

개별대통령기록관 왜, 어떻게 (3부. 개별대통령기록관, 어떻게 만들 것인가)

2020.9.29.

기록인

1부: 대통령기록물의 특성 및 그간의 문제점 (<https://www.archivists.or.kr/1644>)

2부: 개별대통령기록관, 왜 필요한가 (<https://www.archivists.or.kr/1646>)

지난 글(아키비스트의 눈 : 개별대통령기록관 왜, 어떻게 - 2부. 개별대통령기록관, 왜 필요한가, 2020.9.22.)에서 한국의 대통령기록물관리체계에서 개별대통령기록관이 필요한 이유를 대통령기록관의 전문성과 독립성 강화라는 틀 안에서 검토했다. 핵심 세 가지를 요약하면, 대통령지정기록물 보호의 강화, 전직 대통령의 열람권 보장, 대통령기록물의 문화적 활용이 그것이다.

이번 글에서는 개별대통령기록관을 어떻게, 어떤 모습으로 만들어야 하는지에 대해 살펴본다. 그동안 여러 토론회, 논문 등에서 개별대통령기록관의 설립 방향에 대해 논의했다. 앞선 글에서 언급한 연구용역(2018년 대통령기록관 수행 ‘디지털 기반의 대통령기록관리 혁신 및 관리체계 구축 연구용역’)도 여러가지 개별대통령기록관 설립 방향을 다뤘다. 이번 글에서는 그간의 논의를 종합하고, 현실적인 개별대통령기록관 설치 방안을 제시하고자 한다.

2020년 현재 개별대통령기록관 설립을 위한 논의에서 중요한 것은 완전히 새로운 모델이나, 완벽한 수준의 아카이브를 찾는 것은 아니다. 국민적 공감대에 근거한 현실적인 ‘실행방안’을 찾는 것이 중요하다. 전제는 개별대통령기록관의 필요성 인식, 구체적인 방법을 제시할 수 있는 기록관리 전문가의 존재, 대통령기록문화 발전을 위한 국민적 공감대이다.

(1) 개별대통령기록관 ‘건축’이 아닌, 조직의 ‘설계’

대통령지정기록물의 안전한 보호와 대통령기록물 생산기관으로부터의 신뢰 획득은 안전한 서고나 보안 서버 등 물리적 방법과 대책으로 해결할 수 있는 것 이상이다. 대통령지정기록물제도의 취지를 무력화할 수 있는 검찰 등의 무분별한 열람을 방지하기 위한 개별대통령기록관 조직의 설립 문제로 접근해야 한다. 즉, 전문성과 함께 신념을 갖춘 ‘개별대통령기록관 관장’이 중심이 된 전문 조직 구성과 설립이 핵심이다.

2019년 국가기록원과 대통령기록관은 개별대통령기록관 설립 추진 계획을 세웠다. 한국기록전문가협회가 논평(개별대통령기록관 추진을 적극 환영한다, 2019.9.10.)으로 밝힌 것처럼 건립 예산 172억은 필수적인 기능 설계에만 한정된 금액이었다. 안타깝게도 사회적 공론화와 설득이 부족하여 일부 정치권과 언론은 이를 ‘현직 대통령의 기념관’으로 논의를 왜곡하며 반대했다. 개별 대통령기록관 건립의 선의와는 다르게 해석됐고, 계획은 전면 백지화되었다.

조직을 먼저 만들고 이후에 물리적 아카이브를 건축한 사례는 이미 있다. 2008년에 만든 통합대통령기록관은 당시 대통령기록관만을 위한 아카이브를 전제로 건축하고 시작하지 않았다. 현재의 성남 나라기록관 일부를 대통령기록관으로 활용했다. 대통령기록관 설립의 목표가 물리적인 아카이브의 ‘건축’에서 시작하지 않았던 것이다. 독립적이고 전문적인 대통령기록관리를 본격적으로 ‘시작’ 하는 것이 당시의 지향이었다. 2008년에 만약 대통령기록관리의 중요성을 이유로 아카이브 건물과 시설 등을 먼저 요구했다면, 제16대 대통령기록물의 이관과 안전한 보존은 어려웠을 수도 있다. 대한민국 정부 수립 후 최초의 대통령기록물 이관이라는 중요한 ‘발자국’에는 그런 전략적 판단과 실행이 있었다. 물론 이후 단독 아카이브의 필요성을 설득하며 현재 세종시 통합대통령기록관이 만들어졌다.

