

국회의원 기록관리 방안 연구

A Study on the Records Management for the National Assembly Members

김장환(Kim, Jang-hwan)*

1. 머리말
2. 국회기록관리와 국회의원기록물
 - 1) 국회의원기록물의 법적 근거 및 개념
 - 2) 국회기록관리 체제
3. 국회의원 기록관리 현황과 문제점
 - 1) 국회의원 기록관리 현황
 - 2) 문제점
4. 국회의원 기록관리 방안 제언
 - 1) 관련 법규 제정·개정
 - 2) 국회의원실 기록관리 컨설팅 지원
 - 3) 행정정보시스템 데이터세트 및 웹 기록물 이관 방안 마련
5. 맺음말

* 국회도서관 국회기록보존소 기록연구관, 기록정보학 박사(skujjang@hanmail.net)
■ 투고일 : 2018년 1월 2일 ■ 최초심사일 : 2018년 1월 4일 ■ 게재확정일 : 2018년 1월 14일

〈초록〉

본 연구의 목적은 국회의원 기록관리의 현실을 짚어보고 바람직한 대안을 제시하는 것이다. 1999년 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」이 제정되기 전까지 기록관리는 행정부나 입법부 모두 문서관리 수준을 벗어나지 못하고 있었다. 오히려 국회는 회의록과 의안문서를 체계적으로 관리하는 기록관리 전통이 제헌국회 이래 국회사무처를 중심으로 남아 있었다. 기록관리법이 제정된 후에도 적극 대응하여 기록관리 체제를 정비하기 시작했다. 2000년에 「국회기록물관리규칙」을 제정하여 시행하고, 영구기록물관리기관 설치가 의무사항이 아님에도 국회사무처의 보조기관 형태로 영구기록물관리기관을 설치하였다. 또한 국내에서 처음 기록연구직으로 전문요원을 배치하고, 국회기록물분류기준표도 행정부에 비해 빠르게 만들어 시행하는 등 선도적으로 대응하였다.

그러나 2007년 전부개정 법률에 따른 규칙 개정이 2011년에 이르러야 완료될 정도로 국회사무처 시기 국회기록보존소의 기록관리 동력은 크게 떨어졌다. 국회의 경우 행정부의 직접적인 영향력이 미치지 않기 때문에 참여정부 당시 기록관리 혁신에 따른 긍정적인 영향도 거의 받지 못했다. 국회기록관리 영역 내에서도 국회의원 기록관리 분야는 실무적으로나 학술적으로 매우 미미한 상황이다. 국회의원은 기록관리법상 대상에서 아예 제외되어 있기 때문에 기록관리를 강제할 수 있는 법적 근거도 없다.

이에 본 글에서는 주로 국회기록보존소 내부에서 수립한 국회의원 기록관리 계획과 추진 현황을 중심으로 국회의원 기록관리의 문제점을 분석하였다. 그리고 원론적인 수준에서 향후 국회 영구기록물관리기관 역할을 수행하고 있는 국회기록보존소에서 추진해야 할 국회의원 기록관리 방안을 관련 법규 제정·개정, 국회의원실 기록관리 컨설팅 지원, 행정정보시스템 데이터세트 및 웹 기록물 이관 방안 마련 등 세 가지로 구분하여 제시하였다.

주제어 : 국회기록관리, 국회기록보존소, 국회도서관, 헌정기념관, 국회의원기록물

〈Abstract〉

The purpose of this study is to examine the reality of the records management of the National Assembly members and suggest a desirable alternative. Until the Public Records Management Act was enacted in 1999, the level of the records management in the National Assembly was not beyond that of the document management in both the administration and the legislature. Rather, the National Assembly has maintained a records management tradition that systematically manages the minutes and bills since the Constitutional Assembly. After the Act was legislated in 2000, the National Assembly Records Management Regulation was enacted and enforced, and the Archives was established in the form of a subsidiary organ of the Secretariat of the National Assembly, even though its establishment is not obligatory. In addition, for the first time, an archivist was assigned as a records and archives researcher in Korea, whose role is to respond quickly in accordance with the records schedule of the National Assembly, making its service faster than that of the administration.

However, the power of the records management of the National Assembly Archives at the time of the Secretariat of the National Assembly was greatly reduced, so the revision of the regulations in accordance with the revised Act in 2007 was not completed until 2011. In the case of the National Assembly, the direct influence of the executive branch was insignificant. As the National Assembly had little direct influence on the administration, it had little positive influence on records management innovation under Roh Moo-Hyun Administration. Even within the National Assembly, the records management observed by its members is insignificant both in practice and in theory. As the National Assembly members are excluded from the Act, there is no legal basis to enforce a records management method upon them.

In this study, we analyze the records management problem of the National Assembly members, which mainly concerns the National Assembly records management plan established in the National

Archives. Moreover, this study proposes three kinds of records management methods for the National Assembly members, namely, the legislation and revision of regulations, the records management consulting of the National Assembly members, and the transfer of the dataset of administrative information systems and websites.

Keywords : the records management of the National Assembly, National Assembly Archives, National Assembly Library, National Assembly Memorial Hall, the records of the National Assembly Members

1. 머리말

근대 시민사회는 J. 루소와 몽테스키외를 거쳐 삼권분립을 근간으로 하는 자유주의 국가체제를 갖추게 되었다. 특히 루소는 입법부의 중요성을 강조하였는데, 1789년 프랑스 대혁명 이후 들어선 프랑스 공화정은 입법부 우위의 정치체제가 발현된 대표적인 예이다. 각 나라마다 역사적인 발전 과정에 따라 조금씩 다른 양태를 띠었지만, 입법부의 중요성이 간과된 적은 없다. 대한민국 역시 제헌국회부터 삼권분립의 원칙하에 국가의 기틀을 다졌다. 물론 대한민국 헌법의 역사에는 많은 부침이 있었으며, 그 과정에서 입법부 역시 많은 굴욕을 경험해야만 했다. 그러나 1987년 6월 항쟁과 문민정부를 거치면서 비로소 입법부는 제 역할을 하기 시작했다. 20대 국회를 맞이하는 현재 대한민국 국회의 위상은 그 어느 때보다 높다. 입법부 대표인 국회의장은 더 이상 행정부의 거수기 노릇을 하지 않고, 대통령을 견제할 수 있는 시대가 되었다. 국회의원의 전문성 역시 과거 군사정권 시절과 비교했을 때 괄목할 만한 수준으로 높아졌다.

그렇다면 국회의 기록관리 현실은 높아진 국회의 위상에 조응하는 수준일까? 의문이다. 그중에서도 국민을 대표하는 국회의원의 기록관리 현실은

어느 정도 수준일까? 국민의 권리를 실현시키기 위한 수단으로서 법률을 입안하는 300명의 국회의원들은 자신이 수행한 의정활동의 증거를 제대로 남기고 있을까? 과연 일반 국민이 기록을 통해 국회의원의 의정활동을 감시하고 견제할 수 있는 수단이 국회에는 마련되어 있을까? 적어도 연구를 위한 목적으로라도 국민이 국회의원 기록에 접근하여 활용할 수는 있을까? 아쉽게도 그 어떠한 질문에도 쉽게 긍정적인 답을 내놓기 어렵다.

본 연구의 목적은 이러한 문제의식에 따라 국회의원 기록관리의 현실을 짚어보고 바람직한 대안을 제시하는 것이다. 사실 1999년 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」이 제정되기 전까지 기록관리는 행정부나 입법부 모두 문서관리 수준을 벗어나지 못하고 있었다. 오히려 국회는 회의록과 의안문서를 체계적으로 관리하는 기록관리 전통이 제헌국회 이래 국회사무처를 중심으로 남아 있었다. 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」이 제정된 후에도 곧바로 ‘국회기록물관리개선실무위원회’를 구성함으로써 법 제정에 적극 대응하여 기록관리 체제를 정비하기 시작했다. 2000년에 「국회기록물관리규칙」을 제정하여 시행하고, 영구기록물관리기관 설치가 의무사항이 아님에도 국회사무처의 보조기관 형태로 영구기록물관리기관을 설치하였다. 또한 국내에서 처음 기록연구직으로 전문요원을 배치하고, 국회기록물분류기준표도 행정부에 비해 빠르게 만들어 시행하는 등 선도적으로 대응하였다.¹⁾

그러나 이후 2007년 전부개정 법률에 따른 규칙 개정이 2011년에 이르러서야 완료될 정도로 국회사무처 시기 국회기록보존소의 기록관리 동력은 떨어졌다. 국회의 경우 행정부의 직접적인 영향력이 미치지 않기 때문에 참여정부 당시 기록관리 혁신에 따른 긍정적인 영향도 거의 받지 못했다. 더구나 2009년 국회사무처에서 국회도서관으로 국회기록보존소가 이관되면서 현정자료관리²⁾, 정보공개업무가 분리되는 등 국회기록보존소 조직은

1) 국회기록관리 체제의 성립과 발전 과정에 대한 자세한 내용은 이승일(2008)을 참조.
2) 현정자료는 기록학 개념에 비추어 볼 때 매뉴스크립트(manuscripts)라고 할 수 있다. 자세한 내용은 본문에서 후술한다.

더욱 축소되었다. 다만, 국회도서관 이관 후 내실을 다지는 한편 2013년 「국회도서관 직제」 개정으로 과장급에서 국장급으로 확대 개편하는 등 외연을 확대하는 성과를 이루기도 하였다.

