

대통령기록 관리기구의 기능과 역할

곽 건 홍*

머리말

1. 대통령기록관리의 사적(史的) 전개
 2. 생산기관의 기록관리
 - 1) 처리과
 - 2) '대통령비서실자료관'
 3. 전문관리기관의 기록관리
- 맺음말

머리말

당대를 살고 있는 사람들의 역사와 그들의 사회적 기억을 기록으로 남기고 후세에 전승하는 것은 이 시대를 살고 있는 사람들의 역사적 소

* 정부기록보존소 학예연구관

주요논저 : 「전시체제기 일제의 노동이동 제한정책」 『한국사학보』 5, 1998. 9 ; 「일제의 중화학공업 '숙련'노동자 양성정책의 성격」 『사총』, 1998. 6 ; 「일제하의 빈민 - 토막민 · 화전민」 『역사비평』 46, 1999. 2.

임 가운데 하나이다. 또한 후세의 역사가들이 올바른 역사를 쓸 수 있도록 기록을 관리하는 것은 당연히 정부의 몫이자 의무이다. 1948년 정부 수립이후 제2공화국을 제외하고, 한국사회는 줄곧 대통령제를 권력구조로 채택하였다. 따라서 대통령기록은 현대를 이해할 수 있는 중요한 기록임에도 2000년 1월 <공공기관의기록물관리에관한법률>(이하 기록관리법령) 시행 이전까지 거의 무관심과 방치 상태에 놓여 있었다. 전통적인 기록관리 경험과 역사는 근대로 이행하면서 제국주의의 침략과 권위주의 정부의 출현에 따라 올바르게 계승되지 못하고 파행과 굴곡을 겪었다. 이러한 반성의 일환으로 기록관리법 제3조에는 “모든 공무원은 공공기관의 기록물을 보호할 의무를 갖는다”고 강조하여 전시대의 왜곡된 기록관리를 비판하고 있는 것이다.

최근 대통령기록에 대한 사회적 관심이 고조되고 있다. 그 원인은 먼저 시민사회와 학계를 중심으로 쟁점화되고 있는 ‘박정희전대통령기념관’ 건립문제와 밀접한 관련이 있다. ‘박정희전대통령기념관’ 건립 문제는 전직 대통령을 기념하는 차원에서 ‘박정희대통령기념사업회’를 중심으로 정치권에서 제기되었으나, ‘기념관’ 건립은 시대착오적인 발상이라는 지적과 함께 시민사회의 동의를 얻지 못하고 있는 형편이다. 또한 대통령기록의 관리문제와 관련해서는 ‘역대 대통령기록관’을 설립하는 방향이 제시되어 있는 상태이다.¹⁾ 논쟁은 상당히 중요한 의미를 담고 있지만, 그 성격상 과거 대통령기록 관리문제에 대해서만 언급되고 있

1) 이 글은 2000년 11월 17일 경남대학교 경남지역문제연구원·경남발전연구원·한국가가기록연구원이 공동 주최한 심포지엄『기록문화, 기록관, 아키비스트 - 한국 기록문화의 정착을 위한 기록관과 아키비스트의 소명』에서 발표한 글을 수정·보완한 것이다.

‘박정희전대통령기념관건립’ 문제와 대통령기록관에 대해서는 박찬승, 「역대 대통령기록관 설립을 제안함」 『역사비평』 제34호, 1999 ; 이상민, 「미국에서의 대통령기록관제도의 성립과 발전」 『미국사연구』 제10집, 1999 등 참조.

다. 과거의 대통령기록이 중요한 만큼 현재 생산되어 활용되고 있는 대통령기록에 대한 관리 문제도 매우 중요하다. 따라서 논쟁은 대통령기록을 누가 주체가 되어 어떻게 관리할 것인가의 문제로 귀결되고 있다.

다음으로는 기록관리법령의 시행과 관련이 있다. 즉 1999년 1월 정부입법으로 제정된 기록관리법령에서는 종전과 달리 대통령기록관리의 틀을 새롭게 제시하고 있기 때문이다. 기록관리법령의 핵심적인 내용은 첫째, 기록관리기구의 설립과 운영 둘째, 종래의 <공문서분류 및 보존에 관한 규칙>을 대체한 기록물분류기준표 제도의 성립과 그것에 기반한 전산등록체제 구축 셋째, 기록관리 전문가인 아키비스트(Archivist)의 기록관리기구 배치될 수 있다. 대통령기록은 이러한 기록관리법령의 핵심 내용이 적용될 때 비로소 제대로 관리될 수 있을 것이다.

이 글에서는 생산·활용·평가·보존단계로 이어지는 대통령기록의 생명주기를 염두에 두면서 대통령비서실의 각 처리과, ‘대통령비서실자료관’, 전문관리기관인 중앙기록물관리기관(정부기록보존소), 또 그 소속 하에 설치할 수 있는 대통령기록관 등의 대통령기록 관리기구들이 어떻게 유기적으로 대통령기록관리를 담당해야 하며, 그 위상과 역할이 무엇인지를 고찰하고자 한다. 이를 통해 대통령기록이 체계적으로 관리될 수 있는 토대를 마련하는 데 일조하고자 한다.

1. 대통령기록관리의 사적(史的) 전개

대통령제 하에서 최고 권력자인 대통령은 주요 정책 결정에 가장 큰 영향력을 행사하며, 대통령기록은 당대 역사를 구성하는 중요 부분이다. 그리고 업무수행과 관련된 대통령의 언행은 물론이고, 중요 정책 결정 과정, 협의 대상, 보고 내용에 대한 대통령의 지시사항 등을 체계적으로 관리하는 것은 후세 역사가의 객관적 평가를 가능하게 하는 전제조건이

다. 즉 최근 논란이 되고 있는 ‘박정희전대통령기념관’ 건립 문제도 기록관리라는 측면에서 보면, 다른 결론을 내릴 수 있다. 전직 대통령에 대한 평가가 제대로 이루어지려면 대통령기록에 대한 체계적인 수집과 정리가 필수 조건이다. 중요 기록에 대한 관리가 제대로 되었을 때 보다 더 객관적인 평가가 가능해 질 수 있다.

기록관리법 제정이전 행정·입법·사법부의 기록관리는 각기 별개의 관련 법령으로 관리되었다. 먼저 행정부를 살펴보면, 행정부기록 일반을 관장하는 정부기록보존소는 그동안 〈사무관리규정〉, 〈공문서 분류 및 보존에 관한 규칙〉을 통해 기록관리업무를 담당해 왔으며, 외교관계 문서를 다루는 외교통상부의 외교사료과는 〈외교문서보존 및 공개에 관한 규칙〉, 고문서 및 사료적 가치가 높은 각종 공문서를 수집·편찬하는 국사편찬위원회는 〈사료의 수집 및 보존에 관한 법률〉, 국방부는 〈군사기밀보호법〉, 국가정보원은 〈국가정보자료관리규정〉, 입법부인 국회는 〈국회공문서내규〉, 사법부인 법원은 〈법원보존문서관리규칙〉 등을 통해 관리해 왔다.²⁾ 이처럼 개별적으로 관리되어 오던 기록관리의 분절화가 오늘의 기록관리를 퇴행시켰음은 물론이다.

