

‘광기의 시대’를 바로잡다

정기에 저, 『광기의 시대』, 기파랑, 2022

이철환(Lee, Cheol hwan)*

1999년 ‘공공기관의 기록물관리에 관한 법률’(법률 제5709호)이 제정되고 23년이 흘렀다. 제도는 발전했고, 각 공공기관에 최소한의 기록물관리전문가가 배치됐다. 국가기록원, 대통령기록관의 규모는 크게 확대되었고, 경남과 서울에 지방기록물관리기관도 설립되었다. 몇 개 광역지방자치단체가 준비하고 있기도 하다. 이러한 공공영역 기록관리의 양적 성장과 별개로 기록관리에 대한 국민적 공감대는 그다지 높지 못했다. 2019년 개별대통령기록관 설립 백지화는 그 대표적인 예다. 정치적 논란 등이 직접적인 원인이었지만, 더 근본적인 원인은 기록관리가 우리 사회의 ‘시민권’을 얻지 못했기 때문이다. 개별대통령기록관은 특정 대통령 ‘기념관’으로 오해 받았고, 언론, 정치권 등은 이를 정치적으로 활용했다. 이는 비단 대통령 기록관리만의 문제가 아니다. 그간 필자를 포함한 소위 기록관리종사자들은 기록관리의 사회적 필요성과 공감대를 적극 설명, 설득하지 못했다. 기록관리는 우리에게만 중요한 일이었다.

그렇기에 기록관리가 우리의 삶과 얼마나 밀접한 연관을 맺고 있는지, 왜 중요한지 설명하는 대중적 글쓰기는 그 자체로 값지다. 이러한 문제의식에서 한때 국가의 아카이브 정책을 담당했던 고위공무원으로,

* 한남대학교 기록관리학과 박사과정.

평생을 관련 분야에 종사한 저자의 책 출간 소식은 반갑기도 했다. 독자들은 저자의 전문성을 신뢰하고 이 책을 선택할 것이다. 전문성과 대중성이 균형을 이룬다면, 다른 기록전문가에게도 귀감이 될 것이다.

저자는 오랜 경험에서 얻은 기록관리에 대한 비전을 제시하고자 노력한다. 특히 기록관리를 업무과정에서 생산된 문서의 단순한 보존 및 관리를 넘어 IT, 인공지능 등 혁신기술과 연관 지어 사고하는 것은 기록관리를 더 넓은 정보관리 관점에서 인식한다는 점에서 시사점이 있다. 또 기록관리를 단순히 테크닉의 영역이 아니라 우리 사회의 투명성을 향상시키는 도구로 인식한다는 점도 기록관리의 사회적 가치에 대해 생각하게 한다.

그러나 이러한 미덕에도 불구하고, 적지 않은 오류와 왜곡을 담고 있다는 점은 안타깝다. 저자의 비전이 아무리 의미 있더라도, 기본적인 기록관리 관련 내용이 전문성에 기반하지 않는다면 그 폐해는 결코 가볍지 않다. 특히 제19대 대통령기록물 이관 등 공공기록관리에 대한 사회적인 관심이 집중되는 시기에 이러한 주장이 국민들에게 여과 없이 받아들여진다면, 공공기록관리는 심각한 위협에 빠질 가능성도 있다. 대표적인 사례를 몇 개 제시하고자 한다.

‘국가기록원 블랙리스트 소동’ (pp. 47~53)

저자는 먼저 2017년 ‘국가기록관리혁신TF’에서 주요 폐단으로 조사했으며, JTBC에서 ‘기록원도 “좌편향 배제”...박근혜 정부 곳곳 ‘블랙리스트’라는 제목으로 보도¹⁾한 ‘국가기록원 블랙리스트 사건’을 거론한다.

