

미국의 비밀기록관리체제에 대한 역사적 이해

이 경 래*

1. 머리말
2. 비밀기록 관리의 전통 수립 시기
(식민지 시대~1차 세계대전 직전)
3. 비밀기록 관리 체제의 구축 시기
(1차 세계대전~2차 세계대전 발발 전)
4. 비밀기록 관리 체제의 현재적 구성
(2차 세계대전 발발~냉전시기)
5. 맺음말

* 중앙대학교 대학원 역사학과 박사수료

주요 논저 : “Political Democracy and Archival Development in the Management of Presidential Records in the Republic of Korea,” *American Archivist*, Vol 69, Number 1 / Spring-Summer 2006; 「DSpace and Authenticity: Archiving the Website in DSpace」, 『국가기록연구』 19, 2006; “The Korean government’s electronic record management reform: The promise and perils of digital democratization,” *Government Information Quarterly*, Volume 26, Issue 3, July 2009; “The Role of Buddhist Monks in the Development of Archives in the Korean Middle Ages,” *American Archivist*, Vol 73, Spring 2010 출판 예정

[국문초록]

미국 정부는 생산하고, 수집하고, 보관하는 정보를 비밀로 분류·관리하는 오랜 역사를 가지고 있다. 독립 이전 식민지 시기에는 특별한 법적 권위 없이 주로 관례적으로 정보에 대한 비밀 유지와 접근 제한을 공공연히 행했고, 미국 최초의 헌법으로 간주되는 연맹규약 (Articles of Confederation)의 제정과 연이어 미국 헌법 (United States Constitution)이 수립되면서 부터는 명명된 입법적 권위에 기대어 기록의 비밀유지가 행해졌다. 그러나 미국의 비밀기록 체계가 그 기본적인 틀이 형성되기 시작한 것은 미국이 1차 세계대전에 가담하면서 부터였고, 중요한 군사적·외교적 비밀문서의 급증이라는 현실적 요구의 반영이기도 했다. 2차 세계대전을 겪으면서 원자력 개발과 이후 소련과의 냉전체제의 성립은 미국으로 하여금 비밀기록 체계를 한층 강화시키는 계기가 되었고, 이때의 구상은 현재 미국의 비밀기록관리의 정착으로 이어진다.

미국의 비밀기록관리 체제는 특화된 전문 법안 없이 현재까지 냉전시기에 제정된 비밀기록관련 입법적 근거와 일련의 변화를 거듭하는 대통령령(Executive Order)에 의해 관리된다고 볼 수 있다. 이 글은 미국 초기의 역사에서부터 냉전시기까지 미국의 전반적인 비밀기록관리체제를 검토하고자 한다. 이를 위해 미국의 비밀기록관리의 역사를 세 시기로 구분하여 고찰한다: 비밀기록관리의 전통 수립 시기(식민지 시대 ~ 1차 세계대전 직전); 비밀기록 관리체제의 구축 시기 (1차 세계대전 ~ 2차 세계대전 직전); 비밀기록 관리체제의 현재적 구상 시기 (2차 세계대전 ~ 냉전시기). 이러한 시기 구분의 척도는 각 시기가 비밀기록 관련 법령들과 비밀기록관리의 실제 적용방식에 있어 드러낸 차별성이다.

주제어: 미국의 비밀기록, 기록관리, 기록관리의 역사

1. 머리말

미국 정부는 생산하고, 수집하고, 보관하는 정보를 비밀로 분류·관리하는 오랜 역사를 가지고 있다. 독립 이전 식민지 시기에는 특별한 법적 권위 없이 주로 관례적으로 정보에 대한 비밀 유지와 접근 제한을 공공연히 행했고, 미국 최초의 헌법으로 간주되는 연맹규약 (Articles of Confederation)의 제정과 연이어 미국 헌법 (United States Constitution)이 수립되면서 부터는 명명된 입법적 권위에 기대어 정보의 비밀유지가 행해졌다. 그러나 미국의 비밀기록 체계가 그 기본적인 틀이 형성되기 시작한 것은 미국이 1차 세계대전에 가담하면서 부터였고, 중요한 군사적·외교적 비밀문서의 급증이라는 현실적 요구의 반영이기도 했다. 2차 세계대전을 겪으면서 원자력 개발과 이후 소련과의 냉전체제의 성립은 미국으로 하여금 비밀기록 체계를 한층 강화시키는 계기가 되었고, 이때의 구상은 현재 미국의 비밀기록관리의 정착으로 이어진다.

현재 영국·프랑스·싱가포르 등이 ‘공공비밀법’을 제정하여 비밀기록을 관리하는 반면, 미국은 아직 비밀기록을 다루는 전문 입법 없이 대통령령(Executive Orders, 이하 E. O.)에 의해 비밀기록 관리를 규정하고 있다. 그러나 입법과는 달리 대통령령은 대통령의 서명만으로 효력을 발휘하며 후임 대통령의 명령 발휘 전까지만 집행력을 가지는 한시적인 것이다.

1940년 프랭클린 루즈벨트 (Franklin D. Roosevelt) 대통령에 의한 대통령령 (E. O. 8381)을 시작으로 비밀기록은 후임 대통령들이 공표한 일련의 대통령령에 의해 변화를 거듭하면서 다루어져 왔다. 전시체제와 냉전시기에는 국가안보(national security)의 명분

으로 비밀 기록의 범위를 확대하는 대통령령(대표적으로, 트루만 대통령과 레이건 대통령의 E. O.)이 시행되는가 하면, 비밀기록이 국민의 알권리를 지나치게 제한한다는 의회와 언론의 비판이 거셀 때에는 비밀기록의 해제에 중점을 두는 대통령령(대표적으로 아이젠하워, 카터, 그리고 클링턴 대통령의 E. O.)이 시행되기도 했다.

대통령령에서 규정하는 일관적이지 못하고 변화무쌍한 비밀기록관리 체제를 개선하기 위한 움직임이 최근 제기되기도 했다. 미국 의회는 국민의 기본권을 제한하는 비밀의 관리가 법령이 아닌 대통령령으로 다뤄지는 것을 바로잡기 위해 ‘정부비밀기록법’(Government Secrecy Act)을 상정했다. 1997년 비밀기록에 관련된 모든 것을 조사하도록 위임받은 초당파적 입법 위원회인 ‘정부 비밀 보호와 감소를 위한 위원회 (Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy)’는 최종보고서¹⁾에서 ‘정부비밀기록법’의 제정을 강력 천거했고, 실제로 위원회에 가담했던 몇몇 의원들은 이 법안을 같은 해 의회에 상정한다. 미국 헌법에 명시된 기본권 제한을 행정부의 임의적 판단에 맡겨서는 안 된다는 생각에서였다. 게다가 역사적으로 볼 때 계속된 비밀기록의 증가와 그로 인한 비밀기록 관리 비용의 지나친 증대, 더 중요하게는 비밀기록 범위의 확대가 오히려 진정 중요한 비밀기록의 철저한 관리를 방해하고, 폭넓은 정보 수립에 기반한 올바른 정책 수행을 방해한다는 문제의식의 공유에서 비롯되었다.²⁾ 입법적 권위를 부여한 통일되고 일관된 ‘정부비밀기록법’의 제정

1) Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy, *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy* (United States Government Printing Office, Washington : 1997), Senate Document 105-2, 103rd Congress <http://www.gpo.gov/congress/commissions/secrecy/index.html>, 11/07/2008.

2) *ibid.*

을 통해 더 이상 비밀의 자의적 확대 및 분류를 막고자 했던 것이다.

1997년의 ‘정부비밀기록법’은 그러나 제정에 이르지 못하고 법안 상정에 그쳐 미국의 비밀기록은 여전히 특화된 입법체계를 가지지 못한 채 대통령령과 냉전시대에 제정된 입법적 유산에 기반하고 있다. 2차 대전 직후 만들어진 1946년의 ‘원자력법’(Atomic Energy Act)과 1947년의 ‘국가보안법’(National Security Act)은 바로 비밀기록에 관련된 조항을 담고 있는 대표적인 입법이다. 특히 ‘원자력법’은 현재까지 미국에서 정보의 비밀 규제를 목적으로 한 유일한 입법으로서, 2차 대전 이후 진행된 냉전의 상황에서 원자력 정보 일반에 대한 강력 규제를 목적으로 한 입법이다. ‘국가보안법’은 국가안보(national security)에 대한 적극적인 고려의 산물로서, 국가안보를 위해 정보의 비밀을 강제하는, 부분적으로 비밀 기록을 다루는 입법이다. 이 두 법령은 지금까지도 미국의 비밀기록관리를 규정하는 대표적인 입법으로 간주될 수 있다.

결국 미국의 비밀기록관리 체제는 특화된 전문 법안 없이 현재까지 냉전시기에 제정된 비밀기록관련 입법적 근거와 일련의 변화를 거듭하는 대통령령에 의해 관리된다고 볼 수 있다. 이 글은 미국 초기의 역사에서부터 냉전시기까지 미국의 전반적인 비밀기록관리체제에 대해 검토하고자 한다. 이를 위해 미국의 비밀기록관리의 역사를 세 시기로 구분하여 고찰한다: 비밀기록관리의 전통 수립 시기(식민지 시대 ~ 1차 세계대전 직전); 비밀기록 관리체제의 구축 시기 (1차 세계대전 ~ 2차 세계대전 직전); 비밀기록 관리체제의 현재적 구상 시기 (2차 세계대전 ~ 냉전시기). 이러한 시기 구분의 척도는 각 시기가 비밀기록 관련 법령들과 비밀기록관리의 실제 적용방식에 있어 드러낸 차별성

이다. 1, 2차 세계대전이라는 전시체제 국면은 미국의 비밀 기록 관리체제의 전반에 크나큰 변화를 초래하였으므로 두 대전을 시기 구분에 있어 각각 주요한 분기점으로 설정하였다. 특히 1차 세계대전은 군사적으로 중요한 기밀문서의 대폭 증가라는 사상초유의 상황과 이로 인한 체계적인 관리의 필요성이 증가하면서 미국 비밀기록관리의 기본적 틀을 형성하게 만든 반면, 2차 대전은 전시체제뿐만 아니라 이후 냉전 상황을 야기하면서 보다 강화된 비밀기록관리체제의 현재적 구상이 시작된 그 주요한 역사적 시발점을 제공하기 때문이다.

2. 비밀기록 관리의 전통 수립 시기(식민지 시대~1차 세계대전 직전)

역사적으로 미국의 비밀기록관리는 독립 전 식민지시대로까지 거슬러 올라간다. 비록 이 시기에는 미국이 아직 비밀기록관리를 위한 체제라고 할 만한 것들을 정립하진 않았지만, 정책결정 과정에 있어 비밀 유지의 관례는 공공연히 행사되었다. 역사 문헌 속에서 찾아질 수 있는 미국의 가장 오래된 비밀기록의 사례는 식민지 시대 미국 독립의 모태가 된 제1차 대륙회의(First Continental Congress, 1774. 9. 5 ~ 10. 26)이다.

