

국회 외부관계 기능의 다큐멘테이션 전략에 관한 연구*

A Study on the Documentation Strategy of External Relations of National Assembly

이 원 영(Won-Young Lee)**

목 차

- | | |
|------------------------|------------------------------|
| 1. 머리말 | 출처와 종류 |
| 1. 1 연구의 목적과 방법 | 2. 3 외부관계 기능의 다큐멘테이션의 의의 |
| 1. 2 선행연구 | 3. 국회 외부관계 기능의 다큐멘테이션 현황과 전략 |
| 1. 3 예비적 고찰 | 3. 1 대 국회관련 다큐멘테이션 현황 조사 |
| 2. 의회 외부관계 기능의 다큐멘테이션 | 3. 2 외부관계 기능의 다큐멘테이션 전략 |
| 2. 1 입법체계의 성격과 외부관계 기능 | 4. 결 론 |
| 2. 2 외부관계 기능의 다큐멘테이션: | |

초 록

기록관리의 가장 중요한 목표는 기록을 생산한 기관의 행정상의 책임과 기관의 역사를 다큐멘테이션 하는 데 있다. 이를 위해서 각 기관은 그 기관에서 다큐멘테이션 되어야 할 현상 및 증거의 종류와 가치를 결정하기 위한 계획의 입안, 즉 다큐멘테이션 전략을 수립할 필요가 있다. 이 글은 국회를 둘러싼 외부적 요소들과의 관계(외부관계)의 다큐멘테이션에 초점을 두고 그 필요성과 전략을 제시하려는 글이다. 문헌연구를 통해 의회의 외부관계 기능 및 그 기능과 관련된 주요 출처들을 도출하였고, 그 출처에서 어떤 기록이 생산되는지 미국의 사례를 조사하고 한국 국회의 현황을 분석하였다. 이러한 분석을 기초로 하여 국회 외부관계 도큐멘테이션 전략으로서 다큐멘테이션 프로그램의 법규화, 수집정책, 다큐멘테이션을 위한 안내 및 홍보의 강화, 외부기관과의 협력 및 지원체계의 수립이라는 네 가지 요소를 제안하였다.

ABSTRACT

The most important goal of records management is to document the administrative responsibility of the institution producing records and its history. For this purpose, each institution needs to make a plan determining kind and value of phenomena and evidences to be documented, that is, a plan for documentation. This study was aimed to present its necessity and strategy, focussing on the documentation of correlations with external factors surrounding National Assembly (external relations). Through literature survey, external relation functions of congress and important sources associated with their functions were analyzed, and what records were produced from those sources was investigated in the case of U.S. Congress. Comparing with the present state of National Assembly on this basis, four significant subjects to activate the external relations documentation plan in the point of institutional policy of National Assembly were proposed: legislation of documentation program of external relations, acquisition policy, advocacy enforcement for National Assembly Documentation, and establishment of cooperation and support systems with external factors.

키워드: 의회, 외부관계 기능, 다큐멘테이션 전략, 주요 출처, 기록의 종류, 미국 의회

Congress, External Relations, Documentation Strategy, Major Sources, Types Of Records, U.S. Congress

* 이 글은 이원영, 2004. "의회기록의 특질과 종류." 『기록학연구』 9, 한국기록학회에서 "추후의 연구과제"로 남겨둔 바 있었던 "의회의 주요 행정기록 및 외부관계 기록" 가운데 외부관계 기록을 다룬 것임.

** 국회기록보존소 기록연구사 (winie210@hanmail.net)
논문접수일자 2005년 5월 15일
게재확정일자 2005년 6월 20일

1. 머리글

1. 1 연구의 목적과 방법

국가기록은 국가의 역사와 사회상, 시대상을 다큐멘테이션(documentation) 하여 공동체 성원의 과거와 현재, 그리고 미래의 삶을 연결해주는 지적인 교량이다. 그 가운데 의회기록은 입법부의 역사를 이루는 주요 구성요소이자 행정부 및 사법부 기록과 함께 국가사의 주축이 된다. 의회기록은 과거의 법령을 평가하고 새 법령을 개발하는데 이용되며, 공공정책의 연원과 발전, 그리고 민주주의의 전개 등에 관한 다양한 학술적, 교육적 가치를 갖는다. 그러므로 의회기록을 관리하고 이를 후세에 전승하는 것은 국가적인 과제의 하나이다.

대한민국 국회가 개원(1948)한 이래 국회에 의한, 그리고 국회에 대한 기록이 생산되었고 여러 종류의 매체에 의해 국회 기능의 다큐멘테이션이 진행되어 왔으며 특히 국회기록보존소의 설치(2000.1.1)를 계기로 하여 제도와 법규, 그리고 실제에 있어서 발전적인 변화가 진행되어 왔다. 그러나 이러한 변화는 주로 입법활동, 국정감사활동과 같은 국회의 본질적 기능과 이 본질적 기능을 뒷받침하는 국회의 행정적 기능의 다큐멘테이션에 한정된 것이다. 국회의 본질적 기능은 그 기능과 관련된 여러 외부 요소들과의 상호작용 하에서 이루어진다. 의회의 본질, 그리고 민주주의 발달사가 시사하는 바와 같이, 의회의 외부에서 의회의 기능에 영향을 끼치는 외부적인 요소들의 역할, 의회와 외부적 요소들과의 상호작용은 의회의 역사, 한 국가의 정치, 그리고 민주주의 사회의 발전과 깊이 관련되기

때문에 의회의 외부관계 기능은 의회의 본질적 기능의 수행에 불가결한 기능이다. 따라서 국회의 외부관계 기능의 다큐멘테이션은 국회에 대한 포괄적인 다큐멘테이션을 위해서는 결코 소홀히 다루어져서는 안되는 중요한 영역이다.

필자는 한국 국회의 다큐멘테이션이라는 관점에서, 국회의 본질적 기능을 다큐멘테이션 하는 출처와 기록의 종류에 관해 다른 글에서 고찰한 바가 있다. 본 논문에서는 의회의 본질적 기능에 수반되는 외부관계 기능의 다큐멘테이션에 주목하여 그 필요성과 전략을 제안하려는 데 목적을 두었다. 이를 통해 국회의 외부관계 기능의 다큐멘테이션의 중요성에 대한 인식을 제고하고 다큐멘테이션의 기본틀을 수립할 수 있을 것으로 본다.

이를 위해 첫째, 의회 외부관계 기능 및 그 기능과 관련된 주요 출처들을 도출하고 그것을 한국 국회에 적용하기 위한 연구방법을 수립하기 위해 기관의 다큐멘테이션에 관한 기존의 문헌들을 연구하였다. 연구의 결과 본 논문의 목적을 위해 활용한 연구방법은 “기관기능 분석”(institutional functional analysis)이다. 기록관리의 목표가 기관의 다큐멘테이션이라는 관점에서 보면, 각 기관은 그 기관에서 다큐멘테이션 되어야 할 현상 및 증거의 종류와 가치를 결정하기 위한 계획의 입안, 즉 다큐멘테이션 전략을 수립할 필요가 있다. 다큐멘테이션 전략은 “무엇이 다큐멘테이션 되어야 하는가” 뿐만 아니라 “어떤 다큐멘테이션을 추구할 것인가”에 관한 조사와 분석의 산물이다. 여기에는 현대 기관의 성격과 광범위한 활동에 대한 이해, 기관의 기능에 관한 연구와 그것의 중요성에 대한 평가가 포함된다. 즉 “기관은 어떤 기능을 하는가, 그 작업

은 어떻게 수행되는가, 이 활동들을 다큐멘테이션 하기 위해 어떤 기록이 필요한가” 등과 같은 기관의 기능 및 기능의 출처에 대한 분석을 기반으로 한다(Samuels, Helen W. 1991-92, 127). 기관기능분석에 의해 다큐멘테이션 될 필요성이 있는 기관 활동의 범위를 명확하게 할 수 있고(Ham, F. Gerald 2002, 43), 기관의 다큐멘테이션을 개선하기 위해, 그리고 평가를 위한 접근 방법(Cox, Richard J. 1994, 12)으로서 개별적인 기관에 대해 적용된다. 따라서 본 연구는 기관기능분석의 관점에서 의회의 기능 및 외부관계 기능, 그리고 그 기능과 관련된 주요 출처들을 도출하고 분석하였다. 둘째, 대 의회 외부관계 기능을 수행하는 주요 출처들에서 어떤 종류의 기록이 생산되는지에 관하여 미국의 사례와 한국의 현황을 조사하였다. 미국 의회의 사례는 이 분야에 대한 연구 보고서를 분석하고, 그 밖에 의회 다큐멘테이션에 관한 정보를 간접적으로 알 수 있는 상원 및 하원 웹사이트(<http://www.senate.gov>, <http://www.representative.gov>), 국립기록청(<http://www.archives.gov>)의 의회아카이브즈 센터 웹사이트(http://www.archives.gov/records_of_congress/about-the-cla)를 조사하였다. 한국 국회의 현황과 사례에 대해서는, 국회 외부관계 다큐멘테이션과 관련된 공식적인 기록의 출처와 종류를 알 수 있는 “국회기록물분류기준표”(2005) 및 관련 규정을 분석하였다. 그리고 문헌연구와 미국의 사례조사에서 도출된 주요 외부기관에 대해 설문조사를 실시하였다. 설문은 외부기관에 대해 국회 관련 기능에서 생산된 기록의 종류, 관리 현황, 국회기록관리와 연계한 관리대책에 대한 질문을 중심으로 구성하였고, 응답의 분석결

과는 다큐멘테이션 방안에 반영하였다. 셋째, 문헌연구, 사례조사, 설문조사를 기반으로 하여 한국 국회의 외부관계 다큐멘테이션을 위한 실천적 전략을 제안하였다.

