

특수기록관 비공개기록의 이관에 관한 연구*

곽 건 홍**

1. 들어가며
2. 국가기록원 보존기록의 성격과 '특수기록'
 - 1) '파편화된' 기록들
 - 2) '분절된' 기록들
 - 3) 국가기록원이 보존 중인 '특수기록' 현황
3. 비공개기록 이관 연장협의 분석
4. 특수기록관 비공개기록의 이관 방안
5. 나오며

* 이 논문은 2014년도 한남대학교 교비학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

** 한남대학교대학원 기록관리학과 교수. 주요 논저 : 『한국 국가기록관리의 이론과 실제-기록이 없으면 역사도 없다』, 역사비평사, 2003; 『아카이브와 민주주의』, 선인, 2014; 「국가기록원 개혁방향-‘국가기록원법안’ 분석을 중심으로」, 『기록학 연구』 40, 한국기록학회, 2014.

▪투고일 : 2014년 9월 30일 ▪최초심사일 : 2014년 10월 16일 ▪게재확정일 : 2014년 10월 21일

[국문초록]

‘특수기록’은 국가 ‘권력기관’이 생산한 안보·수사·정보 분야 등의 기록을 의미한다. 기록관리법 제정 이후에도 국가기록원은 ‘특수기록’을 통제하지 못하였다. 그 원인은 복잡적이다. 곧 국가 아카이브의 낮은 위상으로 인한 통제력 상실, 법제도화의 한계, 비공개기록 이관을 위한 적극적인 조치의 부족 등이다. 그러나 국가 아카이브의 올바른 역할을 위해 권력기관의 핵심기록은 이관되어야 하며, 그것이 가능할 때 민주주의시대 기록문화가 발달될 수 있다. 본고는 이와 같은 문제의식에 따라 특수기록관의 비공개기록 이관문제를 검토하고, 이관 방안을 제시하고자 했다.

주제어 : 국가기록원, 특수기록관, 권력기관, 비공개기록

1. 들어가며

민주주의시대에 국가 아카이브에는 어떤 기록이 이관되어야 할까? 과거 권위주의시대에는 기록관리법이 존재하지 않는 가운데 공공기관이 생산한 극히 일부 기록만 이관되었다. 심지어 국가 아카이브는 검찰청이 보관 중이던 판결문 등을 대여하여 마이크로필름으로 촬영한 후에 되돌려 주는 기이한 수집 방식을 택하기도 하였다.

2000년 기록관리법이 시행된 이후에도 ‘권력기관’으로 불리는 국가정보원·검찰청·경찰청 등에서 생산한 기록 가운데 핵심 기록인 수사·정보 관련 기록은 이관되지 않았다. 경찰청, 검찰청의 경우 기록관리법 시행 이후 14년이 넘도록 특수기록관을 설치하지 않았다. 또한 경찰청과 검찰청 기록관이 해당기관의 수사기록을 제대로 파악하고 있는지도

의문이다. 종전과 같이 해당 부서에서 기록을 관리하는 관행을 유지하고 있는 셈이며, 해당 기관에서 조차 일반 행정기록과 수사기록 관리가 이원화 되어 있는 실정이다.

‘공공기록물관리에 관한 법률’ 제14조는 통일·외교·안보·수사·정보 분야 기록을 생산하는 공공기관은 국가기록원장과 협의하여 특수기록관을 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 특수기록관은 “통일부, 외교부, 국방부 및 국방부장관이 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 정하는 직할 군 기관, 대검찰청·고등검찰청·지방검찰청 및 지청, 방위사업청, 경찰청 및 지방경찰청, 해양경찰청 및 지방해양경찰청, 국가정보원, 육군본부, 해군본부, 공군본부 및 육군·해군·공군 참모총장이 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 정하는 군 기관에 각각 설치할 수 있다.”¹⁾

특수기록관 설치 대상 기관은 ‘권력기관’으로 지칭되는 국가정보원, 검찰청, 경찰청 등이 핵심기관이라 할 수 있다. 이들 기관의 기록은 다른 공공기관들과 달리 ‘특수’한 대우를 받는다.²⁾ 공공기관에서 생산한 보존기간 30년 이상 기록은 기산일로부터 10년 이내에 국가기록원으로 이관한다. 그러나 특수기록관에서 생산한 비공개기록은 이관시기를 30

1) ‘공공기록물 관리에 관한 법률 시행령’ 제11조.

2) 본문에서 언급한 비공개기록 이관시기 연장 문제 이외에 공공기관과 다른 기준을 규정한 것은 다음과 같다. “수사·재판·정보·보안 관련” 기록은 “소관 중앙행정기관의 장이 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 보존기간의 구분 및 그 책정기준을 달리 정할 수 있다”(공공기록물 관리에 관한 법률 시행령’ 제26조 제1항). 가치 있는 기록의 선별과 폐기 등을 심의하는 공공기관 기록평가심의회 위원은 5명 이내로 구성한다. 기록평가심의회는 5명 이내로 구성하며, 민간 전문가 2명 이상을 포함해야 한다. 그러나 통일·외교·안보·수사·정보 등의 기록을 생산하는 기관은 민간 전문가를 1명 이상으로 할 수 있다(공공기록물 관리에 관한 법률 시행령’ 제43조 제4항). 국가기록원장은 공공기관의 기록관리 상태를 수시로 또는 정기적으로 점검해야 하는데, 국가정보원 소관 기록은 “국가정보원장과 협의하여 그 방법 및 절차 등을 따로 정할 수 있다”(공공기록물 관리에 관한 법률’ 제19조 제7항).

년까지 연장할 수 있다. 또 “30년이 지난 후에도 업무수행에 사용할 필요가 있는 경우에는” 국가기록원장에게 “이관시기 연장을 요청할 수 있다.”³⁾

아울러 국가정보원에서 생산한 기록은 이관을 계속해서 미루려는 의도가 기록관리법에 잘 드러나 있다. 곧 “비공개 기록물의 이관시기를 생산연도 종료 후 50년까지 연장할 수 있다.” 또 “공개될 경우 국가안전보장에 중대한 지장을 줄 것이 예상되는 정보 업무 관련 기록물의 이관 시기는 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 따로 정할 수 있다.”⁴⁾ 이와 같은 규정에 따르면 국가정보원에서 생산한 기록은 거의 대부분 국가기록원으로 이관하지 않을 것이 자명하다.

연방 기관의 영구기록을 이관 받는 미국 국립기록관리청(National Archives and records Administration)의 이관대상 기관에는 육·해·공군은 물론이고 연방수사국(FBI), 중앙정보국(CIA)도 포함되어 있다.⁵⁾ 곧 국가 아카이브가 국가의 핵심 기록을 보유하는 체제임을 의미한다.

우리나라의 경우 기록관리법에 이관 규정을 두고 있으나, 예외 조항을 남용하여 실제로는 ‘권력기관’의 핵심기록이 이관되지 않는다. 그 이유는 첫째, 법제화 과정에서 ‘권력기관’이 예외 규정을 두도록 문제를 제기하고, 그 규정을 근거로 이관을 계속 미룰 수 있는 장치를 마련했기 때문이다. 둘째, 국가기록원의 위상이 매우 낮기 때문에 이들 ‘권력기관’의 기록을 통제할 수 없기 때문이다.

특수기록관의 비공개기록 이관 문제에 주목하는 이유는 첫째, 국가

3) ‘공공기록물 관리에 관한 법률’ 제19조 제4항; 2000년에 시행된 ‘공공기관의 기록물관리에 관한 법률’ 제12조에서도 특수자료관 생산기록은 “생산연도 또는 접수연도 종료 후 30년까지 이관시기를 연장할 수 있”으며, 비공개로 분류된 기록 가운데 “30년 경과 후에도 특별관리가 필요하다고 인정되는 기록물에 대해서는 중앙기록물관리기관의 장과 협의하여 이관시기를 연장할 수 있다”라고 규정하고 있다.

4) ‘공공기록물 관리에 관한 법률’ 제19조 제5항.

5) 국가기록원, 『주요 외국의 기록관리 현황』, 2005, 36쪽.

기록원 보존기록의 성격을 드러내는 부분이기 때문이다. 국가기록원의 보존기록은 당대 기록의 총체성을 반영하지 못하고 있다. 이로 인해 과거사 진상 규명은 물론이고 역사 연구에 대응하지 못한다. 둘째, 국가대표 기억기관으로서 국가기록원은 ‘권력기관’의 핵심 기록이 부재한 상태를 지속하여 제 기능을 수행하지 못하기 때문이다. 곧 국가 아카이브가 제대로 된 역할을 하기 위해서는 ‘권력기관’의 기록이 이관되어야 한다.

따라서 과거 권위주의시대와 구분되는 기록을 국가 아카이브가 축적하기 위해서는 권력기관의 기록이 이관될 수 있는 환경과 제도를 구축해야 한다. 요컨대 민주주의시대에는 국가 아카이브에 ‘권력기관’의 핵심 기록이 이관되어야 하며, 그것이 가능할 때 올바른 민주주의 기록문화가 창달될 수 있을 것이다.

본고에서는 이와 같은 문제의식을 바탕으로 특수기록관⁶⁾의 비공개기록 이관 문제를 검토하고, 이관 방안을 제시하고자 한다.

