

공공기록관리 제도의 형성과 변화에 관한 언론보도 분석*

Analysis of the Press Report on the Formation and Changes of Public Records and Archives Management System

이 주 영 (Ju Young Lee)**

목 차

- | | |
|---------------------------|----------------|
| 1. 서 론 | 3. 분석 결과 |
| 1.1 연구의 필요성과 목적 | 3.1 언론보도의 양적분석 |
| 1.2 연구의 범위와 방법 | 3.2 언론보도의 내용분석 |
| 1.3 분석기준 | 4. 결 론 |
| 2. 이론적 배경 | |
| 2.1 우리나라 공공기록관리 제도의 전개 과정 | |

<초 록>

언론은 국민적인 공감대와 여론을 형성하며, 특정 쟁점을 집중적으로 보도하면서 사회적 영향력을 발휘하는데 큰 역할을 하고 있다. 따라서 본 연구에서는 지금까지 기록관리학계에서 시도되지 않고 있는 언론보도 분석을 통해 지난 14년간(1998년-2011년) 공공기록관리 제도의 형성과 변화과정에서 중요하게 다뤄진 쟁점들은 무엇이고, 이들 각 쟁점이 언론에서 어떻게 보도되고, 기사에 등장하는 정보원을 파악하여 누가 해당 쟁점에 대해 적극적으로 대응하고 확산해왔는지 분석하는 것에 목적을 두었다.

주제어: 공공기록관리, 언론보도, 언론분석, 기록물 관리, 기록관리제도

<ABSTRACT>

Through the contents of press reports, this study is executed to identify what issues were treated intensively and how such issues have been reported by the press in the procedures of formation and changing of the records management system in the last 14 years. In order to achieve the study objective, histories of records management system were divided into Government of the People (1998-2002), former part of Participatory Government (2003-2005), latter part of Participatory Government (2006-2007), and the Lee Myung-bak administration (2008-2011). A total of 366 articles, which were reported in 7 newspaper companies in 14 years, were extracted and quantitative and qualitative analyses were executed.

Keywords: public records, archives management, press report

* 본 연구는 부산대학교 대학원 석사학위논문을 축약한 것임.

** 부산대학교 석사(hello smile@pusan.ac.kr)

■ 접수일: 2013년 7월 16일 ■ 최초심사일: 2013년 7월 26일 ■ 게재확정일: 2013년 8월 20일

1. 서론

1.1 연구의 필요성과 목적

언론은 국민적인 공감대와 여론을 형성하는데 큰 역할을 하고 있다. 특히 정책형성과정에서 사회적 여론을 환기하는데 중요한 매체로 작용하며, 특정 쟁점을 집중적으로 보도하면서 사회적 영향력을 발휘할 수 있는 힘이 있다. 이미 다른 분야에서는 정책을 형성하고 결정하는 과정에서 언론의 역할을 살피는 연구들이 이루어져왔지만, 아직 기록관리학계에서는 언론보도에 관한 연구가 시도되지 않고 있다. 우리나라는 1999년 기록물관리법의 제정으로 제도적인 틀이 마련되고, 두 번의 정권교체를 겪으면서 공공기록관리에 대한 다양한 쟁점들이 논의되어 왔다. 그렇기 때문에 공공기록관리와 관련하여 어떠한 쟁점들이 언론에서 중점적으로 보도되었는지 살펴보는 것은 매우 의미 있는 작업이 될 것이다. 따라서 본 연구는 언론보도를 통해 지난 14년간(1998년 - 2011년) 공공기록관리 제도의 형성과 변화과정에서 중요하게 다뤄진 쟁점들은 무엇이고, 이들 각 쟁점이 언론에서 어떻게 보도되고 있는지 분석하는 것에 목적을 두었다.

1.2 연구의 범위와 방법

이 연구에서는 신문, 인터넷신문을 대상으로 1998년 1월 1일부터 2011년 12월 31일까지(14년)의 보도기사로 한정하였다. 신문의 경우 우리나라에서 발행부수가 많으며(한국언론진흥재단 2011, 56), 보수적 성향을 지닌 조선일보, 중

앙일보, 동아일보를 비롯해 진보적 성향을 지닌 한겨레, 경향신문을 선정하였다. 또한 '기록이 없는 나라' 시리즈로 기록학계에 큰 반향을 일으킨 세계일보를 포함하여 총 6개 일간지를 선정하였다.

인터넷 신문의 경우 애초에는 데일리안과 프레시안을 연구범위에 포함시켰지만 조건검색불가와 검색결과 불일치와 같은 검색의 제약으로 인해 조사대상에서 제외하였다. 그 결과 통합검색 시스템 구축되어 있고, 회원기자제를 통해 일반시민에 의해 뉴스생산을 주도하고 있는 오마이뉴스만을 조사대상에 포함하였다.

경향신문, 동아일보, 한겨레, 세계일보의 기사는 한국언론재단에서 제공하는 카인즈(KINDS: Korean Integrated News Database System)를 통해서 얻었다. KINDS에서 제공하지 않는 조선일보와 중앙일보는 각각 조선일보 아카이브(조선DB)와 중앙일보 미디어(조인스PDF) 검색 서비스를 통해서 얻었다. 인터넷신문인 오마이뉴스는 자체적으로 운영하고 있는 통합검색 시스템을 이용하였다.

신문기사 추출을 위해서 기록관리 전반적인 내용을 포괄하고, 연구 목적에 부합할 수 있는 키워드 선정 작업을 실시하였다. 최상위 단어인 '기록'은 일반적으로 성적이나 결과를 나타내는 뜻으로 많이 사용되고 있었으며, 실제 검색결과에서 "이봉주 한국기록 깬다", "전력사용 최고 기록"과 같이 이 연구와 무관한 내용이 대부분을 차지하였다. 검색키워드 범위의 크기를 달리하여 조사할 필요가 있었으며, 그 결과 공공기록관리에 공식적으로 사용하는 용어인 '기록물'과 '관리'를 확장시킨 "기록물 관리"를 제목과 본문에 적용해 1차로 944건의 기사를

하였다.

키워드 검색 후 기사 내용을 검토한 결과 '기록물'과 '관리'라는 용어가 분리된 상태로 기사 안에 포함 되어 있으나, 연구의 방향과 맞지 않는 기사들이 다수 발견되었다. 이에 연구자의 주관성을 최대한 배제하기 위해 '인사/채용', '기록물 발견·활용', '기록물관리기관 활동(법·제도 관련활동 제외)', '기타(도서소개, 스포츠 기록, 기업기록 등)'와 같은 분석제외기사 기준을 정하여 연구의 신뢰도를 높였다. 이 기준을 통해서 연구에 활용할 기사 최종 366건을 선정하였다.

연구의 방법은 내용분석(content analysis) 방법을 선택하였으며 기사자료의 보도형태와 보도내용을 분석하는데 있어서 양적 분석을 실시하여 객관성을 보완하고, 질적분석을 병행하여 자료가 담고 있는 메시지를 살펴보았다. 우선 양적 분석(형태별 분석)에서는 기사 수, 기사 유형, 기사원을 통해 시기별 보도추이를 살펴보았으며 귀납적인 방법으로 기사주제들을 범주화하여 어떤 쟁점이 얼마만큼 언론에 노출되었는지 조사하고, 시기별로 가장 많이 언론에 노출된 쟁점 순으로 핵심쟁점을 도출하였다.

도출된 시기별 핵심쟁점은 질적분석 데이터로 활용하였으며 보다 심층적인 분석을 위해 핵심쟁점별로 상세키워드 검색을 통해 기사 건수를 보충하였다.

질적 분석(내용별 분석)에서는 보충된 기사를 통해서 쟁점의 전개과정을 살펴보고, 해당 쟁점에 대한 언론의 입장들은 어떠하며, 기사에 등장하는 정보원을 파악하여 누가 해당 쟁점에 대해 적극적으로 대응하고 확산해왔는지 확인하였다.

1.3 분석기준

보도기사를 분류하는데 있어 분류 기준간의 모호성과 연구자의 주관성을 배제하기 위하여 분석에 활용될 기사 보도형태의 분석기준을 <표 1>과 같이 설정하였다.

첫째, 이 연구에서는 정보원을 기록관리관련 쟁점을 여론화시키기 위해 정보를 제공하고 기사 안에서 사실과 의견을 피력하는 사람이나 단체로 보았다. 이러한 정보원 분석을 통해서 공공기록관리 제도가 형성되고 변화되는 과정에서 쟁점별로 중심적 역할을 한 주체가 누구인지 밝혀보고자 하였다.

둘째, 기사유형은 뉴스기사, 기획·연재기사, 사설, 칼럼, 인터뷰로 분류하였다. 뉴스기사는 크게 사실기사와 해설기사로 구분되지만 자료 분석과정 중 구별하기 모호한 기사들이 다수 발견되어 연구자의 주관에 개입될 수 있는 구분은 별도로 하지 않고, 검색DB의 분류를 그대로 따랐다.

셋째, 기사원은 내부기자, 논설위원, 특별취재팀, 학자 및 전문가, 공무원, 기타, 무명으로 분류하였다. 오마이뉴스의 경우 매체의 특성상 소수의 소속 직업기자와 시민단체, 연합뉴스 기자들로 구성·소속되어 있다(이은주 2002, 33). 오마이뉴스에서는 이들을 '시민기자'라고 칭하고 뉴스를 생산할 수 있는 자격을 부여하였기 때문에 별도의 구분 없이 내부기자로 분류하였다. 일반적으로 논설위원과 특별취재팀은 신문에 소속된 내부기자로 볼 수 있다. 하지만 우리나라의 경우, 신문사마다 사설이나 논설 집필을 위한 전담 부서를 별도로 설치하여 논설위원을 따로 배치하고 있으며, 사회적으로 이슈가 되

〈표 1〉 기사 보도형태 분석기준

분석내용	세부구분	내용
정보원	현직대통령 및 청와대	
	전직대통령 및 청와대	
	여당 및 관계자	소속 국회의원, 대변인
	야당 및 관계자	소속 국회의원, 대변인
	기록물관리기관	국가기록원(정부기록보존소), 대통령기록관, 특수기록물관리기관, 기관장, 소속공무원
	정부/중앙행정기관	정부, 국회, 행정자치부, 감사원, 중앙행정기관 및 소속기관(예: 복지부, 의문사진상규명위원회), 소속공무원
	지방정부	인친관계자, A도청 기록물담당자
	시민단체	참여연대, 참여연대 관계자
	전문가	대학교수, 연구원, 학회, 보존소 전문요원, 일부민간위원
	학생	대학원생
	언론인	논설위원, 기자
	기타	일반인, 네티즌, 사료 등
기사유형	뉴스기사	사실기사, 해설기사
	기획·연재기사	일회성기획기사, 시리즈기획기사, 심층취재, 탐사보도, 특집기사
	사설	사설
	칼럼	내부칼럼(내부기자, 논설위원), 외부칼럼
	인터뷰	
기사원	내부기자	기자, 학술전문기자, 시민기자, 특파원
	논설위원	논설위원
	특별취재단	특별기획취재단, 공공보도팀
	학자 및 전문가	교수, 연구원
	공무원	학예연구관, 정부기록관리소 소장
	기타	일반인, 학생, 시민단체 등
	무명	

거나 특정 문제를 심층적으로 다루기 위해 여러 명의 기자가 하나의 팀을 이뤄 기사를 기획·보도 한다는 점에서 논설위원과 특별취재팀을 내부기자가 아닌 별도의 기사원으로 보았다.

