

일본의 기록관리 제도 개혁에 관한 연구

- 공문서관리위원회의 활동과 국립공문서관의 확충 노력을 중심으로 -

A Study on the Reform of Records and Archives Management System in Japan

이 경 용 (Kyoungyong Yi)*

목 차

- | | |
|------------------------|---------------------------|
| 1. 머리말 | 4. 국립공문서관 확충 추진과 '조사검토회의' |
| 2. 공문서관리법과 국민주권의 이념 | 의 활동 |
| 3. 공문서관리위원회의 기능과 주요 활동 | 5. 맺음말 |

<초 록>

이 연구의 목적은 2009년 「공문서등 관리에 관한 법률」의 제정·공포를 계기로 지금까지 진행되고 있는 일본 기록관리 제도 개혁의 추진 동력과 주요 내용을 고찰하려는 것이다. 일본 기록관리 제도 개혁의 '핵심 기재'로는 공문서관리법의 목적과 취지를 각 행정기관에 실효성 있게 적용시키는 법령의 체제, 즉 '법령=>가이드라인=>각 행정기관의 문서관리규칙'으로 이어지는 '다층 구조', 그리고 법령의 '법적 준수' 관련 규정과 이러한 규정들의 철저한 시행을 담보하는 심의 기구로서의 공문서관리위원회임을 확인하였다. 제도 개혁의 주요 내용으로는 공문서관리위원회의 「行政文書の管理に關するガイドライン」(가이드라인)의 개정을 통한 동일본대진재 관련 기관들의 대책회의 기록의 의무 작성과 각료들이 참석하는 각종 중요 회의 기록의 의무 작성 사례를 대표적인 것으로 소개하였다. 또한 '國立公文書館の機能・施設の在り方に關する調査檢討會議'(조사검토회의) 활동을 통해 집권 여당의원들을 적극적인 지원하에 추진되는 '새로운 국립공문서관' 건설 관련 상황과 그 의미를 확인하였다.

주제어: 일본 기록관리 제도, 공문서관리위원회, 국립공문서관

<ABSTRACT>

The purpose of this study is to examine the driving forces and main contents of the reform of the records and archives management system in Japan from the 2009 enactment of the Public Records and Archives Management Act. The key essentials of the reform can be explained in two ways. First is through the legal system, a multilayer structure of the law and guidelines to the institutional documents management regulations for an effective application to each administrative institution. The other is the Public Records and Archives Management Commission, a deliberative body that guarantees the rigorous application and enforcement of the rules and regulations. One of the remarkable outcomes from the reform is the compulsory creation of minutes of the countermeasure meetings in government agencies related to the Great East Japan Earthquake Disaster, as well as the various significant cabinet meetings through a revision of the Guidelines for Public Administrative Records Management. In addition, the new construction of the National Archives of Japan and its meaning have been examined. It is being pushed ahead, with the active support of the ruling party members, through activities such as research and review meetings for improving the functions and facilities of the National Archives of Japan.

Keywords: the public records and archives act, the public records and archives committee of Japan, National Archives of Japan

* 국가기록원 학예연구관(kyyi27@korea.kr)

■ 접수일: 2015년 7월 26일 ■ 최종심사일: 2015년 8월 10일 ■ 게재확정일: 2015년 8월 31일
■ 한국기록관리학회지 15(3), 169-191, 2015. <<http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2015.15.3.169>>

1. 머리말

1.1 연구 목적과 배경

2009년 公文書等の管理に關する法律(이하 공문서관리법)이 제정되기 이전의 일본에서는 公文書館法(공문서관법), 國立公文書館法(국립공문서관법)과 같은 기록관리 시설이나 비현용 단계의 기록관리에 중점을 둔 법규는 있었으나, 현용단계와 비현용단계의 기록관리 전 단계를 포괄하는 '일반법'으로서의 기록관리 법률은 존재하지 않았다. 관리체계에서도 현용단계의 기록관리는 정보공개법을 관장하는 총무성이 담당하고, 비현용단계의 기록관리는 국립공문서관을 관장하는 내각부가 담당하는 2원적 관리체제였던 것이다.

그런데, 2009년 7월 공문서관리법의 제정·공포, 그리고 2011년 4월부터의 공문서관리법 시행을 계기로 일본의 기록관리는 종전과는 근본적으로 다른 변화를 보이고 있다. 독립행정법인들이 생산한 '법인문서'는 물론 전자공문서의 생산·이관·활용 등도 공문서관리법 체제안으로 명확하게 편입되었다. 行政文書の管理に關するガイドライン(이하 가이드라인) 제정을 통해서, 각 행정기관별로 문서관리규칙을 작성할 때 참조할 수 있는 상세한 '지침'을 제시하여 법률의 임의 해석·적용을 최소화하는 동시에 현장에서의 실제적 적용이 이루어지도록 하였다.

그동안 기록관리 분야에서 낙후되었다고 평가되었던 일본에서는 최근 몇 년 사이에 전자공문서의 이관·관리 체계가 구축되었으며, 이미 2011년부터 국립공문서관으로의 이관을 실

행하고 있다. 뿐만 아니라 원자력재해대책본부와 같은 재해대책 기관의 의사 기록, 내각의 중요 회의록의 작성 및 보존과 관련한 연속적인 '개혁적 조치'가 2012년~2014년 사이에 이루어졌다. 또한 2013년부터는 '새로운 국립공문서관'을 설립하기 위한 내각부와 정치권에서의 움직임이 본격화되어 그 실현을 눈앞에 두고 있는 상황이기도 하다.

사실, 일본의 기록관리제도에 대한 본격적인 개혁 추진 움직임은 2003년 5월부터 포착되었다. 내각부 소속의 '연구회', '간담회' 등의 이름을 가진 일종의 자문회의들이 조직·운영되어 한국을 포함한 외국의 관련 제도를 연구해왔던 것이다. 2008년 2월에는 공문서관리 담당대신이 직접 주재하는 '공문서관리의 바람직한 방안 등에 관한 유식자회의'가 조직·운영되었는데, 이 유식자회의는 기록관리 법제화를 전제로 조사 활동을 전개하였으며 입법의 기본방향을 제시한 보고서를 제출하였다. 이와 같은 상황에서 2009년 54년만에 민주당으로의 정권교체가 이루어지는 정치적 변동과 2011년 3월 11일 오후 2시 46분 동일본 연안에서 발생한 규모 8.8의 대지진사태는 공문서관리법의 제정과 시행, 그리고 가이드라인의 연속적인 개정 등에 직·간접적으로 영향을 주었다.

이 연구의 목적은 2009년 공문서관리법 제정 이후 지금까지도 계속 진행되고 있는 일본 기록관리 제도 개혁의 구체적인 추진 동력과 핵심 내용을 밝히려는 데에 있다. 필자의 문제의식은 2004년~2008년 초까지 전개되었던 기록관리 혁신이 주로 법·제도의 부분적 개혁에 머물렀으며, 사회 전체적 기록관리 환경은 여전히 '낮은 수준'에서 벗어나지 못하고 있는 한

국의 현실에서 출발하였다. 다만, 필자는 역사적 배경과 연원을 달리하는 한국과 일본 두 나라의 기록관리 제도에 대한 비교 검토에 앞서 일본의 기록관리 제도에 대한 사실적 파악을 우선시하고자 한다. 특정 국가의 기록문화와 환경 등 근본 맥락과 배경을 고려하지 않은 채 외국 제도를 단순 비교하거나 해석·적용하는 ‘성급함’보다는, 일본 기록관리 제도에 대한 ‘있는 그대로’ 파악하기 위한 기본적 자세라고 생각하기 때문이다.

이러한 점에서 공문서관리법이라는 신법 체제하에서 추진되고 있는 일본 기록관리 제도 개혁 상황을 이해하는 일은 ‘멀고도 가까운’ 이웃나라 기록공동체에 대한 단순한 사례보고 이상의 의미를 지닌다. 공문서관리법의 개혁적 내용과 실제적 적용 구조, 그리고 공문서관리위원회의 활동을 중심으로 한 개혁의 추진 과정과 주요 내용에 대한 이해를 통해 지난 ‘기록관리 혁신’ 이후 퇴행을 거듭하고 있는 우리 사회의 기록관리 제도를 되돌아보게 하는 충분한 시사점을 얻을 수 있다.

1.2 선행 연구와 연구 방법

주지하다시피 일본의 기록관리 제도에 대해서는 연구가 거의 이루어지지 않았다고 해도 과언이 아니다. 전문인력 제도와 전자기록을 중심으로 한 우리 사회 기록관리 제도의 구축 과정에서 일본의 관련 제도는 다른 선진 국가들에 비해 상대적으로 낙후되었다고 인식되었기 때문이다. 다만 패전 후 멸실되어 가는 지역 사료의 보존과 관련하여, 1950년대부터 설치된 지방의 기록관리제도의 현황 및 특징에 대해서

는 두 편의 연구가 대표적이다(박찬승, 2000; 김종철, 2005).

최근의 일본 기록관리계의 변화에 주목하여 새롭게 제정된 공문서관리법의 주요 내용과 특성 외에도, 내각부와 국립공문서관의 연구·보고서 등을 함께 분석하여 법령 제정에 이르기까지의 과정과 배경, 그리고 전자기록의 생산·이관 등을 포함한 관리 체계까지 정리한 일련의 연구 성과가 보고되었다(남경호, 2011; 이경용, 2015). 이경용의 연구에 의하면, 공문서관리법이 시행된 지 5년째인 2015년 현재, 일본은 전자기록의 장기보존과 이용을 위해서 2011년부터 운용해온 전자공문서관리시스템의 차기시스템으로의 이행을 앞두고 있다고 한다.

이처럼, 초보적 단계에 머물러 있는 일본의 기록관리 제도에 대한 연구는 본격적으로 진행될 필요가 있다. 특히 법령과 전자공문서관리를 중심으로 고찰한 일본 기록관리제도 연구의 연속선상에서 공문서관리법의 개혁적 성격과 주요 내용에 대한 자세한 연구를 진행할 필요가 있다. 이에 필자는, 일본 기록관리 제도의 변화 상황 속에서도 ‘개혁적 특성’이 잘 드러나는 공문서관리법의 목적과 ‘법적 준수’ 관련 규정, 공문서관리위원회의 주요 활동, 국립공문서관의 위상 제고와 관련한 움직임 등을 중점적으로 분석하고자 한다.

