

## 17대 대통령기록의 성격에 관한 연구\*

A Study on the Characteristics of 17th Presidential Record

양인호(Yang, Inho)\*\*

1. 머리말
2. 17대 대통령기록 개관
3. 대통령기록 분석
4. 대통령기록 성격 분석
5. 맺음말

---

\* 본 논문은 양인호의 박사학위 논문 『노무현·이명박 대통령기록 비교 연구』(2023)의 일부분을 수정·보완한 것임.

\*\* 한남대학교 사학과 부교수(them2@hnu.kr).

■ 투고일: 2023년 09월 30일 ■ 최종심사일: 2023년 10월 04일 ■ 최종확정일: 2023년 10월 17일.

■ 기록학연구 78, 43-77, 2023, <https://doi.org/10.20923/kjas.2023.78.043>

## 〈초록〉

본 연구는 17대 대통령기록과 관련한 언론의 의혹들을 중심으로 문제의식을 더욱 확장하여 17대 대통령기록을 조사·분석하고, 그 결과를 바탕으로 대통령기록관리 체계 개선을 위한 방안을 제언하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 먼저 대통령기록관에 이관된 17대 대통령기록을 전체적인 시각에서 개관하고, ‘기록관리’, ‘부속실’, ‘치안’기능에서 생산된 기록을 정량적으로 분석하였다. 다음으로 ‘생산현황통보’, ‘e메일을 통한 기록 생산 및 기록 미등록’, ‘핵심기록 및 전자·비전자기록’의 사례를 정량분석과 함께 실물 기록을 정성적으로 분석하여 17대 대통령기록의 성격을 진단하였다. 마지막으로 분석 결과를 토대로 대통령기록관리 체계 개선을 위한 방안을 제시하였다.

**주제어 : 기록인식론, 대통령기록, 기록관리, 부속실, 치안**

## 〈Abstract〉

This study investigated and analyzed the 17th presidential record by further expanding the awareness of the problem, focusing on media suspicions related to the 17th presidential record. And Based on the results, the purpose is to suggest ways to improve the presidential records management system.

To this end, the 17th presidential record transferred to the Presidential Archives was first outlined from an overall perspective, and the records produced in the “record management”, “ancillary room”, and “Public Safety” functions were quantitatively analyzed. Next, we analyzed the physical records qualitatively along with quantitative analysis of the cases of ‘production status notification’, ‘record production and non-registration of records via e-mail’, and ‘core records and electronic

/non-electronic records' to determine the records of the 17th President. Personality was diagnosed. Finally, based on the analysis results, a plan to improve the presidential record management system was proposed.

**Keywords : theory of record-cognition, presidential record, records management, ancillary room, Public Safety**

## 1. 머리말

참여정부의 기록관리혁신으로 2007년 ‘대통령기록물 관리에 관한 법률(이하, 대통령기록물법)’이 시행되면서 본격적으로 대통령기록관리 체계의 기틀이 잡히기 시작하였다. 820만 건의 16대 대통령기록이 대통령기록관에 이관된 사례는 늦었지만, 새로운 대통령기록문화의 정착을 기대하게 하였다.

17대 대통령기록 역시 대통령기록물법에 근거하여 1,094만 건이 대통령기록관으로 이관되었다. 무엇보다 16대 대통령기록보다 30% 이상 증가한 수치라는 점에서 주목할 만한 사례였다.

그러나 2018년 1월 25일, 검찰의 압수수색으로 청계재단 소유 영포빌딩에서 ‘BH’ 표시가 붙어 있는 서류상자 17박스가 발견되었다는 소식이 언론을 통해 보도 되면서 큰 충격을 주었다. 이 사건은 2017년 ‘청와대 캐비닛 문건’ 논란과 함께 대통령기록관리 제도에 대한 의구심을 불러 일으키기 충분했다.

사실 17대 대통령기록은 대통령기록관으로 이관되기 이전부터 언론을 통해 여러 문제들이 제기된 바 있다. 당시 17대 대통령기록과 관련된 이슈를 간략하게 정리하면 다음과 같다. 첫째, 매년 실시했던 기록물생산 현황통보의 수치에 대한 의혹이다. 실장직속 부서, 경제수석실, 정무수석실 등의 주요 부서에서 2008년부터 2011년까지 비전자기록 생산이 ‘0건’

인 점과 신전자시스템에서 생산된 기록의 수치를 '0건'으로 통보하여 '생산현황통보의 부실' 혹은 '기록의 멸실 의혹'이 제기되었다(조영삼, 2009).

둘째, “중요 업무에 개인 e메일을 사용했다.”는 지적이다. 한 언론사의 보도에 의하면 당시 청와대에 근무했던 직원 인터뷰를 통해 “e메일을 통해 업무를 자주 진행”한 것이 당시 업무의 관행이었으며, 실제로 “2009년 용산참사를 무마하기 위해 군포연쇄살인사건을 적극 활용”하라는 언론 유도 지침을 개인 e메일을 통해 지시한 것이 드러나 문제 지적이 있다(박중석, 2013).

셋째, 이관된 기록의 '질'에 문제가 있다는 지적이다. 전체 17대 대통령 기록 중 웹기록(367만 건)과 행정정보데이터세트(329만 건)를 제외하면 37%(390만여 건)에 해당하는 기록이 남는데 여기에서 다시 정책간행물(3,064건), 선물 및 행정박물(2,070건), 청와대 홈페이지 등(101만 8779건), 시청각 기록(137만 6632건)을 제외하면 실제 대통령실에서 업무와 관련해 생산된 실제 문서는 48만건(종이기록 24만5209건, 전자기록 23만 6799건)에 불과하다는 것이다(투명사회를 위한 정보공개센터, 2013).

이외에, 후임 정부가 업무에 참고할 수 있는 비밀기록은 단 한 건도 없이, 모두 지정기록물로 지정하여 봉인한 선례를 남겼다는 점에서 논란이 된 바 있다.

다시 말하면 17대 대통령기록은 기록의 양적인 측면에서는 16대 대통령기록에 비해 30% 이상 증가했지만, '실제 업무와 관련해 생산된 문서는 48만 건에 불과'하며, '기록의 멸실 의혹을 의심케 하는 생산현황통보 결과'와 '업무 진행 시 개인 e메일 사용' 등에 대한 여러 의구심이 제기되면서 논란을 일으켰다. 이러한 논란들은 대통령기록관리 제도에 대한 일련의 경고이자, 체계의 근간을 뒤흔들 수 있는 문제로서, 문제의 본연을 정확하게 바라보고 주도적으로 대응하기 위해서라도 면밀한 점검이 필요하다.

이에 본 연구에서는 17대 대통령기록 조사·분석을 통해 제기된 문

제들을 실증하고, 더 나아가 17대 대통령기록의 성격을 진단하여, 그 결과를 바탕으로 대통령기록관리 체계 개선안을 제언하고자 한다. 분석 대상 기록은 17대 대통령실 ‘연설기록’, ‘부속실’, ‘치안’ 기능에서 생산된 기록이다.<sup>1)</sup> 이와 관련하여 그간의 기록학계에서 기록인식론적 관점에서 이뤄진 연구들은 드물지만, 대부분이 ‘16대 대통령기록’을 중심으로 이루어졌다(곽건홍, 2019; 곽건홍, 2020; 이경용, 2022; 곽건홍, 2023). 따라서 17대 대통령기록을 인식론적 관점에서 살피는 작업은 참여정부의 기록관리혁신 이후 기록관리의 체계를 점검할 수 있다는 점에서 의미를 부여할 수 있을 것이다.

글의 구성은 다음과 같다. 먼저 본 연구에서는 17대 대통령기록 중 일부(연설기록, 부속실, 치안)를 대상으로 삼지만, 시야를 넓혀 바라볼 필요가 있다. 이에 17대 대통령기록의 이관 절차와 상세 내역을 중심으로 전체적인 시각에서 살핀다. 두 번째로 정보공개청구를 통해 수령한 ‘17대 대통령기록 목록’을 중심으로 ‘연설기록’, ‘부속실’, ‘치안’ 기능에서 생산된 기록을 정량적으로 조사·분석한다. 세 번째로 앞서 언론에서 제기된 문제들 중 ‘생산현황통보’, ‘e메일 사용 및 기록 미등록’, ‘기록의 질(핵심기록 및 전자·비전자기록)’과 관련된 논의들을 정량분석과 함께, 실물 기록을 정성적으로 분석하는 작업을 통해 17대 대통령기록의 성격을 진단한다. 끝으로, 대통령기록의 분석 결과를 바탕으로 대통령기록관리 체계 개선 방안을 제언하는 것으로 본 연구는 마무리된다.

하지만 17대 대통령기록 전체를 대상으로 삼지 못하고, 일부 기능에서 생산된 기록을 중심으로 연구를 진행한 점, 대통령지정기록물은 연구 대상에서 제외할 수밖에 없었던 점은 본 연구의 한계라 할 수 있다. 이런 점에서 “일부에 대한 논의를 17대 대통령기록 전체의 결과로 치부”할 순 없겠지만 그럼에도 앞서 제시한 의문을 뒷받침할 수 있는

---

1) 위 기능들은 당시 17대 대통령실이 14번의 조직개편이 이루어진 가운데 기능의 연속성(기능통합 및 폐지 제외)을 유지한 비서실이다.

