

기록의 성립 요건 확대를 위한 제도 개선 연구: 한국과 미국의 기록 처분동결 제도 비교를 중심으로

A Study on the Improvements to Expand the Requirements for Establishing Records: A Comparison of the Disposition Freeze System in South Korea and the United States

문찬일(Chan-il Moon)¹, 이철환(Cheolhwan Lee)², 김장환(Janghwan Kim)³

E-mail: chanili1021@gmail.com, cheo6203@gmail.com, skujjang@hanmail.net



1 제1저자 국가기록원 기록연구사
2 공동저자 대통령기록관 기록연구사
3 교신저자 국회기록보존소 기록연구관

논문접수 2025.07.15
최초심사 2025.07.23
게재확정 2025.08.21

ORCID

Chan-il Moon
https://orcid.org/0009-0009-2557-9577

Cheolhwan Lee
https://orcid.org/0000-0003-4702-7748

Janghwan Kim
https://orcid.org/0000-0002-8292-6338

초 록

본 연구는 한국의 공공기록관리 제도가 법령상 포괄적인 기록 정의를 제시하고 있음에도, 실제로는 결재 문서 위주의 협소한 기록만이 관리 대상으로 인정되고 있다는 문제의식에서 출발한다. 특히 업무 과정에서 생산되는 이메일, 메신저, 협업 플랫폼 등의 다양한 비정형 기록이 현행 제도 안에서는 공식 기록으로 성립되기 어렵다는 점에 주목하였다. 이에 본 연구는 미국 국립기록관리청(NARA)의 기록 성립 요건과 처분동결 제도(Disposition Freeze)를 중심으로 미국의 법제 및 운용 사례를 분석하고, 한국의 공공기록물법상 기록의 성립 요건 및 폐기 금지 제도의 한계점을 비교 고찰하였다. 이를 바탕으로 한국의 기록관리 제도 개선을 위한 법제 방안으로 기록 정의의 재정립, 관리 대상 기록물 지정 제도 도입, 기록물 생산의무의 명문화 등을 제안하였다. 그럼으로써 본 연구는 기록의 증거성과 설명책임성 제고를 위한 제도 설계의 방향성을 제시하고자 하였다.

ABSTRACT

This study investigates the limitations of South Korea's current public records management system, which, despite its comprehensive legal definition of records, primarily recognizes only formally approved documents. Particular attention is given to the exclusion of informal and unstructured records, such as emails, messenger communications, and collaboration platform data, from the scope of official records under the current framework. To address this gap, the study analyzes the legal framework and operational practices of the United States, focusing on the records establishment requirements and the disposition freeze administered by the National Archives and Records Administration (NARA). Through a comparative legal review, the study identifies structural limitations in Korea's records establishment requirements and disposal prohibition mechanisms under Korea's Public Records Management Act. Based on this analysis, the study proposes legislative improvements, including redefining the concept of records, introducing a system for designating records subject to management, and formalizing the obligation to create records. This research aims to present directions for institutional design that ensure evidentiary integrity and administrative accountability in the public records system.

Keywords: 기록 성립 요건, 기록 처분동결 제도, 미국 국립기록관리청, 관리 대상 기록물 지정 제도, 기록물 생산의무 제도
records establishment requirements, disposition freeze, NARA, system for designating records subject to management, records creation obligation system

© 한국기록관리학회

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

1. 서론

「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하, ‘공공기록물법’) 제3조는 기록물¹⁾을 ‘공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물관(行政博物館)’로 정의하고 있다. 법률의 규정을 있는 그대로 해석한다면 업무와 관련된 모든 자료가 공공기록물로 관리되고 있다고 이해할 수 있다. 그러나 공공기록관리 현실을 조금만 자세히 살펴보면 우리나라 기록관리 체계상 ‘업무와 관련하여 생산하거나 접수한 모든 형태의 기록정보 자료 등’을 관리하고 있지 못함을 알 수 있다. 대표적으로 업무과정 중에 중요 의사소통 수단으로 사용되는 공공 이메일, 메신저 등은 아직도 공공기록관리 영역에 포함되지 못하고 있다. 많은 행정업무가 행정정보시스템에서 이루어지고 있다는 점에 주목하여 최근 국가기록원 등에서 행정정보 데이터세트 관리에 나서고 있지만 아직 안정적인 보존과 활용을 담보하고 있지 못하다. 법령의 선언이 무색하게 한국의 기록관리 환경은 사실상 관리할 수 있는 소수의 대상(주로 결재 행위가 이루어진 문서)을 중심으로 이루어지고 있는 게 현실이다.

이러한 제도적 선언과 현실의 괴리는 그저 관리상의 문제로 끝나지 않는다. 최근 12.3 비상계엄(이하, ‘비상계엄’) 사태를 둘러싼 기록관리 관련 이슈는 국민들이 생각하는 국가가 관리해야 할 기록의 범위와 국가기록원 등 주요 기록관리기관에서 관리하고 있는 기록 사이의 괴리를 상징적으로 보여주었다. 일반 국민은 국가아카이브가 비상계엄과 관련된 각종 증거를 수집하고 보존하여 멸실되지 않도록 해야 한다고 생각한다(기록관리단체협의회 2025). 이를테면, 비상계엄과 관련된 주요 직위자들의 메모, 의사소통 기록이 남아있는 비화폰과 그 서버의 기록 등이 국가아카이브의 보존 대상이 될 것이라 기대한다. 그러나 국민의 기대와는 달리 국가아카이브는 그러한 기대에 부응하지 못하고 있다. 이는 비상계엄 관련 기록의 폐기 금지 발동과 관련한 국가기록원장의 발언을 통해 확인할 수 있다. 이러한 괴리의 원인을 국가기록원의 무능으로 이해한다면 해결의 실마리를 찾기 어렵다. 법령 등 제도의 기반 위에서 업무를 수행할 수밖에 없는 공공기관의 특성을 고려하여 국민이 원하는 일을 할 수 있도록 제도적 차원의 해결책을 제시해야 한다.

지난 2019년 공공기록물법에 포함된 ‘기록물의 폐기 금지 제도’는 국가적으로 중요성을 갖는 기록이 폐기되지 않고 아카이브를 비롯한 기록물관리기관에서 안전하게 보존해야 한다는 문제의식에서 신설된 조항이다. 이는 공공기록이 국가적 중요성과 상관없이 기록물관리기관 단계에서 폐기되는 것을 제도적으로 일정 기간 동안 보류시키기 위한 제도이다. 법제적 의의를 완전히 부정하기는 힘들다, 애초의 ‘기록 처분동결 제도’의 도입 취지가 입법 과정에서 제대로 반영되지 못했으며, 실제로 제도가 도입된 지 6년이 지난 현재 시점에서 반추해보면 그 문제점이 여실히 드러나고 있음을 확인할 수 있다. 실질적으로 중요 기록이 역사의 증거로 살아남기 위해서는 지금과는 다른 근본적인 방안을 마련해야 한다. 모든 공공기록이 현재의 등록 제도에 포섭되지 않고 있다는 현실을 인정할 필요가 있다. 그러한 현실을 포괄할 수 있는 제도의 마련은 국가아카이브의 존재 의의와도 직결된다. 중앙기록물관리기관이 국민이 원하는 중요 기록에 대한 보존에 힘쓰지 않는 한 국민은 국가아카이브의 존재 가치를 인정하고 받아들이기 어려울 것이다.

이 연구는 위와 같은 문제의식에서 시작되었다. 이에 본고는 우리나라의 공공기록물법과 함께 법규 도입 당시 주요 벤치마킹 대상이었던 미국의 제도—특히 기록의 성립 요건과 처분동결 제도—를 비교 분석하여, 한국의 기록 관리 제도에 적용 가능한 기록 성립 요건을 제시하고, 나아가 현행 기록물 폐기 금지 제도 등을 보완하기 위한 법제화 방안을 제시하고자 한다. 즉, 본 연구는 공공기록물법의 기록 정의와 기록 성립 요건이 실제 운영에 있어 협소하게 적용되고 있는 현실을 비판적으로 검토하고, 제도의 개선 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 궁극적으

1) 이하 본 연구에서는 ‘기록물’과 ‘기록’을 혼용하되, 주로 ‘기록’이란 용어를 사용하고 법령상의 용어에 한해서는 ‘기록물’을 사용하였다.

로는 공공기록의 증거성과 설명책임성을 강화할 수 있는 법제적 개선 방안을 제안하는 데 목적이 있다.

본 연구와 관련하여 선행연구는 크게 기록 성립 요건에 관한 연구와 기록 처분동결 제도와 관련된 연구로 구분해서 살펴볼 수 있다. 우선 기록 성립 요건에 관한 선행연구는 설문원(2019; 2022), 윤은하(2019), 이경남(2023), 이철환과 조영삼(2021) 등의 연구가 있다. 먼저 설문원(2019)은 디지털 환경에서 기록의 본질과 개념적 정의에 관해 탐구한다. 이 연구는 제프리 여(Geoffrey Yeo)의 “활동의 지속적 재현물”이라는 기록의 학문적 정의에 입각하여, 기록은 “...의 증거”나 “...에 관한” 정보를 제공하며, 맥락은 기록에 의미를 부여하고 이해할 수 있게 해준다고 보았다. 또한 기록이 신빙성 있는 정보객체로서의 가치를 갖기 위해서는 ‘고정적 재현물’이어야 한다고 보았다. 이후 설문원(2022)은 후속 연구를 통해 법적 증거로서의 기록에 주목하여 로마법전에서 현대 법제까지 증거로서 기록의 신빙성을 판단하는 방법론의 변천을 살펴보고, 법적 증거로서 인정받을 수 있는 기록이 갖추어야 할 특성으로 신빙성, 진본성, 진실성, 신뢰성, 정확성 등을 제시하면서 이들 특성이 기록의 증거능력 판단의 기준으로 채택되는 과정을 분석하였다. 윤은하(2019)는 국내외 표준 및 용어사전에 규정된 기록의 정의와 함께 「상법」 및 「형사소송법」 등 기록관리 영역 이외의 법령에서 이해되는 기록의 정의 및 속성을 살펴보았다. 법령에서 재판 증거로서 기능해야 하는 기록의 경우 사회적 기억의 담지물로서의 기록과 분명한 차이가 있으며, 재판의 유효성과 관련하여 대단히 엄격하고 까다로운 절차를 통해 검증된다고 보았다. 이러한 관점에서 기록의 가치는 그 증거의 품질에 따라 결정되며, 가치 있는 기록은 증거능력의 확보에 의해 결정된다고 보았다. 이경남(2023)은 공공기록의 개념 범위를 명확히 정의하고, 기록 성립 이전의 초본, 사본 등에 대한 관리 규정 마련이 필요하다고 주장하였다. 또한 전자화 기록의 법적 증거력에 대한 법제 미비가 현장에 혼란을 가중하고 있음을 지적하며, 공공 기록의 정책 범위에 다양한 기록 유형을 포괄할 필요가 있음을 강조했다. 한편, 이철환과 조영삼(2021)은 ‘남북정상회담회의록’ 판례를 통해 법원이 기록의 성립 요건을 무엇으로 보는지 분석하였다. 1, 2, 3심이 공통적으로 ‘결재실’을 채택하고 있으며, 1·2심과 3심의 결론이 달라진 이유는 회의록에 대한 ‘결재’가 무엇을 의미하는지 달리 해석했기 때문이라고 보았다.

두 번째, 기록 처분동결 제도와 관련해서는 현문수(2017), 설문원(2018), 이서영과 김유승(2024) 등의 연구가 대표적이다. 현문수(2017)는 미국과 호주의 사례를 면밀히 분석한 뒤, 우리나라에 ‘공공기록 처분동결 제도’를 도입할 것을 제안했다. 그는 공공기록의 최종 처분 승인권 및 동결 명령권을 부여하는 명확한 법적 근거를 마련하는 것이 시급하다고 지적하며, 법령 개정을 통해 국가기록원과 같은 기록관리 정책 기관에 기록 처분을 중지시킬 권한을 부여해야 한다고 주장했다. 또 다양한 국내 사례들을 검토하며, 진실규명이나 사법 절차에 필요한 기록을 제때 확보하지 못하는 문제가 현행 제도하에서 반복되고 있음을 지적했다. 설문원(2018)은 공공기관의 책임성을 담보하기 위한 기록관리 정책 개선을 논의하며, 그에 대한 핵심 방안으로 ‘기록관리기준표의 전면 재설계’와 함께 ‘기록 처분동결 제도의 도입’을 제안하였다. 이서영과 김유승(2024)은 재난상황에 집중하여 미국, 호주, 우리나라의 처분동결 사례를 분석하여 개선 방안을 제안한 바 있다.

이러한 선행연구를 토대로 본 연구는 다음과 같은 절차로 연구를 수행했다. 먼저 미국 국립기록관리청(National Archives and Records Administration: NARA)에 대한 사례 조사를 통해 미국의 기록 성립 요건과 ‘처분동결 제도(Disposition Freeze)’에 관하여 분석하였다. 미국은 한국과 같은 대통령 중심제를 채택하고 있으며, 미 연방 기관의 경우 한국의 중앙행정기관과 유사한 형태로 운영되고 있어 공공기록관리 측면에서 참고할 만한 시사점이 현 시점에도 여전히 유효하다고 판단했다. 특히 그간 여러 연구를 통해 일부 소개된 바 있지만 상세한 분석이 시도되지 않았던 미국 연방법전(United States Code: U.S.C.) 및 연방규정(Code of Federal Regulations: CFR) 등에 대한 법제 분석을 통해 ‘기록’과 ‘비(非)기록’을 어떻게 구분하고, 기록으로서 성립하기 위해 어떠한 요건이 필요한지 살펴보았다. 나아가 중요 기록에 대한 처분을 일정 기간 유예하는 처분동결 제도가 어떻게 작동하는지

분석하였다. 처분동결 제도의 기저에는 무엇이 기록인지에 대한 선제적 분석이 깔려 있기 때문이다. 다음으로 한국의 현행 공공기록물법 관련 법제 분석 및 문헌연구를 통해 공공기록관리 현실에서 인정되고 있는 기록의 정의와 범위 등에 대한 개념을 살펴보았다. 구체적으로 관련 규정과 함께 그간 대법원 판례에 따른 기록의 성립 요건 등을 검토하여 현재 우리나라 기록관리 제도가 관할하고 있는 기록의 특성을 분석하였다.²⁾ 이러한 사례분석으로부터 시사점을 도출하여 우리나라 기록관리 체제에 적용 가능한 제도적 개선 방안을 제시하였다.

2. 기록 성립 요건 및 폐기 금지 제도 관련 법제 분석

2.1 미국의 기록 성립 요건과 처분동결 제도

2.1.1 미국의 기록 성립 요건 분석

미국의 경우 ‘기록(records)’의 정의는 한국의 ‘법률’에 해당하는 U.S.C.³⁾ 제44편 제33장 제3301조에서 찾아볼 수 있다. 해당 조항에 따르면 기록의 일반적인 정의는 “연방법에 따라, 또는 공공 업무의 수행과 관련하여 연방기관이 생산하거나 접수한, 형식이나 특성과 관계없이 기록된 모든 정보”를 의미하며, “해당 연방기관 또는 해당 기관의 적법한 승계 기관이 미국 정부의 조직, 기능, 정책, 결정, 절차, 운영 또는 기타 활동의 증거로서 보존하거나 보존할 필요가 있는 정보” 또는 “해당 정보의 데이터에 내재된 정보적 가치로 인해 보존하거나 보존할 필요가 있는 정보”를 의미한다. 그리고 “기록된 정보(recorded information)”를 “물리적 형식이나 특성과 관계없이 모든 전통적인 형태의 기록을 포함하며, 디지털 또는 전자 형태로 생산, 수정, 전달, 저장된 정보도 포함”한다고 뒤이어 정의하고 있다. 더불어 기록의 정의와 함께 기록에 포함되지 않는 것을 열거하고 있다.

