

기록관리학과와 관련 시민단체 긴급토론회 및 기자회견
“대통령기록이 위험하다”

2012년 10월 30일

주최 : 한국기록학회 · 한국기록전문가협회 · (사)한국국가기록연구원
투명사회를 위한 정보공개센터 · 참여연대

기록관리학과와 관련 시민단체 긴급토론회 및 기자회견

“대통령기록이 위험하다”

개 요

● 일시 : 2012.10.30(화) 10:00~12:00

● 장소 : 참여연대 느티나무홀

● 내용 :

발제1 : 대통령 기록관리 제도의 의미와 참여정부 대통령 기록의 이관
이영남(폴무학교 전공부 교사, 전 국가기록원 학예연구관)

발제2 : 대통령기록과 관련한 현재의 쟁점사항

조영삼(한신대학교 초빙강의교수, 전 참여정부 대통령비서실 기록
연구사)

전체토론 :

이승휘(명지대학교 기록정보과학전문대학원 교수, 한국기록학회 회장)

장정욱(참여연대 행정감시팀장)

전진한(투명사회를 위한 정보공개센터 소장)

기자회견

안병우(한신대학교 한국사학과 교수, 전 국가기록관리위원회 위원장) 외

진행순서

시 간		내 용	진 행
10:00	10분	인사말	안병우 이승휘
10:10	50분	발제 -대통령 기록관리 제도의 의미와 참여정부 대통령 기록의 이관 -대통령기록과 관련한 현재의 쟁점사항	이영남 조영삼
		전체토론	이승휘 장정욱 전진한
11:00	60분	기자회견	안병우 이승휘

차 례

■ 긴급토론회 발제문

- 대통령기록관리제도의 의미와 참여정부 대통령기록의 이관(이영남) 01
- 대통령기록과 관련한 현재의 쟁점사항(조영삼) 16

■ 기자회견문 및 보도자료

- 대통령기록을 둘러싼 논란에 대한 기록관리학과와 관련 시민단체의 입장 25
- 긴급토론회 및 기자회견 보도자료 28

대통령기록관리 제도의 의미와 참여정부 대통령기록의 이관

이영남 (풀무학교 전공부 교사, 전 국가기록원 학예연구관)

1. 대통령기록은 강력하게 보호가 되어야 한다
2. 대통령지정기록물 제도가 있었기에 대통령기록이 남겨질 수 있었다
3. 참여정부 대통령기록 이관의 진정한 의미
4. 대통령의 역사의식과 신뢰의 문화
5. 대통령기록 이관문화를 계승해나가야 한다

1. 대통령기록은 강력하게 보호가 되어야 한다

2004년은 한국의 기록관리역사에서 중요한 분수령이 되는 해이다. 왜냐하면 이 때부터 기록관리혁신이 본격화되었기 때문이다. 2004년 이후 기록관리 발전방향은 국가기록관리, 대통령기록관리, 정부산하 공공기관 기록관리, 공동체 기록관리 등으로 나누어 전개되고 있다. 어떤 것은 점차 발전해 가고 있고 어떤 것은 뒷걸음치는 것도 있지만, 지난 10년의 역사에서 가장 우려되는 것이 대통령기록관리 분야이다.

조선왕조실록이 상징하는 것처럼, 대통령기록물을 후세에 남기는 것은 그 자체가 국가이익이다. 대통령기록물을 후세에 남긴다는 것을 좁혀 말하면 ‘대통령지정기록물’을 남긴다는 것과도 같다. 대통령기록물 중에서 민감하지만 중요한 기록물을 후세에 남기기 위해서는 특단의 보호조치가 필요했는데, 이것이 대통령지정기록물 제도를 도입한 배경이다. 대통령지정기록물로 지정되면 15년, 일부 기록물은 최대 30년까지 보호될 수 있다. 대통령기록물로 지정되면 예외적인 세 가지 경우를 제외하면 누구에게도 접근 자체가 허용되지 않는다. 그래서 2007년에 대통령기록물관리법이 제정될 때 국민의 알권리를 제약할 수도 있다는 우려에도 불구하고 대

통령지정기록물제도가 도입되었던 것이다.

다행히 법률효과는 그 즉시 나타났다. 참여정부는 역대 어떤 대통령기록물보다도 많은 대통령기록물을 이관했다. 참여정부의 대통령기록물 이관은 역사상 처음으로 온전하게 이관된 사례로 평가되고 있다. 그것은 우선 대통령지정기록물 제도가 있었기 때문이다.

그러나 철저히 보호될 것이라는 제도적 뒷바침과 믿음이 있어 이관된 대통령지정기록물의 운명을 보면 가혹하기만 하다. 2008년 이후 벌써 두 번이나 접근이 허용되었고, 최근에는 있는지 없는지조차 확인할 수도 없는 기록물, 기록물의 내용을 가지고 논란이 되고 있다. 접근자체가 허용되지 않는 대통령지정기록물이 어떻게 언론지상에 보도될 수 있다는 말인가. 임기말 무단유출 및 파기의 암울한 상황으로 다시 회귀하자는 것인가? 이런 흐름은 강력한 보호조치인 대통령지정기록물 제도의 도입취지와 제도운명을 근본적으로 훼손하는 것이다.

두말 할 것도 없다. 대통령기록물은 강력하게 보호가 되어야 한다. 어떤 정쟁의 도구로도 이용되어서는 안 된다. 그럼 대통령기록물이 위기에 처한 지금, 어떻게 해야 할까? 신뢰의 회복이라 생각한다. 제도적인 틀이 마련된 현 상황에서는 대통령지정기록물은 보호기간 동안 안전하게 보호된다는 신뢰를 형성하는 것이 무엇보다 중요하다. 제도를 운영하는 것은 결국 사람이다. 최근 몇 년간의 사태를 보면서 제도적인 측면 이외에도 대통령과 국회, 정당의 역할이라든가 문화적인 측면이 얼마나 중요한가 하는 것을 다시 한번 절감하게 된다.

이런 문제의식을 가지고 대통령지정기록물의 도입과정, 그리고 참여정부 대통령기록물 이관과정을 살펴본다.

2. 대통령지정기록물 제도가 있었기에 대통령기록이 남겨질 수 있었다

참여정부 대통령기록물이 대통령기록관으로 이관되었던 행위 자체는 임기말인 2008년 1~2월에 집중되었지만, 이를 위한 이관준비는 오래전부터 있었다. 대통령기록물의 중요성에 상응하는 법적 근거를 마련하는 것이 우선 필요했다.

최종적으로는 2007년 4월에 대통령기록물관리법이 국회를 통과했고 같은 해 7월

시행이 되었지만, 법률제정의 필요성에 대한 논의는 멀게는 1998년부터 있었다. 예를 들어, 참여연대의 대통령기록보존법 제정 청원(1998년), 행정개혁시민연합의 대통령기록법 및 대통령기록관법 제정 움직임(2003년)이 있었다. 그러나 법제정의 원동력은 참여정부의 기록관리혁신 작업이었다. 참여정부는 기록관리혁신을 강력하게 추진했는데 이 과정에서 대통령기록관리제도가 정비될 수 있었다.

일련의 흐름을 간단하게 짚어보면 다음과 같다.

정부혁신지방분권위원회와 국가기록원의 기록관리혁신 대통령보고(2004.10) 이후 참여정부의 기록관리혁신이 본격화되었다. 이 중, 대통령기록관리제도에 관한 것만 따로 본다면, ‘대통령비서실 기록관리체계 재설계 방안’ 용역팀 의견(2004.12), 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회 검토(2005.4)가 뒤따랐으며, 구체적으로는 ‘대통령기록관리혁신 TF’가 구성되어(2005.10), 제정시안 마련, 공청회와 관련기관 협의 및 입법예고 등 입법절차를 거쳐 대통령기록관리법(안)이 국회에 제출되었다(2006.7).

이런 일련의 흐름을 관류하는 역사적인 문제의식과 핵심적인 논점은 다음과 같았다.

“지금까지의 대통령기록물은 일정기간 열람 및 자료 제출 등을 못하게 하는 보호 장치의 부재로 인하여 중요한 대통령기록물일수록 당해 대통령 임기 말에 무단유출되고 파기되었던 것이 사실이다.”(국가기록백서)

백서에서 지적한 대로, 핵심 논점은 결국 대통령기록물의 보호장치였다. 국가의 최고 의사결정 과정이 고스란히 녹아 있는 대통령기록물에 대한 아무런 보호조치가 취해지지 않는다면 기록을 남긴다는 것은 요원한 일이기 때문이다. 이것은 우리가 한국현대사에서 배운 역사적 경험이고 외국의 사례에서 벤치마킹할 수 있는 측면이었다. 당시 정부입법안에 대통령기록물의 강력한 보호를 위한 조치로 ‘대통령지정기록물’ 조항이 들어갔던 배경도 여기에 있다.

