논문

미국대통령기록관의 역기능에 관한 연구

조 민 지*

1. 머리말
2. 미국대통령기록관의 역기능들
   1) 기록 접근과 공개 문제
   2) 역사 왜곡과 객관성 문제
3. 역기능을 낳은 구조적 틀
   1) 권력에 대한 견제장치 미비
   2) 미국식 소유관념과 재단
   3) 미국식 낙관주의 문화와 내러티브 전통
4. 한국의 대통령기록관리 담론이 나아가야 할 방향
5. 맺음말

* 한국외국어대학교 정보·기록관리학과 박사과정
주요논저:「대통령기록관의 서비스 프로그램 사례연구」, 『한국기록관리학회지』 6(2), 2006

[국문초록]

복합민족국가 미국의 신속한 국가정체성 확립을 위한 주요 시발점이 되었던 대통령기록관은 미국이라는 한 자본주의 국가가 자신의 대통령을 기념하는 방법이다. 이것은 분명 미국이기에 가능했고, 또한 미국이기에 이해되는 것들이기도 했다. 미국이 대통령기록관시스템을 통해 그 어떤 행정기록보다 풍부한 자원을 확보하고 이용 가능하게 한 것은 엄연한 사실이다. 그러나 기록보다는 박물 전시에 치중하며, 이를 통해 국가적 애국심을 고착시키며 야기 시켰던 역기능들은 여전히 간과할 수 없는 요소들로 자리하고 있다. 이집트에 고대 파라오를 위한 피라미드가 있다면, 미국에는 전직 대통령을 위한 성전인 대통령기록관이 있다는 역사가들의 비유는 미국 대통령기록관이 자의적 역사해석을 통해서 퇴임 대통령을 긍정적으로 그리기 위해 얼마나 극도로 노력해왔는지를 보여준다. 그 영웅화가 가능하게 된 배경에는 미국식 소유관념과 미국식 낙관주의 문화가 있었음을 배제할 수 없다. 미국대통령기록관이 비록 그들의 방식으로 제도화하고 발전되었지만 거기에는 우리가 기꺼이 배울 점도 있고, 도저히 따라가서는 안 되는 점도 공존한다. 여기서 중요한 것은 균형 잡힌 시각으로 외국 사례를 수용하고 제대로 직시하는 시야를 갖는 것이다.

주제어 : 대통령기록관, 대통령기록관리, 미국대통령기록관, 대통령기록전시, 대통령기록접근, 미국대통령기록관 역기능

1. 머리말

2차 세계대전 때 이집트를 방문했던 프랭클린 루즈벨트 대통령은 거대 기념물로 남은 피라미드에서 최고권력자가 기념되는 방법에 주요한 아이디어를 얻었다.[1] 그리고 그것은 해당 대통령이 건립해서 자신의 기록들을 기증하고, 연방정부가 영구히 관리한다는 미국식 대통령기념 문화를 만들어내었다. 1941년 6월 30일 자신의 고향 뉴저지 주 하이드 파크에 최초로 대통령기록관을 세웠고, 지금까지는 유일하게 재임 시 자신의 기록관 개관식을 가진 대통령이 되었다. 미국 역사가 마이클 캐먼(Michael Kammen)이 일찍이 "사람들에게는 마음에 드는 것만 기억하고 나머지는 외면하고 싶은 충동이 있고, 바로 이러한 본능이 문화산업을 발전시켜왔다"[2] 라고 한 단언에 가장 적절한 예가 바로 미국대통령기록관이라고 볼 수 있다.

그러나 루즈벨트가 대통령기록관의 아이디어를 이집트 파라오의 기념물에서 착안하고, 사적인 재단을 통해 건립을 주도하게 된 이 시스템은 결국, 미래 미국 대통령기록관의 제도적 역기능을 낳은 주요한 단초가 되었다고 봐야한다. 처음부터 자신의 권력을 기념하고 싶어서 만든 것이었기에 객관적 역사를 전달해주기는 어려웠을 것으로 보인다. 이것은 기록관도 아니고, 박물관도 아니고 그렇다고 기념관이라고 단정하기도 곤란하다. 대통령이라는 직위가 정말 '기념'의 대상이 될 수 있는지에 대해서는 의문을 품어야하기 때문이다. 그리고 자기

---

1) Hufbauer, Benjamin. "Presidential Temples" Kansas University Press, 2006, p.24

2) Kammen, Michael. "In the Past Lane: Historical Perspectives on American Culture" Oxford University Press, 1997, p.214-224. Hufbauer, Benjamin, libd. book, p.1 재인용

과시와 공적만을 대상으로 하는 곳에서 무엇을 기념할 것인가? 그런 점에서 미국 대통령기록관은 현실적 이해와 압력 속에서의 역사를 고스란히 가졌고, 그 위에 학문과 연구를 위한 아카이브의 역할까지 하고 있다고 볼 수 있다. 다양한 인종과 계층의 이민자로 역사를 시작하였고, 혼혈로 사회 전체를 구성하게 된 나라에서 그 정서를 계속적으로 나누는 것보다는 통합할 매커니즘이 더 필요하였을 것이다. 실제로 미국이 전쟁을 통해서 오히려 국가통합과 정체성을 꾀했던 것[3]과 마찬가지로, 대통령기록관의 대통령 중심의 역사 서술을 통한 국가정체성 확립을 위한 시도가 어쩌면 처음부터 당연한 발상이었는지도 모르겠다. 하지만 확연한 장점에도 불구하고 치명적인 여러 단점을 안고 있기도 하다.

2007년 제정된 대통령기록물관리법에서 명시하고 있듯, 우리도 미국처럼 개별대통령기록관을 건축하여 국가에 기부 채납할 수 있음을 성문화하였다. 노무현대통령도 개별기록관 건립을 위한 모금과 논의가 있어왔고, 비록 성격은 달리하지만, 거제시에서는 2010년 4월까지 김영삼기록전시관을 완공하겠다고 발표하였다. 여기서 문제는 단순히 개별기록관에 있는 것이 아니다. 물론 제도 도입과정에서 충분한 검토와 노력이 있었음을 부인하는 것은 아니다. 그러나 관련 제도, 관련 연구들의 많은 부분이 거의 미국을 선진 사례로 참조하여 형성되었다는 데에 재고의 여지가 있다.

여러 논의를 통해 한국 현실을 감안하여 통합형 체제로 결론지으면서도, 미국식 개별대통령기록관 기부채납 가능 조항을 대통령기록물법에 포함시킨 것은, 미국 개별기록관 제도에

3) Michael Cox, Dong Stocks, "U. S. Foreign Policy" Oxford University Press, 2008, pp.202~205

미련을 버리지 못한 것은 아닐까 의구심이 들기도 한다. 게다가 지난 2007년 행정자치위원회의 대통령기록관 논란과 관련한 국정감사에서도, 건립에 반대하며 미국개별대통령기록관제도의 장점만 나열한 채 미국식 제도를 따를 것을 권했다.[4] 또한 대통령기록물법이 통과되고 기록관 틀이 세워진 뒤에도 개선을 위해 참조한 곳은 여전히 미국이었다. 그렇다면 우리는 미국을 얼마나 알고 있을까? 그런 점에서 이제는 수용의 근거를 위한 선진사례 선별이 아니라, 비판을 통한 접근의 관점에서 선진사례를 해석해야 한다.

지금까지 우리가 제도를 도입하는 과정에서 미국 대통령기록관의 장점을 통한 체계 수용은 어느 정도 논의가 이루어졌고, 또한 여러 논문의 사례연구에서도 자주 다루어진 것으로 보여, 본 논문에서는 부정적 기능을 중점적으로 살펴 외국 제도를 보는 관점의 균형을 도모하고자 한다. 그러므로 미국의 역기능을 중심으로 살펴보려는 목적에는 미국 대통령기록관이 가진 장점을 완전 부정하자는 의미가 결코 아니다. 한국 대통령기록관리 제도에 대한 논의의 균형감을 위해 다양한 관점을 찾기 위한 것이다. 논의점은 기록 공개 및 접근성, 내용의 객관성과 신뢰성 등으로 구분하여 살펴보기로 한다.

2. 미국 대통령기록관의 역기능들

지금부터 논의되는 미국대통령기록관의 여러 부정적 기능들

4) 권경석(한나라당 경남 창원 갑)국회의원 행정자치위원회 국감 보도자료, 2007. 10. 24.

은 통합형기록관에서는 상대적으로 크게 부각되지 않을 문제들로 전망되기도 한다. 접근과 공개의 문제는 비단 미국이 개별기록관이었기에 혹은 미국이라는 나라에서만 발생 가능한 역기능은 아니지만, 박물관의 객관성, 비판적 관점의 결여는 미국이 개별기록관시스템에서 비롯되는 문제이기 때문이다.[5] 그렇다면 우리의 통합형기록관 전시물 배치에서 주지하는 관점인 공평함이 과연 '공정성'을 담보할 수 있을까? 그리고 공평하게 역대 대통령을 다룬다는 것이 과연 객관적이라고 말할 수 있을까? 개별기록관과는 또 다른 유형의 비 객관성이 통합형기록관에서도 가능하다. 그런 점에서 개별형, 통합형의 이분법적 분할보다는 '서로 다름'에 관점을 배치할 필요가 있다. 여기서는 그 '서로 다름'을 지금껏 집중적 벤치마킹의 대상이었던 미국에서 우선적으로 찾아보자는 의미이다. 즉, 객관성 결여, 접근과 공개의 문제와 같은 미국의 약점은 미국 아닌 어디에서도 변형된 형태로 얼마든지 나타날 수 있음에 우리는 주목해야 한다.

1) 기록 접근과 공개 문제

미시건대 기록정보학과 야켈(Elizabeth Yakel)이 지적한대로, 민주주의의 척도는 공공기록물에 대한 접근도가 어떠하느냐에 따라 갈린다.[6] 미국대통령기록관의 본질적 기능인 아카이브에 대해 미국 투슨대학의 정치학과 커마(Kumar)는, "대통령기록관에 보존되는 기록은 대통령을 객관적 시각으로 보도록 도와준

5) Hufbauer, Benjamin., "Presidential Temples" Kansas University Press, 2006, p. 139
6) Yakel, Elizabeth. "Presidential libraries: merging public records and private libraries", International digital library perspectives, vol,23, No.3, 2007

다."고 했다. 그리고 미국이 대통령기록을 한 곳에 모아 그 어떤 행정 기록보다 풍부한 자원을 확보하고 이용을 가능하게 한 것은 부인할 수 없는 엄연한 사실이다. 그렇다면 미국 대통령기록관에서는 이런 중요한 공공기록에 대한 접근이 얼마나 보장되고 있을까? 단순히 통계상의 수치의 차원이 아닌 실질성의 측면에서 본다면 과연 얼마나 공정하게 접근이 허용되는 것일까? 만약 독자적인 연구나 활용을 위해 접근하려는 사람들, 예를 들어 연구자나 역사가들이 '정말로' 필요로 하는 소수의 기록에 접근이 어렵고 아예 목록조차 온전히 제공되지 않는다면, 민주주의 척도로서 공공기록에 대한 접근도는 공식적 통계의 공개율이나 접근도와는 별개의 문제이다. "이용자가 정말 필요로 하는 기록"에 대한 공개가 핵심적인 문제라고 한 지적[7] 은 공개 문제에 있어 본질적인 의미를 가진다고 볼 수 있다. 이런 맥락에서 미국 대통령기록관의 기록접근의 문제를 살펴보기로 한다.

