

육군 기록관리정책의 집행맥락에 관한 연구*

일선관료제 모형의 한계와 정책네트워크 모형의 제안

A Study on the Implementation of ROK Army Records Management Policy :
Limitations of the Street-Level Bureaucracy Model and Proposal of the
Policy Network Model

임지수(Lim, Jisu)** · 김기영(Kim, Giyeong)***

1. 서론
2. 이론적 배경
 - 1) 기록관리정책
 - 2) 정책 이론
 - 3) 선행연구
3. 연구 방법
4. 사례 비교 분석
 - 1) '육군 표준기록관리시스템 적용' 사례 분석
 - 2) '군 기록물관리전문요원 배치' 사례 분석
 - 3) 두 사례 비교 분석 및 개선방안
5. 결론

* 이 논문은 2016년 6월 연세대학교 일반대학원 문헌정보학과 석사논문을 요약·수정
한 것임.

** 연세대학교 일반대학원 문헌정보학과(제1저자).

*** 연세대학교 문헌정보학과 조교수(교신저자).

■ 투고일 : 2016년 6월 27일 ■ 최초심사일 : 2016년 6월 28일 ■ 게재확정일 : 2016년 7월 22일

〈초록〉

본 연구는 2006년 공공기록물법 전부개정 이후, 새로운 기록관리 환경에 놓인 육군 기록관리정책 집행맥락을 정책학적 접근을 통해 분석하는데 그 목적이 있다. 본 연구를 위해 육군 기록관리 정책의 집행맥락상 차이를 보이는 두 가지 사례를 선정하고, 각 사례에 적합한 정책 모형으로 연구의 개념도를 마련하였다. ‘육군 표준기록관리시스템 적용 사례’는 ‘일선관료제 모형’으로, ‘군 기록물관리 전문요원 배치 사례’는 ‘정책 네트워크 모형’으로 분석한 결과, 기존까지 군의 업무방식을 잘 대변했던 일선관료제 모형은 육군 기록관리 정책의 집행을 효과적으로 분석하고 개선하는 데에 한계가 있다고 판단하였고, 그 대안으로서 정책 네트워크 모형이 필요함을 시사하였다. 본 연구는 육군 기록관리 연구 분야에서 이제까지 고려되지 않았던 정책학적인 분석을 통하여, 이론적인 틀을 제공하고, 보다 근본적인 개선방안을 제안했다는 데 그 의의가 있다.

주제어 : 군 기록관리정책, 육군 기록정보관리단, 일선관료제, 정책네트워크, 정책학적 분석

〈Abstract〉

The purpose of this study is to propose a model that can polish and improve the ROK (Republic of Korea) Army's records management policy in a new records management environment by analyzing the context of policy implementation. In this study, two distinct and different policy cases were analyzed using different models for policy analysis such as the case of the records management system of the ROK Army with the street-level bureaucracy model and the case of the archives personnel within the ROK Army with a Policy Network model. The results from the comparative analysis with both cases state that the street-level bureaucracy model has limitations in analyzing even a policy

implementation case when multiple actors are involved. At the same time, a network policy model is useful in identifying the problematic points that need improvement in the case. Based on these results, some improvements for effective records management in the ROK Army were proposed. This study follows the approach of the two distinctive case studies from the perspective of policy science—a view that no archive researcher has ever explored before.

Keywords : Military Records Management Policy, ROK Army Archives, Street-level Bureaucracy, Policy Network Model, Policy Science Approach

1. 서론

1999년 제정된 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」[법률 제5709호, 1999. 1.29., 제정]은 국가기록관리의 첫발을 내딛게 한 역사적 계기였음에도 불구하고, 그 당시 다양한 유형의 공공기관들이 수행하는 기록관리 업무를 체계적으로 관리·감독하지 못했다(설문원 2009a). 결국, 2004년 정부 차원에서 기록관리혁신 정책이 적극적으로 추진되었고, 전 공공기관을 대상으로 정책을 표준화시키고자 노력하였다. 또한, 제정 법률은 2006년 전부개정 작업을 거쳐 「공공기록물 관리에 관한 법률」[법률 제8025호, 2006.10. 4., 전부개정](이하 “공공기록물법”)로 재탄생하였으며, 2007년 4월 5일부로 800여 개의 공공기관에 거의 동일하게 적용하였다.

그러나 표준화는 일반적으로 다수의 집단을 대상으로 하기 때문에, 이해관계자들의 합의를 도출하는 과정이 원만하지 않을 경우 갈등이 발생하기 쉽다(설문원 2009b). 효율적 기록관리 업무를 위해 표준화를

강조해 온 정책주관부서인 국가기록원과, 오랜 기간 동안 특수한 업무 환경에서 비롯된 재량권을 유지해 온 정책집행조직인 육군 기록정보관리단의 입장 차이가 잘 좁혀지지 않는 근본적인 원인도 표준화 과정에서 찾을 수 있다고 판단된다. 공공기록물법 전부개정 이전까지 육군 기록정보관리단은 독자적으로 기록관리 업무를 추진해왔는데, 전부개정 이후 국가기록원의 직접적인 관리·감독을 받게 되면서 새로운 기록관리 환경에 놓여졌기 때문이다. 이러한 배경을 감안한다면, 공공기록물법 전부개정 이후 육군 기록정보관리단이 어떻게 정책을 집행하는지 여부가 중요한 정책성패요인이 된다고 할 수 있다.

그러나 지금까지 육군 기록관리체계 개선에 관한 대부분의 연구들은 각각의 연구주제에만 국한되어 기능적으로만 접근할 뿐, 정책학적인 시각으로 폭넓게 분석된 연구는 없다. 육군이 기록관리정책을 집행하는데 있어서 주요 갈등이 발생하는 근본적인 원인이 국가기록원과 육군 기록정보관리단 간에 맺어진 새로운 통제 관계 및 적극적인 공공기록물법 집행 의무로 인하여 발생하고 있다는 것을 고려할 때, 각 사례 분석에만 치중하는 기능적 접근 방법은 근본적인 해결방안이 되기 어렵다고 판단된다.

그러므로 본 연구에서는 국가기록원과 육군 기록정보관리단 간 발생하는 주요 갈등사례를 ‘정책집행 맥락’하에서 분석하고자 한다. 본 연구에서는 새로운 기록관리 환경 하에서, 육군 기록정보관리단 정책의 집행맥락이 변화했는지 여부가 주요한 변수로 작용한다. 그러므로 육군 기록정보관리단 실무자와의 사전 인터뷰를 통해 집행맥락상 큰 차이를 보인 두 가지 사례를 선정하였다. ‘육군 표준기록관리시스템 적용’과 군 기록물관리 전문요원 배치 사례를 정책학적으로 분석함으로써, 육군 기록관리 정책 전반에 걸쳐 발생하는 갈등에 관한 근본적인 해결방안을 마련하고, 향후 육군 기록관리 정책 분야의 이론적 틀을 제안하는데 그 목적이 있다.

2. 이론적 배경

1) 기록관리 정책

〈표 1〉 기록관리 관련 대통령 발언(정부혁신지방분권위원회 2005, 68)

국가비전 21(대통령 당선 시기)

“청와대의 모든 회의기록과 정부의 모든 공식회의 기록을 의무화 할 것이다.”

수석보좌관 회의(2004. 7.19.)

“기록관리와 같은 국가행정의 기본 제도 부분에 철저한 관심을 가지고, 첨단 시스템을 만들어 나가도록 각별히 노력해 주시기 바랍니다.”

국정과제 회의(2004.10.27.)

“기록관리 개선은 이후 정부혁신과정에 있어서 하나의 이정표가 됩니다.”

한국의 민주주의 정치체제는 대통령 중심제로서, 정책과정에서 대통령의 영향력이 매우 막강하다는 특징을 가진다(이광재 2008). 〈표 1〉에서 알 수 있듯이, 국가기록관리 혁신 정책 역시 대통령의 지시로부터 시작됐다. 이러한 대통령의 관심과 더불어, 기록관리혁신 정책은 대통령 비서실을 포함한 정부 고위층 실무자와 기록관리 전문가들에 의해 본격적으로 추진되었다. 그 당시 정부 혁신과제 중에서도 기록관리혁신 과제가 가장 늦게 주목받았음에도 불구하고, 기록관리 혁신은 더 이상 미룰 수 없는 정부혁신의 핵심과제라는 인식이(정부혁신지방분권위원회 2005), 과제 추진의 원동력이었다고 판단된다. 결국, 2005년 10월 국가기록관리혁신 로드맵이 완성되었고, 로드맵의 실천을 위해 2006년 공공기록물법이 전부개정되었다.

이처럼 국가의사로 결정된 기록관리혁신 정책은 기록물관리기관이 구체적으로 집행하게 되는데(곽동철 2001), 육군의 기록관리혁신 정책 역시 이와 맥을 같이 한다(남기웅 2012). 육군은 기록물관리규정을 개정하고 육군본부 전자결재시스템을 도입하였으며, 2009년에는 육군 기

록정보관리단 건물을 신축하였다. 이처럼 육군도 국가 기록관리혁신 정책에 맞춰가기 위해 제도 및 시스템을 개선해왔지만, 전부개정된 공공기록물법에서 육군에 가장 크게 영향을 끼친 조항은 육군이 특수기록관으로 재지정된 부분으로 볼 수 있다(〈표 2〉 참고).

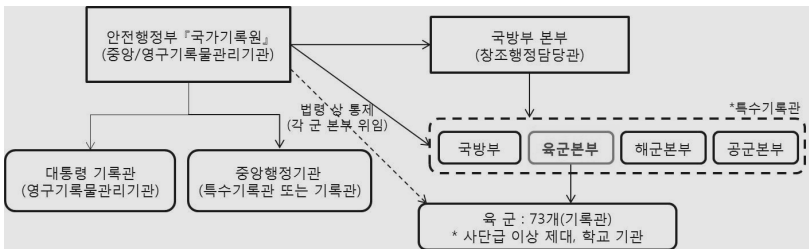
〈표 2〉 법 전부개정 전후 육군 기록정보관리단 위상 비교

구분	전부개정 전(1999~2006)	전부개정 후(2007~현재)
내용	법 제6조(특수기록물관리기관) …군기관은 기록물을 중앙기록물관리기관으로 이관하지 아니하고 직접 관리하는 것이 적합하다고 인정되는 경우에는 특수기록물관리기관을 설치·운영할 수 있다	령 제11조(특수기록관의 설치) …육군본부, 해군본부, 공군본부 및 육군·해군·공군 참모총장이 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 정하는 군 기관에 각각 설치할 수 있다.

