

대통령기록관의 설립과 운영 방향 : 미국 대통령기록관의 사례와 교훈

How to set up and implement a presidential archives system in Korea?

: Examples and lessons from U.S. experiences

이 상 민(Sang-Min Lee)*

◁ 목 차 ▷

1 서 론	4 새로운 대통령기록관의 설립 방식과 운영 방식
2 미국의 대통령기록관 설립과 제도적 발전	5 대통령 기록물의 분류 정리와 열람 방식
3 미국의 대통령기록물 관리제도 관련 시행령의 주요 골자	6 맺음말 <참고문헌>

<국문요약>

본고에서는 미국의 대통령기록관제도와 대통령기록물 관리방식을 살펴보았다. 기록관리 법령에도 규정되어 있는 대통령기록관을 건립하고 운영해야 할 우리로서는 미국의 대통령기록물 관리 경험에서 다음과 같은 중요한 교훈을 얻을 수 있다.

첫째, 대통령중심제 국가로서 대통령기록관을 설립하는 것은 법령상으로는 현실적으로 타당성이 있다. 우선 역대 대통령기록을 한데 모아 집중 관리하는 것이 바람직하다.

둘째, 대통령기록관은 전문적으로 운영 관리되어야 한다. 대통령기록관 건립이 단순히 보존서고를 추가로 짓는 것으로 완성된다는 개념을 가지면 매우 안일한 생각이다. 대통령기록관리시스템 뿐 아니라 전반적인 공공기록관리시스템의 전문성과 안정성을 확보해야 한다. 정부의 책임 행정과 투명행정을 위해서 기록관리의 중립성이 요구된다.

셋째, 대통령기록물은 중요한 국정의 증거이자 대부분 민감한 기록물이므로 충분히 생산되고 보호되어야 한다.

넷째, 대통령기록물을 목록만이라도 잘 정리하여 일반 국민에게 공개해야 한다. 미국의 경우처럼 소장 기록물의 온라인 캐탈로그 검색 제도를 잘 연구하여 채택할 필요가 있다.

다섯째, 정부기록보존소는 산하에 대통령기록관을 설립할 실무 추진 팀을 구성하고 미비한 법령을 정리하여 적극적으로 법령에 의해 주어진 과업을 수행해야 한다.

요어: 대통령기록관, 미국, 대통령

* 정부기록보존소 전문위원(archivi9@mogaha.go.kr)

<Abstract>

I examined the U.S. presidential library system and suggested some directions of establishment and management presidential library in Korea. To promote the preservation and use of presidential records, it is very important to establish a workable presidential archives system in Korea. Following is my observations and lessons from the study of U.S. presidential library system.

It is legitimate and reasonable to establish a presidential archives system in Korea under the authority of GARS for professional and neutral management. The presidential archives should be managed professionally and neutrally, free of political interventions and partisan considerations. For accountability and transparency of the government, the neutrality of the presidential archives is a must.

The presidential records should be protected for a certain period to encourage their production and preservation. A legal apparatus to protect them is necessary. Archivists should make a comprehensive catalog of the presidential archives available to public, especially provide an on-line search system. Online catalog system of Ford and Carter Presidential Libraries are examined to help understanding of the issue.

Finally, GARS should proceed to make a workable laws and regulations to provide the legal foundations for the establishment of the presidential archives. Public awareness and supports will only make it possible. In sum, the presidential archives should be established as an attached archives of the GARS to guarantee a professional and neutral management.

Keywords : Presidential archives, Presidential library

1 서론: 대통령기록물 관리의 현실

공공기관의 기록물관리법이 제정 시행되기 전후, 박정희기념관을 건립하려는 시도가 구체화되고 기념관 건립에 반대하는 역사학자들의 집단적 반대운동이 전개되면서 대통령기록관의 설립과 운영에 대한 논의가 점차 현실적인 제안의 형태를 띠면서 구체적으로 나오기 시작했다. 역사학계의 박찬승 교수는 박정희기념관 추진 움직임에 대해 다음과 같은 요지의 지적을 했다. 우선, 기념관 건립이란 자유 민주 인권 등 인류보편의 가치에 공헌한 인물을 대상으로 하는 것이며 권위주의와 국가주의의 상징적인 인물인 박정희의 기념관 건립은 전 국민의 동의를 받지 못한 일이고 시대착오적인 발상이라고 지적했다. 둘째로 국가가 특정 정치인의 업적을 일방적으로 평가하고 국민의 동의 없이 기념관 건립을 지원한다는 것은 국민의 가치 판단의 자유를 중대하게 침해하는 행위라고 지적했다. 그리하여 ‘박정희기념관 건립을 반대하는 역사학자 모임’은 모든 전직 대통령의 역사자료를 한데 모아 수집 정리 보존하고 국민이 이용할 수 있게 하는 ‘역대대통령기록관’ 건립을 제안했다(박찬승, 2000).

박정희기념관 건립을 추진했던 측은 역사가들의 이러한 반대운동을 의식한 듯 박정희기념관의 명칭을 ‘박정희기념도서관’으로 바꾸어 건립을 추진하기로 했고 그 성격을 “개인 숭배를 지양하는 사당 개념을 절대 지양하고 국민에게 실질적인 의미와 혜택을 제공할 수 있는 공공적 시설이 되도록 한다. 현재와 미래의 한국민의 자랑스러운 역사적 교육의 장이 되고자한다”라고 규정하여 이 시설의 공공적 성격을 강조했다. 여기서 강조하지만 ‘박정희기념도서관’은 필자가 여기서 논하고자하는 ‘대통령기록관’이 아니다. 그것은 ‘기록관’이 아니며 민간 시설이며 어떻게 운영되던 정부의 기록관리기관이 관여할 바가 아니다. 다만 정부가 그 건립 자금을 일부 지원한 만큼 정부의 관련 당국자와 건립 추진측은 기념도서관이 국민이 납득하는 공공의 목적과 이익에 이바지할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

이미 정부와 서울시의 지원을 받아 건립이 추진되고 있는 사항이므로 목적인 바대로 건립되어 올바른 국민 역사교육의 장이 되었으면 하는 바램이지만, 최근 일본의 역사교과서 왜곡 사건에서 보듯이, 한시대 한 인물의 공적과 과오가 공정하게 역사적으로 연구되고 평가되지 않으면 또 다른 역사 왜곡이 나올 수 밖에 없다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 즉, ‘박정희기념도서관’에는 근본적으로 박정희전대통령의 역사적 공헌과 치적을 강조하는 자

료들만이 모일 것이고 그러한 방향의 연구와 전시 홍보 교육만 수행되기 쉽기 때문이다. 왜냐하면 근본적으로 '기념도서관'은 중립적인 자료의 수집과 자유로운 연구가 보장될 수 있는 공공의 기록보존소(아카이브즈)가 아니기 때문이다. 이것은 신현확 기념사업회장의 말을 들으면 더욱 확연하게 드러난다. 기념사업회는 일년 동안 거기서 무엇을 보여줄 것인가 논의한 결과, 박정희의 신념과 목적과 수행한 일을 국가적 민족적 관점에서 연구하고 알리는 것에 초점을 맞추었다고 한다. 수출산업과 새마을 운동 등 박정희시대 경제발전의 연구와 연구결과의 홍보를 기념도서관의 목적으로 하겠다는 이야기는 이미 '기념관'으로서 승배의 전당이 되겠다는 이야기와 별로 다르지 않게 들린다(신현확, 2000). 민간의 기념관인 '박정희기념도서관'에 대한 논의는 이상으로 충분할 것 같다. 정치적인 고려의 산물이므로 정치적인 효과가 있으면 그만일 따름이다.

그런데 기념관 반대 역사학자 모임이 주장했듯이 역대대통령기록관의 건립 문제를 구체적으로 검토해 볼 필요가 있다. 먼저 기록관리 법령에 보면 중앙기록물관리기관인 정부기록보존소 산하에 대통령기록관을 설립 운영할 수 있는 법적 근거가 있다. 우리나라의 역대 대통령들은 대체로 국민의 비판을 받고 물러난 사람들이어서 마치 미국의 닉슨 대통령기록 프로젝트처럼 냉엄한 역사적 심판을 받아야 할 대상들이다. 따라서 중립적인 공공 기록보존소에서 그 기록을 수집 정리하여 마땅히 공정하고 왜곡 없는 역사적 연구의 대상이 되도록 해야 할 일이다. 대통령기록물은 이미 법적으로 공공 소유로 규정되어 있다. 이 공공 소유 기록물은 공공기관 외부로 유출될 수 없으며 가치평가와 공개분류 과정을 거쳐 국민에게 공평하게 제공된다.

