

공공영역의 2004년 대통령 탄핵사건 기록

오 명 진*

1. 머리말
2. 공적활동으로서 대통령 탄핵사건
 - 1) 우리나라의 탄핵제도
 - 2) 국회
 - 3) 헌법재판소
3. 공공영역의 탄핵사건 기록현황
 - 1) 헌법기관으로서 국회와 헌법재판소 기록
 - 2) 대통령 및 비서실 기록
4. 맺음말

* 한국외대 정보기록관리학과 박사수료.

[국문초록]

2004년도에 발생했던 대통령 탄핵사건의 의미는 다양한 맥락에서 해석될 수 있겠지만 그 명분에 해당하는 성격은 무엇보다도 국내의 탄핵제도에 의한 헌법재판 사건이었다. 본 논문은 이러한 “공적 활동으로서의 탄핵사건”이라는 성격을 중심으로 사건에 관한 이해와 관련된 기록들의 현황을 비교분석하는 내용을 담고 있다.

이러한 목적에 따라 먼저 공적활동으로서 탄핵사건을 이해하기 위한 탄핵사건 분석을 시도하였으며 그 결과를 바탕으로 공공영역에 존재하는 탄핵사건 기록현황을 직접방문, 전화면담, 정보공개청구의 방법으로 조사·분석한 내용을 기술하였다.

공적활동으로서 탄핵사건은 국내의 탄핵제도의 규범 아래 탄핵소추를 담당하는 국회와 탄핵심판을 담당하는 헌법재판소가 헌법 등에 명시된 고유한 권한을 중심으로 진행하는 활동으로 이해할 수 있다. 또한 피소추자인 대통령과 탄핵소추에 의해 생성된 대통령권한대행체제 그리고 탄핵의 결정적 사유를 제공한 중앙선거관리위원회 역시 공적 활동의 주요한 주체로서 식별되었다.

또한, 공공영역의 경우 법적인 요건에 해당하는 기록들이 잘 생산되어 현재 보존·관리되고 있음을 확인하였다. 하지만 탄핵사건 기록이 주로 표면적인 처리과정과 명시적 활동의 결과에 관한 것들이 주를 이룸으로써 업무와 관련되어 내용적으로 철저하게 생산되었다고 보기는 어려웠다고 평가하였다. 특히, 활동의 맥락을 보여주는 기록들의 부재를 확인할 수 있었다.

주제어: 역사적 사건, 2004년 대통령 탄핵, 동시대 사건 기록화, 기록 수집전략

1. 머리말

2004년도에 발생했던 탄핵사건은 당시 재임 1주기를 갓 지낸 대통령에 대해 야당들이 연합하여 탄핵소추안을 발의하여 통과시킴으로써 헌법재판소의 심판을 통해서 대통령직의 유지여부를 판결 받았던 초유의 사건으로 사회적으로 대단한 반향을 일으켰던 사건이다.¹⁾ 이 사건의 의미는 여러 각도로 해석 가능하지만 가장 명분에 해당하는 성격은 공공영역에서 벌어졌던 탄핵소추에 헌법재판 사건이라는 것이다. 이에 본 논문에서는 2004년 탄핵사건과 관련하여 “공적 활동으로서의 탄핵사건”이라는 성격을 상정하였을 때 공공 영역 속에서는 어떤 기록들이 생산되어야 하고 현재 무엇이 남겨져 있는지를 파악하여 비교분석하는 것을 목적으로 하여 사건과 그 기록의 문제를 살펴보고 한다.

본 연구의 내용은 다음의 두 단계로 구성되었다. 먼저, 공적활동으로서 탄핵사건을 이해하기 위해서 탄핵을 규율하는 법제도와 그와 관계된 기관들의 기능, 활동 그리고 그를 둘러싼 맥락들을 종합적으로 검토하였다. 특히, 공공기관은 “효율적이고 책임 있는 업무수행”의 관점에서 기록생산의 원칙을 운영하고 있는 바, 기록생산의 범위를 파악하기 위해서 탄핵사건과 관련된 공공영역의 핵심기관들에 대한 기능적인 접근을 시도하였으며 기능과 관련된 활동들을 파악하는 수준에서의 분석을 수행하였다. 이는 공공영역 내에서 탄핵사건과 관련된 기능의 현황을

1) <2004년 대통령 탄핵사건의 주요 일지>

2004. 3. 3 중앙선거관리위원회, 노대통령의 방송기자클럽 초청회견에서의 발언에 대해 선거 중립 의무 위반 유권해석

2004. 3. 9 한나라당, 새천년민주당 주도로 대통령 탄핵소추안 발의

2004. 3. 12 탄핵소추안 가결

2004. 3. 18 헌법재판소 첫 평의 (4차에 걸쳐 평의, 집중평의)

2004. 3. 30 헌법재판소 첫 공개변론 (6차에 걸쳐 공개변론, 최종변론)

2004. 5. 14 헌법재판소 기각 결정

거시적으로 파악시켜줄 것이다. 이와 관련하여 본 논문에서는 어떤 기록이 생산되어야 하는지는 곧 사건에 대한 이해를 통해 결정된다고 보았다. 그리고 이를 위해서는 사건에 대한 객관적 혹은 총체적 개념에 상당하는 어떤 정의를 내리기보다는 기록생산의 근원이 되는 활동으로서 사건의 특성을 규정하고 사건 내부에 존재하는 다양한 사건기록 생산자와 그 세부 활동들을 식별해주어야 할 것으로 보았다.

다음으로, 탄핵사건과 관련하여 공공영역 내에 남겨져 있는 기록의 현황과약을 진행하고 그 결과를 정리하였다. 이 작업은 앞선 남겨져야 할 기록의 범위에 대한 검토, 즉 공적활동으로서 대통령 탄핵에 대한 기능, 활동 수준에서의 이해를 바탕으로 해당 기관에 관련된 기록들이 남겨져 있는지의 여부를 비교·분석한 것이다.

2. 공적활동으로서 대통령 탄핵

1) 우리나라의 탄핵제도

어휘적 의미로서의 탄핵(彈劾, impeachment)은 비위(非違)와 죄상을 조사해 문책하는 것으로 문책을 하기 위해서는 근본적으로 고발이나 기소의 뜻이 강조될 수밖에 없다. 따라서 탄핵은 고발이나 기소의 뜻이 가장 중요하며 탄핵의 일차적인 의미라 할 수 있다. 그리고 절차, 제도으로써의 탄핵은 조사, 소추, 심판을 모두 포함한다. 이러한 견해에 따라서 소추가 강조된 전자를 협의의 탄핵으로 심판까지를 포함한 후자를 광의의 탄핵이라고 하기도 한다.²⁾

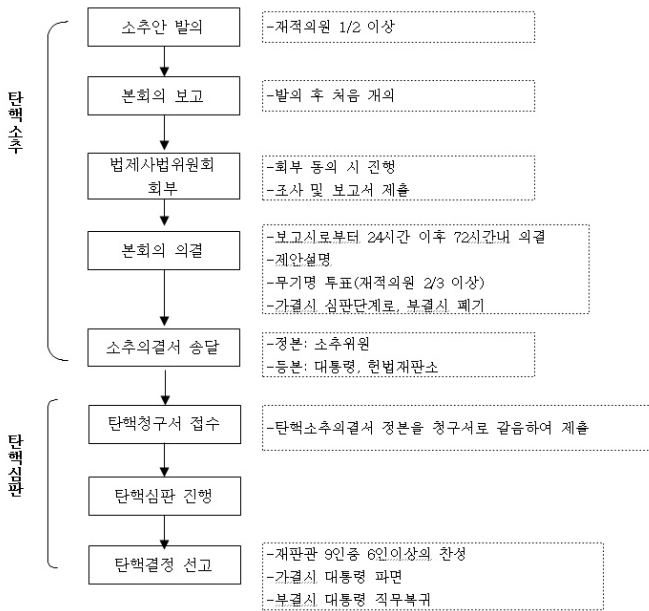
탄핵제도(彈劾制度)는 일반사법절차에 따라 소추하거나 징계절차로

2) 조지형, 『탄핵, 감시권력인가 정치적 무기인가』, 책세상, 2004, 21~25쪽.

서 징계하기가 곤란한 고위직행정공무원이나 법관 등 신분이 보장된 공무원이 직무상 중대한 비위를 범한 경우에, 이들을 의회가 소추하여 처벌하거나 파면하는 제도를 말하는데 우리나라에서 탄핵심판제도는 1948년 제헌헌법 이래로 계속 존속되어 온 것이며 2004년 노무현대통령 탄핵사건은 대통령에 대한 최초의 탄핵이자 국회를 통해 의결되어 재판까지 간 최초의 사건이다.

