

인사검증기록물관리 현황 및 개선방안 연구*

Current Status and Improvement Plan for Personnel Verification Records Management

이철환(Lee, Cheolhwan)** · 김장환(Kim, Janghwan)***

1. 머리말
2. 인사검증기록물 생산·관리 현황
 - 1) 생산 현황
 - 2) 관리 현황
3. 인사검증기록물관리와 관련된 쟁점들
4. 인사검증기록물의 철저한 관리를 위한 실무적 제언
 - 1) 법무부 기록관 자체 관리
 - 2) 국가기록원으로 조기 이관
 - 3) 대통령기록관으로 이관
 - 4) 대통령실로 원본 기록까지 모두 송부
5. 제도적 개선방안 제안
6. 맺음말

* 이 논문은 지난 제14회 전국기록인대회 발표 및 토론회를 (2022. 11. 18.) 바탕으로 수정 보완하여 작성한 것임.

** 한남대학교 기록관리학과 박사수료(cheo6203@gmail.com)(제1저자).

*** 국회기록보존소 기록연구원, 기록정보학박사(skujjang@hanmail.net)(교신저자).

■ 투고일: 2023년 06월 29일 ■ 최종심사일: 2023년 07월 02일 ■ 최종확정일: 2023년 07월 13일.

■ 기록학연구 77, 5-36, 2023, <https://doi.org/10.20923/kjas.2023.77.005>

〈초록〉

강력한 대통령중심제를 채택하고 있는 대한민국에서 대통령이 인사권을 가진 직위에 대하여 업무 능력, 평판, 비위 여부 등을 종합적으로 인사검증하는 것은 국가운영의 기본일 뿐만 아니라 민주주의 체계의 유지를 위해서도 매우 중요하다. 그 과정에서 생산된 인사검증 관련 기록물 또한 국가의 중요 인물들에 대한 광범위한 자료를 담고 있어, 그 자체로 매우 중요한 국가적 차원의 정보이며, 후세에 현재의 국가 운영을 연구하는 데 유용한 사료로 활용될 가능성이 매우 높다. 그렇기 때문에 2007년 「대통령기록물 관리에 관한 법률」 제정 이후, 인사검증 업무를 담당한 대통령비서실 민정수석비서관실은 광범위한 인사검증기록물을 대통령지정기록물로 지정하여 대통령기록관으로 이관하였을 것으로 추정된다. 그런데 제20대 정부가 출범하면서 2022년 6월부터 인사검증 담당기관이 대통령비서실 민정수석비서관실에서 법무부 ‘인사정보관리단’으로 변경됨에 따라 그간 유지된 인사검증 프로세스와 관련된 기록물의 보존에 커다란 변화가 생겼다. 이에 이 연구에서는 우선 인사검증기록물이 무엇이며 그간 어떻게 보존되고 관리되어 왔는지를 살펴 보았다. 그리고 이번 인사검증 담당기관의 변화로 인해 기록관리 차원에서 어떠한 쟁점이 생겨났는지, 그 쟁점들을 어떤 방식으로 해결해야 하는지에 대하여 실무적·제도적 차원에서 개선 방안을 제안하였다.

주제어 : 인사검증, 인사정보관리단, 대통령지정기록물, 법무부, 대통령 기록물 관리에 관한 법률, 공공기록물 관리에 관한 법률

〈Abstract〉

In the Republic of Korea, which has adopted a strong president-centered system as a political system, comprehensive personnel verification of work ability, reputation, and misconduct for positions where the

president has personnel rights is not only fundamental to the administration of the country, but is also very important for maintaining the democratic system. As the records containing the personnel verification process produced during this process also has a wide range of data on important people in the country, they themselves are very important national-level information, and there is a great possibility that they will be used as useful materials for studying current national management in future generations. Therefore, it is assumed that after the enactment of the “Act on the Management of Presidential Records” in 2007, Senior Secretary for Civil Affairs of the Office of the President, which were responsible for the personnel verification, designated a wide range of personnel verification records as presidential designated records and transferred them to the Presidential Archives. However, with the launch of the 20th government, the agency responsible for personnel verification changed from Senior Secretary for Civil Affairs of the Office of the President to the “Personnel Information Management Team” of the Ministry of Justice from June 2022, a major change occurred in the personnel verification process that had been maintained and the preservation of related records. This paper examined what personnel verification records are and how they have been preserved and managed, and proposed what issues have arisen at the record management level due to this change in the agency in charge of personnel verification, and how those issues should be resolved on a practical and institutional level.

Keywords : Personnel verification, personnel information management bureau, presidential designated records, Ministry of Justice, Act on the Management of Presidential Records, Act on the Management of Public Records

1. 머리말

대통령의 인사권은 대통령과 함께 국정을 책임질 대리인을 선정하는 과정이며, 대통령의 국정 철학에 동의하고 국가와 국민을 위해 헌신할 수 있는 인재에게 일정한 권한을 부여하는 행위이기도 하다(박남준, 2013). 이러한 인사권을 행사하기 위한 1차 관문인 인사검증은 대통령과 함께 국정을 책임질 고위공직자의 청렴성, 능력 등을 평가하는 과정이므로, 국민이 민주적인 절차를 통해 선출한 행정부가 담당해야 할 가장 중요한 책무 중의 하나다. 그러한 책무의 과정과 결과 또한 국민에 대한 정부의 설명책임성(accountability)의 관점에서 철저하게 남겨져야 한다. 그 과정에서 생산된 문답서, 각종 기관에서 협조 받은 문서 등 다양한 유형의 인사검증기록물은 국가의 중요 인물들에 대한 광범위한 자료를 담고 있어 최소한 검증 대상이 생존해있는 시기에는 누구도 기록을 다른 용도로 사용하지 못하게 하는 등 철저한 관리가 필요하다. 그럼에도 이러한 기록물을 인사검증이 종료된 이후에 폐기하지 않고 대통령기록물로 관리하는 까닭은, 인사검증기록물이 현재 정부의 설명책임의 차원뿐만 아니라 공개가 가능한 후세에 현재의 국가운영을 연구하는 데 유용한 자료로 활용될 가능성이 매우 높기 때문이다.

제20대 윤석열 대통령(이하, 대통령)은 후보 시절 ‘민정수석실 폐지’를 공약했다(국민의힘, 2020, 329). 당선 이후 대통령은 실제로 자신의 대통령실에 민정수석실을 두지 않고 민정수석실이 수행하던 주요 업무를 각 중앙행정기관 등에서 담당하도록 했다. 그중 민정수석실의 가장 중요한 업무 중 하나였던 고위공직자 등에 대한 인사검증 업무는 법무부에 ‘인사정보관리단’이라는 별도의 조직을 설치하여 담당하도록 했다. 이는 인사검증 업무 자체로도 큰 변화지만, 기록의 생산과 관리의 관점에서든 매우 큰 변화다. 앞서 언급한 대로 인사검증기록물은 현재의 철저한 관리뿐 아니라 향후 활용의 관점에서든 중요성을 갖고 있으

므로, 이러한 변화가 기록관리에 어떤 영향을 미칠지 분석하는 작업이 필수적이다. 이러한 문제의식 아래 이 연구는 그간 대통령기록물로 관리되던 과거의 민정수석실 인사검증기록물과 현재 생산되고 있는 법무부 인사정보관리단의 기록물이 어떤 차이가 있는지와 함께 향후 인사검증기록물 관리에 어떤 영향을 미치는지 확인함으로써 개선방안을 제안하는 것을 목적으로 한다.

그간 인사검증기록물은 그 중요성에도 불구하고, 관련 기록물 대부분이 대통령지정기록물로 관리되고 있을 것으로 추정되기 때문에,¹⁾ 그에 대한 구체적인 의의, 프로세스 및 활용 방안에 대한 논의가 아직 제대로 이루어지지 못했다. 그럼에도 인사검증 차원에서 몇몇 연구가 진행된 바 있다. 먼저 인사검증 프로세스상 개선방안을 담은 단행본과 논문 등이 있다. 대표적인 저서로 참여정부에서 인사검증 업무를 담당한 경험을 서술한 권오중의 ‘참여정부 인사검증의 살아있는 기록’이 있다(권오중, 2012). 이 책에서는 당시 인사검증 프로세스와 관련 기록의 처리 결과 등을 상세하게 다루고 있다. 참여정부에서 인사수석비서관 등을 역임한 박남춘의 ‘대통령의 인사’(박남춘, 2013)는 인사검증과 관련된 프로세스를 정립한 참여정부의 인사혁신의 과정과 그 의의 등을 다루고 있어 현재의 인사검증 제도가 어떻게 생겨났는지 이해하는 데 도움을 준다. 이 외에 더 넓은 범위에서 고위공직자에 대한 인사론을 다룬 선행연구가 있다. 이들 연구는 주로 대통령비서실에서 진행한 인사검증을 포함해 국회의 인사청문회 등 고위공직자의 검증에 대한 전반적인 문제를 다루고 있다. 대표적인 연구로 국회 인사청문회 회의록을

1) 그간 인사검증을 담당한 전직 공직기강비서관 등의 증언에 따르면 대통령기록물법 제정 이후 대통령비서실의 인사검증 기록물은 대통령지정기록물로 이관되었다고 추정할 수 있다. 그러나 지정기록물의 목록 또한 지정기록물로 관리되고 있기에 그 이관 여부를 공식적으로 확인할 수 없다. 대통령기록물법 제17조(대통령지정기록물의 보호) 제3항은 ‘개인의 사생활과 관련된 기록물의 보호기간은 30년의 범위 이내로 할 수 있다고 규정하고 있으므로, 인사검증기록물은 지정보호기간이 30년으로 설정되어 관리될 가능성이 높다.