2. 이론적 배경

2.1 우리나라 공공기록관리 제도의 전개과정

현대적 의미의 공공기록관리 발전과정을 시

기적 구분을 통해 체계화한 연구로는 광건홍과 서혜란의 두 연구가 있다.

광건홍(2006)은 『대한민국 정부의 성립과 기록관리정책(1948~1969)』에서 한국 근대 기록관리 제도사를 공문서의 생산과 관리 법령의 변화과정을 중심으로 제1기 배태기(1950년대), 제2기 형성기(1960~90년대), 제3기 성장기(1999~2004년 상반기), 제4기 발전기(2004년 하반기~현재) 크게 4시기로 구분하였다.

서혜란(2009)은 『한국 공공기록관리 정책의 연대기적 검토』 연구에서 공공기록관리 발전

〈표 2〉 공공기록관리 제도사의 시기구분

시기구분	국민의 정부	참여정부 전기	참여정부 후기	이명박정부
년도(14년)	1998년~2002년(5년)	2003년~2005년(3년)	2006년~2007년(2년)	2008년~2011년(4년)
법령변화	<ul style="list-style-type: none"> 공공기록물 관리법 제정(1999.01.29) 	<ul style="list-style-type: none"> 기록관리 혁신 추진 (2004년 하반기) 	<ul style="list-style-type: none"> 공공기록물관리법 전부개정 (2006.10.04) 대통령기록물 관리법 제정 (2007.04.27) 	<ul style="list-style-type: none"> 공공기록물관리법 일부 개정 (2010.02.04) 대통령기록물 관리법 일부 개정 (2010.02.04)
정부변화	<ul style="list-style-type: none"> 김대중 정부 출범 (1998년) 	<ul style="list-style-type: none"> 노무현 정부 출범 (2003년) 		<ul style="list-style-type: none"> 이명박 정부 출범 (2008년)

단계를 도입기(1948년~1980년대 중반), 준비기(1980년대 후반~1990년대), 발전기(2000년~2007년), 전환기(2008년 이후)로 나누었다. 위 연구에서는 도입기부터 발전기까지는 주로 법령과 제도를 중심으로 기록관리 성과와 한계를 분석하였으며, 전환기는 정권교체 이후 변화를 겪고 있는 기록관리를 중심으로 기록관리 현황을 진단하였다.

이 연구에서는 우리나라에서 본격적으로 현대적 의미의 기록관리 제도가 형성되기 시작한 기점을 1999년 기록물관리법 제정으로 보았다. 이에 『기록보존법제정(안)』의 마련으로 기록물관리법의 골격이 갖춰지기 시작한 1998년 1월부터 최근 2011년까지 14년간을 시기별로 구분하였다. 그 기준은 정부변화와 기록물관리법령변화를 중심으로 하였으며, 그 중에서도 정권교체 과정에서 새 정부가 추진한 정책과제가 법제도로 연결될 수 있다는 점을 고려해 정부변화를 중요한 기준으로 삼았다. 다만 참여정부시기는 1999년 기록물관리법이 제정되었음에도 불구하고 정체가 되어 있던 기록관리를 법률정비를 통해 도약하려 했다는 점에서 기록물관리법 전부개정이 이뤄졌던 2006년도를 기준으로 전기·후기

로 구분하였다. 이에 연구자는 공공기록관리 제도사를 〈표 2〉와 같이 국민의 정부, 참여정부 전기, 참여정부 후기, 이명박정부의 4시기로 구분하였다.

3. 분석 결과

3.1 언론보도의 양적분석

3.1.1 신문사별, 연도별 기사건수분석

1998년 1월 1일부터 2011년 12월 31일까지 7개의 신문을 대상으로 “기록물 관리” 키워드를 사용, 분석제의 기준을 적용하여 양적 분석을 위한 기사 366건을 〈표 3〉과 같이 최종적으로 선정하였다.

신문사별로 살펴보면 세계일보를 제외한 모든 신문사가 2008년에 가장 많은 기사를 보도하였으며, 세계일보 또한 2004년 다음으로 2008년에 많은 기사가 보도되었다. 2008년은 ‘대통령기록물 유출’이 사회적으로 쟁점화 되었던 해로 관련기사가 집중 보도되었다.

상대적으로 신문사의 규모가 큰 조선일보가

〈표 3〉 신문사별 2차 수집된 기사건수

단위: 건수, ()는 %

	조선일보	중앙일보	동아일보	경향신문	한겨레	세계일보	오마이뉴스	합계
1998년	2	3	2	1	4	0	-	12
1999년	1	6	3	2	2	2	-	16
2000년	1	1	2	0	0	2	2	8
2001년	0	5	4	1	2	1	4	17
2002년	3	1	1	3	0	0	1	9
2003년	2	1	5	1	8	0	2	19
2004년	0	1	4	1	5	26	3	40
2005년	2	3	4	2	7	14	0	32
2006년	0	1	1	0	1	3	1	7
2007년	1	3	1	0	2	2	1	10
2008년	22	22	23	17	21	20	25	150
2009년	0	1	0	1	2	1	6	11
2010년	1	1	0	10	8	2	13	35
2011년	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	35 (9.6%)	49 (13.4%)	50 (13.7%)	39 (10.7%)	62 (16.9%)	73 (19.9%)	58 (15.8%)	366 (100%)

35건으로 가장 적은 기사건수를 보여주었으며, 신문사의 규모가 작은 세계일보가 73건으로 가장 많은 기사를 보도하고 있었다. 이는 2004년 이전까지 0~2건에 불과하던 기사가 2004년 세계일보 '기록이 없는 나라' 시리즈로 큰 반향을 일으키면서 기록물 관리에 대한 관심이 최고조에 이른 것으로 볼 수 있으며, 실제적인 감사원의 특별감사, 법률정비로 이어지면서 2005년도에 언론의 관심이 지속되었다.

3.1.2 기사유형별 기사건수 분석

언론에 보도된 기사들을 대상으로 각 시기별 기사유형을 살펴보면 〈표 4〉와 같다.

뉴스의 경우 모든 시기에 걸쳐 가장 높은 비율을 나타냈다. 기획·연재의 경우 국민의 정부 12.9%, 참여정부 전기 17.6%로 증가하는 추세를 나타냈다. 이는 기록물관리법이 처음 제정되

고 이행되는 과정에서 기록관리에 대한 인식을 높이고 잘 들어나지 않았던 기록관리 문제점들을 심층적으로 진단하려는 노력들이 있었다고 해석할 수 있다. 반면 참여정부 후기와 이명박정부 시기에는 0~2건으로 앞의 두 시기와 비교했을 때 매우 미흡한 수준에 머물렀다. 특히 참여정부 후기는 기록관리혁신의 결과로 기록물관리법 전면 개정을 통해 법률명칭 변경뿐만 아니라 기록물적용범위 확대와 대통령기록물관리법이 신설되었다고 평가되는 중요한 시기였지만 이를 심층적 분석하려는 언론의 노력이 미흡함을 보여준다.

칼럼의 경우 국민의 정부(12건), 참여정부 전기(15건), 이명박정부(24건)와 비교했을 때, 참여정부 후기(4건)는 매우 낮은 기사 수를 보여주고 있다. 이는 참여정부 후기에 기록물관리법 전부개정과 대통령기록물관리법 제정이라는 큰

〈표 4〉 시기별 기사유형의 기사건수

단위: 건수, ()는 %

	뉴스	기획연재	사설	칼럼	인터뷰	합계
국민의 정부	40(64.5%)	8(12.9%)	2(3.2%)	12(19.4%)	0(0.0%)	62(100%)
참여정부 전기	53(58.2%)	16(17.6%)	6(6.6%)	15(16.5%)	1(1.1%)	91(100%)
참여정부 후기	10(58.8%)	2(11.8%)	0(0.0%)	4(23.5%)	1(5.9%)	17(100%)
이명박 정부	149(76.0%)	0(0.0%)	22(11.2%)	24(12.2%)	1(0.5%)	196(100%)
합계	252	26	30	55	3	366(100%)

변화가 있었지만 오히려 기록관리학계가 언론을 활용하려는 노력이 많지 않았다는 것으로 해석할 수 있다.

3.1.3 기사원별 기사건수 분석

언론에 보도된 기사들을 대상으로 각 시기별로 기사원을 살펴보면 〈표 5〉와 같다.

최종 선정된 366건의 기사 중 '내부기자'가 275건으로 가장 많은 수를 차지하고 있다. 이는 〈표 4〉의 기사유형 분석에서 '뉴스'성 기사가 많은 결과와도 서로 관계가 있다고 풀이할 수 있다.

모든 시기에 걸쳐 높은 비중을 나타낸 '내부기자'를 제외하고 시기별 기사원의 의존도를 살펴보면, 참여정부 전기의 경우 '특별취재팀'이 16건(17.6%)으로 가장 높은 비중을 차지하였

다. 이는 2004년 세계일보 탐사보도 '기록이 없는 나라'를 기획하기 위해 특별기획취재팀이 꾸려졌기 때문이며, 국가기록관리 실태를 보여주기 위하여 더욱 적극적인 보도비율을 보여주고 있었다. 참여정부 후기의 경우 '내부기자'와 '학자 및 전문가' 외에는 다른 기사원이 나타나지 않았다. 이명박정부시기의 경우 '논설위원'이 28건(14.3%)으로 가장 높은 비중을 보여주고 있으며, 상대적으로 학자 및 전문가(7건)의 의존도가 낮음을 확인할 수 있다. 이 시기는 '대통령 기록물 유출'이 사회적으로 가장 쟁점화 되었던 때로 신문사들은 '논설위원'을 기사원으로 활용하여 공식적인 입장을 밝히는데 많은 지면을 할애한 반면, 학자나 전문가의 기고를 통해서 사건을 객관적으로 보려는 언론의 노력은 부족했다

〈표 5〉 시기별 기사원의 기사건수

단위: 건수, ()는 %

	내부 기자	논설 위원	특별 취재팀	학자 및 전문가	공무원	기타	무명	합계
국민의 정부	47 (75.8%)	4 (6.5%)	3 (4.8%)	6 (9.7%)	1 (1.6%)	1 (1.6%)	0 (0.0%)	62 (100%)
참여정부 전기	55 (60.4%)	6 (6.6%)	16 (17.6%)	6 (6.6%)	3 (3.3%)	4 (4.4%)	1 (1.1%)	91 (100%)
참여정부 후기	13 (76.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (23.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	17 (100%)
이명박 정부	160 (81.6%)	28 (14.3%)	1 (0.5%)	7 (3.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	196 (100%)
	275	38	20	13	4	5	1	366

고 풀이할 수 있다.