그러나 제출된 법률(안)은 2007년 4월이 되어서야 국회를 통과했다. 국회 내에서 몇 가지 쟁점이 있었기 때문이기도 한데, 당시 핵심 쟁점사항은 두 가지였다.

첫째, 당시 한나라당 정문헌의원이 대표발의하여 제출한 ‘예문춘추관법’과의 병합심리에 관한 것이었다. 정의원이 대표 발의한 ‘예문춘추관법안’이 2005년 11월에 이미 국회에 제출되어 있었다. 그런데 ‘예문춘추관법’도 대통령기록관리를 철저하게 하자는 취지로 제출된 법률이기도 했고 내용도 정부제출안과 유사한 조항들이 있었다. 따라서 국회 행자위에서는 두 법률(안)을 병합심리하여 통합, 보완하는 방향으로 의결하게 되었다.

둘째, 대통령기록물 보호제도에 관한 것이었다. 대통령지정기록물을 예외적으로 열람할 수 있는 요건을 어떻게 정할 것인가를 두고 법사위에서 논란이 있었다. 결국 “국회 재적의원 2/3 이상의 찬성의결이 이루어진 경우, 관할고등법원장이 발급한 영장이 제시되는 경우, 대통령기록관 직원이 기록관리업무 수행상의 필요에 따라 대통령기록관장의 사전승인을 받은 경우” 등 세 가지 예외적인 경우에만 열람을 허용하는 것으로 확정되었다.

이런 과정을 거쳐 2007년 4월에 대통령지정기록물 제도가 입법화 되었다.

사실 대통령지정기록물 같은 강력한 보호조치는 국민의 알권리와 상충이 되는 면이 있다. 또한 대통령의 잘못을 가리는 제도로 악용될 수도 있지 않나 우려도 제기될 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 제도의 도입과정에서 전문가, 시민사회 등이 지지했고 국회 입법과정에서도 여야합의가 이뤄질 수 있었던 것은, 당장은 못보더라도 기록이 남아야 나중에라도 볼 수 있을 것이라는 점 때문이었다. 예를 들어 조선왕조실록은 당대에는 보지 못했지만 지금은 한글로 번역되어 누구나 볼 수 있으며 세계기록문화유산에까지 등재되어 있다.

2005년 11월에 국회에 제출된 정문헌의원 법률안에서도 대통령기록물의 강력한 보호조치조항이 들어 있었는데, 오히려 정부안보다도 강력했다. 정의원 법률안에는 최대 100년까지 보호해야 한다는 조항이 들어있었던 것이다. 이것은 현행 대통령기록물관리법이 정한 최대 30년보다도 훨씬 강력한 보호조항이었다. 아마도 제출 당시 정문헌 의원은 이렇게까지 강력하게 보호하지 않으면 대통령기록물을 제대로 관리할 수 없다는 심각성을 알고 있었기 때문이었던 것 같다. 국회 심의과정에서 논란이 되었는데 정문헌 의원은 대통령기록물의 보호를 위해서는 이런 강력한 보호조치가 있어야 한다면 한나라당 의원들을 설득할 정도였다.

이상을 간단하게 정리하면 다음과 같다.

그 동안 역대대통령기록물이 남겨지지 않은 이유가 꼭 강력한 보호조치가 없어서였는지는 의문이지만, 장기적이고 합리적인 면에서 본다면 강력한 대통령기록 보호제도야말로 대통령기록물을 후세에 남기는 필수제도임에는 틀림이 없다. 대통령지정기록물제도는 참여정부만을 위해 만들어진 제도가 아니다. 그것은 ‘대한민국 대통령’을 위한 것이고 국가를 위한 것이고 국민을 위한 것이다. 2007년에 제정된 대통령기록물관리법의 의의를 나열하자면 적지 않지만, 대통령지정기록물 제도라는 대통령기록물의 강력한 보호조치를 마련했다는 점은 높이 평가되어야 할 부분이다. 요컨대, 이런 강력한 보호조치가 있었기 때문에 역사상 처음으로 대통령기록물 이관작업이 제대로 진행될 수 있었다.

3. 참여정부 대통령기록 이관의 진정한 의미

조선왕조실록의 유구한 전통이 있는 우리에게는 국정최고기록의 보존은 어찌보면 당연한 사회통념이기도 하다. 그러나 “지금까지 중요한 대통령기록물일수록 당해 대통령의 임기 말에 무단 유출되고 파기되었던 것이 사실이다.”(국가기록백서, 2007). 백서의 지적처럼, 불행하게도 대한민국 정부 수립 이후 독재와 쿠데타의 오랜 역사로 말미암아 대통령기록은 제대로 보존되지 못했다.

이런 상황에서 2008년 2월 노무현대통령 기록물이 대통령기록관으로 이관되었다. 이는 우리 역사에서 획기적인 위치를 점하는 사건이었다. 그런데 2008년 이후 불안정한 정치적 상황으로 참여정부 대통령기록물 이관의 진정한 의미가 제대로 논의되지 않았다. 이제라도 단순한 양적 비교가 아닌 문화적 측면에서 접근해야 한다.

2008년 이후 참여정부 대통령기록물의 이관에 대해 말할 때 이전 정부와 비교할 수 없을 정도로 많은 기록물을 남겼다는 점이 주로 얘기된다. 노무현대통령기록물이 역대 어느 대통령기록물과는 비교할 수 없을 정도로 많이 이관되었다는 점은 물론 움직일 수 없는 사실이다. 이것은 매우 중요한 사실이다. 그러나 이제는 이런 양적인 비교만 해서는 안 된다. 이런 종류의 양적 비교에 가려지는 것이 너무 많기 때문이다. 양적 비교도 중요하지만, 우리는 이제 그 아래에서 보다 중요한 함의를 갖는 것들을 말해야 한다.

이를 요약한다면, (1) 대통령퇴임과 동시에, (2) 민감한 기록물을 포함한 전량의 기록물이, (3) 대통령의 강력한 의지와 철학에 기반하여 정치적 유불리를 떠난 긴 역사적 안목으로, (4) 대통령기록물관리법에 의거해서 전문적인 대통령기록관으로 이관된 최초의 사건이었다. 이런 문화적 측면이 양적 비교 아래에 잠겨 있는 참여정부 대통령기록물 이관의 진정한 의미이다. 조선왕조실록이 위대한 전통인 것은 수량의 차원이 아니라, 역사를 위해 남기되 정쟁의 도구로 삼지 않는다는 문화적 차원 때문일 것이다.

하나 하나 살펴보겠다.

(1) 대통령 퇴임과 동시에 이관작업이 완료될 수 있었던 것은 일찍이 준비하며 대비했기 때문이다.

2005~2006년부터 이관준비가 진행되고 있었으며, 대통령의 지시로 2007년 초부터는 청와대 내부에 이관 T/F가 꾸려져 가동되었다. 실무적인 측면이나 기술적 측면에서만 보더라도 대통령기록물을 이관하는 것은 예상보다 복잡한 절차를 거쳐야 하기 때문이다. 참여정부 대통령비서실은 2007년초부터 이관팀을 구성해서 비서실 내부뿐만 아니라 대통령직속위원회에 대한 교육 및 철저한 이관을 독려했다. 이관팀은 청와대 내부에서는 각 비서관실로 방문교육 및 업무협의를 수차례 반복적으로 시행했다.

2007년 4월에 대통령기록물관리법이 통과된 시점부터는 이관작업이 보다 본격화되었다. 법 제정 이전에는 청와대 내부가 주요 무대였으나, 법 제정 이후는 청와대 내부, 외부가 모두 무대가 되었다. 법 제정 후 대통령기록물생산기관은 대통령비서실, 대통령경호실, 대통령직속위원회로 확대되었다. 대통령비서실이 중심이 되어서 이관작업이 청와대 외부까지 확대해나갔다. 대통령비서실은 비서실의 모든 비서관실을 포함해 대통령경호실, 대통령직속위원회까지 청와대로 불러 제정된 법률을 교육했고, 지침을 주면서 이관준비에 만전을 기할 것을 강조했다. 일회성 교육이 우려되어 소집교육 뿐만 아니라 일일이 위원회별로 방문교육도 실시했다.

