

## 국정통치기록의 이관에 관한 국제비교 미국, 독일, 프랑스의 비교를 중심으로\*

노명환\*\*, 조민지\*\*\*, 이정연\*\*\*\*

### 차 례

- I. 서론
- II. 미국 대통령기록의 이관
  - 1. 미국 대통령기록물관리의 역사
  - 2. 대통령기록물관리 정책 기구
  - 3. 대통령기록물의 범위와 관리 규정 및 현직대통령의 기록 생산
  - 4. 대통령기록물의 이관
  - 5. 미국 사례의 특징과 시사점
- III. 독일 최고통치기관의 기록물 이관 문제
  - 1. 독일 기록관리의 역사적 경험과 반성 그리고 새로운 방향
  - 2. 독일의 과거사 청산에 기반한 연방제와 의원정부제의 확립과 기록물관리 제도
  - 3. 독일의 기록관리 제도와 연방대통령과 수상기록물 이관문제
  - 4. 독일 사례의 특징과 시사점
- IV. 프랑스 최고권력기관의 기록물 이관
  - 1. 프랑스 정치문화
  - 2. 프랑스 대통령기록물관리 제도
  - 3. 프랑스 대통령기록물 이관과 활용
  - 4. 프랑스 사례의 특징과 시사점
- V. 각 시사점의 종합적 검토
- VI. 결론

\* 본 연구는 2012년 대통령기록관 연구지원비에 의하여 연구되었음(대통령기록관-연구 2012-03).

\*\* 한국의국어대학교 대학원 정보기록관리학과 주임교수(hoannoh@hanmail.net)

\*\*\* 한국의국어대학교 대학원 정보기록관리학과 박사과정 수료(jemzeno@hanmail.net)

\*\*\*\* 한국의국어대학교 대학원 정보기록관리학과 박사과정 수료(pale201@gmail.com)

## I. 서론

한국은 강력한 대통령 중심 국가이다. 따라서 대통령은 직무 수행 중에 국가의 주요 정책 결정에 막대한 영향력을 행사하며, 그 과정에서 생산되고 접수된 각종 문서, 지시사항, 메모 등은 모두 대통령기록이 된다. 대한민국 헌법 제82조에서는 대통령의 책임과 권한으로 정하고 있는 모든 행위는 문서화하도록 규정되어 있다. 그러므로 대통령이 기록을 제대로 생산 하는 것은 바로 헌법상의 의무이기도 하다. 그 위에 국정통치기록을 제대로 기록하는 것은 동시대의 주요한 사회상을 기억으로 보존하는 유력한 방법이 될 수 있다. 그런 의미에서 대통령기록의 철저한 관리는 그 안에 담겨있는 정보를 풍부한 맥락과 함께 관리하는 것이며 훗날 대통령기록물이 정책 연구, 역사 연구 등의 중요한 정보자원으로서 활용될 수 있는 중요한 토대가 될 수 있다. 이에 본 연구의 목적은 국정통치기록의 이관방법에 관한 국제비교 연구를 통해 각 국가들의 국정통치기록의 이관 방법을 분석함으로써 국정통치기록의 온전한 이관방법을 위한 시사점을 도출하는데 있다.

기록물관리기관이 기록물을 이관, 인수하여 수집, 관리, 보존하는 궁극적인 목적은 기록물의 활용에 있다. 후일의 활용 외에도 행적적인 차원에서 철저한 기록 관리를 통해 우리는 정치와 사회의 민주적 동력과 질서는 물론 외교와 국내 행정의 기밀유지, 투명성, 설명책임성, 연속성을 보장할 수 있다. 이렇듯 대통령직 수행과정에서 생산된 국정통치 기록물은 국가 기록관리 체계에서 관리되는 그 어떤 기록물보다도 활용 가치가 높은 기록물이므로, 대통령기록물관리기관의 운영에 있어 기록물을 온전하게 이관, 인수하는 것이야말로 후일의 활용을 위해 우선시 되어야 하는 프로세스이다.

한국은 대통령기록물 관리가 제대로 이루어지지 않다가 노무현 정부에서 법과 제도를 정비하였다. 기록의 생산과 관리를 체계적으로 수행하는 시스템이 도입되고 퇴임 시에는 이러한 기록들이 체계적으로 이관되었다. 한국의 대통령기록물 관리 역사의 새로운 시작이었다.<sup>1)</sup> 그러나 이는 시작 단계이어서 제도나 실제에

서 미비한 사항이 발견될 수도 있는 것이기에 면밀한 많은 비판적 검토와 함께 계승 및 발전시켜야 할 과제를 안고 있었다고 해야 할 것이다. 그런데 기대와는 달리 뒤를 이은 이명박 정부에서 비판·계승·발전이 아닌 방향의 많은 우려스러운 점들이 나타났다.

주요 대통령기록물 생산기관인 청와대 대통령비서실에서 이명박 대통령 취임 이후 2009년 6월부터 매년 홈페이지를 통해 공개된 목록의 생산관리기관으로 '직속 부서'를 명기하고 있었다. 이는 사무관리규정<sup>2)</sup>에서 명시한 '처리과'의 개념을 전혀 적용하지 않고 현황을 통계내고 있었다는 것을 의미한다. 2009년 첫 공개 이후 2010, 2011년 공개 건에도 여전히 처리과별로는 현황 통계를 내지 않았다. 더구나 청와대 내의 의사소통 통로인 위민시스템의 생산기록물만 공개하고 있고, 실제 일선 공무처리과정의 결과물일 수 있는 온나라 시스템이나 신전자문서시스템을 통한 생산 목록은 2008년 0건<sup>3)</sup> 이후 2009년, 2010년에는 아예 항목조차 없애버렸다. 무엇보다도 누락된 기록은 기록관리시스템에 등록되지 않았음을 뜻한다. 생산한 기록에 대한 통보인 생산현황 통보에서 이러한 기록의 미등록은 자연히 기록의 멸실로 이어지고, 온전한 국정통치기록의 이관은 불가능해진다.

지난 기사(서울신문, 2011)에서 보듯, 정책과 결정 과정에 대한 경과 기록은 등록되지 않고 결과 기록만 남겨져 관리됨으로써 이관시의 기록량이 이전 정부보다 현저하게 감소하리라 예상되었다. 그런데 예상과는 달리 이명박 대통령 퇴임 시기인 지난 2013년 2월, 전자기록 530만건, 비전자기록 45만건을 비롯하여 총 1088만 건의 17대 대통령기록물이 대통령기록관에 이관되었다. 이는 총

1) 이렇게 말할 수 있는 것은 청와대 내 업무진행 상황이 투명하게 반영되도록 전자결재시스템을 통해 문서처리가 이루어졌으며, 이 문서들이 각 등급으로 분류되어 기록보존시스템으로 이관되었기 때문이다 (대통령지정기록물 36만건, 비밀기록물 9,700건 등 총 825만 3천 715건 이관). 이것은 이전 정권들의 경우와는 그 차원을 달리한다 (이승만 대통령 7,430건, 윤보선 대통령 2040건, 박정희 대통령 38,034건, 전두환 대통령 43,078건, 노태우 대통령 21,211건, 김영삼 대통령 18,599건, 김대중 대통령 20만 2천 348건 등 총 30만471건).

2) 행정업무의 효율적 운영에 관한 규정으로 명칭 및 내용이 개정되었음(시행일 2013.03.23.).

3) 공란으로 되어 있음.

825만건을 이관했던 16대 대통령기록물의 양을 훌쩍 넘어서는 것이었다. 16대보다 260만 건이나 더 많은 양의 이관이 이루어진 것이었다. 그런데 특이한 것은 이 기록의 종류들로 증가분의 대부분은 대통령실에서 생산되고 이관된 것이었다. 기록 내용의 면에서 살펴보면, 결재문서나 지정기록물은 감소하였고 행정정보시스템 데이터세트 330만 건이 포함되어 일상적이고 반복적인 복무 물품관리 관련 다수의 기록들이 총량 증가의 이유였다. 그러므로 “생산현황통보”라는 절차로부터 시작되는 국정통치기록의 이관에 대한 명백한 규정과 처리 매뉴얼이 있다고 하더라도 정말 중요한 것은 제도 운영과 적용에 대한 구체적인 인식이라고 하겠다.

필자들이 지난해에 수행한 연구를 출간하려는 현 시점에서 최근 대통령기록물 공개와 관련한 정치권의 논의와 일련의 사건들을 지켜보면서 필자들은 법제도에 충실한 이관이 얼마나 중요한지를 실감한다. 대통령기록물들은 생산부터 제대로 파악되어야 하며 대통령기록관에 제대로 이관되고 관리되어야 한다. 대통령기록물을 대통령기록관이 아닌 국정원이 소유하다가 기관 자신의 판단으로 정치적 사안과 관련하여 공개한 일은 이관, 보존 및 공개의 업무 측면에서 참으로 중대한 문제점을 제기한다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 우리는 법제도가 존재한다는 것만으로는 만족할 수 없으며 관련 인사 및 기록관리 전문가들 그리고 일반 국민들이 이러한 문제점들이 국익을 위해 얼마나 큰 해악이 되는지를 직시해야 한다. 법과 제도를 운영하는 것은 결국 사람이며 대통령과 국회, 정당의 역할과 이를 뒷받침하고 있는 사회·문화적인 배경이 얼마나 중요한 가를 다시 한 번 절감한다.

이러한 중요성들에 비추어 본 연구는 기록의 매체 및 기술적 문제 해결을 통한 국정통치기록의 이관 연구는 다른 연구에 맡기고 기록의 이관 문제에 따른 정치적, 행정 제도 및 문화적 측면에 초점을 맞추고자 하였다. 제목에서 국정통치기록이라는 표현을 사용하고 있는데 현대 민주주의 사회에서 이 용어의 적합성 문제는 많은 논란의 대상이 될 수 있다고 본다. 그런데 필자들은 본 논문에서 통치권력과 기록관리의 상관관계에 관하여 현재는 물론 역사적 관점과 함께 조망하

고자 하며 본 연구의 후원기관인 대통령기록관의 지정과제 취지를 존중하는 뜻에서 국정통치기록이라는 용어를 사용한다. 특히, 기록관리 선진국으로서 국정통치기록관리와 관련하여 서로 다른 개념과 실재를 가지고 있는 미국, 독일, 프랑스 세 나라의 사례를 살펴보고자 한다. 미국, 독일, 프랑스 세 나라의 국정통치기록관리 연구를 통해 권력에 의해 임의적으로 처분되지 않고 정해진 규정에 따라 기록이 생산되고, 보존, 공개 이관되는지를 살펴보고자 하였다. 세 개의 국가 모두 민주주의가 발전한 국가로 인식되고 있으나, 세 개의 국가 사이에도 민주적 정치 운영의 방식에 차이가 존재할 것이다. 이들 나라의 정치제도와 그와 관련한 국정통치기록을 어떻게 관리하는지를 기록관리를 중심으로 살펴볼 것이며, 이를 통해 단지 한국에서 국정통치기록의 이관 방법의 문제를 떠나서 기록관리와 더불어 민주주의의 발전, 기록관리의 민주주의 견인, 국가 발전을 위한 기록관리의 중요성을 발견하게 될 것이다. 즉, 철저한 기록관리를 통해 정치와 사회의 민주적 동력과 질서는 물론 외교와 국내 행정의 기밀유지, 투명성, 설명책임성, 연속성을 보장하는 시스템의 가치를 발견하게 될 것이다. 따라서 본 연구는 국정통치기록 이관 과정에 있어서의 기술적인 문제나 제도적인 문제에만 국한되는 연구들의 커다란 보완점이 될 수 있을 것이다.

본 연구에서 국가 간 비교를 할 때는 단지 외국의 기록관리제도 자체만을 볼 것이 아니라 그 제도가 뿌리내리고 있는 사회·문화적 토양 속에서, 그리고 전체의 제도, 특히 행정제도 속에서 비교하고 우리나라를 위한 시사점을 끌어낼 수 있어야 한다는 것이 무엇보다 중요하리라고 본다. 이에 본 연구의 연구 목적과 필요성은 바로 이러한 사회·문화적 토양에 기반 한 관점으로 접근해야 한다는 문제의식에 기초하고 있다.

## II. 미국 대통령기록의 이관

미국은 한국과 유사하게 대통령이 행정 수반으로서 권력을 독점하는 강력한 대통령 중심제 국가이다. 또한 한국과 비슷한 정치적 환경을 가지고 있는 국가 중 대통령 기록 사유화의 뼈아픈 역사와 혼란을 극복하여 대통령기록물의 국가소유를 천명하고, 대통령기록물을 영구 보존하는데 있어 관리 제도를 가장 잘 갖춘 나라로 평가받고 있다.

한국은 2007년 대통령기록물관리법 제정 이후 두 차례의 국정통치기록 이관의 경험을 가졌다. 주지하는 바와 같이 2007년 한국의 대통령기록물관리법 제정 과정에서 미국의 제도를 그대로 벤치마킹했다고 할 만큼 특히 미국의 사례를 많이 참조했다(이영남 2012, 14). 한국으로서는 제도적 모범으로 보고 따랐던 미국의 경우와 사례를 되짚어보고 운용상의 장단점을 되새겨 미비점을 직시하여 제도적·운용적 완결성을 기하는 것은 반드시 필요한 주제일 것이다.

### 1. 미국 대통령기록물관리의 역사

미국은 초대 대통령 조지 워싱턴에서부터 대통령기록물 및 자료보존법 성문화의 계기가 된 리처드 닉슨까지 대통령기록물을 대통령의 사유물로 여겨왔다. 닉슨 대통령도 다른 전직 대통령처럼 대통령 기록물을 사유물로 여긴 결과, 의회입법 제정의 빌미를 제공하였다. 닉슨은 워터게이트로 1974년 사임하면서 총무처(GSA)와 캘리포니아 자택 요르바 린다(Yorba Linda) 근처의 장소에 그의 기록물과 녹음테이프를 보존하도록 하는 위탁 보존 협정에 서명했다. 협정의 내용은 향후 일정 기간 동안 기록물에 대한 접근을 닉슨과 그가 승인한 사람들에게만 한정하여 제공하고, 닉슨 자신이 1979년 9월 1일부터 기록물의 일부 폐기를 할 수 있는 것이었다. 또한 1984년 9월 1일 혹은 그의 사후에는 모든 기록물을

폐기할 수 있도록 승인하였다(Sax 1999, 86-87). 이러한 닉슨의 위탁 보존 협정에 대응하여 의회는 1974년 대통령 녹취기록물 및 자료보존법(Presidential Recordings and Materials Preservation Act of 1974)<sup>4)</sup>을 제정하여 닉슨 대통령 기록물의 소유와 관리 영역을 제한하였다. 대통령기록물이 공공의 소유임을 공언한 이 법은 총무처에 닉슨 기록물의 관리권을 인수하도록 하고, 특히 워터게이트 사건과 닉슨의 권력 남용을 이해하는데 필요한 기록물 등 역사적 가치를 가진 기록물을 국가가 보존하도록 했다.

닉슨 대통령 기록물과 관련하여 누가 기록물을 보존하고 비밀기록물을 통제하며 폐기할 것인가에 대한 닉슨 전 대통령과 연방 정부 간의 법정 공방 중에 의회는 1978년에 대통령기록물법(Presidential Records Act of 1978)을 제정하였다. 이에 대통령 기록물의 소유권과 이후 관리 문제를 마무리 지을 수 있었다. 이 법으로 미국은 1981년 1월 20일 이후에 시작된 대통령의 임기동안 생산된 모든 대통령기록물에 법을 적용하게 되었으며, 레이건 대통령부터 대통령기록물법의 적용을 받았다. 1986년에는 대통령기록관법(Presidential Libraries Act of 1986)을 개정하여 대통령기록관 건립 및 지원에 대한 비용을 제한하였다.

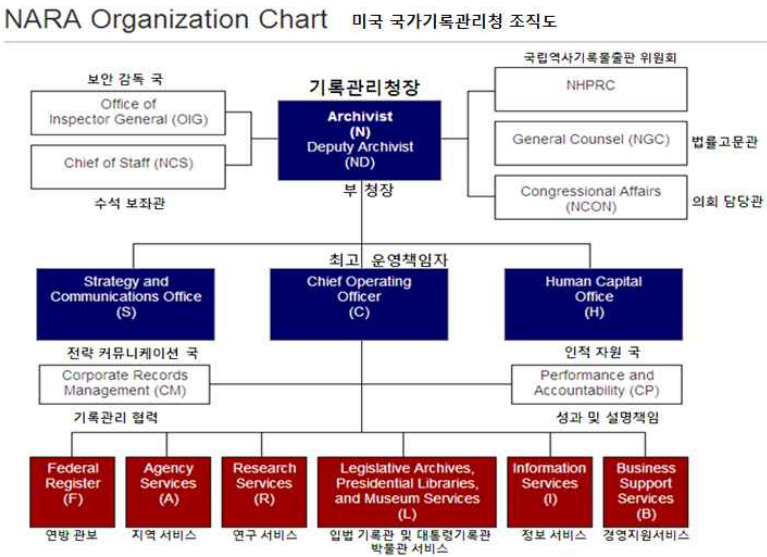
## 2. 대통령기록물관리 정책 기구

대통령기록물의 관리 보존은 미국 대통령기록관 시스템에 의해 이루어지며 업무 수행은 미국 국가기록관리청(NARA)의 부서 중 하나인 입법 아카이브 및 대통령기록박물관국(Legislative Archives, Presidential Libraries and Museum Service)에서 담당하고 있다. 입법 아카이브 및 대통령기록박물관국은 총괄적인 기획 부서이다. 개별 대통령기록관에는 대통령 퇴임 시 이관된 대통령기록물이

4) 이 법은 오직 닉슨의 기록물에 관련한 소유와 통제 권한에 관련한 것으로, 닉슨 기록물이 국가 소유임을 명시하고 관리 권한을 정부에 부여했다.

소장되며 재단과 연방의 공동 관리체이다. 이 중 박물관과 교육, 기념 사업에 관련해서는 각 대통령기록관의 재단 측에서 프로그램을 관리하고 운영하며 재원을 마련한다. 각 개별 대통령기록관의 기록관리와 보존, 활용에 관련한 기록관 영역은 연방 소속으로 재원도 연방에서 지원한 예산으로 운영된다. 각 기록관에 파견된 아키비스트들도 국가기록관리청(NARA) 소속 연방 공무원이다. 대통령기록의 생산과 관리 업무를 맡은 국가기록관리청의 입법 아카이브 및 대통령기록박물관국이 속한 미국 국가기록관리청(NARA) 조직도는 다음과 같다.

<그림 1> 미국국가기록관리청 조직도



출처: <http://www.archives.gov/about/organization/> [cited 2012.11.2.]

