

## 자율과 분권, 연대를 기반으로 한 국가기록관리 체제 구상\*

곽 건 홍\*\*

1. 머리말
2. 기록관리 '혁신' 이후 무엇이 문제인가?
  - 1) 대통령기록 '유출 논란'과 기록관리의 과잉 '정치화'
  - 2) 멈춰선 '혁신'과 관료주의의 강화
3. '국가기록관리 선진화 전략'의 퇴행성
  - 1) 성장주의 담론의 무비판적 수용
  - 2) 민주적 가치 지향의 기록관리 전략 부재와 '출구 없는' 성장
4. '장기 지속 가능한' 국가기록관리 발전 방향 제언
  - 1) '더 많은 아카이브'와 자율·분권
  - 2) '다양한 아카이브, 더 작은 아카이브'와 연대
  - 3) 국가기록원의 정치적 중립성과 독립성
5. 맺음말

\* 이 논문은 2009년도 한남대학교 교비학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 한남대학교대학원 기록관리학과 교수

주요 논저 : 『한국 국가기록관리의 이론과 실제-기록이 없으면 역사도 없다-』, 역사비평사, 2003; 「한국 국가기록관리 체제 '혁신'의 성격 - 기록관리법 개정안 분석을 중심으로」, 『기록학연구』 제13호, 2006; 「노동 아카이브(Labor Archives) 설립 환경에 관한 연구」, 『기록학연구』 제20호, 2009.

## [국문초록]

자율과 분권, 연대를 기반으로 한 민주적 가치를 지닌 국가기록관리 체제를 지향하는 것은 기록관리가 민주주의의 진전에 기여할 수 있기 때문이다. 그러나 이명박 정부 출범 이후 국가기록관리 정책은 대통령기록 ‘유출 논란’으로부터 파생된 기록관리의 과잉 ‘정치화’, 국가기록관리위원회의 위상 격하, 국가기록원의 중간관리자를 행정직으로 배치, 민주적 가치가 축소되는 가운데 ‘성장주의’ 중심의 ‘국가기록관리 선진화 전략’ 채택 등 개혁적 성격의 퇴조 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 특히 2009년 채택된 ‘국가기록관리 선진화 전략’은 새 정부 출범 이후 국가기록관리의 개혁성 후퇴 현상을 함께 시야에 넣고 고찰해야 올바르게 이해할 수 있다.

따라서 국가기록관리 체제 개혁의 방향을 살펴보는 것은 현재의 시점에서 유의미하다. 첫째, 자율적·분권적 기록관리를 실현하기 위해 공공부문에서 ‘더 많은 아카이브’ 설립 정책을 추진할 필요가 있다. 이는 모든 지방자치단체에 아카이브 설립을 의무화하는 것이며, 그것은 자치의 원칙과 부합한다. 아카이브 설립 초기 단계에서는 국가기록원의 기능과 조직을 기록관리 현장 중심으로 개편하여 아카이브 설립과 운영을 지원토록 하는 방안이 제시될 수 있을 것이다. 또한 지방자치단체는 자율적·분권적 기록관리 원칙에 따라 공동 또는 단독으로 아카이브 설립을 적극적으로 고려해야 한다. 아울러 이미 오래전부터 제기되어 왔던 국가기록관리 기구의 정치적 중립성과 독립성 확보 문제는 대통령기록 ‘유출 논란’, 기록학계의 요구 등을 통해 재차 쟁점화 되고 있다. 이러한 과제를 실현하는 과정은 기록관리 주체의 문제의식 공유와 실천을 통해 가능할 것이다.

둘째, 민간부문에서는 ‘다양한 아카이브, 더 작은 아카이브’

를 설립하는 기록문화 운동을 전개할 필요가 있다. 즉 정당·시민사회단체, 대학, 기업은 물론이고 연극·영화·미술 등 예술 분야, 신문·방송·출판 분야 등 다양한 문화기관의 아카이브 설립이 요구된다. 또한 ‘마을 아카이브’와 같은 지역 공동체, 사회적 약자와 소수자의 기록을 수집하여 관리하는 ‘작은 아카이브 만들기’ 운동을 통해 기록관리의 민주적 가치를 전사회적으로 공유하고, 확산시키는 작업이 필요하다. 다양하고 작은 아카이브들 사이의 기록관리를 통한 연대의 경험은 또한 자율적 기록관리 전통을 만들어 가는 계기가 될 것이다.

한국의 국가기록관리 체제는 기록관리 ‘혁신’ 이전의 단계로 회귀하고 있다. 민주적 가치 지향의 기록관리에 대한 문제의식과 실천이 담보되지 않는다면, 한국의 국가기록관리는 다시 ‘민주주의 없는 기록관리’의 시대가 될 가능성이 매우 크다. 이를 극복하기 위한 기록학 연구자의 문제의식과 노력이 필요한 시점이다.

**주제어:** 국가기록원, 대통령기록, 노무현, ‘국가기록관리 선진화 전략’, 아카이브

## 1. 머리말

한국 현대 국가기록관리의 진전을 증폭시킨 계기는 특히 2004년 후반기 이후 추진된 ‘참여정부’의 기록관리 ‘혁신’이었다. 기록관리 ‘혁신’은 국가기록관리의 내재적 발전 과정을 촉진시키고, 전자 기록 생산 환경에 조응하여 기록관리 패러다임을 바꾼 전환점이었다. 기록관리 ‘혁신’ 추진의 결과 기록관리 연구 직렬이 신설되고 기록관리 전문 인력이 각급 공공기

관에 배치되었으며, 기록관리법 개정, 대통령기록관리법의 제정과 대통령기록관의 설치, 국가기록원의 양적 성장 등 괄목할 만한 성과를 내기에 이르렀다.

매우 짧은 기간 동안 추진되었지만, 그 성과는 전 세계적으로도 유례를 찾아볼 수 없을 정도의 ‘압축 성장’ 과정이었다. 그러나 그 과정에서 나타난 ‘높은 단계의 제도화’에 못 미치는 ‘낮은 수준의 기록관리’ 환경이라는 괴리가 존재하는 것 또한 사실이다. 곧 지방자치단체 등에서 기록관리 전문요원을 계약직 또는 시간제 계약직으로 채용하는 현상은 단적인 예라 할 수 있다.<sup>1)</sup>

한편 이명박 정부 출범 이후 기록관리 ‘혁신’의 성과들이 왜곡되고 있는 현상으로 인해 기록관리의 민주화를 통한 민주적 가치의 공유, 민주주의 확대라는 국가기록관리 체제의 기반이 흔들리고 있다. 즉 국무총리 소속 국가기록관리위원회는 행정안전부 소속으로 위상이 격하되었으며, 대통령기록관리위원회는 대통령기록관 출범 후 거의 2년 동안이나 구성되지 못하였다. 이는 거버넌스 체계가 제대로 작동하지 않고 있음을 보여주는 사례이다. 또한 2008년 5월 진행된 행정안전부의 국가기록원에 대한 과장급 인사 결과 연구직 과장을 2명만 남기고 전부 행정직 과장으로 대체하여 국가기록원의 기록관리 전문성을 약화시켰다. 같은 해 여름에는 ‘참여정부’의 대통령기록 ‘유출 논란’이 정치 쟁점화 되기에 이르렀고, 전격적으로 진행된 국가기록원의故 노무현 전 대통령 고발사건은 그동안 국가기록관리 발전 전략의 주요한 동력으로 협력관계를 유지했던 학계와 시민사회를 배제하는 결과를 초래했다. 그 결과 거

---

1) 전진한, 「알바직으로 전락한 ‘한국의 사관들」, 『오마이뉴스』 2009년 9월 22일자.

버너스를 통한 국가기록관리 발전 전략의 추진이라는 기록관리 ‘혁신’의 근본적인 틀이 무너지는 계기가 되었다.

이러한 기록관리 ‘혁신’의 후퇴 현상과는 별개로 최근 국가기록원은 ‘국가기록관리 선진화 전략’(이하 ‘선진화 전략’)을 채택하였다.<sup>2)</sup> 향후 이명박 정부에서 추진될 국가기록관리 정책의 단면을 엿볼 수 있다는 점에서 검토할 만한 가치가 있다. 그러나 ‘선진화 전략’은 기록관리 ‘혁신’에 대한 평가가 진행되지 않은 상태에서 제출되는 등 국가기록관리 정책의 연속성과 일관성 문제를 드러냈음에도 불구하고 현재까지 기록학계와 기록관리 현장 어디에서도 ‘선진화 전략’에 대한 문제제기가 진행되지 않고 있다.