먼저 미국 대통령기록관의 실제 기록 접근 사례부터 보면, 법 적용을 받지 않고 '기증' 차원에서 형성된 프랭클린 루즈벨트 기록관의 경우는 소장 기록의 85%를 사후 5년 이내에 공개하였다고 한다.[8] 보유 기록의 양이 지금과는 비교가 되지 않을 만큼 적은 양이었기도 하지만, 그만큼 공개에 대한 의욕이 넘쳤음을 알려주는 수치였다. 그러나 1968년 라이스대학의 로웬하임 (Francis L. Lowenheim)교수는 루즈벨트기록관을 상대로 고소장을 접수했다. 분명히 목록에 있어 열람을 청구한 6개의 루즈벨트 편지에 대한 이용이 지속적으로 지연되고 거부되자

7) Jost, Kenneth. "Presidential libraries: Are they valuable archives or wasteful monuments?" CQ Researher, vol.17, No.11, March 16, 2007, pp.241-264

8) Horroks, David. "The American Presidential Libraries System at Age 50", 15th International Congress on Archives, 2004, p. 2

극단의 소송을 택했고, 루즈벨트 기록관 직원 중 한명이 하버드대학에서 출판될 논문을 준비 중이었고 라이스대학 교수 자신과 동일한 주제여서 우선권을 주기 위한 것이라는 주장이었다.[9] 루즈벨트 기록관측에서 해명은 했으나, 그 내부 직원이 연구용으로 갖고 있던 파일 내에 6개의 편지가 있었음은 확인되었다.[10] 기록 공개에 관한 한 이제는 전설이 된 이 사건은, 단순한 기록의 공개율은 사실 의미가 없음을 보여주었다. 루즈벨트 기록관은 이후에도 개인 연구자의 루즈벨트 행정부 기록 열람을 차단하고, 이미 학계에서 위본으로 밝혀진 편지를 루즈벨트가 직접 쓴 진본이라며 열람시켜 문제가 됐었다.

미국 대통령의 기록 공개가 법 적용 이전, 이후에 따라 달리 적용되는 구조적인 문제도 있거니와 기증된 기록이 많아 기증자 의사에 따라야 하는 어려움이 있기는 하다. 법 적용 이전의 기관인 케네디기록관에서는 케네디의 의료기록(재임시 복용 중이던 의약품 및 매일 주기적으로 맞았던 주사) 공개를 요구하는 역사가의 요청을 프라이버시라며 묵살하여 문제가 되었고, 결국 소송을 당했다.[11] 개인의 의료기록은 분명한 사생활영역이지만 한 나라의 대통령이, 그것도 손가락 하나만 까딱하면 핵전쟁도 일으킬 수 있는 막중한 위치의 미국 대통령이 마약성분이 포함된 주사를 주기적으로 맞았다는 의혹이 제기되는 상태에서는 더 이상한 사생활 영역이 아니라는

9) Jost, Kenneth. libd, p. 245.

10) 또한, 이에 대한 Smith의 논문에 따르면, 조사위원회 보고서에서는 이 논란이 정확한 기록기술의 문제라고 결론지었다고 함. Smith, Nancy Kegan, & Stern Gary M. "A historical review of Accesss to records in Presidential Libraries" The Public Historian, vol.28, No.3, 2006, p. 86~87

11) Cochrane, Lynn Scott, "Is there presidential Library Subsystem?" The Public Historian, vol.28, No.3, 2006, p.59

법적 해석을 받았다. 게다가 해당 행정부 역사에 호의적인 연구자에게는 적극적으로 기록 공개를 하고 있어 대통령기록관의 기록관으로서의 정체성이 의심스럽다고 말하는 학자들도 있었다.[12)]

존슨기록관에서는 기록관에서 제공한 목록에서 찾아 기록열람을 요청하였으나, 다음 날 목록에서 사라지고 '업무상' 필요에 의해 열람을 허락할 수 없다고 일방적으로 통보하여 연구자의 반발을 산 경우도 있었다.[13)] 그리고 존슨 행정부 연구를 위해 상주하고 있던 개인연구자를 아예 접근 못하도록 한 일이 있어 후임으로 온 기록관장이 직접 사과하고 토론회에 초청을 한 일도 있었다. 이를 계기로 존슨대통령기록관은 오히려 모범적 접근 사례를 제공하는 기록관의 예가 되었다.

클린턴기록관에서는 제도적으로 보장된 일정보다 일찍 기록을 공개하겠다고 큰소리쳤지만 화이트워터 스캔들이나 르윈스키사건과 같은 것은 아예 계획에도 없다고 밝혔다.[14)] 르윈스키 사건은 단순한 호기심을 넘어 클린턴이 대통령에서 물러나고 탄핵되는데 결정적 요소로 작용했다. 그 결정적 요소들에 대한 제대로 된 이해 없이 어떻게 그 행정부를 이해할 수 있는 것인지 알 수 없는 일이라고 역사학자들은 말한다.

부각되는 문제로는 제 때 기록을 공개하지 않는 것이 가장 크다. 법적용 첫 사례였던 레이건의 기록 공개가 한창이던 때 레이건대통령기록관에서는 국내정책과 정치적 주제에 관한 자료를 기다리는데 평균 43개월, 국제 관계나 방어와 관련된 주

---

12) Cochrane, Lynn Scott. libd. p.60

13) Clark, Anthony. "NARA Delays: Reasonable vs Purposeful" Prezlibs(Blog Archive), Jan 2. 2009

14) Craig, Bruce. "Clinton Papers Release May Be Delayed" Organization of American History, November Nesletter, 2004, p.17

제는 평균 52개월이 걸렸다고 한다.[15] 대통령기록관과 국립기록관리처에서는 양적 증가에 비해 직원 수가 한정적이기 때문이라고 밝혔지만 공화당이 집권하고 있던 시기와 맞물려, 의도적으로 직원 수를 늘리지 않고 시간을 끌고 있는 것이라며 비난을 받기도 했다.

지금까지 주요한 몇 개 대통령기록관의 사례를 살펴보았다. 각각의 기록관마다 특징들이 조금씩 다른 면이 있지만 몇 가지 점에서는 공통적인 면도 있고 또 개별 대통령기록관의 기록공개의 문제는 그 자체로 미국 대통령기록관 시스템의 문제점을 말하는 것이기도 할 것이다. 이런 맥락에서 몇 가지 문제점을 요약하면, 첫째, 기록의 공개율 자체는 사실 의미가 없었다. 둘째, 이용 목적성에 따라 이용자를 구분한 예가 있었다. 셋째, 기록 공개가 지속적으로 지연되고 있었다.

미국의 대통령기록물법에는 임기 종료 5년 후까지는 기록비공개가 법적으로 보장되며 대통령이 지정한 기록은 12년까지 기록이 보호된다. 기록을 제대로 생산하도록 배려한 조항이다. 그러나 적절한 시기에 기록물을 공개하는 것도 중요하지만 어떤 기록을 공개하고 어떻게 접근하게 하는가가 더 중요하다. 백악관 웹페이지에서 프린트할 수 있는 단순 기록이나 기록관에서 원하는 기록만 골라서 백년을 공개한다한들 접근도가 높다고 평가할 수는 없다. 정작 역사가가 필요로 하는 기록은 따로 있기 때문이다. 대통령기록물은 공공의 기록물이기에 그것에 관련된 사람들과 절차는 공정해야 한다. 아무리 훌륭하게 정리가 되고 기술이 된다고 해도, 국가안보를 빌미로, 혹은 자신의 재임 중 치부를 감추기 위한 목적으로, 기록

15) Horroks, David., "The American Presidential Libraries System at Age 50", 15th International Congress on Archives, p.2

이 자의적으로 제공된다면 그것은 공공성에 대한 훼손이 아닐 수 없다. 연방기관이지만 재단과 공동 운영되는 미국 대통령 기록관에서는 이런 측면에서는 만족스럽지 않다고 보여진다.

2) 역사 왜곡과 객관성 문제

포드 대통령기록관의 데이비드 하록스(David Horrocks)는 대통령기록관의 가장 큰 의의로 역사적 가치가 있는 대통령기록을 한 곳에 모아 관리하는 것이라 한 바 있다.[16] 이와 같이 대통령기록관의 우선적 기능은 사실 아카이브기능이다. 각 대통령 기념재단은 전시, 교육에 치중하고, 연방정부에서는 기록관에 집중하는 이원 관리구조를 갖고 있다. 그래서 연방 정부 자금 지원은 아카이브에 집중 투자되고 있다.[17] 그러나 방문자의 99% 이상은 박물관 전시만 둘러보고 떠난다.[18] 전시물의 대중적 영향력을 짐작하고도 남음이 있으나, 대통령기록관에서는 전시물을 통해서 객관적 사실을 전달해주지 않는다. 책 한권만 펼쳐도 알 수 있을 사실을 정작 대통령기록관에서는 외면하고, 무관심으로 일관하며, 다양한 포장방법으로 변명한다. 이러한 왜곡과 외면이 기록접근이 지체되는 문제보다 더 큰 문제라고 많은 역사가들이 지적한다.

피츠버그 대학의 콕스(Richard Cox)는 대통령의 해당 행정부에

16) Horroks, David. libd. p.1

17) Cochrane, Lynn Scott. "Is there presidential Library Subsystem?" The Public Historian, vol.28, No.3, 2006, pp.143-164

18) Jost, Kenneth. "Presidential libraries: Are they valuable archives or wasteful monuments?" CQ Researher, vol.17, No.11, March 16, 2007, p.246

대해 생생히 알고 싶어서 대통령기록관 전시실을 방문하는 과오를 범하지 말라고 경고 아닌 경고를 한다. 그리고 기록관 전시실을 둘러보는 것 보다는 차라리 웨스트 윙West Wing과 같은 텔레비전 프로그램을 보는 게 더 나으며 사실적이라고 말한다. 루이즈빌 대학의 허프바우어(Benjamin Hufbauer)는 민간 재단도 아니고 국민의 세금으로 영원히 운영되는 연방기관에서 이런 식으로 자신의 정치선전물화 하는 것은 처음부터 너무 위험한 발상이었다라고 지적했다. 어메리카 대학의 넬슨(Nelson)은, "전시를 보고 있으면 미국의 대통령기록관이 연방기관이라고 도저히 생각되지 않는다." 라고 잘라 말한다. 이렇게까지 된 데는 대통령기록관의 주요 기능에 아카이브 기능인 연구, 교육 역할 외에, 해당 대통령의 업적을 전시하고 '기념' 하는 기능이 있음이 주요 원인으로 볼 수 있다.

루즈벨트 기록관은 2차 세계대전 당시 일본계 미국인의 억류에 관한 루즈벨트의 승인에 대한 논란을 오랫동안 외면하다가 1995년에야 겨우 관련된 것 하나를 보여줬을 뿐이다.[19] 닉슨기록관에서는 워터게이트 사건이 대통령 자신에게는 사실 직접적 책임이 없는 듯이 전시를 유도하여 많은 역사가의 원성을 샀다. 더구나 스스로 퇴진함으로써 바람직한 결단을 내린 '바른'사람임을 부각시키고 있다.[20] 게다가 베트남 전쟁을 종식시켰던 것에만 초점을 두고 있어 지속적으로 문제를 지적받고 있다. 베트남은 닉슨 퇴임 1년도 되지 않아 바로 공산화가 되었고, 2차 세계대전 때 유럽과 아시아에 퍼부은 양의 두 배인 700만톤의 포탄과 각종 화학고엽제를 겨우 미국의 매사추세츠 주 만한 땅덩어리에 퍼붓고도 전쟁에서 패했다.[21] 미

19) Hufbauer, Benjamin. op. cit. book, p.139
20) Hufbauer, Benjamin. op. cit. book, p.2

국의 정치 군사 지도자들이 베트남의 특성, 문화, 역사를 제대로 인지하지 못한 결과로 58,000 여명의 미국인을 포함하여 숱한 소중한 목숨이 사라져갔다. 전쟁을 종식시킨 것만이 중요할 수 없는 이유는 바로 여기에 있으며, 누구도 책임지려하지 않고 인정하지 않으려는 그 시기 대통령들에 있다.

