

## 국가기록원 개혁 방향\*

‘국가기록원법안’ 분석을 중심으로

곽 건 홍\*\*

1. 머리말
2. ‘수평적 설명책임성(horizontal accountability)’과 국가기록원의 독립성
3. 다원주의와 ‘다층적’ 거버넌스, 국가기록관리위원회의 재조직
4. 자율성과 투명성, 국가기록원의 운영
5. 맺음말 : ‘국가기록원법안’ 수정 제안

\* 이 논문은 2013년도 한남대학교 교비학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 한남대학교대학원 기록관리학과 교수. 주요 논저 : 『한국 국가기록관리의 이론과 실제- 기록이 없으면 역사도 없다-』, 역사비평사, 2003; 「일상 아카이브(Archives of everyday life)로의 패러다임 전환을 위한 소론」, 『기록학연구』 제29호, 2011; 「문화유산기관의 발전전략 비교 연구」, 『기록학연구』 제36호, 2013.

▪투고일 : 2014년 3월 18일 ▪최초심사일 : 2014년 3월 25일 ▪게재확정일 : 2014년 4월 25일

## [국문초록]

‘국가기록원법안’ 제정의 목적은 설명책임성의 확보와 거버넌스 체계의 구체화를 통해 기록관리의 민주성을 강화하고, 나아가 한국의 민주주의 제도가 진전하는 데 기여하는 것이다. 본고는 이와 같은 문제의식에 따라 ‘수평적 설명책임성’을 바탕으로 한 국가기록원의 독립성 강화 방안, 다원주의와 ‘다층적’ 거버넌스 체계에 기반 한 국가기록관리위원회 재조직 방향, 자율성과 투명성의 확대를 통한 국가기록원 운영 원칙이 ‘국가기록원법안’의 주요 골자임을 주장하였다. 또한 2013년 국회에 제출된 ‘국가기록원법안’의 문제점과 한계를 분석하고, 그 대안을 제시하여 국가기록원 개혁 방향에 대한 논의를 진전시키고자 하였다.

**주제어** : 국가기록원, 아카이브, 설명책임성, 거버넌스, 다원주의

### 1. 머리말

2013년 9월 10일 새누리당 이철우 의원은 ‘국가기록원법’ 제정안을 대표 발의했다. ‘국가기록원법안’이 국회에 제출된 직접적인 계기는 이른바 ‘2007 남북정상회담 회의록’(이하 ‘회의록’) 불법 유출과 공개 문제로 부터 비롯되었다. 이 사건은 제18대 대통령선거를 앞두고 새누리당 정 문헌의원이 당시 비밀기록으로 분류되어 있었던 ‘2007 남북정상회담 회의록’ 내용을 발설한 것으로부터 시작되었다. 이는 선거 국면을 유리하게 조성할 목적을 지닌 다분히 정치적 의도를 띤 사건이었다. 그러나 선거 국면에서는 비밀기록에 대한 공개 문제가 아니라, 노무현 전 대통령의 ‘NLL(서해북방한계선) 포기 발언’ 진위논쟁으로 전개되었다.<sup>1)</sup>

‘회의록’ 불법 유출과 공개 문제가 다시 정치권의 이슈로 부각된 것은 2013년 6월 국가정보원이 국회 정보위원회 소속 새누리당 의원들의 열람요청에 따라 2급 비밀로 분류되어있던 ‘회의록’을 일반문서로 재분류하여 열람을 허용한 때문이었다.<sup>2)</sup> 여야의 논쟁과정에서 민주당 문재인 의원은 “NLL 포기 논란을 둘러싼 혼란과 국론 분열을 끝내자”고 제안하고, 여야가 ‘회의록’ 관련 기록의 열람을 추진했다. 7월 2일 국회의원 257명의 찬성으로 또 다시 대통령지정기록물의 열람이 허용되었다. 같은 날 한국국가기록연구원·한국기록학회·한국기록관리학회 등 6개 단체로 구성된 「기록관리단체협의회」는 ‘여야 합의의 대통령지정기록 공개 결정을 개탄한다’는 성명서를 발표하고, “지금의 이 모든 모습도 기록되어 부끄러운 역사로 남게 될 것임을 기억해야 한다”고 질타하였다.<sup>3)</sup> 그 후 여야 열람위원들이 대통령기록관에서 관련 기록을 찾는데 실패했고, 7월 25일 새누리당은 ‘회의록’을 이관하지 않았다는 의혹을 제기하고 검찰에 고발했다.

2013년 11월 15일 검찰은 ‘회의록’이 대통령 지시에 따라 삭제·과기되어 대통령기록관으로 이관되지 않았고, 오히려 노무현 전 대통령의 봉하마을 사저에 있는 e지원시스템에서 삭제 흔적을 발견했다는 요지의 수사결과를 발표했다.<sup>4)</sup> 검찰의 수사 결과 발표에 대해 11월 18일 「기록관리단체협의회」는 성명을 발표하고 다음과 같은 의문을 제기했다.<sup>5)</sup>

- 
- 1) ‘2007 남북정상회담 회의록’ 불법 유출과 공개 문제에 대해서는 정진임·박종연, 『NLL 대화록 실종을 둘러싼 기록관리 쟁점들』, 2013 참조; ‘회의록’ 문제에 대응하는 대통령기록관리 제도화 방안에 대해서는 김유승, 「대통령기록의 보호와 공개를 둘러싼 쟁점과 제도적 과제」, 『한국기록관리학회지』 제13권 제2호, 2013 참조.
  - 2) ‘2007 남북정상회담 회의록’은 국가정보원이 2008년 1월 3일 1급 비밀로 분류하였고, 2009년 3월 2급 비밀로 재분류하였다가 2013년 6월 24일 일반문서로 다시 재분류하였다(서울중앙지방법검찰청, 「남북정상회담 회의록 폐기의혹 관련 고발 사건 수사결과」, 2013.11.15).
  - 3) 기록관리단체협의회, 「21세기 무오사화를 개탄한다」, 2013.7.2.
  - 4) 서울중앙지방법검찰청, 앞의 자료 참조.

첫째, 남북정상회담 회의록 초본의 성격에 대한 문제, 둘째, 2008년 대통령기록 ‘유출’ 사건 당시 대통령기록관에 보존 중이었던 기록과 봉하 e지원시스템의 기록이 일치했다고 검찰이 발표한 사실에 비추어볼 때, 이 사건 수사결과와 일치하지 않는 점에 대해 추가로 설명이 필요하다. 셋째, 국가기록원이 회의록을 발견하지 못한 이유 등이었다.

