

의회기록의 특질과 종류

이 원 영*

1. 머리말
2. 공공기록으로서 의회기록: 보편성과 특수성
 - 1) 공공기록의 가치와 성격
 - 2) 의회기록의 내용상의 특질
 - 3) 의회기록의 유형상의 특질과 주요 출처(sources)
3. 주요 의회기록
 - 1) 의원기록
 - 2) 위원회 및 본회의기록
4. 맺음말

주제어 : 공공기록, 본질적 기록, 의회기록, 의회기능, 의회조직, 의회 기록의 주요출처, 의원, 의원기록, 회의체, 회의기록

* 국회기록보존소 전문계약직
<주요논문>

T. R. Schellenberg(이원영 옮김). 『현대기록학개론』. 도서출판 진리탐구. 2002.(번역서) ; 「기록관리의 중요성과 국회기록보존소의 역할」. 『국회보』. 국회사무처. 2004. 3. ; 「국회기록관리방안」. 『국회도서관보』. 국회도서관. 2003. 6. ; 「기록물 분류의 원리: 문헌자료와의 비교」. 한국국가기록연구원. 『기록학연구』 2호, 2000. 10. ; 「현대기록관리학의 고전 T. R. Schellenberg의 『모던아카이브즈』(서평). 한국국가기록연구원. 『기록학연구』 창간호. 2000. 4.

1. 머리말

국가기관에서 생산된 주요 기록은 한 국가의 역사의 주요한 기초를 형성하며 국가적인 경험의 축적을 보여주는 역사적 보고(寶庫)이자 정보의 원천이다. 그 중에서도 의회기록은 어느 국가에서든 가장 중요하고 가치있는 기록으로 간주되는 공공기록이다. 다른 공공기록과 마찬가지로 의회기록도 의회조직이 그 기능을 수행하는 과정에서 생산된 부산물로서 “사실을 기록한 자료”(documentary materials)이기 때문에 의회의 기능 및 조직에 관한 증거와 정보를 보존하기 위해, 그러한 정보와 증거에 대해 국민이 접근할 수 있도록 하기 위해 의회기록관리는 대단히 중요하다. 따라서 의회기록을 당대와 후대에 연구자료, 교육 프로그램으로 활용할 수 있도록 하고 이를 역사적인 문화유산으로 전승하는 일은 의회가 책임과 권한을 가지고 장기적인 안목에서 추진해야 할 과제이다.

의회기록의 가치와 중요성에 비추어, 한국에서 국회기록은 이제까지 어떻게 관리되어 왔는가를 되짚어 보지 않을 수 없다. 대한민국 제헌의회가 개원(1948. 8. 15)한 이래 반세기에 걸친 의정사는 한국 현대사의 거대한 한 축을 형성하여 왔음에도 불구하고 국회기록 그 자체에 대한 인식의 수준은 상당히 낮은 실정이다. 이를 보면 “국회기록”이라고 할 경우, 일반적인 국민의 수준에서는 국회의 본회의장이나 위원회 회의장에서 진행된 회의기록, 즉 속기록을 연상할 수 있고, 이외에 법률제정과 관련된 기록들이 있을 것이라고 짐작하는 정도가 아닐까 생각된다. 그리고 국회기록에 관한 연구는 국회 내부에서 이루어진 연구논문 몇 편을 제외하고는 본격적인 연구는 아직 이루어지지 않고 있으며, 의정사를 사실적으로 기록한 국회기록에 대한 체계적인 관리도 이제 시작의 단계에 있다. 이러한 실상은 그것의 가치를 논하기 이

전에, 국회의 활동결과를 되돌아보거나 국민이 의정활동결과를 객관적으로 평가하고 개선하기 위한 기초자료로 활용되는 데에도 큰 제약이 되었다. 그 결과 국회기록은 한국의 다른 공기록과 거의 대동소이하게 국민과 연구자들의 시야로부터 소외된 비운의 국가기록이 되어왔다. 이것은 기본적으로 국회기록에 대한 인식의 빈곤, 그리고 그것의 결과인 기록에 대한 체계적인 관리의 빈곤에서 기인한 현상이라고 하지 않을 수 없다.

이러한 상황을 타개하게 된 주요한 계기는 “공공기관의 기록물관리에 관한 법률”의 “특수기록물관리기관” 설치규정으로, 이 규정에 의해 국회기록보존소가 설치(2000. 1. 1)되어 국회기록의 생애 전 과정, 즉 생산, 수집, 정리, 평가, 보존, 활용을 과학적으로 관리하는 제도적, 조직적 기반이 마련되었다. 국회기록보존소는 그 동안 이른바 특수기록물인 국회기록을 체계적이고 효율적으로 관리하기 위하여 국회기록관리에 적합한 “국회기록관리규칙” 및 “동규정”, “동내규” 등과 “국회기록물분류기준표”의 제정 및 시행, 그리고 “국회기록관리시스템”의 운영 등 국회기록관리 개혁프로그램을 추진하여 왔다. 그러나 아직은 시작의 단계에 불과하며 말 그대로 특수기록물로서의 국회기록 고유의 성격에 적합한 기록관리제도가 정착되고 발전되기 위해서는 제도상, 운영상 아직 미비한 점이 많은 것이 사실이다.

한국에서 국회기록이 그 본래의 의미와 가치를 정립하고 그것을 실천적으로 구현하는 기록관리가 이루어지기 위해서는 의회기록이 어떤 점에서 특수기록이며, 그것에 부합되는 관리원칙, 관리규정, 관리방법은 어떤 것인가 등의 의회기록 및 기록관리의 특수성에 대한 원리적인 차원에서의 기초연구가 뒷받침되지 않으면 안된다. 이 글은 국회기록 내지는 국회기록관리에 관한 학문적인 논의가 빈곤한 상황임을 감안하여, 그 예비적인 단계로서 일반론의 차원에서 의회기록의 특질을

개념적으로 정리하고 그 주요 기록을 개괄적으로 소개해 보려는 것이다. 이 과제를 구명하기 위해 이 글은 다음과 같이 구성되었다. 머리글에 이어, 제2장에서는 공공기록으로서의 의회기록의 보편성과 특수성을 구명하기 위해 공공기록에 관한 일반 이론을 검토하고 의회의 기능과 조직의 성격을 분석한다. 분석의 기본적인 관점은, 특정한 기관의 “본질적 기록”의 특질은 첫째, 기관의 고유한 기능에 따라 그 내용을 달리 하고, 둘째, 조직의 기본단위(구성원)의 성격에 따라 기록의 유형(종류)이 다르며, 셋째, 조직의 성격에 의해 주요 출처가 결정된다는 것이다. 즉 기관의 고유한 기능, 조직의 기본단위의 성격, 그리고 조직의 성격을 중심으로 의회기록의 내용 및 유형상의 특질, 주요 출처를 분석한다. 제3장에서는 2장의 논의를 기초로 주요 의회기록을 출처별로 그 내용과 종류에 관해서 상술한다. 의회기능이 발달한 미국의 의회기록관리에 관한 연구에서도 선진적인 위치에 있다는 점에서 본고에서는 미국의 의회기록 관련 선행 연구들과 의회관리편람을 참고하고, 한국 국회의 업무편람 및 “국회기록물분류기준표”상의 사례들을 인용하기로 한다. 제4장에서는 앞에서 논의한 내용을 정리하고 이것이 한국의 국회기록관리에 어떤 시사점을 제공하는가를 언급하는 것으로 결론에 대신한다. 이러한 논의를 통해 현대적인 기록관리의 원칙과 기술이 이제 막 도입되어 일종의 시험단계를 거치고 있는 한국 국회기록관리의 기본방향의 설정에 일조할 수 있을 것으로 생각된다. 다만 이 글은 의회기록의 특질에 대한 정리와 주요 기록의 종류에 관한 소개에 머무르고 있으므로, 논의의 대상에서 제외한 의회행정기록과, 의회의 외곽에서 의회의 활동에 영향을 끼치는 외부적인 요소들과의 상호작용을 뒷받침하는 기록의 출처별, 또는 종류별 특질과 그 관리에 심층적인 고찰, 그리고 한국 국회기록관리에 있어서 쟁점과 과제에 관한 심층적인 논의는 향후 고를 달리하여 다룰 과제로 남겨 두고

자 한다.

2. 공공기록으로서의 의회기록: 보편성과 특수성

1) 공공기록의 가치와 성격

우선 이 장에서는 의회기록의 보편적 성격과 특수한 성격을 고찰하기 위해 공공기록에 관한 일반이론을 검토하는 데에서 시작하기로 한다.

