

위기에 처한 대통령기록물관리, 문제의 인식과 해결을 위한 접근 방식

이 상 민*

1. 머리말
2. 대통령기록관리의 쟁점
 - 1) 공공기록관리에 대한 인식 수준과 제도화
 - 2) 대통령기록물의 정의와 기록물 사본의 문제
 - 3) 대통령기록물의 보호와 그 중요성
 - 4) 대통령기록물과 국가기록관리기관의 책무
 - 5) 대통령기록에 대한 전직 대통령의 접근권
3. 맺음말: 대통령기록과 기록전문가의 시각, 그리고 정치

[국문초록]

이 글에서는 노무현 전대통령의 “대통령기록물 유출” 사태에 대해 기록학적인 검토를 시도했다. 이번 사태에서 촉발된 주요 이슈를 기록학적으로 분석 검토하여 대통령기록관리를 포함한 국가기록관리의 제도적인 개선을 제시하고자 했다. 한번 훼손

* (사)한국국가기록연구원 기획위원

된 국가기록관리의 원칙은 쉽게 회복될 수 없다. 우리나라에서 결핍되어 있는 국가기록관리기관의 정치적 중립성은 국가기록관리를 제대로 하기위한 필수적인 요소임이 새삼 강조되었다. 이번 대통령기록물 현안 문제에서 핵심적인 쟁점은 공공기록관리의 중요성에 대한 인식 수준과 제도화, 대통령기록물의 정의와 기록물 사본의 관리문제, 대통령기록물의 보호와 그 필요성, 대통령기록물과 국가기록관리기관의 책무, 대통령기록물에 대한 전직 대통령의 접근권에 관한 것이다. 이와 같은 쟁점을 외국에서의 대통령기록관리의 경험과 사례에 비추어 보았다. 그러나 각기 다른 역사적·문화적·정치제도적 맥락에서 수립된 외국의 제도를 단순비교하는 것을 지양하고, 현재 전세계의 아키비스트들이 지향하는 기록관리 원칙과 전문가 윤리강령에 따라 “국가기록관리 중요성의 인식제고”와 현행 “대통령기록관리의 제도적 개선”이라는 목적으로 제기된 쟁점을 검토했다. 대통령기록물의 정의와 전자기록물의 사본의 법률적 위치를 본다면 대통령 전자기록물의 사본의 사적인 보유는 공공기록물관리의 원칙에는 어긋나지만 대통령에게 부여된 의 접근권 특권 관점에서 보면 불법이라 하기 어렵다. 다만 이러한 전자사본에 존재하는 개인정보와 비밀정보 등이 사적으로 관리되는 것은 국가기록관리를 위태롭게 할 수 있다. 대통령기록관리제도의 미비점을 찾아내고 개선을 도모해야지, 대통령기록물 보호의 핵심제도인 지정기록물제도와 대통령기록관리위원회의 기능을 약화시키거나 해체하면 안 될 것이다.

주제어 : 대통령기록물, 노무현, 국가기록원, 대통령기록관리, 지정기록물, 국가기록관리, 접근권, 대통령기록물 보호, 대통령기록관리위원회, 국가기록관리위원회, 전자기록물

1. 머리말

정부수립 이후 최초로 대통령기록 문제가 전국민적 관심사가 되었다. 이번 사태로 인해 촉발된 대통령기록관리의 제도적인 개선 혹은 개악을 포함한 국가기록관리에 대한 제반 검토와 논의는 우리나라 국가기록관리의 발전 여부와 그 방향을 결정하는데 중요한 계기가 될 것이다. 향후에 발생할 일들을 포함해서 이번 사태의 진행과 해결 과정은 전세계적으로 기록학적으로 의미 있는 경험이 될 것이다.¹⁾ 그동안 대통령기록물의 관리방안을 연구해온 사람으로서, 이번 사태에 대해 언론 일각에서 무지한 논의가 횡행하는 것이 심히 우려가 되었었다. 주요 언론들은 노무현 전대통령이 이전의 전직 대통령들처럼 대통령기록물을 국가에 이관하지 않고 마치 법률을 위반하여 사적으로 소유하고 있는 것으로 단정적으로 보도했다. 그러나 이번 사태는 그렇게 간단하게 단정지을 수 있는 것이 아니다. 단순한 위법성 여부를 가리는 문제에 그쳐서 되는 것도 아니다. 그보다 더 중요한 것은 한번 깨진 국가기록관리의 원칙과 훼손된 정치적 중립성은 쉽게 회복될 수 없다는 점이다. 우리가 논궁할 과제는 대통령기록물이라는 국정의 중요 기록물을 기록생산자와 국민이 중요한 국가자산으로 인식하게 하고, 생산보존하게 하고, 후대에 활용할 수 있게 하는가에 관한 문제이며, 국가기록물관리의 기초를 어떻게 확고하게 정립하는가의 문제이다. 특히 정치적 전환기에 흔들리고 와해되기 쉬운 국가기록물관리제도의 핵심을 밝히고, 이해당사자들-정치인, 행정관료, 기록관리자, 국

1) 대통령 기록물 문제라 함은 노무현 전대통령의 대통령기록물 전자적 사본의 제작과 보관과 국가기록원의 사본 반환 요구 및 전직 비서관들에 대한 형사 고발 사건 뿐 아니라, 전직 대통령의 대통령기록물 접근권과 대통령기록물의 지정 보호를 중심으로 한 현행 대통령기록물 관리제도를 둘러싼 전반적인 논의를 말한다.

민들-간에 국가기록관리에 대한 인식을 공유해야 할 때이다.

이 글에서는 이번 대통령기록물 현안 문제에서 핵심적인 쟁점이 무엇인지 식별하고, 어떻게 해야 국가기록의 보존과 활용의 정신에 부합되게 이 문제를 올바르게 해결할 수 있을지를 살펴보기로 한다. 제기된 핵심 문제를 외국에서의 대통령기록관리의 경험과 사례에 비추어 보고자 한다. 그러나 각기 다른 역사적·문화적·정치제도적 맥락에서 수립된 외국의 제도를 단순비교하는 것을 지양하고, 현재 전세계의 아키비스트들이 지향하는 기록관리 원칙과 전문가 윤리강령에 따라 “국가기록관리 중요성의 인식제고”와 “대통령기록관리의 제도적 개선”이라는 목적을 가지고 다음의 쟁점을 분석하고자 한다.

- 공공기록관리에 대한 인식 수준과 제도화
- 대통령기록물의 정의와 기록물 사본의 문제
- 대통령기록물의 보호와 그 중요성
- 대통령기록물과 국가기록관리기관의 책무
- 대통령기록물에 대한 전직 대통령의 접근권

아울러 이러한 분석이 “노무현 전대통령의 대통령기록 전자사본 제작보관”의 법률적 “무단성” 여부와 불법성 여부를 따지는 절차적인 판단이나 법리적인 판단을 목적으로 하지 않음을 밝혀둔다. 그러나 현재의 공공기록관리제도가 공공기록물관리법이나 대통령기록관리법 제정의 목적과 정신을 충분히 반영하지 못하거나 그 실현을 보장하고 있지 못하고 있다고 보기 때문에, 이 문제에 대한 기록관리자의 견해가 사법적 판단에 참고가 될 수는 있을 것이라고 본다.

2. 대통령기록관리의 쟁점

1) 공공기록관리에 대한 인식 수준과 제도화

대통령기록물은 한 나라의 역사를 증거하는 중요한 공공기록물이다. 또한 국가 기관이 생산하고 보존하는 공공기록물중의 일부분이다. 대통령중심제 국가에서 대통령의 공적인 활동이 그 나라 국민의 삶에 더 심대한 영향을 끼치기 때문에 가장 중요한 공공기록물로 인식될 수 있다. 국가 전체의 공공기록물을 체계적으로 보존·활용하는 체제 없이 대통령기록물이 잘 보존·활용될 수 없다. 공공기록물과 마찬가지로 대통령기록물도 다음 세 가지 중요한 목적으로 잘 관리·보존되어야 한다. 즉, 대통령기록물의 보존·활용을 통한 대통령의 공적 활동의 설명 책임성(국정운영의 투명성과 책임성)의 보장, 대통령기록물의 보존·활용을 통한 국민의 권리보장과 피해구제, 중요한 역사기록으로서의 보존과 활용이 그것이다.

따라서 대통령기록물은 국가(공공)기록관리체제하에서 보존·활용된다. 전세계의 국가들은 문화유산기관 혹은 국가역사기록관리기관으로서 국가기록관리기관을 가지고 있다. 이들 대부분은 중립적인 전문기록관리기관이다. 대부분 우리나라와 같이 공공기록물관리법을 가지고 있으며, 그 법체제하에서 대통령이나 총리/수상의 기록물도 관리한다. 대부분 국가기록관리기관에서 역대 대통령/수상 기록물을 관리하지만, 대통령/수상 기록물의 국가 소유권이 확립되지 않은 시기의 기록물을 사적으로 설립된 개인기록관에서 관리한다(핀란드, 미국, 영국, 호주). 미국에서는 사적으로 설립된 대통령개인기록관을 국가에 헌납하여 국가기록관리기관(NARA)에서 대통령기록물을 관리한다. 미국의 경우,

대통령기록물을 국가기록관리처에서 관리하지만 대통령기록물의 국가 소유권이 확립되지 않은 시기의 대통령기록물(미국의 경우, 레이건 대통령 이전)은 국가가 개인으로부터 기증받은 개인기록물로 취급되어 소유권은 국가에 이전되지만 그 기록물의 공개활용은 기증 조건에 따라 제공되고 있다. 프랑스의 경우, 대통령기록물과 총리기록물은 지금도 여전히 사기록물이며 협의에 의한 기증에 의해 국가기록부에서 수집관리되고 있다. 물론 기증되지 않고 개인기록관에 남아 있는 기록물도 많이 있다. 기증된 기록물들은 모두 기증조건에 따라 공개된다. 영국의 수상기록물은 수상이 직접 국가에 이관할 기록을 선별한다. 상당 부분은 개인기록물로서 결정되어 이관되지 않는다. 우리나라도 김대중 노무현 전대통령 이전에는 국가기록원에 이관된 대통령기록물이 극소수에 지나지 않았다. 공공기록물관리법과 대통령기록물관리법이 제정되고 나서야 비로소 대통령기록물이 본격적으로 국가기록원에 이관되기 시작했다. 조선왕조실록 승정원일기 등 유구한 기록관리 전통을 가진 우리나라의 국가기록물관리는 기실 이제 겨우 걸음마를 시작한 것에 불과하다.

