creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

문학석사 학위논문

대통령기록관의 역할 제고에 관한 연구

- 법적 · 제도적 관점에서 -

2023년 8월

서울대학교 대학원

협동과정 기록학전공

전 나 형

대통령기록관의 역할 제고에 관한 연구

- 법적·제도적 관점에서 -

지도교수 정 긍 식

이 논문을 기록학석사 학위논문으로 제출함
2023년 6월

서울대학교 대학원
협동과정 기록학전공
전 나 형

전나형의 석사 학위논문을 인준함
2023년 6월

위 원 장 김 홍 기 (인)

부위원장 정 긍 식 (인)

위 원 엄 석 진 (인)

국문초록

우리나라 대통령기록은 일반 공공기록과 동일하게 '3단계 체제'로 생산 및 관리되고 있다. 즉, 대통령기록생산기관에서 기록을 생산하고(현용기록 단계), 관할 기록관에서 그 기록을 관리 및 보관하며(준현용기록 단계), 대통령기록관에서 이관받은 기록을 보존하고 활용하여 국민들에게 다양한 기록 서비스를 제공한다(비현용기록 단계). 한편,「대통령기록물 관리에 관한 법률」제23조에는 '대통령기록관의 장이 대통령기록의 관리 및 대통령기록관의 운영과 관련한 제반 사무를 통할(統轄)한다'고 규정되어 있다. 그렇다면 대통령기록관의 장이 통할하는 대통령기록관리의 대상에 현용기록, 준현용기록이 포함되는가? 아니면 대통령기록관은 대통령기록생산기관의 관할 기록관에서 넘겨준 기록을 이관받아 보존하고 활용하는, 사후적이고 수동적인 역할만을 하고 있는가?

이 질문에 대한 답을 찾기 위해 대통령기록관의 조직과 업무를 살펴보고, 대통령기록관이 2009년 발간한「대통령기록생산기관 업무매뉴얼」을 분석하였다. 또, 미국 국가기록관리처(NARA)와의 비교를 통해 우리나라 대통령기록관은 현재 어떠한 역할을 하고 있으며, 그 원인이 무엇인지 고찰하였다. 그 결과, 우리나라 대통령기록관이 비현용기록관리와 관련된 과업만을 주로 수행하는 반면, 현용기록과 준현용기록 단계에 대해서는 관리를 하지 못하고 있기 때문에 사실상 대통령기록 전반에 대한 통할의 역할이 부재한 상황에 있음을 확인하였다. 대통령기록관에서 대통령기록생산기관이나 그 관할 기록관에 대한 선제적인 방향 제시는 이루어지지 않고 있으며, 대통령기록관리가 사후적·수동적으로 이루어지고 있는 것이다.

그 원인을 세 가지로 분석해 보았다. 첫째는 대통령기록관 위상의 문제이다. 대통령기록관은 우리나라 최고의 기록을 다루는 기관임에도 불구하고 행정안전부에 소속되어 있어 그 위상이 낮으며, 독립성과 중립성을 확보하기에 어려움이 있다. 대통령기록관장의 신분보장이나 직무상 독립성을 보장하는 제도는 없으며, 고도의 전문성이 요구되는 대통령기록관 직원에게도 순환보직 체계를 적용함으로써 전문성의 제고가 이루어지지 않고 있다. 둘째는 권력구조의 문제이다. 이는 대통령 및 대통령기록의 특성에서 기인하는 것으로, 대통령기록생산기관, 그중에서도 대통령 보좌기관(대통령비서실)이 대통령의 최측근에 있는 권력기관이기 때문에 그 권한이 막강한 반면, 행정기관인 대통령기록관은 위상이 약하다. 이러한 권력의 불균형으로 대통령기록관이 통할의 역할을 해나가기에 한계가 있는 것이다. 셋째는 후진적 정치문화와 미성숙한 기록문화이다. 각 정당이 정권 창출과 기득권 유지를 주요 목적으로 삼는 정치문화 속에서 기록은 그 중요도가 낮거나 오히려 정쟁의 수단이 되어 왔고, 이후에 책임질 소지를 없애고자 기록을 남기지 않는 행태가 벌어져 왔다. 우리나라 전반적으로도 이를 감시하고 제재할 만큼 기록의 중요성에 대한 인식과 공감대가 형성되어 있지 않다. 이상의 이유에서 대통령기록관은 그 위상이 낮으며, 선제적인 통할의 역할을 하기 어려운 현실에 있다고 할 수 있다.

그러나 이 현실이 개선되지 않으면 대통령기록생산기관에서 기록을 남기지 않고 이관하지 않는 '캐비닛 문건 발견 사태', '영포빌딩 논란'이 재연될 수 있다. 또한, 현용, 준현용, 비현용기록은 연속선 상에 있는 것이기에, 양질의 대통령기록이 생산 및 보존되기 위해서는 각 대통령기록생산기관과 관할 기록관에 대한 관리가 필수적이다.

이에 대한 개선방안으로 첫째, 대통령기록관의 독립성과 대통령

기록관장의 중립성의 확보, 예산 및 전문인력을 확보함으로써 대통령기록관의 위상을 강화해야 한다. 둘째, 대통령기록관과 대통령비서실이 유기적으로 협력함으로써 대통령기록관이 현용, 준현용 기록 단계까지 통할하도록 해야 한다. 그 사례가 노무현 정부와 문재인 정부 때 있었다. 이를 위해 특히 대통령기록관의 '생산지원과'가 강화되어야 하며, 대통령비서실에서도 기록전담기관이 상시 설치되고 그 위상이 확보되어야 한다. 그 외에도 개별 대통령기록관의 건립, 생산단계에서의 시스템에 의한 기록관리, 대통령기록관의 역할 제고를 위한 「대통령기록물 관리에 관한 법률」의 개정 등을 대안으로 생각해 볼 수 있다.

대통령기록관이 해야 할 본질적 역할로서 대통령기록관리 전반을 통할해야 함을 제시한 것과, 대통령기록관과 대통령비서실 간 협력 구축이라는 '관계적 측면'에서 대안을 제시했다는 것에 본 연구의 의의가 있다.

주요어 : 대통령기록관, 대통령기록생산기관, 대통령 보좌기관, 대통령비서실, 기록의 3단계 체제, 기록문화

학 번 : 2021-28502

목 차

제 1 장 머리말 ····· 1

제 1 절 연구의 배경과 목적 ····· 1

제 2 절 선행연구 ····· 4

제 3 절 연구의 내용과 방법 ····· 9

1. 연구의 내용 ····· 9
2. 연구의 방법 ····· 10

제 2 장 이론적 배경 ····· 12

제 1 절 대통령기록의 개념 ····· 12

1. 대통령기록의 정의 ····· 12
2. 대통령의 특수성 ····· 13
3. 대통령기록의 특수성 ····· 14

제 2 절 대통령기록 생산현황 분석 ····· 16

1. 대통령기록 생산현황 ····· 16
2. 「대통령기록물법」 제정 이전 ····· 18

제 3 절 「대통령기록물법」의 연혁과 주요 내용 ····· 19

1. 「대통령기록물법」의 연혁 ····· 19
2. 「대통령기록물법」의 주요 내용 ····· 23
3. 대통령기록관과 3단계 체제 ····· 28

제 3 장 대통령기록관의 역할과 문제점 ····· 31

제 1 절 대통령기록관의 역할 분석 ····· 31

1. 대통령기록관 개요 ····· 31
2. 대통령기록관의 역할 ····· 31
3. 미국 국가기록관리처 분석 ····· 36
4. 종합과 정리 ····· 42

제 2 절 원인 분석 ····· 45
1. 대통령기록관 위상의 문제 ····· 45
2. 권력구조의 문제 ····· 49
3. 후진적 정치문화와 미성숙한 기록문화 ····· 51

제 4 장 개선방안 ····· 57
제 1 절 대통령기록관의 위상 강화 ····· 57
1. 대통령기록기관의 독립성 확보 ····· 57
2. 대통령기록관장의 중립성 확보 ····· 58
3. 예산 및 전문인력의 확보 ····· 58
제 2 절 대통령기록관과 대통령비서실의 협력 구축 ····· 59
1. 미국 국가기록관리처의 사례 ····· 59
2. 노무현 정부와 문재인 정부의 사례 ····· 61
3. 대통령기록관 '생산지원과'의 강화 ····· 67
4. 기록관리비서관실의 상시 설치와 위상 확보 ····· 68
제 3 절 기타 사항 ····· 71
1. 개별 대통령기록관 건립 ····· 71
2. 시스템에 의한 기록관리 ····· 73
3. 「대통령기록물법」의 개정 ····· 76

제 5 장 맺음말 ····· 80
제 1 절 연구의 요약과 정리 ····· 80
제 2 절 연구의 의의와 후속 과제 ····· 83
1. 연구의 의의 ····· 83
2. 연구의 한계와 과제 ····· 84

참 고 문 헌 ····· 86
Abstract ····· 91

표 목 차

[표 1-1] 3단계 체제에 따른 대통령기록관리 기관의 분류와 역할 2
[표 2-1] 대통령기록생산기관의 종류(기준 : 2023. 6. 19) ····· 24
[표 2-2] 대통령기록생산기관 및 관할 기록관 개념 정리 ····· 26
[표 3-1] 대통령기록관의 조직과 업무 ····· 32
[표 3-2] 단계별 대통령기록관 업무 담당의 역할 및 책임 ····· 33
[표 3-3] 미국「대통령기록에 관한 지침」의 주요 내용 ····· 40
[표 3-4] 미국 국가기록관리처 대통령기록과의 지출액 규모 ····· 48
[표 3-5] 대한민국 대통령기록관의 세출예산 규모 ····· 48
[표 4-1] 역대 정부의 기록관리 담당 비서관실의 변천 ····· 69
[표 5-1] 연구의 요약과 정리 ····· 81

그 림 목 차

[그림 2-1] 대한민국 역대 대통령기록 소장현황 ····· 17
[그림 2-2] 대통령기록의 관리체계 ····· 29
[그림 3-1] 미국 국가기록관리처의 역할 ····· 42
[그림 3-2] 우리나라 대통령기록관의 역할 ····· 43
[그림 5-1] 대통령기록관 역할의 최종 도식도 ····· 82
[그림 5-2] 연구의 의의 정리 ····· 84

제 1 장 머리말

제 1 절 연구의 배경과 목적

대통령제를 채택하고 있는 우리나라의 경우, 대통령은 국가의 최고 권력자로서 국정의 가장 중심에 있고, 대통령의 행보 자체가 곧 우리나라의 역사라 해도 과언이 아니다. 대통령기록은 대통령이 국가를 운영하는 과정과 결과를 반영하는 고도의 역사 자료이자, 국가를 대표하는 '공공기록의 정수'라 할 수 있다. 그러므로 대통령의 직무수행과 관련하여 생산된 기록은 대통령 개인의 기록이 아닌 국가의 기록으로 인식되어야 한다. 또, 어떤 기록보다 잘 생산되고 잘 관리되고 잘 보존되어서 잘 활용되고 잘 전수되어야 한다. 그런데 안타깝게도 대한민국이 건국된 이래, 우리나라 대통령기록은 잘 생산되지 못했고, 잘 보존되지 못했으며, 잘 활용되지도 잘 전수되지도 못해 왔다.

2007년, 우리나라 최초의 대통령기록에 관한 법률인 「대통령기록물 관리에 관한 법률」이 제정되었다. 그러나 이 법률이 제정된 지 불과 몇 해 만에 대통령기록을 둘러싼 여러 사태들[1]이 벌어지는 '역설'이 초래되었고, 대통령기록이 정쟁의 소용돌이 한가운데에 놓이게 되면서 이후 대통령들이 대통령기록을 남기지 않으려는 퇴행까지 보인 바 있다.[2] 대통령

---

1) 대표적으로는 '제16대 대통령기록 유출논란(2008)', '쌀 직불금 관련 대통령지정기록의 열람(2008)', '남북정상회담 회의록 공개와 삭제 논란(2012)', '이명박 회고록 논란(2015)', '권한대행의 대통령지정기록 지정(2017)', '캐비닛 문건의 발견(2017)', '영포빌딩 대통령기록 유출 논란(2018)' 등이 있다. 양인호(2023), 「노무현·이명박 대통령기록 비교 연구: 기록관리·부속실·치안 기록을 중심으로」, 한남대학교 기록관리학과 박사학위논문, p.2

2) 이효상, 「이명박 정부 대통령기록물 전자시스템 2개 폐기 의혹」, 경향신문(2013. 10. 17), https://www.khan.co.kr/politics/politics-general/article/201310172232565; 전진한, 「MB, 기록에서 노무현을 넘어섰다?」, 미디어스

기록의 온전한 생산과 관리에 대해 대통령을 비롯한 관련 기관들의 의지에 기댈 수 있을 뿐, 과거의 사태가 언제라도 재연될 수 있다는 위기 속에 우리의 현재가 흘러가고 있다.

현재 우리나라 대통령기록의 생산 및 관리에서 개선되어야 하는 가장 본질적인 문제는 무엇인가? 이 연구는 그것이 '대통령기록관의 역할'이라 보고, 이것에서부터 그 답을 찾아가고자 한다. 2007년 이후 벌어진 '대통령기록 전쟁'[3]의 순간마다 우리 대통령기록관은 무엇을 하고 있었는가? 앞으로 이와 같은 일이 일어난다면 대통령기록관은 무엇을 해야 하는가? 나아가 더 이상 이런 일이 일어나지 않게 하려면 무엇을 해야 하는가?

우리나라 대통령기록은 일반 공공기록과 동일한 '3단계 체제'로 생산되고 관리된다. 3단계 체제는 기록 생애주기 개념을 토대로 '처리과 - 기록관 - 중앙기록관리기관'의 체제로 기록을 생산 및 관리하는 것이다. 기록 생애주기 개념에서는 업무 활용성 정도에 따라 기록을 현용, 준현용, 비현용기록의 세 가지로 구분한다.

「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 「공공기록물법」)과 「대통령기록물 관리에 관한 법률」(이하 「대통령기록물법」)에서 각 단계별 기록을 담당하는 기관을 어떻게 칭하고 있고, 각 기관의 기능과 역할은 무엇인지 [표 1-1]과 같이 정리하였다.

[표 1-1] 3단계 체제에 따른 대통령기록관리 기관의 분류와 역할

기록 유형 / 분류	현용기록	준현용기록	비현용기록
「공공기록물법」	처리과	기록관	영구기록관리기관
「대통령기록물법」	대통령기록 생산기관	관할 기록관	대통령기록관
기관의 역할	현용기록의 생산·관리	준현용기록의 관리·이관	비현용기록의 수집·보존·관리·활용

(2013. 3. 13), http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=32554

3) 전진한(2016), 『대통령기록전쟁』, 한티재, p.37

처리과(대통령기록생산기관)에서는 업무의 과정에서 기록(현용기록)을 생산하고 일정 기간 관리하다가 이후 보관이 필요한 기록을 대통령기록생산기관의 관할 기록관으로 이관한다. 관할 기록관에서는 처리과로부터 이관받은 기록(준현용기록)을 관리 및 보관하다가 일정 시기에 영구기록관리기관으로 이관한다. 영구기록관리기관(대통령기록관)은 이관받은 기록과 자체 수집한 기록(비현용기록)을 보존하고 관리하며, 기록을 활용하여 국민들을 대상으로 다양한 프로그램과 서비스를 제공한다.

여기에서 짚어볼 부분이 대통령기록관의 역할이다. 「대통령기록물법」에는 '대통령기록관의 장이 대통령기록의 관리 및 대통령기록관의 운영과 관련한 제반 사무를 통할(統轄)한다'고 규정되어 있다(제23조 제1항). 그렇다면 대통령기록관의 장이 통할하는 대통령기록관리의 대상에 현용기록, 준현용기록이 포함되는가? 대통령기록관의 역할이 대통령기록의 보존, 열람, 활용이라는 이른바 '비현용기록의 관리'에만 국한된다면, 그 이전 단계인 현용기록, 준현용기록에 대한 관리는 누가 해야 하는가? 대통령기록관은 대통령기록생산기관의 관할 기록관에서 넘겨준 기록을 이관받아서 관리하고 활용하는 사후적이고 수동적인 역할만을 해야 하는가?

2017년 '청와대 캐비닛 문건 발견 사건'[4], 그리고 2018년 '영포빌딩 대통령기록 유출 논란'[5]은 위 질문들을 곱씹어보게 하는 사례들이다. 「대통령기록물법」에 따라 마땅히 이관되었어야 할 대통령기록들이 이관되지

---

4) 2017년 7월, 17·18대 대통령기록이 청와대 캐비닛에서 무더기로 발견된 사건이다. 양인호(2023), 앞의 글, p.14; 이동현, 「박근혜 정부 민정실 문건 발견… 청와대, 삼성 지원 정황」, JTBC 뉴스(2017. 7. 14), https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB11495052

5) 2018년 1월, 이명박 대통령이 재산을 기탁해 설립한 청계재단 소유의 영포빌딩을 검찰이 압수수색하는 과정에서 17대 대통령기록 17박스가 발견된 사건이다. 양인호(2023), 위의 글, p.14; 연합뉴스, 「'MB 청와대 문건' 쏟아져나온 영포빌딩은 어떤 곳」, 연합뉴스(2018. 2. 1), https://www.yna.co.kr/view/AKR20180201068900004; 양아람, 「영포빌딩 청와대 문건, 대통령기록관 이관되지 않은 문서와 동일?」, TBS 뉴스(2018. 2. 1), https://www.yna.co.kr/view/AKR20180201068900004

않은 채 사적으로 보관되다가 이후에 발견된 것이다. 이러한 행태는 대통령기록의 체계적인 생산관리, 누락없는 이관을 위해 생산단계에서부터 제도적이고 실무적인 점검이 필요하다는 것을 확인하게 하였다.[6] 우리나라 대통령기록관은 대통령기록생산기관이 이관해주는 기록을 받는 입장에 있고, 선제적인 관리나 대응은 하지 못하고 있기 때문에, 현재 현용기록과 비현용기록 단계에 대한 통제와 관리는 부재한 상황이라 볼 수 있다. 누가 어떤 기록을 생산했는지, 그것을 제대로 이관했는지 알지조차 못한다면 우리의 가장 큰 자산인 대통령기록이 유실되어도 누구도 책임질 수 없게 될 것이다.

본 연구에서는 이러한 질문들에 대한 답을 찾음으로써 대통령기록관이 명실상부한 '대통령기록 통할 기관'이라는 본연의 역할을 하기 위한 방안과 함께, 향후 우리 대통령기록관이 나아갈 지향점을 모색하고자 한다. 대통령기록관이 대통령기록관리 전반에 대한 선제적·능동적인 역할을 하게 된다면 대통령기록관리의 발전과 함께 우리 대통령기록은 누락없이, 체계적으로 생산되고 관리되고 활용될 수 있을 것이다.

제 2 절 선행연구

대통령기록에 관한 선행연구들은 주로 대통령기록관리의 의의와 전개, 「대통령기록물법」에 대한 고찰, 대통령기록관에 대해서 높은 비중으로 다루고 있다. 특히, 대통령기록관에 대해서는 미국과 같이 개별 대통령기록관을 건립하는 부분이나, 대통령기록을 활용한 다양한 전시 및 프로그램과 서비스를 제공하는 측면에 대한 연구가 많이 이루어졌다.

그러나 이 논문에서 보고자 하는 대통령기록관이 해야 하는 기능과 역할에 대한 연구는 많지 않다. 여기에서 말하는 역할은, 이관받은 기

6) 조영삼(2020), 「대통령기록관리 제도 개선 현황과 향후 추진 방향」, 『기록학연구』 제65호, pp.57-58

록을 사후적으로 정리하거나 그 기록을 토대로 프로그램과 서비스를 제공하는 미시적인 역할이 아닌, 대통령기록관리 프로세스 전반을 통할하는 보다 선제적이고 능동적이고 상위적인 역할이다. 그를 위해 대통령기록생산기관 및 그 관할 기록관의 협력이 중요하다. 대통령기록과 관련된 기관들에 대해 다루고 있는 대표적인 선행연구들을 살펴본다.

곽건홍(2001)[7]은 대통령기록관리 절차를 '대통령비서실의 각 처리과 - 대통령비서실 자료관(現 기록관) - 전문관리기관(現 국가기록원과 대통령기록관)'의 3단계 체제로 제시하면서, 각 단계에서 법령에 따라 해당 기관이 해야 할 업무를 분석했다.

특히, 처리과의 기록관리업무는 대통령기록관리가 시작되는 첫 단계로서 중요도가 높기 때문에 각 처리과의 기록관리책임자를 대상으로 실무교육이 수시로 진행되어야 함을 제시했다. 또, 대통령비서실 자료관에 배치되는 기록관리전문요원은 대통령기록의 생산맥락과 기록의 내용을 이해하는 지식 등의 전문성이 필요함을 강조했다. 전문관리기관 중 대통령기록관이 단순한 '서고시설' 이상의 기록관리의 전문성을 확보하기 위해 전문적인 보존시설을 갖추고, 전문인력이 배치되어야 한다고 보았다.

조영삼(2011)[8]은 우리나라 대통령기록관리 제도를 분석하고, 그에 따른 기록관리를 대통령기록의 생산, 생산단계의 관리, 특히 대통령기록생산기관 기록관의 기능 및 역할, 개별 대통령기념관의 설립, 이관 후 대통령기록관에서의 기록관리와 활용에 걸쳐 살펴보았다. 특히, 제4장에서는 대통령기록생산기관 기록관(관할 기록관)의 설치와 운영에 대해 살펴보고, 이중 대통령 보좌기관(대통령비서실) 기록관에 초점을 두고 대통령 보좌기관이라는 위상과 역할에서 부여되는 기능과 일반적인 기록관으로서의 기능을 구분하여 설명한다.

---

7) 곽건홍(2001), 「대통령기록 관리기구의 기능과 역할」, 『기록학연구』 제4권

8) 조영삼(2011), 「한국의 대통령기록관리 제도 연구」, 명지대학교 기록정보과학대학원 박사학위논문

대통령 보좌기관 기록관의 위상에 따른 역할의 예로 '기록관리 정책을 조율하거나 집행을 지원'하는 것을 제시하였는데, 이는 본래 중앙기록관리기관인 국가기록원[9]의 역할이기 때문에 대통령 보좌기관 기록관은 그것을 조력하는 역할로 한정해야 한다고 하였다.[10] 즉, 국가기록관리 정책의 기획이나 추진의 점검은 국가기록원에서 수행하고, 대통령 보좌기관의 기록관은 국가기록원이 이를 제대로 수행하도록 보족(補足)적인 역할을 해야 한다는 것이다. 우리의 공공기록관리가 아직 초보적인 단계에 있고, 국가기록원이 국가적 차원의 기록관리를 통할한만한 위상을 확보하지 못하고 있는 한국적 특수성 때문에 노무현 정부 때에는 이 역할을 대통령비서실에서 하였지만, 향후에는 국가기록원에서 이것을 수행해야 한다는 것이다.

그러면서도 대통령 보좌기관의 기록관이 기록관리 관련 법제도의 개선을 통할하는 역할을 해야 한다고 보았으며, 법령들을 총체적으로 조율하는 것은 국가기록원이 할 수 있는 역할은 아니라고 보았다. 기록관리와 관련된 문제를 국가기록원이 총괄하는 기관으로서의 역할을 하도록 위상을 조정하면 해결될 수 있는 문제이지만, 현실에서는 이것을 당장 구현하기 어렵다는 것이다.[11]

김유승(2013)[12]은 대통령기록의 보호와 공개의 측면에서 대통령지정기록 제도를 중심으로 정책적 대안을 모색했다. 특히, 대통령기록 생산 및 관리 부실의 문제를 언급하였는데, '처음부터 기록이 남지 않는다면 기록의 보호와 공개도 소용이 없으며, 남겨서 논란이 되는 기록의 문제보다 기록 자체가 남지 않는 상황이 장기적으로 더 심각함'을 지적했다. 그러면서 현재 대통령기록관은 이관받은 기록을 단순 관리, 보관하는 업무에 치중하는 반면, 대통령기록의 생산 및 관리에 대한 감독은

9) 이때는 대통령기록관이 국가기록원으로부터 독립되기 전이기 때문에 국가기록원에서 대통령기록관리 업무도 수행했다.

10) 조영삼(2011), 위의 글, pp.192-193

11) 조영삼(2011), 위의 글, pp.104-105

12) 김유승(2013),「대통령기록의 보호와 공개를 둘러싼 쟁점과 제도적 과제」,『한국기록관리학회지』제13권 제2호

부재하다는 문제점을 짚었다.[13]

홍기웅(2011)[14]은 기록관리의 효율성 제고를 통한 행정 투명성 증대를 연구의 목적으로, 우리나라와 미국의 대통령기록관리 정책을 비교함으로써 우리의 기록관리 실태를 '행정 투명성' 관점에서 분석하였다. 크게는 대통령기록관리의 제도적인 측면과 행태의 측면에서 양국을 비교했다.

첫째, 제도적인 측면에서 「대통령기록물법」을 보면, 우리나라는 공개에 관한 규정을 명시적으로 규정하고 있고, 기록관리제도가 투명성에 초점을 맞추고 있어 앞으로 우리의 기록관리의 투명성이 증대될 것으로 보았다. 다만, 미국의 경우 기부금과 관련하여 의회통지 조항을 법률로 규정하고 있는 반면, 우리나라는 의회와의 관계에 대한 규정이 존재하지 않아 이 부분에 대한 개선이 필요하다. 또, 대통령기록관의 운영을 보면, 우리나라는 통합 운영으로 인한 연구능력 부족, 기록관의 짧은 역사로 인한 자료수량 부족, 자금의 출처 등에서 미국과 투명성의 차이가 있다. 미국은 개별 대통령기록관이 기부금으로 운영되기 때문에 행정부에 대해 독자성과 투명성이 증가할 수 있는 구조에 있다.

둘째, 행태[15]의 측면에서는 우리나라가 투명성이 떨어지는 것으로 보았다. 먼저, 대통령기록생산기관의 측면에서 우리나라는 민주화를 이룬 지 얼마되지 않았기 때문에, 독재 정권에서의 기록의 이관은 이루어지지 않았다. 즉, 어떤 통치권자가 집권하느냐에 따라 투명성의 차이가 나타나게 된다는 것이다. 그리고 기록 수집 기관들의 인식 부족으로 수집 분량이 부족한 상황에 있다. 또, 미국은 기록관의 독립성이 높고, 공개·전시 등을 적극적으로 함으로써 투명성을 증가시키는 반면, 우리나라는 전시에 대한 행태도 떨어지는 것으로 파악했다.