한편, 같은 조에서 기록된 정보가 물리적으로, 디지털 또는 전자적 형태로 존재하는지 여부와 관계없이 그것이 ‘기록’에 해당하는지 결정할 권한을 국립기록관리청장(The Archivist)에게 부여하고, 이 결정은 모든 연방기관에 대해 구속력을 가진다고 규정하고 있다. 미국 기록관리 체계에서 구체적으로 기록을 식별하기 위한 제도는 ① 기록의 정의에 대한 주요 용어 설명, ② 작업 파일의 기준, ③ 비기록 자료의 기준과 관리 방법, ④ 개인 파일의 기준과 관리 방법, ⑤ 기록 시리즈의 관리 요건 등 크게 5가지로 구분할 수 있다. 이는 한국의 ‘시행령’급에 해당하는 CFR 제36편 제7장에서 확인이 가능하다.

첫째, U.S.C. 제3301조의 ‘기록의 정의’에서 사용하는 용어를 CFR에서 보다 구체적으로 정의하고 있다. 구체적으로 ‘문서자료’, ‘물리적 형식 또는 특성과 관계없이’, ‘생산’, ‘접수’, ‘보존’, ‘보존 적절성’ 등의 용어 및 개념에 대해 세부적으로 명시하고 있다(36 CFR §1222.10).

둘째, U.S.C.와 CFR에서 규정하고 있는 기록의 정의에 따라 연방기관에 ‘기록(records)’과 ‘비기록 자료(nonrecord materials)’를 구별하여 관리하도록 의무를 부여하고, 기록으로 관리해야 할 초안, 대략적인 메모 등을 포함한 ‘작업 파일(working files)’과 ‘사본’에 대한 기준을 제시한다(36 CFR §1222.12). 작업 파일은 “작성자인 외의 직원들에게 공식적인 목적(승인, 의견 요청, 조치, 권고, 후속 조치 등)을 위해 배포”되었거나, “기관 업무와

2) 단, 본 연구에서 논하는 기록의 범위는 공공기관에서 생산·접수되는 기록으로 한정되었다. 최근 기록학계에서는 현행 공공기록물법이 공공영역에 국한되어 있음을 지적하고, 민간 영역까지 포괄할 수 있는 새로운 법 체계의 필요성에 대한 문제제기가 이어지고 있다(김장환, 2024). 이 글은 그러한 흐름을 포괄하지는 않는다. 즉, 본 연구에서 민간기록은 논외로 하며, 공공기관에서 생산·접수하는 기록을 중심으로 기록의 성립에 관한 요건을 제안하는 것에 초점을 맞추어 연구를 진행했음을 밝힌다.

3) U.S.C는 한국의 ‘법률’급에 해당한다고 볼 수 있으며, 미국의 기록관리법은 Chapter 21-국립기록관리청, Chapter 22-대통령 기록, Chapter 29-총무부와 국립기록관리청에 의한 기록관리, Chapter 31-연방기관의 기록관리, Chapter 33-기록의 처분 등 크게 5장으로 구성되어 있다.

관련하여 직원과 소통을 위해 사용된 경우”, “기관의 기본 정책, 결정, 조치 또는 책임의 수립 및 실행을 적절히 이해하는 데 기여할 수 있는 독창적인 정보를 포함할 경우” 연방기록으로 정의된다. 사본의 경우에는 동일한 문서의 여러 사본 또는 중복된 정보를 포함하는 문서라도 기관의 업무 수행 방식에 따라 기록으로 간주될 수 있다고 규정하고 있다.

셋째, ‘비기록 자료’의 정의와 유형을 제시하고 연방기관마다 기록관리 체계 내에서 비기록 자료에 대한 관리도 포함하도록 규정하고 있다(36 CFR §1222.14). 그 기준으로 “전시물, 박물관(artifacts), 기타 증거적 가치(evidential value)가 없는 물체 등 전시 목적만을 위해 제작되거나 획득 및 보존된 자료”, “편의를 위해 보관된 것 외에 다른 목적 없이 단순히 참고용으로 보관되는 중복 문서 사본”, “기관에서 발행한 연례 보고서, 브로슈어, 팸플릿, 책, 안내서, 포스터, 지도 등을 제외하고 다른 정부기관, 상업기관, 민간기관 등에서 받은 카탈로그, 저널 등 특정 사건과 관련이 없어 특별한 조치가 필요하지 않은 출판물”이 비기록 자료에 해당한다. 비기록 자료는 기록과 분리하여 보관해야 하며, 자료의 활용성이 없어질 경우 국립기록관리청장의 승인 없이도 삭제 또는 폐기가 가능하다. 각 기관에서 비기록 자료를 명확히 결정할 수 없는 경우에는 해당 자료를 기록으로 간주하여 관리해야 하며, 필요한 경우 NARA에 자문을 요청할 수 있다(36 CFR §1222.16).

넷째, ‘개인 파일’은 연방기관 업무 수행에 사용되지 않는 자료로서 기록의 정의에 포함되지 않으며 정부 소유도 아니므로 기록과 분리하여 보관하도록 하고 있다(36 CFR §1220.18). 만약 개인 파일과 기관 업무 관련 정보가 함께 섞여 있는 경우에는 기록으로 간주하며, 해당 문서에서 개인 정보를 삭제하거나 편집한 사본을 만들 경우에는 그 사본을 기록으로 취급할 수 있도록 규정하고 있다. ‘개인’이라는 표시가 있다고 해서 기관 내 문서 자료의 법적 지위가 변경되는 것이 아니므로, ‘개인’, ‘기밀(Confidential)’, ‘사적’ 등의 표시가 있더라도 공공 업무 수행에 사용되었다면 기록으로 간주한다(36 CFR §1222.20). 다만, 이 규정은 대통령기록법(Presidential Records Act of 1978, 44 U.S.C. 2201-2207)의 적용을 받는 기관 및 직위에는 적용되지 않는다고 명시하고 있다.

다섯째, ‘기록 시리즈’⁴⁾ 수준에서 관리해야 할 요건으로 기록 시리즈 및 시스템에 포함되어야 할 정보 및 문서, 기록의 배열 방법, 기관의 정책·활동에 관한 정보가 포함된 전화, 회의, 인스턴트 메시지, 메일 등을 유지하는 정책 및 절차, 작업 파일을 식별하고 기록으로 간주할지 여부를 결정하는 정책과 절차 등을 규정하고 있다(36 CFR §1222.28).

이와 같은 기록의 정의에 대한 법·제도적 기반을 토대로 NARA는 연방기관을 대상으로 기록의 식별 및 관리에 대한 공지(Bulletin)를 발행한다. 이 공지는 연방기관에 기록관리 지침을 제공하는 것으로, 한국의 법령 체계와 비교했을 때 행정규칙 또는 훈령에 해당하는 효력을 지닌다. 일례로 NARA는 2013년에 개인 이메일 계정 또는 여러 개의 연방 이메일 계정을 사용하여 연방기관 직원이 공식 업무를 수행할 경우 지침이 되는 「이메일 계정을 포함한 연방기록 관리 및 보호 안내」를 발행한 바 있다. 이 공지는 ‘전자 또는 종이 형태에 관계없이 업무 과정에서 생산·접수한 초안이나 메모 등도 기록으로 관리될 수 있다.’라고 기록을 다시 한번 정의하면서, 연방기관은 개인 이메일 사용 시에도 기록이 명확히 식별 및 보존되도록 직원들에게 지침과 교육을 제공해야 한다는 내용을 담고 있다(NARA, 2013).

또 다른 사례로, 2023년에 NARA는 ‘협업 플랫폼’이 연방정부 내에서 장소와 관계없이 신속하고 효과적인 협력을 촉진하며 업무 문화의 중요한 부분으로 점차 자리 잡고 있다고 판단하고 「협업 플랫폼에서 생성된 기록의 관리」 공지를 발행했다(NARA, 2023). 이 공지는 ‘협업 플랫폼’을 화상회의, 문서의 실시간 편집, 파일 공유,

4) ‘기록 시리즈’는 §1220.18에 다음과 같이 정의되어 있다. “파일 단위(file units) 또는 문서들(documents)이 특정한 주제나 기능과 관련되어 함께 보관된 경우를 의미한다. 또한 동일한 활동에서 생성되었거나, 특정 유형의 거래를 문서화하거나, 특정한 물리적 형태를 가지거나, 생산·수령·이용 과정에서 접근 및 사용 제한과 같은 공통적인 속성을 갖는 경우에도 하나의 시리즈로 간주된다.”

메시지 송수신, 메모 작성, 회의 일정 공유 등 기관 내·기관 간·민간과의 협력을 가능하게 하는 도구로 설명하고,⁵⁾ 공유 문서, 채팅 기록, 회의 녹음 등이 기록으로 생성될 수 있으며, 이들 기록을 다른 모든 기록과 마찬가지로 NARA에서 승인한 ‘기록 처분 일정(Records Schedules)’에 따라 관리하도록 안내하고 있다. 이러한 공지들은 앞선 연방기록법에서 국립기록관리청장에게 부여된 ‘기록에 해당하는지 여부를 결정할 권한’에 따라 각 연방기관에 구속력을 가진다.⁶⁾

한편, 각 연방기관은 기록관리 기준으로 ‘기록 처분 일정’을 작성·관리하는 과정에서 기록을 설명해야 한다. 이 기록 처분 일정에는 각 조직 및 부서에서 수행하는 업무, 활동, 프로세스를 기능으로 분류하여 구분하고, 각 기능에 대한 기록 인벤토리(inventory)를 작성하여 기록 시리즈, 시스템, 비기록 자료를 식별하도록 규정하고 있다(36 CFR §1220.18). 기록 시리즈 또는 시스템은 기관 직원이 구성 요소의 집합을 쉽게 이해할 수 있도록 표현해야 하며, 기관의 기능, 물리적 유형, 포함된 날짜 범위, 기록의 정리 방식, 공개 여부 등에 대한 설명을 구체적으로 포함해야 한다. 그리고 각 연방기관은 기록 시리즈 또는 시스템별로 사용 빈도, 가치, 법적 의무 등을 고려하여 보존기간을 부여한 ‘기록처분권한요청서(Request for Records Disposition Authority)’를 NARA에 송부하여 승인을 받아야만 기록에 대한 ‘처분(폐기, 영구보존, 임시보존, 보존기간 준수)’ 권한을 갖게 된다(36 CFR §1225.12).

아래 <그림 1>은 미국 보건복지부(U.S. Department of Health and Human Services) 식품의약국(Food and Drug Administration)의 담배제품규제센터(Center for Tobacco Products)의 기록처분권한요청서(NARA, n.d.a) 중 일부로 ‘위해담배제품신청’ 업무와 기록이 서술되어 있다. 우선 업무 설명으로 법적 근거와 ‘시판되는 담배 제품이 초래하는 위해성 또는 담배 관련 질병의 위험을 감소시키기 위해 FDA에 제출된 신청서 및 검토 문서’를 기술하고 하위에 3개의 기록 시리즈를 설명하고 있다. 첫 번째 기록 시리즈인 ‘위해담배제품신청서’는 담배업체가 FDA로 제출한 제품 정보, 시험 데이터, 제조업체 정보, 건강 위해성 조사 결과, 제품 및 구성 요소의 샘플, 제안된 광고 및 라벨링 견본, FDA의 응답 및 관련 정보에 대한 기술을 포함하고 있다. 두 번째 기록 시리즈는 ‘승인된 제품에 대한 기술 검토’로 담배제품규제센터가 수행한 신청서의 검토 과정, 제품 성분, 승인 결정에 대한 정보를 포함하고 있다. 세 번째 기록 시리즈는 ‘승인되지 않은 제품에 대한 기술 검토’로 승인이 거부된 담배에 대한 검토 과정, 제품 성분, 거부 결정 등의 정보를 포함한다. 이렇듯 기록처분권한요청서는 업무설명에 보존기간만을 부여하는 것이 아니라,⁷⁾ 기록 시리즈에 포함된 기록 및 정보에 대해 구체적으로 기술함으로써 어느 정도 기록을 식별하는 데 참조할 수 있다(NARA, 2024).⁸⁾

NARA에서 승인한 기록처분권한요청서에 따라 각 연방기관은 기록을 기관 내에서 활용할 때까지 자체 보관하거나, 연방기록센터(Federal Records Centers: FRC)로 이관하여 보존한다. 한국의 기록관이 모(母)기관에 설치되어 운영되는 것에 반해, 미국의 FRC는 NARA의 산하 기관으로서 각 연방기관의 기록을 일정 기간 보관하고, 연방기관이 요청한 기록의 검색 및 열람 서비스를 제공한다. 다만, FRC에서 보존하고 있는 기록은 각 연방기관에

5) 협업 스위트(Google Workspace, Microsoft 365, Nextcloud 등), 문서 협업(Box, Google Workspace, Max.gov 등), 파일 공유(DoS SAFE, Google Drive, OneDrive 등), 이메일(Gmail, Outlook 등), 캘린더(Google Calendar, Outlook 등), 채팅(Discord, Google Chat, Microsoft Teams 등), 화상 회의(Cisco Webex, Google Meet, Zoom 등), 프로젝트 관리(Atlassian Trello, Salesforce Slack 등)를 예시로 들고 있다.

6) 이외에도 「NARA Bulletin 2014-02」에서 소셜미디어 기록, 「NARA Bulletin 2023-02」에서 채팅, 인스턴트 메시지 등도 포함시키는 안내문을 공지한 바 있다. 이처럼 NARA는 필요에 따라 새로 추가되는 유형의 기록에 대해 지속적으로 관리 대상으로 포함시키는 작업을 하고 있으며, 연방기관은 이 결정에 따라야 할 의무가 있다.

7) 기록 시리즈별 처분 기준뿐만 아니라, 공개제한 및 사유, 매체 유형, 이메일 및 워드 프로그램 이외의 전자 매체 존재 여부, 데이터 존재 여부 등에 대한 생산 현황에 대해서도 기술하고 있다.

8) 구체적으로 다음과 같이 기술되어 있다. “연방 직원을 위한 기록관리 지침, 연방 기록이란 무엇입니까? 다음 질문 중 하나에 대한 답이 ‘예’이면 해당 항목은 연방 기록입니다. 해당 정보는 고유 기록처분일정에 포함되어 있습니까? 아니면 공통 기록처분일정에 포함되어 있습니까?”(NARA, June 10, 2024)

9	<p>Modified Risk Tobacco Product Application (MRTPA) Applications submitted to the FDA as required under Section 911(g) of the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act [21 U.S.C. 387d(a)(4)] to reduce harm or the risk of tobacco-related disease associated with commercially marketed tobacco products and resulting review file documentation.</p>
91	<p>Modified Risk Tobacco Product Application (MRTPA) Disposition Authority Number DAA-0088-2020-0001-0009</p> <p>Applications submitted to the FDA as required under Section 911(g) of the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act [21 U.S.C. 387d(a)(4)] to reduce harm or the risk of tobacco-related disease associated with commercially marketed tobacco products. The records may include product information, test data, manufacturers' information, investigations of health risks, samples of the product and its components, and specimens of proposed advertising and labeling, FDA responses and related records. Certain records contain trade secret and confidential commercial information that may not be publicly released; disclosure is subject to the Freedom of Information Act, the Trade Secrets Act, the Privacy Act, and restrictions in other statutes and FDA's implementing regulations. Note: Record copies are maintained in the electronic records repository.</p> <p>Final Disposition Temporary</p> <p>Item Status Active</p> <p>Is this item media neutral? Yes</p> <p>Do any of the records covered by this item currently exist in electronic format(s) other than e-mail and word processing? Yes</p> <p>Do any of the records covered by this item exist as structured electronic data? Yes</p> <p>Disposition Instruction</p> <p>Cutoff Instruction Cut off at end of the calendar year after final determination has been taken or product has been taken off the market, whichever is later.</p> <p>Retention Period Destroy 30 year(s) after cutoff.</p> <p>Additional Information</p> <p>GAO Approval Not Required</p>

<그림 1> 위해담배제품신청 기록처분권한요청서

서 처분 및 관리 권한을 소유하고 있으므로 FRC는 연방기관의 기록 처분 일정에 따라 보관하고, 연방기관의 요청에 따라 기록 폐기를 실시한다.

