



제429회 국회 (정기회)
제14차 행정안전위원회

대통령기록물 관리에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈개별대통령기록관 건립 주체 및 지원 범위 확대〉
■ 윤건영의원 대표발의(의안번호 제2212493호)

2025. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 개별대통령기록관 건립 주체에 지방자치단체 추가 등	2
2. 개별대통령기록관장 임명 추천권 확대 및 운영규정 신설	8

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 윤건영의원 등 16인
2. 제 안 일 : 2025. 8. 28.
3. 회 부 일 : 2025. 8. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따라 대통령의 직무수행과 관련하여 대통령과 그 보좌기관 등이 생산·접수한 기록물 및 물품인 대통령기록물을 효율적으로 보존·열람 및 활용하기 위하여 대통령기록관을 설치·운영함. 또한 특정 대통령의 기록물을 관리하기 위하여 대통령기록관의 장이 개별 대통령기록관을 설치할 수 있음.

개별대통령기록관의 설치를 활성화하기 위하여 개별대통령기록관 시설을 건립할 수 있는 자의 범위를 확대하고, 건립에 대한 지원도 강화해야 한다는 의견이 있음.

이에 지방자치단체도 개별대통령기록관을 건립하여 기부채납할 수 있도록 하고, 대통령기록관의 장이 건립 경비 지원에 더하여 기술적·행정적 지원도 할 수 있도록 함(안 제25조).

Ⅲ. 검토의견

1. 개별대통령기록관 건립 주체에 지방자치단체 추가 등

개정안은 개별대통령기록관의 설치 목적에 “기록물의 전시·연구·교육 등”을 추가하고, 건립 주체를 기존 “개인·단체”에서 “개인·민간단체·지방자치단체”로 확대하는 한편, 개인·민간단체·지방자치단체가 개별대통령기록관의 기부채납을 희망하는 경우 기술적·행정적 지원을 제공할 수 있도록 규정하려는 것임(안 제25조 제1항~제3항).

현행	개정안
제25조(개별대통령기록관의 설치 등) ① 대통령기록관의 장은 특정 대통령의 기록물을 관리하기 위하여 필요한 경우에는 개별대통령기록관을 설치할 수 있다.	제25조(개별대통령기록관의 설치·운영) ① -----기록물의 관리·전시·연구·교육 등을-----.
② 개인 또는 단체가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특정 대통령의 기록물을 관리하기 위한 시설을 건립하여 「국유재산법」 제13조에 따라 국가에 기부채납하는 경우에는 전문위원회의 심의를 거쳐 이를 제1항에 따라 설치한 개별대통령기록관으로 본다.	② 개인, 민간단체, 지방자치단체-----.
③ 대통령기록관의 장은 개인 또는 단체가 국가에 기부채납 할 목적으로 특정 대통령의 기록물을	③ -----개인, 민간단체, 지방자치단체-----

현행	개정안
관리하기 위한 시설을 건립하고자 하는 경우에는 전문위원회의 심의를 거쳐 필요한 경비의 일부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.	----- ----- ----- -----있 고 기술적·행정적 지원을 할 수 있다.
④ (생략)	④ (현행과 같음)

현행 대통령기록물 관리 제도는 “대통령의 직무수행과 관련하여 대통령, 대통령의 보좌·자문기관 및 경호기관, 대통령직인수위원회가 생산·접수한 기록물 및 물품”을 ‘대통령기록물’로 정의하고,¹⁾ 이러한 대통령 기록물에 대해서는 「공공기록물 관리에 관한 법률」과 구분하여 별도의 보존·관리 체계를 두고 있음.²⁾

이는 대통령기록물의 독립적·체계적인 관리를 통하여 대통령 국정 운영의 투명성과 책임성을 제고하는 데 목적이 있음.³⁾

1) 「대통령기록물 관리에 관한 법률」 제2조(정의)

1. “대통령기록물”이란 대통령(「대한민국 헌법」 제71조에 따른 대통령권한대행과 「대한민국 헌법」 제67조 및 「공직선거법」 제187조에 따른 대통령당선인을 포함한다. 이하 같다)의 직무수행과 관련하여 다음 각 목의 기관이 생산·접수한 기록물 및 물품을 말한다.

가. 대통령

나. 대통령의 보좌기관·자문기관 및 경호업무를 수행하는 기관

다. 「대통령직인수에 관한 법률」 제6조에 따른 대통령직인수위원회(이하 “대통령직인수기관”이라 한다)

2) 독일, 프랑스, 일본 등 주요국은 대통령기록물을 포함한 모든 국가 기록을 중앙에서 통합 관리하는 제도를 운영하는 반면, 미국은 대통령기록물을 일반 정부기록물과 분리하여 ‘개별 대통령 기록관’의 형태로 보존·관리하고 있음.