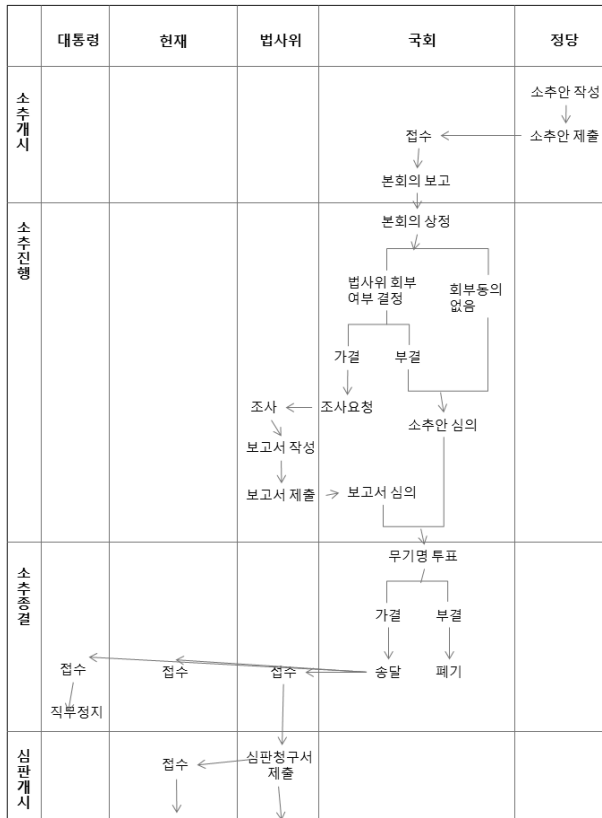
현행 탄핵제도에 관한 핵심적 규범으로는 헌법 제65조(국회의 탄핵소추권과 그 결정의 효력), 헌법 제111조 제1항·3항(헌법재판소의 탄핵심판권)과 이를 구체화한 국회법 제130조~제134조(탄핵소추절차), 헌법재판소법 제48조~제54조(탄핵심판절차) 등으로 이에 규정된 국내 탄핵제도의 주요 절차를 탄핵소추와 탄핵심판 단계로 나누어 정리한 것이 아래의 <그림 1>이다.

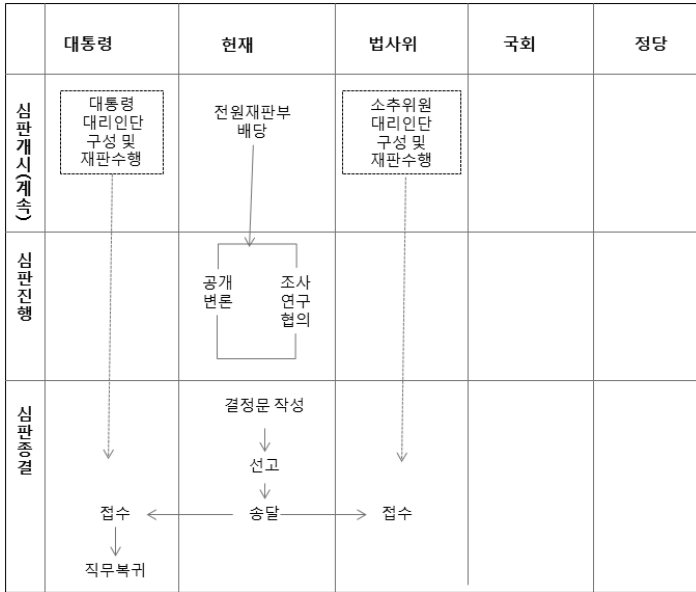
<그림 1> 탄핵제도의 주요 절차



다음의 <그림 2>는 <그림 1>을 토대로 우리 법에 규정된 탄핵제도의 주요한 절차들을 관련된 주체들을 중심으로 절차적으로 재정리한 것인데 이는 해당 사건에 관해 시작에서 종료까지의 법적 주요한 절차의 순서를 관련된 주체들 간의 관계성 속에서 보여주고 있다. 이를 토대로 한다면 국회가 수행하는 기능은 세분되어 각각 정당, 국회, 법사위라는 하위 주체들로 구분되어 수행되고 있으며 여기에 탄핵 대상자로서 대통령이 포함되어 탄핵사건에서의 공적활동을 수행하는 주체가 됨을 알 수 있다.

<그림 2> 탄핵 관련 주체들 간의 법적활동의 핵심적 과정





탄핵관련 법 규정은 탄핵제도의 핵심적 주체와 절차들을 식별할 수 있게 해주며 이는 공적활동으로서 탄핵사건을 이해하는 기본골격이 될 수 있을 것이다. 그러나 어디까지나 이는 기본적인 사항을 규정하는 것으로서 탄핵과 관련된 공적활동들이 충분히 파악되기 위해서는 기관차원의 규정과 지침들을 통한 기능과 활동 수준의 검토가 필요하다. 아울러 사건에 내재되어 있는 갈등상황 등을 이해하기 위한 맥락도 고려되어야 할 것이다. 여기서는 공적활동의 핵심적 두 기능을 수행하는 국회와 헌법재판소를 대상으로 검토를 이어나가고자 한다.

2) 국회

대의기관으로서 국회가 행사하는 국정통제기능 가운데 하나가 바로 탄핵소추의결권으로 그 명칭에서도 알 수 있듯이 소추와 의결활동이

가장 중요하다. 국회가 수행하는 탄핵과 관련된 기능, 활동을 포괄적으로 정리한 것이 다음의 <표 1>이다.³⁾

<표 1> 국회의 탄핵기능, 활동

| 기능 | 단계 | 활동 | 세부 활동 | 맥락 | 비고 |
|-----|----|------|----------------------|----------------------------------|-----|
| 소추권 | 소추 | 소추 | 소추안 작성 국회 제출하여 발의 | 탄핵사유 확보 발의참여의원 확보 | 정당 |
| | | 조사 | 법제사법위원회에 회부하여 조사 | 소추사유 근거를 파악하기 위한 조사활동 | 법사위 |
| | | 의결 | 본회의 상정 무기명 투표 | 의결정족수 확보 반대당의 활동 가결 당시의 정황 | 국회 |
| | 재판 | 심판대응 | 탄핵심판 청구 재판수행 | 대리인단 구성 재판수행에 대한 행정적 지원 | 법사위 |

국회가 탄핵소추권과 관련하여 수행하는 활동은 소추와 심판단계에서 각각 다른데, 소추 단계에서는 소추활동, 조사활동, 의결활동을 심판 단계에서는 소추위원으로서의 심판대응 활동을 그 핵심적인 활동이라 볼 수 있으며 각각이 보다 세부적인 활동들로 이루어져 있다. 그러나 이러한 핵심적 활동들은 그것이 수행되는 맥락에 대한 이해 없이는 입체적인 이해가 어렵다. 여기서는 활동이 이루어지기 위해 실질적으로 보장되어야 하는 활동들을 맥락이라는 항목 아래 정리하였다.

예를 들어 소추활동은 소추안 작성, 발의라는 세부 활동으로 이루어진다. 그러나 이 소추활동은 실제적으로 탄핵사유를 확보하고 발의참여의원을 확보하는 활동들이 없이는 진행될 수 없다. 탄핵은 법적으로 사유가 한정되어 있고 정족수를 만족시켜야 하는 요건이 존재하기 때

3) 국회의 기능과 활동은 『국회법』; 국회법제사법위원회, 『국회법제사법위원회 편람』, 국회법제사법위원회 전문위원실, 2004; 국회사무처 의사국, 『국회의사편람』, 국회사무처, 2004를 참조.

문이다. 한편, 이러한 활동을 둘러싼 포괄적인 맥락도 파악되어야 한다. 소추활동의 경우, 이미 2004년 대통령 탄핵사건에서는 대통령에 대한 탄핵 의사를 갖고 있는 민주당과 한나라당 등의 야당들이 사전적으로 탄핵사유와 발의참여자를 확보하기 위한 공조를 진행하고 있던 와중에 대통령의 방송기자클럽에서의 열린우리당 지지 발언이 있었고 이것이 선거법위반에 해당된다는 중앙선거관리위원회의 유권해석이 발표된 시점(2004년 3월 3일)을 기준으로 이러한 공조활동이 급속히 강화되면서 총 159인의 국회의원이 발의자로 참여한 가운데 탄핵소추안이 발의되었다는 맥락이 존재한다.

따라서, 국회가 수행한 탄핵소추활동에 있어서 표면적인 결과를 보여주는 기록들에서 나아가 맥락적 활동을 보여주는 활동들이 함께 파악되어야 할 것이며 이를 통해서 사건에 존재하는 다양한 입장과 내적 갈등을 증거할 수 있을 것이다. 왜 소추안을 작성하게 되었는지, 구체적으로 왜, 언제부터 탄핵공조가 시작되었고 그 과정에서 어떤 이야기들이 오고 갔는지, 또한 이를 주도한 의원들은 당 대표, 총무 등을 포함해 누구이며 무엇이 결정적인 사유가 되었는지, 당 내부의 반대는 없었는지, 어떻게 이러한 분열된 당내의 의견들이 통합되면서 결국 탄핵 소추안을 발의하게 된 것인지 등, 맥락이 동반된 파악이 이루어져야 탄핵 소추 활동을 둘러싼 종합적인 이해가 가능할 것이라 생각된다.