※ 출처: 공공기록물 관리에 관한 법률 및 시행령(법률 제 12844호, 2014.11.19.); 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령(대통령령 제 25693호, 2014.11.4.).

1999년 제정법률은 당시 기록관리 여건의 미성숙으로 행정부 내에서도 국가정보원, 육·해·공군 등은 기록관리 집중보존대상의 밖에 있었고, 육군 기록정보관리단도 영구기록물관리기관 권한을 부여받아 기록물을 자체적으로 관리하고 있었지만, 전부개정된 공공기록물법에서는 군 기관을 국가기록원의 집중관리체계에 포함시킨 것이다(김재순 2009).

〈그림 1〉 국가기록관리 체계(육군 2015)

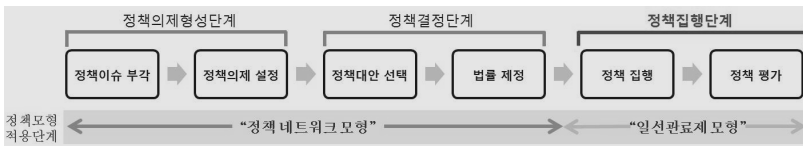


그러나 <그림 1>에서 보듯이, 실제 기록관리체계는 법령과 다소 다르다. 법령대로라면, 육군 기록정보관리단은 영구기록물관리기관 권한이 없기 때문에 국가기록원이 육군 예하 73개의 기록관을 모두 관리하는 것이 맞지만, 현재 육군 기록정보관리단이 육군 예하 73개의 기록관을 암묵적으로 통제하고 있다. 이렇게 불분명한 기록관리체계 하에서 전부개정된 공공기록물법이 육군에 적용되었기 때문에 정책을 집행하는데 있어서 몇 가지 문제점들이 발생한 것으로 판단된다.

2) 설명이론으로서 정책모형 선택

정책은 공공문제를 해결하기 위한 정부의 제반 활동지침이다(최봉기 2008). 정책과정은 일련의 매우 복잡하고 동태적인 과정을 거치며, 연속·순환과정으로 이루어지기 때문에 단계별로 구분해서 그 내용 및 실체를 살펴보는 것이 쉽지는 않다. 그러나 정책과정을 단계별로 살펴보는 것은 복잡한 정책과정을 단순화시켜 포괄적으로 이해할 수 있게 해주는 이점이 있다. 이에 따라, 단계별로 구분한 정책과정 모형은 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다.

<그림 2> 정책과정의 단계 모델(Stages Model of the Policy Process)(Birkland 2010)



본 연구에서 살펴보고자 하는 정책과정은 ‘정책집행’ 단계로서, 결정된 정책의 내용을 구체적으로 실행하는 과정이다(윤태섭 2005). 정책집행 연구에서 정책집행에 관한 이론이나 모형의 개발은 눈에 보이지 않

는 복잡한 정책집행 과정을 가시적으로 보여주며, 정책집행과정에서 작용하는 여러 가지 요인들을 분석하는데 용이하다.

본 연구에서는 육군 기록정보관리단이 집행하고 있는 사례를 정책학적으로 분석하기 위해서, 육군 표준기록관리시스템 적용 사례는 일선관료제 모형으로, 군 기록물관리 전문요원 배치사례는 정책 네트워크 모형으로 분석하였다. 먼저, 육군 표준기록관리시스템 적용 사례는 육군이 새로운 기록관리환경 시스템을 받아들이는 상황에서 국가기록원과의 소통에 어려움을 느끼고, 기존 업무환경을 유지하려는 성향을 보였기 때문에 일선현장에서의 재량권을 주요한 요소로 꼽는 일선관료제 모형을 사용하였다. 일선관료제 모형은 대표적인 상향식 접근방식(bottom-up approach)으로, 정책집행은 최말단 일선관료들로부터 시작한다고 보았다. '일선관료'는 시민과 직접 접촉하며, 업무 수행상 상당한 재량을 보유하고 있는 공무원으로서, 평소 과도한 업무량, 부족한 자원, 애매한 목표, 새로운 업무환경 등으로 인해서, 업무를 정형화, 개념화, 단순화하는 대응 기제를 만든다(정정길 외 2003). 고려되는 주요 변수로는 재량권, 업무환경, 업무관행이 있다.

정책결정자가 내리는 정책지시가 구체성이 결여되었거나 불명확한 부분에 관해서는 정책집행자가 자주적인 의사결정을 내려서 정책을 수행하게 되는데 이러한 의사결정권을 재량권이라고 한다(Nakamura & Smallwood 1980). 또한 일선관료가 가지는 독특한 업무환경은 일선관료의 고유한 행태를 낳게 되는 주요한 원인이 되며, 업무관행의 변화를 가져온다. 일선관료가 당면한 업무를 수행하는데 있어서, 업무 환경이 불리하게 작용할 경우, 기존 관행을 그대로 고수하려고 하거나, 새로운 환경에 대응하고자 만들어낸 대응기제 모두를 업무관행이라고 볼 수 있다(Lipsky 1980). 그러나 이 모형은 하부관료의 역할에 너무 의존하였고, 집행참여자들 간 분쟁의 해결책을 마련하지 못했다는 점에서 한계를 가진다(한석태 2013; 권기현 2008).

다음으로 군 기록물관리전문요원 배치 사례는 정책 네트워크 모형으

로 분석하였다. 정책 네트워크 모형은 일선관료제 모형과 같은 단방향적인 접근방식이 아닌 대표적인 통합적 접근방식(synthesis approach)이다. 군이 과거 독자적으로 기록관리 업무를 해왔던 체계와는 달리, 여러 행위자와의 소통을 통해 정책을 변동시킨 결과를 가져왔기 때문에 정책 네트워크 모형을 적용하였다. 정책 네트워크 모형에서 네트워크란 “규정된 범위의 사람, 대상, 또는 사건들을 연결하는 특정 유형의 관계”로 정의되며(김윤미 2010, 31), 구성요소에 관해서는 학자들마다 견해가 다양하지만, 주로 정책 행위자, 상호작용을 꼽을 수 있다.

정책 행위자는 정책과정에서 정책 산출, 그리고 산출결과의 집행에 영향을 미치는 개인 또는 사회집단을 의미하며(정정길 외 2003), 상호작용은 정책결정결과정에 참여하는 행위자들 간에 관계를 맺는 과정이라고 할 수 있다(허상진 2001). 정책 네트워크 모형은 다양한 정책행위자들의 상호작용을 중요하게 고려하기 때문에, 이전의 모형들보다 현대 사회의 복잡성과 동태를 고려하기에도 더욱 적합하다고 판단된다. 정책집행 단계 역시 정책 행위자들의 상호작용으로 더욱 복잡해지고 있는 것을 고려한다면, 기존까지 정책집행 이전 단계에서 주로 활용되었던 정책 네트워크 모형이 집행 단계에서도 적용될 수 있다는 중요한 정책학적 의의를 도출할 수 있을 것이다.

3) 선행 연구

본 연구를 위한 선행연구는 기록관리정책의 집행기관인 ‘육군’ 위주로 살펴보았다. 1999년 공공기록물법이 제정되기 이전까지는, 육군 내 보존 중심의 기록관리 연구(손승호 1994) 외에는 기록관리 연구가 거의 이루어지지 않았다. 그러나 공공기록물법 제정 이후부터 기록관리 연구가 점점 활발해졌고, 기록관리 ‘보존’ 보다는 ‘활용’ 중심으로, 그리고 국가기록관리 정책 및 새로운 기록 패러다임에 부응하기 위한 육군기

록관리체계 개선에 관한 연구들이 많이 늘어났다.

특히 2007년 공공기록물법이 전부개정된 이후에는 새로운 기록 패러다임에 맞춰서 이용자 중심의 정보서비스를 제공하는 방안을 제안하거나(최영일 2008), 국가기록원과 기록물 목록을 공유함으로써 국민의 알권리를 충족해야 한다고 주장하였다(문경석 2009). 2010년 이후에는 육군의 입장에서 조금 더 면밀하게 기록관리체계를 분석한 연구들이 이루어졌다. 육군 사단급 기록관리 실태를 분석한 연구(이홍석 2013; 최운태 2012)에서는 육군 예하 기록관의 기록관리 현황을 구체적으로 밝혔으며, 미군 기록관리체계와의 비교를 통해 개선방안을 제시한 연구(남기웅 2012)에서는 기록관의 구조 개선 및 기록관리 기관장의 직급 상향 조정, 폭 넓은 전문인력 양성을 위한 인사제도 등 획기적인 개선안을 내놓기도 했다.

본 연구의 분석사례와 직접적으로 연관된 연구를 살펴본 결과, 아직 군을 대상으로 한 표준기록관리시스템 적용에 관한 연구는 찾을 수 없었다. 다만, 2013년에 중앙정부와 지자체를 대상으로 표준기록관리시스템 활용현황을 기능별로 분석한 7편의 실증연구(박종연 2013; 이경남 2013; 박민영 2013; 이보람 2013; 정상희 2013; 현문수 2013; 황진현 2013)가 이루어졌다. 연구 결과, 각 기능별로 활용수준의 차이는 있지만, 활용현황이 매우 저조한 기능들이 식별되었으며 주요 원인으로서는 기록관리자의 이해도 부족에 따른 것이었다. 2015년에는 표준기록관리시스템 9개 대기능을 통합적으로 조사한 연구(이소연 2015)가 이루어졌는데, 표준기록관리시스템이 해외 표준을 기준으로 만든 시스템이기 때문에 기관의 특성을 충분히 반영하지 못한 한계점을 지적하였다. 특수기록관을 대상으로 조사한 연구는 없지만, 대부분의 연구들이 이용자의 의견을 충분히 반영하지 못한 점을 중요한 문제점으로 인식하고 있다.