2.1.2 미국의 처분동결 제도의 도입 배경과 제도 운영

이러한 미국의 기록관리 환경에서 ‘처분동결제도’는 기록처분권한요청서 내에 정해진 기록 처분 일정에 포함된 기록의 처분을 임시로 중지(suspend)하거나 철회하는 권한을 규정한 것이다(44 U.S.C. §2909). 미국 연방기록법에 따르면 국립기록관리청장은 연방기관이 기록 폐기 일정에 명시된 기간보다 더 오랫동안 기록을 보관하거나, 폐기 일정에 포함된 기록에 대한 폐기 승인을 철회할 수 있도록 권한을 부여받는다. 한편 연방기관이 FRC의 기록 처분을 중지할 것을 통보하는 경우에도 ‘동결(frozen)’이라는 용어를 사용한다.

다시 말해 미국에서 처분동결이란 평시의 보존기간 관리와 기록 폐기 절차를 일시 중지하여, 특정 상황에서 관련 기록에 대한 일체의 처분을 잠정적으로 막는 조치이다. 앞서 살펴본 바와 같이 연방 기록관리 체계에서 각 기관은 NARA의 승인 없이는 중요 기록을 처분할 수 없으며, 특별한 사정이 발생한 경우에 한하여 NARA가 해당 기록의 폐기를 유예하거나 기관의 요청에 따라 폐기 모라토리엄(moratorium)을 선언할 수 있다. 예컨대 U.S.C. 44편 제2909조에 근거하여 기관이 보유 기록의 보존기간 연장이나 처분 중단을 요청하면, NARA는 해당 기록을 ‘동결’ 상태로 지정하여 정해진 기간 동안 어떠한 폐기 행위도 이루어지지 않도록 한다. 즉 ‘동결된 기록(frozen records)’이란 말 그대로 일정 기간 처분이 보류된 기록으로서, 행정적·법적·재정적 가치에 영향을 끼칠 만한 특별한 상황이 발생하여 당초 예정되어 있던 기록 폐기 시기가 연장되는 것을 의미한다(NARA, n.d.b).

한편, 미국 연방기록의 생산과 관리에 관한 처벌은 연방기록법이 아닌 ‘범죄 및 형사소송 절차(Crimes and Criminal Procedure)’에서 규정하고 있다(18 U.S.C. §2071). 이 규정에 따르면 기록(record), 소송 절차 문서

(proceeding), 지도(map), 서적(book), 문서(document), 서류(paper) 또는 기타 항목을 보관하고 있는 자가 고의적이고 불법적으로 은닉(conceals), 제거(removes), 훼손(mutilates), 말소(obliterates), 위조(falsifies), 또는 파괴(destroys)할 경우 최대 3년 이하의 징역과 벌금형에 처해질 수 있으며, 현재의 공직은 물론 향후 공직을 맡을 수 있는 자격까지 박탈된다. 기록의 불법적인 파괴가 발생할 경우 연방기관은 국립기록관리청장에게 해당 사실을 즉시 통보해야 하며, 국립기록관리청장은 법무부 장관(Attorney General)에게 법적 조치를 요청하고 그 요청이 있었음을 의회에 통보해야 한다.

미국의 무단폐기와 관련된 대표적인 사례 중 하나는 ‘힐러리 클린턴 전 국무장관의 이메일 스캔들’이다. 이 사건에서 힐러리 장관은 국무장관 재직 중(2009~2013년)에 직무수행과 관련된 기밀정보를 PC와 모바일 기기를 이용해 개인 이메일 계정으로 송수신했고 의도적으로 삭제했다는 의혹을 받았다. 이에 FBI는 1년 동안 이메일 계정 내의 삭제 흔적, 다른 연방기관 직원의 계정 등을 면밀하게 조사한 끝에 중요한 기밀정보가 이메일을 통해 송수신되었으나, 일반 사용자처럼 이메일이 자동으로 정리되었고 의도적으로 이메일을 숨기거나 삭제한 증거를 발견하지 못했다며 불기소 처리한 바 있다. 하지만 수사 발표 마지막에 클린턴이 기밀정보에 관한 기록을 ‘극도로 부주의(extremely careless)’하게 관리한 책임이 있다고 명시했다(FBI, 2016). 그 결과 이 사건은 대선에도 일정 부분 영향을 미쳤으며, 공직자의 경우 직무 수행과 관련된 이메일도 기록으로 관리해야 한다는 사실을 단적으로 보여주는 사례로 남게 되었다.

그러나 미국의 경우 NARA에서 권한을 가지고 있는 처분동결 제도가 단독으로 효력을 발휘하기보다는 미국 연방법원 민사소송규칙(Federal Rules of Civil Procedure: FRCP)의 ‘증거개시 제도(Discovery)’에 따른 기록 보존명령(litigation hold)과 연계되는 측면이 있음을 주지할 필요가 있다. 미국의 증거개시 제도는 민사소송 등에서 당사자들이 재판 전에 증거를 상호 공개하고 확보하는 절차로, 1938년 FRCP 도입 이후 현대 소송의 핵심으로 자리 잡았다.⁹⁾ 증거개시 제도의 역사적 배경에는 공정한 소송을 위해 증거의 투명한 공개를 보장하려는 미국 법체계의 원리가 있다. FRCP 등의 법적 근거에 따라 소송 당사자는 쟁점과 관련된 증거를 보존할 법적 의무가 있으며, 이를 이행하지 않고 증거를 임의 삭제하면 증거인멸(spoliation) 제재나 불리한 추정(inference) 등 법적 불이익을 받을 수 있다. 실제로 FRCP 37(e)는 소송 당사자들이 관련 정보를 “합리적이고 성실한 조치”로 보존하도록 요구하며, 이를 소홀히 할 경우 법원은 제재를 가하거나 불리한 심증을 부여할 수 있도록 정하고 있다(장완규, 2025, 85). 이러한 증거보존 의무를 실현하기 위해 미국 내 각 조직은 소송 보존명령(legal hold) 제도를 운용하고 있다. 이는 소송이 예상되거나 진행 중일 때 변호인이나 법무부서가 관련 직원들에게 보내는 공식 지침으로, 해당 사건과 관련된 특정 기록과 정보를 삭제하지 않고 보존할 것을 명시한다. 소송 보존명령이 발동되면 기관의 기록관리 담당자와 IT 부서는 평소 시행하던 기록 파기나 데이터 삭제를 즉각 중단하고, 이메일 아카이브 보호와 백업 데이터 보존 등 필요한 조치를 취해 증거 훼손을 방지한다(Title V – Disclosures and Discovery, n.d.). 이렇듯 증거개시 제도는 법원의 보존명령과 당사자의 자발적 협력을 통해 사건과 관련된 기록이 적법하게 수집·체출될 수 있도록 하는 장치라 할 수 있다. 이는 광범위한 증거개시를 통해 분쟁의 실체적 진실에 접근하고자 하는 미연방 사법제도의 산물로, 민사뿐 아니라 형사, 행정 소송 등에서도 증거 인멸 방지와 투명한 자료 공개에 기여해 오고 있다.

이처럼 미국에서는 대규모 소송이나 사회적 사건, 정부 조사 등으로 인해 관련 기록의 가치를 재평가해야 할

9) 미국은 연방정부 및 산하 기관이 민사소송의 당사자가 되었을 때, 일반 민간 당사자와 동일하게 증거개시 의무를 부담한다. 즉, FRCP에 따라 연방정부, 주정부, 지방정부 등 공공기관이 소송의 당사자인 경우에도 원칙적으로 증거개시 절차를 적용한다(26 FRCP General Provisions Regarding Discovery: Duty of Disclosure). 2006년에는 FRCP 개정을 통해 ‘전자적으로 저장된 정보’에 대한 내용을 추가하여 ‘e-Discovery’가 시행되기에 이른다. 증거개시 제도에 대한 보다 구체적인 내용은 설문원과 이해인(2016)의 글 참고.

때 증거개시 제도와 NARA의 처분동결 제도가 연동된다. NARA의 처분동결 공고는 연방 기록관리 체계에서 특정 주제 기록의 일괄적 보존을 강제하는 수단으로 작동하며, 이에 따라 각 기관은 NARA의 동결 해제가 있기 전까지 해당 기록을 파기할 수 없다. 한편, 기관 내부에서는 FRCP에 따라 소송 보존명령을 취해 개별 소송과 관련된 자료의 파기를 막는다. 실제 NARA에서도 소송 보존명령을 “법률자문실(Counsel’s Office)이 소송 대비 차원에서 특정 기록의 파기 중단을 지시하면, 기록담당관이 정례적인 폐기 일정을 중지하는 것”이라고 설명하고 있다(NARA, n.d.c). 이는 곧 처분동결과 소송 보존명령이 현장에서 맞물려 작동함을 보여준다. 즉, 미국에서는 증거개시 제도에 따른 법원 및 기관의 보존명령과 기록관리 측면의 처분동결 제도가 상호 보완적으로 연계되어, 평시에는 NARA가 거시적 차원에서 중요 기록의 임의 폐기를 통제하고, 개별 사건 발생 시에는 사법부와 기관이 협력하여 관련 증거의 즉각적인 보존을 이행하는 구조라 할 수 있다. 이러한 이중 장치는 증거 인멸을 막는 강력한 통제 도구로 작용한다고 평가할 수 있으며, 법적 책임 규명과 행정 투명성을 담보하는 미국의 기록관리 및 사법 체제의 강점으로 볼 수 있다.

2.2 한국의 기록 성립 요건과 폐기 금지 제도

2.2.1 한국의 기록 성립 요건과 관련 판례 분석

중요 기록정보의 광범위한 폐기를 방지하기 위해서는 먼저 현재 한국의 제도가 어떤 기록을 관리 대상으로 규정하고 있는지 확인해야 한다. 이 장에서는 현행 공공기록물법 등에서 규정하고 있는 기록의 정의와 성립 요건을 파악하고, 그러한 규정을 근거로 이루어진 중요한 관련 판례를 살펴볼 것이다. 이를 통해 현행 폐기 금지 제도가 영향력을 발휘할 수 있는 기록의 범위가 어디까지인지 명확하게 규정하고, 그 의의와 한계를 논하고자 한다.

공공기록물법에서 “기록물”의 정의 외에도 행정업무 운영에 관한 사항을 규정하고 있는 「행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정」(이하, ‘행정업무규정’)은 공문서 및 전자문서에 대한 정의를 명시하고 있다(제3조). 이 규정에서 “공문서”란 “행정기관에서 공무상 작성하거나 시행하는 문서(도면·사진·디스크·테이프·필름·슬라이드·전자문서 등의 특수매체기록을 포함한다.)와 행정기관이 접수한 모든 문서”를 말하며, “전자문서”란 “컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되거나 송신·수신 또는 저장된 문서”를 말한다. 약간의 차이는 있지만 공공기록물법과 행정업무규정은 모두 기록물의 성립 요건으로 ① 공공기관이, ② 업무와 관련하여, ③ 생산 및 접수한 기록으로 정의하고 있음을 확인할 수 있다(이경남, 2023). 행정업무규정은 기록의 성립 요건과 관련하여 행정업무규정 제6조는 문서는 결재권자가 문서에 서명의 방식으로 결재함으로써 이루어진다고 규정하고 있으며, 「전자정부법」에서도 유사하게 ‘행정기관등이 작성하는 전자문서는 ‘결재를 받음으로써 성립한다’라고 규정하고 있다. 이러한 규정 등을 종합해 보면 기록은 ① 행정기관이, ② 업무 수행과 관련하여, ③ 생산 및 접수하였으며, ④ 그 기록의 효력은 권한이 있는 자의 결재에 의해서 성립된다고 볼 수 있다.

이러한 규정은 기록의 범위와 성립 요건을 광범위하게 제시하고 있지만 ‘업무과정’이 명확히 무엇을 의미하는지, 행정정보 데이터세트, 웹기록, 소셜네트워크서비스 등 다양한 유형의 기록이 관계 법령에서 언급하는 기록에 해당되는지에 대해서는 구체적으로 제시하고 있지 않다. 또 기록 무단폐기 등에 대해 처벌규정을 두고 있는 공공기록물법 및 대통령기록물법의 특성상 벌칙 조항의 적용을 위해서는 명확한 기록의 범위가 필요함에도 관계 법령만으로는 그와 관련된 구체적인 범위를 확인하기 힘들다. 국가기록원에서도 “공공기관이 생산·보유한 기록물과 관련하여 제기되어 온 크고 작은 이슈들은 기록 여부 및 성립 요건 등을 보다 명확히 하여 기록물을 둘러싼 불필요한 논란들을 해소할 필요가 있다”고 기술한 것을 봤을 때, 국가기록원 역시 이러한 논란을 모르는 것은 아니다(임신영, 2019, 25).

기록의 명확한 범위를 우리나라 사법체계가 어떻게 정의하고 있는지 확인하기 위해서는 관련 판례를 살펴보아야 한다. 공공기록으로서의 지위를 갖는 기록의 성립 시점 등을 논한 대표적인 판례로는 지난 '남북정상회담 회의록 삭제사건(2013고합1232, 2015노622, 2015도19296)'이 있다. 이 사건은 기록의 생산 시점을 언제로 볼 것인지, 기록의 생산 시점을 결재권자가 결재한 시점으로 본다면 결재권자의 결재가 어떤 의미를 갖고 있는지 집중적으로 판단하고 있다.¹⁰⁾ 이 사건에서 1심, 2심, 3심은 모두 기록물의 '생산'을 '등록'과 별도의 개념으로 이해하고 있다. 1심 재판부는 구 「전자정부법」 제17조(전자공문서의 성립 등) 제1항, 「전자정부법」 시행령 제8조(전자적 결재의 수단)의 규정을 '결재설'의 근거로 제시하였다(이철환, 조영삼, 2021, 43). 이렇게 모든 재판부가 기록의 '결재설'을 인정함에도 1·2심과 대법원의 대통령기록물법 위반에 대한 판단이 달라진 까닭은 기록의 성립 요건으로서의 '결재'의 의미를 다르게 판단했기 때문이다. 1·2심은 '결재권자의 내심의 의사'라는 개념표지가 결재와 불가결한 요소라고 판단하였다. 즉 결재란 '승인의 의사표시'를 전제하는 것으로, '문서관리카드에 대한 결재'란 "결재권자가 문서관리카드의 내용을 승인하여 공문서로 성립시킨다는 의사에 기하여 전자문서서명 등을 하는 행위"라고 보았다. 따라서 노무현 대통령이 수정의 의사를 명확히 반영한 문서관리카드 열람은 승인의 의사가 반영되지 않았으므로 결재 행위가 이루어지지 않았다고 본 것이다. 이와 달리 대법원은 노무현 대통령이 수정의사가 담긴 첨부파일을 포함해 열람 버튼을 눌렀다고 하더라도, 그 내용을 열람하고 확인하였다는 의사의 표현이 이루어진 것이므로 이 회의록 초안은 결재가 이루어진 것이라고 보았다. 다만 대법원은 '회의록'의 경우 개최된 일시, 장소, 발언 내용 등 객관적인 내용을 담은 문서로서 일반적인 기록과는 달리 그저 객관적인 내용을 확인하는 것만으로도 충분히 기록으로 성립한다고 판단하였다. 1·2심의 판단 결과와는 다르지만 기록의 성립 요건으로서의 결재와 그 의미에 대해서는 크게 다르지 않은 판단을 내린 것이다.