공공기록은 공공기관의 활동과정에서 집적된 기록된 정보¹⁾로서 그것을 생산한 공공 기관의 역사를 구성하는 한 요소이다. 대부분의 공공기록은 기관의 설립목적인 기본적인 기능, 즉 기관이 그것의 광범위한 설립목적을 수행하기 위해 담당하는 모든 직무²⁾ 수행의 부산물이다. 그것은 기관의 조직적 구조 속에서 작성 또는 수취되고, 그 기능에 대한 증거나 그 안에 포함된 정보적 가치 때문에 보존된 사실을 기록한 자료이다. 그러므로 공공기록은 그 기관의 기능과 조직을 기록으로서 뒷받침한다. 기록으로서 뒷받침한다는 것은, 증거로 사용될 수 있거나 또는 참고용으로 사용될 수 있는, 기록 매체와 매체에(로) 기록된 정보의 결합에 의해서, 또는 분리되지 않는 단위의 기록이나 수고본 단위 기록(manuscript item, 필사단위기록³⁾)에 의해 사실을 증명하거나 정보를 제공하는 것을 의미한다. 따라서 공공기록은 그 기록을 생산한 기

- 1) 공공기록에 대한 대응개념으로 개인이나 가문 등 비정부적인 기관이나 조직에 의해서 집적된 정보를 사기록(private records)이라 하고, 여기에는 개인적인 또는 직업적인 관점에서 집적된 수고본(manuscripts), 일지, 개인간의 서신, 개인적 수집물(collection)등이 포함된다(James Gregory Bradsher, "An Introduction to Archives," James Gregory Bradsher(ed), *Managing Archives and Archival Institutions*, The University of Chicago Press(Mansell, London), 1988, p. 2).
- 2) T. R. Schellenberg, *Modern Archives: Principles and Techniques*, SAA, 1998, 이원영 옮김, 『현대기록학개론』, 진리탐구, 2002, pp. 59-60.
- 3) Peter Walne(ed), *Dictionary of Archival Terminology*(2nd ed), K.G. Saur, Munhen, New York, London, Paris, 1988, pp. 56-57.

관에서 업무상의 참고자료와 증빙자료로 활용할 뿐만 아니라, 그 기록에 포함된 사건, 인물, 장소, 주제 등에 관한 정보는 연구자나 역사가들에게 큰 가치를 지닌다.

공공기관은 그것의 설립목적인 기본적인 기능을 수행하기 위해서 세분화된 다양한 활동을 수행한다. T. R. Schellenberg에 의하면 이 활동은 “본질적 활동”(substantive activities)과 “부수적 활동”(facilitative activities)이라는 두 가지의 유형으로 대별된다. 본질적 활동은 다른 모든 기관과 구별되는 그 기관의 기술적(technical)이고 전문적인 업무에 관한 것들이다. 부수적 활동은 모든 기관에 공통된 부서관리활동(house keeping)과 같은 그 기관의 내부관리에 관한 것들이다⁴⁾. 그러므로 공공 기록은 기관의 고유한 활동, 즉 본질적인 활동을 기록으로 뒷받침하는 본질적 기록(substantive records)과, 기관의 기본적인 기능의 수행에 따르는 부수적인 활동을 뒷받침하는 부수적 기록(facilitative records)⁵⁾으로 나눌 수 있다. 어떤 기관에 있어서도 내부적으로, 일상적으로 이루어지는 인사, 재정, 조달, 재산관리 활동은 모든 기관에 공통된 것이고 따라서 부수적 기록은 대체로 특정한 기관의 기능을 이해하는 데 본질적 증거를 거의 갖지 않는다. 물론 중요한 부수적 활동을 반영하는 기록, 또는 본질적 기능을 대변하는 다른 기록을 해석하는 데 도움이 되는 기록이나, 법률적, 행정적 측면에서 중요한 인사기록카드와 같은 기록은 선별되어야 할 부수적 기록⁶⁾이지만, 전반적으로는 기관의 핵심기록은 아니다.

대체로 기관의 본질적 기록의 내용은 기관의 본질, 고유한 기능에 따라 달라진다. 근대민주주의 이념의 하나인 3권 분립의 원리 및 입법부, 행정부, 사법부의 기능을 상세히 논의할 여유는 없으나, 일반적으

4) T. R. Schellenberg, 같은 책, p. 60.

5) 같은 책, p. 65, pp. 67-71.

6) 같은 책, pp. 161-162.

로 입법부는 국가작용의 근거가 되는 법률과 국가정책을 심의, 의결하고 행정부를 감독, 견제하는 기관으로서 이 기능의 수행 내용을 사실적으로 기록한 자료들을 생산하고, 행정부는 의회가 제정한 법률과 국가정책을 집행, 시행하는 과정에서 생산된 고유한 기록, 즉 집행기록을 보유하며, 사법부는 입법부가 제정한 법률에 의거하여 이를 구체적인 사건에 적용, 판단한 내용을 뒷받침하는 판결기록을 생산한다.

한편 기록을 생산하는 조직의 기본단위(구성원)의 성격에 따라 기록의 유형(종류)이 다르며, 조직의 성격에 의해 주요 출처가 결정된다. 예를 들면, 한국의 경우, 헌법상의 국가기관으로는 대통령, 국회의원, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원장 등이 있고, 그 가운데 대통령과 국회의원만이 국민이 선출한 국가기관이며, 국회의원을 제외한 국가기관들은 그들이 소속한 각각의 위계적인 조직상의 의사결정권자이다. 국가기관으로 규정된 수장을 제외하고는 행정부와 사법부의 구성원들은 국가기관이 아니며, 의사결정 사항을 집행하기 위해 국가가 임명한, 일정한 자격요건을 갖춘 공무원이다. 이러한 조직의 성격으로 볼 때, 행정부의 집행기록은 위계적인 관료조직 하에서 기간과 결재, 시행이 이루어지는 “결재기록”이며, 따라서 기록관리의 기본단위는 결재와 집행의 과정을 뒷받침하는 “사안별” 기록이다. 이 사안별 기록은 조직의 구조상, 그리고 결재 라인상 상급기관(부서)일수록, 말하자면 일선기관보다는 정책기획기관일수록 더 중요한 기록의 출처가 된다. 한편 사법부의 판결기록은 사건이나 소송 당사자에 대한 “사건기록”이다⁷⁾. 사법부의 사건기록은 기록의 유형이라는 관점에서 행정부의 사안별 기록과 유사하지만, 주요 기록의 출처는 행정부와 같은 상급기관이 아니다. 왜냐하면, 사법부 조직의 성격은 행정부에서와 같

7) 사법부기록에 관해서는 ICA(공공부문기록물관리 교육프로그램), *Managing Legal Records*, 신동희역, 『법률기록물관리』, 진리탐구, 2003, pp. 9-80 참조.

은 업무집행상의 상명하복의 조직인 아닌, 사건의 성격에 따라서 또는 판결의 순서나 절차와 따라, 수직적 구조이지만 상대적인 독자성을 가진 체계로 편성되어 있기 때문이다. 즉 상급기관, 예컨대 대법원의 기록이 일반지원이나 지방법원, 또는 등기소와 같은 하급기관의 기록에 비해 반드시 더 중요한 기록이라고 평가되지 않고 각각의 사건기록은 사건의 중요성에 따라 독자적이고 개별적인 가치를 가질 수 있다. 따라서 사법부의 주요 기록의 출처라고 할 때, 상급과 하급이라는 수직적 구조보다는 조직간의 상대적 독자성이라는 특수성이 고려되는 것이다.

이와 같이 한 공공기관이 생산한 기록의 내용 및 유형상의 특질과 주요 기록의 출처는 기관의 고유한 기능과 조직의 특수성에서 기인한다. 이러한 관점에서 본 고의 과제인 의회기록의 내용 및 유형상의 특질, 주요 기록의 출처를 구명하기 위해서는 의회의 기능과 조직의 특성에 대한 검토가 선결과제이다⁸⁾.

2) 의회기록의 내용상의 특질

의회는 법률을 만드는 기구이며 대표자의 회합⁹⁾이라는 본질을 갖는

- 8) 일반적으로 의회 조직은 크게 의원으로 구성된 회의체 조직(본회의, 위원회, 원내교섭단체 등)과 이를 지원, 보좌하기 위한 입법보좌조직(입법관료조직, 연구조직, 행정조직 등)으로 2원화되어 있다. 본 고에서는 의회 기록의 특질이라는 관점에서 의회의 고유한 기능을 수행하는 조직을 검토의 대상으로 한정한다.
- 9) Karen Dawley Paul(ed), *The Documentation of Congress*(Report of the Congressional Archivists Roundtable task Force on Congressional Documentation), 1992, p. 37. 이러한 의미를 갖는 의회를 지칭하는 용어로는, “회합”을 의미하는 용어에서 기원한 “Congress”, “National Assembly”, 모임의 “장소”에서 기원한 “Chamber”, 모임의 “시간”에서 유래한 “Bundestag”, 대화로 안건을 심의하는 “운영방식”으로부터 연원한 “Parliament” 등 여러 가지 연원을 가진 다양한 개념이 사용된다(김광웅, 김학수, 박찬욱, 『한국의 의회정치- 이론과 현상인식』, 박영사, 1991, p. 17). “의회”와 “국회”는 보통 상호 혼용되고 있으나, 이 글에서는 논의의 편의

다. 즉 의회는 선거를 통해 국민의 대표로 선출된 대표자들의 집합이라는 점에서 여타의 공공기관과 구성원리를 달리 한다¹⁰⁾. 의회가 국민 대표성¹¹⁾의 원리에 의해서 수행하는 고유한 기능에는, 첫째, 입법기능, 둘째, 국정에 대한 감독기능¹²⁾, 그리고 셋째, 의원에 의한 정치활동이 있다.

의회의 입법기능은 법률을 제정하고 개정하며 폐지하는 의회의 가장 본질적이고 핵심적인 기능이자 권한¹³⁾이다. 의회의 입법기능은 법률로 확정되는 모든 의안(bills)의 제출과 통과에 관련된 의안의 “심의” 기능이고 이 과정에서의 의회의 “의결”은 국민의 의사를 대표하고 반영한다. 입법과정은 의회 또는 정부 관련부서의 법안작성, 법률심의,

상 “국회”는 대한민국 정부의 입법기구를 지칭할 때에만 사용하기로 하고, “의회”는 일반적인 입법부, 입법기구를 지칭하는 용어로 사용하기로 한다.

