

일본의 비밀기록관리 체제에 대한 연구

특정비밀보호법 제정·시행을 둘러싼 논의를 중심으로

A Study on Confidential Records Management System in Japan

남경호(Nam, Kyeong-ho)*

1. 머리말
2. 일본의 비밀기록관리 현황
 - 1) 특정비밀보호법 이전의 비밀기록관리 체제
 - 2) 특정비밀보호법 제정 과정
 - 3) 특정비밀보호법 구성 내용
3. 특정비밀보호법의 문제점 및 유관 법령과의 관계
 - 1) 특정비밀보호법의 문제점
 - 2) 특정비밀보호법과 공문서관리법과의 관계
 - 3) 특정비밀보호법과 정보공개법과의 관계
4. 우리나라의 비밀기록관리 체제 개선 시 고려사항
 - 1) 법률 수준의 비밀기록관리 제도 필요
 - 2) 비밀기록관리의 정확한 목적 명시
 - 3) 트와니(Tshwane) 원칙의 준용
 - 4) 독립적이고 전문적인 감시기관 설치
5. 맺음말

* 국가보훈처 기록연구사.

■ 투고일 : 2018년 3월 31일 ■ 최초심사일 : 2018년 4월 2일 ■ 게재확정일 : 2018년 4월 19일

〈초록〉

일본은 행정기관의 기록관리 부실을 방지하고 국민에 대한 설명책임을 다하기 위하여 2011년부터 공문서관리법을 시행하였다. 그러나 공문서관리법이 행정기관에 변화를 가져오기도 전에 2013년 특정비밀보호법이 제정되었다. 특정비밀보호법은 국민의 알 권리와 행정의 투명성을 후퇴시킨다는 우려를 불러일으켰으며, 특히 기록관리 및 정보공개 체제 발전에 걸림돌이 되었다.

본 논문에서는 특정비밀보호법의 제정 배경과 법률 구성 내용을 분석하였다. 그리고 특정비밀보호법이 내포한 적성평가 제도의 인권침해 가능성, 독립적인 감시기관의 역할 미비, 내부고발이 불가능한 구조, 광범위한 비밀지정 가능성의 문제점을 확인하고, 그 문제점이 일본의 기록관리 및 정보공개 체제에 어떤 영향을 주는지도 분석하였다.

이를 통하여 우리나라의 비밀기록관리 체제 개선 시 법률 수준의 제도 정비, 비밀기록관리의 명확한 목적 설정, 트와니 원칙의 준용, 독립적이고 전문적인 감시기관 설치를 고려할 필요가 있다고 제안하였다.

주제어 : 특정비밀보호법, 공문서관리법, 정보공개, 비밀기록관리, 트와니 원칙

〈Abstract〉

Japan has enacted the Public Records and Archives Management Law from 2011 in order to prevent mismanagement of records management and to fulfill accountability to the public. However, in 2013, The Designated Secrets Protection Act was enacted before the Public Records and Archives Management Law brought changes to administrative institutions. The Designated Secrets Protection Act have raised concerns that the public's right to know and the transparency of administration are being retreated, especially the development of freedom of information

and records management systems.

This article analyzed the background of the establishment of Designated Secrets Protection Act and the contents of legal composition. It also identified the possibility of human rights abuse in the aptitude assessment system, the lack of independent monitoring agencies, the impossibility of internal accusations, and the possibility of wide confidentiality designation. Furthermore, analyzed how the problem affects Japanese records management and freedom of information system.

Through this, I suggested the improvement of the system of the secret level records management system in Korea, the establishment of the clear purpose of the secret record management, the application of the Tshwane principle, and the establishment of the independent and professional monitoring agency.

Keywords : Designated Secrets Protection Act, Public Records and Archives Management Law, Freedom of Information Act, Confidential records management, Tshwane Principle

1. 머리말

일본의 기록관리 제도는 2011년을 기점으로 큰 변화가 있었다. 2009년도에 제정된 「공문서 등 관리에 관한 법률(이하 「공문서관리법」으로 한다)」이 2년 뒤인 2011년 4월 1일에 시행된 것이다.¹⁾ 공문서관리법이 제정되기 이전에는 「공문서관법(公文書館法)」(법률 제115호)과 「행정기관이 보유하는 정보의 공개에 관한 법률(이하 「정보공개법」으로 한다)」(법률 제42호)이

1) 公文書等の管理に關する法律(2009년 법률 제66호) 부칙 제1조 및 동법 시행령 부칙 제1조에 따라 2011년 4월 1일에 시행하였다.

주축이 되어 일본의 공공영역 기록 관리를 이끌었으나 한계가 있었다. 공문서관법은 비현용 기록의 보존 및 열람만을 목적으로 하였고, 정보공개법은 기록의 생산, 공개여부, 열람방법 등을 규정하였으나 생산 단계에서의 체계적인 기록 관리를 기대하기는 어려웠기 때문이다(남경호 2011, 209-211). 특히 정보공개법 시행 직후인 2000년도에는 행정기관에서 정보공개 회피 등의 목적으로 대량의 문서폐기를 실시하는 등의 폐단도 발생하였다(瀬畑源·久保 享 2014, 77-81). 또한, 2007년도에는 기록관리 부실과 관련된 사건들이 연달아 발생하여 기록 관리의 중요성이 대두되었고, 이는 공문서관리법의 법제화 논의를 촉발시켰다.²⁾

공문서관리법의 제정은 행정기관이 자의적으로 현용기록을 관리하는 폐단을 막고, 행정기관의 기록은 국민의 것임을 천명하는 획기적인 사건이다.³⁾ 공문서관리법의 시행을 통해 기록관리 영역뿐만 아니라 공공행정, 시민참여 등 다양한 영역에서의 변화를 이끌어낼 수 있다. 특히 공문서관리법과 정보공개법의 시너지 효과는 일본 행정조직에 만연한 관료주의 문제점을 해결할 수 있는 가능성도 가진다.

그러나 2013년도에 제정된 「특정비밀의 보호에 관한 법률(이하 「특정비밀보호법」이라 한다)」⁴⁾로 인하여 일본의 기록관리 및 정보공개 제도는 발전할 수 있는 기반이 흔들리고 말았다. 특정비밀보호법의 제정과 관련하여 정치권, 학계, 시민단체 등 각계각층에서는 국민의 알 권리 및 행정의 투명성에 대한 후퇴 가능성을 지적하였다(정상기 2014, 437-443). 국민의 알 권

2) 2007년 방위성의 보급함 항해일지의 파기, 후생노동성의 C형 간염환자 관련 자료의 방치, 연금기록 관리의 부실 등으로 인하여 2007년 가을 임시국회에서 기록관리가 긴급 과제로 상정되기도 하였고, 이를 배경으로 2008년도 후쿠다 내각총리대신은 공문서관리법에 대한 법제화 검토를 진행하였다.(남경호 2011, 214-215)

3) 공문서관리법 제1조(목적)에는 공문서가 건전한 민주주의의 근간을 지지하는 국민공유의 지적자원이며, 주권자인 국민이 주체적으로 이용할 수 있으며, 행정기관은 현재 및 미래의 국민에게 그 기관의 제반 활동을 설명해야 하는 책무를 규정한다.

4) 「特定秘密の保護に関する法律(2013년 12월 13일 공포, 법률 제108호)」 부칙 제1조 및 동법 시행령 부칙 제1조에 따라 2014년 12월 10일에 시행하였다.

리를 억제하고, 행정을 불투명하게 운영하는 국가에서는 필연적으로 기록 관리와 정보공개는 제대로 기능하지 않는다.

본 논문에서는 우선 일본의 비밀기록관리 체제 속에서 특정비밀보호법이 어떤 과정을 거쳐 제정되었고, 그 법률 내용은 어떻게 구성되는지를 살펴볼 것이다. 그리고 특정비밀보호법이 어떤 문제점을 가지고 있으며 그 문제점이 일본의 기록관리 및 정보공개 체제와 어떤 영향을 미치는지도 분석할 것이다. 이를 토대로 한국의 비밀기록관리 체제 개선 시 고려해야 할 사항을 제안하고자 한다.

2. 일본의 비밀기록관리 현황

1) 특정비밀보호법 이전의 비밀기록관리 체제

일본의 비밀기록관리 제도는 법률에 근거를 두고 운영하는 경우와 행정기관의 훈령 수준에 근거를 두고 운영하는 경우로 나뉘어 있다. 특정비밀보호법 제정 이전에는 법률 수준에서 비밀의 지정 및 관리를 규정한 경우는 두 가지였다. 첫 번째는 1954년에 제정된 「미일상호방위위원조협정 등에 따른 비밀보호법(이하 「MDA 비밀보호법」이라 한다)」에서 규정한 ‘특별방위비밀(特別防衛秘密)’이고, 두 번째는 2001년에 자위대법을 개정하면서 신설한 ‘방위비밀(防衛秘密)’이다. 그 외의 비밀기록관리는 「행정문서의 관리에 관한 가이드라인」을 근거로 각 행정기관이 훈령이나 규칙 수준으로 비밀을 지정하고 관리하였다(三木 由希子 2015, 1-4). 그 사례 중 일부는 아래 표와 같다.