또한 미국 국가기록관리청의 순수 운영비용을 회계년도 2010과 2011년을 기준으로 살펴보면, 2011년에 집행된 총 금액은 4억 6,250만 달러로, 전년도에 비해 1,240만 달러가 늘어난 것으로 보고되었다. 이 중에서 기록물 관련 서비스



로 집행된 비용은 총 예산의 86%인 3억 9,760만 달러였다. 2011년 미국 국가 기록관리청 보고서에 따르면, 현재 국가기록관리청(NARA)에 속해 있는 전국의 정규/비정규직 직원의 수는 총 3,574명이다. 이 중 입법 아카이브 및 대통령기록박물관에 속한 담당 직원의 수는 전국 규모로는 총 118명이며 이 중 풀타임 정규직 직원은 104명이다. 또한 이 입법 아카이브 및 대통령기록박물관 직원의 90% 인 91명이 본부가 위치한 워싱턴 D.C. 지역에서 근무하고 있다. 전국의 개별 대통령기록관(Presidential Libraries)에 파견되어 근무 중인 직원 수는 총 507명이며 풀타임 정규직원이 423명, 기타 직급 상태는 총 84명으로 나타났다.

### 3. 대통령기록물의 범위<sup>5)</sup>와 관리 규정 및 현직대통령의 기록 생산

미국의 공식 기록물은 연방기록물법 또는 대통령기록물법 중 하나의 적용을 받는다. 대통령기록물은 대통령, 대통령 직속의 직원 또는 대통령 자문, 보좌 기능을 수행하는 대통령 소속 행정기구의 소속 기관과 직원이 대통령의 헌법상, 법률상 직무, 그 밖의 공무 수행과 관련되거나 그 수행에 영향을 미치는 활동 중에 생산하거나 접수한 기록 자료나 해당 기록자료 중 적합하게 분리된 부분을 의미한다. 즉, 대통령 또는 대통령에 소속된 직원의 정치활동이 대통령의 헌법상, 법률상 직무 및 그 밖의 공무의 수행과 관련되거나 그 공무수행에 직접 영향을 미치는 경우, 해당 정치활동에 관한 기록 자료는 모두 법이 정한 대통령기록물에 포함된다.

미국 대통령기록물법 제2202호에는 국가가 대통령기록물을 소유, 점유, 통제하고 관리권은 대통령 자신이 아닌 국가에 있다고 명시하고 있다. 모든 대통령기록물의 관리권은 대통령 임기 종료 즉시, 연임이 된 경우에는 두 번째 임기가 종

---

5) 44 U.S.C. Chapter 22, Presidential Records, § 2201. Definitions. (B)

료되어 대통령이 직위를 마치는 시점에 국가기록관리청장에게 넘어간다. 청장은 대통령기록물의 인수, 통제, 보존, 접근에 대한 책임을 진다. 대통령 퇴임 후 5년이 되면 대통령기록물은 정보공개법의 적용을 받아 공개할 의무를 가진다. 청장은 전직대통령과 협의를 거쳐 해당 대통령기록물의 보존을 책임질 대통령기록물 보존소 시설의 장을 임명할 권한을 가진다. 만일, 대통령이 재임 시 특정 기록(국방 또는 외교정책을 위하여 비밀로 보존하도록 인가된 정보, 연방 공직에 대한 임명 관련 정보, 미합중국법전 정보공개법에 따라 특별히 공개가 제외된 정보 등)의 공개 제한을 지정하는 경우 퇴임 후 12년간 그 기록물에 대한 접근을 제한할 수 있다.<sup>6)</sup>

대통령은 임기 중이라 할지라도 행정적·역사적·정보적·증거적 가치가 없는 대통령기록은 대통령 기록물의 처분 계획에 관한 청장의 의견을 서면으로 접수, 확보한 경우에 한하여 다음 중 한 가지 항목에 해당되면 폐기 처분할 수 있다.

① 청장이 대통령에게 제출한 서면 견해에서 대통령기록물에 대한 현직 대통령의 처분 제안이 의회가 특별한 관심을 갖고 있는 경우가 아니라면, 또는 의회의 자문을 받는 것이 공익에 부합하는 경우가 아니라면 상원의 법규행정위원회와 정무위원회, 하원의 운영위원회와 정무위원회의 자문을 요청할 의사가 없음을 진술한 경우

② 국가기록관리청장의 서면 견해에서 처분 제안된 기록물에 대해 의회가 특별한 관심을 갖고 있다고 진술하지 않을 경우나 처분 제안에 대해 의회의 자문을

6) 비록 대통령기록물관리법 상으로는 지정된 기록물에 대해 퇴임 후 12년에는 기록을 공개하도록 규정되어 있으나 기록 공개와 관련해서 부각되는 문제로는 제 때 기록을 공개하지 않는 것이 가장 크다. 법적용 첫 사례였던 레이건의 기록 공개가 한창이던 때 레이건대통령기록관에서는 국내정책과 정치적 주제에 관한 기록의 공개를 기다리는데 평균 43개월, 국제 관계나 방외와 관련된 주제는 평균 52개월이 걸렸다고 한다. (Horroks, David. "The American Presidential Libraries System at Age 50", 15th International Congress on Archives, p.2) 대통령기록관과 국가기록관리청에서는 양적 증가에 비해 직원 수가 한정적이기 때문이라고 밝혔지만, 당시 공화당 출신 G.W.부시 대통령이 집권하고 있던 시기와 맞물려, 레이건 행정부 8년간 부통령으로 재직하던 부친의 기록과 당시 부통령인 디 체니의 레이건 행정부 재직 시 기록 때문에 시간을 끌고 있는 것이라는 비난을 받기도 했다.

받는 것이 공익에 부합한다고 진술하지도 않을 경우

부통령 기록물도 대통령기록물과 동일한 법 적용을 받으며, 부통령 기록물에 대한 청장의 권한도 대통령 기록물에 대한 권한과 동일하다. 그러나 이것은 부통령기록관을 설립할 수 있다는 의미는 아니다(국가기록원 2009, 미국).

실제적 이관 영역에는 속하지 않으나, 대통령기록물의 철저한 생산은 바로 기록 이관의 전제조건이라 할 수 있다. 미국의 경우 백악관기록관리실 (WHORM: White House Office Records Management)이 관리 책임을 갖고 있으며 국가기록관리청(NARA)은 여기에 소속된 입법 아카이브 및 대통령기록관 박물관국(Legislative Archives, Presidential Libraries and Museum Service)에서 대통령기록의 생산과 관리에 필요한 지침을 제공하고 기록관리 관련 업무 진행에 대해 보조하고 협조하는 기능을 한다. 이외에도 백악관에서의 대통령기록 생산, 관리, 이관을 위해 White House and Vice Presidential counsel, the National Security counsel, the White House Gifts Office, Office of the Vice President, 그 외 White House offices 들과 영구기록물관리기관인 국가기록관리청과의 상호 협조 하에 이루어진다(Smith 2008). 특히 대통령기록의 이관 시에는 국방부의 협조도 중요한 조건이다.

국가기록관리청(NARA)의 대통령기록 담당국인 입법 아카이브 및 대통령기록관 박물관국에서는 대통령기록물이 백악관에서 효율적으로 생산, 관리되고 구축될 수 있도록 보존기간, 정보공개, 비밀 등급 등과 같은 기록관리 기준을 제시하고, 생산된 기록물을 인수, 통합 관리하는 역할을 맡는다. 이 기간 기록 관리의 목표는 기록물의 생산, 관리 시스템을 효율적으로 구축하고 관리하는 것으로 최종 목표는 영구기록물관리기관인 개별 대통령기록관으로 안전하고, 원만하게, 제 때에 이관하는 것이다.

#### 4. 대통령기록물의 이관

대통령 퇴임일과 동시에 대통령기록물의 모든 관리 권한이 국가기록관리청장에게 이전되며, 대통령기록관 완성 여부에 따라 개별기록관 혹은 지정된 임시보존소로 이동된다. 미국은 대통령직 4년 연임제를 택하고 있어, 1기 말에 재선에 성공하는 경우에는 2기 임기 마지막 가을부터 본격적인 임시서고로의 이동이 시작한다. 재선에 실패한 경우에는 3개월 정도의 시간이 남겨있지 않음에도 재선 실패에 낙담하여 실질적 기록 이동에 비협조적인 경우가 종종 있다고 한다. 대통령기록은 워낙 양이 방대하고 처리 방식도 복잡하기 때문에 국가기록관리청(NARA)에서는 가능한 한 빨리 백악관으로부터 기록 이동에 관한 '승인'을 받는 것이 중요하다. 닉슨기록관 실무 담당자는 국정통치기록 이관을 위해 가장 중요한 것은 담당 직원에 대한 전문적 교육이라고 보았다. G. W. 부시 대통령 행정부에서는 많은 기록물 양에 더하여 지속적으로 비협조적 태도로 일관하여 NARA의 일 처리를 힘들게 하였지만, 가장 최근의 이관 사례였으므로 G. W. 부시 미국대통령의 경우를 사례로 기록 이관을 위한 과정과 작업을 처리할 직원 운용은 다음과 같다.

연임으로 8년간의 대통령 직을 수행하고 2009년 1월 20일 퇴임했던 G. W. 부시 미국대통령의 국정통치기록 이관을 위해 2007년 4명의 아키비스트와 1명의 등록원을 포함하여 5명의 직원을 고용하였다. 2008년에는 추가적으로 담당 직원을 고용하였으며 대통령기록물 이관 후 임시 보존을 위한 공간을 텍사스(Texas)주 루이스빌(Lewisville)에 대여하였다. 같은 해인 2008년에 대통령기록 뿐만 아니라 부통령기록물 이관을 위한 인벤토리 작성도 수행하였다. 퇴임을 3개월 앞둔 2008년 10월에는 처음으로 이관을 위한 배송이 시작되었다.<sup>7)</sup> 1년 반 정도의 준비 끝에 2009년 1월 20일 퇴임과 동시에 국정통치기록과 유물

7) NARA, National Archives and Records Administration Performance and Accountability Report, 2009, FY2009: iii.

329톤의 100% 모두가 임시 서고로 물리적 이동하였고 퇴임일 정오에 이관 작업을 완료하였다.<sup>8)</sup>

이 때 이관된 G. W. 부시대통령의 전자기록물은 총 77tera-byte 정도였고<sup>9)</sup>, 직전 클린턴 행정부보다 50배나 많은 디지털 정보를 이관시켰다고 한다. 이 중 72.3tera-byte에 대해서는 2008년 10월에 이미 국가기록관리청의 ERA<sup>10)</sup>에 로드를 완료했다. 또한 처음으로 종이기록물보다 전자기록물이 더 많이 이관된 사례로, 이때 이관된 전자기록물의 양은 지금까지 모든 대통령의 전자기록물의 양을 합한 것보다도 많았다. 직전의 클린턴 행정부에서는 1tera-byte의 이메일이, 부시 행정부는 24tera-byte의 이메일이 이관되었다 (Aftergood 2009.1.9.). 이 이메일들을 종이로 인쇄했다고 가정하면 약 6억 페이지에 달한다고 한다. 2009년에는 국가기록관리청장이 G. W. 부시 미국대통령과 협의하여 대통령기록관 관리를 총괄할 관장을 임명하였다.

## 5. 미국 사례의 특징과 시사점

### 1) 권력의 분립

미국의 의회는 현직 대통령과 그 주변 자문인의 일상적 업무에 대한 외적인 간섭을 최소화하면서도 재임 중에 생산된 대통령기록물에 대한 행정부의 통제권은 확실히 갖고자 한다. 이에 대통령으로 하여금 그 행정부의 정책, 활동 및 판단을 문서화한 기록물을 지속적으로 유지하도록 성문법을 제정하여 요구하였다. 그러나 그것의 실행과 관련해서는 전적으로 대통령의 책임 하에 이루어지도록 하였다. 즉, 연방기록물법은 국가기록관리청장에게 행정기관의 기록관리 시스템 개발

---

8) G.W.부시 대통령 재단과 전시시설은 2012년 8월 1일에 부인의 모교인 텍사스 주 달라스 (Dallas)의 서던 메소디스트 대학 (Southern Methodist University) 캠퍼스 내에 개관하였다. NARA가 운영하는 대통령 기록관은 2013년 일반에 공개되었다.

9) 지정기록물이나 비밀기록물로 지정되지 않은 일반 전자기록물의 양을 의미.

10) Electronic Records Archives.

을 지원하기 위한 지침 및 규정을 공포할 수 있도록 하고 있지만, 대통령기록물 법에는 이와 유사한 어떠한 규정도 두고 있지 않다. 또한 국가기록관리청장에게는 대통령기록물의 생산 여부 등의 대통령기록물 관리 실태를 조사하고 감시할 수 있는 권한이 전혀 없다. 그 위에 대통령기록물법은 다른 행정기관에 대해서와는 달리-국가기록관리청장으로 하여금 대통령의 기록관리 정책 및 실무에 관한 연차보고서를 의회에 제출하도록 요구하고 있지 않다(국가기록원 2009, 485-486).

요약하면, 미국의 대통령기록물법은 대통령의 책임 중 대통령기록물의 생산 및 관리에 대한 사실상의 완전한 권리를 전적으로 '대통령 본인'에게 주고 있다. 그러므로 대통령의 역사의식과 기록관리 의지에 따라 대통령기록물을 어떻게 제대로 생산하고 온전히 관리하여 이관할 것인가에 대한 것은 대통령마다 그 양적·질적 면에서 현저한 차이가 있을 수밖에 없다.

## 2) 대통령의 강력한 행정 특권<sup>11)</sup>

미국의 또 다른 특징은 대통령의 강력한 행정특권에 있다. 이것은 대통령의 권한이 방대한 만큼 대통령기록생산과 이관에 있어서 역기능을 야기할 가능성도 배제할 수 없다는 것을 의미한다. 미국 대통령에게는 입법, 사법기관의 정보 요청에 대하여 행정상 필요시에 거부할 수 있는 대통령의 특권(Executive Privilege)이 주어져 있다. 이 행정특권은 대통령이 필요시에 기록을 생산하지 않고 증거를 남기지 않을 권리까지 주어져 있다(House of Representatives Committee on the Judiciary 2009, 214). 미 대통령의 행정 특권은 미국 헌법에는 쓰여 있지 않지만 권력 분립의 기초를 위해 사용되는 권한이다. 권력 분립으로 대통령직을 수행하는데 강력한 힘을 부여받았지만 역으로 이 행정 특권으로 인해 국가의 민주주의와 국민의 알권리 등을 침해받게 되는 무기로도 이용되었다. 가장 최근에 대통령기록을 이관한 G.W 부시 대통령이 발표한 대통령 행

11) 미국 대통령의 행정 특권 남용에 관한 2절의 내용은 공동연구자 조민지의 2009년 "미국대통령 기록관의 역기능에 관한 연구" 기록학 연구 20호, 3장 1절을 참조, 재인용하였음.

정명령(Executive Order) 13233호<sup>12)</sup>의 사례는 강력한 행정 특권 남용의 최악의 사례로 보고되고 있다.

1978년 제정된 미국대통령기록물법은 비밀행정을 줄이기 위한 법률행동이었다. 그러나 대통령기록법 자체는 대통령직에 있는 동안의 대통령 기록의 생산, 관리 권한을 국가기록관리청(NARA)에 주지 않는다. 국가기록관리청은 퇴임하는 대통령의 기록을 이관 받는 순간부터 관리 권한을 갖게 된다. 그러므로 대통령기록을 대통령기록관으로 완전 이관하는 데는 대통령과 백악관 직원들의 적극적 협조가 절대적이고, 이들의 협조가 언제나 최고의 근심거리라고 한다(Horroks 2004, 2).

그런 의미에서는 특히 G.W.부시 행정부 아래에서는 더더욱, 기록이 제대로 생산 등록되어 대통령기록관까지 이관되는 것에도 큰 문제를 갖고 있었다. G.W. 부시 행정부의 백악관은 제약적 통치체제를 구가하는 대통령이며 자기 일을 보호하는 데에만 몰두해있다고 공격을 받았다. 실제로 2004년 부시정부의 국무부장관 제임스 베이커(James Baker)는 부시 1기 임기 때의 주요 회의에서

---

12) 2001년 1월은 레이건 지정 대통령기록이 12년의 보호기간을 끝내고 공개하기로 되어있는 해였다. 같은 달 21일에 부시가 대통령으로 취임했다. 취임 두 달 만인 3월 20일, 국가기록관리청장 W. 칼린에게 레이건 기록 공개 검토를 위한 90일의 유예기간(1차 6월 21일까지, 2차 8월 31일까지)에 이은 공개 유예 요청 속에서 2001년 11월 1일에 부시대통령은 대통령 행정명령(Executive Order: E.O.)13233호를 발표했다. 보호기간을 지나 공개하기로 된 전직대통령의 기록을 전, 현직 대통령이 공개와 접근을 검토할 수 있고 무기한 제한(unlimited delay)할 수 있다는 내용이었다. 미국의 대통령 행정명령은 헌법에 근거한 법령의 지위를 갖는다. 즉, 상위법(대통령기록물법)에 상치되지 않는다면 더 구체적인 내용을 가진 대통령 행정명령에 우선적으로 따라야 한다. 이후 미국 내에서는 부시의 대통령 행정명령 13233호의 상위법(대통령기록물법)과의 본질상의 상충성을 두고 논란이 있었고, 시민들의 법적인 대응도 계속되었다. 민간단체인 The National Security Archives를 비롯하여 미국 역사 협회 및 개인 역사가들이 2001년 12월 워싱턴 D.C. 법원에 국가기록관리청(NARA)과 청장에게 헌법정신에 위배되고 국민의 권리를 침해하며 알권리 보장이 지연되는 데에 대한 소송을 제기하였다. 패소와 재기를 반복하던 중 2007년 10월 1일에는 일부 승소하여, 전직대통령은 검토 권한이 없다는 내용을 골자로 하는 부분적 13233호의 헌법 불일치 판결을 받아냈다. 2009년 2월, 미국 44대 오바마 대통령은 취임식 다음 날 바로, 부시의 13233호를 전격적으로 폐기하는 대통령 행정명령 13489호에 서명함으로써 2001년부터의 대통령기록 접근권에 대한 논란이 일단락 됐다.

별도의 회의기록을 전혀 남기지 않았다고 공식적으로 인정했다(Riley 2008). 게다가 2007년 백악관에서는 부시 재임기간인 2003년 1월 3일~2005년 7월 28일 사이의 이메일 5만 여개가 백악관 내 이메일 아카이빙 시스템의 기술적 결함으로 사라졌다고 발표했다(Aftergood 2009.1.9.). 그 기간 이메일에는 9명의 연방검사 무단 해고 과정과 CIA 직원 신분 노출사건의 책임자 파문 등 논란의 핵심이 되는 내용들이 포함되어있어 의도적 소실이라는 의심을 받았다. 시민 기관들의 법률소송으로 법원으로부터 기록보존 명령을 받았고 결국 임기 종료 직전인 2009년 1월 15일에 민간업체의 힘으로 이메일을 복구시켰다(뉴시스 2009.01.16.). 일부가 복구는 되었지만 그 기록의 신뢰성에 심각한 타격을 입게 되었다.