구체적으로는, 일본 기록관리 제도의 개혁적 특성과 진행 상황을 공문서관리법의 ‘법적 준수’ 관련 규정과 이의 실현 기구인 公文書管理委員會(이하 위원회)의 활동 등을 통해 조명할 것이다. 이를 위해, 공문서관리법을 각 행정기관에 실효성 있게 적용시키는 법령의 체제, 즉 ‘법령 ⇒ 시행령 ⇒ 가이드라인 ⇒ 각 행정

기관의 문서관리규칙'으로 이어지는 '다층적 적용 구조'를 먼저 살펴본다. 이는 법령상 명시된 목적과 취지를 각 행정기관의 부서 단위에까지 실효성 있게 '철저하게 적용'시키는 '개혁의 핵심 기재'로서의 '다층의 법적 구조', '법적 준수'(컨플라이언스) 관련 규정, 그리고 이 규정들과 위원회와의 상호 연관 구조를 분명하게 알 수 있게 해주기 때문이다. 공문서관리법 부칙 제13조에는 '법률 시행후 5년을 목표로, 시행상황을 감안해가면서 행정문서 및 법인문서의 범위, 기타 사항에 대해 추가적 검토를 통해 필요한 조치를 강구한다'고 규정하고 있다.¹⁾ 이는 공문서관리의 법제화 과정에서 검토된 여러 가지 현안과제의 실현을 위한 추가적 조치들이 설정되어 있다는 것을 의미한다. 즉 기록관리 법제화를 위해 2008년 2월에 내각부에 설치·운영되었던 '公文書管理の在り方に關する有識者會議'(이하 유식자회의)의 결과 보고서에서²⁾ 언급된 '공문서관리담당기구의 설치 문제, 전문인력의 양성·배치 문제, 전자공문서의 장기보존 방안의 지속적 모색 등'은 법령 시행 이후에도 계속적으로 추진해야 할 '현안 과제'였던 것이다.

그리고, 기록관리 제도의 개혁 추진 상황과 관련한 구체적인 내용에 대해서는 위원회와 '國立公文書館の機能・施設の在り方に關する調査検討會議'(이하 조사검토회의)의 다년간에 걸친 활동에 초점을 맞추어서 각각의 회의록과 제출된 관련 자료를 중심으로 고찰한다. 이

를 통해서 일본 기록관리 제도 개혁의 중요 요소인 공문서관리법의 지속적인 개정 내용과 위원회 활동의 관련성, 그리고 국립공문서관의 새로운 모색 과정의 의미를 파악할 수 있기 때문이다.

이를 통해서, 일본 기록관리 제도 개혁의 '핵심 기재'로는 공문서관리법의 목적과 취지를 각 행정기관에 실효성 있게 적용시키는 법령의 체제, 즉 '법령=>가이드라인=>각 행정기관의 문서관리규칙'으로 이어지는 '다층 구조', 그리고 법령의 '법적 준수' 관련 규정과 이러한 규정들의 철저한 시행을 담보하는 심의 기구로서의 공문서관리위원회임을 확인할 수 있다. 그리고 동일본대진재 관련 기관들의 대책회의 기록 작성의 의무화와 각료들이 참석하는 각종 중요회의 기록 작성의 의무화 배경을 이해할 수 있다. 본문에서는 이와 관련한 가이드라인의 연속적 개정 내용을 일본 기록관리 제도 개혁의 대표적 사례로써 분석·소개한다.

또한 '國立公文書館の機能・施設の在り方に關する調査検討會議'(조사검토회의) 활동을 통해 집권 여당의원들의 적극적인 지원하에 추진되는 '새로운 국립공문서관' 건설 관련 상황과 그 의미를 파악하고자 한다. 이는 국립공문서관의 위상 제고 노력이 전체 기록관리 제도 개혁과 관련된 '본연의' 국가 아카이브즈로 성장으로 나아갈 것인지 아니면 전후 일본의 '보통국가' 이미지를 재생산하는 '이데올로기 도구'로서 활용되는 방향으로 왜곡될 것인지를

1) 이는 공문서관리법의 입법 과정에서 중·참의원 내각위원회의 추가 요구사항인 '부대결의'와도 깊은 관련을 가지고 있는데, 공문서관리담당기관의 확충 방안, 전문인력의 자격제도와 양성, 전자공문서의 장기보존 방안 등에 대한 충분한 검토가 요청되었다.

2) 유식자회의의 최종보고서인 『時を貫く記録としての公文書管理の在り方-今, 國家事業として取組む-』는 2008년 11월 4일에 담당대신에게 제출되었다.

알려주는 하나의 척도가 될 수 있다는 점에서 의미가 있다.

2. 공문서관리법과 국민주권의 이념

2.1 국민주권의 이념 명시와 '업무 과정' 기록의 생산 의무화

2011년 4월부터 시행 중인 공문서관리법의 주요 내용으로는, 정부 전체의 현용-비현용의 모든 단계를 아우르는 통일적인 기록관리 체계, '법적 준수'를 확보하기 위한 의무 규정의 도입, 특정역사공문서의 보존·이용의 법적 근거 명확화, 제3자적 관점 확보 위한 공문서관리위원회의 설치·운영, 국립공문서관 기능의 확대 등으로 요약할 수 있다(사사카와 토모코, 2011; 오카모토 신이치, 2012). 여기에서는 논문의 목적상 국가의 기록관리에 대한 책무를 명시한 법률의 목적과 취지에 맞도록 각 기관에 법령의 내용을 실효성 있게 적용시키는 규정을 중심으로 그 개혁적 특성을 정리한다.

일본의 공문서관리법 제1조의 내용은 다음과 같다.

“이 법률은 국가(기관)·독립행정법인 등의 제 활동과 역사적 사실의 기록인 공문서 등이 건전한 민주주의의 근간을 떠받치는 국민공유의 지적 자원으로서, 주권자인 국민이 주체적으로 이용할

수 있는 것이라는 점에 비추어, 국민주권의 이념에 따라서 공문서등 관리에 관한 기본적 사실을 규정함으로써 행정문서등의 적정한 관리, 역사공문서등의 적절한 보존 및 이용 등을 꾀하여 행정이 적정하면서도 효율적으로 운영되도록 하는 동시에 국가 및 독립행정법인 등이 보유하는 제반 활동(기록)을 현재와 장래 국민에게 설명할 책무가 완수되도록 하는 것을 목적으로 한다.”

즉 국가 행정기관 등이 생산, 보유하는 기록은 주권자인 국민들이 공유해야 할 '지적 자원'이므로, 공문서관리법에 각 행정기관에서의 기록의 '적정한 관리, 보존, 이용' 사항을 규정함으로써 국민에 대한 '설명책임'의 근거를 남긴다는 것이다. 그리고 적정한 기록관리를 통해 국민에 대한 설명책임을 완수하려는 것은 민주주의 핵심가치인 국민주권의 이념 실현으로 이어진다는 인식을 분명하게 밝힌 것이다.³⁾

오늘날 기록에 의한 설명책임성(accountability)은 공공분야 기록관리 행정의 중심 목적으로 간주되고 있으며, 아카이브즈 제도의 궁극적 목적과 긴밀하게 연결되어 있는 개념이다. 이러한 '설명책임성' 개념을 국민주권의 이념 실현과 연계시켜 기록관리의 사회적 역할이 결국 민주주의 이념의 실현에 있다는 것을 목적으로 명기한 점은 주목할 필요가 있다.

그리고 공문서관리법 제4조에서는 이러한 각 행정기관과 법인 등의 '설명책임성' 실현을 위해서, '경위를 포함한 의사결정에 이르는 과

3) 이러한 기본적 인식은 2005년~2007년 내각부에 설치되어 활동한 '公文書等の適切な管理, 保存及び利用に関する懇談會'(이하 간담회)에서 제시된 이래 '유식자회의'를 거쳐서 법에 반영된 것이다. 즉 '국민공유의 지적자원'인 국가기관의 공문서를 적절하게 관리하고 체계적으로 보존·이용하는 제도를 정비하는 것이 국가의 기본적인 책무라는 인식이다. '건전한 민주주의 근간'을 유지하는 것은 결과적으로는 일본의 장래 발전으로 이어지는 중요 기반이라는 '간담회'의 인식을 '유식자회의'가 계승한 것이라는 점에 의미가 있다.

정 등'을 합리적으로 확인·검증할 수 있도록 관련 기록의 생산을 의무화하였다. 즉 법령의 제·개정, 폐기 및 그 경위, 각의(閣議)와 관계 행정기관의 장으로 구성되는 회의 또는 성의(省議) 등의 결정·승인 및 그 경위, 복수 기관에 의한 합의 또는 다른 행정기관이나 지방공공단체에 대해 제시하는 기준 설정 및 그 경위, 개인이나 법인의 권리의무 상실 또는 그 경위, 직원 인사에 관한 사항 등과 관련한 기록을 의무적으로 작성하도록 규정하였다.

'경위를 포함하여 업무 과정'을 잘 알 수 있도록 관련 기록의 작성을 의무화하고 이 규정을 각 기관에서 실질적으로 적용시키기 위해서, 공문서관리법 시행령에 각 기관 공통 업무를 대상으로 생산의무 기록을 유형별로 나누어서, 행정문서명과 보존기간을 함께 적시한 '별표'를 제시하였다. 그리고 시행령의 하위 규정인 '가이드라인'에 '별표 1'을 작성해서 보다 세부적인 기준과 구체 사례를 제시하였다. 또한 각 기관에서 문서관리규칙을 제정할 때 가이드라인의 '별표 1'에서 정한 기준을 잘 '참작'할 수 있도록 가이드라인의 <<유의 사항>> 항목을 통해 자세하게 설명하였다. 이를 토대로 각 행정기관에서는 자기 기관의 고유 사무를 포함시킨 문서관리규칙의 '별표 1'을 작성하고, 이 문서관리규칙의 '별표 1'을 참조해서 각 기관의 해당 부서별로 '표준문서보존기간기준'을 작성하는 것이다(가이드라인, 16쪽).

이와 같이 법률, 정령, 내각부령, 성령(省令), 기타 규칙의 입안기초문서, 심의회 등의 문서와 조사연구문서는 물론, 관계 행정기관 장으로 구

성된 회의·성의(省議)에서 이루어지는 정책 결정과 관련한 일련의 '업무과정 기록'에 대한 생산 의무화 규정은 공문서관리법령의 '다층 구조'를 통해서 각 행정기관에서 실효성 있게 집행된다.

