

대통령기록물 열람은 전직 대통령의 ‘의무’다

2020.8.4.
기록인

지난 글(대통령기록관 조직의 ‘정상화’가 시급하다)에서 이번 ‘대통령기록물 관리에 관한 법률 일부개정 법률안’ (이하 개정안) 중 대통령기록관을 국가기록원으로부터 ‘분리’하여 조직을 ‘정상화’해야 하는 이유에 대해 설명했다. 매우 핵심적인 사안이지만, 개정안에는 이 밖에도 대통령기록물관리의 ‘정상화’를 위해 반드시 수반되어야 하는 내용이 포함되어 있다. 그간 제기된 대통령기록관리 상의 모든 문제를 해결할 수는 없지만, 개정안이 통과되면 그동안 제 기능을 발휘하지 못한 대통령기록관리가 조금이라도 더 정상화될 가능성을 기대해 볼 수 있다.

그중 전직 대통령의, 재임 시 생산한 기록물에 대한 열람권을 강화한 부분은 주목할 만하다. 먼저 열람의 구체적 방법을 제시(개정안 제18조 제1항)하고, 전직 대통령이 사망이나 의식불명 등을 대비하여 미리 대리인을 지정할 수 있도록 했으며(개정안 제18조 제2항), 대리인 미지정 유고시 대통령기록관장이 전직 대통령 가족의 추천을 받아 전문위원회의 심의를 거쳐 대리인을 지정하거나, 열람 등을 할 수 있는 사람을 지정할 수 있도록 (개정안 제18조 제3항)하였다. 또 전직 대통령이 지정기록의 해제를 직접 요구할 수 있도록 한 부분(개정안 제18조의2)은 대통령기록물에 대한 국민의 알 권리를 보장하는 매우 핵심적인 사안이다. 이들 대통령기록물 열람에 관련한 개정안은, 단순히 퇴임한 대통령의, 재임 시 생산된 대통령기록물에 대한 열람권을 보장한다는 의미를 넘어, 대통령의 열람과 그를 통한 지정해제 직접 요청을 통해 국민들이 보호가 더 이상 필요하지 않은 지정기록물을 보호기간이 끝나기 전이라도 열람할 수 있게 하려는 취지로 이해해야 한다. 즉, 국민의 알 권리 보장이 강화된다는 뜻이다.

전직 대통령의 대통령기록물 열람에 대한 논란의 시작은 ‘제16대 대통령기록물 유출 논란’ (이하 제16대 논란)이었다. ‘기록관리 성찰 백서’ (국가기록원, 2008.12.31., 이하 성찰백서)는 ‘노무현 전 대통령이 퇴임 후 e-지원 시스템 활용 의사가 있다는 것을 알고 있었음에도 불구하고, 국가기록원이 전직 대통령 열람권을 보장하는 기록정보 서비스 대안을 노무현 전 대통령 측에 제시했다는 증거를 확인하지 못했다’ 고 밝히고 있다. 즉, 노무현 대통령은 재임 시 자신이 생산한 지정기록물을 포함한 대통령기록물을 열람하여, 국정경험을 사회에 환원하고자 하는 강력한 의지를 갖고 있었음에도, 국가기록원이 열람을 위한 방안을 제시하지 못했고, 결국 e-지원시스템 서버를 봉하마을로 ‘복사’해 가는 방식을 택한 것이다. 그 결과는 성찰백서가 말하고 있는 것처럼, 국가기록원의 참여정부 비서관들에 대한 검찰 고발이었다. 이는 근본적으로 대통령기록관리가 전직 대통령의 권리이자 의무인 열람권을 보장해 주지 못했기 때문에 일어난 것이다. 논란을 겪은 후 대통령기록관리법 개정(2010.2.4.)을 거쳐 제18조 제2항에 ‘열람을

위하여 전직 대통령은 「전직대통령 예우에 관한 법률」 제6조제1항에 따른 비서관 중 1명을 포함하여 필요한 범위에서 대리인을 지정' 할 수 있도록 했으며, 같은 조 제3항에 '대통령기록관의 장은 제1항에 따라 대통령지정 기록물 및 비밀기록물을 제외한 기록물에 대하여 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 이용한 열람을 위한 편의를 제공할 수 있다' 고 규정하였으며, 그 구체적인 방법은 시행령에 규정하도록 하였다.