군 기록물관리 전문요원 배치에 관한 연구로는 우리나라와 육군의 기록물관리 전문요원 현황을 비교한 연구가 있다(이성열 2013). 이 연구가 정부방침에 따른 기록물관리 전문요원 보충 방안을 마련하는데 중점을 둔

것이라면, 과학적으로 육군기록관리 인력 필수소요를 도출한 연구(전계청 2015)도 있다. 여기서는 실제 육군기록관리 인력에게 필요한 직무능력을 도출하고, 이를 기반으로 기록관리 인력 양성 및 배치 방안을 제시하였다. 기록물관리 전문요원 의무 배치에 대응하기 위한 양성 방안이 아니라, 실질적인 기록물관리 인력 소요를 도출했다는 점에 그 의의가 있다.

그러나 두 가지 연구 모두 육군의 기록관리 집행과정을 정책학적으로 분석하지는 않았다. 공공기록물법 전부개정 이후, 육군 기록정보관리단의 위상이 변화되었다는 본질을 고려한다면, 정책학적인 분석으로 접근한 육군 기록관리 연구가 우선되어야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 기존 육군기록관리에 관한 연구방법들과는 다른 새로운 차원으로 접근해보고자 한다.

3. 연구 방법

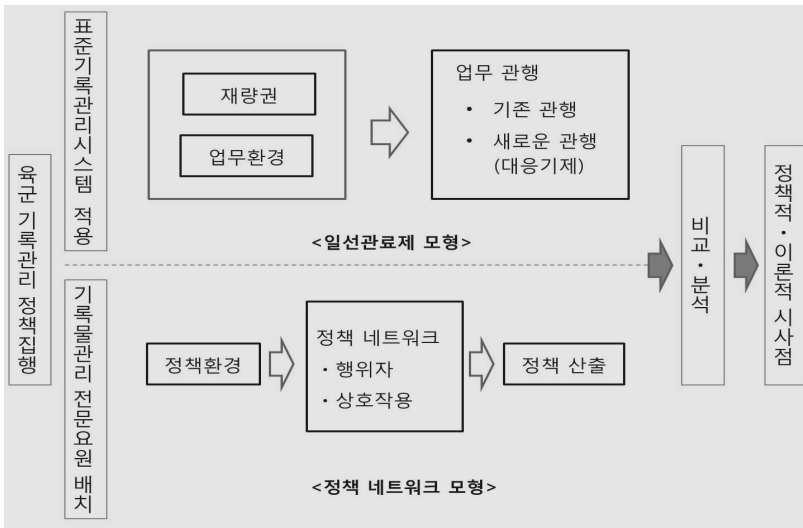
본 연구는 육군 기록관리정책의 집행맥락을 분석하기 위하여, 문헌 연구와 심층인터뷰를 통해 수집한 자료를 정책학적으로 분석하는 질적 연구방법을 사용하였다. 또한, 단적인 사례분석의 한계를 보완하고 구체적인 개선방안을 마련하기 위해서, 두 가지 사례를 비교·분석하였다. 비교·분석의 주요 변수는 육군 기록관리정책의 집행맥락 차이에 두고, 적절한 두 가지 정책사례를 선정하였다. 문헌 자료를 기초로 하여 국가와 육군의 기록관리 정책을 살펴봤으며, 공식적 문서만을 가지고는 내용을 깊게 분석하기 제한되어 기관 내 보고서를 추가적으로 검토하였다. 또한 문헌자료에서는 얻기 어려운 정책행위자의 입장 및 집행 행태를 구체적으로 파악하기 위해 주요 정책 행위자를 대상으로 심층인터뷰를 수행하였다(〈표 3〉 참고). 주로 구조화된 질문지를 통하여 인터뷰를 진행하였지만, 상세한 부분은 추가적인 질문을 통해 관련 정보를 수집하는 반구조화 방식을 적용하였다.

〈표 3〉 심층인터뷰 대상자

구분	국가기록원		국방 (국방부 및 육군)				사업체
	A	B	C	D	E	F	
인원							G
방법	유선	대면	대면	대면	대면	대면	유선

2015년 11월부터 2016년 3월까지의 기간 동안, 관련 정책행위자 7명을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였으며, 정책전반을 다루고 부서를 총괄하는 제도 분야와 표준기록관리시스템을 직접 운영하는 실무 분야를 모두 포함하였다. 그리고 각 사례를 객관적으로 분석하기 위해서 연구의 개념도를 정립하였다. 정책 이론을 정립했던 여러 학자들의 연구 내용과 정책모형으로 개별사례를 분석한 선행 연구를 참고하여 육군 표준기록관리시스템 적용 사례는 일선관료제 모형으로, 군 기록물관리전문요원 배치 사례는 정책 네트워크 모형으로 분석하였다.

〈그림 3〉 연구의 개념도



사전 인터뷰를 통해 확인한 결과, 육군 내 표준기록관리시스템 적용 사례에 관해서는, 국가기록원과 육군이 어떠한 접점을 찾는 과정 없이 단기간에 시스템을 적용받았으며, 육군 실무자들에게 부여되는 책임과 재량권에 의해 표준기록관리시스템을 적용하는 양상이 달라졌기 때문에 대표적인 상향식 접근방식인 일선관료제 모형이 유용하다고 판단되었다. 반면에, 군 기록물관리 전문요원 배치 사례에 관해서는, 초기에 국가기록원과 군의 소통의 부재를 극복하고 상호작용과 관계구조의 변화에 따라 합의에 이른 부분을 확인하였기 때문에 정책 네트워크 모형을 적용하는 것이 적합하다고 판단되었다. 두 가지 정책모형을 비교·분석하는 연구의 개념도는 <그림 3>과 같다.

사례 분석에 있어서 정책모형을 적용하는 것은 다음과 같은 의의를 가진다. 먼저, 일선관료제 모형에서 정의하는 일선관료는 업무수행 간 시민들과 직접 상호작용하는 공무원을 뜻하는데(임혜경, 하태수 2015), 실제 육군 기록정보관리단에서 근무하는 실무자들은 시민들과 직접 상호작용하는 경우가 상대적으로 드물다. 그러나 군기관은 다른 기관보다 관료주의 성향이 강하며(민 진 2008), 그들 스스로 일반사회 사람들과는 다른 한 집단으로 인식하는 경향이 강하기 때문에(김현태 2007), 그들이 가진 재량권과 업무관행 등의 고유한 업무환경을 분석하는 데에 적절한 것으로 판단된다. 또한 지금까지의 일선관료제 연구(임혜경, 하태수 2015; 김현성 2015; 김민정 2005; 백현관 1999)가 교사, 경찰, 사회 복지사, 판사 등 한정된 일선관료 집단에만 집중됐다면, 비슷한 성향을 지닌 관료 집단에 대한 분석을 시도하였다는 데에도 그 의의를 찾을 수 있다.

또한 정책 네트워크 모형에서 정책 행위자는 공공 부문 외에 비공식적 참여자를 포함하여 매우 다양하며, 기존의 관련 연구(성욱준 2013; 변종립 2010; 김윤미 2010; 한세억 1999)들도 다양한 정책 행위자들의 상호작용과 관계구조의 변화에 집중했다. 그에 비해, 군 기록물관리 전문요원 배치 사례는 국가기록원과 군 이외에 크게 드러나는 정책 행위자들

이 많지 않다. 그러나 과거 다원주의(pluralism)나 조합주의(corporatism)처럼 한쪽으로 치우쳤던 이론의 대안으로서 정책 네트워크 모형이 나온 것을 감안한다면(성욱준 2013), 국가기록원과 군 어느 한쪽만이 아닌 두 기관간의 상호작용에 분석의 초점을 맞추었다는 데에 그 모형 적용의 적절함을 찾을 수 있다. 또한, 과거 국방 정책이 주로 내부적으로 결정·집행되었던 경향이 강했던 것에 비해, 점차 외부와의 연계성이 높아지고 있다는 점에서(육군사관학교 2010) 정책 네트워크 모형의 적용은 그 의미를 찾을 수 있다.

4. 사례 비교 분석

이론적 고찰을 통해 정립된 연구의 개념도를 통해 두 가지 사례를 각각 분석해보고자 한다. 사례는 주로 육군 내부 보고서를 참고하여 구체화했으며, 보안관계상 구체적인 인용표시는 생략하였다.

1) '육군 표준기록관리시스템(RMS) 적용' 사례 분석

육군은 표준기록관리시스템(RMS) 도입을 위해서 총 51.48억 원(HW 18.44억 원, SW/DB변환 33.04억 원)의 예산을 들여 「기록관리시스템 도입사업」을 추진하였다(육군 기록정보관리단 2013). 육군은 시스템 도입사업간 최대한 육군기록관리 환경에 부합하도록 기능개선에 주안을 두었다. 이러한 목표 하에 사업은 <표 4>와 같은 일정으로 추진되었다. 육군은 최초 2013년 내 사업종결을 계획하였으나, 2014년 하반기까지 사업 안정화가 이루어진 후, 2015년 1월 2일부터 육군 예하 모든 기록관에 표준기록관리시스템이 적용되었다.

〈표 4〉 육군 「기록관리시스템 도입사업」 추진 일정(육군 기록정보관리단 2013)

기간	사업 추진 일정	
'13.4~5월	계획 수립	사업계획서 작성/승인, 제안요청서 작성/승인
'13.5~6월	사업 발주	입찰 공고, 제안서 평가, 업체 선정
'13.7월	분석·설계	HW 구축, SW 설치
'13.7월~'15.1월	기록물 이관	시스템구축, RMS 개선, 기록물 이관
'14.8~9월	교육·검수	사용자 교육, 시험평가/검수
'14.9월	안정화	사업 전력화 및 안정화
'14.10~11월	테스트	개발시험 평가, 성능부하 테스트, 운용시험 평가
'14.12월	시범 운용	육군 내 쏘 사용자 시범 운용

기존에 사용했던 업무관리시스템에 있는 기록물들이 바로 표준기록관리시스템과 연동되는 것이 아니라, 직접 이관하는 부차적인 업무가 필요했기 때문에 도입시점부터 전면시행까지 꽤 많은 시간이 소요된 것이다. 다음절에서 일선관료제 모형의 주요 구성요소인 ‘재량권’, ‘업무환경’, ‘업무관행’ 순으로 이 사례를 구체적으로 분석해보고자 한다.