---

13) 김유승(2013), 위의 글, pp.20-21

14) 홍기웅(2011), 「행정투명성 관점에서의 대통령기록물 관리정책 연구」, 서울대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문

15) 이 논문에서 말하는 '행태'란 대통령기록생산기관 및 이관·수집 기관의 행태로, 저자는 '보존 현황, 대통령기록생산기관 행태, 기록관 특성에 기인한 수집행태'로 분류 및 분석했다. 홍기웅(2011), 위의 글, p.1, p.38

즉, 제도적인 측면에서는 과거 미국과의 차이점이 있었으나, 2007년 이후로 기록관리를 위한 제도가 생기면서 많은 발전을 해왔다고 할 수 있다. 그러나 행태의 측면에서는 투명성을 저해하는 요인들이 존재하고 있다는 것이다. 특히, 대통령기록생산기관의 기록관리 행태를 분석한 것은 본 연구와도 맞닿아 있는 것이다. 교육과 제도의 개선, 대통령기록생산기관의 기록관리에 대한 감독 기능의 강화를 통해 대통령기록생산기관에서 기록을 멸실·폐기하는 관행이 사라져야 한다고 보았다.

기존의 연구들은 '대통령기록생산기관, 기록관, 대통령기록관' 각각의 역할은 제시하지만 이 기관들간의 관계에 대한 분석은 생략되어 있는 경우가 많았다. 또는 조직간의 관계는 언급하지만 '협력 관계'까지 제시하거나, 이 관계들에서 대통령기록관이 어떠한 역할을 해야 하는가에 대해서는 크게 다루지 않고 있다. 이것은 우리나라의 정치 행태와도 맞닿아 있는 민감한 주제이기 때문에 분석이 쉽지만은 않다. 그러나 이 부분이 우리나라 대통령기록의 쇄신과 발전을 가져올 수 있는 근본적인 전제라 보았기에 이 논문에서는 이를 중점적으로 다루었다.

본 연구에서는 세부적인 업무나 현상보다, 그러한 업무를 수행하는 조직과 기관의 관계에 대해, 또 그러한 현상이 일어난 원인에 대해 보다 거시적이고 근본적인 측면에서 고민하고, 대통령기록을 담당하는 각 조직과 관련한 개선방안을 도출하고자 한다. 가령, 대통령기록과 관련된 연구들에서 '대통령기록관의 위상 강화'는 거의 빠지지 않고 다루고 있지만, 대통령기록관의 위상이 왜 강화되어야 하는지 그 바탕과 본질에 대해서는 크게 다루지 않는다. 이 연구는 대통령기록관리 발전을 위해 대통령기록관이 현용, 준현용, 비현용기록 단계 모두에서 선제적이고 능동적인 '통할의 역할'을 해야 하며, 이를 위해 대통령기록생산기관과 대통령기록관이 협력 관계를 구축해야 하고, 그 전제로서 대통령기록관의 위상 역시 강화되어야 함을 제시한다.

기존 연구들에서 이런 내용들을 부분적으로 다룬 경우도 있었지만, 이것을 중심 주제로 삼은 연구는 없었던 것으로 보인다. 이 연구가 우

리나라 대통령기록 발전의 계기가 됨과 동시에, 다른 연구들을 위한 종합적이고 거시적인 전제의 역할을 하게 되기를 기대한다.

제 3 절 연구의 내용과 방법

1. 연구의 내용

먼저, 제2장에서는 대통령기록의 기본 개념과 함께 우리나라 대통령기록의 생산현황을 분석하고, 「대통령기록물법」의 연혁과 주요 내용을 살펴본다. 특히, 법률 제10조, 11조를 통해 대통령기록이 일반 공공기록 관리와 동일한 '3단계 체제'로 관리되고 있음을 확인하고, 대통령기록관이 비현용기록의 관리만을 담당해야 하는지, 보다 선제적이고 능동적인 역할을 할 수 있는 방법은 무엇인지 등 대통령기록관의 역할에 대해 문제를 제기한다.

위 문제에 대한 답을 찾기 위해 제3장에서는 대통령기록관의 조직과 역할을 분석한다. 특히, 미국의 국가기록관리처(NARA)와의 비교 분석을 통해 우리나라 대통령기록관은 현재 어떠한 역할을 하고 있으며, 그 원인은 무엇인지 고찰한다. 이 연구에서 미국의 사례를 보는 것은 미국 대통령기록관리의 장점이 무엇인지 분석하고 참고하여 그것을 어떻게 우리나라에서 실현할 수 있을지를 고안하기 위함이지, 미국과 단순 비교를 하거나 미국의 제도를 그대로 따라가야 함을 말하고자 함이 아니다. 미국과 우리나라는 서로 다른 역사와 제도, 문화를 가지고 있기 때문에 절대적인 기준으로 각 기관을 비교하는 것은 지양해야 할 것이다.

제4장에서는 대통령기록관이 대통령기록관리의 전반을 통할하기 위해 개선 및 적용할 점을 대통령기록관의 위상 강화, 대통령기록관과 대통령비서실 간 협력 관계 구축, 개별 대통령기록관의 건립과 시스템에 의한 기록관리, 「대통령기록물법」의 개정 등으로 살펴보았다.

2. 연구의 방법

문헌연구로서 「대통령기록물법」과 동법 시행령을 중심으로 「공공기록물법」과 그 시행령 등을 살펴보았다. 비교연구로서 미국 국가기록관리처와 우리나라 대통령기록관의 조직 및 역할 등을 비교 분석했다. 또한, 대통령기록관과 대통령비서실 간 협력 관계 구축을 보기 위해 미국 국가기록관리처의 사례, 그리고 우리나라 노무현 정부와 문재인 정부 때의 사례를 살펴보았다. 이를 위해 노무현 정부 때 발간된 『참여정부의 기록관리혁신』, 「국가기록관리혁신 로드맵」 등을 비롯하여, 당시 대통령비서실에서 생산했던 문서들을 검토하였다.

또, 이 연구에서 가장 주요하게 다루는 두 기관의 기록전문가들을 대상으로 심층 인터뷰를 진행했다. 현재 대통령기록관에서 근무하고 있는 기록관리 업무담당자와 서면 및 두 차례의 전화 인터뷰를[16], 과거 대통령비서실에서 근무했던 기록담당자와 대면 인터뷰[17]를 통해 연구의 근거를 확보하고자 했다.

한편, 이 연구에서는 '기록물'보다는 '기록'이라는 용어를 사용했음을 밝힌다. 기록에는 실물이 있는 비전자적 형태의 '기록물(記錄物)'이 있는 반면, 전자파일이나 디지털 기록과 같이 실물이 아닌 전자적 기록이 있다. 「공공기록물법」은 '모든 기록은 전자적인 방식으로 생산 및 관리할 것'을 원칙으로 제시하고 있기 때문에[18] 실물이 아닌 전자적 형태의 기록의 비중이 더욱 높고, 앞으로 그 비중은 더욱 높아질 것이다. 본 글에서는 전자, 비전자기록 모두를 아우를 수 있는 개념인 '기록'으로 용어를

---

16) 2023년 7월 20일과 24일에 진행

17) 2023년 6월 8일에 진행

18) 「공공기록물법」 제6조(기록물의 전자적 생산·관리) "공공기관 및 기록물관리기관의 장은 기록물이 전자적으로 생산·관리되도록 필요한 조치를 마련하여야 하며, 전자적 형태로 생산되지 아니한 기록물도 전자적으로 관리되도록 노력하여야 한다.", 「대통령기록물법」 제8조(전자적 생산·관리) "대통령기록물생산기관, 대통령기록물생산기관의 기록관 및 대통령기록관의 장은 대통령기록이 전자적으로 생산·관리되도록 하여야 하며, 전자적 형태로 생산되지 아니한 기록물에 대하여도 전자적으로 관리되도록 하여야 한다."

통일하여 쓰되, 법률이나 참고 문헌을 인용한 경우에는 그대로 '기록물'로 표현했다.[19]

또, 대통령 보좌기관을 '대통령비서실'로, 대통령 보좌기관에서 기록을 담당하는 기관을 '기록관리비서관실'로 통일해서 부른다. 이는 이 두 가지가 노무현 정부 때 쓰였던 용어로, 이 연구에서는 노무현 정부 때의 사례를 비중 있게 다루고 있고, 앞으로 그와 같이 개선해 나가야 함을 제시하고 있기 때문이다.

19) 전나형(2022),「대통령 해외순방 기록의 생산과 서비스 개선방안 연구」,『대통령기록물 우수연구논문』제8권, p.108

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 대통령기록의 개념

1. 대통령기록의 정의

「대통령기록물법」 제2조에 따르면, 대통령기록은 대통령[20]의 직무수행과 관련하여 대통령기록생산기관(대통령 보좌기관·자문기관 및 경호업무를 수행하는 기관,「대통령직인수에 관한 법률」 제6조에 따른 대통령직인수위원회)이 생산·접수한 기록물과, 국가적 보존가치가 있는 대통령 상징물, 대통령의 직무수행과 관련하여 받은 대통령선물 등의 물품을 말한다. 동법 제3조에서는 이러한 대통령기록의 소유권이 대통령 개인이 아닌 국가에 있음을 명시함으로써 기록의 사적 유용을 막고자 한다.

미국의「대통령기록물법(PRA)」U.S.C 제44편 제22장 제2201조 제2항에 따르면, 대통령기록(Presidential Records)이란 '대통령, 대통령 직속의 직원 또는 대통령 자문・보좌 기능을 수행하는 대통령 소속 행정기구의 소속기관과 직원이 대통령의 헌법상・법률상 직무, 그 밖의 공무수행과 관련되거나 그 수행에 영향을 미치는 활동 중에 생산하거나 접수한 기록자료나 해당 기록자료 중 적합하게 분리된 부분'을 말한다.

대통령기록의 정의에 있어서 우리나라와 미국의 큰 틀은 거의 같다. 차이점을 짚어보면 첫째, 우리나라 법률은 대통령기록의 생산주체를 대통령, 대통령 보좌기관, 자문기관, 경호기관, 대통령직인수위원회라는 '기관'을 기준으로 한정하고 있는 반면, 미국의 법률은 대통령 자문이나 보좌라는 '기능' 중심으로 규정하고 있기 때문에 미국이 생산주체를 더 넓게 해석할 수 있다. 둘째, 우리나라 법률은 대통령기록의 대상을 '대통령

20)「대통령기록물법」 제2조에 따르면, 대통령은「대한민국 헌법」 제71조에 따른 대통령권한대행과,「대한민국 헌법」 제67조 및「공직선거법」 제187조에 따른 대통령 당선인을 포함한다.

의 직무수행과 관련한 것'으로 한정한 반면, 미국의 법률은 공무수행 관련뿐 아니라 그 수행에 영향을 미치는 활동까지 규정하고 있어 보다 구체적이고 범위가 넓다. 셋째, 기록의 종류를 보면, 미국의 법률은 공무 중에 생산·접수한 기록자료(documentary materials) 또는 그 중 적합하게 분리된 부분으로 한정하고 있는 반면, 우리나라 법률은 기록물, 대통령상징물, 대통령선물 등의 물품까지 포함하고 있어 우리나라가 대통령 기록의 종류의 범위가 더 구체적이고 넓다.

2. 대통령의 특수성

대통령은 외국에 대하여 국가를 대표하는 국가의 원수이며, 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다(「헌법」 제66조 제1항, 제4항). 헌법상 대통령의 책무 또는 권한으로는 국가의 독립과 영토의 보전, 국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무, 국정 조정 권한, 헌법기관 구성 권한, 국군 통수 권한, 대통령령 공포 권한, 공무원 임면권, 법률안 제출·공표·거부 권한 등이 있다. 이러한 대통령 직분의 특수성으로 인해 대통령기록은 당대 공공기록 중 가장 중요한 가치를 갖는다. 정부의 정책 입안과 의사 결정, 집행과 결과에 이르는 과정에서 가장 핵심적인 기록들이 대통령을 중심으로 생산·유통된다.[21]

「헌법」 제82조에는 '대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며, 이 문서에는 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다'고 규정되어 있다. 대통령이 기록을 생산하는 것은 헌법상의 의무임을 알 수 있다. 대통령이 국법상 행위를 문서로 함으로써 그 법적 효력이 분명해지고, 국정의 투명성과 국민들에 대한 설명책임성이 제고되며, 민주주의는 한층 더 견고해진다. 그렇게 남겨진 기록들이 대한민국의 역사가 된다.

21) 조영삼(2011), 앞의 글, p.1

3. 대통령기록의 특수성

대통령기록은 일반 공공기록과 같은 면이 있는 반면, 공공기록과는 다른 특수성이 있다. 이는 대통령의 특수성으로부터 비롯되는 것이라 할 수 있다. 대통령기록이 가지는 특수성으로는, 고도의 역사적·학술적 가치성을 지닌다는 것과 '대통령지정기록'이라는 보호 제도가 있다는 것, 대통령기록생산기관이 독립적이고 다양하다는 것이다.

가. 고도의 역사적, 학술적 가치성

우리나라는 공공기관 외에도 대학, 기업, 사회 및 시민단체, 종교기관, 문화·예술기관 등이 중요한 기록의 원천으로 부상하며 '기록의 다원화 양상'을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고, 대통령 중심제 국가인 우리나라의 경우 여전히 대통령에 무게중심이 실리고 있다.[22)]

대통령의 직무수행과 관련하여 생산되는 대통령기록은 국가의 주요 현안 및 의제와 함께 대통령이 정책을 수행하는 과정을 담고 있다. 대통령기록을 통해 동시대의 국민들은 국정을 투명하게 볼 수 있고, 국민들에 대한 설명책임성이 제고됨으로써 민주주의가 본래의 기능을 하게 된다. 또, 후대에게는 대한민국을 마주하고 이해할 수 있는 가장 중요한 역사적 자료가 된다.

이처럼 대통령기록은 대한민국의 현재를 보여주는 증거이자 역사적, 학술적 가치가 매우 높은 사료이며, 값으로 가치를 환원할 수 없는 국가적 자산이라 할 수 있다. 그러므로 대통령기록이 잘 생산되고, 생산된 기록이 누락없이 이관 및 보존되어 활용될 수 있도록 일반 공공기록보다 더욱 세밀하고 정교한 관리가 수행되어야 한다.

나. 대통령지정기록 제도

대통령지정기록의 보호는 대통령기록의 특성을 반영한 것으로, 「대통령기록물법」에서 가장 특수하고도 중요한 내용이라 볼 수 있다. 대통령

22) 대한민국은 1948년 정부 수립 이후, 제2공화국에서의 내각제를 제외하고는 대통령제를 권력구조로 채택해 왔다. 곽건홍(2001), 앞의 글, p.4

은 국가의 최고 권력자이면서도 그 직위가 한시적이기 때문에 대통령기록은 정쟁의 도구로 악용될 소지가 높다. 이러한 사태를 제도로써 방지하고, 대통령의 기록 생산을 장려하기 위한 장치가 바로 '대통령지정기록제도'이다. 대통령지정기록 제도의 취지 및 세부사항은 미국의 접근 제한 기록과 거의 유사하다. 이는 우리나라에서 「대통령기록물법」을 제정할 당시 미국 법률을 집중적으로 연구하였고, 이로부터 많은 부분을 도입했기 때문이다.

「대통령기록물법」 제17조에 따르면 대통령은 국가안전보장에 위험을 초래할 수 있거나 경제정책 또는 인사(人事)와 관련된 대통령기록 등에 대해 열람이나 사본제작 등을 허용하지 않거나, 자료제출의 요구에 응하지 않을 수 있는 보호기간을 15년의 범위 이내에서 정할 수 있다. 다만, 사생활과 관련된 기록의 보호기간은 30년의 범위 이내로 하고 있다. 이처럼 대통령지정기록을 보호하는 것은 외압이나 정쟁의 영향 없이 대통령기록이 최대한 생산되고 보존될 수 있도록 대통령을 배려하는 제도이다.[23] 일정 기간 국민들의 알권리를 제한한다 하더라도 이러한 보호 장치가 있어야 대통령은 마음껏 기록을 생산할 수 있고, 대통령기록관으로 기꺼이 이관할 수 있다. 국민의 입장에서 보면 향후 더 많은 권리를 향유하기 위한 일시적인 제한이라 할 것이다.

다. 대통령기록생산기관의 독립성과 다양성

대통령 보좌기관, 경호기관, 자문기관과 같은 '대통령기록생산기관'은 독립적이고 다양하며 업무상 보안이 중요하기 때문에 일반 공공기관과 같은 획일적인 기록관리가 어렵다.

예를 들어, 노무현 정부의 통일외교안보정책실에서 작성한 자료를 보면, '기록관리는 기본적으로 통일외교안보정책실 자체의 기준과 방식에 따라 수행해야 한다'고 하였으며, '비밀기록의 경우 이관 시기 등에 있어 일반기록과는 다른 기록관리가 필요하다'고 밝혔다. 또한, NSC(국가안전

23) 정상우(2013), 「대통령기록물 관리에 관한 법률 개선방안 연구」, 『공법연구』 제42권 2호, p.133

보장회의) 분야의 기록관리가 어려운 이유로 첫째, 업무인력이 자주 교체되어 교육의 효과가 발휘되기 어렵다는 것, 둘째, 비밀기록이 많아 자료관(現 기록관)에서 접근하는 데에 한계가 있다는 것, 셋째, 대통령보고서만을 기록으로 간주하는 경향이 커서 모든 기록에 대한 관리가 잘되지 않는다는 점을 꼽았다.[24]

이렇듯 각 대통령기록생산기관은 고유의 특성이 강하며, 정권 교체에 따라 부서의 존폐나 인력의 변동이 잦은 편이다. 대통령 자문기관은 각 부처에서 파견되는 직원들로 구성되는 등 조직의 안정성이 떨어질 수 있고, 업무의 결과인 기록 및 기록관리에 대해 다른 기관에 비해 집중력이 떨어질 가능성이 높다.[25] 대통령 자문기관인 각종 위원회는 그 활동이 상시적이지 않다. 또, 대통령비서실과 자문위원회 등은 대통령의 임기가 종료되면 직원 대부분이 교체되며, 임기 중에도 직원 교체가 수시로 이루어진다.[26] 따라서 대통령기록생산기관 전체에 대한 통일되고 안정적인 정책의 수립과 실행이 어렵고, 각 기관들과의 긴밀한 소통과 조율을 통해 제도와 정책이 탄력적으로 운영되어야 한다.

이상의 대통령기록이 가진 특수성이 법 제도와 기록관리체계에 반영되어야 제도와 현실 간의 괴리가 최소화된 세밀한 법치(法治)가 이루어질 수 있을 것이다.

제 2 절 대통령기록 생산현황 분석

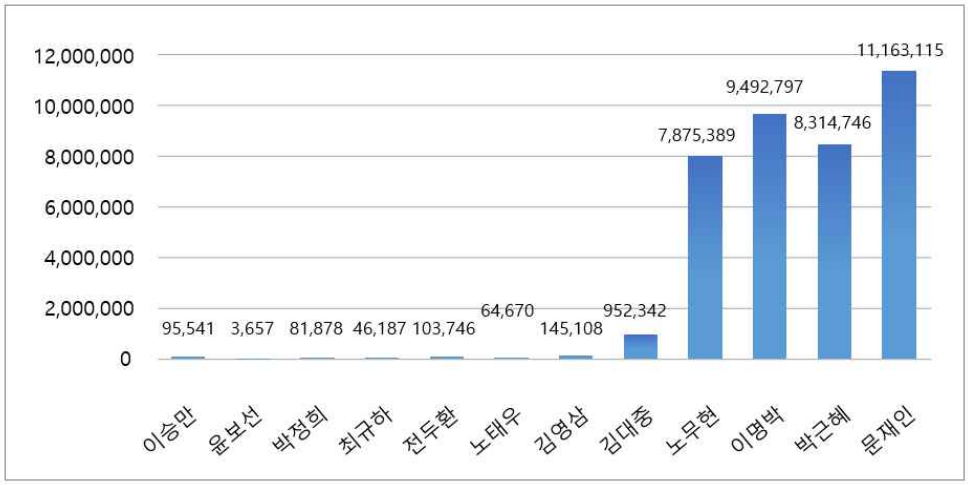
1. 대통령기록 생산현황

우리나라 역대 정부의 대통령기록 생산현황을 보기 위해, 대통령기록관에서 제공하고 있는 '대통령기록 소장현황' 중 합계 부분을 발췌하였다. 권한대행 네 명을 제외한 역대 대통령 12명의 기록이다.

---

24) 통일외교안보정책실(2006), 「통일외교안보정책실 기록관리방안」, pp.9-10
25) 조영삼(2011), 위의 글, p.107
26) 조영삼(2011), 앞의 글, p.109

(단위 : 건)



[그림 2-1] 대한민국 역대 대통령기록 소장현황(기준 : 2022. 12. 31)

* 출처 : 대통령기록관 홈페이지 자료를 각색
https://www.pa.go.kr/portal/info/report/recordReport.do(검색일 : 2023. 5. 6)

이승만 대통령부터 김영삼 대통령까지의 기록을 총 합친 수가 약 54만 건인 것에 비해, 김대중 대통령의 기록은 약 95만 건, 노무현 대통령의 기록은 약 787만 건이다.

먼저, 김대중 정부의 기록 수가 이전 정부들의 기록 수와 확연한 차이를 보이는 것은, 1999년에 「공공기록물법」이 제정됨으로써 기록의 체계적인 관리 및 이관에 대한 법적 토대가 마련되었고, 이것이 김대중 정부에서 생산된 기록에 최초로 적용되었기 때문이다. 이후 노무현 정부에서 한 차례 더 비약적인 증가를 보인다. 그 이유는 2007년 제정된 「대통령기록물법」이 노무현 정부에 최초로 적용되었고, 노무현 정부 때 기록관리시스템인 RMS(Record Management System)를 개발함으로써 기록의 생산과 관리가 전자적으로 이루어지게 되었기 때문이다.

한편, 이명박 정부는 약 950만 건, 박근혜 정부는 약 831만 건의 기록을 이관하였다고 하나, 단순 행정처리 문서나 민원서류 등 기록으로서의 가치가 높지 않은 기록들이 상당수 있어, 기록의 양을 많아 보이게 하기 위함이 아니냐는 의혹과 비판을 받고 있다.[27] 이처럼 기록의 양이 많다

는 것이 증거적·행정적·역사적 가치를 지닌 기록이 많다는 것을 반드시 보장하는 것은 아니기 때문에, 평가와 선별, 폐기 과정의 보완과 함께, 기록의 양보다는 질로써 해당 정부를 평가할 수 있는 체계가 마련되어야 할 것이다.

2.「대통령기록물법」제정 이전

노무현 정부 이전, 이승만 정부부터 김대중 정부에까지 생산·이관되어 국가기록원에서 관리하고 있는 대통령기록은 형편없는 수준이었다. 2005년 감사원이 '공공기록물 보존 및 관리실태'를 감사한 결과, 당시 국가기록원에서 보존 중인 대통령비서실 관련 기록 중 73.9%가 단순 민원신청 사항 등 사료적 가치가 거의 없는 기록인 것으로 지적되었다. 김대중 정부의 대통령비서실에서 생산한 139,553건의 기록 중 89,000여 건은 민원 관련 기록이어서 대통령기록으로 볼 수 없는 것이다. 민원기록을 제외하면 대통령비서실 생산・접수기록은 5만여 건이다.[28]

설령 남겨진 기록이라 할지라도 질적인 측면에서 문제가 있었다. 대통령의 국정수행이나 정책결정 과정을 담은 기록이 아닌, 공포된 법률의 원본, 임용·서훈 기록, 각급 행정기관의 보고문서, 결재문서, 행사기록, 시청각 기록(사진) 등이 기록의 대부분을 이루었다.[29] 이러한 결과 위주의 기록들은 생산의 맥락을 전혀 알 수 없다는 문제점을 갖는 것이었다.[30] 대통령이 결재하지 않은 문서, 대통령의 메모나 비망록, 비공식 기록에 대해서는 관리가 이루어지지 못했다.

「대통령기록물법」제정 이전의 정부들에서 대통령기록의 수가 현저히 적은 원인으로 다음의 세 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 대통령기록이 대통

---

27) 전진한,「MB, 기록에서 노무현을 넘어섰다?」, 미디어스(2013. 3. 13), http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=32554; 양인호(2023), 앞의 글, pp.13-15

28) 조영삼(2011), 앞의 글, pp.19-20

29) 정부혁신지방분권위원회 발행(2008),『참여정부의 기록관리혁신』, p.40

30) 곽건홍(2003),『한국국가기록관리의 이론과 실제』, 역사비평사, pp.124-125

령의 사적 소유물로 여겨진 것에 있다. 따라서 대통령기록은 대통령 임기의 종료와 함께 사저로 유출되어 그곳에서 보관되거나 폐기되었다.[31] 이러한 관행을 막고자 「대통령기록물법」에서는 대통령기록의 소유권은 국가에 있음을 명시하고 있다(법률 제3조). 둘째, 과거 정부들에서는 기록의 가치에 대한 인식이 부재하였음은 물론, 이를 규제할 법과 제도가 없어 기록을 남기지 않았다. 셋째, 권위주의적 정치 체제라는 문제점이 있었다. 정권 획득 과정의 정통성 결여, 시스템보다 인치(人治)에 의존한 통치로[32] 대통령과 정부에서는 기록을 생산한 후에 자신에게 불리하다 판단한, 혹은 앞으로 불이익을 가져다 줄 것이라 예상되는 기록들을 고의로 파기 또는 소각하였다.[33] 이러한 이유들에서 법률 제정 이전 정부의 기록들은 기록관리체계 안으로 들어오지 못했고, 중앙기록관리기관으로의 이관 역시 이루어지지 않았다.