분석한 권희은의 논문(2018)을 들 수 있다. 이 연구의 주제인 제20대 대통령 인사검증과 관련해서는 아직 진행 중인 사안이므로 학술적인 연구가 깊이 있게 진행되지 못했다. 다만, 인사정보관리단 설치와 관련해서 국회에서 법무부 장관과 국회의원 사이에 이루어진 질의응답이 있으며, 시민사회단체 및 언론에서 이와 관련한 문제제기가 이루어진 바 있다. 더불어민주당 박상혁, 김영배 의원이 개최한 ‘윤석열 정부 인사검증 문제점과 개선방안 마련 입법 토론회’(2022)가 대표적이다. 이 토론회에서는 윤석열 정부 고위공직자 인사의 전반적인 문제점을 비롯해 이번 인사정보관리단 설치의 법적인 문제점 등을 다루고 있다.

기록관리 측면에서는 인사검증과 관련된 연구는 아니지만, 대규모 케이스파일의 의의와 관리 방안과 관련하여 연구가 다수 진행된 바 있다. 이들 연구는 ‘동종대량기록’의 관리 측면에서 주로 연구된 것으로, 증빙적 가치를 가지고 있는 대량 생산 기록물에 대한 프로세스 개선 방안에 집중하고 있다. 이외에 기록관리 분야에서 인사검증기록물에 대한 저술이나 연구는 확인하기 어렵다. 이는 인사검증기록물이 아직 공개된 바 없고, 해당 기록물의 중요성에 대한 공감대가 이루어지지 않았기 때문인 것으로 보인다.

인사검증기록물관리에 대한 제도적 개선방안을 제시하기 위해서는 그간의 기록물관리 현황 등에 대한 분석이 선행되어야 한다. 또한 이들 인사정보관리단 기록물관리에 영향을 미치는 다양한 요소를 분석한 결과를 토대로 실무와 제도적인 개선 방향을 도출하는 것이 필요하다. 이에 본 연구에서는 우선 인사검증기록물관리에 대한 관리 현황과 문제점을 먼저 분석한다. 즉, 어떤 기록물이 주로 생산되는지, 그 기록물들이 어떻게 관리되고 있는지 분석하고자 한다. 이와 함께 인사검증기록물관리에 영향을 미치는 요소로 기록관리 소관법령의 변화(「대통령기록물 관리에 관한 법률」에서 「공공기록물 관리에 관한 법률」로 변화), 인사검증과 관련된 법령 제정 시도, 대통령비서실 등에서 공개한 공직

자 인사검증 항목 등에 대한 인과관계를 분석하고자 한다. 시기적 변화에 따른 현황, 인사검증 기록물관리에 현재 영향을 미칠 것으로 예상되는 요소를 분석함으로써 최종적으로 인사검증기록물의 효율적이고 안전한 보존 방안을 제도적으로 제안할 것이다.

2. 인사검증기록물 생산·관리 현황

1) 생산 현황

인사검증 과정에서 어떤 기록물이 생산되는지 등에 대한 상세한 규정이 공개되어 있지 않기 때문에 인사검증기록물의 생산 현황을 정확히 분석하기는 어렵다. 다만, 관련 법률, 인사정보관리단 설치와 관련한 국회에서의 질의응답, 그간의 인사검증에 관한 언론 보도 등을 종합하면 대강의 윤곽을 그려볼 수 있다.

먼저, 인사검증 대상은 「국가공무원법」 제19조의3 제1항²⁾ 및 제28조의4 제1항³⁾에서 정하는 공직후보자, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및

-
- 2) 국가공무원법 제19조의3(공직후보자 등의 관리) ① 인사혁신처장은 정무직공무원(선거로 취임하는 공무원은 제외한다), 공무원 채용시험 위원, 위원회 위원 및 제28조의4에 따른 개방형 직위에 관한 일정한 자격을 갖춘 후보자 등 공직에서의 직무수행과 관련된 전문분야의 지식·기술·경험 등을 보유하고 있는 사람(이하 “공직후보자등”이라 한다)을 체계적으로 관리하기 위하여 공직후보자등에 관한 정보를 수집하여 관리할 수 있다. <개정 2020. 1. 29.>
- 3) 국가공무원법 제28조의4(개방형 직위) ① 임용권자나 임용제청권자는 해당 기관의 직위 중 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위하여 필요하다고 판단되어 공직 내부나 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위에 대하여는 개방형 직위로 지정하여 운영할 수 있다. 이 경우 「정부조직법」 등 조직 관계 법령에 따라 1급부터 3급까지의 공무원 또는 이에 상당하는 공무원으로 보할 수 있는 직위(고위공무원단 직위를 포함하며, 실장·국장 밑에 두는 보조기관 또는 이에 상당하는 직위는 제외한다) 중 임기제공무원으로도 보할 수 있는 직위(대통령령으로 정하는 직위는 제외한다)는 개방형 직위로 지정된 것으로 본다. <개정 2012. 12. 11.>

그 밖의 법률에 따라 대통령이 임명·위촉하는 직위 등의 후보자이다. 그리고 「공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정」 제2조⁴⁾에서 이들 공직후보자에 대해 정보를 수집할 수 있다고 규정하고 있다. 이들 규정은 인사정보의 수집 등의 권한을 ‘인사혁신처장’으로 규정하고 있다. 그러나 「공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정」 제10조의2⁵⁾는 다시 대통령이 임명하는 직위 등에 대한 정보의 수집·관리에 대한 권한 위탁을 규정하고 있는데, 이번 제20대 정부에서 법무부가 인사검증 업무를 담당하게 된 것은 바로 제10조의2 제1항 및 제2항 중 “대통령비서실장”을 각각 “대통령비서실장 및 법무부장관”으로 개정했기 때문이다. 정리하자면 현재 법무부 인사정보관리단이 담당하고 있는 인사검증은 정무직 공무원, 개방형 직위 후보자, 공공기관 임원 중 대통령이 임명하는 직위의 대상자에 대해서 실시된다.

이들 직위에 대한 법무부 인사정보관리단의 인사검증 프로세스와 산출되는 기록물은 정확히 파악하기 어렵지만, 지금까지 언론에 공개된

-
- 4) 공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정 제2조(공직후보자등에 관한 정보의 수집) ① 인사혁신처장은 「국가공무원법」 제19조의3제1항에 따른 정무직공무원(선거로 취임하는 공무원은 제외한다), 공무원 채용시험 위원, 위원회 위원 및 제28조의4에 따른 개방형 직위에 관한 일정한 자격을 갖춘 후보자 등 공직에서의 직무수행과 관련된 전문분야의 지식·기술·경험 등을 보유하고 있는 사람과 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 그 밖의 법률에 따라 대통령이 임명·위촉하는 직위 등의 후보자(이하 “공직후보자등”으로 한다)에 관한 정보를 수집·관리할 수 있다. 이 경우 인사혁신처장은 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관(이하 “공공기관”이라 한다) 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단(이하 “지방공기업”이라 한다)이 주관하는 국제회의, 행사 및 교육·연수과정 등 국제협력 사업에 참여한 외국인인 공직후보자등에 관한 정보를 수집·관리할 수 있다. <개정 2014. 11. 19., 2020. 7. 14., 2023. 6. 20.>
- 5) 공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정 제10조의2(권한의 위탁) ① 인사혁신처장은 「국가공무원법」 제20조 또는 「정무조직법」 제6조제1항에 따라 대통령이 임명·위촉하는 직위 등에 대한 인사사무의 적정한 수행을 위하여 인사혁신처장이 인정하는 범위에서 제2조에 따른 정보의 수집·관리 권한을 대통령비서실장 및 법무부장관에게 위탁한다. <개정 2014. 11. 19., 2022. 6. 7.>
- ② 대통령비서실장 및 법무부장관은 제1항에 따라 위탁받은 권한을 수행하기 위하여 필요한 세부사항을 정할 수 있다. <개정 2022. 6. 7.>

인사검증 관련 보도와 국회에서 이루어진 법무부 장관과의 질의응답⁶⁾을 통해 큰 흐름을 예상할 수 있다. 현재 알려진 인사검증 과정 1단계는 대통령실에서 공직예비후보자 사전질문서(대통령실 홈페이지, 2022)를 여러 명의 후보자에게 개인정보 동의서와 함께 보내 회신받는 단계다. 2단계는 대통령실에서 받은 공직예비후보자 사전질문서를 인사정보관리단으로 보내 각 기관에서 제공받은 공적 문서를 통해 후보자가 대답한 것들이 사실과 부합하는지 확인하는 단계다. 특히 이 단계에서는 기관에 사실을 확인하는 것과 함께 공직후보자의 업무능력, 세평 등에 대해서 경찰에서 자료를 수집해 인사정보관리단의 검증 결과와 함께 대통령실로 보내게 된다. 3단계는 인사정보관리단 등의 1차 인사검증 결과를 대통령실에 보고하는 단계다. 이후 이들 1차 검증보고서를 바탕으로 대통령비서실 공직기강비서관실에서 2차 검증을 하고, 이를 비서실장이 대통령에게 보고하게 된다. 단계별로 생산될 것으로 예상되는 기록물은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 인사검증 단계별 생산 기록물 및 성격

