

외교문서 관리제도의 개선 방향

전 현 수*

1. 문서공개에 의의
2. 한일회담문서의 생산 및 보존관리
3. 한일회담문서의 공개
4. 외교문서 관리제도의 개선

[국문초록]

이 글은 2005년에 공개된 한일회담문서(1952-1965)를 중심으로 해서 우리나라 외교기록의 보존관리 및 공개 제도의 현황을 살펴보고 그 개선 방향을 검토한 것이다.

2000년 1월 <기록물관리법>이 시행되기 전에는 외교문서의 보존관리제도가 부실하여 중요 기록이 계통적으로 폐기되어 왔다. <기록물관리법>의 시행으로 외교기록의 보존관리 환경이 현저히 개선되었다. 특히 출처보전의 원칙에 따른 등록, 분류, 편철이 제도화된 것과 비밀기록 원본의 폐기가 금지된 것은 중

* 경북대학교 사학과 교수

요한 의미를 지닌다. 그러나 제도 개선을 위해서는 더 많은 기록 관리 전문가가 배치되어야 하고, фонд 형성도 이루어져야 한다.

외교문서 공개심의의 전문성을 강화하기 위해서 외교문서 공개 작업에 직업 외교관만이 아니라 역사학자, 아키비스트, 국제관계전문가 등 민간 전문가의 참여가 확대되어야 하고 이를 위한 제도적 개선도 이루어져야 한다. 한일회담문서의 보존관리와 관련해서는 일본, 미국 등 외국 생산 문서자료의 체계적인 수집 보존 대책을 수립하고, 협상 참가자들의 개인기록의 보존관리 대책을 수립하는 것이 필요하다. 역사학자, 아키비스트, 국제관계전문가, 국제법학자 등 전문가들로 간행위원회를 조직하여 국제적 규범에 따른 외교문서 편찬간행 사업도 추진해야 한다.

주제어 : 외교기록, 한일회담문서, 기록관리전문가, 외교문서 공개, 외교문서 편찬

1. 문서공개 의의

외교통상부는 2005년 1월 ‘한일회담문서’¹⁾ 5권을 공개한 이후 동년 8

- 1) 정부에서는 ‘한일수교회담 문서공개 전담 심사반’, ‘한일수교회담 문서공개 등 대책 민관 공동위원회’와 같이 ‘한일수교회담 문서’라는 표현을 사용하고 있지만 이것은 적절한 표현이 아닌 것으로 보인다. 1952-1965년 시기 한일간에 진행된 회담은 ‘수교’ 회담이 아니라 ‘국교정상화’ 회담이었기 때문이다. 당시 회담에 참여했던 우리나라 외교관들도 한일회담이 1910년 일제의 불법적인 조선 강점으로 발생한 한일 양국간의 불행했던 과거를 청산하고 국교를 정상화하기 위한 회담이라는 인식을 분명히 하고 있었다. (최광수 전 외무장관, 오재희 전 외무차관에게서 청취, 2005년 8월, 외교통상부) 1950년대에는 ‘대일강화회담’이라는 인식조차 있었다. 이러한 사정을 고려하면 ‘한일수교회담 문서’가 아니라 ‘한일 국교정상화 회담 문서’라고 칭하는 것이 정확한 표현이라고 생각된다. 이 글

월 156권을 추가로 공개했다. 이로써 우리 정부가 보유하고 있는 한일 회담문서는 그 전부가 공개되었다. 1952년 2월 15일 한일 국교정상화 회담이 개시된 이래 14년에 걸친 장구한 협상 끝에 1965년 6월 22일 <대한민국과 일본국과의 기본관계에 관한 조약> 및 <재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정> 등 4개의 부속협정이 체결되었다. 회담 과정에서 생산된 문서자료는 161권이 보존관리되어 오다 광복 60주년을 맞는 2005년에 전격적으로 전부 공개된 것이다.

문서공개로 정부의 정책결정 과정이 국민에게 낱낱이 공개되어 행정의 투명성을 높이고 또 국민의 알권리도 보장할 수 있게 되었다. 이번 문서공개로 협상 당시 일본 측이 한국인 피해자 실태를 개별적으로 조사해서 개별 보상하겠다는 입장을 밝혔지만 한국 측은 정부 차원에서 일괄 배상을 받겠다고 '정치적 타결'로 협상을 마무리해 이후 개인청구권을 제기할 가능성을 차단한 사실이 드러났다. 협상 타결 이후 피해자들에게 제대로 개별 보상을 하지 않고 보상금 대부분을 포항제철 설립이나 경부고속도로 건설 등 경제재건에 투입한 것도 확인되었다. 이처럼 문서공개로 우리 정부는 강제동원 피해자들에게 어떠한 형태로든 추가적인 보상을 하지 않을 수 없게 되었다. 반대로 강제동원 피해자들은 피해구제운동을 위한 구체적인 증거자료를 확보하게 되었다.

문서공개로 1965년 한일협정 체결로 해결되지 못했거나 미진하게 해결된 문제들에 대해서도 보다 분명하게 인식할 수 있게 되었다. 일본 정부는 수백만 명의 조선인들을 강제로 동원해 숨지게 하거나 정신적, 육체적 고통과 피해를 입힌 데 대해 최소한의 책임의식이나 인도적 배려조차 없이 오히려 '독립축하금', '경제협력자금' 운운하는 비인

에서는 다만 편의상 '한일회담문서(1952-1965)'로 칭하기로 한다.

도적 태도로 일관했다. 일본 측은 회담과정에서 피징용자 명단은 물론 그 숫자도 밝히지 않았고, 피해자 생사 확인과 사망자 유해 발굴 등도 외면했다. 일본 측은 청구권 협정으로 ‘개인보상 청구권’이 완전히 소멸됐다고 주장해 왔다. 그러나 일본군 위안부 문제처럼 일본 정부나 군 등 국가권력이 관여한 반인도적인 불법행위는 청구권 협정에 의해 해결된 것으로 볼 수 없다. 사할린 동포나 원폭피해자 문제도 청구권 협정 대상에 포함되지 않았다. 이 문제들은 협상과정에서 거론조차 되지 않았다. 이 문제들에 대해서는 새로운 논의와 협상이 불가피하다.