1. 2 선행연구

의회가 강력한 권한을 가지고 있는 미국에서의 의회기록에 관한 연구동향을 보면, 의회의 기록관리부서(상원의 Historical Office, 하원의 Office of Historian 등)에서 뿐만 아니라 기록관리전문가협회(SAA, Society of American Archivists) 및 역사학회, 개별 연구자들에 의해 다각적인 연구가 이루어지고 있다. 논의되는 주요 쟁점들은, 의회기록에 대한 서지정보(배경 및 통계자료), 의회기록을 포함한 정치기록의 수집 및 분류, 평가, 기술 및 이용 등 의회기록관리 전반에 걸친 원칙과 방법의 제안, 의원 기록관리 방법론 등으로 대별된다. 미국의회 다큐멘테이션에 관한 연구는 미국의회에서 발간된 보고서 *The Documentation of Congress* (1992)에 집대성 되어 있다. 이 보고서는 미국 의회의 기능분석을 기반으로 다큐멘테이션의 범위와 출처, 대상, 기능과 관련하여 생산되는 기록의 종류에 관한 상세한 정보를 제공한다. 본 고에서는 외부관계 기능을 다큐멘테이션 하는 기록으로 어떤 기록이 있는지, 그 사례조사에 이 보고서를 활용하였다.

한국에서의 국회기록관리, 국회 다큐멘테이션에 관한 연구는 국회 내부에서 이루어진 입법지원 연구(미간행)와 필자가 학술지에 발표한 1편을 제외하고는 전무한 실정이다. 국가사의 주축을 이루는 입법부의 다큐멘테이션 연구는

이제 시작 단계이다.

1. 3 예비적 고찰

본론에 들어 가기 앞서 이 글에 대한 이해를 돕기 위해 공공기록과 다큐멘테이션의 개념, 그리고 공공기관의 기능을 기반으로 하는 다큐멘테이션의 구성에 관해 약술해 두기로 한다.

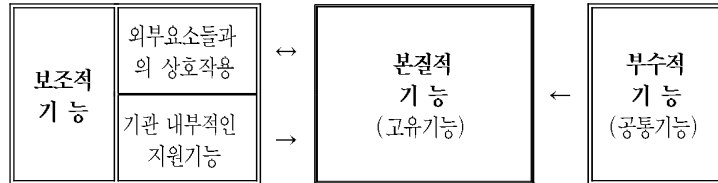
공기록은 공공기관(이하 기관)의 활동과정에서 집적된 기록된 정보(recorded informations)이다. 기록된 정보는 그것을 생산한 기관에서 업무상의 참고자료와 증빙자료로서의 활용가치 이외에도, 거기에 포함된 사건, 인물, 장소, 주제 등에 관한 정보는 다양한 학술적, 교육적 가치를 지닌다. 기록관리학에서 다큐멘테이션이란 사전적인 의미로는 “기관에 대한 증거와 정보를 보존하고 제공하기 위해 문서들을 작성하거나 입수, 제공하는 활동”(Bellardo Lewis J. and Bellardo Lynn Lady 1992, 12), 또는 “기록의 이용자에게 증거와 정보를 제공하기 위해 기록의 생산, 정리, 식별, 입수, 분석, 소장, 검색, 배포 및 유통을 포함하는 문서 및 각종 데이터의 조직화와 처리”(Walne, Peter ed. 1988, 57)이다. 사전적인 의미를 그대로 번역하여 “문서화”, “기록화”라는 번역어가 사용되기도 한다. 그러나 다큐멘테이션이라는 용어는 기관, 사회 또는 국가의 전체상을 온전하고 균형 있게 기록으로 담아낸다고 하는, 복합적이고 포괄적인 현상에 관한 의미를 내포한다. 따라서 이것을 “문서화” 또는 “기록화”라는 번역어는

다큐멘테이션의 원래의 의미를 표현하기에 부분적, 정태적인 어감을 가지고 있으므로 여기에서는 다큐멘테이션이라는 용어를 그대로 사용하기로 한다¹⁾. 기록관리의 가장 중요한 목표는 기록을 생산한 기관의 행정상의 책임과 기관의 역사를 다큐멘테이션 하는데 있기 때문에(Ham, F. Gerald 2002, 29) 적절한 다큐멘테이션은 기록관리 전문직에게 부여된 공통과제이다.

다음으로 공공기관의 다큐멘테이션의 기본이 되는 기관의 기능 및 도큐멘테이션의 구성에 관해서 설명해 둘 필요가 있다. 기관은 그 설립 목적을 수행하기 위해 세분화된 다양한 기능(활동)을 수행한다. 기관의 기능에는 본질적인 기능과 부수적인 기능이라고 하는 두 가지의 유형(Schellenberg, T.R. 2002, 60)이 있고, 본질적인 기능의 수행에 수반되거나 그것의 수행을 위해 필요한 보조적인 기능이 있다. 본질적 기능이란, 다른 기관과 구별되는 그 기관의 기술적(technical)이고 전문적인 고유업무이고, 부수적 기능은 기관의 본질적인 기능을 유지, 관리하기 위한 기능으로 모든 기관에 공통적인 기능인 인사, 재정, 조달, 재산관리 등과 같은 기관의 내부관리 업무가 해당된다(Schellenberg, T.R. 2002, 65, 67-71). 보조적인 기능은 본질적인 기능에 영향을 끼치는 외부적인 요소들과의 상호작용과 본질적인 기능을 강화하기 위해 제공되는 기관 내부적인 전문적 지원기능이 포함된다. 예를 들면, 기관은 기관만의 고유한 업무를 수행하는 과정에서 일반국민과 시민단체, 언론 등과 같은 기관 외부적인 요소들과 여러

1) 이 용어는 기록관리학에서 대단히 기본적, 핵심적인 용어이기 때문에 더 동태적이고 포괄적인 의미를 포함한 적절한 용어의 개발이 필요하다. 기록관리학에서의 다른 중요한 개념들과 마찬가지로 학계에서 합의된 용어가 도출되기까지 개별적 연구자들이 각 기 다양한 용어를 사용하기 보다는 잠정적으로 원래의 용어를 사용하는 것이 불가피하다고 생각된다.

〈표 1〉 공공기관의 기능



〈표 2〉 공공기관 다큐멘테이션의 구성

다큐멘테이션 하는 기능	대표적 기록(예)	대표적 출처
본질적 기능	기관 고유 업무 기획기록	의사결정조직
부수적 기능	행정기록	행정조직
보조적 기능	외부 기록, 내부 연구보고서	외부기관/ 내부 지원조직

가지 방식으로 상호작용을 하며 또 기관 내부적으로 고유업무의 수행을 위한 다양한 지원기능이 제공된다. 기관의 기능 및 기능간의 상호관계를 도표화 하면 다음의 〈표 1〉과 같다.

그러므로 기관 다큐멘테이션에는 본질적 기능의 다큐멘테이션, 부수적 기능의 다큐멘테이션, 그리고 보조적 기능의 다큐멘테이션이라고 하는 세 가지 요소로 구성된다. 그 가운데 보조적 기능의 다큐멘테이션은 본질적 기능의 다큐멘테이션에 대한 보조적인 자료로서의 가치가 있는 “보조적 기록”(ancillary records, Philip, Fay 1995, 5)에 의해 이루어진다. 기관 다큐멘테이션의 구성을 도표로 나타내면 〈표 2〉와 같다.

2. 의회의 외부관계 기능의 다큐멘테이션

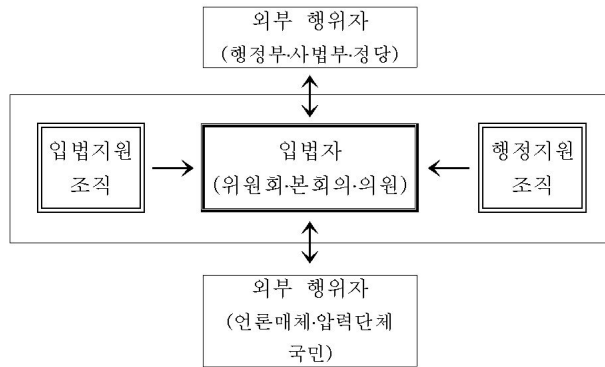
2. 1 입법체계의 성격과 외부관계 기능

의회의 다큐멘테이션에 관한 연구는 앞 절에서 기술한 “기관기능분석” 방법에 의거하여 “의회는 어떤 기능을 수행하며, 의회의 기능을 어디에서 다큐멘테이션 하는가” 하는 질문에서 출발하는 것이 유용하다 (Paul, Karen Dawley ed. 1992, 3). 그런데 의회의 기능은 각 국가별로 역사적, 정치사회적, 문화적 전통과 정치체제의 차이에 따라 여러 가지 양상으로 나타날 수 있다. 국가별 특징은 일단 유보하고 여기에서는 원리적이고 일반적인 관점에서 의회의 기능에 관하여 정리하여 보자.