한편 김익한<sup>6)</sup>은 최근 논문에서 ‘남북정상회담 회의록’ 문제는 “어떤 의도에 의해 발생한 것”이 아니라 기록관리의 내부적 원인, 곧 대통령 비서실 기록관과 대통령기록관이 기록 생산·이관 단계를 적절하게 통제하지 못한 점 등이 주요 원인이었다고 주장했다. 또한 국정원이 보유하고 있는 회의록은 대통령기록이며, 회의록 초본 삭제는 기록 무단 폐기라고 볼 수 없다는 견해를 밝혔다. 아울러 대통령기록관의 기록 통제 능력을 높이는 것과 함께 국가 아카이브가 “국가정보원과 같은 권력기관을 통제할 수 있는 수준”으로 그 위상이 높아져야 한다는 점을 해결 과제로 제시했다.

재판을 앞두고 있는 ‘회의록’ 문제는 그 결과와 상관없이 기록학계에 국가기록관리 체계 전반에 대한 재검토의 필요성을 제기했다. 이 과정에서 제출된 ‘국가기록원법안’(이하 ‘법안’)은 논의를 구체화하는 계기로 작용하고 있다. ‘법안’은 안전행정부 소속기관인 국가기록원의 지위가 기록을 독립적으로 관리하기에 미흡하여 국가기록원을 대통령 직속의 합의제 행정기관으로 개편하고, 공공기록 관리의 독립성과 중립성을 보장하는 것이 목적이었다.<sup>7)</sup> 이 ‘법안’에 대해 한국기록전문가협회는 논평을 내고, “정치권이 먼저 국가기록원의 독립성 및 중립성에 관심을 갖고 국가기록원법안을 발의했다”고 그 의미를 평가했으나, 국가기록원

5) 기록관리단체협의회, 「남북정상회담 회의록 관련 검찰 수사결과 발표에 관한 기록관리단체협의회 의 입장」, 2013.11.18.

6) 김익한, 「남북 정상회담 회의록문제와 대통령 기록물 관리」, 『역사비평』 106, 2014 참조.

7) 이철우의원 대표발의, 「국가기록원법안」(의안번호 6763), 2013.9.10.

과 국가기록관리위원회의 관계 설정, 국가기록관리위원회 위원 구성 문제 등에 한계가 있음을 지적하였다.<sup>8)</sup>

한편 ‘회의록’ 불법 유출과 공개 문제 논쟁 과정에서 이미 기록학계는 여러 차례 성명을 발표하고, 국가기록원의 독립성과 전문성을 확보하기 위해 근본적인 개혁이 필요함을 역설했다. 예컨대 “보다 체계적이고 강력한 국가기록관리 체계를 수립·운영하지 않는다면 작금의 국가적 위기 상황은 반복될 수 있”으며, 국가기록원을 “독립성과 전문성을 강화할 수 있는 부·청 수준의 기구로 발전”시켜야 한다고 강조했다.<sup>9)</sup>

국가기록원의 독립성 확보 문제는 1999년 기록관리법 제정 당시부터 기록학계 등에서 꾸준히 제기되었던 사안이었다.<sup>10)</sup> 그 후 2004년 8월 대통령비서실이 노무현 전 대통령에게 보고한 국가기록관리 개혁 방안에는 대통령 소속으로 「국가기록정보관리위원회」를 설치하는 것으로 구체화되었으며,<sup>11)</sup> 2005년 4월 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회가 제안한 ‘기록관리혁신 로드맵’에서는 「국가역사기록위원회」가 구상되었다. 동 위원회는 국가기록원과 국사편찬위원회의 통합을 전제로 기록관리·비밀기록관리·정보공개·역사편찬 기능을 수행하는 것으로 설계되었다.<sup>12)</sup>

그 후 2008년 대통령기록 ‘유출’ 논란 과정에서 국가기록원이 전직 대

---

8) <http://www.archivists.or.kr/629>

9) 기록관리단체협의회, 「2007 남북정상회담 회의록’의 불법 유출과 공개를 규탄한다」, 2013.7.2.

10) 박건홍, 『한국 국가기록관리의 이론과 실제』, 역사비평사, 2003 참조.

11) 국가기록관리 체계 전반을 다루었던 이 보고서는 당시 기록학계에서 제기되었던 문제의식을 종합한 것이었으며, 대통령 소속의 독립기관으로 가칭 「국가기록정보관리위원회」를 설치하는 방안이 제시되었다. 동 위원회는 기록관리, 정보공개 등을 주요 업무 범위로 설정하고, 산하 조직으로 국립기록관·역사기록관·대통령기록관 등을 설치하는 방안이었다(대통령비서실 기록관리 및 정보공개 개선TF, 「기록관리 및 정보공개 관련 보고」, 2004.8.27).

12) 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회, 『국가기록관리 혁신 로드맵』, 2005.4 참조.

통령을 고발하는 사건이 발생하였고, 이로 인해 기록학계를 중심으로 다시 국가기록원의 독립성 문제가 제기되었다. 또한 이명박 정부에서 국가기록관리 정책이 퇴행하는 가운데 2009년 7월 한국기록학회와 한국기록관리학회가 ‘국가기록원의 독립성과 전문성 제고를 촉구하는 기록학계의 요구’를 국가기록원에 전달한 바 있다.<sup>13)</sup> 이처럼 국가 아카이브의 독립성을 어떻게 확보할 것인가의 문제는 기록관리법 제정 이후 매우 중요한 현재적 과제였던 셈이다. 또한 국가 아카이브의 독립성 문제뿐만 아니라, 그 기능에 대해서도 기록관리를 비롯해서 정보공개, 비밀기록관리, 역사기록 관리의 통합 등 다양한 문제가 제기되었다. 그러나 ‘법안’은 이와 같은 논의로부터 벗어나 있으며, 현재의 국가기록원 기능을 그대로 유지하는 데 그치고 있다.

‘회의록’ 불법 유출과 공개과정에서 제기된 국가기록원의 독립성 확보 문제에 대한 논의는 현재 정치권·학계·시민단체 어디에서도 진전되지 않고 있다. 당사자인 국가기록원 또한 이 ‘법안’에 대해 침묵하고 있다. ‘회의록’과 관련된 여러 쟁점 사항들에 대해 제대로 설명하지 않는 국가기록원은 설명책임 의무를 다하지 못했다. ‘법안’이 제기한 독립성 문제를 회피하는 것 또한 국가기록원이 위기 상태에 있음을 보여주는 것이다. 그러나 문제의 본질은 위기를 인식하지 못하는 국가기록원의 침묵과 회피, 문제를 키우지 않는 보신주의가 그 상태를 더욱 악화시키고 있다. 기록관리를 통해 공공기관의 설명책임성을 증진시키고, 이를 바탕으로 민주주의가 한 걸음 전진하는 데 기여해야 할 국가 아카이브가 그 스스로 책임을 회피하고 있는 것이다. 이는 곧 한국 민주주의의 위기이기도 하다.

