

## 대통령기록물 평가제도 재정립을 위한 몇 가지 단상

Some Thoughts on Reestablishing Appraisal System of Presidential Records

김명훈(Kim, Myoung-hun)\* · 이승일(Lee, Seung-il)\*\*

1. 머리말
2. 대통령 중심제에서 대통령기록물의 중요성
3. 현행 대통령기록물 평가제도 및 방식
4. 대통령기록물 평가제도 재정립 방향 제언
  - 1) 평가 사고의 전환
  - 2) 영구보존 대상으로서의 인식 정립
  - 3) 극소수의 폐기 대상 선별
  - 4) 이원적 사고 도입
  - 5) 대통령기록물 보존기간 체제 개편
5. 맺음말

\* 한국외대 대학원 정보기록학과 객원교수(sjmhwdhappy@hanmail.net)(제1저자).

\*\* 한양대학교 인문대학 사학과 교수(blueat89@hanmail.net)(교신저자).

■ 투고일: 2023년 12월 26일 ■ 최초심사일: 2024년 01월 01일 ■ 최종확정일: 2024년 01월 17일.

■ 기록학연구 79, 271-303, 2024, <https://doi.org/10.20923/kjas.2024.79.271>

## 〈초록〉

대통령제를 채택하고 있는 우리나라에서 대통령이 지닌 권한과 책무는 막대하다. 국가의 원수이자 외교상의 대표자, 행정부 수반임과 동시에 입법부 및 사법부 등 국가 전 영역에 걸친 권한을 행사한다. 이러한 측면을 감안할 때 대통령의 통치 과정에서 생성된 대통령기록물은 여타 공공기록물에 비해 국가적으로나 역사적으로 특별히 중요성 및 가치를 지닌다고 할 수 있다. 이와 같은 대통령기록물이 지닌 특성을 고려하여 2007년 대통령기록물 관리에 관한 법률을 제정해 대통령기록물을 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 장치를 구축하였지만, 현재 대통령기록물의 평가에 대한 제도적 기반은 매우 취약한 실정이다. 이러한 점에서 대통령기록물 평가에 대한 논의를 본격적으로 착수할 필요가 있다. 대통령기록물이 지닌 국가적 중요성 및 상징성을 고려할 때 일반 공공기록물과는 다른 대통령기록물의 평가에 대한 새로운 방향 설정이 필요하기 때문이다. 이에 본고에서는 우리나라 대통령기록물 평가제도 재정립을 위한 일환으로, 현행 대통령기록물 평가제도 현황 및 문제점 분석과 함께 향후 개선 방안 모색에 필요한 방향성을 제시하였다. 이를 위해 우선 대통령기록물의 중요성 및 가치를 논의하기 위한 전제로, 우리나라 헌법에 규정된 대통령이 지닌 권한과 책무를 고찰하였다. 이어 현재 운영되고 있는 대통령기록물의 평가제도 및 방식을 살펴본 다음, 여기서 나타나는 문제점들을 대통령기록물의 특성과 연동하여 분석하였다. 이를 기반으로 향후 우리나라 대통령기록물 평가 체제 재정립을 위해 기록관리 공동체에서 공론화될 필요가 있는 사안들을 다섯 가지 관점에서 제시하였다.

**주제어 : 대통령기록물, 평가, 기록물, 아카이브**

## 〈Abstract〉

In our country, which has a strong presidential system, the power and responsibilities of the president are truly enormous. He is the head

of state and diplomatic representative, and at the same time exercises authority over all areas of the country, including the legislature, judiciary, and constitutional institutions, along with his responsibilities as head of the executive branch. Considering these aspects, it can be said that presidential records created during the president's rule have a high level of national and historical significance and value compared to other public records. Considering these importance of presidential records, the Presidential Records Management Act was enacted in 2007 to establish an institutional mechanism to systematically manage presidential records. However, the current institutional basis for appraisal of presidential records is very weak. In this regard, there is a need to begin discussions on the appraisal of presidential records in earnest. Considering the national importance and symbolism of presidential records, it is necessary to establish a new direction for appraisal of presidential records that is different from general public records. Accordingly, in this paper, as part of reestablishing Korea's presidential records appraisal system, this article analyzed the status and problems of the current presidential records appraisal system and presented directions needed to find future improvement measures. To this end, as a premise for discussing the importance and value of presidential records, it examined the powers and responsibilities of the presidency as defined in our country's Constitution. Next, we looked at the appraisal system and method for presidential records that are currently in operation, and then analyzed the problems that emerged here in connection with the characteristics of presidential records. Based on this, it presented five perspectives on issues that need to be discussed publicly in the records management community in order to reestablish Korea's presidential records appraisal system in the future.

**Keywords : Presidential Record, Appraisal, Record, Archive**

## 1. 머리말

대통령 중심제를 채택하고 있는 우리나라에서 대통령이 지닌 권한과 책무는 실로 막중하다. 헌법에 명시된 헌법기관으로 국가의 원수이자 외국에 대한 외교상의 대표자임과 동시에, 국가의 독립 및 영토의 보전, 조국의 평화적 통일을 위한 책무를 지닌다. 이와 더불어 행정부의 수반이자 국군의 통수권자로서의 역할과 함께 입법부 및 사법부 등 헌법기관에 대한 일정 범위 내의 권한 역시 부여된다. 또한 국민의 자유와 복리를 증진시키고 민주 복지 사회를 건설하며 민족문화를 창달시키는 책무를 수행하는 등 우리나라 최고 통수권자로서의 권한을 행사한다.

이러한 측면을 고려할 때 대통령의 통치 과정에서 생성된 기록물은 여타 공공기록물에 비해 매우 높은 가치를 지닌다고 볼 수 있다. 국가 운영 전반에 걸친 위와 같은 막중한 권한과 연동하여 국가적 역사적으로 고도의 중요성 및 가치를 보유할 뿐만 아니라, 국민적 관심사 및 활용성 역시 매우 크기 때문이다. 이러한 연유로 우리나라와 유사한 대통령제를 채택하고 있는 미국에서는 1978년 대통령기록법을 별도로 제정하여 운영하고 있으며, 아울러 보존 가치가 전혀 없는 일부를 제외하고 기본적으로 영구보존 대상으로 삼고 있다.

우리나라에서도 대통령기록물이 지닌 중요성을 고려하여, 지난 2007년도에 대통령기록물 관리에 관한 법률(이하 대통령기록법으로 약칭)을 제정하였다. 이 법에서는 대통령기록물의 정의와 범위를 구체적으로 정의하였을 뿐만 아니라 대통령기록물 이관 체계를 정비하고 공개 및 활용 체계를 개선시키며 지정기록 제도 등 보호 체계를 구축하는 등 대통령기록물을 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 장치를 구축하였다(조영삼, 2009; 이영학, 2012).

하지만 대통령기록물의 평가(Appraisal)<sup>1)</sup>와 관련해서는 제도적 기반

이 매우 취약하다. 현행 대통령기록법에는 보존기간이 만료된 기록물에 대해 수행되는 폐기심사 및 심의 등 폐기 조항만 존재할 뿐, 대통령기록물의 평가에 대한 제도적 근거는 부재하다. 이러한 연유로 현재 대통령기록물은 공공기록물과 동일한 방식으로 평가가 수행되고 있으며, 이로 인해 실제 평가제도 운영상 다양한 문제들이 나타나고 있다. 넓은 의미에서 볼 때 대통령기록물도 공공기록물의 범주에 포함된다고 볼 수 있지만, 단위과제라는 기능 단위에 보존기간을 적용하는 공공기록물의 평가 방식 적용은 대통령기록물이 지닌 중요성 및 특성을 반영하지 못하기 때문이다.

바로 이러한 점에서 대통령기록물 평가에 대한 논의를 본격적으로 착수할 필요가 있다. 대통령기록물이 지닌 국가적 중요성 및 상징성을 고려할 때 일반 공공기록물과는 다른 대통령기록물의 평가에 대한 새로운 방향성 설정이 필요하기 때문이다. 현재 우리나라에서 대통령기록물의 평가에 대한 연구는 매우 미진한 실정이다. 이원규(2017)는 대통령기록법의 주요 내용을 고찰하는 과정에서 평가에 관한 조항이 부재한 점을 지적하며 향후 이에 대한 연구 수행의 필요성을 제기하였다.

- 
- 1) 기록관리학 영역에서 평가(Appraisal)는 가치 있는 기록을 선별하고 불필요한 대상을 폐기할 목적으로 수행되는 고유의 절차를 의미한다. 일반적으로 종이기록 환경에서는 라이프사이클 단계와 연동하여 사후적으로 평가가 수행되었지만, ISO 15489: 2016에서도 제시한 바대로 최근의 전자기록 환경에서는 생산 이전 단계부터 사전적인 업무분석과 연계해 기능상의 중요도에 따라 보유기간을 결정하는 행위로 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 우리나라에서는 업무분석을 통해 도출된 정부기능분류체계상의 단위과제에 사전적으로 보존기간을 책정하는 것이 본원적 의미의 평가에 해당한다고 볼 수 있다. 현재 대통령기록법에서도 평가라는 용어를 사용하고 있다. 대통령기록법 22조 2항에서 대통령기록관의 역할 중 하나로 대통령기록물의 수집·분류·평가·기술·보존·폐기를 언급하고 있으며, 동 시행령 7조에서도 보존기간이 만료된 30년 및 준영구 기록을 대상으로 한 평가 및 폐기 절차를 규정하고 있다. 하지만 이러한 평가 개념은 ‘평가한다’라는 동사를 일반 명사로 치환한 것으로, 무분별한 폐기를 방지하고 폐기의 신중성을 기하기 위해 실제 폐기 전 기록의 가치를 재확인하는 공공기록법상의 폐기심사 및 심의에 해당하는 것이라 할 수 있다.