불행하게도 이 공공기관의 기록물관리법이 제정되기 이전의 대통령들이 공적인 업무를 수행하기 위해 생산 접수했다가 사저로 가져간 기록물에 대해서는 소급 규정이 없다. 1998년 참여민주사회시민연대에서 입법 청원한 「대통령기록보존법」에는 전직 대통령 기록물에 대한 수집을 규정한 소급 조항이 있으나 공공기록물관리법에 반영되지는 못했다. 대통령기록 공공소유권 및 정부기록보존소로의 이관을 규정한 현 법률은 현직 대통령부터 적용된다. 전직대통령이 소유하고 있는, 혹은 소유하고 있을지도 모르는 대통령기록물의 성격을 띄고 있는 기록물들은 법적으로는 개인의 소유이며 국가에 기증해야만 정부기관에서 보존관리할 수 있다. 단, 1987년의 '정부공문서규정'에 의해 대통령결재를 받은 문서와 대통령에게 보고된 문서는 정부기록보존소로 이관해야 하기 때문에 그런 기록물이 유출되었다

면 회수할 수 있는 법적 근거는 있는 셈이다. 대통령비서실에서 생산된 문서는 이 규정에서 예외로 되어 있으므로 사실상 아주 중요한 통치 기록물은 잘 보존되지 않았다고 봐도 무방하다. 현재 정부기록보존소에 보존되어 있는 대통령비서실 문서는 박정희 대통령 시기 생산문서가 약 1만건으로 가장 많은 비중을 차지하며 노태우 대통령 시기 34건, 김영삼 대통령 시기 227건이 보존되어 있다. 사실상 유출된 거나 다름없는 기록관리법 제정 이전 시기 대통령기록물을 법령에 따라 국가기록물로 지정할 수는 있다. 국가기록물로 지정하게 되면 최소한 그 기록의 무단 유출이나 파기를 방지할 수 있기는 하다. 그러나 무엇이 어디에 있는지 소재조차 파악되지 않고 있는 실정이다.

그 다음에 문제가 되는 것은 정부기록보존소의 광건홍 학예연구관이 지적한 것처럼 현재 생산되고 있거나 앞으로 생산될 대통령기록물의 관리이다. 앞으로 대통령기록물 관리는 어떻게 해야 할 것인가를 구체적으로 검토하고 미비한 법 규정을 보완해야 하는 문제가 과거 대통령기록물을 수집하고 관리하는 문제 못지 않게 중요하다(광건홍, 2000). 앞으로의 대통령기록 관리 문제는 대통령기록관의 수립 방식 및 운영 방식과 밀접하게 연관되어 있다. 우리가 당면한 대통령기록관의 문제는 단순히 보존서고를 건축하고 대통령기록물을 모아 보존하는 문제가 아니다. 대통령 기관에서 당연히 생산해야 할 기록물을 생산하게 하고 기록물을 올바르게 정리하게 하는 일이 선행되어야 한다. 대통령기록물에 대해 일정 기간 동안 공개 제한이 보장되어야 대통령기록물이 제대로 생산 관리될 수 있다. 기록보존소에서 수집해야 할 대통령기록물을 제대로 수집 평가하는 문제부터 기록관리 원칙에 맞는 정리와 기술, 공개재분류의 보장이 제도적으로 확립되어야 한다. 궁극적으로 중앙기록물관리기관의 대통령기록관 운영과 기록의 열람 제공이 독립적으로 제공되어야 한다는 것이 우리가 나아가야 할 방향이라고 본다. 바로 이 점을 아래에서 열거한 미국의 사례와 비교하여 그 설립과 운영 방향을 설정해 보는 것이 이 글의 주요 목적이다. 주의를 놓치지 않아야 할 것은 대통령기록관제도를 발전시킨 미국의 역사와 정치 환경이 우리나라의 경우와 매우 다르다는 점이다. 그 자체로는 이상적인 제도로 보이는 미국의 대통령기록관 제도라 하더라도 우리나라의 환경에 와서는 왜곡되고 굴절되기 쉽다. 민간이 기금을 모아 대통령기록관을 건립하여 정부에 기증한다는 방식도 우리나라에서 최선의 대책이 될지는 의문이다.

2 미국의 대통령기록관 설립과 제도적 발전

미국에서의 대통령기록관의 설립과 발전 과정에 대해서는 필자가 연전에 미국사연구회에서 발표한 논문에서 상세히 다루었다(이상민, 1999). 그러나 그 논문이 갖는 중요한 시사점에 비해 기록관리 분야 종사자에게 널리 소개되지 못했기 때문에 그 중심적인 내용을 요약하고 당면 현안과 관련해서 다시 제시해 보기로 한다.

미국의 대통령기록관은 국가의 중요한 기록물인 대통령기록물을 대통령별로 한 곳에 모아 정리하여 집중 관리·보존하면서 역사 연구자나 정책 연구자들에게 필요한 자료를 제공해주는 정보센터이자, 박물관 전시나 특별 교육프로그램을 통해 국민에게 역사를 교육하고 국가의 지도자로서의 대통령에 대한 존경과 인식을 심화시키고 애국심을 격려하는 사회교육센터이다. 미국의 중앙기록물 관리기관인 국립기록관리청(NARA)은 대통령기록관을 관리 감독하고 대통령기록물을 관장하는 법률을 시행하는 기관이다. 국립기록관리청의 대통령기록국은 대통령기록물 관리제도의 수립, 대통령기록물의 인수 인계, 대통령기록물의 정리 계획 수립, 대통령기록관 건립 계획 수립 및 실행, 대통령기록관 건물 설비 기준 수립, 각 대통령기록관의 관장 및 전문직원 임명 등의 업무를 수행한다.

대통령기록관은 전임 대통령 본인과 그를 지지하는 민간 집단이 기금을 조성하여 부지와 건물을 제공하여 건설한 후 재임시 생산한 기록물과 사유 기록물을 기증하여(1978년 이전의 경우에는 기증, 그 이후에는 연방정부 국립기록관리청에서 수집) 국가에 그 운영과 관리를 의뢰한다. 그 설립 과정 및 절차는 1955년 제정된 대통령기록관법(Presidential Library Act)으로 규정되어 있다. 대통령기록물법에 따르면 대통령기록물이란 헌법과 법률에 의해 규정된 대통령의 업무를 수행하는 과정에서 대통령에게 자문을 주거나 보좌하기 위해 대통령집무실이나 대통령비서실에 속한 개인이나 업무조직에 의해서 혹은 대통령 자신에 의해서 생산되거나 접수된 모든 형태의 정보가 수록된 기록물을 말하는데, 일기나 일지 개인 메모노트 중에도 정부 업무를 수행하기 위한 목적으로 생산 접수한 기록물은 대통령기록물에 해당된다. 미국정부는 대통령기록물의 완전한 소유권, 점유권 및 통제권을 갖는다.

1940년 프랭크린 루즈벨트 대통령기록관의 설립은 이후 대통령기록관 설립의 전례가 되었다. 이는 대통령기록물의 역사연구 자료화와 자료의 집중을 초래했다. 그리고 대통령기록관에 기증함으로써 기록이 더욱 잘 보존이 된다는 것이 널리 인식되어 대통령 측근들이

기록물을 다수 기증하게 되었다. 미국의 대통령기록관은 민간 기금에 의해 설립되었다. 민간 기금으로 건립하지만 대통령기록관의 운영은 정부에게 맡겨 공공으로, 전문적으로 관리한다는 것이 루즈벨트 대통령의 생각이었다. 후에 미국의 대통령기록관은 모두 민간 기금에 의해 설립되었고 국립기록보존소에 의해 기부되어 그 관리와 감독 하에 운영되었다.

지지자의 모금으로 건립 재원을 모은다는 점에 대해 생각해 보면 우리나라의 경우 몇 가지 부정적인 측면도 고려하지 않을 수 없다. 만약 현 정권의 차기 재집권이 유력하다면 여당의 정치적 유력자인 현직 대통령의 퇴임을 대비한 대통령기록관을 설립하는데 정치자금 성격의 모금이 대규모로 이루어 지기 쉽고 그것은 반대급부를 노리는 정치 현금으로서 부정확한 자금이기 쉽다. 대통령기록관을 세우는데 그러한 정치적 성격의 돈이 모이고 사용된다는 것은 대통령기록관 건립의 참 뜻과는 거리가 멀다. 그리고 그런 민간 자금으로 건립된 기록관이 정부에 쉽게 기증되기도 어렵고 중립적으로 이용되기도 어려울 것이다. 더 나쁜 것은 현직을 이용하여 정부 예산을 지원할 가능성이 있다는 것이다. 민간재단이 소유하고 운영하는 기념관류의 시설에 공적인 자금을 할당한다는 것은 공직 윤리상 있을 수 없는 일이지만 권력자의 지시를 받는 정부 관료들이 기록관 건립자금을 지원할 가능성은 매우 높다. 박정희기념관이 이미 그런 선례를 만들었다.