1심, 2심, 3심의 판단을 종합하면 현재 한국에서 기록의 성립은 결재자의 결재 행위를 통해 이루어지며, 그러한 결재는 해당 기록의 내용을 승인하여 공문서로 성립시킨다는 의사에 기반해 이루어지며, 단 객관적인 내용의 확인만을 필요로 하는 회의록과 같은 기록의 경우에는 그 내용을 확인했다는 증명만으로 기록이 성립된다고 판단한 것이다. 이러한 법원의 판단 내용을 기초로 본다면 공공기록물법 등 관련 법령에서 규정하는 폭넓은 기록의 정의와는 달리 공공기록물법상 기록의 범위가 사법적 쟁점이 될 경우 결재를 득하였다는 것을 명백하게 증명할 수 없는 다양한 유형의 기록은 현재의 법 체계 안에서는 기록으로 인정되지 않을 가능성이 높다. 이러한 현실은 필연적으로 폐기 금지 제도의 실제 적용에 영향을 미치게 된다. '업무와 관련하여 생산·접수한 모든 기록'이 적절히 등록되고, 기록관 등 기록물관리기관으로 이관되어 관리되는 상황을 상정하고 있는 공공기록물법의 취지와 달리 결재 여부를 기록 성립 요건으로 하고 있는 현실은 폐기 금지 제도 위반이 실제로 법적 쟁점이 될 경우 공공기록물법의 취지와 달리 판단될 가능성이 큰 것이다.

한편 기록관리 관련 법령과 별도로 「형법」 제141조제1항은 "공무소에서 사용하는 서류 기타 물건 또는 전자기록 등 특수기록매체기록을 손상 또는 은닉하거나 기타 방법으로 그 효용을 해한 자"를 처벌하도록 규정하고 있다. 「형법」의 '공무소에서 사용하는 서류'는 공공기록물법의 기록물 정의보다 훨씬 광범위하다. 판례에서도

10) 사건의 간단한 경과와 결과는 다음과 같다. 2007년 10월 2일~10월 4일 남북정상회담이 진행되고, 조○○ 당시 비서관은 2007년 10월 9일 e지원시스템 문서관리카드를 통해 회의록 초안을 생산하고 결재권자인 대통령에게 상신한다. 같은 해 10월 21일 노무현 전 대통령은 e지원시스템을 통해 회의록 초안을 '열람'하고, 상세한 지시사항을 적은 hwp 파일을 첨부하는 방식으로 검토의견을 붙여, 회의록 초안 내용에 대한 수정·보완을 지시한다. 또한 '보완 후 국정원에 보내고, e지원에서는 삭제하라'고도 지시한다. 이후 조○○ 비서관은 국정원과 새로운 대화록을 작성하고, e지원 섀다운 이후인 2008년 2월 14일 '회의록 수정보고'라는 이름의 '메모보고'를 대통령에게 보고한다. 이후 임기 말인 초안 대화록 문서관리카드를 e지원시스템에서 삭제하고, 대통령에게 보고된 '메모보고'는 대통령기록관으로 이관되지 않는다. 이후 'NLL포기 발언' 등이 정치적 문제로 비화되면서, 당시 새누리당 '영토주권포기 진상조사특별위원회' 위원들은 대통령기록관에 보존 중인 남북정상회담 회의록에 대한 열람을 요구하였지만, 대통령기록관에서 해당기록 원본을 찾지 못하고 '대화록 실종'을 발표한다. 이후 검찰은 수사 끝에 비정상적 방법으로 기록이 삭제되었다고 판단하고, 2013년 11월 백○○ 전 실장과 조○○ 전 비서관을 대통령기록물관리에 관한 법률 위반 및 공용전자 기록 등 손상 혐의로 재판에 넘긴다(이철환, 조영삼, 2021, 43).

공문서로서의 효력이 생기기 이전의 서류나, 정식 접수 및 결재 절차를 거치지 않은 문서, 결재 상신 과정에서 반려된 문서 등을 포함하는 것으로, 미완성의 문서라고 하더라도 본죄의 성립에는 영향이 없다고 판시하고 있다. 실제로 이러한 이유로 앞에서 언급한 남북대화록 삭제 사건 등 다양한 기록 폐기와 관련된 재판은 공공기록물법상의 무단폐기 조항 위반과 함께 「형법」 제141조 위반을 함께 판단하고 있다. ‘공용전자기록등손상죄’가 기록의 범위와 정의 등을 직접적으로 제시하고 있지는 않지만 중요 기록의 폐기 방지와 관련하여 반드시 검토가 필요한 이유다.

이와 관련하여 최근 ‘월성 1호기 조기폐쇄 관련 자료 삭제 혐의’로 산업부 공무원 3명이 「형법」 제141조 제1항 위반 혐의에 대한 대법원의 무죄가 확정된 사건이 있었다. 이 판례를 통해 공용전자기록손상죄의 적용례와 기록 폐기 방지의 관련성에 대해서 대법원의 판결문(2024.5.9., 2024도 1606)을 중심으로 검토해 보도록 하겠다.¹¹⁾

대법원은 공용전자기록등손상죄에 대한 무죄의 이유로 단순히 공무소에 있는 전자기록을 삭제·폐기하는 행위 전부를 공용전자기록손상죄에 해당한다고 볼 경우, 공무의 보호에 아무런 지장을 초래하지 않는 자료의 삭제 행위까지 처벌 대상이 될 수 있음을 지적하며, “공무원이 업무상 참고하기 위하여 자신이 사용하는 전자장치에 개별적으로 수집 보관해 둔 전자기록”은 공용전자기록등손상죄의 객체가 되지 않는다고 봄이 타당하다고 판시하였다. 또한 “산업부는 공공기록물관리법 등에 의해 공공기록물로 분류될 만한 중요문서에 관한 전자기록은 온나라 시스템 등 문서관리시스템에 등록되어 산업부 차원에서 보관 관리되고 있을 것으로 보인다.”라고 했으며, “이들 공공기록을 생산하기 위한 참고자료에 불과한 개인의 자료는 공용전자기록으로 보관·관리했다거나 그러한 필요가 있었다고 볼만한 정황이 확인되지 아니한다.”라고 판시했다. 즉, 공용전자기록등손상죄의 경우 법령에서는 죄의 적용 범위를 폭넓게 규정하고 있지만, 기록 폐기와 관련된 판례에 따르면 업무관리시스템 등에 의해 기관에서 공식적으로 등록한 기록에 대해 공무소에서의 효용 가치를 인정한다고 이해할 수 있다. 업무 과정에서 생산된 이메일, 소셜네트워크서비스 등 각종 의사소통 기록, 데이터 등의 경우, 법의 적용을 예단하기는 어렵지만 재판과정에서 공무소에서의 효용가치가 인정될 것이라고 확신하기 어렵다. 또한 「형법」의 경우 공용전자문서의 손상 이후 사후적으로 죄를 처벌하기 위한 목적을 갖고 있기 때문에 온전한 기록의 보존을 목적으로 하는 공공기록물법상 폐기 금지 조항 등과는 그 목적이 같다고 볼 수 없다.

이처럼 법령과 판례 등을 종합적으로 살펴볼 때, 국가적 사건에 대한 국민의 권익 보호를 위하여 온전한 기록을 남긴다는 목적을 갖고 있는 현행 공공기록물법상의 폐기 금지 제도는 결재받은 소수의 ‘공식적 기록물’만을 대상으로 한정할 수밖에 없다. 이와 별개로 공무소에서의 공용전자문서손상 등을 처벌하고 있는 「형법」 제141조에 따른 공용전자기록등손상죄의 경우도 판례를 살펴보면, 죄의 대상이 되는 공용서류 등에 대해서는 폭넓게 인정하고 있지만, 공공기록의 참고자료로 공용서류를 판단하는 경우 업무관리시스템에 등재된 공식 기록만을 그 대상으로 한정하여 처벌 규정을 적용하고 있음을 알 수 있다. 현행 체제에서 공공기록물법상의 폐기 금지의 대상 자체가 되지 못하는 이메일, 소셜네트워크서비스 등 각종 중요 정보에 대한 폐기를 사전에 막을 수 있는 제도가 필요한 까닭이다.

11) 사건의 경과는 다음과 같다. 감사원은 2019년 10월 한국수력원자력의 월성 1호기 조기폐쇄 결정의 타당성과 한수원 이사회 이사들의 배임 행위에 대한 감사를 개시했다. 감사원은 같은 해 11월 산업부가 한수원의 월성 1호기 조기폐쇄 결정 과정에 관여했는지 감사하기 위해 산업부에 '월성 1호기 조기폐쇄 관련한 내부 보고자료' 등 일체의 자료 제출을 요구했다. 하지만 당시 월성 1호기 조기폐쇄를 포함한 탈원전 정책 수립 및 추진을 담당한 A씨 등은 산업부가 한수원의 월성 1호기 조기폐쇄 및 즉시 가동중단과 관련해 영향을 미친 것으로 판단할 수 있는 중간보고나 내부 협의 자료 등을 삭제하고 감사원에 그와 무관한 일부 자료만을 제출하기로 공모한 뒤 감사원의 자료제출 요구 공문에도 불구하고 월성 1호기 조기폐쇄 관련 자료 중 일부만 제출한 혐의를 받는다. C씨는 2019년 12월 산업부 원전산업정책과 사무실에 침입해 직원 PC에 있는 월성 1호기 조기폐쇄 관련 자료를 삭제한 혐의도 있다. 이러한 혐의에 대해 1심은 이들의 감사원법 위반 및 전자기록 손상 일부 혐의에 유죄로 판단해 A씨에게 징역 1년에 집행유예 2년을, B씨와 C씨에게는 징역 8개월에 집행유예 2년을 각각 선고했다. 그러나 2심에서는 무죄가 선고되었고, 대법원에서 무죄가 최종 확정되었다.

2.2.2 한국의 기록물 폐기 금지 제도 도입 배경 및 한계점

그렇다면 한국에 현행 기록물 폐기 금지 제도는 어떤 배경과 취지에서 도입되었을까? 한국의 기록물 폐기 금지 제도는 2017년도 국가기록관리혁신 T/F 결과 보고서에 따라 미국의 처분동결 제도를 참고하여 도입된 것이다. 공공기관의 기록은 공공기록물법에 따라 기관별로 보존기간을 책정하고 각 기관의 기록관과 중앙기록물관리기관인 국가기록원으로 이관하는 방식인데, 중요 기록의 임의 파기로 인해 진실 규명이 지체되거나 역사적 기록이 사라지는 사례들이 사회적 문제로 제기되어 왔다. 특히 2014년 세월호 참사를 전후로 정부의 위기대응과 기록관리 부실에 대한 문제제기가 연이어 대두되었다. 이명박 정부의 영포빌딩 대통령기록물 유출, 박근혜 정부 국정농단 사태에 따른 청와대 및 부처 문건 유실 논란이 발생하는 등 국가적 사건의 진실을 밝히기 위한 기록의 폐기 통제 필요성이 제기되었다. 이에 2017년 출범한 문재인 정부는 이전 9년간의 기록관리 폐단을 개선하고자 범정부 차원의 혁신을 추진하였고, 그 일환으로 2017년 행정안전부 산하에 ‘국가기록관리혁신 T/F’를 구성해 제도 개선 방안을 모색했다(심성보, 2020).

비슷한 시기 기록학과와 기록전문가들도 활발히 연구와 제언을 내놓았다. 선행연구에서 살펴본 현문수(2017)와 설문원(2018) 등의 연구가 대표적이다. 이들 연구는 기록의 평가·폐기 절차를 재정비하고, 필요한 경우 일시적으로 폐기를 막을 수 있는 법적 장치를 도입함으로써 부당한 기록 폐기로부터 국민의 알 권리와 기관의 책임성을 지키자는 문제의식에서 비롯된 것이었다. 이러한 학계와 실무 전문가들의 논의, 그리고 2017년 T/F의 검토를 바탕으로, 정부는 구체적인 작업에 착수하여 현행 기록물 폐기 금지 제도를 입법화하였다. 행정안전부는 2018년 공공기록물법 개정안을 입법예고하면서, “진실 규명이 필요한 사회적 사안과 관련된 기록물의 폐기를 방지할 법적 근거가 미비”하다는 점을 지적하고, 이에 대한 해결책으로 ‘기록물 폐기중지 제도’ 신설을 제안했다. 결국 해당 법률 개정안은 국회를 통과하여, 2019년 12월 10일 공포되고 2020년 6월 4일부로 시행되었다. 개정법은 공공기록물법 제27조의3에 ‘기록물의 폐기 금지’ 조항을 신설하여, 중앙기록물관리기관의 장이 일정 요건하에 공공기관이 보유한 기록의 폐기를 일정 기간 금지할 수 있도록 하였다. 즉, 한국의 기록물 폐기 금지 제도는 미국의 처분동결 개념을 참고하여 사회적으로 중대한 사건의 진실 규명 및 책임자 처벌에 필요한 기록을 확보하기 위한 안전장치로서 2020년에 제도화된 것으로, 이는 당시 국가 기록관리 혁신의 대표적 성과 중 하나로 꼽힌다.

그 결과 표면적으로는 미국 NARA의 처분동결과 유사한 법적 장치를 갖추게 되었으나, 현행 한국 제도에는 미국과 같은 사법적 증거개시 절차가 부재하기 때문에 실제 운용에서 구조적인 한계를 드러냈다. 한국의 사법 시스템은 대륙법 체계를 따르고 있기 때문에 미국식 증거개시 제도가 민·형사 소송 절차에 도입되어 있지 않으며, 사실상 그대로 적용하는 것도 힘들다.¹²⁾ 따라서 한국의 경우 「민사소송법」이나 「형사소송법」에 상대방으로부터 광범위한 증거제출을 강제하는 증거개시 단계가 존재하지 않는다. 민사소송에서는 필요한 자료에 대해 증거신청을 할 수 있을 뿐이며, 상대방이 자발적으로 제출하지 않는 자료를 강제로 제출토록 하는 수단이 부족하다. 더욱이 소송의 상대방이 국가기관 등인 경우는 사건의 증거가 되는 기록을 확보하는 것은 더욱 요원하다. 수사권을 갖고 있는 경찰이나 검찰이 영장을 통해 압수수색 하는 것이 피의자나 관련 기관의 기록을 확보하는 거의 유일한 증거확보 수단이라 할 수 있다. 이러한 상황에서 공공기록물법상의 폐기 금지 조항은 오로지 국가기록원 등의 행정조치에 의해 촉발될 뿐 개별 소송당사자가 직접 활용할 수 있는 수단은 아니다.

현행 기록물 폐기 금지 제도는 주로 국가기록원이 전문성과 독립성에 기반해 사회적으로 중대하다고 판단한 사안에 한해 발동되도록 법제화되었으나 실질적으로는 외부에서 이슈화되거나 조사기관 또는 수사기관의 요구가

12) 다만, 제21대 이재명 대통령은 선거공약으로 ‘2. [정치/사법] 내란극복과 K-민주주의 위상 회복으로 민주주의 강국을 만들겠습니다’에서 공약의 이행 방법으로 ‘한국형 디스커버리제도(증거개시제도) 도입’으로 민생, 인권친화적 제도 개선을 하겠다고 제안한 바 있다(중앙선거관리위원회, 2025).