국가기록원(2019)은 실무 수행의 관점에서 파악된 보존기간 책정 및 폐기심의 실태와 문제점을 생산기관, 기록관, 대통령기록관별로 구분하여 제시하였다. 그리고 윤은하(2023)는 우리나라 폐기심사·심의에 해당하는 대통령기록물 재평가와 관련해 현행 제도 및 미국 사례에 대한 고찰을 바탕으로, 대통령기록물 재평가를 위해 고려될 필요가 있는 이슈들을 네 가지 차원에서 제시하였다.

이에 본고에서는 이러한 선행 연구들을 기반으로 대통령기록물의 중요성 및 특성을 반영한 평가제도 수립을 위해 논의될 필요가 있는 사안들을 분석하고자 한다. 이를 위해 우선 2장에서는 대통령기록물의 중요성 및 가치를 논의하기 위한 전제로, 우리나라 헌법에 규정된 대통령이 지닌 권한과 책무를 고찰하였다. 이어 3장에서는 현재 운영되고 있는 대통령기록물의 평가제도 및 방식을 살펴본 다음, 여기서 나타나는 문제점들을 대통령기록물의 특성과 연동하여 분석하였다. 이를 기반으로 4장에서는 향후 우리나라 대통령기록물 평가 체제 재정립을 위해 기록관리 공동체에서 공론화될 필요가 있는 사안들을 다섯 가지 관점에서 제시하였다.

## 2. 대통령 중심제에서 대통령기록물의 중요성

대통령기록물의 평가와 관련하여 대통령기록물이 지닌 중요성 및 가치를 논의하기 위해서는 우선적으로 대통령이 지닌 권한과 책무를 간략히 환기할 필요가 있다. 대통령이란 용어는 특정 영역을 다스리는 사람이라는 한자인 ‘통령’(統領)에 한 국가 전체를 총체적으로 운영한다는 점에서 ‘대’(大)를 붙여 호칭한 것에 기원을 둔 것으로, 대통령제는 대통령을 국가 수반으로 하는 정치 체제를 의미한다. 우리나라에 대통령제를 처음으로 채택한 것은 1919년 중국 상해에 설립된 임시정부로, 1948

년 8월 15일 대한민국 정부가 공식적으로 출범한 이후 제2공화국을 제외하고 현재까지 대통령제를 채택하고 있다.

대한민국 헌법 67조 1항을 근거로 국민의 보통·평등·직접·비밀선거를 통해 선출되는 대통령은 헌법에 명시된 헌법기관으로, 국가의 원수이자 외국에 대한 대표자이며, 아울러 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무와 함께 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 지닌 자이다(대한민국 헌법 66조). 대한민국 전체를 총괄하는 최고위직 공무원으로 대통령은 다방면의 영역과 관계를 맺으며 막대한 권한 및 책무를 부여받게 된다.<sup>2)</sup>

우선 국가 및 헌법 수호자로 국가의 독립, 영토의 보존, 국가의 계속성과 헌법 수호에 대한 책무를 지니며, 이를 위해 긴급명령권, 계엄선포권, 긴급재정경제처분 및 명령권, 위헌정당해산제소권 등을 발동할 수 있는 권한을 지닌다. 또한 국정의 통합조정자로 국가 기능의 효율성 유지 및 국론의 통일, 입법 사법 행정 3권을 통합 및 조정할 책무를 지니며, 국가 원수로서 외교, 국방, 통일 등 국가 안전에 관한 중요 정책에 관해 국민투표를 부의할 수 있는 권한을 부여받는다. 아울러 대통령은 대외적인 외교 책임자로 외국과의 조약체결 및 비준, 외교사절 신임 및 파견, 외국에 대한 선전포고 및 강화조약을 체결할 수 있는 권한을 지니며, 국군의 최고 통수권자 및 헌법기관의 구성자로 전 군에 대한 군령권(軍令權)과 군정권(軍政權)을 지님과 함께, 헌법재판소장 및 헌법재판소 재판관(3인), 중앙선거관리위원회 위원(3인)의 임명권을 지닌다.

이와 더불어 3권 분립제를 채택하는 우리나라에서 대통령은 행정부의 수반으로서의 기능과 함께 입법부 및 사법부에 관한 권한 역시 부여받는다. 우선 행정부의 수반으로서 대통령은 행정 집행에 관한 최종적

---

2) 우리나라에서 대통령이 지닌 권한 및 책무에 대한 아래의 내용은 대한민국 헌법(헌법 제10호 전부개정 1987.10.29) 및 정종섭(2015), 함성득(2016), 허영(2023)을 참고하여 작성한 것임을 밝힌다.

인 정책 결정 및 법률 집행을 수행함과 동시에 국무총리, 국무위원, 각 정부 부처의 장 및 공무원을 임명하는 정부 구성권을 지니며, 행정부의 모든 구성원에 대한 최고의 지휘 감독권을 행사하고 국무회의 의장으로서 국무회의를 소집 주재할 수 있는 권한이 주어진다. 그리고 입법부에 관한 권한으로는 헌법 개정안 제안권, 법률안 제출 및 공포권, 법률안 거부권, 행정입법권과 함께 국회 임시회 소집 요구권 및 국회 출석 발언권 등을 부여받으며, 사법부에 대해서는 대법원장 및 대법관 임명권, 위헌정당해산 제소권, 사면 및 감형권 등을 지니게 된다.

헌법을 근거로 하는 이러한 공식적인 권한 및 책무 외에도 우리나라 대통령은 비공식적인 책무 또한 지닌다. 먼저 여당 및 야당 등 정치단체와 국정 운영 전반에 관해 협의를 수행하게 되며, 국민, 시민단체, 기타 이익단체와의 직간접적 접촉을 통해 민의를 수렴하고 이를 정책에 반영할 책무를 지닌다. 아울러 국민의 자유와 복리를 증진시키고 민주 복지 사회를 건설하며 민족문화를 창달시키는 등의 책무가 주어진다.

이와 같이 살핀 바대로 대한민국 헌법에서 규정하고 있는 대통령의 권한과 책무는 실로 막대하다고 할 수 있다. 국가의 원수이자 외교상의 대표자, 국군의 통수권자임과 동시에 행정부의 수반으로서 다방면에 걸친 막강한 권한을 행사하며, 입법부 및 사법부, 헌법기관, 정당, 시민단체 등과 상호작용하며 국가를 총체적으로 통치하는 책무를 지닌다. 특히 우리나라는 대통령제를 채택하고 있는 다른 국가들에 비해 보다 강력한 대통령제를 운영하고 있는데, 입법부 및 사법부에 대한 우월성을 향유하면서 긴급명령권, 헌법개정안 제안권, 국민투표부의권 등의 비상적 권한들을 행사해 왔다(함성득, 2003, 83-84).

이는 곧 우리나라에서 대통령기록물이 지닌 중요성 및 가치와 연동된다고 볼 수 있다. 대통령의 국법상 통치 행위는 문서로써 수행함을 염두에 둘 때(대한민국 헌법 82조) 대통령기록물은 대통령이 수행하는

국가 통치상의 막대한 권한 및 책무 수행 내역이 투영되어 있고, 아울러 국민, 행정부, 입법부, 사법부, 헌법기관, 군, 정당, 외국 정부, 시민단체 및 각종 이익단체 등 대통령이 관계하는 수많은 이해당사자와의 상호작용 내역이 반영되어 있는 등 정치·경제·사회·문화 등 국가의 거의 모든 영역에 걸친 사회상 및 집단기억을 대표한다고 볼 수 있다. 이와 같은 측면에서 대통령기록물은 국가 원수이자 상징으로서 대통령이 지닌 막중한 권한만큼 공공기록물의 최고 정점이라는 속성을 지니며(조민지, 2006, 158), 국민의 삶에 중대한 영향을 미치고 국가의 역사를 증거하는 가장 중요한 공공기록물이라 할 수 있다(이상민, 2008, 285).

이상과 같은 점을 고려할 때 우리나라에서 대통령기록물은 국가적, 역사적, 사회적 등 다양한 측면에서 매우 높은 보존 가치를 지닌다고 할 수 있다. 이러한 대통령기록물의 중요성 및 가치는 일반 공공기록물과는 다른 평가에 대한 접근을 필요하게 한다. 그럼 다음 장에서는 우리나라의 현행 대통령기록물 평가 논리 및 방식을 고찰한 다음, 여기서 나타나는 문제점들을 분석하도록 하겠다.

