

비밀해제제도의 각 국 비교\*1)

## 박 흥 식

냉전시대 각 국은 국가안전을 위한 비밀의 철저한 보호에 주력했으나 탈냉전 및 민주주의의 정착과 더불어 오늘날은 오히려 국민의 알 권리를 위한 제도개선 요구에 직면하고 있다. 이 연구는 이러한 현실 인식 하에, 한국의 비밀해제제도의 개선 방향이 무엇인가를 연구문제로 설정 후, 분석 틀을 구성하여 비밀해제 이익간의 관계 구조 및 수요의 변화를 검토하고, 한국과 선진 각 국 간의 제도 차이를 분석하였다. 먼저 보안환경과 비밀해제 이익 간의 관계 및 구조의 변화를 관련 자료, 선행 연구 등을 통해 평가하고, 선진국 비밀해제 방법의 리스트를 작성, 각 국 간의 차이를 확인하였다. 결론에서 알 권리 확대를 위한 제도개선의 필요를 지적하고, 자동비밀해제, 감독 및 부처 간 조정기구 설치, 비밀해제 된 정보의 활용 의무 부여 등을 주장하였다. 또 제도의 지속적 발전을 위한 정책 및 연구 커뮤니티의 형성과 평가, 분석 활동의 중요성을 강조하였다. 이 연구는 비밀해제 제도 개선을 위한 비교 정보의 제공뿐만 아니라 연구의 활성화, 나아가 이 분야에 대한 관심 촉진에 기여할 수 있다.

**주제어:** 비밀해제, 국가비밀, 국가안전, 알 권리

## I. 서 론

국가비밀과 알 권리는 상호 대립적 관계이다.<sup>1)</sup> Fuchs(2006)는 국가안전의 주장은 비밀의 보호를 강화하고, 국민의 알 권리 주장은 그 반대의 결과를 초래한다고 주장한다. 또 Kirtley(2006)는 9.11 테러 이후 부시 행정부가 취한 정보 비공개 강화 조치(policy of non-disclosure)를 국민의 알 권리를 보장하는 정보자유법(Freedom of Information Act, 1966)에 대한 공격으로 해석한다. 한국은 냉전, 군사독재, 권위주의 시대를 통해 국가가 오래 동안 광범위한 비밀을 지정, 관리하면서 알 권리를 큰 폭으로 제한해 왔다는 평가가 지배적이다(손태규, 2007: 55). 하지만 최근 탈냉전과

\* 이 논문은 2005년도 중앙대학교 학술연구비(일반연구비) 지원에 의한 것임.

1) Secrecy rises: Washington gives public less and less. *USA Today*, MAR 12, 2007, p.8a.

남북 경협이 진전, 민주주의 정착 등과 같은 보안환경의 급격한 변화에서도 나타나듯이 비밀관리제도는 강력한 제도개선의 압력 하에 놓이고 있다(손태규, 2007: 66~67). 종전 비밀관리란 대체로 일반의 접근 금지, 즉 비밀의 철저한 보호에 집중된 것이었으나, 새로운 환경은 비밀의 합리적 해제, 공개를 통한 국민의 알 권리 촉진을 요구한다. 참여정부도 새로운 사회적 요구를 반영해 비밀관리제도 개혁을 로드맵 과제로 채택, 제도 전반을 검토한 후 ‘비밀의 보호 및 관리에 관한 법률안’(이하 개혁 법안)을 국회에 제출한 바 있다.<sup>2)</sup>

이 연구는 이러한 현실 인식에 기초해 한국의 비밀해제제도를 앞으로 어떻게 개선해 갈 것인가를 연구문제로 설정 후, 각 국 간의 제도 차이에 대한 정확한 파악을 위해 비교 분석 틀을 구성, 각 국 간의 제도에 대한 수요 및 내용상의 차이를 평가하고, 이를 바탕으로 정책적 시사점 도출을 시도하였다. 환경의 요구가 과거 냉전시대의 비밀의 철저한 보호로부터 보다 국민의 알 권리 보장을 강조하는 것으로 바뀌고 있다는 점에서, 비밀해제는 비밀관리제도 개선 대상 중에서도 단연 핵심을 차지한다. 이 연구에서는 다음 두 가지 방법을 이용, 이에 대한 집중적 분석을 하였다. 하나는 비밀해제제도를 어떻게 개선할 것인가를 판단, 결정하기 위한 것으로, 가장 중요한 영향 변수인 보안환경의 변화와 내용, 그에 따른 비밀해제 이익 간의 관계구조, 그리고 제도개선에 대한 수요가 구체적으로 어디에서 높게 나타나고, 어떻게 달라지고 있는가를 평가하는 것이고, 또 다른 하나는 개선의 구체적 내용 제시를 위한 것으로, 각 국 간 해제방법 간의 구체적인 차이를 검토해 보는 것이었다. 여기에 참여 정부 개혁 법안에 대한 내용 검토를 추가해, 이론적 분석 상의 결론과 실제 개혁 추진상의 간격이 얼마인가를 살펴보았다. 그 동안 보안 환경이 변했고, 알 권리에 대한 관심이 크게 증가하고 있는 만큼, 이 연구는 비밀해제제도의 구체적 발전을 위한 비교 정보를 제공하고 관련 논의를 촉진할 수 있다.

2) 개혁 법안은 2007년 4월 3일 발의(의안번호 6337)된 것이나, 이광철 의원은 그보다 앞서 이미 2005년 12월 27일 ‘비밀관리 및 보호에 관한 법률안’(의안번호 3681)을 발의한 바 있다. 국회정보위원회(2007.4). ‘비밀의 보호 및 관리에 관한 법률안’ 검토보고서: ‘비밀의 보호 및 관리에 관한 법’ 제정에 관한 공청회’ 참조.

## Ⅱ. 비밀해제제도의 내용과 관련 이익의 검토

### 1. 비밀해제와 선행 연구

비밀해제제도는 정부가 그동안 비밀로 분류(security classification)해 왔던 주요 정보를 비밀로서의 보호 가치가 소멸됨에 따라 과거의 분류 지정(classification designation)을 축소 또는 해제(declassification)하는데 적용되는 기준과 절차, 방법, 권한과 책임, 정책 등을 말한다. 비밀분류가 “국가안전에 기초, 주요 정보에 대한 접근 금지 또는 정보 분배의 제한”(Morrissey, 1997: 2)이라고 한다면, 비밀해제는 접근을 금지하는 법적, 행정적 절차의 취소라고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 비밀해제는 보호 절차, 즉 분류의 해제로, 비밀 기록을 일반 공개 정보로 전환하는 것이다. 비밀관리에서 분류, 보호, 해제 중 마지막 단계에 해당된다. 비밀해제는 그 성격상 비밀분류 상태의 지속성 여부에 대한 결정으로, 비밀을 열람하고자 하는 사람에 대한 범위, 권한, 기회 등 제한 조건의 해제로 나타난다.

선행 연구 중 비밀해제만을 다룬 경우는 드물다. 비밀해제는 그 동안 대체로 국가 비밀에 관한 연구의 일부로 접근되었다. 국가비밀에 관한 논의는 특히 법학 분야의 판례연구가 지배적인데(정진홍, 2000), 이 분야의 관심은 주로 비밀보호와 알 권리 간의 긴장 관계에 관한 것이었다. 예를 들어, 비밀이 인권, 열린 정부(open government), 알 권리나 정보 자유 등과 어떻게 충돌하는가 등이다(Swartz, 2004; Andrews, 1998; Doyle, 1999; Timothy, 1999; 이동훈, 2000; 정진홍, 2000; 김배원, 1991). 비록 비밀관리제도를 직접 분석한 경우라고 할지라도 헌법과의 관계(Moynihan, 1997), 역사적 관점에서 비밀관리 정책 또는 제도의 변화 등에 그 관심을 제한했다(Morrissey, 1997). 비밀 과잉보호에 따른 정책적 교훈을 다룬 연구로, 베트남, 이라크, 아프가니스탄 전쟁 등 구체적 사례나 사건 중심의 분석도 찾아 볼 수 있으나(Fisher, 2003), 이러한 연구에서조차도 비밀해제는 역시 부분 및 부차적인 것으로 다루어졌다. 법학과 달리 정치학 분야는 정부가 왜 많은 비밀을 보유하고자 하는가, 정책결정에 어떤 영향을 주는가, 누구의 이익을 위한 것인가 등에 보다 관심을 보였다. 예를 들어, Gibbs(1995)는 국가비밀을 정보정책 중 정보통제의 하나로

3) 비밀파기(destruction of classified information)는 해제와 다르다. 이것은 보존기간의 도래나 긴급 사정의 발생 등으로 비밀기록의 내용이 미래에 복원, 해독되는 것이 불가능하도록 만드는 것이다. 미 육군규정 380-5(2000) 제3장 제5절은 “자료 내·외부에 포함된 비밀정보를 알아 볼 수 있거나 복원되는 것을 방지하기 위한” 행위로 정의한다.

