

대통령기록관리의 현황과 전망*

조영삼**

1. 머리말
2. 대통령기록관리법령의 주요 내용
3. 대통령기록관리 제도의 개선 방향
 - 1) 대통령기록관의 독립성
 - 2) 지정기록제도의 보완
 - 3) 기타 제도 개선 사항
4. 맺음말

[국문초록]

대통령기록관리법의 제정·시행은 우리 기록관리의 역사에서 매우 중요한 전환점이 되는 것이었다. 기존에는 대통령기록의

* 이 논문은 2009년 4월 3일 서울 역사박물관에서 열린 한국기록학회의 제 9회 기록학 학술심포지움 ‘기록관리법 10년 - 한국 기록관리의 현황과 전망 -’에서 발표한 글을 논문화한 것임.

** 한신대학교 국사학과 초빙교수

주요논저 : 「대통령기록관리체계의 형성과 쟁점」 『지배문화와 민중의식』, 한신대학교 출판부, 2008; 「‘구기록’ 재편철 방안의 모색」 『기록학연구』 5, 한국기록학회, 2002

개념도 불명확한 상태였기 때문에 대통령기록관리법의 제정으로 비로소 대통령기록관리 체계가 형성되었다고 할 수 있다.

대통령기록관리법의 핵심적인 내용은 대통령기록의 정의와 범위를 구체적으로 정했다는 것과 지정기록 제도 등 대통령기록의 보호체계를 구축한 것이다. 이것은 대통령기록의 생산을 원활하게 하고 생산된 기록은 누락없이 보관하도록 하는 것에 대통령기록관리법 제정한 핵심적 이유임을 말하는 것이다. 그 동안의 대통령기록물은 생산되고도 남기지 않는 관행을 종식코자 했던 것이다.

그러나 ‘대통령기록물 유출 논란’과 그 과정에서 벌어진 대통령지정기록의 열람은 그것이 비록 ‘합법적’ 절차에 의한 것이었다 하더라도 대통령기록 관리의 전망은 물론 국가기록관리 전체의 위기를 불러일으키는 상황을 가져왔다. 대통령기록관리가 흔들리면 이것이 바로 국가기록관리 체계와 운영 전체에 영향을 주기 때문이다.

이런 상황에서 비록 관련 법·제도 시행 초기임에도 불구하고 대통령기록관리 제도 전반을 검토하고, 논의를 통해 개선 방향을 제시해야 할 필요가 부각된다.

대통령기록관리 제도 개선의 가장 시급한 분야는 대통령기록관의 독립성과 전문성, 그리고 대통령지정기록제도의 보완이다. 대통령기록관의 독립성 문제는 국가기록원의 소속기관이 아닌 다른 조직으로 설립되고, 전문성은 명실상부한 아카이브로 기능하도록 하는 것이다.

대통령지정기록제도의 보완은 보호 대상 기록의 접근을 보다 강화하는 것에 초점을 맞춰야 한다. 즉, 접근을 하더라도 보다 신중하게 이루어져야 한다. 또, 구체적인 기준을 마련하여 지정기록의 대상이 엄밀하게 적용되도록 해야 한다. 그러나 이런 제도적 보완은 대통령기록관의 독립성이 보장되지 않으면 큰 의

미가 없는 것이고, 보다 근본적으로는 국가기록원의 독립성이 전제되어야 한다.

주제어: 대통령기록, 대통령기록관리법, 대통령지정기록, 대통령기록관, 국가기록원, 노무현

1. 머리말

「대통령기록물 관리에 관한 법률」(이하 “대통령기록관리법”)의 제정·시행은 우리의 국가기록관리 역사와 함께 한다. 특히 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」(이하 “공공기록관리법”) 제정 이후 대통령기록관리 체계 혁신을 위한 논의가 많이 있었고, 그 결과의 지점에 대통령기록관리법이 존재한다.

참여연대의 「대통령기록보존법」 제정 청원(1998.4.4), 한국국가기록연구원 등 기록관리 관련 제단체의 철저한 대통령기록관리를 위한 대통령기록관 설립 주장(2002.5.22), 대통령기록의 독립적·전문적 관리를 위한 ‘통합형 대통령기록관’ 설립을 주장한 전국역사학자선언(2003.3.27), 행정개혁시민연합의 ‘대통령기록관련법제 개선 토론회’(2003.6.25)를 통해 대통령기록관리법 제정의 필요성을 역설한 사실 등은 대통령기록관리법 제정의 시발점이 되었다.

이러한 움직임은 2004년 가을 정부혁신지방분권위원회에 기록관리혁신전문위원회를 설치하여 「기록관리혁신로드맵」을 만들고 대통령기록관리법 제정에 나서면서 정부차원에서 구체화되었고, 결국 대통령기록관리법이 제정·공포(2007.4.27)되고 시

행(2007.7.28)됨으로써 대통령기록관리체계가 형성되었고,¹⁾ 이에 따라 참여정부 임기종료에 즈음하여 대통령기록물생산기관에서 생산된 총 8,256,478건(권/집)의 기록이 이관되었다.²⁾

그러나 참여정부 ‘대통령기록 유출 논란’과 그 과정에서 벌어진 대통령지정기록(이하 “지정기록”)의 열람은 그것이 비록 ‘합법적’ 절차에 의한 것이었다 하더라도 대통령기록관리의 전망은 물론 국가기록관리 전체의 위기를 불러일으키는 상황을 가져왔다. 대통령기록관리가 흔들리면 이것이 바로 국가기록관리체계와 운영 전체에 영향을 주기 때문이다.

대통령기록관리는 법 제정 초기에 그것이 어떻게 적용되느냐에 따라 향후 전망이 결정되는 측면이 있다. 비록 대통령기록관리법령의 불비(不備) 또는 미비(未備)한 사항이 있더라도 우선 안정적으로 관리하는 것이 필요하다. 그럼에도 불구하고 법률 적용 초기 단계에서 정치적 요인으로 흔들리는 결코 바람직하지 않은 상황이 벌어졌다.³⁾

- 1) 대통령기록관리법이 제정되기 전에는 실제로는 대통령기록관리체계가 미비하거나 없었다고 봐야 한다. 대통령기록관리의 전개와 대통령기록관리체계의 형성에 대해서는 줄고, 「대통령기록관리체계의 형성과 쟁점」 『지배문화와 민중의식』, 한신대학교 출판부, 2008. 참조.
- 2) 참여정부 대통령기록물생산기관에서 생산하여 이관한 대통령기록의 현황은 다음 표와 같다.

문서류 (간행물 포함)	시청각기록	전자기록	행정박물	합계(권/집)
508,901	695,334	7,046,375	5,868	8,256,478

http://www.pa.go.kr/usr/ors/ors_0201_00_1.do. 대통령기록 소장 현황 중 노무현前 대통령기록에는 일부 역대 대통령기록이 포함되어 있으며 검사·검수 및 정리 기술 이후 통계변경이 가능하다고 안내하고 있다. 일부 역대 대통령기록에는 김대중前대통령기록 중 국가기록원으로 이관되지 않고 활용 등의 사유로 참여정부 대통령비서실 기록관에서 보관하던 기록이 포함되어 있다.

- 3) 국회와 검찰의 지정기록의 접근열람은 향후 대통령기록 생산 및 보존에 대한 걸림돌로 작용할 가능성이 크다. 대통령기록을 남기지 않는다는 과거의 관행으

따라서 지금 시점에서 대통령기록관리 법령과 관리프로세스에 대한 전반적인 점검을 통해 대통령기록관리를 안정화시킬 필요가 있다. 물론 관련 법령 제정·시행의 초입 단계여서 제도 및 관리 프로세스가 안착하기도 전에 법률 개정 사항을 전망으로 제시하는 것이 무리이고, 현실적으로 당장 개선될 가능성도 거의 없다. 그러나 법령 적용 초기임에도 불구하고 원래의 입법 취지에 벗어나는 문제가 발생하는 등 이미 대통령기록관이 흔들리고 있으므로 개선 방안을 시급히 제출하는 것이 필요하다.

이 글에서는 대통령기록관리법령의 주요 내용을 간단히 정리하고, 그 개선 사항을 대통령기록관의 조직적 독립성, 지정기록제도의 보완을 중심으로 정리할 것이다. 이 논의는 정부·학계·시민단체 등이 전망을 공유함으로써 가능하다. 따라서 이 글이 향후 대통령기록관리에 대한 제도 개선의 방향과 현실화 방안 및 전망에 대한 논의의 시발점이 되길 기대한다.

2. 대통령기록관리법령의 주요 내용

공공기록관리법 제정 당시 대통령관련기록의 관리에 관한 내용이 있었지만 실제로는 대통령기록의 개념도 불명확한 상태였기 때문에 대통령기록관리법의 제정으로 비로소 대통령기록관리체계가 형성되었다고 할 수 있다. 이에 대통령기록관리법은 그동안 제안·논의되었던 내용을 참고하여 제정되었으며, 주요 내용은 다음과 같다.⁴⁾

로 다시 돌아갈 우려가 있다. 이영학, 「누가 기록을 남기겠는가?」(한겨레신문, 2008.12.11) 참조.