전체적으로, 국회가 담당하는 기능과 활동은 탄핵소추와 탄핵심판의 단계에 따라 그 활동의 중심축이 국회의장을 대표로 하는 국회로부터 법제사법위원장이 맡고 있는 소추위원으로 이동하며 소추활동은 대통령과의 대립 활동 이었다면 재판활동은 심판관자인 헌법재판소를 두고 대통령과 나란히 재판의 당사자의 역할이 된다. 기본적으로 탄핵과 관련한 국회의 비중은 소추단계에 초점이 있다고 할 것이나 심판단계 역시 소추위원으로서 심판의 당사자를 역임하고 있기 때문에 그 비중이 적지 않다. 이러한 국회의 활동과 관련한 외부기관들로는 탄핵의 결정

적 사유를 제공하고 있는 중앙선거관리위원회, 탄핵의결서 송달대상자인 대통령, 역시 탄핵의결서 송달대상자이자 탄핵심판청구서 및 각종 재판기록, 자료의 제출처인 헌법재판소가 존재할 것이다.

3) 헌법재판소

탄핵심판은 헌법재판소가 관장하는 다섯 가지 기능(곧 심판의 종류) 중의 하나로서 헌법재판소가 수행하는 탄핵과 관련된 기능, 활동을 정리한 것이 <표 2>이다.⁴⁾

<표 2> 헌법재판소의 탄핵사건 관련 기능, 활동

| 기능 | 구분 | 활동 | 세부 활동 | 맥락 | |
|-----|------|----|---------------------------|----------------|--------------------------------|
| 심판권 | 재판활동 | 접수 | 소추위원으로부터 접수 관련 주체에게 송달 | | |
| | | 배당 | 사건을 담당할 재판부 배당 | | |
| | | 심리 | 평의 | 재판에 관한 내부 협의 | 쟁점에 대한 내부적인 공방 정황 탄핵재판절차 확립 |
| | | | 변론 | 심리공개주의 구두변론 | |
| | | 결정 | 6인 이상 찬성으로 결정 | | |
| | 재판지원 | 행정 | 재판 지원 | | |
| | 활동 | 연구 | 재판 지원 | 평의의 준비 | |

탄핵심판은 재판활동 자체와 재판활동을 지원하는 활동으로 성격을 구분할 수 있다. 일반적으로 사법부에서는 사건의 성격 또는 판결의 순서나 절차에 따라서 독자성을 가진 체계가 존재하지만 일반적으로 재

4) 헌법재판의 기능과 절차는 『헌법재판소법』; 헌법재판실무제요 발간위원회, 『헌법재판실무제요』(제1개정증보판), 헌법재판소, 2008 ; 헌법재판소 편, 『헌법재판소 20년사』, 헌법재판소, 2008을 참조.

판활동은 심판청구 및 사건접수, 사건의 배당, 심리과정을 거쳐서 결정을 선고함으로써 심판의 종료에 이르는 단계로 진행된다. 따라서 접수 활동, 배당 활동, 심리 활동, 결정 활동 및 기타 주요 활동 각각을 절차적 성격을 띤 재판 활동의 세부로 파악할 수 있다. 한편, 재판 활동을 지원하는 활동으로는 행정적인 지원과 연구지원 활동이 존재한다. 이러한 재판지원 활동들은 재판의 각 과정 속에서 결합하여 진행된다고 볼 수 있다.

헌법재판소의 활동과 관련하여 주요하게 맥락화되어야 할 부분은 평의활동과 관련된 부분이다. 평의(評議)의 사전적 의미는 서로 의견을 교환하여 의논한다는 뜻인데 헌법재판소의 평의제도는 서로 상이한 배경을 지닌 9인의 재판관들이 모여 새로운 헌법논의를 해나간다는 점에서 우리나라 헌법재판소 역사상 매우 독특한 성격을 갖고 있다. 대통령 탄핵심판의 경우는 4차에 걸친 평의 및 집중평의를 거치면서 탄핵재판을 주도해나갔다. 한편, 탄핵 사건 자체는 정치적, 사회적으로 다양한 논쟁의 중심에 있었고 국민적 관심을 받는 사건이면서도 최초의 대통령 탄핵사건으로서 제반 절차가 미비하였다. 따라서 평의의 역할은 심판과정에서 제기된 절차와 본안에 관한 사항들의 처리가 핵심이었지만 부차적으로 탄핵심판절차를 확립해 나가야 하는 과제를 안고 있었다. 따라서, 상기의 <표 3>에서는 평의활동과 더불어 관련된 맥락들이 파악되어야 할 것으로 보았다.

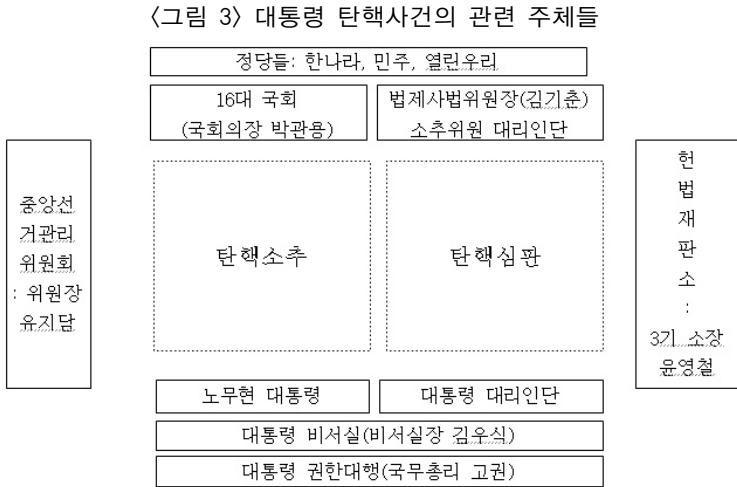
공적영역에서 벌어진 공적활동으로서 대통령 탄핵사건은 국내의 탄핵제도의 규범아래 규정되어 탄핵소추를 담당하는 국회와 탄핵심판을 담당하는 헌법재판소가 각각의 헌법에 명시된 고유한 권한을 중심으로 진행되었던 활동으로 보아야 할 것이다. 그러나 이외에도 대통령이 피소추자로서 소추를 당하고 재판에 대응하였고 이 과정에서 비서실 등이 관련된 역할을 수행하였으며 아울러 탄핵소추에 의한 대통령의 직무정지라는 비상사태로 인하여 국가적으로는 권한대행이라고 하는 비상

적인 체계가 운영되었는데 이 역시도 주요한 공적 영역 내에서의 탄핵과 관련된 주체와 해당 활동으로서 파악되어야 할 것이다. 이 외에 탄핵이 헌법상에 “직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때”라고 하고 있고 2004년의 대통령 탄핵에 있어서 그 ‘사유’를 제공한 것이 중앙선거관리위원회의 결정이었기 때문에 이와 관련된 사항도 포함할 수 있겠다. 이상의 기능, 활동을 종합적으로 정리한 것이 아래의 <표 3>이다.

<표 3> 공적 영역에서의 탄핵사건 기능, 활동

| 주체 | 기능 | 단계 | 활동 | 세부 활동 |
|---------------|--------------|----|--------------------------------------|--|
| 국회 | 소추권 | 소추 | 소추활동 조사활동 의결활동 | 소추안 작성, 발의 법사위에 회부하여 조사 본회의 상정, 투표 |
| | | 심판 | 심판대응 활동 | 탄핵심판 청구, 재판수행 (소추위원 대리인단) |
| 헌법재판소 | 심판권 | 심판 | 접수 배당 심리 결정 행정지원 연구지원 | 심판시작 재판부 배당 평의와 구두변론 결정 재판지원 평의지원 |
| 대통령 | 당사자 | 소추 | 탄핵소추 대응 | |
| | | 심판 | 탄핵재판 대응 | 직무정지, 재판수행(대통령 대리인단) |
| 비서실 | 보좌 | 소추 | 탄핵소추 대응 | |
| | | 심판 | 직무정지 대통령 보좌 권한대행 보좌 | |
| 국무총리 | 권한대행 | 심판 | 권한대행 활동 | |
| 중앙선거관 리위원회 | 선거 및 투표관리 | 소추 | 선거법위반행위 예방 및 감시단속 활동 | |

이러한 공적 활동으로서 탄핵사건은 행위의 주체라는 측면에서 살펴 보면 탄핵소추에서 탄핵심판 단계로 나아감에 따라 사건의 핵심주체가 변화함을 발견할 수 있다. 탄핵심판과 탄핵소추 활동과 관련된 주체들을 전체적으로 정리한 것이 <그림 3>이다.



먼저, 탄핵소추활동의 주요한 주체는 소추권을 가진 국회였다. 2004년 당시 탄핵소추를 발의하는데 주도적인 역할을 담당했던 거대 야당인 한나라당과 새천년민주당 그리고 이에 대항하는 여당 열린우리당을 비롯해 자민련 등이 구성하는 16대 국회가 이에 해당한다. 피소추인은 16대 대통령인 노무현 대통령과 비서실이 해당된다.