재집권을 위한 정치적 의도를 가지고 전직 대통령들의 대통령기록관을 건립할 수도 있다. 현 정권의 박정희기념관의 건립 지원 과정을 보면 말로는 “국민화합” 이지만 사실상 영남 지역에서 정치적 지지를 넓히기 위한 여당의 정책의 일환으로 보인다. 그러다 보면 김영삼기념관도 부산에 생기고 전두환기념관도 대구에 생기게 될 것이다. 그러나 개인의 공과를 논하기 전에 치적을 기리고 정치적 기반을 넓히기 위한 목적으로 그러한 시설들이 건립된다면 그 어느 것도 중요 사료의 보존과 객관적 활용을 보장하는 역사기록관으로서의 구실을 충실하게 수행할 수는 없을 것이다. 한편 집권한 대통령이 자신의 기록관을 남기기를 원할 수 있다. 자신의 대통령기록관에서 후대의 역사가들이 자기의 진정한 치적을 객관적으로 평가해 주리라고 기대하는 것은 당연하겠지만 그러한 의미의 대통령기록관은 기존의 공공기록물관리법 제도 틀 내에서 충분히 가능한 것이지만 중앙기록물관리기관과의 관계나 공적인 운영에 관한 사항들이 먼저 갖춰줘야 할 것이다. 그리고 표상적인 건물을 건축하는 것이 중요한 것이 아니다. 무엇보다도 소장할 만한 중요 기록을 생산하고 등록하여 그 기록관의 서고에 의미 있는 자료들이 채워져야 한다는 것이 중요하다. 청와대에서의 각

비서실에서 기록이 충실하게 생산되고 등록되어 보관되다가 청와대 자료관으로 이관되어야 한다. 기록의 생산과 수집, 정리가 제대로 되어 있지도 않은데 대통령기록관의 건립을 먼저 이야기 하기는 어렵다.

대통령기록관의 학문적·중립적·전문적 운영에 대해 살펴보자. 미국 최초의 대통령기록관인 루즈벨트 대통령기록관의 초대 관장으로 미국 국립기록보존소(NARS, 1985년 독립청이 되기 이전의 명칭)의 아키비스트인 프레드 쉘맨이 임명되었다. 쉘맨은 국립기록보존소장의 감독 하에 대통령기록관을 운영하게 되었다. 정치적 임명이 배제되고 전문가가 관장으로 임명되었다는 것은 대통령기록관에서 학술적, 중립적 기록관리를 추구했다는 것을 의미한다. 대통령기록관 관장의 전문가 임명은 그 후 흔들리지 않는 전통이 되었다.

초기에 대통령기록관을 설립하는데 정치인들이 아니라 학자들이 대거 참여했다. 그럼으로 해서 대통령기록관이 정치적으로 운영되는 것을 방지한 것이다. 대통령의 측근이 아닌 기록관리 전문가, 역사학자들이 대통령기록관을 운영하도록 했다는 것은 학술적이고 교육적인 목적을 달성하기 위한 운영과 정치적으로 중립적인 기관 운영을 보장하는 것이었다. 또 대통령기록물을 전문 아키비스트에 의해 수집 관리하게 한 것은 기록물의 기술(記述)정리와 대통령기록관 운영의 전문화를 촉진시키고 발달시켰다.

우리나라와 같이 정치적인 갈등과 대립이 계속되는 정치적 상황에서는 우선 기록의 생산부터 기피되기 쉽다. 그리고 “중요 문건을 남기지 마라” 하여 생산된 기록마저 파괴되거나 그 관리와 활용이 불투명하다. 우여곡절을 거쳐 살아 남은 기록에 대한 열람 이용도 정치의 풍파가 잦아든 먼 훗날의 일이다. 중요한 기록을 생산되게 하기 위해서는 대통령기록물 등에 대한 공개 보호조치가 필수적이다. 이것에 가장 걸림돌이 되는 것이 현재로서는 국회의 국정조사에 관한 법이다. 국회에서 어떤 국정 사안에 대해 조사를 할 때 어떠한 공공기관의 자료도 요구할 수 있게 하는 이 법은 역으로 중요 기록물의 생산과 보관 자체를 방해하고 있다. 필자 생각에 권력기관에서 중요 역사 사료를 생산하고 보존하게 하려면 이 법은 개정되어야 한다고 본다. 이 법 자체가 국민의 알 권리이자 국회의원의 국정감시권을 보장하는 법이기 때문에 정밀한 조정 검토가 필요하다.

우리나라에서는 편법으로 기록을 생산하고도 등록하지 않거나 무단 폐기하거나 기록의 생산 자체를 숨긴다. 등록하지 않은 기록물을 폐기할들 알 수가 없다. 목록을 작성하지 않으면 무슨 기록이 생산되었는지 알 길이 없다. 미국에서는 대통령기록물 중에서 전직 대

통령이 지정하는 비밀 기록물을 최대 12년까지 공개하지 못하게 되어 있다. 법원이 특별히 기소한 사건에 관해 요청한 자료나 의회가 업무 수행상 요청한 자료 이외에는 비공개로 지정된 대통령기록물을 공개하지 않는다. 그렇게 제공한 비공개 기록물은 제한된 관련자에게만 엄정한 절차에 따라 공개된다. 이렇듯 소장 기록의 활용에 관해 중립적인 운영을 가능하게 한 것이 바로 대통령기록물법이고 국립기록관리청법이며 그 법 안에 구현된 전문 아키비스트의 윤리 정신이다.(URL: <http://www.nara.gov/nara/presrec.html>)

1950년에 최초로 연방정부의 기록물을 관리하는 연방기록물법(Federal Records Act) 제정되었고 그 때 대통령기록물을 국립기록보존소에 이관할 수 있게 하는 규정이 삽입되었다. 1955년 국립기록보존소는 연방정부의 대통령기록물 수집을 정례화하고 대통령기록관에 대한 행정관리를 법령으로 정례화 할 필요성을 제기했다. 8월 『대통령기록관법』(Public Law 373, 통칭 Presidential Library Act)이 상하원에서 만장일치로 통과되었다. 이 법령은 대통령 기록물의 접수 뿐 아니라 대통령기록관을 건립하기 위한 토지 건물 시설을 연방 총무처에서 접수할 수 있게 조치하고 행정적인 절차를 수립했다. 특히, 당시 국립기록보존소의 상급 관할기관이던 총무처 장관이 의회의 별도 승인 조치 없이 대통령기록관을 관리 위탁받아 운영할 수 있게 되었다. 국립기록보존소는 의회에 대해 대통령기록관의 역사기록물 정리목록과 재산에 대한 보고 및 운영 유지관리비에 대한 보고 업무만 수행하도록 했다.

의회는 이 법을 제정한 주된 이유가 미국 대통령 기록물의 체계적인 보존과 활용의 기초를 제공하기 위한 것이라고 밝혔다. 이 법에 따라 대통령기록관의 설립과 연방기관으로서의 운영이 정례화되었으며 국립기록보존소가 대통령기록관을 감독하는 기능을 갖게되었다. 무엇보다도 이 법은 미국 대통령의 공문서를 체계적으로 보존 활용할 기초를 제공했다. 이 법은 나중에 미국 국립기록관리청법의 일부로 개정 삽입된다.(44 U.S.C. Chapter 21 part 2112. URL: <http://www.nara.gov/nara/nara.html#presidential>)

아이젠하워 대통령기록관 설립 이후 역사가들은 행정부의 각료와 대통령 측근 인물들과 인터뷰를 하여 구술사 역사자료를 수집하기 시작했다. 아이젠하워 구술사 프로젝트는 기록물만으로는 밝혀 질 수 없었던 많은 역사적 진실들을 수집하였고 후대 역사가들에게 귀중한 자료를 제공했다. 이 구술사 프로젝트를 통한 인터뷰의 대부분은 숨겨졌던 대통령과 행정부의 정책 형성 과정을 상당히 밝혀 주었다. 대통령 기록이 많이 남아 있지 않은 우리나라의 경우도 구술사 프로젝트를 수행할 필요가 있다. 단 증언을 남길 사람들이 대체적

으로 자신의 공과를 객관적으로 보기는 어려우므로 엄밀한 방법론과 표준 질문 리스트, 오류 발견 및 시정 방법론 등이 연구되고 또 인터뷰 수행자에 대한 교육이 수행되어야 할 것이다.