있는 경우에 한정하여 국가기록원에서 폐기 금지를 결정하는 구조이다. 그 결과, 각 기관에서 보유하고 있는 다양한 유형의 기록이 기록물관리기관으로 이관되기 전에 폐기되는 것을 사전에 막는 데 있어 한계가 존재한다. 법적으로 모든 공공기록은 보존기간이 만료되기 전까지 임의로 폐기할 수 없지만, 현실적으로는 기관 내에서 어떤 기록을 관리 대상(이를테면, 결재문서 외의 '비공식 기록'의 파기 등)으로 식별하여 관리하는지 국가기록원에서 일일이 인지하기 어렵다. 기록물관리 전문요원이나 내부고발 등의 경로가 있지 않는 한, 중요한 기록이 등록되지 않고 기관 내부에서 임의로 폐기되더라도 외부에서는 알기 어렵다. 설령 나중에 문제가 불거져 국가기록원에서 폐기 금지 결정을 내린다 해도 관리 대상에서 제외된 기록은 '폐기 금지' 대상으로 식별되기 어렵다.

다시 말해, 국민은 '최근 일어난 국가적 사건에 대한 진실을 밝힐 수 있는 관련 기관의 광범위한 기록 폐기'를 막는 것을 '폐기 금지 제도'로 인식하고 있지만, 기록이 이관되기 이전 단계의 기록에 대해서는 국민의 기대와 달리 폐기 금지 제도의 사각지대에 놓여 있는 것이다. 국가기록원은 통상적으로 기관에서 보존기간이 만료되어 이관 대상이 되거나 폐기를 신청한 기록을 심의할 때야 비로소 그 존재를 파악할 수 있다. 따라서 아직 보존기간이 남아있는 기록의 경우, 아무 문제가 없다고 여겨지면 기관 내부에서 계속 관리될 뿐 국가기록원의 통제권 밖에 놓이게 된다. 앞서 2020년 법 개정 당시 국가기록원은 "폐기 금지 조치는 보존기간 만료 도래 기록물에 취하는 조치"라는 점을 강조하며, 보존기간이 남아있는 기록에 대해서는 원칙적으로 폐기 금지 결정이 불필요하다고 설명한 바 있다(기록관리단체협의회, 2025). 그러나 이러한 관점은 예상치 못한 조기 폐기의 위험을 간과한 측면이 있다. 실제로, 2024년 말 비상계엄 문건 사건에서 시민사회는 사건 발생 직후 관련 기록의 폐기를 막아달라고 요구했지만, 국가기록원은 "해당 기록들의 최초 보존기간 만료가 2026년 1월 1일 이후이므로 아직 폐기 금지 조치가 필요 없다."라는 입장을 밝혔다(기록관리단체협의회, 2025). 그 사이 일부 기록이 파기되었다는 의혹이 제기되었고, 결국 사건 발생 40여 일 만인 2025년 1월에야 국가기록원이 뒤늦게 해당 기록들에 폐기 금지를 결정하는 사례가 발생했다. 이 사례는 현행 제도의 대응 속도와 범위의 한계를 적나라하게 보여준다. 즉, 공공기록물법상 폐기 금지 조항은 적시에 발동되더라도 그 실효성을 담보하기 어렵다는 것이다.

그 외에도 개별 국민이나 소송 당사자가 기록물 폐기 금지 제도를 직접 활용할 길이 없다는 구조적인 문제가 존재한다. 예컨대 일반 시민이 정보공개청구를 통해 특정 정부 자료의 공개를 요구하는 경우, 해당 자료가 이미 폐기되었거나 존재하지 않는다면 현행 제도로는 청구인 입장에서 별다른 조치를 취할 방안이 없다. 국가기관에 대해서도 광범위한 증거개시 제도가 적용되는 미국에서는 정보자유법(Freedom of Information Act: FOIA)에 따른 청구와 별도로 소송을 통해 상대방 기관이 보유한 자료를 강제로 확보할 여지가 있지만, 한국에서는 행정소송을 하더라도 법원이 증거보전 명령으로 기관에 자료 제출을 요구하는 일은 극히 제한적이다. 결과적으로 증거개시 제도의 부재는 폐기 금지의 실효성 약화로 이어진다고 볼 수 있다. 기록물 폐기 금지 제도는 입법취지와는 달리 사후적으로 큰 사건이 된 경우에만 작동하고, 작동되더라도 기록의 성립 문제와 연관되어 생산기관에서 보유 중인 기록에 대해서는(정확히는 기록인지 여부조차 확인하기 어렵기에) 폐기 금지가 발동되기 어렵다.

특히 앞서 살펴본 바와 같이 공공기록물법 제27조의3에 따른 폐기 금지 위반을 사유로 제50조의 벌칙 조항을 적용할 경우, 현재 대법원의 판례에 따르면 결재받은 기록만이 폐기 금지의 대상으로 이해될 가능성이 매우 높다(이철환, 조영삼, 2021, 47).¹³⁾ 결과적으로 이러한 협소한 기록의 범위가 실제 재판 과정 등에서 적용되고 있는 현실은 국가적 사안에 대해 국민의 권익보호를 위한 수사 등의 필요성을 이유로 도입된 폐기 금지 제도의 도입

13) 대법원은 2013년 6월부터 2015년 1월까지 청와대 내부 문건 17건을 박근혜 전 대통령의 친동생 박지만에게 건넨 혐의로 재판을 받는 피고인에 대한 판결(2016도7104)에서 '사본자체를 원본과 별도로 보존해야 할 필요성이 없으며, 원본이나 전자파일 이외에 그 사본이나 추가 출력물까지 대통령기록물에 해당한다'고 해석하면, 그것은 '형벌법규의 해석은 엄격해야 하고, 문언의 가능한 의미를 벗어나 피고인에게 불리한 방향으로 해석하는 것은 죄형법정주의의 내용인 확장해석 금지에 따라 허용되지 않는다'고 판단했다. 대법원은 일관되게 형벌법규의 해석이 매우 엄격하게 죄형법정주의의 범위 내에서 이루어져함을 말하고 있다.

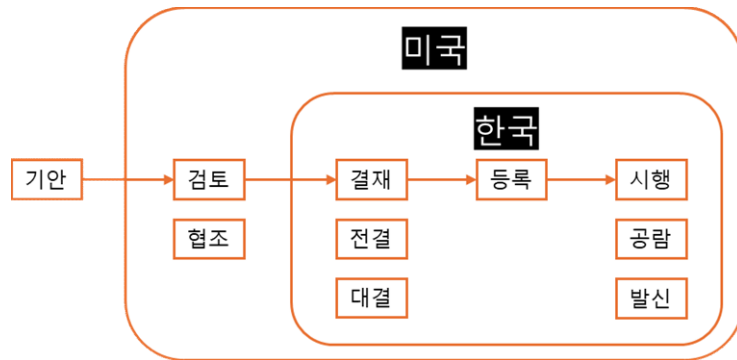
취지를 제대로 반영하지 못한다. 기록물 폐기 금지 제도에 더해 국가적으로 중대한 사안의 수사 등을 위해 필요한 다양한 유형의 기록 및 정보를 지정하여 폐기하지 못하도록 하는 별도의 법적 근거가 필요한 이유다. 또한 앞서 살펴본 것처럼 폭넓게 문서의 폐기 등을 처벌하고 있는 「형법」 상 규정이 존재하지만, 이관되기 이전의 중요 기록을 지정하는 것을 목적으로 하지 않기에 중요기록의 보존을 위한 제도로 기능할 수는 없다. 미국의 사례처럼 보다 근본적인 제도적 보완이 필요하다.

2.3 시사점 도출

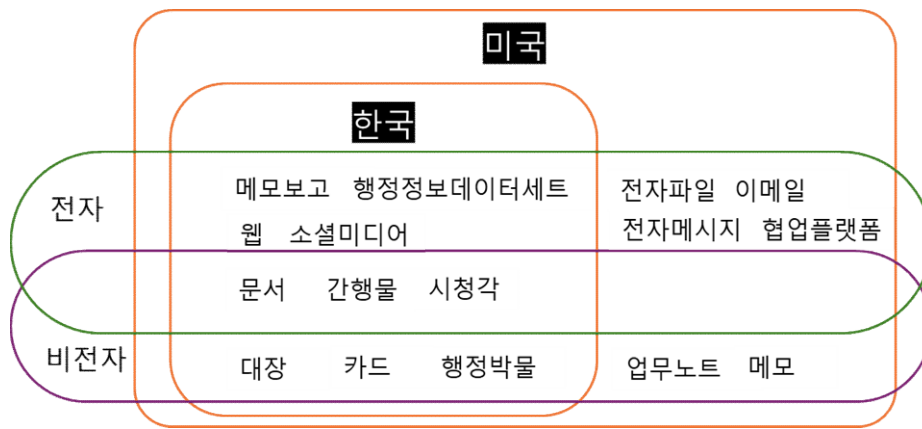
한국의 기록 성립 요건과 비교해 봤을 때 미국의 기록관리 체계는 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 공공기록물법에서 추상적으로 기록을 정의하고 있는 한국과 달리 미국의 경우 기록의 정의를 연방법뿐만 아니라 하위의 연방규정에서도 명확하게 규정하고 있다. 둘째, 현실적으로 결재받은 기록만이 기관의 공식 기록으로 인정되고 있는 한국의 현실과 달리 미국은 기록뿐만 아니라 비기록 자료에 대한 정의와 연방기관의 역할을 구체적으로 규정하고 있다. 셋째, 미국은 매체와 상관없이 승인, 의견 요청, 조치, 권고, 후속조치 등 업무적인 목적으로 배포된 초안 및 메모도 기록관리의 대상으로 명시하고 있다. 넷째, 기록의 성립 요건 등에 대해 국가기록원장이 개입할 여지가 거의 없는 한국에 비해 미국은 기록과 비기록 자료의 구분이 어려울 경우, 기록으로 간주하여 관리해야 하며 기록의 성립 여부를 국립기록관리청장이 판단하도록 규정하고 있다.

이러한 미국의 기록 성립 요건은 한국 공공기관의 기록 생산 환경을 기반으로 문서 처리의 절차적인 측면과 매체 유형 측면에서 다음과 같이 해석할 수 있다. 첫째, 한국의 문서 처리 절차를 기준으로 결재(대결, 전결 포함)가 완료된 문서뿐만 아니라 기안자가 승인 또는 의견 요청을 목적으로 검토자 및 협조자에게 배포하거나, 기안자의 초안에 대해서 검토자 또는 협조자가 열람하는 경우에도 기록으로 성립되는 것으로 해석할 수 있다. 미국은 업무적인 목적으로 배포된 초안 및 메모도 기록관리 대상으로 명시하고 있기 때문이다. 둘째, 매체 유형 측면에서 미국이 한국보다 관리 대상 매체가 훨씬 더 광범위하다. 미국의 경우, 한국에서 기록관리 대상으로 포함하고 있는 문서, 도서(간행물), 대장, 카드, 도면, 시청각물, 전자문서, 행정박물, 웹기록, 소셜네트워크서비스, 행정정보 데이터세트뿐만 아니라 전자파일, 이메일, 전자메시지, 업무노트, 메모, 민간의 협업 플랫폼 등 다양한 매체 유형도 기록으로 인정한다. 미국은 ‘형식이나 특성에 관계없이 연방기관에서 작성 또는 수신한 모든 정보’에 이메일, 채팅, 문자 등의 전자 메시지, 달력, 전자 파일이 포함되기 때문이다.

아래의 그림은 미국과 한국의 기록 성립 요건을 절차적 측면(<그림 2>)과 매체 유형 측면(<그림 3>)에서 비교한 것으로 미국의 관리 대상 기록의 범위가 한국보다 훨씬 폭넓다는 사실을 알 수 있다. 이렇듯 미국에서 정의되는 기록의 범위가 한국보다 광범위하기 때문에, 기록처분일정표에 따른 공식적인 기록 폐기 절차를 유예시키는 미국의 ‘처분동결 제도’가 같은 목적으로 운영되는 한국의 ‘폐기 금지 제도’보다 정부기관에 영향을 미치는 실효성이 훨씬 더 클 수밖에 없다.



<그림 2> 문서 처리의 절차적 측면에서 한미 양국의 기록성립 요건 비교



<그림 3> 매체 유형적 측면에서 한미 양국의 기록성립 요건 비교

미국의 기록 성립 요건에서 가장 주목해야 할 점은 앞서 논의했듯이, 지난 2014년 ‘기록에 해당하는지 여부를 결정’할 최종 권한을 국립기록관리청장에게 부여하고, 그 결정이 모든 연방기관에 대해 구속력을 가지도록 연방기록법을 개정했다는 사실이다. 개정 이전에는 책, 서류, 사진, 기계 판독 가능한 형식(machine-readable formats) 등 ‘정보가 저장되는 매체(physical media)’를 중심으로 기록을 정의하였는데, 전자기록(디지털 문서, 이메일)이 급증하는 환경에서 어떤 디지털 데이터가 기록으로 간주되는지 기록관리 규정을 해석하는 과정에서 논란이 지속되었다. 이로 인해 연방기관마다 관리 대상 기록에 대한 기준을 자의적으로 해석하거나 중요한 정보를 기록이 아니라며 관리를 회피하는 등 기록의 모호한 정의로 인해 기록관리에 허점을 만들고, 그 결과 정부 활동의 투명성과 책임성에 대한 우려를 낳았다. 이에 미국은 기록의 정의를 ‘기록의 실질적 정보 내용(recorded information itself)’에 초점을 맞추기 위해 보다 포괄적인 개념인 ‘기록된 정보(recorded information)’라는 용어를 사용하고, 국립기록관리청장에게 기록의 정의에 대한 결정 권한을 부여하는 개정안을 발의하였다(Congressional Research Service, 2014). 그 결과, 2014년 1월 14일 하원의원의 과반을 훌쩍 넘는 420명의 찬성으로 하원에서 통과되고, 9월 10일 상원의원의 만장일치와 버락 오바마 대통령의 서명으로 개정안이 최종 통과되었다(Congress.gov, 2014). 이는 연방정부 기록관리 환경의 변화에 따른 법안의 개정 필요성에 대해 민주당과 공화당의 초당적 공감대가 형성되었음을 시사한다.

세월호 침몰, 비상계엄 등 역사적 증거가 되는 기록과 정보가 공공기록으로 생산·관리되지 않는다는 시민사회의 비판은 그만큼 한국의 기록 성립 요건과 관리 대상 기록의 범위가 매우 협소하며, 한국의 기록관리 체계가 국민의

요구사항을 만족시키고 있지 못하고 있다는 사실을 반증한다. 중요한 기록이 관리되지 않는 이유는 ‘기록물’로 생산하여 공공기록물법에 따라 공식적으로 관리되는 기록의 폐기를 사후적으로 중지하는 ‘폐기 금지’ 제도의 문제가 아니라, 한국의 행정역사, 문화, 환경, 관련 법 규정의 미흡, 법원 판례, ‘보존’ 중심의 기록관리 체계 등의 원인으로 애초에 중요한 기록이 공공기록으로서 공식적인 관리 대상의 범위에 제외되어 왔기 때문이다.