- 현행 대통령기록의 정의와 범위 구체화
- 대통령기록 생산·유통·관리 프로세스의 법제화
- 대통령기록 이관절차 정비
- 대통령기록 공개·열람 등 대국민서비스 강화
- 대통령기록관리위원회 설치·운영
- 대통령기록관 설립
- 대통령기록 공개원칙 천명
- ‘지정기록’ 등 대통령기록의 보호체계 구축
- 전직대통령의 재임 중 생산기록 접근·활용 보장

대통령기록관리법은 1999년 제정된 공공기록관리법의 내용과 상당한 차이가 있는데 각각의 내용을 비교하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 제정 공공기록관리법과 대통령기록관리법의 주요 내용 비교⁵⁾

항목	제정 전(공공기록관리법)	제정 후(대통령기록관리법)
범위	대통령 및 그 보좌기관	대통령 및 그 보좌자문·경호기관 대통령직인수기관, 권한대행 포함
	각 부처 대통령결재문서	각 부처 대통령결재문서 제외
	기록	기록(‘웹기록 포함’) ⁶⁾ , 대통령상징물, 선물
이관	국가기록원 이관 또는 차기 대통령 인계	국가기록원 이관
관리주체	국가기록원 필요시 대통령기록관 설치(임의)	대통령기록관(설치의무) 개별 대통령기록관 설치 가능
	국가기록관리위원회 심의	대통령기록관리위원회 심의
폐기	대통령 관련 기록 폐기 못함	보존기간 경과 기록 폐기 가능

4) 대통령기록관리법 제정 과정 및 주요 내용에 대해서는 줄고, 2008, 앞의 글 345~353쪽 참조.

5) 줄고, 2008, 앞의 글 353쪽.

비공개기록 재분류	기록 생산 30년 경과 후 재분류	사유 소멸 즉시 공개 이관 후 2년마다 재분류
보호조치	별다른 보호조치 없음	지정기록 최대 15년간(개인기록의 경우 30년간) 접근제한자료제출요구 불응 관할고등법원장의 영장 발부 및 국회 재적의원 2/3의결시 접근열람 가능
전직대통령의 활용	기록 활용에 대한 규정 없음 국무회의 의결을 통해 이용 가능 (「전직대통령예우에 관한 법률」)	비공개비밀·지정기록 등 제임 중 생산한 모든 기록 열람·활용 가능
벌칙	무단과기 ; 7년이하 징역 또는 벌금 1천만원 이하 은닉·유출·멸실 ; 3년이하 징역 또는 벌금 5백만원 이하	무단과기 ; 10년 이하 징역 또는 벌금 3천만원 이하 은닉·유출·멸실 ; 7년이하 징역 또는 벌금 2천만원 이하

위 <표 1>에서 보듯 대통령기록관리법은 기존의 대통령기록 관리에 비해 여러 측면에서 개선되었다.

1) 대통령기록의 정의와 범위 구체화

대통령기록과 유사한 ‘개념’이 처음 등장한 것은 1991년에 제정된 「사무관리규정」이다.⁷⁾ 이에 의하면 대통령의 결재를 받

- 6) ‘웹 기록’은 대통령기록관리법상 규정된 대통령기록물의 범주에 대통령기록 여부가 명확히 명시되어 있지는 않으나 대통령기록에 포함되어 이관되었다. ‘웹 기록’이 대통령기록으로 이관된 것은 “청와대브리핑 및 국정브리핑은 퇴임 이후 e지원과는 분리하여 별도의 시스템으로 구축하여 국가기록원에 대통령기록으로 남길 것”을 지시한 대통령 지시사항에 의한 것이었다. 대통령 지시사항 제1681호(2007.08.09). 국가기록원 대통령기록관 기록수집팀, 『대통령기록물 생산기관 홈페이지 웹기록 이관·열람 시스템 구축 사업 완료보고서』, 2008. 5의 「1. 사업추진 배경 및 개요」 부분 참고.
- 7) 1991년의 제정 「사무관리규정」 제34조 ‘대통령 결재문서 등에 대한 특례’.

은 문서(대통령에게 보고된 문서 포함)는 정부기록보존소에 이관하여 보존하도록 하였는데, 공공기록관리법이 시행되면서 「사무관리규정」에는 삭제되었다.

공공기록관리법이 제정되면서 보다 구체화되는데, 대통령기록을 “대통령과 그 보좌기관이 대통령의 직무수행과 관련하여 생산 또는 접수한 모든 기록”으로 하고, 시행령에서 ‘대통령 관련 기록’의 범위를 정하였다.⁸⁾ 이때 기존의 「사무관리규정」에서 정부기록보존소로 이관하도록 한 ‘대통령이 결재하거나 보고받은 기록’이 여전히 대통령기록의 범위에 포함되었다.

이렇듯 「사무관리규정」 보다는 구체화되었지만 여전히 대통령기록의 개념과 범위가 불명확했다. 따라서 이를 정비할 필요가 있었는데, 대통령기록관리법에서는 대통령기록의 개념을 대통령(대통령권한대행과 대통령당선인 포함)의 직무수행과 관련하여 대통령 및 대통령기록물생산기관이 생산·접수하여 보유하

「사무관리규정」은 1991년 6월 19일 대통령령 제13390호로 제정되어 1991년 10월 1일부터 시행되었다. 관련 규정은 1998년 7월 1일 및 1999년 8월 7일 개정되었는데, 그 내용은 정부기록보존소에 이관할 대상에서 외교문서를 제외하며, 이관할 때에는 관련문서를 합철하여 이관하여야 한다는 것이었다. 한편 이 규정은 공공기록관리법의 시행을 앞둔 1999년 12월 7일 「사무관리규정」에서 삭제되었다.

8) 제정 당시 공공기록관리법 제28조(대통령관련 기록의 보존관리)에서 정한 ‘대통령관련 기록’의 범위는 다음과 같다.

1. 대통령이 결재하거나 보고받은 기록
2. 대통령과 그 보좌기관이 생산 또는 접수한 기록
3. 공공기관이 대통령 또는 그 보좌기관에 제출한 기록의 원본
4. 대통령 또는 차관급이상의 대통령의 보좌기관이 참석하는 정책조정을 위한 각종 회의의 회의록
5. 대통령의 업무와 관련한 메모, 일정표, 방문객명단 및 대화록, 연설문 원본등 사료적 가치가 높은 기록
6. 대통령의 영상 또는 음성인 수록된 시청각기록
7. 대통령 가족의 공적 업무활동과 관련한 기록
8. 기타 중앙기록물관리기관의 장이 대통령관련 기록으로 지정한 기록

고 있는 기록과 국가적 보존가치가 있는 대통령상징물 및 대통령선물로 정하였다. 이때 대통령기록물생산기관이란 대통령의 보좌기관·자문기관 및 경호업무를 수행하는 기관과 대통령직인수기관을 말하는 것으로서 기존 공공기록관리법의 대통령 및 그 보좌기관보다 확대된 것이다. 이에 따른 참여정부와 이명박정부의 대통령기록물생산기관을 보면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 참여정부와 이명박정부의 대통령기록물생산기관 비교

	참여정부	이명박정부
대통령보좌기관	대통령비서실	대통령실
대통령경호기관	대통령경호실	대통령실 경호처
헌법상 대통령자문기구	국가안보장회의, 민주평화통일자문회의, 국민경제자문회의, 국가과학기술자문회의	민주평화통일자문회의, 국가교육과학기술자문회의, 국가안전보장회의, 국민경제자문회의 ⁹⁾
대통령자문위원회	정책기획위원회, 동북아시아위원회, 국가균형발전위원회, 지속가능발전위원회, 교육혁신위원회, 농어업농어촌특별대책위원회, 정부혁신지방분권위원회, 자유무역협정국내대책위원회, 저출산고령사회위원회, 고령화 및 미래사회위원회, 아시아문화중심도시조성위원회, 행정중심복합도시건설추진위원회, 경제사회발전노사정위원회, 중소기업특별위원회, 지방이양추진위원회, 건설기술건축문화선진화위원회, 청년실업대책특별위원회, 국토정책위원회, 정보공개위원회, 양극화민생대책위원회, 국가생명윤리심의위원회, 도서관정보정책위원회, 빈부격차차별시정위원회, 사람입국일자리위원회, 한미자유무역협정체결지원위원회, 사법제도개혁추진위원회	국가지역발전위원회, 국가생명윤리심의위원회, 경제사회발전노사정위원회, 아시아문화중심도시조성위원회, 지방분권추진위원회, 도서관정보정책위원회, 미래기획위원회, 국가경쟁력강화위원회, 국가우주위원회, 국가에너지위원회, 국가건축정책위원회, 국가인적자원위원회, 국가브랜드위원회, 녹색성장위원회, 위대한국민을위한원로회의
대통령직인수기관	제16대 대통령직인수위원회	제17대 대통령직인수위원회
직무대행기록	직무대행기록	-

9) 국가안전보장회의와 국민경제자문회의는 사무조직이 없고, 대통령실에서 회

2) 대통령 이관 체계 정비

1999년 제정된 공공기록관리법에 의하면 대통령기록은 임기 종료 전 중앙기록물관리기관으로 이관하거나 차기 대통령에게 인계하도록 하였다.¹⁰⁾ 그런데 차기 대통령에게 인계한 후의 관리 규정이 없을뿐더러, 대통령보좌기관은 전문적인 기록관리기관이 아니라는 점에서 기록관리에 허점이 발생할 수밖에 없었다. 또 정권을 인계·인수하는 양 정부의 성격이 이질적일 경우, 다음 정부에 의해 기록이 악용될 경우를 우려하여 기록을 멸실할 가능성이 컸다.

또, 중앙기록물관리기관은 “대통령당선자가 지명하는 자에게 ‘대통령 관련 기록’의 목록을 통보하고, 지명된 자는 대통령 관련 기록 중 중앙기록물관리기관으로 이관하지 아니하고 차기 대통령과 그 보좌기관이 계속 활용할 필요가 있는 기록의 목록을 중앙기록물관리기관의 장에게 통보”하도록 하였는데,¹¹⁾ 이것이 원래 의도한 누락없는 이관이 아니라 오히려 대통령기록의 멸실을 부추길 가능성이 있었다.

가장 강력한 권한을 행사할 수 있는 대통령직인수기관에 대통령기록의 목록을 통보함으로써 생산된 기록이 빠짐없이 이관되도록 하겠다는 의도를 갖고 정한 규정이었으나, 오히려 차기 정권이 민감한 기록을 열람할 수 있다는 것 때문에 이를 이관하지 않겠다는 의도를 갖고 기록을 멸실할 경우 이에 대한 대책이 없는 것이었다.

