

대통령기록물관리법에 관한 연구

A Study of President Records Management Law

남 태 우(Tae-Woo Nam)*

오 지 영(Ji-Young Oh)**

유 보 현(Bo-Hyun Yoo)***

목 차

- | | |
|-------------------------|------------------|
| 1. 서론 | 4. 대통령기록관의 법적 역할 |
| 2. 이론적 배경 | 4.1 관리 조직 |
| 2.1 대통령 기록물의 정의 및 유형 | 4.2 기록물 관리 |
| 2.2 대통령기록물관리법의 발전과정 | 4.3 기록관 운영 |
| 3. 한·미 대통령 기록물 관련 법률 분석 | 4.4 개선방안 |
| 3.1 한국 | 5. 결론 |
| 3.2 미국 | |

<초 록>

국정운영의 투명성과 대통령기록물을 체계적으로 관리하기 위해서는 대통령기록물관리에 관한 법률의 연구가 선행되어야 한다. 이에 효율적인 대통령 기록물 관리과정을 모색하기 위한 방안으로 2007년 제정된 대통령기록물관리에 관한 법률을 살펴본 후 이를 미국의 대통령기록물 관련 법률과 비교 분석하였다. 한국과 미국의 대통령기록물관련 법률 비교를 통해 대통령기록물의 보호 및 활용 등 대통령기록물의 효율적인 관리와 대통령기록관 운영에 도움이 되는 법적인 방안을 제안하고자 한다.

주제어: 대통령기록물관리법, 대통령 기록물, 대통령 기록관

<ABSTRACT>

This study is to examine 「President Records Management Law」 as tool for Systematic management of president records and Transparency of national operation. It is significant related law of the president records of United States of America after observe “President Records Management Act” in 2007 as a method for seeking efficient management Process of president records. This study suggest an efficient administration of the president records as protect and utilization of them and plans in law that supports the operation of president archives through making a comparative study of a related law of the president records between Korea and United States of America.

Keywords: president records management law, president records, president archives

* 중앙대학교 문헌정보학과 교수(namtw@cau.ac.kr)

** 중앙대학교 강사(chella21@hanmail.net)

*** 중앙대학교 기록관리대학원(bh-777@hanmail.net)

논문접수일자 2007년 11월 30일

게재확정일자 2007년 12월 5일

1. 서론

대통령제를 채택하여 실시하고 있는 우리나라에서 대통령은 최고 권력자이며 국가의 중요 정책을 결정하는데 큰 영향을 행사하는 존재이다. 그렇기 때문에 재임기간 중에 생산한 기록물은 국가의 흥망성쇠 뿐만 아니라 후대의 국정 평가에 영향을 미친다. 대통령기록물이 매우 중요한 사료임에도 불구하고 이에 대한 인식이 부족하다는 점과 대통령기록물 관리에 대한 법적인 제도의 부재로 생산 단계부터 대통령들이 국가의 공무를 수행하고, 그에 따른 기록물을 제대로 생산하지 않았고 또는 생산한 것조차도 사적으로 소유하고 있는 실정이다.

우리나라에서는 최근까지 대통령기록물은 일정기간 열람 및 자료 제출 등을 못하게 하는 보호장치의 부재로 인하여 중요한 대통령기록물일수록 당해 대통령의 임기 말에 무단 유출되고 파기되었다.

이러한 제도적 미비점을 보완하여 2007년 4월 27일에 제정된 「대통령기록물관리에 관한 법률」은 대통령기록물의 원활한 생산을 보장하고 정치적·사회적 혼란을 방지할 수 있게 되었다. 또한, 대통령기록물의 공개원칙과 비공개 기록물의 주기적 재분류 등을 제도화함으로써 국민의 알권리를 보장하고, 대통령기록관리위원회의 구성·운동을 통하여 전문적 심의기능을 수행하고 대통령기록관 설치를 통하여 대통령기록물의 수집·평가·공개·열람·전시·교육 및 연구활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행할 수 있게 되었다.

국내에서는 「대통령기록물 관리에 관한 법률」이 2007년 4월에 제정되고 그에 대한 시행령은

2007년 7월에 제정되었기에 「대통령기록물 관리에 관한 법률」에 대한 연구가 많이 이루어지지 않은 실정이다. 또한 대통령기록관의 부재뿐 아니라 이에 대한 인식이 제대로 확립되어 있지 못하기 때문에 대통령기록관에 관련한 연구가 활발히 이루어지지 않고 있는 실정이다.

현재까지 수행된 연구의 대부분은 대통령 기록물과 관련된 연구라고 할 수 있으며 대통령 기록관 부재에 따른 설립의 당위성에 관한 논문이 주를 이루고 있다.

이에 본 연구에서는 현재 국내외에서(한국과 미국을 기준으로) 운영되고 있는 대통령 기록물관련 법을 비교 분석하고, 2007년 4월 27일 새로 제정된 「대통령기록물관리에 관한 법률」(법률 제8395호)을 살펴본 후, 이를 미국의 대통령기록물관련 법과 비교함으로써 대통령 기록물을 체계적으로 관리하기 위한 보조도구로서 「대통령기록물관리에 관한 법률」의 구조적 분석을 통해 대통령기록물의 보호 보존 및 활용 등 대통령기록물의 효율적 관리와 대통령 기록관 운영에 도움을 줄 수 있는 법적인 방안을 제안하고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1 대통령 기록물의 정의 및 유형

「대통령기록물관리에 관한 법률」에서 내린 대통령 기록물의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 대통령기록물이란 대통령의 직무수행과 관련하여 대통령, 대통령의 보좌기관·자문기관 및 경호업무를 수행하는 기관이 생산·접수하여

보유하고 있는 기록물과 국가적 보존가치가 있는 대통령상징물을 말한다. 대통령 기록물에 포함되어 있지는 않지만 대통령의 재임 전·후 및 재임 당시에 생산한 개인기록물에 대하여도 국가적으로 보존할 가치가 있다고 인정되는 경우에는 당사자의 동의를 받아 수집 관리할 수 있는 규정을 두어 일기, 일지 또는 개인의 정치 활동과 관련된 기록물 등 대통령의 직무와 관련되지 않거나 그 수행에 직접 영향을 미치지 않는 사적인 기록물도 대통령기록물로서 수집·관리할 수 있도록 하였다.

대통령기록물에 대한 정의를 미국의 경우 다음과 같이 내리고 있다. 대통령기록물은 헌법과 법률에 의거 공적인 업무를 수행하는 과정에서 대통령 자신, 자문 및 보좌를 하는 개인 또는 기관에 의해 생산되거나 접수된 모든 형태의 기록물을 말한다. 또한 헌법과 법률에 의한 공적 업무의 결과물이 아니더라도 가치가 있다고 판단되는 대통령의 개인노트, 비정치적 단체에 의한 대통령 관련 기록물, 대통령 선거 자료 등도 개인 기록물이라 칭하고 수집 활용의 근거를 두었다.¹⁾

위의 내용을 종합해 보면 대통령 기록물은 사실상 대통령직을 수행하면서 공사불문하고 생산된 일체의 자료를 총칭되는 것으로 따라서 보존 가치가 있다고 판단된 문서라고 할 수 있겠다.

대통령의 임기 종료 시 대통령 기록물로서 수집 대상이 되는 유형은 크게 기록물의 성격별, 생산 기관별, 매체별로 정리할 수 있다.

첫째, 기록물의 성격별 유형은 공적 기록물

과 사적 기록물로 구분할 수 있다. 공적 기록물은 대통령이 대통령 업무를 수행하면서 생성되는 모든 문서를 말한다. 대통령뿐만 아니라 대통령의 보좌기관 및 공공기관에서 대통령에 관련한 업무를 수행하면서 생산되는 기록물도 공적 기록물에 포함된다. 대통령 및 그의 각료 그리고 보좌관 등의 공적업무에 의한 생산 기록물로 주로 기안문과 시행문의 형태이다. 그 외에도 대통령을 상징하는 문양이 새겨진 물품이나 기장, 대통령의 하사품 같은 행정박물도 대통령 상징물이라 하여 공적 기록물에 포함된다. 사적 기록물은 대통령의 직무와 관련되지 않거나 그 수행에 직접적인 영향을 미치지 않는 기록물로 대표적인 사적 기록물로서 대통령 개인적인 생활이나 느낌을 기록하거나 메모한 장부로서 일기장, 비망록, 회고록 등을 들 수 있다.

둘째, 대통령 기록물은 생산 기관별로 대통령과 그 보좌기관이 생산한 기록물과 공공기관에서 생산한 대통령 관련 기록물로 나누어 볼 수 있다. 대통령과 그 보좌기관이 생산한 기록물로는 대통령이 직접적인 업무 수행을 하면서 생산한 기록물로서 대통령이 결재하거나 보고 받은 기록물, 대통령과 그 보좌기관에서 생산·접수한 기록물 원본, 대통령 또는 차관급 이상 대통령의 보좌관이 참석하는 정책조정관련 회의록, 대통령의 업무와 관련한 업무 노트, 일정표, 방문객명단, 대화록, 연설문 원본 등 사료적 가치가 높은 기록물, 대통령의 영상 또는 육성이 수록된 시청각기록물, 그 외의 전자 문서 및 대통령 상징물을 포함한 행정 박물이 있다. 공공기관에서 생산한 대통령 관련 기록물은 공공

1) U.S.C.A. Title 44, Chapter 22, Sec. 2201 대통령기록물의 정의.

