

# 북한자료의 이용확대를 위한 협력모형 구축 방안

## A Study on Building Cooperation Model for the Public Availability of Materials and Information on North Korea

송 승 섭\*

Sung-Seob Song

### 차 례

- |                       |                                    |
|-----------------------|------------------------------------|
| 1. 서론                 | 4. 특수자료 이용 활성화를 위한 문제점 개선과 협력모형 구축 |
| 2. 이론적 배경             | 5. 결론                              |
| 3. 특수자료 보유현황과 활용실적 분석 | · 참고문헌                             |

### 초 록

본 연구에서는 먼저, 우리나라의 특수자료 취급현황을 파악하기 위하여 그 이론적 배경이 되는 '특수자료취급지침'의 변천과정을 고찰하고, 북한자료를 보유하고 있는 전국의 특수자료 취급기관 가운데 대표적인 감독부처인 통일부와 교육과학기술부 산하 특수자료취급기관의 특수자료 보유현황과 활용실적을 조사하였다. 다음, 분석 결과와 선행연구 조사를 통해 열악한 자료 이용 환경의 문제점을 찾아내고 제도적인 발전방안을 모색하였다. 특히 특수자료의 이용과 취급과정에서 일어날 수 있는 여러 가지 문제들을 조정, 통제할 수 있는 종합적인 관리 기구로써 '북한정보자료교류협의회'의 구성과 이를 통해 전국의 '특수자료취급기관'간 유기적인 협조를 이끌어 낼 수 있는 협력모형을 제안하였다.

### 키 워 드

특수자료, 북한자료, 특수자료취급지침, 특수자료취급기관, 북한자료센터

\* 통일부 북한자료센터 센터장

(Chief, Information Center on North Korea, Ministry of Unification, lihsong@unikorea.go.kr)

• 논문접수일자: 2010년 3월 5일  
• 최종심사일자: 2010년 3월 22일  
• 게재확정일자: 2010년 3월 26일

## ABSTRACT

This study firstly considered the changing processes of the 'guideline on dealing with restricted materials and information' which had been theoretical background for understanding the dealing situations of materials and information on North Korea. Additionally, this study investigated material possessions which were located in restricted-materials-dealing institutions affiliated with Ministry of Unification and Ministry of Education, Science and Technology, and also researched using results of the materials. Through the investigation analysis and precedent studies, problems caused by poor material using conditions were found and institutional developing plans were sought. In particular, this study suggested that 'the Interchange Council for North Korean Information and Materials' be constructed as a general management organization which controls many problems caused by using and treating materials and information on North Korea and cooperative models that can lead organic connection among all institutions for dealing with restricted materials and information.

## KEYWORDS

Restricted Materials and Information(on North Korea), Materials that published in North Korea, The Guideline on Dealing with Restricted Materials and Information, The Institution for Dealing with Restricted Materials and Information, Information Center on North Korea.

## 1. 서론

금년 2010년은 여러 면에서 뜻 깊은 해이다. 경술국치 100년, 6.25전쟁 60년, 6.15공동선언 10년 등 역사적으로 되돌아보고 좀 더 나은 미래를 준비하는 한 해가 되어야 할 것이다. 특히 남북 분단의 현실은 아직도 인적교류는 물론 순수 학문 분야의 교류마저 지체되고 있고 있어 세계사 속에서 한민족의 발전을 가로막고 있는 하나의 장애요인이 되고 있다.

그러나 소수 사례이기는 하지만 이러한 어려움 속에서도 '겨레말 큰사전' 편찬사업이 남북한 공동사업으로 진행되고 있고, 민간차원의 남북 사업으로 설립된 평양과학기술대가 개교를 앞두고 있는 등 학술 분야의 발전과 협력이 미진하지만 이루어지고 있는 것도 사실이다. 하지만 이제 좀 더 남북한 간의 진전된 협력과 발전을 위해서는 이벤트성의 가시적인 사업보다는 동·서독 간의 통합모델에서 보여지듯 상호간 문화협정을 맺고 학문 분야를 비

못한 사회, 문화 전 영역에서 확실한 개방이 이루어져야 할 것이다. 이때에 비로소 문화적 교류와 학문 제분야에 걸쳐 상호 간에 깊이 있는 연구와 협력이 가능해질 것이다.

이 시점에서 북한 연구와 관련된 최근의 근황을 되돌아보면 국내에서 북한에 대한 연구를 공개적으로 수행할 수 있었던 시기는 사실 그리 오래되지 않았다. 1988년 노태우 대통령의 북방정책의 일환으로 7.7선언이 있었고, 이에 따라 1989년 5월 22일 통일부 북한자료 센터가 개관되면서 드디어 북한자료 공개정책이 공식적으로 수행되었다. 그러나 이때에도 ‘불온간행물취급지침’에 따라 열람과 대출이 극히 제한되어 있어 일반인들의 자료 접근과 이용은 쉽지 않았다. 이후 김대중 정부에 와서 100대 국정과제의 하나로 ‘북한자료의 공개 및 공급확대’정책이 시행되고 6.15 남북공동선언이 공포됨으로써 남북한 간의 화해·협력 분위기가 무르익었던 기간 잠시 북한자료 이용이 활기를 띠었지만 그 실질적 성과에 있어서는 의미 있는 진전을 이루었다고 평가하기는 아직 어렵다.

실제 북한자료센터의 개관시점을 북한자료의 대국민 공개정책의 시점으로 보면 이제 만 21년이 되어 간다. 그러면 이 기간 동안 얼마나 많은 연구자 또는 일반 국민이 북한자료를 이용하였을까? 앞선 많은 연구 논문에서 북한자료 공개가 제대로 되지 않고 있고 이로 인해 북한자료의 이용이 활성화되지 않고 있다고 지적한 바 있지만, 그 현황과 실재를 정확하게

파악하지는 못한 것 같다.

이에 따라 본 연구에서는 첫째, 북한자료 공개정책의 이론적 배경이 되고 있는 특수자료취급지침의 변화과정과 그 의미를 살펴보고, 북한자료를 보유하고 있는 전국의 특수자료 취급기관 현황을 조사한다. 둘째, 특수자료 취급기관 중에 대표적인 감독부처인 통일부와 교육과학기술부 산하 특수자료 취급기관의 자료 보유현황과 그 자료 활용실태를 조사하고, 그 결과분석을 통해 북한자료 이용의 활성화를 위한 발전방안을 모색한다. 셋째, 특수자료의 이용과 취급과정에서 일어날 수 있는 여러 가지 문제들을 조정, 통제할 수 있는 종합적인 관리 기구에 대한 협력 모형을 제시하고, 이를 통해 전국의 특수자료취급기관을 종합적으로 관리하고, 기관간 유기적인 협조를 이끌어 낼 수 있는 제도적 방안을 고찰하고자 한다.

## 2. 이론적 배경

### 2.1 북한자료와 특수자료의 정의 및 제한점

본 연구에서 사용하는 ‘북한자료’의 정의는 “북한에서 생산된 모든 형태의 자료”를 의미한다. 이에 반해 ‘특수자료’는 ‘북한’이라고 하는 지리적으로 제한된 개념이 아니라 「특수자료취급지침」 제2조에서 정의한 아래의 자료를 말한다.

① ‘특수자료’라 함은 간행물, 녹음테이프, 영상물, 전자출판물 등 일체의 대중전달 매개체로서 관련기관에서 비밀로 분류한 것을 제외한 다음 각 호에 해당하는 자료를 말한다.

1. 북한 또는 반국가단체에서 제작, 발행한 정치적·이념적 자료
2. 북한 및 반국가단체와 그 구성원의 활동을 찬양, 선전하는 내용
3. 공산주의 이념이나 체제를 찬양, 선전하는 내용
4. 대한민국의 정통성을 부인하거나 자유민주주의 체제를 부정하는 내용 등

이렇게 볼 때 북한자료의 개념이 특수자료의 정의보다 포괄적이다. 북한자료 중에서 정치적 이념성이 없는 자료는 특수자료에서 제외되기 때문이다. 그러나 많은 특수자료취급기관<sup>1)</sup>에서 모든 북한자료를 특수자료와 일반자료로 구분하여 사용하지 않고, 북한자료를 특수자료와 동일시하는 경향이 많은 것이 현실이다.<sup>2)</sup> 또한 위에서 본 정의의 개념에서 알 수 있듯이 특수자료에는 북한에서 생산된 자료뿐만 아니라 반국가 단체로 규정된 기관에

서 편찬한 간행물도 포함되기 때문에 이를 북한자료로 정의하는 데에도 모순이 있다.