제 3 절 「대통령기록물법」의 연혁과 주요 내용

1. 「대통령기록물법」의 연혁

가. 「공공기록물법」 제정 이전

우리나라는 1999년까지는 대통령 관련 기록에 관한 법률 규정이 없었다. 1949년 정부 내부 규정인 「정부처무규정」(대통령훈령 제1호)과 1963년 전면 개정된 「정부공문서규정」(각령 제1645호)에 대통령기록에 관한 내용이 있었지만, '국무회의의 의결 또는 대통령, 국무총리의 결재를 거칠 문서는 특류(特類)로 하고, 장관이 전결할 문서는 갑류(甲類), 차관이나 국장이 전결할 문서는 을류(乙類), 기타는 병류(丙類)로 구분한다(제8조)'는 문서수발에 대한 일반적인 규정에 불과했다.

---

31) 이영남(2019), 「대통령기록혁신의 과정과 의미」, 『기록과 정보·문화 연구』, 제9호, p.15

32) 조영삼(2011), 앞의 글, p.21

33) 전진한(2016), 앞의 책, p.37

1987년 개정된 「정부공문서규정」(대통령령 제1222호)에 대통령기록의 수집과 보존이 법적으로 규정되었다. '대통령의 결재를 받은 문서(대통령에게 보고된 문서 포함)는 총리령이 정하는 바에 따라 정부기록보존소(現 국가기록원)에 이관하여 보존한다(제39조 제1항)'고 함으로써 이관의 법적 근거를 제시하였다. 이 규정은 1991년 「사무관리규정」(대통령령 제13390호)에 그대로 유지·반영되었다.[34] 그러나 대통령 결재문서에 번호를 붙여 정부기록보존소에서 관리하는 정도였지, 대통령기록의 핵심이라 할 수 있는 대통령비서실의 기록은 그 대상에서 제외되어 있었다.[35]

나. 「공공기록물법」의 제정

1999년 「공공기록물법」이 제정되면서 대통령기록과 관련한 조항이 '대통령 관련 기록'이라는 표현으로 등장했다(법률 제2조, 제8조, 제13조, 시행령 제28조).

「공공기록물법」 제2조에는, 기록관리기관 중 영구보존을 위한 시설 및 장비와 전문인력을 갖추고 기록관리업무를 전문적으로 수행하는 전문관리기관의 종류에 '대통령기록관'이 포함되었다. 제8조에는 '대통령 관련 기록의 효율적인 관리와 전시를 위하여 필요한 경우에 중앙기록관리기관(국가기록원) 소속에 대통령기록관을 설치·운영할 수 있다'는 내용이 명시되어 있다. 이로써 대통령기록관을 건립할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 제13조에는 '대통령과 그 보좌기관이 대통령의 직무수행과 관련하여 생산 또는 접수한 모든 기록은 중앙기록관리기관의 장이 수집하여 보존하여야 한다'고 규정되어 있다.

특히, 제13조는 대통령기록의 범주에 대통령 보좌기관이 생산 또는 접수한 모든 기록을 포함하는 획기적인 규정이다.[36] 이로써 대통령뿐만

---

34) 이영학(2009), 「대통령기록관리제도 시행의 의의와 과제」, 『역사문화연구』 제33집, pp.396-397; 김유승(2013), 앞의 글, p.10

35) 곽건홍(2001), 앞의 글, pp.6-8

36) 「공공기록법시행령」 제28조에서는 대통령기록의 범위를 구체적으로 명시했는데, '대통령이 결재하거나 보고받은 기록, 대통령과 그 보좌기관이 생산 또는 접수한 기록, 공공기관이 대통령 또는 그 보좌기관에 제출한 기록의

아닌 대통령 보좌기관까지로 기록의 주체가 확대되었고, 대통령 결재문서, 공포된 법령과 같은 최종적인 결과물뿐만 아닌 그 과정까지도 기록의 대상에 포함되게 되었다.[37]

다. 「대통령기록물법」의 제정[38]

2006년에 기존 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」이 「공공 기록물 관리에 관한 법률」로 개정되었다. 그러나 위에서 본 '대통령 관련 기록'에 관한 규정은 개정없이 동일하게 유지되었다. 이 법에 담긴 대통령기록에 관한 조항의 수가 적고 미비했기 때문에, 대통령기록 전반을 체계적으로 관리하기에는 한계가 있었다. 이에 시민단체와 학계, 기록전문가들은 대통령기록관리를 위한 특별법 제정을 지속적으로 요구했다.[39]

한편, 2004년과 2005년에는 대통령비서실과 국가기록원, 정부혁신지방분권위원회 산하 기록관리혁신전문위원회가 '대통령기록관리혁신 TF'를 구성하여 대통령기록관리법의 제정과 대통령기록관의 위상 등을 논의했다.

2005년 11월 22일 정문헌 의원 등 73명의 국회의원이 「예문춘추관법안」 제정을 발의했다. 이 법안의 주요 내용은 대통령기록관리기구로 국회·대통령·대법원장이 추천하는 9인으로 구성된 '예문춘추관'을 설치하고, 대통령기록을 예문춘추관으로 이관하며, 대통령이 특별 지정하는 기록에

원본, 대통령 또는 차관급 이상의 대통령의 보좌기관이 참석하는 정책조정을 위한 각종 회의의 회의록, 대통령의 업무와 관련한 메모·일정표·방문객명단 및 대화록·연설문 원본 등 사료적 가치가 높은 기록, 대통령의 영상 또는 육성이 수록된 시청각기록, 대통령 가족의 공적 업무활동과 관련한 기록, 기타 중앙기록관리기관의 장이 대통령관련 기록으로 지정한 기록' 등이다.

37) 곽건홍(2001), 앞의 글, pp.8-9

38) 이 부분은 이영학(2009), 앞의 글, pp.397-398을 주로 참고하였다.

39) 대표적으로는 참여연대의 '대통령기록보존법제정' 청원(1998. 4. 4), 한국국가기록연구원 등의 '2002년 정치변동과 국가기록물관리' 심포지움(2002. 5. 22), 행정개혁시민연합의 '대통령기록물 관련법제 개선에 관한 토론회'(2003. 6. 25) 등이 있다.

대해 퇴임 후 최대 50년까지 공개·열람·제출 요구가 불가하다는 것과 대통령기록관을 설치·운영하는 것 등이었다.

'대통령기록관리혁신 TF'는 이와는 별도의 대통령기록관리 법안을 2006년 7월 18일 국회에 제출했고, 국회는 정문헌 의원 등이 제출한「예문춘추관법안」과 '대통령기록관리혁신 TF'의 법안을 통합·보완하여 2007년 4월 2일 국회 본회의에서「대통령기록물 관리에 관한 법률」을 의결하고, 4월 27일 공포하였다. 그 결과, 법률의 제정 이후 생산·보존된 대통령기록의 양은 이전 정부들에 비해 비약적으로 증가하게 되었다.

라.「대통령기록물법」의 개정[40]

2010년과 2020년에「대통령기록물법」이 일부 개정되었다. 2010년 개정된 주요 내용으로는 열람을 위한 전직 대통령 대리인 지정제도(제18조 제2항)와 전직 대통령의 온라인 열람을 위한 편의 제공(제18조 제3항)이 있다. 그러나 전직 대통령의 온라인 열람 대상에서 지정 및 비밀기록은 제외로 규정되어 있어 이것을 온전한 개선이라 보기는 어렵다. 또, 기존 대통령기록관리위원회가 국무총리 소속의 '대통령기록관리전문위원회'로 격하(제5조)된 것은 퇴행이라 볼 수 있다.

2020년 개정된 법률에서 가장 중요한 것은, 대통령기록관이 중앙기록물관리기관(국가기록원)의 장이 아닌 행정안전부장관 소속으로 설치되게 된 것이다(제21조 등). 대통령기록관이 행정안전부장관 소속이므로 완전히 독립기관이 된 것은 아니지만, 국가기록원으로부터 독립했다는 것에 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 이 외에도 대통령지정기록의 보호기간은 기록별로 정하는 세부기준에 따라 지정(제17조 제2항)하는 등 대통령지정기록 보호에 관한 사항을 보완하고, 대통령이 궐위된 경우의 대통령기록관리에 관한 사항을 신설했다(제20조의2).[41]

---

40) 행정안전위원장(2009),「대통령기록물 관리에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 7118), p.2

41) 정부(2020),「대통령기록물 관리에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 1047), pp.1-2

2. 「대통령기록물법」의 주요 내용

「대통령기록물법」은 대통령기록의 보호·보존 및 활용 등 대통령기록의 효율적인 관리와 대통령기록관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국정운영의 투명성과 책임성을 높이는 것을 그 목적으로 한다(제1조).

「대통령기록물법」은 「공공기록물법」에 대한 특별법의 성격을 띠기 때문에, 대통령기록관리에 관하여는 다른 법률에 우선하여 「대통령기록물법」을 적용하고, 이 법에 규정되지 아니한 사항은 「공공기록물법」을 적용한다(제4조). 기록의 수집, 평가, 이관과 같은 기본체계는 두 법이 거의 같고, 기록의 공개와 보호와 같은 특수사항에 있어서만 차이가 있기 때문에 이 경우 「대통령기록물법」을 따른다.

법률은 '제1장 총칙, 제2장 대통령기록관리전문위원회, 제3장 대통령기록의 관리, 제4장 대통령기록의 공개·열람, 제5장 대통령기록관의 설치·운영, 제6장 보칙, 제7장 벌칙'의 총 30조와 부록으로 구성되어 있다. 각 법률의 내용은 이후 본문에서 설명하고, 여기에서는 본 논문의 주제와 연관되는 대통령기록관을 비롯한 대통령기록생산기관, 관할 기록관과 관련된 조항들을 주로 살펴본다.

가. 대통령기록생산기관

대통령기록생산기관은 '대통령, 대통령 보좌기관·자문기관 및 경호업무를 수행하는 기관(경호기관), 대통령직인수위원회' 등 대통령의 직무수행과 관련하여 대통령기록을 직접적으로 생산하는 기관을 통칭한다(법 제2조 제1호, 제8조). 대통령기록생산기관을 '처리과'라 표현하기도 하는데, 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」에서는 처리과를 '업무 처리를 주관하는 과·담당관 등'으로 규정한다(제3조 제4호). 대통령기록생산기관의 종류는 [표 2-1]과 같다.

[표 2-1] 대통령기록생산기관의 종류(기준 : 2023. 6. 19)

범위	대통령기록생산기관
대통령	대통령, 대통령 권한대행, 대통령 당선인
보좌기관	대통령비서실, 국가안보실
경호기관	대통령 경호처
자문기관 및 소속위원회 (21)	국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 2050탄소중립녹색성장위원회, 소재부품장비경쟁력강화위원회, 아시아문화중심도시조성위원회, 지속가능발전 국가위원회, 경제사회노동위원회, 국가건축정책위원회, 국가과학기술자문회의, 국가균형발전위원회, 국가도서관위원회, 국가생명윤리심의위원회, 국가물관리위원회, 국가우주위원회, 국가인적자원위원회, 국가지식재산위원회, 국민경제자문회의, 국민통합위원회, 농어업·농어촌특별위원회, 디지털플랫폼정부위원회, 저출산·고령사회위원회
인수기관	대통령직인수위원회

* 출처 : 대통령기록관,「대통령기록물생산기관 현황」
(정보공개청구 접수번호 : 10887502, 접수일자 : 2023. 6. 18)

「대통령기록물법」 제2조의 정의와 같이, 위 표의 각 기관이 대통령의 직무수행과 관련하여 생산·접수한 공적 기록 및 물품을 대통령기록이라 한다. 대통령의 직무와 관련되지 않은 사적인 기록은 대통령기록에 해당하지 않는다.

이 중 대통령 보좌기관은 대통령의 국정 수행을 보좌하는 기관으로, '대통령비서실'[42]로 통칭된다. 대통령비서실은 대통령의 업무수행을 보좌·조정하고, 대통령 보호 및 보필, 공직자 비리와 사정 업무, 대통령과 국민 사이의 커뮤니케이션 역할 등을 수행한다.[43] 대통령비서실은 대통

42) 대통령 보좌기관의 명칭은 정부에 따라 '대통령비서실', '대통령실' 등으로 바뀌어 왔다. 이 논문에서는 '대통령비서실'로 통일하여 사용한다.

43) 정창화(2003),「한국 대통령비서실과 독일 연방수상실의 조직 및 기능에 관

령을 가장 가까이에서 보좌하기에 대통령의 의중과 동정을 가장 잘 알고, 나아가 대통령과 함께 정책과 국정에 대한 주요 결정을 내린다. 그러므로 대통령비서실은 그 위상과 업무의 중요도 면에서 대통령기록생산기관 중 가장 대표적이고 핵심적인 기관이라 할 수 있다.

대통령 경호기관의 기록은 대통령을 수행하는 과정에서 생산되기 때문에 대통령의 직무수행과 관련성이 크다고 볼 수 있다. 또한, 대통령 자문기관의 경우, 대통령 보좌기관이나 경호기관보다 대통령 직무수행과의 관련성은 적다고 할 수 있지만, 대통령의 국정철학이 반영되어 운영된다는 점에서 대통령기록생산기관에 해당한다.[44]

나. 관할 기록관

1) 관할 기록관의 정의

「대통령기록물법」 제9조에 따르면 대통령기록생산기관의 장은 대통령기록의 체계적인 관리를 위해 기록관을 설치하고 운영해야 한다. 이러한 대통령기록생산기관의 기록관을 '관할 기록관'이라 하며(제10조), 관할 기록관은 모(母) 기관에 설치된다.

우리나라 기록분야에 혁신을 가져왔던 제16대 노무현 정부(참여정부) 때에는 대통령비서실의 기록관리를 담당하는 '기록관리비서관실'이 대통령비서실장 직속으로 있었고, 여기에서 대통령비서실 기록관을 운영했다.

「대통령기록물법」에 규정된 내용들과 참여정부에서의 사례들을 [표 2-2]와 같이 정리해 보았다.

한 비교분석: 교차국가연구를 통한 분석」, 『한국사회와 행정연구』 제14권(3), pp.105-106

44) 조영삼(2011), 앞의 글, p.43

[표 2-2] 대통령기록생산기관 및 관할 기록관 개념 정리

기록 단계 / 법률·훈령	현용기록 단계	준현용기록 단계
「대통령기록물법」 제7·8조, 9·10조	대통령기록생산기관	관할 기록관
「대통령기록물법」 제2조, 제11조	대통령 보좌기관	대통령 보좌기관 기록관
참여정부 대통령비서실 훈령 제9호 제4조, 제9조	대통령기록생산기관	기록관리비서관실에 설치·운영

현용기록 단계에서 대통령의 직무수행과 관련하여 기록을 생산하는 기관들 중 가장 대표적인 것이 대통령 보좌기관인 '대통령비서실'이다. 각 대통령기록생산기관의 관할 기록관에서는 준현용기록 단계의 대통령 기록을 관리한다. 특히, 대통령 보좌기관의 관할 기록관을 '대통령 보좌기관 기록관'이라 하며,[45] 참여정부 때에는 대통령 보좌기관 기록관을 대통령비서실의 기록관리비서관실에 설치 및 운영했다.

2) 문제점

관할 기록관과 관련하여 두 가지 문제점을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 대통령 보좌기관 내의 기록관리기관 및 그 기록관의 위상과 기능이 정권에 따라 달라져 왔다는 것이다. 노무현 정부 때 기록관리비서관실은 대통령비서실의 기록관으로서의 역할을 넘어 국가 기록관리 전반의 혁신을 견인하는 핵심적인 역할을 했다. 그러던 것이 이명박 정부와 박근혜 정부 때는 '연설기록비서관'으로 축소·변경되었고, 그 과업도 국가기록이나 대통령기록보다는 대통령의 연설을 위주로 수행하였다. 문재인 정부 때 '국정기록비서관실'로 다시 확대되었다가 윤석열 정부 들어 다시 '연설기록비서관실'을 거쳐 현재는 '국정메시지비서관실'로 축소되었다.

45) 「대통령기록물법」 제11조 제2항, 제3항

대통령 보좌기관의 기록담당 기관이 외부적 요소인 정치적인 상황에 영향을 받으며 부침(浮沈)을 반복해 왔음을 볼 수 있다. 이는 대통령비서실에서부터 기록이 갖춰야 할 중립성과 독립성을 보장받지 못하고 있음을 시사하며, 그 결과 대통령기록관리의 단절이라는 결과로 이어졌다.

둘째, [표 2-1]에서 본 것과 같이 우리나라의 대통령기록생산기관은 24개이지만,[46] 실제 기록관을 설치하여 기록을 체계적으로 관리하고 있는 기관은 '대통령비서실, 경호처, 민주평화통일자문회의' 3개 기관에 불과하다.[47] 「대통령기록물법」 제9조 제1항의 단서에 따르면, 기록관 설치가 곤란한 대통령기록생산기관의 경우 대통령 보좌기관이 설치한 기록관에서 정보공개의 접수를 제외한 업무를 수행하게 되어 있다. 가령, 대통령 자문기관의 경우 자체적으로 관할 기록관의 설치가 어렵기 때문에 대통령비서실 기록관에서 이 업무를 해야 한다는 것이다. 20개에 가까운 자문기관의 기록을 담당하려면 대통령비서실 기록관에 그만한 예산과 인력이 확보되어야 한다. 그러나 현재 우리나라는 대통령비서실 기록관 인력도 소수일 뿐 아니라, 윤석열 정부 들어서 그 위상과 기능을 축소해놓은 상태이기에 위 법률이 거의 구현되지 못하고 있는 현실이라 볼 수 있다.[48]

다. 대통령기록관

대통령기록관은 우리나라의 영구기록관리기관 중 하나이다(「공공기록물법」 제3조). 「대통령기록물법」 제21조는 '대통령기록의 효율적 보존·열람 및 활용을 위하여 행정안전부장관 소속으로 대통령기록관을 설치하여야 한다'고 규정하고 있다.

대통령기록관은 대통령기록관리에 관한 기본계획을 수립하고 시행하며, 대통령기록의 수집·분류·평가·기술·보존·폐기와 관련된 업무를 수행

46) 표 [2-1]에서 대통령과 인수위원회를 제외한 수치이다.

47) 대통령기록관, 「대통령기록물생산기관 현황」(정보공개청구 접수번호 : 10887502, 접수일자 : 2023. 6. 18)

48) 출처 : 조영삼, 「국정기록비서관이 연설기록비서관으로 바뀐 것은 기록관리 뒷걸음질」(2022. 5. 8), https://blog.naver.com/tigerswow/222725201461

한다. 대통령기록이 갖는 특수성에 따라 비밀기록 및 비공개 대통령기록을 재분류하고, 대통령지정기록의 보호조치 해제 업무를 수행한다(제22조).

미국의 경우, 대통령별로 개별 대통령기록관이 설립되어 운영되고 있다. 우리나라는 「대통령기록물법」에 개별 대통령기록관의 설치 및 운영에 관한 규정이 있고(법 제25조), 이 법이 제정된 2007년부터 이를 둘러싼 다양한 논의들이 있어 왔으나[49] 대통령기록관이 개별로 설치되어 운영된 적은 없고, 2007년 이래 통합 대통령기록관이 설립·운영되어 왔다.

3. 대통령기록관과 3단계 체제

가. 대통령기록과 3단계 체제

「대통령기록물법」에는 대통령기록 생산현황의 통보와 이관에 대해 다음과 같이 규정되어 있다. 대통령기록생산기관의 장은 대통령기록의 원활한 수집과 이관을 위해, 매년 대통령기록의 생산현황을 관할 기록관의 장에게 통보하고, 관할 기록관의 장은 대통령기록관의 장에게 통보한다. 대통령기록관의 장은 대통령기록생산기관의 기록 생산현황 및 관리상태를 확인·점검할 수 있다(제10조).

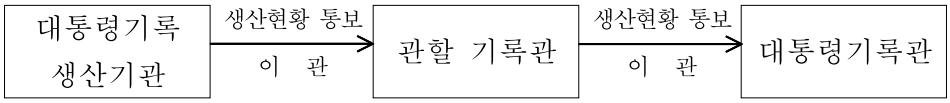
또, 대통령기록생산기관의 장은 대통령령으로 정하는 기간[50] 이내에

---

49) 대표적으로는 이상민, 「대통령기록관 설립과 운영 방향에 대한 고찰」, 한국기록관리학회 제3회 학술발표논문회; 이승휘(2002), 「대통령기록물의 보존과 그 과제」, 『기록학연구』 제6권; 김성수, 서혜란(2002), 「대통령기록관의 설립 및 정부기록보존소의 위상에 관한 연구」, 『한국기록관리학회지』 제2권 제1호; 조영삼(2011), 앞의 글; 김현정(2012), 「대통령기록 관리제도 비교 연구」, 경북대학원 대학원 기록학과 석사학위논문; 박희정(2014), 「대통령기록관리의 쟁점과 대안 모색」, 한신대학교 대학원 기록관리학 전공 석사학위논문; 김서정(2010), 「대통령 기록관의 발전 양상」, 충남대학교 대학원 기록관리학 석사학위논문; 김환수(2018), 「한국의 대통령기록물 관리제도의 재검토」, 명지대학교 기록정보과학대학원 석사학위논문, pp.24-38 등이 있다.

50) 「대통령기록물법 시행령」 제5조에는 '보존기간의 기산일부터 2년' 이내로 규

대통령기록을 관할 기록관으로 이관하여야 하며, 관할 기록관은 대통령의 임기가 종료되기 전까지 이관 대상 대통령기록을 대통령기록관으로 이관해야 한다(제11조 제1항). 대통령기록생산기관의 장이 관할 기록관으로 대통령기록을 이관하려는 때에는 해당 대통령기록의 공개 여부를 분류하여 이관하여야 한다(제16조 제2항).



[그림 2-2] 대통령기록의 관리체계

법률 제10조와 제11조에서 규정하고 있는 바와 같이, 대통령기록생산기관에서는 관할 기록관으로, 관할 기록관에서는 대통령기록관으로 기록의 생산현황을 통보하고, 기록을 이관한다. 이를 통해 우리나라 대통령기록은 「공공기록물법」 상의 일반 공공기록과 동일하게 '3단계 체제'로 생산 및 관리되고 있음을 알 수 있다.

나. 현용 및 준현용 기록관리의 중요성

국제적 기록관리 표준인 ISO 15489-1:2016에서는 기록관리 과정을 '기록 생산, 기록 획득, 기록 분류와 색인작성, 접근통제, 기록 저장, 이용과 재이용, 기록 마이그레이션[51]과 변환, 처분'의 8단계로 제시하였다.[52] 이처럼 생산은 기록의 존재를 선언하는 시작점이자 기록관리 프로세스가 시작되는 지점이다. 기록이 제대로 생산되지 않으면 그 이후의 과정 역시 존재할 수 없다.

정되어 있다.

51) 마이그레이션(Migration)은 기록의 진본성, 무결성, 신뢰성, 이용가능성을 유지하면서 한 시스템에서 다른 시스템으로 기록을 이전하는 행위이다. 국가기록원, NAK 12:2018(v3.1) 「기록매체 요건 및 관리기준」, p.5

52) 국가기술표준원, KS X ISO 15489-1:2016 「문헌정보 - 기록관리 - 제1부 : 개념과 원칙」, p17

대통령기록에 있어서도 업무 현장에서 생산되는 현용기록이 출발이 되어 이후의 모든 기록관리 과정 또한 존재하게 된다. 대통령의 임기가 종료되면 현직 대통령은 전직 대통령이 되고, 현용 및 준현용기록은 비현용기록이 된다. '현용 - 준현용 - 비현용기록'은 단계에 따라 분절되어 있는 것이 아닌, 연속선 상에 위치하는 관계인 것이다. 따라서 양질의 대통령기록을 남기기 위해서는, 각 대통령기록생산기관에서 현직 대통령과 관련된 기록을 정확히 생산하고, 관할 기록관에서 그것을 철저히 관리하는 것부터 이루어져야 한다. 제대로 된 현용기록, 준현용기록이 있어야 제대로 된 비현용기록이 있게 되는 것이다. 비현용 단계에서 조치를 취하고 관리를 하기에는 현실적인 한계가 많을 뿐만 아니라 시기적으로 너무 늦어버리고 만다. 따라서 우리나라의 가장 중요한 기록인 대통령기록의 관리는 현용, 준현용기록 단계부터 이루어져야 한다.

'3단계 체제'의 개념과 「대통령기록물법」으로부터 다음의 질문을 던져 볼 수 있다. '우리 대통령기록은 현용, 준현용기록 단계부터 체계적으로 관리되고 있는가? 우리 대통령기록관은 이관받은 기록을 관리하고 보존하는 사후적이고 소극적인 역할만을 해야 할 것인가, 아니면 선제적이고 능동적인 역할까지 해야 할 것인가? 대통령기록관이 비현용기록만이 아닌, 현용기록과 준현용기록까지 통할하려면 무엇이 전제되어야 하는가?' 이어지는 제3장에서 이 질문들에 대한 답을 모색해 본다.

제 3 장 대통령기록관의 역할과 문제점

제 1 절 대통령기록관의 역할 분석

1. 대통령기록관 개요

우리나라 대통령기록관은 「대통령기록물법」이 제정된 2007년에 건립되었다. 「대통령기록물법」에서는 '대통령기록관은 대통령기록의 효율적인 보존·열람 및 활용을 위하여 행정안전부장관 소속으로 설치된다'고 규정하고 있다(제21조). 대통령기록관장은 대통령기록의 관리 및 대통령기록관의 운영과 관련한 제반 사무를 통할하고, 소속 직원을 지휘·감독하는 역할로, 그 임기는 5년으로 정해져 있다(제23조).

법 제21조의 내용과 같이, 우리나라 대통령기록관은 행정안전부장관 소속으로 설치 및 운영되고 있다. 본래 대통령기록관은 행정안전부 소속의 국가기록원 산하에 위치하는 '이중 소속'의 구조로 되어 있었다가, 2020년 법률이 개정되면서 국가기록원에서 독립하여 행정안전부에 소속되게 되었다. 이는 이전에 비해 개선된 것이라 하겠지만, 국가 최고 기록인 대통령기록을 관장하는 기관이라는 본래의 위상에는 여전히 미치지 못하는 것이라 할 수 있다. 대통령기록관의 중립성과 독립성이 보장될 수 있도록 대통령기록관이 독립기관으로 그 지위가 격상되어야 한다.

2. 대통령기록관의 역할

가. 대통령기록관의 조직과 업무

우리나라 대통령기록관은 '행정기획과, 생산지원과, 기록관리과, 기록서비스과, 보존복원과'로 조직되어 있다. 각 과의 업무와 그에 해당하는 기록의 단계를 정리하면 [표 3-1]과 같다.