2007년 7월에는 시행령이 만들어지고 대통령기록물관리법이 시행되었다. 시행되는 대통령기록물관리법에 따르면 대통령기록관장은 퇴임 전 6개월전부터 대통령실과 업무협의를 해야 했다. 이에 따라 대통령기록관과 대통령비서실이 이관 TF를 구

성해 이관작업에 돌입했다. 정기적으로 회의를 가지면서 이관 이슈들을 점검하며 이관에 만전을 기했다.

기록물종류별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 이관작업은 종이기록물부터 먼저 시작되었다. 이를 위해 국가기록원 이관팀과 대통령비서실이 합동으로 대통령직속위원회를 직접 방문해 이전 정부의 기록물을 포함해 종이기록물 이관작업을 현장에서 실시했다. 그 동안 이관되지 않은 역대대통령기록물도 다수 있었다. 예외없이 이런 역대 대통령기록물도 이관하도록 했다. 청와대 내부에서는 임기초부터 종이기록물을 이관받아 관리하고 있었다. 이관작업이 본격화되면서 관리되던 기록물을 이관형식에 맞도록 재조직하는 작업을 했다. 인수인계목록을 작성하고 이관상자에 담은 작업(Boxing)을 진행했다. 이런 작업은 일손이 많이 필요했기에 이관을 위해 다수의 인력을 일시적으로 채용하기도 했다.

둘째, 대통령선물이나 대통령상징기록물도 각각의 팀별로 진행이 되었다. 대통령 선물은 대통령이 외국 원수 및 정부수반 등으로 받은 것을 말한다. 대통령기록물관리법이 제정되기 전까지는 대통령기록물에 포함되지 않았다. 따라서 그 당시까지는 대통령비서실의 위탁을 받은 국립민속박물관이 지하 수장고에 보존하고 있었다. 이관팀은 지하수장고에 있는 역대 모든 대통령의 선물을 대통령기록관으로 이관해갔다. 이 때 이관된 대통령 선물은 지금 대통령전시실에 전시되어 국민 누구나 볼 수 있다.

세째, 전자기록물 이관작업도 전자기록 이관팀에서 진행해 나갔다. 전자기록물의 관리 및 이관을 위해 2005년부터 기록관리시스템을 구축했다. 2007년부터는 업무관리시스템에 있던 기록물을 기록관리시스템으로 이관하는 사업이 진행되었다. 대통령기록관으로 가기 전에 먼저, 대통령비서실 내부에서 업무관리시스템에서 기록관리시스템으로의 이관작업이 진행되었던 것이다. 그 후, 청와대 기록관리시스템에서 다시 대통령기록관 기록관리시스템으로 이관이 진행되었다.

이런 전자기록 이관프로세스는 처음이었다. 김대중대통령시절부터 정부 내에서는 전자결재시스템을 쓰기 시작하였고 참여정부 들어서는 전자결재시스템으로 업무관리시스템으로 진화했으므로 전자기록물이 다수 생산되고 있었지만, 전자기록물의 이관은 2007~2008년 참여정부 대통령기록물의 이관이 처음이었다. 따라서 전자기록물 이관에는 예상하지 못한 기술적인 문제들이 끼어들었다.

전자기록 이관은 매우 복잡한 기술적 이슈들이 제기되는 분야이다. 종이기록을 육안으로 식별하면서 상자 단위로 주고 받는 것과는 차원이 다르다. 참여정부 들어 처음으로 전자기록 관리, 이관, 보존 등이 논의되기 시작했으므로 쉽지 않았다. 전자기록 이관팀은 나타나는 기술적 문제를 해결해가면서 이관작업을 실시했다. 예를 들어 기술적 이슈 중 하나는 온라인 이관과 오프라인 이관 중 어느 것이 적절한가 하는 것이었다. 당시에는 후자의 방식으로 이관을 진행했다.

대통령기록물의 이관작업은 매우 방대하고 복잡한 작업이었다. 역사상 처음 있는 일이어서 더욱 어려웠다. 그러나 위와 같이 미리미리 대비하면서 기록물 종류별, 생산기관별로 나누어서 이관작업이 각각 진행되었기에 대통령 퇴임 시 즉시 이관작업이 종료될 수 있었다.

(2) 민감한 기록물을 포함해 대통령기록물 전량이 이관하는 데에는 대통령지정기록물의 이관준비가 착실히 진행되었기 때문에 가능했다.

어떤 기록물을 대통령지정기록물로 분류할 것인가, 보호기간은 어떻게 정할 것인가, 각 비서관실별 지정이 제대로 되는지에 대한 교육을 어떻게 할 것인가, 대통령 결재방식은 어떻게 할 것인가. 대통령지정기록물도 처음 있는 제도이기에 세부 절차를 만들어가는 것이 쉽지 않았다.

그것은 단순히 실무적인 문제만은 아니었다. 법률에는 포괄적으로 되어 있는 대통령지정기록물의 유형을 보다 세분화해서 구체화하는 문제, 각 비서관실별로 대통령지정기록물을 선정하는 문제, 이러한 비서관실별 지정의 적절성을 점검하고 통제하는 문제 등이 주요 이슈였다. 이를 위해 재분류팀이 가동되었고 이런 문제들을 하나씩 풀어나갔다.

참여정부 대통령기록물은 대부분 이지원이라는 업무관리시스템에서 생산관리되고 있었기 때문에 이지원시스템에 대통령지정기록물 재분류 기능을 구현하고 이를 직원들에게 교육하는 문제도 있었다. 기능이 구현된 후에는 업무관리시스템을 통해 지정기록물 분류 선정작업을 했고, 대통령에게는 그 상태로 보고되어 최종 결재를 받았다.

보통 청와대의 민감한 기록물이라고 한다면 아마도 사람들은 민정쪽의 기록을 떠

올릴 것이다. 공직기강, 사정 등 아닌게 아니라 민정쪽의 기록은 매우 민감한 기록으로 분류될 수 있다. 참여정부 이전에는 민정쪽 기록이 이관된 적이 없었다. 참여정부에서는 대통령지정기록물 중 민정쪽의 공직기강비서관실 기록이 가장 먼저 이관되었다. 이것은 매우 상징적이기도 하고 실질적인 파급효과를 냈다. 누구도 이의를 달기 어려운 민감한 기록이 가장 먼저 이관되었다는 것이 주는 효과가 컸던 것이다.

대통령지정기록물 지정과정은 매우 엄격하고 철저하게 진행되었다. 민감한 기록물을 포함해 대통령기록물 전량이 이관될 수 있었던 배경에는 이런 것이 핵심적으로 작용했다.

(3) 정치적 유불리를 떠난 긴 역사적 안목으로 이관작업이 진행될 수 있었던 데에는 대통령의 강력한 의지와 철학이 크게 작용했다. 대통령의 역사의식이 중요한 이유는 다음과 같다. 예를 들어 대통령기록관을 설치한다고 했을 때 제기되는 이슈는 예산 같은 것이 될 것이다. 그러나 재임 중 기록을 온전히 남기는 것은 긴 역사적 안목이 없다면 정치적 유불리나 개인의 안위에 좌초되기 마련이다. 이것은 현재까지 우리 역사가 증명하는 바이다. 대통령지정기록물을 포함해 대통령기록물 이관작업은 대통령의 결단이 핵심적 요소이다. 대통령의 역사의식에 대해서는 다음 장에서 보다 본격적으로 논의하기로 하고 여기에서는 생략한다.

이상과 같이 참여정부 대통령기록물 이관의 몇 가지 특징을 살펴보았다. 이런 특징들을 들어 총괄적으로 평가한다면, 참여정부 대통령기록물의 이관은 사실상 정부수립 이후 최초의 대통령기록물 이관이었다. 이제는 노무현대통령기록물에 접근할 때 역대대통령 중에서 가장 많은 기록물이 이관되었다는 식의 수량적인 접근이 아니라 질적인 차원 그러니까 문화적 측면에서 접근해야 할 것이다. 어느 정부가 더 많은 기록을 남겼는가 하는 경쟁은 중요하지 않다. 중요한 것은 대통령기록물 이관문화이다. 우리는 이런 최초의 사례로부터 장단점을 찾아 신뢰할 수 있는 대통령기록물 이관문화를 형성해나가야 한다.