그럼에도 국회의원 기록관리 영역은 이제 시작 단계에 불과하다. 학계에서도 국회 내부에서도 국회의원기록물의 중요성이나 기록관리의 필요성을 역설하는 목소리는 찾아보기 힘들다. 국회 기록관리에 대한 연구는 공공기록관리 영역에서 그 비중이 매우 적을 뿐더러 국회의원 기록관리에 대한 연구는 더욱더 빈약하다. 해외에서도 대부분 의원 기록물은 의원의 사유재산으로 인정하고 있어 수집의 대상으로 보고 있을 뿐, 적극적인 기록관리 대상으로 포섭하고자 수행한 연구는 찾기 어렵다.³⁾ 이에 국회의원 기록관리와 관련하여 국내에서 이루어진 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

이원영(2004)은 시론적인 성격의 글로 의회기록의 특질과 종류를 밝히며 의원기록을 처음으로 정의하였다. 이후 한은정, 임진희(2009)가 의원실의 기능을 분석하여 국회의원기록물의 특성을 밝히고 구체적인 관리 방향을 제안하였다. 이 연구는 국회의원기록물을 공공기록관리의 범주에 포함시켜 영구기록물관리기관으로 '이관'해야 할 대상으로 바라보았다는 점에서 그 의의가 있다. 황길레(2010)는 국회의원기록물을 개인기록의 관점에서 바라보고 설문을 통해 수집정책 수립을 위해 필요한 요소를 도출하였으나, 국회의원기록물을 '수집'의 대상으로 국한하고 있다. 김유승, 김장환(2013)은 국회기록보존소의 직제 및 직무 확대를 위해 필요한 요소를 설계하며 국회의원 기록관리 직무를 언급하였으나, 국회의원 기록관리에 관한 본격적인 연구로 보기는 어렵다. 장주영(2016)은 특정 의원을 대상으로 개인기록 중 전

3) 대표적으로 미국 의회의 경우 의원실의 기록물을 법적으로 이관 받아 관리하는 제도가 없으며, 퇴임 이후 의원의 고향이나 출신대학 등에 기증하고 있다(김장환 2015, 40). 영국 의회 역시 의원기록물을 의원의 개인적인 재산으로 인정하며, 의회 아카이브의 관리 대상으로 포함하고 있지 않다.

자기록에 대한 기록화 전략을 제안하고 있으나, 역시 국회의원 기록관리 전반에 대한 연구는 아니다. 이후 김남희(2016)가 정보공개 측면에서 국회 기록관리 체계와 국회의원기록물의 관리 현황을 전반적으로 다루며, 국회의원 기록관리에 대한 본격적인 논의의 발판을 마련하였다. 현희(2017)는 국회의원의 입법활동 프로세스를 분석하여 기록관리 현황을 파악하여 주로 서비스에 초점을 맞추어 활용 방안을 제시한 바 있다.

본 연구는 이러한 선행연구의 연장선상에 있지만, 주로 국회 내부에서 생산·접수한 공공기록물을 중심으로 국회기록보존소 내부에서 수립한 국회의원 기록관리 계획과 추진 현황을 분석하였다. 이를 토대로 향후 국회 영구기록물관리기관 역할을 수행하고 있는 국회기록보존소에서 추진해야 할 국회의원 기록관리 방안을 원론적인 수준에서 제시하고자 한다.

2. 국회기록관리와 국회의원기록물

1) 국회의원기록물의 법적 근거 및 개념

본 연구에서 다루는 기록물 범위는 국회기록물 중 국회의원기록물로 한정하고 있다. 그러나 ‘국회의원기록물’은 현재 명확하게 규정되어 있는 개념이 아니다. 그러므로 국회기록물 및 국회의원기록물과 관련된 법적 개념을 개괄적인 차원에서 먼저 살펴볼 필요가 있다.

주지하다시피 기록관리에 있어 기본법은 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하, ‘기록관리법’)이며, 이 법에 ‘기록물’ 개념이 포괄적으로 정의되어 있다. 기록관리법에서는 법의 시행에 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정하도록 하고 있으나(제49조), 국회규칙인 「국회기록물관리규칙」에는 ‘국회기록물’이 별도로 정의되어 있지 않다. 다만, 규칙 제7조에 관리대상 기록물을 규정함으

로써⁴⁾ 국회 각 소속기관에서 기록물을 관리하도록 하고 있다.⁵⁾ 즉, 「국회 기록물관리규칙」상에는 헌법기관인 국회의원이 생산한 기록물을 관리할 수 있는 근거가 없는 것이다.

한편, 같은 국회규칙인 「국회도서관 직제」에는 국회의 영구기록물관리기관으로서 국회도서관이 수행하여야 할 직무가 제10조 국회기록보존소 직무에 포함되어 있다. 「국회도서관 직제」에는 ‘국회기록물’이란 표현이 명시되어 있으며, 이는 「국회기록물관리규칙」에서 규정하고 있는 소속기관의 생산·접수 기록물로 보는 것이 타당하다. 그러나 2013년 12월, 국회기록보존소가 직제 개정으로 확대개편됨에 따라 ‘국회의원기록 및 구술기록 등 의정활동 관련 기록물의 수집·관리에 관한 사항’이 국회기록보존소의 직무로 포함되었다.⁶⁾ 이는 그전까지 헌정자료를 관리하는 국회사무처 헌정기념관에 비하여 국회의원기록물에 대한 수집 근거가 미약했던 국회기록보존소가 그 법적 근거를 처음 마련한 것이다.

이러한 법적 근거 마련의 일환으로 국회도서관은 2016년 12월 「국회도서관법」을 개정하여 ‘국회 의정활동 관련 기록물의 수집·정리·보존·평가·활용’이라는 직무를 국회도서관의 직무에 포함시켰다.⁷⁾ ‘국회 의정활동 관

4) 제7조(관리대상 기록물) 소속기관은 법 제16조에 따라 다음 각 호의 사항을 기록물로 남겨 관리하여야 한다.

1. 공식적으로 결재 또는 접수한 기록물, 결재과정에서 발생한 수정 내용 및 이력 정보, 업무수행 과정의 보고사항, 검토사항 등의 기록물
2. 국회의 제도·운영 및 활동과 관련하여 국회 규정으로 정하는 사항에 관한 조사·연구·검토서, 회의록 및 시정각기록물
3. 국회의장·부의장·위원회위원장 및 소속기관의 장이 수행하는 주요 업무 활동 관련 기록물
4. 그 밖에 국회도서관장이 국회기록물로 관리할 필요가 있다고 인정하는 기록물
- 5) 여기서 소속기관이란 「국회법」 제21조부터 제22조의3에 따른 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처를 의미한다.

6) 제10조(국회기록보존소) ① (생략)

② 국회기록보존소장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2010.4.27., 2013.12.13.>

1.~5. (생략)

6. 국회의원기록 및 구술기록 등 의정활동 관련 기록물의 수집·관리에 관한 사항

7.~12. (생략)

런 기록물'이라 기술함으로써 소속기관 기록물과 국회의원기록물까지 포괄적으로 규정한 것이다. 그러나 이 개념을 구체적으로 정의하는 법 조항은 없는 상황이다. 이에 국회기록보존소에서는 실무적인 차원에서 「국회 의정활동기록물 수집·관리 정책」을 수립하여 소속기관 기록물뿐만 아니라 국회의원기록물까지 수집·관리할 수 있는 근거를 마련하였다(국회도서관 국회기록보존소 2016a).

이 수집 정책에 따르면, '의정활동기록물'은 가장 상위의 개념으로 국회 소속기관에서 생산·접수한 공공기록물과 국회의원기록물, 정당기록물, 민간기록물 등 국회 의정활동과 관련하여 생산·접수된 기록물을 의미한다.⁸⁾ 그리고 '국회의원기록물'은 국회의원의 직무권한으로 국회의원실에서 공식 업무를 수행하면서 생산·접수하였거나 국회의원 개인이 정치활동 및 개인사와 관련하여 생산·취득한 모든 형태의 기록정보자료와 행정박물을 의미한다(국회도서관 국회기록보존소 2016a, 2). 즉, 의원실에서 국회의원 및 보좌진이 생산·접수한 기록물과 의원 본인이 취득·소유하고 있는 개인기록까지 모두 망라적으로 포괄하고 있는 것이다.⁹⁾ 그러나 이 수집정책은 국회

7) 제2조(직무) ① 국회도서관(이하 "도서관"이라 한다)은 다음 각 호의 사무를 처리함으로써 국회의 입법활동을 지원한다.

1. 도서관자료의 수집·정리·보존, 도서관서비스의 제공
2. 의회 및 법률 정보의 조사·회답·제공
3. 국회전자도서관의 구축·운영
4. 국회 의정활동 관련 기록물의 수집·정리·보존·평가·활용
5. 입법활동에 관한 국가 서지의 작성 및 표준화
6. 국내외 입법지원기관, 다른 도서관 등과의 교류·협력
7. 그 밖에 의정활동 지원을 수행하는 데 필요한 사무

② (생략)

- 8) 다만, 이 정책에서는 「국회기록물관리규칙」에 따라 관리되는 소속기관에서 생산·접수한 공공기록물은 그 범위에서 제외하고 수집 기록물을 중심으로 이하의 내용을 기술하고 있다.
- 9) 국회의원은 정치적 목적을 실현하기 위해 정당 활동을 하고 있으며 이러한 활동에서도 관련 기록물이 생산된다. 그러나 정당 활동으로 인해 당에서 생산·접수된 기록물은 국회의원기록물이 아닌 정당기록물의 범주에 포함된다. 이에 국회기록보존소의 수집정책에도 의정활동기록물의 개념에 국회의원기록물과 정당기록물을 구분하고 있다. 본 연구에서도 국회의원기록물의 범주에서 정당기록물은 제외하고 논의를 진행한다.

기록보존소 내부 지침으로 법규의 성격이 아니기 때문에 외부적인 강제력은 없다.