제16대 논란부터 지금 법 개정까지 맥락을 이해하기 위해서는 제16대 논란에 대한 법제처의 해석(안건번호 08-0234, 회신일자2008-09-16)을 살펴보아야 한다. 당시 법제처는 봉하마을로 e-지원시스템을 복사해 간 행위가 '열람' 을 위한 편의제공에 해당하지 않는다고 해석했다. 대통령기록물법 제18조 '열람' 의 범위에 '사본제작' 은 포함되지 않으며, 온라인(전용선 등 포함) 열람서비스를 제공하는 것은 포함된다고 해석했다. 이 해석의 적정성 여부와는 별개로, 이 해석에 따라 지정기록과 비밀기록을 제외하는 온라인 열람만을 허용하는 법률 개정이 이루어졌지만, 대통령기록물 열람의 핵심인 지정기록물을 제외하였다는 점에서 전직 대통령의 열람권 보장에 매우 미흡하다는 평가를 할 수 있다. 이번 개정안에서도 이 문제에 대한 근본적인 개선은 포함되지 않았다. 대신 지금까지 당시 법제처 해석에 의존해야 했던 대통령기록물 '열람' 의 의미를 명확히 하고, 사본을 제작할 수 있도록 하여, 부족하나마 전직 대통령의 열람권을 강화하려는 시도로 읽을 수 있다.

대통령기록물법 제17조(대통령지정기록물의 보호)는 지정기록물 지정은 온전히 대통령의 권한('대통령은...정할 수 있다.')임을 명확히 하고 있다. 또 '지정기록물 정보 비공개 처분 취소 등' 대한 2심 판결(서울고등법원 2018누59672)이 잘 이야기하고 있는 것처럼, 대통령기록관은 지정행위 자체를 온전히 보존할 의무만을 가질 뿐, 그 지정에 대해서 자신의 판단에 의해 직접 해제하거나, 해제를 요구할 수 없다. 대통령이 지정기록물로 결정된 기록을 철저히 보호하여 대통령기록물생산기관이 보다 안심하고 국정수행에 관련한 기록을 남기도록 하기 위한 취지다. 그런데 이런 강력한 보호 조치는 필연적으로 일정 기간(15년 범위 이내, 개인의 사생활과 관련한 기록물은 30년 이내)동안 국민의 알 권리를 제한한다. 이런 점을 최소화하면서도, 지정 제도의 순기능을 정상적으로 작동시키기 위해서 반드시 필요한 장치가 바로 대통령이 퇴임 후 자신이 생산한 기록물을 적극적으로 열람하고, 보호기간이 도래하기 전 직접 지정해제를 요구하는 것이다. 현재도 언론, 출판 등을 통해 공표된 내용의 경우 전문위원회의 심의를 거쳐 해제(대통령기록물법 제17조 제5항)가 가능하지만, 현실적으로 쉽지 않은 방법이다. 이를 보완하여 전직 대통령이 지정기록물을 선정하여 직접 해제한다면, 국민의 지정기록물에 대한 접근권은 비약적으로 발전하게 된다. 이번 개정안에는 대통령의 열람권을 강화하는 동시에 전직대통령이 직접 지정기록물의 해제를 요구할 수 있는 조항(개정안 제18조의2(전직 대통령에 의한 대통령지정기록물 지정 해제 요구)이 포함되었다. 이는 바로 국정 핵심기록인 대통령지정기록물에 대한 국민의 접근권을 강화하기 위한 적극적인 조치다. 이렇게 본다면 본인의 열람권을 강하게 주장한 16대 대통령은 오히려 국민의 알 권리를 보장하기 위한 자신의 의무를 가장 정확히 이해한 것이다.

