

청남대 건립 관련 잔존 기록물 조사 연구

정 상 희*

1. 머리말
2. 청남대 건립 관련 자료 조사 및 생산 기록물 추정
 - 1) 건축법상 건축기록물
 - 2) 청남대 건립 관련 자료조사
 - 3) 청남대 건립 관련 생산 기록물 추정 목록 작성
3. 청남대 건립 관련 기록물 잔존여부 조사
 - 1) 중앙행정기관 및 지방자치단체
 - 2) 국회기록보존소
4. 공공건축물의 기록물 관리를 위한 제언
5. 맺음말

* 한국외국어대학교 정보·기록관리학과 박사과정 수료, 충청북도 지방기록연구사, 주요 논저 : 「표준 기록관리시스템의 '기준관리' 기능 및 이용 평가」, 『기록학연구』, 제37호, 2013.

▪투고일 : 2015년 12월 26일 ▪최초심사일 : 2015년 12월 28일 ▪게재확정일 : 2016년 1월 6일

[국문초록]

청남대는 1983년에 건립되어 2003년까지 대통령 별장으로 사용된 공공건축물이다. 그렇다면 건립과정에서 공공기록물이 생산되었을 것이다. 공공기관의 기록물은 보존기간 동안 관리되다 폐기되는 것이 일반적이다. 그 당시 보존기간표를 고려하면, 청남대 건립 시작부터 완공까지 설명책임성을 보여줄 기록물은 남아 있지 않을 확률이 크다. 그렇지만 보존기간과 상관없이 기록물이 남아 있는 경우도 있으므로 확인해 볼 필요는 있다. 이러한 현실을 감안하여 이 연구는 청남대 건립 관련 기록물의 잔존여부 조사를 목적으로 한다. 이를 위해 건립과정에서 생산되었을 것으로 추정되는 기록물의 목록을 작성하고, 그것을 생산 또는 보존하고 있을 것으로 짐작되는 공공기관에 잔존 기록물이 남아 있는지 확인한다. 그리고 이 결과를 가지고, 기존 공공건축물의 기록물 수집전략을 제언하고, 앞으로 세워질 공공건축물의 기록물 관리에 대한 방향을 제시한다.

주제어 : 청남대, 대통령별장, 건축기록물, 잔존기록물, 공공건축물의 기록물 관리

1. 머리말

청남대¹⁾는 1983년 건립되어 대통령 별장으로 사용되었다가 2003년 노무현 정부 때 “주민에게 되돌려주겠다”는 공약에 따라 충청북도에 소

1) 원래 청남대는 ‘봄을 맞이하는 곳’이라는 의미로 영춘재(迎春齋)로 불렸다가 1986년 ‘따뜻한 남쪽의 청와대’라는 뜻의 청남대(靑南臺)로 개칭되었다.

유권과 관리권이 모두 이양되고 국민에게 개방되었다.²⁾ 청남대는 개방 이전까지 전두환 전대통령의 복마전이나 아방궁과 같은 개인 호화별장이라는 의혹과 소문만 무성했을 뿐 알려진 사실이 거의 없었다. 청남대가 널리 알려지게 된 계기는 1988년 ‘제5공화국에 있어서의 정치권력형 비리조사 특별위원회’가 청남대를 비리의 가지적 조형물이라 판단하고 조사대상으로 선정하면서이다. 그러나 여전히 개방 전까지 위치나 규모도 정확히 공개되지 않았었다. 청남대는 1980년 12월 대청담 준공식에 참석한 전두환 대통령이 그 지형에 매료되어 별장에 대해 언급한 것이 건립의 시작이 되었다고 한다.³⁾ 개방 후 청남대는 충북을 대표하는 관광지가 되었는데, 관광객의 방문 이유 중 주된 하나는 대통령 별장이었다는 것에 대한 호기심이다.

대통령 별장이라는 건물이 있고, 그 안에 대통령과 그 가족, 수행원이 사용했었다는 침실과 접견실, 식당 등의 내부 구조가 존재하고, 침대, 식탁, 쇼파 등의 가구가 전시되고 있다. 그리고 그곳에서 휴가를 보내고 있는 대통령의 많은 사진이 있다. 이러한 것만으로도 대통령 별장이라는 사실은 명백하다. 그러나 이러한 증거들로부터 형성된 ‘대통령 별장이었다’라는 국민의 기억을 뒷받침 해줄, 건립 시작부터 완공까지의 설명책임성을 보여줄 기록물은 생산되었는지, 그 기록물이 제대로 관리되다 폐기되었는지, 기록물 일부는 현재까지도 남아 있는 지에 대한 답은 긍정적이지 않은 듯하다.

『개방 10주년 기념 청남대이야기』(이하 청남대이야기)를 보면 “... 흔히 알려진 67억 원이라는 건립비용에 대한 공식 자료도 ... 파기되어 존재하지 않는다”⁴⁾는 내용이 있다. 청남대는 공공건축물이고, 그렇다면

2) 같은 해 4월 18일 개방행사를 거행하였지만, 토지와 건물의 소유권 이전 등기가 완료되어 청남대에 대한 모든 권한을 충청북도가 가지게 된 것은 2004년 4월 16일이다.

3) 청남대관리사업소, 『개방 10주년 기념 청남대이야기』, 2013, 11쪽~13쪽, 26쪽.

4) 청남대관리사업소, 위의 글, 13쪽.

공공기관에서 관련 기록물을 생산하고 관리하였을 것이다. 일반적으로 공공기관의 기록물은 각 시기마다의 보존기간표에 따라 보존기간이 산정되고, 그 기간만큼 보존되다 폐기되는 것이 원칙이다. 이에 따라 청남대 관련 기록물도 생산되었다가 보존기간만큼 관리되고, 그 후 폐기되어 존재하지 않을 수도 있다. 그러나 기관마다 ‘중요할 거 같아서 버리지 못한’, ‘사무실 캐비닛 구석에 방치되어 있다가 우연히 발견되어’ 등의 이유로 보존기간과 상관없이 살아남은 기록물 또한 존재한다. 이러한 현실을 감안하여 본 연구에서는 ‘청남대’라는 건축물과 그 ‘건립’이라는 사건의 일련 과정에서 생산되었을 것으로 추정되는 기록물의 잔존여부를 조사해보고자 한다. ‘잔존’이란 사전적 정의는 “없어지지 않고 남아있음”⁵⁾이다. 그러한 의미에서, 남아 있을 가능성을 염두에 두고 조사하기 때문에 ‘잔존’ 기록물이라는 표현을 사용한다.

이 연구에서는 다음과 같은 방법으로 연구를 진행하였다. 우선 문헌 조사를 실시하였다. 『청남대이야기』 집필진과의 인터뷰를 시작으로 오프라인과 온라인을 통한 자료를 수집하였고, 건립과 관련된 법령을 살펴보았다. 이를 토대로 생산되었을 것으로 추정되는 기록물 목록을 작성하였다. 그 다음에 이러한 기록물의 존재여부를 확인하기 위하여 공공기관을 대상으로 정보공개를 청구하였고, 필요한 경우 정보공개청구 처리담당자와 전화인터뷰를 시도하였다. 그리고 청남대관리사업소 관계자와의 면담, 국가기록원 및 대통령기록관 홈페이지 검색, 청남대 건립과 관련 있는 건설회사에 온라인 질의를 수행하여 정보공개 청구 결과의 부족한 부분을 보완하였다. 조사 결과를 바탕으로 이미 존재하고 있는 공공건축물의 기록물에 대한 수집 방향을 제시하고, 향후 만들어질 공공건축물의 기록물 관리 방안을 제언한다. 정보공개청구 대상기관이 얼마나 청구내용을 확실히 이해하고, 그들이 소장하고 있는 기록

5) 네이버 국어사전, <http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=32024200>[인용날짜: 2016. 1. 11.]

물을 철저히 검색하고 찾아주었는지는 논외로 한다.

기존의 잔존기록물 연구는 대부분이 특정 시기의 한 기관 또는 특정 사건에 관하여 이미 기록의 존재가 확실한, 잔존되어 있는 소장 기록물에 대한 연구가 주를 이룬다. 우선 기록학적 연구로 이주연·김희영⁶⁾은 공공영역의 기록관리에서 이탈된, 부산 지역 17개 철도역에서 자체 소장하고 있는 기록물의 잔존양태를 분석하고, 이를 부산 로컬리티 기억의 재구성과 연계한다. 천호준은 서울올림픽이라는 한 사건을 대상으로 잔존하는 기록물의 존재형태와⁷⁾ 올림픽조직위원회가 생산한 문서의 특성을 도출⁸⁾하여 서울올림픽 기록을 온전화할 수 있는 수집전략을 제안한다. 천호준은 문서의 특성을 도출하는 방법으로 서울올림픽조직위원회의 조직 구조와 문서관련 규정, 생산·관리 방식을 조사한다. 박건홍(2010)⁹⁾, 진용찬¹⁰⁾, 박영관¹¹⁾은 잔존기록물의 존재 양상 연구 결과를 통하여 제안하고자 하는 목적은 조금씩 다르지만, 연구대상 기관의 기능과 잔존기록물을 맵핑하는 유사한 방식을 취한다. 그리고 박건홍(2015)¹²⁾은 기존의 연구방법과 다르게 잔존기록의 내용을 분석하고, 그 결과를 가지고 주제별 분류체계를 설계하는 방식을 시도한다.

