

공공기록물의 평가·폐기에 대한 감독제도 연구*

미국의 기록관리 감독·보고 프로그램을 중심으로

Public Records Disposition Oversight Program : A Case Study of the
NARA's Records Management Oversight and Reporting Program

설문원(Seol, Moon-won)** · 박인선(Park, In-seon)***

1. 서론
2. 미국의 연방기록 관리에 대한 평가 및 감사제도
 - 1) 「기록관리 감독 및 보고 프로그램」 개요
 - 2) 무단 처분에 대한 감독과 보고
3. NARA의 무단 처분 감독 현황 및 사례 분석
 - 1) 2019 회계년도 점검 현황
 - 2) 사례 : 미국 증권거래위원회의 조사기록 무단폐기 사건
 - 3) NARA의 무단 처분 감독 및 점검 절차 분석
4. 시사점 및 맺음말

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A5A2A03036149).

** 부산대학교 문헌정보학과 교수 (제1저자, 교신저자).

*** 부산대학교 대학원 문헌정보학과 석사과정 (제2저자).

■ 투고일: 2019년 10월 01일 ■ 최초심사일: 2019년 10월 15일 ■ 최종 확정일: 2019년 10월 23일

■ 기록학연구 62, 41-75, 2019, <https://doi.org/10.20923/kjas.2019.62.041>

〈초록〉

국가기록원이 공공기록물 폐기를 통제할 수 있는 방법은 많지 않다. 공공기록물법 개정을 통해 폐기중지제도가 도입될 것을 기대하고 있지만 이 제도만으로 기록의 체계적인 평가를 도모하거나 부문별한 처분을 통제하는 데에 한계가 있다. 기록이 이미 폐기되었다면 이에 대한 진상을 파악하고 이러한 잘못된 폐기가 반복되지 않도록 해당 기관이 시정조치 및 개선 방안을 마련하도록 해야 한다. 본 연구의 목적은 「기록관리 감독 및 보고 제도」를 기반으로 하는 무단 처분에 대한 점검 프로그램을 분석하고, 이를 토대로 우리나라 평가처분 통제제도 개선을 위한 시사점을 발견하는 것이다. 이 프로그램은 특히 허가받지 않은 처분의 예방과 사후 처리에 효과적이다. 본 연구에서는 첫째, 미국의 연방기록 관리 감독 및 보고제도를 법령과 규정을 중심으로 조사하였고, 둘째, NARA의 무단 처분 감독 현황과 사건 사례를 분석하였으며, 점검 조사 과정을 도식화하였다. 마지막으로 이 제도가 우리에게 주는 시사점을 정리하였다.

주제어 : 기록 평가, 설명책임성, 공공기록물, 처분지침, 기록폐기, 기록 관리 감독, 미국, NARA

〈Abstract〉

Although we expect the Records Freezing system to be introduced through the revision of the Public Records Management Act, the system alone has limitations in preventing illegal disposal of records. If some records have already been destroyed illegally, the agency should identify the reason and prepare corrective action and improvement measures to prevent the repetition of such a wrongful disposal. The purpose of this study is to analyze the NARA's inspection program for unauthorized disposal based on the "Records Management Oversight and Reporting Program" and to find implications for improving the control system of public records disposal. NARA's program is particularly effective in the prevention and post-processing of unauthorized disposal.

In this study, firstly, the federal records management oversight and reporting program in the United States was investigated in the legal system. Secondly, the status of NARA's control of unauthorized disposal cases was reviewed and a case of SEC's MUI records was analyzed for showing the systematic procedure of NARA's inspection. Finally, we have summed up the implications of this program for improving NAK's control system of illegal disposal of public records.

Keywords : appraisal, accountability, public records, disposition authority, records management oversight, USA, NARA

1. 서론

공공기관은 업무에 대한 기록 증거(recorded evidence)를 생산·보존하고 이를 국민에게 제공할 책임을 지닌다. 국가기록원은 공공기관이 이러한 책임을 충실하게 이행할 수 있도록 지원하고 감독할 책임이 있으며, 이를 위하여 기록관리에 대한 기관 평가를 수행하고 기록관리 실태를 조사한다. 그러나 지금과 같은 기관 평가나 기록관리 실태조사로는 기록 증거의 적절한 생산과 보존이 이루어지도록 통제하는 데에 많은 한계가 있다. 더욱이 전자 환경에서 생산되는 기록의 유형은 점점 더 다양해지고, 협업 등 기록이 생산되는 행태도 복잡해지고 있으며, 동일한 업무의 기록들이 다양한 시스템에서 분산적으로 관리되는 양상도 늘어나고 있다. 이러한 양상은 특히 어떤 기록을 생산해야 하며 얼마동안 보유하고 처분해야 하는지를 결정해야 하는 평가처분 정책의 수립과 집행을 더욱 어렵게 한다. 또한 국가기록원이 공공기록의 적절한 보유와 처분을 통제하는 것 역시 더욱 어려워질 것이다.

이러한 한계를 인식하여 “업무 증거의 합리적 유지” 원칙을 제시하고 이

에 따라 각 공공기관이 자율적이고 책임성 있게 기록평가정책을 수립·집행하도록 해야 한다는 주장도 있었다(설문원 2018). 이는 기록 생산 및 관리의 ‘결과’를 통해 책임을 묻는 방식이다. 급변하는 행정환경에서 기록으로 획득해야 할 대상을 결정하는 기준이나 기록성립 요건을 일괄하여 제시하는 것이 매우 어렵다는 점을 고려한 것이다. 그러나 유일성을 특징으로 하는 기록은 한번 폐기되거나 유실되면 되돌리기 어려우며 휘발성이 강한 전자기록의 경우 위험 요인을 미리 파악하여 사전적으로 관리해야만 한다. 따라서 국가적으로 중요한 기록이 무단 처분되지 않도록 사전에 감독하고 통제하는 제도가 필요하다. 이는 자율적이고 분산적인 기록관리 체도를 보완하기 위한 통제라고 볼 수 있다.

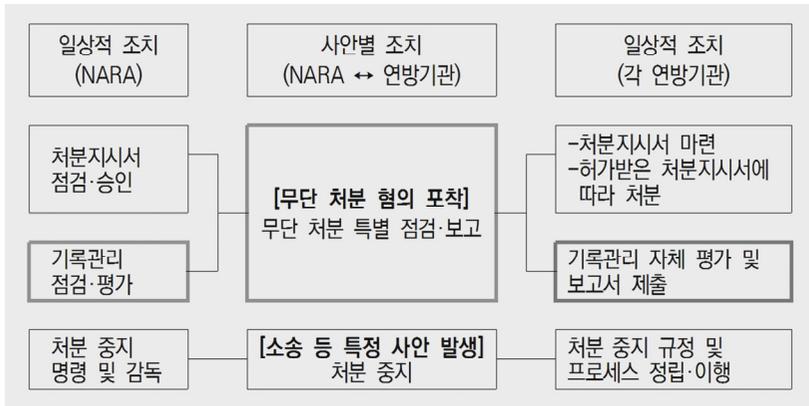
2017년 국가기록혁신 TF는 기록물 폐기 중지(records freezing) 제도의 도입을 권고하였고 현재 이 제도의 도입을 포함하는 공공기록물관리법 개정이 추진 중이다. 공공기록 폐기에 대한 국가기록원 및 영구기록물관리기관의 통제가 이루어지고, 특히 진상요구에 대한 사회적 요구가 큰 사안에 관한 기록의 폐기를 중지시킬 수 있다는 점에서 국민의 알권리 신장에 기여할 수 있는 제도이다. 그러나 폐기중지 제도만으로 기록의 체계적인 평가를 도모하거나 부문별한 처분을 통제하는 데에는 한계가 있다. 공공기록이 무단 폐기 위험에 처하거나 진상규명 등의 이유로 보존기간을 연장할 필요가 있다고 판단되면 대상 기록의 폐기를 중지시킬 필요가 있지만, 이미 폐기되었다면 다른 조치가 필요할 것이다. 무단 폐기의 진상을 파악하고 잘못된 폐기가 반복되지 않도록 해당 기관이 시정조치 및 개선 방안을 마련하도록 해야 한다. 이는 폐기중지제도의 틀에서는 이행하기 어려운 일이다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 미국 NARA의 연방기록물의 평가·처분에 대한 다양한 통제 방식에 주목하였다. 미국의 법제도에서는 NARA의 사전 허가 없이는 연방기록물을 폐기할 수 없다. 다시 말해 NARA가 승인한 처분지시서(records schedules)¹⁾에 의해서만 기록물을 처분할 수 있다는 것

이다. 이러한 제도를 토대로 허가받지 않은 처분을 모두 무단 처분으로 간주하고 이를 조사한다. 미국의 무단 처분에 대한 조사와 점검은 「기록관리 감독 및 보고 프로그램」 제도를 기반으로 한다.

우리나라에서는 부적절한 기록 폐기 사례가 실태 점검 등을 통해 발견되고 있지만 체계적인 통제 정책은 매우 미흡한 실정이다. 미국과 같은 사전 허가제도를 채택하고 있지는 않지만 「기록관리 감독 및 보고」 제도는 부적절한 처분의 예방과 사후 처리를 위한 정책 설계에 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. <그림 1>은 미국 NARA의 연방기록물의 평가·처분에 대한 통제 메커니즘을 도식화한 것이다. 이중 본 연구에서는 무단 처분 혐의가 포착된 이후 이루어지는 무단 처분에 대한 특별 감독·보고를 중심으로 분석하였으며(<그림 1>의 굵은 선 상자 부분), 이를 토대로 우리나라 평가처분 통제제도 개선을 위한 시사점을 찾고자 하였다.

