

주제 및 기능을 고려한 대통령기록물 분류체계 제안

A Study on the Classification System of Presidential Records according to Subjects and Functions.

정광훈, 국립중앙도서관, snc.coo@gmail.com

남영준, 중앙대학교 문헌정보학과, namyj@cau.ac.kr

Kwang-Hun Jung, Korea Research Institute for Library and Information

Young-Joon Nam, Dept. of Library and Information Science, Chung-Ang University

이 연구에서는 대통령기록물을 효율적으로 관리 활용하기 위한 분류체계가 없는 실정에서 대통령이 가지는 초법적 지위 및 위상과 대통령기록물의 특성을 반영한 분류체계(안)을 설계하였다. 설계기본 원칙은 국가기록원 분류표의 주제별 분류원칙과 행정안전부 공공정보 분류체계의 기능별 분류원칙을 미국 백악관기록관리실 주제적 관점을 수용하였다. 이에 따라 이 연구에서는 25개의 대분류항과 109개의 중분류항을 대통령기록물 분류체계(안)를 제안하였다.

1. 서론

우리나라는 법으로써 대통령의 지위가 갖는 역사성과 엄중성에 대해 법으로써 재임당시 모든 행위를 기록화하고 있다. 법으로 수집된 대통령 기록물은 대국민 기록정보서비스 차원에서 이를 조직화할 수 있는 분류체계를 확보해야 한다.

한편 우리나라는 대통령중심제 국가로서 대통령이 가지는 초법적 지위 및 위상과 대통령기록물만이 갖는 독특한 특성은 일반기록물들을 분류하기 위해 작성된 분류체계를 대통령기록물에 적용하기에는 한계가 있다.

현재 국가기록원 분류표는 이용자의 인지 및 이해도가 낮을 뿐 아니라 분류항목이 포함하는 업무 및 정보가 광범위하며, 동일한 기능이 기관별로 서로 다른 분야에 포함되기도 하는 한계를 가지고 있기 때문에 각 분류항목에 어떤 정보가 포함되어 있을지 유추하기 어렵고, 원하는 정보가 어디에 있는지 쉽게 찾아갈 수 없다. 또한 분류체계가 1단계로 구성되어

의미가 광범위하며 동일한 내용의 정보로서로 다른 항목으로 분류된다. 즉, 정보탐색 및 접근에 취약할 뿐만 아니라 정보분류가 용이하지 않기 때문에 체계적인 관리와 열람, 활용, 전시 등 대국민정보서비스를 체계적으로 구축하기 위해서는 대통령의 지위와 대통령기록물만의 특성을 반영하여 모든 유형의 대통령기록물을 효과적으로 분류할 수 있는 분류체계(안)가 필요하다.

2. 대통령의 법적 지위 및 위상

현행헌법에 있어서 대통령은 국가원수로서의 지위와 행정부의 수반으로서의 지위를 가진다고 명시되어 있다.

우리나라 대통령은 국가원수로서 첫째, 대외적으로 국가를 대표하는 지위, 둘째, 국가와 헌법을 수호하는 지위, 셋째, 국정을 통합, 조정, 중재하는 지위, 넷째, 헌법기관구성자의 지위를 가진다.

또한 우리나라 대통령은 행정수반으로서 첫째, 행정에 관한 최고책임자의 지위,

둘째, 정부조직자의 지위, 셋째, 국무회의장의 지위를 가진다. 여기서 행정부수반이라 함은 행정부를 조직하고 통할하는 최고책임자를 뜻한다.

즉, 우리나라의 대통령은 초법적 지위를 가지고 있어서 행정부의 수반적 역할과 함께 입법부와 사법부를 통제하는 권력을 법적으로 부여받고 있다. 대통령의 결심 하나만으로 우리나라의 모든 행정, 입법, 사법에 대한 결정이 따르게 되어있는 것이다.

헌법 제66조 1항에서도 알 수 있듯이 법적 관점에서 우리나라의 대통령은 한 인간이 아닌 하나의 기관으로 봄을 알 수 있다.

이런 초법적 지위와 권한으로 말미암아 대통령이 생각하고 있는 것, 대통령이 말한 것, 대통령이 행동한 모든 것이 크게는 국가의 미래와 작게는 국정운영에 민감한 영향을 미친다. 따라서 대통령이 한 모든 행동, 행위, 말과 기록들은 우리나라 국가운영에 중요한 정보와 기준이 되는 것이기 때문에 대통령의 모든 기록물들을 수집할 필요성이 있는 것이다.