2.2 '법적 준수' 관련 규정의 철저한 적용

공문서관리법에는 별도의 벌칙 규정은 없으나, 내각총리대신에게 공문서관리 전 과정에 대한 관리 상황을 점검하여 관련 법규가 공문서관리 현장에 실질적으로 적용되는지 여부를 확인할 수 있는 권한을 부여하였다. 법규의 적용 대상 기관 전체, 즉 각 행정기관과 독립행정법인, '국립공문서관등'(공문서관리법, 제2조; 동시행령, 제2조)⁴⁾ 매년 공문서관리 상황을 내각총리대신에게 보고해야 할 의무가 있다(공문서관리법, 제9조). 이러한 정기보고 외에도 내각총리대신은 '필요한 경우' 각 기관으로부터 공문서관리에 대해 수시로 보고받을 수 있으며 실지조사도 가능하다(공문서관리법 제9조 제1항, 제2항). 특히 국립공문서관을 비롯한 다수의 영구기록보존소의 장에게는 소장하고 있는 특정역사공문서의 보존 및 이용 상황을 매해 내각총리대신에게 보고해야 하는 의무를 부과하고 있다(공문서관리법, 제26조).

이처럼 내각총리대신은 정기적 보고와 수시조사 등을 통해 현용단계와 비현용단계의 공문서관리 점검 기능을 수행할 수 있으며, 점검 결과에 따라서는 공문서관리위원회의 자문을 거쳐서 해당 기관에 대책안을 제시·권고할 수

4) 2015년 4월 1일 현재, 독립행정법인국립공문서관 이외에도 궁내청 공문서관, 외무성 외교사료관 등을 포함한 12곳의 영구기록보존소를 '국립공문서관등'으로 총칭한다.

있다(공문서관리법, 제30조). 그리고 각 기관으로부터 보고받은 공문서관리 상황에 대해서는 국민들에게 그 개요를 공표하도록 의무화하였다.

공문서관리법이 시행된 지 얼마 지나지 않은 2011년 9월 초, '내각관방 공문서관리 검토실'로부터 「행정문서의 관리상황 조사에 대하여」라는 첫 보고서가 공문서관리위원회에 제출되었다(<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2011/20110908/20110908haifu3.pdf>).⁵⁾ 이후 매년 해당연도의 공문서관리 상황이 위원회에 보고된다. 이를 통해서 법령에서 정한 대로 내각부의 관련 부서가 매해마다 각 기관으로부터 공문서관리 상황을 보고받고, 이를 확인·정리해서 공표하고 있는 사실을 확인할 수 있다(<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/iinkaisai.html>).

각 기관의 공문서관리 상황을 정리한 보고서에는 공통적으로 매체종별, 보존기간 만료시 문서파일에 대한 조치(이관 또는 폐기) 상황을 포함한 행정문서파일 현황이 자세하게 정리되어 있다. 또한 법령에서 규정된 대로 '적정한 정리와 관리'가 이루어지는지, 즉 생산의무 문서의 작성 여부, 보존기간 설정의 적절성, 보존장소에서의 관리상황, 이관·보존기간 연장 및 폐기 상황, 자체감사 실시 여부 등 공문서관리 체제 전반에 대한 점검 결과가 함께 담겨져 있다.

예를 들어, 554개 행정기관과 203개 독립행정법인, 그리고 국립공문서관을 비롯한 11개의 영구기록보존소를 대상으로 한 2013년도 관리

상황 보고에는 행정기관과 독립행정법인의 행정문서파일 보유 수량이, 당해 연도의 신규 파일, 보존기간 만료시 조치(이관 또는 폐기) 사항이 완료된 파일, 보존기간 만료된 파일 중 이관된 파일 등으로 세분화해서 정리되어 있다. 영구기록보존소의 경우에는 소장량, 이용건수(이용방법에 따른 세분화) 외에도 전시·견학, 연수·강사 파견 현황까지 자세하게 관리되고 있다.

이와 같이, 내각부는 공문서관리법에 근거하여, 해마다 행정기관과 독립행정법인, 그리고 다수의 영구기록보존소로부터 공문서관리와 특정역사공문서의 이용 상황 등에 대해 정기적으로 보고 받고 있다. 이러한 보고를 통해 각 기관의 매체별 파일 보유 현황과 생산 현황, 보존기간 만료시 역사공문서의 선별 조치 실행 여부, 이관 대상 기록의 이관 여부 및 폐기 대상 협의 등의 상황을 꼼꼼하게 파악하고 있다.

이와 같이 공문서관리 전반에 대한 자세한 상황 파악을 근거로, 행정기관과 독립행정법인의 전자공문서 등록·관리, 집중서고에서의 적정한 관리·보존, 일정한 기한 내의 보존기간 만료시 조치 실행 등의 법정 사항을 준수하게 함으로써 궁극적으로는 '역사공문서'의 국립공문서관으로의 이관 체제 기반을 강화시켜 가고 있다. 또한 국립공문서관을 비롯, 다수 영구기록보존소에서의 목록 정비와 이용 촉진을 위한 전시·교육 등의 활동에 대해서도 현황을 파악하고 점검함으로써 '아카이브즈 본연의 역할'에 대한 적극적인 수행을 독려하고 있다.

그런데, 공문서관리법령을 각 기관에 실효성

5) 내각관방 공문서관리검토실 작성(2011.9.8.). 行政文書の管理状況の調査について. 이 보고서는 아직 법 시행되기 전인 2011년 3월 31일까지의 국가기관 20곳의 상황에 한정해서 조사·작성된 것이다.

있게 적용·준수시키기 위한 장치로서 공문서관리 상황에 대한 보고·점검 등의 관련 규정 외에 '전문적·제3자적 관점의 확보'를 위해 설치·운영된 공문서관리위원회를 주목할 필요가 있다(공문서관리법, 제28조-제30조). 내각총리 대신은 시행령의 제·개정은 물론, 가이드라인 및 각 행정기관과 법인의 문서관리규칙 제·개정, 국립공문서관과 다수 영구기록보존소에서의 이용 관련 규정의 제·개정 등의 조사·심의에 관한 자문을 위원회에 반드시 요청하도록 되어 있다. 또한 해당 기관에 대해 공문서관리상의 필요한 권고를 하고자 할 때에도 위원회의 조사·심의를 거쳐서 하도록 되어 있다. 즉 공문서관리법과 관련 규정들의 제정 과정에서부터 '전문가적인 제3자적 관점의 개입'을 기본적으로 보장하고, 이 과정에서 공문서관리 현황에 대한 폭넓은 조사와 보고, 심의가 이루어진다. 그 결과 각 기관 단위로 운영하는 문서관리규칙 단계에도 법령의 취지와 목적이 철저하게 적용·준수될 수 있다.

3. 공문서관리위원회의 기능과 주요 활동

3.1 공문서관리위원회의 조직과 기능⁶⁾

공문서관리법령에 규정된 위원회 기능은 크게 특정역사공문서의 이용시 이의신청에 관한 조사·심의 기능, 법령의 제정·개폐에 관련한

조사·심의 기능, 각 행정기관과 법인의 문서관리규칙 제정·개폐에 관련한 조사·심의 기능, 국립공문서관과 다수 영구기록보존소의 '이용 규칙' 등의 제정·개폐에 관련한 조사·심의 기능, 특정역사공문서의 폐기에 관한 조사·심의 기능, 공문서관리에 관해 필요한 권고에 관한 조사·심의 기능 등이다(공문서관리법, 제21조 제2항, 제29조). 이외에도 법령에서 규정한 사무를 수행하기 위해 필요한 경우, 관계 행정기관의 장이나 국립공문서관을 비롯한 영구기록보존소의 장에게 관련 자료의 제출, 의견 개선, 설명 등을 요청할 수 있다(공문서관리법, 제30조).

이러한 기능을 가진 위원회는 법 제28조에 근거하여 내각부에 설치되고, '기록관리에 관해 뛰어난 식견을 가진 자' 중에서 내각총리대신이 임명하는 위원으로 구성, 운영된다. 7명 이내로 구성되는 위원회 위원의 임기는 기본 2년이며 재임이 가능하다. 위원회 산하에 국립공문서관의 특정역사공문서 이용과 관련한 불복 신청을 심의하는 분과회가 운영되고 있다.⁷⁾ 위원회의 개최와 의결은 해당 위원의 과반수이상 출석이 있어야 가능하다(공문서관리위원회령, 2010.6.25., 정령 제166호).

위원회는 공문서관리법에서 위임한 시행령을 마련하기 위해 2010년 7월 15일에 첫 번째 회의를 개최하였고, 지금까지 모두 42차례 운영되고 있다. 위원회는 '공문서관리위원회 운영 규칙'에 따라⁸⁾ 의사 진행 과정을 기록한 의사록은 물론이고, 회의 당시에 배포된 자료와 의

6) 공문서관리위원회는 2010년 7월부터 운영되기 시작하였다.

7) 정식 명칭은 '特定歷史公文書等不服審査分科會'이다. 2011년 6월부터 2015년 5월 현재까지 모두 32회 회의를 운영하고 있다.

사일정까지 모두 내각부 홈페이지를 통해 제공함으로써 ‘설명책임’을 명시한 공문서관리법의 목적에 부합한 활동상을 보여주고 있다.

3.2 ‘역사적 긴급사태’ 관련 의사록 작성 의무화

2011년 4월의 공문서관리법 시행을 앞두고 발생한 3월 11일의 ‘동일본대진재’(東日本大震災)로 인해 일본 행정기관들은 ‘일본 최대의 국난’에 대처하기에 바쁜 나날을 보내게 된다. 국립공문서관을 비롯해 일본의 많은 기록관리 관련 단체들도 다양한 기록관리 구조 활동을 펼쳐나간다. 이러한 상황에서 ‘동일본대진재’에 대응하기 위해 설치된 정부기관들의 부실한 대책 관련 회의 기록 작성 사실이 NHK 보도를 통해 널리 알려지게 되었다. 이에 따르면, 원자력재해대책본부 등이 관련 회의시 대책 논의 내용을 기록한 ‘의사록’은 작성하고 있지 않았다는 것이다.

이 보도와 관련해서, 2012년 1월 24일 당시 오카다(岡田) 부총리는 가능한 신속하게 ‘의사 결정 과정 및 실적이 파악될 수 있는 문서’를 정리해서 동일본대진재와 관련된 모든 대책회의에 대해서 의사록이 작성되고 있는지를 조사하겠다는 방침을 발표하였다(<http://www8.cao>.

<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2011/20120203haifu.html>).⁹⁾ 이 방침에 따라서 내각부 대신관방 공문서관리과는 긴급재해대책본부, 원자력재해대책본부, 부흥대책본부 등 3본부를 중심으로 하는 15개 기관을 대상으로 의사록 작성 현황 조사를 실시하였다. 그 결과 원자력재해대책본부, 긴급재해대책본부, 전력수급에 관한 검토회합, 정부·도쿄전력통합대책실, 피해자생활지원팀 등의 5개 기관에서 의사록과 의사개요의 일부 또는 전부가 작성·보존되지 않은 정황이 파악되었다(<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2011/20120203/20120203haifu1-1.pdf>).