- 10) 이를테면 “국회는 국민의 보통, 평등, 직접, 비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다”(대한민국 헌법 제41조 제1항)라고 규정되어 있다.
- 11) 대한민국 헌법의 경우, 국회의 대표성을 명시적으로 규정한 조항은 없으나 그에 관한 규정의 유무에도 불구하고 대의정치인 국민의 대표성을 전제로 한다는 점에 관해서는 “국민의 대의기관인 국회”(국회법 제1조)를 근거로 하거나(정호영, 『국회법론』, 법문사, 2000. p.87), 앞의 헌법 제41조 1항 및 헌법 45조의 면책특권(국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회외에서 책임을 지지 아니한다)을 근거로 하는 주장(박동서, 김광웅(공편), 『의회와 행정부』, 법문사, 1989, pp. 166-167)등이 있다.
- 12) 예를 들면 한국 헌법상 의회의 지위는 국민대표기관으로서의 지위, 입법기관으로서의 지위, 국정통제기관으로서의 지위를 말하며, 국정감조사권은 국정통제기능을 의미한다(박동서, 김광웅(공편), 같은 책, p. 293).
- 13) 현대사회에서의 국가의 적극적인 역할의 증대에 따라 대부분의 입법이 행정부에 의해 입안되고, 행정입법이 법의 중요한 일부를 차지함으로써, 의회는 외부에서 입안되고 결정된 조치가 ‘승인’되는 곳으로 그 역할이 축소되었다. 그러나 법안을 심의하고 의결하는 것은 여전히 의회의 고유한 권한이며 의회는 국민의 대표기관으로서 의결과정을 통해 법률에 최종적 합법성과 정당성을 부여한다(박찬표, “입법기능과 입법과정”, 백영철 (외), 『한국의회정치론』, 건국대학교출판부, 2000, p. 152). 그러므로 정치공동체 내에서 구속력 있는 법률을 제정하는 것이 의회활동의 본령이라는 고전적인 원칙은 행정입법이 확대되고 있는 현대에서도 간과될 수 없는 사실이 되고 있다

본회의에서의 의결을 거쳐서 정부에 이송된 후 국가원수가 서명, 공포하기까지의 전 과정이 포함된다¹⁴⁾. 한국의 경우, 의안의 제출 - 본회의 보고 - 위원회 회부 - 위원회에서 심사 - 심사보고서 제출 - 본회의 심의 - 의안의 체계자구 심사 - 의장 보고 - 정부이송 - 공포(법률안의 경우)¹⁵⁾의 순으로 처리된다. 이 과정의 각 단계별로 생산되는 입법기록은 의회만의 본질적인 기능을 뒷받침하는 고유한 기록이다. 입법기록의 생산과정과 그 종류에 관해서 다음 장의 2절에서 상술한다.

의회의 기능 가운데 국정에 대한 감독기능은 권력의 분립, 견제와 균형을 핵심으로 하는 헌법구도에서 정부에 대한 의회의 감시, 감독, 조사활동을 수행할 수 있도록 하기 위해서 규정된 의회의 권한과 기능이다. 이 기능에는 행정부의 임명과¹⁶⁾ 조약에 대한 동의와 권고, 폐기를 행사¹⁷⁾하는 행정적 기능, 입법의 이행에 관한 감독과 부조리의

-
- 14) 입법과정을 광의적으로 해석할 경우, 법의 제정, 공포 이외에 제반 입법기능을 수행하는 과정, 이러한 기능을 둘러싸고 원내의 회의체, 의원들 그리고 그 이외의 여러 정치세력, 이익단체, 언론, 기타 시민과 의회가 상호작용하는 과정 전체가 포함된다. 즉 의회의 입법기능이 각 각 수행되는 전체 과정이며, 이 과정은 그 기능들을 수행하는 주체와 주변의 부차적인 요소들의 상호작용을 포함하지만, 지면관계상 여기에 관해서는 상술하지 않는다.
- 15) 의안의 제출과 처리절차에 관한 자세한 설명은 정호영, 같은 책, pp. 316-331 참조.
- 16) 우병규, 『각국의회들의 비교연구』, 일조각, 1983, p. 317에 의하면, 각국의 헌법상 각료의 해임이나 정부의 불신임은 각료가 의회에 대해 책임을 진다는 원칙하에서 의회의 행정부에 대한 권한인 동시에 행정부를 통제하기 위한 제재력이 된다. 그리고 각료의 해임권은 의회가 가지고 있는 독자적이고 독립적인 권한이며 따라서 의회통제의 특정한 절차에 구애되지 않고 행사되는 의회의 자율권이다.
- 17) 같은 책, pp. 353-58. 대부분의 국가에서 입법과정상 외교분야는 행정부가 독자적인 위치를 가지고 있으므로 외교활동의 통제에 있어서 의회의 역할은 매우 제한되어 있다. 즉 의회는 조약의 수정권한을 갖지 않으며 조약의 승인(동의) 또는 거부에 그치며 예컨대 국가간의 선언문, 의정서 또는 협정의 경우는 의회의 승인을 필요로 하지 않는다. 조약의 비준을 위해서 외교활동에 있어서 영향력 있는 상원의원들의 사전점검을 의무화하는 미국의 경우는 예외적인

조사, 대통령 및 고위관리에 대한 탄핵¹⁸⁾이라고 하는 사법적 기능, 그리고 세출승인 및 정부지출의 타당성을 검토하는 예산상의 기능이 포함된다. 의회의 국정감독기능은 정부 프로그램과 프로젝트에 대한 검토와 분석, 청문회 개최, 입법을 포함한 권고, 보고서의 입안 등을 통해 이루어진다. 이 과정에서 정부기관으로부터 기관 프로그램에 관한 많은 서류와 보고서의 원본과 복사본이 집적되고 새로운 입법의 초안이 될 수 있는 증거에 대한 조사와 분석, 결과 보고서 등이 작성된다¹⁹⁾. 행정적 기능과 관련하여서는 피지명자의 전기적인, 재정적인 데이터 파일, 위원회 질문서, 청취사본과 증거물, 행정부 보고서와 실명의 초안, 출석조사투표기록 등의 임명기록²⁰⁾, 위원회의 지도부와 위원, 기관간부, 관련된 정당과의 교신(실명의 e-메일 포함), 현황보고 도서, 청취사본과 증거물, 출석조사투표기록, 행정부 보고서와 실명의 초안, 국가별 주제 파일 등이 포함된 조약관련 기록 등이 생산된다. 사법적

사례이다.

- 18) 같은 책, p. 315. 일반적으로 3권분립이 확립된 정치제도하에서 각료는 국가원수에 대해서만 정치적으로 책임을 지고 각료의 행위에 대해 부적당하다고 간주될 때 국가원수만이 그 각료를 해임할 수 있으며 정부는 의회에 대해서 정치적 책임을 지지 않는 것이 특징이다. 정치적 책임이란, 객관적으로 보아서는 민법 또는 형법상으로 범죄행위는 될 수 없으나 의회가 설정한 주관적인 판단에 따라서 그 책임을 따지는 것으로 각료가 자기 직무수행이나 정책을 집행함에 있어서 행한 모든 행위에 대해 적용될 수 있다. 그러므로 각료의 행위는 법적인 관점에서가 아니라 의회가 판단하는 정치적인 관점에서 주로 추궁된다.
- 19) Karen Dawley Paul(ed), *Records Management Handbook for United States Senate Committees*, the Senate Historical Office, 1999, p. 35.
- 20) 한국의 경우 국무총리, 대법원장 임명시의 인사청문회 기록에는 인사청문회 계획서, 실시통보서, 증인채택, 심사경과보고서 등이 파일 된다. 이외에 인사청문회 실시 전에 서류제출을 요구하는 문서와 관계기관이 제출한 서류제출요구서 및 관계기관의 제출서류, 공직후보자에게 서면으로 질의하는 문서와 공직후보자가 제출한 답변서, 공직후보자, 증인, 감정인이 선서하고 서명한 기록(선서문철)이 있다.

기능과 관련된 기록으로는 많은 증거자료들, 소환장과 조서가 포함된 탄핵기록²¹⁾, 국정감(조)사기록이 있다. 한국 국회의 대표적인 국정감독 기능인 국정감(조)사 활동과 관련된 기록으로는, 국정감사 실시계획 및 종료 후의 통계자료까지 접수, 생산된 기록(국정감사예정및결과보고철²²⁾, 의원이 피감기관에 요구한 서류(서류제출요구서철), 국정감사회의 중 위원이 제출한 답변질의서와 피감기관의 답변기록서(서면질의 답변서철), 회의록 게재를 의뢰한 기록(회의록게재의뢰철), 국정감사에 출석한 증인의 선서기록(국정감사증인선서서철), 국정감사의 준비부터 종결단계를 정리한 기록(국정조사철)이 있다. 청문회나 공청회가 개최될 경우 안건의 심사에 필요한 증인, 참고인등의 증언, 진술의 청취물, 진행서류(청문회철, 공청회철) 등이 집적된다. 예산상의 기능을 뒷받침하는 기록은 국가의 예산에 관한 통제기능에 관한 사실을 기록한 자료이다. 의회가 예산 및 결산을 심의하고 확정하며 승인하는 기능은 행정부의 재정활동에 대한 의회의 통제를 위해 결정적으로 중요한 기능이며, 예산 및 결산처리에 대한 통제권과 일관성을 제공하기 위한 기능이다. 예산이란, 국가의 총체적인 재정수요의 추계이며 그러한 재정수요를 충족하는 데 필요한 총체적인 자원을 뜻한다. 예산안은 일정기간 동안의 세출과 세입에 대한 추계의 계량화된 개요이다²³⁾. 경제를 운용하고 관리하는 재정정책은 모두 예산정책에 따라 수행되는 것이므로, 정치적 차원에서의 예산은 예산의 결정과 집행에 관한 행정부의 강대한 권한이다²⁴⁾ 국민의 대표자의 동의 없이 정부는 연도별 세입을 징수할 수 없으며 여하한 지출도 하지 못한다²⁵⁾. 예컨대 1997

24) 의회는 공무원을 탄핵할 수 있으나 이 권한은 좀처럼 사용되지 않는다.

