# 미국 국립기록관리청과 포드 · 카터 대통령기록관

이상민
(정부기록보존소 전문위원)

미국에서 공공 역사기록이 체계적으로 관리되기 시작한 것은 1936년 수도 워싱턴DC에 국립기록보존소(National Archives)가 설립된 후이다. 국립기록보존소는 그때까지 각 부처에 방치되어 있던 연방기록을 수집하여 수도 워싱톤 DC에 건립된 국립기록보존소 건물(현재 Archives I)에 보존하기 시작했다. 1945년에는 최초의 연방기록물센터(Federal Records Center)가 설립되었다. 연방기록물센터는 연방정부의 비활용 기록물을 초기 단계에서 폐기하는 역할과 영구보존 연방기록을 국립기록관리청(National Archives & Records Administration)으로 이관하는 중간 수집 거점으로서 설립되었다. 여기에서는 주로 한시 보존 기록물을 폐기했다. 현재에는 지역기록보존소와 통합되어 미국 전역에 16개 지역기록보존소(Regional Records Service)가 있다.(지역기록보존소는 다음 도시에 위치해 있다. Atlanta, Ga. Boston, MA. Chicago, IL. Dayton, OH. Denver, CO. Fort Worth, TX. Kansas City, MO. Laguna Niguel, CA. Lee's Summit, MO. Philadelphia, PA. Pittsfield, MA. San Francisco, CA. Seattle, WA. St. Louis, MO. Suitland, MD ▶ http://www.archives.gov/ records_center_program/facilities.html)

지역기록보존소는 1969년부터 설립되기 시작하여 그 지역에서 생산된 역사적으로 중요한 연방기록물을 수집 · 보존한다. 주로 지방법원 및 관세청 기록물을 수집 · 보존하며, 국립기록관리청에서 소장 보존하고 있는 기록물의 마이크로필름 복제본을 지역 주민에게 열람 제공한다. 보통 한군데의 지역기록보존소에는 마이크로필름 6만 롤 이상 소장되어 있다. 연구자는 워싱턴에 가지 않고도 가까운 도시에 있는 NARA 지역기록보존소를 방문하여 NARA의 마이크로필름을 이용할 수 있다(단, 마이크로필름은 NARA 전체 소장 기록의 1% 에 지나지 않는다).

## 대통령 관련 기록물의 국가 소유 확정

국립기록관리청은 닉슨 대통령기록물 몰수 판결을 계기로 하여 1978년 '대통령기록물법' (Presidential Records Act)을 제정하여 대통령 관련 기록물의 국가 소유를 확정하고 대통령기록을 이관받기 시작했다. 이 법령에 의해 1981년 이후의 대통령기록물, 즉 레이건 대통령기록물이 최초로 의무적으로 수집되었다. 국립기록관리청은 1985년 총무처 소속 국립기록보존소에서 독립기관인 국립기록관리청으로 승격했다.