2. 국가기록원 보존기록의 성격과 ‘특수기록’⁷⁾

1) ‘파편화된’ 기록들

국가기록원이 보존하고 있는 기록의 성격 분석이 필요한 이유는 당대사 기록의 총체성을 파악하는 작업으로 그 의미가 있기 때문이다. 중

6) 특수기록관을 다룬 논문은 1편에 지나지 않는다. 천권주·김효민, 「기록물 보존 가치 평가 개선방안에 관한 연구: 육군 특수기록관 사례를 중심으로」, 『기록학 연구』 23, 한국기록학회, 2010.

7) 이 글에서 사용하는 ‘특수기록’은 ‘권력기관’이 생산한 안보·수사·정보 분야 등의 기록을 의미한다.

빙 기록 중심으로 영구기록을 선별했던 기록 처분 제도의 역사는 고스란히 국가기록원 보존 기록에 반영되어 있다.⁸⁾ 여기에서는 과거 권위주의 정부가 어떤 기록을 남겼는지, 중앙행정기관을 사례로 국가기록원의 보존기록을 분석하였다.⁹⁾

첫째, 행정·감사 분야 기록 현황은 다음과 같다. 내무부 기록군은 지방행정기구 조직관리 기록(1,167권, 23.2%), 지방세제 운영 기록(552권, 11.0%), 지방자치제도 운영 기록(488권, 9.7%), 지적제도 운영 기록(453권, 9.0%), 외국인 토지취득 허가 기록(382권, 7.6%) 등이 약 60.5%를 차지하고 있다.¹⁰⁾ 감사원 기록군은 감사결과처리 기록(15,603권, 75.5%)이 대부분이다. 감사위원회 회의록 등 각종 회의 기록(1,914권, 9.3%), 심사청구 심리 결정 기록(1,543권, 7.5%), 직무감찰 기록(671권, 3.2%) 등이다. 곧 몇몇 특정 분야 기록을 중심으로 보존하고 있다.

둘째, 외교·국방 분야 기록 현황은 다음과 같다. 외교통상부 기록군은 국제조약체결 기록(1,332권, 23.1%), 영사업무 기록(626권, 10.9%), UN외교 기록(465권, 8.0%), 국제기술협력 기록(332권, 5.8%) 등을 보존 중이다. 그러나 외교통상부는 1948년부터 2004년까지 체결한 조약 1,597건 가운데 46건의 조약원본을 분실했다. 아울러 대통령 결재문서와 국회비준서 17건도 역시 또한 분실했다고 감사원 감사를 통해 밝혀진 바 있다.¹¹⁾

8) 1960·70년대에 생산된 기록 가운데 영구기록은 인허가 관계 등 증빙성 기록이 72.6%로 대부분을 차지했으며, 법률공포 원부 등 법규성 기록 7.5%, 국무회의록 등 정책성 기록 3.7%, 기타 16.2% 등이었다(곽건홍, 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제—기록이 없으면 역사도 없다』, 역사비평사, 2003, 31쪽).

9) 이에 대해서는 “생산기관별로 기록물의 유형 및 구조를 일목요연하게 살펴볼 수 있도록 구성”된 『국가기록원 소장기록물 가이드 I』(2007)·『국가기록원 소장기록물 가이드 II』(2008)를 통해 확인할 수 있다. 국가기록원 소장 기록물 가이드 1은 “국가기록원에서 소장하고 있는 중앙행정기관 문서 1,080,000여 권과 시청각기록물 550,000여 점, 간행물 277,000여권” 등에 대한 기록군과 컬렉션 기술서이다.

10) 국가기록원, 『국가기록원 소장기록물 가이드 I』, 2007, 37쪽.

〈표 1〉 국가기록원이 보존 중인 주요 중앙행정기관 기록 현황 1

분야	기관	연혁	생산시기	문서 수량 (권)
행정·감사	감사원	1948년 감찰위원회, 1949년 심계원, 1963년 감사원	1949-2001	20,673
	내무부	1948년 내무부, 1998년 폐지	1951-1988	5,036
외교·국방	외교통상부	1948년 외무부, 1998년 외교통상부	1945-2000	5,765
	통일부	1968년 국토통일원, 1990년 통일원, 1998년 통일부	1964-1991	87
	국방부	1948년 국방부	1945-1997	2,782
경제	경제기획원	1955년 부흥부, 1961년 경제기획원, 1994년 재정경제원으로 흡수 폐지	1948-1994	5,110
	재무부	1948년 재무부, 1994년 재정경제원으로 흡수 폐지	1931-1994	10,909
	재정경제부	1994 재정경제원, 1998년 재정경제부	1994-2005	154
산업	농림수산부	1948년 농림부 1973년 농수산부, 1987년 농림수산부, 1996년 폐지	1946-1995	6,174
	동력자원부	1948년 상공부, 1977년 동력자원부,	1911-1993	2,973
	상공부	1993년 상공부와 통합하면서 상공자원	1948-1993	2,405
	통신산업부	부, 1994년 통신산업부, 1998년 산업자원부로 개편	1993-1997	535
사회·복지	보건복지부	1955년 보건부와 사회부 통합하여 보 건사회부, 1994년 보건복지부	1955-1991	4,939
	환경부	1979년 환경청, 1989년 환경처, 1994년 환경부	1965-2001	848
	노동부	1963년 노동청, 1982년 노동부	1963-1999	2,181

* 출처: 국가기록원, 『국가기록원 소장기록물 가이드 1』, 2007 참조.

* 소속기관을 제외한 통계임, 본부만 해당함.

11) 감사원, 「보도자료」, 2005년 10월 27일.

〈표 2〉 국가기록원의 주요 보존기록 유형

분야	기관	문서 수량 (권)	주요 보존기록 유형
행정 · 감사	감사원	20,673	감사결과처리 기록(75.5%)
	내무부	5,036	지방행정기구 조직관리, 지방자치제도·지적제도 운영 기록(60.5%)
외교 · 국방	외교통상부	5,765	국제조약체결 기록, 영사업무 기록, UN외교 기록(42%)
	통일부	87	
	국방부	2,782	인사관리 기록, 법령 질의응답 기록(26%)
경제	경제기획원	5,110	대일청구권자금 기록(60.9%)
	재무부	10,909	외자도입관리 기록(58.9%)
	재정경제부	154	경제장차관회의 기록(77.2%)
산업	농림수산부	6,174	토지개량사업, 인사관리, 공유수면 매립·관리 기록 등(52.3%)
	동력자원부	2,973	광업권 설정·관리 기록(94.2%)
	상공부	2,405	기술도입과 외국인 투자 기록(54.8%)
	통상산업부	535	광업권 설정·관리 기록(66.7%)
사회 · 복지	보건복지부	4,939	의약품 관리 기록(57.3%)
	환경부	848	상수도 시설 관리 기록(27.7), 법규 기록(19.7%)
	노동부	2,181	법규 기록(19.6%), 소송 기록(17.4%), 고용·산재보험 운용관리 기록(11.4%)
과학 · 교육	과학기술부	709	원자력시설관리 기록(50.6%)
	문교부	3,160	학원·학교 법인 관리 기록(60.5%)
	교육인적자원부	0	
문화 · 체육	체육부	61	
	체육청소년부	9	
	문화체육부	29	
	문화공보부	1,007	법인관리 기록(64.7%)
	문화부	26	
	문화관광부	2	
지식 정보	정보통신부	926	체신자금운용 기록(53.9%)

* 출처 : 국가기록원, 『국가기록원 소장기록물 가이드 I』 2007 참조.

통일부 기록군은 훈령제정 등 법규 기록(18권, 20.7%), 인사발령대장 등 인사관리 기록(16권, 18.3%), 법인 등록·허가 등 법인관리 기록(16권, 18.3%) 등이 주요 기록이지만 기록 이관량이 극히 소량에 지나지 않았다. 통일정책 기록은 이관하지 않았고, 통일정책 연구 기록만 2권 있을 뿐이다.

국방부 기록군은 인사관리 기록(521권, 18.7%), 법령 질의응답 기록(204권, 7.3%), 방위성금 등 자금관리 기록(178권, 6.4%), 조직 관리 기록(143권, 5.1%)등을 보존중이다. 한편 국방부 합동참모본부(1963년 설치) 준영구 이상 비밀기록 “1,229건 중 1970년 이전 문서는 단 3건”, “1971년부터 1980년 사이에 생산된 문서도 모두 14건”에 지나지 않았다. 곧 1980년대 이전 중요 비밀기록 대부분을 파기했다.¹²⁾

이처럼 외교·국방 분야의 정책 기록도 대부분 국가기록원으로 이관하지 않았고, 남아 있는 기록 또한 특정 분야에 편중되어 있다.

셋째, 경제 분야 기록 현황은 다음과 같다. 경제기획원 기록군은 “1966년부터 1975년까지 일본으로부터 제공된 무상자금 3억 달러와 유상자금 2억 달러의 사용내역, 대일청구권자금의 연도별 실시 계획 및 월별 보고” 등 대일청구권자금 기록(3,111권, 60.9%), 경제장관회의록 등 경제정책회의 기록(632권, 12.4%)이 주요 기록이다. 재무부 기록군은 “외자도입 관련 회의와 차관에 관한 내용”을 담고 있는 외자도입관리 기록(6,430권, 58.9%), 북미·유럽의 차관 기록(1,230권, 11.3%) 등이다. 재정경제부 기록군은 경제장차관회의 기록(119권, 77.2%)이 대부분을 차지한다.¹³⁾

넷째, 산업 분야 기록 현황은 다음과 같다. 농림수산부 기록군은 토

12) 감사원, 「보도자료」, 2005년 10월 27일.

