하게 필자는 생각했던 것이다. 의문사 진상 규명도 군대에서 벌어진 일은 국방부에서, 경찰 또는 국가정보원이 관련된 것이면 거기서 조사하면 될 일이다. 그리고 사법처리는 검찰과 법원이 담당하면 되는 것이다.

이와 같은 필자의 소박한 생각은 다음과 같은 현실에 의해 기각될 수밖에 없었다. 문제는 권한을 가진 정부기관이 그 일을 하지 않는다는 사실이었다. 하지 않든지, 못하든지, 결과적으로 부패방지과 의문사 규명을 현재의 정부조직이 수행하지 못하기 때문에 별도의 기구를 두어 그 일을 맡긴 것이다.<sup>24)</sup> 과연 이것이 무엇을 의미하는가.

이는 기존의 정부조직이 사회 구성원들의 요구를 책임지고 완수하지 못한다는 의미이다. 있는 제도나 조직으로 어떤 사안을 해결하지 못한다는 것은 그 제도나 조직에 결함이 있다는 뜻이다. 부패방지과

---

"The very highest by those below is just known to exist[太上, 下知有之]"

22) <http://www.truthfinder.go.kr>

23) <http://www.bai.go.kr>

24) 중앙인사위원회(Civil Service Commission. <http://www.csc.go.kr>)도 마찬가지이다. 행정자치부에 인사국이 있는데, 따로 중앙인사위원회가 있다. 마찬가지로 여기도 대통령 직속 위원회이다.

의문사 규명은 정부조직의 도덕적 자정(自淨) 능력과 국가 권력행사의 정당성에 관한 문제이다. 결국 이 둘을 묶으면 그것이 바로 정통성(正統性)이다. 즉, 국가 기강의 확립과 관련된 문제이다. 그런데 부패방지를 현재의 정부조직의 자율성에 맡기면 어깨띠 두르고 어색한 모습으로 구호를 외치며 선서를 한 뒤에는 그것으로 그만이었던 사례를 국민들은 너무도 식상하게 보아왔다. 부당한 국가권력에 의해 희생된 사람들의 사인(死因)을 규명하라는 요구에 국방부나 국가정보원의 입장은 늘 ‘사인은 신변문제로 인한 자살’이나 ‘국익을 위한 정보공개 불가’였다.<sup>25)</sup>

대통령 직속의 두 위원회는 바로 이러한 국가 기강에 관련된 사안을 스스로 해결하지 못하는 정부의 현실<sup>26)</sup>, 즉 무능(無能) 때문에 생긴 일이다. 그러니 비록 5년 임기이지만 행정부의 수반(首班)인 대통령의 권한을 빌어 위원회라도 만들어 현안을 해결해야하는 것이다. 그리고 그 구성원은 주로 정부가 아닌 민간 전문가들로 이루어져있다. 필자가 처음에 거버넌스는 정부의 한계에서 비롯된 개념이라고 말했듯이, 바로 이러한 ‘개입’이 불가피한 것이 현실이고, ‘협치(協治)’나 ‘공치(共治)’라고도 번역되는 거버넌스가 새로운 패러다임으로 등장한 것이다.<sup>27)</sup> 그러므로 문제는 대통령 직속 위원회의 많고 적음이 아니라, 그

25) 필자의 발표가 끝난 뒤, T. 피터슨 박사는 남아프리카 공화국의 ‘진실과 화해 위원회’ 등의 사례에 대해 많은 조언을 해주었다. 흥미롭게도 그의 기록학 개념 연구는 바로 이런 실천과정에서 나온 학문적 성과였다. T. Peterson, “Access for All : Government, Governance, and Archives” 2004년 11월 3일, 위와 같은 EASTICA 세미나 발표.

26) 당연히 이 ‘정부’에는 국방부나 국가정보원만이 아니라 부패방지와 의문사 규명을 가로막았던 국회의원들, 정당한 수사권을 발동하지 않았던 검찰과 부당한 국가권력의 행사를 합리화해주었던 법원도 포함된다.