〈표 1〉 대통령 기록물의 유형

성격	생산기관	매체	예시
공 적 기 록 물	대통령과 그 보좌기관이 생산한 기록물	문서	법령 개정·제정 관련문서, 각종 계획서 및 회의록, 인·허가 관련 문서, 외교문서, 정치 문서
		시청각 기록물	녹음테이프, 오디오CD, 영화필름, 비디오테이프, 슬라이드필름, 사진 필름
사 적 기 록 물	공공기관에서 생산한 대통령 관련 기록물	전자 기록물	전자문서, 웹사이트
		행정 박물	매달, 뺏지, 기장, 현관, 문양,
		선물	그림, 조각, 도자기, 책자
		대통령상징물	대통령 상징 문양
사 적 기 록 물	대통령 개인	문서류	일기, 일지, 메모, 비망록, 회고록, 자서전, 서신
		시청각 기록물	녹음테이프, 오디오CD, 영화필름, 비디오테이프, 슬라이드필름, 사진 필름
		전자 기록물	e-mail, 홈페이지·미니룸·블로그 활동
		개인박물	탁자, 장식대, 펜, 침대
		개인선물	그림, 조각, 도자기, 책자

기관에서 업무 수행 시 대통령과 관련된 업무로 인해 생산된 기록물이나 대통령의 결재를 받은 문서, 대통령이 각 정부부처에 보낸 박물, 행사에 사용되었던 표어나 기장 등이 대통령 기록물에 속한다.

셋째, 대통령 기록물은 크게 문서류, 시청각 기록물, 전자 기록물, 행정 박물, 선물, 대통령 상징물로 나누어 볼 수 있다. 문서류에는 도면·카드·대장류도 포함이 된다.

이러한 대통령기록물의 유형을 정리해 보면 위의 〈표 1〉과 같다.

2.2 대통령기록물 관리법의 발전과정

2.2.1 한국

대통령 기록물에 관한 규정이 처음 나온 것은 1949년 「정부처무규정」(대통령훈령 제1호,

1949.7.15) 그 후 1963년 전면 개정된 「정부공문서규정」(각령 제1645호, 1963.11.20)에서 대통령 기록물에 관한 규정이 있긴 하지만, 문서수발에 대한 일반적인 사무규정에 불과했다. 대통령 기록물의 수집과 보존에 대해서 법적으로 규정이 된 것은 1987년이다. 1987년 개정된 「정부공문서 규정」(대통령령 제12222호, 1987.8.1) 제39조 제1항²⁾이 신설됨으로써 대통령기록물을 정부기록보존소에 이관할 법적인 근거를 비로소 갖게 되었다. 이 규정은 1991년 「정부공문서 규정」을 대체해서 새로 제정된 「사무관리 규정」(대통령령 제13390호, 1991.6.19) 제34조 제1항에 그대로 유지·반영되었다. 그러나 「사무관리 규정」에서 말하는 대통령 기록물에는 대통령비서실이 생산한 기록물·비망록 등 비공식 기록물이 포함되지 않았기 때문에 사료적 가치를 가졌을 것으로 추정되는 중요한 문서들

2) 제39조(대통령의 결재를 받은 문서 등에 대한 특례) ① 대통령의 결재를 받은 문서(대통령에게 보고된 문서를 포함한다)는 ... 총리령이 정하는 바에 따라 정부기록보존소에 이관하여 보존하여야 한다.

〈표 2〉 한국의 대통령 기록물 관련 법률의 발전 과정

연도	규정 및 법률
1949년	정부 처무 규정
1963년	정부 공문서 규정
1987년	정부 공문서 규정 제 39조 제1항
1991년	사무관리 규정 제34조 제1항
1999년	공공기관의 기록물 관리에 관한 법률 제8조, 제13조
2006년	공공기록물 관리에 관한 법률 제12조, 제31조
2007년	대통령기록물 관리에 관한 법률

은 상당 부분 수집과 보존의 대상에서 제외되었다. 법률적 뒷받침 없이 관리되어 오던 대통령기록물이 1999년 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」(법률 제5709, 1999.1.29) 제13조(대통령관련 기록물관리)와 제8조(대통령기록관) 및 동법 시행령 제28조(대통령관련 기록물의 보존관리)가 제정되면서 대통령 기록물을 관리할 수 있는 구체적이고 독립적인 법률이 마련되었다. 2006년 「공공기록물 관리에 관한 법률」(법률 제8025호, 2006.10.4)로 전면 개정이 이루어졌지만 대통령 기록물 관련 부분은 큰 변화가 나타나지 않았다.

대통령기록물을 제대로 수집·평가하는 문제부터 기록관리 원칙에 맞는 정리와 기술, 공개재분류의 보장이 제도적으로 확립되어야 하고 선진화의 합목적적인 요구와 기록물의 중요도 점점 높아지고 있는 추세에 따라 2007년 4월 2일 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」이 국회 본회의를 통과하여 4월 17일 국무회의 심의를 거쳐 4월 27일 법률 제8395호로 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」이 공포되었다. 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」이 공포되기까지 대통령 기록물을 관리하는 규정 및 법률의 변천 과정을 나타내면 위의 〈표 2〉와 같다.

2.2.2 미국

미국에서 처음으로 대통령 기록관에 관심을 가진 대통령은 프랭클린 루즈벨트 대통령이였다. 대통령이 임기를 마치거나 또는 사망 시 대통령 관련 문서를 미국정부에 기증하는 관습을 대통령 기록관을 설립해 대통령 기록관에 보존하여 관리할 것을 제안하였으며 프랭클린 루즈벨트 대통령은 기록관을 설립한 초대 대통령이 되었다(주진오 2007, p.4).

미국은 1950년에 최초로 연방정부의 기록물을 관리하는 「연방기록물법(Federal Record Act)」이 제정되었다. 이 법의 규정 중 하나로 대통령기록물을 국립기록보존소에 이관할 수 있게 하는 규정이 마련되었다.

1955년 국립기록보존소는 연방정부의 대통령기록물 수집을 정례화하고 대통령기록관에 대한 행정관리를 법령으로 마련할 필요성을 제기하였다. 그에 따라 8월 「대통령기록관법(Public Law 373, 통칭 Presidential Library Act)」이 상하원에서 만장일치로 통과되었다(한국국가 기록연구원 2000, p.48). 법령은 대통령 기록물의 접수 뿐 아니라 대통령기록관을 건립하기 위한 토지·건물 및 시설을 연방 총무처에서 접수할 수 있는 제도와 행정적인 절차를 수립

하였다.

대통령 기록물을 미국정부에 위탁하여 관리하나 대통령 기록물은 대통령 개인 소유물로 인정되어 대통령의 특권이란 범주 안에 속해 있었다. 그러던 중 1972년 닉슨의 워터게이트 사건(Montgomery 1993, pp.588-589)이 발생하였다. 워터게이트 테이프에 담겨있는 권력남용의 공개에 대하여 행정부는 3권 분립에 따른 대통령의 특권을 주장하면서 반대를 한 반면, 의회와 국민은 공개를, 사법부는 그 중립에 위치함으로써 대통령 기록물에 대한 헌법적 투쟁이 시작되었다.

워터게이트 불법 도청사건이 종결되기 전 또 다른 중요한 법적 분쟁이 일어났다. 1974년 닉슨 대통령이 사임하기 전 당시 총무처(GAO) 정관이었던 아더 샘슨(Arthur Simpson)과 백악관 기록물에 대한 ‘닉슨-샘슨 협정’을 체결하였다. 이 협정의 주된 내용은 닉슨측이 연방정부에 대통령기록물을 이관하지만 닉슨이 기록물에 대한 통제권을 계속 갖는다는 것이었다. 즉 문제가 되었던 백악관 테이프 기록을 5년 후 기증하기로 되어있었으나 닉슨은 다시 그 테이프 중 일부는 5년 후에 파기할 수 있으며 10년 후에는 모든 녹음기록물 파기를 명령할 권리를 가진다는 협정이 체결된 것이다.

이러한 사건들이 계속 소송으로 번지면서 국민들의 분노가 극에 이르자 닉슨의 기록물 파기를 우려한 의회는 1974년 12월 「대통령 녹취물 및 자료보존법」(Presidential Recording and Materials Preservation Act)을 제정하였다. 이법은 총무처가 닉슨 대통령기록물을 인수하고 요구에 따라 법정에 제출하며 대통령 기록물이 일반 국민에게 가능한 빠르게 공개될

수 있도록 하는 절차를 규명하였다(김판석 2003, p.312).

닉슨 대통령기록물의 소유권 분쟁과 공개권 소송을 계기로 1978년 「대통령기록물법(Presidential Records Act)」이 제정되어 대통령 기록물은 개인 소유물이 아닌 국가 소유물이며 대통령, 부통령, 백악관 보좌관의 공식 기록물 모두 미국 정부의 소유로 규정되었다(이상민 2001, p.40). 그리고 「대통령기록물법(Presidential Records Act)」집행을 위해 대통령령 13233호(Executive Order 13233호)를 2001년 11월 1일 부시 대통령이 제정 공포하였다. 그러나 EO 13233호는 전·현직 대통령과 부통령에게 대통령 기록물을 보유하거나 공개를 무기한 연기할 수 있도록 하는 내용이었으며 이는 2007년 「대통령기록물법(Presidential Records Act)」개정되면서 폐지되었다.

1955년 제정된 「대통령기록관법(Presidential Library Act)」은 1986년에 개정되었는데 개정 법률에서는 대통령기록관을 설립하고자 하는 개인이나 단체는 연방정부의 출연기여금을 요청할 수 있게 하였다.

2007년 「대통령기록물법(Presidential Records Act)」개정되면서 대통령기록관 기부금 개혁법(The Presidential Library Donation Reform Act)이 새로이 제정되었다. 이 법률은 대통령 기록관 기부금에 대해서 기부자와 기부내용을 공개할 것과 공개시기를 대통령 임기가 끝난 후 최소 4년으로 명시하였다.

