

대통령기록관리 제도 개선 현황과 향후 추진 방향*

Presidential Archives Management System Improvement Status and Future Directions

조영삼(Zoh, Youngsam)**

1. 머리말
2. 대통령기록을 둘러싼 논란의 전개와 제도 개선
 - 1) 대통령기록을 둘러싼 논란의 전개
 - 2) 대통령기록물법 개정 추진과 주요 내용
3. 대통령기록관리의 주요 쟁점
 - 1) 개별 대통령기록관의 설치
 - 2) 전직 대통령 열람권의 보장
 - 3) 대통령지정기록물의 관리
 - 4) 대통령기록관리의 독립성과 대통령기록관의 위상 강화
 - 5) 대통령기록에 대한 폐기금지의 적용
4. 맺음말

* 이 논문은 한국기록학회 2020년 춘계학술대회에서 발표한 「대통령기록관리제도 개선의 현황과 향후 추진방향」의 내용을 수정·보완한 것임.

** 서울특별시 서울기록원장(tigerswow@hanmail.net).

■ 투고일: 2020년 06월 30일 ■ 최초심사일: 2020년 07월 09일 ■ 최종확정일: 2020년 07월 18일

■ 기록학연구 65, 47-88, 2020, <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.65.047>

〈초록〉

문재인 정부가 출범하면서 새로이 기록관리 혁신이 추진되었다. 대통령 기록물법을 정비하고, 그동안의 쟁점들을 해소하는 것이 필요했다. 개별 대통령기록관의 설치, 전직 대통령 열람권의 보장 등이 핵심 문제이다.

현재의 대통령기록관리는 관리자(기관)의 입장으로 수행되고 있다. 제도의 가장 큰 '고객'은 전직 대통령임에도 불구하고 관리상의 어려움을 중심으로 논의하고 있다. 기록관리는 고객 중심의 정보서비스여야 한다. 대통령기록 관리의 '핵심 고객'은 전직 대통령이다. 또 다른 중요한 문제는 대통령기록관을 국가기록원에서 분리하여 위상을 강화하는 것이다.

주제어 : 대통령기록관리, 대통령기록관, 대통령지정기록물, 대통령기록물법

〈Abstract〉

Moon Jae-in as the government was launching new records & Archives management innovation is promoted. It was necessary to overhaul the Presidential Records & Archives Act and resolve the issues so far. The key issues include the establishment of individual presidential archives and the guarantee of access to former presidents.

The current administration of presidential records is being carried out in the position of a manager (agency). The system's biggest "customers" are discussing management difficulties, even though they are former presidents. Record management should be a customer-centered information service. The "core customer" of managing presidential records is the former president. Another important problem is to separate the Presidential Archives from the National Archives to strengthen its status.

Keywords : Presidential Archives Management, Presidential Records & Archives Management Law, presidential Library & Museum, Presidential records of restricted access

1. 머리말

「대통령기록물 관리에 관한 법률」(이하 “대통령기록물법”)이 제정·시행된 지 십수 년이 지났지만 아직 대통령기록 관리는 안정되지 못하고 있다.¹⁾ 지난 10여 년 동안 기록관리의 환경이 급격하게 변화해서 그것을 따라가지 못한 것도 있지만, 대통령기록 관리가 갖는 특성에서 연유한 바가 크다. 대통령기록은 필연적으로 정치적 공방의 소재가 될 수밖에 없는데, 우리도 그렇다.

우리의 대통령기록관리는 시행 초기부터 시련을 겪었다. 시작은 ‘제16대 대통령기록유출논란’이다. 국가기록원이 당시 청와대 비서관 등 10명을 고발²⁾했는데, 대통령 서거 후 불기소 처분됨으로써 표면적으로는 종결됐다. 그러나 사회적·법률적 해소 과정을 밟지 못해서 향후 대통령기록 관리와 관련한 사안이 생길 때마다 마치 원죄처럼 드러났다.

정치적 쟁점이 생길 때마다 대통령기록이 중심에 있었다. 가히 ‘대통령기록전쟁’이라 할만 했다.³⁾ 대통령기록물법이 시행되기 이전에는 없던 현상이었다. 대통령기록이 정치적 공방의 소재가 됨으로써 대통령기록과 대통령기록 관리는 위기를 맞았다. 그 위기가 이명박, 박근혜 정부에서 대통령기록 관리의 퇴행을 불러왔다.⁴⁾

문재인정부 들어 이 퇴행을 극복하려는 노력이 있었다. ‘국가기록관리혁신T/F’를 만들어 대통령기록 관리의 퇴행 극복을 위해 그동안의 적폐를 조사하고, 제도 개선과 기록관리 절차 및 방법을 모색했다.⁵⁾ 또 민간 전문가

1) 대통령기록물법의 제정 배경과 제정 법률의 주요 내용, 제정 당시 대통령기록의 현황에 대해서는 조영삼, 『한국의 대통령기록관리 제도 연구』(명지대학교 기록정보과학전문대학원 박사학위논문), 2011 참조.

2) 「국가기록원, 기록물 유출 관련 10명 고발」, 한겨레신문, '08.07.24.

3) 전진한, 『대통령기록전쟁』, 2016, 한티재.

4) 전진한, 『대통령기록전쟁』, 2016, 한티재, 「박근혜정부의 기록관리·정보공개를 평가한다」(국회의원 진선미·이재정의원 주최 토론회 자료집, 2017.07.13.) 등 참조.

5) 국가기록관리혁신T/F, 『국가 기록관리 혁신 방안』, '18.12.31.

를 대통령기록관장으로 임명했고, 그동안 제기된 쟁점과 운영상의 문제점 등을 모아 법률 개정을 추진했다. 법률 개정안은 국회의 임기종료에 따라 폐기되었다가 제21대 국회에서 다시 추진되고 있다.

대통령기록관리를 둘러싼 논란과 쟁점들이 국회에 제출된 법률안대로 개정된다고 해서 해소되는 것은 아니다. 제출된 법률안이 입법 미비를 완전히 해소하는 것은 아니어서 시행령과 지침 등으로 구체화할 수 있는 것은 그렇게 하고, 여전히 미비한 사항은 충분한 논의를 거쳐 추가 개정되어야 한다. 운영상의 여러 문제도 다시 점검해야 한다.

대통령기록관리는 현재 중요한 기로에 서 있다. 개별 대통령기록관 설치 추진 좌절, 대통령기록물법 개정안의 제20대 국회 임기만료 폐기, 대통령기록 관리의 특수성 부정과 대통령기록관의 비(非)독립적 위상 등 지금 상태가 지속된다면 발전은커녕 유지마저도 기대할 수 없는 상황이다.

이 글에서는 대통령기록물법 제정 이후 대통령기록과 관련해서 빚어졌던 여러 논란과 쟁점의 전개를 살펴보고, 이를 해소하기 위한 제도 개선 추진의 동향을 살펴본다. 또 대통령기록관리와 관련한 법·제도의 여러 문제 중 개별 대통령기록관의 설치, 전직 대통령의 열람권의 보장, 대통령지정기록물(이하 “지정기록물”)의 관리, 대통령기록관리의 독립성과 대통령기록관의 위상 강화, 대통령기록에 대한 폐기금지의 적용 등 다섯 가지를 집중적으로 살펴보고자 한다.

2. 대통령기록을 둘러싼 논란의 전개와 제도 개선

1) 대통령기록을 둘러싼 논란의 전개

대통령기록물법 제정·시행 이후 대통령기록 관리와 관련해서 많은 정치·사회적 문제가 발생했다. 2008년의 ‘제16대 대통령기록유출논란’에서

시작되어 쌀 직불금 관련 지정기록물 열람, 노무현 대통령 서거로 인한 대통령기록의 접근과 활용의 공백, 제2차 남북정상회담 회의록(대화록) 공개와 삭제 논란, 이명박 회고록 논란, 국정농단과 박근혜 대통령 탄핵, 권한대행의 지정기록물 지정, ‘캐비닛 문건’의 발견과 ‘영포빌딩에 대통령기록 유출 논란’ 등 굵직한 것만 정리해도 만만치 않은 ‘사건들’이다. 이 사건들은 대통령기록에 대한 제도와 운용상의 문제점들을 드러냈다. 지금부터 주요 사건별로 드러난 쟁점들을 짚어본다.

첫째, ‘제16대 대통령기록유출논란’으로 전직 대통령의 대통령기록에 대한 열람권과 열람 범위 및 방법 등에 대한 쟁점이 부각되었다.⁶⁾ 그것은 ‘열람’의 개념과 방법과 전자기록의 사본(제작) 및 활용의 위법성 여부에 대한 것이었다. 노무현 대통령은 퇴임 전 e지원 시스템을 복제하는 방식으로 사본을 제작하여 사저로 가져갔는데, 이것의 불법 여부와 함께 대통령기록물법 제18조 제1항에서 정한 전직 대통령에 대한 ‘열람 편의’ 해당 여부가 논란이 되었다.

법제처는 “전직 대통령은 재임 시 생산한 대통령기록을 열람할 수 있는 법적인 권리가 있으나, 대통령기록물법 제18조의 열람의 범위에는 ‘사본 제작’은 포함되지 않으며, 동법 시행령 제10조제6항에서 규정한 ‘시설이나 그 밖의 편의제공 등의 방법’에 전직 대통령 사저에 온라인(전용선 등 포함) 열람서비스를 제공하는 것은 포함된다고 볼 수 없다”라고 해석하였다.⁷⁾ 그러나 이것은 대통령기록물법 상 전직 대통령의 열람권에 대한 잘못된 이해에 따른 해석이다. 법제처는 같은 법에서 지정기록물의 접근을 열람, 복사, 사본제작 등으로 구분하고, 정보공개법에서도 열람과 사본복제물의 제공을 구분하고 있기 때문에 열람은 ‘눈으로 볼 수 있는 형태’로 한정해서 해석했

6) ‘대통령기록유출논란’에 대한 전말은 다음 보도 참고. 「한국기록문화사망사진」, 한겨레 21 723호, '08.08.14.

7) 법률 해석례, 「대통령기록물 관리에 관한 법률」 제18조 등(전직 대통령의 열람의 편의 제공 방법에 전직 대통령 사저에 온라인 열람서비스를 제공하는 것이 포함되는지 여부 등) 관련(법제처 08-0234, '08.09.16.)

다. 그러나 대통령기록물법에서 정한 전직 대통령의 열람은 매우 광범위하게 인정되어야 한다. 기록관리에서 열람은 기록과 기록에 대한 정보를 제공하는 것으로 열람·복제·대출 등 정보서비스와 관련된 모든 것을 포함한다.⁸⁾

국가기록원은 사본을 제작하여 사저로 가져간 것은 ‘엄연한 불법’⁹⁾이라며 회수를 시도했고, 노무현 전 대통령은 열람권 보장을 위한 조치를 요구하다 반환하였다. 그러나 국가기록원은 당시 비서진 10명을 고발하였다.¹⁰⁾ 고발은 표면적으로는 국가기록원이 주체였지만 당시 청와대가 주도하여 이루어진 일이었다.¹¹⁾ 이것이 ‘제16대 대통령기록유출논란’이 가져온 또 하나의 쟁점이다. 즉, 국가기록원이 독립성과 전문성을 가진 중앙기록물관리기관이 아니라는 문제의식을 확인시켜 주었다.

이 사건이 있는 뒤 전직 대통령의 온라인 열람을 법률에 따로 정하는 열람제도의 변경이 있었다.¹²⁾ 그러나 이것은 전직 대통령의 접근과 열람권 보장이라는 입법 취지를 오히려 제한하는 것이었다. 온라인 열람과 오프라인 열람을 구분하는 것은 열람 방법 문제이지 열람권 구현 그 자체는 아니다.

둘째, ‘쌀 직불금 관련 지정기록물 열람’은 지정기록물의 열람과 접근, 전직 대통령의 지정기록물 해제 가능 여부에 대한 논란을 불러왔다. 2008년 말 쌀 직불금 부당수령 문제로 정치적 공방이 있었는데, 참여정부 말기 당

8) 전직 대통령의 열람권에 대해서는 조영삼, 『한국의 대통령기록관리 제도 연구』, 명지대학교 기록정보과학전문대학원 박사학위논문, 184~190쪽 참조.

9) 「국가기록원 “봉하마을 방문해 빠진 자료 집중 조사할 것”」 중앙일보 '08.07.10.

