

일본에서 독립행정법인으로의 이동과 영구기록 관리*

日本國立公文書館 편

김재훈 역**

1. 소개

일본의 국립공문서관(國立公文書館)은 2001년 5월 1일에 독립행정법인(獨立行政法人)이 되었다. 같은 날에 56개의 다른 독립행정법인이 역시 설립되었다. 2003년 9월경에는 모두 62개의 독립행정법인이 되었고, 이 계획은 미래의 동일한 새로운 법인들의 설립을 불러왔다. 독립행정법인은 국가행정기구 사이에서 일정한 운영권을 획득하기 위해 정부의 정책들을 현재의 행정조직으로부터 분리하고, 독립된 법인의 지위는 융통성과 자율적인 운영을 위한 책임있는 운영을 하는 기구가 되게 한다. 이 시스템의 궁극적인 목적은 기업 활동의 품질, 능률, 투명성의 개선이다.

2004년 5월부터 국립대학들은 자율적인 운영을 목적으로 하는 독립

* 원제 : Progress in the Shift to the Status of Independent Administrative Institutions and Management of Their Archival Records in Japan

** 한국국가기록연구원 연구위원

된 법인의 지위가 주어질 것이다. 국립병원들도 또한 독립행정법인이 될 것이다. 또한, 능력을 부여하는 독립행정법인으로 설립된 지방공공단체에 대한 지방독립행정법인법은 2004년 5월에 실시될 예정이다.

우리는 역사적 자료로서 중요성을 갖는 독립행정법인에 의해 생산된 기록을 관리하는 현재 일본의 상황을 보고하고자 한다. 우리의 보고서는 두 가지 필수요소에 기초를 두고 있다. 하나는 금번 세미나의 주요테마인 중국 국가당안 국장 마오푸민(毛福民)에 의한 제안이다. 그는 정부의 한 기능은 “아웃소싱화”이고, “우리 모두에게 주요하게 관계되어 있는 ‘아웃소싱화’된 기관에 의해 생산된 기록물을 관리하는 문제”라고 제안했다. 우리는 정부기능의 아웃소싱 타입으로서 독립행정법인으로의 이동을 심사숙고하여 결정하였고, 금번 세미나 보고서로 제출하고자 한다. 또 다른 필수요소는 1996년 ICA 영구기록 법률위원회(the ICA Committee on Archival Legal Matters)에 의해서 입법화된 영구기록과 현용기록에 대한 관리의 원칙이다. 공공기관의 기록이 사유화되어져 가는 가운데, 사유화 전에 만들어진 기록은 법률적 테두리에서 제외된 것을 제외하면 그들의 공공부문으로 남아있다. 그리고 사유화는 공공의 영역으로 남기 전에 수집된 자료들은 법률적으로 행정가들의 주의를 끌어들인다. 독립행정법인으로의 이동은 사유화를 의미하지는 않는다. 그러나 기록의 관리에 대한 개념은 절대적인 공공기관들과는 다른 성격을 가진, 사유화되어져 온 기왕의 공공기관에 의해 소개되었던 사전 사유화된 기록과 같은 독립행정법인에 의해 그들의 기능을 시행하는 동안에 생산되었다.

두 가지 필수요소에 기초하여 우리는 보고서를 통하여 다음의 이슈를 제시하고자 한다.

2. 역사자료처럼 중요한 정부 기록의 보존과 이용에 관한 시스템

먼저, 우리는 일본의 역사자료(historical materials)와 같이 중요한 정부 기록의 보존과 이용을 위한 시스템을 개관해 주고자 한다. 그러기 위해서 우리는 독립행정법인에 의해 생산된 기록의 관리에 대해 고려한 시기를 이야기할 수 있다.