〈표 1〉 일본 행정기관의 비밀문서 취급규정

기관명	명칭
내각관방(內閣官房)	내각관방비밀문서취급규정
경찰청	경찰청에서의 비밀문서 취급에 관한 훈령
외무성	비밀보전에 관한 훈령
총무성	총무성행정문서취급규칙
방위성	방위보전에 관한 훈령
해상보안청	해상보안청행정문서취급규칙
회계검사원	회계검사원문서관리규정

※출처: 三木 由希子(2015, 3).

2) 특정비밀보호법의 제정 과정

특정비밀보호법은 2010년에 일어났던 ‘센카쿠 제도 중국어선 충돌사건’의 인터넷 동영상 유출사건을 계기로 제정이 논의되었다. 이 사건으로 2011년에 설치된 ‘전문가회의(有識者會議)’에서 「비밀보전을 위한 법 제정의 바람직한 방향에 대하여」라는 보고서(秘密保全のための法制の在り方)에關す

- 5) 2010년 9월 7일, 센카쿠제도 부근에서 중국 어선과 일본의 순시선이 충돌하여 일본 해상보안청이 선장을 공무집행방해죄로 체포하고 선원들은 인근 항구에 억류하는 일이 벌어졌다. 이와 관련하여 중국은 회토류 원소 수출금지 등 다양한 보복조치를 선언하였고 일본은 이에 굴복하여 선장을 9월 25일 송환하였다. 그 후 11월 1일 중국과의 관계를 고려하여 비공개하였던 충돌영상이 6분 50초로 편집되어 국회 예산위원회 소속의 일부 국회의원에게 한정 공개되자 여론과 야당은 국민에게 전면공개를 요구하였고 여당은 거부한다. 이 와중에 11월 4일 충돌 당시 해상보안관이 촬영한 44분의 동영상이 ‘유튜브(You Tube)’에 공개되었고 다음날 언론에 대대적으로 보도되는 일이 벌어졌다. 해상보안청은 11월 8일 피의자를 특정하지 아니한 채 국가공무원법상 비밀유지 의무 위반, 부정접근금지법 위반, 절도, 횡령 등의 혐의로 고발하였고, 11월 10일 해상보안관 잇시키 마사하루(一色正春)가 자진 출두하였다. 그는 충돌영상이 묻혀서는 안된다고 생각하였으며 영상은 해상보안청 연수용 자료로 작성된 것으로 정부에서 비밀유지를 명하기 전까지는 비교적 자유롭게 열람이 가능하였다고 진술하였다. 11월 15일 경시청은 영상의 비밀성이 높지 않다는 이유로 불구속수사로 검찰에 송치하였다. 이 사건은 공익이나 국익을 위한 영상의 유출과 공무원의 비밀유지 의무의 관계가 문제된 것으로 여론은 유출이 타당하였다는 것이 대체적인 평가였다.(정상 기 2014, 420-421)

る有識者会議 2011, 2-3)를 국회에 제출하였는데, 이 보고서는 ‘비밀 보전법’의 조속한 마련을 요구하고 있다. 2013년 민주당에서 자민당으로 정권이 교체된 후, 아베 총리는 ‘비밀보전법’을 ‘특정비밀보호법’으로 명칭을 바꿔서 입법예고를 진행하였다. 그 후 10월 25일 각의 결정을 통해 국회에 제출하였고, 12월 6일에 국회에서 법안이 가결되어 제정되었다.

특정비밀보호법은 제정 전부터 많은 논란을 일으켰다. 그것을 반증하는 증거가 바로 입법예고 당시 제출된 엄청난 의견이다. 2013년 9월에 법 제정 관련 입법예고를 2주간 진행하였을 때 90,480건에 달하는 의견이 접수되었다. 그 중에서 찬성 의견은 11,632건, 반대 의견은 69,579건, 기타 9,269건이었다. 이 법률에 대한 국회 심의에서도 반대 여론이 쟁점화 되어 결국 자민당, 공명당, 일본 유신회, 모두의 당(みんなの党)은 수정 협의를 진행하여 일부 법안 수정이 이뤄졌다(三木 由希子 2015, 10).

특정비밀보호법 제정에 반대하는 성명도 수없이 발표되었다. 지자체, 법학 및 역사학계, 변호사단체, 인권단체, 매스컴, 저널리스트 등등 다양한 분야에서 법 제정을 반대하였다. 그 중에서 일본 아카이브즈학회는 특정비밀보호법이 “첫째, 행정기관의 장이 특정비밀보호법을 지정하는 것은 객관적인 검증기회를 거치지 않고 정권의 자의 따를 가능성이 높다. 둘째, 특정비밀로 지정된 정보가 시간이 지나도 국립공문서관으로 이관되어 공개된다는 보장이 없어 행정기관이 역사의 검증을 막는 결과를 초래할 우려가 있다”⁶⁾며 반대하고, 공문서관리법의 철저한 시행을 요구하였다.

하지만 대다수 여론의 반대를 무릅쓰고 특정비밀보호법은 제정되고, 이는 정치적 숨은 의도가 있다는 비판도 끊이지 않았다. 이 법률을 반대하는 각계각층에서는 특정비밀보호법은 평화헌법 제9조의 개헌을 위한 사전포석이고 전쟁하는 나라를 위한 전쟁 법제의 일환이며 국민의 국가 운영에 대한 관여를 차단할 수 있으므로 즉시 폐기를 해야 한다는 주장을

6) 「特定秘密保護法案」に対する意見表. (일본아카이브즈학회 홈페이지, <http://www.jsas.info/modules/news/article.php?storyid=148>, 2018년 4월 15일 검색).

하고 있다(정상기 2014, 452-456)

3) 특정비밀보호법 구성 내용

특정비밀보호법은 아래 표와 같이 8개의 장과 27개의 조문(부칙 및 별표 제외)으로 구성된다. 특정비밀보호법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 특정비밀보호법의 조문별 구성 내용

구분	조문별 구성 내용
제1장 총칙	제1조(목적) 제2조(정의)
제2장 특정비밀의 지정	제3조(특정비밀의 지정) 제4조(지정의 유효기간 및 해제) 제5조(특정비밀의 보호조치)
제3장 특정비밀의 제공	제6조~제9조(국가의 안전보장상 필요에 의한 특정비밀의 제공) 제10조(기타 공익상 필요에 의한 특정비밀의 제공)
제4장 특정비밀 취급자의 제한	제11조
제5장 적성평가	제12조(행정기관의 장에 의한 적성평가 실시) 제13조(적성평가 결과의 통지) 제14조(행정기관의 장에 대한 이의신청 제출) 제15조(경찰본부장에 의한 적성평가의 실시) 제16조(적성평가에 관한 개인정보 이용 및 제공의 제한) 제17조(권한 또는 사무의 위임)
제6장 잡칙	제18조(특정비밀의 지정 등의 운용기준) 제19조(국회의 보고) 제20조(관련 행정기관의 협력) 제21조(정령으로의 위임) 제22조(이 법률의 해석운용)
제7장 별칙	제23조~제27조

부칙	제1조(시행기일) 제2조(경과조치) 제3조(시행 후 5년을 경과한 행정기관) 제4조(자위대법 일부개정) 제5조~제6조(자위대법 일부개정에 따른 경과조치) 제7조(내각법 일부개정) 제8조(정령으로의 위임) 제9조(지정 및 해제의 적정성 확보) 제10조(국회에 대한 특정비밀의 제공 및 국회에서 그 보호조치의 바람직한 모습)
별표	특정비밀 유형(방위, 외교, 특정유해활동, 테러리즘 방지 관련)

(1) 목적 및 적용 범위

특정비밀보호법의 목적은 제1조에서 「특정비밀의 지정 및 취급자의 제한, 기타 필요한 사항을 규정하는 것에 의해 유출 방지를 도모하여 우리나라 및 국민의 안전확보에 이바지하는 것」이라고 규정하고 있다. 그리고 그 적용 범위는 제2조에서 ‘행정기관’)으로 규정하고 있다.

(2) 지정 및 해제

특정비밀의 지정은 일반적으로 5년을 넘기지 않아야 한다. 하지만 지속적인 비밀 보호가 필요한 경우에는 5년 이내의 범위에서 그 유효기간을 30년까지 연장할 수 있으며, 내각이 승인한 경우에는 60년까지 유효기간을 연장할 수 있는 예외사항도 인정하고 있다.⁸⁾ 그리고 30년 이상의 보호기간

- 7) 특정비밀보호법 적용범위에 해당하는 기관은 내각부 및 궁내청을 포함한 국가기관이며, 지방자치단체는 제외
- 8) 60년을 초과할 수 있는 정보는 ① 무기, 탄약, 항공기, 그 밖에 방위용으로 제공되는 것(선박을 포함한다. 특정비밀보호법 별표 제1과 같다.), ② 현재 진행하는 외국정부 또는 국제기관과의 교섭에 불이익을 미칠 우려가 있는 정보, ③ 정보수집활동 방법 또는 능력, ④ 인적정보원에 관한 정보, ⑤ 암호, ⑥ 외국정부 또는 국제기관에서 60년을 넘겨 지정할 것을 조건으로 제공받은 정보, ⑦ 앞의 각 호에 열거된 사항에 관한 정보에 준하는 것으로 정령(政令)으로 규정한 중요한 정보이다.