일본의 ‘미증유 국가재난사태’에 대비하는 정부 기관의 회의록 부실 문제가 정치적으로도 쟁점화되어 가는 상황에서 2012년 2월 3일 제12회 공문서관리위원회가 개최되었다. 위원회는 당시 공문서관리담당대신이었던 오카다 부총리로부터 ‘제3자적 관점에서 의사록·의사개요가 오랫동안 작성되어 있지 않은 원인에 대한 분석과 재발방지를 위한 근본적인 대책’ 마련에 대한 요청을 받았다.¹⁰⁾

위원회에서는 이러한 내각의 요청에 따라 같은 해 2월 13일~2월 22일 사이에 앞의 5개 기관과 ‘긴급참집(緊急參集) 팀’¹¹⁾을 포함한 6개

8) 公文書管理委員會運營規則 제5조에는 의사록과 자료에 대해서는 ‘심의 중에 있거나 공평·중립적 심의에 현저한 장애를 줄 우려가 있는 것’을 제외하고는 모두 공개한다고 되어 있다.
 9) 이하의 내용은 공문서관리위원회 제12회(2012.2.3.) 회의록과 관련 자료를 토대로 작성하였다.
 10) 이는 당시 민주당 내각이 공문서관리법의 목적, 그리고 제9조의 ‘내각총리대신에 의한 행정문서의 관리 상황에 대한 보고, 자료제출, 실지조사에 대한 권한’을 공문서관리위원회를 통하여 행사했음을 의미한다. 법 제 9조 3항에서, “내각총리대신은 ... 행정문서의 적정한 관리를 확보하기 위해 필요가 있을 때에는 ... 행정문서 관리에 대해서 그 상황에 관한 보고 ... 자료의 제출 ... 실지 조사시킬 수 있다.”고 명시하고 있다.
 11) 이 팀은 내각위기관리감이 주재하는 기구로, 동일본대진재 발생후 초동대처기에 관계 성청의 국장급이 수장관저 위기관리센터에 모여서 수시로 관계 성청과 정보공유, 연락조정 등을 수행하는 기능을 가지고 있어서 일반적인 회의체 성격의 기구가 아니다.

기관을 방문, 의견청취를 통한 현지조사를 실시하였다. 이후 위원회는 제14회(2.29), 제15회(3.19), 제17회(4.10) 회의를 통해(<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2011.html>) 앞서의 6개 기관과 나머지 기관들에 대한 기록관리 실태 조회 결과까지 포함해서 ‘원인분석 및 개선책(안)’ 마련에 부심하였다.

위원회가 ‘재해·유사시의 문서관리, 관련 회의체 기관의 문서작성 체제, 공문서관리법에 대한 인지 여부’ 등을 중심으로 검토한 결과를 『동일본대진재에 대응하기 위해 설치된 회의 등의 의사내용의 기록 미작성 사안에 대한 원인분석 및 개선책(정리)』라는 다소 긴 제목의 보고서로 정리해서 오카다 부총리에게 제출한 것은 제18회 위원회 회의(2012.4.25)에서였다.

이 보고서에서는 우선 동일본대진재와 같은 ‘미증유의 국난’에 대응하기 위해 설치된 각종 회의체 기관에서 ‘보다 적극적으로’ 의사내용 기록을 작성할 필요가 있었다는 인식을 분명히 하였다. 그리고 ‘회의록의 미작성 및 미흡한 작성’의 재발 방지를 위해 ‘역사적 긴급사태에 대응하는 회의체 기관’에서 작성·보존해야 할 기록의 내용과 각 기관들의 기록 작성과 보존을 담보할 수 있는 구체적인 대응 방안을 제시하면서, 이의 실행을 강하게 요청하였다. 동시에 이 보고서에서 제시한 ‘개선책’의 실현을 위해서는, 가이드라인의 개정을 통해서 공문서관리법의 취지를 보다 철저하게 실행해 나갈 필요가 있다고 주장하였다.¹²⁾

이에 따라 각 행정기관의 문서관리규칙 제정을 위한 ‘세부지침 및 기준’인 ‘가이드라인’이

2012년 6월 29일 개정되었다. 여기에는 ‘역사적 재해 및 긴급사태’에 대처하기 위해 조직·운영되는 기관들의 기록 작성 의무와 구체적인 방법 등이 반영되었다. 구체적으로는 개정된 가이드라인 3의 ‘기록 작성’ 부분의 <<유의사항>>에 <역사적 긴급사태에 대응하는 회의 등에서의 기록 작성의 확보> 방안이, 가이드라인 8의 ‘점검·감사 및 보고사항의 점검 등’ 부분의 <<유의사항>>에 총괄문서관리자의 조사·점검시 기록 작성·보존을 위한 사전 준비 등에 대해 검토하도록 규정하였다.

이는 ‘동일본대진재’ 관련 대책 기관들은 물론 공문서관리법의 적용을 받는 모든 기관들의 기록 작성 의무의 ‘철저한 실현’을 강제하는 법적 근거로 작용한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

다음은 개정된 가이드라인의 <<유의사항>>에 새롭게 추가된 내용이다(가이드라인, 8-9).

<역사적 긴급사태에 대응하는 회의체에서의 기록 작성의 확보>
○ 국가·사회로서 기록을 공유해야 할 역사적으로 중요한 정책사항으로, 사회적 영향이 커서 정부 전체로 대응해서 그 교훈이 장래에도 계속 이어질 수 있는 것 가운데, 국민의 생명·신체·재산에 대규모·중대 피해가 발생하거나 발생 우려가 있는 긴급사태(이하 ‘역사적 긴급사태’)에 정부 전체적으로 대응하는 회의, 기타 회합(제3 및 제8의 유의사항에서 ‘회의 등’으로 표현)에 대해서는 장래의 교훈으로 매우 중요하기에 아래와 같이 회의 등의 성격에 따라서 기록을 작성하는 것으로 한다.
또한 개별 사태가 역사적 긴급사태에 해당하는지 여부에 대해서는 공문서관리를 담당하는 대신이 각의 등의 장소에서 승인을 얻어서 판단한다.

12) 이 과정에서 3월 9일부터 동일본대진재에 관련된 15개 기관의 의사개요·의사록에 대해서 사후에 작성된 것까지 포함해서 그동안 ‘미공표’했던 것들이 순차로 공표되기 시작하였다.

- ① 정책의 결정 또는 승인을 행하는 회의 등
국민의 생명·신체·재산에 대규모·중대 피해가 발생하거나 발생 우려가 있는 긴급사태에 정부 전체적으로 대응하기 위해 정책 결정 또는 승인이 이루어지는 회의 등
(작성해야 할 기록)
개최일시, 개최장소,出席자, 의제, 발인자 및 발인내용을 기록한 의사록 또는 의사개요, 결정 또는 승인을 기록한 문서, 배포자료 등
- ② 정책의 결정 또는 승인이 이루어지지 않는 회의 등
국민의 생명·신체·재산에 대규모·중대 피해가 발생하거나 발생 우려가 있는 긴급사태에 관한 각 행정기관의 대응을 원활하게 하기 위해 정부전체로 정보교환을 행하는 회의 등으로, 정책 결정 또는 승인이 이루어지지 않는 회의
(작성해야 할 기록)
활동기간, 활동장소, 팀 구성원, 그때그때 활동의 진척 상황과 확인사항(공유된 확인사항, 확인사항에 대해 구성원 등이 구체적으로 취한 대응 등)을 기재한 문서, 배포자료 등
... (후략) ...

이러한 <<유의사항>>의 내용은 앞서의 방문 조사를 포함한 실태조사에 기반하여 작성된 것으로, 공문서관리위원회 위원들의 조사결과 자료에는 회의체 기관들의 설치목적, 구성원, 사무국, 개최횟수, 주요 결정 또는 승인 관련 문서는 물론 의사개요와 의사록의 작성 유무·상태와 그 이유, 공문서관리법에 대한 인식 유무, 녹음 기록 등 향후의 보완 계획 등이 일목요연하게 정리되어 있다(공문서관리위원회 제14회 배포자료, 2012).

원자력재해대책본부의 경우, 내각총리대신이 본부장, 경제산업대신의 부분부장, 총무·외무·재무·문부과학·후생노동·농림수산·국토교통·환경·방위대신과 국가공안위원회 위원장, 내각관방장관, 방위담당대신 등을 구성원으로 해서 2011년 3월 11일 설치된 이래 23차

례의 회의를 개최한 기구였다. 이 기구에서는 출석자들의 의사 메모, 기록 등은 작성·보존하고 있었으나, 기구 차원에 확인된 의사개요와 의사록은 작성하지 않았다. 그 이유로는 사건 발생 초기의 '긴박한 상황'이라는 점을 감안하면서도 본부의 의사록과 의사개요에 대한 인식이 불철저했다는 점, 그리고 본부의 운영사무국인 원자력안전·보안원의 의사록 작성에 대한 자각이 없었던 점이 함께 지적되었다. 또한 원자력재해대책 매뉴얼에 정해져 있는 것과는 달리 본부와 사무국이 별도의 장소에서 운영되었던 점 등도 향후 정비되어야 할 과제로 지적되었다. 이러한 지적과 함께 위원들은 대안도 함께 명시하였는데, 사건 발생 직후의 긴박한 상황 등을 상정해서 사전에 미리 '회의개최요령' 등과 같은 문서나 매뉴얼에 '녹음' 기록 작성의 의무화가 필요하다는 점을 대안으로 제시하였다.

'역사적 긴급사태'에 대한 정부 기관의 기록 작성에 대해서 공문서관리위원회에 의해 제안되어 개정된 가이드라인의 내용적 특징은 다음과 같이 정리된다.

첫째, 정책적 결정이나 승인이 이루어진 회의체 기관(또는 기구)과 단순한 정보교환 및 협의가 주된 기능의 회의체 기관(또는 기구) 등 그 성격과 활동 유형에 따라 작성 대상의 필수 기록 항목을 달리 제시하고 있다. 즉, 단순한 정보교환 등이 주 목적인 회의체에 대해서는 의사록 작성을 의무화하고 있지 않다. 반면에 주요 정책을 결정하거나 승인이 이루어지는 회의체 기관의 경우는 '어떠한 긴박한 상황' 속에서도 의사록과 의사개요 등은 필수 기록으로 작성할 것을 의무화하였다.