1774년, 보스턴 차 사건 (Boston Tea Party) 이후 영국의회에 의해 미국에 부과된 ‘참을 수 없는 법’(Intolerable Acts)을 토의하기 위해 열린 제1차 대륙회의는 참여자 대다수가 회의록을 공개하기로 내부 결정하기 전에는 이 회의를 비밀에 붙일 것을 결의하였다.³⁾ 당시 회의에 참석했던 존 아담스 (John Adams)에 대한 전기

는 “모든 회의가 문이 닫힌 채 엄격히 비밀리에 행해졌다”고 밝히고 있다.⁴⁾ 대륙회의 참석자들의 비공개 결정은 당시의 정치적 상황, 즉 피지배국으로서의 미국이 지배국인 영국에 대항하는 움직임으로서의 대륙회의를 고려해 볼 때 국익의 차원에서 이해할만한 것이었다. 그러나 회의 참석자들이 관철한 원칙이 정보의 공개였다는 것은 아주 민감한 정치적 사안을 제외하곤 대부분의 회의록이 대륙회의가 끝날 무렵 출판되어 공개되었음을 볼 때 명백하였다.

이 시기 초창기 비밀유지의 특성은 관습적으로, 그러나 ‘국익’과 ‘의사결정자의 합의’라는 정당성에 기반한다는 것이다. ‘공개’를 기본 원칙으로 관철하지만 ‘국익 차원’이라는 정당성이 ‘정책 결정자의 합의’에 도달한다면 비밀기록이 허용될 수 있다는 제 1차 대륙회의에서의 관습은 제 2차 대륙회의에서도 계속되었다.

1차 대륙회의보다 더욱더 구체적으로 독립을 논의하게 된 제 2차 대륙회의(Second Continental Congress, 1775. 5. 10 ~ 1789. 3. 2) 역시 제 1차 대륙회의와 동일하게 정보의 공개를 원칙으로 했지만 그 진행과정을 국익 명분으로 우선은 비밀에 부치는 것에 합의했다.⁵⁾ 그러나 이 2차 대륙회의는 ‘공개’의 원칙과 ‘국익차원’에서 ‘정책결정자의 합의’에 기반한 ‘비밀유지 허용’ 이외에 비

3) Journal of the Continental Congress, 1774-1789, 1, 1774, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1904-37. 대륙회의록 (Journal of the Continental Congress)은 제 1차, 2차 대륙회의가 진행되는 동안 기록된 매일의 회의록이다.; Arvin S. Quist, Security Classification of Information, Volume 1., Introduction, History, and Adverse Impacts, rev ed., Oak Ridge, Tenn.: Oak Ridge Classification Associates, LLC, 2002, p. 9.

4) David McCullough, John Adams, New York: Touchstone Books, 2001, p. 88.

5) Journal of the Continental Congress, 1774-1789, 3, 1775; Arvin S. Quist, Security Classification of Information, Volume 1, p. 10.

밀기록관리 측면에서 몇 가지 새로운 전통을 수립하게 된다. 첫째, 비밀 분류를 목적으로 한 ‘특별 위원회’가 결성되었다. 대륙 회의는 1775년 9월에 ‘비밀위원회’(Secret Committee)를 결성하고 곧이어 같은 해 11월 ‘비밀서신위원회’(Committee of Secret Correspondence)의 설립에 합의하고, 이 두 위원회의 판단에 따라 필요하다면 회의록을 수정해서 언론을 위한 공개를 준비하도록 결정했다.⁶⁾ 두 위원회의 설립으로 1775년 11월부터 회의록 공개가 본격화되고 확장되어 회의록은 1777년부터 정기적으로, 1779년부터는 주간으로 출판되었다. 이 두 위원회는 이후 ‘최초비밀분류주체’(original classification authority)⁷⁾의 역사적 기원으로 간주될 수 있다.

둘째, 군사적·외교적 정보에 대한 비밀유지 강화이다. ‘비밀위원회’가 주로 무기, 선박 등 전쟁물자, 즉 국가방위(national defense)에 관련한 정보들을 다루도록 위임된 반면에, ‘비밀서신위원회’는 전 세계 국가들과의 서신교환, 즉 외교관계를 담당하도록 하여 이후에 “외교관계위원회”로 알려졌다.⁸⁾ ‘국가방위’와 ‘외교관계’를 다루는 두 위원회의 설립을 통해 군사적·외교적 활동에 대한 비밀유지의 정당성을 승인하였다. 사실 군사 영역 만큼 비밀유지가 정당성이나 어떠한 정책적 권위부여 없이 오

6) *ibid.*

7) “최초비밀분류”(original classification)라 함은 국가안보를 위하여 정보를 인가되지 아니한 공개로부터 보호하여야 한다는 최초의 결정을 말한다. “최초비밀분류주체”(original classification authority)라 함은 대통령, 부통령 또는 대통령이 지정한 기관의 장 기타의 공무원이 최초로 정보의 비밀분류를 행할 권한을 서면으로 부여한 개인을 말한다. 한편 “이차비밀분류”(derivative classification)라 함은 이미 비밀로 분류된 정보를 새로운 형태로 통합·변경·가공 또는 생성하고 그 새로운 형태의 정보에 원정보에 적용하는 비밀분류표시를 하는 것을 말한다. Executive Order 13292, Part 1: Original classification, Part 2: Derivative classification.

8) *Journal of the Continental Congress, 1774-1789*, 3, 1775; Arvin S. Quist, *Security Classification of Information*, Volume 1, p. 10.

랫동안 강력한 실재적 요구로서 행사된 곳은 없을 것이다. 군사 정보에 대한 강한 비밀유지 전통이 최초로 표면화된 것은 ‘미국 혁명’(Revolutionary War)의 시기이다. 1775년의 전쟁규약 (Articles of War)은 대륙군 (Continental Army) 병사들이 허가 없이 적군 병사들과 서신 교환하는 것을 금지하고 있다.⁹⁾

한편 외교적 정보에 대한 비밀 유지는 1796년 조지 워싱턴 (George Washington) 초대 대통령 때부터 강조되었다. 워싱턴 대통령은 외교 사항에 대한 비밀 유지가 외교적 협상이 완료된 이후에도 필요하다고 인정했다. 1796년 워싱턴 대통령은 영국과의 조약 협정을 위해 준비한 문서에 대한 하원의 공개요구를 거절하면서 “외교적 협상은 본질적으로 주의를 요구하고, 외교적 협상의 성공은 종종 비밀 유지에 달려있다; 협상이 완료되었을 때조차도 완전 공개는 극도로 득이 안되는 것이다. 왜냐하면 완전 공개가 미래의 협정에 영향을 미치기 때문에 ...”¹⁰⁾라고 비밀의 이유를 밝힌다. 이러한 군사적·외교적 정보에 있어 강한 비밀 유지 전통은 이후 군사적·외교적 책임을 전담할 행정부가 비밀유지의 특권을 행사하는 역사적 근거가 된다.

셋째, 비밀 기록을 별도로 관리하는 전통이 수립되었다. ‘비밀 위원회’와 ‘비밀서신위원회’에 의해 비밀로 분류된 대륙회의의 중요한 의결사항이나 투표는 2차 대륙회의 때부터 ‘비밀 회의록’(Secret Journal)에서 별도로 관리하였다. 회의가 끝나면 거의 동시에 공개되는 일반 회의록과는 달리 비밀 회의록은 한동안 공개되지 않았다. 아직 체계적인 비밀기록관리체제가 구축된 것은 아니지만, 비밀기록은 그 중요성으로 인해 일반 기록으로부터

9) B. and F. M. Brodie, *From Crossbrow to H-Bomb*, Indiana Univ. Press, Bloomington, Ind., 1973, p. 172.

10) J. D. Richardson, *A Compilation of Message and Papers of the Presidents, 1789-1897*, Government Printing Office, Washington, D. C., Vol. I, 1896, p. 194-195.

터 분리되어 취급되기 시작한 것이다.

넷째, 국익 차원에서 민감한 정치적 사안을 비밀로 간주하긴 했지만, 비밀 기록은 한시적인 것으로 일정기간이 지나면 공개하였다. 실제로 1774년의 제 1차 대륙회의에서 공개되지 못한 사항들에 대한 재심(再審)이 제 2차 대륙회의에서 진행되었다.¹¹⁾ 비밀 회의록 역시 2차 대륙회의가 종결된 지 근 30년만인 1821년에 공개되었다. 기록 공개의 원칙은 언제나 비밀기록의 재심사와 비밀해제의 가능성을 열어놓았고, 이것은 보다 구체화되어 현재의 비밀등급 하향조정, 비밀해제 조건 명시, 그리고 자동해제 조항 설정으로 이어졌다고 볼 수 있다.

이상 1, 2차 대륙회의가 진행되는 동안 공공연히 행해졌던 비밀기록의 관습은 실제로 독립선언서 (Declaration of Independence)에서도 보여진다. 독립선언서에 대한 서명 자체가 당시 중주국인 영국에 대한 배반을 의미했기 때문에 서명조차 비밀리에 행해졌다. 실제로 1776년 7월 4일에는 어떠한 서명도 행해지지 않았으며 법적으로 인정되는 정서된 원본의 공시적 서명은 8월 2일이 되어서야 이루어졌다. 또한 서명된 문서와 서명자의 이름은 한동안 비밀리에 유지되었다.¹²⁾ 독립선언에 이어 1777년 11월 대륙회의가 소집되어 결의한 미국 최초의 헌법이라 할 수 있는 연맹규약 (Articles of Confederation, 1777) 또한 대륙회의의 비밀유지 전통을 재차 확인했다. 연맹규약은 “조약, 연맹, 또는 군사작전”에 관한 사항을 비밀에 부치기로 결의함으로써,¹³⁾ 2차 대륙회의에서 두 비밀위원회의 설립을 통해 군사적·외교적 정보에 대한 비밀유지의 중요성을 강조한 전통을 최초로 성문화시켰다.

11) Journal of the Continental Congress, 1774-1789, 3:393.

12) David McCullough, John Adams, 138.

13) Articles of Confederation, Art. 9, Par. 7.