단계	생산 기록물	기록물 성격
검증 의뢰	대통령비서실 인사기획관 등 각 추천 대상 기관이 법무부 인사정보관리단에 검증을 의뢰하는 기록물 등	대통령기록물 공공기록물
1단계	대통령실에서 회신 받은 공직후보자 답변서 및 각종 증빙자료, 정보제공 동의서 등	대통령기록물 공공기록물
2단계	경찰, 국세청, 병무청, 지자체, 국정원, 교육기관 등 공직후보자 검증에 필요한 각 기관에서 송부한 관련 기록물, 업무능력, 세평 등을 수집하여 정리한 문서 등	공공기록물
3단계	검증보고서, 대통령비서실 공직기강비서관 등에 검증 결과를 보고한 문서 등	공공기록물 대통령기록물
대통령실 결정	공직기강비서관실 2차 검증보고서, 대통령 보고자료 등	대통령기록물

6) 2023. 3. 27. 국회 제404회 제2차 법제사법위원회 법무부 장관의 발언 참고.

이 중 검증을 의뢰하는 문서와 대통령실이 후보자에게 받은 공직예비후보자 사전질문서, 개인정보 동의서 등은 대통령비서실에서 생산되므로 대통령기록물로 관리되지만, 법무부 인사정보관리단에 의뢰하는 문서의 경우에는 대통령실에서는 대통령기록물로, 법무부에서는 공공기록물로 관리된다. 그리고 1단계부터 3단계까지 법무부 인사정보관리단에서 생산하는 기록물은 공공기록물로 관리된다. 이후 대통령비서실이 인사정보관리단으로부터 보고받은 1차 검증 결과 관련 기록물, 2차 검증을 위해 수집하거나 생산한 기록물, 대통령에게 결과를 보고한 기록물은 대통령기록물로 관리된다. 이들 기록은 개인정보나 고도의 개인정보가 포함되어 있기 때문에 30년간 공개가 제한되는 지정기록물로 관리될 가능성이 매우 높다. 즉, 대통령실과 법무부 인사정보관리단으로 검증 기능이 양분됨에 따라, 그동안 정부에서 검증 시작부터 마지막까지 대통령기록물로서 통합 관리되던 인사검증기록물이 대통령기록물(일반기록물과 지정기록물)과 공공기록물로 양분되어 관리되는 것이다.

2) 관리 현황

앞서 서술했던 바와 같이 인사검증기록물은 그 속성상 대통령기록물로 이관되었다고 추정하더라도, 30년간 지정기록물로 관리될 가능성이 매우 높기 때문에 그 관리 현황을 명확하게 확인하는 것은 불가능하다. 다만, 지금까지 인사검증을 담당했던 관련자들의 발언 등을 토대로 「대통령기록물 관리에 관한 법률」(이하, 대통령기록물법) 제정 이후 인사검증 관련 기록물이 어떻게 관리되어 왔는지 추정해 볼 수 있다. 우선 인사정보관리단이 속한 법무부의 인사검증기록물 관리에 대한 인식을 살펴볼 필요가 있다. 법무부 장관은 지난 2022년 7월 25일 제398회 국회대정부질문에서 국회의원 A의 질의에 대해 다음과 같이 답변한다(제398회 국회본회의회의록, 2022, 23).

의원님, 한 말씀 올리자면 과거의 경우에는 정권이 바뀌었을 때, 인사검증에 나왔던 자료 자체가 아예 없어지는 상황이었습니다. 그런데 저희처럼 이렇게 부처의 통상 업무로 포섭된다면 앞으로 이 자료는 공적 자료로 남을 것이고요. 그리고 제가 저번에 한 번 말씀 드렸다시피 인사검증 과정에서 중간단계의 로 데이터에 대해서 저에 대한 보고절차는 확실하게 생략되어 있습니다. 저는 어떻게 와서 누가 갔다는 정도 외에는 실제로 아무런 보고를 받지 않고 있기 때문에 그 점에 대해서는 저도 의원님 말씀하시는 것처럼 그런 우려가 있을 수 있기 때문에 확실한 차이니스 월을 쳐서, 그게 또 저에 대한 보호가 될 수 있다고도 생각합니다. 왜냐하면 이게 유출에 대한 책임의 문제도 있을 수 있지 않겠습니까? 그러니까 저는 내용에 대해서 사실상 완전히 차단되는 방식으로 운영하고 있다는 점을 말씀드리겠습니다.

같은 해 7월 28일 제398회 제3차 법제사법위원회에서 법무부 장관은 또 다른 국회의원 B의 질의에 답하면서, 그동안 정부에서 생산한 인사검증기록물이 모두 없으며, 오히려 현재와 같이 부처의 '루틴'한 업무가 된다면 자료가 보존되고, 인사검증 방식이 이어지는 긍정적인 효과가 있다고 발언한다(제398회 국회 법제사법위원회회의록, 2022, 21-22). 즉, 지금까지 인사검증기록물이 무단으로 파기되었으며, 이제부터 부처의 통상 업무로 포섭되어 공공기록물로 관리되기 때문에 향후 보존될 수 있다는 것이다.

그러나 법무부 장관의 이 같은 설명은 사실과 다른 측면이 있다. 같은 날 열린 제398회 법제사법위원회에서 국회의원 C는 법무부 장관의 위와 같은 발언을 문제 삼으며, “그 자료는 대통령기록물에 해당해서 대통령기록관으로 모두 이관되었다. 한 사람을 검증할 때 사용한 납세, 병역과 같은 객관적인 자료까지 모두 포함하여 대통령기록물로 이관했다.”라고 발언한다(제398회 국회 법제사법위원회회의록, 2022, 70). 발언

의 당사자인 국회의원 C는 제19대 문재인 정부에서 공직기강비서관을 역임했으므로, 이는 사실에 부합할 가능성이 크다. 제19대 정부뿐만 아니라 대통령기록물법이 최초로 적용된 참여정부에서도 인사검증 관련 기록물이 대통령기록관으로 이관되었을 것으로 추정된다. 참여정부 시기 공직기강비서관실에서 인사검증 업무를 담당했던 권오중 당시 행정관의 저서를 보면 “공직기강비서관실이 보유하고 있던 몇 만 명 분량의 인사파일이 대통령기록관으로 전부 이관되고”라고 기술하고 있다(권오중 2010, 169). 정권이 교체되긴 했지만, 제17~18대에도 인사검증 업무를 민정수석비서관실에서 담당하였으며, 대통령기록물 이관이 제16대 대통령기록물 이관 경험을 토대로 이루어졌다는 사실을 볼 때, 제17~18대 대통령 인사검증기록물도 제16대와 유사하게 대통령지정기록물로 이관되었을 가능성이 매우 크다.⁷⁾

한편, 법무부 장관의 “부처의 업무가 되었기 때문에 자료가 남는다.”라는 답변도 다른 측면에서 바라볼 필요가 있다. 참여정부 이후 인사검증기록물이 대통령기록물로 생산되어 대통령기록관으로 이관된 것은, 인사검증 업무 담당조직이나 프로세스가 그 이전과 달라졌기 때문이 아니다. 바로 대통령기록물법 제정으로, 일정 기간 동안 기록물이 공개되지 않도록 강력하게 보호하는 ‘대통령지정기록물제도’가 시행되었기 때문이다. 대통령지정기록물제도가 없던 이전 정부에서는 인사검증기록물의 경우 고도의 개인정보가 유출될 위험이 있고, 대통령비서실의 인사검증 관련 업무 내용이 정치적 논란을 일으킬 우려가 높기 때문에 남아있기 어려웠다. 이러한 관점에서 현행 제도상 대통령지정기록물로 보호받지 못하는 법무부의 인사검증기록물은 오히려 ‘공적자료’로 남을

7) 이에 대해 법무부 장관은 질의 답변과정에서 본인이 이명박 정부 시기 청와대에서 근무할 당시 인사검증기록물을 찾지 못했다는 답변을 하는데, 이는 이전 정부에서 생산한 모든 인사검증기록물이 대통령지정기록물로 지정되어 대통령기록관으로 이관되었기 때문인 것으로 보인다.

가능성을 제도적으로 보장받지 못한다고 볼 수 있다. 현재 법무부 장관이 재임하는 동안은 ‘자료 보존’에 대한 장관의 의지를 신뢰한다 하더라도, 제도를 통해 보호받지 못한다면 결국 인사검증기록물 보존은 대통령기록물법 제정 이전으로 퇴보할 가능성이 있다.