대통령 기록물을 효율적으로 관리하기 위해 지금까지 법적인 제도 마련 과정을 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 미국의 대통령 기록물 관련 법률 발전 과정

년도	대통령령 및 법률
1950년	연방기록물법(Federal Record Act)
1955년	대통령 기록관법(Presidential Library Act: PLA)
1974년	대통령 녹취록 및 자료 보존법(Presidential Recording and Materials Preservation Act: PRMPA)
1978년	대통령기록물법(Presidential Records Act: PRA)
1986년	대통령 기록관법(Presidential Library Act: PLA)
2001년	대통령령 13233호(Executive Order 13233호)
2007년	대통령기록물법(Presidential Records Act: PRA)
2007년	대통령기록관 기부금 개혁법(The Presidential Library Donation Reform Act:PLDRA)

3. 한·미 대통령 기록물 관련 법률 분석

3.1 한국

1999년 공공기관의 기록물을 효율적으로 관리하기 위한 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」에 대통령기록물의 생산의무, 생산현황통보, 이관시기 및 그 범위 등을 규정함으로써 대통령 기록물 관리의 법률적 근거를 마련하였다.

이 후 2006년 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」이 「공공기록물관리에 관한 법률」로 개정되면서 공공기록물의 효율적이고 체계적인 관리를 위한 법적인 제도가 많은 부분 개선이 되었지만 대통령 관련 기록물에 대해서는 여전히 미비하였다.

다음의 〈표 4〉는 1999년 제정된 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률」과 2006년 개정된 「공공기록물관리에 관한 법률」에서 다루고 있는 대통령기록물 관련 법 조항의 주요 내용을 비교하였다.

2006년 개정이 되면서 대통령 기록관을 영

구기록물관리기관임을 명시하고 조항으로 존재하던 대통령 관련 기록물 관리를 하나의 장으로 확대하였으나 대통령 기록물을 관리하기에는 법률적 뒷받침이 미비하여 2007년 4월 27일 법률 제8395호로 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」이 공포되었다.

총 7장 30조항과 부칙 4조항으로 이루어진 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대통령기록물의 정의와 범위 및 소유권을 구체적으로 제시하였다. 대통령기록물은 대통령의 직무수행과 관련하여 대통령과 그 보좌·자문·경호기관 및 대통령직인수기관이 생산 접수한 기록물 및 대통령 상징물로 기존에 비해 대통령 기록물의 범위가 훨씬 구체적이고 명확해졌다. 대통령 개인 기록물에 대해서는 직무와 관련은 없지만 국가적 보존가치가 있는 개인 기록물을 “개인기록물”로 지정하여 소유자의 동의를 받아 수집할 수 있는 법적인 근거를 새로 마련하였다. 비록 개인기록물이 국가의 소유로 의무화되지는 못했지만 대통령 개인 기록물에 대해서도 소유자의 동의를 받아 국가가 수집할 수 있는 권한을 새로이 제시하

〈표 4〉 1999년과 2006년 대통령 기록물 관련 법률 비교

구분	공공기관의 기록물관리에 관한 법률(1999)	공공기록물관리에 관한 법률(2006)
대통령 기록관 설치	법령 제8조(대통령기록관) 대통령관련 기록물의 효율적 관리와 전시를 위하여 필요한 경우에는 중앙기록물관리기관 소속하에 대통령기록관을 설치·운영할 수 있다.	제12조(대통령기록관) 대통령 관련 기록물의 효율적 관리와 전시를 위하여 필요한 경우에는 중앙기록물관리기관 소속하에 영구기록물관리기관으로서 대통령기록관을 설치·운영할 수 있다.
	개선 내용 대통령기록관을 영구기록물관리기관으로 지정함으로써 대통령기록물을 영구적으로 보존해야함을 명시하였다.	대통령기록물을 영구적으로 보존해야함을 명시하였다.
대통령 기록물 관리	법령 제3장 기록물 관리 제13조(대통령관련 기록물관리) ① 대통령과 그 보좌기관이 대통령의 직무수행과 관련하여 생산 또는 접수한 모든 기록물은 중앙기록물관리기관의 장이 이를 수집하여 보존하여야 한다. ② 누구든지 제1항의 규정에 의한 대통령관련 기록물을 무단으로 폐기·훼손하거나 보존하고 있는 공공기관 밖으로 반출하여서는 안된다. ③ 대통령관련 기록물을 생산 또는 접수한 공공기관의 장은 대통령관련 기록물의 원활한 수집 및 보존을 위하여 매년 대통령관련 기록물의 목록을 중앙기록물관리기관의 장에게 통보하여야 한다. ④ 중앙기록물관리기관의 장은 대통령의 임기종료 6월 전부터 임기종료까지의 기간 중에 제1항의 규정에 의한 대통령관련 기록물을 수집하여 보존하거나 다음 대통령에게 인계되도록 조치하여야 한다.	제6장 대통령기록물의 관리 제31조(대통령관련 기록물의 관리) ① 대통령과 그 보좌기관이 대통령의 직무수행과 관련하여 생산 또는 접수한 모든 기록물은 중앙기록물관리기관의 장이 이를 수집하여 보존하여야 한다. ② 누구든지 제1항의 규정에 따른 대통령관련 기록물을 무단으로 폐기·훼손하거나 보존하고 있는 공공기관 밖으로 반출하여서는 아니 된다. ③ 대통령 관련 기록물을 생산 또는 접수한 공공기관의 장은 대통령 관련 기록물의 원활한 수집 및 보존을 위하여 매년 대통령 관련 기록물의 목록을 중앙기록물관리기관의 장에게 통보하여야 한다.
	개선 내용 기록물관리 아래 조항으로 존재하던 대통령관련 기록물의 관리를 하나의 장으로 확대함으로써 대통령 기록물 관리의 중요성과 필요성이 높아졌음을 법적으로 반영하였다.	기록물관리 아래 조항으로 존재하던 대통령관련 기록물의 관리를 하나의 장으로 확대함으로써 대통령 기록물 관리의 중요성과 필요성이 높아졌음을 법적으로 반영하였다.

여 대통령 기록물의 수집 범위를 확대하였다는 데 그 의의가 있다.

둘째, 대통령기록관리위원회를 설치 운영할 것을 의무화하였다. 국무총리 소속의 자문위원인 ‘국가기록관리위원회’ 산하로 특별위원회 성격의 ‘대통령기록관리위원회’를 설치 운영할 것을 명시하였다. ‘대통령기록관리위원회’는 대통령기록물 관리의 기본정책, 대통령기록물의 폐기 및 이관시기 연장, 대통령지정기록물 보호조치 해제, 비밀기록물 및 비공개 대통령기록물의 재분류, 대통령기록관의 설치 등 대통령기록물 관리에 관한 주요사항을 심의할 것을 명시하였다.

셋째, 대통령기록물의 전자적 생산 관리체계

구축을 명시하였다. 대통령의 직무수행과 관련한 정책결정 등 입안부터 종결까지 모든 과정 및 결과를 전자기록물로 생산 관리할 것을 명시하였다. 대통령 기록물의 전자적인 생산 뿐 아니라 비전자적 형태의 기록물에 대해서도 전자적으로 관리할 것을 의무화하였다.

넷째, 대통령기록물 관리 의무화에 그치지 않고 구체적인 대통령기록물 이관 등 관리프로세스를 법적으로 정립하였다. 대통령기록물의 생산현황을 매년 중앙기록물관리기관으로 통보할 것과, 대통령 임기 종료 6개월 전부터 이관대상 확인, 목록장성 및 정리 등 이관을 준비하는 업무에 대해서 구체적으로 제시하였다. 생산현황

통보, 이관준비, 폐기 등 단계별 관리절차를 정함으로써 대통령기록물 관리의 투명성 확보와 안전한 후대 전송이 가능하도록 하였다.

다섯째, 대통령기록물의 적극적인 공개 및 활용을 장려하였다. 대통령기록물은 공개를 원칙으로 할 것을 의무화하여 국민의 알 권리와 국정운영의 투명성의 근거를 마련하였다.

여섯째, 대통령기록물의 철저한 보호 체계를 마련하였다. 대통령은 임기 종료 전에 정보 공개가 제한되어야 할 기록물을 최대 15년까지 지정할 수 있는 보호기간을 두어 중요 대통령기록물의 무단과기·유출·정치적 악용을 방지하고자 하였다.

일곱째, 대통령기록관의 설치 의무화 및 독립적 운영에 대한 법적 근거를 마련하였다. 대통령 기록물을 독립적이고 전문적으로 관리하기 위하여 중앙기록물관리기관 소속으로 대통령기록관을 설치하도록 하였으며 대통령기록물 관리의 기본계획 수립·시행, 수집·평가·폐기, 공개열람·전시·교육·호보 및 연구 활동을 수행할 것을 명시하였다.

이처럼 「대통령 기록물 관리에 관한 법률」 대통령 기록물에 대한 국가 소유를 천명하였으

며 더 나아가 대통령 기록물 관리에 대한 체계적인 제도적 근간을 마련하였다. 대통령 기록물에 대한 철저한 생산·수집·보존·활용·보호방안을 마련하고 대통령기록관의 설치·운영에 관한 사항을 규정하여 대통령기록 관리의 독립성을 확보하는 등 종합적인 대통령 기록관리 체계를 구축함으로써 대통령 국정운영의 투명성과 책임성을 강화할 수 있게 되었다.