케네디기록관에서도 평화봉사단(The Peace Corps.)에서 바로 쿠바미사일 위기로 그 전시 주제가 넘어가고 있으며 베트남 전쟁 그 이면에 숨었던 지독한 반공정책의 전형이며, 학계에서는 미국이 한국전쟁이후로 가장 큰 위기를 맞았다고 보는 것이 일반적인 '피그스만 대실책'은 단 한 장의 종이도 보여주지 않고 있다. 그러나 더 큰 문제는 역사 왜곡이다.

대통령기록관에서 주로 사용하는 영상물은 의도적이고 교묘한 편집을 거쳐 중간 정책 과정을 생략함으로써 사실 전달을 제대로 하지 못하고 있다. 케네디의 경우는 쿠바미사일위기 영상물이 전형적인 예다. 쿠마미사일 위기가 해결된 데에는 양국의 물밑협상, 즉 쿠바를 침공하지 않는다는 약속을 해준다면 미사일을 쿠바에서 철수하겠다는 양국의 '거래'가 결정적 요인이었다. 그러나 이러한 해결 요소에 대한 과정은 모두 편집되고, "케네디의 영웅적 노력으로 평화를 수호했다"가 대 해결에 대한 설명의 전부다. 대통령기록관이 가진 관점의 '신화적 해석'과 '역사적 이해'의 간극을 보여주는 예라 볼 수 있다. 또 다른 문제는, 기록관에서 사건에 대한 해석을 아예 생략함으로써 오해를 하게 만든다는 것이다. 케네디기록관의 상설전시주제인 케네디 암살과 관련하여서는 기록관 측의 어떤 해설도 없이 당시의 영상물만 여러 눈높이의 위치에서 지속적으로 보여준다. 케네디의 암살 배경은 미국민을 넘어 전 세계인의

21) Davis, Kenneth C. Don't Know Much about History, Harper Collins, 2003, p.439

관심주제였고, 아직도 오스왈드 단독 범행을 믿지 않으려는 정서가 팽배하다고 한다.[22] 이에 대해 케네디기록관측 큐레이터는 어디까지나 관광객의 선택이고 심증일 뿐 그 어떤 정치적 배경은 없다고 못 박았지만, 영국 플리머스대학의 베네트 교수는 이런 식의 해석 생략이 케네디 암살이 조직적으로 은폐되었음을 알리는 의도를 갖고 있는 것이라고 분석했다.

후버 대통령도 마찬가지다. 대공황을 제대로 이겨내지 못한 것을 인정하는 듯 한 전시로 새롭게 컨셉을 재구성 하면서도 그동안 쌓인 명예에 금이 갔다느니 하면서 변명하기를 빼놓지 않고 있다. 트루먼 기록관은 최근의 리노베이션을 통해 대담하게 과오를 소재로 삼은 듯 보이나 이미 그 과오들은 한권의 책만 펴도 알 수 있고 더 이상 비밀 아닌 비밀이 되고 난 후, 게다가 지지자들의 영향력이 시들해지고 나서야 전시의 방향을 뒤늦게 바꿨다는 데에 문제가 있다.

국민이 대통령에 대해 알고 싶어 하고, 알아야 할 필요가 있을 때에 가장 직접적 연관성을 가진 대통령기록관에서 객관성을 주지할 수 없는 식이라면 대통령기록관에 국민의 세금을 '영구히' 퍼부어야 할 이유가 없다는 지적을 한다. 피츠버그대학의 콕스는 이런 식으로 기록관이 아닌 기념관으로 만들 거라면 더 이상 대통령기록관을 짓지 말라고까지 한다.[23] 극단적으로 이렇게까지 말한 데는 대통령기록관이 국민의 세금으로 운영되는 '연방기관'이라는 존재성이 가장 컸으리라 본다.

전쟁광이라는 비난에 시달리던 이번에 퇴임한 부시대통령은 텍사스주 써던 메소디스트 대학(SMU) 캠퍼스 내에 기록관을

22) Davis, Kenneth C. op. cit. p. 495

23) Cox, Richard. "America's pyramids: presidents and their libraries" Government Information Quarterly 19, 2002, p. 65

짓는다. 특히 부시에 대해서는 우려의 목소리가 높다. 대통령기록관 건립에 관련한 논란의 한 가운데에는, 부시가 다른 대통령들처럼 자신의 정책 수행을 치적으로만 포장한 기록관 전시를 통해서 다시 역사를 쓸 것이고, 그건 '죄악'이라고 잘라 말하는 것도 있다.[24] 부시기록관의 건축 전담 건축가이자 예일대 건축대학 학장인 로버트 스턴(Robert Stern) 교수는 "현재의 대통령기록관들은 지루하고 덩치가 크고 허풍스럽다."라고 전제한 뒤, 부시기록관은 지루하지 않도록, 또 과장되지 않도록 할 것이며 이라크 전쟁을 전시주제로 고려중이다[25] 고 했지만 단순히 그것을 주제로 삼았다는 것이 중요하지 않음은 너무도 자명하다. '어떻게' 공공의 역사를 표현해내느냐에 그 존재이유가 있고, 성공 여부가 달렸다.

현재 미국대통령기록관 전시의 가장 큰 문제점은 기능 비중 조절에 실패했다는 점으로 보인다. 정말 중요하고, 정말 포함되어야 할 것들이 제외되었다는 것이다. 대통령기록관에서 오히려 시대에 뒤떨어지는 현장 전달을 하면서도 국민 세금을 영구히 투입시키고 있는 사실을 우리도, 또 새로운 기록관을 갖게 된 부시기록관 측에서도, 반드시 상기해야 할 것이다.

앞서 밝힌 대로, 대통령기록관 방문자의 단지 1% 미만만이 기록관을 방문하고 나머지는 박물관 전시시설 방문자이다. 기록관 전시 프로그램의 중요성과 일반 이용자들에게 대통령기록관 전시물의 영향력이 얼마나 절대적일 것인지 짐작하고도 남음이 있다. 그러나 기록관 전시나 교육 프로그램은 지지자와 기부자가 구성한 각 재단에서 관리하고, 국립기록관리처의 대통령기록관 사무국에서는 전시방향이나 관점에 대해 평가할

24) Burka, Paul. "The Secret History" TaxasMonthly, Mar 2007, pp. 14-18
25) "Inside the Bush library, view to a legacy" The Dallas Morning News, Mar 15, 2008

척도나 권한이 거의 없다.

대부분 재단의 의도에 따라 전시의 방향이 설정되며 그 내용이 구성된다. 지지자에 의해 만들어지는 전시시설은 당연히 업적이나 치적을 전면에 내세우며 과오는 그다지 고려대상이 아니다. 그러나 대통령기록관에서 대통령의 이미지 제고라는 의도를 갖고 기획된 전시물을 공공적 관점에서 어떻게 수용해야하는지, 그리고 방문객들은 전시물을 신뢰하는지에 대해서는 분석된 적이 없다.[26] 이러한 문제점과 우려에 대해 국립기록관리처 대통령기록관 사무국장인 셰런 포셋(Sharon Fawcett)은 "대통령기록관 전시는 대통령이 자신의 임기를 어떻게 생각하느냐를 보여주는 것이다. 그러므로 논란이 되고 있는 클린턴 기록관 전시 제목에도 수정을 요청할 계획이 없고, 레이건 전시도 이란-콘트라와 같은 사건 주제에 대한 추가 계획이 없다." [27] 라고 밝힌 바 있다.

그럼에도 대통령기록물을 토대로 하는 역사는 공공의 역사이기에 가능한 객관적으로 서술 되어야 한다. 우리는 흔히 역사서술을 글의 형태로 쓰여진 것만을 생각하기 쉬운데 꼭 그렇지 않다. 보다 넓게 보면 공공의 역사인식에 영향을 끼칠 수 있는 아카이브에서의 전시물과 교육프로그램도 역사해석이요 역사서술에 해당한다. 미국 대통령기록관에서 보여주는 전시나 교육프로그램을 이런 맥락에서 보면 이것은 일종의 '역사왜곡'이다. 왜냐하면 각 대통령기록관의 프로그램은 홍보를 위한 일방적 스토리텔링이거나, 삭제와 부각이라는 '자의적 편

---

26) Hufbauer, Benjamin. op. cit. book, p.140 (저자의 각주 설명 : 단 한번 존슨기록관에서 이에 대한 조사를 벌였던 적이 있으나 조사내용 자체가 아닌 요약문만 공개)

27) Jost, Kenneth. "Presidential libraries: Are they valuable archives or wasteful monuments?" CQ Researher, vol.17, No.11, March 16, 2007, p. 241

집'에 가깝기 때문이다. 이런 식의 역사서술은 공공의 역사에 부합하지 않는다. 사회의 공기인 언론이 사유가 될 때 벌어지는 문제에 대해서 우리가 너무나 잘 알고 있듯, 공공기록물도 마찬가지이다. 공공기록물도 그 자체로는 언론매체처럼 문제가 될 수 없다. 문제는 사유화로 인한 왜곡이 있을 때는 문제가 될 것이다. 기록-역사도 사회의 공기라는 공공성이 있기에 이런 맥락에서 접근해야 한다.

3. 역기능을 낳은 구조적 틀

2장에서는 민주주의의 척도로서 기록 접근도와 전시를 통한 역사해석 행태를 점검했다. 거기서 살펴보았듯이 기록접근 또는 정보제공에 자의성을 부인할 수는 없었다. 그렇다면 이런 문제의 구조적 원인은 무엇일까? 이 문제는 다시 권력의 문제와 문화의 문제로 구분할 수 있다. 우선 3장 1절에서는 권력의 문제를, 2절과 3절에서는 문화의 차원에서 소유관념과 미국적 정서를 살펴보겠다.

1) 권력에 대한 견제장치 미비

데리다(Jacques Derrida)는 1996년의 저작 <Archive Fever>에서 아카이브에 대한 통제 없이 정치적 권력이란 있을 수 없으며, 아카이브에 대한 접근도는 민주주의 척도 중의 하나라고 밝힌 바 있다.[28] 그런 의미에서 민주주의의 고전적 척도 중의 하나는 '권력에 대한 견제장치가 제대로 작동되는가' 이다. 현재

한국에서 정보공개운동을 포함해서 시민사회 진영에서 활발하게 전개되는 지점도 바로 여기에 있다. 이런 점에서 보면, '민주주의-권력 견제장치' 자체는 전혀 새로운 것은 없지만, 미국 대통령권력에 대한 견제장치의 맥락에서 미국 대통령기록관의 기록접근 및 정보제공을 살펴보는 것은 분명 의미가 있을 것이다.

부시가 2001년 발효한 대통령령13233호[29]도 문제였지만 민감

---

28) Derrida, Jacques. "Archive Fever", Chicago, University of Chicago Press, 1996, p.90. Cunningham, Adrian. "Archives:Recordkeeping in Society" Charles Sturt University Centre for Information Studies, 2005, p.21 재인용.

