시 론

이 규 호

· (현) 중앙대학교 법학전문대학원 교수
· 차세대 콘텐츠 재산학회 회장
· 국제문화재법연구회 회장

史草 대통령기록물 무단파기에 대한 경종

2007년 남북 정상회담의 '회의록 초안 파기' 사건에 대한 대법원의 최종 판결 (대법원 2022. 7. 28. 선고 2022도2332판결)이 10년 만에 확정되었다. 2022년 7월 28일 대법원 2부(주심 천대엽 대법관)는 남북 정상회담 초안이 담긴 문서관리카드를 청와대 업무관리시스템(e지원)에서 삭제한 혐의[대통령기록물 관리에 관한 법률(이하 '대통령기록물법') 위반죄 및 공용전자기록등손상죄]로 기소된 백종천 前 청와대 통일외교안보정책실장과 조명균 前 통일외교안보정책비서관에 대한 재상고심에서 각각 징역 1년에 집행유예 2년을 선고한 원심을 확정하였다. 이 사건의 구체적 사실관계는 아래와 같다.

2007년 10월 2일부터 2007년 10월 4일까지 평양에서 2007년 남북정상회담 행사가 진행되었고, 백 전 실장과 조 전 비서관이 현장에 배석하였다. 조 전 비서관이 남북정상회담 행사를 마치고 돌아와 노무현 전 대통령에게 보고할 2007 남북정상회담 회의록을 작성한 후 청와대 업무관리시스템인 e지원시스템의 결재·보고 양식인 문서관리카드를 생성하여 위 회의록 파일을 본문으로 첨부한 다음 결재

를 상신하였고, 노 전 대통령이 그 문서관리카드에 대하여 전자문서서명을 하였다.

2008년 1월 30일부터 2008년 2월 4일까지 사이에 청와대 내에서 전자기록물의 이관 및 차기 정부에 대한 업무인수인계 작업을 준비하면서 삼성SDS로부터 청와대 e지원시스템으로 생산된 문서관리카드 등을 직접 삭제하는 방법을 제공받았다. 이 무렵 위와 같이 제공받은 삭제 매뉴얼에 따라 그 문서관리카드 정보가 저장된 메인테이블에서 해당 정보를 삭제하는 방법으로 더 이상 인식되지 않도록 조치가 취해졌다.

2007 남북정상회담 회의록 폐기 논란은 18대 대선을 앞둔 시점인 2012년 10월 통일부 국정감사에서 당시 새누리당 정문헌 의원이 "2007년 노 전 대통령의 남북 정상회담 당시 서해 북방한계선(NLL) 포기 발언을 했다"고 주장하면서 뜨거운 감자가 되었다. 새누리당은 남북 정상회담 회의록이 고의로 폐기·은닉되었을 가능성이 있다면서 노무현 정부의 청와대 인사들을 검찰에 고발하였다.

검찰은 2013년 11월 백 전 실장과 조 전 비서관을 기소하면서 노 전 대통령이 백 전 실장과 조 전 비서관에게 회의록을 이관하지 말라고 지시하였고 이들이 회의록 초안을 삭제하였다고 판단하였다. 하지만 1심과 2심은 회의록 초안을 대통령기록물로 볼 수 없다는 이유로 두 사람에게 무죄를 선고하였다. 환송 전 원심에서는 이 사건 문서관리는 노무현 전 대통령이 결재권자로서 결재를 통해 그 내용을 승인하여 공문서로서 성립시키는 의사가 있었다고 볼 수 없어 대통령기록물로 생산된 것이라고 볼 수 없다고 하면서 대통령기록물관리법 위반 혐의에 대해 무죄를 선고하였고, 이 사건 회의록 초안은 정당한 권한에 의해 폐기된 것이고 이 사건 문서관리카드는 이 사건 회의록 초안과 불가분의 일체로서 함께 폐기되어야 하는 것이므로 이는 공무소에서 사용하는 전자기록이라고 할 수 없다고 하면서 공용전자기록등손상 혐의에 대해 무죄를 선고하였다. 이에 대해 검사가 상고하였다.

