

일본의 공문서관리법 시행에 따른 기록관리 체제 검토

남 경 호*

1. 머리말
2. 일본의 기록관리 체제 및 공문서관리법 제정 과정
 - 1) 공문서관리법 제정 이전의 기록관리 체제
 - 2) 공문서관리법 제정 이후의 기록관리 체제
3. 공문서관리법 시행에 따른 법 체계 분석
 - 1) 공문서관리법 개요
 - 2) 법 체계에서 사용하는 용어의 정의
 - 3) 기록의 생산 단계
 - 4) 기록의 정리 단계
 - 5) 기록의 보존 단계
 - 5) 기타
4. 공문서관리법 체계의 기록관리 특징
 - 1) 라이프사이클과 레코드스케줄
 - 2) 민주주의, 국민주권
5. 맺음말

* 명지대 기록정보과학전문대학원 기록관리전공 박사과정

[국문 초록]

2011년 4월 1일은 일본에서 공문서관리법이 시행되었다. 공문서관리법은 2009년도에 제정되었고, 시행령 및 관련 법 체계를 정비하여 2년 후인 2011년 4월 1일에 시행되었다. 이는 기존의 기록관리 관련 법 체계와는 전혀 다르다.

공문서관리법이 제정되기 이전에는 공문서관법과 정보공개법이 일본의 공공영역 기록관리 법 체계의 근간이었다. 공문서관법은 비현용기록의 관리와 이용에 대한 조항으로 구성되어 있으며, 정보공개법에서는 생산 단계에서의 현용기록의 관리에 대해 명시하고 있다. 이 2개의 법률은 기록의 라이프사이클 단계에 따라 각각 적용되었지만, 서로간의 관계는 상호보완이 아닌 단절적인 것에 그치고 말았다.

공문서관리법은 기록이 건전한 민주주의의 근간을 지지하고, 국민공유의 지적자산으로서 국민이 주체적으로 이용할 수 있도록 공문서관리에 관한 기본적인 사항을 정하고 있다. 이를 위하여 현용기록의 적절한 관리, 비현용기록의 적절한 보존 및 이용 등을 도모하여 행정의 효율성과 현재와 미래 국민들에게 설명책임의 책무를 다하는 것을 목적으로 한다.

본 논문에서는 공문서관리법, 시행령, 행정문서 관리에 관한 가이드라인을 비교 분석하였다. 공문서관리법이 시행됨에 따라 생산, 정리, 보존 등의 기록의 라이프사이클 단계에서 기록관리가 어떻게 진행되는지 검토하였다. 이를 통하여 공문서관리법과 레코드스케줄과의 관계를 분석하였고, 더 나아가 공문서관리법이 민주주의와 행정투명성에서 어떤 의미를 가지는지 검토하였다.

시행된 지 얼마 되지 않지만, 공문서관리법 체계 하에서의 일본의 기록관리는 분명히 발전할 것이며, 이에 대하여 우리나라

에서도 깊은 관심을 가질 필요가 있다.

주제어 : 공문서관리법, 기록관리 체제, 민주주의, 설명책임, 라이프사이클, 레코드스케줄

1. 머리말

2011년 4월 1일은 일본의 기록관리 체제에 있어서 큰 변화가 있는 날이다. 「공문서등 관리에 관한 법률(이하 「공문서관리법」이라 한다.)」이 2009년에 제정되었고, 2년 뒤인 2011년 4월 1일에 시행되었기 때문이다.¹⁾ 2009년부터 2년 동안 공문서관리법을 제대로 시행하기 위하여 관련 법 체계를 정비(시행령, 관련규칙 등)하였고, 많은 이들의 기대 속에서 기존의 공문서관법 및 국립공문서관법 체계와는 전혀 다른 기록관리 체제로 변화하는 첫날이 바로 4월 1일이었다.

그러나 4월 1일은 기록관리 영역에서 무작정 기뻐할만한 상황이 아니었다. 3월에 발생한 지진해일 피해로 인하여 일본 전역은 복구 문제에 온 정신을 쏟아야 했고, 이는 기록관리 영역도 마찬가지였다. 또한 직접적인 해일 피해를 받은 사료관, 박물관, 공문서관 등의 복구문제 혹은 추가 피해 가능성이 있는 시설의 점검 등으로 인하여 공문서관리법의 시행에 대해 전혀 신경 쓸 겨를이 없었다.²⁾ 그러나 일본의 기

1) 「公文書等の管理に關する法律」(2009년 제정, 법률 제66호)이 제정되었고, 부칙 제1조에 따라 시행령(2011년 政令 제250호) 부칙 제1조에 의해서 2011년 4월 1일에 시행하였다.

2) 국립공문서관의 경우도 지진해일의 후속 피해를 우려하여 4월 1일의 경우 휴관을 하였다. 보다 구체적인 피해상황 및 현재까지의 대응을 알고 싶으면 국립공문서관 홈페이지에서 「전국공문서관에서의 동일본 대지진의 피해상황과 대응」(www.archives.go.jp/top/pdf/110725_01_01.pdf) 참고

록관리학과와 관련 기관에서는 나름대로 이에 대한 의미를 부여하는 연구결과 혹은 기사를 발표하였다.³⁾ 아마도 언젠가는 공문서관리법의 시행이 재조명을 받을 가능성이 높을 것이다. 공문서관리법은 단순히 기록관리 영역뿐만 아니라 공공행정, 시민참여 등 다양한 영역에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 과거 일본의 ‘e-Japan 전략’⁴⁾ 대책 중에서도 중요한 부분을 차지하고 있는 「e-문서법」⁵⁾의 경우 공문서관리 체계와 밀접한 관련이 있었던 점을 보면 알 수 있다.

일본의 공문서관리법은 우리나라에 비하면 10년 정도 늦게 제정되었다. 이 법을 제정하기 위해서 많은 해외의 기록관리 체제를 벤치마킹하였고, 그 중에는 우리나라의 기록관리 체제에 대한 분석도 포함되어 있다.⁶⁾ 각국의 전자문서의 관리 현황, 영구기록물관리기관의 위상과 역할, 일원화된 기록관리 체제 등을 충분히 검토한 후에 공문서관리법이 제정되었기 때문에, 앞으로 변화하는 일본의 기록관리 체계에

-
- 3) 이와 관련된 연구 및 관련 동향에 대해서는 일본 국립공문서관 발행 간행물인 『アカイブズ』 제43호, 제44호에서 다루고 있으며, 일본아카이브즈학회에서 발행하는 간행물 『アカイブズ学研究』 제12호, 제13호에서 다루고 있다.
 - 4) 90년 이후 세계 각국이 정보화혁명을 주도하여 고도성장과 생산성 향상을 달성한 것에 자극을 받은 일본의 지도자들이 2000년대부터 <e-Japan 전략>을 세우고 2005년까지 정보화 강국으로 도달하려는 정책을 추진하였다. 이때 목표로 세워졌던 차세대 정보화 인프라 구축률이 이미 2003년도에 조기달성을 하였고, 이후에는 유비쿼터스 네트워크 사회를 위한 <u-Japan 전략>을 추진하여 추진하였다.
 - 5) 일본의 300여개의 법령 중에서 1330가지 규정이 여러 가지 문서의 보존을 의무화하고 있는데, 이 중에서 일부 문서(안전을 위해 선박 등에 비치될 서류, 국제조약에 따라 종이 보존이 의무화된 서류, 면허증·허가증 등 전자데이터에 의한 보존으로 대체하기 어려운 서류 등)를 제외하고 지금까지 민간사업체 등이 서면으로 보존해야 하는 재무나 세무관련 서류나 장부·전표, 정관 등의 문서를 전자화하여 보존하는 것을 인정하는 법률로서, 2004년도에 성립하여 2005년 4월에 시행하였다.
 - 6) 일본 내각부에서 발표한 자료(第7回有識者會議, 2008.6.11 자료)에서는 일본과 해외 각국(미국, 영국, 프랑스, 호주, 한국)의 영구기록물관리기관에 대하여 비교하면서, 일본의 국립공문서관의 열악한 환경을 지적하였다.

관심을 가지는 것은 우리나라 기록관리 체제의 개선에도 큰 도움이 될 수 있다. 지금까지 우리나라 기록관리 영역에서는 일본의 기록관리 체제에 대해서는 연구 성과가 별로 없었다. 2009년 일본의 기록관리 영역에서 매우 중요한 공문서관리법의 제정 이후에도 국내에서의 그와 관련된 연구 성과물은 손에 꼽을 정도이다. 안타깝게도 국내의 기록학 관련 해외사례 연구는 거의 서구의 기록관리 분야에 집중되어 있다.⁷⁾

본 연구에서는 일본의 기록관리 체계가 공문서관리법 이후로 어떻게 변화하였는지 살펴볼 것이다. 구체적으로 법률 제정 과정, 법률·시행령 등에서 규정하고 있는 기록관리 업무 등을 살펴보고, 공문서관리법 체계 하의 기록관리 특징을 분석해보고자 한다.

2. 일본의 기록관리 체제 및 공문서관리법 제정 과정

1) 공문서관리법 제정 이전의 기록관리 체제

공문서관리법이 제정되기 이전에는 「공문서관법」⁸⁾과 「행정기관이

7) 국가기록연구원 홈페이지에 게재된 2011년 3월까지 발표된 기록관리전공 석사 학위 논문현황을 살펴보면, 총 663편의 논문 중에서 일본의 기록관리 일본의 기록관리 법 체제에 대한 연구로는 김종철(「일본의 지방공문서관과 지방기록관리」, 충남대 기록관리학전공 석사, 2004)과 민주(「한국과 일본의 공공기록물관리 법제에 관한 비교 연구」, 중앙대 기록관리학전공 석사, 2010)가 있다. 그 외에도 일본의 기록관리 영역에 대한 연구 논문들이 몇 편 있지만, 법 체계와 관련된 논문은 위의 2편뿐이다. 학위 논문 외에는 2000년 초반에 발행한 정부기록보존소의 『외국의 기록보존제도-미국, 영국, 프랑스, 중국, 일본, 인도(1998)』, 이경용의 「일본의 정보공개제도」 『기록보존』 12호(1999년)가 일본의 기록관리 법 체계에 대해 다루고 있다.

보유하는 정보의 공개에 관한 법률(이하 정보공개법이라 한다.)」⁹⁾이 일본의 공공영역 기록관리를 이끌어나가고 있었다. 공문서관법의 경우는 법률의 명칭에서 알 수 있듯이 영구기록물관리기관을 설립하여 비현용기록의 보존 및 열람을 위한 목적으로 제정되었다. 정보공개법의 경우는 기록의 생산, 공개여부, 열람방법 등의 조항을 통하여 생산기관의 현용기록을 제어하는 기능을 하였다.