연맹규약을 개정하기 위해 개최된 헌법제정회의 (Constitutional Convention, 1786)은 회의록이 비밀로 보호되기를 결의하여 회의록은 1811년에 출판되었다.¹⁴⁾ 헌법제정회의는 연맹규약의 전통을 계승하여 비밀유지가 군사적·외교적 정보에 대해 필수적이라는 것을 재차 확인했다.¹⁵⁾ 연맹규약에서의 이러한 비밀유지 전통은 미 건국 후 제정된 미국 헌법에 그대로 계승되었다. 미국 헌법은 세 정부 부처 (입법부, 행정부, 사법부)의 삼권 분립과 각 부처의 특권을 정의하고 있는데, 이러한 특권은 각 부처가 정보를 비밀로 유지할 수 있는 권한을 명백하게 (때로는 함축적으로) 승인하고 있다. 이로부터 식민지 시대 이래 관습에 의해 면면이 이어져 온 비밀기록관리의 전통은 건국과 함께 최상위 법인 헌법을 통해 입법적 권위를 부여받았다.

구체적으로 살펴보면, 우선 입법적 영역에서 “각 하원들은 회의록을 남겨야 하며 그들의 판단에 있어 몇 부분들이 비밀을 요구하는 것을 제외하고는 출판하여야 한다”¹⁶⁾고 규정하고 있다. 이것은 입법부가 필요한 경우 비밀유지를 할 수 있는 특권을 가졌음을 명백하게 천명한 것이었다. 미 헌법은 또한 “모든 공금의 수입과 지출에 대한 규칙적인 성명과 설명이 때때로(from time to time) 출판되어야 한다”¹⁷⁾라고 밝히고 있는데, 연방항소법원(U. S. Court of Appeal)은 “때때로”가 군사적·외교적 관계에 관한 지출을 한동안 비밀로 간주할 것을 승인하는 것이라고 해석했다.¹⁸⁾

14) Arvin S. Quist, *Security Classification of Information*, Volume 1, 11.

15) D. W. Hoffman, *Government Secrecy and the Founding Fathers*, Greenwood Press, Westport, Conn., 1981, 37.

16) U. S. Constitution, Article I, Sec. 5.

17) U. S. Constitution, Article I, Sec. 9.

18) *Halperin v. CIA*, 629 F.2d 144, 154-162 (D. C. Cir., 1980)

한편, 행정적 영역에서 미국 헌법은 대통령을 총(군)사령관과 외교책임자로 임명하고 이러한 업무수행에 필수적인 권한을 부여함으로써 함축적으로 (뚜렷이 명시되진 않았지만) 비밀유지를 할 수 있는 특권을 대통령에게 부여하였다.¹⁹⁾ 그리하여 대통령은 총(군)사령관과 외교책임자로서 대륙회의 이래 공공연히 실행되어 온 ‘군사정보’와 ‘외교정보’의 비밀유지 전통을 그대로 계승하여 이러한 정보들에 대한 접근을 규제할 수 있는 행정 특권 (executive privilege)을 부여받은 것이다.

대통령이 비밀유지에 관련된 특권을 행사한 최초의 역사적 사례는 초대 대통령에게서 부터 찾아진다. 1792년 3월, 하원은 군사원정으로 인한 인디안 대학살에 대한 진상규명 과정에서, 전쟁성(Department of War)에 필요한 관련 문건을 요청하였다. 전쟁성은 곧 이것을 조지 워싱턴(George Washington)대통령에게 통보하였고, 그리하여 3월 31일 대통령은 내각회의를 열고 이 문제의 처리 방안을 협의했다. 워싱턴은 하원의 요구가 타당한 것인지, 또 하원의 요구에 어떻게 반응해야 할지에 대해 정확한 입장을 가지진 못했지만 이번 결정이 헌법에서 규정하는 ‘삼권분립(Separation of Powers)’과 ‘행정부의 특권(executive privilege)’에 있어 전례가 될 만한 중요한 사안임을 인식했다. 4월 2일의 두 번째 만남에서, 내각은 정보의 공개가 공공의 이익(public interest)에 부합하다면 공개하고 그렇지 않으면 비밀로 유지하여 하원의 요구를 거부하자고 결의했다. 즉 상황판단에 따라, 그러나 공공의 이익이라는 척도아래 신중하게 처리할 것을 결정하였다. 결국 워싱턴 대통령은 하원이 요구한 문건이 군사상 매우 중요하여 본질적으로 비밀로 간주되어야 하며, 그리하여 당분간은 제공할 수 없다는 입장을 하원에 표명했다. 요청된 문건은 이후

19) U. S. C. Article II, Sec. 2.

곧 제공되었지만, 군사적 정보를 비밀로 보호하는 것은 마땅히 포기될 수 없는 행정부의 특권임을 천명한 첫 번째 선례였다. 또한 이제부터는 행정부 관할인 군사문건에 대한 요구는 국방성 장관이 아닌 대통령에게 직접 발신되어야 한다는 결론을 내려,²⁰⁾ 비밀기록 관리의 최고 정책 결정자는 대통령이며, 비밀의 공개가 행정부 최고 수반의 결정을 동반하는 중요한 사안임을 명백히 했다. 그러나 4년 후 하원이 다시 영국과의 협정을 맺은 존 제이(John Jay)에게 전달된 지시사항을 담은 문건을 요구하자, 대통령은 그의 초기 정책으로 돌아가 이번에는 하원의 문서 요구를 거부하고 비밀로 유지하였다.²¹⁾

이상의 역사적 예는, 미국 헌법에서 규정한 삼권분립과 행정부의 특권이라는 입법적 권위에 기반하여 대통령이 행정부의 수반으로서 군사적·외교적 비밀을 유지할 수 있는 특권을 실제로 행사하고 동시에 비밀기록의 공개 여부를 결정할 수 있는 유일한 권위임을 보여줬다.

미 건국 초기의 헌법에 명시된 군사적·외교적 비밀 기록에 대한 대통령의 특권은 19세기 중엽이 되면 한층 더 법률적으로 강화되어 나간다. 1857년에, 대통령은 “모든 외교적 임무, 기록물의 안전, 그리고 이러한 임무를 수행하는 공직자의 수중에 있는 공공재산과 정보의 교환에 있어 공공의 이익에 이바지한다고 판단했을 때 미국의 법률을 위반하지 않는 범위 내에서 규칙을 규정하고 명령과 지침을 발포할 수 있는” 권위를 부여받았다.²²⁾ 이 법령은 2차 대전 무렵부터 시작된 대통령령 E. O.에 의한 비밀규제라는 미국적 전통 수립의 법적 기원이 되었다.

20) Andrew A. Lipscomb, ed., *The Writing of Thomas Jefferson*, Vol. 1, Washington: Thomas Jefferson Memorial Association, 1903, p. 303.

21) Wilfred Binkley, *President and Congress*, New York: Alfred A. Knopf, 1947, p. 42-43.

22) 11 United States Statutes at Large (이하 Stat.) 60.

한편, 군사영역에서 ‘전쟁규약’에 의한 군사 정보에 대한 비밀 관리 전통은 미 건국 후 보다 강력한 공식적인 군사적 규제를 통해 명맥을 이어져 내려온다. 전쟁성은 1869년 4월 13일에 “전쟁성의 허락 없이 사진이나 어떤 군사적 장치에 대한 묘사를 허용하지 않는다”라는 일반 명령을 공표했다.²³⁾ 이러한 규제는 이후 1881년, 1889년, 1895년의 육군 규칙(Army Regulation)으로 이어졌다. 그러다 미국-스페인 전쟁 직전 스페인과의 관계가 악화됨에 따라 1898년에는 처벌 조항을 추가하여 군사 정보에 대한 규제를 강화하였으며 이러한 군사 정보에 대한 군의 일반 명령들은 결국 1925년 미국 법령 (U. S. Code)에 통합되었다.

군사영역 내부에서 자체 정보에 대한 강한 규제의 오랜 전통은 결국 이를 위한 최초의 입법적 기반을 도출한다. 군사 영역도 이제는 내부 규칙이나 명령이 아닌 입법적 권위에 근거하여 정당성을 도출하기 시작하였다. 1911년에 의회에 의해 제정된 “국가 방위 비밀관리법 (Defense Secrets Act)”은 국가 방위(national defense)정보의 공개를 막기 위해, 법적으로 자격이 주어지지 않은 사람이 국가 방위에 관련된 정보를 얻고자 하는 것에 대한 처벌을 규정했다.²⁴⁾ 이 비밀관리법은 “국가 방위 비밀(defense secret)”의 존재를 “육군 및 해군에 대한 정보로 규정, 문서, 스케치, 그리고 사진으로 국가 방위에 연결된 육군이나 해군시설에 접근하거나 들어감으로써 얻어질 수 있는 것 그리고 기록물, 스케치, 사진을 포함하는 것”으로 공식화하였다. 비록 “국가 방위”에 대한 구체적 정의나 “국가방위정보”의 실체를 명확히 정의하고 있지는 못하지만 최초로 국가 방위를 비밀 규제의 정당성의 근거로 인용되고 있다.

23) General Orders No. 35

24) 36 Stat. 1084, March 3, 1911.

이제 입법적 정당성을 갖춘 군사적 영역에서의 비밀기록관리는 연이어 ‘국가 방위’(national defense) 정보의 보호를 위한 정리를 체계화한다. 1912년, 전쟁성은 일반 명령 (General Orders No. 3)을 통해 최초로 군사적 비밀기록의 정리를 위한 체계를 구축하기 시작한다. 대표적인 기록물 정리 체계(records arrangement system)인 일련 번호체계(serial numbering)와 비밀기록물에 대한 정기적 목록(inventory)생산을 의무적으로 규정한 것이다. 또한 기록물의 생산 부서는 동일한 목록을 가지고 있도록 규정하고, 생산부서 외에는 복사본을 생산할 수 없다고 규정하여,²⁵⁾ 필요시 생산자에 의한 기록물의 재확인과 ‘진본성’을 확보하고자 했다. 더 나아가 비밀정보에 대한 본격적인 보안체계를 규정하고 있다. 즉 물리적 보안장치 뿐만 아니라 위임받은 관료만 접근할 수 있게 선별적 접근 규제(access privilege)를 강제하기 시작한 것이다.

군의 일반명령에 의해 시작된 이러한 기록물 관리 체계에 대한 기술적 정립은 2차 대륙회의에서 비밀기록을 별도로 관리하는 전통을 한층 더 발달시켜 체계화한 것으로, 비밀기록의 등급제 및 이것의 문서 표기화가 이루어질 정도로 진전되진 못했지만 비밀기록관리가 법적 정비와 더불어 기술적으로도 조금씩 체계가 잡혀가고 있음을 보여주는 증거이다.

이상에서 본 것처럼, 식민지 시대부터 1차 세계대전 발발 전까지 미국의 비밀기록관리는 제 1, 2차 대륙회의 때 관습에 근거한 공개의 원칙, 그러나 정책결정자의 합의에 기반한 국익 차원에서의 비밀유지 허용, 최초 비밀분류 주체의 역사적 기원인 비밀특별위원회의 결성, 군사적·외교적 정보의 비밀유지 강화,

25) H. C. Relyea, “The Evolution of Government Security Classification Policy: A Brief Overview (1775-1973),” 842-884, in *Government Secrecy*, Hearing Before the Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations, U. S. Senate, 93rd Congress, 2nd Sess., 1974, p. 847.