<그림 1> 미국 연방기록물의 평가·처분에 대한 통제 메커니즘



1) 미국의 records schedule은 ISO 15489-1의 disposition authority에 해당하며 기록물집합체의 처분에 관한 결정이 담겨있는 도구라는 점을 강조하기 위하여 본고에서는 '처분지시서'로 번역하였음.

2. 미국의 연방기록 관리에 대한 평가 및 감사제도

1) 「기록관리 감독 및 보고 프로그램」 개요

우리나라 국가기록원은 매년 공공기관의 기록관리에 대한 평가를 실시하고 있다. 미국 NARA도 「기록관리 감독 및 보고 프로그램(Records Management Oversight and Reporting Program)」을 통해 각 연방기관들의 기록관리를 점검하고 있다. 그러나 각 기관의 기록관리를 점검하는 방식이나 내용이 우리와는 사뭇 다르다. 연방기록물의 평가·처분에 대한 감독도 이 프로그램에 따라 이루어지는데 우선 이 프로그램을 전반적으로 살펴볼 필요가 있다.

NARA는 연방기관의 기록관리를 평가함으로써 시민의 권리를 보호하고 영구적 가치를 지닌 기록물을 보존하고 이용할 수 있도록 할 책임을 진다. 이와 관련하여 NARA는 두 가지 방식으로 연방기관의 기록관리에 대한 감독을 실시한다. 첫째, 기관별 자체평가, 둘째, 심층 점검(inspection)이다.

연방기관들은 매년 기록관리에 대한 자체평가를 실시하고 그 결과를 NARA에 제출해야 한다. 자체 평가의 목적은 연방기관들이 법률과 규정에 정해진 요건에 맞게 기록을 관리하고 있는지 검토하는 것이다(NARA 2019b). 연방기관의 기록관리자들이 매년 NARA에 제출해야 하는 문서는 다음의 세 종류다.

- SAORM 연차보고서(Senior Agency Officials for Records Management Annual Report) : OMB와 NARA가 공동으로 발행한 정부기록물관리지침(Management Government Records Directive, M-12-18)과 NARA Bulletin 2017-02에 따라 연방기관의 기록관리책임관(SAORM)은 지침의 목표 달성도, 그밖에 NARA가 지정한 중요한 기록정보 사업에 관하여 NARA에 보고해야 하는데, 여기에는 고위 경영진의 의견이 포함된다. NARA가 사전에 배부한 템플릿 및 질문에 따라

작성하게 되며, 각 기관별 SAORM 보고서는 NARA 웹사이트에 게시된다.

- 연방 이메일 관리보고서(Federal Email Management Report, FEMR)
: 각 기관의 기록관리자들은 사전에 NARA가 제시한 기준(가령, 2018년 평가를 위하여 2016년 4월에 기준 발표)에 따라 성숙도 모델 템플릿을 사용하여 자기 기관의 이메일 관리를 평가한다. NARA는 온라인 설문 조사를 사용하여 모델을 배포하고 답변을 받는다. 기관들이 이메일 관리의 현재 상태를 보여주는 수준을 선택하면 성숙도 점수가 산정된다. 기관별 FEMR보고서도 NARA 웹사이트에 공개된다.
- 기록관리 자체평가(Records Management Self-Assessment, RMSA) 보고서 : 연방기관의 기록관리자는 자기 기관이 연방 기록관리법, 규정, 프로그램 기능을 준수하는지 평가한다. NARA는 점수를 매길 수 있는 질문과 매길 수 없는 질문들에 대한 응답을 받기 위하여 온라인 서베이 도구를 사용한다. RMSA에 관한 기관별 답변서는 공개하지 않지만 각 질문별 통계 및 기관별 점수는 공개된다.

NARA는 연방기관들이 자체평가를 원활하게 할 수 있도록 「연방기록 및 정보관리(RIM) 자체평가 가이드」, 「연방기록 및 정보관리(RIM) 프로그램 성숙도 모델」 사용 설명서, 점수 산정 스프레드시트 등을 제공한다. 자체평가 과정에서 위반사항이 있다는 것을 인지했다면 해당 기관의 장은 즉시 NARA에 이를 알려야 한다.

주목할 만한 제도는 NARA의 심층 점검(inspection)이다. NARA의 이러한 책임은 미합중국법전 44편(44 U.S.C.)의 2904조 (c)(7) 및 2906조(기관기록물의 점검)에서 명시되어 있다. 해당 조문을 간추리면 다음과 같다.

- (NARA 청장과 총무처장은) 연방기관 내와 연방기관 간의 기록관리 프로그램 및 실무, 그리고 기록에 대한 점검(inspection)과 조사(surveys)를 수행할 책임이 있다(2904조 (c)(7)).

- (NARA 청장과 총무처장은) **기록관리 실무 및 프로그램의 개선을 위한 권고사항 제시를 위해서만** 연방기관의 기록관리 실무 및 프로그램을 점검할 수 있다. 해당기관의 공무원이나 직원은 이와 같은 점검에 적극 협조해야 한다(2906조 (a)(1)).

여기서 ‘점검’이란 연방기관의 기록물, 기록관리 실무, 기록관리 프로그램의 효과, 관련 법령의 준수여부를 검토하고, 시정사항이나 개선을 위해 필요한 권고 조치를 하는 것이다(44 U.S.C. 2901 (8)). 점검을 위해 기록관리 분석(records management study)이 이루어지는데 이는 시정사항과 권고사항을 제시하기 위하여 연방기관의 기록물, 기록관리 실무, 기록관리 프로그램(수동 및 자동 모두 포함)을 조사·분석하는 것을 의미한다(44 U.S.C. 2901 (7)).

이같이 NARA는 연방기관의 기록 및 기록관리 실무를 조사할 책임과 함께 권한을 갖게 된다. NARA에서는 매 회계연도마다 기록관리 감독(Records Management Oversight)을 시행하며, 그 내용을 기관별 점검보고서(Records Management Inspection Report)로 작성하여 공개한다. NARA 홈페이지에서 2015년부터 2018년까지 이루어진 연방기관의 기록관리 점검 결과보고서를 열람할 수 있다(NARA 2019a, 1).

모든 연방기관을 매년 점검하는 것은 아니다. 점검대상 기관의 선정 기준이나 기록관리 프로그램 검토 기준에는 각 기관의 기록관리 자체평가 결과, 특정 기록 및 업무 프로세스의 중요도, 부적절한 기록관리로 인한 위험성, 연방 기록 관리와 관련된 중대 이슈의 존재 등이 포함된다(NARA 2019d). NARA는 각 항목을 점검하는 기준과 그 이유를 분명하게 서술하고 있다. 우선 각 부처의 기록관리 프로그램이 법률과 규정을 잘 지키고 있는지 검토한다. 또한 해당 기관의 기록관리 기준·정책·절차·실무 운영과 이러한 규정들이 각 사무실에 미치는 영향력 등을 검토한다. 각 부처의 기록관리 지침에는 이메일, 정보시스템, 클라우드 환경에서의 기록과 정보, 소셜

미디어, 채팅 및 협업 도구와 같은 애플리케이션 등 전자기록관리에 관한 최신의 요건들이 반영되어야 한다. 또한 연방 부처(Department)와 그 소속 연방기관(Agency)의 기록관리 지침에 일관성이 유지되고 상호 소통 및 협력이 원활하게 이루어지는지도 구체적으로 확인한다(NARA 2019a, 1).

허가받지 않은 기록과 정보의 처분과 관련된 위험 완화 및 기록 관리 정책과 절차를 구현하기 위해 기관이 시행하고 있는 통제활동도 점검하게 된다. 이와 관련하여 기록스케줄, 즉 처분지시서와 기록관리 지침이 적절히 갱신되고 있는지도 점검한다. 기관별 지침과 처분지시서는 각 기관 기록관리의 토대가 될 뿐만 아니라, 지침과 처분지시서를 마련하고 갱신하는 것은 법적 규제 요건에 해당한다. 지침과 처분지시서를 통해 연방기관들이 한시 기록을 적절히 폐기하고 영구 기록을 NARA에 이관할 수 있도록 미국 NARA 청장이 승인한 법적 권한을 행사할 수 있다(NARA 2019a, 4).

연방부처에 대한 점검의 마지막 단계는 점검 사항을 요약하고 권고사항을 제시하는 것이다. 또한 점검 대상 기관은 NARA와 협력하여 점검 결과 및 권고 사항을 처리하기 위하여 「시정 조치 계획(Plan of Corrective Action, PoCA)」을 마련하게 된다. 이렇게 연방기관의 기록관리에 대한 NARA의 평가와 점검은 문제점을 파악하고 개선할 수 있도록 지원하는 데에 초점을 맞추고 있다. 한편 NARA는 점검 대상 기관들의 공통적인 문제점을 파악하여 분석한 후 이러한 문제를 시정하기 위하여 각 기관들이 취해야 할 조치와 함께 NARA가 취해야 할 조치도 제시한다(NARA 2019a, 9-10).