하지만 위의 2가지 법 체제로는 현용 단계부터 비현용 단계까지의 체계적인 기록관리를 기대할 수는 없었다. 특히 중앙정부가 생산한 비현용기록을 이관하여 보존·관리하는 국립공문서관의 경우는 턱없이 낮은 기관의 위상, 기록을 넘겨주는 것에 극도로 민감한 관료주의, 생산기관에 유리한 이관 절차 등의 여러 가지 요인으로 생산기관 기록에 대한 통제력이 부족하였고, 이로 인하여 적절한 시기에 역사적으로 중요한 비현용기록을 국립공문서관으로 이관할 수가 없었다. 이관 시기가 도래한 비현용기록은 생산기관과의 협의를 통해서 생산기관의 이관 의사가 있어야만 이관이 가능한 체계였기 때문에 적극적으로 현용기록에 대한 사전 통제를 국립공문서관에서 할 수가 없었다. 정보공개법을 통한 현용기록 관리의 경우도 2000년대에 이르러 정보공개법이 시행되고 나서야 이뤄졌으며, 그 이전에는 행정업무의 편의를 위하여 기관 자체에서 마련한 행정문서관리규칙 등으로 현용기록을 관리

-
- 8) 「公文書館法」(1987년 제정, 법률 제115호), 「國立公文書館法」(1999년 제정, 법률 제79호)은 비현용기록 단계의 기록관리(이관, 보존, 서비스 등)에 관하여 규정하고 있다.
- 9) 「行政機關の保有する情報の公開に関する法律」(1999년 제정, 법률 제42호)은 현용단계, 즉 공공기관에서 기록을 가지고 있는 단계에서의 생산, 공개여부, 열람방법 등을 규정하고 있다. 특히 「行政機關の保有する情報の公開に関する法律 施行令」(2000년 제정, 정령 제41호)에서는 행정/법인문서의 적절한 관리를 위하여 행정기관/독립행정법인은 문서의 관리에 관한 규정을 마련하도록 되어 있다. 그 내용은 행정문서의 분류, 작성, 폐기, 이관 및 기타 행정문서 관리에 관한 사항에 대해서 규정하고 있다.

하였다. 기록관리를 위한 법 체계가 마련되었지만 기록의 라이프사이클 전체를 체계적으로 관리하기에는 부족한 점이 많았다.

(1) 공문서관법 및 국립공문서관법 제정 과정¹⁰⁾

일본 기록관리 체제의 설립과 구조는 정부 측의 주도적 노력의 산물이 아니다. 기록의 보존과 공개를 둘러싸고 역사학계와 민간단체가 기록관리에 대한 적극적 요구를 통해 정부정책을 변화시켜 얻은 성과였다.

2차 세계대전 종전 후 공문서의 산실 방지와 공개를 위해 역사학자들을 중심으로 사료보존과 문서관 설치 촉구 및 국회에 국립사료관 설치를 청원하였으며, 그 결과로 1951년에 국립사료관이 설립되었다. 또한 1959년 국립공문서관 설치를 전제로 역사학자들이 공문서 산실 방지 및 이용을 위한 조치를 강구하도록 정부에 ‘요망서’ 제출하였고, 정부는 각 성청(省廳)에 공문서 산실 방지 호소, 자국 내 공문서 보존 현황 조사, 외국제도의 조사를 실시하였다. 이런 과정을 통하여 1971년에 국립공문서관이 설립되었다. 하지만 당시 설립된 국립공문서관은 내각의 지시에 따른 설립이었기 때문에 법적 강제력은 미약하였다.

1980년에는 참의원 법제국에서 「공문서관법안 대강(안)」 제정하였고, 1984년에 역사연구 단체와 사료보존기관들이 연합하여 <전국역사자료보존이용기관연합회의>를 결성하였다. 1986년 8월에는 ICA가 「일본의 문서관 발전을 위하여」라는 ‘권고서’를 발표하였고, 1987년 12월 의원입법 형태로 「공문서관법」이 제출되어 통과되었다. 그리고 1999년 6월 23일 「국립공문서관법」이 제정되었고, 2000년 10월 1일부터 시행되면서 국립공문서관의 역할은 강화되었다. 하지만 1999년 4

10) 공문서관법과 국립공문서관법의 제정 과정은 김중철의 「일본의 지방공문서관과 지방기록관리」(충남대 기록관리전공 석사논문, 2004, p.12-13) 논문을 참고하였다.

월 「중앙 성청 등의 개혁추진에 관한 방침」에 의해 국립공문서관은 독립행정법인¹¹⁾으로 바뀌게 되었고, 결국 2001년 4월에 국립공문서관법이 개정되어 내각부 관할에서 독립행정법인으로 국립공문서관이 개편되었다. 생산기관에 대하여 강력한 기록관리 강제력은 기대할 수가 없는 형편이었다.

이처럼 역사학자 및 시민단체를 포함한 민간영역의 꾸준한 요구를 수용하여 일본의 공공영역 기록관리 체제는 발전하였다. 하지만 국립공문서관 혹은 공문서관은 업무수행의 근거가 되는 법률 자체의 한계로 인하여 중요한 역사기록물의 이관 및 수집이 어렵다는 것은 아쉬운 부분이다. 또한 국립공문서관과 공문서관이 비현용기록에 대한 적극적인 민간 서비스를 하기 위한 법적 근거가 미비하다는 점도 꾸준히 지적되었다. 이런 문제점은 공문서관리법 제정 과정에서 상당 부분 반영이 되었다.

(2) 정보공개법 설립 과정¹²⁾

1990년대부터 일본 사회에서는 국민의 알권리, 국가의 설명책임(accountability)이 본격적으로 대두되었으며, 국가 차원에서의 정보공개

11) 2000년 중앙 성청(省廳) 개혁을 통해 중앙정부를 대폭 축소하고 그에 따른 정원감축 과정에서 신규채용 억제, 우정공사화(민영화), 국립대학 법인화, 독립행정법인화 등을 추진함. 독립행정법인은 집행업무중 공권력 행사와 거의 관계가 없는 시설의 운영 및 관리 등의 업무를 수행하는 박물관, 시험연구기관, 국립병원, 국립대학 등의 대상기관이다. 독립행정법인의 장은 소관 장관이 임명 또는 승인하고, 법령에 정한 사항만 소관 성청이 관여하도록 하며, 예산과 결산은 기업회계 방식을 적용한다. 또한 목표를 정한 사업계획을 마련하여 성청의 승인과 평가를 받도록 하며 필요한 일부 직원만 공무원 신분을 유지하도록 한다.(이상일, 「한국의 책임운영기관제도의 운영에 관한 연구」, 서강대 공공정책대학원 석사, 2002, 46p)

12) 이자성, 「일본정부의 신뢰성 확보를 위한 정책적 함의 : 정보공개제도에 나타난 accountability 확보사례를 중심으로」, 『한국행정학회 2003년도 추계학술대회 발표논문집(1)』, 2003, p.655-657

법에 대한 필요성을 논의하기 시작하였다. 하지만 정보공개법에 대한 논의가 있기 전에 일부 지방자치단체에서는 이런 사회적 요구에 발 빠르게 대처하여 정보공개 제도를 중앙부처보다 먼저 도입하였다. 1982년 일본에서 최초로 카나가와현의 「카나가와현 기관의 공문서 공개에 관한 조례」, 카네야마쵸의 「카네야마쵸의 공문서 공개 조례」가 제정되었으며, 이 영향을 받아 전국의 지방자치체에서 유사한 정보공개 조례나 강령이 책정되었다.

중앙부처에서는 행정개혁의 일환으로 정보공개법의 제정 움직임이 대두하였으며, 1994년 2월 15일 각의(閣議)결정인 「앞으로의 행정개혁 추진방책에 대하여」에서 본격적으로 법 제정에 대하여 검토하기 시작하였다. 1994년 12월에는 정보공개법 제정에 관한 조사·심의를 위한 행정개혁위원회가 설치되었고, 1995년 3월에 행정개혁위원회 내에 정보공개부회가 설치되었다. 1996년 4월 24일에 정보공개부회에서 정보공개법 요강(안)을 발표하였고, 정부는 이를 받아들여 총무청 내에 정보공개법 제정준비실을 설치하여 입안작업을 시작하였다.

마침내 1998년 3월 27일 「행정기관이 보유하는 정보의 공개에 관한 법률안」 및 「행정기관이 보유하는 정보의 공개에 관한 법률의 시행과 동반한 관계법률 정비에 관한 법률안」이 각의 결정되어 국회에 제출되었고, 국회의 지속적인 심의를 통해 1999년 1월 19일 해당 법률이 가결되었다. 결국 1999년 5월 14일 「행정기관이 보유하는 정보의 공개에 관한 법률」이 공포되었고, 2001년 4월 1일에 정보공개법을 시행하였다.

정보공개법과 기록물관리법은 상호보완을 통해 민주주의 사회를 발전시키는 근간을 이루는 법 체계라고 할 수 있다. 공무수행에 발생한 기록을 철저히 관리하여 투명하게 국민들에게 공개하는 것을 목적으로 하기 때문이다. 일본의 경우는 생산기관에서의 기록관리를 통제하는 법률이 마련되어 있지 않은 상황이었으며, 이에 대한 보완책을 정보

공개법에 명시해두고 있다.¹³⁾

2) 공문서관리법 제정 이후의 기록관리 체제

(1) 공문서관리 제도개혁의 계기¹⁴⁾

2007년 방위성의 보급함 항해일지의 잘못된 과거 사건, 후생노동성의 C형간염환자 관련 자료의 방치사건 등 문서관리규칙을 준수하지 않은 부적절한 공문서관리 사건이 연이어 발생하였다. 또한 연금기록 관리의 부실 문제까지 대두되어 결국 2007년 가을 임시국회에서 기록 관리가 긴급 과제로 상정되었다. 임시국회에서는 이관 대상인 비현용 기록이 각 부성청(府省廳)과 내각부(국립공문서관)가 합의하지 않는 한 국립공문서관으로 이관되지 못하는 구조의 문제, 즉 해당 부성청의 판단이 우선되어 국립공문서관으로 이관이 진행되지 않는 문제와 이를 해결할 능력이 없는 국립공문서관 체제에 대한 문제도 함께 제기되었다.¹⁵⁾