22) 이하 예시한 기록물철명은 국회사무처, “국회기록물분류기준표”, 2003을 참조함.

23) 우병규, 『각국의회외의 비교연구』, 일조각, 1983, p. 268.

24) 박동서, 김광웅 공편, 『의회와 행정부』, p. 491.

25) 우병규, 앞의 책, p. 277.

년 미국의 “의회예산및지출거부통제권”은 예산에 관한 의회의 권한을 정비함으로써 실질적인 강화의 경향을 보인 획기적인 사례²⁶⁾로서, 의회의 심의를 거치면서 조정되는 전체예산규모로 볼 때 제한적(대체로 3%)이지만 그러한 예산수정에 관한 의사결정은 의회의 대표성을 유지하고 존립의 정당성을 구성하는 주요 활동의 하나로 간주된다²⁷⁾. 상임위원회와 특히 예산위원회의 실명의 예산안 초안과 보고서, 예산안에 관한 검토와 평가보고서, 채택안, 청취사본과 증거물, 예산정책 분석을 위한 자문기구 또는 지원기구가 위원회에 제출한 지출평가 보고서, 현황보고자료, 예산결의(결의의 실명 초안과 첨부한 보고서의 초안 포함), 폐기와 예산집행연기 통보서 등²⁸⁾은 국가의 예산처리 과정을 뒷받침하는 주요 원천이다. 위원회의 예산안 기록과 관련된 기타의 중요한 정보들은 대통령 기록, 정부기관기록(특히 예산관련 부처), 의회의 예산정책 지원기구에도 소장된다.

의회의 기능 가운데 세 번째로 언급한 의원의 정치활동에 의해 이루어지는 기능은, 주로 정치적 결정을 행하는 정치인으로서 의원들이 전문분야별로 일정한 수의 위원으로 선임되어 구성하는 주요 위원회에 소속되어 이루어지거나, 정당에 소속되어 이루어진다. 대표적인 활동으로는 본회의에서 의제 또는 의사진행에 관해서 발언하며, 의제가 되는 안건에 대해 질의하고 토론하며, 의제와 관계없이 정부에 대해 질문²⁹⁾하고 표결하는 활동, 선출직 공무원으로서 지역구 주민에 대한

26) 박동서, 김광웅 공편, 『의회와 행정부』, p. 492.

27) 앞의 책, p. 539.

28) Karen Dawley Paul(ed), *The Documentation of Congress*, *ibid.*, p. 28.

29) 대정부질문은 의원이 의회에서 질문할 수 있는 권리를 갖는 것이 유권자를 대리할 수 있다는 사실에 기인한 것이다. 일반적으로 질문은 미리 요지서를 첨부하여 서면으로 제출하지만, 답변은 구두로 또는 서면으로 하는 것을 원칙으로 한다. 대정부질문은 관계장관에게 그의 소관 내의 활동상황에 대한 설명을 듣거나 일반 정책문제에 대해서 행정수반에게 의원이 질문하고 장관

서비스를 행하는 정책입안자로서의 활동, 정당에 소속되어 정당 단위로서의 활동 등이 있다. 제반 활동의 산물인 의원기록은 국가적으로, 또는 지역적으로 관련된 사안과 문제에 관한 정보를 포함³⁰⁾하기 때문에 의원의 공식적인 활동기록은 의회의 기능을 뒷받침하는 본질적 의회 기록이다. 그 구체적인 내용과 종류에 관해서는 다음장 1절에서 언급한다.

이상의 논의를 정리하여 보면, 의회의 본질적 기능을 뒷받침 하는 본질적 기록은 기술한 행정부의 “집행기록”, 사법부의 “판결기록”과 비교하여 볼 때 국민대표성이라는 의회의 본질에서 출발한 “입법기록”, “국정감독기록”, 의원의 “정치활동기록”이라는 내용상의 특질을 가지고 있다.

3) 의회기록의 유형상의 특질과 주요 출처(sources)

기술한 의회의 본질적인 기능은 의원 개개인과 의원들로 구성된 회의체의 활동을 통해서 수행된다³¹⁾. 의회는 이 의원들이 국가의 법률과 정책을 심의, 토론, 표결하는 의결기관, 회의기관이다. 즉 의회는 의원

이 직접 책임질 것을 요구하기 때문에 정부통제를 위한 유효한 의사절차이며 직접적인 정부 통제의 방식이다. 한국의 경우 정부나 장관들을 본회의나 위원회에 출석시켜 의원들이 관심을 갖는 문제에 대해 장관들의 설명을 듣기 위해 실시하는 경우가 많다. 박동서, 김광웅(공편), 같은 책, pp. 338-339.

30) Eleanor Mckay, “Random Sampling Techniques: A method of Reducing Large, Homogeneous Series in Congressional Papers,” *The American Archivist*, July, 1978, p. 281.

31) 김광웅, 김학수, 박찬욱, 『한국의 의회정치- 이론과 현상인식』, 박영사, 1991, p. 17. 일반적으로 국회의 조직은 크게 국회의원으로 구성된 회의체 조직과 이를 지원, 보좌하기 위한 입법관료들로 구성된 입법보좌직으로 2원화되어 있다. 한국의 경우 입법보좌 조직은 국회사무처와 국회도서관, 국회예산정책처가 있다. 이 밖에도 주 27)의 원내교섭단체와 동 교섭단체에 배속되어 입법 활동을 보좌하는 교섭단체 정책연구위원이 있다. 본고는 의회의 본질적 기능이라는 관점에서 입법보좌 조직은 일단 논외로 한다.

개개인들로 구성되지만, 의회의 기능을 수행하는 주체는 개별적인 의원뿐만 아니라, 합의제적 의사결정과정을 지닌 수평적인 형태의 의사결정 조직³²⁾인 위원회와 본회의이다³³⁾. 이렇게 볼 때 의회조직의 특성은 첫째, 의회조직의 기본단위는 개별 의원들과, 의원들로 구성되는 회의체라는 것, 둘째, 의회조직은 기본단위간, 즉 의원과 의원, 회의체와 회의체 사이에 원칙적으로 상호 대등한 수평적 관계를 이루고 있다는 것이다. 이러한 관점에서 본질적 의회기록의 유형상의 특질 및 주요 기록의 출처에 관해서 살펴보자.

의회조직의 기본단위를 이루는 의원 개개인과 회의체가 그 공식적인 업무와 관련하여 생산한 의원기록과 회의체의 기록은 본질적 의회기록의 핵심적 영역이다. 그런데 의원기록은 후술하는 바와 같이 초안, 수고본, 메모, 일지, 서한 등으로 이루어지며, 중요한 인물과 그 인물의 활동에 관한 정보를 포함하고 사실을 확인해 준다는 점에서 유형적으로 개인서류(personal papers), 사기록의 성격을 띤다³⁴⁾. 일반적으로 사기록은 그 기록과 관련된 인물의 가치를 기준으로 하거나, 또는 연구자들에 대한 인물의 가치라는 기준³⁵⁾으로 평가된다. 의원기록은 이 두 가지의 기준 모두를 충족시키는 사기록으로서의 가치를 충분히

32) 의회조직의 특성에 관해서는 John A. Worthley, *Public Administration and Legislatures: Examination and Exploration*, Chicago: Nelson-Hall, 1976, pp. 180-185 참조.

33) 한국의 경우 위원회, 본회의 이외의 의원조직으로서 교섭단체가 있다. 이 교섭단체는 일정수 이상의 의원들이 국회활동을 능률적으로 수행하기 위해 구성하는 원내정당 또는 원내정파로서 국회의 의사결정에 매우 중요한 역할을 담당하는 조직이다. 그러나 각 교섭단체는 소속정당의 이익을 대변하기 때문에 국민의 대표기관으로서 의회가 수행하는 고유한 기능에 초점을 둔 본 고에서는 논의에서 제외하였다.

34) Faye Philips, *Congressional Papers Management*, McFarland & Company, Inc., Publishers, Jefferson, North Carolina, and London, 1996, p. 1.

35) T. R. Schellenberg, 같은 책, p. 168.