4. 대통령의 역사의식과 신뢰의 문화

위기는 기회라고 했다. 이제부터는 대통령별 호불호에 갇히지 말고 ‘대한민국 대통령’이라는 맥락에서, 우리 사회가 형성해나가야 할 대통령 기록문화가 무엇인가

를 공론화해야 한다. 지금 대통령은 아직 임기가 남아 있기 때문에 현 정부의 대통령기록문화에 대해서는 아직 뭐라 판단할 수 없다. 다만, 참여정부의 기록문화를 살펴봄으로써 ‘신뢰형성을 위한 판단기준’을 어떻게 만들어야 할 것인가를 살펴볼 필요는 있을 것 같다.

대통령기록물은 여러모로 특수한 면이 있는데, 특히 다른 정부부처의 기록물과 달리 대통령 본인의 의지와 인식이 중요하다는 점을 들 수 있다. 예를 들어 법무부 기록물관리에서 법무부장관이 차지하는 비중과 대통령기록물관리에서 대통령이 차지하는 비중은 비교조차 할 수 없을 것이다. 대통령 기록문화 형성에서 대통령의 재량권과 이를 둘러싼 아우라는 매우 중요하기에 대통령의 의지와 인식을 중심으로 대통령지정기록물제도와 이관문제를 검토해본다.

앞서 지적한 대로 ‘대통령기록법 제정시안’을 마련한 곳은 ‘대통령기록관리혁신 T/F’였다. “정부에서도 2005년 10월 정부혁신지방분권위원회, 대통령비서실, 국가기록원이 ‘대통령기록관리혁신 TF’를 구성하여 국가기록관리 혁신 로드맵에서 제시한 대통령기록관리 법제정비 내용을 중심으로 선진 외국제도 벤치마킹 등 내부토론을 거쳐 ‘대통령기록관리법 제정시안’을 마련하였다.”(국가기록백서). 백서에서 밝힌 대로 당시 기록관리혁신 작업은 대체로 정부혁신위, 기록관리주무기관인 국가기록원, 그리고 대통령비서실이 상호협력하면서 추진하고 있었다.

여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 T/F가 구성되었던 것은 대통령 지시가 있었기 때문이었다. 당시 대통령기록 관리 관련 입법추진 동향보고를 받은 노무현대통령은 대통령기록 관련 입법을 정부혁신위원회와 충분히 논의해서 구체화하라고 지시했다. 그 후 대통령 지시를 이행하기 위해 정부혁신위원회, 국가기록원, 대통령비서실로 짜여진 ‘대통령기록관리 혁신 T/F’ 구성되었던 것이다. T/F에서 대통령기록물관리법 시안을 포함한 대통령기록관리 혁신작업이 진행되었다.

따라서 정부의 입법 움직임과 짝하여 함께 보아야 할 부분은 당시 대통령 및 대통령비서실 내부 움직임이다.

(1) 먼저 대통령비서실 내부의 움직임부터 살펴본다

대통령기록관리법 입법 필요성, 대통령기록관 설치 필요성 등에 대한 공감대가 형

성되는 상황에서 보다 구체적으로 접근해보지 않을 수 없었을 것이다. 강력한 보호조치를 강구하더라도 한국의 정치상황에서 과연 제대로 지켜질 수 있을까, 강력한 보호조치가 필요한 기록물은 구체적으로 어떤 종류의 기록물이 이에 해당될 수 있을까. 외국제도를 연구하고 벤치마킹한다고 해서 해결될 수 없는 물음이 있었던 것이다. 대통령비서실이 이런 물음에 어떻게 접근하느냐가 중요했다. 대통령 기록관리혁신이 탄력을 받을 수 있느냐, 아니면 유야무야 되느냐 하는 데에 영향을 끼치기 때문이었다.

대통령비서실에서는 특히 대통령지정기록물에 대한 내부검토가 있었다. 유관 비서관실의 실무 행정관들이 회의를 하면서 기초적인 검토작업이 먼저 있었다. 그리고 민정수석이 주재하는 회의에서 관련 비서관들이 모여 회의를 여러 번 하면서 논의를 거듭했다. 이 과정에서 강력한 보호조치를 강구해서라도 예외없이 대통령기록물을 이관해야 하는 것으로 결론을 도출했다. 이런 결론은 나중에 대통령에게도 보고가 되었다. 이런 것이 함의하는 바는 무엇일까?

앞에서도 지적했지만 역대 어느 정부에서도 민정쪽 기록은 이관되지 않았다. 그만큼 민정쪽 기록은 예민하게 취급되었던 것인데, 다름아닌 민정수석 주재 회의에서 ‘당장의 유불리를 떠나서 예외없이 대통령기록물을 이관해야 한다’는 명제를 확인하고 이를 제도화할 수 있는 길을 튼 것이다. 이것이 청와대 내부 뿐만 아니라 대외적으로 상징하는 바가 컸을 것이다.

다른 한편으로는, 그렇다면 어떤 종류의 기록물이 대통령지정기록물의 대상이 될 수 있을지에 대한 내부 조사작업 및 이를 토대로 정밀한 검토가 있었다. 먼저 각 비서관실의 협조를 얻어 주요 기록물 유형이 조사되었다. 이를 토대로 강력한 보호조치가 필요한 기록물 유형이 비서관실별-업무유형별로 대략 파악되었다. 물론 법안 심의과정에서 약간의 변동이 있긴 했지만, 이 과정에서 현행 대통령기록물관리법이 정하고 있는 대통령지정기록물의 유형이 어느 정도는 파악될 수 있었다.

현행 법률은 대통령지정기록물의 범주를 크게 6개로 구분하고 있는데, 이를 개념적으로 정리하면 다음과 같다. 비밀기록 중에서도 국가안전보장을 위해 보다 강력하게 보호해야 하는 비밀기록, 국민경제안정을 위해 보호가 필요한 경제기록, 대통령 인사나 개인의 사생활 보호에 필요한 개인신변기록(예: 대통령이 임명하는 공직자 검증기록), 정책결정과정에서 담긴 의사소통기록 중 일정기간 공개하기 어려

운 회의기록(예: 대통령 회의록), 대통령의 정치적 견해와 입장 중에서 공개될 경우 정치적 논란을 저해할 수 있는 기록 등이 그것이다.

대통령지정기록물로 지정되면 최대 15년, 일부 기록물은 최대 30년까지 접근이 제한된다. 미국도 대통령기록물에 대해 접근제한제도를 두고 있으며 보호기간을 최대 12년으로 두고 있다. 12년은 4년제 대통령의 임기가 세 번, 또는 대통령이 세 번 바뀌는 기간을 함의한다. 우리 법률의 15년 조항도 대통령 임기 5년을 염두에 둔 것이다.

(2) 대통령의 역사의식에 대해 살펴본다.

앞에서는 간략하게 이야기를 했지만 그렇게 간단하고 매끄럽게만 진행되었던 것은 아니었다. 여기서 논점은 이런 것이 가능할 수 있었던 배경이 무엇인가 하는 점이다. 다른 것은 몰라도 대통령기록물의 경우에는 무엇보다도 대통령의 관심과 의지, 그리고 구체적이고 일관된 지시가 중요했다. 당장에는 불리하거나 곤란함이 닥쳐도 후세를 위해 기록을 남겨야 한다는 대통령의 역사의식이 중요했던 것이다.

2004년에 국무회의 석상에서 행정자치부 장관에게 정부의 기록관리실태를 점검해서 보고하라는 지시를 한 이래로, 노무현대통령은 퇴임 시까지 구체적이고 일관된 지시를 했다. 정부부처뿐만 아니라 청와대 내부에도 기록의 중요성을 자주 강조했다.

- 정부의 업무는 모든 것을 기록으로 남겨야 한다
- 대통령도 개인의 사적행위와 고민이 담긴 것까지 담으려 한다
- 대통령이 지시한 것은 모두 기록해 두어야 한다
- 민정수석실도 민감한 사항까지 보고서에 담아 남겨야 한다
- 좋은 것과 나쁜 것 구별 없이 다 기록해 두어야 한다
- 기록이 필요할 것인가, 아닌가는 우리가 판단할 문제가 아니다
- 우리는 기록을 남기고 후세가 판단할 문제이다

대략 이런 톤, 이런 내용의 지시가 임기 내내 지속적으로 있었다.