국가기록원의 조직 운영은 독립적 위상을 갖지 못함에 따라 안전행정부의 통제로부터 자유롭지 못하다. 기록관리법 제정 당시는 물론이

---

13) 이에 대해서는 광건홍, 「자율과 분권, 연대를 기반으로 한 국가기록관리 체제 구상」, 『기록학연구』 22, 2009 참조.

고 2006년 기록관리법 개정과 함께 당연히 국가기록원의 조직과 기능은 혁신되어야 했다. 그러나 과거의 조직 체계가 유지되는 불안정한 상황이 지속되고 있으며, 이러한 상태는 결국 국가기록관리 체계의 저발전을 결과하고 있다. 곧 ‘기록관리 지체’ 현상은 최근의 특수한 현상이 아니라는 점이다.

요컨대 이러한 현상을 타개하기 위해서는 한국 민주주의의 과제, 곧 민주주의 가치를 제도화하는 과정과 불가분의 관계에 있다. 따라서 독립적 성격을 갖는 국가 아카이브를 어떻게 재조직할 것인가의 문제는 결국 한국 민주주의의 과제이기도 한 셈이다. 요컨대 이제 아카이브와 민주주의 문제를 본격적으로 제기해야 하는 상황에 이르렀으며, 이 글은 이와 같은 문제를 천착하는 작업으로서의 의미를 지니고 있다.

민주주의의 진전을 위해 국가 아카이브의 역할은 매우 중요하다. 아카이브는 개인과 공동체가 행위 한 모든 활동의 기억과 기록을 보호하고, 증거를 제공한다. 또한 아카이브는 시민들에게 기록과 역사적 자산에 대한 접근을 보장함으로써 민주주의 사회, 그 제도의 중심 역할을 담당한다. 따라서 국가 아카이브를 재조직하는 문제는 한국의 민주주의 제도를 공고히 하는 과정이기도 하다.

이 글에서는 민주주의 요소 가운데 ‘수평적 설명책임성’, 다원주의, 거버넌스, 투명성, 자율성 등에 주목하였고, 이러한 요소들을 바탕으로 국가기록원 조직 개혁 방향을 제시하고자 한다. 또한 ‘국가기록원법안’을 비판적으로 검토하고, 국가기록원의 독립성 문제에 대한 논의를 지속시켜 국가기록원 개혁에 대한 올바른 방향성을 도출하는 데 기여하고자 한다. 나아가 아카이브와 민주주의에 대한 논의를 본격화 하는 계기로 삼고자 한다.

## 2. '수평적 설명책임성'과 국가기록원의 독립성

민주주의 사회는 시민이 대표를 선출하고, 선출된 대표는 정부를 구성하여 시민의 이익을 대변한다. 따라서 정부는 시민의 이익이 반영될 수 있도록 설명책임성<sup>14)</sup>을 확보할 수 있는 장치를 마련해야 하며, 시민은 이를 강제할 수 있어야 한다.<sup>15)</sup> 곧 민주주의는 선출된 대표가 “그들의 행위에 대해 시민들에게 책임을 지는 지배의 체계”이며, 대표성과 설명책임성이 핵심 요소이다.<sup>16)</sup>

설명책임성은 다양하게 해석되어 개념화하기 어렵지만,<sup>17)</sup> 대체로 “집행(enforcement)과 해명(answerability)”을 포함하는 의미로 사용한다. 곧 권력의 행사에 대해 ‘제재와 처벌이 가능하도록 강제하는 것’이며, ‘행위의 정당성과 투명성을 설명하고 입증해야 하는 것’으로 요약할 수 있다.<sup>18)</sup>

국가 아카이브는 곧 “국가의 기억”을 보존하는 곳이다. 국가 아카이브에 기록이 축적되지 않는다면, 국가의 기억은 사라지고 공동체의 정체성은 파괴된다. 올바른 기록관리는 시민들에게 정부의 활동과 행위에 대해 정확한 기록을 제공한다. 시민은 이를 바탕으로 대표-대표의 위임을 받은 관료-에게 책임을 물을 수 있다. 따라서 국가 아카이브는 설명책임기관으로서 시민들의 권리 보호를 위해 설명책임성, 투명성, 접근을 제어할 수 있는 장치를 마련해야 한다.

---

14) 설명책임성(accountability)은 민주적 책임, 책임성 등으로도 사용되고 있다. 이 글에서는 설명책임성으로 통일하였다.

15) 임혁백, 「시민사회, 정치사회, 민주적 책임성: 민주화 이후 한국 시민사회의 정치개혁 운동」, 『한일공동연구총서』, 고려대학교 아세아문제연구소, 2006, 47-48쪽.

16) 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스, 2002, 129쪽.

17) 한상일, 「한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조」, 『한국조직학회보』 제7권 제1호, 2010, 69쪽.

18) 임혁백, 앞의 글, 50쪽.



1987년 6월 항쟁 이후 한국 민주주의의 과제는 민주주의 가치가 실질적인 삶에 반영되도록 제도적으로 실천하는 것이었다. 민주화 이후 한국의 관료 체계에 대해서는 “복지부동, 무책임, 전문성의 결여, 무능, 부패, 무사안일” 등 부정적 평가가 존재한다. 따라서 정부 기구 내에 ‘수평적 설명책임성’의 기능을 확대해야 한다. 그러나 행정개혁을 바탕으로 수평적 설명책임성(horizontal accountability)의 “제도와 관행을 관료체제 내에 만들어 내지 못했다.”<sup>19)</sup>

한편 민주주의 제도에서 선거를 통해 대표에게 책임을 묻는 수직적 설명책임성은 대표들의 사익 추구, 부패 등의 문제가 발생하기 때문에 수평적 책임성을 확보하는 장치가 필요하다. 곧 ‘권력의 분산을 통해 정부 기구 사이에 견제와 균형을 이루고, 의회의 감독 기능을 강화해야 한다.’ 수평적 설명책임성을 구현하는 정부 기구로는 “독립적인 회계감시기구, 독립적인 통계기구, 공영매체에 대한 감시기구, 독립적인 중앙은행, 부정부패 감시기구” 등이 있다.<sup>20)</sup> 감사원의 감사 기능이 정부 기관 사이의 수평적 설명책임성을 구현하는 방법인 것과 마찬가지로 국가기록원은 설명책임기관으로서 기록관리를 통해 정부 기관을 견제하는 역할을 수행해야 한다.

따라서 국가 아카이브 또한 수평적 설명책임성을 실현하기 위한 기구로 그 위상을 갖추어야 한다. 이는 미국의 국립기록청(NARA) 사례가 대표적이다. 국립기록청은 독립행정기관으로서 청장은 대통령이 임명하지만, 상원의 권고와 동의 절차를 거친다. 정무직으로 임명되는 청장은 임기가 보장되며, 해임할 때에도 대통령은 상하원에 그 사유를 설명해야 한다. 곧 행정부로부터 일정하게 독립되어 있으며, 의회의 간접적 통제를 받는다.