13) 경제 분야에 경제장관회의록 등이 일부 남아 있지만, “회의 참석자들이 발언한 내용이 전혀 기술되지 않고, 정책결정 과정”을 남기지 않은 회의록이 대부분이다(곽건홍, 앞의 책, 141쪽).

지개발사업 기록(1,560권, 25.3%), “농지 전용과 국토이용의 변경” 등 농지보전 기록(855권, 13.8%), 인사관리 기록(433권, 7.0%), 공유수면 매립·관리 기록(384권, 6.2%) 등이 52.3%를 차지했다. 동력자원부 기록군은 거의 광업원부, 광업권설정등록 등 광업권 설정·관리 기록(2,802권, 94.2%)이라 할 수 있다. 상공부 기록군은 기술도입과 외국인 투자 기록(1,318권, 54.8%), 자유무역지역 관리·운영 기록(255권, 10.6%), 무역정책 기록(116권, 4.8%) 등이다. 그러나 무역정책 기록으로 제시된 대표 기록은 ‘일반시장개설허가관계철’, ‘대외무역법 개정’ 등이며, 이는 법규 기록에 해당한다고도 볼 수 있다. 통상산업부 기록군은 광업권 설정·관리 기록(357권, 66.7%)이 대부분이다. 한편 “중화학공업 정책을 수립·결정했던 중화학공업추진위원회는 1973년 2월 설립 이후 6년 동안에 200여 차례의 회의를 통해 1,000여 건의 안건을 처리했으나, 국가기록원에는 관련 기록이 1권만 보존되어 있고 이 위원회의 승계기관인 산업자원부(전 상공부)도 관련 기록을 보존하지 않았다.¹⁴⁾

다섯째, 사회·복지 분야 기록 현황은 다음과 같다. 보건복지부 기록군은 “주로 의약품의 제조·유통에 대한 지도·단속·허가” 등의 의약품 관리 기록(2,830권, 57.3%), 화장품·의약부외품 관리 기록(948권, 19.2%), 식품·첨가물 지도·단속 등 관리 기록(405권, 8.2%) 등이다. 환경부 기록군은 “주로 지역별 상수도 사업 인가 등” 상수도시설 관리 기록(235권, 27.7%), 법규 기록(167권, 19.7%), “독극물 제조·유통업 등의 인허가 등 유해화학물질 안전관리 기록(141권, 16.6%) 등이다.

14) 감사원, 「보도자료」, 2005년 10월 27일.

〈표 3〉 국가기록원이 보존중인 주요 중앙행정기관 기록 현황 2

분야	기관	연혁	생산시기	문서 수량 (권)
과학·교육	과학기술부	1967년 과학기술처, 1998년 과학기술부	1963-1993	709
	문교부	1948년 문교부, 1990년 교육부, 2001년 교육인적자원부	1912-1989	3,160
	교육인적 자원부		1990-2000	0
문화·체육	체육부	1982년 체육부, 1990년 체육청소년부, 1993년 문화부와 통합되어 문화체육부/ 1968년 문화공보부, 1989년 문화부,	1956-1991	61
	체육청소년부		1991-1992	9
	문화체육부	1993년 문화체육부로 통합, 1998년 문화관광부	1986-1997	29
	문화공보부		1968-1989	1,007
	문화부		1989-1992	26
	문화관광부		1989-2003	2
지식정보	정보통신부	1948년 체신부, 1994년 정보통신부	1911-1996	926

* 출처: <표 1>과 동일.

* 소속기관을 제외한 통계임, 본부만 해당함.

여섯째, 과학·교육 분야 기록 현황은 다음과 같다. 과학기술부 기록군은 원자력시설관리 기록(359권, 50.6%), 과학기술관련 단체·법인지원 기록(101권, 14.2%)이 대부분이다. 문교부 기록군은 학원·학교법인 관리 기록(1,913권, 60.5%)이 대부분이며, 인사관리 기록(181권, 5.7%), 학위 승인 등록 등의 학위관리 기록(144권, 4.6%) 등으로 구성되어 있다. 교육인적자원부 기록군에는 문서가 전혀 없고 사진필름만 12권이 있다.

일곱째, 문화·체육 문화공보부 기록군은 법인관리 기록(652권, 64.7%), 감사 기록(110권, 10.9%) 등으로 구성되어 있다. 문화체육부 기록군은 29권, 문화부 기록군은 26권, 문화관광부 기록군은 2권(‘사단법인 코리아안심포니오케스트라 설립허가’ 등)에 지나지 않았다.

여덟째, 지식정보 분야 기록 현황은 다음과 같다. 정보통신부 기록군은 체신자금운용 기록(499권, 53.9%), 법규 기록(90권, 9.7%) 등이었다.

“세계일보가 1950년부터 1993년까지 주요 역사·정책 사건과 대통령 통치 관련 기록 150건을 선정, 국가기록원을 통해 보존 실태를 조사한 결과 106건 기록(70%)은 기안과 결재, 집행문서(사건보고서 포함)가 없는 것으로 밝혀졌다. 106건 중 70건은 아예 기록이 존재하지 않았고, 36건은 국무회의록에 짧게 언급되거나 국무회의 안건목록 또는 관계 법령철 등에 제목만 남아 있었다. ……특히 ‘80년 서울의 봄’을 깃뚫은 신군부의 ‘국보위’ 관련기록은 현판과 관인대장 등 고작 2건이었다.”¹⁵⁾

요컨대 중앙행정기관을 사례로 권위주의 정부에서 남긴 기록 현황을 살펴본 결과, 양적으로 매우 빈약하며, 몇몇 기록 유형에 편중되어 있었다. 중앙행정기관의 기능 가운데 일부 기능에 대한 기록만 보존하고 있을 뿐이며, 해당 기능의 기록도 온전히 보존하지 못한 실정이다. 곧 한국 현대사의 주요 역사적 사건과 정책에 대한 기록이 남겨지지 않았음을 알 수 있다.

2) ‘분절된’ 기록들

2005년 10월 ‘국가기록 관리 혁신 로드맵’ 국무회의 보고 당시 노무현 전 대통령은 주요기록 보존 실태에 대해 조사할 것을 지시했다. 다음은 국가기록원이 실태 조사한 결과이다. 조사대상은 과거사 관련 기록과 정부수립 이후 시행된 주요 정책, 국책사업, 역사적 사건, 대형 사건·사고, 외교·남북관계 등 5개 분야였다. 조사대상 기관은 국가기록원, 중앙행정기관, 지방자치단체 등 123개 기관이었다.¹⁶⁾

15) 『세계일보』, 2004년 5월 30일자.

16) 아래에서는 국가기록원, 「주요 기록 보존실태 조사결과 보고」, 2006 을 정리하였다.

첫째, 과거사 기록은 매우 빈약한 실정이다. ① 여순사건, 보도연맹, 제주 4.3항쟁, 거창사건 기록은 국가기록원이 형사사건기록·판결문 등을 주로 보존하고 있으며,¹⁷⁾ 「반민족행위차별 특별위원회」(1949년) 기록은 ‘반민특위와의 교섭의 건’, ‘반민특위와의 회담결과보고의 건’ 2건만 국가기록원이 보존 중이었다. ② 4·19혁명 기록은 상황일지, 사망자명단, 계엄 및 작전수행 관련기록, 형사사건기록 등을 보존하고 있다.¹⁸⁾ ③ 5·16군사쿠데타 기록은 군사혁명위원회 포고, 계엄 관련 기록, 국가재건최고회의 심의사항 등을 일부 보존 중이다.¹⁹⁾ ④ 1960년대 베트남전쟁 파병 기록은 한미 협정문, 군사원조, 비밀군사협정, 파병·철군자료, 인사명령, 전사망보고서, 월남참전연명부 등이 존재한다.²⁰⁾ ⑤ 1967년의 동백림사건 기록은 형사사건 기록과 서독과의 외교교섭 기록이 보존 중이었다.²¹⁾ ⑥ 1974년의 민청학련 기록은 법무부와 대검찰청이 형사사건 기록 89권만을 보존하고 있었다. ⑦ 1980년 삼청교육대 기록은 교육계획, 감호자 명단, 난동사건, 검시사건부 등 사망자 관련기록, 삼청교육 사진첩, 피해자 신고자료 등을 보존 중이었다.²²⁾ ⑧ 5·18 광주항쟁 기록은 상황일지, 사망자명단, 계엄기록, 작전기록, 군법회의·군사재판 판결기록 등을 보존 중이었다.²³⁾

요컨대 과거사 기록은 양적으로 매우 빈약한 것은 물론 오랜 시간이 지난 기록을 국가기록원에 이관하지 않고, 각 기관에서 자체 보존하고 있음을 알 수 있다. 곧 국방부는 문서 1,249권, 마이크로필름 32롤, 검찰청은 323권의 문서를 이관하지 않았다. 이는 이들 ‘권력기관’의 기록 이

17) 국가기록원 5,384건, 국방부 2권.

18) 국방부 31권, 대검찰청 62권, 국가기록원 2권.

19) 국방부 29권, 국가기록원은 문서 9권과 개별 문건 249건.

20) 국방부는 문서 470권, 마이크로필름 32롤, 외교부 15권, 국가기록원 203권.

21) 검찰청 35권, 국가기록원 19건.

22) 국방부 473권, 법무부 3권, 국가기록원 9권.