둘째, '역사적 긴급사태'에 대응하는 기능을 수행하는 행정기관은, 당해 사태에 대응하는 회의 체 기구 등에 대해서, 사전에 미리 매뉴얼 등을 정비하거나 개정하도록 강력하게 요청하였다. 즉 이를 통해서, 우선 작성해야 할 기록을 명확하게 정의하는 것은 물론, 기록 작성의 책임 체제와 기록작성을 포함한 훈련의 실시까지도 명확하게 규정할 필요가 있음을 명시하였다. 해당기구의 긴급사태에 대한 '긴급한 대응' 때문에 그때그때의 기록화가 어려울 경우를 상정한 사후 작성의 방법과 그 기한(원칙 3개월 이내, 3개월을 넘어서도 작성하기가 곤란하다고 인정될 때의 조치에 대한 강구도 포함)에 대해서도 사전에 매뉴얼화하도록 하였다.

셋째, '역사적 긴급사태'가 발생한 경우, 이 사태에 대응하는 회의체 등 기구의 기록 작성에 대해 책임을 지고 있는 관련 행정기관이 기록관리 상황 등을 점검하도록 요청하고 있다. 구체적으로 해당 기록의 사후 작성을 위한 자료의 보존상황, 문서작성·보존상황을 적시 점검함으로써 회의체 등 기구가 매뉴얼에 따른 대응을 제대로 하고 있는지 여부를 확인해야 한다는 것이다. 또한 매뉴얼에서 상정하지 않은 사태가 발생한 경우에도, 관계 행정기관이 기록 작성에 대한 책임체제를 명확하게 하고 해당 사태에 대응한 필수 기록이 적절하게 작성·보존되어 있는지를 확인하도록 규정하였다.

3.3 각료 회의 등 중요 회의록 작성 의무화

위원회에서는 동일본대진재를 계기로 관련 기관들의 철저한 기록 작성 의무에 대한 제도화에서 머물지 않고 한발 더 나아가 '정부의 중

요한 의사결정 관련 회의'의 기록 작성 방식에 대해서까지 논의가 이루어졌다. 이미 제12회 공문서관리위원회에서 정부의 회의 기록 문제가 위원들 사이에서 자연스럽게 논의된 상황에서, 제17회(2012.4.10) 회의에 참석한 오카다 부총리로부터 위원회의 논의를 단지 동일본대진재 관련 대책기관에 한정하지 말고 '정부 전체의 중요 의사결정 관련 회의'까지 확대해달라는 요청이 있었다. 구체적으로는 '후대의 검증을 감당할 수 있는' 기록 작성의 바람직한 방안에 대한 검토가 필요하며, '공문서관리제도의 목적에 비추어 회의 대상에 따라 의사록 또는 의사개요를 작성·보존해야 할 것인지'에 대해서도 검토해 줄 것을 요청하였다.

위원회의 검토 결과, 정부의 다양한 회의 가운데, '복수 행정기관에 의한 합의'시 개최되는 사무 레벨의 회의, 유식자로 구성되는 '심의회 등'의 경우에는, 의사개요·의사록 작성 의무가 이미 가이드라인의 구체 사례로 제시되어 있고, 의사개요·의사록 작성이 이미 표준화된 상황임을 확인하였다. 그런데 이와는 달리, '대신 등으로 구성되는 회의'인 '각의(閣議)', '관계행정기관의 장으로 구성되는 회의', '성의(省議)'의 경우 공문서관리법상의 규정에도 불구하고 가이드라인에 의사개요·의사록 작성의 '구체 사례'가 제시되어 있지 않았다는 것이 드러났다. 또한, 실제 운영면에서도 상당수의 각의와 각료회의에서 의사록과 의사개요가 작성되지 않고, '발언요지'나 '기자회견록' 등의 형태로만 작성·보존되어 왔다는 점이 밝혀졌다. 이는 동일본대진재 관련 대책 기관들의 경우에서도 드러난 사실로써, 의사록 등의 필수 기록을 작성을 규정한 공문서관리법의 내용을 숙지하면서도

‘가이드라인에 구체적으로 명시되지 않은 점’을 이유로 의사록을 작성하지 않았던 정부 기관 대다수의 관행이었던 것이다.

이러한 조사 결과를 토대로 위원회는 「정부의 중요한 의사결정에 관련한 회의에 관한 의사개요·의사록 작성안(논점정리)」이라는 보고서를 작성하여 제20차 위원회 회의(7월 4일)에서 오카다 부총리 겸 공문서관리담당대신에게 제출하였다(<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2012/20120704haifu.html>).

위원회는 이 보고서에서 각의, 관계 행정기관의 장으로 구성되는 회의, 성의 등 각각에 대한 의견을 제시하였는데, 공통적으로는 ‘의사개요·의사록의 작성-일정기간 경과후 공개’ 방침을 제도화할 필요가 있다고 인식한 것이다. 각의의 경우에는, ‘내각의 최종적인 의사결정의 장’으로서 의사개요·의사록의 작성·보존이 바람직하며, 각의 후에 열리는 ‘각료간담회’의 경우도 각의에 이어서 이루어지는 ‘각료 사이의 의견교환’이라는 점에 비추어서 각의와 같은 제도화가 필요하다고 보았다. 관계 행정기관의 장으로 구성되는 회의의 경우는, 법률에 근거하여 설치된 회의는 의사결정 과정으로서 의사개요·의사록 작성이 필요하며, 다양한 개최 근거에 입각한 회의 중에도 관계 각료 사이에 어떠한 사항이 결정되고 승인되는 회의 역시 마찬가지라는 의견을 개진하였다. ‘정무삼역(政務三役) 회의’를 포함해서 성의 또한 각성 대신이 의사결정 행위를 하는 가운데 ‘중요한 결정과 승인이 이루어지는 경우’는 의사개요·의사록의 작성·보존이 바람직하다고 보았다.

이를 토대로, 2014년 5월 29일의 제36회 회의

에서 각료회의 의사기록 작성과 관련한 가이드라인의 일부 개정안이 상정·논의되었다(<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2014/20140529/20140529haifu2-1.pdf>). 이후 가이드라인은 의견공모 절차를 거쳐서 제37회 회의(6월 26일)에서의 심의를 거쳐 7월 1일자로 일부 개정되기에 이르렀다.

개정된 부분은 ‘문서주의의 원칙’이 자세하게 설명되어 있는 가이드라인 ‘제3 기록 작성’의 <<유의사항>>과 <별표1의 행정문서 보존기간 기준> 부분으로, 여기에서는 <<유의사항>> 부분만을 소개하면 다음과 같다.

〈국무대신을 구성원으로 하는 회의 또는 성의(省議)에서의 의사(議事) 기록의 작성〉

○ 국무대신을 구성원으로 하는 회의 또는 성의에 대해서는, 법 제1조의 목적 달성을 위해서, 해당 행정기관에서의 경위도 포함한 의사결정에 이르는 과정 및 해당 행정기관의 사무소 및 사업실적을 합리적으로 추적 또는 검증할 수 있도록 개최일시, 개최장소, 출석자, 의제, 발언자 및 발언내용을 기재한 의사 기록을 작성하는 것으로 한다.

제37회 회의에서는 위의 가이드라인 개정 내용을 반영한 92개 기관들의 문서관리규칙 개정안에 대한 심의가 이루어졌다.

그런데, 이보다 조금 앞선 3월 28일 내각은 「각료회의 등의 의사록 작성 및 공표에 대하여」라는 ‘각의결정’을 하고, 「각료회의 등의 기록 작성 및 공표 요령」이라는 ‘내각관방장관결정’을 발표하였다. 앞으로는 정례·임시 각의와 각의 후의 각료간담회에 대해서 개최일시, 개최장소, 출석자, 의사결과, 발언자 이름 및 발언내용이 기재된 의사 기록이 의무화된다는 내용이었다(<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/i>

nkaisai/2014/20140529/20140529haifu1.pdf).

일본 내각부의 이러한 ‘의사록 작성 방침’은 내각의 최고 의사결정이 이루어지는 각의의 투명성 향상, 공정하고 민주적 행정 추진을 위한 정보공개, 내각의 의사결정 과정의 국민에 대한 설명책임 등 기본적 취지로 설정한 것이었다. 이에 따르면, 의사록 작성·보존과 관련해서는 내각관방장관 지시하에 내각관방에서 작성되고,¹³⁾ 대략 3주 후에는 수상관저 홈페이지에 게재되며, 소정의 보존기간(약30년)이 지난 후 국립공문서관에 이관된다고 밝히고 있다. 또한 ‘국가안전 등에 관한 정보’로 정보공개법의 비공개 사유에 해당되는 사항을 제외하고는 모두 공개되며, 이러한 조처는 메이지(明治) 시대 내각제도 발족 이래 ‘헌정사상 최초’의 일이라고까지 자평하고 있다.

동일본대진재와 관련된 대책 기관들의 회의 기록 부실 작성 때의 ‘신속한 대응’과는 달리 ‘정부의 중요회의’에 관련한 가이드라인 개정까지 약 2년이라는 시간이 걸린 구체적인 사정에 대해서는 현재로서는 더 이상 알기 어렵다.¹⁴⁾ 그러나 국가적 재난에 대응하는 과정에서 밝혀진 회의 기록의 부실 작성 또는 미작성 사실로부터 시작되어 내각의 중요 회의 의사 기록의 작성으로까지 이어지는 공문서관리법령의 개정이 ‘정권교체’에도 불구하고 연속선상에서 진행되고 있

다는 점은 분명하다. 이 과정에서 공문서관리위원회의 전문적 활동과 그 역할은 괄목할 만한 것이었다.¹⁵⁾

4. 국립공문서관 확충 추진과 ‘조사검토회의’¹⁶⁾의 활동

4.1 국립공문서관의 ‘확충’ 논의의 배경과 추진

앞에서 공문서관리법의 제정과 시행으로부터 5년째인 지금까지도 일본의 기록관리 제도 개혁이 계속 진행되고 있는 상황을 공문서관리위원회의 활동을 통해서 살펴보았다. 그리고 이러한 위원회 활동 못지않게 ‘현재 진행 중’에 있는 제도 개혁 상황을 잘 살펴볼 수 있는 것이 국립공문서관을 둘러싼 ‘조사검토회의’의 논의와 활동이다.

공문서관리법의 제정을 계기로 국립공문서관의 업무 범위는 종전의 비현용문서의 관리 기능에 머물렀던 데에서 현용문서까지 포함된 개념인 ‘역사공문서등’의 관리 기능으로까지 확대되었다. 즉 공문서관리법 부칙에 「국립공문서관법」 개정 내용을 명시하면서, ‘특정역사공문서의 보존·이용과 함께 역사공문서의 보존·이용에 관한 정보 수집, 정리·제공, 전문

13) ‘공표요령’에 따르면, 내각관방장관이 기록의 작성 책임자, 내각관방 사무부장관이 작성자, 내각총무관이 작성보조자로 지정되었다.