4. 인사검증기록물 관리와 관련된 쟁점들

앞서 법무부의 인사검증기록물이 생산 주체가 변경됨에 따라 대통령기록물과 공공기록물로 양분되어 생산된다는 점을 밝힌 바 있다. 이로 인해 기록물관리에 있어 커다란 차이가 생긴다. 먼저, 인사검증기록물이 대통령 임기와 상관없이 법무부 기록관에서 영구기록물관리기관(국가기록원)으로 이관된다. 대통령기록물이 대통령 임기가 종료되면 모두 대통령기록관으로 이관되는 것과 달리 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하, 공공기록물법) 제19조 제2항⁸⁾ 및 같은 법 시행령 제32조 제1항⁹⁾은 기록물을 보존기간 기산일부터 2년의 범위 내에서 기록관으로 이관하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 시행령 제32조 제3항은 업무에 수시로 참고할 필요가 있는 경우에는 기산일부터 10년의 범위 내에서 기록물철 단위로 이관시기를 연장할 수 있다고 규정하고 있다. 만약 법

8) 공공기록물법 제19조(기록물의 관리 등) ② 공공기관은 대통령령으로 정하는 기간 이내에 기록물을 관할 기록관 또는 특수기록관으로 이관하여야 한다. (이하 생략)

9) 공공기록물법 시행령 제32조(기록물의 이관) ① 법 제19조제2항에 따라 공공기관은 공공기관의 기록물을 처리과에서 보존기간의 기산일부터 2년의 범위 내에서 보관한 후 기록물철 단위로 관할 기록관 또는 특수기록관으로 이관하여야 한다. 다만, 업무관리시스템으로 생산·접수된 기록물은 매 1년 단위로 전년도에 생산·접수된 기록물을 기록관 또는 특수기록관으로 이관한다.

② (생략)

③ 제1항 및 제2항에 불구하고 기록관 또는 특수기록관이 설치되지 아니하거나 업무에 수시로 참고할 필요가 있는 경우에는 보존기간의 기산일부터 10년의 범위 내에서 기록물철 단위로 이관시기를 연장할 수 있다.

무부 인사정보관리단에서 업무 참고를 이유로 10년간 기록물 이관을 연장한다면, 제20대 정부가 끝난 이후에도 여전히 제20대 정부 인사검증기록물은 인사정보관리단에서 관리하게 된다. 이는 법무부 장관의 말처럼 ‘루틴’한 업무의 연속성을 위해 필요한 일이라고 볼 수 있으나, 전임 정부의 인사검증 대상과 인사검증 결과를 고스란히 후임 정부의 인사검증 책임자가 열람할 수 있도록 하는 결과를 가져오게 된다.

2년 이내에 기록관으로 기록을 이관한다고 하더라도 문제가 없는 것은 아니다. 공공기록물법 제19조 제3항 및 같은 법 시행령 제40조 제1항¹⁰⁾은 기록관은 기록물의 보존기간 기산일부터 10년이 지난 시점에 관할 영구기록물관리기관으로 기록물을 이관하도록 하고 있다. 기록관이 부처와 독립된 기관이 아니라는 사실을 생각할 때, 정부가 교체되어도 여전히 전임 정부의 인사검증기록물은 법무부 기록관 소관으로 관리될 수밖에 없는 구조다. 더욱이 법무부 기록관에서 인사검증기록물을 동종대량 기록 유형으로 판단하여 이관 시기를 연장할 경우, 법무부에서 인사검증기록물을 관리하는 기간은 더욱 늘어나게 된다. 대통령기록물법 제17조 제1항 제3항에서 개인의 사생활과 관련된 기록물의 보호기간을 특별히 30년의 범위 내에서 정할 수 있도록 한 것은, 인사검증기록물이 공적 검증자료뿐만 아니라, 세평, 가정생활¹¹⁾ 등 개인의 사생활에 대한 정보도 상당수 포함되어 있다는 사실을 염두에 둔 것이다. 그리고 이러한 정보가 유출되지 않는 것은 물론, 후임 정부에 의해서 무분별하게 남용되는 것을 막고자 하는 입법 취지가 담겨 있다.

10) 공공기록물법 제40조(기록관 및 특수기록관의 소관 기록물 이관) ① 법 제19조에 따라 기록관 또는 특수기록관의 장은 보존기간 30년 이상의 기록물을 보존기간의 기산일부터 10년이 경과한 다음 연도 중에 관할 영구기록물관리기관이 제시한 일정에 따라 영구기록물관리기관으로 이관하여야 한다. (이하 생략)

11) 현재 대한민국 대통령실 홈페이지(2022. 9. 19.)를 통해 공개한 고위공직 예비후보 사전질문서를 보면 대상자의 연구, 가족 등의 재산 축적, 사회적으로 지탄을 받는 일 등 개인과 가족의 사생활에 관련된 질문이 다수 포함되어 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 인사검증기록물의 관리 주체가 행정부처인 법무부 소관이므로 검찰 등 수사기관의 인사검증 기록에 대한 열람을 확실하게 막을 제도적인 장치가 부족하다. 이러한 우려는 7월 28일 제398회 법제사법위원회 질의에서도 제기된다. 국회의원 D는 “인사검증 로우 데이터 몇 백가지에 대한 법적인 문제점을 판단한다면, 그것에 대한 형사처벌 가능성에 대한 판단도 들어가는가”라고 질의한다. 이에 대해 법무부 장관은 “자료라든가 판단은 검찰의 업무와는 완전히 분리되어 있고, 자료가 검찰로 넘어갈 일은 없다.”라고 답변한다. 또 내부 프로토콜을 정비하고, 관련 규정을 정비해 자료가 유출되는 일이 없도록 한다고 말했다(제398회 국회 법제사법위원회회의록, 2022, 82-83). 장관의 이 같은 답변을 전적으로 신뢰하더라도, 이는 법률과 같이 제도적으로 확실히 보장된 것은 아니다. 기존에 대통령비서실에서 생산된 인사검증기록물은 지정기록물로 지정되기 이전에도 대통령비서실이라는 특성상 검찰의 압수수색 등은 현실적으로 불가능하며, 지정기록물로 대통령기록관으로 이관된 이후에는 대통령기록물법 제17조 제4항¹²⁾에 따라 고등법원의 영장 발부, 국회 재적인원 3분의2 의결 등에 의해서만 제한적으로 열람이 가능하다. 그러나 법무부 인사정보관리단의 인사검증기록물은 검찰 등 수사기관의 의지에 따라 제도적으로 열람이 가능하다. 행정기관 상호

12) 대통령기록물법 제17조(대통령지정기록물의 보호) ④ 보호기간 중에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 최소한의 범위 내에서 열람, 사본제작 및 자료제출을 허용하며, 다른 법률에 따른 자료제출의 요구 대상에 포함되지 아니한다.

1. 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성의결이 이루어진 경우
2. 관할 고등법원장이 해당 대통령지정기록물이 중요한 증거에 해당한다고 판단하여 발부한 영장이 제시된 경우. 다만, 관할 고등법원장은 열람, 사본제작 및 자료제출이 국가안전보장에 중대한 위협을 초래하거나 외교관계 및 국민경제의 안정을 심대하게 저해할 우려가 있다고 판단하는 경우 등에는 영장을 발부하여서는 아니 된다.
3. 대통령기록관 직원이 기록관리 업무수행상 필요에 따라 대통령기록관의 장의 사전 승인을 받은 경우

간 정보 공유가 매우 일반적이라는 점을 생각할 때 검찰, 경찰 등의 수사기관에서 법무부가 관리하는 인사검증기록물을 열람하는 것은 결코 불가능한 일이 아니다.

셋째, 국회의 의한 자료제출 요구 가능성도 배제할 수 없다.¹³⁾ 「국회법」 제128조¹⁴⁾는 본회의, 위원회 또는 소위원회의 행정기관 등에 대한 자료 제출 요구권을 명시하고 있으며, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」(이하, 국회증언감정법) 제4조¹⁵⁾는 국가기관이 서류 등의 제출을 요구받은 경우에 증언할 사실이나 제출할 서류 등의 내용이 군사·외교·대북 관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아

13) 대통령기록물법 제정 당시 열람 등의 조건인 ‘국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성 의결이 이루어진 경우’는 헌법 개정과 요건이 같아 거의 불가능할 것으로 예상되었으나, 실제로 제정 직후인 2008년 쌀직불금 관련, 2012년 남북정상회담대화록과 관련하여 두 차례나 지정기록물 열람이 이루어진 바 있다.

14) 국회법 제128조(보고·서류 등의 제출 요구) ① 본회의, 위원회 또는 소위원회는 그 의결로 안건의 심의 또는 국정감사나 국정조사와 직접 관련된 보고 또는 서류와 해당 기관이 보유한 사진·영상물(이하 이 조에서 “서류등”이라 한다)의 제출을 정부, 행정기관 등에 요구할 수 있다. 다만, 위원회가 청문회, 국정감사 또는 국정조사와 관련된 서류등의 제출을 요구하는 경우에는 그 의결 또는 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다.

②~④ (생략)

⑤ 제1항의 요구를 받은 정부, 행정기관 등은 기간을 따로 정하는 경우를 제외하고는 요구를 받은 날부터 10일 이내에 보고 또는 서류등을 제출하여야 한다. 다만, 특별한 사유가 있을 때에는 의장이나 위원장에게 그 사유를 보고하고 그 기간을 연장할 수 있다. 이 경우 의장이나 위원장은 제1항의 요구를 한 의원에게 그 사실을 통보한다.