이해하면서, 국제관계 정책 결정에 어떤 영향을 미치는가를 검토했다. 기타 일부는 과학기술 분야에서의 비밀정보 유통을 검토했으나(Aftergood, 1992), 역시 해제보다는 보호에 관한 것이었다. 이것은 냉정시대 동안 국가안전의 중요성이 압도적이었고, 국민의 알 권리에 대한 관심은 최근에 시작되었음을 반증하는 것이다.

비밀해제에 대한 본격적 연구는 Kommers(1992) 정도이다. 그는 자동비밀해제(automatic declassification)의 분석에서 비밀해제를 국가안전 이익의 보호이자 국민의 알 권리 요청에 대한 반응으로 이해할 것을 주장하면서, 제도의 편익과 한계에 대한 논의를 전개했다. 미국 보안정책위원회(Security Policy Board, SPB)도 1996년 비밀해제제도에 대한 자세한 검토 후 보고서를 내놓았지만, 이것은 국가비밀이 국민의 눈을 심각하게 차단한다는 의회와 매스 미디어의 비판에 따른 것이란 지적을 받았다(Lardner, 1996). 국내에도 비밀해제에 관한 본격적 연구는 아직 나오지 않고 있다. 참여정부가 비밀관리제도 개혁을 위해 실시한 정책적 검토 정도가 전부이다.

## 2. 비밀해제제도의 발전 배경과 내용

근대 비밀관리제도의 발전은 미국이 주도했다. 2차 대전 동안 국가안전 정보의 분류체계(national security classification system)를 완성시키고, 연합국과 전후 군사 협력 및 공조 과정을 통해 비밀관리의 틀을 확산시켰다. 그러나 당시 비밀관리제도란 비밀의 철저한 보호가 목적으로, 해제제도는 그보다 늦은 20세기 초 국민의 알 권리에 대한 인식의 등장 이후부터 제도화된다. 1953년 Eisenhower 행정명령 10501호가 국방정보의 보호와 알 권리간의 균형을 목적으로, 처음으로 비밀분류 행위의 심사, 즉 더 이상 보호 필요가 없어진 비밀의 재분류 조항을 도입하면서부터이다(Morrissey, 1997: 9~10). 비밀해제의 최고 발전은 클린턴 대통령이 국가 정보 중 영원히 비밀로 보호해야 할 것 조차도 공개질차를 마련해야 한다는 원칙을 제시하고, 체계적 비밀해제심사제도(systematic declassification review)를 도입하면서부터라고 할 것이다. 레이건 대통령도 이 제도의 도입을 지지한 바 있으나, 국립문서보관소를 제외하고는 해당기관의 자율에 맡긴 것이었는데, 클린턴은 모든 부처에 의무화하고, 자동비밀해제, 분류정보 데이터베이스 구축, 공개 시 해당 기관 사전 승인제도의 폐지, 공개정보의 재분류 금지 등의 공개 수단을 추가했다. 이러한 발전의 결과로 미국은 오늘날 비밀해제제도에 관한 한 가장 앞선 것으로 평가받는다.

비밀해제제도는 해제의 권한과 책임, 방법, 감독·조정기구, 해제된 자료의 공개 의무 등을 핵심 요소로 한다. 분류해제 권한과 책임은 각 국 공통적이거나, 해제의 방법은 예고문에 의한 비밀해제 조치, 재분류, 자동(체계), 의무적 해제, 부분·일시적 해제, 재분류 요청 등에 있어 각 국 간에 차이가 많다. 먼저 예고문에 의한 비밀해제 조치는 최초 비밀분류자가 하는 분류 해제의 경우 및 날짜의 표기에 의한 것이다. 재분류는 비밀해제의 전형적 방법으로, 최초 분류 이후 보다 높은 등급의 보호가 필요하거나 더 이상 보호 필요가 없을 때 하는 등급 변경으로, 최상위 비밀의 한 단계 아래로의 분류가 비밀정보에 대한 엄격한 접근금지의 일부 완화라면, 최하위 등급 비밀의 하향 재분류는 평문으로의 전환으로 접근금지의 완전 해제를 의미한다. 이에 비해 자동해제는 보호기간이 경과한 비밀에 대한 접근 금지를 자동 해제하는 것이다. 미국의 경우, 이외에도 체계, 의무적 비밀해제제도 등을 도입하고 있다. 부분·일시적 해제는 의회 의원, 역사 연구가, 과학자, 기술자 등을 대상으로 한 비밀의 특정 부분 또는 일시적 열람 허용이다. 사전에 허가받은 부분, 사람, 시간에만 열람을 허용한다는 점에서 제한적이다. 기타 재분류 청원도 부분적으로 비밀해제 효과가 있다. 각 국마다 다르긴 하나 비밀보호 및 해제는 정부의 해당 업무 담당자 소관이나, 정부의 다른 조직도 비밀해제를 요청할 수 있는 절차를 두기도 한다. 특히 군사 분야의 경우 관련 일반 시민에게도 해제 청원의 기회가 주어지기도 한다.

조정·감독기구는 해제 감시와 부처 간의 일관성 확보를 위한 것이다. 행정기관은 많은 비밀을 보유하고자 하고, 국민은 그 반대이다. 따라서 행정기관이 비밀을 합리적 기준과 절차에 따라 분류, 해제하는가를 감시하고, 나아가 부처 간의 갈등이나 입장 차이를 조정하는 기관이 필요하다. 기타 비밀이 해제된 자료의 활용 촉진이다. 분류해제 목적은 궁극적으로 국민의 열람을 통해 실현되기 때문에, 해제된 자료의 데이터베이스 구축, 특별 자료열람 프로그램 개발 등의 의무가 부과되기도 한다.

### 3. 비밀해제의 정책적 이익

비밀해제제도의 발전은 법원의 개별 사건에서 다양한 해제 이익간의 상대적 중요성에 대한 판단과 해석, 의회의 관련 정책, 개별 사건 등에 대한 비판이나 문제제기 등을 통해 이루어지고 있다(Ferguson, 1993; Belair, 1977; Askin, 1994). 이러한 과정에서 확인된 비밀해제 이익은 첫째, 국가안전의 보호이다. 국가안전 정보는 주로 국방 또는 외교에 관한 것으로, 비밀을 해제할 것인가를 결정할 때

적용 기준은 국제정치, 국가 간 분쟁 등으로부터 국가안전이 얼마나 충분히 보호될 수 있을 것인가이다. 둘째, 국민의 알 권리 보장이다. 비밀 보호가 비밀의 분량만큼 국민의 알 권리를 제한한다면, 해제는 그 만큼 알 권리의 신장을 의미한다. 따라서 비밀해제에 대한 최선의 결정은 국가안전의 이익을 침해하지 않으면서 알 권리를 최대한 보장하는 것이다. 셋째, 과학기술 진보의 촉진이다. 많은 연구자들은 과학기술 발전은 관련 연구개발 최신 정보의 자유로운 교환을 전제하는데, 비밀은 이러한 과학기술 정보에 대한 접근 제한으로 새로운 연구 결과와 아이디어의 흐름을 가로막고, 결국 과학의 진보를 방해한다고 주장한다(Relyea, 1984; Katz, 1987; Kaiser, 1989; Schwab, 1990; Steneck, 1992). 예를 들어, 정부가 비밀 보호를 목적으로 연구비를 지원한 연구결과의 발표를 제한하거나, 외국인이 공동연구자로 참여하는 결정에 간섭하고, 과학기술 분야의 학회, 학술지 편집에 지나친 규제를 하는 경우로 (Relyea, 2003), 이것의 과학기술 발전에 미치는 영향은 부정적이다. 끝으로 국민의 역사적 진실에 대한 이해의 이익이다. 정부가 공공 기록을 비밀로 분류한 후, 해제를 거부하거나 지체할 때 국민의 역사적 진실에 대한 이해를 어렵게 한다(Wiener, 1998; Doyle, 1999; Jeffreys-Jones, 1999). 보호기간이 끝난 비밀의 해제와 시민들에게 해제된 비밀에 대한 접근 자유의 부여 주장은 비밀이 국가가 역사로부터의 교훈을 통해 발전할 수 있는 기회를 차단해서는 안 된다는 것이었다.