그러나 본 연구의 목적은 그것이 북한자료이든 아니든 간에 특수자료로 취급되는 모든 형태의 자료들의 보유 및 활용현황을 파악하기 위한 것이고, 북한자료를 취급하는 연구소 및 도서관 등을 ‘특수자료취급기관’이라고 명명하는 만큼 특수자료와 북한자료를 반드시 필요한 경우가 아니면 구분하지 않고 통용하는 것으로 한다.

## 2.2 전국의 특수자료 취급기관 현황

특수자료취급기관은 한 때 전국적으로 200여개 이상의 기관이 있는 것으로 알려져 있었으나 자료 이용 저조와 관리상의 문제로 많은 기관들이 인가 취소를 한 것으로 보인다.<sup>3)</sup> 현재는 <표 1>과 같이 전국적으로 22개 부처 산하에 173개 기관이 산재해 있다.<sup>4)</sup> 이를 통해 업무 특성상 북한자료를 많이 다루는 부처 산하에 특수자료취급기관이 많이 있다는 것을 알 수 있다. 전체 특수자료취급기관을 보면, 방송국 등 언론기관이 많이 속해 있는 방송통신위원회(12개소), 각종 북한관련 연구기관과 대학도서관이 주로 속해 있는 교육과학기술부

1) 「특수자료취급지침」에 의거 특수자료의 취급인가를 받은 기관, 단체 및 업체를 말한다.

2) 특수자료를 취급하는 대학도서관 36개관 중에 23개관(63.9%)이 북한자료 전체를 특수자료로 지정하고 있다(홍선표 2007, 62).

3) 북한자료 개방정책(7.7선언)을 선포한 1988년에는 전국에 97개 특수자료취급기관이 16만427건의 특수자료를 보유하고 있었다(신영석 1988, 40).

4) 전국 특수자료취급기관 현황은 2009.12.1 특수자료취급지침 제6차 개정 당시에 국가정보원에서 집계, 발표한 현황임.

〈표 1〉 전국 특수자료취급기관 현황

연번	감독부처	담당 부서	취급기관(173)
1	국가정보원	국가안보전략연구소	1
2	방송통신위원회	비상계획관실	12
3	인권위원회	인권자료실	1
4	민주평화통일자문회의	자료관실	1
5	국무총리실	총 무 과	10
6	국가보훈처	보훈연구담당관실	1
7	기획재정부	비상계획관실	3
8	교육과학기술부	학술연구진흥과	55
9	외교통상부	운영지원과	4
10	통 일 부	북한자료센터	17
11	법 무 부	특수법령과	1
12	국 방 부	정보본부 보안정책과	18
13	행정안전부	운영지원과	3
14	문화체육관광부	출판인쇄산업과	34
15	농림수산식품부	농어촌공사	1
16	지식경제부	운영지원과	4
17	국토해양부	운영지원과	2
18	문화재관리청	연구지원과	1
19	농업진흥청	지식정보화 담당관실	1
20	기 상 청	북한기상전담팀	1
21	국 회	장서관리과	1
22	대 법 원	법원행정처 사법정책연구관실	1

(55개소), 통일연구원 등 국책연구기관이 속해 있는 국무총리실(10개소), 북한자료 공개정책을 수행하고 있는 통일부(17개소), 국방연구소 등 대북정책 수행과 관련 연구기관이 대다수인 국방부(18개소), 북한관련 출판업체와 각종 연구소가 포함되어 있는 문화체육관광부(34개소) 등에 많이 포진되어 있다.

본 연구의 조사대상이 되는 통일부 산하 특수자료 취급기관은 특수자료 공개정책의 중심

에 있는 북한자료센터와 대표적인 통일교육기관인 통일교육원, 그리고 평화문제연구소, 북한연구소, 새로운사회를여는연구원 등 3개의 전문연구기관이 있다. 또한 남북협력관련 민간단체인 사단법인 남북경제협력재단, 남북어린이어깨동무, 겨레말큰사전남북공동편찬사업회 등 3개 기관과 오두산전망대 등 지역별 통일관 9개 기관이 있다. 교육과학기술부(조사 당시 교육인적자원부) 산하 특수자료취급기관

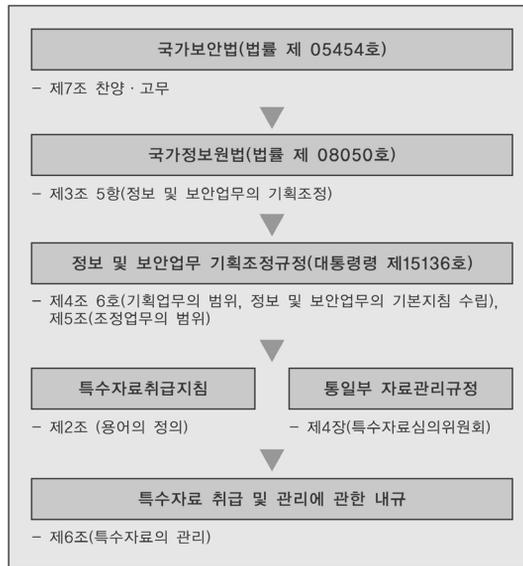
은 모두 55개소인데 본 연구의 조사대상은 대  
학도서관 36개소이다.<sup>5)</sup>

### 2.3 특수자료취급지침의 변화과정과 그 의미

특수자료취급지침은 <그림 1>과 같이 법체  
계상 ‘국가정보원법’과 ‘정보 및 보안업무기획  
조정규정’하에 있지만, 본질적 내용은 ‘국가보  
안법’ 제7조 제5항에 근거를 두고 있다. 이 조

항은 “반국가 단체를 찬양·고무·동조하기  
위해 또는 국가 변란을 선전선동하기 위한 문  
서, 도화 기타의 표현물”을 ‘이적표현물’로 정  
의한 것으로 사실상 ‘특수자료’의 의미와 ‘이적  
표현물’을 동일하게 보고 있다. 따라서 특수자  
료취급지침의 본질은 이적 표현물의 통제적 관  
리에서 출발한 것으로 자유로운 사상과 표현의  
자유를 결정적으로 침해할 소지가 있는 태생적  
한계를 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.

특수자료취급지침의 변천과정을 살펴보면



<그림 1> 특수자료취급지침 규정체계 및 관련 조항<sup>6)</sup>

- 5) 조사대상 대학도서관은 강남대학교 도서관, 강릉대학교 도서관, 강원대학교 도서관, 건국대학교 상허기념도서관, 경북대학교 도서관, 경상대학교 도서관, 경상대학교 도서관, 경희대학교 도서관, 계명대학교 동산도서관, 고려대학교 도서관, 고려대학교 서창학술정보원, 대구가톨릭대학교 도서관, 대구한의대학교 도서관, 동구구대학교 도서관, 명지대학교 도서관, 부산대학교 도서관, 배재대학교 학술정보처, 상지대학교 학술정보원, 서강대학교 로올라도서관, 서원대학교 학술정보원, 서울대학교 도서관, 선문대학교 도서관, 성결대학교 학술정보관, 성균관대학교 학술정보관, 이화여자대학교 도서관, 인제대학교 백인제도서관, 인천가톨릭대학교 도서관, 인하대학교 정석학술정보관, 전북대학교 도서관, 전주대학교 도서관, 제주대학교 도서관, 조선대학교 도서관, 청주대학교 도서관, 충남대학교 도서관, 충북대학교 도서관, 한구교원대학교 도서관, 한국방송통신대학교 도서관, 한신대학교 도서관 등이다.
- 6) 이 밖에 관련 법령으로 남북교류협력에 관한 법률 및 시행령, 남북한 왕래자 휴대품 통관에 관한 고시(관세청), 남북한 왕래자의 휴대 금지품 및 처리방법(통일부 고시) 등이 있다.