⑥ (생략)

15) 국회증언감정법 제4조(공무상 비밀에 관한 증언·서류등의 제출) ① 국회로부터 공무원 또는 공무원이었던 사람이 증언의 요구를 받거나, 국가기관이 서류등의 제출을 요구받은 경우에 증언할 사실이나 제출할 서류등의 내용이 직무상 비밀에 속한다는 이유로 증언이나 서류등의 제출을 거부할 수 없다. 다만, 군사·외교·대북 관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미칠 수 있음이 명백하다고 주무부장관(대통령 및 국무총리의 소속기관에서는 해당 관서의 장)이 증언 등의 요구를 받은 날부터 5일 이내에 소명하는 경우에는 그러하지 아니하다.

②~③ (생략)

국가안위에 중대한 영향을 미칠 수 있음이 명백하다고 주무부장관이 소명하는 경우가 아니라면 직무상 비밀에 속한다는 이유로 증언이나 서류 등의 제출을 거부할 수 없다고 규정하고 있다. 국회가 개인의 검증기록물 전부를 요구하지 않는다 하더라도, 목록을 제출하는 것만으로도 인사검증기록물의 보호에 심각한 영향을 미칠 수 있다. 인사검증기록물은 검증 대상 개개인의 검증 기록도 중요하지만, 어느 시기에 특정 직위에 있는 어떤 인물을 검증했는지에 대한 정보 그 자체도 매우 예민하다. 이는 대통령이 특정 직위에 어떤 인사를 염두에 두었는지 알 수 있는 정보이기 때문이다. 대통령지정기록물은 통상 목록도 지정기록물로 보호되기 때문에 이 같은 정보도 함께 보호될 수 있지만, 공공기록물인 법무부의 인사검증기록물 목록(대상자 명단)은 제도적으로 보호에 취약할 수밖에 없다. 또한 국회증언감정법은 국회의 자료요구를 거부하는 방법으로 해당 관서의 장의 소명을 근거로 하고 있기 때문에, 앞서 언급한 정부가 교체되어 법무부 장관이 교체되는 경우 전임 장관이 시행한 인사검증기록물에 대한 후임 장관의 철저한 보호를 기대하기 어렵다.

넷째, 앞선 문제의식은 인사정보관리단의 인사검증기록물이 대통령 기록물로 관리되는 기존의 기록물처럼 최소 30년 이상 장기간 보존될 것을 전제로 한다. 그러나 이와 반대로 중요한 인사검증기록물을 담당 기록관에서 조기에 폐기할 가능성도 배제할 수 없다. 법무부는 ‘법무부 2022년 기록관리기준표’와 ‘법무부 인사정보관리단에서 생산되는 인사검증 기록물의 해당 단위과제 및 단위과제 보존기간’에 대한 정보공개 청구¹⁶⁾에 대해 ‘법무부 인사정보관리단 기록물의 단위과제는 법무부 기록관리기준표 연번 46번(“인사 업무”)이며, 보존기간은 10년입니다.’라고 답변하였다. 다시 법무부 홈페이지에 공개된 2022년 기록관리기준표

16) 접수번호 9679008, 접수일 2022. 8. 5., 공개일 2022. 8. 19., 담당자: 법무부 인사정보관리단 한승모.

를 살펴보면 46번 단위과제는 아래와 같이 책정되어 있음을 확인할 수 있다(법무부, 2022. 8. 9.).

〈표 2〉 2022년 법무부 기록관리기준표 중 인사정보관리단 관련 단위과제

정책 분야	정책 영역	대기능	중기능	소기능	단위 과제	유형	단위과제 설명	보존 기간	보존기간 책정사유
공공질서 및 안전	법무 및 검찰	법무 및 검찰행정 지원	처리과 공통	서무	인사 업무	과 단위 공통 과제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공무원 신규임용, 전입, 전출, 소내 보직관리 등 임용 관리 ○ 기타 인사업무 	10년	30년 이상 장기간 보존할 필요는 없으나 공공기관의 주요업무에 관한 기록물로 5년 이상의 기간동안 업무에 참고하거나 기관의 업무 수행 내용을 증명할 필요가 있는 기록물

정보공개청구에 대한 답변과 같이 인사정보관리단에서 생산되는 인사검증 기록물의 단위과제가 ‘과단위공통과제’인 ‘인사업무’에 해당하여 보존기간 10년으로 책정되는 것인지, 아니면 해당 단위과제가 과단위에서 공통적으로 수행하는 인사업무 관련 기록물에만 적용되어 인사검증기록물이 기록관리기준표의 관리 영역에 포함되지 못한 것인지는 정확히 알 수 없다. 그러나 어떠한 경우든 간에 인사정보관리단의 인사검증기록물이 아직 현행 공공기록관리체계 내에서 철저히 관리되지 못하고 있다는 것은 확인할 수 있다.

지금까지 고위공직자 등에 대한 인사검증기록물 중 일부가 대통령기록물에서 공공기록물로 그 성격이 변경됨에 따라 일어날 수 있는 몇 가지 문제점을 살펴봤다. 아직 일어나지 않은 일에 대한 침소봉대라는 비판도 가능할 것이다. 그러나 국가의 중요기록을 관리하는 것은 만에 하나 있을 수도 있는 유출이나 파손을 염려해 최대한 보수적으로 제도적·물리적 안전장치를 마련하는 일이다. 또한 이 글에서 지적한 문제들은 인사검증기록물에 대한 접근이 언론이나 국회와 같은 외부로 알려지지 않고 내부적으로만 진행될 가능성이 있다. 그렇기에 사전에 이

를 차단하기 위한 제도적 장치의 필요성은 더욱 절실하다.

4. 인사검증기록물의 철저한 관리를 위한 실무적 제언

이 장에서는 이미 공공기록물로 생산되기 시작한 인사검증기록물을 앞으로 어떻게 관리하는 것이 가장 효과적일지 실무적인 차원에서 각 방안별로 장단점을 검토하도록 한다.

1) 법무부 기록관 자체 관리

법무부 기록관은 2023년 11월 완공을 목표로 자체 기록관리 시설을 건립하고 있다.¹⁷⁾ 언론 등에 따르면 이 기록관은 교도행정 등에서 생산된 동종대량 기록을 자체적으로 효율적으로 관리하기 위한 목적을 가지고 있다. 이러한 관점에서 인사검증기록물도 동종대량의 한 유형으로 판단하여 국가기록원으로 이관하지 않고 법무부 기록관에서 자체적으로 관리하는 것을 검토할 수 있다. 이 방안의 장점은 매우 민감한 개인정보가 담긴 기록물의 관리에 최소한의 인원만 접근하게 할 수 있다는 것이다. 즉, 인사정보관리단에서 생산한 기록물을 법무부 기록관으로만 이관한다면, 뒤에서 논의할 타 기록물관리기관으로 이관하는 방안보다 기록물에 접근하는 인원이 줄어들게 된다. 또한 기록물의 생산맥락이나 특성을 가장 잘 아는 법무부에서 해당 기록을 장기적으로 관리할 수 있어 기록의 특성에 맞는 관리 방안을 가장 효과적으로

17) 법무부에 따르면 그간 보존기간 30년 이상, 준영구, 영구 기록물을 매년 국가기록원에 이관해 왔으나 국가기록원은 보존 공간 부족을 이유로 2013년부터 일부 기록만을 선별해 받기 시작했다. 이에 각종 기록물들을 보관할 장소가 없어진 법무부는 기록관 신설을 추진하게 된 것이다.

적용할 수 있다.

이러한 장점이 발휘되기 위해서는 인사검증기록물에 대한 강력한 접근제한이 필요하다. 이를 위해서는 법무부 기록관에 대한 독립성 확보가 필수적이다. 그러나 공공기록물관리체계 및 정부조직체계상 법무부의 기록물을 관리하는 기능을 담당하는 법무부 기록관이 법무부와 독립적으로 기능을 수행한다는 것은 사실상 불가능하다. 설령 법무부 기록관이 부서나 소속기관의 형태를 갖추더라도 법무부 장관 소속의 하부조직이기 때문에 독립성을 담보할 수는 없다. 법무부 기록관에서 인사검증기록물을 관리하는 것이 효율적인 관리 방안이 될 수 있을 뿐, 우려되는 지점들을 방지할 수 있는 근본적인 해결책은 되지 못하는 이유다.

2) 국가기록원으로 조기 이관

앞서 공공기록물인 인사검증기록물은 통상 관리 절차에 따라 기록관에서 국가기록원으로 이관되며, 이러한 공공기록물 관리 체계상 정부가 바뀌고 법무부 장관이 교체되어도 전임 정부의 인사검증기록물을 후임 정권이 그대로 관리하게 된다는 문제점에 대해 논의한 바 있다. 이러한 문제를 현실적으로 방지하기 위해 대통령 임기에 맞춰 국가기록원으로 인사정보관리단에서 생산한 인사검증기록물 일체를 조기 이관하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 국가기록원 이관 전 인사정보관리단에서 기록관으로 이관하는 시기는 업무 활용 등을 검토하여 법무부에서 자체적으로 판단할 수 있을 것이다. 조기 이관은 법률에 뚜렷한 규정은 없지만, 현재 많은 기록관 단위에서 서고 관리 문제, 중요 기록물의 보존 등을 이유로 국가기록원과 협의를 거쳐 추진하고 있다. 국가기록원이 대통령기록관의 지정기록물만큼 강력한 보호를 제공하는 것은 아니지만, 전문 기록관리기관인 국가기록원에서 기록물을 보존한다면 법무부에서 자체적으로 기록물을 관리하는 것에 비해 기록물 보호에

전념할 수 있을 것이다.