비밀기록의 별도 관리, 한시적 비밀유지의 전통을 수립한다. 이러한 전통은 미 건국 후부터는 헌법에 규정된 삼권분립과 (삼권분립에 근거한) 세 부처의 특권에 기대어 입법적 정당성을 부여 받았다. 특히 총사령관이자 외교 책임자인 대통령의 행정정보에 대한 비밀유지 특권에 대한 승인은 주목할 만하다. 한편, 군사 영역에서의 군사 정보에 대한 강한 비밀기록 전통은 군사영역 내부에서의 전쟁규약에 이어 “국가 방위 비밀관리법”을 제정하도록 했고, “국가 방위”라는 새로운 비밀기록 관리 정당화의 기반을 도출하여 이것은 이후 “국가 안보(national security)”가 등장하기 전까지 미국비밀기록관리의 주요 정당성의 근거로 사용된다. 결국 이 시기 비밀기록관리의 관습은 입법적 기반 구축을 통해 하나의 전통으로 확고히 자리매김하면서, 기술적으로도 번호체계 및 목록을 통한 정리체계와 보안체계를 통해 기록관리의 구체적 방법론을 적용시켜 나가기 시작한다.

3. 비밀기록 관리 체제의 구축 시기(1차 세계대전~2차 세계대전 발발 전)

1917년 미국이 1차 대전에 공식적으로 가담하면서 미국의 비밀기록관리 체계는 그 기본적 틀이 갖추어지기 시작했다. 전쟁이 시작되고 시민군의 수가 증가하고 연합군과의 협력이 중요해짐에 따라 군사적으로 중요한 기록의 양이 대폭 증가할 뿐만 아니라 이것들에 대한 주의 깊은 관리가 국가 차원에서 시급히 요청되었기 때문이다.

이 시기는 이전 시기에 수립된 비밀기록관리의 전통에 기반

하여 그 본격적인 구상을 전시체제하에서 최초로 구현한 시기로 볼 수 있다. 우선, 이 시기는 현재 미국의 비밀관리 체제의 모태가 되는 ‘비밀등급분류체제’가 구축되었다. 비밀등급체제의 정립을 주도한 것은 군사진영이었다.

1차 대전의 발발로 유럽에 보내졌던 ‘미국원정대’(American Expeditionary Force)는 1917년 11월 공식적 군사정보를 보호하기 위해 일반 명령 (General Orders No. 64)을 발표했다. 이 명령의 주요 내용은 프랑스와 영국의 비밀기록 분류체계를 따라 미 군부의 비밀기록관리가 ‘비밀(secret)’, ‘2급 비밀(confidential)’, 그리고 ‘공적 사용(for official use only)’이라는 비밀 3등급 분류체계를 채택한다는 것이었다. 비록 문서에 비밀의 여부(‘confidential’ 또는 ‘secret’)를 표기하는 관습은 이미 식민지 시대부터 시작되어 초기 연방 정부에서도 공무원들과 군인들에 의해 비공식적으로 행해졌지만,²⁶⁾ 비밀 3등급 분류체계가 공식적으로 처음 등장한 것은 이 무렵이었다. 이러한 최초 비밀 3등급 분류체제에서 ‘비밀’은 “수신자와 필요하다면 수신자의 비서 (confidential clerk)를 포함한 두 사람에게만 공개 및 이용이 제한되는 문서”로 정의하고, ‘2급 비밀’은 “필수적인 최소한의 사람들에게 알려지고 사용되는 문서”로 규정하였다. 한편 ‘공적 사용’은 “내부적으로 공개될 수 있지만 일반이나 언론에 공개되지 않는 문서”로 규정하고 있다.²⁷⁾

육군성은 이어 1935년에는 네 번째 등급인 ‘대외비밀’(restricted)을 새롭게 도입하면서, “군사 장비에 대한 연구 성과물, 디자인, 발전, 테스트, 생산과 사용에 관한 정보”로 정의하였다.²⁸⁾ 그리하여 일년 정도 비밀 4등급제를 사용하다가 1936년에

26) *ibid.*

27) Arvin S. Quist, *Security Classification of Information*, Volume 1, 16.

28) *ibid.*

는 더 이상 ‘공적 사용’ 등급은 사용하지 않고 여기에 포함되는 비밀정보를 ‘대외비밀’ 등급에 포함시켜 비밀, 2급비밀, 대외비밀이라는 비밀 3등급 분류체제를 재정립하였다. 미국 비밀등급제의 모태가 되는 이러한 비밀 3등급제는 군부에 의해 전시체제하에서 연합군의 비밀관리체제를 따라 도입된 것으로, 비밀기록관리체제의 정립을 위한 기술적 발전으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 비밀 3등급제는 이 무렵은 군사적 영역에 한정된 것이었으며, 지금처럼 행정 정보의 전 영역으로 확대되는 시점은 트루만 대통령 이후다.

둘째, 비밀기록에 대한 명확한 정의가 정립된다. 1차 세계 대전부터 2차 대전 발발 전까지, 정보를 분류하는 군사적 규제는 앞서 언급한 1917년의 일반명령 64호에서의 등급 분류체제와 거의 동일하였다. 단지 변화가 있다면 ‘비밀’과 ‘2급 비밀’로 분류된 정보에 대한 한층 더 명확한 정의가 등장한다는 것이다.

1921년, 육군성은 새로운 규칙을 선포하는데, 그 주요 내용은 ‘비밀’과 ‘2급 비밀’에 대한 정의가 이전과 달리 문서를 볼 수 있는 자격을 가진 사람에 대한 규정이 아니라 문서가 담고 있는 내용에 의한 분류로 바뀌었다는 것이다.²⁹⁾ 어떻게 등급을 적용할 것인지에 대한 정확한 지침 (문서자체에 대한 내용 정의나 묘사) 없이 문서를 볼 수 있는 사람들만을 규정하고 있는 초기 비밀등급관리의 저급함을 극복하기 위해서였다. 그리하여 ‘비밀’은 “큰 중요성을 가진 정보와 실재의 적 또는 잠재력을 가진 적으로부터 안전이 주요한 필요가 있는 정보”로 정의하고, ‘2급 비밀’은 “비밀보다 덜 중요하고 덜 비밀스러운 본성을 가지고 있는 정보”로 규정하였다.³⁰⁾ 비밀등급의 정의는 이후에도 계속

29) W. L. Brown, “The Inter-agency Classification Review Committee, Past and Future,” J. Natl. Class. Mgmt. Soc, 11, 8-14(1975), p.9.

변화하지만, 이 시기부터 비밀 분류의 기준이 지금처럼 문서 내용의 중요성 여부에 따라 결정되는 것이 관례적으로 정착되기 시작한다.

세째, ‘국가 안보(national security)’ 차원에서 군사정보에 대한 비밀관리가 다루어지기 시작했다. 육군성은 1921년의 비밀정보에 대한 정의에 이어, 1936년 비밀정보를 새롭게 정의하였다. 여기서 ‘비밀’ 정보는 그것의 공개가 “국가 안보를 위협에 빠뜨리거나 국가, 개인의 이익, 또는 정부의 행위에 심각한 손상을 야기하거나 외국에 큰 이익을 줄 수 있는 정보”라고 정의되었다.³¹⁾ 이것은 1911년 ‘국가 방위 비밀관리법’에서 볼 수 있는 것처럼 이제껏 비밀기록관리가 ‘국가 방위(national defense)’ 차원에서 다루어져 왔지만, 지금부터는 ‘국가 안보’를 그 주된 정당성의 근거로 제시함을 보여준다.

‘국가 방위’를 대체하는 ‘국가 안보’라는 새로운 비밀기록관리의 정당성은 이제부터 비밀관리체제가 비군사적 (non-defense) 정보를 포괄하는 범위로까지 확대되었음을 의미한다. 즉 ‘외교정보’를 국가방위 정보에 추가하여 새로운 비밀 정보의 정의 내에 명백하게 포함한다는 것을 함축한다. 전쟁 수행국으로서 초기에는 ‘국가 방위(national defense)’라는 명목으로 비밀기록을 관리하다 1936년 육군성의 ‘비밀정보’에 대한 새로운 정의는 ‘국가 안보(national security)’라는 명분하에 비밀기록이 관리되도록 규정하여 적용범위에 있어 더 광범위해지면서 현재 미국의 비밀기

30) H. C. Relyea, 853.

31) U. S. Congress, House of Representatives, Committee on Government Operations, Executive Classification of information-Security Classification Problems Involving Exemption (b)(1) of the Freedom of Information Act (5 U. S. C 552), Third Report by the Committee on Government Operations, 93rd Congress, 1st Sess, House Report No. 93-221, May 22, 1973, p.5.

록관리 체제의 가장 주요한 명분을 갖추기 시작하였다.

비록 이러한 1936년 육군성의 비밀정보에 대한 정의는 군의 통제 하에 있지 않은 정보에 대해서는 적용되지 않으며 민간인에 대해서도 적용되지 않는다는 하더라도 이전의 육군성에 의한 비밀정보의 범위와 비교해 볼 때 상당히 확대된 것이며, 1869년 최초 육군 규칙에 의한 정보 규제 때의 범위를 훨씬 뛰어 넘는 것이었다. ‘국가 안보’는 이후 비밀기록관리 조치들에서 비밀기록관리의 정당성의 주요 근거로 작용하며, 트루만 대통령 시기에는 군사 정보 뿐만 아니라 행정정보 전반의 비밀규제를 위한 명분으로 등장한다.

넷째, 육군·해군·공군을 아우르는 비밀기록관리 체계를 정립하였다. 1917년 미국이 1차 대전에 참전하자마자 제정된 ‘간첩법’(Espionage Act)³²⁾은 1911년 ‘국가방위비밀관리법’을 대체하는 법으로서 이전 법보다 비밀유지의 범위를 보다 광범위하게 정의하였다. 육군 및 해군에 대한 정보로 한정된 1911년의 ‘국가방위비밀관리법’과는 달리 ‘간첩법’은 육군, 해군 외에 공군도 포함하고 있으며, 정보수집 방법에 있어서도 ‘국가방위비밀관리법’에서의 문서, 스케치, 사진 뿐만 아니라 상공비행 (overflight)도 포함하고 있다. 또한 비밀을 유출할 경우 처벌에 있어서도 최고 사형까지도 집행할 수 있음을 규정하고 있다. 미국이 세계 대전에 참전, 전시체제로의 전환은 군사 영역뿐만 아니라 의회에서 적국으로부터 자국 보호라는 측면에서 비밀기록의 범위를 확대·강화하기 위한 입법들을 제정하도록 했다.