이러한 한계를 넘어 역사적 증거가 공공기록으로서 생산·관리되기 위해서는 미국의 기록관리 사례를 참고하여 다음과 같은 방향으로 제도 개선이 필요하다. 첫째, 공공기록물법상 ‘기록의 정의’를 보다 구체적으로 명시하고, 기록 여부를 판단하는 권한에 대해 규정해야 한다. 둘째, 긴급하게 관리가 필요한 정보를 기록으로 지정할 수 있는 권한을 기록물관리기관에 부여해야 한다. 셋째, 기존에 나열식으로 구성된 ‘기록물 생산의무 제도’를 보완하여 기록 생산의 의무를 부여할 수 있는 절차와 권한에 대해 규정해야 한다.

3. 기록 성립 요건 확대를 위한 제도 개선 방안

3.1 공공기록물법상 기록물 정의 재설정

한국의 기록 성립 요건 확대를 위한 첫 번째 과제는 법령상 기록의 정의를 전면적으로 재검토하는 것이다. 현행 공공기록물법상 ‘기록물’ 정의는 포괄적으로 정의하는 것에 그치고 있어 벌칙 조항의 실효성을 담보하기 어려우며, 그 결과 판례에서도 주로 결재를 득한 문서에 한해 기록으로 인정되고 있음을 확인한 바 있다. 기록의 정의를 구체적으로 명시하기 위해서는 주체(공공기관), 목적(조직의 기능과 업무), 방법(생산 또는 접수), 대상(모든 형태의 기록정보 자료)에 대해 아래와 같이 기본적으로 정의할 필요가 있다.

<표 1> 법 제3조제2호 개정안

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
2. “기록물”이란 공공기관이 조직의 기능과 업무를 수행하기 위해 생산 또는 접수한 모든 형태의 기록정보 자료를 말한다.

이러한 포괄적인 기본 정의에서 더 나아가 조직의 기능과 업무, 생산 또는 접수, 모든 형태의 기록정보 자료에 대한 보다 세부적인 정의가 필요하다. ‘조직의 기능과 업무’는 법률과 법률에서 위임한 각종 규정에 따라 공공기관 운영 과정에서 기록이 생산된다고 정의해야 한다. ‘생산’은 내부 검토 과정, 기관 내외로 정보를 공유하는 과정, 국민을 대상으로 업무를 수행하는 과정으로 설명하고, ‘접수’는 출처와 관계없이 다양한 수단과 방법으로 공유받는 행위로 정의할 필요가 있다. ‘모든 형태의 기록정보 자료’는 형식과 매체에 관계없이 기록으로 생산될 수 있음을 밝혀야 한다. 아래의 개정안은 ‘조직의 기능과 업무’, ‘생산’, ‘접수’, ‘모든 형태의 기록정보 자료’의 정의에 대한 예시 조항이다.¹⁴⁾

14) 사실 법률에 위와 같이 세부적으로 정의에 대한 재정의가 명시하는 것이 다소 무리일 수 있다. 그러나 우리나라의 정치·행정 문화를 고려했을 때, 법률의 포괄적 위임으로 인해 법률의 입법취지와 달리 시행령이 개정되는 사례가 잦음을 우리는 경험적으로 알고 있다. 이에 본 연구에서는 같은 법에 정의에 대한 재정의 조항을 신설할 것을 제안하였다.

<표 2> 법 제3조제3호 내지 제6호 개정안

<p>3. 제2호에 따른 '조직의 기능과 업무'라 함은 다음 각 목의 행위를 말한다.</p> <p>가. 공공기관 설립 및 운영의 근거가 되는 헌법, 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙에 따라 수행되는 행위</p> <p>나. 가목에 따라 위임받은 훈령, 지시, 예규에 따라 수행되는 행위</p> <p>다. 공공기관에서 작성한 기관운영 계획 또는 행정편람, 직무편람 등의 업무편람 및 업무분장에 따라 수행되는 행위</p> <p>4. 제2호에 따른 '생산'이라 함은 다음 각 목의 행위를 말한다.</p> <p>가. 제도, 정책, 계획의 수립 및 행정, 통계, 업무 등의 처리를 위해 기록정보 자료를 작성하여 검토, 회의, 보고, 의견 제출 및 수립, 협의, 승인 등을 하는 행위</p> <p>나. 공무원 및 공공기관 임직원이 업무를 목적으로 소속 기관의 구성원 또는 다른 공공기관에 기록정보 자료를 작성하여 공유, 배포, 지시 등을 하는 행위</p> <p>다. 국민을 대상으로 기록정보 자료를 작성하여 고시 또는 공고하거나 지도, 청문, 처분, 인허가, 계약, 과징, 행정강제 등의 행정작용 등을 하는 행위</p> <p>5. 제2호에 따른 '접수'라 함은 개인, 단체, 공공기관 등 그 발송처와 관계없이 대면, 방문, 우편 또는 전자적 방식 등으로 기록정보 자료를 열람, 수령, 취합하거나 전달, 공유받는 행위를 말한다.</p> <p>6. 제2호에 따른 '모든 형태의 기록정보 자료'라 함은 형식에 관계없이 종이, 필름, 인화지 등의 물리적 매체 또는 전자파일 등 디지털 방식으로 작성 및 저장되는 기록정보 자료를 말한다.</p>

여기서 보다 구체적으로 '모든 형태의 기록정보 자료'의 유형을 예시로 정의하는 방식은 「저작권법」 사례를 참고할 수 있다. 「저작권법」 제4조에서는 저작물에 대해서 '인간의 사상 또는 감정을 표현한 창작물'로 정의하고 그 예시로 어문저작물, 음악저작물, 연극저작물, 미술저작물, 건축저작물, 사진저작물, 영상저작물, 도형저작물, 컴퓨터프로그램저작물을 나열하고 있다. 이를 참고하여 기록으로 생산·접수될 수 있는 매체와 유형을 제시하고 기록과 정보 생산 환경의 빠른 변화에 대응할 수 있도록 시행령으로 위임할 수 있는 조항이 필요하다. 아래의 개정안은 기록의 매체 및 유형에 대한 예시 조항을 제안한 것이다.

<표 3> 법 제3조의2 개정안

<p>제3조의2(기록물 매체의 예시) 기록물로 생산 및 접수될 수 있는 형태 또는 매체를 예시하면 다음과 같다.</p> <p>① 비전자기록물: 메모, 문서, 대장, 카드, 간행물, 시청각류, 행정박물류 등</p> <p>② 전자기록물: 전자파일, 전자메일, 전자메시지, 문서, 간행물, 시청각류, 행정정보 데이터세트, 웹기록물, 소셜네트워크서비스, 협업 플랫폼 등</p> <p>③ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항</p>
--

이러한 기록물 정의에도 불구하고 행정 실무 현장에서는 특정 정보가 기록에 해당하는지에 대한 혼선이 발생할 가능성이 농후하다. 이에 중앙기록물관리기관은 기록과 기록에 해당하지 않는 자료에 대한 기준을 수립하고, 이 기준에 따라 각 공공기관은 소관 기관의 세부 기준을 수립하여 국민에게 공표하는 절차가 필요하다. 그럼에도 국가적으로 또는 기관 차원에서 발생한 중대한 사안과 관련해서는 공공기관 소속 기록물관리전문요원의 권한으로 판단하기 어렵거나 아예 불가능할 수도 있다. 이 경우에는 기록으로 간주하여 관리하도록 하거나, 기록에 해당하는지 판단하는 주체에 대한 명확한 권한이 중앙기록물관리기관에 부여되어야 한다. 그리고 기록의 해당 여부에 대한 판단이 종료될 때까지 기록의 처분을 일시적으로 중단할 필요가 있다. 아래의 개정안은 이 내용을 정리한 조항의 예시이다.

<표 4> 법 제3조의3 개정안

- 제3조의3(기록물 여부의 판단) ① 중앙기록물관리기관의 장은 제3조의 기록물 정의에 따라 기록물과 기록물에 해당하지 아니하는 자료에 대한 기준을 수립하여야 한다.
- ② 공공기관의 장은 제1항에 따른 기준을 적용하여 소관 기관의 기록물과 기록물에 해당하지 아니하는 자료에 대한 세부 기준을 수립하여 고시 또는 공고하거나, 정보통신망 등을 이용하여 그 기준을 공표하여야 한다.
- ③ 공공기관의 장은 제1항 및 제2항에 따라 특정 자료의 기록물 여부를 판단할 수 없는 경우에는 기록물로 간주하여 관리하거나 중앙기록물관리기관의 장의 해석을 요청하여야 한다.
- ④ 공공기관의 장은 제3항의 요청에 따라 중앙기록물관리기관의 장이 기록물 여부를 통보하기 전까지 해당 자료의 자체 이동, 파괴, 삭제 등을 중단하여야 한다.
- ⑤ 제3항부터 제4항까지의 절차는 대통령령으로 정한다.

3.2 ‘관리 대상 기록물 지정 제도’ 신설 및 ‘기록물 폐기 금지 제도’ 보완

미국의 연방기관에서 보유 중인 기록은 증거개시 제도 기반으로 법원이나 기관 내 법무부서의 보존명령에 따라 처분을 동결하고, FRC로 이관된 기록물에 대해서는 NARA에서 직접 처분동결을 하게 되는 구조임을 앞서 살펴보았다. 반면 한국은 미국의 처분동결 제도를 차용하여 폐기 금지 제도를 운영하고 있지만, 증거개시 제도가 없는 상황에서 결과적으로 기록으로 등록·관리되지 않는 유형의 정보는 애초에 처분동결, 또는 폐기 금지할 수 없다는 근본적인 문제가 발생한다는 점도 앞서 확인한 바 있다. 중앙기록물관리기관뿐만 아니라 기록물관리기관의 장은 ‘공식적인’ 관리 대상에서 제외된 다양한 기록과 정보에 대한 관리 기준 설정 및 처분 권한을 갖지 못하고 있는 것이 현실이다. 즉, 증거개시 제도가 부재한 한국의 법제 및 행정 현실에서 매체의 특성과 관계없이 다양한 기록과 정보를 ‘공공기록의 공식적인 관리 대상’을 지정할 수 있는 권한과 절차에 대해 다음과 같이 법·제도로 보장할 필요성이 있다.

첫째, 국민의 권익 보호 및 역사적 진실의 실체 규명이 필요하거나, 각급 기록물관리기관의 전문성에 따라 역사적 가치가 높다고 판단되는 특정 기록과 정보를 관리 대상으로 ‘신속하게’ 지정할 수 있는 권한을 중앙기록물관리기관의 장에게 부여해야 한다.¹⁵⁾ 더불어 조사기관·수사기관뿐만 아니라 법원·국회 등 헌법기관의 요청이 있을 경우에도 관리 대상으로 지정할 수 있는 법률적 근거가 필요하다. 둘째, 공공기관의 자발적인 행정 투명성 보장을 위해서나 각 공공기관의 필요에 따라 각급 영구기록물관리기관(헌법기관기록물관리기관, 지방기록물관리기관, 대통령기록관)의 장 또는 공공기관의 장이 관할하는 공공기관 및 소속기관의 관리 대상 기록을 지정할 수 있어야 한다. 셋째, 관리 대상 기록 지정권자(이하, 지정권자)는 지정 대상, 지정 사유, 관리 방법 등을 해당 기관에 통보하고, 통보받은 기관은 관리 대상 지정 기록의 파괴, 훼손, 위조, 변조 등을 방지할 수 있도록 관리 조치를 의무화하여야 한다. 또한 해당 공공기관이 관리 대상 지정 기록을 기준에 따라 관리하고 있는지 지정권자가 현황조사 또는 점검을 실시하고 필요할 경우 시정조치를 할 수 있도록 하여야 한다. 넷째, 관리 대상으로 지정된 기록은 지정 권한을 가진 기록물관리기관의 장의 승인 없이 공공기관이 폐기할 수 없도록 하여야 하며, 지정 권한을 실행한 기록물관리기관의 장이 정하는 바에 따라 이관 조치를 수행할 수 있도록 의무화하는 규정이 필요하다. 관리 대상 기록의 지정은 기록의 생산 단계에 명시되는 것이 바람직하므로 공공기록물법 제4장 ‘기록물의 생산’ 중 제16조(기록물 생산의 원칙) 다음에 제16조의2로 신설하는 것이 적절하다. 아래는 이러한 내용을 담은 공공기록물법 개정안의 예시이다.

15) 단, 헌법상 행정, 입법, 사법의 삼권분립 기준에 상충할 수 있으므로, 헌법기록물관리기관은 해당 기관의 장과 협의하는 절차가 필요하다.

<표 5> 법 제16조의2 개정안

- 제16조의2(관리 대상 기록물의 지정) ① 중앙기록물관리기관의 장은 역사적 가치가 높은 기록물이거나 국민의 권익 보호 및 역사적 진실의 실체 규명 등에 중대한 지장을 초래할 우려가 있는 경우, 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 해당 공공기관에 관리 대상 기록물을 지정하여 통보할 수 있다. 다만, 헌법기관기록물관리기관의 소관 기록물에 대해서는 사전에 해당 헌법기관기록물관리기관의 장과 협의하여야 한다.
1. 조사기관 또는 수사기관의 요청
 2. 「민사소송법」 제375조·제379조·제344조 또는 「형사소송법」 제184조에 따른 법원의 증거보전·문서제출명령 등 재판상 결정에 근거한 법원의 요청(이 경우 소송과 직접 관련되고 공정한 재판의 실현에 중대한 지장을 초래할 우려가 있는 기록물로 한정한다)
 3. 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제4조에 따른 조사위원회의 요청
- ② 영구기록물관리기관(「대통령기록물 관리에 관한 법률」에 따른 대통령기록관을 포함한다)의 장과 공공기관의 장은 필요한 경우 관할 공공기관 또는 소속기관의 관리 대상 기록물을 지정할 수 있다. 이 경우 공공기관의 장은 관할 영구기록물관리기관의 장과 협의하여야 한다.
- ③ 공공기관의 장은 제1항에 따라 관리 대상으로 지정된 기록물의 폐기·훼손위조 및 변조 등을 방지하기 위하여 관할 영구기록물관리기관이 정하는 바에 따라 지체 없이 물리적·전자적 보존 조치를 시행한 후, 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록, 분류, 편철 등을 실시하여야 한다. 이 경우 공공기관의 장은 해당 기록물의 보존 조치 결과를 중앙기록물관리기관의 장 및 제1항 각 호의 요청기관에 보고하여야 한다.
- ④ 공공기관의 장은 제27조에도 불구하고 관리 대상으로 지정된 기록물을 폐기할 수 없으며, 관할 영구기록물관리기관이 정하는 바에 따라 이관하여야 한다.
- ⑤ 관리 대상 기록물 지정한 기관의 장은 관리 대상 지정 기록물의 관리 현황에 대한 현황조사 및 또는 점검을 실시하고, 필요한 경우 시정조치를 할 수 있다.
- ⑥ 그 밖에 관리 대상 기록물의 지정 및 관리 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

여기서 조사기관 또는 수사기관 이외에 사법부와 입법부에 지정권한을 부여하는 까닭에 대해 부연 설명할 필요가 있겠다. 2017년 『국가기록관리 혁신 방안』 보고서에 따르면, “수사나 소송, 감사 등의 필요로 법원, 수사기관, 감사기관이 요청하는 대상, 국가적인 조사나 진상규명이 필요한 사안이거나, 다수 국민의 삶에 영향을 미칠 수 있는 사안, 이해관계집단이나 개인의 권익 보호에 반드시 필요하다고 인정되는 경우 등”으로 처분동결 대상을 구체화 및 제도화할 것을 제안한 바 있다(국가기록원, 2017, 68). 이에 2장에서 살펴본 미국의 증거개시 제도와 같이 소송 중인 사안에 대한 기록 처분동결 효과를 가져오기 위해서는 우리나라 역시 공공기록물법 내에 처분동결의 주체를 현행 수사기관 및 조사기관에서 사법부인 법원으로 확대할 필요가 있다. 또한 선행연구에서 살펴본 바와 같이 호주의 경우를 보면 외부의 조사위원회 구성과 NAA의 처분동결이 연동되어 발동되는 사례를 확인할 수 있다(이서영, 김유승, 2024). 이에 안 제16조의2 제1항에 사법부뿐만 아니라 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 따라 국회에 구성되는 조사위원회에도 그 권한을 줌으로써 주요 기록에 대한 처분동결 요청 권한을 입법부에도 부여하도록 명시하는 것이 바람직하다. 그럼으로써 현재 검찰과 경찰 등의 수사기관에 과도하게 집중되어 있는 기록 처분동결 권한을 사법부, 입법부 등 주요 권력기관에 분배하는 것이 가능해질 것이다.