갖추고 있다. 그 이유는 기술한 바와 같이 국민을 대표하는 국가기관이라는 의원의 헌법상의 지위뿐만 아니라, 의회의 기능과 관련된 직접적인 증거와 정보, 경제적, 지리적, 또는 다른 현상과 관련이 있을 수 있는 증거와 정보, 그리고 의원을 둘러싼 사건, 장소, 주제 등에 관한 증거와 정보를 가진 기록이기 때문이다. 그러나 미국 의회의 경우, “기관업무의 수행과 관련이 없거나 그것에 영향을 끼치지 않는 사적이거나 비공식적인 성격의 서류”³⁶⁾를 제외하고, 공식적인 업무수행의 기록은 그것이 뒷받침하는 의정활동과 기록 그 자체가 국가의 역사의 한 부분이 되기 때문에 사기록이 아닌 의회기록(congressional papers)으로 간주한다. 의원의 집무실에서는 다소 개인적인 업무가 이루어지기도 하기 때문에 의원기록은 태생적으로 볼 때 엄격하게 공식적인 것도 개인적인 것도 아니라고 할 수 있다. 그러나 기록이 의원 개인의 주변을 둘러싸고 생산된 사기록일지라도, 개인의 기록이라기보다는 의회조직의 기록이다³⁷⁾. 선출직 공무원의 기록은 공공의 재산이라고 가정한다면, 의원들도 마찬가지로 국가의 사실을 기록한 연구자료, 즉 국가기록을 생산하는 것이다³⁸⁾. 의원의 직위(job)는 그를 지지하고 선출한 대중에 대해 위원회에서의, 의석에서의 그의 입법에 대한 견해를 표현하는 것이기 때문이다³⁹⁾. 그러므로 의회조직의 기본단위를 이루는 의원의 기록은 유형적으로는 사기록의 형태를 띠면서도 국가기록이라는 점에서 의회기록의 한 특징을 제시할 수 있다.

36) 행정부규정 부칙 44 U.S.C. *3301

37) Patricia Aronsson, "Appraisal of Twentieth-century Congressional Collections," *Archival Choices: managing the Historical Records in an Age of Abundance*. Editor, Nancy E. Peace. Lexington, MA: D.C. Heath, 1984, p. 81.

38) Eleanor Mckay, "Random Sampling Techniques: A method of Reducing Large, Homogeneous Series in Congressional Papers," *ibid*, 1978, p. 282.

39) Connell B. Gallagher, "A Repository Archivist on Capitol Hill," *The Midwestern Archivist* 16, 1, 1991, p. 51.

의회조직의 기본단위인 회의체 기록의 생산여건을 중심으로 의회기록의 유형상 특질을 살펴보자. 의회는 “국민의 대표자들이 모여서 공적인 문제에 관하여 발언과 대화를 나누는 합의체”⁴⁰⁾ 또는 회의체이며, 단원제든 양원제든 간에 회의체에서 이루어지는 의결사항이 곧 의회의 의결사항으로 효력을 갖는다⁴¹⁾. 이 의사결정조직은 위원회와 본회의로서, 위원회는 본회의의 심의가 있기 이전에 회부된 안건을 예비심사하거나 본회의에의 상정여부를 결정하는 등 의회의 기능을 전문적이고 효율적으로 수행하기 위한 조직이다. 본회의는 의회의 의사를 최종적으로 결정하는 조직으로 재적 의원 전원으로 구성된다. 의원들은 회의체에 출석하여 일정한 규칙과 절차 하에서 의사결정을 수행한다. 이 회의체에서 생산되는 주요 기록은 국가운영의 근간이 되는 법률이나 정책(안건)의 심의, 토론, 표결의 의사결정에 대한 증거적, 정보적 가치를 가진 “회의기록”이다. 그런데 회의체는 의사결정 기능을 수행하기 위해서 다음과 같은 네 가지의 요건을 갖추어야 한다. 첫째, 회의체에서 처리할 안건이 있어야 하고 둘째, 회의체의 진행행위가 있어야 하며 셋째, 회의체의 모든 과정을 기록하여야 하며 넷째, 회의체의 진행을 위한 지원이 있어야 한다. 이러한 안건(議案), 의사, 회의록, 지원조직을 회의체 운영의 4대 요건이라고 한다. 따라서 회의체의 의사결정 과정을 뒷받침하는 회의기록은 안건기록, 회의체의 진행기록, 회의록, 회의지원기록이라는 네가지의 종류로 구성된다. 의회의 회의기록은 어떤 사안에 대한 의사결정의 과정을 뒷받침한다는 점에서는 앞서 기술한 행정부의 사안별 기록, 사법부의 사건별 기록과 유사하다. 그러나 회의기록은 회의체의 의사결정 요건에 의해 독특한 유형의 기록들이 생산된다는 점에 그 특징이 있다. 구체적인 내용에 관해서는

40) 김현우, 『한국국회론』, 을유문화사, 2001, p. 183.

41) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 1999, pp. 838-841.

다음 장에서 상술한다.

끝으로 의회조직의 성격이라는 관점에서 의회기록의 주요 출처를 정리하여 보자. 의회조직은 독자적인 국가기관인 의원 상호간에, 그리고 위원회 상호간에 서로 수평적이고 대등한 관계로 형성된다. 즉 의회조직은 의장 및 부의장과 일반의원, 위원회의 의장과 일반위원이라고 하는 조직편성에도 불구하고 발언권, 표결권 등 의사결정에 있어서는 기본적으로 수평적 관계이다. 따라서 행정부의 결재라인에 의한 집행기록이나, 법원의 판결절차상의 수직적인 구조에서 생산된 사건기록과는 달리 조직 그 자체는 기록의 가치에 큰 의미를 갖지 않는다. 예를 들면 의장단 또는 위원회 위원장의 기록은 일반 의원기록에 비해 일반적이고 상대적인 의미에서 중요하다. 의장단 기록이 가지고 있는 일반적인 가치보다 더 중요한 증거와 정보를 포함한 기록, 예를 들면, 역사적 사건과 관련되거나 다수 국민의 관심사항이 되는 주요 의정활동을 수행한 의원 또는 위원회의 기록이 얼마든지 있을 수 있다. 이것은 이를 테면, 수직적인 생산구조하에서 생산되기는 하지만 사건별로 개별적이고 독자적인 가치를 가진 법원기록과 유사한 측면이다. 따라서 의회조직의 수평적 성격 때문에 개별 의원 및 회의체 전체가 주요 출처가 된다.

이제까지 제2장에서는 기관의 본질적 기록의 내용 및 유형상의 특질과 주요 출처를 검토하여 왔다. 이러한 논의에 이어서 다음 장에서는 주요 출처별로 어떤 종류의 기록이 있는가를 고찰하기로 한다.

3. 주요 의회기록

의회조직은 특별위원회의 생성이나 소멸, 또는 일부 지원조직의 개편 등에 의해 구조의 변화가 발생되기도 하지만, 대체로 동일 종류에

속하는 기능이 동일 출처에 귀속되는 경향을 띤다. 따라서 주요 의회 기록을 어떤 것이 있는지, 그 종류를 파악하기 위해서는 출처별로 접근하는 것이 편리하다. 기술한 바와 같이 의회기록의 주요 출처는 의원과 회의체이다⁴²⁾. 의원기록과 회의체 기록에는 어떤 기록들이 있는지 검토하여 보자.

1) 의원기록

의원기록은 의원의 공식적인 업무, 즉 의회의 본질적인 기능과 관련하여 의원실에서 생산된 집무실 서류를 의미한다⁴³⁾. 의원기록에 포함된 역사적 기록은 정치, 경제, 사회 그리고 의회에 대한 연구에 대단히 중요하다. 특히 중요한 시기에 재임하거나 역사적으로 중요한 사건에 연루된 의원의 기록은 많은 연구가치가 있다⁴⁴⁾.

의원기록이 의회의 본질적 기능을 수행하는 과정에서 생산되는 기록을 종류별로 구분하면, 앞 장에서 의회의 기능과 관련하여 언급한 정치활동 파일과, 개인파일, 사무실 파일로 이루어진다. 이 파일들은 생산의 목적이나 내용상 밀접하게 관련되어 있으므로 엄밀하게 분류하기는 사실상 어려움이 있으나, 주요 내용을 중심으로 다음과 같이 정리할 수 있다.

42) 미국의 경우, 의회의 공식적인 기록의 관리는 NARA(National Archives and Records Administration)에 있는 의회아카이브즈 센터(Center for Legislative Archives)의 책임이다. 회의체 기록 가운데 개인과 관련되고 개인적인 데이터를 포함하는 심사 파일, 인사기록, 집행부 지명의 기록은 보통 개인의 비밀보호를 위해 50년간 비공개되며, 국가안보비밀정보는 그것이 비밀해제(declassified, 재분류)될 때까지 비공개로 남는다.

43) 의원콜렉션에 포함될 사항에 관한 상세한 논의는 Ludia Lucas, "Managing Congressional Papers: A Repository View," The American Archivist, July, 1978, pp. 277-279.

44) 의원기록의 가치와 평가에 관해서는 Pual I. Chestnut, "Appraisal the papers of State Legislators," The American Archivist, Vol.48, No.2, Spring, 1985 참조.