대통령 지시 중에는 모든 보고는 업무관리시스템을 통해 보고하라는 것도 있었다. 보통 노무현대통령은 독대를 받지 않았다고 하고 이것이 과거의 대통령문화와 차

이가 있다고들 한다. 기록관리분야에서 본다면 다음과 같이 말할 수 있을 것 같다. 노무현대통령은 대통령에게 올라가는 보고서를 포함해 청와대와 대통령직속위원회의 보고서는 업무관리시스템을 통하도록 했으며, 업무관리시스템을 통하지 않고 올라오는 보고는 받지 않았다. 대통령부터 철저히 ‘대통령 지시’를 지켰던 셈이다.

이전의 대통령들은 대면보고를 받았다. 업무관리시스템을 통하지 않고 대면보고를 받을 경우 기록물이 관리되기 어렵다. 보고자가 보고 후 보고서를 들고나가서 자기 캐비닛에 넣어두면 공적으로 통제하는 것이 불가능하기 때문이다. 공적으로 통제하는 첫 걸음은 예외없이 등록하도록 하는 것이다. 현재 대통령기록물관리법이나 공공기록물관리법은 모든 기록물은 등록하도록 되어 있고 시스템도 갖춰져 있다. 그러나 대면보고는 보고자가 등록하지 않으면 구조적으로 파악되기 어렵다.

그 동안 대통령기록물이 제대로 남겨지지 않은 데에는 이런 측면도 크게 작용했다. 그러나 업무관리시스템을 통해 대통령이 보고를 받으면 해당 부서에서 아무리 감추고 싶어도 근원적으로 감출 수가 없게 된다. 모든 것은 서버에 남기 때문이다. 노무현대통령은 이를 철저하게 지켰고, 이런 철저함이 있어 중요한 보고서가 남겨질 수 있었다. 대통령 지시가 아무리 일관되더라도 구체적인 행위와 시스템으로 반영되어야 하는데, 따지고보면 업무관리시스템 문화가 이를 잘 뒷받침했던 셈이다.

대통령의 명확한 의지가 보이지 않으면 정책이 표류하는 경우가 많다. 어떤 정책이든 기존의 관행을 이겨내야 하고 이해관계가 충돌하기 때문이다. 이때 대통령의 명확한 의지가 확인되고 구체적이고 일관된 지시가 있으면 우여곡절이 있더라도 정책이 집행될 수 있다. 업무관리시스템을 통한 업무처리 및 기록보존은 대통령의 역사의식이 구체적으로 실현된 사례라 하지 않을 수 없다.

대통령기록물 이관작업이 진행될 때 민감한 기록물을 다루던 비서관실에서는 불안해 하는 기색이 없었던 것은 아니었다. 지금까지 한국의 정치상황을 돌아보면 아무리 제도를 갖추었다고 하더라도 대통령기록물이 철저하게 보호될 것이라는 보장을 한다는게 불안불안 했을 것이다. 보고서를 직접 만들고 업무를 집행한 실무진 입장에서는 자신에게 돌아올 책임이나 불이익까지 염두에 두지 않을 수 없었을 것이다.

그런데 이런 불안한 분위기를 잡아준 것은 대통령의 확고한 의지였다. 대통령은 수석보좌관 회의나 보고를 받는 자리에서 예외없이 모든 기록물을 이관할 것을 매우 구체적이고 일관되게 지시했다. 오히려 이런 관심이 대통령이 굳이 관심을 가질 필요가 없는 기술적 이슈까지 고민하게 만드는 요인이 되었을 정도였다. 대통령기록물 이관은 대통령이 임기 마지막 해에 정력을 쏟았던 분야 중의 하나였다.

이상을 요약하면 다음과 같다.

참여정부의 대통령기록 보존의지는 확고했다. 참여정부는 기록을 훼손하거나 사유화했던 역대 정권과 달리 생산된 기록을 빠짐없이 남겨서 철저히 관리하고자 했는데, 이런 의지의 배경으로 내놓을 수 없는 것이 노무현대통령의 확고한 기록보존의 의지와 관심, 그리고 구체적이고 일관된 지시였다. 목전의 유불리를 떠나 긴 역사적 안목으로 대통령기록물을 대한 역사의식이 있었기에 가능한 일이었다.

5. 대통령기록물 이관문화를 계승해나가야 한다

운영상의 미비점이 있다면 보완해야 하겠지만, 현 시점에서 제도상으로 해야 할 것은 사실 거의 다 했다. 절실한 과제는 우리 사회의 대통령기록 문화와 인식수준이다. 바깥수록 돌아가라는 말이 있다. 강력하게 보호가 되어야 할 대통령지정기록물이 논란이 되는 것은 매우 불행한 일이며 위험한 일이기도 하다. 어렵게 세운 전통이 무너질 수도 있기 때문이다. 대통령기록물의 보존이 위기에 봉착한 지금, 우리는 지난 역사를 살펴보면서 위기를 헤쳐나갈 방안을 찾아야 할 것이다.

2007년 법 제정과정에서 미국의 사례를 많이 참조했다. 미국도 대통령지정기록물과 유사한 제도를 운영하고 있다. 그런데 미국은 한번도 접근이 제한된 대통령기록물을 열어본 적이 없었다고 한다. 보호기간이 지난 이후에나 열람이 허용되었다고 한다. 다른 점이 있다면 문화와 인식수준의 갭이다.

우리는 벌써 두 번이나 대통령지정기록물을 열었고 현재 대통령 선거국면에서는 확인조차 할 수 없는 내용을 언급하면서 논란을 벌이고 있다. 이것이 문화와 인식수준을 높이기 위한 거쳐가는 진통인지, 아니면 도저히 넘을 수 없는 어떤 벽인지는 아직 판단하기 어려우나, 분명한 것은 대통령기록이 폐기나 유실되지 않고 장

기보존되기 위해서는 ‘철저한 보호’가 선행되어야 한다는 점이다. 이것은 아무리 강조하고 강조해도 지나침이 없다. 대통령지정기록물이 안전하게 보호된다는 믿음이 없다면 대통령기록물의 보존은 난망한 일이기 때문이다.

대통령기록물관리법에 따르면 현 정부의 대통령기록물도 지금 한창 이관작업이 진행되고 있어야 한다. 퇴임 전 6개월 전 부터 지난 8월부터 이관작업이 본격화되었어야 하기 때문이다. 참여정부를 의식해 양적인 접근을 할 것이 아니라 ‘대통령기록물 이관문화’를 어떻게 계승해갈 것인가를 고민해야 할 것이다. 위기는 기회라고 했다. 바야흐로 대통령기록물의 보존을 위해서는 양적 접근보다는 문화적, 인식적 접근을 통한 신뢰형성이 중요한 시점이 되었다. 현 정부의 대통령실은 어려운 정치적 상황이지만 흔들리지 말고 대통령을 잘 보좌하여 대통령기록물의 이관전통을 이어나가야 할 것이다.

<참고문헌>

- 곽건홍, 2001, <대통령기록 관리기구의 기능과 역할>, <<기록학연구>> 4호
이승휘, 2002, <대통령기록물의 보존과 그 과제>, <<기록학연구>> 6호
김경남, 2003, <정부의 대통령기록물 관리 실무>, <<기록보존>> 16호
국가기록원, 2007, <<국가기록백서>>
이승휘, 2008, <공공기록물 관리에 있어 이명박정부의 책임과 ‘업적’>, <<기록학연구>>(18)
이상민, 2008, <위기에 처한 대통령기록관리, 문제의 인식과 해결을 위한 접근 방식>, <<기록학연구>>(18)
조영삼, 2009, <대통령기록관리의 현황과 전망>, <<기록학연구>> (21)
이영남, “The Korean Government Innovation Model for Presidential Records” (presentation at the Kuala Lumpur ICA Congress, 2008) published as Comma 2009
조영삼, 2011, <<한국의 대통령기록관리 제도 연구>>, 명지대 기록정보과학전문대학원 박사학위논문

대통령기록과 관련한 현재의 쟁점사항

조영삼 (한신대학교 초빙강의교수, 전 참여정부 대통령비서실 기록연구사)

- 대통령기록과 관련하여 정치권과 언론이 제기한 의견과 이에 따른 공방은 어렵게 마련한 대통령기록관리 제도를 근본적으로 흔드는 상황으로 전개되어 기록관리학계는 더 이상 좌시할 수 없는 상황
- 남북정상회담 중 발언 내용의 문제가 보호대상 대통령기록 열람, 노무현대통령의 관련 기록 폐기 지시 의혹 문제로 비화되고, 열람·접근이 불가능한 것을 알면서도 대통령 기록관을 방문하여 정쟁을 위한 대국민 퍼포먼스가 벌어지고, 결국 관련 제도의 훼손으로 연결되는 것에 매우 우려
- 이에 기록관리학계·전문가단체 및 시민단체에서 현재의 쟁점을 정리하여 입장을 밝힐 필요성 대두

1. 정상회담 기록, 폐기되었는가?