〈표 2〉와 같다. 특수자료취급지침은 1970년 불온간행물취급지침으로 제정된 이후 2009년 까지 총 여섯 차례 개정되었다. 제정 경위는 북한과 중국, 당시의 구소련 등 공산권자료의 국내 유입을 막고 그 활용을 통제하기 위한 것이었다. 1977년의 1차 개정은 ‘불온간행물취급인가증’ 제도를 신설하여 이용 대상을 엄격히 제한하였다. 1984년의 2차 개정은 ‘불온간행물취급인가증’이 없더라도 신분과 열람 목

적이 분명한 관련업무 종사자에게는 열람이 허용되었다. 1988년에 있었던 3차 개정은 노태우대통령의 북방정책을 반영한 것으로 ‘불온간행물’이 ‘특수자료’ 개념으로 대체되었고, 그 기준도 ‘북한 및 공산권자료’ 전체를 대상으로 하던 것을 ‘북한 및 반국가단체의 자료’로 축소하였다. 1998년 4차 개정에서 특수자료의 기준이 ‘북한 및 반국가단체에서 발행한 자료’에서 ‘북한 또는 반국가단체에서 제작,

〈표 2〉 특수자료취급지침의 변화과정)

연월	제정 및 개정	특수자료 기준	특수자료 이용
1970. 2. 16	「불온간행물 취급지침」 제정	북한 및 공산권 자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 열람 : 업무상 필요한 최소 인원으로 한정</li> <li>· 대출 : 불가</li> </ul>
1977. 12. 30	「불온간행물 취급지침」 1차 개정	북한 및 공산권 자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 열람 : 공무원, 대학교수, 언론사 논설위원 등으로 대상 확대</li> <li>· 대출 : 불가</li> <li>· 취급인가증 제도 신설</li> </ul>
1984. 6. 30	「불온간행물 취급지침」 2차 개정	북한 및 공산권 자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 열람 : 공산권 관련 업무 종사자로 대상 확대</li> <li>· 대출 : 북한자료를 제외한 공산권 자료에 대해 허가</li> </ul>
1988. 9. 1	「특수자료 취급지침」 3차 개정	북한 및 반국가 단체에서 발행한 자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 열람 : 신분과 열람목적이 타당한 자료 대상 확대</li> <li>· 대출 : 취급인가자에게 허가</li> </ul>
1998. 9. 1	「특수자료 취급지침」 4차 개정	북한 및 반국가 단체에서 발행한 정치적, 이념적 자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대출 : 취급인가자 외에 행정기관, 공공단체장의 추천자 및 목적이 타당한 자료 대상 확대</li> </ul>
2003. 7. 3	「특사자료 취급지침」 5차 개정	북한 및 반국가 단체에서 발행한 정치적, 이념적 자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대출 : 신분과 목적이 타당한 자료 대상 확대</li> <li>· 취급인가증 제도, 특수자료심의 위원회 구성 폐지</li> </ul>
2009. 12. 1	「특수자료 취급지침」 6차 개정	북한 및 반국가 단체에서 발행한 정치적, 이념적 자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대출 : 서약서 징구제도 완화, 디지털콘텐츠 보안대책 강구</li> <li>· 특수자료 취급기관 인가해제 관련 직권 강화</li> </ul>

7) 이 표는 홍선표(2007, 14)의 표를 바탕으로 필자가 추가, 보완하였다.

발행한 정치적·이념적 자료'로 변경됨으로써 북한자료 중, 비이념성 자료들은 일반자료로 재분류될 수 있는 계기가 마련되었다. 2003년 5차 개정에서는 특수자료취급인가자로 구성된 '특수자료심의기구'구성 조항이 삭제되고 취급 기관장 책임 하에 자체적으로 분류할 수 있도록 하였으며, '특수자료취급인가증' 제도가 폐지되었다. 따라서 규정상으로는 신분과 열람 목적을 확인받은 후에 타당성이 인정되면 그 누구라도 자료 열람은 가능하게 되었다(홍선표 2007, 8-14). 마지막으로 2009년 6차 개정이 있었는데 특수자료 기준에 관한 변화는 없고, 디지털콘텐츠에 대한 내용 추가와 그 보안대책이 강조되었다. 또한 특수자료취급기관에 대한 직권 해제조건이 명문화되어 관리 측면이 강화된 것으로 평가할 수 있다.

이상의 내용에서 볼 수 있듯이 특수자료취급지침은 북방정책과 같은 국제적 흐름과 민주화와 같은 국내의 정치환경 변화와 그 틀을 같이하며 통제적 관리 위주에서 개방적 공개 방향으로 변화해 왔다. 그러나 여전히 일반 국민들이 북한자료를 활용하기 위해서는 열람 목적과 신분 확인이 필요하고 대출을 받기 위해서는 서약서를 징구해야하는 등 보다 번거로운 절차를 밟아야만 한다. 1998년의 4차 개정 이후 다소 완화되었다고는 하나 '정치적·이념적'자료라는 자의성이 강하게 개입할 수밖에 없는 특수자료 분류기준과 제도적 조정 역할이 부재한 현 상황은 여전히 필요 이상의 통제가 가져오는 혼란의 연장선상에 있다고

할 수 있다.

## 2.4 선행 연구

북한에 관한 연구는 북한자료에 대한 접근이 쉽지 않고 관련 자료도 충분치 않을 뿐만 아니라 법적 제도적으로도 비공개 자료가 많아 어려움이 있을 수밖에 없다. 특히 분단 60년이 지났지만 북한자료의 이용과 관리에 관한 연구 분야는 전국적으로 173개 기관 내에서 제한적으로 이루어질 수밖에 없기 때문에 1990년대 이후에 몇 편에 불과한 실정이다.

북한자료의 이용과 관련한 초기의 논문에서 김영기(1991)는 부산대학교 특수자료실 현황 조사를 통해 장서개발 차원에서 특수자료와 일반자료의 분리가 바람직하지 않다는 지적과 특수자료취급지침의 폐기를 주장한 바 있으나, 사례연구 성격의 제한점을 갖는다.

다음 북한관련 자료 활용 측면의 본격적인 연구는 김귀옥(2002)에 의해 이루어졌는데 북한자료의 공개 확대를 위해서는 특수자료 기준을 세분화하고 북한자료의 개념을 '통일사료'로 확대하여 민족적 관점에서 북한관련 자료의 수집과 공개 영역을 넓힐 것을 제안하였다.

송승섭(2002)은 북한자료센터의 소장 자료 및 이용현황을 분석하고 특수자료취급지침에 따른 문제점을 지적하는 한편, 이용활성화를 위한 특수자료 재분류를 위한 세부 기준을 제시하고 객관화된 특수자료 관리방안을 제안하였다.

김정규(2006)는 전국 대학도서관의 북한자료 관리현황을 파악하고, 특수자료 이용자를 대상으로 한 인터뷰를 통해 특수자료에 대한 이용자 인식도를 조사하였다. 이를 통해 폐가제의 문제, 이용절차의 번거로움, 전담사서의 부재, 예산부족, 홍보부족, 자료 및 서지도구의 부실 등의 문제점을 찾아내고, 개선방안으로 이용자 중심의 관리정책, 관련법 등 규정완화, 북한자료의 자유로운 접근 보장, 자료 및 서지도구의 전문화 등을 제안하였다.

정분희(2006)는 북한자료를 연구, 조사 목적으로 적극 활용할 수 있도록 지원장구 역할을 해 온 특수자료취급기관에서 북한자료 이용 시에 도서관 면책규정에 따른 북한저작물 보호와 이용자의 원활한 정보이용을 위한 해결방안을 제시했다. 그 방안은 저작권법 상에 북한자료 활용을 위한 한시적 특례조항을 마련, 남북한 간의 남북기본합의서에서 거론된 상호보호 조항에 따른 세부 합의서 체결, 북한 저작권 전담 협의체 설치, 특수자료취급지침의 개정 등을 주문하였다.

홍선표(2007)는 전국 38개의 대학도서관의 특수자료 지정기준을 중심으로 이를 북한자료 공개기관과 비공개기관으로 범주화하고, 두 집단 간의 차이점을 분석함으로써 북한자료 공개에 미치는 영향요인을 조사하였다. 그 결과, 대학도서관에서의 북한자료의 공개 확대를 위한 제도적 방안으로 통일부 북한자료센터의 기능과 역할에 대한 적극 홍보, 비이념성 비정치적 자료에 대한 재분류정책 수립, 특수

자료취급기관 간의 네트워크구성, 담당자에 대한 교육 등을 제시하였다.

이우영, 전영선(2009) 등은 북한자료 관리규정을 조사하고 북한자료의 수집과정과 공개과정을 분석하여 문제점과 개선대책을 제시하였다. 문제점으로 통제중심의 규정, 종합적 관리규정과 관리기구의 부재, 북한 전문가에 의한 자료관리 미흡, 저작권 지원 미비 등을 지적하였고 개선방안으로는 북한자료의 공개기준 세분화, 이용편의 확대, 북한자료에 대한 종합적 정보구축, 남북교류를 대비한 종합센터 설립추진, 북한자료 관리를 위한 전문가 제도 활성화 등을 제안하였다.

이상의 선행 연구에서 여러 가지 문제점과 개선방안이 도출되었지만 현실적으로 수행할 수 있는 보다 구체적이고 실제적인 해결방안 제시는 없었다.

### 3. 특수자료 보유현황 및 활용실적 분석

#### 3.1 특수자료 보유현황 분석

##### 3.1.1 통일부 산하기관 특수자료 보유현황

통일부 산하 특수자료취급기관의 성격은 대략 4가지로 분류된다. 북한관련 자료공개 정책을 수행하고 대국민 서비스를 실시하는 북한자료센터, 전국적으로 북한관 운영을 통해 북한 실상을 알리고 있는 지역 통일관, 순수 북한관련 연구기관, 남북협력 사업단체 등이

다. 기관의 성격에 따라 특수자료 보유현황도 상당한 차이가 있다. 2007년부터 2009년까지 3년간에 걸친 각 기관의 특수자료 보유현황은 <표 3>과 같다.