정치활동 파일을 살펴보면, 의회에서 의정활동의 주체는 원칙적으로 의원 개개인이므로 의원의 집무실에서 생산되는 정치활동 파일은 중요한 의원기록이다. 이 파일은 의원의 공식적인 활동의 준비단계에서 작성되는 많은 초안 또는 수고본을 포함한다. 즉, 입법활동과 국정에 대한 감독활동에 관한 기록, 의제 및 의사진행발언, 질의, 토론, 질문, 표결에 관한 기록, 지역구 대민서비스 관련 기록, 정당활동 기록이 포함된다. 입법활동과 국정감독활동, 그리고 의제 및 의사진행발언, 질의, 토론, 질문, 표결에 관한 기록에는 의원발의 법률안의 초안을 포함하며, 입법의견서 등 법률제정 및 법안심 의와 관련된 기록, 대정부 질문기록, 국정감(조)사 기관에 대한 서류제출요구 및 서면질의요구기록 등이 있다. 그리고 그 배경자료로서 의원이 입법 및 국정감독활동을 위해 입법지원기구 및 조직에 요청한 법률안입안검토의뢰서, 예산정책분석의뢰서, 입법참고질의서와 지원기구 및 조직에서 제공한 법제현안분석자료, 예산정책분석자료, 각종 입법참조자료 등이 집적된다⁴⁵⁾. 이 자료들은 의원의 주요 입법관심과 입법에 대한 그의 영향력, 그리고 의원이 소속된 위원회 업무의 역할과 중요성, 의원의 기타 활동과 그 업무의 관련성을 뒷받침한다. 의원의 정치활동 기록 가운데 지역구 대민서비스 관련 기록은, 의원으로서의 역할과 선거구민의 대

45) 예를 들면 국회도서관은 국회의원의 입법활동과 국정심의를 보좌하기 위하여 참고질문에 대한 회답을 제공하고 입법참고자료들을 수집, 분석하는 조사연구를 시행한다. 참고회답은 공공기관 및 연구기관이 요청하는 자료질의에 대하여 조사연구한 정보 및 자료를 소정의 절차와 양식에 따라서 회답해 주는 봉사활동이다, 자료 요청자는 서면, 구두 또는 전화로 입법자료를 요청할 수 있으며 이에 대해 회답자는 같은 방법으로 요청자에게 제공한다. 기본자료조사는 의원의 입법자료요청을 신속하게 처리하기 위한 것으로서 국내외의 제현안 문제 및 외국의 제도와 입법례, 사례 등에 관한 기본적인 자료를 조사, 분석하여 항상 이용할 수 있도록 하는 자료 발굴업무이다. 이러한 조사 자료 중 특히 시사성이 있거나 중요하다고 판단되는 자료들은 『입법참고자료』라는 책자로 발간되어 의원 등에게 제공된다.

표자로서의 역할을 뒷받침하는 기록으로 선거구민과의 상호작용, 즉 선거구민에 대한 서비스와 지방적인 현안에 관한 선거구민과 관련된 기록⁴⁶⁾, 사회복지조사 기록(casework files)⁴⁷⁾, 그리고 선거운동 파일 등도 포함된다. 선거운동 파일은 지방적인 역사를 위한 연구자료로서 가치가 있다. 이외에 여론의 지리적인 그리고 인구통계학적인 척도를 포함하는 지방적인, 지역적인 역사와 관련된 기록, 공동체의 발전, 경제 그리고 공익사업과 관련된 기록이 있다. 다음으로 의원의 정당활동 파일을 살펴보면, 의원은 정당에 소속되어 정당단위로 정치활동을 수행하는 경우가 많기 때문에 정당 및 선거기록이 중요한 정치활동 기록이 된다. 대표적인 사례는 선거운동기록이다. 선거라는 정치무대는 정당의 본질적인 활동과 기능이 이루어지는 핵심적인 공간이며, 정당이라는 정치조직이 그 존재이유를 발휘하는 가장 핵심적인 활동의 영역이다⁴⁸⁾. 선거운동에 있어서 정당은 기금을 배분하고 현안에 관한 브리핑을 제공하고 선거운동 기술과 전략의 개발을 지원하고, 그밖에 정당 지도부의 구성, 정당선거와 정당 입후보자를 위한 자금의 동원, 이를 위한 우편선거운동, 개인 기부자의 고무, 보도시설의 관리 등의 활동을 한다. 정당기록은 정당지도부 기록, 간부회의 기록, 정당문서, 선거운동위원회 기록⁴⁹⁾, 초청장, 잡철, 보좌진의 연구보고서, 브리핑 기록,

46) Pual I. Chestnut, "Appraisal the papers of State Legislators," *ibid.*, pp. 164-165 몇가지 유용한 왕복서신series 가운데에서, 선거구민의 통신, 주제 파일, casework files; 여론, lobbying, 지원에 대한 요구, 정치적인 관심이 가장 잘 표현된 것들이 있다.

47) *ibid.*, p. 167. casework file는 현안 중심적인 통신에서 야기된 불균형을 시정하는데 도움이 된다. 선거구민의 통신은 엘리트 집단의 관심을 표현할 수 있는 반면에, casework file은 덜 연결된 시민의 필요성을 대변하는 경향이 있다.

48) 장 훈, 『한국정당정치론』, (윤정석, 신명순, 심지연 등 공저), 법문사, 1996, p. 209.

49) Karen Dawley Paul(ed), *The Documentation of Congress*, *ibid.*, p. 45. 이들 기록은 수집, 보존하기 대단히 어렵다. 그것들이 만들어진 유동적인 환경, 비밀성, 이

선거 및 출석기록 등이 있다. 그 외에 통신, 순회강연, 후원자 목록, 선거운동 자원봉사자, 일정과 관련된 기록이 있다. 이는 후보자와 그의 지방적인 지지자들의 활동을 뒷받침한다. 정치 활동에 관한 기록은 공식적인 정당기록과 정당 직원의 개인적인 서류 속에 포함되어 있는 경우가 있다. 그리고 여기에 대한 보조적인 자료들은 이익집단, 정치활동협회, 공공관련 기업, 신문이나 잡지, 법원과 정부기록, 구술사에도 포함되어 있을 수 있다.

다음으로 의원기록 가운데 개인파일⁵⁰⁾에 관하여 보면, 이것은 의원 스케줄의 관리, 연설문의 복사본을 포함하여 여러 가지 활동과 관련된 기사오림(clippings)과 사진의 보존, 그리고 일부 선거운동을 뒷받침한다⁵¹⁾. 여기에는 임명기록, 일정기록, 일지, 수고본, 재정적인 공개보고서, 여행기록, 서한철, 전화기록, 스크랩북, 연설, 소식지, 초청, 보도자료, 신문기사, 자전적 기록을 포함하는 여러 종류의 개인적인 활동과 일이 있다. 의원의 외교활동, 의회관련 국제회의의 참석 등의 기록이 여기에 포함된다. 기사오림과 보도자료들은 다른 자료들 속에서 더 깊이 있게 기록되고 복제된 자전적인 정보들을 제공한다. 연설문은 정치인들의 선거구민들과의 가장 대중적인 유대를 대변하고, 시청각 연설, 인터뷰, 기타 대중적인 의견은 연구자들로 하여금 특별히 풍부한 자료를 제공한다. 또한 시청각 자료들은 입법적인 경험을 뒷받침하기 위한 기회를 확대한다.

끝으로 의원의 사무실 파일에는 의원의 집무실과 직원의 구조, 관

후의 선거운동에서 구성원들에게 오랫동안 유용성을 갖기 때문에, 그리고 이 자료들의 소유권과 처리에 관한 확고한 법칙이 존재하지 않기 때문이다.

50) 순수히 개인적인 서류들, 의사당에 들어가기 이전에 집적된 서류들, 외부의 업무목적 및 가족과 개인관계, 교수와 교육 프로그램에 관한 자료들, 의회 업무를 이행하기 위해서 준비하지 않은 일기와 개인적인 노트들은 별도로 관리해야 한다.

51) Pual I. Chestnut, "Appraisal the papers of State Legislators," *ibid.*, p. 269.

리, 활동, 그리고 상호관계와 관련된 기록이 포함된다⁵²⁾. 행정지원파일, 우편물발송 기록, 언론관련 기록, 소식지, 보도자료, 주제파일 또는 연구파일, 뉴스기사 오림, 사진, 녹음, 시청각기록, 필름, 집무실 행정 기록, 기록대장 등이 생산된다⁵³⁾.

2) 회의체 기록의 종류

한국의 국회는 상임위원회 중심주의를 채택하여 국회에 제출, 발의되는 모든 안건은 원칙적으로 소관위원회에 회부되어 제1차적 심사가 이루어지고 소관위원회는 심사한 사항을 본회의에 보고하여 본회의 심의를 거쳐 국회의 심의를 종결한다. 기술한 바와 같이 회의체의 의사결정 과정을 뒷받침하는 기록은 안전기록, 회의체의 진행기록, 회의록, 회의지원기록이라는 네 가지 종류가 있다. 본 고에서는 위원회 중심주의에 의거한 의사결정 과정을 중심으로, 위원회 및 본회의별로 회의체에서 생산되는 안전기록, 회의진행기록, 회의록, 회의지원기록이라는 네 가지 종류의 기록에 관해 검토한다.

첫 번째로, 안전기록 가운데 위원회에서 생산된 안전기록을 살펴보자. 안전이란 의회에서 논의대상이 되는 모든 사안을 의미한다. 헌법과 국회법, 기타 개별 법률에 따라 국회의 의견을 필요로 하는 안전 중 특별한 형식적 요건을 구비하여 국회의장에 제출된 안전이 의안⁵⁴⁾이며, 기타 위원회의 기능인 국정감독과 관련된 국정감(조)사와 관련된 보고, 서류제출요구, 증인출석 요구 및 검증요구 등은 의안이 아닌 개별 안전이다. 의안기록을 중심으로 살펴보면, 의회의 가장 본질적이 기능은 법률안, 예산안, 동의안 등 의안을 심의하는 기능이며 따라서

52) Ludia Lucas, "Managing Congressional Papers: A Repository View," *ibid.*, p. 276.

53) Faye Philips, *ibid.*, pp. 55-58.