29) 2001년 1월은 레이건이 지정한 대통령 기록이 12년의 보호기간을 끝내고 공개하기로 되어있는 해였고, 같은 달 21일에 부시가 대통령으로 취임했다. 취임 두 달 만인 3월 20일, 국립기록관리처장 W. 칼린에게 레이건 기록 공개 검토를 위한 90일의 유예기간(6월 21일까지)을 서면 요청하였다. 다시 한번 더 요청한 90일의 유예기간(8월 31일까지)이 끝나던 날, 당시 백악관변호사 알베르토 곤잘레스(후일 법무부장관으로 임명됨)는 기록관리처장에게 몇 주만 더 기다려달라고 요청하였다. 그러나 2001년 11월 1일에 갑자기 부시가 발효한 E.O.13233는 기록관리 관련자들의 역할을 무력화시켰다. 독립기관이지만 처장은 대통령이 임명하는 미국국립기록관리처(NARA)의 바인스타인(Allen Weinstein) 신임 처장은 이 명령에 따를 수 밖에 없게 된다.. 레이건 행정부 기록이 공개되기를 12년간 기다려왔던 사람들은 부시의 대통령령13233에 허탈감을 넘어 미국의 민주적 제도를 의심하게 되었다. 보호기간을 지나 공개하기로 된 전직대통령의 기록을 전, 현직 대통령이 공개와 접근을 검토할 수 있고 기한 없이 제한(unlimited delay)할 수 있다는 내용이었다. 미국의 대통령령(Executive Order:행정명령이라고도 불리지만, 본고에서는 대통령이 내리는 명령임을 강조하고 내용면의 이해를 돕기 위해 대통령령으로 번역함)은 헌법에 근거한 법령의 지위를 갖는다. 즉, 상위법(대통령기록물법)에 상치되지 않는다면 더 구체적인 내용을 가진 대통령령(E.O.)을 따라야 한다.

부시는 기록관리 논의점의 방향을 바꿔놓았으며, 이후 미국 내에서는 부시의 13233 대통령명령의 상위법(대통령기록물법)과의 본질상의 상충성을 두고 길고 긴 논란이 계속되었다. 역사가를 비롯한 각계의 학자, 연구자, 사서, 아키비스트들이 쓰는 논문과 보고서의 주제는 부시의 대통령령13233호의 부당함을 알리는 내용이 줄을 이었다. 시민들의 법적인 대응도 계속되었다. 민간단체인 국가안보아카이브The National Security Archives를 비롯하여 미국 역사 협회 및 개인 역사가들이 2001년 12월 워싱턴 D.C. 법원에 국립기록관리처

한 기록은 그것이 언제 만들어진 것이든 목록에서 누락시켜서 위치를 알 수 없게 하는 경우가 미국에서 종종 있다. 부시 행정부에서 가장 집중적으로 이루어진 것이므로 부시행정부만의 특수성이라 간주할 수도 있겠지만, 이미 공개되어 출판까지 된 기록을 포함하여 5만5천여 페이지의 기록을 비밀리에 누락하거나 접근을 차단하도록 하였던 "재분류"사건은 결코 놓칠 수 없는 예 중 하나다.

1995년 클린턴 행정부에서 대통령령12958호로 발효한 대통령령은 보호 기한이 지난 비공개기록을 지체 없이 자동 재분류하여 비밀을 해제하겠다는 기록 공개에 관한 강력한 의지라고 알려져 왔다. 그러나 이 대통령령에 따라 비공개기록물을 25년 후 일괄 공개하는 과정에서 민감한 정보가 과도하게 공개되어왔다는 정보국의 반발과 우려에 따라, 공개될 기록을 CIA를 포함한 미정보국에서 직접 검토하는 과정에서 기공개분을 목록에서 의도적으로 누락시킨 사례가 지난 10년간 이미 55,000페이지가 넘었다고 밝혀졌다.

실제 검토 작업을 했던 곳이 국립기록관리처의 제2기록관

(NARA)과 처장에게 헌법정신에 위배되고 국민의 권리를 침해하며 알권리 보장이 지연되는 데에 대한 소송을 제기하였다. 패소와 재기를 반복하던 중 2007년 10월 1일에는 일부 승소하여, 전직대통령은 검토 권한이 없다는 내용을 골자로 하는 부분적 E.O. 13233의 헌법 불일치 판결을 받아냈다. 2009년 2월, 미국 44대 오바마 대통령은 취임식 다음 날 바로, 부시의 대통령령 13233호를 전격적으로 폐기하는 E.O.13489에 서명함으로써 2001년부터 시작된 대통령기록 접근권에 대한 논란의 역사가 일단락되었다.

(위의 내용은 국가안보아카이브American Historical Society를 비롯한 미국시민단체가 국립기록관리처와 처장을 상대로 워싱턴 D.C. 법원(Distict Court for the DISTRICT OF COLUMBIA)에 제기한 대통령령(E.O.) 13233호 무효화 고소장의 전문인http://www.archives.gov/presidential-libraries/laws/access/complaint.txt과 한국국가기록연구원 이상민 책임연구원의 대통령기록물의 효율적 관리방안 2006, 49페이지, 그리고 Wikipedia E.O.항목을 참조하여 작성되었음)

(매릴렌드주 컬리지파크 소재)이었던 것으로 확인되었다. 그리고 국립기록관리처는 분류에 관한 한 권한이 없고, 정부기관의 요청에 따를 수밖에 없는 입장이었으며 양해각서(MOU)까지 체결했음이 밝혀져[30] 국립기록관리처의 독립성, 비정치성, 중립성에 강한 불신을 가져왔다. 더욱이 2001년부터는 각 대통령기록관 특히 케네디, 존슨, 레이건 등의 대통령기록관으로 직접 가서 검토 작업을 진행했던 것으로 알려져, 대통령기록관이 과연 대통령기록 이용서비스에 대한 책임감을 갖고 있는 대통령기록의 메카인가 하는 의구심을 불러일으켰다.

2006년에 민간재단인 국가안보아카이브(The National Security Archive)에서 이러한 전말을 공개하자 그때서야 국립기록관리처장은 정보보안감독국(The Information Security Oversight Office)에 이에 대한 감사를 요청했으나, 이 정보보안감독국은 백악관 명령계통을 따르는 기관이므로 의례적 요청이었다는 비난을 받았다. 그리고 그동안 자신이 관리하던 건물 내에서 이루어진 일을 전혀 모르고 있었을 리 없다는 비판을 받은 것은 당연했다. 문제는 재분류하여 비공개로 전환된 기록의 내용들이었다. 생산된 지 50년이 넘은 기록도, 이미 공개되어 일부 학자는 복사본을 갖고 있는 기록도, 정부 백서로 출판된 기록도, 국가안보와 하등 관련 없는 기록도 다수 포함되었다는 것이었다.

이에 대해 부시 행정부는 9.11 이후 집중적으로 목록 누락이 이루어졌음을 시인했고, '국가 안보'를 위한 불가피한 조치였다고 밝혔다. 즉, 테러 등의 위험에 대비하여 조금이라도 안보에 위협이 가해질 가능성이 있는 기록은 비공개로 전환해서 미연

30) Aid M, Mattew (edited), "Declassification in Reverse: The U.S. Intelligence community's Secret Historical Document Reclassification Program" The National Security Archive News, Feb 21, 2006

에 불미스러운 일을 차단하려는 의도였다고 설명했다. 실제로 미국 FBI에서는 이중간첩에 대한 우려 속에서 '번역자는 반역자(traduttore, traditore)'라는 이탈리아 속담을 상기시키며, 9.11 테러 이후 3년이 지나도록 테러의 심각성이 보이는 12만 시간의 기록에 대한 번역이 전혀 되어 있지 않은 것[31]으로 미루어 보건대, 미국이 얼마나 극도로 민감해져있었는지를 모르는 바 아니다. 그러나 비공개 전환 기록에 대해 비공개 노티스를 준 것은 일부분이었고 기록을 목록에서 아예 누락시켜 위치를 영영 알 수 없게 만들었다는 것과, 그 사이 목록에서 사라진 기 공개분 기록에는 분명한 '역사기록'도 있었다는 것이 문제였다.

냉전시기 한국전쟁에 관련한 1950년도 기록은 그 중 하나다.[32] 1950년 10월 6일 미 정보국에서 생산되어 트루먼대통령에게 보고된 그 기록은 1950년 내로는 결코 중공군이 한국전쟁에 개입하지 않을 것이라는 예측을 담은 내용이었고, 보고 후 정확히 12일 만에 중공군 30만명이 압록강을 넘어왔다. 단순한 예측 오류로 넘길 수 없을 이 보고 이후, 미국은 전쟁 종료를 거의 눈앞에 두고 전면 후퇴하였고 2년 가까운 시간동안 전쟁은 끝나지 못했다. 보호기간이 만료되어 공개된 이 기록은 이미 여러 역사서에서 서술되었고, 비밀이 아닌 '역사적 사실'이었다. 그리고 국가안보와 아무런 관련이 없음에도 2001년 9.11 이후 목록에서 자취를 감췄다. 미국의 과도한 정보 보호라며 반발을 샀지만, 여전히 목록에는 돌아오지 못했다. 이것은 비밀행정주의에 매몰된 미국이라는 나라가 역사를, 과거를 '대면'하는 방법을 보여주는 단적인 예로 볼 수 있다. 그리

31) Jeffreys-Jones, Rhodri. "The FBI: A History" 정연희 옮김, FBI시크릿, Human & Books, pp.336~337

32) Scott, Shane. "U.S. Reclassifies Many Documents in Secret Review" The New York Times, Feb 21, 2006

고 기록이 가친 증거적 가치를 얼마나 깊이 '인식'하고 있는지 오히려 표출하게 된 계기가 되었다고 보여진다.

2008년 7월에는 국립기록관리처 대통령기록관 사무국의 개별대통령기록관 관련 업무처리에 대한 기록 열람 요청에, 해당 연구자의 접근을 차단하여 문제가 불거진 일이 있었다.[33] 국립기록관리처의 대통령기록관 사무국은 대통령기록관 시스템 내의 정책 결정권은 없지만 조언을 할 수 있으며, 의사 결정을 위한 가이드라인을 제공하고 보고를 받는다. 특히, 개별대통령기록관에서의 기록 공개나 기록 처리와 관련한 업무는 대통령기록관 사무국을 비롯한 연방 기관 소속 직원의 업무이기도 하다. 그러나 대통령기록관 사무국이 1964년 업무를 시작한 이래로 75만 페이지정도의 기록을 생산한 것으로 보이는데, 아직 정리 기술 처리를 한 것이 없어 제공할 검색도구가 없다는 답변을 내놓아 연구자의 반발을 샀다. 연방레코드센터에는 기록을 제대로 생산하고 영구 기록을 선별하여 이관하라고 그렇게 강조를 하면서도, 정작 자신들의 기록은 제대로 관리를 하지 않았다는 의미였다. 정보공개법 절차에 따라 1964년부터의 기록에 대한 열람을 청구했더니 '모두' 업무용이기 때문에 국립기록관리처로 이관할 이유가 없었다는 답변을 해 다시 의혹을 증폭시켰다. 결국 대통령기록관 사무국장까지 나서서 해명을 했고, 해당되는 250 cubic feet 분량의 기록을 처리하여 매월 9상자씩 스케줄대로 공개하겠다는 '제안'을 국립기록관리처로부터 받았다. 하지만 그동안 퍼진 불신감과 상실감이 쉽게 회복되지 못했다. 오히려 윤리강령을 마련한 미국아키비스트협회(SAA)의 역할과 리더십까지 파장에 휘말리게 되었다.