27) 이와 관련하여 영국 내각의 컨설팅 제도도 참고할 수 있다. 컨설팅 시행령(Code of Practice on Consultation)은 정책결정과정에서 국민의 참여를 의무로 하고 있다. 한편, 현재 우리 정부의 人事에서 ‘개방형 임용제’가 실행되

기구들이 하는 역할이 무엇이고, 기존 정부기관과 역할이 겹친다면 왜 기존 기관에서는 하지 못했는지 등을 분석하여 대안을 제시하는 일이다. 그리고 그 방향은 당연히 공공성과 자정능력을 가진, 책임성 있는 정부기관일 것이다.

한편, 디지털이라는 새로운 기술의 확산은 이러한 추이를 뒷받침하는 정책으로 ‘전자정부(E-Government)’라는 개념을 만들어냈다. 현재 ‘국민의 정부’에서 시작된 전자정부 정책의 공과(功過)는 좀더 면밀히 분석되어야 할 일이지만, 인류의 역사에서 기술발전은 뒷걸음을 친 적이 없다는 사실에 주목하면 이런 정책방향은 필연적인 느낌마저 있다.

전자정부가 지식기반사회의 정부 모형으로 제시된 데는 내부 혁신과 시민과 기업의 민주적인 의견수렴을 통해 질 높은 행정서비스를 제공하려는 취지가 전제되어 있다. 따라서 기존의 관료 중심으로 전자정부 정책을 전망하는 것은 정확한 접근이 아니다. 정부 내부의 측면에서 보아도 전자정부는 비현실적인 법제와 관행, 종이 중심 업무, 상명하달(上命下達)식 의사결정, 비대응적인 조직구조 등을 탈피하여 ‘민주적 행정체계’로 이전하려는 노력이기 때문이다.<sup>28)</sup> 거듭 현재 진행 중인, 그리고 좀더 다방면의 검토를 전제로, 전자정부정책이 정부의 개방을 위한 인프라를 구축했다는 점에 대해서는 긍정적으로 수용해야 할 자산인 듯하다.

### 3) 기록관리정책의 난항

정년을 맞아 공직을 떠난 어느 관료는, ‘기록관리는 행정의 쓰레기

---

는 것도 거버넌스의 강조와 같은 맥락에 있다. 기존 일부 관료들의 저항이 만만치 않은 것으로 보이는데, 늘 그렇듯이 기득권 지키기에 불과한 저항은 추하고 질긴 듯하지만 오래가지 못한다.

28) 김성태, 『전자정부론』 법문사, 2003, pp.52-53.

처리'라고 말했다. 문서에서 시작하여 문서에서 끝나는 공직에서 자신이 몸담았던 직장이나 자신의 흔적을 그 '쓰레기'라고 표현하는 것은 참으로 안타까운 일이었다. 또 어떤 분은, 장관을 비롯해서 정부기록보존소(현 국가기록원)<sup>29)</sup>에 관심을 갖는 고위관료는 없을 것이라고 단언했다. 그러나 동시에, 어느 관료도 국가 기록관리의 중요성을 부인하는 사람은 실제로 한 명도 없다. 모두 중요하다고 한다. 과연 어느 것이 진실일까. 과연 이 괴리를 어떻게 설명해야 할까. 어쩌면 이러한 혼선, 그 자체가 우리의 현 주소인지 모른다.

1999년에 공공기관기록관리법이 1998년의 이른바 IMF 사태라는 초유의 위기 속에서도 제정될 수 있도록 힘을 모을 수 있었던 것은 그것이 한국 사회의 민주주의 발전단계와 상응하는 역사성을 띠고 있었기 때문이다. 그러므로 그 정착도 민주주의의 발전과 궤를 같이 할 것이다. 그러나 아무리 초보적인 단계임을 고려해도<sup>30)</sup> 이후 정부의 기록관리 정책은 방향을 잡지 못하고 혼돈 상태에 있는 것으로 보인다.

그것은 국가기록원이 지난 6월14~24일, 7월 26~30일 두 차례에 걸쳐 대통령 비서실을 포함한 중앙행정기관 40곳과 자치단체 46곳, 교육청 30곳 등 모두 123개 기관을 대상으로 기록물 등록과 회의록 작성, 무단폐기 등 8개 분야 62개 항목에 대해 실태조사를 실시했는데,<sup>31)</sup> 이에 따르면 기획예산처는 지난 2000년 이후 기록물폐기심의회를 거치

29) 행정자치부 소속기관인 정부기록보존소는 2004년 5월에 '국가기록원(National Archives & Records Service)로 이름이 바뀌었다.