2008년 대통령기록 ‘유출’ 논란, 2013년 ‘남북정상회담 회의록’ 불법

---

19) 최장집, 앞의 책, 138-139쪽.

20) 임혁백, 앞의 글, 50쪽.

유출과 공개 문제 등을 통해 보호되어야 할 대통령지정기록이 검찰 수사 과정에서 노출되었다. 이는 대통령기록관리 체도의 위기만이 아니라 국가기록관리 체계 전반에 나쁜 영향을 미칠 것이 자명하다. 이러한 문제의 근본 원인은 “대통령 권력의 과도한 집중과 이에 따라 국정원 등 일부 정부 기관의 자의적·정치적 운용, 이를 견제·감시할 수 없는 국가기록원의 행정적·정치적 종속성에 기인<sup>21)</sup>하는 것이다. 따라서 ‘제왕적’ 대통령제에서 기록을 정치적으로 악용하는 ‘자의적’ 권력 행사는 반드시 제어되어야 한다. 이를 위해 국가기록원 조직의 개혁이 필요하다.

〈표 1〉 국가기록원의 지위와 구성(‘국가기록원법안’)

<b>제1조(목적)</b>	이 법은 공공기록물 및 대통령기록물의 수집·보존·평가 및 활용 업무의 효율적인 수행을 위하여 국가기록원의 조직 및 직무 범위와 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
<b>제2조(지위)</b>	국가기록원은 대통령 소속으로 하되, 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다.
<b>제3조(구성)</b>	국가기록원은 국가기록원장 1명, 상임 국가기록관리위원 1명을 포함한 7명의 국가기록관리위원으로 구성한다.

\* 출처 : 이철우 의원 대표발의, 「국가기록원법안」(의안번호 6763), 2013.9.10.

‘국가기록원법안’ 제1조 법의 목적은 기록관리 업무의 효율적인 수행 정도에 머물고 있다. 곧 국가기록원이 그 기능을 수행하는 과정을 통해 설명책임성과 투명성을 확보하고 이를 바탕으로 민주주의 제도 발전에 기여해야 하는 등의 문제의식을 포함하지는 않았다.

21) 조영재, 「국가기록 관리체계의 개선에 관한 구조적 접근」, 기록관리법령 개선 모임 세미나 자료, 2013.6.

〈표 2〉 국가기록원장의 지위와 역할(‘국가기록원법안’)

<p><b>제5조</b> (국가기록원장)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 원장은 국회의 동의를 받아 대통령이 임명한다.</li> <li>② 원장은 국가기록원을 대표하며 소속 공무원을 지휘하고 감독한다.</li> <li>③ 원장은 필요한 경우에는 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있다.</li> <li>④ 원장은 국회에 출석하여 국가기록원의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.</li> <li>⑤ 원장은 국가기록원의 예산 관련 업무를 수행할 때 「국가재정법」 제6조제3항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.</li> <li>⑥ 원장이 사고(事故)로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 상임 국가기록관리위원이 그 직무를 대행하고, 원장과 상임 국가기록관리위원이 모두 직무를 수행할 수 없을 때에는 국가기록관리위원으로 최장기간 재직한 국가기록관리위원이 그 직무를 대행한다. 이 경우 재직기간이 같은 국가기록관리위원이 2명 이상인 경우에는 연장자가 그 직무를 대행한다.</li> </ol>
--------------------------------	--

\* 출전 : 〈표 1〉과 동일.

‘법안’ 제2조 국가기록원의 지위에서는 대통령 소속으로 국가기록원을 설치하도록 했으며, 독립적 사무에 대해 규정했다. 그러나 독립적 사무의 범주를 “그 권한에 속하는 사무”로 한정하여 기록관리 업무에서의 독립성 부분만을 설정하고 있다. 그러나 국가기록원의 기능은 앞서 언급한 기록관리법 제정 이후의 논의 과정을 반영해야 한다. 곧 기록관리, 대통령기록 관리는 물론이고 비밀기록관리, 역사기록 편찬 등에 대해서도 포함해야 한다.

제3조에서 국가기록원은 국가기록원장과 국가기록관리위원으로 구성된 합의제 행정기관으로 설정하고 있다. 또한 국가기록원장은 국회의 동의 절차를 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 그러나 이 규정이 곧 국회의 인사청문 대상에 포함되는 것을 의미하지는 않는다.<sup>22)</sup> 이

22) ‘국회법’ 제6조의2 참조.

를 위해서는 ‘국가기록원법안’에 반드시 국가기록원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다고 규정해야 한다. 인사청문 제도 또한 설명책임성을 증대하기 위한 최소한의 장치이기 때문이다.

‘법안’은 또한 국가기록원장의 국무회의 출석과 발언, 의안 제출이 가능하도록 하였으며, 국회 보고와 답변 의무 등을 규정하여 그 위상을 제고하려 하였다.

장관급 기관으로 위상을 설정했을 때 국가기록원장은 정무직 공무원으로 임명해야 하지만, 이에 대해서는 규정하지 않았다. 국무위원에 준하는 보수에 대한 기준도 포함하지 않았다. 또한 기록의 불편부당성을 지킬 수 있도록 정치적 중립 의무를 규정하지 않았으며, 금고 이상의 실형을 선고 받았을 때 등을 제외하고는 면직되지 않는다는 신분보장에 대한 부분도 규정하지 않았다. 곧 국가기록원장의 신분을 보장하여 업무수행의 지속성과 독립성을 담보하는 등의 규정은 반영 하지 않았다.

한편 국가기록원장은 대통령이 임명하지만 인사의 객관성을 확보하기 위한 과정, 곧 ‘국가기록원장후보추천위원회’를 설치하는 것이 필요하다. ‘후보추천위원회’에서는 국가기록원장 후보자를 3배수 이내로 추천하고, 대통령은 후보추천위원회의 결정 내용을 존중한다는 등의 규정을 통해 국가기록원장 임명의 객관성을 확보할 필요가 있다.