### 3. 현행 대통령기록물 평가제도 및 방식

우리나라의 대통령기록물 평가 논리 및 방식은 일반 공공기록물과 동일하게 운영되고 있다. 현행 대통령기록법에는 평가에 관한 조항이 부재하다. 대통령기록법 22조에 대통령기록관의 업무 중 하나로 ‘수집·분류·평가·기술·보존·폐기’를 제시하고 동법 시행령 7조에 대통령기록물의 평가 및 폐기 절차를 규정하고 있지만, 이는 보존기간이 만료된 30년 이하 및 준영구 기록물에 대한 폐기심사 및 심의에 관한 것으로 보존기간 책정을 통해 수행되는 평가와는 무관하다.

다만 이 법에 규정하지 않은 사항은 공공기록물 관리에 관한 법률

(이하 공공기록법으로 약칭)을 적용한다는 4조를 근거로, 대통령기록물 평가시 공공기록물과 동일한 1년, 3년, 5년, 10년, 30년, 준영구 및 영구란 7종의 보존기간을 그대로 적용하고 있다. 단 대통령기록물 생산기관장은 대통령기록관장과 협의하여 보존기간 구분 및 책정 기준을 달리 정할 수 있다는 동법 6조 4항을 근거로, 일부 생산기관에서는 ‘차기 대통령 임기’ 및 ‘현 대통령 임기’를 추가해 활용하고 있다(국가기록원, 2019, 10). 이는 5년 단임제를 채택하고 있는 우리나라 상황에서 대통령기록물의 특성상 보존기간이 임기와 연동해야 한다는 점을 반영한 것으로, 대통령 임기 관련 보존기간을 신설한 것이라 할 수 있다.

본원적 의미의 평가라 할 수 있는 보존기간의 책정 방식 역시 대통령기록법 4조를 근거로 공공기록물과 동일한 방식으로 수행된다. 이에 대통령기록물 생산기관에서는 공공기록법 시행령 22조를 근거로 생성된 기록을 기능분류체계에 따라 분류한 다음 26조를 근거로 기능분류체계상의 단위과제에 보존기간을 책정하게 되며, 이와 더불어 업무 과정에 기반을 둔 기록관리기준표를 작성·운영하도록 규정한 25조를 준용하여 보존기간 및 보존기간 책정 사유, 보존장소, 보존방법, 공개여부 등 관리기준을 수립하게 된다.

이러한 점을 감안할 때 현행 우리나라의 대통령기록물 평가는 기능분류체계상의 단위과제에 보존기간 책정하는 방식으로 행해지는 공공기록물의 평가와 동일한 방식으로 수행된다고 볼 수 있다. 그럼 여기서 근본적인 의문을 제기할 수 있다. 강력한 대통령제를 채택하고 있는 우리나라에서 대통령기록물의 평가를 일반 공공기록물과 동일하게 수행하는 것이 과연 타당한가라는 점이다. 한 국가에서 대통령이 지닌 직위상의 위계는 차치하고라도, 일반 공공기록물의 평가 방식은 대통령기록물의 평가에 일정 한계를 지닐 수밖에 없기 때문이다.

이는 우선 공공기록법상의 보존기간 적용에서부터 문제로 떠오른다. 공공기록물과 동일한 보존기간 유형을 적용시키는 것은 대통령기록물

이 지닌 중요성 및 특성을 반영하지 못한다는 점에 있다. 공공기록법 시행령 26조에서 제시하는 1년, 3년, 5년, 10년, 30년, 준영구 및 영구란 보존기간은 기본적으로 일반 공공기관에서 생성되는 기록물의 성격을 반영한 것이라 할 수 있다. 공공기관의 운영 및 업무수행을 위한 행정적 필요, 증빙적 목적과 함께 역사적 가치 등을 일곱 개의 범주로 구분한 것으로, 고도의 역사적 가치가 우선시되는 대통령기록물에 동일하게 적용시키는 것은 숙고할 필요가 있다. 아울러 이러한 보존기간은 본래 대량으로 생성되는 기록물에 대해 보유될 필요가 있는 최소한의 기간을 부여한 후, 해당 기간이 만료되면 대부분을 폐기하고 영구로 책정된 소수의 대상만을 보존한다는 기본 사고가 내재된 것으로, 국가적 사회적 역사적 중요성과 함께 국민의 관심사 및 활용적 가치 역시 매우 높은 대통령기록물에 그대로 적용하는 것은 타당하지 않다.

한시 보존기간의 적용에서도 현실적 문제가 발생한다. 1년, 3년, 5년이란 보존기간은 대통령기록물의 특성에 부합하지 않는다. 이러한 보존기간은 일반적으로 처리과 수준의 일상적 업무와 관련해 단기간의 참고 필요성을 지닌 대상, 각종 증명서 발급과 관련된 기록, 기관 간의 단순 자료 요구, 업무 연락, 통보, 조회 등과 관련된 기록 등에 부여되는 것으로, 대통령기록물의 중요성 및 정치적 민감성 등을 감안할 때 과연 적용이 필요한가라는 점에 있다(윤은하, 2023, 50). 특히 5년 단임제를 채택하고 있는 우리나라 현실에서 대통령기록물은 대통령 임기라는 특수한 시간적 제약을 가지고 생산 관리되며, 아울러 한시 조직으로서의 성격이 강한 대통령기록물 생산기관의 특성을 감안할 때 이러한 보존기간 적용은 별다른 의미를 지니지 못한다(국가기록원, 2019, 13-14).

하지만 무엇보다 재검토되어야 하는 점은 평가 방식상의 문제이다. 현재 우리나라 공공기록물의 기록물의 평가 방식은 전자기록 환경을 맞아 보편적으로 수용되고 있는 기능평가 논리를 반영한 것으로, 이는

사전적인 업무분석과 함께 업무 기능상의 중요도 분석을 근간으로 한다. 이에 사전적인 업무분석 결과라 할 수 있는 정부기능분류체계상의 단위과제에 업무 기능상의 중요도를 기반으로 보존기간을 부여하는 방식으로 평가가 수행된다고 할 수 있다. 그러나 대통령기록물을 일반 공공기록물과 동일하게 단위과제 단위에 보존기간을 책정하는 방식으로 평가를 수행하는 것은 두 가지 측면에서 재숙고될 필요가 있다.

첫 번째는 기능평가 논리의 핵심이라 할 수 있는 사전적인 업무분석이 미흡하다는 점이다. 기능평가는 다양한 ICT 기술상의 복잡한 프로세스를 통해 기록이 생성되는 환경에서 업무와 기록을 연계시킴과 아울러, 업무상의 맥락 속에서 기록이 지닌 필요성을 판단하기 위해 사전적인 업무분석을 기반으로 한다. 내용과 구조, 맥락이 서로 분리되어 존재하는 수많은 0과 1의 비트스트림 가운데 행위에 대한 신뢰할 수 있는 증거를 기록으로 획득함과 더불어, 업무 분류체계의 수립 및 이를 통한 기록의 맥락 확보가 필수적이기 때문이다(김명훈, 2007, 154-157). 바로 이러한 배경에서 ISO 15489: 2016에서는 평가를 '어떤 기록이 생산되고 획득될 필요가 있으며, 얼마 동안 그 기록이 유지될 필요가 있는지를 결정하기 위해 업무 활동을 분석하는 프로세스'로 정의하는 것이다(KS X ISO 15489: 2016, 7.1).

하지만 현행 대통령기록물 평가에서는 기능평가의 핵심인 사전적인 업무분석이 불충분하다. 대부분의 대통령기록물 생산기관에서는 사전적 업무분석이 철저히 수행되지 않으며, 특히 한시 기구로서의 성격을 지닌 대통령 자문기관들의 경우 기록물관리 전문요원의 미배치 및 기록관리에 대한 인식 부족 등의 사유로 인해 업무분석이 매우 미흡하게 이루어지고 있다(국가기록원, 2019, 11). 이는 곧 공공기록법을 근거로 한 현행 대통령기록물의 평가는 제대로 수행될 수 없음을 의미한다. 단위과제라는 기능 단위에 공공기록법 시행령 별표 1을 참고한 보존기간 유형 중 하나를 선택하는 방식은 엄밀한 의미의 기능평가가 아닌 미시

적 평가와 다를 바 없기 때문이다.

두 번째는 대통령기록물에 대한 기능평가 방식의 적용이 과연 타당한가라는 점이다. 기실 전자기록 환경에서 기능평가를 수행하는 이유는 수많은 디지털 객체 중 가치를 지닌 대상을 증거성 및 맥락성을 확보한 기록으로 획득하기 위함이지만, 또 다른 한편으로는 방대한 생산량을 특징으로 하는 전자기록의 경우 3~5%의 영구보존 대상을 선별하기 위해 개별 기록물의 가치를 일일이 살펴보는 것은 비효율적이라는 평가상의 경제성 논리 역시 반영된 것이다(McInnes, 1998, 214). 이러한 점을 고려할 때 기능평가는 대다수 기록의 효율적 처리 및 소수의 영구보존 기록 선별을 주목적으로 하는 공공기록물의 평가 방식에 적합하다고 할 수 있다.