개별대통령기록관 설립에도 이와 같은 접근방법을 적용할 수 있다. 여러 번 주장한 것처럼, 대통령지정기록물을 온전히 보존해 생산기관의 신뢰를 얻는 것에는 물리적인 것보다는 오히려 제도적인 노력이 필요하다. (‘건물’ 없는 개별대통령기록관은 예산의 대폭 절감과는 다른 문제일 수 있다. 하지만 기록관이 ‘기념관’으로 오해받는 상황에서 이 문제는 큰 차이로 느껴질 수 있다.) 개별 대통령에게 집중하는 전문적인 기록관리전문가와 대통령 기록관리의 정치사회적 맥락을 이해하는 기관장을 중심으로 먼저 조직을 구성해야 한다. 물리적 인프라의 마련은 그 이후에도 늦지 않다. 2008년 통합대통령기록관의 사례가 이를 보여준다. 개별적이고 전문적인 대통령기록관리를 시작하는 것이 우선이다.

(2) 모두가 함께 만드는 개별대통령기록관

개별대통령기록관의 중요한 목적은 전직 대통령에 대한 열람 서비스 제공이다. 두 가지 면에서 접근할 수 있다. 먼저 제도의 설계이다. 개별대통령기록관이 설립되면, 법령하에서 전직 대통령의 열람 편의와 관련된 정책의 결정과 협의는 해당 기록관이 담당할 수 있다. 전직 대통령의 기록 열람에는 방문열람을 통한 직접 확인과 대리인을 통한 확인 등 여러 가지 사례와 방법이 존재할 것이다. 이런 다양성을 확보하기 위해서는 제도적 개선이 시급하다. 현재는 대통령지정기록물과 비밀기록물을 제외한 일반기록물에 대해서만 온라인 열람이 가능하다. (대통령기록물법 제18조 제3항) 이러한 한계를 넘어, 열람 서비스의 제공 방법은 개별대통령기록관이 해당 대통령에 적합한 방식을 직접 결정하고 설계할 수 있어야 한다. 예를 들어 미국의 오바마 전 대통령은 기존의 방식과는 달리 물리적인 대통령도서관(Presidential Library and Museum)을 만들지 않기로 했다. 대신 디지털을

중심으로 아카이브를 추진하고 있다. 이를 위해 다양한 방식의 기록정보 서비스 제공을 검토하고 있다. 우리도 만약 다양한 방식의 개별대통령기록관이 만들어진다면, 그에 맞춰 제도적 틀을 폭넓게 허용할 수 있을 것이다. 세부 실무사항은 시행령이나 규정으로 정할 수 있다.

그럼에도 개별대통령기록관을 위한 최소한의 물리적 공간(사무실, 서버 공간, 대통령 열람실 등)은 필요하다. 개별대통령기록관이 설립된다면, 개별대통령기록관 관장을 포함한 전문가들은 전직 대통령 및 보좌진과 밀접한 관계를 형성하는 것이 업무적으로 매우 유리하다. 그것은 열람권 보장 등 개별대통령기록관의 목적을 완수하기 위함이기도 하지만, 구술, 기록물 수집 등 개별대통령기록관의 다양한 외연 확장을 위해서도 필요하다.

전직 대통령 및 보좌진과 밀접한 관계를 유지할 수 있는 가장 좋은 방법은 전직 대통령 기념재단 등이 개별대통령기록관을 국가에 기부채납(대통령기록물법 제25조 제2항)하는 것이다. 그러나 이는 한국의 정치 환경에서 매우 낯설다. 대안으로 현재도 운영되거나 꾸준히 설립되고 있는 전직 대통령 기념재단, 기념관, 도서관 등을 임차하거나 대여해서 사용하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 이 방법은 이미 연구용역(2018년 대통령기록관 수행 ‘디지털 기반의 대통령기록관리 혁신 및 관리체계 구축 연구용역’)에서도 제안(p.176. 참고) 되었다. 연구는 민간 재단이 만든 개별대통령기록관의 관리 방식에는 기부채납과 함께 임차도 고려할 수 있다고 밝혔다. 전직 대통령 관련 기관과 개별대통령기록관의 협력은 서로에게 도움이 되며, 장기적 공조와 발전에도 꼭 필요하다.

개별대통령기록관은 아카이브로서 전직 대통령 재임 시 생산한 기록물을 보존하고 관리하는 국가 기관이다. 개인기록물 등 관련된 기록을 수집하거나 구술 채록 등을 통해 기억을 기록으로 매개하는 일도 하지만, 중심은 재임 시기에 생산한 기록물이다. 반대로 기념재단 등 민간 조직은 대통령 개인사와 관련된 기록물을 더 풍부하게 소장하고 있다. 이런 차이에 따라 중심 업무도 다르다. 개별대통령기록관의 경우 기록물의 보존과 활용이 최우선의 목적이지만, 기념재단 등은 전직 대통령의 ‘선양’ 사업이 더 중요하다. 비록 두 기관은 존재 이유와 지향은 다르지만 전직 대통령과 관련된 업무를 수행하고 있다는 공통점이 있다. 또 전직 대통령을 연구하기 위해서는 두 기관에서 제공하는 다양한 종류의 정보와 자료를 함께 참고해야 한다. 이런 사정을 고려하여 미국은 국립기록관리청(NARA)이 기록물을 관리, 보존하고 기념재단은 각종 기념, 추모사업을 주도한다. 그리고 이 둘은 ‘대통령도서관(Presidential Library and Museum)’으로 수렴한다. 우리의 실정을 고려할 때 즉각 수용할 수 있는 모델은 아니지만, 전직 대통령과 관련된 국가기관과 기념재단의 공조가 필요하다는 사실을 명확히 확인할 수 있다.