잔존하는 건축기록물에 대한 연구로는 건축역사학계에 논문이 있다.

-
- 6) 이주연·김희영, 「부산지역 철도역 소장기록의 잔존양태 분석」, 『한국기록관리학회지』 제11권 제1호, 한국기록관리학회, 2011.
 - 7) 천호준, 「서울올림픽기록물의 존재형태에 관한 연구」, 『서울학연구』 제29호, 서울학연구소, 2007.
 - 8) 천호준, 「올림픽대회조직위원회 공문서 성격에 관한 연구」, 『기록학연구』 제24호, 한국기록학회, 2010.
 - 9) 박건홍, 「노동청 기록의 재조직에 관한 연구- 국가기록원 소장 기록을 중심으로」, 『기록학연구』 제23호, 한국기록학회, 2010.
 - 10) 진용찬, 『민주화운동청년연합 잔존기록에 대한 분석 연구- 민주화운동기념사업회 사료관 소장 기록을 중심으로』, 한남대학교 석사학위 논문, 2015.
 - 11) 박영관, 『국가기록원 소장 환경부 기록물군에 대한 분석적 연구』, 한남대학교 석사학위 논문, 2015.
 - 12) 박건홍, 「1960년대 대통령기록 분석: 경제 분야를 중심으로」, 『기록학연구』 제45호, 한국기록학회, 2015.

김태웅¹³⁾은 일제 강점기 탁지부 건축소의 건축기록물이 보존기한 규정에 따라 보존되었음에도 대부분이 폐기되었는데, 이는 기록물의 역사적 가치를 고려하지 않고, 행정적·법률적 필요성만을 판단하여 관리한 결과임을 지적하고 있다.

이 연구에서는 ‘청남대 건립’이라는 특정 사건에 관하여 기록물의 존재여부가 불확실한 상태에서 문헌 등의 자료를 통해 생산기록물 목록을 추정하고, 기록물의 잔존을 확인하는 일련의 방법을 제시한다. 기존에 특정 조직 또는 사건에 관해 온전하지는 않아도 존재가 확실했던 기록물의 연구와 달리, 존재여부부터 확인해가는 연구의 한 사례라 할 수 있다. 그리고 이 결과를 통해 1980년대 공공건축물의 기록물 관련 잔존 현황 사례를 보여주며 기존 공공건축물에 대한 기록물의 수집방안과 더 나아가 향후 공공건축물의 기록물 관리에 대한 방향을 모색해 본 연구이기도 하다.

2. 청남대 건립 관련 자료 조사 및 생산 기록물 추정

1) 건축법상 건축기록물

청남대는 일반적으로 본관을 비롯한 건축물과 그 주변부지 전체를 지칭한다. 따라서 건립과정에 관련된 기록물을 살펴보기 위해서 무엇보다도 건축물과 건축기록물에 관하여 알아볼 필요가 있다. 건축법에 따르면 ‘건축물’이란 토지에 정착하는 공작물 중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것과 이에 딸린 시설물, 지하나 고가의 공작물에 설치하는 사무

13) 김태웅, 「탁지부 건축소(1906-1910)의 기록물 관리와 현존 기록물에 관한 연구」, 『건축역사연구』 제11권 3호, 한국건축역사학회, 2002.

소·공연장·점포·차고·창고, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 청남대는 대통령 별장으로 만들어지고, 사용되었으므로 공공건축물에 속한다. 공공건축물은 관련법 규정에서는 명확하게 정의하고 있지 않으나 일반적으로 공공청사 등의 공공시설, 교육·문화체육·복지시설 등을 포함하여 공공이 조성하는 시설을 의미한다.¹⁴⁾

건축기록물은 건축물을 설계하는 과정에서 태어난 문서이며, 일반적으로 건축물의 건축¹⁵⁾에 대한 문서화 과정이라 할 수 있다¹⁶⁾. 건축기록물은 건축허가권자, 소방동의권자 등의 공공기관 뿐만 아니라 건축사사무소, 사업시행자 등 생산자가 다양하다. 그리고 이들은 여러 형태의 건축기록물을 만든다. 건축기록물의 범위와 유형은 여러 가지로 구분한다. 즉, 건축기록물은 기록매체별로 간단히 도면과 서류, 건축모형, 시청각 기록물로 나눌 수도 있고,¹⁷⁾ 원래 작성된 목적과 성격에 따라 종류를 크게 프로젝트 관련 자료철, 시각 기록물, 사무 관련 자료철로 분류하기도 한다. 프로젝트 관련 자료철은 사업의 개발에 관한 서류, 그리고 사업을 진행하면서 발생하는 서한, 회의록, 하청관련 서류, 주문 변경, 견적 및 예산, 공적 명세서 등의 각종 기록물과, 마지막 과정에서 만들어지는 개념도, 실시도면, 시공도 등의 도면을 포함한다. 시각 기록물에는 모형, 사진, 슬라이드, 패널, 렌더링, 비디오테이프 등이 포함된다. 시각 기록물은 프로젝트와 연관해서 진행 중 혹은 완료 시점에 제작될 수도 있지만 전시, 홍보, 강연, 출판 또는 기록 등의 목적으로 제

14) 서수정·조준배·임현성, 「공공건축의 가치향상을 위한 정책방향 및 추진방안」, 『건축도시공간연구소 연구보고서』, 건축도시공간연구소, 2008, 34쪽.

15) 건축법 상 건축에는 건축물을 신축·증축·개축·재축하거나 건축물을 이전하는 것이 포함된다.

16) Alan K. Lathrop, 「The Provenance and Preservation of Architectural Records」, 『American Archivist』 43(3), 1980, p.325(이상준, 『기록물관리기관의 건축기록물 관리에 관한 연구』, 명지대학교 석사학위 논문, 2004, 1쪽, 재인용).

17) 조상훈, 『건축기록물의 아카이빙 사례 분석 연구』, 중부대학교 석사학위 논문, 2010, 5쪽.

작되는 경우도 있다, 사무 관련 자료철은 건축가의 사무소나 그 밖의 건축 활동과 직·간접적으로 연관된 기관에서 활동 전반과 관련하여 생산하게 되는 기록물이다.¹⁸⁾

다른 한편으로 건축물은 건축허가부터 사용에 이르기까지 일련의 과정을 거쳐 완성되므로 기록물을 절차상으로 구분할 수도 있다. 특히 이 연구에서는 잔존여부 확인을 공공기관을 대상으로 한정하였기 때문에 건축허가 과정상 생산 또는 접수되었을 기록물 목록을 추정하기에는 절차상 분류가 적합하고, 파악이 용이하다. 따라서 청남대 건축물의 핵심인 '본관'을 그 당시 관련법¹⁹⁾에 적용하여 건축허가과정의 행위와 그 과정에서 생산될 수 있는 기록물 유형을 살펴보았는데, <표 1>과 같이 정리된다.

<표 1> 건축허가 과정에서 생산될 수 있는 기록물

행위	기록물 종류	생산주체
건축허가 신청 및 접수	- 건축허가신청서 및 관계서류, 또는 - 건축허가신청서, 관계도서, 건축허가조서 및 검 사조서(건축사 검사업무 대행시)	신청자, 건축사
건축협의 또는 승인	- 건축협의서	행정기관 또는 위임자, 시군
건축허가 사전승인	- 승인 요청 및 그에 따른 승인 문서	시군, 건설부
건축허가	- 건축허가대장(기재) - 허가통지서 또는 불허가 통지서 교부문서	시군
건축협의 또는 승인	- 건축 협의공문	시군
공사감리자 지정	- 공사감리자 지정문서	건축주
시정권고	- 위법건축공사보고서	건축사

18) Nancy Carlson Schrick, Mary Campbell Cooper, 『Records in Architectural offices』, 3rd Revised Edition, Massachusetts Committee for the Preservation of Architectural Records, 1992, Chapter 1(전봉희·우동선·이우중, 「한국의 건축 아카이브 구축을 위한 기초적 연구」, 『대한건축학회논문집 계획계』 통권185호, 2004, 100쪽, 재인용).

19) 건축법(법률 제3644호), 건축법시행령(대통령령 제11137호), 건축법시행규칙(건설부령 제340호), 건축사법(법률 제3559호), 건축사법 시행규칙(건설부령 제336호).