따라서 이 글은 기록관리 ‘혁신’ 이후 실종된 국가기록관리 정책 대안에 대한 기록학계의 논의를 활성화하고, ‘선진화 전략’의 비판적 검토를 통해 ‘장기 지속 가능한’ 국가기록관리 발전 방향을 도출할 목적으로 서술되었다. 이 글을 계기로 기록관리 ‘혁신’ 평가와 ‘선진화 전략’의 세부과제에 대한 면밀한 검토가 진행되어 올바른 국가기록관리 발전 방향이 도출되기를 기대한다.

본고는 기록관리의 민주적 가치 측면에서 특히 자율과 분권, 연대에 주목하였으며, 민주적 가치 지향의 국가기록관리 체제를 구상한 시론적 성격의 글이다. 이를 위해 첫째, 이명박 정부 출범 이후 진행된 국가기록관리 정책과 기록관리 ‘혁신’의 후퇴 현상을 검토할 것이다. 즉 쟁점화 되었던 국가기록관리 주요 사안에 대한 검토와 함께 ‘선진화 전략’에 대해 분석하고자 한다. ‘선진화 전략’ 분석이 중요한 이유는 ‘참여정부’의 기록관리 ‘혁신’이 멈춰서고 관료주의가 강화된 가운데 수

2) 국가기록원, 『국가기록관리 선진화 전략』, 2009.6

립된 국가기록관리 정책으로 향후 5년간의 기초를 파악할 수 있기 때문이다. 둘째, ‘선진화’로 표현된 성장주의 담론의 무비판적 수용에 대응하는 민주적 가치의 지향점을 자율과 분권, 연대로 설정하여 ‘장기 지속 가능한’ 국가기록관리 발전 방향의 틀을 제언하고자 한다.

## 2. 기록관리 ‘혁신’ 이후 무엇이 문제인가?

### 1) 대통령기록 ‘유출 논란’과 기록관리의 과잉 ‘정치화’

2008년 초 이명박 정부 출범 직후 불거지기 시작한 ‘참여정부’의 대통령기록 ‘유출 논란’은 국가기록관리 체제를 재설계하는 데 많은 시사점을 던져 주었다. 잘 알려진 것처럼 故 노무현 전 대통령기록은 약 825만 건이 국가기록원에 이관되었다.<sup>3)</sup> 역대 대통령기록이 멸실되거나 과편화 되어 존재하는 것과 달리 국가기록관리 체제를 ‘혁신’하는 가운데 이루어진 성과였다고 평가할 수 있다.

대통령기록을 둘러싼 ‘참여정부’와 이명박 정부의 공방은 이미 정권 인수인계 과정에서 불거지기 시작하였다. ‘참여정부’가 “정권 인수인계 과정에서 청와대 내부의 민감한 자료 상당부분을 파기한 것으로 드러나 국정에 적지 않은 차질이 빚어”<sup>4)</sup>지고 있다고 신문에 보도되면서 공방이 지속되었다. 그러나 실제에 있어서 ‘참여정부’는 다른 정부와 달리 보고서, 지

---

3) <http://www.pa.go.kr>

4) 『노컷뉴스』, 2008년 3월 7일자.

시사항, 일지 56,970건 등을 시스템적으로 인계하였다.<sup>5)</sup> 이는 이전 정부에서 주요 자료를 인계한 전례가 거의 없었던 점을 고려하면 상당한 변화였다. 그러나 이를 빌미로 일부 언론에서는 “전 대통령기록 볼 수 있게 법 개정”<sup>6)</sup> 등 지난 정부의 대통령기록을 새로운 정부가 볼 수 있어야 한다고 주장하였다.<sup>7)</sup> 그러나 이는 차기 정부가 이전 정부의 대통령기록을 열람할 수 있게 된다면 대통령기록이 제대로 남을 수 없게 된다는 점을 간과한 것이었다. 이러한 부분은 1999년 제정되었던 기록관리법 조항에 이미 포함되어 있었던 내용이었으나, 2007년 대통령기록관리법이 제정되면서 그러한 부작용을 고려하여 제외했던 사항이었다.

이와 같이 공방이 지속되는 가운데 이명박 정부는 2008년 3월 18일 ‘기록이관, 인계인수, 퇴임 후 활용 준비현황’ 보고서를 발견하고, 4월 18일에는 청와대에서, 6월 4일에는 국가기록원이 노무현 전 대통령 측에 기록물 원상반환 요청 공문을 발송하였다. 7월 16일에故 노무현 전 대통령이 ‘이명박 대통령께 드리는 편지’를 발표하였으며, 7월 18일에는 노무현 전 대통령 측이 대통령기록관에 하드디스크와 백업디스켓을 반환하였으나, 같은 달 24일 국가기록원이故 노무현 전 대통령을 비롯한 관련자 10명을 검찰에 고발하기에 이르렀다.<sup>8)</sup>

‘참여정부’ 대통령비서실의 업무관리시스템인 e지원시스템에서 생산된 대통령기록의 전자기록 사본을 노무현 전 대통령 사저로 반출한 부분은 대통령기록관리법이 시행되고 있는 상

5) 『청와대브리핑』, 2008년 1월 31일자( <http://16c wd.pa.go.kr>).

6) 『조선일보』, 2008년 3월 13일자.

7) 『동아일보』, 2008년 3월 13일자.

8) 이순혁, 「한국 기록문화 사망 사건」, 『한겨레 21』 723호, 2008([http://h21.hani.co.kr/arti/special/special\\_general/23139.html](http://h21.hani.co.kr/arti/special/special_general/23139.html)).

황에서 적절치 못한 행위였다고 할 수 있다. 물론 이 문제는 노무현 전 대통령 측에서 주장했던 것처럼 전직 대통령의 대통령기록 열람권을 어떻게 보장할 것인가에 대한 제도 보완이 있어야 할 사항임에 틀림없다.

그러나 대통령기록 ‘유출 논란’을 둘러싼 기록관리의 과잉 ‘정치화’ 문제는 향후 국가기록관리 체제 전반에 나쁜 영향을 끼칠 가능성이 크다. 즉 국가기록원의 전직 대통령 고발이 청와대와 “긴밀하게 협의해서 한 것이다”라는 보도를 인용한다면, 기록관리 문제가 과도하게 정치 쟁점화 되는 결과를 초래하였다. 또한 이 과정에서 국가기록원은 “중립성을 지키지 못하고 권력의 명령에 복종해버린 사건”<sup>9)</sup>의 당사자가 되었다.

국가기록관리 체제 ‘혁신’의 핵심 문제가 국가기록원의 정치적 중립성과 독립성 확보였음을 뒤늦게 인식할 수 있었던 계기는 역설적이게도 대통령기록 ‘유출 논란’ 과정과 국가기록원의 전직 대통령 고발에서 비롯되었다. 이는 기록관리의 과잉 ‘정치화’를 차단하기 위한 해법이 국가기록관리 기구의 정치적 중립성과 독립성 확보에 있음을 의미하는 것이기도 하다.

## 2) 멈춰선 ‘혁신’과 관료주의의 강화

‘참여정부’의 기록관리 ‘혁신’은 국가기록관리 기구의 독립성을 확보하기 위한 조치를 취하지 못한 점 등의 한계에도 불구하고 많은 유형·무형의 성과를 이룬 것이 사실이다. 즉 기록관리 분야가 정부 수립 이후 최초로 국가 정책의 주요 아젠다로 채택되어 민주정부의 설명책임성과 투명성을 제고하는

---

9) 이순혁, 위의 글.



데 일조하였으며, 2005년 1월에는 故 노무현 전 대통령이 직접 전국의 공무원들에게 이메일을 보내어 기록관리의 중요성을 일깨웠다. 또한 기록관리법의 개정과 대통령기록관리법의 제정, 대통령기록관의 설치 등 기록관리 제도적 측면의 성과는 괄목할 만한 것이었다.