문서공개로 한일회담 전 과정에 대한 연구가 가능해 진 것도 커다란 의미를 갖는다. 문서공개로 많은 새로운 사실들이 밝혀졌다. 그동안 의문의 초점이 되었던 독도문제와 관련해서 한일 양국간에 이면합의가 없었다는 것이 확인되었다. 독도폭파론을 처음 제기한 사람도 김종필 중앙정보부장이 아니라 이세끼(伊關佑二郎) 일본 외무성 아세아 국장이었다는 사실이 드러났다. 박정희 정권이 한일회담의 타결을 대통령 선거에 활용하려 했다는 사실도 공개되었다. 우리 정부가 협상과정에서 북한 지역에 대한 청구권도 함께 받으려 했으며, 협상의 전 과정에 미국 측이 매우 깊게 관여해 온 사실도 확인되었다. 이처럼 문서공개로 지금까지 불분명했던 많은 문제들을 해명할 수 있게 된 것이다. 문서공개로 한일회담 전 과정에 대한 역사적 진실을 밝히고, 회담의 성격과 역사적 의의에 대한 이해를 증진시킬 본격적인 토론의 장이 마련되었다. 한일회담문서는 전후 한일관계, 한미관계의 전개를 해명하는 데도 적지 않은 기여를 할 것이다.²⁾

2) 지금까지 한일회담 및 전후 한일관계 연구에서 인용하, 《독도의 민족영토사 연구》(지식산업사, 1996), 이원덕, 《한일 과거사 처리의 원점》(서울대학교 출판사, 1996), 오오타 오사무, 〈韓日 請求權交涉 研究〉(고려대학교 사학과 박사

문서공개는 국가기록의 보존관리, 특히 외교기록의 보존관리 실태를 적나라하게 드러내고 제도개선의 필요성도 제기했다. 이번 한일회담문서 공개는 외교문서 공개가 시작된 이래 단일 사안으로는 최대 규모의 문서를 일시에 공개하는 기록을 세웠고, 문서공개 심사에 최초로 민간 전문가가 참여하는 사례를 남겼다. 우리 정부가 그동안 일본 측과 한일회담문서를 서로 공개하지 않기로 한 약속을 파기하고, 일본 측의 만류와 우려에도 불구하고, 일방적으로 문서공개 절차를 밟아나가면서, 외교문서 공개의 원칙이나 절차, 방법 등 제도적인 문제를 둘러싸고 많은 논란이 제기되었다. 한편 문서공개로 박정희 정부의 ‘굴욕적인’ 협상 자세에 대한 비판이 제기되고, 이로 인해 야당 대표가 사과하는 사태까지 발생하자 일부 언론에서는 문서공개의 정치적 의도에 대해 비판이 제기되었다. 문서공개는 국가기록에 대한 접근을 용이하게 하고 국가기록에 대한 활용을 활성화시키기 위한 것이다. 그러나 이번 문서공개를 통해 우리 기록관리제도가 문서의 공개 및 활용이라는 측면을 대단히 소홀히 취급해 온 사실이 드러났다. 이처럼 한일회담문서의 공개는 우리의 기록관리제도, 특히 외교기록의 보존관리제도의 개선을 위한 학습의 기회를 제공해주고 있다. 이하에서는 한일회담문서를 중심으로 해서 외교기록의 보존관리 및 공개 제도의 개선을 위한 기록학적 문제들을 간략히 검토해 보고자 한다.

학위논문, 2000), 빅터 차(김일영·문수보 옮김), 《적대적 제휴》(문학과지성사, 2004), 등 주목할 만한 성과들이 제출되었다. 그러나 우리 측 한일회담문서를 전면적으로 활용한 성과는 아직 없었다. 종래 한국 현대사 연구, 특히 한미 관계, 한일 관계 연구는 주로 미국 자료, 일본 자료에 의존해 왔다. 한일회담문서의 공개는 한국 현대사 연구에서 우리 자료에 기초한 연구를 가능하게 했다는 점에서 일대 사학사적 사건이라 할 수 있다.

2. 한일회담문서의 생산 및 보존관리

한국 현대 외교사에서 전무후무한 일대 외교적 사건으로 기록되는 한일 국교정상화 회담은 14년이라는 장구한 세월에 걸쳐 진행되었다. 회담 과정에서 우리 측에서는 이승만 정부, 허정 과도내각, 장면 정부, 국가재건최고회의, 박정희 정부로 정권이 교체되었고, 일본 측에서도 여섯 차례 수상이 바뀌었다. 회담 횟수만 해도 7차에 걸친 회담에서 본회의 50여회, 각종 위원회 회의 300여회가 개최되었다. 양측 대표들의 비공식 회담도 무수히 개최되었고, 고위급 정치회담도 여러 차례 개최되었다. 한일 양측에서 연인원 수백 명의 외교관들과 고위 정치인들이 회담에 참여했다. 회담은 한일 양국간의 회담으로만 그치지 않고 한미간의 교섭, 일미간의 교섭으로까지 확대되었다. 그러나 한일 국교정상화 회담 기록은 현재 161권(약 36,000쪽)의 문서철만이 보존되어 있다. 지금 남아 있는 문서는 장구한 세월에 거쳐 복잡한 협상 과정을 통해 생산된 회담의 기록으로는 양적으로 너무나 적은 규모이다.

한일회담문서의 양적 규모가 얼마나 빈약한 것인가는 1946-1947년 시기 약 2년에 걸쳐 진행된 미소공동위원회 관련 문서자료의 보존 실태와 비교해보면 너무도 분명해 진다. 미소공동위원회 관련 문서자료는 미국과 러시아 양측에서 동시에 생산되었고, 또 양측 기록보존기관에 각각 보존되어 있다. 러시아 측 문서자료만 놓고 보아도 러시아외무성 문서보관소에 미소공동위원회 소련대표단에서 생산된 문서들이 독립된 문서군(Records Group)으로 형성되어 있다. 이 문서군은 모두 384개 문서철로 구성되어 있는데, 문서 분량은 약 120,000쪽에 달한다.³⁾ 한편 러시아

3) 러시아연방대외정책문서보관소 문서군 392(조선에 대한 미소공동위원회 소련대

국방성 문서보관소에도 미소공동위원회 소련대표단에서 생산된 문서가 별도의 문서군을 형성하고 있다. 국방성 문서보관소에 소장된 미소공동위원회 문서는 약 160개의 문서철이 공개되었다.⁴⁾

1950-1960년대의 문서행정이 오늘에 비해 그 규모가 대단히 협소했다는 점을 고려하면 한일회담 과정에서 문서 자체가 적게 생산되었을 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 생산 문서는 실제로 훨씬 많았지만 문서관리제도의 미비로 생산 문서가 계통적인 폐기가 되었을 가능성이 더 크다고 할 수 있다. 2000년 1월부터 <기록물관리법>⁵⁾이 시행되기 전까지는 <사무관리규정>에 따라 공공기록을 보존관리해 왔는데, 이 규정에 의하면 비밀기록은 비밀보호 기간이 종료되면 일반문서로 재분류하여 쉽게 폐기할 수 있었다. 이렇게 해서 청와대나 외교안보부서에서 생산된, 사료적 가치가 매우 높은 비밀문서들이 합법적이고 계통적으로 폐기되게 된 것이다. 또한 기록물의 Life Cycle을 규정한 <보존기간표>도 행정적 관점에서만 작성되어 중요 기록일수록 보존기간이 짧게 책정되는 비정상적인 기록물 처리일정제도가 운영되어 왔다. 이 때문에 재산, 신원, 학력, 경력 등 증빙 문서들은 영구문서로 관리되고 있는 반면, 정책기획 문서들은 한시보존 문서로 분류되어 일정 보존기간이 지나면 폐기되는 운명에 처했던 것이다.⁶⁾

한일 국교정상화 회담은 기본관계, 제일 한인의 법적 지위, 청구권, 선박, 어업 및 평화선, 문화재 문제를 의제로 해서 진행되었다. 각각의

표단 비서부) 참조.

4) 러시아국방성중앙문서보관소 문서군 172(조선에 대한 미소공동위원회 소련대표단 비서부) 참조.