또한 기능평가는 기록의 내용적 가치 선별에는 일정 한계를 지닌다. 업무기능에 대한 세밀한 분석을 기반으로 수행된다는 점에서 업무적 가치나 설명책임 및 법적 규정적 요건, 위험평가 등과 같은 기록이 지닌 업무 기능상의 필요성을 구체적으로 파악할 수 있게 해주며, 아울러 업무상의 맥락 속에 평가를 수행할 수 있게 하는 강점을 지닌다. 하지만 동전의 양면처럼 기록물의 내용 속에 함유된 소위 2차적 가치 선별에는 한계를 지닐 수밖에 없다. 사전적인 업무분석을 통해 수행되는 관계상 역사적 사회적 연구적 가치 등 영구보존 대상의 선별을 위한 평가 방식으로는 적절치 않기 때문이다(Man, 2005, 31; Mills, 2005, 2; Twigge, 2005, 21). 이러한 면에서 기능평가는 국가적 역사적으로 매우 높은 내용적 가치를 지닌 대통령기록물의 평가 방식으로 과연 타당한가라는 의문이 제기된다.

이와 동일한 맥락에서 단위과제 보존기간의 상속 방식 역시 문제로 떠오른다. 현행 대통령기록물 평가 방식에서는 단위과제에 보존기간을 부여하면 그 산하의 기록물철 및 기록물건에 모두 동일한 보존기간이 상속된다. 하지만 이러한 보존기간의 상속 방식은 공공기록물의 경우

에도 문제로 제기되었다. 단위과제 기반 기능평가를 기록의 가치평가에 그대로 적용할 경우 가치 있는 기록을 선별하기 어려우며, 실제 단위과제 안에 다양한 가치를 지닌 기록이 편재된 경우가 다수 존재한다는 점에서다(설문원, 2013, 232, 241-242). 이는 대통령기록물도 마찬가지이다. 특히 국가적 역사적으로 대통령기록물이 지닌 내용상의 가치를 감안할 때, 단위과제라는 기능이 지닌 가치와 개별 기록물의 가치를 동일시하는 것은 더욱더 문제가 된다. 따라서 대통령직이 지닌 권한 및 국가적 중요성과 연동되어 가치가 매우 높고, 또한 맥락과 함께 개별 기록물별로 지니는 내용적 가치 역시 중시될 필요가 있는 대통령기록물에 공공기록물과 동일한 기능평가 방식을 적용하는 것이 과연 적절한지 신중히 재검토될 필요가 있다.

이상에서 고찰한 바와 같이 공공기록물과 동일한 평가 방식을 적용하는 현행 대통령기록물의 평가는 다양한 문제들을 지니고 있다. 넓은 의미에서 볼 때 대통령도 공공기관 중 하나라는 점에서 대통령기록물로 공공기록물의 범주에 포함된다고 볼 수 있지만, 동일한 평가 논리 적용은 일정 한계를 지닌다. 단위과제라는 기능 단위에 기능상의 중요도를 기반으로 보존기간을 부여하는 공공기록물 중심의 평가 방식은 대통령기록물이 지닌 고유 성격을 반영하지 못하기 때문이다. 이처럼 우리나라에서 대통령기록물이 지닌 국가적 역사적 사회적 가치를 감안할 때 일반 공공기록물과는 다른 대통령기록물의 평가에 대한 새로운 방향성 설정이 필요하다. 이에 다음 장에서는 우리나라 대통령기록물 평가 체제 재정립을 위해 논의될 필요가 있는 사안들을 다섯 가지 관점에서 제시하도록 하겠다.

## 4. 대통령기록물 평가제도 재정립 방향 제언

### 1) 평가 사고의 전환

우리나라 대통령기록물 평가제도 재정립을 위해서는 우선적으로 평가 개념에 대한 사고의 전환이 필요하다. 기본적으로 평가는 방대한 생산량을 특징으로 하는 현대 기록관리 환경에서 공공기록물을 중심으로 형성된 사고이기 때문이다. 기록관리학 영역에서 평가는 가치 있는 기록을 선별하고 불필요한 대상을 폐기할 목적으로 수행되어 왔다. SAA(2005)에서는 보존할 만한 충분한 가치를 지니기 때문에 기록보존기관으로 이관할 대상을 선정하고, 법적 요건 및 현재적 미래적 활용성에 근거하여 기록이 보존되어야 할 보유기간을 결정하는 절차로 정의하고 있으며, ICA(1999)에서는 기록이 지닌 행정적, 법적, 재무적 가치 및 증거적 정보적 가치와 함께 타 기록과의 관계 등을 기반으로 고유의 가치를 결정하여 처분에 대한 근거를 제공하는 기록관리 활동으로 정의 내린다. 아울러 최근의 전자기록 환경에서 평가 개념을 새롭게 정립한 ISO 15489: 2016에서는 어떤 기록이 생산되고 획득될 필요가 있으며 얼마 동안 그 기록이 유지될 필요가 있는지를 결정하기 위해 업무 활동을 분석하는 프로세스로 정의하고 있다.

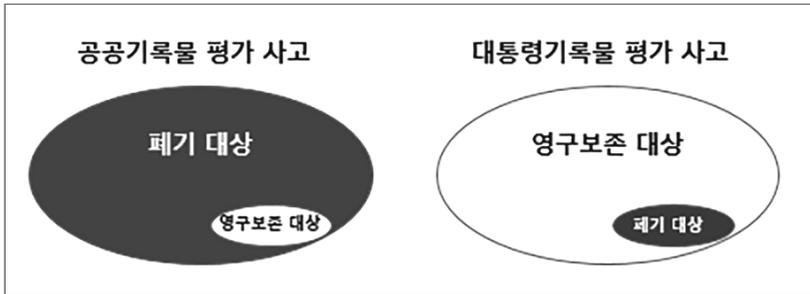
이러한 평가 개념에는 양면성이 존재한다. 하나는 영구적으로 보존할 가치를 지닌 대상을 선별한다는 측면이며, 다른 하나는 필요한 기간 동안 보존한 후 폐기한다는 측면이다. 동전의 앞뒤와 같은 이러한 양면성은 평가를 정의하는 핵심적인 요소들이지만, 그 개념적 기원을 고찰한다면 전자보다는 후자의 측면에서 출발한다고 볼 수 있다. 20세기 초반 이후 공공기록물을 중심으로 정립된 현대적 의미의 기록 평가는 당초 생산량 급증 및 보존비용 증가에 따른 폐기 목적에서 시작되었기 때문이다. 가령 1940년대 중반 미국의 정부행정기구위원회에서 매년 대

량의 불필요한 기록 처리를 통해 절감할 수 있는 예산을 40억 달러로 추산하는 것처럼(Krauskopf, 1958, 391), 20세기 이후 국가 규모의 확대 및 사무 기술의 진전 등으로 인한 공공기록물 생산량의 대폭적인 증가, 1차 및 2차 세계대전을 거치면서 가중된 전시기록의 대량 누적 등으로 인한 기록의 보존에 소요되는 비용 지출이 확대됨에 따라 대량의 기록 폐기 필요성이 급증하게 되었다.

바로 이러한 배경에서 현대적 의미의 평가는 통제할 수 없을 정도로 생성되는 공공기록물을 중심으로 형성된 절차로, 관리 및 보존에 소요되는 막대한 비용 절감을 목적으로 대량의 불필요한 기록을 폐기한 후, 궁극적으로 영구적으로 보존할 가치를 지닌 소수의 기록만을 남긴다는 기본 사고를 지닌다. 이와 같은 측면에서 공공기록물의 평가 목적은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 보존기간 책정을 통한 가치 구분 및 처리에 대한 근거 제공
- 보존기간이 종료된 대량의 기록 폐기
- 소수의 영구보존 대상 선별

〈그림 1〉 공공기록물과 대통령기록물 평가 논리 비교



하지만 대통령기록물은 이와는 다른 평가상의 접근이 필요하다. 그

이유는 정부기관들에서 생성되는 일반 공공기록물과는 다른 차원의 중요성 및 가치를 지니기 때문이다. 앞선 2장에서 고찰한 바대로, 강력한 대통령제를 채택하고 있는 우리나라에서 국가 전반에 걸쳐 대통령이 지닌 권한 및 책무는 실로 막대하다. 이러한 점에서 대한민국 건국 후 국가 통치 및 정책 과정에서 대통령은 가장 핵심적인 영향력을 발휘한 참여자로 군림해 왔으며, 정부 부처의 관료와 대통령의 관계는 대통령이 주가 되는 대리인 관계(principal-agent relationship)를 지속해 왔다(함성득, 2003, 83-84). 즉 국가의 통치 및 정책 결정 주체는 대통령이며, 정부 부처는 대통령이 허용하는 범위 내에서의 자율권을 가지고 정책을 집행하는 역할을 수행한다는 것이다. 이처럼 대통령이 지닌 국가 통치상의 막대한 권한 및 책무는 대통령직 수행 과정에서 생성되는 기록물에도 그대로 반영되게 된다. 바로 이러한 측면에서 대통령기록물은 국가적 역사적 사회적으로 일반 공공기록물과 비교할 수 없는 매우 높은 중요성 및 가치를 지닌다고 볼 수 있다.