따라서 대통령직인수기관 및 차기 정권의 보좌기관 등이 개

의운영을 지원한다.

10) 제정 공공기록관리법 제13조 제4항.

11) 제정 공공기록관리법 시행령 제28조 제3항.

입할 수 있는 여지를 없애고 멸실없는 이관을 위해 오직 국가기록원으로만 이관하도록 정하였다.

3) 대통령기록관 설치 의무화 및 개별 대통령기록관 설치 가능

기존 법령에 의하면 대통령기록관은 “대통령관련 기록의 효율적 관리와 전시를 위하여 필요한 경우에는 중앙기록물관리기관 소속하에 대통령기록관을 설치·운영할 수 있다”고 규정되어 있었다.¹²⁾ 그러나 국가기록원은 대통령기록관리법이 시행되기 이전에 대통령기록관 설립을 위한 조치를 취하지 않았다. 물론 국민의 정부 시기까지 보유한 대통령 관련 기록이 33만여 건에 불과하고, 설립을 위한 예산 확보의 어려움 등의 이유로 영구기록물관리기관을 새로 건립하는 것이 무리가 있는 것은 사실이었다.

그러나 감사원의 2004년 국가기록원 감사에서 지적되었듯이 대통령기록의 소극적 수집, 대통령 결재문서 관리 불철저, 대통령기록관리 관련 제도 개선 필요, 대통령기록관의 설치 의무화 및 위상제고 필요 등의 지적 사항이 있었고,¹³⁾ 학계와 시민단체가 꾸준히 대통령기록의 독립적·전문적 관리를 주장해 왔다는 사실을 볼 때, 대통령기록관을 설립하는 것은 매우 중요한 문제였다.

이에 따라 중앙기록물관리기관 소속으로 대통령기록관을 반드시 설치하도록 했다. 그리고 기존에 제기되었던 독립성과 전문성 확보를 위한 제반 내용을 법령에 포함하였다.¹⁴⁾ 즉, 대통령

12) 제정 공공기록관리법 제8조.

13) 「공공기록 보존 및 관리 실태」, 감사원, 2005.9, 21~36쪽.

기록관의 기능, 대통령기록관장의 직무 범위와 임기, 대통령기록관리위원회의 조직과 운영 등이 그것이다. 또 대통령기록에 대한 효율적 활용 및 홍보를 위하여 대통령기록관에 전시관·도서관 및 연구지원센터 등을 둘 수 있도록 하여 명실상부한 아카이브의 역할을 하도록 하였다.

한편, 통합형과 개별형에 대한 논의도 있었는데, 이는 통합형 대통령기록관으로 설립하되 개별 대통령기록관을 설립할 수 있도록 하였다.¹⁵⁾ 개인 또는 단체가 일정한 기준¹⁶⁾에 따라 특정 대통령의 기록을 관리하기 위한 시설을 건립하여 국가에 기부채납하는 경우에는 대통령기록관리위원회의 심의를 거쳐 개별 대통령기록관을 설치할 수 있도록 한 것이다.

4) 공개 및 활용 체계 개선

기존에는 대통령기록 공개에 대한 특별한 규정이 없었다. 그러나 대통령기록관리법에서는 대통령기록의 공개를 원칙으로 하고, 비공개 기록의 경우에도 30년이 경과된 후에는 국가안전보장에 중대한 지장을 초래할 것이 예상되는 대통령기록을 제

14) 대통령기록관의 독립성·전문성의 문제는 이 글의 3장 1절에서 후술한다.

15) 통합형과 개별형 대통령기록관의 장·단점에 대해서는 한국국가기록연구원(책임연구원 이상민), 『대통령기록의 효율적 관리방안 연구』, 대통령비서실, 2006, 180~182쪽 참조.

16) 대통령기록관리법 시행령 제1조에서 정한 ‘일정한 기준’은 다음과 같다.

1. 건립하고자 하는 건물의 총 면적은 최소 3천 제곱미터, 최대 5천 제곱미터 이내일 것
 2. 건립하려는 건물의 부지의 위치는 ‘홍수로 인한 상습 침수지역’이나 ‘화재 및 폭발 위험지역’의 어느 한 지역에 해당되지 아니할 것
- 이 기준은 소규모의 기념관을 건립하고 이를 개별 대통령기록관으로 인정하도록 요구하거나 지나치게 큰 규모의 건물을 건립할 경우 과도한 예산 투입 등 기록관 운영의 어려움을 사전에 제어하도록 한 조치이다.

외하고는 공개하도록 하였다. 또, 대통령기록관에서는 이관된 대통령기록의 경우 매2년마다 공개여부를 재분류하여 비공개 대상 기록을 최소화하도록 하였다.¹⁷⁾

이러한 대통령기록의 공개 관련 조항은 보호가 필요한 기록은 철저히 보호하면서도, 비공개 사유가 없는 기록에 대해서는 반드시 공개함으로써 국민의 알권리에 부응하기 위한 내용이다.

한편, 대통령기록관리법에서는 퇴임 후 전직 대통령의 접근권(열람권)에 대해서도 규정해 놓았다. 기존에는 전직 대통령의 열람에 대한 규정이 없었다. 다만, 전직 대통령 예우 차원에서 기념사업을 할 경우 이를 정부가 지원할 수 있도록 했는데, 이때 재임 중 기록의 전시 등과 같은 사업에 활용할 수 있었다.¹⁸⁾

그러나 대통령기록관리법에서는 비공개·비밀·지정기록 등 재임 중 생산한 모든 기록의 열람·활용이 가능하도록 했다.¹⁹⁾ 그런데 ‘대통령기록 유출 논란’과 관련하여 전직 대통령의 접근권 즉, 전직 대통령에 대한 ‘열람 편의 제공’의 범위에 대한 쟁점이 부각되었다. 그 내용은 ‘열람 편의 제공’에 온라인 열람이 포함되느냐는 것이었다. 그러나 이것은 논란이 필요없는 것이다. 대

17) 이관 후 매2년마다 재분류하도록 한 것은 비공개를 최소화하기 위한 것이지만, 이관 후 2년이 경과하기 전까지 비공개한다는 의미가 아니다. 그러나 대통령기록관은 필자의 정보공개청구(청구번호 665252)에 대해 이관 후 2년이 경과하지 않았으므로 비공개한다고 결정통지한 바 있으며, 같은 사안에 대한 이의신청도 같은 이유로 기각했다. 이는 대통령기록관리법의 취지에 부합하지 않는 것이며, 정보공개법의 비공개결정 사유도 적절하지 않은 것이고, 기록정보서비스 기관으로서의 임무와 역할을 방기한 것이다.

18) 「전직대통령 예우에 관한 법률」 제5조의2. 시행령에 의하면 기념사업의 지원 내용은 △문서·도화 등 전시물의 대여 △사업경비의 일부보조 △기타 사업추진을 위하여 필요하다고 인정되는 지원 등이며, 지원의 대상과 규모는 국무회의의 심의를 거쳐 결정한다. 동법 시행령 제6조의2.

19) 대통령기록관리법 제18조.

통령기록은 전자적으로 생산·관리하도록 되어 있기 때문에 ‘열람 편의’는 당연히 온라인 열람체계를 갖추는 것을 말하기 때문이다. 이를 직접 온라인 열람체계로 표현하지 않고 포괄적으로 ‘열람 편의’라고 한 것은 열람의 여러 가지 변수를 고려한 보다 탄력적 적용을 위한 것이었다. 그러나 그 범위가 논란이 되었으므로 차체에 접근권을 전면적인 것으로 개선할 필요는 있다.

5) 대통령기록의 보호 장치 도입

대통령기록관리법 제정의 핵심 목표는 생산된 기록의 누락없는 이관으로 대통령기록의 보존과 활용을 제고하는 것인데, 이를 위해서는 민감한 기록의 보호조치가 선행되어야 했다. 즉, 퇴임 후 정치적 불이익 등의 우려 때문에 기록을 생산하고도 이를 멸실하는 행위가 많아 실제 생산에 비해 이관되어 보존되는 기록이 절대적으로 감소하는 관행을 탈피해야 했다.

대통령기록관리법에서는 기록을 국방·외교·통일에 관한 비밀 기록, 경제정책·무역거래 및 재정 관련 기록, 정무직 공무원 등의 인사기록, 개인사생활 기록, 대통령·보좌기관·자문기관 사이의 의사소통 기록, 대통령의 정치적 의사표현 기록 중에서 보호가 필요한 기록을 지정하여 최장 15년간(개인정보는 30년) 접근을 제한하도록 하였다. 다만, 국회의 재적의원 2/3가 의결하거나, 관할 고등법원장의 영장이 있는 경우에는 접근·열람할 수 있도록 하였다.

3. 대통령기록관리제도의 개선 방향

대통령기록관리법은 많은 준비와 논의를 거쳤고, 국회에서도 장기간 계류했기 때문에 충분한 논의 시간과 내용 검토가 있었음에도 불구하고 운영과정에서 법령상 불비한 부분이 부각되었다.²⁰⁾ 가장 대표적인 것은 대통령기록관의 독립성과 전문성 문제 그리고 지정기록의 지정과 관리에 대한 것이다. 또 대통령개인기록의 범위와 분류, 기록관이 설치되지 아니한 대통령기록물생산기관의 기록관리 주체, 대통령기록 생산현황통보, 전직 대통령의 접근권,²¹⁾ 무단과기·반출 등의 엄밀한 적용 등의 측면에서 불비한 내용이 있는 것으로 파악되어 제도적 개선이 필요하다.

대통령기록관리법을 제정하고 이제 그 적용의 초입단계임을 생각할 때 비록 불비한 측면이 있지만 그 적용이 합리적·체계적이라면 충분히 적절한 대통령기록관리가 가능한 상황이다. 그러나 ‘대통령기록 유출 논란’이 불거져 대통령기록관의 독립성·전문성 문제와 지정기록의 지정과 관리에 대한 문제제기가 있었으므로 이와 관련한 것은 물론 다른 불비 및 미비사항을 검토하여 대통령기록관리제도의 개선되어야 한다.