-
- 13) 구체적으로 정보공개법 시행령 제37조의 경우 “행정공개법의 적정하고도 원활한 운용을 위하여, 행정기관의 장은 행정문서의 관리에 관한 규정을 두어서 이를 일반의 열람에 제공한다.”라고 명시하고 있다. 이를 통해 행정기관에서는 행정문서의 분류, 작성, 보존, 폐기, 기타 필요사항에 대하여 규정한 행정문서관리규칙을 마련하고 해당 규칙을 준수해야 한다.(이경용, 「일본의 정보공개제도」, 『기록보존』 12호, 1999년, p.136)
 - 14) 笹川 朋子, 「公文書管理法の施行について」, 『アカイブズ』 제44호, 2011년, p.8-9
 - 15) 공문서관리법 제정을 위한 중앙부처의 움직임은 2003년부터 시작되었다. 2003년 4월에 「역사자로서 중요한 공문서등의 적절한 보존, 이용 등을 위한 연구회」를 발족시켜 일본의 공문서관리 체제에 대한 연구가 시작되었고 관련 연구보고서가 지속적으로 작성되었다. 2005년도에는 국회의원들로 구성된 공문서관추진 위원간담회 구성되어 공문서관제도 강화를 위한 논의가 진행되었다.(松岡 資明, 『日本の公文書(開かれたアカイブズが社会システムを支える)』, ポット出版, 2010, p.10-13)

이러한 것을 배경으로 2008년 1월 18일 후쿠다 내각총리대신은 제 169회 국회 시정방침 연설에서 “연금기록 등의 허술한 문서관리는 언 어도단입니다. 행정문서의 관리의 본래의 모습을 처음부터 재검토하고 법제화를 검토함과 동시에, 국립공문서관 제도의 확충을 포함하는 공문서 보존을 위한 체제를 정비하겠습니다.”라고 표명하였고, 정부에서는 공문서관리 법제화를 위한 검토를 시작하였다. 그 검토 체제로서 2008년 2월 29일 「공문서관리 담당대신」으로 카미카와 요코(上川陽子) 내각부 특명담당대신이 임명되었고, 내각관방에 공문서관리 검토실이 설치됨과 동시에 「공문서관리의 본연의 모습에 관한 유식자 회의」가 개최되었다. 이로서 새로운 문서관리 제도의 본연의 모습 및 국립공문서관 제도의 확충 등에 관하여 검토가 진행되었다.

(2) 유식자 회의 최종보고와 법제화¹⁶⁾

유식자 회의는 2008년 11월 4일에 최종보고를 마쳤다. 보고에서는 제도설계에 해당하는 기본적인 사고방식으로서 “문서관리 사이클에서의 장해를 제거하고, 작성된 공문서가 라이프사이클 전체에서 체계적으로 보존되는 구조를 만든다.”는 것과 “책임 소재를 명확히 하면서도 기준의 명확화, 전문가의 서포트 등에 의해 제도의 운영·판단에 대하여 현장에 과중한 부담이 가지 않도록 하고, 업무수행이 효율적이고 원활하게 되도록 구조를 만든다.”는 것, “국민의 공유재산인 공문서를 널리 국민과 해외에서의 이용을 제공하기 위해 공문서가 더욱더 이관되고 활용되는 구조로 시설을 만든다.”라는 3가지가 제안되었다.

정부는 이 최종보고를 받아들이고 법안화 작업을 하여 2009년 3월 3일 「공문서 등의 관리에 관한 법률안」을 각의 결정하고, 그 후 중의원 내각위원회에서 정부안 질의(5월27일), 참고인 질의(5월29일), 수정

16) 笹川 朋子, 같은 글, p.8-9

안 등에 대한 질의(6월10일)가 진행된 끝에, 6월 11일에 본회의에서 일부 수정되어 가결되었다. 그리고 참의원에서 6월 23일에 내각위원회에서 질의가 진행된 끝에 6월 24일에 본회의에 전회일치로 가결·성립되어 7월 1일에 공포되었다.

(3) 법 시행까지의 대처¹⁷⁾

본 법에서는 부칙 제1조에서 “이 법률은 공포일로부터 기산하여 2년을 넘지 않는 범위 내에서 정령으로 정한 날부터 시행한다.”라고 되어있다. 일부 예외로서 공문서관리위원회의 설치 등에 관해서는 1년 이내에 시행한다고 하였다. 이것은 법에 의해 위임된 사항에 대하여 규정하는 공문서관리법 시행령 입안에 대하여 공문서관리위원회의 의견을 듣고, 전문적이고 객관적인 입장을 시행령에 반영하기 위해서이다. 이에 따라서 「공문서관리위원회령(2010년 정령 제166호)」이 2010년 6월 22에 제정(6월 25일에 공포, 6월 28일에 시행)되었고, 공문서관리위원회(위원장 : 미쿠리야 타카시(御廚貴) 동경대학 선단과학기술연구원 교수)가 내각부에 설치되었다.

2010년 7월 15일에 개최된 제1회 공문서위원회에서는 법률에 의해 위임받은 사항을 정하는 「공문서 등의 관리에 관한 법률 시행령」의 검토초안, 각 행정기관에서 정하는 행정문서관리규칙의 규정사례·규정취지·실무상의 유의점 등을 기재한 「행정문서 관리에 관한 가이드라인」의 검토초안에 대하여 심의·수정하였다. 그리고 이에 대하여 국민과 각 행정기관에 공표하여 의견모집을 하였다.¹⁸⁾

2010년 8월 31일에 개최된 제2회 공문서관리위원회에서는 「공문서

17) 笹川 朋子, 같은 글, p.8-9

18) 공문서관리위원회의 활동을 자세하게 알고 싶으면 내각부 홈페이지에 있는 공문서관리위원회 소개 및 관련 자료 페이지(<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/news/news2010.html>)를 참조

등의 관리에 관한 법률 시행령안」과 「행정문서 관리에 관한 가이드라인안」에 관한 질의·검토 후, 위원장 일임으로 정리하여 시행령안에 대해서는 법제상 검토 절차를 진행하였다. 「행정문서 관리에 관한 가이드라인안」에 대해서는 각 행정기관에게 가이드라인을 근거로 하는 행정문서관리규칙안 작성을 의뢰하였다. 같은 날 「특정역사공문서 등의 보존, 이용 및 폐기에 관한 가이드라인」의 검토초안 심의도 병행 진행하였고, 해당 안에 대해서도 심의 후에 국민과 각 행정기관에 공표하여 의견모집을 진행하였다.

2010년 10월 12일에 개최된 제3회 공문서관리위원회에서는 국립공문서관 등에서 정하는 이용 등 규칙의 규정사례·규정취지·실무상의 유의점 등을 기재한 「특정역사공문서 등의 보존, 이용 및 폐기에 관한 가이드라인안」에 관하여 질의·토의 후 위원장 일임으로 정리하였고, 이를 기반으로 내각부로부터 독립행정법인 국립공문서관 및 「국립공문서관 등¹⁹⁾」으로 지정을 희망하는 시설에 대하여 이용 등 규칙안의 작성을 의뢰하였다.

그 후, 시행령안에 대해서는 필요한 기술적 수정을 실시한 후에 행정수속법(1993년 법률 제88호) 제39조 제1항에서 정한 의견공모 절차를 실시하고, 2010년 12월 14일 제5회 공문서관리위원회에서 법률 제29조 제1호에 근거하여 공문서관리위원회의 자문을 받았다. 같은 날 원안 통과라는 공문서관리위원회의 답신을 받고 12월 17일에 각의 결정을 거쳐서 12월 22일에 공포(「공문서 등의 관리에 관한 법률 시행령」 2010년 정령 제250호)되었고, 2011년 4월 1일부터 시행하였다.

19) 공문서관리법 제2조(정의) 3항에서 ‘국립공문서관’은 독립행정법인 국립공문서관으로 지정하고 있고, 그 외에 행정기관 및 독립행정법인으로서 국립공문서관의 시설 및 기능을 담당하는 곳에 대하여 시행령으로 규정한 기관을 의미한다. 시행령에서는 행정기관 중에서는 궁내청, 외무성에 설치된 시설에 대하여 국립공문서관으로 지정하고 있으며, 독립행정법인의 경우는 내각총리대신이 지정하는 시설로 규정하고 있다.

행정기관이 작성한 행정문서관리규칙안에 대해서는 2010년 11월 30일 및 12월 14일에 개최된 제4회·제5회 공문서관리위원회에서 행정기관에 의한 설명 후 각각 질의·검토를 진행하였다. 법률 제10조 제3항에서는 “행정문서관리규칙을 만들 때에는 행정기관의 장은 사전에 내각총리대신과 협의하고 동의를 얻어야 한다.”고 규정하였기 때문에, 행정기관의 장으로부터 협의를 받은 91개의 행정문서관리규칙안은 2011년 4월 1일 공문서관리위원회의 자문·회신을 받아서 같은 날 내각총리대신의 동의를 얻어 확정하였다.

국립공문서관 등의 이용 등 규칙안에 대해서는 2011년 1월 19일에 개최된 제6회 공문서관리위원회에서 각각의 시설에서의 설명 후 질의·검토를 진행하였다. 법률 제27조 제3항에 근거한 각각의 시설의 장과 협의한 10개의 이용 등 규칙안에 대해 2011년 4월 1일 행정문서관리규칙과 똑같이 위원회의 자문·회신을 진행하고 같은 날 내각총리대신의 동의를 얻어 확정하였다.

이처럼 공문서관리법 시행 2년의 유예기간 동안 시행령 및 별도의 법령 준비를 충실하게 준비하였으며, 2011년 4월 1일부터 본격적인 공문서관리법 체제 하에서 공공영역 기록관리가 시작되었다.

(4) 지자체 기록관리 체제의 변화²⁰⁾

공문서관리법의 경우 일반적으로 중앙정부의 기록관리에 대한 규정이지만, 법률 제34조에 명시된 “지방공공단체는 이 법률 취지에 따라 보존하는 문서의 적정한 관리에 관해 필요한 시책을 책정하고 노력해야 한다.”의 노력의무에 따라서 지자체에서도 공문서관리법 체계에 맞는 기록관리 체제 변화를 꾀하고 있다.

공문서관리법이 공포된 시점(2009년)에서 공문서관리에 관한 조례

20) 朝倉 亮, 「地方公共団体における公文書管理條例制定の動向」, 『アカイブズ』 제44호, 2011년, p.45-47

는 쿠마모토현 우토쵸(宇土町), 홋카이도 니세코쵸(ニセコ町), 오사카 시에서만 존재하였지만, 2011년 공문서관리법 시행을 계기로 조례 제정의 움직임이 전국적으로 확산되었다.

시마네현의 경우 「시마네현 공문서등 관리에 관한 조례(안)」을 2010년 11월 30일부터 12월 22일까지 현민으로부터 의견조회를 실시하였고, 2011년 2월 14일에 시마네현 의회에 제출하였다. 그리고 2011년 3월 4일에 가결되어 4월 1일부터 시행하고 있다. 또한 현재 공문서 센터의 2011년 중 개관을 위하여 규정과 운용을 검토하고 시설을 정비하고 있다.