업무 행위의 과정과 결과 모두를 기록하는 문서·과제관리 카드를 개발하고 확산하여 ‘완전하고 정확한’ 기록 생산이 이루어질 수 있도록 업무관리시스템을 보급하였다. 아울러 업무관리시스템에서 생산된 기록은 기록관리 국제표준 ISO 15489에 근거하여 기록관리시스템을 개발하고, 전자기록의 생산과 관리를 체계화하였다. 또한 국제표준에 부합하는 기록관리 국가표준을 제정하도록 하여 국가기록관리 체제의 기틀을 마련하였다. 불과 3년 만에 이루어진 이러한 성과는 후일 ‘참여정부’의 국정운영을 평가하는 데에도 긍정적 요소로 작용할 것이다.

‘참여정부’의 기록관리 ‘혁신’이 비록 프로세스와 시스템 혁신을 중심으로 추진되었지만, 국가기록관리 체제 변화의 주요 과제인 조직과 인적 구성을 혁신하는 부분에도 많은 성과가 있었다고 평가할 수 있다. 국가기록원이 정원을 종전에 비해 약 3배나 늘리고, 새로운 전문인력을 채용할 수 있었던 점은 전적으로 기록관리 ‘혁신’에 힘입은 바 컸다고 할 수 있다.

기록관리 ‘혁신’ 추진 과정에서 때로는 정부혁신지방분권위원회 기록관리전문위원회와 국가기록원이 주요 사안들에 대한 입장 차이로 긴장관계가 조성되기도 했지만, 결국은 국가기록관리를 발전시키기 위한 동일한 목적 하에 협력관계가 유지되었기 때문에 이루어진 성과였다. 짧은 기간 국가기록관리가 ‘압축 성장’ 할 수 있었던 조건은 전문성을 지닌 기록학계와

집행력을 가진 국가기록원 사이에 거버넌스 체계가 작동하였기 때문이었다. 그러나 이명박 정부 출범 이후 ‘참여정부’에서 형성된 거버넌스 체계가 왜곡되고 제대로 가동되지 못하고 있는 현상은 우려할만하다. 즉 총리 직속의 국가기록관리위원회가 행정안전부 장관 소속으로 변경된 점은 기록관리 ‘혁신’의 성과가 뒤집힌 사례라 할 수 있다. 또한 대통령기록관리위원회의 위상 격하를 추진하고, 대통령기록관리위원회를 대통령기록관리법 시행 이후 거의 2년이 넘도록 구성하지 않았던 점 등은 거버넌스 체계에 대한 국가기록원의 인식을 엿볼 수 있으며, 기록관리 ‘혁신’ 과정에서 강화된 거버넌스 체계가 ‘형해화’된 사례라 할 수 있다.

아울러 ‘참여정부’에서 추진된 기록관리 ‘혁신’에 대한 평가가 진행되지 않고 있으며, ‘기록관리혁신 종합실천 계획’은 사실상 아무런 조치 없이 폐기되기에 이르렀다. 즉 국가기록관리 정책의 연속성 측면에서 기록관리 ‘혁신’ 과정에서 추진되었던 많은 과제들이 제대로 시행되지 못한 상태로 이명박 정부 출범 이후 소멸되는 현상을 경험하고 있는 것이다. 국가기록관리 체제는 기록학계와 시민사회의 참여를 기반으로 조성된 거버넌스 체계가 제대로 작동하지 않는 가운데 국가기록원 중심의 ‘성장’ 정책이 대세를 이루고 있다. 이는 국가기록관리의 균형적·내재적 발전을 통한 기록문화의 창달이라는 시대적 과제가 다시금 미루어졌다는 것을 의미한다.

2005년 이후 국가기록원은 조직과 인적 구성에서 상당한 변화를 겪었다. 조직 개편 과정은 국가기록원의 양적 성장과정을 잘 보여주고 있다. 2005년 기록관리 ‘혁신’이 추진됨과 동시에 ‘기록관리혁신단’이 신설되고, 정부기록보존소 시기부터 이어진 행정과·수집과·보존과 3과 체계가 혁신지원팀·수집관

리팀·평가분류팀·보존관리팀·기록정보화팀·서비스혁신팀으로 개편되어 조직 개편의 시발점이 되었다. 그 후 2006년 12월에는 1단 9팀 2센터 172명에서 3부 14팀 1지원(3팀) 1센터 251명으로, 2007년 11월에는 대통령기록관의 신설과 나라기록관 개편에 따라 3부 13팀 3관(2부 14팀) 1센터 360명으로 증가하였다.<sup>10)</sup>

이명박 정부 출범 직후인 2008년 5월 행정안전부는 국가기록원에 대한 조직 개편을 단행하여 3부 12과 3관(1관 5과 2팀) 1센터 350명으로 확정하였다. 이 과정에서 과장급 인사가 단행되어 연구직 과장 2명만을 남기고 전원 행정직 과장으로 대체되었다. 기록관리 ‘혁신’ 추진 과정에서 국가기록원은 기록관리 전문성을 지닌 연구직을 확대하는 방향으로 인적 쇄신을 추진한 바 있었다. 행정직에 비해 경력이 짧지만, 기록관리의 전문성을 인정하여 중간관리자급에도 배치하고 기록관리 ‘혁신’ 추진의 동력으로 삼고자 하였다. 그러나 조직 개편 과정에서 전문성이 배제된 가운데 행정직 위주로 중간관리자를 배치하였으며, 그것은 국가기록관리 정책 기관인 국가기록원 스스로 전문성을 확대 발전시켜가야 하는 과제를 역행하는 조치였다. 한편 2009년 2월에는 대통령기록관을 비롯해서 국가기록원 내부 인사가 대규모로 진행되었다. 특히 대통령기록관의 경우 초기부터 대통령기록 이관 업무와 대통령기록관 안정화에 기여했던 다수의 인원이 다른 부서로 배치되었다.

행정안전부와 국가기록원의 이러한 일련의 인사 정책은 결과적으로 기록관리 전문성의 배제를 통한 관료주의의 강화를 초래하였다. 기록관리 업무에 대한 전문성이 결여된 행정직 중간관리자의 전진 배치는 국가기록관리 정책 결정의 왜곡과

10) <http://www.archives.go.kr>

언로의 차단, 나아가 기록관리 전문직의 수동적 참여 등 부정적 영향을 미치는 요인들로 작용할 가능성이 크다. 또한 오랜 기간 지속되고 있는 국가기록원장의 짧은 임기, 비전문성 등과 맞물려 국가기록관리 정책이 상당기간 표류할 수 있는 조건을 갖추고 있는 셈이다. 특히 주요 직위를 개방하여 전문성을 갖춘 외부 인사를 임용할 수 있는 인사제도가 있음에도 불구하고, 행정안전부는 오랜 기간 국가기록원장을 행정직 관료들의 순환 보직 통로로 활용하고 있다.

이러한 인사정책의 저변에는 국가기록원의 기능과 역할에 대한 인식의 부재가 존재한다. 또한 기록관리 전문기관으로서의 성격을 띤 국가기록원이 오랜 기간 동안 행정안전부의 소속기관으로 존재해 왔던 행정환경과 밀접하게 관련을 맺고 있다. 행정직이 중심을 이룬 타 소속기관 인사와 마찬가지로 국가기록원 인사를 추진하고, 기록관리 전문성이 필요한 중간관리자의 직위에 대해 모든 직렬이 임명될 수 있도록 복수 직급을 허용하는 한 전문성의 후퇴는 충분히 예견할 수 있는 일이다. 이는 행정안전부가 기록관리 전문기관인 국가기록원의 전문적 영역을 인정하지 않고 추진한 행정직 중심주의 인사정책의 결과라 할 수 있다.

### 3. ‘국가기록관리 선진화 전략’의 퇴행성

#### 1) 성장주의 담론의 무비판적 수용

국가기록원은 2008년 10월부터 “전자기록관리체계로의 전환,

기록유산의 국가브랜드화 요구 등의 환경변화와 정부의 선진화를 통한 세계 일류국가 구현 시책에 발맞춰 국가기록관리의 신성장 동력을 확보할 목적”으로 ‘국가기록관리 선진화 전략’을 준비하였다. 2009년 3월 ‘국가기록관리 선진화 정책세미나’를 개최하고,<sup>11)</sup> 6월에 ‘국가기록관리 선진화 전략’을 채택하였다.

