

대통령기록물법 시행령 개정안에 대한 기록학계 및 관련 단체의 입장문

[투명사회를 위한 정보공개센터](#)와 [사단법인 한국기록전문가협회](#), 그리고 [한국기록학회](#)와 [한국기록관리학회](#) 4단체는 2023년 3월 7일 행정안전부공고 제2023-380호로 공고된 ‘대통령기록물 관리에 관한 법률 시행령 일부개정령안’이 대통령기록물의 활용을 통한 국민의 알 권리 보장을 취지로 하는 대통령기록물법의 제정 원칙에 반하는 것은 물론 공공아카이브의 사회적 소명에도 역행하는 ‘행정 편의적 조치’라는 점에 그 인식을 같이하며, 아래와 같이 우리의 의견을 제출한다.

행정안전부와 대통령기록관은 ‘대통령기록물 관리에 관한 법률’(이하 ‘대통령기록물법’)의 취지를 지속적으로 실현시키기 위해서 다음과 같은 기본적인 인식에 입각해야 한다.

첫째, 전직 대통령 등의 열람권 보장은 국민의 알 권리 실현과 확대 차원에서 지속적으로 개선될 필요가 있다.

‘대통령기록물법’은 대통령기록물의 효율적인 관리와 활용을 통해 국정운영의 투명성과 책임성을 높이는 것을 목적으로 한다. 특히 전직 대통령과 대리인에 대한 열람권의 보장은 대통령기록물 중 이미 출판되거나 언론에 공표된 내용 등을 통해 ‘보호의 실익이 없어진’ 대통령 지정기록물의 지정 해제를 촉진시킨다. 이를 통해 대통령지정기록의 불필요한 장기 보호를 해소하여 국민의 알 권리를 확대시키는 역할을 수행한다.

이번 시행령 개정안은 전직 대통령과 대리인의 열람권 보장과 지속적 확대를 위한 ‘원활한 실무 수행을 위한 절차적 근거’인 ‘대통령기록물법’ 제18조 제4항을

‘악용’하여, 대리인의 대통령기록물 열람 대상과 범위를 임의적으로 제한하고 대통령기록관에 대한 이용접근 자체를 원천적으로 차단하는 것이라고 볼 수밖에 없다. 따라서 국민의 기본권인 알 권리 보장 차원에서 전직 대통령 및 대리인의 열람권에 대한 보장과 지속적인 확대가 필요하다.

둘째, 정보공개법과 대통령기록물관리법의 취지를 훼손해서는 안 된다.

정보공개법은 국민의 알 권리 보장을 위하여 정보의 적극 공개를 원칙으로 하며 국정에 대한 국민의 참여와 국정 운영의 투명성을 확보하는 것을 목적으로 한다. 하지만 이번 개정안은 적극적인 정보공개 원칙에 반하는 것이다.

특히 대리인 등의 열람범위를 가족 관련 개인정보, 권리 구제, 전기 출판으로 제한하여 열람의 범위를 축소시켰으며, 열람 가능 여부 확정을 ‘대통령기록관리전문위원회에서 60일 이내에 심의하도록 하여’공개를 제한할 수 있는 ‘악법적 조항’을 만들었다. 또한 전직 대통령 등이 대리인을 지정하는 절차 또한 기존 15일에서 90일로 연장하도록 하였고, 대통령기록관장의 대리인 철회 조항을 신설하는 등 대통령기록물의 적극적인 공개와 활용이라는 법 취지를 무색하게 하였다. 이러한 조치는 대통령기록물의 열람을 과도하게 제한할 수 있는 장치를 마련하여 향후 대통령기록물관리와 관련한 정쟁에 휘말릴 소지를 남겨 줄 수 있으며, 대통령기록관의 공공아카이브 기능을 훼손시키는 것이다.

셋째, 공공 아카이브로서의 사명을 간과해서는 안 된다.

대통령기록물은 대통령 개인의 자산이 아닌 국민의 재산이며, 대통령 재임기간 대한민국의 기억과 역사를 온전히 비춰주는 거울이다. 따라서 당대의 기억과 역사를 국민들에게 적확하게 알리기 위해 대통령기록관은 보존 중인 기록의 활용을 위해 끊임없이 업무절차를 혁신하고 개선하기 위해 노력해야 한다.