3.1.4 쟁점별 기사건수 분석

지난 14년 동안 공공기록관리 제도와 관련해 언론에 노출된 쟁점들은 <별표 1>과 같다. 최종적으로 선정된 366건의 기사를 대상으로 귀납적인 방법을 통해 시기에 따라 쟁점별로 범주화하였다. 쟁점에 따른 범주화는 우선 주요항목을 추출한 뒤 반복적인 분석을 통해서 세부쟁점을 도출하였다. 세부쟁점들은 또 하위의 여러 주제로 나누어졌으나 비슷한 유목끼리 통합하는 작업을 반복하여 전체 내용을 담을 수 있도록 단순화 하였다. 예를 들면, 세부쟁점들 중에서 회의록관리 실태조사에는 「기록 약한 나라」(동아일보) 2001-08-15일자 기사처럼 기록의 중요성을 강조하거나 「정부 고위급 회의록 의무화 野의원 23명 法개정안 제출」(경향신문) 2002-01-22일자 기사와 같이 법 개정 추진과 관련된 기사 포함되어 있다. 이는 회의록관리 실태조사보다

가 원인이 되어 쓰인 기사이기 때문에 연계성기사로 보고 '법·제도 인식'과 '기록물관리법 개정'에 분류하지 않고 '회의록관리'라는 하나의 쟁점에 포함하였다. 그 결과 큰 범주의 기본 틀을 기록물관리 법률 및 제도, 기록물관리법·제도 이행조사, 기타로 나뉘었으며, 그 아래 10개의 주요항목과 29개 세부쟁점으로 구분하였다.

내용분석을 위해 최종적으로 선별된 주요쟁점을 정리하면 <표 6>과 같이 12가지에 해당된다. 대부분의 쟁점들은 해당단계에서만 언론에 보도되었지만, 참여정부 전기의 기록물 이관, 국민의 정부의 공공기록물관리법 전부개정, 대통령기록물관리법 제정, 대통령기록관 건립과 같은 4개의 쟁점은 해당 시기뿐만 아니라 다른 시기에서도 관련기사가 보도되었다(<별표 1> 참조). 이는 해당 단계에서 가장 이슈화되기도 하였지만, 연속적으로 다른 단계로까지 이어진 경우다. 이에 연구자는 내용분석시 해당시기에서 추출된 건수만을 분석하지 않고, 주요 쟁점의

<표 6> 내용분석에 사용될 시기별 주요쟁점

단위: 건수

단 계	주요 쟁점	추출건수*	추가추출건수	합계
국민의 정부	공공기록물관리법 제정	25	3	28
	공공기록물관리법 1차시행령개정	6	0	6
	정부부처 회의록작성 실태조사	15	1	16
참여정부 전기	기록물 이관(대통령기록물 이관)	18	1	19
	세계일보탐사보도 - '기록이 없는 나라'	12	2	14
	감사원의 특별감사(국가기록물관리)	15	2	17
참여정부 후기	공공기록물관리법 전부개정	10	0	10
	대통령기록물관리법 제정	6	1	7
	대통령기록관 건립	18	17	35
이명박정부	'대통령기록물유출' 사건	129	158	287
	공공기록물관리법 일부개정추진	16	4	20
	기록물관리기관장 임명	11	1	12

* 각 쟁점별 추출건수는 해당 단계뿐 아니라 전단계의 동일 이슈건수를 합하여 표기하였다.

흐름을 살피기 위해 동일한 쟁점에 한하여 전 시기에 걸쳐 추출된 기사건수를 포함하였다. 또한 보다 세밀한 내용분석을 위해 각 쟁점별로 세부키워드 검색을 통해 기사건수를 추가하였다.

3.2 언론보도의 내용분석

3.2.1 국민의 정부시기(1998년 ~ 2002년)

1) 공공기록물관리법 제정

공공기록물관리법 제정에 관한 움직임은 1980년대부터 이미 학계와 정부기록보존소에서 나타났지만 언론에서는 국내기록관리 실태에 대한 문제를 제기하거나, 법제정의 필요성을 주장한 보도는 거의 찾아볼 수 없었다. 하지만 1998년 정권교체와 맞물리면서 새 정권에 기록관리 체계화를 요구하는 기사들이 하나둘씩 보도되었다.

해방되고 근대국가를 세운 지 반세기가 지나도록 국가기록을 종합적으로 보관하고 관리하는 제도와 장치가 마련되지 않았다는 것은 부끄러운 일이다. 고속전철보다 제대로 된 국가기록 보존기구의 설치·운영이 더 앞서야 한다는 문화인식이 절실히 요구된다. 새 정권은 국가기록물 관리체계를 강화함으로써 이 부끄러움을 씻고 정권의 투명성과 민주성을 높이기 바란다. (『모든 정부문서 한국에』, 『한겨레』, 1998. 01. 17. 칼럼 - 기고: 강만길 고려대 교수, 역사학)

공공기록물관리법 제정과 관련해서는 총 28건의 기사가 보도되었다. 중앙일보와 동아일보는 각 6건으로 가장 많았으며, 조선일보, 한겨레, 경향신문이 각각 5건, 세계일보가 1건의 기사를

보도하였다. 오마이뉴스(2000.2.22. 창간)를 제외한 모든 신문사에서 1건 이상의 기사를 보도하였으며, 보도 시기는 공공기록물관리법이 제정되기 전후인 1998년과 1999년에 집중되어 있었다.

내용적인 면에서는 기록물관리법안이 마련되기 이전에는 기록관리 법제정을 촉구하는 기사가 7건, 공공기록물관리법 제정 및 시행을 알리는 기사 12건, 시행에 따른 기대감을 나타낸 기사 5건, 법 시행에 대한 우려를 나타낸 기사 4건이 보도되었다. 특기할만한 점은 법제정을 촉구하는 기사가 공공기록 자체보다는 대통령기록의 제도화에 초점이 맞춰져 있었다는 것이다. 언론에서는 공공기록의 핵심을 대통령기록으로 보았고, 법제도의 필요성도 여기에 초점이 맞춰져 있었다. 비록 독립적인 대통령기록물관리법이 제정되지는 않았지만, 기록물관리법에 대통령기록관리에 관한 내용을 규정함으로써 대통령기록물에 대한 국가소유를 명백히 할 수 있었으며, 공공기록물관리법 또한 큰 이견 없이 추진될 수 있었다.

공공기록물관리법이 제정된 다음날 1월 30일에는 세계일보를 제외한 모든 신문사에서 법제정을 알리는 기사를 보도하였다. 모든 기사 제목에 '무단과기', '처벌'이라는 용어를 사용함으로써 법률(안) 내용 중 처벌규정을 주지시키고, 기록관리가 강력한 법임을 인지시킬 수 있는 논조로 언급하고 있었다. 하지만 일부에서는 인식제고 없이 만들어진 공공기록물관리법이 '사문화'될 우려가 있음을 지적하기도 하였다.

어쩌면 우리의 기록관리의 현주소에는 걸맞지 않는 「너무 좋은 법률」이 제정된 것인지는 모른

다. 정부기록보존소를 비롯한 일부의 노력에 의해 기록관리법이 제정된 것은 우리 모두가 축하해 마지않을 일이지만, 필자는 이 법률을 사문화시켜 버릴지도 모르는 기록관리의 참담한 현실을 걱정하지 않을 수 없다. (『논단/ 영구 보존되어야 할 “정부기록”』, 『세계일보』, 1999. 04. 02 - 기고: 이만열 숙대교수)

일반적으로 사회 내에서 발생한 문제가 언론매체를 통해 대중들에게 전달되고, 여론형성 및 확산을 통해 법제도의 필요성이 사회적으로 인식되는 일련의 과정을 거쳐 법이 제정되는 경우가 많다.

그에 반해 기록물관리법은 관련학과와 정부기록보존소 내부로부터의 개혁 움직임이 동력이 되고 제한적인 엘리트 집단(김익한 2007. 82)이 중심이 되어 법제정이 결실을 이뤘다. 총 28건의 기사 중 절반에 가까운 12건의 기사가 법제정과정에서 대한 사실위주의 단순보도였으며, 시민단체의 정보원이 거의 없고 전문가(14개)와 기록물관리기관(5개)의 비중이 높았다는 것은 공공기록물관리법 제정이 위로부터의 법제화임을 보여준다고 할 수 있다(〈표 7〉 참조).

특히 전문가들은 2000년 법 시행에 앞서 기록관리 실태와 관련된 정보를 제공하거나 칼럼 기고를 통해 사문화 우려를 나타냄으로서 기록관리에 대한 사회적 여론을 환기시키는 중요한 역할을 하였다.

2) 공공기록물관리법 시행령 1차 개정

2000년 1월 1일 기록물관리법이 시행되었지만 그해 법 시행과 관련된 기사는 2000년 1월 25일 『정부기록보존 의무화 ‘오리발’ 이제 안 통해』라는 조선일보 1건의 기사가 전부였다. 새로운 기록문화를 열기에는 기록물관리법 시행에 대한 언론의 관심이 턱없이 부족했음을 알 수 있는 부분이다.

비록 언론의 관심은 적었지만 학계내부에서 개혁적인 제도라고 불리던 법이 시행된 지 1년이 채 되지 않아 입법 취지와는 맞지 않는 개정작업이 행정자치부 내부에서 추진되고 있었다. 개정 추진내용은 ‘등록, 분류, 편철 등 3년 추가 연기’, ‘회의록의 “발언요지” 방식 작성’ 그리고 ‘일반 공무원도 행정자치부 장관이 인정하는 교육을 통하여 전문요원으로 전환 가능’ 크게 이 3가지였다.

이는 법을 이행해야하는 주체들이 업무과정 중에 남겨진 기록물이 후에 자신에게 어떤 위협으로 다가올지 모른다는 불안감이 크게 작용한 결과이며, 기록물관리의 중요성에 대한 인식의 공유 없이 제정된 공공기록물관리법에 대한 공무원들의 거부감을 그대로 보여준 것이었다.