3.2 미국

3.2.1 대통령기록관법

1955년 국립기록관리청은 대통령기록관에 관한 건립 및 행정관리에 관한 내용을 법령으로 정례화 할 필요성을 제안하였다. 의회는 청문회 등을 거쳐 그 해 8월 상하원의 만장일치로 「대통령기록관법(Presidential Library Act: PLA)」 통과시켜 동월 12일 아이젠하워(Dwight D.Eisenhower)는 이 법률에 서명하여 공포하였으며 동 법률은 1986년 개정되었다. PLA는 국립기록관리청(NARA) 장에게 미합중국을 대신하여 대통령 기록물을 관리하는 권한을 법적으로 부여하였다. PLA의 제·개정 사항을 비교 정리하면 다음 <표 5>와 같다

<표 5> 「대통령 기록관법」비교

1955년(Presidential Library Act: PLA)		1986년(Presidential Library Act: PLA)	
•대통령의 문서와 역사적 자료는 물론 개인 소유의 대통령 관련 자료의 기증을 받아들인다.	•대통령기록관 설립을 위해 제공된 부지·건물·장비를 받아들인다.	•기록관과 소장물을 유지·운영·보호한다.	•기증자가 맡긴 역사적 자료에 대한 접근제한사항을 준수한다.
•국민을 위해 박물관 프로그램을 준비한다.			
개선 내용	대통령 기록관 설립에 대한 표준 제시	•대통령 기록관의 건축양식과 디자인의 표준을 제시한다.	•대통령 기록관의 유지·운영·보호·발전을 위해 선물이나 유산을 받아들이거나 요청할 수 있다.
	대통령 기록관을 설립하기 위해 민간단체를 지원할 수 있도록 하는 규정 신설	•국가기록물신탁기금의 범위 안에서 증여물을 분리하여 기금을 만들 수 있다.	•대통령기록관을 받아들이기 전에 운영비로 지출된 기금액을 확인해야 한다.

대통령기록관법(PLA)의 특징은 다음과 같다.

첫째, 대통령기록관을 건립하기 위한 법적인 제도를 마련하였다. 이 법률은 대통령 기록관의 설립과 연방기관으로서의 운영을 정례화 하는 법률입과 동시에 국립기록보존소가 대통령 기록관을 감독하는 기능을 부여하였다.

둘째, 국립기록관리청은 의회의 별도의 승인 없이 대통령 기록관을 위탁받아 관리·운영할 수 있게 되었다. PLA 제정 이전에 의회도서관에서 대통령 기록물을 관리하거나 개인 소유로 남겨졌던 대통령 관련 기록물이 입기 종료와 함께 대통령기록관리청으로 이관되어 독립적으로 관리될 수 있게 되었다. 국립기록관리청은 의회에 대통령 기록관의 기록물 정리 목록과 재산에 대한 보고 및 운영 유지·관리비에 대한 보고업무만 수행하도록 하였다.

셋째, 대통령 기록관이 교육기능을 수행하도록 하였다. 국민을 위해 박물관 아이템을 전시할 수 있도록 하여 국민의 알 권리를 증진하였고, 학문적으로 이용될 수 있는 자료를 제공하고자 하였다.

넷째, 기부금으로 대통령기록관을 건립할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 1986년 PLA 개정되면서 대통령기록관을 설립하고자 하는 개인이나 단체는 연방정부에 출연기여금을 요청할 수 있게 하였다.

다섯째, 대통령 기록관을 건립하기 위한 표준 사항이 제시되었다. 대통령기록관으로서 갖추어야 할 기본적인 건축 구조 및 양식, 디자인 등을 표준화하여 대통령 기록관 건립 시 기본적인 양식을 법적으로 제시하였다.

3.2.2 대통령 녹취물 및 자료 보존법

1974년 대통령 녹취물 및 자료 보존법(Presidential Recording and Materials Preservation Act)은 닉슨대통령의 워터게이트 사건 이후 의회와 닉슨 대통령과의 법적 투쟁 결과로 제정되었다. 워터게이트 테이프에 담겨있는 권력 남용의 공개에 대하여 행정부는 3권 분립에 따른 대통령의 특권을 주장하면서 반대를 한 반면, 의회와 국민은 공개를, 사법부는 그 중립에 위치함으로써 대통령 기록물에 대한 헌법적 투쟁이 시작되었다.

워터게이트 불법 도청사건이 종결되기 전 또 다른 중요한 법적 분쟁이 일어났다(Montgomery 1993, p.594). 1974년 닉슨 대통령이 사임하기 전 당시 총무처(GAO) 장관이었던 아더 샘슨(Arthur Simpson)과 백악관 기록물에 대한 '닉슨-샘슨 협정'을 체결하였다. 이 협정의 주된 내용은 닉슨측이 연방정부에 대통령기록물을 이관하지만 닉슨이 기록물에 대한 통제권을 계속 갖는다는 것이었다.

닉슨의 기록물 파기를 우려한 의회는 1974년 12월 「대통령 녹취록 및 자료 보존법(Presidential Recording and Materials Preservation Act: PRMPA)」을 제정하여 이 문제를 합법적으로 해결하고자 하였다. 그리하여 닉슨 대통령 기록물은 현재까지 국립기록관리청 대통령기록관리국의 닉슨 대통령 기록물 프로젝트(Nixon Presidential Materials Project)에 의해 소유·관리되고 있다(이상민 1999, p.167).

닉슨의 워터게이트 사건으로 대통령 기록물에 대한 소유권 및 통제에 대한 해답의 필요성이 높아짐에 따라 그에 대한 해결책으로 제정된 「대통령녹취록 및 자료 보존법」은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 국립기록관리청이 기록물 일반 공개를 위해 무엇을 처리할 것인지를 결정했다는 것이다. 워터게이트 사건에 대한 의회의 긴박한 조사 요구 때문에 닉슨 대통령 기록물은 보통의 기록 보존 관행과는 달리 중요 기록물이라고 간주되는 기록물부터 우선적으로 정리 관리되었다.

둘째, 국립기록관리청이 대통령 기록물을 어떻게 관리하고 정리할 것인가에 대한 절차를 법률적으로 마련하였다. 국립기록관리청은 닉슨 대통령기록물에 대한 소장 권리를 가지고 기록물을 하나하나 검토하여 정리하게 하였다. 이 규정에서 대통령 기록물이 무엇인가가 비소로 정의되었다.

셋째, 닉슨 대통령 기록물을 공개하기 위한 복잡한 절차가 마련되었다. 국립기록관리청은 닉슨 대통령 기록물을 공개하기 30일 전에 관보에 미리 게재하고 닉슨 대통령에게 서면으로 통지할 의무가 부여되었다. 또한 현직 대통령에게도 서면 통지하여 원한다면 관련 기관의 전문가로 하여금 검토하도록 하고 있다.

3.2.3 대통령기록물법

닉슨 대통령기록물의 소유권 분쟁과 공개된 소송을 계기로 1978년 「대통령기록물법(Presidential Records Act)」이 제정되어 대통령기록물은 국가소유라는 것을 법적으로 확정하였다. 「대통령기록물법(Presidential Records Act)」

의 집행을 위해 부시대통령에 의해 대통령령 13233호(Executive Order 13233호)를 2001년 11월 1일 제정 공포되었다. 1978년 제정된 「대통령기록물법(Presidential Records Act)」은 미국의 U.S.C.A. Title 44, Chapter 22, Sec. 2201-2207조에 규정되어 있으며 1981년 1월 20일 이후 작성되거나 접수된 대통령 및 부통령들의 공식적인 기록물 관리에 관한 규정을 담고 있다.

「대통령기록물법(Presidential Records Act)」의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다(배인성 2007).

첫째, 대통령기록물은 대통령개인의 것이 아닌 미합중국의 소유이다. 「대통령기록물법(Presidential Records Act)」은 대통령의 공식적인 기록물에 대한 법적인 소유권을 개인에서 공공으로 변경시켰다.

둘째, 국립기록관리청장은 대통령 퇴임 시 그의 기록물을 소유하고 연방 보존소에 보관한다.

셋째, 대통령은 퇴임시 12년 동안 6가지³⁾ 특수분야 기록물의 정보에 대한 접근을 제한할 수 있다. 비 접근제한 자료는 대통령 퇴임 5년 후에 정보자유법(FOIA)에 의해 공개되며 접근제한 자료도 12년이 지난 후에는 정보자유법(FOIA)에 의해 국민에게 공개된다.

넷째, 부통령기록물 또한 국가소유이며 대통령기록물과 같은 방법으로 관리된다. 이 기록

3) U.S.C.A. Title 44, Chapter 22, Sec. 2204

1. 행정명령이 정하는 기준에 따라 국방 또는 외교정책을 위하여 비밀로 보존되기 위하여 특별히 인정된 정보
2. 연방 공직의 임명에 관한 정보
3. 의회제정법에 의하여 공개로부터 특별히 제외된 정보
4. 특권이 있는 자 또는 신뢰할 수 있는 자료로부터 취득한 영업비밀 및 금융정보
5. 대통령 및 그의 자문 또는 당해 자문 사이에 자문을 구하거나 제공한 기밀 통신
6. 공개가 개인 사생활에 부당한 침해로 끼치는 인사·의료파일 및 이와 유사한 파일

물은 연방보존소 또는 비연방보존소에 보관할 수 있다.

이러한 내용을 담고 있는 「대통령기록물법 (Presidential Records Act)」은 2007년 3월 1일 공화당 의원 Henry A. Waxman에 의해 제출되어 새로이 개정되었다.

2007년 개정된 「대통령기록물법(Presidential Records Act)」은 부시 대통령이 대통령령 13233호로 지정한 대통령기록물에 대한 대통령의 특권으로부터 기록물을 보호하고 그 권한을 되찾기 위한 노력의 결과라고 할 수 있다.