공사감리자 변경	- 공사감리자 변경신고서	건축주
공사시공자 변경	- 공사시공자 변경신고서	건축주
공사착수 신고	- 착공신고서	건축주
중간검사 신청 및 처리	- 중간검사 신청 - 중간검사 실시 문서 - 중간검사필증 교부 문서	건축주, 시군
공사완료 신고 및 준공 검사 실시 및 처리	- 준공신고서, 또는 - 준공신고서, 준공조서 및 검사조서(건축사 검사 업무 대행시) - 준공검사 실시 문서 - 준공검사필증 교부 문서	건축주, 시군
가사용승인신청	- 가사용승인신청서 및 가사용승인서 교부 문서	건축주, 시군

우선 청남대는 “기타 구역 안에 있어서의 연면적 200㎡ 이상이거나 3층 이상인 건축물”의 건축에 해당하므로 허가신청자는 건축허가신청서와 관계서류를 첨부하여 시장·군수에게 제출하여야 한다. 관계서류는 건축할 대지의 범위를 증명하는 서류, 첨부서류(배치도, 2면 이상의 입면도, 2면 이상의 단면도, 상세도, 공사시방서)를 말한다. 만약 표준설계도서에 의해 건축을 한다면 관계서류는 대지의 범위를 증명하는 서류 및 배치도, 오수정화시설 또는 분뇨정화조의 구조도, 조경계획, 토지의 지형 평면도, 토지의 단면도가 된다. 건축사사무소를 개설한 건축사가 조사 및 검사업무를 대행한 경우, 건축허가조서 및 검사조서도 첨부해야 한다. 청남대가 건설부장관이 국가보안상 필요하다고 인정하여 지정한 건축물이었다면, 시장·군수는 허가하기 전에 건설부장관의 미리 승인을 얻어야 한다. 시장·군수가 건축을 허가한 때에는 이 내용을 건축허가대장에 기재하고, 허가서를 신청자에게 교부하여야 하고 불허시 불허가 통지서를 교부한다.

허가를 받은 후, 건축주는 청남대가 “바닥면적의 합계 200㎡ 이상인 건축물의 건축 공사”에 해당하므로 건축사법에 의한 건축사를 공사감리자로 정해야 한다. 공사감리자는 건축공사가간 중 발견한 위법사항에

대한 시정권고를 하여야 하며, 이를 건축주나 공사시공자가 불응하면
위법건축공사보고서를 작성하여 시장·군수에게 제출하여야 한다. 건
축주는 공사감리자, 공사시공자가 바뀌면 이를 신고해야 한다.

건축주는 공사를 착수하면 시장·군수에게 신고해야 한다. 그리고 청
남대는 “3층 이상의 건축물 또는 연면적이 1,000㎡ 이상의 건축물”에 해
당되므로 건축물의 기초공사 공정이 완료되었을 때 중간검사를 받아야
한다. 그리고 공사를 완료하면 시장·군수에게 신고해야 한다. 시장·
군수는 공사완료 신고를 접수하고 나서 준공검사를 실시하고 합격된
건축물에 대하여 준공검사필증을 교부해야 한다. 건축사사무소를 등록
한 건축사가 준공에 관한 조사 및 검사를 행한 건축물에 대해서는 그
조사 및 검사조서에 의해 준공검사필증을 교부할 수 있다. 준공검사필
증 교부를 받은 후가 아니면 건축물을 사용하거나 사용시키지 못한다.
다만, 시장·군수가 기간 내 준공검사를 실시하지 아니하거나 기간을
정하여 가사용승인을 한 때에는 사용하거나 사용시킬 수 있다.

한편, 공용건축물에 대한 특례조항이 있다. 국가 또는 지방자치단체
가 건축법 제5조 제1항의 건축물을 건축할 때에는 미리 관할 시장·군
수와 협의하거나 승인하여야 한다. 이 경우 건축공사를 시행하는 행정
기관의 장 또는 위임자는 공사를 착수하기 전에 공사 설계도와 관계서
류²⁰⁾를 시장·군수에게 제출하여야 한다. 다만, 국가보안상 국가비밀에
속하는 것으로 인정되는 건축물을 건축하는 경우에는 설계도서의 제출
을 생략할 수 있다. 이에 대해 시장·군수는 심사하고 그 결과를 통지
하여야 한다. 이러한 특례 건축물은 준공검사 및 필증 교부, 사용승인,
중간검사의 적용을 받지 아니한다. 따라서 이 경우는 “허가신청서”가
아닌 “협의서”, “허가 공문”이 아닌 “협의 공문”이 생산된다. 청남대 본관
과 부속건물은 대림산업이 기증채납을 하였다고 하는데, 대림산업이 건
축주가 되어 일반적인 건축허가 과정을 거쳤는지, 특례조항이 적용된

20) 관계서류는 일반건축허가의 경우와 동일하다.

공용건축물 건축공사의 위임자로서 청남대를 지어졌는지는 관련 기록물이나 자료를 찾기 전까지는 알 수 없다.

건축물에 대한 기록물이 중요한 이유는 하나의 건축물은 ‘건축’이라는 단어 하나에 숨겨진 다양한 관계자들의 행위에 대한 결과물일 뿐이기 때문이다. 건축물의 도면, 모형, 사진 등의 기록물은 현존하는 건축물만으로는 알 수 없는 건축물의 원형, 건립을 전후한 여러 변경사항들의 구체적인 형상을 연구할 수 있게 해준다.²¹⁾ 또한 도면 이외에 건축과정에서 생산되는 계약서, 시방서, 공사내역서 등의 기록물은 공사도면으로 확인할 수 없는 다양한 정보 즉, 공사비용, 자재 조달, 인력 동원, 발주기관, 도급업체의 역할 분담, 계약 절차, 설계와 시공의 관계 등을 담고 있으므로 중요하다.²²⁾ 더 나아가 연구자들은 이러한 기록물로 건축 당시의 경제여건, 관련법과 미의식 등이 건축에 미친 영향 등을 접할 수 있다.²³⁾ 청남대 건축기록물의 경우도 마찬가지이다. 기록물로 67억 원의 비용 중 얼마가 어디에 쓰였는지 구체적으로 알 수 있고, 어떤 건설회사가 어떻게 참여하게 되었는지, 어떤 공정을 거쳐 건립되었는지에 대한 증거를 찾을 수 있게 되는 것이다. 그리고 건축물은 그 시대의 기술, 재료, 건축문화 조류의 반영물이자 사회의 소산물²⁴⁾이므로 청남대를 통하여 1980년대 건축기법이나, 건축 자재, 문화의 흐름도 파악할 수 있는데 그것을 가능하게 하는 것이 바로 관련 기록물이다.

2) 청남대 건립 관련 자료조사

건축허가 과정과 관련된 건축기록물은 1절에서 건축법을 통해 살펴

21) 전봉희·우동선·이우종, 앞의 글, 101쪽.

22) 김태웅, 앞의 글, 7쪽.

23) 전봉희·우동선·이우종, 앞의 글, 101쪽.

24) 김태웅, 앞의 글, 8쪽.

보았고, 2절에서는 그 부분을 제외한 건립배경부터 예산 및 부지 확보 방법 등과 관련된 기록물 목록을 작성하기 위해 자료를 분석해 본다. 청남대 건립과 관련하여 참고할 수 있는 자료는 「제5공화국에 있어서의 정치권력형 비리조사 특별위원회(약칭: 5공비리특별위원회) 회의록, 제142회-제150회, XIX」 중 ‘제143회 국회 제5공화국에 있어서의 정치권력형 비리조사 특별위원회 회의록 제6차²⁵⁾’와 ‘제143회 국회 제5공화국에 있어서의 정치권력형 비리조사 특별위원회 회의록 제8차(부록)²⁶⁾’ (이하 회의록), 『제5공화국에 있어서의 정치권력형 비리 조사보고서』 (이하 조사보고서)²⁷⁾, 그리고 회의록과 조사보고서에서 언급된 내용의 기록물을 찾기 위한 관련 법령이다.

5공비리특별위원회의 활동 결과물인 회의록과 조사보고서는 1990년에 발행되었지만, 실제 조사는 1988년에 이루어진 것으로 건립과 관련하여 생산되었다고 추정할 수 있는 기록물 목록을 작성하는데 많은 도움이 된다. 뿐만 아니라 청남대 건축이 본격적으로 시작된 1983년에 생산된 대부분의 기록물이 조사시점에 보존기간이 만료가 되지 않은 상황이어서 그 때 제출되었던 문서의 흔적도 찾을 수 있을 것으로 예상된다.

제8차 회의록에는 청남대 현장조사에 출석한 임재길 총무수석비서관이 건립배경, 건립경과, 시설현황, 예산에 대해 설명하는 내용이 있다. 이와 함께 5공비리특별위원회 위원(이하 특위위원) 발언과 조사보고서의 내용을 종합하여 건립배경부터 기부채납까지 알 수 있다. 건립배경부터 정리해보면 다음과 같다. 청남대 건립 이전에는 청해대(경상남도

25) 1988년 8월 23일에 개최된 회의에 대한 회의록으로, 회의에서 8월 12일 청남대 현장조사 불발로 인한 그에 대한 5공비리특별위원회 입장과 향후 대책에 대한 논의가 진행되었다.

26) 1988년 9월 1일에 실시된 청남대 현장조사에 대한 회의록이다. 현장조사에 정부 측에서는 총무처장관 김용갑, 대통령비서실의 비서실장 홍성철, 정무수석비서관 최병열, 총무수석비서관 임재길이 출석하였다.

27) 조사보고서 중 '8장 대통령별장(청남대) 건립 및 대청댐 수문조작으로 인한 인명, 재산피해의혹 조사', 1023쪽~1037쪽.

