

개별대통령기록관 왜, 어떻게 (2부. 개별대통령기록관, 왜 필요한가)

2020.9.22.
기록인

앞선 글(아키비스트의 눈 : 대통령기록물의 특성 및 그간의 문제점, 2020.9.17.)에서 대통령기록물의 특성, 그간의 문제를 ‘신뢰’의 관점에서 파악해 보았다. 이번 글에서는 문제를 해결하기 위한 핵심적인 제도 및 방안인 ‘개별대통령기록관’이 왜 필요한지 살펴해보도록 하겠다.

전문성과 독립성을 해결할 수 있는 가장 강력한 방안, 개별대통령기록관

개별대통령기록관이 중요한 이유는 가장 먼저 대통령기록물관리기관의 전문성과 독립성 부족을 해결할 수 있는 가장 강력한 방안이기 때문이다. 이 문제는 지난 글(아키비스트의 눈 : 대통령기록관 조직의 '정상화'가 시급하다, 2020.7.20.)에서 논의한 대통령기록관 조직의 정상화와 함께 이해해야 한다. 현재 대통령기록관은 국가기록원의 2차 소속기관으로 독립성과 전문성을 강화하기 힘든 구조다. 이러한 문제를 해결하기 위해, 현재 국회에 계류 중인 대통령기록물법 개정안은 대통령기록관의 분리를 통한 조직의 정상화를 담고 있다. 조직의 정상화를 통한 독립적이고 전문적인 통합대통령기록관이 보장되면, 다음 단계로 개별대통령기록관을 설립하고, 궁극적으로 두 기관이 협조체제로 발전하는 것이 바람직하다. 이러한 체계가 갖추어진 상태에서만 기록의 내용과 맥락에 대한 전문성과, 기록관리 프로세스에 대한 전문성을 갖추는 것도 가능할 것이다. 여기에 더해 각 개별 대통령이 갖는 정치적 상황과 특수성에 대해서도 이해하고, 관리방안을 달리 적용하는 것도 필요하다.

이러한 구조는 우리보다 앞서 대통령기록물관리를 시작한 미국의 사례를 참고할 만 하다. NARA(국가기록관리처)는 ‘의회기록대통령도서관박물관국’에서 대통령기록관리제도를 담당하고, 실제 기록물관리업무는 각 전직 대통령 재단이 설립한 ‘대통령도서관’이 담당하고 있다. 이들은 각자의 특성을 잘 반영하여 강력한 협업구조로 하나의 조직을 운영하고 있다. NARA에서 파견한 기록관리전문가들은 대통령도서관에서 대통령기록 관리를 담당하고, 대통령도서관을 설립한 주체인 대통령재단은 박물관을 운영하거나 전시회를 담당하게 된다. 이들 대통령도서관이 대통령기록관리의 주체인 만큼 ‘의회기록대통령도서관박물관국’의 직원이 30~50명인데 반해, 전국의 대통령도서관 직원은 총 512명으로 매우 많은 기록관리전문가들이 개별 대통령기록관리에 중점을 두고 있음을 확인

할 수 있다. 또한 이들은 업무는 매우 전문화되어 있고, 장기 근무를 원칙으로 하고 있다. 임명된 대통령기록관장도 해당 대통령도서관에서 수십 년 근무하며 전문성을 쌓게 된다.