2001년 공표된 부시의 대통령령 13233호는 전 현직 대통령과 부통령에게 대통령 문서를 분류하거나 공개를 무기한으로 연기할 수 있는 권한을 명시하였다. 그러나 이는 대통령 기록물에 대한 대통령의 권력남용으로 보여지며 국민의 알권리 증진과 국정투명성 운영을 위해 개정 법률에서는 이를 무효화하였다. 미 의회는 대통령 문서가 공개되기 전에 검토하도록 되어 있는 부시의 대통령령 13233호를 무효화하여 일반 시민들이 그 동안 비공개로 분류되었던 수 천만 건의 문서에 접근할 수 있게 되었다.

3.2.4 대통령기록관 기부금 개혁법

이 법안은 2007년 개정된 「대통령기록물법 (Presidential Records Act)」과 같이 제정되었다. 하원의원 헨리 왁스맨(Hanery Waxman)이 2007년 3월 1일 제출하여 3월 8일 의회감독 관리 위원회와 정부개혁위원회에 제출하였다.

「대통령기록관 기부금 개혁법(The Presidential Library Donation Reform Act)」의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째 대통령기록관 기부금에 대한 공개해야

한다. 현행 법령에서는 대통령 기록관의 기부금에 대한 조항은 부지를 제한하지 않으며, 공개 또한 요구하지 않았었다. 그러나 이 법률에서는 대통령 기록관을 설립하기 위해서 조성된 자금을 지원하는 모든 단체는 매 분기별로 200달러 혹은 그 이상의 모든 기부금에 대해 보고할 것을 요구하고 있다.

둘째 대통령기록관 기부금에 대한 공개 요구 시기를 명시하였다. 대통령기록관을 위해 기금을 마련하는 단체는 대통령이 공직에 있는 동안 또는 연방정부가 대통령기록관을 이관받기 전에 대통령기록관 건립에 대한 기부금에 대해 공개해야 하며 이 공개 시기를 대통령 임기가 끝난 후 최소한 4년으로 정하였다.

셋째 대통령기록관 기부자에 대한 정보를 공개해야 한다. 대통령 기록관의 기금을 조성하는 단체는 각 기부금에 대한 액수와 기부한 날짜 그리고 기부자의 이름을 의회와 국립기록관리청장에게 공개해야 한다.

미국에서 처음으로 「대통령기록관 기부금 개혁법(The Presidential Library Donation Reform Act)」을 제정하여 대통령기록관 기부금에 대한 제도적 근간을 마련하였다. 이 법률을 통해 대통령 기록관이 개인이나 단체에 의한 민간 기금에 의해 설립되고 있음에 정당성을 부여하였다.

4. 대통령기록관의 법적 역할

4.1 관리 조직

우리나라의 대통령 기록물 관리는 중앙기록

물관리기관 하에 대통령기록관리팀을 두고 이루어지고 있다. 다음 <그림 1>의 국가기록원의 조직도를 보면 국가기록원장 아래 3개의 부서가 있음을 알 수 있다.

국가기록원은 크게 기록 정책부, 기록관리부, 기록서비스부서로 나뉘어서 한국의 공공기록물에 대한 영구적 관리를 위한 업무를 담당하고 있다. 대통령 기록물을 관리하는 대통령기록관리팀은 부서에 소속되어있지 않고 국가기록원 원장 직속으로 되어있다. 이는 독립적으로 대통령기록관리팀에서 대통령 기록물을 수집·관리 및 보존 업무가 이루어짐을 알 수 있다.

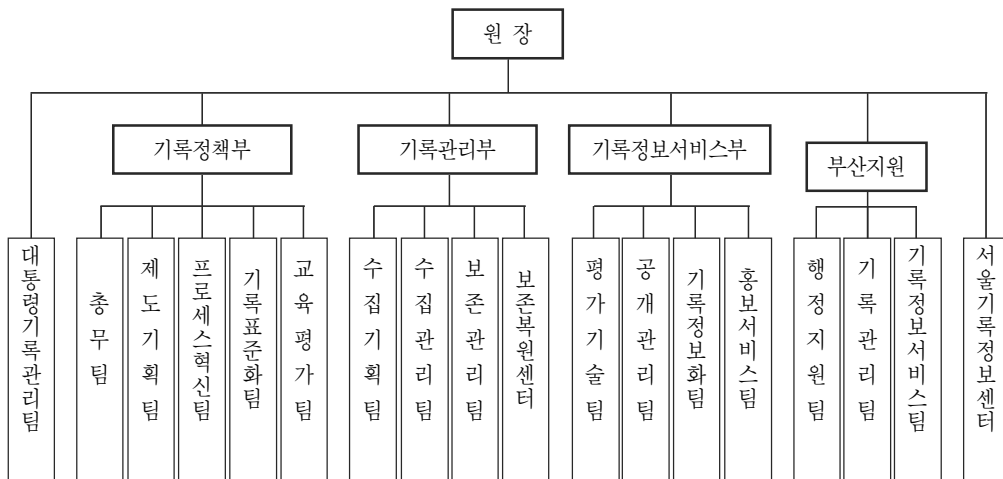
미국의 경우도 우리나라와 비슷하다. 미국의 대통령기록관 역시 국립기록관리청 소속으로 관리·운영되고 있다. 다음의 <그림 1>을 통해 대통령기록관의 소속이 우리나라와 비슷함을 알 수 있다.

미국의 대통령 기록관 역시 청장 아래 직속으로 대통령 기록관리팀이 존재한다.

대통령 기록물은 공공기록물과 별도로 별도의 조직구조로 국가의 기록물을 총괄하는 기관장의 직속으로 하여 관리되고 있음을 알 수 있다. 또한 대통령이라는 권력으로 인한 기록물의 유실·미입수·폐기 등을 방지하기 위해 조직에 권한을 부여하였다.

한국과 미국의 대통령 기록물 관리가 비슷한 조직구조 아래 이루어지고 있으나 기록물이 관리되는 현황은 현저한 차이를 보이고 있다. 한국의 경우 대통령 기록물의 이관이 제대로 이루어 지지 못하고 있으며 이관 된 자료의 관리 또한 인력 부족 및 예산 부족으로 활발히 이루어지고 있지 못한 실정이다. 이는 다음 <표 6> 국가기록원에서 소장하고 있는 역대 대통령의 기록물의 양을 보면 국가의 최고 통치자가 최소 2년, 최대 17년 간 남긴 기록의 양이 적음을 통해 그동안 대통령 기록물이 제대로 이관 받지 못했음을 보여 준다.

<표 6>에서 김대중 대통령의 기록물의 양이



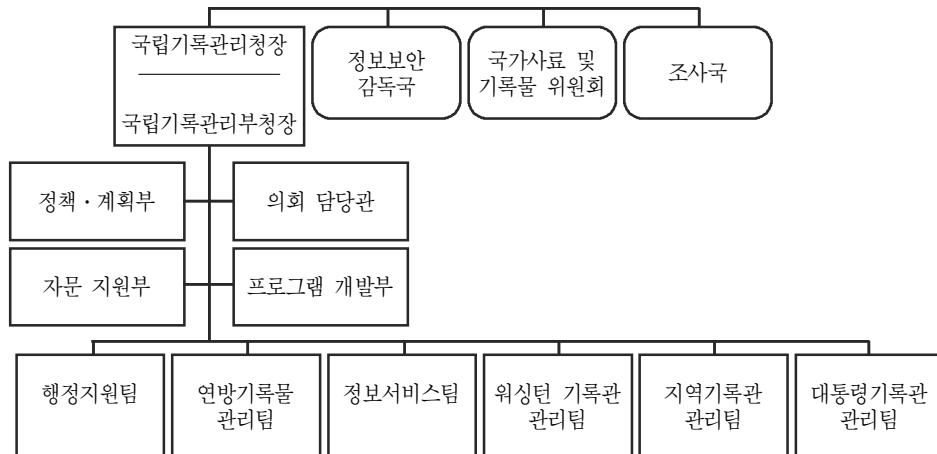
<그림 1> 국가기록원 조직도

다른 대통령에 비해 많은 양을 차지하는 것은 정부 수립 이후 「공공기관의 기록관리에 관한 법률」에 따라 최초로 법적인 이관을 하였기 때문이다. 대통령 기록물을 관리하는데 있어 먼저 선행되어야 할 것이 대통령 기록물의 철저한 이관이다. 그러나 이관을 받지 못한다면 이를 관리하는 일 또한 어려우며 관리하는 기관 역시 유명무실해진다. 대통령 기록물을 철저하게 관리하게 위해서는 대통령의 임기가 종료 시 이관 받을 수 있어야 하며, 이관할 수 있는 법적인 뒷

받침과 기관의 위치가 부여되어야 한다.

대통령 기록물을 관리하는 조직 내부에는 위원회가 존재하여 대통령 기록물 관리에 관한 기본정책 등을 수행하고 대통령 기록물 관리를 위한 업무 보조를 하고 있다.

한국의 경우 국가기록관리위원회 소속으로 대통령기록관리위원회를 두어 대통령 기록물의 관리에 관한 전반적인 사항을 심의한다. 대통령기록관리위원회 위원장은 국가기록관리위원회 위원장이 위원 중에서 지명하도록 하며 대



<그림 2> NARA 조직도

<표 6> 국가기록원 역대 대통령 기록물 소장목록

대통령	문서	시청각(점)	기타	총계
이승만	5,257	3,387	-	8,644
윤보선	1,533	468	-	2,001
박정희	26,408	12,046	-	38,454
최규하	1,321	1,283	6	2,610
전두환	12,701	26,181	-	38,882
노태우	5,601	12,667	-	18,268
김영삼	8,433	3,091	-	11,524
김대중	106,932	20,009	-	126,941

* 2000년 12월 현재 문서 기록

출처: <http://contents.archives.go.kr/next/collection/viewPresidentMain.do#>

통령기록관리위원회의 위원은 위원장 1인을 포함하여 국가기록관리위원회의 위원, 대통령기록관의 장, 대통령기록물의 관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 외부 전문가 9인 이내로 국가기록관리위원회 위원장이 임명 또는 위촉하여 구성한다.