거제시[옛 진해] 저도에 위치)를 대통령 별장으로 사용하였는데, 그곳은 간첩선의 잦은 출몰²⁸⁾, 별장 이용시 많은 해군력의 동원, 서울과 원거리로 인한 비상시 지휘통제의 곤란성 및 통신보안의 노출 위험이 있어왔다. 경호의 안전성과 지휘통제를 효과적으로 수행할 수 있는 제2집무실²⁹⁾을 물색하던 중 우리나라 중위권에 속하여 국가유사시 지휘통제가 용이하며, 시도간 거리 및 교통의 편리로 지방순시나 행사시 집무·유숙 등이 적합한 위치가 대청호라고 판단되어 청남대를 정하게 되었다.

위치를 선정하고 난 후 1981년 공무원연금기금 18억 9천5백만 원으로 총무처가 부지를 일시에 매입하여 부지를 확보하였고, 1981년 6월부터 1984년까지 연차적으로 예산을 세워 연금기금에 갚았다. 1985년 7월 국가안전기획부(이하 안기부)에서 24억 4천4백만 원으로 재매입하였고, 1985년 12월 관리청 변경등기를 필하였다.³⁰⁾ 공무원연금기금으로 매입한 이유는 정부 예산이 없으므로 일시에 확보할 예산이 필요해서였고, 공무원연금기금의 운용목적인 기금증식에도 기여할 수 있기 때문이었다. 총무처에서 안기부로 부지를 매입한 것은 건축 당시 보안을 위하여 안기부 예산에 비용을 계상하여 건축하기 위함이었다. 1985년에 안기부

28) 1977년 7월부터 1982년 7월 동안 3회에 걸친 간첩선 출몰과, 실제 대통령이 이용한 시기인 1982년 7월 말에도 간첩선이 출몰하였다고 임재길은 말한다, 앞의 3회 출현은 기사로 검색이 가능하나(1977. 5. 삼천포, 1979. 7. 삼천포, 1980. 12. 남해-네이버 뉴스라이브리 검색), 실제 대통령 사용시 있었다는 1982년 7월 남해안 간첩선 출몰은 기사화가 되지 않았는지 검색이 되지 않는다.

29) 처음 현장조사 때 특위위원들은 “청남대는 대통령 제2집무실로 사전협의도 없이 못들어간다”는 정부 측의 저지로 청남대 제13문 앞에서 되돌아갔었다. 이후 청남대가 별장인지, 별저인지, 제2집무실인지에 대한 참석자 간의 논쟁이 벌어지는데 정부 측에서는 계속 의도적인지는 알 수 없으나 제2집무실이라는 표현을 한다.

30) 조사보고서와 회의록에는 총무처가 부지를 확보한 후, 언제 안기부가 그것을 다시 매입하였는지는 나오지 않는다. 그 내용은 빠진 채 “안기부에서 1985년 재매입하였다”고 하니 그때 안기부가 매입한 것처럼 혼동을 준다. 맥락상 건립 즈음에 총무처로부터 안기부가 매입하여 안기부 예산으로 건립하고, 1985년 안기부로부터 총무처가 재매입한 것으로 이해된다.

로부터 총무처가 다시 재매입을 한 것은 안기부의 토지에 총무처 건물이 맞지 않아 안기부 재산을 총무처로 이관하였다. 토지와 건물 관리청이 총무처로 되어 있지만 실제로는 청와대 경호실과 비서실에서 전적으로 운영하였다.

부지확보 후 1983년 건축허가를 받아 1984년 청남대가 준공되었는데³¹⁾, 부지면적 29,353평³²⁾과 경계목적의 주변 국유지 517,317평으로 되어 있으며, 국가보안목표시설 “가”급으로 지정되어 있다. 건물은 본관 1동 816평, 기타 부속건물³³⁾ 24동 1,287평이다³⁴⁾. 예산은 정부예산 45억 1천2백만 원³⁵⁾ 중 부지매입에 24억 4천4백만 원, 부대시설³⁶⁾ 건축비로 28억6천8백만 원이 소요되었고, 본관 및 본관 부속건물³⁷⁾ 건축은 22억 원이 들었는데, 이는 대림산업에서 지어 정부에 기증하였다.

대림산업에서 청남대 본관 및 부속건물을 기부채납³⁸⁾한 이유에 대해 김용갑 총무처장관은 “대림산업의 기부는 본인(대림산업 측)이 일생에 이런 목적의 집을 지어 기증하는 것을 하나의 명예로 삼겠다는 뜻이 있어 채납한 것으로 알고 있다”고 말하였고,³⁹⁾ 건축허가를 대림산업에서

31) 회의록을 보면 정부 측에서는 1984년에 준공되었다고 하는데, 이에 대해 김봉조 특위위원은 정원수에 1983년 12월에 전두환대통령 내외가 식수했다고 되어 있는 걸 보면 1983년에 이미 준공되어 숙박한 것이 아닌지 의혹을 제기하고 있다. 또한 『청남대이야기』에도 1983년 6월 18일에 공사를 시작하여 연말연시 행사를 위해 장세동 경호실장이 지시로 서둘러 조성되어 같은 해 12월 27일에 준공하였다고 한다(11쪽).

32) 회의록에 본관, 부속사 지역 등의 세부 평수를 기록한 표가 있는데, 각 평수의 합은 29,529평으로 언급한 평수와 일치하지 않는다.

33) 관리동, 간부동, 간부숙소, 그늘집 등

34) 『청남대이야기』에 의하면 건립 당시부터 2009년까지 46개의 동이 있었다고 하므로 동수도 부정확하다.

35) 부지매입비와 부대시설 건축비를 더하면, 53억 1천2백만 원으로 이 또한 합계가 맞지 않는다.

36) 골프장, 양어장, 헬기장, 수영장, 테니스장, 연병장 등

37) 회의록과 조사서에는 ‘부속시설’로 되어 있지만 ‘부속건물’이 맞다.

38) 조사보고서에는 채납(滯納)으로 표기되어 있으나, 채납(採納)이 올바른 표현이다.

직접 받아 지었는지에 대한 질문에 “정부에서 허가를 받아 대림이 건축한 것으로 안다”고 답변하였다. 또한 청남대 부지는 국토이용관리법상 행위제한을 받는 자연환경보존지역⁴⁰⁾이자 수도법 상 행위제한을 받는 상수도보호구역⁴¹⁾이므로 건축을 할 수 없는데⁴²⁾ 건립하였으니, 허가받지 않은 불법건축물이 아니냐는 의혹에 총무처장관은 “건축허가를 내어 합법적인 절차를 밟아 준공을 필했다”고 대답하였다. 그러나 당시 건축법을 적용해 보면 총무처장관의 말은 앞뒤가 맞지 않는 것을 알 수 있다. 앞서 “정부가 허가를 받아 대림산업이 지었다”면 이는 공용건축물 특례조항에 따랐을 것이고, 그렇다면 허가 아닌 협의를 하였고 준공 검사도 받을 필요가 없기 때문이다.

3) 청남대 건립 관련 생산 기록물 추정 목록 작성

이러한 자료를 토대로 청남대 건립 관련 행위를 크게 건립계획 수립, 부지확보, 건축허가⁴³⁾, 기부채납의 4단계로 나누어 생각해 볼 수 있다. 이렇게 구분하여 생산되었을 것으로 추정되는 기록물 목록을

-
- 39) 기증한 대가로 대림산업이 범한항공회사 설립이권을 얻고, 이 회사 초대 사장에 전두환 전대통령의 친형인 전기환 씨를 앉혔다는 의혹이 제기되고 있었다.
 - 40) 회의록에는 ‘자연환경보존지역’으로 표기되어 있다.
 - 41) 현재는 상수원보호구역이라 부른다. 회의록에서는 대청호가 1981년 상수도보호구역으로 지정되었다고 하는데, 환경부 홈페이지에 있는 2006년 기준(최근 자료에는 지정일이 표기되어 있지 않다) 전국 상수원보호구역 현황에 보면 대청호의 상수도보호구역지정일은 1980년 11월 24일이다. http://www.me.go.kr/home/web/policy_data/read.do?menuId=10264&seq=3415[인용날짜: 2015. 12. 20].
 - 42) 당시 국토이용관리법(법률 제3642호)과 동법 시행령(대통령령 제11137호)에 의하면 건축이 가능하고, 수도법(법률 제1824호)과 동법 시행령(대통령령 제10902호)에 따르면 시장·군수의 허가를 받고 건축하면 가능하다.
 - 43) 건축허가는 건축허가부터 건물사용승인까지 통틀어 말하기도 하므로(이상준, 『기록물관리기관의 건축기록물관리에 관한 연구』, 명지대학교 석사학위 논문, 2004, 17쪽) 전체 과정을 함축하여 건축허가라 한다.