5) 법률 제5709호 ‘공공기관의 기록물관리에 관한 법률’

6) 김태웅, <기록물분류기준표의 제정과 전망>, 《기록보존》 12호(정부기록보존소, 1999), 159-173쪽.

의제를 전문적으로 다루는 각종 위원회에서 생산된 회의록과 양국 협상 대표들이 참여하는 본회의 회의록이 한일회담문서에서 가장 중요한 부분을 차지한다. 우리 측 협상라인인 경무대(청와대) - 관계기관 대책회의 - 외무장관 - 외무부 현업부서 - 주일대표부 - 한국대표단에서 생산된 각종 왕복문서(전문, 훈령, 지시, 보고서, 참고자료)가 한일회담문서의 두 번째 그룹에 속한다. 한일 양국간에 교환된 왕복문서와 한미간에 교환된 왕복문서 및 각종 조사자료가 세 번째 그룹을 이룬다. 제6차 회담 이후 협상대표들의 회담과 동시에 추진되었던 고위급 정치회담 기록이 네 번째 그룹을 형성한다.

한일 국교정상화 회담에서는 합의 회의록(의사록)이 작성되지 않았다. 제1차 회담에서는 본회의와 위원회 회의개요(Summary Record)를 양측이 교대로 영문으로 작성하기로 합의했다.⁷⁾ 제2차 회담에서는 전회 회의록을 차기 회의에서 확인한 후 결정한다는 원칙이 확립되었다.⁸⁾ 그런데 우리 측에 남아 있는 회의개요에는 양측 대표들이 기록 내용을 함께 검토하고 이에 합의했다는 것을 입증해 주는 양측 대표의 서명이 없다. 6차 회담 기록에 ‘과거에 합의 의사록을 작성하지 않았으며’, ‘과거의 예에 따라 (이번에도) 작성하지 않아도 좋겠다.’⁹⁾는 양측 대표의 발언이 등장하는 것을 보면 한일회담에서는 합의 회의록(의사록)이 작성되지 않은 것이 확실하다. 그리고 우리 측에 남아 있는 기록 중에는 영문으로 작성된 회의개요가 많지 않고, 우리 대표단이 국한문으로 작성한 회의 경과보고서가 대다수를 이루고 있다.¹⁰⁾

7) 《제1차 한일회담 본회의 회의록》, 4쪽.

8) 《제2차 한일회담 본회의 회의록》, 11-12쪽.

9) 《제6차 한일회담 어업 및 평화선 위원회 회의록 및 기본정책》, 8쪽.

10) 이 경과보고서는 정식 회의록은 아니다. 우리 대표단이 작성한 회의 기록 중에 회의록의 형식을 갖춘 것이 전혀 없는 것은 아니지만, 이것은 소수에 지나지

우리 측 회담문서에서 국한문으로 작성된 기록들이 주로 남아 있다. 한일회담에서는 한국어, 일본어, 영어가 회담의 공식언어로 사용되었다. 그리고 본회의와 각종 위원회 회의는 영문으로 회의개요(Summary Record)가 작성되었다. 회담 과정에서 우리 측은 일본 측만이 아니라 미국 측과도 빈번히 교섭했다. 이 과정에서 일본어 및 영어로 작성된 왕복문서가 많이 생산되었다. 이승만 정부 시절에는 경무대에서 생산된 문서들이 영어로 작성된 경우가 많았고, 경무대로 올라가는 보고서들도 상당 부분 영어로 작성되었다. 이처럼 일본어나 영어로 작성된 문서들이 적지 않게 생산되거나 접수되었을 것이 분명하지만, 현재는 국한문으로 작성된 문서들만이 주로 남아 있다. 문서들은 대부분 타자기로 작성되었지만, 필사 문서도 적지 않다. 협상 대표들만이 아니라 외무장관과 심지어 대통령의 수기 문서도 다수 존재한다. 일본에서 수교한 문서 중에도 필사 문서가 있다.

[표-1] 한일회담문서 보존현황

회담차수	생산년도	수 량	공개여부
예비회담	1951. 10 - 12	4권 568쪽	미공개
제1차	1952. 2 - 4	8권 2,183쪽	"
제2차	1953. 4 - 7	6권 452쪽	"
제3차	1953. 10	4권 186쪽	"
제4차	1958. 4 - 1960. 4	12권 2,414쪽	"
제5차	1960. 10 - 1961. 5	10권 1,946쪽	"
제6차	1961. 10 - 1964. 4	54권 13,372쪽	"
제7차	1964. 12 - 1965. 6	52권 12,669쪽	"
방한·방일문서	1960. 9 - 1965. 12	8권 1,564쪽	"

않는다.

한일회담문서는 양적으로 빈약할뿐더러 회담의 과정을 반영하는 기록으로써 질적 구성에도 많은 문제점이 있다. 회담 차수별 문서보존 현황은 위 [표-1]과 같다. 이 표에서 볼 수 있는 것처럼 예비회담과 1차에서 5차 회담에 이르는 10년 동안 생산된 기록은 44권만이 남아 있다. 나머지는 6차 회담 기록이 54권, 7차 회담 기록이 52권, 고위급 정치회담 기록이 8권이다. 이처럼 현재 남아 있는 기록은 대부분 6차 및 7차 회담 기록이다. 예비회담에서 5차 회담까지의 기록은 현재 남아 있는 전체 기록의 27 퍼센트에 지나지 않는다. 제1-5차 회담 기록은 본회의와 위원회 회의 기록이 대부분이고 우리 측 협상라인에서 생산된 왕복문서는 거의 존재하지 않는다. 이에 비해 6차 및 7차 회담 기록은 회의록뿐만 아니라 우리 측 협상라인의 왕복문서, 한일·한미간 왕복문서, 고위급 정치회담 기록, 비공식 회담 기록, 각종 조사보고 및 참고자료, 대표단 임면 관계 기록 등 상대적으로 풍부하다. 한일회담문서의 보존 현황이 실제 생산현황과 반드시 일치하는 것은 아니다. 그러나 이승만 정부에서 생산된 한일회담 기록이 상대적으로 적게 보존되어 있는 것은 회담에 대한 이승만 정부의 소극적인 태도를 반영하는 것으로 볼 수 있다.¹¹⁾

한일회담 기록은 100 퍼센트 문서자료로만 구성되어 있다. 통상 양자 및 다자 회담 기록에는 문서자료 외에도 사진, 다큐멘터리 필름, 포스터, 엽서, 신문/잡지, 리셉션이나 각종 공연 초청장, 양측 대표의 연설문

11) 이승만 대통령이 한일회담에 소극적이었던 것은 잘 알려진 사실이다. 4차 회담 당시 주일대사였던 김유택은 이승만 대통령이 임명장 수여식에서 “김 대사도 가거든 저 사람들이 무슨 소리를 하든지 그저 듣기만 해. 아무것도 하지 말고 나에게 보고만 해. 내가 무어라고 하기 전에는 절대로 움직이지 말어.”라고 지시했다고 회고했다. 김유택, 《주일대사 시절과 제4차 한일회담》(외무부 외교안보연구원), 6-7쪽 참조.