30) "갓 시작한 우리의 근대 기록관리 역사는 매우 일천하다는 것을 전제로 현실을 바라볼 필요가 있다. 그동안 공공부문의 기록관리도 정부기록보존소가 가까스로 버텨주었을 뿐이고, 학계의 기여도는 그보다도 훨씬 미치지 못하였다. 역사학계만 보더라도, 과거의 기록을 논문자료로만 활용하였지, 지금의 기록이 역시 미래의 연구자료로 사용될 것이라는 데까지 역사의식이 미치기에는 역부족이었다." 오항녕, 『기록학연구』7, 2003, pp.114-115.

31) 「국가기록물 무단폐기 장관 등 첫 고발」 세계일보, 2004년 10월 5일자.

지 않고 처리과에서 무단으로 기록물을 폐기해 온 것으로 밝혀졌으며 심지어 그 과정에서 폐기한 기록물의 목록도 남기지 않은 것으로 드러났다고 한다. 이를 토대로 참여연대 정보공개사업단에서는 기획예산처 관련 공무원과 장관 등을 고발하기에 이르렀다.<sup>32)</sup> 정도의 차이는 있었지만, 국가기록원의 상급 기관인 행정자치부도 크게 다르지 않았다. 그러니 중앙기록물관리기관인 국가기록원의 기록관리에 대한 의지가 의심받는 것은 당연한 일이었는지도 모른다.<sup>33)</sup>

물론 주무기관인 국가기록원으로서도 할 말이 있을 것이다. 행정자치부의 소속기관이라는 한계 속에서, 또 정부조직 내에서 아무런 지원도 받고 있지 못한 상황에서 전 국가적인 개혁을 홀로 책임지라는 것은 지나친 요구라고 응대할 수 있을 것이다. 또 그런 환경에서나마 ‘기록물분류기준표’라든가, 대통령기록의 인수라든가, 기타 내부적인 업무 역량을 축적하는 일들은 계속 해오고 있다고 주장할 것이다. 그리고 그런 점은 사실이다.

그러나 역시 국가기록원이 기록관리의 ‘대체(大體)’를 장악하지 못했던 점도 사실로 받아들여야 할 듯하다. 힘없는 기관이라고 항변하지만, 국가기록원은 ‘기록물관리법’의 주무기관이다. 국가기관에게는 법과 규정이야말로 힘이고 권한이다. ‘국가기록물관리위원회’도 설치, 운영할 수 있고, 또 하고 있다.<sup>34)</sup> 법령에 따른 권한을 충분히 활용하려고 노력했는지에 대해서 깊이 생각해볼 일이다.

법령 제정 이후, 국가기록관리는 전략이나 전망, 단기 및 장기 목표

32) [http://www.peoplepower21.org/article/article\\_view.php?article\\_id=12208](http://www.peoplepower21.org/article/article_view.php?article_id=12208)

33) 「공공기록물관리의 조속한 정상화를 촉구한다」 국가기록개혁네트워크, 2004년 10월 6일 논평.

34) 필자가 확인한 바로는 첫 모임 이후 한 번도 모이지 않은 것으로 알고 있다. ‘국가기록물관리위원회’는 국가기록원의 낮은 위상을 보완할 수 있는 기구이다. 애당초 활용할 생각이 없었다면 몰라도 이런 유력한 기구를 방치해놓았다는 것만으로도 국가기록원의 능동성이 부족했다고 비판하기에 충분하다.

가 부재하거나 오락가락했다는 것이 필자의 진단이다. 대통령의 지시가 있자 비로소 각 기관에 대한 전체 점검을 시행했다는 것이 그 예이다. 하지만 대통령이 법 위에 있는 것은 아니지 않은가.