쿠마모토현은 「쿠마모토현 행정문서등 관리에 관한 조례(가칭) 초안」을 2010년 12월 17일부터 2011년 1월 16일까지 현민들에게 의견조회를 실시하였다. 그리고 2011년 2월 18일 쿠마모토현 의회에 제출하여 3월 15일에 가결되어 2012년 4월 1일에 시행 예정이며, 현재는 동 조례의 시행규칙에 대해 검토 중이다.

오사카시에서도 「오사카시 공문서관리 조례 일부를 개정하는 조례안」을 작성하여 2011년 2월 17일 시의회 제출하여 가결하였고 2011년 4월 1일에 시행되었다.

삿포로시(札幌市)의 경우 2008년 「공문서관 기본구상 검토위원회」가 설치되어 공문서관 설립을 검토하면서, 공문서관리 조례의 필요성에 따라 조례안 제출을 검토하고 있다. 지키시(志木市)에서도 2011년도 시정방침에 「공문서관리 조례」 제정을 목표로 하고 있으며 8월에 「공문서관리 조례 초안」을 시민들에게 의견조회 하였다.

3. 공문서관리법 시행에 따른 법 체계 분석

앞서 살펴본 것과 같이 2011년 4월 1일 공문서관리법 시행을 위하여 하위 법 체제가 정비되었다. 여기서는 전체적인 공문서관리법 개요와 함께 공문서관리법 체계를 이해하기 위하여 기록관리 절차별로 법률·시행령·각 기관의 행정문서관리규칙을 분석해보고자 한다.²¹⁾

1) 공문서관리법 개요

공문서관리법은 다음과 같은 특징을 가진다.²²⁾

① 통일적인 기록의 관리규칙을 법령으로 규정

행정기관에서의 현용기록 관리와 국립공문서관에서의 비현용기록 관리에 대해 동일 법률로 규율하고 있다. 또한 행정문서에 관한 통일적인 관리규칙을 법제화하였으며, 구체적 기준은 공문서관리위원회에서 조사·심의 후 정령 및 가이드라인으로 규정하였다.

② 이관제도의 개선

원활한 이관을 위하여 전문가의 서포트를 받으면서, 역사자료로서 중요한 것의 평가·선별을 가능한 한 빠른 시기에 행하는 체계를 도입하였다. 그리고 독립행정법인 국립공문서관이 설치·운영하는 중간서고에서의 보존제도를 신설하였다. 또한 역사자료로서 중요한 행정

21) 행정문서관리규칙의 경우 91개를 모두 분석하는 것이 어렵기 때문에, 각 기관의 행정문서관리규칙 제정의 근거가 되는 ‘행정문서관리에 관한 가이드라인’에 대해 분석하였다.

22) 내각부 홈페이지의 공문서관리법 개요(www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/gaiyou.html, 2011.9.8 현재)를 참고하였다.

문서파일은 모두 이관해야 하며, 행정기관에서 기록을 폐기할 경우 내각총리대신의 사전 동의가 필요하다는 것을 명시하였다.

③ 생산기관에서의 기록관리를 점검할 수 있는 체계를 도입

행정기관의 장이 내각총리대신에게 행정문서의 관리현황을 정기 보고하는 의무 부과하였고, 내각총리대신은 행정기관의 기록관리 현황에 대하여 실지조사(현장조사) 제도를 실시할 수 있으며, 기록관리 현황에 대하여 시정·보완을 요구할 수 있는 권고제도를 신설하였다.

④ 외부 전문가의 지식/견해를 활용

외부 전문가로 구성된 공문서관리위원회를 신설하였다. 위원회는 정령, 특정역사공문서의 이용과 관련된 불복신청, 특정역사공문서의 폐기, 공문서등 관리에 관한 권고를 조사·심의하는 기능을 가진다. 또한 독립행정법인 국립공문서관에 의한 실지조사 제도, 중간서고에서의 보존제도, 역사공문서의 보존·이용에 관한 전문적/기술적인 조언 제도 확립에 근거가 되었다.

⑤ 특정역사공문서등의 이용촉진

이용청구권의 신설 및 불복신청 제도를 정비하여 적극적인 일반이용 촉진하였다. 또한 독립행정법인의 법인문서파일도 역사자료로서 중요한 것은 모두 이관할 수 있는 규정을 마련하였다.

2) 법 체계에서 사용하는 용어의 정의

공문서관리법 체계에서 사용하는 용어에 대해서는 법률과 시행령에서 정의하고 있다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

<표 1> 공문서관리법 체계에서 사용하는 용어에 대한 조항

법률	시행령	가이드라인
제2조(용어의 정의) 「행정기관」, 「독립행정법인 등」, 「국립공문서관 등」, 「행정문서」, 「법인문서」, 「역사공문서 등」, 「특정역사공문서 등」, 「공문서 등」의 정의	제1조(행정기관 추가 정의) 제2조(국립공문서관 추가 정의) 제3조(행정문서 관리 시설 정의) 제4조(행정문서 중 역사적/문화적 자료) 제5조(법인문서 관리 시설 정의) 제6조(법인문서 중 역사적/문화적 자료) 제7조(법인문서 외에 독립법인이 보유하는 문서)	-

(1) 행정기관, 국립공문서관 등 정의[법률 2조, 시행령 1조, 2조]

우선 이 법의 적용을 받는 기관과 국립공문서관을 정의하고 있다. 내각 관할, 내각부, 궁내청, 국가행정조직법에서 규정한 기관, 특별행정기관(경찰청, 검찰청으로 시행령에서 규정), 회계검사원은 행정기관의 범위에 포함되고, 독립행정법인의 경우는 독립행정법인 통칙법에서 규정한 기관으로 명시하고 있다. 법률 제1조 목적에서 “독립행정법인 제반 활동과 역사적 사실인 기록을 관리한다.”고 명시하고 있기 때문에 독립행정법인의 경우도 공문서관리법의 적용을 받는다.

시행령 2조에서는 지금까지 역사공문서의 이관을 받고 있는 외무성과 궁내청 시설에 대해 궁내청 장관과 외무대신이 국립공문서관으로 지정할 수 있도록 명시하고 있다. 그 외에, 독립행정법인에서 역사공문서의 적절한 관리를 위해서 관련 설비 및 체제를 정비한 시설에 대하여 내각총리대신이 국립공문서관 등으로 지정할 수 있도록 명시하고 있다.

독립행정법인의 국립공문서관을 시행령에서 정하지 않고 내각총리

대신이 지정하도록 하는 것은, 본 법의 대상이 되는 독립행정법인의 수가 많고 그 업무내용도 다양하기 때문에 행정기관의 경우보다 유연한 대응이 가능하도록 하기 위해서이다.²³⁾

독립행정법인 국립공문서관을 제외하고 2011년 4월 1일 시점으로 지정된 국립공문서관은 행정기관의 경우는 궁내청 書陵部 도서관 궁내공문서관, 외무성 대신관방 총무과 외교서관 2곳이다. 독립행정법인의 경우는 국립대학법인 東北대학 학술자원연구공개센터 사료관공문서관, 국립대학법인 나고야대학 대학문서자료실, 국립대학법인 교토대학 대학문서관, 국립대학법인 고베대학 부속도서관 대학문서자료실, 국립대학법인 히로시마대학 문서관, 국립대학법인 큐슈대학 대학문서관, 일본은행금융연구소 아카이브가 국립공문서관으로 지정되었다.²⁴⁾

(2) 행정문서·법인문서에서 제외된 역사적인 자료 등[시행령 3조-7조]

행정기관 및 독립행정법인으로부터 역사공문서를 이관받지는 않지만, 귀중한 자료의 보존, 학술연구의 기여 등의 관점에서 민간 도서·잡지·고문서 등의 역사적인 자료를 직접 수집하고 특별 관리함과 동시에 일반인에게 공개하는 기관(연구소, 박물관, 기타 시설 등)을 규정하고 있다. 이 기관들은 예전부터 「행정기관이 보유하는 정보공개에 관한 법률 시행령(1999년 정령 제41호)」 및 「독립행정법인 등이 보유하는 정보의 공개에 관한 법률 시행령(2001년 정령 제199호)」에 근거하여 총무대신이 지정을 하고, 해당기관 또는 시설의 명칭 및 주소지를 관보에 공개해서 이런 자료를 특별 관리하도록 하고 있다.

23) 小野 隆之, 「公文書等の管理に関する法律施行令及び行政文書の管理に関するガイドラインについて」, 『アカイブズ』 제44호, 2011년, p.15

24) 국립공문서관 홈페이지에서 관련 기관 링크 메뉴에서 국립공문서관에 해당하는 기관들을 찾아볼 수 있음(www.archives.go.jp/links/index.html. 2011.9.8.현재)

시행령 3조(법인문서는 5조)에서는 총무대신을 대신하여 위에 명시한 시설에 대하여 내각총리대신이 지정을 하고 관보공개를 행하도록 하고 있다. 또한 시행령 4조에서는 위의 시설이 수집관리하고 있는 역사적이거나 문화적인 자료 또는 학술연구용 자료의 범위를 정하고 있다.²⁵⁾

3) 기록의 생산 단계

기록의 생산과 관련해서는 문서의 작성, 문서주의 법칙, 보존기간 기준에 따른 문서 생산과 관련된 조항을 명시하고 있다.

<표 2> 기록의 생산 관련 조항

법률	시행령	가이드라인
제4조(문서의 작성) 문서의 작성 목적, 문서 작성 의무 대상 업무	-	3-1(문서주의 원칙) 3-2(행정문서 보존기간기준 관련 문서 생산)

(1) 문서주의 원칙[법률 4조, 가이드라인 3-1]

가이드라인 3에서는 직원들에게 법률 4조 문서의 생산의무를 부과하는 것이 가능하도록 필요한 사항을 명시하고 있다. 지금까지 작성해야 하는 문서가 생산되지 않고, 생산되더라도 결론밖에 보존되지 않았기 때문에, 경위까지 포함한 의사결정 진행과정 및 사무/사업 실적을 합리적으로 파악 혹은 검증하는 것이 불가능하다는 문제가 있었다. 가이드라인 3의 유의사항 <문서주의 원칙>에서는 법률 4조 1호 혹은 2

25) 내각부 고시 제14호 「역사자료등 보유시설로서 지정한 시설(행정기관)」(2011년 4월 1일 현재), 제15호 「역사자료등 보유시설로서 지정한 시설(독립행정법인)」(2011년 4월 1일 현재)에 해당 시설에 대하여 지정하여 고시하고 있다.