이번 시행령 개정안은 대통령기록관이 공공 아카이브의 사명을 다하기 위한 그 간의 노력을 물거품으로 만드는 것이다. 일반 행정기관이 아닌 공공아카이브로서 대통령기록관의 사명을 생각할 때 이번 시행령 개정이 ‘실무적 편의만을 위한 절차적 개악’이 아닌지 스스로의 모습을 되돌아볼 필요가 있다.

전직 대통령의 열람권을 보장하는 이유는 공공기록물과 다른 대통령기록물의 특성에 따른 것이다. 과거 대통령기록물은 생산되지도 보존되지도 공개되지도 않았던 역사가 있기에 대통령기록물의 안정적인 생산 보장과 활용 및 공개 활성화를 위해 대통령기록물법이 제정된 것이다. 이번 시행령 개정이 개악으로 남지 않기 위해서는 적극적인 정보의 공개와 활용이라는 법 목적과 취지에 맞게 재검토될 필요가 있다.

2023년 4월 17일

투명사회를 위한 정보공개 센터, 사단법인 한국기록전문가협회, 한국기록학회, 한국기록관리학회

대통령기록물법 시행령 개정 의견서

투명사회를 위한 정보공개센터와 사단법인 한국기록전문가협회, 그리고 한국기록학회와 한국기록관리학회 4단체는 2023년 3월 7일 행정안전부공고 제2023-380호(대통령기록물 관리에 관한 법률 시행령 일부개정령안 입법예고)로 공고된 「대통령기록물 관리에 관한 법률(이하 대통령기록물법)」 시행령 개정이 ‘대통령기록물법의 취지에 부합하지 않을 뿐 아니라, 궁극적으로 국민의 알 권리를 제한하고, 공공 아카이브의 사명을 간과’하고 있다고 판단하여, 아래와 같이 반대 의견을 제출한다.

1. 국민의 알 권리 확대를 위한 전직 대통령 등(법 제18조 제3항에 의한 대리인 등 포함) 열람권의 확실한 보장이 필요하다.

전직 대통령과 대리인 등(법 제18조 제3항에 의한 대리인 등 포함)에 대한 열람권을 적극적으로 보장하는 것은 국민의 알권리와 직결된다. 대통령기록물법 제18조의2는 전직 대통령에 의한 대통령지정기록물 해제 요구를 명시하고 있으며, 대리인 등의 경우에는 열람한 내용 중 비밀이 아닌 내용을 출판물 또는 언론매체 등을 통하여 공표하여, 대통령기록관장이 대통령기록관리전문위원회(이하 전문위원회) 심의를 거쳐 지정기록물의 보호기간 지정을 해제할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 적극적인 열람을 통해, 지정을 통한 보호의 실익이 사라진 기록물을 조기에 해제하여 국민들이 대통령기록을 활용할 수 있도록 하는 제도적 장치다. 지난 2020년 대통령기록물법 개정 당시 전직 대통령의 의식불명이나 유고시에도 기록물을 열람할 수 있는 대리인 등을 지정하도록 한 것은 국민의 알 권리를 확대해야 한다는 요구가 있었기 때문이다. 이번 시행령 개정은 이러한 입법취지와 정면으로 배치된다. 전직 대통령 유고시 대리인 등의 지정 기간 등을 매우 길게 하였을 뿐 아니라, 열람의 범위도 좁게 규정하여, 지정기록물의 해제 등이 이루어지기 매우 어렵게 하였다. 이는 결국 국민의 알권리 침해로 이어진다.

한국 대통령기록관리제도와 상당히 유사한 미국의 경우를 보면 이번 시행령 개정의 문제점이 더욱 명확해진다. 미국은 대통령기록물법(Presidential Records Title 44, Chapter 22)에서 대통령 또는 전직 대통령이 사망하였거나 그 직무를 수행할 수 없는 경우에는 그 권한을 청장이 행사하거나, 대통령 또는 전직 대통령과 청장이 협의한 경우에는 협의에 의한 사람이 전직 대통령과 동일한 권한을 행사하도록 규정(제2204조 대통령기록물에 대한 접근제한)하고 있다. 또한 전직 대통령의 대통령기록물은 해당 전직 대통령이나 그가 지정한 대리인이 이용할 수 있다(제2205조 접근제한에 대한 특례)고 규정하여, 전직 대통령과 대리인 간의 열람범위에 차이를 두고 있지 않다.