2015년~2018년 3년간 모두 11개 연방기관에 대한 점검이 이루어졌으며 점검 결과보고서를 NARA 웹사이트에서 PDF 형식으로 열람할 수 있다. 국방부와 같이 규모가 큰 기관은 매년 부분적으로 점검을 실시하여 점검에 여러 해가 소요되기도 한다. 점검 대상 기관의 기록관리 프로그램 전체를 점검하기도 하지만 일부 요소에 초점을 맞추는 경우도 있다.

2) 무단 처분에 대한 감독과 보고

NARA의 「기록관리 감독 및 보고 프로그램」에는 NARA의 허가를 받지 않는 연방기록물의 처분이 일어나지 않도록 감독하고 이를 점검하여 그 결과를 의회와 국민에게 보고하는 업무도 포함된다. 합중국법전 제44편 제31장 제3106조와 미연방규정집 제36편 Part 1230에 이와 관련된 사항이 명시되어 있다.

미국의 연방기록물 평가처분제도의 특징은 NARA 청장의 사전 허가를 받는 경우에만 기록을 처분할 수 있다는 것이다(설문원 2019). 허가는 각 기관이 마련한 기록 처분지시서를 NARA가 승인하는 방식으로 이루어진다. 기록 처분에 관한 합중국법전 제44편 제33장(44 U.S.C. Chapter 33-Disposal of Records)에 의하면 NARA의 승인을 받지 않은 처분지시서는 모두 불법이며, 이에 따른 기록 처분 역시 허가받지 않은 기록 처분이 된다. 이를 위해 각 기관은 소관 기록물을 모두 포괄할 수 있게 처분지시서를 작성해야 한다. NARA는 각 연방정부기관의 기록 처분에 대한 기본 지침을 제공하고, 이 지침에 따라 기관들은 처분지시서를 마련한다. 또한 NARA에서 신규 또는 개정된 GRS를 발표하면 각 기관들은 해당 회계연도 또는 6개월 이내에 조직의 처분지시서를 개정해야 한다.²⁾ 이렇게 마련된 처분지시서는 반드시 NARA의 승인을 받아야 하며, 승인받은 처분지시서에 따라서만 기록을 처분할 수 있다. 「기록관리 감독 및 보고 프로그램」에는 ‘허가받지 않은 기록 처분(Unauthorized Disposition of Federal Records)’을 추적하는 활동이 포함된다.

합중국법전 제44편 제31장(44 U.S.C. Chapter 31-Records Management by Federal Agency)의 제3106조(기록물의 불법적 제거, 폐기)에서는 허가받지 않은 연방기록물의 처분과 관련하여 연방기관의 보고 임무, 유실된 기록의

2) [Online] <https://www.archives.gov/records-mgmt/scheduling/grs>.

회수 조치, NARA의 임무를 다음과 같이 명시하고 있다.

- 보고 의무 : 연방기관의 장은 관리하는 기록물의 불법적 제거·손상·변조 및 폐기가 실제로 발생했거나, 그러한 위험에 임박하였거나, 기록물과 관련하여 위협을 받고 있는 상황 등을 NARA에 알려야 한다.
- 회수 조치 : 연방기관의 장은 자신의 기관에서 기록물이 불법적으로 분실되었음을 알고 있거나 그러하다고 판단한 경우나, 본인의 소관으로 기록물을 이관한 타 연방 기관에서 기록물이 불법적으로 분실되었음을 알고 있거나 그러하다고 판단한 경우에는 NARA의 지원을 받아 법적 절차를 통해 기록물 회수를 위한 조치를 취하여야 한다.
- NARA의 조치 : 연방기관의 장이 이와 같은 모든 불법적 행위에 대하여 통보를 받은 후에도 적절한 기간 내에 회수나 그 밖의 시정 조치를 취하지 않는 경우 NARA는 조치가 취해질 수 있도록 사법기관에 직접 요청하여야 하며 요청한 후에는 이를 의회에 알려야 한다.

미연방규정집 제36편(36 CFR) Part 1230은 “불법적이거나 우발적인 기록의 제거, 손상, 변조, 폐기”(Unlawful or Accidental Removal, Defacing, Alteration, or Destruction of Records)를 다루고 있으며 NARA는 이 규정에 따라 다음과 같은 사항을 감시하고 보고하는 업무를 수행해야 한다.

- 변조(Alteration) : 기록에 허가받지 않은 주석(annotation)을 달거나 추가, 삭제하는 것
- 손상(Deface) : 기록의 유용성이나 가치가 훼손되도록 기록의 외관이나 표면을 지우거나 흠집을 내거나 손상시키는 것
- 제거(Removal) : NARA청장의 허가 없이 연방기관이 기록을 판매, 기증, 대여, 절도하거나 연방기관에 남겨두는 행위

- 불법적이거나 우발적인 기록의 폐기(일명 허가받지 않은 폐기) :
△처분지시서에 포함되지 않은 기록이나 영구기록을 처분, △NARA가 승인한 보유기간이 만료되기 전에 한시 기록을 처분, △정보공개청구 대상이 되었거나 소송으로 인한 폐기중지 통보를 받았거나 기타 폐기 동결 요건에 해당하는 기록물을 처분하는 것

또한 합중국법전 제44편 제29장(Records Management by the Archivist of the United States and by the Administrator of General Services)의 2905조(기록물의 선택적 보유를 위한 기준 수립, 보안 조치)의 내용은 다음과 같다.

- NARA 청장은 지속적 보존가치를 지닌 기록물의 선택적 보유에 대한 기준을 수립하여야 하며, 연방기관이 소관 기록물에 대하여 이러한 기준을 적용할 수 있도록 지원하여야 한다.
- NARA 청장은 연방기관 기록물의 불법적 제거, 손상, 변조 및 폐기가 실질적으로 발생했거나 임박하였거나 위협을 받고 있다는 것을 해당 연방기관의 장에게 통보하여야 하며, 불법적으로 유출된 기록물의 회수와 법률이 보장하는 그 밖의 시정행위를 취하도록 법무장관을 통해 기관의 장을 지원하여야 한다.
- 해당 기관의 장이 이와 같은 불법적 행위에 대하여 통보를 받은 후에도 합당한 기간 내에 회수나 그 밖의 시정조치를 취하지 않는 경우에는 NARA 청장은 조치를 이행하도록 법무장관에게 직접 요청하여야 하며 요청한 후에는 이를 의회에 통보하여야 한다.

무단 처분이 일어난 경우 해당 연방기관은 미연방규정집 제36편(1230.14)에 따라 즉시 NARA에 보고할 의무가 있다. 그러나 기관이 먼저 NARA에 알리는 경우는 흔하지 않다. 기관이 의도적으로 ‘허가받지 않은 기록 처분’을 시행하거나, 해당 처분을 승인받지 않았다는 사실조차 인지하지 못한 채 처분하는 경우도 많기 때문이다. 이러한 이유로 NARA는 해당 기관이 아닌

다른 정보원이나 언론매체에서도 위반 소지와 관련된 정보를 수집한다. 핵심 정부기관일수록 언론을 통해 그 실상이 드러나는 경우가 많다.

NARA는 허가받지 않은 기록 처분, 즉 손상이나 제거, 파괴 등이 이루어질 위험에 처해 있거나 실제 이루어졌다는 믿을만한 정보를 받은 경우 그 기관에 자초지종과 조치 내용을 보고하라는 통지를 보내야 한다. 이때 아직 손상이나 훼손이 이루어지지 않아서 시급한 조치가 필요한 경우 5일 이내에, 이미 손상이나 제거, 파괴된 것으로 의심된다면 30일 이내에 답변할 것을 요구해야 한다(미연방규정집 제36편 1230.16).

위와 같은 과정을 통해 기록의 무단 처분 혐의가 발견하면 법에 따라 점검 절차에 착수한다. 합중국법전 제44편 제21장(44 U.S.C. Chapter 21-National Archives and Records Administration)의 제2115조(위반사항의 시정에 관한 보고)는 다음과 같다.

- (a) NARA는 제44편의 제21장, 제 25장, 제 29장, 제 31장 및 제 33장의 규정에 의한 의무 및 책임을 이행함에 있어서 연방기관으로부터 동 규정에 의한 업무보고를 받을 수 있다.
- (b) NARA는 연방 기관이 각 장의 규정을 위반해왔거나 위반하고 있음을 발견한 때에는, (1)해당 기관의 장에게 위반에 대해 서면으로 통보하고 시정을 위한 권고를 해야 하며 (2)상당한 기간 내에도 만족할만한 시정조치가 취해지지 아니할 때에는 이 사실을 대통령과 의회에 서면으로 보고해야 한다.

미연방규정집(CFR) 제36편 제B절(Subchapter B - Records Management(Parts 1220-1238)의 하위단원 G에서도 ‘기록물의 훼손, 양도, 허가받지 않은 폐기 행위’를 다룬다. 여기에는 NARA 및 연방기관의 책임, 형사처벌 등이 포함된다.