10) 사본을 제작하여 외부로 전달한 것이 대통령기록물법에서 정한 ‘유출’에 해당하지 않는다는 판결이 있다. 이른바 ‘정운희 문건 유출 사건의 피고인이었던 박모 행정관에 대한 판결인 서울고등법원 2015노3042(’16.04.29. 판결) 및 서울중앙지방법원 2015고합3042(’15.10.15. 판결) 참고. 한편, 국정 농단 시 ‘정호성’의 ‘문건 유출’로 대통령기록물법 위반이 아니라 공무상 비밀누설로 기소되었다. 「정호성, 대통령 지시로 ‘공무상 비밀누설」, MBC뉴스투데이, '16.11.21. 참조.

11) 국가기록관리혁신TF, 『국가기록관리 혁신 방안』, '18.12.31, 19~20쪽.

12) 대통령기록물법 제18조 제3항 및 제4항 신설.

시 대통령 당선인이었던 이명박 대통령과 노무현 대통령 간의 대화가 지정 기록물일 것이라며 그것을 열람·공개하자는 것이었다. 대통령기록물법에서 정한 지정기록물에 대한 접근을 처음으로 시도하는 것이었기 때문에 그것 자체도 관심의 대상이었지만, 노무현 대통령이 본인이 직접 해제하겠다고 나서자 과연 전직 대통령이 그 권한이 있느냐는 의견 충돌이 있었다. 대통령기록물법에 의하면 전직 대통령 또는 전직 대통령이 지정한 대리인이 제18조에 따라 열람한 내용 중 비밀이 아닌 내용을 출판물 또는 언론매체 등을 통하여 공표함으로써 인하여 사실상 보호의 필요성이 없어졌다고 인정되는 지정기록물에 대해서는 대통령기록관리전문위원회(이하 “전문위원회”)의 심의를 거쳐 보호조치를 해제할 수 있다.¹³⁾ 비록 전문위원회의 심의를 거치도록 하였으나 전직 대통령이 출판이나 언론매체 등을 통해 내용을 공표함으로써 공개가 실현되므로 사실상 해제의 권한이 있다. 그러나 국회와 검찰의 접근만이 법에 규정되어 있다며 당시 여당 등이 주장하여, 전직 대통령의 지정기록물 해제가 당연한 것임에도 불구하고 논란이 되었다.¹⁴⁾

한편, 국회에서 의결하여 열람한 지정기록물의 사본 관리 문제가 새롭게 대두되었다. 국회에서 열람한 사본이 현재 국회기록보존소에 보존되어 있는데, 이것은 사실상 지정기록물이 노출된 상태이다. 대통령기록물법에는 지정기록물의 접근만 규정되어 있고, 그 이후 관리에 대해서는 규정하지 않았다.

셋째, ‘노무현 대통령 서거’로 인한 대통령기록의 접근과 활용의 공백 문제가 있다. 노무현 대통령은 대통령기록물법에서 정한 대리인을 지정하지 않았다. 따라서 전직 대통령(혹은 대리인)이 대통령기록을 열람하고 적극적으로 공개한다는 본래의 목적은 달성하지 못했다. 지정기록물을 해제하여 공개하지 못함으로써 재임 시기 여러 정책에 대한 연구·분석 등을 적극적으로 수행하지 못하는 결과를 가져왔다.

재임 중 사고나 쫓겨 시 대통령의 권한을 어떻게 실현할 것인지도 새롭

13) 대통령기록물법 제17조 제5항.

14) 「노 전 대통령 ‘직불금 기록물’ 공개 권한 놓고 여야 공방」, 한겨레신문, '08.11.25.

게 드러난 쟁점이다. 대통령기록물법에는 권위 시 권한의 위임에 대한 특별한 규정이 없다. 심각한 입법 미비 상태다.

넷째, ‘제2차 남북정상회담 회의록(대화록) 공개와 삭제 논란’은 지정기록물의 공개, 대통령기록생산기관이 아닌 기관에서 생산된 기록의 지정기록물여부가 쟁점이 되었다. 대통령기록 관리의 측면에서는 회의록 초본 삭제의 불법성에 대한 논란이 있었고, 결국 이 사안은 당시 회의록을 작성했던 보고자와 중간 검토자가 고발되어 아직까지도 재판이 진행 중이다. 재판의 쟁점은 기록의 개념과 범주, 기록의 생산 완료 시점 등에 대한 것이다.¹⁵⁾

새롭게 쟁점으로 부각한 것은 검찰이 사건을 수사하면서 지정기록물에 접근한 뒤 해당 기록을 어떻게 관리하느냐는 점이었다. 즉, 앞에서 언급한 쌀 직불금 사안에서 국회가 열람·복사한 지정기록물의 사본을 국회에서 보존하는 것처럼, 검찰도 압수수색으로 획득한 지정기록물을 공소유지를 명분으로 사본을 보유하고, 재판에 증거로 제출하여 노출함으로써 보호의 취지가 훼손된다는 우려가 대두되었다.

제2차 남북정상회담 대화록에 “노무현대통령이 NLL을 포기하는 내용이 있다”라는 주장에서 시작된 이 사건은 공공기록 관리와 대통령기록 관리에 중요한 시사점을 주었다.¹⁶⁾ 이 사건의 1심 재판부는 판결문에서 기록의 개념과 정의에 대해 언급했다. “회의록 초본은 형태 요건이나 직무 관련성, 생산 주체 요건을 모두 갖췄지만 ‘생산이 완료됐는지’ 여부가 중요하다”라고 했다. 검찰은 “노무현 전 대통령이 초본을 열람한 것만으로도 ‘생산 완료’로 볼 수 있다”라고 주장했지만, 법원은 “결재권자가 내용까지 승인해 결재해야 생산 완료”라고 판단했다. 재판부는 “이를 기준으로 볼 때 노 전 대통령은 해당 문서의 처리 의견란에 재검토 지시를 명확히 했고, 내용은 승인하

15) 2013고합1232 서울중앙지방법원 제30형사부 판결문 및 2015노622 서울고등법원 제12형사부 판결문 참조.

16) 조영삼, 「대통령기록관리 제도 개선 방향, 새로운 정부」, 『대통령기록관리 제도 개선을 위한 정책토론회 자료집』, '17.06.27. 5~6쪽.

지 않은 것이기 때문에 대통령기록물로 볼 수 없다”라고 했다. “녹취록의 초본이라는 것은 수정 보안을 거쳐 완성본이 만들어지면 더 이상의 사용가치가 없어 폐기하는 것이 마땅한 만큼, 설령 노 전 대통령의 지시로 이를 삭제했다라도 정당한 권한으로 폐기된 것”이라고 했다.

법원은 대통령기록의 요건을 제시하기도 했다. “문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보자료 가운데 대통령의 직무수행과 관련된 것이어야 하고, 생산 또는 접수 주체가 대통령이나 대통령 보좌기관·자문기관 및 경호기관·대통령직 인수위원회이면서 생산·접수가 완료된 것이어야 대통령기록으로 인정된다”라고 했다.¹⁷⁾ 이 사건은 항소심을 거쳐 현재 대법원에 계류 중이다.¹⁸⁾

다섯째, ‘이명박 전 대통령 회고록 논란’은 지정기록물과 비밀기록의 관계에 대한 쟁점이 부각되었다. 이명박 전 대통령은 2015년 2월 회고록¹⁹⁾을 발간했는데, 남북회담의 비사를 공개하는 등 비밀기록으로 예상되는 내용이 많이 실려 있었다.²⁰⁾ 전직 대통령은 출판물 발간 등의 방법으로 지정기록물을 해제할 수 있다. 문제는 이명박 대통령 재임 중 대통령비서실 등에서 생산한 비밀기록을 모두 지정기록물로 지정했다는 것이다. 즉, 회고록에 공개한 내용은 비밀기록인데, 이것을 공개한 것이 적절한 것이냐는 지적이 많았다.

한편, 비밀기록을 모두 지정기록물로 지정한 것은 비밀기록의 활용을 일정 기간 동안 막는 것이어서, 합리적인 지정기록물 관리가 아니라는 비판을 받았다.²¹⁾ 비밀기록은 국가안보와 관련한 사항으로서 필요한 기관과 사람

17) ‘정윤희 문건 유출’의 재판부는 이 네 가지 요건에 더해 대통령기록에 해당하려면 문서의 ‘원본’이어야 한다는 기준을 추가했다. 「정윤희 문건’ 조운천 무죄 : 박관천 징역 7년 선고...“공무상 비밀 누설”, 동아일보, '15.10.15.

18) 「남북회담 회의록 폐기’ 대법 5년 만에 전원합의체 심리», 연합뉴스TV, '20.03.10.

19) 이명박, 『대통령의 시간』, 알에이치코리아, 2015.

20) 「시민단체, 이명박 전 대통령 ‘회고록에 기밀 누설’ 고발», 연합뉴스, '15.02.10.

21) 「박근혜정부, MB정부 비밀기록 한 건도 볼 수 없다», 경향신문, '13.03.07.

은 반드시 그 내용을 숙지해야 할 필요가 있는 기록이다. 지정기록물은 차기 정부 청와대 등의 접근을 막는 것이기 때문에 비밀기록을 지정기록물로 지정하는 것은 최소화해야 한다. 이명박 대통령의 회고록은 이렇듯 비밀기록과 지정기록물의 상관성, 관리와 공개 등에 관한 새로운 논의를 촉발했다.

여섯째, ‘국정농단과 박근혜 대통령 탄핵’과 ‘대통령 권한대행의 지정기록물’ 지정에서는 대통령기록의 범위와 적용 및 대통령기록의 유출, 대통령 권위 시 지정기록물 지정에 대한 문제가 드러났다.

2014년 청와대 문건 유출 사건(이른바 ‘정윤희 문건 유출 사건’)에서 박모 행정관이 유출한 문건이 지라시인지 대통령기록인지, 유출인지 아닌지도 논란이었다. 결국 대통령기록 유출이 아니라 공무상 비밀누설로 판결되었다.²²⁾ 또 국정 농단 과정에서 비서관이 상용메일 계정으로 대통령기록의 사본을 유출했는데, 이것이 대통령기록의 유출인지도 논란이 되었다. 결국 대통령기록의 유출이 아니라며 대통령기록물법 위반으로는 기소되지 않았다.²³⁾

한편, 대통령의 권위는 대통령기록관리의 공백을 초래할 우려가 있었다. 정권의 향배가 불투명한 상황에서 대통령비서실 등에서 기록의 무단폐기를 우려하는 목소리가 높았다. 이때 기록학계에서는 대통령기록의 누락 없는 이관과 체계적 관리를 위해서 반드시 도입해야 할 제도적 대안으로 대통령기록의 처분 동결을 주장하기도 하였다.²⁴⁾

일곱째, 대통령 권한대행의 지정기록물 지정과 제18대 대통령기록 이관은 대통령기록관리 제도가 전면적으로 개선되어야 함을 보여주었다. 지정기록물의 관리가 더 정교해져야 하고, 대통령기록의 체계적 이관을 위해 제도는 어떻게 개선하고, 무엇을 준비할 것인지 대안을 마련해야 했다.

22) 「정윤희 문건」 조용천 무죄 : 박관천 징역 7년 선고…“공무상 비밀 누설”, 동아일보, '15.10.15.

23) 「박관천 ‘정윤희 문건’ 유출 땀 대통령기록물법 적용하더니», 한겨레신문 '16.11.10.

24) 국가기록관리혁신TF, 『국가기록관리 혁신 방안』, 2018, 66-67쪽.

대통령이 탄핵으로 궐위됨으로써 지정기록물의 지정 권한을 누가 행사할 것인가가 쟁점이 되었다. 대통령 권한대행이 지정 권한을 행사하는 것인지, 아니면 입법 미비 사항이므로 누구도 권한을 행사할 수 없는 것인지 등 많은 논의가 있었다. 대통령이 궐위되는 상황을 고려하고 입법하지 못한 제도적 한계가 드러났다.²⁵⁾

한편, 박근혜 대통령의 탄핵으로 인한 궐위로 대통령기록의 정리와 이관이 정상적으로 수행되지 못했다. 국가기록원은 대통령 탄핵이라는 특수한 상황에서 기존의 이관과는 다르게 진행될 것이 명백함에도 불구하고 체계적으로 대응하지 못했다. 탄핵이 결정된 시점부터 차기 대통령 선거일까지의 2개월은 체계적 이관이 불가능한 시간이다. 비록 탄핵이 확정되지 않았더라도 선제적으로 이관을 준비했어야 했다.

국가기록원과 대통령기록관은 제18대 대통령기록의 이관을 위해 36명으로 이관 추진단을 구성하였으나, 대통령비서실 등 대통령기록물생산기관에는 국가기록원 본원 소속 직원 4명을 파견하여 “주는 대로 받아오는” 데 그쳤다. 국가기록원과 대통령기록관의 전문성, 업무분장, 업무 프로세스 전반에 허점을 드러냈다.²⁶⁾ 특히, 대통령기록관의 대통령기록물생산기관에 대한 점검 및 지원 체계의 부실이 심각함을 보여주었다.