결국 기록의 평가 관점에서 볼 때 대통령기록물은 일반 공공기록물에 비해 다음과 같은 특성을 지닌다고 할 수 있다.

- 매우 높은 국가적 역사적 사회적 문화적 가치 보유
- 대통령과 관련해 수량 및 범위가 한정
- 개별 기록물의 내용적 가치 선별 중요
- 정치적 민감성 및 다방면의 활용성 보유
- 전담 영구기록물관리기관 보유 등

이러한 점을 고려할 때 대통령기록물에 대한 평가는 <그림 1>에서 제시된 바와 같이 일반 공공기록물과는 다른 차원에서 접근해야 한다. 대통령기록물이 지닌 역사적 사회적 문화적 가치 및 활용성을 감안할 때, 방대한 양의 기록물 중 대부분을 폐기하고 극소수의 영구보존 대상

을 선별한다는 기존의 사고를 지양할 필요가 있다. 또한 대통령기록물이 지닌 내용상의 중요도를 고려할 때 평가상의 기능적 접근보다는 개별 기록물의 내용적 가치 판단에 우선점을 두어야 하며, 아울러 대통령기록물이 지닌 중요성 및 관리, 보존 여건을 감안할 때 대부분을 영구보존 대상으로 선별하고 극소수의 불필요한 대상만을 폐기한다는 차원에서 인식되어야 한다.

## 2) 영구보존 대상으로서의 인식 정립

이러한 평가 사고의 전환을 위해서는 대통령기록물은 곧 영구보존 대상이라는 인식의 정립이 전제될 필요가 있다. 우리나라와 같은 강력한 대통령제를 운영하고 있는 미국의 경우 대통령기록물은 기본적으로 영구보존 대상으로 간주한다. 1978년 제정된 미국 대통령기록법은 레이건 대통령 직무 시작 직후인 1981년 1월 20일부터 생성된 대통령 및 부통령의 공적 기록관리에 적용되는데, 대통령기록물의 범주를 대통령 및 대통령의 직접적인 참모와 함께, 대통령 업무의 지원 내지 자문 기능을 수행하는 대통령집행부(Executive Office of the President)에서 생산, 접수된 대상으로 정의한다(44 U.S.C. §2201(2)). 이러한 정의를 기반으로 미국 대통령기록물 관련 각종 규정 및 지침 등에서는 대통령기록물을 영구보존 대상으로 인식하는데, 이는 정부에서 가장 높은 수준의 정책 및 활동을 문서화하기 때문에 궁극적으로 대중의 접근 및 활용을 위해 영구적으로 보존할 필요가 있다는 사고에 기반을 둔 것이다(NARA, 2022, 5). 이러한 의미에서 모든 대통령기록물은 별도의 평가를 수행하지 않으며, 생산과 동시에 영구보존 대상으로서의 위상을 지닌다고 할 수 있다(Stuessy, 2022).

단 일부 예외적인 경우에 한해 폐기할 수 있는 단서를 설정하는데, 이는 현직 대통령 재임 시와 퇴임 후로 양분된다. 먼저 현직 대통령 임

기 중 불필요한 대상에 한정해 국립기록청장에게 폐기를 요청할 수 있는데, 이 경우 행정적·역사적·정보적·증거적 가치가 없는 대통령기록물의 처분계획에 대해 국립기록청장의 의견을 서면으로 승인을 받고, 아울러 대통령기록물의 처분계획에 대해 미국 상원의 법규행정위원회(Committee on Rules and Administration)와 정무위원회(Committee on Governmental Affairs) 및 하원의 운영위원회(Committee on House Oversight)와 정부운영위원회(Committee on Government Operations)의 자문 결과 의회가 특별한 관심을 갖지 않고 공익에 위배되지 않는다고 판단한 경우 폐기가 가능하다(44 U.S.C. §2203 (c), (e); 36 CFR §1270.30 (a), (b)).

또 하나는 현직 대통령 퇴임 후의 폐기이다. 대통령 임기 종료와 동시에 대통령기록물의 관할권은 국립기록청장에 귀속되는데, 국립기록청장은 행정적·역사적·정보적·증거적 가치가 불충분하여 지속적으로 보존할 필요가 없다고 개별 대통령기록관장이 판단한 대통령기록물을 폐기할 수 있도록 하고 있다(44 U.S.C. §2203 (g); 36 CFR §1270.32 (a)). 중복본이나 대용량 스팸메일 등 아무런 보존 및 활용 가치를 지니지 않는 기록을 대상으로 하는 이러한 폐기가 확정된 경우 국립기록청장은 실제 폐기 60일 전에 연방관보에 해당 내역을 고시해야 하는데, 여기에는 폐기 대상 대통령기록물 목록 및 개요와 함께 폐기 사유를 명시하도록 하고 있다(36 CFR §1270.32 (b), (c)).

대통령기록물을 영구보존 대상으로 간주하는 이러한 사고는 썬테·로어 모델을 적용시켜 해석해 볼 수 있다. 현대 기록생산 환경에서 방대한 양의 기록 통제가 더욱 어려워지는 상황에서 독일의 썬테(Sante)와 로어(Rohr)는 기록의 평가에 출처주의 원칙을 적용시켜, 정부기관이 지닌 국가상의 기능적 중요성에 따른 기록의 선별을 주장하였다. 즉 국가 차원의 관점에서 볼 때 가장 가치 있는 기록은 헌법기관 등 권한 및 기능적 위계가 높은 기관의 기록으로, 이에 방대한 양의 기록 선별보다

는 기관의 선별에 초점을 맞추어야 한다는 것이다(Booms, 1987/2005, 189-191). 이는 곧 기록 생산자의 지위와 권한은 생성된 기록의 가치에 투영된다는 사고를 기반으로 한 것으로, 정부기관이 지닌 권한 및 기능적 위계와 기록의 가치를 동일시한 것이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 대통령은 한 국가의 총괄하여 통치하는 최상위 헌법기관으로, 여기서 생성된 대통령기록물 역시 한 국가에서 가장 높은 가치를 지닌 대상이라고 할 수 있다.

이처럼 대통령기록물을 영구보존 대상으로 간주하는 미국의 사례는 우리나라의 대통령기록물 평가에 시사하는 바가 크다. 기실 우리나라에서도 대통령기록물은 곧 영구보존 대상이라는 사고를 지녀왔다. 물론 대통령기록물에 대한 체계적인 이관 체계가 수립되기 이전이기는 하지만, 1987년 정부공문서규정에서 대통령기록물의 관리에 대한 근거를 마련한 이후 대통령기록법이 제정되기 이전까지 대통령기록물의 폐기를 금지하고 전량 보존하도록 하였다. 하지만 2007년 대통령기록법 제정 이후 대통령기록물에 대한 폐기 조항이 마련되었고, 아울러 동법 4조를 근거로 공공기록물과 동일한 평가 방식을 적용시켜 대통령기록물 평가상의 다양한 문제들이 나타나게 되었다.

대통령기록물은 국가적으로 사회적으로 역사적 관점에서 볼 때 공공기록물에 비해 매우 높은 가치를 지닐 뿐만 아니라, 국민의 관심사 및 활용적 가치 역시 매우 크다. 특히 현직 대통령에게 광범위한 영역에서 보다 강력한 권한을 부여하는 우리나라의 경우 대통령기록물이 지닌 중요성은 더욱더 부상된다고 볼 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 대통령기록물이 지닌 국가적 중요성 및 관리, 보존 여건을 감안해, 대통령기록물은 보존할 가치가 전혀 없는 일부를 제외한 대부분을 영구보존 대상으로 인식하는 전략적 발상을 고려할 필요가 있다.

### 3) 극소수의 폐기 대상 선별

이의 연장선 상에서 방대한 양의 생산 기록물 중 소수의 영구보존 대상의 선별에 주안점을 두어 온 공공기록물의 평가와 달리, 대통령기록물은 보존할 가치를 지니지 않는 극소수의 폐기 대상 선별에 초점을 맞출 필요가 있다. 우리나라에서 대통령기록물은 국가 및 사회, 역사적으로 매우 높은 가치를 보유할 뿐만 아니라, 공공기록물에 비해 상대적으로 보존 가능한 범위 내의 생산량을 지니기 때문이다. 특히 최근 디지털 기술의 발전은 평가의 필요성을 종이기록 시대에 비해 완화시키고 있는 추세이다. 디지털 기술의 진전으로 저장 비용이 감소하고 저장 용량은 거의 무한대에 가까이 증가한 상황에서, 예전과 같은 저장 공간 및 비용 절감을 주목적으로 한 평가 및 폐기의 필요성은 크게 감소되는 추세이다(Bailey, 2008, 97-102). 아울러 다양한 컴퓨팅 장치 및 ICT 기술을 기반으로 한 디지털 정보의 활용성과 함께 이를 통한 새로운 가치의 창출이 보편화된 상황에서, 모든 것을 보존하는 것이 평가 및 폐기에 소요되는 비용의 상쇄가 가능해지고 있다(Gilliland, 2014, 54-55). 이러한 점을 감안할 때 대통령기록물의 평가의 핵심은 영구보존 대상의 선별보다는 극소수 폐기 대상의 선별에 주안점을 두어야 한다.