☐ 정상회담 관련 대통령기록의 존재

- 대통령기록관, 국정원, 통일부 등 관련 기관에서 보호대상 대통령기록과 비밀기록으로 존재할 것
- 정상회담 기록은 추진과 준비, 회담 진행, 회담 이후 10·4 선언 이행추진 관련 기록 등 다양하게 존재할 것이며, 회담 관련 기관에서 적절하게 보관
- 참여정부 대통령기록은 어느 하나로 존재하는 것이 아니라 관련 사안의 묶음으로 e지원시스템 등에 존재하므로 사실상 폐기 불가능
 - 참여정부 대통령기록은 e지원시스템에 의해서 생산되거나, 종이기록의 경우에도 대부분 전자화하여 e지원시스템에 등록
 - 업무관리시스템에서 생산·등록되면 위변조·삭제 시 이력이 남음. 임기중 대통령기록의 위·변조 및 폐기 가능성은 사실상 전무

2. '보호대상 대통령기록'의 선정, 알권리를 제약하는가?

□ 대통령기록관리법 제정, 민감한 사안의 기록을 숨기려고 제정?

- 국가기록원(대통령기록관)에서 보유하고 있는 참여정부 이전의 역대 대통령기록은 약 33만 5천여건(최근 대통령기록관 추가 수집분 포함)

매체별 역대 대통령기록 보유 현황(2011년 6월 현재)

구분	문서류 (간행물포함)	시청각	전자기록	행정박물	합계 (건/점/권)
이승만 ~ 김영삼	70,758	59,139	0	3,320	133,217
김대중	149,709	20,466	30,624	1,549	202,348
소계	220,467	79,605	30,624	4,869	335,565
노무현	508,901	695,334	7,046,375	3,105	8,253,715
이명박(인수기관)	6,302	118	44,774	141	51,335
합계	735,670	775,057	7,121,773	8,115	8,640,615

- 대통령기록 보호 제도가 없다는 이유만으로 보유량이 적다고 할 수는 없으나, 가장 큰 이유인 것은 사실
- 대통령기록은 정치적 민감성 때문에 임기 종료에 임박하여 관련 기록이 폐기되었다는 것이 공공연한 사실
 - 김영삼 정부 임기 종료 시기 기록의 폐기가 극심했던 것은 익히 알려진 사실
 - 박남춘 의원은 "김영삼 정부 때 (제가) 2년간 청와대에서 일하면서 정치적 보복을 피하고자 두 달간 철저히 기록을 없애는 일을 했었다"고 소개한 바 있음
 - 현재 대통령기록관에서 보유하고 있는 김대중 대통령 이전의 대통령기록은 수량도 적지만 내용적 수준도 형편없는 것으로 알려지고 있음
 - 박정희대통령 관련 기록은 38,000여건으로 18년의 집권 기간에 비해 수량은 적으나 내용 수준은 상대적으로 높은데, 이것은 정상적 퇴임이 아니었기 때문
- 참여정부에서는 이러한 대통령기록 유실 상황을 근본적으로 타개하기 위해 대통령기록관리법 제정 추진

□ 대통령지정기록 개념의 문제

- 입법 과정에서 원래는 '접근 제한 기록'이라는 표현을 사용하려했으나, 이 개념은 알권리를 제약하는 것보다는 대통령기록의 생산을 독려하고 철저히 남기려는 의도라는

대통령기록 보호라는 본래의 취지가 왜곡될 우려가 있어 '대통령 지정기록'으로 순화한 것

- 그러나, '대통령지정기록'이라는 개념은 대통령이 지정한다는 행위를 중심으로 한 개념이므로, '보호대상 대통령기록'이라고 달리 불러야 하며, 제도의 명칭도 '대통령기록 보호제도'로 해야 함

□ 대통령기록보호제도는 결국은 알권리를 지향하는 제도

- 알권리는 국민의 청구권적 기본권이나, 비밀 또는 비공개기록의 공개유예는 법령에 따로 정해져 있고, 대통령기록은 그 사안의 민감성 때문에 비밀이나 비공개보다 강화된 접근·열람 제한
- 보호제도 도입 이유는 비록 일정 기간 알권리가 제약되지만 기록이 없어서 권리 실현이 근본적으로 봉쇄되는 최악의 상황을 막기 위한 불가피한 조치
 - 대통령기록관리법 입법 공청회에서도 많은 시민단체가 이 취지에 공감
 - 아무런 기재가 없는 상태에서 알권리를 외치는 것은 마치 찢어진 북을 치는 것과 같은 행위
- 결국 대통령기록보호제도는 알권리를 제약하는 것이 아니라 그것을 보장받기 위한 가장 현실적인 선택

□ 대통령기록관리법은 보호에만 치중한 것이 아님

- 대통령기록관리법에는,
 - 대통령기록 공개 원칙 천명(제16조 제1항)
 - 비공개 기록의 이관 후 매 2년마다 재분류(제16조 제3항)
 - * 이 규정은 2010년 2월 “이관된 날부터 5년이 경과한 후 1년 내에 공개 여부를 재분류하고, 그 첫번째 재분류 시행 후 매 2년마다 전문위원회의 심의를 거쳐 공개 여부를 재분류하여야 한다”로 개악
 - 비공개기록 30년 경과 후 공개 원칙 천명(제16조 제4항) 등 공개 지향을 담고자 했음
- 이것은 노무현대통령의 공개 지향에 부합하는 조항이기도 하였음
 - 노무현대통령은 영원한 비밀은 없다고 발언
 - “공개 시기가, 공개·비공개가 아니고 모든 것은 공개시기로 얘기할 수도 있지요”(기록관리 체제 고도화방안 보고 시 발언, '05. 1. 28)
 - “전부 다 공개인데, 공개를 당장 할 거냐, 이 과제가 끝날 때 할 거냐, 3년으로 할 거냐, 10년으로 할 거냐…… 10년 뒤에 할 거냐 딱 그런 겁니다.”(이지원시스템 보고 시 발언, '05.

3. 12)

☐ 외국에서도 국가수반 관련 기록의 보호제도가 있는가?

- 미국은 대통령이 임기 종료 전에 접근이 제한되어야 할 기록을 최대 12년까지 지정
 - * 우리와 가장 유사하며, 제도 도입 시 미국의 경우를 주로 참고
- 영국은 영국의 수상집무실(Prime Minister's Office)의 기록은 30년간 공개유예
- 프랑스의 내각의 기록은 행정문서접근법의 적용 대상이 아니며, 대통령기록은 50년 동안 공개유예 가능
- 호주도 수상기록을 '캐비넷 노트(Cabinet Note)'는 50년 후에야 공개
 - * 캐비넷 노트 : 우리나라의 국무회의록과 비슷한 종류의 기록
- 캐나다는 수상기록이 '각료 기록(ministerial records)'과 동일하게 취급되며, 이중 Queen's Privy Council의 국정 토의 기록은 정보접근법에 의해 20년 동안 공개유예
- 독일은 연방 대통령이나 연방 수상(Federal Chancellor)이 대통령기록이나 수상의 기록에 대한 공개유예 결정을 내릴 수 없음. 다만 특별한 보호 조항이 필요하다면 대통령실(Presidential Office)이 정할 수 있음. 이때 60년까지 보호 기간을 연장해서 지정할 수 있다. 일반적인 기록 보호 지정기간은 30년

☐ 보호대상 대통령기록은 목록도 비공개하는 것이 옳은가?

- 목록은 그 자체로 정보로서 반드시 공개되어야 할 대상인 것은 사실
 - 비록 보호대상 기록이라도 존재는 밝혀야 한다는 의미에서 목록을 공개해야 한다는 주장이 있음
- 대통령기록관리법 제정 추진 시 보호대상 기록의 목록 공개 여부가 논의되었으나, 다음과 같은 이유로 목록도 공개하지 않는 것으로 결정
 - 대통령기록생산기관(보좌, 자문, 경호기관 등)에서는 그 업무의 존재도 공개하지 말아야 할 사안이 있으므로 이것이 드러날 우려가 있는 목록도 보호할 필요
 - 목록 공개가 이루어진다면 보호가 취약한 것 아니냐는 당시 공무원들의 여론
 - 제도 도입 초기에는 상대적으로 강력한 조치가 필요하지 않느냐는 의견에 대한 공감
- 보호대상 대통령기록의 목록 공개여부는 '대통령기록보호제도'의 안정적 착상 정도에 따라 앞으로 충분히 논의될 사안

☐ 그럼에도 불구하고, 보호대상 선정은 최소한이어야 하는 것 아닌가?