단초를 제공할 순 있을 것이다.

## 2. 17대 대통령기록 개관

17대 대통령기록의 이관은 대통령보좌기관(1개), 경호기관(1개), 자문 기관(27개) 등 총 29개 기관을 대상으로 진행되었다.<sup>2)</sup> 준비기간을 포함하여 2012년 1월부터 2013년 4월까지 이루어졌으며, 이관 결과 집계된 기록의 총 수량은 10,946,448건이다.

〈표 1〉을 통해 당시 추진 경과를 살펴보면, 먼저 2012년 1월 대통령 기록관이 주축이 된 ‘이관 TF 조직’이 구성되었다. 대통령기록 이관을 위해 특히 ‘교육 및 간담회’를 중점적으로 추진하였는데 2012년 4월, 약 2주간(4.9~.20) 대통령기록 생산기관을 대상(대통령실 등 22개 기관)으로 기록관리 실태조사와 현지 지원을 실시하였다(국가기록원, 2013, 344). 이러한 실태조사 결과를 토대로 기록 생산 및 이관에 대한 구체적인 실무적 업무처리 방법을 제시하고자 ‘이관 매뉴얼’을 제작하여 배포하였다(2012.6).

또한 실무자를 대상으로 한 ‘대통령기록 이관 실무자 간담회’를 개최하였으며(2012.6.28.), 2012년 12월 5일에는 생산기관(자문위원회), 기록관(대통령비서실), 유관 부처(구 행안부 온나라담당자), 대통령기록관 등 43여명이 참석한 ‘대통령기록 이관 합동 간담회’를 개최하였다.

또한 2012년 9월부터 2013년 3월까지 대통령기록관은 대통령실에 이관 업무를 전담할 수 있는 인력 4명(연구관 1, 사서 2, 전산 1)을 파견하였으며, 목록작성 등을 위한 민간 정리인력 10명을 선발하는데 협조하기도 하였다.

---

2) 이하 본 절의 내용은 대통령기록관(2013). 17대 대통령기록물 이관 결과보고. 정보 공개청구 접수번호: 9494233을 중심으로 기술한다.

〈표 1〉 17대 대통령기록 이관 추진 경과<sup>3)</sup>

추진일	추진 내용
2012.01~2012.12	· 대통령기록 이관 T/F 구성·운영 - 사례분석, 순회교육 등 실시(4.9~.20) - ‘대통령기록 이관 실무자 간담회’ 개최(6.28) - ‘대통령기록 이관 합동 간담회’ 개최(12.5)
2012.12~	· ‘17대 웹기록 기술현황 조사사업’ 추진 - 생산기관의 홈페이지 기술사양 및 운영환경이 조사 및 각 버전에 대한 현황 파악
2012.09~2013.03	· 이관 대상 기록물 정리 등 이관 준비인력 지원 - 대통령실에 이관 업무 전담 인력 4명 파견 - 목록작성 등을 위한 민간 정리인력 10명 선발 협조
2012.12	· 1차 이관 - 자문위원회 ‘08년~’12년도 비전자기록 이송
2013.01	· 2차 이관 - 자문위원회 ‘08년~’12년도 자문위원회 전자기록, 청와대 비전자기록 이송
2013.01~2013.02	· 3차 이관 - 자문위·청와대, 전자·비전자 기록 이송
2013.03~2013.04	· 4차 이관 - 잔여기록, 국가브랜드위 등 폐지위원회 기록 추가 이송

본격적인 이관은 4차례에 걸쳐 이루어졌다. 1차 이관(2012.12)은 자문위원회에서 2008년부터 2012년에 생산된 ‘비전자기록’을 대상으로 이루어졌다. 2차 이관(2013.1)은 자문위원회에서 2008년부터 2012년에 생산된 ‘전자기록 및 청와대의 비전자기록’이 대상이었다. 3차 이관(2013. 2)은 1·2차 이관 이후에 생산된 기록을 대상으로 ‘자문위원회와 청와대의 전자기록 및 비전자기록’이 대상이었다. 마지막 4차 이관(2013. 3)은 ‘청와대의 잔여기록, 국가브랜드위원회 등 폐지위원회 기록’을 대상으로 이루어졌다.

3) 대통령기록관(2013). 17대 대통령기록물 이관 결과보고. 정보공개청구 접수번호: 9494233을 바탕으로 재구성

대통령 이관 작업의 결과는 <표 2>를 통해 확인할 수 있다. 세부 결과를 살펴보면 첫째, 전자기록으로 생산된 기록은 웹기록 포함 10,497,329건(95.76%)이며, 비전자기록은 449,119건(4%)으로 확인된다. 대통령실에서 생산된 기록 중 전자기록으로 생산된 기록은 4,982,512건(웹기록 제외, 95.3%)으로 비전자기록 242,044건(4.62%)에 비해 약 20배 이상 높은 수치로 집계된다. 전자문서로 생산된 기록은 위민시스템 및 신전자시스템에서 생산된 기록이다.

둘째, 대통령실에서 생산된 기록은 6,243,335건(57%)으로 경호처(62,262건, 0.56%)나 자문위원회(968,934건, 8.85%)에서 생산된 기록에 비해 높은 수치를 보이고 있다. 경호처에서 생산된 전자기록은 61,762건(0.56%)이며 비전자기록은 500건에 불과하다. 자문위원회에서 생산된 전자기록은 762,359건(6.96%), 비전자기록은 206,575건(1.88%)으로 집계된다.

셋째, 대한민국 정책포털공감코리아의 웹기록은 3,671,917건(33.5%)으로 집계된다. 대통령비서실의 웹기록은 1,018,779건(9.3%)으로 대한민국 정책포털공감코리아/국정브리핑과 대통령비서실의 웹기록을 합산(경호처, 자문위원회 웹기록 제외)하면 4,690,696건(42.8%)으로 높은 비율을 차지한다.

<표 2> 대통령기록 이관 세부내역

기관	유형	내역	기록건수	비율
대통령실	전자	위민시스템 문서류	245,209	2.24%
		개별업무시스템	3,360,671	30.7%
		시청각	1,376,632	12.5%
		웹기록	1,018,779	9.3%
	비전자	종이문서	236,910	2.16%
		정책간행물	3,064	0.02%
		선물, 행정박물	2,070	0.01%
소계				6,243,335



기관	유형	내역	기록건수	비율
경호처	전자	(신)전자문서, 시청각기록, 웹기록	61,762	0.56%
	비전자	종이문서, 간행물, 행정박물	500	0.004%
	소계			62,262
자문위원회	전자	(신)전자문서, 시청각기록, 웹기록	762,359	6.96%
	비전자	종이문서, 간행물, 행정박물	206,575	1.88%
	소계			968,934
대한민국정책포털		웹기록	3,671,917	33.5%
총합계			10,946,448	100%

### 3. 대통령기록 분석

#### 1) 연설기록

정보공개청구를 통해 입수한 ‘기록 목록’ 분석 결과 연설기록비서관실에서 생산된 기록은 2,439철, 6,837건으로 확인된다. 대통령기록관의 분류체계상 연설기록비서관실의 레코드그룹은 ‘대통령실’이며, 하위 분류는 ‘대통령실>대통령실장실>연설기록비서관실’로 확인된다. ‘연설기록비서관실’ 하위 기능은 12개이며, 나머지 8개의 기능은 ‘국가위기관리실>정보분석비서관실’(3개), ‘의전비서관실(1개)’, ‘정무수석비서관실>정무비서관실(1개)’, ‘2부속실(1개)’, ‘총무기획관실>총무1비서관실/총무행정팀’(1개)이다.<sup>4)</sup> 업무기능(파일)<sup>5)</sup>은 [필드값없음]을 제외하면 19개로 집계되며, 단위과제는 34개이다(중복 포함).

4) 본 절에서는 정보공개청구를 통해 확보한 대통령기록관(2022.9.14), 17대 연설기록비서관실 기록 목록, 정보공개청구 접수번호: 9793619를 중심으로 분석한다.

5) 대통령기록관의 분류체계는 대통령 하위에 “레코드그룹>서브레코드그룹>서브서브레코드그룹>시리즈>서브시리즈>파일>기록물철>기록물건”으로 분류된다. 따라서 본 연구에서의 ‘업무기능’은 ‘파일’에 해당한다. 대통령기록관(2013). 『대통령기록물(08년 이관) 정리·기술 백서』, 51-52쪽.