- 제1228.100조(책임) : NARA 청장과 연방기관의 장은 모든 형태의 훼손을 포함하여 기록물의 양도, 또는 승인되지 않은 폐기를 방지할 책임을 가진다. 기관의 기록물처분일정표의 조항(NARA 청장이 승인한 표준 별지서식(SF) 또는 NARA청장이 공표한 공통기록 처분지시서)에 의한 경우를 제외하고는 기록물이 연방기관의 법적 관할에서 이탈되거나 폐기되어서는 안 된다.
- 제1228.102조(형사처벌) : 불법적이고 의도적인 연방기록물의 폐기 훼손 및 양도 행위에 대한 최대 형사처벌은 2,000달러의 벌금이나 징역 3년 또는 이 두 가지 모두에 해당한다.
- 제1228.104조(보고) : 연방 기관의 장은 해당 기관이 보유하고 있는 기록물의 불법적 또는 사고에 의한 폐기·손상·변조 및 유출행위를 NARA에 보고해야 한다. 보고서에 포함되어야 하는 항목은 다음과 같다.
 - (1) 기록물에 대한 완전한 기술(분량 및 날짜가 파악된다면 해당 사항 포함)
 - (2) 기록 소재 사무실(The office of origin)
 - (3) 기록물의 이탈·손상 및 폐기와 관련된 정확한 상황 진술
 - (4) 기록의 추가 손실을 방지하기 위한 방안 진술
 - (5) 기록물의 구조·회수·복구 조치가 이루어졌다면 그 상세 사항

이러한 법규에 따라 NARA는 “허가받지 않은 처분 혐의를 인지했으며 이에 대한 NARA의 조사가 시작될 것”임을 알리는 서한을 해당 기관으로 발송한다. 이 서한에는 해당 기관에서 NARA에 제출해야 하는 자체 조사 보고서의 항목과 제출 기한이 포함된다. 미연방규정집(CFR) 제36편 제B절 제1228.104조와 미연방규정집 제36편 Part 1230의 1230.14에도 기관 제출 보고서에 포함되어야 할 항목이 규정되어 있다. 이러한 보고서를 토대로 NARA는 조사를 시작하고 조사 결과를 점검보고서로 발간하고 이를 웹사이트에 공개한다. NARA의 점검보고서에는 사건 개요, 위반 사항, 기록의 유실 여부, 기록의 복원 가능성, 권고사항 등이 포함된다(NARA 2019a).

3. NARA의 무단 처분 감독 현황 및 사례 분석

1) 2019 회계년도 점검 현황

NARA 웹사이트에는 2019 회계연도에 총 58건을 점검했거나 점검중인 것으로 나타난다. 점검 대상기관 및 사건의 수는 <표 1>과 같고, 사건별 상태를 정리하면 <표 2>와 같다. 조사가 진행 중인 경우는 NARA의 조사가 진행되는 경우와 소송이 진행되는 경우로 구분된다. 종결된 사건은 무단 처분이 확인된 경우와 혐의나 의혹에 대한 근거를 밝히지 못하고 끝난 경우로 구분된다.

<표 1> 2019회계년도 무단 폐기 의혹 사건 조사 대상 기관(2019. 9. 30현재)

기관명(사건 수)	기관명(사건 수)
공군 (12건)	농무부 산림청
교육부	미국전쟁기념위원회
교통부 연방항공국	법무부
국무부(3건)	법무부 주류·담배·화기폭발물 관리국
국방부 감찰실	법무부 연방검찰청
국방부 국가안전보장국	법무부 연방검찰청 사무국
국방부 군수국	법무부 연방수사국 (FBI) (2건)
국방부 군의관 의과대학	보건사회복지부 메니케어·메디케어 센터
국방부 합동참모본부	보훈부
국제개발처	사회보장국
국토안보부	상무부 미국 특허 및 상표사무소
국토안보부 관세·국경 경비국 (2건)	상무부 해양대기청
국토안보부 교통안전청 (2건)	에너지부 과학청
국토안보부 이민통계청	재무부 국세청(3건)
내무부	재무부 조폐국
내무부 개척국	증권거래위원회
내무부 미국지질조사소	해군
내무부 인디언국	환경보호국 (4건)
내무부 해양에너지관리국	계 : 58건

〈표 2〉 2019 회계연도 무단 폐기 의혹 사건 검검 상태 (2019. 9. 30현재)

점검 상태		건수
종결	확인 (Founded)	25
	근거 미확인 (Unfounded)	12
진행중	소송 진행중 (Ongoing litigation)	2
	조사중 (Pending review/follow-up)	19
계		58

〈표 3〉은 2019 회계연도 사건 중에서 몇 가지 흥미로운 사례들을 추린 것이다. NARA는 현재 진행 중인 사건의 개요를 모두 웹사이트에 공개하고 있으며, 각 사건별로 사건번호를 부여하고 사건개시 서한과 종결된 사건인 경우 종결 서한을 함께 공개한다. 다만 〈표 3〉의 국방부 국가안전보장국의 '수사 및 거짓말 탐지기록' 무단폐기 의혹 사건의 경우는 이러한 서한을 게시하고 있지 않는데, 이는 정보공개법에 의하여 내용공개를 할 수 없는 경우에 해당한다.

〈표 3〉 2019 회계연도 무단 폐기 의혹 사건 중 일부 (2019. 9. 30현재)

기관-소속기관	사건 개시일	사건 종결일	점검대상 기록	상태
국무부	2015 3.3		클린턴 국무장관(2009~2013년)이 생산 접수한 연방 이메일 기록이 국무부의 공식 기록관리시스템에서 분리됨. 울브라이트 전 국무장관까지 거슬러 올라가 이전 국무장관들이 생산 접수한 이메일 기록도 분리 되었을 가능성 있음	소송 진행중
국토안보부 관세-국경 경비국	2018 7.11		관세-국경 경비국 직원들이 멕시코와 미국 사이의 국경을 넘는 가족들의 기록을 변경하거나 삭제하고 있다고 언론이 보도했다.	소송 진행중
법무부 연방수사국(FBI)	2019 9.10		NARA는 이메일 통신을 기록으로 등록하는 FBI의 업무와 절차와 관한 의혹을 시민으로부터 제보받았다.	조사중
미국전쟁기념위원회	2017 7.11		다양한 전쟁기념관 기록의 잘못된 처분과 유출, 획득 되지 못한 위원장의 이메일	조사중
국방부 합동참모본부	2019 6.21		IT사무소가 국가안보문제실의 공유 드라이브의 J-5 글로벌 정책 및 전략 계획에서 정보를 삭제했다.	조사중

국토안보부 관세·국경 경비국	2018 10.5		국경 감시 시스템 기록(BSS)	조사중
법무부 주류·담배·화기 폭발물 관리국	2017 9.5		1976년~1991년에 생산된 실험실 케이스 파일	조사중
사회보장국	2018 5.21		셀룰로오스 아세테이트 기반 마이크로필름에 저장된, 비교적 작은 규모의 소득 기록군(이하 “1086 필름”) 이 소위 “Vinegar Syndrome” 과정을 통해 상태가 악화되기 시작했는데, 이는 필름이 아세트산을 이기지 못하고 뒤틀리고 부서지고 휘어져서 사용할 수 없게 되는 증상이다.	조사중
공군	2019 7.18	2019 7.18	군수품 관리 문서가 포함된 서버가 작동되지 않음	확인
공군	2019 7.12	2019 7.12	2008년 10월부터 2009년 9월까지 590건의 항공 지시서의 분실 및 파기	확인
농무부 산림청	2018 4.18	2018 10.17	태평양 북서지역의 한 산림청 직원이 기관 재정기록을 훔쳤다는 사실을 시인했으며, 이 기록을 변호사에게 제공했다고 밝히고 있다.	확인
국방부 국가안전보장국	2019 3.14	2019 3.25	수사 및 거짓말 탐지 기록	확인
재무부 국세청	2019 4.5	2019 4.10	종결된 범죄수사 사건 파일 82박스가 실수로 분쇄업자에 의해 수거된 후 파기되었다.	확인
상무부 해양대기청	2017 7.10	2018 10.15	해양대기청이 최근 수산업 규제에 대한 새로운 규정을 논의하는 회의 기록(Skype와 Google Chat을 통한 전자 메시지)을 불법으로 파기하고 있을 수 있다.	미확인
환경보호국	2018 7.10	2019 1.31	스캇 프루이트 전 환경보호국장의 공식 일정표(calendar)가 변조되거나 제거되었다는 언론의 주장	미확인
내무부	2019. 3.21	2019 6.13	Bernhardt 장관 대행의 일정표(calendars) 혹은 일정표 항목 삭제	미확인

‘점검 대상 기록’ 항목을 보면 ‘1976년~1991년에 생성된 실험실 케이스 파일’과 같이 기록유형을 적시하거나 의혹을 갖게 된 배경(시민제보, 언론보도, 도난사건 발생 등)도 함께 기술한다. 또한 “군수품 관리 문서가 포함된 서버가 작동되지 않음” “셀룰로오스 아세테이트 기반 마이크로필름에 저장된, 비교적 작은 규모의 소득 기록군의 상태 악화” 등 시스템이나 보존 문제로 인한 기록물 유실의 위험에 대해서도 조사가 이루어지는 것을 알 수 있다.

