

미국의 비밀기록관리제도에 관한 연구*

—대통령의 행정명령(EO)을 중심으로—

A Study on the System of Confidential Record Management of the USA

김근태(Kim Geun Tae)**

1. 서론
2. 미국의 비밀기록관리 기구 및 현황
 - 1) 미국의 비밀기록관리 기구
 - 2) 미국의 비밀기록관리 현황
3. 미국의 비밀기록관리체계
 - 1) 비밀의 분류
 - 2) 비밀의 보호
 - 3) 비밀의 해제
4. 우리나라 비밀기록관리제도에 주는 시사점
 - 1) 대통령 중심 비밀기록관리 체계로 개편
 - 2) 비밀기록관리에 관한 개별법 제정
 - 3) 상설 비밀기록관리 감독 기구 신설
 - 4) 외부기관에 의한 비밀분류 재심사절차 신설
5. 결론

* 본 논문은 저자의 경북대 기록학과 석사학위(2017) 논문을 요약한 것으로 2018년 한국기록학회 월례발표회 발표문을 수정·보완한 것임.

** 대구광역시청 기록연구사.

■ 투고일 : 2018년 12월 30일 ■ 최초심사일 : 2019년 1월 2일 ■ 게재확정일 : 2019년 1월 14일

〈초록〉

본 연구는 국가비밀의 보호와 함께 비밀기록에 대한 국민의 알 권리를 제도적으로 보장하기 위하여 발전해 온 미국 대통령의 행정명령(Executive Order)을 내용 분석하여, 우리나라 비밀기록관리제도 발전에 필요한 시사점을 제시하고자 한다. 이를 위해 비밀분류, 비밀보호, 비밀해제 측면에서 비밀기록관리와 관련된 역대 대통령의 행정명령(EO)을 살펴보았다. 내용분석 결과 대통령의 행정명령(EO)은 국가비밀을 보호하기 위해서 특별 열람 프로그램, 자동 비밀해제의 면제 및 유예제도, 벌칙을 신설 및 규정하고 있었으며, 국민의 알 권리를 보장하기 위해서는 비밀분류권자 지정제도, 자동 비밀해제 및 의무적 비밀해제 심사제도, 역사연구자와 전직 공무원을 대상으로 한 열람절차를 신설, 규정하고 있었다. 이를 통해 도출한 우리나라 비밀기록관리제도 발전에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 국가정보원장 중심의 비밀기록관리 체계를 대통령 중심의 비밀기록관리 체계로 개편해야 한다. 둘째, 비밀기록관리를 전문으로 하는 개별법을 제정할 필요가 있다. 셋째, 통일적인 비밀기록관리 및 상시 감독을 위해 상설 비밀기록관리 감독 기구를 신설해야 한다. 넷째, 비밀기록 생산기관의 오남용에 의한 비밀분류를 정정하기 위해 공신력 있는 외부기관에 의한 비밀분류 재심사절차를 마련해야 한다.

주제어 : 비밀기록, 비밀분류, 비밀보호, 비밀해제, 알 권리, 국가비밀

〈Abstract〉

This study aims to analyze the details of the executive order of the president of the United States, which have been developed in the country's administrative system to institutionalize the guarantee of the people's right to know the classified records, as well as to protecting national secrets. This study also aims to present any implications for the development of the classified record management system of Korea. To this end, the previously issued EO concerning the classified records management were reviewed in terms of its classification, safeguard, and

declassification. The analysis results showed that the EO by the president established and prescribed the special access program for national secrets, the system to exempt and suspend the automatic declassification, and the sanctions for protecting national secrets. The EO also established and prescribed the appointment system for the person with the authority to classify record, automatic declassification program, and Mandatory declassification review system, as well as the procedures for historical researcher and certain former government personal to access the classified records with the purpose of guaranteeing people's right to know.

As a result, this study identified implications for the development of Korea's classified record management system, as follows : First, it is necessary to restructure the current classified record management system, by changing the operations that is dependent on the director of the National Intelligence Service to the one that is dependent on the President. Second, it is necessary to legislate a separate special law for the classified record management system. Third, a standing supervisory body should be established for the integrated management and for the consistent and routine supervision of the classified record management. Fourth, it is necessary to establish procedures to further review the classification of classified record to correct the defects of the current classification system, which has been abused and mismanaged by the national agencies and organizations that produce classified record.

Keywords : classified record, classification, safeguard for classified record, declassification, right to know, national secret

1. 서론

비밀기록관리제도는 국가비밀 가치가 있는 기록을 선별·분류하고, 일정

기간 동안 접근을 통제한 후, 국가비밀 가치가 상실된 기록을 비밀기록관리 대상에서 해제하는 특별 기록관리제도로서 세계 각국은 자국의 안보상 이익을 위하여 이 제도를 신설하고 운영해오고 있다. 비밀기록관리제도는 국가비밀의 보호를 위해서 인가받지 않은 자의 비밀기록 접근을 제한하며 통상적으로 비밀분류권과 비밀해제권을 국가기관에 준(準) 독점적으로 부여하고 있다.

비밀기록관리에 대한 국가기관의 특권은 일반인의 비밀기록 열람 또는 비밀기록의 존부(存否) 확인이 어렵다는 이유로 인해 국가기관의 정보 독점, 정부의 중요 정책, 공무원의 불법 행위, 업무상 과실 등을 은폐하는 도구로 오·남용되어 왔다. 헌법상 국회 동의를 필요한 국군 파견 내용의 UAE와 비밀 군사협약 건(한겨레 2018), 남북정상회담 회의록 비공개 건(국민일보 2014)이 대표적 사례이다. 특별히 김호정(2016)의 연구에서는 비비밀(非秘密)의 비공개에서 오는 부작용보다 비밀이 공개되었을 때에 피해를 더욱 우려한 정부 관료들의 적극적인 비밀분류는 국민의 비판과 질책을 면하는 것은 물론 사법부의 통제까지도 벗어나고자 시도하게 된다고 주장했다.

한편 헌법재판소는 “국가의 안전보장을 이유로 분류한 기밀이 시각과 관점의 여하에 따라서는 국가의 안전보장을 침해할 우려가 적은 것으로 보일 수 있는 때가 있을 수 있고 설사 일부 그 기밀성이 인정된다고 하더라도 이를 비밀로 함으로써 얻는 국익보다 국민의 ‘알 권리’를 제한함으로써 초래될 수 있는 대내적 손실이 더 크거나 대외적으로 한국의 국위선양을 크게 저해하는 결과를 초래할 수 있다”라고 판시¹⁾함으로써 국민의 알 권리는 비밀기록관리 영역에서도 보장해야 할 헌법상 가치임을 분명히 하였다.

따라서 오늘날의 비밀기록관리제도는 국가 안전보장을 위한 국가비밀의 보호와 공공 기록에 대한 국민의 알 권리인 이 두 가치가 비밀분류에서부터 비밀해제까지에 이르는 전 과정 속에서 조화와 균형의 원리를 기초하여

1) 헌법재판소 1999.2.25. 선고 89헌가 104 결정

상호보완적으로 작용할 수 있도록 해야 하며, 더 나아가 인권침해 예방 역할도 수행할 수 있도록 해야 한다.²⁾

미국은 2차 세계대전 이후 의회제정법이 아닌 대통령의 특권인 행정명령(Executive Orders, 이하 EO)을 근거로 비밀기록을 관리해오고 있는 국가이지만 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호 전문에 정확하고 책임 있는 비밀분류 기준과 절차, 안전하고 효과적인 비밀해제를 통해서 미국의 안전을 위한 핵심 정보를 보호하는 것과 열린 정부라는 약속을 실천하는 것을 동등한 가치라고 인정하고 있을 정도로 비밀기록관리 영역에서도 국민의 알 권리를 존중하고 있는 나라이다. 미국은 비록 냉전 시대 가장 많은 비밀기록을 생산하였으나, 지속적인 제도 개선을 통하여 오늘날 다른 어느 나라보다도 가장 앞선 비밀기록관리 제도를 발전시켜왔다고 평가를 받고 있다(박홍식 2007, 42 재인용).

반면 우리나라는 독일의 법제를 모델로 보안업무규정을 제정한 이래, 국가 비밀기록은 의회제정법의 적용대상이 아닌 한 국가정보원이 총괄하여 관리를 해오고 있다. 2014년 이후 우리나라의 비밀기록 생산량은 매년 20,000건 이상을 기록하고 있으며, 2016년에만 2급 비밀 709건, 3급 비밀 6,729건, 대외비 15,801건의 비밀기록을 생산하였다(박지태, 김성겸, 황정원 2018, 130).

우리나라의 비밀기록은 통상 보안업무규정과 공공기록물법을 근거로 관리를 해오고 있으나 보안업무규정(대통령령 제28211호)의 목적이 보안 업무수행에 있고(제1조), 공공기록물법(법률 제14613호) 역시 보존 기간 설정 기준과 비밀기록물 생산현황 통보를 제외하면 전용 서고 설치, 전담 관리요원 지정, 보안대책 수립 및 시행 의무 등(제7장 비밀기록물의 관리) 보안에 중점을 둔 결과 비밀기록관리 영역에서는 아직 국민의 알 권리를 보장

2) 국가비밀 가치가 없는 기록이 비밀로 분류되고 이 기록을 유출하는 경우, 이 기록을 유출한 자는 사법심사를 통하여 비밀분류 행위가 무효로 인정되기 전까지는 형사처벌(공무상 비밀누설죄 등)의 대상이 될 수 있다.

해주는 제도가 미비한 실정이다. 그 결과 국민의 기본권으로서 알 권리를 보장하는데 미흡하다는 지적을 받고 있다(국회 정보위원회 2007, 23).

이에 본 연구는 비밀기록관리 영역에서도 국민의 알 권리를 제도적으로 보장하기 위해서 노력해왔던 미국의 사례를 주목하고, 2차 세계대전 이후 발효된 비밀기록관리와 관련된 역대 대통령의 행정명령(EO)을 비밀의 분류, 비밀의 보호, 비밀의 해제 측면에서 내용을 분석하여 우리나라 비밀기록관리제도 발전에 필요한 유의미한 시사점을 제시하고자 한다. 이를 위해 먼저 미국의 비밀기록관리기구 및 비밀기록관리현황을 살펴보고, 국가비밀의 보호와 함께 국민의 알 권리를 보장하기 위한 제도적 발전과정과 특징을 살펴보고자 한다.

2. 미국의 비밀기록관리 기구 및 현황

1) 미국의 비밀기록관리 기구

미국은 대통령 중심의 중앙 집중식 비밀기록관리 체계를 구축한 국가로서 대표적인 비밀기록관리 기구로는 정보보안감독국(Information Security Oversight Office, 이하 ISOO), 합동안보비밀분류재심위원회(Interagency Security Classification Appeals Panel, 이하 ISCAP), 국가비밀해제센터(The National Declassification Center, 이하 NDC)가 있다.

정보보안감독국(ISOO)은 카터 대통령의 행정명령(EO) 제11652호를 통해 설립된 상설 비밀기록관리 감독기관이며, 주 정부 및 연방정부의 부처, 기관, 산업체, 민간단체 및 기타 조직 등 미국이 생산하는 모든 비밀기록 관리에 대한 총괄 지휘와 감독권을 가지고 있는 국가기록관리청(NARA) 소속 독립기구이다(이다정 2015, 33). 비밀기록관리 감독권은 정보보안감독국의 전속 권한이며, 상급기관인 국가기록관리청도 비밀기록관리 있어서는 정보

보안감독국의 피감기관이다. 정보보안감독국의 임무는 정부의 비밀정보 및 민감정보 보호, 적절한 열람(access) 허가를 보증함으로써 대통령의 업무를 지원하는 것이며(NARA 2018), 주요 업무로는 국가기록관리청장의 지시 및 국가안보보좌관(National Security Advisor)과의 협의를 통한 비밀기록 관리 시행지침서 개발, 정부 기관의 비밀기록관리 세부시행규칙 심사 및 승인, 정부 기관의 비밀기록관리 감독, 보안교육과 훈련, 비밀기록관리 통계 자료 수집 및 분석 후 보고서 작성, 비밀기록관리 관련 연구 및 프로젝트 수행, 국가안전보장회의(NSC)를 통해 대통령에게 정책 권고, 비밀기록관리 고충·제안·이의제기 접수 및 처리 등이 있다. 그리고 정보보안감독국장은 정부의 안보 비밀분류 프로그램을 의회, 미디어, 이익단체, 전문가 단체, 대중에게 설명함으로써 정부 대변인의 역할도 수행한다.

합동안보비밀분류재심위원회(ISCAP)는 클린턴 대통령의 행정명령(EO) 제 12958호 제5조4에 의해 설립된 기관으로서 의사결정자의 합의를 통한 비밀분류의 정당성 부여와 함께 비밀기록관리기관의 과잉 비밀분류 및 고의적인 비밀해제 회피를 재고하여 투명하고 객관적인 비밀기록관리를 유도하는 역할을 한다. 국가안보정보의 비밀분류 및 비밀해제의 재심사를 총괄하는 비상설기관인 합동안보비밀분류재심위원회는 국무부, 국방부, 법무부, 국가기록관리청, 국가정보국장(Office of the Director of National Intelligence), 국가안보보좌관이 지명한 고위직 공무원을 위원으로 구성하고 있으며, 중앙정보국장(the Director of the Central Intelligence Agency)이 지명한 임시 위원은 중앙정보국(CIA)이 생산한 비밀기록을 재심사하는 경우에만 위원으로 참석할 수 있도록 하고 있다. 합동안보비밀분류재심위원회(ISCAP)의 위원장은 위원 중 대통령이 지명한 사람이며, 사무국장은 정보보안감독국장이다.