부시 행정부 기록의 생산, 관리에 관한 백악관 측의 비협조로, 비영구기록물 폐기 시에는 청장과의 사전 서면합의가 필수적임에도 일방적으로 파기하여 계속적으로 문제를 일으켰다. 국가기록관리청 측의 지속적인 권고와 요청에도 불구하고, 임기 내 백악관에서 생산되는 전자 기록을 독점적인 민간 소프트웨어에 맡겨 관리시켰다. 이는 이관 후 지속적인 보존 관리에 있어 보존기간을 전혀 예측할 수 없는 문제로 만들어냈다(Aftergood 2009.1.9.). 임기 말에는 대통령기록관으로 이관할 자료의 양, 종류를 국가기록관리청에 알려주지 않는 등의 태도로 인해 연방회계감사원(GAO)으로부터 경고를 받기도 했다(Aftergood 2009.1.9.). 아무리 예외적인 경우라고 할지라도, G.W.부시행정부는 법 위에 대통령 권력이 존재함을 단적으로 보여주었다고 볼 수 있다. 비록 G.W. 부시 행정부가 클린턴 행정부보다 50배나 많은 디지털 기록을 이관시켰다고 하지만, 문제는 기록물 양이 중요한 것이 아님을 알 수 있다.

### 3) 적극적 시민 권리 추구

미국 대통령기록의 생산과 이관, 이용과 공개에 관한 또 다른 특징은 국가, 국민, 시민단체들 등의 소송을 통한 적극적인 권리 추구에 있다. 미국 대통령기록물관리법 제정의 모태가 됐던 1974년 닉슨과 미국 정부 사이의 소송(연방대법



원, 418 U.S. 683)은 닉슨 대통령에게 회의에 관한 녹취기록물과 기록 문서를 법정에서 제출할 것을 요구하는 것이었다. 대통령 본인이 항소인이 되어 자신의 권리를 주장하는 사례도 물론 있다. 또한 1988년 1월 12일에는 1974년에 제정된 대통령녹취기록물 및 자료 보존법에 의거하여 공포된 규정에 대해 이의를 제기하는 시민단체 공적 시민(Public Citizen)<sup>13)</sup>과 국가기록관리청장 대리 버크(Burke) 사이의 소송이 있었다. 1995년에는 미국 역사학회와 전 국가기록관리청장 대리 트루디 피터슨(Trudy Peterson)과의 소송으로 역사학회가 전직 대통령(H.W.Bush)과 전직 기록관리청장(Wilson)이 대통령기록관리에 관하여 체결한 합의의 이행 금지를 청구하는 소송이 있었다.

2001년 11월 28일에는 앞서 G.W. 부시 대통령에 의한 행정 특권 남용의 한 사례로 소개된 대통령 행정명령 13233호에 반대하는 국가안보기록보존소, 역사학자, 시민들이 모여 이 명령의 발효를 막기 위한 소송을 제기했다(미국 민사소송 사건번호 01-2447). 소송이 진행되는 동안 원래 공개하기로 예정된 6만 8000 페이지의 레이건대통령 기록물 중 단지 74페이지만이 부시 행정부에 의해 검토되고 공개되었다. 2004년 3월 28일, 법원은 분쟁의 소지가 있는 기록물이 공개되었다는 이유로 이 민사소송을 각하하였다.<sup>14)</sup> 결국 2009년 1월 6일 미국 하원에서는 국가기록관리처장의 최종 공개 권한을 인정하고 부시대통령의 대통령 행정명령 13233호를 법률적으로 폐기하는 2009년 대통령기록물법 수정법(H.R.35)을 찬성 359대 반대 58로 통과시켰다. 그리고 오바마 대통령 취임 후 첫 직무일인 2009년 1월 21일에 대통령 행정명령 13489호로 부시의 대통령 행정명령은 공식 폐기되었다.

이렇듯 미국 대통령에게 주어진 막중한 행정 특권으로 자신의 권력을 남용하

13) Public Citizen은 미국에서 1971년 설립된 시민단체이다. 웹주소: <http://www.citizen.org/Page.aspx?pid=183>

14) 결국 대통령 행정명령 13233호가 발효되자 2001년 11월, 미국 역사협회(American Historical Association)를 비롯한 미국시민단체들이 워싱턴 D.C. 법원(District Court for the DISTRICT OF COLUMBIA)에 국가기록관리청(NARA)과 청장을 상대로 민사소송을 냈다. 고소장 전문 <http://www.archives.gov/presidential-libraries/laws/access/complaint.txt>

거나 오용하는 사례도 발생할 수 있다. G.W. 부시대통령에 의해 임명되었던 바인스타인 전직 국가기록관리청장(Dr. Allen Weinstein, the former Archivist of the United States)의 2008년 국회 증언에 따르면, 현재로서는 대통령기록이 온전히 등록하여 생산되었는지 알 수 있는 실제적인 방법이 없으며, 대통령기록을 제대로 남기는 것은 오직 현직 대통령의 법 준수 의지와 뜻에 달려있다고 한다(Aftergood 2009)<sup>15)</sup>.

하지만 대통령 특권의 남·오용 사례에 대한 소송뿐만 아니라 사실에 대한 철저한 분석과 보고는 미국 제도를 지탱하게 하는 또 다른 힘이 되기도 한다. 가장 최근에 대통령직에서 퇴임한 G.W. 부시 대통령이 대통령직 수행 동안 대통령의 행정 특권으로 대통령기록물법 위반을 비롯하여 미국 시민의 권리를 침해하고 특권을 남용한 것으로 지속적으로 논란이 됐다. 미국 하원 법사위원회(House of Representatives Committee on the Judiciary)에서는 이에 대한 정확한 사실을 중심으로 사례를 수집하였다. 그리고 G.W.부시대통령의 임기 마지막 달인 2009년 1월 13일에 486페이지에 이르는 분석보고서를 만들어 제출하고 국민에 공개하였다. 그리고 향후 신임 대통령에게 발전적 방향을 조목조목 권고한 것은 미국 시스템과 사회 문화를 움직이는 또 다른 순기능 중 하나라고 볼 수 있다.<sup>16)</sup> 이 보고서에는 G.W.부시 대통령의 제왕적 대통령직 수행으로 미국 개인의 자유, 인권, 민주주의가 침해되었던 것과 대통령기록물의 온전한 이관이 불가능 하도록 하는 대통령기록관리 태만 및 무단파기에 대한 분석이 사실과 배경, 상황을 중심으로 서술되었다. 온전한 대통령기록의 생산과 관리는 결국 미국의 역사이고 미래를 위한 증거이며 국민의 정보자유법(FOIA)에 따른 국가 기록 이용을 위한 기본이고 자산임을 전제하고, 대통령은 대통령기록물의 온전한 생산과

15) 바인스타인 전청장(Dr. Allen Weinstein, the former Archivist of the United States)의 발언이 나왔던 2008년 5월14일 국회 공청회 원문: <http://www.fas.org/sgp/congress/2008/archives.pdf>

16) House of Representatives Committee on the Judiciary, "Reining in the Imperial Presidency : Lessons and Recommendations Relating to the Presidency of George W. Bush", Jan 13, 2009

관리, 접근을 보장해야 하며 현재의 대통령기록관리법을 보다 현대적으로 개정하는데 노력을 기울여야 한다는 제언을 하였다.

또한 입법기관에서도 제도적 발전을 위한 노력이 계속되고 있다. 대통령역사 기록물 보존법(The Presidential Historical Records Preservation Act of 2008)에 따라 의회에서는 국가기록관리청(NARA)에 미국적 가치로서의 대통령기록관의 발전적 대안 모델을 위한 보고서를 제출하도록 하였다. 이는 이관된 대통령기록의 순조로운 공개와 이용을 가능하도록 하고, 대통령기록의 제대로 된 보존 환경의 개선 및 연방 예산 부담을 줄일 수 있는 대안을 모색하기 위함이었다. 미국국가기록관리청(NARA)에서는 실제 각 기록관리 계층의 의견을 수렴, 연구하여 최종 5가지로 압축한 대안 모델 보고서를 2009년 9월 25일에 제출하였고<sup>17)</sup>, 대통령기록 관리와 이용에 대한 제도적 현대화를 위한 노력을 계속하고 있다.

#### 4) 대통령 지정기록물의 철저한 보호

이상과 같이 살펴본 바와 같이 미국은 강력한 대통령제 하에서 대통령기록의 생산과 관리, 이관까지 대통령에게 많은 권한을 주고 있다. 따라서 각 대통령에 따라 기록 관리는 질적인 면에서 차이가 있을 수밖에 없다. 백악관에서 매 해 어느 정도의 기록을 생산, 등록하고 있는지는 이관 전까지 누구에게도 보고하지 않으며 알 수 없다. 철저히 대통령 권한 하에 관리가 이루어지고 있다. 현재 우리나라에서 문제가 되고 있는 대통령 비서실 기록 생산에 대한 실질적 생산현황보도에 관해서는, 미국에는 아예 그런 현황 보고 제도가 없었다. 또한 국가기록관리청에서 직원이 파견되어 있지만 기록 관리를 전문적으로 할 수 있도록 '보조'하는 역할을 수행한다.

그러나 중요한 것은 1978년 대통령기록물법이 제정된 이래 30년이 넘는 법 시행 기간 동안 대통령이 자신의 기록을 생산하고 남길 수 있도록 제도적으로 보

17) 보고서 원문: <http://www.archives.gov/presidential-libraries/reports/report-for-congress.pdf>

호하고 뒷받침해주고 있었다는 것이다. 대통령지정 기록물 공개 연한은 다른 나라에 비해 비교적 짧은 기간(12년)이지만, 그것이 대통령에 의해 지정기록물 혹은 비밀기록물이 되었다면 철저히 기록물을 보호해주고 있었다. 제도 성립 이후에 후임 대통령에 의해 전직 대통령의 지정기록물 열람을 요구한 사례가 단 한번도 없었다고 한다. 문제는 오히려 일정 기간 비밀로 보호된 비밀기록을 언제 어떻게 공개할 것인가 하는 재분류(declassification)<sup>18)</sup>에 관련한 것이었다.

미국에서 소중하게 생각하는 시민의 권리, 민주주의의 가치는 상당 부분 정보자유법(Freedom of Information Act)의 폭넓은 적용으로 현실화된다고 할 수 있다. 그 정보자유법을 통한 기록 입수는 그 시점이 언제가 되었던 사실, 기록을 어떻게든 생산하고 남겨 법적으로 이관 받았을 때 가능하다. 대통령기록물을 지정하고 비밀로 지키는 것은 결국 기록을 잘 보호해 줌으로써 생산보존하게 하기 위해서이다. 제대로 이관할 기록이 없으면 미래에 공개할 자원도 없다.

물론 G.W.부시 대통령의 무단 폐기와 같은 특별한 경우도 있고, 또한 비록 대통령기록 생산기관에서의 생산현황의 정도에 대해서는 임기 중에 알 수 없더라도 일단 지정된 기록은 철저히 보호한다. 이로 인해 대통령의 기록의 생산을 보장하고 온전한 이관을 독려하는 제도를 갖고 있다. 그것은 당장은 드러나지 않더라도 결국은 미국이 지향하는 가치를 실현할 수 있게 할 것이며 미국인의 권리를 보장해줄 것이다. 우리나라에서는 대통령기록의 충분한 생산과 온전한 이관을 보장하기 위해 대통령지정기록물 제도를 제정한 지 불과 5년도 되지 않아 그 제도의 존재와 가치가 흔들리고 있으며 정쟁의 도구가 되고 있다. 그러나 보다 깊은 역사적 안목으로 대통령기록이 보호되고 남겨져야 하는 것은 이미 자명한 사실이다. 미래를 내다보는 긴 호흡으로 대통령기록의 생산과 이관, 더 나아가 '전직 대통령문화'에 접근해야 할 필요는 미국의 사례에서 주는 가장 큰 시사점이라고 본다.

18) 미국 공공기록물과 대통령기록물 중 법으로 정한 예외적 경우가 아니라면, 비밀기록으로 분류되고 공개 시점을 명시한 기록의 비밀해제 시점은 최초 비밀분류일로부터 25년이 되는 해이다 (국가안보정보의 비밀분류령 제1편 제1조의 5).

### III. 독일 최고통치기관의 기록물 이관 문제

본 장에서 다루는 독일의 최고 통치기관의 기록물 이관문제를 제대로 이해하기 위해서 우선적으로 우리는 독일의 기록관리 역사와 행정제도 그리고 독일의 민주주의에 대해서 깊이 파악할 필요가 있다. 독일의 기록관리제도와 행정제도의 상호관계는 역사적으로 매우 긴밀하게 발전하여 왔으며 독일의 민주주의는 제2차 세계대전 후 나치시대에 대한 철저한 반성을 통해 그 어느 나라보다도 모범적으로 발전해 오고 있다. 이러한 역사와 모범적인 민주주의는 독일의 최고 통치기관의 기록관리를 위한 매우 우호적인 사회·문화적 풍토를 제공해주고 있다. 본 장에서 필자는 독일인들의 기록관리 역사에 대한 반성과 새로운 가치의 실현, 나치시대에 대한 반성과 새로운 행정제도 도입, 민주주의 발전에 대한 의지와 최고 통치기관 위상의 상호관계에 대해 먼저 개괄하고 최고 통치기관의 기록물 이관제도의 특징들과 그 의미에 대해서 살펴볼 것이다. 이를 위해 우리는 독일에 대통령(수상)기록물 혹은 대통령(수상)기록관이라는 개념과 제도가 존재하지 않는다는 사실에 주목하고 그 이유를 묻는 것에서부터 시작할 필요가 있다.

#### 1. 독일 기록관리의 역사적 경험과 반성 그리고 새로운 방향

독일에서는 봉건제적 통치 질서가 중심이 된 중세시대에 기록관리가 통치의 수단으로 크게 자리 잡았다. 봉건 통치자들이 피지배자들을 복종시키고 강제하는 수단으로서 기록관리를 활용하였다. 의도적으로 그리고 선택적으로 보존·관리된 기록들은 통치자들이 원하는 방향으로 피지배자들이 순종할 수 있도록 하는 기제로서 작용하였다. 통치자와 피치자간에 봉건 계약을 맺었을 때 치자에게 유리한 방향의 기록들을 보존하여 추후 피지배자의 불복종 내지는 충성의 이완이 일어날 때 이를 증거로 하여 통치를 강화하였다. 이러한 정치적 목적을 위해 기록관리는

철저히 비밀 속에서 이루어졌다(김현진 2006, 330). 통치자의 이러한 통치 메커니즘을 위하여 모든 기록들을 관리해 주는 행정담당자를 칸צל러(Kanzler)라고 불렀다. 그의 역할과 권위는 영주를 받드는 행정제도에서 최고의 것이었다. 그만큼 당시의 통치는 기록관리에 의존하였으며 기록관리 행정담당의 위상이 높았다. 칸צל러(Kanzler)는 오늘날 수상이라는 헌법기관의 명칭이다. 이런 의미에서 역사적으로 보면 수상은 국가기록관리를 하는 직책의 전문가를 뜻한다.

이러한 기록관리의 역할이 독일의 낭만주의와 민족주의 시대를 거치면서 역사 연구를 위한 수단으로 변했다. 낭만주의란 과거 속에서 민족의 뿌리와 영광을 찾는 시대 사조였는데 이렇게 과거를 성찰하는 작업에서 기록이 중요한 매개체가 되었다. 기록관리 제도는 이를 효율적으로 운용할 수 있는 수단이 되었다. 민족주의는 이러한 낭만주의와 이를 뒷받침한 기록관리에 힘입었다(Ernst Posner 1949). 그런데 민족의 영광을 위해서 기록이 그리고 기록관리가 왜곡되기도 하고 조작되기도 하면서 동원되었다. 객관적인 역사서술을 위한 수단으로서 기록관리라는 개념을 랑케(Leopold von Ranke)와 같은 역사학자들은 열정적으로 주창하고 학문세계에서 실현하고자 노력하였지만, 현실 정치 세계에서는 민족주의를 위한 수단의 역할을 넘어설 수 없었다. 이러한 경향은 나치 시대에 극단적으로 왜곡되고 과장되고 조작되었다.

그런가하면 나치의 범죄를 위해 기록관리가 또한 동원되었다. 예를 들어, 유대인을 탄압하기 위하여 유대인 혈통을 밝혀내는데 기록관리가 이용되었다. 나치 체제에 반할 수 있는 사람들을 감시하기 위하여 이들에 대하여 일일이 기록하고 그 기록들을 보존하게 하였다. 결과적으로 기록관리는 공포사회를 유지하는 수단으로서 활용되었다. 이러한 사회에서 기록과 기록관리 제도는 참으로 무서운 사회적 흥기였다(Eric Ketelaar 2002, 226).

기록관리와 관련하여 이러한 무서운 경험을 한 독인들은 제2차 세계대전 후 민주주의를 실현하면서 기록관리에 대해 매우 깊은 반성을 하였다. 기록관리를 민주주의 발전의 동력과 기제로 정착시키는데 모든 노력을 기울였다. 이리하여 국민들은 기록관리를 통치 권력의 수단 내지는 정쟁의 방편으로 사용하는 것에

대해 매우 민감한 통제의를 갖게 되었다. 이러한 역사과정이 전후 서독 사회에서 기록관리의 사회적 성격을 변화시키고 동시에 이것을 엄중한 여론의 감시하에 놓이게 하는 결과를 이루었다. 이를 통해 기록관리를 위한 사회·문화적 토양이 매우 탄탄하게 정립되었다.

## 2. 독일의 과거사 청산에 기반한 연방제와 의원정부제의 확립과 기록물관리 제도

히틀러 나치 시대에 잔혹한 반인륜적 범죄와 함께 세계적 전쟁을 일으켰던 독일인들은 전후에 이에 대한 반성으로서 다시는 이러한 범죄가 일어날 수 없도록 제도적으로 단단한 장치를 마련하는데 역점을 두었다. 이를 위해 독일인들은 전후에 구체적으로 연방주의를 채택했고 대통령 중심제가 아닌 의원정부제를 채택했다. 중앙집권제가 권력을 중앙에 집중시켜 부패하고 독재체제를 가능하게 하고 전쟁을 일으키는 원인이 되었다는 반성에서 연방주의를 통해 각 지역으로 권력을 분산시키고자 하였다. 또한 의원정부제를 통하여 연방 대통령은 상징적인 차원에서 국가를 대표하며 실질적인 정부 및 국가수반은 수상이 되었다. 수상은 의회에서 선출되고 의회에 의해 해임될 수 있도록 했다. 수상은 국가운영의 실질적인 권한을 행사하고 이에 따른 책임을 지도록 했다. 이는 나치시대에 히틀러 독재체제를 뒷받침한 영도자 원리(Führerprinzip)에 대한 반성의 산물이며 최고 권력이 한사람에게 집중되는 것을 막기 위한 조치였다. 즉, 이러한 제도는 히틀러 나치 체제가 권력의 과도한 집중에 의한 독재에 기반을 두었다는 점에 대한 반성으로서 지방행정의 자치와 분권을 강조하는 원칙을 의미한다. 이러한 제도변화의 궁극적인 목적은 독재체제의 등장을 원천봉쇄하고 민주주의를 완전히 실현하는데 초점이 맞추어 졌다. 권력이 엄격하게 통제되고 권력의 수행과정은 투명하게 국민들에게 전달되고 그리고 그 내용들은 역사적으로 후손들에게 전수되어야 했다. 이를 위해 최고 통치기관 기록물의 관리에 대한 필요성이 크게 강조되었다.

