

대통령기록관리 제도 개선 및 체계 개편 방향

| 일 시 | 2020. 7. 28. (화) 14:00 ~ 17:00

| 장 소 | 대통령기록관 대강당

| 주 최 | 행정안전부 국가기록원



행정안전부
국가기록원

정책포럼 진행 일정 ||

시 간		주 요 내 용	비 고	
13:30~14:00	30'	등 록	발열체크 및 등록	
14:00~14:05	5'	개 회	사 회 자	
14:05~14:10	5'	인사 말씀	최재희 대통령기록관장	
14:10~14:40	30'	주제발표 1 대통령기록물관리제도 진단 및 개선 방향	안대회(국가기록원)	
14:40~15:10	30'	주제발표 2 대통령기록관리 체계 개편에 대한 소고	한상효(국가기록원)	
15:10~15:25	15'	휴 식	장내 정리	
15:25~17:00	95'	종합 토론	사회	김형국(국가기록원)
			토론	박종연(한국기록전문가협회) 윤은하(전북대학교)
17:00	-	폐 회	사 회 자	

Contents ||

|| 주제발표

- ▶ 대통령기록물관리제도 진단 및 개선 방향 **1**
안대희(국가기록원)
- ▶ 대통령기록관리 체계 개편에 대한 소고 **15**
한상효(국가기록원)

|| 토론요지문

- ▶ 대통령기록관리제도 진단 및 개선 방향/대통령기록관리 체계 개편에 대한 소고 **29**
박종연(한국기록전문가협회)
- ▶ 「대통령기록관리 체계 개편에 대한 소고」 토론문 **35**
윤은하(전북대학교)

주제발표 1

대통령기록물관리제도 진단 및 개선 방향

안 대 희(국가기록원)

대통령기록물관리제도 진단 및 개선 방향

2020. 7. 28.

국가기록원 대통령기록관 안대희



목차

- 01 들어가기 - 추진 배경
- 02 제도진단 및 개선 방향
- 03 나오기 - 향후 계획



01 들어가기 - 추진 배경



- ◆ **법률 제정('07년) 이후 대통령기록물 생산·관리 과정에서 나타난 문제점, 입법미비 사항을 포함한 체계 전반에 대한 제도 개선 필요**
 - * 국회(제20대 국회 의원입법 12명 16건), 전문가 단체·협회, 언론 등에서 대통령기록관리의 다양한 문제점을 지적하면서, 입법 미비사항 보완 필요성 제기
 - ◆ **대통령기록관리 제도 전반의 문제점, 입법미비 사항 등을 개정하기 위한 법률 개정안 국회에 제출('20년 6월)**
 - * 대통령기록물 생산 및 관리체계 개선, 대통령지정기록물 관리 개선 등 5개분야 19개과제
 - ◆ **법률개정안과 별개로 대통령기록물법 입법취지 및 운영현황, 이행여부 진단을 통해 지속적인 대통령기록관리 혁신 필요**
 - * 전직 대통령 열람, 대통령지정기록물의 보호 제도 등 핵심 사항
- **진단 결과를 내외부 전문가 의견수렴, 공론화 통해 개선 추진**

01

02 진단 및 개선 방향 - ① 전직 대통령 열람제도



1. 도입 배경

- ◆ **전직 대통령이 재임 시 생산한 대통령기록물에 대한 제도적 열람 환경 조성으로 향후 온전하고 누락 없는 이관을 유도**
 - 전직 대통령은 재임 시 생산한 모든 대통령기록물(지정·비밀기록 포함)을 열람할 수 있는 법적인 권리를 보장
- **대통령기록관장은 전직 대통령이 재임 시 생산한 대통령기록물을 열람하려는 경우 열람장소 및 시설이나 편의를 적극 제공하도록 규정***

*관련 규정

- ◇ 「대통령기록물 관리에 관한 법률」 제18조
 - 전직 대통령이 재임 시 생산한 대통령기록물에 대하여 열람하려는 경우에는 열람에 필요한 편의를 제공하는 등 이에 적극 협조
- ◇ 「대통령기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제10조제6항
 - 전직 대통령이 재임 시 생산한 대통령기록물에 대하여 열람하려는 경우에는 열람을 위한 전용 장소 및 시설이나 그 밖의 편의 제공 등의 방법으로 적극 협조

02

02 진단 및 개선 방향 - ① 전직 대통령 열람제도



2. 운영현황 및 문제점

◆ 법령 운영 초기부터 전직 대통령의 열람권 관련 대통령기록물 유출(제16대

대통령기록물 유출 논란) 논란이 발생*하였으나, 현재까지 미해결

* 법 제18조 '열람'의 범위에 "사본제공"은 포함되지 않는다고 유권해석(법령해석위원회, '08.9.16.)

- 다만, 지정·비밀을 제외한 일반 대통령기록물은 온라인 열람이 가능하도록 법을 개정*

* 17대 대통령 사무실에 전용선을 연결('13-'15년)하였으나 열람이 없어 회수 요청

<법률 및 시행령 개정 내용(2010년)>

법률	시행령
제18조(전직 대통령의 열람) 대통령기록관장은 대통령지정기록물 및 비밀기록물을 제외한 기록물에 대하여 온라인 열람을 위한 편의 제공	제10조의2(전직 대통령의 방문 열람) 열람을 위한 전용장소 및 시설이나 그밖에 열람에 필요한 편의 제공. 전용 장소 및 시설은 대통령기록관 내에 둔다. 제10조의3(전직 대통령의 온라인 열람) 온라인 열람을 요구하는 경우 전용회선 및 열람 전용 개인용컴퓨터나 그밖에 온라인 열람에 필요한 장비 설치. 사저나 사무실로 한정

03

02 진단 및 개선방향 - 전직 대통령 열람제도



◆ 전직 대통령의 기록물 열람 방식 및 열람 현황

- 2010년 시행령 개정을 통해 열람방식 구체화(방문열람 및 온라인 열람)

구분	방문 열람	온라인 열람
법적 근거	대통령기록물법 제18조, 동법 시행령 제10조의2	대통령기록물법 제18조, 동법 시행령 제10조의3
열람 절차	대통령기록관 내 위치한 전용 열람실 방문	사저 또는 사무실 중 1곳에 설치된 전용 단말기 통해 열람
열람 대상	재임 시 생산한 대통령기록물 (지정기록물, 비밀기록물 포함)	재임 시 생산한 대통령기록물 (지정기록물, 비밀기록물 제외)
열람 주체	본인 + 대리인	본인 + 대리인
열람 현황	(16대) '08년, 대리인 2회 방문 (17대) '14년, 대리인 2회 방문	이명박 前 대통령에 최초 제공 ('13.2월~'15.11월) * '10.8. 법 개정으로 근거 신설 (제18조) → '12.4~12월 구축(4.4억 소요) → '13.2.25. 서비스 개시(사저) → '15.11월, 대통령측 요구로 중단

◆ 독점적 열람권을 포함하여 전직 대통령의 대통령기록물 열람권을 법으로 보장하였으나, 통합대통령 기록관(세종시) 한 곳에서만 열람이 가능하여 사실상 열람권을 제한한다는 문제점도 제기

→ 입법취지와는 달리 전직 대통령 열람권 제한 지적

04

02 진단 및 개선 방향 - ① 전직 대통령 열람제도



3. 개선 방향

◆ 재임 기 생산한 대통령기록물을 전직 대통령이 수시로 열람하고, 회고록 집필 등을 통해 국가적으로 소중한 자산인 국정운영의 경험을 공유하도록 하여 사회에 기여할 수 있도록 개선 필요

◆ 방안 검토

- ① 전직 대통령의 열람권 보장을 위해 “사본제공”도 가능하도록 개선(기 정부안 반영)
- ② 온라인 열람 서비스 제공

※ 다만, 비밀기록물의 사저나 사무실 전용선 가능 여부 등은 관계법령 및 기관협의 필요

05

02 진단 및 개선 방향 - ② 대통령지정기록물 제도



1. 도입 배경

◆ 대통령기록물의 철저한 보호를 통한 생산 증진 및 미래세대 계승을 위해 도입된 대통령기록물법의 핵심 제도

- 대통령기록물 생산자의 관행화된 파기·유출을 방지하고, 능동적인 이관 및 기록관리를 수행할 수 있도록 도입한 제도임

◆ 국가안전보장 등 6가지 요건에 해당하는 기록물에 대하여 대통령이 지정할 경우 열람·사본제작과 자료제출의 요구에 응하지 아니할 수 있음(최대 15년, 개인사생활 관련은 30년)