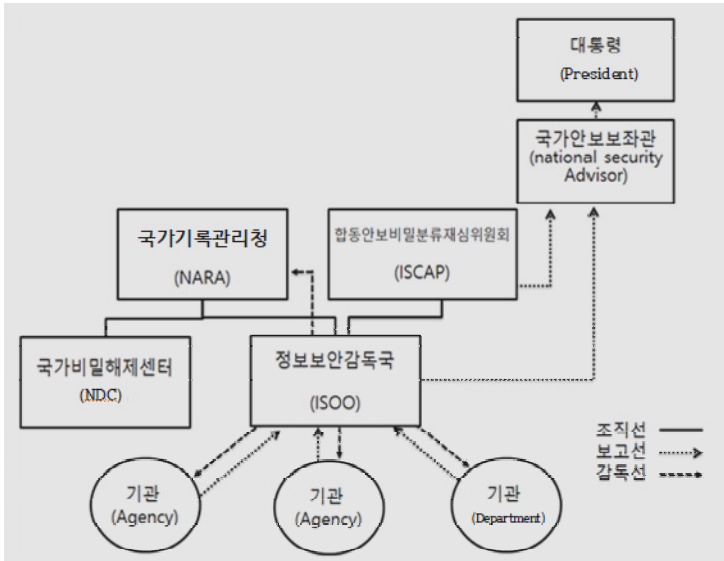
합동안보비밀분류재심위원회는 적법한 비밀기록보유자가 비밀기록 생산기관에 제기한 비밀분류에 대한 이의신청의 재심사, 개인 또는 단체가 비밀기록 생산기관에 청구한 의무적 비밀해제 건에 대한 거부 결정 재심사, 비밀

기록 생산기관이 신청한 자동비밀해제 면제신청의 승인·수정·거부 결정 심사를 수행한다. 위원회의 재심사 결정은 대통령이 변경하지 않는 한 위원회의 재량에 속한다. 한편 대통령의 행정명령(EO)은 합동안보비밀분류재심 위원회의 원활한 운영을 위해서 위원회의 활동에 전적으로 협조할 의무를 정부 기관장에게 부과하고 있으며, 만약 기관장이 위원회의 활동에 협조하지 않는다고 판단되는 경우에는 대통령에게 해당 사실을 보고하도록 하고 있다.

국가비밀해제센터(NDC)는 클린턴 대통령의 행정명령(EO) 제12958호를 통해 재도입된 자동비밀해제 심사가 지연되는 현실을 개선하고자³⁾ 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호를 법적 근거로 하여 설립된 국가기록관리청(NARA) 소속 국가비밀해제 전문 상설기관이다. 국가비밀해제센터의 장은 국가기록관리청장이 국무부 장관, 에너지부 장관, 국토안보부 장관, 법무부 장관, 국가정보국 장관, 국방부 장관과 협의하여 지명한다. 국가비밀해제센터는 국가기록관리청이 관리하고 있는 타 기관 생산 비밀기록의 비밀해제 심사권을 전속으로 가지고 있으며, 자동비밀해제 및 체계적 비밀해제 심사의 요구조건을 충족시키는데 필요한 기관 간의 비밀해제 활동, 표준 비밀해제 작업절차 및 품질보증 조치 등의 개발, 전자기록·특수매체·신기술에 의해 제기된 비밀해제 문제들에 대한 솔루션 개발, 비밀로 분류된 정보가 포함된 연방 기록의 보존 및 관련 서비스 등의 업무를 수행한다(EO No. 13526, Sec 3.7(b)). 특별히 국가비밀해제센터는 기존 비밀해제절차가 대중 공개로 이어지지 않는 한계를 인식하고 비밀해제기록의 대중 이용을 활성화하고자 비밀해제와 비밀해제된 기록의 활용을 연계하는 업무를 수행하는 조직을 두고 있으며, 비밀해제된 비밀기록의 공개 순위는 대중과 연구자의 의견을 반영하여 선정하고 있다(이다정 2015, 39).

3) 클린턴 행정부는 행정명령(EO) 제12958호를 공포하면서 예외적인 사유가 없는 한 생산한 지 25년이 경과한 비밀기록은 자동 비밀해제가 되도록 했다. 비밀해제의 사전검토가 생략된 채 진행된 자동 비밀해제는 국가안보상 여러 문제를 초래하였고, 이런 부작용을 막고자 "Kyl-Lott" 규칙을 준수하도록 했다. 새로 도입된 검토 절차는 타 기관의 협조를 빈번하게 만들었고 그 결과 비밀해제가 더욱 지연되었다(이다정, 2015, 38-39).

〈그림 1〉 미국의 비밀기록관리 체계도



2) 미국의 비밀기록관리 현황

미국의 정보보안감독국(ISOO)은 매년 정부 부처의 비밀기록관리 현황을 대통령에게 보고하고 있으며, 국민의 알 권리를 보장하기 위해서 공개 가능한 부분을 발췌한 별도의 보고서를 제작한 후 웹사이트에 게시하고 있다.⁴⁾ 정보보안감독국의 연례보고서는 집권 행정부의 비밀기록관리 정책 및 행정 명령(EO)의 제·개정, 과학기술의 발전에 따라 보고된 내용이 변동되기에 본 절은 정보보안감독국의 연례보고서에 기재된 최초 비밀분류권자 현황, 합동안보비밀분류재심위원회의 재심 현황, 비밀해제 현황을 중심으로 미국의 비밀기록관리 현황을 살펴보고자 한다.

4) 웹사이트 주소 : <https://www.archives.gov/isoo/reports> <검색일자: 2018. 11.25.>

〈표 1〉 최초 비밀분류권자 현황(단위 : 명)

대통령	행정명령(EO)	연도	1급 비밀	2급 비밀	3급 비밀	합계
닉슨	제10501호	1971	7,136	23,236	28,944	59,316
	제11652호	1972	1,707	11,414	8,156	21,277
제럴드 포드	제11652호	1976	1,487	8,558	3,931	13,976
카터	제12065호	1980	1,501	4,134	1,514	7,149
레이건	제12356호	1986	1,502	4,147	1,107	6,756
H. 부시	제12356호	1990	1,565	3,862	1,065	6,492
클린턴	제12356호	1994	1,344	3,050	1,067	5,461
	제12958호	1998	884	2,773	246	3,903
W. 부시	제12958호	2002	929	2,898	179	4,006
	제13292호	2006	1,032	2,912	98	4,042
오바마	제13526호	2010	901	1,463	14	2,378
		2015	850	1,336	13	2,199
트럼프	제13526호	2017	716	1,114	37	1,867

※출처 : 정보보안감독국의 연례보고서를 바탕으로 필자가 작성.

위 〈표 1〉은 연도별 최초 비밀분류권자의 현황을 정리한 것이며, 미국의 최초 비밀분류권자의 수는 지속해서 감소하고 있음을 알 수 있다. 특별히 닉슨 대통령의 행정명령(EO) 제11652호가 발효된 이후 최초 비밀분류권자의 감소 폭이 매우 컸는데, 이는 비밀분류제도가 관료들의 행정상 오류를 은폐(隱蔽)하거나 행정부의 난처한 상황을 회피 등의 도구로 이용되지 않기 위해서 최초 비밀분류권자 개인(individual) 지정제도를 도입한 닉슨 대통령의 비밀기록관리제도 개혁의 결과이기도 하다.⁵⁾ 특별히 대외비 제도가 없는 미국에서 최초 3급 비밀분류권자의 수가 100명 이하로 매우 적다는

5) 닉슨 행정부는 종전 이후 10년간 비밀로 분류된 문서의 양이 제2차 세계대전 중에 비밀로 분류한 문서량 보다 2배 가까이 됨을 지적하면서 열린 민주주의라는 가치 아래 최초 비밀분류권을 행사할 수 있는 기관과 최초 비밀분류권자의 수를 과감히 축소하였다. 닉슨 행정부의 비밀기록관리 개혁은 당시 CIA 내의 1급 비밀분류권자의 수가 5,100명에서 1,860명으로 감축되도록 했다(Statement on Establishing a New System for Classification and Declassification of Government Documents Relating to National Security. (March 8, 1972) 참조).

것 역시 주목할 부분이다. 이 부분은, 미국은 우리나라와 달리 2차 비밀분류제도⁶⁾와 통제비분류정보제도(Controlled Unclassified Information, 이하 CUI)⁷⁾를 운영하고 있기에 직무상 비밀을 보호하기 위한 목적으로 한 비밀분류나 중복 비밀분류를 할 필요성이 적기 때문으로 판단된다. 이 점은 향후 우리나라 비밀기록관리제도 개혁 시 참고할 부분으로 여겨진다.

〈표 2〉 비밀해제 현황(단위 : 페이지)

연도	임의적 비밀해제 심사에 의한 비밀해제	자동 비밀해제 심사에 의한 비밀해제	체계적 비밀해제 심사에 의한 비밀해제	의무적 비밀해제 심사에 의한 비밀해제	합계
2010	818,607 (2.7%)	24,238,273 (80.8%)	4,630,410 (15.4%)	309,693 (1.1%)	29,996,983 (100%)
2011	123,193 (0.5%)	23,338,707 (86%)	3,258,211 (12%)	428,733 (1.5%)	27,148,844 (100%)
2012	179,186 (0.9%)	17,694,016 (87.8%)	1,977,339 (9.8%)	304,043 (1.5%)	20,154,584 (100%)
2013	55,671 (0.2%)	25,771,199 (90.1%)	1,697,472 (5.9%)	1,093,892 (3.8%)	28,618,234 (100%)
2014	65,825 (0.2%)	25,660,190 (90.4%)	2,093,256 (7.4%)	562,788 (2%)	28,382,059 (100%)
2015	30,708 (0.1%)	36,042,022 (97.1%)	706,859 (1.9%)	350,066 (0.9%)	37,129,655 (100%)
2016	65,872 (0.1%)	39,608,944 (89.8%)	4,268,784 (9.7%)	210,131 (0.4%)	44,153,731 (100%)
2017	21,876 (0.047%)	45,776,310 (99.4%)	243,248 (0.5%)	4,169 (0.003%)	46,045,603 (100%)

※출처 : 정보보안감독국의 연례보고서를 바탕으로 필자가 작성.

- 6) 2차 비밀분류란 이미 비밀로 분류된 정보를 새로운 형태로 통합·변경·가공 또는 비밀분류정보로부터 발생한 새로운 형태의 정보에 원 정보에 적용한 비밀분류를 표기하는 것을 말하며, 2차 비밀분류절차에 의하여 비밀분류된 문서의 참조 항목에는 출처 문서에 관한 정보를 표기한다. 단 비밀문서의 복사 또는 재생산은 2차 분류에 해당하지 않는다(EO No. 13526, Sec 6.1(n)).
- 7) 통제비분류정보란 도시계획, 범죄 수사, 기업의 영업비밀 등과 같이 비밀로 분류는 되지 않으나 내용이 민감하여 보안이 필요한 정보로서(박홍식 2010, 205-206), 행정명령(EO) 제13556호에 의거 외부의 접근이 통제된다.

대통령의 행정명령(EO)상 비밀해제는 의무적 비밀해제심사에 의한 비밀해제, 체계적 비밀해제심사에 의한 비밀해제, 자동비밀해제심사에 의한 비밀해제, 임의적 비밀해제심사에 의한 비밀해제로 구분된다. 의무적 비밀해제심사는 개인 또는 기관이 특정 비밀문서의 해제를 요청한 경우 비밀기록 생산기관에서 비밀해제를 심사하는 절차이며(박홍식, 2007, 43), 계획에 의한 심사가 아닌 것이 특징이다. 임의적 비밀해제심사는 비밀기록 생산기관의 재량에 의한 비밀해제 절차를 말하며, 체계적 비밀해제심사는 자동비밀해제가 면제된 비밀기록의 비밀해제 심사를 말한다. 자동비밀해제심사는 면제 또는 유예 사유가 없는 한 생산한 지 일정 기간이 경과한 비밀기록을 강제적으로 비밀해제하는 절차를 말한다.

위 <표 2>는 미국의 비밀해제 현황을 정리한 것으로서 다음과 같은 특징을 보여주고 있다. 첫째, 자동비밀해제심사에 의한 비밀해제량이 전체 비밀해제량에서 차지하는 비중이 매우 높다는 것이다. 2010년에는 자동비밀해제심사에 의한 비밀해제량이 전체 비밀해제량에서 차지하는 비중이 80%였으나 계속해서 증가하여 2017년에는 99%에 이를 정도로 높은 비중을 차지하고 있음을 보여주고 있다. 이는 자동비밀해제제도의 실효성을 나타내주는 대목이며, 동시에 2010년에 설립된 국가비밀해제센터(NDC)의 적극적인 비밀해제 활동의 결과이기도 하다. 둘째, 2013년 100만 페이지에 이르던 의무적 비밀해제심사에 의한 비밀해제가 2017년에는 4,169페이지를 기록할 정도로 의무적 비밀해제심사에 의한 비밀해제가 급감하고 있다는 점이다. 의무적 비밀해제심사의 청구 역시 계속해서 감소하여 2017년에는 6,540건(NARA 2018, 16)을 기록했는데 이는 매우 가파르게 증가하고 있는 자동비밀해제심사에 의한 비밀해제가 비밀기록에 대한 국민의 알 권리를 충족시켜주기 때문으로 판단된다.

〈표 3〉 합동안보비밀분류재심위원회(ISCAP)의 재심 현황(단위 : 건수)

연도		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
접수 건수		87	110	169	127	109	142	320	577
재심 건수		212	156	163	151	451	447	190	338
심사 결과	원심 유지	67	64	13	20	113	32	102	22
	전부 비밀해제	78	39	63	55	181	104	30	197
	부분 비밀해제	67	53	87	76	157	311	58	119
원심 인용률(%)		31	41	7	13	25	7	53	6

※출처 : 정보보안감독국의 연례보고서를 바탕으로 필자가 작성.