일본의 공공기록관리 체계를 위한 법률인 일본의 공문서관법은 공에게 유용하게 하기 위해서 역사자료와 같이 중요한 정부 기록을 보존하기 위한 적절한 책임지도를 국가와 지방공공단체에 주문했다. 정부기구의 보호 아래 정부의 기록을 보존하기 위해 필요한 조처인 일본의 국립공문서관법은 보존을 위해 국립공문서관으로의 이관을 규정하였다. 유형의 조건을 수행하기 위해서는 총리와 기록물을 생산한 정부기구 사이에 정부 기록을 이관하기 위한 동의에 기초한다. 협정은 총리와 정부 기록으로서 이관되어야 하는 선택에 관련된 기관들 사이에 이루어진다. 역사적인 정부 기록은 총리를 통하여 국가기록물로 이관되어진다. 일본국립공문서관법은 국립공문서관에 정부의 기록이 이관되어지는 것에 대하여 총리의 의견이 표현되어진 것이다. 2001년 3월에 협정은 총리와 국가의 각각 행정조직 사이에 정부 기록의 이관을 인정하며 만들어졌다. 협정은 행정조직이 국립공문서관으로의 이관을 고려하는 것 뿐만 아니라, 이관되어질 기록의 형태와 이관을 위한 절차, 그리고 여타의 기록과 관련된 기초정책을 제공했다. 이것은 국립공문서관에서 각각 회계기간의 마지막에 보존기간이 만기가 되는, 역사자료와 같이 중요한 정부 기록의 이관을 위한 기구의 뼈대가 되었다. 이 협정에 기초하여 정부 기록은 2001년 회계연도 이래로 국

립공문서관으로 이관되어져 오고 있다. 정부의 정부기구를 위한 설명회의와 이관의 시기를 갖고 국립공문서관은 정부 기록의 이관 시스템의 목적과 취지를 보다 깊게 이해하도록 하는 노력을 하고 있다. 그리고 역사자료처럼 중요한 정부 기록에 대한 책임은 국립공문서관으로 조심스럽게 전환하였다.

현용기록의 관리에 대한 관심과 함께 2001년 5월에 시행된 정부조직에 의한 ‘정보공개에 관한 법률’(the Law Concerning Access to Information Held)은 정부 기록의 적절한 관리의 보장을 각각의 정부조직에 요구하고 그러한 관리를 보호하기 위한 규정을 세웠다. 법의 시행령은 각각의 정부조직에 의해 입안된 기록관리의 규정과 합치되는, 보존기간이 종료된 정부의 기록물에서 국립공문서관으로 이관하기 위한 준비를 포함하는 요구조건 12가지를 만들었다. 기록관리규정은 국립공문서관으로 이관되는 것들을 제외하고 보존기간이 만료되어 폐기되어질 그들 기록물의 요구상태와 일치되는 각각의 정부조직에 의해 규정되었다.

즉, 이용되어지는 동안 기록은 정부조직과 정부조직의 기록관리규정에 의해서 ‘정보공개에 관한 법률’과 동등한 책임감에 의해 유지된 국가의 정부 조직에 의해 만들어졌다. 보존기간이 만료되어지는 정부 기록은 일본 국립공문서관법에 의해 설치된 국립공문서관으로 이관되어질 역사자료만큼 중요하게 생각된다. 그리고 국립공문서관은 이관된 기록을 보존하고, 공공에게 유용한 자료로 만들어간다

3. 독립행정법인과 다른 기관에 의해 만들어진 기록의 관리

2002년 10월에 ‘정보공개에 관한 법률’은 독립행정법인과 다른 기관에 의해 법제화 되었다. 이 법은 모든 독립행정법인과 정부조직과 같은 공공의 몇몇 법인에게 적용되었다. 이것은 공공부문에서 책임을 갖는 필요성이 고려되었다.

정부조직에 의한 ‘정보공개에 관한 법률’과 같이 독립행정법인과 다른 기관에 의해서 ‘정보공개에 관한 법률’은 그들의 기록을 적절히 관리하기 위한 법률에 의해서 포함되는 법률관리가 요구되었다. 그리고 그들의 기록의 관리를 위한 법률의 입안으로 규정되었다. 그러나 법은 특별한 요구목록이나 그들 기록의 관리를 위해 법률화된 다른 필요한 조건은 아니었다. 그것보다 그들은 행정 조직에 의해서 ‘정보공개에 관한 법률’의 시행령의 고려 안에서 간단히 규정되었다.