대통령지정기록물 요건(대통령기록관리법 제17조 제1항)

- ① 법령에 의한 비밀기록(군사·외교·통일) ② 국민경제안정을 저해하는 기록
③ 대통령의 공무원 인사기록 ④ 개인사생활 침해기록
⑤ ‘비밀의사소통기록’ ⑥ 대통령의 정치적 견해나 입장이 표현된 기록

◆ 다만, 대통령지정기록물의 열람 등 예외(대통령기록물법 제17조제4항)

- 국회 재적의원 2/3이상 찬성의결, 관할 고등법원장 영장 등

06

02 진단 및 개선 방향 - ② 대통령지정기록물 제도



2. 운영현황 및 문제점

- ◆ 대통령기록물의 철저한 보호를 위해 도입된 지정기록물 제도는 제도운영 초기부터 국회, 검찰에 의해 열람됨으로서 철저한 대통령기록물의 보호를 통한 생산 증진은 위기에 봉착

* 국회 재적의원 2/3이상 찬성의결: 싹적불금 관련 자료제출요구(08.12.2.~08.12.13.) 등

** 관할 고등법원 영장: 대통령기록물 불법 유출 관련 수사('08.3.~'20.5.) 등

- ◆ 특히, 관할 고등법원장 영장(법제17조제4항제2호)은 국회 재적의원2/3동의와 등가성립이 되지 않으며, 영장의 범위가 넓어 제도운영의 취지를 반영하지 못한다는 지적 제기*

* '13년 남북정상회담 회의록 공개 관련 전문가협회 논평: "지정기록물 공개"는 정쟁의 해소를 위해 법치주의를 버리는 행위이자 대통령기록물 기본정신을 무너뜨리는 행위, 대통령지정 기록 실효 상실 의미, "우리는 대통령기록이 없는 나라에 살게 되었다"

07

02 진단 및 개선 방향 - ② 대통령지정기록물 제도



3. 개선 방향

- ◆ 제도도입의 취지를 살려 지정기록물의 열람 등 요건 강화

① 고등법원 영장에 의한 열람 조항 삭제

- ⊕ 실질적 대통령지정기록물 보호 가능
- ⊖ 국회 2/3이외의 열람 가능 조항이 없어, 세월호기록물 공개요구 등의 상황에서 논란 여지
- ⊖ 행정부·입법부·사법부 3권분립 위반 소지(사법부의 권한 제한 가능성 있음)

② 법원 영장에 더해 국회의결 등 이중적 보호장치 마련

- ⊕ 이중적 절차는 지정기록물의 보호 강화 가능
- ⊖ 사법부(영장 발부)+입법부(영장 발부 동의) 이중 절차는 타당성 있으나, 1호 조항(국회 2/3)과 유사하여 법체계상 적절성 검토 필요
- ⊖ 전직 대통령이 수사 대상이 될 경우, 적절성에 대한 정치적 논란 가능
- ※ 특별검사에 의한 수사대상으로 제한하는 방안, 전직대통령에 대한 직접 수사에만 한정하는 방안 등
- ※ 추가로 시민단체 등은 국민의 알권리 보장 측면(국민생명 관련 등)에서 열람 요건 확대 필요성 지속 제기, 국회에서는 수사 중인 사안에 대해서는 지정하지 못하도록 하는 등의 개정안 발의(20대 국회)

08

02 진단 및 개선방향 - ③ 권위 시 지정기록물 지정 권한



1. 현황 및 문제점

- ◆ 대통령 권위 시 대통령지정기록물의 보호기간 지정권자에 대한 명시적 규정 없음
- ◆ '17년 헌정사상 초유의 대통령 파면으로 인한 권위 시 대통령기록물 지정 권한에 대한 집행기관과 국회·학계 등의 법령해석 차이로 논란 발생

구분	의견
대통령기록관	「헌법」 제71조에 따라 권위 시 대통령의 권한은 대통령 권한대행이 행사하므로 권한대행이 보호기간 지정 가능
국회, 학계 등	현행 「대통령기록물법」은 탄핵을 상정하고 만든 법이 아니며, 지정권한은 인신전속권에 해당하므로 권한대행이 보호기간 지정 권한을 행사할 수 없음
<국가기록혁신 T/F>	대통령 유고·탄핵 시 기록관리 전반의 권한과 책임을 갖고 있는 대통령기록관에 의한 지정권한 행사

- ◆ 헌법재판소는 ‘녹색당이 제기한 황교안 대행의 박근혜기록물 이관 및 보호기간 지정에 대한 헌법소원(2017헌마359)’에 대해
 - 대통령기록물 이관은 국가기관 사이의 절차적 행위로 심판대상이 아니며, 권한대행의 보호기간 지정 행위를 기본권 침해의 법적 관련성이 인정되기 어렵다고 각하 결정(19.12.)

09

02 진단 및 개선방향 - ③ 권위 시 지정기록물 지정 권한



2. 개선 방향

① 권위 시 권한대행이 보호기간 지정

- 헌법 제71조, 대통령기록물법 제2조제1호, 제17조제1항
- 권위 되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 권한대행이 수행
 - ⊕ 헌법에 정한 규정에 따라 권한대행이 수행하며, 보호할 필요가 있는 대통령기록물의 보호 가능
 - ⊖ 파면 사유에 해당하는 기록물을 지정하여 비공개 수단 활용 가능성

② 대통령기록관리를 전문으로 하는 대통령기록관장에게 지정권한 부여

- 대통령이 사망하거나 직무를 수행할 수 없을 경우는 권한대행, 파면 시에는 대통령기록관장이 수행
 - ⊕ 대통령지정기록물 요건에 부합하는 기록물 보호 가능
 - ⊖ 헌법 상 권한대행의 권한 침해 소지(위헌 가능성), 대통령기록관장이 행사하기에는 지정권한에 비해 지위가 낮아, 다양한 정치적 압력에 대응하기에는 어려움 존재

③ 보호기간을 지정하지 않고 대통령기록관으로 이관하여 관리

10

02 진단 및 개선방향 - ④ 대통령기록관리체계 개편



1. 현황 및 문제점

- ◆ 「대통령기록물법」 제정('07)을 통해, 통합대통령기록관-개별대통령기록관 체계 법적 근거(제25조) 마련 및 통합대통령기록관 설치·운영('09~ 현재)
 - ① 순수 국가가 설립, ② 필요시 설치하되, 국가에 기부채납(전문위원회 심의) 및 필요한 경비 일부를 예산의 범위 안에서 지원 가능하도록 규정하였으나,
 - ※ 기부채납 시 건물의 총 면적은 최소 3천 제곱미터, 최대 5천 제곱미터 이내(영13조1호), 시설 및 장비는 공공기록물법 시설·장비 등을 따르도록 규정
- ◆ 초기 통합대통령기록관 설치 시 통합-분산 대통령기록관 체계 구축에 대한 다양한 논의*가 있었으나 통합대통령기록관 설치로 귀결
 - 좁은 국토, 가용자원의 집중, 비용문제, 역사왜곡 문제 등으로 우리나라 현실에서는 독립적인 통합대통령기록관 설치(기록원 소속이 아닌) 제안
 - * 한국국가기록연구원, <대통령기록물의 효율적 관리 방안>, 2006.
- ◆ 아울러, 대통령기록관장은 대통령기록물에 대한 효율적 활용·홍보를 위해 대통령기록관에 전시관·도서관 및 연구지원센터 등을 둘 수 있도록 규정*
 - *법 제24조 및 동법 시행령 제12조 제1항

11

02 진단 및 개선방향 - ④ 대통령기록관리체계 개편



- ◆ 대통령기록문화의 지평확대를 위해 대통령기록관리체계를 개편(통합-개별기록관 체계)하려하였으나, 정치적 쟁점으로 전면 재검토 결정('19.9.)
- ◆ 현행 법령 상 필요 시 개별대통령기록관 설치 및 시설기준을 제시하였으나, 기부채납 방식과 절차, 경비지원의 범위 등 구체적 근거조항은 미비
 - 시설 및 장비가 전자기록 시대 및 미래지향적 관점에서 걸맞지 않음
 - * 미국은 개별대통령기록관이 적당하고 안정적인 연구·전시시설을 운영하도록 건설계표준(Architecture and Design Standard for Presidential Libraries) 공표하도록 규정
- ◆ 현행 대통령기록물법은 소장기록물의 적극적인 학술연구 활용 및 서비스 정책을 지원을 규정하고 있으나, 다양한 학술연구지원 및 체계적 서비스를 전담할 수 있는 기능도 미흡
- ◆ 국정철학과 최상의 정책 결정 증거로서 정책 및 역사연구를 위한 중요기록으로 개별대통령기록에 대한 연구 및 활용 부실*