(3) 대통령 아카이브의 본질을 위한 디지털 아카이브

현재 대통령기록관이 공개하고 있는 대통령기록물 보존 현황을 대통령기록관 홈페이지(<http://pa.go.kr/portal/info/report/recordReport.do>)에서 확인할 수 있다. 2019년 12월 31일 현재, 총

31,270,623건 중 비전자기록의 양은 약200만 건 정도이다. 약 10%가 채 안 된다. 지금도 전자기록의 양이 많지만, 앞으로 전자기록의 생산, 관리가 더 활발해진다면 그 양은 압도적으로 많아질 것이다. 지금까지의 종이기록물(비전자기록물), 중심의 관리, 서비스 체계는 크게 바뀔 것이다.

이런 상황에서 디지털 아카이브 체계로 전환하는 것은 현실의 당면 과제인 동시에 앞으로의 기록 생산 환경을 고려한 방법이다. ‘디지털 아카이브’는 앞서 언급한 연구용역의 정의에 따르면 ‘아날로그 기록을 디지털화한 디지털 변환 기록과 생산되었을 때부터 디지털로 생산된 본 디지털을 디지털 방식으로 수집, 보존하고, 이용을 제공하는 아카이브’를 말한다. 또한 디지털 아카이브는 ‘모든 소장 기록이 디지털 기록이라는 전제가 있으며, 디지털 기록을 온라인으로 접근을 제공할 수 있는 것’을 말한다.

현실적인 조건을 생각해본다면, 개별대통령기록관 설립은 디지털 기록의 생산이 활발한 2008년 대통령기록관리법 적용 이후의 대통령이 대상이 될 가능성이 많다. 이들 대통령에 대한 연구는 종이기록보다 전자기록을 활용하게 될 가능성이 매우 높다. 여기에 더해 연구자들은 종이기록 열람을 위한 직접 방문보다 디지털 접근을 선호할 가능성이 크다. 물론 해당 기록에 대한 전문지식을 갖춘 아키비스트의 현장 연구지원서비스 제공은 여전히 중요한 가치이다. 그럼에도 불구하고 디지털 아카이브를 통한 온라인 기록정보서비스는 기록 활용 고객에게 가치 가 커질 수밖에 없다.

디지털 아카이브 구축은 전직 대통령의 열람 및 지정기록물 해제를 위해서도 반드시 필요하다. 현재 대통령기록물법 개정안은 전직 대통령이 지정기록물을 열람하고, 직접 해제할 수 있는 권한을 포함(대통령기록물법 개정안 제18조 제4항 전직대통령은 대통령지정기록물 중 보호의 필요성이 없어졌다고 판단되는 때에는 대통령기록관의 장에게 보호 기간의 해제를 요구할 수 있다. 이 경우, 대통령기록관의 장은 이에 따라야 한다.)하고 있다. 이는 필연적으로 발생할 수밖에 없는 지정기록물의 과·오지정을 바로잡고, 지정기록물의 해제로 국민의 알 권리를 확대하기 위한 조치다. 대부분의 대통령기록이 전자기록으로 생산되고 있다고 가정할 때, 지정 해제 대상인 대통령지정기록물 또한 대부분 전자적 형태로 생산되었다고 가정할 수 있다. 개별대통령기록관의 중요 기능인 전직 대통령의 열람과 해제를 지원할 수 있는 고도화된 디지털 아카이브 시스템이 존재하지 않는다면, 법령의 취지를 현실에서 구현하는 일은 어렵게 된다. 디지털 아카이브를 중심으로 한 개별대통령기록관의 추진은 전자기록 생산 환경 변화를 반영한다는 의미를 넘어 개별대통령기록관의 존재 의의도 직접 관련된다.