### 3. 다원주의와 ‘다층적’ 거버넌스, 국가기록관리위원회의 재조직

개인의 자유를 존중하는 자유주의로부터 발생한 다원주의(Pluralism)는 사회 집단들의 다양한 관점과 차이를 인정하는 것이며, 민주주의의

기초를 이룬다. 다원주의에 따르면, 민주주의 사회는 “소수의 엘리트에 의해 지배되기보다는 다양한 집단들 간의 경쟁과 협력을 통해” 유지되어야 한다는 관점이다. 나아가 샹탈 무페(Chantal Mouffe)는 민주주의 사회를 다양한 가치가 경쟁하는 “경쟁적 다원주의”로 이해하고 있으며,<sup>23)</sup> 그 가치들 사이의 경쟁과 갈등이 불가피하다고 인식한다. 따라서 민주주의 사회를 구현하기 위해서는 다원성을 인정해야 한다는 것이다.<sup>24)</sup>

한편 전지구적 자본주의화와 정보화 사회로의 진입은 국가 운영 방식을 변화시켰다. 곧 일극적 통치 방식으로부터 “정부와 시민사회간의 상호작용”, 거버넌스(governance)와 다원성을 중시하는 다극적 분권 방식으로 변화했다.<sup>25)</sup> 거버넌스는 정부·이익단체·시민사회 등 상이한 목표를 가진 집단들 사이의 조정을 통해 유지된다.<sup>26)</sup> 이를 실현하기 위해 거버넌스는 설명책임성과 투명성을 강조한다.<sup>27)</sup> 그러나 거버넌스는 책임이 불명확한 점, 문제가 발생했을 경우 관료들이 그 책임을 떠넘기는 등의 한계를 지니고 있다.<sup>28)</sup> 따라서 거버넌스 체계에서 설명책임성을 확보하는 것이 과제이며, 설명책임성과 거버넌스를 유기적으로 결합하는 문제 또한 해결해야 한다.

이와 같은 다원주의적 관점과 거버넌스 체계를 조직화하는 문제는 국가기록관리위원회의 재조직 방향에 일정한 시사점을 제공한다. 예를 들어 국가기록관리위원 구성에서 다양한 가치가 수용되어야 하는 문제

23) 샹탈 무페, 이행 옮김, 『민주주의 역설』, 인간사랑, 2006, 31쪽.

24) 이진현, 「합당한 다원주의와 경합적 다원주의 - 롤즈(Jhon. Rawls)와 무페(Chantal. Mouffe)를 중심으로 -」, 『동서사상』 15, 2013, 165쪽.

25) 최성욱, 「한국의 거버넌스 연구경향에 대한 분석: 신거버넌스 시각에서의 비관적 고찰」, 『한국거버넌스학회보』 제10권, 2003년 겨울, 112-113쪽, 120쪽.

26) 이영철, 「거버넌스와 결길로 빠진 민주적 책임성」, 『한국거버넌스학회 학술대회 자료집』, 2009, 219쪽.

27) 최성욱, 앞의 글, 113쪽.

28) 이영철, 앞의 글, 217쪽.

가 제기될 수 있다. 한국의 행정 환경은 오랜 기간 동안 중앙집권주의, 국가주의의 영향을 받았기 때문에 이를 극복하기 위해서는 특히 다원주의적 관점과 ‘다층적’ 거버넌스의 체계화가 요구된다.

‘국가기록원법안’에서 제기한 국가기록관리위원회(이하 위원) 구성을 살펴보면 <표 3>과 같다. 위원의 자격은 기록관리에 대한 전문성과 경험을 지닌 자로 대상을 설정하고 있고, 업무 수행의 공정성과 독립성을 강조하였다. 위원은 국가기록원장을 포함하여 7명으로 구성하고, 임기는 3년이다. 또한 국가기록원장을 포함한 3명은 대통령이 임명하고, 4명은 국회의 추천을 받아 임명 또는 위촉하는 것으로 되어 있다.

<표 3> 국가기록관리위원회 구성(‘국가기록원법안’)

<p><b>제6조(임명 등)</b></p>	<p>① 국가기록관리위원회는 기록물 관리에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 기록물의 보호와 보존을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 대통령이 임명 또는 위촉한다.</p> <p>② 국가기록관리위원회 7명 중 원장을 포함한 3명은 대통령이 지명하고, 상임 국가기록관리위원을 포함한 4명은 국회의 추천을 받아 각각 임명 또는 위촉한다.</p> <p>③ 원장 및 상임 국가기록관리위원은 정무직 공무원으로 보한다.</p>
<p><b>제7조(임기)</b></p>	<p>① 원장을 포함한 국가기록관리위원의 임기는 3년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다.</p> <p>② 대통령은 국가기록관리위원의 결원이 있을 때에는 결원된 날부터 지체 없이 보궐위원을 임명 또는 위촉하여야 하며, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.</p>

\* 출전 : <표 1>과 동일.

그러나 이렇게 위원을 임명할 경우 대통령·여당이 추천한 위원이 전체 7명의 위원 중 5명이나 차지할 가능성이 매우 높게 된다. 이러한 문제점을 해결할 수 있는 단초는 ‘방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’에서 찾을 수 있다. 동 법률에 따르면, 방송통신위원회 위원은

5인으로 구성되며, 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천으로 임명한다. “이 경우 국회는 위원 추천을 함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다”고 규정하고 있다.<sup>29)</sup> 따라서 정부·여당이 기록을 정치적으로 악용하는 사례를 근절하고, 국가기록원의 독립성을 제고하기 위해서는 국가기록관리위원회의 위원 구성에서 이러한 선례를 참고할 필요가 있다.

〈표 4〉 국가기록원의 ‘다층적’ 거버넌스 체계 구성

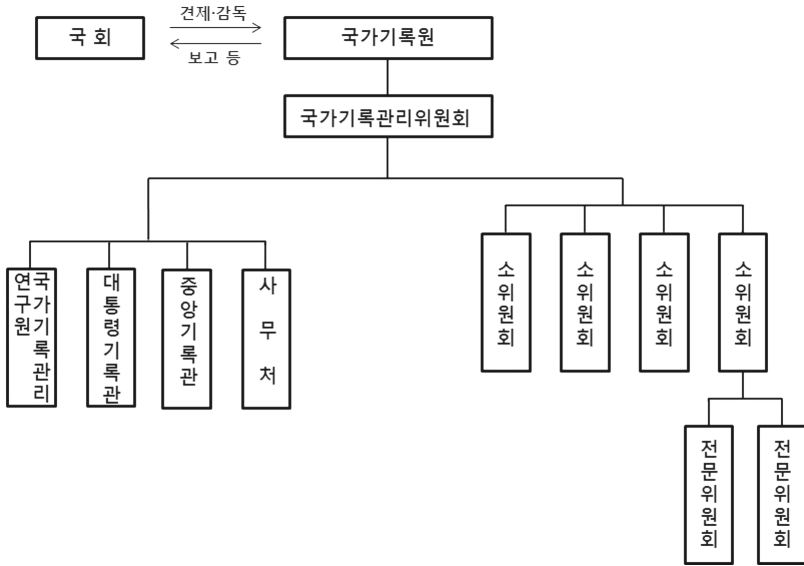
		국가기록원	국가기록관리위원회
상위 체계	조직방향	설명책임성	‘다층적’ 거버넌스 다원주의
	지위	집중 수직적 위계	분산 수평적 균형과 견제
		장관급(정무직)	비상임
	권한	국가기록관리의 역사적·법률적·제도적 쟁점, 정책 결정, 국가기록관리 전략계획 등	
하위 체계	조직	사무처 중앙기록관 대통령기록관 역사기록관 국가기록관리연구원	소위원회 전문위원회 자문위원회
	지위	소속기관	국가기록관리위원회 소속
	권한	정책의 집행	정책 형성과 집행 견제

다원주의와 ‘다층적’ 거버넌스 체계를 실현하기 위한 국가기록원의 재조직 방향은 첫째, 상위체계는 국가기록원과 국가기록관리위원회로 구성하는 것이다. 국가기록원은 설명책임성을 구현하기 위해 권한의

29) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제5조.