<*해외 연구기관 운영 사례>

- 외국의 개별대통령(수상)기록관은 지역대학·대학원, 연구소 등과 연계*
 - * 미국 프린스턴대 월슨정책대학원, 스탠퍼드대 허버연구소, 하버드대 케네디행정대학원, 영국 캠브리지대 처칠아카이브 등 전직 대통령 관련 연구소 활성화
- 전직 대통령의 국정운영 기록물을 활용한 연구를 통해 국가 중요 정책의 성공과 실패요인을 도출하여 국정운영 효율성 제고에 기여

12

02 진단 및 개선방향 - ④ 대통령기록관리체계 개편



2. 개선 방향

◆ 대통령기록문화의 지평확대를 위해 대통령기록물관리체계에 대한 다양한 공론화를 통해 개편 방안 마련

① 대통령기록물의 가치 제고를 위해 법령 상 가능한 연구센터 설치 검토

- 대통령기록물의 연구활용 등을 위한 서비스기반 조성(미국의 운영사례조사, 전담기구 확보, 주요정책 기록물의 서비스 등)과 소장기록물의 가치 제고 위해 <연구지원센터(열람+연구지원 등)> 적극 검토

② 개별대통령기록관 활성화 및 디지털환경 변화 대응 시설기준 유연화 검토

- 전직 대통령 기념재단 등과의 연계 등을 통해 민간·단체 등의 기부채납 방식의 개별 대통령기록관 활성화
- 개별대통령기록관 설치 의사 등에 대한 절차 검토
- 디지털환경 변화에 적극 대응한 시설기준 유연화 개선* 검토
- * 법령 상 전자적 생산·관리 원칙과 전자기록물 비중 확대 추세를 고려하여 개별기록관의 건립 기준의 완화 필요성 제기('17.8. 20대국회 박광온 의원 발의)
- 건물면적의 최소기준 완화(3,000㎡→2,000㎡)를 통한 기부채납 활성화

13

02 진단 및 개선방향 - ⑤ 대통령기록물 공개재분류 제도



1. 운영현황 및 문제점

◆ 법령개정 등 제도개선을 통한 업무효율화 추진

- 개인정보 비공개(6호) 제도개선 방안 마련*
- * 법률 개정안 국회 계류 중('20년 2월 현재): 6호 비공개는 30년간 재분류 미 실시

◆ 직원과 공무원 협업을 통한 전문적 업무수행 체계 구축 진행

◆ 하지만, 대통령기록물의 적극적인 대국민 공개를 위해 2년주기 재분류(공공기록물은 5년 주기) 제도를 도입하였으나, 재분류 실효성이 높지 않고, 업무 부담만 가증

〈관련 법령〉

■ 대통령기록물 관리에 관한 법률 제16조

- ① 비공개로 구분된 대통령기록물에 대하여 **이관된 날부터 5년이 경과한 후 1년 내** 재분류(제3항)
- ② **첫 번째 재분류 시행 후 매 2년마다** 전문위원회 심의를 거쳐 재분류(제3항)
- ③ 국가안전보장에 중대한 지장을 초래할 것이 예상되는 대통령기록물은 공개하지 않을 수 있음(제5항)

■ 공공기록물 관리에 관한 법률 제35조

- ① 영구기록물관리기관은 비공개로 재분류된 기록물을 **재분류된 연도부터 5년마다** 재분류(제4항)
- ② 통일·외교·안보·수사·정보 분야의 기록물을 공개하려면 생산기관장의 의견을 들어야 함(제5항)

14

02 진단 및 개선방향 - ⑤대통령기록물 공개재분류 제도



2. 개선 방향

◆ 합리적인 공개재분류 주기 설정 및 비공개정보(6호) 처리 방안 마련

- ① 공공기록물법 주기(5년) 도입
- ② 2년 주기 실시 유보
- ③ 새로운 주기 설정 등 검토
- ④ 비공개 정보(6호) 재분류 유예 가능한 근거 마련

◆ 업무 효율화를 위한 공개재분류 수행방법·절차 지속 개선

- 검토서 입력 간소화·표준화, 세부기준·통계 정비 등

15

02 진단 및 개선방향 - ⑥대통령선물 이관 및 관리



1. 운영현황 및 문제점

◆ 법령 상 대통령선물의 관리절차에 대한 별도 절차 마련 필요성 제기(인사혁신처 등)

- '10.2.4. 「대통령기록물법」 개정 이후 대통령선물이 대통령기록물에 포함되어, 대통령선물이 대통령기록물임을 분명히 하고 대통령기록관의 장에게 관리와 활용의 책임을 부여함
- 따라서, 「공직자윤리법」의 신고 및 관리·유지 등의 절차 적용 대상이 아니고, 대통령기록물의 이관 등 관리 절차에 따라 관리 필요

공직자윤리법	대통령기록물법
◦(신고의무) 공무원(가족 포함)이 외국으로부터 선물을 받은 경우, <u>소속기관</u> <u>의장에게 신고</u>(법 제15조) ◦(신고가액) 100달러 ↑ (10만원 ↑)(영 제28조) ◦(관리·유지) 문화적·예술적 가치가 있어 영구보존할 필요가 있는 선물은 <u>중앙기록물관리기관의 장에게 이관</u>하고, ◦다른 기관에서 관리·유지하는 것이 더욱 효율적인 선물은 <u>그 기관의 장에게 이관</u>(영 제29조)	◦(대통령기록물 정의)대통령(당선인 포함)의 직무수행과 관련하여 대통령, 보좌·자문·경호기관 및 인수위에서 생산·접수하여 보유하고 있는 기록물 및 물품 - 물품대통령상징물, <u>대통령선물</u>(「공직자윤리법」제15조에 따른 선물)(법 제2조)

16

02 진단 및 개선방향 - ⑦ 대통령선물 이관 및 관리



2. 개선 방향

◆ 법령 개정을 통한 대통령선물 관리절차 마련 검토

- 신고·등록기관에 대한 논란 발생의 가능성이 있어 별도 관리 절차 등 검토
- ‘대통령가족 선물’, ‘식품’, ‘동식물’ 등 이관의 법적 근거가 없거나 이관에 부적절한 선물의 처리에 관한 사항도 검토

◆ 영구보존 가치있는 대통령선물·박물의 선별을 통한 이관절차 필요

- 직무 관련성, 문화재적 가치, 국가적 보존가치, 장기 보존 가능성, 서고 수용능력, 보존비용 등을 고려하여 부적합 대상 선별

◆ 선물의 정기적 평가를 통해 처리방법(관리전환, 폐기, 처분 등)을 달리 할 수 있도록 제도개선책 마련

- ① 유관기관 협조에 따른 관리전환, ② 단순 폐기, 내용물 폐기(용기보존) 등 폐기, ③ 조달청 이관 및 매각 등 처분 검토

17

02 진단 및 개선방향 - ⑧ 대통령기록물 보존기간 및 폐기 절차



1. 운영현황 및 문제점

- ◆ 업무분석을 통한 기록관리기준표 설계 미흡, 단위관제별 보존기간 책정으로 적정성, 일관성 미흡(기관 간 유사 업무의 보존기간 편차 큼)
 - 아울러, 상당수 기록물이 단위과제 미지정 상태로 이관
- ◆ 평가결과(10~16년) 99% 이상이 보존기간 재책정 및 보류로 폐기 비율이 매우 낮음

2. 개선 방향

◆ (검토 방향) 대통령기록물의 특성을 고려한 평가 체계 개선

- ① (평가정책 마련) 보존기간 경과 및 미책정 대통령기록물을 행정적·사회적·역사적 가치 등으로 평가할 수 있는 근거 마련
- ② (보존기간 기준 마련) 대통령기록관의 적극적 기록관리기준표 설계 및 상시 점검 체계 마련, 대통령기록물 보존기간 관련 기준 정비(보존기간 7종 정비, 기록물유형에 따른 보존기간 책정 기준 재수립 등)
- ③ (전문적인 평가 조직·인력 운영) 보존기간 만료 이전에도 기록물 가치 중심의 상시평가, 형식적인 기록물 평가·폐기 심의 탈피, 평가 전담 조직 및 인력 충원 등

18

03 나가기 - 향후 계획



- ◆ 내외부 전문가 자문(계속), 기록관리 포럼 결과 의견 검토
- ◆ 대통령기록관리 프로세스 개선 방안 마련

감사합니다!!!

