

우리나라의 비밀기록 관리현황에 관한 연구

A Study on the State of Classified Records Management in Korea

서 원 경(Won-Kyoung Seo)*

목 차

- | | |
|---------------------|-----------------------|
| 1. 서 론 | 3.1 비밀기록 관리제도 |
| 1.1 연구목적 | 3.2 비밀기록 관리 현황 |
| 2. 이론적 배경 | 4. 비밀기록 관리의 문제점과 개선방안 |
| 2.1 비밀기록의 개념과 특징 | 4.1 비밀기록 관리의 문제점 |
| 2.2 정보공개제도 | 4.2 비밀기록 관리의 개선방안 |
| 3. 우리나라의 비밀기록 관리 현황 | 5. 결 론 |

<초 록>

정보공개가 활발히 일어나면서 기록관리의 허점이 드러나기 시작했다. 국가의 중요문서가 폐기되어 사라지거나 '비밀'이라는 명분으로 공개되지 않는 등 기록 관리 전반에 걸쳐 많은 문제가 지적된 것이다. 비밀기록은 궁극적으로 비밀을 해제하여, 공개하고, 활용함으로써 기록이 지닌 특성과 가치를 구현해야 한다. 그러나 사적으로 충분한 가치가 있는 기록들임에도 단지 보존기간이 만료되었다는 이유만으로 무원칙적이고 형식적으로 폐기작업이 진행되고 있다. 이 연구는 이러한 상황에 대한 인식에서 우리나라의 비밀기록에 관련한 전반적인 제도와 현황을 논의의 대상으로 삼아 이에 대해 해석하고 조사한 것이다. 특히 비밀기록이 많이 생산되는 특수자료관의 현황을 중점적으로 살펴보고, 비밀기록과 관련된 문제점과 개선방안을 제시하였다.

주제어: 기록, 기록관리, 비밀기록

<ABSTRACT>

As information disclosure is actively requested, loopholes of the government's Records Management System have exposed. Important documents of government have been disposed, lost, and closed to the public by the reason that they are 'classified.' This study starts from the recognition of these problems. Researches on classified records are necessary to reveal the historical truth. The purpose of this study is to examine the organization of Records Management System and the management of classified documents of the government institutions. Through the analysis of actual condition of classified records management, it is found that the classified records management is poorly implemented in Korea. This study especially deals with the classified records management system in special records management institutions such as legislative, judiciary, and military agencies. Though this study deals with a specific part of government, it may contribute to improvement of classified records management in government as a whole.

Key words: Records, Records Management, Classified Records

* 부산발전연구원 위촉연구원(sbona81@hanmail.net)

1. 서론

1.1 연구목적

1998년에 ‘공공기관의정보공개에관한법률(이하 정보공개법)’이 시행되면서 공공기관을 대상으로 시민단체와 언론단체를 중심으로 주요 국가기록에 대한 정보공개청구가 활발히 요청되면서 기록 관리의 허점이 드러나기 시작했다. 국가의 중요문서가 폐기되어 사라지거나 ‘비밀’이라는 명분으로 공개되지 않는 등 기록 관리 전반에 걸쳐 많은 문제가 지적된 것이다.

일례로 세계일보 특별기획취재팀은 1945~1993년 사이에 있었던 150건의 주요 국가정책과 대형사건사고의 정보공개를 청구하였다. 그러나 주요기록 150건 중 106건(70%)은 결재, 집행문서가 없었으며, 70건은 아예 기록이 폐기되고 없다는 사실이 드러났다. 미군정기의 문서, 6.29선언문, 60년대 한일회담 반대시위 운동 등 시대상을 알 수 있는 기록들이 전혀 남아있지 않은 것이다. 참여민주사회시민연대(이하 참여연대) 정보공개사업단에서도 대검찰청의 기록물 폐기에 관한 정보공개를 청구하였다. 그 결과 대검찰청에서 2002~2003년에 폐기한 기록물 중 폐기되어서는 안 될 문서들이 다량 폐기된 것을 확인하였다. 전직 대통령의 추징금 관련철, 미군인 범죄 관련철, 미2사단 건축물 폐기미립 사건철, 포르말린 함유 통조림 사건철 등 국민들로부터 주목받아 온 주요 사건의 기록들이 이미 폐기되었다. 즉 역사적으로 충분한 가치가 있는 기록들임에도 단지 보존기간이 만료되었다는 이유만으로 무원칙적이고 형식적으로 폐기작업이 진행된 것이다.

국가는 국민에게 정보를 제공해야 할 의무가 있다. 그러나 동시에 국가는 국가의 안보를 위해 정보를 보호할 의무도 역시 가지고 있다. 따라서 일정한 정보를 비밀로 지정하여 보호해야 함은 당연하다. 문제는 비밀기록이 원칙과 기준 없이 무분별하게 지정되고 폐기되고 있다는 사실에 있다. 비밀기록은 궁극적으로 비밀을 해제하여, 공개하고, 활용함으로써 기록이 지닌 특성과 가치를 구현해야 한다.

이 연구는 이러한 상황에 대한 인식에서 시작하였다. 역사적으로 중요한 가치를 가지며, 동시에 묻혀버린 진실을 해명할 수 있는 중요도 구인 ‘비밀기록’에 대한 연구는 반드시 필요한 것이며, 앞으로도 계속 이루어져야 할 것이다. 그러나 연구에 필요한 정보에 접근하기 어렵다는 이유로 현재 비밀기록 관련 연구가 활발히 진행되고 있지 않다. 비밀기록은 ‘국가의 비밀’과 관련된 사항이기 때문에 일반인이 관련 기록에 접근하는 것은 상당히 제한적이었으며, 체계적인 관리조차 이루어지고 있지 않아 현황을 분석하는데 여러 가지 어려움이 따랐다. 따라서 이 연구는 비밀기록에 관련한 전반적인 제도와 현황을 논의의 대상으로 삼아 이에 대해 해석하고 조사하는 것을 목적으로 하였다.

이 연구는 문헌연구와 전화인터뷰, 전자우편을 통한 설문 등의 방법을 통해 수행되었다. 먼저, 비밀기록에 관한 이해를 돕기 위해 연구의 기초가 되는 비밀기록과 관련된 법률과 지침, 연구논문, 신문기사, 통계자료, 인터넷 자료 등을 통한 문헌연구를 수행하였다. 다음으로 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 비밀기록관리 현황에 관한 조사를 수행하였다. 특수기록관(을 운영하고 있는 외교부, 국방부, 통일부, 경찰청, 김

찰청과 국가기록원의 비밀기록 관리에 대한 현황들을 살펴보기 위해 먼저 전자우편과 전화 인터뷰 등의 방법을 사용하여 조사였다. 조사에 응하지 않은 기관에 대해서는 미리 작성한 질문지를 가지고 정보공개청구를 통해 공식적인 대답을 요구하였으며, 국가기록원은 방문 조사하였다. 그 후 전자우편과 전화 인터뷰를 통해 좀 더 상세하고 솔직한 답변을 얻을 수 있었다.

2. 이론적 배경

2.1 비밀기록의 개념과 특징

2.1.1 비밀기록의 개념

비밀의 개념은 이해 관계적 차원의 문제이지, 절대적 실체는 아니다. 즉 시간의 변화, 환경의 변화, 이해관계의 변화에 따라 비밀의 정의와 범위는 달라질 수 있다. 따라서 비밀보호의 대상과 범위는 각국의 관심과 입장에 따라 달라지며, 각국 정부는 모두 비밀관리체제를 유지하나 그 정도에 있어서 조금씩 차이가 있다.

우리나라의 경우 현행 법령상으로 볼 때 국가의 비밀에 대해서는 군사기밀보호법 제2조에서 '군사상의 기밀'에 대해, 또 '보안업무규정'에서 '비밀에 대해 각각 법령상의 정의'를 내리고 있다.

군사상의 기밀(이하 "군사기밀"이라 한다)을 보호하여 국가안전보장에 이바지함을 목적으로 제정된 '군사기밀보호법(1972.12.26제정, 법률

제2387호)'에서의 '군사기밀'이라 함은 "일반인에게 알려지지 아니한 것으로서 그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 명백한 위험을 초래할 우려가 있는 군관련 문서·도화·전자기록 등 특수매체기록 또는 물건으로서 군사기밀이라는 뜻이 표시 또는 고지되거나 보호에 필요한 조치가 행하여진 것과 그 내용"(군사기밀보호법 제2조)을 말한다.

이러한 군사기밀은 그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 미치는 영향의 정도에 따라 I 급비밀, II 급비밀, III 급비밀로 등급을 구분한다.