17개 기관의 총 장서수(단행본, 정기간행물, 비도서자료 포함)는 2009년 기준으로 1만 8,487종 4만7,983건인데 이 중에 북한자료센터 장서(2만1,086건)가 약 44%를 차지하고 있고, 나머지 16개 기관의 평균 장서수는 1,681건 정도에 그치고 있다. 또한 2007년부터 2009년까지의 장서증가율은 평균적으로

약 6.7%이지만 북한자료센터 외에는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. <표 3>에 나타내지는 않았지만 현지 점검결과, 각 지역 통일관은 단행본보다는 북한영화와 같은 비디오 자료와 북한 잡지 등 정기간행물 위주로 소장하고 있어 일반적인 특수자료취급기관의 장서구성 형태와는 차이가 있었다. 종수에 비해 건수가 많은 경우는 대부분 제본 또는 합철한 정기간행물이 주요 장서로 포함되어 있기 때문인 것으로 파악된다.<sup>9)</sup>

<표 3> 통일부 산하 특수자료취급기관 특수자료 보유현황<sup>8)</sup>

(종/건)

구분	2007년	2008년	2009년
북한자료센터	8,873/18,149	9,536/20,110	10,165/21,086
통일교육원	1,427/3,275	1,432/3,646	1,433/3,679
평화문제연구소	216/1,427	218/1,432	219/1,440
북한연구소	728/5,976	743/6,161	743/6,431
남북어린이어깨동무	299/299	309/309	328/328
남북경제협력재단	600/600	490/490	544/544
새로운 사회를 여는 연구원	26/26	30/34	30/34
겨레말큰사전 남북공동편찬위원회	14/54	14/64	7/227
오두산통일전망대	461/461	1,053/1,109	1,578/1,693
서울통일관	-	480/518	659/767
광주통일관	769/4,719	793/4,830	793/4,899
부산통일관	678/3,423	689/3,503	658/3,437
인천통일관	411/2,043	428/2,123	427/2,173
경남통일관	373/373	382/445	382/504
제주통일관	185/185	189/189	195/195
청주통일관	121/121	132/184	137/250
충남통일관	52/66	119/133	178/190
총계	15,653/41,753	17,037/45,280	18,487/47,983

8) 통일부는 산하 특수자료취급기관에 대한 감독부처로 매년 특수자료 보유현황과 활용실적을 특수자료취급지침 9호 별지 서식에 따라 통보받고 있다.

9) 통일부를 비롯한 각 정부 부처에서는 매년 산하 특수자료취급기관을 현지조사 개념으로 지도·방문하고 있고, 그 결과를 국가정보원에 통보하게 되어있다(특수자료취급지침 제9조-10조).

### 3.1.2 교육과학기술부와 통일부의 특수자료 보유 현황 비교

다음은 대학도서관이 가장 많이 소속되어 있어 북한자료가 가장 많을 것으로 예상된 교육과학기술부 산하 특수자료취급기관의 자료 보유 현황을 통일부와 산하 특수자료취급기관과 비교한 것이다. 부득이 교육과학기술부 산하기관의 최근 통계를 입수할 수 없어서 기존 연구자료(홍선표 2007)를 이용했고, 이에 맞추어 통일부 산하기관 장서수를 구간별로 나누어 교육과학기술부의 36개 대학도서관의 특수자료 장서수와 비교한 것이다. 당시 교육인적자원부(이하 같음)는 2006년 통계가 나와 있고, 통일부는 2007년부터 2009년까지 통계가 제시되었는데 전체적으로 장서증가율이 미미하고 소장 장서 구간별 분석결과에는 영향을 미치지 않는다고 판단되어 통일부 통계는 최근 연도인 2009년도를 비교 대상으로 하였다.

이상 <표 4>에서 볼 수 있듯이 장서수가 많은 기관과 적은 기관과의 편차가 뚜렷하게 나타나고 있지만, 장서수가 2만권이 넘는 북한자

료센터와 8,000여건을 보유한 것으로 알려진 고려대학교 도서관을 제외하면 전체적으로 빈약한 장서를 보유하고 있는 것은 분명하다. 특히 4,000권 이상의 기관들은 7개 기관(13.2%)에 그치고, 1,000권 미만의 기관들이 22개관(41.5%)이나 되는 것은 그만큼 특수자료취급기관의 소장 장서가 제대로 구비되어 있지 못하다는 것을 나타낸다. 이는 현지 조사결과, 대부분의 기관들이 연속간행물만 계속적으로 구독하고, 단행본 수서는 특수자료취급기관 인가 시에 구입했던 자료들 이외에는 거의 구입하지 않고 있기 때문은 것으로 나타났다.

## 3.2 특수자료 활용실적 분석

### 3.2.1 통일부 산하 특수자료취급기관 특수자료 활용현황

특수자료의 활용실적은 열람, 대출, 복사, 양도 등 여러 측면에서 평가할 수 있으나, 특수자료취급기관 중에는 열람과 대출을 혼용해서 통계를 내는 기관도 있고 또한 상당수 기관

<표 4> 교육과학기술부와 통일부의 특수자료 보유 현황 비교

소장 장서	교육인적자원부(2006년)		통일부(2009년)	
	기관수	백분율(%)	기관수	백분율(%)
4000건 이상	4	11.1	3	17.6
3000건-3999건	1	2.8	2	11.8
2000건-2999건	6	16.7	1	5.9
1000건-1999건	12	33.3	2	11.8
500건 - 999건	8	22.2	3	17.6
100건 - 499건	4	11.1	5	29.4
100건 미만	1	2.8	1	11.8
계	36	100.0	17	100.0

은 아예 대출 자체를 실시하지 않고 있기 때문에 본 연구에서는 가장 일반적인 이용 형태인 ‘열람’ 통계만을 대상으로 했다. <표 5>에 나타난 것처럼 이용률이 연 10만 명이 넘는 북한자료센터가 가장 높고, 다음으로 1만명 내외의 지역 통일관들이 눈에 띈다. 통일부 산하 특수자료취급기관은 북한영화 관람 등 단체 이용자를 대상으로 한 비디오나 DVD 등 비도서 자료의 활용률이 높기 때문에 이용횟수 대비 이용인원 총수가 다른 부처 산하기관보다

높으므로 기관별 자료보유수에 비해 자료 활용도가 대단히 높은 편이다.

그러나 <표 5>에서 보듯이 2007년 이후에 자료 활용도가 대체로 감소하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 대국민 서비스를 하고 있는 북한자료센터와 단체 관람을 위주로 하고 있는 9개의 통일관을 제외하면 특수자료의 활용 폭은 지극히 저조한 것으로 파악된다. 세부적으로 보면 2009년에는 아예 열람 실적이 없는 기관도 2개 기관이 있고, 10명 미만이 열람한 기관

<표 5> 통일부 산하 특수자료취급기관 특수자료 활용실적

(명/회)

구분	2007년	2008년	2009년
통일부 북한자료센터	150,528/37,430	134,729/35,637	85,932/55,007
통일교육원	1,650/25	-	-
평화문제연구소	11/76	15/63	13/46
북한연구소	14/32	9/18	11/22
남북어린이어깨동무	26/101	14/25	3/9
남북경제협력재단	6/10	4/5	-
새로운사회를 여는 연구원	1/200	1/150	1/50
겨레말 큰사전 남북 공동편찬위원회	1/5	2/6	11/14
오두산통일전망대	10,435/149	16,708/186	11,886/144
서울통일관	-	281/6	10,208/388
광주통일관	6/35	5/25	1/19
부산통일관	8,410/48	8,416/56	16,611/94
인천통일관	26,488/254	27,879/306	25,377/187
경남통일관	4,541/39	4,051/32	2,722/22
제주통일관	205/2	543/3	402/3
청주통일관	3,213/40	3,896/55	3,818/52
충남통일관	2,613/21	7,074/145	7,184/151

도 6개 기관이나 되고 있다. 따라서 전체 평균 이용실적은 의미가 없어 산출하지 않았다.

### 3.2.2 교육과학기술부와 통일부의 특수자료 활용실적 비교

〈표 6〉은 통일부 산하기관과 교육과학기술부 산하 대학도서관의 특수자료 열람현황을 비교한 것이다. 비교 상황은 〈표 5〉의 설명과 동일하다. 당시 교육인적자원부 산하 36개 대학도서관 가운데 100회 이상의 특수자료를 열람한 기관은 2개 기관(5.6%)에 불과하고, 반 이상의 23개 기관(63.9%)의 열람횟수가 10회 미만인 것으로 나타나 그 활용실적이 대단히 저조한 것으로 나타났다. 반면, 통일부 산하기관은 8개 기관(47.1%)이 50회 이상으로 나타나 비교적 자료 활용이 높은 것으로 보여 진다. 이는 통일부 산하기관 중에는 대국민 홍보용으로 특수자료를 활용하는 기관이 많기 때문이며, 당시 교육인적자원부의 대학도서관의 경우는 학술적 사용이 주목적이기 때문에 여기에서 상당한 차이가 발생하는 것으로 보인다.