무엇보다 의회²⁾는 법률을 만드는 기구이며 선거를 통해 국민의 대표로 선출된 대표자들의 회합(Paul, Karen Dawley ed. 1992, 37)으로 입법기능이 가장 본질적인 기능이다. 그 밖에

2) “의회”와 “국회”는 보통 상호 혼용되고 있으나, 이 글에서는 논의의 편의상 “국회”는 대한민국 정부의 입법기구를 지칭할 때에만 사용하기로 하고, “의회”는 일반적인 입법부, 입법기구를 지칭하는 용어로 사용하기로 한다. 의회라는 용어의 기원과 유사 개념에 관해서는 김광웅, 김학수, 박찬욱 1991, 17.

〈표 3〉 입법체계의 성격



국정에 대한 감독기능과 조약 비준 및 고위 공직자 임명동의와 같은 행정적 기능, 탄핵심판과 같은 사법적 기능, 그리고 예산 및 결산심의 기능도 의회의 고유한 기능이다. 그런데 대부분의 공공기관과 마찬가지로 의회도 고립된 기관이 아니라, 외부로부터 영향을 주고 받으며, 내부적인 지원에 의해 작동하는 사회체계의 하나이다(박영도 1994, 13). 즉 의회는 외부에 있는 정치적 행위자들과의 상호관계를 형성하고 내부적인 지원기능을 통해 그 본질적인 기능을 수행하는 입법체계로서 작동한다. 체계외적 요인이란 입법체계를 둘러싼 환경적 요소를 의미하며, 체계내적 요인이란 입법체계를 구성하고 있는 제도 내의 구조나 역할을 말한다(박상문 1992, 64). 입법체계를 도표로 나타내면 〈표 3〉과 같다.

입법체계의 외부관계와 내부적 지원기능은 특히 의회의 본질적 기능에 수반되거나 파생되는 중요한 기능이다. 왜냐 하면 입법체계는 입법자에 의한 법률안의 제안과 심의, 의결과정(본질적 기능)에 있어서 일반 국민을 포함한 외부적인 행위자들과의 상호관계와 내부적인 지원기능(보조적 기능)을 불가결한 요소로 하

기 때문이다. 즉 입법체계의 외부관계는 의회가 외부의 일반국민 및 조직들과 활발하게 상호작용 함으로써 국민대표성, 민주적 본질을 구현할 수 있도록 하는 기능이다. 이러한 상호작용에 의해 입법체계는 국민 참여의 기회를 보장하고, 국민의 의사를 대변하고, 국민의 다원화, 다양화된 의견을 조정하여 정치사회의 갈등의 처리하고 통합한다는 본연의 기능을 확보할 수 있다. 즉 외부적 행위자들과의 상호작용에 의해 민의가 충실히 반영된 의결이 이루어질 수 있고, 내용상, 절차상의 정당성을 획득할 수 있으며(박영도 1994, 16), 그 집행에 있어서도 실효성을 높일 수 있다(Keefe, William J. and Ogul, Morris S. 1993, 446). 그리고 입법체계의 내부적인 지원기능은 본질적 기능을 수행하는 데 필요한 전문적이고 기술적인 기능으로, 입법체계의 기능을 최대화 하고 효율화함으로써 국민으로부터의 신뢰와 지지를 불러일으키는 내부적인 역량이다. 특히 현대사회에 있어서 입법체계가 다루는 문제는 대단히 다양하고 복잡하며 전문적인 성질의 것이 되었기 때문에 이러한 문제에 관한 정보의 수집과 분석을 위한

지원기능은 불가결한 보조적 기능이다.

일반적으로 본질적 기능 및 부수적 기능의 다큐멘테이션과, 보조적 기능 가운데 내부적인 지원 기능의 다큐멘테이션은 대체로 각 기관의 법령과 내부 규율, 처리일정표 등에 의해서 공식적이고 체계적으로 이루어진다. 반면에 외부 관계 기능의 다큐멘테이션은 다큐멘테이션의 주체가 기관 행위자들이기 때문에 이를 공식화하거나 체계적으로 수행되는데 제약이 따른다. 그 제약은 첫째, 어떤 기록을 생산할 것인지, 어떤 기록을 보존하거나 폐기할 것인지를 문제가 외부 행위자들의 판단과 재량이 맡겨져 있으며, 외부에서 생산한 기록의 현황을 파악하기 어렵다는 점, 둘째, 외부의 자료들이 매우 다양하고 유동적인 상황에서 만들어진다는 점, 셋째, 외부 행위자들의 기밀을 포함하고 있을 수 있다는 점, 그리고 넷째 외부 행위자들의 활용이 지속된다는 점(Paul, Karen Dawley 1999, 7)이다. 따라서 이들 외부에서 생산된 기록에 대한 현황을 파악하고 이를 수집하는 일은 결코 용이한 일이 아니다. 그러나 후술(2.3)하는 바와 같이, 기관의 본질적인 기능과 직접적인 관련이 있는 중요한 기능을 반영하거나, 본질적 기능에 대한 해석을 제공하거나, 또는 법률적, 행정적으로 중요한 증거나 정보를 포함한 외부관계 기록은 반드시 선별되어 관리되어야 할 중요 기록이다.

2. 2 외부관계 기능의 다큐멘테이션: 출처와 종류

의회가 수행하는 기능에 대해 국민 대표성과 통합성, 절차적 정당성, 실효성을 부여하는 외부

행위자들이 있다. 이들은 의원의 선출과 법안의 제출 및 통과, 의회의 공식적인 견해 기타 의회의 존재와 행위의 많은 국면에 영향을 끼치는 인물(ancillary person) 및 조직(ancillary organizations)이다. 이러한 외부 행위자들은 정도와 성격의 차이는 있지만 의원의 선출, 의회에서 논의할 안건의 선정, 진행 중인 안건과 의회를 통한 안건에게 영향을 주는 등 입법과정에 관여하고, 국정감독에 관한 정보와 자료를 제공하고, 의원의 정치활동에 대한 감시와 지원을 제공하는 등 다양한 방법과 절차를 통해 의회와 의원의 활동에 영향을 끼친다. 의회의 본질적인 기능에 영향을 끼치는 대표적인 외부 행위자로는 행정부 및 사법부, 정당, 언론매체, 압력단체 등의 비의회적 정치조직(Philip, Faye 1995, 11-12) 과 일반국민이 있다. 이들은 의회와 외부관계를 형성하고 의회의 외부관계를 다큐멘테이션 하는 주요 출처이다. 이 절에서는 이 출처의 성격에 관해 분석하고, 이 출처와의 관계를 다큐멘테이션 하는 기록에는 어떤 것이 있는지 그 사례를 조사하였다.

미국의 사례를 분석한 것은 두 가지 이유에서이다. 첫째, 현대 국제사회에서 미국의회는 강력한 입법체계이면서, 외부적인 요소의 영향력이 대단히 활성화된 대표적인 사례라고 판단하였기 때문이다. 둘째, 미국의회는 Congressional Documentation을 위한 Task Force (Congressional Archivists Roundtable, 상원 및 하원의 기록관리 전문가 연구단)를 구성할만큼 의회 다큐멘테이션에 관한 관심을 기울이고 있고 이를 실천하고 있다고 판단되기 때문이다.

먼저 행정부의 대 의회관련 기능을 살펴보면, 행정부의 주요 부처는 입법을 위해 의회의 위원회와 함께 작업하며, 법령에 의해 설정된 입법 프로

그램을 수행하고 감독한다. 또한 행정기관의 공무원은 위원회에서 증언하고 정규적으로 의회에 보고하고, 법률과 규정을 초안하고 제안한다. 의회와 행정부는 타협과 협상의 필요성 때문에 상호작용하게 되며 여기에는 정당연계(party links)의 방식이 적용된다. 한편 행정부의 수반인 대통령은 입법적 협의사항(agenda)을 형성하고 집행하는데 지원을 제공하는 주요 담당자(우병규 1970, 221)로서 의회의 결정에 대단히 중요한 영향을 끼친다. 미국 행정부의 대 의회 기능을 디큐멘테이션 하는 기록은 행정부가 의회에 제출하는 입법 제안서와, 입법과정에 수반되는 행정부 공무원의 위원회 출석 및 증언, 보고서, 국정감독 관련 보고서 및 제출자료, 대정부 질문에 대한 답변자료 등이 있다. 그 밖에 의회의 결정에 대한 대통령 특별 메시지, 예산, 입법제안, 거부권 행사 기록이 있다. 행정부에서 생산한 자료들은 의원들의 서류나 위원회의 기록들보다 더 많은 내용을 담고 있을 수 있으므로 미국의 대통령 도서관들과 국립기록보존소에서는 행정부의 대 의회 관련 기록들을 강력하게 관리되고 있다.