하지만, 대법원은 2020년 12월 10일 선고한 판결(2015도19296)을 통해서 "공문서(전자공문서 포함)는 결재권자가 서명 등의 방법으로 결재함으로써 성립된다고 할 수 있다. 여기서 '결재'란 문서의 내용을 승인하여 문서로서 성립시킨다는 의사를 서명 등을 통해 외부에 표시하는 행위이다. 결재권자의 결재가 있었는지 여부는 결재권자가 서명을 하였는지뿐만 아니라 문서에 대한 결재권자의 지시사항, 결재의 대상이 된 문서의 종류와 특성, 관련 법령의 규정 및 업무 절차 등을 종합적으로 고려하여야 한다. 「대통령기록물 관리에 관한 법률」(2007. 4. 27. 법률 제8395호로 제정된 것, 이하 '구 대통령기록물법'이라 한다) 제2조 제1호는 대통령기록물에 관하여 '대통령의 직무수행과 관련하여 대통령 등의 기관이 생산·접수하여 보유하고 있는 기록물'이라고 정의하고 있다. 이와 같이 대통령기록물법상 대통령기록물은 대통령기록물생산기관이 '생산

‘한 것이어야 하는데, 해당 대통령기록물이 공문서(전자공문서 포함)의 성격을 띠는 경우에는 결재권자의 결재가 이루어짐으로써 공문서로 성립된 이후에 비로소 대통령기록물로도 생산되었다고 봄이 타당하다.”라고 설시하였고, “형법 제141조 제1항은 공무소에서 사용하는 서류 기타 물건 또는 전자기록 등 특수매체기록을 손상 또는 은닉하거나 기타 방법으로 그 효용을 해한 자를 처벌하도록 규정하고 있다. ‘공무소에서 사용하는 서류 기타 전자기록’에는 공문서로서의 효력이 생기기 이전의 서류라거나(대법원 1971. 3. 30. 선고 71도324 판결), 정식의 접수 및 결재 절차를 거치지 않은 문서, 결재 상신 과정에서 반려된 문서(대법원 1998. 8. 21. 선고 98도360 판결; 대법원 1980. 10. 27. 선고 80도1127 판결; 대법원 2006. 5. 25. 선고 2003도3945 판결 등 참조) 등을 포함하는 것으로, 미완성의 문서라고 하더라도 본죄의 성립에는 영향이 없다.”라고 판시하였다. 환송전 대법원 판결(2015도19296)은 문서관리카드에 의사결정과정에서 제기된 의견, 수정된 내용 및 지시 사항, 의사결정내용이 기록 · 관리될 수 있도록 한 구 사무관리규정, 노무현 전 대통령이 첨부한 지시사항의 내용, 문서관리시스템을 통한 업무처리 절차 등에 비추어 노 전 대통령이 2007. 10. 21. 이 사건 회의록의 내용을 확인한 후 이 사건 문서관리카드에 서명을 생성함으로써 이 사건 회의록이 첨부된 이 사건 문서관리카드를 공문서로 성립시킨다는 의사를 표시하였고, 이에 따라 이 사건 문서관리카드가 대통령기록물로 생산되었으며, 공무소에서 사용하는 전자기록에도 해당한다고 판시하여 남북정상회담 회의록 초안도 대통령의 결재가 이루어짐으로써 대통령기록물로 생산된 것으로 판단하였다.