탄핵이 심판단계로 접어들게 되면서 심판권자로서 헌법재판소가 부각 된다. 그리고 탄핵심판의 당사자는 국회 대리인으로서 소추위원인 법제사법위원회 위원장과 피소추인인 대통령이 됨으로써 소추권자, 피소추자, 심판권자라는 3주체가 형성된다. 당시, 법제사법위원장은 한나라당의 김기춘 의원이 해당 직함을 맡고 있었다. 이러한 탄핵심판의 진

행을 위해서 각 당사자는 대리인단을 구성하여 심판에 임하게 된다. 즉, 소추의원 대리인단과 피소추인 대리인단이 법적 공방을 벌이게 되는 양측을 대변하였다.⁵⁾ 이러한 주체들 외에도 탄핵소추의 직접적인 발단인 공직선거법 위반여부를 결정한 중앙선거관리위원회와 탄핵의결의 결과로서 초래된 권한대행체제(당시 고건 국무총리가 재임)가 있다. 이중 권한대행체제는 탄핵심판의 일차적인 당사자는 아니지만, 권한대행자로서 이 심판의 판결이 내려지기까지 대통령의 역할을 대행하였다.

3. 공공영역의 탄핵기록 현황

여기서는 앞서 분석된 공적 활동으로서 탄핵사건의 주요 기능, 활동을 토대로 실제의 기록현황과의 격차를 분석하였다. 이 작업의 목적은 탄핵 사건에 있어 공공영역에서 기록 생산의 지점으로 식별된 사건과 관련된 주요 기관의 기능, 활동에 비추어 실제의 기록현황을 살피는 것이며 이를 통해 공공영역에서 기록화 될 총체의 질을 고민하고 미기록화 부분을 찾는 데 있다.

공공영역은 법규범에 근거하여 활동을 영위하는 특성이 있기 때문에 앞서 분석된 법규범과 기능, 활동분석의 결과를 토대로 법적으로 업무 처리상 당연히 있어야 할 기록과 기관의 기능, 활동상 내용적으로 있어야 할 기록들로 구분하여 살펴보았다. 여기서 법적으로 있어야 할 기록이란 법적으로 식별되는 처리과정이나 활동의 최종결과에 해당되는 기록으로 기관에서 당연히 기록을 생산하였고 보존도 하고 있을 것이라

5) 국회와 대통령 측 대리인단 명단은 『대통령 탄핵심판사건 자료집 I, II』, 대통령비서실, 2004. 6 참조. 한편, 헌법재판소에는 당시 윤영철 소장의 지휘 아래 3기 재판관 체제가 운영 중이었다. 3기로는 윤영철(재판장), 김경일, 권성, 김효중, 송인준, 이상경, 주선희(주심재판관), 전효숙(9명)이 해당된다.

예상되는 것을 의미한다. 한편, 내용상 있어야 할 기록이란 법적인 처리과정을 포함하여 탄핵과 관련하여 포괄적인 기관의 기능, 활동을 포함하고 여기에 결과만이 아닌 기획, 입안 과정을 포함하는 기록으로 이것들을 포함해서 충분히 생산 보관되었을 때 기록화의 충실도가 만족될 수 있을 것이다.

이에 따라 아래의 <표 4>와 같은 기관 및 그들의 기록관리기관의 탄핵기록 현황을 조사하였고 그 결과는 네 가지의 상태로 구분하여 각각 a, b, c, d로 나누어서 표시하였다.

- a. 기록이 생산되고 남아있으며 열람이 가능한 상태
- b. 기록이 생산되어 남아있지만 비공개 등 열람이 불가능한 상태
- c. 기록이 생산되었지만 여타의 이유로 현재 남아있지 않은 상태
- d. 기록의 생산여부를 알 수 없거나 생산되었으나 남아있는지 알 수 없는 상태

<표 4> 공공영역에서 탄핵기록 현황파악 대상 기관

| 기관명 | 기록보존기관 현황 | | 비고 |
|---------------|------------|----------------|------------------------|
| | 영구기록물관리 담당 | 영구기록보존기관명 | |
| 대한민국 국회 | 국회 기록보존소 | 국회도서관 | 정보공개청구담당자는 국회사무처 소속 |
| 헌법재판소 | 심판사무 2과 | 헌법재판소 심판사무국 | 정보공개청구담당자는 심판행정과 소속 |
| 대통령 및 관련기관 | 대통령기록관 | 대통령기록관 | 내부 열람부서와 열람실 존재 |

1) 헌법기관으로서 국회와 헌법재판소 기록

(1) 국회 기록

탄핵소추 활동은 국회의장이 대표로 있는 국회를 중심으로 이루어지며, 탄핵심판에서의 소추위원 활동은 법제사법위원회의 장이 중심에 있다. 따라서, 탄핵소추활동과 관련된 기록들은 국회사무처 소속인 의안과가 그리고 탄핵심판활동과 관련된 기록들은 소추위원의 역할을 담당하는 법제사법위원회를 중심으로 생산된다. 또한 국회의 탄핵소추안의 처리와 관련된 법적인 처리과정이 본회의를 배경으로 하고 있기 때문에 본회의 회의록도 탄핵과 관련된 중요한 기록이며 의정기록과가 이를 담당하고 있다.⁶⁾ 의안과에는 『결의안에 관한 서류』라는 철명 아래 한 개의 기록철이 존재하였다. 그 안에는 하나의 결의안을 처리하는데 반드시 모아두어야 하는 기록들로서 탄핵소추안, 탄핵의결서에 대한 송달문서, 의안처리상황표가 있었다. 의정기록과는 회의록을 작성하는 업무를 담당하는데 의정기록과에서는 탄핵사건과 관련해서는 두 차례의 본회의 회의록 및 부록을 가지고 있다. 법제사법위원회에는 『대통령(노무현)탄핵관련철』이 1~14권 있었는데 이 안에 총 73건의 기록 건들이 존재한다.⁷⁾

6) 보통의 정부부처 회의록이 주요 안건을 위주로 작성되는 것에 비해서 의회 회의록은 속기록의 형태로 작성된다. “의회의 회의록은 의사에 관한 발언을 속기 방법에 의하여 빠짐없이 기록하는 동시에 의사일정·부의안건·보고사항 등 국회법상 기재하도록 되어있는 사항을 총망라하여 게재한 것으로 회의에 관한 공적인 기록이며 회의 내용에 쟁점이 있을 경우에 유력한 증거자료가 되는 것이다.” 이 내용은 국회사무처 의사국, 앞의 책, 536~539쪽 참조.

7) 국회의 탄핵 기록현황은 다음의 두 차례 정보공개 청구건을 중심으로 조사된 것이다. “노무현대통령 탄핵관련 2004년 1월~7월 국회에서 생산·접수된 기록물 건 및 철 현황”, 접수번호. 11-53 (2011. 5. 30. 접수); “2004년 노무현대통령 탄핵관련 14건의 기록물”, 접수번호. 11-63 (2011. 6. 23. 접수).

가. 법적으로 있어야 할 기록들

탄핵소추와 관련하여 국회에서 법적으로 있어야 할 기록들은 헌법, 국회법 상의 탄핵관련 조항 및 국회의사편람 내에서 다루지는 탄핵안의 처리절차에서 그 근거를 찾을 수 있다.⁸⁾ 이러한 기록들은 국회 내에서 탄핵의 업무처리 과정에서 구속력을 갖는 기록들이라고 할 수 있으며 <표 5>는 그 현황을 정리한 것이다. 이에 따르면 국회는 법적인 업무처리과정에서 생산된 기록들의 경우는 투표용지 등을 제외하고는 대체로 잘 보존하고 있으며 이들은 국회가 인식하고 있는 필수적인 탄핵 기록이라고 볼 수 있겠다.