정부수립이후 대통령기록관리에 대해 처음으로 규정한 것은 1949년 제정된 〈정부처무규정〉(대통령훈령 제1호, 1949.7.15)이었다. 여기에서는 문서를 특류(特類), 갑류(甲類), 을류(乙類), 병류(丙類)로 구분하였는데, 대통령결재문서는 특류에 속하였다. “대통령, 부통령 및 국무총리에게 오는 문서는 전부 총무처 문서과를 거쳐 접수”하였으며, 보존기간은 영구, 10년, 3년, 1년 등으로 정하고, 완결된 문서는 총무과 또는 총무과를 거쳐 총무처 - 그 기관에 충분한 서고가 없는 경우 - 에 인계하도록 하였다. 다음으로 1963년 ‘정부공문서규정개정 건’(閣令제1645호,

2) 이만열, 「국가기록관리의 현실」, 한국국가기록연구원 심포지엄 발표문, 1999, 13쪽.

1963.11.22) 제54조 ‘대통령 등과의 사이에 왕복하는 문서’에 따르면, “다음 각 호의 1에 해당하는 문서로서 특수한 것을 제외하고는 이를 수발할 때에는 내각사무처를 경유하여야 한다. 1. 대통령·내각수반과의 사이에 왕복하는 문서 2. 국가재건최고회의 또는 대법원과의 사이에 왕복하는 문서” 등으로 규정하여 대통령기록의 문서 수발에 대해 일반 사무규정을 두고 있을 따름이었다.

대통령기록을 정부기록보존소로 이관해야 한다는 규정이 본격적으로 등장한 것은 1987년의 일이었다. 즉 <정부공문서규정>(대통령령 제11547호, 1984.11.23)에서 대통령기록관리에 대한 조항을 새로 신설했던 것이다. <정부공문서규정>(신설 1987.8.1, 대통령령 제12222호) 제39조 <대통령의 결재를 받은 문서 등에 대한 특례> 제1항에 따르면, “대통령의 결재를 받은 문서(대통령에게 보고된 문서를 포함한다)는 제32조 및 제33조의 규정에 불구하고 총리령이 정하는 바에 따라 정부기록보존소에 이관하여 보존하여야 한다”고 규정하였다.³⁾

<정부공문서규정> 제39조는 그 후 1991년 <사무관리규정>(대통령령 제13390호, 1991.6.19)에 그대로 반영되었다. 따라서 <사무관리규정> 제34조 제1항⁴⁾ 및 동시행규칙 제42조 제2, 제3항에 의해 대통령 결재문서의 이관이 이루어졌으며, 제48조(정기보고의 지정) 및 동시행규칙 제64조에 따라 정부기록보존소는 대통령 결재문서, 보고문서 등에 대해 1년

3) 여기에서 제32조는 “문서는 당해 문서가 처리·완결된 날이 속하는 연도의 말일까지 처리과에서 이를 보관하여야 한다.” 제33조(제3항)는 “보존기간이 만료된 영구·준영구문서는 정부기록보존소에 이를 이관하여 보존하여야 한다. 다만, 계속적으로 활용할 필요가 있는 영구·준영구인 문서는 정부기록보존소장과 협의하여 문서과에서 이를 계속 보존할 수 있다”고 규정되어 있다.

4) 제34조 제1항 “대통령의 결재를 받은 문서(대통령에게 보고된 문서를 포함한다)는 제28조의 규정에 불구하고 총리령이 정하는 바에 따라 정부기록보존소에 이관하여 정부기록보존소에서 보존하여야 한다”

에 2회에 걸쳐 생산현황 보고를 받았다. 그러나 종전 <사무관리규정>에 따르면, 가장 중요한 대통령비서실 생산 대통령기록은 그 대상에서 제외되어 있으며, 대통령 결재문서에 한해서만 관리번호를 부여해 정부기록보존소에서 수집·보존했다. 따라서 대통령 재임시 결재되지 않은 일반문서, 비망록 등 비공식 기록에 대해서는 기록관리가 제대로 되지 않았던 것이 사실이다. 즉 대통령비서실에서 생산된 많은 기록들이 규정 미비로 관리되지 않았던 것이다.

2000년 11월 현재 정부기록보존소의 역대대통령기록 현황은 <표 1>과 같다.

<표1> 정부기록보존소의 역대 대통령기록 보존 현황 (단위 : 건)

대통령별	계	생산기관별		비고
		대통령비서실	기타기관	
계	54,891	15,848	39,043	
이승만	3,847	715	3,132	
박정희	26,017	10,410	15,607	
최규하	886	125	761	
전두환	14,181	4,337	9,844	
노태우	3,826	34	3,792	통치사료기록서 83권
김영삼	4,206	227	3,979	통치사료기록서 112권
김대중	238	0	238	
허 정	157	0	157	
윤보선	1,512	0	1,512	
박충훈	21	0	21	

주) 2000.11.4 현재, 문서에 한함.

이들 역대 대통령기록 가운데 대부분을 차지하는 것은 법령공포원본·임용 및 서훈 문서, 각급 행정기관의 보고문서 등이다. 한편 대통령비서실 문서는 인사 등 일반행정 관련기록, ‘각하지시철’ 등의 대통령의

정책지시 관련기록, 각 부처의 보고서 등으로 구성되어 있다. 대통령비서실의 보고문서는 1960·70년대 생산된 ‘외무관계철’, ‘재경관계철’, ‘치안관계철’, ‘국방관계철’ 등 정부 각 부처의 업무관련 정책 및 집행보고 기록이다. 이밖에도 대통령서신철, 연설문철, 의전일지, 방명록 등이 소장되어 있다. 그러나 전직 대통령기록의 상당수는 『통치사료기록서』를 포함해서 대부분 공식적·공개적 행사 기록이며, 질적 측면에서 상당한 취약성을 갖고 있다. 또한 의사 결정이 다 된 후 최종서류라 할 수 있는 결재·보고문서만 남아 있는 것이 현실이다.

한편 최근 미국에서 공개된 한 서한은 1980년 당시 미국과의 관계를 잘 보여주고 있는 문건이다. 즉 1980년 12월 1일자 서한에서 지미 카터는 “한국의 국가이익과 양국의 상호관계를 위해 군사재판에서 선고한(김대중에 대한) 사형을 취소 또는 감형 조치를 취해 줄 것을 강력히 권고한다”고 전두환정권에 요구하였다. 2급 비밀로 분류된 서한에서 카터는 또 “김대중씨 등 주요 정치인의 처형은 한·미 양국의 군사·경제적 관계를 근본적으로 크게 위협하는 것”이며, 만약 이를 감행할 경우 “한국은 국제관계에서 심각한 피해를 보게 될 것”이라고 경고하고 있다.⁵⁾ 이와 같은 기록의 공개는 1980년대 한미관계를 밝혀주는 데 도움이 된다. 그러나, 기록관리 측면에서 보면 전직 대통령기록 중 외국 국가원수와의 ‘서신철’에 이러한 기록이 남아 있어야 하지만, 현재로서는 그 행방을 알 수 없다. 전두환 정권 퇴임후 “각종 말씀자료와 수석비서관 회의록, 수석들이 보관한 문서 등을 연회동 사저로 옮겼다”라는 신문기사는 대통령기록이 얼마나 허술하게 관리되었는가를 짐작케 한다. 이처럼 한국 현대사의 전개과정에서 대통령기록은 사적(私的)인 기록으로 간주되었다.

5) 『중앙일보』 2000년 1월 12일자.