다섯째, 비밀기록관리에 있어 대통령 및 행정부의 권한이 입법적으로 강화되고 있다. 전시체제하인 1919년, 의회는 ‘적성국 교역법’(Trading With the Enemy Act)을 통해 대통령에게 “어떤 특

32) 40 Stat. 217, 218 (June 15, 1917), codified at 18 U. S. C. 793, 794.

허(patent)의 출권이 공공의 안전과 방위에 해롭거나 적을 도와 전쟁의 성공적인 수행을 방해할 경우, 이러한 특허를 비밀로 분류할 수 있는 권한”을 부여했다.³³⁾ 이 법은 최초로 행정부가 어떤 종류의 정보를 비밀로 규정할 수 있는 권위에 대한 직접적인 법적 승인이다. 더 나아가 이 법은 대통령에게 정부가 아닌 개인이 개발한 정보에 대한 비밀규제를 할 수 있는 권한을 위임한 최초의 법이기도 했다.

의회는 또한 1938년 1월, “전쟁성의 허락 없이 사진이나 어떤 군사적 장치에 대한 묘사를 허용하지 않는다” 라는 이전의 육군의 규칙들 (1869년, 1897년, 1908년 공표), 1911년의 국가방위비밀 관리법, 그리고 1917년의 간첩법과 유사한 법을 제정했다. “국가방위를 위해 대통령에 의해 정의된 중요한 군사적 (육군과 해군의) 시설이나 장비에 대한 사진, 스케치, 그림, 드로잉 또는 그래픽을 만드는 것”을 불법적인 것으로 규정하는 입법을 통과시켰다.³⁴⁾ 그리하여 대통령의 군사 영역에서의 비밀규제 권한을 직접적으로 명시하였다.

비록 미 헌법에 의한 대통령의 특권에 의해 군사적·외교적 정보를 포괄하는 행정정보에 대한 비밀규제가 가능하나, 의회가 제정한 이상의 두 입법은 명백하고 직접적으로 대통령의 비밀규제 권한을 최초로 명시하였다. 게다가 군사 영역 이외의 민간 차원에서의 정보에 대한 비밀규제 권한을 처음으로 대통령에게 위임하고 있다.

여섯째, 이전의 1912년 전쟁성의 일반 명령 (General Orders No. 3)에 의한 군사적 비밀기록의 정리체계 (비밀기록의 번호체계와

33) Trading With the Enemy Act of October 6, 1917, Ch. 106, §10(i), 40 Stat. 422.

34) Act of January 12, 1938, Ch.2, §§1-5, 52 Stat. 3, codified at 18 U.S.C. §§ 795, 796, and 797

목록작성) 및 보안 체제 (물리적 보안시스템과 접근권한)에 더하여, 육군성은 1921년 새로운 규칙을 통해 최초 비밀분류주체의 이름과 공식 직위, 비밀분류 날짜, 그리고 비밀 해제에 관한 지시 사항이 비밀기록의 목록에 의무적으로 수록되도록 규정하였다.³⁵⁾ 그리하여 비밀 규제의 출처를 밝혀 책임소재를 명확히 하는 한편 비밀 기록의 정리를 보자 체계화해, 현재 기록 전반의 진본성을 위한 대표적인 메타 데이터의 초기적 요소를 구축하였다.

일급제, 비밀기록에 관련된 개념에 대한 정의와 범위가 명확하게 서술되고 있다. 1911년 국가방위비밀관리법의 경우, 이것은 “국가 방위”에 대한 구체적 정의나 “국가방위정보”의 실체를 명확히 규명하고 있지 못한 반면, 1917년의 ‘간첩법’은 법이 제한하는 군사방어시설과 구체적이지 못한 설명의 형태에 대한 예를 구체적으로 아주 상세히 제시하고 있다. 그러나, 여전히 ‘간첩법’에서는 미국에 해를 입히는 ‘의도 (intent)’ 역시 처벌 대상임을 규정하고 있는데, 1938년의 의회에 의해 제정된 입법은 ‘의도’에 대해서는 더 이상 규정하지 않는다. 이처럼 이 시기를 거치면서 비밀기록 관련법들은 개념 정의와 범위에 있어 명확성과 함께 구체성을 확보해 나간다.

식민지 시대와 미 건국을 거쳐 20세기 초반까지 미국의 비밀 기록관리는 그 전통이 수립되었고, 1차 세계대전 무렵부터 전시 체제하에서 비밀기록의 양적 증대로 인한 현실적 대응으로 그 기본적 분류체계, 정리체계가 갖추어지기 시작한다. 비밀, 2급 비밀, 대외 비밀이라는 비밀 3등급 분류체제가 확립되고, 각 등급에 대한 정의가 이전의 문서를 볼 수 있는 사람 중심에서 지금처럼 문서 내용의 중요성에 기반하여 결정되기 시작했다. 전

35) H. C. Relyea, p. 853.

시체제하에서 비밀기록관리는 군사영역에서 “국가 방위”를 대체한 “국가 안보”의 명분하에 진행되었으며, 육·해·공군을 아우르는 군 전반의 비밀규제 체제가 법적으로 정립이 된다.

미국 헌법에서 함축적으로 제시된 비밀기록에 관한 대통령의 특권은 이 시기의 의회에 의해 제정된 두 입법들에 의해 직접적으로 명시되어 강화되었다. 정리체계에 있어서는, 이전 시기의 번호체계, 목록체계, 보안 체계에 더하여 최초 비밀분류주체의 이름과 공식 직위, 비밀분류 날짜, 그리고 비밀 해제에 관한 지시 사항이 비밀기록의 목록에 의무적으로 수록되도록 규정하고 있어 한층 현대적 기록 전반의 메타 데이터의 초기적 요소를 정립하였다. 이러한 주요한 비밀기록관리 체제의 구축은 관련 개념의 정의와 범위 설정에 있어 한층 더 명확한 제시와 설명을 동반하면서 발전되어 나갔다. 1차 세계대전이 끝나고 평시 체제로 전환한 이후에도 미국의 비밀기록관리체제는 확장된 체 전 시체제하의 기본 구도를 그대로 유지하였다.

4. 비밀기록 관리체제의 현재적 구상(2차 세계대전 발발~냉전시기)

1차 세계대전을 겪으면서 기본적 틀을 갖추게 된 미국의 비밀 기록관리 체제는, 2차 세계대전이라는 또 한번의 대전을 겪으면서 기본적 틀을 더욱 강화하고 범위에 있어서도 확대된다. 이 무렵 형성된 구상은 지금까지도 미국 비밀기록관리의 현재 모습에 반영되어 있다. 이를 구체적으로 살펴보면,

첫째, 이 시기부터 대통령령(Executive Order, E. O.)에 의한 비밀

기록관리 체제가 구축된다. 이전 시기까지 비밀기록관리는 관습, 군사 영역의 명령·규칙, 그리고 헌법을 비롯한 입법에 의해서 주로 군사 정보를 보호하기 위해 관리되어 왔다. 그러나 2차 대전을 전후로 비밀기록 관리체계는 본격적으로 지금의 대통령령(E. O.)에 의해 관리되는 체제를 갖춘다. 미국 헌법 제2조에 명시되어 있는 행정권 (executive power)의 권위에 기대어 대통령령에 의해 발포되는 대통령령은 단지 대통령의 서명만으로 효력을 가지는 공법으로 법원이 집행을 강제한다. 대통령령은 의회에 의해 제정된 입법을 위반하지 않는 범위 내에서, 일반적으로 행정 부처의 행위에 한정되어 적용된다.

비록 미국 헌법이 대통령에게 E. O.를 통해 행정 정보의 비밀을 유지할 수 있는 법적 권위를 실제 부여했지만, 그것을 의회가 명백하게 승인한 것은 헌법 이후에 제정된 세 가지 입법, 즉 대통령이 기록물의 안전을 위해 명령과 지침을 공포할 수 있는 권위를 부여한 1857년의 법, 1919년의 적성국 교역법, 그리고 대통령이 군사영역에서 비밀규제를 강제할 수 권한을 규정한 1938년의 법을 통해서였다.

헌법에 명시된 행정 특권과 이상의 세 가지 입법에서 승인된 정보의 비밀유지에 관한 대통령의 권위는 마침내 “정보공개법”(Freedom of Information Act, 1966)에서 더욱더 강화된다. 의회는 “정보 공개법”의 적용에 있어, 대통령령에 의해 비밀로 간주된 정보의 공개를 면제하였다.³⁶⁾ 국가 방위나 외교의 이익을 위해 비밀로 간주되어지도록 특별히 대통령령에 의해 설립된 기준에 의해 비밀로 분류된 정보는 공개 원칙에서 배제되었다. 이러한 강력한 입법적 기반들을 근거로 이 시기의 미국의 비밀기록관리는 이전과는 달리 대통령령을 중심으로 전개되었으며, 이러

36) 5 U. S. C. Sect. 552(b)

한 관리체제는 지금까지도 지속된다.

대통령령에 의한 비밀기록관리의 포문을 열기 시작한 것은 2차 대전 무렵 프랭클린 루즈벨트 (Franklin Roosevelt) 대통령이였다. 1940년 루즈벨트 대통령에 의해 시행된 E. O. 8381은 최초로 대통령령에 의해 비밀기록 관리를 규정한 예로써, 이후 후임자의 대통령령에 의해 비밀기록관리의 역사적 기원이 되었다. 최근의 비밀기록관련 대통령령은 조지 부시 (George W. Bush) 대통령이 2001년 11월 1일에 공표한 전직 대통령과 부통령의 기록을 영원히 비밀로 보호할 수 있게 하는 E. O. 13292이다. 버락 오바마 (Barack Obama) 대통령은 2009년 1월 22일 부시와는 반대로 비밀기록을 축소하고 미 행정부의 정보 공개 범위를 확대하는 취지를 담은 대통령령에 공식 서명했다.