호에 규정된 ‘법령 제정과 각의 안건’에 대해서는 최종적인 결정내용 뿐만 아니라 주관 국장과 주관 과장에서의 경위·과정에 대해서 문서를 작성해야 하는 것, 법률 4조 3호에서 규정한 복수의 행정기관이 합의한 것에 대해서는 합의에 관하여 실제 협의를 진행한 직원의 직위와 상관없이 문서 작성이 필요하다는 것을 명시하고 있다.

또 법률 4조에서는 “처리와 관련된 사안이 경미한 경우”를 제외하고 문서를 작성해야 한다고 규정하고 있는데, 가이드라인 3의 유의사항 문서주의 원칙에서는 이 부분에 대하여 상세히 명시하고 있다. 이는 법률 1조의 목적을 바탕으로 사후에 확인이 필요하지 않고 문서를 생산하지 않아도 직무상 지장이 발생하지 않는 경우, 그리고 해당 사안이 역사적 가치를 갖지 않고 또한 정책판단과 국민의 권리의무에 영향을 미치지 않는 경우로 범위를 한정하고 있다.²⁶⁾

(2) 별표 1(행정문서의 보존기간기준)과 관련된 문서 생산[가이드라인 3-2]

법률 4조 각호에 의해 작성의무가 부과된 문서와 행정기관의 공통 업무에 대해서는 업무 프로세스와 관련된 문서를 유형화하고 구체적인 사례를 추가해서 가이드라인 별표 1(행정문서의 보존기간기준)을 정하고 있다. 행정기관에서는 이 가이드라인 별표 1에 행정기관 사무 및 사업 성질, 내용 등에 대한 업무를 추가하여 해당 기관의 행정문서 관리규칙 별표 1을 제정하고, 해당 업무의 경위에 대해 별표 1의 행정 문서 유형을 참작하여 문서를 작성해야 한다.

26) 小野 隆之, 같은 글, p.16

<표 3 - 행정문서의 보존기간 기준 사례>

사 항	업무 구분	해당업무와 관련된 행정문서 유형(시행령 별표 해당 항)	보존 기간	구체적 사례
법령의 제정 또는 개정/폐기 및 그 경위				
1	법 률 의 제 정 또 는 개 정/ 폐 기 및 그 경 위	(1)입안 검토	30년	기본방침 기본계획 ·조약, 기타 국제약속 ·大臣 지시 ·정무 3역 회의 결정
				·가최경위 ·자문 ·의사개요·의사록 ·배부자료 ·중간답신, 최종답신, 중 ·간보고, 최종보고, 건 ·의, 제언
				·외국자치체·민간기업 상 ·황조사 ·관계 단체·관계자 청취
		(2)법률안 심사	법률안 심사 과정이 기록된 문 서(一의 항口)	·법제국 제출자료 ·심사록
		(3)다른 행정기 관과의 협의	행정기관 협의문서(一의 항八)	····· ····· ·····
		(4)閣議	閣議를 요청하기 위한 결재문서 및 閣議에 제출된 문서(一의 항 二)	·5점 세트(요강, 법률안, ·이유, 신규대조문, 참 ·조문) ·閣議청의서 ·안건표 ·배부자료
(5)국회심의	국회심의문서(一의 항 〰)	·의원 대상 설명 ·취지 설명 ·상정문답 ·답변서 ·국회 심의록 ·내각 의견안 ·등 안의 閣議청의서		

	(6)관공공시, 기타 공포	관보공시에 관한 문서, 기타 공포에 관한 문서(一의 항卜)		관보의 사본 공포재가서(서명 원본)
	(7)해석 또는 운용 기준의 설정	① 해석 또는 운용 기준의 설정을 위한 조사연구문서(一의 항チ) ② 해석 또는 운용 기준의 설정을 위한 결재문서(一의 항チ)		외국자치체·민간기업 상 황조사 ·관계 단체·관계자 청취 수조해석 ·가이드라인 ·훈령, 통달 또는 고시 ·운용의 안내

4) 기록의 정리 단계

기록의 정리와 관련해서는 문서의 정리, 분류, 보존기간 설정, 보존기간 기산일, 보존기간 만료시의 조치 및 보존기간 연장 등에 대하여 명시하고 있다.

<표 4 - 기록의 정리 관련 조항>

법률	시행령	가이드라인
제4조(문서의 정리) 문서의 분류, 명칭 부여, 보존기간 및 보존기간 만료일 설정	제8조 1(행정문서 및 행정문서 파일의 분류, 명칭부여) 2(행정문서 보존기간 설정) 3(역사공문서의 보존기간) 4(문서작성취득일 설정) 5(행정문서파일의 보존기간) 6(행정문서파일 보존기간 기산일) 7(보존기간 설정 예외 사항) 제9조(보존기간의 연장) 제10조(행정문서파일 이관 조치)	4-1(문서주의 원칙) 4-2(행정문서 보존기간기준 관련 문서 생산) 7-1(보존기간 만료시의 조치) 7-3(보존기간의 연장)

(1) 행정문서파일²⁷⁾의 분류, 명칭[법률 5조, 시행령 8조 1항, 가이드라인 4-1, 4-2]

시행령 8조 1항에서는 해당 행정기관에서 능률적인 사무 및 사업 처리에 도움이 되면서 국가의 모든 활동을 현재 및 미래의 국민에게 설명할 책임을 다할 수 있도록 법률 5조 1항 및 3항의 규정에 의해 행정문서, 행정문서파일에 대해서 해당 행정기관의 사무, 사업의 성질, 내용 등에 따라 체계적으로 분류하고, 알기 쉬운 명칭을 부여해야 한다고 명시하고 있다.

구체적으로는 가이드라인 4-1에서 직원의 정리의무, 4-2에서 분류·명칭, 가이드라인 4의 유의사항에서는 의의와 방법 등을 나타내고 있다. 가이드라인 4의 유의사항 ‘분류의 의의·방법’에서 분류는 필요한 문서를 신속하게 골라서 사무효율을 높이기 위한 중요한 것이라고 설명한다. 가이드라인 4의 유의사항 ‘분류의 의의·방법’에서 “각 직원은 스스로 실물 행정문서를 확인하면서 3단계의 계층구조로 분류한다.”라고 규정하며, 분류는 사전 혹은 사후에 진행하지 않고 실물 행정문서를 직접 확인하면서 진행하는 것으로 하고 있다.

가이드라인 4의 유의사항 ‘명칭 설정’에서 행정문서파일의 명칭(소분류)의 설정은 행정문서파일과 행정문서파일에 포함된 행정문서를 쉽게 검색할 수 있도록 기재해야 한다고 명시하고 있다. 이를 통하여 생산기관의 직원뿐만 아니라 국민도 검색하기 쉬운 행정문서파일이 되고, 현재 및 미래의 국민에 대한 설명책임에 기여할 수 있다고 설명한다.

행정문서파일 편철 방법으로는 가이드라인 4의 유의사항 ‘행정문서파일(소분류)’에서 원칙적으로 연도별로 정리해야 하며, 법률 5조 1항

27) 공문서관법에서 명시하고 있는 행정문서파일은 법률 제5조 2항에서 ‘상호연관되고 보존기간이 동일한 행정문서를 하나의 집합물로 정리한 것’으로 정의하고 있다.

부터 3항까지의 정리를 동시에 하는 ‘수시 파일링 방식’과 우선 개개의 행정문서에 명칭, 보존기간, 보존기간 만료일을 설정하고 일정 사안처리가 완결된 단계에서 편철하는 방식인 ‘사안완료시 파일링 방식’을 명시하고 있음

(2) 보존기간[시행령 8조 2항-7항, 가이드라인 4-3]

행정문서의 보존기간은 경위를 포함한 의사결정 진행과정 및 사무/사업의 실적을 합리적으로 추적할 수 있거나 검증하는 것을 확보하기 위해, 행정기관에서 공통된 보존기간을 적용해야 하는 사무/사업에 대해 업무 프로세스별로 구분된 행정문서를 열거하고 이에 대한 보존기간을 정한 별표를 규정한다. 그리고 별표에 열거된 행정문서에 대해서는 다른 법령에서 정한 보존기간을 규정하는 경우를 제외하고 별표에 의한 것으로 한다. 별표에 열거되지 않은 행정문서에 대해서는 행정기관의 장이 별표 규정을 참작하여 행정기관 사무/사업의 성질, 내용 등에 대해 행정기관의 장이 규정한 기간으로 하고 있다.

별표는 법률 4조에서 “제1조의 목적 달성을 위하여 해당 행정기관에서의 경위에 입각한 의사결정 진행과정 및 해당 행정기관의 사무/사업 실적을 합리적으로 추적하고 검증하는 것이 가능하도록” 기록을 생산하는 것으로 규정되어 있다. 법률 1조의 목적을 달성하기 위해서라도 보존기간에 대해서는 법률 4조를 근거로 행정기관의 실태를 파악함과 동시에 공문서관리위원회 심의를 거쳐 행정기관 업무프로세스별로 행정문서를 열거하고 보존기간을 정해야 한다.

시행령 별표에 제시된 행정문서의 유형에 대해서 가이드라인 별표 1은 적절히 보존기간을 설정할 수 있도록 문서의 구체적인 사례를 추가하고 있다. 가이드라인 4-3-(1) 및 (2)에서 행정기관은 가이드라인 별표 1에 시행령 8조 2항 3호에서 규정한 것으로 하는 행정기관 사무/사

업의 성질, 내용 등에 대한 행정기관을 통한 보존기간기준(원칙으로 업무 프로세스와 관련된 문서를 유형화)을 추가해서 행정문서관리규칙 별표 1로 하고, 문서관리자²⁸⁾는 행정문서관리규칙 별표 1에 근거하여 구체적으로 관리하는 행정문서에 대해 직원이 적절한 보존기간 설정이 가능하도록 업무 및 문서에 표준문서보존기간기준을 규정하고, 직원은 이 표준문서보존기간기준에 따라서 생산 혹은 취득한 행정문서에 보존기간을 설정하는 것으로 되어 있다.

역사공문서에 대해서도 규정하고 있는데, 시행령 8조 3항에서 별표에 해당하는 행정문서가 국립공문서관 등에 이관해야 하는 문서인 역사공문서에 해당하는 경우, 1년 이상의 보존기간을 설정해야 한다고 명시하고 있다. 이에 대해 가이드라인 4-3-(3)에서 표준문서 보존기간 기준에 근거한 보존기간 설정 시 역사공문서에 해당되는 행정문서는 1년 이상의 보존기간으로 규정하고 있다.