집중과 수직적 위계 구조를 갖춘다. 동시에 권한의 분산과 수평적 균형, 견제를 위해 국가기록관리위원회를 조직하여 국가기록 관리의 역사적·법률적·제도적 쟁점, 주요 정책의 결정, 전략계획 등을 심의·결정하는 것이다.

〈그림 1〉 국가기록원의 조직 구성 방향



둘째, 하위체계는 사무처를 설치하여 국가기록관리 정책 기능 수행을 담당하고, 국가기록원 운영과 관련된 전반적인 사항을 담당하게 한다. 집행기관으로 중앙기록관과 대통령기록관, 역사기록관 등을 설치하여 중앙행정기관에서 생산된 영구기록, 대통령기록, 역사기록의 인수·수집·정리·기술·평가·서비스·보존 기능을 담당한다. 또한 기록관리 연구 기능을 수행하는 국가기록관리연구원을 설립하여 관·산·학 협력을 바탕으로 한 기록관리 방법론 등의 연구를 축적할 필요



가 있다.

‘다층적’ 거버넌스 체계를 구현하기 위해서는 국가기록관리위원회 산하에 개혁 과제를 담당하는 다양한 소위원회를 구성하는 것이 요구된다.<sup>30)</sup> 가칭 「전자기록관리소위원회」, 「대통령기록관리소위원회」, 「기록관진흥소위원회」<sup>31)</sup>, 「정보소통소위원회」, 「역사편찬소위원회」 등의 소위원회를 구성하여 전문성을 기반으로 한 하위 거버넌스 체계를 실현하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 아울러 소위원회 산하에는 과제 해결 중심의 전문위원회를 구성하고, 국가기록원의 업무 수행과 운영에 필요한 자문위원회를 설치하는 방안 등이 검토되어야 할 것이다.

요컨대 국가기록원의 조직 방향은 상위 거버넌스 체계와 하위 거버넌스 체계의 유기적 결합과 작동을 통해 수평적 설명책임성의 확보와 다원주의, ‘다층적’ 거버넌스를 구현하는 것을 목표로 하는 것이다.

셋째, 국가기록관리위원회와 소위원회, 전문위원회의 위원 구성은 다원주의적 관점이 요구된다. 현행 기록관리법의 국가기록관리위원회 규정에 따르면, 국회 사무총장·법원행정처장 등이 추천하는 공무원이 당연직으로 참여하게 되어 있으나,<sup>32)</sup> 이는 국가기록관리위원회의 논의를 공공영역 중심으로 한정시키는 문제가 있다.

따라서 아카이브의 다원화를 구현하고, 아카이브 문화를 한국사회에 뿌리 내리기 위해서는 문화예술·대학·종교·기업·노동 등 사회 각 분야의 아카이브 주체를 거버넌스 체계에 참여하도록 해야 한다. 곧 국가기록 관리 정책 결정과정에 다양한 관점과 의견이 수렴되도록 구조

30) ‘국가기록원법안’은 제14조에서 국가기록관리위원회 산하에 특별위원회와 전문위원회를 구성할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 소위원회는 상설위원회로 법률에 규정하여 명확한 근거를 갖출 필요가 있다.

31) 「기록관진흥소위원회」는 공공영역과 민간영역은 물론 아카이브와 공공기관 기록관 진흥에 대한 문제를 논의하는 구조이다.

32) 국회, 헌법재판소, 법원 등 영구기록물관리기관과의 협력을 위해서는 국가기록원(중앙기록관)이 별도로 가칭 「영구기록물관리기관협의회」 등을 구성하는 방안을 모색할 수 있다.

화할 필요가 있다. 다원주의적 관점에 따른 ‘다층적’ 거버넌스 체계를 조직 구성에 반영하고, 이를 통해 사회 전 분야에 아카이브 문화가 확산되는 기반을 마련해야 한다. 부연하자면, 국가기록원이 민간의 기록을 수집하는 데 관심을 기울이는 것이 아니라 민간 영역에 아카이브 문화가 확산될 수 있도록 정책적으로 지원하는 역할을 담당해야 한다는 것이다. 따라서 ‘법안’에서 국가기록관리위원을 7명으로 설정한 규정은 다원주의 측면을 고려할 때 11명의 위원으로 확대할 필요가 있다.

#### 4. 자율성과 투명성, 국가기록원의 운영

설명책임성과 ‘다층적’ 거버넌스 체계를 구현하기 위해서는 국가기록원 조직 운영 방식의 변화가 불가피하다. 국가기록원은 조직 운영은 물론이고 예산편성과 규칙 제정에서 자율성이 보장되어야 한다. 그러나 국가기록원 운영의 자율성은 내부적·외부적 통제로부터 자유롭지 못하다. 곧 예산과 조직 운용 등은 합의제 의사결정 구조인 국가기록관리위원회의 내부적 통제를 통해 제어되며, 외부적으로는 국회의 민주적 통제를 통해 자율성을 견제한다.

첫째, 국가기록원의 기능에 대해 검토할 필요가 있다. ‘법안’은 국가기록원의 소관 사무(제4조)<sup>33)</sup>와 국가기록관리위원회의 의결사항(제13

---

33) 제4조 국가기록원의 소관사무는 다음과 같다. 1. 기록물관리에 관한 기본정책의 수립 및 제도의 개선, 2. 기록물관리 표준화 정책의 수립 및 기록물관리 표준의 개발·운영, 3. 기록물관리 및 기록물관리 관련 통계의 작성·관리, 4. 기록물의 전자적 관리체계 구축 및 표준화, 5. 기록물 관리의 방법 및 보존기술의 연구·보급, 6. 기록물관리 종사자에 대한 교육·훈련, 7. 기록물관리에 관한 지도·감독 및 평가, 8. 다른 기록물관리기관과의 연계·협조, 9. 기록물관리에 관한 교류·협력, 10. 그 밖에 이 법 또는 다른 법률에서 국가기록원의 사무로 정한 사항 등이다.