〈표 3〉 17대 연설기록비서관실 업무기능별 기록 수량

	업무기능(철 분류계층)	단위과제	기록 철	기록 건
1	국가기록관리정책	2(5.71%)	17	707(10.3%)
2	국정발언록작성	1(2.85%)	3	31(0.45%)
3	기고문작성	1(2.85%)	2	2(0.02%)
4	기록물관리	6(17.1%)	23	278(4%)
5	대통령말씀록	1(2.85%)	2	4(0.05%)
6	대통령메시지관리	2(5.71%)	6	251(3.6%)
7	도서실운영	2(5.71%)	6	164(2.3%)
8	서무	2(5.71%)	10	1,407(20.5%)
9	연설기획	1(2.85%)	2	4(0.05%)
10	연설문작성	5(14.2%)	11	316(4.6%)
11	예산회계	1(2.85%)	5	34(0.5%)
12	정보공개	2(5.71%)	10	971(14.2%)
13	국가위기관리실 >정보분석비서관실 >서무	2(5.71%)	2	2(0.02%)
14	국가위기관리실 >정보분석비서관실 >업무평가	1(2.85%)	1	1(0.01%)
15	국가위기관리실 >정보분석비서관실 >예산회계	1(2.85%)	1	9(0.13%)
16	의전비서관실 >연설문집발간	1(2.85%)	2	10(0.14%)
17	정무수석비서관실 >정무비서관실 >연설문작성	1(2.85%)	2	189(2.76%)
18	제2부속실 >기록물관리	1(2.85%)	1	4(0.05%)
19	총무기획관실 >총무1비서관실 >총무행정팀 >후생복지	1(2.85%)	1	2(0.02%)
20	필드값없음	-	2,332	2,451(35.8%)
	합계	35	2,439	6,837

연설기록비서관실에서 생산된 기록은 총 한 차례의 이관(2013.02.13)을 통해 107철(4.38%), 4,386건(64.1%)의 기록과 네 차례의 수집으로 2,332철(95.6%), 2,451건(35.8%)이 대통령기록관에 입수되었다. 네 차례의 수집 중 한 차례만 임기 내(2013.02.13.)에 이루어졌으며 그 대상인 2,300건 모두 비전자기록(간행물)이다. 나머지 세 차례의 수집은 임기 외(2017.05.08, 2019.05.16, 2020.01.17)에 이루어졌으며, 32철(1.31%) 151건(2.2%)이 대상이다. 151건 모두 비전자기록으로 ‘정보공개심의회’, ‘기록관리시스템 고도화’, ‘특정업무경비 집행결과’, ‘공무국외여행 답사 결과보고’ 등이 주요 기록으로 확인된다.

기록 유형을 보면 전자기록이 4,386건(64.1%), 비전자기록이 2,451(35.8%)를 차지한다. 전자기록은 ‘위민시스템’에서 2,507건(57.1%)이 생산되었으며, ‘e지원메모(1,327건)’와 ‘e지원일지(1,180건)’로 생산되었다. 또한 당시 정부와의 업무공유 및 유통을 위해 사용한 ‘신전자시스템’에서 생산된 기록도 1,879건(42.8%) 확인할 수 있다.

〈표 4〉 17대 연설기록비서관실 기록 ‘건 전자기록’ 유형

	시스템	건 전자기록 유형	기록 건
1	신전자시스템	신전자	1,879(42.8%)
2	위민시스템	e지원메모	1,327(30.2%)
3		e지원일지	1,180(26.9%)
소계			4,386(100%)
4	비전자기록(문서 및 간행물)		2,451
합계			6,837

‘보존기간’은 ‘영구’로 책정된 기록이 3,107건, 45.4%로 가장 많았으며, ‘30년 이상(30년, 준영구, 영구)’으로 책정된 보존기간 유형은 3,924건(57.3%)으로 나타났다. 특히 미분류로 분류된 기록이 1,653건으로 나타나 아직 17대 대통령기록의 정리작업이 완료되지 않은 것을 확인할 수 있다.

〈표 5〉 17대 연설기록비서관실 기록 ‘보존기간’ 유형

	보존기간	기록 철	기록 건
1	영구	73(3%)	3,107(45.4%)
2	준영구	727(30%)	803(11.7%)
3	30년	3(0.1%)	14(0.2%)
4	5년	28(1.14%)	827(12%)
5	3년	10(0.4%)	430(6.28%)
6	1년	1(0.04%)	2(0.02%)
7	현 대통령 임기	1(0.04%)	1(0.04%)
8	미분류	1,596(65.4%)	1,653(24.1%)
합계		2,439	6,837

또한 ‘문서’로 생산된 기록이 4,537건(66.3%), 간행물이 2,300건(33.6%)으로 확인된다. 간행물 2,300건은 다른 부서에서 생산된 기록을 ‘연설기록비서관실’에서 접수한 것으로 확인된다.

## 2) 부속실

부속실에서 생산된 기록은 167철, 6,909건으로 확인된다.<sup>6)</sup> 대통령기록관의 분류체계상 부속실의 레코드그룹은 ‘대통령실’, 서브레코드그룹은 ‘대통령실장실’, ‘정책실장실’로 구분되며 ‘대통령실’은 그 자체로 1개의 기능을 가진다. 업무기능(파일)은 [필드값없음]을 제외하면 12개로 집계되며, 단위과제는 15개이다(중복 포함).

〈표 6〉 17대 부속실 업무기능별 기록 수량

	업무기능(철 분류계층)	단위과제	기록 철	기록 건	
1	대통령실	필드값없음	1(0.6%)	1(0.01%)	
2	대통령실장실	1부속실 >서무	필드값없음	7(4.2%)	209(3%)
3		제1부속실 >서관리	1(6.6%)	70(42%)	4,325(62.5%)
4		제2부속실 >기사스크랩	필드값없음	10(6%)	851(12.3%)
5		제2부속실 >서무	2(13.3%)	9(5.38%)	150(2.17%)
6		제2부속실 >서관리	필드값없음	14(8.38%)	601(8.7%)
7		제2부속실 >외부참석요청	필드값없음	4(2.4%)	134(1.93%)
8		제2부속실 >훈장수령	필드값없음	2(1.2%)	2(0.02%)
		대통령실장실 소계	2(13.3%)	116(69.4%)	6,272(90.7%)

6) 정보공개청구를 통해 입수한 17대 부속실 생산기록 목록은 ‘17대 부속실 기록 목록(404건)’과 ‘17대 부속실 기록 목록(6,505건)’ 2개의 목록이다. 본 절에서는 2개의 목록을 통합하여 분석하였다.

		업무기능(철 분류계층)	단위과제	기록 철	기록 건
9	정책실 장실	고용복지수석비서관실 > 여성가족비서관실 > 성 평등정책	1(6.6%)	1(0.6%)	3(0.04%)
10		고용복지수석비서관실 > 여성가족비서관실 > 아 동여성보호대책	1(6.6%)	1(0.6%)	2(0.02%)
11		고용복지수석비서관실 > 여성가족비서관실 > 여 성인력개발	1(6.6%)	1(0.6%)	3(0.04%)
12		고용복지수석비서관실 > 여성가족비서관실 > 여 성정책	2(13.3%)	2(1.2%)	18(0.2%)
정책실장실 소계			5(33.3%)	5(3%)	26(0.37%)
필드값없음			필드값없음	45(27%)	610(8.82%)
합계			15	167	6,909

부속실에서 생산된 기록은 한 차례의 이관(2013.2.13)을 통해 19철(11.3%), 377건(5.45%)의 기록과 네 차례의 수집(2013.02.22, 2017.05.08, 2018.04.16, 2018.05.14)으로 148철(88.6%), 6,532건(94.5%)이 대통령기록관에 입수되었다. 수집 중 한 차례는 임기 내인 2013년 2월 22일에 이루어졌다. 112철(67%), 5,940건(86%)의 기록이 그 대상으로 모두 '비전자기록'이다. 수집을 통해 입수된 기록은 1부속실의 [서한관리], 2부속실의 [기사스크랩], [서무], [서한관리], [외부참석요청], [혼장수령] 기능으로 확인된다.

기록 유형을 살펴보면 전자기록이 377건(5.45%), 비전자기록이 6,532건(94.5%)으로 나타나 '비전자기록'이 대부분을 차지한다. 전자기록은 '신전자시스템(345건, 91.5%)'에서 생산된 기록이 가장 많고, 상대적으로 위민시스템에서의 생산(32건, 8.48%)은 낮은 것을 확인할 수 있다.

〈표 7〉 17대 부속실 기록 '건 전자기록' 유형

	시스템	건 전자기록 유형	기록 건
1	신전자시스템	신전자	345(91.5%)
2	위민시스템	e지원메모	6(1.59%)
3		e지원일지	26(6.89%)
소계			377(100%)
4	비전자기록(필드값없음)		6,532(94.5%)
합계			6,909

‘보존기간’은 ‘영구’로 책정된 기록이 4,134건, 59.8%로 가장 많았으며, ‘30년 이상(30년, 준영구, 영구)’으로 책정된 보존기간 유형은 4,726건(68.4%)으로 나타났다.

생산기록의 유형을 살펴보면 ‘문서’로 생산된 기록이 155철(92.8%), 6,888건(99.6%)으로 가장 높으며, ‘시청각기록’ 9철(5.38%), 18건(0.2%), ‘간행물’ 3철(1.7%) 3건(0.04%) 순으로 집계된다.