20) 정부혁신지방분권위원회·대통령비서실·국가기록원 등 세 기관이 대통령기록관리혁신 TF를 구성하여 대통령기록관리법 제정을 논의하기 시작한 것이 2005년 10월이었고, 정부의 대통령기록관리법안이 국회에 제출된 것은 2006년 7월 18일이었다. 국회에서도 논의가 미루어지다가 2007년 4월 2일에서야 의결되었다.

21) 전직대통령의 접근권에 대해서는 앞에서 언급했으므로 상세한 제도개선 내용에 대해서는 생략한다.

1) 대통령기록관의 독립성

애초 대통령기록관 설립을 논의할 때 가장 쟁점이 된 것은 조직 위상에 대한 것이었다. 그것은 대통령기록관을 독립 조직으로 설립할 것인가? 아니면 행정안전부(당시 행정자치부)의 소속으로 할 것인가의 문제였다. 초반 실무차원의 논의 과정에서는 독립 조직으로 설립하는 것이 우세했다. 그러나 대통령기록관 리법안을 마무리하는 단계에서 국가기록관리의 총괄기관인 국가기록원이 이미 행정안전부 소속이라는 제도적인 문제, 기관 신설 부담 등의 현실을 고려하여 국가기록원의 소속기관으로 설립하는 것으로 결정되었다. 대통령기록관은 국가기록원의 소속기관으로서 행정안전부의 2차 소속기관이 된 것이다.²²⁾

반면, 비록 조직적 차원에서 독립하지는 않지만 운영의 독립성과 전문성을 보장하기 위해 대통령기록관리위원회 구성·운영, 대통령기록관의 기능 구체화, 대통령기록관장의 임기제 도입 등의 장치를 마련했다.²³⁾

그러나 이러한 장치들은 정부의 위원회 정비 계획과 ‘대통령기록 유출 논란’ 과정에서 무력화되었다. 대통령기록관리위원회는 국가기록관리위원회와 기능이 중복된다는 이유로 조직의 소멸을 내용으로 하는 관련 법률의 개정안이 국회에 제출된 상태이고,²⁴⁾ 대통령기록관의 기능 문제는 이관 주체와 보존장소에 대한 국가기록원 내부의 논란이 있을 정도로 그 독립성을 인정하지 않으려는 움직임이 있었다.²⁵⁾ 또 대통령기록관장의 임기는

22) 대통령기록관리법 제21조.

23) 줄고, 2008, 앞의 글 362~363쪽 참조.

24) 대통령기록관리법의 개정안이 지난 해 11월 7일 국회에 제출되었고, 해당 상임위원회인 행정안전위원회 및 당해 위원회 법안심사소위원회에 회부된 이후 계속 계류 중이다.

국가기록원이 대통령기록관장을 ‘대통령기록 유출 논란’의 피의자로 지목하여 고발함으로써 직무가 정지되는 등 이미 독립성에 대한 보완 장치는 철저히 무력화된 상태이다.

대통령기록관리가 정치 쟁점화되면 비록 독립 조직이라도 독립성 보장을 확신할 수 없는데, 최소한의 보완 장치가 무력화된 상황에서는 현재의 국가기록원 소속의 조직체계로는 절대 독립성을 확보할 수 없다는 것이 증명되었다.

결국, 대통령기록관의 독립성은 조직적 독립을 확보하는 것이 근본적 대안이다. 그 대안 중 가장 확실한 것은 독립행정위원회(또는 행정청)로 설치하는 것이다. 그러나 이 방안은 국가기록관리 체계상 대통령기록관은 중앙기록물관리기관의 소속에 둘 수밖에 없으므로 국가기록원의 행정부 독립이 선행되어야 한다. 이와 관련하여 참고할만한 조직은 국가인권위원회이다. 즉, 국가기록원을 국가인권위원회같은 위상의 조직으로 독립시키고 그 소속에 대통령기록관을 두는 방안이 있는 것이다. 물론 이 방안은 조직운영과 예산편성 및 집행 등의 자율권이 절대적으로 보장된 것이어야 한다.

다음으로는 대통령 직속기관으로 되는 방안이다. 독립행정위원회의 이상적인 방안이라면 상대적으로 현실화 가능성이 있는 방안이다. 그러나 대통령기록을 매개로 전임정부를 공격하는 등의 정치공세가 있을 때 정부에서 대통령기록관을 활용대상으로 삼는다면 이에 상대적으로 취약하다는 한계가 있다. 한편, 총리 직속기관의 방안이 있을 수 있으나 대통령기록 관리를 관장하는 기관이 총리직속인 것은 격에 맞지 않는다는 지적을 받을 수 있다. 물론 다음에 언급할 행정안전부나 그 소속의 국가기록원 소속기관인 것보다는 상대적으로 높은 위상이다.

25) 줄고, 2008, 앞의 글 364쪽 참조.

다음으로는 행정안전부 소속으로 국가기록원과 동일한 위상의 조직이 되게 하는 방법이다. 이 방안은 실제로 행정안전부의 조직에 속하는 것이므로 부처 내부의 반발을 최소화할 수 있다는 강점이 있다. 그러나 현재의 위상에 대해 미미한 상대적 이점이 있을 뿐이다.

마지막으로 개별대통령기록관을 설치하는 방안이다. 만약 독립행정위원회로 설치한다는 근본적인 방안이 아니라면 그 다음의 대안이 될 수 있다. 물론 관장하는 조직이 무엇이고 그것이 어떤 위상을 갖는 것이냐에 따라 다르겠지만 독립된 시설에서의 전문적 관리라면 어느 정도의 독립성은 확보된다고 봐야할 것이다. 문제는 영구기록물관리기관의 시설을 국가가 전면적으로 지원할 수 없다는 데 있다. 매 5년마다 수백억씩 소요되는 건물을 짓는다는 것은 국가적 낭비라는 문제제기를 피할 수 없다. 그렇다고 민간이 설립하여 국가에 기부채납하는 것도 현실가능성이 크지 않다. 다만 ‘대통령기록 유출 논란’으로 통합형 대통령기록관은 너무 이른 시간에 약점을 드러내고 말았으므로 그저 불가능하다고 치부할 문제는 아니다. 학계와 정부에서 구체적인 방안이 없는 지 머리를 맞대고 깊은 논의를 해야 할 사항이다. 지금까지 언급한 대통령기록관의 독립성 확보를 위한 조직 대안을 정리하면 다음과 같다.

<표 3> 대통령기록관 독립 조직화 방안

방안	강점	전제 및 문제점	참고 조직
독립행정위원회	근본적 독립화 방안	현실 가능성 미약 국가기록원 독립 전제	국가인권위원회
대통령직속기관	강력한 대통령기록관 리 추진 가능	대통령기록 정치쟁점화 시 대응 취약	대통령직속 상 설 행정위원회
행정안전부 소속기관	소관부처의 반발이 적다는 차원에서 가 장 현실적인 방안	현재와 거의 동일한 수준	-
개별 대통령기록관	시설·인력은 물론 정 치공세에 적극대응 하는 등 독립성 확보 에 매우 유리한 방안	시설 건립이 어려워 현 단계에서는 비현실적	-

앞에서 언급한 모든 방안의 전제는 대통령기록관장을 기록관 리전문가로 임용하며 임기를 철저히 보장하는 것이어야 한다.

대통령기록관리의 독립성과 전문성 확보를 위해서는 대통령 기록관리위원회의 존재와 역할이 중요하다. 그러나 대통령기록 관리위원회는 대통령기록관리법 시행 이후 아직까지 구성조차 되지 않고 있으며, 지금은 대통령기록관리위원회의 설치·운영에 대한 사항의 삭제를 내용으로 한 대통령기록관리법 개정안이 국회에 제출되어 있다.

이번 개정안의 핵심은 대통령기록관리위원회의 기능을 국가 기록관리위원회 소속의 전문위원회에서 수행하도록 하자는 것이다. 그러나 이것은 대통령 기록관리의 특수성·전문성 및 정치적 중립성 제고를 위해 별도의 위원회를 설치하도록 한 입법 취지에 반하는 것이다.

대통령기록관리위원회가 구성되지 않음으로 인해 정작 해야 대통령경호기록의 이관, 공개여부 재분류, 보존기간 경과기록의 폐기 등 할 일을 제대로 추진하고 있지도 못하다. 국회의 행정

안전위원회에서도 개정안의 검토보고서에서 설치되지도 않은 위원회의 지위를 변경하여 독립성 및 대외적 위상을 축소함으로써 얻을 수 있는 실익이 무엇인지 검토해야 한다고 했다.²⁶⁾

2) 지정기록 제도의 보완

지정기록 제도를 도입한 목적은 대통령기록의 보호장치를 마련함으로써 생산된 기록을 누락·멸실없이 이관하여 관리하도록 하기 위함이다. 그동안 역대 대통령기록 관리 수량이 절대적으로 부족한 것은 국가기록관리 체계가 미비한 것에 근본 원인이 있지만 보호체계가 없어 기록을 남기는 것을 꺼려하여 생산기록을 멸실했기 때문이다. 따라서 국회의 자료제출요구와 공개 등의 접근을 제한한 것은 불가피한 제도적 조치라고 할 수 있다.

대통령기록의 보호장치가 필요하다는 것에는 정치권 등에서 특별한 문제제기가 없는 것이므로 지정기록 제도는 안착할 것으로 판단되었으나, ‘대통령기록 유출 논란’이 불거진 뒤 새로운 문제점이 대두되었다. 따라서 이 문제점을 개선하기 위한 제도 보완이 필요하다.