연장에 대한 내각 승인을 얻지 못한 경우에는 공문서관리법에 따라서 보존 기간 만료 즉시 국립공문서관으로 이관해야 한다.

(3) 적성평가

특정비밀 취급업무를 하는 자는 적성평가(특정유해활동 및 테러리즘 관계,⁹⁾ 범죄 및 징계 경력, 정보 취급 비위, 약물 남용, 정신질환, 음주 정도, 신용상태에 관한 사항 조사)를 받아야 하며, 적성평가는 사전에 피평가자의 동의를 얻어서 실시해야 한다.¹⁰⁾ 또한 행정기관의 장은 적성평가 결과를 피평가자에게 통지해야 하며, 피평가자는 적성평가 결과에 대하여 이의신청을 할 수 있다. 적성평가 과정에서 취득한 개인정보를 마음대로 이용하거나 제공해서는 안 된다.

(4) 처벌

특정비밀을 누설할 경우 아래 표와 같이 처벌하고 있다.

-
- 9) 이와 관련하여서는 피평가자 본인 이외에 가족(배우자, 부모, 자식 및 형제자매, 배우자의 부모 및 자식) 및 동거인의 성명, 생년월일, 국적(과거 국적 포함), 주소를 포함한다.
- 10) 적성평가는 우리나라의 신원조사와 비슷한 개념으로 볼 수 있다. 우리나라의 「보안업무규정」 제33조 제3항에서는 신원조사의 대상이 되는 사람을 다음과 같이 규정하고 있다.
1. 공무원 임용 예정자
 2. 비밀취급 인가 예정자
 3. 해외여행을 위하여 「여권법」에 따른 여권이나 「선원법」에 따른 선원수첩 등 신분증서 또는 「출입국관리법」에 따른 사증(査證) 등을 발급받으려는 사람(입국하는 교포를 포함한다)
 4. 국가보안시설·보호장비를 관리하는 기관 등의 장(해당 국가보안시설 등의 관리 업무를 수행하는 소속 직원을 포함한다)
 5. 임직원을 임명할 때 정부의 승인이나 동의가 필요한 공공기관의 임직원
 6. 그 밖에 다른 법령에서 정하는 사람이나 각급기관의 장이 국가보안상 필요하다고 인정하는 사람

〈표 3〉 유형별 특정비밀 누설에 따른 처벌내용

기본유형	해당 조문	벌칙	과실	공모	지수할 경우
특정비밀 취급자의 누설	23조 1항	10년 이하의 징역 (+1000만 엔 이하의 벌금)	3년 이하의 금고	5년 이하의 징역	미수에 한하여 형량 경감
업무상 취득자의 누설	23조 2항	5년 이하의 징역 (+500만 엔 이하의 벌금)	2년 이하의 금고	3년 이하의 징역	
부정한 방법으로 취득	24조	10년 이하의 징역	-	5년 이하의 징역	

(5) 특정비밀 유형

별표에서는 특정비밀의 유형별 범주를 명시하고 있는데, 이는 아래 표와 같다.

〈표 4〉 특정비밀의 유형별 범주

제1호 방위에 관한 사항¹⁾	<ol style="list-style-type: none"> ① 자위대 운용 또는 이것과 관련된 견적 혹은 계획 혹은 연구 ② 방위에 관해 수집한 전파정보, 화상정보, 기타 중요한 정보 ③ ②에 열거된 정보의 수집정리 또는 그 능력 ④ 방위력 정비에 관한 견적 혹은 계획 혹은 연구 ⑤ 무기, 탄약, 항공기, 기타 방위용으로 제공하는 물품의 종류 또는 수량 ⑥ 방위용으로 제공하는 통신망의 구성 또는 통신방법 ⑦ 방위용으로 제공하는 암호 ⑧ 방위용 물건의 연구개발단계 형태의 사양, 성능 또는 사용방법 ⑨ 방위용 물건의 연구개발단계 형태의 제작, 검사, 수리 또는 시험 방법 ⑩ 방위용으로 제공하는 시설의 설계, 성능 또는 내부의 용도
---------------------------------------	--

1) 자위대법의 '방위비밀'과 동일하다.

<p style="text-align: center;">제2호 외교에 관한 사항</p>	<p>① 외국정부 또는 국제기관과의 교섭 또는 협력방침 또는 내용 중에서 국민의 생명 및 신체의 보호, 영역의 보존, 기타 안전보장에 관한 중요한 것</p> <p>② 안전보장을 위해 우리나라가 실시하는 화물의 수출 혹은 수입의 금지, 기타 조치 또는 그 방침</p> <p>③ 안전보장에 관해 수집한 국민의 생명 및 신체의 보호, 영역의 보전 혹은 국제사회의 평화와 안전에 관한 중요한 정보 또는 조약, 기타 국제약속에 기반하여 보호하는 것이 필요한 정보</p> <p>④ ③에 열거된 정보의 수집정리 또는 그 능력</p> <p>⑤ 외무성 본부와 재외공관과의 사이의 통신, 기타 외교용으로 제공하는 암호</p>
<p style="text-align: center;">제3호 특정유해활동 방지에 관한 사항</p>	<p>① 특정유해활동에 의한 피해 발생 혹은 확대 방지를 위한 조치 또는 이것에 관한 계획 혹은 연구</p> <p>② 특정유해활동의 방지에 관해 수집한 국민의 생명 및 신체의 보호에 관한 중요한 정보 또는 외국정부 혹은 국제기관에서의 정보</p> <p>③ ②에 열거된 정보의 수집정리 또는 그 능력</p> <p>④ 특정유해활동의 방지용으로 제공하는 암호</p>
<p style="text-align: center;">제4호 테러리즘 방지에 관한 사항</p>	<p>① 테러리즘에 의한 피해 발생 혹은 확대 방지를 위한 조치 또는 이것에 관한 계획 혹은 연구</p> <p>② 테러리즘의 방지에 관해 수집한 국민의 생명 및 신체의 보호에 관한 중요한 정보 또는 외국정부 혹은 국제기관에서의 정보</p> <p>③ ②에 열거된 정보의 수집정리 또는 그 능력</p> <p>④ 테러리즘 방지용으로 제공하는 암호</p>

3. 특정비밀보호법의 문제점 및 유관 법령과의 관계

1) 특정비밀보호법의 문제점

(1) 적성평가 제도의 인권침해 우려

적성평가는 대상자의 과거 행동, 일상생활, 직장관계, 가족관계, 교우관계 등 매우 광범위한 내용을 조사하며, 대상자뿐만 아니라 가족 등 대상자

와 관계된 자의 프라이버시를 침해할 문제가 있다. 게다가 적성평가는 피평가자의 과거 행적에 대한 질문 과정에서 사상, 양심, 종교 등 내심을 토로하게 만들며, 사상, 양심, 종교의 자유를 간접적으로 침해할 수 있다. 이와 관련하여 내각에서 결정한 「운용기준」에서 기본적 인권을 침해하는 조사의 금지, 조사에 있어서의 기본적 인권의 존중을 규정하고 있으나(「特定秘密の指定及びその解除並び適性評価の実施に關し統一的な運用を圖るための基準」 IV 1(2), IV 1(4)), 이는 적성평가 제도 그 자체가 인권침해, 프라이버시 침해의 구조적 위험성이 있다는 것을 자인하는 셈이다(大阪弁護士会秘密保護法対策本部 2016, 22)

적성평가는 우리나라 보안업무규정의 신원조사와 비슷한 점이 있다. 어떻게 보면 우리나라의 신원조사는 대상범위도 공무원 임용, 비밀취급 인가, 해외여행 시의 여권 발급 등 다양하고, 조사내용도 광범위하므로¹²⁾ 적성평가보다 더욱 인권침해, 프라이버시 침해의 위험성을 가진다고 볼 수 있다.

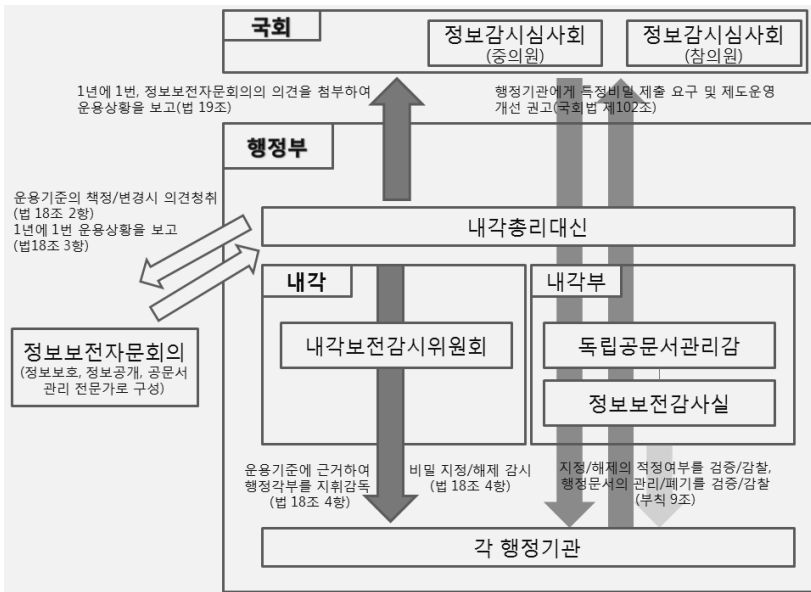
12) 우리나라의 신원조사의 경우도 적성평가와 유사한 사항을 조사한다. 「보안업무규정 시행규칙」 제58조에 의하면 신원조사 사항은 다음과 같다. 다만 임용분야 및 취급업무에 따라 신원조사 사항은 생략할 수 있다.