둘째, 정보를 비밀로 분류할 수 있는 권위가 행정부처로까지 확대되었다. 이전 시기까지 정보를 비밀로 분류할 수 있는 권위는 군부, 즉 전쟁(육군)성과 해군성 (1947년 이후에는 국방부)에 한정되었다. 그러나 1951년 트루만 대통령의 E. O. 10290의 시행으로 비밀을 분류할 수 있는 권위가 모든 행정부처로 확대되었다. 이것은 비밀정보의 범위가 군사 정보에서 행정영역 전반의 정보로 확대되어 나감을 의미하는 것이기도 했다. 이전의 군사적 규제나 대통령령에 의해 규정된 비밀분류체계가 주로 국가방어 정보라서 거의 비군사적 정부 부서에는 영향을 미치지 않은데 반해, 트루만의 E. O. 10290은 비군사적인 일반 행정부처에서조차 큰 변화를 초래했다.³⁷⁾

트루만 대통령의 비밀규제 범위의 확대 조치가 의회와 언론으로부터 국민의 알권리를 침해한다는 비판을 받아, 정보를 비밀로 규정할 수 있는 최초 비밀분류 주체 (original classification

37) EO No. 10290, Preamble

authority)가 한때 수적으로 줄어들기도 하였다. 아이젠하워 대통령은 E. O. 10501을 통해 비밀을 최초로 분류할 수 있는 권한을 국가방위에 직접적인 책임을 지고 있는 정부 부처들에 한정하였다. 그리하여 최초비밀분류 당국이 트루만 대통령 시절보다 28개 정도 줄었고, 17개의 부서들에는 부서의 책임자에게만 비밀로 분류할 수 있는 권한을 부여했다. 국가 방위에 부분적인 책임을 지고 있는 부처들의 경우에 권한이 ‘장’들에게만 주어졌으며 2차 비밀분류(derivative classification)의 권한은 주어지지 않았다.³⁸⁾ 이처럼 이후의 대통령들에 의해서도 비밀분류 권위의 범위는 때론 축소되고 때론 확대되는 변화를 겪긴 하지만, 행정부처가 행정기록을 비밀로 분류할 수 있는 권위는 이후 계속 이어졌다. 정보를 비밀로 분류할 수 있는 권위 역시 이제 행정부처로 확대됨에 따라 최초비밀분류 주체가 육군성·해군성의 군관계자와 공무원에서 연방정부의 민간 공무원으로 확대되었다.

세째, 국가안보(national security)가 비밀기록관리의 주요한 명분으로 등장하고, 이것은 ‘국가 안보 정보’ (National Security Information)라는 새로운 비밀의 범주를 탄생시켰다. 1936년 육군성에 의해 비밀기록관리의 명분으로 국가안보가 등장하긴 했지만, 국가안보가 군부의 범위를 벗어나 국가적 차원에서 비밀기록관리를 규정하는 명분으로 등장한 것은 1951년 트루만 대통령의 E. O.에서 출발한다. 트루만 대통령의 E. O. 10290은 1급 비밀을 “공개가 예외적으로 ‘국가안보’에 중대한 위험을 초래할 수

38) 아이젠하워 대통령은 EO 10501을 발휘하여 정보를 비밀로 규제할 수 있는 부처를 “모든 행정부처”에서 “국가방위에 책임을 가지는 부처”로 규정하고 47개 부처로 축소하였다. 카터 대통령도 EO 12065를 통해 닉슨에 의해 각각 1급, 2급, 삼급 비밀을 분류할 수 있는 권위를 부여받은 부처를 수적으로 10개 이상 줄였다. 반면 레이건 대통령은 이러한 부처의 수를 상당히 늘렸으며 대통령 자신이 지명하였다.

있는 정보”로 규정하였던 것이다.³⁹⁾ 아이젠하워 대통령은 트루만 대통령 시절에 확대된 비밀기록의 범위를 축소하기 위해 이전처럼 다시 ‘국가 방위(national defense)’를 비밀 기록관리의 명분으로 인용하지만, 닉슨 시대부터는 국가방위의 명분은 역사 속에서 사라지고 ‘국가안보’가 ‘국가방어와 외교 관계를 포괄하는 개념’으로서 비밀기록관리의 주요 명분으로 정착하여 지금까지 계속된다.

‘국가 안보’라는 명분의 등장은 ‘국가안보 정보’라는 새로운 비밀정보의 범주를 탄생시켰다. 1936년 군사정보에 적용되던 비밀, 2급 비밀, 대외 비밀이라는 비밀 3등급 분류체제는 트루만 대통령의 대통령령 E. O. 10290에 의해 1급 비밀(Top Secret)이 추가되어, 1급 비밀, 비밀, 2급 비밀, 그리고 대외비밀로 다시 4등급화 되면서 군사정보 뿐만 아니라 행정 일반의 정보에 확대 적용되었고, 또한 ‘안보 정보(Security Information)’로 정의되었다. 그러나 다시 아이젠하워 대통령 시기에 대통령령 E. O. 10501을 통해 ‘대외비밀’ 등급은 삭제되어 지금의 비밀 3등급 분류체제인 1급 비밀, 비밀, 2급 비밀로 정착된다.

‘안보정보’는 닉슨 대통령의 E. O. 11652에 의해 ‘국가안보 정보 (National Security Information)’⁴⁰⁾로 재정립되고, 이후 카터 대통령과 레이건 대통령 시기에는 본격적으로 ‘국가안보 정보’의 구체적 범주들이 제시된다.⁴¹⁾ 국가 안보 정보는 대통령령에 의해 비

39) Executive Order No. 10290, IV, 25(b).

40) Executive Order No. 11652, “Classification and Declassification of National Security Information.”

41) 1978년 카터 대통령의 E. O. 12065(1-301(a)-(g))는 ‘국가안보 정보’의 7가지 예를 규정하고 있다: ① 군사적 계획, 무기 또는 작전, ② 외국정부에 대한 정보, ③ 정보활동, 출처 (sources), 그리고 방법, ④ 미국의 외교관계와 외교활동, ⑤ 국가안보와 관련된 과학적, 기술적, 경제적 사안들, ⑥ 핵물질 및 핵시설에 대한 미국의 프로그램들, ⑦ 대통령, 대통령 대리인, 또는 부처장 (agency head)에 의

밀로 간주된 정보로서 의회가 제정한 “정보 공개법”의 적용에 있어 면제되는 정보로, 현재까지도 비밀기록관리체제에 있어 대통령 및 행정부의 자의적 입지를 강화시키는 주요 영역으로 작용한다.

다섯째, 비밀해제, 비밀 등급 상·하향 조절, 그리고 최대 보호기간 지정 및 제한에 대한 규칙들이 구체적으로 정립되기 시작했다. 이제까지 살펴본 것처럼, 2차 대전 이전 시기까지 비밀 기록은 주로 비밀규제를 중점적으로 다루면서 비밀의 해제나 등급 조정에 대한 구체적 지침없이 비밀 공개의 원칙 아래 한시적인 비밀유지체제가 고작이었다. 그러나 1951년 트루만 대통령의 E. O.부터 비밀등급 상·하향조정 (upgrading and downgrading)과 비밀해제 (declassification)에 관한 조항들과 각각의 조건들, 그리고 ‘자동’해제 조항들이 제시되기 시작한다. 트루만 대통령의 명령은 “실행 가능할 때마다, 비밀을 분류하는 공무원은 비밀로 분류된 기록들에 비밀기록의 등급하향 조정이나 해제를 위한 특별한 사건이나 시점을 포기하여야 한다...”고 규정하고 있으며, “상황이 더 이상 비밀 기록의 최초분류의 유지를 정당화하지 않을 때” 최초비밀분류당국이 비밀정보를 등급하향 조정하거나 비밀 해제할 수 있다고 정의하였다.⁴²⁾

해 비밀로 결정된 범주들. 1982년 레이건 대통령은 E. O. 12356 (1-3(a)), '국가안보 정보 (National Security Information)'을 공표하면서 국가안보 정보의 범주를 10개로 확장하여 비밀기록체제를 강화하였다. 추가된 3개의 범주는 ① 국가안보에 관련된 시스템, 시설, 프로젝트, 또는 기획의 취약성이나 성능, ② 암호해독, ③ 비밀스러운 출처 (confidential sources) 이다. 가장 최근에 국가안보 정보에 대한 대통령령을 발휘한 조지 부시 대통령은 2003년 E. O. 13292, “비밀분류된 국가안보 정보 (Classified National Security Information)”를 발표하여 여덟 개 범주의 국가안보 정보를 규정하였다. 비록 범주의 수에 있어서는 레이건 대통령 때의 10개 보다 축소되었지만, 각 항목이 규정하는 비밀의 범위에 있어서는 이전보다 광범위하며, 여기에 ‘대량살상 무기’가 추가되어 이전보다 한층 강화된다.

최초로 비밀 규제가 아닌 비밀 해제의 과정에 중점을 둔 1961년 케네디 대통령에 의해 공포된 E. O. 10501은, 새롭게 비밀로 분류된 모든 정보는 등급하향 조정이나 비밀해제 일정이 문서에 표기되어야 한다고 규정하였다. 이 명령은 등급 하향 및 비밀해제를 위해 비밀정보를 4개의 그룹으로 나누고 있다.⁴³⁾ 이러한 비밀 해제와 등급의 하향조절에 대한 정의는 닉슨 대통령의 E. O. 에서 ‘일반 비밀해제 일정표’(General Declassification Schedule)를 통해 더욱 구체적으로 제시되었다. 이 일정표는 자동적인 비밀 등급 하향조정이나 비밀문서의 해제를 위한 시간적 간격을 구체적으로 명시하고 있어 이때부터는 구체적인 해제 년도가 관례적으로 명시화된다.⁴⁴⁾ 이 명령은 또한 미국 국립 기록청(National Archives)을 30년 이상 된 비밀기록물에 대한 재심사를 실시하는 주체로 규정함으로써 지금의 비밀해제 시스템의 한 축을 형성하였다. 그러나 비밀 해제에 대한 이러한 규정들은 예외 조항을 항시 동반하였고 대통령령에 의해 변화를 거듭하게 된다. 카터 대통령의 E. O. 12065는 새롭게 비밀로 분류된 모든 정보는 6년내에 자동적으로 해제되어야 한다고 규정하고 있어 많은 문서의 해제를 강제하고 있지만 레이건 시절에는 최장기간에 대한 규정없이 무한정으로 늘릴 수 있게 된다. 이는 이전 대통령령에서 6년에서 20년간 비밀유지라는 규정과 상당한 차별성을 보인다. 또한 미국 국립기록청만이 체계적인 해제를 위한

42) Executive Order No. 10290, Part IV, 28.

43) Executive Order No. 10964, 4 (a).

44) 1급 비밀에서 2급 비밀로, 그리고 2급 비밀에서 3급 비밀로의 등급 하향조절은 매 2년 마다 실시하고, 3급 비밀을 비밀 해제하는 것은 6년 간격으로 실시한다고 밝히고 있다. 비밀해제에서 면제된 비밀문서는 비밀로 분류된 시점부터 10년이 경과한 후에 비밀분류에 대한 재심사를 받도록 규정하였다. 자동해제는 30년이나 그 이상을 경과한 비밀문서들에 적용되었다.

검토를 행할 수 있게 하고 20년이라는 일반적인 자동해제 제한을 제거하였다. 결과적으로 비밀해제된 기록의 양이 상당히 감소되었다.⁴⁵⁾ 이처럼, 1995년 클링턴 대통령의 E. O. 12958 공포 전 이러한 대통령령은 본질적으로 비밀해제가 공직자의 자발성에 의존하거나 많은 예외조항, 그리고 일방적으로 이행되어 대량의 비밀문서를 해제하는데 비효과적이었다.