3) 「대통령기록물 관리에 관한 법률」 제정이유(2007.4.27. 제정)

대통령기록물에 대한 철저한 보존 및 보호 방안을 마련하고, 대통령기록관의 설치·운영에 관한 사항을 규정하여 대통령기록 관리의 독립성을 확보하는 등 종합적인 대통령기록 관리체계를 구축함으로써 대통령 국정운영의 투명성과 책임성을 강화하려는 것임

현행법은 대통령기록물의 체계적 관리, 보존 및 활용을 위하여 행정안전부장관 소속으로 ‘대통령기록관’을 설치·운영하도록 규정하고, 특정 대통령의 기록물을 별도로 관리할 필요가 있는 경우에는 ‘개별대통령기록관’을 설치할 수 있도록 명시하여,⁴⁾ 통합형과 개별형 기록관이 병존하는 관리체계를 두고 있음.

개별대통령기록관의 건립 주체는 국가, 개인, 단체로 규정되어 있고, 민간(개인·단체)이 개별 기록관을 건립하고자 하는 경우에는 대통령령에서 정한 시설 기준을 갖추어 국가에 기부채납⁵⁾ 및 전문위원회의 심의를 거쳐야 하며, 건립 비용의 일부를 국가가 지원할 수 있도록 하여 민간 참여를 위한 제도적 기반을 마련하고 있음.⁶⁾

개별대통령기록관 제도는 미국의 대통령기록관(Presidential Library) 시스템을 참고한 것으로, 미국에서는 민간재단 등이 대통령기록관을

4) 「대통령기록물 관리에 관한 법률」

제21조(대통령기록관의 설치) 대통령기록물의 효율적 보존·열람 및 활용을 위하여 행정안전부장관 소속으로 대통령기록관을 설치하여야 한다.

제25조(개별대통령기록관의 설치 등) ① 대통령기록관의 장은 특정 대통령의 기록물을 관리하기 위하여 필요한 경우에는 개별대통령기록관을 설치할 수 있다.

5) 「국유재산법」 제2조(정의)

2. “기부채납”이란 국가 외의 자가 제5조제1항 각 호에 해당하는 재산의 소유권을 무상으로 국가에 이전하여 국가가 이를 취득하는 것을 말한다.

6) 「대통령기록물 관리에 관한 법률」 제25조(개별대통령기록관의 설치 등) ② 개인 또는 단체가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특정 대통령의 기록물을 관리하기 위한 시설을 건립하여 「국유재산법」 제13조에 따라 국가에 기부채납하는 경우에는 전문위원회의 심의를 거쳐 이를 제1항에 따라 설치한 개별대통령기록관으로 본다.

「대통령기록물 관리에 관한 법률 시행령」 제13조(개별대통령기록관 시설의 건립기준 등)

①법 제25조제2항에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 다음 각 호와 같다.

1. 건립하고자 하는 건물의 총 면적은 최대 5천 제곱미터 이내일 것
2. 건립하려는 건물의 부지의 위치는 다음 각 목의 어느 한 지역에 해당되지 아니할 것

가. 홍수로 인한 상습 침수지역

나. 화재 및 폭발 위험지역

3. 시설·장비 등은 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」 별표 6에서 정하는 영구기록물 관리기관의 시설·장비 및 환경기준에 따를 것

건립하고, 이를 연방정부(국립기록관리청, National Archives and Records Administration, NARA)에 기부채납하면, NARA가 해당 기록관을 운영·관리하는 체제를 운영하고 있음.⁷⁾

반면, 국내에서는 개별대통령기록관이 건립된 사례가 없는바,⁸⁾ 특히 민간 차원의 참여가 부진한 주요 원인은 막대한 건립비 부담, 기록관 건립에 대한 정치적 논란 및 사회적 인식 부족, 복잡한 법적·행정적 절차 등 사회적·제도적 요인이 복합적으로 작용한 것으로 보임.