3. 대통령기록물의 정의 및 특성

3.1 대통령기록물의 정의

대통령기록물은 대통령 직무수행 등과 관련하여 생산, 접수한 기록물을 말한다. 대통령기록물 관리에 관한 법률에서는 대통령의 직무수행과 관련하여 대통령, 대통령의 보좌기관·자문기관 및 경호업무를 수행하는 기관, 대통령직인수기관이 생산·접수하여 보유하고 있는 기록물과 물품으로 규정하고 있다. 기록물 및 물품에는 공공기록물 관리에 관한 법률에서 규정한 기록물, 대통령을 상징하는 문양이 새겨진 물품 및 행정박물 등과 같이 국가적 보존가치가 있는 대통령상징물 및 대통령

선물도 대통령기록물로 규정하고 있다.

또한 대통령의 "개인기록물"로 대통령의 사적인 일기나 일지 또는 개인의 정치활동과 관련된 기록물 등도 대통령기록물에 속하게 된다.

즉, 대통령기록물의 범위를 대통령 본인을 포함하여 대통령을 보조하는 조직이 생산·접수한 기록물과 그와 관련한 행정박물이 모두 포함된다.

3.2 대통령기록물의 특징

우리나라는 대통령중심제를 국가정치체제로 삼고 있는 국가로 총리와 내각이 국가정치에 중요한 역할을 하는 의원내각책임제 국가와는 차이가 있다. 일반적으로 의원내각책임제를 정치체제로 따르고 있는 국가에서는 내각의 수장인 총리와 내각의 기록물이 중요시 된다면, 대통령중심제를 따르는 국가에서는 대통령기록물이 중요시된다. 따라서 우리나라의 대통령기록물은 정부기록물이나 다른 공공기록물과 구분된다.

대통령제하에 있는 국가에서의 대통령은 국가 원수이자 행정부의 수반으로 국가의 주요 정책 결정에 막대한 영향력을 행사하며, 이 과정에서 생산, 접수된 기록물은 직무수행에 투명성과 설명책임성 입증에 중요한 요소이자 다른 공공기관에서 생산하는 그 어떤 기록물보다 정치, 외교, 사회, 경제적으로 민감한 정보를 포함하고 있어 당대의 사회상을 풍부하게 반영할 뿐만 아니라 후대 대통령의 활동과 업적에 대한 역사적인 평가를 위한 중요한 사료가 되기에 관리하고 보존해야 할 필요가 있다.

대통령기록물은 일반 공문서와 달리 대통령개인의 사적기록물까지도 포함하고 있다. 만일 대통령 본인이 직접 생산하거나 본인에게 접수된 기록물만을 대통령기록물로 본다면 대통령비서실이나 대통령

소속위원회와 같이 대통령의 명령으로 직무를 수행하는 조직들의 기록물들은 그 대상에서 제외되는데 이러한 조직들은 대통령의 직무수행에 중요한 역할을 담당하기에 기록의 맥락적 의미 파악에 필수적인 부분이다. 또한, 대통령상징물, 행정박물, 대통령선물이나 대통령의 직무와 관련이 없는 대통령의 사적인 개인기록물까지를 대통령기록물로 봄으로서 일반기록물과는 전혀 상관없는 독자적인 특성을 많이 가지고 있다고 할 수 있다.

대통령중심제를 국가정치체도로 삼고 있는 국가의 대통령기록물은 행정수반으로서 대통령이 결제한 문서는 일반공문서와 동일하게 처리되지만, 일반공문서 이외의 나머지 문서들, 예를 들어 영부인의 활동과 연설, 메모랜덤 등과 같은 것들도 모두 그 범위에 포함되게 된다. 심지어는 다른 나라국가의 원수들이 선물한 선물까지도 행정박물로 수집한다. 그러다보니 대통령이 가지는 지위가 행정수반으로서의 역할, 입법부 결정권자로서의 역할, 사법부 결정권자로서의 역할이지만, 그것 이외에 인간으로써 대표자이기 때문에 생산될 수 있는 모든 기록물들을 그 범위에 반영하게 된다.

4. 국내외 대통령기록물 분류체계

대통령기록물에 적용 가능한 분류기준을 찾기 위해 국내에서는 국가기록원 분류표와 행정안전부 공공정보 분류체계를 조사·분석한 결과 분류체계 적용에 적합하지 못한 부분들이 발견되어 미국의 백악관기록관리실(White House Office of Records Management) 주제파일을 추가로 조사·분석하였다.

4.1 국가기록원 주제별 분류표

국가기록원의 주제별 분류표는 국정분

야별로 28개의 분야가, 주제유형별로 10개의 주제가 선정되어 분류되고 있다. 세부 내용은 아래의 <표 1>과 같다.