정리해 보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 청남대 건립 관련 생산 기록물 추정 목록

구분	행위	기록물 유형	생산 연도 (추정)	생산기관	보존기간 ⁴⁴⁾
건립 계획	별장 건립 지시 및 계획수립	- 지시사항 및 검토보고 - 계획 수립 문서	1980 ~ 1981	대통령비서실, 총무처 등	-
	공무원연금기금 운용	- 연금기금 대부 계약 - 대부금 지급 및 상환	1981 ~ 1984	총무처, 공무원연금관리공단 ⁴⁵⁾	3년 또는 10년 (264) ⁴⁶⁾
부지 확보	부지 매입	- 매매계약(감정평가, 매매계약체결문서) - 주민 보상관계 문서 - 국유재산 매각·매입	1981 ~ 1984	총무처 등	3년~10년 (1283)
	관리청 변경 및 부동산 등기	- 국유재산관리 변경문서	1981 ~ 1985	총무처, 국가안전기획부, 재무부 ⁴⁷⁾	3년(1281)
		- 등기·등록에 따른 등기부 기재, 등기필증 등	1981 ~ 1985	법원	등기부 : 영구 ⁴⁸⁾
건축 허가	건축허가 또는 협의	- 건축허가(협의)신청서 및 관련 서류(설계도면) - 중간검사, 착공·준공신고 등(허가 시)	1983 ~ 1984	청원군(현 청주시), 총무처 또는 대통령비서실	10년(455)
	부대시설 공사 시행	- 시공업자 입찰, 계약서, 공사비 내역, 인부채용 및 임금 지급, 착수계, 준공계 등 각종 공사 서류 등	1983 ~ 1984	총무처 또는 대통령비서실	공사관련 : 5년 (562)
기부채납	기부 및 채납	- 기부서 및 관련서류 - 기부채납에 관한 보고	1983 ~ 1984	총무처 또는 대통령 비서실	기부채납 : 10년 (1282)
		- 등기·등록에 따른 등기부 기재, 등기필증 등	1983 ~ 1984	법원	등기부 : 영구

우선 건립 계획에는 지시사항, 검토보고, 건립계획 문서가 포함된다. 즉, 건립 계획 수립 이전에 대청댐 준공식에서의 지시사항, 별장 위치 선정이나 예산 확보방안, 건립 규모 등에 대한 지시사항과 검토 보고의 내용을 담은 문서가 생산되었을 것으로 추정할 수 있다. 그리고 이를 통해 결정된 청남대 건립관련 계획 문서가 있었을 것이다.

그 다음으로 부지확보와 관련하여 공무원연금 기금운용에 관한 문서, 대부 계약과 그에 따른 대부금 지급 및 분할상환 문서가 생산되었을 것이다. 그리고 부지 매입과정에서 감정평가, 매매 계약, 주민 보상과 관련된 문서가 생산되고, 안기부가 다시 재매입하였다가 관리 이전하는 과정에서 국유재산 매각과 관리청 이전 문서가 존재하였을 것이다. 그리고 이러한 매입사실이 등기부등본에 기재되었을 것이다.

건축허가와 관련하여서는 회의록에서 건축허가를 받았다고는 하나 짐작컨대 건축협의를 거쳤을 것으로 추측되고, 그 과정에서 협의 공문이 생산·접수되었을 것이다. 그리고 본관과 그 부속건물은 기증받았으므로 대립산업에 공사와 관련된 거의 모든 서류가 있었다 해도, 골프장, 양어장, 헬기장, 수영장, 테니스장 등의 시설물은 행정기관에서 추진하였으므로 이에 대한 공사 입찰 및 계약, 준공·착수 문서, 지출서류와 도면 등은 행정기관에서 생산 또는 접수하여 관리하였을 것이다.

청남대 본관과 부속건물은 기부채납하였으므로 이 과정에서 생산

44) 1979년 정부공문서분류표 및 공문서보존기간종별책정기준표를 기준으로 하였다.

45) 공무원연금관리공단은 1982년 2월 1일에 창단하여 1983년 1월 1일에 업무를 개시하였으므로, 이전 업무관장은 총무처에서 하였다.

46) 괄호의 숫자는 공문서보존기간종별책정기준표의 분류번호이다.

47) 국유재산 총괄청이므로 국유재산에 관한 보고를 받는다.

48) 등기부는 부동산등기법에 의하여 영구보존한다.

되었을 기록물을 추정하기 위해 당시 국유재산법⁴⁹⁾을 살펴보면 다음과 같다. 관리청은 재산을 국가에 기부하고자 하는 자의 재산을 채납할 수 있고, 이때 총괄청에 보고하여야 한다.⁵⁰⁾ 기부하려는 자는 기부서, 소유권을 증명할 수 있는 서류, 지적공부등본 및 필요도면을, 대표자에 의해 기부하는 경우에는 대표자임을 증명하는 서류와 명세서를 더 추가하여 관리청에 제출하여야 한다. 관리청은 기부를 받은 국유재산을 등기·등록 기타 권리보전에 필요한 조치를 취해야 한다. 따라서 이 과정에서 기부서와 관련서류, 기부채납에 관한 보고문서 등이 생산되었고 이러한 내용이 등기부에 기재되었음을 추정할 수 있다.

3. 청남대 건립 관련 기록물 잔존여부 조사

1) 중앙행정기관 및 지방자치단체

1999년에 발간된 『정보공개 길라잡이』를 보면 참여연대가 1998년 5월 28일 청남대 면적, 건평, 건립비용 등에 대하여 대통령비서실에 정보공개 청구한 내용이 나온다. 이에 대해 대통령비서실은 “보안업무규정(대통령령 제10478호)’에 따라 청남대 지역은 국가보안목표시설로 분류되는 바, 그 면적 및 건평은 정보공개에 관한 법률 제7조 제1항 제1호에 의거 비공개대상정보입니다. 또한 총리령 제615호 ‘공문서 분류 및 보존에 관한 규칙 제4조(문서의 보존기간 책정기준) 제5호의 규정에 따라

49) 법률 제3482호.

50) 관리청은 중앙관서의 장이고, 총괄청은 재무부장관이다.

청남대 건립비용에 관한 자료는 보존기간(5년)⁵¹⁾ 경과로 파기되었습니
다”라고 답변하였다.⁵²⁾

건립비용 관련 문서뿐만 아니라 <표 2>에서 본 것처럼 그 당시 보
존기간을 고려해 볼 때, 대부분의 관련 기록물은 존재하지 않을 것으
로 예상된다. 그렇지만 폐기된 것으로 예측할 수는 있지만 실제로 보
존기간이 도래하기 전에 폐기되었는지, 보존기간 동안 관리되었다가
폐기되었는지, 아직 남아 있는지는 확신할 수 없다. 공공기록물법 제
정 이전의 공공기관 기록물은 보존기간이 하향 책정되어 기록물이
빨리 폐기되는 문제도 있었지만 업무담당자의 임의적 폐기도 가능하
였기 때문이다.⁵³⁾ 그리고 의도적, 임의적이지는 않아도 공공기관의
중요한 기록이 업무담당자의 부주의로, 무관심으로 사라지기도 하고,
반대로 우연히 보존되기도 하였다. 일례로, 새마을운동과 관련하여
'소득조사계획', '새마을소득조사결과보고', '소득요원교육실시' 문서는
그 때 보존기간 기준에 의하면, 계획 및 결과보고는 10년, 교육실시는
3년임에도 국가기록원에 일부가 이관되어 영구로 보존되어 있다.⁵⁴⁾
충청북도의 경우에도 1980년대 새마을소득추계, 소득결과조사, 새마
을소득특별지원사업집계표 등이 생산당시 보존기간 5년 또는 10년으
로 책정되어 있었지만 폐기되지 않고 문서고에 보존되어 있다가 기
록물 평가를 통해 준영구로 재책정된 사례가 있다. 따라서 보존기간
에 따라 폐기되었을 것이라고 단정짓기 보다는 실제 확인해보는 과
정이 필요하다.

청남대 건립과 관련하여 어떠한 기록이라도 찾을 수 있을지 확인하

51) 예산·결산 및 회계관계 증빙문서.

52) 참여연대 작은 권리찾기 운동본부 정보공개사업단, 『정보공개 길라잡이』, 1999, 45쪽.

53) 박건홍, 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』, 역사비평사, 2003, 33~34쪽.

54) 국가기록원 홈페이지 검색.

기 위하여 <표 2>의 기록물 목록을 토대로 다음과 같이 정보공개 청구
를 하였다.⁵⁵⁾

- ① 청남대 이양당시 함께 이관받은 기록물 목록(설계도면 등)
: 청구기관 - 충청북도(청남대관리사업소)
* 도면의 경우 목록을 세부적으로
- ② 청남대 건축허가(허가 당시 주소 충북 청원군 문의면 신대리) 문서 : 청구기관
- 청주시
- ③ 청남대 부지확보 관련 기록(매입 문서, 주민 보상관계문서)
- ④ 청남대 관리청 변경 문서
- ⑤ 청남대 건설비용의 지출관련 예산항목
- ⑥ 청남대 건설관련 시공업체와의 계약서 및 입찰서류
- ⑦ 이외에 청남대 건립관련 기록물 목록 일체

※ 건립당시에는 청남대라는 이름이 아닌 대통령 별장 또는 다른 이름으로 문서를 생산하였을 가능성이 있으니 그 점을 염두하고 찾아주시기 바랍니다.