미국의 경우 「대통령 녹취물 및 자료 보존법 (Presidential Recording and Materials Preservation Act)」규칙에 대통령자료평가위원회를 둘 것을 명시하고 있다. 대통령자료평가위원회는 국립기록관리청의 부청장과 대통령기록관의 부관장, 국립기록관리청 직원의 법적 고문에 의한 장, 청장이 선출한 의장으로서 자질이 있는 연방기관의 사학자로 구성된다.

대통령자료평가위원회는 객관적 판단을 위해 원고를 초청하여 원고의 요구를 고려하여 요구서를 청구한다. 위원회는 공적 또는 사적 자료인지에 대해 중재자의 관점에서 국민에게 더 나은 참고가 되기 위한 통보를 위해 국민은 발행 15일 전에 위원회에 신청할 수 있으며 위원회는 원고의 입장을 고려하여 중재자로서 공

개여부에 대한 결정을 내리게 된다.

4.2 기록물 관리

대통령기록관에서 수집해야 하는 대통령 기록물을 한국과 미국은 다음의 <표 7>과 같이 정의하고 있다. 다음의 표는 대통령 관련 법률을 토대로 작성되었다.

<표 7>을 보면 대통령의 사적인 기록물의 범위를 미국은 더 자세하게 언급한 것을 알 수 있다. 대통령이 직무 기간 중에 생산한 사적인 기록물도 대통령 기록물로서 인정하고 보존해야 하는 가치가 있으므로 미국은 법률에서 대통령의 개인 기록물을 자세하게 언급하고 있다. 이는 또한 대통령의 사적인 기록물 역시 이관 대상이 되는 기록물이며 대통령의 사적인 기록물이라 해서 개인적으로 폐기하거나 유실시킬 수 없음을 의미한다.

그러나 한국의 경우 사적인 기록물을 소유자의 동의를 얻어 수집할 수는 있는 수집 가능성만을 제시하였다. 대통령이 직무 기간 생산한

<표 7> 대통령 기록물의 수집 범위

		한 국	미 국
생산자 접수자		대통령 대통령 권한대행 대통령 보좌기관 대통령 자문기관 대통령 경호기관 대통령직인수위원회	대통령 대통령 직속기관 직원 대통령 자문기관 대통령 보좌기관
범위	공적기록물	대통령 직무수행 관련 기록물	대통령 공무의 수행과 관련된 문서
	사적기록물	일기·일지 또는 개인의 정치활동과 관련된 기록물	일기·일지 또는 기타의 개인적인 기록물 사적인 정치조직에 관한 자료 대통령자신 또는 공직선거의 투표에 관한 자료

사적인 기록물의 경우 역사적 보존가치가 있고 국정운영에 도움이 되는 증거적 가치가 있다면 이는 국가소유로 인정하여 이관함을 명시하는 규정은 마련하지 못하였다.

현재 법적으로 수집대상이 되는 대통령 기록물의 유형을 살펴보면 다음 <표 8>과 같다.

한국과 미국에서 대통령기록물 관련 법률에서 기록물과 대통령 상징 문양 표시 물품 또는 행정박물을 포함하는 대통령 상징물은 대통령 기록물로서 수집해야 함을 명시하고 있다. 그러나 아직 미국이나 우리나라에서 대통령 웹사이트의 내용 및 대통령 관련 웹사이트 내용에 대해서는 대통령 기록물로서 수집 대상의 범위에 속하지 못하고 있는 실정이다.

위에서 언급한 종류와 유형의 대통령 기록물은 대통령 임기가 종료되면 기록관으로 이관되어야 한다.

한국의 대통령기록물은 대통령령으로 정하는 기간 이내에 대통령기록물을 소관 기록관으로 이관하여야 하며 기록관은 대통령의 임기가 종료되기 전까지 이관대상 대통령기록물을 중앙기록물관리기관으로 이관하여야 한다. 다만 대통령직인수기관의 기록물은 대통령직인수에

따른 시간이 요구되므로 「대통령직인수에 관한 법률」 제 6조⁴⁾에 따른 존속기한이 경과되기 전까지 중앙기록물관리기관으로 이관하여야 한다. 대통령기록물의 철저한 이관 등을 위하여 대통령기록물 생산기관은 매년 생산현황을 중앙기록물 관리기관으로 통보하고, 임기종료 6개월 전부터 이관대상 대통령기록물의 확인 목록작성 및 정리 등 이관에 필요한 조치를 강구하고 임기종료 전까지 이관하도록 하였다.

그러나 <표 6>에서 보았듯이 역대 대통령의 기록물의 이관이 제대로 이루어지지 않았다. 최초로 법령의 통제 하에 기록물을 이관한 김대중 대통령 역시 생산된 기록물의 전 량이 이관되었다고 보기 어렵다. 대통령의 임기가 종료되는 즉시 임기 중 생산한 대통령 기록물을 효과적으로 이관하여 정치적·사회적·경제적으로 활용하고, 보존하기 위해서는 이관 업무를 전담으로 하여 관리하는 조직의 필요성이 제기된다.

미국의 경우 대통령 임기가 마치면 개인별로 대통령기록관 설치가 의무화되어 있기 때문에 대통령으로 부임을 하면 퇴임 시 기록물을 어떻게, 어디에 관리할 것인가가 큰 관심거리이다.

<표 8> 대통령 기록물의 수집 유형

유형		한국	미국
형태	기록물	○	○
	대통령 상징물	○	○
	시청각기록물	○	○
	전자 기록물	○	X
	웹사이트문서	X	X

4) 대통령직인수에 관한법률 제6조(대통령직인수위원회의 설치 및 존속기한) ① 대통령당선인을 보좌하여 대통령직의 인수와 관련된 업무를 담당하기 위하여 대통령직인수위원회를 설치한다. ② 위원회는 대통령의 임기개시일 이후 30일의 범위까지 존속한다.

대통령이 업무기간 중 생산한 문서는 퇴임 시 개별대통령기록관에 전부 이관이 되며 이를 우리나라의 중앙기록물관리기관에 해당하는 국립기록관리청에서 위탁받아 관리하고 있다. 그러므로 별도의 이관에 따른 법령이 정해지지 않았으나 대통령기록관 설립 조항에 따라 대통령 기록물이 이관되어진다고 볼 수 있다.

이관된 대통령 기록물은 공개함을 기본 원칙으로 하나 공개가 될 시 사회적 파장이 큰 기록물은 열람·사본제작 등을 허용하지 않거나 자료제출을 원할 시 이를 거부할 수 있는 보호기간을 정할 수 있다.

한국의 경우 보호기간의 지정은 각 기록물별로 하되 중앙기록물관리기관으로 이관하기 전에 하여야 한다. 보호기간은 15년의 범위 내에서 정할 수 있으며 개인의 사생활과 관련된 기록물의 경우에 한해서는 보호기간을 30년의 범위 이내로 정할 수 있다. 보호 기간 중에도 국회재적의원 2/3이상이 기록물의 열람에 찬성을 하거나, 관할 고등법원장이 해당 대통령 지정기록물이 중요한 증거에 해당한다고 판단하여 발부한 영장이 제시된 경우, 대통령기록관 직원이 업무수행 상 필요에 따라 대통령기록관 장의 사전 승인을 받은 경우에는 최소한의 범위 내에서 열람·사본제작 및 자료제출을 가능하도록 하였다.

미국의 경우 대통령이 그 임기 또는 마지막 연임 임기의 만료 전에 12년 이하의 접근제한 기간을 정하여 대통령 기록물의 열람을 제한하여 보호하고 있다.

양 국가 간 비슷하게 대통령 기록물을 보호하기 위하여 기본적으로 개인의 사생활을 침해하거나 공개가 되었을 시 국가적·정치적·경제적 손상을 가하는 기록물에 한해서는 공개를 제한할 수 있다. 이는 대통령이 업무상 공정한 기록물을 생산할 수 있도록 장려하는 조항이다.

4.3 기록관 운영

아직 우리나라에서는 대통령기록관 설립 및 운영에 관한 경제적 부분은 법령에서 많은 부분이 다루어지지 못하고 있다. 「대통령기록물관리에 관한 법률」 제25조 2항⁵⁾에 개인 또는 단체가 특정 대통령 기록관 건립을 위해 국가에 기부채납을 할 수 있다는 조항을 마련하여 기부금제도의 틀은 마련하였으나 구체적인 방안은 제시하지 못하였다.

한국은 국토의 면적이 적어 개별 대통령 기록관을 설립하는 것 보다는 통합 대통령 기록관을 설립하여 국가적으로 통합 시스템으로 대통령 기록물을 관리하는 것이 바람직하다. 그러나 대통령 기록관 설립을 위한 기부채납을 개별대통령기록관 설립으로 제한하였다.

미국의 경우 대통령기록관 설립 초기부터 민간의 기금으로 대통령 기록관이 설립되었으며 이 제도를 확정짓는 법안이 2007년 3월 1일 하원 의원 헨리 왁스맨(Henry Waxman)이 제출하여 대통령기록관 기부금 개혁법(The Presidential Library Donation Reform Act) 제정되었다. 그동안 대통령 기록관이 개인이나 단체에 의한

5) 개인 또는 단체가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특정 대통령의 기록물을 관리하기 위한 시설을 건립하여 「국유재산법」 제9조에 따라 국가에 기부채납하는 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 이를 제1항에 따라 설치한 개별 대통령기록관으로 본다.