외국의 국가기록관리기관은 철저하게 정치적으로 중립적이고 전문적인 국가기록물관리기관으로서, 기관의 권위와 관련 법률에 따라, 전 현직 대통령의 기록물을 이관받거나 수집하여 엄정하게 관리한다. 기증된 대통령기록물은 기증협약에 따라 확실하게 보호되며, 기증된 기록에 대한 어떠한 정치적인 공개 요구도 없으며, 선별된 소수의 아키비스트들만이 이 기록물들을 일반 연구자들이 가능한 한 빨리 최대한 활용할 수 있게 정리·조직하고 그 공개 여부를 검토한다. 이들 국가기록관리기관들이 정치적인 사안에 휘말리거나 정치적으로 이용되는 경우는 없다. 대통령기록물은 전통시대의 사초와 같은 것이다. 불필요하게 공개됨으로써 정치적인 혼란이나 현대적인 사회를 일으킬 수도

있는 화약고와도 같다. 후대의 보다 객관적인 평가나 역사연구를 위해 일정기간 활용이 금지되는 것이 전세계적으로 통상적인 예이다. 중립적이고 권위 있는 기관에서 철저히 보호된다는 보장이 없으면 생산되지도 않고, 생산되어도 관리되지 않고, 이관보존되지 않으며 사라지고 만다. 대통령기록물의 보호에 대한 논의는 특히 중요하므로 아래에서 집중적으로 논의한다.

2) 대통령기록물의 정의와 기록물 사본의 문제

대통령기록관리는 대통령(비서)실과 보좌기관에서 생산 보존되어야 할 대통령기록물이 무엇인지를 규정하는 일로부터 시작된다. 이것은 국가기록관리기관 혹은 대통령기록관에서 보존이용될 대통령기록물을 결정한다. 대통령기록관리의 단초인만큼 무엇이 대통령기록물인가를 결정하는 일은 매우 중요하다. 미국이나 우리나라는 대통령기록물의 정의를 법에서 규정하고 있지만 대부분의 나라에서는 공공기록물의 정의를 적용하여 대통령기록물을 공공기록물의 범위 안에서 규정한다.

국가	대통령(공공)기록물의 정의)
한국	<p>「대통령기록물관리에 관한 법률」 제2조</p> <p>1. "대통령기록물"이란 대통령(…)의 직무수행과 관련하여 다음 각 목의 기관이 생산·접수하여 보유하고 있는 기록물(…)과 국가적 보존가치가 있는 대통령상징물(…)을 말한다.</p> <p>가. 대통령</p> <p>나. 대통령의 보좌기관·자문기관 및 경호업무를 수행하는 기관</p> <p>다. 「대통령직인수에 관한 법률」 제6조에 따른 대통령직인수위원회(이하 "대통령직인수기관"이라 한다)</p> <p>3. "개인기록물"이란 대통령의 사적인 일기·일지 또는 개인의 정치활동과 관련된 기록물 등으로서 대통령의 직무와 관련되지 아니하거나 그 수행에 직접적인 영향을 미치지 아니하는 대통령의 사적인 기록물을 말한다.</p>

	<p>「공공기록물관리에 관한 법률」 제3조</p> <p>2. "기록물"이라 함은 공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물을 말한다.</p>
미국	<p>Presidential Records Act (1978)</p> <p>제2201조 제(2)항. "대통령 기록"이라함은 대통령의 헌법적, 법률적 직무 혹은 공식적, 의전적 직무의 수행과 관련된 활동이나 그 수행에 영향을 끼치는 활동을 집행하는데 있어서, 대통령이나 대통령의 보좌관이나 대통령에게 자문을 제공하고 대통령을 보좌하는 기능을 수행하는 대통령집무실*의 부서나 개인직원이 생산하거나 접수한 기록 자료 혹은 기록자료 중에 <u>합리적으로 분리될 수 있는 기록자료의 일부</u>를 말한다. 이 대통령 기록이라는 용어는,</p> <p>제2201조 제(2)항의 (A). [대통령 기록은] 대통령이나 대통령 보좌관의 정치적 활동과 관련된 기록 자료를 포함한다. 단, 그러한 정치적 활동이 대통령의 헌법적, 법률적 직무 혹은 공식적, 의전적 직무의 수행과 관련된 활동이나 그 수행에 직접적인 영향을 끼치는 활동이어야 한다. 그러나</p> <p>제2201조 제(2)항의 (B). [대통령 기록은] (i) <i>미국법 제5편 제552조 제(e)항에 규정된</i> 정부기관의 공식 기록, (ii) <i>개인 기록[personal records]</i>, (iii) <i>출판물과 문구류</i>, (iv) <i>사본이라는 것이 명백하게 식별 가능한 사본으로서 업무 편의상 복사한 여벌의 사본 등의 기록 자료는 포함하지 않는다.</i></p>
영국	<p>Public Record Act (1958)</p> <p>Schedule 1. Definition of public records</p> <p>Records of, or held in, any department of Her Majesty's Government in the United Kingdom, or Records of any office, commission or other body or establishment whatsoever under Her Majesty's Government in the United Kingdom, shall be public records. *(수상기록, 내각기록이 포함된다)</p>
호주	<p>Archives Act 1983</p> <p>Commonwealth record means:</p> <p>(a) a record that is the property of the Commonwealth or of a <i>Commonwealth institution</i>; or *(동법에 국가공공기관을 별도로 정의하고 있다) (b) a record that is to be deemed to be a Commonwealth record by virtue of a regulation under subsection or by virtue of section</p>

- 2) 외국의 기록물(record) 정의 중에 Society of American Archivists의 정의와 노트 참조; 1. A written or printed work of a legal or official nature that may be used as evidence or proof; a document. 때로는 기록물은 보존되고 있는 완전하고 최종적이고 권한을 가진 공기록이나 기록물 물체를 의미하기도 한다. 이러한 기록물의 의미는 공식 기록물의 사본을 포함한 처분일정이 정해지지 않았거나 승인 없이도 처분될 수 있는 비기록물이나 비문서와 구별되는 개념들이다(This sense of record is distinguished from nonrecord or document, which includes copies of the

현재 논점이 되는 것은 무엇이 대통령기록물인가보다, 대통령기록물의 전자적 사본이 대통령기록물인가 아닌가 하는 점이다. 전자적 사본의 복제와 보관이 불법적인 “기록물의 무단 유출”인가 아닌가를 판별하는 데에는 특히 대통령기록물의 정의에 대한 해석이 중요하다. 즉, 무엇이 대통령기록물인가가 먼저 정의되어야 하고, 무단·파기, 반출된 것이 대통령기록물인지 식별되어야 한다는 것이다.³⁾ 전자기록관리에서는 “원본”(original record)이라는 개념보다는 전자적 이관 절차와 제도적 인정에 의해 진본성이 보장된 기록물이라는 의미에서 “진본” 기록물(authentic record)이 타당한 개념으로 본다. 통상 종이로 된 공공 기록물을 국가기록관리기관에 이관할 경우 원본기록물을 이관하고, 그 사본이 있는 경우 그 사본을 폐기하거나 적절한 기간 동안 그 기관에서 활용하다가 폐기한다. 전자기록물은 영구보존포맷으로 전환하여 진본기록으로 규정되어 국가기록원으로 이관된다. 전자적 형태의 대통령기록물도 영구보존포맷으로 전환하여 진본기록 상태로 국가기록원으로 이관됨으로서 그 보존과 활용이 보장된다. 노무현대통령기록물 중에 전자기록물은 이와 같이 영구보존포맷으로 진본기록화되어 국가기록원으로 이관되었다. 이 진본기록들은 대통령기록관의 대통령기록관리시스템에 의해서만 열람할 수 있게 되어 있다.

핵심적으로 말하자면 기록물의 사본은 공식 기록물이 아니다. 위 대통령기록물의 정의에 관한 대비표에서 보듯이 미국 대통령기록물법에

official record or materials that are not scheduled and can be disposed of without authorization). 미국 연방기록처분법의 기록물(record) 정의; USC, 44 USC 3301)에는 참고용 사본을 기록물의 범주에서 제외한다 (extra copies of documents preserved only for convenience of reference, and stocks of publications and of processed documents are not included).

- 3) 대통령기록관리법 제14조 (무단파기·반출 등의 금지) 누구든지 무단으로 대통령기록물을 파기·손상·은닉·멸실 또는 유출하거나 국외로 반출하여서는 아니 된다.