2. 생산기관의 기록관리

1) 처리과

생산기관인 대통령비서실의 기록관리를 체계적으로 이해하기 위해서는 먼저 대통령비서실의 구조와 기능을 파악해야 한다. 일반적으로 대통령은 국가통합의 상징으로서 국가원수, 행정부 수반, 국군통수권자 등으로서의 지위를 가지며, 대통령비서실은 비서실장을 중심으로 수석 비서관, 비서관, 비서, 행정관, 직원 등으로 구성되어 있다.

〈표 2〉 대통령비서실 인력의 증감 현황 (단위 : 명)

		제1공화국	제3·4공화국			제5공화국		
연월일		60.8.25	61.12.18	67.7.21	68.4.9	80.2.4	80.12.18	83.10.7
계	약간명(정원 개념 없이 필요에 따라 임용)	15	48	137	227	272	324	334

자료 : 대통령비서실, 『대통령비서실편람』, 1996, 70쪽.

정부수립이후 대통령비서실의 변천과정을 살펴보면, 제1공화국시기에는 1949년 1월 처음으로 ‘대통령비서관 직제’가 마련되었으나, 이 시기의 대통령비서실은 대통령의 문서수발 기능만을 할 정도로 그 기능이 매우 미약했다.⁶⁾ 1960년 8월 25일에는 국무원령 제66호로 제1공화국의 ‘대통령비서관제’를 ‘대통령비서실직제’로 개편하였으며, 비서실의 기능과 비서실장의 직무를 명시하였다. 박정희정권 집권시기 대통령비서

6) ‘대통령비서관직제’에 따르면 그 관장사항은 1. 대통령 관저 및 시종에 관한 사항, 2. 대통령에 직속하는 서무문서 및 경리에 관한 사항, 3. 대통령의 명에 의한 공보 및 정무에 관한 사항 등이었다.

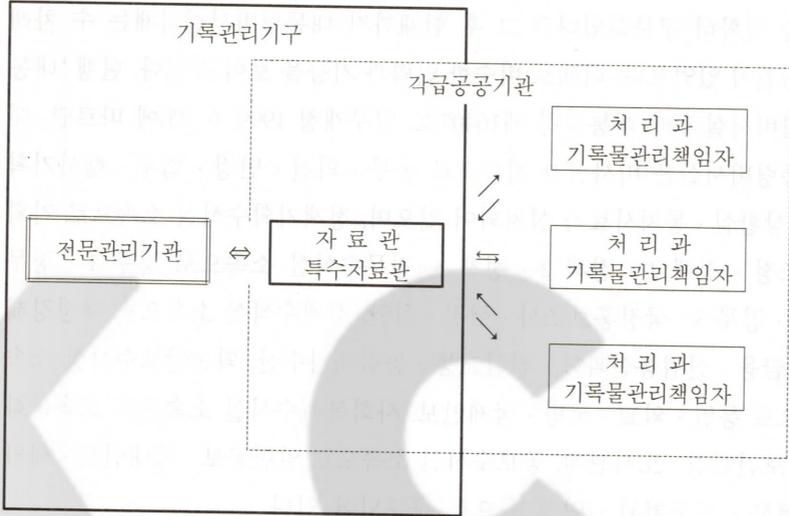
실은 경제개발정책의 산실로서 강력한 추진체 중의 하나였으며, 이와 함께 <표 2>에서 보는 것처럼 대통령비서실 인력이 급증하기 시작했다. 특히 1967년 7월 21일 대통령직제를 변경하여 대통령비서실의 기능확대에 따른 인력보강과 직급체계를 조직화하였으며, 전두환정권은 집권 후 1980년 10월 15일 직제 개편을 통해 수석비서관, 비서관, 행정관의 직급을 명확히 구분하였다.⁷⁾ 그 후 현재까지 대통령비서실직제는 수 차례 개편이 있었으나, 대체로 비슷한 인력과 기능을 보이고 있다. 현행 ‘대통령비서실직제’(대통령령 제16407호, 일부개정 1999. 6. 25)에 따르면, 대통령비서실은 비서실장 직속으로 총무·의전·민정·법무·행사기획·상황실·통치사료가 설치되어 있으며, 정책기획수석실 소속으로 기획조정·정책 1·정책 2·정책 3, 정무수석실 소속으로 정무 1·정무 2·정무 3·국정홍보조사·행정·치안, 경제수석실 소속으로 재정경제·금융·산업통신과학·건설교통·농림해양수산, 외교안보수석실 소속으로 통일·외교·국방·국제안보, 사회복지수석실 소속으로 교육문화·보건환경·노사관계, 공보수석실 소속으로 일반공보·국내언론·해외언론·보도지원·연설 등으로 구분되어 있다.

기록관리법령에 따르면, 기록관리기구의 구성은 처리과, 자료관, 전문관리기관으로 구분되어 있다. 기록의 생명주기에 따라 처리과는 활용기록, 자료관은 준활용기록, 전문관리기관은 비활용기록단계의 기록관리업무를 주로 하며, 처리과의 기록관리 목적은 업무활용과 참조를 위한 것이다. 이를 대통령비서실의 기록관리와 연관지어 구분하면 먼저 처리과의 범주를 확정하는 것이 필요하다. 행정기관의 사무관리에 관한 사항을 규정한 <사무관리규정>(대통령령제16.609호, 1999.12.7) 제3조에 따르면, ‘처리과’란 “문서의 수발 및 사무처리를 주관하는 과·담당관

7) 최평길, 『대통령학』, 박영사, 1997, 59쪽 ; 대통령비서실, 『대통령비서실편람』, 1996, 71쪽.

또는 계”를 의미한다. 이를 대통령비서실에 적용하면 대체로 각 수석실의 각 비서관 담당업무를 상정할 수 있다. 따라서 대통령비서실의 처리과 수는 총무·통치사료·교육문화 등 34개에 이른다.

〈표 3〉 기록관리기구의 구성



처리과의 기록관리업무를 살펴보기에 앞서 기록관리법령에 규정한 대통령기록관리 조항을 살펴보면 다음과 같다.

공공기관의 기록물관리에 관한 법률(법률제5709호)

제8조(대통령기록관) 대통령관련 기록물의 효율적 관리와 전시를 위하여 필요한 경우에는 중앙기록물 관리기관 소속 하에 대통령기록관을 설치·운영할 수 있다.

제13조(기록물관리) ① 대통령과 그 보좌기관이 대통령의 직무 수행과 관련하여 생산 또는 접수한 모든 기록물은 중앙기록물

관리기관의 장이 이를 수집하여 보존하여야 한다.

② 누구든지 제1항의 규정에 의한 대통령관련 기록물을 무단으로 폐기·훼손하거나 보존하고 있는 공공기관 밖으로 반출하여서는 아니된다.

③ 대통령관련 기록물을 생산 또는 접수한 공공기관의 장은 대통령관련 기록물의 원활한 수집 및 보존을 위하여 매년 대통령기록물의 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.