1. 이름 및 주민등록번호
2. 등록기준지 및 주소
3. 친교 인물
4. 정당 및 사회단체 관련 사항
5. 국적 변동 내역
6. 학력 및 경력
7. 가족관계
8. 재산(「공직자윤리법」 제4조에 따른 등록대상 재산을 포함한다)
9. 범죄경력 및 상벌내역
10. 인품 및 소행
11. 병역사항(「공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률」 제3조에 따른 병역사항을 포함한다)
12. 해외 거주 사실
13. 그 밖의 참고사항

(2) 법률 운용을 감시하는 장치로서의 감시기관 역할의 미비

특정비밀보호법은 제정 과정에서 감시기관이 필요하다는 지적에 따라 법률과 부칙 등에 법률 운용을 감시하는 내용을 규정하였다. 아래 그림과 같이 감시기관의 위치는 행정부의 내부 또는 외부, 그리고 입법부인 국회에 있다. 각 감시기관의 주요 기능과 문제점은 다음과 같다.

〈그림 1〉 특정비밀보호법 운용에 대한 감시기관 현황



※ 특정비밀보호법 설명자료(내각관방 특정비밀보호법시행준비실, 5쪽)를 참고하여 재구성.

① 정보보전자문회의(情報保全諮問會議)

특정비밀보호법 제3조 제1항, 제18조 제2·3항, 부칙 3조에 근거하여 정보보호·정보공개·공문서관리 분야의 외부 전문가 6명으로 구성한다. 자

문회의는 내각총리대신이 특정비밀의 지정, 해제, 적성평가 실시의 통일적 운용을 위한 기준을 정하거나 변경할 때에 내각총리대신의 자문 역할을 한다.

외부 전문가로 구성된 자문회의는 독립성과 제3자성이 비교적 명확하기 때문에 공정한 감시기관으로서의 가능성을 가지고 있다. 그러나 자문의 범위가 운용기준 작성과 특정비밀 지정 등의 시행상황으로 제한되고, 특정비밀에 접근할 수 없기 때문에 감시기관으로서의 역할은 불충분하다(大阪弁護士会秘密保護法対策本部 2016, 27-28).

② 정보감시심사회(情報監視審査會)

정보감시심사회는 국회법을 개정하여 만든 기구이며, 국회 중의원과 참의원에 각각 설치한다. 정보감시심사회는 행정기관에서의 특정비밀 보호에 관한 제도 운영을 상시 감시하는 목적을 가진다. 상설조직으로서 위원은 8명으로 구성되며, 정당별 의석수에 따라 배분한다. 그 권한은 특정비밀의 지정과 해제 및 적성평가 실시에 대한 조사, 국정조사를 위한 국회의 특정비밀 제출 요구를 행정기관의 장이 거부할 경우 그 판단의 적부 등을 심사한다.

심사회는 조사 권한과 권고 권한이 있다. 즉 심사회가 행정기관의 장에게 특정비밀의 제출을 요구하면 행정기관의 장은 이에 응해야 한다. 또한 심사회의 조사 결과를 근거로 행정기관의 장에게 특정비밀 보호에 관한 제도 운영 개선을 권고할 수 있다. 문제는 권고의 법적 구속력은 없으며, 심사회 회의는 비공개로 진행하고 회의록도 공개되지 않는다는 것이다(大阪弁護士会秘密保護法対策本部 2016, 28). 또한 심사회 구성인원이 특정비밀을 취득한 후 누설하면 특정비밀보호법 처벌 대상이 된다.

③ 내각보전감시위원회(內閣保全監視委員會)

내각보전감시위원회는 법률이 아닌 내각에서 결정한 「운용기준」을 근거로 설치한다.¹³⁾ 목적은 특정비밀의 지정·해제 등에 대해 내각총리대신이 감시기관의 역할을 하기 위해서이며, 구성원은 사무차관을 중심으로 내각에 설치한다.

④ 내각부 독립공문서관리감(獨立公文書管理監)·정보보전감찰실(情報保全監察室)

특정비밀보호법 부칙 9조에 근거해 설치하며, 구체적 권한 등은 「운용기준」에서 명시하고 있다. 독립공문서관리감(심사관급) 아래에 정보보전감찰실을 둔다. 독립공문서관리감은 특정비밀의 지정·해제 및 특정행정문서파일 관리를 검증하고 감찰하며, 행정기관의 장에게 특정비밀인 정보를 포함한 자료의 제출 혹은 설명을 요구하거나 실지조사를 할 수 있다. 이를 통하여 행정기관에 장에게 특정비밀 지정의 해제 및 특정행정문서파일의 적정한 관리와 그 밖의 시정을 요구할 수 있다.

위의 감시기구 중에서 내각보전감시위원회, 내각부 독립공문서관리감·정보보전감찰실의 경우는 모두 독립성 및 제3자성이 결여되어 있다. 이를 해결하기 위해서는 법률 수준에서 해당 기관의 독립적인 권한, 책임 등을 규정해야 하고, 행정기관 내부에서 독립시켜야 하며, 특정비밀을 제공받을 수 있도록 해야 한다.

13) 「特定秘密の指定及びその解除並び適性評価の実施に関し統一的な運用を図るための基準」 V1(2).

〈표 5〉 특정비밀보호법 운용 관련 감시기관 비교

	정보보전자문회의	정보감시심사회	내각보전 감시위원회	독립공문서관리감 정보보전감찰실
설치 근거	특정비밀보호법	국회법	내각에서 결정한 「운용기준」	특정비밀보호법, 「운용기준」
업무 권한	특정비밀의 지정·해 제·적성평가 실시에 관하여 내각총리대신 에게 자문	특정비밀 운영현황 조사 및 특정비밀 제 도 개선 권고	특정비밀의 지정·해 제 등에 대한 감시	특정비밀 지정·해제 및 특정행정문서관리 관리를 검증/감찰 행정기관의 장에게 관련 자료제출 요구 및 실시조사
특징	독립성·제3자성의 요 건은 갖추었으나 자 문역할에 그치며 특 정비밀 접근 불가	국회가 행정부를 견 제할 수 있는 역할을 할 수 있으나, 심사 회 권고 기능은 법 적 구속력이 없음	행정부인 내각 내에 설치된 기구로서, 견 제기관으로서의 독립 성·제3자성은 결여	행정부인 내각부에 설 치된 기구로서, 견제 기관으로서의 독립성· 제3자성은 결여

특정비밀보호법에서 명시한 감시기관 외에 일반적으로 입법·사법부가 행정부를 견제할 수 있으며, 일본의 경우도 입법부인 국회에서의 국정조사권(헌법 62조)을 통해 행정기관의 행위 및 정보를 감시하며 국회의원의 국가기밀 접근도 인정하고 있다. 그러나 특정비밀보호법에서는 국회에 대한 정보 제공을 국가안전보장에 현저한 지장을 줄 우려가 없을 경우로 한정하고 있으며, 비공개 심사·조사 형태로 특정비밀을 제공한다. 정보감시심사회가 행정부의 감시를 하기 위해 국회법을 개정하여 설치하였으나 그 한계는 명확하다. 사법부의 경우도 헌법(제81조)에서 행정기관을 심사·통제한다고 규정하고 있으나 법원도 국회와 마찬가지로 특정비밀의 접근은 행정부의 판단에 따라 제한적으로 이뤄진다(한영학 2014, 134-135).

(3) 내부고발이 불가능한 구조

특정비밀보호법에서는 내부고발에 대한 규정이 없다. 법이 제정된 이후에

내부고발 규정 미비에 대한 문제가 지적되자 「운용기준」에 관련 내용을 반영하였다(「特定秘密の指定及びその解除並び適性評価の実施に關し統一的な運用を圖るための基準」 V4). 이는 법안 심의 단계에서는 내부고발은 고려하지 않았다는 점을 반증한다. 또한 내부고발은 1차적으로는 해당 행정기관에서 접수하여 처리하고, 특별한 사유가 있을 경우(행정기관에 고발할 경우 고발자가 불이익을 받거나, 조사가 제대로 이뤄지지 않거나, 개인의 생명 혹은 신체에 위해가 발생할 우려가 있는 경우)에 한하여 내각부 독립공문서관리감으로 내부고발을 할 수가 있다. 아래 표는 특정비밀에 관련된 내부고발을 접수받는 행정기관별 부서 현황이다. 앞에서 설명한 것처럼 특정비밀을 지정할 수 있는 권한을 가진 행정기관은 특정비밀보호법 시행령에 근거하여 20개 기관으로 한정하고 있다.