전직 대통령의 열람과, 지정해제를 국민에 대한 '의무' 로 이해한다면, 관련 조항은 더욱 강화되고, 제도적으로 빈틈없이 정비되어야 한다.(전직 대통령의 국민에 대한 의무와 관련하여, 헌법 제90조는 국정의 중요한 사항에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가원로로 구성되는 국가원로자문회의를 둘 수 있으며,

의장은 직전 대통령이 된다고 규정하고 있다. 전직 대통령의 사회적 의무에 대해 규정하고 있는 것이다) 현재와 같이 전직 대통령의 사망이나 유고시 열람 등에 관한 조항이 불비한 것은, 국민의 알 권리에 대한 심각한 위기 상황이다. 이런 상황을 타개하기 위한 조항이 바로 이번 개정안에 포함된 유고를 대비해 대리인을 지정할 수 있도록 한 부분(개정안 제18조 제2항)과, 대리인을 지정하지 않고 유고된 경우 대통령 기록관장이 유족과 협의를 통해 대리인을 지정하도록 한 부분(개정안 제18조 제3항)이다. 이 조항을 통해 이제 전직 대통령이 유고 등 기록물을 열람할 수 없게 된 경우에도 국민들은 대리인의 열람 및 지정해제(대리인의 열람의 경우 직접해제를 요청할 수는 없으며, 기존과 같이 언론공표 출판 등을 통해야 하는 한계가 있다)를 통해 알 권리를 보장받을 수 있게 된다.

이번 개정은 지정기록제도의 취지를 더욱 명확히 하는 효과도 있다. 앞서 설명한 대로 지정기록제도는 강력한 보호를 통해 대통령기록물 생산기관의 기록물 생산을 장려하는 제도다. 전직 대통령의 의지와 상관없는 검찰 열람, 국회 2/3동의를 통한 열람 등은 지정기록 제도의 취지를 손상할 가능성이 있으므로, 전직 대통령 본인의 판단과 의지에 의해 기록물의 공개 여부를 판단할 수 있도록 하는 방법을 더욱 구체화한 것이다. 즉, 전직 대통령의 기록물 열람 및 해제에 대한 권한을 강화하여, 대통령기록물생산기관의 대통령 기록물 논란에 대한 염려를 해소하고, 기록물의 생산을 독려하는 선순환 구조를 지향하고 있는 것이다.

이런 측면에서 이번 개정안은 기존에 비해 대통령기록관리의 발전에 기여하겠지만 많은 한계도 갖고 있다. 가장 크개는 여전히 온라인 열람에서 지정기록을 제외하고 있는 것이다. 지정기록을 보지 못하는 온라인 열람은 계속 이야기하는 것처럼 대통령의 권리제한 뿐만 아니라 국민의 알권리 보호를 막는 일이다. 이번 개정안을 시작으로 국민에 대한 의무를 수행을 원활하게 하기 위한 제도적, 실무적 방안을 더욱 폭넓게 마련해야 한다. 이 문제가 특정 대통령에 관련된 것이 아니며, 여야의 정치적 입장에 따라 찬반이 나누어질 성질의 것도 아닌 이유다. 이제 공은 국회로 넘어갔다. 20대 국회는 국민의 알 권리 보장에 대한 이 개정안을 처리하는데 실패했다. 21대 국회는 국민의 권리에 어떻게 응답하는지 두고 볼 일이다.

* 지난 필자의 글 ‘진정으로 대통령기록을 지키는 길’ (<https://www.archivists.or.kr/1589>)의 법률 해석상 실수를 바로잡는다. 당시 글은 ‘탄핵된 18대 박근혜의 경우 대리인을 지정할 수 없다’ 고 기술했으나, 현재도 비서관이 아닌 대리인을 지정하는 것은 가능하다. 현재 대통령기록물법은 비서관을 포함하여 그 외의 경우에도 대리인을 지정할 수 있도록 규정하고 있다.

* 이 글은 주로 아래 자료를 참고했습니다. 모든 자료는 누구나 인터넷을 통해 다운로드 할 수 있습니다.

1. 대통령기록물 관리에 관한 법률 (시행 2010. 8. 5.)
2. 대통령기록물 관리에 관한 법률 일부개정법률안 (제안일자 2020. 6. 26.)
3. 법제처 법령해석 (행정안전부 - 「대통령기록물 관리에 관한 법률」 제18조 등(전직 대통령의 열람의 편의 제공 방법에 전직 대통령 사저에 온라인 열람서비스를 제공하는 것이 포함되는지 여부 등) 관련),
안건번호 : 08-0234, 회신일자 : 2008-09-16
4. 기록관리 성찰백서, 행정안전부 국가기록원, 2008.