만약 이와 같은 방법을 추진한다면 국가기록원은 기록관리에 대한 지도·감독 권한을 통해 법무부 기록관과 조기 이관에 대한 협의를 미리 추진하고, 국가 중요기록물인 인사검증 기록물이 이관 전까지 잘 관리되도록 지원할 필요가 있다. 인사검증기록물이 30년 이상 보존기간을 부여받아 국가기록원으로 이관될 수 있도록 점검하고, 보존 상태 등 물리적인 보존에 관한 부분도 지원해야 한다.

이 방안이 가장 현실적인 대안으로 판단되지만 한계점 또한 뚜렷하다. 먼저 국가기록원은 현행 인사검증체계가 유지된다면, 지속적으로 방대한 양의 인사검증기록물을 이관 받아 관리해야 할 부담이 생긴다. 이는 단순히 국가기록원의 보존부담 차원을 넘어 국가기록원이 국가적으로 가장 민감한 기록물을 영구적으로 보존해야 할 책임을 갖는 것을 의미한다. 이러한 기록물을 관리하기 위한 절차 등을 구체적으로 마련하는 것은 오롯이 국가기록원의 과제로 남게 된다.

3) 대통령기록관으로 이관

이미 인사정보관리단에서 생산한 기록물은 공공기록물임이 명백하지만 대통령 업무와의 관련성이 높다는 이유로, 임기 종료 전 대통령기록관으로 이관하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 물론 공공기록물을 대통령기록관에서 이관 받을 수 있는 법률적 근거는 없다. 그러나 실제로 대통령기록관은 문화체육관광부에서 운영하는 ‘정책브리핑’을 대통령 업무를 잘 알 수 있는 기록물이라는 사유로 제16대 노무현대통령부터 제19대 문재인대통령까지 이관한 바 있다. 또한 NLL 대화록 삭제에 대한 2심 판결에 따르면 대통령비서실 기록연구사로 근무한 V는 “청와대 외 다른 중앙부처가 발간한 정기간행물은 대통령기록물의 생산주체에 해당하지 않음이 명백하여 공공기록물에 해당할 뿐 대통령기록물로 볼

수 없음에도 그 정책의 내용을 후대에 계승하기 위해 대통령기록관으로 이관하였음을 인정”하였다고 기술하고 있다(서울 고등법원 2015노622). 이를 보면 대통령기록관은 법률에서 정한 대통령기록물생산기관에서 생산한 대통령기록물만을 대통령기록관으로 이관하는 것은 아니라는 것을 알 수 있다.

그러나 이러한 논리에 따라 대통령기록관으로 이관한다 하더라도 대통령 임기와 함께 인사검증기록물을 법무부 및 대통령비서실과 분리한다는 효과는 거둘 수 있지만, 대통령지정기록물로 지정하는 것은 불가능하다. 또한 대통령기록물과 공공기록물로 엄격히 구분되어 있는 공공기록관리 체계가 전반적으로 흔들릴 수 있다는 점도 고려해야 한다. 실제로 대통령기록물생산기관은 고정된 것이 아니고, 대통령의 정부운영 의지에 따라 지속적으로 변화하고 있다. 제20대 대통령도 기존의 자치분권위원회를 국가균형발전위원회와 통합하는 등 대통령기록물생산기관인 대통령자문기관 조직을 개편한 바 있다. 이처럼 대통령기록물생산기관의 변화 과정에, 임의대로 정부 업무의 연속성에 중심을 둔 관리체계를 유지하고 있는 공공기록물을 편의에 따라 대통령기록물로 이관하는 사례를 만든다면 대통령비서실에서 임의로 공공기록물을 대통령기록관으로 이관하려는 시도가 계속될 수 있다.

4) 대통령실로 원본 기록까지 모두 송부

앞에서 살펴본 인사검증 프로세스에 따르면 인사정보관리단에서 1차 인사검증을 마치면 대통령비서실 공직기강비서관실로 그 검증 결과를 송부하게 된다. “관련 자료가 법무부에 보존된다.”라는 법무부 장관의 발언을 볼 때, 이때 1차 검증에 사용한 원본 기록물을 모두 송부하는 것이 아니라 검증 결과보고만 하는 것으로 보인다. 이에 인사정보관리단에서 대통령비서실로 자료를 송부하는 때에 1차 검증에 사용한 모든

검증 관련 원본 기록 일체를 대통령실로 모두 이송하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」 등에 특별히 규정된 바는 없지만, 행정기관에서 반드시 원본을 송부할 필요가 있는 경우 문서 작성 기관에 사본을 두고, 직인 등을 찍은 원본을 송부기관으로 보내는 경우가 실무적으로 존재한다. 이 경우 인사검증기록물 일체를 이송 받은 대통령실은 해당 기록물을 대통령지정기록물로 지정하는 것도 가능하다.

그리고 인사검증기록물을 발송한 법무부는 인사검증기록물 사본의 보존기간을 대통령 임기 종료 전으로 설정하거나, 현행 보존기간 체계에 따라 대통령 임기 종료 전에 폐기가 불가능한 생산 시점의 기록물의 경우¹⁸⁾ 법무부 기록관에서 철저히 보존하고 평가심의를 거쳐 폐기하는 것도 가능하다. 물론 같은 업무에서 생긴 기록물에 대한 보존기간이 달리 책정된다는 문제가 발생할 수 있으나, 인사검증기록물의 안전한 보존과 유출을 막기 위해서 고려해 볼 수 있는 방안이다.

이 경우 인사검증기록물 사본을 일정 기간 보존하는 법무부 기록관의 역할이 매우 중요하다. 그간 대통령비서실 등 대통령기록물생산기관과 수·발신한 기록을 보존하는 행정부처는 그 기록의 지정 여부를 알 수 없기 때문에 공공기록관리 절차에 따라 해당 기록을 관리하는 것으로 충분했다. 그러나 인사검증기록물의 경우 대통령지정기록물로 이관될 가능성이 매우 크므로 법무부에서 같은 정보를 담고 있는 ‘사본 기록물’의 폐기 여부가 중요하다. 따라서 법무부 기록관은 보존기간이 경과된 인사검증 ‘사본’ 기록물을 철저히 이관 받아 적시에 폐기할 수 있어야 한다. 또한 정기적인 지도점검을 통해 인사정보관리단에 이관하지 않은 인사검증기록물이 남아있지 않는지 확인하는 작업도 철저히 수행할 필요가 있다.

18) 예를 들어, 임기 종료 2년 전 생산된 인사검증기록물에 3년의 보존기간을 부여할 경우 임기 종료 후 1년간 보존의무가 생긴다.

5. 제도적 개선방안 제안

앞 장에서 제시한 실무적인 방안은 모두 분명한 한계점을 지니고 있다. 명확한 법령에 근거를 둔 방안이 아니기 때문에 어떤 방안을 적용하든 임기응변적인 대응이 이루어질 수밖에 없다. 이러한 실무적인 방안을 임기응변이 아닌 안정적인 절차로 만들기 위해서는 무엇보다 제도적인 뒷받침이 필요하다. 즉, 인사검증기록물이 공공기록물과 대통령기록물로 양분되어 관리되는 상황에서 가장 근본적인 해결 방안은 이들 기록물에 대한 관리 방법을 별도의 법령으로 제정하는 것이다. 그간 인사검증 관련 법률의 제정이 필요하다는 주장은 여러 차례 제기된 바 있다(경제정의실천연합, 2022). 먼저 2005년 참여정부 당시 「고위공직자 인사검증에 관한 법률안」이 국회에 제출된 바 있다. 이 법률안은 ‘고위공직자의 임용에 있어 그 후보자의 도덕성·능력 및 성과 등을 사전에 검증함으로써 고위공직자 인사의 투명성과 공정성을 높이기 위하여 고위공직자 후보자에 대한 인사검증의 실시에 필요한 제반사항을 규정하려는 것’을 목적으로 하고 있음을 제안이유에서 밝히고 있다. 주요내용으로는 고위공직자의 정의, 인사검증 대상자, 인사검증의 실시 및 인사검증 사항, 자료제출 요구 및 사실조사 등을 두고 있다. 특히 인사검증 자료의 보호, 인사검증자료의 열람 등 인사검증기록물의 관리에 관련된 사항도 포함하고 있어, 당시에도 인사검증 기록물의 보존이 인사검증 업무에서 중요한 영역임을 인식하고 있었다는 사실을 말해준다.¹⁹⁾

19) 인사검증기록물 관리와 관련된 내용은 다음과 같다.