서울고등법원은 2022년 2월 파기환송심에서 검사가 이 사건 공소제기에서 특정한 대통령기록물이 ‘이 사건 회의록 파일이 첨부된 이 사건 문서관리카드’임을 전제로 하여 백 전 실장과 조 전 비서관에게 각각 징역 1년 및 집행유예 2년을 선고하였다. 이에 대해 피고인들이 재상고하였다. 재상고심에서 쟁점은 ‘불고불리 원칙 위반 여부’, 즉 검사가 이 사건에서 특정한 대통령기록물이 ‘이 사건 회의록 파일이 첨부된 이 사건 문서관리카드’인지(원심판단의 전제) 및 ‘이 사건 회의록 파일’인지 여부가 문제되었고, 피고인들이 이 사건 문서관리카드 삭제에 관여하였는지 여부가 문제되었다. 이에 재상고심에서 대법원은 피고인들에 대한 공소사실을 유죄로 판단한 원심판결에 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나, 대통령기록물법 제2조 제1호의 ‘대통령기록물’에 관한 법리를 오해하고, 불고불리 원칙을 위반한 잘못이 없고, 원심의 양형판단에 심리미진, 이유모순의 위법이 있다는 취지의 주장은 실질적으로 양형부당 주장에 해당하는데, 피고인들에 대하여 징역 1년에 집행유예 2년이 선고된 이 사건에서 양형부당 주장은 적법한 상고이유가 되지 못한다고 하면서 피고인들의 상고를 모두 기각하였다.

우리나라에서 공식적으로 대통령기록물을 관리하기 시작한 것은 박정희 대통령부터다. 하지만, 1980년 전두환 대통령의 제5공화국이 출범하면서 국가 보위비상대책위원회의 기록이 소각되면서 우리나라 대통령기록물을 포함한 국가기록물이 대거 소실되는 암흑기도 경험하였다. 김대중 정부에 들어서 대통령기록물을 포함한 공공기록의 공개 필요성이 대두되면서 1999년 대통령기록물 관리 사항을 『공공기관의기록물관리에관한법률』에 구체적으로 규정하기에 이르렀다. 그리고 노무현 정부에서는 2007년 대통령기록물법을 제정하여 대통령기록관을 최초로 개관하고 설립을 의무화하여 대통령기록물 관리의 중요성을 인식하고 관리체계를 정립하였다. 그럼에도 대통령기록물 무단파기 사건이 노무현 정부에서 발생하였다는 점은 역사의 아이러니다.

대통령기록물 무단파기 사건은 법적으로만 문제되는 것은 아니다. 역사를 온전히 보존하고 더 나은 대한민국을 지향하기 위해서도 이 사건은 역사적 측면에서도 단죄가 필요하다. 이와 관련하여 1997년 유네스코의 세계기록문화유산으로 등재된 조선왕조실록의 예에서 보듯이 조선의 기록정신을 전승할 필요가 있다. 1973년 국보 제151호로 지정된 조선왕조실록은 조선의 역대 왕들의 행적을 연대기순으로 정리하여 편찬한 공식적인 국가기록물이다. 제1대 태조부터 제25대 철종까지 472년(1392~1863)간 왕조의 역사가 기록된 실록에는 왕실의 일상과 조정에서 논의된 주요 현안에 대한 발언, 관료의 상소, 자연재해, 외국과의 교류, 각 지방의 생활사 등 조선의 정치, 경제, 외교, 군사, 법률, 산업, 예술, 종교 등 각 방면의 다양한 내용을 담았다.

일정 자격을 갖춘 자를 사관으로 선발하여 사초를 기록하도록 하고, 실록을 편찬할 때가 되면 승정원일기, 각 관청에서 작성한 시정기, 개인 일기와 문집 등 광범위한 자료를 모아 조선왕조실록을 편찬하였다. 조선왕조실록은 그 편찬의 완성만을 총재관이 임금에게 보고하고 춘추관에서 봉안 의식을 가진 다음 춘추관과 지방의 사고(史庫)에 보관하였다. 그렇게 함으로써 국왕 조차도 조선왕조실록을 마음대로 열람할 수 없게 하였다. 이는 사관의 신분과 독립성을 보장하고 역사적 사실의 왜곡을 피하여 자료의 공정성과 객관성에 만전을 기하기 위한 것이었다. 심지어 임진왜란이 끝난 후에는 전쟁, 화재 또는 도난 등으로부터 실록을 보존하기 위하여 산지만을 골라 사고를 설치한 바 있다.

史草인 대통령기록물 관리의 중요성을 인식하고 대통령기록물 관리에 엄격하고 올바른 기록문화의 정신을 적용하는 것은 법적인 측면 뿐만 아니라 역사적 측면에서 當爲에 해당한다.