2) 국회기록관리 체제

현재 대한민국 국회의 기록관리를 총괄하는 헌법기록물관리기관은 국회도서관이다. 지난 2000년 입법부 영구기록물관리기관으로 설치된 국회기록보존소는 국회도서관 산하의 보조기관으로서 국회기록관리 업무를 위임받아 수행하고 있다.¹⁰⁾ 설치 당시부터 국회기록보존소는 국회사무처 등 소속기관 및 위원회에서 생산·접수하는 공문서 위주의 기록관리를 수행해 왔다. 그나마 서론에서 언급했듯이 2009년 국회기록보존소 소속이 국회사무처에서 국회도서관으로 바뀜에 따라 국회기록보존소에서 수행하던 현정자료 관리 및 정보공개 업무는 국회사무처에 잔류하고,¹¹⁾ 공공기록관리 영역만 국회도서관으로 이관되었다.

한편, 「국회기록물관리규칙」상 각 소속기관에 기록관을 설치할 수 있는 근거가 없기 때문에 현재 국회기록보존소는 영구기록물관리기관 역할뿐만 아니라 4개 소속기관의 기록관 역할까지 함께 수행하고 있다.¹²⁾ 2000년 이후 현재까지 영구기록물관리기관 고유의 업무보다 기록관 업무에 치중하고 있는 게 사실이다. 국회회의록 및 의안문서와 같은 중요 국회기록물을 포함하여 4개 소속기관의 각 처리과에서 생산, 접수하는 일반 기록물(전자기

10) 국회도서관이 국회 영구기록물관리기관으로 지정된 사유에 대해서는 김유승(2011)을 참조.

11) 현재 국회기록보존소가 수행하고 있는 정보공개 업무는 국회도서관에 접수되는 정보공개만을 대상으로 한다. 4개 소속기관에서는 별도로 정보공개 업무를 수행하며, 국회 전체의 정보공개 주무는 국회사무처 소속의 국회민원지원센터가 맡고 있다.

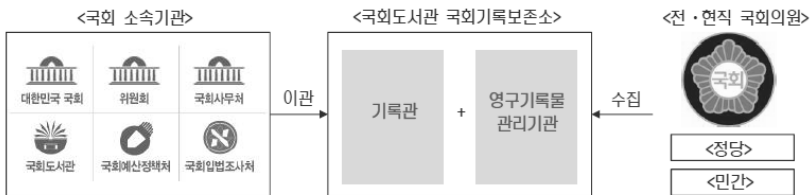
12) 위원회는 기본적으로 국회의 핵심 기능을 수행하고 국회사무처 등 4개 소속기관이 입법지원조직으로서 위원회를 뒷받침하고 있는 형태지만, 실무적으로 봤을 때 위원회는 「국회법」과 「국회사무처법」에 따라 국회사무처에 속하는 하나의 처리과로 국회에서 운영되고 있다(김정환, 이은별 2015, 107).

록물 포함), 그리고 시청각기록물, 행정박물, 간행물 등이 국회기록보존소로 「국회기록물관리규칙」에 따라 이관되어 관리된다. 전·현직 국회의원기록물과 정당기록물의 경우에는 앞서 논의한 바와 같이 「국회도서관법」과 「국회도서관 직제」 등에 따라 기증이나 위탁 등의 방법으로 국회기록보존소에 입수, 관리되고 있다.

그러나, 국회 각 소속기관에서 운용 중인 각종 행정정보시스템에서 생산되는 데이터세트와 홈페이지, 각 의원실 홈페이지 등의 전자기록물은 현재 국회기록보존소에서 이관 받을 수 있는 준비가 전혀 되어 있지 않은 상황이다. 기본적으로 국회기록보존소에서 사용하고 있는 기록관리시스템은 국가기록원의 표준기록관리시스템을 기반으로 하고 있기 때문이다. 이들 새로운 유형의 전자기록물은 법규에 따른 이관 대상임에도 현재 국회기록보존소에서 손을 대지 못하고 있다. 기록생산시스템 중 국회전자문서시스템과 e-의안시스템을 통해 생산·접수되는 전자기록물만이 국회기록보존소로 이관되고 있다(김장환, 이은별 2015, 108).

정리하자면, 현재 국회기록보존소는 국회 영구기록물관리기관 역할을 위임받아 수행 중이며, 기관형 아카이브로서 기록관과 영구기록물관리기관 역할을 동시에 수행함은 물론 수집형 기록관 역할까지 수행하고 있는 것이다. 이를 도식화하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 국회 기록관리 체제



※출처 : 김장환 2016, 7.

3. 국회의원 기록관리 현황과 문제점

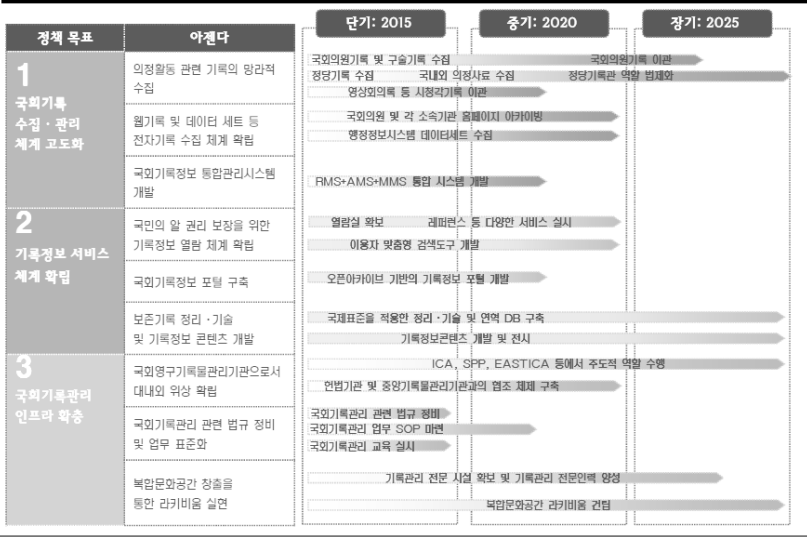
1) 국회의원 기록관리 현황

기록관리법이 제정되기 이전에도 국회의원기록물은 국회기록보존소가 국회사무처 소속으로 있을 때부터 ‘헌정자료’란 명목으로 기증과 구매 등의 방법을 통해 수집·관리되고 있었다. 헌정자료는 국회의원실을 중심으로 이루어지는 의정활동에 따른 업무 산출물 보다는 국회의원 개인기록에 집중하여 수집되었다. 그러다 2009년, 국회사무처에서 국회도서관으로 국회기록보존소가 이관된 후부터는 국회사무처에서 관리하는 헌정자료와는 별도로 국회도서관 차원에서 국회의원기록물을 공공기록관리의 범주에 포함시키기 위하여 증장기 전략을 수립하는 등 국회의원 기록관리에 대한 준비를 진행해오고 있다.

2010년 국회기록보존소에서는 「국회기록보존소 발전전략 로드맵」을 작성하였고, 2014년에 로드맵 버전을 업데이트하였다. 2014년도 로드맵에 따르면, 국회기록보존소는 ‘의정활동의 총체적 기록화를 통한 의회민주주의 실현’이라는 비전 아래 3개의 정책 목표, 9개의 아젠다를 제시하고 있음을 확인할 수 있다. 그중 국회의원 기록관리와 관련하여 ‘국회기록 수집·관리 체계 고도화’라는 첫 번째 정책 목표 하에 ‘의정활동 관련 기록의 망라적 수집’이라는 아젠다를 설정하였다. 여기에는 ‘국회의원기록 및 구술기록 수집·생산’, ‘정당기록 수집 및 정당기록관 역할 법제화 추진’, ‘국내외 의정자료 수집’ 등의 내용이 포함되어 있다(국회도서관 국회기록보존소 2014). 그리고 2020년부터 2025년 사이에 국회기록물을 의원실로부터 ‘이관’받는 것을 목표로 설정하고 있음을 확인할 수 있다(〈그림 2〉 참조). 즉, 국회기록보존소가 국회도서관으로 이관된 직후부터 국회의원기록물 등 의정활동 기록물을 관리하기 위한 증장기 계획을 수립하고 있었던 것이다.¹³⁾

〈그림 2〉 국회기록보존소 발전전략 로드맵

3. 국회기록보존소 발전전략 추진 로드맵



※출처 : 국회도서관 국회기록보존소(2014, 6).

이러한 노력의 일환으로 국회기록보존소에서는 앞서 논의한 바와 같이 2013년 12월, 「국회도서관 직제」 개정으로 국회의원기록물 수집 근거를 마련하였으며, 2016년 1월에 「국회의원 기록관리 기본계획」을 수립하여 국회의원기록물을 수집·관리하기 위한 구체적인 추진 전략을 마련하였다. 동시에 「국회 의정활동기록물 수집·관리 정책」을 수립함으로써 「국회기록물 관리규칙」상의 규정만으로는 미비한 관련 개념을 정립하고, 구체적인 수집·관리 업무 절차를 정의하였다. 그리고 2016년 12월 「국회도서관법」 개

13) 이후에도 국회기록보존소는 국회도서관에 차원에서 진행 중인 「국회도서관 기능강화를 위한 국회도서관 중장기 발전전략」의 일환으로 국회의원 기록관리 관련 과제를 뽑아 지속적으로 추진하고 있다.