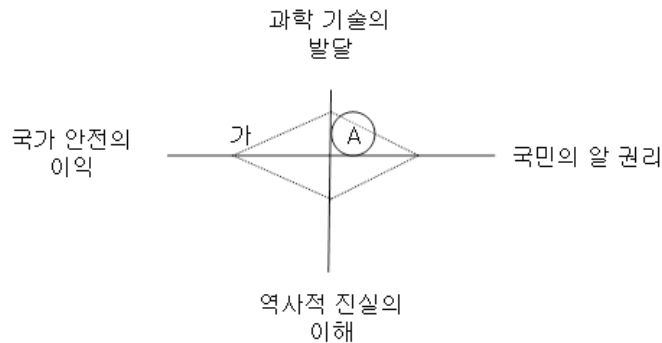
국가안전과 알 권리는 전통적으로 비밀해제제도의 필요를 떠받치는 제도 이익의 양대 중심축으로 분류되나, 둘은 상호 충돌한다는 문제가 있다. 국가안전 이익의 추구는 보다 많은 주요 정보의 비밀분류를 통해 이루어지나, 곧 알 권리 제한이 되어 궁극적으로 민주주의에 가장 중요한 가치인 국민의 국정참여, 정책결정자의 정확한 판단을 어렵게 함으로써 오히려 그 핵심 가치를 훼손한다. 이것은 비밀보호제도의 그 다음 이익 항목으로 지적되어 온 과학기술 정보의 자유로운 교환, 역사적 진실에 대한 접근마저 어렵게 해 인류의 진보도 가로막는다는 것이다(Steneck, 1992; Schwab, 1990). 따라서 최선의 해제정책은 위와 같은 이익간의 대립적 관계를 균형적으로 조정해, 국가 이익을 극대화하는 것이다.

#### 4. 분석의 틀

제도발전은 환경의 요구에 대한 적절한 대응, 즉 제도적 수렴을 통해 나타난다. 비밀해제제도의 개선 방안 탐색은 보안환경과 수요의 평가를 통해 해제로부터

기대되는 다양한 이익간의 균형 관계를 어떻게 확보할 것인가를 검토하고, 현재의 제도를 현실적 수요를 충족시킬 수 있도록 재구조화, 조정해 가는 것으로부터 출발한다. 이러한 작업에 가장 우선적으로 요구되는 것은 각 국의 비밀해제제도 간의 비교를 통한 벤치마킹 정보의 획득이다. 즉 제도변화에 대한 현실적 수요를 평가한 다음, 선진국과 해제제도의 내용 차이 비교를 통해 개선의 구체적 방안을 모색하는 것이다. 다음 <그림 1>은 비밀해제로부터 기대되는 다양한 이익과 이들에 대한 수요 평가의 수단을 제공한다.

<그림 1> 비밀해제 이익간의 관계 및 수요 구조 모형



<그림 1>은 4 가지 비밀해제 이익 간의 수요 및 관계 구조를 나타낸다. 비밀해제의 4 가지 이익은 관련 분야 논의들이 확인해 온 것들로, 다이아몬드 ①은 해제 이익에 대한 균형적인 사회적 수요 모형을 보여준다. 이것은 각국의 제도가 얼마나 적절히 사회적 수요를 반영하고 있는가에 대한 평가나 비교의 기준을 제공한다. 예를 들어, 횡축과 다이아몬드 모형이 만나는 '가' 점은 해제를 통해 얻고자 하는 국가 안전의 이익에 대한 사회적 수요의 크기를 가리킨다. 이때 국가안전 이익의 중요성을 강조하면 알 권리는 그 만큼 포기를 감수해야 한다는 점에서 둘은 대척적 의존 관계이다. 마찬가지로 국가안전 이익은 반대편의 알 권리에 대한 사회적 수요에 의해 조절된다. 반면 과학기술의 발달과 역사적 진실에 대한 이해의 관계는 상호 독립으로 사회적 수요가 크다면 둘은 동시에 확장이 추구될 수도 있다. 해제제도의 개선은 모형 ① 다이아몬드의 면적, 즉 편익의 크기로 표현되는 다양한 해제 이익을 극대화하는 것이다. 모형의 구체적 형태는 각 국의 비밀보호 및 해제 수요 관련 특수한 사정을 반영하고, 해제 이익 간의 갈등과 수렴을 통해 만들어진다. 해제 이익간의 관계 구조는

객관적 평가와 방향결정에 의한 것이라기보다는 의회와 사법부의 개별사건에 대한 주관적 해석과 판단을 통해 추정되어 왔다(손태규, 2007: 70).

각 국 해제제도의 내용을 비교하는 한 가지 방법은 요소 리스트 체크이다. 이 연구에서는 미국을 비롯한 선진국의 발달된 해제제도에 포함되어 있는 다양한 방법을 망라하는 식으로 기준 리스트를 작성하고 비교하였다. 비교는 한국을 중심으로 하되, 미국, 독일, 일본, 중국을 그 대상으로 하였다. 미국은 해제제도에서 가장 다양하고 특히 알 권리 보장을 위한 앞선 기법들을 발전시켜왔다는 점에서, 반면 독일은 2차 대전 중 미국과 적국 관계에서 비밀관리시스템을 독자적으로 발전시켰다는 점에서, 주요 비교 대상이다. 일본과 중국은 미국과 독일의 제도를 이식 또는 수용하는 동안 자기 제도화를 이루어왔고, 그 과정에서 문화적 특수성을 반영하고 있다는 비교에 포함되었다. 비교 자료는 선행연구, 보고서, 각 국 관련 부처, 대사관 등에 대한 요청, 웹 검색 등으로 수집되었고, 개별 이메일, 전화 질의를 통해 보완되었다.

### Ⅲ. 한국의 현황

#### 1. 비밀해제 체계와 배경

근거 법규는 보안업무규정(2006.3.29. 대통령령 제19431호)과 군사기밀보호법(2005.7.22. 법률 제7613호)이다. 보안업무규정은 국가정보원법(법률 제06855호) 제3조 제2항에 기초한 것으로, 제2장 비밀분류가 비밀해제의 유형과 절차에 대해 규정한다. 분류해제에 대한 별도의 장은 두지 않고 있다. 국가정보원이 업무를 관장하며, 비밀해제 원칙, 기준과 절차, 지침의 개발을 담당하고, 세부 분류지침은 각급 기관의 장이 작성, 시행한다. 군사기밀보호법은 국가안전 비밀과 다른 특정 사유에 의한 해제를 규정하되, 해당 조항이 없는 것은 보안업무규정에 위임하고 있다. 현재 제도는 2차 대전 이후 독일 법제를 모델로 한 것으로, 1964년 3월 제정 이래 70년대 전문 개정 등 2차례 개정, 80년 12월 중앙정보부를 국가안전기획부로, 99년 1월 다시 국가정보원으로 명칭을 변경하는 등의 개정 외에 그 동안 내용상의 별다른 큰 차이나 진전은 없었다. 참여정부는 이러한 기존 보안업무규정에 대해 주로 ‘비밀사무 처리에 관한 절차’에 관한 것이어서 비밀의 효율적 보호뿐만 아니라 알 권리 보장에 한계가 있다고 규정하고, 2007년 4월 개혁 법안을 만들어, 국회에 제출한 바 있다. 개혁 법안을 제출 하면서 제안 이유를 “외국기관이나 인터넷에 공개되고 있거나 이미 국내에서 홍보



자료로서 언론에 공개된 내용도 여전히 해당 기관에서는 비밀사항으로 국민에게 공개하지 않는 경우”가 있어, “비밀설정을 엄격히 하고 비밀해제를 체계화, 의무화”할 필요가 있다고 밝혔다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 233, 246). 이 법안은 혁신 로드맵 과제 ‘국가기록관리의 고도화’의 9개 아젠다 중 하나인 ‘비밀관리의 체계화’ 수행의 결과로<sup>4)</sup>, 보안업무규정에 군사기밀보호법의 내용을 수렴하고, 기록관리 조항을 추가한 것이다. 국가기록관리시스템의 관점과 틀의 접근이란 점에서, 해제제도 개선에는 그에 따른 한계를 피할 수 없으나 보안관리 근거 법규를 기존 대통령령에서 법률로 전환한다는 점에서는 가장 큰 변화의 시도임이 분명하다.