54) 의안은 의원(20인 이상)의 발의 또는 위원회 또는 정부에서의 제출, 의장의 제의에 의해서 이루어진다(국회사무처, 『의안편람』, 1996, p 15).

의회의 본질적 기능을 뒷받침하는 본질적 기록이다. 앞장에서 언급한 바 있는 의안의 처리는 의안의 종류에 따라 다르지만, 한국의 경우 위원회의 심사를 거치는 의안으로는 법률안, 예산안, 결산 동의(同意)안, 일반의안으로서의 건의안, 일반의안으로서의 결의안, 청원, 규칙안 등이 있다. 의안의 처리과정에서 “안건” 그 자체를 뒷받침하는 이른바 의안철에는 제출된 의안, 즉 의원이 제안하여 위원회나 본회의에 회부한 법률안, 결산안, 건의안, 규칙안, 헌법개정안 등과 정부가 제출하여 위원회나 본회의에 회부한 법률안, 예산안, 결산, 조약비준안 및 각종의 동의(승인)안이 기본 문건이다. 의안에 이어서 의안에 관한 제안설명, 위원회 검토보고서, 체계자구 심사의뢰서 및 심사결과통보서, 심사보고서, 법률공포가 문건으로 포함된다. 그 밖에 자문기관 및 지원기구의 현황보고자료 등이 포함될 수 있다. 미국 의회의 경우 안건의 검토와 보고기록에는 위원회 인쇄물(보고서 또는 의안 초고의 한정된 인쇄본), 실명의 입법 예비초안, 위원회 위원장의 분석 비망록, 자문단, 지도부, 전문 직원에 의해 보유된 작업서류 등이 포함된다⁵⁵⁾.

본회의에서의 안건기록에 관해서 보면, 위원회의 사전심사를 거치지 않고 본회의에 직접 부의하는 헌법개정안이나, 의원의 체포 또는 구금동의의 건, 계엄령해제요구의 건, 그리고 국무총리 등의 임명동의안과 해임건의안과 같은 인사관련 의안, 법률안 재의(再議)의 건 등과 같은 일부의 의안을 심의한다. 이외에大本회의의 기능인 대정부질문, 긴급현안, 5분발언 등을 진행하는 과정에서 동의(動議)가 발의, 성립되면 동의는 심의안건과는 독립된 의제로서 의결의 대상이 된다. 발의자와 1인 이상의 찬성으로 발의하는 동의와 특별발의 정족수를 요하는 동의가 있다. 그 종류로는 비공개회의를 열자는 동의, 의사일정변경 동의, 수정 동의, 그리고 의장이 제의하는 동의 등이 있다. 동의는 사

55) Karen Dawley Paul(ed), The Documentation of Congress, p. 30.

전에 안(案)을 갖추고 소정의 절차(서류제출 등의 접수절차)를 거쳐 발의되는 의안과는 달리 회의장에서 직접 발의(제출)된다는 점에서 의안과 구별되는 안전이다. 본회의는 별도의 업무조직을 가지고 있지 않기 때문에, 이 안전기록은 본회의 지원조직인 의사국의 의안과가 이를 생산, 처리한다⁵⁶⁾.

두 번째로 회의진행 기록에 관해서 살펴보자. 위원회의 회의진행과정에서 생산된 회의진행기록은 회의를 소집하여 안전을 심의하고 회의를 종료하기까지의 모든 절차와 관련된 기록이다. 회의의 진행에는 회기결정과 의사일정의 작성, 변경 등의 집회, 발언, 질의 및 토론, 질문, 표결이 포함되며, 회의와 관련하여 개회통지, 위원출결, 간사회의, 의석배정, 본회의, 중 위원회개회 승인 등과 관련된 기록, 위원회 의사일정표(order book), 심의안전에 대한 회의예정 및 결과보고 기록(minutes of proceeding) 등이 생산된다. “국회법”에 의하면 의원과 위원회는 정부, 행정기관 기타에 대하여 서류제출을 요구할 수 있는데, 서류는 서면, 전자문서 또는 컴퓨터의 자기테이프, 디스크 그 밖에 이와 유사한 매체에 기록된 상태나 전산망에 입력된 상태로 제출할 수 있다⁵⁷⁾. 따라서 위원회는 소관부처에 이러한 서류의 제출을 요구하고 행정부 공무원 및 이해당사자의 출석을 요구한 서면질의서(서류제출요구철)과 출석요구서(출석요구철)를 생산하고 소관 부처로부터의 답변 기록을 접수한다. 중요한 안전 심사의 경우, 필요하면 증인, 감정인, 참고인으로부터 증언, 진술의 청취와 증거의 채택을 위하여 청문회를 개최하거나, 전문가로부터 의견을 듣는 공청회⁵⁸⁾가 개최되는데, 여기

56) 안전을 접수, 처리하는 지원부서인 국회사무처 의안과에서는 각 안전에 관한 접수, 처리 기록, 접수, 처리상황을 관리하는 총괄대장, 본회의를 통과한 법률안의 공포를 관리하는 법률공포기록을 생산한다.

57) 국회법 제128조.

58) 박동서, 김광웅(공편), 같은 책, pp. 328-29에 의하면, 청문회제도와 공청회제도

에서는 회의 개최를 위한 예비단계에서부터 진행단계, 결과에 이르기까지 일련의 기록이 생산된다. 즉 회의와 관련된 인물들의 보고와 증언 및 감정, 진술 등을 위해 출석을 요구한 기록, 이들 회의의 계획으로부터 완료까지의 사안별 진행서류, 증인 목록과 소환문서 및 선서문, 보강 또는 추가가 필요한 참고자료, 회의록 게재가 필요한 증거자료 목록과 요약, 주제관련 문제점 해결을 위해 제시된 법적, 행정적 해결방안 및 요약 등의 설명 책자(색인 표 tabs 부착), 위원장 개회성명사, 증인이 사전 제출한 답변요지서(증언요지서), 청문회시 위원과 증인에게 제공할 증거자료집, 심문시 사용할 질문서(전문위원이 작성), 증언 및 진술의 필사본과 청취물, 증거서류, 증거물, 청문회 결과에 대한 서면 보고서, 결과 보고서, 자료, 차트, 문서 등이 집적된다⁵⁹⁾. 아울러 위원회는 의회 내의 입법지원조직과 행정부의 각급 기관 및 그 전문가로부터 직접 간접적으로 지원을 받을 수 있고, 이 외에도 학계, 변호사와 같은 법조계, 두뇌집단이라고 할 수 있는 각종의 연구소, 노동조합, 상공업계나 그들의 직능단체, 과학기술단체 등 사적 부문으로부터도 지식과 정보의 제공을 받을 수 있다⁶⁰⁾. 이들은 위원회의 전반적인 활동에 유익한 전문적인 조언과 정보 및 자료의 출처가 된다. 그러

는 의회가 의안을 심사함에 있어서 이해관계가 있는 시민이나 집단의 직접참여의 길을 열어 주기 위한 장치라는 점에서 그 연원을 같이 하며 그 어원도 똑같이 hearing에서 비롯된다. 다만 공청회(public hearing)란 비밀청문회(executive or closed hearing)에 대칭되는 공개청문회라는 뜻으로 사용되는 경향이 강하다. 따라서 그 운영절차면에서 실제로는 다르지 않다. 미국의회에서는 청문을 하는 목적을 중심으로, 의안심사나 일반적인 행정적 감독을 위한 청문회(한국의 공청회)와 사건조사를 위한 청문회(investigatory hearing)로 구분할 수 있으나 실제로는 그 명칭이나 적용법규, 운영절차 등에는 전혀 구분이 없다. 청문회는 의회가 수행하는 기능 중 주된 목적을 무엇에 두는가에 따라 통상 입법청문회(legislative hearings), 조사청문회(investigative hearings), 감독청문회(oversight hearings)로 구분한다.

59) 같은 책, p. 351.

60) 같은 책, p. 347.

므로 이 기록들은 위원회의 회의진행과 관련된 인물, 사건, 장소, 시간, 주제 등에 관한 정보적 가치를 가지고 있다.

본회의에서의 회의진행과 관련된 기록으로는 본회의 개최공고, 본회의 의사일정의 작성 등이 있다. 이 기록은 본회의 안전기록과 마찬가지로 본회의 지원 조직인 의사국의 의사과가 생산, 처리한다.

세 번째로 의석발언(proceedings)으로 대표되는 회의록에 관해 살펴보자. 회의록은 위원회와 회의 활동에 관한 기록으로 회의록은 의회에서 어떤 토론과 결과가 있었는가에 관한 공식 자료원이다⁶¹⁾. 여기에는 의원의 발언, 의사일정, 법안 등 각종 부의안건과 그 심의내용, 보고서 및 질문과 답변서, 예산심의 및 확정내용 등 의회의 국정심의에 관한 정보가 총체적으로 수록되어 있다⁶²⁾. 한국의 경우 국회회의록은 그 공개여부와 관련하여 공개회의록 및 비공개회의록으로 구분되어 발간, 배포된다. 회의록은 회의의 종류에 따라 위원회 회의록, 본회의 회의록, 국정감사 회의록, 국정조사 회의록⁶³⁾, 청문회 회의록, 공청회 회의록 등이 있으나, 대체로 회의의 시작에서 종료까지의 모든 의사에 관한 발언을 기록하는 동시에 의사일정, 안건 등 회의에 관한 모든 사항이 게재된다. 여기에는 회의장 발언, 토론에 대한 공식적인 보고자의 필사본과 편집본, 기타 구성원들의 발언 등이 기재된다. 의석발언은 비디오테입에 녹화되고 방영된다. 미국의 상원위원회의 『기록관리편람』⁶⁴⁾에 규정되어 있는 회의기록에는 위원회 위원장의 분석 비망록, 위원회위원과 기관 직원 및 관련된 정당과의 교신(실명의 e-메일 포

61) 배종섭, "의회회의록", 『국회보』 214(1984.8), 국회사무처, p. 93.