지정기록의 강력한 보호를 통한 대통령기록물 생산 독려

독립성과 전문성이 강화된 대통령기록관리 체계는 지정기록의 보호를 한 층 더 강화시킬 수 있다. 현재 대통령지정기록물제도는 개별대통령기록관을 상정하지 않고는 그 근본적인 해결책을 찾기 힘들다. 지정기록의 보호에서 가장 핵심적인 것은 바로 검찰 등의 생산자에 뜻에 반하는 무분별한 열람을 막는 것이다. 이러한 보호 장치가 중요한 것은, 대통령이 지정기록물 지정권한을 갖고 있기 때문이기도 하지만, 정치적인 쟁점이 될 수 있는 기록을 철저히 보호해서, 기록물 생산을 장려하기 위함이다. 그러나 앞서 설명한 것과 같이 우리 대통령기록관리는 이러한 생산장려제도로서의 대통령지정기록제도를 제대로 운영하지 못했다. 개별대통령기록관은 기본적으로 관장(기부 채납된 개별 대통령기록관장은 해당 대통령이 관장을 직접 추천(대통령기록물법 제25조 제5항)할 수 있다. 국가에서 설립한 개별대통령기록관은 추천권을 명시하고 있지는 않지만, 해당 대통령에 대한 이해도가 높은 인사가 관장이 될 가능성이 매우 높다.)중심으로 각 개별 대통령의 기록만을 관리하는 체계다. 또한 전직 대통령에 대한 기록정보서비스를 전담으로 제공하므로 전직 대통령과 매우 밀접한 관계를 맺으면서 기록관리 업무를 수행할 수 밖에 없다. 이러한 체계에서 지정기록물 열람은 통합대통령기록관에서의 열람과 같은 의미를 갖지 않는다. 검찰은 통합대통령기록관에는 수사의 증거가 될 기록을 국가기록원 소속의 대통령기록관에서 압수수색하는 것으로 이해하지만, 개별대통령기록관에서 지정기록 압수수색은 대상 대통령에 대한 직접적인 수사로 이해할 가능성이 크다. 여기서 가장 중요한 것은 업무의 중심을 전직 대통령에 두는 개별대통령기록관장의 존재다. 모든 대통령기록을 관리하는 현재의 대통령기록관장은 업무의 가장 중요한 고려사항으로 형평성을 염두에 두어야 하는데 반해, 개별대통령기록관의 관장은 전직 대통령의 기록물 보호를 가장 중요하게 생각할 수 밖에 없다. 이러한 체계가 구성된다면, 지난 2013년 NLL 대화록 관련 사건을 수사하던 검찰이 ‘대통령 기록물 외장하드 97개에 대한 이미징, 지정서고 기록물1000여박스 검색, 봉하마을 e-지원 이미징 작업’ (국가기록원 기록관리 성찰 백서 p.27.) 등 지정기록물을 포함한 대통령기록물 전체를 수사하는 등의 일을 방지하는 장치를 하나 더 두는 것이다. 완벽하지 않더라도 이런 관장의 존재와 업무의 중점사항은 생산기관이 안심하고 기록을 생산하도록 하는데 큰 영향을 미친다.

전직 대통령의 기록 열람권 보장이 국민의 알 권리 보장이다

개별대통령기록관의 필요성은 전직 대통령의 열람권 보장과 관련해서도 중요하다. 현재 대통령기록물법에 규정된 전직 대통령의 열람(대통령기록물법 제18조, 시행령 제10조의2, 제10조의3)은 방문 열람, 온라인 열람으로 규정되어 있다. 방문 열람은 세종시 대통령기록관을 직접 방문해서 열람하는 방식이고, 온라인 열람의 경우는 사저 또는 사무실에 지정기록물과 비밀기록물을 제외한 일반기록

물에 대해 온라인 망을 연결해 열람하는 방식이다. 방문 열람은 대통령기록관에 따르면(정책포럼 발표자료 참고) 16대의 경우 ‘08년 대리인 2회 방문, 17대의 경우 ‘14년 대리인 2회 방문이 전부이고, 온라인은 18대 이명박 전 대통령에 최초 제공되었으나 ‘15년 11월 이명박 전 대통령의 요구로 중단된 바 있다. 대통령기록물의 가장 중요한 보존 목적 중 하나는 전직 대통령의 열람 및 활용이다. 그런데 현재와 같이 열람이 거의 이루어지지 않는다면, 대통령기록물 관리의 명분을 국민들에게 납득시키는 것은 매우 어렵다. 이러한 문제점을 해결하기 위해, 이번 대통령기록물법 개정안은 전직 대통령의 열람권 보장을 위한 ‘사본제공’, 등을 포함되기도 했다. 그러나 이러한 ‘열람 방식’의 부분적인 제도적 개선은 모든 대통령을 동일한 대상으로 상정하고 있는 것으로, 각각의 전직 대통령이 처하게 될 서로 다른 상황을 반영하고 있는 것은 아니다. 예를 들어 본인이 온라인을 통해 기록물을 열람하는데 매우 익숙한 전직 대통령도 있고, 대리인을 통한 방문 열람을 선호하는 전직 대통령도 있을 것이다. 열람의 방식뿐 아니라 활발한 열람을 하기 전 사망하여, 이번 법률 개정안에 반영된 가족 추천 대리인을 통해 열람을 해야 하는 경우도 상정할 수 있다. 이렇게 같은 전직 대통령이라도 각각의 상황은 모두 다를 수 있다. 현재 통합 대통령기록관이 이러한 요구를 모두 만족시키는 것은 거의 불가능에 가깝다. 예산 등 운영에 따른 어려움도 있지만, 복수의 열람 대상 전직 대통령이 있는 경우 정치적 고려도 해야 하기 때문이다.