23) 국방부 243권, 법무부 6권, 행자부 1권, 대검찰청 226권, 국가기록원 23권.

관을 강제하지 못하는 국가기록원의 낮은 위상을 잘 보여주는 사례이다.

둘째, 역대 정부의 주요 정책 기록은 추진과정, 정책 결정과정을 알 수 없는 최종 결재문서, 법규 기록 등이 남아 있다. ① 1960·70년대 경제개발 5개년계획 기록은 기본계획안, 대통령 재가문서, 국무회의 의안 등 일부를 보존중이다.²⁴⁾ ② 1968년 이후 대학입시제도 개편 기록은 기본계획 등만 있을 뿐이다.²⁵⁾ ③ 금융실명제 시행 기록은 기본계획, 실시상황, 평가 등의 기록을 재정경제부가 주로 보존 중이었다.²⁶⁾ ④ 1997년 금융위기 관련 기록은 대통령보고문서, IMF협의를관련 문서, 비상대책 추진상황 등이 일부 남아 있으나, IMF합의서 일부는 사본이다.²⁷⁾

셋째, 대규모 국책 사업 기록 또한 일부만 보존하고 있다. ① 1968년 이후 고속도로 건설 기록은 정책을 알 수 있는 기록이 빈약한 가운데 차관 도입 기록, 토지구획 정리 등 집행 기록만 일부 보존하고 있다.²⁸⁾ ② 1980년대 과천시도시 건설 기록 또한 정책 결정과정에 대한 기록은 없으며, 건축허가·상수도사업인가 등 집행 기록 일부만 남아 있다.²⁹⁾ ③ 1966년 이후 원자력발전소 건설 기록은 “원자력장기계획, 원자력위원회 회의록, 원자력발전소 설계, 원전 후보지 선정, 발전소 건설 등”을 국가기록원과 산업자원부가 보존중이었다.³⁰⁾

넷째, 외교 기록은 대외 교섭상의 기록은 거의 남아 있지 않으며, 조약문·협정문 등을 보존 중이었다. ① 1951년 한·미 상호방위조약 기록은 조약체결 과정을 알 수 있는 기록은 거의 없으며, 양해각서·조약

24) 국가기록원이 문서 12권, 개별 문건 343건 보존.

25) 교육인적자원부 52권, 국가기록원 개별문건 85권.

26) 재정경제부 17권, 국가기록원 2권.

27) 재정경제부 6권, 국가기록원 4권.

28) 국가기록원 271권, 건설교통부 6권, 국방부 1권.

29) 건설교통부 13권, 경기도 24권, 국가기록원 4권.

30) 국가기록원 438권, 산업자원부 76권.

문 등이 남아 있다.³¹⁾ ② 1948년부터 1967년까지 한일회담 기록은 “한일 협정 회의록, 어업관계회의, 경제협력” 기록과 외교통상부가 보존중인 청구권 관련 기록이 남아 있다.³²⁾ ③ 1998년의 한일어업협정 기록은 “실무자회의, 당국자회의, 협정안, 협정이행” 등의 기록 20권을 해양수산부가 보존 중이었다. ④ 1971년 이후 남북회담 기록은 원본을 보존하는 것이 아니라 ‘남북회담 사료집’, ‘남북군사실무접촉 종합자료집’ 등 백서 형태로 보존하여 기록관리 원칙을 훼손했다³³⁾

다섯째, 대형사건·사고 기록 또한 체계적으로 관리하지 않았다. ① 1993년 서해 페리호 침몰 사고 기록은 “상황보고, 전문철, 종합보고서 등” 일부 기록 16권만 해양경찰청에 남아 있었다. ② 1994년 성수대교 붕괴사고 기록은 “정부차원의 사고수습 대책 기록”은 소방방재청에 단 4권 남아 있을 뿐이고, 서울시에 피해자 배상 관련 기록 389권이 보존 중이었다. ③ 1995년 삼풍백화점 붕괴사고 기록은 “상황일지, 종합보고서, 피해검증서, 보상 관련기록” 일부가 남아 있다.³⁴⁾ ④ 2003년 대구 지하철 참사 기록은 “관계 장관회의, 사고대책추진, 수사상황, 보상, 추모사업, 국회보고 등”의 기록이 남아 있다.³⁵⁾ 곧 소방방재청, 해양경찰청 등에는 사고 수습 대책 기록 일부만 남아 있을 뿐이고, 지방자치단체에 사고 수습과 보상 기록이 보존중이다.

요컨대 권위주의 정부에서 국가가 남긴 기록으로는 정책결정 과정을 알 수 없으며, 그나마 남아 있는 기록도 파편적·분절적으로 존재했다. 또한 주요 기록을 국가기록원에 이관하지 않았으며, 각 부처에서 자체 보존했다.

31) 국가기록원 2권, 국방부 12권.

32) 국가기록원 109권, 외교통상부 52권.

33) 통일부 164권, 국가기록원 174권.

34) 소방방재청 6권, 행정자치부 3권, 서울시 327권.

35) 소방방재청 92권, 행정자치부 6권, 대구시 431권.

3) 국가기록원이 보존 중인 ‘특수기록’ 현황

국가정보원, 검찰청, 경찰청 등은 기록관리 체계 내에서 특수한 위치에 있다. 이는 국가기록원이 보존하고 있는 기록에 잘 드러나 있다.

첫째, 정부기관 내에서도 권력기관으로 분류하는 국정원·검찰·경찰청 등의 기록은 거의 없거나, 몇몇 유형에 편중되어 있다.

〈표 4〉 국가기록원 소장 ‘권력기관’의 기록 현황

		국가정보원	대검찰청	경찰청
생산시기		1988-1994	1946-1994	1966-1995
기록 수량	문서	-	2,166권	287권
	오디오테이프	-	610권	-
	사진필름	8권	2권	11권
	DVD	-	-	20권
	비디오	-	-	7권
	비디오 CD	-	-	1권
	슬라이드	1권	-	-

* 출처: 국가기록원, 『국가기록원 소장기록물 가이드 I』, 2007 참조.

국가정보원 기록은 ‘최신 대학가의 일부 좌경화 실태’라는 제목의 슬라이드 1권, 국가정보원장의 활동과 관련한 사진필름 8권에 지나지 않았다.³⁶⁾ 앞서 언급한 것처럼 기록관리법이 국가정보원의 기록을 계속해서 미룰 수 있도록 제도화되어 있는 상황에서 과연 국가정보원 기록이 국가기록원으로 이관될 수 있을지 매우 비관적이다.

대검찰청 기록군은 형사사건판결문, 형사사건부 등 형사사건 관리 기록(1,203권, 55.5%)이 대부분이다. 재판사무와 처리 기록(98권, 4.5%) 등이며, 공안사건 기록은 대통령선거법 위반사건 등에 관한 내용 등 극히 일부만 보존하고 있다.

36) 국가기록원, 『국가기록원 소장기록물 가이드 I』, 2007, 54쪽.

“2003년 8월 대법관 제청 과문으로 촉발된 사법과동과 관련, 소장 법관들의 집단 건의서를 대법원이 불과 며칠 만에 없애버린 것으로 드러났다. 또 김태정 검찰총장의 사임을 요구했던 소장 검사들의 ‘연판장’ 과동(1999년) 문서와 ‘이용호게이트’와 관련된 법무부의 대국민사과문(2001년)도 사라졌다. 이와 함께 씨랜드 화재참사(1999년), 52개 부실기업 퇴출결정(2000년), 삼풍백화점 붕괴사고(1995년) 등 최근 10년간 주요 사건·사고에 대한 국가기록이 상당수 사라진 것으로 나타났다.”³⁷⁾

경찰청 기록군은 인사관리 기록(125권, 43.6%), 법규 기록(35권, 12.2%), 조직관리 기록(21권, 7.3%) 등 일반 행정기록만을 보존 중이다.

곧 검찰청의 공안사건 기록을 포함한 수사기록, 경찰청의 수사기록은 이관을 계속해서 미룰 수 있도록 예외 규정을 마련하고 있으며, 과거 권위주의 정부에서 뿐만 아니라 현재까지도 국가기록원에 이와 같은 기록은 이관하지 않았다.

〈표 5〉 국가기록원이 보존중인 대검찰청 생산 ‘공안 사건’ 기록

생산기관	기록철명	기록건명	생산연도	비고
대검찰청 공안부 공안기획 담당관	선거사범	대통령선거법위반	1981	『선거사범』이란 동일한 기록철명 7권 존재(1981년 5권, 1982년 2권)/ 기록건명도 모두 「대통령선거법 위반」임
	부산미문화원(1)	부산미문화원방화 사건 제1회 공판 진행상황보고 등	1982	1회 10회까지 공판진행상황 보고 『부산미문화원(2)』 제목으로 1권 존재
	작의출판물 검토회신(1)	충북대교지 검토서 송부 등	1989	기록철 제목은 다르지만, 대체로 대학간행물, 도서 검토보고 내용으로 1989년 4권, 1990년 7권, 1991년 3권 존재

37) 『세계일보』, 2004년 6월 2일자.