(1) 재량권

전부개정된 공공기록물법상, 육군 기록정보관리단이 가질 수 있는 재량권은 특수기록관의 권한이라고 생각할 수 있다. 전부개정된 공공기록물법상 기록관과 특수기록관은 〈표 5〉와 같은 차이점을 가지고 있다.

〈표 5〉 기록관과 특수기록관의 차이점(국방부 2007, 19)

항목	기 록 관	특수기록관
공통점	기록물관리 업무	<ol style="list-style-type: none"> 1. 당해 공공기관의 기록물관리에 관한 기본계획의 수립시행 2. 당해 공공기관의 기록물의 수집 관리 및 활용 3. 기록관(특수기록관)이 설치되지 아니한 관할 공공기관의 기록물관리 4. 당해 공공기관의 기록물에 대한 정보공개청구의 접수 5. 관할 공공기관의 기록물관리에 대한 지도감독 및 지원

차이점	정의	공공기관의 기록물을 효율적으로 관리하기 위해 대통령령이 정하는 공공기관이 설치·운영하는 기관(법률 제13조 1항)	통일·외교·안보·수사·정보 분야의 기록물을 생산하는 공공기관의 장은 소관 기록물을 장기간 관리하고자 하는 경우 설치·운영하는 기관(법률 제14조 1항)
-----	----	---	--

육군은 업무적 특성으로 인해 특수기록관을 설치하였지만, 비밀기록관리와 장기적 보존 관련 내용들을 제외하고는 구체적인 부분에서 차별적인 업무내용이 제시된 것이 없다(박미자 2006). 즉, 공식적으로 육군은 특수기록관으로서 제한된 재량권을 가지고 있다. 그러나 주요 정책행위자 인터뷰를 통해, 육군 기록정보관리단은 특수기록관으로서 주어지는 재량권보다 더욱 많은 역할을 위임받고 있음을 확인할 수 있었다.

“사실 기록물 보존의 문제는 엄연히 영구기록관 임무거든. 그런데 우리는 특수기록관임에도 불구하고, 암묵적으로 이중보존 업무를 계속 하고 있지.” (피면담자 D)

“국가기록원에서 통제가 어려우니까 우리가 73개의 기록관을 통제해주길 바라고 있고, 그래서 그쪽에서도 부분 부분 특수성을 인정해주고 있기는 해.” (피면담자 E)

인터뷰에서 알 수 있듯이, 육군 기록정보관리단 실무자들은 암묵적으로 영구기록관 임무를 수행하고 있는데, 부여되는 권한은 다른 특수기록관과 별반 다르지 않다고 여기고 있었다. 이러한 육군 입장에 대한 국가기록원의 입장은 다음과 같다.

“예, 암묵적으로는 육군 기록정보관리단이 영구기록관 임무를 하고 있죠, 제가 이해하고 있기로는… 육군에서 기존부터 사용했던

서고관리체계 같은 시스템이 계속 유지되고 있는 상황이니까… 그래서 기록물 관리체계가 행정위계하고 동떨어져 운영이 되는데…
(피면답자 A)

육군은 국가기록원으로부터 영구기록관 임무를 부여받았다고 판단하는 반면에, 국가기록원은 기존부터 육군에서 자체적으로 사용했던 시스템으로 인해서 육군 스스로가 영구기록관 임무를 자처하고 있다고 답변했다. 이를 통해서도 육군과 국가기록원의 차이를 확인할 수 있었다.

(2) 업무환경

① 군조직 특성

육군은 관료주의적, 집단주의적 성향이 강하며, 보수적이고 안정성을 지향하는 집단이다. 이러한 성향들이 과거부터 군을 일반 조직으로부터 분리시켜 왔고, 내부적으로만 높은 수준의 응집력을 가지는 폐쇄주의를 만들었다고 판단된다. 그러나 육군이 이러한 성향을 가지게 된 근본적인 이유는 곧 군의 존재 목적이기도 하다. 육군은 국방을 위하여 조직된 체계적인 기구이다(국방부 2007).

헌법(헌법 제 10호, 1987.10.29., 전부개정) 제5조 2항 “국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다” 라는 조항과, 군인복무규율(대통령령 제 26394호, 2015. 7.13., 일부개정) 제4조 1항 “국군은 국민의 군대로서 국가를 방위하고 자유민주주의를 수호하며 조국의 통일에 이바지함을 그 이념으로 한다” 라는 조항은 군의 존재 목적을 잘 말해주고 있다. 군에 있어서 가장 중요한 목표와 사명은 국가 방위이며, 전투력 창출이 그 핵심이기 때문에 육군은 일반 사회로부터 고립된 환경 하에 있을 수 밖

에 없게 된 것이다. 또한 전투력 창출을 위한 교육훈련이나 정보·작전에 대한 관심은 매우 높고 가시적 성과도 크지만, 행정에 대한 관심은 전반적으로 낮은 수준이다. 기록관리 업무에 대한 관심도 각 부대 기록담당관 이외에는 매우 저조한 편이다.

“육군 예하 사단의 모든 기록관들은 2~3년 주기로 기록담당관이 바뀌는데, 지금 있는 기록담당관들은 아무것도 모르는 상태에서 표준기록관리시스템을 그냥 써야 하는 입장이기 때문에 도무지 이렇게 어렵고 귀찮은 걸 왜 하지? 라는 생각들을 할 수 밖에 없지. 그래도 기록관 담당자는 그런 생각이라도 하지, 육군 예하에 모든 현역 실무자들은 관심조차 거의 없고...” (피면담자 F)

따라서, 안정과 관료적 접근을 주특성으로 하는 군의 성향과 더불어, 군의 주요 역할에 비해 기록관리 업무의 우선순위가 낮은 것도 새로운 시스템을 받아들이는데 방해요인으로 작용된 것이라고 볼 수 있다.

② 기록물의 특성

현재 육군 기록정보관리단이 보유하고 있는 기록물은 창군 때부터 지금까지 신분별 자력기록부와 병상일지·인사관련 명령·비밀문서 등 문서류 500여만 건으로 매우 방대하다. 또한 그 중 대부분이 비밀기록 및 개인자력에 관한 것들이다. 이러한 기록물의 가치는 육군 기록정보관리단 실무자들의 인터뷰에서도 확인할 수 있었다.

“육군 기록물은 특히 개인자력을 많이 보유하고 있다는 특수성이 있어. 그런데 RMS 시스템에서는 개인기록물에 대한 조치가 제대로 안되어 있어.” (피면담자 D)

육군의 전 실무자가 기록물을 생산·등록하는 권한을 가지고 있는데, 수기기록물을 관리하던 때에는 별 문제가 되지 않던 문제들이 전자적으로 기록물을 등록하고 활용하면서 나타나기 시작한 것이다.

“육군에서 기록물을 생산하는 사람은 전체 현역들인데, 그 사람들은 기록에 대한 전문가들이 아니라는 것이 큰 문제이지. 수기 기록물일 때에는 별 문제가 안됐는데 전자기록화 되면서 다른 인원들에게 공개될 가능성이 더욱 커진거지.”(피면담자 E)

실제로, 육군 실무자들이 중요기록물을 등록할 때 접근권한을 잘못 설정하는 사례가 빈번해지자, 육군 기록정보관리단에서 시정 조치 공문을 예하 기록관에 하달한 적도 있다(육군 2015).

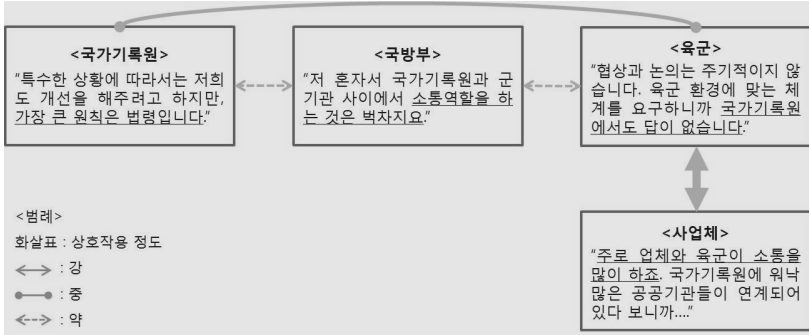
③ 대립되는 가치

‘모든 기록의 전자화’를 추구하는 정부의 방침과 다소 상반된, 수기 기록물을 중시하는 육군의 모습도 추가적으로 확인할 수 있었다.

“이제 모든 기록물을 전자화한다고 하는데, 더 이상 생산되지 않을 지해서고에 쌓여있는 수백만 건의 마지막 수기기록물을 잘 보존해야 하는 막중한 임무도 동시에 가지고 있거든. 이것들은 향후 몇 십년이 지나도 다시는 수집 못하는 귀중한 가치들인데...”(피면담자 F)

이처럼 추구하는 가치가 서로 대립될 때 소통이 매우 중요함에도 불구하고, 각 기관 간 소통체계는 잘 마련되어 있지 않다는 것을 확인할 수 있었다. <그림 4>는 각 기관 간 소통체계를 나타낸다.

〈그림 4〉 기관 간 소통체계



기록관리체계상 국가기록원과 육군 사이에서 국방부가 가교역할을 해야 하지만 국가기록원과 육군이 직접 소통을 하고 있다. 국가기록원 입장에서는 육군과 소통이 잘되고 있다고 생각하지만, 육군은 국가기록원과 소통이 원활하지 않다고 생각하고 있으며, 시스템 설치 업체와 더 많은 연락을 하고 있다. 추구하는 가치가 대립될 때 서로간의 소통이 매우 중요함에도 불구하고, 소통체계가 잘 마련되어 있지 않다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 점들이 육군이 일선관료제 모형의 업무방식을 취하는 환경이 되었다고 판단된다.