#### 4. 거버넌스와 기록관리

한국사회에서 기록관리가 어떤 의미를 가지는지, 국가기록원과 같은 기록관리기관의 역할과 성격은 무엇인지 정리해보자. 기록관리기관은 정부의 인프라로서 거버넌스의 중심적 기능을 하면서도, 동시에 기록관리기관의 내부 업무에서도 거버넌스를 실현할 수 있는 기관이다. 이 두 측면은 분리될 수 없지만, 편리한 논의를 위해 구분해서 생각해볼 수는 있을 듯하다.

기록(Record)은 조직이나 개인이 법률 행위나 일을 처리하기 위해 그 증거로 생산했거나 받았거나 가지고 있어야하는 정보를 말한다. 기록관리는 기록의 생산, 수령, 유지, 이용, 폐기를 효율적이고 체계적으로 통제할 권한을 가진 관리 영역으로, 기록을 형식을 띤 업무 활동에 관한 정보 증거를 채집, 유지하는 과정을 포함한다.<sup>35)</sup>

제대로 된 기록관리는 바람직한 국가경영에 필수적임을 강조하고 싶다. 누구도 그 중요성을 부인하지 않기 때문에 필자가 여기서 다시 말할 필요는 없을 것이다. 립착(Andrew Lipchak)은 제대로 된 기록이 증거로서 갖는 효능을 다음과 같이 요약했다.<sup>36)</sup>

---

35) ISO 15489, 2001.

36) Andrew Lipchak, "Evidence-based Governance in the Electronic age : A Summary of Key Policy Issues," IRMT, 2002, p.3.

- ① 정부가 문제와 현안을 이해하고 판별하여, 정책을 결정하고 집행할 수 있게 된다.
- ② 프로그램, 정책 및 업무를 지원한다.
- ③ 법적 권리, 자격, 의무를 기록하고 보호한다.
- ④ 개방성, 책임성을 갖게 하고, 공공의 신뢰와 시민의 참여를 얻을 수 있다.
- ⑤ 정보기술을 성공적으로 이용할 수 있게 해준다.
- ⑥ 지난 일에 대한 중요한 정보를 보존하고 이용할 수 있다.

한편 우리는 전자정부라는 기술적 인프라를 전제로 논의를 풀어야 한다. 전자정보체계는 앞서 전자정부의 가능성에서 말했듯이 새로운 기회이기도 하지만 전에 없던 해결해야할 특수한 과제를 제기하기도 한다. 실제로 컴퓨터 시스템은 복잡하고, 너무 급속히 변하며 불안정하다. 특히, 전자기록은 복제, 변형, 삭제가 무척 쉽다.<sup>37)</sup> 흔히 ‘종이 없는 사무실(paperless office)’를 주장하면서 비용절감을 외치지만, 실제로 전자기록의 등장으로 종이의 사용량은 물론 전자기기를 관리하는데 드는 비용은 늘어났던 것으로 조사되었다.<sup>38)</sup> 아직 실제로 이런 조사를 해본 적이 없는 것으로 알고 있지만, 한국 정부의 상황도 마찬가지일 것이다. 더욱이 일부 기업들이 막대한 그룹웨어(소프트웨어/하드웨어) 시장을 겨냥하고 ‘순진한’ 소비자를 현혹시키는 경우를 고려하면 비용 문제는 매우 심각하게 고민할 문제일 것이다.

또한 제대로 된 기록관리는 효율적이고, 투명하며 책임 있는 정부를 만들어준다. 현재 한국사회에서는 공직 사회에서 벌어지는 비합리, 부

37) Gary Peterson, "New Technology and Copyright: The Impact on the Archives", 2002년 12월 1-6일, Macau EASTICA Seminar 발표문.

38) IRMT/ICA, *Electronic Record Management*, 1999.

조리는 누구도 책임지지 않는다는 인식이 팽배해있다. 이것은 결코 과장이 아니다. 공무원이면 누구나 각자의 기관에서 담당하는 업무가 있다. 그것도 선명하게 구분되는 고유 업무가 있다. 심지어 담당 업무와 관련되어 문제가 발생하면 같은 사무실에 근무하는 동료들조차도 모른 척하는 것이 미덕처럼 되어있다. 이러한 엄격한 업무 분담에도 불구하고 이상하게도 발생한 사건에 대해 책임지는 사람은 없는 것이 작금의 공직사회의 현실이다.