2. 대리인 등의 기록물 열람범위에 대한 과도한 제한(시행령 개정안 제10조의3 제2항, 제3항, 제10조의7 관련)

2-1. 제10조의3 제3항 관련

위에서 언급한 바와 같이 전직 대통령 의식불명, 유고시에도 대리인 등을 두도록 한 것은 지정기록물, 비공개기록물 등의 적극적 열람을 통한 공개를 유도하기 위함이다. 즉, 법 제18조의 취지는 본래 지정기록물, 비공개기록물에 대한 열람을 전제로 한다. 그렇기 때문에 비공개 정보의 철저한 보호를 위해 대리인 등의 지정을 전문위원회에서 심의할 뿐만 아니라 대통령기록관장이 정할 수 있도록 하였다.

시행령 개정안은 이러한 맥락을 무시하고, 대통령기록관장이 정한 대리인이 지정기록물 뿐만 아니라 비공개기록물의 열람신청서를 제출하는 경우에도 대통령기록관장이 60일 이내에 전문위원회를 거쳐 열람 가능 여부를 통보하도록 규정하고 있다. 이는 사실상 대리인 등이 기록물을 열람하려고 하는 경우 항상 이러한 과정을 거치도록 한 것이다.

「공공기록물 관리에 관한 법률(이하 공공기록물법)」의 비공개기록물 열람과 비교하면 이 개정안의 문제점은 더욱 명확하다. 공공기록물법 제37조제1항은 개인이나 단체의 권리구제, 직무상 필요성, 학술연구 등의 목적으로 해당 기록물이 아니면 관련 정보의 확인이 불가능하다고 인정되는 경우에는 제한적으로 기록물을 열람하게 할 수 있으며, 동법

시행령 제73조는 연장을 포함하여 20일의 범위 내에서 제한적 열람 결정을 하도록 규정하고 있다. 즉, 이번 시행령 개정안은 비공개기록물에 대해서 전직 대통령 대리인 등의 권한을 일반 개인이나 단체 등의 권한보다도 축소하고 있다. 이는 결국 대통령기록물법을 통한 대리인 등의 열람제도를 형해화 시키는 결과를 가져오게 된다.

2-2. 제10조의7 관련

현행 시행령은 지정기록물에 대해 법 제18조 제1항 제1호에 의한 ‘열람’(대통령기록관의 방문 열람을 의미)에는 제한을 두지 않는다. 다만 제3호에 의한 ‘사본·복제물로 대통령기록물을 제공받거나 그밖에 이에 준하는 방법으로 대통령기록물을 확인하는 것’에 대해서만 ‘국가안보 또는 국민경제 등에 대한 국가적 중대 사안으로 긴급하게 사실 확인이 필요한 경우, 지정기록물 외에는 해당 정보를 확인할 수 없는 경우(시행령 제10조의7)’로 사유를 제한하고 있다. 이는 국가적으로 기록물을 긴급하게 확인해야 하는 경우 대리인 등을 통해 지정기록물을 신속히 확인하고(이러한 이유로 현행 시행령 제10조의6은 15일 이내에 신속하게 대리인 등에 대한 지정 결과를 통보하도록 규정하고 있다) 필요한 경우 지정 해제 공표 등 다양한 방법으로 지정을 해제하여, 국가적으로 기록물을 활용할 수 있도록 하기 위함이다. 이는 전직 대통령 등의 열람권 보장이 전직 대통령의 개인적 성격의 권리가 아니라 공익적 성격을 내포하고 있음을 말해주고 있다.

시행령 개정안은 이에 반해 지정기록물의 모든 열람방법에 제한을 두고 있다. 열람할 수 있는 사유 또한 전직 대통령 등의 기록물 열람의 공익적 성격을 모두 제거하고, 그 사유를 전직 대통령 및 가족 관련 개인정보 확인, 권리구제, 전직 대통령 전기 출판을 위한 목적으로 해당기록물이 아니면 관련 정보의 확인이 불가능하다고 인정되는 경우로 제한하고 있다. 이는 현행 시행령이 가정하고 있는 국가적 위기 상황에 대한 대비를 불가능하게 한다.