국가기록원은 ‘선진화 전략’을 통해 국가기록관리의 비전으로 “글로벌 경쟁력을 갖춘 선진 기록관리 실현”을 표방하였으며, 4대 목표로는 “내실 있는 기록관리로 신뢰받는 정부 구현, 국가기록관리 기반 강화로 선진 인프라 확충, 기록정보 자원화와 편리한 서비스로 지식정보사회 선도, 우리 기록문화의 글로벌 국가브랜드화로 국제적 위상 제고”가 제시되었다.<sup>12)</sup>

그러나 ‘국가기록관리 선진화전략’은 이명박 정부의 성장 정책 기조에 동조하는 기록관리 분야의 성장주의에 다름 아니다. 성장주의는 다름 아닌 생산력주의이다. 또한 ‘국가경쟁력 강화’를 최우선적으로 고려하는 국가주의와 밀접한 관련성을 맺고 있다.<sup>13)</sup> 즉 국가주의가 강화되고, 생산성 향상이 최고의 가치로 간주되는 과정에서 민주적 가치는 유예되거나 왜곡될 가능성이 크다. ‘국가기록관리 선진화 전략’이 채택됨으로써 국가기록관리 전략과 정책 목표는 민주적 가치를 중시하는 기록관리 ‘혁신’으로부터 ‘선진화’, ‘글로벌화’를 기치로 내건 ‘성장주의’ 기록관리라는 새로운 국면으로 전환되고 있다. 2008년 초 이명박 정부의 출범으로 인한 정치지형의 변화와 대통령기록 ‘유출 논란’을 둘러싼 신구 정부의 공방 과정에서

11) 『성남뉴스』, 2009년 3월 13일자.

12) 국가기록원, 『국가기록관리 선진화 전략』, 2009.6, 5쪽.

13) 이광일, 「과시즘 다시 보기, 과시즘이 올 가능성이 있나구?」, 『문화과학』 통권58호, 2009년 여름호, 31쪽.

국가기록원은 ‘국가경쟁력 강화’와 ‘선진화’ 테제를 국가기록 관리 정책으로 수용했던 것이다.

‘선진화 전략’을 구체적으로 살펴보면, ‘성장주의’ 기록관리 정책의 내용을 파악할 수 있다. 첫째, 기록관리 과정의 생산성 향상이 주요 과제로 설정되고 있다. 즉 ‘내실 있는 기록관리로 신뢰받는 정부 구현’의 주요 추진목표인 ‘회의록, 시청각 등 유형별 전자적 관리체계 구축’ 항목에서는 “생산현황 통보 처리시간을 30일에서 15일로 단축”<sup>14)</sup>한다고 서술하였다. 즉 전자적 관리체계 구축이 곧바로 기록관리의 생산성 향상에 기여하고, 그 결과 처리 시간의 단축이라는 생산력 향상을 결과하는 것으로 가정하고 있으며, 그것이 ‘내실 있는 기록관리’로 치환되고 있는 것이다.

둘째, 기록관리는 또한 일자리 창출 수단으로 부각되었다. 그 내용을 살펴보면, 주요 민간기록물 발굴·수집을 위한 「내고장역사찾기」 사업 추진과 관련하여 “민간 기록물 정리사업 2,460개 일자리에 연인원 약 30만 명 고용”, “기록물 기술사업으로 연인원 약 3만명 고용”, 국내외 유관기관과의 협력 네트워크 구축 및 국제기록엑스포 개최를 통해 “관광수요 연간 7만 명, 고용유발 연인원 25만 명” 등으로 구체화하였다. 이와 같이 올바른 기록관리의 결과로 도출되어야 할 일자리 창출 문제가 주요 아젠다가 되는 현상은 ‘선진화 전략’의 특징이라 할 수 있다. 그러나 “지구화 시대 아무리 고성장을 이룩해도 그것이 고용 성장, 실업축소, 좋은 일자리 창출로 이어지지 않는다”<sup>15)</sup>는 비판은 접어두더라도 고용 효과 유발과 같은 부차적인 문제가 국가기록관리 정책의 주요 의제로 된 점은 장기

---

14) 국가기록원, 위의 책, 7~10쪽.

15) 『경향신문』, 2008년 1월 3일자.

적인 측면에서 바람직한 현상은 아니라고 할 수 있다.

셋째, 기록관리를 통한 예산 절감 효과를 강조하고 있다. 즉 “회의록 정리비용 권당 2만원에서 무비용, 시스템 통합 활용에 따른 업무효율성 제고 48.5억 원, 업무 비능률 요소 저감 연간 2.4억 원,” 원격정보 인식 기술을 활용한 업무시간 단축 및 비용 부분에서는 “700개 기관 평균 보존량 1만권 적용시 연간 155억 절감” 등으로 계량화하였다. 그러나 기록관 마다 기록관리시스템 보급 현황과 기록관리 환경이 다른 점 등은 고려하지 않은 것으로 보인다. 또한 원천기술 산업화로 국산화 및 기술 선도국가 실현과 관련해서는 “특허 1건당 산업화로 1,250억 원 정도 수입대체 및 예산절감 효과”를 기대하며, “기록정보 통합 검색 단일 창구 연 588억 원 및 공통기반 지원 35억 절감”, “기록물 원문 위치에 구애받지 않는 디지털 자료 이중보관 비용 500억 원 절감”, 국제기록엑스포를 개최하여 “관광수익 연 200억 원의 경합 효과 창출”<sup>16)</sup> 등 계량화의 구체적 근거가 제시되지 않은 가운데 지나치게 경제적 효과만을 고려하고 있다. 이는 생산성 향상에 주안점을 둔 ‘성장주의’ 기록관리의 전형적 사례라 할 수 있다.

공공기관의 기록관리는 업무 효율성을 제고하는 측면도 존재한다. 즉 기록 보유기간을 합리적으로 설정하고 과학화하는 부분이다. 그러나 정부수립 이후 오랜 기간 지속된 기록 보존기간 제도에 대한 근본적인 변화 없이 기록관리의 효율성을 논하는 것은 본말이 전도된 것이다.

무엇보다도 현용기록관리의 중요한 과제는 기록관리를 바탕으로 해당 공공기관의 설명책임성과 투명성을 확보하는 것이다. 따라서 기록관리의 민주적 가치 부분이 왜곡되고, 설명책

---

16) 국가기록원, 위의 책 7~10쪽.

임성과 투명성을 축소한 가운데 확정된 ‘선진화 전략’은 “국가 발전 패러다임인 녹색성장에 따른 기록관리 정책개발”<sup>17)</sup>의 필요성에 따라 나온 정책을 표방했으나, 현 정부의 기존에 맞춘 기록관리 정책이라 할 수 있다. 이는 새로운 정부 출범과 함께 국가기록관리 정책 기조가 언제든지 바뀔 수 있다는 사실을 환기시켜 주었으며, 국가기록관리 정책의 일관성과 연속성을 국가기록원 스스로 폐기한 사례로, 기록관리와 정치를 깊게 관련시키는 계기가 되었다.

## 2) 민주적 가치 지향의 기록관리 전략 부재와 ‘출구 없는’ 성장

‘국가기록관리 선진화 전략’은 국가기록관리의 문제점—시사점—으로 “공직사회 기록관리 체계 정착 및 확산 미흡, 공급자 중심의 시스템 구축 및 서비스 제공 한계, 정부 주도의 기록관리 추진으로 민간분야 소외” 등을 들고 있다. 그러나 이는 현상적인 측면에 대한 분석에 지나지 않는다. 앞서 살펴본 것처럼, 기록관리의 과잉 ‘정치화’ 문제, 거버넌스 체계의 ‘형해화’, 국가기록원의 인사정책과 관료주의 강화, 국가기록원의 정치적 중립성과 독립성을 어떻게 확보할 것인가 등의 문제에 대해서는 언급하고 있지 않다. 즉 국가기록관리 외연에 대한 피상적 분석을 기준으로 문제점을 적시하고 있을 뿐, 한국 국가기록관리 체제에 내포되어 있는 근본적인 문제에 대해서는 지적하고 있지 않다.

앞서 살펴본 것과 같이 ‘국가기록관리 선진화 전략’은 성장

---

17) 국가기록원, 위의 책, 3쪽.