공공기관의기록물관리에관한법률시행령(대통령령제16609호)

제28조 대통령관련 기록물의 보존관리 ① 법 제13조제1항의 규정에 의한 대통령관련 기록물의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 대통령이 결재하거나 보고받은 기록물
2. 대통령과 그 보좌기관이 생산 또는 접수한 기록물
3. 공공기관이 대통령 또는 그 보좌기관에 제출한 기록물의 원본
4. 대통령 또는 차관급 이상의 대통령의 보좌기관이 참석하는 정책조정을 위한 각종회의의 회의록
5. 대통령의 업무와 관련한 메모, 일정표, 방문객명단 및 대화록, 연설문 원본 등 사료적 가치가 높은 기록물
6. 대통령의 영상 또는 육성이 수록된 시청각기록물
7. 대통령 가족의 공적 업무활동과 관련한 기록물
8. 기타 중앙기록물관리기관의 장이 대통령관련 기록물로 지

정한 기록물

- ② 제1항 각 호의 1에 해당하는 기록물을 생산 또는 접수한 공공기관의 장은 당해 기록물의 생산 또는 접수일이 속하는 해의 다음 연도 6월 30일까지 대통령관련 기록물의 목록을 중앙기록물관리기관의 장에게 제출하여야 한다. 다만, 대통령의 임기가 종료되는 해의 전년도에 처리한 대통령관련 기록물의 목록은 대통령의 임기가 종료되는 해의 1월 10일까지 제출하여야 한다.
- ③ 중앙기록물관리기관의 장은 제2항의 규정에 의하여 파악한 대통령관련 기록물의 목록을 대통령 임기종료 40일전까지 대통령당선자가 지명하는 자에게 통보하여야 하며, 지명된 자는 대통령 임기종료 20일전까지 대통령관련 기록물 중 중앙기록물관리기관으로 이관하지 아니하고 차기 대통령과 그 보좌기관이 계속 활용할 필요가 있는 기록물의 목록을 중앙기록물관리기관의 장에게 통보하여야 한다.

현행 기록관리법령의 대통령기록관리 조항의 특징은 첫째, 종전과 달리 대통령비서실에서 생산된 기록을 집중적으로 관리하고자 한 점이다. 또한 대통령기록의 범위를 명확하게 하였으며, 대통령의 업무와 관련한 메모, 일정표, 대화록 등 사료적 가치가 높은 기록을 구체적으로 명기하였다. 둘째, 각급 행정기관의 대통령기록은 일반문서와 같이 관리한다는 점이다.⁸⁾ 종전에는 각급 행정기관에서 생산한 대통령결재문서 등은 일반문서철에서 분리하여 이관했기 때문에 최종 결재서류만 남는 실정

8) <공공기관의 기록물관리법을 시행규칙> 제15조 제1항 따르면, ‘대통령관련 기록물, 비밀기록물’ 등은 기록물등록대장의 특수기록란에 해당 항목을 표기하며, 각급 공공기관의 대통령기록물은 일반기록물과 함께 관리하게 되어 있다.

이었다. 즉 어떠한 맥락에서 기록이 생산되었는지 전혀 파악할 수 없었으나, 기록관리법령에서는 일반문서에서 분리하지 않고 함께 관리하다가 해당 문서의 이관시기에 이관하도록 규정하였다. 따라서 대통령결재 문서의 전후 맥락을 파악할 수 있게 되는 장점이 있다. 셋째, 중앙기록물관리기관 소속 하에 대통령기록관을 설치·운영할 수 있는 조항을 둔 점이다. 이것은 행정부 기록과 별도로 관리하는 것을 의미한다. 넷째, 대통령기록의 무단 폐기 등을 방지하기 위해 처벌 규정을 둔 점이다. 다섯째, 대통령비서실에서 생산한 대통령기록은 대통령 임기종료와 함께 중앙기록물관리기관인 정부기록보존소로 이관될 수 있도록 규정한 점 등이다.

이상 기록관리법령의 대통령기록관리 조항을 고려하여 대통령비서실 각 처리과의 기록관리업무를 살펴보면 첫째, 등록업무를 들 수 있다. 즉 기록관리법령에서 규정한 대통령기록의 범위에 해당하는 기록을 생산하게 되면, 먼저 ‘기록물등록대장’에 등록하여야 한다. 기록을 전산으로 등록하는 것은 대통령비서실에서 발생한 행정행위의 근거기록을 남기고 멸실되지 않게 하는 장치를 의미한다. ‘기록물등록대장’에는 제목·결재권자·분류번호·공개구분 등을 기입하여 고유한 등록번호를 부여받게 되며, 대통령기록의 기본정보를 수록하게 된다. 등록된 대통령기록은 검색을 통해 생산부서와 자료관에서 업무에 활용된다. 둘째, 대통령기록은 생산기관과 기능에 따라 분류된다. 분류는 정부기록보존소에서 고시하는 ‘기록물분류기준표’에 따라 단위업무별로 책정된 보존기간을 적용하고, 종이문서·시청각기록 등 물리적 특성에 따라 보존방식을 구분한다. 대통령비서실 생산 기록도 각급 행정기관과 마찬가지로 ‘기록물분류기준표’에 따라 분류되어야 한다. 셋째, 편철 업무를 들 수 있다. 기록이 훼손되는 것을 방지하기 위해 처리과에서는 반드시 사안단위로 관련 기록들을 하나의 묶음 또는 상자로 편철한다. 넷째, 생산현황 통보

업무이다. 각 처리과에서는 자료관으로 생산현황 통보에 앞서 전년도에 생산된 기록을 정리해야 한다. ‘기록물정리’기간은 매년 3월말까지이며, 처리과에서는 문서와 시청각기록 등으로 구분하여 분류번호·건명·보존기간·주요내용 등을 기입하여 자료관으로 생산현황을 통보해야 한다. 이와 같은 처리과의 기록관리업무는 ‘기록물관리책임자’가 담당하며, 따라서 각 처리과에서는 ‘기록물관리책임자’를 지정 운영하여야 한다. 또한 처리과에서는 종전과 달리 단 한 건의 기록도 폐기해서는 안된다.

이상에서 살펴본 것처럼, 처리과의 기록관리업무는 가장 기초적인 수준에서 진행되지만, 이러한 업무가 제대로 시행되지 않는다면 대통령기록관은 처음부터 단추가 잘못 채워지는 것을 의미한다. 즉 기록관리 법령 시행 이전까지 대통령기록은 생산됨과 동시에 파기되는 것이 관행이었다. ‘금융실명제’와 같은 중요한 정책 서류마저 8페이지를 넘지 않았다는 언론보도를 보아도 쉽게 알 수 있으며,⁹⁾ 김영삼정부의 대통령비서실 생산 기록 중 정부기록보존소로 이관된 기록물 양이 불과 227건에 지나지 않는다는 사실에서도 입증된다. 따라서 대통령비서실 각 처리과에 대한 기록관리 실무교육이 매우 중요한 의미를 지닌다. 실무교육은 먼저 대통령비서실 각 처리과의 ‘기록물관리책임자’를 대상으로 수시로 진행해야 하며, 대통령기록의 중요성을 인식시키는 방향에서 실시해야 한다. 이를 통해 대통령비서실 생산 기록이 폐기되지 않고, 자료관으로 이관될 수 있는 토대를 구축해야 한다.

9) 『동아일보』 1998년 4월 29일자.

2) ‘대통령비서실자료관’

행정부문을 비롯한 각급 기관은 업무 행위 과정에서 기록을 생산한다. 그러나, 일정한 시간이 경과하면 기록은 실제 업무에 활용되지 않고 업무담당자의 사무실이나 문서고에 쌓이게 되며, 사무실과 문서고에 기록들을 보관하는 경우 관리 비용문제가 발생한다. 따라서 해당 기록이 활용되지 않는 시점에 일정기간 임시로 기록을 보존하는 중간 보존시설을 두어야 한다. 따라서 기록관리법령은 이러한 기록관리의 원칙에 입각해서 각급 행정기관에 자료관 설치를 의무화하고 있다. 즉 기록관리법 제9조 제1항에 따르면, “공공기관의 기록물을 효율적으로 관리하기 위하여 대통령령이 정하는 공공기관은 자료관을 설치·운영하여야 한다”고 규정하고 있다. 자료관은 기록관리기구의 핵심적인 단위이다. 기록관리 측면에서 자료관은 영구문서를 보존하는 기록보존소 즉 전문관리기관과는 다르며, 준활용단계의 기록, 한시문서를 보존하는 기관이다.