〈표 6〉 행정기관별 특정비밀 내부고발 담당부서

기관명	부서	기관명	부서
국가안전보장회의	국가안전보장국	외무성	대신관방 감찰사찰실
내각관방	내각총무관실	재무성	대신관방 문서과 업무기획실
내각부	대신관방 총무과	후생노동성	대신관방 총무과
국가공안위원회	경찰청국가공안 위원회 회무관(會務官)	경제산업성	대신관방 감찰실
금융청	총무기획국 총무과	자원에너지청	장관관방 종합정책실
총무성	대신관방 총무과	해상보안청	감찰실
소방청	총무과	원자력규제위원회	원자력규제청 장관관방 총무과
법무성	대신관방 비서관(秘書課)	방위성	대신관방 문서과
공안심사위원회	사무국	방위장비청	장관관방 총무관
공안조사청	총무부 총무과 심리실(審理室)	경찰청	장관관방 인사과

※출처: 내각관방(內閣官房) 홈페이지 - 특정비밀보호법 관련 특정비밀 통보창구일람표.14)

14) 내각관방(內閣官房) 홈페이지 - 특정비밀보호법 관련 특정비밀 통보창구일람표(지정 20성청) 참고(<https://www.cas.go.jp/tokuteihimitsu/tsuuhou.html>, 2018년 3월 23일 열람).

하지만 독립공문서관리감의 경우도 내각부 내에 설치된 조직이기 때문에 내부고발자에 대한 철저한 보호 및 내부고발 내용에 대한 확실한 조사가 가능한지 등 독립성에 대한 문제가 제기될 가능성은 충분하다.¹⁵⁾ 이와 관련하여 마이니치신문(毎日新聞)은 2016년 12월 5일 기사에서 내부고발의 구조적 문제를 지적하면서 국회에서 내부고발을 접수받아야 한다는 전문가들의 의견을 제시하였다(瀬畑 源 2018, 67).

(4) 광범위한 비밀지정을 통한 국민의 기본권 침해 우려

특정비밀보호법 별표의 특정비밀 유형별 범주를 살펴보면 전통적인 국가안전보장 영역인 군사·외교에 한정하지 않고, 비전통적인 국가안전보장 영역으로서 치안에 관련된 스파이·테러리즘 방지를 포함하고 있다. 이것은 특정비밀관리법의 목적이 국가안전보장을 넘어서서 치안관리로까지 미치고 있다는 걸 의미한다.¹⁶⁾

2017년에 일본 정부가 국회에 제출한 「특정비밀의 지정 및 해제, 적성평가 실시 상황에 대한 보고서」(内閣官房 2017)를 살펴보면 특정비밀이 기록된 행정문서의 보유현황은 2014년도에 189,193건, 2015년도에 272,020건, 2016년도에 326,183건으로 대폭 증가하고 있다. 그리고 2016년도에 특정비밀로 지정된 유형 49건 중에서 13건은 스파이·테러리즘 방지와 관련된 것이다. 13건 중에서 외무성의 2건을 빼면 경찰청 2건, 내각관방 1건,公安조

15) 독립공문서관리감이 설치된 2014년 12월 10일부터 2017년 3월 31일까지 2차례에 걸쳐 내각총리대신에게 「특정비밀의 지정 및 그 해제, 특정행정문서파일등의 관리에 대한 독립공문서관리감 등이 취한 조치 개요에 관한 보고」를 실시하였는데, 그 보고서 내용 중에서 독립공문서관리감으로는 1건의 내부고발도 들어오지 않았다고 설명한다(내각부 홈페이지 <http://www8.cao.go.jp/kenshoukansatsu/houkoku/index.html> 2018년 3월 20일 열람).

16) 특히 후자는 2011년 민주당정권 때에 제정하려고 했으나 여론의 반대로 법안 제출을 단념했던 비밀보전법(秘密保全法)의 내용 중에서 「특별비밀(特別秘密)」 분야를 「공공의 안전 및 질서를 유지」에 해당하는 영역으로까지 확장하려고 했던 경우와 똑같다(한영학 2014, 130).

사청 2건이 지정되었는데, 해당 기관은 치안관리와 관련된 곳이다. 특정비밀의 지정이 점점 증가하는 추세를 감안하면 치안관리 관련 비밀도 당연히 증가할 것이다. 이는 앞에서 언급한 적성평가와 마찬가지로 인권침해의 우려가 있다. 정부가 국민의 개인정보를 광범위하게 수집하고 이용해도 그것이 특정비밀로 지정되면 확인할 수 없기 때문이다.

2) 특정비밀보호법과 공문서관리법과의 관계

특정비밀 지정의 유효기간 연장(30년 초과)을 위한 내각 승인을 얻지 못한 때는 공문서관리법에 따라서 해당 기록의 보존기간 만료 즉시 국립공문서관으로 이관해야 한다. 그러나 특정비밀 지정이 해제되면 해당 기록은 공문서관리법의 적용을 받아야 한다는 내용은 특정비밀보호법에서 규정하진 않았다. 한편 정부는 특정비밀보호법 시행령(12조)에서 “특정비밀문서의 탈취 및 그 밖의 특정비밀의 누설 우려가 있는 긴급사태에 있어서 그 누설을 방지하기 위해 다른 적당한 수단이 없다고 인정될 경우에 소각, 파쇄, 그 밖의 방법으로 특정비밀문서를 폐기”한다고 규정하였다. 이것은 특정비밀이 공문서관리법의 적용 범위 밖에 있으며 특정비밀 지정이 해제되더라도 해당 기록의 국민 접근은 부분적으로만 허용된다고 생각할 수 있다. 법 시행 후 2017년까지 국립공문서관으로 이관된 특정비밀 기록은 없으며, 또한 긴급사태로 인해 특정비밀문서를 폐기한 사례도 없다.¹⁷⁾ 하지만 이렇게 기록에 대한 국민의 접근을 제한할 수 있는 여지를 두는 것은 정부의 국민에 대한 설명책임으로서의 정보공개 원칙에 반하고 알 권리를 침해한다(한영학 2014, 132).

또한 특정비밀이 역사공문서(archives)에 해당하지 않으면 행정기관의 장이 내각총리대신의 동의를 얻어 폐기할 수 있기 때문에(8조 2항) 대부분의 특정비밀은 행정기관의 재량만으로 폐기되고 영원히 어둠에 묻힐 가능성이

17) 「特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施の状況に関する報告」 2015년~2017년 내용 중에서 ‘행정문서파일의 이관 및 폐기 현황’ 참고.

있다. 실제로 2002년에 도입된 자위대에 관한 비밀인 「방위비밀」은 비밀지정 해제 후에 국립공문서관으로 이관한 기록이 1건도 없으며 보존기간이 연장된 것을 제외하고는 모두 기관 판단으로 폐기하였다. 2013년 10월 14일 마이니치신문 기사에 따르면 2007년~2011년 5년간 폐기한 그 수는 약 3만4300건이라고 보도하였다. 이 경우는 당시 공문서관리법이 시행되지 않았기 때문에 기관의 자의적 판단이 가능한 법 체제였다고 할 수 있다.

그러나 2018년 3월 28일 중의원 정보감시심사회가 작성한 조사보고서에 따르면, 내각관방, 경찰청, 방위성 등 6개 기관이 2016년도에 특정비밀문서 44만4877건을 보존기간 1년 미만으로 책정하고 기관 자체 판단으로 폐기하였다.¹⁸⁾ 특정비밀문서도 공문서관리법에 따라서 보존기간이 1년 이상인 특정비밀문서를 폐기할 경우에는 내각부에 검토를 받아야 하지만, 1년 미만은 기관 판단으로 폐기할 수 있는 법체제의 미비를 악용한 사례이다. 이와 관련하여 정보감시심사회는 정부에 대하여 보존기간 1년 미만의 특정비밀문서라도 폐기할 때에는 독립공문서관리감의 검토를 받도록 요구하였다.

이런 폐단은 과거 우리나라에서 비밀의 보호기간이 보존기간보다 길게 책정되어 보호기간 만료 시 기관의 자의적 판단으로 바로 파기하거나, 비밀을 일반문서로 재분류하지 않고 해당 기관에서 계속 관리하며 비공개하던 사례와 유사하다.¹⁹⁾ 이런 문제를 해결하기 위해서는 특정비밀보호법과 공문서관리법이 유기적으로 연계되는 정교한 법체제를 만들어야 한다.

3) 특정비밀보호법과 정보공개법과의 관계

특정비밀보호법의 목적은 국가 비밀을 법률에 따라 민주적으로 관리하는

18) 衆議院 情報監視審査會, 「2017年 年次報告書」.

19) 우리나라의 경우 보안업무규정에서 비밀의 관리(보존기간 책정, 이관 및 폐기 등)는 공공기록법을 따르도록 명시하고 있다. 공공기록법에서는 비밀의 보호기간보다 보존기간을 길게 책정하고, 보호기간이 만료되거나 30년이 경과한 경우에는 기록관으로 이관하여 관리하도록 규정한다.