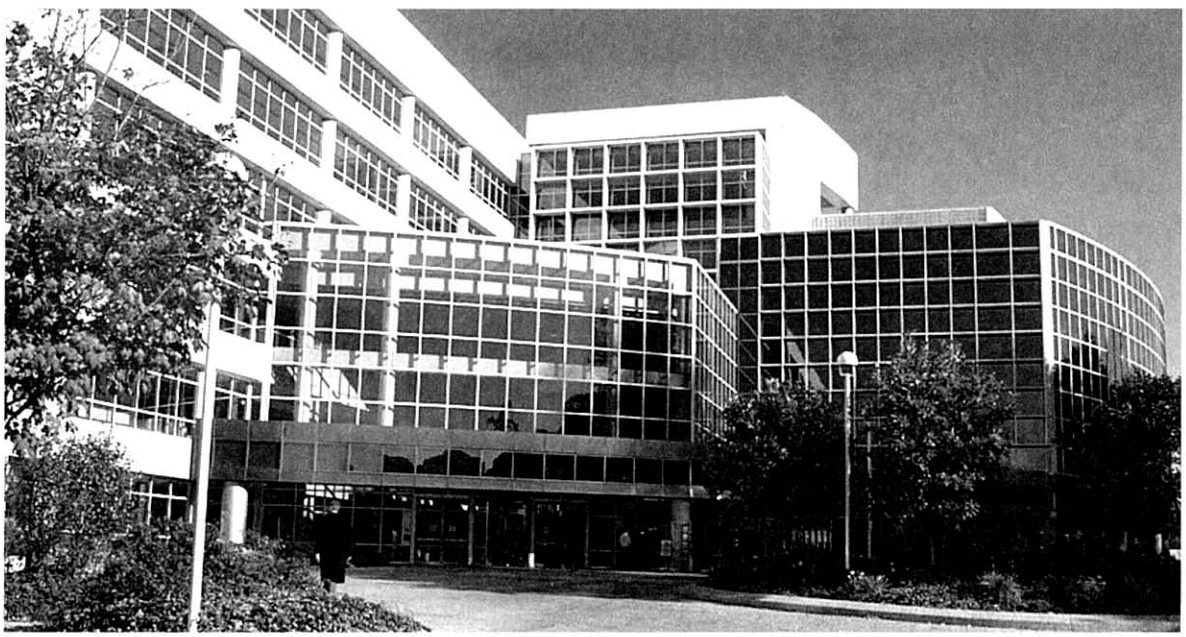
현재 NARA는 지역기록보존소에서 보관하고 있는 한시 보존 기록물을 포함하여 총 약 40억 쪽의 기록을 보관하고 있다. 1994년에는 메릴랜드주 컬리지 파크에 제2기록보존소(Archives II) 건물이 건축되었다. 제2기록보존소는 2차대전 이후 모든 군사기록물과 대부분의 행정기관의 기록물, 사진 지도 도면 필름 등 특수기록물, 닉슨대통령 기록물을 소장하고 있다. Archives II는 사실상 미국 역사기록의 총 본산이라고 할 수 있다.

연방정부 기록물 중에서도 11개 대통령도서관은 대통령기록물을, 입법기록보존소는 의회기록물을 각각 관리하고 사법부기록물은 지역기록보존소에 주로 보존하고 있다. 단, 몰수된 닉슨 기록물은 제2기록보존소에서 보존하고 있다. 따라서 중앙집권적인 지휘감독 방식으로 연방기록물의 관리가 이루어지되, 실제 기록물의 보존과 관리, 활용은 분산적인 체제로 이루어져 있다. 영구보존 연방 기록물도 중간보관소인 워싱턴 국립기록센터 (Washington National Records Center), 제1국립기록보존소, 제2국립기록보존소, 전자기록물센터, 16개 지역기록보존소(연방기록센터의 기능 포함), 세인트루이스에 있는 국립인사기록보존소 등으로 분산 보존 관리되고 있다.

현재 NARA는 지역기록보존소에서 보관하고 있는 한시 보존 기록물을 포함하여 총 약 40억 쪽의 기록을 보관하고 있다.
메릴랜드주 컬리지 파크에 제2기록보존소(Archives II)는 사실상 미국 역사기록의 총 본산이라고 할 수 있다.

한편 지방정부의 기록은 지방정부에 의해 관리된다. 주정부 · 시정부는 자체적인 기록보존소를 갖고 있으며, 국립기록관리청장의 지휘나 감독을 받지 않는다. 그러나 국립기록관리청의 국립역사기록물출판위원회(NHPRC)는 주립기록보존소 실태에 관한 평가사업을 수행하며 주립기록보존소에 시설 설비, 보존지원, 사료정리 출판을 위한 기금을 제공해 준다.

제2국립기록보존소(Archives II)의 기록물 소장 총용량은 서고선반 길이 832km, 서고 넓이 19,430평으로 200만 입방피트(약 2천만권)의 기록을 보존할 수



메릴랜드주 컬리지파크에 있는 NARA전경

NARA서고의 모습

있다. 이는 390명의 연구자를 한꺼번에 수용할 수 있는 각종 열람실을 구비하고 있다. 16개소에 달하는 지역기록보존소는 각각 약 700만권에서 1,500만권까지 기록물을 보관할 수 있으며 평균 서고 크기는 약 8,000평 정도이다. 여기 소장된 연방기록물은 한시적으로 보존하는 기록물을 포함하는데 대략 2천만 입방피트(약2억권) 정도이며, 이중 영구 보존 기록물은 그 중 3%인 60만 입방피트이다. 한해에 연방정부기관으로부터 지역기록보존소의 연방기록물센터로 이관되는 기록은 약 160만 입방피트(대략 1,600만권)이다. 현재 국립기록관리청의 각급 보존소에서 보존되고 있는 각종 영구기록 총량은 264만 입방피트이다.