대검찰청 공안부 공안기획관	공안지시공문서 철(1)	좌경이념적 수사 지시 등	1990	유사한 제목인 『공안지시』(1991), 『공안지시사항』(1992) 각 1권씩 존재
대검찰청 공판송무부 집행과	공안사범 기소유 예자 명부	-	1972	『공안사범 기소유예자 명부』란 동일한 기록철명 5권 존재(생산연도는 1972년 3권, 1975년, 1976년 각 1권임)
대검찰청 공판송무부 공판송무과	김근태사건 (관련)	김근태 손해배상 청구사건 종결 보고	1992	
대검찰청	추록종합본	강도살인 등	1963	건 중에는 「국가보안법위반(간첩)」이 1건 있으나, 건 제목 대부분은 「강도살인」임
	선거관련사범 색 인목록	선거관련사범색인 목록표	1990	
	평택지구 선거부 정에 대한 수사 (내사)기록(상권)	평택지구 선거부정 에 대한 수사보고서	1967	하권도 존재함

* 출처: <http://www.archives.go.kr/next/search/viewSubjectContentMain.do>.

〈표 6〉 대검찰청 공안부의 영구기록 생산 단위업무명

처리 과명	단위업무명	단위업무 설명
공 안 기 획 관	공안관련회의 운영	공안대책협의회 운영, 전국공안부장검사회의 등 주요행사 개최 업무, 유관기관과의 의견조율, 일선 청 의견수렴, 지시 등을 위하여 반드시 필요한 업무
	공안법령 재개정	공안법령개정 등 소관사항에 대하여 대검찰청 및 일선청의 의견을 수렴, 개선하는 업무로, 고도의 법률적 전문지식이 필요
	공안업무 종합계획수립	주요업무세부실천계획, 동 추진실적, 심사분석, 국정과제추진 계획 등 주요업무 관련 각종 기획 및 추진실적 분석, 보고 등 부내 각과의 보고업무를 통제 조정하는 기능 수행
	공안자료(카드) 수집관리	중요공안사건, 반국가사상포지자, 이적단체 등에 대한 자료수집·관리를 통하여 국가안보에 기여하는 업무
	공안통계관리	공안사범 및 공안관련사범 발생건수, 구속 불구속 등으로 세분하여 통계를 산출한 후 월별, 분기별 통계를 작성하여 각종 공안범죄 분석 자료를 마련하는 업무

공안 제 1 과	민주이념 연구소운영	대공관련 전문적인 소양을 갖춘 법률가들을 자문위원으로 위촉, 이적표현물 분석 등을 통한 좌익이념확산 차단 등 북한의 대남적화 통일전략 전술에 효과적으로 대처하기 위한 업무
	공안사건지휘감독	전국 각 검찰청으로부터 공안사건을 접수하여 이를 정리부에 기재 후 존안하는 업무
	공안자료 전산관리	체계적인 공안정보수집 및 효율적인 자료활용을 목적으로 추진중인 정보화업무로서 인물·단체·사건카드를 중심으로 관리
	공안관련 지침하달	산하청에 지시·지침을 하달하여 일선청 상호간의 일관성 있는 업무 수행 유도
	국가보안법 위반사범관리	국가보안법위반사범 구속자에 대한 효율적인 현황파악을 위해 대검에서 일괄 관리. 일선 검찰청으로부터의 정보보고를 토대로 피의자 인적사항, 구속일, 처분일, 범죄사실 등 기본사항을 기재하고 추가사항 변경이 있을시 기재 관리
	정치관련 공안사건지휘감독	정치단체관련 고소 고발, 진정 내사 사건 등을 접수, 처리하는 업무로 사안에 따라 민원인의 이해분쟁 의 소지가 있어 전문 지식과 판단력이 필요
	보안관찰	보안관찰대상자에 대하여 보안관찰처분을 청구하거나 기간갱신·면제청구를 하고, 동태파악을 통하여 국가안전보장을 확립하는 업무
공안 제1, 2,3과 공동	공안사건지휘감독	전국 각 검찰청으로부터 공안사건을 접수하여 이를 정리부에 기재후 존안하는 업무
	내사사건처리	민원을 접수, 산하청에 처리지시하여 민원을 해결하는 업무로, 대민봉사차원에서 신속처리해야 하며 업무중요도가 소속부내에서도 상위에 속함
	검찰사무보고	전국 각검찰청으로부터 공안사범에 대한 사건의 수리, 처분, 재판결과 보고를 접수하여 이를 청별, 사건번호순으로 분류하여 기재 후 공안업무에 참고자료로 활용

* 출전: 2004년 대검찰청 기록물분류기준표.

둘째, 공안사건 기록을 예로 들어 대검찰청 이관 기록을 살펴보자.³⁸⁾ 국가기록원 홈페이지에서 공안사건 기록은 ‘주제별-국정분야별-공공질서-공안사건 지휘, 감독’으로 분류하고 있다. 그 가운데 대검찰청 공안 관련 부서에서 생산한 기록을 살펴보면 <표 5>와 같다.

38) 대검찰청은 온나라시스템 미도입기관이며, 기록관리기준표를 사용하지 않고 종전의 기록물분류기준표를 활용하고 있다.

대검찰청이 국가기록원에 이관한 공안사건 기록은 37권에 지나지 않았다. 그 가운데 공안부서 기록은 26권이었으며, 기록 유형은 단 4개였다. 특히 『좌익 출판물 검토회신』 기록이 14권으로 대부분을 차지했다. 곧 국가기록원에 이관된 공안사건 기록은 극히 일부를 보존하고 있을 뿐 본격적인 이관은 이루어지지 않았다.

이는 <표 6>에서 확인할 수 있다. 곧 2004년 제정된 대검찰청 공안부의 기록물분류기준표에 따르면, 단위업무가 영구기록인 경우는 21개였다. 이 업무에서 다양한 기록이 생산되었을 것이다. 또한 1960년대 이후 민주화운동 과정에서 수많은 공안사건이 발생했던 점을 고려할 때 대검찰청에는 많은 공안 사건 기록과 내사 사건 기록, 수사기록 등이 남아 있을 것이다.

한편 국가기록원은 경찰청 기록의 핵심인 수사기록을 ‘주제별-국정분야별-공공질서-범죄수사’로 분류하고 있다. ‘범죄수사’는 다시 범죄사건, 과학수사, 범죄수사 관련 법령으로 분류했다. <표 7>에서 보는 것처럼 경찰청 역시 수사기록은 전혀 국가기록원에 이관하지 않았다.

‘범죄수사’ 기록은 대부분 형법, 형사소송법 개정과 관련된 기록뿐이었다. ‘범죄사건’ 기록은 첩보사건 내사 종결을 다루고 있는 『수사사건철』 1권(동해경찰서 생산)만 존재했다. ‘과학 수사’로 분류된 기록도 전혀 연관성이 없는 3권만 존재할 뿐이다. 그러나 <표 8>에서 알 수 있듯이 기록물분류기준표 제정 당시 경찰청 수사국의 단위업무 가운데 영구기록은 13개였다. 매우 많은 수사기록이 생산되었으나, 국가 아카이브로는 이관되지 않고 있음을 짐작할 수 있다.

〈표 7〉 국가기록원이 보존중인 경찰청 생산 ‘범죄수사’ 기록

분류	생산기관	기록철명	기록건명	생산연도	비고
범죄사건	강원도지방경찰청 동해경찰서 수사과	수사사건철(진정, 탄원, 첩보)(1995) 제1호	첩보사건 내사종결 보고(지존파사건관련) 등	1995	주요 기록건 제목은 상해, 도로교통법 등 위반에 대한 첩보사건 내사종결 보고임
과학수사	창원지방검찰청 밀양지청 사무과	1999 과학수사 심사 분석	1999 과학수사 심사 분석 송부	2000	
	행정자치부 조직혁신과	경찰청과 그 소속기관 등 직제 개정철 2	경찰 과학 수사체제 강화계획 등	1994(?)	
	진실화해를 위한 과거사 정리위원회	이승삼 의문사 사건 (2기 이승삼 사건 기록 4-4)	조사재개 제18호 이승삼 사건 최종 보고서 등	2011	
범죄수사 관련법령	총무처 의사과	안건철	형법개정법률안 (269호) 등	1992	형법, 형사소송법 등의 안건을 포함하고 있는 『국무회의상정안건철』 등의 제목으로 779권 존재

* 출전: <표 5>와 동일.

〈표 8〉 경찰청 수사국의 영구기록 생산 단위업무명

처리과명	단위업무명	단위업무 설명
수사과	수사경찰관련 법령제정 및 개정 검토	수사경찰의 모든 관련 법령 제정 및 개정, 그에 따른 법령검토 및 의견조치를 실시하고 일선경찰관서에 업무를 지시하고 감독하는 업무
특수 수사과	내사사건관리	범죄에 관한 신문, 출판물의 기사, 신고, 풍설 등이 있을 경우 그 진상을 확인하기 위하여 내사하여 자료를 관리하는 업무로 범죄 혐의가 없거나 자료가 미흡하여 수사에 착수하지는 않았으나 수사자료로 활용가치가 높은 사건이 주관리 대상임
	수사관계 예규지침	범죄수사에 관하여 검찰기타 감독관청의 발전훈령, 예규, 지침, 지시관련법령제·개정 등에 관한 업무로 범죄수사의 지침수립에 필요