대통령기록물의 소유권에 관한 법령은 워터게이트 스캔들에 의해 촉발되었다. 닉슨의 기록물 파기를 우려한 의회는 1974년 12월『대통령 녹취기록물 및 대통령기록물 보존법』(Presidential Recordings and Materials Preservation Act)을 제정했다.(URL: <http://www.nara.gov/nixon/> 나중에 국립기록관리청법 (44 U.S.C. Chapter 21)에 포함되었다. URL: <http://www.nara.gov/nara/nara.html>) 의회는 총무처가 닉슨 대통령기록물을 인수하고, 요구에 따라 법정에 제출하며, 일반 공개를 위한 시행령을 제정하도록 했다. 동 법에 따라 당시 국립기록보존소는 닉슨 대통령기록물에 대한 소장 권리를 가지고 정리하게 되었다. 그러나 동 법은 국립기록보존소가 모든 닉슨 기록물을 하나하나 검토하여 사적인 기록물을 공개에서 제외시킬 것을 규정했다. 그런데 이 작업은 기존의 기증된 대통령기록물에 대해서는 관행적으로 수행하지 않았던 작업이었다. 이 규정에 의해 대통령기록물이 무엇인가가 비로소 정의되었다. 닉슨 대통령기록물의 소유권 분쟁과 공개권 소송을 계기로 1978년 『대통령기록물법』(Presidential Records Act)이 제정되어 대통령기록물은 국가소유라는 것이 확정되었다. 레이건 대통령시기부터 이 법이 적용되었다. 또한 대통령, 부통령, 백악관 보좌관의 공식 기록물이 모두 미국 정부의 소유로 규정되었다. (URL: <http://www.nara.gov/nara/presrec.html>)

우리의 낙후한 현실을 되짚어 보기 위해 미국의 대통령기록관의 현황을 살펴 보자. 2000년말 현재 미국의 대통령기록관에는 총 237명의 정규 직원이 근무하며 평균 8~10 명의 아키비스트가 핵심적인 기록정리 업무와 열람서비스 업무를 맡고 있다. 10개의 대통령기록관에 각각 약 12~15명 정도의 행정관리직, 보존직, 전산직, 박물관 관리직원이 근무한다. 대통령기록관 외에 닉슨 대통령기록물 프로젝트팀이 Archives II에 기록물 서비스를 하고 있고 클린턴 대통령기록물 프로젝트가 새로 가동 중이다. 워싱턴D.C. 지역의 아카이브즈 I과 II에 근무하는 대통령기록 관리 분야의 정규직은 총 90 명이다. 이들은 대통령기록관리국과 그 소속의 대통령기록 처리과(presidential material staff)에 근무하는 직원들이다. 참고로 미국 국립기록관리청에는 총 2,315명의 정규직이 있으며 워싱턴D.C. 지역에서 전문기록관리에 종사하는 정규직만 775명이다.

2000년 한 해 동안 대통령기록관을 운영하는 비용은 총 4,336만 달러였으며 그 중 사업 운영비가 1,950만 달러였다. 그것은 1개 대통령기록관 당 평균 130만 달러이며 대통령기록관 운영비 400만 달러와 낙스 대통령기록물 프로젝트의 운영비 2백만 달러가 제외된 비용이다. 정부 소유나 영구 임대인 대통령기록관의 건물 유지비도 연간 총 1,370만 달러, 1개 대통령기록관 당 130만 달러에 달했다. 건물 보수가 필요한 경우에는 보수예산이 추가되는 데 2000년에는 트루먼 대통령기록관의 보수 예산만 741만 달러에 달했다. 참고로 2001년 국립기록관리청이 확보한 예산은 전체 운영비가 2억 달러, 보수 유지비가 1억 달러, 총계 3억 1,692만 달러였다.

미국의 대통령기록관에는 2000년 말 현재 3억 1,754만 쪽의 문서기록, 5만여 개의 마이크로필름, 578만장의 사진, 1,453만 피트의 영화필름, 3만8천 시간의 비디오테이프, 4만 3천 시간의 녹음테이프, 38만 개의 박물이 소장되어 있다. 이러한 소장 기록을 이용하기 위해 방문한 연구자가 총 4,133명, 총 연구일자 12,575일, 조사연구 문의 5만 6천 건이었으며, 박물관 방문자만 122만 명이였다. 여기에 클린턴 대통령기록물 7,680만 쪽이 금년 1월에 추가되었다.(총 4억 쪽) 국립기록관리청 소장 기록물은 총 246만 입방 피트이다. 2000년 한 해에 32만 4,600 입방 피트의 연방기록물이 새로 이관되었다. 비문서기록물의 소장 현황을 보면 마이크로필름 47만 개, 사진 천만 장, 시청각기록물 25만 6천 점, 도면 지도 2천만 장(항공 사진 천백만 장), 전자기록물 5만 7천 점의 데이터 세트를 포함하여 총 3,282만 점을 소장하고 있다. 특히 작년도부터 전자기록물의 이관이 급증하여 3만 9천 점의 데이터 세트가 이관되었다. 2000년 국립기록관리청을 이용한 전체 열람 통계를 보면 20만 건의 마이크로필름 이용, 7만 8천 건의 일반 열람, 30만 건의 구두 문의, 47만 건의 서신 문의가 있었고 아카이브즈 I, II의 전시관 방문자가 96만 명이였다.(National Archives & Records Administration, Annual Report 2000, 2001).

3 미국의 대통령기록물 관리제도 관련 시행령의 주요 골자

미국에서 대통령기록물의 보존과 활용을 규정하고 있는 1978년의 대통령기록법과 시행

령에 규정된 중요 내용을 정리하면 다음과 같다.(Title 44, Chapter 22. URL: <http://www.nara.gov/nara/presrec.html>)

· 대통령기록물의 정의 : (2201조) 대통령기록물이란 헌법과 법률에 의해 규정된 대통령의 업무를 수행하는 과정에서 대통령에게 자문을 주거나 보좌하기 위해 대통령보좌관실 혹은 대통령비서실에 속한 개인이나 업무조직에 의해서 혹은 대통령 자신에 의해서 생산되거나 접수된 모든 형태의 정보가 수록된 기록물을 말한다.

· 대통령기록물의 소유권 : (2202조) 1981년 이후 생산 접수된 대통령기록물은 미국정부(의회, 행정부, 사법부 총칭)가 완전한 소유권, 점유권 및 통제권을 갖는다.

· 대통령기록물의 생산 및 관리 의무 : (2203조) 대통령이 자신의 공무 수행을 반영하는 활동, 심의, 결정, 정책 등에 대해 기록을 생산하여야 하며 그 기록물들을 보존 관리하여야 한다고 하여 대통령기록물의 생산 의무와 관리 의무를 명시하고 있다. 대통령과 그 보좌진에 의해 생산 접수된 기록물은 그 기록물이 생산 접수되는 시점에 대통령기록물과 개인기록물로 분류하여 별도로 편철한다.

· 대통령기록물의 폐기 : 대통령은 임기 중에 생산된 기록물이 행정적, 역사적, 정보적, 증빙적 가치가 없다고 판단되면 국립기록관리청장의 서면 동의를 얻어 기록물을 폐기할 수 있다. 동 조항에는 대통령의 기록물 폐기권 및 국립기록관리청장의 폐기 승인권이 명시되어 있다. 대통령에 의해 폐기 요청된 기록물이 의회에 특별한 이해관계가 있거나 공익을 위해 의회와 기록물 폐기에 대해 협의가 필요할 경우, 국립기록관리청장은 의회 해당분과 위원회에 조언을 요청할 수 있으며 그 경우 대통령은 해당 기록물을 폐기할 수 없다.

· 대통령기록물의 보존과 공개 : 대통령 임기 종료후 국립기록관리청장은 그 대통령기록물의 접수 보관, 통제, 보존에 대한 책임을 지며 국립기록관리청장은 가능한 한 신속히 기록물이 일반에게 공개될 수 있도록 처리해야 할 의무가 있다. 대통령기록물을 미국정부가 운영하는 대통령기록물 보존장소에 보존해야 하며 국립기록관리청장은 전직 대통령과 협의하여 그 대통령기록물 보존에 책임을 지고 보존시설을 감독할 관장을 임명할 수 있다. 국립기록관리청장은 대통령기록물을 평가한 후에 보존가치가 없다고 판정한 기록물을 폐기할 수 있다. 이 경우 관보에 폐기 예정일 60일 전에 폐기 대상 기록물을 공고해야 한다.