**중앙집권적인 지휘 감독 방식으로 연방기록물의 관리가 이루어지되, 실제 기록물의 보존과 관리, 활용은 분산적인 체제로 이루어져 있다.**

## 국립기록관리청의 현황

2001년의 연례보고서에 나온 통계를 중심으로 국립기록관리청의 현황을 보자. 미국 국립기록관리청에는 총 2,893명의 직원이 근무하고 있으며 워싱턴 D.C. 지역에서 종사하는 직원만 1,291명이다. 업무분야별로 병기하면 기록물관리 및 열람서비스 965명, 지역기록보존소 1,414명, 대통령기록관 415명, 기타 분야 99명이다. 대통령기록관 외에 닉슨 대통령기록물 프로젝트팀이 제2국립기록보존소에 기록물 서비스를 하고 있고 클린턴 대통령기록물 프로젝트가 새로 가동 중이다. 2001년 국립기록관리청이 확보한 예산은 직접 운영비가 2억9백만 달러, 보수 유지비가 1억2천4백만 달러 등, 총계 3억 4천만 달러였다. 2001년 한 해 동안 대통령기록관을 운영하는 비용은 총 3,990만 달러였으며 그 중 사업운영비가 2,262만 달러였다. 정부 소유나 영구 임대가 된 대통령기록관의 건물 유지비도 연간 총 1,700만 달러에 달했다.

2001년 국립기록관리청을 이용한 전체 열람 통계를 보면 28만 건의 마이크로필름 이용, 7만 3천 건의 일반 열람, 24만 건의 구두 문의, 17만 건의 서신 문의가 있었고 제1, 제2 국립기록보존소의 전시관 방문자가 74만 명이었다. 미국의 대통령기록관에는 2001년 말 현재 4억 195만 쪽의 문서기록, 5만여 개의 마이크로필름, 2천4백만 장의 사진, 1,453만 피트의 영화필름, 5만천 시간의 비디오테이프, 5만 시간의 녹음테이프, 49만9천 개의 행정박물이 소장되어 있다. 여기에는 금년 1월 추가된 클린턴 대통령기록물 7,680만 쪽이 포함되어 있다. 이러한 대통령기록관 소장 기록을 이용하기 위해 방문한 연구자가 총 4,783명, 총 연구

포드대통령 기록관 전경

일자 14,133일, 조사연구 문의 6만 건이었으며, 박물관 방문자만 120만 명이었다.

### 누구나 접근할 수 있는 열람 시스템

아마도 미국의 대통령기록관제도 및 대통령기록물 관리제도에서 가장 우리에게 의미를 갖는 부분은 기록물의 열람 제공 시스템일 것이다. 한마디로 이용자는 인터넷만 연결되어 있으면 대통령기록관이 소장하고 있는 기록물의 목록을 박스나 폴더 단위까지 찾아 볼 수 있고 그 공개 이용 여부를 미리 알 수 있으며 레이건 대통령 이후의 대통령기록물은 퇴직 후 5년이 지나면 정보자유법으로 공개 신청을 할 수도 있다(12년 비공개 지정이 안된 경우). 나아가 역대 대통령의 주요 사진 기록물과 중요 문서가 디지털 이미지로 제공되고 있어 얼마든지 찾아보고 이용할 수 있다. 기록의 디지털 이미지를 제공하는 주요 목적은 교실에서의 역사교육 지원으로, 원자료 강독 교육을 통해 역사교육의 효과를 높이고 기록보존의 중요성을 고취시키고 있다.