서는 사본 기록물을 대통령기록물로 취급하지 않는다. 논란이 되고 있듯이 비밀기록물에도 사본이 있을 수 있다. 비밀기록물의 사본은 법률적인 절차를 거쳐 사용 후 폐기하는 것이 통례이다. 비밀이 아닌 비공개정보(개인정보 포함)가 있는 기록물의 사본 역시 긴박한 활용의 필요가 없는 경우 활용 후 폐기하는 것이 바람직하다. 외국에서 기록물 사본의 처리는 주로 행정관행에 의존한다. 호주에서는 사본 기록물을 ‘정상적 행정수행’(Normal Administrative Practice) 대상기록으로서 국가 기록관리기관의 검토 없이 폐기할 수 있도록 허용하고 있다.

그러나 우리나라의 공공기록물관리법이나 대통령기록물관리법에는 사본 기록물이 기록물에 해당되는지 여부와 사본 기록물의 폐기에 관한 규정이 없다. 생산기관에서 기록물 사본을 생산하고 사용한 후에 사본을 폐기해야 한다는 규정도 없다. 특히 원본 기록물을 보존포맷으로 전환시켜 전문기록관리기관으로 이관했을 때 생산기관의 기록시스템에 남아 있는 전자기록물에 대해 그 처리 규정이 불명확하다. 대통령기록생산기관에서는 대통령기록물을 국가기록원에 이관한 후 전자기록시스템(금번의 경우 대통령실의 e지원 서버)에서 삭제할 수밖에 없다. 대통령기록물의 이관이 제대로 되었는지 확인하는 데에도 상당한 시간이 걸리기 때문에 현실적으로 대통령기록물 이관 후 기존 시스템에 남아 있는 전자기록물을 삭제하는 것도 매우 위험하다. 대통령기록물 이관 후에 남아 있는 대통령기록물 사본을 처리하는 방식에 대한 인식이 부족했다. 전자기록 환경에서는 무수히 많은 전자기록 사본이 만들어 질 수 있기 때문에 제도적인 규정과 보완이 특히 필요한 부분이다.

대통령이 재직 중에 생산하거나 활용하는 기록물의 사본의 관리에도 제도적으로 보완할 문제가 있다. 대통령이 재직 중에 업무상의 필

오로 인해 대통령기록물의 전자적 사본을 만들고 활용하는 것은 아무 문제가 되지 않을 것이다. 이번에 쟁점이 되는 사항은 대통령 재직 중에 만든 전자적 형태의 기록물 사본을 퇴임 후에도 보관할 수 있는 가이다. 그 사본이 대통령기록물이 아니라고 한다면 이 문제는 보다 간단하게 “유출”이 아닌 것으로 판단될 것이다. 그 사본 중에 이관되지 않은 기록물이 있다면 문제가 된다. 유일한 사본은 원본으로 인정받기 때문이다. 만약 사본을 대통령기록물로 인정해야 한다고 주장한다면 이차적으로 그 사본이 “무단”으로 “유출”되었는지를 판별하는 문제로 이어진다. 현직 대통령의 업무상의 기록활용 권한이나 전직 대통령의 기록물 접근 특권의 시각에서 본다면 무단 유출이 될 지는 의문이다. 다만 대통령기록물 사본의 보유는 대통령기록물의 공적 관리 원칙이나 대통령기록물관리법의 법제정 정신에 어긋난다고 보여진다.

쟁점이 되는 것은 퇴임 후 사인이 된 전직 대통령이 국가기록물의 사본을 계속해서 보유할 수 있는 권한이 있느냐이다.⁴⁾ 통상 기록물의 사본의 생산을 기록시스템에 등록하거나 국가기록관리기관에 보고하지는 않는다. 활용을 위한 기록물 사본을 만드는 행위(중이기록이던 전자기록이던 간에), 즉 기록물 복제는 업무상 관례상 광범위하게 수행되는 일이다. 딱히 법으로 금지되어 있는 일도 아니다. 관행적으로 수많은 공직자들이 기록물 사본을 가지고 있다. 공직자들이 퇴임 후

4) 대부분의 전직 대통령들은 대통령기록물을 사적인 소유물로 생각하고 사저로 가져갔다. 공공기록물관리법이나 대통령기록관리법 제정 이전의 일이니 관련 기관이 눈감으면 그만이다. 김영삼 전대통령은 약 17,000건을 이관했다. 공공기록물관리법 제정 이후 김대중 전대통령은 약 20만건 정도의 대통령기록물을 이관했다. 그중 웹기록물을 제외한 문서 기록물(전자기록물 포함)은 약 5만~6만건 정도로 추정된다. 웹문서를 제외하고 283만여건의 문서 및 사진기록물을 이관한 노무현 전대통령에 비해 약 2%에 지나지 않는다. 18년간 집권한 박정희 전대통령이 남긴 기록물이 3만7천건이다. 그 많은 대통령기록물은 다 어디로 갔을까? 누가 가지고 있을까? 누가 폐기했을까?

에, 혹은 공무에 관련한 민간인이 관련 업무를 수행한 이후에도 여러 가지 이유로 공공기록물의 사본(특히, 전자적 사본, 그리고 비공개 기록물의 사본)을 가지고 있는 일은 흔히 있다. 그러한 이러한 공공연한 공공기록물 이용의 관행이 특별히 문제가 된 적은 없었다.⁵⁾ 노무현정부때 대통령비서실에서 기록물 사본 복제와 외부로의 배송은 보안 관리와 통제를 받았다고 한다. 그럼에도 불구하고 노무현전대통령을 포함하여 역대 대통령의 전직 비서관이나 행정관, 혹은 대통령자문기관의 직원이 그들이 생산·접수했던 기록물의 (전자적) 사본을 사적으로 전혀 보유하고 있지 않다고 말할 수 있을지는 의문이다. 이러한 현상은 공공기록물 사본의 배급, 소장, 폐기에 관한 조항이 없는 현행 법제도의 산물이므로, 제도적으로 개선되어야 할 사항이다.

대통령기록물 사본의 사적 보유의 문제는 전직 대통령이 가진 대통령기록물 접근에 대한 권한(accessibility, 접근권)을 포괄적으로 인정할 것인가, 혹은 대통령기록관에서의 직접 방문 열람(reading)으로 한정하는 소극적 인정으로 제한할 것인가에 관한 ‘접근 권한’의 범위에 관한 문제이다. 대통령기록물관리법에는 개별대통령기록관을 설립할 근거를 제공하여 그러한 특권적 접근의 가능성을 허용하고 있다.⁶⁾ 기록관리의 원칙상 보다 중요한 문제는 아무리 기록물의 사본이라 하더라도

5) 그러나 민간기업에서는 기록물 사본이라 하더라도 내부 기록의 외부 유출을 엄격히 통제하는 것이 통상적이다. 기록물 사본이던 사본을 요약한 내용이던 간에 그것의 외부 유출로 인한 피해가 있거나 있을 가능성이 있는 경우 고발을 하던가 수사를 의뢰하는 등 법률적 조치를 취할 수 있다.

6) 대통령기록물관리법 제25조 (개별대통령기록관의 설치 등) ① 중앙기록물관리기관의 장은 특정 대통령의 기록물을 관리하기 위하여 필요한 경우에는 개별 대통령기록관을 설치할 수 있다. ② 개인 또는 단체가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특정 대통령의 기록물을 관리하기 위한 시설을 건립하여 「국유재산법」 제9조에 따라 국가에 기부채납하는 경우에는 (대통령기록관리)위원회의 심의를 거쳐 이를 제1항에 따라 설치한 개별대통령기록관으로 본다.

보호해야 할 중요한 국정 내용 정보와 개인의 정보를 담은 기록물을 기록관리전문기관이 아닌 곳에서 임의로 보존관리할 수 없다는 점이다. 대통령기록물 같은 중요 기록물의 사본이 대통령기록물 보호, 공개, 이용에 관한 전문적인 통제 없이 산재하거나 부적절하게 이용될 때 그 피해가 국민에게 돌아올 가능성이 높다.

전직 대통령의 대통령기록물 보유는 전세계적으로 너무도 흔한 일이었으나 전직 대통령이 사본을 별도로 제작하여 보유한 경우는 전례가 드물다. 1978년의 대통령기록관리법으로 대통령기록관리체제가 확립된 미국에서는 1981년 이후 모든 대통령기록물이 국가기록관리처(NARA)로 이관되고 기록물 사본이 개인적으로 보유된 적이 없다. 물론 미국의 전직 대통령들은 대통령의 사저 가까이 있는 대통령기록관에서 대부분의 기록을 열람할 수 있기 때문이다. 영국이나 호주, 핀란드, 프랑스에서는 아직도 대통령이나 수상이 국가기록관리기관으로 이관할 기록을 자신이 정한 기준으로 선별하여 이관한다. 당연히 많은 대통령/수상 기록물 원본이 본인들의 수중에 남아 있게 된다. 그러나 이런 기록물들은 후에 국가기록관리기관에 개인기록물로 기증되거나, 개인기록관에 잘 보존되어 미래에 활용하는 데에는 문제가 없다.