· 대통령기록물의 공개 제한 : (2204조) 대통령은 임기 종료 전에 정보 공개가 제한되어

야 할 기록물을 최대 12년까지 지정할 수 있다(a항). 공개 제한 분야는 대통령령에 의해 비밀로 지정해야 할 기준이 적용되는 국방 외교 관련 기록물, 연방기관 공직 임명에 관한 기록물, 특정 법령에 정해진 비공개 기록물, 무역거래상의 비밀, 비밀로 지정된 산업과 재정에 관한 정보, 대통령 자문과 대통령간에 혹은 대통령 자문간에 대통령에 대한 조언을 요청하거나 제출한 비밀 의사소통 기록, 개인정보 침해가 되는 개인 파일과 의료 파일로서 한정되어 있다. 공개 제한해야 할 정보가 구체적으로 한정되어 있다는 점이 주목된다. 한편 법령에 의해서 국가안보나 개인 정보의 보호를 위해 공개가 제한되는 기록물은 25년 이상 공개를 제한할 수 있다.

· 국립기록관리청장의 대통령기록물 공개 : 공개 제한 기간이 종료되거나 12년이 지나면 대통령기록물을 공개한다. 그리고 공개제한 기간 이내라도 그 기록물의 내용이 전직 대통령이나 측근에 의해 출판되어 일반에게 알려진 경우에 국립기록관리청장은 그 기록물을 공개할 수 있다. 한편 공개 제한이 없는 기록물은 국립기록관리청장이 접수 소장한 날로부터 5년 이후에 기록물의 정리가 완결된 후 공개한다. 일반 국민은 공개 제한 기록물에 대해 정보자유법(FOIA)을 적용하여 공개 신청을 할 수 있다. FOIA에 의해 공개 신청이 있더라도 전직 대통령은 12년까지 공개를 거부할 수 있다. 국립기록관리청장의 공개 결정이 전직 대통령의 권리나 특권을 침해했다고 전직 대통령이 문제를 제기하는 경우에는 미국 워싱턴 D.C. 지방법원이 이 문제를 관할한다.

· 대통령기록물의 공개 제한에 대한 예외조항 : (2205조) 국립기록관리청장과 국립기록관리청 기록관리 직원은 국립기록보존청이 소장하고 있는 대통령기록물을 검토할 수 있다. 공개 제한 기록물이라도 민사나 형사범죄의 조사 목적을 위해서 의회의 소환이나 법원의 명령이 있으면 공개해야 한다. 현직 대통령이 현행 업무를 수행하기 위해 필요한 정보가 있는 기록물로서 그 기록물 외에 달리 관련 정보가 없는 경우에도 공개할 수 있다. 의회(분과위원회)의 업무 수행에 필요한 정보가 있는 기록물도 공개할 수 있다. 이 경우 전직 대통령이나 부통령, 대통령 측근 생산자에게 30일 이전에 사전 통고해야 한다.(URL: <http://www.nara.gov/nara/cfr/subch-b.html>)

4 새로운 대통령기록관의 설립 방식과 운영 방식

케네디 대통령 이후 역대 대통령은 취임 초부터 자신의 대통령기록관 건립 문제를 국립 기록관리청과 긴밀히 협의하면서 건립 계획을 진척시켰다. 케네디 대통령과 존슨 대통령은 재임 시부터 자신의 대통령기록관 건립에 많은 관심을 보였고 재임 초기부터 건립 계획에 착수했다.(Frank Rigg, 1995) 그런데 대학이 먼저 대통령기록관을 유치하고 건립을 주도하는 경우가 나타나기 시작했다. 존슨 대통령의 경우 텍사스주립대학이 먼저 부지를 제공했다. 존슨 대통령기록관 설립의 특이점은 기금 모금 과정이 없었고 대통령기록관 건물의 소유권은 대학이 갖고 국립기록보존소가 기록물을 관리하기 위해 대통령기록관 건물을 영구 임대하는 방식으로 운영되었다는 점이다. 1965년 9월 연방정부에 소유권을 이전하지 않고도 텍사스 주립대학 부지에 대통령기록관을 설립하고 학교 시설을 사용하는 것을 승인하는 법령이 제정되었고 동년 10월 8일 대학 당국과 총무처 장관 간에 대통령기록관의 영구 임대 협정이 체결되었다. 대통령기록관 시설과 내용물은 연방기록물 보존체제의 일부로서 유지 관리되고 보호되게 되었다. 후에 이러한 방식으로 포드 대통령기록관과 부시 대통령기록관이 건립되게 된다.(McCoy, 1978)

우리나라에서는 연세대학에 초대 대통령 이승만 대통령의 기록이 보존되고 있다. 이것은 대학에서 대통령의 기록물을 기증 받아 보관하는 최초의 사례이다. 최근에는 주요 목록을 작성하고 연세대 도서관에서 열람을 제공하기 시작했다. 연세대에서 향후 이승만 대통령기록물을 어떻게 관리하고 활용을 제공하는가에 따라 우리나라 민간대학에서의 대통령기록관 설립 및 운영의 주요 방향이 결정될 수 있다. 정부기록보존소는 연세대 소장 이승만대통령기록물을 국가기록물로 지정하고 기록물의 전문적인 정리와 활용을 위한 국가적 지원책을 모색해야 할 것이다. 이러한 기록정리사업은 다수의 전문 인력과 예산이 필요한 사업이므로 민간대학의 자체 재원으로는 실행하기가 매우 어려운 사업이다.

우리나라에서는 민간대학에서 대통령기록관을 건립하거나 혹은 전직 대통령기록물을 위탁 관리하기가 사실상 어려운 현실이다. 우선 정치권으로부터 영향을 많이 받는 대학이 정치적인 사업으로 오인될 수 있는 이 사업을 기피하기 쉽다. 대통령기록관 사업은 그 대통령의 공과를 떠나 역사기록을 남기고 보존하여 당대의 역사 서술이 가능하게 하기 위한 문

화유산의 보존사업이자 한 시대를 지배한 정치 경제 사회 지식 분야의 연구를 촉진시키는 연구지원 사업이다. 이러한 본연의 취지가 이해되기는 쉽지 않다. 전직 대통령의 강연조차 용납되지 않는 대학의 지적 풍토와 시대적 분위기에서, 비판받을 여지가 많은 대통령들의 기록관을 대학 구내에 건립한다는 것은 추진하기 매우 어려운 일이다. 그리고 대통령기록관 건립과 대통령기록물 관리를 위한 재원이나 인력을 갖추기가 어려운데다, 거액의 추정금을 선고받은 전직 대통령들로부터 자금을 받는다는 일이 법적으로나 사회 통념상 불가능한 일이다. 한편 향후 퇴임하는 대통령의 기록물은 공공기록물이며 민간기관에 양도될 수 없다. 미래의 대통령기록물들은 중앙기록물관리기관에서 건립하는 대통령기록관에서 관리되는 것이 합법적이고 합리적이다.

미시간 주립대학은 포드가 1974년에 대통령이 되기 전에 이미 그의 의회활동 기록과 부통령기록물을 수집하고 있었다. 1976년 12월 포드는 대통령 임기 종료전 자신의 대통령기록물을 연방정부에 기증했다. 이에 포드대통령은 재임시 최초로 자신의 기록물을 연방정부에 기증한 인물이 되었다. 미시간 대학은 재빨리 대통령기록관 설립부지를 제공하고 민간 기금을 모아 대학소재지 앤 아버시에 건축을 시작했고 1981년 10월 포드 대통령기록관이 준공되었다. 존슨 대통령기록관과 마찬가지로 미시간 대학이 포드 대통령기록관 건물에 대한 소유권을 갖되 그 내용물은 연방정부의 재산임이 명시되었다. 포드 대통령기록관은 포드 대통령박물관과 분리되어 있다는 점이 특이하다.(David Horrocks, 1994)

카터 대통령 때에는 취임 초부터 자신의 대통령기록관 건립에 관심을 보였던 카터의 협조로 국립기록관리청에서 백악관으로 아키비스트를 파견하여 대통령기록물의 보존과 정리에 대해 백악관 직원을 교육시키고 조지아로 이관하기 전에 기록물을 정리하는 준비를 진행시켰다. 국립기록관리청 아키비스트의 백악관 파견 기록관리 교육 및 자문은 그 후 좋은 선례가 되었다. 1986년 카터 대통령기록관 건물과 시설은 연방 정부에 기증되었으나 카터 전대통령의 사무실, 재단 사무실, 메모리 대학부설 카터 연구센터는 민간 소유로 남아 있다.(URL: <http://www.jimmycarterlibrary.org/>)