14) 2012년 12월 중의원 선거에서 민주당이 참패하고 자민당이 압승하는 등의 일본 정치계의 지각변동과 직간접으로 관련되어 있다.

15) 공문서관리위원회를 중심으로 한 공문서관리법령의 체제뿐만 아니라 일본 내각의 공문서관리위원회에 대한 실제적인 운영 현황을 주목할 필요가 있다. 즉 공문서관리위원회의 위원들의 막강한 권한을 가진 내각의 중요 회의를 비롯한 정부 기관의 기록작성 의무화에 대한 초지일관한 전문적 자세와 의견 제시도 그렇지만, 진보-보수 정권의 구분 없이(?) ‘제3자적 관점’을 견지하는 위원회 활동을 적극 활용하는 운영 방식 등은 반드시 눈여겨보아야 할 대목이다.

16) 정식 명칭은 ‘國立公文書館の機能・施設の在り方等に關する調査檢討會議’이다.

적 기술적 조언, 조사연구·연수 등까지를' 국립공문서관의 업무 범위로 설정했기 때문이다 (공문서관리법, 부칙 제4조: 국립공문서관법, 제4조, 제11조). 이러한 법적 근거를 토대로 국립공문서관은 이제 내각총리대신과 '2인 3각의 체제'로 정부 전체의 공문서관리에 적극 관여할 수 있게 된 것이다.

그런데, 현실에서는 이와 같은 법령상의 국립공문서관의 업무 기능 확대와는 달리 여전히 약 50명에 불과한 '독립행정법인국립공문서관'으로서의 조직적 위상에 머물고 있다는 점에서는 조금도 달라지지 않고 있다. 이와 관련해서, 공문서관리법 부칙 제13조에서 '법 시행 이후 5년까지의 진행 추이를 감안해서 기록관리 제도에 대해 지속적으로 검토하고 그 결과에 따라서 개선책을 강구하겠다'고 규정한 것을 상기할 필요가 있다.

이 부분은 의회에서의 공문서관리법 제정 과정과 결부시켜서 이해할 필요가 있다. 즉 내각은 2009년 3월에 「공문서관리에 관한 법률안」을 각의 결정하였다. 이에 따라, 법률안은 이후 5월~6월에 중의원과 참의원에 제출되었는데, 질의와 일부 수정을 거쳐 가결되어 7월 1일에 공포되었다. 이 과정에서 중의원과 참의원의 각 내각위원회에서 법률안에 대한 '부대결의'가 이루어진다. 즉 내각부 담당부서와 공문서관리위원회의 권한 강화, 국립공문서관의 전자공문서 장기보존 및 디지털아카이브 추진, 국립공문서관의 확충, 각 행정기관 및 국립공문서관의 전문인력 양성·배치 등 공문서관리법의 시행을 계기로 향후 구체화될 것으로 예상되는 핵심적

'현안 과제'들을 시행령의 제정 및 시행 과정에서 반영하도록 요구한 것이다.¹⁷⁾

중의원과 참의원의 각 내각위원회의 '부대결의' 사항 중에서 국립공문서관 확충과 직접적으로 관련된 것만을 제시하면 다음과 같다.

- 기록관리 시책을 총합적·일체적으로 추진하기 위한 '사령탑'으로서, 공문서관리에 관련한 정책의 기획·입안·실시를 담당할 부국 및 기구의 바람직한 방안 검토 (중의원 2, 참의원 19)
- 입법부·사법부까지 포함한 '역사공문서 등'의 총합적·일체적 관리를 추진하기 위한 국립공문서관 조직의 바람직한 방안 (독립행정법인 조직의 적합성 여부 포함) 검토(참의원 20)

즉 중의원과 참의원의 각 내각위원회에서는 국립공문서관 조직의 위상 강화와 관련하여, 입법·사법 기관의 기록관리를 포괄하고 기록관리 업무의 집행은 물론 정책의 입안까지 수행하는 '명실상부한 국립아카이브즈'에 대한 정책을 마련하라고 요청한 것이다.

이를 통해서, 공문서관리법의 제정·시행된 이후 최근 1~2년 사이에 내각부를 중심으로 '국립공문서관 확충' 문제가 집중 논의되는 배경을 대략적으로나마 이해할 수 있다. 사실 국립공문서관의 기능과 시설을 확충해야 한다는 주장은 공문서관리법 제정 이전부터 끊임없이 제기된 것인데, 특히 공문서관리제도 개선 방안을 마련하기 위해 내각부에 설치된 전문가

17) 아직까지 본격화되지 못한 채 수면 밑에 가라앉아 있는 '전문인력 양성·배치' 문제는 그 성격상 별도의 논의가 필요하므로, 여기에서는 국립공문서관의 확충 문제에 국한해서 서술한다.

자문회의인 '간담회'나 '유식자회의'에서도 이 문제를 긴급하게 추진되어야 할 중점 과제로 제안하였다.

또한 23명의 증의원과 참의원으로 구성된 '공문서관리추진의원간담회'는 「긴급제언」을 통해서¹⁸⁾ '문서관리법'의 제정, 내각에 공문서정비 대책실 설치, 국립공문서관의 현용단계 문서관리에 관여할 수 있는 구조 마련 등을 내용으로 하는 국가기관의 기록관리 체제 정비가 필요하다고 주장하였다. 더 나아가 이 문제를 '민주국가로서의 긴급하고 중요한 정치적 과제'라고 강조하면서, 긴급 현안 과제로 제시한 '국립공문서관 확충'에 대해서는 국립공문서관의 조직 형태를 '법인'이 아니라 국가기관이어야 할 것, 시설·설비 확충과 인원 증강, 연구기능 충실 등이 필요하다고 제언하고 있다.

공문서관리법의 제정을 위해 실제 법률에 담아야 할 주요 내용을 검토·정리한 '유식자회

의 보고서'에서도 국립공문서관의 발전 방향을 제시하고 있다. 즉 국가 행정기관 및 법인 등의 현용기록 관리를 포함한 기록관리 정책을 수행하기 위한 '골드 모델'로서의 '공문서관리 담당 기관'에 대한 구상을 언급하고 있다. 이에 따르면, 단순히 행정기관만이 아니라 입법부·사법부 기록의 이관까지 고려한 국가 기관 전체의 공문서관리에 관한 '사령탑'으로서, 기록관리에 관한 법령 등의 기획·입안·조정에서부터 인재육성·연수·연구 등까지의 폭넓은 기능과 역할을 제시하고 있다. 그리고 이러한 기능과 역할을 담아내고 실현할 수 있는 조직형태에 대해서도 검토하였는데, 그 결과를 정리하면 <표 1>과 같다.

'유식자회의'에서는 <표 1>에서와 같이, 정부기관의 조직 형태로는 내부의 부국 또는 외부의 국 단위, 그리고 특별 기관으로서의 국립공문서관을 상정할 경우 '특별' 법인 형태로 독립

<표 1> 공문서관리 담당기관의 조직형태와 장·단점

구분	최소 국 단위 국가행정기관(안)	'특별' 법인(안)
조직	내부 부국 및 외국(外局), 특별 기관 상정 • 국립공문서관의 국가기관화 • 내각부, 총무성, 국립공문서관 기능을 모두 하나의 조직으로 통합·강화	행정기관과는 별개의 '법인격'을 가지고 일정한 독립성을 유지하는 '특별' 법인
검토 결과	• 예산의 단년도 집행 등 행정기관으로서의 제약이 많음 • 조직운영의 경직에 따른 유연성이 부족한 사업집행	• 다양한 인사관리가 가능(기록관리·IT분야 등 전문가의 유연한 등용) • 복수년도 계약 활용에 의한 경비삭감 등 탄력적·효율적 조직·업무 운영 가능 • 권한 부여에 따라, 각 행정기관, 입법부·사법부로부터의 원활한 이관 가능

18) 원래 명칭은 「この國の歩みを將來への資産とするために - 公文書館推進議員懇談會緊急提言 -」(2007년 11월 13일)이다. 이 '의원간담회'는 2005년도에 구성된 모임으로 당시 국가기관들의 부실한 기록관리 상황 등이 부각되면서 이의 해결을 목표로 결성된 것으로 보인다. '긴급제언'에서는 국립공문서관의 확충 외에도 국가기관의 문서관리 체제 정비, 국민의 지식과 기억을 집약하는 공문서관리체제의 고도화, 열린 공문서관으로의 진전과 보급·계발활동의 충실 등을 긴급 과제로 제시하고 있다.

성을 유지할 경우보다 단점이 많다고 파악하였다. 이러한 검토 결과를 토대로 현재의 '독립행정법인국립공문서관'의 권한과 체제를 확충한 '특별' 법인(안) 추진이 필요하다고 결론지었다. 물론 여기에는 제도를 담당하는 관청인 내각부와의 긴밀한 연계, 국립공문서관에 필요한 권한 위임 등에 의해 '공문서관리 담당기관'이 일체적으로 기능을 수행할 수 있어야 한다는 점이 전제된 것이었다(유식자회의 최종보고서, pp. 20-22).

이상에서 공문서관리법령 체제가 정착되어 가는 상황, 특히 현용단계의 기록관리를 중심으로 하는 가이드라인의 연이은 개정, 전자공문서의 이관 체제 구축 등으로 일정한 제도 개혁의 성과가 나타나는 상황에서 국립공문서관 기능의 확대와 시설 확충 등을 내용으로 하는 또 하나의 개혁이 추진되는 배경을 확인하였다. 이에 따르면, 국립공문서관은 행정부의 기록만이 아니라 입법부와 사법부로부터 '역사공문서'를 이관받아 국가의 주요 '특정역사공문서'를 보존·관리하는 기관으로서 현재와 같은 '독립행정법인'의 형태가 아닌 '특별법인'이나 국가기관으로 조직 형태를 달리할 가능성이 매우 높아 보인다.

한편, 국립공문서관은 공문서관리법 제14조에¹⁹⁾ 근거하여, 2009년 8월에 내각총리대신과 최고재판소장관 사이에 합의를 도출하였다(내각총리대신·최고재판소장관 합의, 2009). 그 결과, '50년 보존기간'이 만료된 재판기록인 민사재판원본(명치8년[1875년]~소화30년[1955년])

과 2010년까지 임시로 국립대학 등에 소장되어 있던 '소화전전기(昭和戰前期)'까지의 재판문서 3만 6천책, '30년 보존기간'이 만료된 사법행정문서가 국립공문서관으로 이관되었다. 검찰청에서 보관 중인 형사소송기록에 대해서는, 2014년에 이루어진 내각총리대신과 법무대신 사이의 합의를 통해, 군법회의 관련한 형사소송기록은 향후 보관기간(최장 100년)이 경과한 것부터 순차 국립공문서관으로 이관하기로 결정하였다(조사검토회의 제9회, 2014).