미국 대통령기록물의 실제 폐기 사례는 이와 같은 측면에서 참고할 만하다. 앞서 설명한 바대로 재임 중인 대통령기록물의 폐기는 국립기록청장의 서면 동의 및 상·하원 관련 위원회의 자문을 거쳐 현직 대통령이 수행할 수 있도록 하고 있는데, 보존할 가치를 지니지 않는 극히 예외적인 대상에 한정해 실제 폐기를 집행하였다. 부시, 오바마, 트럼프 대통령의 경우 디지털 시스템 기술의 보편적인 활용에 따른 양적 증가로 보존 가치가 전혀 없는 전자기록 사본을 폐기하였으며, 아울러 레이건, 부시, 클린턴, 오바마, 트럼프 대통령 및 다수 부통령의 대용량 메일(bulk mail) 역시 일부 샘플링할 필요가 있는 소수의 메일을 제외하

고는 전부를 폐기하였다(NARA, 2022, 5). 이러한 대용량 메일은 익명의 서신, 불완전한 주소의 서신 및 여론조사 요청 메일, 광고 메일 등을 포함한 것으로 행정적·역사적·정보적·증거적 측면에서 보존 가치가 전혀 없기 때문이다.

아울러 대통령 임기 종료 후에도 폐기할 수 있는 기록의 범주를 제시한다. 미국 대통령이 퇴임하는 1월 20일 이후 대통령기록물의 법적 관할권은 국립기록청으로 이관되며, 국립기록청은 별도의 평가 절차 없이 모든 대통령기록물을 해당 대통령도서관으로 이관하게 된다. 이 경우 대통령도서관장은 폐기 결정 및 집행 권한이 부재하지만, 소장기록물 중 행정적·역사적·정보적·증거적 가치의 측면에서 지속적인 보존 필요성이 없다고 판단된 극소수 기록물의 폐기를 국립기록청장에게 요청할 수 있다. 이는 중복본, 보존할 가치를 지니지 않은 대용량 내지 스팸메일, 행정적 가치가 소멸된 단순 서무 기록, 전자기록 복본 내지 백업본 등에 해당한다(NARA, 2022, 5).

이처럼 대통령기록물이 지닌 중요성 및 가치와 함께 우리나라 정치 환경에서 대통령기록물이 지닌 정치적 민감성을 감안할 때, 공공기록물처럼 소수의 영구보존 대상 선별보다는 극소수의 폐기 대상 선별에 초점을 맞추는 것이 보다 합리적 방안이라 할 수 있다. 이러한 점에서 호주 국립기록청의 ‘일상행정관행’(Normal Administrative Practice: 이하 NAP 약칭) 정책 또한 대통령기록물의 폐기 대상 선별 방안 수립에 참조할 수 있다. NAP는 극소수의 폐기 대상을 한정시키는 방안으로, 호주 연방기록법(Archives Act 1983) 24조 2항 c를 근거로 관리 및 보존할 가치를 지니지 않고 폐기시 위험요소도 전혀 없는 기록을 별도의 처분 지침 없이 바로 폐기할 수 있도록 제도화시킨 것이다(NAA, 2023a). 이는 불필요한 기록의 양을 줄이고 관리 및 보존 비용을 절감함으로써 보다 중요한 기록의 관리를 효율적으로 수행할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이를 위해 호주 국립기록청에서는 NAP 관련 정책 및 지침 수립과 함께

조언 및 자문을 제공하며, 각 정부기관에서는 실제 NAP 적용을 위한 세부 기준을 수립함과 아울러 이들 기록의 폐기에 대한 전적인 책임을 담당하게 되는데. 호주 국립기록청에서는 NAP 대상 기록 유형을 다음과 같이 제시하고 있다(NAA, 2023b).

- 개인의 사적 이메일, 스팸메일, 기타 업무와 무관한 자료 등
- 레코드키퍼시스템 내지 기타 업무시스템에 이미 저장되어 있는 것과 동일한 중복본
- 업무와 무관한 외부 발간물, 카탈로그, 팸플렛 등
- 참고 내지 활용용 복사자료
- 참석 안내문 내지 초청장
- 판촉 또는 광고 자료
- 초안 개발에 사용된 작업 문서 내지 메모 등

대통령기록물의 평가에서 보존할 가치를 지니지 않는 극소수의 폐기 대상 선별에 초점을 맞추기 위해서는 명료한 폐기 대상 기준 수립이 필요하다. 미국의 대통령기록물 폐기 요청 가능 대상 범주 및 호주 국립기록청의 NAP 대상 유형과 같이, 행정적·역사적·정보적·증거적 측면에서 보존 가치가 전혀 없는 폐기 대상 유형을 실제 생성된 기록물에 대한 조사를 토대로 세부적으로 수립될 필요가 있다. 이러한 폐기 대상 유형은 대통령기록물 생산기관에서 관리 및 보존이 필요 없는 불필요한 대상을 선정하는 기준으로 활용이 가능하며, 현재 대통령기록관에 서만 수행되고 있는 폐기심사 및 심의의 효율적 운영을 도모할 수 있게 해준다. 이와 더불어 자의적 폐기를 방지하고 주관적인 폐기 결정을 지양하며 불법적 폐기 관행을 근절시키는 데에도 일조할 수 있게 해준다.

대통령기록물의 폐기 절차 또한 보다 엄격하게 수행되어야 한다. 아무런 보존 가치를 지니지 않은 극소수의 폐기 대상에 대해서도 대통령

기록물이 지닌 국민적 관심 및 정치적 민감성 등을 감안할 때 폐기의 신중성을 기할 필요가 있기 때문이다. 미국의 경우 대용량 내지 스캔메일, 전자기록 복본 등 극소수의 기록물에 대한 현직 대통령의 폐기 요청이 있는 경우 국립기록청장의 서면 동의 및 의회의 자문 절차를 거치도록 한 것 외에도, 국립기록청의 법률 고문 및 특정 전문 지식을 지닌 부서에 폐기 요청 기록 사본을 발송해 기록의 형식, 양 및 잠재적 중요성 등에 대해 면밀한 내용 검토를 거치도록 하고 있다. 그리고 대통령 도서관장의 폐기 요청이 있는 경우에도 기록의 수량, 매체, 파일 위치 및 기록 검토 내용 등 폐기 사유와 함께 행정적·역사적·정보적·증거적 가치가 존재하지 않는다는 상세한 이유를 폐기 승인 요청서에 명시하도록 하고 있다(NARA 1461.6~9).

현재 우리나라도 대통령기록물 폐기의 신중성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다. 공공기록법상의 폐기심사 및 심의 제도를 준용하여 보존기간이 만료된 대통령기록물에 대해 실제 폐기 전 보존 가치를 재검토하도록 하고 있으며, 아울러 대통령기록관리전문위원회의 최종 심의를 거친 후 폐기하도록 제도화시켰다(대통령기록법 4조, 13조, 동 시행령 7조). 하지만 폐기심사 및 심의 제도의 현실적 운영에는 보존기간 책정의 부실 운영, 기록관의 미설치, 기록관 단계의 폐기심사 및 심의 없이 전량 대통령기록관으로의 이관 등 여러 측면에서 한계를 지닌다(국가기록원, 2019, 11, 13-14, 17-18). 그럼에도 불구하고 이러한 제도를 재정비하며 폐기 대상으로 선별된 극소수의 불필요한 대상에 대한 폐기 절차를 엄격히 수행할 필요가 있다. 실제 폐기 전 폐기 대상 대통령기록물에 대한 면밀한 내용 검토를 통해 고의적 내지 불법적 폐기를 원천적으로 차단하고, 개별적으로 지닐 수 있는 가치 있는 기록물의 멸실을 방지하기 위해서이다.