④ 자원 부족

육군에서 보존하고 있는, 그리고 연간 생산되는 기록물 양은 매우 방대하다. 제대별 기록관이 가지고 있는 기록물 양은 〈표 6〉과 같다. 매년 생산·수집되는 기록물 양도 많은데다가, 2011~2013년 생산·관리되었던 전자기록물(104TB)을 표준기록관리시스템으로 이관하는 업무를 대대적으로 추진해야만 했다. 그 당시 사업체 담당자와의 인터뷰에서도 육군의 기록물 이관은 다른 공공기관에 비해 훨씬 어려웠다고 말했다.

〈표 6〉 육군 제대별 기록물 양(육군 기록정보관리단 2013)

구분	육군 기록정보관리단	군사령부 기록관	군단 기록관	사단 기록관
보유 기록물(건)	문서 : 5,246,347 M/F : 38,386 시청각 : 32,080 행정박물 : 2,022	문서 : 15,000~45,000 시청각 : 5,000~34,000 행정박물 : 100~700	문서 : 8,000~15,000 시청각 : 100~300 행정박물 : 100~200	문서 : 7,000~35,000 시청각 : 200~800 행정박물 : 20~200
연간 생산·수집 기록물(건)	70~100만여 건	17만여 건	6만 6천여 건	10만여 건

“지금까지 했던 기관 중에서 기록물 양이 가장 많았어요. 구축 사업이 종료되면 업체에서 보통 1년간 하자보수를 지원해주거든요. 그런데 육군은 최초 업체 선정할 때부터 특이하게 2년간 하자보수를 해달라고 요구했어요. 육군이 10년 동안 사용했던 방대한 기록물을 이관하다 보니까 오류도 많고 그래서 그런거죠.” (피면담자 G)

육군 역시 인터뷰 간 업무량 대비 인력이 부족하다는 말을 여러 번 강조했다.

“음... 전자적이라는 말 자체가 참 애매모호 한거지. 이 시스템 도입되기 전에는 수기기록물만 잘 관리하면 됐는데, 지금은 수기기록도 관리해야 하고 전자기록도 관리해야 하니까 업무는 2배로 늘어난 셈이거든.” (피면담자 F)

“사실 해·공군은 우리처럼 문제가 안 돼. 기록물 양이 상대적으로 적거든. 업무관리시스템에서 관리되던 기록물을 RMS로 등록할 때 다 일일이 매체 생산을 해야 되는데 사람이 물리적으로 할 수 있는게 아니거든. 그리고 사단급 기록담당관이 대부분 다른 현행업무량 겸직하는데...” (피면담자 E)

해·공군과 비교하여 현저하게 많은 기록물 양과, 겸직을 하는 예하

기록관 담당자의 고충 이외에 근본적인 문제는 육군 기록정보관리단 실무자들이 대부분 단기보직을 맡고 있는 현역이라는 점이다.

“해·공군은 대부분 전산 근무원분들이 전문성을 가지고 오랫동안 고정근무를 하고 계시거든요. 그런데 육군은 최초 도입할 당시 힘들게 업무하셨던 계획장교님 떠나셨고, 새로 오신 계획장교님도 얼마 전에 또 가버리셨고, 지금 새로운 분은 업무 파악중이시고… 특히 시스템 분야는 워낙 어려우니까. 한 분이 연속성을 가지고 해야 하는데 계속 바뀌니까…” (피면담자 G)

(3) 업무 관행

공공기록물법 전부개정 이전에 육군은 다른 조직들과는 별다른 교류 없이 독자적인 기록관리체계를 유지했다. 2013년 육군 기록관리시스템 도입사업을 추진했던 사업체는 국가기록원이 내려준 패치의 기능을 최대한 변용하지 않으려고 했지만 육군은 기존부터 사용했던 기록관리체계를 고수하려고 했다.

“구축 당시 기능 변경을 해버린 기관은 업데이트 패치를 못 쓰거든요. 국가기록원에서 기능 변경에 대해서 부정적이구요. 그런데 육군이 지속적으로 요구를 해서 결국 들어줬어요. 그래서 육군은 아직 초기 버전을 쓰고 있는 거구요.” (피면담자 G)

이처럼 육군은 독자적으로 기존 업무관행을 고수하려는 성향이 강했지만, 여기에는 비단 육군 조직의 특성 뿐만 아니라 자원의 문제가 크게 걸려 있었다. 통상 기존 관행의 변동에는 많은 시간과 노력이 소모되지만 조직이 이를 감내할 만한 충분한 자원(예산, 인력, 전문지식, 시간, 권위 등)을 확보할 수 있으면 기존 관행도 바꿀 수 있다(오석홍,

김영평 2000). 하지만 대부분의 조직은 충분한 잉여자원을 가지고 있지 않기 때문에 어려움을 겪게 된다. 육군 기록정보관리단 실무자들은 예산과 인력만 충분하면 지금보다 어려움이 크게 줄어들 것이라고 말했다.

“그러니까 결국은 예산이 문제인거지. 예산만 있으면 국가기록원도 개발지원해주고, 우리도 개발환경 충분히 반영해서 독자적으로 만들 수 있는데...” (피면담자 E)

육군은 크게 9개 기능, 세부적으로 881개 단위 기능 개선을 완료했다(육군 2015). 육군이 자체적으로 기능 개선한 기록관리체계는 완전하게 표준기록관리시스템 내 표준으로 반영되지 못했고, 국가기록원이 매 분기별로 배포하는 업데이트된 소프트웨어를 적용하지 못하였다. 결국 육군 기록정보관리단은 2013년에 받은 초기 버전을 아직 쓰고 있는 실정이다. 이에 대해 국가기록원은 기관별 기능 변경을 허용하더라도, 향후 표준기록관리시스템 및 소프트웨어 기능을 기관 자체적으로 개선해야 한다는 입장이다(국가기록원 2014). 이렇게 육군은 기존의 업무관행을 그대로 고수하는 부분이 강했지만, 정부기록관리 방침을 무시할 수는 없기 때문에, 시스템을 사용하는 상황 하에서 업무를 단순화 하거나 생략하기도 했다.

“사실 13년도 이전 기록물을 모두 다 표준기록관리시스템에 통으로 넣어놨었는데, 근데 중간 과정이 생략됐어. 그런데 이게 나중에 문제가 될 수도 있지.”(피면담자 D)

“생산 문서, 접수 문서, 메모까지 다 검수하다가 너무 벅차서 생산문서만이라도 하고 있어. 그런데 그것도 벅차서 일괄검수를 하고 있어. 원래는 다 훑어보고 반려하고 그래야 되는데...” (피면담자 E)

결국, 육군은 국가기록원이 정한 시스템과 상이한 시스템을 계속 독자적으로 사용하거나, 업무 단순화와 같은 새로운 관행을 만들었다.

2) '군 기록물관리전문요원 배치' 사례 분석

전부개정된 공공기록물법에 의거하여, 육군 역시 기록물관리 전문요원을 배치해야 했으나, 다른 기관에 비해 배치 여건이 제한됨을 인정받아 2019년 2월 28일까지로 배치시한이 연장되었다(공공기록물법 시행령 제78조의2). 그럼에도 불구하고 군 특수성에 따른 잦은 군 인사이동으로 인하여, 지속적인 공백이 발생하자, 또다시 국가기록원과 협상에 들어갔고, 2015년 5월 군 자체 기록물관리 전문요원 양성에 관한 합의를 이루어냈다. 7~8여 년간 긴 협상 끝에 이루어낸 정책의 변화는 바로 지속적인 소통에 기반한 것이라고 할 수 있다.

〈표 7〉 군 기록물관리 전문요원 배치 협상 과정(이성열 2013)

제1기	'07. 4. 5.	공공기록물법 전면 시행
	'09년~	육군 : 민간교육기관에서 기록물관리전문요원 양성
	'11.11. 9.	국가기록원 : 기록물관리전문요원 배치 제고 대책 보고
	'11.12. 7.	국가기록원 : 군 기관 기록관리 체계 개선 요구
제2기	'11.12. 7.	육군 : 국가기록원 개선 요구에 따른 자체 검토 및 대응
	'12. 4.23.	□국방부 기획조정관실 : 국방부 및 각군 본부 회의
	'12. 5.14.	■국방부 경영분석담당관실 : 국방부 군사연구 및 기록관리 효율화 방안 회의
	'12. 6.29.	■국방부 경영분석담당관실 : 국방경영효율화 점검단회의
	'12. 7.20.	■국방부 경영분석담당관실 : 2012년 전반기 국방경영효율화 성과분석회의
	'12. 8.30./ '12.11.28.	□국방부 기획조정관실 : 국방부 및 각군 본부 회의
'13. 9.13.	군 기관 기록물관리 전문요원에 관한 특례 신설	

제3기	'14. 2월	국방부 : 군 자체 기록물관리 전문요원 양성방안 건의
	'14. 12. 5.	국방부 : 기록물 전문요원 근무기간 연장 조치 완료
	'14. 3월	국가기록원 : 1차 회신(→국방부)
	'14. 3. 4.	국방부 : 국방부 및 각 군 본부 참석 하 회의
	'14. 4월~10월	국방부 : 군 자체 교육과정 개설 특례 요청
	'15. 3월~4월	국방부 : 공공기록법령 개정과 전문요원 양성 요청
	'15. 5. 19.	국방부와 국가기록원 최종 협의
'15. 6. 11.	국방부 : 육군 유관기관 교육과정 협업 회의	

협상과정은 <표 7>과 같이 세 시기로 구분할 수 있다. 제 1기에는 육군 독자적으로, 제 2기에는 국가기록원(□국방부 기획조정관실과 협상)과 국방부(■경영분석담당관실) 주도로, 마침내 제 3기에 이르러서야 일관된 소통체계가 정착되어 합의점에 이르렀음을 알 수 있다. 다음 절에서 각 시기별 정책 환경과 정책 네트워크를 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

(1) 정책 환경

‘정책 환경’은 정책을 둘러싸고 있는 여러 요소 가운데 정책에 영향을 미치는 것들의 집합을 의미한다(장덕제, 김상해, 박정규 2002). 제 1기에 해당하는 노무현 정부는 정부의 적극적인 역할을 강조하였고(김지수 2012), 기록혁신 분야 뿐만 아니라 국방 분야 혁신으로까지 확장되어 지속적으로 군내 개혁을 요구받았다. 그러나 정책 초기에는 군과 정부 간 의사소통이 원활하지 못한 상태였고, 군은 공공기록물법 입법 및 시행과정에서도 별다른 의견을 내지 않고 암묵적으로 따라야만 하는 상황이었다.