실제 통일부 산하기관 중에 연구와 교육을

목적으로 설립된 6개 기관(35.3%)들의 특수자료 활용실적은 15회 미만으로 역시 저조한 편이다. 양 부서를 포함하여 월등한 실적을 나타내고 있는 북한자료센터의 경우에도 〈표 6〉에서는 제시되지는 않았지만 내부 통계에 따르면, 2007년 이후 대체로 연인원 1만 명 정도가 자료 열람(대출은 2만권 내외)을 하였고, 10만 명 내외가 북한영화 상영 등 단체 관람을 한 것으로 조사되었다. 따라서 북한자료센터의 경우에도 특수자료의 학술적 이용은 전체 이용자의 15% 내외로 볼 수 있다.

그러나 양 부서를 포함해도 전체 반 이상의 27개 기관(50.9%)의 연 이용횟수가 10회 미만에 그친다는 것은 특수자료실의 운영이 사실상 유명무실하다는 것을 입증하는 것이다. 그러면 많은 기관들이 예산을 사용하고 관리책임자를 두면서도 이처럼 방치하고 있는 이유는 무엇일까? 현지 조사결과에 따르면, 특수자료취급기관의 설립이 이용 요구에 따른 자연스러운 도서관 정책의 집행에 있었다기보다는 시대적 흐름에 따른 모기관의 의지나 선도적 역할을 한 소수의 요구에 의해 만들어진

〈표 6〉 교육과학기술부와 통일부의 특수자료 열람현황 비교

열람횟수	교육인적자원부(2006년)		통일부(2009년)	
	기관수	백분율(%)	기관수	백분율(%)
100회 이상	2	5.6	5	29.4
50-99회	2	5.6	3	17.6
30-49회	5	13.9	1	5.9
10-29회	4	11.1	4	23.5
1-9회	10	27.8	2	11.8
0회	13	36.1	2	11.8
계	36	100.0	17	100.0

경우가 많았고, 지속적인 장서개발이 뒷받침 되지 않음으로써 이용 확대보다는 관리적 측면의 현상유지에 급급했던 것으로 판단된다.

이상의 특수자료취급기관의 장서 보유현황과 활용실적 결과를 종합해 볼 때, 대국민 서비스기관이나 학술연구기관 모두 과연 제대로 된 특수자료 이용 서비스를 구현할 수 있을까? 의문스럽지 않을 수 없다. 그러나 현실적으로 이용 수요도 많지 않고 제도적으로 활성화 기반이 미비한 이 시점에서 관련 기관이나 대학도서관들이 긴급한 여러 가지 비용 요소를 제쳐 놓고 특수자료 확충이나 이용 활성화를 위한 서비스 기반마련을 위해 과감한 투자를 할 수 있을까? 여기에 근본적인 문제가 있다. 본 연구는 이러한 현실적인 여건에서 개별 기관들이 해결할 수 없는 여러 가지 문제들을 국가 차원에서 어떠한 개선 방안을 제시할 수 있을까?에 초점을 맞추고자 한다.

#### 4. 특수자료 이용 활성화를 위한 문제점 개선과 협력모형 구축

##### 4.1 특수자료 이용과 관리의 문제점

특수자료의 이용과 관리에 관한 문제는 북한 연구 및 대국민 자료 이용에 관한 법적 제

도적 문제에 국한할 수도 있겠지만 남북한 간의 특수성을 갖는 정치적 사건에 상당부분 영향을 받는 것도 사실이다. 그러나 본 연구에서는 예측하기 어려운 여러 가지 변수를 고려하기 보다는 가장 현실적이면서도 발전적 진전이 이루어져야 할 방향으로 연구범위를 제한하고자 한다. 이러한 관점에서 본 단원에서는 앞서 분석한 특수자료취급기관의 저조한 특수자료 이용실적의 원인과 이를 해결하기 위한 제도적 개선방안을 중점적으로 모색하고자 한다.

특수자료의 활용이 지극히 저조한 가장 큰 원인에 대해서 모든 선행연구에서 ‘특수자료 취급지침’ 자체에 문제가 있다고 진단한다(정일용 1998; 김귀옥 2003, 1998; 장우성 2007 등). 또한 특수자료취급지침이 전체적으로 문제가 있으니 일부 수정이 아니라 폐기해야 한다는 주장도 많이 있다. 이에 대해 특수자료취급지침이 사상과 표현의 자유를 심대하게 위축시킬 수 있다는 점, 지나치게 자료 활용을 제한한다는 점, 분류기준이 모호하다는 점 등 다양한 이유를 들고 있다. 이상의 문제점에 대해서는 필자도 공감한다. 특수자료취급지침은 <그림 1>의 법체계에 나와 있는 것처럼 법률이 아니고 행정업무나 민원사무를 처리하기 위한 각부의 내부지침이다.<sup>10)</sup> 이처럼 법률이나 명령도 아닌 하위 규범인 지침으로 ‘사상의 자유’ ‘표현의 자유’ ‘학문의 자유’를 침해한다

10) 전문 변호사에 문의한 결과, “고시, 훈령, 예규 등 ‘행정부처의 지침’은 행정규칙으로 대외적으로 일반 국민에게 법적구속력은 없다. 다만 국회가 제정한 법률의 위임을 받아 국민의 권리와 의무를 규정하는 법규명과 결합하여 법규적 효력을 갖는 ‘법규 보충적 행정규칙’으로 해석상 법규성이 인정되기도 하지만 이 경우에도 법률은 아니다”라고 답한 바 있다. 즉, 특수자료취급지침은 행정규칙 하에 재량준칙에 해당된다.

는 것은 분명 문제가 있다. 그러나 이러한 비판과 절실한 요구에도 불구하고 현실적으로 특수자료취급지침의 폐기나 분류 기준의 수정이 쉽지 않은 것도 사실이다. 그것은 거의 남남갈등이라고 까지 말할 수 있는 북한에 대해서도 다른 시각과 정서적 요인이 상존하고 있고, 또한 대단히 가변적인 남북한 관계로 인해 정책적 일관성을 견지하기 어렵기 때문이다. 이러한 특수상황이 합목적성과 개관적 논리를 넘어설 수 있다는 점도 역시 분단 상황의 아이러니가 아닐까 생각된다.

다음 세부적으로 가장 문제가 되는 것은 특수자료의 분류·판단 기준이다. 특수자료취급지침에서 제시한 “정치적·이념적 자료” 또는 “이념이나 체제를 찬양, 선전하는 내용”이라는 것은 결국 해석과 판단의 몫이다. 북한자료는 폭넓게 보면 모두가 특수자료가 될 수밖에 없다. 왜냐하면 북한의 모든 창작행위는 당성, 노동 계급성, 인민성의 문제와 당 정책의 수용 문제에 대한 검열을 거쳐야 하기 때문에 기본적으로 당 정책의 구현이어야 하기 때문이다(이우영, 전영선 2009, 66). 따라서 과학기술 서적이거나 논문의 서두에도 ‘김일성의 교시’가 인용되는 것은 당연한 절차이다. 이러한 상황에서 결국 분류의 책임은 특수자료 담당자의 몫이다. 제5차 특수자료취급지침 개정시에 ‘특

수자료심의위원회’의 구성도 없어졌다. 그러나 누가 스스로 고양이의 목에 방울을 달려고 할 것인가? 나름 필자는 이전 연구에서 특수자료 세부 기준도 제시했고 재분류의 필요성도 역설했다.<sup>11)</sup> 그러나 대부분의 기관, 특히 학문 연구의 핵심기관인 조사 대상 대학도서관의 약78%(28개관)가 한 번도 특수자료의 재분류를 실시하지 않았다는 점과 이 중 23개 기관(88.5%)은 아예 특수자료를 공개하지 않았다는 조사결과(홍선표 2007, 62)를 볼 때, 이는 많은 대학에서 특수자료 활용의 의지가 없다는 점을 뜻한다.