부시 대통령기록관의 경우도 대학에서 대통령기록관 설립을 주도했다. 1991년 5월 대통령기록관 설립을 지원한 대학 가운데 부시 전대통령은 대학의 연구기능과 대통령기록관의 복합 기능을 제시한 텍사스 A&M 대학을 선정했다. 부시 대통령은 텍사스 A&M 대학이 제시한 조지 부시 행정대학원, 대통령학연구소, 공공지도자리더십 연구센터의 설립 운영

을 높이 평가했던 것이다.(Alsobrook, 1995)

부시 대통령기록관이 설립될 때 국립기록관리청의 부시 프로젝트 팀이 새로운 대통령기록관에 보존할 대통령기록물을 이관 정리한 과정은 여러 가지 시사점을 준다. 부시프로젝트 팀은 국립기록관리청의 아키비스트를 중심으로 1993년 1월에 구성되어 부시 기록물의 정리, 비밀기록물 해제, 이관을 담당했다. 이들은 한편으로는 대통령기록물의 목록을 작성하고 포장하여 이관 작업을 준비하면서, 정보자유법에 의해 부시 부통령기록물의 공개시한이 다가옴에 따라 비밀해제 작업도 병행했다. 즉, 대통령기록물을 인수하고 목록을 작성하는 작업을 필두로 대통령기록물의 정리 작업에 곧바로 들어갔다. 대통령기록물법에 따르면 비공개로 지정되지 않은 기록물에 대해 국립기록관리청에 주어진 기록물 정리 기간은 5년에 지나지 않는다.(Alsobrook, 1995)

대통령기록물은 기록관의 핵심 건물, 즉 보존서고가 건설되기 전까지는 대통령기록관이 건설되는 도시 근처에 있는 임시 서고에 보존된다. 임시 서고로 이관될 부시 대통령 기록물은 총 20대의 트레일러 트럭분으로 3천6백만 쪽의 대통령기록물과 4만개의 박물관 물품이었다. 부시 대통령기록물의 기초 정리작업과 이관을 위해 초기에 배정된 인원은 3명의 아키비스트였다. 초기에 배치된 아키비스트는 우선 대통령기록관 건립지에 가까운 임시 서고를 선정하는 일부터 시작했다. 임시 서고의 방화, 보안, 공조 시스템을 보완한 후 기록물이 이관되었다. 국립기록관리청에 이미 이관되어 있던 기록물과 박물관은 따로 포장되어야 했다. 텍사스로의 기록물 이관 이후 추가로 1명의 자동화 담당직원, 2명의 기록물 처리 기술자, 2명의 아키비스트가 배정되었다. 다시 아키비스트 1명과 박물관 큐레이터 1명이 고용되었다. 위와 같이 총 10명의 인원으로 부시 프로젝트가 수행되었다. 그 중 6명은 국립기록관리청에서 파견되었고 4명은 새로 연방정부에 고용된 전문가들이었다.(Alsobrook, 1995)

현재에는 클린턴 대통령기록물 프로젝트팀이 가동되고 있는 중이다. 클린턴 대통령기록물은 임기 종료 약 두 달 전인 2000년 11월부터 아칸사주 수도 리틀락시에 있는 임시서고에 이관되기 시작했다. 임시서고라고 해도 이 시설은 보안, 방화, 항온항습 설비가 완비된 시설이다. 임기 종료일인 2001년 1월 20일 까지 약 7,680만 쪽의 문서기록물과 185만 장의 사진, 7만 5천 개의 박물관이 이관되었다(트레일러 트럭 50대 분). 대통령기록물법에 따라 백악관에서 국립기록관리청으로 이관된 클린턴 대통령기록물은 대통령 임기 종료 후 5년 동

안 정리되어 공개 기록물인 경우 2006년 1월 20일 열람 공개된다. 클린턴 대통령기록물프로젝트 팀이 목표로 하고 있는 공개 분량은 전체 기록물의 약10% 정도이다. 그 외의 비공개 기록물에 대해서는 2006년 1월 20일 이후 정보자유법에 따라 공개 신청을 해야 한다.(URL: <http://www.clinton.nara.gov/>)

부시 대통령기록관의 경우 1993년 기록물 정리를 시작한 후 약 2백만 쪽이 열람 공개되었다. 전체 소장 문서기록물의 6%가 안 되는 분량이다. 12년 간의 공개 제한 기간이 종료되는 2005년에 얼마나 많은 기록물이 공개될지 주목된다. 그러나 이 비공개 기록물에 대해서는 지금도 정보자유법에 의해 공개를 신청할 수 있다. 1974년부터 정리되기 시작한 닉슨 대통령기록물은 총 4천만 쪽의 기록물 가운데 7백만 쪽이 공개되고 있다. 포드 대통령의 기록은 1,800만 쪽 중에 60%인 천만 쪽이 공개되어 비교적 공개율이 높은 편이다.

대통령기록물의 관리 정책, 예산 기획 및 대통령기록관장의 임명 및 인사는 국립기록관리청의 대통령기록국에서 관장한다. 대통령기록국은 백악관과 긴밀히 협조하여 백악관 대통령 기관에서 기록물이 체계적으로 출처주의에 따라 분류 정리되도록 유도한다. 대통령기록국의 국장은 청장 바로 아래 직급인 청장보(Assistant Archivist)이며 대통령기록관 관장은 한 단계 낮은 Director로서 형식상 대통령기록국 국장의 지시와 감독을 받게 되어 있으나 대통령기록관 관장은 당해 대통령 가족이나 재단과 밀접한 관계를 가지며 다소 독립적으로 대통령기록관을 운영한다. 대통령에 따라 수집된 기록물이 특화되는 경향이나 중점 프로그램의 다양성(대통령학 연구센터, 군사 연구 중심, 구술사, 예술, 학술회의 중심 등)이 그 운영상의 독립성을 말해준다. 대통령기록국은 사실상 그와 같은 다양한 방향으로의 발전을 격려했다.

대통령기록국의 아키비스트는 백악관에 파견되어 백악관의 기록관리와 기록물 정리를 지원한다. 대통령의 임기가 종료되어 새로운 대통령기록관이 설립될 때, 경험 있는 아키비스트가 파견되어 대통령 기록물을 정리 분류하여 목록을 작성한다. 국립기록관리청의 아키비스트가 대통령기록관의 관장이 되는 경우가 많으며 본 청과 대통령기록관 간에 상호 인적 교류가 가능하다. 대통령기록관의 신규 채용은 국립기록관리청에서 관장한다. 대통령기록물의 목록 정리와 평가, 기술, 공개 재분류는 전적으로 대통령기록관 아키비스트들에 의해 이루어진다. 상대적으로 급증하는 기록물 이관량에 비해 적은 인원의 아키비스트가 배치되어 있는 까닭에 새로 건립된 대통령기록관일수록 기록의 공개비율이 떨어진다.

5 대통령 기록물의 분류 정리와 열람 방식

대통령기록물은 국립기록관리청으로 이관되기 전에 백악관 기록관리실에서 주제 분류되어 정리된다. 대통령기관에서 생산되는 기록물은 케네디 행정부 시기에 효과적으로 기록물을 편철 검색하기 위해 도입된 백악관기록관리체제(WHORM)의 주제 파일 분류(Subject File)에 의해 이 분류된다. 이 WHORM 시스템에서 백악관의 각 직원은 자기가 생산하는 기록물을 분류한다. 주제 파일 분류는 두 자리 문자코드로 표시한 58개의 주요 범주(primary categories) 분류와 각각의 범주에서의 하위 범주(sub categories) 분류 체제로 되어 있다.(URL: <http://bushlibrary.tamu.edu/> 로 들어가서 research → White House Office of Records Management -- Subject File로 검색) 예를 들어 FI는 재정을 나타낸다. 하위 범주는 문자코드 뒤에 6자리까지 숫자 코드를 붙일 수 있게 되어 있다. 예를 들어 FI001은 예산 회계감사 분야이고 FIOO4-02는 예산안 추계를 의미한다. 각 범주나 하위 범주 안에서 각 문건(document)는 고유한 6자리 숫자 번호를 부여받는다. 백악관 기록관리 시스템의 주요 범주 파일과 하위 범주 파일에 대한 기술은 온라인 상에서 제공된다.(URL: <http://bushlibrary.tamu.edu/research/find/whorm/federalgovt.html>)

부시 대통령기록관의 경우 58개 주요 범주 중에서 45개 주요 범주만 열람할 수 있다. 나머지는 부분적으로만 열람할 수 있다. 이용 가능한 기록을 검색하는 방법을 온라인 상에서 제공되는 WHORM 주제 파일 분류시스템에서 검토해 본다. 이용자는 찾고자하는 주제 파일 범주를 찾아 가이드를 클릭해서 파일의 이용가능 여부를 알 수 있다. 예를 들어, 부시 행정부의 국가안보 주제파일은 ND이며 46개의 하위 범주 중에 이용 가능한 하위 범주는 ND018 무기-명령-폭약 범주 뿐이다. 연방정부 조직 범주 주제파일 FG에서 대부분의 하위 범주가 현재 이용 불가능하고 FD001과 FD001-01에서 FD001-08까지 대통령비서실 생산 기록이 열람 가능하다. 행정부 주제 파일 FG005 ~ FG006 안에 하위 범주인 FG006-01에서 FG006-18로 분류되는 18개 하위 범주 중에서 FG006-06 국가안보위원회 기록, FG006-17 국가마약통제정책국 기록, FG006-18 각료사무국 기록만 이용 불가능하다. 주요 범주 주제 파일 분류기술 항목에 들어가면 하위 범주 주제 파일의 소장 분량이 표시되어 있다.