사법부의 대 의회관련 기능은 국가마다 양상이 다르다. 미국의회는 연방사법체계를 설정하고 여기에 대한 자금을 제공하며 감독을 수행한다. 그리고 임명에 대한 동의와 권고를 제공하고 연방 판사에 대한 탄핵권을 갖는다. 미국 사법부의 대 의회 관련 기능의 디큐멘테이션은 사법부와 의회간의 협력 문서들에 의해 이루어진다. 이 문서들은 의회의 위원회의 기록 및 의원의 개인 서류와 함께 보관되어 있거나, 법정의 공식 기록, 변호사협회의 기록, 법관들의 개인 서류에도 많은 추가적 자료들이 분산되어 있다.

정당의 대 의회관련 기능을 보자. 의회정치

는 각 정당이 대표하는 사회적 이해관계가 표출, 논의되고 또 정책으로 결정되도록 하는 과정이기 때문에 정당은 유권자 개개인이 갖는 정책 선호를 집약하고 이를 정책결정에 대변하는 입법체계의 중요한 투입요소이다(강원택 2000, 256). 정당의 원외조직은 정당이 일반대중과 의회를 연결하는 기능을 갖게 하고 필요에 따라 의회의 정치적 능력을 발휘할 수 있도록 대중의 지지를 동원하는 연계구조화 하게 되며, 원내조직은 의원들이 하나의 단체로서 정부에 대항할 수 있다(윤정석 1996, 20). 미국의 경우, 정당에서는 후보자 선정, 선거 운동, 정치적 활동, 당의 지도부, 정당의 등록, 합당 또는 해산을 통보 받은 기록과 교섭단체의 등록 및 해체에 관한 기록을 생산한다. 그러나 의원의 정당활동 선거운동에 관한 기록은 여러 인물들이 생산하거나 여러 장소에 흩어져 있고, 따라서 일정하게 관리되지 않는 경우가 많다. 그리고 직원들의 높은 이직률과 기록의 기밀성, 의회의 기록 수집에 대한 비협조적인 자세 등에 의해 정당 기록의 수집이 활성화되는데 어려움이 있다.

언론매체의 대 의회관련 기능을 살펴보자. 신문, 잡지, TV, 라디오 통신 등의 언론매체는 의회와 국민을 연결시키는 대표적인 수단이며 의원들은 홍보를 위해 TV, radio, 뉴스레터, 보도자료, 생방송 인터뷰 등의 활동과 인쇄매체, 사진, radio, TV, 정기간행물을 통한 의정활동을 선전한다. 현대 사회에서 의회활동의 성공여부는 언론매체를 얼마나 효과 있게 언론매체를 활용하는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다(박동서, 김광웅 공편 1989, 348). 언론매체는 의원 및 의회의 활동을 국민에게 알려 줌으로써 국민의 의회에 대한 신뢰를 조성하는

데 기여하고 국정 의 현안문제에 대한 국민의 공정한 판단을 유도하는 데 기여하기 때문이다. 미국의 경우, 정치부 소속의 언론인들, 편집장들, 컬럼니스트들, 만화가들, 그리고 출입기자단의 활동은 의회와 민주주의의 절차에 관한 역사를 기록하는데 매우 중요한 요소이며 이들에 의한 자료와 수집록은 매우 가치 있는 자료들로 분류된다. 그러나 이 자료들은 체계적으로 파악되지 않고, 의회 관련 자료를 중심으로 수집되지 않는다.

압력단체의 대 의회관련 기능은 여러 이념과 다양한 이익들이 반영되어 조화를 이루면서 법률로서 결정되는 입법과정(한국법제연구원 편 1991, 114-121)에서 형성된다. 압력단체란, 특수이익을 추구하기 위해 정치에 대하여 압력을 행사하는 조직화된 사회집단을 지칭한다(이병화 2000, 283). 압력단체는 정당과 더불어 시민과 국가간의 매개체 역할을 수행하는 중요한 정치적 행위자로 등장하였다. 대의제 국가에서는 의회의 입법과정에서 이익집단들이 특수이익을 투입, 홍보함으로써 자기집단의 이익을 확대, 유지, 획득할 수 있기(이병화 2000, 288) 때문이다. 압력단체는 의회에의 청원 정보제공 등을 통해 의회에서 논의될 구체적인 의제 내용을 제시하며(Jerry M. Berry 1989, 6-9), 정치자금의 공여, 향유, 청문회 참석 등의 방식으로 정치적 참여(Duverger, M. 1972, 121-125)를 통해 의회와 상호작용한다. 미국의 경우, 압력단체는 의회에서 논의되어야 할 구체적인 의제 내용을 제시한 청원서, 정보제공을 위한 보고서 등을 생산한다. 그러나 의회에서 체계적으로 수집되거나 관리되지 않는다.

국민들의 대 의회관련 기능은 국민의 직접적인 의사표현에 의한 의정참여와 개별적인 의원들의 입법활동에 대한 지지와 요구를 통해 이루어진다. 국민들은 의회에 대해 진정이나 건의, 청원을 통해 요구사항을 제시하고, 의원들은 입법활동을 통해 선거구민의 지지와 요구를 대변한다. 즉 의원들은 선거구민과의 커뮤니케이션을 통해 의회에서 투표하고, 그들의 견해와 이익을 정치적인 방식으로 대변하며(Paul, Karen Dawley 1999, 4), 선거구의 개인과 집단, 지역에 대해 서비스를 제공한다. 현대 정보화 시대에 있어서 국민의 의정참여는 의회가 제공하는 인터넷 서비스를 통해 활성화되고 있다. 미국의 경우 국민의 의정참여와 관련하여 의원실에서 관리되는 기록으로는 의원의 청원소개와 관련된 기록, 선거구민에 대한 정보제공과 커뮤니케이션을 위한 현안 메일, 현안에 관한 정보를 제공하는 뉴스레터와 보도자료 등이 생산된다. 이 자료들은 의원의 의정활동에 관한 중요한 증거와 정보를 포함한 기록임에도 불구하고 기록의 기밀성, 관리자의 교체, 관리지침의 결여 등으로 관리 및 보관에 있어서 대단히 취약하다. 이상의 논의를 정리하면 <표 4>와 같다.

이상 검토한 바에 의하면, 미국의 의회민주주의적 성격 - 의회의 강력한 기능과 활성화된 외부적 요소들의 역할 - 에 비교하여 외부관계 다큐멘테이션은 아직 제약적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 다음 절에서는 2장의 결론으로서 외부관계를 다큐멘테이션 하는 기록은 어떤 가치가 있는지, 외부관계 다큐멘테이션의 의의를 정리하기로 한다.

〈표 4〉 외부관계 기능 다큐멘테이션: 출처 및 기록의 종류와 관리현황(미국)

출처	대표적 기록	관리현황
행정부	· 입법제안서, 위원회 출석 및 증언, 보고서, 국정감독관련 보고서 및 제출자료, 대정부질문답변자료 · 대통령 특별메시지·예산·입법제안 및 거부권행사 기록	· 대통령기록관, 국립기록청 · 강력한 관리
사법부	· 의회의 연방사법체계관리 기록, 연방판사의 임명동의 및 권고, 탄핵기록, 기타 협력문서	· 의회 위원회와 개별 위원의 서류, 법원, 변호사협회 기록, 법관 개인서류에 분산 · 사법부 자체에서 관리됨
정당	· 정당활동, 선거운동, 교섭단체 기록	· 여러 인물, 장소에 분산, 체계적으로 관리되지 않음
언론매체	· 의원 홍보자료(보도자료, 인터뷰 자료, 인쇄매체, 사진 라디오, TV, 정기간행물 등) · 언론인, 편집장, 컬럼니스트, 만화가, 출입기자단의 자료와 수집록	· 분산되어 있고 체계적으로 관리되지 않음
압력단체	· 의회에의 청원서, 정보제공을 위한 보고서 등	· 분산되어 있고 체계적으로 관리되지 않음
국민(의원실)	· 진정서, 건의서, 선거구민의 메일, 뉴스레터, 보도자료	· 관리 및 보관에 있어 대단히 취약함

2. 3 외부관계 기능의 다큐멘테이션의 의의

의회의 외부에서 의회에 영향을 끼치는 외부 행위자는 의회의 역사, 정치, 그리고 민주주의 사회의 발전과 깊이 관련되기 때문에 의회 다큐멘테이션의 중요한 영역이다. 이러한 근본적인 중요성과 더불어, 외부관계 다큐멘테이션은 의회 자체에, 그리고 의회에 대한 연구에 있어서 필수불가결한 자료를 제공한다는 의의가 있다.

먼저 의회 자체에 대해 갖는 의의를 살펴보면, 첫째, 의회의 본질적 기능과 직접 관련된 중요한 기능에 관한 설명자료, 보충자료가 된다. 예를 들면, 행정부와 대통령은 의회의 입법과정에 협력자이자 동반자로서 의사결정에 매우 중요한 영향을 끼치며, 행정부는 의회의 국정감독 활동 대상이 된다. 그러므로 대행정부 관계의 다큐멘테이션은 특히 의회의 입법기능 및 국정감독기능에 있어서 행정부가 어떤 기능과 역할, 대응을 했는지를 밝혀 주는 중요한 자료를 제공한다.

둘째, 의회의 본질적 기능에 대한 해석과 참

고자료를 제공한다. 예컨대 정당, 언론단체, 이익집단 등은 의회에 관한 다양한 정보를 국민에게 제공하고 국민의 여론을 형성하며, 국민의 판단을 유도함으로써 의회의 본질적 기능의 수행에 영향을 끼친다. 이 요소들과의 관계의 다큐멘테이션은 의회의 기능 수행의 배경이 되는 정치적, 경제적 사회적 상황, 국민의 여론과 반응의 연원, 전개과정, 결말 등에 관한 해석을 제공하고 중요한 참고자료가 된다.