것이 아니고 국가기밀 중에서 일부 유형에 대해 형벌법규, 적성평가 등의 정부 권한을 강화하는 것이다. 이것은 정보공개법의 후퇴이며 한마디로 정보공개에 대한 '반동'이다(大阪弁護士会秘密保護法対策本部 2016, 44)

일본의 정보공개법에서는 행정기관의 직원과 독립행정법인의 임직원이 직무상 작성하거나 취득한 문서, 그림(圖畫) 및 전자적 기록(전자적 방식, 자기적 방식, 기타 인간의 지각으로는 인식할 수 없는 방법으로 만들어진 기록)을 조직적으로 이용함으로써 해당 기관이 보유하는 문서를 청구대상으로 인정하고 있다. 따라서 특정비밀도 정보공개법에서의 청구대상이 되지만 해당 기관에서는 비공개 결정이나 보유여부 자체에 대한 답변거부 결정을 내릴 공산이 크다.²⁰⁾

문제는 해당 결정에 대한 불복신청이 이뤄질 경우 반드시 실질적인 심의가 보장되지는 않는다는 것이다. 우리나라의 행정심판 및 행정소송과 똑같이 일본도 정보공개 비공개 결정에 대한 행정 불복심사 및 행정소송을 진행할 수 있다. 그러나 특정비밀보호법으로 인하여 위의 구제절차의 공정성·신뢰성은 큰 훼손을 입을 수밖에 없다. 특정비밀보호법 제10조에 의해 정보공개·개인정보보호 심사회나 법원은 행정기관의 장이 국가안전보장에 현저한 지장을 미칠 우려가 없다고 인정하는 경우에만 특정비밀의 제공을 받기 때문이다(한영학 2014, 132).

4. 우리나라의 비밀기록관리 체제 개선 시 고려사항

앞장에서 일본의 특정비밀보호법을 통하여 일본의 비밀기록관리 체제를 살펴보았다. 특정비밀보호법이 과도한 비밀주의 및 국민의 알 권리 침해

20) 정보공개법에서는 국가의 안전을 해칠 우려 및 타국과의 신뢰관계를 손상시킬 우려가 있는 정보, 범죄예방, 수사 등의 공공의 안전과 질서의 유지에 지장을 줄 우려가 있는 정보를 비공개 대상으로 규정하고 있다. 이는 특정비밀보호법에서의 특정비밀에 해당한다.

등 여러 가지 문제를 보여주고 있기는 하지만, 현재 보안업무규정이라는 대통령 훈령으로 비밀관리 체계가 운영되는 우리나라에서 참고할만한 부분이 충분하다. 향후 국가기록관리 체제 개선 시 비밀기록관리 부분은 반드시 포함되어야 할 것이며, 이와 관련하여 일본의 사례를 검토할 필요가 있다. 구체적인 비밀기록관리 관련 법 조항 혹은 행정기관에서의 구체적인 실행 방안 등과 같은 세부적인 개선방안은 본고에서 제시하지 못하는 한계가 있으나, 거시적인 측면에서 비밀기록관리 체제 개선 시 고려할 사항을 다음과 같이 제안하고자 한다.

1) 법률 수준의 비밀기록관리 제도 필요

우리나라의 비밀기록관리 제도는 일본과 유사하다. 일부 비밀을 제외²¹⁾ 하고는 국가정보원법에 근거한 훈령(대통령령) 수준의 보안업무규정을 근거하여 비밀의 지정, 관리, 해제 등이 이뤄지고 있다. 각 부처는 보안업무규정에 근거하여 부처별 훈령인 시행세칙을 만들어 사용하고 있다.

이는 일본과 마찬가지로 행정부에서 마음대로 비밀의 지정 및 해제를 할 수 있다고 해석할 수 있다. 이런 폐단을 막기 위하여 과거 노무현 정부에서는 기록관리 혁신 추진 내용에 ‘비밀관리의 체계화’를 포함시켰고, 기록관리 혁신 로드맵에서 비밀의 범주조정/기준 구체화, 비밀설정 프로세스 혁신, 비밀해제/재분류 강화 등을 혁신과제로 제안하였다. 그리고 기록관리 혁신을 위한 4대 법안(정보공개법, 공공기록법, 대통령기록법, 비밀기록법)²²⁾의 제정 및 개정을 추진하였다.

그러나 비밀기록법의 제정은 국정원이 주관하면서 비밀 누설에 대한 처벌 강화, 국가정보원 권한의 확대 등의 내용을 포함하였고, 이는 시민단체

21) 「군사기밀보호법(법률 제13503호)」에 의하여 ‘군사기밀’은 법률에 의해 관리한다.

22) 각각 「공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 ‘정보공개법’이라 한다)», 「공공기록물 관리에 관한 법률(이하 ‘공공기록법’이라 한다)», 「대통령기록물 관리에 관한 법률(이하 ‘대통령기록법’이라 한다)», 「비밀의 관리 및 보호에 관한 법률(이하 ‘비밀기록법’이라 한다)」.

와 국회에서 많은 지적을 받아 법률 제정은 실패하였다. 결국 2018년 현재 비밀기록은 비밀 상태인 경우에는 보안업무규정으로, 30년경과 혹은 비밀이 해제된 경우는 공공기록법에 따라 관리되고 있다. 그렇지만 당시 비밀기록관리법 제정 시도는 여러 가지 문제가 있었으나 법률로 격상시켜 국회의 관리감독을 받도록 한 점은 높은 평가를 받았다.²³⁾

기록관리·정보공개·비밀관리 제도는 서로 견제와 보완을 통해 국가의 안전하고 투명한 운영 및 국민에 대한 국가운영의 설명책임을 보장한다. 특히 기록관리 제도는 정보공개와 비밀관리가 효율적으로 이뤄질 수 있는 기반이 된다. 문재인 정부의 10대 국정과제에는 정보공개·기록관리 제도 개선에 관한 내용이 포함되어 있으며, 이 과제는 2018년도인 금년에 추진해야 한다. 이를 추진하기 위해 관계 부처의 법 개정 검토가 면밀하게 이뤄져야 하며, 일본의 사례를 참고하여 기록관리·정보공개·비밀관리 3가지 제도를 통합 검토할 필요가 있다.

비밀기록관리를 법률로 규정하면 급변하는 국제 및 국내 환경에 제대로 대응할 수 없다는 비판도 있을 수 있다. 특히 남북 분단이라는 특수한 상황은 정부가 자유롭게 비밀기록을 생산·관리할 수 있는 특권을 부여해줬다. 국가안보 쪽으로 기울어진 무게추를 투명한 국정운영 및 국민에 대한 설명책임 쪽으로 옮겨놓을 필요가 있다. 따라서 비밀기록관리 제도는 법률 수준으로 정비되어야 하며, 이는 국민에 의한 국정 감시, 국민에 대한 국가의 설명책임 역할을 다하기 위한 기본 조건이다.

2) 비밀기록관리의 명확한 목적 명시

법률 수준의 비밀기록관리 제도를 마련하는 것도 중요하지만, 국가가 어떤 목적으로 비밀기록관리 제도를 만들고 운영하는지 목적을 명확히 밝히

23) 전진한, 「일본 특정비밀보호법에 어떤 비밀이 숨어있나?」, 정보공개센터 홈페이지(<http://www.opengirok.or.kr/3768>, 2018년 2월 25일 열람).

는 것도 중요하다. 현재 한·미·일 비밀기록관리 관련 법령에서 규정하고 있는 목적은 아래 표와 같다.

〈표 7〉 한국·미국·일본의 비밀기록관리 관련 법령에서 규정하는 목적 부분

구분	목적
<p style="text-align: center;">미국 (Executive Order 13526)</p>	<p style="text-align: center;">전문(前文)</p> <p>이 명령은 국경을 초월한 테러방지에 관한 정보를 포함한 국가 안전보장에 관한 정보의 기밀지정, 안전조치, 기밀지정 해제의 일정한 구조를 규정한 것이다. <u>우리나라의 민주적 원칙이 요구하는 것은 미국 국민이 정부의 모든 활동에 관하여 알고 있어야 하는 것이다. 또한 우리나라의 발전은 정부 내에서 그리고 정부에서 국민으로의 정보의 자유로운 유통에 의한다.</u> 그럼에도 불구하고 역사를 통틀어 국방을 위해서는 미국 시민, 민주적 제도, 국토의 안전과 외교 관계를 보호하기 위해 일정한 정보를 기밀로 유지하는 것을 필요로 한다. 국가안전보장의 중요한 정보를 보호하는 것과 기밀지정 기준과 절차, 확실하고 효과적인 기밀지정 해제의 정확하고 책임 있는 적용에 의해 열린 정부에 대한 책임을 설명하는 것은 중요하다.</p>
<p style="text-align: center;">일본 (특정비밀보호법)</p>	<p style="text-align: center;">제1조 목적</p> <p>이 법률은 국제정세의 복잡화에 따른 우리나라 및 국민의 안전 확보와 관련된 정보의 중요성이 증대됨과 동시에 고도정보통신 네트워크사회의 발전에 따른 그 누설의 위험성이 우려되는 가운데 우리나라의 안전보장에 관한 정보 중 특히 감출 필요가 있는 것에 대하여 이것을 정확히 보호하는 체제를 확립한 후에 수집하고 정리하고 활용하는 것이 중요한 것임을 감안하여 해당 정보의 보호에 관해 특정비밀의 지정 및 취급자의 제한, 그 밖의 필요한 사항을 규정한 것에 의해 그 누설의 방지를 도모하며, 나아가 우리나라 및 국민의 안전확보에 기여하는 것을 목적으로 한다.</p>
<p style="text-align: center;">한국 (보안업무규정)</p>	<p style="text-align: center;">제1조 목적</p> <p>이 영은 「국가정보원법」 제3조제2항에 따라 <u>보안 업무 수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</u></p>

미국은 국가의 발전이 정부에서 국민으로의 정보의 자유로운 유통이라는

점을 강조하면서 제한적인 경우에만 비밀 유지가 필요하다고 명시하고 있다. 그리고 “국가안전보장의 중요한 정보를 보호하는 것과 기밀지정 기준과 절차, 확실히 효과적인 기밀지정 해제에 정확하고 책임 있는 적용에 의해 열린정부에 대한 책임을 설명하는 것은 중요하다”라는 문장에서 비밀의 지정뿐만 아니라 해제에 관한 구조를 명확히 하고 있다.²⁴⁾ 일본의 특정비밀보호법이나 한국의 보안업무규정은 이런 발상(정부의 설명책임)이 없으므로 비밀지정 해제보다는 오로지 비밀 유출 및 누설 방지 내용으로 법령이 구성될 수밖에 없다.