62) 남석훈, "국회회의록시스템", 『국회보』 396, 국회사무처, 1999. 9, p. 152.

63) 공개여부에 관해서는 헌법 제50조, 국회법 제118조, 국정감사및조사에관한법률 등이 정하는 바에 따른다.

64) Karen Dawley Paul, Records Management Handbook for united States Senate Committees, *ibid.*, p. 19.

함), 현황보고 도서, 청취사본과 증거물, 실명의 입법초안과 보고서, 업무회의와 “법안의 최종적 절충(mark-ups)”의 사본과 회의록, 출석조사 투표기록과 여론기록, 시청각 기록, 보도자료, 연설문, 성명서, 의안과 일(여러 단계에서의 의안의 인쇄본을 포함), 정부기관 관계자들의 발언, 위원회 회의 의사록 등이 포함된다. 의석발언은 비디오테이프에 녹화되고 방영된다. 한국의 경우 회의록은 회의지원조직인 속기과에서 생산, 처리된다⁶⁵⁾

이제까지 의회의 기본적인 기능을 뒷받침하는 주요 출처인 위원회와 본회의, 그리고 의원기록에 관하여 검토하여 왔다. 이 기록은 의회의 사실을 기록한 자료, 지속적인 가치가 있는 의회에 관한 정보, 가치 있는 사실에 대한 연구자료⁶⁶⁾이기 때문에 의회기록관리의 기본적인 영역이다.

4. 맺음말

이제까지 국가기록의 핵심적인 영역의 하나인 의회기록의 내용 및 유형상의 특질은 무엇이며, 그 주요 기록에는 어떤 종류가 있는지를 논의하여 왔다. 이 글은 공공기록 가운데 기관의 “본질적 기록”의 특질은 첫째, 기관의 고유한 기능에 따라 그 내용을 달리 하고, 둘째, 조직의 기본단위(구성원)의 성격에 따라 기록의 유형(종류)이 다르며, 셋째, 조직의 성격에 의해 주요 출처가 결정된다고 하는 관점에서 출발하여, 의회기록의 내용 및 유형상의 특질, 주요 출처 및 주요 출처별 기록의 종류를 제시하였다. 이를 요약하면, 제2장에서는 의회의 고유

65) 회의기록에는 부호문자를 사용하는 속기 또는 일반문자를 사용할 수 있다. 회의기록에 관한 자세한 설명은, 정호영, 같은 책, pp. 459-472 참조.

66) Faye Philips, *ibid.*, p. 5.

한 기능과 조직의 특수성에 대한 분석을 기초로 하여, 의회의 본질적 기록의 내용상의 특질로 국민의 대표기관, 대의기관으로서의 기능을 수행하는 과정에서 생산되는 입법기록, 국정감독기록, 그리고 정치활동기록이라는 세 가지 점을 제시하였다. 의회기록의 유형상의 특질로는, 의회조직의 기본 단위가 독자적인 국가기관인 개별 의원이며 이 의원들로 조직된 회의체라는 특수성에 의해, 첫째, 의회조직의 기본단위인 의원의 기록은 사기록의 형태를 띤 국가기록이라는 점, 둘째, 회의체(위원회와 본회의)에서 생산되는 기록은 국가운영의 근간이 되는 법률이나 정책(안건)의 심의, 토론, 표결의 의사결정에 대한 증거적, 정보적 가치를 가진 “회의기록”으로 의사결정 요건에 따라 안건기록, 의사기록, 회의록, 회의지원기록이라는 독특한 종류의 기록이 생산된다는 점을 제시하였다. 그리고 의회조직의 수평적인 성격, 즉 의원간, 회의체간에 원칙적으로 상호 대등한 관계에 비추어, 개별적이고 독자적인 가치를 가진 본질적 기록을 생산하는 개별 의원과 회의체 전체가 주요 출처라는 점을 지적하였다. 제3장에서는 의회기록의 주요 출처인 의원과 회의체를 중심으로 주요 기록의 내용과 종류를 상술하였다.

본 장에서는 이제까지의 논의에 비추어, 국회기록관리의 과제를 간략하게 점검하는 것으로 이 글의 결론을 대신하고자 한다. 현재 한국 국회기록관리는 국회상임(특별)위원회와 본회의, 그리고 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처의 기록을 중심으로 국회기록물분류기준표의 제정과 시행, 기록물관리시스템의 운용, 전자결재시스템 구축(2004. 9. 1. 시행예정)등, 기록관리의 표준화, 전산화 작업을 진행하고 있다. 종래의 기록관리 환경과 비교하면 질적으로 양적으로 획기적인 전환의 국면을 맞이하고 있다. 이것은 동시에 국회기록관리를 위한 기본적인 장기적인 시각에서의 방향설정을 필요로 한다는 것을 의미한다. 특히 이제까지 논의된 내용 가운데 특히 의회기록의 영역에 반

드시 포함되어야 할 의원기록관리는 대단히 취약한 실정이다. 행정부 기록 가운데 가장 중요한 기록이 대통령 기록이라고 한다면, 입법부 기록 가운데 가장 중요한 것은 국민의 대표기관으로서의 역대 국회의 장단 기록과 의원기록이다. 그러나 국회기록보존소의 헌정자료의 수집현황을 보면 2003년까지 수집된 헌정자료의 총수량이 14,658점에 불과하다. 제헌국회이후 15대까지 역대 의원의 연인원만도 2,155명임을 감안한다면 한 의원당 평균 6.8점에 지나지 않는 수량이다. 그나마도 의장단 기록의 경우 대체로 행정박물류의 성격을 띤 것으로서 이른바 의회의 도큐멘터리 자료로서의 가치는 낮은 편이다. 전, 현직 의원의 의정활동과 관련된 기록은 “헌정자료” 수집 대상으로 지정되어 수집, 관리되고 있으나, 극히 일부의 의원들이 자신의 의정활동을 홍보하기 위해 저술한 저서, 의정활동 보고서 등과 기타 사진, 증명서, 서한, 기념품, 그리고 소장하고 있던 정당간행물 등이 대부분이다. 따라서 의원의 집무실에서 생산된 역사적 기록으로서의 가치는 그다지 높지 않다. 기술한 바와 같이 의원기록은 개인기록으로 간주되는 경향이 강하기 때문에 이를 관리대상으로 제도화하기란 사실상 쉽지 않다. 그러나 의원의 공무상의 기록은 공공의 재산이므로 반드시 수집되고 관리되어야 하는 국가기록의 하나이다. 이러한 실태를 보완하기 위해서는 의원기록에 대한 다각적인 수집방침의 수립과 현직 의원실의 기록관리에 대한 정책적, 제도적인 가이드 라인이 마련될 필요가 있다. 예를 들면, “의원기록수집관리지침” 등을 마련하여 전직 의원 기록을 대별로 집중적으로 수집하거나, 현직 의원실에 대해서 기록의 분류와 보관방법 등을 안내하고, 소장 기록의 목록 작성이나 정리, 원활한 이관을 위하여 필요한 경우 국회기록보존소의 인력을 지원할 수 있는 근거를 마련한다. 기증을 원칙으로 하되, 한시적인 기증, 관리권 위임 등의 여러 가지 방식으로 중요 헌정자료를 확보하고, 사본 또는 모사품 제작

등으로 대체자료를 확보할 필요가 있다. 이와 같이 하여 의원기록에 대한 체계적인 관리가 이루어질 때, 특수기록물로서의 국회기록의 진정한 가치와 본질에 일층 근접할 수 있을 것이며 한국 입법부 기록으로서의 내실을 갖추어 갈 수 있을 것이다.

Abstract

A Study of Characteristics and Types of Congressional Records

Lee, Won-young

This paper treated what are congressional records which are one of core fields of national records and what kind of significant records they have. The characteristics of "substantive records" of the institution among public records are as follows: firstly, their contents depend on the inherent function of the institution; secondly, their types differ by the character of basic unit(member); thirdly, their sources are determined by the character of institution. Starting from the above points of view, the contents, characteristics, main sources, and types by sources of congressional records were presented. They are summarized as follows. In Chapter 2, the substantial records, which document the intrinsic function of congress on the basis of analyses of inherent function and structural uniqueness of congress have natures of which the contents are "legislative records", "oversight records", and "political activity records" starting from the inherency of congress as the people's representation. The typical natures of congress records are related with the specialty that the basic unit of congress structure is an individual congressman as an indepent national institution and congress is a council of these congressmen. Firstly, the records of congressmen as basic member of congress are the national records with the type of personal records. Secondly, "council records" produced by the council (commettee and main conference), which have evidencial and informative value for decision making through

the process of investigating, discussing and voting bill and policy (item) of the basis for national management, are very special kind of records, such as item records, decision records, journal records, and congress assistant records. Because congressmen and councils composing congress have an equal inter-relationship in the structure of congress, the main sources of congress records are an individual congressman and all the councils. In chapter 3, the contents and sorts of main records are described, centering around congressmen and councils as the main sources of congress records. In chapter 4, the management of records of congressmen is issued as an urgent subject for the management of congress records, instead of conclusions.