2000년 11월 3일 행정자치부는 개정안을 법제처에 제출하였지만 동아일보/오마이뉴스 2건씩, 중앙일보/세계일보 1건씩, 조선일보/한겨레/경향신문 0건으로 언론의 관심은 그리 크지 않았으며, 보도 또한 한참 늦은 11월 30일 동아일

〈표 7〉 「공공기록물관리법 제정」 정보원 유형

현직 대통령 및 청와대	전직 대통령 및 청와대	여당 및 관계자	야당 및 관계자	기록물 관리기관	정부/중앙 행정기관	지방 정부	시민 단체	전문가	학생	언론인	기타	합계
-	9	-	-	5	2	-	1	14	-	2	-	33

보가 처음으로 「정부 사초 보존의지 갈수록 퇴색」이라는 제목으로 관련 내용을 보도하였다.

이 개정안에 대해 한국국가기록연구원 등 관련 학계에서는 “공공 기록물의 등록 시기를 현 정권 이후로 미루고, 공정성과 전문성을 갖고 기록물을 관리해야 할 전문 요원을 기존 공무원으로 채우려는 의도로 개혁 입법의 취지를 무력화 시키는 개악”이라며 반발하고 있다. …(중략)… 그러나 행자부는 “내년부터 시행되는 전자정부 법상의 문서 전산화 시스템과 공공 기록물 등록 제도의 시스템이 달라 통합 소프트웨어 개발 시간이 필요하다”고 ‘3년 연기’의 배경을 설명했다. (『정부 사초 보존의지 갈수록 퇴색』, 『동아일보』, 2000. 11. 30. 뉴스)

언론에서는 많은 기사를 보도하지는 않았지만 정부의 입장을 대변하는 정부/중앙행정기관 정보원이 1개인데 비해 시민단체, 전문가가 9개로 언론이 법개정 반대활동을 펼쳤던 정보원을 더 많이 활용함으로써 시행령개정을 반대하는 입장에 힘을 실었다(〈표 8〉 참조).

특히 오마이뉴스는 참여연대의 기록물관리법 시행령 개정 반대 운동을 중점적으로 보도하였다.

투명하고 책임있는 정부가 되기 위해서는 정부의 모든 내용을 국민들이 알 수 있어야 하는데, 이번 개정을 통해서 앞으로 국민이 정부의 일을

알 수도 책임을 물을 수 없게 될 것. (『연산군도 놀랄 행정부의 엽기적 발상』, 『오마이뉴스』, 2000. 12. 22. - 시민기자: 최형원)

이렇듯 학계전문가의 강도 높은 비판과 반발, 적극적인 시민단체의 활동들이 언론의 정보원으로 활용됨으로써 1999년 12월 7일에 제정·시행(2000.1.1)된 「공공기록물관리법령」 제40조(기록물관리전문요원의 자격과 배치)는 현행법을 유지하는데 기여하였지만 ‘공공 기록물 등록제 시행 3년 연기’, ‘발언요지 기록’과 같은 사안은 차관회의를 통과, 2000년 12월 29일 「공공기록물관리법령」 일부 개정으로 이어졌다.

공공기록물관리법 시행령 1차 개정과 관련된 언론의 보도는 6건에 불과해 사회적 여론을 확산시켰다고 보기엔 어려움이 있다. 하지만 정보원분석을 통해서 시민단체와 학계 일부 선도적 인물들이 쟁점 확산에 노력하였음을 확인할 수 있었다. 이는 기록물관리법 제정부부터 시행령 개정에 이르기까지 자칫 정부 주도만으로 흐를 수 있었던 기록물관리가 시민단체라는 새로운 주체가 등장하였고, 언론을 통해 부각되었다고 볼 수 있다.

3) 정부부처 회의록작성 실태조사

2000년 언론, 학계, 시민단체들의 반발 속에 국가주요회의록에 발언요지만을 기록하도록 하는 기록물관리법이 시행, 이행되는 과정에서 같

〈표 8〉 「공공기록물관리법 1차 시행령 개정」 정보원 유형

현직 대통령 및 청와대	전직 대통령 및 청와대	여당 및 관계자	야당 및 관계자	기록물 관리기관	정부/중앙 행정기관	지방 정부	시민 단체	전문가	학생	언론인	기타	합계
-	-	-	-	-	1	-	4	5	-	-	1	11

은 해 6월 참여연대와 8월 국회 정무위 소속 이성헌 의원은 회의록 작성 실태조사 결과를 발표하였다. 이를 통해 허술한 기록관리실태가 언론의 수면위로 드러날 수 있었다.

회의록작성 실태조사와 관련해서는 총 16건의 기사가 보도되었다. 중앙일보가 가장 많은 5건을 보도하였으며, 동아일보 4건, 오마이뉴스 3건, 한겨레와 경향신문이 각각 2건씩 보도하였다. 조선일보와 세계일보는 관련 기사를 보도하지 않았다. 신문사들은 회의록관리 실태조사 결과보고, 검찰고발에 따른 사실보고, 관련법개정 추진 움직임의 내용을 담은 기사들을 간헐적으로 보도하였다.

해당 쟁점은 6월 21일 참여연대가 ‘회의록 공개운동’을 시작으로 22개 정부부처의 회의록 작성 및 공개실태 조사결과를 발표하면서 촉발되었다. 동아일보와 한겨레는 참여연대의 보도자료를 인용해 「정부회의 “책임질 일 왜해”」, 「정부부처 회의 기록 외면」이라는 제목으로 기사를 보도함으로써 기록관리 개혁의지를 퇴색시키는 “밀실행정과 무사안일주의”를 비판하고 투명행정을 이루도록 촉구하였다.

그해 8월 동일한 사안에 대한 조사결과가 이성헌의원에 의해 제기되자, 중앙일보는 이에 대한 문제의 심각성을 갖고 사실과 칼럼을 각 1건씩 동아일보는 칼럼 1건을 통해 ‘정부기록보존소의 속기록·녹음기록 작성 회의지정’, ‘기록관리 전문화’, ‘시민과 언론의 지속적인 관심’을

촉구하였다.

이 법이 정부기록물 관리체계의 새로운 전기를 마련해줄 것으로 기대했지만 현장에서 따라주지 않고 있다. …(중략)… 이런 식으로 가다간 이 법이 휴지조각이 될 우려가 있다. 정부기록보존소도 어느 회의의 녹음기록과 속기록을 남겨야 할지 등 후속 조치를 빨리 매듭지어야 한다. (『회의는 있어도 기록은 없다』, 『중앙일보』, 2001. 08. 14. 사설)

공공기록물 1차 시행령 개정과 관련해서는 <표 9>와 같이 시민단체(12개)가 새로운 쟁점 확산의 주체로 등장하였으며, 보다 적극적으로 사회적 쟁점으로 확산시키는데 주도적인 역할을 하였다. 이렇게 언론에서 기록관리 법령준수에 대한 지속적인 요구와 시민단체의 적극적인 활동은 이후 기록관리 혁신을 추진하는 밑거름이 될 수 있었다.

3.2.2 참여정부 전기(2003년 ~ 2005년)

1) 기록물관리(정권교체과정에서의 기록물관리)

2003년 김대중에서 노무현으로의 이동은 공공기록물관리법 내에 규정된 대통령기록물 관리에 관한 사항이 이행되는 첫 번째 정권교체였다. 그만큼 언론의 관심은 대통령기록물 이관에 집중되어 있었다. 기록물관리와 관련해서는 총

<표 9> 「정부부처 회의록작성 실태조사」 정보원 유형

현직 대통령 및 청와대	전직 대통령 및 청와대	여당 및 관계자	야당 및 관계자	기록물 관리기관	정부/중앙 행정기관	지방 정부	시민 단체	전문가	학생	언론인	기타	합계
-	-	-	4	1	1	-	12	-	-	2	3	23

19건의 기사가 보도되었다. 그 중 참여정부 전기가 9건으로 가장 쟁점화되었던 시기라 할 수 있다. 국민의 정부당시 보도된 4건의 기사 또한 2002년 하반기에 집중되어 있었으며, 주 내용은 정권교체와 관련된 대통령기록물이었다.

김영삼에서 김대중으로 정권교체가 이뤄진 1998년(국민의 정부)에도 대통령기록의 사유화는 언론의 관심 대상이었다. 하지만 기사 내용이 법제정을 촉구에 집중되어 있었던 반면, 기록물관리법이 제정된 이후 정권교체가 이뤄진 2003년(참여정부 전기)에는 대통령기록물 이관이라는 법 이행을 촉구하는 기사들이 주를 이뤘다.

김대중 정부가 정부기록보존소에 보낼 '정부기록 목록' 전달에 능장을 부리고 있다. (『"비밀문서 많아서..." 청와대 목록전달 능장』, 『동아일보』, 2003. 02. 07. 뉴스)

현 정부는 역대 대통령들이 통치사료를 폐기하거나 개인 사유물로 만들어버린 악폐를 청산하고 이를 국가적 차원에서 체계적으로 관리하기 위해 기록물관리법을 제정해 놓고도 스스로 이법을 충실히 지키지 못하고 있다. (『청와대 통치사료 제대로 넘겨라』, 『조선일보』, 2003. 02. 07. 사설)

해당 쟁점이 대통령기록물 이관에 집중되어 있다 보니 정보원활용 또한 전·현직 대통령 및

청와대관계자가 총 11개로 높은 비중을 차지하고 있으며, 기록물 이관을 주관하는 기록물관리기관 또한 높은 수를 보였다(〈표 10〉 참조).

특기할 점은 지금까지 등장하지 않았던 학생정보원의 활용이다. 이는 기록관리전문가 양성을 위한 교육기관이 설립되면서 기록관리 쟁점사항에 대한 전공자들이 목소리를 내기 시작한 것으로 풀이된다. 또한 전문가들의 칼럼기고와 기사 내 인터뷰를 통한 대통령기록관리 문제점 지적과 제도개선 요구는 이후 대통령기록물관리법 제정에 밑거름이 될 수 있었으며 실제로 위 대안에서 제시된 대통령지정기록물의 비공개는 2007년에 제정된 대통령기록물관리법률 내에 포함되는 성과를 얻었다.

2) “중앙정부부처의 기록관리실태” 폭로 - 세계일보 ‘기록이 없는 나라’

참여연대 투명사회팀이 지난해 9월 기자회견을 통해 '6개의 행정기관의 기록물 폐기 현황'을 발표한 사실이 있음을 확인했다. 하지만 당시 대부분의 언론은 기사 가치가 없다는 이유 등으로 이에 기사화하지 않았으며 보도하더라도 참여연대 발표를 단순 인용하는 수준에 그치고 말았다.