(1) 지정기록 접근

국회에서 지정기록에 접근하여 열람하려면 재적의원 2/3가 의결해야 한다. 이것은 헌법 개정을 위한 의결과 동일한 수준이기 때문에 사실상 불가능할 것으로 생각되는 상징적인 조항으로

26) 국회행정안전위원회, 「대통령기록 관리에 관한 법률 일부개정 법률안 검토보고서」, 2008.12, 7~12쪽.

판단되었지만 법 시행 1년이 조금 넘는 시기만에 현실화되었다.²⁷⁾ 원래 지정기록 제도 도입의 목적이 국회의 자료제출요구로부터 자유롭기 위해서임을 감안한다면 상징적 조항이었던 것이 현실화된 상황에서는 원래의 의도대로 국회의 접근을 허용하는 것을 재검토해야 한다.

만약 국회의 접근을 원칙적으로 제한할 수 없다면 미국의 경우와 같이 “업무수행상 필요하고, 달리 다른 방법으로 획득할 수 없는 정보를 포함한 기록인 경우”라는 엄밀한 접근이 되도록 해야 한다. 중요한 것은 “업무수행상 필요하고, 달리 다른 방법으로 획득할 수 없는” 것을 누가 판단하느냐는 것이다. 미국의 경우를 참고하면, 이것은 중앙기록물관리기관장의 역할이다. 즉, 미국은 “대통령기록의 접근 제한 기간 동안, 대통령기록에 대한 접근권을 제한할 것인지 여부는 국립기록관리처장이 자신의 판단에 따라 전직 대통령과 협의하여 결정 한다”고 규정하고 있는 것이다.²⁸⁾

우리의 경우도 국가기록원장 또는 대통령기록관장이 전직 대통령 측과 협의하여 접근을 허용하도록 하는 것이 필요하다. 그런데 이를 제도화하기 위해서는 반드시 선행되어야 할 문제가 국가기록원 또는 대통령기록관이 독립적 조직이어야 한다는 것이다. 미국이 국립기록관리처장에게 ‘접근제한 협의권한’을 부여한 것은 국립기록관리처(NARA)가 독립적이고 국립관리처장이 대통령에 의해 해임되지 않는 등 정치적 독립성을 부여받고 있는 것이기 때문이다.²⁹⁾

27) 2008.12.2 국회본회의에서 싸직불금 관련 지정기록 열람에 대한 건이 의결되었다.

28) 미국 대통령기록법(44 U.S.C. Chapter 22) 제2204조 제(b)항의 (1).

29) 이상민, 「위기에 처한 대통령기록물관리, 문제의 인식과 해결을 위한 접근 방식」 『기록학연구』 18, 한국기록학회, 2008, 299쪽. 이와 관련하여 협의의 권한

관할고등법원장 영장 발부 시 접근허용 문제도 검토의 필요성이 있다. 지정기록의 접근은 매우 한정적이어야 한다. 그런데 법원은 ‘대통령기록 유출 논란’의 수사를 위한 검찰의 영장청구에 포괄적으로 지정기록에 대한 접근을 허용하였고, 검찰은 이 영장에 따라 수사와 직접 관련없는 지정기록에 접근한 것으로 알려졌다.³⁰⁾ 수사의 필요에 의한 것이라면 그에 대한 사항만 열람하도록 매우 한정적으로 영장이 발부되어야 함에도 불구하고 법원은 검찰의 요구를 무작정 받아들였다. 따라서 법원의 영장 발부도 수사와 직접 관련이 있는 부분에 한정해서만 가능하도록 엄밀하게 정해야 한다.

(2) 지정기록 범위의 구체화

지정기록은 국방·외교·통일에 관한 비밀기록, 경제정책·무역거래 및 재정 관련 기록, 정무직 공무원 등의 인사기록, 개인 사생활 기록, 대통령·보좌기관·자문기관 사이의 의사소통 기록, 대통령의 정치적 의사표현 기록 등으로 범위를 정해 놓았다.³¹⁾ 물론 이 범위는 비슷한 사례인 미국의 경우와 견주어 상대적으로 추상적인 것은 아니다. 그러나 업무담당자가 자의적으로 과도한 지정을 할 때 마땅한 통제장치가 없다는 점에서 지정기록 대상의 엄밀한 적용에 대한 보완 사항을 법제화할 필요가 있다.

지정기록의 범위에 대해서는 참여정부에서 정한 지정기록의 구분에 대한 기준 예시가 참고가 된다.

을 국가기록원장이나 대통령기록관장이 아닌 대통령기록관리위원회에 부여하는 것도 방안이 될 수 있다. 대통령기록관리위원회는 정치적 중립성 유지를 법률에 정해 놓았기 때문에 상대적으로 중립성 시비에서 자유로울 수 있다. (대통령기록관리법 제6조)

30) 「검찰, 지정기록 열람 강행 논란」 2008.9.25 한국방송 보도.

31) 대통령기록관리법 제17조 제1항.

<표 4> 참여정부의 지정기록 기준 예시³²⁾

지정 대상 구분 (대통령기록관리법 제17조 제1항)	지정기록기준 예시
국방·외교·통일에 관한 비밀기록	-군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미치는 경우 -대통령의 안전을 위협하는 경우
경제정책·무역거래 및 재정 관련 기록	-진행 중인 대외협상전략이 드러나 국가이익을 훼손하는 경우 -공개 시 국가적 경제위기를 초래할 수 있는 경우 -시장에 일대 혼란을 초래하거나 국민 사이의 심각한 갈등을 초래하는 경우
정무직 공무원 등의 인사 기록	-대통령이 임명하는 정무직 공무원에 대한 인사추천 및 평가 사항 -대통령이 임명하는 정무직 공무원에 대한 인사검증 결과 -인재발굴에 관한 기록 중 개인의 성향, 정보 등이 수록되어 프라이버시를 침해할 우려가 있는 경우
개인사생활 기록	-대통령 및 대통령 가족의 프라이버시를 침해하는 경우 -대통령의 친인척 및 특수 관계자의 프라이버시를 침해하는 경우 -대통령의 직무수행과 관련한 이해당사자의 사회생활에 심대한 영향을 끼칠 정도로 프라이버시를 침해할 우려가 있는 경우 -고위공직자에 대한 첩보·감찰·사정기록 중 개인의 프라이버시를 침해할 우려가 있는 경우
대통령·보좌기관·자문기관 사이의 의사소통 기록	-대통령의 일정 및 의전에 관한 기록 중 공개가 부적절한 경우 -대통령의 발언 및 참석자들과 나눈 대화기록 중 공개가 부적절한 경우 -검토 및 참고 단계에서 대통령의 개인적인 의견이나 업무지시사항이 기록되어 있어 공개가 부적절한 대통령의 친필메모 -대통령직무수행을 위한 대응전략 수립에 관한 기록 중 공개가 부적절한 경우
대통령의 정치적 의사표현 기록	-대통령이 정치권 등과의 행사에서 표명한 정치적 견해나 입장 중 공개 시 정치적 혼란을 초래할 우려가 있는 경우 -대통령이 정치적 사안에 대해 개인, 단체 등에 자문을 요청한 경우 중 공개 시 정치적 혼란을 불러일으킬 수 있는 경우

이러한 기준이 제시되었음에도 불구하고 과다 지정의 문제는 발생할 것이다. 따라서 이 보다 더 구체적인 세부기준과 지정대상이 될 수 없는 기록의 범위 설정이 필요하다. 지정대상 구분

32) 졸고, 2008, 앞의 글 357쪽.

별로 지정기록이 될 수 없는 것을 정리하면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 지정대상 구분별 비지정 대상

지정 대상 구분 (대통령기록관리법 제17조 제1항)	비지정 대상 기록 예시
국방·외교통일에 관한 비밀기록	- '일상적인' 비밀기록의 경우 (예 : 정부비상훈련, 보안장비 및 자재관리)
경제정책부역거래 및 재정 관련 기록	- 정부정책에 대한 통상적 점검에 해당하는 경우 · 다만, 별도로 의제화하여 단위과제가 된 경우 중 위의 지정요건에 해당한다면 해당 단위과제가 보호대상이 될 수 는 있음
정무직 공무원 등의 인사기록	- 인재관리를 위해 통상적으로 운영하는 자료 - 정부인사제도와 관련한 추진상황점검, 업무협의 - 통상적인 간담회, 업무협의 기록
개인사생활 기록	- 대통령실 근무직원에 대한 통상적인 인사감찰사항 - 주요 상황보고에 들어간 개인의 프라이버시(사안별로 판 단)
대통령보좌기관자문기관 사이의 의사소통 기록	- 대화내용 전문이 언론에 공개된 경우 - 블로그 등에 해당 내용이 전부 공개된 친필메모 - 입기 후에는 대응전략이 정부적 논란이 되지 않을 경우
대통령의 정치적 의사표현 기록	- 대통령의 발언내용의 전문이 언론에 공개된 경우 - 자문내용의 전문이 언론 등에 공개된 경우

대통령실 등 대통령기록물생산기관에서 생산한 대통령기록은 각 정부의 특성에 따라 차이가 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 위 <표 4> 및 <표 5>와 같은 수준의 지정기록기준과 지정대상이 될 수 없는 기록의 범위가 법령에 반영되어야 한다. 그리고 대통령실 등 대통령기록물생산기관에서는 내부적으로 보다 구체적인 기준을 마련해서 운영해야 한다.³³⁾

33) 참여정부 대통령비서실에서는 이를 관리하고 있었으며 지정기록 여부를 수차례 검토하는 과정에서 유효하게 참고한 것으로 알려져 있다. 다만, 대통령 및 대통령실의 직무와 관련한 구체적인 사항이 포함된 것이기 때문에 이를 공개

(3) 잠재적 지정기록의 관리 및 지정시점

지정기록은 보호기간이 대통령임기 종료 다음날이기 때문에 사실상 지정시점이 그 이전이라 하더라도 효력은 없다. 지정시점을 국가기록원 이관 전에 하도록 하고, 임기종료 후 다음 날부터 보호기간이 기산되도록 한 것은 임기종료 후 사실상 폐지기관이 되는 당해 대통령실이 대통령기록의 보호 주체가 될 수 없는 반면, 재임 중에는 정보공개나 자료제출 요구에 충분히 대응할 수 있다는 점을 고려한 것이다. 그러나 잠재적 지정기록에 대한 관리방안은 필요하다. 잠재적 지정기록이 생산단계에서 미리 멸실될 가능성에 대응할 필요가 있기 때문이다. 또 퇴임 직전 일시적으로 많은 수량의 기록을 지정하는 것이 현실적으로 불가능하다는 것도 고려되어야 한다. 그리고 기록 생산자의 의사가 충분히 반영되어야 하는 문제도 중요하다. 지정기록은 업무 수행자의 판단이 지정여부를 가늠하는 잣대가 될 수 있기 때문이다.³⁴⁾

생산·유통 단계인 대통령기록물생산기관에서의 잠재적 지정기록의 관리를 위해서는 해당 기관의 기록관에서 이를 관리하기 위한 체계를 갖추고 있어야 한다. 기록생산시스템과 기록관 기록관리시스템에 잠재적 지정기록에 대한 생산과 유통 그리고 이관 기능을 반영하는 것이 대표적인 방안이 될 수 있다. 다음 <그림 1>은 참여정부 대통령비서실에서 기록을 생산할 때 지정기록 대상을 미리 정하는 절차를 보여주는 것이다.