책자, 대표들의 사적인 기록 등이 포함되어 있다. 그러나 한일회담 기록에는 문서자료 외에 통상 외교 협상 기록에 포함되어 있는 다양한 종류의 기록들이 전혀 발견되지 않는다. 특히 사진 자료가 단 한 장도 존재하지 않는다. 뿐만 아니라 협상 대표단장이나 주요 대표들의 사적인 기록들 - 일기, 서한, 구술기록 등도 전혀 존재하지 않는다. 한일회담이 정부 수립 이후 최초의 근대적인 의미의 외교 협상이었고 근대국가의 운영 경험이 일천했던 우리로서는 자신의 외교 활동을 기록으로 남기는 시스템을 갖추지 못한 상황이었다는 점을 고려해야 하지만, 사후에라도 기록을 정리하지 않은 것은 매우 유감스러운 일이다.

한편 회담이 진행되는 동안 우리 정부는 대표단이 대일 협상에서 견지해야 할 강령적 입장을 정리한 책자를 발간하거나¹²⁾, 자주 바뀌는 대표단 성원들이 한일회담의 쟁점을 일목요연하게 파악하도록 회담 차 수별로 의제별 쟁점을 정리한 책자를 출간하거나¹³⁾, 혹은 중요 회의의 회의록을 편찬했다.¹⁴⁾ 한일회담의 성과와 정부의 입장을 홍보하는 중

- 12) 대표적으로 외무부 정무국에서 펴낸 《對日賠償要求調書》(1954)를 들 수 있다. 이 조서는 청구권 협상에서 우리 정부 대표단의 대일 협상의 기초가 되었다.
- 13) 외무부 정무국에서 발간한 《韓日會談說明書》(1955), 《韓日會談略記》(1955), 《獨島問題概論》(1955), 《在日韓人法的地位問題에 關한 說明書》(1958), 《韓日會談略記》(1960), 《韓日會談의 諸問題》(1960), 《韓日會談의 概觀 및 諸問題》(1961) 등을 들 수 있다.
- 14) 외무부 정무국에서 편찬한 한일회담 회의록 가운데 현재 외교안보연구원이나 국회도서관에서 확인이 가능한 것은 다음과 같다. 《第一·二·三次韓日會談在日韓人法的地位問題委員會會議錄》(1951), 《船舶問題委員會會議錄, 第一次韓日會談》(1952), 《韓日會談·漁業委員會會議事錄》(1958), 《第四次韓日會談會議錄(在日韓人法的地位 및 漁業·平和線委員會)》(1961), 《第五次 韓日會談 豫備會談 會議錄(一般請求權委員會, 船舶委員會, 文化財委員會)》(1961), 《第六次韓日會談 平和線·一般請求權·船舶委員會會議錄》(1961), 《韓日會談關係資料》, 1-3(V.1 基本關係, V.2 船舶, V.3 各國漁業協定)(1961), 《第六次韓日會談會議錄》V. 3-4(第二次 政治會談 豫

류의 책자도 간행했다.¹⁵⁾ 이 책자들은 대부분 대외비로 생산되어 협상 대표들이나 정부의 협상 관계 기관에서 참고자료로 활용했다. 이 책자들은 국가기관에서 생산된 기록사료(Archives)와 동일한 1차 사료적 위상을 갖는 것이고, 사실 한일회담문서의 일부를 구성하는 것이기도 하다. 그러나 이 책자들은 한일회담문서와 함께 관리되지 못하고, 문서기록과 도서자료를 기계적으로 분리해서 관리해 온 관행에 따라 대외비 도서자료로 분리해서 별도로 관리해오다 대부분 망실되었다.¹⁶⁾

한일회담문서의 보존관리와 관련해서 가장 큰 문제점으로 지적되는 것이 바로 출처보존의 원칙을 무시한 보존관리 방식이다. 이것은 한일회담문서의 보존관리에서만 나타나는 현상이 아니라 외교문서 전체의 보존관리에서 나타나는 일반적 현상이다. 중앙행정부처의 과와 같이 자기완결적인 업무의 최소 기능 단위에서 생산된 문서들 가운데 영구보존 가치가 있는 문서들을 단위업무별로 시간의 선후관계에 따라 편철해서 관리하는 출처보존의 원칙을 준수하는 것은 문서들이 어떠한 전후 맥락에서 생산된 것인지 정책 형성의 전후관계를 파악하는 데서 대단히 중요한 의미를 갖는다. 그래서 기록관리가 발전한 대부분의 선진국들에서는 바로 이 자기완결적인 업무의 최소 기능 단위를 기준으로 독자적인 문서군(Records Group)을 형성하는 것이다. 그러나 우리나라는 외교문서는 물론 여타 공공기록도 전문적인 아키비스트(Archivist)

備折衝)(1963).

- 15) 대한민국정부가 펴낸 《한일회담 합의사항: 가조인 내용해설》(1965), 《한일회담백서》(1965)와 공보부가 간행한 《韓日會談의 어제와 오늘》(1965) 및 국제문제연구소가 출간한 《韓日會談에 對한 共產圈反響》(1965) 등이 있다.
- 16) 한일회담 기간에 정부가 간행하거나 편찬한 책자들은 필자가 확인한 것 외에도 상당한 양에 달했을 것으로 보인다. 문서자료의 보존관리제도가 미비했던 것 말고도 외무부 청사의 잦은 이동과 화재 등으로 대다수의 책자들이 산실되고 소수만 남게 되었다.

에 의해 국제적으로 공인된 보존분류 방식에 따라 관리되지 못하고, 사서들에 의해 도서분류 방식에 따라 관리되어 왔다. 이 결과 출처보존의 원칙이 무시되고 공공기록은 도서와 마찬가지로 출처를 불문하고 같은 주제의 문서자료를 하나의 문서철에 편철하는 분류 방식이 통용되어 왔다.

통상 한일회담에서는 대표단 - 주일대표부 - 외무부 현업부서 - 외무장관 - 관계기관 대책회의 - 청와대 비서실 - 대통령의 계선을 오르내리며 의제에 대한 의견조정이 이루어지고 각 단위에서 관련 문서들이 생산되게 된다. 그러니까 특정 의제와 관련해서 서로 다른 단위의 기관들에서 서로 다른 내용의 문서들이 동시에 다양하게 생산되는 것이다. 출처보존의 원칙에 따라 문서를 관리했다면 각 단위 기관에서 생산된 문서들이 독자적인 문서군으로 형성되고 이 문서군 속에 해당 기관에서 한일회담과 관련하여 생산된 문서들도 의제별로 별도의 문서철로 편철되어 관리되었을 것이다. 그러나 이후 사서들이 외교문서를 정리하는 과정에서 출처보존의 원칙이 무시되고 서로 다른 단위의 기관들에게 생산된 문서들을 모두 재분류해서 회담 차수별로 주제별로 재편철했다. 이 과정에서 시작과 종결에 해당하는 부분의 기록들만 남고 토론과 조정 등 과정을 반영하는 기록은 모두 사라져 버렸다.¹⁷⁾

비전문가들이 외교문서를 정리하는 과정에서 추가적인 문제들이 발생했는데 대표적으로 중요 문서의 누락과 편철의 오류를 지적할 수 있

17) 예를 들면 제5차 회담 기록인 《재일한인의 법적지위위원회 회의록 및 훈령, 비공식회담》이라는 문서철은 서로 다른 기관에서 생산된 서로 다른 종류의 문서들 - 회의록과 훈령, 비공식회담 문서를 임의로 서로 다른 문서철에서 분리해서 같은 문서철로 재편철한 것이다. 이로 인해 각각의 문서들이 어떠한 진 후 맥락에서 생산된 것인지 정책형성의 전후관계를 파악하는 것이 곤란하게 되었다.