“결론적으로 해당 문건은 공식적인 결재나 보고가 이루어진 문건이 아니었고, 누가 작성해서 누구에게 보고했는지도 확인되지 않

1) https://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11535490

은 문건이었습니다. 더구나 과거 수년간 위원 교체 건에 대해 내부 조사를 실시했지만, 임기가 만료되어 교체된 몇 분의 위원 외에는 해당 문건의 내용처럼 정치적 성향에 따라 임의 교체된 것은 없는 것으로 확인되었습니다.” (pp. 49~50)

위의 설명만 보자면 근거도 없고, 작성 맥락도 불분명한 ‘실체 없는 블랙리스트’ 작성을 ‘적폐’로 지목해 저자를 포함한 ‘멸절한 공무원들이 마치 범죄자’처럼 취급당한 불합리한 사건으로 이해된다. 그러나 이 사건의 본질은 저자도 지적하듯이 ‘사람들을 정치 성향으로 구분하고 성향이 다른 사람들에게 불이익을 주었다는 것’이 핵심이다. 국가기록관리혁신TF에서 확보한 자료에 따르면, 장관 보고문서인 「국가기록원 현안보고」(2015.3.26.)에서 ‘일부 직원들이 외부 진보좌편향 인사와 네트워크 형성’하고 있으며, ‘각종 위원회 및 협의회에 대해서도 문제 위원을 교체하고, ‘16년 ICA총회 관련 문제 있는 준비위원(3명)에 대해서는 이미 교체’하였다고 보고하고 있다. 「국가기록원 현안보고」(2015.10.22.) 2페이지에서는 ‘문제 인사인 “이상민”의 EASTICA 사무총장 선출을 저지하였다’고 보고한다. (국가기록관리혁신TF, 「국가기록관리혁신방안 보고서」, 2017, pp. 39~42)

이 사건의 본질인 ‘사람들을 정치 성향으로 구분하고 성향이 다른 사람들에게 불이익을 주었다는 것’의 증거는 이처럼 장관 보고문서에서도 확인할 수 있다. 저자의 주장대로 확인되지 않은 문건으로 ‘공무원을 범죄자취급’한 사건으로 설명하는 것은 사실과 맞지 않는다.

‘NLL 기록 삭제와 대통령의 ‘부담’ (pp. 53~60)

NLL대화록 초안 삭제에 대한 대법원 판결(2015도19296)이 내려졌다. 저자는 이 사건의 경과와 의의에 대해 많은 지면을 할애해 설명한다.

NLL대화록 초안 삭제를 비판하면서, 해당 기록물이 ‘증거적 가치, 정보적 가치, 역사적 가치, 설명책임성’ 등과 관련하여 매우 가치 있는 기록물이라는 사실을 역설한다. NLL대화록이 저자가 말한 가치에 부합하는 중요 기록물이라는 사실을 부정할 사람은 없다. 그러나 NLL대화록 그 자체가 중요한 정보를 담고 있는 기록물이라는 것과 재판의 대상이 되는 ‘NLL대화록 초안 삭제’는 전혀 다른 맥락을 갖고 있다. 당시 대화록 작성에 관련된 대통령과 참모들은 초안 작성 후 최종본 대화록을 당시 업무관리시스템인 e-지원 시스템에 등재하였지만, 이관을 위한 섀다운 시점이 지나버렸기 때문에 RMS를 통한 이관은 이루어지지 못했다. 한편, 당시 대통령비서실은 대화록이 지정기록물로 지정되면 후임 정부가 활용할 수 없는 점 등을 고려하여 국정원에 보내 공공기록물로 보존하게 했다. 이는 대법원 판결의 양형사유에서도 언급되는 사실이다. 대화록 기록물 초안 삭제의 불법 여부를 별론으로 하고, 초안을 e-지원에서 삭제한 것과, 저자가 설명한 기록의 가치를 연결시키는 것은 적절치 않다.

‘대통령 기록물이 위험하다: 대통령기록물법 개정의 문제점’ (pp. 71~80)

저자는 이어 2020년 개정된 대통령기록물법 일부개정(시행 2021.3.9.)안을 비판한다. 대통령기록물법이 국민의 알 권리와 밀접한 관련을 갖고 있지만 국민들이 법의 내용을 직접 확인하기 어렵다는 점에서 저자의 설명은 그 무엇보다 정확해야 한다. 먼저 지정기록물 열람 활성화를 위한 제18조(전직 대통령에 의한 열람) 개정안에 대한 부분이다.