<표 5> 국회에서 법적으로 생산되어야 할 기록의 현황

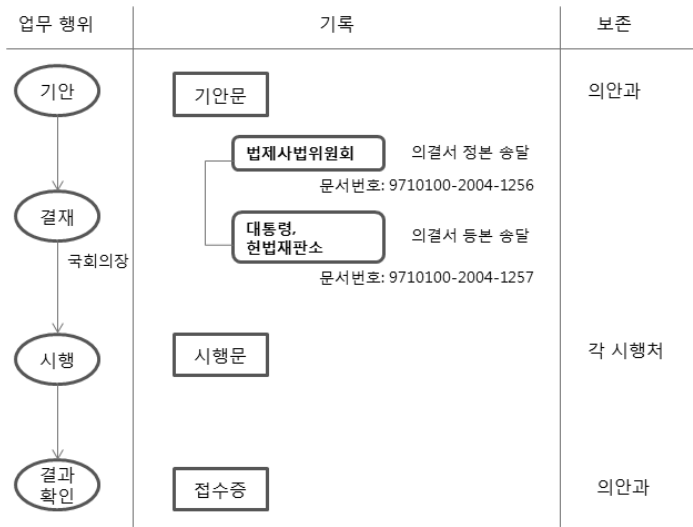
| 단계 | 활동 | 세부 활동 | 관련기록 | 생산 부서 | 보존현황 | | | |
|----|----|--|------------------|----------|------|---|---|---|
| | | | | | a | b | c | d |
| 소추 | 소추 | -재적 의원 1/2 이상으로 발의 | 탄핵소추안 | 의안과 | o | | | |
| | | -발의 후 첫 본회의 보고 | 회의록 | 의기과 | o | | | |
| | 의결 | 조사 | -회부 동의시 회부 | 회의록 | 의기과 | o | | |
| | | -시한 내에 본회의 의결 -재적으로 2/3 이상으로 무기명 투표 | 의결안, 회의록, 투표용지 등 | 의안과, 의기과 | o | | o | |
| | | -소추의결서 송달 | 내부문서 등 | 의안과 | o | | | |
| 심판 | 대응 | -심판청구서 제출 | 심판청구서 | 법사위 | o | | | |
| | | -결정문 접수 | 접수문서 | 법사위 | o | | | |

위의 세부 활동 중 기록의 생산지점을 확인할 수 있도록 문서의 세부

8) 『국회의사편람』은 안전별 심의절차를 규정하고 있다. 그중 탄핵소추안 및 해임건의안의 처리과정이 제시되어 있는데 그 내용이 법의 규정사항과 크게 다르지 않고 다만, 법사위 회부 여부에 따라 두 개의 절차도가 구분되어 제시되고 있다. 금번의 탄핵에서는 법사위에 회부 없이 처리시킨 내에 본회의에 의결되어 종결되었다. 이 내용은 국회사무처 의사국, 앞의 책, 368~370쪽 참조.

적인 처리과정에 대한 분석이 가능한 대표적 활동이 바로 “소추의결서 송달”이다. 이는 의결된 탄핵소추의결서를 당사자들에게 송달하는 행위로 <그림 4>는 송달행위와 그 과정에서 생산되는 기록들을 표현한 것이다.

<그림 4> 탄핵소추의결서 송달과 관련된 업무행위와 생산기록



탄핵소추의결서의 송달을 위해 국회에서는 국회의장 명의로 두 가지 이형을 가진 기안문을 작성하였다. 하나는 법제사법위원회 앞으로 보내는 것으로 소추위원회에 의결서 정본을 송달하기 위한 것이고 다른 하나는 대통령과 헌법재판소에 보내는 것인데 이는 각 대상자와 심판권자에게 의결서 등본을 송달하기 위한 것으로 동일한 내용을 보내기 때문에 공동기안이 되었다. 특히, 이 문서에는 국회의장이 협조란에 이 문서를 “2004. 3. 12. 4시까지 송달”이라고 적어놓은 것을 볼 수 있다. 이는 대통령이 이 문서를 송달받는 시점부터 직무정지에 들어간다는 점

을 두고 당시 현장방문 중인 대통령이 청와대에 귀가하는 시간을 고려한 것이다. 결재를 받은 송달 기안문은 시행문의 형태로 모두 세 곳으로 발송되었다.

한편, 법제사법위원회는 이 문서를 받음으로 그들의 소추위원으로서의 업무를 공식적으로 개시하였고 이 문서는 법사위 탄핵철의 첫 번째 기록 건이기도 하다. 이러한 업무처리 과정은 송달내용을 확인해주는 접수증이 수신기관에서 발행됨으로써 종료되었다. 대통령 비서실에서 작성된 수령증에는 총무비서관의 서명이 들어있다.

이번 조사를 통해 각 기안문과 접수증이 국회 의안과에, 시행문이 헌재, 대통령, 법사위에 남아있음을 확인할 수 있었다. 의안과와 법사위에 남겨져 있는 기록들은 기록의 접수, 결재, 시행, 결과 확인 등의 처리과정의 흐름을 고스란히 품고 있기 때문에 업무행위에 대한 객관적인 증거로서 의미가 있다.

기본적으로 이러한 문서들은 업무 처리과정상 반드시 작성되고 제출되어야지만 해당 업무과정이 진행될 수 있도록 규정되어 있기 때문에 문서의 생산 자체가 필수적이며 또한 국회 내에서 탄핵에 관한 기록으로서 보존되고 있다. 그러나 이러한 탄핵 소추안, 의결안 그리고 그에 대한 법률적인 효과를 갖는 송달문서와 탄핵심판청구서 등은 핵심적 기록이지만 처리과정의 결과 격에 해당하는 기록들이라 볼 수 있고 이는 업무수행에 관한 충분한 기록의 생산과는 거리가 있다.⁹⁾

나. 내용상 있어야 할 기록들

국회의 기능, 활동 분석결과를 토대로 보았을 때, 내용상 있어야 할

9) 『공공기록물관리예안법』 제16조 (기록물 생산의 원칙) ① 공공기관은 효율적이고 책임 있는 업무수행을 위하여 업무의 입안단계부터 종결 단계까지 업무수행의 모든 과정 및 결과가 기록물로 생산·관리될 수 있도록 업무과정에 기반한 기록물관리를 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

기록들은 크게 세 가지 유형으로 나뉠 수 있겠다.

첫째는 국회가 수행하는 소추, 의결 활동과 관련하여 그러한 활동의 추진동력이자 맥락이 되어줄 각종 계획, 과정과 관련된 기록들, 회의록, 정세보고 등이 그것이다.

둘째는 심판대응 활동으로서 재판수행 기록들이다. 주로 헌법재판소에 제출하는 각종 의견서, 자료 등이 해당된다.

셋째는 심판대응 활동과 관련하여 국회의 행정적 감독, 지원활동과 관련된 것이다. 이는 재판수행의 과정 중에 국회의 대리인으로서 탄핵재판의 당사자로서 위원회 조직인 법제사법위원회와 국회간의 내부분서들이 해당된다.

이 기록 중 두 번째와 세 번째 유형에 해당되는 일부의 기록들은 해당 활동의 주체인 법제사법위원회에서 생산된 『대통령(노무현)탄핵관련철』(1~14개) 철안에서 찾아볼 수 있다. 이 철은 국회로부터 접수받은 탄핵소추의결서 송달문서로 시작되어 시간 순으로 편철되어 있었으며 모두 73건의 기록 건이 존재한다.

법사위 철의 내용은 크게 두 가지로 구분될 수 있는데 하나는 국회와의 사이에서 심판대응 활동을 지원하기 위한 국회의 행정지원 내용을 담은 기록으로 변호인 선임요청 및 허가 등이 있다. 또 하나는 본격적인 심판대응 기록으로 심판과정에서 작성, 발송 및 접수한 수행자 선임서, 송달장소지정서 등 각종 행정 처리사항들과 재판내용과 관련된 의견서, 답변서, 석명자료 등 소추 위원 측의 심판기록과 관련된 문서들이 있다. 이들 헌법재판소와의 사이에서 오간 것들이 법사위 철의 대부분을 구성한다. 지금까지 내용적으로 있어야 할 기록들이 실제 보관되고 있는지를 점검한 결과는 <표 6>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 6〉 국회의 활동과 기록현황

| 단계 | 활동 | 세부 활동 | 관련기록 | 생산부서 | 보존현황 | | | |
|----|--------------|-----------|----------|------|------|---|---|---|
| | | | | | a | b | c | d |
| 소추 | 소추활동 의결활동 | 참여의원 확보 | 참여의원명단 | | | | | o |
| | | 소추안 초안 작성 | 초안 | | | | | o |
| | | 반대 활동 | 정당 회의록 | | | | | o |
| 심판 | 행정지원 | 예산지원 | 내부문서 | 법사위 | o | | | o |
| | | 심판대응 | 대리인단 구성 | 내부문서 | | o | | |
| | 대리인단 운영 | | 내부문서 | | o | | | o |
| | 재판수행 준비 | | 내부문서 | 법사위 | o | | | o |
| | 각종 재판자료 작성 | | 현재 제출 자료 | | o | | | o |
| | 기타 재판활동 | 기타 | | o | | | o | |

정리하면, 내용적으로 있어야 할 기록 중 일부는 법사위에서 발견할 수 있었는데 국회의 탄핵재판 대응기록과 일부의 행정적 업무처리 활동과 관련된 것이 그것이다. 그러나 국회가 탄핵사건에서 감당한 중대한 역할이 소추활동을 주도했다는 사실에 반해 그러한 활동의 표면적 활동만이 남겨져 있고 내적인 갈등이나 맥락을 보여줄 수 있는 기록들이 부재하였다. 또한 특정한 업무처리과정에 있어서도 주로 결과적 성격의 기록들이 남아있다는 점에서 내용적으로는 충분히 생산, 보존되어 있다고 보기 어렵다. 이러한 이유로 행정지원, 심판대응 활동과 관련된 기록현황은 존재하지만 또한 충분하지 못한 상태로 표시되었다. 그리고 이러한 기존의 관행에 가까운 기록의 생산과 보관은 공적 활동의 책임성이라는 차원에서 보다 철저히 기록화 되는 쪽으로 개선되어야 할 필요가 있다. 한편, 국회 기록은 정당기록과 통합하여 고려했을 때 탄핵사건의 성격이 더 명확하게 드러날 수 있을 것이다. 소추안을 제출하고 주도한 것이 바로 정당이며 이는 정치적인 문제이기 때문이다.