대통령기록관리 체계 개편에 대한 소고

한상효(국가기록원)

대통령기록관리 체계 개편에 대한 소고(小考)

2020. 7. 28.

한상효

Contents

국민과 함께하는 문화기관으로 거듭나기 위한
대통령기록 활용 중심 체계로 전환

01

대통령기록관리
체계의 출범

02

성과와 한계

03

해외사례

04

나아갈 방향

01 | 대통령기록관리 체계의 출범

01 대통령기록관리 체계의 출범



1 배경 및 경과

- > '03. 6. '행정개혁시민연합' 등 대통령기록관리 법률 제정 및 대통령기록관 설치 제안
- > '04. 11. ~ '05. 2. 감사원 정책 감사 → 대통령기록물 체계적 관리 위한 대통령기록관 조속한 설치 권고
- > '05. 10. 9. 대통령기록관리제도 개선에 관한 노무현 대통령 지시
 - 개선방안 마련을 위한 TF구성(정부혁신위, 대통령기록관리비서관실, 국가기록원 등)
 - 법령 제정 등 개선 추진방안 대통령 보고('06.3.31.)
- > '07. 4. 27. 대통령기록관리법 제정 공포
- > '07. 11. 30. 대통령기록관 직제 신설(정원 76명)
- > '07. 11. ~ '15. 11. 성남시 나라기록관 일부 사무실(4층) 및 서고(10개) 사용(16, 17대 이관)
- > '15. 11. ~ 현재 세종시 대통령기록관 이전, 개관('16.1.) 및 운영(18대 이관)

01 대통령기록관리 체계의 출범



2 대통령기록관 설치 필요성

> 「대통령기록관 설치·운영 방안 연구」 용역보고서(2007.11.15.)

- 대통령기록물법에 의하면, 우리나라의 대통령기록관은 역대 대통령의 기록물을 통합 관리하는 **통합 대통령기록관**을 기본으로 하고, **개별 대통령기록관**을 예외적으로 허용 ← 법 제25조(개별대통령기록관의 설치 등)를 근거로 제시
- 국가 소유인 대통령기록물을 **경제성과 효율성**에 입각하여 국가기록관리체계 내에서 **통합적이고 객관적**으로 관리
← 미국 개별대통령기록관 단점 제시(경제성과 효율성 문제 및 대통령의 공과(功過)를 객관적으로 조명하는 문제)
- 통합 대통령기록관은 대통령직을 수행하는 모든 과정을 기록화하는 것을 국가기록관리체계를 통하여 강제하는 한편, 국가기록관리체계를 통하여 대통령기록물을 보호할 수 있는 방안
- 통합 대통령기록관은 대통령기록물 생산기관에 대하여 기록화를 강제할 수 있는 장치로서 역할 수행, 또한 생산된 기록을 중립적이고 객관적인 입장에서 보호할 수 있는 장치로서 역할 수행
- 통합 대통령기록관은 국민의 입장에서 통합적이고 객관적으로 활용할 수 있는 방안
개별 대통령의 입장이 아니라 중립적인 입장에서 국민에게 서비스

5

Presidential Archives of Korea

01 대통령기록관리 체계의 출범



3 대통령기록관리 체계

> 대통령기록관의 기능(대통령기록물법 제22조)

- 대통령기록물 관리에 관한 기본계획의 수립·시행
- 대통령기록물의 수집·분류·평가·기술(記述)·보존·폐기 및 관련 통계의 작성·관리
- 비밀기록물 및 비공개 대통령기록물의 재분류
- 대통령지정기록물의 보호조치 해제
- 대통령기록물의 공개열람·전시·교육 및 홍보, 대통령기록물 관련 연구 활동의 지원
- 제26조에 따른(재임 전·후 및 재임 당시 개인기록물) 개인기록물의 수집·관리

> 대통령기록관의 운영(대통령기록물법 제24조 및 동법 시행령 제12조)

- 대통령기록물에 대한 효율적 활용 및 홍보를 위하여 대통령기록관에 전시관, 도서관 및 연구지원센터 등을 둘 수 있음
- 이 경우 다양한 전시·교육프로그램 운영 하고 국내외 대통령기록물관리와 관련된 기관과의 교류를 통하여 대통령기록물을 연구·활용하거나 이를 지원할 수 있음

> 개별대통령기록관의 설치 등(대통령기록물법 제25조)

- 중앙기록물관리기관의 장은 특정 대통령의 기록물을 관리하기 위하여 필요한 경우 **개별대통령기록관** 설치 할 수 있음
- 개인 또는 단체가 대통령령으로 정한 기준에 따라 특정 대통령의 기록물을 관리하기 위한 시설을 건립하여 국가에 기부채납 하는 경우에는 전문위원회의 심의를 거쳐 이를 1항에 따라 설치한 **개별대통령기록관**으로 봄

6

Presidential Archives of Korea

02 | 성과와 한계

02 성과와 한계



1 대통령기록물 수집, 관리, 전시 및 서비스 등 통합적 관리 위한 대통령기록관 설치

> 대통령기록관 개관

- 위치 : 세종특별자치시 다솜로 250
- 규모 : 연면적 31,219㎡ (약 9,444평), 지하 2층 / 지상 4층
- 소요예산 : 1,094억원 (행복청 특별회계)
- 준공 : 2015. 5. 14. / 개관 : 2016. 1. 14.



> 역대 대통령 기록물 통합 전시관 구축

- 규모 : 4개 전시실, 면적 2,333 ㎡ (약 707평)



02 성과와 한계



2 대통령기록물의 안전한 보존 및 과학적 처리를 위한 시설·장비 인프라 구축

> 보존서고 현황

- 규모 : 총 18개 (서가길이 19.2km, 면적 5,950㎡ (약 1,802평))
- 종류 : 지정·비밀서고 3개, 사진필름·전자·자기매체 서고 3개
행정박물·선물 서고 6개, 일반문서고 6개
- 서가형태 : 이동식 모빌렉(문서), 고정식 목재서가(행정박물, 선물)



> 보존처리 시설 현황

- 규모 : 총 9개 처리실, 면적 8,397㎡ (약 2,545평)
- 주요처리실 : 행정박물선물실, 서화유화실,
디지털시청각실, 디지털포렌식실
- 주요장비 : X-ray검사장비, 대형그림스캐너 등



9

Presidential Archives of Korea

02 성과와 한계



3 16, 17, 18대 대통령기록물 이관 및 관리

> 이승만대통령 ~ 박근혜대통령 기록물 약 3천1백만건 관리, 법제정이후 대통령기록물 관리 집중

기록물별 현황	합계 (천건/점)	문서(천건)	시청각(천건)	간행물·도서 (천건/권)	행정박물(천점)	행정정보 데이터(천건)	웹기록(천건)
	31,270	3,597 비전자 1,757 전자 1,840	3,946	39	17	9,224	14,448

대통령별 현황 (단위:천건)	합계	이승만	윤보선	박정희	최규하	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜
	31,270	94	4	76	36	98	47	134	807	7,863	10,880	11,229

10

Presidential Archives of Korea

02 성과와 한계



4 상설전시, 기획전시 및 교육 프로그램 운영

> 전시관 방문객 현황

방문객 현황	합계 (명)	2016	2017	2018	2019	2020(상반기)
	628,278	171,330	149,961	149,937	145,268	11,782

> 기록문화 체험프로그램(체험, 진로탐색, 견학) 참여자 현황

참여자 현황	합계 (명)	2016	2017	2018	2019	2020(상반기)
	10,453 (424회)	1,828 (60회)	1,899 (77회)	4,078 (166회)	2,648 (121회)	0 ※코로나19

※ 초·중·고·고등학생 대상 대통령기록문화 체험교실, 중·고등학생 대상 진로탐색프로그램, 기록문화 초청 프로그램(취약계층 대상)

(초·중·고·고등) 역대 대통령기록 탐방&대통령기록관 모형 만들기, 대통령의 역할과 권한&대통령의전차량 체험, 민주주의 선거교실&대통령 선거포스터 만들기
(초·중·고등 분리) 한지의 우수성&한지공예(초등) / 보존과학자&복원체험(중·고등)