위 글은 세계일보 채희창 기자의 개인블로그에 실린 '기록이 없는 나라' 보도제작 경위내용 중 일부를 발췌한 것이다. 기록물관리법이 공포된

〈표 10〉 「기록물 이관」 정보원 유형

현직 대통령 및 청와대	전직 대통령 및 청와대	여당 및 관계자	야당 및 관계자	기록물 관리기관	정부/중앙 행정기관	지방 정부	시민 단체	전문가	학생	언론인	기타	합계
7	4	1	-	6	2	-	-	5	1	2	1	29

지 5년이 되었지만 여전히 이어지는 기록관리의 부실과 언론의 무관심이 심층보도를 이끌어낸 것이다.

이러한 문제의식에서 기획된 세계일보 '기록이 없는 나라'는 정권교체와 함께 참여정부가 본격적으로 기록관리 혁신에 나서게 된 직접적인 계기(김익한 2007. 82)가 되었으며, 기록학계의 큰 반향을 일으켰다고 평가되고 있다. 이는 <표 11>과 같이 이전까지의 기록관리 관련기사와의 차이에서 근거를 찾을 수 있다.

세계일보 '기록이 없는 나라'에 등장한 정보원을 살펴보면 <표 12>와 같다. 전체 15건에 대한 기사의 정보원수는 84개로 기사 한 건당 평균 정보원수는 5.6개이다. 우리나라의 주요 신문 기사의 평균 정보원 수가 1.35개임을 감안할 때 매우 높은 수임을 알 수 있다(이재경 2000. 300). 탐사보도라는 이름에 걸맞게 다양하고 많은 정보원을 사용하고 있었다.

특히 28개의 정부/중앙행정기관의 기록물담

당자들을 정보원으로 활용함으로써 생동감 있고 입체적인 보도를 이룰 수 있었다. 또한 기타에 분류된 네티즌정보원(10개)의 직접적인 반응을 통해 세계일보 '기록이 없는 나라'가 사회적으로 큰 반향을 일으켰음을 확인할 수 있었다(『탐사기획-기록 없는 나라/ 허성관 행자 인터뷰. "기록은 역사에 대한 책임 ... 무단폐기 엄벌"』, 『세계일보』, 2006. 06. 10.).

“기분이 안 선 나라다” (정말)

“기록 부재에 따른 금전상의 피해도 막심하지만 행정수행·정책수립 때 발생하는 거시적 피해는 금액으로 환산하기 어렵다” (당나귀귀)

“(기록이 없으면) 족보가 없잖아... 족보 없는 나라가 어떻게 발전하오리까” (한심하구면, 너 무하네)

세계일보 '기록이 없는 나라'는 공공기록물관리의 낙후성과 문제점을 깊이 있게 파헤침으로

<표 11> 이전 기록관리 관련기사와 세계일보 '기록이 없는 나라'의 차이점

	이전까지의 기록관리관련기사	세계일보 '기록이 없는 나라'
기사유형	정보전달위주의 스트레이트기사가 대부분	심층 취재한 탐사보도(기획연재)기사
보도횟수	지속적이지 않고, 기획연재기사 또한 단순 일회성 보도에 그침	9회 시리즈로 연재 (2004.05.31.~2004.06.09.)
기사자료	정부, 시민단체, 기록학계에서 제공하는 뉴스소스를 활용	정보공개, 설문조사, 현장취재, 심층취재 4가지 취재기법 동원
기사내용	대통령 기록관리와 회의록 관리실태에 한정되어 있음	생산에서 폐기에 이르기까지 기록물관리 전 과정에 걸쳐 취재하였음

<표 12> 『“중앙정부부처의 기록관리실태” 폭로 - 세계일보 '기록이 없는 나라'』 정보원 유형

현직 대통령 및 청와대	전직 대통령 및 청와대	여당 및 관계자	야당 및 관계자	기록물 관리기관	정부/중앙 행정기관	지방 정부	시민 단체	전문가	학생	언론인	기타	합계
3	1	-	-	13	28	9	5	10	-	1	14	84

써 공공기록물관리 실태를 전면 재점검하고 개선방안을 마련하는 계기가 되었으며, 또한 언론이 제도·시스템 변화뿐만 아니라 대중들에게 기록관리 인식향상의 계기를 마련하였다.

3) 감사원의 특별감사: 국가기록물관리

언론의 힘은 정부 수립이후 첫 기록물 관리 특별감사를 실시토록 하였다. 2004년 '기록이 없는 나라' 보도가 계기가 되어 감사원은 그해 11월부터 2005년 2월까지 기록물 관리 특별 감사를 실시하였다.

감사원은 국가기록물관리 실태조사 실시 이유를 다음과 설명하였다.

2000.1.1. 공공기록물관리법이 적용되면서 공공 기록물의 효율적 관리를 위한 체제개선이 추진 되고 있었으나 여전히 언론과 학계에서는 공공 기관의 기록물관리에 대한 여러 가지 문제점을 제기하고 있어 감사원은 처음으로 24개 기관을 대상으로 「공공기록물 보존 및 관리실태」 감사를 실시하였다. (2005. 10. 27일자 「공공기록물 보존 및 관리실태」 감사원 보도자료)

감사원의 특별감사와 관련해서는 총 17건의 기사가 보도되었다. 동아일보와 세계일보가 각각 4건, 경향신문 3건, 조선일보/중앙일보/한겨레가 각각 2건씩 보도하였다. 오마이뉴스를 제외한 모든 신문사에서 2~4건의 기사를 보도하

고 있었다. 내용적인 면에서는 감사원의 특별감사 실시를 안내하는 기사가 5건, 감사결과 발표 후 결과내용을 다룬 기사가 12건이다.

2005년 10월 27일 감사원은 감사결과에 대한 보도자료를 배포하였으며, 다음날 경향신문, 동아일보, 중앙일보는 1면에 세계일보와 한겨레는 2면, 조선일보 A5면으로 비중 있게 보도되었다. 6개 모든 신문사에서는 '국가기록물 관리영망', '최초 국새도 사라져', '제헌헌법 원본이 사라졌다' 등과 같은 다소 충격적인 제목으로 기록물 관리실태를 극대화하여 보도하였다.

감사원은 행정자치부와 국가기록원에 대하여 ① 외교·국방 관련 기록물 등 중요 기록물관리, ② 국새 및 행정박물 등 특수기록물 관리, ③ 대통령기록물 관리, ④ 비밀 및 일반기록물 관리, ⑤ 기록물관리 조직과 인력, ⑥ 기록물 보존서고 및 통계, ⑦ 기록물 활용체계 7개 분야에 걸쳐 감사를 실시하였으며, 그 중 중요기록물과 특수기록물의 감사결과는 모든 신문사에서 핵심적으로 다루지고 있었다.

감사원의 특별감사관련 기사에서 나타난 정보원의 유형은 <표 13>과 같다. 전체 17건에 대한 기사의 정보원수는 18개로 기사 한 건당 평균 정보원수는 1.05개이다.

가장 많이 등장한 정보원은 정부/중앙행정기관이었다. 이는 대부분의 신문사들이 감사원이 제공한 보도자료를 정보원으로 활용하였으며, 거기에 약간의 해설을 덧붙여 보도하였기 때문

<표 13> 「감사원의 특별감사: 국가기록물 관리」 정보원 유형

현직 대통령 및 청와대	전직 대통령 및 청와대	여당 및 관계자	야당 및 관계자	기록물 관리기관	정부/중앙 행정기관	지방 정부	시민 단체	전문가	학생	언론인	기타	합계
-	-	-	-	2	11	-	1	1	-	3	-	18

이었다. 반면 해당 사안에 대한 문제점을 짚고, 대안을 제시한 전문가정보원은 단 1개였다.

국가 차원에서 실시한 첫 기록물관리 실태조사사업에도 불구하고 언론보도는 감사원이 제공한 보도자료만을 활용한 사실위주의 보도에 치중되어 있었을 뿐 다양한 정보원을 활용한 문제제기와 대안을 제시하려는 언론의 노력이 미흡하였다.

1999년 기록물관리법이 제정되고 이행되는 과정에서 다양한 쟁점들로 기록관리에 대한 부족한 인식과 공무원들의 '기록 불감증'을 언론을 통해 수차례 확인하였다. 하지만 세계일보 탐사보도 '기록이 없는 나라'를 제외하고는 1면의 머리기사로의 등장은 이례적이었다. 비록 제한적인 정보원 활용으로 깊이 있는 보도는 이뤄지지 못했지만 관련보도내용이 신문지면 1면~2면에 비중 있게 실림으로써 국가기록물에 대한 중요성을 강조하는 계기가 되었다.

3.2.3 참여정부 후기(2006년 ~ 2007년)

1) 공공기록물관리법 전부개정

1999년 기록물관리법이 제정된 이후 기록학과와 시민단체 법이행을 촉구하기 위해 언론을 매개로 지속적으로 여론화 해왔다. 또한 2003년~2005년 언론의 질타와 위로부터의 지시로 실시된 기록관리실태 조사결과들은 기록물관리법을 정비하기위한 당위성을 제공하기에 충분하였다. 그 결과 참여정부의 기록관리 혁신은 공공기록

물관리법 전부개정(2006.10.04.)으로 이어졌다.

이와 관련해서는 총 10건의 기사가 보도되었다. 세계일보가 8건으로 압도적인 보도량을 보였으며, 조선일보와 동아일보가 각각 1건씩 보도하였다. 나머지 신문사들은 단신보도조차 신지 않았다. 보도된 10건의 기사 또한 모두 전부개정이 이뤄지기 이전에 보도되었으며, 법 개정 이후에는 단 한건도 관련기사가 보도되지 않을 만큼 언론의 관심을 받지 못하였다.

1999년 기록물관리법이 처음 제정되었을 당시 언론에서는 '무단파기', '처벌'과 같은 처벌조항을 강조하는 내용을 제목에 사용한 반면 전부개정안과 관련해서는 '30년 공개원칙', '민간기록물 관리', '지방기록물관리기관 설치', '국가정보원 기록물이관관리' 등 새로 신설된 법조항 내용을 제목으로 활용하였다. 이는 기존의 공공기관 기록물에 한정되어 있던 기록관리 영역이 확대되었음을 대중에게 알리는 계기를 마련하였다.

공공기록물관리법 전부개정과 관련된 정보원 유형을 살펴보면 총 10건에 대한 기사 정보원수는 9개로 기사 한 건당 평균 0.88개의 정보원을 활용하였다(〈표 14〉 참조).