또한 특수자료의 이용과 관리에서 발생하는 문제를 명쾌하게 해결하고 총괄할 만한 제도적 관리기구가 없다는 점도 많은 문제점으로 지적되고 있다. 특수자료의 분류나 대출제도와 같이 관리자로서는 대단히 민감한 문제에 대해 일관성 있게 지도하거나 기관간 문제가 생겼을 때, 이를 조정할 수 있는 관리 조직이 없다. 다만 특수자료취급지침 제3조에 따라 특수자료 여부에 대한 판단이 어려울 경우, 감독부처를 경유하여 통일부에 문의하고, 통일부는 필요시에 국가정보원과 협의하게 되어 있다. 그러나 당장 필요한 자료 분류 하나를 위해 최소 2주 이상의 기간이 필요한 이와 같은 절차를 밟을 기관이 몇이나 있을까?<sup>12)</sup> 재

11) 실제 북한자료센터는 단행본, 영상자료 등 5,000여건과 정기간행물 60여종(현행 북한 정간행물의 약 90%)을 일반 자료로 재분류하여 대국민 서비스를 실시하고 있다.

12) 통일부에 대한 특수자료의 분류 문의는 공식적인 경우에는 공문 발송이 필요하며, ‘통일부자료관리규정’(17조-19조)에 따라 ‘특수자료심의위원회’를 소집하여 진행하는데 최소 2주 이상의 시간이 소요된다.

분류를 안한다고 해도 소신이 되는 상황에서 절박한 이용요구가 있는 것도 아니고 법적인 책임이 있는 것도 아닌데 어떤 기관이 감독부처를 경유하여 까다로운 절차를 밟아가겠는가? 또한 특수자료취급지침은 국가정보원이 제정한 것이고 이에 대한 전문성이 전혀 없는 감독부처가 업무 연관성이 없는 통일부에 협조를 구한다는 것도 한계가 있을 수밖에 없다.<sup>13)</sup>

이 밖에도 특수자료의 활용을 저해하는 많은 문제점이 있을 수 있으나 이상의 세 가지 요인이 가장 근본적인 원인임에는 틀림이 없을 것이다.

## 4.2 특수자료의 이용 활성화 방안

특수자료 이용 활성화 방안으로 앞서 2.4와 4.1에서 제시한 선행연구 결과를 1차적으로 분석한 다음에 현실적 적합성을 고려하여 해결 방안을 제시하고자 한다. <표 7>은 앞서 살펴본 선행연구에서 제시한 특수자료의 이용과 관리에 관한 각종 해결방안을 종합한 것이다.

먼저, 김영기(1991)의 안은 특수자료와 일반자료를 구분 없이 주제별 장서구성 형태로 서가에 배열함으로써 주제별 국내 자료의 이용과 같은 효과를 갖는다는 점에서 대단히 이상적이지만 특수자료의 개념이 바뀌고 특수자료취급지침의 폐기가 선행되어야 한다. 김귀옥(2002)은 특수자료 기준의 세분화와 북한자료의 ‘통일사료’ 개념으로의 확대를 제시하였는데 이는 이미 송승섭(1999, 2002)의 연구에서 제시한 내용을 발전시킨 것이다. 다만 ‘통

<표 7> 특수자료 이용과 관리의 문제점 해결방안

저자	해결 방안
김영기(1991)	특수자료와 일반자료를 함께 배열(주제별 장서구성)
김귀옥(2002)	특수자료 기준의 세분화, 특수자료를 ‘통일사료’ 개념으로 확대, 국립도서관 성격의 시스템 부여
송승섭(2002)	특수자료의 세부 분류기준과 재분류 필요성 제시
김정규(2006)	특수자료의 분야별 특성화와 전문화, 서지도구개발, 홍보와 지역주민 개방, 협의체 구성
정분희(2006)	북한저작물 보호와 원활한 정보이용을 위한 면책규정 제시
홍선표(2007)	북한자료센터의 기능 홍보, 비이념성 자료에 대한 재분류정책, 특수자료취급기관 간의 네트워크구성, 담당자에 대한 교육
이우영·전영선 (2009)	공개 기준 세분화, 이용편의 확대, 북한자료에 대한 종합적 정보구축, 남북교류 대비 종합센터 설립, 전문가 제도 활성화

13) 북한자료센터는 소장 자료 및 외부 반입자료에 대한 특수자료 여부를 1998년 이후 2009년 말까지 266회 33,680건을 심의하였으나 대부분 공안부서나 세관에서 문의한 것이지 학술기관에서의 이용을 목적으로 한 문의는 단 한건도 없었다. 다만 일부 기관에서는 북한자료센터 홈페이지의 자료 검색을 통해 특수자료 여부를 참고하고 있는 것으로 파악되고 있다.

일사료'의 성격과 '국립중앙도서관 성격의 시스템 부여'는 정책적으로 연계하여 고려할 만한 것으로 판단된다. 북한이 헌법상 우리의 영토에 포함되기도 하지만 무엇보다도 같은 민족이라는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그렇다면 민족 통일의 실현과정에서 생산되거나 수집되는 북한자료를 포함하여 모든 자료들이 '통일사료'의 성격으로 집대성되어야 한다. 실제 북한자료는 대부분 국가 기관이 한정판으로 찍어내기 때문에 많은 자료들에 희소성이 있다. 이를 위해서 이념적 정치적 한계를 벗어나 북한관련 모든 자료를 수집, 관리, 보존할 수 있는 기구를 국가도서관인 국립중앙도서관에 두거나 통일부에 법적 지위를 주는 별도의 기구를 설립할 필요가 있다.

다음, 김정규(2006)는 특수자료의 분야별 특성화와 전문화를 강조하였는데 북한자료의 효율적인 활용을 위해서 필요한 일이다. 그러나 이는 173개에 달하는 특수자료취급기관의 정책적 합의와 전문분야별 협의체 구성이 선행되어야 한다. 또한 협의체 구성을 위해서는 중앙부처에 이를 지원할 수 있는 관리기구가 있어야 할 것이다. 이 외 정분희(2006)는 좀 더 직접적인 방안으로 북한 저작물에 대한 면책규정을 두어 복사 등 자료이용 활성화 방안을 제안했는데 이는 남북한 관계 당국의 합의가 선행되어야 하는 문제가 남아 있다.

끝으로 비교적 최근의 연구로 홍선표(2007)는 특수자료취급기관 간의 네트워크 구성과 담당자 교육 등을 강조하였는데 이는 협의체 구

성과 관련성이 있고, 담당자 교육의 필요성도 실무자 입장이나 관리적 측면에서 대단히 실제적인 방안이다. 또한 홍선표는 북한자료센터의 홍보 기능 확대를 제안하였는데 이는 북한자료센터가 전국의 대학도서관에 미치는 영향이 가장 크다는 실질적인 연구결과에 따른 것이다. 더불어 이우영, 전현성(2009)도 북한자료 공개 확대를 위해 북한관련 종합센터의 설립을 제안했다. 센터의 기능으로 북한자료의 수집, 관리, 제공뿐만 아니라 남북저작권 지원, 통일교육 지원, 통일교육 자료 개발 등이 포함되었다. 이는 앞서 '통일사료'차원에서 언급된 내용으로 통일 이후를 대비하여 북한자료에 대한 종합적이고 체계적인 관리가 필요하며, 이를 위한 종합적인 관리기구가 있어야 한다는 점에서 중요한 의미를 갖는 것으로 판단된다.

이상에서 주요 내용을 정리하면 첫째, '특수자료'라는 제한성을 갖고 '북한자료'의 한계를 설정하기보다는 '통일사료'라는 개념 확대를 통해 민족통일의 실현과정에서 생산되거나 수집되는 모든 자료를 집대성하여 공개할 수 있는 체계를 만들어야 한다는 것이다. 둘째, 특수자료취급기관 간의 정보 교환을 위한 네트워크 형성과 분야별 특성화를 위한 협의체가 필요하며, 이를 총괄할 종합적인 관리기구가 있어야 한다는 것이다.

### 4.3 특수자료취급기관협의회의 구상과 협력모형 구축(안)

앞서 여러 가지 특수자료의 활용을 위한 개선방안을 논의한 연구결과를 보면, 가장 시급하고 중요한 문제는 전국 173개의 특수자료취급기관이 겪고 있는 다양한 문제들을 해결하고 정책적으로 지원할 수 있는 종합적인 관리기구가 없다는 것이다. 그러나 종합적인 관리기구가 어디에 어떤 형태로 어떤 내용을 담고 있어야 한다는 구체적인 연구는 아직까지 없었다. 본고에서는 이러한 관점에서 특수자료에 관한 종합적 관리기구 성격의 특수자료취급기관 협의체의 구상, 그리고 협의체 간의 협력 모형 방안을 제안하고자 한다.