여덟째, ‘캐비닛 문건’의 발견과 ‘영포빌딩에 대통령기록 유출 논란’은 대통령기록 관리의 난맥상을 보여준 또 하나의 사례이다. 2017년 7월 14일 대통령비서실에서 이전 정부의 기록이 무더기로 쏟아졌다.²⁷⁾ 이관에서 누락된 기록이 명백했다. 이것은 대통령비서실 등의 생산 기록 관리가 체계적이지 않았다는 것을 보여준다. ‘캐비닛 문건’의 발견은 체계적인 생산관리, 누락 없는 이관을 위해 제도적, 실무적 점검이 필요하다는 것을 확인시켜 주었다.

25) 이 글 제4장 제3절에서 자세히 서술.

26) 국가기록관리혁신T/F, 『국가기록관리 혁신 방안』, 2018, 32쪽.

27) 이른바 ‘캐비닛 문건’은 총 4,300여 건으로 대부분 이명박·박근혜 정권기의 기록이다. ‘17.07.28. 대통령기록관에 이관(회수)되었다. 『캐비닛 문건』, ‘영포빌딩 문건’ 관리 현황’, 대통령기록관’20.06.26. 정보공개청구(청구번호 6882438)에 대한 공개 정보.

‘캐비닛 문건’이 지정기록물인지가 논란이 되었다. 지정기록물 제도는 보호대상 기록의 보호기간을 설정하여 대통령기록의 생산을 독려하고, 누락 없는 이관으로 안정적인 대통령기록 관리를 위해 도입된 제도인데, 마치 기록의 내용을 보호하기 위한 제도로 오해해서 지정기록물로 지정해서 관리해야 한다는 주장이 제기되기도 했다.²⁸⁾

한편, 영포빌딩에서 대통령기록으로 보이는 17박스의 기록의 발견되었다.²⁹⁾ 검찰은 2018년 1월 25일 서울 서초구 소재 영포빌딩의 지하의 창고를 압수수색하는 과정에서 대통령비서실 등에서 생산한 기록과 국가정보원, 경찰 등에서 작성한 보고서를 발견했다.³⁰⁾ 이것이 대통령기록을 불법으로 유출한 것이 아니냐는 지적이 있었고, 이명박 전 대통령 측에서는 “이삿짐을 정리, 분류하는 과정에서 착오로 대통령 개인의 짐에 포함돼 이송됐다”라고 주장했다.³¹⁾ 또, 대통령기록물법 제12조에 따라 국가기록원에 이관하고, 지정기록물로 관리하는 절차를 진행할 것을 요청했다.³²⁾

이명박 전 대통령 측에서 주장한 지정기록물 지정은 불가능하다. 대통령기록물법에서는 이관하기 전에 지정하도록 정해 놓았기 때문이다.³³⁾ 이것은 지정기록물 제도 도입의 취지가 기록의 내용 보호에 있지 않다는 것을 간과해서 내세운 주장이다.

지금까지 대통령기록물법 제정 이후 대통령기록과 관련하여 일어난 몇 가지 사건을 통해서 제도적·실무적 쟁점을 검토해보았다. 이것을 사건별

28) 「‘캐비닛 문건’ 후폭풍」, YTN, '17.07.17.

29) 이른바 ‘영포빌딩 문건’은 377철 3,729건으로 “18.04.16. 대통령기록관으로 이관(회수)되었다. 「‘캐비닛 문건’ 영포빌딩 문건 관리 현황」, 대통령기록관'20.06.26. 정보공개청구(청구번호 6882438)에 대한 공개 정보.

30) 비밀창고 문건은 ‘靑 기록물…대통령 지정 기록물?’, mbc 뉴스테스크, '18.01.29.

31) MB측, ‘영포빌딩 靑문건’ 압수수색에 “검찰 편법적 집행”, 연합뉴스, '18.02.10.

32) MB “대통령기록물까지 압수한 檢, 부당한 수사”, 노컷뉴스, '18.02.01. 그러나 이 요청은 최종 패소하였다. 이명박 “영포빌딩 청와대 문건 반환하라” 소송 최종 패소, 한겨레신문, '20.04.30.

33) 대통령기록물법 제17조 제2항.

로 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 대통령기록물법 제정 이후 대통령기록 관련 주요 사건별 쟁점

각 사건	사건 별 주요 쟁점
제16대 대통령기록유출논란	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령기록의 열람권과 열람범위 및 방법 <ul style="list-style-type: none"> - ‘열람’의 개념과 방법 : 온라인열람 가능 여부 - 전자기록 사본(제작) 활용의 위법성 여부 논란 ○ 국가기록원 및 대통령기록관의 독립성 또는 중립성 <ul style="list-style-type: none"> - 청와대의 지시에 의해 참여정부 비서관 등 고발 ○ 대통령기록관장 강제 면직
쌀직불금 관련 지정기록물 열람	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전직 대통령의 지정기록물 해제 권한 유무 ○ 지정기록물 접근·열람 후 사본의 관리·감독 문제 <ul style="list-style-type: none"> - 접근·열람 후 지정기록물 사본이 국회, 검찰 등에 보존되는 것은 사실상 지정기록물 노출
노무현 대통령 서거로 인한 대통령기록의 접근과 활용의 공백	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령기록 및 지정기록물의 접근, 열람, 활용 등을 위한 대리인 지정
제2차 남북정상회담 회의록(대화록) 공개와 삭제 논란	<ul style="list-style-type: none"> ○ 타 기관 보유 기록의 지정기록물 여부 및 해당 기록의 관리 ○ 검찰의 지정기록물 사본 보유 및 회수 필요성 <ul style="list-style-type: none"> - 디지털 포렌식을 통하여 획득한 대통령 기록 사본의 관리 및 회수
이명박 전 대통령 회고록 논란	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비밀기록 모두를 지정기록물로 지정하는 것의 적절성 ○ 회고록 등으로 비밀기록 공개의 적절성
국정농단과 박근혜 대통령 탄핵	<ul style="list-style-type: none"> ○ 청와대 문건유출 사건(‘정윤희 문건 유출 사건’) 시 러시아와 대통령기록 논란 ○ 청와대 수석 업무수첩의 대통령기록 여부 ○ 청와대 비서관 등의 대통령기록 유출 논란 <ul style="list-style-type: none"> - 전자기록 사본 유통이 대통령기록 유출인지의 여부 ○ 탄핵 대통령 기록의 성격 ○ 탄핵 대통령의 대통령지정기록물 접근, 활용
대통령 권한대행의 지정기록물 지정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대통령 궐위 시 권한대행의 지정기록물의 지정의 적절성 ○ 궐위 시 지정기록물의 지정권자
‘캐비닛 문건’의 발견과 ‘영포빌딩에 대통령기록 유출’ 논란	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지정기록물의 임기 종료 후 지정 여부 ○ 대통령기록의 체계적 생산관리의 필요성 ○ 대통령기록 이관 체계 정비

2) 대통령기록물법 개정 추진과 주요 내용

대통령기록물법 제정 이후부터 지속된 대통령기록 관리에 대한 논의가 대통령의 탄핵으로 더 많아졌고, '국가기록관리혁신T/F'에서 대통령기록 관리제도 개선 요구도 있었다.³⁴⁾ 이에 정부는 그동안 지적되었던 입법 미비 해소와 체계적인 대통령기록 관리를 위해 대통령기록물법 개정안을 제출('18.12.21.)하였다. 제출된 대통령기록물법 개정안은 대통령기록 생산 및 수집·관리 체계 개선, 지정기록물 제도 보완 및 개선, 대통령 궐위 시 대통령기록의 관리, 대통령기록 관리의 책임성·전문성 강화 등을 목표로 하였다.³⁵⁾

첫째, '대통령기록 생산 체계 개선'에서는 대통령기록 생산현황통보를 정보통신망에 고시하는 대국민 보고 체계로 전환하여 투명성을 높이도록 하고, 생산의 원활함을 위해 대통령기록 생산기관 기록관이 수행하는 대통령기록 관리 기본 계획의 수립, 대통령비서실 기록관에 기록관리 인력 파견 등 필요한 지원의 근거를 마련했다. 또 그동안 별도의 법적 근거 없이 관리했던 대통령선물에 대해서 대통령이 국내 공식 행사에 받은 선물을 기록관리 대상으로 하고, 전직 대통령과 대통령 관련 인사에 대한 구술 채록의 법적 근거도 마련했다. 그리고 대통령기록의 폐기 절차가 지나치게 엄격하여 오히려 비효율적이었던 것을 폐기 절차 중 기간을 삭제함으로써 효율화를 추구하였다. 대통령기록의 무단파기·유출 처벌규정을 명확하게 한 것도 생산 체계 개선의 중요한 변화다. 개정안에서는 파기·유출 등을 할 수 없도록 반드시 법령에 정하는 절차를 거치도록 하고, 대통령기록의 내용을 유

34) 국회에서도 대통령기록물법 개정안이 여러 개 제출되었다. 지난 제20대 국회에서 제출된 의원들의 대통령기록물법 개정안 제출은 총 17건이며, 이중 박근혜 대통령 탄핵 이후 정부 개정안 제출 전까지 국회의원들에 의해 제출된 개정안은 총 11이다.

'국회의안정보시스템' <http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do> [sited '20.06.25.]

35) 이하 대통령기록물법 개정 추진과 주요 내용은 「대통령기록물 관리에 관한 법률 일부 개정 변경 계획(안)」, 대통령기록관, '18.10.09. 및 「대통령 기록물관리에 관한 법률 일부 개정 법률안」(의안번호 2017661) 참조.

출한 경우에도 처벌할 수 있도록 하여 대통령기록의 정치적 악용을 예방하고자 하였다.

둘째, ‘대통령기록 수집·관리 체계 개선’에서는 그동안 임기 종료 6개월 전부터 이관을 준비하는 것이 기간이 충분치 않아 애로가 있던 것을 1년으로 변경하였고, 대통령기록의 특성을 감안한 이관 방식을 정할 수 있는 근거를 마련하였다. 또 대통령기록관이 대통령비서실 등 대통령기록 생산기관의 대통령기록 열람 및 사본 제공 등을 지원하도록 했다. 대통령기록의 이관 절차도 정비하였다. 기록 인수의 주체를 국가기록원에서 대통령기록관으로 변경하였으며, 대통령직인수위원회 기록도 이관을 연기하여 대통령비서실에서 활용할 수 있도록 했다. 대통령 경호기간의 이관 연기도 10년의 한도 내로 조정하였다.

한편, 미이관 대통령기록(‘캐비닛 문건’ 등)에 대한 논란이나 검찰 등이 수사 중에 확보한 이관 누락 대통령기록의 관리 체계를 다시 세우는 등 기록의 이관 또는 인수 절차에서 미비한 점을 보완·개선하였다. 이관에서 누락·유출된 대통령기록을 즉시 대통령기록관으로 이관하도록 하였다. 또 전직 대통령의 대통령기록 열람 체계도 개선했다. 대통령기록 중 지정·비밀 기록을 제외한 기록은 사본 제공이 가능하도록 하였다.

셋째, 지정기록물 보호 제도를 보완했다. 지정기록물의 보호기간 지정 시 각호별 세부기준을 수립하여 보호기간을 지정하도록 했다. 또 국회 등에 지정기록물 사본 제공 시 반환 또는 처리에 대해 규정했다. 국회와 검찰에 지정기록물 사본 제작 또는 자료를 제출할 경우 목적 달성 즉시 대통령기록관으로 반환하도록 했다. 그리고 전직 대통령이 지정기록물 열람 후 해제할 수 있도록 하여 국민의 알 권리에 부응하도록 했다.

한편, 전직 대통령 유고 시 지정기록물의 열람 등을 위한 별도 규정이 없었던 문제를 해소하기 위해 사전에 열람 대리인을 선정하거나, 그렇지 못한 경우 가족이 추천하고 전문위원회 심의를 거쳐 대통령기록관장이 선정하도록 절차를 만들었다.

넷째, 대통령 궐위 시 대통령기록 관리에 대해 미비한 점을 보완했다. 먼저, 대통령 유고 시의 기록관리에 대한 구체적 절차를 규정하지 않은 입법 미비를 해소하기 위해 궐위 시 대통령기록 생산기관에서 보유 중인 모든 기록에 대한 이동 및 재분류 금지 조치를 취하도록 했다.

다음으로 대통령 궐위 시 대통령기록 이관의 구체적인 절차를 마련했다. 궐위 시 즉시 이관 대상의 확인·목록작성 및 정리 등 이관에 필요한 조치를 강구하도록 했고, 이관은 대통령 권한대행의 임무 수행 완료 전까지 시행하도록 했다.