민간 기금에 의해 설립되었음을 제도적으로 명시함으로써 대통령 기록관 설립의 기부금제도의 근간을 마련되었다. 또한 미국은 국립기록관리청장이 대통령기록물보관소를 유지·운영·보존 및 개선을 위한 증여물 또는 재산을 받아들이거나 요청할 수 있다. 이러한 증여물의 수익과 대통령기록관의 입장료, 역사적 자료의 사본·복제물·수집목록 또는 기타 품목의 매각으로 생긴 수익은 국가기록물신탁기금(National Archives Trust Fund)에 납입한다. 이 기금은 대통령기록관의 이익을 위해 사용되며 대통령기록관의 유지·운영·보호 및 개선을 위한 보존 및 행정서비스를 위해 사용된다.

대통령 기록관을 유지·운영을 원활하게 하기 위해서는 보관하고 있는 대통령 기록물의 철저한 관리 및 보호조치가 이루어 져야한다. 이러한 보호 조치로 법률에서는 처벌규정을 두고 있다.

한국의 경우 법적으로 누구든지 무단파기·반출·손상·은닉·멸실 또는 유출을 기본적으로 금지하였다. 그러나 이를 어길 시 벌칙 조항에 따라 처벌할 수 있도록 하여 대통령기록

물의 손실을 방지하였다. 그러나 대통령의 권력을 이용한 기록물의 파기 및 손상에 대한 처벌 규정은 마련되지 못하였다.

미국의 경우 닉슨의 워터게이트 사건 이후 제정된 1974년 「대통령 녹취물 및 자료 보존법(Presidential Recording and Materials Preservation Act)」을 마련하여 차후 대통령기록물의 유실 및 손실을 방지하였다. 「대통령 녹취물 및 자료 보존법(Presidential Recording and Materials Preservation Act)」에는 국립기록관리청장에게 대통령기록물에 대한 보안조치를 강구할 것과 보존 및 보호의 책임 등 대통령 기록물 관리를 위한 강력한 권리를 부여하였다.

위에서 살펴본 한국 미국의 법률적 비교 내용을 정리하면 다음 <표 9>과 같다.

4.4 개선 방안

위에서 분석한 법률을 바탕으로 대통령 기록물을 효율적으로 관리하기 위하여 다음과 같은 법적인 제도를 제시하고자 한다.

첫째, 대통령 기록물을 관리하는 조직이 국

<표 9> 한국과 미국의 대통령기록물 관련 법률 비교

	한국	미국
조직	중앙기록물관리기관 소속	국립기록관리청 소속
자료수집	대통령 관련 공적 기록물 행정박물	대통령 관련 공적 기록물 행정박물
이관	임기종료 6개월 전부터 이관 준비	대통령 취임시부터 이관 준비
처벌	반출·손상·은닉·멸실 또는 유출 시 처벌 조항으로 통제	대통령 녹취물 및 자료 보존법으로 대통령의 권력 남용으로부터 대통령 기록물 보호
예산	예산 조항 없음	대통령기록관 기부금 개혁법으로 민간 기부금 제도 정립
대통령 기록물 보호	15년의 범위 이내 보호기간 지정	12년의 범위 이내 보호기간 지정
대통령 기록 관리위원회	대통령기록물 관리에 관한 주요 업무 수행	대통령자료평가위원회

가기록원장 소속의 팀으로 존재하고 있지만 더욱 강한 권한을 가지고 대통령 기록물을 관리하기 위해서는 부서격으로 대통령기록물관리팀이 승격되어야 한다.

둘째, 대통령 웹사이트의 기록학적인 관리를 위한 법적인 수집제도가 마련되어야 한다. 대통령 웹사이트 및 다른 웹사이트에서 생산되는 대통령 관련 문서 역시 대통령 기록물로 포함되어 관리되어야 한다. 이러한 웹사이트 기록들이 기록관리시스템으로 획득되어 안전하고 정확하게 관리할 수 있도록 관리상의 원칙들을 규정해 주어야 한다. 대통령웹기록관리는 다음과 같은 몇 가지 원칙에 의거하여 이루어질 필요가 있다. 다음의 <표 10>은 「대통령 웹사이트의 기록학적 관리방안」을 참고로 하여 대통령 웹 기록 관리 원칙을 제시한 것이다(이 지은 2007).

셋째, 대통령의 임기 종료되기 전까지 임기 중에 생산한 대통령 기록물을 이관하는 업무를 담당하는 대통령기록물 인수 위원회(가칭)의 필요성이 반영되지 못하였다. 대통령 기록물은 대통령의 임기가 종료되면 이관절차에 따라 대통령 기록물은 해당 기록관으로 이관하였다가 대통령 임기가 종료되기 전까지 중앙기록물관리기관으로 이관하여야 한다.

대통령의 임기 동안 생산된 많은 양의 기록물을 이관하여야 하는데 이러한 업무를 효율적으로 진행하기 위해서는 이를 담당하는 전담기구가 있어야 한다. 법적으로 대통령기록물 인수 위원회(가칭)의 설립을 지정하여 대통령기록물의 이관에 관한 전반적인 업무를 수행할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 대통령기록관을 설립 및 운영의 활성화를 위해 기부금 제도의 구체적인 방안이 제시되어야 한다. 2007년 4월 대통령 기록물관리에 관한 법률이 공포되면서 대통령기록관 설립의 의무화가 법적으로 마련되었고, 개별 대통령 기록관을 설치할 수 있음을 명시하였다. 이러한 기록관을 설치하고 운영하는데 있어서는 재정적인 부분을 간과할 수는 없다. 국가의 원수로서 한 나라의 국정을 운영한 대통령의 기록을 관리하는 대통령 기록관이 설립되어 꾸준히 유지·관리하기 위해서는 국정 예산뿐 아니라 민간의 기부금 제도도 활성화되어야 한다. 대통령 기록관의 설립 이후 국민에게 기록의 공개 및 다양한 서비스를 제공하기 위해서는 기록관을 운영할 수 있는 재정적인 뒷받침이 이루어져야 한다.

기부금 제도를 개별 대통령 기록관에서 통합적인 대통령 기록관을 운영하는 범위까지 확대

<표 10> 대통령 웹기록 관리 원칙

1. 대통령과 대통령 당선자의 직무수행과 관련하여 생산되고 간행된 웹사이트, 웹페이지, 웹자원은 대통령 기록물은 대통령 기록물이며 이러한 웹 기록물은 대통령기록물과 동일한 이관절차를 따른다.
2. 대통령 웹기록은 완전하고 정확한 기록으로 이관되어야 한다.
3. 대통령 웹기록은 장기적인 접근이 가능해야 한다.
4. 대통령 웹기록은 효율적으로 저장·보존·관리되어야 한다.
5. 웹기록관리를 위한 웹기록관리 프로세스가 마련되어야 한다.

하고 기부금 제도를 투명하고 활발하게 운영할 수 있는 구체적인 방안이 다음의 원칙에 의거해서 이루어질 필요가 있다. 다음의 <표 11>은 기부금 제도 원칙을 미국의 기부금 개혁법을 토대로 작성하였다.

다섯째, 대통령의 권한 남용으로 대통령 기록물의 유실·은닉 시 대통령 기록물을 보호할 법적이 처벌 규정이 있어야 한다. 대통령 기록물을 안전한 관리 및 보호를 위한 법적인 처벌 규정이 마련되어 있으나 대통령의 권한으로 대통령 기록물의 유실 및 파괴, 대통령 기록물에 대해서 공개기한을 유보하거나 개인 기록물에 대해 제한적으로 공개를 하는 경우 또는 업무 수행 시 발생된 대통령 기록물의 유실에 대해 이를 보호하는 보호 조치가 마련되어 있지 못하다.

대통령 기록물이 이관 후에 유실될 가능성을 방지하기 위해 대통령 기록관장에게 대통령 기

록물의 보호에 관한 책임을 질 수 있는 조항 또한 필요하다. 다음 <표 12>는 미국의 「대통령 녹취록 및 자료 보존법」을 토대로 대통령의 권력 남용으로부터 대통령 기록물을 보호할 수 있는 원칙을 제시하였다.

5. 결 론

대통령 기록물 관리의 제도적 미비점을 보완하여 제정된 「대통령기록물관리에 관한 법률」은 대통령기록물의 공개원칙과 비공개 기록물의 주기적 재분류 등을 제도화함으로써 국민의 알권리를 보장하고 대통령기록관리위원회의 구성·운영을 통하여 전문적 심의기능을 수행하고 대통령 기록관 설치를 통하여 대통령기록물의 수집·평가·공개·열람·전시·교육 및 연구 활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행할 수 있게 되었다. 그러나 처음 제정된 「대

<표 11> 기부금 제도 원칙

-
1. 국민은 대통령 기록관 설립·운영을 위해 기부를 할 수 있다.
 2. 기부자의 명단, 기부 내용, 기부 금액은 기부한 시점부터 1년 이내에 공개하여야 한다. 단 공개를 원치 않는 경우 비공개할 수 있다.
 3. 기부자는 기부 금액으로 어떠한 청탁도 해서는 아니 된다. 이러한 사실의 적발시에는 3년 이상의 징역에 처한다.
 4. 대통령기록관장은 기부자에게 감사패 및 감사증여증을 수여할 수 있다.
-

<표 12> 대통령 권력으로부터 대통령 기록물 보호 원칙

-
1. 대통령의 권력으로 대통령 기록물의 임기 종료 시 이관을 유보시킬 수 없다. 단 이관 유보 시 대통령기록관리위원회의 심의를 거쳐야 한다.
 2. 대통령기록관의 장은 대통령 기록물의 보안조치에 대한 책임을 진다.
 3. 전 대통령이 대통령 기록물의 열람을 요구시 국가·안보·수사·정치에 중요한 영향을 미치는 기록물은 대통령기록물관리위원회의 심의를 거쳐 열람할 수 있도록 한다.
 5. 대통령이 권력으로 대통령 기록물의 임의적 폐기 및 유실을 할 경우 대통령기록관리위원회는 이를 처벌할 수 있다.
-

통령기록물관리에 관한 법률」이 대통령 기록물 관리를 위한 모든 내용을 법률적으로 반영하였다고 보기는 어렵다. 이에 국·내외 대통령기록물관리법을 분석하여 대통령기록물 관리를 위한 개선안을 제시하고자 하였다.