첫째, ‘지정기록물’에 대한 전직 대통령과 대통령기록관장의 권한을 확대하면서, 정작 이에 따른 문제점을 최소화할 수 있도록 하는

전제 장치나 보완 절차는 안 보인다는 것입니다. (중략)

그러나 개정된 법은 전직 대통령이나 대리인의 요구가 있을 경우 대통령기록관장의 승인으로 열람 등의 활용이 가능하도록 변경했습니다. 물론 위원회 심의를 거치도록 되어 있지만, 경험상 위원회는 대부분 기관의 거수기 역할 이상을 기대하기 어렵다는 점을 고려하면 누군가의 이해관계에 따라 악용될 소지를 열어 둔 것이나 마찬가지입니다. 국회 재적 의원의 무려 3분의2 이상이 찬성해야 하는 열람 권한을 2급(국장) 상당의 대통령기록관장이 갖는 것이 타당한 것인지도 고개를 갸우뚱하게 됩니다. (pp. 73~74)

16대 노무현 대통령부터 18대 박근혜 대통령에 이르기까지, 전직 대통령의 열람 권한은 제대로 충족되지 못했다. 또 전직 대통령 유고 등 법 제정 당시 예상하지 못했던 상황은 전직 대통령 열람권 보장을 어렵게 했다. 다른 측면에서, 전직 대통령의 열람권 보장이 중요한 이유는 지정기록물 해제의 전제조건이기 때문이다. 이러한 취지 하에 개정된 법률은 제18조의2조에서 ‘전직 대통령에 의한 대통령지정기록물 지정 해제 요구’ 조항을 신설하여 지정 기록물이 해제될 수 있는 조건을 확대하였다. 또 전직 대통령이 사망이나 그 밖의 의식 불명 등의 사유로 대리인을 지정하지 못한 경우 절차에 따라 대리인을 지정할 수 있도록 하였고, 이들 또한 직접 해제권은 아니지만 언론 공표 등을 통해 지정기록물을 해제 할 수 있도록 하였다. 이는 전직 대통령의 권한보장을 위한 조항인 동시에 국민의 알 권리를 보호하기 위한 핵심적인 사안이다.

이러한 취지에서 볼 때 저자의 주장은 사실과 부합하지 않는다. 먼저 전직 대통령이나 대리인의 요구가 있을 경우 대통령기록관장의 승인으로 열람 등의 활용이 가능한 경우는 ‘대통령기록관의 장은 전직 대통령이 사망이나 그 밖에 의식불명 등의 사유로 대리인을 지정할 수 없는 경우’(제18조 3항)에 한정된다. 이는 근본적으로 전직 대통령이 없는 경

우에도 국민의 알 권리를 보장하기 위한 지정 해제가 이루어질 수 있도록 하기 위한 조항이다.

제17조 지정기록물 자료 제출 요건과 대통령기록관장의 대리인 및 열람인 지정 권한을 같은 선상에서 비교하는 것 역시 무리한 주장이다. 저자가 지적하는 것처럼 지정 제도는 ‘접근 제한’이라는 조치를 통해 기록물의 멸실을 최소화하기 위함이다. 그럼에도 불구하고 국가적 필요나 수사 등 필요성이 상당할 경우에는 지정기록물에 접근할 수 있도록 최소한의 예외를 인정하는 것이 바로 제17조에 규정된 자료 제출 요건이다. 이를 전직 대통령의 당연한 권한에 기반한 대리인의 열람과 단순 비교할 수 없다. 대통령기록관장도 자의적으로 열람 권한을 갖는 것이 아니다. 개정법률은 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라 전직 대통령 가족(「민법」 제779조에 따른 가족을 말한다)의 추천을 받아 전문위원회의 심의를 거쳐 대리인(전직 대통령이 의식 불명 등의 사유로 대리인을 지정할 수 없는 경우) 및 열람 등을 할 수 있는 사람(전직 대통령이 사망한 경우)을 지정할 수 있다’고 규정하고 있다. 이렇게 본다면 대통령기록관장은 그 자체로 열람권한을 가진 주체가 아니라, 기록물관리기관의 책임자로서 전직 대통령 열람을 활성화하기 위해 책임을 다하는 존재로 보아야 한다.

저자는 설명책임을 강화하기 위해 지정 남용을 최소화해야하고, 이를 위해 열람 기준을 낮추는 방법도 고려할 필요가 있다고 주장한다. 지정기록물 제도에 대한 여러 쟁점과 비판이 있다. 그러나 열람 기준을 낮추는 것과 이를 지정 남용을 방지하기 위한 방안으로 보는 것은 어떤 관점으로 보아도 이해하기 어려운 주장이다. 지정 남용 방지가 지정기록물제도에 있어서 핵심적 개선과제인가에 대한 찬반은 변론으로 하더라도, 열람 기준 하향으로 인해 지정기록물의 빈번한 열람이 이루어지면, 기록물생산자들이 과연 기록물을 적극적으로 생산하고 보존할까에 대한 근본적인 문제의식이 선행되어야 할 것이다.