조)을 규정하였으나,<sup>34)</sup> 현행 기록관리법에서 규정한 내용과 거의 동일하다. 곧 기록관리 기능에만 한정하여 국가기록원의 업무를 설계하고 있는 한계가 있다. 그러나 2005년 4월 정부혁신지방분권위원회가 노무현 전 대통령에게 보고한 「국가역사기록위원회」 설치안은 기록관리·정보공개·대통령기록관리·비밀기록관리·역사편찬 등의 기능을 통합적으로 수행하는 방안을 제시한 바 있다.<sup>35)</sup> 또한 기록관리법 제정 당시부터 ‘사무관리규정’ 가운데 기록 생산영역에 대한 통제의 필요성이 제기되었던 사례를 참조할 필요가 있다. 곧 기록 생산영역에 대한 제어, 대통령기록과 비밀기록을 포함한 기록관리, 정보공개, 역사편찬 등으로 기록관리 프로세스를 재정립하여 국가기록원의 기능을 설계하는 것이 요구되는 것이다.

둘째, ‘법안’은 예산 편성의 자율성과 관련해서 제5조 제5항에 규정하고 있다. 곧 국가기록원장은 “국가기록원의 예산 관련 업무를 수행할 때 「국가재정법」 제6조 제3항에 따른 중앙관서의 장으로 본다”고 규정

34) 제13조 국가기록관리위원회의 의결사항은 다음과 같다. 1. 기록물관리에 관한 기본정책의 수립, 2. 기록물관리 표준의 제정·개정 및 폐지, 3. 영구기록물관리 기관 간의 협력 및 협조 사항, 4. 대통령기록물의 관리에 관한 사항(이하 생략), 5. 비공개 기록물의 공개 및 이관시기 연장 승인, 6. 국가지정기록물의 지정 및 해제, 7. 소관 법령의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항, 8. 국가기록원의 예산 편성에 관한 사항, 9. 다른 법률에 따라 국가기록관리위원회의의 심의·의결 사항으로 정한 사항, 10. 그 밖에 기록물 관리와 관련하여 원장이 회의에 부치는 사항 등이다.

35) '2007년 남북정상회담 회의록' 불법 유출과 공개 문제는 비밀기록의 설정과 해제 등의 관리와 보호 등을 내용으로 하는 별도 법률 제정의 필요성을 제기하였고, 정치적 중립성과 독립성을 갖춘 국가기록원이 비밀기록관리 기능을 담당하여 체계화하는 것이 요구된다. 한편 최근 교회사관 『한국사』의 사회적 논란은 역사기록 관리와 편찬 문제에 대한 근본적인 해결책의 필요성이 제기되고 있다. 곧 “국가 공인 지식이자 집단 기억”(지수결, 「미래세대를 위한 역사교육-2011년 한국사 교육과정 논쟁의 실상과 허상-」, 『역사교육』 123, 2012, 306쪽)인 역사 교과서의 올바른 집필을 위해서도 그 기초가 되는 기록사료가 체계적으로 관리되어야 하며, 나아가 기록관리와 역사편찬 기능의 통합이 요구되고 있는 것이다.

하여 예산안 편성과 집행, 결산이 독립적으로 수행될 수 있도록 하였다.

셋째, 조직 운영의 자율성에 대한 부분이다. ‘법안’에는 자주적 규칙 제정권에 대해 별도로 규정하지 않았다. 따라서 국가기록원이 대통령 기록과 비밀기록을 포함한 기록관리, 정보공개, 역사편찬 등을 포함한 규칙 제정권을 갖도록 규정할 필요가 있다.

한편 사무처가 중앙기록관, 대통령기록관, 역사기록관, 국가기록관리연구원 등을 통할하지 않는 이유는 각 관의 업무 자율성을 보장하기 위해서이며, 또한 결재라인을 간소화하여 관료주의의 폐해를 예방하기 위한 조치라 할 수 있다. 이는 국가기록관리위원회에 상임위원을 별도로 설치하지 않는 이유와 같다.

넷째, 조직 운영의 민주성·투명성·공개성을 확보할 수 있는 장치가 요구된다. 이는 가칭 ‘국가기록원규칙’을 통해 성문화되어야 한다. 조직 운영의 투명성은 예를 들면, 국가기록관리위원회의 회의 운영과 회의록 공개 원칙을 규정하는 것도 하나의 방안이다.

## 5. 맺음말 : ‘국가기록원법안’ 수정 제안

앞에서 분석한 내용을 바탕으로 가칭 ‘국가기록원법안’을 수정하여 제안하는 것으로 맺음말을 대신하고자 한다. 이는 한편으로는 이철우 의원 등이 발의한 ‘법안’의 문제점과 한계를 보완하는 것이다. 그러나 다른 한편으로는 수평적 설명책임성, 다원주의와 ‘다층적’ 거버넌스 체계, 조직 운영의 자율성과 투명성 등의 확보를 통해 국가기록원의 독립성과 정치적 중립성을 실현하고, 국가기록 관리 체제를 민주적으로 개편하기 위한 방안이기도 하다.

가칭 ‘국가기록원법안’의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

- 1) '국가기록원법안'의 목적은 기록관리, 정보공개, 역사편찬 등의 업무 수행 이외에 행정의 설명책임성과 투명성 구현, 국민의 알권리 증진, 기록유산의 보존과 기록문화의 확산, 민주주의 발전에 기여하는 등의 내용을 포함하여야 한다.
- 2) 국가기록원의 지위는 대통령 소속으로 하며, 직무 수행에 관한 독립성을 규정한다. 또한 국가기록원 소속 공무원의 인사·조직·예산 편성 등에 대한 독립성이 명시되어야 한다.
- 3) 국가기록원은 국가기록원장을 포함해서 11명의 국가기록관 리위원으로 구성한다.
- 4) 국가기록원장(이하 원장)의 지위와 역할에 대해서는 국가기록원의 독립성과 정치적 중립성, 전문성을 확보하기 위한 방향으로 명확하게 조문화해야 한다.
  - ① 원장의 임명을 위해 '국가기록원장후보추천위원회'를 구성하도록 규정한다. 후보 추천은 3배수 이내로 추천하고, 대통령은 추천위원회의 결정을 존중해야 한다고 규정한다. '후보추천위원회'의 운영 등에 대해서는 '국가기록원규칙'으로 정한다.
  - ② 원장은 국회의 동의 절차를 거쳐 대통령이 임명하고, 국회의 인사청문을 거쳐야 한다고 규정한다.
  - ③ 원장은 정무직 공무원으로 임명하고, 정치적 중립 의무를 규정한다.
  - ④ 원장의 소속 공무원에 대한 지휘 감독권을 명시하고, 보수는 국무위원과 동일하게 하여 장관급 기관임을 규정한다.
  - ⑤ 예산 관련 업무를 수행할 때 원장의 지위는 「국가재정법」 제6조 제3항에 따른 중앙관서의 장으로 하여 예산 편성과 집행 등에서 자율성을 보장한다.
  - ⑥ 원장의 임기는 4년으로 하고, 1회에 한하여 연임할 수 있도록 규정한다.
  - ⑦ 원장은 국가기록원 업무와 관련하여 매년 정례적으로 국

회에 보고할 의무가 있음을 규정한다. ⑧ 국무회의에 법안을 상정할 수 있는 권한, 출석하여 발언할 수 있는 권한 등을 규정한다. ⑨ 원장은 금고 이상의 형을 선고받았을 때를 제외하고는 본인의 의사에 반하여 면직되지 않는 신분보장을 규정하여야 한다. 또한 원장 궐위 시 직무대행을 규정한다.