	수사종결송치	사건송치서, 기록목록, 의견서의 사본 등을 작성하여 검사에게 사건을 송치하는 업무로 피의자 인적사항, 죄명, 범죄사실, 사법경찰관 의견을 기록하여 사건의 내용확인 및 기소증지 제기사건 처리에 활용
형사과	강력사건 수사지도	중요강력사건 현장에 출장, 사건을 분석하여 범인을 검거토록 수사지도하고 결과 보고서를 작성하여 지도지를 발간, 형사교육자료로 활용토록 함.
	식품물관련이물질투입사건 수사	음료.음식물 등에 대한 이물질 투입사건에 대한 검거대책 수립 시행과 전국적 범죄에 대한 공조수사 지시와 보고서 작성.전파 및 수사지도 업무.
	안전사고수사	폭발물 사고, 열차.항공기.선박사고 및 건물붕괴 등의 안전사고와 관련된 범죄에 대한 공조수사 지시와 보고서 작성.전파 및 수사지도 업무.
과학 수사과	범죄수사관련 비디오녹화 테이프관리	입수한 각종 CCTV녹화테이프를 검색 관련 인물, 차량 등 수사에 필요한 부분을 발체 필름 및 사진으로 기록한 자료를 관리하는 업무
	수사관련 마이크로필름 축사	각종 수사 감식자료(주민등록증 발급신청서, 전과자료)를 마이크로 필름에 축소 촬영하여 비상시 대비 영구보관하고 필요시 변사자 신원확인 전과자 수형사항 등을 열람 활용
마약 수사과	마약류사범 기획수사	마약류관계법(마약법, 대마관리법, 향정신성의약품관리법) 및 유해화학물질관리법 위반사범에 대한 특별단속등 기획수사 계획을 수립하고 추진하는 업무로서, 마약류 및 유해화학사범 동향분석, 주요추진 목적설정, 세부추진 수사계획 등을 포함함.
사이버테러대응센터	내사사건관리	범죄에 관한 신문, 출판물의 기사, 신고, 풍설 등이 있을 경우 그 진상을 확인하기 위하여 내사하여 자료를 관리하는 업무로 범죄 혐의가 없거나 자료가 미흡하여 수사에 착수하지는 않았으나 수사자료로 활용가치가 높은 사건이 주관리 대상임
지능 범죄 수사과	공무원범죄 수사총괄	공무원범죄(금품수수, 직무유기, 직권남용, 업무상횡령, 업무상배임등) 수사로서 업무중요도가 상위에 속함
	기획수사관리	기획수사(경제사범, 통화및유가증권위변조사범, 밀수사범, 병무사범, 문화재및천연기념물사범, 불법총기류유통사범, 지적재산권침해사범, 물가사범, 기타경제사범 등)업무로서 기획, 업무중요도가 상위에 속함

* 출전: 2004년 경찰청 기록물분류기준표.

요컨대 권력기관의 핵심기록은 국가 아카이브로 전혀 이관되지 않았다. 여러 한계가 존재하지만 대통령기록은 대통령기록관리법을 통해 통제되고 있는데 반해 ‘권력기관’의 기록은 여전히 국가기록원의 통제 범위 밖에 있다.

3. 비공개기록 이관 연장협의 분석

국가기록원이 마련한 비공개기록 이관시기 승인 기준은 다음과 같다. 특수기록관과 관련한 세부기준은 첫째, “현행 업무수행에 직접적으로 활용되는 경우”이다(이하 ①항으로 함). 구체적으로는 “진행 또는 계획 중인 사업에 필요한 기록물”, “기록물에 기재된 업무이력, 기법, 조치사항이 업무수행상 지속적으로 필요한 경우” 등으로 한정하고 있다. 이관 시기 연장은 “과제 또는 사업 완료 시점까지 한시적으로 연장”하는 것으로 규정하였다. 둘째, “재판 등 열람요청 또는 민원업무 처리에 활용되는 경우”이다(이하 ②항으로 함). 이 경우 “매체수록 계획 등을 감안하여 협의 후 연장시기를 결정”하도록 하였다. 셋째, “기타 이관으로 인하여 국가안보 또는 보안상 위해를 초래하는 경우”(이하 ③항으로 함)인데 이 때에는 “사안에 따라 별도로 결정”하도록 하였다.³⁹⁾

39) 국가기록원 경제기록관리과, 「기록물 이관시기 연장 승인기준 수립」, 2014. 이 기준은 국가기록원이 국가기록관리위원회 비공개 기록 이관시기 연장 요청심의 시에 활용한 의견으로 2011년에도 이미 적용되고 있었다. 한편 기록관의 이관시기 연장 승인기준은 다음과 같다. ① 이중보존을 위하여 보존매체에 수록 예정이거나 수록 중인 기록물, ② DB구축 예정 또는 구축 중인 기록물, ③ 조직개편 등으로 당해년도 이관이 불가능한 경우, ④ 프로젝트 또는 각종 사업 수행에 활용중인 기록물, ⑤ 국유재산의 관리관계 입증 또는 국유재산 관리에 활용 중인 기록물, ⑥ 시설물의 유지·보수·정비 사업에 활용중인 기록물, ⑦ 기관에서 지정·승인한 사항의 입증·관리를 위해 활용 중인 기록물, ⑧ 행정

다음으로 2011년부터 2013년까지 3년간 비공개기록 이관연장 요청 사유, 기록 수량, 주요 기록, 이관연장 요청 검토의견을 살펴보면 <표 9>~<표 13>과 같다.

<표 9> 비공개기록 이관연장 요청사유와 검토의견(육군본부)

	주요 기록	수량 (권)	생산 연도	이관 희망 연도	이관 연장 요청 사유	검토의견
2011년 (9,314권)	전투상황보고서 I (작전명령, 작전계획, 고지전투 등)	2,390	1950 ~1972	2014	M/F, 스캐닝 등 매체수록 추진 중	①항에 해당되어 연장허용
	전투상황보고서 II (베트남전 작전계획, 전투보고서 등)	2,212	1950 ~1981	2030	M/F, 스캐닝 등 매체수록 추진	①항에 해당되나 이관시기 조정필요(2020년)
	역사일지, 기증기록	204	1950 ~1981	2020	M/F, 스캐닝 등 매체수록 추진	①항에 해당되어 연장허용
	수사기록	4,508	1955 ~1981	2030	당사자 권익보호 관련 행정소송 및 민원열람 수행	②항에 해당되나 이관시기 조정필요(2020년)
2013년 (3,444권)	정책역사(전투상보, 부대사)	3,268	1950 ~1982	2030	내·외부 민원업무 활용성이 높은 자료, 전산화 추진 중으로 이관연장 요청	①항에 해당되나 이관시기 단축 필요(2025년)
	서한 및 훈시집 등	24	1967 ~1978	2030		
	일일 파월병력통계, 동정일지 등	144	1951 ~1982	2030		
	행방불명자, 사망기록	8	1955 ~1980	2030		

* 출처: 국가기록원, 「제21회 국가기록관리위원회 정기회의 결과 보고」, 2011.12; 「제25회 국가기록관리위원회 정기회의 결과 보고」, 2012.12; 「제29회 국가기록관리위원회 정기회의 결과 보고」, 2013.12.

심판 또는 소송 수행, 범칙사건 조사 등이 진행 중인 기록물, ⑨기관사 편찬, 역사관 전시 및 기획전시를 위해 사본 제작이 필요한 기록물(원본전시는 불인정), ⑩ 기타 사유로 이관시기 연장이 불가피한 기록물 등이다.

〈표 10〉 비공개기록 이관연장 요청사유와 검토의견(해군본부)

	주요 기록	수량 (권)	생산 연도	이관 희망 연도	이관 연장 요청 사유	검토의견
2011년 (122권)	불기소 사건기록	16	1967 ~1981	2017	M/F, 스캐닝 등 매체수록 추진	①항에 해당되어 연장허용
	병상일지	33	1948 ~1953	2021	당사자 권익보호 관련 행정소송 및 민원열람 수행	②항에 해당되나 이관시기 조정필 요(2017년)
	사망사건, 재판기록 등	73	1947 ~1981	2021	국가유공자 등록 등 보호 민원업 무 수행	
2012년 (109권)	법무기록 (국가배상관련)	28	1982	2022	당사자 권익보호 관련 행정소송 및 민원열람 수행	②항에 해당되어 연장 허용, 이관 시기 단축 (2018년)
	징계기록	26	1982	2022		
	사망기록	22	1982	2022		
	사건기록 (불기소사건 등)	18	1982	2022		
	인사기록 (군 이탈자)	12	1982	2022		
	인사기록(일반)	3	1982	2022		연장 불허용 (2013년 이관)
2013년 (178권)	법무기록	18	1983	2023	행정소송 및 국 민 권 익 위 원 회 등 관련기관 민 원에 수시로 응 하기 위하여 이 관 연장 요청	②항에 해당되어 연장 허용, 이관 시기 단축 (2019년)
	징계기록	33	1983	2023		①항에 해당되어 연장 허용, 이관 시기 단축 (2019년)
	사망기록	31	1983	2023		
	사건기록	88	1983	2023		
	인사기록 (군무이탈자)	5	1983	2023		
	인사기록(일반)	3	1983	2023		

* 출전: <표 9>와 같음.