정을 통해 국회의원기록물을 염두에 둔 ‘국회 의정활동 기록물’ 수집·관리 근거까지 마련하게 되었다. 그 결과 국회기록보존소에서는 기록관리법과 「국회기록물관리규칙·규정·내규」에 따라 이관 기록물을 관리하고, 「국회 도서관법」과 「국회도서관 직제」, 「국회 의정활동기록물 수집·관리 정책」¹⁴⁾에 따라 수집 기록물을 관리하게 된 것이다.¹⁵⁾

한편, 관련 법규를 정비한 직후 국회기록보존소에서는 2016년 3월, 「제 19대국회 의원기록물 수집 계획」을 수립하여 국회의장 결재를 받아 제20대 총선에 따른 교체 의원실을 중심으로 국회의원기록물을 시범적으로 수집하였다.¹⁶⁾ 그 결과, 교체된 146개 의원실을 대상으로 기록물을 수집하여 20개 의원실에서 기록물 실물 157상자 5점, 122개 의원 홈페이지에서 의정활동사진기록 2,364점¹⁷⁾ 등 총 157상자 2,369점을 수집 완료하였다(국회도서관 국회기록보존소 2016b, 1). 이러한 일련의 수집 활동 결과, 현재 국회기록보존소에서 관리하고 있는 의정활동기록물 통계는 <표 1>과 같다.

-
- 14) 앞서 밝혔듯이 「국회 의정활동기록물 수집·관리 정책」은 현재 법규의 형식이 아니므로, 국회도서관 내규 등으로 법규화할 필요가 있다.
 - 15) 이러한 관련 법규 정비가 이루어지기 전까지 국회기록보존소에서는 역대 국회의장단 구술기록 아카이브 구축 사업을 2011년도부터 실시함으로써, 구술기록과 함께 역대 의장단의 개인기록물을 수집하는 소극적인 전략을 추진해왔다. 역대 의장단 구술기록 채록은 기록물 수집 측면에서는 그 성과가 크지 않았지만, 국회 내에서 국회의장단 기록물을 관리할 수 있는 이니셔티브를 국회사무처로부터 확보하였다는 데 그 의의가 있다. 당시 국회의원기록물 수집 통계를 보면, 제17대 국회의원 정봉주 의원실로부터 받은 2,303권 외에 구술채록 사업 등으로 수집한 개인기록 263권, 1,955점 등 총 2,566권, 1,955점이었다(2016년 1월 기준).
 - 16) 물론 영구기록물관리기관장인 국회도서관장 결재로도 사업 진행이 가능하였으나, 당시 국회기록보존소에서는 향후 국회의원기록물 수집과 관련된 예산을 기획재정부로부터 확보하기 용이하게끔 일부러 국회의장 결재를 추진하였다.
 - 17) 사진기록의 경우, 근로장학생을 활용하여 연도별 중요 사진 위주로 홈페이지당 20점 내외의 의정활동사진기록을 직접 다운로드하는 방식으로 수집하였다.

〈표 1〉 의정활동기록물 보유 통계 현황(2017년 9월 기준)

구분	내용	합계
국회의원기록	'정의화 전 국회의장' 등 의정활동 관련 기록물	265권, 2,300점
	'제19대 국회의원실' 등 의원실 기록물	5,653권, 3,348점
정당기록	'제19대 대선 정책공약집' 등 각 정당 기록물	477점
구술기록	2012~2016년 역대 국회의장단 구술기록 아카이브 구축사업 산출물	578점
회수기록	부산광역시교육청 소장 제헌국회속기록 등	15점
합계		5,918권, 6,718점

※출처 : 국회도서관 국회기록보존소(2017, 12).

2) 문제점

이상의 국회의원 기록관리 현황을 고려할 때, 문제점은 크게 아래와 같이 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 국회의원은 개개인이 헌법기관임에도 국회의원이 생산·접수하는 기록물을 공식적으로 관리할 수 있는 법적 근거가 매우 빈약하다. 앞서 밝힌 바와 같이 현재 국회의원기록물은 기증이나 위탁을 통한 '수집' 대상이지 법적 절차에 따른 '이관' 대상이 아니다. 국회의원은 국민의 세금으로 월급을 받으며 국민의 대표로서 의정활동을 하는 선출직 공무원이다. 따라서 대통령기록물을 「대통령기록물 관리에 관한 법률」에 따라 철저히 관리하는 것처럼 국회의원 역시 자신의 의정활동 산출물인 기록물을 철저히 관리해야 할 당위가 있다.

국회의원이 생산·접수하는 기록물에 대한 생산제어, 분류, 이관 등 관리 규정 자체가 부재하기 때문에 입법기능, 재정통제 기능 등 국회의원실에서 수행하는 각 핵심기능으로부터 산출되는 기록물이 대(代)가 종료되는 시점에 사유화되거나 망실될 수밖에 없는 구조이다. 이미 국회의원 총선거가 치러지는 4년마다 각 언론을 통해 교체 의원실의 기록물 무단 파기 문제가 다루어져 사회적으로 논란이 되고 있다.¹⁸⁾ 이는 국회의원 기록관리가 제도

화되지 않는 한 끊임없이 반복될 것이다.

둘째, 국회의원 및 보좌직원이 지니고 있는 기록관리에 대한 인식이 현저히 낮다. 1999년 기록관리법이 처음 제정되던 당시 행정부 공무원이 그러했듯이, 국회의원과 보좌직원이 가지고 있는 기록관리에 대한 인식 역시 매우 낮은 수준이다. 제20대 총선 직후 국회의원기록물 수집 시범사업 결과 보고서에 따르면, 국회기록보존소에서 보좌진들의 기록관리에 대한 인식이 전반적으로 부족하기 때문에 의원실 기록관리 체계 마련을 위한 지속적인 교육 및 컨설팅이 필요하다고 분석하고 있다(국회도서관 국회기록보존소 2016b, 3).

한편, 각 의원실에 국회전자문서시스템을 사용할 수 있는 환경이 갖추어져 있음에도 기록관리에 대한 인식이 낮기 때문에 의원실에서 생산·접수한 기록물을 시스템에 등록하지 않고 있다. 사실 국회의원 및 보좌직원의 기록관리 인식과 상관없이, 현재 국회기록보존소에서는 각 의원실에서 사용하는 전자문서시스템에 등록된 기록물의 경우 국회사무처로부터 각 소속 기관의 전자기록물 이관 시기에 함께 이관 받고 있다.¹⁹⁾ 이는 현재 1개의 의원실이 1개의 처리과 식별코드를 부여받아 전자문서시스템을 이용하고 있기에 가능한 일이다. 물론 의원실의 전자문서시스템에 등록되어 있는 기록물은 대부분 인사 명령 등의 접수문서가 대부분으로 중요한 기록물은 없다. 그러나 이는 의원실에서 생산·접수한 기록물을 전자문서시스템에 등록하기만 한다면, 해당 기록물들이 국회기록관리 프로세스에 따라 관리될 수 있다는 점을 시사하는 것이기도 하다.

18) MBC, 의원회관 “다 버려!!!” 2008. 5. 24. 검색일자: 2017.10.7. http://imnews.imbc.com/replay/2008/nwdesk/article/2169375_13253.html.

채널A, 방 빼는 18대 국회의원… 줄줄 새는 국가정보. 2012. 5.17. 검색일자: 2017. 10. 7. <http://news.ichannela.com/tv/news/3/all/20120517/46325246/1>.

한국경제, 국회는 지금 ‘은밀한 자료’ 폐기 중. 2012.5.23. 검색일자: 2017. 10.7. <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2012052328741>.

19) 전자기록물은 종이기록물과 달리 각 처리과로부터 이관을 받지 않고 국회전자문서시스템 총괄 부서인 국회사무처 입법정보화담당관실로부터 매년 일괄 이관 받고 있다.

국회의원 및 보좌직원의 낮은 기록관리 의식은 국회의원실과 행정부 간 자료 유통 시스템인 '의정자료전자유통시스템'의 낮은 이용률로 나타나기도 한다. 「국회법」 제128조와 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제10조에 따라 국회의원은 정부에 자료제출을 요구할 수 있는데, 무분별한 종이자료 생산을 지양하기 위해 국회사무처에서는 의정자료전자유통시스템을 개발하여 배포하였다. 그러나 이용률은 지극히 낮은 상황이다.²⁰⁾ 이는 여러 원인이 있겠지만, 자료요구와 제출 자료를 기록물로 관리하고 유통시켜야 한다는 기록관리 의식이 부재하다는 점도 큰 요인일 것이다.²¹⁾

셋째, 국회도서관 국회기록보존소와 국회사무처 헌정기념관의 중복 수집 문제이다. 이는 국회기록보존소가 2009년 국회사무처에서 국회도서관으로 이관되면서 계속 제기되어 왔던 문제이다. 현재 국회사무처에서는 홍보담당관실에서 「헌정기념관 운영내규」에 따라 전·현직 국회의원의 기록을 '헌정자료'라는 개념에 근거하여 수집·보존하고 있다.²²⁾ 그런데 이 내규는 헌정자료의 수집대상으로 "전·현직 국회의원과 관계 있는 자료, 역대 정당과 관계 있는 자료, 대한민국임시의정원, 남조선과도입법의원과 관계 있는 자료, 국회의원 외교활동시 외국의 저명인사로부터 받은 기념품, 기타 의정활동과 관계 있는 자료"로 규정하고 있어, 국회기록보존소에서 수집하는 '의정활동기록물' 개념과 국회사무처에서 수집하는 '헌정자료'는 중복된다고 볼 수 있다.

헌정자료 수집에 대한 직접적인 근거는 국회사무처 내규지만, 상위 규정인 「국회사무처 직제」에 홍보담당관실 직무로 명시되어 있다. 이는 「국회도서관 직제」와 같은 급으로 법적 효력이 같다. 다만, 2016년 「국회도서관

20) 필자는 2015년도 국회기록관리 실무를 하면서 국회사무처 입법정보화담당관실 담당자로부터 사용률이 30% 미만인 것으로 확인한 바 있다.

21) 앞서 밝혔듯이 국회기록보존소 역시 중요한 행정정보시스템인 이 시스템의 데이터셋을 이관 받을 수 있는 기록관리시스템을 갖추고 있지 못하다는 점 역시 문제이다.