신설 대통령기록관으로의 대통령기록물 이관시 중요한 것은 기록물에 대한 지적 통제와

물리적 통제가 지속적으로 수행되어야 한다는 것이다. 부시 프로젝트 팀은 국립기록관리청 컴퓨터 프로그램을 사용하여 기록물 상자 위치와 서가 위치를 출력하여 물리적인 통제를 유지했다. 이것은 기록물이 출처별로 정리되고 서고에 보존된 후 폴더의 제목 목록과 검색 목록이 이미 작성되어 있음을 의미한다. 한편 부시프로젝트 팀은 백악관에 이미 사용되고 있던 문서관리시스템이었던 “C-Track”을 사용하여 여러 가지 검색 모드로 기록물을 식별하고 소재 위치를 확인할 수 있었다. 이 “C-Track” 시스템은 1995년 초 이미지 스캐닝 기능이 첨가되어 그 이후에도 계속 기록물 이관시 유용하게 쓰이고 있다.

부통령 기록물 등 정리되지 않은 기록물이 이관되면 대통령기록관의 직원이 우선적으로 수행해야 하는 작업이 그 기록의 출처 정리와 보존과 기술 작업이다. 그리고 우선적으로 폴더의 제목 목록과 검색 목록이 작성된다. 그 다음에 가장 까다로운 작업이 대통령기록물 법에 규정된 공개 예외조항의 식별 적용이다. 이것은 공개 재분류 작업을 체계적으로 수행하는 데 걸림돌이 되고 있다. 예를 들어, 대통령에 대한 자문을 어느 정도, 얼마 동안이나 비공개로 할 것인가 등이 법적 문제로 비화되는 경우도 있다. 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 정보자유법으로 공개 신청을 할 수도 있다. 나아가 역대 대통령의 주요 사진 기록물과 중요 문서가 디지털 이미지로 제공되고 있어 얼마든지 찾아보고 이용할 수 있다. 이 디지털 이미지 제공의 주요 목적은 교실에서의 역사교육 지원으로, 원자료 강독 교육을 통해 역사교육의 효과를 높이고 기록보존의 중요성을 고취시키고 있다.

미국에서 대통령기록물의 온라인 열람은 기본적으로 목록 열람 위주로 되어 있고 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 대통령기록의 열람은 대부분 원본 열람이다. 온라인 상에서의 검색은 위에서 말했듯이 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 폴더별로도 소장 내용이 기술되어 있으므로 공개된 기록의 목록을 찾는 것은 매우 편리하게 되어 있다. 특히 대

통령 기관은 조직이 작기 때문에 조직별, 인물명 파일을 알파벳트 순으로도 검색하게 되어 있다.

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 문헌들을 표기할 수 있게 되어 있다. 카터 대통령기록관의 경우 1997년 7월 현재, 3만8천 개의 기술기록이 완료되어 137개 컬렉션의 2000피트에 해당하는 기록에 대한 인덱스가 만들어졌다. 기록물 파일시리즈나 폴더별로 약 4만개의 기술기록이 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.(URL: <http://www.ford.utexas.edu/library/presnet.htm>)

한편 국립기록관리청의 NAIL (Nara Archival Information Locator)를 통해 대통령기록물의 이미지를 온라인으로 찾아볼 수 있다. 그러나 NAIL시스템은 NARA 전체 소장 기록물의 일부분의 목록이나 이미지만 포함하고 있다. NAIL은 현재 3000개의 마이크로필름 기술기록, 40만 개의 문서기록 기술, 12만4천 장의 이미지를 제공하고 있다. 그러나 NAIL은 앞으로 NARA의 표준적인 온라인 목록으로 발전할 것이므로 주목할만 하다. NARA의 전략계획에 따르면 2007년에 전체 소장기록물의 중 95%를 기술하여 그 목록을 온라인으로 제공하는 것으로 되어 있다. 연구자가 기록보존소를 직접 방문하기전에 온라인 상으로 목록을 검색하는 것은 대단히 편리하고 효율적인 시스템이다. 더군다나 그 목록이 파일시리즈별, 폴더별로 기술이 되어 있을 경우, 연구자의 시간과 노력을 감축시켜주어 대단히 유용하다.(URL: <http://www.nara.gov/nara/nail.html>)

6 맺음말 : 우리나라의 대통령기록관 건립 및 운영 방향

이상에서 미국의 대통령기록관제도와 대통령기록물 관리방식을 개략적으로 살펴보았다. 현재 대통령기록관이 존재하지 않지만 앞으로 건립하고 운영해야 할 우리로서는 미국의 대통령기록물 관리제도를 벤치마킹 해보면 여러 가지 관련 시사점이 있다.

첫째, 대통령중심제 국가로서 대통령기록관을 설립하는 것은 법령상으로는 현실적으로 타당성이 있다 할 것이다. 우리나라 같이 대통령기록물의 공적 소유권이 없었고 보존하고 있는 기록물이 미미한 실정에서는 우선 역대 대통령기록을 한데 모아 집중 관리하는 것이 바람직하다. 그 경우 전문적인 관리와 중립적인 정보공개를 위해서 정부기록보존소 산하에 설치하는 것이 바람직하다. 특히, 민감한 기록물의 정치적인 공개/비공개 결정을 피하기 위해서 법령에 규정된 국가기록물위원회를 구성하여 역사학자들의 견해를 듣는 것이 필요하다. 대통령기록의 공적 소유권이 규정되어 있는 현 대통령 이후의 기록물은 기록물이 대량으로 수집될 것이므로 정부기록보존소의 기구를 확대하는지, 독립된 대통령기록관을 건립할 수 있을 것이다. 그 경우 정부의 예산으로 건립되어 전문적으로 관리되는 것이 바람직하다. 미국처럼 연구기관인 민간 대학이 앞장서서 대통령기록관 건립 계획을 세우고 기금을 유치하는 것이 하나의 대안이기도 하나 우리의 현실에서는 전직 대통령의 기록물을 찾아내어 활용케하는 방안으로만 모색될 만 하다.

둘째, 대통령기록관은 전문적으로 운영 관리되어야 한다. 미국의 경우에서 보았듯이 전문적인 기록관리란 전문가에 의한 영구기록의 선별, 기록의 생산 맥락이 보존되는 기록 정리, 국제적인 원칙에 따른 기록물 파일시리즈나 문서철별 기술, 적합한 보존 환경에서의 보존, 보존매체에의 수록, 적극적인 열람 공개의 제공의 보장 등이다. 이것은 현재 전문관리 기관에서조차 만족하게 실현하지 못하고 있는 사항이다. 특히 영구기록물의 선별은 보존 기간 결정 부분과 같이 전문적인 수준에서 이루어져야 하는 과제이다. 역사적으로 영구 보존할 가치가 있는 기록을 아무나 선별하여 보존할 수는 없다. 보존기록물의 정리·기술 부분은 기록물의 검색 및 이용과 관련된 중요한 부분이면서 단순한 전산 키워드 검색이 아니라 전문가적 관점에서 이해할 필요가 있다. 일반적인 EDMS 관리방식과 키워드 검색은 기록물의 보존과 활용에 꼭 필요한 구조적 정보와 생산맥락적 정보의 보존과 활용을 어렵게 한다. 중앙기록물관리기관으로서 정부기록보존소는 다른 공공기관이 안심하고 채

택할 수 있는 기록관리시스템을 개발 정비해서, 이 작은 나라에서 자료관이든 지방기록보존소든 대통령기록관이든 통일적이고 표준적인 공공기록관리 전문시스템을 사용할 수 있게 해주어야 하는 것이다. 대통령기록관 건립이 단순히 보존서고를 추가로 짓는 것으로 완성된다는 개념을 가지면 매우 안일한 생각이다. 대통령기록관리시스템 뿐 아니라 전반적인 공공기록관리시스템의 전문성과 안정성을 확보해야 한다는 점을 강조하고 싶다.