2-3. 제10조의3 관련

현행 시행령은 대리인 등의 열람범위에 대해서 특별한 제한을 두고 있지 않기 때문에 비밀기록물의 경우에도 법령에 의한 특별한 제한 규정은 없다. 이는 대통령기록물법 제17조(대통령지정기록물의 보호) 제1항 제1호에서 ‘법령에 따른 군사·외교·통일에 관한 비밀기록물’에 대해서만 지정이 가능하도록 규정하고 있는 것과 관련이 있다. 위에서

언급한 바와 같이 현행 대통령기록물법 및 시행령은 지정기록물의 열람 등에 있어 국가적 차원의 공익이 있음을 상정하고 있다. 그렇다면 국가적 위기 상황에서 ‘군사·외교·통일’에 관한 비밀기록물 중 지정기록물로 지정된 기록물에 대한 대리인 등의 열람을 가정하는 것은 논리적으로 필수적이다. 시행령 개정안과 같이 원천적으로 비밀기록물에 대해서 접근을 제한한다면, 국가적 차원의 기록물 활용은 원천적으로 불가능하게 된다.

물론, 공직자의 신분이 아닌 대리인 등이 비밀기록물에 대해서 무제한으로 접근하는 것은 제도적 고려가 필요하다. 그러나 대리인 등에 대한 신원조회 등 보안업무규정에 의해 비밀기록물 열람 가능 여부를 개별적으로 결정하는 것은 현행 시행령을 통해서도 가능하다.

3. 대리인 등 지정 및 열람 절차의 비합리성(시행령 개정안 제10조의6 제1항, 제2항, 제3항)

3-1. 제10조의6 제1항 관련

시행령 개정안은 대리인 등을 지정하는 경우에 지정요청서에 ‘열람목적 및 내용’을 포함하도록 규정하고 있다. 이는 대리인 등의 자유로운 열람을 방해할 뿐 아니라, 일반 국민을 대상으로 하는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제10조의 정보공개의 청구방법조차 정보공개 청구인의 청구 목적을 확인하지 않는다는 사실과 비교해 볼 때도 과도한 제한이다. 현행 시행령이 가족 추천에 의한 대리인이 즉시 대리인으로 지정되지 않고, 전문위원회의 심의와 대통령기록관장이 지정여부를 결정할 수 있도록 한 것은 대리인의 열람을 제한하지 않으면서도, 대리인의 열람에 따른 비밀 누설 등을 사전에 차단하기 위함이다. 한편, 대통령기록물법 제19조에서도 대리인 등의 누설 등의 금지 규정을 마련하여 이미 비밀 누설에 대한 차단 조치를 제도적으로 마련해 두고 있다. 즉, 대리인의 열람 목적을 제한하는 것보다 그에 따른 혹시 모를 부작용을 방지하는 것이 대통령기록물법의 기본 취지라고 볼 수 있다.

3-2. 제10조의6 제3항 관련

현행 시행령은 지정 요청서를 제출받은 날로부터 15일 이내에 대리인 등을 지정하도록 하였으나, 시행령 개정안은 90일 이내에 통보하도록 하고 있다. 대리인의 지정여부 결정이 대통령기록관장의 재량행위이므로, 대리인을 추천한 가족은 대리인의 지정 여부에 대해 최장 90일까지 기다려야 하고, 만약 90일 이내에 대리인 추천이 반려된다면, 그제야 새로운 대리인을 추천할 수 있다. 이는 대통령기록물법 시행령 제10조 제3항에서 국회의장의 요구가 있거나(법률 제17조 제4항 제1호), 관할 고등법원장이 발부하는 영장이 제시된 경우(법률 제17조 제4항 제2호)에 10일 이내에 열람 등에 응해야 한다고 규정한 것과 비교하면 그 비합리성이 더욱 선명해진다. 국회, 고등법원 등 국가기관에 의한 열람이 신원조회 등이 불요하다고 하더라도, 대리인 등에 대해서만 지정 여부를 결정하는데 90일이 소요된다는 것은 합리적이지 않다.