그리고 1~2기에 걸쳐 정권을 잡은 이명박 정부는 유능하고 작은 정부, 실용정부를 추구하였다(한국행정연구원 2012). 이에 따른 ‘정부 축소’와 ‘국방 개혁’이 큰 영향을 끼쳤는데, 국방부 내에서도 부서 간 유사·중복 기능을 통합하기 위한 노력으로, 육군 기록관리체계 개선 및 육군 예하 기록관 통합·개편안이 논의되었다.

마지막으로 제 3기 박근혜 정부는 국방에 대한 지지와 관심이 다른 어떤 정권보다 높았으며, 사회 대통합을 이루고자 하는 의지를 강하게 내비쳤다 (대통령직인수위원회 2013). 또한 ‘정부 3.0’을 적극 추진함으로써 깨끗하고 유능한 정부 이미지를 강조하는 정책 환경은 기록물관리 전문요원 배치 협상이 빨리 종결되어야 하는 당위성을 갖게 한 것으로 볼 수 있다. 시기별 정책 환경과 그에 따른 정책의 변화를 간추리면 <표 8>과 같다.

<표 8> 시기별 정책 환경과 정책의 영향

구분	제 1기 (2007~2011)	제 2기 (2012~2013)	제 3기 (2014~2015)
정책 환경	기록관리 혁신	실용주의, 작은 정부	소통·통합 중시
정책 추진력	중간	중간	높음

(2) 정책 네트워크

① 정책 행위자

군 기록물관리 전문요원 배치과정에서 정책 행위자의 수는 사실상 많지 않다. 정책 전반에 걸쳐 갈등 핵심 당사자는 크게 국가기록원, 국방부, 각 군 본부로 나눌 수 있지만, 시기가 지남에 따라 국방부와 각 군 본부가 통합되어가는 과정을 주목할 필요가 있다.

제 1기, 정책이 추진된 시점부터 법정 배치 시한 이전까지인 2007년~2011년간, 주요행위자는 국가기록원, 국방부, 각 군 본부이다. 국가기록원은 2011년 말까지 전문요원을 배치하기 위해 기록물관리 전문요원 배치 독려 정책을 펼쳤지만 일부 공공기관들만을 대상으로 한 소극적인 수준이었다. 국방부와 각 군 본부 역시 기록물관리 전문요원을 배치해야 한다는 인식은 있었지만, 각자 독자적인 방안들을 내세웠으며, 예산 및 장기간 교육소요 부담으로 인해 적극적인 시행이 제한되었다.

제 2기, 전문요원 배치시한이 경과하고 2012년 ~ 2013년까지 주요 행위자는 국가기록원과 국방부 기획조정관실(각 군 본부), 국방부 경영분석 담당관실이었으며, 기록물관리 전문요원 배치에 대한 필요성을 모두 높게 공감하고 있었다. 국가기록원은 국방부 기획조정관실과 주로 협상을 실시하였으며, 각 군 본부도 통합되어 있었다. 그러나 국방부 내 정역분석담당관실이 또 다른 방책으로 군 기록물관리 전문요원 배치에 관한 방책을 마련 중이었다.

제 3기, 군 자체 양성방안을 두고 국방부와 국가기록원이 본격적인 협상을 하던 2014년부터 2015년까지 주요 행위자는 국가기록원과 국방부(각 군 본부)였으며, 목표를 이루고자 하는 의지는 모두 높았다. 초기에는 군 자체 양성방안을 두고 갈등양상이 지속되기도 했으나, 말미에는 국가기록원이 군의 특수성을 인정해줌으로써 최종적으로 군 자체 양성을 허용하게 되었다. 시기별 정책 행위자를 간추리면 <표 9>와 같다.

<표 9> 시기별 정책 행위자

구분	정책 행위자	목표 실현 의지
제 1기 (’07~’11)	국가기록원, 국방부, 육군, 해군, 공군	낮음
제 2기 (’12~’13)	국가기록원 - 국방부 기획조정관실 - (해·공군 ↔ 육군) ↓ 국방부 경영분석담당관실	높음
제 3기 (’14~’15)	국가기록원 ↓ 국방부(육·해·공군)	높음

※ 의견 일치(-), 의견 대립(↔)

② 상호작용

주요 행위자는 많지 않지만, 각 시기별 상호작용에 따른 합의 정도는 어느 정도 차이를 보인다. 제 1기 국가기록원과 국방부, 각 군 본부 간

상호작용은 거의 없었던 반면에, 제 2기에는 기록물관리 전문요원 미배치에 따른 문제점들이 본격적으로 드러나기 시작했다. 군내 기록물관리 전문요원 미확보로 기록물을 폐기하지 못하게 됐고, 불필요한 기록물 관리 행정소요가 발생하는 상황이 지속되자, 각 군 본부는 독자적으로 추진하던 방식에 한계를 느끼고 국방부가 통합해서 추진할 것을 건의하게 되었다. 결국, 군이 내부적으로 한 목소리를 낼 수 있는 여건이 마련된 것이다. 국가기록원 역시 기록물관리 전문요원 배치시한이 종료된 이후 더욱 적극적으로 대책을 세우게 되면서 군 기관과 본격적인 상호작용을 시작하게 된다.

그러나 이때의 상호작용도 원활하지는 않았다. 국가기록원은 국방부 내 기획조정관실과 지속적으로 협의를 했지만, 국방부 내 경영분석담당관실은 국방부 장관 주도하에 또 다른 대책을 마련하고 있었기 때문이다. 결국 유사한 시기에, 상이한 주관부서에서, 시작점이 다른 발단에 의한 상황 때문에 두 가지 방안은 합의에 이르지 못하고 모두 중단되었다. 그리고 민간교육기관에 양성한 기록물관리 전문요원 조차도 군 인사이동으로 인해 연속적인 업무 수행이 불가하게 되었다. 군은 보통 2~5년 이내에 진급을 하거나 정기 전보를 하게 되는데, 이에 따라 기록물관리 전문요원의 공백이 지속적으로 발생하게 된 것이다. 그나마 국방부가 군 인사이동에 관한 특수성을 지속적으로 주장한 결과, 2013년 9월 13일, 군 기관 기록물관리 전문요원에 관한 특례가 <표 10>과 같이 신설되었다.

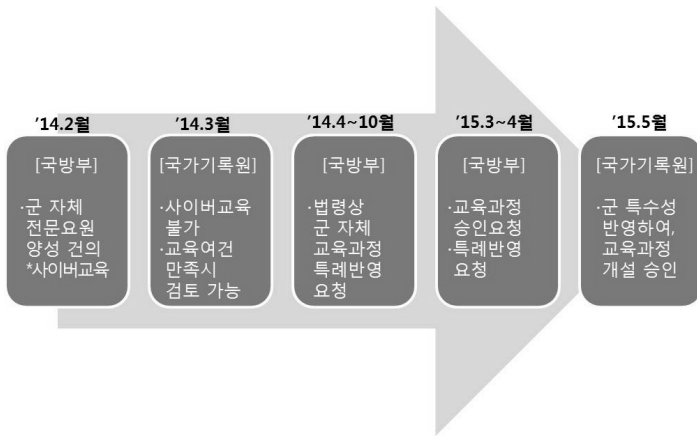
<표 10> 군 기관 기록물관리 전문요원 특례

시행령 제 78조 2(군 기관 기록물관리 전문요원에 관한 특례)
국방부 장관이 정하는 기준에 해당하는 군인 또는 군무원 중 행정자치부령으로 정하는 기록관리학 교육과정을 이수한 사람(2019년 2월 28일까지 이수한 사람에 한정한다)으로 서 군인 또는 군무원은 기록물관리전문요원 자격을 갖춘 것으로 본다.

※ 출처 : 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령(대통령령 제 25693호, 2014.11.4.)

신설된 특례에 따라, 군 기록물관리 전문요원 배치시한이 최초 2011년 말에서 2019년 말로 연장되었음에도 불구하고 지속적인 민간 교육 부담과 잦은 군 인사이동으로 인해 기간 내 전문요원을 확보하기에는 여전히 어려움이 많았다. 결국, 제 3기 국가기록원과 국방부 간, 근본적인 문제해결을 위한 논의들이 적극적으로 이루어졌다(〈그림 5〉 참고).

〈그림 5〉 국가기록원과 국방부 협의 과정



2014년 초부터 국방부는 군 자체에서 기록물관리 전문요원을 양성할 수 있는 방안을 적극적으로 건의하였다. 2014년 2월, 국방부는 육군 종합행정학교 내에 사이버 전문요원 교육과정을 개설해줄 것을 건의하였다. 이에 2014년 3월, 국가기록원은 다른 민간교육기관과의 형평성 문제로 군내 사이버 교육은 불가하다고 회신하였다. 다만, 공공기록물법상 교육과정 승인기준(전담교수 1인 이상, 교육기관 설치, 교육비 부과, 1년 32주 교육)을 충족할 시 자체 교육과정 개설을 검토하는 것이 가능하다고 회신하였다.

국방부 및 육·해·공군 본부는 군내 자체 교육과정을 개설하는 방

안과 더불어 기존에 국방부에서 논의되었던 기록관 수를 조정하는 방안, 군 인사제도를 개선하는 방안 등을 폭넓게 고려하였으며, 교육수요 인원(잠정적 교육 대상 : 4,203명)이 너무 많기 때문에 국가기록원이 제시한 교육과정 여건은 충족하기 어렵다는 의견으로 뜻을 모았다. 육군 종합행정학교 내 교육과정 개설을 위해서 단기간(10~16주), 대량(40명) 교육 가능여부에 대한 법령해석을 질의하였고, 공공기록물법에 군 자체 무료 교육과정 개설을 위한 특례반영을 다시 한 번 요청하였다. 결국, 수차례의 회의와 협상을 통해, 2015년 5월 국가기록원은 군의 특수성을 인정하여 공공기록물법 개정 없이 법령의 유연한 해석으로 군 내 교육과정 개설을 승인해주었다.