바. 인사검증자료의 보호(안 제9조)

- (1) 인사검증자료에는 개인의 신상정보뿐만 아니라 재산·형벌 등 고위공직자 후보자에 대한 각종 개인정보가 망라되어있으므로 이에 대한 보호장치를 마련하려는 것임.
- (2) 대통령비서실장은 인사검증을 위하여 수집한 자료가 분실·도난·변조 또는 훼손되지 아니하도록 필요한 조치를 강구하여야 하며, 그 자료를 인사검증 외의 목적으로 사용하여서는 아니됨.

이후 더불어민주당 원혜영 의원의 대표발의로 2011년과 2013년 「고위공직 후보자 인사검증에 관한 법률안」이 발의되었지만 법률로 제정되지는 못했다. 이들 법률안은 참여정부에서 제출한 법률안에 비해 인사검증기록물의 관리에 대한 항목을 구체적으로 명시하고 있지는 않지만, 검증 대상자의 자료 열람과 정정 청구, 인사검증자료 누설 금지 등 인사검증기록물을 철저히 보호하기 위한 기초적인 내용을 포함하고 있다. 2022년에는 더불어민주당 박상혁 의원이 다시 「고위공직 후보자 사전 인사검증에 관한 법률안」을 대표 발의한다. 이 법안은 주요내용에서 ‘위원회가 인사검증대상자에 관한 자료의 수집을 끝낸 때에는 지체 없이 인사검증대상자가 해당 자료를 열람할 수 있도록 하고, 인사검증 자료를 열람한 인사검증대상자는 열람한 날부터 3일 이내에 위원회에 해당 인사검증자료의 정정을 청구할 수 있도록 하는’ 등 자료의 열람 등에 대한 내용을 일부 포함하고는 있으나, 인사검증 관련 기록물 관리에 대한 구체적인 내용은 포함하고 있지 않다.

향후 인사검증에 관한 법률이 제정된다면 앞서 참여정부에서 제출한 법률안이 그러했던 것처럼 인사검증기록물의 관리에 관한 조항이 포함되는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 민감한 개인정보에 대한 보존 및 폐기를 규정하고 있는 타 법령의 사례를 참고하는 것도 필요하다. 대표

(3) 인사검증 대상자에 대한 개인정보를 보다 철저히 보호할수 있을 것으로 기대됨.

사. 인사검증자료의 열람 등(안 제10조)

(1) 각종 개인정보의 오류로 인한 불공정 검증을 방지하기 위하여 인사검증 대상자에게 본인의 자료를 열람하고 필요시 정정을 청구할 수 있도록 보완장치를 마련하려는 것임.

(2) 인사검증 대상자는 본인에 관한 인사검증자료의 열람을 대통령비서실장에게 청구할 수 있고, 대통령비서실장은 인사검증 업무 수행에 상당한 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있는 경우를 제외하고는 이를 허용하여야 하며, 인사검증자료를 열람한 자는 그 자료의 정정을 청구할 수 있도록 함.

(3) 자료의 오류 등으로 인한 불공정 인사검증 가능성을 최소화함으로써 인사검증의 객관성과 공정성이 높아질 것으로 기대됨.

적으로 개인의 민감한 금융거래정보에 대해 규정하고 있는 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」(이하, 특정금융거래보고법)을 참고할 만하다. 이 법은 ‘금융거래 등을 이용한 자금세탁행위와 공중협박자금조달행위를 규제하는 데 필요한 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 사항’을 규정’함을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 각 금융회사 등으로부터 수집한 각종 금융정보의 보존 및 폐기를 규정하고 있다. 제12조의2²⁰⁾는 특정금융거래정보의 보존기간 설정, 자료의 보존 및 폐기와 그 방법 등을 시행령으로 위임할 수 있는 규정을 두고 있다. 다시 시행령 제13조의3²¹⁾에서는 구체적인 보존기간, 정보의 폐기절

-
- 20) 특정금융거래보고법 제12조의2(특정금융거래정보 등의 보존 및 폐기) ① 금융정보 분석원장은 특정금융거래정보, 제5조의3·제9조·제13조·제15조제7항에 따라 제공받거나 통보받은 정보 또는 자료(이하 이 조에서 “정보등”이라 한다)를 다른 법령에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 보존하여야 한다.
- ② 금융정보분석원장은 제1항에 따른 보존기간이 경과된 때에는 「공공기록물 관리에 관한 법률」에서 정한 절차에 따라 그 정보등을 폐기하여야 한다. 다만, 이 법에 따른 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 금융정보분석원장은 제2항에 따라 정보등을 폐기하는 때에는 복구 또는 재생되지 아니하도록 조치하여야 한다.
- ④ 그 밖에 정보등의 폐기 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 21) 특정금융거래보고법 시행령 제13조의3(특정금융거래정보 등의 보존 및 폐기) ① 금융정보분석원장이 법 제12조의2제1항에 따른 정보등(이하 이 조에서 “정보등”이라 한다)을 보존해야 하는 기간은 다음 각 호의 구분에 따른 기간으로 한다. <개정 2018. 2. 27., 2021. 3. 23.>
1. 특정금융거래정보: 25년
 2. 법 제5조의3제2항에 따라 제공받은 정보, 법 제9조에 따라 통보받은 자료, 법 제13조제1항에 따라 제공받은 자료 및 같은 조 제3항에 따라 제공받은 금융거래 등 관련 정보 또는 자료: 5년. 다만, 해당 자료가 형사사건 등의 수사·조사에 활용될 가능성이 적다고 판단되는 경우 금융정보분석원장은 5년이 지나지 않은 때에도 해당 자료를 폐기할 수 있다.
 3. 법 제13조제2항에 따라 제공받은 신용정보: 5년
 4. 법 제15조제7항에 따라 제공받은 금융거래등의 정보 또는 정보(금융회사등이 법 제4조 및 제4조의2에 따라 보고한 정보를 말한다): 10년(같은 조 제1항에 따라 금융정보분석원장이 감독·검사를 하는 경우로 한정한다)

차, 업무위탁기관의 정보의 보존·관리·폐기에 대한 기준 마련 및 현황통보를 규정하고 있다.

위의 특정금융거래보고법 관련 조항에서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 특수한 유형과 관리 절차가 필요한 기록물에 대해서는 기록관리 관련 법령이 아닌 개별법에 그 구체적인 관리 절차를 규정하는 것이 더욱 효과적일 수 있다는 것이다. 일반적인 기록물에 대해 규정할 수밖에 없는 공공기록물법과, 대통령기록물로 특정하고 있는 대통령기록물법으로는 특수한 유형의 기록관리에 대한 규정을 유연하게 적용하기 힘들다. 따라서 인사검증기록물의 경우 「인사검증에 관한 법률」(가칭)을 제정하여 인사검증기록물 관리에 관한 규정을 특례로 두는 것이 효과적이다. 이러한 법률이 제정되어 인사검증기록물의 관리 방법이 명확히 규정된다면 향후 기록물의 생산 주체, 방법 등이 변화되더라도 공공기록물관리 체계를 흔들지 않고 관련 기록물의 관리 방법을 합리적으로 적용할 수 있을 것이다. 또한 인사검증기록물의 관리 절차 등이 국민에게 공개되어 국민들이 인사검증에 대해 가지고 있는 불신을 줄이는 데도 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이다.

② 제1항에 따른 기간은 그 정보등을 제공받거나 통보받은 날이 속하는 연도의 다음 연도 1월 1일부터 기산한다.

③ 금융정보분석원장은 법 제12조의2제2항 단서에 따라 형사사건 등의 수사·조사 등에 활용될 가능성, 개인정보 보호의 필요성 등을 고려하여 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 따른 절차 외에 금융정보분석원장이 정하는 절차에 따라 제1항제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 정보등으로서 제1항에 따른 기간이 끝난 정보등을 폐기할 수 있다. <개정 2021. 3. 23.>

④ 법 제15조제6항에 따라 업무를 위탁받은 기관(이하 “수탁기관”이라 한다)의 장은 금융정보분석원장과 협의하여 같은 조 제7항에 따라 제공받은 금융거래등의 정보 또는 정보(금융회사등이 법 제4조 및 제4조의2에 따라 보고한 정보를 말한다)의 보존·관리·폐기에 관한 기준을 마련하고, 그 보존·관리·폐기 현황을 매년 금융정보분석원장에게 통보해야 한다. <개정 2021. 3. 23.>

〈표 3〉 인사검증 관련 법령 제정 시 기록물관리 관련 필요 조항 및 내용

조항	포함 내용	법률 체계
인사검증기록물의 범위	· 인사검증 관련 기록물의 범위	법률
인사검증기록물의 보존기간	· 각 생산 기록물별 보존기간 설정 근거 · 각 기록물별 보존기간 설정	법률 시행령
인사검증기록물의 보호	· 인사검증기록물의 보호 방안 수립 · 인사검증기록물에 대한 접근 제한	법률 시행령
인사검증기록물의 관리	· 인사검증기록물의 이관 의무 · 인사검증기록물 관리 절차의 수립 근거 · 편철 등 구체적 관리 방안 마련 · 인사검증기록물의 폐기 절차	법률 법률 시행령 법률
인사검증기록물의 열람	· 열람 대상 및 범위 · 열람 목적 외 사용의 금지	법률 법률

이러한 전제하에 인사검증 관련 법령 제정 시 관리에 관한 항목으로 〈표 3〉의 내용을 포함하는 것이 필수적이다. 인사검증 기록물의 범위, 접근제한, 보호와 관련된 의무를 부과하는 등의 내용은 법률로 정하고, 그 외에 관리 등의 세부적인 방안에 대해서는 시행령에 위임하는 것도 가능하다. 다만, 이관 시기 등은 인사검증기록물의 접근과 밀접한 관련이 있으므로 법률로 정하는 것이 바람직할 것이다.