다른 쟁점들과 비교했을 때 정보원의 활용도는 낮은 편이며, 법 전부개정과 관련된 사실보도가 많았다는 점을 미루어 볼 때, 정보원으로 활용된 기록물관리기관, 시민단체, 전문가가 그다지 유의미한 등장을 보이지 않았다. 정보원의 활용과 기사보도에 있어 언론보도는 소극적이

〈표 14〉 「공공기록물관리법 전부개정」 정보원 유형

현직 대통령 및 청와대	전직 대통령 및 청와대	여당 및 관계자	야당 및 관계자	기록물관리기관	정부/중앙행정기관	지방정부	시민단체	전문가	학생	언론인	기타	합계
-	-	-	-	7	-	-	1	1	-	-	-	9

었다. 이는 기록관리학계 내부적으로도 전부개정은 대대적인 변화라는 측면에서 긍정적인 평가가 이루어지고 있었기 때문에 언론을 적극적으로 활용할 필요성이 못 느꼈다고 풀이 될 수 있다. 하지만 깊이 있는 분석이 이뤄지지 않는 단순보도는 대중들의 기록관리에 대한 인식부족으로 이어질 수밖에 없었을 것으로 풀이된다.

2) 대통령기록물관리법 제정

대통령기록물관리법 제정을 위한 움직임은 대통령기록물에 대한 중요성만큼이나 꽤 오래 전부터 언론이나 학계에서 꾸준히 나타났으며, 1998년 기록관리 관련법 제정이 논의될 당시에도 공공기록 자체보다는 대통령기록물 법제화를 촉구하는 기사가 많은 비중을 차지했다는 것을 확인할 수 있었다. 대통령기록물관리법 제정의 본격적인 움직임은 2005년 10월 대통령기록관리혁신 TF이었으며, 2006년 대통령기록물 관리에 관한 법률제정(안)을 준비, 2007년 4월 27일 「대통령기록물 관리에 관한 법률」이 제정되었다.

정권교체마다 반복되어온 대통령기록의 사유화와 무단폐기를 막고, 대통령을 포함한 국정운영의 핵심기록이 보다 투명하게 생산·관리될 수 있는 제도적 기반이 마련되었다는 점에서 대통령기록물관리법 제정은 매우 의미 있다고 볼 수 있다.

하지만 언론에서의 관심은 크지 않았다. 대통

령기록물관리법과 관련해서는 총 7건의 기사가 보도되었다. 신문사별로는 한겨레와 세계일보가 각각 2건씩, 조선일보/중앙일보/동아일보가 각각 1건씩 보도하였으며, 경향신문과 오마이뉴스는 관련 기사를 보도하지 않았다.

보도 내용은 법조항에 관한 세부적인 논의보다는 법제정과정을 알리는 단순알림기사가 대부분이었으며, 정권교체과정에서 매번 반복되는 통치기록에 대한 논란과 문제들은 정부정책과 국가기록원의 불신으로 이어졌다.

정부가 추진 중인 특별법이 어느 정도 효과를 거둘지는 미지수다. 과거에도 정권 교체 때마다 대통령 당선자들은 “전 정권이 남긴 통치기록이 부실하다”고 지적했지만 크게 개선되지 않았다. …(중략) … 차기 대통령이 정책의 연속성을 위해 통치자료로 계속 활용할 필요가 있는지 여부까지 국가기록원이 선별할 수 있을지 의문이라는 지적이 나온다. (『대통령 선물, 인터넷 댓글도 보존』, 『중앙일보』, 2006. 02. 21, 뉴스)

하지만 대부분의 기사가 공공기록물관리법 전부개정과 같이 법제정에 관한 사실보도로 기사에 활용된 정보원의 유형은 다양하지 않았고 주관기관인 기록물관리기관(국가기록원 측)의 정보원 비중이 크게 나타났다(〈표 15〉 참조).

해당 이슈는 기록관리학계 내에서도 중요한 사건임에도 불구하고 전문가정보원의 활용이 미

〈표 15〉 「대통령기록물관리법 제정」 정보원 유형

현직 대통령 및 청와대	전직 대통령 및 청와대	여당 및 관계자	야당 및 관계자	기록물 관리기관	정부/중앙 행정기관	지방 정부	시민 단체	전문가	학생	언론인	기타	합계
-	-	-	-	7	-	-	1	1	-	-	-	9

흡하여 법조항에 관한 깊이 있는 논의가 이뤄지지 못하고 사실위주의 단순보도가 많은 비중을 차지하였다.

3) 대통령 기록관 건립

2007년 대통령기록물관리법이 제정되는 과정에서 대통령 기록관 건립을 위한 일부 예산 지원이 합법화되자 언론사들은 일제히 대통령기록물을 관리하는 대통령기록관, 기념도서관, 기록·도서관 건립에 초점을 맞추고 있었다.

이전에는 1999년 「박정희기념관」 건립이 이슈화되면서, 세부 키워드로 ‘대통령 기념관’을 검색했을 때 관련기사가 많이 검색되었다. 하지만 「박정희기념관」은 기록학에서 사용하는 ‘기록관’의 의미가 아닌 공(功)을 기리기 위한 ‘기념관’이었기 때문에 이 연구에서는 분석을 실시하지 않았다.

대통령기록관 건립과 관련해서는 총 37건의 기사가 보도되었다. 모든 기사가 대통령기록물관리법(안)이 마련된 이후에 집중되었다. 그 내용으로는 ‘노무현 기념관’ 건립 추진(참여정부 후기), 정부차원의 ‘대통령 기록관’ 건립(참여정부 후기), 그리고 ‘대통령 기록관 건립중단’(이명박정부)이 있었다. 이 중 참여정부 후기가 25건으로 가장 쟁점화되었던 시기라 할 수 있다.

대통령기록관 건립과 관련하여 정보원의 유형을 살펴보면 <표 16>과 같다. 37건의 기사에 대한 정보원수는 54개로 기사 한 건당 평균

1.45개의 정보원을 활용하였다.

가장 많이 등장한 정보원은 야당 및 관계자(17개)와 현직대통령 및 청와대(14개)이다. 반면 시민단체(2개)와 전문가(5개)는 낮은 등장 횟수를 보여주고 있다. 전문가는 사건의 맥락 속에서 관련지식과 판단을 설명함으로써 사건의 의미를 형성하는데 중요한 영향을 미치게 된다(강정현 2003. 17). 하지만 ‘노무현 기념관’ 건립과 관련한 전문가 정보원은 단 3개였으며, 그 중 1개만이 기록학적 전문가였다. 대부분의 언론사에서 ‘노무현 기념관’ 건립이 대통령의 객관적인 평가가 이뤄질 수 있는 ‘기록관’이 아닌 치적을 담은 기념관으로 인식하고 있었다는 점에서 기록학적 전문가의 역할이 제대로 이뤄지지 못했음을 할 수 있다.

3.2.4 이명박정부시기(2008년 ~ 2011년)

1) ‘대통령 기록물 유출’ 사건

2007년 4월 대통령기록물관리법이 제정되고 대통령기록관의 개관으로 대통령기록관리체제를 갖출 수 있었지만, 완전히 다듬어지지 않은 대통령기록물법은 시행 첫 단계에서 ‘대통령기록물 유출 논란’이라는 사건과 맞닥뜨렸다.

이승휘(2008)는 ‘대통령 기록물 유출’이 언론에 처음으로 보도된 2008년 6월 12일을 시작으로 검찰고발과 수사에 이르기까지 유출관련 내용을 담은 기사들이 무수히 쏟아졌지만, 결국 기록유출사건이 정치적으로 이용됨으로써 언론

<표 16> 「대통령기록관 건립」 정보원 유형

현직 대통령 및 청와대	전직 대통령 및 청와대	야당 및 관계자	야당 및 관계자	기록물 관리기관	정부/중앙 행정기관	지방 정부	시민 단체	전문가	학생	언론인	기타	합계
14	-	2	17	-	2	-	2	5	-	4	8	54

보도를 통해 사건의 진실이나 그 근본원인을 파악하기 쉽지 않다고 보았다. 하지만 이 사건이 대통령기록물관리법에 대한 인식부족과 무관심으로 시작해서 제도 개선 요구로 이어졌다는 점에서 이번사건이 어떻게 언론에 비춰졌는지 살펴볼 의미가 있다고 판단하였다. 이에 조선일보, 중앙일보, 경향신문, 한겨레 4개 신문사를 선별하여 별도로 분석하였다. 시기는 대통령기록물 유출이 언론에 처음 보도 된 6월 12일부터 검찰 고발로 이어지는 7월 25일까지를 분석시기로 삼았다. 7월 25일 이후의 기사는 검찰 수사과정을 전달하는 사실보도가 대부분이었기 때문이다. 또한 하루 전날 발생한 사건이 다음날 조간으로 보도되는 일간지의 특성을 감안하여 각 발표의 다음날을 실제 기준으로 삼았다.

4개의 신문사에서 '대통령기록물 유출'과 관련해 총 110건의 기사가 보도되었다. 중앙일보가 38건으로 가장 많았으며, 조선일보 29건, 한겨레 24건, 경향신문 19건이 보도되었다. 진보적 성향을 띤 신문사보다 보수적 성향을 띤 신문사가 많은 기사를 보도하였음을 확인하였다.

대통령기록물 유출과 관련하여 정보원의 유형을 살펴보면 <표 17>과 같다. 110건의 기사에 대한 정보원수는 372개로 기사한 건당 평균 3.38개로 비교적 많은 정보원을 활용하였으며, 그 유형 또한 매우 다양하였다

현직 대통령 및 청와대가 123개로 가장 높은 수를 차지하였고, 그 다음으로는 전직대통령 및

청와대 107개, 기록물관리기관 52개, 여당 및 관계자가 33개 순으로 나타났다. 전(현)직 대통령 및 청와대, 여당 및 관계자의 비중이 높다는 것은 '대통령기록물 유출'이 정치적인 사안으로 이용됐을 가능성이 높다는 것으로 해석할 수 있다. 반면 해당 쟁점에서 가장 적극적으로 의견을 개진해야 할 기록물관리기관의 활용이 낮다는 것은 국가기록원이 정치적 중립성과 독립성을 확보하지 못해 제 역할을 다할 수 없었던 탓으로 보인다. 또한 대통령기록관리제도상의 문제점을 객관적으로 논의할 수 있는 전문가들의 참여가 제한됨으로써, 대통령 기록유출 사건에 관한 언론보도는 비전문가들간의 정치 논쟁 수준에 머물렀다.