독립행정법인과 다른 기관에 의한 ‘정보공개에 관한 법률’이라는 독립행정법인의 기록관리규정의 대부분은 그들의 보존기간이 종료된 이후 운영을 위해 필요성을 유지해야 하는 것을 제외하고는 보존기간이 종료되면 즉각 파기되는 모든 기록물의 기관에 제공·적용되었다. 독립행정법인은 정부와 지방공공단체와는 다른 법인의 지위를 가진다. 이런 이유로 독립행정법인은 국가의 공문서관법과 지방공공단체에 의해 규정되어질 역사자료와 같이 중요한 기록의 보존과 사용에 관련된 책임으로부터 자유롭다. 더군다나 일본의 국립공문서관법은 독립행정법인과 다른 기관으로부터 역사자료로 직접적으로 계획되지 못했던 기관으로부터 국립공문서관으로 이관되어질 역사자료에 적용되었다.

즉 국가의 행정조직에 의해서 생산되어진 기록과 같지 않은, 독립행정법인과 다른 기관들에 의해서 생산된 기록의 평가를 위한 명백한 법률상의 장은 아니며, 역사자료처럼 영구보존하거나 현용되지 않는다. 이러한 기록의 처리는 기관의 필요에 일임한다.

4. 독립행정기구와 다른 기관의 두드러진 경향

시스템 설명에 앞서 독립행정법인과 다른 기관 그리고 역사자료처럼 영구히 보존기록들의 기록을 평가하는 관점으로부터 독립행정법인에 의해 몇 개의 주목할 만한 움직임이 있다.

먼저, 기록관리규정안에서 독립행정법인과 다른 기관에 적용된 ‘정보공개에 관한 법률’의 독립행정법인의 몇몇은 더 이상 유용하지 않은 기록을 관리하는 특별한 관리 규정을 만들었다. 예를 들면 본래의 순수한 직무에서 보더라도 국립공문서관은 관장이 역사자료처럼 중요하게 생각된 국립공문서관에 의해 생산된 기록물을 지정하고 기관으로부터 국립공문서관으로 이관되어질 역사자료와 함께 관리하는 기록물 관리규정의 준비를 한다. 대장성 관할의 ‘국립양조연구소’(The National Research Institute of Brewing)는 세금관련 기록물이 역사적, 문화적, 과학적, 아니면 ‘국립세무대학’의 조세박물관에 이관될 다른 관점에서 가치있다고 생각되는 기록관리규정을 규정하였다. 문부성, 후생성, 과학기술청의 권한 밑에 있는 연구기관과 박물관의 문서 관리규정은 각각의 기관이나 박물관 심지어는 그들의 보존기간이 만료되고, 그들의 보존기간 만기를 입안한 후에 파기되어질 다른 기록물과는 보존이 구별되는 역사적으로 과학적으로 가치있는 기록물로 다루어질 것을 주의하여 또한 규정되었다.

둘째, 2002년 10월 이래로 독립행정법인과 다른 기관들에 의한 ‘정보공개에 관한 법률’에 따라 일본의 은행들은 역사적으로, 문화적으로, 학술적으로 가치가 있는 기록들을 보존했다. 그리고 화폐와 경제 연구를 위한 기구를 공공에게 유용하도록 만들었다. 현재, 대부분의 영구기록물들은 일본의 은행업이 시작된 1882년부터 세계2차대전이 종료되는 시기까지 기간의 자료를 수집하는 기관을 포함한 공공에게 유용하게 되었다. 일본 은행의 ‘공공기록 처리규정’은 보존기간이 만료된 공공의 기록의 보존과 파기와 관련된 역할은 화폐와 경제 연구를 위한 기관으로 이관되는 것처럼 ‘이관’이라고 정의된다. 그리고 보존기간이 10년 혹은 더 긴 기록들은 보존기간이 만료된 후 더 이상 연기되지 않고 기관으로 이관되는 것으로 규정되었다.