합동안보비밀분류재심위원회(ISCAP)의 재심 대상은 합법적인 비밀기록 보유자가 비밀기록 생산기관의 비밀분류에 대해서 이의를 신청한 건 및 개인 또는 단체가 청구한 의무적 비밀해제심사 결정 건이며, 대통령의 행정명령(EO)은 재심의 심사 기간을 규정하지 않고 있다. 합동안보비밀분류재심위원회의 재심 접수 건수, 재심 건수, 심사결과, 원심 인용률을 연도별로 정리한 〈표 3〉을 살펴보면 합동안보비밀분류재심위원회에 항소한 재심 접수 건수는 조금씩 증가하고 있으며, 재심 건수 역시 그에 비례하여 증가하고 있음을 알 수 있다. 합동안보비밀분류재심위원회의 재심 결과를 살펴보면 2010년부터 2017년 사이에는 원심 인용률이 60%를 넘지 않고 있음을 알 수 있다. 합동안보비밀분류재심위원회의 높지 않은 원심 인용률은 비밀기록 생산기관의 비밀분류 결정이 부적절했다는 것을 의미하며, 이는 미국 역시 비밀기록 생산기관에 의한 업무상 과잉 비밀분류나 오인(誤認) 비밀분류 등이 발생하고 있음을 짐작할 수 있다. 2010년부터 2017년까지 합동안보비밀분류재심위원회의 재심에 의한 비밀해제율(부분 공개 포함)이 평균적으로 전체 심사 건수의 75%를 기록하고 있는 점도 주목할 부분이다. 비밀기록 생산량이 많은 국방부, 법무부, 국무부를 대표하는 고위 공무원이 위원회의 위원임에도 불구하고 재심에 의한 비밀해제율이 높다는 것은 합동안보비밀분류재심위원회는 각 부처의 조직 이익보다는 국민의 알 권리를 우선해서 재심을 결정한다는 것으로 볼 수 있다.

3. 미국의 비밀기록관리체계

1) 비밀의 분류

비밀분류란 정보를 절차에 따라 비밀로 분류하는 결정으로써(EO No. 13526, Sec 6.1(f)), 대통령의 행정명령(EO)은 비밀분류권을 가지고 있는 사람이 비밀분류 요건을 충족하는 기록을 적법한 절차에 따라 비밀로 분류할 때 비밀기록으로 인정하고 있다. 비밀분류 영역에서 비밀분류권자, 비밀분류요건, 비밀분류절차는 핵심요소이기 때문에 본 절은 역대 대통령의 행정명령(EO)이 규정하고 있는 위 요소들을 살펴보고자 한다.⁸⁾

(1) 최초 비밀분류권자

최초 비밀분류권자란 최초로 정보를 비밀로 분류하기 위해서 대통령, 부통령, 대통령이 지명한 기관장이나 공무원이 서면으로 권한을 부여받은 개인을 말한다(EO No. 13526, Sec 6.1(gg)).

역대 대통령의 행정명령(EO)상 최초 비밀분류권자 지정제도는 4시기의 발전과정을 거쳐 완성되었다. 제1기는 루스벨트 대통령의 행정명령(EO) 제 8381호와 트루먼 대통령의 행정명령(EO) 제10104호가 적용되었던 시기로, 군사 분야에 속하는 연방 부처 소속 군인, 공무원, 직원들만 최초 비밀분류를 할 수 있게 했다. 제2기는 전(全) 연방 부처와 기관의 통일된 비밀기록 관리를 위해 제정된 트루먼 대통령의 행정명령(EO) 제10290호와 아이젠하워 대통령의 행정명령(EO) 제10501호가 적용된 시기이며, 군사 분야뿐만 아니라 비(非)군사 분야의 행정기관 소속 군인, 공무원, 직원에게도 최초 비

8) 행정명령(EO)상 비밀분류는 최초 비밀분류와 2차 비밀분류로 구분되며, 2차 비밀분류는 최초 비밀분류에서 국가비밀로 인정된 정보로부터 파생(派生)한 정보에 대한 비밀분류이므로 본 절에서는 최초 비밀분류를 중심으로 분석하였다.

밀분류권을 부여했다. 다만 아이젠하워 대통령은 트루먼 대통령의 비밀규제 범위의 확대조치가 의회와 언론으로부터 국민의 알 권리를 침해한다는 비판을 받자(이경래 2010, 281), 행정명령(EO) 제10501호를 통해 국가 방위에 직접적인 책임이 없는 28개의 연방 부처와 기관(Agency) 소속 공무원과 직원은 최초 비밀분류권을 행사할 수 없게 했으며, 국가 방위에 대해서 부분적인 책임이 있는 17개의 연방 부처와 기관은 기관장에게만 최초 비밀분류권을 부여했었다. 제3기는 비밀등급별 최초 비밀분류권자 지정방식을 도입한 닉슨 대통령의 행정명령(EO) 제11652호가 적용된 시기이다. 이 시기, 최초로 비밀분류를 할 수 있는 주체는 대통령, 대통령이 행정명령(EO)에 최초 비밀분류권자로 지정한 사람, 대통령이 최초 비밀분류권자로 지정한 연방 부처의 장이 서면으로 지정한 사람, 상위 비밀등급의 최초 비밀분류권자가 서면으로 지정한 사람으로 축소되었다. 닉슨 대통령이 도입한 최초 비밀분류권자 지정방식은 기관이 아닌 개인(individual)을 기준으로 최초 비밀분류권자를 지정했다는 것과 공식적인 서면에 의해서만 최초 비밀분류권자를 지정할 수 있다는 점에서 획기적이라고 평가할 수 있다.⁹⁾ 제4기는 카터 대통령의 행정명령(EO) 제12065호부터 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호가 발효된 시기로, 이전 시기와 달리 대통령, 대통령이 연방관보에 지정한 기관장이나 공무원, 대통령이 연방관보에 지정한 기관장 또는 공무원으로부터 최초 비밀분류권을 위임받은 공무원만이 최초 비밀분류권자가 될 수 있었다. 이 시기를 통해 최초 비밀분류권자는 연방관보에 공개해야 한다는 원칙과 위임이 아닌 한 대통령만이 최초 비밀분류권자를 지정할 수 있다는 전통이 수립되었다.

카터 대통령의 행정명령(EO) 제12065호부터 도입된 최초 비밀분류권 위임제도는 최초 비밀분류권자가 비밀분류를 할 수 있는 비밀분류등급 이하

9) 행정명령(EO) 제11652호가 발효되기 직전 연도(1971년)에 59,316명이었던 최초 비밀분류권자 수가 발효 후 4년이 지난 1976년도에는 13,976명으로 감소했다는 사실은 닉슨 대통령이 도입한 최초 비밀분류권자 지정방식이 얼마나 효과적이었는지를 알 수 있게 해준다(Arvin S. Quist 2002, 71).

에서만 행사할 수 있으며, 최초 비밀분류권의 위임은 수임인의 이름과 직위를 기재한 서면으로 한다. 행정명령(EO) 제12065호부터 예외적인 경우가 아닌 한 원칙적으로 최초 비밀분류권의 재위임을 금지하고 있으며 최초 비밀분류권 위임제도의 남용을 막고자 최초 비밀분류권 수임자가 최초 비밀분류권을 행사해야 하는 이유를 입증하는 최종적 책임을 기관장에게 부과하고 있다. 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호부터는 최초 비밀분류권 위임제도의 감독을 더욱 강화하여 최초 비밀분류권 위임 시 정보보안감독국장에게 보고하거나 정보보안감독국장이 최초 비밀분류권 수임자의 이름과 직위를 확인할 수 있게 하고 있다(EO No. 13526, Sec 1.3(c)(5)).

한편 최초 비밀분류권자의 비밀기록관리에 대한 전문성을 강화하기 위해서 미국 대통령의 행정명령(EO)은 클린턴 대통령의 행정명령(EO) 제12958호부터 최초 비밀분류권자의 교육을 규정해오고 있다. 최초 비밀분류권자의 교육을 도입한 초기에는 교육 내용이 비밀분류에 한정되었으나 몇 차례의 행정명령(EO) 개정을 통해 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호부터는 비밀의 보호(비밀정보를 보호하지 않은 개인이 받을 수 있는 제재) 및 비밀해제 부분도 교육 내용에 포함되었다. 최초 비밀분류권자의 교육은 행정명령(EO) 제13526호부터 매년 1회 이상 이수해야 하는 의무교육으로 규정되었으며, 대통령의 행정명령(EO)은 정당한 사유 없이 의무교육을 이수하지 않는 최초 비밀분류권자는 의무교육을 이수할 때까지 최초 비밀분류권을 행사할 수 없도록 했다(EO No. 13526, Sec 1.3(d)).

(2) 비밀의 범주

미국은 Milk 사건에 대한 연방대법원의 판결¹⁰⁾이후 1974년에 개정된 정

10) 미국 연방대법원은 Environmental Protection Agency vs Milk 사건에서 행정기관이 절차상 적법한 방법으로 비밀을 지정하였으면, 그 자체로 비밀로 인정되고 그것의 실질적 정당성 여부까지 사법심사가 허용되는 것은 아니라고 판시하였다(최정수 2011, 113).

보 자유법(the Freedom of Information Act)¹¹⁾에 규정된 비밀의 실제적 개념을 정의하기 위해서 카터 대통령의 행정명령(EO) 제12065호부터 비밀의 범주를 대통령의 행정명령(EO)에 규정하고 있다. <표 4>는 역대 대통령의 행정명령(EO)에서 규정하고 있는 비밀의 범주를 정리한 것으로서, 대통령의 행정명령(EO)은 외교·국방·정보 분야에서 생산된 정보만을 국가비밀로 인정하고 있으며 행정기관의 직무상 비밀은 국가 비밀의 범주에 포함시키지 않고 있다.

〈표 4〉 역대 행정명령(EO)상 비밀의 범주

대통령		카터	레이건	클린턴	W. 부시	오바마
행정명령(EO)		제12065호	제12356호	제12958호	제13292호	제13526호
비밀의 범주	군사계획, 무기체계 또는 군사 작전	○	○	○	○	○
	대외관계정보	○	○	○	○	○
	첩보활동, 첩보원(諜報源), 첩보방식, 암호체계,	○	○	○	○	○
	외교관계 또는 외교활동	○	○	○	○	○
	국가안보와 관련된 과학 기술경제적 사안	○	○	○	○	○
	핵물질과 핵시설에 대한 정부보호프로그램	○	○	○	○	○
	최초 비밀분류권자에 의해 보호가 필요하다고 결정된 정보	○	○	×	×	×
	국가 안보와 관련되는 계획 시스템·시설·프로젝트의 취약점 또는 성능 보호 서비스	×	○	○	○	○
	대량살상무기	×	×	×	○	○

※주1) 대통령, 기관장, 대통령의 지정으로 최초 비밀분류권을 가진 공무원을 최초 비밀 분류권자로 동일함.

※주2) 대량살상무기의 개발, 제조, 이용은 대량살상무기 범주로 분류함

11) 1974년에 개정된 정보자유법(FOIA)은 대통령의 행정명령(EO)에 규정된 기준에 따라 국방 또는 외교상 비밀로 명시적으로 인정되고 동 행정명령(EO)에 따라 실질적이고 정당하게 비밀로 분류된 것만 정보공개대상에서 제외할 수 있게 했다(최정수 2011, 114).

(3) 비밀등급지정

비밀기록관리 체계의 핵심은 비밀의 등급지정이며(박홍식 2001, 1), 비밀 등급은 비밀등급분류기준에 따라 지정된다. 대통령의 행정명령(EO)은 비밀 등급이 규정된 이후에 비밀분류기준에 관한 규정이 신설되었다.

최초로 비밀등급을 규정한 루스벨트 대통령의 행정명령(EO) 제8381호는 중요 육군과 해군 시설과 장비의 비밀등급을 2급 비밀(Secret), 3급 비밀(Confidential), 대외 비밀(Restricted) 중 하나를 지정하게 했으며, 이후 연합군과의 비밀정보의 원활한 교환을 위해서 트루먼 대통령은 행정명령(EO) 제10104호를 통해 이전 시기에 정립한 2급 비밀, 3급 비밀, 대외 비밀이라는 3등급 분류체계에 1급 비밀(top secret)를 추가하여 4등급 비밀분류체계를 구축하였다(이경래, 2010, 286). 1953년 아이젠하워 대통령은 행정명령(EO) 제10501호를 통해 행정명령(EO) 제10290호의 4등급 비밀 분류체계에서 대외 비밀(Restricted)을 삭제하는 한편 원자력법¹²⁾에서 정의하고 있는 대외 비밀(Restricted Date)은 원자력법과 원자력위원회의 규칙을 적용받게 함으로써 3등급 비밀분류 체계를 구축하였다. 아이젠하워 대통령의 행정명령(EO) 제10501호를 통해 구축한 3등급 비밀분류 체계는 개정되지 않고 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호까지 유지되고 있다.

비밀분류기준은 트루먼 대통령의 행정명령(EO) 제10290호부터 대통령의 행정명령(EO)에 신설되어 2018년 현재 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호는 인가받지 않은 공개로 인하여 국가안보에 매우 심각한 피해가 발생할 것으로 합리적으로 예상되는 정보는 “1급 비밀”로, 인가받지 않은 공개로 인하여 국가안보에 심각한 피해가 발생할 것으로 합리적으로 예상되는 정보는 “2급 비밀”로, 인가받지 않은 공개로 인하여 국가안보에 피해가 발생할 것으로 합리적으로 예상되는 정보는 “3급 비밀”로 분류하도록 규

12) Atomic Energy Act of August 1, 1946.