셋째, 대통령기록관의 전문적 운영은 정치적으로 독립적이고 중립적인 운영과 상호 보완된다. 기록보존소는 전통적으로 말하자면 춘추관(春秋館)이고 사고(史庫)이며 사관이 역사를 기록하고 보존하는 정신을 계승한다. 사관이 지킬 중요한 전통은 사실을 기술하는 춘추필법과 역사 사실에 대한 공정성, 중립성 등이었다. 현대에 들어와서는 정부의 책임 행정과 투명행정을 국민의 시각에서 감시하기 위해 기록관리의 중립성이 요구된다. 기록은 공정하게 공개되어야 한다. 비공개 기록물에 대한 특권적 이용은 있을 수 없다. 누구는 볼 수 있고 누구는 보지 못하면 안 된다. 이는 아키비스트 윤리강령에서도 요구되는 사항이다. 대통령기록물 같은 민감한 성격의 기록을 정치적 목적으로 사용한다거나 특권적으로 혹은 편향적으로 이용할 수 있게 하는 일은 없어야 할 것이다. 그러기 위해서 대통령기록관을 감독하는 중앙전문관리기관이 정부기록보존소가 행정자치부 소속기관이 아니라 독립적인 기관이 되어야 함은 두말할 나위 없다.

넷째, 대통령기록물은 중요한 국정의 증거이자 대부분 민감한 기록물이므로 충분히 생산되고 보호되어야 한다. 특히 정적의 공격이나 기소에 대비하여 기록물을 폐기하거나 은폐하는 일이 없도록 일정 기간 동안 공개 제한이 보장되어야 한다. 특히 우리나라 같은 상황에서는 대통령기록을 일정기간 동안 공개하지 않아도 되는 법적 보호 장치가 마련되어야 한다. 특히 국회 국정조사시 공공기록의 엄밀한 제한 공개와 국회의원이 공무상 취득한 비밀 사항의 누설이나 개인 정보의 침해는 지위 고하를 막론하고 처벌되어야 한다.

다섯째, 대통령기록물을 우선 목록만이라도 잘 정리하여 일반에게 온라인으로 공개해야 한다. 대통령기록물을 소장하고 있는 정부기록보존소에서는 소장 대통령기록물을 기술 원칙에 맞게 정리하여 기록과 기록에 관한 정보를 찾을 수 있는 시스템을 개발해야 할 것이다. 한편 생명주기관리 개념에 따르면, 대통령비서실 안에서 기록을 생산할 시점부터 기록물을 잘 분류, 등록, 관리해야 한다. 이를 위해 백악관의 WHORM시스템과 C-Track 시스템을 연구 고찰하여 우리 실정에 맞는 기관 기록관리시스템을 개발해야 한다. 공공기록물

관리법 체제 하에서는 기록물분류표에 의한 단위업무의 전산 등록과 보존기간 지정, 이관 및 폐기가 핵심적인 사항인데 그것의 성공을 위해서는 각 기관이 기록물분류표를 정확하게 작성할 수 있게 협조해야 한다. 그리고 대통령비서실도 이 점에 있어서는 예외가 아니다. 법령에 정해진 최소한의 기록관리 전문요원이 청와대 자료관에도 배치되어 기록을 전문적으로 관리하고 영구기록을 정부기록보존소에 이관할 준비를 대통령 재임시에 해야 한다. 그리고 이를 위해서는 대통령 비서실의 기록관리자와 중앙전문관리기관의 아키비스트간에 긴밀한 업무 협력체제가 구축되어야 한다는 점을 강조하고 싶다.

여섯째, 정부기록보존소는 산하에 대통령기록관을 설립할 실무 추진 팀을 구성하고 미비한 법령을 정리하여 적극적으로 법령에 의해 주어진 과업을 수행해야 한다. 이것은 정부기록보존소 단독의 힘으로는 어려울 수도 있으니 대통령기록 보존의 중요성을 사회 전반에 확산시키고 기록관리 전문가 그룹이 끊임없이 정부에 촉구함으로써 실현 가능할 수 있다. 여기서 역시 강조할 점은 대통령기록관을 하나의 단순한 기록보존 시설로 볼 것이 아니라 역사적 문화적 기록유산의 보고이자 그것을 보장하는 기록물 관리제도로 보아야 한다는 점이다. 문화유산의 보존에 대한 정부의 지원이 부족한 것은 우리나라의 전반적인 문화적 수준이 낮기 때문이다. 따라서 역사적 문화유산의 보존에 관해 남달리 깊은 관심을 갖고 있는 정치지도자나 사회지도자들을 설득하여 이러한 노력이 구체화되도록 해야 한다.

일곱째, 미국의 전직 대통령들과 그 측근들은 대통령기록물법이 제정되기 이전에도 자신의 사유 기록물을 국가에 기증하여 영구보존시설에서 안전하게 보존되고 국민에게 이용될 수 있게 했다. 아마도 그것은 공직자로서 국민에 대한 마지막 봉사가 될 수 있었을 것이다. 우리나라도 전직 대통령들이 이러한 전례를 따른다면 좋겠다는 생각을 해본다.

후대에게 우리시대의 중요한 역사 기록을 남기고 전해준다는 공적인 사명감을 모든 공직자들이 가져야하겠지만 대통령 기록물을 생산하고 보관하는 이들은 특히 이 점을 명심해야 한다. 법적으로 대통령기록물을 수집하고 보존하게 되어 있지만 그러자 못했던 가장 큰 이유는 공직자들이 기록의 책임성과 투명성에 대해 두려워했기 때문이라고 본다. 따라서 기록의 생산을 보장하기 위해 안보와 개인정보에 관한 기록을 어느 정도 비공개할 수 있도록 허용되어야 한다고 본다. 그러나 우리 시대의 공직자들은 우리 후손이 투명하고 책임 있는 정부의 보호 아래, 각 개인의 행복을 추구할 수 있는 세상에 살 수 있도록 그 기반을 만들어 주어야 한다는 것을 자각해야 한다. 투명한 행정은 국민의 지지를 불러온다. 그러한 지

지는 전반적인 정치사회 개혁으로 나아갈 수 있다. 공직자들이 비공개 행정으로 한 걸음 뒷걸음치고 있을 때, 국민의 신뢰는 한 단계 추락하고, 우리 후손이 밝은 세상을 살 날이 하루 더 늦춰지는 것이다. 가장 중요한 공공기록 중의 하나인 대통령기록물부터 생산과 정리, 그리고 공개가 효과적으로 이루어져야겠다. 미국의 사례는 단지 선진국의 발달된 한 사례라기보다 우리가 벤치마킹해서 우리의 기록관리제도를 제대로 수립하기 위한 좋은 밑거름이다.

K C I

<참고문헌>

- 곽건홍. 2000. “대통령기록물 관리 방향과 아키비스트의 역할”. 「기록문화, 기록관, 아키비스트」 심포지움, 2000년 11월
- 박찬승. 2000. “역대대통령기록관 구상과 국가기록관리”. 「국가기록 관리의 발전방향」 토론회. 2000년 10월.
- 이상민. 1999. “미국에서의 대통령기록관제도의 성립과 발전”. 「미국사연구」 제10집, 1999년 11월.
- David E. Alsobrook, "The Birth of the Tenth Presidential Library: The Bush Presidential Materials Project, 1993-1994" *Government Information Quarterly*, Volume 12, Number 1, (1995)
- Lynn A. Bassanese, "The Franklin D. Roosevelt Library: Looking to the Future," *Government Information Quarterly*, 12:1 (1995)
- Raymond H. Geselbracht, "Harry S. Truman and His Library: Past Accomplishments and Plans for the Future," *Government Information Quarterly*, 12:11 (1995)
- David Horrocks, "Access and Accessibility at the Gerald R. Ford Library," *Government Information Quarterly*, 11:1 (1994)
- Donald R. McCoy, *The National Archives : America's Ministry of Documents, 1934-1968*, (Chapel Hill : The University of North Carolina Press, 1978)
- National Archives & Records Administration, *Annual Report 2000*.
- National Archives & Records Administration, *Basic Laws and Authorities of the National Archives & Records Administration*
- National Archives & Records Administration, URL: www.nara.gov
- Harold Relyea, "The Federal Presidential Library System," *Government Information Quarterly*, 11:1 (1994)
- Frank Rigg, "The John F. Kennedy Library," *Government Information Quarterly*, 12:1 (1995)
- 그 외 NARA가 제공하는 URL.

КСІ