국정분야별 분류 (28개 분야)
공공질서, 과학기술, 교육, 국가보훈, 환경, 국무조정/감사/홍보, 국방/병무, 국토 및 지역개발, 노동, 농림해양수산, 문화체육관광, 법무/법제, 보건, 보육/가족/여성, 사회복지, 산업/중소기업, 수송 및 교통, 에너지 및 자원개발, 외교, 인사/조직/전자정부, 재난방재, 재정/금융, 정보통신, 조달 및 물자관리, 지방행정/재정지원, 토예, 통상, 통일
주제유형별 분류 (10개 주제)
정책/제도, 사업, 역사적 사건, 인물, 조직/기구, 사건/사고, 조약/회담, 회의, 행사/이벤트, 기타

<표 1> 국정분야별 및 주제유형별 분류

국가기록원 주제별 분류체계는 행정업무 중심의 분류로 이용자의 정보 접근성을 제약할 뿐만 아니라 분류체계가 광범위하여 동일한 내용의 정보가 서로 다른 항목으로 분류되는 등 정보 분류가 용이하지 않은 한계를 가지고 있다. 또한 현 분류체계는 대통령상징물, 행정박물, 대통령선물에 대한 분류와 관리에 어려움이 있어 적용에 한계가 있다.

4.2 행정안전부 공공정보 분류체계

행정안전부는 국정운영에 대한 총무처의 지위를 가지는 조직으로 우리나라 정보자원을 망라적으로 수집하여 관리할 책임이 있다. 이는 고유업무로 행정안전부 BRM(Business Reference Model)에 2단계로 명시되어 있다. 따라서 행정안전부에서 사용하고 있는 공공정보 분류체계는 공공기관이 보유한 공공정보 활용과 우리나라에서 생산되는 모든 정보자원의 효율적 분류를 위해 작성되었다 할 수 있다.

행정안전부 공공정보 분류체계는 33개의 대분류와 117개의 하위분류로 구성되어 있으며 아래 <표 2>와 같다.

대분류 (33개 분야) 공공정책, 통계, 법률, 정치, 국토관리, 환경, 기상, 재해예방/안전, 치안, 출입국행정, 인권, 재정, 금융, 교육, 과학, 농축수산, 생물 및 산림자원, 여행/관광, 역사, 문화/예술, 체육, 식품/의약품, 보건의료, 복지, 보훈, 고용/노동, 산업, 수송/물류, 방송통신, 외교/국제관계, 통상/교역, 남북관계, 국방

<표 2> 공공정보 분류체계의 대분류

행정안전부 공공정보 분류체계를 조사 분석한 결과 대통령소속위원회나 대통령비서실에서 생산된 대통령기록물을 분류하기에 어려움이 있었다. 예를 들어 비서실의 교육·문화수석에서 나오는 공문은 교육과학부에 적용하기에도 문화체육관광부에 적용하기에도 어려움이 있었고, 연설문기록물 등도 분류할 항목을 찾기에 어려움이 있었다. 또한 지방자치단체 등과 같은 하위개념에 대한 설명은 자세하게 되어있지만, 대통령소속위원회나 비서실과 같은 상위단체에 대한 개념은 정의되지 않아 분류체계 적용에 한계가 있다.

4.3 미국 백악관기록관리실 주제파일

국내에서 대통령기록물에 적용할 만한 분류체계가 없어 해외의 사례를 조사한 후 미국 백악관기록관리실 주제파일(White House of Records Management Subject File)을 분석하였다.

백악관기록관리실 주제파일은 1961년 개발되어 케네디 대통령 이후부터 현재까지 사용되고 있으며 62개의 주제범주를 구성되어 있다. 이는 가변적이며 조지부시대통령의 경우 58개로 되어있다. 주제범주는 주요범주와 각 주요범주들을 세분화 시킨 하위범주로 구성되며 주요범주는 2자리의 문자코드로 표시하며 하위범주는 문자코드와 함께 숫자코드로 표시하는 혼합기호시스템을 사용한다.

백악관기록관리실 주제파일은 사건위주의 기사본말체 형식으로 작성되었다. 예

를 들어 ‘911사건’, ‘항공기 납치’가 하나의 대분류로 설정되어 주제명이 할당되어 있으며, ‘연설’에 대한 분류범주가 별도로 할당되어 있다.

백악관기록관리실 주제범주는 교통, 치안, 법무, 해운, 국방 등과 같은 국가환경적인 요소들은 우리나라와 큰 차이를 보이지 않았지만, 행정적인 것들 이외에는 사건별, 사안별, 대통령이 가지고 있는 기록물별로 또 다른 분류의 카테고리(항)가 정해져 있었다. 즉, 주제범주는 미국의 정부조직을 상당부분 반영할 뿐만 아니라 생산기관의 업무와 기능을 주제범주에 반영하여 각 기관의 대통령기록물과 관련된 역사적 사건이나 기타 국가상황에 따른 특성을 반영할 수 있도록 작성되었다.