[표 3-1] 대통령기록관의 조직과 업무

조직	업무	기록 단계
행정기획과	• 기획·서무·인사 • 주요업무 및 현안보고 • 예산·회계·계약·물품 • 청사 시설관리	해당 없음
생산지원과	• 대통령기록생산기관 기록관리 컨설팅 • 대통령기록 이관 • 대통령기록생산기관 분류 및 평가 수집 체계 개선	현용기록, 준현용 기록
기록관리과	• 정리·등록 • 지정·비밀 기록관리 • 공개 재분류 • 보존기간 재평가 • 민간·해외·구술기록 수집	비현용 기록
기록서비스과	• 콘텐츠기획·개발 및 대통령기록포털 관리·운영 • 상설·기획전시, 진로체험 프로그램 운영 • 열람, 정보공개, 연구지원 • 소장기록물 정리·기술 등	비현용 기록
보존복원과	• 보존처리(디지털화, 탈산·소독, 복원·복제, 이화학적 보존처리 등) • 보존관리(상태검사·점검, 정수점검, 보존통계 관리) • 보존서고의 안정적 관리 및 환경유지 • 대통령기록관리시스템 운영 • 대통령기록 보존·복원, 대외교류 및 협력	비현용 기록

* 출처 : 대통령기록관 제공 조직도를 수정·보완함. https://www.pa.go.kr/portal/introduce/formationInfo/formationInfo02.do(검색일: 2023. 6. 4)

[표 3-1]에서 보는 것과 같이, 우리나라 대통령기록관은 생산지원과 외에는 비현용기록관리와 관련된 과업을 주로 수행하고 있다. 즉, 대통령

기록생산기관과 관할 기록관으로부터 이관받은 기록을 정리하고 보존하며, 대통령기록포털을 관리 및 운영하고, 온·오프라인상의 서비스를 제공하고 있다. 주어진 기록을 대상으로 업무를 수행하기 때문에 선제적인 방향 제시보다는, 사후적이고 수동적인 방식으로 대통령기록관리가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

나.「대통령기록생산기관 업무매뉴얼」

대통령기록관에서 2009년 대통령기록생산기관을 대상으로 발간한「대통령기록생산기관 업무매뉴얼」을 통해 우리나라 대통령기록관의 역할과 특징을 분석해 본다.[53]

업무매뉴얼은 총 9장과 부록으로 구성되어 있으며, 대통령기록의 생산 및 등록, 분류 및 편철·보관, 정리 및 생산현황 통보, 이관, 폐기 등의 기록관리 과정이 각 장으로 편성되어 있다. 이 중 7장은 '행정박물 및 선물류의 관리', 8장은 '지정·비밀기록물의 관리'로, 일반 공공기록과는 구별되는 대통령기록만의 특수성을 담은 내용이라 할 수 있다.

업무매뉴얼의 각 장은 각각 '근거 법령, 정의 및 대상 등의 일반사항, 업무처리 방법, 역할 및 책임' 등으로 구성되어 있다. 매뉴얼이 제시하는 각 단계별 대통령기록관 업무 담당의 과업을 정리하면 [표 3-2]와 같다.

[표 3-2] 단계별 대통령기록관 업무 담당의 역할 및 책임

구분	대통령기록관 업무담당
생산·접수	• 회의록 및 속기록(녹음기록) 생산의무 대상 회의체 지정
등록	• 기관별 기록물 등록사항 지도·점검
기록관리 기준표 변경관리	• 기관별 기록관리기준표 검토 및 확인 • 기관별 기록관리기준표 검토의견 송부

53) 2009년 이후에 대통령기록관에서 대통령기록생산기관을 대상으로 편찬한 지침이나 매뉴얼을 찾지 못해 2009년 자료를 분석 대상으로 하였다.

구분	대통령기록관 업무담당
기록물분류 기준표 관리	• 기록물분류기준표 신청사항 검토 • 기록물분류기준표의 승인 및 시스템 파일 송부
편철 및 보관	• 기관별 편철 및 보관사항 지도·점검
정리 및 생산현황 통보	• 기관별 생산현황 통보내용 확인 및 검토 • 생산현황 통보 내역 누적 관리
이관	• 기록물 이관 정리 지원 • 전자기록물 이관 기술 협의 • 이관기록물 목록 및 실물 대조 등의 기록물 품질검사
간행물관리	• 간행물 발간등록번호 부여 • 기관으로부터 간행물 수집 • 간행물 보존 및 정보제공 서비스
행정박물 및 선물류 관리	• 행정박물 및 선물류 이관 정리 지원 • 행정박물 및 선물류 인수 • 인수한 행정박물 및 선물류 해포, 검사·검수
폐기	• 대통령기록관리위원회의 폐기심의 • 폐기심의 의뢰 기록관으로 폐기심의 결과 통보

* 출처 :「대통령기록생산기관 업무매뉴얼」의 각 장에서 발췌

먼저, 생산·접수 단계에서 대통령기록관 담당자는 회의록 및 속기록을 의무적으로 생산해야 하는 회의체를 지정하는 업무를 하고 있다. 이 단계에서 '각 처리부서 담당자가 대통령기록을 생산·접수할 때의 기본적 지침이나 방향 제시'와 같은 거시적인 역할은 부재하다. 기록관리 기준표 변경관리에서도 마찬가지이다. 대통령기록관은 기관별 기록관리기준표를 검토 및 확인하는 것 이상의, 기록관리 기준을 어떻게 마련해야 할지에 대한 정책을 제시해야 한다. 이관 단계에서도 기록 이관 정리를 지원하거나 이관기록 목록과 실물을 대조하는 등의 기록 품질검사뿐 아니라,

이관의 방향이나 지침이 제시되어야 한다.

간행물관리 역시 단순히 간행물 발간등록번호를 부여하거나 기관으로부터 간행물을 수집하는 것 이상으로 간행물관리 방침이 수립되어야 하고, 폐기에서도 단지 대통령기록관리(전문)위원회의 폐기심의 결과를 해당 기록관에 통보하는 것에서 나아가, 기록 폐기에서의 지침과 방향을 제시하는 역할을 해야 한다. 그래야 「대통령기록물법」 제23조에서 말하는 '통할'의 역할을 한다고 할 수 있는 것이다.

이상의 내용들을 통해 대통령기록관은 대통령기록관리 전반을 통할하는 역할이 아닌, 세부 업무절차에 대한 실무정보를 제공하고 기록을 이관받는 객체로서만 규정되어 있음을 알 수 있다. 대통령기록관의 업무는 사후적이고 소극적인 관리의 역할에 국한되어 있는 것이다.

이에 대해, 「대통령기록생산기관 업무매뉴얼」은 대통령기록생산기관에 전달하는 매뉴얼이기 때문에 세부적인 실무만을 다루었다고 반박할 수 있다. 또, 이 매뉴얼에는 대통령기록관 전체가 아닌 대통령기록관의 업무 담당자에 해당하는 세부적인 내용만을 실은 것이라 할 수도 있다.

그러나 대통령기록관이 제시하고 있는 훈령과 예규에서도 그 이상의 내용은 찾아보기 어렵다.[54] 대통령기록관 홈페이지에서 대통령기록관이 소개하고 있는 과업에서도 마찬가지이다. 홈페이지에 게시되어 있는 대통령기록관의 주요 업무는 크게 네 가지로, '대통령기록의 수집·대통령기록생산기관 지원', '대통령기록의 관리·기술 체계의 구축(보존 및 활용 지원)', '대통령기록의 보존·복원 인프라의 구축', '대통령기록의 국민 친화적 서비스 체계의 확립'이다.[55] 여기에서도 대통령기록관의 후속적이고

---

54) 대통령기록관의 훈령 및 예규로는 「대통령 관련기록물 수집에 관한 규정」, 「대통령기록관 기록관리 자문회의 운영규정」, 「대통령기록관 정부공개심의회 운영규정」, 「대통령기록관 열람실 운영 규정」, 「대통령기록관리전문위원회 운영규정」, 「대통령기록관 구술기록 수집관리 지침」, 「대통령기록관 기록물 보존관리 지침」, 「대통령기록관 도서실 운영 및 이용에 관한 규정」, 「대통령기록관 전시시설 관람 규정」, 「대통령기록물 연구지원사업 처리규정」 등의 10개가 있다.

55) 대통령기록관 > 기관소개 > 대통령기록관 안내 > 주요기능 및 업무 > 주

세부적인 과업만이 제시되어 있을 뿐, 대통령기록관이 선제적으로 수행해야 할 업무나 본질적인 역할에 대해서는 제시되고 있지 않다.

3. 미국 국가기록관리처 분석

미국과 우리나라는 대통령기록과 관련된 법을 가지고 있는 유일한 국가라는 공통점이 있다. 2007년 「대통령기록물법」을 제정할 당시 대통령비서실에서는, 대통령 제도가 선진적으로 운영되고 있고, 대통령기록과 관련된 법을 유일하게 보유하고 있는 미국의 「대통령기록물법(PRA)」을 집중적으로 연구했다.[56] 그러므로 양국의 법은 대통령기록의 생산 및 관리, '대통령지정기록'과 같은 기록의 공개와 보호 등에 있어서 상당 부분 유사하다.

여기에서 미국의 사례를 살펴보는 것은 미국 국가기록관리처의 장점을 살펴보고, 이것이 한국의 현실에서 실현되기 위해 무엇이 필요한지를 도출하기 위함이다. 미국과 우리나라는 서로 다른 역사와 문화, 제도적 맥락을 갖고 있기에 절대적인 기준으로 각 기관을 비교하거나 조직과 운영을 동일하게 할 수는 없다. 미국의 제도를 우리나라에 그대로 이식하거나 무조건적으로 따라가서도 안 된다. 그러나 우리가 현재 당면한 문제를 해결하고 더 발전된 방향을 수립하는 데 있어 의미있는 참조가 될 것이다.

요 기능, https://www.pa.go.kr/portal/introduce/formationInfo/formationInfo01.do(검색일 : 2023. 6. 4)

56) 당시 대통령비서실의 기록관리비서관실이 작성한 대표적인 자료로, 「전직 대통령 재임 중 기록 활용 방안(미국 사례를 중심으로)(2005)」, 「왜 대통령기록관리법을 제정해야 하는가?(2005)」, 「접근제한기록 관리개선을 위한 T/F 제3회차 회의 안건(2006)」, 「미국의 대통령도서관 제도(2006)」 등이 있다. 대통령기록관 > 기록컬렉션 > 정책기록 > 기록관리, https://www.pa.go.kr/research/contents/policy/index17.jsp?gubun=03(검색일: 2023. 7. 10)

가. 국가기록관리처 개요

1) 국가기록관리처의 독립성

미국의 국가기록관리처(NARA; The National Archives and Records Administration)는 1934년 설립된 이래, 미국의 기록 전체를 전담하는 기관으로서의 역할을 해왔다. 미국 대통령기록관리에 대한 최종 결정권을 가질 뿐만 아니라, 공공기록관리에 있어서도 최고 기관이다.

국가기록관리처는 집행부 내에 독립적으로 설립되는 독립행정기관(independent agency)으로, 중앙정보국(CIA), 감사원(GAO)과 동일한 위상을 갖는다.[57] 국가기록관리처를 독립행정기관이라 하는 이유는, 행정분야에 속해 있지만 대통령으로부터의 직무상 독립을 인정해줄 필요가 있을 수 있기 때문이다.[58]

기관장인 국가기록관리처장(Archivist)은 대통령이 임명하는 정무직으로, 국가기록관리처의 모든 프로그램 및 기능을 계획, 개발, 관리한다.[59] 또한, 의회에 주요사안을 직접 보고하며, 정무직 차관보급의 보수를 받는다.

2) 국가기록관리처의 조직

미국은 국가기록관리처 내부에 대통령기록 및 대통령기록관의 설립·운영을 담당하는 '대통령기록과(Legislative Archives, Presidential Libraries, and Museum Services)'가 존재한다. 우리나라의 경우, 2007년 「대통령기록물법」이 제정될 당시에는 미국과 같이 국가기록원 산하에 대통령기록관이 존재했었지만, 2020년에 법이 개정되면서 대통령기록관이 국가기록원으로부터 분리되어 별도로 운영되고 있다.

또, 대통령기록과 산하에 '대통령기록관 담당부서(Office of Presidential

57) 박희정(2014), 앞의 글, p.30

58) 이진수(2013), 「대통령기록물 관리법제의 문제점과 개선방안: 미국의 「Presidential Records Act」와의 비교를 중심으로」, 『미국헌법연구』 제24권 제2호, p.281

59) 강순애(2018), 제2장 「기록관리 제도의 역사」, 『기록관리의 이론과 실제』, 한국기록관리학회 편저, 조은글터, p.43

Libraries)'가 있어서 개별 대통령기록관을 총괄한다.[60] 미국은 여기에서 각 대통령기록관을 관장하고 있기 때문에, 각 대통령기록관이 개별로 건립 및 운영되면서도, 체계성과 통일성을 유지하고 있다.

3) 대통령기록관리 법률

미국의 대통령기록관리에 관한 법률은 닉슨 대통령의 워터게이트 사건을 계기로 제정된 「Presidential Records Act(1978)」(이하 'PRA')이다.[61] PRA는 U.S.C(United States Code Annotated) 제44편 제22장 제2201-2209조에 규정되어 있다. PRA의 주요 내용은 첫째, 대통령기록은 대통령 개인의 것이 아닌 미국의 소유라는 것, 둘째, 국립기록관리처장은 퇴임 시 그의 기록을 연방보존소에 보관한다는 것, 셋째, 대통령은 퇴임 시 여섯 가지에 해당하는 기록[62]에 대해 12년 동안 접근을 제한할 수 있다는 것, 넷째, 부통령기록 또한 국가의 소유이며, 대통령기록과 같은

60) 2023년 8월 현재, 제31대 허버트 후버부터 제45대 도널드 트럼프까지 총 16개의 개별 대통령기록관이 운영되고 있다.

61) 미국 또한 대통령기록이라는 개념이 처음부터 있었던 것은 아니었다. 대통령기록은 개인의 소유물이며 쉽게 버려지고, 사라지며 쉽게 집무실 밖으로 유출되는 풍조가 만연하였다. 미국에서 대통령기록의 중요성이 생겨나게 된 계기는 1972년 대통령 선거 운동 기간 중 비밀공작반이 워싱턴의 워터게이트빌딩에 있는 민주당 전국위원회 본부에 침입 닉슨의 재선을 책동하여 도청장치를 설치하려다 발각·체포된 미국의 정치적 사건이다. 흔히 '워터게이트 사건'이라고 알려져 있는 이 사건에서 닉슨이 임명했던 국립기록관리처장과 비밀리에 암약을 맺어 기록을 무단 파기하기로 한 것이 세간에 알려졌다. 이 사건 이후 닉슨의 권력 남용과 기록의 무단파기를 막기 위해 「대통령기록물 녹취록 및 자료보존법」이 제정되었다(1974년). 김환수(2018), 앞의 글, pp.19-20

62) U.S.C. 제44편 제22장 제2204조 "국방 또는 외교 정책을 위하여 비밀로 보존하도록 특별히 인가된 정보, 연방 공직의 임명에 관한 정보, 의회제정법에 의하여 공개로부터 특별히 제외된 정보, 특권이 있는 자 또는 신뢰할 수 있는 자로부터 취득한 영업비밀 및 통상·금융 정보, 대통령 및 그의 고문 또는 해당 고문 사이에 자문을 구하거나 제공한 기밀 통신, 공개가 개인 사생활에 명백히 부당한 침해를 구성하는 인사·의료 정보 등이다."

방법으로 관리된다는 것이다.[63]

미국의 대통령기록 관련 법률로는 PRA 외에도 「대통령기록관법(Presidential Libraries Act, 44 U.S.C. Chapter 21 §2112)」, 「연방기록관리법(FRA; Federal Records Acts)」, 「정보자유법(FOIA; Freedom of Information Act)」, 「대통령 녹취록 및 자료 보존법(PRMPA; Presidential Recording and Materials Preservation Act)」, 「대통령기록관 기부금 개혁법(PLDRA; Presidential Library Donation Reform Act)」 등이 있다.

미국에는 PRA 외에도 대통령기록과 관련한 다양한 법이 있는 반면, 우리나라는 「대통령기록물법」 한 가지만 있기 때문에 법률이 구체적으로 규정하지 못하거나 불비(不備)된 부분들이 있다. 특히, 미국이 PRA와 별도로 「대통령기록관법」을 통해 대통령기록관의 설립과 운영을 규정하고 있는 반면, 우리나라는 「대통령기록물법」에 대통령기록관에 관한 규정이 포함되어 있다(제21조부터 제25조까지). 「대통령 녹취록 및 자료 보존법」이나 「대통령기록관 기부금 개혁법」 등에 해당하는 법률은 존재하지 않는다는 차이점도 있다.

4) 국가기록관리처의 역할

국가기록관리처가 2020년 편찬한 「대통령기록에 관한 지침(Guidance on Presidential Records)」의 내용을 통해 미국 국가기록관리처의 역할을 분석해 본다. 「대통령기록에 관한 지침」은 총 세 개의 장으로 되어 있다. 각 장의 주요 내용을 [표 3-3]과 같이 정리해 보았다.

---

63) 유보현(2007), 「우리나라의 대통령기록물관리법에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 기록관리학과 기록물관리학전공 석사학위논문, pp.46-47

64) 국가기록관리처(2020), 앞의 글, pp.5-6

65) 대통령기록은 정부에서 가장 높은 수준의 활동을 문서화하기 때문에, PRA는 대통령기록의 영구보존을 가정한다. 그러나 대통령기록의 양이 증가함에 따라 특정 하위 수준의 관리 기록이나 대량의 전자 기록 등은 폐기하는 것

[표 3-3] 미국「대통령기록에 관한 지침」의 주요 내용

장 제목	내용
국가기록관리처가 대통령기록물법(PRA)을 실행하는 방법[64]	• 현직 대통령의 기록처분 요청 검토[65] • 대통령 임기 말에 법적으로 기록을 보관 • 정권 종료 후 대통령기록 폐기
차기 대통령과 행정부를 위한 중요 단계[66]	• 대통령실 직원에게 PRA에 따른 책임에 대한 브리핑 제공 • 대통령 및 부통령의 사망 또는 장애의 경우, 개인 대리인 지정 • 접근제한기록의 적용 여부 고려 • 전직 대통령의 대통령기록에 대한 국가기록관리처의 접근 요청을 포함하여, 모든 PRA 문제에 대해 국가기록관리처와 연락할 대통령실 고문 변호사 지정 • 기록관리 및 이관과 관련된 문제가 해결되도록 국가기록관리처가 전자기록시스템의 설계 단계에 참여함 • 개인기록을 위한 별도의 파일을 작성하여 대통령기록과 구분 • 대량 메일(이메일 포함)과 같은 일상적인 대용량 대통령기록의 폐기 요청 전달
국가기록관리처가 대통령실을 지원하는 방법[67]	• 대통령실의 요청에 따라 대통령기록과 대통령기록물법(PRA)의 요구사항, 개인 문서 및 선물에 대한 기록관리 지침 제공 • 현직 대통령과 부통령의 기록 및 선물을 위한 임시 보관소 제공 • 연방기록을 작성하는 대통령 직원에 대한 지침 제공 및 일정 승인 • 대통령기록관 계획 및 향후 관리 지원 • 대통령이 임기 말에 대통령기록관을 건립할 장소와 가까운 위치로 대통령 자

장 제목	내용
	료를 이전할 계획을 수립 및 실행 • 대통령 일지 제공 • 대통령 문서 및 대통령 공문서 일일 편찬 편집 및 발간

* 출처 : 미국「대통령기록에 관한 지침」의 내용을 정리

위 지침 중 두 번째 장인 '차기 대통령과 행정부를 위한 중요 단계'를 보면, 국가기록관리처는 대통령실 직원에게 PRA에 따른 책임에 대한 브리핑을 제공하거나 대통령 및 부통령의 사망 또는 장애의 경우에 개인 대리인을 지정하고, 모든 PRA 문제에 대해 국가기록관리처와 연락할 대통령실 고문 변호사를 지정하는 등의 역할을 한다. 즉, 대통령기록이 생산되기 이전부터 대통령기록이 생산되고 관리될 수 있는 환경을 선제적으로 조성하고, 담당자를 선정하는 것이다. 전·현직 대통령은 물론, 차기 대통령 및 그 행정부를 위해서 전 범위에 걸친 협력 방안을 제시하고 있으며, 그 결과 각 행정부와 생산적인 협력 관계를 구축하고 있다.[68]

특히, 기록관리 및 이관과 관련된 문제를 해결하기 위해 국가기록관리처가 전자기록시스템의 설계 단계부터 참여하고 있다는 것은, 이 기관이 기록관리 전반에 있어 상위적이고 선제적인 '통할'의 역할을 하고 있음을 확인하게 하는 대목이다.

세 번째 장인 '국가기록관리처가 대통령실을 지원(Assist)하는 방법'의 내용을 통해서도 국가기록관리처가 전체 대통령기록관리를 주관하고 있으며, 대통령실과 협력 관계를 구축하고 있음을 알 수 있다. 미국 국가기록관리처는 비현용기록관리만이 아닌, 현용기록과 준현용기록 단계까지 관할하고 있는 것이다. 대통령기록생산기관에 방향을 제시하고 필요한

이 적절할 수 있다. 이러한 상황에서 대통령과 부통령이 현직 대통령기록을 폐기하기 전에 국가기록관리처장은 서면으로 의견을 제공한다.

66) 국가기록관리처(2020), 앞의 글, pp.7-9

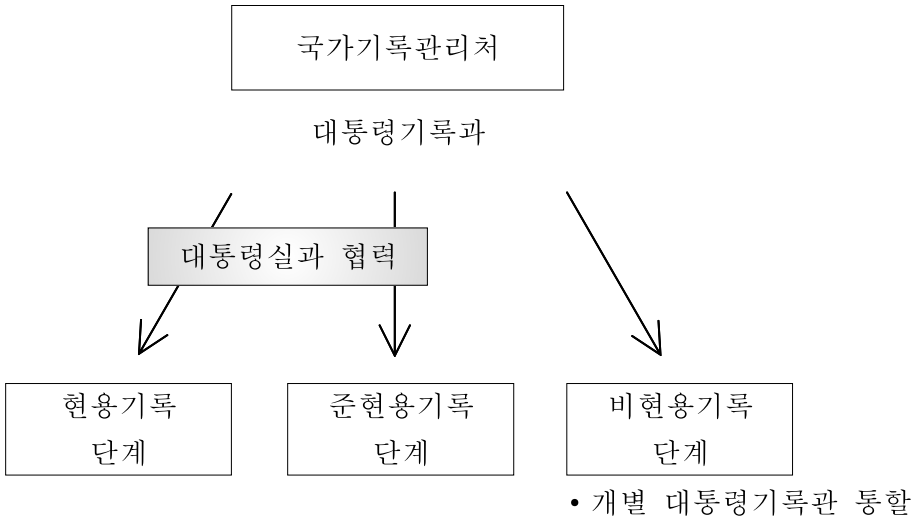
67) 국가기록관리처(2020), 위의 글, pp.10-12

68) 국가기록관리처(2020), 앞의 글, 서문

부분을 지원하는 상위적이고 선제적이고 능동적인 역할을 통해 대통령기록 생산과 관리의 발전을 견인하고 있다.

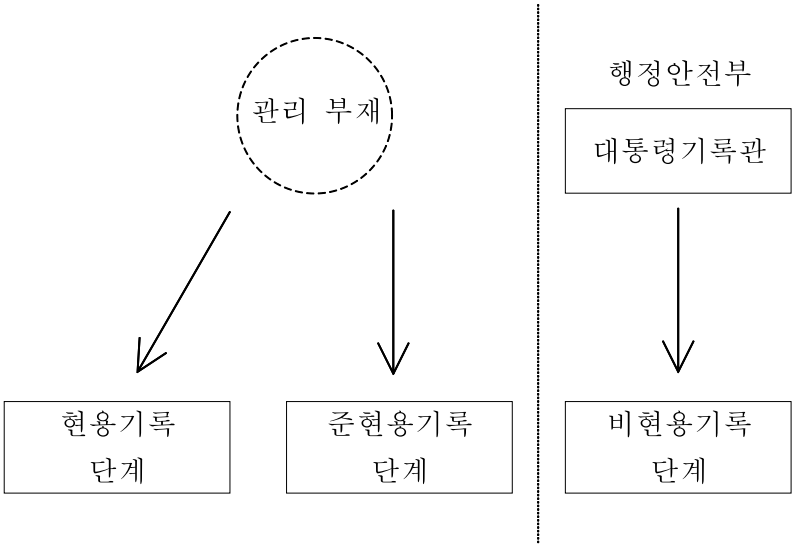
4. 종합과 정리

이상의 내용을 정리하면, 미국 국가기록관리처가 대통령기록관리에 있어 선제적·능동적·거시적인 역할을 하는 반면, 우리나라 대통령기록관은 사후적·수동적·미시적인 역할을 하고 있다. 이를 [그림 3-1], [그림 3-2]와 같이 표현해 보았다.



[그림 3-1] 미국 국가기록관리처의 역할

미국 국가기록관리처는 대통령기록과를 중심으로 현용기록 단계(처리과)와 준현용기록 단계(기록관), 비현용기록 단계 전반을 통할하며 각 기관에 맞는 다양한 지침과 지원을 제공한다. 국가기록관리처는 현용기록 단계와 준현용기록 단계에서의 통할을 위해 대통령실과 협력한다. 비현용기록 단계에서는 개별 대통령기록관을 통할한다. 이로써 각 단계에 맞는 선제적이고 능동적인 기록관리를 추진할 수 있다.



[그림 3-2] 우리나라 대통령기록관의 역할

반면, 우리나라 대통령기록관은 비현용기록 단계에서의 과업은 수행하고 있지만, 현용기록과 준현용기록 단계에 대해서는 관리의 역할을 하지 못하고 있어 사실상 통할의 역할이 부재한 상황이라 할 수 있다. 기록을 이관받은 후 이를 관리·보관하는 사후적인 업무를 하고 있을 뿐, 대통령기록의 생산 및 관리에 대한 선제적인 감독과 통할은 되고 있지 않다. 이러한 이유들로 대통령기록을 둘러싸고 여러 사건이 발생했음에도 불구하고 정작 대통령기록관은 어떠한 역할도 할 수 없었던 것이다.