2007년 제정된 「대통령기록물관리에 관한 법률」의 개선방안을 제시하기 위해 한국과 미국의 대통령기록물 관련 법률을 비교하였다. 비교 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 한국은 2007년 「대통령기록물관리에 관한 법률」이 제정되어 시대적인 상황을 반영하여 대통령 기록물의 전자적 생산을 법적으로 명시하였다.

둘째, 미국은 닉슨 대통령의 워터게이트 사건으로 인해 대통령이 대통령 권한에 의한 대통령 기록물 남용을 방지하는 법률이 구체적으로 제시되어 있다.

셋째, 한국과 미국 동일하게 대통령기록물관리위원회와 대통령 기록물 보호할 수 있는 보호기간을 각각 15년 12년으로 지정하고 있다.

넷째, 미국의 경우 대통령 임기 종료 시 개별 대통령기록관으로 운영되지만 한국은 통합적인 대통령기록관으로 운영되며 필요에 따라 개별 대통령 기록관을 운영할 수 있게 되어있다.

다섯째, 미국의 경우 기부금개혁법이 제정되어 대통령 기록관을 민간의 기부금으로 운영할 수 있는 제도를 마련하였다.

우리나라와 미국의 법률을 비교 분석한 결과 「대통령기록물관리에 관한 법률」의 다음과 같은 문제점이 지적되었다.

첫째, 팀으로서의 대통령 기록물 관리기관은 그 권한이 미약하다.

둘째, 대통령 웹사이트 기록물을 관리하고

보호하는 조항이 마련되지 못하였다.

셋째, 대통령기록물 이관업무를 담당하는 조직에 대한 법적인 지지가 마련되지 못하였다.

넷째, 대통령의 관련 남용으로부터 대통령 기록물을 보호할 수 있는 법적인 조치가 부족하다.

다섯째, 대통령 기록관을 운영 및 유지·관리할 수 있는 기부금 제도가 미비하다.

상기 분석된 문제점에 대한 해결책으로 몇 가지 원칙을 제시하였다. 대통령 웹 기록을 관리할 수 있는 원칙, 대통령 권력으로부터 대통령 기록물 보호 원칙과 기부금제도 원칙을 제시하였으며 대통령 기록물을 효과적으로 이관할 수 있도록 대통령기록물 인수 위원회(가칭)의 설립을 제안하였다.

공공기관에서 생산되는 기록은 모두 소중한 국민의 재산이다. 그 중에서도 가장 중요한 것은 대통령 기록이다. 헌법상 대통령제 하에서 대통령은 가장 중요한 의사결정권한을 가지고 있고, 고도의 정치적 판단을 요구하는 직책을 맡고 있으며, 이로 인해 대통령의 구가중치 절차 중 생산되는 문서는 민감하고 정치적인 관심이 집중되는 문서이다. 이러한 기록들은 반드시 보존되어야 하고 역사적으로 연구 및 활용이 되어야 한다. 그렇기 위해서는 대통령 기록물을 관리하기 위한 법적인 제도가 정비되어야 하고 이것을 실행할 수 있는 위원 및 기관이 만들어져야 한다. 본 논문에서는 2007년 제정된 「대통령기록물관리에 관한 법률」을 분석하여 개선방안을 제시함으로써 대통령 기록물이 효율적으로 관리될 수 있는 제도를 정비하는데 그 목적을 두며 후에 「대통령 기록물관리에 관한 법률」의 개정 시 참고자료가 되었으면 한다.

참 고 문 헌

- 국가기록원. 2007. 「공공기록물관리에 관한 법률 해설집」. 서울: 국가기록원.
- 국가기록원. 2007. 「역사로 가는 오늘: 2007 국가기록백서」. 서울: 국가기록원.
- 국립기록관리청. “NARA 조직도.” [cited 2007. 10.17].
 <<http://www.archives.gov/about/organization/>>.
- 김성수, 서혜란. 2002. “대통령기록관의 설립 및 정부기록보존소의 위상에 관한 연구.” 「한국기록관리학회지」, 2(1): 41-66.
- 김관석 외. 2003. “대통령기록물보존·관리제도 실태분석과 선진화방안.” 「한국행정학보」, 37(4): 303-328.
- 대통령기록물관리제도 운영실태 실무 연수단. 2003. 「대통령기록물관리제도 운영실태 실무연수」. 서울: 대통령기록물관리제도 운영실태 실무 연수단.
- 배인성. 2007. 「대통령 기록관의 발전과정에 관한 연구」. 석사학위논문. 전북대학교 정보과학대학원.
- 송종영. 2005. 「국가기록물관리조직의 발전방안에 관한 연구」. 석사학위논문. 연세대학교 행정대학원.
- 신유림. 2006. 「대통령기록관 웹사이트 구성요소에 관한 연구」. 석사학위논문. 이화여자대학교 정책과학대학원.
- 윤제양. 2006. “대통령기록관리법 제정배경 및 주요내용.” 「기록관리연구회」, 2: 15-37.
- 이상민. 2001. “대통령기록관의 설립과 운영 방향에 대한 고찰.” 「한국기록관리학회 제3회 학술발표논문회」, 4: 1-18.
- 이상민. 1999. “미국에서의 대통령기록관제도의 성립과 발전” 「한국미국사학회」, 10: 143-180.
- 이상민. 2001. “대통령기록관의 설립과 운영방향: 미국 대통령기록관의 사례와 교훈.” 「한국기록관리학회지」, 1(2): 31-56.
- 이숙경. 2007. “대통령기록관 전시·교육 프로그램 사례연구 및 운영방안.” 「기록관리연구회 자료집」, 7: 36-57.
- 이승휘. 2002. “대통령기록물의 보존과 그 과제.” 「기록학연구」, 6: 279-292.
- 이지은. 2007. “대통령 웹사이트의 기록학적 관리방안.” 「국가기록연구」, 19: 107-113.
- 정부혁신지방분권위원회. 2007. 「참여정부의 혁신과 분권」. 정부혁신지방분권위원회.
- 정용욱. 1999. 「미국 국립문서기록청의 한국근현대 관련자료 소장현황과 이용실태 조사」. 교육부.
- 주진오. 2007. “역대 대통령 기록관의 건립방안.” 「상명대학교 인문과학연구」, 15(1): 4.
- 주희경. 1999. 「대통령기록관의 관리와 제도 확립」. 석사학위논문. 부산대학교 대학원 문헌정보학과.
- 최정태. 1999. “미국의 ‘대통령도서관’에 관한 연구.” 「한국도서관·정보학회지」, 30(3): 1-25.
- 최정태. 1999. “대통령기념관 기록관, 그리고 도서관.” 「도서관문화」, 318: 32-35.

- 한국국가기록연구원 공편. 2000. 「국가기록관리의 발전방향」 한국국가기록연구원.
- 홍원기. 2004. 「대통령기록물의 수집이관제도에 관한 연구」. 석사학위논문. 한국외국어대학교 정보·기록관리학대학원.
- Condon, Janette and Elizabeth Brown. 2000. "A Repository of Change: The Re-development of the Australian War Memorial's Research Centre." *Australian Library Journal*, 49(1): 45-50.
- David, Alsobrook, E. 1995. "The Birth of the tenth Presidential Library: The Bush Materials Project 1993-1994." *Government Information Quarterly*, 12(1).
- Connors, Thomas J. 2002. "Paper of the President or of the Presidency: Who Owns Presidential Records Some Recent History and a Challenge." *Portal: Libraries and the Academy*, 2(4): 653-657.
- Cox, Richard J. 2002. "America's Pyramids: Presidents and their Libraries." *Government Information Quarterly*, 19(1): 45-75.
- Katherine, Gaidos. 2007. "Access to vice presidential records in the aftermath of Executive Order 13,233: From haphazard past to uncertain future." *Government Information Quarterly*, 24.
- Kumar, Martha J. 2002. "Executive Order 13233: Further Impiementation of the Presidential Records Act." *Presidential Studies Quarterly*, 32(1): 194-209.
- Lewis, James D. 1995. "White House Electronic Mail and Federal Record keeping Law: Press D To Delete History." *Michigan Law Review*, 93(Feb): 794-849.
- Montgomery, Bruce. 1993. "Nixon's Legal Legacy: White House Paper and the Constitution. American Archivist." 56 (Fall): 588-589.
- Montgomery, Bruce P. 2002. "Source Material: Nixon's Ghost Haunts the Presidential Records Act: The Reagan and George W. Bush." *Presidential Studies Quarterly*, 32(4): 789-809.

〈관련법령집〉

- Executive Order 13,233, (Further Implementation of the Presidential Records Act)
- Presidential Libraries Act of 1955
- Presidential Records Act of 1978
- Presidential Libraries Act of 1986
- Presidential Records Act of 2007
- The Presidential Library Donation Reform Act of 2007
- The Preservation of Presidential Recordings and Materials Act

〈참고사이트〉

- 김대중 도서관 웹사이트.
<<http://www.kdlibrary.org>>.

국가기록원. <<http://www.archives.go.kr>>.

법제처. <<http://www.moleg.go.kr>>.

청와대 공식 웹사이트

<<http://www.president.go.kr>>.