2019년 정쟁의 대상으로 백지화된 개별 대통령기록관도 비판의 대상이다. 이 사안은 국민들의 관심이 집중되었고, 개별대통령기록관은 대통령기록관에서 언젠가는 반드시 이뤄야 하는 과제라는 점에서 그 필요성과 가치에 대한 정확한 설명이 필요하다.

둘째, 개별대통령기록관 설치를 본격적으로 허용했습니다. 문제는, 개별 대통령기록관에 대한 정부 지원은 가능하게 하면서, 막상 개별 대통령기록관 설립과 운영 및 보안에 대한 세부규정이 마련되어 있지 않다는 것입니다. 개별대통령기록관은 기존의 대통령기록관 이외에 전직 대통령의 의지나 상황에 따라 별도로 설립되어 운영하는 시설입니다. (중략) 어쨌든 개별 대통령기록관은 (전직) 대통령이 자신의 기록물을 스스로 관리한다, 즉 중요하고 민감한 기록을 정부 기관이 아닌 전직 대통령의 개별 기록관에서 관리하게 된다는 뜻입니다. 그러나 과연 전직 대통령 자신의 이해관계를 떠나 객관적으로 기록이 관리될 수 있을지 의문입니다. (중략)

2022년에 문재인 대통령기록관을 개관한다고 합니다. 정부 예산이 지원되고 국가기록원이 지원을 긍정 검토한다고 하는데, 정작 어떤 기록은 국가에서 어떤 기록은 개별 기록관에서 관리할지 명확한 절차나 분류체계도 없는 것 같습니다. (pp. 74~77)

먼저, 대통령기록물법은 2007년 제정법 당시부터 개별대통령기록관을 설치할 수 있도록 명시하고 있다. 이번 법률 개정은 대통령기록관 독립으로 설립주체를 국가기록원장에서 대통령기록관장으로 변경했을 뿐, 개별 대통령기록관 설치가 본격적으로 허용됐다는 것은 사실과 다르다.

둘째, 저자는 개별 대통령기록관이 설치되면 해당 대통령 기록물이 ‘정부 기관이 아닌 곳에서 관리하게 된다’고 말한다. 개별 대통령기록관은 대통령기록관장이 설립하는 국가기관이다. 기부채납의 경우 필요한

경비의 일부를 지원할 수 있도록 한 것도 설립된 개별 대통령기록관이 국가기관으로 운영되기 때문이다. 개별대통령기록관 추진 당시 많은 곳에서 같은 오해를 하며 개별대통령기록관을 반대했다. 이러한 주장이 전문가에 의해 반복되는 것은 매우 심각한 일이다.

셋째, 저자는 2022년 문재인 대통령 기록관 개관과 예산지원을 검토함에도 어떤 기록을 어디서 관리할지 분류체계가 없다고 비판한다. 2019년 당시 국가기록원이 보도자료²⁾를 통해 전면 재검토를 선언하였고, 이후 재추진이 언급된 바 없다. 저자의 주장만 믿고 사실관계를 오인할 수 있는 독자들을 위해 반드시 바로잡아야 하는 부분이다.

저자의 주장 중 심각하다고 여겨지는 몇 부분을 살펴보았다. 이 책은 이 밖에도 제18대 대통령 탄핵, 2020년 총선에 대한 부정선거 주장 등 정치적 영역에 대한 기록관리적 해석 등도 상당 부분 담고 있다. 저자의 주장에 쉽게 동의할 수 없지만, 정치적 견해에 대해 자유롭게 의견을 표출하는 것에 대해서 언급하고 싶지는 않다. 그러나 저자의 전문성을 믿고, 이 책을 통해 기록관리를 이해하려는 독자들에게 정확한 정보를 전달하는 것은 전문가로서의 의무에 해당한다. 대중서의 미덕이란 정확한 사실에 근거한 쉬운 설명과 충분한 설득력이기도 하다. 독자들이 오해하지 않도록 하루속히 잘못된 부분을 바로잡은 개정판이 나오길 기대한다.

2) 국가기록원, 개별 대통령기록관 설치 전면 재검토 (정책브리핑, 2019.9.11.)