33) Clark, Anthony. "Why Is It So Hard to Get Documents from NARA?" History News Network, Jul 21. 2008

대통령기록관이나 국립기록관리처의 대통령기록관 사무국이나 결국, 국민에게 대통령 기록을 제공하기 위한 조직이 아니라 오히려 국민들로부터 보호하기 위한 벽에 지나지 않은 것 아니냐는 우려의 한가운데에 직면해 있다.

1978년 제정된 미국대통령기록물법은 비밀행정을 줄이기 위한 법률행동이었다. 그러나 대통령기록법 자체는 대통령직에 있는 동안의 대통령 기록의 생산, 관리 권한을 국립기록관리처에 주지 않는다. 국립기록관리처는 퇴임하는 대통령의 기록을 이관 받는 순간부터 관리 권한을 갖게 된다. 그러므로 대통령기록을 대통령기록관으로 완전 이관하는 데는 대통령과 백악관 직원들의 적극적 협조가 절대적이고, 이들의 협조가 언제나 최고의 근심거리라고 한다.[34] 그런 의미로 보면 부시 행정부 아래에서는 더더욱, 대통령기록관까지 기록이 도달하는 것도 큰 문제가 되고 있다.

아들 부시 행정부의 백악관은 1989년 이전의 크렘린궁과 다를 바가 없으며 제왕적 통치체제를 구가하는 대통령은 자기 일을 보호하는 데에만 몰두해있다며 공격을 받았다. 실제로 2004년 부시정부의 국무부장관 제임스 베이커(James Baker)는 부시 1기 임기 때의 주요 회의에서 별도의 회의기록을 전혀 남기지 않았다고 공식적으로 인정했다.[35] 게다가 2007년 백악관에서는 부시 재임기간인 2003년 1월 3일~2005년 7월 28일 사이의 이메일 5백만 여개가 백악관 내 이메일 아카이빙 시스템의 기술적 결함으로 사라졌다고 발표했다.[36] 그 기간 이메일에는

34) Horroks, David. "The American Presidential Libraries System at Age 50", 2004, p. 2

35) Riley, Russel. "The WHite House as a Black Box: Oral History and the Problem of Evidence in Presidential Studies", Political Studies, 2008

36) Aftergood, Steven. "NARA cannot assure complete transfer of Bush Records", Federation of American Scientist Secrecy News, Jan 5, 2009

9명의 연방검사 무단 해고 과정과 CIA 직원 신분 노출사건의 책임자 파문 등 논란의 핵심이 되는 것들이 포함되어있어 의도적 소실이라는 의심을 받았다. 시민기관들의 법률소송으로 법원으로부터 기록보전 명령을 받았고 결국 2009년 1월 15일에 민간업체의 힘으로 이메일을 복구시켰다.[37] 일부가 복구는 되었지만 그 기록의 신뢰성에 심각한 타격을 입게 된 것은 두말할 필요가 없다.

대통령기록이 되어 대통령기록관으로 이관되어야 할 부시행정부 기록의 관리에 관한 백악관 측의 비협조적인 면은 또 있다. 비영구기록물 폐기 시에는 국립기록관리처장과의 서면합의가 필수적임에도 일방적으로 파기하여 계속적으로 문제를 일으켰다. 국립기록관리처의 지속적인 권고와 요청에도 불구하고, 백악관에서 생산되는 전자 기록을 독점적인 민간 소프트업체에 맡겨 관리시켰다. 이는 이관 후 계속적인 보존 관리에 있어 보존기간을 전혀 예측할 수 없는 문제도 만들어냈다[38] 임기 말에는 대통령기록관으로 이관할 자료의 양, 종류를 국립기록관리처에 알려주지 않아 연방회계감사원(GAO)으로부터 경고를 받기도 했다.[39] 이처럼 부시행정부는 법 위에 대통령권력이 존재함을 단적으로 보여주었다고 볼 수 있다.

백악관기록에 관한 한 레이건행정부도 정도의 차이일 뿐 다르지 않았다. 레이건대통령 임기 말에 불거진 백악관 전자기록 삭제 시도가 그러하다. 그런 점에서 클린턴 행정부는 더하다. 클린턴 재선기간동안 보좌진이 생산한 이메일 목록을 제

37) "백악관 삭제 주장 이메일, 법원 명령으로 복구 진실성 논란" 뉴시스, 01. 16 .2009

38) Aftergood, Steven. "NARA cannot assure complete transfer of Bush Records", Federation of American Scientist Secrecy News, Jan 5, 2009

39) Aftergood, Steven. Ibid. news

출하라는 판결에 제출할 이메일이 없다고 밝혀 문제가 되었다. 국립기록관리처의 감독 소홀의 문제보다는 대통령기록법이 대통령의 행정권한과 정치권력과는 비교가 되지 않는 위치인 것이 문제였다. 게다가 2001년 1월 부시와 클린턴의 정권교체기에는 백악관 내 키보드의 W키 60여개를 없앴던 사건이 있었다. 후임인 조지 W. 부시의 W를 입력 못하게 하려는 것이 아니었느냐는 추측도 있었지만, 아마도 클린턴 행정부의 가장 큰 사건이었던 화이트워터(Whitewater) 스캔들을 검색하지 못하게 하려는 의도라는 분석이 가장 지배적이었다. 클린턴 측에서는 고어(Al Gore)와의 접전에서 억울하게 정권을 넘겨주게 된 감정이 있어 직원들이 장난삼아 했었다고 해명했지만, 그것이 하필 왜 W키였는지 밝히지 않았다. 그것은 정말 필요한 기록이 이관되지 않았을 수도 있음을 시사하는 것이기도 했다. 클린턴 정부에서는 1terabyte의 이메일이, 부시 행정부는 20~24terabyte의 이메일이 이관되었다고 한다. 그리고 클린턴 행정부보다 50배나 많은 디지털 정보를 이관시켰다고 한다.[40] 그러나 문제는 양이 아니라, 중요 자원에 대한 결락 부분이다.

전 국립기록관리처장인 바인스타인(Allen Weinstein) 박사에 의하면, 대통령기록물법을 준수하고 기록을 제대로 남기는 것이 현재로서는 오직 현직 대통령의 뜻과 의지에 달려있으며, 행정부에서 기록을 대통령기록관에 제대로 넘기는지를 확실하게 재단할 방법이 부재한 것이 문제라고 말한다.[41]

현대 민주주의의 전제는 '정치권력이란 주기적으로 선출되며 적절하게 통제된다는 것'이다. 미국의 대통령 권력이 제왕적임은 기록에 관해서도 다르지 않았다고 보여진다. 그래서

40) Aftergood, Steven. Ibid. news
41) Aftergood, Steven. Ibid. news

퇴임 후 대통령기록관이 차라리 성전에 가까운 것이라는 역사가들의 주장에 설득력이 있다. 그런데 문제는 '한 때 제왕적'이라는 것이 아니라 퇴임 후에도 이런 식의 제왕적 권력이 대통령기록관을 통해서 계속된다는 점이다. 퇴임 후 대통령은 대통령기록이라는 공공의 기록을 전유하고 있으면서 기록관 전시와 교육 프로그램을 통해 자의적인 역사쓰기라는 권력의 연장성을 보이고 있는 것으로 이해될 수 있다.

2) 미국식 소유관념과 재단

대통령 재임 중이나 퇴임 후에도 여전히 대통령 권력을 통제하지 못한다면 이것은 보다 구조적인 이유가 있을 것이다. 이런 점은 멘탈리티 또는 문화의 문제로 접근하는 것이 필요하다고 본다. 여기서는 미국식 사적 소유 멘탈리티를, 다음 절인 3장 3절에서는 미국식 내러티브 멘탈리티를 살펴보겠다.

사실 미국은 기록에 대한 가치를 누구보다 깊게 인식하고 있었던 인물을 그들 역사의 첫 대통령으로 맞았었다. 미국 최초의 대통령이었던 조지 워싱턴은 자신이 식민지군 장교였던 1781년에 이미, 식민지 의회에 자신의 기록을 관리할 팀을 요청할 정도였다. 대통령이 되고 부터는 기록을 보다 분명하고 체계적으로 조직하고 관리했음은 물론이다. 그러나 미국 정부가 기록 관리에 무관심하고 관리 개념이 전혀 없는 상황에 언제나 불안했던 워싱턴은 1797년, 퇴임 후 자신의 기록을 제대로 관리 보존할 특별 공간을 고향 버지니아 주 마운트 버넌(Mount Vernon)에 건립해 줄 것을 요청했다. 그러나 끝까지 별도의 건물은 지어지지 못했다.

워싱턴은 퇴임과 동시에 모든 기록을 자신의 사저로 가져갔

고[42] 그로부터 대통령기록의 사유화라는 긴 여정이 시작되었다. 일부러 자신의 기록을 불태우는 체스터 아서, 제커리 테일러와 같은 대통령이 있었는가하면, 리더퍼드 헤이스 대통령의 경우에는 그 아들이 재단을 만들어 부친의 기록을 기증, 관리한 예도 있었다. 1914년 오하이오주 프레몬트에서 문을 연 헤이스 대통령기념관(Rutherford B. Hayes Memorial Library)은 연방정부 소속이 아닌 개인 재단이 만든 최초의 기록관으로 기억되고 있다.[43] 전임 대통령들의 기록을 관리하거나 수집하는 주체는 의회도서관 혹은 지역 역사 협회 등이 간헐적으로 맡는 편이었으며 대부분 기증, 구매, 수집의 방법에 의존했다. 루즈벨트의 전임인 후버 대통령은 사실 1914년부터 시작된 자신의 공직 생활과 관련한 기록을 스탠포드 대학에 기증했고 "Hoover Library of War, Revolution and Peace" 라는 이름으로 1919년 개관하였다. 프랭클린 루즈벨트가 자신의 기록관을 'Archives'가 아닌 'Library'라고 명명한 데는 앞서 언급된 헤이스와 후버의 사례에서 영향을 받았다고 한다.[44]

루즈벨트가 재단과 연방의 공동 운영이라는 본질적 이중구조 하에서 기록을 한 곳에 모아 관리하는 시스템을 만들어 대통령기록의 대중적 접근이라는 진일보를 이루어냈음에도, 대통령기록은 여전히 기증되는 것이었고 소유권도 국민에게 있는 것이 아니었다. 루즈벨트 스스로도 자신의 기록관에 대한 설명에 "기증은 했지만 나의 기록에 대한 접근에 제한을 둘 것이고 명백히 대통령의 사적 소유의 일부분"[45]이라고 한 언

42) Wilson, Don W. "Presidential Records: Evidence for Historians or Ammunition for Procecutors", Government Information Quarterly, vol. 14, 1997, p.339

43) Cochrane, Lynn Scott "Presidential, Yes: Libraries, Not Really", American Libraries, May 2002, p.60

44) Cochrane, Lynn Scott. libd. p. 60

급만 보아도 당시의 대통령기록물은 사적 소유 개념이었음을 읽을 수 있다. 그리고 미국이 처음부터 대통령기록을 사적 소유물로 간주하게 된 데에는 철저한 '미국식 소유관념'이 자리 잡고 있는 것으로 보인다. 즉, 과거 우리나라의 대통령들이 자신의 재임 시 기록을 자의적으로 처리했건 것은 '나의 것'이라는 사적 소유권으로부터 행사했다기보다는 '내가 처리할 권한'이 있다고 여겨서라고 볼 수 있다. 그런 맥락에서 생각하면, 미국과 우리나라는 처음부터 상이한 차원의 '소유' 문화가 존재하고 있다고 봐야한다.