11

Presidential Archives of Korea

02 성과와 한계



5 법제정('07) 이후 대통령 재임기 생산 기록물 위주 관리

> 민간(유족 및 재단) 및 지자체 등 소장 대통령 기록물·유품 현황(※실제 보유물량과 차이가 있을 수 있음)

대통령기록관 외 소장 현황	대통령	합계	상세내역(단위: 건, 장, 매, 개)	비고 (대통령기록관 소장량)
	이승만	2,539	유족(2,377*), 고성별장(53), 창원별장(?), 제주별장(109) * 대통령기록관 위탁 보존 중	94,225
	윤보선	13,462	유족(13,462*) * 대통령기록관 위탁 보존 중 (아산 기념관 완공시 이관 예정)	3,643
	박정희	20,087	박정희대통령전자도서관(14,417), 박정희역사자료관(5,670)	75,690
	최규하	?	추가 조사 필요	36,439
	전두환	?	추가 조사 필요	97,855
	노태우	?	추가 조사 필요	47,230
	김영삼	233,789	김영삼대통령기록전시관(약233,789), 김영삼민주센터(?)	133,961
	김대중	520,904	김대중도서관(468,686), 김대중디지털도서관(46,718), 김대중노벨평화상기념관(약5,500)	807,217
	노무현	1,523,445	노무현재단(1,491,092), 노무현자료관(32,353)	7,863,229
	이명박	?	덕실관(?)	10,879,864
	박근혜	?	추가 조사 필요	11,229,088

12

Presidential Archives of Korea

02 성과와 한계



6 보존·관리 중심 운영 체계, 전시·교육·연구지원 등 공개·활용 부족

- 통합 전시로 대통령별 형평성 우선 고려, 대통령직에 대한 나열적 전시 → 재방문의사 ↓
 - 대통령별 특색이 반영된 전시 콘텐츠 제작 등 활용에 한계 노정
 - 대통령직에 대한 소개 위주, 역사속에서 대통령의 역할을 전달하기에 무리
 - 전시된 행정박물 및 선물과 역사적 사건과의 연결 부족, 대통령기록물에 대한 역사적 가치를 높이기에 한계
- 대통령기록물을 접하고 분석하는 교육프로그램 부재 → 교육학습효과 ↓
 - 교육대상과 교육취지가 상이한 프로그램에도 교육내용과 교육방법(만들기, 견학, 체험)이 동일
 - 소장 자료를 직접 분석하고, 그 맥락을 확인하고, 또래 집단과의 상호작용으로 문제를 해결하는 교육방법 부재

※ 현 전시관(B1) 체험공간 증설 및 어린이 체험 등 프로그램 확대 예정('20.12.)
- 대통령기록물 연구지원 사업의 단절 → 대통령기록물 관련 연구 ↓
 - '08~'14년간 학술회의, 세미나, 학술발표회 개최
 - 2013 ~ 14년(2년) 지정연구 및 자유연구 지원, 2020년 우수논문공모 재추진

03 | 해외사례

03 해외사례



1 대통령기록물 특성과 국내외 관련기관 대통령기록물 관리 범위

미국 개별 대통령기록관		
한국 대통령기록관		한국 대통령기념관
구분	대통령기록물, 대통령 개인기록물	대통령 기념품, 유품
근거법률	대통령기록물법 제2조, 대통령기록물법 제26조	전직대통령예우법 제5조의2(령 제6조의 2)
생산기관	공공성 (대통령 보좌, 자문기관 및 경호업무 수행기관)	다양성 (대통령개인, 개인, 단체, 정당, 기업 등 다양한 계층)
생산의무	의무성 (생산의무 있음)	자율성 (생산의무 없음)
생산기간	분절성 (주로 재임기간 중 생산기록물, 일부 개인기록)	연속성 (대통령 개인의 생애주기 전체에 해당)
소유권	국가 (법제정('07)이후)	사유재산 (대통령 개인 또는 권리승계 개인 및 단체)
정보유형	민감성 (정치, 외교, 경제적 민감정보 포함 → 공개 신중)	기념성 (일기, 편지, 메모, 성적표, 수집품, 취미용품 등)
관리주체	국가 (중앙 집권적 관리)	개인(유족), 기념재단 등 (권리승계 단체에서 분산 관리)

15

Presidential Archives of Korea

03 해외사례



2 대통령 기록관 전시 프로그램

구분	한국의 대통령기록관	미국의 개별 대통령기록관
전체주제	대통령직	대통령 개인
기본방향	대통령별 형평성, 보편성, 객관성 우선 고려	대통령 생애, 재임기 사건과 대통령의 결정, 재임기 정책 등 인물, 사건 중심 구성
전시방식	전시 프로그램별 나열식 (모든 전직대통령 텍스트이미지, 휘호, 통일정책)	스토리텔링 방식 (생애 → 선거 → 취임 → 주요정책·사건 → 기념)
전달방식	일방적 정보전달, 교육프로그램 등과 연계 부족	소통 및 상호작용, 교육프로그램등과 연계 활발
전시품목	재임기 기록물, 행정박물, 해외선물 등 한정적	재임기 기록물(행정문서)뿐만 아니라 대통령 생애주기를 대표하는 다양한 개인기록물

16

Presidential Archives of Korea

03 해외사례



3 대통령기록관 교육 프로그램 (교육내용)

▶ 대통령기록관별 교육 내용 분석 및 비교

	대통령직			대통령 개인				역사			시민교육			기록관리			그 외
	역할	자질	선거	생애	업적	관계	영부인	시대상	사건	민주	리더십	입법	시민	이용	교안	기록	
루즈벨트	○	○	X	○	X	X	○	X	○	○	○	X	X	○	○	X	○
트루먼	○	X	X	○	X	X	X	○	○	○	○	X	X	X	X	X	X
아이젠하워	○	X	X	○	X	X	X	○	○	○	○	X	X	○	○	X	X
후버	X	X	X	○	X	X	○	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X
존슨	○	X	X	○	X	X	X	○	○	X	○	X	X	○	○	X	X
케네디	○	○	○	○	○	X	X	○	○	○	X	X	○	○	○	X	○
포드	○	X	X	○	X	X	X	X	○	X	○	X	X	X	X	X	X
카터	○	X	○	○	X	X	X	○	X	○	X	○	○	X	X	X	X
레이건	○	X	○	○	X	X	X	○	○	○	○	X	X	○	○	X	X
부시	○	X	X	○	X	○	X	○	○	○	X	○	○	X	X	X	X
클린턴	X	○	X	○	○	○	X	○	X	X	○	X	X	○	○	X	X
대통령 기록관	X	X	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	○	X

※ 「2012.이진영. 석사논문」 인용 및 일부 현행화(붉은색)

17

Presidential Archives of Korea

03 해외사례



3 대통령기록관 교육 프로그램 (교육방법)

▶ 대통령기록관별 교육 방법 분석 및 비교

	기록물	연계	시청각	지리학	DBQ	국제	역할극	작문	만들기	게임	브레인	토론	의사	강의	전략	스토리
	분석	짓기		결합		발표					스토밍		결정			텔링
루즈벨트	○	○	○	X	○	X	○	X	X	X	○	○	○	○	○	○
트루먼	○	○	○	○	X	○	○	○	X	X	○	○	○	○	○	X
아이젠하워	○	○	X	X	X	X	○	X	X	○	○	○	○	○	○	X
후버	○	X	○	X	X	X	X	X	X	X	○	○	X	X	○	X
존슨	○	○	X	X	X	○	○	○	X	○	X	○	○	X	○	X
케네디	○	○	○	○	○	○	X	○	X	○	○	○	X	○	○	X
포드	○	○	○	X	X	X	○	X	X	X	○	○	X	○	○	X
카터	○	X	X	X	X	X	○	X	X	○	X	○	X	X	○	X
레이건	○	○	○	X	X	X	○	○	X	X	○	○	○	X	○	X
부시	○	X	○	X	X	X	○	○	○	○	X	○	X	X	○	X
클린턴	○	○	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	○	○
대통령 기록관	X	X	X	X	X	X	△	X	○	X	X	X	X	○	○	X

※ 「2012.이진영. 석사논문」 인용 및 일부 현행화(붉은색)