이와 같이 외부관계의 다큐멘테이션에 의해 외부적 요소들이 의회의 기능을 둘러싸고 어떠한 활동을 계획하거나 어떻게 수행했는지, 그러한 활동과 계획이 결과적으로 의회의 기능에 어떤 영향을 끼쳤는지 등에 관한 중요한 사실을 포착할 수 있고, 외부적 요소에 대한 분석과 평가, 그리고 대응방안을 모색하는데 필요한 증거 및 연구자료를 찾을 수 있다. 이러한 자료는 의회라는 기관의 존속과 유지, 변화를 위해 필수적인 자료 가운데 하나이다.

다음으로 외부관계 다큐멘테이션이 의회의

연구에 어떤 의의를 갖는지를 살펴보면, 먼저 외부관계 다큐멘테이션은 의회의 기능에 작용하는 부수인, 부수조직 그 자체에 관한 다양한 정보를 포함하고, 따라서 의회의 기능에 영향을 끼친 인물, 조직, 사건, 장소, 사안, 주제 등에 관한 정보적 가치를 가지고 있다. 이 정보들은 의회의 본질적인 기능 그 자체에 관한 연구는 물론, 그 밖에 관련된 인물, 장소, 사안, 주제를 연구하는 연구자들에게 필수적인 연구자료가 된다. 인물에 한 정보에는 기록과 직접 관련된 인물에 관해 내포한 정보뿐만 아니라 그 인물 이외의 인물들의 집단에 관해 내포한 정보가 포함되며 이것은 역사학적 연구와 사회적 현상에 관한 분석을 위한 가치를 가진다. 아울러 의회에 작용하는 외부적 조직의 규정이나 재정 등에 관해 상세한 정보를 가지고 있으며, 사건이나 장소, 사안, 주제 등과 관련된 여러 가지 사실들을 포함하고, 사회적 경제적 조건에 관한 사실을 포함하기 때문에 연구적 중요성을 가질 수 있다. 이들 자료는 의회가 국민으로부터 위임받은 의사결정 과정에 외부적 요소들과의 상호관계가 어느 정도 반영되는지, 따라서 입법기능이 어느 정도의 대표성과 정당성을 획득할 수 있는지를 분석하고 개선을 위한 기초자료로 활용될 수 있다.

이상 2장에서는 입법체계의 성격을 통해 외부관계 기능의 중요성을 검토하고, 외부관계 다큐멘테이션이 이루어지는 출처와 기록의 종류를 도출하고, 외부관계 기능의 다큐멘테이션의 의의에 관하여 기술하였다.

3. 국회 외부관계 다큐멘테이션 현황과 방안

3.1 대 국회관련 다큐멘테이션 현황 조사

국회 외부관계 기능에 대한 다큐멘테이션은 한마디로 전무하다고 해도 지나치지 않은 실정이다. 국회의 기록관리관련 규정(“국회기록관리규칙”, “동규정”, “동내규”)과 “국회기록물분류기준표”, 그리고 국회 다큐멘테이션의 주무부서인 국회기록보존소의 “업무편람”에는 외부관계 기능의 다큐멘테이션과 관련된 규정이 없다. 현재 “국회기록물분류기준표”에 의거하는 국회 기록관리 프로그램은 국회의 각 처리과에서 생산, 접수하여 국회기록보존소로 이관하는 공식적인 기록들이고, 따라서 국회기록보존소는 “기관 기록보존소”의 기능에 한정되어 있다. 외부기관의 기록에 관해서는 후술하는 바와 같이 정당 기록의 수집에 한해 “헌정기념관운영내규”에 간략하게 규정되어 있으나 세부적인 내용이 없고 유명무실하게 운영되고 있다. 한편 외부기관 가운데 행정부와 사법부가 국회에 공식적으로 제출하거나 통보하는 극소수의 기록은 접수기록물로서 관리된다. 예를 들면 행정부가 국회에 제출하는 입법제안서 및 제출자료, 이들 기록의 접수 및 처리과정을 다큐멘테이션 하는 기록인 안전심사기록, 행정입법검토키록³⁾ 등은 국회 입법기능에 대한 행정부의 역할을 다큐멘테이션 하는 국회기록으로 “국회기록물분류기준표”에 의해 관리된다. 그러나 행정부 및 사법부에서 국회와 관련된 업무 수

3) 국회법 제98조2의 규정에 의하여 위위원회 소관 행정기관이 제출한 대통령령 등의 접수 및 법률에의 위반여부등을 검토하고 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 판단되는 경우 중앙행정기관의 장에 대해 내용 통보를 시행하는 문서를 등록한 첩이다.

행과정에서 비공식적으로 생산하는(등록하지 않는) 국회관련 기록과, 그 밖의 외부 기관들이 국회와 관련된 기능을 수행하는 과정에서 생산하는 기록에 관해서는 그 현황이 조사되거나 파악된 바가 없었다. 이 연구를 위해서 예비조사(설문조사)를 실시하여 대강의 윤곽을 파악하였다. 보다 구체적인 연구는 해당 기관에 대한 실사와 면담을 통해 이루어져야 할 것이지만, 이러한 연구가 원활하게 이루어지기 위해서는 이 글의 결론에서 제시하는 디큐레이션 전략의 수립이 선행되어야 할 것이다.

설문에 대해 응답한 기관은 행정부(행정자치부, 외교통상부, 환경노동부), 사법부(법원기록보존소, 헌법재판소), 정당(열린우리당, 한나라당, 민주노동당, 새천년민주당), 언론매체(중앙일보, MBC, YTN), 압력단체(참여연대 경제정의실천연합, 한국가정법률상담소), 그리고 외부기관은 아니지만 대 국민 관련 기능을 수행하는 의원실(상임위원장실 3곳, 의원실 3곳)이다. 설문의 내용은 첫째, 대 국회관련 기능에서 생산되는 기록의 종류에 대한 설문, 둘째, 기록의 관리현황(보존가치, 보존기간, 기록의 폐기, 국회관련 기록관리 필요성)에 대한 설문, 셋째, 관리대책(국회기록관리와 연계)에 대한 설문을 중심으로 구성하였다. 그 결과를 정리하면 다음과 같다.

행정부에서의 대 국회관련 기능의 디큐레이션 현황에 있어서 국회에 공식적으로 제출되는 기록에 관해서는 앞서 언급한 바가 있다. 그 밖의 기록에 관한 설문조사 결과를 보면, 대 국회관련 기능과 관련된 기록으로 입법검토보고서, 국정감사 및 예산결산심사 계획 및 결과보고서, 대정부질문에 대한 답변자료 등을 생산하고, 생

산부서 또는 보고부서에서 소장한다. 대 국회관련 기록의 관리현황에 관해서 보면, 기록의 보존가치에 대해서는 행정참고적 가치에 의해 판단하는 경향이 일반적이고, 역사적, 학술적 가치에 관해서는 모두 “없음” 또는 “모름”으로 응답하였다. 보존기간의 경우, 동일한 기록의 보존기간이 기관별로 달리 책정 관리된다.

예를 들면 입법관련 기록이 “1~5년”(1곳), “10~20년”(2곳)으로, 국정감사 관련 기록은 “10~20년”(1곳), “1~5”(2곳)으로 규정하고 있다. 기록의 폐기는 모두 자체적으로 책정한 “보존기간 만료 시”에 실시한다고 응답하였고, 국회관련 기록의 관리에 대해서는 “필요함” 또는 “모름”으로 응답하였다. 국회에서의 자료 수집 및 협조에 대해서는 “협조” 또는 “비협조”한다고 응답하였다. 협조하는 방법으로는 “국회 기록의 정리 및 이관업무 협조”, “타기록과 구분하여 보관할 장소의 협조”가 필요하다고 응답하였다. 협조체제가 필요 없다고 응답한 경우에도 “국회관련 기록의 관리지침 및 보관장소의 확보에 국회에서의 지원”해 주기를 희망하였다. 대 국회관련 기록을 생산하는 행정부 기관에 대해서 기록의 가치와 관리의 필요성에 대한 홍보가 필요하고 보존기간, 관리방침 등에 관한 안내를 제공할 필요가 있다고 분석된다.