주의 담론에 깊게 각인된 기록관리 정책을 표방한 가운데 기록관리 ‘혁신’을 통해 강화된 기록관리의 민주적 가치를 ‘형해화’하고 있다. 예컨대 첫째, “의사결정과정의 투명성과 설명책임성(accountability)이 가능한 문서/과제관리카드의 개발·확산”<sup>18)</sup>과 같은 기록 생산 부분에 대해서도 별다른 언급이 없다. 비록 회의록 등 정책결정과정 기록의 관리체계 확립 부분에서 전자적 생산·등록 및 관리체계 구축을 언급하고 있으나, 기록 생산 단계에서 ‘완전하고 정확한’ 기록을 생산하고, 기록관리의 민주적 가치 실현을 위해 필수적인 투명성과 설명책임성을 확보하기 위한 부분은 축소되어 있다. 이는 ‘설명책임성과 컴플라이언스(compliance)에 대한 대응, 기록관리가 문화와 지식에 기여하는 역할이 강조되는 추세’<sup>19)</sup>에 역행하는 것임은 물론이다.

둘째, 기록관리 ‘혁신’ 로드맵에서 제시되었던 ‘비밀 설정 및 해제에 관한 법제 정비’ 부분도 언급되지 않았다. 즉 비밀 생산 및 분류와 관련하여 “비밀 생산 관리 승인권자의 지정, 구체적이고 엄밀한 등급별 세부 분류기준, 업무 진행에 따른 비밀등급 조정 및 비밀해제, 30년 이상된 장기 비밀기록의 비밀분류 해제, 비밀 해제 절차의 권한을 구체적으로 규정”<sup>20)</sup>하려 했던 시도는 ‘선진화 전략’에서 아젠다로 채택되지 않았다.

셋째, “민주주의 정신은 국가가 하는 일을 국민이 알아야 한다고 요구하고, 하층계급의 조건·불만·의지가 나라 안에서

---

18) 정부혁신지방분권위원회, 『기록이 없으면, 정부도 없다 - 국가기록관리혁신 로드맵 이해하기』, 2005, 17쪽.  
 19) 김익한, 「기록관리법 10년, 다시 한 번의 도약을 위한 제언」, 『기록관리법 10년 - 한국 기록관리의 현황과 전망 -』 한국기록학회 제9회 학술심포지움 자료집, 2009.4, 80쪽.  
 20) 정부혁신지방분권위원회, 위의 책, 28쪽.

반영돼야 한다“는 하워드 진(Howard Zinn)의 문제제기가 정당하다는 것을 가정하면, 그의 기록관리자의 역할에 대한 제안 즉 ”모든 정부 문서의 공개를 요구“하고, ”보통 사람들의 삶·욕구·필요에 관한 자료들을 모아 기록의 역사를 완전히 새롭게 쓰기 위해 노고를 아끼지 않아야 한다“<sup>21)</sup>는 의견에 귀 기울일 필요가 있다. 이런 의미에서 ‘국가기록관리 선진화 전략’에는 사회적 약자와 소수자의 기록과 기록관리에 대한 배려는 찾기 어렵다. 다만, ‘해외 한인 기록유산의 종합 수집’이라는 과제가 대두되고 있을 뿐이다. 요컨대 ‘국가기록관리 선진화 전략’은 기록관리 ‘혁신’을 통해 기반을 마련한 민주적 가치 부분이 계승되기 보다는 오히려 단절된 인상을 지울 수 없으며, 투명성·설명책임성을 핵심 요소로 한 기록관리와 민주주의의 진전 문제에 대해서는 다루지 않고 있다.

이는 결국 ‘선진화 전략’이 한국 국가기록관리의 현 단계에 대한 진단을 제대로 하지 않은 결과에서 기인하는 것이라 할 수 있다. 즉 과도한 ‘글로벌화’의 지향은 이러한 점을 상징적으로 보여준다. ‘우수한 기록문화의 세계적 전파’라는 과제의 추진과제인 ‘국제기록엑스포의 개최’, ‘기록관리 플랜트 수출 1천억 사업 추진’ ‘제3세계 국가의 기록유산 보존 교육 및 인프라 지원 방안 마련’ 등은 성과 중심적이고 이벤트성 사업의 범주에 속한다. 요컨대 성장주의에 기반 한 과도한 ‘글로벌화’의 강조와 국가기록관리 현안에 대한 정확한 분석이 선행되지 않은 채 이루어진 ‘국가기록관리 선진화 전략’은 기록관리의 민주적 가치가 거세된 ‘출구 없는 성장’정책이라 규정할 수 있을 것이다.

---

21) 하워드 진, 『하워드 진, 역사의 힘』, 위즈덤하우스, 2009, 221쪽.

## 4. ‘장기 지속 가능한’ 국가기록관리 발전 방향 제언

### 1) ‘더 많은 아카이브’와 자율·분권

기록관리 ‘혁신’이 멈춰선 이 지점에서 한국 현대 국가기록관리의 역사를 살펴보는 것은 유의미하다. 특히 2000년 이후 ‘기록관리법 있는 시대’ 국가기록관리의 전개과정은 기록학과와 시민사회의 끊임없는 문제제기에 대한 중앙기록물관리기관의 수동적 대응이 한 축을 이룬다. 많은 성과를 이룬 ‘참여정부’ 시기 기록관리 ‘혁신’의 전개과정 또한 유사한 진행과정을 보여주고 있다.<sup>22)</sup> 이는 현재의 국가기록관리 정책을 분석하는데 시사점을 제공한다.

이명박 정부 출범 후 민주주의의 후퇴를 우려하는 목소리가 높다. 이 과정에서 국가기록관리 정책 또한 ‘혁신’이 후퇴하고, 대신 그 자리를 ‘실용’이라는 이름의 성장주의 담론이 자리 잡고 있다. 사회 각 분야의 민주주의 가치가 상실되는 상황에서 국가기록관리 또한 자유롭지 못하다. ‘선진화 전략’에서도 알 수 있듯이, 민주적 가치의 후퇴는 국가기록관리 정책에도 투영되어 있다. 이러한 상황에서 중앙기록물관리기관의 국가기록관리 정책은 역사적 ‘수동성’을 강화하는 방향으로 나아가고 있다. ‘참여정부’ 시기 기록관리 ‘혁신’을 통해 이룩한 국가기록관리 분야의 성과는 불과 2년도 채 되지 않아 제자리로 돌려지고 있다.

10년이라는 한국 현대 국가기록관리의 역사에서 ‘혁신’의 시

22) 이에 대해서는 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 기록관리 혁신』, 2006 참조.

기는 짧지만 강렬했다. 그러나 그 성과는 법제도 개선에 한정되어 있다. 여전히 ‘낮은 수준’의 기록관리 환경은 좀처럼 변하지 않고 있다. 지방기록물관리기관은 기록관리법 시행 이후 10년 동안 설립·운영되지 못하고 있다. 개정된 기록관리법에서 지방기록물관리기관의 공동 설치가 가능하도록 규정했지만, 성과는 보이지 않는다. 중앙정부는 물론이고 지방정부, 정부투자기관, 지방공사·공단, 대학교 등에 전문성을 갖춘 기록관은 존재하지 않는다. 기록연구직은 계약직으로 배치되고 있는 형편이다. 전문적 기록관리 측면에서도 기록관리 국가표준·공공표준 등은 공공기관에서 제대로 이행되지 못하고 있다. 기록관리시스템의 구축과 운영은 각 기관별로 상당한 격차가 존재한다. 따라서 “10년간의 비약적 발전에도 불구하고 우리의 공공기록관리는 현장 취약성이라는 기본적인 한계를 그리 많이 극복하지 못하였다”<sup>23)</sup>는 평가는 타당하다.

그동안 국가기록관리 분야의 외형적 성장의 수혜는 대부분 국가기록원에 집중되었다. 국가기록원의 정원 증원은 그 대표적인 예이다. 이에 비해 기록관의 상대적 ‘빈곤’은 국가기록관리 체제의 기형적 불균등 구조를 가속화하고 있다. 한편으로 기록관리 ‘혁신’의 성과가 뿌리 내리기에는 기록관리 혁신 주체의 역량과 조건이 미약했던 것이 사실이다. 이러한 사실은 국가기록관리 분야의 외형적 성장이 매우 제한적임을 의미한다. 따라서 근본적인 변화 없이는 국가기록관리 체제의 내재적 발전이 이루어질 수 없음은 분명하다. 문제는 전략이 아니라 국가기록관리 체제를 어떻게 내재적으로 발전시킬 것인가에 대한 기록관리 철학의 부재가 오늘날 상황을 더 어렵게 만들고 있다.