이에 대해 김유승(2013)은 “남겨져 있어서 논란이 되는 기록의 문제보다 장기적으로 더 심각한 것은 기록 자체가 남지 않는 상황이다. 하지만 대통령기록을 남기지 않는 것을 확인할 방법이 없다. 현재 대통령기록관은 이관받은 기록을 단순 관리, 보관하는 업무에 치중하고 있을 뿐, 대통령기록의 생산 및 관리에 대한 감독은 부재하다. 대통령기록의 등록과 수집을 강제하고 이를 관리, 감독할 수 있는 제도적 장치가 미비한 상황이 개선되지 않는다면, 기댈 수 있는 것은 매 5년마다 달라지는 대통령의 기록관리에 대한 인식뿐”이라고 진단했다.[69]

미국과 같이 현직 대통령과 관련한 현용기록 단계에서부터 선제적으로 방향 제시가 되고, 능동적인 기록관리가 된다면, 대통령기록생산기관에서 정확한 절차에 맞게 기록이 생산되고 관리되어 누락없이 이관될 수 있을 것이다. 양적으로도 충분한 기록의 수가 확보될 수 있음은 물론, 질적으로도 정책 과정과 숙의의 맥락을 담은 양질의 비현용기록들이 남게 된다. 이는 당대에 행정의 투명성과 설명책임성을 확보하는 원천이 되고, 역사적 산물을 후대에 유산으로 남겨주는 선순환으로 작용한다.

반면, 현용기록에서부터 적절한 방향 제시와 관리가 되지 않는다면 생산 과정에서 고의적이든 우발적으로든 기록의 누락이 발생할 수 있고, 이관되는 기록 역시 맥락을 충분히 담지 못하는 '결함 있는' 기록이 될 수 있다. 그렇다면 당대에는 행정의 투명성과 설명책임성이 확보되지 않고, 이는 민주주의의 정체 또는 후퇴로 이어진다. 후대의 입장에서도 기록을 보고자 하여도 기록이 존재하지 않거나 그 맥락이 유실된 채 존재함으로써 기록을 정확히 또 충분히 활용하지 못하는 사태가 발생한다. 이러한 악순환이 반복된다면 우리 대통령기록은 발전을 향해 전진하는 것이 아닌, 정체하다가 오히려 퇴보하는 결과를 맞이하게 될 것이다.

기록이 없다면 전직 대통령들을 평가할 기준이 없어지고, 정보공개를 청구하여도 '정보부존재'라는 답을 들을 수밖에 없다.[70] 그리고 우리는 현대사의 중요한 내용들을 정확한 기록이 아닌, 사건 당사자의 기억과 증언에 의존할 수밖에 없게 된다. 악순환이 아닌 선순환의 구조를 선택하지 않으면 제2, 제3의 '캐비닛 문건 발견 사태', '영포빌딩 논란'은 지금 이 순간에도 재연될 수 있다.

이러한 현실을 개선하기 위해 대통령기록관에서도 여러 종류의 노력과 시도를 기울이고 있다. 2020년에 발간된 국가기록원의 「국가기록백서」에 따르면 대통령기록관은 첫째, 대통령기록생산기관의 기록관리담당자 등을 대상으로 정기 및 수시 컨설팅을 진행함으로써 기록관리 전반에 대

69) 김유승(2013), 앞의 글, p.21
70) 전진한(2016), 앞의 책, p.42

한 현황점검과 애로 사항을 청취하고, 각 기관의 현황에 맞는 대안을 제시한다. 둘째, 대통령기록 이관 관련 준비사항 및 향후계획을 공유하기 위해 대통령기록생산기관 부서장 및 기록관리전문요원 등을 대상으로 기록관리 간담회를 실시한다. 셋째, 대통령기록생산기간의 기록관리 표준화·체계화를 위해 「대통령기록물생산기관 기록물 관리지침」을 매년 발간 및 배포한다. 넷째, 매년 대통령기록생산기관의 전년도 기록 생산현황을 파악하고, 이를 바탕으로 체계적인 기록관리를 지원한다.[71]

그러나 이러한 노력 역시 '대통령기록의 이관과 비현용기록관리 위주'라는 틀 안에서 이루어지는 것이다. 위에서 짚어본 문제점들이 해결되지 않는 구조 속에서의 노력이기에 한계는 여전히 존재한다.

제 2 절 원인 분석

우리나라 대통령기록관은 왜 비현용기록관리 업무를 위주로 수행하며, 사후적이고 소극적인 역할을 하고 있는 것인지 그 원인을 세 가지로 분석해 보았다. 각 내용의 이해를 돕고 연구의 객관성을 확보하기 위해 현재 대통령기록관에서 근무하고 있는 기록관리 업무담당자와, 과거 대통령비서실에서 근무했던 기록담당자와의 인터뷰를 진행했고, 그 내용을 발췌해서 실었다.

1. 대통령기록관 위상의 문제

가. 대통령기록관의 독립성·중립성 문제

미국 국가기록관리처가 독립기관인 데 반해 우리나라 대통령기록관은 행정안전부에 소속되어 있어 위상이 낮으며, 독립성과 중립성을 확보하

71) 이승민(2021), 「대통령기록물생산기관과의 협력체계 및 컨설팅 강화」, 『2020 국가기록백서』, 국가기록원 기록정책부 정책기획과, pp.266-270

기에 어려움이 있다.

또한, 미국 국가기록관리처장은 대통령과 부통령이 현직 대통령기록을 처분하고자 의견을 제시하면 그 요청을 검토하고, 접근제한 기록을 적용할지 여부를 결정하는 등[72] 대통령의 국정 수행 전반에 중요한 역할을 수행하며, 그 지위가 법률로써 보장되고 있다. 국가기록관리처장의 임명 시 대통령은 상원의 자문을 들은 후 상원의 동의를 얻어 임명하며, 처장은 영구적으로 재직할 수 있다. 또, 대통령이 처장을 해임할 수 있지만 해임 사유를 상원과 하원에 알려야 한다. 이는 대통령의 해임권한을 법률상 일정 부분 제한함으로써 처장에게 대통령으로부터의 직무상 독립성을 보장해 주기 위한 것이다.[73]

반면, 우리나라 대통령기록관장은 행정안전부장관에 소속되어 있고, 법률에 임기에 관한 규정만 있을 뿐 임면권한에 대한 규정이나 해임사유에 관한 규정, 신분보장에 대한 규정, 직무상 독립성을 보장하는 어떠한 규정도 없다. 대통령기록관장이 민간 기록전문가로 임명된 것 또한 문재인 정부에 들어와서이다. 특히, 이명박 정부에서 임명한 제2대 김선진 관장의 경우 이명박 정부의 비서진 출신이었기에 대통령기록의 중립성과 독립성은 처음부터 보장될 수 없는 구조에 있었다. 또, 역대 대통령기록관장이 법으로 정해져 있는 5년의 임기를 채우고 퇴임한 경우는 없었다.[74] 그만큼 대통령기록관장은 그 위상이 낮고, 정쟁의 영향을 강하게 받는 위치에 있음을 알 수 있다.

나. 직원 전문성의 문제

대통령기록관의 낮은 위상은 직원들의 전문성 문제와도 맞닿아 있다. 미국 국가기록관리처는 직원들이 대통령기록 업무를 통해 전문성을 키울

---

72) 국가기록관리처(2020), 앞의 글, pp.5-6

73) 이진수(2013), 앞의 글, p.283

74) 역대 대통령기록관장의 임기는 제1대 임상경 관장 약 7개월, 제2대 김선진 관장 약 17개월, 제3대 박준하 관장 약 13개월, 제4대 이재준 관장 약 4년 2개월, 제5대 최재희 관장 약 3년, 제6대 심성보 관장 약 1년 4개월이다. 박희정(2014), 앞의 글, p.15; 대통령기록관 홈페이지(검색일 : 2023. 5. 16)

수 있도록 보직 이동을 자주 하지 않는다. 역대 국가기록관리처장의 경우 10년 가까이 재직함으로써 전문성을 제고하고, 안정성과 업무의 연속성을 보장받을 수 있었다. 또, 개별 대통령기록관의 관장도 일반적으로 10년 이상, 때로는 20-30년간 재직하며 고유의 업무권한을 확보하고 해당 대통령에 대한 전문성을 발휘하고 있다.[75] 개별 대통령기록관의 직원들 역시 해당 대통령과 관련한 업무에 지속적으로 근무하고 경력을 쌓음으로써 전문성을 키우고 있다. 이로써 다른 기관들에 대해 스스로의 위상을 높여 나가고 있는 것이다.

그런데 우리나라의 경우, 관리상 고도의 전문성이 요구되는 대통령기록관 직원에게도 일반 공무원과 마찬가지로 순환보직제라는 행정 논리를 적용함으로써 연속적인 기록관리 업무 추진이나 전문성 제고를 막는 구조에 있다.[76] 박희정(2014)에 따르면, 2009년 국가기록원에 대대적인 인사조치가 강행되어 초기 대통령기록관리 정책을 입안하고 대통령기록 이관 업무와 안정화에 기여한 대부분의 인원이 타 부서로 전보되는 일이 발생하였다. 그 과정에서 어떠한 기록보다 관리상 전문성이 요구되는 비밀기록과 지정기록 담당 실무자도 면직되었다. 대통령기록의 관리와 보호를 위해 전문 영역이 확고히 보장되어야 함에도 불구하고 순환보직제라는 행정 논리에 지배당했던 사례이다.[77]

다. 인력 및 예산 부족의 문제

최근 5년간 미국 국가기록관리처 대통령기록과의 지출과 우리나라 대통령기록관의 예산을 [표 3-4]와 [표 3-5]와 같이 정리해 보았다.

---

75) 박희정(2014), 앞의 글, p.31
76) 박희정(2014), 위의 글, pp.15-16
77) 박희정(2014), 위의 글, p.15

[표 3-4] 미국 국가기록관리처 대통령기록과의 지출액 규모

연도 / 액수	2019	2020	2021	2022	2023(예산)
지출액	$ 103,280	$ 107,245	$ 116,532	$ 114,447	$ 118,128
원화 환산	1342억 640만원	1394억 1850만원	1514억 9160만원	1487억 8110만원	1535억 6640만원

(단위 : 천 달러, 원)

* 출처 : 국가기록관리처(2019), (2020), (2021), (2022),「Performance-Budget」, 국가기록관리처(2023), (2024),「Congressional-Justification」

[표 3-5] 대한민국 대통령기록관의 세출예산 규모

연도 / 액수	2019	2020	2021	2022	2023
예산액	114억 9800만원	133억 7500만원	183억 300만원	201억 900만원	185억 5100만원

(단위 : 원)

* 출처 : 행정안전부(2019), (2020), (2021), (2022), (2023)「예산개요」
* 원·달러 환율은 1300원으로 계산(2023년 6월 시점)

[표 3-4]는 미국 대통령기록과의 지출액이고, [표 3-5]는 우리나라 대통령기록관의 세출예산이기 때문에 직접적인 비교는 어렵지만, 이를 통해 양 기관의 예산 규모를 파악할 수 있다.

2019년과 2020년에는 미국 대통령기록과의 예산 규모가 우리의 10배가 넘었고, 2021년부터는 10배까지는 아니지만 7배가 넘는 차이를 보이고 있다. 이는 2020년에 우리나라 대통령기록관이 국가기록원으로부터 독립하면서 인건비와 시설비 등을 별도의 예산으로 책정받게 되었다는 일시적인 원인으로 분석되며, 2023년도에는 전년에 비해 예산이 감소되는 양상을 보이고 있다. 그렇게 되면 이후로는 다시 미국과 우리의 차이가 10배 수준으로 벌어질 가능성이 크다고 볼 수 있다.

인력에 있어서도 큰 차이를 보인다. 우리나라는 2023년 현재 대통령기록관 직원 수가 약 80명 정도이다.[78] 2010년 자료이기는 하지만 비교를 위해서 살펴보면, 미국 국가기록관리처 전체 직원은 3,607명이며, 그 중 대통령기록과 직원 수만 552명이다. 이중 비정규 직원 113명을 제외하여도 대통령기록만을 담당하는 정규 직원이 439명이다.[79]

대통령기록관에 인력과 예산이 충분히 갖춰지지 않는다면 현직 대통령기록을 생산하는 대통령기록생산기관 및 관할 기록관에 대한 선제적 지침 제시나 지도에는 여력을 쏟지 못하게 되고, 대통령 임기 말에 기록을 이관받아 관리하는 업무를 주로 할 수밖에 없다. 이는 대통령기록의 양과 질의 격하라는 악순환으로 이어지고, 이것이 반복된다면 대통령기록의 발전은 요원한 이상에 그치게 될 것이다.

2. 권력구조의 문제

대통령기록관이 2007년에 건립된 신생 기관이기 때문에 그 위상이 낮으며, 입지를 넓히고 제 역할을 하기까지는 시간이 필요하다고 할 수 있다. 그러나 이것은 비단 시간의 문제만은 아니다.

여기에서 국가기록원의 조직 및 역할과 대통령기록관을 비교해본다. 국가기록원은 업무에 따라 '기록정책부, 기록관리부, 기록서비스부'로 조직되어 있고, 그 하위에는 수집하는 기록 또는 세부 업무 단위로 과가 편성되어 있다.[80] 국가기록원 홈페이지에서 제시하고 있는 기관 소개(임무)를 보면, '국가 주요기록 수집 및 체계적 보존·관리, 대국민 기록정보 제공으로 지식정보사회 선도(열람서비스 및 기록정보 제공), 기록문화 확산을 위한 다양한 활동 전개(기록문화 조성), 환경변화에 부응한 기록관

78) 대통령기록관 홈페이지 > 주요기능 및 업무, https://www.pa.go.kr/portal/introduce/formationInfo/formationInfo03.do(검색일 : 2023. 6. 5)

79) 김현정(2012),「대통령기록 관리제도 비교 연구」, 경북대학원 대학원 기록학과 석사학위논문, p.35에서 재인용

80) 국가기록원 > 기록원소개 > 조직안내 > 조직도, https://www.archives.go.kr/next/neworgan/groupComposition.do(검색일: 2023. 7. 23)

리 정책·제도 운영 및 각급 기관 협력·지원'이 제시되어 있다. 국가기록원은 대통령기록관에 비해 정책 수립과 같은 상위적이고 선제적인 업무를 하고 있다고 볼 수 있다. 특히, 기록관리부의 기록관리정책과에서는 '기록관리 정책의 수립과 총괄, 기록 생산제도의 운영·개선 및 총괄 관리, 기록의 분류와 평가에 관한 정책의 수립과 총괄, 기록관리지침 수립 및 교육' 등과 같이[81], 국가기록에 관한 주요 정책을 수립하고 생산과정부터 공공기록의 전반을 관리하고 담당하는 역할을 수행하고 있다.

국가기록원은 '우리나라 기록을 총괄하는 기관'이라는 정체성이 확립되어가고 있고, 다른 기관들과의 관계 또한 정립되어 가고 있다. 그에 반해 대통령기록관은 그렇지 않다. 그것은 두 기관의 '처리과'가 가지는 정치적·구조적 권력관계의 차이 때문이다. 일반 공공기록의 처리과와 국가기록원은 '행정기관 대 행정기관'의 관계에 있다. 반면, 대통령기록의 처리과인 대통령기록생산기관과 대통령기록관은 '권력기관 대 행정기관'의 구조이다. 대통령기록생산기관은 그 임무가 매우 특수하며 대통령의 최측근에서 업무를 수행하는 권력기관으로, 기록의 중요도 역시 매우 높다. 특히, 대통령비서실은 당대 최고의 권력층이 집결한 곳이라 할 수 있다. 여러 정책에 관한 논의와 결정이 이곳에서 이루어지고, 기록에 관한 법률이나 정책에 대한 결정 역시 이곳에서 이루어진다. 대통령 보좌기관, 경호기관, 자문기관이라는 대통령기록생산기관의 특성으로 인해 대통령기록관은 이러한 대통령기록생산기관에 영향력을 행사하기에 어려운 '권력의 불균형' 상태에 있다.

> "우리나라는 대통령기록관이 약하기도 하지만 대통령 보좌기관이 너무 강하다. 대통령기록관이 독립적인 역할을 할 수 있어야 한다.
>
> 대통령기록관에서 대통령기록생산기관들이 지침대로 생산하고 있는지 확인하는 프로세스가 없다. 정확히는 대통령기록생산기관에서 생산한 기록이 아카이브(대통령기록관)로 갈 것이라는 것을 신뢰하지 않는다. 미국은 기관 간에 신뢰가 쌓여 있고, 대통령기록생산기관이 중간에 누락시

81) 국가기록원 > 기록원소개 > 조직안내 > 직원검색, https://www.archives.go.kr/next/neworgan/divisionInfo.do?org_id=1741575(검색일: 2023. 7. 23)

킬 것을 전제하지 않는다. 그런데 우리나라는 '캐비닛 문건 발견 사태'에서 보듯이 관료들이 캐비닛에 기록을 넣어놓고 관리하지 않는 일도 드러났다.

또, 대통령기록관에서 대통령비서실의 업무를 알 수 없다. 대통령과 보좌기관의 업무를 알지 못하기 때문에 대통령기록관리를 공공기록관리와 똑같이 생각하는 경향이 있다. 또, 보좌기관에서는 대통령기록관을 업무파트너로 생각하지 않는다. 이렇게 대통령기록관을 하위로 바라본다면 문제이다. 대통령기록관이 정작 할 수 있는 역할이 없게 된다." (대통령비서실 前 기록담당자)

대통령비서실과 대통령기록관이 권력기관과 행정기관이라는 위치와 역할에서의 차이가 있기에 대통령기록관이 통할의 역할을 해나가기에 한계가 있는 것이다.

박희정(2014)은 "대통령기록관이 17대 대통령기록에 비밀기록이 없는 이유에 대해 '이관업무가 대통령실 등 대통령기록생산기관 주관으로 이루어지고 있어 사유나 내용을 파악할 수 없으며, 일반, 비밀, 지정 등 분류 및 이관은 대통령기록생산기관의 판단에 따라 처리할 사항'이라는 답변을 내놓은 것은, 대통령기록의 생산과 이관을 통제할 수 있는 권한이 대통령기록관에 없음을 의미하는 것"이라 보았다.[82]

3. 후진적 정치문화와 미성숙한 기록문화

가. 기록 위에 군림하는 정치

우리나라 대통령기록관의 위상이 낮고, 선제적인 역할을 하기 어려운 원인을 우리나라의 정치문화에서도 찾아볼 수 있다.

미국의 경우, 정권이 바뀌더라도 국가 발전을 위한 합의와 보편적인

82) 투명사회를 위한 정보공개센터, 「MB 기록에 대한 대통령기록관의 대답, 두루뭉술, 파악 안 됨」(2013. 6. 5), http://www.opengirok.or.kr/3520, 박희정(2014), 위의 글, pp.20-21에서 재인용

가치는 흔들리지 않는다. 반면, 우리나라는 국가의 미래와 발전이라는 대의(大義)보다는, 각 정당의 이념이나 실리가 가치판단의 우선이 되고 있다. 선거를 통해 승자와 패자가 명확하게 결정되는 승자독식 체제이기 때문에, 나와 남을 이분법적으로 나누는 진영논리가 매우 강하다. 누가 정권을 잡느냐에 따라 국가의 전체적인 방향과 운영 체제가 달라지고, 각 분야의 정책은 더 이상 계승·발전되지 못하고 단절된 채 정권의 교체기마다 다시 원점에서 제자리걸음을 하고 있다.[83]

이러한 정치문화는 기록에도 그대로 반영된다. 미국에서는 전직 대통령이 접근제한 기록으로 지정한 기록을 열람한 사례가 단 한 차례도 없었던 반면, 우리나라는 법이 제정된 지 20년도 되지 않아 대통령지정기록을 열람하는 사례가 열다섯 차례나 발생했다.[84] 이는 대통령기록조차 정쟁의 도구로 바라보고 있는 우리의 인식을 여실히 보여주는 대목이다.

우리나라에서는 장기적인 국가발전을 위한 상생과 협치가 아닌, 정권 창출과 기득권의 유지가 정치의 목적이자 주된 기능이 되어 왔다. 이러한 문화 속에서 대통령기록을 잘 남겨야 한다는 것은 중요한 현안이 아니었을 뿐만 아니라, 오히려 기록이 정쟁의 빌미가 되어 기록으로 공격을 받을 수 있다는 생각이 팽배했기에, 임기가 끝나면 서둘러 기록들을 없애기 바빴던 것이다.

이러한 행태는 지금도 이어지고 있다. '캐비닛 문건 발견 사태', '영포빌딩 논란'과 같은 대통령기록의 고의적 누락과 은닉, 파손이 자행되는 것은, 기록을 남김으로써 후에 책임을 져야 할지도 모른다는 위험이나

---

83) 이것의 원인을 보면, 서양의 경우 부르주아가 스스로 얻은 경제력을 바탕으로 정치적 정당성을 획득해 근대국가를 건설한 것과 달리, 대한민국은 국가가 인위적으로 부르주아를 육성했고, 그 결과 정치적 정당성을 바탕으로 시민사회를 이끌어나갈 수 있는 지배 계층이 존재하지 않게 되었다. 외형적인 성장만을 가지고 대한민국이 근대국가로 완성되었다고 볼 수 없다. 대한민국의 근대국가 건설은 여전히 진행 중인 것이다. 이택선(2020), 『취약국가 대한민국의 탄생』, 미지북스, p.9

84) 조영삼(2020), 앞의 글, pp.72-73. 이 연구에 문재인 대통령 임기 후 있었던 지정기록 열람 사례를 추가하였다.

정치성 보복을 피하고자 함이다.[85] 중요한 기록은 이관하지 않고 자신의 '캐비닛' 속에 넣어놓으니 정작 대통령기록관에는 '덜 중요한 기록'만이 남게 되는 역설이 초래된다.

또, 정권의 교체에 따라 대통령 보좌기관, 자문기관뿐 아니라 대통령기록관에서도 대거 인사이동이 되기 때문에, 대통령기록관리에 대한 안정적이고 연속적인 업무의 추진은 거의 불가하다. 기록관리의 장기적이고 발전적인 기획과 실천 역시 요원해지는 것이다.

> "정치문화의 차이는 기록에도 차이를 주게 된다. 미국은 보편적인 가치에 대해서는 흔들지 않는다. 우리나라는 정권에 따라 국가의 정체성이 달라진다. 그러므로 보좌기관의 안정적인 운영 자체가 쉽지 않다. 대통령기록관리에 대해 법률로 규정해도 큰 효과는 없을 것이다. 우리 편이 아니라 생각하면 소통하지 않고 기록을 보여주지 않을 것이고 관리 프로세스를 따르지도 않을 것이다. 보좌기관의 특성상 원칙론이 통하지 않는다.
>
> 대통령기록관리가 대통령기록생산기관에는 어떠한 도움이 되는지는 어필이 되지 않기 때문에 보좌기관 입장에서는 정치적 부담이 될 뿐이다. 대통령기록관 역시 정치적인 부담이 되는 일에 대해 '회피 행정'을 하는 경향도 있다." (대통령비서실 前 기록담당자)

박희정(2014)은 "대통령기록관리는 활용·보호·이관이라는 이 세 가지 원칙이 변함없이 유지되어야 하지만, 극단적인 대결구도로 상징되는 한국의 정치 현실에서는 그러하지 못했다. 근본적으로는 대통령기록관리 문화가 확산되어야 하며, 대통령기록의 정치적 이용을 차단하는 정치문화적 접근이 시도되어야 한다. 대통령기록관리의 한계점을 극복함과 동시에 대통령기록문화 전통을 세울 수 있는 논의가 필요하다."고 보았다.[86]

유수한 기록문화를 가진 조선시대에도 기록이 정치에 이용당했을 때 '사화(史禍)'가 벌어졌다. 후진성을 벗지 못한 정치가 기록 위에 군림하지

---

85) 성수영, 「"탈원전 감사 막아라" 문서 444건 삭제한 산업부 공무원들」, 한경 (2020. 10. 20), https://www.hankyung.com/economy/article/202010209969i

86) 박희정(2014), 앞의 글, p.22

못하도록, 당리당략에 따른 정파 싸움이 침범할 수 없는 기록의 '성역'을 마련하기 위한 결단과 합의가 시급하다.

나. 기록에 대한 낮은 인식

미국에서는 제32대 루즈벨트 대통령[87] 이래 대통령 자신은 물론이고 공공기관과 기업, 학교, 국민 등 사회 전반적으로 대통령기록에 대한 중요성이 인식되어 왔다. 물론, 역대 대통령 중에는 그렇지 않은 대통령도 있었다. 조지 W. 부시 행정부(제43대, 2001-2009년)는 비협조적인 태도로 일관하여 국가기록관리처의 일처리를 어렵게 한 바 있고,[88] 트럼프 대통령은 상습적으로 기록을 폐기하려고 했다는 혐의를 받고 있다.[89] 그러나 대통령기록 공개의 제한이 과도하거나 기록을 파기하려는 시도가 있을 때마다 미국 시민들은 적극적으로 문제를 제기하는 등 미국 전반에는 시민들부터 대통령기록을 지키려는 의지가 형성되어 있다. 미국 의회와 시민 단체 그리고 언론은 대통령기록에 대한 현직 대통령의 특권을 인정하면서도 그러한 특권이 남용되는 경우, 이에 대한 문제 제기를 지속해왔다.[90]

또, 미국 국가기록관리처의 「대통령기록에 관한 지침」을 보면, "PRA는 대통령기록의 유지, 보존 및 폐기를 위해 대통령과 그 직원에게 기록보관 요구사항과 책임을 부여한다."[91]고 명시되어 있다. 이와 같이, 미국에는 대통령부터 PRA의 적용을 받는 것이 당연한 문화로 자리 잡아 왔

87) 미국 대통령기록관은 프랭클린 루즈벨트 대통령 집권 때인 1941년부터 건립되었다.