사법부에서의 대 국회관련 기능의 디큐레이션에 관해서 보면, 사법부의 대 국회관련 기능에는 헌법재판소 재판관, 법관에 대한 탄핵소추(헌법 65조), 대법원장, 대법관, 헌법재판소장의 임명에 대한 동의권(헌법104조, 111조) 등 주로 사법부 주요기관의 장에 대한 임명 절차와, 헌법재판소에서 통지한 헌법소원(위헌법률)과 관련

된 업무가 있다. 사법부 기관장에 대한 임명에 관한 기록은 국회의 “임명동의에관한인사청문특별위원회”에서 생산되지만, 사법부 내부에서 이 사안과 관련하여 어떤 기록이 생산되는지는 알 수 없다. 헌법재판소가 국회에 통지한 헌법소원 심판청구서와 헌법소원 심판결정문은 소관 상임 위원회에서 입법참고자료로 검토, 활용하는 대단히 유용한 자료로서 “국회기록물분류기준표”에 의해 관리된다. 그 밖에 사법부, 관련 단체, 국회와 관련이 있는 법관 사무실 등에서 국회와 관련하여 비공식적으로 생산, 소장되고 있는 기록의 종류 및 관리현황에 관해서는 법원기록보존소와 헌법재판소에 설문조사를 의뢰하였으나 대부분의 질문에 “모름” 또는 미응답 하여 조사가 이루어지지 않았다. 다만 국회에서의 자료 수집 및 협조에 대해서는 국가기록관리 차원에서 협조할 의향이 “있음”(법원기록보존소), 또는 업무상 관련성이 미미하므로 협조할 필요가 “없음”(헌법재판소)으로 응답이 나뉘어졌다. 현황 파악과 협력체계 구축에 있어서 설명과 의사소통이 필요하다고 판단된다.

정당의 대 국회관련 기능의 다큐멘테이션 현황에 관해서 보자. 정당기록은 국회의 역사자료(“헌정자료”) 관리에 관한 규정이 포함되어 있는 “헌정기념관운영내규” 제3조 3항의 “역대 정당과 관련된 자료”의 수집규정에 의해 수집, 보존, 전시되고 있다. 현재 헌정자료의 분류체계 및 기타 현황은 다음의 <표 5>와 같다. 현재 소장하고 있는 헌정자료에 관한 유일한 현황자료인 <표 5>에 의하면 헌정자료는 기록물의 종류별로 관리되기 때문에 정당과 관련하여 어떤 기록이 얼마나 있는지는 알 수 없다. 그리고 수집활동을 위한 수집분야, 수집방법, 우선순위 등에 관한 세부적인 규정이 별도로 없이 상황에 따라 임기응변식으로 수집이 이루어지고 있다.

이 연구를 위해 각 정당에 설문조사를 실시한 결과, 대 국회관련 정당기록에는 중요 현안에 대한 입법과정기록(의원별 입장 및 타당과의 조율 관련 기록), 대정부질문기록, 본회의 찬반토론문, 의원총회기록, 의정백서 등이 있다.

기록관리 현황을 보면, 대 국회관련 기록의

<표 5> 헌정자료 수집현황

유형	구분	수량
1	문서 및 기록류	3,099
2	책자, 간행물, 팸플렛, 전단	6,826
3	회화, 회화, 도자기 병풍 조각 등 미술품	269
4	사진, 슬라이드, 기록필름, 음반 녹음, 녹화테이프	1,257
5	포스터, 벽보, 신문, 달력	535
6	인장, 훈장, 포장, 상장, 임용장, 추천장, 당선인 통지서, 신분증 등 각종 증명서	711
7	서한, 일기, 메모, 안내장 초청장 인사장 연하장	715
8	기념패, 감사패, 상패, 명패 등 각종 패	421
9	배지, 메달, 버클, 패넌트, 마크, 문진, 벽걸이	154
10	옷, 신발, 모자, 어깨띠, 완장, 표찰	106
11	기, 간판, 표지판, 팻말, 의사봉, 의사당 모형, 투표함, 의석, 서명판 등 기물 기기류	206
12	애원품(유품) 등 각종 기념품	469
13	기타	89
계		14,857

(2004. 6 월 현재)

가치에 대해서는 행정참고적 가치 또는 역사적 가치를 기준으로 판단한다고 응답하였으나 모두 보존기간을 책정하는 일정한 기준은 없다고 응답하였다. 기록의 폐기는 일정한 폐기지침 없이 공간부족, 업무량 과중, 분량 과중 등으로 “필요에 따라 폐기”한다고 응답하였다. 국회에서 “헌정자료”로 수집 관리하는 문제에 대해서는 각각 “협조”, “협조유보” 또는 “비협조”로 나뉘어졌고, 협조유보 또는 협조하지 않는 이유는 “정당 업무의 노출”, “기록관리실태의 노출에 대한 우려” 때문이라고 응답하였고, 협조하는 이유는 “중요기록을 영구적으로 보존 관리할 수 있기 때문”이라고 하였다. 그러나 모든 정당에서 정당기록의 관리를 위해 국회에서 “관리지침과 보관장소 확보”에 지원해 주기를 희망하였다. 정당기록의 중요성 및 헌정자료로서의 가치를 홍보할 필요가 있고, 평가 및 폐기 기준의 설정을 포함한 관리지침을 제공하고, 헌정자료로 수집하기 위한 체계적이고 효과적인 수집정책의 수립이 필요하다고 판단된다.

언론매체의 대 국회관련의 기능의 다큐멘테이션과 관련된 설문조사에서는 유익한 응답을 얻지 못하였다. 대 국회관련 자료들로는 국회 회의 촬영원본, 프로그램 제작물(영구보존), 취재 수첩 또는 의원정책자료집 등이 있고, 기록의 보존가치에 대해서는 주로 행정참고적 가치의 관점에서 판단한다. 기록의 보존기간은 일정한 기준 없이 책정되고, 모두 “필요에 따라 폐기”한다고 응답하였다. 국회관련 기록관리의 필요성에 대해서는 “있음” 또는 “없음”으로 의견을 달리하고, 국회에서의 자료의 수집에 대해서는 공간의 부족 때문에 이관 시 “협조”하거나, 또는 업무 노출에 의한 우려로 인해 “비협조”한다고

응답하였다. 이들은 모두 국회로부터 이들 기록에 대한 “관리지침과 보관장소의 확보에 국회에서 지원”을 제공해 주기를 희망하였다. 특히 멀티미디어와 같은 시청각 자료의 보관에 대한 지원을 희망하였다.

압력단체의 대 국회관련 기록에 관해서는 모두 “관리 및 보존이 잘되고 있음”으로 응답하고, 담당자가 지정되어 있거나(2곳), 생산자별로 보관한다고 응답하였다. 중요 기록으로는 각종 입법청원자료, 법안, 성명서, 보도자료, 건의서 등을 소장하고 이들은 역사적 가치가 있다는 판단하에 “영구보존기록”으로 관리한다. 기록의 폐기에는 일정한 지침은 없으나 잘 폐기하지 않는다고 응답하였다. 국회관련 기록관리의 필요성에 대해서는 “있음” 또는 “모름”으로 응답하였고, 국회에서의 자료의 수집에 대해서는 이관 시 “협조”하거나 업무의 노출 때문에 “비협조”한다고 하였다. 모두 “기록관리지침 및 보관장소 확보를 위해 국회에서 지원”해 주기를 희망하였다. 외부 기관 중에서 압력단체의 기록관리가 비교적 가장 체계적으로 되어 있는 것으로 판단되지만 국회에서의 자료 수집을 위한 협조를 얻기에는 다소 어려움이 따를 것으로 예상된다.

국회에 대한 국민의 역할을 다큐멘테이션 하는 기록은 선거구민의 의견을 수렴하고 대변하는 의원실에서 다량으로 생산되기 때문에 의원실에 대한 설문조사를 시행하였다. 국민들이 의원들을 통해 어떻게 의정에 참여하는지, 참여하고자 하는지를 알 수 있는 기록으로는 의원실로 송부되는 건의, 청원 등과 같은 민원서류와, 의원 개인 홈페이지의 민원 게시판에 등재되는 정보들이다. 민원서류는 공문, 팩스, 우편 등 여러 방식으로

접수되지만, 중요한 사안이 아닐 경우, 즉각적으로 폐기된다. 중요한 민원은 사안별로 파일화되, 관련된 외부 연구, 홍보물 등을 같은 파일하에서 관리한다. 그런데 중요 사안들도 관리목록(등록대장, 접수대장) 없이 관리되며, 보좌진의 개인 컴퓨터 파일로 관리되기 때문에 기록의 체계적 관리, 안전한 관리를 위한 조치가 필요하다. 설문 조사에 의하면, 국민과 관련된 민원서류의 가치는 “없음” 또는 “모름”이라고 응답하고 따라서 이 기록들은 업무참고용으로 단기간 활용되고 폐기되는 것이 일반적인 경향이다. 이들 기록의 관리의 필요성에 대해서는 “있음” 또는 “없음”으로 양분되고 필요성이 있다는 응답자는 이들 기록의 영구 보존을 위해 국회에서 수집하는데 “협조”한다고 응답한 반면, 이들 기록의 관리의 필요성이 없다는 응답자는 중요기록이 아니기 때문에 국회에서 수집할 필요가 없으므로 수집에 “비협조”한다고 응답하였다. 의원들의 의정활동과 관련된 자료에 포함된 사건, 인물, 장소 등에 대한 증거와 정보적 가치에 대한 이해가 부족하기 때문이라고 판단된다. 이 부분에 대해서는 현정자료의 의미와 가치에 대한 홍보와 적극적인 설득이 필요한 것으로 보인다. 이들은 모두 “기록관리 지침 및 보관장소 확보를 위해 국회에서 지원”해 주기를 희망하였다. 이상의 현황을 종합하여 도표화하면 <표 6>과 같다.

3. 2 외부관계 기능의 다큐멘테이션 방안

이제까지 검토해 온 내용에 비추어 향후 국회 외부관계 기능의 다큐멘테이션을 위해서 어떤 방안이 마련되어야 하는가.