22) 「헌정기념관 운영내규」에 따르면 '헌정자료'는 "우리나라 의회정치와 관계있는 물품·인쇄물·시청각물 등으로서 역사적으로 보존·전시할 가치가 있는 것"을 의미한다.

법」 개정에 따라 의정활동기록물에 대한 수집 근거가 법률에 명시되었으며, 국회기록보존소 자체가 기록관리법에 따라 설치되는 등 국회사무처에 비해 상위법에 근거가 있기 때문에 향후 「국회사무처 직제」 개정은 불가피해 보인다.

2011년 「국회기록물관리규칙」 개정 당시에도 헌정자료가 국회기록물의 일부이기 때문에 「국회사무처 직제」를 함께 개정할 것을 국회도서관 측에서 추진하였으나, 국회운영위원회 수석전문위원실에서는 기관 간 협의가 전제되어야 한다는 이유를 들어 해당 조항에 대한 개정을 받아들이지 않았다.²³⁾ 그러나 2011년에 개정된 「국회기록물관리규칙」에는 헌정자료도 국회기록물임이 간접적으로 명시되어 있고, 2014년도에 국회사무처에서 수행한 연구용역 결과보고서조차도 헌정자료는 기록관리법에 따른 기록물평가심의회를 통해 폐기가 가능하며 국회사무처에서 임의로 헌정자료를 폐기할 수 없다는 내용을 담고 있다(국회사무처 2012, 65). 즉, 법률적으로 봤을 때 헌정자료는 국회기록물의 일부로 관리되는 게 타당하다.

이러한 법리적인 이유뿐만 아니라 실무적인 측면에서도 역대 국회의장단 및 주요 전직 의원 등 동일한 소장처로부터 양 기관에서 중복 수집하게 될 가능성이 높기 때문에, 예산 집행과 업무의 효율성이 떨어질 수밖에 없다. 따라서, 현재 국회도서관 국회기록보존소와 국회사무처 헌정기념관에서 이원적으로 관리되고 있는 전·현직 국회의원기록물 수집·관리 창구를 일원화할 필요가 있다.²⁴⁾

23) 이는 당시 운영위에서 작성한 법안심사소위 검토자료 초안 중, 2011년 3월 21일 국회기록보존소에서 작성한 자료와 2011년 3월 30일 운영위에서 작성한 자료를 비교 검토해보면 유추해볼 수 있다.

24) 또 하나의 변수는 지난 2015년에 국회사무처에서는 헌정기념관을 「박물관 및 미술관 진흥법」에 따른 박물관으로도 등록했다는 사실이다. 이는 기록관리법 외에도 헌정자료 관리에 관한 상위법이 하나 더 생기는 것으로 헌정기념관에서 관리하고 있는 자료에 대한 성격을 법리적으로 좀더 검토해볼 필요가 있다.

4. 국회의원 기록관리 방안 제언

지금까지 살펴본 현황과 문제점을 근거로 향후 국회의원 기록관리 방안을 크게 법·제도적인 측면과 시스템적인 측면으로 구분하여 생각해 볼 수 있다. 근본적으로는 국회의원과 보좌직원의 기록관리 의식을 점진적으로 고양시킬 수 있는 방안을 함께 마련해야 한다.

1) 관련 법규 제정·개정

(1) 「국회 기록물관리에 관한 법률」(가칭) 제정

공직 사회에서 어떠한 제도를 추진하고자 할 때 가장 강력한 규제 도구는 법규 제정이다. 기관 내부의 정책만 존재할 경우, 기관장 교체 등의 리더십 변화에 따라 정책 추진의 일관성이 현저히 떨어진다. 그러나 정책이 법규의 형태로 존재하는 경우, 비교적 일관성 있게 해당 정책을 추진할 수 있다. 특히 헌법기관인 국회의원의 기록관리를 규제하기 위해서는 별도의 법률을 제정하는 것이 바람직하다.

이미 우리나라엔 모법인 기록관리법과 별도로 국회의원과 함께 대표적인 선출직인 대통령의 기록물을 별도로 관리할 수 있도록 특별법 형태의 「대통령기록물 관리에 관한 법률」(이하, '대통령기록관리법')을 지난 2007년에 제정한 바 있다. 물론 지난 이명박, 박근혜 정부를 거치면서 유명무실해졌다는 평가와 여론이 일부 있지만, 대통령기록관리법이 없었다면 대통령 중심제 국가인 대한민국에 제대로 된 대통령기록물은 찾아보기 힘들었을 것이다.

따라서 국회 역시 선출직 공무원인 국회의원을 중심으로 국회 의정활동 기록물을 총괄하여 관리할 수 있는 「국회 기록물관리에 관한 법률」(가칭)을 별도로 제정하는 것이 가장 근본적인 해법이 될 수 있다.²⁵⁾ 이에 대통령

기록관리법을 준용하되 국회의 현실을 고려하여 법안에 담겨야 할 주요 내용 중 국회의원 기록관리와 관련된 핵심 내용을 제안하면 아래와 같다.²⁶⁾

첫째, 국회기록물을 국회의원, 위원회, 소속기관, 정당 등이 생산·접수한 모든 형태의 기록정보자료와 행정박물로 규정한다. 이는 현재 「국회기록물관리규칙」에서 규정하고 있는 소속기관과 위원회의 기록물뿐만 아니라 국회의원(보좌직원 포함)과 「정당법」 제16조에 따라 등록된 정당까지 그 범위를 포괄함으로써 국회에서 직·간접적으로 생산되는 기록물을 포괄적으로 관리하겠다는 의도이다.

둘째, 「공공기록물 관리에 관한 법률」에서 임의 설치로 규정한 국회 영구기록물관리기관 설치 조항을 의무화함으로써, 국회기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 국회도서관 소속으로 영구기록물관리기관을 설치·운영하도록 한다. 이는 대통령기록관을 의무 설치로 규정한 대통령기록관리법과 같이 국회의 영구기록물관리기관 지위를 확고히 하고자 함이다.

셋째, 국회의원 및 정당의 대표자는 국회기록물에 대하여 12년의 범위 이내에서 보호기간을 지정할 수 있으며, 개인의 사생활과 관련된 기록물의 보호기간은 20년의 범위 이내로 한다. 이는 대통령기록관리법상의 지정기록물 제도를 준용한 것이다. 국회의원기록물 역시 대통령기록물과 같이 정쟁의 도구가 될 소지가 높기 때문에 일정 기간 보호함으로써 국회의원이 기록물을 남길 수 있도록 유도하는 것을 목적으로 한다.

넷째, 국회기록물 관리의 기본계획 수립, 비공개 기간의 연장, 국회보호기록물의 보호조치 해제 등을 심의하기 위해 국회의장 직속으로 국회기록관리위원회를 둔다. 이는 현재 「국회기록물관리규칙」에 근거를 두고 있는

25) 김남희는 국회의원 기록관리와 관련하여 국회규칙으로 법률에서 위임 받은 내용이 없는 사항을 규정할 경우 법 체계 정당성에 문제가 있음을 지적한 바 있다(김남희 2016, 312).

26) 「국회 기록물관리에 관한 법률」 제정과 함께 국민의 알 권리 차원에서 국회기록관리를 정상화시키기 위해 필요한 작업은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 개정하거나 별도의 법률을 입안하여 국회의원을 정보공개법상 정보공개 대상으로 편입시키는 것이다. 이에 대한 자세한 논의는 본 글의 연구 범위에 벗어나므로 생략하도록 한다.

국회기록관리위원회의 지위를 법률로 보장하는 한편, 집행기관인 국회영구 기록물관리기관과 별도로 정책기관의 지위를 국회의장 직속으로 함으로써 그 역할과 기능이 국회의원까지 효력이 미칠 수 있도록 하기 위함이다.

다섯째, 국회영구기록물관리기관은 국회기록물 생산기관에 기록관을 설치·운영하되, 국회기록물 생산기관에서는 기록관을 공동으로 설치·운영하거나 국회영구기록물관리기관에 기록물을 위탁하여 관리할 수 있도록 한다. 이는 지난 2011년 「국회기록물관리규칙」 개정으로 삭제된 기록관 설치 규정을 의무화하고, 현실적으로 독립된 기록관을 설치하기 어려운 국회의원 등의 생산기관이 공동으로 설치·운영할 수 있도록 한 것이다.

여섯째, 국회기록물은 공개함을 원칙으로 하며, 소관 기록관 및 국회영구 기록물관리기관은 5년마다 비공개 기록물에 대하여 공개여부를 재분류하고, 30년이 경과한 기록물은 공개하는 것을 원칙으로 한다. 이는 기본법인 기록관리법에 따라 국회의원기록물을 포함한 국회기록물 모두 보호를 하되, 원칙적으로는 공개한다는 점을 명확히 명문화한 것이다.

(2) 「국회기록물관리규칙」 개정

법률 제정과 별도로 앞서 현황에서 밝힌 바와 같이 2016년 「국회도서관법」 개정으로 ‘국회 의정활동 관련 기록물’의 수집·관리 근거가 법률에 명시되었기 때문에, 이에 대한 후속 조치로 국회 규칙도 개정할 필요가 있다.

가장 중요한 문제는 ‘국회 의정활동 관련 기록물’의 정의를 어떻게 할 것이며, 그 적용 범위를 어디까지 설정할 것인가이다. 우선 ‘국회’에 포함되는 기관이 구체적으로 어디까지인지 살펴볼 필요가 있다. 주지하다시피 국회는 헌법에서 규정하고 있는 국가기관이다.²⁷⁾ 국가기관은 권한

27) 국가기관은 국가의 통치작용을 담당하는 기관으로 입법기관, 사법기관, 행정기관으로 구분한다. 국가기관의 설치 및 조직, 의무는 국민의 자유와 권리 의무에 중대한 관계가 있고, 예산을 필요로 하기 때문에 법률에 따르도록 하는 것이 근대 이후 입헌주의의 원칙이다.