여섯째, 이 시기부터 1급비밀 (top secret), 2급 비밀(secret), 3급 비밀(confidential)로 구성된 지금의 비밀 3등급체제가 구축된다. 트루만 대통령은 E. O. 10104를 통해 이전 시기에 정립된 비밀(secret), 2급 비밀(confidential), 대외 비밀(restricted)이라는 3등급 분류체계에 다른 연합국들의 예(영국의 “Most Secret”등급)를 따라 1급비밀(top secret)을 추가, 비밀분류체계를 4등급화 하고 이들을 ‘보안 정보’(security information)로 정의했다. 그러나 그 후 1953년 아이젠하워 대통령은 E. O. 10501를 통해 대외비밀 등급을 없애고 지금의 1급 비밀, 2급 비밀, 3급 비밀 등급체제를 구축하였다. 이 비밀기록 등급체제는 현재까지 이어져 내려 온다.

일곱째, 전문비밀기록관리 담당기관이 설립된다. 비밀기록관리의 중요성이 강화되면서 비밀관리 기관의 조정 역할을 강화하여 비밀의 생산 현황 파악, 각 기관의 비밀기록물 심사 및 등급조정, 비밀기록물 관리 지침 마련, 비밀기록물 관리 현황조사 등의 권한을 가진 기관을 설치할 필요성이 증가하였다. 그리하여 비밀규제 및 해제 감독기관인 정보안보 감독국 (Information Security Oversight Office)이 설립된다. 정보안보 감독국의 기원은

45) 1995년 클링턴 대통령의 E. O. 12958은 기존의 비밀해제과정을 급진적으로 바꾸어 1975년 이전의 모든 부처와 대통령 도서관의 비밀기록 모두가 자동적으로 2000년 4월에 해제되도록 하였다. 비록 9개의 비밀 예외조항이 있긴 하지만 많은 비밀기록이 미국립기록청과 각 정부 부처의 채심사를 통해 대중에게 획기적으로 개방되기도 했다.

1972년 닉슨 대통령의 시기까지 거슬러 올라간다. 닉슨 대통령은 1978년 자신의 E. O. 11652, ‘국가안보정보의 비밀분류와 해제’의 이행과 비밀 해제의 재심사를 총감독할 권한을 국가안보위원회(National Security Council)에 위임했다. 그러자, 이 국가안보위원회는 업무의 원활한 수행을 위해 ‘관계 부처간 비밀분류 심사 위원회’(Interagency Classification Review Council)를 설립하였다.⁴⁶⁾ 이 위원회는 국무부, 국방부, 그리고 법무부, 원자력 위원회(Atomic Energy Commission), 중앙정보국(Central Intelligence Agency), 국가안보위원회, 대통령에 의해 파견된 의장으로 구성되어 비밀 해제를 위한 재심사에 관한 사안들을 의결했다.

‘관계 부처간 비밀분류 심사 위원회’는 카터 대통령의 E. O. 12065에 의해 지금의 ‘정보안보 감독국’으로 대체된다. 정보안보 감독국은 미국 국립기록청의 한 부분이긴 하지만, 정책이나 지침은 국가안보위원회로부터 받는다. 비밀해제 조항들을 정부부처들이 잘 따르고 있는지를 감독하는 기능을 하며 비록 처벌할 수 있는 권위를 가진 조직은 아니지만, 해제조항을 지키지 않을 경우, 이 사실을 관련된 부처의 장에게 알려 공직자가 고치도록 독려하고 부처의 공무원들이 해제관련 조항들을 잘 지키도록 교육하는 기능을 담당한다.

현재 비밀기록관리 및 해제를 위한 중심기구로 자리 잡은 정보안보감독국(ISOO)은 지침과 지시개발, 연방기관의 비밀기록관리 법규준수에 대한 감독, 정보보안 교육교재 개발, 비밀지정 및 해제에 관한 이의신청 접수 중 재조정 권고, 비밀기록 관련 통계를 매년 작성하여 대통령에게 보고하고, 의회, 외국정부와 긴밀한 협의, 비밀 분류 시스템 관련 특별연구를 수행하고, 국가안정보장회의(NSC)를 통해 대통령에게 정책 개선을 제의하고,

46) Executive Order No. 11652 70

“기관간 보안분류 이의패널(위원회)” 지원 및 프로그램 제공 등의 기능을 담당하고 있다.

여덟째, 비밀기록관리에 있어 몇 가지 기술적인 성과를 이룬다. 우선, 2차 비밀분류(derivative classification)와 이를 위한 지침들이 등장하였다. 카터 대통령의 E. O. 12065는 처음으로 2차 비밀분류에 대해 언급하고 있는데,⁴⁷⁾ 이때부터 비밀기록에 관한 대통령령은 모두 최초비밀분류, 2차 비밀분류, 비밀취급의 해제와 비밀등급의 하향조정, 보호, 시행과 심사, 총론으로 이루어진다. 비록 2차 비밀분류자가 특별히 정의되어 있진 않지만, 함축적으로 볼 때 “비밀정보를 복제·발췌 또는 요약한 자 또는 원자료(source material)에서 유래되거나 비밀분류편람(classification guide)에 따른 비밀분류의 표시를 하는 자”로 간주할 수 있다.

또한, 기록의 일부분(문단)을 비밀로 규정할 수 있는 새로운 기술적 장치인 “비밀문단표기 (portion mark)”가 닉슨 대통령의 E. O. 11652에 의해 처음으로 도입된다. 뿐만 아니라 비밀로 분류한 최고위직의 신원을 문서의 표면에 적시해야 한다고 규정하고 있다. 지금은 관계화된 이 비밀표기 방법은 이후 레이건 대통령의 E. O. 12356에 의해 강화되어, 비밀 문단표기의 경우, 각 문단의 비밀분류 등급을 표기할 것을 요구하고 있으며, 문서의 표면은 더욱 구체적으로, 첫째, 비밀 3등급 중 하나를 표기하고, 둘째, 최초비밀분류 권위의 신분, 세째, 최초비밀분류의 부처와 부서, 네째, 해제 날짜, 사건(event) 또는 “최초비밀분류권위를 가진 부처의 결정이 요구된다”라는 표기를 실행할 것을 강제하였다. 비밀생산 부처의 신원을 증명하는 요구는 레이건 대통령의 대통령령 이후 전 행정영역으로 확대 시행된다.

다음으로, 각 행정부처가 각 부처의 특성을 반영한 정보해제

47) Executive Order No. 12065, 2-1, 2, 3

를 위한 비밀해제관련 특정 지침을 정하도록 강제했다. 1978년 카터 대통령의 E. O. 12065에 의한 이 명령은 더 나아가 최초로 국방부 장관이 암호해독정보에 대한 체계적인 평가와 해제를 위한 특별한 과정을 설립하도록 하였고, 비밀 정보원의 신분 정보에 대한 체계적인 평가와 해제를 위한 기준 마련의 권위를 중앙정보국장에게 위임했다.

비밀기록관리가 주로 대통령령에 의해 다루어지는 한편으로, 2차 대전과 전후 새로운 국면인 냉전 체제의 성립은 의회로 하여금 국가 안보 및 방어에 관련된 비밀 기록을 강화하는 입법을 제정토록 했다. 특히 새로운 원자력 정보의 등장은 이러한 정보에 적합한 특화된 입법제정을 요구했다. 일련의 대통령령과 두 개의 주요 관련 입법인 원자력법과 국가보안법을 중심으로 미국의 비밀기록관리체제가 이루어진다.

먼저 1946년에 제정된 원자력법 (Atomic Energy Act)⁴⁸⁾은 2차 세계대전 직후 핵무기와 원자력에 관한 정보의 확산을 엄격하게 금지하기 위해 만들어진 법령이다. 원자력의 가능성은 처음 1938년 12월과 1939년 1월 무렵에 인식되었다. 초기의 과학자들은 대부분 원자력 연구에 대한 저널출판도 연기하면서 자발적으로 원자력 정보에 대한 규제를 행하는데, 이러한 자체 규제는 과학자들이 이전까지 대부분 지식 정보를 자유롭게 전파시키고 공유하는 대학과 결합되어 있는 상태를 고려해 보면, 이상한 일이었다. 예를들어, 1940년 6월 ‘국가과학아카데미(National Academy of Science)’의 국가연구위원회(National Research Committee)는 핵분열에 관한 논문을 출판 전 검열하였다. ‘민감한’ 논문은 단지 제한된 수의 연구자들에게만 제한적으로 배포되었으며, 이

48) 1954년의 원자력법 개정법안은 원자력정보의 광범위한 확산에 중심을 두는 것이었다.

러한 논문은 궁극적으로 발명의 우선권을 고려해 제출된 실제 날짜로 해서 출판되었다.

이처럼 이미 2차 대전에 참전하기 전부터 미국 과학자들은 정부의 강요 없이 내부적으로 과학적 정보를 ‘국익’차원에서 심각하게 통제하였던 것이다. 이후 원자력법이 제정되기 전, 원자력 개발 사업인 ‘맨하탄 프로젝트 (Manhattan Project)’에 대한 정보들은 군부에 의해 엄격하게 제한되었다. 루즈벨트 대통령은 1942년 6월에 프로젝트를 전적으로 육군에 전임하여, 원자력법이 제정되는 1946년 시점까지 원자력에 관련된 모든 정보는 따로 취급됨이 없이 간첩법의 적용을 받는 다른 군사비밀정보와 동일한 관례속에서 비밀로 다루었다.⁴⁹⁾ 그러나, 의회는 간첩법(1917)이 '원자력 정보'를 보호하는 데 부적절하다고 판단하게 되었다. 이러한 판단은 1946년 초, 미국과 캐나다에서 원자력 정보를 노리는 소련 간첩들의 활동에 대한 뉴스를 통해 강화되었다. 결국 의회는 오늘날까지 정보 공개와 비밀 규제를 목적으로 한 유일한 법으로서 1946년 원자력법을 제정하게 된다. 의회는 궁극적으로 원자력이 세부주제 (핵무기, 원자력, 그리고 원자과학)들과 분리될 수 없는 것으로 유일무이한 통제를 필요로 한다고 판단했다. 결론적으로 의회는 전례 없는 원자력 정보의 규제관련 입법을 제정하기에 이른다.

우선 이 법은 핵무기와 원자력에 관련된 정보를 ‘대외비밀 데이터’ (Restricted Data)로 정의해 새로운 정보의 범주를 설정하고 있다. 즉, 대외비밀 데이터(이하 RD)를 “원자력 무기, 핵분열적인 물질의 생산과 사용 및 활용에 관한 모든 데이터”로 정의하여

49) V. C. Jones, *Manhattan: The Army and the Atomic Bomb*, United States Army in World War II, Special Studies, Center of Military History, United States Army, Washington, D. C., 1985, 39.