청구 결과 대부분의 행정기관은 이송, 종결, 부존재처리를 하였고, 결과 통지를 한 기관은 국가기록원과 충청북도 청남대관리사업소였다. 국가기록원은 청남대 이양에 따른 행정재산 용도폐지, 국유재산(잡종재산) 인계 문서를 공개하고, 나머지에 대해서는 “기록물 중 청남대 건립 관련 기록물(건축허가, 부지확보, 시공업체와의 계약서 등)은 대통령기록관리시스템에서 검색하였으나, 찾을 수 없었음을 알려드립니다”라고 통지하였다. 청남대관리사업소는 이양당시 함께 이관받은 기록물 목록으로 ① 토지등기필증(국유재산 매매 계약서), ② 국유재산인수서(건물, 공작물, 입목죽 등), ③ 청와대 미술품 인계인수서, ④ 청남대 장비 및

55) 2015. 7. 21. ①, ②를 제외하고 청구기관을 명시하지 않은 이유는 행정기관은 동일한 정보공개시스템을 사용하므로 하나의 기관에서 해당기관에 이송하고, 전달해주기 때문이다.

물자인계인수서(통신전자), ⑤ 물품관리전환관리 서류, ⑥ 청남대 주요 설계도 사본, ⑦ 재정경제부와 충청북도간의 ‘청남대 관련 국유재산의 관리권과 소유권 합의서’가 있다고 통지하였다. 청남대관리사업소에 이양당시 함께 이관 받은 기록물 목록을 정보공개 청구한 것은 그것을 통해 건립관련 기록물 목록을 확인하려는 목적이었다. 그러나 국가기록원과 청남대관리사업소 모두 도면을 제외한 청남대 건립과 관련한 기록물이 존재하지 않고 2003년 이양과 관련한 기록물만 보유하고 있음을 알 수 있었다.

정보공개 청구 후 국가기록원과 대통령기록관 홈페이지에서 “청남대”, “별장”, “영춘재” 등의 키워드로 검색을 해보았지만 관련 결과물을 얻을 수 없었다. 그리고 청남대 이양당시 생산·접수된 문서를 충청북도 기록관리시스템을 통해 열람하며 직접 세부내용을 확인하였다. 재산과 물품에 대한 인계인수는 공문서로 주고 받았지만 설계도면은 인계인수 목록에 포함되어 있지 않았다. ‘주요 설계도 사본’이 어떠한 것인지 파악하기 위해 청남대관리사업소를 방문하여 시설관리 업무 담당자와 청남대가 개방되기 이전부터 근무했던 직원(K)과도 면담을 하고, 설계도 사본을 열람하였다⁵⁶⁾. K의 말로는 청남대 주요 설계도 사본은 이양이 한참 진행 중일 때는 받지 못하고 나중에 청와대에 가서 직접 받아 왔다고 한다. 설계도 사본을 보니 책처럼 제본되어 있었다. 이 사본은 본관의 건축·구조 도면과 지하별실 도면, 라커건물, 수영장, 수위실, 정구장, 대문 및 담장, 그늘집⁵⁷⁾, 그늘집 화장실, 부속건물, 변전실&정수장, 오일탱크, 마사, 온실, 포상, 물탱크실, 고가수조, 병커에 대한 도면 목록과 일람표, 평면도, 단면도, 상세도, 입면도 등의 150개 도면으로 구성되어 있고, 날짜는 미기재 되어 있는 것도 있지만 대부분이 1983년 건축 당시 연월, 또는 연월일이 기재되어 있다.

56) 2015. 12. 18.

57) 골프장클럽하우스로 골프와 조깅, 산책 시 휴게실로 이용하던 곳이다.

한편, 회의록에서 청남대는 “건축허가를 받아 합법적인 절차를 밟아 준공을 필하였다”, “정부가 허가를 받아 대립산업이 건설하였다”고 말하는 총무처장관의 답변이 비록 애매모호하기는 하나, 당시 허가권자였던 청원군(현 청주시)은 허가나 협의 둘 중 하나의 행위를 하였음은 분명하다. 그러나 청주시는 정보공개 청구에 대하여 ‘자료 부존재’ 처리가 아닌, 청남대관리사업소에 청구서를 이송하고 종결처리하였다. 그래서 다시 청구내용을 다음과 같이 구체적으로 작성하여 청주시에 정보공개 청구를 하였다.⁵⁸⁾

1990년 국회자료에 의하면 청남대(당시 청원군 문의면 신대리 산 26-1 일대)는 1983년 건축허가를 받아 1984년 준공되었다고 합니다. 건축법에 따르면 건축허가권자는 현 청주시(당시 청원군)이었을 것으로 추정되는 바,

- ① 이와 관련한 건축허가신청서, 관련 도면류 및 허가 승인 문서 등의 기록물철 및 건 목록(보존기간, 문서·도면·대장 등의 유형 포함)을 정보공개청구합니다. 만약 관련 기록이 없다면 폐기연도라도 알 수 있는지,
- ② 그리고 건축허가대장에는 청남대 허가 관련내용이 기재되어 있는지, 있다면 그 허가대장 관련 부분의 스캔파일 요청합니다. 만약 대장이 부존재한다면 1983년 당시 건축허가대장이 폐기되어 없는 것인지, 1983년 건축허가대장은 있는데 청남대 부분이 없는 것인지 정보 공개청구합니다.

이에 대해 청주시는 한 장의 건축허가대장을 공개하였다. 건축허가대장은 청남대 본관에 대한 것으로 허가연월일이 1983년 9월 20일, 용도는 등기부 등본과 같이 연수원⁵⁹⁾으로 되어있었고, 연면적 5,457㎡,

58) 2015, 12, 16.

59) 회의록을 보면 특위위원들의 “등기부 등본을 보니, 용도가 연수원, 강의실, 사무실, 식당, 축사이던데, 별장에 이러한 것들이 왜 필요한가?”라는 질문에 정부 측은 “보안을 위해 그렇게 표기하였다”고 답변한다.

설계자는 “김”이라고만 기재되어 있다.⁶⁰⁾ 요청한 건축허가 관련 문서에 대해서는 어떠한 내용의 청구결과도 받지 못하여 청주시 정보공개처리자에게 전화 인터뷰를 실시하였다. 담당자는 “허가대장 이외에 건축허가 문서를 문서고를 뒤져 찾긴 찾았지만 허가라기보다는 협의 문서이어서 청구결과에 제외하였다”고 하였다. 그리고 도면 같은 첨부서류의 존재에 관하여는 “협의문서에 첨부서류는 없는데, 그것은 보안을 이유로 처음부터 첨부하지 않은 것으로 짐작한다”고 답변하였다. 이를 통해 청남대는 건축법상 공용건축물 특례조항을 적용하여 건축허가권자와 협의하였고, 국가보안상 국가비밀에 속하는 것으로 인정된 건축물로 협의 시 설계도서의 제출을 생략하였던 것을 알 수 있게 되었다.

2) 국회기록보존소

청남대 건립 관련 자료로 활용한 조사보고서에는 조사 당시 특위 위원들이 정부에 요청했던 ‘대통령 별장(청남대) 건립 및 대청댐 수문조작으로 인한 인명·재산 피해 의혹조사 관련자료 요구 및 제출 현황표’⁶¹⁾가 있다. 제출했다고 표시된 자료를 통해 관련 기록물의 흔적을 찾을 수 있지 않을까 하여 청남대 건립 관련 항목만을 표에서 추렸다. 그리고 국회에 이러한 자료를 여전히 보유하고 있는지, 통상적으로 이러한 자료의 보존기간은 얼마나 되는지 정보공개 청구하였다.⁶²⁾ 청구 결과를 정리하면 <표 3>와 같다.

60) 참고로 회의록에서 손주항 특위위원은 대립건설 자재상무 홍순관이 설계를 관장하였다고 했다.

61) 청남대 건립과 관련한 자료의 요구일은 모두 1988년 8월 9일이고 제출일은 45번만 1988년 9월 1일이고 나머지는 모두 1988년 9월 15일이다.

62) 2015. 7. 23.

〈표 3〉 비리조사시 제출요구자료의 보유현황

연번(63)	요구 위원	제출요구자료	당시 제출 여부	현 보유 여부	대상기관
3	평민당 (손주향)	청남대의 별장 청사진 및 설계도 면 제출	○	○	내무부, 총무 처, 건설부
8	평민당 (김봉호)	시공업체 대림산업 선정경위와 청남대 건설 공사대금 일자별 지 급내역(주요시설 건설비용 내 역 포함)	○	×	총무처, 내무 부
13	평민당 (박실)	청남대 건설비용의 지출관련 예 산항목	○	×	
16		청남대 시공업체와의 계약서 사 본 및 낙찰 당시의 관계 응찰서 류 일체	○	○	
22	평민당 (손주향)	별장건립 자금 설계도면(주 대림 산업)	? 64)	○	교통부, 내무 부, 건설부
23	평민당 (허만기)	예산조서 사본	×	○	총무처, 내무 부, 기획 ⁶⁵⁾
24		설계서(하조서포함) 사본(도면 및 내역)	×	○	
25		공사발주관계 품의서 사본	×	○	
26		공사발주관계 증빙서류 사본(입 찰서 계약서 사본)	×	○	
29	통일민주당 공동	청남대 설계도면 및 등기부 등 본, 토지대장, 도시계획 확인원	○	○	총무, 내무
30		시공업자 입찰과정 및 계약서 공 사비 내역	○	○	
31		시공자재 물품 현황 및 가액	○	○	
45	신민주공화 당 공동	청남대 건립자금 출처	○	×	
총 13건 중 10건 보유					

63) 요구자료 연번 그대로 사용하였다.