〈표 11〉 비공개기록 이관연장 요청사유와 검토의견(공군본부)

	주요 기록	수량 (권)	생산 연도	이관 희망 연도	이관 연장 요청 사유	검토의견
2011년 (17권)	전투공무상해	14	1981	2031	당사자 권익보호 관련 행정소송 및 민원열람 수행	②항에 해당되나 이 관시기 조정필요 (2017년)
	진급정책	2	1981	2020	M/F, 스캐닝 등 매체수록 추진	①항에 해당되나 이 관시기 조정필요 (2017년)
	군사편찬	1	1981	2031	공군사 편찬사업 추진 및 활용예정	
2012년 (45권)	전투공무상해, 일반사망사고	33	1982	2030	민원업무 활용 등 을 위한 M/F, 스 캐닝 등 매체수록 추진	①항에 해당되어 연 장 허용, 이관시기 단축필요(2018년)
	의무기록, 병력일보	5	1982	2030	M/F, 스캐닝 등 매체수록 추진 중	
	징계기록	4	1982	2030		
	진급정책	2	1982	2030		
	성적일람표	1	1982	2030		
2013년 (55권)	전투공무상해, 일반사망사고	32	1983	2035	행정소송 및 국민 권익위원회 등 관 련기관 민원에 수 시로 응하기 위하 여 이관 연장 요청	①항에 해당되어 연 장 허용, 이관시기 단축필요(2019년)
	의무기록, 병력일보	6	1983	2035		
	진급정책	2	1983	2035		
	성적일람표	3	1983	2035		
	인사기록	9	1983	2035		
	군사일지	1	1983	2035		
	항공기사고 보고서	2	1983	2035		

* 출전: <표 9>와 같음.

〈표 12〉 비공개기록 이관연장 요청사유와 검토의견(합참, 정보사령부)

	주요 기록	수량 (권)	생산 연도	이관 희망 연도	이관 연장 요청 사유	검토의견
합동참모 본부 2011년 (26권)	10·26계엄조치, 5·18수사기록, 삼청 교육 사망자기록	26	1981	2015	계엄사료집 편찬 사업 추진 및 활 용 필요	①항에 해당되어 연장허용
정보사령부 2012년 (14권)	북한공작 및 첩보 기록	14	1973 ~1982	2032	국가안전보장 관 련 기록물로 현 행 업무에 지속 활용 필요	③항에 해당되어 연장 허용, 이관 시기 단축필요 (2022년)
정보사령부 2013년 (17권)	북한공작 및 첩보 기록	17	1973 ~1983	2023 ~2034		

* 출전: <표 9>와 같음.

〈표 13〉 비공개기록 이관연장 요청사유와 검토의견(검찰청)

	주요 기록	수량 (권)	생산 연도	이관 희망 연도	이관 연장 요청 사유	검토의견
2011년 (17,486권)	형사사건기록	17,486	1961 ~1981	2014	DB구축사업 진행 중	①항에 해당되어 연 장허용
2012년 (18,339권)	형사사건기록	18,339	1961 ~1982	2015		①항에 해당되어 2015년까지 연장허용
2013년 (780권)	형사사건기록	780	1983	2015		

* 출전: <표 9>와 같음.

첫째, 최근 3년간 이관시기 연장을 요청한 기록은 2011년 26,965권, 2012년 18,507권, 2013년 4,474권 등으로 총 49,946권에 이른다. 둘째, 특수기록관 설치대상 기관 가운데 이관 시기 연장을 요청한 기관은 총 6개 기관으로 검찰청을 제외하면, 대부분 군 기관이었다. 셋째, 기록 생산연도는 1947년부터 1983년까지였다. 이관 연장요청 사유는 (1) 매체

수록 추진, (2) 행정소송과 민원 열람에 대응, (3) 국가 안전보장에 관련된 기록 등을 들었다.

넷째, 비공개기록 이관 시기 연장에 대해 국가기록원이 검토한 의견을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 매체수록을 이유로 이관 시기 연장을 허용하는 경우이다. 곧 육군본부의 「전투상황보고서Ⅰ」, 「전투상황보고서Ⅱ」, 「역사일지, 기증기록」, 해군본부에서 생산한 「불기소사건기록」, 「법무기록」, 「징계기록」, 「사건기록」, 공군본부에서 생산한 「진급정책」, 「군사편찬」, 「징계기록」, 검찰청에서 생산한 「형사사건」 기록 등이었다.

(2) “당사자의 권익 보호와 행정소송 관련 증거자료로 빈번히 요청되는” 기록으로 민원열람에 대응하기 위해서 이관시기 연장을 허용하는 경우이다. 곧 육군본부에서 생산한 「수사기록」, 해군본부에서 생산한 「병상일지」, 「사망사건, 재판기록」, 「인사기록(군이탈자)」, 공군본부에서 생산한 「전투공무상해」, 「일반사망사고」 등이 해당된다.

(3) 편찬사업이 완료되는 시점까지 이관을 연장한 경우이다. 합동참모본부에서 생산한 「10·26, 5·18, 삼청교육기록」 등이 해당된다.

(4) 국가안전보장 관련한 기록으로 이관을 연장하는 경우이다. 정보사령부에서 생산한 「북한공작 및 첩보기록」이 이에 해당한다.

다섯째, 국가정보원장이 정보업무 관련 기록의 이관 시기를 따로 정하고 국가기록원과 협의했는지에 대해서는 2007년부터 2014년 현재까지 “협의한 내역 없음”(정보 부존재)이라는 답변을 국가기록원으로부터 받았다. 곧 국가정보원의 전신인 중앙정보부 초기(1961~1963년) 기록에 대해서 이관 연장 협의가 있어야 했지만, 지금껏 전혀 논의하지 않았음을 알 수 있다.

여섯째, 2007년부터 2014년 현재까지 검찰청(지방청, 지청 포함)이 국가기록원에 이관 시기 연장을 요청한 기록은 2011년 17,486권, 2012년 18,339권, 2013년 780권이었다. 기록절명은 모두 「형사사건기록」이었다.

이관 시기 연장 요청 사유는 데이터베이스 구축 사업이었으며, 국가기록관리위원회는 이관 시기 연장을 승인했다.⁴⁰⁾

일곱째, 경찰청(지방경찰청 포함)은 이관시기 연장 신청을 시행한 사례가 전혀 없었다.

요컨대 앞서 살펴본 검찰청의 공안사건 기록, 경찰청의 수사기록 등은 이관 연장 요청 절차도 밟지 않았음을 확인할 수 있다. 이관 연장 요청 자료만 본다면, 국가기록원이 이러한 기록의 존재조차 파악 못한 것은 아닌지 의문스럽다.

여덟째, 생산된 지 30년이 경과한 비공개기록의 이관 시기 연장과 관련하여 국가기록관리위원회는 “구체적인 이관계획을 받고 이관 연장을 해주어야” 한다.⁴¹⁾ “검찰청과 협의를 통해 스캔 문서 이관 및 통합 활용 가능 여부 등을 협의”⁴²⁾할 필요가 있다. “DB 구축을 위한 이관 연장은 문제가 있으며, DB구축과 기록물 열람은 국가기록원의 임무”이다.⁴³⁾ 는 등의 의견을 제시했으나, 비공개 기록의 이관시기 연장에 대한 근본적인 대책을 내놓지는 못했다.

아홉째, 특수기록관을 설치하지 않은 기관의 비공개기록에 대해 이관 시기 연장 조치를 취할 수 있는가의 문제이다. 예를 들어 기록관리법을 규정대로 적용한다면, 특수기록관을 설치하지 않은 검찰청(지청 포함)의 「형사사건기록」은 심의대상이 아니라고 해석할 수도 있다.

40) 국가기록원 정책기획과, 「제29회 국가기록관리위원회 정기회의 결과 보고」, 2013.12.

41) 국가기록원 정책기획과, 「제21회 국가기록관리위원회 정기회의 결과 보고」, 2011.12.

42) 국가기록원 정책기획과, 「제25회 국가기록관리위원회 정기회의 결과 보고」, 2012.12.

43) 국가기록원 정책기획과, 「제29회 국가기록관리위원회 정기회의 결과 보고」, 2013.12.

4. 특수기록관의 비공개기록 이관 방안

30년이 경과한 특수기록관의 비공개기록은 국가기록원으로 이관하는 것이 원칙이다. 그러나 기록관리법은 30년이 지난 후에도 업무수행에 필요한 경우 이관시기 연장을 요청할 수 있다는 예외 조항을 두고 있다. 또한 실제 운영 과정에서는 생산 후 60년이 넘는 기록에 대해서도 이관 연장을 요청하고 있는 실정이다. 따라서 비공개기록 이관을 위해 법제도는 물론이고 운영 등에 대해 전반적인 검토가 필요하다.

1) 비공개기록의 이관을 위한 환경을 조성할 필요가 있다. 2006년 참여정부에서 실시했던 주요 기록 보존실태 조사와 같이 전반적인 기록 조사가 먼저 이루어져야 한다. 곧 특수기록관 설치 대상 기관과 공동으로 비공개기록에 대해 전수조사를 실시해야 한다. 현재는 해당 기관이 당해 연도에 비공개기록에 대해 이관시기 연장을 요청하고, 그 목록이 제공되는 방식으로 진행되고 있다. 그러나 전체적으로 해당 기관에 비공개기록이 어느 정도 존재하는지, 어떤 기록 유형이 비공개기록인지에 대한 정보를 파악하지 못하는 실정이다. 특히 검찰청·경찰청의 수사기록은 전혀 파악이 안 되고 있다. 따라서 특수기록관을 대상으로 한 비공개기록 전수 조사가 반드시 선행되어야 한다.