거의 모든 원자력 정보가 RD의 범주에 속하였다. 둘째로, 이러한 RD를 “born classified”라는 새로운 개념으로 정의하고 있다. 즉 RD는 생성 때 이미 비밀로 분류되기 때문에, 정부는 어떠한 정보를 RD로 결정할 어떠한 힘도 가지지 않으며, 단지 비밀을 해제할 능력(declassify)만 가진다는 것이다. “born classified”는 비밀정보에 최상의 정당성을 부여하는 개념으로 볼 수 있다. 셋째, 원자력의 모든 것들에 대한 통제를 군부로부터 5인으로 구성된 민간 단체인 원자력위원회 (Atomic Energy Commission)로 옮길 것을 규정하고 있다.

1954년에 이르러 원자력법의 주요한 변화는 1946년의 원자력법과는 달리 원자력정보의 광범위한 확산에 중점을 둔 것이다. 즉 미국 산업과 세계에 원자력 정보의 확산을 통해 전기의 상업적 사용을 위한 핵리액터의 발전 등 원자력의 상업적 생산에 대해 미산업의 적극적인 관심에 대한 대응이었다. 이에 의회는 RD의 확산을 주목적으로 한 1954년의 원자력법을 제정하였다.

한편, 국가보안법 (National Security Act, 1947)은 2차대전 직후 냉전의 상황에서 소련을 견제하여 국가안보(national security)의 측면을 강화하려는 상황을 반영한다. 주요내용으로는 전쟁성 (Department of War)과 해군성 (Department of Navy)을 국방성 (Department of Defense)으로 통합하는 군사조직의 개편과 더불어 처음으로 행정부 내에 ‘국가안보’에 관한 정책을 담당할 강력한 권력체인 국가안보국 (National Security Agency)의 설립을 규정하고 있다. 또한 국가의 평시 정보기구로서 최초로 중앙정보국 (Central Intelligence Agency)의 설립을 규정하고 있다. 이 법은 중앙정보국장에게 정보의 원천이나 수집 방법 (sources and methods)을 비밀로 할 수 있는 강력한 비밀규제 권한을 부여하였다.⁵⁰⁾ 국가

50) National Security Act of 1947, Sec.103. (B):

보안법에서 규정한 중앙정보국의 설립은 결국 중앙정보국의 임무를 수행하기 위한 권위를 제공하는 중앙정보국법(CIA Act, 1949)의 제정으로 이어졌다.

CIA법은 ① CIA국장이 비밀분류절차를 통해 비밀을 분류하며, ② 비밀정보의 이용에 특별한 절차를 규정하고, ③ CIA는 조직 기능 이름 직책 봉급 직원수에 관한 정보를 공개하지 않을 수 있다고 규정하고 있어 정보기관의 무제한적 비밀보호 특권을 인정했다.⁵¹⁾ 중앙정보국에 대한 비밀유지의 권한은 이후 계속 강화되어 1984년 중앙정보국법 (CIA Act, 1984)는 비밀 첩보활동 및 관련 중요부서의 행정기록물을 정보공개법에서의 정보 요청 대상에서 제외시켰다. 뿐만 아니라 레이건 대통령의 대통령령 12356은 일시적이긴 했지만 중앙정보국이 “첩보 소스와 방법에 대한 기록물이 아니더라도 민감한 기록을 식별하여 보안시스템을 구축”하도록 규정하여, 소스와 방법을 비밀로 할 수 있다고 규정한 국가보안법의 범위를 훨씬 뛰어넘는 비밀유지 권한을 중앙정보국에 부여하기도 하였다.⁵²⁾

각 대통령들에 의한 대통령령과 두 주요 비밀기록관련 법안에 의해 구체화된 이시기의 비밀기록관리체제는 현대 비밀기록관리의 근간이 되어 응용되고 있다고 볼 수 있다. 무엇보다도 행정부의 수반인 대통령의 명령을 중심으로 다루어지는 이 시기의 비밀기록관리체제는 비밀기록관리에 있어 행정부의 권한이 강화되는 시기이며 정보를 비밀로 분류할 수 있는 권위가 행정부처로까지 확대되어 나간다. 2차 대전과 연이은 냉전체제의 수립은 군사 영역 내부에서도 비밀기록의 확대를 자연스럽게

51) CIA Act of 1947, 50 U. S. C. 403g.; 이상민, 「미국의 정보공개제도와 비밀기록물관리제도」, 『기록보존』 12, 국가기록원, 1999, p. 101.

52) 이상민, p. 104. 이 조항은 1995년 클링턴 대통령의 대통령령에 의해 폐지되었다.

동반했으며, 비밀기록의 명분으로 국가방위보다 범위에 있어 확대된 국가안보(national security)가 사용되어 ‘국가 안보 정보’(National Security Information)라는 새로운 비밀의 범주를 탄생시켰다. 또한 비밀해제, 비밀 등급 상·하향 조절, 그리고 최대 보호 기간 지정 및 제한에 대한 규칙들이 구체적으로 정립되기 시작하며, 이 시기부터 1급 비밀 (top secret), 2급 비밀(secret), 3급 비밀 (confidential)로 구성된 지금의 비밀 3등급 체제가 구축된다. 전문 비밀기록관리 담당기관인 정보안보 감독국이 설립되며, 2차 비밀분류(derivative classification)와 이를 위한 지침, 그리고 “비밀문단 표기” 및 문서의 표면에 문서의 정체성을 보장하는 정보의 수록에 대한 강제들이 등장하였다. 뿐만 아니라 각 부처의 특성을 반영한 정보해제를 위한 비밀해제관련 특정 지침을 규정하도록 강제하고 있다. 또한 주요 관련법안에 있어서도, 원자력법에서의 비밀정보로서 “RD”의 규정, 국가보안법에서의 중앙정보국의 설정과 중앙정보국장은 정보의 원천이나 수집 방법을 비밀로 할 수 있는 권한 부여 조항은 이 시기 비밀기록관리의 대표적 특징이자 미국 비밀기록관리체제의 현재적 기본 구도이다.

5. 맺음말

미국의 비밀기록관리는 초기에는 관습에 근거하여 공개의 원칙 아래 정책결정자의 합의에 기반한 국익 차원에서의 비밀유지를 제한적으로 허용하는 방식이었다. 이러한 전통은 미 건국 후부터는 헌법에 규정된 삼권분립과 세 부처의 특권에 기대어 입법적 정당성을 부여받았고, 그리하여 입법적 권위에 기반한 비

밀기록 관리체제가 유지된다. 실제로, 당시의 역사적 사례들은 미 초창기 행정부의 비밀유지 결정에 있어 정책결정자의 합의라는 관행이 여전히 이행되고 있음을 잘 보여준다.

이후에 미국이 1차 세계대전에 참여하게 되면서 비밀기록관리체제는 그 기본적 틀을 구축하여 나간다. 현재 미국 비밀기록관리 체제의 모태가 되는 비밀 등급체제가 연합국들의 틀을 따라 갖추어지기 시작하면서 비밀기록에 대한 정의 및 범위가 구체화되고, 기록관리체제에 있어서 몇몇 기술적 진전은 전시체제구축으로 인한 전반적인 비밀기록의 강화와 더불어 진행되었다. 전시체제 하에서 국익고려 차원에서의 당연한 귀결로 간주된 군사 및 외교정보에 대한 강화는 헌법에서 규정된 총사령관이자 외교 책임자인 대통령의 비밀기록 관리에 있어 권한 강화로 이어져, 대통령의 비밀유지에 대한 권한이 입법적으로 확고하게 이 시기에 확립되어 나갔다. 그러나 이 시기는 비밀규제가 주로 군사 영역의 명령이나 규칙들에 의해 군사 정보에 제한적으로 적용되었으며 헌법을 위시한 입법적 권위 내에서 이루어졌다.

2차 세계대전과 이후 소련과의 냉전 시기가 맞물리면서 비밀정보에 대한 규제가 강화되는 가운데 이제는 비밀관리에 있어 행정 권력수반인 대통령의 권한이 한층 더 강화되는 가운데 대통령령을 중심으로 한 비밀기록관리체제가 성립된다. 의회의 승인 없이 자신의 서명만으로도 법적 효력을 발휘하는 대통령령에 의해 비밀기록관리체제가 형성되고 그리하여 행정부의 자의적 수준에서 비밀기록이 통제되어 나가기 시작했다. 이전에 군사영역에 한정되던 최초 비밀 분류 주체의 권위가 모든 행정부처로 확대되었으며, ‘국가안보’ ‘국가안보정보’라는 새로운 비밀기록관리의 정당성은 이전보다 더 확대된 범위에서 비밀기록

관리체제를 구현해 나갔다. 게다가 새로운 정보기구인 중앙정보국의 설립과 이것에 대한 제한 없는 비밀유지의 권한을 부여한 국가보안법은 2차 대전 이후 방대해진 미 관료체제에서 정보기관 내부의 비밀기록관리에 대한 자체 매카니즘을 양산하였고 그로 인해 이전의 비밀기록관리의 전통, 즉 공개의 원칙아래 국익 및 정책결정자의 합의에 기반한다는 전통은 왜곡되어 나갔다. 이러한 전시체제와 냉전의 구도 속에서 도출된 비밀기록관리체계는 현재까지도 큰 변화 없이 여전히 그 기본 근간을 유지하고 있다.

ABSTRACT

The Historical Understanding of the U. S. Secret Records Management

Lee, Kyong-Rae

The U. S. government has a long history to classify and manage governmental records which are created, collected, and preserved for itself. During the colonial period before the independence, the U. S. mostly practiced the maintenances of secret records and restrictions of access to the records following a long convention without any specific legal authority. Since establishment of the U. S. Constitution, the government had kept secret records on the basis of constitutional authority. However, the U. S. government began to take shape the secret records management system when it participated in the World War I, which required the system to reflect the needs in reality to manage drastic increases in important military and foreign relation documents. The World War II made the U. S. government strengthen its secret records management system, and its conception of secret records management system at that time has sustained until now.

It can be said that the current secret records management system of the U. S. government continues to be managed by constitutional authorities and the executive orders which are opt to change. This article intends to review the secret records management system of the U. S. from the initial history of the U. S. to the Cold War. To understand its system of secret management,

the paper investigates the U. S. secret records management history by dividing into three periods: the period of establishment of its tradition(the Colonial era~just before the WWI); the period of taking shape of its system (the WWI~the WWII); and the period of current conception of its system. The criteria of these divisions are created based on the differences of the laws relevant to the secret records and the application methods of secret management system in reality.

Key words: the U. S. Secret Records, Records Management, the History of Records Management