다만, 제1항 제2호의 경우에는 지정 요청의 남용을 방지하기 위하여 요청 사유를 제한하는 것으로 규정했다. 「민사소송법」에는 당사자 신청에 의한 증거보전만 존재하고, 일반적인 증거보전 의무 및 증거인멸 제재에 대한 규정이 없다. 즉, 「민사소송법」 제375조 및 제379조에 증거보전 신청 제도가 있지만 이는 개별 사건의 당사자가 특정 증거를 지목하여 법원에 신청해야 작동 가능하다는 한계가 있다. 또한 「민사소송법」 제344조에서는 한쪽 당사자가 가지고 있거나 공공기관에서 보유한 문서에 대해 법원이 제출을 명령할 수 있게 하고 있는데, 명령 전에 공공기관에서 보유 중인 문서가 폐기되는 경우 그 실효성이 떨어질 수밖에 없다. 이 경우 관리 대상 기록으로 지정되어 폐기 금지 조치가 선행되면 문서제출명령의 실질적 이행력을 담보할 수 있을 것으로 보인다. 결국 법원의 관리 대상 기록 지정 요청권은 민사소송에서 증거인멸 방지 및 충분한 입증기회 보장을 위한 장치로 기능하며,

이는 사실심 충실화를 도모하는 「민사소송법」 입법 취지와 부합한다고 볼 수 있다.

한편, 「형법」의 경우 제155조는 당사자가 아닌 ‘타인 사건’에 대한 증거인멸만 처벌 가능하므로 피고인이 자신의 증거를 폐기하는 경우 미비점이 발생한다. 이에 수사기관 중심의 증거 확보 구조만으로는 한계가 존재한다. 따라서 재판 중에 새롭게 중요성이 드러난 공공기록에 대해 재판부가 즉시 관리 대상 기록 지정을 요청하여 폐기를 막음으로써 관련 증거를 확보해야 할 필요성이 있다. 예를 들어 재판 도중 어떤 행정기관 문서의 존재가 밝혀졌는데, 그 문서가 기록으로 등록되지 않은 상황이라면 재판부가 국가기록원에 관리 대상 기록으로 지정할 것을 요청함으로써 증거를 보존하고 향후 재판에 사용하도록 할 수 있을 것이다. 이는 「형사소송법」 상의 증거조사권과 결합되어 실제적 진실 발견에 기여할 수 있을 것으로 보인다. 더불어 이는 피고인 측의 방어권 보장과도 관련된다. 「형사소송법」 제184조에 증거보전 청구 절차가 있지만, 이는 주로 증인신문이나 압수수색을 통한 증거 확보에 국한된다. 이에 법원이 기록물 폐기 금지를 요청할 수 있게 된다면, 피고인의 청구에 따른 법원의 증거보전 결정이 국가기록원에 전달되어 해당 기록을 보존하는 것이 가능할 것이다.

이러한 ‘관리 대상 기록물 지정 제도’의 신설 취지를 반영하여 현행 법 제27조의3 기록물의 폐기 금지 조항에도 입법부와 사법부의 권한을 부여할 필요가 있다. 이렇게 법제화되면, 안 제16조의2에 따라 선제적으로 관리 대상으로 지정되어 관리되는 기록뿐만 아니라, 사후적으로 기록관으로 이관된 기록에 대해서도 폐기 금지 조치를 함으로써 중요한 기록이 멸실될 위험성을 이중으로 방지하게 된다. 다만, 폐기 금지 기록물에 대한 현황 점검 및 관리 실태 조사 권한을 강화할 필요가 있다. 지금까지 폐기 금지가 발동된 몇몇 사례를 보면 폐기 금지 요청을 받고도 국가기록원에서 능동 대응하는 사례를 여러 차례 접할 수 있었다. 이에 다음과 같이 법 제27조의3제1항 각 호에 따른 기록물 폐기 금지 요청에 대하여 중앙기록물관리기관의 장이 10일 이내에 기록물 폐기 금지 결정을 하지 않는 경우 중앙기록물관리기관의 장이 폐기 금지를 요청한 기관에 해당 사유를 10일마다 통지할 의무를 부여하는 등의 조치사항을 아래와 같이 제안한다.

<표 6> 법 제27조의4 개정안

제27조의4(기록물의 폐기 금지 등의 후속조치) ① 중앙기록물관리기관의 장은 제27조의3제2항에 따른 기록물의 폐기 금지 조치 실태를 확인하기 위하여 해당 공공기관 및 영구기록물관리기관에 대한 기록물관리 현황조사 또는 점검 등을 실시하고 필요한 경우 시정 조치를 할 수 있다. ② 제27조의3제1항 각 호에 따른 기록물 폐기 금지 요청에 대하여 중앙기록물관리기관의 장이 10일 이내에 기록물 폐기 금지 결정을 하지 아니하는 경우 중앙기록물관리기관의 장은 폐기 금지를 요청한 기관에 해당 사유를 10일마다 통지하여야 한다. ③ 그 밖에 기록물의 폐기 금지 조치에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3.3 ‘기록물 생산 의무 제도’ 보완

현행 공공기록물법의 ‘기록물 생산 의무’ 제도는 기록의 생산 시점 이전에 특정 사업, 행위, 공직자 등에 대해 기록의 생산 의무를 부여하는 제도이다. 공공기록물법 제17조에 따르면 조사·연구, 검토서, 회의록, 시청각 기록 등에 대해 공공기관의 생산 의무를 부여하고 있어 의미 있는 제도라 할 수 있다. 하지만 기록을 생산해야 할 대상이 시행령 단계에서 구체적인 기록의 특정 없이 나열식으로 구성되어 있고, 그 구성이 포괄하는 범위가 중앙행정기관 중심으로 맞춰져 있다. 또한 생산 의무 대상을 부여하는 권한이나 절차에 대한 상세한 규정이 없어 제도의 취지가 실효성을 가지기 어렵다는 한계가 있다.¹⁶⁾ 아래의 표는 시청각 기록을 제외하고 문서 형태를 중심으로 한 현행

16) 물론 공공기록물법 시행령 제17조 제1항 제6호에 ‘그 밖에 기록물관리기관의 장이 조사·연구 또는 검토한 내용 및 결과를 기록물로 생산할 필요가 있다고 인정하는 사항’과 같이 규정하고 있으나, 이에 따라 생산되는 기록이 어떻게 관리되는지 그 현황을 확인할 방법이 없다. 심지어 같은 법 시행령 제18조 제1항 제9호 ‘그 밖에 회의록의 작성이 필요하다고 인정되는 주요 회의’ 규정의 경우 회의록

공공기록물법의 조사·연구, 검토서, 회의록의 생산의무 대상과 그 범위를 정리한 표이다.

<표 7> 생산 의무 대상 기록물의 대상과 범위

구분	기록물 생산 의무 대상	대상 기관	
조사·연구·검토서	1호	법령의 제정·개정	중앙행정기관
	2호	조례의 제정·개정	지방자치단체
		주요 정책의 결정 및 변경	
	3호	정책 및 제도의 계획 수립, 시행, 변경	중앙행정기관
	4호	국제기구, 외국정부와의 조약, 협약, 협정, 의정서	중앙행정기관
	5호	총사업비 500억 원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 대규모 사업	중앙행정기관/
200억 원 이상의 건설공사, 지능정보화, 과학기술 연구개발 등의 사업		일부 지방자치단체	
6호	그 밖에 기록물관리기관의 장이 생산할 필요가 있다는 인정하는 사항		
회의록	1호	대통령이 참석하는 회의	중앙행정기관
	2호	국무총리가 참석하는 회의	중앙행정기관
	3호	주요 정책 관련 차관급 이상의 회의	중앙행정기관
	4호	정당과의 업무협의 관련 차관급 이상의 회의	중앙행정기관
	5호	개별법 또는 특별법에 따라 운영하는 회의	전 기관
	6호	지방자치단체장이 참석하는 회의	지방자치단체
		교육장 및 교육감이 참석하는 회의	교육청
	7호	공공기관의 장이 참석하는 회의	공공기관
		대학교의 장이 참석하는 회의	대학교
8호	조사·연구·검토서 작성 대상에 대한 국장급 3인 이상 참석 회의	중앙행정기관	
9호	그 밖에 회의록의 작성이 필요하다고 인정되는 주요 회의		

‘공공기관의 투명하고 책임있는 행정 구현’을 위한 공공기록물법의 입법 취지를 고려한다면 현행 ‘생산 의무 기록물’은 대상을 나열하기보다는 공공기관별로 그 대상을 지정하고 생산 여부를 확인하는 절차와 권한을 규정함으로써 실제 행정 영역에서 영향력을 미치도록 하는 것이 바람직하다. 그 방안으로 ‘민관협치’의 관점에서 ‘기록관리 행정’을 견제할 수 있도록 기록관리 관련 회의체에 생산 의무 대상 기록을 정하는 권한을 부여할 필요가 있다. 그 첫 번째 회의체는 공공기록물법 제15조에 따라 국가 기록물관리에 관한 기본정책의 수립, 기록물관리 표준의 제정·개정 및 폐지, 영구기록물관리기관 간의 협력 및 협조, 특수기록물의 비공개 기록물의 이관 시기 연장 승인, 비공개 기록물의 비공개 기간 연장, 국가지정기록물의 지정 및 해제 등을 심의하는 국가기록관리위원회¹⁷⁾가 될 수 있다.

두 번째로, 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 지방자치단체 영구기록물관리기관 및 각 공공기관에서 운영하는 기록물평가심의회¹⁸⁾가 그 권한을 부여받아야 한다. 국가기록관리위원회가 ‘국가적’ 단위의 생산 의무 대상 기록을 지정한다면, 각급 기관의 기록물평가심의회는 기록의 선별과 평가라는 관점에서 세부적인 기록의 생산 의무 대상을 지정하고 관리·감독을 실행해야 한다. 아래는 공공기록물법상 기록 생산 의무 부여 권한을 보완한 개정안의 예시이다.

작성 대상으로 인정할 수 있는지 여부에 대한 권한 주체도 불명확하다.
 17) 「행정기관 소속 위원회의 설치 운영에 관한 법률」에 따라 현 국가기록관리위원회는 ‘행정기관의 자문에 응하여 전문적인 의견을 제공하거나, 자문을 구하는 사항에 관하여 심의, 조정, 협의하는 등 행정기관의 의사결정에 도움을 주는’ 자문위원회로 분류되어 있다.
 18) 현행 기록물평가심의회는 기록의 2차 평가인 폐기에 그 기능이 지나치게 제한되는 한계가 있으므로 각 공공기관의 기록관리 정책 및 수립이라는 관점에서 ‘기관별 기록관리위원회’로의 전환이 필요하다. 또한 국가기록관리위원회가 수립한 정책과 계획이 기관별로 수행될 수 있도록 자체 실행계획 및 집행 현황을 파악할 수 있도록 국가기록관리위원회와 기관별 기록관리위원회가 유기적인 관계로 운영될 수 있도록 법 개정이 필요하다.

<표 8> 법 제17조 개정안

- 제17조(주요 기록물의 생산 의무) ① 공공기관의 장은 제15조에 따른 국가기록관리위원회에서 정하는 바에 따라 기록물을 생산하고 그 결과를 국가기록관리위원회에 보고하여야 한다.
- ② 공공기관의 장은 제27조의2에 따른 소관 영구기록물관리기관의 기록물평가심의회 또는 해당 공공기관의 기록물평가심의회에서 정하는 바에 따라 기록물을 생산하고 그 결과를 해당 기록물평가심의회에 보고하여야 한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따라 생산 의무가 부여된 기록물은 대통령이 정하는 바에 따라 관리하여야 한다.
- ④ 영구기록물관리기관의 장은 주요 기록물을 직접 생산할 필요가 있을 경우에는 공공기관 또는 관련 행사 등에 소속 공무원을 파견하여 기록물을 생산하게 할 수 있다.

4. 결론

미국의 기록 처분동결 제도는 민사 또는 형사 소송의 당사자가 재판 이전부터 상대방에게 관련된 정보나 증거자료를 요구하고 확보할 수 있는 증거개시 제도를 기반으로 연방기관에서 보유 중인 기록의 처분을 중지하는 기록관리 제도이다. 소송 당사자 또는 기관은 상대방이 요구한 정보와 증거자료로 법적 정당성을 증명해야 하므로 해당 자료의 보유 및 관리가 매우 중요할 수밖에 없으며, 그것이 곧 기록관리의 필요성과 직결된다. 또한 미국은 연방법에서 기록의 정의를 포괄적으로 정의하면서도 구체적인 기록의 범위를 연방규정으로 기술하고, 기록처분 일정에 세부적인 기록의 유형을 설명하며, 기록 여부에 대한 최종 판단 권한을 국립기록관리청장에게 부여함으로써 관리 대상 기록 여부에 대한 논란을 사전에 차단하고 있다. 이러한 권한에 따라 미국 NARA는 이메일뿐만 아니라, 전자메시지, 협업 플랫폼, 업무노트, 메모, 전자파일 등 다양한 매체에서 생산되는 정보가 관리 대상 기록이 될 수 있도록 지침을 발행하여 연방기관이 이에 따라 기록관리를 충실히 수행할 수 있도록 기준을 제공하고 있음을 본문에서 확인했다.

반면 한국은 증거개시 제도가 부재한 상황에서 미국의 처분동결 제도만 도입하여 기록관으로 이관, 또는 이관될 기록을 공공기록물법에 따라 공식적으로 폐기하는 절차를 중단시키는 폐기 금지 제도를 운영하고 있다. 문제는 기록학계를 비롯한 시민사회 영역에서 강조하는 기록 및 정보가 정부의 행정 관습과 공공기록물법 및 유관 법규에 대한 사법부 판단 등으로 인해 애초에 공식적인 기록으로서 관리되지 못한다는 한계에 봉착했다는 점이다. 미국과 한국의 상이한 행정 문화와 기록관리 환경의 차이를 고려할 때, 현행 기록 폐기 금지 제도만으로는 근본적인 대안이 될 수 없다.