행정문서파일의 보존기간은 시행령 8조 5항에서 행정문서파일을 구성하는 행정문서의 보존기간으로 하도록 명시하고 있다. 법률 5조 2항에서는 행정문서파일은 서로 밀접한 관련이 있고 보존기간을 동일하게 하는 것이 적당한 행정문서를 정리하는 것으로 되어 있다.

(3) 보존기간의 연장[시행령 9조, 가이드라인 7-3]

시행령 9조에서는 행정문서파일 보존기간이 만료된 후라도 상황의 변화에 따라 보존기간을 연장할 수 있는 경우에 대해 규정하고 있다. 시행령 9조 1항은 기존의 정보공개법 시행령 16조 1항 6호에 규정되어 있는 “감사·검사 대상이 되는 것, 공소와 불복신청 절차에 따른

28) 「행정문서 관리에 관한 가이드라인」에서 행정문서 관리에 관한 책임 소재를 명확히 하고 적절한 문서관리를 수행하기 위한 문서관리 실시책임자로서 문서관리자를 둔다고 설명하고 있으며, 각 과장(참서관, 실장 포함)을 문서관리자가 하는 것을 원칙으로 한다.

행위를 하기 위하여 필요한 것, 개시청구가 있었던 것”에 대하여 의무적으로 보존기간을 연장해야 한다고 되어 있는 조문을 그대로 가져와서 규정하고 있다.

또한 시행령 9조 2항은 직무수행상 행정기관의 장이 필요하다고 인정하는 경우의 연장에 대하여 규정하고 있지만, 연장에 있어서 각 행정기관이 과도하게 오래 보존하면 더욱 보존비용이 많이 들고 문서 열화/파손의 우려가 높아지기 때문에 연장은 직무수행을 위해 필요한 한도로 규정함과 동시에 연장기간과 연장이유를 내각총리대신에 보고하도록 하고 있다.

내각총리대신으로의 보고에 대해서 가이드라인 7-3-(2)에서는 보존기간을 연장하려는 문서관리자가 보고하는 것이 아니라, 행정기관 전체를 총괄하는 총괄문서관리자²⁹⁾를 통해서 보고하도록 하고 있다. 이러한 조직적 보고에 의해 행정기관에서 보존기간의 연장이유 통일성과 정합성을 도모할 수 있도록 하였다.

가이드라인 7의 유의사항 ‘보존기간의 연장’에서는 공문서관리위원회에서 의논을 근거로 하여 직무수행상의 필요성과 상관없이 해당 보존기간을 연장하거나, 연장 후 보존기간이 통산 60년을 넘어가는 경우 등 보존기간·이유에 합리성이 없는 경우는 내각부가 개선을 요구할 수 있도록 하고 있다.

29) 「행정문서 관리에 관한 가이드라인」에서 공문서관리법 제2조에서 규정하는 행정기관 단위에 각각 총괄문서관리자를 두며, 해당 행정기관 전체를 총괄하는 입장에서 문서관리를 할 수 있는 자로서 적당하다고 판단되는 자로 일임한다고 설명하고 있다. 예를 들어, 일본 내각관방 조직의 경우 총괄문서관리자를 내각총무관(內閣總務官)으로 임명한다. 내각총무관은 행정문서파일관리부 및 이관·폐기부의 작성, 행정문서 관리에 관한 내각부와의 조정, 필요한 개선조치의 실시, 행정문서 관리에 관한 연수 실시, 조직 신설·개정·폐지에 따른 필요한 조치, 행정문서파일 보존요령 및 기타 훈령 시행에 관해 필요한 세칙 정비 등의 업무를 수행한다.

(4) 행정문서파일의 이관 조치[시행령 10조, 가이드라인 7-1]

시행령 10조에서는 행정기관의 장에 의해 행해지는 이관 조치에 대해서 독립행정법인 국립공문서관을 설치한 공문서관으로의 이관 조치를 원칙으로 하고, 궁내청 장관의 이관에 대해서는 시행령 2조 1호의 궁내청 장관이 지정한 시설(궁내청 서릉부 도서과 궁내공문서관), 외무대신에 의한 이관에 대해서는 시행령 2조 2호의 외무대신이 지정한 시설(외무성 대신관방 총무과 외교사료관)로 이관 조치하도록 명시하고 있다.

가이드라인 7-1에서는 문서관리자는 행정문서파일에 대해서 가이드라인 별표 2에 근거하여 총괄문서관리자의 동의를 얻어 행정문서파일 관리부의 기재한 법 5조 5항의 보존기간이 만료된 때의 조치를 규정하는 것으로 되어 있고, 총괄문서관리자는 동의를 하거나 필요에 따라 독립행정법인 국립공문서관의 전문적인 기술조언을 구하는 것으로 되어 있다.

가이드라인 별표 2는 역사자료로서 중요 공문서 및 그 외의 문서에 해당하는 것으로서 “①국가기관 및 독립행정법인의 조직 및 기능 또는 정책의 검토과정, 결정, 실시 및 실적에 관한 중요한 정보가 기록된 문서, ②국민의 권리 및 의무에 관한 중요한 정보가 기록된 문서, ③국민을 둘러싼 사회환경, 자연환경 등에 관한 중요한 정보가 기록된 문서, ④국가의 역사, 문화, 학술, 사건 등에 관한 중요한 정보가 기록된 문서”를 명시함과 동시에, 구체적인 이관·폐기 판단지침으로서 직원이 설정하기 쉽도록 가이드라인 별표 1에 열거된 업무와 관련된 행정문서파일에 대하여 보존기간 만료시의 조치를 기재하고 있다. 또한, 그 외의 중요한 정책사항, 국제회의, 통계조사 등에 대해 역사공문서의 구체적인 사례를 열거하고 있다.

가이드라인 7의 유의사항 ‘보존기간이 만료된 때의 조치’에 있어서

행정기관은 그 사무/사업의 성질, 내용 등 따라 해당 행정기관에 맞는 「보존기간 만료시의 조치 설정기준」을 추가하여 행정문서관리규칙 별표 2를 작성해야 한다고 명시하고 있다.

5) 기록의 보존 단계

기록의 보존과 관련된 조항은 보존요령, 보존장소, 행정문서파일 관리부 등에 대하여 설명하고 있다.

<표 5 기록의 보존 관련 조항>

법률	시행령	가이드라인
제6조 (문서의 보존) 행정기관에서는 문서의 적절한 보존을 위한 장소, 저장매체 등을 강구해야 하며, 행정문서파일 집중관리 추진에 노력해야 함	제 11 조 (행정 문서 파일 관리부의 기재사항 등) 1(행정문서파일 관리부의 기재사항) 2(행정문서파일 관리부 저장매체)	5-1 (행정문서파일 보존요령) 5-2 (행정 문서 파일의 보존) 5-3 (집중관리의 추진) 6 (행정문서파일 관리부)

(1) 행정문서파일의 보존요령[법률 6조, 가이드라인 5-1, 제 5-2]

법률 6조 1항에서 규정한 행정기관 행정문서파일의 적절한 보존 및 이용을 확보하기 위한 조치로서, 가이드라인 5-1에서 총괄문서관리자가 행정문서파일의 적절한 보존에 도움이 되도록 행정기관 조직체제와 오피스 파일링 용구, 사무기기, 파일링 캐비닛, 서가, 서고의 상황 등도 감안하여 보존기간 만료일까지 적절한 보존을 하기 위한 「행정문서파일 보존요령」을 작성하도록 명시하고 있다. 이 보존요령에는 ①종이문서의 보존장소·방법, ②전자문서의 보존장소·방법, ③인계

절차, ④기타 적절한 보존을 확보하기 위한 조치를 기재해야 한다. 가이드라인에서는 표 6에서 보는 것처럼 행정문서파일 보존요령(안)에 대하여 제시하고 있다.

보존의 경우 현실적으로 청사의 상황, 서가의 상황, 문서관리시스템의 정비상황 등 행정기관별로 사정이 다르기 때문에, 행정문서관리규칙에서 직접 규정하지 않고 총괄문서관리자가 정하는 세칙인 보존요령에서 규정하는 것으로 하고, 내각부는 법 9조의 관리상황 보고에 의해서 해당 내용을 파악하도록 하고 있다. 또한 가이드라인 5-2에서 문서관리자는 보존요령에 따라 해당 행정문서파일의 보존기간이 만료되는 날까지의 기간 동안 적절히 보존하도록 하고 있다.

<표 6 행정문서파일 보존요령(안)>

OO省 행정문서파일 보존요령(예)
<p>1 종이문서 보존장소방법</p> <p>(1) 사무실에서의 보존</p> <p>·연도별로 정리된 행정문서파일 등(보존기간이 0년 이상인 것)에 대하여, 사무실에서는 '①현재연도의 행정문서파일 등'과 '②전년도 행정문서파일 등'을 구분하여 보존한다. 이 경우, ①의 보존장소를 직원들이 보다 사용하기 쉬운 장소(예: 파일링 캐비닛 상단 등)로 하도록 유의한다.</p> <p>·연도말에서는 새 연도의 행정문서파일 등의 보존 공간을 확보하기 위해 행정문서파일 등의 이동을 한다(예: 파일링 캐비닛 상단에서 하단으로의 이동 등). 단, '지속적으로 이용되는 행정문서파일 등'에 있어서는 현재 연도의 보존장소에서 보존할 수 있다.</p> <p>·개인적인 집무 참고자료의 수납 장소는, 직원 각자의 책상 주변으로만 한다.</p> <p>(2) 서고에서의 보존</p> <p>·'이전 연도의 행정문서파일 등'에 대해서는 부총괄문서관리자³⁰⁾에 인계하고, 서고에서 보존한다. 단, '계속적으로 이용하는 행정문서파일 등'에 있어서는 사무실에서 보존할 수 있다.</p> <p>·'계속적으로 이용하는 행정문서파일 등'으로서 계속적으로 사무실에 보존되는 행정문서파일 등에 대해서는 연도말에 문서관리자가 이용상황 등을 감안하여 서고로의 이동</p>

을 재검토한다.

·개인적인 집무의 참고자료는 서고에 두지 않는다.

(3) 기밀성이 높은 행정문서파일 등

·위에서의 (1) 및 (2)에 상관없이 기밀성이 높은 행정문서파일 등에 대해서는 잠금장치가 가능한 서고·보관고에 보존하고, 부정확한 지출(들고나감)과 도난을 방지할 필요가 있다.

(4) 파일링 용구 및 서가의 표시와 위치관리

·파일링 용구(바인더, 보존상자 등)의 표제와 배표지의 표시에 대해서는 첨부양식대로 한다.

·서가는 행정문서파일 등의 위치를 명확하게 하기 위해 서기번호를 부여함과 동시에 행정문서파일 등에도 동일한 번호를 부여하고 위치관리를 한다.