4.2 '조사검토회의'의 조직과 활동

2013년도에 들어서면서, 국립공문서관 확충을 위한 내각부와 의회의 '공조' 움직임이 본격화되었다. 2013년 6월 '공문서관리추진의원간담회'²⁰⁾ 아베 내각총리대신과 중의원·참의원 의장 앞으로 「새로운 공문서관 건설에 관한 요청서」를 보낸다. 이 요청서에는 내각부와 자민당 의원들이 구상하고 있는 '국립공문서관상'이 잘 나타나 있다. 이에 따르면, '새로운 공문서관'을 국회 근처에 건설하여, '근대 국가로서의' 일본의 성립과 관련된 통치제도, 민주주의와 인권, 전쟁과 평화, 외교, 영토, 재해 등과 관련한 중요 역사공문서를 국회 건학을 위해 방문하는 학생을 비롯한 일반 국민들이 쉽게 이용할 수 있는 '중핵적 시설'로서 새롭게 정비해야 한다는 것이다. 그리고 이러한 '새로운 공문서관'의 건설을 성사시키기 위한 전 단계로 조

19) "행정기관을 제외한 국가 기관은 내각총리대신과 협의, 결정하는 바에 따라서, 당해 국가기관이 보유하는 역사공문서등의 적절한 보존을 위해 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다."는 규정에 따라 국립공문서관은 사법부의 재판기록을 이관받고 있다.

20) 이 '의원간담회'의 회장은 현재 자민당 간사장인 타니가키 사다카즈(谷垣 禎一), 사무국장은 2008년도 내각부에 설치 운영되었던 '유식자회의' 때 자민당 내각에서 공문서담당대신을 역임했던 가미카와 요코(上川 陽子)이다.

사검토 경비를 2014년도 예산에 편성해 달라고 요청하고 있다(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/20140516/sankou1.pdf>).

2014년 2월에 '의원간담회'가 발전하여 조직된 '세계에 자랑할만한 국민본위의 새로운 국립공문서관 건설을 실현하는 의원연맹'²¹⁾에서도 같은 해 5월과 6월에 각각 내각총리대신과 중·참의원 의장 앞으로 '새로운 공문서관의 조기건설에 관한 요청'을 강력하게 주문하고 있다. 요청의 핵심 내용을 정리하면 첫째, 중의원이 관장하는 국회 인근의 토지를 '새로운 공문서관' 건설용지로 제공할 것. 둘째, 새로운 공문서관이 국회 인근에 건설되는 것을 전제로 중의원·참의원 양원이 보유하는 중요 역사공문서를 국립공문서관에 이관 또는 기탁할 것. 셋째, 정부는 앞의 사항을 감안해서 중·참 양원 및 최고 재판소와 함께 조사검토를 추진하는 동시에 새로운 공문서관 건설의 실현에 필요한 예산을 편성할 것 등이었다.

'의원연맹'의 설립 취지서에는(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/20150323/siryoul-4.pdf,siryoul-5.pdf>) '새로운 공문서관상'이 '의원간담회'의 요청서보다 더 자세하게 제시되어 있다. 즉 이들은 2009년의 공문서관리법 제정으로 기본적인 법 정비가 실현되었지만, 현재의 '독립행정법인국립공문서관'은 미·영 등의 서구 선진국은 물론 한국·중국 등 다른 나라들에 비해 시설·기능·체제면에서 여전히 낙후되었다고 인식하고 있다. 또한 국립공문서관은 헌법원본 등 중요 역사공문서를 영구보존

하는 유일한 시설임에도 국민에게 충분하게 알려지지 않았다고 보았다. 이러한 인식을 바탕으로 헌법 등 중요 역사공문서의 전시·이용 기능을 가진 '세계에 자랑할만한' '국민본위'의 종합적 공문서관 시설로서 '새로운 공문서관'을 국회 인근의 국민들이 이용하기 쉬운 장소에 건설해야 한다는데 의견을 같이 하였다. 동시에 역사공문서 등의 집중보존을 통해 국립공문서관등의 체제를 충실하게 하고, 인재의 육성 확보와 역사공문서의 디지털화 등을 강력하게 추진할 필요가 있다고 주장하였다.

'국민본위'의 '새로운 국립공문서관'의 실현을 위한 자민당 의원을 중심으로 한 집권 여당 의원들의 적극적인 '지원' 덕에 손쉽게 예산을 배정받은 내각부는 2014년 5월 내각부특명담당대신(공문서관리담당대신) 결정에 따라서 '국립공문서관의 기능·시설의 바람직한 방안 등에 관한 조사검토회의'를 설치하고, 공문서관리담당대신이 참여하는 가운데 제1회 회의를 개최하기에 이르렀다.

이후 조사검토회의는 2015년 3월 23일까지 모두 9차례의 회의를 개최하고 국립공문서관의 전시·학습 기능, 연수·인재육성 기능, 보존·수복 기능 등에 대한 검토를 진행하였다. 그리고 미국, 영국 등 5개국에 대한 해외조사를 포함한 검토 결과를 「국립공문서관의 기능·시설의 바람직한 방안에 관한 제언(2014년도 조사보고)」으로 정리·제출하였다(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/20150323/siryoul.pdf>).

'국립공문서관 제언'의 내용은 크게 두 부분

21) 제9회 의사록에 의하면, '초당파적'인 의원모임으로 2015년 3월에 약 80여명이 참가하고 있다고 한다. 이 연맹의 발기인 대표는 '의원간담회' 회장이었던 자민당의 간사장 타니가키 사다카즈(谷垣 禎一)로 되어 있어서, '의원간담회'가 '의원연맹'으로 전환되었음을 짐작할 수 있다.

으로 나눌 수 있다. 첫째는 국립공문서관의 전시 및 학습 기능 등을 강화하는 것, 그리고 행정부 외에도 입법부와 사법부로부터도 기록물을 이관받을 수 있는 조직으로의 개편·강화이다. 둘째는 국회, 수상관저, 각 성청 등 국가의 중추 기능이 집중된 지역에 '내셔널 모뉴먼트'로서의 국립공문서관을 신축하겠다는 계획이다.

이 '국립공문서관 제언'에서 제안하고 있는 국립공문서관의 조직 형태는 현재의 '독립행정법인'을 원래의 '국가기관'으로 다시 되돌려야 한다는 것이다. '국가기관'의 조직 위상을 가져야만 행정·입법·사법의 역사공문서를 종합적·일체적으로 관리할 수 있다는 점을 주된 이유로 들고 있다.

한편, 2015년 3월 18일 개최된 '의원연맹'의 제3회 총회에서는 '새로운 국립공문서관 건설'과 입법부 기록의 국립공문서관 이관 문제를 검토하기 위해 별도의 '소위원회'를 설치하고, 국립공문서관 건설 용지 문제를 '이번 회기중'에 해결하도록 하겠다는 방침을 결정하였다. 이러한 '의원연맹' 쪽의 움직임을 전해들은 조사검토회의 위원들은 국립공문서관의 기능 확충 및 위상 제고 보다는 '새로운 국립공문서관의 부지 확보' 문제를 중심으로 추진하는 쪽으로 논의를 모아나가는 것으로 보인다.

이상에서 살펴본 것처럼, 글자 그대로 '현재 진행형'인 일본 국립공문서관의 조직 강화를 포함한 '확충' 문제가 어떠한 방식으로 어느 정도까지 이루어질지 예상하기란 쉽지 않다. 다만, 국회 인근의 건설 부지 마련을 통한 '새로운 국립공문서관' 건설 계획은 실현될 가능성이 높아 보인다.

그런데, 국회 인근에 '새로운' 국립공문서관을

설치하지는 구상은 2008년도 '유식자회의' 최종 보고서에서 제시된 것이었다(유식자회의 최종 보고서, 20-22쪽).

"...(전략)... 국립공문서관에 대해서는 국민들의 공문서 이용면에서의 편의, 국가 기관의 편의 성과 기동성 확보, 국민의 정체성 의식 향상에 대한 공헌 등을 고려할 필요가 있다. 이러한 점에서 이미 노후화·진부화가 상당부분 진행된 현재의 협소한 국립공문서관 시설은 국민들이 이용하기 쉬운 것은 물론 행정·입법·사법부 직원들이 수시 이용할 수 있도록 '국회지구' 주변을 염두에 두고 계획적으로 정비할 것에 대해 신속하게 검토를 시작해야 한다."

2009년 제정된 공문서관리법의 내용과 골자가 '유식자회의'의 최종보고서를 상당부분 실현시킨 것이라는 평가에서(다카야마 마사야, 2011) 알 수 있듯이, 새로운 국립공문서관 설치와 관련된 움직임들은 아무런 이유없이 '갑자기' 출현한 것이 아니다. 앞서서도 언급한 것처럼 공문서관리법의 제정 이전 단계부터 향후 추진할 '현안 과제'로서 제안되었던 것이다.

다만, 다소 염려스러운 점은 '유식자회의'의 최종보고서에도 잘 나타나 있듯이 향후 추진할 '현안 과제' 중에서 국립공문서관 확충 문제만을 별도로 떼어내서 단독적으로 추진할 사항이 아니라는 점이다. 즉 공문서관리법령의 새로운 기록관리 체제하에서 각 행정기관과 국립공문서관의 전문적 업무를 담당할 수 있는 '전문인력'에 대한 양성과 배치 문제 등의 '시급한 추진 과제'와 함께 해결할 사안으로 제시되었던 것이다.

이와 같이, 현 단계에서의 일본의 '새로운 국립공문서관' 추진 움직임은 기록관리 체제의 근본적인 핵심 과제인 레코드 매니저·아키비스트 등의 전문인력 양성·배치 문제와 연계되지 않은 상태로 진행되고 있다는 점에서, 일정 규모의 인원 충원이나 국회 인근으로의 새로운 시설 건립을 통한 제한된 범위에서의 국립공문서관의 '위상 제고'로 현실화될 가능성이 높아 보인다.

5. 맺음말

2009년 7월 제정된 일본의 공문서관리법에는 국가의 '설명책임성'을 담보함으로써 국민주권의 이념을 실현하려는 목적이 분명하게 명시되어 있다. 그리고, 이러한 법률의 목적에 충실하기 위해서 '업무과정에 관한 기록'의 작성 의무화를 부과하였다. 이러한 개혁적인 법률의 목적과 취지에 부합하도록 법령상의 규정을 각 행정기관에 실효성 있게 적용시키기 위해 가이드라인을 '중심 축'으로 해서 '세부적인 지침 기준'을 제시하는 '다층 구조'로 짜여져 있다. '법적 준수' 관련 규정과 공문서관리위원회의 심의 활동은 서로 긴밀하게 연계되어 이 '다층 구조'를 통해 법령 내용의 '실효성 있는' 적용을 가능하게 한다.