위임에 따라 헌법기관과 법률기관으로 구분할 수 있는데, 헌법기관은 국회, 국회의원, 국회의장단이 포함되며, 법률기관에는 위원회, 국회사무처(교섭단체 포함)²⁸⁾, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처가 포함된다.

따라서, 현행 「국회기록물관리규칙」 제2조의 목적에 상위법으로 기록관리법과 함께 「국회도서관법」을 명시하여, 양 법에 따라 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있음을 명시하도록 해야 한다. 그리고 조항을 신설하여 「국회기록물관리규칙」의 적용 범위에 ‘국회의원, 국회의장단, 위원회, 국회사무처(교섭단체 포함), 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처’이 포함됨을 명시하고, 현행 규칙 제2조 제2호²⁹⁾의 ‘처리과’ 정의에도 ‘국회의원실, 교섭단체, 각 상임위원회 및 특별위원회, 과·팀 및 이에 상당하는 담당관’으로 명확하게 명시하도록 개정하는 것이 바람직하다.

그러나 앞서 논의한 대로 헌법기관인 국회의원을 강제하기 위해서는 별도의 법률을 제정하고 그에 맞추어 「국회기록물관리규칙」을 전면개정하는 것이 법의 실효성 측면에서나 법 체계상 바람직하다. 즉, 규칙 개정 작업과 함께 법 제정에 대한 노력이 선행되어야 할 것이다.

28) 특히 교섭단체는 국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당인 경우 구성할 수 있으며 「정당법」에 따라 등록된 정당과는 다르다. 교섭단체는 「국회법」 제33조~제34조에 따라 당적취득이나 소속 정당 변경 시 의장에게 보고해야 할 의무가 있다. 또한 교섭단체에는 입법활동을 보좌하기 위하여 정책연구위원을 두도록 하고 있으며, 정책연구위원의 임면, 예산에 관한 사항은 국회규칙에 따르도록 하고 있다. 따라서, 국회의 처리과로 포함시켜 관리해야 할 필요가 있다.

29) 현행 규칙 제2조 제2호는 다음과 같다.

제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. (생략)

2. “처리과”란 문서의 수발 및 사무처리를 주관하는 과·팀 및 이에 상당하는 담당관과 위원회(「국회법」 제5장의 위원회를 말한다)를 말한다.

(이하 생략)

(3) 「국회도서관 직제」 및 「국회사무처 직제」 개정

국회도서관 국회기록보존소와 국회사무처 헌정기념관의 중복 수집 문제를 해결하기 위해서는 근본적으로 「국회도서관 직제」와 「국회사무처 직제」를 개정하는 수밖에 없다. 그 전에 2011년 「국회기록물관리규칙」 개정 과정을 통해 헌정자료와 국회기록물 간의 관계를 검토해볼 필요가 있다. 규칙 개정 당시 헌정자료가 국회기록물의 일부임을 전제하여 부칙에 다음과 같이 경과조치 사항이 삽입된 바 있다.

제2조(헌정자료에 대한 경과조치) 국회사무처가 이 규칙 시행당시 「국회사무처 직제」 제3조에 따라 보존·전시하는 헌정자료는 국회사무처가 이를 계속 보존·전시할 수 있다.

이 조항은 처음 국회기록보존소에서 국회운영위원회에 제출할 당시에는 없었으나, 국회기록보존소에서 ‘국회 관련 주요 기록정보자료 등의 수집·관리’ 근거 조항을 삭제하는 대신 신설한 것이다. 2009년 2월 국회운영위원회 수석전문위원실(이하, ‘운영위’)에 제출한 「국회기록물관리규칙(안)」에는 다음과 같은 조항이 들어 있었다(국회도서관 2010, 11).

제19조(국회 관련 주요 기록정보자료 등의 수집·관리) 국회기록보존소장은 규정이 정하는 바에 따라 보존할 가치가 높은 국회 관련 주요 기록정보자료 등을 수집·관리할 수 있다.³⁰⁾

30) 이 조항은 운영위와의 논의 과정에서 삭제되기 직전까지 다음과 같이 더욱 구체화되기도 했다.

제43조(국회 관련 주요 기록정보자료 등의 수집·관리) ① 국회기록보존소장은 보존할 가치가 높은 국회 관련 주요 기록정보자료 등을 수집·관리하여야 한다.

② 제1항에 따라 국회기록보존소장은 국회와 관련된 다음 각 호의 기록정보자료를 수집·관리할 수 있다.

이 조항에 따른 국회 관련 주요 기록정보자료는 사실상 국회사무처 헌정기념관에서 수집·관리하는 헌정자료와 같은 개념이다. 즉 국회기록보존소에서는 규칙을 전부개정하면서 헌정기념관 운영내규의 폐지를 염두에 둔 것이었다. 그러나 국회운영위원회와 국회기록보존소의 협의가 진행되면서, 2011년 3월 운영위의 의견에 따라 해당 조항이 삭제되었다. 당시 운영위 법안심사소위 심사자료를 보면 “현행 「국회사무처 직제」 제3조(홍보기획관)에 ‘국회사료 등 헌정자료의 수집·편집 및 발간’ 업무를 국회사무처 업무로 규정하고 있”기 때문에 해당 조항을 삭제한다고 밝히고 있다(국회운영위원회 2011, 36).

국회기록보존소에서는 국회사무처와의 업무협약이 이루어지지 않은 상황이었기 때문에 이를 받아들일 수밖에 없었다. 이후 기존에 헌정기념관에서 보유하고 있는 헌정자료는 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 이루어졌고, 그 결과 부칙 경과조치를 둬으로써 본 규칙이 국회운영위원회 의결을 거쳐 시행되기 전까지 보유하고 있던 헌정자료는 국회기록보존소로 이관하지 아니하고 헌정기념관에서 계속 보유할 수 있도록 한 것이다.

이러한 「국회기록물관리규칙」 개정 맥락을 고려해 보면, 국회사무처와 국회도서관이 협의하여 헌정자료 관리를 국회기록보존소로 이관만 한다면, 무리 없이 국회의원기록물을 포함한 총괄적인 국회기록관리 업무가 추진될 수 있을 것으로 보인다. 특히 국회도서관 측에서는 2010년부터 ‘라키비움(larchiveum)’ 개념에 근거하여 국회도서관, 국회기록보존소, 헌정기념관 통합을 전제하고, 도서와 기록, 헌정자료를 통합 관리 및 서비스하고자 노력

-
1. 전·현직 국회의원의 의정 활동과 관련된 기록정보자료
 2. 대한민국 정당의 구성 및 활동과 관련된 기록정보자료
 3. 근현대 국회의 제도 및 활동과 관련된 기록정보자료
 4. 남·북한 국회 교류에 관한 기록물 및 북한의 국회제도와 관련된 기록정보자료
 5. 그 밖에 국회와 관련하여 보존 가치가 인정되는 기록정보자료

③ (생략)

하고 있다.³¹⁾

그러나 국회 내에서 직제 개정 작업은 단순히 법리적인 판단뿐만 아니라, 기관 간의 조직 논리와 정치적인 입장, 국회운영위원회 위원들의 생각과 국회의장 및 기관장의 의지 등 여러 외부적인 요인에 따라 결정되는 사항이므로, 국회 내외부의 상황을 고려하여 확실한 논리를 개발하고 기관 간 협의를 통해 치밀하게 준비할 필요가 있다.

2) 국회의원실 기록관리 컨설팅 지원

지금까지 논의한 바와 같이 근거 법규 없이 국회의원 기록관리를 제어할 수 있는 방법은 없다. 그러나 무턱대고 법규부터 만들고 나서 시행하면, 그 실효성이 떨어져 법규 자체가 사문화될 가능성이 높다. 따라서 법규 작업과 함께 의원실에서 근무하는 국회의원과 보좌직원이 기록관리의 중요성에 대해 인지하고, 기록물을 활용할 수 있도록 유도하는 작업이 병행되어야만 한다.

실제로 이러한 문제 의식에 근거하여 국회기록보존소에서는 지난 2016년, 국회의원 총선거가 끝난 직후 『국회의원 기록관리 매뉴얼』을 제작하여 300개 국회의원실에 배포한 바 있다.³²⁾ 이는 2016년 1월에 수립한 「국회의원 기록관리 기본계획(안)」에 따른 실행 결과이다. 매뉴얼 제작·배포 외에도 국회기록보존소에서는 2016년도 계획으로 ‘교체 의원실 기록 수집 및 정리(시범 사업)’, ‘국회의원 기록관리 관련 재원 확보’ 등 3가지를 추진 과제로 설정하여 실행했음을 확인할 수 있다(국회도서관 국회기록보존소 2016c, 8).

31) 국회 라키비움의 필요성은 2010년 개최한 제1회 국회기록보존소 발전전략 세미나에서 이승휘가 가장 먼저 주장하였다. 구체적인 내용은 이승휘(2010)을 참조.

32) 매뉴얼은 국회기록보존소 홈페이지에서 확인 가능하다. 검색일자: 2017. 10. 7. http://archives.nanet.go.kr/bbs/bbsList.do?bbs_jd=6&curr_menu_cd=0103050000#none.