18

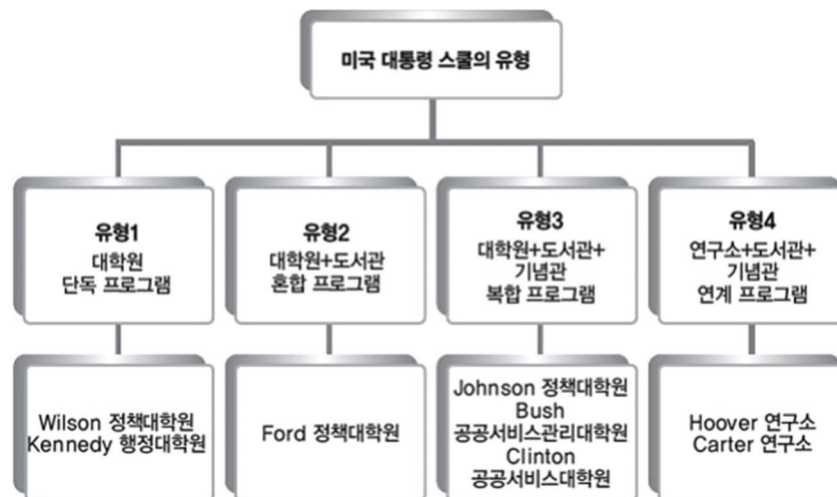
Presidential Archives of Korea

03 해외사례



4 대통령 기록 연구 지원

> 미국 대통령 스쿨의 유형



※ 「2011.함성득. 한국에도 '대통령 스쿨' 을 만들자(특별기고)」 인용

19

Presidential Archives of Korea

04 | 나아갈 방향

국민과 함께하는 문화기관으로 거듭나기 위한
대통령기록 활용 중심 체계로 전환

04 나아갈 방향



1 국내외 대통령기록물관리 관련 기관간 교류 협력 강화

- 대통령기록물 관련 유족, 재단 또는 기념관 간 교류·협력 체계 구축
 - 대통령기록물관리 관련 기관간 교류 정례화, 보존 인프라 및 복원 인력 등 정부의 지원 체계 마련
 - 민간 소장 대통령 개인기록물 중 국가적 보존가치가 있는 기록물에 대한 발굴, 보존 및 활용 위한 협력
- 대통령별 재임 전·후 활동 기관 간 협력을 통한 대통령 정치활동기록 및 개인기록 수집 강화
 - 대통령 개인의 역사적 맥락 파악에 중요한 기록물에 대한 소재 정보 데이터베이스 구축
 - 소속 단체(정당, 국회, 기업 등)간 협약 등 대통령 재임 전·후 기록물에 대한 안정적 수집 기반 마련
- 대통령기록관이 국민에게 대통령별 생애주기 전체 기록물의 온라인 서비스 위한 중심 기능 수행
 - 대통령기록관과 대통령별 기념관이 함께 디지털대통령기록관(홈페이지)을 구축할 수 있도록 온라인 플랫폼 마련
 - 국민이 온라인에서 대통령기록물과 대통령의 개인기록물을 통합적으로 이용할 수 있도록 서비스 환경 마련
 - 해외 콘텐츠 연계 등 해외 기관간 교류 확대

21

Presidential Archives of Korea

04 나아갈 방향



2 다양한 교육 프로그램 개발

- (교육대상) 다양한 계층을 대상으로 하는 교육 프로그램 다각화
 - 초등학생, 중학생, 고등학생, 교사, 연구자(대학생), 가족, 미취학아동(지역특성 감안) 등 교육 대상 확대
 - 교육 대상별 교육내용 및 교육방법을 달리한 맞춤형 교육으로 설계, 개인의 연대기적 학습 기관으로써 기능 수행
- (교육 내용) 기록자원 기반의 프로그램 개발
 - 대통령기록관 소장 기록물을 직접 보고, 분석하며 당시 시대 및 사건에 대한 역사적 이해를 도울 수 있도록 프로그램 개발
 - 서로 다른 대통령기록물간의 맥락과 상관관계 파악 등 기록을 통한 역사적 해석을 경험할 수 있도록 지원
- (교육 방법) 또래 집단간 상호소통 및 문제 해결 프로그램 개발
 - 상황극, 역할극, 토론, 의사결정 등 적극적인 참여를 유도하는 교육방법을 프로그램에 접목
 - 자신 의견 발표, 동료 의견 경청 및 의사결정에 이르는 프로그램의 적극적 도입으로 사회참여 경험 제공

22

Presidential Archives of Korea

04 나아갈 방향



3 대통령기록 연구지원 강화

> 대통령기록 연구지원 모델 개발

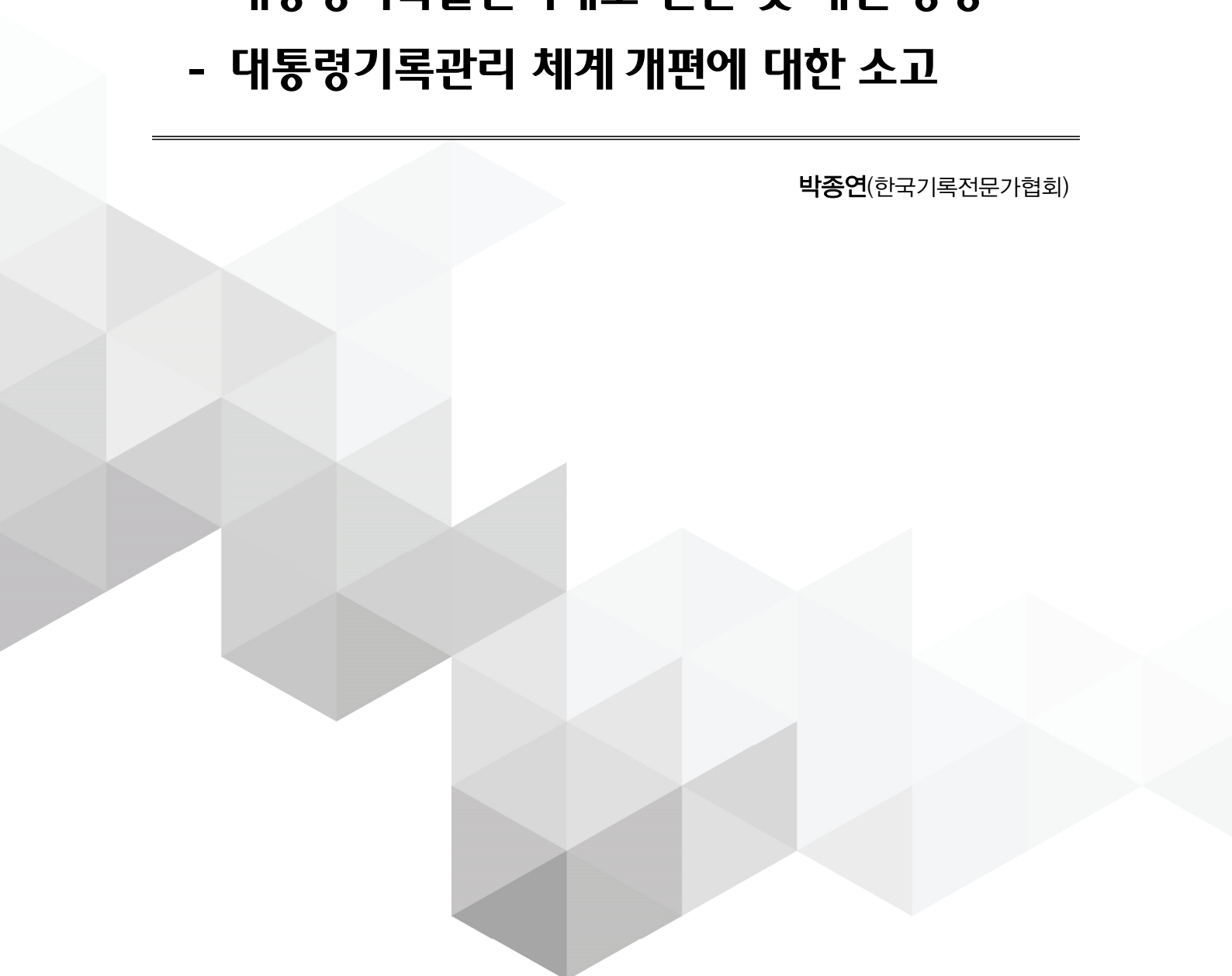
- (모델 1 : 열람 및 연구지원센터) 보다 많은 국민에게 대통령기록물 열람, 활용 및 연구 지원. 지역 선정, 예산확보 등 관건
- (모델 2 : 대통령스쿨) 미국식 중 대학원-기록관-기념관 협력 모델. 대학 참여, 선정 투명성 확보, 공감대 형성 등 관건
- (모델 3 : 온라인 연구지원센터) 디지털시대에 부합. 다만 비공개 기록의 온라인 접근에 대한 인증 및 보안조치 등 필요

> 지속적 연구지원을 통해 미래의 공공지도자 육성에 기여

- 여러 대학, 교육기관 및 단체 등과 교류·협력을 확대하여 지속 가능한 대통령기록 연구지원 기반 조성
- 역대 대통령기록물 기반으로 이론과 실무를 겸비한 전문성 있는 미래 공공지도자 양성

-
- 대통령기록물관리제도 진단 및 개선 방향
 - 대통령기록관리 체계 개편에 대한 소고
-

박종연(한국기록전문가협회)



대통령기록물관리제도 진단 및 개선 방향

박 종 연(한국기록전문가협회)

대통령기록관리제도 개편 무엇을 위한 것인가?