앞에서 말한 대로 기록관리는 민주주의에 봉사하는 수단이 되는 방향으로 그 성격이 변화되어야 했다(Friedrich P. 1992, 73-74).<sup>19)</sup> 제 2차 세계대전 후 독일연방공화국을 건국하면서 서독인들은 대통령과 수상은 하나의 헌법기관일 따름이고 특권의 지위를 갖는 직책이 아님을 분명히 했다. 그것은 위에서 말한 히틀러의 지도자 원리에 대한 철저한 반성을 의미하기도 했다. 대통령과 수상의 기록물들은 다른 헌법기관들의 기록물과 동일한 원칙에 의해서 관리되어야 했다. 이것이 대통령(수상)기록관 제도와 개념이 존재할 수 없게 된 이유였다.

전후 냉전의 전개 속에서 분단국가의 하나로 출범한 독일연방공화국(서독)은 전 세계의 놀라움 속에서 빠르게 그리고 모범적으로 민주주의를 발전시켜 갔다. 민주주의 발전의 수단으로서 공공기록물의 관리, 특히 최고 통치기관의 기록물관리는 전 국민들의 뜨거운 관심의 대상이 되었다. 이에 대해서 소홀히 하는 것은 최고 통치자의 자질을 의심케 하는 중요한 요인으로 작용하게 되었다. 현재 독일의 철저한 기록관리를 이해하기 위해서는 이러한 역사반성과 민주주의의 역사적 맥락을 이해할 필요가 있다(노명환 2009, 220-221). 독일에서는 법으로 기록관리를 철저하게 통제하지 않아도 민주주의 질서 속에서 자율적으로 모범적으로 실행되고 있는데, 이것은 이러한 역사적 경험에 의거한 국민들의 의식수준에 그 기초를 두고 있다. 전후에 독일 연방공화국(서독)이 실행한 히틀러 나치시대에 대한 과거청산의 실질적 작업에서 기록관리 기관들의 활약은 눈부신 것이었다(Klaus Oldenhage 2004, 78). 이러한 역사적 경험들을 통해 민주주의와 기록관리의 상관관계에 대한 강력한 국민적 합의가 들어서게 되었다. 즉, 공공기록물에 대한 철저한 관리는 행정의 투명성, 설명책임성, 연속성, 국민 참여에 입각한 민주주의를 실현하는데 핵심적인 요소라는데 전 국민적 컨센서스를 확보하고 있는 것이다. 최고 통치자, 어느 정치가 또는 행정가도 이를 소홀하게 할 수 없는 국민 정서적·제도적 틀이 마련되고 그러한 문화가 정착되었다. 독일인들은 관리

19) 그런데 이와는 달리 동독의 기록관리제도는 나치체제와는 또 다른 차원의 독재체제를 위해 봉사했다. 예를 들어, 국가안보국인 슈타지(Stasi)의 기록관리가 그것을 대변했다.



되는 기록을 정쟁의 도구로 사용하는 것을 상상할 수 없는 상황 속에서 살고 있다. 이는 행정제도적인 차원에서 기록관리를 위해 매우 우호적인 사회·문화적 토양이 구성되어 있음을 의미한다.

### 3. 독일의 기록관리 제도와 연방대통령과 수상기록물 이관문제

#### 1) 일반적인 공공기록물의 이관 과정

독일의 공공기록물 관리제도는 위에서 언급한 대로 오랜 전통을 가지고 있으나 국립기록보존소는 1919년에 설립되었다. 제2차 세계대전 후에는 동독과 서독으로 분단되면서 기록보존소 제도와 기능도 분리되었다. 국립기록보존소가 동베를린에 위치한 관계로 서독은 새롭게 국립기록보존소를 만들어야 했는데 그것이 코플렌츠(Koblenz)에 위치한 연방기록보존소(Das Bundesarchiv)였다. 이 연방기록보존소는 1945년에서 1949년까지의 미국, 영국, 프랑스 점령지역의 공공 기록, 1949년 독일연방공화국(서독)이 건국된 이후의 연방차원 공공기록들을 B과(Abteilung B)에 보존해 오고 있다. 1945년 이전의 기록들은 R과(Abteilung R)에 보존해 오고 있다.<sup>20)</sup> 본 연구의 대상인 독일 연방 대통령과 수상의 기록들은 연방기록보존소 B과에 보존된다. 외무부 기록들은 외무부 기록보존소(PAAA)<sup>21)</sup>, 국방부 기록들은 군사기록보존소(MA)<sup>22)</sup>에 보존된다. 1990년 독일이 통일된 후에 국립기록보존소들도 통합되었다. 독일민주공화국(동독)이 독일연방공화국(서독)에 편입되는 방식으로 통일된 것처럼 국립기록보존소도 동독의 것이 서독의 것에 흡수되는 방식으로 통합이 이루어졌다. 동독시기의 공기록들을 연방기록보존소 DDR과(Abteilung DDR)에 보존하게 되었

20) B는 독일연방공화국 (Bundesrepublik Deutschland)를 의미하며 R은 독일제국 (Deutsches Reich)을 의미한다.

21) 독일연방공화국의 수도가 본 (Bonn) 일 때는 Bonn에 통일 후 베를린 (Berlin)으로 옮긴 후에는 Berlin에 소재하고 있다.

22) 프라이부르크 (Freiburg)에 소재하고 있다.

다. 통일 이후의 독일전체 지역(구동독 지역 포함) 공기록들은 연방기록보존소의 B과에 보존되게 되었다.

그런데 우리는 독일의 공공기록물 관리제도, 특히 이관문제에 대해 이해하기 위해서는 1965년부터 정착된 ‘중간기록보존소(Zwischenarchiv)’ 제도에 주목할 필요가 있다. 독일어 ‘Zwischen’은 ‘사이’를 의미하고 영어의 ‘between’에 해당하며 ‘Zwischenarchiv’는 공공기록물 생산기관인 정부기관과 연방기록보존소 사이의 중간역할을 하는 기록보존소라는 뜻으로 연방기록보존소(Bundesarchiv) 관할 하에 있다. ‘Zwischenarchiv’는 중간기록보존소라 번역될 수 있으며 미국의 연방레코드센터(Federal Records Center)와 유사한 기능으로 이해해 볼 수 있다. 독일 통일 전에는 코플렌츠(Koblenz)와 가까운 곳인 생 아우구스틴 한굴라르(ST. Augustin-Hangular)에 유일하게 Zwischenarchiv가 자리 잡고 있었고 통일 후에는 달비츠-호페가르텐(Dahlwitz-Hoppegarten)에 추가적인 Zwischenarchiv가 설립되었다. 독일의 중간기록보존소(Zwischenarchiv)의 기능은 대단히 엄격하고 그 역할은 대단히 중요하다(Bundesarchiv (hrsg.) 2002, 133-136).<sup>23)</sup>

행정기관에서 기록이 생산되면 이 기록들은 독일 오랜 전통의 분류시스템(Aktenplan)에 따라 등록되게 되어 있다. 이 과정을 등록부서의 등록관리인(Registrator)들이 책임을 지고 관리한다. 이러한 제도를 등록소제도(Registratur System)라고 부른다. 등록관리인은 행정공무원이면서 문서관리에 대한 특별훈련을 받은 전문가들이다. 이들은 우리가 요즈음 흔히 말하는 레코드 매니저(Records Manager)라고 할 수 있다.<sup>24)</sup> 각 행정기관에서 등록부서의 등록관리인들은 전문성을 가지고 독립적으로 일한다. 이들의 역할이 행정 전체의 투명성과 체계성을 담보할 수 있기 때문에 이들 지위에 대해 국가와 국민들은 특별한 관심을 갖는다. 막스 베버가 독일 근대의 행정제도는 문서와 문서관리에 기반한다

23) 연방기록보존소 부소장인 Angelika Menne-Haritz 교수와의 이메일을 통한 상담. Menne-Haritz 교수는 독일 기록관리제도에 있어서 중간기록보존소(Zwischenarchiv)의 중요성을 대단히 강조함.

24) 독일 Heidelberg 市 기록보존소장 Peter Blum 박사와의 이메일을 통한 상담 결과.

고 말했을 때 바로 이러한 시스템을 지칭하는 것이었다. 바로 이러한 시스템이 독일에서 출처주의원칙(Provenienzprinzip)과 원질서원칙(Ursprüngliche Ordnung)이 기록에 대한 정리·기술 및 평가에 대한 기준으로 자리 잡을 수 있는 바탕이 되었다(노명환 2006, 359-388).

등록소제도에 의해 분류·등록된 공공기록물들은 현용 가치가 소멸되었다고 판단될 때 중간기록보존소(Zwischenarchiv)로 이관된다. 이관 시기는 생산기관이 정한다. 중간기록보존소는 연방기록보존소에 속하며 이곳에서의 모든 기록관리 업무는 아키비스트들에 의해 이루어진다. 그 기록물들은 여기에서 법정 보존연한까지 보존된다. 이 시기에 기록물 생산기관이 공무상의 이유로 이용 필요성을 제기할 때 열람 및 대여서비스가 제공된다. 이러한 과정 속에서 영구보존을 위한 기록물들이 선별되고 분류, 평가, 정리, 기술된다. 생산기관에서의 출처에 의한 원질서가 아키비스트들에 의해 다시 정립되는 것이다. 이는 19세기 말 20세기 초에 아키비스트로 활동한 독일의 브레네케(Adolf Brenneke)가 주창하여 독일의 평가 원칙으로 정착된 자유출처주의 원칙(freies Provenienzprinzip)에 의거한 것이다. 자유출처주의란 생산기관의 등록소제도에 의거한 출처주의에 따른 원질서를 기록보존소로 이관한 이후에 아키비스트들이 선별작업을 통해 새롭게 정립하는 것을 허용하는 원칙을 말한다. 이 선별작업은 주로 역사적 가치를 따지면서 이루어졌기 때문에 이 작업은 주로 역사학 전공 아키비스트들이 수행했다. 실제로 있어서 독일의 아키비스트들은 대부분 역사학 전공자들이었고 오늘날도 그러한 현상이 이어지고 있다. 브레네케가 주장한 독일의 자유출처주의는 영국의 켄킨슨(Hilary Jenkinson)이 생산기관에서 결정된 엄격한 출처주의 원질서를 보존해야 한다고 주장한 것과 대립각을 세우는 기록관리 이론이었다.

중간기록보존소에서 분류, 평가, 정리, 기술 작업이 종료된 후에 연방기록보존소로 이관되며 비밀보존 연한이 만료되면 이 기록들은 공개되고 일반인들의 활용을 위해 서비스된다.

2) 연방대통령과 수상의 기록물 이관문제<sup>25)</sup>

앞에서 언급한 대로 독일에서는 특별히 대통령기록관 또는 수상기록관이라는 개념과 제도가 존재하지 않는다. 무엇이 대통령 기록인지 또는 수상 기록인지에 대한 명확한 개념규정도 없다. 대통령과 수상은 연방헌법기관들 중의 하나이며 이들의 기록들은 연방헌법기관 기록관리라는 개념의 범주에서 다루어진다.<sup>26)</sup> 연방 대통령 및 수상 기록들은 여타의 공공기록물처럼 처리된다. 즉, 연방대통령과 수상의 기록들은 독일 연방의 다른 주요 고위 기관들의 기록들처럼 중간기록보존소(Zwischenarchiv)를 통해 독일연방기록보존소 B에 이관된다.

이렇게 특별히 대통령기록관 또는 수상기록관이 존재하지 않고 그 개념이 명확히 정의 내려져 있지 않는 것은 앞에서 언급한 것처럼 무엇보다도 대통령직과 수상직을 특별한 지도자 기능으로 인식하지 않으려는 독일인들의 역사반성에 근거한 평등권 관점에 의거한다. 이는 앞장에서 언급한 대로 나치시대 히틀러의 영도자 원리(Führerprinzip)에 대한 반성에 기초하고 있다. 연방 대통령을 상징적인 대외 대표자로 설정하고 실질적인 권한을 의회의 통제 하에 있는 수상에게 부여하는 원리와 같은 이치다. 대통령과 수상이 특별한 지도자가 아니라 다른 헌

25) 이 연구를 위해서 연구문헌들을 통한 조사 외에 연방기록보존소의 부소장 Angelika Menne-Haritz 교수 그리고 Kerstin Schenke 씨와의 이메일을 통한 상담이 주효했다.

26) 독일의 기록관리 제도를 이해하는데 있어서 행정제도 전반을 정확히 이해할 필요가 있다. 무엇보다도 그 행정제도가 작동되는 문화를 이해할 필요가 있다. 공공기록관리제도는 이러한 행정제도의 일환이고 그 풍토 속에 자리잡고 있기 때문이다. 예를 들어, 독일에서는 미국과 같은 대통령기록관리 전문기관인 대통령도서관을 설치하기가 문화적으로 어려운 측면이 있다. 왜냐하면 독일인들은 나치시대를 겪으면서 이러한 최고통치자의 개인기록물을 관리하면서 그 개인을 기념하는 행위에 대해 매우 부정적인 여론을 갖게 되었기 때문이다. 대통령 및 수상의 아카이브가 정당 재단의 아카이브즈 안에 있는 경우가 있다. 이 경우에도 그 정치인에 대한 기념과 같은 기능은 철저히 부정되고 그의 정치철학과 정치 행위 등에 대한 객관적인 연구(비판적인 연구를 포함)가 지향된다. 예를 들어, 사민당 아카이브즈 안에 빌리 브란트 아카이브즈가 있는데, 이러한 기능을 수행하고 있다. 독일에서는 정당의 상징적인 정치가의 철학과 정책 및 삶을 연구하면서 정치교육을 수행하는 일을 재단들이 수행하는데, 예를 들어, 콘라트 아데나워 재단, 빌리 브란트 재단 등이 있다. 각 정당들은 재단의 활성화를 통해 정치지도자들의 정치철학과 리더십을 정치교육에 활용한다. 이 때 각 정당의 아카이브즈는 이러한 재단의 활동을 위해 가장 기본적으로 핵심의 기능을 수행한다.

법기관들과 같이 평등한 기능으로 인식되는 것처럼 대통령기록과 수상의 기록 또한 다른 헌법기관의 기록들과 평등하게 취급되어야 하는 것이다. 이는 이들의 기록들 역시 다른 기록들과 마찬가지로 일반의 기록관리 법 절차에 의해 당연히 철저히 관리되어야 한다는 의식을 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

연방대통령 및 수상의 행정기능을 통해 발생한 기록들은 등록소제도를 통해 등록된다. 대통령실(Presidialamt) 및 수상실(Kanzleramt)에는 등록관리인(Registrar)이 있으며 이들의 역할을 통해 모든 생산 기록들은 독일의 전통적인 분류체계(Aktenplan)에 따라 등록된다. 이 등록된 기록들은 후임 대통령 및 수상의 행정 참고를 위해 등록관리인들에 의해 관리된다. 이 기록들은 주로 실질적인 업무에서 발생한 기록들(Sachakten), 법안 및 법률기록들(Gesetzesmaterialien)이다. 그 참고의 기능이 끝났다고 판단될 때 혹은 비밀보존 연한이 만료되기에 앞서 연방기록보존소로 이관된다. 비밀보존 연한이 만료될 때까지 이곳에서 보존되는 경우에는 기록의 공개서비스가 이곳에서 이루어져야 한다. 그러나 대개의 경우 후임 대통령의 임기 후에 연방기록보존소로 이관된다. 연방기록보존소로 이관된다는 것은 우선 중간기록보존소(Zwischenarchiv)로 보내지는 것을 말한다. 청원서(Petitionen), 축하전문(Glückwünsche) 등은 특별히 후임대통령의 참고의 대상이 되지 않는 기록들로 여겨지며 임기 중에 중간기록보존소(Zwischenarchiv)를 통해 폐기되거나 연방기록보존소(Bundesarchiv)로 이관된다.<sup>27)</sup> 등록관리인들이 독립적인 뿐 아니라 비서실의 여러 행정직들은 임명직이 아니며 권력으로부터 독립되어 있다. 이들에게 권력들이 압력을 행사하는 일은 또한 크게 여론의 질타를 받을 수 있다. 이러한 경우 법적인 책임을 져야한다. 그런데 현실에서 그러한 일이 거의 일어나고 있지 않는다. 후임 대통령 및 수상의 임기 후에 이관되는 이유는 위에서 언급한 바대로 후임 대통령 및 수상이 업무상 참고를 위해 전임 대통령 및 수상 시기의 기록들을 즉각적으로 볼 수 있도록 하기 위해서다. 즉, 현안의 사안들이 전임 대통령 및 수상 때 어떻게 결정되었고 왜 그렇게 결정되었는가를 즉각적으로

27) 독일 연방기록보존소 B과 담당자 Kerstin Schenke 씨와의 이메일을 통한 상담 결과.

로 알 수 있도록 하기 위해서인데, 무엇보다도 업무의 연속성을 보장해 주기 위한 방식이다.<sup>28)</sup>

독일에서는 기록관리 행위는 무엇보다도 행정 행위가 설명책임 의무(Rechenschaftspflicht von Verwaltungshandeln), 추증가능성(Nachvollziehbarkeit von Verwaltungshandeln), 투명성(Transparenz von Verwaltungshandeln)을 최적으로 실현하도록 도와야 한다고 믿는다. 행정 행위의 이러한 행위들이 최적으로 실현될 때 민주주의가 가능하다는 것이다.<sup>29)</sup>

그런데 독일 국민들은 그들의 역사적 경험을 통해 바로 이러한 실현은 정확한 기록관리를 통해서만 가능하다고 믿는다. 이러한 독일 국민들의 신념은 위에서 설명한 역사적 경험에 기초한다. 이러한 관점에서 독일 국민들은 기록관리의 가치를 깊이 인식하고 이를 존중한다. 독일연방공화국에서 행정행위가 최적으로 설명책임 의무를 이행하고, 연속성과 투명성을 확보해서 민주주의를 유지·발전시켜야 한다는 점을 기본법(헌법) 20조와 28조에서 규정하고 있다.<sup>30)</sup>

오늘날 한국의 상황을 생각할 때 전임자의 기록이 후임자의 업무 참고를 위해 계승된다는 것은 참으로 이해하기 어려운 점이다. 이것은 참으로 정쟁을 위해 사용될 수 있는 길을 통째로 열어주는 위험한 행위 아니겠는가? 그런데 독일에서 이러한 제도가 가능한 것은 관리되는 기록이 정쟁을 위해 사용되는 것을 막을 수 있는 제도적 장치와 국민 의식적 수준이 성숙되어 있기 때문이다. 앞에서 언급했듯이 비밀보호 중에 있는 기록을 행정의 연속성을 위해 사용하는 것이 아니라 정쟁을 위해 사용하는 것은 법으로 금지되어 있다. 뿐만 아니라 그러한 일을 야기하는 사람은 국민정서상 용납되지 않는다. 이러한 행위는 구체적으로 기본법(헌법) 20조와 28조를 위반하는 것이다. 따라서 그러한 일을 야기하는 개인이나 집단 및 정당은 너무나 큰 손해를 보게 된다. 이것이 국민의식의 수준이다. 독일은 정쟁을 위해 기록관리 제도를 흔드는 행위는 상상할 수 없는 그러한 사회·문화

28) 독일 연방기록보존소 B과 담당자 Kerstin Schenke 씨와의 이메일을 통한 상담 결과.

29) 독일 연방기록보존소 B과 담당자 Kerstin Schenke 씨와의 이메일을 통한 상담 결과.