전직 대통령의 열람은 개별대통령기록관이 관련된 사항을 폭넓은 제도 하에서 개별적으로 담당하는 것이 바람직하다. 전직 대통령 열람은 지난 글(아키비스트의 눈 : 대통령기록물 열람은 전직 대통령의 ‘의무’ 다, 2020.8.4.)에서 언급한 바와 같이 국민의 알 권리를 위한 의무다. 열람을 통해 국정운영 경험을 사회에 환원한다는 궁극적인 목적, 지정기록의 해제를 통한 국민들의 기록에 대한 접근권 향상은 전직 대통령의 국민에 대한 설명책임 의무에 해당하기 때문이다. 이러한 전제 하에서 개별대통령기록관은 대상 전직 대통령에 대한 맞춤형 열람 서비스를 제공해야 한다. 물리적으로도 개별대통령기록관은 전직 대통령이 방문하기 쉬운 곳에 위치할 가능성이 크다.(지난 대통령기록관의 개별대통령기록관 건립 기본계획(안)은 건립부지로 ‘부산광역시 내’를 검토한 바 있다) 만약 개별대통령기록관이 전직 대통령의 열람을 지원하는 조직과 장소로 단일화된다면, 지금과 같이 검찰보다 전직 대통령이 열람권을 보장받지 못하는 일이 일어날 가능성이 적어지고, 궁극적으로 국민의 알 권리 향상을 기대해 볼 수 있는 것이다.

대통령기록 문화의 시작과 끝, 개별대통령기록관

개별대통령기록관에서 전직 대통령이 기록물을 열람한다면, 대통령기록관리의 문화적 저변 확대에도 매우 긍정적인 영향이 있다. 이 점 또한 개별대통령기록관이 활성화된 미국의 사례를 참고할 만하다. 투르먼 대통령은 퇴임 후 도서관이 건립된 다음에 아예 도서관으로 출근을 할 정도로 자신의 대통령도서관을 애용했다. 도서관을 찾아온 연구자들은 물론이고 일반 관람객들, 대학생들과 도서관 복도에서 마주치면 그 자리에서 이런저런 얘기를 나누었다. 이런 모습이 한국의 개별대통령기

록관에서도 가능하다면, 전직 대통령에 대한 연구 활성화, 문화적 역할 등 국민들이 대통령기록관에 기대하는 역할의 활성화도 기대할 수 있다.