다. 동일한 문서건 안에서 내용이 누락된 경우는 셀 수 없을 정도로 많다. 전문만 있고 첨부문서가 누락되거나, 표지만 있고 내용이 누락된 경우도 부지기수다. 일본이나 미국 정부와 각서, 전문, 비망록 등 다양한 문서들을 주고받은 흔적은 있지만 실제 문서가 누락된 경우도 부지기수다.¹⁸⁾ 중요 문서가 누락된 대표적인 사례는 회의록의 누락을 지적할 수 있을 것이다. 앞에서 언급한 것처럼 1953년 4월 15일 제2차 한일 회담 제1차 본회의에서 한일 양측은 회의록을 영문으로 작성하고 전회 회의록을 차기 회의에서 확인한 후 결정한다는 원칙을 확립했다. 이후 제2차 본회의에서 제1차 본회의 의사록이 채택되고, 제3차 본회의에서 제2차 본회의 의사록이 채택되었다는 기록이 있지만, 실제로 제2차 회담 본회의 문서철에는 영문으로 작성된 회의록 혹은 회의개요가 전혀 존재하지 않고, 국한문으로 작성된 회의 경과보고서만 수록되어 있다.¹⁹⁾ 편철의 오류도 셀 수 없이 많다. 생산년도가 서로 다른 문서들이 같은 문서철 안에 함께 편철되거나, 동일한 문서가 같은 문서철이나 다른 문서철에 중복해서 편철된 경우가 있다.²⁰⁾ 서로 다른 문서철이

18) 예를 들면 제2차 회담 기록인 《어업관계자료(1951-1953)》에 수록된 〈대일어업협정에 참고할 수 있는 각국의 어업협정 자료 송달, 1951.3.15〉 문건의 별첨자료(가. 일로간의 어업협정 및 조약문, 나. 미국과 코스타리카공화국간의 어업협정문, 다. 미국과 캐나다 정부간의 어업협정문, 라. 일본수산의 현상, 마. 일본수산업의 과거 2년간의 통계표, 바. 일본농림수산연감)는 목록만 있고 내용은 전부 누락되어 있다. 제4차 회담 기록인 《예비교섭(1956-1958)》 문서철에는 예비회담 회의 보고 문서(1-8차, 12-15차)가 누락되어 있다.

19) 《제2차 한일회담 본회의 회의록》 참조.

20) 1951년 예비회담 참고자료로 생산된 《청구권관계자료집(일본에 있는 구왕실 재산목록)》 문서철에 1962년 문교부 문화재관리국이 작성한 〈재일본국유재산목록〉과 1965년 재무부에서 작성된 〈대일본청구권 관계재산에 대한 보상 조치법(안)〉이 편철되어 있다. 《제1차 한일회담, 어업위원회 회의록》 문서철에는 제1차 어업위원회 회의 한국 측 수석대표 연설문과 일본 측 한일어업협정안이 중복 편철되어 있다.

하나의 문서철로 편철된 경우도 존재하고, 같은 내용의 문서가 두 개의 문서철에 중복해서 편철된 경우도 많다.²¹⁾

문서 원본의 진위 판별이 곤란한 경우도 많다. 특히 일본이나 미국으로부터 수교한 문서 중에는 문서만 있고 수교 경위를 입증해 주는 서류나 혹은 수교한 사람이 수교 경위를 진술하는 서류가 첨부되지 않아 원본 문서의 진위 여부를 판별하기가 곤란하다. 이 뿐만 아니라 문서의 작성 주체가 불분명한 경우와 문서가 누구에게 발신되었는지 불분명한 경우도 많다. 수신인이 분명한 경우에도 동일 문서가 관계 기관의 어느 선까지 회람되었는지 알 수 없는 경우가 많다.

3. 한일회담문서의 공개

한일회담문서는 생산 종료 후 30년이 경과되어 모두 공개대상이지만 올해 8월에 그 전부가 공개되기 전까지는 비공개 상태에 있었다. 이 문서가 비밀문서로 분류되어 있었던 것은 아니다. 적지 않은 문서들이 처음 생산될 때에는 III급 이상의 비밀문서로 생산되었지만, 이미 오래 전에 비밀보호 기간이 종료되어 일반문서로 재분류되었다. 이 때문에 한일회담문서는 법령 규정상 이미 오래전에 그 전부를 일반에 공개해야 하는 것이었지만, 이 문서를 생산하고 관리해 온 주체인 외교통상

21) 제6차 회담 기록인 《문화재소위원회, 1962-64》 문서철은 1-45쪽 부분과 46-196쪽 부분이 서로 다른 두 개의 문서철이지만 하나의 문서철로 편철된 경우이다. 같은 6차 회담 기록인 《제2차 정치회담 예비절충(어업관계회의)》 문서철에는 동일한 문서가 일련번호를 달리해서 두 개가 존재한다.

부는 정책적 판단에 따라 대외비로 분류하여 비공개로 관리해 왔다.²²⁾

외교통상부가 한일회담문서의 공개에 소극적이었던 것은 무엇보다도 먼저 한일 양측 외교부에서 한일관계를 담당하는 현업부서의 외교관들이 문서공개를 꺼렸기 때문이다. 한일회담은 한국 측에서는 일제 식민지배에 대한 사죄를 받아내지 못하고 식민지배에 대한 정신적 물질적 보상으로 보기에는 너무나도 적인 청구권자금을 받고 종료되었다는 점에서 굴욕적인 대일외교의 상징처럼 간주되어 왔다. 그리고 협정의 체결에도 불구하고 강제동원 피해자, 일본군 위안부, 사할린 동포, 원폭 피해동포 문제 등 해결되지 못한 문제들이 여전히 산적해 있었다. 이러한 상황에서 회담문서가 공개되면 협상 과정에서 대한민국 정부나 일본 정부가 취한 입장이 노출되면서 여론의 비난을 고조시킬 위험이 높고 한일 양국간의 갈등도 다시 고조될 것이 뻔했다. 이 점을 한일 양국의 외교부에서 오랫동안 정책적으로 고려해 온 것이다. 그러나 회담이 시작되고 나서 55년이 경과했고 회담 종료로부터도 40년이 지난 오늘날까지 관련 기록을 공개하지 않는 것은 비정상적인 것이다.