대통령 기록물의 사본제작과 보유는 대통령의 특권에 관한 문제로 인정하기 보다는 기록관리의 원칙과 상식, 그리고 공직자의 윤리에 관한 문제로 판단해야 한다. 국가 중요기록물은 국가기록관리기관에 보존되고, 접근이용 절차를 거쳐 활용되어야 한다. 국가기록원이 전직 대통령에게 “열람”의 편의를 제공하기 위해 최선의 노력을 하지 않았다 하더라도, 전직대통령은 주어진 법체제와 행정환경에서 대통령기록물을 활용하도록 노력했어야 한다고 본다. 그런데 대통령기록물의 사본 복제는 국가기록원과의 열람 및 사본청구 등의 정식절차 없이 추

진된 것이며, 대통령을 위한 열람편의체제를 갖추기 전에 이미 일어났던 일이다. 여기서 지적하고 싶은 것은 대통령기록물 사본의 보유에 대한 전직 대통령의 인식과 도덕적인 책임 문제이다. 아무리 복사물이라고 하더라도 중요 공공기록의 내용을 담은 기록매체는 사인이 임의로 보관 이용할 수 있는 성질의 것이 아니라고 보인다. 이러한 사태로 인해 오히려 대통령기록물관리의 본질을 훼손하려는 불순하거나 보호 지정 기록물을 공개하려하는 무지한 움직임이 나타났다. 국가의 지도자가 스스로 국가기록물관리를 위기에 빠뜨려서는 안 된다.

대통령기록관리에서 또 하나의 논점은 대통령기록시스템에서 생산되거나 남아 있는 개인기록물의 관리문제이다. 개인기록물은 대통령기록물이 아니므로 국가기록관리기관이나 대통령기록관에 이관되지 않는다. 개인기록물은 전직 대통령의 개인적인 컴퓨터에 남아 있을 수도 있고 퇴임 후 복제해서 구축한 이지원 같은 업무관리시스템에도 남아 있을 수 있다. 대통령기록물관리법 제2조의 정의에서 “개인기록물”이란 대통령의 사적인 일기·일지 또는 개인의 정치활동과 관련된 기록물 등으로서 대통령의 직무와 관련되지 아니하거나 그 수행에 직접적인 영향을 미치지 아니하는 대통령의 사적인 기록물을 말한다”라고 명시되어 있지만, 어떤 것이 개인기록물인지를 명확하게 구별해 내기는 쉽지 않다.

미국의 대통령기록법은 개인기록물을 자세하게 정의한다. 제2201조 제(3)항에 “개인 기록”이라 함은 대통령의 헌법적, 법률적 직무 혹은 공식적, 의전적 직무의 수행과 관련되지 않거나, 그 수행에 직접적인 영향을 끼치지 않는 순수하게 사적인 성격이나 비공공적 성격의 기록 자료 혹은 기록자료 중에 합리적으로 분리될 수 있는 기록 자료의 일부라고 정의하면서, “(A) 정부 업무를 수행하는 과정 중에 준비되거나,

이용되거나, 회람되거나. 교신되지 않은 일기, 일지, 혹은 일기나 일지와 동일한 기능을 가진 개인 노트. (B) 대통령의 헌법적, 법률적 직무 혹은 공식적, 의전적 직무의 수행과 관련되지 않거나, 그 수행에 직접적인 영향을 끼치지 않으며, 사적인 정치조직과 관련된 기록자료, (C). 대통령 자신의 선거에 관한 기록과, 대통령의 헌법적, 법률적 직무 혹은 공식적, 의전적 직무의 수행과 관련되지 않거나, 그 수행에 직접적인 영향을 끼치지 않는, 연방정부 주정부 지방정부직에 출마한 특정 개인의 선거와 직접적인 관련이 있는 기록”을 개인기록물로 포함한다.

외국에서도 개인기록물은 대통령기록물로 간주하지 않는다. 특히 대통령의 정치적 활동에 관한 기록은 개인기록물이다. 대통령의 정치 활동이나 정치적 견해에 관한 기록물은 대부분 매우 민감한 기록물로서 명백한 형사적 범죄의 수사를 위한 경우가 아니라면 수사 검찰이나 법원이라도 함부로 열람해서는 안 되는 개인기록물이다. 그러나 이러한 법률상의 엄격한 구분에도 불구하고 외국에서는 대부분의 국가 기록관리기관이 대통령 개인기록물을 광범위하게 수집하고 보존한다. 특히 민간 대통령/수상기록관은 공식 기록물보다 대통령/수상의 재임 이전/이후 정치활동, 가족, 친지, 친구, 종교 사회 활동에 관한 개인 기록물을 더 많이 소장하고 있다.⁷⁾

개인기록물을 공적인 대통령기록물에 있는 “개인정보(privacy)” 기록물과 혼동해서 생각하거나 관리하면 안 된다. 대통령기록물에 있는 개인정보는 그 공개를 제한하여 보호되어야 한다. 지정기록물제도는 그와 같은 보호를 위한 장치이다. 개인기록물을 최소화 하기위해서는 대통령비서실의 기록생산시스템이나 대통령기록관리시스템(RMS)에서

7) 처칠기록관, 호주의 커튼 수상기록관, 핀랜드의 우르호 케코넨 대통령기록관 등. 미국의 대통령기록관도 대부분 개인기록물을 다수 수집 소장하고 있다.

가능하면 개인기록물이 생산되지 않도록 생산 시점에서의 분류와 분리가 필요하다. 그렇다고 해서 부시대통령의 백악관에서 일부 관리가 한 것처럼 백악관의 기록관리시스템을 통해 기록물을 생산하지 않고 공화당의 기록관리시스템을 사용하여 공적인 대통령기록물을 생산하는 일은 없어야 할 것이다.

3) 대통령기록물의 보호와 그 중요성

현 대통령기록물관리법 체제에서 일부 대통령기록물은 “대통령지정 기록물”로서 철저히 보호되게 되어 있다. 이것은 대통령의 중요한 국정 활동에 대한 대통령기록물의 생산을 보장하고, 그렇게 생산된 중요 기록물을 영구적으로 보존하기 위해 필수적인 장치이다. 대통령기록물관리법은 보호되어야 할 지정기록물의 범주를 구체적으로 정하고 있다.⁸⁾ 이 보호 지정기록물 조항은 미국의 대통령기록물법의 비공개 보호기간을 설정할 수 있는 기록 범주를 거의 그대로 따른 것이다. 미국에서 일정기간 비공개로 보호해야할 범주의 기록은 다음과 같다. 다

8) 대통령기록관리법 제17조 (대통령지정기록물의 보호) ①대통령은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대통령기록물(이하 “대통령지정기록물”이라 한다)에 대하여 열람·사본제작 등을 허용하지 아니하거나 자료제출의 요구에 응하지 아니할 수 있는 기간(이하 “보호기간”이라 한다)을 따로 정할 수 있다. 1. 법령에 따른 군사·외교·통일에 관한 비밀기록물로서 공개될 경우 국가안전보장에 중대한 위험을 초래할 수 있는 기록물, 2. 대내외 경제정책이나 무역거래 및 재정에 관한 기록물로서 공개될 경우 국민경제의 안정을 저해할 수 있는 기록물, 3. 정무직공무원 등의 인사에 관한 기록물, 4. 개인의 사생활에 관한 기록물로서 공개될 경우 개인 및 관계인의 생명·신체·재산 및 명예에 침해가 발생할 우려가 있는 기록물, 5. 대통령과 대통령의 보좌기관 및 자문기관 사이, 대통령의 보좌기관과 자문기관 사이, 대통령의 보좌기관 사이 또는 대통령의 자문기관 사이에 생산된 의사소통기록물로서 공개가 부적절한 기록물, 6. 대통령의 정치적 견해나 입장을 표현한 기록물로서 공개될 경우 정치적 혼란을 불러일으킬 우려가 있는 기록물

만 이러한 보호기록의 범주와 법제화는 미국 정치의 역사와 전통에서 산출된 독특한 고유산물이다. 다른 나라의 경우에는 기록관리법이냐 정보자유법에서 설정한 정보공개 제한범주에 따른다. 정보공개법체제에만 의존하면 정부기관, 공공기관간의 정보 보호에 관한 문제가 여전히 쟁점으로 남는다는 문제가 있다.

미국 대통령기록물법 제2204조. 대통령 기록물에 대한 접근 제한

- 제2204조 제(a)항. 대통령의 임기 종료 전 혹은 연임 시 마지막 임기 전에 대통령은 다음 [하나 혹은 그 이상의] 범주에 속하는 대통령 기록에 있는 정보에 대해 12년을 넘지 않는 기간 동안 접근을 제한하도록 지정할 수 있다.
- 제2204조 제(a)항의 (1)의 (A). [대통령 접근 제한 기록의 범주] 국방 외교의 이익을 위해 대통령 명령[E.O.12958]에 의해 수립된 기준에 따라 특별하게 승인되고, (B). 사실상 그 대통령 명령에 따라 적절하게 비밀로 지정된 경우
- 제2204조 제(a)항의 (2). 연방 정부기관 관직의 임명에 관한 경우.
- 제2204조 제(a)항의 (3). (미국법 제5편 552조나 552b조[정보자유법] 외에) 법령에 의해 특별하게 공개가 제외된 경우로서 그 법령이, (A) 그 주제에 관해 어떠한 판단의 재량권도 허용하지 않고 일반 대중에게 그 기록을 비공개할 것을 규정하거나, (B) [그 법령이] 특정한 비공개 기준을 수립하거나 비공개해야 할 특정한 형태의 기록 자료를 언급할 경우.
- 제2204조 제(a)항의 (4). 개인으로부터 특권에 의해 혹은 비밀리에 획득한 무역거래 비밀과 상업적 재정적 정보.
- 제2204조 제(a)항의 (5). 대통령과 [자문]보좌관 간에, 혹은 [자문]보좌관 간에, 요청하고 제출한 비밀 의사소통.