64) 22번의 경우 빈칸으로 되어있어 제출여부를 알 수 없으나, 연합뉴스 '5공 관련 미제출서류 총 2백여 건'(1990. 3. 15.) 기사를 통해 이것도 제출되지 않은 자료로 짐작할 수 있다. 기사에서는 5공비리특별위원회 측의 말을 인용하여 미제출 이유를 문서보존연한 경과로 폐기되어 자료를 보관하고 있지 않거나 재판 계속 중 또는 사적인 거래관계 자료였기 때문이라고 설명한다.

그 당시 특위위원들이 제출 요구하여 받은 자료 13건 중 10건을 보유하고 있고, 이러한 자료는 영구보존한다는 국회기록보존소의 답변을 받았다. 그렇다면 그 당시에 미제출이었던 자료가 현재 어떻게 있는 것인지, 남아 있는 자료들은 공문서인지, 단순자료인지, 그리고 영구보존된 다던 자료가 왜 일부는 현재 없는 것인지 알아보기 위해 다시 2차로, 제출받은 자료의 사본을 요구하는 정보공개를 청구하였다.⁶⁶⁾ 이에 대해 국회기록보존소는 미보유 3건에 대해서는 “생산기관인 특별위원회에서 국회기록보존소로 자료가 이관되지 않거나, 국정조사기관이 자료를 별도 제출하거나 또는 조사위원회에만 열람시키고 미제출한 경우에 현재 보유하고 있지 않는 사유가 된다”고 답변을 주었다. 그리고 나머지 자료에 대해서는 사본을 제공하여 주었다. 제공해 준 사본을 보니, <표 3>의 제출요구자료 목록과 실제 자료제출 요구사항이 약간 다른 것도 있다. 이는 조사보고서의 자료제출현황표를 만드는 과정에서 특위위원들의 요구사항을 정리하여 기재한 것으로 보인다. 조사보고서의 요구자료 목록의 연번을 실제 자료제출 요구사항에 표시하여 항목을 구분하고 있었다. 실제 특위위원들이 요구한 내용과, 자료가 있다고 답한 내용을 보면 <표 4>와 같다.

<표 4 > 실제 자료제출 요구 사항 및 보유여부에 대한 내용

연번	실제 자료 제출 요구 사항		요구자
3	질문	청남대 설계도면을 제출하십시오	손주향, 김동주
	답	대통령 제2집무실 및 국가 보안 목표 '가'급 지정 시설물로서 대통령의 경호안전 목적상 보안시설이므로 현장조사 질의답변 시 양해된 사항으로 사료되오니 양지하시기 바랍니다.	

65) “기획”으로만 표기되어 있어 국가안전기획부인지 경제기획원인지 정확히 알 수 없으나 회의록 내용상 안기부로 짐작된다.

66) 2015. 10. 7.

67) 손주향 특위위원이 현장조사에서 언급했던 회사로 이 곳에서 설계도면을 갖고 있을 것이라 말했다.

16	질문	청남대 건축에 대림산업 선정경위와 입찰, 낙찰 서류, 견적서 사본제출하시오	박실
	답	청남대 본관 건축은 기증사업으로 이루어져서 제반 관계 서류가 없음을 양지하시기 바랍니다	
22	질문	청남대 공사를 대림통상 ⁶⁷⁾ 에서 했다면 설계도면을 제출하시오	손주향
	답	청남대 제반공사는 대림통상에서 공사한 사실이 없습니다.	
23~26	질문	청남대 건설관련 예산조사 사본 / 청남대 설계서 사본 / 공사 발주관계 품의서 사본 / 공사 발주관계 증빙서류 사본	
	답	당부에서 관리하는 시설이 아니므로 자료를 갖고 있지 않음	
29~31	질문	청남대 설계도면 및 등기부등본, 토지대장, 도시계획 확인원 / 청남대 시공업자 입찰과정 및 계약서, 공사비내역 / 시공자료 ⁶⁸⁾ 물품현황 및 가액	
	답	당부에서 관리하는 시설이 아니므로 자료를 갖고 있지 않음	

국회가 보존하고 있는 ‘특위위원이 제출을 요청하여 받은 자료’는 공문서도, 답변을 위해 해당 행정기관이 만든 보고자료도 아니었다. 요구한 자료에 대하여 <표 4>에서와 같이 답변이 있지만 해도 자료를 제출한 것으로 간주한 것이었다. 즉, 보유하고 있다는 의미는 자료의 실체와 상관없이 답변의 유무를 의미하는 것으로 보인다.

비리조사로 청남대 건축물의 건립에 대한 증언은 있었지만, 그 증언을 뒷받침하여 줄 기록물은 물론, 기록물 사본조차도 거의 없었음을 알 수 있다. 비리조사가 진행 중인 1988년을 기준으로, 1983년에 생산된 기록물은 적어도 보존기간이 만료되지 않았음에도 왜 제출하지 않았는지, 이러한 문제에 이의를 제기하는 사람도 없는지, “당부에서 관리하지 않는다”면 그러한 자료를 보관하고 있는 다른 행정기관에 추가 자료제출을 요구는 하지 않았는지 궁금함만 남는다.

혹시라도 기부를 했다는 대림산업에는 어떠한 자료가 있는지 정보를 얻기 위하여 대림산업 홈페이지 ‘고객 문의방’에 ① 청남대 건립과 관련하여 문서나 설계도면을 보유하고 있는지, ② 문서가 있다면 목록을 제

68) 조사보고서는 시공자제로 되어 있다.

공할 수 있는지, ③ 보유하고 있지 않다면 대립산업은 건축과 관련된 기록물을 어떻게 관리하는지 질문하였지만 어떠한 답변도 받을 수 없었다.⁶⁹⁾

이러한 일련의 과정을 통해 청남대 건립과 관련한 잔존 기록물을 조사하였지만 결과적으로 건축협의 문서를 제외하고 찾은 것이 거의 없다. 설계도면도 원본이 아닌 사본이 남아 있고, 건립과 관련되어 건축 허가대장, 건축물대장, 등기부, 시설물 대장과 같은 대장류의 기록물에 서만 단순한 정보를 얻을 수 있을 뿐이다. 대통령 별장이었다는 실체는 존재하고 있으나, 그 과정에 대한 설명책임성을 보여줄 공공기록물은 어떠한 것들이 생산되었고, 어떻게 관리되다 폐기되었는지 알 수 없다. 다만 청남대 건립 이후 5년이 지난 후 실시된 비리조사 결과물로 건립 비용이나 면적, 준공일조차 정확하게 알지 못한 채 그 건립 과정을 미루어 짐작할 수 있을 뿐이다.

4. 공공건축물의 기록물 관리를 위한 제언

연구 진행 중 청남대 건립이 폐쇄적이고 비공개적으로 수행되었으므로 비슷한 시대의 공공건축물 건립과 관련하여 남아 있는 기록물을 조사하는 것이 생산 기록물 목록 추측에도 도움이 되고, 비교 분석도 가능할 것으로 판단되었다. 1980년대 초 건립된 공공건축물을 비교대상으로 찾다가 정부과천청사가 비슷한 시기에 건축되었음을 알게 되었다. 정부과천청사는 1975년 12월 수도권 인구소산 계획에 의거 제2청사 건립계획이 수립되어 1979년부터 1983년에 공사하여 지어진 건축물이다.⁷⁰⁾ 이와 관련한 기록물 잔존 상황을 파악하기 위해, ‘정부과천청사

69) 2015. 10. 7.

70) 정부청사관리소 홈페이지 참조.

건립과 관련하여 계획수립부터 준공완료까지 관련 기록물'을 정부청사 관리소와, 국가기록원, 과천시에 정보공개 청구를 하였다.⁷¹⁾

청구결과 과천시는 해당 자료가 없다고 부존재처리를 하였고, 정부청사관리소는 정보공개 처리 중 전화를 하여, 본소에는 기록물이 없고 과천청사관리소에 도면과 같은 일부 서류만 남아 있으며 나머지는 국가기록원으로 이관되었다고 설명하였다.⁷²⁾ 그 후 통지서를 받았는데 과천청사관리소는 “도면목록 1건”이라는 공개내용을 기재하였지만 실제 도면목록을 주지 않았다. 전화 인터뷰를 통해 “도면은 보안 문제상 공개하기 어려우니 직접 와서 요청하면 열람을 시켜주겠다”는 답변을 들을 수 있었다. 국가기록원은 정부청사관리소의 말과는 달리 정부청사관리소로부터 이관받은 기록물이 아닌 경기도와 건설부가 생산한 과천 도시보상, 이주대책, 과천상수도사업인가 등에 관한 기록을 공개하였다. 정보공개 청구 결과가 만족스럽지 못하여, 국가기록원 홈페이지에서 “정부청사건립”, “과천청사”, “과천정부청사”, 제2정부청사” 등의 검색어로 검색하고, 생산기관별(정부청사관리소, 정부청사관리사무소)로도 검색하였지만 건립 과정을 알 수 있는 기록물은 존재하지 않고, 도면과 사진기록물만 조회가 되었다.⁷³⁾ 비교를 목적으로 정보공개 청구를 하였지만 1980년대 초 공공건축물의 기록물에 대한 유사한 결과가 도출되었다.