다섯째, 대통령기록 관리의 책임성과 전문성을 강화하였다. 대통령기록관의 위상 강화 및 업무 관할 체계를 정비할 위해 현재 국가기록원 소속의 대통령기록관을 행정안전부 소속으로 변경하였다. 또한 대통령기록관장이 대통령기록 관리 전반에 관한 정책의 수립·집행을 관장하도록 했다. 전문 위원회도 운영 내실화를 위해 위원에 대한 해임·해촉 조항을 신설하고, 전직 대통령 유고 시 전문위원회가 열람 대리인을 선정하도록 하였다.

대통령기록물법은 지난 제20대 국회에서는 개정되지 못하고 임기 만료로 폐기되었다. 그러나 제21대 국회에서 수정 없이 다시 정부안으로 제출되었다.³⁶⁾

3. 대통령기록관리의 주요 쟁점

대통령기록관리 법·제도 및 운영은 개별 대통령기록관의 설치, 전직 대통령의 열람권의 보장, 지정기록물의 관리, 대통령기록관리의 독립성과 대통령기록관의 위상 강화 등이 핵심적인 문제이다. 공공기록물법이 개정되어 도입된 폐기 금지제도의 대통령기록에 대한 적용도 최근 부각된 쟁점이

36) 「대통령기록물 관리에 관한 일부 개정 법률안」, '20.06.20. 제안, 의안번호 2101047.

다. 이 쟁점들을 따져보고 제도 및 운영상의 대안을 모색하고자 한다.

1) 개별 대통령기록관의 설치

개별 대통령기록관의 설치는 대통령기록관리의 성패를 결정하는 가장 중요한 문제이다. 통합 대통령기록관이 있지만 대통령기록관리가 안정적으로 유지되고 발전하기 위해서는 반드시 개별 대통령기록관이 설치되어야 한다.

대통령기록물법 제정 당시 대통령기록관을 통합형으로 할 것인지, 개별형으로 할 것인지에 대한 논의가 있었다. 당시 제시되었던 통합형과 개별형 각각의 장점은 다음 <표 2>와 같다.³⁷⁾

<표 2> 대통령기록물법 제정 당시 통합형과 개별형의 장점 비교

통합형	개별형
<ul style="list-style-type: none"> ● 전문적인 기관 운영으로 대통령기록의 안전한 보존, 합리적인 보존 비용 ● 역대 대통령의 기록을 균등하게 수집·보존 ● 통합적이어서 이용자의 편의 효과 ● 정리와 기술의 통일성 등으로 효율적인 기록처리업무 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ● 지지받는 대통령부터 쉽게 건립 가능 ● 최소한의 건립 비용으로 설치 가능 ● 지역의 관광 명소로 기능 ● 해당 전직 대통령의 활동 근거지로 활용 ● 질 좋은 서비스와 공개 확대를 위한 선의의 경쟁 가능

그러나 개별형의 단점으로 △건립 및 유지·운영 비용이 통합형 보다 많이 소요 △전국적 이용자의 대통령기록 이용 불편 △좁은 국토에 비해 분산 건립 부담 △민간의 모금이나 지지활동 어려움 등의 사유가 제시되었다. 이런 장단점 논의에서 가장 결정적인 것은 일단 대통령기록관리 체계를 구성해야 한다는 시급성의 문제였다. 이로 인해 당시에는 통합 대통령

37) 통합형과 개별형에 대한 장단점에 대한 구체적인 내용은 조영삼, 『한국의 대통령기록관리 제도 연구』(명지대학교 기록정보과학전문대학원 박사학위논문) 2011, 157~160쪽 참조.

기록관을 설치하는 것이 당연했다. 대통령기록관리를 시작하는 것이 중요했기 때문이다.

2007년 통합 대통령기록관을 설치·운영한 이후 그동안의 통합 체계에 대한 평가에 기반하여 애초에 논의했던 통합형과 개별형의 장단점을 다시 검토해 보아야 한다. 통합 대통령기록관은 설치 이후 장점보다는 단점이 더 부각되었다.

먼저 지적할 문제는 대통령기록물법에서 지향하는 독립적·전문적 운영이 전혀 이루어지지 못한 점이다. 대통령기록관 설치의 의의와 필요성 그리고 기대효과는 사실 독립성·전문성을 어떻게 확보하느냐가 관건인데, 그 기대에 충족하지 못했다.³⁸⁾ 그 외 통합 대통령기록관에 대해서는 다음과 같은 문제 제기가 있다.

- ㉠ 정치적 논란 사안에 대한 방어적·회피적 대응으로 대통령기록의 보호 및 중립적(독립적) 관리에 대한 신뢰성 하락
- ㉡ 대통령기록관은 전시 콘텐츠 구성, 홍보 등 전직 대통령 간 형평성을 우선 고려하고, 정치적 부담을 고려하여 대통령기록의 적극적인 공개 및 활용에 소극적
 - 대통령기록은 개별 대통령기록의 특성에 맞는 적극적인 기록정보서비스를 제공하기 위한 제반 업무를 수행해야 한다. 현재의 대통령기록관은 이런 업무를 수행하는데 매우 소극적일 수밖에 없는 구조
- ㉢ 전직 대통령의 지정 및 비밀기록의 접근과 활용 애로. 열람권 보장 미흡
- ㉣ 현행 법령은 개별 대통령기록관 설립의 요건, 절차, 재원, 대통령기록관과의 역할 조정·분담 규정 미흡

38) 대통령기록관리 및 대통령기록관의 독립성과 전문성에 대해서는 이 글 제3장 제4절 '대통령기록관리의 독립성과 대통령기록관의 위상 강화'에서 서술.

대통령기록 제도 시행 10년이 넘는 지금 개별 대통령기록관에 대한 관점은 대통령기록물법 제정 당시와 달라졌다. 지금까지 드러난 통합 대통령기록관의 한계를 극복하기 위해 개별 대통령기록관의 설치가 적극적으로 추진되었다.

개별 대통령기록관 설치의 필요성을 나열하면 다음과 같다. 첫째, 공공기록 관리에 대한 국민적 신뢰 회복을 위해 필요하다. 2008년 ‘제16대 대통령기록유출논란’ 이후 대통령기록이 항상 정치적 이슈의 중심에 있었고, 그때마다 부실한 대통령기록관리가 지적되었다. 또 공공기관의 기록 무단 폐기 등도 기록관리에 대한 국민적 불신의 계기가 되었다.³⁹⁾ 그런데 기록계(국가기록원·대통령기록관은 물론 민간 기록계)는 이에 대해 적극적인 대응을 하지 못했다. 이것이 기록계가 불신 받는 원인이 되었다. 공공기록 관리에 대한 불신이 지속된다면 국가기록관리 체계 전반에 대한 발전이 어렵게 된다. 발전은 국민적 신뢰를 동력으로 가능하기 때문이다. 개별 대통령기록관을 설치하고, 체계적·적극적인 대통령기록 서비스가 이루어진다면, 국민의 신뢰를 받는 공공기록 관리에 한걸음 가까이 갈 수 있다.

둘째, 현행 법령대로 대통령기록의 생산과 이관을 추진하는 것이 한계에 부딪혔다. 주지하듯 지정기록물 제도는 대통령기록의 생산을 활성화하고, 누락 없는 이관을 위한 제도적 장치이다. 그러나 정치적 쟁점마다 등장하는 대통령기록, 검찰의 대통령기록관 압수수색 등으로 지정기록물 제도는 신뢰가 하락하고, 실효성을 의심받고 있다. 지정기록물 제도만으로는 기록이 보호되지 않는다고 인식하게 되었다. 개별 대통령기록관 설치가 그 우려를 전부 해소해 주지는 못하겠지만, 개별 대통령기록의 독립적인 관리가 이루어진다면 최소한의 안전장치가 하나 더 생긴다고 여길 수 있다.

셋째, 현재의 대통령기록관리와 관련한 정치·사회적 쟁점, 그리고 기록관리의 방법과 절차의 많은 문제를 개별 대통령기록관 설치로 활로 모색이

39) 「정부·공공기관, 4대강 등 공공기록물 관리 '엄망」, 경향신문, '18.01.09, 「수자원공사 '4대강 문서' 원본도 불법 폐기하려 했다」, 경향신문, '18.02.12.

가능하다. 후술할 대통령기록관리의 독립성·전문성 확보의 문제도 개별 대통령기록관 설치로 어느 정도 목적 달성이 가능하다.

넷째, 개별 대통령기록관이 기록관리와 기록정보서비스 측면에서 통합보다 훨씬 효과적이다. 앞에서 말했듯이 통합 대통령기록관은 정치적 부담 또는 역대 대통령 간 형평성 지향으로 개별 대통령에 대한 기록정보서비스에 소극적이다. 대통령기록에 대한 국민의 관심에 응답하고, 대통령 및 대통령기록의 특성과 역동성을 반영한 기록관리를 요구받지만 통합 대통령기록관은 충분히 부응하지 못한다. 통합적으로 재원을 활용한다는 측면, 관리방법의 표준화 말고는 통합 대통령기록관의 장점이 없다시피 하다. 개별 대통령기록관이 절실한 이유이다.

다섯째, 더 많고 더 다양한 아카이브를 설치·건립함으로써 기록문화의 융성·발전을 기대할 수 있다. 그동안 국가기록원이나 몇몇 헌법기관을 제외하고는 제대로 된 아카이브가 없었다. 서울기록원과 경남기록원이 설치·운영되면서 지방 공공기록 관리는 물론 시민기록 관리 영역도 함께 성장하는 것을 봤을 때, 개별 대통령기록관이 더 많이 설치·운영된다면 기록문화의 발전에도 크게 기여할 것이 확실하다.

마지막으로 전직 대통령을 소중한 공적 자산으로 활용하는 ‘도구’가 될 수 있다. 우리의 현대 정치사는 첨예한 갈등 상황이 지속되는 대결 구조이다. 전직 대통령은 퇴임 후 여러 정치적 문제의 중심에 서서 대부분 불행한 결과를 맞이했다. 개별 대통령기록관이 이런 대결적 정치구조를 극복하는 기재가 될 수 있다. 또, 전직 대통령의 국정 경험이 한국 사회와 민주주의의 발전에 도움이 될 수 있는 ‘기관’과 ‘공간’의 역할을 할 수 있다.⁴⁰⁾

그러나 개별 대통령기록관의 추진은 (현재 상황으로만 보면) 전망이 밝지 않다. 2019년 9월 개별 대통령기록관 추진이 언론에 의해 보도된 후, 우려곡절을 거쳐 ‘일단’ 설치 추진이 백지화되었기 때문이다.⁴¹⁾ 논란의 시발

40) 대통령기록관, 「개별 대통령기록관 건립 계획(안)」, '19.9. 14쪽.

41) 「나랏돈 172억 들여 문재인 대통령 단독 기록관 짓는다」, 조선일보, '19.09.10.

점이 된 보도는 “나랏돈 172억 들여~” “단독 기록관” “노무현 퇴임 땀 봉하 마을로 기록물 가져가~” “작업 총괄했던 문재인 비서실장, 검찰 조사 받아”. 등으로 표현하여 개별 대통령기록관 추진을 정치적 쟁점화했다. 마치 개별 대통령기록관이 불법적으로, 또는 개인 시설(기념관)을 국고로 건립하는 것처럼 전달되도록 하는 보도였다.

이런 왜곡된 인식을 유발하는 보도는 ‘제16대 대통령기록유출논란’이 아직 해결되지 않은 것에서 연유한다. ‘제16대 대통령기록유출논란’은 개별 대통령기록관에 대한 국민적 인식을 형성하는 결정적 계기인데, 국가기록원·대통령기록관은 물론 민간 기록계에서도 이를 해소하기 위한 특별한 노력을 하지 않았다. 정부에서 개정안을 제출했지만 국회에서 입법에 성공하는 것은 국민적 공감대의 토대로 가능한 것임에도 불구하고, 기록계는 ‘제16대 대통령기록유출논란’에서 빚어진 ‘오해’를 해소하는 캠페인을 하지 않았다. 이런 이유로 2019년 추진되었던 개별 대통령기록관은 ‘일단’ 실패하였다.

개별 대통령기록관 설치의 제도 개선의 문제가 아니라 문화운동의 결과이다. 공론화를 통한 적극적 캠페인으로만 개별 대통령기록관의 설치라는 결과를 가져올 수 있다. 그러나 기록계의 활동이 없는 현재 상황으로 볼 때, 개별 대통령기록관 설치의 지속적으로 실패하는 중이다.