위원회는 공문서관리법의 제정 이후 시행되기까지의 기간에 진행된 회의에서 시행령과 가이드라인, 그리고 각 기관의 문서관리규칙 등의 심의 업무를 충실하게 수행하였다. 법에서 보장하고 있는 '관련 법규의 제·개정 및 폐지 시 위원회의 심의 기능'을 통해 법률의 기본 취지와 내용이 충실하게 반영될 수 있도록 하였다. 동일본대진재와 관련해서는 직접 관련 기

관들을 방문·조사하여 구체적인 원인과 현황을 분석하고 대책안을 제시하였다. 종국적으로는 가이드라인의 개정을 통해 각 기관의 회의록 작성을 의무화하였다. 또한 정부 각료들로 구성되는 국가 중요 회의의 회의 기록 작성 문제에 대해서도 공문서관리법의 제정 취지에 입각한 원칙을 견지하였다. 그 결과 내각제 설립 이후 '최초의 회의 기록 작성과 이관·공개' 구조가 제도화되는 성과를 거두었다.

한편, 집권 여당의원들을 중심으로 '새로운 국립공문서관' 건설을 추진하려는 움직임이 본격화되고 있다. 기록관리 제도 개혁을 위한 법제화 추진 과정에서 반드시 추진해야 할 현안 과제로 제기되었던 국립공문서관의 확충 문제가 수면 위로 떠오른 것이다. 2014년 5월 총리관저, 국회, 국가 행정기관들이 모여 있는 국회 인근에 국민들이 쉽게 접근할 수 있는 '세계에 자랑할 만한' '국민본위'의 국립공문서관 건설을 추진하려는 의원들의 적극적 지원으로 내각부에 '조사검토회의'가 설치되었다. 2015년 3월 현재까지 모두 9차례의 회의를 통해 입법부·사법부의 역사공문서관까지 이관받아 관리할 수 있는 '독립행정법인'이 아닌 국가기관으로서의 조직 위상을 가진 국립공문서관 실현을 위한 논의를 진행시키고 있다.

그런데, '새로운 국립공문서관' 건설은 일본 기록관리 개혁의 근본 문제인 아키비스트 등의 전문인력 양성·배치 문제와 연계되지 않고 추진되는 양상을 보이고 있다. 현 상황에서 구체적인 추진 의도와 목적을 일률적으로 정의할 수는 없지만, 제2차 세계대전 이후 '보통국가'로서의 일본의 근대적 기억을 안정적으로 재생산하는 도구로서 '새로운 국립공문서관'을 상정하고

있는 것은 아닌가라는 의구심이 든다.

한편, 일본의 기록관리 제도 개혁과 관련해서 결코 간과할 수 없는 것은 공문서관리위원회와 '조사검토회의'의 모든 논의 과정을 낱낱이 기록화하는 동시에 전면 공개하고 있다는 점이다. 내각부 홈페이지를 통해 '언제든지, 누구나' 확인할 수 있도록 의사록, 의사개요, 배포자료, 의사일정 등을 제공하고 있다. 날이 갈수록 '우경화'되어 가는 일본의 정치 현실에도 불구하고 공문서관리위원회의 모든 논의사항이 하나도 빠짐없이 공개되고 있다는 사실은 한국 국가기록원의 국가기록관리위원회 운영과 극명하게 대비된다(정대영, 2015). 또한 법령의 주요 내용을 문서담당자들이 알기 쉽도록 개념화하거나 이미지화해서 제공하고 있는 점도 함께 주목할 필요가 있다.²²⁾

이 논문은 공문서관리법령 전체에 대한 '축차 검토' 방식이 아니라 기록관리 제도 개혁의 진행 과정에 초점을 두고 법령과 그 운용 체제

의 개혁적 성격을 중심으로 법률의 내용을 개관하였다. 향후, '특정비밀기록'과 관련한 공문서관리법에 대한 추가 검토, 비현용 단계에서의 기록관리, 그리고 공문서관리위원회의 '특정역사공문서의 불복신청에 대한 심사' 업무를 전담하는 '분과회' 활동과 그 의미 등에 대해서도 연계 고찰할 필요가 있다. 이와 관련하여, 일본의 비밀기록 관리 제도와 영구기록보존소에서의 기록 공개 관련 정책 등에 대해서는 후일을 기약하고자 한다.

끝으로 현재 진행 중에 있는 일본의 기록관리 제도 개혁의 흐름이 '이웃 나라 기록공동체'의 원로가 희망하는 것처럼 '조용한 민주혁명'(다카노 토시히코, 2013)으로 진전되기를 소망하면서,²³⁾ 이 논문이 최근의 세월호 참사나 메르스 확산 등 연이은 국가적 재난사태와 관련해서 한국 정부의 설명책임성을 담보하는 충실한 기록 관리 수행 여부에 대해 되돌아볼 수 있는 작은 계기가 되기를 바란다.

참 고 문 헌

[법령 및 보고서]

公文書管理委員會 관련 자료 제1회(2010.7.15.) ~ 제43회(2015.6.15.~18.)

公文書管理の在り方等に關する有識者會議 최종보고서(2008.11.4.). 時を貫く記録としての公文書管理の在り方 - 今, 國家事業として取組む -

22) 한국의 국가기록관리위원회, 대통령기록관리전문위원회의 활동 및 운영 방식은 국가기록원의 정치적 중립성과 독립성 확보와도 깊게 관련된 문제로, 국가기록관리위원회와 소속 전문위원회의 활동에 대한 '설명책임성'을 적극적으로 실천해야 할 것이다.

23) 다카노는 아카이브즈 제도의 확산을 통해 투명성을 확보하고 설명책임을 구현하게 해서 궁극적으로는 민주적 사회를 실현시킨다는 점에서 비록 시간은 걸리지만 '조용한 민주혁명'이 진행되고 있음을 '한국의 기록공동체'에게 알리고 있다. 그리고 전문인력에 대한 국가자격(인증)제도가 있는 한국과는 달리 시민사회 영역에서 추진해 온 일본의 아키비스트 자격제도를 언급하면서 일본 아카이브즈 제도의 확대를 통한 민주적 사회 실현에 대한 희망을 피력하고 있다.

公文書館法

公文書等の管理に関する法律

公文書等の管理に関する法律 施行令

國立公文書館法

國立公文書館の機能・施設の在り方に關する調査検討會議 관련 자료 제1회(2014.5.16.) ~ 제9회
(2015.3.23.)

行政文書の管理に関するガイドライン

獨立行政法人國立公文書館(2015.5). 公文書移管關係資料集.

[논문]

김중철 (2005). 일본의 지방공문서관과 지방기록관리. 기록학연구, 11, 214-253.

남경호 (2011). 일본의 공문서관리법 시행에 따른 기록관리 체제 검토. 기록학연구, 30, 205-247.

다카노 토시히코(高埜 利彦) (2013). 조용한 민주혁명-일본의 기록관리개혁운동의 역사와 최근 동향.
기록학연구, 36, 271-276.

다카야마 마사야(高山 正也) (2011). 公文書管理法施行を迎へて. アーカイブズ, 44, 1-3.

박찬승 (2000). 외국의 지방기록관과 한국의 지방기록자료관 설립 방향. 기록학연구, 1, 107-136.

사사가와 토모코(笹川 朋子) (2011). 公文書管理法の施行について. アーカイブズ, 44, 8-14.

오카모토 신이치(岡本 信一) (2012). 公文書管理法制定の意義と施行後の課題について. アーカイブズ, 48, 16-21.

이경용 (2015). 일본의 기록관리제도 연구-법령과 전자공문서 관리를 중심으로. 기록학연구, 45, 219-253.

정대영 (2015). 국가기록관리위원회의 운영에 관한 연구. 석사학위논문. 한남대학교 대학원.

[웹사이트]

공문서관리위원회 제14회 배포자료, 原子力災害對策本部に關するヒアリング結果. 검색일자: 2015.
6월~7월. <http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2011/20120229haifu.html>

내각총리대신·최고재판소장관 합의(2009.8.5.). 歴史資料として重要な公文書等の適切な保存の
ために必要な措置について. 검색일자: 2015. 6월~7월.

http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/shiho11_090805.pdf

일본 국립공문서관. 검색일자: 2015. 3월~6월. <http://www.archives.go.jp/about/report/>

일본 내각부 공문서관리위원회 개최상황. 검색일자: 2015. 5월~7월.

<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/iinkaisai.html>

일본 내각부 국립공문서관의 기능·시설의 바람직한 방안 등에 관한 조사검토회의 개최상황. 검색일자:

2015. 6월~7월. <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/kaisaijoukyou.html>
조사검토회의 제9회(2014.3.23) 배포자료, 國立公文書館の機能・施設の在り方等に關する提言
(2014年度 調査報告) 13-14쪽. 검색일자: 2015. 6월~7월.
<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/20150323/siryoul.pdf>

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- Jeong, Dae-Young (2015). A study on the operation of National Records Management Committee. M.A. thesis, the Graduate School of Hannam Univ.
- Kim, Chong-Chul (2005). Prefectural Archives and Records Management at prefectural government in Japan. *The Korean Journal of Archival Studies*, 11, 214-253.
- Nam, Kyeong-Ho (2011). A study on records management system under enforcement of The Public Records and Archives Management Law in Japan. *The Korean Journal of Archival Studies*, 30, 205-247.
- Okamoto Shinichi(岡本 信一) (2012). On the meaning of the Public Records Management Act and its follow-up tasks. *Archives*, 48, 16-21.
- Park, Ch'an-Seung (2000). How to establish local archives in Korea. *The Korean Journal of Archival Studies*, 1, 107-136.
- Sasakawa Tomoko(笹川 朋子) (2011). On the enforcement of the Public Records Management Act. *Archives*, 44, 8-14.
- Takano Tosihiko(高埜 利彦) (2013). A quiet democratic revolution-the history and recent trend of records management reform movement in Japan. *The Korean Journal of Archival Studies*, 36, 271-276.
- Takayama Masaya(高山 正也) (2011). For the implementation of the Public Records Management Act. *Archives*, 44, 1-3.
- Yi, Kyoung-Yong (2015). A study on the records and archives management system in Japan: focusing on the electronic public documents management. *The Korean Journal of Archival Studies*, 45, 219-253.