〈표 8〉 17대 부속실 기록 ‘철 기록’ 유형

	기록 형태	기록 철	기록 건
1	간행물	3(1.7%)	3(0.04%)
2	시청각기록	155(92.8%)	6,888(99.6%)
3	문서	9(5.38%)	18(0.2%)
	합계	167	6,909

### 3) 치안

치안비서관실에서 생산된 기록은 17철, 831건으로 확인된다. 레코드 그룹은 ‘대통령실’이며, 하위 분류는 ‘대통령실장실 > 정무수석비서관실 > 치안비서관실’로 분류된다. 업무기능은 [필드값없음]을 제외하면 4개이며, 단위과제는 9개이다(중복포함).<sup>7)</sup>

〈표 9〉 17대 치안비서관실 업무기능별 기록 수량

	업무기능(철 분류계층)	단위과제	기록 철	기록 건
1	서무	1(11.1%)	6(35.2%)	323(38.8%)
2	치안상황보고 및 대응	2(22.2%)	3(17.6%)	226(27.1%)
3	치안현안점검	4(44.4%)	5(29.4%)	48(5.77%)

7) 본 절에서는 정보공개청구를 통해 확보한 대통령기록관(2022.9.14), 17대 치안비서관실 기록 목록, 정보공개청구 접수번호: 9793619를 중심으로 분석한다.

	업무기능(철 분류계층)	단위과제	기록 철	기록 건
4	해상치안상황보고 및 대응	1(11.1%)	2(11.7%)	233(28%)
5	필드값없음	필드값없음	1(5.88%)	1(0.12%)
	합계	9	17	831

치안비서관실에서 생산된 기록은 한 차례의 이관(2013.2.13)을 통해 16철(94.1%), 830건(99.8%)의 기록과 한 차례의 수집(2017.5.08)으로 1철(5.88%), 1건(0.12%)이 대통령기록관에 입수되었다.

기록 유형을 보면 전자기록이 830건(99.8%), 비전자기록이 1건(0.12%)으로 나타나 '전자기록' 생산이 대부분인 것을 확인할 수 있다. 전자기록은 '위민시스템'에서 507건(61%)이 생산되었으며, 그중에서도 'e지원일지(283건, 34%)'로 생산된 기록이 가장 많은 것을 확인할 수 있다. 또한 '신전자시스템'에서 생산된 기록(323건)도 확인된다. '비전자기록'은 기록 건 '(2월분) 특정업무경비 집행내역서'로 수집을 통해 이관된 기록이다.

〈표 10〉 17대 부속실 기록 '건 전자기록' 유형

	시스템	건 전자기록 유형	기록 건
1	신전자시스템	신전자	323(38.9%)
2	위민시스템	e지원메모	224(26.9%)
3		e지원일지	283(34%)
	소계		830
4	비전자기록(필드값없음)		1
	합계		831

'보존기간'은 '영구'로 책정된 기록이 562건, 67.6%로 가장 많았으며, '30년 이상(30년, 영구)'으로 책정된 보존기간 유형은 563건(67.7%)으로 확인된다. 831건 모두 문서로 생산되었다.

## 4. 대통령기록 성격 분석

### 1) 사례 1: 생산현황통보

생산현황통보 제도는 해외에서 찾기 힘든 우리나라만의 특성을 반영한 제도로 1999년 공공기록물법이 제정된 이후 현재까지 유지되고 있으며, '기록물의 원활한 수집 및 이관'에 그 목적이 있다.

하지만 17대 '대통령기록 생산현황통보' 현황을 살펴보면 앞서 언론에서 제기한 바와 같이 몇 가지 문제를 발견할 수 있다. 첫째, “부서별로 생산현황을 확인할 수 없고, 기능명을 모두 ‘보좌’로 기재하였다는 점”이다. 대통령기록관리법 시행령 제4조 제2항에 의하면 생산현황통보는 “대통령기록물의 생산부서, 생산연도, 기능명, 기능별 생산수량 등의 정보가 적혀 있는 목록이 포함되어야 한다.”고 명시하고 있다.<sup>8)</sup> 또한 ‘대통령기록물생산기관 업무매뉴얼’에 의하면 생산현황통보 항목의 ‘생산 및 관리부서명’에서 “기록물을 생산·보유하고 있는 처리부서명 기재(대통령기록관, 2009, 54)”라고 명확하게 적시되어 있다. 여기서 ‘처리부서’는 ‘사무관리규정’ 제3조 제3호의 ‘처리과’와 동일한 단위이며, “문서의 수발 및 사무처리를 주관하는 과·담당관 또는 계”를 말한다. 이렇게 볼 때 정상적인 생산현황통보라면 각 부서인 비서관실별(예를 들어 정무수석실이라면 정무기획비서관, 정무비서관, 시민사회비서관, 행정자치비서관)로 이루어져야 한다. 게다가 기능명 또한 모두 ‘보좌’로 기재하여 ‘생산·관리부서명의 핵심기능명’을 기재하지 않은 것을 확인할 수 있다.

---

8) 본 절에서는 조영삼(2009.06.15.) ‘대통령기록 현황 공개, 혹시나 했더니 역시나’를 중심으로 서술한다.



〈그림 1〉 2008년도 대통령기록 ‘전자기록’ 생산현황

구분			전자기록물						
일련 번호	생산 및 관리부서명	기능명	시스템 생산기록물						
			위민시스템		온나라시스 템		신전자문서 시스템		개별업 우 시스템
			출	건	출	건	출	건	
1	실장직속 부서	보좌	83	9,003					2
2	정무수석실	보좌	29	2,499					0
3	민정수석실	보좌	34	5,241					1
4	외교안보수석실	보좌	139	5,384					0
5	경제수석실	보좌	60	2,010					0
6	국정기획수석실	보좌	69	2,588					0
7	사회정책수석실	보좌	54	1,610					0
8	교육과학문화수석실	보좌	35	1,153					0
9	대변인실	보좌	27	2,851					0
10	홍보기획관실	보좌	80	3,051					2
대통령실 총계			610	35,390					5

※출처: 투명사회를 위한 정보공개센터(<https://www.opengirok.or.kr>).

그러나 당시 이러한 문제 제기에도 불구하고 ‘2009년 대통령기록물 생산현황통보’도 상황은 달라지지 않았다. 심지어 ‘2012-2013년도 대통령기록물 생산현황통보’에서는 ‘실장직속 부서’, ‘정무수석실’ 등 상위부서로 분류하여 기재하는 친절함도 사라지고, ‘대통령실’로 통합하여 생산현황을 통보하였다.

둘째, 전자기록의 생산시스템에서 위민시스템의 수치만 확인되고, “신 전자시스템에서 생산된 기록은 모두 공란으로 기재되어 있다는 점”이다. “위민시스템은 다른 기관과 전자적 유통체계를 갖추지 않은 시스템으로 타기관과 문서유통을 하기 위해선 신전자문서시스템을 이용해야 한다.”

셋째, 〈그림 2〉와 같이 ‘2009년도 생산현황통보’ 목록을 보면 “실장직



〈표 11〉 17대 대통령기록 ‘신전자시스템’ 생산 현황

부서	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계
부속실	61	46	32	130	71	5	345
연설기록	324	398	358	307	371	120	1,878
치안	66	69	58	70	56	4	323
합계	451	513	448	507	498	129	2,546

다음으로 비전자기록 생산과 관련하여 ‘실장직속 부서’인 ‘제1·2부속실’의 생산기록을 확인한 결과 2009년에 생산된 비전자기록 1,997건을 확인할 수 있다. 1,995건은 문서이며, 그 중 1건은 임기 외에(2018.4.16., ‘내부보고:사회수석실’) 수집되었다. 나머지 2건은 시청각기록으로 분류되어 있다.

〈표 12〉 17대 대통령기록(부속실) ‘비전자기록’ 생산 현황(2009)

	업무기능(철 분류계층)	기록 건	기록형태	이관일
1	1부속실 >서한관리	1,541	문서	2013.2.22
2	2부속실 >서한관리	138	문서	2013.2.22
3	2부속실 >기사스크랩	303	문서	2013.2.22
4	2부속실 >외부참석요청	12	문서	2013.2.22
5	필드값없음	3	시청각(2)/문서(1)	2013.2.22/2018.4.16
	합계		1,997	

이상의 내용을 통해 당시 생산현황통보의 내용 중 신전자시스템 생산문서와 비전자기록의 수치는 잘못 기재되었던 것임을 확인할 수 있다. 이렇게 부실하게 ‘생산현황통보’가 이루어지는 5년이라는 기간 동안 대통령기록관에서는 어떤 문제제기를 했는지 여부는 알 수 없지만 결과적으로 17대 대통령실의 생산현황통보 내역은 개선되지 않았으며, 대통령실의 기록관리를 총괄하는 ‘연설기록비서관실’ 또한 본분을 다

하지 못했다.

## 2) 사례 2: e메일을 통한 기록 생산 및 미등록(업무기록화에 대한 연설기록비서관실의 대응)

앞의 논의는 결국 ‘생산현황통보의 부실’이라 귀결된다. 그렇다면 당시 연설기록비서관실이 그렇게 밖에 대응할 수밖에 없었던 이유는 무엇인가? 이는 연설기록비서관실에서 생산된 기록을 통해 당시 대통령실의 업무문화를 살펴볼 수 있다.