'군사기밀시행법' 제3조에 의하면 군사I 급비밀은 "군사기밀 중 누설될 경우 국가안전보장에 치명적인 위험을 초래할 것으로 명백히 인정되는 가치를 지닌 것", 군사II 급비밀은 "군사기밀 중 누설될 경우 국가안전보장에 현저한 위험을 초래할 것으로 명백히 인정되는 가치를 지닌 것", 군사III 급비밀은 "군사기밀 중 누설될 경우 국가안전보장에 상당한 위험을 초래할 것으로 명백히 인정되는 가치를 지닌 것"을 가리킨다.

다음으로 '국가정보원법' 제3조 제2항의 규정에 의하여 보안업무 수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 제정된 '보안업무규정(대통령령 제1664호로 1964.3.10제정)'에 의하면 비밀은 "그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 유해한 결과를 초래할 우려가 있는 국가 기밀로서 대통령령에 의해 비밀로 분류된 것"을 말한다.

'보안업무규정' 제4조에서는 그 중요성과 가치

1) 통일·외교·안보·수사분야의 기록물을 생산 또는 보존하는 공공기관의 장은 기록물의 특성상 기록물을 당해공공기관에서 장기간 보존한 후 전문관리기관으로 이관하는 것이 적합하다고 인정되는 때에는 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 특수자료관을 설치·운영할 수 있다.(공공기관의기록물관리예관법률 제14조)

의 정도에 따라 이를 I 급비밀·II 급비밀·III 급비밀로 구분한다. I 급비밀은 “누설되는 경우 대한민국과 외교관계가 단절되고 전쟁을 유발하며, 국가의 방위계획·정보활동 및 국가방위상 필요불가결한 과학과 기술의 개발을 위태롭게 하는 등의 우려가 있는 비밀”, II 급비밀은 “누설되는 경우 국가안전보장에 막대한 지장을 초래할 우려가 있는 비밀”, III 급비밀은 “누설되는 경우 국가안전보장에 손해를 끼칠 우려가 있는 비밀”로 규정하고 있다.

따라서 비밀기록이란 법률에서 규정한 이러한 내용을 포함하고 있어 비밀로 지정된 기록을 가리키는 것이다. 국가기록원은 비밀기록물을 “각급 기관이 생산한 문서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등의 기록물 중 비밀로 분류된 기록물을 말함(대외비 포함)”으로 정의하고 있다.

‘보안업무시행규칙’ 제7조에서는 대외비 또한 ‘직무수행상 특별히 보호’를 요하는 사항으로 ‘비밀에 준하여 보관한다’라고 명시하고 있어 대외비도 비밀기록에 속하게 됨을 알 수 있다. 그러나 대외비는 국가기밀과는 달리 직무상의 비밀로 행정목적에 유효적정하게 달성하기 위해 공식적 비밀지정 절차를 거치지 않고 자연 보호되는 정보이다. 정치, 군사, 외교, 경제, 사회적 필요에 따라 각 분야별 법률들이 공개를 금지하는 정보, 기타 공직자가 자신의 업무와 관련 객관적, 일반적 입장에서 외부에 비공개함으로써 상당한 이익이 있다고 판단하는 사항이 여기에 해당한다.

2.1.2 비밀기록의 특징

비밀로 지정된 기록들은 일반기록과는 달리

다음의 네 가지 특징을 갖는다.

첫째, 비밀기록은 보안과 보존의 이중적 관리대상이 된다. 국가와 사회 혹은 조직체의 질서와 안녕을 위해 일정하게 제한된 범위 밖으로 노출될 경우 치명적인 결과를 초래할 사항에 해당하는 것이 비밀기록이다. 그래서 비밀기록은 보안과 유지를 위해 각별한 주의를 필요로 한다. 비밀기록은 그 자체가 조직의 중요한 업무에 해당하고, 그 내용이 조직의 핵심적 내용을 포함하고 있기 때문에 관련 사실을 이해하고 규명하는데 가장 중요한 자료로 활용된다. 결국 비밀기록에 포함되어 있는 내용은 궁극적으로 주권자인 국민에게 알려져야 하며, 그 전승을 위해서도 필수적으로 보존되어야 한다.

둘째, 비밀기록은 개별적 특별관리대상이 된다. 비밀기록은 비밀인 상태에서 일반기록과 혼합하여 관리할 수 없다. 비밀기록은 일반기록과 달리 비밀등급과 보호기간의 부여 및 파기, 재분류 등의 일련의 관리 행위가 각각 개별적 기록 단위로 이루어져야 하는 특성을 가진다.

셋째, 비밀기록은 비밀보안유지를 위하여 인가된 인원과 시설, 장비 도구에 의해서만 취급되어야 한다. 비밀기록은 비밀기록을 취급할 인가권자를 규정하고 있으며, 이들도 일정한 범위 내에서만 취급 가능하게 하고 있다. 또한 지정된 시설과 장비, 도구를 이용하도록 명시하고 있다. 즉 비밀기록은 그 기록의 보안을 위해 철저하게 취급·관리하기 위한 규정을 두고 있다.

넷째, 비밀기록은 비밀로서의 보존 및 활용 가치를 가진다. 비밀기록은 비밀인 상태에서는

열람과 공개 등이 극히 제한된다. 그것은 비밀로서의 가치가 점차 감소되어 비밀등급이 하향 조정되거나 결국에는 비밀이 해제되더라도 포함하고 있는 내용과 정보의 중요도는 없어지지 않으며, 오히려 더욱 다양하고 폭넓은 수요를 창출하게 된다. 따라서 비밀기록은 비밀인 상태와 비밀로부터 해제된 상태 모두를 전제로 관리되어야 하며, 각각 시행되는 관리조치가 상호 유기적으로 연계되어야 한다.

2.2 정보공개제도

비밀과 상반되는 의미의 정보공개는 민주주의 발전에 따라 당연히 요청되는 제도이다.

우리나라의 '정보공개법'은 1996년 12월 31일에 '공공기관의정보공개에관한법률'이 법률 제5242호로 공포되었으며, 1998년 1월 1일부터 이 법률은 시행되었다. 이를 위하여 동법 시행령(대통령령 제15498호)과 시행규칙(총리령 제659호)이 각각 제정되다.

'정보공개법'은 5장 24조 부칙으로 구성되어 있다. 이 법은 "공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개청구권에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고, 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보(제1조)"하는 것을 목적으로 하며, "공공기관이 보유·관리하는 정

보는 이 법이 정하는 바에 따라 정보공개가 원칙이고 비공개가 예외임(제3조)"을 명백히 하고 있다.

그러나 국민의 알 권리와 '정보공개법' 등을 근거로 국가 기관에 대하여 모든 정보를 공개하라고 요구할 수는 없는 일이다. 특정 정보를 공개함으로써 불필요한 사회적 혼란이 야기될 수 있다면 그것을 공개하지 않음으로 인해 얻을 수 있는 안정성 또한 존중해야 한다. 다시 말해, 국민의 알 권리 보장과 특정 정보의 비공개를 통해 얻을 수 있는 사회적 안정 사이에서 적절한 해석과 선택을 모색해야 한다는 것이다.

이에 '정보공개법'에서는 별도로 '비공개대상정보(제9조)'를 명시해 두고 있다. 정보공개대상에서 제외되는 정보에는 크게 국익에 관한 정보, 국익에 관한 정보 그리고 개인의 기본권에 관한 정보가 있다. 그러나 이러한 비공개 조항은 논란의 여지가 많다. 먼저 정보공개법 제4조 제3항²⁾과 정보공개법 제9조 제1항 제2호³⁾는 서로 모순된다. 제4조 제3항은 '절대적 비공개대상정보'로 국가의 안전보장과 관련된 정보에 대해서는 정보공개법의 적용을 배제하고 있다. 그러나 정보공개법 제9조 제1항 제2호는 '상대적 비공개조항'을 명시함으로써 국가의 안전보장과 관련된 정보일지라도 '부분공개'⁴⁾의 대상이 될 수 있다(정보공개법 제14조)고 명시하

-
- 2) "국가안전보장에 관련된 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다."(정보공개법 제4조 제3항)
 - 3) "공개될 경우 국가안전보장·국방·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보."(정보공개법 제9조 제1항 제2호)
 - 4) "공개청구한 정보가 제9조제1항 각호의 1에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우로서 공개청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위 안에서 두 부분을 분리할 수 있는 때에는 제9조제1항 각호의 1에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다."(정보공개법 제14조)

고 있다. 즉 국가안보에 관한 정보에 대하여 그 질과 내용에 대한 구별 없이 절대적 비공개대상으로 규정하고 있는 제4조 제3항은 부분공개를 명시하고 있는 제9조 제1항 제2호 및 제14조와 배치되는 것이다.