6. 맺음말

이 연구는 인사검증이 국민이 민주적인 절차를 통해 선출한 행정부가 담당해야 할 가장 중요한 책무 중의 하나로, 그러한 책무의 과정과 결과인 관련 기록물이 또한 국민에 대한 정부의 설명책임성의 관점에서 철저하게 남겨져야 한다는 문제의식에서 시작되었다. 대통령실 민정수석비서관실에서 법무부 인사정보관리단으로 인사검증 주체가 변

경되는 것이 인사검증기록물의 관리에 어떤 변화를 가져오는지, 그러한 변화에도 불구하고 관련 기록물을 안전하게 보존하는 방안은 무엇인지 제안하는 것을 목적으로 하였다. 먼저 법무부 장관의 국회 발언 등을 통해 인사검증 시 어떤 기록물이 생산되는지 추정해 보았다. 대통령실에서 인사정보관리단으로 검증을 의뢰하는 단계부터 인사정보관리단에서 1차 검증을 거쳐 대통령실에 그 결과를 보고하는 단계까지 각 단계별로 어떤 기록물이 생산되는지, 그 기록물은 어떤 성격을 갖는지 분석하였다.

분석 결과, 그동안 대통령기록물로 일관되게 관리되던 기록물이 공공기록물과 대통령기록물로 양분되어 관리된다는 것을 확인하였다. 이어 제20대 대통령 이전 인사검증 업무 담당자들의 발언 등을 토대로 그간 인사검증 기록물이 어떻게 관리되어 왔는지 추적해 보았다. 대통령 지정기록물이 공개되지 않은 상황에서 정확한 관리 현황을 확인하기는 어렵지만 대통령기록물법 제정 이후 인사검증 관련 기록물이 대통령지정기록물로 지정되어 대통령기록관으로 이관되었다고 추정하였다.

이러한 현황을 기반으로 향후 예상되는 쟁점들을 살펴보았다. 먼저 인사정보관리단에서 생산되는 기록물은 공공기록물로서 ‘법무부기록관-영구기록물관리기관(국가기록원)’의 체계에 따라 관리되는데, 이는 대통령 임기와는 맞지 않아 후임 정부에서 전임 정부의 인사검증 관련 기록물에 접근할 가능성이 있다는 점을 지적했다. 둘째, 인사검증기록물의 관리 주체가 법무부이므로 검찰 등 수사기관에 의한 접근을 막을 제도적인 방안이 뚜렷하지 않다는 점을 지적했다. 셋째, 국회에 의한 자료제출 요구 가능성도 배제할 수 없음을 지적했다. 이 경우 국회에서 검증 내용을 확인하지 않더라도 검증의 목록을 요구하는 것만으로도 문제가 될 수 있다고 보았다. 넷째, 앞선 문제의식과는 다른 차원에서 국가적 차원의 인사검증기록물이 조기에 폐기될 가능성도 있다고 주장

했다. 특히 여기서는 법무부에 대한 정보공개청구로 받은 결과를 분석하여, 인사검증 관련 기록물이 아직 현행 공공기록관리체계 내에서 철저히 관리되지 못하고 있음을 확인하였다.

다음으로 이러한 쟁점들을 해결하기 위한 네 가지 실무적 제안을 했다. 첫째, 인사검증기록물을 동종대량 기록물의 일종으로 판단하여 법무부 기록관에서 자체적으로 관리하는 방안, 둘째, 대통령 임기에 맞춰서 국가기록원으로 조기 이관하는 방안, 셋째, 대통령기록관으로 이관하는 방안, 넷째, 대통령실로 1차 검증 결과를 보고할 시 원본 검증기록물까지 함께 송부하여 대통령지정기록물로 지정할 수 있도록 하는 방안이 그것이다.

그러나 이러한 실무적 제안은 그 한계점이 명확한바, 근본적인 차원에서 제도적 개선방안을 제시하였다. 2005년 정부 제출 이후 2011년과 2013년에 관련 법안이 발의되었으며, 2022년에도 법안이 발의되어 국회에 계류되어 있다. 그중 2005년에 제출된 정부안에는 인사검증 자료의 보호 및 열람 등이 규정되어 있어 주목할 만하다. 이를 토대로 인사검증 관련 법률을 제정하고, 해당 법률 내에 인사검증기록물의 범위, 보존기간, 보호, 관리, 열람 등의 조항이 포함되어야 한다고 제안하였다.

이 글은 제20대 대통령 이후, 생산 주체 등이 크게 변화된 인사검증 기록물의 쟁점과 관리 방안을 제안하기 위한 목적을 갖고 있지만, 대통령자문기관 등 끊임없이 변화하고 있는 대통령기록물의 범주 및 관리 방안 설정에도 시사점을 줄 수 있을 것이다. 그러나 실제 기록물의 존재 여부조차 확인할 수 없어 일부 언론과 국회 자료 등을 통해 대강의 모습을 유추함으로써 그에 대한 해결책도 추상적으로 제시하였다는 한계점을 갖는다. 앞으로 관련 규정 등이 공개되고, 관련 법률도 제정되어 후속 연구가 이루어지길 기대한다.

〈참고문헌〉

〈법령〉

- 공공기록물 관리에 관한 법률. 법률 제18740호.
공공기록물 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제327772호.
공직후보자 등에 관한 정보의 수집 및 관리에 관한 규정. 대통령령 제33562호.
국회법. 법률 제19429호.
국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률. 법률 제15621호.
대통령기록물 관리에 관한 법률. 법률 제17573호.
대통령기록물 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제32558호.
특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률. 법률 제18662호.
특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률. 시행령 대통령령 제33377호.

〈법령안〉

- 정부 (2005). 고위공직자 인사검증에 관한 법률안(임기만료폐기).
원혜영의원 등 27인 (2011). 고위공직 후보자 인사검증에 관한 법률안(임기만료폐기).
원혜영의원 등 13인 (2013). 고위공직 후보자 인사검증에 관한 법률안(임기만료폐기).
박상혁의원 등 16인 (2022). 고위공직 후보자 사전 인사검증에 관한 법률안(위원회 심사중).

〈단행본〉

- 권오중 (2012). 참여정부 인사검증의 살아있는 기록. 서울: 리북.
박남춘 (2013). 대통령의 인사. 서울: 책으로 보는 세상.

〈논문〉

- 권희은 (2018). 인사청문회 인사검증 개선에 관한 연구: 논란 및 낙마 사례에 대한 국회 회의록 분석을 중심으로. 석사학위논문, 고려대학교 정책대학원 감사행정학과.
김진수, 박천오 (2009). 인사검증법 필요성에 관한 비판적 검토, 한국정책과학학회보, 13(1).
김판석, 정홍원, 홍길표 (2008). 고위직 공무원 인사검증시스템의 개선방안 모색: 노무현 정부의 관련제도 변화와 시사점을 중심으로, 한국인사행정학회보, 7(1).

- 박천오, 박홍엽 (2006). 한국 고위공직후보자 인사검증시스템: 실태와 개선 방안, 한국행정연구, 15(1).
- 이선우 (2013). 인사검증 및 인사청문회제도의 현황과 개선방안, 한국인사행정학회보, 12(1).

〈자료집〉

- 경제정의실천연합 등 (2022). 윤석열정부 인사검증 문제점과 개선방안 마련 입법 토론회 자료집.
- 국민의힘 (2022). 제20대 대통령선거 국민의힘 정책공약집: 공정과 상식으로 만들어 가는 새로운 대한민국.
- 국회행정자치위원회 (2007). '고위공직자 인사검증에 관한 법률안에 대한 공청회 자료집.
- 한국외국어대학교 (2007). 고위공직자 인사검증 기준 확립방안 연구: 청렴성과 윤리성을 중심으로.

〈기타〉

- 대통령실 홈페이지 (2023. 6. 29.) 정보자료실 - 공직 예비후보자 사전질문서. 출처: <https://www.president.go.kr/open/infolist/15AzjYVt>
- 법무부 정보공개청구 답변(접수번호 9679008, 접수일 2022. 8. 5., 공개일 2022. 8. 19.)
- 법무부 홈페이지 (2023. 6. 29.) 법무부 홈페이지 행정자료실 - 감찰/감사/운영지원. 출처: <https://www.moj.go.kr/moj/140/subview.do?enc=Zm5jdDF8QE88JTJGYmJzJTJGbW9qJTJGOTMlMkY1NjE5OTElMkZhcjRjbFZpZXcuZG8lM0Y%3D>
- 한국. 국회. 법제사법위원회 (2022. 7. 28.) 제398회 제3차 법제사법위원회.
- 한국. 국회. 본회의 (2022. 7. 25.) 제398회 국회 대정부질문(정치·외교·통일·안보에 관한 질문).