- 참여정부 대통령기록 중 약 34만건이 보호대상 기록인 것으로 보도되고 있는데, 이

것은 “민감한 사항은 즉각 지정기록물로 지정했을 것(서응교 의원)”이라는 주장은 보호대상 기록이 가급적 최소한이어야 한다는 차원에서는 동의 가능

○ 그러나, 지정 비율이 높다는 것 자체를 문제시 할 수는 없음

- 보호대상 대통령기록의 지정은 대통령의 고유 권한
- 제도 도입의 취지가 대통령기록의 보호에 있기 때문에 대상 기록의 과다는 중요하지만 상대적 변수
- 과다 지정은 보호 대상에서 해제될 때 적절성에 대한 평가를 받을 것이며, 그 책임은 해당 대통령에게 부과될 것
- 다른 나라에 비해 보호 대상 기록이 많은 것도 아님
- 물론, 과다 지정을 막을 수 있는 제반 실무적 조치(철저한 분류 절차, 체계적인 기준 마련 등)는 반드시 필요 - 이것을 법령에 반영할 필요가 있음

□ 보호대상 대통령기록 선정 권한은 대통령에게만 부여하는 것이 합당한가?

- 대통령이 지정 주체이기 때문에 과다지정 등의 문제가 발생할 수 있으므로 ‘검증 단계’를 두어야 한다는 주장이 있음
- 그러나 보호 대상의 지정은 대통령의 고유 권한이고,
- 만약 위원회 같은 것을 두어 이를 검증한다면 사실상 대통령 보호제도가 훼손되는 것
- 오히려 대통령 유고 시 지정 주체는 누가 될 것이냐의 문제를 법률에 명확히 정할 필요가 있음
- 미국의 경우에는 대통령이 권한을 행사할 수 없을 때, “사전에 대통령이나 전직 대통령이 국립기록관리처장과 서면으로 협의하지 않은 경우, 국립기록관리처장이 행사한다”고 정하였음

3. 정상회담 관련 대화록의 공개는 어떻게 이루어지는 것이 합리적인가?

□ 보호대상 대통령기록의 열람을 가급적 회피

- 동일 사안에 대한 기록이 다른 기관에 있다면 대통령기록에 대한 접근보다는 그 기관의 기록을 접근·열람하는 것이 합리적
- 정상회담 관련 대화록이 국정원에도 있으므로 애초에 보호대상 대통령기록 열람보다는 그 기록 열람 시도가 좋았을 것
- 쌀직불금 관련 사안 진행 중 보호대상 대통령기록 열람 논의가 있었을 때, 노무현 대통령이 국회의 의결보다는 본인이 공개하겠다는 의지를 표명한 의미를 이해할 필요

요가 있음

□ 관련 제도 불비에 대한 논의 추진 필요

- 특별법 우선원칙을 따르자면 국정원에 보관하는 1급비밀이라도 상급법인 대통령기록 관련법으로 보호되는 기록이라면 보안업무규정을 적용하지 말아야 한다거나,
- 대통령지정기록과 상당부분 겹치는 자료가 국정원에 존재하는 것 자체도 문제이므로 이것을 대통령기록관으로 옮겨야 하는 것 아니냐는 문제제기 등에 대한 제도적 검토 필요
- 학계, 정부, 시민단체 등과의 제도적 대안에 대한 협의가 필요한 사항

4. 대통령기록관리법 개정 시도를 어떻게 볼 것인가?

□ 법률 개정 시도는 정치적 의도

- 보호대상 대통령기록의 접근·열람 요건 중 “국회의 재적 의원 1/2 이상 의결 시 가능”을 내용으로 한 법률 개정은 대통령기록의 보존·보호·역사적 전승이라는 본질적 목표를 훼손하는 것
- 접근·열람 요건을 완화하는 것은 알권리 보장을 위한 것이라기보다는 정치적 의도가 있는 것으로 추정
 - 이명박 정부에서 생산된 대통령기록도 차기 정부에서 정쟁의 대상으로 될 가능성 충분
 - 예를 들어 FTA와 관련된 사안, 독도와 관련된 정상회담 논란 등 여러 사안이 퇴임 후 논란 예상, 이때 정치권에서 대통령지정기록 접근·열람 문제가 대두될 것은 명약관화
 - 이와 같이 외교 문제가 발생할 것을 알고도 보호대상 대통령기록의 열람을 주장하는 것은 정치적 퍼포먼스라고 이해할 수밖에 없음

□ 대통령기록 보호 관련 조항 개정 추진 내용

- 대통령기록 보호제도를 보완한다면 오히려 접근·열람에 대한 보다 명확한 규정 필요
- 미국의 경우와 같이 “업무수행상 필요하고, 달리 다른 방법으로 획득할 수 없는 정보를 포함한 기록인 경우”라는 엄밀성 추가 필요
 - 미국의 경우 “대통령기록의 접근 제한 기간 동안, 대통령기록에 대한 접근권 제한 여부는 국립기록관리처장(The Archivist)이 자신의 판단에 따라 전직 대통령과 협의하여 결정한다”고 규정[미국 대통령기록법(44 U.S.C. Chapter 22) 제2204조 제(b)항의 (1)]
 - 문제는 우리의 경우 국가기록원(장)이 독립적이냐는 것

5. 이명박정부 대통령기록, 제대로 이관될 것인가?

□ 이명박정부 대통령기록, 어떤 기록이 얼마나 생산되고 있나?

○ 현재의 대통령기록 관련 논란은, 과연 이명박정권은 대통령기록을 어떻게 생산하고 있고, 얼마나 남겨 이관할 것인가 하는 의문

- 이명박정부의 대통령기록 생산은 전반적으로 부실한 것으로 추정

- 특히 정책결정 관련 기록이 체계적으로 남겨지고 있는지 의문
- 예를 들어 대통령기록의 생산 현황으로 볼 때 이전 정권과 확연한 차이가 있음
- 전자기록 생산이 부진한 것은 매우 우려할 상황

→ 이명박정부 청와대는 지난 4년 동안 185,570건의 전자기록을 생산했다고 보고했음. 이 수량은 참여정부가 생산한 전자기록의 1/5 정도에 불과

<참여정부 대통령비서실과 이명박정부 대통령실의 기록생산현황>

단위 천/점

		전자기록		비전자기록			합계
		전자문서 등	시청각기록 (사진, 동영상)	종이기록	선물 및 박물류	시청각	
이명박 정부	2008	35,390	80,258	4,915	86		
	2009	48,815	86,781	1,427	140	202	
	2010	51,534	87,210	2,028	208	160	
	2011	49,831	91,120	1,052	246	124	
	소계	185,570	345,369	9,422	680	486	541,527
참여정부	2003.3~2008.2	479,376	689,209	217,895	1,036	2,815	2,040,449

- 지난 4년간 생산한 기록의 통보 내용이므로 수량을 다 헤아리지 못해 실제 더 많은 기록이 생산되어 관리되고 있을 것이라 판단됨
- 그러나 생산현황 통보에서 누락되었다면 그것은 등록되지 않았다는 것을 의미하고, 미등록은 멸실 가능성이 매우 높음
- 이것은 임기 종료가 가까워질수록 폐기 유혹이 많아진다는 전례로 볼 때, 매우 우려되는 상황
- 한편, 결과를 중시하여 기획·입안과 경과의 기록보다는 최종 결정 기록만 남겼을 것이라는 추정은 매우 우려되는 것(이대통령 결과 중시 최종 기록만 남겼을 것, 서울신문 2011. 9. 23일자 11면 / <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20110923011011>)

□ 대통령기록 이관 부진의 전조(前兆)?

- 이명박정부는 ‘대통령기록유출논란’과 ‘대통령지정기록제도의 실효 상실’[대통령지정 기록의 접근(국회의 의결에 의한 열람과 영장에 의한 검찰의 열람)]로 이미 정치적 부담을 안고 있어 대통령기록 이관은 매우 부실할 것으로 예상되고 있음
- 특히 이번 NLL 논란을 비롯한 대통령기록보호제도 관련 논란은 더욱 정치적 부담이 될 것
- 이 모든 문제가 대통령기록을 남겼기 때문이라고 여길 가능성이 있으며, 정치적 논란보다는 차라리 민감한 대통령기록을 ‘처리’하는 것이 더 나은 선택이라고 판단할 가능성을 배제할 수 없음

□ 참여정부 대통령비서실은 이명박정부 청와대에 껍데기만 남겼는가?