셋째, 내년 초(2004년) 국립대학들은 국가와는 다른 사법적 지위를 부여받을 것이고, 독립행정법인과 다른 기관들에 의한 ‘정보공개에 관한 법률’의 적용을 받을 것이다. 국립대학의 하나인 교토대학은 2000년 11월 대학의 역사와 관련된 기구, 보존, 연구와 연구 재료를 모으고, 공공 조사를 위한 것을 공공에게 제공할 수 있는 교토대학 아카이브즈를 설립했다. 행정조직들이 했던 ‘정보공개에 관한 법률’과 같은 시기에 영향받기 시작했던 교토대학의 행정기록관리규정안에서 교토대학 아카이브즈는 보존기간이 만료된 대학행정기록들을 수집하는 기구로서 명백하게 자리잡았다. 교토대학 아카이브즈는 2004년 5월에 공공 조사를 위한 자료의 수집을 제공하기 시작하는 계획을 세웠다.

5. 가능한 선택

독립행정법인과 다른 조직들에 의해 제안된 ‘정보공개에 관한 법률’

의 법률가들은 행정조직들이 했던 것처럼 공공에게 책임을 져야할 것이다. 만약 우리가 이 원칙을 따른다면, 이것은 역사자료처럼 중요하고, 행정조직에 의해서 생산된 것과 같은 방법으로 공공에게 유용하게 이용될 수 있는, 독립행정법인들에 의해 생산된 기록을 보존하기 위한 적절한 방법이라고 말하는 것이 또한 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 현재 독립행정법인에 의해 생산된 기록이 어떠한지를 결정하는 것, 역사자료로서 중요한 것들은 보존해야 할 것인지, 공공의 자료를 제공하기 위해 각각의 기관에 남겨야 할 것인지는 평가되어야 할 것이다.

이후, 단순히 상황의 발전을 지켜보는 대신에 우리가 후세사람들에게 독립행정법인의 활동에 관한 증거로 무엇인가를 남길 수 있을까? 대답은 ‘그렇다’이다. 앞서 언급하였듯이, 기록물 이관에 관한 협의는 2001년 3월에 총리와 정부의 행정조직들 사이에서 입안되었다. 동의된 도시사업계획과 사업수행보고서는 국립공문서관으로 이관되는 것이 고려되었던 기록물을 관리하던 행정조직에서 독립행정법인과 다른 조직들에 위임되었다. 즉, 독립행정법인에서 생산되었던 사업수행보고서를 포함한 기록들은 국립공문서관으로 직접 이관되지 않는다. 독립행정법인들을 관리하던 행정조직들은 기관으로부터 그러한 기록물을 인수하고, 현재 정부기구의 기록물이 된 기록들은 그들의 보존기간이 만료된 후에 정부기구에 의해서 국립공문서관으로 이관된다. 국립공문서관은 사업수행보고서와 독립행정법인과 다른 조직들의 다른 기록들의 이관의 중요성과 그들의 정부의 기록이 역사자료만큼이나 중요하다라는 것, 그리고 그러한 기록물이 국립공문서관으로 손조롭고, 실수없이 이관되는 것을 책임져야 한다는 것이 모든 행정조직에 알려지도록 노력해야 한다.

독립행정법인들이 독립하기 시작했을 때 역사자료만큼이나 중요한 그들 소유의 기록물은 영구히 보존되도록 노력했다. 그리고 일본의 은행과 교토대학이 했던 것처럼 공공의 목적으로 사용하기 위해 기록들을 제공하는 것은 그러한 노력에 대한 약간의 후원이 제공되게 했을 지도 모른다. 내가 후원에 대해 이야기 할 때 이것은 재정적인 후원을 의미하는 것은 아니다. 우리는 교육기관과, 국립공문서관에 의해 조직된 다른 프로그램을 통해서 영구기록의 평가와 보존 그리고 독립행정법인과 함께 공공이 사용할 수 있도록 기록들을 제공하는데 요구되는 전문적인 지식과 경험을 나눌 수 있을 것이다. 영구기록은 공공의 영역이고, 보존과 공공이 이용할 수 있도록 그것을 제공하는 것은 현재에서 과거를 분석하는 것을 지속하는 독립행정법인을 위한 의미이다. 이것은 그렇게 하는 중요성을 알리고 모든 기회를 주는 것과 독립행정법인과 일반대중보다 잘 그것들을 관리하는 행정조직을 알려지게 하는 것은 국립공문서관의 책임이다.