1955년 대통령기록관법(Presidential Libraries Act) 통과로 탄력을 받은 대통령기록관 시스템을 전임인 후버 대통령을 포함하여, 후임 대통령들이 빠짐없이 물려받았다. 미국의 대통령은 자신의 기록관을 갖고 자신이 생산한 기록을 '기증'하는 것이 당연해지는 것만 같던 1972년, 워싱턴 D.C. 워터게이트 빌딩에 들어 있는 민주당 전국 위원회 사무실에 침입했던 괴한 다섯 명이 체포되면서 일대의 전환점을 맞게 된다.

미국민의 절반은 당시 워터게이트 사건을 전혀 몰랐고, 닉슨은 1973년 민주당 조지 맥거번 후보를 누르고 재선되었다. 워터게이트 사건을 부정하고 축소, 은폐하던 끝에 닉슨은 자신이 임명한 국립기록관장 샘슨과 협약을 맺어 비밀리에 백악관 기록을 임의 파기하기로 한다. 이 사실이 알려져 1974년 법원은 닉슨의 백악관 기록 압수 명령을 내렸으며 미 의회는 같은 해 12월 19일에 대통령녹취기록물보존법(Presidential Recordings and Materials Preservation Act)을 제정하기에 이른다. 그러나 포드 대통령의 거부권(veto) 행사로 1977년까지 효력을 갖지 못하게 되던 중, 의회가 대통령거부권을 뒤집을 의석수를 모아 1978년

45) Hufbauer, Benjamin. "Archives of Spin", The New York Times, Jan.20, 2007

에는 대통령기록물법(Presidential Records Act)이 제정되었다. 비로소 대통령기록의 법적 위치를 공공기록으로 분명하게 확정지을 수 있게 되었다. 이 법은 대통령기록의 최소 5년의 보호기간과 최대 12년의 접근 제한 조항이 있고 1981년에 임기를 시작한 레이건 대통령부터 법적용을 받게 되었다. 이후 임기를 채운 모든 대통령이 한명도 빼지 않고 자신의 대통령기록관을 갖게 되었다.

한편, 존슨대통령이 텍사스(오스틴)대학 내에 기록관을 지으면서부터 미국대통령기록관이 대학 내 정책기관도 함께 운영하는 사례가 많아졌다. 아버지 부시도 텍사스 에이앤엠 대학에 기록관을 선정했으며 아들 부시는 텍사스 써던 메소디스트 대학으로 정했다. 그러나 이번에 부시가 퇴임 후 지을 대통령기록관의 위치를 둘러싸고 일어난 찬반논쟁으로, 대통령기록관이 그동안 그렇게 제 기능을 담당해오지 못했음이 어쩔 수 없이 부각되었다. 사학자, 정치학자, 여타 연구자를 위한 중요한 연구 자원이 될 것이며 학교 명성과 활성화에 일조한다는 찬성논리에 많은 교직원이 반대를 한 이유는 대학이 '전직대통령의 정치선전물'이 될 것이라는 우려가 가장 컸다. 대통령기록관의 학문적 가치에도 불구하고 이 기록관이 배움과 연구라는 대학의 핵심 사명을 더 발전시키지 못하는 게 문제이며 듀크대(닉슨 대통령), 하버드대(케네디대통령), 스탠포드대(레이건대통령)가 각각 기록관 유치에 반대하고 결국 대학 내에 기록관이 들어오지 못한 것도 그런 이유라고 반박했다. 유치에 반대하는 직원들의 논리에는 현재 다른 대통령기록관에서 흔히 볼 수 있는 '전직대통령의 기록관 사유화' 개념이 녹아있다.

여기서 주지해야하는 것은 사적 재단의 존재성이다. 미국에는 "가난하게 사는 것은 수치요, 부자로 죽는 것은 죄악" 이라

는 정서가 다분해서 기부 문화가 확장되어 있다. 그러나 처음부터 정치적 지지자들로부터 기부를 받아 건립된 대통령기록관은, 기록의 국가소유라는 법적 지위를 가진 뒤에도 사적 재단과 연방정부 관리의 이원체제라는 구조 하에서 일종의 타협을 한 것으로 보인다. 케네디 대통령기록관의 재단이사장이 케네디의 딸 캐롤라인 케네디이며,[46] 재단이사장의 삼촌이자 케네디대통령의 동생이지만, 케네디 행정부와는 하등의 관련이 없는 에드워드 케네디 상원의원의 기록을 보존관리하기 위해 기록관시설을 확장하겠다는 최근의 발표를 보면 "케네디 가문의 것"이라는 의식과 무관하지 않아 보인다. 즉, 미국 대통령기록관에서 보여주는 역사적 사건이라는 것이 결코 시민적 합의가 아니라는 것이다.

1986년 개정된 대통령기록관법에서는 갈수록 비대해지는 대통령기록관의 규모에 통제를 시도하기 위해 건축 비용의 20%를 기부금으로 충당하도록 하였으며, 70,000 sq.f 이상은 더 많은 기부금을 내야한다.[47] 그런 까닭에 미국 대통령들은 자신의 기록관 건축 자금을 마련하기 위해 본인부터 각고의 노력을 하며, 현직에 있을 때부터 모금활동을 한다. 특히 대통령이 현직에 있을 때부터 기금을 모으는 것은 여러 폐해를 낳았는데 클린턴의 경우가 대표적이다. 클린턴 대통령 재임 시, 4억8천만 달러의 세금을 포탈하여 구속 기소된 마크 리치(Mark Rich)는 어느 날 사면을 받았다. 알고 보니 145만 달러를 클린턴대통령기록관에 기부한 것이었다. 클린턴은 대통령 현직에

46) 출처:케네디대통령기록관웹페이지
http://www.jfklibrary.org/JFK+Library+and+Museum/Kennedy+Library+Foundation/Board+of+Directors/

47) Jost, Kenneth. "Presidential libraries: Are they valuable archives or wasteful monuments?" CQ Researher, vol.17, No.11, March 16, 2007, p. 243

있으면서 이런 식의 대통령사면을 남발했고, 그 댓가로 현금을 받았다. 이러한 유형의 모금활동을 통해 2억 달러에 이르는 자신의 대통령기록관 재원으로 흘러들어갔다. 힐러리 클린턴이 오바마 정부의 국무장관으로 지명되면서 기부자 명단을 공개하겠다는 약속을 했지만 아직 제대로 지켜지지 못했다. 포드는 강연 조건으로, 자신의 대통령기록관에 1만 달러의 기부금을 내는 것을 조건으로 내세운 것으로 유명했다.[48]

규모가 끊임없이 비대해지는 것도 문제이지만[49] 대통령들이 현직에 있을 때부터 모금활동을 하는 것은 앞서 밝혔듯 위험요소가 다분하다. 그럼에도 기부자 이름은 공개하지 않는다.[50] 하지만 기부자는 기증 후에도 재단을 통에 광범위한 지배력을 행사한다.[51] 이 문제가 간단하지 않은 것은, 미국대통령기록관이 비판적 관점이 결여되거나 객관성을 주지할 수 없는 가장 큰 이유에 재단의 영향력이 있기 때문이다. 그러나 국립기록관리처에서는 재정적 부담을 함께 지는 재단을 오히려 환영하는 입장이다. 그렇다보니, 말로는 기록관 전시의 객관성 보장을 위해 대통령기록국에서 감사와 개입을 하겠다고 했지만, 아직까지 사례를 만들어내지는 못했다.[52]

---

48) Le Boutillier, John. "Presidential Libraries are a scam" NewsMax, Feb 8. 2001

49) 아버지 부시대통령 때 8천만$이던 재원이 클린턴 때는 1억 6천500$로 늘어났으며 아들 부시인 43대 대통령은 2010년까지 3억$로 예상하고 있다. 비대해지는 규모로 인해 의회에서는 개별 건립 예산 집행에 회의적인 반응을 보이고 있으며, 예산과 기록 접근 지체의 문제들을 해결하기 위해 국립기록관리처에서는 대체방안을 모색 중이라고 한다. 자세한 내용은 다음의 국립기록관리처 공지사항 참조. http://archives.gov/comment/request-for-input-march23-2009.pdf

50) The Dallas Morning News "For Bush's library, donors can remain anonymous" , Jan 4, 2009

51) Hufbauer, Benjamin. op. cit. book, p.141

52) Cochrane, Lynn Scott. "Is there presidential Library Subsystem?" The Public Historian, vol.28, No.3, 2006, p. 148

이상에서 살펴본 바와 같이, 미국은 헌법에서도 사적 재산권을 보장하며 문화적으로도 사적 소유권을 뒷받침한다. 이런 문화적 맥락이 있기에, 비록 연방과 재단의 이원관리체제이지만 공공기록을 다루는 대통령기록관이 그저 자연인에 불과한 퇴임한 대통령과 심지어 그 대통령의 가족과 후손들이 재단을 통해 영향력을 행사할 수 있었던 것은 아닐까? 모든 것을 다 설명할 수는 없어도 적어도 사적 소유의 문화적 전통을 배제한다면 이러한 구조를 이해하는 것이 쉽지는 않을 것이다.

3) 미국식 낙관주의 문화와 내러티브 전통

문화의 차이 중 또 다른 지점은 미국 특유의 낙관주의 정서에 맞닿아 있다. 미국대통령기록관은 이런 문화적 전통 속에서 대통령 중심의 역사서술을 쓴다고 하지만, 실상은 여기에서 희생되는 것은 바로 '공공의 역사'이다.

자유를 찾아 역사가 시작되었고, 독립선언문에 "모든 사람은 평등하게 창조되었으며, 창조주로부터 생명, 자유, 행복 추구의 양도할 수 없는 권리를 부여받았다."라고 아로새기면서도 그토록 오랫동안 인디언의 자유가 방치되었던 나라가 미국이고, 그렇게 오래도록 노예제도가 유지될 수 있었던 나라가 바로 미국이다. 이러한 청교도정신과 계몽주의가 미국식으로 결합하면서 생긴 모순을 가장 본보기적으로 보여주는 인물이 토머스 제퍼슨이었고, 그 국가적 필요에 의한 영웅성에 더 이상 흠집을 내지 않는 곳이 또한 미국이기도 하다.

독일 베를린자유대학의 겔페르(Hans-Dieter Gelfert)가 <전형적인 민국인>에서 "미국 사람들에게는 독일을 포함한 유럽의 어느 나라보다 훨씬 발달한 감정이 있는데 그것은 바로 '자부심'

이다. 그리고 세계 어느 곳에서도 미국만큼 성공을 높이 평가해주는 곳도 드물고, 미국만큼 애국심을 일상적으로 표출하는 나라도 드물다."[53] 라고 밝힌 바대로 미국화가 세계화를 가능하게 한 심리적 근원에는 그들은 선택된 국가이고 선택된 사람들이라는 선민의식과 자부심이 컸다.