첫째, 외부관계 기능의 다큐멘테이션을 위해

서는 먼저 국회 자체적으로 포괄적인 다큐멘테이션 프로그램을 수립하고 이를 법규화 할 필요가 있다. 현대의 기록보존소는 대부분 기관 기록보존소의 이관 기능과 수집 기록보존소의 수집 기능을 함께 수행하고 있다(Ham, F. G. 2002, 18). 따라서 기관기록보존소의 기능에 한정되어 있는 국회기록보존소의 기능에 국회의 포괄적인 다큐멘테이션을 위한 “수집 기록보존소”의 기능을 강화하여야 한다. 외부기관에서 생산, 관리하는 국회관련 기록들은 국회기록보존소가 수집하거나, 수집이 불가능할 경우 공유하는 방식에 의해서만 관리할 수 있기 때문에 수집기능은 국회 외부관계 다큐멘테이션에 결정적으로 중요하다. 그러므로 수집 기능을 국회기록보존소의 주요 업무로 규정할 필요가 있다. 이를 위해서는 외부기관의 기록을 국회기록관리 관련 규정인 국회기록물관리규칙 제4조(관리대상기록물) 4항의 “기타 국회기록보존소장이 국회기록물로 관리하는 것이 필요하다고 인정하는 기록물”의 범주에 포함시켜, 그 하위규정인 “국회기록물관리규정”에 세부적으로 명시하는 방법을 강구할 수 있다.

둘째, 외부관계 기능의 다큐멘테이션 프로그램이 법규화되어 외부기관의 기록의 수집이 공식적 업무로 설정된다면, 이와 관련하여 구체적인 수집정책을 수립해야 한다. 수집정책은 국회기록보존소가 외부관계 다큐멘테이션의 목적과 실천과제를 진술한 것으로 수집하고자 하는 기록의 유형과 수집의 목적을 담은 법률적 의미를 갖는 공식적인 문건(Peterson, Trudy 2002, 3)이다. 여기에는 수집의 범주와 방법, 기술, 정리, 평가선별, 보존, 공개 및 활용 등 수집 기록에 대한 전반적인 관리방안을 포괄적으로 기술

K C I

해야 한다. 따라서 수집정책은 합리적인 평가선별을 위한 지침이자 도구가 된다. 그런데 수집정책을 수립하는 데 있어서 국회에서는 설문조사 이외에 방문조사, 면담 등의 방법으로 외부기관의 국회 관련 기능을 분석하고, 그것과 관련된 기록의 목록을 조사하는 등 현황에 대한 상세한 조사, 분석 작업을 해야 한다. 이 과정에서 행정부와 행정부, 사법부, 정당, 언론기관 및 이익집단, 국민이 국회에 대해 어떤 기능을 행사하고 어떤 영향을 끼치는지, 그 과정에서 어떤 기록이 생산되고 그것은 어떤 가치와 중요성이 있는지, 어떻게 관리되는지 등을 세부적으로 조사할 필요가 있다. 이러한 조사가 있어야만 다큐멘테이션 될 구체적인 기능과 출처, 그리고 주제가 선정될 수 있다.

세째, 외부기관의 기능분석과 기록의 출처, 가치에 대한 분석을 기초로 하여 외부기관들로 하여금 국회관련 기록이 국회를 다큐멘테이션하는 데 있어서 어떤 가치와 중요성이 있는지를 인식하게 하여 이를 체계적으로 생산, 관리하도록 안내 및 홍보를 강화할 필요가 있다. 설문조사 결과에 의하면, 대 국회관련 기록의 보존가치는 생산기관의 관점에서 “없음”으로 평가되는 것이 일반적인 현상이었다. 이를 개선하기 위해서는 기관 기능분석에 의한 기록의 조사를 실시하여 국회 관련 중요 기록들을 외부기관들이 주지하도록 기록의 목록과 안내서 등을 제공한다. 여기에는 국회의 관점에서 보존가치가 있다고 판단되는 기록에 대해서는 어떤 가치가 있는지, 보존기간은 얼마가 타당한지 등에 관한 설명이 포함되어야 한다. 그리고 대 국회관련 기록의 생산과 관리, 보존은 국가기록관리의 일환이라는 점과, 국가기록의 공동관리의 중요성,

필요성에 대한 홍보가 함께 이루어져야 한다. 이러한 안내와 홍보는 국회가 필요로 하는 자료들에 대한 정보를 제공하여 국회 관련 기록을 생산, 보존할 것을 권장하며, 계획에 의거하여 적극적으로 수집하기 위한 것이다.

넷째, 대 국회관련 기록을 생산하는 기관에 대한 안내 및 홍보를 기반으로 이들과의 협력 및 지원체계를 형성해야 한다. 협력 및 지원체계의 형성은 외부기관과 기록관리의 목적을 공유하기 위한 것이고, 수집하는 과정에서 야기될 수 있는 충돌을 피하기 위한 것이다. 기술한 바와 같이 설문조사 결과, 협력체계의 구축에 대해서 외부기관들과의 공감대는 아직 형성되지 않고 있기 때문에 많은 노력이 기울여져야 할 것으로 판단된다. 외부기관과의 협력 및 지원체계가 형성되면 외부기관 기록의 직접적인 수집 이외에 각 기관의 주요 인물들에 대한 회고록 집필의 지원, 중요 기록의 복제 및 기증의 권유, 구입 또는 보상 등 다양한 방법에 의한 기록의 확보가 가능할 것으로 생각된다.

행정부의 경우, 안내와 홍보과정에서 국회관련 중요 기록에 대한 정보를 제공함으로써 중요 기록의 생산과 관리를 직접, 간접적으로 지원하고 촉진할 수 있다. 그리고 행정기관이 생산하거나 소장한 국회 관련 중요 기록목록을 국회 기록관리 데이터베이스에 추가하고 링크시켜 이용할 수 있도록 한다. 국회 관련 정보를 목록화 데이터 베이스화 하는 작업을 협력적으로 수행하면 검색과 활용의 편리성을 도모할 수 있다.

사법부의 경우에는 정치적 사건과 관련이 있는 법관들, 법관 출신의 정치인, 그리고 국회의 입법 절차에 참여했던 법관들의 개인적 서류들은 사법부에서 생산한 국회 관련 중요 자료들로

서 수집대상으로 선정한다. 특히 지도부에 속한 법관들과 대법원의 법관들에게는 그들의 개인적 서류와 사무적 서류들을 수집하거나 적절한 보존소에 보관하도록 권유할 수 있다. 사법부에서 수집된 정보를 국회 기록관리 데이터베이스에 추가하고, 검색도구를 제공한다.

정당 기능의 다큐멘테이션을 위해서는 기존의 정당 관계 자료들의 가치를 평가하고 적절한 분류체계하에서 재분류할 필요가 있다. 그리고 정당 관련 기록의 적극적인 수집을 위해 정당 단체들에 대해 그들이 기록을 생산하고 장기간 보존하도록 권장해야 한다. 정당기록 가운데 특히 국회의원의 선출과정을 다큐멘테이션 하는 선거운동의 자료들을 보관하도록 유도해야 한다. 선거운동 관련 자료의 많은 부분을 차지하는 연설, 인터뷰, 광고들의 비디오와 오디오 테이프 등은 관리가 쉽지 않은 매체들이므로 여기에 대한 적절한 관리와 보관 방안이 제공되어야 한다. 이를 위해 각 당의 기록을 관리할 수 있는 적절한 장소를 제공하거나 인력을 지원할 수 있다. 그 밖에 군소정당들, 정치단체들, 관련단체들 등의 기록, 그리고 선거에 패배하였으나 주류 정치에 영향을 끼친 것으로 판단되는 입후보자의 기록은 적극 수집한다. 정당과의 협의를 통해 공개 시점을 지정하도록 하여 기록의 비밀 유지가 수집의 걸림돌이 되지 않도록 한다.

언론관계의 기능을 다큐멘테이션 하는 기록으로 외부 언론기관에서 어떤 것을 생산, 관리하고 있는지에 대한 실사가 필요하다. 그리고 각 언론사, 언론인들이 국회와 관련하여 어떤 기록을, 어디에, 어떻게 보관되고 있는지 그 목록을 조사해야 한다. 이 목록은 국회가 관련 자료를 찾는 데 도움을 주고 연구자료로 활용할 수

있다. 그 밖에 국회에 관한 보도를 담당했던 언론인들, 국회 특파원 기자단 등의 기록과 서류에 대한 조사를 시행한다. 영구보존 가치가 있는 기록을 평가하고 비공개 기록에 대한 접근 방법을 지정하는 등의 협조 체계를 구축하고 이를 국회 기록의 일부로서 관리되도록 한다.