이처럼 한일 양국은 기록을 공개하여 행정의 투명성을 제고한다는 점에서 대단히 취약한 제도적 기반을 공유하고 있었다. 그러나 대한민국 정부가 한일회담문서 공개 소송에서 패소하면서 한일회담문서의 공개 문제가 공론화되기 시작했다. 2002년 9월 일제 강제동원 피해자 100명이 서울행정법원에 대일 청구권 관련 문서철 57권에 대한 정보공개 청구 소송을 제기했다. 2004년 2월 13일 서울행정법원(1심)은 공개청구

22) 외교통상부령 59호 ‘외교문서공개에 관한 규칙’에는 생산 또는 접수된 후 30년이 경과한 외교문서를 외교문서공개심의회 심의를 거쳐 일반에 공개하되, ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’ 제9조(비공개대상정보)에 해당되는 경우에는 공개하지 아니한다고 규정하고 있다.

문서철 57권 가운데 5권을 원고 일부(51명)에게 공개하도록 판결했다. 이 소송은 2005년 1월 외교통상부가 문서공개를 수용함에 따라 양측이 소취하에 합의해서 1월 11일 종결되었다. 한일회담문서 공개는 일제강제동원 피해자들의 권리구제운동의 승리의 결과로 진척된 것이다.

1심 판결 후 2004년 3월 9일 국무회의에서 한일회담문서의 공개 문제에 대해 정부 차원에서 진지한 검토를 요청하는 대통령 지시가 하달되었다. ‘한일수교회담’ 문서의 공개와 관련해서 “일(日) 측이 공개를 꺼리는 부분은 이해가지만, 국민의 알권리, 역사적 관점, 인류의 보편 타당한 가치를 감안, 공개 검토가 필요”하다는 취지였다. 2004년 8월 15일 KBS 일요스페셜에서는 일부 비공개 문서를 입수하여 보도했다. 이후 국무조정실, 외교부 등 관련 부처 차관급이 참가하는 한일수교문서 공개 Task Force가 구성되었고, Task Force는 9월 이후 8차례 회의를 갖고 2005년 8월을 목표로 전체 문서를 공개할 수 있게 준비한다는 합의에 도달했다. Task Force 발족 이후 문서공개가 원만히 이루어질 수 있도록 일본 측과 협상이 전개되었다. 일본 측은 우선 공개된 5권에 대해서는 원칙적인 양해를 표명했지만 향후 공개 대상 문서 중 북일수교에 영향을 미칠 우려가 있는 것으로 판단되는 문서에 대해서는 앞으로도 계속 협의를 계속해 줄 것을 요청했다고 한다.

한일회담문서의 공개와 관련된 제반 문제에 대해 의견을 수렴하고 정책방향을 수립하기 위해 국무총리실 산하에 민관합동공동위원회가 수립되었다. 한일회담문서는 분량이 방대하고 민감한 외교적 사안을 다수 포함하고 있어 공개에 대비하기 위해서는 전문가들에 의한 세밀한 검토가 필요하다는 의견이 제기되었다. 외교문서 공개 절차의 투명성을 확보하기 위해서는 민간전문가가 참여하는 것이 필요하다고 판단

되었다. 이를 위해 ‘한일수교문서공개전담심사반’이 구성되었다. 심사반은 민간전문가 3명과 외교통상부 본부 대사급 외교관 3명으로 구성되어 관계법령 및 규정에 의거 한일회담문서 공개심사 작업을 추진했다.

한일회담문서 공개심사 기준으로는 아래의 [표-2]에서 볼 수 있는 것처럼 <정보공개법>의 비공개대상 정보에 관한 규정²³⁾과 ‘외교통상부 비공개정보 세부기준’이 토대가 되었다. 문서공개와 관련해서 특히 민감하게 취급된 부분은 국방 등 국익 침해 정보가 포함되어 있지 않느냐 하는 점이었다. 이 점은 특히 외교통상부가 마련한 ‘외교통상부 외교문서공개 예비심사 기준’에 규정된 ‘비공개 대상 국가안보, 국방, 통일, 외교 등 국익 침해 정보’²⁴⁾ 기준이 활용되었다.

공개심사 결과 비공개대상 정보의 존재 여부는 아래 [표-3]과 같이 확인되었다. 아래 [표-3]에서 볼 수 있는 것처럼 한일회담문서 중에는 국방 등 국익 침해 정보와 개인 사생활 침해 정보가 일부 포함되어 있는 것으로 확인되었다.

23) 법률 제7127호, ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’, 제9조(비공개대상정보)

24) 예비심사 기준에 규정된 비공개 대상 국익 침해 정보는 ① 해당국에 불쾌감이거나 자극을 유발할 우려가 있는 정보, ② 외국인의 개인적 신상에 관한 첩보, ③ 상대국에서 미공개를 요청하는 정보, ④ 문서 공개시 외교 현안으로 부각될 우려가 있는 정보 - 독도 관련, ⑤ 현안중이거나 협의 또는 교섭이 진행중인 사안, ⑥ 베트남 파병 등 과거 문제 재점화 우려 사항, ⑦ 대북한 정보수집 활동에 관한 사항, ⑧ 미국의 내부입장을 포함하거나 한미간 이견 노정 등 민감한 사항, ⑨ 군사안보상 민감한 내용(무기현황, 병력감축, 핵무기 배치) 등이다.

[표-2] 문서공개 심사기준

공공기관 정보공개 법률	외교통상부 비공개정보 세부기준
1 법령상 비밀·비공개	① 대외비급 이상의 비밀 정보
2 국방 등 국익 침해	① 외국 및 부처간 협의에 관련된 사안으로 공개시 외교 문제, 국제분쟁을 야기할 정보 ② 공개여부에 대해 유관부처와 협력이 필요한 정보 ③ 공개시 대외관계에 영향을 끼칠 정보
3 국민의 생명 공익 침해	
4 재판 관련 정보 등	① 국내외 국가소송·행정소송·헌법재판·행정심판 관련 정보 ② 진행중인 국내외 소송 관련 검토의견 ③ 영사업무 중 수감자 인적사항 등 구체 내역 ④ 영사업무 중 사건사고 당사자 인적사항 등 구체 내역
5 공정한 업무수행 지장	① 감사, 감독, 검사, 시험, 규제, 입찰계약, 기술개발, 인사관리, 의사결정·내부검토 과정에 있는 사항
6 개인 사생활 침해	① 개인 신상에 관한 사항, 당사자가 공개를 원치 않는 경우, 확인 및 검증되지 않은 사실관계, 여 권 발급 신청서 ② 직원 사생활에 관한 정보 ③ 비영리법인에 관한 사항
7 법인 영업상 비밀침해	① 재산상황, 예산결산서, 사업실적 보고서 등 사업 및 운영 관련 정보
8 특정인의 이익·불이익	① 부동산 투기·매집매석 등

[표-3] 비공개대상 정보 존재 여부

항목	법령상 비밀· 비공개	국방 등 국익침해	국민의 생명공 익 침해	재판 관련정보	공정한 업무수행 지장	개인 사생활 침해	법인 영업상 비밀 침해	특정인 이익 /불이익
존재 여부	×	○	×	×	×	○	×	×

개인 사생활 침해 정보는 주로 우리 측 한일회담 참가자들의 개인 신상에 관한 정보와 일본인의 개인 신상에 관한 정보다. 제5, 6, 7차 회담 기록 중에는 한국 대표의 성명, 소속 및 직위, 약력, 임면, 생년월일, 여권번호 등 개인 신상에 관한 정보가 포함되어 있고, 제7차 회담 기록에는 일본 대표의 성명, 소속 및 직위, 약력 등 개인 정보도 포함되어 있다.²⁵⁾ 일본 외상들의 방한 관련 문서철에는 외상의 약력, 수행원들의 명단, 직위, 서열 등의 정보가 포함되어 있다.²⁶⁾ 직무를 수행한 공무원의 성명이나 직위는 개인의 신상에 관한 정보이지만 <정보공개법> 제6조에서 공개 대상 정보로 분류되고 있다. 국가권력에 의해 공적인 업무를 수행하는 개인의 신상에 관한 정보는 우리의 법규뿐만 아니라 국제적으로도 공공의 정보로 간주되고 있어 공개하는 것이 일반적인 경향이기 때문에 전무 공개하기로 결정했다.