여기에 더해 지정, 비공개기록물을 열람하기 위한 심의 기간은 60일 이내로 규정(시행령 개정안 제10조의5 제2항)하고 있으며, 사본·복제물을 요청한 경우에는 다시 60일 이내에 전문위원회의 심의를 거쳐 제공 여부를 통보하도록 규정하고 있다. 대리인 지정, 지정기록물 열람, 사본 신청 등의 절차가 최대 기한을 기준으로 진행된다고 가정한다면, 대리인 등은 지정기록물 및 비공개기록물의 사본을 제공받기까지 7개월이 걸릴 수 있다. 이는 기록물의 유형에 대한 열람을 제한하는 것과 또 다른 측면에서 과도한 열람 제한이다.

4. 기타 사항(시행령 개정안 제10조 제4항, 제10조의3 제3항, 제10조의5 제2항)

4-1. 제10조 제4항 관련

시행령 개정안은 제10조 제4항 제4호에 규정된 업무에 ‘열람을 위한 목록의 검색 및 제공업무’가 포함된다고 규정하고 있다. 이는 이미 현행 시행령 제10조 제4항 제3호 및 4호에서 예외적 열람절차에 필요한 업무를 규정(제3호에서는 국회, 고등법원장에 의한 열람 등에 관한 업무를 규정하고 있으며, 4호에서는 대리인 등의 열람 등에 필요한 편의 제공 업무를 규정)하고 있다는 점에서 불필요한 조항이다.

한편, 현행 시행령 제10조 제4항에서 대통령기록관 직원이 지정기록물을 열람 승인의 사유를 제한적으로 열거하는 것은 대통령지정기록물을 철저히 보호하면서도, 대통령기록관 내에서 적절히 관리되도록 하는 법령의 취지에 배치된다. 법 제17조제6항은 제4항에 따른 예외적 열람, 사본제작 및 자료 제출의 방법과 절차 등에 대해서 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 이는 철저한 보호를 원칙으로 하는 지정기록물이 예외적으로 열람되고, 사본을 제작하는 상황을 효과적으로 관리하기 위해 그 구체적 방법 등을 행정부에게 위임한 것이지, 법령의 취지에 반하여 대통령기록관 직원들의 기록관리 업무상 필요를 대통령령으로 제한하기 위한 것은 아니다. 결국, 이번 시행령 제10조 제4항 제4호의 개정은 불필요할 뿐 아니라, 법령의 권한을 제한하고 있는 시행령 제10조의 열거규정 자체를 개정할 필요성이 제기된다.

4-2. 제10조의3 제3항, 제10조의5 제2항 관련

현행 시행령의 경우 대리인 등의 열람과 관련하여 전문위원회의 역할을 대리인 등의 지정을 심의하는 것으로 한정하고 있다. 이에 반해 개정안은 전문위원회의 역할을 비공개기록물 또는 지정기록물 열람에 대한 심의(제10조의3 제3항), 사본·복제물 제공 요청에 대한 심의(제10조의5 제2항)로 확장하였다. 이 경우 전문위원회의가 지정기록물에 대한 열람권한이 없는 상태에서 어떤 방식으로 열람 및 사본·복제물 제공에 대해서 심의할 것인지 명확하지 않다. 지정기록물의 경우 대부분 목록도 지정기록물로 관리되기 때문에, 전문위원회는 기록물의 목록조차 확인할 수 없는 상황에서 지정기록물의 열람이 적절한 것인지 심의하도록 한 것은 모순이다.

5. 공공 아카이브로서의 사명을 간과해서는 안 된다.

대통령기록물은 재임 시기 대한민국의 중요 정책결정 등을 온전히 담고 있는 국가의 거울이기에 국민 모두가 누려야하는 국가의 중요한 자산이다. 기록이 잘 생산될 수 있도록 독려하고, 퇴임 이후 적절히 관리하여, 국민들이 활용할 수 있도록 공개하는 것은 대통령기록물을 관리하는 아카이브의 사명이다. 이러한 관점에서 이번 시행령 개정은

아카이브의 사명과 크게 배치된다. 대통령기록관은 이번 시행령 개정에 반대하는 기록전문가단체, 학회 등의 의견을 반영하여, 국민의 알권리를 보장할 수 있는 방향으로 제도를 개선할 것을 촉구한다.

2023. 4. 17.

투명사회를 위한 정보공개 센터, 사단법인 한국기록전문가협회, 한국기록학회, 한국기록관리학회