디지털 아카이브는 개별대통령기록관을 포함한 전직 대통령 ‘선양’ 사업의 새로운 패러다임을 제시할 수도 있다. 앞서 언급한 오바마 대통령의 디지털 아카이브 구축 계획을 다시 보자.(이 논의는 조영삼의 논문 ‘대통령기록관리 제도 개선 현황과 향후 추진 방향’ p.68. 각주에서 추가 정보 확인 가능) 오바마는 시카고 대학과 제휴하여 ‘오바마대통령센터’를 건립하기로 한다. 그러나 ‘오바마대통령센터’는 기존의 미국 국립기록관리청(NARA) 산하의 ‘대통령도서관(Library & Museum)’과 다르다. 국가기록관리처의 열네 번째 대통령도서관인 오바마 ‘대통령도서관’은 업

무 조직만 있는 디지털 아카이브이다. 이 모델은 그간의 대통령도서관이 물리적인 실체로서의 도서관과 전시관을 설립하는 것을 목적으로 했던 것을 지양하고, 디지털 기록이라는 새로운 속성에 부합하는 ‘아카이브’를 만들기 위한 시도이다. 그간의 대통령도서관이 대통령을 ‘선양’하고, 존경받는 대상으로 기념하는 것에 중심을 두었다면, 오바마대통령센터는 ‘디지털기록’을 통해 오바마대통령과 정부를 계속 국민들 속에서 재평가될 수 있도록 하는 기반을 마련하는 것을 목적으로 설정했다. 그리고 그 중심에는 디지털 아카이브와 기록이 있다. 디지털 아카이브는 개별대통령기록관을 설립하는 하나의 방법론을 넘어, 기록을 통해 전직 대통령을 평가하고, 연구하고, 후대에 참고할 만한 교훈을 남기는 것을 목적으로 하는 (선양을 목적으로 하는 기념관과는 다른) 대통령 아카이브의 본질과도 맞닿아 있다.

(4) 아직 남은 과제들

세 번에 걸쳐 개별대통령기록관과 관련된 논의를 전개했다. 세 편의 글은 기존의 논의를 정리한 것에 불과하다. 그럼에도 이 글을 작성한 것은 기록공동체를 포함한 우리 사회는 대통령기록관리에 대한 더 많은 관심이 필요하기 때문이다. 한국에서 기록관리의 사회적 파장을 떠올려본다면, 대부분의 이슈는 대통령기록관리에 닿아 있었다. 그때마다 안타까운 것은 해당 의제가 기록관리전문가의 관점과 시각에서 다뤄지지 못했다는 점이다. 대통령기록관리는 정치적 쟁점화가 쉬운 대상이었고, 그 때마다 ‘바깥’에 의해 내부의 체계는 흔들렸다. 그리고 기록관리전문가들은 그 흔들림을 방지할 충분한 노력을 기울이지 못했다. 그렇기에 한 대통령기록관리전문가의 말처럼 우리는 ‘현재도 실패하는 중’이다.

기록관리전문가가 대통령기록관리를 설명하고, 전달하지 않는 일은 전문가의 설명 책임 방기이며, 국민이 대통령기록을 이해할 기회를 차단하는 것이다. 후과는 명확하다. 불충분한 이해는 오해를 낳고, 그것들은 쌓여 기록관리 체계의 뿌리를 흔들게 된다. 이제까지의 실패를 기록관리 종사자들의 실패라고 평가할 수밖에 없는 이유다.

이 글이 개별대통령기록관에 대한 아주 일부만을 낮은 수준에서 거론하고 있다는 것을 잘 알고 있다. 이 글의 뒤에 더 풍성한 논의가 이어지길 기대한다. 그 과정에서 대통령기록관리를 사회적으로 폭넓게 알릴 수 있는 방법에 대한 고민도 필요하다. 이 글이 그 과정에 작은 기여라도 했으면 한다.

<참고자료 목록>

단행본

- 권영성, 『개정판 헌법학원론』, 법문사, 2008.
- 이동식 외, 『행정법총론 제3판』, 준커뮤니케이션즈, 2014.
- 함성득, 『대통령학』, 나남, 2016.
- 전주대학교 산학협력단, 『디지털 기반의 대통령기록관리 혁신 및 관리체계 구축』, 대통령기록관, 2018.
- 한성대학교 산학협력단, 『대통령기록관 기능효율화 방안 연구』, 대통령기록관, 2016.
- 이흥환, 『대통령의 육조』, 삼인, 2015.
- (주)한국문헌정보기술, 『대통령기록물의 영구보존관리를 위한 기반구축 방안』, 국가기록원, 2006.

논문

- 이영지, 오계윤, 정상준, 윤은하, 「국내 통합 대통령기록관 및 민간 대통령 기념재단의 대통령 기록물 서비스 현황 연구」, 『한국기록관리학회지』 18(4), 2018.
- 조영삼, 「한국의 대통령기록관리 제도 연구」, 명지대학교 기록정보과학전문대학원 기록관리전공 박사학위논문, 2011.
- 조영삼, 「대통령기록관리 제도 개선 현황과 향후 추진 방향」, 『기록학연구』 65, 2020.

참고자료

「대통령기록관리 체계 개편을 위한 개별대통령기록관 건립 기본계획(안)」, 대통령기록관 기획제도과-743, 2019.9.4.