## 2. 내용

보안업무규정은 예고문에 의한 비밀해제 조치, 재분류, 부분·일시적 해제 등에 대해 규정한다. 제12조는 예고문에 의한 비밀 보호기간의 표기, 제13조는 등급 변경 또는 파기 등 재분류에 대한 조항으로, 재분류는 예고문 또는 발행자의 직권에 의해 하도록 규정한다. 하지만 긴급 부득이 한 사정으로 비밀을 계속 보관하거나 안전하게 지출할 수 없을 때, 국정원장의 요청이 있을 때 등에는 예고문에도 불구하고 파기할 수 있도록 하고 있다. 제23조는 비밀취급 인가를 받은 사람과 그렇지 않은 사람으로 구분, 비밀취급인가자에 대하여는 비밀과 업무상 직접 관계가 있는 자에 한하여 일정한 조건 하에 비밀에 대한 일시적인 열람, 공개를 규정한다. 반면 비인가자는 미리 국정원장의 보안조치를 받아야 한다. 기타 제9조는 “비밀취급인가를 받은 자로서 직속 상급 직위에 있는 자는 그 하위 직위에 있는 자가 분류한 비밀 등급을 조정할 수 있다”고 규정한다. 그러나 재분류 청원, 감독, 부처 간의 조정, 비밀해제 정보의 공개 촉진에 대한 것은 알지 못하고 있다. 군사기밀보호법 제8조는 법률의 규정에 의하여 군사기밀의 제출 또는 설명의 요구가 있거나 군사, 외교상 필요한 때, 군사에 관한 조약 기타 국제협정에 의하여 외국 또는 국제기구의 요청이 있는 때, 기술개발, 학문 연구 등을 목적으로 연구기관 등의 요청이 있을 때 군사기밀을 제공하거나 설명할 수 있다고 기술한다. 제9조는 국민이 군사기밀의 공개를 국방부 장관 또는 방위사업청장에게 요청할 수 있다고 하고 있다.

4) 참여정부 ‘비밀설정 및 해제에 관한 법제 정비’는 “청와대 업무조정회의(2005년 9월 8일)에서 국가정보원이 주관하고 정부혁신지방분권위원회와 행정자치부가 참여하는 비밀관리 T/F 구성” 결정으로부터 시작되었고, 그 결과가 “비밀지정, 분류, 취급, 관리감독, 해제, 공개 및 비밀누설 등 침해행위에 대한 처벌 조항을 포함하는 기본법 성격의 비밀관리법안”이다.

비밀해제와 관련 개혁 법안의 가장 큰 특징은 자동비밀해제의 도입이다. 비밀 지정 시 예고문에 의한 비밀해제 조치, 재분류에 의한 해제, 부분·일시적 열람은 이전과 같다. 하지만 개혁 법안에도 감독 및 부처 간의 조정, 재분류 청원, 비밀해제된 자료의 열람 촉진 의무 등에 관한 규정은 여전히 빠져있다. 또 다른 특징은 비밀해제와 공개를 하나의 별도의 장으로 마련해 규정한다는 점이다. 제4장 ‘비밀의 해제와 공개’가 그것으로 비밀해제, 공개, 제공 및 설명에 대해 규정한다. 구체적으로 제20조 1항은 보호기간의 만료, 비밀지정권자의 해제 요청, 계속 보호필요가 없게 된 경우의 비밀해제, 제2항은 30년을 초과한 비밀은 보호기간에도 불구하고, 전시 또는 비상대비 계획, 국방 및 통일, 외교에 치명적인 위험을 초래하는 정보, 신원정보를 포함한 정보활동의 출처, 수단 또는 기법에 관한 사항, 국가 암호체계에 관한 사항 등을 제외하고 해제를 규정한다. 제22조는 다른 법률의 규정에 의하여 비밀의 제공 또는 설명 요구가 있거나 군사 외교상 필요시, 조약, 국제협약 등에 의해 외국 또는 국제기구의 요청이 있는 때, 기술개발, 학문연구 등을 목적으로 연구기관의 요청이 있을 때 비밀을 제공하거나 설명할 수 있다고 기술한다.

### 3. 보안환경의 검토

한국 보안환경의 변화는 2004년 이후 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 정보공개법)’ 개정, 2007년 비밀관리법안 제출 이유로 요약된다. 2004년 1월 정보공개법의 전문 개정은 국민의 정보공개 요구에 대한 능동적 대응과 국민의 알 권리 신장을 위해, 2년 뒤 2006년 10월 일부 개정은 ‘비공개 대상 정보의 범위에 관한 세부기준을 수립·공개’하기 위한 것이었다. 그리고 2007년 4월 정부는 ‘비밀의 보호 및 관리에 관한 법률안’을 제출하면서 ‘국민의 알 권리 보장을 위하여 비밀의 지정·보호·해제 및 침해행위 처벌 등’을 제시했다. 한국의 보안환경 상의 변화는 참여정부 이후 제기된 비밀해제 관련 이슈에서도 명확히 드러난다. 첫째, 국민의 알 권리, 정보공개 요청 과정에서 불거진 비판과 논쟁이다. 2005년도 정보공개 청구에 대해 국가정보원은 비밀보유 현황 등 단순 통계조차 공개를 거부했고, 외교부, 통일부, 건설교통부 역시 비밀 해제된 문서조차 내용의 열람을 제한했다. 이후 국민들은 정부가 비밀을 이유로 지나치게 국민의 알 권리를 제한한다는 비난을 시작한다.<sup>5)</sup>

5) 국가안보 ‘과식’ 알 권리 ‘찬밥’ [한겨레], 2005.6.9: 3; 한국정부 비밀은 몇 건? 절대 몰라! [한겨레], 2005.6.9: 3; ‘비밀’ 풀려도 비공개 30년간 못 봐! [한겨레], 2005.6.10: 4 참조.

둘째, 역사적 진실의 이해에 대한 요구이다. 한국 근현대사에 관한 이해, 역사적 진실은 그 동안 미국 국립문서보관소(NARA) 비밀해제 문서의 공개에 거의 전적으로 의존해 왔다. 1965년 한·일 협정 체결을 전후한 한·미·일 간의 비밀협상과 정치자금 수수에 관해서도 미국의 분류해제를 통해 비로소 사실에 접근할 수 있었다.<sup>6)</sup> 셋째, 참여정부가 시작한 독재시대 희생자 명예회복에 대한 처리이다. 국회는 독재시대 권력에 의한 인권유린, 폭력, 학대, 의문사 사건 등의 의혹을 풀기 위해 2005년 '진실규명과 화해를 위한 기본법'을 통과시켰고, 참여정부는 식민지 및 군사정권시대 과거사 피해자들의 명예회복, 왜곡된 역사의 재조명을 위해 국가비밀 자료의 공개를 결정했다.<sup>7)</sup> 한국 사회가 경험한 일련의 변화들은 이전과 크게 구분되는 것으로 90년대 이후 보안환경의 변화와 특징을 그대로 보여준다. 이것은 국민의 알 권리를 위한 사회적 압력 증대로 요약된다.

보안업무규정은 냉전시대 남·북한간의 극단적이고 첨예한 군사적 대결 상황을 반영한 것으로 비밀의 철저한 보호를 지향한다. 대신 알 권리, 역사적 진실에 대한 이해나 과학기술 정보의 유통 등은 보다 하위 가치로 평가되었다. 그러나 냉전 이후 남북한 경험, 민주화, 시민사회의 성숙 등으로, 국민의 알 권리에 기초한 비밀관리와 운영에 대한 문제제기가 급하게 증가하고 있다. 비밀해제 이익간의 관계 구조 변화와 새로운 균형을 제도가 미처 반영하지 못하는 가운데, 제도에 대한 불만이 곧 개선 압력의 증대로 나타나는 모습이다. 미국도 냉전 종결 후, 비밀해제 이익 간 관계 구조의 급격한 변화를 겪었고, 드디어 1994년 9월 보안정책위원회(US Security Policy Board, SPB)를 설치, 분류해제제도 전반에 대한 개혁을 시도했던 바 있다. 당시 개혁은 기존 국가 주요 정보에 대한 접근의 '통제에서 보다 정보의 자유로운 흐름,' 국민의 감시를 원칙으로 한 것이었다.<sup>8)</sup>

6) 박 전 대통령, 1965년 한일협정 전 일 기업서 6,600만 달러 받아. [한겨레], 2004.8.13: 1.

7) 정부는 2005년 1월 태평양 전쟁 당시 징용 피해자와 관련 시민단체들의 지속적 요구에 따라 한일협정 청구권 관련 문서 5권을 공개했다. 한일협정문서공개 - 盧정부, 日 우려 불구 '과거청산' 선택. [동아일보], 2005.1.18: A2.

8) 보안정책위원회는 대통령 지침 제29호(Presidential Decision Directive 29)에 의해 비밀분류부터 인원보안 전반에 걸친 새 보안정책 수립을 목적으로 설치되었고, 국가보안대통령지시 제1호(National Security Presidential Directive 1)에 의해 2001년 4월 폐지되었다.