2007년 대통령기록물관리법이 제정되었지만 사회적으로 안착되지 않은 상황에서 발생한 '대통령 기록물 유출' 사건은 기록관리계에서 아주 의미가 있는 사건이라고 할 수 있다. 수개월에 걸친 관련기사 보도는 대통령기록관리 제도를 전 사회적으로 알리는 계기가 되었다. 하지만 익명의 정보원을 통해 정확하지 않은 내용들이 연일 언론에 보도되고, 정치적으로부터 중립성과 독립성을 지녀야 하는 '국가기록원'이 정치적인 조직으로 비춰지면서 국민들에게 부정적인 인식을 가져다주었다. 이러한 '국가기록원'에 대한 불신은 대통령기록물 이관에 어려움을 가져올 수 있으며, 어렵게 마련되어온 대통령기록관리 제도의 안정성을 훼손시키는 결과로 이어질 수 있다.

<표 17> 「대통령기록물 유출」 정보원 유형

현직 대통령 및 청와대	전직 대통령 및 청와대	여당 및 관계자	야당 및 관계자	기록물 관리기관	정부/중앙 행정기관	지방 정부	시민 단체	전문가	학생	언론인	기타	합계
123	107	33	13	52	17	-	7	5	-	9	6	372

2) 공공기록물관리법 일부개정 추진

2009년 12월 22일, 1월 6일 행정안전부 주최로 열린 '행정내부규제 개선회의'에서 기록물관리와 관련된 내용이 회의 안전에 포함되면서 공공기록물관리법 일부개정이 추진되었다.

그것과 관련해서는 총 20건의 기사가 보도되었다. 이는 2000년 기록물관리법 1차 시행령개정(6건)과 2006년 공공기록물관리법 전부개정(10건)과 비교했을 때 매우 적극적으로 보도되었음을 알 수 있다. 신문사별 기사건수를 살펴보면 경향신문 10건, 오마이뉴스가 6건으로 두 신문사에서 집중 보도되었으며, 세계일보 2건, 한겨레·조선일보가 각각 1건으로 단발성기사 보도에 그쳤다. 하지만 이것마저도 행정안전부(현 안전행정부) 내에서 기록관리 내부규제 개선이 논의된 지 약 한 달이 지난 2010년 1월 28일에 한겨레와 오마이뉴스를 통해 알려졌다.

정부 전체의 기록관리를 책임져야 할 행정안전부와 국무총리실이 기록관리 제도를 흔들고 있다. ... 단지 업무가 많다는 이유로 기록물 폐기 절차를 축소하고 전문인력 채용이 어렵다고 전문인력의 자격기준을 완화하려는 것은 행정편의주의적 발상일 뿐이다. (『기록관리제도의 퇴행은 민주주의 후퇴』, 『오마이뉴스』, 2010. 01. 28. - 시민기자: 참여연대)

조영삼 한신대 초빙교수(기록학)은 “현 정부는 ‘행정 편의’를 앞세워 기록관련 행정을 10년 전으로 되돌리려한다”고 말했다. (『공공기록물 ‘뗄대로 폐기’ 쉬워지나』, 『한겨레』, 2010. 01. 28. 뉴스)

논의가 되었던 12개의 수요과제 중 언론에서 쟁점화 된 것은 <표 18>과 같이 기록물폐기 간소화, 비공개기록물의 공개재분류와 전문요원

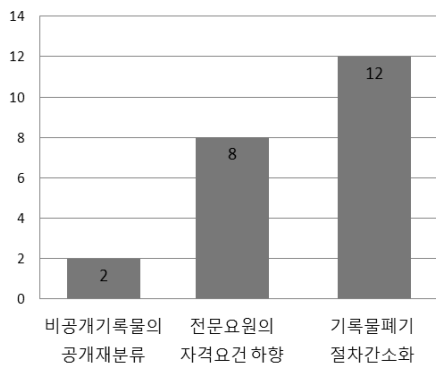
<표 18> 기록관리분야 내부규제개선 수요과제

수요과제명	문제점 및 개선내용	주관부처 의견
1. 기록물관리 기관의 공개재분류 기준개선	<ul style="list-style-type: none"> 기록물 정리·이관시 혹은 5년 주기로 재분류 <ul style="list-style-type: none"> - 기관에서 4단계에 걸쳐 공개판단 <ul style="list-style-type: none"> ※기록물관리법 제19조, 제35조 및 시행령 제24조, 제72조 4단계 공개판단을 3단계로 축소 <ul style="list-style-type: none"> ① 처리과 생산등록 ②처리과→기록관 이관(생략) ③ 기록관의 관리(매5년) ④기록관→국가기록원 이관(생략) 	수용불가
2. 기록물 폐기절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> 기록물 폐기절차를 2단계로 간소화 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 폐기절차(생산부서 의견조회→전문요원심사→기록물평가심의회 심의)를 2단계로 간소화(심의회 생략) 	수용불가
3. 기록물 폐기 간소화	<ul style="list-style-type: none"> 보존기간 5년 이하 기록물에 대해서는 외부전문가 심의를 생략하여 시간·비용 절감 <ul style="list-style-type: none"> ※ 기록물관리법 제27조 	수용
4. 기록물전문요원 자격요건 현실화배치	<ul style="list-style-type: none"> 전문요원의 자격요건 완화 등 <ul style="list-style-type: none"> ※ 기록물관리법 제41조 및 시행령 제78조 일부 자치단체의 경우 규정된 자격요건을 갖춘 전문요원 확보 곤란 학위요건 완화 또는 기록물관리 업무 수행공무원 중 교육과정 이수자를 채용 	수용곤란

참고: 국가기록원, 『기록관리분야 내부규제개선 수요과제』, 정보공개청구자료, 2012. 05. 18. 이슈가 된 사안을 중심으로 재정리.

의 자격요건 하향이였다.

그 중에서도 '기록물폐기절차간소화'가 12번으로 언론에 가장 많이 노출되었으며, 다음으로 전문요원의 자격요건 하향이 8번, 비공개기록물의 공개재분류가 2번으로 그 뒤를 이었다(〈그림 1〉 참조).



〈그림 1〉 언론에서 이슈화된 공공기록물 관리법 일부개정 추진내용

공공기록물관리법 일부개정 추진과 관련된 정보원 유형을 살펴보면 총 20건에 대한 기사 정보원수는 50건으로 기사한 건당 평균 2.5개의 정보원이 등장했다(〈표 19〉 참조).

가장 많이 등장한 정보원은 전문가(11개)이며, 시민단체와 정부/중앙행정기관이 9개, 지방정부 8개, 기록물관리기관이 7개, 언론인이 3개로 그 뒤를 잇고 있다. 그 외 야당관계자, 학생, 기타는 1~3개로 그다지 유의미한 등장을 보이고 있지 않다. 정보원 수를 통해서 정부주체로

추진되는 공공기록물관리법 일부개정에 전문가와 시민단체들의 반대의견 개진이 많다는 것을 확인할 수 있었다. 정부/중앙행정기관과 지방정부의 경우 개정안에 대한 의견검토서와 기록관리 폐기실태 현장을 전달함으로써 법 개정 추진 반대 입장을 확실히 표명하고 있었다.

3) 대통령기록관 관장 임명

우리나라 대통령기록관의 장은 '대통령기록물관리에 관한 법률'에 의해 5년의 임기를 보장하고 있다. 이는 후임 대통령 측이 전임자의 기록을 열어보지 못하도록 함으로써 전임 정권의 기록을 정치적으로 이용하는 것을 방지하고자 하는 것이다. 하지만 2009년 12월 '대통령기록물 유출' 사건으로 대통령기록관장이 직권면직으로 공석상태에 있자 2010년 3월 15일 행정안전부가 ○○○청와대 행정관을 국가기록원 대통령기록관장에 임명한다고 밝히면서 논란이 일어났다.

기록물관리기관의 장에 관한 보도는 총 12건으로, 중앙기록물관리기관의 장이 2건, 대통령기록관의 장은 10건이었다. 이 중 대통령기록관의 장에 대한 기사는 모두 이명박정부시기에 집중되었다. 신문사별로는 오마이뉴스가 5건으로 가장 많이 기사화하였으며, 한겨레 3건, 조선일보와 경향신문이 각각 1건씩 보도하였다. 반면 중앙일보, 동아일보, 세계일보는 관련 기사를 보도하지 않았다.

〈표 19〉 「공공기록물관리법 일부개정 추진」 정보원 유형

현직 대통령 및 청와대	전직 대통령 및 청와대	여당 및 관계자	야당 및 관계자	기록물관리기관	정부/중앙 행정기관	지방 정부	시민 단체	전문가	학생	언론인	기타	합계
-	-	-	1	7	9	8	9	11	1	3	1	50

대통령기록관 관장 임명과 관련해 총 10건의 기사에 대한 정보원 수는 19개로 기사 한 건당 평균 1.9개의 정보원을 활용하였다(〈표 20〉 참조).

이 중 전문가의 활용이 6개로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 시민단체가 4개로 그 뒤를 있었다. 나머지 정보원들은 1~2개로 등장 비중은 높지 않았다. 현직대통령 및 청와대 정보원을 제외하고는 모든 정보원들이 현 대통령(이명박)의 측근 인사라는 점에 대하여 비판적인 입장을 취하고 있었으며, 신문사들은 사료, 성명서, 전 대통령 기록관장, 정치인 등 다양한 정보원들을 활용하여 자신들의 주장을 뒷받침하였다(〈표 21〉 참조). 반면, 전문가와 시민단체들은

신문을 통해 해당쟁점에 대해서 적극적으로 자신들의 주장이나 법에 근거한 사실들을 밝히려는 노력들이 이뤄지고 있었다.

이는 대통령기록관리 제도 도입초반에 발생한 '대통령 기록물 유출' 기사와 관련해서 전문가와 시민단체의 역할과는 대조적인 모습이 었다.