(2) 헌법재판소 기록

일반적으로 헌법재판소에서 생산되는 재판기록은 각 사건별로 하나의 사건기록철을 편성하여 관리하도록 되어 있다. 사건기록이란 특정 사건에 관하여 작성 또는 제출된 관계서류 등의 총체를 구성한 것을 말한다. 재판은 재판의 청구, 배당, 심리, 결정의 과정에 따라 진행되며 기록도 이러한 과정을 통해 생성되어 사건기록철에 누적된다. 특히, 재판의 중요한 내용들은 주로 심리의 단계에서 논의, 결정되고 그 최종적인 결과가 결정문에 담기게 되는 것이다. 요약컨대 사건기록은 심판의 과정 중에서 헌법재판소와 심판과 관련된 당사자들 간에 작성되고 오고간 기록들이 헌법재판소의 입장에서 시간 순으로 누적된 것이며 이러한 사건기록의 편성은 표제지와 목차가 붙고 세부 기록들이 작성, 접수된 시간 순으로 가철되는 형식이다. 2004년 탄핵사건은 “2004헌나”로 사건번호를 부여받고 있는데 종이형태의 2004헌나 사건기록철은 총 3,362페이지에 달하며 8권의 별책이 포함되어 있다.¹⁰⁾

가. 법적으로 생산되어야 하는 기록

탄핵심판과 관련해서 법에서는 심판청구서와 결정문 그리고 심판의 방식 등에 대한 규정 정도가 존재하며 대부분은 헌법재판소가 발행한 『헌법재판실무제요』가 탄핵재판의 내용과 절차들의 근거를 마련하고 있다. 따라서 여기에 규정된 사항들이야말로 법적으로 유지해야 하는 기록들을 파악할 수 있게 해주며 사실상 사건에 관한 기록 전체를 편성한다고 보는 사건기록철이야말로 헌법재판소에서는 법적으로 당연히

10) 헌법재판소의 탄핵기록 현황은 다음의 두 차례 정보공개 청구 건을 중심으로 조사된 것이다. “헌법재판소 2005년 기록물 생산현황통보내역”, 접수번호 31 (2011. 5. 26. 접수), 헌법재판소 사무처; “2004헌나1 사건 관련 사항”, 접수번호 67 (2011. 11. 8. 접수), 헌법재판소 사무처; “사건기록저장소 사용자 접근권한 등 3개 문외에 대한 답변”, 민원회신: 심판행정과-1420 (정보공개청구 2011. 11. 8. 접수건 관련).

있어야 하는 탄핵사건 기록이다. 아래의 <표 7>에서 볼 수 있듯이 헌법재판소는 재판에 착수하면서부터 관련 기록들을 사건기록철로 관리하고 사건 종결 후 1개월 이내에 보존부서로 이관되어 보존하도록 하고 있다.

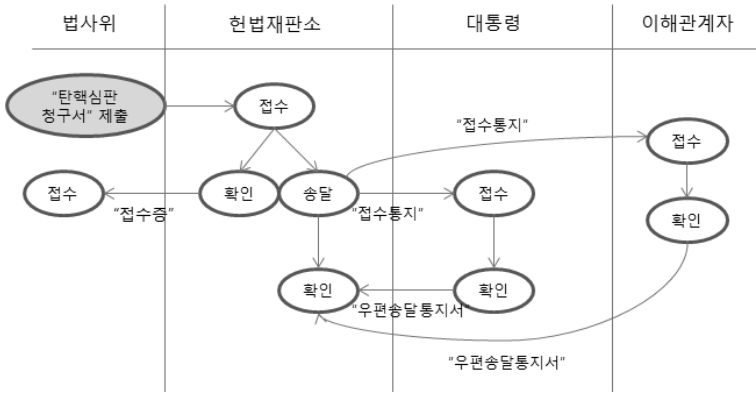
<표 7> 헌법재판소에서 법적으로 생산되어야 할 기록의 보존 현황

| 단계 | 활동 | 법규정 (헌법재판실무제요) | 관련기록 | 생산부서 | 보존현황 | | | |
|----|--------|---------------------|------------------|-------|------|---|---|---|
| | | | | | a | b | c | d |
| 심판 | 접수, 배당 | 사건기록철로 관리 장부의 조제 | 사건기록철 각종 심판장부 | 심판사무국 | o | | | |
| | 심리, 결정 | | | | o | | | |

이러한 사건기록에 포함된 기록들은 생산주체에 따라 세 가지로 구분할 수 있으며 헌법재판소 내부에서 작성되는 문서와 소추, 피소추인들이 작성하여 제출한 문서, 자료들 그리고 이해관계자들이 제출한 문서, 자료들이 그것이다.

다음의 <그림 5>는 헌법재판소로서는 탄핵사건과 관련된 최초의 업무처리 행위라고 할 수 있는 탄핵심판청구서 접수 및 송달의 과정을 담고 있다. 이 업무의 처리과정은 직접적인 기록생성과 유통의 모습을 보여준다. 이 행위는 법제사법위원회 위원장이 <탄핵심판청구서>를 제출함으로써 시작되는데 이 과정에서 헌법재판소는 법사위에 접수증을 작성해주고 필요한 송달 보고를 해야 한다. 즉, 탄핵심판 청구와 관련해서 심판청구대상자(대통령) 및 이해관계자(국회의장, 중앙선거관리위원장, 법무부장관)에게 심판청구서가 접수되었음을 통지하고 의견서를 제출할 수 있음을 알리는 것이다. 이 행위는 접수통지에 대한 우편송달확인서가 헌법재판소에 배달됨으로써 일단락된다.

〈그림 5〉 탄핵심판청구서의 접수와 관련된 처리행위와 생산기록



나. 내용적으로 생산되어야 할 기록들

헌법재판소의 사건기록철, 장부의 조제, 송달 등의 장치는 비교적 철저히 재판의 진행과 관련된 기록을 생산, 관리하게 한다. 그러나 “사건기록철은 사건에 관한 전체기록이다”라는 시각은 헌법재판소의 측면에서 바라본 입장일 것이고 이용자의 입장에서 보았을 때는 헌법재판소의 활동과 맥락이라는 측면이 결여되어 있다. 아래의 〈표 8〉은 전체 헌법재판소의 활동 속에서 내용적으로 생산되었어야 할 기록들을 정리한 것이다. 기능, 활동을 토대로 검토하였을 때 사건기록철에 포함되지 않는 대표적인 부분이 바로 평의와 관련된 기록이다.

〈표 8〉 헌법재판소의 활동과 기록현황

| 단계 | 활동 | 사건기록 포함여부 | 관련기록 | 생산 부서 | 보존유무 | | | |
|----|----|-----------|--------------|-------|------|---|---|---|
| | | | | | a | b | c | d |
| 심판 | 접수 | o | 탄핵심판청구서 | 심판사무국 | o | | | |
| | 배당 | X | 사건 배당부 | 심판사무국 | o | | | |
| | 평의 | X | 평의 회의록, 회의자료 | | | o | o | |

| | | | | | | | |
|----------|---|--|-------|---|--|--|---|
| 변론 | ○ | 변론조서 | | ○ | | | |
| 결정 | △ | 결정문 | | ○ | | | ○ |
| 장부 조제 | | 기본장부: 사건부, 사건처리부, 사건기록보존부 보조장부: 사건진행상황부, 사건진행카드 | 심판사무국 | | | | |
| 송달 | ○ | 송달기록 | | | | | |

일반적으로 사건의 주요한 이슈들은 주로 절차적인 부분, 본안과 관련되어 발생한다. 이것은 심리 과정 중에 평의를 통해서 재판부의 내부적인 논의가 진행되고 공개변론을 통하여 당사자들과 공유, 협의된다는 것을 말한다. 또 다른 심리의 중심축인 공개변론의 경우는 공개적으로 진행되고 있고 또한 변론조서와 녹취록 등을 통해서 활동이 책임성 있게 기록화 되고 있다. 하지만 평의의 경우는 비공개로 운영되고 있고 가장 기본적인 회의록 등이 작성되지 않고 있으며 이에 대한 별도의 규정도 존재하지 않는다. 이는 공공기관으로서 현재가 그 설명책임성을 충분히 보여주고 있는가라는 측면에서 보았을 때 매우 중대한 문제이다.¹¹⁾

평의 비공개는 사법부의 자율성과 독립성을 보장하기 위해 심사숙고된 장치이다. 엄정한 독립성을 추구해야 할 기관으로서 그것을 보장하기 위해 비공개의 원칙이 고수되는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 공적 기관으로서 헌법재판소가 의사결정의 과정을 책임성의 원리에 입각하여 기록화해야 한다는 것은 이와는 별개 차원의 문제일 것이다. 초유

11) 평의 회의록, 결의록, 평의요청서 등 평의관련 자료의 관리주체, 보존기간, 보존장소 등을 문의한 결과 “평의 관련 별도의 회의록 등을 작성하고 있지 않으며, 평의 내용은 헌법재판소법 제34조 제1항 단서에 따라 비공개 대상이다”라는 답변을 받았다. 이 내용은 “사건기록저장소 사용자 접근권한 등 3개 문의에 대한 답변”, 민원회신: 심판행정과-1420 (정보공개청구 2011. 11. 8. 접수건 관련) 참조.