88) 박희정(2014), 앞의 글, p.32

89) JTBC, 「FBI, 트럼프 별장 압수수색…국가기록물 훼손·폐기 혐의」, JTBC 뉴스(2022. 8. 9), https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB12070026

90) 대표적인 예로, 레이건 대통령이 이란-콘트라 사건이 이슈화된 후 백악관과 국가안전보장회의(NSC)의 전자기록을 삭제하려는 시도가 알려졌을 때, 많은 시민단체들은 국립기록관리청장 그리고 레이건과 부시 대통령을 상대로 소송을 제기하였다. 박희정(2014), 앞의 글, p.35

91) 국가기록관리처(2020), 앞의 글, 서문

다. ‘기록은 곧 국가의 자산’이라는 기록에 대한 공통의 인식의 토대 위에서 국가기록관리처가 대통령기록관리의 전반을 통솔하는 기관으로서의 역할을 할 수 있도록 예산과 인력이 충분히 조달되고 있고, 그 결과 미국은 국가기록관리처에서 전직 대통령기록관리는 물론 현직 대통령기록에 대해서도 선제적인 관리를 하고 있다.[92] 또한, 프랑스는 대통령기록에 관한 법률은 존재하지 않지만, 민주주의를 실현하고 유지하는 과정에서 대통령기록이 얼마나 중요한지에 대한 사회적 공감대가 충분히 형성되어 있기에, 법률이 없음에도 기록을 둘러싼 문제는 일어나고 있지 않다.[93]

미국의 민주적이고 합리적인 정치 환경은 기록관리 제도의 운용과 기록에 대한 인식에도 영향을 주었다. 미국인들은 정권이 교체되어 정책이 바뀌었다고 하더라도 전임 행정부의 정책을 비판할지언정 비판과 비난을 구분하는 절제가 있다. 또, 이러한 의식은 대통령기록이라는 공적재산이 정쟁으로 얼룩지는 것을 결코 용납하지 않는다.[94]

미국의 PRA와 우리나라의 「대통령기록물법」은 대통령기록의 생산과 관리, 기록의 공개와 보호에 있어서는 큰 차이가 없다고 볼 수 있다. 그러나 대통령기록관리를 담당하는 기관의 법적 지위와 위상, 대통령기록관장의 신분상 독립성 등에 있어서는 큰 차이가 있다.[95] 아무리 좋은 땅이 있다고 해도 농부에 따라 소출이 달라지듯이, 아무리 좋은 제도가 있다고 하더라도 이것을 지키려는 의지가 없거나 제대로 운영하지 못한다면 그 제도는 무용지물이 될 수밖에 없다. 결국 제도를 지키는 것은 사람이며, 사람의 행동은 사회문화적 맥락에서 영향을 받는다. 따라서 제도적인 문제점뿐만 아니라 법과 제도가 운영되는 사회의 정치문화 배경까지 고려해야 한다.[96] 사회 전반의 인식과 기록문화의 수준, 정치 수준 등

92) 국가기록관리처(2020), 앞의 글, p.1
93) 박희정(2014), 앞의 글, p.41
94) 박희정(2014), 위의 글, p.35
95) 이진수(2013), 앞의 글, p.280
96) 박희정(2014), 위의 글, p.3

에서 차이가 난다면 같은 법이라 하여도 다른 양상을 보이게 되는 것이다. 우리는 제도의 모방을 통해 외형은 갖추었으나, 근본 체질과 토양이 미국과 다르다 보니 이상과 현실 사이의 간극이 존재하고 있다.

제 4 장 개선방안

이 장에서는 우리나라 대통령기록관이 「대통령기록물법」 제23조에 명시된 '대통령기록관리 통할'의 역할을 하기 위해 개선할 부분이 무엇인지 고찰하고, 향후 우리나라 대통령기록관리의 발전을 위해 적용할 점을 세 가지로 도출해본다.

제 1 절 대통령기록관의 위상 강화

1. 대통령기록기관의 독립성 확보

미국의 경우, 국가기록관리처 산하에 대통령기록 전담부서가 있다. 그러나 우리나라는 대통령기록관뿐 아니라 국가기록원 역시 행정안전부에 소속되어 있는 상황이기 때문에, 미국의 사례처럼 국가기록원 산하에 대통령기록관을 두는 것은 적어도 지금은 바람직한 대안이 아니며, 국가기록원의 위상이 강화된 이후에 다시 고려해야 할 부분이다.

그러므로 여기에서는 대통령기록관 자체만을 논점으로 한다면, 현재 대통령기록관이 행정안전부 산하에 있는 구조를 개선해야 한다. 대통령기록관은 행정부는 물론이고 입법부, 사법부 등의 여타 국가기관과 공공기관들에 대통령기록의 생산 및 관리에 관한 방향을 제시하고, 관리·감독의 역할을 해야 한다. 그런데 대통령기록관이 행정안전부라는 하나의 부처에 소속되어 있다는 것은 이 기능과 역할을 하지 못하게 막는 근본적인 요인으로 작용한다. 미국의 국가기록관리처 뿐 아니라, 영국의 국가기록관(The National Archives), 프랑스의 국가보존기록부(La Direction des Archives) 모두 독립기관이다.[97] 우리나라도 대통령기록관을 '국가인권위원회'와 같은 위원회나, '대통령기록처(處)'과 같은 독립기관으로 승

97) 이상민(2006), 「대통령기록물의 효율적 관리 방안」, 한국국가기록연구원 연구보고서, p.16

격하는 방안을 고려할 수 있다.

또, 대통령기록관리에 관한 심의를 해야 하는 대통령기록관리전문위원회가 2020년 법 개정으로 국무총리 소속 국가기록관리위원회의 부속의 위치로 하향된 것 또한 개선되어야 한다. 전문위원회를 국가기록관리위원회로부터 독립시키고, 독립행정기관 수준으로 강화함으로써 대통령기록관리 및 전직 대통령의 열람에 관한 기본 정책 심의, 비밀기록 및 비공개 대통령기록의 재분류 심의와 같은 본연의 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 위원회의 구성과 위원의 임명에 관한 사항 역시 법률에 규정하여 위원회의 위상을 강화해야 한다.[98]

2. 대통령기록관장의 중립성 확보

대통령기록관장 역시 법률로써 그 지위를 보장해야 하며, 임명단계에서부터 정치적 중립성을 보장하는 절차가 마련되어야 한다. 가령, 임명단계에서 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하거나, 임기 중 해임할 경우 국회에 해임사유를 통보하고 청문회 등의 일정절차를 거친 후 국가기록관리위원회의 의견을 듣고 해임하는 등의 방안이 있을 것이다.[99] 업무에 있어서도 대통령기록관장은 대통령기록 전반에 걸친 정책의 수립과 대통령 유고 시 대리인의 선정, 대통령지정기록의 관리와 같은 대통령기록을 둘러싼 결정과 관련된 보다 상위적이고 선제적인 과업을 해야 한다.

3. 예산 및 전문인력의 확보

대통령기록관의 인력과 예산이 충분히 확보되고, 직원의 전문성이 확보되어야 대통령기록관이 더욱 선제적이고 능동적인 역할을 해 나갈 수 있다. 기록관리자는 업무와 기록의 구조, 기록이 생산된 맥락을 파악하고, 기록을 통해 평가할 수 있는 전문적 소양을 갖추어야 한다. 특히, 대

98) 이진수(2013), 앞의 글, pp.291-293
99) 이진수(2013), 위의 글, p.283

통령기록을 다루는 대통령기록관에는 대통령기록의 역사성과 학술성을 이해할 수 있는 전문성을 갖춘 인력이 보다 많이 필요하다. 이를 위해 단기적으로 행정부 내의 조직 체계와 무관하게 대통령기록관의 전문인력의 확대가 꾸준히 추진되어야 할 것이다. 장기적으로는 대통령기록관의 독립성 확보와 함께, 직원들도 행정 관료보다는 정치적 중립성을 보장받는 전문가들이 더 많이 포함될 수 있는 별도의 조직으로 독립할 필요가 있다.[100]

대통령기록관에서 근무하는 인원은 대통령기록의 중요성을 인지하고, 대통령기록관리에 충분한 경험을 쌓으며 전문성을 발휘해야 한다. 그러므로 다른 기관과 같은 잦은 교체와 순환 근무가 되지 않도록 이를 제도로써 보장해야 한다.

제 2 절 대통령기록관과 대통령비서실의 협력 구축

대통령기록관이 대통령기록관리 전반을 통할하기 위해서는 현용기록 단계, 준현용기록 단계에서 대통령기록관과 대통령 보좌기관과의 협력이 전제되어야 한다.

1. 미국 국가기록관리처의 사례

「대통령기록에 관한 지침」에 따르면, 미국 국가기록관리처는 1934년 설립된 이래, 대통령 및 정부, 대통령실 직원들과 특별한 관계를 형성해 왔고, 대통령, 영부인, 부통령, 대통령실의 직원들에게 다양한 방식으로 기록관리를 지원하고 있다.[101]

---

100) 정상우(2013), 앞의 글, p.134

101) 국가기록관리처(2020), 앞의 글, p.10

가. 정부와 협력 관계 구축

미국 국가기록관리처는 대통령실에 기록관리 지침과 지원을 제공하는 것을 포함하여, 차기 대통령 정부와도 오랜 기간에 걸쳐 특별한 관계를 유지해 왔다. 또, 국가기록관리처는 대통령실과 대통령실 직원들을 지원하는 다양한 방식을 제시함으로써 행정부의 고유한 역사를 완벽하게 문서화 해오고 있다. 이를 통해 국가기록관리처와 대통령실은 오랜 시간에 걸쳐 생산적인 관계를 맺게 된다.[102]

나. 대통령실과 협력 관계 구축

국가기록관리처는 특히 가장 중요한 대통령기록생산기관인 대통령실과 긴밀한 협조를 이루고 있다.

국가기록관리처의 대통령기록과 안에는 '대통령실 소통부서(White House Liaison Division)'가 조직되어 있다.[103] 이 부서는 대통령실 담당자와의 긴밀한 소통을 통해 대통령기록과 관련한 여러 현안을 담당하며, 긴급 사안에 신속하게 대처한다. 또, 대통령기록과의 아키비스트(archivist)는 대통령실에 파견되어 대통령실의 기록관리를 지원하고, 대통령기록의 목록 정리와 평가, 기술, 공개 재분류와 같은 업무를 수행하기도 한다.[104]

또, 대통령 고문실에 주요 연락 창구(a primary point of contact)를 둠으로써 행정부가 「대통령기록법(PRA)」과 관련한 문제에 빠르게 대응할 수 있도록 하고 있다. 이는 특히 국가기록관리처가 전직 대통령기록에 대해 의회와 법원으로부터 특별 접근 요청을 받았을 때 이에 응답하는 데에 중요한 역할을 하게 되며, 클린턴, 조지 W. 부시, 오바마, 트럼프 정부가 이러한 접근 방식에 따라 실제 좋은 결과를 얻은 바가 있다. 나아가 국가기록관리처는 PRA의 모든 요구사항에 대해 대통령실의 해

102) 국가기록관리처(2020), 위의 글, 서문

103) 미국 국가기록관리처, https://www.archives.gov/files/orgchart-l.pdf(검색일 : 2023. 6. 5)

104) 김현정(2012), 앞의 글, p.25

당 고문에게 교육과 지침을 제공할 수 있다.[105]

이 지침에는 '국가기록관리처에서 현직 대통령기록을 관리하는 데에 현실적인 제한이 있기 때문에, 현직 대통령기록에 적용가능한 PRA 정책에 관한 지침은 보통 대통령실에서 제공하고 있다'고 서술되어 있다.[106] 국가기록관리처는 조직상 대통령실의 외부에 위치한 별도의 기관이고, 대통령기록과 관련한 실무는 조직 내부인 대통령실에서 이루어지기 때문에 국가기록관리처에서 구체적인 업무를 제시하고 추진하는 것에는 현실적인 한계가 있음을 명시한 것이다.

또, 국가기록관리처는 대통령실 고문에게 대통령실 직원들에게 PRA 및 일상 업무에 적용가능한 지침을 제공할 것을 권장하고 있으며, 이에 대해 국가기록관리처에서 이 지침의 초안 작성과 브리핑을 지원할 수 있다는 내용 역시 명시되어 있다.[107] 이와 같이, 국가기록관리처는 대통령기록과 관련된 큰 틀을 제시하거나 선제적인 역할을 하고, 세부적인 실무는 대통령실이 하는 것으로 두 기관 간 협력 체제를 구축하고 있는 것이다. 이러한 대통령실과의 협력 관계를 통해 국가기록관리처는 현용기록과 준현용기록관리 단계를 통할한다.

2. 노무현 정부와 문재인 정부의 사례

우리나라에서도 대통령기록관과 대통령비서실 간의 유기적인 협력이 이루어진 사례가 노무현 정부와 문재인 정부 때 있었다.

가. 노무현 정부의 사례

제16대 노무현 정부(참여정부, 2003년-2008년) 시기, 기록관리 전반에 걸쳐 비약적인 발전과 혁신의 바람이 불었다. 「공공기록물법」의 개정을 통한 공공기록의 발전, 「대통령기록물법」 제정과 대통령기록관 설립, 각

105) 국가기록관리처(2020), 앞의 글, p.8
106) 국가기록관리처(2020), 위의 글, p.3
107) 국가기록관리처(2020), 앞의 글, p.7

공공기관에 기록관 설치와 기록관리전문요원 배치의 의무화, 생산부터 기록을 체계적으로 관리할 수 있는 기록관리시스템(RMS) 구축 등이 이루어졌다. 참여정부의 경우 최초로 대통령 임기 중에 생산된 대통령기록을 대통령기록관으로 이관하며 기록 역사에 한 획을 그었다. 2005년 국가 4대 혁신과제 중 하나로 '기록혁신'을 선정하였다는 것은 국가기록의 혁신과 발전에 대한 정부의 의지를 볼 수 있는 대목이다. 대통령비서실의 기록관리전문요원이었던 조영삼은 "당시 대통령비서실이 기록 혁신선도 기관의 역할을 했다. 대통령비서실은 혁신의 모범 사례가 되었고, 이를 토대로 정부 내의 확산을 추진했다."고 회고했다.[108] 특히, 대통령비서실의 기록관리비서관실은 이 과정의 중심에서 주도적인 역할을 했다. 노무현 정부 때 기록관리비서관실이 수행한 과업을 분석하기 위해 당시 기록관리비서관실에서 생산한 문서들을 검토하였다.[109]

1) 기록 거버넌스[110] 구축

대통령비서실은 2004년과 2005년에 걸쳐 기록관리혁신을 준비하면서 혁신추진 기관 간 업무조정회의를 수시로 개최하여 의견을 조율하고 역할을 분담함으로써 기록관리혁신이 효율적으로 진행되도록 하였다. 당시 대통령비서실뿐 아닌 국가기록원[111], 학계 및 전문가가 주축이 되어 정부혁신지방분권위원회 산하에 '기록관리혁신전문위원회'가 발족되었고, 실무적인 논의를 여러 차례 거친 결과 「국가기록관리혁신 로드맵」이 작성되었다. 역점 과제별로 '문서관리카드 및 기록관리 프로세스', '거버넌

108) 전진한(2016), 앞의 글, p.253

109) 대통령기록관 > 기록컬렉션 > 정책기록 > 기록관리, https://www.pa.go.kr/research/contents/policy/index17.jsp?gubun=03(검색일: 2023. 6. 4)

110) '거버넌스(governance)'는 다양한 학문 분야에서 다양한 정의로 쓰이고 있지만 일반적으로는 '과거의 일방적인 정부 주도적 경향에서 벗어나 정부, 기업, 비정부기구 등 다양한 행위자가 공동의 관심사에 대한 네트워크를 구축하여 문제를 해결하는 새로운 국정운영의 방식'으로 정의할 수 있다. 오승은(2006), 「거버넌스론에 관한 제 접근」, 『연세행정논총』 제29호, p.51

111) 당시에는 국가기록원 산하에 대통령기록관이 있었다.

스 기록관리', '시스템혁신', '국가역사역량강화' 등 4개의 T/F를 조직하고, 각 T/F는 기록관리비서관실과 기록관리 혁신 사례를 공유하고, 상시적으로 회의를 개최하였다.[112]

또, 기록관리비서관실과 국가기록원, 정부혁신지방분권위원회 3자가 참여하여 '대통령기록관리혁신 T/F'를 구성하였다. 여기에서는 '대통령기록의 보호방안과 대통령기록법의 제정 여부, 국가기록관리체계의 혁신방안, 대통령기록관리시스템 개발, 대통령기록관 건립 방향' 등의 사안을 논의하였다. 여기에 당시 기록관리비서관실에서는 기록관리비서관, 기록관리비서관실 행정관, 학예연구사, 기록연구사 네 명이 참석하였다.[113]

또, 기록관리비서관실은 국가기록원의 대통령기록관리팀과 함께 2007년 업무계획을 수립하였다. 대통령기록법 제정 이후 대통령기록관 설치에 대비하여 '대통령기록관리법령 제정 추진, 대통령기록관리위원회 구성과 운영, 대통령기록관리시스템 구축, 대통령기록관 설치 및 운영 추진, 대통령기록의 차질 없는 인수, 대통령기록 공개 재분류 및 열람 서비스 확대, 역대 대통령기록 수집, 국정과제위원회 기록수집 방안' 등의 업무에 관한 계획이었다. 이 회의에서 폐지 예정인 대통령위원회 기록 수집에 관한 논의도 이루어졌다.[114]

당시 기록을 보면,「공공기록물법」의 개정에 있어 기록관리비서관실과 국가기록원과의 검토와 협의가 여러 차례 진행되었고, 기록관리비서관실에서 문제를 제기한 부분들이 상당 부분 반영되었음을 알 수 있다.[115] 또한, 기록관리비서관실은 국가 공공기록 전반을 규정하는「공공기록물법」에도 큰 영향을 주었다.

이상의 내용을 통해 대통령지정기록물 지정기준 수립, 정보공개제도 개선 추진, 대통령기록관 직제 작성 등을 비롯한 대통령기록관리의 중요 쟁점들에 대한 정책을 수립함에 있어 기록관리비서관실이 중추적인 역할

---

112) 정부혁신지방분권위원회 발행(2008), 앞의 글 p.66

113) 대통령기록관 정부혁신지방분권위원회 혁신관리팀(2005),「대통령기록관리 혁신 T/F 진행상황 보고」

114) 기록관리비서관실(2007),「대통령기록관리팀 업무 계획('07년도)」

115) 기록관리비서관실(2005),「기록관리법 개정 추진 현황 보고」

을 하였고, 그 과정에서 기록관리비서관실은 국가기록원(대통령기록관리팀)과 긴밀히 소통하고 협력함으로써 기록 거버넌스를 구축했음을 알 수 있다.

2) 대통령기록생산기관과 그 관할 기록관 관리

참여정부의 기록관리비서관실은 대통령비서실을 포함한 대통령기록생산기관 전체에 대한 정책을 수립하고, 각 대통령기록생산기관과 소통하면서 기관별 기록담당자들을 교육하였으며, 각 기관의 기록관리 현황을 평가하고 점검하였다.

가령, 기록관리비서관실은 대통령기록생산기관인 대통령비서실 내 제도를 구축하기 위해 기록관리 템플릿을 도입하고,[116] 기록이관 매뉴얼을 작성했으며,[117] 대통령 말씀록 기록 및 교정 매뉴얼,[118] 대통령기록관리 4대 기준 운영지침,[119] 해외순방기록 매뉴얼,[120] 공식 외교친서 정리 매뉴얼[121] 등을 수립했다.

또, 대통령기록생산기관에 대한 교육과 감독을 진행하였는데, 대통령비서실 기록관리 현황 평가계획을 수립하고,[122] 이 계획을 토대로 대통령비서실의 총 56개 실을 대상으로 기록관리 현황을 평가했다.[123] 대통령비서실 직원교육과 감독,[124] 각 비서관실별 기록관리와 정보공개를 담당하는 행정관을 지정하여 운영하는 '기록정보담당관제도'의 운영[125]도

116) 기록관리비서관실(2005), 「'기록관리 템플릿'을 도입하여 기록관리를 혁신하다」
117) 기록관리비서관실(2006), 「전자기록 제1차 인계인수를 위한 사용자 교육결과 보고」
118) 기록관리비서관실(2006), 「해외 순방 시 대통령기록 수집 확대 방안」
119) 4대 기준은 보존기간, 정보공개, 접근권한, 비밀관리 등을 말한다. 기록관리비서관실(2006), 「대통령기록 기록관리 4대 기준 운영지침 배포」
120) 기록관리비서관실(2005), 「대통령 해외순방 기록 현황 조사 보고」
121) 기록관리비서관실(2006), 「공식 외교친서 정리 결과보고」
122) 기록관리비서관실(2005), 「기록관리혁신 평가」
123) 기록관리비서관실(2006), 「기록관리기준 템플릿 혁신지수 평가결과」
124) 기록관리비서관실(2005), 「경제정책실 직원교육 교재작성」
125) 기록관리비서관실(2006), 「부서 기록관리담당관 사무분장」

시행하였다.

이상의 내용을 정리하면, 노무현 정부의 기록관리비서관실은 기록 거버넌스를 통해 기관 간 협력을 구축하고, 대통령기록생산기관과 관할 기록관을 관리·감독했다. 이 사례와 같이, 향후 우리 대통령기록관이 기록관리비서관실과 협력해 나간다면 현용기록, 준현용기록에 대해서도 선제적으로 관리해 나갈 수 있을 것이다. 참여정부에서 대통령비서실 기록행정관으로 재직한 이영남은 "참여정부 당시 기록혁신은 대통령기록관과 대통령비서실의 기록관리전담부서의 긴밀한 협조체계 속에서 진행됐다. 대통령기록혁신 과정에서 이 협조체계는 필수적인 업무방식이었다."고 밝혔다.[126]

나. 문재인 정부의 사례

제19대 문재인 정부(2017년-2022년) 때에도 기록관리 발전을 위한 개혁이 이루어졌다. 2020년 「대통령기록물법」이 개정되면서 대통령기록관이 국가기록원으로부터 분리되어 나왔다. 또, 이때 대통령기록관에 '생산지원과'가 신설되었다.

> "생산지원과 신설은 아주 큰 의미가 있다. 이전까지는 '수집과'라고 불렸던 조직이었다. 선제적 수집, 선제적 생산관리를 하기 위해서는 만들어진 것만 가져오는 것이 아니라, 무엇이 만들어져야 하는지를 대통령기록생산기관과 대통령기록관 간에 서로 소통하고, 잘 생산될 수 있도록 유도하고 독려해야 한다. 단순히 과의 명칭이 바뀐 것이 아닌가 생각할 수도 있지만, 과의 이름을 그렇게 바꾼 것 자체만으로도 큰 의미가 있는 것이다." (대통령기록관 現 업무담당자)

대통령기록관과 대통령비서실 간에 유기적인 협력이 되어야 대통령기록관이 본연의 역할을 할 수 있다. 이때 대통령기록관에 비해 대통령비서실의 힘과 권력이 더 강하기 때문에 대통령비서실, 특히 기록관리비서

126) 이영남(2019), 앞의 글, p.37

관실에서 대통령기록관과 협력할 수 있는 방향을 선제적으로 제시해야 한다. 여기에서 중요한 것이 대통령과 대통령비서실의 의지이다.

> "기록관리에 관해 선제적으로 조치가 이루어졌던 대통령이 노무현 대통령과 문재인 대통령 시절이었다. 이때는 '법을 만들고, 법을 좋은 방향으로 개정하고, 조직을 확대하는' 이런 노력들을 했었다. 이런 것들은 대통령기록관과 대통령비서실이 굉장히 유기적으로 협력한 사례이다.
>
> 그런데 그것은 단지 대통령기록관에서 요구한다고 되는 문제가 아니라, 대통령비서실이 굉장히 적극적인 개선 의지를 가지고 뛰어들었기 때문에 할 수 있었던 것이다. 그만큼 대통령비서실에 있는 기록관리 담당자가 기록관리에 대한 적극적인 혁신의 의지를 가지고, '행정을 이렇게 변화시켜야 되겠다'고 실제로 일을 해야지만 협력이 되는 것이다.
>
> 대통령의 의지 그리고 그 대통령이 관리하는 행정 조직의 기강, 그로부터의 행정적 개선, 그런 개선하려는 노력, 그 조직의 분위기, 문화, 이런 것들이 굉장히 복합적으로 작용하게 된다. 그러니까 법만 있다고 해서 사람들이 법을 지키지는 않는다. 일반적인 행정조직에서는 그렇게 지킬 수 있지만 대통령비서실 같은 권력기관에서는 그렇게는 지키지 않을 가능성이 굉장히 크다." (대통령기록관 現 업무담당자)

이영남(2019)은 참여정부의 대통령기록 혁신모델을 분석하면서 대통령의 철학과 의지가 중요함을 강조했다. "참여정부의 대통령기록 혁신에서 대통령은 주요한 역할을 수행했다. 대통령의 역할이 절대적이었다고 단정해서 말할 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 지적하지 않을 수 없는 것은 어느 국가, 어떤 조직이든 최고 결정권자의 철학과 의지가 말할 수 없이 중요하다는 점일 것이다."[127]

대통령을 비롯한 대통령비서실 전반의 의지와 노력과 문화가 전제되었을 때 대통령기록관과 대통령비서실 간의 유기적인 협조체제가 구축됨은 물론, 우리나라 대통령기록관리의 발전이 실현될 수 있을 것이다.

---

127) 이영남(2019), 앞의 글, p.37

3. 대통령기록관 '생산지원과'의 강화

앞에서 살펴보았듯이, 문재인 정부에서 대통령기록관에 '생산지원과'가 신설되었다. 대통령기록관의 조직 중에서 행정 및 인사(人事), 시설관리를 담당하는 '행정기획과' 이외에 '기록관리과, 기록서비스과, 보존복원과'에서는 이관된 기록을 관리하고, 기록을 활용하여 서비스를 제공하는 업무를 주로 수행한다면, 생산지원과는 대통령기록생산기관에 대한 업무지원과 이관의 과정을 담당한다.

대통령기록관에서 제시하고 있는 생산지원과의 과업은 첫째, 대통령기록생산기관 기록관리 컨설팅, 둘째, 대통령기록 이관, 셋째, 대통령기록생산기관 분류 및 평가체계 개선이다.[128] 생산지원과는 대통령기록생산기관과의 소통을 통해, 또한 분류 및 평가체계 등의 정책 수립을 통해 현용기록 단계, 나아가 준현용기록 단계에 대해 선제적이고 능동적인 역할을 할 수 있다.