이에 본 연구는 한국의 폐기 금지 제도의 한계를 넘어 그 대안으로 공공기록물법 ‘기록물 정의’의 재설정, ‘관리 대상 기록물 지정 제도’ 신설, ‘기록물 생산 의무 제도’ 보완을 제시하였다. 기록의 정의는 포괄적으로 하되, 기록을 생산하는 주체, 목적, 방법, 대상 등에 대해 세부적인 정의가 뒤따라야 하며 기록으로 생산될 수 있는 매체를 예시로 규정할 필요가 있다. 그럼에도 공공기관에서 발생할 수 있는 기록 여부의 판단에 관한 최종 결정 권한은 중앙기록물관리기관의 장에게 부여해야 한다. 또한 국민의 권익 보호 및 역사적 진실의 실체 규명 등이 필요할 경우 특정 기록과 정보를 관리 대상으로 신속하게 지정할 수 있는 권한도 중앙기록물관리기관의 장에게 부여해야 할 필요가 있다. 이렇게 지정된 기록을 생산한 공공기관은 해당 기록이 파기 또는 폐기되지 않도록 즉시 조치하고 영구기록물관리기관의 장이 정하는 바에 따라 관리될 수 있도록 제도적 기반도 마련되어야 한다. 이와 더불어 기존의 나열식 기록물 생산 의무 제도를 벗어나 기록의 생산 시점 이전부터 반드시 기록으로 생산해야 할 대상을 국가기록관리위원회 및 기록물평가심의회 등 공공기록물법상의 기록관리 회의체가 유연하게 정할 수 있는 권한과

절차를 법령으로 정할 필요가 있다.

법률상 기록의 정의가 본 연구가 제안하는 대로 재설정된다면, 기록 생산 단계에 이어 기록의 관리 및 평가 체계에 대한 재설계도 뒤따라야 한다. 기존에 관리하던 기록의 대상과 범위와는 비교할 수 없을 만큼 다양한 매체로 기록 생산이 폭증할 것으로 예상되므로, 기존 ‘처리과-기록관-영구기록물관리기관’ 또는 ‘기록생산시스템-기록관리시스템-영구기록관리시스템’으로 이관되는 ‘보존’ 중심의 관리는 인력, 예산, 공간, 시간 등의 문제로 사실상 불가능할 것이다. 대안은 ‘한시기록’과 ‘영구기록’으로 평가기준을 단순화하여 ‘한시기록’은 기록의 생산기관 및 기록생산시스템에서 일정 기간 ‘보유’하는 관리 방식으로 전환하고, ‘영구기록’에 해당할 경우에만 기관 간 이관 또는 시스템 간 이관하는 방식이 필요하게 될 것이다. 또한 기존의 업무분류체계(BRM)에 따른 단위과제 중심의 기록관리기준표(사실상의 문서보존기간표)는 다양한 기록정보를 포괄하게 되므로 ‘보존기간’만이 아닌 기록이 생산되는 근거, 업무내용, 부서, 매체, 시스템, 방식, 비공개 대상 등 기록의 맥락을 설명하고 그에 따른 ‘보유기간’을 ‘한시기록’의 범위 안에서 유연하게 기술하는 형태의 ‘기록관리기준서’로 대체될 필요가 있다. 그리고 이것이 기록물관리 전문요원의 핵심업무가 되어야 한다. 한편 기록의 관리 대상 범위가 확대될 경우, 기록과 정보의 구분은 더 이상 큰 의미가 없어질 것이다. 기록관리 전문가가 더 이상 ‘기록의 보존자’가 아닌 ‘기록정보의 확인 및 제공자’로서 그 역할이 확대될 수밖에 없다.

한편 ‘관리 대상 기록물 지정 제도’는 반드시 존재해야 할 ‘필요조건’이되, 모든 것을 해결할 수 있는 ‘충분조건’은 아니다. 중앙기록물관리기관의 장에게 기록의 정의에 따라 기록 여부를 판단하고 관리 대상 기록을 지정할 수 있는 권한을 부여해야 한다는 본 연구의 제안을 따르자면, 중앙기록물관리기관의 장과 그 소속 직원에게 더 높은 전문성과 중립성이 사회적으로 요구되기 때문이다. 미국의 경우, NARA는 1984년 법률 개정으로 어떠한 행정부처에도 속하지 않는 ‘독립행정기관(independent agency)’으로 승격되어 독자적인 운영 권한을 가지게 되었다. ‘The Archivist’로 불리는 국립기록관리청장은 대통령이 지명하면 의회에서 청문회를 열고 인준을 받는 절차를 거치게 된다. 이렇게 임명된 국립기록관리청장은 정해진 임기 없이 미국의 ‘대표 아키비스트’로서 전문성과 중립성을 발휘할 수 있다. 이에 비해 한국의 국가기록원은 행정안전부 산하의 외청도 아닌 1차 소속기관으로 정부가 교체될 때마다 발생하는 ‘중립성’ 논란에 지속적으로 노출되어 왔으며, 국가기록원장의 경우 행정직 위주로 1~2년마다 교체되면서 ‘전문성’에 대한 비판도 끊이지 않는다. 중장기적인 안목을 가지고 국가기록관리 정책을 수립하여 꾸준히 집행해야 할 중앙기록물관리기관으로서의 국가기록원이 행정부 내에서 그 위상이 매우 낮다는 한계도 보완되어야 한다. 독립중앙행정기관인 국가인권위원회, 대통령 직속기관인 방송통신위원회, 국무총리 직속기관인 국민권익위원회처럼 직속기관으로 그 위치를 승격하여 위상을 높이기 위한 노력이 절실하다. 아니면 최소한 교육부 소속 국사편찬위원회와 같이 사무 인력이 상주하는 ‘합의제 행정기구’로 전환하는 논의를 본격적으로 시작해야 할 때이다. 아무쪼록 본 연구가 기록의 증거성과 설명책임성 제고를 위한 제도 설계의 방향성을 제시하는 밑거름이 되길 희망한다.

참고문헌

- 공공기록물 관리에 관한 법률. 법률 제20309호.
 공공기록물 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제35506호.
 국가기록관리혁신 T/F (2017). 국가기록관리 혁신 방안. 국가기록원.
 국정감사 및 조사에 관한 법률. 법률 제19536호.

- 기록관리단체협의회 (2025. 1. 20.) [기록관리단체협의회 논평] 국가기록원의 폐기 금지 조치는 끝이 아닌 시작이어야 한다. 사단법인 한국기록전문가협회. 출처: <https://www.archivists.or.kr/2016>
- 김장환 (2024). 기록관리 생태계의 선순환 구조에 관한 단상(斷想). 기록학연구, (79), 83-120.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2024.79.083>
- 대법원 2015도19296 (2020.12.10.)
- 대법원 2016도7104 (2021.1.14.)
- 대법원 2024도1606 (2024.5.9.)
- 대통령기록물 관리에 관한 법률. 법률 제17573호.
- 민사소송법. 법률 제19516호.
- 서울고등법원 2015노622 (2015.11.24.)
- 서울중앙지방법원 2013고합1232 (2015.2.6.)
- 설문원 (2018). 공공기관의 책임성 강화를 위한 기록평가제도의 재설계. 기록학연구, 55, 5-38.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2018.55.005>
- 설문원 (2019). 기록이란 무엇인가: 활동의 고정적 재현물로서의 개념 탐구. 기록학연구, 59, 5-46.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2019.59.005>
- 설문원 (2022). 법적 증거의 기록학적 의미. 한국기록관리학회지, 22(1), 219-235.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2022.22.1.219>
- 설문원, 이해인 (2016). 전자증거개시상의 위험에 대응한 기업기록정보관리 방안. 한국기록관리학회지, 16(4), 7-30.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2016.16.4.007>
- 심성보 (2020). 2017~2020년 기록관리 혁신 평가: 국가기록원을 중심으로. 기록학연구, 65, 7-46.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2020.65.007>
- 윤은하 (2019). 법적 증거로서 기록의 속성에 관한 연구. 기록학연구, 60, 89-121.
<https://doi.org/10.20923/kjas.2019.60.089>
- 이경남 (2023). 공공기록의 개념 및 범위에 관한 논의. 정보관리학회지, 40(1), 95-119.
<https://doi.org/10.3743/kosim.2023.40.1.095>
- 이서영, 김유승 (2024). 재난기록을 위한 처분동결제도 개선방안 연구. 한국기록관리학회지, 24(3), 1-21.
<https://doi.org/10.14404/JKSARM.2024.24.3.001>
- 이철환, 조영삼 (2021). 판례 분석을 통한 기록의 성립 요건 검토: '남북정상회담회의록 삭제' 판례를 중심으로. 한국기록관리학회지, 21(1), 41-56. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.1.041>
- 임신영 (2019). 기록이란 무엇인가?: 「공공기록물법」에 따른 기록관리 대상의 범위와 관련하여. 기록관리 이슈페이퍼, 2, 21-29.
- 장완규 (2025). 민사소송과 기록관리. 법학논고, 89, 77-99. <http://doi.org/10.17248/knulaw..89.202504.77>
- 저작권법. 법률 제20358호.
- 전자정부법 시행령. 대통령령 제35598호.
- 전자정부법. 법률 제20654호.
- 중앙선거관리위원회 (2025). 제21대 대통령선거 당선인공약. 중앙선거관리위원회 정책·공약마당. 출처: <https://policy.nec.go.kr/>
- 행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률. 법률 제19407호.
- 행정업무의 운영 및 혁신에 관한 규정. 대통령령 제34518호.
- 현문수 (2017). 공공 기록의 처분 동결 제도 도입을 위한 연구. 기록학연구, 53, 261-293.

<https://doi.org/10.20923/kjas.2017.53.261>

형법. 법률 제20908호.

형사소송법. 법률 제20460호.

Congress.gov. (2014, November 26). H.R.1233 – Presidential and Federal Records Act Amendments of 2014 (2013–2014). U.S. Congress. Available: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/1233/summary/49>

Congressional Research Service (2014, August 27). Presidential and Federal Records Act Amendments of 2014 (R43072). Library of Congress. Available:

https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R43072/R43072.6.pdf

Federal Bureau of Investigation (2016, July 5). Statement by FBI Director James B. Comey on the Investigation of Secretary Hillary Clinton’s Use of a Personal E-Mail System. Available:

<https://www.fbi.gov/news/press-releases/statement-by-fbi-director-james-b-comey-on-the-investigation-of-secretary-hillary-clinton2019s-use-of-a-personal-e-mail-system>

National Archives and Records Administration (2013, August 29). NARA Bulletin 2013–02: Guidance on a New Approach to Managing Email Records. Available:

<https://www.archives.gov/records-mgmt/bulletins/2013/2013-02>

National Archives and Records Administration (2023). NARA Bulletin 2023–04: Managing Records Created on Collaboration Platforms. Available: <https://www.archives.gov/records-mgmt/bulletins/2023/2023-04>

National Archives and Records Administration (2024, June 10). Records Management Guidance for Federal Employees. Available:

<https://www.archives.gov/records-mgmt/transition/records-management-guidance-federal-employees>

National Archives and Records Administration (n.d.a). Records Control Schedules(Department of Health and Human Services) Available:

<https://www.archives.gov/records-mgmt/rcs/schedules/index.html?dir=/departments/department-of-health-and-human-services/rg-0088>

National Archives and Records Administration (n.d.b). National Archives and Records Administration Federal Records Centers Program Freeze Process Overview / FAQ. Available: <https://www.archives.gov/frc/arcis/freeze-faq>

National Archives and Records Administration (n.d.c). Title 36 – Parks, Forests, and Public Property. Code of Federal Regulations. eCFR. Available: <https://www.ecfr.gov/current/title-36>

Office of the Law Revision Counsel (n.d.). 44 U.S.C. Chapter 33 – Disposal of Records. United States Code. U.S. House of Representatives. Available:

<https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title44-chapter33&num=0&edition=prelim>

Title V – Disclosures and discovery. (n.d.). Federal Rules of Civil Procedure. Available:

<https://www.federalrulesofcivilprocedure.org/frcp/title-v-disclosures-and-discovery/>

Title XVIII of the United States Code, Section 2071 – Concealment, removal, or mutilation generally (n.d.). Available: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2071>

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

Act on the Establishment and Operation of Committees under Administrative Agencies. Act No. 19407.

- Act on the Inspection and Investigation of State Administration. Act No. 19536.
- Act on the Management of Presidential Archives. Act No. 17573.
- Civil Procedure Act. Act No. 19516.
- Copyright Act. Act No. 20358.
- Council of Archival Organizations (2025, January 20). [Statement] The disposal freeze by the National Archives must be a beginning, not an end. Korea Association of Records Managers and Archivists. Available: <https://www.archivists.or.kr/2016>
- Criminal Act. Act No. 20908.
- Criminal Procedure Act. Act No. 20460.
- Electronic Government Act. Act No. 20654.
- Enforcement Decree of The Electronic Government Act. Presidential Decree No. 35598.
- Enforcement Decree of the Public Records Management Act. Presidential Decree No. 35506.
- Hyun, Moonsoo (2017). A Study on the System of Records Disposal Freeze for Public Records. *The Korean Journal of Archival Studies*, 53, 261-293. <https://doi.org/10.20923/kjas.2017.53.261>
- Jang, Wan kyu (2025). Civil Litigation and Records Management. *Law Journal*, 89, 77-99. <http://doi.org/10.17248/knulaw..89.202504.77>
- Kim, Janghwan (2024). A Study on the Virtuous Cycle Structure of the Archival Ecosystem. *The Korean Journal of Archival Studies*, 79, 83-120. <https://doi.org/10.20923/kjas.2024.79.083>
- Lee, Cheolhwan & Zoh, Youngsam (2021). A Study on the Established Requirements for Records through Precedent Analysis: Focusing on “Inter-Korean Summit Meeting Minutes Deletion” Cases. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 21(1), 41-56. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2021.21.1.041>
- Lee, Kyung-nam (2023). A Study on the Legal Concept and the Scope of Public Records. *Korean Society for Information Management*, 40(1), 95-119. <https://doi.org/10.3743/kosim.2023.40.1.095>
- Lee, Seo young & Kim, Youseung (2024). A Study on the Improvement Strategies of Records Disposal Freeze System for Disaster Records. *Korean Society for Information Management*, 24(3), 1-21. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2024.24.3.001>
- Lim, Shin-young (2019). What is a record?: On the scope of records management under the Public Records Act. *Records Management Issue Paper*, 2, 21-29.
- National Election Commission (2025). President-elect pledges of the 21st presidential election. National Election Commission. Policy & Pledge Platform. Available: <https://policy.nec.go.kr/>
- National Records Management Innovation Task Force (2017). Policy proposal for innovation in national records management. National Archives of Korea.
- Public Records Management Act. Act No. 20309.
- Regulation on the Operation and Innovation of Administrative Affairs. Presidential Decree No. 34518.
- Seol, Moon-won & Lee, Haein (2016). Business Records and Information Management as Preparation for e-Discovery Risks. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 16(4), 7-30. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2016.16.4.007>
- Seol, Moon-won (2018). Redesigning Archival Appraisal Policies for Improving Accountability of Public Bodies. *The Korean Journal of Archival Studies*, 55, 5-38. <https://doi.org/10.20923/kjas.2018.55.005>
- Seol, Moon-won (2019). Exploring the Concepts of Records as Persistent Representation of Activities. *The Korean*

- Journal of Archival Studies, 59, 5–46. <https://doi.org/10.20923/kjas.2019.59.005>
- Seol, Moon-won (2022). Archival Meaning of Legal Evidence. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 22(1), 219–235. <https://doi.org/10.14404/JKSARM.2022.22.1.219>
- Seoul Central District Court. Case No. 2013gohap1232. 2015, February 6.
- Seoul High Court. Case No. 2015no622. 2015, November 24.
- Shim, Sung-bo (2020). Evaluation of Records and Archives Management Innovation in 2017~2020. *The Korean Journal of Archival Studies*, 65, 7–46. <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.65.007>
- Supreme Court of Korea. Case No. 2015do19296. 2020, December 10.
- Supreme Court of Korea. Case No. 2016do7104. 2021, January 14.
- Supreme Court of Korea. Case No. 2024do1606. 2024, May 9.
- Youn, Eunha (2019). A Study on the Concepts of Record from a Legal Perspective. *The Korean Journal of Archival Studies*, 60, 89–121. <https://doi.org/10.20923/kjas.2019.60.089>