- 청와대 대변인의 "우리가 전 정권에게 받은 기록이란 것은 껍데기뿐....."이라는 발언은 매우 유감
- 참여정부는 다음 정권의 청와대가 업무를 수행하는데 어려움이 없도록 매뉴얼 572개와 관련 기록 6만여건을 e지원시스템에 담아 인계
 - 또, 참여정부의 대통령기록 활용 요구에 따라 대통령기록보존시스템에 접근하여 보호대상 대통령기록과 비밀기록을 제외한 모든 기록을 열람할 수 있도록 하였음
- 참여정부의 e지원시스템의 기록을 삭제한 것은 전자기록관리상 너무도 당연한 조치
 - 전자기록의 특성상 폐기와 삭제의 차이 : 전자기록은 이관 후 복구될 수 없게 삭제하는 원칙
 - 참여정부 시기의 이관준비 및 실행 : 정식 이관 후 삭제되기에 무단폐기가 아니며, 진본사본은 대통령기록관에서 보존 중

□ 이명박정부 대통령기록 단 하나라도 더 남기기 위한 노력을 촉구함

- 이명박정부는 대통령기록 이관 준비를 잘하고 있는가?
 - 지난 8월 25일은 대통령기록물 관리에 관한 법률에서 정한 이관조치 시작일이며, 내년 2월 25일은 이관조치 완료일
 - 최근까지도 청와대는 이관 추진계획에 대한 공개 요구를 ‘공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다.’는 사유로 수용하지 않고 있음
 - 이관 추진계획 자체가 공개되지 않는 상황에서 다양한 추측이 이뤄질 뿐
 - 대통령기록관리전문위원회에서 대통령기록이관 추진 현황이 보고된 것은 올 6월이 최초이고, 아직 추가 보고가 없음

- 청와대에서 어떤 준비가 되고 있는지 학계나 언론 등에 알려진 바가 전혀 없음
- 대통령기록 이관을 위해서는 많은 준비가 필요함
 - * 이에 대해서는 금일 발제된 ‘대통령기록물법 제정 의의와 참여정부 대통령기록물 이관(이영남)’ 참고
- ※ 거의 완벽하게 기록을 남겨서, 기록으로 인해 정치적 논란이 되는 것은 매우 불행한 일
 - 그럼에도 이명박정부는 단 한 건의 기록이라도 멸실하지 않고 온전히 국가기록원으로 이관하길 기대함
 - 그것이 이명박정부에게 주어진 또 하나의 역사적 소명
 - 여당도 기록의 문제를 정쟁의 도구로 삼기보다는 이명박정부의 대통령기록이 온전하게 이관되도록 도와야 할 것

대통령기록을 둘러싼 논란에 대한 기록관리학과와 관련 시민단체의 입장

우리는 최근 서해북방한계선(NLL)과 대통령기록을 둘러싼 정치권의 논쟁을 지켜보며 우려를 금할 수가 없다. 전직 대통령기록의 유무를 따지는 것으로 시작해, 비공개분류나 지정 기록제도를 통해 보호되어 온 대통령기록을 보려고 하며, 근거도 불명확한 “비밀회담 녹취록”이니 “청와대 기록폐기”니 하는 주장까지 덧붙여지고 있어 황당하기까지 하다.

우리는 이러한 사안에 대하여 의견을 표명하는 것이 자칫 정쟁에 개입하는 것으로 비추어 질 것을 우려하여 지금까지 사태의 추이를 지켜보고 있었다. 그러나 정치권의 논쟁이 대통령기록물관리에 관한 법률을 개정해야 한다는 주장으로까지 발전하는 것을 보고, 이제는 우리들이 의견을 개진할 필요가 있다고 판단하였다.

우리는 대통령기록이 정쟁의 수단으로 사용되고 있는 점을 개탄하며, 아래와 같이 의견을 피력하고자 한다.

대통령기록을 정쟁의 도구로 삼아서는 안 된다.

대통령기록은 대통령의 직무 수행과 관련하여 대통령이나 대통령의 보좌·자문·경호 기관 및 대통령직인수기관에서 생산·접수한 기록이다. 대통령의 막중한 권한으로 볼 때, 대통령기록에는 국가적으로 중요하고 사회적 파급력이 큰 내용이 담기게 된다. 그러므로 역대 대통령은 기록 남기기를 주저하였고, 퇴임 시에 파기하거나 사적으로 반출하였다. 그런 까닭에 노무현 대통령 이전의 대통령 기록은 불과 33만 여 건밖에 남지 않았다.

국정 운영의 핵심적인 증거인 대통령 기록을 완전하게 남기는 것은 국민에 대한 의무이며, 역사에 대한 책임을 다하는 것이다. 그를 위해 대통령기록물관리에 관한 법률을 제정하

여 시행하고 전 정부의 대통령기록이 남게 된 것은 역사에 대한 사명감은 물론 그 법에 대한 신뢰가 있었기 때문일 것이다.

전임 대통령의 기록을 갖고 정쟁을 일삼는 것은 기록을 남겨봐야 퇴임 후 정치적 압박과 정쟁에 휘둘릴 뿐이라는 왜곡된 인식을 심어주고 말 것이다. 그 결과는 대통령기록을 남기지 않는 현상을 초래할 것이며, 그것은 곧 대통령 업무 수행의 책임과 투명성을 약화시킬 것이다.

대통령기록을 둘러싸고 논란을 일으켜 온 일부 정치권과 언론계는 당장 눈앞의 이익을 추구하여 국가에 장기적 손해를 끼치는 잘못을 저지르지 말기를 바란다.

대통령지정기록 제도는 기록을 잘 남기기 위한 제도이다.

대통령기록물관리에 관한 법률에 의하면 대통령은 열람·열람·사본제작 등을 허용하지 아니하거나 자료 제출의 요구에 응하지 아니할 수 있는 기간을 따로 정하는 보호대상 기록을 지정할 수 있다. 기록정보에 대한 공개와 비공개를 운용하는 정보공개법이 있음에도 불구하고 이러한 조항을 대통령기록물관리에 관한 법률에 반영한 것은 대통령기록의 생산과 보존을 보장하기 위해서는 일시적인 보호를 전제로 하는 특별한 수단이 필요하기 때문이다.

이러한 보호 장치가 없으면 그야말로 정치적 판단에 따라 기록을 남기지 않을 가능성이 매우 높다. 미국의 대통령기록관리법도 이러한 지혜를 제도에 반영하고 있다. 그렇다고 대통령지정기록이 영원히 비공개되는 것은 아니다. 개인의 사생활 관련 기록 이외엔 15년 이내에 해제되며, 그 안에도 지정권자가 해제할 수 있다.

지정기록제도는 국익과 정치안정을 저해하지 않으면서, 국정 운영의 기록을 세세히 남기는 취지로 마련된 것이지 비공개 자체를 목적으로 한 것은 아니다. 다만 알권리를 일부 제약하면서 기록을 남기기 위해 만든 지정기록제도에도 불구하고 대통령기록관리제도의 근간을 흔들어 이후 중요한 대통령 기록이 유실되어서는 안 될 것이다. 우리 역사에 체계적으로 마련된 대통령기록은 이제 겨우 한차례 기록·보존되었을 뿐이다. 그러므로 더 나은 대안을 마련하기 전까지 접근을 제한하는 지정기록제도는 현재대로 유지하여 제도를 정착시키는 것이 바람직하다.

이명박 대통령기록의 철저한 이관이 필요하다.

이명박정부 역시 대통령기록을 온전히 남길 책임이 있다. 지난 8월 25일은 대통령기록물 관리에 관한 법률에서 정한 이관조치 시작일이며, 내년 2월 25일은 이관조치 완료일이다. 최근까지도 청와대는 이관 추진계획에 대한 공개 요구를 ‘공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다.’는 사유로 수용하지 않고 있다.

우리는 제17대 대통령기록이 체계적이고 철저하게 이관될 것인지 주목하고 있다. 대통령기록은 대통령 개인이나 주변 집단의 소유물이 아니라 국민의 소유물임을 명심하고, 철저하고 완벽하게 이관하기를 바란다.

2012년 10월 30일

한국기록학회

한국기록전문가협회

한국국가기록연구원

투명사회를 위한 정보공개센터

참여연대