#### 4) 이원적 사고 도입

대통령기록물 자체에 대한 평가에 앞서, 대통령기록물 생산기관이 지닌 대통령의 직무와 연관된 중요도 역시 고려하는 방안도 도입할 필요가 있다. 대통령기록물 생산기관에서 생성된 기록물이 모두 영구보존 대상으로서의 가치를 동일하게 지니지는 않기 때문이다. 이러한 연유로 미국에서는 대통령기록물을 이원적으로 구분한다. 현직 대통령의 기록물에 대한 법적 보유 권한 및 관리 책임을 대통령에게 일임하는 미국 대통령기록법에서는 앞서 고찰한 바대로 대통령기록물의 범주를 대통령 및 대통령의 직접적인 참모와 함께 대통령의 업무 수행을 지원 내지 자문하는 대통령집행부(Executive Office of the President)<sup>3)</sup>를 포함시키고 있다. 하지만 대통령집행부에서 생성된 기록물을 대통령의 직무와 관련된 중요도 및 성격 등에 따라 대통령기록물과 일반 공공기록물로 양분하여 적용한다(NARA, 2022, 2-3).<sup>4)</sup> 즉 대통령기록법 적용기관의 기록물은 대통령기록물로 모두 영구보존 대상으로 관리·보존되며, 연방기록법 적용기관의 생성 기록물은 일반 공공기록물에 준해 관리하

---

3) 미국의 대통령집행부(Executive Office of the President)는 우리나라의 대통령비서실과 같이 하나의 독립된 기관이 아닌, 대통령의 직무 수행을 보좌, 지원, 자문하는 기관들을 통칭하는 행정적인 개념이다. 우리나라의 대통령비서실에 대응되는 기관은 바로 백악관 비서실(White House Office)으로, 백악관에 상주하며 직접적으로 대통령의 직무 수행을 보좌한다는 점에서 넓은 의미에서 볼 때 대통령집행부에 소속된 기관 중 하나로 볼 수 있지만, 백악관 비서실장이 대통령집행부 실장을 겸임한다는 점에서 백악관 비서실이 대통령집행부를 총괄하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

4) 미국 대통령집행부 중 대통령기록법의 작용을 받는 기관은 White House Office, Office of the Vice President, Office of Policy Development, Council of Economic Advisors, National Security Council, President's Foreign Intelligence Advisory Board, President's Intelligence Oversight Board, National Economic Council, Office of Administration이며, 연방기록법 적용 대상 기관은 Office of Management and Budget, Office of the United States Trade Representative, Council on Environmental Quality, Office of Science and Technology Policy, Office of National Drug Control Policy이다.

여, 이들 기관에 한정해 NARA에서는 기록처분지침의 검토 및 자문을 수행하게 된다.

미국과 우리나라의 대통령비서실 운영 제도가 상이한 관계상 직접적인 비교는 어렵지만, 대통령의 직무와 관련된 기능상의 중요도를 고려한 대통령기록물의 이원적 구분은 대통령기록물 평가제도 수립에 참고할 만하다. 현행 우리나라 대통령기록법 2조에서는 대통령기록물의 범위를 대통령 및 보좌기관과 함께, 자문기관에서 생성된 기록을 대상으로 설정하고 있다. 1999년 제정된 공공기관의 기물 관리에 관한 법률에서는 대통령기록물의 범주를 대통령과 그 보좌기관이 대통령의 직무 수행과 관련하여 생산한 기록물로 규정하였지만, 2007년 대통령기록법을 제정하면서 그 범위를 대통령 자문기관까지 확대시킨 것이다.

하지만 대통령의 통치 행위와 관련하여 대통령 보좌기관이 지닌 기능상의 중요도와 자문기관이 수행하는 기능상의 중요도는 엄격히 상이하다. 현재 대통령실로 호칭되는 대통령비서실은 정부조직법 및 대통령비서실 직제를 근거로 대통령의 직무를 직접적으로 보좌하기 위해 설치된 기관으로(정부조직법 14조; 대통령비서실 직제 1~10조), 국가 전반에 걸친 대통령의 막대한 권한 및 책무를 보좌하는 중앙행정기관이자 대통령 직속의 공식적인 참모조직이다. 한편 대통령 자문기관의 경우 대통령의 정책에 관해 자문을 제공하기 위해 설치된 기관으로, 대통령의 통치 행위를 직접적으로 지원하는 보좌기관과 성격이 다르다. 국가안전보장회의, 민주평화통일자문회의, 국민경제자문회의와 같이 헌법에 명시된 자문기관들도 존재하지만, 대부분의 자문기관들은 역대 대통령의 통치 철학 및 정책 방향에 따라 임시적으로 설치, 운영되는 한시기구의 성격으로, 주요 기능은 대통령의 자문 요청에 대한 단순 자문 및 조언 역할에 한정된다.

이는 곧 대통령의 통치 행위와 관련해 대통령 및 보좌기관이 생성한 기록물과, 대통령의 정책 방향에 대한 조언 및 자문 역할을 수행하는

자문기관 기록물의 중요도 및 가치는 차이를 지닐 수밖에 없음을 의미한다. 그렇다고 대통령 자문기관에서 생성된 기록물을 미국의 사례처럼 공공기록물로 관리할 수는 없다. 현행 대통령기록법상 자문기관도 대통령기록물 생산기관에 포함되며, 기능상의 중요도는 차이가 있다고 하더라도 자문기관 역시 대통령의 직무와 관련된 대통령기록물을 생산하기 때문이다. 그렇다면 최선의 방법은 대통령 및 보좌기관의 기록물과 자문기관 기록물의 평가에 대한 이원적 사고를 도입하는 것이라 할 수 있다.

### 5) 대통령기록물 보존기간 체제 개편

위와 같은 점을 고려할 때 대통령의 통치 행위와 관련된 생산기관이 지닌 기능상의 중요도를 반영한 평가를 위해서는 우선적으로 <그림 2>에 제시된 바와 같이 이원적인 평가 체제가 전제되어야 한다. 즉 대통령 및 보좌기관에서 생성된 대통령기록물은 국가적 사회적 역사적 중요도를 감안해 영구보존 대상 개념 적용 및 극소수의 폐기 대상 선별에 초점을 맞추고, 자문기관의 경우에는 대통령의 직무와 관련된 핵심적인 영구보존 대상 선별을 강화하는 것이다.

<그림 2> 대통령기록물의 이원적 평가 사고



이와 맞물려 양자 간의 보존기간 체계 역시 새롭게 설정될 필요가 있다. 현재 우리나라 대통령기록물의 평가는 보존기간 책정을 통해 현실적으로 구현되며, 아울러 현재와 같은 일반 공공기록물과 동일한 보존기간 체계는 대통령기록물이 지닌 특성 및 가치에 부합하지도 않기 때문이다. 3장에서 고찰한 바대로 1년, 3년, 5년, 10년, 30년 및 준영구, 영구란 7종의 보존기간은 공공기관에서 생성되는 기록물의 성격을 반영한 것으로 국가적 사회적 역사적 가치와 함께 국민의 관심사 및 활용적 가치가 매우 높은 대통령기록물의 특성에 부합하지 않으며, 10년 미만의 한시 보존기간 역시 대통령기록물의 중요성 및 정치적 민감성 등을 감안할 때 적용이 타당하지 않는다는 이유에서이다.

이에 본고에서는 <그림 2>에서 제시한 대통령기록물 평가의 이원적 사고와 맞물려 대통령기록물 보존기간 체계 역시 다음과 같이 이원적으로 제시하고자 한다. 우선 대통령 및 보좌기관의 경우에는 보존기간 유형을 ‘영구’ 및 ‘폐기’란 2종으로 제안한다. 대통령기록물의 영구보존 대상 사고를 기반으로 대통령 및 보좌기관에서 생성된 기록물 대부분은 영구로 책정하고, 보존할 가치를 지니지 않는 극소수의 대상에 한정해 폐기로 책정하는 것이다.

한편 자문기관의 경우 ‘영구’, ‘한시’, ‘폐기’란 3종을 제안한다. 자문기관에서 생성된 기록물 중 대통령의 통치 행위와 관련된 가치를 지닌 대상을 적극적으로 선별해 영구로 책정하고, 대통령 및 보좌기관의 경우와 마찬가지로 보존할 가치를 지니지 않는 극소수의 대상과 관리 대상 자체가 폐지로 책정하는 것이다. 다만 자문기관의 경우 ‘한시’란 새로운 유형이 필요할 것으로 판단되는데, 한시기구로서의 특성을 감안하여 공공기관의 처리과 단위에서 수행되는 단순 업무나 기관 운영 및 유지 차원에서 수행되는 일상적인 공통업무 등에 대해 부여하는 것이다.

물론 위와 같은 보존기간 유형은 대통령기록물 평가에 대한 논의 제기를 위한 하나의 의견 제시에 불과하다. 대통령기록물의 보존기간 구

분 및 책정 기준을 달리 정할 수 있다는 대통령기록법 시행령 6조 4항을 근거로, 다양한 방안들이 논의될 필요가 있다. 다만 대통령기록물의 평가는 국가적 차원의 핵심적인 기록 유산을 창조하는 행위라는 점에서 대통령기록물 생산기관이 지닌 대통령의 통치 행위와 연관된 중요도를 고려하는 전략적인 사고의 도입이 필요하며, 향후 대통령기록물 생산기관에 대한 세부적인 기능 조사와 함께 실제 대통령기록물에 대한 면밀한 내용 검토 등을 통해 이원적 보존기간 체제가 보다 면밀하게 수립되어야 할 것이다.