국방 등 국익 침해 정보의 처리 문제가 공개심사에서 가장 중요한 쟁점이 되었다. 먼저 공개 여부에 대해 유관부처와 협력이 필요한 정보의 처리 문제가 쟁점이 되었다. 한일회담문서 중에는 중앙정보부 생

25) 제5차 회담 《대표단 임면관계(1960-1961)》, 제6차 회담 《대표단 임면관계(1961-1964)》, 제7차 회담 《대표단 임면관계(1964-1965)》 참조.

26) 《시이나 에쓰사부로 일본 외상 방한, 1965.2.17-20》 참조.

산 문서²⁷⁾와 합동참모본부 생산 문서²⁸⁾가 일부 수록되어 있다. 이 문서들은 모두 회담 당시 II급 비밀로 생산되었지만 회담 종료 후에는 비밀보호 기간이 지나 일반문서로 재분류된 것이다. 이 문서들이 국가 안보를 위태롭게 할 만한 정보를 포함하고 있는지는 불분명하다. 그러나 정보기관과 국방기관 생산 정보의 공개 여부를 외교통상부가 독자적으로 판단하는 것이 적절하지 않다는 지적이 제기되었다. 그래서 관계 기관의 의견을 물어 공개 여부 결정하기로 했고, 생산 기관의 의견을 받아들여 비공개하기로 결정되었다.

공개시 대외관계에 영향을 끼칠 우려가 있는 정보에는 ① 상대국에 불쾌감이나 자극을 유발할 우려가 있는 정보²⁹⁾, ② 현재의 관점에서 보면 부적절한 인식이나 표현이 들어 있는 정보³⁰⁾, ③ 우리 정부의 협상 전략을 구체적으로 드러내는 정보³¹⁾, ④ 북일수교 협상에 영향을 줄 우려가 있는 정보³²⁾가 포함된다. 심사과정에서 해당국에 불쾌감이

-
- 27) <漁業問題 新方案 提示가 國內外에 미칠 影響 및 PR對策>, <전관수역 12마일이 국내에 미치는 영향>, <한일회담 타결에 관한 종합판단> 등을 들 수 있다.
 - 28) <국방상으로 본 어업 관제 수역>, <해상경비강화 및 간첩침투 대비책> 등을 들 수 있다.
 - 29) 《청구권관계자료(일본의 대미 GARIOA, EROA 채무변제, 1959-1962)》에는 “동남아에 대한 일본의 경제적 침략”과 같이 일본의 정책 의도에 대한 부정적인 판단을 드러내는 문서가 있다.
 - 30) 독도 문제와 관련하여 “국제사법재판소로 갈 경우 우리가 불리할 것”이라는 표현이 등장한다.
 - 31) <전관수역 12마일이 국내에 미치는 영향, 1963.8.8>에는 “일본 국내의 소위 ‘정치보스’에 대한 공작 전개 및 포섭”, “위장 및 보안의 철저, 예 전 주일대표부 최영택 참사관의 재기용” 등과 같이 우리 측의 공작 및 위장 활동을 드러내는 부분이 있다.
 - 32) 《제6차 한일회담, 제2차 정치회담 예비절충, 청구권관계회의, 1963》 문서철에는 청구권 문제 해결을 남한 지역만이 아니라 이북까지 포함하는 전(全) 한국과 일본간의 문제로 해결해야 한다는 한국 측 주장이 포함되어 있다.

나 자극을 유발할 우려가 있는 정보나 현재의 관점에서 보면 부적절한 인식이나 표현은 이것이 모두 당대의 관점이고 우리 정부가 현재에도 여전히 이런 인식을 견지하고 있지 않다는 점에서 역사적 사실로 보고 공개하자는 주장이 제기되었다. 우리의 협상 전략을 구체적으로 드러내는 정보는 이미 협상과정에서 다 드러난 것이기 때문에 모두 공개해도 무난하나 공작 및 위장 활동을 드러내는 부분만은 비공개로 처리하자는 의견이 제기되었다. 북일수교에 영향을 줄 수 있는 정보도 현재로서는 의미를 갖지 못하기 때문에 공개해도 무난하다고 판단되었다.

공개시 외교현안으로 부각될 우려가 있는 정보로는 독도 관련 정보가 주목되었다. 독도 관련 문서는 ① 제3국 거중조정을 시사한 발언 등 한국정부의 입장을 기록한 한국정부 생산 문서, ② 국제사법재판소(ICJ) 제소, 중재(Arbitration), 공동사용(Joint Usage), 독도 폭파 등 일본정부의 입장을 기록한 한국정부 생산문서, ③ 국제사법재판소(ICJ) 제소 등 일본정부 입장을 기록한 일본정부 생산문서로 구성된다. 이 문제에 대해서는 공개와 비공개 의견이 팽팽히 맞섰다. 소극적이거나 거중조정의 가능성을 제시한 우리 정부의 태도에 비판이 제기될 수 있고, 일본에서도 협상 당시에 비해 소극적인 일본 정부의 태도에 불만이 제기되는 등 독도 문제가 양국에서 모두 민감한 현안으로 제기될 가능성이 높으니 비공개하자는 의견이 제기되었다. 협상 참가자들도 독도 문제가 한일회담의 공식의제가 아니었기 때문에 독도 관련 자료를 공개하더라도 회담문서와는 분리해서 시간적 차이를 두고 공개하는 것이 좋겠다는 의견을 개진했다. 공개를 주장하는 측에서는 박정희 정권이 협상 타결을 서둘러 독도 문제와 관련해 상당한 양보를 했다는 세간의 의혹이 근거 없는 것으로 판명되었고, 우리 정부가 독도 문제의 의제화에 시종일관 반대하는 등 영토주권을 지키기 위해 최선을 다했고,

관련 정보가 이미 상당 정도 언론을 통해 공개되었기 때문에 공개해도 무방하다고 보았다.