그렇다면 개별 대통령기록관을 어떻게 추진할 것인가? 무엇보다 국가기록원과 대통령기록관의 적극적 역할이 필요하다. 물론 기록계를 비롯한 민간의 역할도 필요하다. 그러나 국가기록원과 대통령기록관이 선도하지 않는다면 민간의 역할도 한계에 부딪힐 수밖에 없다. 개별 대통령기록관 설치에 대한 수동적인 입장에서 벗어나야 한다. 백지화 선언 이후 국가기록원과 대통령기록관은 향후 개별 대통령기록관 추진에 대한 중장기적 전략 계획은 물론 단기적 실행 계획도 내놓지 못하고 있다. 민간에서 개별 대통령기록관을 추진한다면 어떤 내용과 절차여야 하는지에 대한 지침도 없다. 예를 들어, 기부채납을 추진하는 단체 등이 있다면 어떻게 지원하고, 협력

할 것인지에 기본 대응 방안조차도 없고, 최소 기능 구현 시설 조건(건축설 계표준 등)을 제시하지도 않고 있다.

개별 대통령기록관 설치에 대한 규정적 절차에 함몰되어 있다는 문제도 있다. 대통령기록물법 제25조에서 정한 국가기록원의 설치나 개인 또는 단체의 기부채납의 통한 설치를 규정적 절차로만 생각하지 말고, 설립 가능한 방법이 무엇인지 다양한 방안을 검토할 필요가 있다. 개별 대통령기록관 설치의 걸림돌이 국민들이 기념관으로 인식하는 것이라면 그것을 우회하는 방법이 무엇인지도 고려해야 한다. 기념관이 아니라고 항변할 게 아니라 기념관으로 인식되지 않게 추진해야 한다.

그렇다면 개별 대통령기록관은 어떻게 설치해야 하나? 몇 가지 설치 원칙을 제시하면 다음과 같다.

- a. 개별 대통령기록관을 건축물로만 이해하지 않고, 기능과 역할을 중심으로 설치 추진
- b. 국민적 관심도 제고를 위해 박물관, 기념관 기능 등이 포함된 복합 문화 공간 지향
- c. 미래지향적 '토틸 아카이브'⁴²⁾ 지향
- d. 전면적인 '디지털 아카이브'⁴³⁾ 구축

42) '토틸 아카이브'는 이관 받은 대통령기록생산기관의 공공기록뿐만 아니라 관련한 다양한 기록을 수집·제공하는 아카이브를 말한다. 개별 대통령기록관의 '토틸 아카이브' 지향의 여러 기능에 대해서는 더 많은 논의가 필요하다. '토틸 아카이브'에 대해서는 최성미, 「캐나다 아카이브 위원회와 기록 유산 공동체 프로그램에 관한 연구」, 명지대 석사 학위논문, 2016, 참조.

43) 디지털 아카이브는 오바마의 사례에 주목한다. 오바마는 시카고 대학과 제휴하여 '오바마대통령센터'를 건립하기로 했다. 이에 시카고市에서 '오바마대통령센터'를 건립하기 위한 객승 파크에 있는 공공 부지를 제공했다. '오바마대통령센터'는 NARA 산하의 '대통령기록관(Library & Museum)'을 포함하지 않는다. 즉, 국가기록관리처의 14번째 대통령기록관인 오바마 '대통령기록관'은 업무 조직만 있는 디지털 아카이브이다. 한편 디지털 아카이브에 대해 보존비용 등을 국가가 부담케 하고 '재단'은 활용 편의만 추구하는 모델이라는 견해가 있다. 그런데 이 견해는 대통령기록관리를 총체적으로 조망하지 못한다. 특히 대통령기록관의 목적과 필요를 관리의 방법 차원에서만 접근하는 '입장'이다. 오바마는 'Library'와 'Museum'의 기능을 포기한 측면에 주목해야 한다.

2) 전직 대통령 열람권의 보장

2008년 ‘대통령기록유출논란’의 원인은 전직 대통령의 열람권 문제이다. 만약 열람권 실현을 위한 ‘장치’가 갖추어져 있었다면 일어나지 않을 일이었다. 앞서서도 언급했듯이 ‘제16대 대통령기록유출논란’이 정치적·법률적으로 완전히 정리되지 않은 채 현재에 이르러 그 논란은 아직 미해결 상태이다. 즉, 전직 대통령에 대한 열람권은 아직 모색 단계이거나 사실상 무대책 상태이다.

대통령기록물법의 취지와 목적 중 하나는 전직 대통령의 열람권을 보장하여 재임 중 대통령기록이 누락 없이 이관되도록 하는 것이다. 전직 대통령은 대통령기록의 핵심 고객이다. 대통령기록을 관리하는 것은 전직 대통령의 활용을 원활하게하기 위한 측면도 있다. 즉, 전직 대통령은 대통령기록관 기록정보서비스의 핵심 고객이다. 이렇듯 대통령기록의 접근과 열람에 대한 배타적 권한을 갖고 있는 전직 대통령이 사실은 열람권을 제한받고 있다. 현재 전직 대통령은 대통령기록관에서만 열람이 가능하다. 지정기록물과 비밀기록을 제외한 기록에 대해 온라인 열람이 가능하도록 했지만, 현재는 그것도 이루어지지 않고 있다.⁴⁴⁾

2010년 2월 대통령기록물법을 개정(10.2.4.)해 온라인 열람에 관한 조항을 신설하였다. “대통령기록관장은 … 대통령지정기록물 및 비밀기록물을 제외한 기록물에 대하여 … 정보통신망을 이용한 … 온라인 열람을 위한

‘재단’의 활용 편의를 추구하는 모델이기도 하지만 기념사업 위주의 기능을 견어냈다는 측면도 봐야 한다. 또, 미국의 대통령기록관은 초기에는 ‘Library’로 부르다가 최근에는 대부분 ‘Library & Museum’이라 하는데, 여전히 ‘Archives’라 하지 않는 이유를 생각해 볼 필요가 있다. 대통령기록관리의 목적과 필요에 부합하기 위해서는 관리의 절차와 방법으로만 접근하는 좁은 시각을 먼저 견어내야 한다.

44) 이명박 대통령 퇴임 후 사저에 온라인 열람 체계를 갖추었으나 접근·열람의 실적이 없었고, 이명박 전 대통령 측의 요청에 의해 회선이 중단(15.11.04.)되었다. 「이명박 전 대통령 온라인 열람 현황」, 대통령기록관[20.07.07. 정보공개청구(청구번호 6918058)에 대한 공개 정보.

편의를 제공할 수 있다”라고 정했다.⁴⁵⁾ 이 규정은 온라인열람에서 지정기록물을 제외함으로써 오히려 전직 대통령의 열람권을 제한하는 결과를 초래한다.

이 조항에 따르면 지정기록물과 비밀기록을 제외하고는 온라인 열람을 할 수 있다. 그런데 이것은 전직 대통령의 열람권을 보장을 위한 것이라기 보다는 보호 대상 기록의 관리만을 위한 규정이다. 지정기록물은 보안관리 차원에서는 접근·열람의 애로가 있겠지만, 전직 대통령의 입장에서 보면 언제나 접근 가능한 기록이어야 한다. 전직 대통령은 본인이 대통령기록물법 제17조 제1항에 의해 지정기록물을 지정했기 때문에 그것의 열람에 대한 배타적 권한을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 관리상의 불편함 때문에 열람권이 제한된다. 물론 지정기록물의 보호 조치를 위해 보안이 최적화된 정보통신망을 구축하는 것이 필요하다. 그러나 보안 관리가 필요하다는 명목으로 전직 대통령의 기록 접근·열람이 제한되어서는 안 된다.

온라인 열람에서 지정기록물을 제외함으로써 국민의 알 권리도 제한된다. 전직 대통령이 지정기록물에 수시로 열람하여 과도하게 지정된 기록을 보호 대상 기록에서 적극적으로 제외하도록 하는 절차를 제한하는 것으로 작용하기 때문이다.

비밀기록의 경우도 마찬가지이다. 비밀기록만 온라인 열람에서 제외한다면 재임 중 생산한 기록에 대한 맥락적 접근을 봉쇄하는 것이 될 수 있다. 비밀기록의 온라인 열람 제외 역시 열람권의 제한이다. 비밀기록은 열람보다는 누설이 문제이다. 필요하다면 누설에 대한 제도적·시스템적 장치를 마련하면 된다.

전직 대통령에 대한 대통령기록 열람권(‘열람 편익’)에는 당연히 사본 제공이 포함되어야 한다. 현행 대통령기록물법상 사본 제공은 열람 편익에 해당되지 않는다고 법제처에서 이미 법률 해석을 했다. 이 해석에 따르면

45) 대통령기록물법 제18조 제3항 및 제4항.

사본의 제공은 위법한 것이 된다. 그러나 이 글의 제2장 제1절에서 정리한 것처럼 전직 대통령의 열람 편의란 모든 기록정보서비스를 말하는 것이고, 따라서 당연히 시본 제공이 포함된다. 온라인 열람도 제한이 있고, 사본을 제공받지도 못하는 것은 명백하게 전직 대통령의 열람권을 보장하는 법의 취지에 반한다. 그러나 이미 법제처가 열람을 “눈으로 직접 보는” 좁은 의미로 해석했기 때문에 사본의 제작과 제공에 대해서는 법률적 보완이 필요하다. 다음 <표 3>과같이 법률 개정을 검토할 필요가 있다.

<표 3> 전직 대통령의 열람권 보장을 위한 ‘열람 편의’ 보완 법률 개정안

현행	개정안
<p>제18조(전직 대통령에 의한 열람) ① 대통령기록관의 장은 제17조제4항에도 불구하고 전직 대통령이 재임 시 생산한 대통령기록물에 대하여 열람하려는 경우에는 열람에 필요한 편의를 제공하는 등 이에 적극 협조하여야 하며, 편의 제공에 관한 협의의 진행상황 및 편의 제공의 내용 등을 문서로 기록하여 별도로 관리하여야 한다.</p> <p><단서 신설></p> <p>② (생략)</p> <p>③ 대통령기록관의 장은 제1항에 따라 대통령지정기록물 및 비밀기록물을 제외한 기록물에 대하여 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 이용한 열람(이하 “온라인 열람”이라 한다)을 위한 편의를 제공할 수 있다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 전직 대통령과 대리인의 열람 방법·절차 및 온라인 열람에 대한 보안대책 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제18조(전직 대통령에 의한 열람) ①——</p> <p>—————</p> <p>—————</p> <p>—————</p> <p>————— <u>모든 편의(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 이용한 열람 및 사본 제공을 포함한다)를</u> —————. 다만, 법령에 따라 비밀로 분류한 기록물의 열람에 대하여는 「보안업무규정」 제24조에 규정한 것을 따른다.</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p><삭제></p> <p>③ ——— 제2항—————</p> <p>—————</p> <p>—————</p> <p>—————</p>

그런데 검찰은 대통령기록 접근에 대한 ‘무소불위’의 권한을 행사하고 있다. 영장을 받아 지정기록물에 접근하고, 수사과 공소유지를 명분으로 필요한 만큼 사본을 제작한다. 지정기록물의 지정과 열람에 대한 배타적 권리를 갖고 있는 전직 대통령보다 검찰의 권한이 더 막강하다. 검찰이 대통령 기록의 열람 편의를 가장 높은 수준에서 제공받고 있다.

안타깝게도 대통령기록관은 법률 개정안에서도 전직 대통령에 대한 열람권을 어떻게 실현할 것인지에 대한 제도적·실무적 대안을 제시하지 못하고 있다. 온라인 열람에 대한 인식의 전환과 시스템적 대안을 즉각 마련하는 것이 아닌 한, 어느 것도 열람권을 보장하는 충분한 장치가 되지 못한다.

3) 대통령지정기록물의 관리

(1) 지정기록물의 접근 강화

지정기록물의 접근은 국회 재적의원 2/3 의결, 고등법원 영장에 의한 검찰의 접근, 그리고 대통령기록관 직무상 접근 등 세 가지 경우이다. 그동안 국회에서의 의결, 검찰의 열람 등이 총 10회 있었는데, 그 현황은 다음 <표 4>, <표 5>와 같다.

<표 4> 국회 열람 현황(대통령기록물관리법 제17조 제4항 제1호에 의한 열람)⁴⁶⁾

연번	열람 기간	대상 기록	열람 사유	열람방법
1	'08.12.12.	노무현대통령	16대 쌀직불금 관련	자료제출
2	'13.7.16.~7.22.	노무현대통령	남북정상회담 회의록 관련	열람 및 자료제출

46) 「대통령지정기록물 예외적 열람 현황」, 대통령기록관(20.06.25. 정보공개청구(청구번호 6863576)에 대한 공개 정보.