30) 독일 연방기록보존소 B과 담당자 Kerstin Schenke 씨와의 이메일을 통한 상담 결과.

풍토를 가지고 있다. 이는 앞에서 설명한 독일인들의 기록관리 역사와 나치시대에 대한 반성과 새로운 역사를 통해 구성된 시민의식에 의거한다.

독일에서는 연방 대통령과 수상 기록물의 이관 과정에서 이들의 헌법적 기관으로서의 기능에 초점이 맞추어지고 이들 개인의 행위라는 관점은 배제된다. 그리하여 이들 기록들의 이관과정은 행정업무 차원의 행위라는 특성을 나타낸다. 바로 이러한 관점이 국가 전체적으로 인식되고 있고 작동할 수 있기에 전임 대통령과 수상의 기록들이 후임 대통령과 수상에 넘겨져서 업무의 연속성을 위해 사용될 수 있는 것이다.<sup>31)</sup>

이러한 환경 속에서 통치자들은 업무행위와 더불어 생산되는 기록에 대해서 그리고 이관과 관련해서 조작할 엄두를 내지 못하며 기록관리가 이루어진다. 기록관리에 대한 고도의 국민 의식 수준과 체계적인 시스템 덕택에 독일인들은 정권이 바뀌는 상황 속에서도 기록의 현용적 계승을 통해 행정의 연속성을 담보할 수 있는 것이다. 기록관리제도가 성공적으로 시행되기 위한 토양으로서 기록의 가치와 의미에 대한 시민의식이 얼마나 중요한지를 다시 한 번 깨닫게 해주는 측면이다.

연방기록보존소는 각 부서의 기록담당자들에게 기록관리에 대한 정보를 제공하고, 교육을 시키며 자문을 해주는 역할을 한다. 일선 행정기관 혹은 최고 통치기관의 기록생산 및 관리는 연방기록보존소의 통제대상이 아니다. 그래서 연방기록보존소가 행정기관에 인력을 파견하여 감시와 통제를 하는 일이 없다.<sup>32)</sup> 등록관리인(Registrar)을 중심으로 한 자체 문서관리 시스템에서 통제되고 관리된다.<sup>33)</sup> 연방기록보존소는 중간기록보존소로 이관 이후의 시점부터 관리한다. 이때 영구기록물 선정과 폐기는 중간기록보존소에서 이루어지는데 연방기록보존소가 생산기관과의 협의나 통제 없이 단독으로 수행한다. 연방기록보존소의 위상과 역할은 고도로 독립되어 있다.

31) 독일 연방기록보존소 B과 담당자 Kerstin Schenke 씨와의 이메일을 통한 상담 결과.

32) 독일 연방기록보존소 B과 담당자 Kerstin Schenke 씨와의 이메일을 통한 상담 결과.

33) 독일 Heidelberg 市 기록보존소장 Peter Blum 박사와의 이메일을 통한 상담 결과.

독일에서는 일반적으로 대통령 및 수상의 비밀지정, 즉 ‘대통령지정기록물’이라는 개념이 없다. 모든 행정 기록물들은 의회가 정한 법에 의해 그 보존 연한 그리고 비밀보존연한이 정해진다. 일반적으로 영구보존기록으로 선별된 기록물들의 비밀보존연한은 생산일로부터 계산하여 30년이다. 그런데 특별히 비밀보호지정이 필요할 때 대통령실 및 수상실이 연한을 정할 수 있는데 60년을 넘지 않는다. 이때에도 등록관리인들의 역할이 중요하다. 그들의 지위와 업무수행은 극히 독립되어 있으며, 대통령 및 수상은 자신의 행정행위에서 생산된 기록들의 관리에 대해서 일절 권한을 갖지 못한다.<sup>34)</sup> 그런데 여기에서 중요한 것은, 다시 한번 강조하는 바, 대통령실, 수상실에는 전문 행정직 공무원과 임명직 공무원이 있으며 이러한 기록관리는 전문 행정직 공무원이 수행하며 선거에 관계없이 정파에 관계없이 이 기록관리 일을 담당한다. 이들은 권력으로부터 독립되어 있다. 독일의 경우 이러한 측면이 그 문화적 토양으로서 대단히 강하다. 따라서 대통령실이나 수상실이 기록관리 일을 수행한다 해서 권력이 수행하는 것으로 볼 필요가 없다.

비밀지정이 의회가 정한 법에 의해 이루어지기 때문에 대통령이나 수상은 비밀보호에 대한 자신의 뜻을 표현할 수 없으며 평소 투명하게 행정을 할 수 밖에 없다. 비밀해제는 의회가 정한 법에 의해 이루어지며 특별히 비밀보호기간을 연장해야 할 경우 의회가 결정한다. 비밀보호 중에 있는 기록의 공개도 특별한 경우 의회가 결정한다. 일반적으로 의회가 정한 법에 의거하여 자동적으로 처리된다.<sup>35)</sup>

### 3) 독일 사례의 특징과 시사점

독일의 공공기록관리의 가장 큰 특징은 현용기록관리에서의 등록관리인(Registrar)의 역할과 비현용기록관리에서의 아키비스트(Archivist)의 역할이 전체 행정 시

34) 독일 연방기록보존소 B과 담당자 Kerstin Schenke 씨와의 이메일을 통한 상담 결과.

35) 독일 연방기록보존소 B과 담당자 Kerstin Schenke 씨와의 이메일을 통한 상담 결과.



시스템에서 각각 독립성과 전문성을 보장받는 가운데 수행된다. 그러면서 이들의 역할을 통해 현용기록관리와 비현용기록관리가 조화를 이루면서 연결되는 특징을 가지고 있다. 이 체계 속에서 행정 통치 권력자들은 법률이 정한 대로 기록에 대해 전혀 권한을 행사할 수 없다. 이러한 제도가 법에 의거하여 실현될 수 있는 것은 앞에서 누누이 강조한 것처럼 독일이 무엇보다도 민주화 수준이 매우 높은 사회이기 때문이다. 이 민주화 사회는 제2차 세계대전 후 부단한 과거사 반성 노력 속에서 획득된 것이었다.

독일의 사례에서 우리는 기록의 이관 문제 등 기록관리 전 분야에서 중요한 것은 국가 공동체 구성원들의 기록관리의 가치에 대한 신념과 이를 실천하는 의식의 수준이라는 점을 확인한다. 이 고도의 의식 수준은 기록관리 수행에 대한 가장 효율적인 감시 기능을 수행해 준다. 독일의 경우도 역사적으로 볼 때 많은 문제점을 보였지만 그 문제점들을 극복한 상황에 이르렀고 이러한 상황이 기록관리를 엄격한 제도적 통제나 감시에 의존하지 않고 민주주의 원칙을 위해 수행되도록 하는 기반이 되고 있는 것이다. 독일의 경우를 보면 민주주의 발전과 기록관리에 대한 국민들의 인식이 궤를 함께한다고 할 수 있다.

독일 사례에서 보듯 우리는 기록관리를 통해 민주주의를 이루고, 효율적인 행정시스템, 투명사회, 상호소통의 거버넌스 사회 실현 및, 문화유산을 구성하는 중차대한 업적들을 성취할 수 있다. 그런데 기록관리 결과가 정쟁에 이용되는 것이 두려워서 이관을 제대로 할 수 없고 기록관리를 제대로 수행하지 못한다면 위에서 열거한 장점들을 누릴 수가 없다. 따라서 기록관리를 정쟁의 대상으로 삼는 정치인들에게 엄중한 대가를 치루게 해야 한다. 그러한 상황을 막을 수 있는 입법이 필요할 수도 있겠다.

현재 한국에서 기록과 기록관리가 정쟁의 대상이 되는 상황들을 직면하면서 우리는 독일 사례의 가치를 더욱 크게 인식한다. 독일의 사례는 민주주의가 발전되어 있을 때 기록관리도 제대로 기능할 수 있으며, 기록관리 제도가 제대로 정착되어야 민주주의가 제대로 기능될 수 있음을 보여주는 최고의 예시라고 할 수 있다.

위의 독일 사례와 같은 내용들이 전 국민에게 제대로 알려져서 기록관리의 중요성이 충분히 인식되도록 해야 한다. 그러한 국민들의 인식은 기록관리 발전, 특히 최고 통치기관 기록들 관리를 위해 커다란 추진력이 되어 줄 것이다. 다시 말해, 이렇게 의식 있는 국민의 눈은 최고권력기관들의 기록관리를 위한 최적의 수단이 될 것이다. 이를 위해 우리는 한국의 기록관리가 기능적인 차원뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화 모든 부면과의 연계 속에서 연구되고 기록관리의 가치가 모든 분야 및 모든 국민들에 의해서 인식되도록 해야 한다.

그런데 이러한 독일과 같은 이관 시스템은 민주화가 충분히 이루어지지 않고 시민의식이 충분히 성숙하지 않은 사회에서는 적용하기 힘들 수 있겠다. 왜냐하면 이러한 시스템에서는 통치자들이 불안감을 느껴 기록기관을 제대로 안할 수 있기 때문이다. 의회가 다수당의 힘에 의해 좌우되고 기록이 의회 내에서 언제든지 정쟁의 도구화할 수 있는 상황에서 기록의 공개를 의회에 맡긴다는 것은 이입해야 하는 최고 통치자의 입장에서 대단히 불안하기 때문이다. 이러한 측면들이 극복되었을 때 독일과 같이 기록의 비밀 지정과 공개를 의회가 법률제정을 통해 결정하는 시스템을 채택해 볼 수 있을 것이다.

현재처럼 대통령지정기록물 제도를 계속해 나갈 때 우리는 다음의 점들을 계속 고민해 가야한다. 대통령이 직접 비밀 지정할 때 대통령의 자의성이 작용할 수 있는 것을 어떻게 막을 수 있는가? 기록관리의 가치를 잘 이해하는 훌륭한 대통령이기를 기대하는 것 외에 다른 방법이 없겠는가? 정쟁의 도구로 전락하는 것을 어떻게 막을 수 있는가?

이를 위해 외국의 선진사례와 함께 한국 전통의 기록관리를 온고이지신(溫故而知新) 차원에서 세밀히 검토할 필요가 있다. 한국은 전통적으로 매우 엄격한 최고통치자의 통치행위에 대해 철저히 기록화 했고 이 결과를 관리하였다. 예를 들어, 조선시대에 승정원과 예문관의 사관들은 왕의 통치 행위와 학문 수양에 관한 모든 것을 글로서 그리고 그림으로서 기록했다. 이것이 승정원일기이며 또 의궤이다. 이를 통치의 투명성을 위해 정보공개를 했고 실록으로 편찬하여 사고(Archives)에 보존하였다.<sup>36)</sup> 이것은 왕의 권력을 견제하는 역할을 했다. 조선

시대 기록관리가 일정부분 최고통치권력에 대한 견제의 역할을 수행했다는 것은 오늘날의 민주주의의 발전을 위해서도 중대한 온고이지신적(溫故而知新的) 함의를 갖는다. 통치권력에 대한 시민 사회적 견제가 중요한 관건이기 때문이다. 독일이 앞에서 설명한 대로 그렇게 문제점이 많은 기록관리를 하고 있던 역사적 시기에 한국의 조선시대에는 그 지향하는 가치에 있어서 그리고 실무체계에서 매우 훌륭한 기록관리 제도를 실현했다. 불행하게도 그 전통이 단절되었는데, 독일의 사례를 보면서 그 단절 이후의 역사를 반성하고 조선시대의 기록관리를 현시대의 가치체계에 맞게 되살려서 이어가야 한다. 이를 위해 외국의 선진 사례등과 함께 한국의 우수한 기록관리 전통을 국민들에게 제대로 인식시킴으로써 오늘날의 사회를 위해 그리고 미래를 위해 기록관리가 갖는 가치가 제대로 구현될 수 있도록 해야 한다.

---

36) 필자가 이렇게 말하는 것은 조선시대의 기록관리가 역사심판을 위한 자료를 남기는 역할과 동시에 보다 근본적으로는 그 역사심판이라는 전제아래 국왕과 통치자들로 하여금 성리학적 세계관의 경명행수(經明行修) 강화를 통한 예치(禮治)를 수행하게 하는 통제 수단으로 기능했다고 보기 때문이다. 국정과 국왕의 경연 등에 대한 기록은 일부 승정원의 「조보」 등을 통해 공개되었다. 이는 제한적이거나 국정과 경연과정 등을 외부세계에 투명하게 알리는 기능을 하였다. 이러한 정보공개 기능 외에 보존된 기록들이 후대에 있을 역사심판에 활용될 것이라는 예상과 두려움은 국왕과 고관들의 현재적 통치 행위에 중대한 영향을 미쳤다. 노명환, 구성주의 이론과 기호학의 관점에서 본 조선시대 성리학적 세계관과 최고통치권력에 대한 기록관리 - 대통령기록관리 제도를 위한 의미와 온고이지신(溫故而知新的)의 계승과제에 초점을 맞추어, 「기록과 사회·문화 연구회」 제 41회 콜로키움 발제문; 김병규, 조선시대 일사기록관리의 현재적 의미와 시사점, 한국외국어대학교 정보, 기록관리학과 석사논문 2013, p. 31-37.

## IV. 프랑스 최고권력기관의 기록물 이관

흔히들 근대 기록관리의 시작은 프랑스 혁명에 뒤이은 세계 최초의 기록관리 법령의 제정과 국립기록보존소(Archives nationales)의 설립이라고들 한다. 기록관리를 전공하는 사람이라면 기록관리의 기본원칙인 풍존중의 원칙이 프랑스 나폴레옹 때의 역사적 경험과 관련 있다는 것을 기본적으로 알고 있다. 하지만 그 이외의 프랑스 기록관리, 더군다나 대통령기록물관리와 관련하여 프랑스만의 특징에 대한 논의는 드물다. 현재 한국의 기록관리학계에서 관심 있게 지켜보고 연구하는 선진적이라고 하는 국가들에서 프랑스는 제외되어있기 때문이다. 물론 언어적인 장벽으로 인한 프랑스 사례연구의 어려움도 있지만, 프랑스 기록관리 자체가 상당히 폐쇄적이기 때문에 정보를 얻기가 쉽지 않은 것도 이유라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 프랑스의 기록관리, 그중에서도 더욱 접근하기 힘든 주제인 대통령기록물관리에 관심을 갖는 이유는 대통령기록물관리가 프랑스 정치문화를 너무나 잘 반영하고 있기 때문이다. 필자들은 프랑스 대통령기록물관리의 사례연구가 현재 한국이 당면하고 있는 대통령기록물관리 문제에 조금이라도 시사점을 줄 수 있으리라 기대한다.

### 1. 프랑스 정치문화

기록관리는 국가의 정치문화와 밀접하게 관련되어있다. 공공기록물관리는 국가의 행정을 책임지는 행정부를 중심으로 체계가 확립되고, 확립된 체계를 통해 입법부, 사법부의 기록물 역시 관리 대상이 되는 절차를 밟아왔기 때문이다. 프랑스의 대통령기록물 제도와 관리를 살펴보기 위해서는 우선 프랑스의 정치체도가 어떻게 확립되어 왔는지, 정치체도의 확립 속에서 대통령제도와 의회제도는 어떠한 관계를 형성하고 있는지 확인할 필요가 있다. 프랑스만이 가지고 있는 독

특한 정치문화가 대통령기록물관리에 어떠한 영향을 주었으며, 이것이 프랑스 대통령기록물관리의 어떤 특징을 형성하는지를 확인할 수 있을 것이다.

### 1) 프랑스 정치제도

프랑스는 다른 국가들에게서는 찾아보기 힘든 이원집정부제를 채택하고 있다. 이것은 외치를 담당하는 대통령과 내치를 담당하는 수상이 당을 달리하는 경우, 동거정부를 구성하여 국정이 운영된다는 것을 의미한다. 동거정부는 대통령과 수상이라는 행정부와 입법부 수장이 각각 고유한 권한을 살려 내분을 조기에 차단하고 정치적 안정성을 기하는 제도로써 대통령제와 의원내각제를 합친 이상적인 정부형태이다. 이러한 제도의 등장은 군인 출신의 정치인 샤를 드골이 5공화국의 대통령으로 취임하면서부터이다.

프랑스의 국가원수는 대통령으로써 5년<sup>37)</sup>으로, 대통령은 수상을 임명할 권한을 가지고 필요시에 의회도 해산 할 수 있는 막강한 권력을 가지고 있다. 또한 대통령은 국군의 통수권자이자 국무회의의 주재하고 법률을 공포할 권한을 가지고 있다. 한편 대통령에 의해 임명되는 수상은 의회선거에서 제1당을 차지한 당의 대표를 임명하는 것이 관례인데 대통령과 당이 같으면 상관없으나, 당이 다를 경우 타 당의 대표를 임명하게 된다. 이럴 경우 탄생하는 것이 바로 동거정부이다. 대통령은 국방과 외교 등 외치에만 업무 영역이 국한되고 수상은 내각을 책임지고 내정에 관여함으로써 대통령과 차별화를 보일 수 있다. 이것은 다음 대통령 선거에서 유리한 고지를 차지하게 되어 동거정부가 구성되면 대통령과 수상은 국민의 신임을 얻기 위해 더 좋은 정책으로 경쟁하게 되는 장점이 있다.

내각을 책임지는 수상의 국정운영권은 대통령에 의해 간섭받을 수 있지만 직접적인 책임은 하원<sup>38)</sup>이 지고 있다. 의회는 대통령을 견제할 수단이 필요하기

37) 2000년 9월 24일 국민투표에 의해 이전의 7년에서 5년으로 임기 단축.

38) 프랑스 의회는 상원과 하원(국민회의)으로 구성되어 있다. 하원의원의 경우에만 직접선거로 선출하고 있으며 대통령선출과 마찬가지로 2차 투표까지 진행된다. 비례대표제는 채택하지 않는 반면, 상원의원은 하원의원과 현회의원, 그리고 코뮌의원이 대표로 구성되는 선거인단의 간접선거로 선출된다.

때문에 내각불신임권을 가지고 있다. 따라서 대통령의 통치가 국민을 위한 것이 아니라고 판단되면 의회는 내각불신임권을 발동하여 각료들을 해임시키고 대통령을 압박하게 된다. 그러나 내각불신임권의 발동은 각료 해임을 위한 것이기 보다는 동거정부의 수상이 대통령에게 자신의 정책을 관철시키기 위한 수단으로 이용하는 경향이 강하다. 동거정부로 인해 양 당의 정책이 대립하는 경우 수상은 내각불신임권을 무기로 대통령을 압박하게 되고 대통령은 수상해임권이 없기 때문에 수상의 의견에 동의하게 된다. 이는 강력한 대통령제를 수립한 프랑스가 국민의 대표기관인 의회에도 힘을 실어줌으로써 의회가 정책결정을 주도해 나갈 수 있는 여지를 만들어 주었다는 점에서 특징이 있다.