그 결과, 모든 전직 대통령의 기록물이 통합 대통령기록관에서 일괄적으로 관리되고 있으며, 이에 따라 대통령기록 관리의 전문성 및 독립성 확보, 공개 및 활용의 활성화, 지역 주민의 기록 접근성 확대 등 개별대통령기록관 제도의 입법 취지가 실현되지 못하고 있다는 지적이 지속적으로 제기되고 있음.⁹⁾

이에, 개정안은 개별대통령기록관의 건립 주체에 지방자치단체를 포함하고, 기록관의 설치 목적에 “기록물의 전시·연구·교육” 기능을 추가하는 한편, 건립을 희망하는 주체에게 기술적·행정적 지원을 제공할 수 있도록 하는 근거를 명시함으로써, 개별대통령기록관의 설치 및 운영을 활성화하려는 것임.

7) “대통령기록물 관리제도 연구”(대통령기록관 연구용역보고서), 한국법제연구원, 2015.

8) 박정희대통령기념관(서울 마포구), 김대중 도서관(연세대학교), 노무현 시민센터(부산 봉하마을) 등 민간재단 및 관련 단체의 주도로 개별 대통령의 기념관·도서관을 건립한 사례는 존재함.

9) 조영삼, “대통령기록관리 제도 개선 현황과 향후 추진 방향”, 『기록학연구』 제65호, 한국기록학회, p.47-88, 2020.
이영지, “우리나라 개별대통령기록관 서비스 방안 연구”, 『한국기록학회지』, 제21호, p.223-242, 2021.

개별대통령기록관 건립의 활성화는 통합형 기록관과 개별형 기록관이 상호보완적으로 운영될 수 있도록 설계된 현행법 제25조의 입법 취지에 부합하며,

특히 기존 통합형 대통령기록관에서는 상대적으로 수집 및 관리에 어려움이 있는 대통령 개인기록물¹⁰⁾ 등 다양한 출처의 기록물에 대한 접근성을 제고할 수 있고,¹¹⁾ 기록물의 맞춤형 보존과 국민의 알권리 증진 등 공공가치 실현에도 기여할 수 있다는 점에서 타당한 측면이 있다고 보임.

다만, 지방자치단체가 건립한 기록관을 국가에 기부채납하는 방안에 대해서는, 지방재정의 건전한 운영을 보장하고자 하는 「지방자치법」 제137조¹²⁾, 지방자치단체의 행정재산에 대한 양여 등 처분을 예외적으

10) 「대통령기록물 관리에 관한 법률」

제2조(정의)

3. “개인기록물”이란 대통령의 사적인 일기·일지 또는 개인의 정치활동과 관련된 기록물 등으로서 대통령의 직무와 관련되지 아니하거나 그 수행에 직접적인 영향을 미치지 아니하는 대통령의 사적인 기록물을 말한다.

제26조(개인기록물의 수집·관리) ① 대통령기록관의 장은 역대 대통령(제25조에 따른 개별대통령기록관의 경우에는 해당 전직 대통령을 말한다)이 재임 전·후 및 재임 당시에 생산한 개인 기록물에 대하여도 국가적으로 보존할 가치가 있다고 인정되는 경우에는 해당 대통령 및 해당 기록물 소유자의 동의를 받아 이를 수집·관리할 수 있다.

11) “대통령기록물 관리제도 연구”(대통령기록관 연구용역보고서), 한국법제연구원, p.33, 2015.

12) 「지방자치법」 제137조(건전재정의 운영) ① 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다.

② 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 장려하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 아니 된다.

③ 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관의 신설·확장·이전·운영과 관련된 비용을 지방자치단체에 부담시켜서는 아니 된다.

1. 「정부조직법」과 다른 법률에 따라 설치된 국가행정기관 및 그 소속 기관

2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관

3. 국가가 출자·출연한 기관(재단법인, 사단법인 등을 포함한다)

4. 국가가 설립·조성·관리하는 시설 또는 단지 등을 지원하기 위하여 설치된 기관(재단법인, 사단법인 등을 포함한다)

④ 국가는 제3항 각 호의 기관을 신설하거나 확장하거나 이전하는 위치를 선정할 경우 지방자치단체의 재정적 부담을 입지 선정의 조건으로 하거나 입지 적합성의 선정항목으로 이용해서는 아니 된다.

로만 허용하는 「공유재산 및 물품 관리법」 제19조제1항¹³⁾ 및 시행령 제11조제1호¹⁴⁾ 등 관련 법령을 종합적으로 고려할 필요가 있어 보임.

이와 관련하여, 지방자치단체는 「헌법」과 「지방자치법」에 따라 국가와 구별되는 독립된 법인격과 일정 범위의 자치권을 보장받고 있고,¹⁵⁾ 지방자치단체의 사무에는 ‘도서관·박물관·미술관 등 문화시설의 설치 및 관리’가 포함된다는 점을 감안할 때,¹⁶⁾ 중장기적으로는 지방자치단체가 개별대통령기록관을 건립하고 직접 관리·운영하는 방안에 대한 제도적 검토도 의미가 있을 것으로 보임.