기록관리법령에 따르면 자료관 설치 대상기관은 중앙행정기관, 특별행정기관, 지방자치단체, 군기관 등이며, 비밀문서를 다수 생산하는 통일부·외교통상부·국방부·대검찰청·경찰청 등은 특수자료관을 설치하게 되어 있다.¹⁰⁾ 이 글에서 살펴볼 대통령비서실 또한 자료관 설치

10) <공공기관의 기록물관리에 관한 법률> 제9조(자료관) 제1항에 따르면, “공공기관의 기록물을 효율적으로 관리하기 위하여 대통령령이 정하는 공공기관은 자료관을 설치·운영하여야 한다”고 규정하고 있다. 또한 동법 시행령 제5조에 따르면, 자료관 설치 대상기관으로 중앙행정기관, 특별시·광역시·도 및 시·군·구, 특별시·광역시·도교육청 및 지역교육청, 국·공립대학, 국방부장관, 합동참모의장 및 육군·해군·공군 참모총장이 정하는 군기관 등이며, 또한 자료관 설치 대상기관은 아니지만 연간 기록물 생산량이 1천권 이상인 기관에서 자료관을 설치·운영하고자 하는 기관은 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 설치가 가능하다.

대상기관 중의 하나이다.¹¹⁾ 그러나 2000년 1월 기록관리법령이 시행된 이후 설치된 자료관은 극히 소수에 지나지 않는다. 2001년 6월말 현재 정부기록보존소에서 조사한 자료에 따르면, 전체 592개 설치대상 기관 중 45개 기관에서 자료관이 설치되었으며, 그 가운데 중앙행정기관은 147개 기관 중 16개 기관에 지나지 않았다.¹²⁾ 자료관 설치가 지연되고 있는 원인은 물론 자료관 설치에 따른 인력, 시설 및 예산확보 등에 기인하는 바가 크지만, 각급 행정기관의 기록관리업무에 대한 인식부족이 보다 본질적인 원인이라 할 수 있다.

앞에서 살펴본 것처럼, 현행 기록관리법령은 대통령비서실 생산 대통령기록을 중심으로 그 범위를 설정하고 있다. 따라서 ‘대통령비서실자료관’에서는 이와 같이 중요한 대통령기록을 일차적으로 수집·이관해야 할 의무를 갖고 있으며, ‘대통령비서실자료관’의 역할은 다른 어떤 자료관에 비해 그 중요성이 크다할 것이다. 또한 자료관에서 수집·이관한 대통령기록은 기록관리법령이 정한 바에 따라 대통령 임기 말에 중앙기록물관리기관인 정부기록보존소로 이관되고, 나아가 대통령기록관이 설치되어 전문적 보존과 활용에 이용될 수 있어야 한다.

‘대통령비서실자료관’은 각급 행정기관의 자료관과 대체로 동일한 업무를 수행한다. 그러나, 대통령비서실만이 갖고 있는 특수성이 있으며, 이에 대한 충분한 고려가 선행되어 자료관이 설치되어야 한다. 기록관리법령에 따르면, 자료관은 행정기관의 기록관리업무를 총괄하며, 기록의 수집, 보존, 폐기, 이관, 공개활용, 전산관리 등을 주 업무로 한다.¹³⁾

11) 최근 대통령비서실에서는 통치사료비서관실을 중심으로 자료관설치를 추진하고 있다. 현행 ‘대통령비서실직제’에 따르면, 통치사료비서관실은 “대통령 행사, 회의관련 자료, 영상자료의 수집·보존”을 그 기능으로 하고 있다.

12) 김형국, 「자료관설치현황 및 실태」, 『정부기록보존소 소식지』 제2호, 2001, 16쪽.

13) 기록관리법 제9조 제2항에서는 자료관의 업무를 “당해 공공기관의 기록물의

‘대통령비서실자료관’ 또한 대통령비서실의 기록관리업무를 총괄하며, 공무수행과 관련해서 생산된 기록을 수집·이관하고, 기록물분류기준표에 따라 보존 폐기하고, 공개 활용이 가능하도록 정리하여야 한다. 구체적인 업무를 살펴보면 첫째, 기록물의 정리를 들 수 있다. 기록물 정리에 앞서 자료관에서는 처리과 ‘기록물관리 책임자’에 대한 기록물 정리 교육을 주관하여야 하며, 처리과의 기록물 보유현황 등 대통령기록에 대한 목록 파악과 생산현황의 조사, 미정리 기록물의 편철 등을 실시하여야 한다. 기록물 정리는 전문관리기관으로 전년도 생산현황을 통보하는 시점인 6월말까지 완료하여야 한다.

둘째, 대통령기록의 효율적인 활용과 안전한 보존을 위한 인계인수·이관업무이다. 먼저 처리과에서 대통령기록을 인계받아야 하며, 이에 따른 자료관 지침과 구체적인 절차가 마련되어야 한다. ‘대통령비서실자료관’의 전문관리기관으로의 이관 작업은 각급 공공기관의 자료관과 달리 대통령 임기 말에 1회에 한해 행하는 것으로 되어 있다. 또한 대통령비서실 생산 대통령기록의 전문관리기관으로의 이관에 있어서 기록관리법시행령 제28조 제3항은 중앙기록물관리기관인 정부기록보존소 이관 전에 대통령직인수위원회 - 비록 구체적으로 명칭을 명기하지는 않았지만 - 가 이관 여부에 대한 선별권을 갖도록 하고 있다. 따라서 정부기록보존소는 이관 업무를 ‘대통령비서실자료관’은 물론이고, 대통령직인수위원회와 함께 진행해야 함을 의미한다. 즉 전임 대통령기록의 목록을 차기 대통령 당선자가 지명하는 자에게 통보하고, 차기 대통령이 계속해서 활용할 필요가 있는 기록은 활용토록 규정하고 있다. 대

수집·보존 및 활용, 자료관이 설치되지 아니한 소속 공공기관의 기록물관리, 전문관리기관으로의 기록물의 이관, 전문관리기관과의 협조에 의한 기록물의 상호활용 및 보존의 분담, 당해 공공기관의 기록물에 대한 정보공개청구의 접수, 기타 당해 공공기관의 기록물관리에 관한 사항” 등으로 규정하고 있다.

령직인수위원회가 정부기록보존소와 달리 정치적 중립성을 갖는 조직이 아니기 때문에 전직 대통령기록에 대한 이관 여부를 판별하는 것은 현실적으로 매우 민감한 문제가 될 수 있으며, 이에 대한 보완조치 없이는 대통령기록이 제대로 생산되고, 목록이 정부기록보존소로 매년 정확하게 생산현황으로 통보될 수 없는 구조적 한계를 지니고 있다고 할 수 있다.