의 대통령 탄핵사건을 맞아 헌법재판소가 왜, 어떻게 사건의 쟁점을 풀어나갔는지를 설명할 수 있는 객관적인 기록은 바로 평의 회의록이 될 수 있을 것이다. 역시, 첫 번째로 행해졌던 대통령에 대한 탄핵으로서 헌법재판소가 심판의 절차를 어떻게 세워나갔는가 역시, 왜 어떤 근거와 필요성의 차원에서 절차의 세부가 규정되어 나갔는가를 생각하였을 때 결과적인 부분 말고도 과정적인 차원에서의 논의가 기록화 될 필요가 있다. 헌법재판소 활동의 결과로 생산된 모든 기록은 공공의 소유이다. 타당한 비공개 사유를 가졌다는 것이 미기록화의 사유가 되어서는 안 된다. 철저히 보호되었다가 상호간에 이해할 수 있는 시점에 다양한 이용자에게 공개되기 위한 인식의 전환과 제도적인 규정이 필요하다.

2) 대통령 및 비서실 기록

탄핵사건에서 대통령은 탄핵소추의 대상자이자 탄핵심판의 당사자이다. 소추의결 단계에서는 대통령 및 비서실을 중심으로 한 소추대응 활동 기록이 생산되며 심판단계로 넘어오면서 대통령 대리인단의 재판활동 기록이 있다.¹²⁾

12) 대통령 및 비서실 기록현황은 다음의 네 차례 정보공개 청구 건을 중심으로 조사된 것이다. “2004년도 대통령기록물생산기관의 기록물건(철)리스트”, 접수번호 1368497 (2011. 6. 3), 국가기록원 ; “고건 권한대행 기록물 목록”, 접수번호 1413098 (2011. 7. 28. 접수), 국가기록원 ; “역대 대통령관련 구술채록사업 결과물 관련 건”, 접수번호 1413283 (2011. 7. 28. 접수), 국가기록원 ; “대통령 권한대행에 따른 대통령기록물범위에 관한 법률검토내용 관련 정부기록보존소 회신”, 접수번호 1425795 (2011. 8. 10. 접수), 국가기록원 ; “2004년 대통령 비서실에서 생산된 문서 목록(비공개포함)” 등, 접수번호 1427098 (2011. 8. 12. 접수), 국가기록원.

가. 법적으로 있어야 할 기록들

대통령 및 관련기관은 탄핵재판에서 특정 역할을 수행하기보다는 당사자로서 이에 대한 대응 수준의 활동이 이루어졌다고 볼 수 있다. 따라서, 아래의 <표 9>에서 볼 수 있듯이 탄핵사건과 관련하여 당사자인 대통령과 관련하여 업무처리상 있어야 할 기록, 혹은 법적으로 규정된다고 판단되는 기록은 없다. 오히려, 탄핵소추의결에 따라 탄핵소추의 결서의 송달 이후에 대통령은 직무정지가 되었기 때문에, 심판 단계에서의 탄핵사건과 관련된 대통령의 공식적인 기록은 없다고 볼 수도 있다. 따라서 송달문서로서 국회로부터 받은 <탄핵소추의결서 송달>시행문과 헌법재판소로부터 받은 <탄핵심판청구 접수>에 대한 통지문 등이 유일한 대통령과 관련된 탄핵기록이며 이는 송달이라는 업무처리의 효력을 증거해 줄뿐이다.

<표 9> 법적으로 있어야 할 기록현황

| 단계 | 활동 | 법규정 | 관련기록 | 생산부서 | 보존현황 | | | |
|----|----------|----------|---------|------|------|---|---|---|
| | | | | | a | b | c | d |
| 소추 | 소추대응 | 없음 | 일부 송달기록 | 비서실 | o | | | |
| 심판 | 심판대응(개인) | 대통령 직무정지 | | | | | o | |

나. 내용적으로 있어야 할 기록들

탄핵관련 대통령 기록의 생산한 주체는 대통령 자신을 비롯해 비서실 기록과 대리인단 기록이 중심을 이루게 된다. 대통령의 기능, 활동 분석결과를 토대로 보았을 때 내용상 있어야 할 기록은 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 소추단계에서 소추대응과 관련된 것으로 이렇게 야기된 탄핵사건의 초기, 즉 소추와 의결단계에서 대통령 및 비서실의 활동은 사실

상 현안대응 수준으로 보아야 할 것이다. 따라서 회의 등의 협의과정과 대응활동이 주를 이룰 것이다. 여기에 대통령 기자회견 등의 활동이 포함될 수 있다.

둘째, 심판단계에서 재판수행과 관련된 기록들로 대통령 대리인단을 조직하여 운영하고 실제 재판수행과정에서 작성하고 헌법재판소 등과의 관계에서 발송, 접수한 각종 의견서, 자료 등이 해당된다.

셋째는 직무 정지되었지만 비서실은 그 기능을 계속하였기에 그들의 대응 등을 담은 기록들이 존재한다. 이러한 기록들의 구체적인 보존현황은 다음의 <표 10>과 같이 정리된다.

<표 10> 대통령 관련기관의 활동과 기록현황

| 단계 | 활동 | 세부활동 | 관련기록 | a | b | c | d | 생산부서 |
|----|------|--------|--------------|---|---|---|---|------|
| 소추 | 소추대응 | 내부회의 | 수석, 비서관회의록 | | | | o | 비서실 |
| | | 기자회견 | 기자회견 관련 기록 | o | | | | 비서실 |
| 심판 | 심판대응 | 심판수행활동 | 심판자료, 심판운영기록 | | | | o | 비서실 |
| | | 직무정지 | 대통령 일상기록 | | | | o | 비서실 |
| | | 보좌 | 비서실 탄핵관련 일상 | o | | | | 비서실 |

소추 단계에서의 대응을 담고 있는 중요한 기록으로서 남겨져 있는 대표적인 것은 탄핵의결과과정에서 일종의 분수령이 되었던 '3.11 기자회견'과 관련된 기록이다. 대통령비서실의 행정담당행정관실에서 생산한 『국회관련철』에는 의전비서실에서 작성한 기자회견 세부계획과 함께 기자회견 당시 대통령의 자필로 보이는 총 15쪽의 원고가 들어있다.¹³⁾

또한, 탄핵사건이 심판단계로 접어들면서 중요한 기록은 심판활동 과정에서 생산된 기록일 것이다. 특히, 대리인단에서 공식적으로 헌법

13) 대통령비서실, <대통령 특별 기자회견>, 2004. 3. 11. 친필원고.

재판소에 제출된 부분은 사건기록 속에 포함되어 있기 때문에 그 외에 대통령 대리인단 측의 입장에서 활동의 과정에서 축적된 기록들로서 그 배경과 맥락을 파악할 수 있는 기록들의 행방이 중요하다고 하겠다. 하지만 본 사건에서 대통령은 직무정지¹⁴⁾ 됨으로서 사인으로서 재판을 수행하였고 이는 재판 진행과 경비 등에도 영향을 미쳤던 것으로 파악된다.¹⁵⁾ 이는 탄핵심판과 관련된 대통령 대리인단의 활동을 담은 기록들이 대통령의 공적활동의 범위에서 벗어날 수 있다는 것을 말해 주고 있다. 결과적으로 탄핵심판 단계에서 대통령 기록관에 남겨져 있는 기록들은 대통령 본인에 대해서는 직무 정지된 대통령의 일상을 엿볼 수 있는 내부 행사기록이 일부 존재하며 나머지는 비서실을 중심으로 탄핵에 따른 내부 대응 현황을 살펴볼 수 있는 것들이 대부분이다.