이뿐만 아니라, 정보공개법 제9조 제1항 제1호⁵⁾는 법령에 의한 비공개 가능성을 열어 둔 일반조항의 성격을 갖고 있어 ‘공공기관의 비공개로의 도피를 제도적으로 보장해 준 것’이라는 비판을 받고 있으며, 정보공개법 제9조 제1항 제2호 역시 분단국가라는 특수한 상황을 내세워 국가 기밀 사항을 지나치게 광범하게 설정하고 있다는 비판을 받고 있다.

비공개대상정보에 대한 표현에서도 많은 문제가 노출되고 있다. 예를 들면, ‘중대한 이익’(제9조 제2호), ‘상당한 이유’(제9조 제4호, 제5호) 등의 용어라든지 또는 ‘현저히 곤란’(제9조 제4호) ‘현저한 지장’(제9조 제3호, 제5호), ‘현저히 해할’(제9조 제2호) 등의 용어에서 나타나는 ‘현저성’과 ‘정당한 이익’(제9조 제7호), ‘우려성’(제9조 제8호) 등의 용어는 지나치게 모호하고 불분명하다. 이처럼 모호하고 불분명한 용어들은 법의 적용범위를 임의로 확대하거나 축소할 수 있음을 시사한다. 이러한 이유로 ‘정보공개법’이 ‘비밀보장법’으로 둔갑하는 ‘비공개를 위한 법률’이라는 우려의 목소리마저 나오고 있는 실정이다. 이에 비공개조항을 좀더 명확하고 분명하게 규정해 둬으로써 정보의 비공개시에도 그 사유를 구체적으로 제시해 줄 수 있어야 할 것이다.

3. 우리나라의 비밀기록 관리 현황

3.1 비밀기록 관리제도

우리나라의 비밀기록 관리와 관련한 법령으로는 앞에서 살펴본 ‘정보공개법’과 ‘공공기관의 기록물관리법’(이하 기록관리법, 1999.1.29제정), ‘공공기관의 기록물관리법 시행령’(1999.12.7제정), ‘공공기관의 기록물관리법 시행규칙’(1999.12.31제정)이 있고, ‘보안업무규정’(1964.3.10제정 대통령령 제1664호), ‘보안업무규정시행규칙’(1964.6.30제정), 그리고 국가기록원에서 정한 ‘비밀기록의 보존관리지침’(2002.5제정) 등이 있다. 이외에도 군사행정의 경우에는 특별히 ‘군사기밀보호법’(1972.12.26제정)을 두어 법률을 위반했을 때 형사법적 제재를 가할 수 있는 근거를 마련해 두고 있다.

먼저, ‘기록관리법’은 ‘체계적인 기록관리를 통한 국정운영의 투명성 확보와 책임행정의 구현’을 위해 제정되었다. 이 법은 전체 6장 32개조와 부칙으로 구성되어 있으며, 기록의 생산에서부터 보존·활용에 이르기까지 전 과정을 포괄하고 있다. 그러나 현재의 ‘기록관리법’은 비밀기록의 관리에 있어 그 내용이 구체적이지 못한 한계를 가지고 있다. ‘보안업무규정’은 ‘국가정보원법’의 위임을 받아 국가공무원의 기밀보안에 관한 일반적인 내용을 규정한 대통령령으로 비밀분류권자, 취급인가, 분류의 원칙과 기준, 관리 절차 등을 규정하고 있다.

이밖에 국가기록원의 ‘비밀기록물의 보존관리지침’은 비밀기록의 보존관리에 관한 세부적

5) “다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 비공개사항으로 규정된 정보.”(정보공개법 제9조 제1항 제1호)

인 사항을 정하여 비밀을 안전하게 보호하고, 나아가 국가중요기록인 비밀기록 원본을 철저히 보존 관리하고자 하는 목적에서 만들어진 지침이다.

3.1.1 비밀기록 생산

‘기록관리법’에서는 비밀기록을 생산할 때, 그 원본에 비밀보호기간 및 보존기간을 함께 정하여 보존기간이 만료될 때까지 보존하여야 한다고 규정하고 있다. 여기서 비밀보호기간은 비밀기록 생산으로부터 시작되어 비밀인 상태를 유지해야 하는 최장시점을 지정한 것이다. 일반문서로 재분류하거나 파기하는 등 사후 처분방식에 대한 예고문과 결합하여 지정되므로, 기본적으로 관련업무의 종결 이전에 파기되는 일은 없도록 유지되어야 한다. 비밀원본보존기간은 당해 기록물의 처리와 관련업무가 종결된 다음해 1월 1일부터 가산하여 보존하는 시간적 범위를 설정한 것이다. 그러므로 비밀기록 원본보존기간 종료일은 보호기간 종료일보다 앞서서는 안 된다.

3.1.2 생산현황 통보

비밀기록의 생산기관은 기록물의 원활한 수집 및 이관을 위해 매년 기록물 생산현황을 전문관리기관인 국가기록원에 통보하여야 한다. 처리과장은 매년 5월 31일까지 관할 자료관 또는 특수자료관의 장에게, 자료관 또는 특수자료관의 장은 매년 6월 30일까지 관할전문관리기관의 장에게 전년도의 기록물 생산현황을 통보하여야 한다. 이때, 기록물 생산현황 통보는 전년도 기록물 등록대장·기록물 배부대장 및 기록물철 등록부의 전산파일을 제출하는 방법

으로 한다.(기록관리법시행령 제19조)

‘보안업무규정’에서는 연2회 비밀소유현황을 조사하여 국정원장에게 통보하게 하고 있다. (보안업무규정 제29조)

즉 생산현황을 ‘기록관리법’에서는 국가기록원에, ‘보안업무규정’에서는 국가정보원에 통보하게 되어 있는 것이다.

3.1.3 비밀기록의 재분류

비밀기록물 재분류에 관한 규정은 ‘기록관리법시행령’ 제29조 제4항에 규정되어 있다. 비밀기록물 재분류는 전문관리기관의 장이 당해 기관이 관리하는 비밀기록물에 대해 수행할 수 있고, 보존기간의 기산일부터 30년이 경과한 비밀기록물과 생산기관과 협의하여 재분류를 위임받은 비밀기록물을 대상으로 해야 하며, 당해 기록물의 생산기관이 폐지되고 그 기능을 승계한 기관이 분명하지 아니한 비밀기록물에 한하여 실시할 수 있다.

‘보안업무규정’은 제13조에서 비밀기록의 효율적 보호를 위하여 등급의 변경 또는 파기 등의 재분류를 실시할 수 있도록 명시하고 있다. 또 ‘보안업무규정시행규칙’ 제10조는 비밀을 취급하는 자는 계속적으로 소관 비밀의 예고문에 의한 재분류 검토를 실시해야 하며, 비밀원본에 대하여는 연 2회(6월과 12월) 의무적으로 그 내용에 의한 재분류검토를 실시하여야 한다고 명시하고 있다.

이렇게 볼 때 재분류가 ‘기록관리법’에서는 전문관리기관에서만 실시하도록 되어있으나, ‘보안업무규정’에서는 전문관리기관이 아니더라도 비밀기록을 소유한 기관에서 실시할 수 있도록 규정되어 있다.

3.1.4 비밀기록의 이관

비밀기록의 이관에 대해서는 ‘기록관리법시행령’ 제29조 제2항, 제3항에서 규정하고 있다. 비밀기록물의 원본은 일반문서로 재분류 되었을 때, 보호기간이 종료 되었을 때, 생산 후 30년 경과 되었을 때 다음 연도 중에 전문관리기관으로 이관하게 되어 있다. 그러나 예외적으로 통일, 외교, 안보, 수사·정보·보안 관련 기록물 중 비공개기록물의 원본은 특수자료관으로 이관하도록 되어 있다.

3.1.5 폐기

‘기록관리법’ 제22조는 “공공기관이 기록물을 폐기하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 소관 기록물관리기관의 심사를 받아야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 기록관리법시행령 제37조는 비밀기록물은 폐기대상에서 제외한다고 명시되어 있다. 한편 ‘보안업무규정’ 제13조를 살펴보면 긴급, 부득이 한 사정으로 비밀을 계속 보관하거나 안전하게 유지할 수 없을 때, 국정원장의 요청이 있을 때, 보안유지를 위하여 예고문의 파기 시까지 계속 보관할 필요가 없을 때 비밀기록물을 파기할 수 있다고 규정하고 있다.

따라서 비밀기록 파기에 관해서 ‘기록관리법’을 근거로 삼으면 어떠한 비밀기록이든 파기할 수 없으나, ‘보안업무규정’을 근거로 삼으면 예고문에도 불구하고 비밀기록을 파기할 수 있다. 어떤 법을 근거로 삼느냐에 따라 같은 기록물이라도 처리가 달라질 수 있는 것이다.