- 제2204조 제(a)항의 (6). 개인의 프라이버시를 명백하고 부당하게 침해할 소지가 있는 인사 기록, 의료 기록 및 그와 유사한 기록.

이 보호기록 범주는 대통령 기록의 “정치적인” 보호와 대통령기록물 안에 있는 개인정보의 보호를 위해 제시된 것인 동시에 그 보호의 범위를 엄격히 제한하고 임의적으로 비공개로 지정하지 않도록 마련한 장치이다. 이러한 장치로 정보보호의 보장과 제한을 목적으로 한다는 것을 인식하는 것이 중요하다. 미국에서는 대통령이 연임하면 8년 동안 재직하므로 정권 교체 후 실행정부가 4년간 경과한 시점인 12년까지 접근을 제한하도록 했다. 국립기록관리처로 이관된 모든 대통령 기록물은 지정 보호기간이 끝나면(최대 12년) 정보자유법에 따른 정보공개 신청 대상이 된다. 계산해보면 연임한 대통령의 집권 초기 1년의 기록은 생산된 지 거의 20년 동안 공개가 제한될 수 있는 것이다. 비공개 보호 기록으로 지정하는 시점은 퇴직하는 대통령의 임기 종료 전으로 되어 있다. 대통령 기록이 비공개 범주에 해당된다면 임기 중 어느 시점에라도 지정할 있다는 말이지만 실제로는 임기 종료 직전에 기록 시리즈별로 지정하는 경우가 대부분이다. 레이건 대통령은 비공개 범주에 해당되는 대부분의 기록을 12년 동안 비공개 보호기록으로 지정한 반면, 클린턴 대통령은 대부분의 기록에 대해 공개로 지정하여 기록물 공개에 대한 차별적인 인식을 드러냈다. 한편 미국의 대통령기록물의 보호기간 12년은 다른 나라들처럼 30년~50년에 달하는 일반적인 비공개 대통령/수상 기록물의 접근제한 기간에 비해 매우 짧은 기간이다.

미국의 대통령기록물법에는 대통령보호기록물의 공개제한의 해제 시점에 대한 규정이 자세히 제시되어 있다. 대통령이 공개를 제한한 범주 안에 있는 정보를 포함한 대통령 기록이나 합리적으로 분리 가

능한 그 기록의 일부는 국가기록관리처장에 의해 공개제한 기록으로 지정되어서, 전직 대통령이 그 기록의 비공개 제한을 해제하는 시점이나 날이나, 기록에 대한 접근이 제한되도록 정한 기간이 만료되는 시점, 정보의 중요한 요소나 양상이, 전직 대통령이나 그의 대리인에 의해 출판을 통해 공표되었다고 국가기록관리처장이 결정[판단]했을 때까지 그 접근이 제한된다. 접근을 제한하는 정보를 포함하지 않은 대통령기록물이나 접근제한 기간이 만료된 범주에 속하는 정보를 포함한 대통령기록물은 그러한 대통령기록물을 인수보관한 날로부터 5년이 지난 날이나, 국가기록관리처장이 그러한 대통령 기록물이나 그 안에 있는 완결된 기록 파일의 처리 및 정리 작업을 완료한 날에 공개한다. 특이한 것은 국가기록관리기관의 수장인 국가기록관리처장의 접근 제한 협의 권한이다. 동법에서는 대통령기록물의 접근 제한 기간 동안, 대통령 기록물에 대한 접근권을 제한할 것인지 여부는 국가기록관리처장이 자신의 판단에 따라 전직 대통령과 협의하여 결정한다고 규정하고 있다. 이것은 통상 상하원의 승인으로 임명되어 영구적으로 재직할 수 있고(통상 10년 내외 재직) 대통령에 의해 해임되지 않는 국가기록관리처장이 정치적 중립성을 가지고 있기 때문에 주어진 권한이다.⁹⁾

미국에서 전임 대통령의 접근제한 지정은 비밀기록과 비밀기록이 아닌 대통령기록물을 모두 대상으로 한다. 즉, 대통령기록물이 대통령 명령(E.O. 12958호)이 정한 비밀기록 지정 대상이 아니지만 위의 보호 기록 범주에 해당되면 퇴임하는 대통령이 접근 제한을 지정할 수 있다. 대통령기록물이 비밀기록으로 지정되기 위해서는 대통령 명령 E.O. 12958호(E.O. 13292호로 개정)에 정하는 비밀의 범주에 속해야 한다. 대통령은 백악관의 비밀기록 지정자이다. 최근에 부통령이 비밀

9) 미국 대통령기록물법, 제2204조 제(b)항의 (1).

지정 및 해제 권한자로 추가되었다. 비밀기록은 비밀 지정권자에 의해 비밀 보호기간이 지정되고, 국가기록관리처에서 관리한다. 비밀 보호기간이 끝나면 국가기록관리처에서 검토한 후에 공개한다. 미국에서 비밀기록의 보호 최초 설정기간은 10년이며 보통 25년이 지나면 자동적으로 비밀에서 해제된다. 미국에서는 행정부가 바뀌면 대통령기록물은 백악관의 순수 행정기록물과 경호 관련 기록물을 제외하고는 비밀기록물을 포함하여 모두 국립기록관리처로 이관된다. 즉, 국정 수행을 위해 어떤 기록이 달리 다른 방법으로는 이용할 수 없는 경우가 아니면 전직 대통령의 기록을 신임 대통령과 그 보좌관이 이용할 수 없다. 모든 국가 주요 정책의 기록은 중앙 부처에 있으므로 반드시 전직 대통령기록을 참조해야만 국정을 수행할 수 있는 것은 아니다. 이 점은 우리나라도 마찬가지일 것으로 본다. 미국에서는 국정의 연속성을 위해 퇴임하는 대통령은 신임 대통령에게 국정 상황에 관한 브리핑을 제공한다. 그러나 신임 대통령이 국정 수행을 위해 전직 대통령의 기록물을 요구한 사례는 없다.

미국의 대통령기록물 보호기간 설정제도, 외국의 비공개지정 공개제한 제도, 우리나라의 대통령지정기록물제도는 모두 보호되어할 대통령기록물을 철저히 보호해서 그 생산과 보존을 보장하기 위한 목적으로 수립된 제도이다. 보호지정기록물의 범주에 해당되는 기록물은 대통령비서실의 내부의 기록물이나 대통령에 대한 자문기관의 기록물을 제외하고는 대부분 행정기관에서 보관되고 있거나, 현재 대통령의 지시로 기관에서 생산할 수 있는 기록물들이다. 대통령기록물 중에는 민감한 정치적인 기록물이 많이 있을 수 있다. 이런 기록물들을 정치적 경쟁자들이 볼 수 있게 한다면 대통령기록물은 더 이상 생산되지도 보존되지도 않게 될 것이다. 어떤 대통령기록물들은 업무상 필요에 의해 반드시 생산될 수밖에 없지만 그 내용으로 인해 그 보존을 보장

할 수 없게 되는 경우도 생긴다. 일부 어떤 특정한 기록물이 보존되지 않을 수 있다면 다른 어떤 일반적인 기록물도 보존되지 않을 수 있다. 이것은 기록물이 아예 생산되지 않거나, 생산되어도 결코 보존되지 않는 기록의 암흑시대로 다시 돌아갈 수도 있음을 암시한다.

4) 대통령기록물과 국가기록관리기관의 책무

국가기록관리기관은 대통령기록물을 관리하는 책임을 지고 있다. 기관의 기본적인 책무로서 대통령기록물을 이관받고 보호하고 활용할 수 있도록 해야 한다. 우리나라에서는 국가기록원의 대통령기록관이 이 책무를 수행하고 있다. 그러나 우리나라의 국가기록원은 행정안전부의 소속기관으로서 현실적으로 엄정하게 중립적인 국가기록관리를 수행하기가 불가능하다.

그간 국가기록원이 전문기록관리기관으로서 전문인력을 배치하고 배치된 인력의 전문성은 그동안 많이 향상되었으나, 기록선진국과 비교하여 아직 결정적으로 부족한 부분이 있다. 기록에 대한 역사적 해석이나 주요 기록관리 전문적 판단을 행정관료들로부터 승인받거나 지시받아야 되는 세계적으로 유례없는 구차한 처지에 놓여 있다. 국가의 역사기록을 선별·보존·이용할 수 있도록 보장하는 기록문화유산기관의 리더십에는 다음과 같은 역량이 필요하다. 즉, 기록관리의 전문성, (임기 보장에 의한)장기적인 비전과 장기적인 전략, 역사기록의 중요성에 대한 인식, 알 권리의 실현과 정보보호에 대한 균형잡힌 인식, 기록화/기록관리를 통한 공공 설명책임성(accountability)의 실현에 대한 신념, 기록관리 원칙에 입각한 정책적 일관성, 그리고 무엇보다 도덕적 문화적 권위가 필요하다. 기록관리기관 리더십의 도덕적 권위는 정치적 중립성에서 나오고 문화적 권위는 높은 문화유산에 관한 인식

과 전문적 식견에서 나온다. 문화유산기관의 권위는 법령에 따른 운영과 효율적인 행정운영에서 오는 것이 아니라 국민과 전문가의 지지를 받는 원칙주의적이고, 법정신을 고도로 실현하는 정책의 집행을 통해서 스스로 확립된다. 외부로는 문화역사계 인사의 지원과 내부로는 국가기록관리기관과 자문기구에 있는 전문가 집단의 독립적이고 전문적인 판단이 존중되고 강력하게 지원되어야 국가기록관리기관의 책무를 효과적으로 수행할 수 있고 국민의 신뢰를 받을 수 있다. 그리고 그것은 국민에게 진정한 혜택을 장기적으로 가져다준다. 국가보존기록으로 보존되어야 할 역사기록물의 선별과 보호, 공개에 대한 수준 높은 검토와 결정, 기록을 통해 정부행정을 감시하는 효과적인 수단의 제공, 문화유산기관으로서 제공하는 정보교육문화서비스의 질이 국가기록관리기관의 존재 의미와 성패를 좌우한다.