먼저 연설기록비서관이 당시 청와대 전 직원을 대상으로 발송한 ‘직원들에게 보내는 편지-기록, 역사 평가-과연 우리는?(연설기록비서관실, 2009.7.1)’의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

안녕하세요?

...

대통령실 업무의 특수성을 고려한 위민시스템을 지난 2월 1일부터 본격적으로 운영하고 있으나, 아직도 사용이 미흡한 실정입니다.

심지어는 위민시스템을 통하여 단 1건의 문건도 등록하지 않은 비서관실도 있습니다. 이는 명백히 법령을 위반하는 것입니다.

물론 그동안 종이문서를 통하여 보고를 하여 왔었고, 그기에 익숙해져 위민시스템을 이용하는 것이 번거롭고, 불편하실 수 있습니다.

...

부디 오늘부터는 위민시스템에서 보고서를 작성해 주십시오

여러분들께서 담당하고 계시는 부처로부터 올라오는 각종 보고서들 역시 한 건도 누락하지 마시고, 전자 파일로 받아 위민시스템에 등록해 주십시오. 동일한 파일일지라도 보고받은 데로 바로 등록해 주시고, 그동안 메일로 주요받은 자료들은 앞으로 메모보고를 통하여 소통해 주십시오.

(이하 중략)

위의 편지는 청와대 대통령실이 출범한 지 약 1년 6개월이 지난 시점에서 작성된 것으로 확인되는데<sup>9)</sup> “그동안 종이 문서를 중심으로 보고가 이루어져 왔으며, 심지어 ‘위민시스템을 통하여 단 1건의 문건도 등록하지 않은 비서관실’이 존재한다는 사실”을 확인할 수 있다. 또한 “그동안 메일로 주고받은 자료들은 앞으로 메모보고를 통하여 소통”해 달라는 연설기록비서관의 호소는 당시 언론에서 제기한 “개인 e메일을 이용해 정부 부처 공무원과 업무 연락을 했다.”는 증언을 뒷받침한다. 이러한 내용으로 보아 당시 대통령실에 ‘비정상적인 기록 생산’ 풍조가 만연해 있었다는 점을 짐작할 수 있다.

이후 연설기록비서관실은 ‘찾아가는 기록관리 상담서비스’를 매년 지속적으로 추진했으며, 대통령 소속 자문기관을 대상으로 ‘대통령 소속 자문기관 기록관리 실태 점검 및 기록관리 컨설팅(연설기록비서관실, 2011.7.11)’을 진행하면서 업무문화를 개선하기 위해 노력하였다.

하지만 그럼에도 위민시스템을 이용하기보다는 종이문서 사용이 많았던 것으로 보인다. 여전히 상황이 호전되지 않자 연설기록비서관실은 2012년 6월 ‘대통령 지시사항’을 근거로 ‘온라인 보고 활성화를 위한 위민시스템 정비 방안(그림 3)’을 검토하였다.

그 결과 주요 기록을 생산할 수 있는 ‘메뉴의 접근성 개선’과 ‘메모보고 명칭변경’ 및 ‘기능 단순화’, ‘홍보강화’ 등의 사안이 주요 개선 방안으로 도출되었다. 이후 협의내용을 바탕으로 ‘위민시스템 메뉴 명칭 변경 및 공개여부 설정 기능 신설 요청(안)’(연설기록비서관실, 2012.6.18)을 작성하여 위민시스템의 개선작업을 진행하였다.

---

9) ‘기록 목록’상에서의 생산일자는 2009년 7월 1일로 기재되어 있지만 기록 본문에서의 생산일자는 2009년 2월 12일로 확인된다. 이처럼 대통령기록을 살펴보면 기록 목록’상에서의 생산일자, ‘e지원메모(e지원일지 등)’상에서의 생산일자, ‘본문문서와 첨부파일(컴포넌트)’상의 생산일자가 모두 상이한 경우가 발견되는데 본 연구에서는 ‘기록 목록’상의 생산일자를 기준으로 한다.

〈그림 3〉 「온라인 보고 활성화를 위한 위민시스템 정비 방안 검토」  
(1011172100003496)의 일부 내용

- 협의 내용 : 온라인 보고 활성화를 위한 위민시스템 개선 방안 협의
- 협의결과
  - 기록화 관련 주요메뉴(메모보고, 일지등록)를 접근하기 편리하도록 위민시스템 메뉴 전면 배치
  - 메모보고를 쉽게 사용할 수 있도록 기능을 단순화
  - 메모보고 명칭을 직원들이 공감할 수 있는 새로운 명칭으로 변경
  - 확대비서관회의시 비서관 및 수석께서 메모보고를 열람·이용하도록 홍보(메모보고가 활성화 되지 않는 이유중 하나가 비서관, 수석께서 메모보고를 읽지 않기 때문이라는 의견)
  - 메일을 기록화하는 것은 직원들의 반발 우려 등으로 추진 곤란(위민팀 입장)

※출처: 대통령실(연설기록비서관실)(2012.6.17). 「온라인 보고 활성화를 위한 위민시스템 정비 방안 검토」(1011172100003496). 『대통령실 기록관리 정책 및 기록관리시스템 운영』(1011172100003496). 소장처: 대통령기록관. 정보공개청구 접수번호: 9963384.

한편, 당시 연설기록비서관실은 이러한 관행에 대한 고민이 많았던 것으로 추정되는데, 당시 기록 생산이 너무 저조하자 ‘메일의 기록화 방안’까지 검토한 것으로 보인다. 기록 건 ‘위민시스템 메일의 기록화 방안 검토 결과 및 향후 추진방향(연설기록비서관실, 2012.6.17.)’을 살펴보면 “위민시스템의 ‘메일’ 기능에는 전자기록의 4대 속성이 반영되어 있지 않고, 별도의 서버로 운영(위민과 별개 시스템)되기 때문에 메일의 “법적 요건을 갖추기 위해서는 전자기록 속성을 반영하여 재구축”이 필요함을 언급하면서 “메일의 기록화는 단기간 내 추진이 어려우므로 앞서 언급한 ‘온라인 보고 활성화를 위한 위민시스템 정비 방안’의 협의 결과를 토대로 기록관련 메뉴를 재구성하여 기록화”를 유도하는 것으로 결정되었다.

이를 위해 위민시스템의 2차·3차 메뉴에 배치되어 있는 ‘메모’, ‘일지

등록' 기능을 1차 메뉴인 전면에 배치하고, 현재 메모 메뉴 하위에 '지시사항', '보고문서관리', '일지등록' 등 성격이 다른 기능과 함께 구성되어 있는 것을 순수한 '메모기능'만 배치하는 것으로 단순화하고자 했다(연설기록비서관실, 2012.6.17). 16대 대통령기록의 경우 e지원문서카드, e지원일지, e지원일정, e지원메모, e지원지시카드 등 다양한 기록 유형이 발견되는 데 비해 17대 대통령기록에서는 <표 13>에서와 같이 e지원일지와 e지원메모만이 확인되는 것은 이러한 위민시스템의 관련 기능 단순화 작업과 연계된다 할 수 있다.

<표 13> 17대 대통령기록의 유형(부속실, 치안, 연설기록)<sup>10)</sup>

생산시스템	기록유형	연설기록	부속실	치안
위민시스템	e지원일지	1,180	26	283
	e지원메모	1,327	6	224
신전자시스템	신전자시스템	1,879	345	323
합계		4,386	377	830

또한 연설기록비서관실은 '생산 미등록 기록물 집중 등록기간'을 운영하여 생산 후 등록하지 않은 기록을 대상으로 위민시스템의 'e지원일지' 작성으로 유도하였다(연설기록비서관실, 2012.6.18). '미등록기록 집중 등록기간'은 2008년부터 임기 말인 2013년까지 매년 시행되었다. 17대 대통령기록의 생산일자를 살펴보면 유독 같은 시기가 많이 발견되는데 이러한 기록은 모두 이 기간에 이루어진 것으로 추정된다.

요컨대 본 절에서 논의한 연설기록비서관실이 대통령실의 업무기록화와 관련하여 생산한 기록은 <표 14>와 같다.

10) 대통령기록관(2013). 17대 대통령기록물 이관 결과보고. 정보공개청구 접수번호: 9494233을 바탕으로 재구성

〈표 14〉 연설기록비서관실의 업무기록화 관련 생산기록 목록

생산일자 (목록)	생산일자 (건)	기록 건 제목	건 번호
2009.7.01	2009.2.12	직원들에게 보내는 편지-기록, 역사 평가-과연 우리는?	1011172100000018
2012.6.17	2010.2.08	온라인 보고 활성화를 위한 위민시스템 정비 방안 검토	1011172100003496
2012.6.18	-	위민시스템 메뉴 명칭 변경 및 공개여부 설정 기능 신설 요청(안)	1011172100003480
2012.6.17	-	대통령실 업무기록화를 위한 위민시스템 개선 현황 보고	1011172100003467
2012.6.17	2010.4.15	위민시스템 메일의 기록화 방안 검토 결과 및 향후 추진방향	1011172100003468
2012.6.17	-	위민시스템 개선 중간 협의 결과 보고	1011172100003460

### 3) 사례 3: 핵심기록 및 전자·비전자기록

연설기록비서관실의 대통령실의 업무기록화를 위한 방안은 결국 ‘위민시스템의 개선(단순화)을 통한 기록 생산’의 유도였다. 그렇다면 과연, 그 과정에서 생산된 기록의 실패는 어떤지 살펴볼 필요가 있다.