이와 같이 행정상의 비밀기록의 지정과 관리는 1964년에 제정된 ‘보안업무규정’에 의해 이

루어지고 있었고, 그 후 1999년 ‘기록관리법’이 제정되면서 비밀기록과 관련된 일부 사항이 명시되었다. 이렇게 되자 비밀기록 관리에 대한 법령이 같은 사항에 대해 서로 다른 두개의 조항이 존재하고 있다. 그런데 이 두 규정 중 어떠한 법령에 따르던 법에 위반되지 않는다. 따라서 각 기관에서는 ‘기록관리법’이든 ‘보안업무규정’이든 그들에게 편리한 법령에 따라 비밀을 관리하고 있기 때문에 비밀기록 관리에 일관성이 없다.

3.2 비밀기록 관리 현황

3.2.1 개괄적 현황

우리나라에서는 아직 비밀기록과 관련된 모든 사항에 접근하는 것이 어려운 실정이다. 대표적 사례로, 참여연대 정보공개사업단은 국가정보원에 2005년 3월에 국가 전체의 비밀보유 현황을 공개할 것을 요청하였다. 그러나 국가정보원은 ‘국가 전체의 비밀 보유 현황에 대한 공개는 정보역량 노출 등 국가안보상의 중대한 이익을 해할 우려가 있다’며, ‘정보공개법’ 제9조 제1항 제2호의 근거를 들어 정보공개를 거부하였다. 참여연대는 이 같은 거부에 대하여 비공개결정을 취소해줄 것을 요구하는 행정소송을 제기하였다.

국가기록원에서는 참여연대에서 정보공개를 신청한 12개 기관의 비밀기록 현황에 대해 외교통상부, 통일부, 건설교통부, 산업자원부, 법무부의 5개 기관을 제외하고, 국방부, 행정자치부, 문화관광부, 정보통신부, 국세청, 대검찰청의 7개 기관의 비밀기록 생산현황을 공개하였다.

〈표 1〉 중앙부처의 비밀기록 생산현황

(단위: 건)

생산기관	생산년도	계	I 급비밀	II 급비밀	III 급비밀	대외비
국방부	2000	1,208	-	509	699	
	2001	2,560	-	961	926	673
	2002	542	-	133	217	192
	2003	927	-	247	398	282
	2004	887	-	192	352	343
	합계	6,124	-	2,042(33.4)	2,592(42.3)	490(24.3)
행정자치부	2000	55	-	10	24	21
	2001	57	-	9	12	36
	2002	44	-	14	11	19
	2003	225	-	73	78	74
	2004	205	-	32	72	101
	합계	586	-	138 (23.5)	197 (33.6)	251(42.8)
문화관광부	2000	42	-	11	8	23
	2001	56	-	4	15	37
	2002	138	-	24	25	89
	2003	450	-	165	89	196
	2004	261	-	40	70	151
	합계	947	-	244(25.8)	207(21.9)	96(52.3)
정보통신부	2000	6	-	1	1	4
	2001	14	-	3	2	9
	2002	12	-	6	3	3
	2003	21	-	9	3	9
	2004	-	-	-	-	-
	합계	53	-	19(35.8)	9(17.0)	25 (47.2)
국세청	2000	9	-	-	9	-
	2001	2	-	1	1	-
	2002	6	-	5	1	-
	2003	49	-	27	22	-
	2004	7	-	2	5	-
	합계	73	-	35(47.9)	38(52.1)	-
대검찰청	2000	34	-	1	1	32
	2001	36	-	2	6	28
	2002	42	-	2	8	32
	2003	66	-	2	10	54
	2004	29	-	1	6	22
	합계	207	-	8(3.9)	31(15.0)	168(81.1)
경찰청	2000	1,349	1	241	611	496
	2001	324	-	14	267	43
	2002	3,827	-	350	2,159	1,318
	2003	2,097	-	206	1,112	779
	2004	311	-	59	20	232
	합계	7,908	1(0.01)	870(11.0)	4,169(52.7)	2,868(36.3)

출전: 참여연대 홈페이지.{<http://www.peoplepower21.org>}

다음 <표 1>을 살펴보면, I 급비밀은 거의 지정되지 않음을 알 수 있다. 2000~2004년까지 5년 동안 7개 기관의 I 급비밀은 경찰청에서 지정한 1건이 전부이다. I 급비밀은 '보안업무 규정시행규칙' 제26조에 의하면, 그 기록부를 따로 작성·비치해야 하고, 반드시 금고에 보관해야 하며, 타비밀과 함께 보관해서는 안 된다. 이처럼 I 급비밀은 관리가 매우 엄격하다. 이같은 결과가 I 급비밀로 지정할 비밀이 없어서 생겨난 현상이라면 비밀지정기준을 바꾸어야 할 것이고, 관리상의 불편함 때문이라면 관리체제를 조정하여야 할 것이다.

다음으로 주목할 만한 것은 대외비의 비율이 상당히 높다는 사실이다. 대외비의 비율이 제일 높은 기관은 대검찰청으로, 2000년부터 2004년까지의 통계를 보면 그 비율이 전체의 81%를 넘고 있다. 나머지 기관인 국방부 24%, 행정자치부 42%, 문화관광부가 52%, 정보통신부가 47%, 경찰청 36%로 상당히 높은 비율을 나타내고 있다.

대외비는 '보안업무규정'에 의해 비밀에 준하여 보관하고 있지만 국가기밀이 아닌 직무상의 비밀이다. 따라서 대외비는 국가비밀과는 다르게 구별되고 있음에도 불구하고, 대외비의 구체적 정의와 규정 없이 비밀로 취급되고 있어 정보의 활용을 저해하고 있다.

아래 <표 2>을 보면, 비밀을 해제한 문서 가운데 대외비 문서가 대부분을 차지하고 있다.

다음 표에서 보는 바와 같이, 재분류된 비밀 문서 중 대외비가 차지하는 비율은 엄청나다. 국가정보원과 대검찰청은 100%가 대외비였고, 통일부는 44%, 법무부는 94.15%로 비밀이 풀린 대부분의 문서가 대외비였다. 이는 중요성이 높지 않은 정보를 대외비로 분류하여 비밀로 묶어 놓고 있음을 의미하는 것이다.

비밀문서는 재분류하여 일반문서로 등급이 낮추어져야만 일반인들의 접근이 가능하게 된다. 재분류 하지 않으면 계속 비밀문서로 묶여 일반인들은 볼 수 없게 되어버리는 것이다.

이어서 각 기관별로 비밀기록물의 재분류 현황을 살펴보면 다음과 같다. 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이, 비밀기록을 재분류하여 일반문서로 등급을 조정하는 경우는 매우 드물다.

다음 <표 3>에 따르면, 경찰청의 경우 일반문서로 재분류된 문건이 한건도 없으며, 통일부는 2000~2004년까지 5년간 25건만을 일반문서로 재분류했을 뿐이다. 자료가 없다고 하거나 비공개로 일관하는 기관도 많다. 이러한 결과는 재분류를 시행하지 않는 것과 다를 바가 없다.

<표 2> 비밀해제 문서 중 대외비 비율

부처	일반문서로 재분류한 문서	대외비 문서	대외비 문서의 비율
국가정보원	14건	14건	100%
외교통상부(3과)	15,339건	9,008건	58.7%
통일부	25건	11건	44%
법무부	17건	16건	94.1%
대검찰청	19건	19건	100%

출전: "밖으로 보내는 문서에도 '대외비'?", 『한겨레신문』, 2005. 6. 10.

〈표 3〉 기관별 재분류 건수

기관	2002년 비밀문서 생산현황	비밀문서에서 일반문서로 재분류 된 문건
경찰청	2097건	없음
통일부	904건	25건(2000~2004년)
외교부	10만권 이상	5만~7만(2000~2004년)
국방부	542건	20건(2000~2004년)
건설교통부	공개된 적 없음	154건(2000~2004년)
문화관광부	공개된 적 없음	48건 (2002년)
정보통신부	공개된 적 없음	자료없어 공개불가

출전: "정부 '그들만의 비밀'로... '대외비' 가치 없는 문서도 공개 안 해", 『중앙일보』, 2005. 6. 7.

3.2.2 특수자료관 현황

다음으로 법에 의해 특수자료관을 설치할 수 있는 기관인 통일부, 국방부, 경찰청, 대검찰청, 외교통상부의 5개 기관을 중심으로 비밀기록 관리의 현황에 대해 살펴보면 다음과 같다.