할 수는 없을 것이다. 문제는 이명박정부의 대통령기록물생산기관에서도 이런 구체적인 세부기준을 갖고 있느냐는 것이다.

34) 그러나 국회의 자료제출 요구나 국민의 정보공개청구에 대응하기 위해 미리 지정해 놓은 것이 필요한 것은 아니다. 국회의 자료제출 요구에 대해 재임 중에는 미제출을 소명할 수 있으며, 정보공개도 정보공개법 제9조 제1항에 해당하는 사항에 대해 비공개로 대응하면 되기 때문이다.

<그림 1> e지원시스템 문서관리카드 생산 시 지정기록의 지정

기록속성분류

지정기록 예 아니오

보호기간 5년 10년 15년 기타

지정기록선택

지정요건

1. 군사·외교·통일에 관한 비밀기록

1-1. 군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대...

1-2. 대통령의 안전을 위협하는 경우

1-3. 기타 공개될 경우 국가안전보장에 중대한 위협을 초래할 수 있는 비밀 기록물

2. 경제정책·무역거래 및 재정 관련 기록

3. 정무직 공...

기록번호	기록관리	보존기간	영구	비밀분류	일반문서
4. 개인사생활	기록관리비서관실-2007				
5. 대통령	공개시점	처기대통령퇴임시 - 의사결정, 내부검토 과정 중의 정보			
6. 대통령의	지정/일반	지정기록		보호기간	15년
	지정사유	군사·외교·통일에 관한 비밀기록 (기타)			

기록유형 선택

최근 권한 (종료 후)

원기
 원기+인쇄
 원기+인쇄+복사

추가 삭제

이 그림에 의하면 ①문서관리카드 작성 시 표제부와 경로부를 작성한 후 관리속성부에서 기록유형을 선택하면, ②지정기록 여부를 선택할 수 있는 창이 뜨고, 이때 지정기록으로 분류하면 보호기간과 지정요건을 선택하게 되는데, 그 후 ③과 같이 지정기록여부, 보호기간, 지정사유가 문서관리카드에 기록된다.

이와 같이 생산단계에서 잠재적 지정기록관리가 이루어지면 임기 종료에 임박하여 지정시점이 되면 기존의 지정 사항에 대한 재분류 등의 검토를 거쳐 최종적으로 대통령이 지정하게 되는 것이다.

한편, 지정여부와 시점에 관해 법령상의 불비한 사항은 대통령직인수기관 기록에 대한 것이다. 대통령기록관리법을 처음 적용받는 제17대 대통령직인수위원회는 지정기록을 지정하지

않고 이관하였다. 그러나 이제 와서 제17대 대통령직인수위원회 기록 중 일부를 지정기록으로 지정할 수는 없다. 대통령기록관리법상 이미 이관된 기록을 지정하는 것은 불가능하기 때문이다. 설령 법률을 개정한다고 해도 소급적용하는 것이 가능한 지 또는 그럴 필요가 있는지도 검토해야 한다. 사실 대통령기록지정의 본질적 효과인 생산된 대통령기록의 멸실없는 이관이 이미 실효가 없으므로 이제 와서 제17대 대통령직인수위원회 기록의 지정여부를 논의하는 것은 필요없는 행위이다. 그렇지만 다음 대통령직인수기관의 경우 지정기록의 지정시점과 지정주체에 대한 보완이 필요하다.

지정기록은 대통령이 지정 주체이다. 따라서 대통령직인수기관의 경우 대통령당선인을 지정기록의 지정주체로 할 것인지, 대통령을 그 주체로 할 것인지에 대한 논의가 필요하지만, 대통령을 지정 주체로 하는 것이 합리적이다. 대통령직인수위원회는 대통령의 임기 개시일 30일 후까지 존속한다고 정해놓았기 때문에 임기 개시 후 존속시점 이전에 지정하면 된다고 판단하기 때문이다.³⁵⁾ 이때 보호기간의 기산일을 언제로 할 것인지의 문제가 남는다. 만약 재임 중의 지정기록과 기산일을 동일하게 적용한다면 생산된 지 20년 경과 후까지 보호기간이 되는 것이므로 이는 과도하다고 할 수 있다. 따라서 대통령직인수위원회 존속 만료 다음 날부터 기산하는 것이 합리적이다.

(4) 지정주체와 과다 지정

지정주체와 관련하여 대통령에게 전일적으로 지정 권한을 부여하는 것은 자의적 또는 과도한 지정의 우려가 있기 때문에 지

35) 「대통령직 인수에 관한 법률」 제6조 제2항.

정여부의 적절성을 따지는 중간 단계의 관리체계를 갖추자는 의견이 있다.³⁶⁾ 예를 들어 대통령실 등 대통령생산기관에서 지정 여부를 1차 분류하면 대통령기록관리위원회(또는 국가기록관리위원회) 등에서 과도 또는 자의성을 심의한 후 최종적으로 대통령이 지정여부를 확정하자는 것이다.

그러나 이런 의견은 접근제한이라는 지정기록체도의 도입 취지를 벗어나는 주장이다. 지정기록제도 도입은 대통령기록의 생산을 장려하고 생산된 기록이 누락없이 이관되도록 하는 것에 목적이 있다. 만약 외부 조직에 의해 중간 검토·심의가 이루어진다면 대통령실 등 대통령기록물생산기관의 업무담당자들은 보호가 필요한 민감한 사항이 외부로 나가는 것으로 판단하기 때문에 기록을 남기는 것에 대한 부담을 느낄 가능성이 크다.³⁷⁾

사실 과다지정의 문제는 지정기록관리에서 부차적인 문제이다. 물론 이것이 당장은 국민의 알권리를 제약하는 측면이 있지만, 결국 알권리라는 것도 기록정보가 남겨진 한해서 유효한 것이다.

(5) 지정기록에 대한 전직대통령의 재량권과 권한

대통령기록관리법은 전직대통령의 재량권과 권한을 많이 부

36) 김효민, 「대통령 지정기록제도 개선 방안에 대한 연구」 『제1회 기록관리프로포즈 발표문』, 한국문헌정보기술, 2008 외 공식적인 논문이나 주장으로 발표된 적은 없다. 그러나 대통령기록관리와 관련한 토론회 등에서 꼭 나오는 의견과 질문사항이다.

37) 지정주체 문제와 관련하여 논의하여 명확히 할 사항이 있는데, 대통령권한대행 기간 중의 ‘대행기록’의 지정 주체는 대통령인지, 권한 대행인지, 그리고 제임 중 대통령 유고 시에는 누가 지정주체가 되는지를 정할 필요가 있다. 만약 정치적 이해를 달리하는 권한대행인 총리가 지정주체가 된다면 그것 자체가 지정기록체도의 취지를 훼손하는 경우가 될 수 있음에 유의해야 한다.

여해 놓았다. 특히 대통령지정기록의 지정과 해제, 열람 등에 대한 것들이 그것이다. 그러나 “대통령이나 전직 대통령이 사망하거나 ‘행동이나 판단이 불가능한’ 불구상태가 되었을 때”의 재량권과 권한에 대한 규정은 명확하지 않다. 물론 전직대통령이 지정한 대리인이 지정기록을 열람하고 이를 출판·언론매체 보도 등의 형식으로 공표할 수는 있지만, 노무현대통령의 서거로 전직대통령이 유고(有故)된 상황이므로 새로운 논쟁이 될 수 있다.

먼저, 재임 중 대통령이 유고(有故)되었을 때 지정기록의 지정 주체에 대한 문제가 제기될 수 있다. 다음으로, 비록 법률에 정해져 있기는 하지만 전직대통령이 지정한 대리인의 지정기록 열람 시 열람 허용 자체가 문제가 될 수도 있다. 열람이 정치적 논란에서 비롯될 경우 법률 쟁송으로 비화되어 차일피일 미루어져 열람의 실효가 없게 할 수도 있다.

가장 중요한 것은 지정기록의 보호기간 중 보호의 실익이 없어질 경우 해제가 어려울 수 있다는 것이다. 비록 15년으로 보호기간이 정해져있다고 하더라도 보호의 실익이 없으면 미리 해제할 수 있는데 그 주체가 불명확해지거나 대리인에 의한 권한행사가 어려울 수도 있는 것이다.

따라서 전직대통령 유고 시의 재량권과 권한 행사에 대한 명확한 규정이 법률에 반영될 필요가 있다. 미국의 경우는 “사전에 대통령이나 전직 대통령이 국가보존기록관리처장과 서면으로 협의하지 않은 경우, 국립기록관리처장이 행사한다.”고 정해놓았는데,³⁸⁾ 우리의 경우 이렇게 정하려면 역시 국가기록원이나 대통령기록관이 독립적인 권한을 행사하는 것이 전제되어야 한다.