## 2) 프랑스 대통령제도와 정치적 임명직

대통령<sup>39)</sup>의 정치적 권한(외교, 국방, 비상 대권 등)과 수상<sup>40)</sup>의 행정적 권한(행정 수반)이 분리되어 있다. 대통령은 국정의 최고책임자이자 중재자로서의 역할을 수행하고 수상은 국정 집행책임자로서의 역할을 수행한다(김영우 2008, 87-108). 대통령 소속 정당이 하원 내 다수의원을 보유할 경우, 강력한 국정 수행이 가능하다. 프랑스는 정부조직법이 따로 존재하지 않으며, 대통령은 정부령(décret)으로 수상을 임명한다. 임명된 수상이 정부형태를 구상하고 결정한 후 장관을 인선하여 대통령에게 제청한 후 대통령은 다시 정부령으로 장관을 임명하는 형식이다. 프랑스는 대통령이 개인적으로 "정치적 동업자"를 행정 요직에 임명하여 행정을 수행하는 구조로 이루어져 있다. 즉, 정치와 행정의 구별이 불가능한 정치행정체제로 대통령 각료와 사무국, 수상의 민간 출신의 각료 등의 행정직이 임명된다.

프랑스 대통령 보좌기구로 대통령 사무처, 대통령비서실, 특별참모부가 있으

39) 대통령의 권한은 다음과 같다. 국군통수권, 외교권, 사면권, 긴급조치권 및 각의주재권, 수상 임명권, 각료임명권, 하원해산권, 법률안 재심의 요구권, 국민투표회부권.

40) 수상의 권한은 다음과 같다. 행정수반, 각료임명 제청권, 대통령의 권한행사시 부서, 하원에 대한 일반정책 승인 요청 및 법률안 제출권.

며 대통령사무처가 핵심적인 보좌역할을 담당한다.

대통령사무처는 다음의 기능을 수행한다. 첫째, 국무회의와 국방회의를 제외한 엘리제궁에서 열리는 관계장관 회의와 부처간 실무회의 등 모든 회의의 의사 일정을 정하고, 회의를 소집하며 회의록을 작성한다. 둘째, 대통령에게 전달되는 주요 보고서를 사전에 검토하고, 대통령에게 필요한 정보와 조언을 제공한다. 셋째, 수상실 및 각 부처의 활동상황과 국회의 동향을 파악하여 대통령에게 보고하는 국정감독 기능을 수행한다. 수상비서실을 통해 정책의 성과를 확인하고, 각종 난관이 발생하면 각 부처의 실무책임자를 소집하여 극복방안을 모색한다. 넷째, 대통령과 주요 국가기관간의 연락업무를 담당한다.

대통령비서실(cabinet du Président)은 정치적인 업무, 사적인 지원업무, 엘리제궁 관리업무 등을 관장한다. 정치적인 업무로는 정치·사회단체들과의 연락, 정치적 종언, 연설문 및 담화문 초안 작성, 대통령의 정책노선 홍보 등이 있고, 사적인 지원업무는 대통령의 일정관리와 의전 및 경호, 대통령의 서신처리 등이 있다.

특별참모부(l'état-major particulier)는 대통령의 국방정책 결정과 군통수권 행사를 보좌하는 기구이다. 이 기구는 대외군사정책 및 핵정책에 대해 조언을 하고, 고위 장성의 임명 시 추천을 한다.

프랑스 정치적 임명직에 대한 임명 절차나 기준을 정하는 규정이 존재하지 않고 임명권자의 자유재량에 맡겨져 있기 때문에 아무나 정치적 임명직에 임명하더라도 법적으로 문제가 없다. 그러나 실제로는 행정업무에 대한 해박한 지식과 뛰어난 능력의 보유여부를 절대적인 기준으로 선발하는 것이 관행으로 정착되어 있다. 그 결과 대부분의 정치적 임명직이 고위공무원 출신으로 채워져 있다는 점이 특징이다.

## 2. 프랑스 대통령기록물관리 제도

앞서 살펴본 바와 같이 프랑스는 강력한 대통령제를 취하면서도 의회에서의 견제 또한 만만하지 않는 정치구조를 가지고 있다. 정부각료들은 대통령과의 정치적 동반자로 국정에 참여하며, 대통령에 의해 임명된 각료들이 자신의 국정업무를 함께할 동반자를 또한 임명함으로써 정치적 운명을 함께하고 있다. 그럼에도 국정 업무의 연속성을 위하여 정부사무처는 정권과 상관없이 운영되고 있으며 이러한 체제는 프랑스 기록물관리제도에 영향을 주고 있다.

### 1) 프랑스 공공기록물관리 제도

프랑스는 대통령기록물관리를 위하여 따로 법을 제정하여 관리하지 않고 대통령기록물을 공공기록물 일부로 간주하여 공공기록물법<sup>41)</sup>에 따라 관리하고 있다. 따라서 프랑스 공공기록물관리 제도를 살펴보면 대통령기록물관리 체계를 이해할 수 있을 것이다. 프랑스 공공기록물관리는 혁명력 2년 메시도르 7일(1794년 6월 25일) 법령에 의해 법제화되고 제도적 틀이 마련되었다. 이 법령은 국가 업무에 대한 시민의 열람권을 바탕으로 국민의 기록물을 중앙 집중적으로 관리하고 전국의 기록보존소 연결망의 설립을 규정하였다(Association des archivistes française 2007, 12-13). 이어 제정된 혁명력 5년 브뤼메르 5일(1796년 10월 26일) 법령은 지방에서 생산되는 공공기록물의 보존을 위해 프랑스 도(Départements)에 도기록보존소를 설립하도록 하였다. 이 두 개의 법령을 통해 프랑스는 19세기 말까지 중앙기록물관리의 국립기록보존소와 지방기록물관리기관인 도기록보존소, 지방기록물보존소가 분리되어 운영되었다. 1897년 교육부 산하에 있던 국립기록보존소와 내무부 산하에 있던 지방기록물관리기관이

41) 문화유산법 제2권 : 기록물관리 제211-4조에서 “공공기록물이란 국가, 지방자치단체, 영조물 법인, 공법인 혹은 공부수탁 사인의 활동으로 생산되는 문서들, 양원의 의사록과 문서는 양원 기능에 관한 1958년 11월 17일 제 58-1100호 행정명령에 따른다”고 정의하고 있다.



단일 중앙기구인 프랑스 기록관리국(Direction des Archives de France, DAF로 약칭)로 통합되었다. 이를 통해 공공기록물의 생산, 이관, 수집, 보존, 이용에 이르기까지 중앙 집중적인 기록물관리 체계가 확립되었다.

2009년 11월 15일 공공정책 관련 개정과 문화부에 《문화유산국》의 설립을 천명한 2009년 11월 11일 정부령(Décret) 2009-1393호에 따라, 이전의 DAF는 새로운 문화유산국에 합병되었다. 이 문화유산국 내부에 기록물관리와 관련한 하위 조직으로 프랑스 기록관리부(le service interministériel des Archives de France)를 구성하였다. 기록관리부는 기록물과 관련한 문화유산법<sup>42)</sup>의 처분 수행의 규정을 확립하고 문화유산법이 공공기록물관리와 민간기록물의 보호와 관련하여 국가에 부여한 통제 기능을 수행한다. 뿐만 아니라 기록관리부는 기록관에 대한 국제협력 정책을 이끌며 기록물관련 국제 표준을 통하여 매년 표준을 조직화한다. 프랑스 중앙부처기록물 파견 아키비스트들에게 프랑스 각 부처기록물관리의 수장으로서의 재량권을 부여하는 것도 기록관리부의 역할이다.

프랑스 기록관리부는 따라서 공공기록물의 통제와 전문적인 권한을 가지고 있다. 전통적인 기록물과 전자기록물을 위한 정부부처 및 지방자치단체 정책팀에서는 공공기록물의 선별, 관리 및 수집, 민간기록물 담당, 보존 담당, 파견 담당을 한다. 협력 네트워크 및 기록물 공개서비스팀은 공개서비스, 협력 네트워크, 마이크로필름 및 디지털화국립센터를 담당하고 있다. 국가적인 행사에 파견하여 공동의 기억을 도큐멘테이션 하는 기능의 팀도 기록관리부에서 담당하고 있다.

## 2) 기록관리 파견(missions)의 기능과 파견 아키비스트의 지위

기록관리부는 공공기록물의 생산, 이관, 수집, 보존, 이용에 이르기까지 프랑스의 기록물관리체계가 중앙 집중적으로 확립되어 있음을 명확하게 보여주는 조

42) 문화유산법(Code du patrimoine)은 문화유산과 문화기관과 관련한 프랑스 법조항들을 재구성한 법률로 아카이브, 도서관, 박물관, 고고학, 역사적 기념비, 프랑스령 관련 조항들을 망라하고 있다.

직이다. 기록관리부는 국립기록보존소와 도기록보존소를 관할하고, 정부부처와 공공기관의 현용기록물을 보존하는 작업을 통제한다. 부처에 보관되어 있는 기록물들의 통제를 위해 국방부와 외무부를 제외한 각 부처의 행정관청으로 카테고리 A<sup>43)</sup>의 등급에 해당하는 아키비스트가 파견된다. 파견 아키비스트들은 정부부처와 공공기관의 중앙행정 아카이브에 대한 과학적 기술적 통제를 수행한다. 44) 공무원단의 계급에서 가장 상위단계에 해당하는 카테고리A의 아키비스트들의 각 행정부처로의 파견은 부처에서의 기록관리 감독 및 조연의 업무의 중요도를 높일 수 있다. 중앙행정부처는 아키비스트들에게 인적·물적 관리와 현용기록물관리를 담당하게 하며<sup>45)</sup>, 이들은 기록관리부 출장소 담당과 밀접한 관련 속에서 업무를 수행한다. 출장소는 국립기록보존소와의 관계와 생산자들(국가 고위공무원단, 다양한 감독 하 국립공공기관, 공공기업)에 대한 지속적인 또는 일시적인 조사의 책임이 있다. 이러한 파견 아키비스트의 중개자로서의 활동에 의해서 국가 중앙행정부처의 기록물이 국립기록보존소로 이관된다.

중앙행정부처로의 아키비스트의 파견은 중앙정부의 행정과 관련하여 기록관리부의 부처정책과 밀접하게 관련 있다. 2010년 1월 이후 전통적인 기록물과 전자 기록물의 국가 및 부처정책과 관련하여, 출장소는 중앙정부의 행정기관과 국가기관에 의해서 생산된 기록물을 통제, 수집, 처리하고 있다. 출장소는 과학적·기술적 통제를 통해 오랫동안 고위공무원을 포함한 생산자의 관심 끌기 정책에 관여

43) 프랑스 공무원은 외부 선발시험에 의한 채용을 위한 자격 요건 수준과 계층적 단계에 따라 카테고리A, 카테고리 B, 그리고 카테고리 C의 3개의 카테고리로 분류되며 공공기관의 아키비스트 역시 지위가 3개의 카테고리로 분류되어 선발 및 채용된다. 카테고리A의 아키비스트는 프랑스 고문서학교(Ecole des Chartes)를 졸업해야 선발시험을 치를 수 있는 자격이 주어지며, 카테고리 B는 아카이브와 관련한 대학원을 졸업해야 선발시험을 치를 수 있는 자격이 주어진다. 카테고리 C는 아카이브 관련한 학사 출신이 선발 시험을 치러서 아키비스트로 채용될 수 있다. 선발 시험은 이론적이기 보다는 전문적인 것을 요구한다.

44) 기록관리 파견과 관련한 파리 기록관리부 사이트 주소는 다음과 같다.  
<http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/archives-publiques/organisation-du-reseau-des-archives-en-france/direction-des-archives-de-france/missions/> [cited 2012. 12. 10]

45) 모든 출장소의 아키비스트들이 현용기록물을 담당하지는 않는다.

해왔다. 이런 특별한 관심은 국가기관에 대한 통제로 이어져서 2010년에는 2009년보다 32개 많은 153개의 기관과 출장소가 협력하여 일하고 있다. 이러한 추진력 있는 정책은 기록관리의 설명책임성을 상기시키는 문서와 공문을 통하여 강화되었다. 중앙행정부처의 출장소에서 파견 아키비스트가 업무를 독립적으로 수행할 수 있었던 것은 아키비스트의 안정적인 신분과 중앙행정부처 정책결정자에 대한 기록관리부와 파견 아키비스트의 지속적인 관심끝기를 통해 이루어 질 수 있는 것이라 볼 수 있다.

### 3) 대통령기록물의 범주

대통령기록물은 한 국가의 정치적 결정과정을 이해하는데 중요한 자료이다. 프랑스에서는 대통령이 국방과 외교에서 핵심적 역할을 하기 때문에 대통령의 업무와 관련한 다양한 유형의 중요기록물들이 생산된다. 대통령을 둘러싼 조직 및 기관에서 대통령의 활동과 관련하여 생산되는 다양한 유형의 기록들은 다음과 같다. 첫째, 대통령의 회담, 이동, 연설과 관련된 기록물, 둘째, 유럽 통합과 관련한 기록, 외교 기록, 군사 기록 등의 공공기록물, 셋째, 다양한 출처로부터 대통령에게 전해진 서신들, 넷째, 대통령의 공식 활동과 관련된 사진이나 동영상, 마지막으로 대통령 보좌관이나 비서실의 기록물도 대통령기록물의 범주에 포함된다. 앞서 대통령 제도에서 살펴보았듯이 대통령의 활동과 관련하여 회의록, 보고서, 안건 자료, 연설문, 담화문, 의전 기록 등 다양한 기록물들이 생산된다. 이러한 대통령기록물은 대통령기록물관리만을 위한 법이 따로 제정되어 생산에서부터 활용까지 통제되는 것이 아니라, 앞서 언급한 공공기록물법령에 의거하여 다른 공공기록물과 동일하게 관리되고 활용되고 있다.

## 4) 대통령기록물 이관 법제화 과정

근대 기록물관리제도의 확립 이후 1979년까지 프랑스 대통령기록물은 공공기록물 영역에 포함되지 않고 대통령과 그의 “정치적 동업자”들의 임의대로 처리되었다. 정부각료들의 기록물들 또한 프랑스 정치행정제도의 특징 속에서 임의로 처리되었다. 기록물의 정치적 성격 또는 비밀 등의 이유로 사적 소유라 생각되는 기록물들은 국립기록보존소로 이관되지 않고 각료들이 자신의 임기를 마치고 개인적으로 가져갔다. 정부각료와 정치적 동업자들이 하나의 팀으로 움직이고 결정하는 프랑스의 정치행정문화는 각료들의 단명과 잦은 정치 변화를 야기하였다. 이러한 정치문화는 정부각료들이 생산한 기록물을 보존하고 관리하는 것의 중요성과 필요성을 부각시키지 못했다.

1978년 행정기록물 접근법이 제정되면서 정부각료가 생산한 기록물의 접근성과 공개 문제가 제기되었다. 이를 통해 공공기록물과 민간기록물의 구별과 각료들 자신의 기록물의 보호와 관련한 문제가 대두되었다. 정치적 임명직으로 대통령과 함께 파트너십을 유지하며 정치행정을 주도하던 정부각료들은 기록물 공개와 관련한 법을 통해 자신들이 행정 관료로 편입되고 자신들이 생산한 기록물이 행정기록물로 간주되는 것을 원하지 않았다.<sup>46)</sup>

1960년대부터 국립기록보존소는 개인기록물로 간주되었던 대통령기록물의 수집을 시작하였다. 이러한 대통령기록물 수집과 1978년의 행정기록물 접근법 제정으로 기록관리 관행이 변화하기 시작하였다. 관행 변화의 기점이 되었던 것은 기록관리국장(directeur des Archives de France)이었던 장 파비에(Jean Favier)의 주도로 진행된 1979년 공공기록물법 개정이었다. 법 개정은 세계 최초의 기록물관리 법령인 혁명력 2년 메시도르 7일법이 제정된 지 거의 200여년 만에 일어난 것이다. 1979년 기록물관련 법은 공공기록물과 민간기록물의 개념

46) 앞서 프랑스 정치문화에서 살펴보았듯이 수상 이하 각료들은 대통령이나 수상의 임명에 의해서 지위가 부여되기 때문에 행정 관료라기보다는 행정 업무를 담당하는 정치인이라는 인식이 더 강하다 보니, 행정 관료라면 마땅히 제대로 생산하고 관리해야 하는 공공기록물에 대한 관심이 적었다.

을 정의하였고, 이를 통해 대통령기록물이 공공기록물로 통합되어 임기 이후 국립기록보존소로 이관될 수 있는 법적 기반이 마련되었다.

프랑스 대통령기록물관리에 있어서 특징은 바로 기록물 양도협정서(Protocole de remise) 체결이다. 기록물 양도협정서 제도는 프랑스 국가의 정치권 기록물의 수집과 이관에 발전을 가져온 제도이다. 1974년 지스카르 데스탕(Valery Giscard d'Estaing) 대통령은 기록관리국장인 장 파비에와의 협력 속에 기록물 양도협정서 관련법을 제정하였다. 대통령 및 수상 등의 정부각료들이 국립기록보존소와의 기록물 양도협정서를 작성함으로써 대통령기록물을 포함한 국정통치기록물의 이관이 확실하게 보장되고 기록물 생산자들의 기록물 보호 지정과 사후 이용이 보장될 수 있었다(Catherine MORIN-DESAILLY 2008, 26-28). 이 협정서는 서명한 대통령 당사자뿐만이 아닌 대통령의 “정치적 동업자”들의 기록물에도 해당하였다. 이 제도를 적극적으로 추진했던 지스카르 데스탕 대통령은 이 협정서를 통해서 대통령기록물의 공공기록물로서의 지위를 인정하였다. 1984년 이후 양도협정서 체계 속에서 국립기록보존소로 기록물을 이관할 수 있도록 모든 부처에 훈령이 보내졌다. 기록물 양도협정서가 발전될 수 있었던 계기는 비밀보호기간의 연장이 법적 제도를 통해 보장됨으로써 이관을 통한 기록물 공개에 대한 부담이 줄어들었다는 것이다. 또한 기록물을 통한 역사 연구가 증가함으로써, 정치인들이 자신의 기록물 보존에 대한 관심이 점점 높아진 것도 기록물 양도협정서 체결에 긍정적으로 작용하였다. 뿐만 아니라 문화유산 보존에 대한 책임을 가지고 대통령궁, 수상 등 대통령의 정치적 동반자의 활동과 관련하여 파견 아키비스트가 근무함으로써 기록물 이관에 대한 관심과 이관에 동의할 수 있도록 공헌하였다.

### 3. 프랑스 대통령기록물 이관과 활용

프랑스 대통령기록물은 1979년 공공기록물법에 의해 공공기록물의 영역으로 포함되면서 국립기록보존소의 공식적인 수집대상이 되었다.

#### 1) 대통령기록물 이관 현황

국립기록보존소의 지속적인 대통령기록물 수집으로 지스카르 데스탕 대통령 이전의 대통령의 기록물과 관련 기록물이 수집되었다. 대통령기록물의 이관과 관련하여, 대통령기록물은 대통령이 임기를 마친 후 열흘 내에 국립기록보존소로 이관된다.<sup>47)</sup> 현재 국립기록보존소에서 수집한 대통령기록물은 시리즈 AG로 분류하여 정리되고 있으며 내용은 다음과 같다.