<http://www.fas.org/sgp/spb/index.html>, 검색일자 2007.8.6 참조.

## IV. 각국 사례와 비교

### 1. 미국

미국은 냉전시대 가장 많은 비밀을 생산했고, 다른 어느 나라보다도 가장 앞선 제도를 발전시켜왔다(Aftergood, 1992). 발전을 크게 3단계로 나눌 때, 제1기가 2차 대전 후 국가안전 정보 수집기관의 설치 및 활동 강화기, 제2기는 1966년 정보자유법(Freedom of Information Act, FOIA) 제정, 국가 비밀지정의 최소화, 국민의 알 권리 보호, 정보자유권 확대 등이 특징이라면, 제3기는 냉전이 끝난 1990년대 이후로, 통제에서 정보의 보다 자유로운 유통, 국민 감시를 지향한 시기이다. 현행 제도는 대통령 행정명령(Executive Order) 제13292호(2003.3.25)에 근거하며, 국가안전 정보의 분류와 해제에 관한 지침을 제공한다(Clinton, 1995). 기본 원칙은 '비밀관리제도는 국민의 알 권리에 기초하고, 비밀은 이러한 원칙의 예외'라는 것이다. 행정명령 제1장 제5절은 먼저 예고문에 의한 비밀해제 조치에 대해 기술한다. 1차 비밀분류권자가 국가 안보상 민감성을 감안, 분류해제를 위한 명확한 일자 및 경우에 대한 판단을 하고, 그 결과 일자 또는 경우가 도래하면, 자동적으로 해제된다. 제7절은 국가안보와 명확하게 관련이 없는 기초과학연구 정보의 비밀 분류를 금지한다. 제8절은 현재의 분류상태가 적절치 않다고 판단한 비밀관리자의 재분류 요청 절차에 대해 규정한다. 예를 들어, "인가받은 정보보유자가 현재의 분류상태가 적절치 않다고 판단될 때 규정된 절차에 따라 재분류를 요청할 수 있다." 재분류 요청 결과에 이의가 있는 경우, 비밀분류청원위원회에 심의를 청원할 수도 있다.

제3장 '비밀해제 및 등급하락'은 자동, 체계, 의무적 비밀해제를 규정한다. 제3절은 분류 후 일정한 연한이 경과한 비밀의 자동해제에 관한 것이다. 행정기관은 25년 이상의 비밀기록이, 9가지 예외사항, 예를 들어 인적자원 또는 개인의 신원 정보, 정보원 및 정보수집 기법에 관한 정보, 대량살상 무기의 개발을 돕는 정보, 암호체계를 손상시키는 정보 등, 이들 가운데 어느 하나에 해당되지 않는 한 해제해야 한다. 이를 위해 행정기관은 25년 이상의 모든 비밀문서를 심사해야 한다. 자동해제는 케네디 대통령 때 생겨난 것으로, 미국 비밀해제제도가 갖는 가장 주요한 특징 가운데 하나이다. 제4절은 체계적 비밀해제 프로그램의 수립, 운영에 관한 것이다. 역사적으로 영구 보존 가치가 있는 25년 미만 비밀기록이 그 대상이다. 자동해제로부터 면제된 정보로, 연방법 제44장(Title 44, United States Code)에 따라 기록물

보관자에 의해 영구 보존가치가 있다고 결정된 기록물에 포함된 비밀에 대한 해제 검토를 규정한다. 모든 행정기관은 조사자의 관심, 분류해제 가능성 정도 등에 기초해 해당 기록물들의 체계적 검토 우선순위를 결정한다. 제5절은 의무적 비밀해제 (mandatory declassification)에 대한 규정으로, 개인이 특정 비밀문서의 해제를 요청한 경우 해당 기관은 승인, 거부 또는 해당 문서의 존부에 대한 확인이나 확인 불가 중 어느 하나로 대답을 해야 한다. 해제 요청자는 해당 기관에 재심을 요청할 수도 있다. 만일 해제를 거부하면, 관계부처보안분류청원위원회(Inter-agency Security Classification Appeals Panel, ISCAP)로부터 보다 상급기관의 결정을 얻어낼 수 있다. 단 대통령, 대통령 비서실 참모진 등의 생산 정보에 대해서는 예외이다. 기타 제4장 제4절은 비밀에 대한 부분·일시적 접근을 업무상 관련성이 있는 자에게만 허용하는 것을 원칙으로 하되, 역사 연구가 등에는 예외가 허용된다고 규정한다.

제5장 제2절은 정보보안감독국(Information Security Oversight Office, ISOO)의 책임과 역할에 대한 조항이다. ISOO는 행정기관의 비밀해제 규정 준수, 이행실태의 확인 감독, 비밀해제 지침의 사전 검토 및 승인 등의 권한을 행사한다. 국장은 분류기관이 기준 또는 절차를 위반하여 비밀로 지정한 경우, 해제 요청을 해야 한다. 비밀해제되거나 대중에 공개된 기록물의 효과적 이용도 하나의 의무이다. 제3절은 ISCAP의 설치를 규정한다. 위원회는 자동해제 예외 사항의 승인·거부, 혹은 수정 권한, 의무 비밀해제 청원 심사 권한 등을 갖는다. 제4절은 비밀을 생산하고 관리하는 기관의 장에게 비밀을 효과적으로 보호하고 비밀해제를 용이하게 할 수 있도록 기록물관리시스템의 구축, 유지를 의무화하고 있다. 기타 미 육군규정 380-5 (2000)의 경우는 제3장 제3절에서 행정명령에 의한 비밀해제 방법 외에 개인 또는 조직의 특정 정보에 대한 비밀해제 요청 절차를 규정한다.

## 2. 독일

연방정부 비밀관리규정(1982)이 비밀해제의 방법과 절차를 규정한다. 이 규정은 북대서양 조약기구(NATO) 회원국으로서 독일 보안정보의 관리와 영토 내 국가기밀의 보호를 목적으로 하며, 대상은 연방정부, 직속기관 및 공공시설로, 주정부가 결정하는 바에 따라 주와 읍면 지역에도 적용된다. 비밀해제는 비밀분류, 보호의 장에서 규정하고, 별도의 장은 두지 않고 있다. 제5장 '비밀등급의 지정과 재분류'의 일부 조항이 비밀해제를 규정한다. 제9조, 제11조가 비밀등급의 표시와 관련 예고문

표기 방식에 의한 비밀해제 조치, 비밀생산 및 접수기관에 의한 재분류, 즉 비밀 등급의 변경, 해제 절차를 기술한다. 그러나 미국과 같은 자동해제는 없고, 다만 제9조 제1항은 30년이 경과된 비밀의 재분류 시 해당 비밀의 모든 접수처에 그 내용의 통지에 대한 의무를 면제한다. 단 제3항은 업무수행에만 필요한 비밀, 즉 대외비는 비밀 자체에 다른 규정이 없는 한 30년이 경과하면 자동 해제를 하도록 규정하고 있다. 하지만 재분류 청원이나 이의신청 조항은 없다. 제46조는 회담, 회의, 협의 등, 제48조는 연방 및 지방의회와 관련한 비밀의 수발, 열람을, 그리고 제49조는 비밀취급인가증이 없는 일반인이 국가로부터 위임받은 일을 수행할 때 비밀을 어떻게 열람할 수 있는지, 절차를 기술한다. 독일 비밀해제제도에서 발견되는 특징 중의 하나는 부분·일시적 공개에 대해 다른 어느 나라보다 세밀한 조항을 두고 있다는 점이다.

### 3. 일본

자위대법, 방위청 훈령(쇼와 33년 방위청 훈령 제102호)이 규정한다. 개정 자위대법(2001.12)은 미국과 군사협력, 자위대 및 일 주둔 미군의 시설과 구역 보호가 목적으로, 제96조의 2는 특별히 보호가 필요한 때 방위청 장관이 비밀로 지정할 수 있음을 규정한다. 그러나 자위대법은 비밀지정 권한과 누설의 처벌만을 규정할 뿐, 비밀해제는 방위청 '비밀보전에 관한 훈령'(2007년 개정)에 절차 조항을 두고 있다. 훈령은 비밀 지정, 변경, 표시, 등록, 출입금지, 복제, 전달, 송달, 접수, 보관 및 대출, 검사, 회수, 반납 및 파기 등의 사무절차에 대한 규정이다. 한국의 보안업무규정도 대부분 비밀사무 처리 절차에 대한 것으로, 이 점에서는 훈령과 다르지 않다. 제3장 '비밀구분의 지정, 변경, 해제 및 비밀의 표시'가 비밀해제에 대한 것이다. 제12조부터 제14조는 비밀구분의 변경, 권한, 해제의 방법, 의견 개진 등, 예고문에 의한 해제 조치, 재분류 등에 대해 규정한다. 직접적인 부분·일시적 열람 조항은 없고, 다만 제29조가 비밀의 외부 전달, 송달 절차, 제38조는 비밀구분 지정자 또는 직무상 상급자의 허가를 받을 때 외부 대출할 수 있으나 관계자 승인 이외의 자에 대한 대출을 금지하고 있다. 일본에서도 언론의 자유, 정보공개 등이 요구되면서 자동비밀해제 도입 필요 주장이 제기되어 왔다. 예를 들어, 참의원 외교방위위원회에서 자위대법 상 비밀누설에 대한 벌칙 강화를 논의하였던 적이 있는데, 이 자리에서 방위청 장관은 일정 기간이 경과한 비밀의 해제 검토에 대한 필요를 언급했다.