제 3기 역시 제 2기와 마찬가지로, 국가기록원과 국방부 간의 협상이 이루어졌으나, 2기 때와의 차이점은 국방부 내 의견이 다르지 않고 단합되었다는 것이다. 그리고 기존까지 다른 기관과의 형평성을 문제 삼아서, 군내 교육과정 개설에 대해서 부정적이었던 국가기록원이 국방부와의 여러 차례 협상을 통해 절충안을 마련하였다는 것도 큰 변화라고 할 수 있다. 정책 행위자에 따른 상호작용의 변화를 총 정리하면 <표 11>과 같다.

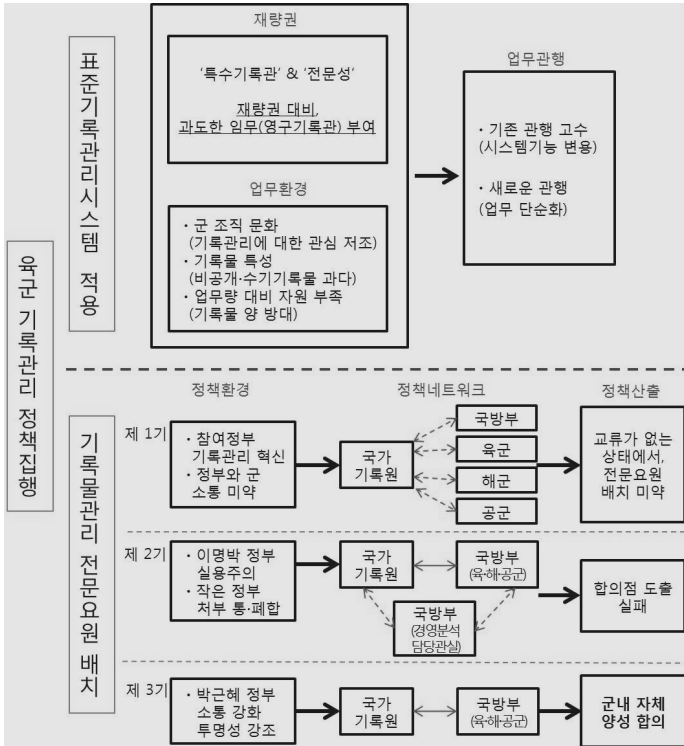
<표 11> 정책 행위자에 따른 상호작용

구분	정책 행위자	상호 작용	
		성격	영향 관계
제 1기 (’07~’11)	국가기록원, 국방부, 육군, 해군, 공군	-	약
제 2기 (’12~’13)	국가기록원-국방부 기획조정관실-(해·공군↔육군) ↓ 국방부 경영분석담당관실	갈등적	중
제 3기 (’14~’15)	국가기록원 ↓ 국방부-육군-해군-공군	협력적	강

3) 두 사례 비교 분석 및 개선방안

두 가지 정책 사례를 연구의 개념도에 적용하면 <그림 6>과 같다.

<그림 6> 연구의 개념도 적용



먼저, 일선관료제 모형을 적용하여, 육군 기록정보관리단의 재량권, 업무환경, 업무관행 요인이 육군 내 표준기록관리시스템 적용 사례에 영향을 끼친 요인을 살펴보았다. 육군은 특수기록관으로서 일부 재량권을 허용 받았으나, 실질적으로 재량권 대비 과도한 임무를 하고 있었

다. 군 독립적으로 업무를 했던 과거에는 이러한 업무방식이 큰 문제가 되지 않았지만, 새로운 환경에 직면해서는 육군의 기존 업무 방식과 각 기관 간 소통 부재는 오히려 주요한 갈등원인으로 나타났다. 즉, 이러한 행태는 대체적으로 일선관료제 모형의 유용성을 잘 보여주고 있으나 군과 외부와의 접촉이 많아지는 시점에서 적절한 사례분석 및 원인 파악, 그리고 문제해결에는 한계를 가진 모형으로 판단된다.

다음은 정책 네트워크 모형을 적용하여, 정책 환경과 정책 네트워크 요인이 군 기록물관리 전문요원 배치 협상과정에 어떠한 영향을 끼쳤는지 확인하였다. 이 사례 역시 표준기록관리시스템 적용 사례와 마찬가지로 초기에는 육군이 독자적으로 기록물관리 전문요원을 배치하려고 했지만, 이후 국방부로의 통합과 국가기록원과의 지속적인 협상을 거쳐 합의를 이룬 점이 큰 차이라고 하겠다. 그리고 이러한 협상절차는 정책 네트워크 모형을 통해서 잘 나타났다. 이는 정책과정에서 주로 의제설정 이후부터 정책결정까지의 정책 형성과정에 주로 적용된 정책네트워크 모형이 정책결정 이후 정책 집행과정을 분석하고 문제점을 파악하는 데에도 적절함을 의미하며, 특히 군 기록관리와 같이 정책집행시 다수의 집행주체 간에 상호작용이 요구되는 상황에서 그 적절성은 더욱 커질 수 있음을 의미한다.

정책 모형 적용을 통한 정책사례 분석 결과 다음과 같은 개선방안을 도출할 수 있다. 먼저 육군을 포함한 국방 조직 전반에서의 의식전환이 필요하다. 군은 전반적으로 기록관리 업무에 대해 관심이 낮기 때문에 예산 확보 또한 어려울 수 밖에 없다. 이를 감안하여 육군 최상급 조직인 육군본부로부터 사단의 말단 부서에 이르기까지 조직 구성원들이 기록관리 업무의 중요성에 대한 인식을 공유해야 하며, 지속적인 협의체를 만들어야 한다. 더 나아가 국방 조직 내에서 기록의 통합적 관리를 위한 조직체계가 마련되어야 한다. 각 군의 업무환경이 다르기 때문에 당장 소통체계를 갖추는 것이 쉽지만은 않겠지만, 이를 극복하지 않

고서는 국가기록관리 정책을 집행하는데 있어 계속 서로 다른 중장을 할 것이며, 국가기록관리체계로의 통합도 어렵게 될 것이다.

정부 및 국가기록원 측 역시 정책 형성 및 집행 과정에서 집행현장의 의견을 충분히 반영해야 한다. 입법 과정 또는 정책 형성과정에서부터 이해관계집단의 의견을 의무적으로 받도록 하고 반영 여부와 검토 결과 등을 공개하는 시스템을 갖출 필요가 있다. 결국은 소통의 장으로 귀결된다. 국가기록원과 육군을 포함한 시스템을 사용하는 전 공공기관, 그리고 사업체를 전부 아우르는 소통의 장이 마련되어야 한다. 대한민국이 명실상부한 IT 강국임에도 불구하고 유독 표준기록관리시스템 만큼은 도처에 활성화되어 있는 사용자 커뮤니티가 존재하지 않는다(이소연 2015). 표준기록관리시스템에 대해서 질의하고 응답한 내용을 공론화할 수 있는 공식적인 사용자 커뮤니티를 개설할 필요가 있다. 그리고 커뮤니티 운영이 단순히 질의·응답 및 시스템 오류를 개선하는 것에만 국한되지 않고, 각 기관이 기관 특성에 맞게 자체적으로 실시하는 기능 개선사항에 대해서도 관심을 갖고 공유하는 장소가 되어야 한다.

5. 결론

정책은 항상 모종의 가치를 품고 있기 때문에 어떤 집단에게는 이익이 되지만, 어떤 집단에게는 손해가 될 수도 있다(김재웅 2007). 국가기록관리 혁신정책과 공공기록물법이 전부개정 된지 어언 10년의 세월이 흘렀으며, 육군 기록관리 정책 역시 큰 변화를 겪고 있음에도 불구하고 기존에 관련 연구들은 해당 연구 주제에만 국한될 뿐, 육군 기록관리정책에 대한 근본적인 개선방안을 제시하는 데에는 한계를 보였다. 이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 육군의 기록관리 집행사례를 사례에

만 국한하지 않고 정책학적인 시각으로 폭넓게 분석하였다. 정책집행 과정상 큰 차이를 보이는 ‘육군 표준기록관리시스템 적용’과 ‘군 기록물 관리 전문요원 배치’ 사례를 정책 모형을 통해 비교 분석하였다.

과거와 달리 육군 외부와의 접촉이 점차 많아지는 현 상황에서, 일선 관료제 모형과 같은 업무방식은 정책집행 상 한계를 가지는 반면에, 서로간의 소통을 기반으로 하는 정책 네트워크 모형은 정책갈등을 해결해주는 실마리를 제공할 수 있다. 다시 말해서 본 연구는 일선 관료제 모형의 한계를 발견하고, 그 대안으로 정책 네트워크 모형의 필요성을 언급하였다. 정책 네트워크 모형의 업무방식은 국가기록원과 육군의 노력을 바탕으로 모든 관련 행위자들의 적극적인 소통이 기반되어 질 때 가능하며, 국가기록원 차원에서 공식적인 사용자 커뮤니티를 형성하고 여러 기관 사용자들간의 자유로운 소통이 필요함을 강조하였다.

육군에서 표준기록관리시스템이 시행된 지 얼마 안 된 시점에서 한 연구라는 점에서 객관화의 한계가 존재하지만, 육군 기록관리 관련 연구에서 처음으로 정책학적인 분석을 시도함으로써, 기존 연구경향에서 보였던 단편적인 사례분석의 한계를 보완하였다는 점에서 그 의의를 가질 수 있다. 더불어, 정책 네트워크 모형은 비단 육군 표준기록관리시스템 적용사례 뿐만 아니라, 육군 기록관리 정책, 그리고 더 나아가 육군을 포함한 국방조직이 집행하고 있는 정책 전반에 걸쳐 적용될 수 있다는 함의를 가진다. 앞서 언급한 한계점을 보완하여 향후에는 다른 여러 가지 군 정책 사례에도 적용을 시도하여 더욱 발전된 연구가 이루어지기를 기대한다.