첫 번째 핵심은 그러면 특수자료에 관한 종합적 관리기구의 법적 행정적 대표성과 실질적 권한을 어디에 어떻게 두느냐는 것이다. 현재의 법적 대표기관은 국가정보원이다. 이는 특수자료취급지침에 의해 국가정보원이 특수자료취급기관의 인가와 해제에 관한 권한을 갖고 있고, 특수자료 보유현황과 활용실적을 총괄하는 등 관리 기능을 행사하고 있기 때문이다. 그러나 앞서 언급했듯이 특수자료취급지침은 법령에 근거를 두기는 했지만 일반 국민에게는 법적 구속력이 없는 하위 규범인 사무처리규정과 같다는 점에서 오히려 행정적

대표성만 갖는 것으로도 볼 수 있다. 또한 국가정보원은 국가보안법 제7조에 따라 특수자료를 기본적으로 이적 표현물과 동일시한다. 이러한 통제적 관리기능은 특수자료의 공개와 이용 확대를 위한 북한자료 공개정책 추진과 여러 면에서 상충될 수밖에 없다. 그러면 정책적으로 북한자료의 이용 활성화를 도모하면서 모든 특수자료취급기관으로부터 대표성을 가질 수 있는 다른 기관이 있는가? 현재로서는 통일부이다. 통일부는 남부관계의 주무부서로서 노태우 대통령의 7.7선언과 김대중 대통령의 북한자료 공개확대 정책에 부응하여 북한자료의 공개와 그 활용에 목표를 두고 북한자료센터를 운영해 왔다. 그 결과, 실제적으로 전국에서 가장 많은 특수자료와 북한관련 장서를 보유하고 있고, 활용실적도 가장 높다. 또한 1990년대 전국적인 규모의 '북한자료교류협의회'를 이끌어 나간 경험도 있다.<sup>14)</sup>

그러나 이렇게 통일부가 특수자료의 관리와 활용에 있어서 전문성과 많은 경험을 축적하고 있지만 실제적으로 전국의 특수자료취급기관에 영향력을 미칠 수 있는 법적인 수단은 없다. 따라서 통일부가 특수자료취급기관 전체를 통할하기 위해서는 국가정보원으로부터 특수자료취급 관련 업무를 이관 받아야 실질적인 핵심기구가 될 수 있다. 또한 미래지향적 관점에서 북한자료도 우리나라의 자료라고 본

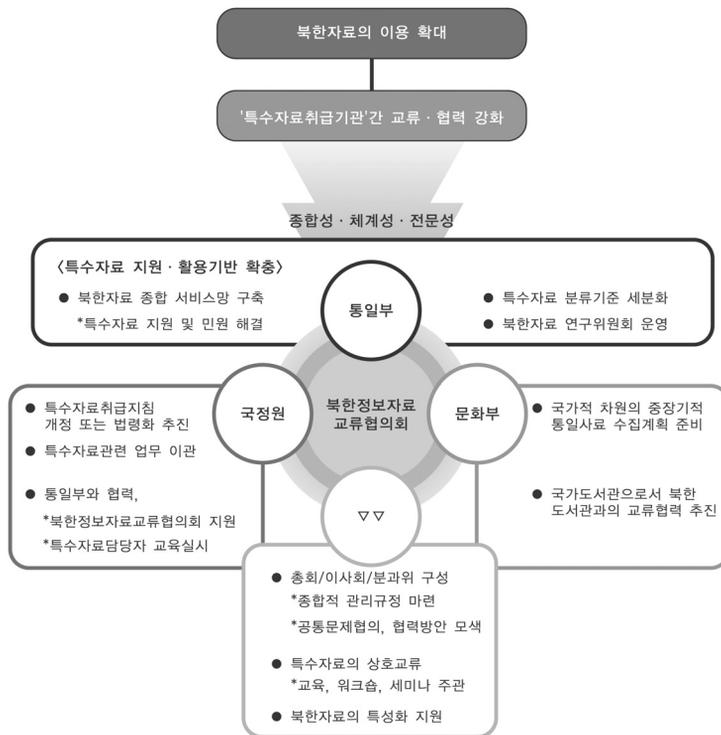
14) 1988년 노태우 대통령의 북방정책 선포인 7.7선언에 맞추어 '88년 12월에 북한 및 공산권자료를 취급하는 기관들의 '북방정보교류협의회'가 만들어 졌고, 이 협의는 1991년 말 소련연방해체 등 사회주의권 국가들의 붕괴에 따라 '북한자료교류협의회'로 명칭을 바꾸어 '북한자료목록집'을 발간하는 등 정보교류 활동을 해오다가 1990년대 말부터 시작된 목록전산화와 IMF에 따른 조직 축소 외중에서 자연스럽게 해체되었다.

다면, 통일사로 측면에서 국립중앙도서관과 같은 국가도서관에서 이를 관장할 수 있도록 법적, 제도적 절차를 준비하는 것도 다른 한편으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

다음, 1차적으로 종합적인 관리 기구를 어디에 두느냐가 결정되면, 관리 기구의 성격과 활동범위를 어떻게 하느냐가 중요할 것이다. 현재 전국의 특수자료취급기관은 22개의 감독부처 산하에 173개 기관이 있고, 국가기관과 민간기관이 혼재되어 있어 그 구성기관의 종류도 대단히 다양하다. 따라서 종합적인 관리 기구의 운영은 중앙부처의 핵심 부서에서 관장하되 그 조직은 회원제를 기반으로 한 자율

적인 연합체의 성격으로 기능해야 할 것이다. 물론 여기에는 연합회 전체를 아우르는 총회가 있고 기능별, 단체별로 대변되는 이사회가 있게 된다. 또한 앞서 선행연구에서 제시한 특수자료의 특성화와 전문화를 위한 협의체로서 각종 분과위원회를 두는 것도 좋은 방법일 것이다. 이상의 내용을 참고하여 특수자료취급기관의 미래지향적 협력 모형을 도식화 하면 <그림 2>와 같다.

먼저, 전체 특수자료취급기관의 종합적인 관리기구로 '(가칭)북한정보자료교류협의회'를 상정했다. 이 협의체를 관장하는 주무부서는 앞서 논의한 결과대로 통일부(북한자료센터)로



<그림 2> 북한자료의 이용 확대를 위한 협력 모형

하였다. 통일부와 함께 국가정보원과 문화체육관광부는 상호 긴밀한 협력관계를 유지하며 균형 있게 특수자료 취급과 관리에 대한 제반 업무를 부서 성격에 맞추어 분장하여 수행하게 한다. 이 협의회의 목적과 기능은 특수자료의 취급과 관리에 관한 종합적인 관리규정 마련, 상호교류 및 공동 활용, 특수자료의 분류 기준 등 공동 관심사 논의, 회원 기관 보유 자료 및 발행 자료의 상호 교환, 담당자 교육·워크숍·세미나·전시회 등 제반사업, 특수자료의 특성화와 전문화를 위한 분과별 활동 등에 있다.

총회와 이사회의 임무와 성격은 이러한 목적과 업무 범위 안에서 다른 여타의 협의체와 다를 바 없을 것이다. 다만 총회의 회장 기관은 상당기간 통일부에서 맡는 것이 좋을 것이다. 현재로서는 북한자료 공개정책을 추진하는 기관이 거의 없고, 안정적인 지원 인력과 조직 및 예산을 확보할 수 있는 국가기관이 많지 않기 때문이다.

다음, 분과위원회의 구성은 기능별로 대학도서관/공공도서관, 연구기관, 언론기관, 기업/영리기관, 군관련 기관, 대국민홍보기관, 중앙행정부처/각종 위원회, 기타 기관 등으로 나눌 수도 있고, 주제 분야별로는 통일·안보 분야, 북한 경제·과학 분야, 북한 사회·문화 분야, 기타 분야로 구분할 수도 있을 것이다.

끝으로 보다 중요한 것은 통일부와 국가정보원, 문화체육관광부가 긴밀한 협조 관계 속에서 상호 견제와 균형을 이루며 ‘북한자료의 이용 확대’라고 하는 궁극적 목표를 실현해 나

가는 것이다. 또한 ‘북한정보자료교류협의회’를 통해 특수자료취급기관 간의 교류와 협력을 강화시켜 나갈 수 있어야 한다. 이를 위해 통일부는 현재의 ‘특수자료심의위원회’를 확대·발전시킨 ‘북한자료연구위원회’를 구성하고, 북한자료 종합서비스망 구축과 특수자료 관련 민원 해결에 앞장서며 특수자료의 분류기준 세분화 등 보다 전문화된 특수자료 취급과 관리에 관한 노하우를 회원기관에 전수해 주어야 한다. 또한 국가정보원은 문제가 되는 특수자료취급지침의 개정이나 대체 입법추진을 검토하고, 북한자료의 공개 확대를 위해서 특수자료 관련 업무를 통일부에 이관할 필요가 있다. 다음, 통일부와 함께 ‘북한정보자료교류협의회’의 활성화를 위해 노력하고 특수자료 취급과 관리에 관한 담당자 교육을 실시해야 한다. 그리고 문화체육관광부는 국립중앙도서관을 통해 향후 북한자료관련 업무가 이관될 수 있다는 가정 하에 국가적 차원의 중장기적 통일자료 수집계획을 세우고, 국가도서관으로서 북한의 인민대학습당을 비롯한 북한의 주요 도서관과의 교류협력을 추진해야 할 것이다.