그중 국회기록보존소에서 향후 가장 중점을 두고 추진해야 할 사업은 매뉴얼 작성·배포를 넘어서서 의원실 컨설팅과 지도·점검, 보좌직원 대상 교육을 실시하는 것이다. 『국회의원 기록관리 매뉴얼』에 따르면, 현재 의원실에서 사용하고 있는 국회전자문서시스템의 활용도를 높여 국회기록보존소로의 이관 및 기증을 자연스럽게 유도하는 것을 목표로 하고 있음을 알 수 있다. 이는 앞서 현황에서 살펴보았듯이, 전자문서시스템에 등록된 전자기록물은 자동으로 국회기록보존소에 이관되기 때문에 효과적인 전략이라 할 수 있다. 다만, 현재 운용 중인 국회기록물분류기준표는 위원회와 소속 기관 중심으로 설계되었기 때문에 의원실에 적용하는 것이 불가능하다. 즉, 의원실에서 전자기록물을 생산·접수하는 경우, 마땅한 분류체계가 존재하지 않는다는 것이다.

이에 국회기록보존소에서는 2012년에 기증받은 정봉주 의원실의 기록물을 대상으로 의원실 기능에 기반하여 기록분류체계를 세운 바 있다.³³⁾ 그러나 2016년 교체 의원실 기록물 수집·정리 결과를 보면, 명확하게 기능에 따라 국회의원기록물을 분류하기 어려운 측면이 있었다. 그래서 국회기록보존소에서는 처음 기록분류체계를 사용하는 의원실의 수준을 고려하여, 사안별로 가급적 융통성 있게 기록물 편철을 할 수 있도록 계획하였다.

매뉴얼에 따르면, 국회기록보존소에서는 의원실의 단위업무를 『의원실운영』과 『의정활동』 2개로 구분하고, 『의원실운영』 단위업무 아래에는 「의원실운영관계철」이라는 공통 기록물철을 만들었다. 그리고 『의정활동』 단위업무 아래에는 「()관계철」이라는 고유 기록물철을 만들어 활용할 수 있도록 하였다. 『의원실운영』 단위업무는 의원실을 운영하는 데 필요한 일반행정 업무를 편철하는 것이며, 「의원실운영관계철」은 의원실 운영과 관련된

33) 이는 한은정(2009)의 연구 결과를 토대로 실제 기록물을 분석하며 만든 것이다. 정봉주 의원실의 기록분류체계 및 기록물 정리 결과에 대한 구체적인 내용은 장주영(2016, 47-48)의 글 참고.

여 생산·접수한 업무협조문, 신청서, 인사명령서 등을 편철하는 기록물철이다. 『의정활동』 단위업무는 의원실에서 수행하는 주요 기능 및 사안에 따른 중요 안건, 각종 현안 등 의원실의 중요한 의정활동 관련 업무를 의미하는 것이며, 「()관계철」은 의원실에서 의정활동과 관련하여 수행하는 법률안 입안, 대정부질의, 국정감사·조사, 중요 업무 회의, 서면질의답변 등의 문서를 사안별로 편철하는 기록물철이다. 예를 들어, 「(공공기록물 관리에 관한 법률 개정)관계철」, 「(2016년도 예산안 심사)관계철」, 「(사학비리 조사)관계철」, 「(행정자치부 서면질의답변)관계철」 등과 같이 만들어 편철·관리할 수 있다(국회도서관 국회기록보존소 2016d, 6).

이러한 방법은 기록관리 문화가 전혀 없는 의원실 입장에서 보면 효율적인 전략이다. 그러나 중장기적으로는 소속기관의 기록물분류기준표와 같이 명확한 기능분류에 기반하여 기록물을 등록하고 관리할 수 있도록 해야 할 것이다. 다만, 이는 어느 정도 기록물 수집양이 축적되어야 가능할 것으로 보인다.

이와 같이 의원실에서의 기록분류체계 운용이 가능하기 위해서는 단순히 매뉴얼 배포만으로는 어렵다. 국회기록보존소의 인력 상황을 고려하여 의원실 방문 일정을 수립하고, 직접 아키비스트를 투입하는 등 밀착 컨설팅하는 작업이 필수적이다. 그럼으로써 일부 우수 의원실을 중심으로 성공적인 이관 사례를 만들고, 이를 전체 의원실로 확대하는 긴 호흡의 전략이 필요하다.³⁴⁾

더불어 현재 소속기관 처리과 기록관리 책임자를 대상으로 실시하는 국회기록보존소 주관 기록관리 교육을 의원실로 확대해야 한다. 이는 국회

34) 보다 근본적으로는 VDI(virtual desktop infrastructure, 데스크톱 가상화)와 같이 국회의원실에서 사용하는 로컬 PC에 전자기록물을 저장하지 않고 중앙의 서버와 스토리지에 저장하도록 유도할 수도 있다. 그러나 이는 국회기록보존소가 아닌 국회사무처의 입법정보화담당관실 소관이며, 국회의원실의 반발도 심할 것으로 예상된다. 따라서, 이에 대한 논의는 별도의 연구를 통해 진행하고자 한다.

내 교육 주무부서인 국회사무처 의정연수원과 협의하여 국회 차원의 공식적인 보좌관 교육 프로그램에 편입시키는 방법이 효율적일 것이다.

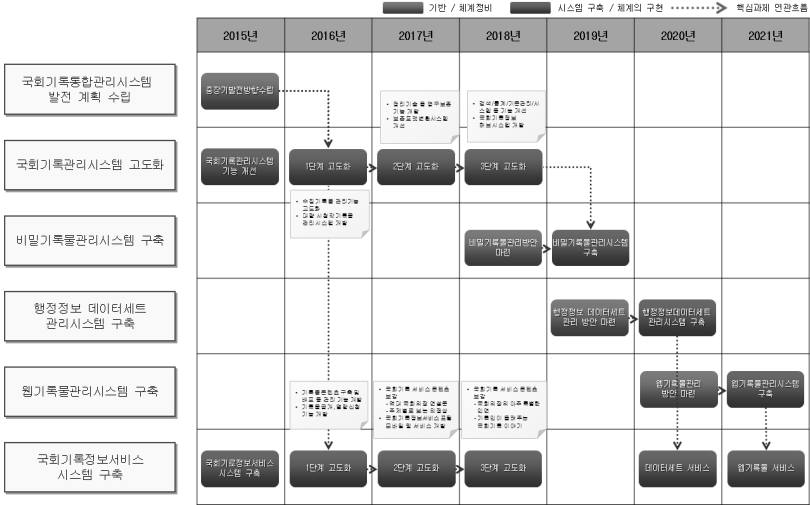
3) 행정정보시스템 데이터세트 및 웹 기록물 이관 방안 마련

앞서 문제점에서 지적했듯이, 국회기록보존소 역시 행정부에서 사용하고 있는 표준기록관리시스템을 도입하여 일부 기능을 커스터마이징한 후 사용하고 있기 때문에(김장환, 이은별 2015, 110), 데이터세트나 웹 기록물을 이관 받아 관리할 수 있는 기능이 없다. 때문에 시스템 고도화를 통해 이들 새로운 유형의 전자기록물을 이관 받을 수 있도록 해야 한다.

사실 행정정보시스템의 데이터세트와 웹 기록물 이관 문제는 비단 국회만의 문제는 아니다. 표준기록관리시스템을 보급하여 사용하고 있는 행정부에서도 이들 전자기록물에 대한 이관 문제를 해결하지 못하고 있다. 다만, 웹 기록물의 경우 연구용역을 수행한 국가기록원에서 관리 방법론을 제시한 바 있으며, 실무적으로도 국가기록원 본원과 대통령기록관에서 웹 기록물 장기보존을 위한 포맷인 WARC 포맷으로 실제 이관 받아 관리하고 있다. 그러나 행정정보 데이터는 국가기록원에서도 이렇다 할 표준 관리 방안을 제시하지 못하고 있어 사실상 무방비 수준이라 할 수 있다.³⁵⁾

35) 다만, 대통령기록관의 경우 대통령 퇴임 시 행정정보시스템의 데이터세트를 일괄 이관 받고 있다. 개별 업무시스템의 경우 데이터세트 사업을 실시하여 사업자와 각 분야의 담당자들이 협업하여 상이한 메타데이터 등을 맞추어 기록물을 이관하고 있다. 웹 기록물의 경우 5년마다 퇴임 시점에 이관 받으며 역시 별도의 사업으로 발주하여 처리하고 있다. 퇴임 시 청와대, 경호처, 위원회 등 홈페이지의 WEB, WAS, DB, 소스, 첨부물 등 전체를 이동식 하드디스크에 오프라인으로 받아서 육설, 개인정보 등을 제거한 후 에 서비스까지 하고 있다.

〈그림 3〉 단계별 이행 로드맵



※출처 : 국회도서관(2015, 381).

따라서, 국회기록보존소에서도 자체적으로 국회 의정활동과 관련된 중요 기록물을 생산하는 행정정보시스템과 웹 기록물을 식별하여 관리할 수 있는 방안을 준비할 필요가 있다. 이에 국회기록보존소에서는 지난 2015년 정보화전략계획(ISP)을 수립한 바 있는데, ISP의 단계별 이행 로드맵에 따르면, 2019년에 행정정보 데이터세트 관리 방안을 마련하고 2020년에 시스템을 고도화하는 것으로 되어 있다. 웹 기록물의 경우에는 2020년에 관리 방안 마련, 2021년에 시스템을 개발하는 것으로 되어 있다(〈그림 3〉 참조).

행정정보시스템의 기록관리와 관련하여 최근 왕호성, 설문원(2017)은 데이터세트의 재현성에 기반하여 에뮬레이션 전략을 동반한 데이터세트 기록 관리 방안을 제안한 바 있다. 왕호성, 설문원은 우선 행정정보시스템 전체를 대상으로 기록 가치를 평가·선별하고, 두 번째, 기록관리 설계가 완료될 때까지 행정정보시스템의 외형과 기능을 유지하도록 하며, 마지막으로

논리적인 재현 방법인 에뮬레이션을 적용하여 선별, 보존조치 결정, 지적통제업무의 기반으로 활용할 것을 제안하고 있다(왕호성, 설문원 2017, 41).