---

23) 김익한, 위의 글, 83쪽.

서구의 기록관리 역사를 반추한다면, 한국에서 내재적 기록 관리 발전의 결과는 결국 ‘더 많은 아카이브, 다양한 아카이브, 더 작은 아카이브’가 상호 공존하고 연대하여 민주주의 진전에 기여하고 현대적 의미의 기록문화를 창달하는 것이 될 것이다. “우리는 다분히 중앙정부의 정책적 판단과 집행이 공공기록관리의 발전에 결정적인 영향을 미치는 극단적인 집권적 발전의 길을 경험하고 있다”<sup>24)</sup>는 평가를 극복할 수 있는 방안은 중앙 집중화의 탈각과 ‘더 많은 아카이브’ 설립 정책으로의 전환을 통해 자율적·분권적 국가기록관리 체제를 수립하는 것이다.

즉 자율적·분권적 기록관리 환경이 성숙될 때까지 기다리는 정책이 아니라 먼저 그러한 조건을 만들어 가는 전략적 수정이 필요하다. 광역자치단체는 1999년 기록관리법 시행 이후 지난 10년 동안 ‘조직·인력과 예산’의 부족을 탓하기만 할 뿐 지방기록물관리기관 설립을 계속 미루고 있다. 기록관리법이 개정된 지금까지도 그러한 상황은 되풀이되고 있다. 그러나 ‘기록관리 현장의 필요에 의해 기록관리가 발전해 가는 역사’가 전개되기 위해서는 자율적·분권적 기록관리의 원칙에 따라 그 책임을 지방정부가 부담해야 한다. 이미 기록관리법에는 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체까지도 아카이브를 설립할 수 있게 규정하고 있다.<sup>25)</sup>

지방자치단체가 자율적·분권적 기록관리 환경을 만들기 위해서는 국가기록원의 기록 이관 정책을 수정할 필요가 있다. 국가기록원은 지방자치단체에서 지방기록물관리기관을 설치할 때까지 기록을 이관을 받는 관성적 기록관리 행정을 반복

24) 김익한, 위의 글, 83쪽.

25) ‘공공기록물관리에 관한 법률’ 제11조.

할 것이 아니라, 기록이 해당 지역에 축적될 수 있도록 기록 기관 정책을 수정해야 한다. 이와 같은 정책 전환은 지방자치 단체가 자율적으로 기록관리 환경을 변화시키는 동기를 부여 할 것이며, 스스로 기록을 관리하는 의무를 이행하는 조건을 만들 것이다.

다만, ‘더 많은 아카이브’ 설립 정책을 추진하는 초기 단계에서는 국가기록원의 역할이 중요하다. 먼저 국가기록원이 외형적 성장을 멈추고 내재적 발전이 가능하도록 토대를 만들어 가는 데 기여해야 한다. 이를 위해 국가기록원의 조직과 인적 인프라는 ‘기록관리 현장 속으로’ 하방(下枋)하는 발상의 전환이 필요하다. 비록 ‘선진화 전략’에서 “시·도별 지역특성에 맞는 지방기록물관리기관 설치 지원”을 과제로 설정하고 있지만, 그에 걸맞게 집행을 책임지는 주체가 불분명한 상황에서는 그 성과를 기대하기 힘들다. ‘선진화 전략’에서도 지적했듯이 “공직사회 기록관리체계 정착 및 확산 미흡”은 어제 오늘의 일이 아니다. 계속해서 공직사회의 기록관리에 대한 무관심만을 탓할 것인가? 제대로 된 아카이브 설립과 운영이 국가 기록관리의 당면 과제라면, 이에 대응하여 집행 기구의 정비 즉 국가기록원의 조직구조를 기록관리 현장 중심으로 개편할 필요가 있다.

국가기록원의 현재 조직 구조는 기록정책부·기록관리부·기록정보서비스부 3부 체계이다. 그러나 기록관리 정책 기능의 산재, 현용기록관리와 보존기록관리 집행의 중첩 등 조직구조의 목적은 불분명하다. 예를 들어, 3부 체계를 개편하여 가칭 ‘아카이브 설립·운영지원부’를 신설하고 350명 정원 가운데 1/3 이상을 배치한다면, 현재의 중앙 집중화되어 불균형이 극심한 국가기록관리 체제를 개선하는 데 상당한 효과가

있을 것이다. ‘아카이브 설립·운영지원부’는 각 시·도별로 인원을 편제하고, 아카이브 설립 모형 개발, 기록관리 체계 재설계, 기록관리 표준의 이행, 기록관리 인프라 단계별 구축 전략 등 아카이브 설립 초기 단계에서 나타날 수 있는 제반 문제를 파악하여 업무 지원과 컨설팅을 통해 지방자치단체의 아카이브가 실질적으로 기능할 수 있도록 도움을 주는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이 과정에서 구축된 협력관계는 새로운 기록문화를 창출하는 동력으로 작용하여 기록관리 분야에서 자율과 분권을 구체화 하는 계기가 될 것이다.

요컨대 올바른 기록관리를 구현하기 위해서는 자율과 분권에 입각한 국가기록관리 체제에 대한 정책적 전망을 수립해야 한다. 또한 국가기록원은 중앙 집중화를 탈각하기 위한 정책 대안을 마련하고, 아카이브 설립 지원 기능을 중심으로 조직 구조를 개편할 필요가 있다. 이 과정에서 지방자치단체는 아카이브 설립을 주요 의제로 채택하여 ‘기록 분권’을 실현할 의지를 보여야 할 것이다. 또한 이러한 논의와 실행 과정이 지방자치단체 주도로 자율적으로 진행되어야 한다는 점은 강조해 둘 필요가 있다.

## 2) ‘다양한 아카이브, 더 작은 아카이브’와 연대

2000년 기록관리법 시행 이후 공공부문의 기록관리 발전과 함께 기업과 대학 등에서도 아카이브 설립이 추진되었다. 특히 2005년 9월 17개 대학의 기록관과 교사자료실을 중심으로 창립한 ‘대학기록관협의회’의 활동은 민간부문의 기록관리가 발전해가는 과정을 잘 보여주고 있다. 또한 기록학 연구 대상이 된 주제만 보더라도 미술·영화·연극·병원·신문·방송·

교회·정당·NGO·노동·여성 아카이브 등 사회 각 분야를 포괄하고 있다. 최근 2009년 6월 발족한 ‘한국 아카이브즈 포럼’을 비롯해서 ‘성미산 마을아카이브’, 문화자원 아카이빙에 대한 관심과 연구는 기록관리의 새로운 흐름을 반영하고 있다. 앞서 언급한 아카이브 이외에도 ‘스포츠 아카이브’, ‘문학 아카이브’, ‘연구기관 아카이브’ 등 아카이브 설립 대상은 매우 다양하고, 사회 전 분야와 관련되어 있다.

그러나 한국 사회는 아직 ‘아카이브’라는 용어가 생소하고, ‘아카이브 문화’는 존재하지 않는다. 공공부문 기록관리의 ‘압축 성장’과 그 이후에 나타난 민주적 가치의 후퇴와 맞물려 한국 사회의 기록문화를 창달하는 과제는 한계에 봉착해 있는 상황이다. 이러한 한계는 사회 각 부문에서 ‘다양한 아카이브’가 만들어지고, 그러한 아카이브들의 여러 활동을 통해 공공부문과 민간부문 기록관리가 서로 영향을 받으면서 극복될 수 있다. 다양한 연구 주제로 제시된 사회 각 부문의 아카이브 설립을 촉진하는 활동이 매우 중요한 과제로 부각되는 이유는 그 때문이다.