현재 국회의 기능, 의원의 의정활동에 영향을 끼치는 압력단체와 그들이 생산, 보관하고 있는 국회 관련 기록에 대한 자세한 현황조사가 필요하다. 어떤 압력단체와 어떤 활동에 대한 기록을 수집할 것인지에 대한 여부를 사전에 평가하고 그 기준을 수립해야 한다. 이 이후에 선정된 압력단체에 대한 목록조사를 실시하여 이들이 생산한 자료들의 가치와 이용 가능성의 여부를 확실히 조사하고, 이 자료들을 평가한다. 압력단체들이 국회 관련 기록을 생산하고 보관할 수 있는 적절한 방법을 안내하고 자료를 보관할 수 있는 장소를 지정할 수 있다면 이들의 기록을 국회 기록의 일부로 관리할 수 있다. 국회에 대한 국민의 기능을 가장 잘 밝혀 줄 수 있는 의원실의 기록에 대해, 가장 많은 양을 차지하는 대민관련 서류와 소식지, 우편물 등 각 각 다른 목적을 지닌 정보들의 관리에 관한 프로그램을 제공해야 한다. 홈페이지에 등재된 민원정보와 다양한 매체기록에 대한 체계적이고 안전한 관리대책이 모색되어야 한다. 그리고 기록의 평가 및 표본추출, 보존 및 폐기의 기준과 방법에 대한 지침을 제공하고, 기록관리 규격에 의한 기록의 정리와 색인 방법을 권장할 수 있다. 이를 위해서는 의원 및 의원 보좌진의 의정활동 초기 단계부터 기록보존소와 긴밀한 협력이 필요하다. 이상의 전략을 정리하면 다음의 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 국회다큐멘테이션 전략의 주요 요소

전략	주요 요소
1. 외부관계 다큐멘테이션 프로그램의 법규화	<ul style="list-style-type: none"> • 국회기록물관리관련 법규의 개정 • 국회기록보존소의 수집기능 강화
2. 수집정책	<ul style="list-style-type: none"> • 외부적 요소들의 기능분석, 목록조사, 평가 • 다큐멘테이션 될 기능과 출처, 주제 등을 선정 • 수집기록관리 지침
3. 다큐멘테이션을 위한 안내 및 홍보의 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 기능분석에 의한 기록의 조사 <ul style="list-style-type: none"> - 국회 관련 중요 기록들을 외부기관들이 주지하도록 기록의 목록과 안내서 등을 제공 - 보존가치 보존기간에 관한 설명 • 국가기록관리 및 공동관리의 중요성, 필요성에 대한 홍보 <ul style="list-style-type: none"> - 국회가 필요로 하는 자료들에 대한 정보를 제공 - 국회 관련 기록을 생산, 보존할 것을 권장 - 계획에 의거한 적극적 수집
4. 외부적 요소들과의 협력 및 지원체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 기록 수집방식의 다양화 <ul style="list-style-type: none"> - 기관의 주요 인물들에 대한 회고록 집필의 지원 - 중요 기록의 복제 및 기증의 권유 - 구입 또는 보상 • 대 행정부 <ul style="list-style-type: none"> - 국회 관련 중요 기록목록과 안내서 제공 - 중요 기록을 국회 기록관리 DB에 추가, 링크 - 목록화, DB화 작업을 협력적으로 수행(검색과 활용의 편리 성, 경제성) • 대 사법부 <ul style="list-style-type: none"> - 정치적 사건과 관련된 법관, 법관출신 정치인, 입법절차에 관여한 법관들의 개인서류들을 중요 목록으로 선정 - 적절한 보관 및 보관장소를 권유 - 수집된 정보를 국회기록관리 DB에 추가 • 정당 <ul style="list-style-type: none"> - 헌정자료의 재분류 - 정당에 대해 기록의 생산과 보존을 권장 - 취약한 매체에 대한 관리와 보관방안 제안 및 장소와 인력 을 지원 - 공개와 비밀의 유지에 균형점을 찾는다 • 언론매체 <ul style="list-style-type: none"> - 언론사 및 언론인들에 대한 목록 조사 - 비공개 기록의 접근방법 지정 연구자료로서 활용도 제고 • 압력단체 <ul style="list-style-type: none"> - 압력단체의 기록에 대한 사전평가에 의해 수집할 대상 선정 - 기록의 생산 방법을 안내, 적절한 장소를 지정 • 국민 <ul style="list-style-type: none"> - 의원실에 기록관리 방법을 권장 - 기록관리 프로그램 제공

4. 결론

지금까지 의회의 기능과 외부관계 기능의 중요성에 대한 이론적 검토, 외부관계를 다큐멘테

이션 하는 기록의 출처와 사례를 조사하고, 국회의 현황에 비추어 어떤 전략이 필요한지를 논의하여 왔다.

이상의 논의를 마무리 하여 보자. 현재 국회

기록은 수준 높은 국가기록, 역사적 자료로서의 가치라는 면에서는 대단히 미흡하다. 국회 자체적으로 포괄적인 다큐멘테이션 전략을 수립하지 않는다면 이러한 상황은 크게 달라지지 않을 것이라고 해도 지나친 표현이 아니다. 국회의 기능과 관련된 어떤 중요한 기록들이 행정부와 사법부, 정당과 같은 외부기관 또는 전현직 의원의 수중에 흩어져 있는지, 그리고 이 자료들은 어떤 가치가 있는지에 대한 조사와 연구가 필수적이다.

이 글의 논제인 외부관계 다큐멘테이션은 무엇보다도 기록의 출처가 외부에 있고, 외부기관의 협력이 없이는 불가능하기 때문에 대단히 어려운 과제이다. 미국의회의 사례가 이러한 사실을 뒷받침한다. 국회 기록관리 프로그램에 외부

관계 다큐멘테이션을 공식적으로 추가하고 이를 추진하는 데에는 여러 가지 어려움이 따를 것으로 생각된다. 그러나 기술한 바 있는 외부관계 다큐멘테이션의 의의에 비추어 결코 소홀히 하거나 방치할 수 없는 영역이다. 국회 외부관계 다큐멘테이션 전략이 실효성과 실천력을 갖기 위해서는 무엇보다 국회 다큐멘테이션의 중요성과 의의에 대한 인식이 국회 내부에서 공유되어야 하고 이것을 외부 출처들에 확산시킬 필요가 있다. 공감대의 형성이 외부관계 다큐멘테이션의 효율적 수행을 위한 토대이다. 다소의 어려움이 있고 시간이 소요되는 작업일지라도 시급히 추진해야 하는 이유는 국회 외부에 있는 기록이 지금 이 시각에도 산실, 훼손이 진행되고 있기 때문이다.

참 고 문 헌

- 김광웅, 김학수, 박찬욱. 1991. 『한국의 의회정치-이론과 현상인식』. 서울: 박영사.
- 박동서, 김광웅 공편. 1989. 『의회와 행정부』. 서울: 법문사.
- 박영도. 1994. 『입법과정의 이론과 실제』. 서울: 한국법제연구원.
- 박상문. 1992. 『국회의 입법과정과 운영』. 서울: 도서출판 불꽃.
- 우병규. 1970. 『입법과정론』. 서울: 일조각.
- 윤정석. 1996. 정당정치의 이론적 접근. 윤정석, 신명순, 심지연 『한국정당정치론』. 서울: 법문사.
- 한국법제연구원 편. 1991. 『입법이론연구 (1)』. 서울: 한국법제연구원.
- 강원택. 2000. 의회정치와 정당. 백영철 (외). 『한국의회정치론』. 서울: 건국대학교출판부.
- 이병화. 2000. 의회정치와 이익집단. 백영철 (외). 『한국의회정치론』. 서울: 건국대학교출판부.
- 이원영. 2004. 의회기록의 특질과 종류. 『기록학연구』, 9: 110-142.
- Ham, F. Gerald. 2002. 『아카이브즈와 매뉴스크립트의 선별과 평가』. 강경무, 김상민 역. 서울: 진리탐구.
- Schellenberg, T. R. 2002. 『현대기록학개론』. 이원영 옮김. 서울: 진리탐구.
- Peterson, Trudy. 2002. 기증과 아카이브즈. 『한국국가기록연구원 초청강연회』, 2002년

- 4월 24일. [서울: 한국국가기록연구원].
- Bellardo, Lewis J. and Bellardo Lynn Lady. 1992. *A Glossary for Archivists, Manuscript Curators, and Records Managers*. Chicago: SAA.
- Berry, Jerry M. 1989. *The Interest Group Society*. 2nd ed. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Co.
- Cox, Richard J. 1994. "The Documentation Strategy and Archival Appraisal Principles: A Different Perspective." *Archivaria*, v.38(Fall).
- Duverger, Maurice. 1972. *Party Politics and Pressure Group*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Keefe, William J. & Ogul, Morris S. 1993. *The American Legislative Process*. N. J: Englewood Cliffs.
- Paul, Karen Dawley. ed. 1992. *The Documentation of Congress(Report of the Congressional Archivists Roundtable Task Force on Congressional Documentation)*. Washington D.C: U.S. Senate.
- Paul, Karen Dawley. 1999. *Records Management Handbook for United States Senate Committees*. Washington D.C: U.S. Senate Historical Office.
- Philip, Faye. 1995. "Congressional Papers: Collection Development Policies." *The American Archivist*, v.58(Summer): 258-269.
- Samuels, Helen W. 1991-92. "Improving Our Disposition: Documentation Strategy." *Archivaria*, v.33(Winter).
- Walne, Peter(ed). 1988. *Dictionary of Archival Terminology*. Munchen · New York · London · Paris: K · G · Saur.
- <<http://www.senate.gov>>
<<http://www.representative.gov>>
<<http://www.archives.gov>>
<http://www.archives.gov/records_of_congress/about-the-cla>

к с і