정하고 있다(EO No. 13526, Sec 2.1(a)). 다만 국가안보상 피해를 명확히 하고자 최초 비밀분류권자가 입증 또는 설명할 수 있는 국가안보상 피해만을 ‘비밀로 분류할 수 있는 국가안보상 피해’로 인정하고 있다.

(4) 비밀보호기간

〈표 5〉 역대 행정명령(EO)상 비밀보호기간

대통령	행정명령(EO)	비밀보호기간	비밀보호기간 적용 면제 여부	비밀보호 상한기간
카터	제12065호	원칙 : 6년 예외 : 외국 정부 정보(30년)	해당사항 없음	20년
레이건	제12356호	무기(無期)	해당사항 없음	무기(無期)
클린턴	제12958호	10년	면제 가능	10년
W. 부시	제13292호	원칙 : 10년 예외 : 민감한 정보- 25년	면제 가능	25년
오바마	제13526호	원칙 : 10년 예외 : 민감한 정보- 25년	면제 가능	25년

비밀보호기간은 최초 비밀분류권자가 집행한 비밀분류의 시효기간을 말하며¹³⁾, 시간의 경과에 따른 국가비밀 가치가 감소하는 현실을 반영하고 관료들의 불필요한 비밀해제 지연을 예방하고자 마련한 제도이다. 역대 대통령의 행정명령(EO)에서 규정하고 있는 비밀보호기간을 살펴보면 비밀보호기간은 원칙적으로 10년 이내로 제한하고 있으며, 외국 정부의 정보나 민감한 정보와 같은 예외적인 경우에만 최초 비밀분류권자가 30년 한도 내에서 비밀보호기간을 지정할 수 있게 했다. 이는 생산한 지 30년 경과 기록의 공개원칙을 비밀기록관리 영역에서도 적용하기 위한 것으로 판단된다. 한편 클린턴 대통령의 행정명령(EO) 제12958호부터 운영되고 있는 비밀보호

13) 비밀보호기간의 시효가 곧 비밀해제를 의미하는 것은 아니다. 비밀보호기간이 만료된 비밀기록이라도 정당한 사유가 있으면 비밀보호 상한기간까지 비밀보호기간을 연장할 수 있다.

기간 면제제도는 대량 살상무기의 핵심 설계 개념, 휴민트 정보, 비밀요원 정보만 적용할 수 있다(EO No. 13526, Sec 1.5(a)).

(5) 비밀분류 제재요건

대통령의 행정명령(EO)에서 규정하고 있는 비밀분류 제재요건은 전면적으로 비밀분류가 제한되는 금지 요건과 일반적인 비밀분류요건에 제재사항이 추가된 제한요건으로 구분된다.

〈표 6〉 역대 행정명령(EO)상 비밀분류 금지 요건

대통령		닉슨	카터	레이건	클린턴	W. 부시	오바마
행정명령(EO)		제11652호	제12065호	제12356호	제12958호	제13292호	제13526호
비 밀 분 류 금 지 요 건	위법, 무능, 행정상 과실의 은폐	○	○	○	○	○	○
	개인, 조직, 기관의 고충방지	○	○	○	○	○	○
	경쟁의 제한	○	○	○	○	○	○
	국가안보상 보호를 요하지 아니하는 정보의 공개회피 또는 연기	○	○	○	○	○	○
	국가안보와 명확하게 관련되지 않는 기초 과학 연구에 관한 정보	×	○	○	○	○	○
	비밀정보를 드러내지 않는 비밀문서에 대한 참조문서	×	○	×	×	×	×
	적법한 권한에 의해 비밀해제 되고 대중에게 공개된 문서	×	○	×	○	×	×
	비밀정보가 노출 또는 섞이지 않은 민간 연구와 개발상품	×	○	×	×	×	×

위 〈표 6〉은 역대 대통령의 행정명령(EO)에서 규정하고 있는 비밀분류

금지 요건을 정리한 것으로서 역대 대통령의 행정명령(EO)이 규정하고 있는 비밀분류 금지 요건은 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 위법·무능·행정상 과실 은폐 등과 같은 최초 비밀분류권자 자신 또는 기관의 책임을 회피할 목적의 비밀분류를 금지하고 있다. 둘째, 공정한 시장 질서 유지를 위해서 경쟁을 제한할 수 있는 사유도 비밀분류의 금지 요건이 된다는 점이다. 셋째, 국가안보와 관계없는 기초 과학연구에 관한 정보 및 정보공개회피 또는 지연 목적의 비밀분류를 금지 요건으로 규정함으로써 불필요하게 국민의 알 권리를 제한하는 국가기관의 행위를 차단하고 있으며, 민간분야의 과학기술의 발전을 촉진할 수 있는 정보는 되도록 빨리 민간에게 공개될 수 있도록 하고 있다는 점이다.

대통령의 행정명령(EO)은 정보공개요구서에 기재된 기록과 비밀해제 후 대중에게 공개된 기록에 대한 비밀분류에 제한 요건을 규정했다.

카터 대통령의 행정명령(EO) 제12065호부터 정보자유법(FOIA), 대통령기록물법, 프라이버시법¹⁴⁾, 행정명령(EO)에 규정된 의무적 심사제도에 따라 정보공개가 청구된 기록은 접수 이후 기관장, 부기관장, 행정명령(EO)에 따라 지정된 기관의 비밀기록관리 담당관(senior agency official)¹⁵⁾과 같이 특별 비밀분류권을 부여받은 자만 비밀분류를 할 수 있게 했다.

비밀해제 후 대중에게 공개된 기록은 W. 부시 대통령의 행정명령(EO) 제13292호부터 정보가 무리 없이 원상태로 회복되고 재비밀분류권자의 서면 승인을 받은 경우에만 재(再)비밀 분류를 할 수 있게 했다¹⁶⁾. 다만 국가기록관리청(NARA)이 법적으로 관리하는 비밀해제 기록을 재(再)비밀분류하는 경우에는 정보보안감독국장의 승인을 받도록 했으며, 국가비밀의 사

14) Privacy Act of 1974(5 U.S.C. 552a)

15) 비밀기록관리 담당관(senior agency official)이란 기관정보의 비밀분류·비밀보호·비밀해제 프로그램을 관리·감독하기 위해서 제5조의4(d)에 따라 기관장이 지정한 공무원을 말한다(EO No. 13526, Sec 6.1(ii)).

16) 행정명령(EO) 제13292호는 기관장, 부기관장에게 재비밀분류권을 부여했으나, 행정명령(EO) 제13526호는 재비밀분류권을 기관장에게만 부여하고 있다.

전 유출을 방지하기 위해서 정보보안감독국장의 승인이 날 때까지 대중들의 해당 기록의 열람을 제한했다(EO No. 13526, Sec 1.7(c)(4)). 한편 대통령의 행정명령(EO)은 비밀해제 기록의 재(再)비밀분류를 통제하기 위해서 재(再)비밀분류 즉시 정보보안감독국장에게 보고하도록 했으며, 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호부터는 보고 대상에 국가안보보좌관을 추가했다.

(6) 비밀분류에 대한 이의제기

대통령의 행정명령(EO)은 최초 비밀분류권자에 의한 부적절한 비밀분류를 정정하기 위해서 클린턴 대통령의 행정명령(EO) 제12958호부터 적법한 비밀기록 보유자가 비밀기록 생산기관의 비밀분류에 대해 이의를 제기할 수 있는 제도를 마련해오고 있다. 이의제기는 기관장 또는 비밀기록관리 담당관이 수립한 절차에 따라 진행되며, 이의심사의 공정성과 이의제기자의 신분보호를 위해 다음과 같은 권리를 보장하고 있다. 첫째, 이의제기자에 대한 불이익 처분이 금지된다. 둘째, 공정한 공무원 또는 위원에게 심사를 받은 기회가 제공된다. 셋째, 기관의 결정에 불복하여 합동안보비밀분류재심위원회(ISCAP)에 항소할 수 있는 절차를 고지받을 권리가 부여된다(EO No. 13526, Sec 1.8).

2) 비밀의 보호

(1) 비밀기록의 열람

비밀기록의 열람은 비밀정보를 열람할 수 있는 자격이나 기회를 말한다(EO No. 13526, Sec 6.1(a)). 역대 대통령의 행정명령(EO)상 비밀기록의 열람방식은 일반열람, 특별열람프로그램, 역사연구자 및 전(前) 정권 고위직

공무원의 열람으로 구분된다.

일반열람은 트루먼 대통령의 행정명령(EO) 제10290호부터 유지해오고 있는 절차이며, 도입 초기에는 비밀정보가 필요한 공식적인 직무에 있는 사람에게만 비밀기록의 열람이 허용됐다(EO No. 10290, Sec 30). 직무를 기준으로 한 비밀기록의 일반열람 조건은 아이젠하워 대통령의 행정명령(EO) 제10501호를 통해 더욱 강화되어 기관장의 허가도 요구하게 된다. 이후 클린턴 대통령의 행정명령(EO) 제12958호를 공포한 이래 일반열람의 조건은 업무상 필요와 기관장의 허가에서 비밀정보를 알 필요(a need to know)¹⁷⁾, 기관장의 허가, 비공개동의서의 서명으로 변경되었다. 이런 일반열람 조건의 변경은 비밀기록관리 업무와 관련성이 있는 일반인도 일정한 경우 비밀기록에 접근할 수 있다는 것을 의미했다. 한편 무지(無知)에 의한 비밀정보 유출 등 보안사고를 막기 위해서 W. 부시 대통령의 행정명령(EO) 제13292호부터는 비밀기록열람자에게 적절한 비밀정보의 보호 및 인가받지 않은 공개로부터 비밀정보를 보호하지 않은 개인이 받을 수 있는 민사·형사·행정상 처벌에 대한 교육을 의무적으로 사전 이수하도록 했다(EO No. 13526, Sec 4.1(b)).

특별열람프로그램은 통상적인 비밀등급에 적용되는 열람조건보다 더 까다로운 조건을 요구하는 절차를 말하며(EO No. 13526, Sec 6.1(oo), 민감한 정보가 수록된 비밀기록의 열람, 배포, 물리적 보호를 통제하기 위해서 카터 대통령의 행정명령(EO) 제12065호부터 운영해오고 있는 제도이다.¹⁸⁾ 특별열람프로그램은 국가비밀의 보호를 목적으로 하는 제도이지만 반대로 국민의 알 권리를 매우 제한할 수 있는 제도이기에 대통령의 행정명령(EO)은 무분별한 운영의 폐해를 막고자 신설(운영) 주체와 신설(운영)조건, 통제장

17) 알 필요(a need to know)란 행정명령(EO)에 따라 장래 수취인이 인가받은 정부 기능의 수행 또는 지원을 위해서는 특정 비밀정보의 열람이 필요하다는 행정기관의 결정을 말한다(행정명령 제13526호(EO) Sec 6.1(dd)).

18) 행정명령(EO)상 특별열람프로그램은 의회감사법(10 U.S.C. 119)상 특별열람프로그램보다 우선하여 적용되지 않는다.

치를 구체적으로 규정하고 있다. 아래 <표 7>은 역대 대통령의 행정명령(EO)상 특별열람프로그램의 신설(운영) 주체를 정리한 것이다.

<표 7> 역대 행정명령(EO)상 특별열람프로그램 신설(운영) 주체

대통령	행정명령(EO)	신설(운영) 주체
카터	제12065호	행정명령에 1급 최초 비밀분류권자로 지정한 기관의 장
레이건	제12356호	연방관보에 1급 최초 비밀분류권자로 지정한 기관의 장
클린턴	제12958호	국무부 장관, 국방부 장관, 에너지부 장관, 중앙정보국의 국장 또는 이들 기관의 수석 차관(the principal deputy)
W. 부시	제13292호	국무부 장관, 국방부 장관, 에너지부 장관, 국토안전부 장관, 검찰총장, 국가정보국 국장 또는 이들 기관의 수석 차관
오바마	제13526호	국무부 장관, 국방부 장관, 에너지부 장관, 국토안전부 장관, 검찰총장, 국가정보국 국장 또는 이들 기관의 수석 차관

특별열람프로그램은 통상적인 국가비밀 보호조치가 국가비밀을 보호하는데 불충분하다고 판단되는 경우에만 신설할 수 있으며, 기관장이 신설(운영)한 특별열람프로그램일지라도 최소한 행정명령(EO)의 시행지침서를 준수하도록 하고 있다(EO No. 13526, Sec 4.3(a)-(b)). 대통령의 행정명령(EO) 제12065호부터 정보보안감독국장에게 특별열람프로그램 대상 비밀정보에 대한 열람권을 부여하고 있으며, 오바마 대통령의 행정명령 제13526호부터는 특별열람프로그램을 신설(운영)하고 있는 기관장 또는 수석 부기관장에게 매년 1회 이상 본 프로그램이 대통령의 행정명령(EO)을 준수하는지를 심사하도록 했다. 그리고 국가안보보좌관 또는 그가 지정한 자가 요청하는 경우, 기관의 특별열람프로그램 전부 또는 일부를 국가안보보좌관이나 그 대리인에게 설명하도록 했다(EO No. 13526, Sec 4.3(b)(4)-(5)).

역사연구자 및 전(前) 정권 고위직 공무원의 열람은 닉슨 대통령의 비밀기록관리 개혁 산물인 행정명령 제11652호를 통해 도입된 후 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호까지 유지하고 있는 제도로서 비밀정보를 알 필요가 있다는 기관의 결정 없이도 비밀정보를 열람할 수 있는 제도이다.