38) 미국 대통령기록법(44 U.S.C. Chapter 22) 제2204조 제(d)항.

3) 기타 제도 개선 사항

(1) 대통령개인기록의 범위와 분류

대통령 개인기록은 “대통령의 사적인 일기·일지 또는 개인의 정치활동과 관련된 기록 등으로서 대통령의 직무와 관련되지 아니하거나 그 수행에 직접적인 영향을 미치지 아니하는 대통령의 사적인 기록을 말한다.”고 정해 놓았다.³⁹⁾ 그런데 우리의 정치현실에서 대통령의 정치활동 중 직무와 관련되지 아니한 것을 엄밀하게 정할 수 있느냐의 문제가 있다. 5년 단임제인 우리나라는 대통령의 정치활동을 인정하지 않는다. 그러나 대통령은 현실 정치에 관여하고 있고, 대통령의 집무실이나 관저 그리고 영빈관 같은 곳에서 정치 행사를 공개·비공개로 진행한다.

따라서 대통령 개인기록의 범위를 엄밀하게 정할 필요가 있다. 즉, 개인기록의 범위를 구체화하고 미리 분류하여 임기 중에 따로 관리하다가 이관하지 않는 것이다.⁴⁰⁾ 미국의 경우처럼

39) 대통령기록관리법 제2조 제3호.

40) 미국은 개인기록을 “대통령의 헌법적, 법률적 직무 혹은 공식적, 의전적 직무의 수행과 관련되지 않거나, 그 수행에 직접적인 영향을 끼치지 않는 순수하게 사적인 성격이나 비공공적 성격의 기록자료 혹은 기록자료 중에 합리적으로 분리될 수 있는 기록 자료의 일부”라고 정의하고 그 범위를 다음과 같이 정했다.

1. 정부 업무를 수행하는 과정 중에 준비되거나, 이용되거나, 회람되거나, 교신되지 않은 일기, 일지, 혹은 일기나 일지와 동일한 기능을 가진 개인 노트
2. 대통령의 헌법적, 법률적 직무 혹은 공식적, 의전적 직무의 수행과 관련되지 않거나, 그 수행에 직접적인 영향을 끼치지 않으며, 사적인 정치조직과 관련된 기록자료
3. 대통령 자신의 선거에 관한 기록과, 대통령의 헌법적, 법률적 직무 혹은 공식적, 의전적 직무의 수행과 관련되지 않거나, 그 수행에 직접적인 영향을 끼치지 않는, 연방정부 주정부 지방정부직에 출마한 특정 개인의 선거와 직접적인 관련이 있는 기록. 미국 대통령기록법(44

대통령기록과 개인기록을 생산 시점부터 분류·편철하도록 정하는 것이 필요하다.⁴¹⁾ 그런데 비록 개인기록으로 분류되었다하더라도 그 기록이 모두 대통령기록관에서 관리하는 것이 아니므로 대통령기록관에서는 개인기록의 현황을 파악하고 있어야 한다. 그리하여 향후 기증에 대비하거나 지속적 관리가 이루어지도록 전직 대통령 측과의 협조 관계가 유지되어야 한다.

이와 관련하여 대통령기록과 개인기록 분류의 주체가 누구냐의 문제도 중요하다. 만약 일방적으로 대통령이나 그 참모에 의해서만 분류가 이루어진다면 직무 관련 대통령기록이 개인기록으로 분류되어 대통령기록관리체계 밖에서 체계적으로 관리되고 활용되지 못할 가능성이 있다. 따라서 대통령기록과 개인기록의 분류에 반드시 대통령기록물생산기관의 레코드매니저와 대통령기록관의 아키비스트가 참여하도록 제도화하여야 한다.

한편, 하나의 기록에 직무관련 사항과 개인사항이 중첩될 경우, 이를 어떻게 분류할 것인가도 검토할 문제이다. 이때는 일단 대통령기록의 범주에 포함하고 개인 사생활 관련 지정기록으로 관리하는 것이 합리적이다.⁴²⁾

U.S.C. Chapter 22) 제2201조 제3항.

41) 미국 대통령기록법(44 U.S.C. Chapter 22) 제2203조 제(b)항 “대통령과 대통령 수석보좌관과 대통령에게 자문을 제공하거나 대통령을 보좌하는 기능을 수행하는 대통령직무실의 부서나 개인이 생산 접수한 기록 자료는, 실행가능 한 만큼, 기록이 생산 접수되는 시점에 대통령 기록이나 개인 기록으로 분류되어야 하고 분리해서 편철되어야 한다.” 밑줄의 “실행가능 한 만큼”은 반드시 생산 시점에 분류·편철하지 않아도 된다는 것을 것을 의미한다. 그러나 현실적으로 백악관에서는 기록의 생산·접수 시점에 분류를 완료한다. 한국국가기록연구원(책임연구원 이상민), 대통령비서실, 2006, 앞의 연구보고서 55~56쪽.

42) 대통령기록관리법 제17조 제1항 제4호.

(2) 기록관이 설치되지 아니한 대통령기록물생산기관의 기록관리 주체

대통령기록물생산기관 중 기록관을 설치할 수 없는 경우 대통령보좌기관인 대통령실에서 당해 기관의 정보공개 접수를 제외한 대통령기록 관리업무를 수행하도록 했다.⁴³⁾ 이것은 기록관을 설치할만한 조직 규모가 아니며, 독립적인 사무조직이 없이 각각의 소관부처나 대통령실에서 업무를 수행하는 경우가 있기 때문에 정한 불가피한 조치였다.

그러나 이것은 대통령실 기록관이 기록관리업무를 체계적으로 관장한다는 것을 전제로 한 것이다. 이명박정부 대통령실의 경우와 같이 기록관리만을 독자적으로 수행하는 비서관실이 없는 경우에는 아무래도 다른 기관의 기록관리 업무까지 수행하는 것은 무리가 있다. 따라서 대통령보좌기관에서는 반드시 독립적으로 기록관리 업무만을 수행하는 부서를 따로 두도록 해야 한다.

지금 당장 독립부서로서 대통령실 기록관을 둘 수 없다면, 대통령실에서 회의 등의 실무지원을 하지 않는 대통령기록물생산기관의 경우에는 대통령기록관에서 그 업무를 관장하게 한다든지 하는 합리적인 역할분담이 필요하다.

(3) 대통령기록 생산현황통보

생산현황통보는 생산된 기록 중 이관대상의 기록을 누락없이

43) 대통령기록관리법 제9조 제2항. 대통령기록물생산기관 기록관리 업무는 △당해 기관의 대통령기록 관리에 관한 기본 계획의 수립·시행 △당해 기관의 대통령기록 수집·관리·활용 및 폐기 △중앙기록물관리기관으로의 대통령기록 이관 △당해 기관의 대통령기록에 대한 정보공개의 접수 △관할 대통령기록 생산기관의 대통령기록 관리에 대한 지도·감독 및 지원 △그 밖에 대통령기록의 관리에 관한 사항 등이다.

이관하도록 하는 제도적 장치임에도 불구하고 국가기록원에서 의 체계적인 사후 관리와 통보 절차 등의 문제가 있어 실효성에 대한 지적이 있어 왔다. 그럼에도 기록 정리와 처리과 및 기관 기록관리 업무 추진에 일정한 역할을 하는 ‘의미있는’ 업무이다. 대통령기록의 경우도 대통령기록물생산기관의 장이 매년 3월말일까지 관할 기록관의 장에게, 기록관은 매년 5월말일까지 중앙기록물관리기관에 전년도의 생산현황을 통보하도록 했다.

그런데 문제는 대통령기록의 생산부서, 생산연도, 기능명, 기능별 생산수량 등의 정보를 통보하도록 한 것이다.⁴⁴⁾ 즉, 생산기록의 건은 물론 철명도 아닌 기능의 건수만을 통보하도록 하고 있다.⁴⁵⁾ 사실상 생산현황통보의 실효가 없는 형식적인 행위인 것이다.⁴⁶⁾

따라서 차제에 공공기록관리법령상의 생산현황통보의 내용과 서식에 따라 생산현황통보를 수행하는 것으로 개선되어야 한다. 대통령기록은 전자적으로 생산·관리되어야 하며, 전자적 형태로 생산되지 아니한 기록의 경우에도 전자적으로 관리하도록 되어 있기 때문에 전자기록관리시스템(RMS)만 제대로 운영된다면 충분히 가능하다고 생각한다.

44) 대통령기록관리법 시행령 제4조 제2항.

45) 「대통령기록물생산기관 업무매뉴얼」, 대통령기록관, 2009, 53쪽.