(1) 통일부

2000~2005년까지 통일부에서 생산한 비밀 기록은 대외비를 포함하여 약 3,200여 건으로 조사되었다. 통일부는 '보안업무규정'에 의거하여 비밀기록을 재분류하고 있으며, 재분류되는 기록의 99%는 비공개 처리되고 있다. 재분류 시에도 '정보공개법'의 조항을 그대로 적용하여 다시 비공개처리 하고 있다.

비밀기록의 관리는 기록관리사가 아닌 보안 담당자가 담당한다. 보안담당자는 통일부에서 제정한 '통일부보안업무규정시행세칙(이하 세칙)'에 의해 비밀기록을 관리하고 있는데, 통일부의 '세칙'은 1969년에 제정되고, 2004년에 마지막으로 개정되었다.

통일부의 '세칙'은 대외비를 "직접 취급자 및 관계자 이외의 자에게 공개할 수 없는 사항, 소속공무원 및 관계되는 외부기관 공무원 이외의 자에게 공개할 수 없는 사항"으로 규정하고 있

다. 이에 준하여 대외비로 분류하고 있다. 그러나 '세칙'에 나타나있는 대외비 규정은 상당히 모호하고, 그 범위가 너무 광범하여 대외비를 남발할 여지가 충분하다.

비밀기록의 재분류에 대해 살펴보면, '세칙' 제3절 제28조에서 비밀보관책임자가 계속적으로 소관비밀의 예고문에 의한 재분류 검토를 실시하되, 매월 첫째 금요일에는 소유하고 있는 전체 비밀에 대한 월별 재분류 검토를 실시하도록 하고 있다. 그러나 세칙 제29조에 재분류 특례로 "비밀의 원본은 그 예고문에 따라 파기하고자 할 때에도 소속 부서장의 승인을 얻어야 한다"고 기록을 파기할 수 있는 규정을 두고 있다. 이를 근거로 하여 무수히 많은 중요기록들이 파기되었음을 짐작할 수 있다.

현재 '기록관리법'이 제정되고 난 후 통일부에서는 비밀기록물의 사본은 예고문 도래 시 관련 보안업무규정에 의거 파기하며, 원본은 '기록관리법'에 의거하여 이관하고 있다고 한다.

한편, 통일부에서는 '통일부행정정보공개의확대틀위한지침(이하 지침)'을 마련하여 정보공개를 하고 있는데 '지침' 제7조에 비공개조항을 두어 이에 해당하는 기록은 공개하지 아니할 수 있다고 명시해 세부기준을 정하고 있다. 물론 여기

에는 대외비와 비밀문서도 포함되어 있다.

(2) 국방부

2004년도 국방부의 비밀기록 생산량은 총 758건이었다. 그 중 I급비밀은 없었고, II급이 174건, III급이 256건, 대외비가 328건이었다. 2004년도 전체 기록물 생산량은 4,353권 240,795건으로 집계되었다. 그러나 국가기록원에서 제시한 <표 1>의 2004년도 국방부의 비밀기록 생산량과 차이를 보인다. 국방부에서 제시한 생산현황이 다른 것이다.

국방부는 2004년 국정감사 때 '2004년 현재 대외비 이상 비밀문서 현황'을 공개했는데, I급은 9건, II급은 229,707건, III급은 367,929건으로 총 597,645건, 대외비 530,466건으로 전체 비밀건수가 1,128,111건 이었다. 이렇게 볼 때 대외비는 전체 비밀의 47%로 거의 절반에 가까운 비율을 차지하고 있었다.

국방부는 비밀을 생산할 때, '보안업무규정'의 비밀분류기준에 따라 최초기안 시 등급과 예고문 부여를 결정하는데, 예고문 부여 시 등급저하와 일반문서로 분류 여부를 검토한다. 국방부는 '보안업무규정'이 아닌 '기록관리법'에 의거하여 자료관 단계에서는 재분류를 하지 않았다. 다만 '기록관리법'에 의거하여 25~30년 장기간 경과 비밀은 비밀의 해지 절차를 밟고 있다. 비밀기록의 공개는 생산부서에서 내용을 검토하여 결정하고 있다. 또 폐기는 현 기록관리법령에서 일절 금하고 있기 때문에 사실상 이루지고 있지 않다.

(3) 경찰청

경찰청에서는 국가기록원에 2004년 비밀기록을 845건 생산했다고 통보하였으나, 구체적인 보안업무규정은 공개하지 않고 있다.

해양경찰청에서 2004년에 생산한 비밀기록물은 총 1,280건으로 비밀의 원본은 폐기 및 이관하지 않고 자체 보관 중이다. 미이관 사유로는 '기록관리법' 제10조에 의거하여 "통일, 외교, 안보, 수사분야의 기록물의 특성상 당해기관에서 장기간 보존 가능하다"는 조항을 들고 있다. 법률에 의거하여 적법하게 자체 기관에서 계속 보관 중이다. 다만, 사본은 예고문에 의거하여 문서세단기를 통해 완전히 파기하고 있다.

비밀기록물은 예고문에 의거하여 재분류를 실시하나, 이와는 별도로 자체적으로 매월 보안진단의 날을 통해 부서별로 비밀기록물 재분류 검토를 실시하고 있다. 해양경찰청은 '세칙' 제24조에 의해 비밀기록을 재분류하고 비밀소유 현황을 조사하고 있다. 그러나 '세칙'을 2005년에 개정하였음에도 불구하고 제25조⁶⁾에 '직권에 의한 비밀의 파기'를 허가하는 조항이 그대로 있었다.

(4) 대검찰청

대검찰청의 연간 비밀기록물 생산량은 전체 기록물의 약 1% 정도로, 국가기록원에 통보한 2004년도 비밀기록물 생산량은 71건이었다. 그러나 71건이 대검찰청 전체 기록 생산량의 1%를 차지하는지는 확실하지 않으며, <표 1>의 대검찰청의 2004년도 생산현황(29건)과도 차이

6) "비밀의 재분류 검토결과 소유비밀을 파기하고자 할 때 발행처가 불분명하거나 비밀발행기관에서도 당해비밀을 보관하고 있지 않을 때는 비밀보관책임자의 사전승인을 받아 파기할 수 있다." (해양경찰청 보안업무규정시행세부규칙 제25조)

를 보이고 있다.

법률에 따라 재분류하여 등급변경, 파기 등을 실시하는 한편, 비밀기록물의 이관은 국가기록원과 협의하여 이관할 예정이고, 공개여부는 '정보공개법'에 의거 비공개하고 있다. 폐기는 소각, 용해 또는 기타의 방법으로 원형을 완전히 소멸시키고 있다. 대검찰청에서는 여전히 비밀기록을 폐기하고 있었다.

'보안업무내규'는 1970년에 훈령 제6호로 제정되었으나, 2003년 8월에 폐지되었으며, 2003년에 '행정정보공개세부시행지침'을 제정하여 시행하고 있다. 지침에는 검찰청의 비공개 세부지침이 각 부서별로 나타나 있다.

(5) 외교통상부

외교통상부는 비밀기록의 생산 보관현황을 비밀에 붙여 공개하고 있지 않았으며, 국가기록원으로 생산현황을 통보하지도 않고 있다. '외교통상부 보안업무규정세칙' 또한 비공개였다.

비밀은 생산부서에서 비밀의 중요도에 따라 보호기간 및 보존기간을 설정하고, 보호기간이 끝나면 재분류한 후에 일정기간 보관하여 활용한 후 자료관으로 보낸다. 그러나 '일반'으로 재분류되었다고 할지라도 바로 공개하지는 않는다. 비밀보호기간이 남아있는 비밀기록은 각 처리과에 보관되고 있으며, 각 과에서 활용이 끝난 후 자료관으로 이관된다. 이관된 기록물은 폐기심의회를 거쳐 폐기되며, 보존기간 준영구 이상의 기록물은 공개심의회를 통해 공개 여부를 결정하고 공개가 결정된 기록물의 경우, 국가기록원으로 이관하게 된다.

외교부는 1993년에 '외교문서보존및공개에 관한규칙(이하 규칙)'을 제정하여 외교문서의

보존 및 30년이 경과한 외교문서의 공개 등에 관한 필요사항을 규정하고 있다. '규칙' 제4조에 의해 외교통상부장관은 "비밀기록이 생산 또는 접수된 후, 30년이 경과한 해의 다음해 1월에 일반에게 공개"하도록 하였다. 그러나 심의회에 의해 비공개가 결정된 문서는 공개하지 않아도 되며, 다만, 그 후 5년마다 심의회에 회부하여 공개여부를 재심하도록 하고 있다. 외교부는 이 규정에 의하여 30년 된 비밀기록을 재분류하여 공개목록을 책자로 만들어 발간하고 있다.