이것도 그러한 흐름을 보여주는 한 가지 사례이다.<sup>9)</sup> 또 문서기본법안 검토와 관련 해서도 행정문서가 비밀로 분류되면, 문서보관소에 이관되어도 계속 비밀인데, 이것을 바꾸어 시간 경과에 의한 단계적 비밀해제제도 채택 필요도 있다는 지적도 있다.<sup>10)</sup>

기타 ‘일·미 상호 방위원조협정 등에 수반된 비밀보호법’(개정 해세 13년 법률 115호)이 위반자 처벌을, 그리고 시행령 제2조는 비밀의 지정, 변경 및 해제에 대해 규정한다. 그러나 비밀해제에 대한 구체적 절차나 내용은 없고, 행정기관의 장이 더 이상 비밀로 보호 필요가 없을 때 해제할 수 있다는 것이 전부이다.

#### 4. 중국

근거 법규는 중화인민공화국 국가기밀보호준수법(1990)이다. 제2장은 기밀 등급의 확정, 변경과 해제를 규정한다. 해제를 별도의 장으로 규정하지는 않고, 비밀등급 지정, 보호와 관련해 일부 조항으로 규정한다. 내용의 대부분은 비밀 등급 확정과 변경 권한, 절차와 방법, 역할 배분, 기준, 감독 등에 대한 것이다. 제15조는 긴급 파기를 허용한다. 예를 들어, 기밀 등급을 확정된 기관 및 단위가 해당 사항을 공개한 후 국가안전과 이익에 손해가 없거나 더 커다란 이익이 있다고 판단할 경우 기밀을 해제할 수 있고, 단 상황이 긴박한 경우 파기할 수 있다고 규정한다. 한국 보안업무규정에도 이와 같은 긴급 파기 조항을 두고 있다. 국가기밀보호국령(1990) 제2장은 비밀해제, 제5조는 기밀보호의 범위에 대해 규정한다. 그러나 미국과 같은 감독, 부처간 조정기구, 해제자료 공개 의무 조항 등은 아직 알지 못하고 있다. 중국의 특이점은 과학기술 비밀정보 분류해제는 ‘과학기술비밀보호규정’(1995)<sup>11)</sup>을 두어 별도 관리한다는 점이다. 규정 제3장은 등급의 확정, 변경 및 비밀 해제에 관한 것으로, 해제 권한과 책임, 예고문에 의한 조치, 재분류 등급변경, 비밀해제 조건과 절차 등에 대해 기술한다. 제5장은 보호, 관리로, 특징은 국가기밀보호준수법과 달리, 비밀해제를 보호, 관리보다 먼저 규정한다는 점이다. 제14조는 비밀보호 기간 내에 비밀해제 필요가 있는 경우, 조직과 개인의 해제 건의 절차를, 제16조는 비밀변경, 해제에 대한 국가과학기술위원회의 시정 요구, 평가 등에 대해 각각 기술한다.

9) 防衛秘密「後に解除も」中谷長官. 朝日新聞, 2001.10.27.

10) 국제자료연구소(2006.3.18). DJI 문서기본법안예의 보유 사항. [DJI 리포트](E-DJI Report). <http://djiarchiv.exblog.jp>. 검색일자 2007.8.6 참조.

11) 과학기술비밀보호규정(1995.1.6). 중국 국가과학기술위원회, 국가보밀국 공포.

## 5. 비교와 평가

다음 <표 1>은 한국, 미국, 독일, 일본, 중국의 비밀해제제도의 주요 내용 항목의 체크 리스트(checklist) 분석 결과로, 국가 간의 차이를 보여준다.

<표 1> 각 국 비밀해제제도의 비교

항 목	한국	미국	독일	일본	중국
비밀해제 권한 및 책임	○	○	○	○	○
비밀분류시 예고문에 비밀해제 조치	○	○	○	○	○
재분류 - 등급하락 해제	○	○	○	○	○
자동비밀해제		○			
체계적 비밀해제		○			
의무적 비밀해제		○			
부분·일시적 해제	○	○	○	○	○
재분류 청원	○ <sup>a)</sup>	○			
감독기관		○			
관계 기관간 조정		○			
비밀해제된 자료의 이용 촉진		○			

a) 한국 보안업무규정에는 재분류 청원 조항이 없으나, 군사기밀보호법 제9조는 국민의 군사기밀 공개 청원을, 미 행정명령과 육군 규정 380-5(2000)도 개인이나 조직의 특정 정보에 대한 해제 요청을 규정한다.

주1) 한국 보안업무규정(대통령령 제17517호, 2002), 미국 대통령 행정명령 제13292호(2003), 독일 연방정부 비밀관리규정(1982), 일본 방위청 비밀보전에 관한 훈령(2007), 중국 국가기밀보호준수법 및 시행령(1990)의 비교이다.

주2) 체크 리스트 항목 확인에서 참여정부 '비밀의 보호 및 관리에 관한 법률안'은 보안업무규정에 자동해제를 추가했고 나머지는 같다.

대조표 분석 결과, 첫째 비밀해제 권한과 책임, 분류시 예고문에 의한 비밀해제 조치, 재분류시 등급 하락에 의한 해제, 부분·일시적 해제는 각 국에 공통인 것으로 나타났다. 둘째, 알 권리 확대를 위한 해제는 미국이 가장 다양한 제도와 절차를 갖추고 있다. 미국은 자동, 체계, 의무적 비밀해제제도를 두고 있을 뿐만 아니라 행정명령에서 비밀해제 자체를 다시 하나의 독립된 장으로 배치하여 중요성을



강조하고 있다. 이 점은 대부분의 비교 국가들이 비밀해제를 보호 활동의 일부로 다루는 것과 특별히 대조적이다. 한국도 개혁 법안만큼은 비밀해제를 하나의 독립된 장으로 구성하고, 자동해제제도도 도입하고 있다. 이것은 알 권리 보호를 위한 것으로 기존의 보안업무규정과는 가장 큰 차이점이고, 비밀관리제도의 발전이란 관점에서는 그 만큼 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 셋째, 감독기관, 관계 기관간의 조정 제도도 미국이 유일하다. 한국의 경우, 최근 개혁 법안에도 이것은 찾아볼 수 없다. 한국은 미국보다는 오히려 중국과 더불어 비밀생산 및 관리기관의 재량적 판단의 여지를 매우 광범위하게 인정한다. 예를 들어, 보안업무규정 제13조는 등급의 변경 또는 파기 등의 재분류와 관련해 긴급 부득이 한 사정으로 비밀을 계속 보관하거나 안전하게 지출할 수 없을 때, 예고문과 관계없이 파기할 수 있다는 긴급파기를 규정한다. 이러한 긴급, 임의적 재분류는 남북의 군사적 대치로 국가안전이익이 무엇보다 중요하고, 그것은 적국으로부터 비밀의 철저한 보호로부터 시작된다는 인식이 공고화되면서 나타난 결과로 생각된다. 넷째, 재분류 청원도 미국이 유일하다. 기타 비밀해제된 자료의 공개 촉진 의무도 현재는 미국뿐이다. 미국은 다른 국가들과 비교해 분류해제제도의 복잡한 분화가 특징이고, 무엇보다 알 권리를 보장하기 위한 다양한 제도를 갖추고 있다는 점이다. 한국 개혁 법안도 알 권리 보호의 중요성에 대한 새로운 인식을 보여준다.