어떻게 ‘다양한 아카이브’를 만들어 갈 것인가? 먼저 사회 각 부문에서 ‘다양한 아카이브’를 만들기 위한 문제의식을 공유하는 개인과 단체를 조직화할 필요가 있다. 가칭 ‘기록 공동체(archival community) 포럼’과 같은 단체 설립을 통해 사회 각 부문의 기록관리를 조사·연구하여 문제의식을 구체화하고, 아카이브가 설립되어야 할 단체와 개인을 지원하는 사업을 전개할 수 있을 것이다. 이러한 활동 과정에서 해당 조직은 왜 아카이브 설립이 왜 필요하고, 그 결과로 얻을 수 있는 기대 효과는 무엇인지에 대한 외화 작업을 할 수 있을 것이다. ‘다양한 아카이브’의 설립을 위한 활동 과정은 그 자체로 한국



사회에서 아카이브 문화를 확산시키는 계기가 될 것이다.

한편으로 ‘더 작은 아카이브’ 설립 운동이 필요하다. ‘마을 아카이브’와 같이 아주 작은 공동체의 역사를 기록하고, 관리하는 문화를 만들어 가는 것은 매우 중요하다.<sup>26)</sup> 왜냐하면 한국 사회는 과도하게 중앙 집중화된 국가체제이기 때문이다. 지방자치가 다시 시작된 이후 많은 성과가 있었음에도 불구하고, 지방의 자율성이 보장되는 올바른 의미의 지방자치는 실현되지 않고 있다. 따라서 소규모 지역 공동체·문화기관·시민사회단체 등에서 작은 아카이브를 설립하는 활동은 한국 사회 기록문화의 하부구조를 만들어가는 토대가 될 수 있을 것이다. 또한 ‘다양한 아카이브, 더 작은 아카이브’는 자율과 분권에 기반 한 민주적 가치를 실현하는 공간으로 기능할 수 있을 것이다.

한국 사회에서 아카이브 문화를 만들어 가는 활동은 크고 작은 아카이브, 사회 각 부문의 다양한 조직, 공공부문과 민간 부문 등 그 차이를 넘어선 연대를 통해 이루어져야 한다. 즉 민주적 가치를 공유하는 연대를 통해 아카이브 문화가 한국 사회의 민주주의 진전에 기여하는 방향으로 전개되어야 한다. 기록관리의 투명성과 설명책임성을 바탕으로 창출된 새로운 아카이브 문화의 정착 과정은 한편으로 현대 한국 사회 문화 자원의 재창조 행위이며, 민주적 가치가 전 사회에 확산되는 과정이기도 할 것이다.

---

26) 이에 대해서는 이영남, 「‘마을아르페’(Community Archpe) 시론 - 마을 차원의 책·기록·역사, 그리고 치유와 창업의커뮤니티“를 위한 제언 -」, 『기록학 연구』 제18호, 2008 참조.

### 3) 국가기록원의 정치적 중립성과 독립성

국가기록관리 체제의 올바른 발전 방향을 논의할 때, 반드시 전제되어야 할 부분은 중앙기록물관리기관(National Archives)의 정치적 중립성과 독립성이 보장되어야 한다는 사실이다. 이미 국가기록원의 정치적 중립성과 독립성 문제는 1999년 기록관리법 제정 이후 끊임없이 기록학계와 시민사회에서 제기되었던 사안이었다.<sup>27)</sup> 특히 2005년 4월 7일 ‘국가기록관리 혁신 로드맵’에 대한 대통령 보고에서는 국가기록원의 조직 문제를 어떻게 처리할 것인가가 쟁점이 되었으며, 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회에서는 국가기록원의 정치적 중립성과 독립성을 보장하기 위한 방안으로 독립성·전문성·통합성·혁신지향의 ‘국가역사기록위원회’ 설립을 대안으로 제시한 바 있었다.

즉 정치적 중립성과 독립성, 전문성을 보장하기 위해 독립적 상설 행정위원회의 성격을 띤 ‘국가역사기록위원회’를 구성하고, 산하 기구로 중앙기록관, 대통령기록관을 설치하고자 하였다.<sup>28)</sup> 국가기록원과 국사편찬위원회의 통합을 전제한 ‘국가역사기록위원회(안)’은 동위원회에서 공공기록의 관리는 물론이고, 역사기록의 수집과 관리, 정보공개와 비밀기록관리 제도를 총괄하는 방안이었다. 그러나 故 노무현 전 대통령은 “중앙기록물관리기구에 관한 문제는 시간을 두고 생각할 문제이며, 현재 주요한 것은 프로세스와 시스템 혁신”<sup>29)</sup>이라는 입장

27) 이에 대해서는 광건홍, 『한국 국가 기록관리의 이론과 실제-기록이 없으면 역사도 없다-』, 2003 참조.

28) 정부혁신지방분권위원회, 위의 책, 46쪽.

29) 정부혁신지방분권위원회, 위의 책, 51쪽.

을 밝혔으며, 그 후 기록관리 ‘혁신’ 과정에서 국가기록원의 정치적 중립성과 독립성 문제에 대한 논의는 실종되었다. 그러나 역설적이게도 대통령기록 ‘유출 논란’으로 인해 국가기록관리 체제 재설계 문제에 있어서 가장 중요한 과제가 국가기록관리 기구의 정치적 중립성과 독립성 문제에 있음을 환기시켜 주었다.

최근 2009년 7월 한국기록학회와 한국기록관리학회는 공동으로 ‘국가기록원의 독립성과 전문성 제고를 촉구하는 기록학계의 요구’를 채택하고, 국가기록원에 이와 같은 성명서를 전달한 바 있다. 곧 “국가기록원과 대통령기록관의 정책기능을 정상화하고, 국가기록관리의 독립성을 강화시켜갈 미래 전망을 제시하라”고 요구했던 것이다.<sup>30)</sup> 따라서 이 글에서 새삼스럽게 이 문제를 다루는 것은 현재의 시점에서 이 과제가 매우 중요해졌기 때문이다. 즉 앞서 살펴본 것처럼 대통령기록 ‘유출 논란’으로부터 불거진 기록관리의 과잉 ‘정치화’ 과정에서 국가기록원의 정치적 중립성과 독립성을 확보하는 문제가 다시금 국가기록관리 체제 개혁의 현안으로 대두했기 때문이다.

“입법·행정·사법 등 3부 어디에도 속하지 아니한 독립기구”로서의 국가인권위원회의 위상이 독립성 논란에 휩싸이고 있

30) 2009년 7월 6일자 한국기록학회 회장과 한국기록관리학회 회장 명의의 요구 사항은 그 밖에도 (1) 대통령기록관리와 관련된 사안의 독립적, 전문적 처리를 위해 조속히 대통령기록관리위원회를 설립 운영하고, 대통령기록법 및 기록관리법 개정안에 대한 공청회를 개최하여 그 적절성 여부를 가릴 수 있도록 조치하라. (2) 기록관리의 전문성을 지속적으로 높여가기 위해 국가기록원의 중간관리자에 연구직을 점진적으로 배치해 갈 것임을 약속하라. (3) 위의 요구 사항들을 향후 적극 반영기로 한 2009년 6월 국가기록원, 청와대, 학계 관계자 모임에서의 약속을 반드시 이행할 것을 요구한다. (4) 기록 관련 분야의 발전을 위하여 관련분야 담당자로 구성된 정례적인 모임을 추진기로 한 2009년 6월 국가기록원, 청와대, 학계 관계자 모임에서의 결정을 반드시 실천할 것을 요구한다 등이었다.

는 작금의 현실을 고려하면, 중앙기록물관리기관의 정치적 중립성과 독립성 확보 문제는 대단히 회의적이다. 그것이 과거 정부혁신지방분권위원회에서 제시한 ‘국가역사기록위원회’와 같은 기구로 설립되었을 때를 가정해도 마찬가지일 수 있다. 국가기록관리의 독립성 보장이 법률에 반영되어야 하는 것은 물론 기본적인 사항이고 중요한 문제이다.<sup>31)</sup> 그러나 기록문화가 낮은 수준에 머물고 있고, 민주적 가치가 후퇴하는 현실 속에서 그 실현 가능성은 요원하다. 다만, 최근 기록학계가 요구한 것과 마찬가지로 국가기록관리 기구의 독립성을 확보하는 문제는 미래 한국사회의 기록문화를 정착시켜 가는데 반드시 극복해야 할 과제임은 분명하다. 국가기록원의 정치적 중립성과 독립성 확보는 기구 독립에서부터 시작되지만, 또한 전문성을 갖춘 국가기록원장(National Archivist)의 임명과 임기제 도입 등을 통해서도 담보될 수 있을 것이다. 국가기록원장의 인사권 독립이 가능하다면, 전문성을 갖춘 아키비스트가 주요 정책 결정과정에 배치되고, 국가기록관리의 산적인 과제를 수행하는 데 적합한 조직으로 탈바꿈하는 계기가 될 수 있을 것이다.