46) 이러한 우려는 현실이 되었다. 최근 대통령실은 이명박정부 출범 이후 2008년 한해 동안의 기록 생산현황통보 내용을 홈페이지에 공개하였는데, 많은 문제가 있음이 밝혀졌다. 문제점은 구체적인 내용은 △생산부서별 기능별 생산수량의 통보가 아닌 점 △기능명을 구체화하여 통보하지 않은 점 △신전자문서 시스템과 종이기록 생산현황이 없는 점 등이다. 줄고, 「대통령기록 현황 공개, 혹시나 했더니 역시나」, 오마이뉴스, 2009.9.15일자 (http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001156717&PAGE_CD=)

<표 6> 대통령기록 생산현황통보서식(안)

구분			전자기록																				
일련 번호	생산 및 관리 부서명	기능명	시스템 생산기록				전자매체별 저장기록																
			위민 시스템	온나라 시스템		전자문서 시스템	개별 업무 시스템	전자매체수량		전자매체별 기록 저장 수량													
				CD· DVD	기타			전자 문서	간행물	시청각													
			철			건	철			건	철	건	종	개	개	건	권	건	건	건			
1																							
2																							
3																							
계																							

비전자기록															
문서	간행물	기타 종이기록	박물 및 선물류			시청각류									
			행정 박물	선물	상징물	인화 사진	필름	오디오테이프			영상테이프			기타 시청각류	
								60'	90'	120'	60'	90'	120'		
권	종	건	점	점	점	장	롤	개	개	개	개	개	개	개	

(4) 무단파기·반출 등의 엄밀한 적용 문제

‘대통령기록 유출 논란’으로 부각된 문제가 노무현대통령이 퇴임하면서 사저로 대통령기록을 ‘유출’했다는 것이다. 주지하듯이 사저로 ‘반출’된 기록은 e지원시스템을 복제한 사본이다. 이미 대통령비서실 전자기록생산시스템인 e지원시스템에서 청와대 기록관리시스템(RMS)을 통해 장기보존 포맷 변환과 인증 정보 등을 담은 진본을 대통령기록관으로 이관했기 때문에 사저로 간 것은 사본이다. 유일한 사본은 원본으로 인정받기 때문에, 만약 사본 중에 이관되지 않은 기록물이 있다면 문제가 되지만,⁴⁷⁾ 검찰에서 수개월 동안 수사를 했음에도 불구하고 그런 사례는 없는 것으로 알려져 있다.

대통령기록관리법은 물론 공공기록관리법 차원에서도 기록

47) 이상민, 2008, 앞의 글, 290쪽.

의 유출의 경우는 원본 또는 진본의 그것이라고 본다면 사본이 반출된 것을 기록관리와 관련하여 법률을 적용하는 것은 곤란하다. 이것은 “‘유출’이란 유일본으로서 원본을 반출한 경우에 해당하며, 사본의 반출은 유출에 해당하지 않는다”는 법무부의 유권해석과도 맞닿아 있는 것이다.⁴⁸⁾

따라서 문제는 사본을 반출할 허용할 것인지 허용한다면 그 대상과 절차를 어떻게 할 것인지가 보완될 문제이다. 물론 사본 반출의 이유가 열람·활용 체계의 미비에 있는 것이므로 근본적으로 이 문제를 해결한다면 사본 반출을 애초에 허용하지 않을 수도 있다. 그럼에도 불구하고 비조직적 행위로 사본의 반출이 이루어지는 것에 대한 대응 방안을 정하는 것이 필요하다.

4. 맺음말

대통령기록관리 제도는 2007년에야 법제화되고 시행 초기이지만 일찍부터 제도화가 주장되어 왔고, 그동안 논의도 활발했으며, 준비도 많이 한 편이어서 짧은 기간 안에 안착할 것으로 기대했다. 그러나 정권 교체 후의 ‘대통령기록 유출 논란’과 전직대통령 참모들에 대한 국가기록원의 고발이 이어지면서 제도 안착과 구체적 업무 수행에 심각한 상처를 받았다. 이런 상황에서 누가 기록을 남기겠냐고 문제제기하는 것은 당연한 것이다. 그렇지만 제도를 점검하고 발전 방향을 제시하는 것은 대통령 기록관리 뿐만 아니라 국가기록관리 체계 전반의 현황을 점검

48) 법무부 2005.12.27. 당시 법무부에서는 기록의 사본 유출이 형사처벌이 가능한 것이냐에 대한 유권해석을 했다.

하고 전망하는 의의가 있는 것이므로 미룰 수 없는 문제이다.

이 글에서는 대통령기록관리법이 기존의 공공기록관리법과 어떻게 다르고, 어떻게 개선되었는지를 정리하였다. 대통령기록관리법은 대통령기록의 정의와 범위 구체화, 대통령기록 이관 체계 정비, 대통령기록관 설치 의무화 및 개별 대통령기록관 설치 가능, 대통령기록의 활용 체계 개선, 대통령기록 보호장치 마련 등의 내용을 중심으로 정리했다.

그리고 대통령기록관리법에 반영되지 못했거나 불비 또는 미비한 점을 대통령기록관의 독립성과 전문성 문제 그리고 지정 기록의 지정과 관리를 중심으로 서술하였다. 또 대통령개인기록의 범위와 분류, 기록관이 설치되지 아니한 대통령기록물생산기관의 기록관리 주체, 대통령기록 생산현황통보, 전직 대통령의 접근권, 무단과기·반출 등의 엄밀한 적용 등의 문제도 다루었다.

대통령기록관리의 독립성과 전문성 문제에서 대통령기록관의 조직적 독립 문제는 독립행정위원회, 대통령직속기관, 행정안전부 소속기관, 개별대통령기록관 설립 방안 등이 있는데, 이 중 가장 근본적인 방안은 독립행정위원회 설립이지만 현실 가능성이 미약한 것으로 판단하였다. 나머지 방안 중 독립성 확보에 가장 유리한 방안은 개별대통령기록관을 설립하는 것인데 이것 역시 시설 건립과 예산 확보의 어려움이 있어 지금 단계에서 어려운 방안이다.

이러한 대안은 모두 국가기록원의 독립성을 전제로 하는 것이어야 한다. 그러나 현실은 매우 안타까운 상황이다. 국가기록원은 지난 2월말(2009년 2월) 기관내 전보인사를 단행했는데, 대통령기록관리법 제정, 대통령기록관 설립, 당시 대통령비서실 기록관리비서관실 파견 인력, 대통령기록 수집·이관, 대통령기

록관리시스템 구축 등 대통령기록관리와 관련한 업무 수행을 책임지거나 실무를 추진하던 대통령기록관의 핵심인력들 거의 모두를 전보 발령했다. 이것은 대통령기록관 및 대통령기록관을 위한 최소한의 독립성과 전문성을 확보할 수 있다는 기대가 무너졌다는 것을 말해 준다.

지정기록의 지정과 관리 문제에서는 지정기록의 접근, 지정기록 범위의 구체화, 잠재적 지정기록의 관리 및 지정시점, 지정주체와 과다 지정, 지정기록에 대한 전직대통령의 재량권과 권한 등의 쟁점 사항을 정리하였다.

지정기록의 접근은 국회에서의 의결과 관할 고등법원의 영장 발부 등에 의해서 이루어지도록 했는데, 법 시행 초기에 이 두 가지 경우가 모두 일어나 지정기록 지정의 취지가 상당히 훼손되어 개선이 요구된다. 즉, 국회에서 접근·열람을 하더라도 달리 정보를 취득할 수 없는 경우 등으로 엄밀하게 정하거나, 법원의 영장발부도 형사소추와 직접 관련있는 사항에 한정해야 한다는 것이다.

지정기록 범위는 대통령기록물생산기관에서 보다 구체적인 기준을 마련해야 하는데, 지정기록의 대상이 되지 않는 것을 정하는 것도 필요하다.

또, 생산 및 유통단계에서 미리 잠재적 지정대상 기록을 관리해야 함을 강조했다. 잠재적 지정기록의 관리는 생산단계에서 미리 멸실될 가능성에 대응할 필요가 있고, 퇴임 직전 일시적으로 많은 수량의 기록을 지정하는 것이 현실적으로 불가능하며, 기록 생산자의 의사가 충분히 반영되어야 하기 때문이다. 잠재적 지정기록의 관리를 위해서는 해당 기관의 기록관에서 이를 관리하기 위한 체계를 갖추고 있어야 하는데, 이를 위해서는 높은 수준의 기록관리시스템(RMS)이 구축·운용되어야 한다.

지정주체와 관련해서 지정기록을 자의적 또는 과도한 지정의 우려가 있기 때문에 지정여부의 적절성을 따지는 대통령기록관리위원회 등의 중간 단계의 관리체계를 갖추자는 의견이 있는데, 이것은 사실상 지정기록 접근허용 범위가 확대되는 것이기 때문에 제도 자체의 취지가 훼손될 가능성이 있다. 마지막으로 지정기록에 대한 전직대통령의 재량권 및 권한 문제도 이를 행사하지 못할 경우에 대한 제도적 보완이 이루어져야 한다.

이 글에서 정리한 대통령기록관리의 제도 개선 사항은 국가기록원이나 대통령기록관이 조직적으로 독립하고 전문적으로 운영되어야 한다는 전제가 충족되어야 하는 것이 대부분이다. 즉, 독립성과 전문성이 대통령기록관리 발전의 성패가 달려있는 문제인 것이다. 이를 위해 학계, 시민단체 그리고 정부 차원의 고민과 논의가 절실하다.

ABSTRACT

The Current Status and Prospect of Presidential Records Management

Zoh, Young-Sam

Legislation and enforcement of the Presidential Records Management Law was an important turning point in Korean archival management history. In the past, the notion of presidential records was vague. The law was a starting point of establishing presidential records management.

The Presidential Records Management Law provides the definition of presidential records and its scope, and establishes the protection of presidential records through restricted access to the records. The key to the law is to enable a president freely to produce records and transfer them to the next administration without omission. In other words, it aims to stop the practice that presidential records are produced but never be left.

But, ‘disputes over the release of presidential records’ and the disclosing of access-restricted presidential records presented a crisis to national records management as well as the prospect of presidential records management, even if they were ‘legal procedures.’ The instability of presidential records management could give a serious impact on the national records management and its operation.

Amid this situation, it is required to review the presidential

records management system and provide recommendations for improvement, even if the enforcement of law has just started.

The most urgent things in improving presidential records management are to secure its independence, specialty, and to complement restricted access to presidential records.

For securing independency, presidential records management should be done by a separate organization other than the National Archives of Korea while for promoting specialty, a newly established organization could serve as a professional archive.

And for complementing restricted access to the presidential records, the access should be more limited. In other words, more discretion is needed in permitting access. And more specific regulations should be applied to the permitted records. However, these regulatory actions may not have effects unless independency is not secured. Thus, more fundamentally, independency of the National Archives of Korea should be first established.

Key words: presidential records, presidential records management Law, restrict access records, presidential archives, national archives of korea, Roh moo-hyun