아직도 사람들의 머리에 생생한 서울시 서초구에 있던 삼풍백화점 붕괴사고가 불법 건축 때문이었음이 밝혀졌음에도 이후 감독 기관인 서초구에서 이 문제에 대해 책임을 진 공무원은 없었다. 인천 인현동 호프집 참사에 대한 책임도 마찬가지였다.<sup>39)</sup> 헌법 유린을 ‘구국의 결단’이라고 미화하고 광주학살을 주도했던 태도도 결국 이런 정신상태의 연장에서 가능했다.

흔히 책임성(accountability)은 바람직한 거버넌스의 핵심적인 요소로 불린다.<sup>40)</sup> 일반적으로 어떤 조직이나 기관은 그들의 결정이나 행위의 영향을 받는 사람들에게 왜 그렇게 했는지 책임질 수 있어야하기 때문이다. 이런 책임성은 투명성과 법률에 따른 규정이 없이는 강제할 수 없다. 그런데 정보 없이는 의사결정과정도 어떻게 이루어졌는지 확인할 길이 없다. 그러므로 기록이 없이는 정책을 결정한 사람이 그에 해당하는 전체적인 기억을 유지할 수가 없다. 그리고 해당 정책 결정이나 행위에 대해 이러이러해서 이렇게 된 것이라고 책임 있는 설명을

39) MBC, 「신강균의 뉴스서비스」 2003년 12월 5일/19일/26일.

40) Marion L. N. Chibambo, "Records Management : the Key to Good Governance and Sustainable Development," ESARBICA General Conference on Archives, Society and Good Governance, Mozambique, Maputo, JULY 22-26, 2003, p.5. 책임성(accountability)은 우리말로 마땅한 번역어가 없는 듯하다. 다만, 단순한 책임(responsibility)과는 달리, 그 책임을 수행한 뒤의 결과에 대해서도 타당성을 설명할 수 있는 적극적이고 포괄적인 의미를 띠는 점만 지적하고자 한다.

할 수가 없다.

여기서 투명성이란 해당 결정사항과 강제가 그에 대한 법령과 규정에 기초하여 이루어진다는 것을 의미한다. 이는 이 결정사항의 영향을 받는 사람들이 이미 납득할 수 있는 정보에 접근하여 이용할 수 있어야함을 의미한다.

결국 책임성과 투명성이 없다면 바람직한 거버넌스는 실패할 수밖에 없다. 정부가 투명하고 책임성이 있으려면, 정부는 국민들에게 정부가 관리하고 이용하는 정보에 접근할 수 있는 권한을 제공할 것이다. 결국 책임성 있는 정부라면 해당 사안에 이해관계가 깊은 시민들에게 의지하게 마련이고, 정부 활동에 대한 기꺼이 알려줄 것이기 때문이다.<sup>41)</sup>

같은 맥락에서, 정보에 대한 공공의 접근과 함께 민감한 정보에 대한 보호는 바람직한 국가경영의 토대이다. 현행 정보공개법에도 규정되어 있지만 다시 요약하면 다음과 같은 기록이 포함될 것이다.

- ① 국민의 재산이나 정치적 의견과 같은 개인 정보
- ② 군사행동과 같은 민감한 정보
- ③ 편파성 없는 조언을 유도하기 위한 공무원의 비공개 견해
- ④ 경쟁 기업에서 이용할 수 있는 비공개 기업 정보

그런데 한국 사회에서 ‘민감한 정보’는 주로 정치적 목적에 의해 폭로 수준에서 공개되는 경우가 많았다. 그것은 주로 입법부의 국회의원들에 의해서 이루어졌다. 그들의 면책특권으로 인해, 그리고 공무원들

---

41) Peter M. M. Sebina, "Freedom of Information, Records Management and Good Governance : Any Symbolic Relationship?" ESARBICA General Conference on Archives, Society and Good Governance, Mozambique, Maputo, JULY 22-26, 2003, p.3.

의 경우 뒤에 받을 국회의원들의 보복이 두려워 정말로 기록으로 남겨야 할 기록을 남기지 않는 관행이 있어왔다. 법보다 정당이나 의원 개개인의 정치활동을 중시하는 정치풍토의 산물이었다.