5. 대통령기록물 분류체계(안) 제안

대통령기록물은 주제적 성격이 강한 특별비서관이나 부처별 위원회가 존재하기 때문에 기능적 요소가 있어서 국가기록원 분류표의 주제별 분류원칙을 적용하였고, 행정안전부 공공정보 분류체계에서는 기능별 분류의 원칙을 적용하였으며 백악관기록관리실 주제파일에서는 분류체계에 대한 철학을 차용하여 하향식 접근 방식으로 분류체계(안)을 설계 하였다.

25개의 대분류항과 109개의 중분류항으로 대통령기록물 분류체계(안)을 제안하며 세부 내용은 아래의 <표 3>과 같다.

대분류	중분류
정무	시민사회, 선거, 정치, 경호관련, 정무기획
인사	정부인사, 공공기관인사, 청와대 내부인사, 기타 인사, 훈포상
일반사무	시설관리, 총무(서무, 회계), 지시사항, 청와대행사
연설	연설(담화문 포함), 기록관리
고충처리	민원관련(신문고, 청원 등), 탄원(고발, 투서 등), 인권, 규제완화

법무	사면, 감사, 사정관리, 검찰
여론	여론 대응, 해외 여론, 홍보(공보)
영부인활동	영부인 행사, 영부인 연설
의전	국내외행사, 대통령 일정, 이취임식
외교	정상외교, 재외국민, 외교분쟁, 경제협력외교
통일	남북교류, 북핵, 평화통일
국방	국방일반, 병무, 보훈, 안보, 방위사업
경제	금융, 재정, 중소기업, 기업, 에너지/자원, 공정거래, 통계, 경제관련위원회, FTA, 기업, 외환, 경제기획, 대외거래(대외신인도), 물가, 조달, 수출입
건설	국토계획(국토정책), 사회간접자본(SOC), 수송 및 교통, 부동산
농림수산	농촌(농업), 어업, 축산, 임업
과학및산업	과학기술, 국가정보화, 수송산업, 일반산업, IT 산업
지방정부	지방자치, 지방의회
복지	복지일반, 노인복지, 장애인복지, 아동복지
보건	식품, 국민건강, 생명윤리, 의료
환경	환경일반, 환경보호, 폐기물(토지오염), 기후(기후변화)
노동	노사관계(노사정위원회), 산업재해, 노동운동(노조), 일반노동정책, 고용 및 취업
가족	여성, 청소년, 다문화가정
사회안전	경찰(교정), 해양경찰, 재난안전, 민생치안
문화	예술, 신문방송, 관광, 체육, 문화재, 종교, 문화일반
교육	정규교육, 평생교육

<표 3> 공공정보 분류체계의 대분류

소분류는 중분류를 더 세분화하여 이용자와 분류실무자가 특정주제로 찾거나, 분류할 수 있도록 전개하였다. 그러나 실제 대통령 기록물의 주제별 분포현황과 미래 확장 가능성을 고려하여 현재 제안된 분류항목이 통폐합 될 수 있다.

정부부처 이외에 대통령직속기관 및 국무총리 직속기관에 포함되는 다양한 위원회의 업무를 포괄하여 주제분류할 수 있도록 분류항목을 구성하였다. 또한 현재 지속되거나 폐지된 위원회를 포함하여 분

류항목을 구성하였다. 예로 민주평화통일자문위원회와 평화통일정책자문회의의 관련된 기록물은 평화통일 중분류에 포함되며 동북아시아위원회 기록물 분류를 위하여 동북아위원회 소분류 항목을 포함하였다.

6. 결론 및 향후 연구

대통령의 통치행위와 행정수반으로서의 역할, 국가대표로서의 역할 등으로 인해 재임시 발생하는 기록물이 통치관련 근거와 일반 행정관련 공공기록물, 외교수반으로서의 기록, 사적 기록 등과 같이 다양한 형태로 기록물이 생산되고 있다. 따라서 일반적 공공기록물 분류체계의 관점과 함께 일반 주제적 관점과 구술적 관점 등과 같이 다양한 형태의 분류지(分類枝)가 존재하였다. 이 연구에서는 이를 위해 공공행정적 관점의 기능별 분류요인과 주제별 관점의 분류요인, 통치적 요인을 고려하여 대분류항 25개와 중분류항 109개를 제안하였다. 이 분류항에 대한 검증은 실제 우리나라 초대부터 16대 대통령기록물을 전수 분류하는 결과와 이를 근거로 하는 전문가의 검토를 통해 그 타당성을 검증할 필요가 있다.

참고문헌

- 박용부, 김태수. 2011, 건설기록물 분류체계 모형에 관한 연구. 『정보관리학회지』. 28(3): 83-101.
- 한국정보화진흥원. 2011, 공공정보 민간개방 분류체계 개발사업 완료보고서. 한국정보화진흥원.
- 이상민. 2010. 미국 대통령기록관리제도를 통해서 본 대통령기록관의 사명과 발전 방향. 대통령기록관 세미나 자료.
- Bush G. Presidential Library & Museum. 2012, White House Office of Records Management.