## 5. 맺음말

이상으로 본고에서는 우리나라 대통령기록물 평가제도 재정립을 위한 일환으로, 현행 대통령기록물 평가제도 현황 및 문제점 분석과 함께 향후 개선 방안 모색에 필요한 방향성을 제시하였다. 강력한 대통령제를 채택하고 있는 우리나라에서 대통령은 국가 통치 전반에 걸쳐 막대한 권한 및 책무를 부여받고 있으며, 이와 연동하여 대통령기록물은 국가적 차원에서 최고 정점의 중요성 및 가치를 지닌다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 대통령기록법상의 평가 근거 미비로 공공기록물과 동일한 논리 및 방식으로 평가가 수행되고 있으며, 이로 인해 대통령기록물의 특성 및 중요성이 반영되지 못한 채 다양한 문제들이 나타나고 있다.

이러한 면에서 대통령기록물의 평가제도 재정립을 위해서는 일반 공공기록물의 평가와는 다른 새로운 사고의 전환이 필요하다. 먼저 방대한 양의 기록물 중 대부분을 폐기하고 극소수의 영구보존 대상을 선별한다는 공공기록물 중심의 평가 사고를 지양해야 하며, 대통령기록물이 지닌 내용상의 중요도를 고려할 때 평가상의 기능적 접근보다는 개

별 기록물의 내용적 가치 판단에 초점을 맞출 필요가 있다. 아울러 대통령기록물이 지닌 국가적 사회적 역사적 중요성 및 활용적 가치를 고려해 영구 보존을 기본으로 하고 보존할 가치를 지니지 않는 극소수의 폐기 대상 선별에 초점을 맞추는 전략적 발상을 신중히 검토할 필요가 있으며, 이를 통해 선별된 극소수의 폐기 대상에 대해서도 대통령기록물이 지닌 국민적 관심 및 정치적 민감성 등을 감안해 폐기의 신중성을 기할 필요가 있다. 그리고 대통령기록물 자체에 대한 평가에 앞서 대통령기록물 생산기관이 지닌 대통령의 직무와 연관된 중요도를 고려하여, 대통령 및 보좌기관의 기록물과 자문기관 기록물의 평가에 대한 이원적 사고 도입을 검토해야 하며 이와 맞물려 양자 간의 보존기간 체제 역시 새롭게 설정될 필요가 있다.

물론 본고에서 고찰한 위와 같은 방향성 설정은 향후 대통령기록물 평가제도 재정립을 위해 논의될 필요가 있는 하나의 의견 제시에 불과하다. 현재 대통령기록물의 특성 및 중요성을 반영한 평가제도가 부재한 상황에서 새로운 평가 방식 및 절차 등을 수립하는 것은 아직 시기상조라고 할 수 있으며, 이러한 의미에서 본고는 본격적인 대통령기록물 평가 논제를 공론화시키기 위한 시론적 연구라 할 수 있다. 새로운 대통령기록물 평가제도 수립을 위해서는 기록관리학계와 실무현장과의 변증법적인 소통이 지속적으로 이루어져야 하기 때문이다.

향후 우리나라 대통령기록물 평가제도 수립을 위해서는 보다 심층적으로 연구되어야 할 분야가 산적해 있다. 그동안 이관 내지 수집된 실제 대통령기록물의 양태 및 특성에 대한 면밀한 분석을 기반으로 대통령기록물이 지닌 특성 및 중요성, 가치 등이 정교하게 정립되어야 하며, 대통령기록물 생산기관별 핵심 대상 기록물 유형 및 폐기 대상 기록물 유형이 구체적으로 도출되어야 한다. 또한 대통령의 권한 및 책무에 대한 직무 분석을 기반으로 공공기록물과는 다른 가치 기준이 새롭

게 수립되어야 하며, 아울러 직무별 주요 생산기록 유형에 대한 세부적인 파악과 함께, 실무적인 사례 조사나 심층 면접 등도 수행되어야 한다. 그리고 대통령기록물의 평가 방식 및 절차 수립에 관한 연구와 함께 이를 적용한 다양한 사례 연구들이 수행되어야 하며, 평가를 중심으로 대통령 기록관리 업무 프로세스를 재설계하는 방안 역시 연구되어야 한다. 이에 대해서는 추후의 연구를 약속하며 본 고를 마치고자 한다.

## 〈참고문헌〉

### 〈법령 및 표준, 지침〉

- 공공기록물 관리에 관한 법률(법률 제19409호, 일부개정 2023. 5. 16).  
공공기록물 관리에 관한 법률 시행령(대통령령 제33575호, 일부개정 2023. 6. 27).  
대통령기록물 관리에 관한 법률(법률 제17573호, 일부개정 2020. 12. 8).  
대통령기록물 관리에 관한 법률 시행령(대통령령 제33662호, 일부개정 2023. 8. 8).  
대통령비서실 직제(대통령령 제33393호, 일부개정 2023. 4. 11).  
대한민국 헌법(헌법 제10호 전부개정 1987. 10. 29).  
문헌정보-기록관리-제1부: 개념과 원칙. KS X ISO 15489: 2016.  
정부조직법(법률 제19270호, 일부개정 2023. 3. 21).  
NAA [2023a], Normal Administrative Practice (NAP),<https://www.naa.gov.au/information-management/disposing-information/normal-administrative-practice-nap>  
NAA [2023b], Our Normal Administrative Practice (NAP) Policy,<https://www.naa.gov.au/about-us/who-we-are/accountability-and-reporting/our-normal-administrative-practice-nap-policy>  
NARA (2001), Disposal Guidance for Presidential Records(NARA 1461).  
NARA (2013), Reappraisal and Deaccessioning of Archival Federal Records(NARA 1540).  
NARA (2022), Guidance on Presidential Records: From the National Archives and Records Administration, NARA,  
Presidential Records Act(44 U.S.C.§22).  
Presidential Records(36 CFR Part 1270).

〈연구서 및 논문〉

- 국가기록원 (2019). 대통령기록물 평가체계 개선방안. 기록관리 이슈페이퍼 3.
- 김명훈 (2007). 전자기록 환경에서의 업무친화적 기록관리 방향성 분석. 정보관리 연구, 38(4), 145-166. <https://doi.org/10.1633/JIM.2007.38.4.145>
- 설문원 (2013). 단위과제 기반 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. 한국기록관리학회지, 13(3), 231-254. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2013.13.3.231>
- 윤은하 (2023). 대통령기록물 재평가에 관한 소고. 기록학연구, 76, 39-60. <https://doi.org/10.20923/kjas.2023.76.039>
- 이상민 (2008). 위기에 처한 대통령기록물 관리, 문제의 인식과 해결을 위한 접근 방식. 기록학연구, 18, 281-315. <https://doi.org/10.20923/kjas.2008.18.281>
- 이원규(2017). 기록관리 관련 법령(개정판). 서울: 선인.
- 이영학 (2012). 참여정부 기록관리 정책의 특징. 기록학연구, 33, 113-153. <https://doi.org/10.20923/kjas.2012.33.113>
- 정종섭 (2015). 정종섭과 김중만이 함께 읽는 대한민국 헌법. 서울: 도서출판 선.
- 조민지 (2006). 대통령기록물의 서비스 프로그램 사례 연구. 한국기록관리학회지, 6(2), 157-184. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2006.6.2.157>
- 조영삼 (2009). 대통령기록관리의 현황과 전망. 기록학연구, 21, 283-322. <https://doi.org/10.20923/kjas.2009.21.283>
- 함성득 (2003). 대통령학: 국정을 보는 새로운 창. 대학교육, 122, 83-87.
- 함성득 (2016). 대통령학(3판). 서울: 나남.
- 허영 (2023). 한국헌법론(전정 19판). 서울: 박영사.
- Bailey, S. (2008). *Managing The Crowd: Rethinking Records Management for the Web 2.0 World*. London: Facet Publishing, 97-102.
- Booms, H. (1987) *Society and the Formation of a Documentary Heritage: Issues in the Appraisal of Archival Sources*. 오향녕 옮김. (2005). *현대 공공기록의 평가*. 기록학의 평가론. 서울: 진리탐구.
- Gilliland, A. J. (2014). *Archival Appraisal: Practising on Shifting Sands*. In Brown, C. (ed.), *Archives and Recordkeeping: Theory into Practice* (pp. 31-62). London: Facet Publishing.
- ICA (1999). *Dictionary of Archival Terminology*(Draft Third Edition).
- Krauskopf, R. W. (1958). *The Hoover Commission and Federal Recordkeeping*. *American Archivist*, 21(4), 371-399.
- Man, E. (2005). *A Functional Approach to Appraisal and Retention Scheduling*. *Records Management Journal*, 15(1), 21-33.

- McInnes, S. (1998). Electronic Records: The New Archival Frontier?. *Journal of the Society of Archivists*, 19(2), 211-220.
- Mills, T. (2005). Strategic Approaches to Appraisal, *Manual on Appraisal(Draft): A Practical Guide for the Daily Problems of Appraising and Selecting Documents*, ICA/CAP.
- SAA (2005). *A Glossary of Archival and Records Terminology*. Chicago: SAA.
- Stuessy, M. M. (2022). Presidential Records Management: Preservation and Disposal. In *Focis 12056*(Congressional Research Service Report).
- Twigge, S. (2005). The Appraisal of Electronic Records, *Manual on Appraisal(Draft): A Practical Guide for the Daily Problems of Appraising and Selecting Documents*, ICA/CAP.