법률 내용에 목적을 어떻게 명시하는가는 매우 중요하다. 이것은 국민에 대한 설명책임을 다하는 국가로서 방향을 설정하느냐, 중요 정보의 은폐, 독점, 조작 등으로 국민을 기만하는 국가로서 방향을 설정하느냐의 문제이다. 일본의 특정비밀보호법이 전쟁이라는 정치적 의도가 포함된 법률이라는 지적에 대해서 제1조 목적에서 규정하는 내용으로는 전혀 반박할 수가 없다. 우리나라의 비밀기록법 제정에 있어서도 이런 부분을 유념해야 할 것이다.

참고로 과거 국정원 주도로 입법 절차를 밟았던 비밀 기록법에서는 그 목적을 아래와 같이 규정하고 있다. 비록 공공기관의 투명성 및 정보 활용의 효율성 측면만을 목적으로 명시하고 있어서 아쉽지만, 비밀 해제에 대한 내용이 포함되어 있다는 것은 현재의 보안업무규정보다는 국가의 비밀주의 수위를 낮춘 것이라 볼 수 있다. 따라서 비밀기록법 제정에 있어서 과거 국정원의 법률안도 충분히 검토할 가치가 있다.

제1조(목적) 이 법은 공공기관의 비밀의 지정·보호·해제 등 비밀 관리에 관하여 필요한 사항을 정하고, 비밀에 대한 침해행위로부터 비밀을 보호함으로써 국가안전보장 및 국가이익의 증진에 이바지하는 한편, 비밀을 보호·관리함에 있어 공공기관의 투명성을 높이고 효율적으로 정보를 활용함을 목적으로 한다.

24) 情報公開クリアリングハウス, 「秘密指定制度日米比較① - 秘密指定制度の違い、制度の目的」(<https://clearing-house.org/?p=821>, 2018년 2월 25일 열람).

3) 트와니(Tshwane) 원칙의 준용

트와니 원칙의 정식 명칭은 ‘국가안전보장과 정보에 대한 권리에 관한 국제원칙’이다. 이 원칙은 국가안전보장을 위해 정보의 공개를 제한하거나 그러한 정보의 폭로를 처벌하는 법률 및 규정을 만들고 수정하기 위한 지침을 제공하는 목적으로 작성되었다. 이 원칙은 70개국 이상 500명이 넘는 전문가들이 협의를 통해 작성하였으며, 2013년 6월 12일에 남아프리카공화국의 행정수도 트와니(구 프리토리아)에서 공표되었기 때문에 트와니 원칙이라 불린다(日本弁護士連合會 2013, 3)

특정비밀보호법 제정이 임박한 2013년 11월에 일본변호사연합회는 트와니 원칙을 근거로 동법의 문제점을 지적하였으나, 이와 관련하여 아베 총리는 “트와니 원칙은 민간 기관에서 발표한 것이므로 국제 원칙으로 공인되지 않는다”는 입장을 표명하였다(이진석 2015, 83-84).

트와니 원칙은 ① 누구나 공공기관의 정보에 접근할 수 있으며 그 권리를 제한하는 정당성을 증명하는 것은 정부의 책무일 것, ② 정부의 인권침해행위나 대량살상무기 보유, 환경파괴 등 비밀로 할 수 없는 정보를 공개할 것, ③ 비밀정보는 필요한 기간에 한정해 비밀로 지정할 것, ④ 시민이 비밀 해제를 청구하는 절차를 명확히 할 것, ⑤ 독립적인 감시기구를 설치할 것, ⑥ 내부고발로 인해 얻을 수 있는 공익이 비밀유지를 통해 얻을 수 있는 공익을 초과할 경우 처벌을 금지할 것, ⑦ 언론인, 시민 등 공무원이 아닌 자는 처벌을 금지할 것 등의 내용을 담고 있다(이진석 2015, 83-84). 위의 내용은 국가의 비밀주의의 행정이 국민의 권리를 침해할 경우 공권력의 정당성을 판단하는 최소한의 기준이 될 수 있다. 우리나라도 비밀기록관리 제도를 구성하는데 있어서 트와니 원칙에 대한 검토 및 참고는 반드시 필요하다. ICA(International Council on Archives)도 「인권옹호를 위한 아키비스트와 기록관리자의 역할에 관한 기본원칙」에서 트와니 원칙을 인용하면

서 ‘인권침해 및 국제인도주의법 위반에 관한 정보’는 어떠한 상황에서도 국가안보를 핑계로 비공개하면 안 된다고 규정하고 있다(International Council on Archives 2016, 9). 이는 기록관리·정보공개·비밀관리의 상호연관성을 확인할 수 있는 증거이다.

4) 독립적이고 전문적인 감시기관 설치

일본은 앞에서 언급한 것처럼 다양한 종류의 비밀관리에 관한 감시기관을 설치하도록 법령에 규정하고 있다. 비록 해당 기관의 독립성과 전문성이 결여되었다든지 특정비밀보호법 자체가 입법부·사법부의 견제와 감시를 벗어나서 운용할 수 있다든지 하는 문제는 있지만 우리나라의 보안업무규정은 그러한 감시기관에 대한 규정조차 없다. 물론 국회의 국정감사 혹은 법원의 소송 등을 통해 행정부가 비밀기록관리를 제대로 하고 있는지 감시할 수는 있다. 하지만 이것은 삼권분립 국가에서 입법부·사법부가 행정부를 견제하기 위해 당연히 보장하는 장치이다.

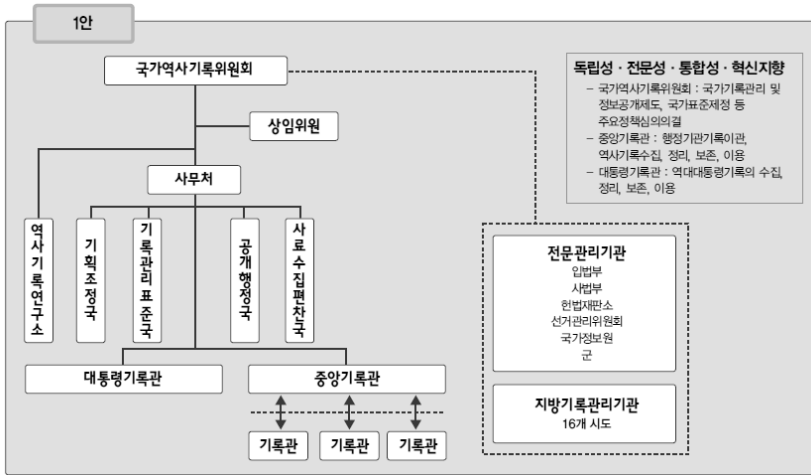
미국의 경우는 행정부 내의 독립적·전문적인 비밀기록관리 감시기관이 존재한다. 국립기록관리청(NARA) 소속 정보보안감독국(ISOO)이 바로 그것이다. 정보보안감독국은 미합중국이 생산하는 모든 비밀기록에 대한 총괄·감독권을 가지고 있는 감시기관으로서 국가안보와 관련된 정보를 보호하고 최소의 국가기밀분류 및 비밀보호가 필요 없는 정보의 비밀해제 보장을 목표로 한다(김근태 2017, 15). 미국과 우리나라의 행정환경은 매우 다르므로 국립기록관리청의 사례를 그대로 적용하기에는 무리가 있겠지만, 비밀 기록관리를 위한 감시기관을 설치하는 고려할 필요가 있다.