셋째, 한시 보존기록에 대한 기록물 폐기업무이다. 기록물 폐기업무는 기록물분류기준표의 보존기간에 따라 기록물관리 전문요원의 심사와 ‘기록물폐기심의회’의 심의를 거쳐 확정된다. 그러나 실제에 있어서 ‘대통령비서실자료관’의 기록물 폐기업무는 상당히 복잡한 양상을 띠게 된다. 예를 들어 보존기간이 5년인 기록은 처리과에서 2년 보관 후 자료관으로 이관하게 되며, 이 경우 임기 말에 생산된 대통령기록은 해당 대통령 재임기간 중에 자료관에서 폐기하지 못하고, 다음 대통령 임기 중에 폐기해야 한다. 따라서 ‘대통령비서실자료관’의 업무는 정권의 인계인수와 관계없이 연속성을 가져야 하는 것은 물론이다.

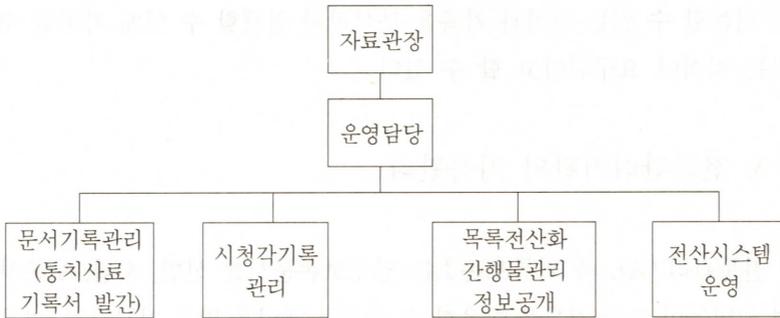
넷째, 대통령기록에 대한 평가업무 및 ‘기록물분류기준표’의 관리이다. 여기에는 한시기록물에 대한 표준평가표의 작성 작업, 정부기록보존소에서 제시한 ‘기록물분류기준표’의 조정업무 등을 들 수 있다.

다섯째, 처리과 업무담당자에 대한 대통령기록의 중요성과 실제 기록관리업무에 대한 교육업무를 들 수 있으며,

여섯째, 대통령기록관리에 대한 계획 수립 및 자체 처리 규정을 만드는 업무, 또한 업무에 활용될 수 있도록 목록을 전산화하여 기록물의 공개에 대응하여야 하며, 기록물의 열람과 대출관리, 서고 관리 등의 업무를 하여야 한다.

이와 같은 ‘대통령비서실자료관’의 업무를 고려하여 그 구성과 업무분장을 제시하면 다음 <표 4>과 같다.

〈표 4〉 ‘대통령비서실자료관’의 구성 및 업무분장 예시



‘대통령비서실자료관’의 특징은 기록물 생산 후 전문관리기관으로의 이관 시기가 상당히 빠르다는 점이며, 기록물 형태에 따라 생산 부서가 다르다는 점이다. 예를 들어, 시청각기록관리 담당을 별도로 제시한 이유는 사진필름류와 녹음동영상류 등 상당수의 시청각기록이 공보 업무와 관련해서 생산된다는 점을 고려한 것이다. 자료관의 장은 자료관 운영을 총괄하며, 자료관 운영담당은 기록물관리전문요원(archivist)으로 배치하여야 한다. 중앙행정기관의 경우 자료관에는 기록물관리전문요원을 2004년 말까지 1명 이상 배치하도록 의무화되어 있다. 따라서 ‘대통령비서실자료관’에 배치될 기록물관리전문요원은 대통령기록의 수집 및 해당 기록물의 중앙기록물관리기관으로의 이관, 공개활용, 등록·분류 등의 기록관리 교육, 기록물 목록의 정기적 파악, 폐기 대상 기록물의 심사 및 재분류, 역사적 가치가 있는 기록물의 선별 등 기록관리 전반에 관한 기능을 수행해야 할 것이다. 대통령기록관리에 있어서 자료관에서 일하는 기록물관리전문요원의 역할은 매우 중요하다. 일반도서와 달리 한번 폐기되면 영원히 재생할 수 없는 속성을 갖고 있는 공공기록 특히 대통령기록을 다루기 때문만은 아니다. 대통령기록을 다루는 기록물관리전문요원은 보존할 기록의 선별, 기록의 보존과 관리방식, 기록의 맥

략과 내용을 파악해야 한다. 특히 중요한 것은 기록의 내용과 생산맥락을 이해할 수 있는 지식과 기록을 분석하여 검색할 수 있게 가공할 수 있는 지식이 요구된다고 할 수 있다.

3. 전문관리기관의 기록관리

전문관리기관, 즉 기록보존소는 영구보존문서를 선별, 수집, 보존하며 시민들이 소장 기록을 이용할 수 있도록 책임을 맡은 기관으로, 기록관리법 제2조에는 “기록물관리기관 중 영구보존을 위한 시설 및 장비와 전문인력을 갖추고 기록물관리업무를 전문적으로 수행하는 기관”으로 정의하고 있다. 따라서 전문관리기관인 동시에 중앙기록물관리기관¹⁴⁾으로서의 위상을 갖는 정부기록보존소는 역사 기록의 항구적 보존과 책임 행정 구현, 정책의 투명성 확보를 위해 대통령기록에 대한 체계적인 관리체제를 확립해야 한다. 즉 공공 기록 중 가장 역사적 가치가 크다고 할 수 있는 대통령기록을 중립적인 성격의 기록보존소에서 수집·정리·보존하는 것은 그 나라의 기록문화를 한 단계 높이는 과정이며, 문화의 정체성을 창출하는 지렛대가 될 수 있다.

중앙기록물관리기관의 대통령기록관리는 전직 대통령기록관리와 현직 대통령기록관리로 구분할 수 있다. 전직 대통령기록관리는 첫째, 역대 대통령기록의 정리 작업이 무엇보다도 먼저 이루어져야 한다. 즉 역

14) 기록관리법 제5조에 따르면, 기록물관리를 총괄·조정하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 중앙기록물관리기관을 설치하게 되어 있으며, 중앙기록물관리기관의 업무를 1. 기록물관리에 관한 기본정책의 결정 및 제도의 개선, 2. 기록물의 수집·보존 및 활용, 3. 국가기록물의 지정 및 보존, 4. 기록물관리 기술 및 기법의 연구·보급 및 표준화, 5. 기록물관리 종사자에 대한 교육, 6. 기록물관리업무에 관한 지도·감독, 7. 기록물관리에 관한 교류·협력, 8. 기타 기록물관리에 관한 사항 등으로 규정하고 있다.

대 대통령기록에 대한 목록 작성과 목록집의 발간, 목록 기술(description)의 수행, 공개 여부의 분류 등이 그것이다. <표 1>에서 살펴본 것처럼, 정부기록보존소에 보존 중인 대통령기록은 2000년 11월 현재 54,891건으로 그 가운데 박정희 전대통령기록이 가장 많이 남아 있다. 따라서 이러한 작업을 수행하기 위한 물리적 시간과 여건을 필요로 하며, 작업에 필요한 구조를 서둘러 갖추어야만 한다.