현재 대통령기록법의 전반적인 문제를 단순히 입법 미비 사항으로 치부한다면 대통령기록관리제도에 대한 논의의 폭은 매우 협소해질 것이다. 또한 입법 미비 사항의 해결이 대통령기록관리제도 혁신의 시작이자 끝으로 여겨질 수도 있다. 따라서 대통령기록관리제도 혁신의 시작은 입법 미비 사항의 해소가 아닌 대통령기록관리체계에 대한 전반적인 재검토에서 출발해야 한다.

제도의 개선은 당대의 사회상을 반영하는 동시에 미래를 대비하는 성격을 지니고 있다. 즉, 당장의 문제를 해결하는 것에 초점을 두기보다는 앞으로 10년의 대통령기록관리체계에 대한 설계를 기반으로 해야 한다. 본 발표에서 다루어진 ‘전직 대통령 열람, 지정기록물, 결위 시 지정권한, 개별대통령기록관, 공개재분류, 폐기절차 등’은 대통령기록관의 당면 과제이다. 그렇다면 이러한 당면 과제만이 대통령기록관리제도 개편을 위한 시급한 사안인가 질문을 던져본다.

이 당면 과제를 해결한다고 대통령기록관리체계의 변화가 수반되는 것은 아닐 것이다. 당장 내일이라도 또 다른 현안이 대통령기록관리체계를 뒤 흔들 수 있을 것이다. 그럼 다시 당면 과제에 맞서 입법 미비를 이유로 제도 개선을 또 추진할 것인가?

지금이라도 논의의 폭을 확대하고 돌아봄이 필요하다. 당면 과제에서 벗어나기 위한 출구를 찾는 것이 아닌 대통령기록관리체계의 전반을 돌아봐야 한다. 돌아봄의 첫 시작은 대통령기록관리체계의 시작부터 끝까지 모든 부분에서 시작되어야 한다. 대통령기록의 생산 환경의 현황, 이관과 보존, 활용 그리고 기록관리 환경의 변화, 인식개선까지 전 과정에 거칠 검토를 통해 문제를 진단해야 한다. 특정 업무 담당자가 모든 것을 해결할 수는 없다. 돌아봄은 조직에서 시작되어 공동체로 확대되어야 한다.

돌아봄의 두 번째는 경험과 문제의식의 공유이다. 대통령기록관리체계의 혁신과 변화를

위해서 가장 필요로 하는 것이 무엇인지 알 수 있는 곳은 국가기록원과 대통령기록관이다. 대통령기록관리는 공공기록관리와 달리 현장의 전문가들이 자신들의 지식으로 유추하거나 체득할 수 있는 것이 아니다. 그것은 오롯이 국가기록원과 대통령기록관의 전문가들만이 갖고 있는 것이며, 그들의 경험과 문제의식은 제도 개선의 밑거름이 될 수 있다. 따라서 경험과 문제의식의 공유를 위한 유연성이 발휘될 필요가 있다.

돌아봄의 마지막은 대통령기록법의 목적과 필요성이다. 2007년 제정된 대통령기록법의 목적과 필요성이 현재에도 유효한지 기록공동체 내에서부터 재검토해야 한다. 대통령기록법의 목적이 기록관리 환경 변화에 얼마나 조응할 수 있는지, 국민들에게는 어떻게 인식되고 있는지를, 더 나아가 법령상 주무 기관인 국가기록원과 대통령기록관에서는 어떻게 이해하고 있는지 살펴봐야 한다. 그리고 이는 대통령기록관의 존립과 관련한 문제로까지 확장해야 한다. 10년 뒤 대통령기록관이 과연 국민들에게 필요한 공간인지 답을 찾아야 한다.

돌아봄은 끝이 아닌 시작이다. 시작의 방향이 어긋난다면 결과 또한 어긋날 수 있을 것이다. 그리고 또다시 법제도의 변화라는 미봉책이 나타날 것이다. 과연 무엇을 위한 대통령기록관리제도의 개편인지 능동적으로 다시 돌아볼 필요가 있다.

대통령기록물관리제도 체계 개편에 대한 소고

체계 개편 아닌 정상화를 위해

통합적으로 대통령기록을 관리하는 방식은 대통령기록의 안정적인 생산과 보호를 담보하기 위한 사회상이 반영된 결과였다. 그리고 십수 년이 지났다. 안정적인 생산과 보호를 통해 활용이 가능할 것이라고 여겨졌던 대통령기록은 지난 십여 년간의 환란을 거치면서 이제 당장 생산과 보호의 문제를 걱정해야 하는 처지이다. 이와 더불어 대통령기록관의 역할과 위상에 대한 고민도 계속되고 있다.

한편으로는 인프라의 문제가 현실적인 문제로 다가올 수도 있다. 서고의 부족과 전문 인력의 부재를 절감하게 될 수도 있을 것이다. 그러나 외형적인 문제보다 더욱 심각한 사안은 전문성에 대한 문제일 수 있다. 대통령기록관리 업무 절차의 전문성을 말하고자 하는 것은 아니다. 대통령기록에 대한 전문성을 말하고자 한다. 과연 국가기록원과 대통령기록관에는 ‘대통령기록 전문가’가 얼마나 있을까? 시원한 답을 듣고 싶다. 대통령기록을 연구하고 기록의 특성에 따른 대통령기록관리체계를 고민하는 전문가가 얼마나 되는지 알고 싶다.

행정기관이기에 제한적인 업무를 할 수밖에 없었다고 한다면 다음과 같은 물음에 대한 답을 듣고 싶다. 전시, 교육, 연구지원을 위한 콘텐츠의 생산 방식은 어떠했는가? 미국과 한국의 대통령기록의 범주 차이를 인지하고 있다면 무엇을 우선적으로 고민해야 할 것인가? 그동안 전시, 교육, 연구지원을 위한 서비스 대상은 누구였으며 이들은 무엇을 요구하였는가? 대통령기록의 활용을 통해서 대통령기록관이 얻는 이득은 무엇인가? 그리고 이 이득으로 대통령기록관은 또 어떠한 혜택을 받을 수 있으며, 다른 무엇을 할 수 있는가? 결국 대통령기록관은 무엇을 하고 싶은가?

대통령기록관은 여타 정부기관과는 그 시작부터 성격이 다르다는 것을 인지해야 한다. 기계적 중립성에 매몰된 전시와 교육이 설립 당시부터 필요한 것은 아니었을 것이다. 대통령기록 전문가의 부족(또는 사라짐?)이 예견된 것도 아니었을 것이다. 이용자의 니즈를 충족시키지 못한 것도 예상하지 못한 결과였을 것이다. 그러나 이러한 결과들은 대통령기록관이 보존시설이라는 각인을 지울 수 없게 한 것이다.

이제 선택의 길에 서야 한다. 무엇이 필요한지, 무엇을 정상화해야 하는지 선택할 필요가 있다. 그리고 그 선택의 길에서 대통령기록관리를 단순히 이관 받은 기록을 관리하는 것에서 만족하는 것이 아니라, 국민들이 대통령을 기억하고 평가할 수 있도록 하기 위해서는 그에 따른 준비를 해야 한다. 아니 이제 그 의지를 보여야 한다.

지금 대통령기록관이 마주한 현안인 대통령기록관의 분리는 선택과 준비의 시작이며 의지의 표명일 것이다. 제도적으로 마련된, 새로운 환경을 만들 수 있는 기회를 부여받게 된 것이다. 이 기회를 통해 대통령기록관의 기능을 확대하고, 더 국민들에게 다가가기 위해 치열하게 연구해야 한다. 대통령 기념관 등과의 연대와 협력을 넘어서, 관련 기억기관을 포괄하는 구상도 필요하다. 그것도 아니라면 현재와 같이 법에 규정된 프로세스를 ‘처리’ 하는 것에만 만족해야 한다.