〈참고문헌〉

- 강진영. 2009. 12. 4. 국방기록관 운영정책 발전방안. 기록관리포럼발표자료, 35-47.
곽동철. 2001. 우리나라 기록관리정책의 발전전략에 관한 고찰. 『한국기록관리학회지』, 1(2), 2001, 7-30.

- 국가기록원. 2014. 표준기록관리시스템(RMS) 꼭 알아야 할 100문 100답. 대전: 국가 기록원.
- 국방부. 2007. 국방기록물 표준운영방안 연구용역. 서울: 국방부.
- 국방부. 2015. 국방기록관리 업무체계 개선 방안 : 기록물 전문요원양성을 통한 적법성 확보. 서울: 국방부.
- 권기현. 2008. 『정책학 : 현대 정책이론의 창조적 탐색』. 박영사.
- 김민정. 2005. Lipsky의 일선관료제 모형에 기초한 고령자취업지원정책의 집행에 관한 연구 : 보건복지부의 노인일자리 마련 사업 진행을 중심으로. 석사학위논문. 서울대학교 대학원, 행정학과.
- 김오현. 2006. 조지혁실을 위한 고급제대 리더의 역할. 『국방리더십연구』, 창간호.
- 김옥일. 2008. 정책 네트워크 변화와 정책변동에 관한 연구 : 교육행정정보시스템 (NEIS) 사업을 중심으로. 『한국정책학회보』, 17(2), 207-234.
- 김윤미. 2010. 여성정책변동에 관한 정책네트워크 연구 : 모성보호정책의 사례. 석사학위논문. 연세대학교 대학원, 행정학과.
- 김재순. 2009. 12. 4. 국방기록의 전자적 관리와 효율적 활용을 위한 제언. 『기록관리포럼』발표자료, 13-34.
- 김재웅. 2007. 정책집행과정 분석모형을 통한 열린교육 실행과정 분석. 『열린교육연구』, 15(3), 1-25.
- 김지수. 2012. 역대 정부의 인력규모와 정부의 기능 변화. 석사학위 논문. 연세대학교 대학원, 행정학과.
- 김현성. 2015. 단위학교 교육복지우선지원사업 집행사례 분석 : Lipsky의 일선관료제 이론을 중심으로. 석사학위논문. 서울대학교 대학원, 교육학과.
- 김현태. 2007. 군 조직 특성과 리더십 개선방안에 관한 연구. 석사학위논문. 용인대학교 대학원, 경영학과.
- 남기웅. 2012. 육군 기록관리체계 개선에 관한 연구. 석사학위논문. 명지대학교 기록정보과학전문대학원, 기록관리전공.
- 대통령직 인수위원회. 2013. 박근혜정부 국정과제.
- 문경석. 2009. 육군 기록물관리 발전방안에 관한 연구. 석사학위논문. 동국대학교 대학원, 행정학과.
- 민 진. 2008. 군대조직의 특성에 관한 연구. 『국방연구』, 51(3), 61-94쪽.
- 박미자. 2006. 기록관 유형별 업무모형에 관한 연구. 『한국기록관리학회지』, 6(2), 133-155.
- 박민영. 2013. 표준기록관리시스템 기능 평가 : 접근관리 기능을 중심으로. 『기록학연구』, 38, 3-35.
- 박종연. 2013. 표준기록관리시스템의 인수 기능 평가. 『기록학연구』, 37, 239-271.

- 변종립. 2010. 기후변화대응정책의 정책네트워크 연구 : 탄소배출권거래제 도입결정과정을 중심으로. 『에너지 경제연구』, 9(1), 151-180.
- 백현관. 1999. 일반관료의 재량과 표준운영절차에 관한 연구. 석사학위논문. 서울대학교 대학원, 행정학과.
- 설문원. 2009a. 준현용 기록관리 표준화의 평가. 『한국문헌정보학회지』, 43(3), 355-377.
- 설문원. 2009b. 기록관리 표준화 전략의 재구축 방안. 『한국비블리아학회지』, 20(3), 81-96.
- 성옥준. 2013. 미디어랩 입법과정에 관한 연구 : 정책 네트워크 변동과 정책중개자를 중심으로. 석사학위논문. 서울대학교 대학원, 행정학과.
- 손성근. 2008. 정부표준 기록관리시스템의 현황과 문제점 분석. 석사학위논문. 서울대학교 대학원, 협동과정 기록관리학과.
- 손승호. 1994. 육군 기록정보 보존체계 발전방안. 『육군』, 240, 151-157.
- 안창환. 2011. 국민기초생활보장제도 집행 분석 연구 : Lipsky 일선관료제 모형을 중심으로. 석사학위논문. 아주대학교 대학원, 행정학.
- 오석홍, 김영평. 2000. 『정책학의 주요 이론』. 법문사.
- 우성호. 1994. 정책집행에 있어서의 재량. 석사학위논문. 인하대학교 대학원, 행정학과.
- 육군 기록정보관리단. 2015. 국외 기록관리연수결과.
- 육군 기록정보관리단. 2013. 내부 보고서.
- 육군. 2015. 내부 보고서.
- 육군 사관학교. 2010. 육군의 임무·목표·역할·비전의 상호연계성 및 내용의 적절성 연구. 서울: 육군사관학교
- 윤태섭. 2005. 정책집행주체의 정책집행태도에 관한 연구. 『한국공공관리학회보』, 19(1), 135-157.
- 이광재. 2008. 한국과 일본의 노인 장기요양보험 제도 제정과정에 관한 비교연구 : 정책네트워크모형을 중심으로. 박사학위논문. 강남대학교 사회복지전문대학원, 사회복지학과 전공.
- 이경남. 2013. 표준기록관리시스템의 검색 기능 평가. 『기록학연구』, 37, 273-305.
- 이보람. 2013. 표준기록관리시스템의 평가·폐기기능 평가. 『기록학연구』, 38, 37-73.
- 이성열. 2013. 육군 기록물관리 전문요원의 효율적 운영방안 연구. 석사학위논문. 충남대학교 대학원, 기록관리학과.
- 이소연. 2015. 표준기록관리시스템의 활용현황 연구. 『기록학연구』, 43, 71-102.
- 이연택, 김형준. 2014. 관광경찰제도의 정책집행영향요인 연구. 『관광연구논총』, 26(3), 25-49.

- 이홍석. 2013. 육군 사단급부대 기록관리 현황 및 개선방안에 관한 연구. 석사학위 논문. 전북대학교, 정보과학대학원 기록관리 전공.
- 이창민. 2006. 정책결정과정에서 관한 정책네트워크 모형 연구 : 관세청 수출입 통관 물류시스템 혁신 사례를 중심으로. 석사학위논문. 부산대학교 대학원, 행정학과.
- 임혜경, 하태수. 2015. 립스키의 일선관료 이론에 근거한 교사의 재량행위 분석 : 수원지역 중학교 3학년 교사를 중심으로. 『정부학연구』, 21(1), 123-163.
- 장덕제, 김상해, 박정규. 2002. 『풀어쓴 정책학 강의』, 대경.
- 전계청. 2015. 육군 기록관리 전문인력에 관한 연구. 박사학위논문. 명지대학교 대학원, 기록정보관리학과.
- 정상희. 2013. 표준기록관리시스템의 기준관리 기능 및 이용 평가. 『기록학연구』, 37, 189-237.
- 정정길, 최종원 이시원, 정준근. 2003. 『정책학원론』. 대명출판사.
- 정부혁신지방분권위원회. 2005. 참여정부의 기록관리혁신. (장소?)
- 정주영, 하민철. 2014. 행정개혁의 집행과정 연구 : 정부 3.0의 집행 수용성을 중심으로. 『정부학연구』, 20(3), 279-314.
- 최봉기. 2008. 『정책학 개론』, 박영사.
- 최종원, 백승빈. 2001. 한국의 정책집행 실증연구에 관한 고찰. 『행정논총』, 39(3), 168-193.
- 최영일. 2008. 미래지향적인 군 기록관리 패러다임의 구축 : 육군기록관리를 중심으로. 『기록인』, 5, 40-43.
- 최윤태. 2012. 육군 기록물관리의 실태와 발전방안. 석사학위논문. 한양대학교 대학원, 기록관리학과.
- 한국기록전문가협회. 2014. 한국기록전문가윤리강령.
- 한국행정연구원. 2012. 역대정부의 국정기조 비교분석 연구.
- 한석태. 2013. 『정책학 개론』. 대영문화사.
- 한세연. 1999. 국가기간전산망정책의 집행맥락과 설명모형 : Elmore 모형의 적용과 한계 그리고 네트워크 모형의 가능성. 『한국정책학회보』, 8(1), 67-89.
- 허고은, 김기영. 2015. 도서관가계의 도서관 적용에 대한 대안 정책 의제화 과정 연구 : 정책네트워크 모형을 적용하여. 『한국문헌정보학회지』, 49(4), 289-315.
- 허상진. 2001. 지방정부의 정책행위자간 네트워크에 관한 분석. 석사학위논문. 연세대학교 대학원, 행정학과.
- 황진현. 2013. 표준기록관리시스템의 생산현황 통보. 『기록학연구』, 37, 145-188.
- 현문수. 2013. 표준기록관리시스템의 전자기록 보존 기능 평가 연구. 『한국기록관리학회지』, 13(2), 115-147.

행정자치위원회 수석전문위원. 2006. 공공기관의 기록물관리에 관한 법률 전부개정 법률안 검토보고서.

Birkland, Thomas A. 2010. *An Introduction to the Policy Process : Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, New York, NY: M.E. Sharpe.

Goggin, Malcolm L., Ann O'M. Bowman, James P. Lester, and Laurence J. Jr. O'Toole. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.

Lasswell, H. D. 1951. *Policy Orientation*, Berkeley, CA: Stanford University Press.

Lipsky. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, NY: Russell Sage Foundation.

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. 1973. *Implementation*, Berkeley, CA: University of California Press.

Nakamura, R. T. & Smallwood F. 1980. *The Politics of Policy Implementation*, New York, NY: St. Martin's Press.

[참고사이트]

국가기록원 : <http://www.archives.go.kr/next/viewMain.do>

국가법령정보센터 : <http://www.law.go.kr/main.html>

미국 육군 기록정보관리시스템 : <http://www.armis.army.mil>