국립공문서관에 의해 만들어진 이러한 효과와 함께 정부 및 지방공공조직 뿐만 아니라, 독립행정법인과 다른 기관에서도 역사자료만큼이나 중요한 기록을 보존하고 사용하기 위해 필요한 단계를 거쳐야만 한다. 만약 그러한 사회적 합의를 만들어낸다면, 거기에는 시스템에 대한 과감한 평가를 불러오기 위한 보다 많은 토론이 이루어져야 한다.

6. 결론

일본은 현재 다른 나라에서 시행하는 것과 같은 기록관리를 위한 더 이상의 통합된 법률시스템이 없다. 독립행정법인과 다른 조직들처럼 행정정부에 의해 (생산, 보존, 파기 등등의) 기록관리를 지도하고

관리할 기관이 없다. 기록관리는 각각의 행정조직이나 독립행정법인들의 책임감을 불러낸다. 그리고 기록을 국립공문서관으로 이관되어야 할 것인지에 대한 결정은 그러한 기록물을 생산하는 행정조직에 의해서 이루어진다. 우리는 그들의 공공상태로 존속시키고자 하는 귀속되기 전에 생산된 기록물에 대하여 'ICA 영구기록 법률위원회'에 의해서 원칙적으로 공식화된 보고서에 동의한다. 일본의 현용 및 영구기록의 관리는 과거 정책과 실무에 적용되었지만, 기록의 운영을 위한 필요성을 가지는 한, 필요성의 독점은 한정된 존재에 의한 독립적인 결정에 기초하여 유지되기 전에 생산된 기록물이라는 결론에 도달하였다.

즉, ICA 위원회에 의한 원칙의 공식화는 현행 및 영구기록의 관리를 위한 우리의 인식과 구조를 바꿀 것을 강조한다고 할 수 있다. 영구기록 관리의 관점으로부터, 국립공문서관과 다른 조직이 국가와 지방공공단체와 독립행정법인과 다른 조직, 그리고 귀속되기 전에 공공의 기능을 수행하던 개인적인 기관들과 같은 공공의 기능을 수행하는 기관과 같은 확실한 공공기관에 의해 생산된 기록물의 관리가 좀더 활발히 몰두하도록 기대하고 있다.

그러나 비록 그러한 열정이 필요하다 하더라도, 열정의 정도는 목적과 독점의 객관화 그리고 독립행정법인 지위로 옮기는 것을 방해하지 않는 정도로 제한되어야 한다. 19세기 후반부터 20세기 후반까지 정부에 의한 증가하는 역할의 수행은 다양한 관점에서의 재고를 경험한다. 이러한 재고는 단순히 큰 정부로부터 작은 정부라는 크기의 이동만을 말하는 것은 아니다. 그보다 정부에 의한 임무수행과 정부의 재고 안에서 영역의 변화가 생겨났다. 만약 이러한 상황을 생각한다면, 정부

의 활동에 대한 기록의 문제는 언제든지 요구되어지는 것이 필요한 영구기록으로서 보존되어야 한다. 한 가지 생각은 과거에 정부기관으로서 해왔던 아웃소싱하는 기관의 기록보다도 정부의 새로운 역할로서 나타난 새로운 정부영역과 관련된 기록을 보존하기 위해 보다 높은 우선권이 주어져야 할 것이다.

더욱이, 영구기록을 관리하기 위해서는 또한 국립공문서관과 다른 공문서관, 그리고 그들 사이의 협력관계처럼 정부와 지방공공단체의 역할에 대한 재고가 필요할 것이다.

이러한 재검토의 관리에서 중요한 것이 무엇인가는 우리 아키비스트가 다른 수준의 일반대중에 의해 나누어진 지식과 공공 영역의 완료된 일정 안에서 기록물이 되었던 넓고 다양한 기록물의 기본 원칙을 새롭게 인식하는 것이다.