미국은 집단적 정체성을 요구하는 대신에 국가의 역사적 인물을 통해 정체성을 얻으려했고, 그 역사적 인물은 영웅적이기를 바라는 것은 미국인의 절박한 욕구에 상응하는 것이었다. 그리고 그 영웅숭배는 또한 애국심과 자부심을 구성하는 핵심요소라고 한다.[54] 미국의 대표적인 실천적 지식인인 하워드 진(Howard Zinn)도 불확실한 이 시대에 낙관을 가지고 행동할 것을 제안하며 "사악한 시대에 희망을 품는 행위가 바보같이 낭만적인 사람이 되는 것을 의미하지는 않는다. 희망을 품는다는 것은 인간의 역사가 경쟁과 잔혹의 역사일 뿐만 아니라 공감, 희생, 용기, 친절의 역사이기도 하다는 사실에 바탕을 두고 있다. 이 복잡한 역사 속에서 우리가 선택해 강조하는 바로 그것이, 우리의 삶을 결정지을 것이다. 우리가 만약 가장 나쁜 것만을 본다면, 그것은 무언가를 할 수 있는 우리의 능력을 파괴해버릴 것이다."라고 한 바 있다.[55] 어떠한 역경에서도 스스로 교정하는 능력을 갖췄다고 믿는 이러한 신념과 미국은 본질적으로 비극적인 것과는 거리가 멀다[56] 는 믿

53) Gelfert, Hans-Dieter."Typisch Amerikanisch" 이미옥 옮김, "전형적인 미국인" 에코리브르, p. 46

54) Gelfert, Hans-Dieter. op. cit. p.109, p.193~194 정리

55) Zinn, Howard. "A Power Governments Cannot Suppress" 문강형준 옮김, "권력을 이긴 사람들: 하워드 진 새로운 역사 에세이", 난장, 2008. pp.290~291

56) Wolf, Naomi, "The end of America; Letter of warning to a young patriot", Chelsea Green Publishing company, Preface p. XIII

음 아래 미국은 특유의 '긍정'과 '낙관'을 가능하게 했다.

미국에는 미국의 이상은 순수하고 미국인 자체는 무구하다는 도덕적 이야기로서 이러한 신화적 비전을 내러티브를 통해서 표현하는 전통이 있는데, 이런 식의 신화전통 안에는 역사에 대한 선별적 독해에서 빚어지는 모순이 존재한다.[57] 돈을 내고 입장한 박물관에서는 역사적 중요 인물의 과오를 보고 싶어 하지 않는 일종의 미국식 낙관주의도 여기와 맞물려있다. 즉, 미국인들은 대통령기록관에서 성공과 자부심을 대표할 영웅에 감명 받고 싶은 것이지, 대통령의 과오를 알고 싶어 하지 않는 것으로 보인다. 게다가 대통령기록관 전시 방향을 맡은 재단 측에서는 미국인의 정서를 누구보다 잘 알고 있었을 것이다. 이러한 (전시물)소비자의 욕망과 기호의 재가공을 통해 대통령기록관에서는 편향적이고 자의적 역사해석이 지속적으로 가능하게 되었다. 즉, 소비자 욕망을 상품으로 되파는 기업과 같이 미국 대통령기록관은 신화를 원하고 영웅을 원하는 미국인 욕망에 대답한 미국식 비즈니스라고 볼 수 있다.

지금까지 살펴본 미국대통령기록관의 구조적 문제들을 종합하면, 아카이브를 박물관(재단)에서 분리하여 국립기록관리처가 별도의 건물에서 직접 관리하게 하지 않는 한 본연의 제 역할과 근본적 소임을 다하기가 어려울 것으로 보인다. 여기에는 미국대통령기록관이 문화수호자 역할을 자처하면서 재단의 존재성과 맞물려 일종의 '주군(主君)'의 수호자 역할까지 맡은 것으로 보이는 것에 근본적 문제가 있다.[58] 이런 맥락에서

57) Sadar, Ziaudin. "Why do people hate American?" 장성복 옮김, "증오바이러스, 미국의 나르시시즘" 이제이북스, 2005, p.193

58) 대통령기록관의 최고책임자인 기록관장은 국립기록관리처장이 임명하지만 해당 대통령이나 재단과 미리 협의를 거쳐야한다, 대통령 사후에는 재단 및 대통령의 대리인과 직접적 합의를 거쳐서 임명하게 되어있는 구조이다.

유추해보면, 기록 공개 지연의 문제가 단지 직원 수 부족의 이유만은 아니라는 의미로도 볼 수 있다. 아들 부시대통령이 자신의 텍사스 주지사시절 업무기록을 아예 아버지 부시대통령 기록관에 갖다 놓았던 것도 하나의 예가 될 수 있다. 이것은 부시 가문의 입김이 대통령기록관에 잘 작동하고 있다는 증거이며, 기록관의 보호기능을 가장 잘 간파한 것이었다[59]는 일본 가쿠슈인(學習園)대학의 야스하루 교수의 분석은 충분히 이러한 아카이브의 이탈 기능을 뒷받침한다.

연방정부기관과 정치 후원자로 구성된 재단의 이원관리체제라는 구조는 대통령기록이 개인소유라 인식하던 루즈벨트 당시의 발상이다. 공기록으로의 완전한 편입 이후에도 계속되는 재단과의 공생관계는 적어도 아카이브 기능에서는 다소 위험한 전제라고 보여 진다.

그리고 어차피 미국적 정서가 객관성에 비중을 두지 않는다면 박물관은 재단이라는 사적인 영역으로 분리하여, 지금의 개별화를 통해 보장받은 장점을 그대로 살리는 것도 한 방법일 수 있다. 즉, 현재의 박물관 및 기록관의 이원관리체제에서 박물관은 사적인 기관으로 분리시키고 아카이브만 연방기관에 편입시켜 공적 영역으로 살린다면, 미국대통령기록관의 역기능을 최소한이라도 해결할 수 있지 않을까 한다. 물론, 그 분리를 통해 부담해야하는 재정적 문제가 선결 요건일 것이다.

---

59) 부시가 텍사스 주지사 임기 중 생산한 기록은 텍사스정보공개법(Texas Information Act) 적용 대상으로, 공개요청에 응해야 한다. 이시자와 야스하루 "アメリカ大統領の嘘 : 選擧と戰爭の政治學" 김정환 옮김, "미국대통령의 거짓말" 북프렌즈, 2005. ch.3.

4. 한국의 대통령기록관리 담론이 나아가야 할 방향

미국 대통령기록관은 대통령중심 역사서술로 풀어내고, 미국식 낙관주의 문화를 그들의 방식으로 제도화한 것이다. 민감한 대통령기록을 보호하고, 지역 경제 발전에 일익을 다하며, 다양한 세대의 국민들에게 교육의 기회를 제공한다는 강점 속에서도, 한 나라의 역사를 대통령이라는 인물의 자기 입지 확대를 위해 자의적으로 해석하고 사용한 예는 분명 경계해야할 요소이기도 하다. 미국의 대통령기록관제도를 보는 시각에 순기능과 역기능을 고려하여 균형감이 필요한 이유가 여기에 있다. 이렇게 도출해 낸 또 다른 시각을 통해, 우리는 앞으로 어떤 담론을 형성해야하는가에 대해서는 크게 네 가지 정도로 나눌 수 있겠다.

첫째, 제도 도입이나 개선을 위해 벤치마킹을 하는 과정에 관한 것이다. 전체적인 맥락이나 역사적 배경을 고려하지 않고, 현안에 필요한 것을 자기에게 유리한 일부만을 가져와 논리를 만들거나 정책을 만드는 방식을 계속, 그것도 미국 편향적으로 할 것인가의 문제다. 물론 이것은 제도를 기획하는 국가기록원만의 방식도 아니고, 미국의 효율적 문서관리방식을 도입하고 1990년 이후까지 계속된 한국 사회의 고유한 현상일 수 있다.[60] 사실 미국화는 정치, 경제, 문화, 정부, 일상 등 모든 영역에 걸친 현상[61]이기에 기록관리 영역만을 지칭하는 것도 의미가 없다.

---

60) 이영남, 1950~1960년대 국가행정체계의 재편과 성격, 2004, 서강대학교대학원 사학과 박사학위논문 p.164

61) 김덕호, 원용진 엮음. 아메리카나이제이션, 푸른역사, 2008, p.14

미국이 이미 1940년부터 대통령기록관을 통해 대통령기록을 관리하는 긴 역사를 뿌리내렸고, 13개의 개별대통령기록관시스템을 갖고 있어 우리나라 대통령기록 관리의 모델로 미국을 먼저 떠올리는 것은 어쩔 수 없는 일인지도 모르겠다. 그러나 행정부수반의 기록을 제도화하고 관리하는 예가 미국에만 있는 것은 아니다. 더구나 영국을 비롯한 유럽의 역사학자들은 미국대통령기록관은 지극히 미국적 발상에 근거한 까닭에, 정치인에 대한 냉소와 지지가 공존하는 유럽대륙에 적용한다는 것은 상상도 못할 일이라고까지 했다.

그러한 우리에게 새로운 기록관리제도를 도입하면서 미국 사례가 마치 세상의 표준이라도 되는 듯이 우선적으로 수용하려들지는 않았는지, 정치사회집단이 아닌 기록학을 연구하는 학계에서도 이러한 점에 경계심을 가졌었는지 되새겨볼 필요는 없을까? 선진국의 제도는 선진 제도라는 등식에 의문을 품고 외국 시스템의 의미와 기능, 특히 역기능에 대한 다각도의 논의가 우선적으로 요청되는 까닭도 바로 여기에 있다.

그 위에 우리 대통령기록관리 제도를 진전시키기 위해서라도 이제는 미국 편향적인 것에서 벗어날 필요가 있을 것으로 보인다. 미국 말고는 별도의 대통령기록법을 가진 사례가 별로 없음은 사실이지만 별도의 법 없이도 행정부 수반의 기록을 공기록으로 편입하여 철저히 관리하는 예는 호주, 프랑스를 비롯하여 결코 적지 않은 예가 있다. 그 위에 유럽 대륙은 양차대전을 겪으며 기록을 보다 정직하게 '대면'하는 기록문화를 보여주었고, 특히 독일은 가해자가 반성하는 모습을 용기있는 기록관리를 통해 표출하여, 유럽통합아카이브까지 이끌어내게 되었던 기록문화와 그 정신은 미국사례와 비교된다 하겠다. 독일은 별도의 대통령(혹은 챈슬러)기록법은 없지만 평

등접근권 원칙 하에 행정부수반의 기록을 지키고 있다. 미국에서 대통령권한의 문제로 지루한 법적 공방을 겪었던 전·현직 대통령의 비공개 권한도 독일에서는 전직이든 현직이든 대통령(혹은 챈슬러)에게 부여하고 있지 않음은 시사하는 바가 특히 크다. 그리고 더 멀리는 최근 미국식 대통령기록관을 벤치마킹하겠다고 선언한 남아프리카공화국 등의 사례들도 충분히 검토할 가치가 있고 필요가 있다. 그 속에서 중요한 것은 균형 잡힌 시각을 견지하는 것이다. 이제는 서두르지 말고 보다 균형 잡힌 수용, 보다 비판적 수용에 대한 논의를 본격화해야 한다고 생각된다. 그리고 적어도 학계에서는 무비판적 수용에 제동을 걸어야 하지 않을까 한다. 우리에게는 아직 시간이 있다.

둘째, 우리의 대통령기록물법에는 통합형을 기본 골격으로 하면서도 개별기록관 설립 가능성을 열어두었는데 어떤 식으로 두 체제에 대한 성격 규명을 할 것인가의 문제다. 정치적 지지자나 해당 지방자치단체의 접근 전략이 있을 것이므로 개별 기록관 설립을 막을 이유는 전혀 없겠지만, 그 성격만큼은 분명히 논의되어야 할 것으로 보인다. 미국과 같은 개별기록관의 사례에서도 보았듯이, 기록관보다는 기념관의 변형된 형태로 흐를 위험성이 뒤따르기 때문이다. 그리고 적어도 학계에서는 정치사회적인 이유로 이들 개념이 혼란스럽지 않도록 그 토대를 굳건히 하는 연구가 따라야할 것으로 보인다.