허가받지 않은 처분 중에는 힐러리 클린턴 전 국무장관의 사례와 같이

잘못된 이메일 기록관리가 상당한 비중을 차지했다. 또한 회의 기록으로서 Skype와 Google Chat을 통한 전자 메시지가 처분지시서에 따라 처분되지 않고 있다는 의혹도 조사가 이루어졌는데(상무부 해양대기청 사례) 근거를 밝히지 못하고 종결되었다. 한편 장관 등 고위직의 공식 일정은 중요한 유형의 기록에 해당하는데 이 기록의 변경이나 삭제와 관련해서도 의혹이 제기되었으나 이러한 종류의 사건들은 대개 ‘근거 미확인’으로 종결되었음을 알 수 있다(내부부, 환경보호국 사례).

2) 사례 : 미국 증권거래위원회의 조사기록 무단폐기 사건

이 절에서는 특정 사건을 중심으로 허가받지 않은 기록 처분에 대하여 NARA가 어떤 방식으로 점검을 하고 연방기관은 어떤 조치를 취하는지를 살펴보았다. 다양한 사례가 보고서를 통해 공개되고 있으나 이 중 사건의 전개과정을 잘 파악할 수 있는 사례로 미국 증권거래위원회(이하 SEC) 사건을 선정하였다.

(1) 1차 점검

잡지 롤링스톤은 2011년 8월 17일 미국 SEC의 조사 기록의 일종인 ‘Matters Under Inquiry(이하 MUI)³⁾ 기록의 무단 처분 의혹을 제기하는 기사를 게재했다. 미 의회의 확인 결과 SEC는 지난 수십 년간 수천 건의 MUI 관련 파일과 문서를 불법적으로 처분하고 있었음이 드러났다. 이는 SEC 근무자인 Darcy Flynn의 내부 고발로 밝혀졌다. 무단 폐기된 파일에는 악명 높은 금융 범죄자와 관련된 내용에서부터 골드만삭스, 리만 브라더스, 씨티 그룹, 아메리카 뱅크 등 2008년 외환위기 이후 SEC의 조사 대상이었던 주요 월

3) MUI는 공식적인 조사와 구별되며 조사의 실시 여부를 결정하기 위해 정보를 수집하고 분석하는 일종의 예비조사에 해당함.

스트리트 회사들에 대한 MUI 기록 약 9,000건과 MUI 과정에서 회사에 문서를 요청한 SEC의 서한, 기업의 문서 생산 대응 관련 기록 등이 포함되어 있었다.

SEC의 감찰국(Office of Inspector General, OIG)은 이를 조사하여 2011년 10월 5일 보고서를 발표하였는데, 조사 결과 최소 30년 동안 SEC에서 이와 같이 무단 처분이 행해진 정황이 드러났다. 무단 처분의 발생 기간은 MUI 제도가 시작된 시점인 약 1981년부터 2010년 7월 20일까지로 상당한 양의 기록이 무단 처분된 것이다.

NARA는 이러한 내용이 기사화되기 전인 2010년 7월에 조사를 시작했다. 2010년 7월 29일 NARA는 SEC에 MUI 기록의 파기와 관련한 조사 요청 서한을 다음과 같이 보냈다(Securities and Exchange Commission 2011, 35).

우리는 최근 귀 기관 집행부의 변호사 Darcy Flynn로부터 지난 17년 동안 증권거래위원회가 아직 처분지시서에 포함되지 않은 Matters Under Inquiry 파일 시리즈를 파기해왔다는 것을 알게 되었습니다. 따라서 연방기록에 대한 무단 폐기가 있었던 것으로 보입니다.

NARA는 합중국법 44편 2905조에 의한 책임에 따라 귀 기관에 이 사건에 대한 조사를 요청합니다. 연방 기록물이 부적절하게 파기되었음을 확인한 경우 더 이상 다른 어떤 ‘허가 받지 않은 처분’이 일어나지 않도록 하고 36 CFR 1230.14 및 36 CFR 1230.16(사본 첨부)에 명시된 대로 본 서한 날짜로부터 30일 이내에 서면 보고서를 제출해 주십시오.

SEC는 NARA에 보낸 답변서에 기록 무단 처분의 사례를 알지 못했다고 말하면서도 “지난 17년 동안 관련 문서가 불법적으로 파괴되지 않았다는 것을 확실하게 말할 수 없다”고 덧붙였다(Securities and Exchange Commission, 54). 답변에는 미연방규정집 제36편의 1230.14에 규정된 항목이 포함되어 있지도 않았다. 이 같은 애매모호한 답변에 NARA는 SEC에 해당 사건에 대한 추가 보고를 요구했다. NARA는 2010년 9월 29일

다시 서한을 보낸다. “합중국법 2905조에 의한 책임에 의거하여” NARA는 이 사건을 종결하지 않겠다는 것이다. 이유는 MUI 파일의 정의가 불명확하고 아직도 무단 폐기의 위험에 있으며 특히 처분지시서에 의해 통제되고 있지 않다는 것이다.

이후 SEC 감찰국의 조사가 이루어졌다. NARA가 일차로 요구한 답변서를 작성하기 전에 SEC는 MUI 기록이 파괴되었는지를 확인하기 위하여 실제로는 어떠한 조사도 하지 않았다는 것이 감찰국 조사에서 드러났다(Securities and Exchange Commission 2011, 35). 또한 SEC 매뉴얼에는 “공식 조사로 이어지지 않은 MUI를 종료한 후에는 MUI와 관련하여 입수한 모든 문서를 폐기해야 한다”는 지시사항이 포함되어 있었다는 것을 확인하였다(Securities and Exchange Commission 2011, 11). 이와 관련하여 SEC의 최고운영책임자(COO)는 약 20년 동안 MUI 문서를 파괴하는 것이 SEC의 관행이었다는 것을 알고 있었다고 증언했다(Securities and Exchange Commission 2011, 15). 이와 같은 불법적 관행을 인지하고 있음에도 정책을 변경하지 않은 것과 관련하여, “기록을 보관하는 것이 합법임을 알고 있으나 예상되는 비용이 상당하고 기록을 오래 보존함으로써 인해 내부적으로 혼란이 발생할 수 있다”는 논지의 답변을 제출했다(Securities and Exchange Commission, 21).

2011년 발표된 SEC 감찰국의 감사보고서에서는 “연방기록으로 보존되어야 할 종결된 MUI 관련 기록들을 SEC 집행부 직원이 폐기했다”는 결론을 내렸다(Securities and Exchange Commission 2011, 27). 또한 2010년 NARA에 보낸 답변서에는 연방규정에서 규정한 항목들이 누락되어 있었고 결과적으로 연방규정을 위반했다는 점을 인정하였다. 종결된 MUI 문서 폐기 관련 관행(내부 정책)이 있다는 것, 사실상 폐기가 이루어졌다는 것을 알고 있었다는 점 등을 기술하지 않고 누락했다는 것이다.

이후 Darcy Flynn은 또 다른 의혹을 제기하는데 MUI 이외에도 처분지시서에 의해 통제되지 않은 채 무단 파괴되고 있는 세 가지 범주의 기록이 존

재한다는 것이다. 이러한 사항도 SEC 감찰국이 함께 조사하였다. 감찰국은 SEC가 이 문서들이 연방법에 따라 처분되도록 하기 위해 NARA로부터 공식적인 지침을 구할 것을 권고하고 있다(Securities and Exchange Commission 2011, 3).

(2) 2차 점검

2014년 NARA는 SEC의 기록관리서비스부서(Office of Records Management Services, ORMS)를 대상으로 심층 점검을 실시하였다. 2014년도에 이루어진 SEC 점검의 목적은 다음과 같다. 첫째, 기관의 기록관리 프로그램에 대한 2012년 SEC의 보고 이후 진척 사항을 검토하는 것이고, 둘째, SEC가 2013년 기록관리 자체평가(RMSA, Records Management Self-Assessment)에서 100점 만점에 100점을 받은 것을 검증하기 위한 것이다. 이 점수는 36 CFR(Code of Federal Regulations) XII- B장을 완전히 준수하고 있다는 것을 의미하므로 SEC 기록관리 프로그램에 다른 연방 기관의 모델이나 모범 사례가 되는 정책이나 절차, 방법이 있는지 확인할 수도 있기 때문이다(NARA 2014, I).

점검과정에서 점검대상 기관은 NARA와 연계하여 조사 결과와 권고사항을 바탕으로 한 시정 조치 계획(Plan of Corrective Action, PoCA)을 개발하는 것이 일반적이다. 그러나 SEC가 권고사항을 토대로 기록관리 전략계획 개선방안을 마련하고 있기 때문에, NARA와의 공식적인 PoCA 수립 절차를 진행하지는 않는다고 밝혔다. 다만 NARA는 SEC와 계속 협력하여 SEC가 수립한 전략계획의 진행상황을 지켜보고, 그 변화에 따라 추가적인 정보를 제공받을 것임을 밝혔다(NARA 2014, II).