이 제도를 이용할 수 있는 대상은 역사적 연구과제에 참여하는 자, 전직 대통령, 전직 부대통령, 전직 대통령 또는 전직 부대통령이 선임하거나 지정한 수석 정책 입안 직위에 있었던 자이다. 역사연구자 및 전(前) 정권 고위직 공무원들이 비밀기록을 열람하기 위해서는 위 사람들의 열람이 국가안보상 이익이 된다는 비밀기록 생산기관장 또는 동 기관의 비밀기록관리 담당관(a senior agency official)의 서면 결정이 필요하며, 비밀정보유출을 예방하기 위한 사전 보호조치가 취해진 경우에만 허용된다(EO No. 13526, Sec 4.3(b)(4)-(5)). 한편 전직 대통령 또는 전직 부대통령이 선임하거나 지정한 수석 정책 입안 직위에 있었던 자는 역사연구자, 전직 대통령, 전직 부대통령과 달리 자신들이 이전 정권의 직무수행과정에서 생산·검토·결재 또는 접수한 비밀기록만 열람할 수 있다(EO No. 13526, Sec 4.4(b)(3)).

(2) 벌칙

벌칙이란 어떤 법 규정을 위반한 경우에 벌을 과할 것을 정한 것을 말한다(강영호 외 2009, 359). 아래 <표 8>부터 <표 10>은 역대 대통령의 행정명령(EO)에서 규정하고 있는 벌칙대상, 벌칙 사유, 벌칙 종류를 정리한 것이다.

<표 8> 역대 행정명령(EO)상 벌칙대상

대통령	닉슨	카터	레이건	클린턴	W. 부시	오바마
행정명령(EO)	제11652호	제12065호	제12356호	제12958호	제13292호	제13526호
벌칙 대상	공무원	○	○	○	○	○
	정부 고용인	○	○	○	○	○
	정부 계약자	×	×	○	○	○
	자격있는 보관자	×	×	○	○	○
	대리인	×	×	○	○	○
	허가 받은자	×	×	×	○	○

〈표 9〉 역대 행정명령(EO)상 벌칙 사유

대통령	닉슨	카터	레이건	클린턴	W. 부시	오바마	
행정명령(EO)	제11652호	제12065호	제12356호	제12958호	제13292호	제13526호	
벌칙 사유	반복적으로 행정명령(EO)의 비밀분류절차를 위반하는 경우	○	×	×	×	×	×
	고의적으로 행정명령(EO) 또는 시행지침서를 위반하여 정보를 비밀로 분류하거나 비밀 보호를 하게 하는 경우	×	○	○	○	○	○
	고의적으로 행정명령(EO)에 의해 정당하게 비밀로 분류된 정보를 인가받지 않고 공개하거나 근무태만으로 정당하게 비밀로 분류된 정보를 유출하는 경우	×	○	○	○	○	○
	고의적으로 행정명령(EO) 또는 시행지침서를 위반하는 경우	×	○	○	○	○	○
	행정명령(EO)의 요구 조건에 반하는 특별 열람프로그램을 신설 또는 운영하는 경우	×	×	×	○	○	○

〈표 10〉 역대 행정명령(EO)상 벌칙 종류

대통령	닉슨	카터	레이건	클린턴	W. 부시	오바마	
행정명령(EO)	제11652호	제12065호	제12356호	제12958호	제13292호	제13526호	
벌칙의 종류	견책	○	○	○	○	○	○
	무급정직	×	○	○	○	○	○
	해임	×	○	○	○	○	○
	비밀분류권 박탈	×	○	○	○	○	○
	기타 처벌	×	○	○	○	○	○
	비밀기록 열람권 박탈 및 열람거부	×	×	○	○	○	○

역대 대통령의 행정명령(EO)이 규정하고 있는 벌칙대상, 벌칙 사유, 벌칙 종류를 분석하면 다음과 같은 특징이 있다. 첫째, 비밀기록의 유출뿐만 아니라 부당한 비밀분류나 비밀의 보호도 벌칙대상이라는 점이다. 둘째, 행정명령(EO)의 요구사항을 준수하지 않는 특별열람프로그램의 신설(운영)을 벌칙대상이 되게 함으로써 국가기관의 특별열람프로그램 오·남용을 실효적으로 제한할 수 있게 했다. 셋째, 비밀분류권 박탈을 벌칙 종류에 추가하여 기관장이나 비밀기록 관리 담당관이 비밀분류기준 적용에 심각한 부주의나 반복적으로 과오(過誤)를 행하는 공무원을 비밀기록관리 업무에서 신속하게 배제할 수 있게 했다. 넷째, 일반인도 벌칙대상에 포함시켜 비밀정보를 유출한 일반인도 행정제재를 받을 수 있게 했다. 다섯째, 비밀기록 열람권 박탈(loss)을 벌칙 사유에 추가하여 비밀기록 열람권을 오·남용한 자는 비밀기록을 열람할 수 없게 했다.

한편 카터 대통령의 행정명령(EO) 제12065호부터 국가비밀 유출을 신속하게 차단하기 위해서 대통령의 행정명령(EO)은 벌칙 사유가 발생한 경우, 신속한 시정조치를 할 의무를 기관장(기관의 비밀기록관리 담당관)에게 부과하고 있으며, 클린턴 대통령의 행정명령(EO) 제12958호부터는 (1) 적법하게 비밀분류된 정보가 비인가자에게 유출된 경우, (2) 행정명령(EO)과 그 실행지침서를 위반하여 정보를 비밀로 분류하거나 계속해서 비밀로 보호하는 경우, (3) 행정명령(EO)에 규정된 요건을 위반하여 특별열람프로그램을 신설(운영)한 경우에는 정보보안감독국장에게 보고하도록 했다(EO No. 12958, Sec 5.7(e)(2)). 이처럼 기관장(기관의 비밀기록관리 담당관)에게 고지의무를 부과한 것은 사례분석과 함께 보안사고 발생기관의 비공식적인 종결처리를 통제하기 위한 것으로 판단된다.

3) 비밀의 해제

(1) 비밀해제권자

비밀해제란 비밀로 분류된 정보를 비(非) 비밀정보로 공식적으로 변경하

는 절차를 말한다(EO No. 13526, Sec 6.1(m)). 미국 대통령의 행정명령(EO)은 트루먼 대통령의 행정명령(EO) 제10290호부터 비밀해제권 개념을 도입하고 비밀해제는 비밀해제권자만 할 수 있도록 했다.¹⁹⁾ 역대 대통령의 행정명령(EO)이 규정하고 있는 비밀해제권자는 비밀기록 생산기관의 비밀해제권자와 비밀기록 인수기관의 비밀해제권자로 구분된다.

비밀해제권 개념이 도입된 초기인 트루먼 대통령의 행정명령(EO) 제10290호가 적용된 시기 비밀기록 생산기관의 비밀해제권자는 모든 연방정부 부처의 공무원이었으나 계속해서 그 권한자를 축소한 결과 레이건 대통령의 행정명령(EO) 제12356호부터는 최초로 비밀분류했던 공무원(단 최초 비밀분류 당시와 같은 직위에 있는 경우)과 기능상 그 업무의 승계인, 이들의 감독자, 비밀기록 생산기관의 장, 당해 기관의 비밀기록관리 담당관으로부터 비밀해제권을 서면으로 위임받은 자로 한정했다(EO No. 12356, Sec 3.1(a)). 예외적으로 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호부터 정보기관²⁰⁾에서 생산된 첩보원, 첩보방식, 첩보 활동 관련 비밀기록의 비밀해제권 및 비밀해제명령권을 국가정보국장, 국가정보국 수석 차관(Principal Deputy), 국가정보국장에게 권한을 위임을 받은 자에게 부여했으나 위 국가정보국 공무원의 비밀해제권과 비밀해제명령권은 정보기관과 협의한 후에 행사할 수 있게 제한했다(EO No. 12356, Sec 3.1(a)).

특히 미국 대통령의 행정명령(EO)은 정보보안감독국장에게도 카터 대통령의 행정명령(EO) 제12065호부터 비밀해제요구권을 부여해오고 있다. 정보보안감독국장의 비밀해제요구권은 비밀기록 생산기관이 비밀분류 기준을 위반하여 비밀분류한 경우에 행사할 수 있으며, 위 정보보안감독장의 비밀해제요구가 부당하다고 판단되면 비밀기록 생산기관은 대통령에게 항소하여 재심을 받을 수 있다.

19) 행정명령(EO)상 비밀해제권은 비밀등급 하향조정권이 포함된 권한이다.

20) 정보기관이란 The National Security Act of 1947 Sec 3(d) 또는 Executive Order No. 12333에 규정된 조직이나 기관을 말한다.

대통령의 행정명령(EO)은 비밀기록 인수기관의 비밀해제권자를 비밀기록의 이관 성격에 따라 다르게 규정하고 있다. 공식적인 사무 승계에 따라 기능상 이관된 비밀기록의 비밀해제권을 트루먼 대통령의 행정명령(EO) 제 10290호부터 비밀기록을 인수한 기관이 가지도록 하고 있다. 다만 국가기록관리청(舊 국립기록보존소)에 이관된 비밀기록의 비밀해제권은 기능상 인계되지 않은 기록임에도 불구하고 닉슨 대통령의 행정명령(EO) 제 11652호부터 국가기록관리청장이 행사하도록 하고 있다. 특별히 클린턴 대통령의 행정명령(EO) 제 12958호부터 영구적인 역사적 가치가 있는 기록²¹⁾에 포함된 비밀기록은 국가기록관리청이 연방기록물법(The Federal Record Act)에 따라 국가기록관리청으로 이관을 요구할 수 있게 함으로써 영구적인 역사적 가치가 있는 비밀기록을 국가기록관리청장이 소장 기관에 상관없이 비밀해제할 수 있는 통로를 마련했다.

비공식적으로 이관된 비밀기록의 비밀해제권은 트루먼 대통령의 행정명령(EO) 제 10290호부터 비밀기록 생산기관이 폐지되고 그 업무를 승계할 기관이 없는 경우에만 비밀기록을 인수한 기관이 행사할 수 있도록 했으며, 신중한 비밀해제를 위해서 비밀해제 전 이해관계가 있는 기관과 협의하도록 규정해오고 있다.

(2) 비밀해제기준

대통령의 행정명령(EO)은 카터 대통령의 행정명령(EO) 제 12065호부터 모든 비밀기록은 행정명령(EO)에 규정된 비밀분류기준을 준수해야 한다고 규정하고 있으며, 비밀분류기준을 충족시키지 못한 비밀기록은 반드시 비밀해제가 되도록 하고 있다. 다만 클린턴 대통령의 행정명령(EO) 제 12958

21) 영구적인 역사적 가치가 있는 기록이란 연방법 44편에 따라 국가기록관리청장이 영구적으로 보존해야 한다고 결정한 기관의 기록, 대통령 기록, 대통령의 문서를 말한다(EO No. 13526, Sec 6.1(ii)).

호부터는 비밀기록의 대중공개로 인한 공익상 이익이 국가안보상 비밀 보호 이익보다 크다고 비밀해제권자가 판단하는 경우에는 비밀분류기준을 준수하고 있는 비밀기록일지라도 비밀해제를 할 수 있게 했으며, 이 사안에 대해서 의문이 있는 경우에는 신중한 비밀해제를 위해서 기관장, 그 기관의 비밀기록관리 담당관이 비밀해제를 결정하도록 했다(EO No. 12958, Sec 3.2(b)).

(3) 비밀해제절차

① 자동비밀해제

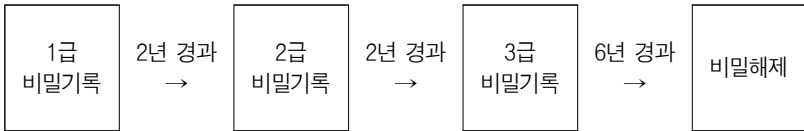
자동비밀해제는 최초 비밀분류권자가 지정한 비밀해제예정일과 상관없이 일정한 기간이 지나면 강제로 비밀해제가 되는 제도를 말한다(EO No. 13526, Sec 6.1(e)). 자동비밀해제제도는 비밀해제절차 중 비밀기록에 대한 국민의 알 권리를 가장 강력하게 보장해주는 제도로서 역대 대통령의 행정명령(EO)은 3시기의 변화의 과정을 거쳐 자동비밀해제제도를 발전시켜 왔다.

제1기는 케네디 대통령의 행정명령(EO) 제10964호 제4조를 통해 자동비밀해제제도가 최초로 도입된 시기로, 모든 비밀기록을 4그룹으로 분류한 후, 제1그룹과 제2그룹은 자동비밀해제 면제, 제3그룹은 12년마다 자동비밀등급 하향조정, 제4그룹은 3년마다 자동비밀등급 하향조정하고 생산일로부터 12년이 경과한 비밀기록은 자동으로 비밀해제가 되도록 하였다.²²⁾ 이 모델의 특징은 일부 비밀기록만 자동비밀해제의 적용대상이라는 점이다.

22) 국제기구 또는 외국 정부, 그리고 미합중국의 사법권이 미치지 않는 장소에서 생산한 정보와 자료, 원자력법 조항에 따라 제공된 정보 또는 자료, 첩보와 암호작성법 같이 특별 취급을 요구받는 정보 또는 자료는 제1그룹으로, 기관장 또는 그의 피지명자가 면제한 극도로 민감한 정보 또는 자료는 제2그룹으로, 불명확한 기간 동안 비밀등급의 보호가 필요한 정보와 자료는 제3그룹으로, 앞의 3그룹 중 어느 하나에 해당되지 않는 정보 또는 자료는 제4그룹으로 분류했다(EO No. 10964, Sec 4).

제2기는 자동비밀해제의 적용대상을 모든 비밀기록으로 확대했던 닉슨 대통령의 행정명령(EO) 제11652호가 적용된 시기로, 동 행정명령(EO) 발효 이후에 생산된 모든 비밀기록을 아래 <그림 2>의 절차와 같이 자동비밀등급 하향조정 및 자동비밀해제가 되도록 했으며, 생산한 지 30년이 지난 모든 비밀기록은 기관장이 서면으로 계속해서 비밀로 보호해야 한다고 결정하지 않는 한 자동비밀해제 면제 여부²³⁾와 상관없이 자동비밀해제가 되도록 했다.