이 쟁점에서 가장 특기할만한 점은 동아일보와 중앙일보가 대통령기록관장 임명과 관련된 기사를 단 한 건도 보도하지 않았다는 것이다. 이는 앞서 2009년 9월 예산전용에 따른 「대통령 기록관」 건립 무산과 관련하여 한겨레·경향신문·오마이뉴스·세계일보가 일제히 비판 기사를 보도한 반면, 조선일보·중앙일보·동아일

〈표 20〉 「대통령기록관 관장 임명」 정보원 유형

현직 대통령 및 청와대	전직 대통령 및 청와대	여당 및 관계자	야당 및 관계자	기록물 관리기관	정부/중앙 행정기관	지방 정부	시민 단체	전문가	학생	언론인	기타	합계
1	-	-	2	1	1	-	4	6	1	2	1	19

〈표 21〉 신문사별 정보원과 주요내용

신문사	정보원	주요내용
조선일보	• 사료(史料)	- “신등은 전하의 약속을 믿지만 전하께서 실록을 열람하셨다는 사실은 기록하지 않을 수 없습니다. 그러면 훗날 다른 임금의 그것을 보고 자기도 실록을 보다 마음에 안 들면 고치는 경우가 생길 것입니다.” (조선일보, 2010-03-17, [만물상]대통령기록관장)
한겨레	• 전문가 • 정치인 • 청와대 • 전대통령 기록관장	- “현직 대통령의 측근이 기록관장에 오면 비공개 기간이 무의미해질 수 있다.” (한겨레, 2010-03-16, '대통령기록관장'에 현직 청와대 행정관 임명) - “현직대통령과 청와대에 충성할 수밖에 없는 인사가 정치적으로 악용할 유혹에 빠질 수 있는 자리에 간 이번 인사는 아주 부적절하다” (한겨레, 2010-03-16, '대통령기록관장'에 현직 청와대 행정관 임명) - “대통령 기록보존의 짧은 역사가 여기서 끝날까 걱정입니다”(한겨레, 2010-03-23, “참여정부 기록물, 현 정권이 쥐락펴락”)
경향신문	• 정치인	- “... 임명 배경을 의심할 수밖에 없고, 상식적으로도 납득하기 어려운 부적절한 인사” (경향신문, 2010-03-16, 대통령기록관장에 靑행정관 임명 논란)
오마이뉴스	• 기록학계 • 성명서	- “새 정부는 5년 임기가 보장된 대통령기록관장을 작년 12월 직권 면직시켰다. ... 대통령기록관을 장악하려는 사전조치로 이해할 수밖에 없다” (오마이뉴스, 2010-03-22, MB측근 대통령기록관장 선임에 기록학계 화났다)

보는 단 한 건의 기사도 보도하지 않았던 것과 비슷한 양상을 띠고 있다.

이는 보수적 성향으로 구분되는 동아일보, 중앙일보가 관련기사 보도를 기피함으로써 정부가 정한 사항에 암묵적인 동조가 있었던 것이 아닌가 여겨진다. 이는 또한 대통령기록관장 임명에 대한 당시 여론의 방향이 부정적이었다는 반증으로, 정부입장을 대변하는 기사를 보도함으로써 여론의 질타를 받을 것을 우려해 보도자세를 회피했다고 볼 수 있을 것이다.

4. 결론

이상의 분석결과를 종합할 때, 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다. 첫째, 언론은 기록관리 제도가 형성되고 변화되는 과정에서 다양한 이슈들이 쟁점화 되었으며, 다양한 정보원, 기사유형, 기사원을 통해 보도하고 있었다. 언론에서 쟁점적인 문제로 다뤄진 내용들은 시기별로 각기 다른 양상을 보였으며, 비슷한 사안이라도 어떤 시기에는 강한 문제의식을 가지고 보도된 반면, 어떤 시기에는 소극적인 보도가 이뤄지는 경우도 있었다. 쟁점을 주도하는 주체 또한 다르게 나타났다.

둘째, 기록관리 제도와 관련된 쟁점들의 보도 행태에 있어 신문사 간의 차이가 발견되었다. 관련법 제·개정과 기록물관리 실태보도, 탐사보도 같은 사실위주의 보도나 객관화된 정보를 제공하는 경우 모든 신문사에서 동일한 논조를 유지하고 있었다. 하지만 정치적으로 민감한 대통령기록물과 관련된 대통령기록관건립과 '대통령기록

물 유출' 논란은 강도의 차이는 있었지만 신문사의 성향에 따라 해당쟁점을 달리 보고 있었다.

언론은 기록관리 정착과 문화에 관하여 객관적이면서도 발전적인 논의가 이루어 질 수 있는 장을 마련해야 함에도 불구하고 이에 대한 언론의 역할이 부족했다고 볼 수 있다. 이에 언론은 기록관리가 정치적으로 중립되어야 하는 분야임을 인식하고 기록관리와 관련된 문제들이 올바르게 해결될 수 있도록 객관적이고 다각적인 보도가 이뤄지기 위한 노력이 필요하다.

한편 기록공동체는 기록관리 현안과 관련된 기사들은 긍정적이든 부정적이든 기록관리계에 끊임없이 영향을 주고 있음을 인식하고, 언론을 활용하여 기록관리를 발전시킬 수 있는 노력들이 이어져야 한다. 특히 기록학계는 기록관리와 관련된 사건의 맥락 속에서 가장 객관적인 정보를 제공할 수 있는 주체임을 상기하고 보다 발전적인 방향을 제시할 수 있는 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다. 아울러 기록관리 제도에 대한 언론의 관심을 높이고, 사실위주의 보도와 정치적인 쟁점화를 벗어나기 위한 노력도 필요하다.

이 연구는 장기간에 걸친 언론보도 내용을 분석함으로써 기록관리 제도사를 연구하였다는 데에 의의를 지니고 있다. 또한 이 연구는 앞으로 언론보도 분석을 활용한 기록물관리기관의 이미지연구 및 기록관리 정책의 영향력연구로 까지 언론보도 연구를 확대하기 위한 기초 연구로 활용 될 수 있을 것이며, 이러한 연구들은 앞으로 기록관리계가 기록관리 정책 및 제도개선 또는 기관의 홍보와 관련하여 언론을 어떻게 활용해야 할지 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

- 강현정. 2003. 신문을 통해 본 초등학교 열린교육의 전개과정. 숙명여자대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 곽건홍. 2003. 「한국 국가기록 관리의 이론과 실제」, 역사비평사.
- 곽건홍. 2006. 대한민국 정부의 성립과 기록관리정책(1948~1969). 「한국기록학회 학술심포지엄 자료집」, 국가기록원. 2009. 「국가기록원 40년사」, 국가기록원.
- 김익한. 2007. 기록학의 도입과 기록관리혁신(1999년 이후). 「기록학연구」 15, 67-93.
- 서혜란. 2009. 한국 공공기록관리 정책의 연대기적 검토. 「한국기록관리학회지」 9(2), 189-214.
- 이승일. 2011. 「기록의 역사」, 혜안.
- 이승휘. 2008. 공공기록물 관리에 있어 이명박정부의 책임과 '업적'. 「기록학연구」 18, 257-280.
- 이은주. 2002. 인터넷 시민미디어와 시민기자제도에 관한 연구: <오마이뉴스>의 분석을 중심으로. 연세대학교 영상대학원 석사학위논문.
- 이재경. 2000. 한국 신문 기사의 취재원 사용 관행. 한국언론학회 봄철 정기 학술 대회 발표논문, 291-307.
- 조영삼. 2011. 한국의 대통령기록관리 제도 연구. 명지대학교 기록정보과학전문대학원 박사학위논문.

[인터넷자료]

- 감사원 홈페이지. <<http://www.bai.go.kr/>> (내 정보마당 - 감사원활동자료).
- 국립국어원 표준국어대사전 홈페이지. <<http://stdweb2.korean.go.kr>>.
- 미디어가온 홈페이지. <<http://www.mediagaon.or.kr/>>.
- 법무부 홈페이지. <<http://www.moj.go.kr>>.
- 세계일보 채희창 기자 개인블로그. <<http://cjordan.blog.segye.com>>. [cited 2012.4.19].
- 오마이뉴스 DB. <http://search.ohmynews.com/News/s_news.asp?keyword=>.
- 조인스 PDF. <<http://pdf.joinsmsn.com/joongang/>>.
- 카인즈. <<http://www.kinds.or.kr/>>.
- DB 조선. <http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/?gnb_sub>.

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

Kang, Hyun Jung. 2003. *An Analysis of Newspaper Reports on the Process of Elementary School's "Open Education"*. Master's thesis, Sookmyung Women's University.

- Kim, Ik Han. 2007. "The Introduction of archival science and the renovation of records Management(since 1999)." *The Korean Journal of Archival Studies* 15, 67-93.
- Lee, Eun Ju. 2002. *Civic internet media and Civic reporter system: the case study of online-only newspaper<Ohmynews>*. Master's thesis, Yonsei University.
- Lee, Seung Hwi. 2008. "New Government's Responsibility and Achievement in Records & Archives Management." *The Korean Journal of Archival Studies* 18, 257-280.
- Suh, Hye Ran. 2009. "A Chronological Review of the Public Records Management Policies in Korea From 1948 to Present." *Journal of Korean Society of Archives and Records Management* 9(2), 189-214.
- Zoh, Young Sam. 2011. *A study on presidential records & archives management system in Korea*. Master's thesis, Myongji University.

〈별표 1〉 공공기록관리 제도와 관련된 주요 쟁점

단위: 건수

범 주	주요 항목	세 부 쟁 점	국민의 정부 (1998-2002년)	참여정부 전기 (2003-2005년)	참여정부 후기 (2006-2007년)	이명박 정부 (2008-2011년)	합계	
기록물 관리 법률 및 제도	공공기록물 관리법	공공기록물관리법 제정 (1999년)	25				25	
		공공기록물관리법 전부개정 (2006년)		7	3		10	
		공공기록물관리법 일부개정 추진 (2010년)				16	16	
		공공기록물관리법 1차 시행령 개정 (2000년)	6				6	
		공공기록물관리법 예외를 인정하는 타법개정 추진 (2005년)		3			3	
	대통령기록물 관리법	대통령기록물관리법 제정 (2007년)				5	1	6
		대통령기록물관리법 개정추진 (2010년)					3	3
	기록물 관리위원회	국가·대통령기록 관리 위원회					2	2
	기록물관리기관	기록관 건립				1		1
		대통령기록관 건립		2	1	7	8	18
	기록관리 전문직	기록관리 전문요원			1		1	2
		기록물관리기관장		1	1		9	11
	기록물 관리	기록물 생산			2		2	4
		기록물 이관		4	8		6	18
		기록물 열람					3	3
		기록물 폐기					7	7
		대통령 지정기록물					6	6
	기록물 관리법· 제도 이행 조사	실태 조사	기록물폐기 실태조사		7			7
			정부부처 회의록작성 실태조사	15				15
			비밀기록물관리	1	3		1	5
감사원의 특별감사: 국가기록물 관리				15			15	
국가기록관리 실태조사				7			7	
세계일보 탐사보도: '기록이 없는 나라'				12			12	
기록물분류기준표 고시			4			4		
이행을 위한 활동		외부학술 활동(ex. 심포지움, 세미나개최)	3	6			9	
		정부내부 활동(ex. 영구보존시스템개발)	2	4			6	
법·제도 인식		법제도 이행관련 인식	2	7		1	10	
기타	기타	'대통령기록물 유출' 사건				129	129	
	기타		1	3	1	1	6	
총계			62	91	17	196	366	