미국에서 대통령기록물의 온라인 열람은 기본적으로 목록 열람을 위주로 하며, 중요한 역사적 문서나 사진을 이미지로 열람할 수 있게 제공하고 있다. 국립기록관리청의 열람 방식과 마찬가지로 연구자는 열람자 카드를 작성해야 대통령기록을 열람할 수 있다. 극소수의 기록만이 마이크로필름으로 촬영되어 있기 때문에(약 2%) 대통령기록의 열람은 대부분 원본 열람이다. 온라인 상에서의 검색은 위에서 말했듯

미국의 대통령기록관제도 및 대통령기록물 관리제도에서 가장 우리에게 의미를 갖는 부분은 기록물의 열람 제공 시스템일 것이다. 한마디로 이용자는 인터넷만 연결되어 있으면 대통령기록관이 소장하고 있는 기록물의 목록을 박스나 폴더 단위까지 찾아 볼 수 있고 그 공개 이용 여부를 미리 알 수 있다.

포드대통령 기록관 서고

이 백악관기록관리 주제 파일 분류에 따라 검색이 가능하기도 하고 폴더 제목의 목록을 검색할 수도 있다. 정리를 마친 기록물들은 이미 기록군(Records Groups), 파일 시리즈별로 기술이 되어 있고 폴더(파일)별로도 소장 내용이 기술되어 있으므로 공개된 기록의 목록을 편리하게 찾을 수 있다. 특히 대통령 기관은 조직이 작기 때문에 조직별, 인물명 파일을 알파벳 순으로도 검색할 수 있게 되어 있다.

### 대통령 기록관의 독립성 유지

한국의 인권 상황과 민주화 운동 관련 기록이 다수 소장되어 있는 포드 대통령기록관과 카터대통령기록관을 통해 국립기록관리청 산하 대통령기록관의 설립과 운영에 대해 살펴보자. 포드 대통령기록관은 부시 · 존슨 대통령의 경우와 같이 대학에 대통령기록관이 설립된 경우이다. 미시간주립대학은 포드가 1974년에 대통령이 되기 전에 이미 그의 의회활동 기록과 부통령기록물을 수집하고 있었다. 1976년 12월 포드는 대통령 임기 종료후 자신의 대통령기록물을 연방정부에 기증했다. 미시간대학은 재빨리 미시간대학이 소재한 앤아버에 5만800평방피트의 대통령기록관 설립부지를 제공하고 430만불의 민간 기금을 모아 건축을 시작했고 1981년 10월 건평 35,700평방피트의 포드 대통령기록관이 문을 열었다. 미시간 대학이 포드 대통령기록관 건물에 대한 소유권을 갖되 연방정부가 그 영구적인 사용권을 갖고 대통령기록관의 소장 기록물은 연방정부의 재산임이 명시되었다. 특이한 점은 통상 동일한 장소와 건물에 동시에 건립되던 대통령박물관을 별도의 장소에 분리해서 건립하기로 했다는 점이다.

포드대통령은 닉슨의 기록물을 둘러싼 법률논쟁에서 드러났던 대통령기록물 통합관리와 공개이용에 대한 우려를 불식시켰다. 즉, 대통령기록물 기증서에서 포드 대통령기록물은 대통령령이나 법률에 의해 보호해야하는 것이 아닌 기록은 13년 이상 공개 제한될 수 없다고 못박았다. 또 국립기록보존소장이 임명하는 전문직 공무원인 대통령기록관장이 13년 이전에라도 제한할 필요가 없다고 판단되면 기록을 공개할 수 있게 하였다. 포드는 현직에 있을 때 기록을 기증했다. 그리하여 대통령기록물이 사저에 갔다가 다시 공공의 통제에 들어오는 이른바 점유권의 사슬(chain of custody)이 단절되지 않게 되었다. 이것은 기록의 진본성을 보장한다는 의미에서 대단히 중요한 발전이다. 또한 예전처럼 공개 제한 시행을 감시하는 어떤 위원회도 설치하지 않는다고 규정함으로써 대통령기록관의 독립성을 지지했다. 마지막으로 예전과 같이 기증자가 추후에 공개제한을 부가할 수 있는 규정을 삭제했다.

포드 대통령기록관의 정규 직원은 13명이며 그중 9명이 아키비스트이다. 대통령기록관장은 그랜드 래피드에 있는 포드 대통령박물관장을 겸하고 있다. 다수의 자원봉사자들이 안내, 열람기록물 서고입고 작업, 폴더 목록을 작성하고 있으며, 1년에 한명씩 미시간대학 기록관리대학원생이 150시간의 인턴과정을 통해 기록관리훈련을 제공받는다. 아키비스트는 역사학 석사이거나 역사학 과목을 집중적으로 이수한 문헌정보학 석사들이다. 그리고 대부분이 현재 국립기록관리청의 2년 기간의 훈련과정을 이수했다.