둘째, 사실상 유출된 것이나 다름없는 민간에 흩어져 있는 전직 대통령기록에 대한 수집과 국가기록물로의 지정문제이다. 예를 들면, 이화장에서 보관해 오던 이승만전대통령기록 - 문서류 약 15만장으로 추정(전체를 공문서로 볼 수는 없음) - 을 현재 연세대학교 국제대학원 부설 현대한국학연구소에서 관리하고 있다. 이승만전대통령기록의 원본은 연세대학교 중앙도서관 귀중본 도서실에, 사본 및 일부 중요 기록은 복제하여 우남전시실에 보관되어 있다. 이승만전대통령기록 중 국한문 목록은 이미 영인되어 공개되었고, 그 대부분을 차지하는 영문 목록은 가 목록이 완성된 상태이며, 경무대를 생산기관으로 한 외교문서가 그 대부분을 차지하고 있다. 그러나 전문관리기관이 아닌 장소에서 보관되고 있는 중요 기록에 대해 지금과 같은 방치상태가 지속되어서는 안된다. 역사적 가치가 큰 대통령기록은 시간이 경과할수록 그 보존문제가 상당히 중요해진다. 따라서 목록 파악과 기록관리 전문기관의 정기적인 점검 및 복제본 제작, 국가기록물로의 지정 문제¹⁵⁾ 등이 서둘러 진행되어야 할 것이다. 기록관리법 제정 이전 시기의 대통령기록은 법령에 따라 국가기록물로 지정할 수 있다. 국가기록물로 지정하는 목적은 기록의

15) 기록관리법 제20조는 “중앙기록물관리기관의 장은 민간인이 보유한 기록물이 공공기관의 업무수행과 관련하여 생산되고 국가적으로 보존할 가치가 높다고 인정되는 경우에는 제26조의 규정에 의한 국가기록물관리위원회의 심의를 거쳐 이를 국가기록물로 지정할 수 있다”고 규정하고 있다.

무단 유출, 무단 파기를 방지하기 위한 최소한의 조치이다. 그러나, 전직 대통령기록을 국가기록물로 지정하기 위해서는 중앙기록물관리기관에서 먼저 기록물의 체계적 정리와 목록 기술 등 기록관리실무 측면의 지원을 해야하며, 이를 위한 전문인력의 도움과 재정적 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

다음으로는 기록관리법의 적용을 받는 현직 대통령기록의 관리문제이다. 중앙기록물관리기관은 대통령기록관리를 위해 행정 각 부처에서 생산된 ‘대통령관련’ 기록도 체계적으로 수집·이관하여 향후 현직 ‘대통령관련’ 기록이 대통령비서실에서 생산된 대통령기록과 함께 정리될 수 있도록 준비하여야 한다. 기록관리법령에 따르면, 일반문서로 편철되어 대통령결재문서가 관리되며, 생산연도 10년 후 정부기록보존소에 이관된다. 따라서 이러한 행정 각 부처의 대통령결재문서에 대해서도 생산 목록 및 기록물 내용에 대한 파악이 필요하며, 이관 시기가 다른 대통령비서실 생산문서를 정리하기에 앞서 고려해야 할 사항이다. 이 점은 대통령비서실에서 생산한 대통령기록이 각급 행정기관에서 생산한 대통령기록에 비해 상대적으로 먼저 정리되는 것을 의미한다. 따라서 각급 행정기관에서 생산한 결재 및 보고문서 등 대통령 재임시 생산한 기록 전체가 이관되어 대통령비서실 생산 기록, 행정부 생산 기록이 통합적으로 관리되는 것은 10년이 지난 다음에 가능한 것을 의미한다. 또한 기록관리법 시행령 제11조에 규정한 공식문서 이외의 중요 기록물의 등록·관리를 위해서도 각별한 주의를 기울여야 한다. 즉 대통령의 업무 관련 메모·일정표·방문객 명단 및 대화록의 생산과 관리에 대한 정기적인 파악이 선행되어야 할 것이다.

그러나 현직 대통령기록의 관리문제와 관련해서 무엇보다도 중요한 것은 대통령기록의 생산을 보장하는 제도적 장치를 갖추는 부분일 것이다. 대통령에 대한 역사적 평가가 제대로 이루어지려면 먼저 해당 대통

령기록에 대한 체계적 수집과 정리가 필요하다. 대통령의 공과에 대한 중요기록이 많이 보존되었을 때 비로소 객관적 평가가 가능할 것이다. 따라서 대통령기록의 생산을 장려하고, 체계적으로 수집 보존할 수 있는 구조를 갖추는 것이 매우 중요하다. 그러나 기록물관리법령에는 대통령기록에 대한 생산의무는 규정하고 있지만, 대통령기록을 일정기간 동안 제도적으로 비공개할 수 있는 조항, 즉 ‘보호’ 조항은 결여되어 있다. 대통령기록 가운데 중요 기록은 일정기간 비공개 기록으로 ‘보호’되어야 한다. 그것을 통해 중요 핵심 사안을 담고 있는 대통령기록의 생산과 이관이 이루어지고, 나아가 후대 역사 사료로 활용되는 것이 가능해진다.

미국에서는 대통령 임기종료 전에 국립기록관리청으로 이관될 대통령 기록 가운데 비공개로 보호할 기록을 대통령이 최대 12년까지 지정할 수 있다. 또한 전임 대통령이 지정한 비공개 대통령기록은 〈정보자유법〉(Freedom of Information Act, FOIA)에 적용받지 않으며, 후임 대통령은 물론 의회에도 공개하지 않는다. 대통령의 직무를 수행하기 위해 공식적으로 분류등록된 비밀기록은 여기에 해당되지 않는다. 비밀기록의 경우 미의회 소위원회 비밀회의에서 비밀정보를 제공받는 의원은 이 비밀을 보호해야 할 의무가 있다.¹⁶⁾

우리 나라의 경우 〈공공기관의정보공개에관한법률〉(법률 제5242호, 1996.12.31, 이하 〈정보공개법〉) 제7조 비공개대상정보에 따르면, 공개하지 않아도 되는 정보는 “다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보, 공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보, 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호 기타

16) 이상민, 「미국에서의 대통령기록관제도의 성립과 발전」, 172~173쪽.

공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보” 등 8종으로 구분하고 있다. 또한 기록관리법 제17조에 따르면, 전문관리기관은 생산연도 종료후 30년이 지난 다음 공개재분류를 할 수 있다.¹⁷⁾ 이러한 비공개조항과 공개재분류 조항이 <정보공개법>과 현행 기록관리법령에 규정되어 있으나, 대통령기록을 일정기간 비공개하는 것은 <국회에서의증언감정등에관한법률>에 따르면,¹⁸⁾ 현실적으로 불가능하다. 따라서 대통령기록의 생산을 장려하고, 중요 기록을 후대에 역사자료로 남기기 위해서는 일정기간 동안 비공개하는 ‘보호’ 조항이 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 즉 대통령기록 가운데 대통령이 지정하는 중요기록에 대해서는 일정기간 동안 비공개할 수 있는 규정을 신설해야

17) 기록관리법 제17조 기록물의 공개여부 분류는 “① 기록물관리기관은 기록물의 공개청구에 신속하게 응하기 위하여 보존하는 기록물의 공개여부를 미리 분류하여야 한다. ② 공공기관은 기록물을 이관하는 때에는 당해 기록물의 공개여부에 대한 의견을 함께 제출하여야 한다. ③ 전문관리기관은 비공개로 분류하여 관리하는 기록물 중 생산연도 종료 후 30년이 경과한 기록물에 대하여는 공개여부를 다시 분류하여야 한다”고 규정하고 있다.