〈표 5〉 검찰 열람 현황(대통령기록물관리법 제17조 제4항 제2호에 의한 열람)⁴⁷⁾

연번	열람기간	대상 기록	영장 사건명
1	'08.9.10.	노무현대통령	e-지원 대통령기록물 봉하마을 유출
2	'13.8.16.~11.14.	노무현대통령	남북정상회담 회의록 폐기 의혹
3	'17.12.8.~12.14.	박근혜대통령	세월호 침몰 관련
4	'18.3.12.	이명박대통령	영포빌딩 대통령기록물 유출
5	'18.7.16.~10.23. '18.11.1.~11.8. (추가영장)	이명박대통령	기무사 댓글 관련
6	'18.10.1.~10.8.	박근혜대통령	계엄령 관련
7	'18.12.28.	이명박대통령	국군사이버사령부 정치개입 관련
8	'19.4.15.~5.27.	박근혜대통령	김○○ 전 차관 인사 직권남용
9	'19.11.26.~12.3.	이명박대통령	국정원 국고손실
10	'20.4.7.~6.5.	박근혜대통령	세월호 특수위 업무방해 및 유가족사찰

〈표 5〉에서 보듯 검찰은 문재인 정부 들어 총 아홉 차례 영장을 발부받아 200여 일 가깝도록 대통령기록관에 상주하면서 지정기록물 등을 열람했다. 애초에 관할 고등법원장 영장에 의한 열람 및 자료 제출은, 영장의 범위가 넓어 제도 운용의 취지 왜곡된다는 지적이 많았다. 형사 소추에 필요한 최소한의 범위로 열람 제한하자는 주장이 있었지만 검찰의 포괄적 영장 청구를 법원이 받아들인다면 마땅한 방법이 없다.

검찰에 의한 지정기록물 접근은 대통령기록의 생산과 이관을 제약하는 결과를 가져온다. 대통령기록 생산기관의 담당자가 검찰이 언제든지 대통령기록을 열람할 수 있다고 생각하면 생산을 적극적으로 하지 않을 것이며, 생산했다 해도 등록하지 않으려 할 가능성이 있다. 검찰의 과도한 접근이 지정기록물 제도가 기록의 보호 장치로 기능하지 못하는 원인이 된다.

또 국회의 열람이 재적의원 2/3 의결로서 개헌안을 의결하는 정도임에도

47) 「대통령지정기록물 예외적 열람 현황」, 대통령기록관(20.06.25. 정보공개청구(청구번호 6863576)에 대한 공개 정보.

검찰의 열람은 영장 발부라는 상대적으로 매우 쉬운 접근이 이루어진다는 점에서 비례성의 문제도 있다.

따라서 검찰의 지정기록물 접근을 제한할 필요가 있다. 가능하다면 검찰의 열람·접근 조항을 삭제해야 한다. 삭제가 불가능하다면 검찰의 접근을 최소화해야 한다. 예를 들어 국회에서 합의하여 설치한 특별검사에 의해서만 접근 등 영장 발부 요건 강화하던지, 국회에서 영장 발부를 동의하는 절차를 정하던지, 대통령 및 차관급 이상의 주요 직위자가 수사 대상(피의자)이 되었을 때로 한정하는 등 여러 방법이 있다. 필자가 생각하는 가장 적절한 방법은 주요 직위자가 피의자가 되었을 때로 한정하는 것이다.

한편, 최근에는 과거사 등 진상 규명에 필요한 열람도 가능하게 하자는 주장이 있다. 세월호 참사와 관련된 열람 요구가 대표적이다. 보도에 의하면, “당시 청와대가 통화기록이나 문자메시지 기록 등을 지정기록물로 지정하면서 최대 30년 동안 열람이 불가능해졌다”면서 “이 기록물을 조사하면 그날의 진실을 수면 위로 끌어올리는 데 도움이 될 것”이라고 강조하고, “...그날의 기록에 대한 전반적인 진실을 국민에게 낱알이 알린다는 목적을 실현하기 위해서 특조위의 열람이 필요” ... “해당 법안에 특조위에 대한 부분을 한 항목 정도를 넣는 식의 제도 개선이 필요하다고 본다.”라고 한다.⁴⁸⁾

지정기록물의 열람을 통한 진상 규명이라는 국민적 요구를 국회의 재적 의원 2/3의 의결로 구현할 수는 있다. 국민적 총의가 모여진다면 국회가 외면할 수 없다. 그러나 과거사 진상 규명 활동을 위해 지정기록물의 열람을 가능하게 법률에 반영하자는 것은 지정기록물 제도의 도입 취지를 훼손한다. 다만 정치적 접근을 제한하자는 취지로 국회에서의 열람 조건을 부여했다면, 더 확장해서 과거사 진상 규명과 같은 사회적 요구를 수용하기 위

48) 「세월호 진실 규명, 시간 없다...박근혜 靑 기록물 풀릴까」, 뉴시스, '20.05.14.

한 방향으로 법령을 개정할 필요가 있다.⁴⁹⁾ 즉 국회의 지정기록물 열람의
결 요건 완화를 검토할 수 있다. 다만 일반적인 의결 정족수인 과반보다는
강화되어야 한다. 재적 의원 3/5 정도가 적절하다.

(2) 권위 시 대통령지정기록물의 지정

대통령기록물법에는 권위 시 지정기록물의 지정에 대해 따로 정해 놓지
않았다. 이에 따라 막상 대통령이 탄핵되자 그에 대한 논의가 진행되었고,
논의 초기에는 현재의 법령에 절차가 없으므로 누구도 권한이 없는 것으로
정리되는 듯했다.⁵⁰⁾ 그러나 결국 대통령 권한대행이 지정기록물 지정 권한
을 행사했다. 국회의 대통령 탄핵 의결('16.12.9.) 이후 헌법재판소에서 판
결이 날 때까지 뚜렷한 대안을 마련하지 못했던 국가기록원은 대통령 권한
대행이 지정기록물의 지정 권한을 갖는다고 판단했다.⁵¹⁾ 대통령기록의 정
의 중 대통령 권한대행이 포함된 것을 권한대행이 지정기록물을 지정할 수
있다는 것으로 해석했다.⁵²⁾

대통령 권한대행의 지정기록물 지정 권한 행사가 정당한가에 대해서는
논의가 부딪혔다. 헌법 제71조에 따른 대통령 권한대행의 직무 범위에 지
정기록물 지정 권한이 포함되는 지에 대한 다양한 견해가 있었다.⁵³⁾ 법조
계는 대통령 권한대행의 현상 유지 또는 현상 변경의 권한 중 대통령기록
의 안전한 관리는 현상 유지에 가까워 지정 권한 행사는 가능하다는 의견

49) 지정기록물 제도의 합리화·체계화를 위해 법령에 의해 설치된 과거사 진상 규명 단체
및 조직으로 제한할 필요가 있다. '과거사 진상 규명'이라고만 표현했을 때 그 대상과
범위를 특정하기 어렵기 때문이다.

50) 「대통령 탄핵 시 지정기록물 지정 가능한가」, jibc 뉴스룸 팩트체크, '17.01.11.

51) 대통령기록관은 자신들이 선정한 고문 변호사 3명의 법률 자문에 의존한 것이 검토의
전부였으며, 법제처 유권해석 절차를 거치지 않았고, 단지 법제처 민원창구를 통하여
문의했을 뿐이었다. 국가기록관리혁신T/F, 『국가기록관리 혁신 방안』, '17.12.31, 32쪽.

52) 대통령기록물법 제2조 제1호.

53) 「대통령기록물관리물 제도 진단·평가 추진 결과 보고」, 대통령기록관, '20.4, 9쪽.

이 많았다. 학계 및 시민단체 등에서는 지정 권한이 대통령이 행사하는 권한으로 명백하게 규정되어 있으므로,⁵⁴⁾ 대통령이 파면될 경우 지정기록물의 지정 권한은 소멸된다는 의견이었다.

입법 취지상 대통령 권한대행이 지정기록물의 지정 권한을 행사할 수 없다. 지정기록물의 지정 권한은 퇴임 후 열람과 해제를 포함하는 포괄적인 규정이다. 설령 대통령 권한대행이 지정기록물을 지정한다고 해도 열람과 해제의 권한 행사는 불가능하다. 또 지정기록물 지정은 정치적 행위이기도 하다. 정치적 입장이 다를 수 있는 총리(권한대행)에게 지정 권한을 부여하는 것은 매우 민감한 문제이다. 대통령 권한대행이 대통령의 정치적(정무적) 판단과 관련 기록을 선별하는 것은 쉽게 생각할 것은 아니다. 또 특수관계인의 프라이버시나 정치적 의사소통의 기록을 대통령 권한대행이 지정하는 것도 부적절하다.

그러나 대통령 권한대행이 지정 권한을 행사했다. 녹색당과 정보공개센터는 대통령 권한대행이 지정기록물 지정 권한을 행사한 것이 헌법에 위배된다고 헌법 소원을 제기했지만, 헌법재판소는 “지정기록물의 보호기간을 정한 행위는 국가기관 사이의 행위인 공권력의 작용이어서 기본권 침해의 법적 관련성이 인정되기 어렵다”라며 각하 결정을 했다. 또 “대통령기록의 이관은 국가기관 사이의 내부적, 절차적 행위로서 헌법 소원 심판 대상이 되는 공권력의 행사에 해당하지 않는다”라고 판결했다.⁵⁵⁾

헌법재판소의 이 판결로 현행 법령이 유지되는 한 대통령이 궐위되는 상황이 또 도래한다면 대통령 권한대행이 지정기록물 지정 권한을 행사하게 되었다.

앞에서 언급했듯이 대통령 권한대행이 지정기록물 지정 권한을 행사하는

54) 대통령기록물법 제17조 제1항. “대통령은 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.”(밑줄은 필자).

55) 헌법재판소 판결, 2017헌마359.

것이 부적절한 측면이 있으므로 권위 시 지정 주체를 법률에 명확하게 반영해야 한다.

법률 개정을 추진한 초기에는 정상적 권위 시에는 권한 대행이, 그리고 파면 등의 상황으로 권위될 때에는 대통령기록관장이 지정 권한을 행사하게 하자는 안이 제출되었다.⁵⁶⁾ 그러나 이 안은 권한대행이 지정 권한을 갖는 것이 부적절하다는 지적을 극복하지 못한다. 대통령 권한대행의 권한을 개별법에 특정하는 것이 가능한 지도 의문이다. 또 대통령기록관장이 지정 권한을 행사하는 것이 적절하냐는 문제 제기도 있다. 대통령기록관장은 2차 소속기관의 장인데, 대통령 파면이라는 특수 상황에서 대통령의 권한을 대신 행사하는 것이 법·제도의 취지와 운영상 적절한가의 문제도 있다. 즉 대통령기록관리에 대한 전일적 권한을 보유하지도, 행사하지도 않은 대통령기록관에게 대통령의 권한을 위임하는 것은 부적절하다. 이 문제는 개정안대로 대통령기록관이 행정안전부 소속이 되어도 여전히 적절성을 지적 받을 것이다.

그렇다면 권위 시 지정 권한을 어떻게 할 것인가? 미국의 경우에는 “대통령 또는 전임 대통령이 사망하거나 직무를 수행할 수 없는 때에는 이 법이 정하는 바에 따라 대통령 또는 전임 대통령에게 부여된 재량 또는 권한 국립기록관리처장이 이를 행사하여야 한다. 다만 대통령 또는 전임 대통령이 미리 처장에게 보낸 서면 통지에 달리 정한 경우에는 그러하지 아니하다”라고 정해 놓았다.⁵⁷⁾ 우리도 미국처럼 중앙기록물관리기관의 장이 그 권한을 행사할 수 있다. 그러나 이를 위해서는 독립적·전문적 기관이어야 한다는 전제가 있다. 독립적 기관 여부는 조직 위상이 아니라 국민적 신뢰에 바탕을 둔다.

56) 권한대행이 지정기록물의 지정 권한을 행사한다는 이 조항은 법제처 심사 과정에서 제외되었다. 대통령 권한대행이 지정기록물을 지정하는 것에 대해 헌법재판소에 제소되어 있었기 때문이다.

57) 미국 대통령기록법 제2204조(d).

그렇다면 권위 시 지정기록물 지정 권한을 누구에게 부여해야 할 것인가? 가장 현실적인 방법은 대통령보좌기관의 장에게 그 권한을 부여하는 것이다. 국무총리는 정치적 입장을 달리할 수 있지만, 대통령비서실장은 그렇지 않을 가능성이 많다. 비록 대통령만이 갖는 권한이지만 누구라도 그 권한을 행사해야 한다면 대통령비서실장이 적절하다. 그러나 지정기록물의 퇴임 후 열람과 해제까지 포함하는 포괄적 권한 모두를 부여할 수 없다는 근본적인 한계가 있다. 이를 보완하는 것은 대리인의 지정을 빈틈없이 규정하는 방법이 있다.