현재의 불완전한 국가기록관리기관의 중립적 정체성과 부족한 권위를 보완해 줄 수 있는 제도적 장치가 민간 전문가가 주도하는 국가기록관리위원회와 대통령기록관리위원회의 운영이다. 대통령기록물은 대부분 정치적이고 민감한 역사기록물이다. 이러한 대통령기록물을 관리하기 위해서는 중립적이고 전문적인 관리방식과 고차원의 정책이 더욱 절실하게 필요하다. 행정편의적 기관운영과 정치적 외풍을 견뎌내고 공공기록관리의 원칙, 역사의 수호자(guardian of history)로서의 전문가 윤리강령에 따라 대통령기록물을 관리할 필요가 있다.

국가기록원의 소속기관으로 있는 대통령기록관에서 대통령기록물을 보다 정치적으로 중립적으로 관리할 수 있게 보완한 제도가 대통령기록관장의 장기적 임명(별정직 5년) 제도와 대통령기록관리위원회의 설립·운영이다. 이러한 제도는 외국의 국가기록관리기관에서 기록관리 전문경력을 가진 기관장의 장기 임명을 통한 리더십의 중립성과

전문성의 보장을 꾀하는 것을 본받으려한 것이다. 미국의 대통령기록관의 관장은 대부분 수십년 경력의 기록전문가들로서 대통령기록관관장으로 10년 이상 때로는 20~30년간 봉직한다.¹⁰⁾

특히 대통령기록물관리법에서 규정한 대통령기록관리위원회의 기능과 권한은 행정기구적으로 추진하기 어려운 공정하고 중립적인 대통령기록물관리를 실현하기 위해 고안된 것이다. 대통령기록물관리법에 따른 대통령기록관리위원회는 다음 중요한 정책과 기능, 즉, 1. 대통령기록물의 관리에 관한 기본정책, 2. 대통령기록물의 폐기 및 이관 시기 연장의 승인, 3. 제17조제1항에 따른 대통령지정기록물의 보호조치 해제, 4. 비밀기록물 및 비공개 대통령기록물의 재분류, 5. 개별대통령기록관의 설치에 관한 사항, 6. 대통령기록관의 운영에 관한 주요 사항, 7. 그 밖에 대통령기록물의 관리와 관련한 사항을 수행하도록 위임받고 있다.¹¹⁾

10) 미국의 대통령기록관 관장을 최근 임명순으로 보면, 2008년 4월 아이젠하워 대통령기록관의 칼 와이젠바흐(29년간 NARA 재직, 전 부관장) (전 관장 단 홀트는 18년간 대통령기록관장으로 재직), 2006년 10월 닉슨 대통령기록관의 티모시 나프탈리 역사학 교수, 2005년 1월 포드 대통령기록관의 일레인 디디에 박사(오클랜드 대학 도서관장), 2004년 12월 부시 대통령기록관의 워런 핀치(전 부시대통령기록관 부관장), 2004년 5월 클린턴 대통령기록관의 데이비드 엘소브룩(부시 Sr. 대통령기록관 관장 역임), 2001년 9월 존슨 대통령기록관의 베티 플라워 박사(텍사스대학 영문학 교수 대학원장, 전 관장 해리 미들턴은 32년간 재직), 2001년 9월 트루만 대통령기록관의 마이클 디바인 교수(와이오밍대학 역사학 교수), 2001년 4월 케네디 대통령기록관의 데보라 레프(전직 기아구제재단 CEO), 2000년 5월 레이건 대통령기록관의 듀크 블랙우드(전 남캘리포니아대학 학술지원재단), 2000년 4월 카터 대통령기록관의 제이 헤이크스(정치학 교수), 1999년 6월 루즈벨트 대통령기록관의 신시아 코치 박사(미국 문명학 박사). 재직 10년 이내에 교체된 대통령기록관장이 없다는 것이 누걸을 끈다.

11) 대통령기록물관리법 제5조 (대통령기록관리위원회) ①대통령기록물의 관리에 관한 사항을 심의하기 위하여 공공기록물관리법 제15조제1항에 따른 국가기록관리위원회(이하 “국가기록관리위원회”라 한다)에 대통령기록관리위원회를 둔다. 법 5조 제②항은 본문에 열거된 대통령기록관리위원회의 심의사항이다.

국가기록관리위원회와 대통령기록관리위원회는 외국의 유사한 기관을 본따거나 그 심의 기능을 강화시킨 기구이다. 미국 국가기록관리처의 국가역사출판기록위원회는 삼부 헌법기관 파견 대표와 역사가 및 기록관리전문가협회 대표로 구성되어 연방기록물의 보존과 이용을 지원하고 지원기금을 제공하는 기구이다. 영국의 국가기록관이 운영하는 기록자문위원회(Advisory Council)는 국가기록관리기관을 헌법부장관 겸 대법관(첸슬러)에게 자문을 제공하고 공공기록물 공개와 이관, 관리에 대하여 정책결정 차원의 자문을 제공한다. 서호주자치정부의 강력한 주기록관리위원회(State Records Commission)는 주정부 감사원장, 정보공개위원장(Information Commissioner), 정부 옴부즈맨, 민간 기록전문가 등 총 4명으로 구성되어 서호주 주자치정부의 기록관리정책을 감독·심의하는 정책 결정기구이다. 특히 이 주기록관리위원회는 정부기관의 기록법 준수여부를 감시하며 법률 위반을 적시하여 검찰에 고발한다.

위와 같이 외국의 제도를 본 딴 제도적 장치의 마련에도 불구하고 대통령기록물관리법의 핵심 조항인 대통령기록관리위원회는 2007년 4월 대통령기록물관리법이 제정된 후 1년 반이 넘도록 구성되지 못한 채, 각종 위원회를 폐지, 축소운영하는 현 정부의 방침에 따라 구성 한번 되지 못했다.¹²⁾ 대통령기록물관리법이 제정된 후 오랫동안 대통령기록물관리위원회가 구성되지 못한 것에 대해서는 정권 교체라는 정치적인 이유도 있지만 행정안전부, 국가기록원과 국가기록관리위원회

12) 국가기록물관리위원회 산하의 대통령기록전문위원회로 격하되어 구성될 계획이 있는 것으로 보인다. 이는 현재 법령 위반으로 대통령기록물관리법 개정 사항이다. 이 계획은 단지 법개정에 그치는 사안이 아니라 대통령기록물 관리의 중립성과 중요성을 폄하하는 매우 퇴보적인 조치이다. 또한 법 개정시에는 대통령기록물 관리의 기본 정신이 훼손되지 않도록 기본 원칙과 틀이 더 한층 확립되고, 이번 사태를 촉발한 제도적 미비점을 보완해야 할 것이다.

에 그 책임이 있다. 정치적으로 입장 개진이 자유로울 수 민간 전문가들이 참가하고 있는 국가기록관리위원회도 소극적으로 대응했다고 본다. 자체 운영조직이나 인력을 가지고 있지 않다보니, 중요한 국가기록관리 사안이 아예 회의 안건으로 올라오지도 않았고, 자발적으로 회의를 소집해 중요 국가기록 안건을 논의할 수 있는 구조도 아니다. 산하에 대통령기록관리위원회가 생긴들 이러한 위상과 구조는 그대로이므로 어떤 개선을 기대하기는 어렵다. 대통령기록관리위원회가 정상적으로 구성되었었다면 그 위원회의 조사와 활동을 통해 이번 대통령기록물 사본 현안문제에 대해 보다 진지하게 전문가의 중의를 모아 현명하게 대처할 수도 있었지 않았을까 생각해본다. 금번의 대통령기록물 사본 현안은 노무현 전대통령에게나 새 정부에게나 정치적으로 큰 부담과 상처를 안겨 주고 있으며 전현직 대통령간 상호 불신과 폄하 인식을 조장하고 있으며, 나아가 민주주의의 근간이라 할 수 있는 적대적 정치세력 간의 합리적 정치협상의 발전에 매우 부정적인 영향을 끼치고 있다. 정부기록관리혁신을 가장 강력하게 지원한 전직 대통령의 기록관리 담당 비서관들이 법 위반으로 최초로 형사고발된 결코 바람직하지 않은 사태로 발전된 것도 이와 같은 법령 상의 기구가 작동되지 않았기 때문이다.

대통령비서실이나 대통령자문기관 같은 대통령기록물 생산기관은 대통령의 공적인 활동의 증거와 나라의 역사자료로서 대통령기록물을 충실하게 생산·관리할 의무가 있고, 국가기록관리기관, 특히 대통령기록관은 대통령기록물을 잘 수집, 보호, 관리하고 후대에 국민에게 활용할 수 있게 제공하는 역할을 수행해야 한다. 이를 위한 제도적 장치는 어느 정도 마련되어 있으나 국가 백년대계를 위해 이 제도를 실행할 의지와 그 필요성에 대한 인식이 정책결정자에게 요구되는 시점이다.