SEC는 다양한 개선사항을 시도하였다. 우선 기록협의회 의원들을 모두 임원급으로 구성하고 기록관리에 관한 현안과 해결책 등을 논의하기 위해 2년마다 개최하였다. SEC의 각 지점에 POC(Point of Contact)를

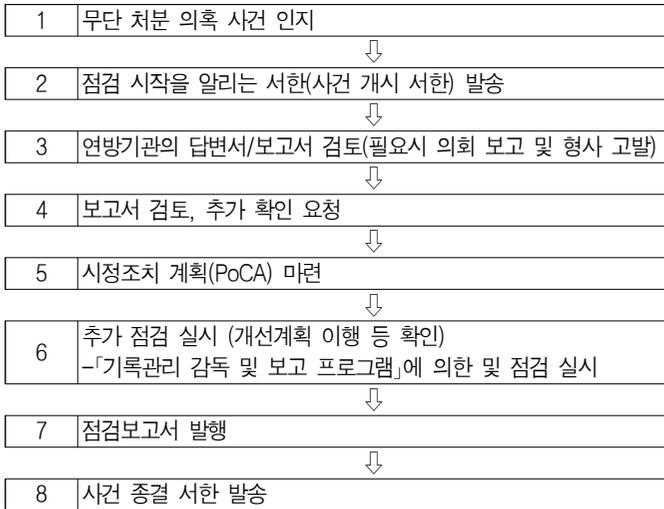
두는 방안도 시행되었다. POC는 처분지시서에 포함되지 않는 기록 확인, 기존 처분지시서의 이행 지원, 관련 피드백 지원 등의 역할을 한다(NARA 2014, 4). 특히 SEC는 처분지시서를 갱신하고 이전에는 포함되어 있지 않았던 기록에 대한 처분 권한을 생성하는 작업에 착수했다. 이 작업이 완료되면 기관 차원의 종합적 처분지시서가 만들어질 것이다. NARA는 가능한 한 효율적으로 처분지시서를 마련할 수 있도록 지원하였다(NARA 2014, 5-6).

이밖에 많은 내용에 대한 조사 점검이 이루어졌는데, 주로 임원급 이상의 직원을 대상으로 면담이 실시된다. 개선 방향을 조직의 일상적인 프로세스에 반영하려면 고위직의 참여가 매우 중요하기 때문이다. 본 조사에서 SEC는 많은 발전을 보였으나 아직까지 개선되지 않고 있는 부분 역시 지적되었다. NARA는 이에 대한 구체적인 권고사항을 제시하였다(NARA 2014). 한편 NARA가 SEC 사건을 공식적으로 종결한 것은 2014년 11월 5일이다.

3) NARA의 무단 처분 감독 및 점검 절차 분석

NARA는 법률과 규정에서 보장하는 강력한 권한을 배경으로 연방기록 처분에 대한 감독과 점검을 수행한다. NARA가 연방기록에 대한 무단 처분 의혹 사건을 알게 된 후 이 문제를 처리하는 절차를 <표 4>와 같이 정리할 수 있다. 이는 관련 법규와 점검 사례 조사를 통해 드러난 절차를 취합한 것으로 모든 조사가 이와 같은 절차를 모두 거치는 것은 아니다. 일차 답변으로 사건이 종결되는 경우도 있는데, <표 3>에서 나타나는 바와 같이 사건의 개시일자과 종결일자가 동일한 것은 일차 답변 직후 종결된 것으로 해석할 수 있다.

〈표 4〉 NARA의 무단 처분 의혹 사건 점검 절차



(1) 무단 처분 의혹 사건 인지

NARA는 연방기관에서의 무단 처분이 의심되는 정보를 다양한 경로로 수집한다. 기관에서 NARA 측으로 먼저 알려오는 경우(NARA 2018a), 익명의 내부 고발자에 의해 사건의 내막을 알게 되는 경우(NARA 2019c), 언론 보도(NARA 2016)를 통해 알게 되는 경우, NARA에서 기관의 처분지시서를 개발하는 과정(NARA 2017) 등 다양한 경로를 통해 기록의 변조와 삭제, 불법적 폐기, 공식 시스템 외에서의 관리 등이 확인된다. 무단 처분의 의혹과 위협에 대처하고 추가적인 불법 행위를 예방하기 위하여 NARA가 일상적 업무로 광범위하게 관련 정보를 수집함을 알 수 있다.

(2) 점검 시작을 알리는 서한 발송

NARA는 ‘허가받지 않은 처분’에 대한 조사를 시작할 때 해당 기관에 개시

서한(Case Letter-Open)을 발송한다. 이 서한에는 NARA가 해당 조직의 무단 처분을 인지하게 된 경로와 문제가 되는 기록 및 상황에 대한 간략한 설명이 포함된다. 그리고 기관이 답변해야 할 항목을 미연방규정집 제36편의 1230.14 조에 제시된 대로 알리고, 동 규정의 1230.16에 제시된 답변 시한을 알려준다. 이러한 서한들은 NARA에 웹사이트에 공개되는데, 간결하지만 해당 사건의 핵심이 무엇이고 어떤 부분에 대한 점검이 이루어질지 파악하는 데에 유용하다.

무단 처분 점검과 관련하여 가장 유명한 사건은 힐러리 클린턴 전 국무장관의 이메일 제출 누락사건일 것이다. 이 사건은 이미 2014~2014년부터 미국 정계와 사회를 떠들썩하게 만들었으며 특히 클린턴이 국무부에 제출하지 않은 이메일을 복구하거나 회수하려는 시도가 여러 차례 이루어졌다. NARA도 이와 관련하여 사건을 개시하였는데, 다음은 NARA에서 국무부의 William P. Fischer에게 보낸 사건 개시 서한(2016. 6. 18)으로 관련 사안에 대해 조사가 시작될 것이며 협조를 바란다는 내용을 담고 있다(NARA 2016, 2017).

미국 NARA는 최근 미 국무부 직원 Pagliano의 이메일과 관련된 뉴스 기사를 확인하였습니다. 이 기사들은 국무부의 엘리자베스 트뤼도 대변인의 말을 인용하며, 당신의 .pst 파일을 검색했으나 삭제된 클린턴 장관의 재임 기간 중의 파일을 찾지 못했다고 보도하고 있습니다. 이후 해당 파일의 원본이 없음에도 불구하고, 일부 소량의 Pagliano의 이메일이 복구되었다는 내용으로 정정 발표했습니다. 이는 복구된 기록들이 다른 이메일 계정에서 수집되었음을 시사하는 것입니다.

따라서 귀하가 연방 기록의 무단 처분에 관한 44 U.S.C. 3106, 44 U.S.C. 2905, 44 U.S.C. 3106 등의 조항을 위반했는지 조사할 것입니다. 귀하는 이 문제를 검토한 후, 본 서신 날짜로부터 30일 이내에 36 CFR 1230.14에서 제시한 요건에 따라 보고서를 저희에게 제출해야 합니다. 만약 이 기한 내에 보고서를 제공할 수 없다면 중간 보고서를 제출해야 하며 최종보고서 제출 시기를 명확히 밝혀야 합니다.

검토 과정에서 연방 기록물이 누락되거나 파기된 것으로 판단되는 경우, 누락된 기록을 회수하거나 재생성하기 위하여 귀하가 취했거나

취할 수 있는 모든 조치를 적절한 범위와 수준으로 보고서에 기술해야 합니다. 또한 향후 이러한 사고가 발생하지 않도록 마련한 방안에 대한 설명도 포함해야 합니다.

(3) 연방기관의 답변서/보고서 검토

연방규정집 제1228.104조에 따라 연방기관의 장은 기록물의 불법적 또는 사고에 의한 폐기·손상·변조 및 유출행위를 NARA에 보고해야 한다. NARA는 이에 따라 답변서 및 보고서를 검토하고 답변해야 할 항목이 누락되거나 불분명한 경우 재차 답변을 요청하는 서신을 보낸다. 앞서 살펴본 SEC 사례에서는 1차 답변서에 기록물의 이탈·손상 및 폐기와 관련된 상황 진술이 불명확하고, 기록의 추가 손실을 방지하기 위한 방안이 누락되어 추가 확인을 요청하였다. 이후 SEC 감찰국이 2011년 10월 5일 제출한 보고서에는 사건의 정황이 상세하게 정리되어 있다. 다만 시정을 위한 구체적인 조치는 포함되지 않았고, 처분 지시서 등의 보완을 위하여 향후 NARA와 협력하겠다고 밝히고 있다.

(4) 시정조치 계획의 수립 지원

추가적인 무단 폐기를 막으려면 체계적인 개선 전략을 수립할 필요가 있다. 점검대상 기관은 NARA와 연계하여 조사 결과와 권고사항을 바탕으로 한 시정 조치 계획(PoCA)을 개발하게 된다. 기관이 자체적인 개선전략을 수립하는 경우 PoCA 작성 절차를 생략할 수 있다. NARA는 기관이 수립한 전략계획의 진행상황을 지속적으로 점검하게 된다.

(5) 추가 점검 및 점검보고서 발행

일차 조사가 끝났다고 NARA의 점검이 모두 끝나는 것은 아니다. NARA

의 조사는 일회성에 그치지 않기 때문이다. NARA는 일정 기간을 두고 해당 기관이 위반사항을 시정하고 개선하기 위한 노력에 진척이 있는지, 권고사항을 기관 정책에 반영하였는지 등을 확인한다. NARA는 무단 처분 의혹으로 조사를 받았던 기관을 「기록관리 감독·보고 프로그램」에 의한 정기 점검 대상에 포함시키고, 시정조치 이행 사항 등을 점검할 수 있다. 앞서 사례에서 조사한 SEC에 대하여 NARA는 2014년에 점검을 실시하고 점검보고서를 발행하였는데 그 구성은 <표 5>와 같다(NARA 2014). SEC 점검보고서에는 점검 결과뿐 아니라 점검 방법까지 구체적으로 제시되어 있는데, 점검 과정에서 정보를 수집하는 데에 사용한 질문들(CFR과 NARA 지침에 근거한 영역별 질문들)이 포함되어 있다.

<표 5> NARA 점검보고서 목차 : SEC 사례

요약
서론 - 기관의 역사적 배경 - 점검의 목적 - 점검의 방법
보고서의 구조
1부 : SEC의 기록관리 프로그램 - 혁신적 접근법 - 기타 노력 - 전자기록관리
2부 : SEC 감찰국 보고서, 2012년 9월
결론
부록 A. 사전 점검 문서 B. 근거 법규와 추가 조치 활동 C. SEC의 기록관리 개선 계획 D. 점검 과정에서 방문한 부서 및 사무실 E. 법규 준수 점검 질문 F. 약어 G. SEC의 보류스케줄 개발 프로젝트

주택도시개발부에 대한 2018년 점검보고서에서는 기록관리프로그램의 문제점을 8가지로 분석하고 해당 문제에 대처하기 위한 권고사항을 각각 제안하고 있다(NARA 2018b). 사건을 종결한 후에 이러한 점검을 수행하는 경우도 있다. 앞서 밝힌 NARA의 힐러리 클린턴 이메일 제출 누락 사건은 2017년 12월 15일 종결 서신을 보냄으로써 마무리되었다(NARA 2016, 2017). 그러나 NARA는 국무부를 거의 매년 기록관리 감독 및 보고 프로그램에 의한 점검 대상 기관으로 선정하여 이메일 기록 관련 프로그램을 점검하고 있다.

(6) 사건 종결 서한 발송

NARA는 점검이 끝났다고 판단하면 이를 알리는 서한(Case Letter-Close)을 발송한다. 이 역시 프로그램을 파악하는 데 중요한 요소이다. 아래는 사건 종결 서신의 사례다.

2018년 10월 16일 Allred 씨에게

2018년 4월 18일 NARA는 미국 산림청(FS)의 재무기록, 구체적으로는 오리건 주 윌라메트 국유림 미들 포크 레인저 구역(지역 6)의 목재, 장작, 크리스마스 트리, 임산물의 개인 판매 허가 기록을 포함한 재무 기록(보유스케줄 N1-95-10-4, 203항 한시, 30년 보유)이 유실되었다는 보고를 받았습니다.

2018년 9월 28일자 귀 기관의 최종보고서에서 모든 기록이 복구되었고 다시 기관보존소로 돌아왔다고 진술했습니다. 이 최종보고서는 모든 직원들에 대한 의무적인 기록관리 교육, 부적절한 기록관리에 대한 벌칙 강조(18 USC 641 및 2071), 산림청 경영진의 기록 감사 및 기록에 대한 무작위 검사 정책 시행, 산림청의 위험 완화 계획 등을 포함하여 36 CFR 1230.114 요건을 모두 충족합니다. 따라서 NARA는 이 사건을 종결된 것으로 간주합니다(NARA 2018).

2019년 6월 6일 Bartlett씨에게

PWRC(Patuxent Wildlife Research Center, PWRC)의 연방기록의 무단 폐기 및 불법 제거에 대한 의혹을 조사해 주셔서 감사합니다. 조사 결과, 1960년대부터 2000년대까지 BBL(Bird Banding Laboratory)의 180 입방피트 분량의 조류 표지법 종이 기록이 스캔된 후 폐기된 것으로 확인되었습니다. 또 다른 65입방피트 분량의 기록은 직원이 스캔한 후 그들의 집으로 가져갔으나 이 조사로 인해 다시 회수하였습니다. 이러한 기록은 현재 USGS의 처분지시서에는 포함되어 있지 않지만, 이전의 Fish and Wildlife Service 스케줄 NC1-022-78-01, 28항에 따라 영구기록으로 스케줄링 되어 있었던 것입니다. 조사 결과 1990년대 한 직원이 작업진행관리 시간표를 삭제한 것과 내부 박물관에 기증한 사실도 확인되었습니다. 또한 조사 과정을 통해 처분지시서가 할당되지 않은 4건의 기록들이 확인되었습니다.

추가적인 손실을 방지하기 위해 PWRC 직원들은 종이 기록의 모든 파괴와 제거를 중지할 것을 권고받았습니다. 기록관리 프로그램에서는 센터장과 지정된 기록물 연락기관과 협력하여 기본 기록관리 책임에 대한 교육을 실시하고 있습니다. 2019년 6월 11일에 두 번의 교육이 예정되어 있고, 2019년 가을에도 교육이 계획되어 있습니다.

NARA는 해당 보고서와 기관의 위험완화 전략을 수용하고 이 사건을 종결된 것으로 간주합니다. 그러나 PWRC의 기록관리 실무에 대하여 여전히 우려하고 있습니다. 처분지시서에 포함되지 않은 기록에 대한 스케줄링 작업을 바로 시작하기 위하여 NARA의 해당 담당자와 협력하십시오. 또한 기록관리 프로그램 부서에서는 앞으로의 위험을 완화하기 위해 폐기 조치를 검토하고 승인하는 기록 처분 프로세스를 개발하고 시행할 것을 권고하는 바입니다(NARA 2019c).

종결 서한에서는 우선 사건의 핵심을 간략히 기술하고 사건의 후속조치를 설명하고 있다. 기관에서는 무단 처분된 어떻게 기록을 복구하거나 회수하였으며, 유실된 기록 중 얼마만큼의 기록이 복구·회수되었는지도 밝

히고 있다. 또한 NARA는 기관이 앞으로 더 개선해야 할 사항을 제시한다.

「기록관리 감독 및 보고프로그램」에서는 해당 사건으로 무단 처분된 기록이 회복되고 기관이 적절한 개선계획을 마련하여 보고하였고, 그 시행이 확인되면 사건을 종결한다. 사건의 종결을 결정하기 전에 기관의 후속 조치가 관련 법령을 충족하는지도 확인한다.

(7) 사건 관련 정보의 공개

사건 개시 및 종결 서한, 각 기관의 답변서 및 보고서, NARA의 점검보고서 등은 대부분 공개된다. NARA 웹사이트에서는 사건별로 기관명, 점검 개시일시와 종결일시, 간략한 개요, 사건코드와 상태 등과 같은 기본 정보를 확인할 수 있으며 조사 시작과 종결(해당사항이 있는 경우) 서한의 내용도 공개한다. 사건 목록은 매월 갱신된다.

NARA는 문제가 해결될 때까지 해당 혐의와 연방기관과의 통신 내역을 추적할 수 있게 무단 처분 사건별로 파일을 구축한다. 무단 처분 사건 파일에는 NARA와 기관 간 통신 내용은 물론 더 많은 정보가 포함되어 있다. 사건에 대한 자세한 내용은 NARA에 정보공개 청구를 하여 열람할 수 있으며 청구가 잦은 사건과 관련된 정보는 신청을 하지 않더라도 볼 수 있게 전자 열람실을 통해 공개하고 있다. 회계연도가 끝날 때, 종결된 사건은 공개 페이지에서는 삭제되고, 무단 처분 종결 사건(Unauthorized Dispositions Closed Cases) 웹 페이지에 저장된다. 또한 종결된 사건에 대한 내용은 NARA의 Annual Performance and Accountability Reports에서 확인할 수 있다.

4. 시사점 및 맺음말

NARA의 연방기록 평가·처분에 대한 감독 및 보고 제도의 시사점을 정

리하면 다음과 같다.

1) 불법적이거나 임의적 기록 처분을 체계적으로 감독·예방

미국의 연방기록관리에 대한 평가와 점검은 기관의 위법적인 기록 평가·처분을 예방하거나 위험 요소를 제거하는 데에 초점을 맞추고 있다. 기록관리에 대한 점검과 평가가 NARA의 일상적인 업무로 추진되고, 무단 처분 사실이나 그 혐의가 포착되면 해당기관에 대한 특별 점검을 실시하며, 특별 점검 이후에는 위험 요인이 제거되거나 제도가 개선되었는지를 일상적 점검을 통해 확인하는 등 사후적 문제 해결과 사전 예방이 결합되어 있다.

기록관리는 정부와 권력을 감시하는 민주주의의 핵심 기제이며, 기록물관리기관은 이러한 기제가 작동되도록 기록을 통제, 수집, 관리하는 역할을 위임받았다(설문원 2019). 공공기관은 업무와 의사결정과 관련한 기록을 잘 생산하여 관리하고 공개해야 하며 국가기록원은 기관들이 불법적이거나 임의로 기록을 폐기하지 않도록 감독해야 한다. 미국의 기록관리 감독 및 보고제도는 이러한 통제와 감독이 일상적으로 작동되는 구조를 갖추고 있다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다.

2) 사회적·법적 사건을 통해 드러난 기록 폐기 혐의에 대한 조치

NARA가 수행하는 무단 처분 특별 점검·보고제도에서는 무단 처분에 관한 ‘인지 조사’를 실시한다. 특히 사회적·법적 사건을 통해 기록 폐기 혐의가 드러나면 사법부 활동과는 별개로 기록관리 관한 조치를 취한다. 우리의 국가기록원도 이러한 조치를 취할 수 있는 법적 기반이 마련될 필요가 있다. 한편 새로운 평가정책에는 사법적으로 문제가 된 사건 관련 기록의 회수 및 사후 처리도 포함할 수 있도록 개선되어야 한다. 최근 일어난 여러

사건들을 돌이켜보면 공공기록이 압수수색의 대상이 되기도 한다. 공공기록물관리기관은 수사나 진상규명에 활용된 기록을 회수하거나 복구하여 미래 세대를 위해 보존하는 역할도 수행해야 한다. 국가기록물관리기관인 NARA가 기관 점검을 통해 이러한 조치를 권고할 수 있다는 점도 시사하는 바가 있다.

3) 시정과 개선에 초점을 둔 기관 평가·점검 실시

미국의 '점검'제도는 기관별 등급이나 순위 결정을 위한 것이 아니라 문제점을 파악하고 시정조치와 개선방안을 마련하는 것을 목표로 한다는 점에 주목할 필요가 있다. NARA가 권고사항을 제시하고 점검대상 기관은 NARA의 조사 결과와 권고사항을 바탕으로 시정 조치계획(PoCA)을 개발해야 하는데, 이 개발과정을 NARA가 지원한다. 전략 수립 후에도 진행 상황 정보를 지속적으로 수집하거나 추가 점검을 실시함으로써 NARA의 「기록관리 감독·보고 프로그램」은 형식적 평가와 점검을 지양한다.

정기적이지는 않지만 국가기록원에서도 공공기록물에 대한 실태조사를 실시하고 있다. 그런데 문제를 발견하는 데에만 초점을 맞추고 있으며, 왜 그러한 문제가 발생했는지, 그런 문제가 다시 발생하지 않도록 하려면 어떻게 개선해야 하는지 권고하고 개선방안을 제시하는 일의 비중은 매우 낮다. 또한 기록관리에 대한 기관평가 역시 등급 결정이 끝나면 모든 평가가 종료된다. 이후 개선 작업은 오로지 해당 기관의 몫이다. 공공기록물관리의 목적이 공공기관이 업무를 증거할 수 있는 적절하고도 충분한 기록을 남기고 국민들이 이를 이용할 수 있도록 하는 것이라면 기관평가나 실태조사도 이러한 목적을 얼마나 달성했는지에 점검하는 방식으로 운영되어야 할 것이다. 지금과 같이 기록관리계획이나 일부 업무실적을 확인하는 방식의 형식적 평가는 전면 재점검되어야 할 것이다.

4) 무단 폐기 사건 및 처리 결과를 시민에게 공개

이 제도의 큰 장점은 무엇보다도 기록관리 점검 및 평가결과를 NARA 웹사이트 등을 통해 공개한다는 것이다. NARA가 각 연방기관에 보낸 서한들과 점검 보고서 등을 즉시 공개하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 이는 공공기록의 무단 폐기에 대한 시민 감시를 불러일으키는 효과가 있다. 기관들이 NARA에 불법 처분 의혹에 대한 자초지종을 보고하는 것이 곧 시민들에게 보고하는 결과를 낳기 때문이다(설문원 2019). 이를 통해 각 공공기관의 설명책임성도 강화된다. 우리나라와 같이 국가기록원의 조직 위상이 높지 않은 경우 시민 감시제도를 활용함으로써 기록평가 및 처분에 대한 감독 및 통제 활동의 정당성 및 그 권위를 높일 수 있으며 궁극적으로 시민 참여형 기록관리제도 활성화에도 기여할 수 있을 것이다.

5) 다양한 전자기록 유형을 반영한 기록평가제도 재설계 필요

NARA가 무단폐기에 대한 감독을 추진하는 배경에는 처분지시서에 대한 허가 제도가 있다. NARA는 전자 환경에서 새롭게 등장하는 유형의 기록을 신속하게 반영한 처분지시서를 유지하도록 감독하고 지원하는 정책을 운영하고 있다. 우리나라 국가기록원은 미국 NARA와 같이 연방기관의 모든 처분을 통제하는 메커니즘으로서 처분지시서에 대한 사전 허가 권한을 가지고 있지 않다. 그러나 전자기록관리 환경에서 새롭게 등장하는 다양한 유형의 기록의 처분을 통제하는 제도가 마련되지 않는다면 불법적이거나 임의적인 폐기가 만연하게 될 것이다. 따라서 다양한 유형의 전자기록을 반영한 새로운 기록평가제도를 도입함은 물론 이러한 기록의 처분 통제와 감독을 위한 국가기록원의 역할과 책임도 재설정할 필요가 있다.

현재 진행 중인 공공기록물관리법 개정이 이루어진다면 조만간 기록물 폐기 중지제도가 도입될 것으로 예상된다. 그러나 폐기중지 제도만으로는

기록의 체계적인 평가를 도모하거나 부문별한 처분을 통제하는 데에 한계가 있다. 이런 점에서 미국의 기록관리 감독·보고제도와 이를 기반으로 하는 무단 처분 점검 프로그램은 공공기록의 평가·폐기정책은 물론 기관 평가제도의 개선을 위해 적극 검토될 필요가 있다.

〈참고문헌〉

- 미연방규정집(Code of Federal Regulation: CFR) 제36편 제B절(Subchapter B-Records Management(Parts 1220-1238). 국가기록원 역. 국외 기록관리 법령 - 미국. <http://www.archives.go.kr/next/data/foreignOrdinance.do>.
- 합중국법전(U.S. Code) 제44편 제21장 국가기록관리청. 국가기록원 역. 국외 기록관리 법령 - 미국. <http://www.archives.go.kr/next/data/foreignOrdinance.do>.
- 합중국법전(U.S. Code) 제44편 제31장 연방기관의 기록관리. 국가기록원 역. 국외 기록관리 법령 - 미국. <http://www.archives.go.kr/next/data/foreignOrdinance.do>.
- 합중국법전(U.S. Code) 제44편 제33장 기록물처분. 국가기록원 역. 국외 기록관리 법령 - 미국. <http://www.archives.go.kr/next/data/foreignOrdinance.do>.
- 설문원 2018. 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계. 『기록학연구』 55, 5-38.
- 설문원 2019. 기조연설 : 신뢰는 어디에서 오는가? 공공기록물관리법 제정 20년을 돌아보며. 『2019 기록의 날 기념 학술회의 : 공공기록법 시행 20년의 성찰과 과제』 자료집. 2019. 6. 6.
- 현문수 2017. 공공 기록의 처분 동결 제도 도입을 위한 연구. 『기록학연구』, 53, 261-293.
- NARA 2014. Records Management oversight Inspection Report : U. S. Securities and Exchange Commission, Office of Records Management Services. National Archives and Records Administration, 2014. <https://www.archives.gov>.
- NARA 2016. Unauthorized Disposition Of Federal Records Case Id : Ud-2016-0022 Case Letter(Open). [Online] <https://www.archives.gov/files/records-mgmt/resources/ud-2016-0022-state-open-letter.pdf>.
- NARA 2016, 2017. [NARA가 국무부의 Agency Records Officer인 Mr. William Fischer에 보낸 사건 개시 메일과 종결메일] <https://www.archives.gov/files/records-mgmt/resources/ud-2016-0018-state-open-close-letters.pdf>.
- NARA 2017. Unauthorized Disposition of Federal Records Case Id: Ud-2017-0031 Case Letter(Open). [Online] <https://www.archives.gov/files/records-mgmt/resources/ud-2018-0012-usda-fs-open-close-letter.pdf>.
- NARA 2018a. Unauthorized Disposition of Federal Records Case Id: Ud-2018-0012 Case Letter(Open). [Online] <https://www.archives.gov/files/records-mgmt/resources/ud-2018-0012-usda-fs-open-close-letter.pdf>.
- NARA 2018b. Records Management Inspection Report : Department of Housing and Urban Development Records Management Program, National Archives and Records Administration, October 25, 2018. <https://www.archives.gov/files/records-mgmt/resources/hud-2019-report.pdf>.

- NARA 2019a, Summary Report of Inspections of Departmental Federal Records Management Programs FY 2015 - FY 2018, National Archives and Records Administration, March 28, 2019. <https://www.archives.gov>.
- NARA 2019b, Federal Agency Records Management 2018 Annual Report : Senior Agency Official for Records Management Report, Federal Email Management Report, Records Management Self-Assessment, National Archives and Records Administration, September 2019. <file:///C:/Users/User/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/YQSBN3ZO/farm-2018-report.pdf>.
- NARA 2019c, Unauthorized Disposition of Federal Records Case Id: Ud-2019-0011 Case Letter(Close). [Online] <https://www.Archives.Gov/Files/Records-Mgmt/Resources/Ud-2019-0011-Doi-Usgs-Open-Close-Letter.Pdf>.
- NARA 2019d, Records Management Inspections. [Online] <https://www.archives.gov/records-mgmt/resources/rm-inspections>. 2019. 9. 30 검색.
- Securities and Exchange Commission 2011, Report of Investigation : Case No. OIG-567(Destruction of Records Related to Matters Under Inquiry and Incomplete Statements to the National Archives and Records Administration Regarding that Destruction by the Division of Enforcement). United States, Securities and Exchange Commission, Office of Inspector General, October 5, 2011. <https://www.sec.gov>.