그런 점에서, 우리도 이제는 공공의 역사라는 관점에서 접근할 필요가 있을 것으로 보인다. 그 동안은 기록을 남기는 것이 역사를 남기는 것이라는 '절박한 마음'으로 임했다면, 이제는 새로운 접근법이 필요하다고 생각된다. 미국의 사례에서 확인할 수 있었던 것은 국가기록 전시를 통한 역사서술에 문

제는 없는가가 가장 큰 것으로 보인다. 과연 전시기능을 강화하는 것이 적절한 방법인가? 이것은 공공의 역사를 국가가 전유하는 문제라는 점에서도 다시 생각해볼 여지가 있다. 역사교과서가 국정교과서의 문제가 심각했다면, 국가의 국가기록 전시를 통한 역사서술에 대해서도 다양한 관점과 비판이 필요하다. 그리고 반드시 내부의 통제장치가 요청된다고 본다. 이를 위해서는 전문성이 보다 강화되어야 하며, 기록물 전시는 전시전문가와 '역사가'의 공동 작업으로 하는 것이 바람직하다. 이와 더불어 외부견제기능도 필요하다. 미국도 그 사회가 하나의 목소리만 있는 것이 아니며 그곳에도 윤리가 있다. 지금까지 이 논문을 쓸 수 있었던 것의 저변에는 미국 내에서 여러 학자와 역사가들이 지속적으로 생산한 논문과 그 안에서 제기한 다양한 의견과 통렬한 비판이 있었기에 가능했다.

또한 불합리한 제도는 바로 잡으려는 노력도 있고, 관련 기관의 움직임도 있다. 적극적인 정보공개청구를 통해 획득된 기록을 공유하고 중요성을 부각시키는 국가안보아카이브(The National Security Archive)가 대표적이다. 지난 2006년 재분류사건을 제일 먼저 타진한 것도 이 민간재단이었으며, 재분류되어 목록에서 사라지거나 비공개로 전환된 기록의 기소장분을 공유하고, 복사본을 찾을 수 있는 곳을 링크로 연결하여 적극적 서비스를 하기도 했다. 역사를 통한 교육을 목적으로 60여개의 기관이 참여하여 만든 민간재단인 NCH(The National Coalition for History)나 전미과학자연맹(Federation of American Scientist' Project on Government Secrecy), 그리고 워싱턴의 CREW (Citizens for Responsibility and Ethics in Washington)에서도 꾸준히 제 목소리를 내고 있다. 한편으로는, 대통령기록관의 운영을 영구적으로 국가세금으로 관리해야하는데 그 영향자를 알 수 없는 것은 바

람직하지 않음이 지속적으로 부각되었다. 이와 관련하여 타운스(Adolphus Towns)하원의원이 발의한 2009 대통령기록관기부개혁법(Presidential Library Donation Reform Act of 2009)이 1월 7일 하원을 통과했으며, 2009년 4월 현재 상원의 의결을 기다리고 있다.[62] 마찬가지로 타운스 하원의원에 의해 발의된 2009년 대통령기록물법 개정안(Presidential Records Act Amendments of 2009)이 같은 날 하원을 통과했고 2009년 4월 현재 상원의결을 기다리고 있다.[63] CREW(Citizens for Responsibility and Ethics in Washington)를 비롯한 민간기관들이 행정부의 투명성을 위해 대통령기록법 개정안을 상원에서 빠른 시일 내에 통과 시켜줄 것을 지난 3월 30일에 청원한 상태다.[64]

셋째, 한국대통령기록관에서 어떻게 전문적 역량을 심화시킬 것인가의 문제이다. 정말 미국에서 얻을 수 있는 교훈은 각 기록관의 '전문성'에 있었다는 것을 명심해야한다. 물론 개별기록관이기에 주제가 해당 대통령으로 좁혀지는 장점도 작용할 수 있었겠지만, 존슨대통령기록관의 경우는 하나의 구체적 예가 될 수 있겠다. 처음 존슨 대통령기록관에서는 존슨행정부를 비판적으로 서술하는 역사가의 접근을 의도적으로 차단하여 지속적으로 문제가 되었지만, 역사가의 해석으로 태어난 역사 서술로 존슨행정부가 어떻게든 제대로 이해될 수 있음을 깨달은 후임 기록관장의 주도로 결국, 어떤 관점의 이용자도 용기 있게 수용하는 방향으로 정책을 바꿨다.[65] 존슨기

62) 타운스는 민주당의 뉴욕 주 하원 의원임. 미국 의회의 2009대통령기록관기부개혁법 의결사항에 대한 최종 확인일은 2009년 4월 24일임

63) 미국 의회의 2009대통령기록법개정안 의결사항에 대한 최종 확인일은 2009년 4월 24일임

64) CREW Urges Passage of Bill to Improve to Presidential Records Act, CommonDreams Newswire, Apr. 2, 2009

록관에서 소장하고 있는 기록에 대해 누구보다 잘 알고 있고 전문적 식견을 가진 전문아키비스트들은 연구자들의 '연구동반자'가 되어 그들 연구를 전폭적으로 지원했다. 존슨 기록관에서 연구를 수행했던 역사가들 저작의 서문에 기록관 아키비스트들에 대한 감사인사가 먼저였던 것도 그러한 이유였다.

내부 인력의 역량 강화 프로그램도 중요하지만, 현재 한국 대통령기록관에서 전문성의 중심에 있어야 할 연구직렬을 행정직과 마찬가지로 순환보직의 개념으로 인사를 편다면 전문성은 결코 확보될 수 없다. 미국 아키비스트는 연방기관 직원이지만 해당 대통령기록관에 파견되어 근무를 시작하면 자신의 전문성을 그 곳에서 집중하여 쌓는다. 그들 아키비스트의 전문성은 해당 기록관에서 장기간 근무하면서 식견과 내공을 쌓았던 것에 연원하였음을 간과해서는 안된다.

마지막으로, 원론적인 얘기가 될 수도 있겠지만 가장 중요한 것은 기록관리 원칙에 입각한 정책의 일관성과 기록관 권위의 문제이다. 정치적인 중립성을 통해서 도덕성을 확고히 하고, 전문성을 통해서 문화적인 자원으로서의 '권위'를 갖는 것이 우선되어야할 것이다. 그 권위는 그냥 주어지지 않는다. 전문성으로 무장해야하고 국민의 알권리를 실현시키고 민감한 정보를 보호하는데 따른 균형감 있는 의식이 물론 전제되어야 한다. 닉슨 재단 측은 일부 녹취록 공개를 승인했으나 미국정부에서 공개취소 및 연기 통보를 하였던 2000년도 닉슨대통령 기록물 공개 사례[66]에서 보았듯, 무엇보다 단단하다 믿었던 우리의 대통령지정기록제도가 무너지던 2008년 사례에서 경험

65) Hufbauer, Benjamin. op. cit. book, p. 75

66) Krustan, Maarja. "Why Aren't All the Nixon Tapes Now Available?" History News Network , Feb 16, 2009

했듯, 결국은 권력구조와 정치역학의 문제가 대통령기록 관리에 큰 비중을 차지하고 있다고 봐야한다. 그리고 지난 참여정부에서의 위로부터의 혁신이 가져다 준 교훈의 중심에는 현직 대통령의 기록관리 인식이 얼마나 중요한지에 있었듯이, 어쩌면 아직도 최고결정권자의 인식과 의식이 가장 중요한 요소인지도 모르겠다. 미국도 그런 점에서 보면 희망적이다. 현직대통령 오바마가 취임 다음날 보여준 행정투명성과 기록공개에 대한 건전한 인식[67]때문이다. 그러나 아래로부터의 혁신이 최선의 대안이라면 지속적인 '소통'을 통해 '연대'를 모색해야 한다. 이에 대한 근본적 사유와 문제의식이 계속적으로 부각되어야할 것으로 보인다.

5. 맺음말

미국 수도 워싱턴 D.C.에 있는 한국전쟁기념비에는 'freedom is not free' 라는 글이 새겨져있다. '자유는 공짜가 아니다' 쯤으로 해석될 이 문구의 의미와 같이 우리 대통령기록의 역사도 그러했다. 마침내 우리가 갖게 된 대통령기록물관리법이라는 이 "freedom"은 결코 "free"가 아니었다. 그동안 많은 대통령이 기록을 불태우고, 트럭으로 실어 나르고, 소중한 주요 기록들을 소실한 크나큰 댓가를 치르고서야 마침내 갖게 된 '기록을 남길 자유'인 것이다. 그리고 일 년이 더 지났다.

그동안 우리는 국가기록원 안에 대통령기록관이라는 큰 틀

67) 보다 자세한 내용에 대해서는 다음의 백악관 언론 발표문 참고 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Freedom_of_Information_Act/

을 갖추었고, 전문적인 인력도 어느 정도 채울 수 있었다. 이제 우리에게 주어진 것은 이것을 어떻게 제대로 운영하여 바람직한 내적인 질서를 갖느냐가 남아있다. 늦게 시작한 만큼 가야할 길이 멀었던 우리는 선진 사례를 우리 논리에 맞춰 선택해 온 것은 사실이었다. 그리고 그 사례의 중심에는 분명 미국이 자리하고 있었다.

세계질서를 주도하는 미국의 영향권에서 뒤처지지 않으려 애쓰고 영어로 의사소통을 하기 위한 눈물겨운 노력을 하면서도, 세계 패권 국가로서 타국의 역사에 개입하는 그들의 이해타산에 휘둘리지 않으려고 반감을 가질 수밖에 없었던 우리에게 미국은, 동경의 대상이면서 분명히 경계의 대상이기도 했다. 그러한 미국이 우리와 상이한 문화를 갖고 있다는 것을 모를 사람은 아마 없을 것이다. 이렇게 서로 다른 문화와 판이한 정서에도 불구하고 그들 제도를 수용하는데 사회문화적 차이는 극복가능하다는 집단무의식이 작용하지는 않았는지, 새로운 제도와 서비스가 가진 위험성을 얼마나 인지하고 있었는지, 반복적으로 미국적 가치에 함몰되고 합리화하고 있는 것은 아닌지 성찰할 필요는 정말 없었을까? 우리가 외국 시스템을 '수용하기 위한 경계의 관점'에서 바라보고 '비판을 통한 수용의 맥락'에서 접근하여 균형을 잡아야 할 필요는 바로, 이 논문을 쓰게 된 배경이기도 하다.

ABSTRACT

A Study on the American Presidential Libraries focusing on dysfunctions

Jo, Min-Ji

If there are pyramids in Egypt for ancient pharaohs, there are presidential libraries, in other words presidential temples, in America for modern ex-presidents. An American presidential library is a monument-but also a history museum and an archive. These libraries are their unique commemorating way for American ex-presidents. These reflect and explain their presidency with their own point of views through museum exhibitions. However, the history presented in the museums of presidential libraries often lacks balance and critical perspective, and offer public access selectively. The presidential libraries, nothing but American business, made from American heroism and self-confidence tradition. In that point, we have to recognize american commemorating cultures are americans, while benchmarking american system. The importance is balanced views and critical perspectives when we accept advanced other country's systems.

Key words : presidential libraries, American archives, archival access, presidential library exhibition, presidential library dysfunction