진정한 의미의 대통령기록 서비스를 위해

개별대통령기록관의 문화적 역할은 궁극적인 지향점이지만, 그것을 달성하는 방법은 개별대통령기록관의 제도적 기능에 대해서 정확하게 이해하는 것에서 출발해야 한다. 이런 관점에서 지난 정책포럼 당시 윤은하(전북대학교)의 토론은 개별대통령기록관의 궁극적 지향인 기록물 활용에 대한 몇 가지 시사점을 제시하고 있다. 그는 ‘정치적으로 독립되어 좀 더 자유롭고 공정한 서비스를 제공할 수 있을 것이라는 약간의 모호한 기대감’을 가진 개별대통령기록관이 ‘실질적으로 연구지원 서비스를 지원할 수 있는 체계로 바뀔 수 있는지’에 대한 의문을 제기했다. 앞서 언급한 대로, 개별대통령기록관은 모두에게 ‘공정한’ 서비스를 제공하는 것을 가장 중요한 가치로 삼는 기관은 아니다. 아카이브가 당연히 이용자를 차별하지 않아야 한다는 의미의 ‘공정함’은 물론 중요하지만, 현재 통합대통령기록관이 갖는 ‘공정함’이라는 가치는 각 대통령별 기록물의 특성을 반영하지 못하는 문제점의 원인으로 지목되고 있다. 개별대통령기록관은 이와 달리 전직 대통령 한 명에 집중해서 업무를 진행하게 된다. 기록물 생산자로서의 전직 대통령에 집중해서 모든 관리 방법과 서비스 설계하면, 결국 토론자가 언급한 기록을 통한 자유롭고 공정한 서비스도 가능한 것이다. 또 개별대통령기록관은 정치와 ‘독립’ 되는 것이 아니라, 전직 대통령이 갖는 정치적 중요성과 상황을 충분히 이해한 상태에서 기록서비스를 제공할 수 있다. 이런 관점에서 본다면 토론자가 말한 실질적인 연구지원 서비스를 지향하기 위해 필요한 것은 ‘정치적으로 독립된 공정함’이 아니라, ‘정치를 이해하는 특수성’이라고 보아야 한다.

이어서 ‘16대 노무현 대통령기록물 총 이관 량의 3분의 1이 지정기록물로 지정되어 있고, 17대 이명박 대통령의 기록물 총 50만 건 중 약 절반에 해당하는 25만건이 지정기록물로 지정되어 있’는 상황에 ‘개별대통령기록관이 얼마만큼 이용자들을 만족시킬 수 있는 대통령기록물 서비스를 제공할 수 있냐’고 반문한다. 이 질문을 자칫 지정기록 때문에 개별대통령기록관의 의미가 퇴색될 수 있다는 뜻으로 이해해서는 안 된다. 오히려 개별대통령기록관의 중요한 가치가 전직 대통령의 열람권 보장과 그에 따른 지정 기록물의 적극적 해제라는 점을 생각할 때, 이용자들을 만족시킬 수 있는 대통령기록물 서비스를 제공하기 위해 개별대통령기록관은 반드시 필요하다는 뜻으로 이해해야 한다. 또 다른 측면에서 개별대통령기록관의 존재로 기록물의 안정적 보호 기반이 마련된다면, 대통령기록물생산기관의 지정기록 지정비율을 줄이는 것도 기대할 수 있다.

개별대통령기록관의 설치만으로 당장 국민들이 원하는 대통령기록서비스가 가능한 것은 아니다. 개별대통령기록관을 다른 아카이브와 비슷한 하나의 물리적 아카이브가 아니라, 현재 제기되고 있는 대통령기록관리의 문제점을 해결할 수 있는 제도적 방안으로 바라보아야 한다. 즉, 현재 상황에서 개별대통령기록관이 통합대통령기록관에 비해 더 나은 서비스를 제공할 수 있다는 것은, 더 넓

은 전시관, 열람실, 더 많은 직원의 존재(물론 이런 것들이 갖추어진다면 더 나은 서비스를 제공할 수 있다는 점에 이의를 제기할 사람은 없다.)때문이 아니라, 대통령기록물관리 제도의 취지를 보장해줄 가능성이 더 높다는 의미로 이해해야 하는 것이다. 따라서 지금 지향해야 할 개별대통령기록관의 방향은 궁극적인 목적인 기록물의 활용을 염두에 두되, 그것을 가능하게 하는 대통령지정기록물의 보호, 전직 대통령 열람권 보장, 정치적 지형을 고려한 능동적 대처, 해당 대통령기록물의 맥락과 내용에 대한 전문성을 중심으로 개별대통령기록관을 설계해야 한다.

이런 관점에서 개별대통령기록관을 설립하기 위한 전략과 구체적인 모습도 상상해 볼 수 있다. 다음 글에서는 앞으로 우리 대통령기록관리체계가 한 단계 발전하기 위해 꼭 필요한 개별대통령기록관을 어떻게, 어떤 모습으로 만들어야 하는지 살펴보도록 하겠다.