예를 들어, 미국이 FBI 혹은 CIA와 같은 정보기관에 비밀기록을 총괄할 수 있는 권한을 부여하지 않은 것처럼 우리나라의 국가기록원이 비밀 기록관리를 감독하는 감시기관 역할을 수행할 수 있는지 검토해볼 수 있다. 지

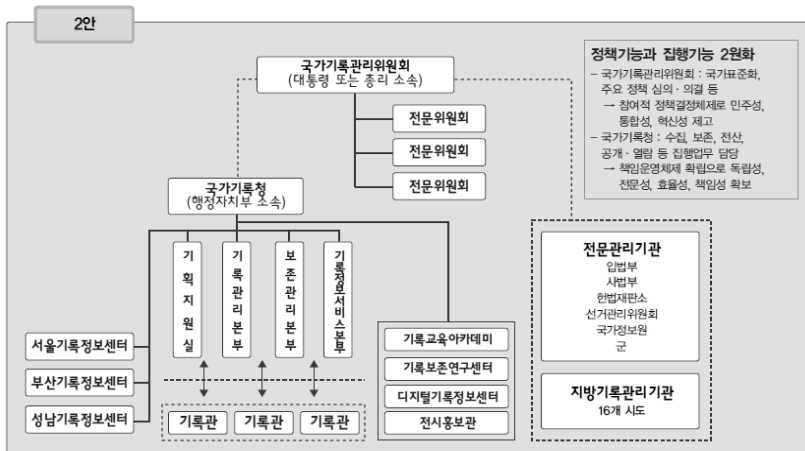
금의 국가기록원은 행정안전부 소속기관으로서 독립성과 전문성을 갖췄다고 보기 어렵다. 또한 비밀기록에 대한 관리는 현재 국정원과 이원화 체제로 이뤄지고 있으며, 정부 부처의 비밀기록 생산 및 보호에 있어서는 보안업무규정의 영역이라 국가기록원이 관여하기 어려운 부분이다. 국가기록원은 기록관을 통해 비밀의 생산현황만 겨우 파악하고 있으며, 실질적으로 비밀 기록관리에 관여할 수 있는 시점은 기록관으로 비밀기록이 이관되어 공공기록법의 적용을 받는 이후부터이다. 결국 정부가 자의적으로 비밀을 장기간 유지해도 국가기록원은 이를 제어할 수 없으며, 각 기관에서 얼마나 많은 비밀이 생산·보존되는지 제대로 파악할 수도 없다. 따라서 비밀기록의 생산·보호·해제·이용 등과 관련해서 감시 및 총괄하는 기관의 역할을 맡기기엔 어렵다.

일본과 미국의 사례를 검토하여 우리나라의 비밀기록을 총괄하는 감시기관의 조건을 다음과 같이 정리해보았다. 첫째, 비밀을 생산 혹은 수집하는 기관이 아니어야 한다. 둘째, 일본의 정보보전자문회의와 같이 정보보호·기록관리·정보공개 등 다양한 분야의 전문가로 조직을 구성해야 한다. 셋째, 정부의 비밀기록 현황을 상시 감시할 수 있는 상설조직으로 운영되어야 한다. 넷째, 예산·인력·시설 등 감시기관의 독립적인 운영을 보장해야 한다. 일례로 과거 노무현 정부 시절 기록관리 혁신전문위원회에서는 국가기록관리에 있어서 독립성·전문성을 갖춘 거버넌스 조직(정부혁신지방분권위원회 기록관리 혁신전문위원회 2005, 35-36)을 아래 그림과 같이 제안하였다. 해당 조직은 비밀기록을 총괄하는 감시기관의 역할도 충족하기 때문에 향후 비밀 기록관리를 총괄하는 감시기관의 모델로 검토해볼 수 있다.

〈그림 2〉 국가기록관리 혁신 로드맵(초안) 중 거버넌스 조직 실현 방안 1안)



〈그림 3〉 국가기록관리 혁신 로드맵(초안) 중 거버넌스 조직 실현 방안 2안)



5. 맺음말

특정비밀보호법이 2013년 12월 6월에 성립된 후 2014년 7월 1일에는 임시 각의(閣議) 결정에 의해 집단적 자위권 행사 용인을 포함한 해석개헌이 강행되었고, 2015년 9월 19일에는 안보 관련법²⁵⁾이 강행 채택되었다. 안보 관련법 제정에 의해 특정비밀의 범위가 급속도로 팽창하고 법 남용의 위험성도 고조되었다(大阪弁護士会秘密保護法対策本部 2016, 63). 특정비밀보호법 제정 시점부터 우려했던 일본의 전쟁 가능한 국가 체제 기반이 구축된 것이다.

특정비밀보호법은 소수의 권력자들이 국가의 미래를 바꿀만한 선택을 했을 경우에 그러한 근거, 현재 진행 상황 및 향후 계획 등에 관한 정보를 국민들에게 비공개할 수 있는 위험한 법안이다. 과거 일본은 군부가 감추거나 조작한 정보를 그대로 믿고 만주사변 및 태평양전쟁을 일으켰으며, 그로 인하여 일본과 아시아의 수많은 사람들의 희생을 초래한 경험을 가지고 있다. 정부가 제대로 된 정보를 공개하지 않고, 국민이 정부의 행정을 끊임없이 감시하지 않으면 또다시 과거의 끔찍한 상황이 다시 도래할 수 있다.

정부가 정보를 감추거나 조작하려는 시도는 우리나라도 이미 경험한 바이다. 독재정권의 유지를 위해 공권력이 자행한 끔찍한 사건들 중에서는 아직도 진상이 밝혀지지 않고 어둠 속에 묻힌 경우도 많다. 불과 2,30년 전만 하더라도 정부는 업무수행의 결과를 제대로 기록하지 않았고, 기록으로 남겼더라도 국민은 접근할 수 없었다. 다행히 현재는 공공기록법과 정보공개법을 통해 정부의 업무행위 결과물인 기록에 접근할 수 있고, 이를 통해서 국민이 행정의 투명성을 감시하고 국정에 참여할 수 있다. 그러나 아직 정부의 중요 기록 중 일부는 비밀로 지정되어 접근이 어렵고, 현행 보안업

25) 자위대법, 국제평화협력법, 중요영향사태안전확보법, 선박검사활동법, 사태대처법, 미군등행동관련조치법, 특정공공시설이용법, 해상수송규제법, 포로취급법, 국가안전보장회의설치법, 유엔PKO협력법 총 11개 법률을 포함한다.

무규정 중심의 비밀기록관리 제도 하에서는 비밀 해제 및 접근은 정부기관 자체 판단에 의존할 수밖에 없다.

일본의 특정비밀보호법 사례는 정부의 비밀주의 욕망이 국민에 대한 행정의 설명책임 의무를 능가하였을 때 어떤 문제가 발생하는지를 확연히 보여준다. 따라서 향후 일본의 정보공개법, 공문서관리법, 특정비밀보호법 등의 체제가 국가행정에서 어떤 기능을 할지 면밀히 살필 필요가 있다. 이를 반면교사로 삼아 우리나라의 비밀기록관리 체제도 개선해야 한다. 본고에서는 거시적인 측면에서 비밀기록관리 개선 시 고려해야 할 사항을 제시하였다. 보다 구체적인 대안을 제시하지 못한 아쉬운 점은 있으나, 이는 추후 연구에서 보완할 수 있기를 기대한다.

〈참고문헌〉

- 김근태. 2017. 『미국의 비밀기록관리제도에 관한 연구: 행정명령(E.O를 중심으로)』. 경북 대학교 대학원 석사학위논문.
- 남경호. 2011. 일본의 공문서관리법 시행에 따른 기록관리 체제 검토. 『기록학연구』, 30, 205-247.
- 이진석. 2015. 일본의 특정비밀보호법과 언론의 자유. 『언론중재』, 2015년 봄호, 78-85.
- 전진한. 일본 특정비밀보호법에 어떤 비밀이 숨어있나?. 정보공개센터 홈페이지(<http://www.opengirok.or.kr/3768>, 2018년 2월 25일 열람).
- 정부혁신지방분권위원회 기록관리혁신전문위원회. 2005. 『국가기록관리혁신 로드맵(대통령 보고용)』.
- 정상기. 2014. 국민의 알권리를 제한하는 일본의 특정비밀보호법과 그 숨은 의도. 『과학기술법연구』, 20집 제1호, 419-464.
- 한영하. 2014. 「知る権利と国家機密」. 『マス・コミュニケーション研究』, No.85, 123-141.
- International Council on Archives, 2016. *Basic Principles on the Role of Archivists and Records Managers in Support of Human Rights*. <https://www.ica.org/sites/default/files/basic_principles_human_rights, 2018년 03월 21일 열람>.
- The Japan Society For Archival Science(JSAS). 2013. 「特定秘密保護法案」に対する意見表明. <<http://www.jsas.info/modules/news/article.php?storyid=148>, 2018년 4월 15일 열람>.

- 内閣官房. 2017. 「特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施の状況に関する報告」.
- 大阪弁護士会秘密保護法対策本部. 2016. 「特定秘密保護法の運用上の課題－適用の限定, 無力化, 法の廃止に向けて」. 1-69.
- 瀬畑 源. 2018. 『公文書問題－日本の「闇」の核心』. 集英社.
- 瀬畑 源・久保 享. 2014. 『国家と秘密－隠される公文書』. 集英社.
- 三木 由希子. 2015. 「特定秘密保護法－制定の経緯と背景とその影響」『自治總研』通巻 438号. 1-26.
- 日本弁護士連合会. 2013. 「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則(ツワネ原則) 全文日本語訳」.
- 情報公開クリアリングハウス. 「秘密指定制度日米比較①－秘密指定制度の違い、制度の目的」(<https://clearing-house.org/?p=821>). (2018년 2월 25일 열람).
- 衆議院 情報監視審査會. 2017. 「2017年 年次報告書」.
- 秘密保全のための法制の在り方に?する有識者?議. 2011. 「秘密保全のための法制の在り方について」.

〈참고 사이트〉

- 내각 관방(内閣官房) 홈페이지.
(<https://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/tsuuhou.html>).
- 내각부 홈페이지.
(<http://www8.cao.go.jp/kenshoukansatsu/houkoku/index.html>).
- 일본아카이브즈학회,
(<http://www.jsas.info/modules/news/article.php?storyid=148>).