> "문재인 정부 때 대통령기록관에 생산지원과가 생겼다는 것은 체계를 갖춰가고 있다는 것에서 긍정적이라 볼 수 있다. 대통령기록관이 대통령비서실의 기록관과 협력하면서 적극적으로 수집이 가능하게 된 것이다. 이전까지는 이런 조직이 없었고, 이런 면이 덜 강조되었기 때문에 대통령기록관이 주는 것만 받는 수동적인 입장에 있었다. '대통령비서실이 제대로 이관하게 하기 위한 체계를 어떻게 만들 것인가'와 같이, 대통령기록관이 생산지원을 위해 적극적으로 할 수 있는 역할이 새로운 과제로 주어지게 되었다." (대통령비서실 前 기록담당자)

이전 정부에는 대통령기록관에 이러한 조직이 없었으나 이제 이러한 조직이 세워짐으로써 대통령기록관이 대통령기록생산기관과 긴밀하게 협력할 수 있게 되었다는 것은 우리 대통령기록관리에 있어 매우 긍정적이고 고무적인 일이라 할 수 있다. 생산지원과는 향후 인력이나 업무 면에

128) 대통령기록관 > 기관소개 > 대통령기록관 안내 > 주요기능 및 업무 > 조직도, https://www.pa.go.kr/portal/introduce/formationInfo/formationInfo02.do(검색일: 2023. 6. 4)

서 더욱 강화되고, 그 역할도 확대되어야 할 것이다. 또, 현재는 분류와 평가에 있어서만 체계를 개선하고 있다면, 앞으로는 생산과 접수, 수집, 정리, 폐기, 공개 등 대통령기록생산기관이 해야 할 기록관리 업무의 전 범위에 걸쳐 방향을 수립하고 지침을 제공해야 한다.

그리고 현재 과업이 대통령기록생산기관의 기록관리를 '컨설팅'하는 것으로 표현되어 있는데, 이는 구체성이 떨어질 수 있다. 대통령기록생산기관과의 소통에서 생산지원과가 해야 하는 역할과 할 수 있는 역할이 무엇인지, 그 결과 대통령기록생산기관이 해야 할 역할은 무엇인지 등에 대해 보다 명확한 규정이 필요하다.

4. 기록관리비서관실의 상시 설치와 위상 확보

대통령비서실은 대통령의 공식적인 참모조직이다. 현대 사회가 복잡하고 전문화되면서 대통령 혼자서는 효율적인 국정운영을 하기가 불가능해졌고, 이제는 대통령 개인의 리더십과 자질보다 대통령을 보필할 수 있는 참모조직의 구성과 유기적인 운영이 중요해지게 되었다.[129]

「정부조직법」 제14조 제1항에는 "대통령의 직무를 보좌하기 위하여 대통령비서실을 둔다."고 명시되어 있다. 여기에서 '보좌(補佐/輔佐)'라는 용어가 포괄적이고 추상적이기 때문에 대통령의 통치 철학이나 비서관들의 해석에 따라 그 성격이 크게 달라질 수 있고,[130] 대통령비서실의 구조와 운영은 시대 상황의 요구를 비롯하여 대통령의 특성과 취향, 국정철학에 상당한 영향을 받는다.[131] 대통령비서실의 기록담당기관 역시 정부마다 다음과 같은 변천을 겪었다.

---

129) 함성득(2002),『대통령 비서실장론』, 나남출판, pp.6-7

130) 하태권(2001),『현대 한국정부론』 제2판, 법문사, p.117

131) 최병섭, 최종원 공편(2008),『국가운영 시스템 : 과제와 전략』, 나남출판, pp.390-397

[표 4-1] 역대 정부의 기록관리 담당 비서관실의 변천

대통령		기록관리 담당 비서관실	비고
11, 12대	전두환	통치사료비서관실	대통령의 말이 온전히 남겨지게 하고자 통치사료비서관실을 설치함 '연설문집' 외에 남은 기록이 없고, 퇴임 시 연희동 사저로 기록물을 이동함
15대	김대중	통치사료비서관실	「공공기록물법」에 의거, 통치사료가 국가기록으로 최초 공식 이관됨 통치사료수는 20만 건이 되지 않고, 상당수는 국민이 제기한 민원 관련 기록임
16대	노무현	국정기록비서관실, 기록관리비서관실	'통치'라는 표현이 권위적이라는 이유로 '국정기록비서관실'로 명칭을 변경함. 대통령 말씀기록 중심이던 것을 국정운영기록 중심으로 전환함. 국가기록 전반의 혁신을 추진하는 조직적인 동력이 되어야 한다는 의미에서 2004년 '기록관리비서관실'로 전환
17대	이명박	연설기록비서관실	'연설기록' 담당으로 축소되어 국가기록이나 대통령기록보다 대통령의 메시지 관리를 위한 연설에 집중함
18대	박근혜	연설기록비서관실	
19대	문재인	국정기록비서관실	'국정기록비서관실'로 변경. 기록관리와 정보공개를 국정과제로 삼아 특별히 관리하고자 하는 의지가 있었으며, 국가기록원장과 대통령기록관장을 전문가 중에 선임함
20대	윤석열	국정메시지비서관실	정권 초기 '연설기록' 담당으로 축소되었고, '연설기록비서관실'이 '국정메시지비서관실'로 한 차례 더 변경됨

* 출처 : 조영삼, 「국정기록비서관이 연설기록비서관으로 바뀐 것은 기록관리 뒷걸음질」(2022. 5. 8), https://blog.naver.com/tigerswow/222725201461

대통령비서실에 기록관리와 관련한 부서가 생긴 것은 전두환 대통령 시절로, '자기의 말을 기록하라'는 대통령의 의지에 따라 1985년 공보수

석비서관 산하에 '통치사료비서관실'이 설치되었다. 이것이 김대중 대통령 시기까지 이어졌는데, 노태우, 김영삼 대통령 시기에는 주로 공개 행사에서의 대통령 발언 위주의 녹취를 담당하는 부서였다. 통치사료비서관실은 참여정부 대통령비서실에서 '국정기록비서관실'로 바뀌었지만 기록관으로서의 역할을 수행한 것은 아니었다. 이것이 2005년 4월 '기록관리비서관실'로 변경되면서 본격적인 기록관리 혁신에 착수하게 되었고, 이제 대통령 국정수행의 기록관리뿐 아니라, 대통령기록의 체계적인 관리와 적극적인 보존 업무를 포함하는 진정한 의미의 기록관리 역할을 수행하는 조직으로 변화했다.[132]

그런데 이 기관이 이명박, 박근혜 대통령 시기에 '연설기록비서관실'로 축소되고, 대통령의 연설문 작성과 기록을 대통령비서실의 비서관 한 명이 맡게 되었다. 문재인 대통령 때 다시 국정기록비서관실로 확대되었던 것이 윤석열 대통령 때 '연설기록비서관실'로 축소되었다가 '국정메시지비서관실'로 한 차례 더 변경되면서 조직의 명칭에 '기록'이라는 용어조차 사라지게 되었다.

이에 대해 조영삼(2011)은 "기록관리의 선도적 역할을 위해 대통령실 기록관의 조직적 변화가 요구된다. 기존의 기록관리비서관실에서 연설기록비서관실로 변화됨으로써 기록관리의 역할이 축소되었고, 기록관으로의 역할에도 한계가 생겼다. 따라서 기록관리업무만 수행하는 부서로 다시 환원될 필요가 있다. 부서명에서도 알 수 있듯이 연설기록비서관실은 기록관리만을 수행하는 부서는 아니다. 이명박 정부 대통령실의 연설기록비서관실은 기록관의 역할을 하기에는 부족한 점이 있다고 판단된다. 오히려 연설 관련 업무에 중점이 주어져 있기에 온전한 기록관의 역할을 수행하는 데 한계가 있다."[133]고 말했다.

알권리연구소의 전진한 역시, "연설과 기록 업무를 합쳐 놓으면 대통령이 남겨야 할 기록보다는 당장 해야 할 연설 업무에 치중할 수밖에 없다. 이는 한마디로, 대통령기록관리 자체를 안 하려고 하는 것"이라고 보

132) 조영삼(2011), 앞의 글, p.22
133) 조영삼(2011), 앞의 글, p.106

았다.[134]

> "'연설기록비서관실'이라는 것은 대통령의 메시지는 더 강조되고, 기록관리 기능과 관련된 역할은 축소된다는 것을 의미한다. 윤석열 정부에는 명칭에 '기록'이라는 말도 사라지게 되었다. 기록의 입지와 담당할 역할이 더 격하된 것이다." (대통령비서실 前 기록담당자)

대통령기록은 시대와 정부의 성격을 초월하여 항상 우선에 두어야 할 업무이자 국정과제임에도 불구하고, 이것을 담당하는 조직의 위상이 대통령 개인의 가치관과 정권의 성격 등의 외부적인 요인에 따라 좌지우지되고, 심지어 존폐가 결정된다는 것은 반드시 개선이 필요한 대목이다. 이렇게 대통령기록과 그 담당 기관이 외부 요소들에 의해 지대한 영향을 받게 될 경우, 대통령기록에 대한 안정적이고 연속적인 정책의 수립과 추진은 이루어질 수 없게 된다. 기관의 업무담당자들도 연속적인 업무를 하지 못하고, 5년마다 정권의 눈치를 보게 될 것이다.

대통령기록관과 대통령비서실이 유기적인 협력 체계를 이룸으로써 현용, 준현용단계부터 대통령기록을 관리하기 위해서는 대통령비서실 내에 이를 담당하는 기관인 '기록관리비서관실'이 상시 설치되고, 그 위상이 확보되어야 한다. 그 설치와 운영을 제도화함으로써 정권의 성격에 영향을 받지 않도록 해야 하며, 이 부분 역시 제도와 함께 사회적 공감대 형성과 합의가 전제되어야 한다.

제 3 절 기타 사항

1. 개별 대통령기록관 건립

2007년 대통령기록관 건립에 대한 논의가 진행될 때, 우리나라는 국

134) 손병관, '문재인 정부 5년 국정 기록 시작됐다', 『오마이뉴스』 (2017. 5. 25), http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002328697

토 면적이 좁고, 보존할만한 기록도 많지 않고, 비용 문제, 역사왜곡 문제 등으로 인해 우리 현실에서는 보다 효율적인 '통합형' 대통령기록관이 바람직하다는 것으로 결정되었다.[135] 그러나 개별 대통령기록관의 기능에 대해서도 열어놓고 생각할 필요가 있다.

> "우리나라 대통령제는 5년 단임제이고, 미국은 4년 중임제이다. 미국은 재선에 성공해서 8년 동안 대통령을 하게 되면 어떤 방향으로든 문제를 개선할 수 있는 여지가 있다. 그런데 우리나라는 5년이라 하면 대통령제 임기 자체가 짧고, 실제로 권력에서 힘을 발휘할 수 있는 건 3년까지라고 할 수 있다. 개선의 의지를 갖고 있다고 하더라도 나중에는 힘이 빠지게 되어 있다. 대통령기록관리의 문제를 이렇게 임기 초부터 말까지 끌어나가기가 어려운 구조이다. 우리나라 대통령제 자체에 그런 측면이 있다.
>
> 미국에서는 첫 번째 임기가 3년 정도 지나기 시작하면 재선에 대한 판세가 어느 정도 보인다. 그러면 그때부터 개별 대통령기록관 건립을 준비한다. 첫 번째 임기의 3년 차부터 5년 후에 퇴임하고 나서 개관하게 될 개별 대통령기록관에 대한 모금계획을 수립한다. 그만큼 "내가 5년 뒤에 개별 대통령기록관을 개관해야 되니 지금부터라도 개별적인 기록들을 잘 모아야 한다."는 의지가 정권 내내 발현될 수 있는 것이다. 대통령 입장에서는 자신이 생산하는 기록을 자신이 이용할 수 있게 되니 기록이 잘 모이게 된다. 그리고 대통령기록생산기관에 대한 생산지원이나 독려가 굉장히 잘 되는 편이다. 그런데 우리나라는 3년만 지나도 힘이 빠져버리니까 기록문화를 꽃피우는 데에서는 그런 것이 한계로 많이 작용하게 된다." (대통령기록관 現 업무담당자)

미국의 경우는 대통령별로 개별 대통령기록관이 건립되고, 4년 중임제라는 대통령제의 특징이 있기 때문에 개별 대통령기록관이 대통령기록의 생산 및 관리의 유인책의 역할을 할 수 있다.

우리나라에서 대통령제를 바꾸는 것은 국정 운영과 관련된 거시적인 문제이기 때문에 차치하고, 이 연구에서는 개별 대통령기록관 건립에 주목해 본다. 대통령의 임기 중 생산된 기록들을 대통령별 기록관으로 이

135) 박희정(2014), 앞의 글, p.46에서 재인용

관하여 영구 보존한다고 하면, 그리고 기록을 생산한 당사자로서 그 기록들을 제약없이 이용할 수 있다고 하면, 개별 대통령기록관이 대통령과 그 대통령기록생산기관으로 하여금 기록을 잘 생산하고 남길 수 있는 유인책과 동기부여로서 작용할 수 있을 것이다. 다만, 이 경우에 우리나라도 미국과 같이 대통령기록관이 개별 대통령기록관들을 통솔할 수 있는 위상과 체계를 갖추어야 할 것이다. 즉, 대통령기록관의 위상 강화가 전제되어야 한다.

박희정(2014)은 "한국의 통합 대통령기록관 체제에서는 대통령의 임기 5년이 종료되면 대통령기록생산기관은 기록 보호의 주체가 될 수 없다. 대통령기록생산기관이 정권 변동과 동시에 폐지기관이 되며, 생산 주체들에게는 보호에 대한 보장이 없어짐을 의미한다. 견제도 균형도 찾을 수 없으며, 정쟁을 위해 기록관리 제도를 흔드는 행위가 빈발하는 정치 풍토를 가진 한국은 다른 국가들보다 더 강력한 보호 체계가 필요하다. 한국의 대통령기록 보호를 위해 대통령지정기록 제도를 도입하였지만, 이미 그 법적 의미는 완전히 훼손되었다. 따라서 우리는 대통령지정기록 제도를 개선하는 것보다 더 근본적인 대안을 찾아 강력한 보호 체계를 갖추어야 한다."며 개별 대통령기록관 체제를 제안했다. 또한, 개별 대통령기록관 건립으로 통합 대통령기록관의 역할은 더욱 확대될 것으로 보았다.[136]

2. 시스템에 의한 기록관리

대통령기록이 정해진 기록관리 시스템 안으로 들어와서 관리되게 하기 위해서는 생산 과정에서부터 시스템이 작동되게 함으로써 개인적인 판단과 선택이 작동할 영역을 차단해야 한다.

예를 들어, 「대통령기록물법」은 비전자적 방식으로 생산된 기록을 전자적 방식으로 등록하도록 되어 있다.[137] 대통령기록생산기관의 특성상

136) 박희정(2014), 앞의 글, p.42, p.51

137) 「대통령기록물법」 제8조 "대통령기록물생산기관의 기록관 및 대통령기록관

비전자 기록이 없을 수는 없지만, 이것이 전자화되어야 비로소 기록관리 시스템 안으로 들어오게 된다. 그러나 법에는 제시되어 있지만 현실에서 비전자 기록을 시스템에 등록할 것인지 여부는 그 기록을 생산한 개인의 판단과 선택에 달려 있고, 그 개인 외에 누구도 이 기록의 존재에 대해 알지 못한다면 등록하지 않는다고 해서 책임을 물을 수도 없다. 그렇게 되면 '캐비닛 문건 발견 사례'와 같이 이관하지 않은, 즉 시스템 안으로 들어오지 않은 기록들이 존재하게 되는 것이다.

> "대통령기록생산기관의 경우, 기록이 명백한데 사안의 민감성 때문에 등록하지 않는 경우가 있다. 그러나 대통령기록생산기관의 이메일 같은 경우는 기록으로 획득하는 것이 중요하고, 생산된 기록을 등록하게 해야 한다. 그러려면 비전자기록의 유통을 최소화해야 한다. 기록은 등록하지 않으면 없어진다. 전자적인 생산관리가 되도록 해야 한다. 이에 대해 "보좌기관의 특수성이 있다."고 말할 것이나, 그래도 전자적으로 생산관리가 되게 해야 한다. 시스템이 없는 것이 아니라 사용하지 않는 것이 문제이다." (대통령비서실 前 기록담당자)

대통령기록생산기관은 여타 공공기관과는 다른 업무방식을 취하는 경우가 많기 때문에 기록의 생산이 누락되거나, 생산되더라도 기록으로 획득하여 관리하기에 어려움이 있다. 업무 행위가 있었음에도 그 결과가 기록으로 남지 않는 경우도 있다. 특히, 이메일이나 업무 담당자의 로컬 PC 기록은 반드시 누락되지 않고 획득되어야 한다.[138]

또한, 대통령비서실의 경우 직원이동이 잦기 때문에 일회적인 이벤트로 추적 수집을 하는 방법으로 등록이 이루어져서는 안 된다. 대통령비서실의 직원은 정부 각 부처에서 파견된 경우가 많고, 인사 이동에 따라 원래 소속 부처로 다시 돌아가기 때문에 대통령비서실에 재직하는 동안에 그들이 생산해 낸 기록을 등록하게 해야 한다. 따라서 이메일이나 개

의 장은 대통령기록물이 전자적으로 생산·관리되도록 하여야 하며, 전자적 형태로 생산되지 아니한 기록물에 대하여도 전자적으로 관리되도록 하여야 한다."

138) 조영삼(2011), 앞의 글, p.79

인 PC의 기록을 등록하기 위해 업무추진 과정 중에 해당하는 단위과제에 포함시키는 등의 등록행위가 반드시 필요하다. 대통령기록생산기관 기록관에서 정기적으로 수집 활동을 하거나, 직원이 전출·복귀하기 전에 반드시 제출하게 하는 등의 방법을 동원할 필요가 있다.[139]

조영삼(2011)은 "대통령기록의 생산이 시스템 기반에서 이루어져야 한다. 모든 기록을 전자기록으로 생산하거나 전자적으로 관리되도록 함으로써 기록의 생산·관리체제에서 우연성을 배제하고 안정성을 도모해야 한다."며, "대통령기록 생산을 체계화하기 위해, 업무의 수행과정과 결과를 모두 기록화하는 전자기록 생산체계를 갖추어야 하고, 특히 업무관리시스템에 의한 기록의 생산과 등록은 업무와 기록의 일체화를 지향하는 것"이라 보았다.[140]

양인호(2023)는 '서버기반 컴퓨팅 시스템'의 구축을 통해 이 문제를 해결할 수 있음을 제안하였다.[141] 서버기반 컴퓨팅 시스템(SBC; Server-Based Computing)이란 각종 데이터와 애플리케이션을 중앙 서버에 집중시켜 놓고, PC를 비롯한 기타 유무선 단말기로 필요할 때마다 불러 쓰는 기술이다. 모든 프로그램을 중앙서버에서 집중하여 관리하기 때문에 사용자의 PC에는 데이터가 저장되지 않는다. 노무현 정부 때 모든 의사소통을 'e지원시스템'을 통해서 함으로써 모든 업무의 과정을 기록으로 남기려고 했던 것과 같이, 대통령기록생산기관에서 행해지는 업무가 개인의 판단을 거치지 않고 기록으로 변환될 수 있는 기술적인 개발이 필요하다.

가장 근본적으로는 대통령기록생산기관에서 대통령기록을 생산하는 직원들의 의식이 중요하다. 이들의 의식을 깨우치는 교육과 컨설팅도 필요하고, 노무현 정부 때처럼 대통령기록생산기관의 기록관리 현황을 평

139) 조영삼(2011), 위의 글, pp.79-80
140) 조영삼(2011), 위의 글, p.88
141) 양인호(2023), 위의 글, p.341

가해서 상, 중, 하에 해당하는 기관을 공개하는 것도 독려와 유인책이 될 수 있다.[142] 반대로 기록을 정확히 남기지 않았을 때 그에 따른 처벌이 강력해야 할 것이다. 또한, 대통령의 권한 남용으로 대통령기록이 유실·은닉 되었을 시, 대통령기록을 보호할 법적인 처벌 규정이 있어야 한다.[143] 그런 의미에서 2023년, 산업통상자원부가 월성1호기 조기 폐쇄 감사 관련 자료를 임의 폐기한 실무 공무원들을 해임한 것은 정치적 이해관계를 떠나 적어도 기록학적으로는 바람직했다고 볼 수 있다.[144]

한편으로는 기록을 남겼을 때 그로 인해 책임추궁이 되지 않을 수 있는 제도가 필요하다. 그것이 '대통령지정기록 제도'의 취지인데, 대통령기록이 여러 정쟁을 겪으면서 이 제도의 허점이 드러난 부분들이 있다. 이 연구에서 이에 대해 자세히 다루지는 못하지만, 이러한 허점이 보완되어야 처음 고안된 취지에 맞는 안전장치로서의 역할을 하게 될 것이다.

3. 「대통령기록물법」의 개정

대통령기록관의 역할 제고의 측면에서 현 「대통령기록물법」에서 개정될 필요가 있는 사안을 살펴본다.

가. '비현용기록관리'에 한정된 법률

현재 법률에서 대통령기록관이 소극적이고 사후적인 역할을 할 수밖에 없게 규정된 부분이 있다.

「대통령기록물법」 제2조 제2호에서는 대통령기록관을 '대통령기록의 영구보존에 필요한 시설 및 장비와 이를 운영하기 위한 전문인력을 갖추고 대통령기록을 영구적으로 관리하는 기관'이라고 정의하고 있다.[145]

---

142) 기록관리비서관실(2006), 「기록관리기준 템플릿 혁신지수 평가결과」

143) 유보현, 앞의 글, p.73

144) 에너지경제신문, 「산업부 2차관 전격 교체, 이러려고?…'탈원전' 실무 공무원들만 칼바람」(2023. 6. 14), https://m.ekn.kr/view.php?key=20230614010003351#_DYAD

145) 「공공기록물관리법」 제3조 제5호에도 동일하게 정의되어 있다. '"영구기록

법률 자체에서 대통령기록관을 대통령기록의 영구보존 즉, 3단계 체제 중 마지막 단계인 비현용기록관리에 초점이 있는 기관으로 규정하고 있는 것이다. 또한, 대통령기록관이 수행해야 할 근본적인 역할보다는 시설 및 장비, 전문인력과 같은 제반 사항을 갖추고 있는지의 여부만을 중심으로 기술되어 있다. 이는 대통령기록관이 담당해야 할 본질적인 역할을 간과한 것이다.

또한, 법률 제1조에 제시된 이 법의 목적이 '대통령기록의 보호·보존 및 활용 등 대통령기록의 효율적 관리'라고 되어 있고, 제21조에는 '대통령기록의 효율적 보존·열람 및 활용을 위하여 행정안전부 소속으로 대통령기록관을 설치하여야 한다'고 규정되어 있다. 여기에서도 대통령기록관의 역할은 대통령기록의 보호·보존·열람·활용이라는 비현용 단계에만 국한되어 제시되고 있다.

반면, 제22조에서는 보존·열람·활용 외의 업무들이 규정되어 있는데,[146] 그렇다면 제21조와 제22조에서 각각 규정하고 있는 대통령기록관의 역할의 범위가 일치하고 있지 않은 격이다. 현재와 같은 권력의 불균형 구조에서 제22조의 업무, 특히 제7호 '대통령기록생산기관의 대통령기

물관리기관"이란 기록물의 영구보존에 필요한 시설 및 장비와 이를 운영하기 위한 전문인력을 갖추고 기록물을 영구적으로 관리하는 기관을 말하며, 중앙기록물관리기관, 헌법기관기록물관리기관, 지방기록물관리기관 및 대통령기록관으로 구분한다.'

146) 「대통령기록물법」 제22조 대통령기록관은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 대통령기록물의 관리에 관한 기본계획의 수립·시행
2. 대통령기록물의 수집·분류·평가·기술(記述)·보존·폐기 및 관련 통계의 작성·관리
3. 비밀기록물 및 비공개 대통령기록물의 재분류
4. 대통령지정기록물의 보호조치 해제
5. 대통령기록물의 공개열람·전시·교육 및 홍보
6. 대통령기록물 관련 연구 활동의 지원
7. 대통령기록물생산기관의 대통령기록물 관리에 관한 지원 및 지도·점검
8. 제26조에 따른 개인기록물의 수집·관리
9. 그 밖에 대통령기록물의 관리에 관하여 필요한 사항

록관리에 관한 지원 및 지도·점검'이 어떻게 현실에서 구현되고 있는지 의문이 제기되는 대목이다.

그러므로 「대통령기록물법」 나아가 「공공기록물법」이 '영구기록관리기관'이 해야 하는 '과업'에만 매몰될 것이 아니라, 보다 상위적이고 선제적이고 거시적인 역할을 하는 기관으로 대통령기록관을 명시해야 한다. 예를 들어, 대통령기록관을 '대통령기록관리의 전반을 통할하며, 기록관리의 각 단계에 필요한 정책과 지침을 수립하고, 대통령기록생산기관과 관할 기록관을 감독 및 지원하는 기관' 등으로 정의할 수 있을 것이다.

나. 기록관 설치가 곤란한 대통령기록생산기관

「대통령기록물법」 제9조 제1항에는 대통령기록생산기관은 기록관을 설치·운영해야 한다고 되어 있다. 그러나 제9조 제1항의 단서에서는 '기록관 설치가 곤란한 대통령기록생산기관은 대통령 보좌기관(대통령비서실)이 설치한 기록관이 정보공개의 접수 외에 기록관의 업무를 수행해야 한다'고 되어 있다. 또, '대통령기록관의 장은 업무의 효율적인 수행을 위해 대통령기록생산기관에 기록관리 전문인력 파견 등의 필요한 지원을 할 수 있다'고 되어 있다(제9조 제3항).

그런데 현실을 보면, 24개에 달하는 대통령기록생산기관 중 실제 기록관을 설치하고 전문인력을 확보한 기관은 '대통령실, 경호처, 민주평화통일자문회의'의 3개 기관에 불과하다(2023년 기준)[147]. 이처럼 법에 단서를 달아놓음으로써 대통령기록생산기관에 기록관을 설치하지 않아도 큰 문제가 되지 않으며, 기록관 설치의 시급함을 느끼지 못하도록 법 자체가 조장하고 있다. 기록관이 설치되지 않거나 기록관리 담당자가 수시로 교체되는 상황에서는 대통령기록의 정상적인 생산과 관리는 요원한 일일 수밖에 없다.