본 절에서는 각 비서관실의 ‘핵심 기능에서 생산된 기록’과 ‘비전자기록’을 조사·분석하여 그 결과를 살펴보고, ‘전자기록(e지원메모, e지원일지)’의 특징 분석을 통해 17대 대통령기록의 ‘질’과 관련된 논의를 하고자 한다.

#### (1) 핵심 기록

[1] 연설기록비서관실의 핵심 기능은 무엇보다 ‘말씀록 작성’<sup>11)</sup>과 ‘대

11) 대통령의 말씀과 관련된 기록은 메시지, 연설, 국정(회의) 발언, 기고문 등 다양하게 확인된다. 여기에서는 이러한 유형의 기록을 ‘말씀록’이라 총칭하고자 한다.



통령기록 생산기관의 기록관리라 할 수 있다. 먼저 대통령 말씀을 기록화하고 기획하는 업무는 업무기능(파일) 19개 중 6개(31.5%)를 차지하는 것을 확인할 수 있다.

〈표 15〉 17대 연설기록비서관실 ‘말씀록’ 유형 기록 현황

	업무기능	철	건
1	국정발언록 작성	3(3.4%)	31(0.75%)
2	대통령말씀록	2(2.27%)	4(0.09%)
3	대통령메시지 관리	6(6.81%)	251(6.15%)
4	기고문 작성	2(2.27%)	2(0.04%)
5	연설기획	2(2.27%)	4(0.09%)
6	연설문작성	11(12.5%)	316(7.74%)
합계		26(29.5%)	608(14.9%)

하지만 연설문, 축사와 같은 행사의 말씀을 단순하게 기록한 자료일 뿐 16대 대통령비서실의 ‘말씀록’과 같이 ‘충실한 기록화’를 위해서 행사 시작 전의 현장의 분위기 등 ‘특이사항’까지도 기록(이경용, 2022, 159)하려 한 노력은 찾아볼 수 없다. 게다가 대통령이 주재하거나 참석하는 회의에 대한 말씀록은 극히 적었다.<sup>12)</sup>

다음으로 ‘대통령기록 생산기관의 기록관리’와 관련된 기록은 업무기능 [기록물관리]에서 확인할 수 있다. 당시 기록관리 영역 핵심 정책이었던 ‘기록관리 선진화 정책’ 관련 기록도 업무기능 [국가기록관리정책]에서 확인이 가능하다. 하지만 ‘선진화’ 관련 기록은 30여건에 불과하고 ‘선진화 전략 종합실천계획’, ‘선진화 정책 세미나’ 관련 기록만 확인할 수 있다. 게다가 연설기록비서관실에서 생산한 기록이 아닌 국가기록원에서 생산하여 접수한 기록이 다수를 차지한다.

12) 이와 관련하여 ‘국가정보화전략위원회 보고회의 말씀자료’ 8건(생산일자 모두 동일), ‘비상경제대책회의’와 ‘국가교육과학기술자문회의’ 말씀자료가 각 1건씩 확인된다.

[2] 부속실의 핵심 기능은 ‘대통령 및 영부인 보좌’라 할 수 있다. 하지만 업무기능 및 단위과제명으로는 확인이 어려웠다. 기록의 철·건까지 확인한 결과 ‘대통령보좌’ 기능에 해당하는 기록 36건을 확인할 수 있었다. 이는 2018년 5월 14일에 이뤄진 수집으로 대통령기록관에 이관된 기록으로 철 제목은 『5.27.(화) 제1부속실』, 『5.28.(수) 제1부속실』, 『5.29.(목) 제1부속실』, 『5.30.(금) 제1부속실』 등 4철이다. 주로 ‘연설자료’, ‘행사일정’, ‘조찬 및 간담회 자료’, ‘정상회담 자료’로 구성되어 있다.

각 부서에서 대통령 보고를 위해 생산한 ‘대통령보고서’와 관련된 기록은 2018년 4월 16일에 이뤄진 수집기록에서 찾을 수 있다. 『내부보고: 경제수석실』(2철), 『내부보고: 국정기획수석실』(5철) 등 9개 부서의 ‘내부보고 기록’ 15철과 ‘외부보고’ 4철, ‘일일종합상황보고’ 4철 등 총 29철, 522건이 확인된다. 하지만 ‘영부인 보좌’와 관련된 기록은 찾을 수 없었다.

결과적으로 임기 내에 이뤄진 이관 및 수집을 통해서는 이러한 기록이 누락 되었으며, 임기 후에 이뤄진 수집을 통해 일부 기록을 확보할 수 있었던 것으로 추정된다. 특히 ‘대통령보좌’ 기능에 해당하는 기록은 단 ‘4일치(5.27~5.30)’에 해당하는 기록으로 그 외에 생산된 기록은 찾을 수 없다. 또한 2018년 4월 16일에 이뤄진 수집기록 중에는 검찰의 압수 수색 과정에서 발견된 ‘영포빌딩 청계재단’ 기록이 일부 확인된다.<sup>13)</sup>

[3] 다음으로 치안비서관실의 핵심기능은 ‘치안상황보고 및 대응’이라 할 수 있다. [치안상황보고 및 대응, [해상치안상황보고 및 대응, [치안현안점검] 기능에서 생산된 기록 507건을 확인할 수 있다. 하지만 기록의 생산연도를 살펴보면 ‘2011년’ 45건, ‘2012년’ 461건, ‘2013년’ 1건으로 확인된다. 즉, 2008년부터 2010년 시기에 생산된 기록은 존재를 확인할 수 없었다. 또한

13) 대통령기록관에서 선제적으로 제공하고 있는 ‘영포빌딩 청계재단 기록 목록(정보공개기록)’과 대조해보면 ‘대통령 서면 보고서: OECD 한국경제보고서 발표(A000009410082422)’, ‘대통령 서면 보고서: WEF측 다보스포럼 G20 특별세션 개최계획(A000009410082585)’, ‘대통령 서면 보고서: 11월 무역수지 동향(A000009410082417)’ 등의 기록을 찾을 수 있다. 이 기록은 ‘17대 부속실 생산기록 목록’에서 확인할 수 있는 기록이다.

17대 치안기능에서 생산된 기록은 16대 생산기록(5,131건)과 비교하면 16% 수준으로, 생산된 기록(831건)의 양이 매우 적은 것으로 파악된다.

## (2) 비전자기록

17대 대통령기록(연설기록·부속실·치안)의 ‘수집’ 기록인 ‘비전자기록’은 총 8,984건으로 확인된다. 이 중 간행물(2,303건)과 시청각기록(18건)을 제외한 ‘문서’로 생산된 기록은 <표 16>과 같이 6,663건이다. 이 중에서 부속실의 행정업무인 [서한관리], [기사스크랩], [서무], [외부참석요청], [훈장수령] 등을 제외하면 741건에 불과하다.

<표 16> 17대 대통령실 ‘비전자기록(문서)’ 현황<sup>14)</sup>

부서	업무기능	수량(건)	수입유형	수집(이관)일
연설기록비서관실	필드값없음	151	입기 외	2017.5.08 2019.5.16 2020.1.17
부속실	대통령실	1	입기 내	2013.2.22
	서한관리(1부속실)	4325		
	기사스크랩	851		
	서무	8		
	서한관리(2부속실)	601		
	외부참석요청	134		
	훈장수령	2		
	필드값없음	589	입기 외	2017.5.08 2018.4.16 2018.5.14
치안비서관실	필드값없음	1	입기 외	2017.5.08
합계		6,663건		

14) 대통령기록관(2013). 17대 대통령기록물 이관 결과보고. 정보공개청구 접수번호: 9494233을 바탕으로 재구성

연설기록비서관실의 비전자기록 151건에는 ‘정보공개심의회’, ‘대통령 전자기록물 검사 결과보고’, ‘기록관리시스템 고도화’, ‘개별시스템 이관’, ‘주간 및 월간보고’, ‘특정업무경비’, ‘공무국외출장’ 등의 기록이 포함되어 있으며, 부속실의 비전자기록 589건은 앞서 언급한바와 같이 ‘대통령보좌’, ‘대통령보고서’와 관련된 기록이다.

하지만 문제는 741건의 기록은 모두 임기 내에 이뤄진 계획된 수집이 아닌 임기 외에 이뤄진 수집으로 대통령기록관에 입수된 기록이라는 데 있다. 다시 말하면, 17대 대통령실의 단순 행정처리 기록이 아닌 정책의 주요 방향과 구체적인 내용을 확인할 수 있는 ‘비전자기록(문서)’은 계획된 이관으로는 단 한 건도 이관되지 않았음을 확인할 수 있다.