## 5. 결 론

본 연구에서는 먼저, 우리나라 특수자료 취급관련 현황을 파악하기 위하여 그 이론적 배경이 되는 특수자료취급지침의 변천과정을 고찰하고, 북한자료를 보유하고 있는 전국의 특

수자료 취급기관 가운데 대표적인 감독부처인 통일부와 교육과학기술부 산하 특수자료취급기관의 자료 보유현황과 그 활용실태를 조사하였다. 다음, 분석 결과와 선행연구 조사를 통해 열악한 자료 이용 환경의 문제점을 찾아내고 제도적인 발전방안을 모색하였다. 특히 특수자료의 이용과 취급과정에서 일어날 수 있는 여러 가지 문제들을 조정, 통제할 수 있는 종합적인 관리 기구로서 ‘북한정보자료교류협의회’의 구성과 ‘특수자료취급기관’간 유기적인 협조를 이끌어 낼 수 있는 협력모형을 제안하였다. 다음은 그 결과를 정리한 것이다.

첫째, 전국에는 22개 부처 산하에 173개의 특수자료취급기관이 있다. 이 중 통일부 산하 17개 기관과 교육과학기술부(조사 당시 교육인적자원부)의 36개 대학도서관 장서수를 조사한 결과, 북한자료센터 2만여 권, 고려대학교도서관 8천여 권 등 7개 기관(13.2%)만이 4천권 이상의 장서를 보유하고 있을 뿐, 전체 22개관(41.5%)이 1,000권 미만의 장서들을 보유하고 있고, 특수자료의 활용에 있어서도 대국민 서비스를 하고 있는 북한자료센터(연 10만 명 내외)를 제외하면, 전체 반 이상의 27개 기관(50.9%)의 연 이용횟수가 10회 미만에 그치고 있어 특수자료실의 운영이 사실상 유명무실한 것으로 나타났다.

둘째, 특수자료취급지침 개정 경과와 선행연구 분석을 통해 특수자료의 활용실적의 부진 이유를 조사한 결과, 가장 큰 원인으로 특수자료취급지침이 사상과 표현의 자유를 위축

시키고, 자료 활용을 제한하며, 분류기준이 모호하다는 점이 부각되었다. 또한 세부적으로는 특수자료취급지침에서 제시한 “정치적·이념적 자료” 또는 “이념이나 체제를 찬양, 선전하는 내용”을 객관화시켜 특수자료 여부를 판단하는 것은 사실상 불가능하다는 것으로 특수자료의 분류·판단 기준이 문제가 되었다. 이 외에 특수자료의 이용과 관리에서 발생하는 문제를 명쾌하게 해결하고 총괄할 만한 제도적 관리기구가 없다는 것도 중요한 이유로 나타났다.

셋째 특수자료취급 관련 문제점을 해결하기 위한 개선방안을 요약하면 다음 두 가지로 요약된다. 1) ‘특수자료’라는 제한성을 갖고 ‘북한자료’를 한계 짓기보다는 ‘통일자료’라는 개념 확대를 통해 민족통일의 실현과정에서 생산되거나 수집되는 모든 자료를 집대성하여 공개할 수 있는 체계를 만들어야 한다. 2) 특수자료취급기관 간의 정보 교환을 위한 네트워크 형성과 분야별 특성화를 위한 협의체가 필요하며, 이를 위한 특수자료의 이용과 관리에 대한 종합적인 관리기구가 있어야 한다.

본 연구에서는 이상의 문제점 파악과 개선방안을 종합하여 특수자료취급기관들의 종합적인 관리기구로 ‘북한정보자료교류협의회’라는 협의회 구상을 제안하였고 이를 통한 협력모형을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 이 협의회를 관장하는 주무부서는 통일부(북한자료센터)로 한다. 통일부와 함께 국가정보원과 문화체육관광부는 상호 긴밀한 협

력관계를 유지하며 균형 있게 특수자료 취급과 관리에 대한 제반 업무를 부서 성격에 맞추어 분장하여 수행한다.

둘째, 이 협의회의 목적과 기능은 종합적인 관리규정 마련, 특수자료의 상호교류 및 공동 활용, 특수자료의 분류기준 등 공동 관심사 논의, 회원 기관 보유자료 및 자체 발행한 자료의 상호 교환, 담당자 교육, 워크숍·세미나·전시회·종합목록 작성 등 제반사업 실시, 특수자료의 특성화와 전문화를 위한 분과별 활동지원 등에 두었다.

셋째, 분과위원회의 구성은 유관 단체별로 특성화하여 대학도서관/공공도서관, 연구기관, 언론기관, 기업/영리기관, 군관련 기관, 대국민 홍보기관, 중앙행정부처, 각종 위원회와 기타 기관으로 나누어 기관별로 협력할 수 있게 한다. 또한 기능·주제 분야별로 특성화할 경우는 전체 기관과의 협력 관계가 필요하긴 하지만, 보다 나은 전문성을 확보할 수 있을 것이다. 현재로서는 통일·안보 분야, 북한 경제·과학 분야, 북한 사회·문화 분야, 기타 분야로 구성할 수 있다.

이상의 협의회 구성의 대강을 밝혔지만, 중요한 것은 통일부와 국가정보원, 문화체육관광부가 이 협의회를 통해 보다 긴밀한 협조 관계 속에서 상호 견제와 균형을 이루며 종합성, 전문성, 체계성을 갖추고 '북한자료의 이용 확대'라고 하는 궁극적 목표를 실현하는 것이다. 이를 위해 국가정보원은 문제가 되는 특수자료취급지침의 개정이나 대체 입법추진을 검토

하고, 북한자료의 공개 확대를 위해서 특수자료 관련 업무를 통일부에 이관할 필요가 있을 것이다. 통일부는 북한정보자료교류협의회를 실질적으로 이끌어 나가며 전국적인 북한자료 종합서비스망을 구축해야 한다. 또한 문화체육관광부 국립중앙도서관은 국가적 차원의 중장기적 통일사로 수집계획을 세우고, 국가도서관으로서 북한 도서관과의 교류협력에 대비해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 국가정보원. 『특수자료취급지침』, 2009.12.1 (제6차 개정).
- 김귀옥. 2002. 통일사료의 축적과 북한자료의 공개·확대 방안 연구. 『2002 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집』, 3: 1-77.
- 김영기. 1991. 대학도서관에 있어서 공산권 자료 개발에 관한 연구. 『부산대 학기논고집』, 1: 84-91.
- 김정규. 2006. 『대학도서관의 북한자료 관리에 대한 연구: 부산대학교 도서관을 중심으로』, 석사학위논문, 부산대학교 대학원.
- 『민족21』, 2003. 특수자료 아닌 통일자료로 거듭나야, 8월 24일, 104-105.
- 송승섭. 1999. 국가기록물로서의 '통일사료'의 관리방안. 『문헌정보학논집』, 6: 49-94.
- 송승섭. 2002. 북한자료의 수집과 관리. 『국회도서관보』, 39(5): 57-84.
- 신영석. 1988. 공산권자료 개방과 북한자료 공개

- 의미. 『통일한국』, 58: 40-41.
- 이영중. 1998. 새정부, '특수자료취급지침' 폐지 검토: 북한언론 개방 현황과 전망. 『신문과 방송』, 326: 86-89.
- 이우영, 전영선. 2009. 북한자료 공개제도 개선 방안 연구. 『현대북한연구』, 12(2): 62-97.
- 정분희. 2006. 도서관 면책 규정에 따른 북한저작물 보호와 이용 활성화 방안. 『한국문헌정보학회지』, 40(1): 163-194.
- 정일용. 1998. 우선 특수자료취급지침부터 폐지해야. 『신문과 방송』, 329: 55-59.
- 조남현. 1991. 북한자료 개방 물꼬 트일까. 『통일한국』, 88: 81-85.
- 한국, 통일부. 2009. 『통일부자료관리규정』. [서울]: 통일부.
- 『한국기자협회』, 2007. 취재불편 초래·시대착오적 법규, 7월 4일. [인용 2010.02.15]. <[www.journalist.or.kr/news/articlePrint.html?idno=15186](http://www.journalist.or.kr/news/articlePrint.html?idno=15186)>.
- 홍선표. 2007. 『대학도서관의 북한자료의 공개에 영향을 미치는 요인에 관한 연구』. 석사학위논문, 성균관대학교 대학원.