18) <국회에서의증언감정등에관한법률> 제1조는 “국회에서의 안전심의 또는 국정감사나 국정조사와 관련하여 행하는 보고와 서류제출 요구, 증언·감정 등에 관한 절차를 규정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있으며, 제4조는 “① 국회로부터 공무원 또는 공무원이었던 자가 증언의 요구를 받거나, 국가기관이 서류제출을 요구받은 경우에 증언할 사실이나 제출할 서류의 내용이 직무상 비밀에 속한다는 이유로 증언이나 서류제출을 거부할 수 없다. 다만, 군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미친다는 主務部長官(대통령 및 국무총리의 소속기관에서는 당해 관서의 장)의 소명이 증언 등의 요구를 받은 날로부터 5일 이내에 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 국회가 제1항 단서의 소명을 수락하지 아니할 경우에는 본회의의 의결로, 폐회 중에는 해당위원회의 의결로 국회가 요구한 증언 또는 서류의 제출이 국가의 중대한 이익을 해친다는 취지의 국무총리의 성명을 요구할 수 있다. ③ 국무총리가 제2항의 성명의 요구를 받은 날로부터 7일 이내에 그 성명을 발표하지 아니하는 경우에는 증언이나 서류제출을 거부할 수 없다”고 명기하고 있다.

한다. 이것은 당대에 생산되는 가장 중요한 기록인 대통령기록이 폐기되는 것을 방지하고, 가장 안전하게 보존할 수 있는 방법 가운데 하나일 것이다.

한편 기록관리법에 따르면, 대통령기록관의 설치·운영과 관련해서는 제8조에 간단히 언급하고 있다. 즉 대통령기록관은 중앙기록물관리기관 소속 하에 설치·운영할 수 있으며, 대통령기록관은 대통령기록관리 업무 이외에 필요할 경우 대통령기록의 전시 업무를 할 수 있다고 규정하고 있다.

이와 같은 기록관리법령에 근거해서 향후 설치될 대통령기록관의 설치와 운영에 대해 살펴보면 첫째, 최근 ‘박정희전대통령기념관’ 건립 문제로 인해 표면화된 대통령기록관의 설립 방향을 학계에서는 대체로 중앙기록물관리기관 산하에 ‘역대대통령기록관’을 건립하는 쪽으로 방향을 잡고 있는 듯하다. 따라서 학계에서 제기된 역대대통령기록의 통합적인 국가관리에 대한 검토가 필요하며, 또한 향후 전개될 ‘박정희전대통령기념관’의 대통령기록 수집·정리 문제 등과 관련지어 대통령기록의 관리권을 중앙기록물관리기관에서 관장할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

둘째, 대통령기록관은 기록관리업무를 전문적으로 수행하는 전문관리기관으로서의 위상을 갖고 있다. 따라서 기록관리의 전문성을 확보해야 하며, 단순한 서고시설로 간주해서는 안된다. 대통령기록관이 전문관리기관의 위상을 갖는 것은 전문적인 보존시설을 갖추고, 전문 인력이 배치되어 정리·목록 기술·평가 등을 수행하고, 이를 연구자는 물론이고 시민들이 이용할 수 있게 하는 것을 의미한다.

셋째, 대통령기록관의 설치와 운영을 위해 정부는 대통령기록관이 가장 중요한 역사문화시설로서 기능할 수 있도록 재정적인 지원뿐만 아니라 전문인력의 양성을 위해서도 관심을 기울여야 한다. 박물관과 도서

관을 건립하는 만큼의 관심과 지원이 이루어진다면, 대통령기록을 비롯한 공공기록이 지하실 창고나 다름없는 ‘문서고’에 방치되거나 폐기되는 않을 것이며, 그러한 오욕의 역사를 되풀이하지도 않을 것이다.

맺음말

한국의 기록관리는 현단계에서 외국의 선진 기록관리 이론을 현실에 적용하기 위해 끊임없는 연구를 필요로 한다. 또한 우리의 실정에 맞는 기록문화를 새롭게 창출해야 하는 과제에 직면해 있다. 기록관리는 이제 겨우 그 기본이 되는 법을 만들고 걸음마를 댄 단계에 지나지 않으며, 법을 제대로 운영하여 대통령기록을 비롯한 공공기록을 후세에 남길 수 있도록 새로운 전통을 확립해야만 한다.

기록관리법에 규정된 기록관리기구의 설치는 한국적 현실에서 기록문화를 새롭게 창출하는 기초작업이다. 각급 공공기관이 설치해야 하는 자료관은 기록관리기구의 기초 단위이며, 또한 지역의 관점에서 수집·평가·보존이 이루어지는 지방기록보존소의 설치에 해당 지역의 역사정보센터로서 기록문화를 선도하는 역할을 할 것이다. 또한 대통령기록관의 설치에 대통령제를 채택한 한국에서 대통령은 있으나, ‘대통령문화’는 없는 현실을 극복하는 데 일조할 것이며, 이 시대 기록문화의 가장 중요한 부분을 구성할 것이다. 요컨대 정부는 물론이고 시민사회 영역에서 문화의 정체성을 높이는 방향으로 올바른 기록관리가 이루어질 때 기록문화는 역사의 전면으로 나서게 될 것이다.

현행 기록관리법령은 최초로 대통령기록의 체계적 관리를 명시했다는 점에서 상당한 의미가 있지만, 또 일정한 한계를 지니고 있음을 부인할 수 없다. 즉 대통령기록의 생산을 담보할 수 있는 ‘보호’ 조항의 신설 문제, 대통령직인수위원회에서 전직대통령기록을 선별 이관할 수 있는

문제, 전직대통령기념관 설립문제와 중앙기록물관리기관이 설치할 수 있도록 되어 있는 대통령기록관과의 관계 설정 문제 등을 들 수 있다.

요컨대 대통령기록에 대한 관리는 그 출발선상에서부터 많은 난제들을 안고 있다. 이러한 제반 문제들을 해결하는 방법은 먼저 현행 기록관리법령의 개정 또는 ‘대통령기록관 및 대통령기록관리법’의 제정 등을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러나 법제화 이전에 선행되어야 할 문제는 역시 대통령기록관리 방향에 대한 검토와 연구이다. 이 글에서 살펴본 대통령기록 관리기구에 대한 고찰은 이러한 작업의 일환으로 문제 제기를 한 것에 지나지 않는다.

대통령기록은 그것이 갖는 역사적 가치의 크기만큼이나 쉽게 폐기될 수 있는 개연성이 매우 높은 기록이다. 따라서 대통령기록을 제대로 남기기 위해 정부에서는 적극적인 관심과 지원을 아끼지 말아야 하며, 나아가 시민사회 영역에서도 기록관리 개혁을 위해 힘을 모아야 한다. 지금이라도 기록관리법령이 담고 있는 정신을 다시금 되새기고 한국사회에서 기록관리가 결코 과거로 회귀되어서는 안된다는 절박한 상황 인식을 공유해야 할 시점이다.

Abstract

The Role and Function of the Managing Agency of Presidential Records

Kwak, Geon – Hong

It is clearly stated in the current records law that presidential records should be collected and kept. Despite of the significance of this regulation it is also undeniable that there must be some preconditions for the enactment of this legal regulations. First, it needs the compatible device for promoting the production of presidential records. Second, it must be considered that presidential records should be selected and transferred from the Committee for taking over presidency. And last, we are confronted by the problem of establishing presidential archives.

After all, from the starting point we should overcome a number of serious problems for the administration of the presidential records. In this article I tried to discuss these problems and to make some suggestions for the solution of these problems. In my opinion, revision of the records law is in some points necessary. Basic principle of management of presidential records must be discussed for the revision and enactment of 'presidential archives and presidential records law'. Just several problems concerning managing agency of presidential records are pointed out here.

Presidential records have important historical values. The government must be responsible for the preservation and sound management of them. The citizenship also must support the reform of the records management. It means an open and public discussion on the reform of national records management system.