5) 국가기록관리위원회(이하 위원회)의 구성과 의결사항, 소위원회와 전문위원회의 구성 등에 대해서는 다원주의와 ‘다층적 거버넌스’ 체계를 실현하기 위한 방향으로 조문화한다.

① 위원회 회의의 의장은 원장으로 한다. ② 위원은 기록관리·정보공개·역사편찬 등에 대한 전문성과 경험을 갖춘 자 중에서 임명하며, 임기는 4년, 1회에 한하여 연임할 수 있게 한다. ③ 위원은 원장을 포함하여 3인은 대통령이 지명하며, 국회가 추천하는 8명으로 구성한다. 국회가 추천하는 8명은 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 3명을 추천하고, 그 외 교섭단체와 비교섭단체가 5인을 추천한다. 이와 같은 위원 구성은 국가기록원에 대한 국회의 견제와 감독 기능을 강화하기 위한 것이며, 또한 대통령과 여당이 기록을 정치적으로 악용하는 사례를 방지하기 위한 최소한의 장치라 할 수 있다.

④ 위원의 정치적 중립 의무와 업무의 독립성 유지 등에 대해 규정한다. ⑤ 위원의 신분을 보장하고, 결격 사유와 겸직 금지 등을 규정한다. ⑥ 위원회의 의결사항은 사무관리 중 기록 생산영역과 관련된 사항, 기록관리, 대통령기록관리, 비밀기록관리, 정보공개, 역사편찬 등에 관련된 기본정책의 수립과 제도 개선 사항 등으로 규정한다. 의결사항의 정족수는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다고 명시한다. ⑦ 소위원회의 구성과 운영에 대해서 규정한다. 소위원회의 명칭은

구체적으로 적시한다. 예를 들면 「기록관진흥소위원회」, 「전자기록관리소위원회」, 「대통령기록관리소위원회」 등이며, 소위원회 위원의 구성과 자격 등에 대해서도 규정한다. 전문위원회의 구성과 운영은 ‘국가기록원규칙’으로 정한다. ⑧ 국가기록원 운영의 투명성을 제고하기 위해 국가기록관리위원회의 회의 운영과 회의록에 대한 공개 원칙을 천명한다.

6) 국가기록원 소속으로 사무처, 중앙기록관, 대통령기록관, 역사기록관, 국가기록관리연구원 등을 설치하여 각각의 업무를 전문적으로 수행할 수 있는 체계를 구축한다.

① 원장의 감독을 받는 사무처는 기록 생산영역, 기록관리, 대통령기록관리, 비밀기록관리, 정보공개, 역사편찬 등에 관련된 정책·감독 기능을 담당하고, 행정사무를 처리한다. ② 국가기록원의 조직·운영·정원에 관해 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 국가기록원의 운영에 필요한 사항은 ‘국가기록원규칙’으로 정한다. ③ 사무처장은 원장의 제청으로 대통령이 임명하고, 정무직으로 보한다. 사무처에 실장·국장을 둔다.

④ 기록관과 특수기록관에서 생산한 영구보존 기록을 관리하기 위하여 집행기관으로 중앙기록관을 설치한다. 중앙기록관의 업무 범위는 기록의 인수·정리·기술·평가·보존·활용 등으로 규정한다.

⑤ 대통령기록 관리를 위하여 집행기관으로 대통령기록관을 설치한다. 대통령기록관의 업무 범위는 대통령기록의 인수·정리·기술·평가·보존·활용 등으로 규정한다.

⑥ 기록관리 정책·제도, 교육, 기록관리 과정 전반을 연구하고 최선의 실무를 개발하기 위하여 국가기록관리연구원을 설치한다.

7) 매년 전년도에의 활동 내용과 기록 생산영역, 기록관리, 대통

령기록관리, 비밀기록관리, 정보공개, 역사편찬 등과 관련된 실태와 개선 방안에 대한 보고서를 작성하여야 하며, 대통령과 국회에 대한 보고의무를 규정한다. 보고의무는 국가기록원의 설명책임성을 의미한다. 정기보고 이외에 대통령과 국회의 요구가 있을 때에 보고하는 수시보고 의무에 대해서도 규정한다.

- 8) 전문성이 요구되는 직위에는 공직 내외부에서 적격자를 임용할 수 있도록 개방형 직위에 대해 규정한다.
- 9) 국가기록원장이 법에서 정하는 직무를 수행할 때 필요한 협조와 지원을 관계 국가기관에 대해 협조를 요청할 수 있도록 규정한다.
- 10) 부칙은 시행일, 다른 법률의 개정 사항 등을 규정한다.

요컨대 ‘국가기록원법안’ 제정의 목적은 설명책임성의 확보와 거버넌스 체계의 구체화를 통해 기록관리의 민주성을 강화하고, 나아가 한국의 민주주의 제도가 진전하는 데 기여하는 것이다. 따라서 ‘국가기록원법안’을 제정하기 위해서는 ‘전복적 상상력’이 요구된다. 이 글을 통해 기록공동체가 국가기록원 개혁 방향을 공유하고, 논의를 확대하여 국가기록관리 체제 개혁의 단초가 마련될 수 있기를 기대한다.



## ABSTRACT

### On the Direction of the National Archives of Korea Reform

Kwak, Kun-Hong

The purpose of the enactment of the ‘Law on the National Archives of Korea’ should be to secure the accountability and to shape up the improved governance system in the field of records and archival management, which will contribute to the strengthening of democracy in records management and eventually to the widening of the democratic progress in Korea. On the basis of the above recognition and by way of notion called ‘horizontal accountability’, this paper suggests the way to secure the National Archives of Korea’s independency. And the way to reorganize the National Records Management Committee based on the pluralism and the ‘multi-layered’ governance system is also investigated. One of the main directions in the suggested law should be for the autonomy and transparency in the operation of the National Archives of Korea.

This paper tries drawbacks and limitations of the ‘Bill on the National Archives of Korea’ introduced to the National Assembly last year, and suggests the alternatives as well to get further forward with related discussion.

**Key words : Accountability, Pluralism, Governance, Archives, National Archives**