동법 제9조 제2항에 제시된 대통령기록생산기관 기록관의 업무 중에는 '관할 대통령기록생산기관의 기록관리에 대한 지도·감독 및 지원'이

147) 대통령기록관, 「대통령기록물생산기관 현황」(정보공개청구 접수번호 : 10887502, 접수일자 : 2023. 6. 18)

있다. 제대로 된 기록관이 없는데 대통령기록생산기관에 대한 제대로 된 지도·감독 및 지원이 이루어질 리는 만무하다. 이는 현실을 반영하지도, 개선하지 못하는 '법을 위한 법'에 불과하다 할 수 있다.

그러므로 제9조 제1항의 단서 조항을 삭제하거나, 부득이한 경우에만 예외를 인정할 수 있도록 하고, 대통령기록생산기관에 기록관을 설치하는 것을 원칙으로 하도록 법률이 개정되어야 한다. 기록관 설치가 어려울 경우 현실에서는 기관 간에 조율이 이루어진다 하더라도 법 자체가 이것을 열어놓아서는 현실은 개선되지 않을 것이다.

단기적으로는 대통령기록관에서 기록관 설치가 어려운 기관들에 대해 인력을 비롯한 각종 지원을 하는 등의 방안을 수립함으로써 생산단계에서부터 전문적인 기록의 생산과 관리가 이루어지도록 해야 한다.[148] 장기적으로는 각 대통령기록생산기관에 기록관이 설치되어 대통령기록생산기관은 현용기록 단계, 관할 기록관은 준현용기록 단계에서 각각의 역할을 정확히 수행해야 하도록 해야 한다. 이 역시 대통령기록관이 선도해 나가야 할 일이다.

148) 정상우(2013), 앞의 글, p.145

제 5 장 맺음말

제 1 절 연구의 요약과 정리

본 연구는 우리나라 대통령기록관리의 개선 및 발전을 위해 대통령기록관이 담당해야 할 역할에 대해 고찰하였다.

먼저, 제2장에서는 대통령의 특성에 따른 대통령기록의 특수성을 살펴보고, 우리나라 역대 대통령기록 생산현황의 분석과 함께 「대통령기록물법」의 연혁과 주요 내용을 검토하였다.

「대통령기록물법」의 규정을 본바, 우리나라 대통령기록은 일반 공공기록과 동일한 '3단계 체제'로 생산 및 관리되고 있는데, 이 부분에서 '대통령기록관이 단지 이관받은 기록인 비현용기록만을 업무의 대상으로 함으로써 소극적이고 사후적인 역할만을 해야하는지'에 대해 의문을 제기했다.

제3장에서는 미국 국가기록관리처와의 비교를 통해 우리나라 대통령기록관의 조직과 역할을 분석했다. 그 결과, 미국 국가기록관리처는 대통령기록관리에 있어 선제적·능동적·거시적인 역할을 하는 반면, 우리 대통령기록관은 사후적·수동적·미시적인 역할을 하고 있음을 확인했다. 두 기관에서 가장 크게 차이가 나는 것은 현용기록과 준현용기록 단계의 관리이다. 미국 국가기록관리처의 경우, '현용기록-준현용기록-비현용기록' 모두를 관할하는 반면, 우리나라 대통령기록관은 비현용기록만을 주로 다루고 있기 때문에, 현용기록과 준현용기록에 대한 통할의 역할이 부재한 상황이다.

이러한 양상이 나타나는 원인을 대통령기록관 위상의 문제, 권력구조의 문제, 후진적 정치문화와 미성숙한 기록문화라는 세 가지로 분석하였다. 특히, 현용기록, 준현용기록을 생산 및 관리하는 대통령비서실은 권력기관으로서 그 권한이 강한 반면, 대통령기록관은 위상이 약하기 때문

에 그 이상의 역할을 하기에 한계가 있다는 구조적인 문제가 크게 작용하고 있음을 확인하였다.

제4장에서는 이에 대한 개선방안을 모색하였다. 첫째는 대통령기록관 위상의 강화이다. 구체적으로는 대통령기록기관의 독립성과 대통령기록관장의 중립성 확보, 예산 및 전문인력의 확보에 대해 살펴보았다. 둘째는 대통령기록관과 대통령비서실의 유기적 협력 관계의 구축이다. 양 기관의 권력구조의 불균형 문제를 해결하기 위해서는 대통령과 대통령비서실의 의지가 중요하다. 이와 관련하여 미국 국가기록관리처의 사례와 우리나라 노무현 정부, 문재인 정부의 사례를 살펴보았다. 또한, 대통령기록생산기관과 소통하며 기록의 생산을 독려하는 대통령기록관의 '생산지원과'가 강화되어야 하며, 대통령비서실 내에서 기록을 담당하는 '기록관리비서관실'이 정권이 영향을 받지 않고 상시 설치되고 위상이 강화되어야 함을 제안했다.

그 밖에, 대통령기록의 생산과 관리를 유도하기 위해 개별 대통령기록관이 건립·운영되는 것과 생산과정에서 시스템에 의한 기록의 생산에 대해 고찰하였고, 대통령기록관의 역할 제고를 위해 「대통령기록물법」에서 개정될 부분을 다루었다.

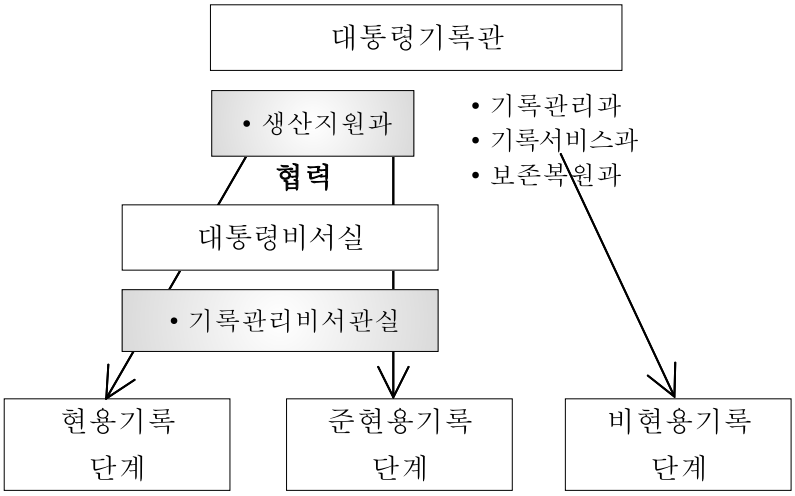
이상의 내용을 표와 도식으로 표현하면 다음과 같다.

[표 5-1] 연구의 요약과 정리

	대통령기록생산기관		대통령기록관
		↖ ↗	
현재	권력 강함 기록담당기관 변동 많음 (정권의 영향 ↑)	협조 부족	위상 약함 비현용기록관리 위주
		↖ ↗	
개선 방안	권력 강함 기록담당기관 상시 설치 (정권의 영향 ↓)	협조 구축	위상 강화 현용, 준현용, 비현용기록관리 통할

현재 대통령기록생산기관의 권력은 강한 반면 대통령기록관은 위상이 약한 권력구조의 불균형 상태에 있기 때문에 대통령기록관은 비현용기록 관리 위주로 업무를 수행하고 있다. 또한, 대통령기록생산기관과 대통령기록관 간에 협력은 부족하다. 대통령기록생산기관의 기록담당기관은 정권의 영향을 받아 변동이 잦기 때문에 기록관리의 일관성과 안정성을 확보하기가 어렵다.

이에 대한 개선방안으로, '제왕적 대통령제' 국가인 우리나라에서 대통령기록생산기관의 권력이 강한 구조는 바꾸기 어렵다 하더라도, 대통령기록관의 위상을 강화해 나갈 수 있다. 또, 두 기관 간 협력 체계를 구축함으로써 대통령기록관이 현용·준현용·비현용기록 모두를 통할해 나갈 수 있다. 이렇게 되려면 정권의 영향 없이 대통령기록관리를 해나갈 수 있도록 대통령기록생산기관의 기록담당기관을 상시 설치하고 위상을 강화할 수 있는 방안이 필요하다.



[그림 5-1] 대통령기록관 역할의 최종 도식도

대통령기록관의 생산지원과와 대통령비서실의 기록관리비서관실 간에 협력 관계를 이룬다면, 대통령기록관은 기록관리비서관실을 통해 현용기록과 준현용기록을, 다른 과들을 통해 비현용기록을 관할하게 될 것이다.

대통령기록관은 대통령기록관리 전반에 있어 선제적이고 능동적인 통할의 역할을 함으로써, 궁극적으로는 양질의 대통령기록이 체계적으로 생산되고, 누락없이 이관될 수 있을 것이다.

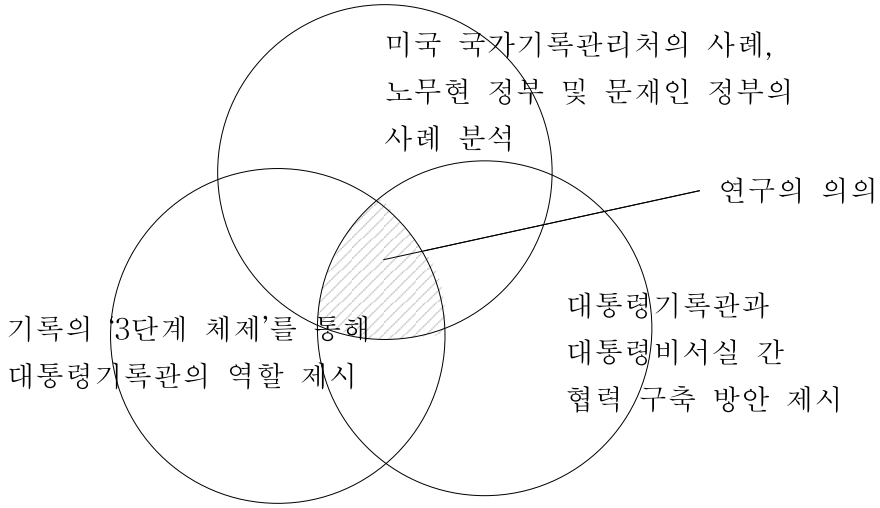
제 2 절 연구의 의의와 후속 과제

1. 연구의 의의

본 연구의 의의를 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 대통령기록관이 해야 할 본질적 역할로 대통령기록관리 전반을 통할하며 우리나라 대통령기록 발전을 견인해야 함을 제시하였다. 특히,「대통령기록물법」조항과 기록의 '3단계 체제' 개념으로부터, 대통령기록관이 비현용기록뿐 아니라 현용기록과 준현용기록 전반을 관장함으로써 선제적·능동적 역할을 해야 함을 강조한 것은 다른 연구에서 찾기 어려운 이 연구만의 특징이라 할 수 있다.

둘째, 우리나라 대통령기록관이 지향해야 하는 역할을 도출하기 위해 미국의 국가기록관리처와 우리나라 대통령기록관을 비교 분석하였고, 그로부터 문제점과 개선방안을 도출하였다. 이 두 기관을 표면적으로 비교한 연구들은 많지만, 본 연구에서는 두 기관의 업무 지침을 통해 두 기관 간에 차이가 나는 현상과 그 원인까지 분석하였다.

셋째, 구조의 문제로 권력의 불균형 상태에 있는 대통령기록관과 대통령비서실 간에 협력 관계를 구축해야 함을 제시했다. 이를 위해 미국의 국가기록관리처의 사례, 그리고 노무현 정부와 문재인 정부 때에 두 기관이 협력했던 사례를 분석했다. 각 기관의 역할을 규정하는 '업무적 측면'에서 그치는 것이 아닌, 두 기관이 협력해야 함을 '관계적 측면'에서 제시하였다는 것에 의의가 있다.



[그림 5-2] 연구의 의의 정리

연구의 의의를 [그림 5-2]와 같이 정리해 보았다. 이 연구는 기록의 '3단계 체제'와 미국 국가기록관리처와 비교 분석, 노무현 정부 및 문재인 정부의 사례 분석을 통해 우리나라 대통령기록관의 역할을 제시했고, 대통령기록관과 대통령비서실 간에 협력 관계를 구축해야 함을 도출했다.

이 연구는 세부적이고 구체적인 주제보다는, 우리 대통령기록이 발전하기 위해 반드시 바뀌어야 할 거시적이고 근본적인 구조와 문화, 그리고 조직 간의 관계에 대해 종합적으로 다루었다. 이 연구를 전제로 앞으로 더 발전적인 연구들이 이루어지기를 기대해 본다.

2. 연구의 한계와 과제

이 연구는 대통령기록관이 향후 담당해야 할 기능과 역할의 이상향을 제시한 측면이 강하기 때문에 현실과는 괴리가 있을 수 있다. 각 기관 간 권력구조가 오랜 기간에 걸쳐 공고하게 굳어져 온 현실에서 이 구조에 변화를 도모한다는 것은 말처럼 쉽지 않고, 특히 대통령기록관과 대

통령비서실이 협력 관계를 구축한다는 것은 지금으로서는 실현 가능성이 희박해 보인다. 그러나 현실을 개선할 방안과 우리가 나아갈 방향을 제시하는 것이 학문의 역할이자 소임이기에 이상을 낮추는 것이 아닌, 어떻게 이상과 현실의 괴리를 줄여갈 수 있을까를 연구해 가야 할 것이다.

또한, 대통령기록의 특성상 기록에 대한 접근이 쉽지 않았고, 특히 대통령기록생산기관과 그 관할 기록관에 대해 실질적으로 파악할 수 있는 자료가 매우 한정적이었다는 것 역시 본 연구의 한계로 꼽을 수 있다.

대통령기록 생산과 관리의 현장에서 업무 담당자들의 의지에 기대는 것 이상으로 어떻게 대통령기록을 누락없이 남기고 관리하고 이관하게 할 수 있을지 실질적인 방안에 대한 과제가 남는다. 이 연구에서 제시한 개선방안들을 구체화한, 혹은 다른 측면의 방안들이 후속적으로 연구되어야 할 것이다.

또한, 본 연구에서는 미국의 제도만을 집중 조명했으나 다른 국가의 대통령기록기관은 어떠한 위치에서 어떠한 역할을 하고 있는지의 사례를 폭넓게 살펴봄으로써 우리 대통령기록관이 나아갈 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

단행본

강순애(2018), 제2장 「기록관리 제도의 역사」, 『기록관리의 이론과 실제』, 한국기록관리학회 편저, 조은글터

곽건홍(2003), 『한국국가기록관리의 이론과 실제』, 역사비평사

이택선(2020), 『취약국가 대한민국의 탄생』, 미지북스

전진한(2016), 『대통령기록전쟁』, 한티재

최병섭, 최종원(2008), 『국가운영 시스템 : 과제와 전략』, 나남출판

하태권(2001), 『현대 한국정부론』 제2판, 법문사

함성득(2002), 『대통령 비서실장론』, 나남출판

학술논문 및 학위논문

곽건홍(2001), 「대통령기록 관리기구의 기능과 역할」, 『기록학연구』 제4권

김유승(2013), 「대통령기록의 보호와 공개를 둘러싼 쟁점과 제도적 과제」, 『한국기록관리학회지』 제13권 제2호

김현정(2012), 「대통령기록 관리제도 비교 연구」, 경북대학원 대학원 기록학과 석사학위논문

김환수(2018), 「한국의 대통령기록물 관리제도의 재검토」, 명지대학교 기록정보과학대학원 석사학위논문

박희정(2014), 「대통령기록관리의 쟁점과 대안 모색」, 한신대학교 대학원 기록관리학 전공 석사학위논문

양인호(2023), 「노무현·이명박 대통령기록 비교 연구: 기록관리·부속실·치안 기록을 중심으로」, 한남대학교 기록관리학과 박사학위논문

오승은(2006), 「거버넌스론에 관한 제 접근」, 『연세행정논총』 제29호

유보현(2007), 「우리나라의 대통령기록물관리법에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 기록관리학과 기록물관리학전공 석사학위논문
이상민(2006), 「대통령기록물의 효율적 관리 방안」, 한국국가기록연구원 연구보고서
이영남(2019), 「대통령기록혁신의 과정과 의미」, 『기록과 정보·문화 연구』, 제9호
이영학(2009), 「대통령기록관리제도 시행의 의의와 과제」, 『역사문화연구』 제33집
이진수(2013), 「대통령기록물 관리법제의 문제점과 개선방안: 미국의 「Presidential Records Act」와의 비교를 중심으로」, 『미국헌법연구』 제24권 제2호
전나형(2022), 「대통령 해외순방 기록의 생산과 서비스 개선방안 연구」, 『대통령기록물 우수연구논문』 제8권
정창화(2003), 「한국 대통령비서실과 독일 연방수상실의 조직 및 기능에 관한 비교분석: 교차국가연구를 통한 분석」, 『한국사회와 행정연구』 제14권(3)
정상우(2013), 「대통령기록물 관리에 관한 법률 개선방안 연구」, 『공법연구』 제42권 2호
조영삼(2011), 「한국의 대통령기록관리 제도 연구」, 명지대학교 기록정보과학대학원 박사학위논문
조영삼(2020), 「대통령기록관리 제도 개선 현황과 향후 추진 방향」, 『기록학연구』 제65호
홍기웅(2011), 「행정투명성 관점에서의 대통령기록물 관리정책 연구」, 서울대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문

법령 및 표준

「공공기록물 관리에 관한 법률」

「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」
「대통령기록물 관리에 관한 법률」
「대통령기록물 관리에 관한 법률 시행령」
국가기록원, NAK 12:2018(v3.1)「기록매체 요건 및 관리기준」
국가기술표준원, KS X ISO 15489-1:2016 문헌정보 - 기록관리 - 제1부 : 개념과 원칙
National Archives and Records Administration(44 U.S.C Chapter 22)

온라인 자료

대통령기록관 홈페이지, https://www.pa.go.kr
미국 국가기록관리처 홈페이지, https://www.archives.gov
성수영,「"탈원전 감사 막아라" 문서 444건 삭제한 산업부 공무원들」, 한경(2020. 10. 20), https://www.hankyung.com/economy/article/202010209969i
손병관, '문재인 정부 5년 국정 기록 시작됐다',『오마이뉴스』(2017. 5. 25), http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002328697
양아람,「영포빌딩 청와대 문건, 대통령기록관 이관되지 않은 문서와 동일?」, TBS 뉴스(2018. 2. 1), https://www.yna.co.kr/view/AKR20180201068900004
에너지경제신문,「산업부 2차관 전격 교체, 이러려고?…'탈원전' 실무 공무원들만 칼바람」(2023. 6. 14), https://m.ekn.kr/view.php?key=20230614010003351#_DYAD
연합뉴스,「'MB 청와대 문건' 쏟아져나온 영포빌딩은 어떤 곳」, 연합뉴스(2018. 2. 1), https://www.yna.co.kr/view/AKR20180201068900004
이동현,「박근혜 정부 민정실 문건 발견…청와대, 삼성 지원 정황」, JTBC 뉴스(2017. 7. 14), https://news.jtbc.co.kr/article/article.

aspx?news_id=NB11495052
이효상, 「이명박 정부 대통령기록물 전자시스템 2개 폐기 의혹」, 경향신문(2013.10.17), https://www.khan.co.kr/politics/politics-general/article/201310172232565
전진한, 「MB, 기록에서 노무현을 넘어섰다?」, 미디어스(2013. 3. 13) http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=32554
조영삼, 「국정기록비서관이 연설기록비서관으로 바뀐 것은 기록관리 뒷걸음질」(2022. 5. 8), https://blog.naver.com/tigerswow/222725201461
JTBC, 「FBI, 트럼프 별장 압수수색…국가기록물 훼손·폐기 혐의」, JTBC 뉴스(2022. 8. 9), https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB12070026

기타

기록관리비서관실(2005), 「경제정책실 직원교육 교재작성」
기록관리비서관실(2006), 「공식 외교친서 정리 결과보고」
기록관리비서관실(2006), 「기록관리기준 템플릿 혁신지수 평가결과」
기록관리비서관실(2005), 「기록관리혁신 평가」
기록관리비서관실(2005), 「기록관리법 개정 추진 현황 보고」
기록관리비서관실(2005), 「'기록관리 템플릿'을 도입하여 기록관리를 혁신하다」
기록관리비서관실(2006), 「대통령기록 기록관리 4대 기준 운영지침 배포」
기록관리비서관실(2007), 「대통령기록관리팀 업무 계획('07년도)」
기록관리비서관실(2005), 「대통령 해외순방 기록 현황 조사 보고」
기록관리비서관실(2007), 「대통령행사기록 정리결과보고서」
기록관리비서관실(2006), 「부서 기록관리담당관 사무분장」
기록관리비서관실(2007), 「이관 관련 규정 점검」

기록관리비서관실(2006),「전자기록 제1차 인계인수를 위한 사용자 교육결과 보고」
기록관리비서관실(2006),「해외 순방 시 대통령기록 수집 확대 방안」
대통령기록관(2009),「대통령기록생산기관 업무매뉴얼」
대통령기록관,「대통령기록물생산기관 현황」(정보공개청구 접수번호 : 10887502)
대통령기록관 정부혁신지방분권위원회 혁신관리팀(2005),「대통령기록관리혁신 T/F 진행상황 보고」
이승민(2021),「대통령기록물생산기관과의 협력체계 및 컨설팅 강화」,『2020 국가기록백서』, 국가기록원 기록정책부 정책기획과
정부(2020),「대통령기록물 관리에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 1047)
정부혁신지방분권위원회 발행(2008),『참여정부의 기록관리혁신』
통일외교안보정책실(2006),「통일외교안보정책실 기록관리방안」
행정안전부(2019), (2020), (2021), (2022), (2023),「예산개요」
행정안전위원장(2009),「대통령기록물 관리에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 7118)
미국 국가기록관리처(2020),「Guidance on Presidential Records」
미국 국가기록관리처(2019), (2020), (2021), (2022),「Performance-Budget」
미국 국가기록관리처(2023), (2024),「Congressional-Justification」

Abstract

Study on Improving the Role of Presidential Archives

- From a Legal and Institutional Perspective -

Jun Nahyung

Master of Arts in Archival Studies

The Graduate School

Seoul National University

Presidential Records in Korea are produced and managed in the "three-level system", similar to the management of general public records. In other words, the Presidential Record Creation Institutions produces records (active records), the competent record repositories manages and stores the records (semi-active records), and the Presidential Archives preserves and utilizes the transferred records to provide various records to the public (non-active records). On the other hand, Article 23 of the Act on the Management of Presidential Records stipulates that the "Head of Presidential Archives shall take overall charge of various duties concerning the management of the Presidential records and the operation of the Presidential Archives, and direct and supervise affiliated staff members." If so, are active and semi-active records included in the Management of Presidential

Records and is it under the control of the head of the Presidential Archives? Or does the Presidential Archives have an ex-post and passive role in the preservation and utilization of the archives handed from the record repositories of the Presidential Record Creation Institutions?

To find an answer to this question, the organization and work of the Presidential Archives were examined, and the Presidential Record Creation Institutions Operation Manual published by the Presidential Records in 2009 was analyzed. In addition, the current role of the Korean Presidential Archives and its reason was considered through comparison with the National Archives and Records Administration (NARA) of the United States. As a result, while the Presidential Archives in Korea mainly performs tasks related to the management of non-active records, it does not manage the active and semi-active records. Therefore, it was confirmed that there is virtually no role to control the overall Presidential records. The Presidential Archives does not proactively suggest directions for the Presidential Record Creation Institutions nor the competent record repositories under its jurisdiction. Management of the Presidential Archives is carried out ex-post and passively.

Three causes were analyzed. First is the issue of the status of the Presidential Archives. Despite being the best institution in Korea to handle records, the Presidential Archives is affiliated with the Ministry of the Interior and Safety, so its status and position is modest, and therefore difficult to secure autonomy and impartiality. There is no system that guarantees the status or independence of the head of the Presidential Archives, and there is no professional enhancement due to the rotating position system of the Presidential Archives staff, who require a high level of expertise. Second is the

issue of power structure. This is attributable to the characteristics of the President and Presidential records. Presidential Record Creation Institutions, especially the institutions assisting the President (Presidential Secretariat), are the most powerful institutions closest to the President, so their authority is powerful, whereas the Presidential Archives, an administrative institution, has weaker status. Due to this power imbalance, there are limits to the role of the Presidential Archives in governance. Third is backward political culture and primitive culture of record keeping. In a political culture where the main purpose of each political party is form the government and maintain vested interests, records have been less important or have become a means of political disputes. In Korea as a whole, there is not enough awareness and consensus on the importance of records to monitor and sanction them. For the above reasons, the Presidential Archives has a low status, and it can be said that it is difficult to play a proactive role of control.

Addressing these challenges is essential to avoid reoccurrences of incidents like the 'Discovery of Cabinet Documents' and the ' Controversy of Yeongpo Building', where records were not kept and transfered by the Presidential Record Creation Institutions. In addition, given the continuous nature of active, semi-active, and non-active records, it is essential to manage the Presidential Record Creation Institution and each competent record repositories in order to produce and preserve high-quality presidential records.

As a measure of improvement, first, it is necessary to strengthen the status of the Presidential Archives by securing the independence of the Presidential Archives, the neutrality of the head of the Presidential Archives, and securing sufficient budget and professional manpower. Second, the Presidential Archives and the Office of the

President should cooperate organically so that the Presidential Archives has control over the active and semi-active records. Case in point was the Roh Moo-hyun and Moon Jae-in administration. For this purpose, the 'Record Creation Support Division' of the Presidential Archives should be strengthened, and an institution dedicated to record keeping should be established permanently in the Presidential Secretariat with a secured status. Other alternatives include the establishment of individual Presidential Archives, systemic record management at the production stage, and the revision of the Act on the Management of Presidential Records to enhance the role of the Presidential Archives.

The significance of this study lies in proposing the essential role that the Presidential Archives should fulfill in overseeing presidential record management as a whole and presenting alternatives from the 'relational perspective' of building cooperation between the Presidential Archives and the Presidential Secretariat.

keywords : Presidential Archives, Presidential Record Creation Institutions, institutions assisting the President, Presidential Secretariat, three-level system of records, culture of record keeping

Student Number : 2021-28502