<그림 2> 행정명령(EO) 제11652호에 규정된 자동비밀해제절차²⁴⁾



제3기는 자동비밀해제제도를 재도입한 클린턴 대통령의 행정명령(EO) 제12958호부터 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호가 발효된 시기로, 이전 시기보다 자동비밀해제절차를 더욱 구체화하였다. 이 시기의 자동비밀해제 대상은 연방기록물법에 따라 영구적인 역사적 가치가 있다고 결정된 생산 후 25년이 경과한 비밀기록이다. 25년 이상 비밀 보호가 필요한 비밀기록은 기관장의 결정과 합동안보비밀분류재심위원회(ISCAP)의 심사를 통해 자동비밀해제의 대상에서 제외할 수 있게 했다.²⁵⁾ 기관장의 자동비밀

23) 행정명령(EO) 제11652호 제4조제2항은 (1) 비밀로 보관한다는 조건 하에 외국정부나 국제기구가 제공한 미국정부가 보관하고 있는 비밀정보나 자료, (2) 법률에 의해 특별하게 관리되는 비밀정보나 자료 (3) 암호체계, 정보원, 첩보방식을 노출하는 비밀정보나 자료 (4) 국가안보상 지속적인 보호가 필요한 외교관계, 프로젝트, 시스템, 계획, 시설을 드러나게 하는 비밀정보나 자료 (5) 개인을 즉각적인 위협에 처할 게 할 수 있는 비밀정보나 자료는 최초 1급 비밀분류권을 가지고 있는 공무원에 의해서 자동비밀해제가 면제될 수 있도록 규정하고 있다.

24) EO No. 11652, Sec 5

해제 면제는 대통령의 행정명령(EO)²⁶⁾에 근거하여 결정되며, 합동안보비밀분류재심위원회는 기관장이 보고한 파일 시리즈의 설명, 자동비밀해제 면제 요건, 장기간 비밀 보호가 필요한 이유, 향후 비밀해제예정일 등이 기재된 기술서를 근거로 심사를 한다.²⁷⁾ 합동안보비밀분류재심위원회는 심사결과 기관장의 자동비밀해제 면제가 부적절하다고 판단되면 기관장의 자동비밀해제 면제신청을 거부하거나, 추천한 자동비밀해제예정일보다 이른 자동비밀해제를 명령할 수 있다. 이런 위원회의 결정에 불복하는 기관장은 국

25) 오바마 대통령의 행정명령 제13526호 이전에는 대통령이 자동비밀해제 면제의 1차 심사를 하였다.

26) EO No. 13526 Sec. 3,3(b)

기관장은 공개로 인하여 본 조의 (b)항에 해당하는 노출이 분명하고 확실하게 야기될 우려가 있는 특정 정보를 (a)항의 규정에 의거 자동비밀해제로부터 제외할 수 있다.

(1) 비인간 정보원(nonhuman intelligence)·국제기구·외국정부와 관계된 보안서비스나 첩보정보, 휴민트나 비밀인적자원의 신원이 노출되는 경우, 현재 사용되거나 사용가능하며 개발중에 있는 첩보 방식의 효율성을 저해시킬 수 있는 경우

(2) 대량살상무기의 개발·생산·이용에 도움을 주는 정보가 노출되는 경우

(3) 미연방정부의 암호체계나 기능들을 손상할 염려가 있는 정보가 노출되는 경우

(4) 미연방정부의 무기 체계의 최신 기술 활용을 저해할 수 있는 정보가 노출되는 경우

(5) 공식적으로 이름이나 번호가 부여되어 효력이 있는 미국의 군사전쟁 계획을 노출되는 경우나 이런 활동 계획에 포함되어 있는 이전계획의 운영 및 전술 요소가 노출되는 경우

(6) 미연방 정부의 대외 관계나 미연방정부가 진행 중인 외교활동에 심각한 피해를 줄 수 있는 외국 정부의 정보가 포함된 정보를 노출하는 경우

(7) 국가안보에 이익이 되는 대통령과 부대통령 및 기타 보호대상자에 대한 보호서비스 책임이 있는 미연방정부 공무원의 능력에 지장을 줄 수 있는 정보를 노출시키는 경우

(8) 현재 국가 안보를 위한 비상전시대비계획을 심각하게 저해할 수 있는 정보를 노출시키는 경우, 현재 국가안보와 관련된 제도, 시설, 조직, 계획의 취약성을 노출시키는 경우

(9) 25년 자동비밀해제 또는 일방적으로 비밀해제가 법률·조약·국제협약서 위반으로 허용되지 않는 경우

27) 합동안보비밀분류재심위원회의 원활한 심사를 위해서 자동비밀해제일로부터 1년 전까지 위 위원회의 사무국인 정보보안감독국에 자동비밀해제편람의 형식 또는 특정 기록 안에 있는 정보에 대한 참고문헌 작성 방식에 따른 세부정보설명서, 자동비밀해제면제 요건, 장기간의 비밀 보호가 필요한 이유, 향후 자동비밀해제일(사건)을 비밀기록관리 기관장이 보고하도록 했다(EO No. 13526 Sec. 3,3(j)).

가안보보좌관을 통해 대통령에게 항소할 수 있다. 기관장의 자동비밀해제 면제는 비밀기록 생산일로부터 최대 75년까지 인정되며, 75년 이상의 자동 비밀해제 면제는 합동안보비밀분류재심위원회의 사전 승인이 필요하다.²⁸⁾

한편 대통령의 행정명령(EO)은 일률적인 자동비밀해제로 인한 행정상 어려움과 기록 매체별 특성을 고려하여 W.부시 대통령의 행정명령(EO) 제 13292호부터 다음의 <표 11>과 같이 자동비밀해제 유예제도를 규정해오고 있다.

<표 11> 행정명령(EO)상 자동비밀해제 유예제도

대통령 행정명령(EO)		W. 부시 행정부 제13292호		오바마 행정부 제13526호	
유예기간 및 유예조건		유예 기간	유예조건	유예 기간	유예조건
자동비밀해제 유예대상 비밀기록	심의회 힘들거나 심의비용이 많아 드는 마이크로폼·영화오디오테이프·비디오테이프 및 이와 유사한 매체에 수록된 비밀 기록	5년	정보보안 감독국장 통보	5년	국가비밀 해제센터장 협의
	자동비밀해제일로부터 3년 이내에 타 기관에서 이관된 비밀기록	3년	정보보안 감독국장 통보	해당사 항없음	해당사항 없음
	과실로 자동비밀해제심사를 하지 않은 비밀기록을 발견한 경우	3년	정보보안 감독국장 통보	3년	정보보안 감독국장 협의

② 체계적 비밀해제심사

체계적 비밀해제심사란 자동비밀해제를 적용받지 않는 연방법 제44장

28) 기관장의 1차 자동비밀해제 면제 기간은 생산일로부터 50년까지이다. 50년 이상의 자동비밀해제 면제는 휴민트 정보원이나 비밀인적자원의 신원, 대량살상무기의 핵심 설계 개념이 아닌 한, 자동비밀해제예정일로부터 5년 이내에 합동안보비밀분류재심위원회에 신청하여야 한다. 2차 자동비밀해제 면제의 사전 신청을 명문화한 것은 기관장의 자동비밀해제면제 결정전에 사전 심사를 강화하기 위한 것을 보인다.

(United States Code, Title 44)에 의해 국가기록관리청장이 영구적인 역사적 가치가 있다고 결정한 기록에 수록된 비밀정보를 비밀해제하기 위한 절차를 말한다(EO No. 13526, Sec 6.1(pp)). 다음의 <표 12>과 <표 13>는 역대 대통령의 행정명령(EO)이 규정하고 있는 체계적 비밀해제 심사권자·심사대상, 비밀기록 종류별 체계적 비밀해제 심사절차를 정리한 것이다.

<표 12> 역대 행정명령(EO)상 체계적 비밀해제 심사권자 및 심사대상

대통령	행정명령 (EO)	심사권자	심사대상
닉슨	제11652호	국립기록보존소장	·생산한 지 30년이 경과한 모든 비밀기록
카터	제12065호	·연방관보에 최초비밀분류권자로 지정된 기관의 장 ·연방관보에 최초 1급 비밀분류권자로 지정된 공무원	·생산한 지 20년 경과한 영구적인 가치가 있다고 결정된 비밀기록 ·생산한 지 30년이 경과한 외국 정부 정보
레이건	제12356호	비밀기록 생산기관의 장	·국립기록보존소에 등록되지 않은 영구적인 역사적 가치가 있다고 결정된 비밀기록
		국립기록보존소장	·국립기록보존소에 등록된 비밀기록 ·국립기록보존소가 관리하고 있는 대통령 비밀문서 및 기록
클린턴	제12958호	비밀기록 생산기관의 장	·자동비밀해제가 면제된 영구적인 역사적 가치가 있다고 결정된 비밀기록
		국가기록관리청장	·국가기록관리청에 등록된 비밀기록 ·국가기록관리청에 이관된 대통령 비밀기록 기관이나 조직이 폐지되어 국가기록관리청이 관리자로서 역할을 하는 비밀기록
W. 부시	제13292호	비밀기록 생산기관의 장	·자동비밀해제가 면제된 영구적인 역사적 가치가 있다고 결정된 비밀기록
		국가기록관리청장	·국가기록관리청에 등록된 비밀기록 ·국가기록관리청에 이관된 대통령 비밀기록 기관이나 조직이 폐지되어 국가기록관리청이 관리자로서 역할을 하는 비밀기록
오바마	제13526호	비밀기록 생산기관의 장	·자동비밀해제가 면제된 영구적인 역사적 가치가 있다고 결정된 비밀기록
		국가기록관리청장	·국가기록관리청에 등록된 비밀기록 ·국가기록관리청에 이관된 대통령 비밀기록 기관이나 조직이 폐지되어 국가기록관리청이 관리자로서 역할을 하는 비밀기록

〈표 13〉 역대 행정명령(EO)상 체계적 비밀해제심사절차

대통령	카터	레이건	클린턴	W. 부시	오바마
행정명령(EO)	제12065호	제12356호	제12958호	제13292호	제13526호
비밀기록종류	생산기관의 비밀기록	국립기록보존소장이 사용 승인하고 생산기관이 만든 심사절차	비밀기록 생산기관의 장이 제공한 심사편람	비밀기록 생산기관이 수립한 지침	비밀기록 생산기관이 수립한 지침
	국립기록보존소(국가기록관리청)이 관리하고 있는 비밀기록	해당 사항 없음	정보보안 감독국의 실행지침서	행정명령(EO) 실행지침서 비밀기록 생산기관의 비밀해제편람	행정명령(EO) 실행지침서 비밀기록 생산기관의 비밀해제편람
	암호와 관련된 비밀정보	정보보안감독국장이 승인하고 국방부 장관이 수립한 심사절차	국방부 장관이 수립한 심사절차	국방부 장관이 수립한 심사절차	국방부 장관이 수립한 심사절차
	첩보원·첩보방식·첩보방식과 관련된 비밀정보	중앙정보국장이 수립한 심사절차	중앙정보국장이 수립한 심사절차	중앙정보국장이 수립한 심사절차	중앙정보국장이 수립한 심사절차
	외국 정부 관련 비밀정보	국립기록보존소장이 사용 승인한 편람	정보보안감독국장이 만든 편람	해당 사항 없음	해당 사항 없음

※국가비밀해제센터(NDC) 설립된 이후 비밀해제심사절차 개발은 센터의 전속업무임.

대통령의 행정명령(EO)은 비밀기록에 대한 국민의 알 권리를 보다 빨리 보장하기 위해서 체계적 비밀해제심사 우선순위 선정기준을 클린턴 대통령의 행정명령(EO) 제12958호부터 별도로 규정하고 있다. 국가비밀해제센터(NDC)가 설립되기 이전에는 정보보안정책자문위원회(Information Security Policy Advisory Council)의 권고 또는 연구자의 관심과 비밀해제 가능성을 기준으로 체계적 비밀해제심사 우선순위를 기관이 결정하도록 하였으나(EO No. 12958, Sec 3.5(a), EO No. 13292, Sec 3.4(a)), 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호를 통해 국가비밀해제센터가 설립된 이후에는 국가비밀해제센터가 수립한 체계적 비밀해제심사 우선순위에 따라 비밀해제 심사

를 기관들이 수행하도록 했다(EO No. 13526, Sec 3.4(a)).

③ 의무적 비밀해제심사

의무적 비밀해제심사는 개인이나 단체의 비밀해제 요구에 답변하고자 대통령령의 행정명령(EO)에 근거하여 마련된 특별 비밀해제심사를 말한다. 의무적 비밀해제심사 청구를 받은 기관은 비밀해제 승인 또는 거부, 해당 문서의 존부에 대한 확인이나 확인 불가 중 어느 하나를 대답할 의무가 있다(박홍식 2007, 43). 역대 대통령의 행정명령(EO)이 규정하고 있는 의무적 비밀해제심사의 내용을 정리하면 아래의 <표 14>와 같다.