각 기관에서 비밀기록은 처리과의 업무담당자에 의해 생산되고 예고문이 부여된다. 비밀보호기간이 끝날 때까지 혹은 일반문서로 재분류될 때까지 처리과에서 보관하고 있다가 비밀보호기간이 끝나게 되면 자료관으로 이관된다. 자료관에서는 이들 비밀기록의 생산현황을 조사하고 국가기록원로서의 이관을 담당하게 된다.

이러한 비밀기록은 기록담당자가 아닌 보안업무담당자가 대부분의 사항을 '보안업무규칙'에 의거하여 관리하고 있었다. 비록 폐기에 관한 부분에서만 '기록관리법'에 의거하여 폐기하지 않고 있다고 대답하였으나, 대검찰청에서는 여전히 폐기가 이루어지고 있었으며, 내부 훈령에 파기를 허용하는 조항이 여전히 삭제되지 않고 있다. 또한 비밀기록은 처리과에서 활용이 끝난 후 자료관으로 이관하였다가 국가기록원으로 이관되어야 하나 아직도 여전히 장기간 자체 관리하고 있거나, 제대로 이관하지 않고 있었다.

3.2.3 국가기록원 현황

국가기록원도 '기록관리법' 제17조 및 '기록

관리법시행령' 제18조의 규정에 의하여 30년이 경과한 비공개 기록물을 재분류하여 일부를 공개하기로 결정한 결과 2005년 5월 16일에는 1,064권의 기록물 목록이 공개되었다. 그런데 재분류 기록물 가운데 74.9%에 해당하는 기록물의 공개는 여전히 제한되어있다. 재분류 기록물 총 4,313권 가운데 공개로 재분류된 기록물이 1,064권(24.6%), 제한공개로 재분류된 기록물이 3,234권(74.9%), 비공개로 재분류된 기록물이 16권(0.37%)이었다. 이렇게 되면 공개제한 비율이 전체 기록물의 2/3를 넘어서게 된다. 재분류 후에도 여전히 많은 기록들이 비공개인 것이다.

국가기록원에서는 기록물에 포함된 개인신상 정보는 개인정보 보호를 위해 공개할 때에 삭제할 수 있도록 하였다. 그러나 이해당사자 제한공개 및 비공개로 재분류된 기록물 목록은 '정보공개법' 제8조⁷⁾의 규정에 의하여 제공하지 않고 있다. 여기서 이해당사자 제한공개라는 것은 공개대상자를 미리 제한한 규정인데, 이는 '정보공개법'의 근거를 무시한 것으로 이 또한 개인 개인신상정보를 삭제 후 전체 공개하는 것이 바람직할 것이다.

국가기록원에서는 '기록관리법' 제정 후에 각 기관으로부터 비밀기록을 이관 받고 있다. 현재 이관 받은 비밀기록을 기관별로 통계를 낼 수는 없지만, 전체 건수가 16,235건임은 알 수 있다. 또한 비밀기록을 이관 받은 지 몇 년 지나지 않았기 때문에 재분류는 하지 않았다고 한다.

4. 비밀기록 관리의 문제점과 개선방안

4.1 비밀기록 관리의 문제점

우리나라 비밀기록 관리현황에 대해 살펴보았다. 우리나라는 비밀기록에 대한 접근이 매우 어려우며, 그 관리현황조차 제대로 공개하고 있지 않았다. 비밀기록에 관련된 법률이 있어도 정비되어 있지 않고 미비하여 제대로 관리할 수가 없는 실정이다. 이렇게 비밀기록 관리에 대한 전반적인 사항이 광범위하고 세분되어 있지 않기 때문에 자의적인 면이 많을 수밖에 없다.

또한 우리나라에서는 비밀기록이 아직 기록관리 체계로 완전히 포함되지 못한 상태에 있다. 비밀기록이 기관의 보안담당자에 의해 관리되고 있기 때문에 기록물관리전문요원이 배치되어 있는 경우라도 보안담당자에게 도움을 요청해야 생산현황이라도 파악할 수 있는 실정인 것이다. 비밀기록의 이관, 공개, 폐기 역시 기록물관리전문요원에 의해 통제되고 있는 것이 아니라 보안업무담당자에 의해 처리되고 있다. 그렇기 때문에 비밀기록물업무는 기록물 관련제도가 아니라 보안업무 관련제도에 의해서 관리되고 있는 것이다. 이는 국가차원에서 보더라도 비밀기록의 경우 국가기록원보다는 국가정보원의 통제를 더 강하게 받게 된다.

7) ①공공기관은 당해기관이 보유·관리하는 정보에 대하여 국민이 쉽게 알 수 있도록 정보목록을 작성·비치하고, 그 목록을 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개하여야 한다. 다만, 정보목록중 제9조제1항의 규정에 의하여 공개하지 아니할 수 있는 정보가 포함되어 있는 경우에는 당해 부분을 비치 및 공개하지 아니할 수 있다.(공공기관의정보공개에관한법률 제8조)

(1) 다음에서 비밀기록관리 제도상 나타나
는 문제점에 대해 살펴보자.

① 비밀기록 관리에 관한 관련 법률의 상충
‘기록관리법’과 ‘보안업무규정’ 등 법률 간에
모순되는 면들이 정비되어 있지 않기 때문에
여러 가지 문제가 발생한다. 이는 법이 만들어
지면 관련 규정이 개정되어야 하는데 기록관리
에 관한 법률이 제정되고 나서도 관련 규정들
이 개정되지 않았기 때문이다.

대표적으로 ‘기록관리법시행령 제37조’에서
는 비밀기록 원본을 파기하지 못하도록 명시하
고 있다. 그러나 ‘보안업무규정 제13조’에서는
예고문에도 불구하고 파기를 규정하고 있는 조
항이 있다. 이렇게 되면 담당자가 어떤 지침에
의해서 기록을 관리하느냐에 따라 같은 기록이
파기될 수도 있고 보존될 수도 있는 것이다. 또
한 생산현황의 통보기관도 ‘보안업무규정 29조’
에 의하면 국가정보원으로 되어 있으나, ‘기록
관리법시행령 19조’에 의하면 국가기록원으로
하게 되어있다. 이처럼 같은 사항에 대해 처리
방법이 상이한 두 법률이 존재하기 때문에 각
기관에서 자의적으로 법률을 적용하여 관리할
때 결과는 판이하게 달라진다.

② 전문관리기관에서만 재분류 실시

‘기록관리법’에 의하면 공개를 위한 재분류
가 전문관리기관에서만 실시할 수 있어 사실상
비공개 기록의 증가를 방치하고 있다고 볼 수
있다. 비밀의 부여는 생산시점에 하고, 비밀의
재분류는 30년이 지난 기록물에 한정하고 있으
나, 30년 이전의 비밀기록물에 대해서는 재분
류에 대한 규정이 명확하지 않다. 그렇기 때문
에 굳이 비밀로 유지할 필요가 없는 기록도 30

년이 되기 전까지는 계속 비밀로 있어야 하는
것이다. 업무 수행 중에 생산된 비밀기록이라
도 업무가 끝난 후에 공개여부는 충분히 달라
질 수 있으므로 각 시점에 따라 적절히 재분류
하여 공개여부 판정을 지속적으로 내림으로써
국민과의 소통을 좀더 활발하게 하여야 할 것
이다.

③ 비밀기록 재분류시 공개 지침 부재

비밀기록물을 재분류할 때 적용할 정보공개
지침이 존재하지 않는다. 따라서 30년이 지나
기록물을 재분류할 때에도 ‘정보공개법’의 비공
개조항을 그대로 이용하고 있다. ‘기록관리법’
과 ‘정보공개법’은 공개의 대상이나 주체 등 세
부적인 내용에서 큰 차이를 보이고 있다. 적용
대상 면에서 ‘정보공개법’은 모든 기록물 생산
기관이 보유·관리하고 있는 기록물 전체를,
‘기록관리법’은 기록물관리기관으로 이관된 기
록을 대상으로 한다. 또한 ‘정보공개법’은 공개
절차와 판단기준을, ‘기록관리법’은 이관 받은
기록물의 공개여부를 관리하는 방식과 공개 재
분류 의무를 제시하고 있고 있다. 따라서 ‘정보
공개법’이 현용기록을, ‘기록관리법’이 기록물
관리기관으로 이전·이관된 비현용기록을 다
루고 있는 것이다. 그렇기 때문에 비밀기록의
공개 또한 ‘기록관리법’을 따라야 한다. 그러나
‘기록관리법’에는 공개 재분류를 위한 판단 기
준이 없다.

그 결과 비밀기록물을 재분류할 때 기록물
전문관리기관은 다시 ‘정보공개법’의 8개 비공
개 조항을 기준으로 삼을 수밖에 없다. 따라서
30년이 지나도 그 기록물은 똑같은 조항에 의
해서 다시 비공개되어 문제가 되고 있다.