2 전자문서의 보존장소방법

·보존기간이 0년을 경과한 전자문서에 대해서는 부총괄문서관리자가 관리한다.

·보존기간 만료시의 조치를 이관으로 한 것으로 전자문서가 이관된 것은 적절한 방식으로 보존한다.

·문서관리시스템 이외에서 보존하는 전자문서가 있는 경우에는, 적절한 접근제한을 행한다.

·장기로 보존되는 전자문서에 대해서는 국제표준화기구(ISO)가 제정한 장기보존 포맷의 국제표준 등으로 보존하는 등, 이활용이 가능한 상태로 보존한다.

·전자문서는 정보 시큐리티 정책의 규정에 따라 필요시에 패스워드 설정, 암호화, 전자서명 부여를 함과 동시에, 백업을 보존한다.

3 인계절차

·문서관리자가 이동한 경우의 행정문서파일 등의 인계절차에 대해서는...

·조직의 신설·개정·폐지의 경우 행정문서파일 등의 인계절차에 대해서는...

·위의 1(2) 및 2의 부총괄 문서관리자로서의 인계 경우의 행정문서파일 등의 인계절차에 대해서는...

4 기타 적절한 보존을 확보하기 위한 조치

·파일링 용구의 표제와 배표지 등의 표시내용에 대해서, 행정문서파일 관리부의 기재 내용이 다르지 않도록 적어도 매년 1회씩 문서관리자가 확인한다.

30) 「행정문서 관리에 관한 가이드라인」에서 부총괄문서관리자는 해당 행정기

(2) 집중관리의 추진[가이드라인 5-3]

법률 6조 2항의 집중관리 추진을 위하여 가이드라인 5-3에서는 총괄문서관리자가 적어도 2013년도까지 행정기관에서 집중관리 추진에 관한 방침을 정하는 것으로 되어 있다. “2013년도까지”로 한 것은 법률 6조 2항의 노력의무에 대해서 위에 언급한대로 행정기관의 청사와 서고의 상황 등의 사정을 배려하면서, 목표연도를 정한 것에 의해 그 실효성을 담보하기 위해서이다.

(3) 행정문서파일의 기재사항[시행령 11조, 가이드라인 6]

행정문서파일 관리부에는 시행령 11조 1항에서 ①분류, ②명칭, ③보존기간, ④보존기간 만료일, ⑤보존기간 만료인 경우의 조치, ⑥보존장소, ⑦문서작성취득일(파일작성일)에 속한 연도 및 이것에 준한 기간, ⑧문서작성취득일(파일작성일)에서 문서관리자, ⑨보존기간 기산일, ⑩매체 종류, ⑪행정문서파일에 관련된 문서관리자를 기재해야 한다. 단, 시행령 12조에서 1년 미만 보존기간이 설정된 행정문서파일에 대해서는 행정문서파일 관리부로의 기재의무 대상에서 제외한다.

가이드라인 6-2-(1)에서 문서관리자는 최소한 매년 1회 행정문서파일 관리부의 현황에 대해서 기재해야 하며, 그 방법은 가이드라인 6의 유의사항 ‘행정문서파일 관리부로의 기재’에서 직원들이 행정문서파일을 정리할 때 분류 등을 행정문서파일 관리부 양식에 임시 기재하고, 문서관리자가 연도말 시점에 보유한 행정문서파일에 대해서 정확하게 행정문서파일 관리부 양식에 반영된 것을 확인하고, 그 기재내용을 확정하는 것으로 하고 있다. 가이드라인에서는 표 7과 표 8³¹⁾의 행

관 전체의 문서관리를 총괄하는 총괄문서관리자를 보좌하는 역할을 하며, 주로 행정기관에서 문서관리를 담당하는 과장으로 임명하는 것을 원칙으로 한다고 설명하고 있다.

31) 표 7과 표 8은 각각 나눠진 것이 아니라, 하나의 대장형식으로 이어져 있다.

정문서파일 관리부 양식 사례에 대하여 명시하고 있다.

행정관리문서파일 관리부의 제작은 시행령 11조 2항에서 자기디스크로 제작하는 것으로 되어 있고, 가이드라인 6-1에서는 총괄문서관리자가 문서관리시스템으로 제작하는 것으로 되어 있다. 법률 7조 2항에서 정한 행정문서파일 관리부의 공표는 가이드라인 6-1-(2)에서 사전에 규정된 사무소 및 인터넷에서 공표하도록 한다.

<표 7 행정문서파일 관리부 양식(1)>

생산취득 연도	분류		명칭 (소분류)	생산취득자	기산일	보존 기간
	대분류	중분류				
2012년도	000년 행정문서 관리현황 보고	전반(全般)	공표자료	대신관방 공문서관리과장	2013년 4월 1일	10년
2012년도	"	전반(全般)	보고요령통지	"	"	"
2012년도	"	전반(全般)	각 쥬 확인	"	"	"
2012년도	"	각 쥬 보고	내각관방 보고	"	"	"
2012년도	"	각 쥬 보고	내각부 보고	"	"	"
2012년도	"	각 쥬 보고	총무성 보고	"	"	"

<표 8 행정문서파일 관리부 양식(2)>

보존기간 만료일	매체 종류	보존장소	관리자	보존기간 만료시 조치	비고
2023년 3월 31일	종이	사무실	대신관방 공문서관리과장	이관	
(이하 생략)					

지면상 2개의 표로 나눠서 제시하였다.

6) 기타

이밖에 기록의 이관 및 폐기, 관리현황 보고, 행정문서관리규칙에 대해서 명시하고 있다.

<표 9 이관, 관리상황 보고, 행정/법인문서관리규칙, 연수 등 관련 조항>

법률	시행령	가이드라인
제8조(이관 또는 폐기) 보존기간 만료 문서를 국립공문서관으로 이관 또는 내각총리대신 동의를 얻어 폐기 제9조(관리현황의 보고) 행정문서파일 관리부 기재사항 및 행정문서 관리사항을 매년 내각총리대신에게 보고 제10조(행정문서관리규칙) 행정기관에서는 법에 따라 행정문서관리에 관한 규정을 작성하고 공표해야 함 제32조(연수) 행정기관에서는 직원에 대하여 기록관리 업무능력 제고를 위한 연수를 적극 참여하도록 해야 함	제14조(행정문서관리규칙의 기재사항) 행정문서관리규칙에 포함되는 기재사항인 관리체제 정비, 점검, 감사, 직원연수, 기타 사항에 대하여 명시	2(관리체계) 총괄/부총괄 문서관리자, 문서관리자, 감사책임자, 직원의 책임 명시 8(점검감사, 관리현황 보고) 점검감사, 문서 분실시 조치, 관리현황 보고 명시 9(연수) 직원에 대한 문서관리 연수 실시 및 적극적 참여 의무 명시

(1) 이관 또는 폐기(법 8조)[가이드라인 8-3]

이관 또는 폐기의 절차에 대해서 가이드라인 7-2에서는 총괄문서관리자의 지시에 따라 행하도록 명시하고 있다. 법률 8조 2항의 폐기 동의에 대해서는 총괄문서관리자를 통해 하도록 명시하고 있다. 법률 16

조 1항 1호의 이용 제한에 대해서도 총괄문서관리자의 동의를 얻는 등 이관·폐기의 중요성을 감안하여 행정기관에서의 문서관리를 총괄하는 입장인 총괄문서관리자가 확실히 체크하는 구조로 되어 있다.

(2) 관리상황 보고(법 9조)[가이드라인 8-3]

가이드라인 8-3에서는 총괄문서관리자는 ①법률 9조 1항의 관리상황에 대해 매년 내각에 보고하는 것, ②법률 9조 3항의 규정에 의한 요구 및 실지조사가 행해지는 경우의 필요한 협력을 하는 것, ③법률 31조의 권고가 있는 경우 필요한 조치를 강구하는 것을 명시하고 있다.

(3) 행정문서관리규칙(법 10조, 32조)[시행령 14조, 가이드라인 2, 8, 9]

행정문서관리규칙의 기재사항으로서 시행령 14조에서는 법률 10조 2항 각호에 규정한 사항 외에, 관리체제 정비에 관한 사항, 점검에 관한 사항, 감사에 관한 사항, 직원 연수에 관한 사항 등을 정하고 있다.

가이드라인 2의 관리체제에서 문서관리에 대해 모든 직원은 관련 법령 및 훈령, 총괄문서관리자 및 문서관리자의 지시에 따라서 행정문서를 적절히 관리해야 하고, 이에 대한 직원의 책임을 명확하게 하고 있다. 관리자에 대해서도 총괄문서관리자, 부총괄문서관리자의 책임을 명확히 한 것 외에, 문서관리자를 실시책임자로서 명확하게 위치를 부여하고 이에 대한 감시 체제로 문서관리에 관한 법령준수를 확보하기 위한 감사책임자를 두고 있다.

가이드라인 8-1에서는 문서관리자는 스스로 관리책임을 갖는 행정문서의 관리상황에 대하여 적어도 매년 1회 점검을 하고, 그 결과를 총괄문서관리자에게 보고하도록 명시하고 있다. 가이드라인 8-2에서

는 감사책임자는 행정문서의 관리상황에 대하여 최소한 매년 1회씩 감사를 받고 그 결과를 총괄문서관리자에게 보고하는 것 등 자주적으로 점검·감사하는 구조로 되어 있다.

가이드라인 9의 연수(교육훈련)에서 총괄문서관리자는 직원에 대해서 행정문서 관리를 적절하고 효과적으로 할 수 있도록 필요한 지식 및 기능을 습득하거나 향상하기 위하여 교육훈련을 행하는 것으로 되어 있고, 문서관리자는 총괄문서관리자 및 독립행정법인 국립공문서관, 기타 기관이 실시하는 교육훈련에 직원을 적극적으로 참가시켜야 하는 것으로 되어 있다.