2) 이관시기 연장 승인 기준을 구체화하고, 이를 ‘공공표준’으로 제도화해야 한다. 현재 국가기록원이 사용하고 있는 이관시기 연장 승인 기준은 국가기록원 내부 지침에 지나지 않는다. 또한 그 내용도 매우 간략하고 상세하지 못하며, 단지 세 가지 유형만으로 구분하고 있다. 이는 비공개기록 유형을 파악하지 못하고 작성되었다는 사실을 말해주는 사례이다. 이관시기 연장 승인기준을 마련하기 위해서는 앞서 언급한 특수기록관 설치 대상 기관과 공동으로 비공개기록 전체에 대한 조사 작업을 통해 총목록을 확보하는 것을 전제조건으로 한다. 곧 비공개기록 전체에 대한 유형 분석을 바탕으로 이관시기 연장 승인 세부기준을

마련하고, ‘공공표준’으로 제정하여 제도화하는 방식이 될 것이다.

3) 매체수록을 사유로 이관시기 연장을 요청한 부분은 승인을 거부하고, 국가기록원으로 즉시 이관될 수 있도록 조치해야 한다. 이관시기가 연장된 기록을 살펴보면, 전체 기록 가운데 약 90%가 매체수록을 사유로 이관시기를 연장했다. 이는 물론 검찰청의 「형사사건기록」이 대부분을 차지하기 때문이다. 그러나 매체수록을 이유로 이관시기 연장을 승인하는 기준은 재고가 필요하다. 예산이 수반되는 문제이기는 하지만, 국가기록원이 기록을 이관 받은 후에 매체수록을 통해 충분히 서비스할 수 있기 때문이다.

4) 특수기록관이 설치되지 않은 기관의 비공개기록에 대해서는 국가기록원이 이관시기 연장 신청을 받아서도, 이관시기 연장을 승인해서도 안 된다. 이와 같은 원칙을 바탕으로 특수기록관 설치를 촉진할 필요도 있다. 이는 기록관리법을 규정대로 적용하는 사례이기도 하다.

5) 특수기록관 설치 대상기관의 기록관리가 일원화될 수 있도록 체계를 마련해야 한다. 대부분의 기관에서 ‘일반기록’과 ‘특수기록’ 관리가 분리, 운영되고 있다. 해당 기관의 기록관은 ‘특수기록’ 이외의 기록에 대해서만 통제가 가능하다. 곧 기록관리가 일원화될 수 있도록 특수기록관 설치와 운영모형을 국가기록원이 연구하고, 제시해야 한다. 과거 경찰청에서는 수사·외사·정보·보안부서가 각각 독자적으로 특수기록관을 설치하는 것으로 이해했던 사례가 있다. 동일한 기관 내에서도 기록을 공유하지 않는 ‘특수한 사정’이 존재하는 현실을 감안할 필요도 있을 것이다. 따라서 특수기록관 설치 대상 기관에 특화된 모형이 검토되어야 한다.

6) 비공개 기록의 공개를 촉진하는 활동이 필요하다. 비공개기록으로 이관시기를 연장 요청한 기록 가운데에는 생산연도가 1947년인 기록도 존재하며, 1950년대 생산 기록 또한 다수 포함되어 있다. 곧 언제까지 비공개할 것인지 그 시점을 정하는 법제화가 요구된다. 또한 과거 미국

클린턴 행정부의 사례를 참고할 필요가 있다. 일정한 시점까지 비밀기록을 해제하지 않으면, 대통령 직권으로 비밀기록을 자동 해제했던 조치를 참고해서 생산 후 50년이 경과한 기록에 대해서 일정한 시점까지 공개하지 않으면, 일괄적으로 공개 기록으로 전환하는 조치를 시행하는 것도 방안이 될 수 있다.

7) 생산 후 50년이 지난 비공개기록에 대해서는 국가기록원으로 이관하는 방안을 법제화할 필요가 있다. 또는 이관연장 시기의 상한을 정하는 방식도 가능할 것이다. 이는 곧 통제되지 않는 특수기록관의 '특수기록'을 국가기록 관리 체계 내로 포함시키는 적극적인 조치일 것이다.

8) 특수기록관 설치 대상 기관의 기록이 투명하게 관리되고 이관되기 위해서는 국가기록원이 독립적 위상을 갖추고 해당 기관에 대한 통제력을 강화해야 한다. 그러나 현재 그와 같은 전망을 갖기 어려운 현실을 고려하면, 과도기적 조치로 특수기록관 설치 대상 기관의 기록관리 실태를 매년 조사하고, 그 결과를 국회 등에 보고할 수 있도록 법제화하는 것이 필요하다. 이는 비공개기록의 공개기록으로의 전환, '권력기관'에 대한 민주적 통제의 강화 등을 위해서도 필요한 방안일 것이다.

5. 나오며

특수기록관의 비공개 기록 이관 문제는 권위주의시대와 민주주의시대 기록문화를 구분 짓는 기준점이라 할 수 있다. 또한 공공영역에서 국가 아카이브가 제 역할을 수행하기 위해서는 반드시 '권력기관'의 '특수기록'을 이관 받아야 한다.

국가기록원이 보존중인 권위주의시대의 기록들은 '기록이 없는' 한국 현대사를 그대로 증거하고 있다. 그 중에서도 특히 검찰청·경찰청·국가정보원 등이 생산한 '특수기록'은 민주주의시대 국가 아카이브의 통

제 범위 안에 포함되어야 한다.

‘특수기록’은 국가 ‘권력기관’이 생산한 안보·수사·정보 분야 등의 기록을 의미한다. 기록관리법 제정 이후에도 국가기록원은 ‘특수기록’을 통제하지 못하였다. 그 원인은 복합적이다. 곧 국가 아카이브의 낮은 위상으로 인한 통제력 상실, 법제도화의 한계, 비공개기록 이관을 위한 적극적인 조치의 부족 등을 들 수 있다.

본고에서 검토한 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 국가기록원이 보존중인 기록의 성격을 파악하고, ‘특수기록’의 존재형태를 분석하였다. 국가기록원 보존기록—중앙행정기관 사례—은 특정 기록 유형에 편중되어 파편적으로 존재한다. 이는 모든 행정기관에서 공통적으로 나타나는 현상이다.

또한 정부수립 이후 과거사 진상규명과 관련된 기록, 주요 정책 기록, 대규모 국책사업 기록, 외교 기록, 대형사건·사고 등 재난기록 등은 각 행정기관에서 자체적으로 관리하고 있었다. 일부 기록만 국가기록원에서 보존하고 있을 정도로 분절적으로 존재한다.

아울러 국가기록원이 보존중인 수사·정보 관련 ‘특수기록’은 이관되지 않았다. 경찰청·검찰청 기록물분류기준표에서 확인할 수 있듯이 영구기록으로 분류된 수사기록이 상당수 존재한다. 그러나 해당 단위업무에서 생산된 기록은 국가기록원에 거의 존재하지 않는다. 이는 국가 아카이브의 기능이 공공영역에서조차 매우 제한적으로 수행되고 있음을 반증하는 사례이다.

둘째, 특수기록관 설치 대상 기관의 비공개 기록 이관시기 연장 요청 내용, 국가기록원의 검토, 승인 내용을 분석했다. 최근 3년간 국가기록관리위원회는 약 5만권의 비공개 기록 이관시기 연장을 심의 의결했다. 그러나 약 73%의 기록은 검찰청에서 생산한 「형사사건기록」이었다. 이관시기 연장 요청 사유는 약 90%가 매체수록이었으며, 생산 후 60년이 넘는 기록도 이관 연장을 요청하였다.

검찰청을 제외하면 이관 연장 요청 기관은 모두 군 기관이었다. 특히 경찰청·검찰청의 수사기록, 국가정보원의 정보·보안 관련 기록은 해당 기관에서 이관 연장 요청을 하지 않았고, 국가기록원 또한 이에 대한 파악 등 관련 조치를 취하지 않았다. 곧 '권력기관'의 핵심기록은 여전히 국가기록 관리 체계 내로 편입되지 않고 있음을 알 수 있다.

셋째, 특수기록관의 비공개기록 이관 방안은 다음과 같다. 먼저 특수기록관 설치 대상 기관의 비공개기록에 대한 전수조사를 바탕으로 기록 유형을 파악해야 한다. 이를 토대로 이관시기 연장 승인 기준을 재설계하고, 그 기준을 '공공표준'으로 제정하여 제도화하는 노력이 선행되어야 한다. 이는 비공개기록의 공개를 유도하고, 투명성을 높이는 조치이기도 하다.

또한 국가기록원은 특수기록관 설치 대상 기관의 기록관리가 일원화될 수 있도록 특수기록관 설치 모형을 제시해야 한다. 아울러 생산 후 50년이 지난 비공개기록의 공개기록 전환, 이관 추진 등 법제화가 뒷받침되는 조치를 고려할 필요가 있다. 이를 바탕으로 '권력기관'의 '특수기록'이 투명하게 관리될 수 있는 환경을 갖추어야 한다. 이러한 조치는 국가기록 관리 체계의 내실화를 위해 민주주의시대에 국가기록원이 수행해야 할 첫 번째 과제일 것이다.

ABSTRACT

On the Transfer of Classified Records of the Special Records Center

Kwak, Kun-Hong

‘Special Records’ means the records created by the government power authorities like security, investigation, intelligence agencies. Even after the enactment of the Public Records Act, these kinds of records were out of the control of the National Archives of Korea. The reason was certainly complex including the loss of control power caused by the National Archives’ low status, limitation of the legislation and lack of positive measures for the transfer of classified records. But core records of the government power authorities should be transferred to the National Archives for the righteous records culture in the democracy. This paper investigates the problems concerned with the transfer of classified records of the special records center, looking for a practical alternative.

Key words : National Archives, Special Records Center, Classified Records