④ 특수와 예외의 남발

'기록관리법'에서 예외를 남발하고 있는 부분은 '특수'기관의 경우이다. 특수기록관리기관의 영구 기록물은 이관하지 않는다.(기록관리법 제 6조) 특수자료관을 설치했을 경우도 소관기록물을 생산연도 또는 접수연도 종료 후 30년까지 이관시기를 연장할 수 있으며, 또한 비공개로 분류된 기록물로서 30년경과 후에도 특별관리가 필요하다고 인정되는 기록물에 대하여는 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 이관시기를 연장할 수 있다(기록관리법 제12조) 라고 하여 특수기록은 특수한 관리방식을 따른다는 것을 법률에 명기했다. 또한 기록관리전문요원의 자격에서도 예외가 인정되고 있다. 검찰공무원·군인 또는 군무원의 경우 행정자치부장관이 정하는 기록관리학 교육과정을 이수하면 기록관리전문요원의 자격을 부여하도록 했다.⁸⁾ 이러한 예외조항들은 국가기록 관리체계의 통일과 일관된 관리에 부정적인 영향을 미치고 있다.

(2) 다음에서 비밀기록 관리상에 나타나는 문제점에 대해 살펴보자.

① 생산현황 파악의 곤란

각 기관에서는 비밀기록의 생산현황을 국가기록원에 보고해야 하나 생산현황조차 파악되지 못하고 있다. 비밀기록은 각 처리과에서 보관하고 있기 때문에 자료관으로 비밀기록 건수만 통보해 오고 있어, 자료관에서 조차 통보받은 비밀기록의 양이 정확한 것인지 알지 못한다. 때문에 국가기록원은 생산현황을 통보받아

도 그 결과가 정확하지 않은 경우가 많았다.

일례로 경찰청은 국가기록원에 I 급비밀이 한 건 있다고 통보 한 후 다시 한 건도 없다고 통보했다. 경찰청에서는 “비밀 현황을 모으는 과정에서 오타로 II 급비밀이 I 급비밀로 잘못 기재됐다며 이를 확인하지 않고 국가기록원에 통보했으나, 이후 정정을 요청했다”고 말했다. 이에 대해 국가기록원은 “지난 2월 경찰청이 보낸 자료에 I 급비밀이 한 건 있었고, 나중에 전화통화로 I 급이 없다는 얘기만 들었다”고 말했다. 이뿐만이 아니다. 국가기록원은 경찰청이 2002년 생산한 비밀기록 건수에 대해 2월에는 2,097건이라고 했다가 6월에는 673건이라고 밝혔다. 이유를 묻자 “실무착오”라며 2,097건이라고 다시 통보했다. 문화관광부도 2003년 I 급비밀을 3건 만들었다고 했으나 하루 뒤에는 다시 한 건도 없다고 했다. 또 대검찰청도 2월에는 2002년 만든 비밀이 40건이라고 했으나 6월엔 42건이라고 했다.

이렇게 각 기관에서 통보한 현황이 일정하지 않고 계속 바뀌는 것은 국가기록원에 통보를 제대로 하지 않았거나 비밀기록 관리를 엉망으로 하고 있어 그 현황 파악조차 불가능하기 때문일 것이다. 이를 통해 본다면 우리나라의 비밀기록은 현황파악조차 불가능한 실정이고, 보유현황을 보고하라는 요청을 받은 후에 성급히 대충 조사하는 것이 아닐까 하는 의문이 든다.

② 대외비 문제

또 다른 문제는 대외비가 비밀기록에서 차지

8) 각급 공공기관에 배치할 기록관리전문요원으로는 기록관리학 석사학위 이상을 취득한자, 역사학 또는 문헌정보학 석사 학위를 취득한자로서 행정자치부 장관이 정하는 기록관리학 교육과정을 이수한 자를 배치하도록 규정하고 있다.(공공기관의기록물관리에관한법률시행령 제40조)

하는 비율이 너무 높다는 것이다. 대외비는 국가비밀과는 달리 직무상의 비밀로 '보안업무규정'에 의하여 '비밀에 준하여 보관'하고 있다. 그러나 대외비와 국가비밀을 따로 구분하는 차별화된 지침이 없다. 비밀지정방식, 보호규정만이 마련되어 있을 뿐 지정의 세부기준도, 관리·해제·공개에 관한 특별한 규정이 없는 것이다. 그러나 이러한 대외비도 비밀처럼 관리되고 있어 전신, 전화, 팩스로 보낼 수 없다. 비밀로 가치 있는 기록만을 안전하게 보존하고 보호해야 하는데, 대외비가 비밀기록에서 차지하는 비율이 너무 높아서 관리상 비용의 낭비, 행정의 비능률을 가져오게 한다.

③ 관행에 의한 비밀기록의 관리

아무리 좋은 법률이 나오고 제도가 마련되어도 지키지 않으면 소용이 없다. '기록관리법'이 제정되고 '정보공개법'이 제정되었으나 적극적으로 공개하고 활용하고자 하는 의지가 없다면 오히려 불편하기만 하고, 정보비공개법으로 악용될 수도 있다. 현재 '기록관리법'에는 비밀기록의 생산현황을 통보하고, 이관하고, 재분류하는 조항이 있다. 그러나 통보하지 않고, 이관하지 않고, 재분류하지 않고 있다. 혹 한다 하더라도 재분류하여 공개하는 것은 외교부등 일부기관을 제외하고는 극소수에 불과하다. 지금까지 해오던 관습대로가 아니라 개선하고자 적극 노력해야겠다.

4.2 비밀기록 관리의 개선방안

다행히도 비밀기록 관리의 제도적인 문제점을 개선하기 위해 지금 법률 개정작업이 한창

진행 중에 있다. 정부혁신지방분권위원회(이하 정부혁신위)에서는 2005년 10월 4일에 기록관리의 주요 내용을 담고 있는 '국가기록관리 혁신 로드맵'을 국무회의에 보고하여 확정하였다. 이 로드맵은 비밀관리의 체계화 및 정보공개의 확대 등을 주요내용으로 하고 있으며, 비밀기록 전반에 대한 개정 내용을 담고 있다. 비밀설정 및 해제에 관한 법률 제정을 목표로, 비밀관리의 체계화를 위해 구체적으로 세부과제를 제시했다.

비밀관리의 체계화를 위하여 현실에 맞게 비밀법주를 설정하고, 비밀담당관 제도를 도입하며, 비밀해제 및 재분류를 강화하고 있다. 또한 로드맵에 의하면 비밀등급 분류시에는 등급별로 적용되는 구체적 기준을 정하고 국가기록물 비밀분류체계 가운데 I, II, III 급은 그대로 두되 '대외비'는 폐지할 방침이다. 이와 함께 최초의 비밀 지정기간은 5년 또는 10년으로 정하되 30년 이상 된 비밀기록은 국가안보와 공공안전 관련 기록을 빼고 모두 공개 절차를 거치도록 했다.

2005년 10월 18일에는 '공공기관의 기록물관리에 관한 법률'이란 명칭으로 개정(안) 입법예고안이 완성되었으며, 2006년 9월 8일에 국회본 회의에서 통과되었다.

그러나 이렇게 로드맵이 확정되고, 법률이 통과되어도 여전히 비밀기록 관리체제에 문제는 남을 수 있다. 다음에서는 그러한 문제점을 위한 해결방안을 살펴보고자 한다.

① 로드맵 실현을 위한 노력

로드맵이 확정되어도 그것이 제대로 실현될 때 결실을 이룰 수 있을 것이다. 로드맵 실현

여부는 관련 법률을 개정할 때 로드맵의 내용을 얼마나 제대로 반영하고 있는가에 달려있었다. 그러나 이번에 개정된 법률안에서는 비밀기록물의 관리원칙, 비밀기록물의 보존, 비밀기록물 생산 및 관리현황 통보 등의 규정만 있어 비밀관리가 제대로 이뤄지기에는 미흡함이 있다. 따라서 개정안에서 비밀기록물 관리 조항을 삭제하고, 국가기밀 생산 및 공개에 관한 법률을 별도로 제정하자는 의견이 나오고 있다.

또한 로드맵의 한계 또한 분명하다. 정보공개, 기록 및 비밀관리 등을 총괄할 수 있는 조직구성안과 주체를 제시하지 않은 것이다. 그 권한과 역할에 비취볼 때 국가기록원이 그 업무를 담당해야 하지만 현재 국가기록원의 조직위상과 권한만으로는 정보공개, 기록 및 비밀 관리에 대한 제도적 통제와 총괄기관으로서 한계가 있다. 따라서 입법·사법·행정의 모든 공공분야의 기록관리, 비밀관리, 대통령기록관리를 통괄하는 상설위원회 형태의 정부조직으로 독립성, 전문성, 통합성을 확보할 수 있는 총괄기구가 필요하다.