5) 대통령기록에 대한 전직 대통령의 접근권

대통령기록관리체제를 확립하려고 하는 기본 목적은 대통령기록물이 잘 보존되도록 하고 미래에 연구자가 활용할 수 있게 보장하는데 있다. 전직 대통령에게 접근권의 특권을 부여하는 것도 대통령이 자기가 생산·접수한 기록에 대해 자유롭게 접근할 수 있게 하여 그 기록물을 애초에 잘 생산하고 보존하는 것을 최대한 보장하기 위해서이다. 이러한 대통령의 기록물 접근권은 우리나라 대통령기록물관리법에는 “열람에 필요한 편의를 제공받을 수 있다”라는 정도로 표현되어 있다.¹³⁾ 미국 대통령기록물법에는 “전직 대통령의 대통령 기록은 그 전직 대통령이나 그가 지정한 대리인에게 이용될 수 있어야 한다”라고 한층 더 포괄적으로 규정하고 있다.¹⁴⁾ 전직 대통령이나 그가 지정한 대리인은 비공개 기록물을 포함한 전직 대통령기록물에 접근·이용할 수 있다. 특히, 대통령 명령 E.O. 12958호 4.4.항에 의해 지정된 비밀기록물도 전직 대통령이 생산한 대통령 기록물이면 전직 대통령이나 전직 대통령이 지정한 자(연구자나 역사가 포함)가 이용할 수 있다. 이때 현직 공무원이 비밀을 열람하기 위해서 요구되는 “알아야 할 필요성”¹⁵⁾의 규정도 적용되지 않는다. 대통령의 활동과 역사를 중요하게 생각하는 미국 학계는 전직 대통령이 회고록을 쓰거나 역사 연구를 하기 위해 자신이 생산한 기록을 이용할 수 있게 보장하고 있다.

13) 대통령기록물관리법 제18조 (전직 대통령에 의한 열람) 대통령기록관의 장은 제17조제4항에도 불구하고 전직 대통령이 재임 시 생산한 대통령기록물에 대하여 열람하려는 경우에는 열람에 필요한 편의를 제공하는 등 이에 적극 협조하여야 한다.

14) 대통령기록물관리법 제2205조 (3). 전직 대통령의 대통령 기록은 그 전직 대통령이나 그가 지정한 대리인에게 이용될 수 있어야 한다.

15) 미국의 비밀기록관리 법령인 대통령명령 E.O. 12958호는 국가 비밀을 열람할 수 있는 조건으로 그 정보를 “알아야 할 필요성”(need to know)을 인정받거나 증명해야 한다고 규정하고 있다.

민간이 설립하는 형식의 미국의 대통령기록관도 전직 대통령의 연구소 및 퇴임 후 활동 근거지로서 특별한 공간을 마련해 놓고 있다. 트루먼, 포드, 카터, 레이건, 부시, 클린턴 대통령기록관이 그 대표적인 예이다. 이러한 제도적 장치와 역사적 관례에 의해 퇴임한 대통령은 국민의 존경과 신망을 얻을 수 있을 정도로 활발한 봉사활동을 하고 있으며, 대통령과 대통령 측근을 포함한 역사연구자들의 대통령 기록의 연구를 통해 그 대통령 시대에 대한 역사적 반성과 대통령에 대한 정당한 역사적 평가가 내려지고 있다. 대통령기록관은 대부분 퇴직 대통령이 거주하는 도시에 건립되었다. 따라서 미국에서는 전직 대통령이 원하는 한 얼마든지 자신의 대통령기록물을 손쉽게 이용할 수 있다.

금번 대통령기록 현안의 경우 전직 대통령이 퇴임 후에 자신의 대통령기록물에 대한 접근권을 어느 정도 가지고 있는가에 대한 문제를 제기한다. 미국이나 우리나라나 진본 혹은 “원본” 기록물에 대한 접근권은 정도의 차이는 있지만 대통령기록 관련 법령으로 보장되어 있다. 우리나라의 경우 “열람에 필요한 편의를 제공”한다라는 형태로 전직 대통령의 기록접근권이 매우 제한되어 있다.¹⁶⁾ 여기서 전직 대통령에게 대통령기록물에 대한 접근권이 보장되지 않으면 국가기록관리기관으로의 대통령기록물 이관이 원활하게 이루어지지 않을 수 있다는 것을 주목해야 한다. 미래의 대통령기록물의 경우 그러할 부실 이관의 가능성이 더욱 높아진다. 그러므로 문제는 어떻게 전직 대통령이 자신의 기록물에 대한 접근권을 확실히 현실적으로 가능한 형태로 보장받

16) 대통령기록물관리법 제18조 (전직 대통령에 의한 열람) 대통령기록관의 장은 제17조제4항에도 불구하고 전직 대통령이 재임 시 생산한 대통령기록물에 대하여 열람하려는 경우에는 열람에 필요한 편의를 제공하는 등 이에 적극 협조하여야 한다. 여기서 열람의 편의를 제공한다는 말은 전직 대통령에게 기록물 접근이용권을 제공한다고 해석해야 한다. 공공기록물관리법 등에서 “열람”이라는 한정적 표현에 대한 짐작은 기록물관리기관에서의 기록관리와는 분리되는 도서관리의 개념적 제약과 한계를 나타낸다.

는가이다. 노무현 전대통령은 전용 인터넷 열람 전용선을 요구했다고 하는데, 이는 현 정부의 적극적인 협조가 없으면 불가능한 일이다. 모두 알다시피 현 정부의 적극적인 협조를 기대하기는 커녕 형사고발 등 적대적인 공격을 받아내야 하는 입장이다. 앞에서 관행적으로 전직 공직자들이 전자적 형태의 기록물 사본을 가지고 있는 경우가 많을 수 있다고 말했지만, 그것이 공직윤리 측면에서나 기록관리 측면에서 바람직한 것은 아니다.

한편 전직 대통령이 퇴임 후에도 대통령기록물에 있는 비밀기록물과 개인정보가 포함된 기록물을 활용할 수 있는가의 문제가 제기된다. 대통령기록물에는 비밀기록물과 타인의 개인정보가 많이 포함되어 있다. 대통령기록물의 사본은 진본과 내용상 동일하다. 대통령기록물관리법이 소극적으로 보장하는 전직 대통령의 기록물 “열람권”은 전직 대통령에게 비밀기록과 타인의 개인정보에 대한 “열람권”이 대통령 퇴임 후에도 보장된다는 것을 의미한다. 그러나 이것과 비밀정보 및 개인정보의 공개와는 별개의 문제이다. 전직 대통령이 기록에 접근(열람)할 수는 있되 임의로 비밀기록과 개인정보를 외부에 공개할 수는 없게 되어 있다. 그러나 대통령이 타인의 개인정보에 접근할 수 있는 특권을 퇴직 후에도 보장받아야 하는가는 이견이 있을 수 있다. 독일의 경우 전직 대통령이라 하더라도 국가의 비밀정보와 개인정보를 담은 국가기록물에 대해서는 접근할 수 없다.

대통령기록물에 포함되어 있는 민감한 개인정보를 언제까지 비공개로 보호해야 할 것인가도 전문가들이 고민할 과제이다. 장기적으로 역사적으로 그 개인정보는 큰 연구 가치를 지닐 것이다. 우리나라 대통령기록물관리법에서는 30년 이후 공개를 원칙으로 하고 있지만 개인정보는 개인의 사후 혹은 70년 이상 보호되는 것이 국제적인 통례이

다. 개인정보를 영구적으로 보호·활용해야 할 공익적 가치가 그 개인의 보호되어야 할 개인적 권리의 가치보다 얼마나 더 큰 것인가를 누군가가 판별해야 하는 어려운 과제가 대통령기록관의 전문가들에게 제기된다. 법에 정해졌다고 개인정보가 포함된 대통령기록물을 30년 이후에 필히 공개해야만 하는 것은 아닐 것이다.

이번 현안에서는 노무현 전대통령이 보유하고 있던 대통령기록물 사본에 포함된 비밀기록과 개인정보의 누설 및 오용 가능성에 대한 많은 우려가 제기되었다. 조직 내에서 한 개인의 특출한 활동을 중시하지 않고 전체 시스템의 작동의 효과를 신봉하는 노 전대통령이 나름대로 체계적인 대비책을 구비하고 있었겠지만 어떤 시스템에도 허점이 있고 그 시스템도 역시 사람이 운영하는 것이라 누설과 오용의 가능성은 존재한다. 이에 대한 세간의 우려도 정당한 것이다. 전직 대통령이라 하더라도 비밀정보와 개인정보가 축적되어 있는 대통령기록물 사본을 사적으로 소유하고 활용한다는 것은 개인정보 보호 원칙으로 볼 때 옳지 않으며, 기록관리 시각에서 보아도 위태로운 시스템이다. 비밀정보(“비밀기록물”이나 그 사본 안에 있는 비밀의 내용)를 정해진 보호기간 이전에 고의적으로나 혹은 실수로 누설했을 때에는 그에 따른 법률적 조치가 적용될 것이다. 다만 습득한 비밀이나 개인정보 내용을 타자에게 누설하지 않고 보관만 하고 있을 경우에 대한 조치나 처벌은 기존 여러 법규에 분명하게 규정되어 있지 않다. 그러나 법률적으로 불법이 아니라고 해서 모든 것을 임의로 할 수 있는 것은 아니다. 기록관리에서는 기록물의 물리적 보호 뿐 아니라 기록물 안에 있는 정보 내용의 보호와 보안도 필히 보장되어야 한다. 임의로 사적으로 구축된 시스템에서 기록정보의 보호와 보안이 결코 안전하게 보장될 수 없다는 점이 인식되어야 한다.