<표 14> 역대 행정명령(EO)상 의무적 비밀해제심사제도

대통령	행정명령 (EO)	청구권자	심사대상	심사 주체	비밀해제기준	면제 대상
닉슨	제11652호	연방기관 국민	생산한지 10년이 경과한 자동비밀해제면제 비밀기록	비밀기록 생산 부처	자동비밀해제 면제요건상실	-
카터	제12065호	기관 국민 정부 직원	일반비밀기록	비밀기록 생산기관	행정명령 (EO) 상 비밀분류기 준 미충족	생산한 지 10년 미만의 대통령 비밀기록 ²⁹⁾
			생산한지 10년이 경과한 대통령 비밀기록	국립기록 보존소장		
레이건	제12356호	국민 영주권자 정부기관 주정부 지자체	일반비밀기록	비밀기록 생산기관	행정명령 (EO) 상 비밀분류기 준 미충족	대통령 비밀기록
			국가기록물관리법, 대통령기록물법에 따라 연방총무청(GSA) 또는 국립기록보존소가 관리하고 있는 비밀기록	국립기록 보존소장		
클린턴	제12958호	개인 기관	일반비밀기록	비밀기록 생산기관	행정명령 (EO) 상 비밀분류기 준 미충족	현직 대통령 비밀기록
			국가기록물관리법, 대통령기록물법에 따라 국가기록관리청이 관리하는 비밀기록	국가기록 관리청장		

W. 부시	제13292호	개인 기관	일반비밀기록	비밀기록 생산기관	행정명령(EO) 상 비밀분류기 준 미충족	현직 (부)대통령 비밀기록
			국가기록물관리법, 대통 령기록물법에 따라 국 가기록관리청이 관리하 는 비밀기록	국가기록 관리청장		
오바마	제13526호	개인 기관	일반비밀기록	비밀기록 생산기관	행정명령(EO) 상 비밀분류기 준 미충족	현직 (부)대통령 비밀기록
			국가기록물관리법, 대통 령기록물법에 따라 국 가기록관리청이 관리하 는 비밀기록	국가기록 관리청장		

대통령의 행정명령(EO)은 카터 대통령의 행정명령(EO) 제12056호부터 비밀기록을 심사하는 주체에 따라 의무적 비밀해제심사절차를 다르게 규정해왔다. 비밀기록을 생산한 기관이 의무적 비밀해제 심사를 하는 경우, 비밀기록 생산기관의 장이 개발한 심사절차에 따라 의무적 비밀해제 심사를 하게 했으며, 국가기록관리청에 이관된 비밀기록은 국가기록관리청장이 개발한 심사절차에 따라 심사를 받도록 했다. 다만 레이건 대통령의 행정명령(EO) 제12356호부터는 암호정보의 의무적 비밀해제심사는 국방부 장관이 개발한 절차에 따라, 첩보원, 첩보방식, 첩보 활동과 관련된 정보의 의무적 비밀해제심사는 중앙정보국장이 개발한 절차에 따라 진행되도록 하다가 오바마 대통령의 행정명령(EO) 제13526호가 발효된 이후부터 국가정보국장이 수립한 심사절차에 따라 심사를 하고 있다.

의무적 비밀해제심사 청구는 닉슨 대통령의 행정명령(EO) 제11652호부터 접수기관이 식별할 수 있는 정도로 비밀기록을 구체적으로 적시해야 한다고 규정하고 있으며, 클린턴 행정부의 행정명령(EO) 제12958호부터는 소송에 계류 중인 비밀정보나 과거 2년 이내에 청구한 비밀기록은 의무적 비밀해제심사 대상에서 제외되도록 했다. 대통령의 행정명령(EO)은 비밀기록

29) 대통령 비밀기록이란 대통령, 백악관 소속 직원, 대통령이 지명한 위원회, 대통령을 대리하는 사람이 생산한 비밀기록을 말한다(EO No. 12065, Sec 3-503 참조).

에 대한 국민의 알 권리를 보장하기 위해서 카터 대통령의 행정명령(EO) 제12065호부터 기록의 존부(存否) 확인 자체가 비밀이 아닌 이상 비밀기록 존부 자체에 대한 답변을 비밀기록관리기관이 거부할 수 없도록 하고 있으며, 의무적 비밀해제심사 항소절차를 마련하여 청구권자의 정보공개 이익이 최대한 보호받을 수 있게 하고 있다. 다만 국가비밀의 조기 유출을 방지하고자 클린턴 대통령의 행정명령(EO) 제12958호부터 국가기록관리청장의 비밀해제 결정에 대해서 이해관계가 있는 국가기관이 항소하면 해당 사건의 항소절차가 종결되기 전까지 국가기록관리청장의 비밀해제 결정은 보류되도록 했다(EO No. 12958, Sec 3.6(b)(4)).

4. 우리나라 비밀기록관리제도에 주는 시사점

1) 대통령 중심 비밀기록관리 체계로 개편

국가 기밀이란 국가의 안전에 대한 중대한 불이익을 피하기 위하여 한정된 인원만이 알 수 있도록 허용되고 다른 국가 또는 집단에 대하여 비밀로 할 사실·물건 또는 지식으로서 국가 기밀로 분류된 사항만을 말한다(국정원법 제13조제4항). 한편 헌법상 보장된 국민의 알 권리는 국가비밀기록관리 영역에서는 합법적으로 제한되기에 민주주의 국가의 국가기관의 국가비밀 판단에는 민주적 정당성이 요구된다고 할 수 있다. 민주적 정당성은 국가권력의 주체인 국민과 국가권력을 행사하는 국가기관을 연결하는 고리로서 국가권력이 실제로 국민에게서 나온다는 것을 말하며(허완중 2012, 136), 국민의 직접선거를 통해서 선출된 대표자가 국가권력을 행사할 때 민주적 정당성이 있는 것으로 추정한다.

미국은 국가비밀 판단행위의 민주적 정당성 확보를 위해서 정보보안감독국(ISOO)이 설립된 이후부터 행정부 내 국가비밀의 최종 판단권을 대통령

에게 부여하고 있다. 그러나 2018년 현재 우리나라는 군사 분야와 같은 일부 영역을 제외하면 국가정보원법의 위임을 받아 제정된 보안업무규정과 보안업무규정 시행규칙에 근거하여 비밀기록을 관리하고 있으며 사법심사 전(前) 국가비밀의 최종 판단권은 보안업무규정 제6조³⁰⁾에 따라 대통령이 임명하는 정무직 공무원인 국가정보원장에게 부여하고 있다. 사법심사 전(前) 국가비밀의 최종 판단권을 국가정보원장에게 부여한 것은 급변하는 국제정세와 남북 대치 상황 속에서 국가비밀의 은닉성과 함께 정보기관의 전문성이 필요했기 때문으로 판단된다. 하지만 국가정보원법(법률 제12948호) 제6조³¹⁾와 정보공개법(법률 제14839호) 제9조제1항을 법적 근거로 국가정보원장의 국가비밀 판단을 일반인에게 비공개하고 있으며, 미국 대통령 행정명령(EO)의 의무적 비밀해제 심사 절차와 같이 국가기관의 비밀 분류를 국민에 의해 사후에 심사할 수 있는 제도도 없기 때문에 국가정보원장의 사법심사 전(前) 국가비밀의 최종 판단은 민주적 정당성이 매우 낮다고 평가할 수 있다. 민주적 정당성이 낮은 사법심사 전(前) 국가 비밀 판단은 국민의 의사에 반하는 비밀분류를 용인할 가능성이 있으며, 실제로 부적절한 비밀분류를 관료들이 행한 사례도 있었다(연합뉴스 1999; 프레시안 2006; 경향신문 2008; 한겨레 2018).

민주적 정당성은 국민주권 국가에서 중요한 가치이기 때문에 국가비밀의

-
- 30) 보안업무규정(대통령령 제28211호, 2017. 7. 26. 타법개정)
제6조(비밀의 보호 등에 관한 국가정보원장의 역할) 국가정보원장은 비밀의 보호 및 관리와 관련하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 비밀의 보호와 관련된 기본정책의 수립 및 제도의 개선
 2. 비밀 관리 기법의 연구·보급 및 표준화
 3. 전자적 방법에 의한 비밀 보호 기술 개발 및 보급
 4. 각급 기관의 보안 업무가 제1호부터 제3호까지의 사항에 따라 적절하게 수행되는지 여부의 확인
 5. 제1호부터 제3호까지의 사항에 대한 각급 기관 소속 공무원 등의 교육
- 31) 국가정보원법(법률 제12948호, 2014. 12. 30. 일부개정)
제6조(조직 등의 비공개) 국정원의 조직·소재지 및 정원은 국가 안전보장을 위하여 필요한 경우에는 그 내용을 공개하지 아니할 수 있다.

판단에서도 배제될 수 없으며, 높아지고 있는 국민들의 주권의식을 고려하면 국가비밀 판단 영역에서 민주적 정당성 확보는 더욱 요구될 것이다. 따라서 국가비밀 판단 영역에서 민주적 정당성을 확보하기 위해서는 선거를 통해 선출된 대표자이자 헌법상 국가 원수인 대통령을 중심으로 한 비밀기록관리 체계로 개편할 필요가 있다. 다만 새로운 비밀기록관리 체계는 남북한이 대치하고 있는 환경을 고려하여 우리나라의 실정에 맞게 개편되어야 할 것이다. 참고로 2차 세계대전 이후 대통령을 중심으로 비밀기록 관리를 해온 미국의 비밀기록관리 역사는 우리나라의 비밀기록관리 체계 개편 시 시행착오를 줄이는데 좋은 사례가 될 것이다.

2) 비밀기록관리에 관한 개별법 제정

과잉(과소) 비밀분류의 방지, 비밀기록관리 비용 절감, 비밀기록관리의 효율성 증대, 국가비밀의 효과적인 보호, 국가비밀 가치가 상실된 비밀기록의 적시 비밀해제를 위해서는 비밀분류에서부터 비밀해제까지 이어지는 유기적이면서도 체계적인 비밀기록관리제도가 요구된다.

우리나라는 군사기밀보호법(법률 제13503호)과 같은 의회제정법을 적용 받은 일부 영역을 제외하면 2018년 현재 국가비밀을 국가정보원법 제3조 제2항에 근거하여 제정된 보안업무규정(대통령령 제28211호), 보안업무규정 시행규칙(대통령 훈령 제366호), 공공기록물법(법률 제14613호)에 따라 관리를 하고 있다. 보안업무규정 및 보안업무규정 시행규칙은 보안업무 수행을 위해 제정된 법규이나 주요 내용이 공공기관의 비밀 사무 처리에 관한 절차적 규정에 그치고 있어 효율적으로 비밀을 보호 및 관리하는 데에 한계가 있으며³²⁾, 기록물관리를 전문으로 하는 공공기록물법은 비밀기록의 이관, 비밀기록 생산 현황 관리, 보존 기간의 기산일부터 30년이 지난 비밀

32) 비밀의 보호 및 관리에 관한 법률 정부안 제안이유(의안번호 : 176337, 제안일자 : 2007. 04.03.)

기록물의 재분류 등 비밀기록관리 영역 중 매우 제한된 부분만을 규정하고 있기에 미국의 비밀기록관리제도와 비교하면 우리나라의 비밀기록관리제도는 체계성이 매우 낮다고 평가할 수 있다.

체계성이 낮은 비밀기록관리제도는 관료들의 자의적인 비밀분류와 비밀해제를 통제하는데 어렵게 하며, 비밀기록관리의 투명성 확보 역시 힘들게 한다. 그리고 비밀해제 기록의 사후 관리와 비밀해제 기록의 대국민 서비스 품질을 저해하여 국민의 알 권리를 제대로 보장할 수 없는 환경을 제공한다. 보안업무규정에 비밀해제에 관한 장조차 마련하고 있지 않은 우리나라의 비밀기록관리제도를 더욱 체계적인 비밀기록관리제도로 발전시키기 위해서는 보안업무규정을 개정하는 수준이 아닌 비밀분류 및 비밀해제기준, 국가비밀의 보호기간, 비밀해제 심사절차, 비밀분류 및 비밀해제에 대한 항소절차 등의 내용을 구체적으로 규정하는 비밀기록관리에 관한 개별법을 제정할 필요하다.³³⁾ 다만 비밀기록관리의 전문성 및 투명성 확보, 일반기록관리와의 원활한 연계를 위해서 공공기록물법(제7장 비밀기록물의 관리)을 모범으로 하여 제정되어야 할 것이며, 제정될 법률의 형태는 급격하게 변화하는 국제정세와 남북한의 대치상황을 고려하여 대통령령이 적절할 것으로 판단된다.

3) 상설 비밀기록관리 감독 기구 신설

우리나라는 국가정보원법-보안업무규정(대통령령)-보안업무규정 시행규칙(대통령 훈령)-부처의 훈령(예 : 군사보안업무훈령)의 체계를 가지고 있는 국가(장월수 2016, 6)이지만 부처 간의 훈령에 대한 조정이 충분하지 못해 부처 간 통일성이 높지 않으며, 동일 부처 내에서 조차 일관성이 부족하여 어떤 소속 기관은 제목까지 공개하나 또 다른 소속 기관은 비밀기록

33) 비밀의 보호 및 관리에 관한 법률안이 2007년(의안번호 : 176337)과 2008년(의안번호 : 1800819)에 제출되었으나, 이 법안들은 국회의원의 임기만료로 폐기되었다.

건수 조차 안 밝히고 있으며, 같은 부서 같은 내용의 문건임에도 비밀보호 기간이나 비밀등급이 다른 경우도 발생하고 있는 실정이다(박흥식 2007, 50, 재인용).³⁴⁾

통일된 비밀분류기준 및 비밀해제기준의 적용, 비밀기록관리 비용의 편익 산출, 부당한 비밀분류 및 비밀해제의 감시 및 시정조치, 국가기관의 주기적인 비밀기록관리 평가를 위해서는 국가기관의 비밀기록관리를 감독하고 조정하는 기관이 필요하나, 2018년 현재 우리나라의 보안업무규정(대통령령 제28211호)은 비밀기록관리 감독 기구를 규정하지 않고 있기에 각 부처 간의 상이한 비밀기록관리를 조정하는 것도 어려운 현실이다.