### (3) 전자기록(위민시스템)

신전자시스템에서 생산된 기록 2,547건을 제외하면, 위민시스템에서 생산된 전자기록은 e지원메모(1,557건)와 e지원일지(1,489건)만 확인이 가능하다.<sup>15)</sup>

먼저, ‘e지원메모’는 e메일 시스템을 업무상으로 활용할 수 있도록 공식화한 기록으로 일반적인 e메일은 과제와 연계되지 않고, 여러 수신자의 답변을 확인할 수 없는데 반해 e지원메모는 과제와 연계되고 여러 수신자의 답변을 전반적으로 볼 수 있도록 구성한 기록이다. 수신상황을 통해 상호의견수렴이 가능하고, 그에 따라 문서 또한 수정이 가능하다(강태영·민기영, 2017, 58).

하지만, e지원메모로 생산된 기록을 살펴보면 이러한 의견수렴기능을 활용한 사례는 확인이 어렵고, ‘결재문서’ 위주로만 남겨져 있다는 점에서 의사결정과정이나 업무의 맥락을 파악하는 데 어려움이 있다.

---

15) e지원문서카드, e지원일지, e지원지시카드에서 생산된 기록은 확인할 수 없다.

예를 들어 ‘e지원문서카드’의 경우 ‘표제부’에서 ‘정보출처’, ‘문서취지’를 확인할 수 있고, ‘경로부’에서는 업무의 의사결정과정 전반을 파악할 수 있으며 문서의 초기 버전부터 최종결재문서(수정본)까지 버전별로 모두 확인이 가능하다. 하지만 17대 대통령기록의 경우 e지원문서카드로 생산된 기록은 확인할 수 없었다.

〈그림 4〉 e지원메모의 구성

보고한 메모

제목	동영상 시나리오에 대한 의견 제시 요청		
과제명	단위	정책홍보	
	관리		
정보출처	홍길동/제도개선팀/행정주사		
보고일	2006.11.20 11:17:15		
11/14 BH와 협의한 결과를 반영한 업무관리시스템 동영상 시나리오입니다. 12/15일 제작안료를 목표로 하고 있어서 빠른 검토가 필요합니다. 보시고 의견주시기 바랍니다.			

> **수신상황**

구분	수신자	일자
보고	백지훈 / 국정과제실시간관리추진단 / 부단장	2006.11.20 11:20:44
	도입부분 - 혁신의 필요성과 정보화 관점에서 구성되었는데, 조금 범위를 좁혀 혁신의 과정에서 시스템이 갖는 의의에 초점을 두는것이 어떨지 본론부분 - 업무관리시스템 이외의 시스템들에 대한 골자를 간략히 반영함이 어떨지 에필로그 부분 - 정보화 성과라는 관점보다는 행정의 투명성, 책임성, 행정효율 등을 통한 혁신의 완성, 이로운 조직과 개인 국민 만족도 제고라는 효과를 강조함이 어떨지(아울러, 행정부관련 화면은 삭제)	2006.11.20 11:50:28
	[백지훈] 수신 의견을 반영하도록 하겠습니다.	2006.11.20 11:58:21
보고	김마리 / 제도개선팀 / 서기관	2006.11.21 09:50:44
	전체적으로 '표준화'에 지나치게 치우친 감이 있습니다. 시스템 도입의 궁극적인 효과로서 '국가정보화'를 거론하는데, 이보다는 국민이나 공무원에게 실질적으로 다가갈 수 있는 접근이 필요한 것 같습니다. 청와대와 협의한 결과 최종적인 PT자료의 내용이 전면적으로 수정되었는데 새로운 PT 자료의 내용을 반영하는 것도 필요한 것 같습니다.	2006.11.21 09:59:14
	[백지훈] 수신 의견을 반영하도록 하겠으나, 의견이 다소 추상적입니다. 더 구체적인 의견을 주시면 감사하겠습니다.	2006.11.21 10:10:02

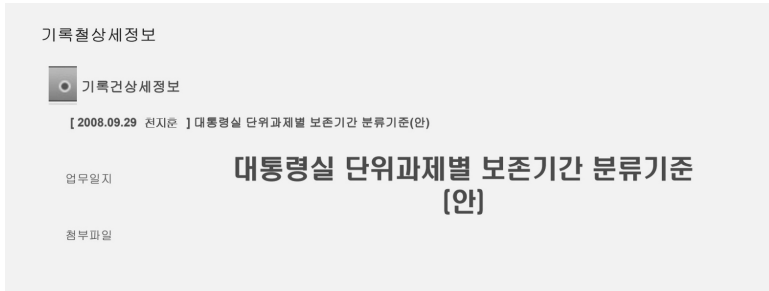
※출처: 강태영·민기영(2017), 『이지원, 대통령의 일하는 방식』, 서울: 행복한책읽기, 59쪽을 바탕으로 재구성.

다음으로 ‘e지원일지’는 “개인에게 할당된 과제별 계획을 수립(e지원

일정)하고, 업무수행 결과를 ‘일지’로 기록하여 업무평가의 기본자료로 활용(강태영·민기영, 2017, 83)될 수 있도록 기획된 것”으로 ‘개인 작업 공간’의 성격이 강하다. 즉, “문서로 작성하지 않는 일들을 ‘e지원일지’를 통해 축적되도록 해서 문서와 비문서 형태의 두 가지 일들을 모두 관리”될 수 있도록 의도(강태영·민기영, 2017, 45)된 것으로 공식적인 ‘기록’으로 보기에는 어려움이 있다.

하지만 ‘일지’ 성격의 기록이 아님에도 불구하고 다수의 기록이 ‘e지원일지’로 생산되면서 결과적으로 ‘e지원일지’로 생산된 기록은 업무의 맥락이나 과정 등 전반에 대한 파악이 가장 어려운 기록이 되었다.<sup>16)</sup> 게다가 ‘업무일지’ 항목에 기록 건명을 그대로 기입하거나, 첨부파일의 일부 내용을 그대로 기입한 경우가 다수 발견된다는 점은 기록을 통한 업무의 재구성을 더욱 힘들게 하는 요인이다.

〈그림 5〉 대통령실 단위과제별 보존기간 분류기준(안)(1011172100000037)



※출처: 대통령비서실(기록관리비서관실)(2006.7.25). 「대통령비서실 기록관리시스템 구축 완료보고」(1010211100000345). 『기록관리시스템(RMS) 구축』(1010211000000004). 소장처: 대통령기록관을 바탕으로 재구성.

16) 위민시스템 개선과정에서 e지원일지의 9개 항목 중 필수항목은 4개였으나 대통령비서실(기록관리비서관실)(2006.10.9). 「2005년 부서 업무 매뉴얼 작성 현황 종합 보고」(1010211100009042). 『부서 업무 매뉴얼 작성』(1010211000000018). 소장처: 대통령기록관에 의하면 e지원일지의 구성항목이 7개로 축소되었으며, 필수항목도 ‘업무선택(개인 혹은 지시사항)’, ‘추진일자’, ‘업무일지’등 3개로 축소된 것을 확인할 수 있다.

결국 연설기록비서관실의 ‘위민시스템 개선(간소화)작업’은 기록 생산 독려를 위한 어쩔 수 없는 선택이었겠지만 그 결과 17대 대통령기록은 확정받을 최종문안을 결재(서명)하여 그 결과를 대내·외적으로 유통하기 위한 기록(대통령자문정책기획위원회, 2008), 그 이상의 의미를 찾긴 어려운 결과를 초래했다.

## 5. 맺음말

참여정부의 기록관리혁신의 결과 기록관리 전반에 걸쳐 높은 수준의 제도 개선이 이루어졌음에도 불구하고, 참여정부의 기록문화는 17대 대통령실로 계승되지 못했다. 17대 대통령기록은 전체가 아닌 ‘결락(부속실, 치안)’된 상태(추정)로 대통령기록관에 이관되었고, 각 비서관실의 핵심 기능에서 생산된 기록은 계획된 이관 이후 ‘수집’을 통해 대통령기록관에 입수되었으며, ‘사적인 공간’에서 추가로 발견되기도 하였다.

또한 결재문서 위주로 남겨진 기록은 당시 업무를 재구성하는데 있어 명확한 한계로 작용할 뿐만 아니라 공공기록물법에서 명시하고 있는 “업무과정에 기반한 기록물관리” 원칙에도 어긋난다. 여전히 “높은 수준의 제도화와 낮은 단계의 기록관리 실태(곽건홍, 2006)”라는 2006년 당시 혁신에 대한 진단은 16년이 지난 2023년에도 유효하다.

지금이라도 문제의 본연을 해결할 수 있는 방안 모색이 필요하다. 이에, 앞의 대통령기록의 분석 결과를 기반으로 대통령기록관리 체계 개선을 위한 방안을 제언하는 것으로 결론을 대신하고자 한다. 첫째, ‘국가기록관리 혁신’ 보고서에서 제안된 “서버기반 컴퓨팅(Server-Based Computing: 이하, SBC) 시스템”을 주목할 필요가 있다. SBC란 “각종 데이터와 애플리케이션을 중앙 서버에 집중시켜 놓고, PC를 비롯한 기타 유무선 단말기(Client)로 필요할 때마다 불러 쓰는 기술(김정홍·김승

광·조정훈, 2008)”을 말한다. 업무관리시스템에 SBC 환경을 구축하게 되면 모든 기능의 구현과 실행은 중앙서버에서 실행되기에 사용자는 따로 애플리케이션을 설치할 필요가 없으며, 보안관리, OS 업그레이드 등을 신경 쓸 필요가 없다. 자신의 업무행위에 대한 결과물(기록)은 서버에 저장되기에 ‘기록화’ 및 기록 생산 후 ‘등록’에 대한 우려도 불식시킬 수 있다. 오로지 업무에만 집중할 수 있게 만드는 환경이 구축되는 것이다.