지미 카터 대통령도 취임 즉시 출신지역인 조지아주에 대통령기록관을 설립하는 문제에 관심을 보였다. 국립기록관리청의 관련 부서가 구대통령 업무 빌딩 안에 설치되고 대통령기록물을 국립기록관리청에 이관하기 전 백악관에서 어떻게 기록을 관리하고 보존할 것이지 자문을 제공하는 아키비스트가 배치되었다. 1980년 겨울 적합한 부지를 조사하여 애틀랜타시 중심부에 가까운 지역이 선정되었다. 선정된 부지는 조지아주 소유 고속도로 건설 예정지였던 토지로서 30에이커에 달했다. 카터 대통령기록관재단이 주정부 안에 기금 모금을 위해 설립되었다. 연방정부에 기증될 대통령기록관의 건설 면적은 7만 평방 피트이고 민간 기구인 에모리대학 카터센터와 카터 사무실은 별도로 6만 평방피트의 토지를 기증받았다. 대통령.퇴직 직후 2,700만 쪽의 기록물이 애틀랜타시 시내 우체국 건물에 이관되었고 소수의 아키비스트들이 기록물 정리 작업을 시작했다. 총 2,600만불의 건축기금이 모금되었고 1984년 10월 카터 대통령기록관의 기공식이 있었다. 2년 뒤 1986년 10월 카터 박물관이 개관했고, 기록열람실은 1987년 1월 개관했다. 즉, 대통령 퇴임 후 6년 만에 기록물이 열람제공되기 시작한 것이다.

포드 대통령기록관과 카터 대통령기록관은 PRESNET (Presidential Library Information Network)이라는 온라인 데이터베이스 검색 시스템을 채택하고 있다. PRESNET은 아키비스트가 컬렉션 레벨, 파일시리즈 레벨, 개별 폴더까지 다양한 레벨의 기술과 평가사항을 입력할 수 있게 설계되어 있다. 현재 PRESNET은 인터넷 상으로는 직접 연결되지 않고 있으나 몇 년 후에는 사용자가 직접 인터넷 상으로 검색할 수 있게 작업이 진행 중이다. PRESNET은 폴더 레벨의 페이지 표시와 생산기간 표시, 국립기록관리청 시소러스에서 추출한 주제 인덱스를 채택할 수 있게 되어 있다. 여기에다 첨가하여 다른 기관으로 이관되거나 잠정적으로 공개 제한된 문건들을 표기할 수 있게 되어 있다.

### 한국 민주화운동 기록도 찾아 볼 수 있어

카터 대통령기록관의 경우 1997년 7월 현재, 3만8천 개의 기술기록이 완료되어 137개 컬렉션의 2,000피트에 해당하는 기록에 대한 인덱스가 만들어졌다. 기록물 파일시리즈나 폴더별로 약 4만개의 기술 기록이 작성되었다는 것인데 이것은 주제나 키워드를 쳐서 해당 기록을 검색할 수 있다는 것을 의미한다. 포드 대통령기록관도 소장 공개대상 기록물 중 90%의 목록이 데이터베이스에 들어가 있다. 현재는 연구자가 PRESNET 검색을 신청하면 검색 결과를 우편으로 받아볼 수 있다. 실제로 필자는 "Korea"를 키워드로 PRESNET 검색을 신청하여 포드 대통령 기록관의 한국 관련 기록을 모두 수집할 수 있었다.(URL: http://www.ford.utexas.edu/library/presnet.htm) 카터 대통령기록관에 동일한 키워드로 검색하면 아마도 당시 한국의 인권 상황과 관련된 기록이 다수 나오지 않을까 생각된다.

이상민

고려대학 사학과 졸 (1984)
미국 노던 일리노이대학 역사학 박사 (1991)
정부기록보존소 전문위원(1997)
국제기록보존평의회 동아시아분회 (EASTICA) 재무이사 (1997)
한국국가기록연구원 상임연구위원