<표 1> 프랑스 대통령기록물 이관 현황

시리즈명	수량	내용	총서 발간 여부
1AG	15 m.l. (150 articles)	1871-1940년 제3공화국 대통령기록물	2000년 총서 발간
2AG	88 m.l. (672 articles)	1940-1944년 비쉬 정부 기록물	2권 총서 발간
3AG	3AG1 : 46 m.l. (373 articles) 3AG2 : 49 m.l. (605 articles). 3AG3 : 1 m.l. (9 articles) 3AG4 : 24 m.l. (128 articles)	1959년 이전 드골 대통령기록물	2003년 총서 발간
4AG	89 m.l. (719 articles)	4공화국 시기 뱅상 오리올과 르네 코티 대통령기록물	2001년 총서 발간

47) 대통령 엘리제궁 기록관리부에서 일하고 있는 담당자와의 이메일 서신을 통하여 이관 일정과 체계에 따라 철저히 이관되고 있음을 확인하였다.

5AG1	수량 표기 없음	1959년 이후 드골 대통령기록물	엘리제궁과 솔페리노 출처 기록물 총서 발간 예정
5AG2	147 m.l. (1,242 articles)	1969-1974년 조르주 폼피두 대통령기록물	2006년 총서 발간
5 AG FOC CART (FPR et FPU)	수량 표기 없음	샤를 드골과 조르주 폼피두 대통령 시기 비서실장 기록물	
5AG3	600 m.l. (4,722 articles)	1974-1981 지스카르 데스탕 대통령기록물	2006년, 2007년 총서 발간
5AG4	1200 m.l. (13,768 articles)	1981-1995 프랑스와 미테랑 대통령기록물	2006년 일부 발간

1979년 공공기록물법의 개정에 따라 지스카르 데스탕 대통령은 퇴임 후 기록물 이관과 관련한 기록물 양도협정서에 서명하고 대통령기록물을 국립기록보존소로 이관하였다. 이후 미테랑 대통령, 자크 시라크 대통령과 니콜라스 사르코지 대통령의 기록물도 기록물 양도협정서 서명과 함께 국립보존소로 이관되어 정리 및 기술 작업이 진행 중이다.<sup>48)</sup>

## 2) 대통령기록물 공개

대통령기록물의 공개와 관련해서는 여타의 공공기록물로서의 특성을 가지고 있으면서도 대통령의 권력과 지위와 관련된 대통령기록물만의 특성을 반영하여 대통령기록물의 공개예외 신청과 공개여부 결정이 운영되고 있다. 대통령, 수상 및 다른 정부차료가 생산한 공공기록물의 이관에 관해서는 기록물을 이관하는 측

48) 시라크 대통령과 사르코지 대통령의 기록물은 이관되어 현재 정리 작업 중이므로 [표 1]에 들어가지 않음.

과 기록물관리기관 사이에 체결되는 협약을 통해 합의할 수 있다. 이 협약에는 문화유산법 제213-2조에 규정된 유예기간 동안 이관기록물의 관리·보존·활용·열람 등에 관한 조건이 포함된다. 이 협약은 서명당사자의 개별 보좌관들이 생산한 공공기록물에도 적용될 수 있다. 국립기록보존소로 이관된 지 50년이 되지 않는 대통령기록물을 열람은 대통령기록물과 관련한 대통령 당사자와 대통령이 지정한 대리인의 허가 하에 가능하다.

프랑스는 정치적, 경제적 그리고 사회적 맥락에 적합하도록 하는 것을 목적으로 공공기록물법이 2008년 개정되면서 공공기록물에 적용 가능한 권리를 채택하였다. 개정을 통하여 공공기록물에 대한 접근성을 높이며, 정치권력기관의 기록물에 법적인 지위를 부여하고 형사 처분 조정 방법으로 기록물 보호를 강화하였다. 이 법률 개정의 특징은 법률개정안이 본질적으로 기록물의 보호를 증진시키면서도 그것에 대한 시민의 접근을 용이하게 하는 것을 목적으로 한다는 것이다.

<표 2> 프랑스 공공기록물 비밀보호기간

문서 유형	2008 개정 이전 비밀보호기간	2008년 개정 법률의 비밀보호기간
정부 출처 비밀문서	30 년	25 년
국가안전 및 국방 관련 비밀	60 년	50 년
사생활	60 년	50 년
공증증서	100 년	75 년
행정재판기록물 및 재판기록물	100 년	75 년
호적 출생등록부	100 년	75 년
호적 결혼등록부	100 년	75 년
통계조사로 수집된 사생활 정보	100 년	75 년
인구조사 질문지	100 년	75 년
소수자 및 성적피해자 관련 문서	정해지지 않음	100 년
인사문서	120 년	75 년
의료비밀기록	150 년	사망 후 25년, 사망년도를 알 수 없을 경우 태어난 해로부터 120년
기타 문서들	30 년	즉시 공개



개인보안과 국방관련 문서들	정해지지 않음	100년
대량 파괴 무기 생산 관련 문서들	정해지지 않음	공개 불가능

위의 표를 좀 더 자세히 살펴보면, 문서의 날짜 혹은 문서철에 포함된 문서 중 가장 최근 문서의 날짜로부터 25년 동안 정부 및 행정집행권을 가진 책임기관의 정책결정상의 비밀이나, 대외관계 업무추진상의 비밀, 화폐 및 공공신용 관련 비밀, 상업 및 산업상의 비밀, 조세 및 관세 포탈에 관한 세무당국의 조사, 혹은 통계관련 비밀 등을 침해할 수 있는 문서들이 공개되지 않는다.<sup>49)</sup> 또한 이해당사자의 사망 날짜로부터 25년, 의료 비밀이 침해되는 문서(만약 사망 날짜를 알 수 없다면 유예기간은 이해당사자의 출생일로부터 120년 동안) 기록물의 비밀이 보장된다. 문서의 날짜 또는 문서철 중 가장 최근 문서의 날짜로부터 50년 동안, 열람이 허용되면 국방 관련 비밀이 침해되거나, 대외정책 추진에서 국가의 근본적인 이익이 침해되는 경우와 국가안보나 공공안전 혹은 사생활 보호가 침해되는 문서들의 비공개가 보장된다.

한편, 문서의 날짜 혹은 문서철에 포함된 문서 중 가장 최근 문서의 날짜로부터 100년 동안 국가 안보상의 비밀에 관련되거나 관련됐던 자료들의 경우, 개인의 안전이 침해되는 경우, 사법 경찰의 공무수행을 위한 수사관련 자료, 법원에서 취급하는 사건 관련 자료, 그리고 열람이 허용되면 개인들의 성적 경향과 같은 사생활 침해가 우려되는 법원 결정의 집행과 관련된 자료들의 공개가 유예된다.

대통령기록물 뿐만 아니라 국정통치기록물에 해당하는 수상과 장관기록물의 경우에도 같은 절차에 따라 50년 이전에 공개되지 않는 협정을 통해 비밀이 보호되며 비밀보호기간이 지난 후 공개된다. 이러한 절차를 통해 국정통치기록물이 쉽게 공개됨으로써 초래할 수 있는 국정혼란이나 국가 위기 상황 등이 방지될 수 있다. 뿐만 아니라 기록물이 쉽게 공개 되지 않을 것이라는 믿음은 기록물의 안정적인 생산을 촉진시키고 기록물의 폐기에 심사숙고하게 한다.

49) 문화유산법 제213-2조.

### 3) 대통령기록물 활용

프랑스 제5공화국 헌법에서 새로운 역할을 부여받은 대통령은 정치 환경에서 중앙에 위치한다. 따라서 대통령기록물은 오늘날 대통령의 역할에 대한 분석 자료로서 뿐만 아니라 권력의 재현, 정치적 활동, 결정 과정에 대한 매우 중요한 정치적 역사적 쟁점이 될 수 있다. 2012년 프랑스 국립기록보존소는 오리올, 코티, 퐁피두, 지스카르 데스탕 대통령의 아카이브 총서 출간이후 다섯 번째 사업인 샤를 드골 대통령의 아카이브 총서를 출간하였다. 2013-2016 프로젝트로 프랑수와 미테랑 대통령과 자크 시라크 대통령의 기록물을 분류하고 뒤이어 아카이브 가이드를 출간할 예정이다. 이를 위하여 프랑스 기록관리부, 출장소 담당, 프랑수와 미테랑 대통령 정보기록관리부가 협력하여 프로젝트를 진행하고 있다.

## 4. 프랑스 사례의 특징과 시사점

프랑스 대통령기록물 관리의 특징은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

### 1) 프랑스 기록관리 체계의 독립성

프랑스는 내무부와 교육부로 관할이 분할되어 있던 기록관리 체계가 1897년 국립기록보존소와 내무부 기록관리과가 교육부내로 통합되고 프랑스 기록관리국(DAF)이 설치됨으로써 강력한 중앙 집중적 체계가 완성되었다. 중앙정부기관에 의해서 기록관리가 수직적으로 관리되고 있으며 기록관리부를 통하여 국립기록보존소, 도기록보존소, 지방기초단체보존소까지 통제와 지원이 가능하게 되어 있다. 기록물관리의 범위는 기록관리부가 국립기록보존소와 도기록보존소의 기록관리를 총괄하고 있다.

기록관리부<sup>50)</sup>를 통하여 국정통치기록물을 포함한 공공기록물이 중앙집권적으로 이루어지고 있으며 기록관리부를 관할하는 것은 문화통신부의 문화유산국이

---

50) 이전의 기록관리국(DAF).

다. 문화통신부 산하에 존재하기 때문에 대통령과 수상 등의 국정통치권자의 영향 없이 문화통신부의 문화정책의 기본이념에 충실하게 기록관리 정책수립과 이에 따른 사업들을 진행하고 있다는 것이 특징이다. 이것은 뒤에서 설명할 기록관리의 문화적 토대와 밀접하게 관련 있다.

한편 카테고리A의 고위공무원이라는 파견 아키비스트의 신분 보장은 파견된 부처에서의 업무의 독립성을 보장하고 있다. 철저하게 계급제로 운용되고 있는 프랑스 공무원단에서 카테고리A에 속하는 아키비스트는 다른 행정부처에서 일하고 있는 카테고리A의 지위와 동등하기 때문에, 카테고리A에 속하는 아키비스트가 파견되어 기록관리 업무를 하고 있다는 것은 곧 기록관리 업무가 중요함을 역설하는 것이기도 하다. 결국 파견 아키비스트의 신분 보장은 곧 업무의 중요도와 독립성 보장과 직결된다고 할 수 있다.

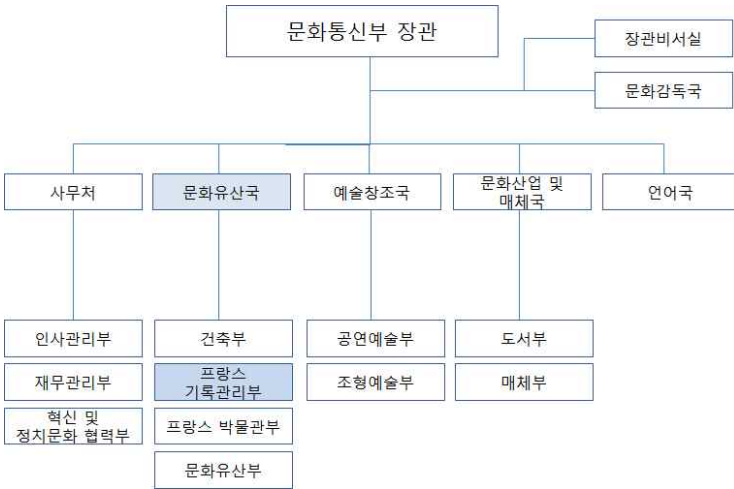
## 2) 프랑스 기록관리의 문화적 토대

1959년 샤를 드골 대통령이 앙드레 말로(Andre Georges Malraux)를 초대 문화부장관에 임명함으로써, 프랑스 문화부의 역사가 시작되었다. 유명한 작가이자 정치적 좌파였던 앙드레 말로 장관의 문화정책은 문화부의 철학적 이념과 문화정책의 비전 수립과 관계있으며 현재까지도 문화정책의 근본 개념으로 남아있다.<sup>51)</sup>

---

51) 앙드레 말로는 1959년 12월 8일 하원 연설에서 “대학, 즉 교육부는 가르친다. 라신을 알게 하는 것을 대학의 몫이다. 우리(문화부)의 역할은 라신의 작품을 사랑하도록 만드는 데에 있다. 인류의 특히 프랑스의 (예술적) 천재들을 사랑할 수 있도록 만드는 역할이 우리의 일이다. 그러므로 지식은 대학의, 사랑은 우리의 몫이다.”라고 문화부 독립에 대한 의미를 설명하였다.

< 그림 2> 프랑스 문화통신부 조직도



내무부, 교육부를 거쳐 문화부로 자리 잡게 된 기록관리국(DAF)은 앙드레 말로의 문화부 설립 이념에 근거하여 조직화되었다. 이것은 기록을 하나의 문화유산으로 바라보는 전통적인 프랑스로의 관점이 정부의 조직개편에 깊이 반영된 것이라 볼 수 있다. 기록에 대한 프랑스의 전통적인 관점이 발전하여 결국 2004년 공공기록물관리법이 문화유산법으로 통합되기에 이르렀으며, 문화유산법으로 건축, 도서관, 아카이브, 박물관, 문화적 기념비와 관련한 법조항들이 통합되었다. 이것은 아카이브를 비롯한 문화와 관련한 국가의 자산에 해당하는 것들을 통합적으로 관리하고자 하는 프랑스의 의지를 반영하고 있다고 볼 수 있다.

기록에 대한 프랑스만의 전통적인 관점은 국정통치권자들이 자신들이 생산하는 기록물이 프랑스 역사를 보여주는 중요한 가치가 있는 자산이며 기록물의 생산과 이관이 중요하고 필요하다는 인식을 갖게 한다는 특징이 있다. 기록 생산자에게 자신이 생산한 기록물이 현재 업무에 대한 설명책임성과 업무의 투명성을

넘어서 후대를 위한 역사적 기록물로서 문화유산으로서의 가치가 있기 때문에 생산에 대한 자부심과 생산에 대한 의무감을 갖게 한다는 것이다.

### 3) 국정통치기록물 비밀보호기간의 철저한 고수와 국민적 합의

프랑스 국정통치기록물의 생산과 관리에 대한 중요성을 인식할 수 있게 하는 근거는 대통령 및 수상 등의 국정통치기록물의 경우 바로 공개되는 일반적인 행정문서와는 달리 비밀보호기간이 정해지고 이것이 철저히 지켜지고 있기 때문이다. 2008년 개정 법률은 개인의 정보와 정부 비밀은 철저히 보호하면서도, 반면에 국정의 투명성을 위하여 행정기록물이 이관되자마자 공개한다. 따라서 2008년 개정 법률은 공공기관에서 업무를 통해 기록물이 제대로 생산되고 현용적인 활용 이후 아카이브로 안전하게 이관될 수 있도록 하는 하나의 장치로서의 역할을 한다.

한편 미테랑 대통령 사후, 전 주치의는 미테랑 대통령의 병력을 공개하였다. 이 공개는 프랑스 국민들에게 비난의 대상이 되었으며, 결국 전 주치의는 개인정보공개로 법원으로부터는 집행유예와 의사회로부터는 개업이 불가능한 처벌을 받게 되었다. 국정통치기록물의 공개에 대한 국민적 합의 수준은 국정통치기록물 관리 및 제도를 운영하는데 상당히 중요한 점을 시사한다. 프랑스는 대통령기록물을 비롯한 국정통치기록물의 비밀보호기간 이전의 공개는 기록물의 이관에 협약서를 체결한 당사자나 대리인의 동의 없이는 불가능한 것이 법적으로 규정하고 있다. 따라서 정치적 문제나 이슈 생산을 위한 대통령기록물의 공개는 불가능하다. 이러한 제도가 국민과 각 사회계층, 정치권의 합의에 바탕이 되어 있기 때문에 국정통치기록물의 생산과 이관이 제대로 이루어질 수 있는 것이다.

## V. 각 시사점의 종합적 검토

미국, 독일, 프랑스 세 국가의 국정통치기록물 관리가 우리에게 주는 시사점을 정리하기 위해 주요 사항별로 세 나라의 특징을 아래와 같은 표로 요약하여 비교할 수 있다.

[표 3] 각 국가의 국정통치기록물 관리 비교

	미국	독일	프랑스
성문법	대통령기록물법	공공기록물법	공공기록물법
소유주체	국가	국가	국가
파견여부	NARA, 보조	등록관리인	기록관리부
관리주체	백악관 기록관리실	대통령실, 수상실등록소	엘리제궁 기록관리부
이관시기	퇴임일 완료	후임대통령과 수상 임기 종료 후	대통령 임기 종료 후 10일 내
보호지정과 해제	대통령지정기록물 : 이관 후 12년간 보호 비밀기록물 : 최초 결정일 후 25년 뒤 공개	생산 후 30년 뒤 공개	생산 후 50년 뒤 공개 (일반적)

### 1) 비밀지정과 해제

독일은 비밀지정에 대한 개념 자체가 없다. 당연히 기록물 생산 후 30년 동안은 모든 기록물이 공개되지 않으며 비밀기록으로 지정된 것이라도 60년 이하로 비밀보존기간이 정해지며 그 기간 동안은 철저하게 비밀이 보호된다. 공개절차는 의회의 의결을 통해 가능하나 의회를 통하여 실제로 기록물이 공개된 사례는 없다. 비밀보존기간 동안에 기록물 보호가 철저하게 지켜질 수 있는 것은 정치문화의 성숙함과 제2차 세계대전 이후 과거 반성을 통한 국민의 정치적 성숙도와 관련 있다.

프랑스도 역시 대통령기록물은 독일과 마찬가지로 공공기록물의 일부로 관리되므로 여느 공공기록물과 다르지 않게 동일한 제도 하에 관리되고 있다. 단지 이관 시 기록물 양도협약서를 작성하면서 기록물이 바로 공개되지 않도록 일반적으로 기록물 생산 후 50년 뒤에 공개될 수 있도록 지정하는 것이다<sup>52)</sup>. 이관 후 바로 공개되지 않는다는 점이 기록물 생산에 근본적으로 부담을 덜 주게 되고 이는 대통령기록물과 각료의 기록물이 제대로 생산되고 이관될 수 있는 단초를 제공한다.

미국의 경우도 대통령지정기록물이 바로 공개되지 않으며 이관 후 12년간 보호된 이후 공개되도록 되어있다. 대통령지정기록물의 경우 의회를 통하여 12년 이전에 기록물이 공개될 수 있으나, 기록물이 정치적 이용의 대상이 되지 않도록 각 정당의 의원들이 암묵적으로 동의하고 있어 쉽게 공개되지 않는다.

## 2) 아키비스트의 파견

독일은 등록소라는 독특한 제도를 운영함으로 아키비스트가 각 부처에 파견되는 형식이 아니라 독립적으로 현용기록물이 관리되고 있으며 등록소에서 기록물 이관까지 담당하고 있다. 독일의 국가기록원은 현용기록물의 생산과 관리에 어떠한 영향도 행사하지 않으며, 이관된 기록물에 한해서만 통제하고 관리하고 있다. 따라서 현용기록물 관리에 있어서는 국가기록원과 아키비스트는 어떠한 영향력도 행사하지 않는다. 미국도 마찬가지로 국가기록관리청에서 백악관으로 아키비스트가 파견되어 있지만, 현직 대통령의 기록 생산에서 이관 전까지 관리 업무를 지원하고 보조하는 역할이다.