행정안전부는 개별대통령기록관 설치 활성화를 위한 시설 건립 주체 및 지원 범위 확대의 취지에는 공감하지만, 지방자치단체가 개별대통령

13) 「공유재산 및 물품 관리법」 제19조(처분 등의 제한) ① 행정재산은 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제나 출자의 대상이 되지 아니하며, 이에 사권을 설정하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예외로 한다.

1. 행정재산의 용도와 성질을 유지하는 조건으로 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 또는 다른 지방자치단체에 양여하는 경우

2. 해당 지방자치단체 외의 자가 소유한 재산을 행정재산으로 관리하기 위하여 교환하는 경우

3. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 해당 행정재산의 목적과 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 공작물의 설치를 위한 지상권 또는 구분지상권을 설정하는 경우

14) 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제11조(처분 등의 제한) 법 제19조제1항제1호에 따라 행정재산의 용도와 성질을 유지하는 조건으로 국가 또는 다른 지방자치단체에 양여하는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

1. 다른 법령에 따라 해당 지방자치단체의 사무가 국가나 다른 지방자치단체로 이관(移管)됨에 따라 행정재산의 소유권이 변동되는 경우

2. 기존 도로의 확장·축소로 인하여 「도로법」 제23조에 따른 도로 관리청 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제43조제3항에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 관리청이 지방자치단체 간에 변경되는 경우

3. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제35조제1항에 따라 협의하거나 승인을 받은 지방자치단체가 같은 조 제2항 단서에 따라 다른 지방자치단체에 공유수면 매립에 관한 권리를 양도하는 경우

15) 「대한민국헌법」 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

16) 「지방자치법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위) ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥

나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리

령기록관을 건립하여 국가에 기부채납하도록 규정하는 것은, 민간의 기여를 통해 국가의 재정 부담을 경감하려는 현행법 제25조의 취지와, 국가사무의 비용 부담을 지방자치단체에 전가하는 것을 제한하는 「지방자치법」 등 관계 법령의 목적을 고려할 때, 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

2. 개별대통령기록관장 임명 추천권 확대 및 운영규정 신설

개정안은 기존에 “해당 전직 대통령”에게만 부여되던 개별대통령기록관장 임명 추천권을 “해당 개별대통령기록관을 건립하여 기부채납한 자”에게도 확대 부여하고, 개별대통령기록관의 운영에 관한 사항을 보다 구체적으로 규정하려는 것임(안 제25조 제5항~제7항).

현행	개정안
⑤ 제2항에 따라 개별대통령기록관을 설치하는 경우에 해당 전직 <u>대통령은</u> 그 개별대통령기록관의 장의 임명을 추천할 수 있다. <u><신 설></u>	⑤ ----- ----- <u>대통령 또는 해당 개별대통령기록관을 건립하여 기부채납하는 자는</u> -----. ⑥ <u>개별대통령기록관의 장은 대통령기록물에 대한 효율적 활용 및 홍보를 위하여 해당 개별대통령기록관에 전시관·도서관 및 연구지원센터 등과 전문인력을 둘 수 있다.</u>

현행	개정안
<신설>	⑦ 그 밖에 개별대통령기록관의 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

현행법이 개별대통령기록관장 임명 추천권을 해당 전직 대통령에게 부여한 것은, 기록물의 공개·보존·활용 과정에서 당사자인 대통령이나 유족의 의견을 반영함으로써 기록관 운영의 신뢰성과 사회적 합의를 확보하고자 하는 취지로 보임.

개정안과 같이 기록관 건립에 재정적으로 기여한 개인·민간단체·지방자치단체에게도 기록관장 임명 추천권을 부여하는 경우, 기부자가 기록관의 운영 및 관리에 참여할 수 있는 기회가 확대되어, 민간의 적극적인 참여와 기부 활성화를 촉진하는 데 기여할 수 있을 것으로 보임.

한편, 개정안 제6항의 전시관·도서관·연구지원센터 및 전문인력 설치 규정과, 제7항의 대통령령 위임 규정은 기록관의 교육·연구·홍보기능 강화를 제도적으로 뒷받침하고, 현행법상 미비했던 세부 운영지침을 보완하는 측면에서 타당한 입법조치로 보임.

문의처

02)6788-5338