4) 대통령기록관리의 독립성과 대통령기록관의 위상 강화

(1) 대통령기록관리 거버넌스 기구의 독립성·전문성 제고

대통령기록물법을 제정할 당시 대통령기록관리에 대한 독립성·전문성 확보를 위해서 몇 가지 제도적 장치를 도입했다. 대통령기록관리위원회의 구성·운영, 대통령기록관장의 대통령기록관에 대한 사무 통할 및 소속 직원에 대한 지휘·감독 및 장기(5년) 임기 설정 등이다.⁵⁸⁾ 그러나 대통령기록관리위원회는 구성했으나 운영해보지도 못했다. 이명박 정부가 위원회 정비 및 통폐합 과정에서 유사기능을 수행하는 위원회라며 국가기록관리위원회(이하 “위원회”) 산하의 전문위원회로 위상을 격하했기 때문이다.⁵⁹⁾ 대통령기록관장은 ‘제16대 대통령기록유출논란’ 와중에 강제 면직되기도 했다.⁶⁰⁾ 이렇듯 독립성·전문성 확보를 위한 최소한의 법률적 장치는 법률 시행 초기에 무너졌다. 대통령기록관이 ‘제16대 대통령기록유출논란’, ‘제2

58) 대통령기록물법(법률 제8395호, '07.04.27, 제정) 제5조, 제23조.

59) 행정자치부, 「정부위원회 정비 계획」, '08.5.

60) 대법원은 “행정청이 침해적 행정처분을 하면서 당사자에게 위와 같은 사전통지를 하거나 의견 제출의 기회를 주지 않았다면, 예외적인 경우에 해당하지 않는 한, 그 처분은 위법하다”라고 판결하였다. 대법원 2011두30687 판결('13.01.16.)

차 남북정상회담 회의록의 공개와 삭제 논란', '국정농단과 박근혜 전 대통령 탄핵' 등의 국면에서 기록관리 기관으로서의 전문적 대응을 하지 못한 것은 예고된 결과였다.

대통령기록관리의 독립성과 전문성을 위한 법률적 대안이 제시되기도 했다. 전문위원회를 대통령 직속 합의제 행정기관으로 개편(박범계 의원 발의, '13.9월)⁶¹⁾ 하자거나, 전문위원회를 대통령 소속으로 격상(이재정 의원 발의, '17.1월)⁶²⁾ 하자는 법률 개정안이 제안되었다. 또 국가기록관리혁신 T/F는 대통령기록관을 인권위 등과 같은 독립 행정위원회나, 그것이 당장 어렵다면 최소한 총리 소속의 기관이 되는 방안 제시하기도 했다.⁶³⁾

이런 문제 제기와 방안 제시를 기반으로 대통령기록물법 개정을 추진하였고, 애초 개정안에는 총리 소속의 위원회로 위상을 높이고 기능을 강화하는 안이 제안되었다. 위원장·위원의 위촉권자를 위원회 위원장에서 국무총리로 변경하고, 위원 구성 인원도 9명에서 최대 15명까지 늘리며, 중립성 위반 등의 행위를 할 때 해촉할 수 있도록 했다. 또 산하에 전문위원회, 특별위원회를 구성하여 거버넌스를 강화하도록 했다.⁶⁴⁾

그러나 입법 예고안에서 전문위원회의 위상을 강화하는 안은 제외되었다. 이것은 그동안 요구된 거버넌스 지향의 대통령기록관리 혁신 방안을 국가기록원이 받아들이지 않은 것이며, 위원 해촉 권한을 위원장에 부여하는 등 오히려 독립적 운영의 걸림돌이 새로 생긴 격이 되었다.⁶⁵⁾ 대통령기록관리의 독립성과 전문성을 훼손하고, 특수성을 배제하는 상황이 발생할 여지가 더 커졌다.

현행의 위원회 산하 전문위원회는 대통령기록관리와 관련한 중요 정책 사안을 결정하지 못한다. 대통령기록의 관리 및 전직 대통령의 열람에 관

61) 「대통령기록물 관리에 관한 법률 일부 개정 법률안」, '13.09.27, 의안번호 1907017.

62) 「대통령기록물 관리에 관한 법률 일부 개정 법률안」, '17.01.06, 의안번호 2004988.

63) 국가기록관리혁신T/F, 『국가기록관리 혁신 방안』, '18.12.31, 160~161쪽.

64) 대통령기록관, 「대통령기록물 관리에 관한 법률 개정 계획」, '18.8.

65) 「대통령 기록물관리에 관한 법률 일부 개정 법률안」(의안번호 2017661) 제5조.

한 기본 정책은 위원회가 심의하기 때문이다. 전문위원회에서는 개별 대통령기록관 설치를 추진하기로 심의·의결했는데, 비전문가가 다수인 위원회에서는 이를 부결시킨 것이 대표적인 사례이다.⁶⁶⁾

전문위원회의 위상 강화와 기능 조정에 회의적인 의견을 갖는 이유는 국가기록 관리의 일원적 체계를 유지하기 위해서라고 한다. 그러나 이것은 대통령기록관리의 독립성과 특수성을 인정하지 않는 것이고, 크게 보면 삼권분립의 이념에도 역행한다. 따라서 현행 전문위원회를 대통령기록물법 제정 당시의 독립성·전문성 지향의 거버넌스 기구로 다시 환원해야 한다.

(2) 대통령기록관의 위상 강화

대통령기록관의 조직 위상을 어찌할 것인지도 대통령기록관리의 독립성·전문성 확보를 위한 중요 문제이다. 대통령기록관은 공공기록물법에서 정한 영구기록물관리기관이면서도 국가기록원 소속이라는 특수한 지위를 갖고 있다.⁶⁷⁾ 대통령기록이 대통령의 지위, 직무의 중요성·기밀성·정치성, 기록관리 업무의 방법과 절차 등의 차이가 있어 별도의 법률과 관리 체계가 있다. 대통령기록물법을 제정할 당시 공공기록물법에 관련 사항을 포함하지 않고 따로 특별법을 만든 이유도 이것 때문이다.⁶⁸⁾ 당시 야당의원이 제안했던 「예문춘추관법안」도 대통령기록의 특수성에 따라 대통령기록관의 위상을 특별하게 정하고자 한 법안이었다.⁶⁹⁾

66) '제38회 대통령기록관리전문위원회 회의 개최 결과'(19.08.10.) 및 '제52회 국가기록관리위원회 정기 회의 개최 결과'(19.08.29.) <http://committee.archives.go.kr/next/nrc/viewMain.do> [sited '20.06.25.] 참조.

67) 이하 대통령기록관의 위상 및 조직적 대안은 안대회, 「대통령기록물관리법」 개정 방향 및 내용, 한국기록학회 발표회 발표문, '18.11.10.

68) 대통령기록물법의 별도 제정에 대한 논의의 경과는 대통령비서실 기록관리비서관실·국가기록원, 『참여정부 정책보고서 : 기록관리혁신』, '07, 22~25쪽 및 대통령비서실 기록관리비서관실, 「대통령기록관리법 제정 검토」, '05.08.23. 참조.

69) 「예문춘추관법안」(정문헌 의원 대표 발의, '05.11.20.)에서는 독립 행정위원회의 구조이며, 대통령이 위원을 임명하며, 국사편찬위원회를 소속기관으로 두는 안이었다.

그러나 대통령기록관은 국가기록원의 소속기관이 되었다. 이 체계를 계속 유지한다면 그동안의 대통령기록을 둘러싼 논란과 쟁점을 해소하지 못한다. 그동안의 여러 논란에 대통령기록관이 적절한 대응에 미흡하여 대통령기록의 보호와 전문적 관리에 대한 신뢰성이 하락하였다. 이것은 대통령기록관이 대통령기록의 책임성 및 독립성·전문적 관리에 한계를 가져올 수밖에 없는 구조적 요인에 의한 것이기도 하다.

대통령기록관장이 대통령기록관의 사무를 관할한다는 대통령기록물법의 취지와는 달리 현재의 대통령기록관은 업무의 관할 범위가 집행적 성격으로 한정한다. 대통령기록관장의 조직·인사·예산 및 독립적 정책 결정 권한이 법령 취지와는 다른 위임전결 체계로 제약되고 있다. 예를 들어 인사의 경우, 6급 이하 공무원에 대한 기관 내 전보 권한만 인정되고, 여타의 자율적 권한이 없다.

더 심각한 것은 대통령기록관장에게 부여된 독립적 업무마저 묵살되는 경우이다. 주지하듯 지정기록물의 접근은 국회, 검찰, 그리고 관리를 위한 대통령기록관의 직원 등 세 가지이다. 관리 차원의 접근은 대통령기록관장의 사전 승인에 따르도록 규정되어 있다.⁷⁰⁾ 그러나 현재는 대통령기록관장이 온전히 그 권한을 행사하지 못하고 있다. 국가기록원의 소속이고, 대통령기록관 운영에 대해 국가기록원장이 전일적 권한을 갖고 있기 때문이다. 지정기록물 관리에서 대통령기록관장은 법의 규정에도 불구하고 ‘직무상 결정’을 하지 못하는 현실적 한계가 있다. 이 한계는 대통령기록관이 국가기록원 소속인 것에서 비롯한다. 국가기록원장이 위계에 의해 대통령기록관장의 권한을 제약하려 할 때는 심각한 독립성 침해가 발생한다.

“대통령기록물법에서 규정하지 않은 사항은 공공기록물법을 적용한다”라는 조항도 독립성·전문성을 저해하는 것으로 작용한다.⁷¹⁾ 대통령기록물법에 기록관리의 구체적 방법과 절차와 관련한 사항을 모두 정할 수 없어서

70) 대통령기록물법 제17조 제4항 제3호.

71) 대통령기록물법 제4조.

공공기록물법을 적용한다고 한 것을 오용하여 대통령기록의 특수성을 무시한다. 예를 들어 공공기록물법이 변경되었으니 대통령기록물법이 따라야 한다는 식이다. 대표적으로 후술할 폐기 금지제도의 대통령기록 적용을 사례로 들 수 있다. 대통령기록물법에서 정한 폐기 절차와 방법이 공공기록물법과 다른 특수성을 도외시한 결과이다.

대통령기록의 특수성, 책임성, 전문성 부여를 위해 대통령기록관을 국가기록원에서 분리하여 위상을 강화할 필요가 있다. 대통령기록관에 관한 정책 수립 및 집행을 대통령기록관장으로 조정하여야 한다. 이를 통해 이관·분류·정리·보존·서비스 등 대통령기록관리 전반을 일관성 있게 수행해야 한다. 또 대통령기록관의 위상의 강화됨으로써 앞에서 언급한 개별 대통령기록관의 설치 추진을 촉진할 수 있다. 이에 따라 대통령기록물법 개정안에는 대통령기록관이 국가기록원 소속에서 행정안전부 소속이 되는 것으로 정했다.

한편, 대통령기록관의 독립성을 위해 차제에 독립 행정위원회로 하거나 최소한 행정안전부의 소속에서 독립하는 것으로 변경하자는 주장이 있다. 이것은 장기적인 혁신 방안이 될 수는 있으나 현실적인 방안은 아니다. 오히려 이런 원리적 주장이 실제로는 조직적 독립을 더 멀어지게 할 수도 있다.

그런데 대통령기록관이 행정안전부 소속이 되어 위상을 강화하자는 안을 반대하는 의견이 있다. 아마도 국가기록원에서 분리하는 안이 국가기록관리 체계의 일원화에 저해된다고 생각하기 때문인 것으로 보인다. 그러나 대통령기록관의 위상 강화가 국가기록 관리 체계 일원화를 막는다는 것은 더 생각해 볼 문제이다. 반드시 모든 공공기록 관리 기관이 중앙 집중적으로 단일 조직 체계여야 할 필요는 없다. 공공기록물법에서 이미 헌법기관·지방·대통령기록의 특수성을 반영하여 각각의 영구기록물관리기관을 두도록 한 법률의 취지에도 반한다. 따라서 대통령기록의 특수성을 반영하고, 대통령기록관리의 책임성 부여를 위해서는 대통령기록관의 위상을 강화하

는 것이 타당하다.

현재의 체계는 대통령기록관리의 전 과정에 대한 일관성이 저해되는 요인이 되기도 한다. 예를 들어 제18대 대통령기록의 이관을 위한 T/F 구성원의 대부분이 국가기록원 직원이었다. 대통령기록관 직원이 생산 단계의 기록을 관장하고, 국가기록원이 이관을 수행하는 것은 자연스럽지 못하다. 국가기록원 직원으로 구성된 T/F가 공공기록 일반의 이관으로 접근함으로써 대통령기록 생산기관의 특수성은 탈각된다.