그러나 대통령도 5년마다 바뀌고, 정당도 국회의원 선거에 따라 국민의 심판을 받고 부침을 거듭하는 것이 당연한 일이라면, 이제 국민 개개인과 사회 및 국가의 이익을 위해 보호해야 할 기록을 보호하는 상식이 뿌리내려야 할 것이다.

한편, 기록관리기관은 내부 업무에서도 거버넌스를 구현할 수 있는 성격을 띠고 있다. 한 가지 예로, 최근 논의되고 있는 ‘거시 평가론(macro-appraisal)’에서는 거버넌스에 대해 주목하고 있다. 주지하듯이, 기록에 대한 평가(Appraisal)는 근대 사회의 기록이 대량으로 생산됨에 따라 기록관리기관의 주요 업무로 부각된 분야이다. 즉, 모든 기록을 다 보존하여 이용하면 좋겠지만 전혀 그럴 가능성은 없다. 그렇기 때문에 어쩔 수 없이 어떤 기록은 보존하지만 어떤 기록은 폐기할 수밖에 없는 것이다. 그러므로 평가론은 여전히 많은 논쟁의 여지가 있고 매우 복잡한 양상을 띠 수밖에 없지만 불가피한 과제를 던지고 있는 것이다.<sup>42)</sup>

이러한 기록에 대한 거시 평가론의 하나가 ‘기능에 기반한 접근(functions-based approach)’이다. 거시 평가론은 단순히 기능 자체에 주목하는 것이 아니다. 거시 평가론은 정부의 기능과 구조 및 시민이 어떻게 상호 작용하는가에 초점을 맞추고 있다. 즉, 시민사회에서의 국가의 기능, 즉 우리가 지금 논의하고 있는 거버넌스에 초점을 맞추고 있는 것이다.<sup>43)</sup>

42) 이런 평가론의 흐름에 대해서는, 오항녕 편역, 『기록학의 평가론』, 진리탐구, 2005 참고.

43) T. Cook, “Macro-appraisal and Functional Analysis: Documenting governance rather than government,” *Journal of the Society of Archivists*, Vol.25. 2004, p.10. 아직 이 기능

## 5. 사마귀와 수레바퀴

공공기관의 기록은 마치 핏줄을 통해 온몸에 영양분을 실어 나르는 혈액과 같다. 그 혈액이 어딘가에서 샌다면, 그리고 몸을 움직이는 데 적절하지 못한 불결한 혈액이 흐른다면 그 몸은 건강할 수가 없다. 더구나 기록관리는 폐쇄회로가 아니다. 그것은 정부의 안팎을 연결하는 파이프라인이다. 밖으로부터 신선한 공기를 끌어들이는 호흡기이기도 하다. 바로 정보공개는 신선한 공기를 혈액에 실어 온몸으로 보내는 활동이다.

기록관리는 관료사회의 투명성과 책임성을 높임으로써 일견 공직 사회를 감시하는 역할을 수행하는 듯하지만, 바로 그 투명성과 책임성을 통해서 관료사회의 자정기능을 활성화하여 장기적으로 정부기관의 공공성을 높이는 효과를 가져온다. 이를 통해 정부는 국민으로부터 신뢰받는 명실상부한 정통성을 확보하는 것이다.

문화적인 측면에서도 기록관, 기록보존소는 박물관보다 더 적극적일 수 있는 조건이 있다. 박물관도 이미 방문객을 ‘관람객’이란 수동적인 용어 대신 ‘이용객(user)’이라는 적극적인 용어로 대체하며<sup>44)</sup> 대중성을 강화하고 있는데, 기록관은 더 말할 필요도 없다.

‘바람직한 거버넌스’라는 관점에서 볼 때, 기록관리를 담당하는 기록관들은 안팎으로 거버넌스가 가장 절실하고도 효과적인 힘을 발휘

---

평가론은 검토 중이라고 할 수 있다. 최근 그리그 시스템을 수정한 영국의 경우에도 기능평가론의 적용에 유보적인 입장을 취하고 있다. 그러나 이러한 ‘기능’이 중요한 판단 요소로 고려되어야한다는 입장은 유지하고 있다. The National Archives(UK), “Appraisal Policy” & “The National Archives Appraisal Policy Background Paper-The ‘Grigg System’ and Beyond,” 2004.