이 외에 대통령기록관에 존재하는 탄핵사건 관련 기록으로 중요한 것은 대통령 권한대행체제의 기록이다. 대통령의 직무정지로 대통령 권한대행체제가 가동됨에 따라 국정기록비서관실에서는 대통령의 권한대행의 기록물을 대통령관련 기록물로 볼 수 있는지의 여부를 법무비서관실과 정부기록보존소에 각각 법률검토를 의뢰하였고 그 결과 대통령관련 기록물로 볼 수 있다는 회신을 받았다.¹⁶⁾ 이에 국정기록비서관

-
- 14) 대통령의 직무정지는 공식적인 대통령 기록의 생산이 중단되었음을 의미한다. 대통령의 직무활동이 정지되었기 때문에 청와대의 공식일지가 그 기간 중에는 공백일 뿐 아니라 청와대 홈페이지에서 운영되고 있던 청와대 브리핑 역시 탄핵기간 중에 중단되었다가 재개되었다.
- 15) 재판 대리인단 활동은 대통령과 친분이 있던 당시 청와대를 나가 있었던 문재인 전 민정수석을 중심으로 진행되었으며 재판경비 역시 대통령의 개인비용으로 충당한 것으로 알려졌다. 「탄핵변호인단 수입료는... 소추위원 국회에예산서 충당...盧측 사비로 500만원씩」, 『국민일보』, 2004년 3월 27일 참조.
- 16) 국정기록비서관, <대통령의 권한대행에 따른 '대통령관련 기록물'의 법률검토 의뢰>, 법무비서관실, 국정기록비서관실-47, 2004. 3. 16 ; 법무비서관, <대통령의 권한대행에 따른 '대통령관련 기록물'의 법률검토 의뢰 회신>, 국정기록비서관실, 법무비서관실-2, 2004. 3. 17 ; 국정기록비서관, <대통령의 권한대행에 따른 '대통령관련 기록물'의 법률검토 의뢰>, 정부기록보존소, 국정기록비서관실-48, 2004. 3. 16 ; 정부기록보존소, <대통령의 권한대행에 따른 '대통령관련

실에서는 <대통령권한대행 기록물 수집 및 관리협조요청>공문을 국무총리비서실장(공보수석비서관, 의전비서관), 행정자치부장관(의정관)에 보내어 관련 지침을 전달하고 협조를 구하였다. 요청된 내용을 보면 국무총리가 권한대행의 자격으로 참석하거나 주재하는 각종 행사, 회의 제반 기록을 지정한 날까지 국정기록비서관에 이관해 줄 것, 이를 위해 국무총리비서실 내 권한대행 기록물관리자를 지정하고 행사별로 기록물을 수집, 관리해 줄 것, 권한대행이 주재하거나 참석하는 회의, 행사의 기록을 위해 일정표를 국정기록비서관실로 보내고 당해 행사장에서의 원활한 기록을 지원해줄 것 등을 담고 있다.¹⁷⁾ 이렇게 생산된 권한대행체제 기록들은 탄핵종결 후 국무총리비서실로부터 대통령 비서실로 이관되어 통합 관리되다가 16대 대통령기록 이관 시에 대통령기록관으로 이관되었음을 확인할 수 있었다.

4. 맺음말

우리의 헌법제도에 입각한 탄핵소추와 심판이라는 공적행위로서 ‘2004년 탄핵사건’은 국회의 소추권과 헌법재판소의 심판권을 중심으로 그 핵심적인 기능과 활동이 파악되었으며 기록도 크게 소추기록과 심판기록으로 구분될 수 있었다. 소추기록의 생산자는 국회와 위원회 조직인 법제사법위원회이고 심판기록은 심판자, 피소추자, 소추자간에 공동으로 생산되며 재판권을 가진 헌법재판소를 중심으로 축적되어 있었다. 한편, 대통령 및 관련기관을 중심으로 소추 대상자로서 탄핵에

기록물’의 법률검토 의뢰 회신), 국정기록비서관실, 수집과-1712, 2004. 3. 16.

17) 대통령비서실장, <대통령권한대행 기록물 수집 및 관리협조요청>, 국무총리비서실장(공보수석비서관) ; 국무총리비서실장(의전비서관) ; 행정자치부장관(의정관), 국정기록비서관실-54, 2004. 3. 19.

대한 대응기록들이 생산되었으며 이와 관련하여 대통령 권한대행으로 인해 권한대행 기록 군이 추가로 생성되었음을 살필 수 있었다.

본 연구를 통해 공공영역의 경우 법적 요건에 해당하는 기록들은 잘 생산되어 현재 보존 관리되고 있음을 확인할 수 있었다. 이로서 공공영역에 존재하는 기록관리체계가 법적인 수준에서의 기록의 보존을 보증해주는 역할을 수행하고 있음이 입증되었지만 한편, 조사 결과는 탄핵 사건 기록이 주로 표면적인 처리과정과 명시된 활동의 결과 쪽에 근접하다는 것을 보여주고 있으며 내용적으로 탄핵과 관련된 공공영역의 업무와 관련되어 철저한 기록생산과 보존이 이루어졌다고 보기엔 미흡한 부분을 관찰할 수 있었다. 이는 장치 내용적으로 충분한 기록화를 목표하였을 때 공공영역에서의 통제 강화가 요구되는 대목이라고 하겠다. 특히, 역사문화적인 의미를 갖는 탄핵사건과 같은 경우에는 철저한 기록의 생산의무원칙을 생산단계에서부터 적용할 필요가 있고 이에 대한 절차적 규정과 통제를 강화하기 위한 장치 마련이 필요하다.

그러나 '2004년 탄핵사건'은 공적활동의 성격으로 그 의미를 한정할 수 없다. 본 논문은 공적인 영역에서 그 주요한 명분적인 활동이 벌어졌다는 사건의 성격에 기초하여 공적 영역에 존재하는 탄핵사건의 모습과 관련기록들의 모습을 고찰한 것이지만 탄핵 사건의 총체 속에는 공공영역과 민간영역을 포괄하여 좀 더 다양한 주체들과 그들의 활동 그리고 서로간의 복합적인 관계와 영향력이 존재할 수 있다. 이는 표면적으로 이 사건이 띠고 있는 명분적인 모습, 즉 국회의 소추에 의해 대통령에 대한 파면여부를 결정해야 하는 헌법재판의 모습을 뛰어 넘어 사회적·역사적으로 파악되어야 할 것이다. 이와 관련하여 탄핵이 초래한 국가적인 상황을 가장 극명하게 보여주는 것 중의 하나가 바로 탄핵에 대한 찬반시위의 모습이었다. 그중에서도 '탄핵무효운동'은 탄핵을 반대하는 대다수의 시민들의 모습을 보여주고 있는데 한 역사학자는 이 사태를 바라보면서 "탄핵사태 이후 전국적으로 일어나는 대규모 촛

불행진을 역사적 관점에서 보면, 그것은 노무현 정권 지지운동이기에 앞서 일제강점 시대와 민족분단시대를 지배한 기독교 세력 퇴출운동이요, 21세기적 정권을 뿌리내리게 하려는 시민운동이라 할 수 있다.”¹⁸⁾라고 하였다. 탄핵안 가결 이후 범시민단체의 시국회의와 이어진 범국민 연대의 결성 그리고 본격적인 탄핵무효 운동의 과정을 거쳐서 헌법재판소의 결정 이후 해산에 이르기까지의 활동들은 2004년 대통령 탄핵사건을 설명할 수 있는 중요한 요인이 될 수 있다. 그리고 이러한 역사적 의미들을 품는 탄핵사건을 보여주기 위해 지금까지 살펴본 공적활동과 그 결과로서의 기록들로는 충분하지 못하다.

그렇기 때문에 공적활동으로서의 탄핵사건이라는 본 논문의 문제의식은 이를 포괄하는 역사·사회적인 맥락에서 사건에 대한 입체적인 인식과 이에 근거한 기록이라는 입장으로 확대되어 고찰되어야 할 것이다. 그리고 무엇을 탄핵사건으로 볼 것인가에 대한 기록전문가의 능동적인 역할과 체계적이고 구체적인 방법론을 갖춘 기록화의 차원에서 접근되어야 할 것이라 생각된다.

18) 강만길, 「역사적 안목으로 본 탄핵사태」, 『경향신문』, 2004년 4월 6일.

ABSTRACT

A Study on the Records of Presidential Impeachment in 2004 in the Public Domain

Oh, Myung-Jin

The significance of Presidential Impeachment in 2004 is subject to interpretations in many different contexts, but its nature as its justice was the constitutional trial by the nation's impeachment system. This study set out to compare and analyze the understanding of the event centered around its nature as “an impeachment event as a public activity” and the records related to it.

For that purpose, the study attempted to analyze the impeachment event to understand it as a public activity and examined and analyzed the records of the impeachment event in the public domain through personal visit, phone interview, and request of information disclosure based on the analysis results.

An impeachment event as a public activity can be understood as an activity carried out by the National Assembly, which is to issue a motion for impeachment under the norms of the nation's impeachment system, and Constitutional Court, which is responsible for impeachment trial, through their unique rights prescribed in the Constitution. The important subjects of such a public activity included the accused president, the acting presidential system created by the motion for impeachment, and the National Election Commission that provided a decisive ground for

impeachment.

It was confirmed that the records, which are legal requirements, were well created and have been preserved and managed in the public domain. However, it was difficult to conclude that the records of the impeachment event were thoroughly created in terms of content in relation to affairs as they mainly covered the superficial treatment processes and the results of explicit activities. There was, in particular, the absence of records showing the context of activity.

Key words : historical events, Presidential Impeachment in 2004, contemporary event documentation, records acquisition