우리 사회에서 대통령기록관리가 갖는 정치·사회적 의미로 볼 때 대통령기록관을 국가기록원에서 분리하는 것이 이른바 외풍(外風)에 흔들리지 않고 전문적 역량을 제고하는 길이라는 측면도 있다. 업무는 대통령기록관이 하고, 책임은 국가기록원이 지는 구조는 자연스럽지 않다.

5) 대통령기록에 대한 폐기금지의 적용

폐기금지 제도는 국정농단의 과정에서 기록의 무단 폐기가 이루어지지 않도록 대안을 제시하는 과정에서 ‘처분동결제도’로 제안되었다. 업무의 투명성을 높이고 당대 사회의 중요 기록을 획득한다거나, 진상규명이 필요한 사회적 관심사와 관련된 기록의 폐기를 유보하는 공공기록 관리의 평가 체제 혁신 차원에서 제시되었다.⁷²⁾ ‘처분동결제도’는 “감사나 법원의 명령, 수사나 소송, 연구, 기타 기관의 운영상 목적으로 행정적, 법률적, 재정적 가치를 조정해야 하는 특별한 사유가 있는 경우 해당 기록의 기존 보유 일정에 따른 처분에서 제외되고 일시적으로 처분이 유예되는 제도”이다.⁷³⁾ 이 제도는 기존의 보유 일정에 따른 처분을 일시적으로 유예하는 것이 핵심이다. 즉, 어떤 특정한 기록을 선정하여 폐기를 근본적으로 금지하는 제도가 아니다. 그런데 우리 법령에는 ‘금지’ 그 자체에 방점이 있다.

72) 국가기록관리혁신T/F, 『국가 기록관리 혁신 방안』, '18.12.31. 68~69쪽.

73) 현문수, 「공공기록의 처분 동결 제도 도입을 위한 연구」, 『기록학연구』 제53호.

애초에 이 제도를 도입할 때는 ‘폐기중지’ 제도였으나 법률을 개정하는 과정에서 ‘폐기금지’로 변경되었다. 그 변경은 단지 제도의 명칭만이 아닌, 제도 도입 목적의 본질적 변화이다. 아래 <표 6>에서 보듯 국가기록원이 법제처에 심사 의뢰한 애초의 개정안에 따르면 “국가적인 조사·감사, 국민의 권익보호를 위하여 … 폐기 중지를 … 결정할 수 있다”라고 되어 있다. 그러나 개정된 법률에 의하면 “국가적으로 중대한 사안으로서 조사기관 또는 수사기관의 요청이 있거나 국민의 권익 보호를 위하여 … 폐기 금지를 결정 … 할 수 있다”라고 정했다.

<표 6> 폐기금지 제도의 법제처 심사 제출안과 최종 개정 법률의 비교⁷⁴⁾

법제처 심사 제출안	개정 법률
중앙기록물관리기관의 장은 국가적인 조사·감사, 국민의 권익 보호를 위하여 긴급히 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 폐기 중지를 결정하고 해당 공공기관에 통보할 수 있다.	중앙기록물관리기관의 장은 제27조에도 불구하고 국가적으로 중대한 사안으로서 조사기관 또는 수사기관의 요청이 있거나 국민의 권익보호를 위하여 긴급하고 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 기록물의 폐기 금지를 결정하고 해당 공공기관 및 영구기록물관리기관에 통보할 수 있다. 다만, 헌법기관기록물관리기관의 소관 기록물에 대해서는 미리 그 기관의 장과 협의하여야 한다.

국가기록원은 조사 또는 수사기관의 요청을 단순한 절차상의 문제로 인식했는지 모르나, ‘요청’이 적시된 조문으로 변경되면서 국가기록 평가 체계에 조사 및 수사기관이 개입할 수 있게 되는 결과를 가져왔다. 만약 검찰에서 폐기금지를 요청하고, 이에 동의하면 검찰은 해당 기록을 수사 또는 공소유지를 위해 원본 또는 사본을 장기적으로 확보하려고 할 것이다. 이것은 특정 국가기록의 생애가 왜곡되는 상황이 된다. 또, 검찰의 개입은 국가 기록 관리의 독립성을 저해하는 요소로 작동할 수도 있다.

74) 공공기록물법 제27조의3 제1항.

“결국 폐기를 금지하는 것이기 때문에 제도 도입에 의의가 있다”라고 주장하는 경우가 있다. 이 논리는 검찰 등이 기록의 폐기를 금지할 수 있다는 것은 기록이 생산되지 않게 하거나, 생산되어도 등록하지 않게 하는 요인이 될 수도 있음을 간과하는 발상에서 비롯한 주장이다.

적용 대상에 대통령기록이 포함되는 것이 더 큰 문제이다. 대통령기록물법 개정안에서는 대통령 궐위 시 무단 폐기를 막기 위해 폐기 금지보다 더 강력한 조치인 대통령기록의 이동이나 재분류 금지를 정하고 있다.

사실 대통령기록은 현행 법령상 폐기 절차로 볼 때, 폐기 금지 명령이 필요하지 않다. 대통령기록을 폐기하려면 대통령기록 생산기관이 폐기 대상 기록의 목록을 대통령기록관장에게 통보하고, 대통령기록관장은 이를 전문위원회에 심의를 부의하고, 심의를 거친 폐기 대상 기록을 대통령기록 생산기관에 통보한다. 즉, 대통령비서실 등의 대통령기록 생산기관은 자체적으로 단 한 건의 기록도 폐기할 수 없다.⁷⁵⁾ 폐기 자체를 금지하려 한다면 전문위원회에서 폐기안의 부의하지 않거나, 폐기 심의·의결을 하지 않으면 그만이다.

대통령기록의 무단 폐기를 제어하려면 폐기 금지제도를 적용하는 게 아니라 미등록 기록의 등록 방안을 마련하는 게 옳다. 무단 폐기의 대상은 미등록된 기록이 될 것이기 때문이다. 따라서 등록 체계 정비 등 생산 체계 개선에 주력하는 것이 대통령기록의 무단 폐기에 의한 멸실을 막는 더 본질적인 방안이다.

4. 맺음말

대통령중심제를 채택하고 있는 나라에서 대통령기록관리는 공공기록의

75) 대통령기록물법 제13조 제2항.

정수이다. 대통령기록관리 정책과 시행이야말로 그 나라의 공공기록 관리의 수준을 결정한다. 공공기록물법에서 대통령 관련 기록의 관리를 규정해서 김대중 정부가 최초로 기록관리 법령에 의해 기록을 이관했지만, 온전한 대통령기록관리 체계의 성과는 아니었다. 이를 해결하는 제도적 대안이 대통령기록물법의 제정이다. 대통령기록의 개념과 정의에서부터 제반 관리에 관한 사항, 그리고 멸실에 대한 벌칙까지 나름의 체계를 갖추어 출발했다. 그러나 법 시행 초기에 논란의 대상이 되면서 퇴행을 거듭했다.

문재인 정부가 출범하면서 새로이 기록관리 혁신이 추진되었다. 대통령기록물법을 정비하고, 그동안의 쟁점들을 해소하는 것이 필요했다. 특히 국정 농단과 탄핵 국면을 지나면서 드러난 대통령기록관리의 여러 문제를 극복하는 것이 당면 과제이다. 그중에서도 개별 대통령기록관의 설치, 전직 대통령 열람권의 보장, 지정기록물의 관리, 대통령기록관리의 독립성과 대통령기록관의 위상 강화, 대통령기록에 대한 폐기금지의 적용 등이 핵심 문제이다.

이 글에서는 이런 문제의 발생 연원과 쟁점의 전개 과정을 정리하고 대안을 검토했다. 그런데 필자가 제시한 대안은 지금 개정 추진 중인 대통령기록물법 개정안과는 다른 궤이다. 필자는 현재의 법률 개정안이 대통령기록관리 제도의 현안을 충분히 반영하지 못하고 있다고 생각한다. 대통령기록관리 제도 도입의 취지를 다시 되짚어 보고, 무엇이 반영되지 않았는지 더 많이 논의해야 한다.

현재의 대통령기록관리는 관리자(기관)의 입장으로 수행되고 있다. 제도의 가장 큰 '고객'은 전직 대통령임에도 불구하고 관리상의 어려움을 중심으로 논의하고 있다. 대표적으로 지정기록물을 관리 차원에서만 고민하여 온라인 열람에서 지정기록물과 비밀기록을 제외한 점을 들 수 있다. 기록관리는 고객 중심의 정보서비스여야 한다. 대통령기록관리의 '핵심 고객'은 전직 대통령이다. 이것이 대통령기록관리에서 놓치지 말아야 할 중요한 지점이다.

대통령기록관리 법·제도는 공공기록물법·제도에 대해 특별하다. 비록 대통령기록관이 국가기록원 소속의 2차 소속기관이지만, 특별법에 정한 특수성에 의한 업무를 수행하는 특별한 기관이다. 그러나 현실은 특별한 것이 아니라 그냥 하위 조직이다. 조직·인력·예산의 모든 업무 수행에서 열외처럼 취급하는 상황도 타개되어야 한다. 물론 근본적으로 독립적·전문적 기능을 수행하는 기관이 되어야 한다. 이 글에서는 현실적인 대안으로 국가기록원에서 분리하여 위상을 강화하는 방안을 제시하였다.

대통령기록물법은 지난 제20대 국회에서 개정을 마치지 못하고 임기만으로 폐기되었다가 제21대 국회에 다시 제출되었다. 법률 개정안이 미비한 점이 있지만 대통령 임기가 2년도 채 남지 않은 상황이기 때문에 지체 없이 입법되어야 한다. 일단 그동안 대통령기록관리와 관련한 정치·사회적 요구를 먼저 해결해야 하기 때문이다. 그런 이후 이 글에서 제안한 여러 문제를 더 논의하여 추가 제도 개선을 도모해야 한다.

〈참고문헌〉

- 국가기록관리혁신T/F. 2018. 『국가 기록관리 혁신 방안』.
- 대통령비서실-국가기록원. 2007. 『참여정부 정책보고서 : 기록관리혁신』.
- 이명박. 2015. 『대통령의 시간』, 알에이치코리아.
- 이영학. 2020. 『한국 근현대 기록관리』, 신서원.
- 조영삼. 2011. 『한국의 대통령기록 관리 제도 연구』, 명지대학교 기록정보과학전문대학원 박사논문.
- 전진한. 2016. 『대통령 기록 전쟁』. 한티재.
- 김유승. 2013. 「대통령기록의 보호와 공개를 둘러싼 쟁점과 제도적 과제」, 『한국기록관리학회지』, 13-2.
- 김익한. 2014. 「남북 정상회담 회의록 문제와 대통령 기록물 관리」, 『역사비평』, 106호, 역사비평사.
- 대통령기록관. 2018. 「대통령기록물 관리에 관한 법률 개정 계획」.

- 대통령기록관. 2019. 「개별 대통령기록관 건립 계획(안)」.
- 대통령비서실 기록관리비서관실. 2005. 「대통령기록관리법 제정 검토」.
- 법제처. 2008. 「대통령기록물 관리에 관한 법률 제18조 해석례」.
- 안대회. 2018. 「'대통령기록물법' 개정 방향 및 내용」, 『대통령기록물법 개정 한국기록학회 토론회 자료집』.
- 이상민. 2008. 「위기에 처한 대통령기록물관리, 문제의 인식과 해결을 위한 접근 방식」, 『기록학연구』, 제18호.
- 이영학. 2019. 「한국 현대 기록관리의 사적 추이」, 『한국학연구』, 인하대학교 한국학연구소.
- 이진수. 2013. 「대통령기록물 관리법제의 문제점과 개선방안 : 미국의 「Presidential Records Act」와의 비교를 중심으로」, 『미국헌법연구』 24-2.
- 정상우. 2009. 「'대통령기록물 관리에 관한 법률'에 관한 연구」, 『헌법학연구』 15-1.
- 정상우. 2013. 「'대통령기록물 관리에 관한 법률' 개선 방안 연구」, 『공법연구』 42-3.
- 조영삼. 2009. 「대통령기록 관리의 현황과 전망」, 『기록학연구』, 제21호.
- 조영삼. 2017. 「대통령기록 관리 제도 개선 방향, 새로운 정부」, 『대통령기록 관리 제도 개선을 위한 정책토론회 자료집』.
- 최성미. 2016. 「캐나다 아카이브 위원회와 기록 유산 공동체 프로그램」, 명지대 기록정보과학전문대학원 석사학위논문.
- 현문수. 2017. 「공공기록의 처분 동결 제도 도입을 위한 연구」, 『기록학연구』 제53호.