이런 현실을 개선하기 위한 통일성 있는 비밀기록관리 체계를 구축하고 비밀기록관리기관의 부적절한 비밀기록관리를 통제하기 위해서는 미국의 정보보안감독국과 같은 상설 비밀기록관리 감독 기구를 설치할 필요가 있다. 신설된 비밀기록관리 감독 기구의 능동적이고 독립적인 업무수행을 위해서 예산권과 인사권의 독립이 보장되어야 하며, 국가기관의 비밀기록관리에 대한 전속 감독권도 부여해야 한다. 한편 일반기록관리와 비밀기록관리의 일원화된 기록관리를 위해서는 국가기록원 산하에 상설 비밀기록관리 감독 기구를 두는 것이 이상적이나 국가기록원이 행정안전부 소속 기관이기에 타 정부 부처와의 업무협조가 원활하지 않을 수도 있다는 점, 국가기록원의 비밀기록관리에 대한 경험과 전문성이 아직 부족한 점, 비밀기록에 수록된 비밀정보의 융합적 활용을 고려하여 국가안전보장회의(NSC)의 사무처나 국무총리 산하 위원회인 국가기록관리위원회의 소속 기관으로 두는 방안을 검토할 필요가 있다.

34) 2010년부터 2015년까지 비밀기록의 생산현황, 보유현황, 재분류현황, 비밀인가권자 인원에 관한 정보공개청구건에 대해 통일부(정보공개청구접수번호 : 3546463, 접수일 : 2016.06.21.)는 연도별 비밀기록의 생산현황, 보유현황, 비밀인가권자 인원을 공개하였으나 경찰청(정보공개청구 접수번호 : 3546467, 접수일 : 2016.06.21.)은 정보공개에 관한 법률 제9조 제1항 제2호(국가안전보장 등에 의한 비공개 대상 정보)에 의거 비공개 통지를 하였다.

4) 외부기관에 의한 비밀분류 재심사절차 신설

비밀분류는 국가비밀을 공식적으로 확정하는 절차인 동시에 국민의 알 권리를 제한하는 행정행위에 정당성을 부여하는 과정으로써 미국은 적절한 비밀분류를 구현하기 위해서 최초 비밀분류심사주체와 비밀분류 재심사주체를 2원화하고 있다. 적절한 비밀분류는 공공 기록에 대한 국민의 알 권리를 보장하며 비밀기록관리에 대한 국민의 신뢰를 높여 비밀기록을 둘러싼 민-관 간의 사회적 갈등 비용을 절감하게 해준다. 반대로 국가비밀 가치가 없는 기록을 비밀로 분류하는 과대 비밀분류나 국가비밀 가치가 있음에도 비밀로 분류하지 않은 과소 비밀분류는 비밀기록관리체계의 효율성을 저해하고, 정보공유의 기회를 줄이며, 관리비용을 증가시켜 국익을 침해하게 한다(박흥식 2001, 8).

우리나라의 보안업무규정(대통령령 제28211호)은 비밀분류를 비밀의 분류와 재분류로 구분하고 비밀의 분류는 비밀취급 인가를 받은 사람이(보안업무규정 제11조), 재분류는 비밀을 취급하는 사람이 예고문의 재분류 일자나 정기적으로 연 2회 이상 검토(보안업무규정 시행규칙 제19조)하도록 규정하고 있다. 그리고 공공기록물법 시행령(대통령령 제27460호)은 보존기간의 기산일부터 30년이 지난 비밀기록물과 보호기간이 종료되고 비밀기록물의 생산기관이 폐지되고 그 기능을 승계한 기관이 분명하지 아니한 경우에만 영구기록물관리기관도 재분류를 할 수 있도록 규정하고 있다(제68조 제6항). 위 규정들에 따르면 우리나라는 비밀분류권을 비밀기록 생산기관이 준 독점적으로 가지고 있으며, 외부의 개인이나 기관은 특별한 경우가 아닌 한 비밀기록 생산기관이 행한 비밀분류를 평가할 수 없는 구조이다.

공신력 있는 외부기관에 의한 국가비밀 가치의 재평가는 비밀기록 생산기관의 오만에 의한 비밀분류를 정정하고 통일된 국가비밀 가치의 해석과 적용을 통해 국민의 알 권리를 보장하게 해준다. 그리고 비밀기록 생산기관의 비밀분류에 정당성을 부여하여 비밀기록 생산기관에 대한 국민적 불

신을 해소시켜 줌으로 우리나라도 공신력 있는 외부기관이 비밀기록 생산 기관이 행한 비밀분류를 재심사할 수 있는 제도를 도입할 필요가 있다. 다만 국가비밀은 시대와 정치체제에 따라 그에 대한 개념을 달리할 뿐 아니라 같은 개념을 채용한 경우라도 국가의 통치체제, 사회구조, 국민성 등 여러 가지 요소에 따라 판단이 달라질 수밖에 없다는 특수성(박용상 1996, 538)이 있고 국가비밀의 판단에는 외교·안보·국방·정보 등 다양한 분야의 전문적 식견과 경험이 요구된다는 것을 고려하여 비밀분류 재심사 주체를 결정해야 할 것이다. 따라서 특정 정부 부처보다는 여러 관계 부처의 대표자를 위원으로 하는 합의제 외부기관이 비밀기록 생산기관의 비밀분류를 재심사하는 것을 고려할 필요가 있다.

5. 결론

미국은 2차 세계대전 이후 의회제정법이 아닌 대통령의 행정명령(EO)을 근거로 비밀기록을 관리해오고 있는 국가이지만 국가비밀의 보호뿐만 아니라 국민의 알 권리 보장을 비밀기록관리 영역에서도 구현해오고 있음을 확인할 수 있었다. 국가비밀의 보호와 국민의 알 권리 보장을 제도적으로 조화롭게 발전시키고자 한 미국의 노력은 자동비밀해제, 역사연구자의 비밀기록열람, 특별 열람프로그램, 항소절차 등 다양한 선진적인 비밀기록관리 제도를 개발하고 도입하게 했다.

우리나라는 독일의 비밀기록관리 법제를 기초로 보안업무규정을 제정한 이래 그동안 몇 차례의 개정이 있었으나 남북한의 군사적 대치를 이유로 비밀 보호를 우선한 나머지 비밀분류권과 비밀해제권을 비밀기록 생산기관이 사실상 독점하는 제도를 계속해서 유지해오고 있다. 이런 현실을 개선하고자 하는 몇 차례의 시도가 있었고, 특별히 노무현 행정부는 비밀기록관리 체계화라는 목표 아래 비밀의 범주 신설, 대외비 제도 폐지, 비밀담당관 제

도 및 30년 자동비밀해제제도 도입 등을 시도하였으나 법 제정까지는 이르지 못하였다.

이에 본 연구는 선진 비밀기록관리제도를 구현해온 미국의 법제적 발전 과정을 분석하고 이를 바탕으로 우리나라 비밀기록관리제도 발전에 필요한 시사점을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 국가비밀 판단의 민주적 정당성을 확보하기 위해서 국가정보원장 중심의 비밀기록관리 체계를 대통령 중심의 비밀기록관리 체계로 개편할 것을 제안하였다. 둘째, 비밀기록관리의 체계성을 높이기 위해서 비밀기록관리를 전문으로 하는 개별법의 제정을 제시하였다. 셋째, 통일적인 비밀기록관리 및 비밀기록관리의 상시 감독을 위해 상설 비밀기록관리 감독 기구의 신설을 제안하였다. 넷째, 비밀기록 생산기관의 오남용에 의한 비밀분류 정정 및 비밀분류의 정당성 확보를 위해서 공신력 있는 외부기관에 의한 비밀분류 재심사 절차를 마련할 것을 주장하였다.

비밀기록관리제도는 국가비밀의 보호를 위해서 반드시 필요한 제도이지만 불가분 국민의 알 권리를 제한하기에 국가비밀 가치를 제대로 평가하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다. 국가비밀 가치의 평가는 비밀기록과 일반기록을 구분하게 해주는 핵심요소인 동시에 비밀기록관리영역에서 국민의 알 권리 제한의 한계를 명확하게 해줌으로 향후 연구에서는 이 부분을 심도있게 검토할 필요가 있다.

〈참고문헌〉

- 강영호 외, 2009. 『(핵심) 법률용어사전』. 서울 : 청림출판.
- 경향신문. 2008. 07. 28. “최고기문서 ‘비밀’ 분류 공개 차단”. Retrieved from <https://news.v.daum.net/v/20080728031506346>.
- 국민일보. 2014. 7. 27. “국정원, 남북정상회담 회의록 비공개는 부당”. Retrieved from <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0008541498&code=61121311&cp=du>
- 국회 정보위원회. 2007. 4. 27. 『비밀의 보호 및 관리에 관한 법 제정에 관한 공청회 자료집』. 서울: 국회정보위원회.

- 김성배. 2010. 정보공개제도와 국가비밀보호의 문제, 『법학논고』, 34, 87-114.
- 김순현. 1997. 『(최신) 군사용어영한사전』. 서울 : 연경문화사.
- 김호정, 2016, 국가기밀과 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 상의 정보공개, 『외법논집』, 40(4), 1-19.
- 박용상. 1996, 국가기밀법의 체계, 『사법논집』, 27, 531-589.
- 박지태, 김성겸, 황정원. 2018. 2017년도 기록물 생산현황 분석. 『기록학연구』, 57, 113-136.
- 박홍식. 2001. 정부비밀 관리 정책의 평가, 『한국행정논집』, 13(1), 1-23.
- 박홍식. 2010. 통제비분류정보의 관리, 『정책분석평가학회보』, 20(4), 203-228.
- 박홍식. 2007. 비밀해제제도의 각 국 비교. 『한국거버넌스학회보』, 14(3), 31-54.
- 연합뉴스. 1999. 01. 23. “정통부, PCS 관련서류 은폐이혹” Retrieved from <https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=105&oid=001&aid=0004436480>
- 이경래. 2010. 미국의 비밀기록관리체제에 대한 역사적 이해. 『기록학연구』, 23, 257-297.
- 이다정. 2015. 『미국 비밀해제제도에 비추어 본 한국 정부기록 비밀해제제도의 정비 방향』, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 이동훈. 2000. 국가비밀과 알권리. 『공법연구』, 23(2), 137-158.
- 장월수. 2016. 9. 26. 미국의 국가비밀분류체계 분석 및 시사점, 『주간국방논단』, 1638, 6-41.
- 정부혁신지방분권위원회. 2005. 『비밀기록물의 체계적 관리를 위한 법·제도 개선방향 연구』. 서울 : 정부혁신지방분권위원회.
- 최정수. 2011. 4. 국가기밀의 개념, 『법학논문집』, 35(1), 97-125.
- 프레시안. 2006.01.18. “쌀협상 이면합의를 ‘Ⅲ급비밀’로 분류한 것은 잘못” Retrieved from <http://pressian.com/news/article.html?no=78393#09T0>
- 한겨레. 2018. 01. 05. “한-UAE 군사협정 모두 6건…MB때 4건 ‘비밀 분류’ 논란” Retrieved from http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/826408.html
- 한겨레 신문. 2018. 1. 9. MB정부, UAE와 비밀 군사협약 ‘헌법위반’ 파문. Retrieved from http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/827029.html#csidx56a5741e0f19coba7bbc301cb6a3cbc
- 한국기록학회. 2008. 『기록학용어사전』. 서울 : 역사비평사.
- 행정자치부 국가기록원 기록관리혁신단. 2005. 『주요 외국의 기록관리 관련 법령』. 서울 : 국가기록원 기록관리혁신단.
- 허원중. 2012. 헌법재판소의 민주적 정당성. 『헌법학연구』, 18(3), 559-600.
- Arvin S. Quist, revised September 2002. Classification of Information : Volume 1, Introduction, History, and Adverse Impacts, USA : Oak Ridge Classification Associates.

- NARA. 2018. 7. 5. About ISOO - Mission, Vision, Values, Functions, and Goals
Retrieved from <https://www.archives.gov/isoo/about>
- NARA. 2018. 8. 1. 2017 Annual Report to the President. Retrieved from <https://www.archives.gov/files/isoo/reports/2017-annual-report.pdf>
- Statement on Establishing a New System for Classification and Declassification of Government Documents Relating to National Security. (March 8, 1972)

〈참고 법령〉

- 보안업무규정 [대통령령 제28211호 2017. 7. 26., 타법개정]
 보안업무규정 시행규칙[대통령훈령 제366호, 2017. 2. 22., 일부개정]
 공공기록물법 [법률 제14613호, 2017. 3. 21., 일부개정]
 공공기록물법 시행령[대통령령 제27460호, 2016. 8. 29., 일부개정]
 공공기록물법 시행규칙 [행정안전부령 제11호, 2017. 9. 22., 일부개정]
 군사기밀보호법[법률 제13503호, 2015. 9. 1., 일부개정]
 국가정보원법 [법률 제12948호, 2014. 12. 30., 일부개정]
 The President Executive Order 8381
 The President Executive Order 10104
 The President Executive Order 10290
 The President Executive Order 10501
 The President Executive Order 10964
 The President Executive Order 11652
 The President Executive Order 12065
 The President Executive Order 12958
 The President Executive Order 13292
 The President Executive Order 13526
 Atomic Energy Act of August 1, 1946.
 Privacy Act of 1974(5 U.S.C. 552a)

〈참고 사이트〉

- 한국 국회(<http://www.assembly.go.kr>)
 한국 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)
 한국 헌법재판소(<https://www.ccourt.go.kr>)
 한국 정보공개포털(<https://www.open.go.kr>)
 한국 국가법령정보센터(<http://law.go.kr/LSW/main.html>)

미국 국가기록관리청(<https://www.archives.gov>)

미국 과학자협회(<https://fas.org/>)

미국 정보보안감독국(<https://www.archives.gov/isoo>)