게다가 사용자별로 허가받은 정보에만 접속할 수 있고, 중앙집중식 보안관리를 수행하기 때문에 보안사고 및 정보유출을 방지할 수 있는 효과도 있다. 게다가 생산현황통보 또한 SBC에 저장된 목록을 추출하여 제공하는 비교적 간단한 업무처리로 대체할 수 있으며, 이렇게 정확한 실체에 근거한 생산현황통보 결과를 바탕으로 대통령기록관은 사전에 전자기록의 ‘특성’에 부합하는 이관계획을 수립·시행할 수 있다. 아울러 ‘청와대 캐비닛 문건’, ‘대통령기록 무단 유출(영포빌딩)’등의 사태를 미연에 방지할 수 있을 것이다.

둘째, 현 대통령실의 ‘기록관’의 역할도 재정립될 필요가 있다. 단순히 청와대에 기록관리를 전담할 인력을 파견하는 것에 그치지 않고, 대통령실의 ‘기록관’ 업무를 대통령기록관이 주체가 되어 수행할 필요가 있다. 이와 관련하여 그동안 대통령실 기록관(기록관리, 연설기록, 국정기록 등)이 수행한 업무 전반에 대한 조사를 통해 기록관리의 ‘전문성’을 확보하기 위한 방안을 모색해야 한다. 단순한 수동적 ‘보관자(keeper)’의 역할에서 벗어나 ‘기록자’(documenter)의 역할(이승휘, 2008)에서 기록문화를 주도할 수 있어야 할 것이다. 이런 관점에서, 대통령실의 업무관리시스템을 대통령기록의 특성에 걸 맞는 기록을 생산할 수 있도록 설계하고, 체계적인 관리가 이루어질 수 있도록 주도해야 한다.

본 연구는 참여정부의 기록관리혁신 이후 대통령기록관리의 실상을 파악하기 위해 그 제도에서 파생된 17대 대통령기록을 중심으로 살펴



보고자 하였다. 어쩌면, 그 결과는 우리에게 그리 낯설지 않은 모습이  
었다. “여전히 비전자기록 ‘생산’을 선호했고, 기록을 ‘등록’하지 않았으  
며, 이메일을 통한 ‘유통’ 방식이 이루어졌다.”

우리가 가야 할 길은 분명하다. 먼저, 법에 명시되어 있는 ‘기본’적인  
것부터 지킬 수 있도록 가이드 해야 하며, 이를 위한 제도적 장치를 좀  
더 촘촘히 설계해야만 한다. 이때 분석의 초점을 ‘제도’가 아닌 그 제도  
에서 파생된 ‘기록’을 중심으로 실상을 들여다볼 필요가 있다. 그 결과  
를 기반으로 부족한 부분에 대한 개선을 진행해야 하며, 법의 역할 또  
한 재정초하는 계기로 삼아야 한다.

아울러 해제 시기를 두고 다소 논란이 있었지만, 대통령 지정기록물  
해제(16·17대 대통령 기록)가 진행될 예정이다. 이를 계기로 후속연구를  
통해 본 연구에서 담지 못한 부분까지 진전될 수 있는 기회를 얻길 기대  
하며, 더 나아가 대통령기록에 대한 인식과 가치가 재조명되길 바란다.

### 〈참고문헌〉

- 강태영·민기영(2017). 『이지원, 대통령의 일하는 방식』. 서울: 행복한책읽기.  
곽건홍(2006). 「한국 국가기록 관리 체제 ‘혁신’의 성격: 기록관리법 개정안 분석을  
중심으로」. 『기록학연구』. 13, 3-40쪽.  
곽건홍(2019). 참여정부 대통령기록 연구: 기록 재조직을 중심으로. 기록학연구, 61,  
5-29. <https://doi.org/10.20923/kjas.2019.61.005>  
곽건홍(2020). 참여정부 대통령기록 연구: 노동·고용정책비서관실을 중심으로. 기  
록학연구, 63, 37-70. <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.63.037>  
곽건홍(2023). 참여정부 대통령기록 연구: ‘기록관리 혁신’을 중심으로. 기록학연구,  
75, 91-134. <https://doi.org/10.20923/kjas.2023.75.091>  
국가기록원(2013). 2012 국가기록백서. 344쪽.  
국가기록원(2017). 『국가기록관리 혁신 방안』. 145쪽.  
김정홍·김승광·조정훈(2008). 「서버 기반 컴퓨팅을 위한 씬 클라이언트 개발」.  
제29회 한국정보처리학회 춘계학술발표대회 논문집 15(1). 517쪽.

- 대통령기록관(2013). 『대통령기록물(08년 이관) 정리·기술 백서』.
- 대통령기록관(2013). 17대 대통령기록물 이관 결과보고. 정보공개청구 접수번호: 9494233
- 대통령기록관(2022.9.14). 17대 부속실 기록 목록. 정보공개청구 접수번호: 9793619.
- 대통령기록관(2022.9.14). 17대 연설기록비서관실 기록 목록. 정보공개청구 접수번호: 9793619
- 대통령기록관(2022.9.14). 17대 연설기록비서관실 기록 목록. 정보공개청구 접수번호: 9793619.
- 대통령기록관(2022.9.14). 17대 치안비서관실 기록 목록. 정보공개청구 접수번호: 9793619.
- 대통령기록관(2009). 『대통령기록물생산기관 업무매뉴얼』.
- 대통령실(연설기록비서관실)(2009.7.1). 「직원들에게 보내는 편지-기록, 역사 평가-과연 우리는?」(1011172100000018). 『대통령실 기록관리 정책 및 기록관리시스템 운영』(1011172000000001). 소장처: 대통령기록관. 정보공개청구 접수번호: 9998847.
- 대통령실(연설기록비서관실)(2011.7.11). 「자문기관 기록관리 실태 점검 및 컨설팅 계획(안)」(1011172100000831). 『대통령 자문위원회 기록물 관리』(101117200000005). 소장처: 대통령기록관. 정보공개청구 접수번호: 9963384.
- 대통령실(연설기록비서관실)(2012.6.17). 「온라인 보고 활성화를 위한 위민시스템 정비 방안 검토」(1011172100003496). 『대통령실 기록관리 정책 및 기록관리시스템 운영』(1011172100003496). 소장처: 대통령기록관. 정보공개청구 접수번호: 9963384.
- 대통령실(연설기록비서관실)(2012.6.17). 「온라인 보고 활성화를 위한 위민시스템 정비 방안 검토」(1011172100003496). 『대통령실 기록관리 정책 및 기록관리시스템 운영』(1011172100003496). 소장처: 대통령기록관. 정보공개청구 접수번호: 9963384.
- 대통령실(연설기록비서관실)(2012.6.17). 「위민시스템 메일의 기록화 방안 검토 결과 및 향후 추진방향」(1011172100003468). 『대통령실 기록관리 정책 및 기록관리시스템 운영』(1011172100003496). 소장처: 대통령기록관. 정보공개청구 접수번호: 9963384.
- 대통령실(연설기록비서관실)(2012.6.18.). 「11년도 생산 미등록 기록물 집중 등록기간 운영 계획(안)」(1011172100003470). 『대통령실 기록관리 정책 및 기록관리시스템 운영』(1011172100003470). 소장처: 대통령기록관. 정보공개청구 접수번호: 9998847.

- 대통령실(연설기록비서관실)(2012.6.18). 「위민시스템 메뉴 명칭 변경 및 공개여부 설정 기능 신설 요청(안)」(1011172100003480). 『대통령실 기록관리 정책 및 기록관리시스템 운영』(1011172100003496). 소장처: 대통령기록관. 정보공개청구 접수번호: 9963384.
- 대통령자문정책기획위원회(2008). 『대통령비서실의 변화와 혁신: 참여정부 정책보고서』 4-1, 36쪽.
- 박중석(2013.04.26) MB 재임 시 ‘중요문서’ 어디로 갔나? 뉴스타파. 출처: <https://www.newstapa.org/article/c5ug5>
- 신동(2022.08.24). 대통령기록 잔혹사. 굿 아카이브. 출처: <https://blog.naver.com/hudys/222857195644>
- 이경용(2022). 참여정부 대통령기록 연구: 대통령 행사기록을 중심으로. 기록학연구, 71, 131-167. <https://doi.org/10.20923/kjas.2022.71.131>
- 이승휘(2008). 「공공기록물 관리에 있어 이명박정부의 책임과 ‘업적」. 『기록학연구』, 18.
- 조영삼(2009.06.15) 대통령기록 현황 공개, 혹시나 했더니 역시나. 출처: [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001156717](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001156717)
- 투명사회를 위한 정보공개센터(2013.5.3). 이명박 대통령의 종이기록이 사라졌다. 출처: <https://www.opengirok.or.kr/3488>