

# 대통령기록관리 문제;

미국의 대통령기록관리의 특징과 쟁점에  
비춰본 몇 가지 고찰

이 상 민

한국기록전문가협회

2017. 1. 14.

# 우리나라 대통령기록관리 문제

- 대통령기록을 정치적으로 악용한다. (민주주의-헌법체제 파괴, 불의)
- 대통령기록이 법에 따라 생산-관리되고 있지 않다. (기록화-법 준수의 미비)
- 대통령기록관리법이 효과적으로 집행되지 않고 있다.(국가기록관리기관이 법취지의 달성에 미온적이다.)
  - 업무의 증거 기록과 역사적 기록으로 생산, 관리, 이용되지 않고 있다
- 대통령기록관리가 투명하고 책임성 있게 수행되지 않고 있다.
  - 대통령기록관리제도;기관의 독립성의 결여와 전문성의 미비(기록전문가 윤리의식의 미비)로 대통령기록이 적절하게 보호, 공개되지 않는다.
- 대통령기록이 기록시스템에서 적절하게 생산되고 관리되고 있는지 의문이며 대통령기록이 무단으로 변경되거나 폐기되고 있지 않는지 합리적인 의심을 불러일으키고 있다.
- 보호지정기록이 정치적 책임을 면하기 위한 수단으로 무원칙 하게 지정되고 있으며, 대통령기록에 대한 국민의 접근권과 알권리가 심하게 제한되어 있다.
- 대통령과 행정부의 업무활동의 증거기록과 역사기록인 대통령기록 및 공공기록을 관리 감독할 국가기록관리기관이 행정부 소속 행정기관으로서 그 법률적 사명을 수행할 수 없다. 독립적인 국가기록관리기관의 설립과 민주적인 운영이 필요하다.

# 미국의 대통령기록관리; 기본적인 특징

- 대통령기록관리법 체제(1978-) (44 U.S.C. Chapter 22)
- 정보자유법 체제(1966-) (5 U.S.C. §552): 공공기록이 아닌“공공정보”제공
- 연방기관의 기록관리체제(44 U.S.C. Chapter31, 1949-)  
(44 U.S.C. Chapter33, 1970-) 연방(공공)기록의 포괄적 정의
- 비밀기록관리체제(E.O. 13526)로 비밀기록 지정 해제
- NARA와 대통령기록관의 독립적인 대통령기록관리- 수행
- 대통령기록 보호지정제도의 수립과 법과 국가기록관장에 의한 제도 운영
- Archivist의 대통령기록 공개 권한(보호지정기록 해제, 비밀해제 권한)
- 대통령 생전에 혹은 거동불능 이전에 대리인을 지정하지 못했을 때 국가기록관장(Archivist)가 권한 행사
- 대통령기록, 공공기록, 사기록을 분리하여 관리
- 이메일은 기록이다(+전자 메시지)(레이건-클린턴 대통령 이후): ARMS에 의한 대통령기록 이메일(Email) 획득 관리
- 연방기록관리법과 정부기록관리에 관한 대통령지시에 따라 EOP(대통령비서실)의 기록을 관리.

# 미국의 대통령 보호지정기록제도 특징

- 보호지정의 법적 기준의 엄밀한 적용: 보호지정 적정성 여부를 국가기록관장(Archivist)이 검토하고 해제할 권한을 가짐
- 보호지정기간의 탄력성 (12년 이내); 우리나라도 10년 이내로 해야함
- 비밀기록(classified records)과 분리하여 관리
- 대통령 대리인 미지정시, 국가기록관장 (Archivist)이 보호대상기록을 지정하거나 해제할 권한을 가짐
- 보호지정기록에 대한 해제, 접근이 어렵지 않다(민사 형사 수사를 위한 법원 명령, 의회 위원회의 요청, 현직대통령과 의회의 업무 수행을 위해 Archivist가 보호지정기록을 해제하여 제공)
- 국가기록관장(Archivist)의 재량과 권한으로 보호지정기록 해제 가능
- 대통령보호지정기록에 대해 국민이 이의 신청 및 공개 요청 가능
- 대통령기록관 관장은 보호/비공개 대통령기록물 공개여부를 결정할 권한을 가진다. 이는 최종적 결정으로 사법적 검토의 대상이 되지 않음.
- 이 모든 제도의 전제조건; 국가기록관과 대통령기록관의 독립성 보장

# 미국에서의 대통령 기록의 폐기

- 현직 대통령은 “가치 없는” 기록을 폐기 할 수 있다. 단,
- 국가기록관장(Archivist)의 평가와 승인을 거쳐서,
- 국가기록관장 (Archivist)은 폐기 대상기록이 **의회의 관심사** 혹은 **공익 사항**인지 검토, 결정하여 그 결정사항을 의회와 대통령에 통보
- 폐기대상 대통령기록을 폐기 60일전에 관보에 게재,
- 폐기대상 대통령기록을 구체적으로 적시하고 폐기사유를 제시
- 폐기가 정치적 오해를 받지 않거나 정치적 목적을 달성하지 않게 하기 위해 **증거적, 역사적 가치가 없는 기록만 폐기**
- 여기서 **증거적 가치**라 함은 업무활동의 증거로서의 가치

# 미국 EOP(대통령비서실/대통령위원회)의 대통령기록관리

- 연방기록관리법에 의한 현행기록관리
- 오바마대통령의 정부기록관리 명령(2011.11.28)에 의한 기록관리
- 기록이 생산, 접수되어 획득되면 기록으로 성립한다 (상대가 수신하면 기록으로 성립)..
- 대비실내 일부 부서의 기록은 정보자유법 청구 대상에서 제외(“공공 정보”는 국민을 대상으로 하는 개념)
- 이메일, 전자메시지를 대통령기록으로 획득하여 관리한다.  
Bulletin 2014-06(2013-02), Bulletin 2015-02
- 기록생산시스템으로 사기업 소프트웨어 개조 사용(Microsoft Exchange)
- 클린턴대통령 부시대통령 재임시 대규모 이메일 손실과 복구

# 우리나라 대통령기록관리 쟁점과 개혁

- 대통령보호지정기록 기준/보호기간의 적정성 검토 메커니즘 부재
- 대통령보호지정기록/비밀기록의 해제 권한을 가진 독립적 기구로서의 국가기록원-대통령기록관으로 제도 개혁
- (법제정시 의도되었던) 대통령기록관리위원회의 독립적 거버넌스 심의결정 권한 강화
- 대통령비서실 기록관리에 대한 감시감독이 실제로 수행될 수 있도록 제도 개선 - 독립적 국가기록관리기관의 권한으로 가능
- 포괄적 대통령기록의 정의를 유지하되 대통령기록의 성립 기준과 범위를 구체적으로 법규에 적시할 필요
- 영구 대통령기록의 평가 목적과 방법론을 법제화하고, 평가선별의 투명성과 설명책임성을 강화 (대통령기록평가위원회 구성, 평가보고서 작성)
- 대통령기록을 공공기록, 비밀기록, 개인기록으로 분리하여 관리-제도화
- 대통령기록관리의 투명성과 설명책임성 강화—시민적 감시 가능체제
- 대통령기록의 정치적 악용에 관한 예방조치 수립 및 사후 처벌의 강화