노무현 전대통령의 대통령기록물 상당 부분이 전자적 형태의 전자 기록물이다. 이 때문에 노무현 전대통령은 인터넷 전용선을 통한 기록물 열람 편의 제공을 국가기록원에 요청했다고 한다. 이것은 대통령기록물에 대한 인터넷 접근권의 제공문제이다. 전자기록물은 어차피 통신선을 통해 모니터로 열람하거나 종이에 출력하여 열람할 수 밖에 없다. 선진국의 많은 국가기록관리기관이 인터넷을 통해 홈페이지에서 기록물 검색 서비스와 이미지 제공서비스를 제공한다. 인터넷과 연결된 개인 PC의 모니터상으로 기록물이 검색되고 전자기록 파일이든 이미지 파일이든 기록서비스가 제공된다. 대통령 인터넷 전용선을 통한 전자기록물에 대한 접근권 제공이 세계적으로 선례가 없기는 하다. 그러나 보통 일반 인터넷 통신선을 통해서 기록물 검색이 가능하다면 전용선을 통해 전자기록물 단위 파일이나 기록물 이미지를 보내는 것도 불가능한 일은 아니다. 우리나라의 인터넷 보안기술 또한 세계적으로 높은 수준인데, 일개 서버 시스템과 전용선의 보안이 불가능하지는 않을 것이다. 세계적으로 선례가 없으면 선례를 만들면 된다. 그리고 이것은 좋은 선례이다. 이런 정도의 대통령기록물 열람 편의도 제공하지 않는다면 법령과는 달리 전직 대통령의 열람을 원칙적으로 제한하겠다는 의도로 밖에 해석되지 않을 것이다. 대통령기록관리법에 따라 전직대통령은 개별기록관의 설립이 가능한데, 국가기록관리기관이 관리하는 개별 인터넷 전용선과 대통령기록물 서버의 설치가 법률적으로 불가능할 이유가 없다. 전직 대통령에게 보장된 기록접근권을 보장해 주기 위해 인터넷으로 기록물에 대해 접근할 수 있게 하는 데(즉, 전자기록물의 사본 파일을 보내서 저장하거나, 출력하거나 모니터에서 보게 해주는데) 무엇이 문제가 되는가? 제도, 기술, 비용, 의지, 정치적 결정, 과연 이 중에 어느 것이 문제인가?

인터넷 강국이라 자칭하는 이 나라 대한민국에서 전직 대통령이 자

신이 생산한 기록물을 열람하기 위해, 혹은 검색하기 위해, 한 나절 걸려서 국민의 세금으로 충당되는 경호를 받으며 역시 국민세금으로 충당되는 교통편을 제공받아 국가기록원의 열람실을 방문하게 하는 것은 노무현 전대통령의 말대로 시대에 뒤쳐진 낙후 행정이다. 전직 대통령의 대통령기록물을 활용한 자서전이나 회고록의 집필은 그 자체로 국가에 크게 이익이 되는 일이다. 그리고 역사가들은 그러한 위대한 정치가들의 회고록을 그들의 심리와 당대의 자기 판단에 대한 변명으로 보지 결코 그 자체를 역사적 진실로 보지 않는다. 전직 대통령이 활용한 대통령기록물은 일반 연구자들도 접근이용할 수 있게 되어 그 대통령의 활동과 그 시대를 역사적으로 이해하고 평가하고 비판할 수 있게 된다. 한 대통령의 시대와 그의 활동과 영향에 대한 정당한 역사적 평가가 가능하게 된다. 미국의 저명한 대통령 전기 작가이자 역사가인 스테판 앰브로스의 연구에 따르면, 대통령에 대한 평가는 퇴임 직후에 가장 혹독하다고 한다. 그러다가 시간이 흘러, 그 대통령의 활동과 업적에 관한 기록물이 점차 공개되기 시작하면 역사가들의 활발한 연구를 통해 대통령 전기가 출판되고, 그동안 알려지지 않았던 사실이 밝혀지고, 그 시대와 대통령이 수행한 역할에 대한 이해가 깊어지면서, 대통령에 대한 평가가 높이 올라간다고 한다. 즉, 그 대통령 기록물을 통해서 사람들은 “대통령의 관점”에서 사물을 보게 되는 것이다.¹⁷⁾ 물론 그 반대의 경우도 있을 것이다. 링컨 대통령은 국민을 잠시 속일 수는 있어도 한 시대를 통해 속일 수는 없다고 말했다. 대통령의 역사기록물이 온전히 보존되어 이용될 수 있게 되어서 후대의 연구자로 하여금 냉정하고 객관적으로 국정의 중요 사실을 규명하고 그 역사를 해석할 수 있게 해야, 국민 전체가 과거를 반성하고 미래의 비전을 품게 되는 진실한 역사 서술이 가능한 것이다.

17) Paula Span, “Monumental Ambition” *The Washington Post*, 2002년 2월 17일자, W24.

3. 맺음말: 대통령기록과 기록전문가의 시각, 그리고 정치

노무현 전대통령의 “대통령기록물 사본의 보유·반환”과 국가기록원의 고발 사태는 정치적으로도 기록학적으로도 흥미 있는 사건이면서 비극적인 사태이다. 이 문제를 정치적인 문제로 볼 수도 있고 그 해결책을 정치적 타결에서 찾을 수도 있다. 그러나 기록전문가는 이 문제를 정치적으로 보아서도 안 되고 정치적으로 타결되는 것을 용납해서도 안 된다. 관련 법의 근본 취지와 정신을 기록학적으로 해석하고 그에 따른 해결을 촉구해야 한다. 제도와 법의 미비 사항이 있으면 개선할 생각을 해야지, 대통령기록물관리법을 개악하거나 보호지정기록제도를 곡해하여 대통령기록관리체제의 근간을 해체하고 전체 국가기록관리를 위협에 빠트려서는 안 된다.

전직 대통령의 공공기록물관리에 대한 미숙한 인식이나 새로 집권한 정치세력의 정치적 구상이, 이제 비로소 기반을 닦기 시작하는 전체 국가기록관리시스템을 웃음거리로 만들거나 정치적 희생물로 만들면 안 된다. “잘 보존·수집된” 대통령기록물을 잘 보호하지 못하여 민감한 국가기록 정보가 정략적 정치인들에게 누출되고 악용되어 국가적 혼란과 현대판 사화를 불러일으키는 일이 있어서는 안 된다.

이번 사태와 이후의 법제도적 조치가 역사기록물로 후대에 기록문화유산으로 남길 공공기록관리체계를 약화시키거나 손상시키면 안 된다. 새로운 이명박 정부는 국가기록관리위원회와 대통령기록관리위원회의 기능과 권위를 높일 수 있는 방안을 시급히 추진해야 한다. 국가기록관리기관의 중립성을 보장하고 국민적 신뢰와 권위를 높일 수 있

는 방향으로 제도 개선이 필요하다. 대통령기록물관리법의 지정기록물 보호제도는 대통령기록물의 생산과 보존을 보장하는 최소한의 기록관리 제도적 장치이자 전세계에서 보편적으로 채택하는 제도이므로 절대로 훼손해서는 안 된다. 이번 사태는 다소 미비한 기록관리법제도의 개선을 촉구하는 계기가 되었으며, 그간 진행되어온 국가기록관리 혁신의 취약점을 파악하게 해주었다. 국가기록관리기관의 전문성과 중립성의 훼손으로 국가기록관리를 위기에 빠뜨리게 해서는 안 된다. 이러한 위기를 해소하는 길은 역시 국가기록관리의 중요성과 속성을 이해하는 전문가와 지도층의 인식과 행동에서 비롯된다.

ABSTRACT

Presidential Archives Management in Crisis - An Archival Approach to the Solutions -

Lee, Sang-Min

This paper reviews recent records issues surrounding former president Roh Moo-Hyun's private possession of the copies of the presidential records in Korea. While the former president transferred his records to the National Archives of Korea, he copied his electronic presidential records and kept them in his house after the term. His retention of the "records copies" arouse critical records issues and criminal charges. In this paper, I examined the definition of presidential records and legal status of records copies, authenticity of electronic copies of public records in public and private records systems, nature and scope of presidential privilege of access to his records, and most importantly, political neutrality of national archives. I examined these issues comparing with foreign experience, especially that of the United States which has the Presidential Records Act like Korea. All issues are examined in the professional spirit of archives principles and archives ethics. Legal status of the electronic copies of presidential records is not firmly established and the criminal charge seems groundless. However, it is against public archives principles and ethics that private former president privately possesses and manages private information and national security information held in the electronic copies of the presidential records. Presidential Records Act of Korea provides an effective tool to protect the presidential records for 15 years and

it should be respected. It is time to consolidate the public records management institutions in Korea, not to disintegrate them.

Key words : Presidential Records, National Archives of Korea, Roh Moo-Hyun, Protection of Presidential Records, Access, Presidential Privilege, National Records Committee, Presidential Records Committee, Electronic Records