청남대와 과천정부청사의 사례를 통하여 공공건축물 관련 기록물에 대하여 두 가지 측면에서 제언을 하고자 한다. 첫째, 이미 건축된 공공건축물 중 역사적으로 중요한 건축물을 선정하고 그에 대한 기록물 수집이 필요하다. 이것은 국가기록원이나 지방자치단체 등의 기관차원에서 수집전략을 세워 시행하여야 한다. 공공기관이나 사조직 또는 개인

71) 2015. 12. 22.

72) 2012. 12. 23.

73) 2015. 12월부터 2016. 1월초 검색.

이 소장하고 있을 수 있는 기록물을 조사하고, 이관이나 기증의 방식으로 수집하여야 한다. 수집한 기록물을 건축물별 컬렉션으로 정리하여야 한다. 실물의 수집이 불가능하다면 지적 통계가 가능하도록 해당 기록물을 보존하고 있는 기관이 어디인지 파악하고 필요한 기록을 찾을 수 있도록 서비스 연계를 시도해야 한다.⁷⁴⁾ 그리고 기록이 결락된 부분은 구술채록 사업을 통하여 채워야 한다. 하나의 공공건축물 건립에 참여했던 관계 공무원, 건설회사 또는 건축사무소 직원, 공사 시공업체 직원, 공사에 동원되었던 인부 등 그들이 아직 생존해 있을 때 구술 채록 사업의 공고나 수소문을 통해 찾아 그들의 생생한 이야기를 구술기록으로 남겨야 한다.

둘째, 앞으로 생산될 공공건축물의 기록물이 컬렉션별로 관리될 수 있는 방안을 마련해야 한다. 과거에 비해 건축허가나 공공건축물 건립, 신축 등에 관한 보존기간이 상향조정되었다고 하나, 한 건축물의 건립 과정에서 생성되는 기록물이 기능에 맞춰진 단위과제에 분류되어 보존기간도 다르게 책정되어 보존된다. 다시 말해, 공공건축물 건축을 하나의 공공기관에서 수행한다고 해도 업무에 따라 담당 부서가 나뉘고, 기록물도 공공건축물별이 아닌 부서마다의 기능에 따라 분류된 단위과제에 편철되어 보존기간이 제각각인 채 보존되어 관리될 수밖에 없는 현실이다. 특히 공사 시행과 관련하여 입찰, 계약, 용역 관련 문서는 지출 증빙서류로 묶여 상대적으로 짧은 보존기간동안 보존되다 폐기되는 경우가 많다.

이와 관련하여 대규모사업의 ‘사업별’ 단위과제를 책정 지침⁷⁵⁾을 공

74) 박건홍(2010, 앞의 글)과 박영관(앞의 글)은 ‘기록물 지도 작성’이라 표현한다.
75) 행정안전부 ‘대규모 투자사업에 대한 정책실명제 강화방안’(2012. 8. 7)에서 나온 것으로 기능 중심의 기록관리체계를 보완하여 총사업비 300억 이상의 투자사업에 대해서는 ‘사업단위’로 기록물을 통합관리를 목적으로 한다. 이것은 투자사업의 업무에 따라 보존기간을 다르게 운영하는 것이 아닌 1사업 1단위과제, 보존기간은 준영구 이상으로 책정함을 원칙으로 한다.

공건축물 기록물에도 적용할 수 있다. 이 지침은 총사업비 300억 이상의 사업을 대상으로 하는데, 공공건축물의 경우에는 사업비 기준이 아닌, 건축물의 역사적 의미, 사회적 중요도나 상징성 등의 측면을 고려하여 별도의 기준을 정해 놓는다. 그리고 이러한 기준에 해당되는 공공건축물은 건축물별 단위과제를 만들어 관리하도록 하는 것이다. 또는 별도의 공공건축물 기록물 관리에 대한 지침이나 표준을 중앙기록물관리기관이 만들어 생산부터 보존까지 체계적으로 이루어질 수 있도록 방향을 마련해 주는 것이다.

마지막으로 고려해 볼 수 있는 것은 일정 규모 이상의 중요 공공건축물이 완공되면, 즉시 영구기록물관리기관에서 관련 있는 모든 기록물을 이관하여 관리 보존하는 것이다. 중앙기록물관리기관인 국가기록원은 국가 중요행사의 기록화를 위해 前 대통령 서거시 국가장·국민장·국장 관련 기록물을 중앙행정기관 및 지방자치단체로부터 이관하여 영구보존한다. 이러한 사례처럼 중요 공공건축물도 완공이 되면 바로 영구기록물관리기관에서 관련 기록물을 이관한다. 그리고 증축 또는 개보수시 주기적으로 관련 기록물을 이관하면서 지속적으로도 컬렉션별 기록물 관리를 한다면 공공건축물 기록물의 체계적 관리 및 활용을 도모할 수 있을 것이다.

5. 맺음말

제5공화국 비리조사 당시 “청남대에 심을 모과나무 한그루를 1억 원에 구입했다”, “깍기류가 모두 외제다” 등 청남대의 소문과 의혹이 많았다. 그중에서도 가장 말도 많고 탈도 많았던 장소가 청남대 욕실이다. 욕실이 금으로 이루어져 있다는 소문이 있었기 때문이다.⁷⁶⁾ 회의록에

도 옥조와 수도꼭지의 도금에 대한 질문과 현장조사하기 전 이것을 숨기기 위해 다른 것으로 교체하려고 했던 시도도 있었다는 웃지 못할 이야기도 나온다. 이에 대한 진실은 청남대 개방 후에야 비로소 밝혀졌다. 미국은 2009년 한 전시회에서 1909년 태프트 대통령이 구입하여 사용했던 옥실과 함께 옥조 제작주문서도 전시하였다고 한다.⁷⁶⁾ 우리는 비리를 조사하는 과정에서, 생산한 지 5년도 지나지 않은 ‘모과나무 한 그루’에 대한 견적서조차 제출하지 못하였다. 옥조 주문서가 그렇게 중요한 것이냐고 반문할 수도 있지만 이것이 역사 앞에 한 기관이 행한 행위의 정당함을 보여주고, 그 수단이 바로 기록임을 보여주는 하나의 사례가 아닐까 한다.

여의도 면적의 절반도 넘는 54만 평의 부지에 67억 원이라는 엄청난 비용이 들어간 대통령 별장을 짓고도, 계획서부터 완료보고서까지 남아 있는 기록이 거의 없다는 것이 이 연구를 통해 밝혀졌다. 다시 말해 대통령 별장이었다는 확실한 실체는 있으나, 어떻게 짓게 되었고, 얼마의 비용이 들어갔으며, 누가 공사했는지에 대해 일부 증언과 내려오는 이야기는 있으나 실제 이 과정을 설명해 줄 공문서가 없다는 것이다. “아카이브는 집단 기억이 지속될 때가 아니라 … 소문은 있지만 입증되지 않은 … 감춰진 사건과 사상의 통찰을 위한 유일한 출처를 제공할 때 가장 가치가 있을 수 있다고 한다.⁷⁸⁾

이 연구가 단순히 과거 대통령과 관련된 숨기고 싶은 사건에 대한 기록의 부존재라는 단면만 보여주는 것은 아니다. 청남대뿐만 아니라 연구과정에서 밝혀진 과천정부청사 관련 기록물의 현황 또한 반면교사로 삼아 기존에 지어진 공공건축물 기록물에 대한 수집 방안을 만들어야

76) 청남대관리사업소, 앞의 글, 124쪽.

77) 이흥환, 『대통령의 옥조』, 삼인, 2015, 19~20쪽.

78) Margaret Hedstrom, 「Archives and Collective Memory: More than a Metaphor, Less than an Analogy」, 『Currents of Archival Thinking』, Libraries Unlimited, 2009, p.176.

한다. 그리고 앞으로 지어질 공공건축물도 모든 과정을 알 수 있도록 기록물을 체계적으로 보존하여 남기는 방법 마련도 또 하나의 과제가 될 것이다.

ABSTRACT

A Study on the Survived Records Related to Building Cheongnamdae

Chung, Sanghee

Cheongnamdae is public building which was built in 1983. Cheongnamdae had been used for the exclusive villa for Presidents of Korea from then until 2003 when it opened to the public. Because of public building, public records would have been produced during the construction process. The records of public institutions are generally managed and destroyed according to retention schedule. Considering the retention schedule of those days, it is more likely that most of records which would show the accountability about building Cheongnamdae do not remain. But regardless of retention period, those records may be left, so we need to confirm existence of the records.

The purpose of this study is to examine whether the records related to the construction remain or not. For the examination, I make a list of the records which are supposed to be created during the construction process. Then I identify whether those records are preserved in records-creating institutions or national archives or not. And I suggest the selection strategy of the records of existing public buildings and show the direction for managing the records of public buildings to be built.

Key words : Cheongnamdae, Presidential Villa, survived records, residual records, public building records