「대통령기록관리 체계 개편에 대한 소고」 토론문

윤 은 하(전북대학교)

「대통령기록관리 체계 개편에 대한 소고」 토론문

윤 은 하(전북대학교)

2003년 처음 통합대통령기록관 출범부터 현재에 이르기까지 국내 대통령기록관 체계의 한계와 성과에 대한 꼼꼼한 설명 잘 들었습니다. 발표를 해주신 한상효 선생님께 감사드립니다.

현재 기록학계에서 대통령기록관 제도의 개선을 바라보는 논의가 점점 뜨거워지고 있습니다. 찬반 의견이 점점 팽팽해지는 가운데 현 제도의 장단점과 우리가 대통령기록제도의 정상화를 위해 고민하고 해결해야 할 이슈들이 무엇인지 점점 더 부각되고 있다는 점에서 고무적이라고 생각합니다. 저는 발표자께서 주장하신 내용, 즉 개별 대통령기록관이 연구서비스 분야에서 통합 기록관에 대해 명백한 장점이라고 말하신 부분에 한정해서 토론해 보고자 합니다.

저는 2018년 ‘디지털 기반의 대통령기록관리 혁신 및 관리체계 구축’ 연구 용역을 수행하면서 개별대통령으로 전환할 경우 사실상, 예상했던 것 보다 많은 정치적, 제도적, 경제적 변수들이 있을 수 있다는 것을 깨달았습니다. 그래서 여러 개별대통령기록관의 모델을 검토하면서 나름 가능한 정치적으로, 경제적으로 그리고 기술적으로 안정적인 모델을 찾아보려 했으나 만족스러운 모델을 찾기가 쉽지가 않았습니다. 그럼에도 그 변수 중 가장 분명하고 명백해 보이는 장점은 발표자께서 말씀하셨듯이, 대통령기록을 기반한 연구 서비스의 활성화 부분이라고 생각했습니다. 통합기록관의 경우, 한상효 선생님의 말씀처럼, 태생적으로 정치적이라는 한계 속에서 어느 대통령의 기록물에도 적극적인 연구 서비스를 하기 어렵다는 단점을 가지고 있다는데 저도 동의했고, 미국의 경우를 보아도, 개별대통령기록관이기 때문에 가능한 연구 서비스가 분명 존재하고 있다고 생각했습니다.

이러한 전제를 바탕으로 드리는 저의 질문은 3가지입니다.

첫째, 연구서비스 지원의 관점에서 볼 때, 개별대통령기록관이 통합대통령기록관의 대통령기록

서비스에서 오는 문제를 어떻게, 혹은 얼마나 해결할 수 있는지에 대한 질문입니다. 정치적으로 독립되어 좀 더 자유롭고 공정한 서비스를 제공할 수 있을 것이라는 약간의 모호한 기대감 이상, 실질적인 기록관리 프로세스와 조직 운영의 측면에서 볼 때, 개별대통령기록관이 이관부터 서비스에 이르기까지 통합기록관이 가지고 있었던 구조적 문제를 해결하고, 실질적으로 연구지원 서비스를 지원할 수 있는 체계로 바뀔 수 있다고 보시는지요. 예를 들어, 통합대통령기록관보다 개별 대통령기록관이 생산기관에서 개별대통령기록관의 이관과 수집이 더 서비스 중심으로 이루어지도록 하는데 유리한지, 또는 개별 대통령기록관에서는 분류 및 정리기술 작업이 통합기록관보다 서비스에 유리하도록 시행될 수 있는지, 또는 보존정책이나 보존방식 측면에서 개별대통령기록관이 통합기록관보다 원활한 서비스를 지원하기에 충분한지에 대한 질문입니다.

둘째, 지정기록물과 연구지원서비스에 관한 질문입니다. 지정기록물의 관리는 아마도 대통령기록관리 프로세스의 가장 중요한 부분이자 동시에 기록물의 원활한 서비스를 저해하는 가장 큰 걸림돌이라고 생각됩니다. 왜냐하면 용역보고서에 따르면, 16대 노무현 대통령기록물 총 이관량의 3분의 1이 지정기록물로 지정되어 있고, 17대 이명박 대통령의 기록물 총 50만 건 중 약 절반에 해당하는 25만 건이 지정기록물로 지정되어 있으며, 18대 박근혜 대통령기록물 중 총 40만 건의 기록물 중 2분의 1이라고 할 수 있는 20만 건의 기록물이 지정기록물로 등록되어 있다고 알려져 있습니다. 이는 사실상 중요하고 민감한, 그래서 많은 사람들이 관심을 가지고 찾을 만한 기록들은 대부분 지정기록물로 지정되어 서비스할 수 없다는 말과 같다고 할 수 있습니다. 아시다시피 박근혜 대통령기록물의 경우, 지정기록물의 목록조차 지정되어 어떠한 기록물이 정확히 존재하고 있는지 여부도 파악이 어려우 상황입니다. 이러한 상황에서 개별대통령기록관이 얼마만큼 이용자들을 만족시킬 수 있는 대통령기록물 서비스를 제공할 수 있다고 보시는지요. 또, 이러한 단점을 개별대통령기록관이 극복하기 위해 어떠한 방안을 가질 수 있는지 궁금합니다.

셋째, 통합대통령기록관과 개별대통령기록관의 역할 분담의 관점으로 다시 돌아가서 질문드리고자 합니다. 미국의 경우 통합대통령기록관의 역할이 미비한 상태이기 때문에 자연스럽게 많은 부분 개별대통령기록관이 각 대통령기록의 관리와 보존, 서비스의 역할을 모두 감당할 수밖에 없는 구조라고 할 수 있습니다. 그러나 국내의 경우, 통합기록관과 개별기록관이 공존하는 구조에서 개별대통령기록관이 건립되는 상황이기 때문에 미국 제도의 장단점이 한국 제도의 장단점과 같을 수 없다고 생각합니다. 이러한 전제를 바탕으로, 제가 드리는 세 번째 질문은, 발표자께서는 원활한 대통령기록정보서비스를 위해, 대통령 임기 만료 시 대통령이 생산한 기록 전부를 개별대통령기록관으로 옮기는 것이 유리하다고 생각하시는지, 아니면 특정 기록물, 예를 들어 지정기록물이나 비밀기록물,

혹은 일반인이 많이 찾는 일반기록물 등, 대통령기록물의 일부 필요한 부분만 개별대통령기록관으로 옮기고 나머지는 통합대통령기록관에서 관리하도록 두어야 한다고 생각하시는지 궁금합니다. 이에 대해 많은 정치적, 경제적 측면의 논의가 존재할 수 있지만 전적으로 기록정보서비스의 관점에서 답변해 주시면 감사하겠습니다.

사실, 위의 질문들은 연구 용역을 수행하면서 저 스스로에게 던졌던 질문입니다. 개인적으로 개별대통령기록관의 설립에 대해 공부할수록, 개별대통령기록관 설립이 대통령기록관리가 가진 현재의 문제를 모두 해결해 줄 수 있는 만능키가 될 수 없다는 사실을 깨달았고, 또 개별 대통령의 필요성에 대해 절감할수록 좀 더 예산과 정책, 기록관리 프로세스 모든 측면에서 좀더 면밀한 검토가 이루어져야 한다고 생각하게 되었습니다. 왜냐하면 현장에 계신 선생님께서 저보다 훨씬 더 잘 아시겠지만, 원활한 기록정보서비스를 제공하기 위해서는 이관부터 보존에 이르는 전 과정이 서비스와 유기적으로 연결되어야 하고 기록관리 전 과정이 이용자 서비스를 지원하는 방식으로 전환될 때 가능하다고 생각하기 때문입니다. 따라서 개별 대통령기록관이 연구서비스적인 장점을 살리기 위해 설립되어야 한다면, 어떠한 정책과 전제들이 선행되어야 하는지에 대한 치밀한 고민이 있어야 할 것 같습니다. 그래야 개별대통령기록관이 가지는 여러 복잡한 정치적 변수 중 서비스 강화라는 소기의 목적을 달성할 수 있을 것 같습니다.

이상 저의 토론을 마치도록 하겠습니다. 감사합니다.

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO