

## 대통령기록물 재평가에 관한 소고\*

An Essay on Appraisal Policies of Presidential Records

윤은하(Youn, Eunha)\*\*

1. 들어가며
2. 국내 대통령기록물 재평가제도의 현황
3. 해외 사례: 미국의 대통령기록물의 가치와 재평가
4. 시사점
5. 나가며

\* 2021년 전북대학교에서 수행한 「대통령기록관 재평가기준 재설계연구」 연구용역의 내용을 바탕으로 수정·보완한 것임.

\*\* 전북대학교 대학원 기록관리학과 부교수, 전북대학교 문화융복합 아카이빙연구소 연구원(E-mail: eunhayoun@gmail.com).

■ 투고일: 2023년 03월 31일 ■ 최초심사일: 2023년 04월 03일 ■ 최종확정일: 2023년 04월 23일.

■ 기록학연구 76, 39-60, 2023, <https://doi.org/10.20923/kjas.2023.76.039>

## 〈초록〉

대통령기록물은 어떠한 방식으로 그 가치를 재평가하고 폐기되어야 할까. 현재 대통령기록물 재평가는 대통령기록물의 특수성을 고려하는 동시에 공공기록물로서 대통령기록이 가지는 속성에 근간을 두고 7종으로 그 가치를 재평가하는 방식의 이중적 체계 안에서 운영되고 있다. 본고에서는 이러한 국내 대통령기록물 재평가제도의 특성을 이해하고 현 재평가제도의 문제와 이슈를 정리함으로써 대통령기록물의 가치와 재평가에 대해 고찰해 보고자 한다. 더불어 미국의 대통령기록물관리법에서 규정한 대통령기록물의 재평가제도에 대해 알아보고 이를 국내 대통령기록물 재평가제도에 시사하는 바를 분석하고자 한다.

**주제어 : 대통령기록관리, 대통령기록물 재평가**

## 〈Abstract〉

How should the value of presidential records be evaluated and discarded? Currently, the evaluation of presidential records is operated in a dual system that evaluates the value of 7 types based on the characteristics of presidential records as public records while considering the uniqueness of presidential records. Once again, we have to think about 'where does the value of presidential records come from, and how can we evaluate this value'. In this paper, I would like to examine the value and evaluation of presidential records by understanding the characteristics of the domestic presidential archives evaluation system and organizing the problems and issues of the current evaluation system. In addition, the purpose of this study is to examine the evaluation system of presidential records stipulated in the Presidential Records Management Act of the United States and to analyze its

implications for the domestic presidential records evaluation system.

**Keywords** : presidential records, presidential records act, appraisal

## 1. 들어가며

2017년 JTBC 뉴스는 박근혜 정부가 대통령기록물로 지정해 남긴 기록 중 절반 가량이 직원식당 이용 내역이나 청소도구 관리 대장 등 중요도가 떨어지는 기록물이라고 보고했다. 보도에 따르면, 박근혜 정부가 남긴 행정데이터 목록은 직원식당 식수관리 약 88만 건, 민원 ARS 약 67만권, 관리자 메일 약 65만 건, 우편물 접수 약 25만 건, 청와대 관람신청 약 15만권, 식단관리 약 13만 건, 청소도구 등 약 1만 건으로 분류된다(JTBC, 2017). 알권리연구소의 전진한 소장도 “박근혜 정부가 대통령기록물로 보기 힘든 식수관리, 청와대 출입관리시스템 등 행정데이터세트 자료 500여만 건을 대통령기록관으로 이관했으며 이는 전체 이관 기록 총 1100만 건 중 40%가 넘는 수치이다.(중략) 식수 관리란 직원식당에서 사용 중인 식권의 불편함을 해소하기 위해 만든 전자결제 방식의 식당관리 시스템을 의미하는데, 쉽게 말해 청와대 직원 한 명이 식사를 하면 한 건의 행정정보데이터 세트로 등록되는 것이다. 수치적으로 봤을 때 지난 4년간 직원들 총 식사를 포함시킨 것으로 판단된다. 이러한 경향은 이명박 정부에서도 그대로 드러나며, 이명박 정부의 행정정보데이터 중 식수 관리는 100만 건이 넘는다.”라고 언급했다(전진한, 2017). 즉, 전직대통령이 대통령기록물로 보기 힘든 기록물을 남김으로서 대통령기록관리의 혼란과 비효율성을 초래했을 뿐 아니라 대통령기록물이라는 최고 수반의 기록의 상징적 가치를 떨어뜨렸다고 지적했다. 이러한 식수관리와 같은 가치가 적은 기록물의 다량 이관은 대통

령기록관리의 원활한 운영을 저해하는데, 특별한 가치가 있다고 보기 어려운 대통령기록들이 폐기되지 않고 이관되고 있어 대통령기록관의 효율적 관리 뿐 아니라 궁극적으로는 대통령기록물의 이용, 검색에 방해가 되고 있다는 점은 분명하다. 「대통령기록물 관리에 관한 법률」(이하 대통령기록물법)은 보존가치가 상대적으로 낮은 대통령기록물에 대한 폐기를 통해 기록물 관리의 효율성을 높이고 대국민서비스의 질을 높이기 위해 정기적 재평가 절차를 수행하도록 규정하고 있지만 실제 이러한 내용은 잘 지켜지고 있지 않다고 판단되는 지점이다.

그렇다면 원활한 대통령기록관리를 위해 어떠한 방식으로 대통령기록물의 가치를 재평가하고 처분해야 하는가. 현재 대통령기록물 재평가<sup>1)</sup>는 대통령기록물관리법과 공공기록물관리법의 적용을 동시에 받고 있다. 이는 대통령기록물이 본질적으로 공공기록물이라는 사실과 더불어 대한민국 최고 국정기록물이라는 점을 동시에 고려한 기록물 재평가 제도라고 할 수 있다. 이러한 두 가지 법적 테두리 안에서 대통령기록관은 대통령기록물이 공적 업무로 생산된 공공기록물로서의 가치와 최고 국정 운영의 기록물이라는 그 고유성을 고려하고 있다.

본고에서는 이러한 국내 대통령기록물 재평가제도의 특성을 이해하고, 제도적 운영에서는 이러한 이중적 체계가 어떻게 작동하는지 현 재평가제도의 문제와 이슈를 정리함으로써 대통령기록물의 가치와 그 재평가방안에 대해 고찰해 보고자 한다. 더불어 미국의 대통령기록물관리법에 대해 알아보고 이를 국내 대통령기록물 재평가제도에 시사하는 바를 분석하고자 한다. 이를 통해 우리는 다시 한 번 대통령기록물의 가치는 어디서 비롯되는 것이며, 우리는 이러한 가치를 어떻게 재평가

---

1) 일반적으로 '재평가'는 영구기록물관리기관에서 소장 기록을 계속 보존할 것인지 판단하는 행위를 의미한다. 따라서 재평가의 의미에는 '이미 내려진 평가를 다시 검토하는' 절차를 내포한다. 하지만 대통령기록물의 재평가의 경우, 생산기관의 재평가 행위가 생략, 대통령기록관에서 재평가 심의회를 거쳐 기록물을 폐기 또는 계속 보존하기로 결정한다는 특징을 가지고 있다.

할 수 있는가를 고민해야 한다.

## 2. 국내 대통령기록물 재평가제도의 현황

2016년 한성대학교에서 수행한 「대통령기록관 기능효율화 방안 연구 용역 보고서」에서는 대통령기록물의 재평가 기록물 분량과 미책정 기록물 분량이 매년 차이가 있으나 대개는 평균 3천권 정도에 달한다고 밝히고 있다(한성대학교 산학협력단, 2016). 그러나 실제 대통령 임기 종료 후 정기적으로 이관되는 기록물 이외 다양한 맥락에서 이관된 기록물을 고려한다면 재평가 대상이 되는 미책정 기록물의 실제적 양은 이보다 더 많다고 할 수 있다. 2006년 이후 대통령기록물관리법 제정 이후 재평가 심의 현황을 살펴보면, 전체 재평가 심의 대상 기록물은 약 22,557권이었으며, 이들 중 재평가를 통해 영구 보존으로 확정된 기록물은 전체 6,284권으로 약 28%에 불과하다. 나머지 기록물 중 보존기간 30년과 준 영구기록이 6,923권(31%), 보류로 향후 재평가 기록이 8,861권(39%) 그리고 폐기 의결된 기록물은 489권(2%)이다(전북대학교 산학협력단, 2020).<sup>2)</sup> 이는 영구보존으로 확정된 기록물이 전체의 약 30% 미만으로 나머지 기록물들은 보류로 보존기간 만료가 되면 향후 다시 재평가를 수행하여 재평가와 폐기 여부를 결정해야 함을 의미한다.

이러한 현재와 같은 방식은 매해 대통령 임기가 끝날 때마다 영구기록인지 혹은 한시기록인지의 여부가 분명히 결정되지 않은 채 보류로 존재하는 기록물의 양을 지속적으로 증가하도록 만든다. 문제는 재평가 대상 기록물이 지속적으로 증가하는 것에 반해 실제 재평가 업무를 수행하는 대통령기록관의 인력과 재원은 제한적으로 투입된다는 점이

---

2) 그러나 알려져 있다시피, 대통령기록관에서 실제 폐기 처분 된 대통령 기록물은 없다.

다. 때문에 대통령기록관리의 가장 첫 단계이자 이후 업무 프로세스의 규모와 진행을 가늠하게 되는 기록관리 재평가 업무가 적절히 수행되기 어려운 환경에서 수행되고 있다고 할 수 있다(한성대학교 산학협력단, 2016). 이러한 평가 지연은 전반적인 대통령기록물 관리 과정의 백로그(backlog)를 지속적으로 발생시키는 구조적 문제를 가져오게 되었고, 이후 대통령기록관리 프로세스 전반, 즉 기록물의 정리와 기술, 조직과 분류, 보존과 서비스 업무의 체계적 운영에 큰 부담으로 작용한다.

현재 대통령기록물 재평가는 대통령기록물관리법과 공공기록물법 보존기간 책정기준에 의해서 두 개의 법률체계 안에서 시행되고 있다. 대통령기록물법 4조(다른 법률과의 관계)에 따르면, “대통령기록물의 관리에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하되, 이 법에 규정되지 아니한 사항에 관하여는 「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하 공공기록물법)을 적용한다.”라고 언급하고 있다. 이에 따라 대통령기록물의 재평가 업무는 공공기록물법의 적용을 받으며, 공공기록물법은 기록물의 가치 여부에 따라 1년, 3년, 5년, 10년, 30년, 준영구, 영구 등의 보존기간을 설정하도록 하고, 재평가 시 이러한 가치의 경중을 고려하여 재평가하도록 규정하고 있다. 즉, 실질적으로 대통령기록물은 현재 공공기록물법의 재평가 체계 내에서 보존 연한이 책정되도록 되어 있기 때문에 대통령기록물의 가치는 공공기록물의 7종에 근거한 가치 재평가 체계에 의존하여 관리되고 있다고 할 수 있다.

그러나 대통령기록물은 최고 국정책임권자인 대통령의 기록물이며 일반 공공기관과 달리 대통령 임기와 함께 생산이 종료되어 모든 프로세스가 대통령 임기인 5년 단위로 이루어져 있다는 차이점이 있다. 대통령기록물의 생산 및 기록관리 환경은 일반 공공기관과 상당한 차이가 있는데 이러한 차이는 대통령 기록의 재평가 업무가 진행되는 데 큰 영향을 끼친다. 때문에 대통령기록물을 공공기록물과 동일한 재평가

기준을 적용하는 것이 적합한가에 대한 논의가 필요하다. 대통령기록 역시 공공기록의 일부며, 공공기록으로서 갖는 공통 속성을 가지고 있음 분명하다. 그러나 대통령기록은 최고 국가수반이 생산한다는 상징성과 중요성이 일반적 공공기록과는 분명히 구분되는 점 또한 존재한다고 할 수 있다. 따라서 공공기록물관리법의 근간에서 대통령기록물을 논하되, 대통령기록에 내포된 상징성과 특수성을 반영한 재평가체계를 갖출 필요가 있다.

### 3. 해외 사례: 미국의 대통령기록물의 가치와 재평가

미국의 경우, 대통령기록물의 재평가 역시 국내와 마찬가지로 「대통령기록물관리법 (Presidential Records Act)」과 「공공기록물 관리법(Federal Records Act)」이라는 두 법에 근거하고 있다. 먼저 미국의 공공기록물관리법에서 다루는 대통령기록물의 재평가 절차에 대해 알아보기로 한다. 원칙적으로 미국의 공공기록물관리법에 규정한 재평가는 역사적 가치를 감정하는 과정으로 이해할 수 있다. 그러나 사실상 NARA에 이관된 영구보존기록물이 재평가되는 경우는 극히 드물다고 할 수 있는데, 그럼에도 재평가의 필요성을 원칙적으로 봉쇄하고 있는 것은 아니다. 재평가는 필요한 경우 비상시적(非常時)으로 시행할 수 있도록 규정되어 있다(NARA 1441). 즉, 영구보존기록물의 재평가는 상시적으로 이루어지는 것이 아니라, 필요한 때에 적법한 재평가 절차를 통해 영구에서 폐기가 가능한 한시 기록물로 변경되어 폐기된다. 특히 눈여겨 볼 것은 미국의 공공기록물 관리법에서는 재평가 절차에서 제외되는 기록의 유형을 명시하고 있다는 점이다. 여기에는 대통령기록물, 대법원 기록물, 의회 기록물, 케네디 암살 관련 자료, 닉슨 대통령 역사기록 등이 포함된다. 미국 공공기록물관리법에서 대통령기록물을 예외적으로 재

평가 대상에서 제외하고 있다는 것은 대통령기록물이 가지는 본질적 특성, 즉 엄연한 공공기록물인 동시에 국정 최고 지도자의 기록물이라는 두 본질을 고려한 방안으로 이해할 수 있다. 이를 통해 대통령기록물법과 공공기록물법 사이에 존재하는 간극을 조율하는 것으로 해석된다.

미국의 공공기록물법에서 예외적으로 대통령기록물을 모두 영구보존기록물로 지정하고 있는 점은 미국 대통령기록물 재평가에 중요한 기준으로 작용하고 있다는 것을 의미한다. 미국의 대통령기록물법에 따르면, 여기에는 크게 두 가지 이유가 있다. 첫째는 대통령기록은 정부의 최고 수준의 활동을 증빙하는 기록물이라는 사실과, 그리고 둘째는 궁극적으로 대중이 접근할 수 있도록 하기 위해 영구적으로 보존해야 한다는 사실 때문이라고 밝히고 있다. NARA 기록청장인 데이비드 페레로(David Ferriero)는 「NARA의 대통령기록물법과 연방공공기록물관리법에 관한 역할」에서 대통령별로 차이 없이 모든 대통령기록은 영구보존기록이라고 강조한다(Ferriero, 2017). 미국 대통령기록물법에서는 대통령기록물은 원론적으로 재평가 대상의 기록물이 아니다. 모든 대통령기록물은 영구보존가치가 있는 기록물로 규정되어 있으며 이에 따른 보존체계를 갖추고 있다. 때문에 막대한 양의 대통령기록물이 임기말 이관되지만 각각의 개별 대통령기록관은 이관되는 대통령기록관리를 위한 충분한 인력과 재원이 제공되는 영구보존 체계를 갖추고 있다고 할 수 있다.

그럼에도 사실상 미국에서 대통령기록물의 폐기가 원천적으로 불가능하다고 볼 수는 없다. 언급한 바와 같이 대통령기록물의 폐기에 대한 엄격한 제한에도 불구하고 미국대통령관리법은 실질적인 대통령기록물의 폐기를 절대적으로 금지하고 있는 것이 아니라 예외적 상황을 염두 해 둠으로써 불필요한 기록물의 폐기를 허용하고 있다. 예외적 규정에 속하는 몇몇 기준들은 다음과 같은데, 실질적으로는 대통령기록에 현직 대통령 임기 중의 발생한 사업, 정책, 사건 등에 대한 구체적인 내



용이 포함되어 있지 않아 증거적 가치가 없는 기록 또는, 기록물에 역사적 가치, 계보학적 가치, 정보적 가치 혹은 다른 기타 가치를 포함하지 않은 경우에 대해서는 “예외적 폐기”를 허락하고 있다(44 U.S.C. Chapter 22). 중요한 것은 예외적 폐기 과정 중 자의적 폐기가 시행되지 않도록 여러 법적 장치들을 마련해 놓고 있다는 점이다. 백악관으로부터 폐기 요청을 받은 기록물에 대해 NARA 기록청장은 미의회, 상원과 하원의 이와 관련한 전문 위원회에 자문을 구해야 한다는 절차를 따로 규정하고 있다.

현직 대통령기록물의 폐기심의를 담당하는 의회의 관련 전문위원회는 규칙 및 행정 위원회(the Committee on Rules and Administration), 상원 행정위원회(the Committee on Government Affairs of the Senate), 개혁감독위원회(the Committee on House Oversight and Reform), 하원 정부운영위원회(Committee on Government Operations of the House of Representatives)이다. 즉, 현직 대통령이 자신의 기록물을 폐기하고자 할 경우에는 의회에 그 목록을 보고하고 의회의 승인을 받아야 한다. 대통령은 자신이 폐기하고자 하는 기록물 목록과 사유에 대해 NARA 청장에게 서면으로 보고할 의무가 있으며, NARA 기록청장은 백악관으로부터 전달받은 폐기 목록을 의회에 전달, 이와 관련된 자문위원회의 승인을 받아야 한다. 이때 의회가 대통령기록물의 폐기가 적법한지를 판단하는 기준은 ‘의회가 다루는 의제와 무관하다고 판단되는 기록물인 경우’, 혹은 대상기록물의 폐기가 ‘공공의 이익에 위배 되지 않는 경우,’등 대단히 포괄적으로 규정하고 있다. 이 경우 구체적 조항으로 절대적인 범주를 명시하지 않았기 때문에 필요에 따라 다양한 사례에 적용 가능한 동시에, 경우에 따라서는 어떠한 기록물도 함부로 폐기할 수 없는 원칙으로 현장에서 작용할 수 있다. 이렇듯 미국 대통령기록물의 폐기는 원론적으로 금지하고 있지만 예외적 상황을 둬으로써 상시 정해진 계획에 따라 수행되는 절차를 통해서가 아니라 비상시적으로 필요 시 수행될 수 있도록

한다는 특징이 있다.

또한 대통령 임기 종료 후에도 대통령기록물 중 신뢰할 만한 기록에 반드시 있어야 할 기록의 속성 요소를 갖추지 못한 기록에 한해서 예외적 폐기를 허용한다고 규정하고 있다. 이는 사실상 모든 대통령기록물이 영구 보존될 가치가 있는 중요한 기록물임을 인정하는 동시에 대통령기록물로서 내용이나 형식, 출처와 관리에 신뢰성, 무결성, 진본성과 이용가능성이 없다고 판단될 경우, 필요하다면 폐기할 수 있다고 규정한 것이다. 예를 들어, 클린턴 행정부는 8년의 임기가 종료된 후 약 2천만 건의 대통령기록 이메일을 NARA에 이관했고 조지 행정부는 8년 임기 종료 후 약 1억 5천만 건의 이메일 기록을 이관했다. 버락 오바마 대통령의 경우에는 약 3억 통 가량의 이메일을 이관했다고 추정하는데, 미국의 정부회계감사원(GAO, Government Accountability Office)는 대량의 전자정보 대통령기록물의 재평가가 필요하다고 판단, NARA에 요청하였다. 이에 NARA는 조지W.부시와 오바마, 트럼프 행정부와 협력하여 대량의 전자 기록과 특정 하위 수준의 관리 파일의 폐기를 시행하였다. 이는 대량의 민원성 전자우편이 대통령기록관리의 비효율성을 야기한다고 판단했기 때문이며 복사본이나 민원 메일 등은 폐기를 집행하고 있다고 보고하고 있다. 또한 오바마 개별대통령기록관 역시 자기 테이프에 담긴 전자기록물을 폐기한 사례가 있는데, 이때 자기전자 테이프는 장기보존에 적합한 매체가 아니라는 NARA의 판단 하에 안정적인 플랫폼으로 기록물을 마이그레이션 한 이후 원본을 폐기한 경우가 이에 해당한다(전북대학교 산학협력단, 2021).<sup>3)</sup> 이때 실질적인 기록의 데이터 손실은 없었다고 보고된다. 이 경우에는 사실 실질적인 재평가라기보다는 사본제작에 따른 폐기라 할 수 있다. 대통령기록물일이라도 폐기가 권장되는 기록물은 ①일상적으로 생산되는 대량의 전자기록

---

3) 오바마 개별대통령기록관 담당자와의 이메일(2021.7.28.)

물, 특히 이메일 우편 등으로 받은 기록물 중 역사적, 증거적 가치가 없다고 판단되는 기록물, ②영구 보존 매체에 원본이 복사되어 옮겨지고 남은 백업 파일이나 전자문서 복사본의 경우 대국민 공표를 시행하고 폐기를 집행하도록 하고 있다(44 U.S.C. Chapter 22). 중요한 것은 대통령기록물로 이관 받은 이후 모든 기록물에 대한 책임은 NARA로 넘어 오게 되며 일단 이관 받은 기록물에 대해서는 현직 대통령은 폐기를 요청할 수 없다는 점이다. 또한 개별대통령기록관장은 폐기에 대한 결정을 할 수 없으며, 오직 NARA 기록청장만이 재평가받은 기록물을 폐기할 수 있다. 기록청장은 폐기를 할 경우, 최소 45일 동안 대국민 고시를 해야 하고 이에, 폐기 예정기록물, 폐기 사유, 폐기 예정 날짜를 명기해야 한다(44 U.S.C. Chapter 22).

요약해보면, 미국의 경우 대통령기록물의 대량 생산되는 특성상 대통령기록물이라고 할지라도 원천적으로 그 폐기를 금하고 있지는 않는다는 사실과 동시에 자의적 재평가의 결과로 이어지는 폐기는 절대 용인하지 않는다는 특징이 있다. 현직 또는 임기 종료 후 대통령기록물에 대한 예외적 재평가와 폐기에 대한 권한이 개별대통령기록관이 아니라 NARA의 기록청장이 가지고 있다는 점은 대통령기록에 대한 자의적 폐기와 처분에 대해 좀더 엄격한 규정을 두고 있음을 알 수 있다.

#### 4. 국내 대통령기록물 재평가의 이슈들

국내 대통령기록물법의 경우, 대통령기록물의 가치는 일반 공공기록과 마찬가지로 가치에 따라 책정된 보존 기간의 구분에 따라 재평가된다. 그럼에도 이제껏 대통령기록물이 실질적으로 폐기되고 있지 못하다는 점을 분석해 볼 필요가 있다. 이에 대통령기록물의 재평가와 폐기에 관련된 이슈들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 현재 대통령기록물 보존기간 체계는 일반 공공기관에서 생산되는 공공기록물의 생애주기 모델을 근간으로 만들어진 방안으로, 알려져 있다시피 공공기록물법은 기록물의 가치에 따라 1년, 3년, 5년, 7년, 30년, 준영구, 영구 등 보존기간에 따라 재평가된다. 그러나 대통령기록물에 이러한 보존기간 책정 준칙을 그대로 적용하는 것에 의문을 가질 수 있다. 특히 보존기간 5년 이하의 단기의 보존기간의 적용이 현실적으로 가능한가에 대한 논의가 필요하다. 예를 들어 참여정부 시기 청와대에 파견되어 대통령기록관리를 담당했던 담당자는 인터뷰<sup>4)</sup>를 통해 다음과 같은 점을 지적하였다. 즉, “대통령기록물의 보존기간이 1년이라는 것은 이해가 잘 안 되는 거죠. 인사나 시설물관리와 같은. 그런데 청와대 같은 경우에는 같은 시설관리라고 해도 대통령기록물의 보존기간이 1년이라는 것이 이해가 안 된다고 생각했지요. 그러니까 5년이라고 하는 기간이 말 그래도 통상적인 기록인거죠. 인사나 시설물관리와 같은 기록들 중 몇몇은 단기적적인 보존기간을 가질 수 있다고 생각할지 모르지만 그런데 청와대 같은 경우에는 같은 시설관리라고 해도 예를 들어, 정원관리 같은 경우는, 청와대의 정원이 대단히 아름답기 때문에 좀 특별한 경우라고 생각됩니다. 또, 대통령이 직접 사용한 책상 같은 가구들도 이러한 것들은 좀 상징적 의미가 있으니까 영구로 책정된 보존기간을 가지고 있고, 또 기록관리 절차상 보존기간 1년짜리 기록물은 대통령임기가 시작되고 2년차부터 폐기가 되어야 하는데 이게 과연 대통령 재임 중에 청와대 안에서 문서를 폐기한다는 게 가능한 일인지. 문서를 폐기하는 것이 아무리 합법적인 일이라 할지라도 국민들이 과연 이것을 용납할 수 있겠느냐의 문제가 있을 수 있지

---

4) 본 인터뷰는 2021년 전북대학교에서 수행한 대통령기록관 재평가기준 재설계 연구의 연구 영역의 일부로 수행되었다. 인터뷰 대상자는 참여정부 시기, 국가기록원에서 청와대에 파견되어 대통령기록관 업무와 최초로 대통령기록 이관절차를 수행한 경험이 있다. 또한 대통령기록물관리법의 제정에 깊이 관여하였다.

요.”라고 지적한다(전북대학교 산학협력단, 2021).

이러한 지적은 미국의 대통령기록물 관리에서 현직 대통령이 임기 중에 자신의 기록물을 폐기하는 행위에 대해 상당히 엄격한 제제를 둔다는 점과 일맥상통한다. 자의적 폐기를 막기 위해 백악관은 미의회, 상원과 하원에 폐기 기록물 목록과 사유를 보고하고 승인을 받아야 하는 절차를 거쳐야 한다. 미국에서 2001년 이후 몇 차례 있었던 대통령 기록물의 폐기 사례는 모두 임기 종료 이후로 알려져 있다. 따라서 공공기록물에 적용될 수 있는 단기적 보존기간의 책정은 정무적 측면에서도, 그리고 효율성의 측면에서 대통령기록물에는 적합한지에 대한 논의가 필요하다. 또한 최소한의 보존기간은 임기가 종료된 5년 이상의 기간을 가져야 하며 나아가 현 대통령이 임기 중 수행하는 폐기 행위에 대해서는 좀 더 엄격한 기준을 적용해야 한다.

둘째, 5년 이상의 보존기간을 가진 기록물의 보존기간이 완료될 경우 대통령기록물의 재평가와 폐기는 대통령기록관에서 담당하게 된다. 그러나 대통령기록물의 생산기관인 청와대 및 부속기관 등은 다른 공공기관과 달리 대통령 임기에 따라 전면적인 개편이 이루어진다는 특성이 있다. 대통령기록은 대통령 임기라는 특수한 시간적 제약을 가지고 생산, 관리, 이관되며 대통령 임기가 끝나는 동시에 많은 경우 대통령기록물 생산기관들의 임기도 끝나게 된다. 즉 대통령기록물 생산기관은 일반적인 한시 공공 기관과 같은 성격<sup>5)</sup>을 가지게 되는데, 이러한 생산 환경에서 만들어진 대통령기록관리 역시 일시적으로 운영되었다가 폐지되는 기관의 기록관리와 동일한 성격을 공유하게 된다. 따라서

---

5) 한시기관은 민간인과 공무원으로 구성되어 설립 당시부터 존속기간을 한시적으로 설정한 뒤 소규모 조직형태로 운영된다는 특징을 가지고 있다. 하지만 일반 공공기관과 달리 지속적인 업무수행이 어려우며 기록물 관리를 위한 전담인력 배치 부족, 기록물 관리에 대한 인식이 부족하다는 점 등의 한계를 안고 있다. 김민경 외, 2019, “한시기관 기록물 관리 법령 및 현황 분석을 통한 개선방안 연구”, 한국기록관리학회 19(4), 87-114

대통령기록은 공공 기록관리와 달리 오랜 시간 일관성과 지속성을 담보할 수 있는 기록관리가 어렵다는 구조적 어려움이 있다. 일반 공공기록물의 경우, 지속적이고 안정적인 기록관리 환경에서 생산되기 때문에 7종으로 고정된 보존기간 책정이 가능하고 실제 이에 따라 기록물의 적법한 관리와 운영도 현실적으로 가능하다. 그러나 대통령기록물의 경우 처음부터 5년이라는 임기만료 시간을 설정하고 생산·관리 되게 때문에 대통령의 임기 5년을 기준으로, 보존기간 5년 이하의 기록물과 5년 이상의 기록물은 각각 상이한 기록관리 관리체계에 놓이게 되는 것이다. 이는 5년 이하의 기록물에 대해서는 생산기관의 의무와 권리가 수행될 수 있지만, 5년 이상의 기록물에 대해서는 대통령기록관의 권한과 기능 하에서 관리된다는 것을 의미한다. 대통령기록관으로 이관된 기록물에 대해서는 기록물에 관한 생산기관의 의견조회가 불가능하다는 제한을 가지게 됨으로 재평가와 처분 기능은 사실상 대통령기록관으로서는 넘어야 하는 어려운 난관으로 여겨지게 되었다.

셋째, 이에 더해 지난 시기 내내 있었던 전직 대통령 임기 만료 이후 집행되는 검찰수사와 기록물 제출 요청은 기록물의 재평가 처분 이행을 더욱 더 어렵게 만들었다. 이는 대통령기록은 공공기록과 달리 보존기간이 만료되었다고 해서 선불리 폐기할 수가 없는 정무적 구조가 포함되어 있다는 것을 의미한다. 불행히도 국내에서는 전직 대통령이 퇴임하면, 국회에서 고소·고발이 시작하고 검찰이 수사에 착수하는 일이 빈번이 일어나고 있다.<sup>6)</sup> 전직 대통령에 대한 검찰 수사는 곧 대통령기록관의 압수수색을 의미하며 생산된 모든 대통령기록물은 수사의 증거가 된다. 2007년부터 2022년까지 총 11번의 압수수색으로 검찰이 재차

---

6) 2017년 박근혜 정부의 세월호 7시간 기록 조작 의혹, 2018년 이명박 정부 댓글 여론조작 의혹, 2019년 박근혜 청와대의 김학의 성접대 수사 방해 의혹, 2020년과 지난해엔 세월호 참사 조사 방해 및 증거조작 의혹과 관련해 대통령기록관을 압수수색했다.

대통령기록물을 요청했고, 현재 정부에서도 이미 2022년 한 해 동안 이미 3번에 이르는 검찰의 압수수색을 받았다. 이명박 정부 임기 동안 광범위하게 이뤄진 댓글 지시 압수 수색 시에는 검사 1명이 대통령기록관에 3개월 넘게 출근하기도 했다. 2015년 압수수색에서는 검찰 내 대통령기록관 압수수색 준비팀이 별도로 만들어지고, 디지털 증거 분석용 특수차량까지 동원하여 대통령기록물 1000여 박스를 검색했다(중앙일보, 2022). 대부분 검찰 수사 시 요청되는 대통령기록물은 몇몇의 기록물이라기보다는 특정 기간 동안 생산된 대통령기록물 전체를 요청하는데, 예를 들어, 2022년 사건 수사에서는 검찰은 사건이 발생한 시기에 생산된 기록물의 날짜, 작성자 등 개요를 먼저 본 뒤 전문을 열람할 문서를 선별하면, 이후 원본 문서에서 사본을 확보하는 방식으로 압수수색을 진행했다고 보고했다.<sup>7)</sup> 이것은 비단 검찰 뿐 아니라 정보공개를 통해 대통령기록물을 청구하는 시민단체 역시 마찬가지이다. 2016년 12월 6일 참여연대는 청와대의 ‘세월호 7시간’에 대한 논평에서 정보공개를 통해 요청했다. 그러나 시민단체에서 요청한 자료에 대해 “청와대는 일체의 증거기록을 제출하지 않았다고 주장하며(중략) 참사 당일 관저의 출입 기록을 증명해줄 CCTV는 보존기간이 지났다는 이유로 삭제되었다고 한다.”라고 비난했다(참여연대, 2016). 이는 대통령기록물 열람을 위한 방법론적 절차는 비록 달랐지만 시민 단체와 검찰 모두 진상 파악을 위해 대통령기록관의 대통령기록물의 열람을 요청했고 이러한 기록물의 범위는 대통령이 생산한 문서 뿐 아니라 청와대 출입기록까지 일반적으로 보존기간이 길지 않았던 시설관리 및 출입국 기록물까지 광범위하게 포함되어 있다는 점을 의미한다. 이러한 정치적 맥락에서 대통령기록관이 대통령기록물의 효율적 관리라는 명분으로 대통령기록을 폐기 한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 특히, 생산기관의 의견

---

7) 같은 글, “文뎌 5번,尹정부 벌써 3번…정권 바뀌면 수난 대통령기록관.”

조회가 불가한 절차적 문제를 감수하면서 적극적으로 대통령기록물을 재평가, 폐기한다는 것은 대통령기록관의 재평가 업무에 대한 부담을 더욱 가중시킨다.

넷째, 이뿐 아니라 단위과제 중심의 공공기록물의 평가 단위도 대통령기록물의 실질적 폐기를 어렵게 하는 요인이 된다. 알려져 있다시피, 국내 공공기록물 평가는 단위과제별로 보존기간이 책정되며 해당 기록물의 보존기간이 만료되면 평가를 통해 기록관리 전문가가 본격적으로 개입하도록 설계되어 있다. 때문에 생산부서에서 단위과제를 잘못 설정하거나 혹은 너무 크게 설정된 경우, 문제가 생겼을 때 해결하기가 어렵다는 단점이 있다. 즉, 단위과제가 적절히 책정되었어도 하나의 과제 아래 다양한 가치를 가진 기록물들이 섞여있을 경우도 있는데(설문원, 2013) 이 때문에 대통령기록물의 경우, 재평가·폐기 시 국정 운영에 관한 기록들이 의도치 않게 폐기될 수 있는 위험성을 가지게 된다. 따라서 대통령기록물의 재평가, 폐기가 현 공공기록물 관리 체계에서 운영되고 있는 단위과제 중심의 기록물 평가체계가 적합한지에 대해서는 좀 더 논의가 필요하다고 할 수 있다.

이승억은 2019년에 ‘공공기록물의 단위과제 재평가제도의 장점은 분명하지만 그 결과 실제로 어떤 기록물이 남겨지고 있는지에 대해서는 정확히 확신할 수 없다’라고 언급한 바 있다(이승억, 2019). 이러한 점을 미루어 볼 때, 단위과제 평가제도는 실제로 공공기관에서도 기관 내 어떤 기록이 어떻게 생산, 접수되는지 모든 것을 미시적으로 파악하기 힘든 상태에서 평가 업무를 포괄적으로 수행하기 위해 고안된 방법론이기 때문에 대통령기록물과 같은 특수한 기관의 기록물 일괄적 재평가에는 적합한 방법이라고 볼 수 없다. 특히 어떠한 방식으로 대통령기록물이 생산 기관에서 생산·접수되고 있는지 정확한 모니터링이 어려운 상황적 한계를 가진 대통령기록관에서 택할 수 있는 재평가 방식으로는 더욱 바람직하다고 볼 수 없다. 오히려 대통령기록관은 단위과제에



서 폐기가 의결된 기록물을 까다롭게 확인하는 작업을 거쳐 의도치 않은 대통령기록물 폐기가 이루어지는 것을 방지해야 한다는 입장에 가깝다.

요약하면, 일반적인 공공기록관리 영역에서 공공기록 재평가를 위해 행해지는 공공기록물법 시행령의 「보존기간 책정준칙」과 동 시행령 별표의 「보존기간 책정기준」이 있지만 이러한 여러 조치들을 준수하는 것이 대통령기록물의 경우 쉽지 않다. 이는 위에서 언급한 대통령기록물 재평가 절차에서 겪는 어려움은 절차상의 비효율성이나 대통령기록관의 전문성의 부족에서 기인하는 문제라고 보기 보다는 부분적으로 대통령기록물의 재평가제도가 대통령기록물법과 공공기록물법의 이원적 법체계 속에서 이루어지고 있다는 점에 근거한다고 볼 수 있다. 대통령기록 역시 공공기록의 일부며, 공공기록으로서 갖는 공통 속성을 가지고 있음은 분명하다. 그러나 대통령기록은 최고 국가수반이 생산한다는 상징성과 중요성의 관점에서 볼 때 대통령기록물과 그 생산 및 관리 체계는 일반적 공공기록과는 분명히 구분되는 특성이 있다. 특히, 이는 많은 부분 대통령기록을 둘러싼 기록관리 환경 역시 대통령 임기라는 일반 공공기관과는 구분되는 특수성을 포함하고 있다는 점을 고려할 때 대통령기록물의 재평가는 공공기록물관리법의 근간에서 대통령기록물을 논하되, 기록에 내포된 상징성과 특수성을 반영한 좀더 정교한 재평가체계를 갖출 필요가 있다고 할 수 있다.

#### 4. 시사점

대통령기록물의 재평가 문제는 단순히 대통령 재평가 업무의 제약으로 끝나지 않고, 이후 대통령기록관리의 정상적 진행에 전반적으로 부정적인 영향을 끼친다. 즉, 재평가 이후에 행해져야할 공개 재분류나

기록물 공개, 정리와 기술, 분류와 보존에 이르기 까지 전 과정에 해당하며 이는 대통령기록관리의 효율적 운영에 큰 지장을 초래한다. 때문에 대통령기록관리의 첫 단계라 할 수 있는 기록물 가치 재평가에 대한 작업이 분명한 기준을 가지는 것이 대단히 중요하다고 할 수 있다. 언급한대로 보존기간을 현실화하여 대통령기록관리를 정상화하는 것에 대한 논의의 필요성은 분명하다. 그러나 공공기록과 차별화된 대통령기록물의 재평가 방안과 이론적 근거가 필요하다면, 우리는 먼저 공공기록과 구분되는 대통령기록물의 가치는 무엇인가를 물어야 한다. 즉, 대통령기록물의 가치를 어디서 오는 것인지, 대통령기록물 중 가치가 없는 기록물이 존재할 수 있는지 또는 이와 반대로, 실제로 모든 대통령기록물이 가치가 있는가를 반문해 볼 필요가 있다.

일반 공공기록물과 구분되는 뚜렷한 대통령기록의 가치는 업무 활용적 가치나 법적·증거적 가치를 포함하지만 무엇보다 강조되어야 할 것은 영속적 가치라고 할 수 있을 것이다. 이는 대통령기록관리가 대통령 임기 중 업무 효용성이라는 즉각적인 목표 달성보다 임기 종료 후 국민과 다음 세대 위한 중요한 역사·사회적 자산적 의미를 보존한다는 가치를 추구하는 것으로 이해될 수 있기 때문이다. 이에 반해 공공기관의 보존기간 책정 준칙은 업무 필요성과 법률 구조상의 요구사항을 반영한다는 특징을 가진다. 물론, 공공기록의 보존기간의 책정이 기록물의 영구 보존적 가치를 고려하지 않는 것은 아니다. 그럼에도 모든 단위과제의 보존기간은 효율성을 위해 각각의 업무에 필요한 만큼 보존기간을 정하는 것을 원칙으로 하며 이를 통해 기록관리의 합리성을 확보하고자 하는 목적이 크다. 따라서 대통령기록의 평가와 폐기의 현재의 문제는 사실 공공 기록관리의 재평가의 목적과 필요성과 대통령기록관리의 지향점에 그 차이가 있기 때문일 수도 있다. 대통령기록관은 일반 기록관리가 추구하는 효용성과 이용가능성, 그리고 설명책임성을 넘어 후대에 남겨질 역사적 가치에 더 초점을 맞춘다는 사실이

강조될 필요가 있다. 그리고 이를 반영하기 위해 대통령기록물 재평가 및 폐기 기준은 역사적 가치를 중심으로 한 평가 체계를 구축하는 것이 일반 공공기록관리 체계보다 중요하게 고려되어야 한다.

동시에 앞서 언급한 JTBC의 언론기사에서 보이듯, 대통령기록물이라는 범주에는 그 종류와 유형, 목적이 구분되고, 이러한 생산기간 및 기록물의 목적 차이에 따른 기록물의 가치 차이에 대해서도 분명히 고민할 필요가 있다. 대통령기록물의 법적 정의에서 내려진 범주를 살펴보면 현재 대통령기록물관리법에서는 사실상 대통령기록물의 범주는 “대통령기록물”이란 대통령의 직무수행과 관련하여 대통령, 대통령의 보좌기관·자문기관 및 경호업무를 수행하는 기관, 그리고 대통령직인수위원회가 직무 수행과 관련하여 생산·접수한 기록물을 의미한다(대통령기록물관리법, 제2조). 여기에는 대통령이 직접 정책 결정과 관련하여 생산 접수한 기록물 뿐 아니라 대통령을 보좌하기 위해 설립된 기관의 직원 복지와 시설 관리에 관한 기록물까지 광범위하게 포함된다. 따라서 일반적인 관점에서 보면 모든 대통령기록물을 대통령이 생산하거나 혹은 모든 대통령기록물이 국정 최고 기관의 상징성과 고유성을 본질적으로 가질 것으로 인식되기 쉬우나 법적 정의에 따르면, 대통령기록물에는 대통령이 직무를 수행하기 위해 필요한 모든 제반 인력과 자문 위원회들이 생산한 기록물, 시설관리 기록물도 상당한 양이 포함되어 있다는 것을 알 수 있다.

따라서 대통령기록물 평가제도에는 대통령이 생산한 국정 기록물에 대해 모두 영구기록물로 선정하여 재평가대상에서 영구적으로 추가·제외시키고 영구적으로 보호해야 한다는 기준을 명확히 할 필요가 있지만 동시에 직접적인 대통령의 국정 수행 기록물, 대통령 보좌기관 및 자문위원회이나 경호 기관의 고유 기능에 해당하지 않는 보좌 및 자문 기관, 혹은 경호 기관의 공통 업무에 해당하는 기록물들에 대해서는 필요하다면 현장에서 실질적으로 폐기할 수 있도록 하는 재평가 준칙을

수립해야 한다. 그리고 이에 필요하다면, 미국과 같이 폐기에 대한 적절성 여부를 공개적으로 판단하기 위해 입법부의 관여나 시민 사회와의 합의를 포함하는 제도적 절차도 고려해 볼 수 있다.

## 5. 나가며

대통령기록물의 재평가에 대한 논의는 우리에게 좀 더 대통령기록물의 본질과 대통령기록관리가 지향하는 바에 대한 근원적 질문을 던진다. 엄청난 속도로 기록이 생산되는 데이터 시대에 대통령기록관리도 그 가치와 효율성의 재평가에서 예외는 아니다. 여러 측면에서 현재 대통령기록물의 재평가 방식에 개선이 필요한데 현재의 법적, 제도적 제반 조건이 대통령기록물 관리 업무의 특성과 대통령기록물의 고유성을 보존하는데 적합하지 않기에 대통령기록물의 본질적 특성과 이러한 차등화된 가치를 제대로 반영할 수 있는 정교한 재평가 체계가 필요하다고 할 수 있다. 무엇보다 빈번한 검찰의 압수수색이라는 국내 독특한 정치적 환경 안에서 대통령기록관이 대통령기록물 폐기라는 기능을 현실적으로 수행할 수 있는 사회적, 법적 대안이 고려되어야 한다.

현재 대통령기록물재평가의 비효율성은 외견상 보이는 업무 프로세스의 비효율성이라기보다는 대통령기록물이 기록물로서 가치는 가치를 적합하게 반영할 재평가 기준을 현재 법 체계가 지원하고 있지 못하기 때문이라고 할 수 있다. 대통령기록물관리 법에 의해 별도로 관리되고 보존되는 대통령기록물이 그 재평가만큼은 일반 공공기록물의 재평가와 폐기 절차에 따라 이관을 받는 업무를 수행하게 됨에 따라 실질적으로 그 가치를 적절하게 평가받지도 또 폐기하지도 못하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 이원적 재평가 체계 안에서 대통령기록물은 재평가를 할수록 보류로 판정된 기록물이 지속적으로 증가하는 결과로 이어지고

있으며 이는 결국 대통령기록물 관리의 전반적인 비효율적 운영의 직접적인 원인이 된다고 할 수 있다. 나아가 이러한 대통령기록물의 재평가 기능의 미비는 대통령기록물의 재평가 기준의 부재 뿐 아니라 실질적으로 재평가 업무 수행을 위한 법제도와 함께 대통령기록관 조직 내 제반 인프라가 취약하다는 점도 함께 지적되고 있다(한성대학교 산학협력단, 2016). 이에 향후 연구를 통해서, 현재 대통령기록물 관리가 근거하고 법과 제도, 그리고 현재 업무를 수행하고 있는 대통령기록관의 인력이 대통령기록물을 재평가하기에 적합한가에 대한 문제를 좀더 살펴볼 필요가 있다.

### 〈참고문헌〉

- 공공기록물관리에 관한 법률.  
 대통령기록물 관리에 관한 법률.  
 미 합중국법전 대통령기록물법(Presidential Records 44 U.S.C. Chapter 22).  
 미 연방행정규칙의 대통령기록물 처분 규정(CFR 1270: PRESIDENTIAL RECORDS).  
 David S. Ferriero, 2017. "NARA's Role under the Presidential Records Act and the Federal Records Act," Prologue Magazine, <https://www.archives.gov/publications/prologue/2017/summer/archivist-pra-fra>.  
 설문원, 2013. 단위과제 중심의 공공기록물 재평가제도의 문제점과 개선방안, 기록관리학회지 13(3), 232-252.  
 JTBC 뉴스, 2017. 박근혜 청와대, 이관 기록물 절반은 '무의미 자료' JTBC(2017. 7.24). <https://www.youtube.com/watch?v=NGmhgdPOSLM>  
 전진한, 2017. 식수관리가 대통령기록물. 이명박근혜 조사해야. 프레시안 (2017. 7.28).  
 전북대학교 산학협력단, 2021. 대통령기록물 재평가기준 재설계 연구, 대통령기록관.  
 김철웅, 2022. 文 5번,尹 정부 벌써 3번...정권 바뀌면 수난 대통령기록관, 중앙일보(2022.9.9).  
 참여연대, 2016. 청와대의 세월호 7시간 은폐시도와 무책임한 태도 재확인한 국정조사특위, 참여연대 논평(2016.12.6).

이승억, 2019. 포괄적 기록화를 위한 재평가선별 정책의 전환. 제11회 전국기록인  
대회 [발표문]. 부산대학교, 부산.  
한성대학교 산학협력단, 2016. 대통령기록관 기능효율화 방안 연구, 대통령기록관.