국가기록관리 기구의 인사와 예산의 독립, 조직 운영의 자율성, 정치적 중립성 등을 확보하는 문제는 최근 국가인원위원회의 독립성 논란을 참고한다면, 이는 법률과 제도만의 문제가 아니라 그 사회 전반의 민주주의의 성숙도, 문화적 수준과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 즉 기록문화가 그 저변

---

31) 대통령기록관의 독립성을 확보하기 위해 대안으로 제시된 독립위원회(또는 행정청)로 설치하는 방안, 대통령 직속기관으로 설치하는 방안은 국가기록원의 정치적 중립성과 독립성을 확보하기 위한 방안으로도 참조할 가치가 있다(조영삼, 「대통령기록관리의 현황과 전망」, 『기록학연구』 제21호, 2009, 298~299쪽).

을 확대하고 올바른 민주주의 체제가 작동하는 단계라는 여건이 성숙되어야 가능한 문제이기도 하다. 결국 국가기록관리 기구의 정치적 중립성과 독립성을 확보하는 문제는 한국 사회의 민주주의 진전과 밀접한 관련이 있다고 할 것이다.

이제 기록학계가 공동으로 요구한 “국가기록관리의 독립성을 강화시켜갈 미래 전망”에 대해 국가기록원이 대응할 차례이다. 국가기록원이 국가기록관리의 독립성을 강화시켜갈 의지와 진정성이 있는지의 여부는 먼저 대통령기록 ‘유출’과 관련해서 취했던 고발을 취하하는가를 지켜보는 것이다. 검찰은 이미 故 노무현 전 대통령에게 “공소권 없음” 결정을 내렸다. 아울러 “대통령기록관리법 어디에도 사본유출에 대한 처벌 규정이 없고, 이미 복제본을 반납했음에도 고발을 밀어 부쳤다. 그리고 고의적인 원본(또는 진본)의 유출 혐의가 없음이 드러났음에도 고발을 철회하지 않았다”<sup>32)</sup>는 비판을 감안한다면, 국가기록원은 대통령기록 ‘유출 논란’으로 부터 불거진 기록관리의 과잉 ‘정치화’ 문제를 결자해지(結者解之)하고, 독립성을 강화할 정책 대안을 마련할 필요가 있다.

한편 국가기록관리 기구의 독립성을 확보하기 위한 방안 가운데 하나는 국가기록원의 기능과 역할을 변화시키는 것이다. 즉 과도하게 중앙 집중화된 국가기록관리 기구의 권한을 자율과 분권의 원칙에 입각하여 지방정부에 이양하고, 국가기록원은 정책개발과 연구기능 중심으로 재편하는 것이 필요하다. 또한 국가기록관리위원회의 위상과 기능을 강화하여 국가기록관리 정책기능을 담당하도록 국가기록관리 체제 전반을 재설계해야 한다. 이러한 과제를 실현하기 위해 기록학계와 시민사회는 기록관리 ‘혁신’ 이후 변화된 기록관리 환경에 대응할

---

32) 조영삼, 「부끄럽다! 국가기록원」, 『오마이뉴스』, 2009년 5월 28일자.

수 있는 문제의식을 공유하고 정책적 대안을 마련하여 실천하는 작업을 지속해야 할 것이다.

## 5. 맺음말

2004년 이후 진행된 기록관리 ‘혁신’은 전자기록 생산 환경에 적극 대응하고, 설명책임성·투명성 등 기록관리의 민주적 가치를 공공기관에 이식하는 전기를 마련하였다. 제도적 측면에서 한국의 기록관리는 전 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없을 정도의 ‘압축 성장’을 경험하였으나, 여전히 ‘높은 단계의 제도화’에 못 미치는 ‘낮은 수준의 기록관리’ 환경이라는 괴리가 존재한다.

그러나 이명박 정부 출범 이후 국가기록관리 정책은 대통령 기록 ‘유출 논란’으로부터 파생된 기록관리의 과잉 ‘정치화’, 국가기록관리위원회의 위상 격하로 대표되는 거버넌스 체계의 위축, 국가기록원에 대한 퇴행적 인사정책의 결과 나타난 관료주의 강화, 민주적 가치가 축소된 ‘성장주의’ 중심의 ‘국가기록관리 선진화 전략’ 채택 등으로 인해 개혁적 성격의 국가기록관리 정책이 퇴조하는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다. 따라서 국가기록관리 체제 개혁의 방향을 현시점에서 살펴보는 것은 유의미한 일이다. 이 글은 민주적 가치 지향의 국가기록관리 체제 구상을 자율과 분권, 연대의 관점에서 살펴보았다.

첫째, 자율적·분권적 기록관리를 실현하기 위해 공공부문에서 ‘더 많은 아카이브’ 설립 정책을 추진할 필요가 있다. 이

는 모든 지방자치단체에 아카이브 설립을 의무화하는 것이며, 자치의 원칙과 부합하는 것이다.

둘째, 민간부문에서 ‘다양한 아카이브, 더 작은 아카이브’를 설립하는 기록문화 운동을 전개할 필요가 있다. 즉 시민사회 단체, 대학, 기업, 연극·영화·미술 등 예술분야, 신문·방송·출판 분야 등 다양한 문화기관의 아카이브 설립이 요구된다. 또한 ‘마을 아카이브’와 같은 지역 공동체, 사회적 약자와 소수자의 기록을 수집하여 관리하는 ‘작은 아카이브 만들기’ 운동을 통해 기록관리의 민주적 가치를 전사회적으로 공유하고, 확산시키는 작업이 필요하다. ‘다양하고 작은’ 아카이브들 사이의 기록관리를 통한 연대의 경험은 또한 자율적 기록관리 전통을 만들어 가는 계기가 될 것이다.

셋째, 국가기록관리기구의 정치적 중립성과 독립성을 확보하는 문제는 본질적으로 법률과 제도만의 문제가 아니라 올바른 민주주의 체제가 작동하는 여건이 성숙되어야 가능한 문제이다. 그러나 현 단계에서는 중앙 집중화된 국가기록관리 기구의 권한을 자율과 분권의 원칙에 입각하여 지방정부에 이양하고, 국가기록관리위원회의 위상과 기능을 강화하여 기록관리 정책 기능을 담당하도록 국가기록관리 체제 전반을 재설계하는 것이 필요하다.

요컨대 민주적 가치 지향의 기록관리에 대한 문제의식과 실천이 담보되지 않는다면, 한국의 국가기록관리는 다시 ‘민주주의 없는 기록관리’의 시대로 회귀할 가능성이 크다. 이를 극복하기 위한 대안 마련은 기록학계와 시민사회, 특히 기록학 연구자의 몫이다.

## ABSTRACT

### **A Study on a Democratic Records Management System in Korea**

Kwak, Kun-Hong

We have innovated the records management since 2004. So, We innovated the electronic records management, transparency, and accountability. From these results, we could mark a turning point to plant the democratic values in the government. It is very surprising, but it is fact that there are the estrangement between the high level institutionalization and low level records cultural soil.

But after starting new government, things have been going backward. We have experienced the hyper-politicized problem, shrinking governance problem, regressive personnel policies in the National Archives of Korea. 'New Innovation Model' has resulted the shrinking democratic values, and the growing the bureaucratism. At this point of change, it will be meaningful to review the future of records management.

First, we should make the more archives to realize the self-control · decentralization model. It means that all local governments has the duty to build the archives, and to operate it with a principle of autonomy.

Second, We should start the culture movement to build the more archives, the small archives in private sector. Archives are necessary in the NGO, Universities, firms, art, media, etc. And the small archives are



necessary in the various communities, which enhance the rights of minority. All these will spread the democratic values in our society.

Third, right democracy system should be operated for the political neutrality, independency. This problem is not prohibited within the national archives innovation model. So, we should transfer the powers of government to local government, and we should re-innovate the National Archives Committee will have the role to make the important records management policies.

In short, Unless going to forward with the more democratic values, it would go backward ‘records management without democracy’.

**Key words: National Archives of Korea, Presidential Archives, Small Archives, Democratic Records Management System**