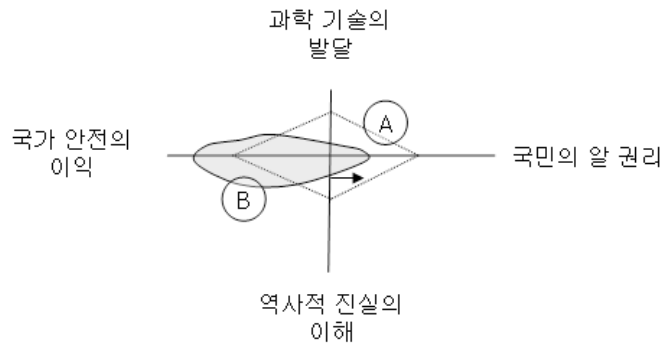
기타 근거 법규는 한국이나 미국 등은 대통령령이나 중국은 법률이다. 비밀관리를 법률로 규제하는가 대통령령으로 하는가, 크게 두 가지 유형이 있는데, 한국 개혁 법안은 기존 대통령령에서 법률로의 전환 시도로 큰 변화이다. 미국은 1998년 법률로의 제정 시도에도 불구하고 아직 성공하지 못하고 있다는 점에서 이러한 법제화 노력은 그것만으로도 하나의 중요한 개혁 시도라고 할 수 있다. 법규 내용의 경우, 미국 행정명령이 분류해제 방법, 감독기구, 부처 간의 조정 등의 다양한 제도를 규정하나, 독일이나 일본은 사무처리 절차 중심적이다. 한국은 이 점에서는 미국보다는 독일, 일본에 더 가깝다. 예를 들어, 보안업무규정의 내용은 주로 비밀생산, 표지, 보관, 파기, 비밀보관소 설치, 비밀의 수발과 열람, 공무상 휴대, 지출 등 사무처리에 관한 것이다.

## V. 분석 결과 및 시사점

### 1. 비밀해제 이익간의 새로운 균형

제도개선이란 제도에 현실적 수요의 합리적 반영 노력이다. 다음 <그림 2>는 앞서 제시된 분석 틀에 따라 새로운 보안환경 하에서 각 비밀해제 이익에 대한 사회적 수요의 평가, 관계 구조의 변화를 분석하고, 새로운 균형 점 확인을 시도한 것이다.

<그림 2> 비밀해제 이익 간의 새로운 균형의 형성



위에서 ②는 기존 비밀해제 이익간의 관계 구조를 나타낸다. 현행 제도는 이와 같은 이익 구조에 벗어나지 못한, 즉 정체 상태의 것으로, 국가안전 이익 보호 중심적이다. 즉 냉전시대에 만들어진 현행 제도는 국가안전의 이익에 극단적인 불균형 모습이다. 그러나 한국 보안환경과 비밀해제 이익에 대한 사회적 수요의 개념적 분석 결과 비밀해제 이익간의 관계 구조가 ①, 즉 → 화살표 방향으로 빠른 이동을 보이는 것으로 나타났다. 이것은 비밀해제 이익 간의 새로운 균형 설정의 요청과 이를 반영한 제도 개선의 필요를 직접적으로 시사한다. 과거 비밀 보호가 국민의 알 권리, 즉 해제에 대한 사회적 수요를 크게 압도했던 제도 설계는 민주화 시대라는 새로운 보안환경에서는 오히려 국가 이익의 지속적 체감을 야기하는 까닭에 방향 수정이 필요함을 의미한다. 비밀해제의 제1차적 수요가 점차 알 권리에 집중되는 만큼, 개선 방향은 알 권리 확대가 될 것이다.

## 2. 정책적 시사점

분석결과는 현행 제도 및 참여정부 개혁 법안에 대해 몇 가지 시사점을 제공한다. 먼저 각 국 간 제도설계 차이와 관련, 분석 틀 <그림 1>과 체크리스트 분석 결과인 <표 1>을 대조하면, 미국은 5개국 가운데 가장 세밀한 비밀해제 수단을 보유하고, 대부분 국민의 알 권리 확대에 관한 것이었다. 미국은 알 권리 보호를 위한 해제의 제도적 수단에서는 월등한 위치에 있음을 의미한다. 나머지 국가들 간에는 사실 어떤 큰 차이가 없었다. 결국 각 국 간의 차이는 국가안전과 알 권리 이익에 대한 것으로 요약된다. 비밀해제 이익 4 가지 분야가 언급되어 왔으나 법령상 해제 방법은 주로 국가안전과 알 권리, 두 가지 중심으로 구성되고 있다는 뜻이다. 과학기술 발달이나 역사적 진실의 이해는 알 권리의 하위 또는 부차적 분야로, 각 국이 비밀해제와 관련해서는 법령이 아닌 해당 분야의 제도나 규칙으로 규제하고 있음도 한 가지 이유가 될 것이다.

둘째, 한국의 제도 개선과 관련해 알 권리 보장을 위한 다양한 해제제도의 도입 필요를 시사한다. 한국의 제도개선을 위한 우선적 선택은 자동해제 절차의 도입이고, 개혁 법안 역시 이것을 채택하고 있다. 참여정부는 “1년마다 의무적, 정기적으로 해제하는 절차와 비밀해제 및 공개 심의 시 공익 침해 검증 의무화 방안”까지 검토했으나(정부혁신지방분권위원회, 2007: 248), 개혁 법안은 자동해제, 기록관리 조항만 수용했다. 하지만 자동해제는 미국이 유일하고, 한반도는 여전히 냉전의 논리와 군사적 긴장이 압도한다는 점에서, 예외 규정에 대한 신중한 접근도 함께 요구된다. 법안의 기록물 관리는 해제 기록의 합리적 관리를 통해 행정부의 투명성, 역사적 진실 이해에 기여할 것이다.

셋째, 독립적 감독기구의 설치이다. 그러나 개혁 법안에도 비밀의 합리적 해제를 보장하는 감독기구의 설치 규정은 없다. 미국 행정명령 제5장 제2절은 정보보안감독국 설치와 더불어 대통령 국가안보담당보좌관과 협의 하에 행정부가 비밀해제를 제대로 하고 있는가를 감독하고, 그 결과를 대통령과 국회에 보고하는 의무를 부여한다.<sup>12)</sup> 미국에 고유한 것이기는 하나 행정기관은 본질적으로 비밀의 해제보다는 생산과 보호에 집착한다는 점에서, 감독기구의 설치는 비밀해제에 임의적 보다는 필수적 요소라고 할 것이다. 참여정부도 국가기록물관리위원회 산하에 비밀의 편의적

12) 정보보안감독국은 연차보고서를 통해 행정부 생산 비밀 건수와 비밀해제 건수를 공개한다. 하지만 독일, 일본 등 대부분의 국가는 그렇지 못하다.

및 과잉생산의 감시를 위한 조직 설치를 고려한 바 있으나(정부혁신지방분권위원회, 2007: 248), 실현되는 못했다. 비밀해제의 정도나 절차 운영의 일관성을 위해서는 부처 간 조정기구의 설치도 중요한데, 개혁 법안은 도입하지 못하고 있다. 현재는 부처가 비밀분류 세부지침을 개발, 시행하나 조정이 충분하지 못해 부처별로 제각각일 수밖에 없고, 동일 부처조차 일관성이 부족하다. 어떤 기관은 제목까지 공개하나 다른 곳은 비밀 건 수조차 안 밝히고, 또 같은 부서 같은 내용의 문건임에도 보호기간이나 등급이 다른 경우가 있다.<sup>13)</sup> 감독, 조정기구의 필요를 시사한다.

넷째, 비밀 해제된 자료의 이용 촉진이다. 해제는 국민들의 열람을 통해 궁극적으로 알 권리의 편익이 성취된다는 점에서 해제방법의 추가만으로는 부족하고, 비밀이 일반 문서화된 후, 국정이나 역사적 진실에 대한 이해가 해제 기록의 이용, 열람의 촉진 등을 통해 실현될 수 있도록 하는 시도가 필요하다. 이것 역시 행정부의 추가적 책임과 노력을 요구한다. 미국 행정명령 제3장 7절은 이를 위해 정보보안 감독국장을 임명 후, 분류 해제되거나 공개된 기록의 효과적 이용 의무를 부과한다. 제5장 제4절은 비밀을 생산하고 관리하는 기관의 장은 “비밀을 효과적으로 보호하고 해제를 용이하게 할 수 있도록 기록물관리시스템을 구축하고 유지하여야 한다”고 규정한다. 예를 들어, 클린턴 대통령은 재직 중이던 1999년 1월 제2차 대전 중 나치 전쟁범죄 공개법(Nazi War Crimes Disclosure Act)에 서명했고, 정부가 이에 기초해 독일 나치와 일본 제국주의 범죄 관련 정부 문서에 대한 분류해제 프로젝트를 수행한 바 있다. 영국은 ‘미국 냉전역사프로젝트(Cold War History Project in the United States)’를 통해 비밀 해제된 자료를 국민에 공개하고 있다. 하지만 한국은 6.25 전쟁, 베트남 참전 등 다양한 사건이나 분야가 공개되어 빛을 보지 못하고 역사 속의 비밀로 묻혀 있다. 정부가 특별히 국민의 알 권리 수요가 집중되는 사건이나 분야를 골라, 체계적으로 심사, 해제한 후 특별 데이터베이스 구축 등의 방법으로 공개할 수 있을 것이다. 이를 위한 1차적 방법은 비밀해제 소관 기관에 해제 후 공개 기록의 효과적 이용에 관한 의무를 부과하는 것이다.