이러한 절차를 준용하면, 국회기록보존소의 아키비스트가 가장 먼저 해야 할 일은 영구적인 보존 가치가 있는 행정정보시스템의 선별 작업이다.³⁶⁾ ISO 16175-3에서는 정보시스템 내에 존재하는 모든 데이터를 기록으로 관리할 필요가 없음을 지적하고 있으나, 데이터베이스 스키마를 분석하여 일부 테이블만을 선별하는 작업은 신규로 데이터베이스를 구축하는 비용보다 더 많이 소요될 수 있으므로 InterPARES에서는 보존해야 할 필요성이 있는 경우 데이터베이스 전체를 보존할 것을 권고하고 있다(왕호성, 설문원 2017, 37).

이러한 관점에서 국회의원기록물과 관련된 핵심 행정정보 데이터세트를 선별한다면, 국회와 행정부 간 업무 행위의 증거가 유통되고 보존되는 의정자료전자유통시스템의 데이터베이스일 것이다. 다만, 현재의 낮은 이용률을 고려할 때 우선 시스템 사용 교육과 홍보를 적극적으로 실시하여 사용률을 높이는 것이 전제되어야 한다.

한편, 웹 기록물의 경우, 국회의원의 대외적인 의정활동이 비교적 잘 드러나는 개별 국회의원 홈페이지를 웹 아카이빙할 필요가 있다. 지난 20대 총선 직후 국회기록보존소에서는 웹 기록물 보존의 일환으로 개별 국회의원 홈페이지에서 주요 사진기록을 다운 받아 관리한 바 있으나, 이는 매우 조약한 방법론으로 엄밀한 의미에서 웹 아카이빙으로 볼 수 없다.

이와 같이 국회의원의 의정활동에 대한 증거력을 확보하기 위한 수단으로서 행정정보데이터세트와 웹 기록물을 관리하기 위해서는 국회기록보존소에서 수행한 ISP에 따라 관리 방법론을 심도 있게 연구하고, 무엇보다 예산을 확보하여 시스템 고도화를 현실화해야 한다. 이는 급변하는 전자기록 관리 환경에서 국회의원 기록관리의 성공적인 첫발을 떼기 위한 중요한 출발점이 될 것이다.

36) 구체적인 행정정보 데이터세트와 웹 기록물 관리에 대한 내용은 본 연구의 목적과 범위에 벗어나므로, 여기서는 원론적인 차원에서 기록관리 방안을 제시하도록 한다.

5. 맺음말

기록관리법이 제정된 지 벌써 18년차가 되었다. 그 동안 공공기록관리 영역은 많은 질적 변화와 발전, 그리고 퇴행도 경험하였다. 그러나 국회의 원 기록관리 영역은 아예 논의의 대상에서 제외되었다. 그것은 아마도 국회의원이 법을 만드는 주체이기 때문일 것이다. 누가 고양이 목에 방울을 달 것인가? 이 질문에 쉽게 대답할 수 있는 국회의원을 찾기는 쉽지 않다. 기본적으로 기록관리는 규제(compliance)의 영역이다. 어느 국회의원이 자신의 목줄을 조일 방울을 달고자 할 것인가?

우리 사회는 4.19혁명으로 독재자를 끌어내린 경험이 있으며, 군사 독재 정권과 싸운 경험도 있고, 시민 스스로의 힘으로 문민정부를 창출해내기도 했으며, 지난 해 겨울에는 국민의 목소리를 무시하고 전횡을 일삼는 대통령을 촛불혁명으로 끌어내리는 경험도 하였다. 이 정도로 민주주의가 성숙한 사회라면, 이제는 국민의 대변인인 국회의원도 엄정한 기록관리를 통해 자신의 의정활동을 투명하게 공개해야 한다. 지금과 같이 밀실에서 이루어지는 의원실의 업무 환경은 제헌국회 이후 대한민국이 겪은 민주주의 경험에 비해 초라하기만 하다.

이에 4선을 지낸 한 전직 국회의원은 이러한 국회의원 기록관리 현실을 보며 다음과 같이 지면에 기고한 바 있다(이민섭 2015, 11).

“국회의원은 한명 한명이 헌법에 명시되어 있는 헌법기관이다. 국민을 대표해서 각종 의정활동을 수행한다. 지역에서 그리고 국회에서 입법활동, 행정부 감시 활동, 국가 재정 통제 활동, 외교 활동 등 수많은 의정활동을 수행하고 있다. 그런데 그 기록들은 지금 다 어디에서 관리하고 있는가? 위원회 활동을 하면서 국회사무처에 남겨지는 기록을 제외하고는 대부분 의원 개인이 사유화하거나 국회의 대(代)가 종료되는 순간 무단으로 폐기되거나 멸실되는 게 현실이다.”

정확한 지적이다. 그러나 대부분의 국회의원들은 일선에서 물러나고서야 그 중요성을 인지하고 기록관리의 필요성을 이야기한다. 이제는 한 걸음 더 나아가야 할 때이다. 국회의원 기록관리는 국회 내에서뿐만 아니라 학계에서도 더 많은 관심과 연구, 견제가 필요한 영역이다.

본고는 국회의원 기록관리에 대한 시론적인 성격의 글이다. 이 글에서는 국회의원 기록관리 방안으로 「국회 기록물 관리에 관한 법률」(가칭) 등 관련 법규 제정·개정, 국회의원실 기록관리 컨설팅 지원, 행정정보시스템 데이터세트 및 웹 기록물 이관 방안 마련 등 세 가지로 구분하여 제시하였다. 그러나 본고에서 제안하는 방법론은 아직 성글고 원론적인 수준에 머물러 있으며 객관적인 데이터도 부족한 게 사실이다. 이 글을 토대로 향후 각론으로 한 걸음씩 더 들어가 국회의원 기록관리에 대한 심도 있는 연구와 실무경험이 쌓이고, 궁극적으로는 국회기록관리 발전은 물론 의회 민주주의 성장의 밑거름이 될 수 있기를 기대해본다.

〈참고문헌〉

- 국회도서관. 2010. 국회기록관리규칙 전부개정규칙안 제안 설명자료, 『국회기록관리법 제도관계철』.
- 국회도서관. 2015. 국회기록관리시스템 중장기 발전방향(ISP) 수립 최종보고서.
- 국회도서관 국회기록보존소. 2014. 국회기록보존소 발전전략 로드맵.
- 국회도서관 국회기록보존소. 2016a. 국회 의정활동기록물 수집·관리 기본 정책(안). 『() 기록물수집관계철』.
- 국회도서관 국회기록보존소. 2016b. 제19대국회 의원기록물 수집 결과 보고. 『() 기록물수집관계철』.
- 국회도서관 국회기록보존소. 2016c. 국회의원 기록관리 기본계획(안). 『() 기록물수집관계철』.
- 국회도서관 국회기록보존소. 2016d. 『국회의원 기록관리 매뉴얼』.
- 국회도서관 국회기록보존소. 2017. 국회기록보존소 일반현황.
- 국회사무처. 2012. 『국회 현정자료 보존·관리시스템 개선 방안』. 명지대학교 산학협력단.

- 국회운영위원회 수석전문위원실. 2011. 국회기록물관리규칙 전부개정규칙안. 제298회 국회(임시회) 법안심사소위원회 심사자료. 『국회기록관리법제도관계철』.
- 김남희. 2016. 『알 권리와 국회의원 활동기록에 관한 연구』, 숭실대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김유승. 2011. 국회 영구기록물관리기관에 관한 연구: 『국회기록물관리규칙』을 중심으로. 『한국기록관리학회지』, 11(2), 95-119.
- 김유승, 김장환. 2013. 국회기록보존소 직제 및 직무에 관한 연구. 『한국기록관리학회지』, 13(1), 81-106.
- 김장환. 2015. 기관기능분석 방법론을 적용한 기록화 전략 사례 연구: 미국 의회 기록화 프로젝트를 중심으로. 『기록학연구』, 44, 5-49.
- 김장환. 2016. 국회기록관리 현황과 당면 과제. 2016년도 국회기록관리연구회·한국기록전문가협회 공동 세미나 자료집.
- 김장환, 이은별. 2015. 국회기록정보 통합관리시스템 개발 방향에 관한 연구. 『한국기록관리학회지』, 15(2), 103-106.
- 왕호성, 설문원. 2017. 행정정보 데이터세트 기록의 관리방안. 『한국기록관리학회지』, 17(3), 23-47.
- 이민섭. 2015. 5. 국회의원 기록, 대한민국 국회의 역사로 남기자. 『월간 헌정』, 395, 110-111.
- 이승일. 2008. 기록물관리법의 제정과 국회기록관리체제의 개편(1999~2008). 『기록학연구』, 18, 37-89.
- 이승휘. 2010. 8. 24. 국회기록보존소의 역할과 위상 확립. 『제1회 국회기록보존소 발전전략 세미나 자료집』, 19-26.
- 이원영. 2004. 의회기록의 특질과 종류. 『기록학연구』, 9, 110-142.
- 장주영. 2016. 『국회의원 개인기록의 기록화 전략: A 의원의 개인 전자기록을 중심으로』, 경북대학교 대학원 석사학위 논문.
- 한은정, 임진희. 2009. 국회의원 활동기록의 특성과 관리방향. 『기록학연구』, 21, 117-167.
- 현희. 2017. 『국회의원 입법 활동 기록과 활용방안』. 한국외국어대학교 대학원 석사학위 논문.
- 황길례. 2010. 『우리나라 국회의원 개인기록 수집정책에 관한 연구』. 경북대학교 대학원 석사학위 논문.

〈참고 사이트〉

영국 의회 홈페이지 <<http://www.parliament.uk>>