이와 함께 후속안들이 계속 나와 로드맵을 실현시킬 수 있는 지속적인 노력이 계속되어야 할 것이다.

② 다른 법률과의 조화

기록관리법이 개정되더라도 다른 법률이 변화하지 않으면 여전히 문제는 생길 것이다. 따라서 이전에 있었던 비밀기록과 관련된 법률이나 규정을 개정될 '기록관리법'에 맞추어 개정하는 것이 필요하다. 현재와 같이 서로 정비되지 못한 법률들이 상존한다면 각 기관들은 자기들의 편의에 의해 법을 선택하여 관리하는 문제가 생길

것이다. 그렇기 때문에 법률을 조정하여 하나의 체계 안에서 관리되게 해야 할 것이다.

③ 비밀기록 공개에 대한 절차 확립 및 지침
비밀기록의 공개에 대한 부분도 세부적인 지침이 필요하다. 비밀기록의 재분류 시점을 확대하고 정기적으로 검토하게 한 것은 기록의 공개를 늘리기 위한 것이다. 따라서 정보공개 부분에서도 정보공개청구가 들어오면 재분류 시점이 되지 않았더라도 그 기록의 공개여부를 다시 확인 할 수 있는 절차를 마련해야 할 것이다.

또한 재분류 후 정보공개에 관한 다른 지침도 필요하다. 현재처럼 비밀기록이 '정보공개법'에 의해 재분류된다면 재분류 후에도 또 다시 같은 조항에 의해 비공개로 묶여 재분류 자체가 의미 없는 일이 되기 때문이다.

④ 의식의 변화

그러나 무엇보다 중요한 것은 이러한 일을 실천하고자 하는 의지가 있어야 한다. 현재 국가 기록관리 혁신 로드맵이 완성되어 법률 개정작업을 하고 있으나, 법무부는 수사나 재판 기록에 대한 '기록관리법' 예외조항을 넣은 형사소송법 개정안을 만들어 도피처를 찾고 있다. 기록관리에 대한 교육과 의식개혁 운동 강화가 필요한 이유다.

기록이 공개되면 민주성이 향상됨은 물론, 담당자들이 열심히 일하기 때문에 효율성도 높아진다. 또한 기록함으로써 자신이 열심히 수행한 업무의 자취를 남길 수 있고, 기록을 통해서 자신이 하지 않은 일에 대한 책임을 면할 수 있다는 것을 깨달아 기록을 남기고 보존하는 일의 중요성을 인식해야 할 것이다.

5. 결 론

중요한 기록이 특히 공개되지 못한 비밀기록이 사라져 버리면 그 피해는 국가에게, 국민들에게 고스란히 돌아온다.

노근리 양민학살 사건은 기록 없는 나라의 설움을 보여주는 대표적인 사례이다. 미군에 의해 양민 3,000여 명이 사살 당했지만 관련 자료가 국내에 존재하지 않아 유가족들은 명예회복을 위해 미군이 남긴 군사작전의 기록을 뒤져야 했다. 또한 국가차원에서 잘못된 과거 청산이나 진상규명을 위해 위원회를 출범시켰으나 이러한 활동은 기록의 부재로 처음부터 한계에 부딪치게 되었다. 4.3사건의 기록은 군부와 경찰 쪽에도 존재하지 않고, 4.3사건 당시인 1948년도 국무회의록만 존재하지 않는 등 각종 의혹사건들의 기록이 무단 폐기되어 조사가 이루어질 수 없었다.

이와는 반대로 오히려 비밀기록으로 보호해야 할 가치가 있는 기록들이 폭로되고 있다. 국정감사에서 ‘한국국방연구원 보고서(2급 비밀)’, 북한정권 변화 시 남한대책에 관한 ‘총무계획’ 등이 폭로되어 물의를 일으켰다. 비밀기록이 철저하게 보호되지 못하고 있는 것을 보여주는 사례이다. 지금 비밀기록은 체계적인 규정 아래 제대로 된 관리의 손길이 닿지 못하고 있는 것이다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 현재 우리나라 비밀기록관리에 대한 전체적인 상황을 살펴보고자 하였다. 앞으로는 이러한 기초적인 연구를 바탕으로 비밀기록에 대한 더 진전된 연구가 이루어질 수 있을 거라 생각한다. 비밀기록에 관련된 문제는 앞으로도 계속적인 연구가 이루어져야 할 것이며, 많은 연구를 통해 개선해나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

곽건홍. 2003. 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』. 역사비평사.
 국가기록원 기록관리혁신단. 2005. 『주요 외국의 기록관리 관련 법령』. 행정자치부 국가기록원.
 국가기록원. 2005. 『기록관리학 전공 대학원생 실습교재』. 행정자치부 국가기록원.
 국가기록원. 2005. 『기록물관리 전문요원과정 교육 교재』. 행정자치부 국가기록원.

【학술논문】

姜京根. 1999. “情報公開法 制度의 問題點과 改善點.” 『考試界』, 考試界社, 8월호: 116-129.
 金大鉉. 1988. 情報公開와 國家秘密: 美國의 國家秘密保護制度를 中心으로 『立法 調査月報』, 國會事務處, 174호: 37-56.
 김배원. 2000. 미국·일본·한국의 ‘정보공개법’ 비교 고찰 『公法研究』, 韓國公法學會.

28: 337-360.

김배원. 1991. 알 권리의 한계로서의 국가비밀. 『法學研究』, 釜山大學校 法學研究所, 32(1): 185-208.

김태호. 2002. 국가비밀과 정보공개: 정보공개법 제7조 제1항 제1호 및 제2호의 비공개사유와 그 운용을 중심으로. 『행정법연구』 행정법이론실무학회, 8: 319-354.

김익한. 2005. 기록관리혁신의 관제와 전망: 거버넌스 기록관리. 『기록학연구』, 한국기록학회, 11호.

박홍식. 2001. 정부비밀 관리 정책의 평가: 분석틀의 탐색을 중심으로. 『한국행정논집』, 한국행정학회, 대구·경북행정학회, 13(1): 1-23.

成樂寅. 2001. 情報公開法の施行과問題點에 관한考察. 『法學』, 서울大學校 法學研究所, 42(3): 47-81.

成樂寅. 1988. 美國의 電子情報自由法(EFOIA)과 運用 現況. 『美國憲法研究』, 美國憲法學會, 제9집: 65-98.

安溶教. 1974. 報道的自由와 國家機密: 國民의 「알」權利를 中心으로. 『建國大學校學術誌』, 建國大學校, 제18집: 141-164.

李東勳. 2000. 國家秘密과 알권리. 『公法研究』, 韓國公法學會, 28(2): 137-158.

이만열. 1999. 『국가기록 관리의 현실』. 국가기록연구원주최 심포지엄 발표문. 1999년 4월.

이상민. 2004. 외국의 공공기록 관리제도 『기록보존』, 행정자치부 국가기록원, 17: 41-59.

이상민. 1999. 미국의 정보공개제도와 비밀기록물 관리제도: [정보자유법](FOIA,1996)과 E.O.12958을 중심으로. 『기록보존』, 행정자치부정부기록보존소, 12: 87-109.

이진영. 2003. 정부기록보존소의 역사기록물 공개와 개선방향. 『기록보존』, 행정자치부 국가기록원, 16: 229-307.

【신문자료】

“주요 국가기록이 없다”. 『세계일보』. 2004. 5. 31.

“[세계의 눈] ‘국가기록 혁신’ 의식을 바꿔야”. 『세계일보』. 2005. 10. 20.

“ [시론] 외교문서 공개의 원칙”. 『중앙일보』. 2005. 1. 21.

“정부 ‘그들만의 비밀’로... ‘대외비’ 가치 없는 문서도 공개 안해”. 『중앙일보』. 2005. 6. 7.

“ ‘브라운 각서’ 한글본 17일 공개”. 『한겨레신문』. 2005. 1. 13.

“한국정부 비밀은 몇 건? 절대 몰라!”. 『한겨레신문』. 2005. 6. 8.

“ ‘비밀’ 풀려도 비공개 30년간 못 봐!”. 『한겨레신문』. 2005. 6. 9.

“밖으로 보내는 문서에도 ‘대외비’?”. 『한겨레신문』. 2005. 6. 10.

“미국, 비밀해제 문서 ‘비공개’는 없다”. 『한겨레신문』. 2005. 6. 12.

“공공기관 정보공개 ‘영망진창’”. 『한겨레신문』. 2005. 6. 25.

“국가기록 비밀분류체계서 ‘대외비’ 폐지”. 『연합뉴스』. 2005. 10. 10.