문서공개 심사 과정에서 타국 생산 문서의 처리 방안도 논란의 대상이 되었다. 한일회담문서 중에는 일본, 미국 등 타국 정부 생산 문서가 많이 포함되어 있다. 일본 측 생산 문서는 회담 과정에서 일본 대표단이 우리 측에 수교한 문서만이 아니라 일본 측이 생산하여 비밀로 관리해 오다 우리 측에 입수된 문서³³⁾도 있다. 한일회담에서 조성된 여러 쟁점들과 관련해 한미 외교채널에서 생산된 문서도 많다.³⁴⁾ 이 뿐만 아니라 제3국 생산 문서자료가 수집된 경우 혹은 제3국 관련 정보를 담고 있는 문서도 많다.³⁵⁾ 일본 및 미국 생산 문서는 상대국의 의견을 조회한 후 공개 여부를 결정해야 한다는 견해 제기되었지만, 우리 정부 소유의 외국 생산 문서를 공개하는데 반드시 상대국의 의견을 조회할 필요는 없다는 견해가 다수를 이루었다. 협상이 이미 오래 전에 종결되고, 생산 후 30년이 경과되었으며, 문서공개 문제로 양국이 약정을 체결한 사실도 없고, 군사안보상 민감한 내용(무기현황, 병력감축, 핵무기 배치 등)도 없다는 것이 주요 논거로 등장했다. 일본 측이 한일회담문서의 공개에 대해 사전에 협의해 줄 것을 요청한 것은 국제적 표준에 맞지 않는 지나친 요구이고 국민의 알권리를 저해하는 것이라 판단했다.

33) 대표적으로 일본 외무성 아시아 배상부에서 작성한 《배상 및 이에 수반한 경제협력의 실시 현황》이라는 문서를 들 수 있다.

34) 〈재한 재산 이양 관계 보고서〉, 〈일본의 재외 자산 관계 보고서〉, 《미일평화조약 제4조의 해석에 관한 미국무성 각서 공개》 등의 문서를 들 수 있다.

35) 〈일본 월남 배상협정 전문 및 교환각서집(1959.5.13)〉, 〈일본-필리핀 배상협정(1956.5.9)〉, 〈일본 버마 배상 및 경제협력에 관한 협정(1954.11.5)〉; 《청구권관계자료(일본의 대미 GARIOA, EROA 채무변제, 1959-1962)》, 《청구권관계자료(일본의 동남아제국에 대한 배상문제, 1961-1964)》 등 참조.

4. 외교문서 관리제도의 개선

2000년 1월 〈기록물관리법〉이 시행되면서 출처보전의 원칙에 따른 등록, 분류, 편철이 제도화되고, 비밀기록 원본의 폐기가 금지되고, 기록물분류기준표가 도입되어 외교기록의 보존관리 환경이 현저히 개선되었다. 새로운 제도가 문서관리 현장에서 잘 실시된다면 1950-1960년대 외교기록의 보존관리에서 나타난 문제점들은 다시는 반복되지 않을 것이다. 그러나 제도의 개선은 이루어졌지만 이 제도를 운영할 전문적인 아키비스트의 배치는 아직 현실화되지 못하고 있다. 외교문서 전체를 자기완결적인 업무의 최소 기능 단위별로 조직하는 작업(문서군 형성)은 아직 시작도 되지 못했다. 이 두 가지 문제에 더 많은 주의를 기울여야 할 것이다.

문서공개는 정부의 정책결정 과정을 국민에게 낱알이 공개하여 행정의 투명성을 높이고 또 국민의 알권리를 보장하는 작업이다. 외교문서 공개 작업은 국익이나 대외관계 등도 고려해야 하는 고도로 전문적인 작업이다. 외교문서 공개심의회 전문성을 강화하기 위해서는 외교문서 공개 작업에 직업 외교관만이 아니라 역사학자, 아키비스트, 국제관계전문가 등 민간 전문가의 참여가 확대되어야 하고 이를 위한 제도적 개선이 이루어져야 한다.

한일회담문서의 보존관리와 관련해서는 우리 측 문서의 부실한 관리상황을 보완하는 조치가 시급하다. 이를 위해서는 외국 생산 문서자료의 공개를 추진하고 체계적인 수집보존 대책을 수립해야 한다. 우리 정부의 문서공개에 대응하여 일본 정부에도 한일회담문서의 공개를 적

극 요청하고 일본의 각급 Archives와 민간에 소장된 관련 자료에 대한 체계적인 조사연구와 수집보존 작업을 추진해야 한다. 미국 소재 한일 회담 관련 문서자료의 공개 및 수집보존 작업을 추진하는 것도 필요하다. 한일협상 참가자들의 개인기록 보존관리 대책을 확립하는 것도 필요하다. 일기, 비망록 등 사료적 가치가 높은 개인기록의 보존관리 대책을 마련하고 한일협상 참가자들의 구술기록도 정리해야 한다.

중요 문서자료는 편찬간행하여 활용도를 제고해야 한다. 대다수 선진국은 국가기록, 특히 외교문서의 간행을 국가의 중요 기능으로 수행하고 있다. 국가기록의 편찬간행 작업은 국가의 활동을 국민의 집단기억으로 재생산하는 장치이다.³⁶⁾ 정부수립 이후 현재까지 정부의 대외 활동 경험을 집대성하고 국민의 집단기억으로 재생산하며 국가의 권위와 품위를 높이고 정통성(Legitimacy) 제고하기 위해서는 국가기록, 특히 외교문서의 편찬간행이 필요하다. 역사학자, 아키비스트, 국제관계전문가, 국제법학자 등 전문가들로 간행위원회를 조직하여 국제적 규범에 따른 외교문서 편찬간행 사업을 추진해야 한다.

36) 미국에서는 《Foreign Relations of the United States》가, 러시아에서는 《Внешняя Политика Российской Федерации》가, 일본에서는 《日本外交文書》가, 독일에서는 《Akten zur deutschen auswärtigen Politik》가 간행되고 있다. 우리도 정조(正祖) 때 시작해서 고종(高宗) 때까지 사대교린문서를 《동문취고(同文彙考)》 36책으로 편찬한 경험이 있다. 해방 이후에는 규장각 소장 각국안(各國安)이 《구한국외교문서》 24책으로 간행되었다. 그러나 해방 이후 한국 현대 외교문서는 한 번도 편찬된 적이 없다.

ABSTRACT

Some Suggestions for the improvement of preservation and management of diplomatic records

Jeon, Hyun-Soo

My suggestions in this paper come out of the review of the records on the Korean-Japanese negotiations(1952-1965). Before January 2002, the enforcement of the public records law, we had a poor management system of the diplomatic records. For a long time the diplomatic records of Korean government has not been preserved and managed according to the international and professional standards. So many important records have been probably lost and unsuitably classified, preserved for the future use.

By the coming of public records law this deplorable situation in the management of diplomatic records has been much improved. However the registration, classification, compilation, based on the principle of provenance were not so sufficiently realized. It is now very urgent to employ more archivists in the relevant governmental institutions and organizations, and to introduce the concept of record group for the management of diplomatic papers.

Also at the preparatory work for the publication of the diplomatic papers it is strongly needed to make a room for the participation of the civil experts

such as historians, archivists and political scientists. In the case of publication of the Korean-Japanese papers it is also necessary to take the relevant American and Japanese governmental records on Korean-Japanese negotiations and private records of the actors of the times into account. Moreover it must be also seriously considered to start a big project for the elaborate edition of the important records of the foreign policy of the nation.

Key words : Diplomatic records, The records on the Korean-Japanese negotiations(1952-1965), Archivist, The publication of the diplomatic papers, The edition of the diplomatic papers



к с і