반면에 프랑스의 경우는 기록관리가 중앙집중적으로 운용되므로 각 부처의 현용기록물관리에 프랑스 기록관리부가 관여하고 있다는 것이 특징이다. 프랑스 기록관리부는 프랑스 고문서학교(Ecoles des Chartes) 출신의 고위공무원직 카테고리A 직위의 아키비스트를 각 부처에 파견함으로써 현용기록물관리에 대한

52) <표 2>를 확인할 것.

감독과 과학적 관리에 대한 조연을 하고 있다. 공무원단의 카테고리A는 고위공무원에 해당하는 지위로 파견된 아키비스트의 업무의 독립성을 보장한다. 대통령 비서실과 수상과 장관 비서실에도 아키비스트가 파견되어 기록물이 전문적으로 관리되고 있으며, 파견된 아키비스트는 국립기록보존소와의 협력관계를 통하여 기록의 생산에서부터 이관까지 감독하고 통제하는 역할을 담당한다. 이것은 한국에서 현용기록물관리를 위하여 각 부처에서 제각각 기록연구사를 선발하여 채용하고 있는 것과는 다른 특징이라고 할 수 있다.

### 3) 대통령기록물의 이관

앞서 언급한 것처럼 독일의 현용기록물관리는 국가기록원이 아닌 등록소 제도를 통하여 이루어지므로 대통령 및 수상기록물의 이관은 등록소 담당자를 통하여 이루어진다. 즉, 생산기관에서 이관할 기록물을 선정하고 이를 등록소 직원이 독립적으로 관리하면서 이관을 하게 된다는 것이다. 만약 기록물의 이용을 위하여 이관을 늦춰야 할 상황이면, 등록소 직원의 판단 하에 기록물을 이관하지 않고 이용 필요가 종료되면 이관하기도 한다. 독일의 대통령 및 수상기록물의 이관은 대통령과 수상의 임기 후 바로 이루어지는 것이 아니라 후임 대통령의 임기가 종료된 후 이관된다는 특징이 있다. 이것은 후임에게 기록물을 넘겨서 업무의 연속성을 보장한다는 것을 의미하며 기록물이 정치적으로 이용되지 않는 문화가 있기에 가능한 것이다.

미국의 경우는 대통령기록물 이관의 업무를 거의 일 년 반 전부터 담당자를 고용하는 등의 준비를 할 정도로 이관을 상당히 중요하게 여기고 있다. 이관을 위해 백악관의 관련 부서 및 국방부, 파견된 아키비스트, 국가기록관리청(NARA)과의 협력 속에서 이루어진다. 임기 종료일 정오에 기록물이 100% 임시보존소로 이관 완료 되도록 계획하고 있다. 미국은 대통령기록물과 관련한 제도가 상당히 엄격하나, 반면에 대통령의 특권이 강화된 것이 특징이라고 할 수 있다.

프랑스 대통령기록물은 대통령의 임기가 다 끝나면 10일 이내에 국립기록보존소로 이관되어야 한다. 대통령기록물의 이관은 파견 아키비스트와 국립기록보



존소와의 협력을 통하여 진행된다.

#### 4) 대통령기록물의 폐기와 공개

미국의 경우 대통령기록물은 처분 조건이 되는 기록물에 한해서 국가기록관리청장과의 서면 합의 등 법적 요건을 충족하면 임기 중에도 폐기가 가능하다. 독일은 대통령 및 수상의 기록물은 이관 이전에 절대로 폐기 되지 않고 국가기록관리청으로의 이관 후 평가를 통하여 폐기되고 있으며 국정통치권자의 임기 중 폐기는 없다. 프랑스는 기록관리표(Tableaux de gestion)를 통하여 기록물의 보존기간을 정하고 보존기간이 다한 후 국립기록보존소로 이관의 대상인지 폐기 대상인지 관리가 된다. 만약 기록물을 폐기를 하고자 할 경우 프랑스 기록관리부에 통보하고 이에 대해 승인이 이루어지면 폐기할 수 있는 시스템이다.

미국은 대통령기록물이 이관 된 후 바로 공개되지 않으며, 임기 후 5년까지는 모든 대통령기록물이 정보공개 대상도 아니다. 대통령지정 기록물도 임기 종료 후 12년이 지나서 공개해야 한다. 프랑스나 독일도 대통령 및 수상의 기록물은 이관 후 바로 공개의 대상이 아니며 프랑스는 일반적으로 50년 후, 독일은 30년 이상 비밀기록물로 보호되고 이후 공개하게 되어있다. 임기 중 기록물이 공개 대상인지에 대해 미국, 독일, 프랑스 모두 현직 대통령이 전직 대통령의 기록에 대해 공개적으로 왈가왈부 하지 않는 것이 특징이다.

## VI. 결론

독일은 행정의 연속성, 추진 가능성, 투명성의 측면에서 대통령 및 수상기록물 관리가 이루어질 수 있는 것은 바로 선진적 민주주의의 발전이 기반이 되었기 때문이다. 이는 역으로 기록관리의 발전을 통하여 민주주의 발전을 가져올 수 있다는 것을 의미한다. 국가의 행정, 문화, 정치 등에 대해 이해를 해야 제도를 이해

할 수 있으며, 이것은 기록관리제도의 이해에도 동일하게 적용된다. 미국은 강력한 대통령 제도를 실시하고 있고, 독일은 나치 이후에 대통령과 수상의 권한이 크지 않은 정치제도이며, 프랑스는 강력한 대통령제도를 운영하면서도 의회가 적절하게 견제하고 있는 형세이다. 이러한 정치제도와 문화는 기록관리제도에도 동일하게 적용되어 국정통치기록물의 이관 및 공개에 많은 영향을 주었다.

독일과 프랑스는 기록물 최종생산일로부터 각각 30년, 50년, 미국은 비밀기록의 경우 지정 후 25년, 대통령지정기록물의 경우 이관 후 12년이 지나서 공개하게 되어 있다. 이들 세 나라는 국정통치기록물의 공개와 관련하여 쟁쟁의 대상이 되지 않는다는 공통적인 특징이 있다. 의회의 결의를 통해 비밀 기록물을 열람할 수 있지만 세 나라 모두 그러한 사례가 아직까지 없다는 사실은 기록관리제도의 공고함과 이에 대한 정치 문화와 성숙도가 뒷받침되고 있다는 것을 반증한다. 국정통치의 대상의 변화와 상관없이 기록관리제도가 운영되고 발전되어 간다는 것이 세 나라의 공통적인 특징이다. 세 나라의 사례들을 보아도 국정통치기록물에 대한 비밀보호기간 준수와 공개를 통한 국민의 알권리 충족이 얼마나 철저히 법과 제도에 따라 시행되고 있는지를 알 수 있다. 정치와 사회의 민주적 동력과 질서는 물론 외교와 국내 행정의 기밀유지, 투명성, 설명책임성, 연속성의 보장이 바로 이러한 기록관리제도의 엄정한 시행에 기초를 두고 있다. 뿐만 아니라 서로 정치적 뜻을 달리하는 위정자들이나 국민들도 이 제도가 흔들릴 때 국익은 물론 국가 근간이 흔들린다는 엄정한 인식을 공유하고 있다.

현재 대통령기록물을 대통령기록관이 아닌 국정원이 소유하다가 기관 자신의 판단으로 정치적 사안과 관련하여 공개하는 일은 중대한 문제점을 제기한다. 이러한 상황은 미국, 독일, 프랑스의 법과 제도의 차원에서는 물론 국민의 정서상 상상할 수 없는 사건에 속한다. 이와 관련하여 국민들의 기록관리에 대한 의식과 감시기능이 매우 중요하다는 점이 강조될 수 있겠다. 해외사례들에서 보듯이 이것은 한 국가의 사회 및 문화 성숙도의 척도이기도 하다. 국민들이 기록관리가 잘 되었을 때 국가와 사회가 얼마나 큰 이익을 얻을 수 있는지를 투철하게 인식하고 기록관리제도가 잘 운영되도록 엄격하게 감시해야 한다. 다른 한편으로 필

자들은 미국, 독일, 프랑스의 정치제도와 기록관리제도의 관계를 살펴보면서 기록관리제도의 독립성에 대해 고민하게 되었다. 국정통치권자와 상관없이 기록관이 체계적으로 독립적으로 운용될 수 있어야 기록의 생산에서부터 활용에 이르기까지 국정운영의 투명성과 설명책임성이 보장되며 국민과의 거버넌스 또한 원활하게 실현될 수 있기 때문이다. 무엇보다도 공공기록물, 특히 국정통치기록물이 정쟁의 대상이 되는 현재와 같은 상황은 국민들의 엄중한 감시 그리고 제도의 철저한 독립성을 통해 재발되지 않도록 해야 한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국문 자료

- 국가기록원 대통령기록관, 프랑스 대통령 관련 법령, 2009. [http://www.pa.go.kr/PRC/data/data02/1312529\\_1484.html](http://www.pa.go.kr/PRC/data/data02/1312529_1484.html)
- 국가기록원, 주요 외국의 기록관리 현황, 2005.
- 국가기록원, 국가기록백서, 2007.
- 국가기록원, 외국의 국가수반기록관리제도 자료집, 2009.
- 김영우, 「유럽통합이 계급제 국가의 인사행정에 미친 영향: 프랑스를 중심으로」, 한국인사행정학회보, 2008, pp.1-23.
- 김영우, 「프랑스의 정치적 임명직제도에 관한 연구」. 한국인사행정학회보, 2008, pp.87-108.
- 김유경, 「특집 : 역사기록 보존, 어떻게 할 것인가 - 세계 각국의 사례와 비교하여 독일의 문서보존체제」, 역사비평, 1997, pp.108-117.
- 김정기, 「프랑스 권력구조에 관한 연구」, 정치·정보 연구, 2001, pp.33-55.
- 김현진, 「독일기록관리 담론에서의 평가론」, 기록학연구, 2006, pp.25-357.
- 노명환, 「19세기 독일의 역사주의 실증사학과 기록관리제도의 정립: 랑케, 지벨 그리고 레만과 출처주의/ 원질서 원칙」, 기록학연구, 2006, pp.59-388.
- 노명환, 「냉전시기 분단국에서 기록관리의 국가·사회적 역할: 독일연방공화국과 대한민국의 아카이브 역사에 대한 비교를 중심으로」, 역사문화연구, 2009, pp.215-249.
- 노명환, 「공론장으로서의 기록보존소의 역할: 그 역사와 현황, 패러다임 변화와 미래 발전방향」, 서양사론, 2011, pp.97-121.

- 노명환, 「냉전시대 박정희의 한국 산업화정책과 서독의 의미와 역할 1961-1967」<sup>53)</sup>, 사림, 2011, pp.289-323.
- 노명환, 「초국가주의 민주주의 평화사상과 지역공동체의 추구 및 분단극복 정책: 빌리 브란트의 동방정책과 김대중의 햇볕정책의 비교사적 연구」<sup>54)</sup>, EU연구, 2012, pp.133-177.
- 송기호, 소매실, 「유럽의 기록관리 제도 및 체계에 대한 연구 - 영국·프랑스·독일을 중심으로」, 기록관리학회지, 2004, pp.117-147.
- 양현모, 「독일의 정치문화에 대한 역사적 고찰」, 한국민주시민교육학회보, 1997, pp.31-255.
- 이상민, 「위기에 처한 대통령기록관리, 문제의 인식과 해결을 위한 접근 방식」, 기록학연구, 2008, pp.281-315.
- 이승휘, 「공공기록물 관리에 있어 이명박정부의 책임과 '업적」, 기록학연구, 2008, pp.257-280.
- 이영남, 「대통령기록관리 제도의 의미와 참여정부 대통령기록의 이관」, 한국기록전문가협회와 관련 시민단체 긴급토론회 자료집, 2012, pp.-15.
- 이종광, 「프랑스 정치세력의 형성과 정치체제의 변화」, 한국프랑스학논집, 2011, pp.323-341.
- 전득주, 「독일의 정치문화와 정치교육」, 한국민주시민교육학회보, 2000, pp.1-29.
- 조민지, 「미국 대통령기록관의 역기능에 관한 연구」, 기록학 연구, 2009, pp.213-256.
- 조영삼, 「대통령기록관리의 현황과 전망」, 기록학연구, 2009, pp.283-322.
- 주경철, 「특집 : 역사기록 보존, 어떻게 할 것인가 - 세계 각국의 사례와 비교하여 프랑스의 고문서보관소 제도」, 역사비평, 1997, pp.100-107.

---

53) 독일연방기록보존소 대통령실과 수상실의 관련 기록들 분석.

54) 독일연방기록보존소 수상실의 관련 기록들 분석.

## 2. 국외 자료

Aftergood, Steven, NARA cannot assure complete transfer of Bush Records. Federation of American Scientist Secrecy News, 2009.

Archives Nationales, Des Archives en France, 2009.

<http://www.archivesnationales.culture.gouv.fr/chan/chan/fonds/edi/sm/EDIAG.htm>

Association des archivistes française, Abrégé d'archivistique. 2007.

Cochrane, Lynn Scott, "Is there presidential Library Subsystem?", The Public Historian, 2006.

Committee on Government and Oversight Reform, House of Representatives. Presidential Records in the New Millennium: Updating the Presidential Records Act and Other Federal Recordkeeping Statutes to Improve Electronic Records Preservation.

Horroks, David, The American Presidential Libraries System at Age 50. 15th International Congress on Archives, 2.

[http://www.bundesarchiv.de/bundesarchiv/organisation/abteilung\\_b/index.html.en](http://www.bundesarchiv.de/bundesarchiv/organisation/abteilung_b/index.html.en)

Hufbauer, Benjamin, Presidential Temples, 2006.

Kahlenberg, Friedrich P., "Democracy and Federalism: Changes in the National Archival System in a United Germany", American Archivist, 1992, pp.73-74.

Ketelaar, Eric, "Archival Temples, Archival Prisons: Modes of Power and Protection", Archival Science, 2002.

Krustan, Maarja, "Why Aren't All the Nixon Tapes Now Available?",

- History News Network, 2009.
- Lee, Young Nam. "The Korean Government Innovation Model for Presidential Records (presentation at the Kuala Lumpur ICA Congress", 2008.
- Morin-Desailly, Catherine, Avis n° 147 (2007-2008) de Mme Catherine MORIN-DESAILLY, 2008.
- NARA, National Archives and Records Administration Performance and Accountability Report, 2011.
- National Archives and Records Administration Fiscal Year FY 2013 Budget Request
- Noh, Meung-Hoan, "West German Ostpolitik and Korean South-North Relations", in Carole Fink/Bernd Schaefer (ed.), *Ostpolitik 1969-1974. European and Global Responses*, 2008<sup>55)</sup>.
- Oldenhage, Klaus, "Prosecution and Resistance, Compensation and Reconciliation: Two Repressive Systems in one Country", *International Journal on Archives*, 2004.
- Posner, Ernst. "Some Aspects of Archival Development since the French Revolution", *American Archivist*.
- Report to the Chairman, Committee on Government Reform, House of Representatives. *Clinton Administration's Management of Executive Office of the President's E-Mail System*, 2001.
- Riley, Russel, *The White House as a Black Box: Oral History and the Problem of Evidence in Presidential Studies*. *Political Studies*, 2009.
- Sax, Joseph, *Playing dart with a Rembrandt: Public and Privacy*

---

55) 독일연방기록보존소 수상실과 외무성 기록보존소의 관련 기록들 분석.

right in cultural treasure, 2009, pp.86-87.

Smith, Nancy Kegan, Escorting a Presidency into History NARA's Role in a White House Transition. Prologue, 2008.

United States Department of Justice, Reining in the Imperial Presidency : Lessons and Recommendations Relating to the Presidency of George W. Bush, 2009.

Wilson, Don W., "Presidential Records: Evidence for Historians or Ammunition for Prosecutors", Government Information Quarterly, 1997.

독일연방기록원 웹사이트. <http://www.bundesarchiv.de/>

미국 국립기록청(NARA) 웹사이트 <http://www.archives.gov/>

프랑스 아카이브 수집 관련 원칙(Principes régissant la collecte des archives).<http://www.archivesdefrance.culture.gouv.fr/gere/r/records-management-et-collecte/principes/>



<국문초록>

## 국정통치기록의 이관에 관한 국제비교 미국, 독일, 프랑스의 비교를 중심으로

노 명 환, 조 민 지, 이 정 연

역사적으로 볼 때 최고통치기록은 최고통치권력과 깊은 관련이 있다. 한국뿐만 아니라 기록 선진국이라고 불리는 국가들에서도 최고통치권력은 기록물의 생산, 이관, 보존 및 활용에 큰 영향을 미쳤다. 본 연구는 정치, 행정 제도 및 문화적 측면에 초점을 맞추어 미국, 독일, 프랑스 세 나라의 국정통치기록관리, 특히 국정통치기록물의 이관 문제를 상호 비교하면서 다루고 있다. 최근대통령기록물 공개와 관련한 정치권의 논의와 일련의 사건들을 지켜보면서 필자들은 제도를 운영하는 것은 결국 사람이며 대통령과 국회, 정당의 역할과 이를 뒷받침하고 있는 사회·문화적인 배경이 얼마나 중요한가를 다시 한 번 절감하였다. 이러한 측면에서 본 연구는 단지 외국의 기록관리 제도 자체만이 아니라 그 제도가 뿌리내리고 있는 사회·문화적 토양과 행정제도 전반과의 맥락 속에서 비교하고 한국을 위한 시사점을 끌어내고자 한다는 점에서 큰 의미가 있다.

주제어: 국정통치기록, 대통령기록물 이관, 국제비교, 미국, 독일, 프랑스

<Abstract>

## A comparative study on the presidential records transfer system in the U.S., Germany and France

Meung-hoan Noh, Minji Jo, Jung Yeon LEE

In this article, the authors introduce and discuss the presidential records transfers in the U.S, Germany, and France. This comparative study focuses on the creation, transfer and disclosing of the presidential records, exploring it through political, institutional and cultural viewpoints. This study aims to not only compare records management system with foreign ones themselves, but also with the social and cultural basis as well as the whole institutional system.

Key Words: government records, presidential records transfer, international comparison

투고일 : 2013년 / 심사일 : 2013년 / 게재확정일 : 2013년

---

필자소개 : 노명환 - 한국외국어대학교 교수이며, 서양헌대사, 유럽통합사, 냉전시대의 독일사와 한국사, 서양 기록관리의 역사와 이론, 서로 다른 문화 이해와 국제지역 연구를 수행해 오고 있다(연락처: [hoannoh@hanmail.net](mailto:hoannoh@hanmail.net)). 조민지 - 한국외국어대학교 정보·기록관리학과 박사과정을 수료하였으며, 국가기록 전시를 통한 기록과 기억의 문화정치에 관련하여 연구를 수행하고 있다(연락처: [jemzeno@hanmail.net](mailto:jemzeno@hanmail.net)). 이정연 - 한국외국어대학교 정보·기록관리학과 박사과정을 수료하였으며, 프랑스 기록관리, 민간기록물 관리, 기록물을 통한 공론장과 거버넌스에 관한 연구를 수행하고 있다(연락처: [pale201@gmail.com](mailto:pale201@gmail.com)).