4. 공문서관리법 체계의 기록관리 특징

1) 라이프사이클과 레코드스케줄

공문서관리법에서는 현용기록의 관리, 역사공문서를 대상으로 하는 비현용기록의 관리 양자에 대한 일관성을 도모하기 위해 공문서관리 이름하에 모두 포함시키고 있다. 이는 기존의 국립공문서관 및 공문서관의 활동이 행정기관에서 이관되는 비현용기록의 수동적인 관리였던 기존의 전통을 크게 변화시키는 것이다. 중요한 역사기록물을 생산 단계에서부터 제어하기 위하여 앞으로 국립공문서관과 공문서관에서는 생산기관에서의 현용기록 관리도 유념해야 한다. 이를 위해 행정문서 파일 관리부 혹은 매년 내각총리대신에게 보고하는 관리현황 등을 통하여 현용기록의 작성현황 및 보존기간에 대해서도 관심을 가져야 한다. 이는 국립공문서관이 문서주의에 기초하여 기록문서의 작성과 레코드스케줄에 관여하는, 예컨대 기록관리 업무에 관여해야 한다는 것

을 법적으로 명시하고 있는 것이다.³²⁾

즉, 공문서관리법은 법 제1조의 목적을 근거로 하여 증거적 기록에 근거한 시책(Evidence Based Policy)과 현재 및 미래의 국민에게의 설명 책임을 부여하기 위해, 문서의 라이프사이클에 따라 생산부터 정리·보존·보존기한 만료 후의 국립공문서관 등으로의 이관 또는 폐기에 대해 규정하고 있다.³³⁾

예를 들어, 지금까지 행정기관에서 보존기간이 만료된 비현용기록을 국립공문서관에 이관하기 위해서는 보존기간 만료시점에 행정기관과 국립공문서관이 협의하는 방법으로 진행되었다. 이 방법으로는 생산기관의 판단이 우선시되어 이관을 진행하지 못하거나, 가장 내용을 잘 알고 있을 해당 문서 생산자가 이관·폐기 판단에 관여할 수가 없었다. 공문서관리법에서는 「역사공문서 등」(역사자료로서 중요한 공문서 및 기타 문서)에 해당하는 문서에 대해서는 모두 국립공문서관 이관 대상으로 하고, 해당 여부의 판단에 대해서도 문서 생산자가 판단에 관여할 수 있도록 보존기간 만료 전에 가능한 한 빠른 시기에 행하도록 하고 있다. 즉, 문서 생산 후 빠른 단계에서 이관·폐기를 결정하는 구조인 레코드스케줄에 따라서 역사공문서의 선별이 행해지는 것이다.³⁴⁾

2) 민주주의, 국민주권

공문서관리법 제1조에 분명히 명시된 것처럼 이 법의 목적은 단순히 행정기관의 업무효율성만을 위한 것은 아니다. 국민의 권리행사인

32) 高山 正也, 「公文書管理法施行を迎えて」, 『アカイブズ』 제44호, 2011년, p.2

33) 笹川 朋子, 같은 글, p.10

34) 笹川 朋子, 같은 글, p.10-11

기록의 이용을 도모하여 건전한 민주주의의 근간을 지지하고 있다는 것을 명시하고 있다. 기존의 공문서관리의 목적이 공문서관의 목적, 업무범위 등을 규정하여 역사공문서등의 적절한 보존 및 이용에 기여하는 것과 비교하면 큰 차이를 보인다. 이는 국가가 생산하는 모든 기록의 소유자는 국민이라는 것을 염두에 두고 있는 것이다.

법률로서 공문서관리법을 규정한 것 자체만 하더라도 큰 의미가 있다. 기존에는 각 행정기관별로 공문서관리규칙을 정하여 현용기록을 관리하고 있었다. 생산기관의 현용기록을 제어할 수 있는 공문서관리법을 규정한 것은 이것이 국민의 권리행사에 필요한 사항이라고 분명하게 인식하였기 때문이다. 기존의 행정문서관리규칙은 기관 내에서 필요에 따라 마음대로 변경할 수가 있었다.³⁵⁾ 하지만 법률의 변경은 국회의 심의 및 통과가 필요하며, 이는 국민의 권리의무와 관련된 사안이라는 것을 의미한다.

공문서관리법에서는 제1조의 목적에 부합되는 기록관리가 이뤄지도록 컨플리언스(법령준수) 확보 구조를 갖추고 있다. 행정기관의 장은 법률 제9조 1항에 따라 행정문서 관리 상황에 대해 매년 내각총리대신에게 보고하는 의무가 부과되어 있으며, 내각총리대신은 법률 제9조 3항에 따라 필요하다고 인정되는 경우에는 수시로 행정기관의 장에게 행정문서 관리에 관한 보고를 요구하거나 실제조사를 행할 수 있다. 덧붙여 법률 제31조에 의거하여 필요에 따라 공문서관리위원회의 자문을 거쳐 행정기관에 권고할 수 있다. 이러한 정기적인 보고와 수시조사 등의 기능을 편성하여 내각총리대신이 적절한 모니터링을 함으로써 통일적인 관리규칙에 근거한 문서관리 실효성이 담보될 수

35) 행정입법의 영역에서 국민의 권리의무에 영향을 미치는 규칙은 법규명령이라 부르고, 국민과 관계없는 규칙은 행정규칙이라고 부르는데, 지금까지의 공문서관리에 적용된 공문서관리규칙·규정은 모두 행정규칙이었음(早川 和宏, 「公文書管理条例案策定において留意すべき事項」, 『アカイブーズ』 제43호, 2011년, p.37)

있도록 하고 있다.³⁶⁾

그리고 공문서관리위원회를 통하여 보다 객관적, 전문적인 기록관리자가 이뤄지도록 하고 있다. 공문서관리법에서는 공문서 등의 관리를 내각총리대신으로 일원화하고 있지만, 그 때에도 파일링과 보존방법 등에 관한 전문적 지식을 반영하고, 행정기관에서 제멋대로 문서를 관리하지 않도록 제3자적 관점을 확보하기 위하여 공문서관리위원회를 설치하도록 하였다. 공문서관리위원회에서는 특정역사공문서 등의 이용에 대한 이의신청에 관한 조사심의, 시행령 제정 또는 개정·폐기와 관련된 조사심의, 행정문서관리규칙 및 이용 등 규칙의 제정 또는 개정·폐기에 관한 조사심의, 공문서 등의 관리에 관하여 필요한 권고에 관한 조사심의 5가지 기능을 담당하고 있다.³⁷⁾

5. 맺음말

지금까지 공문서관리법 체계에 대하여 기록관리 절차별로 분석을 해보았다. 공문서관리법은 기존의 공문서관법과 국립공문서관법과는 전혀 다른 법률이다. 비현용기록의 수동적인 보존과 활용만을 명시한 기존 법률에 비하여 공문서관리법은 생산 단계부터 중요한 기록의 적극적인 제어를 가능하게 하였고, 이관되어 온 비현용기록을 국민들이 적극 이용할 수 있도록 법 조항에 명시하고 있다. 이는 기록의 생산 단계부터 영구보존 혹은 폐기까지 일원적이고 체계적인 기록관리 체계가 마련되었다는 것, 그리고 보다 전문적이고 정교한 공공영역의 기록관리를 도모할 수 있다는 것을 의미한다.

36) 笹川 朋子, 같은 글, p.10-11

37) 笹川 朋子, 같은 글, p.12

행정의 투명성과 민주주의 발전을 거론할 때 항상 정보공개법과 기록관리법은 한쌍으로 묶어서 얘기한다. 기록이 존재해야 정보를 공개할 수 있고, 정보를 공개하기 위하여 기록을 생산·보존하는 상호보완적인 관계의 법률이기 때문이다. 그간 일본의 경우는 기록관리법의 부재로 정보공개법에서 기록의 생산·이용에 대하여 명시하는 등 기록관리 영역까지 법적 영향력을 넓혀 왔었으나, 공문서관리법 시행 이후에는 법률 개정 등을 통해 본연의 정보공개 분야에 충실할 수 있을 것이다.

보고에서는 공문서관리법과 시행령 그리고 행정문서 관리에 관한 가이드라인을 기록의 생산, 정리, 보존 단계로 나눠서 분석하였다. 생산 단계에서는 반드시 생산해야 하는 기록을 구체적으로 규정하고 있으며, 기록의 보존기간 및 보존기간 만료시의 조치까지 사전에 결정될 수 있도록 법 체계를 마련해놓고 있다. 정리 단계에서는 보존기간의 연장 혹은 보존기간이 만료된 기록의 이관 조치를 명시하여 생산기관에서 국립공문서관 혹은 공문서관으로 지체 없이 기록이 이관될 수 있도록 하였다. 보존 단계에서는 기록의 집중관리와 보존요령 작성을 통해 안전하고 체계적으로 기록이 관리되도록 하였다. 생산기관에서의 철저한 기록의 작성 및 안전한 관리를 구체적으로 명시하고 있으며, 해당 조항에 근거한 기록관리를 함으로써 행정의 효율성을 제고하며 국민에 대한 설명책임 의무를 다할 수 있다.

보고에서는 생산기관에서의 기록관리와 관련된 법 체계를 주로 다루었기 때문에 국립공문서관 혹은 공문서관으로 이관된 기록의 이용과 관련된 부분을 자세하게 다루지 못한 한계를 가진다. 시행령과 가이드라인의 경우는 이관된 기록에 대해서는 다루고 있지 않기 때문에 생산기관 영역으로 연구범위를 좁힌 부분은 많은 아쉬움이 남는다. 추후 일본의 정보공개법과 공문서관리법의 기록의 이용 관련 법 체계 및 현황 연구가 나오길 기대한다.

2011년 4월 1일 이후에는 기존의 공문서관법 체제에서의 기록관리와는 분명히 다르게 진행되고 있다. 아직은 공문서관리법 체계 하에서의 기록관리 성과 혹은 문제가 드러나지는 않았지만, 현실적으로 기존 체제와 다른 방향으로 기록관리가 진행된다면 당연히 많은 문제점이 발생할 것이다. 이런 문제가 발생하였을 때 신속하고 유연하게 해결 방안을 마련하고 지속적으로 기록관리 체계를 수정/보완해 나가는 것이 현재 일본 기록관리 영역의 숙제일 것이다. 과연 성공적인 기록관리 체계가 정착될 수 것인지 기대해본다.

ABSTRACT

A Study on Records management system under enforcement of The Public Records and Archives Management Law in Japan

Nam, Kyeong-ho

The Public Records and Archives Management Law was enacted on June 24, 2009 and was in effect in April 1, 2011. This Act is different from existing Public Archives Law and National Archives Law.

Before enacting Public Records and Archives Management Law, Public Archives Law and Information Disclosure Law was the backbone of Japanese Public Records management system. Public Archives Law is composed of management and access for non-active records in Public Archives. Information Disclosure Law is prescribed management of active-records in administrative agency.

Public Records and Archives Management Law is the first comprehensive law of managing administrative records including historical records (nonactive-records). The law is prescribed that the public records and archives are intellectual resources shared by citizens and allows people to have more access to them. The law states that public records is basis of democracy and accountability for current and future generation.

This article analyzed the relationship of law and its implementing ordinance and Guideline of administrative public records management, and analyzed the

law and record-schedule. Furthermore, this article examined significance of the law and democracy, administration's transparency.

In accordance with enacting the law, Japanese Public Records Management System will develop. and we must pay close attention to that situation.

Key words: Public Records and Archives Management Law, records management system, Democracy, accountability, life-cycle, records-schedule