44) 김우림 서울역사박물관장 인터뷰, 「김민운의 월드 센터」 EBS 라디오, 2004년 10월 9일 4시. 물론 이런 피상적 선언에서 그칠것이 아니라, 우리는 그 ‘이용’의 성격을 물어보아야 할 것이다.

할 수 있는 기관의 고유한 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

필자의 주장은 단순하다. 우리는 정부의 공공성의 확보와 민주주의의 진전이라는 길목에 서있다. 거기서 제기된 담론이 ‘바람직한 국가 경영’이라는 비전이다. 공공기관이든 민간 부문이든 기록관리계는 이러한 사회적 추세의 한복판에 있을 뿐 아니라, 원하든 원하지 않든, 의식하든 의식하지 못하든 그 중심에서 무엇인가의 역할을 해야 한다. 즉, 기록관리의 공공성과 타성 사이에서 어떤 입장을 선택해야하는 역사적 국면에 있다. 타성과 구태인가, 새롭게 거듭나는 주역인가. 그 선택은 매우 선명하다. ‘사마귀가 수레바퀴를 가로막는다(螻蛄拒轍)’는 오래된 속담이 있다.<sup>45)</sup> 수레를 가로막는 사마귀가 되든지, 새 역사를 만들어가는 수레바퀴가 되든지, 둘 중 하나이다.



---

45) 『莊子』『人間世』, “汝不知夫螻蛄乎. 怒其臂以當車轍. 不知其不勝任也. 是其才之美者也. 戒之慎之. 積伐而美者以犯之. 幾矣.”

Abstract

**A Historical Approach to the Development of Democracy  
and the Archival Society in Korea**

OH, Hang-Nyeong

‘Governance’ is a subject that is widely discussed these days in the government and the academic world. I think that the new concept, ‘governance’, is a strategy to develop the democracy of the society in its institutional and functional aspects.

When we are going to discuss about governance, public records and their relationships, without understanding the meaning of ‘public’ in Korea, we cannot expect to discuss the matter precisely. It is said that Korean public service sectors are awash with authoritarianism and unreasonableness, and that they are at the center of seething corruption and bribe scandals.

It is the legacy that the regimes adopted in the aftermath of the Japanese colonial rule for 35 years. The colonial legacy included not simply the practice of the Japanese colony, but also people who had collaborated the Japanese. The American military government and Rhee, Sung-Man regime also appointed the same officials to government posts. As was the same case in other areas including economy, press, education, politics, law, etc.

In this point of view, “Righting historical wrongs”, a controversial issue now in Korea, aims at establishing the right relationships between an individual and the public, and eventually laying the foundation of democracy for future generation, a procedure of achieving good governance.

Apparently, Korea has made progress in developing democracy, as well as

in reforming the government policy and organization. Many independent commissions are performing the projects instead of the government institutions that mandated to do the job, but has not played their roles.

The e-government projects in Korea was launched in 2001 by the former administration. However, the confusion of records-management after the promulgation of the act is the result of the lack of strategy and the inconsistency of the vision.

Good record-keeping supports effective, transparent and accountable government. Accountability is a key element of good governance. It is a recognized fact that without information, there is no guidance for decision-making, and accountability. Thus without records, there is no accountability for the decisions of actions.

Transparency means that the decisions taken and their enforcement are carried out based on led-out rules and regulations. When both accountability and transparency are non-existent, good governance is bound to fail.

Archival institutions have to give an attention to inner-governance because of the new trend of archival practice, namely 'macro-appraisal'. This 'macro-appraisal' is a kind of a functions-based approach. However, macro-appraisal focuses not just on function, but on the three-way interaction of function, structure and citizen, which combined reflect the functioning of the state within civil society, that is to say, its governance.

In conclusion, the public and democracy are major challenges in the Korean society. The so-called good governance requires good record management. In this respect, records managers are in the front line of instituting good governance, and achieving better public and democracy for future generation, a procedure of achieving good governance.