끝으로 제도개선은 수요자 관점에서의 접근이 중요하다. 이것이 결국 비밀보호 및 공개절차의 경직과 알 권리 제한의 문제를 완화시킬 것이다. 장기적으로는 국가안전, 알 권리 등 갈등적 이익간의 객관적 비교형량 기법의 연구와 제도 개발도 중요하다. 기타 정책 및 연구 커뮤니티의 형성도 인프라 구축에 해당되는 것으로 제도의 지속적

13) ‘정보접근권’ 기자간담회가 3급 비밀이라니-. [한겨레], 2005. 6. 8: 3.

개선에 기여할 것이다. 이 연구에서는 보안환경 변화의 개념적 검토, 분석 틀에 의한 해제 수요의 평가, 그리고 각 국 해제제도의 내용 비교를 통해 제도개선 방안을 도출하고자 했으나 수요 평가나 제도 내용의 비교 등에서 주관적 판단과 해석의 문제로부터 자유롭지 못하다. 보다 객관적 평가를 위해서는 4가지 이익을 대표하는 지표의 개발이 필요하고, 이것은 이 분야 논의에서 향후 주요 과제가 될 수 있을 것이다.

각 국 비교는 분석 틀에 의한 평가적 접근뿐만 아니라 제도 구성과 운영에 대한 정확하고 세밀한 기술적 접근도 중요하다. 특히 후자는 다양한 항목에 걸쳐 분석적이고 자세한 정보를 제공할 수 있다. 평가연구는 제도와 운영에 대한 자세한 기술적 정보가 뒷받침되어야 한다는 점에서 미래 연구는 각 국 해제제도의 각 분야 또는 단계, 즉 제도의 변천 과정, 법적 근거, 해제의 단계 및 절차, 유형 및 의사결정 구조, 감독기관, 해제 이후의 조치 등에 대한 정확한 기술과 분석을 실시해, 지식 인프라의 질적 보강을 시도해 볼 수 있을 것이다. 이 연구는 비밀해제가 자료에 대한 접근의 본질적 제한, 특히 외국의 제도에 대한 정보 수집의 한계 등으로 선진국과의 비교 정보 획득이 곤란해 연구 지체가 컸던 대표적 분야였던 만큼, 이 분야에 대한 논의 촉진에 기여할 수 있다.

## 참 고 문 헌

- 국회정보위원회(2007.4). '비밀의 보호 및 관리에 관한 법률안' 검토 보고서.
- 국회정보위원회(2007.4). '비밀의 보호 및 관리에 관한 법' 제정에 관한 공청회.
- 김배원(1991). 알 권리의 한계로서의 국가비밀. 『법학연구』, 32(1): 185~208.
- 손태규(2007). 군사정보의 공개 및 보도제한의 적법성 연구. 『한국언론학보』, 51(2): 54~82.
- 이동훈(2000). 국가비밀과 알 권리. 『공법연구』, 28(2): 137~158.
- 정부혁신지방분권위원회(2007). 『참여정부의 혁신과 분권』.
- 정진홍(2000). 간첩죄에 있어서 군가기밀의 개념과 요건해석의 재정립 - 최근 판례분석을 중심으로. 『한국공안행정학회보』, 10(1): 239~259.
- Aftergood, S. (1992). The perils of government secrecy. *Issues in Science and Technology*, 8(4): 81~88.
- Andrews, P.M. (1998). Changing attitudes in government to record closures. *Journal of the Society of Archivists*, 19(1): 17~24.
- Askin, F. (1994). Secret justice: When national security trumps citizen rights. *American Prospect*, Spring: 62~67.
- Belair, R.C. (1977). Less government secrecy and more personal privacy? Experience with the freedom of information and privacy acts. *Civil Liberties Review*, 4(May/June): 10~18.
- Clinton, W.J. (1995). Executive order 12958: Classified national security information. *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 31(April 24): 634~650.
- Doyle, K. (1999). The end of secrecy: U.S. national security and the imperative for openness. *World Policy Journal*, 16(1): 34~51.
- Fein, B.E. (1985). Access to classified information: Constitutional and statutory dimensions. *William and Mary Law Review*, 26(5): 805~849.
- Ferguson, J.R. (1993). Government secrecy after the cold war: The role of Congress. *Boston College Law Review*, 34: 451~491.
- Fisher, L. (2003). Deciding on war against Iraq: Institutional failures. *Political Science Quarterly*, 118(3): 389~410.
- Fuchs, M. (2006). Judging secret: The role courts should play in preventing unnecessary secrecy. *Administrative Law Review*, 58(1): 131~176.

- Gibbs, D.N. (1995). Secrecy and international-relations. *Journal of Peace Research*, 32(2): 213~228.
- Goldston, J.A. (1986). A nation less secure: Diminished public access to information. *Harvard Civil Rights Civil Liberties Law Review*, 21(Summer): 409~191.
- Jeffreys-Jones, R. A (1999). A Culture of Secrecy: The Government versus the People's Right to Know. *Journal of American History*, 86(1): 303~304.
- Kaiser, F.M. (1989). The Amount of Classified Information: Causes, Consequences, and Correctives of a Growing Concern. *Government Information Quarterly*, 6(3): 247~266.
- Katz, S.L. (1987). National Security Controls, Information, and Communication in the United States. *Government Information Quarterly*, 4(1): 63~81.
- Kirtley, J.E. (2006). Transparency and Accountability in a Time of Terror: The Bush Administration's Assault on Freedom of Information. *Communication Law & Policy*, 11(4): 479~509.
- Kommers, T.F. (1992). Increased press access to information: Limiting the range of government classification. *Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy*, 6(1): 217~244.
- Lardner, R. (1996). Behind closed doors. *Government Executive*, 28(4): 33~39.
- Morrissey, D.H. (1997). Disclosure and secrecy: Security classification executive orders. *Journalism & Mass Communication Monographs*, 161: 1~51.
- Moynihan, D.P. (1997). The culture of secrecy. *Public Interest*, Summer: 55~72.
- Relyea, H.C. (2003). Government secrecy: policy depths and dimensions. *Government Information Quarterly*, 20(4): 395~418.
- Relyea, H.C. (1984). Increased National Security Controls on Scientific Communication. *Government Information Quarterly*, 1(2): 177~207.
- Schwab, J.D. (1990). National security restraints of the federal government on academic freedom and scientific communication in the United States. *Government Publications Review*, 17(January/February): 17~48.
- Secrecy rises: Washington gives public less and less. *USA Today*, MAR 12, 2007, p.8a.
- Shattuck, J. (1986). Federal restrictions on the free flow of academic information

- and ideas. *Government Information Quarterly*, 3(1): 5~29.
- Steneck, N.H. (1992). Whose academic freedom needs to be protected? The case of classified research. *Business and Professional Ethics Journal*, 11(Spring): 17~32.
- Swartz, N. (2004). The world moves toward freedom of information. *Information Management Journal*, 38(6): 20~23.
- Timothy, S.J. (1999). Government information: From inaccessibility of your desktop and back again. *Journal of the American Society for Information Science*, 50(4): 340~345.
- Wiener, J. (1998). "National Security" and Freedom of Information: The John Lennon FBI Files. In A.G. Theoharis (Ed.), *A Culture of Secrecy: The Government versus the People's Right to Know*, 83~96. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Xanders, E.L. (1989). A handyman's guide to fixing national security leaks: An analytical framework for evaluating proposals to curb unauthorized publication of classified information. *Journal of Law and Politics*, 5(Summer): 759~826.

---

**박흥식** : 현재 중앙대학교 정경대학 행정학과 교수로, 91년 미국 FIU에서 행정학 박사 학위를 받았고, '내부고발의 논리'(나남, 1999) 등의 저서를 냈으며, '한국행정학보,' '한국정책학회보,' *Journal of Business Ethics* 등의 학술지에 다수의 논문을 게재했다. 국가비밀, 정보이용 행태 등이 새로운 연구관심 분야이다. 현재는 대통령 자문 정부혁신지방분권 위원회, 국무조정실 정책평가실무위원회 위원이다.