

일본의 기록관리 제도 연구

법령과 전자공문서 관리를 중심으로

이 경 용*

1. 머리말
2. 공문서관리 법령의 운영구조
 - 1) 공문서관리 법령의 통일적 운영
 - 2) '업무과정' 기록의 생산의무화와 '실효성 있는' 적용
3. '레코드 스케줄'의 도입과 '역사공문서'의 선별
 - 1) '레코드 스케줄'의 도입과 '선별 기준'
 - 2) 행정문서과일관리부의 관리
4. 전자공문서 규정과 문서관리시스템
 - 1) 공문서관리 법령의 전자공문서 관련 규정
 - 2) 문서관리시스템의 구축
5. '전자공문서등시스템'의 구축과 운용
 - 1) 전자공문서 이관을 위한 검토와 관련 '방침'
 - 2) '전자공문서등시스템' 구축과 이관
6. 맺음말

* 국가기록원 학예연구관. 주요 논저 : 이경용, 「한국 기록관리체계 성립과정과 구조-정부기록보존소를 중심으로」, 『기록학연구』 8호, 2003, 3-56쪽; 이경용, 「조선 총독부의 기록관리제도」, 『기록학연구』 10호, 2004, 266-275쪽.

▪투고일 : 2015년 6월 29일 ▪최초심사일 : 2015년 7월 8일 ▪게재확정일 : 2015년 7월 14일.

[국문초록]

2009년 7월 「공문서관리에 관한 법률」의 제정·공포와 2011년 4월부터의 시행을 계기로 일본의 기록 관리는 종전과는 달리 기록의 생애주기 전체를 포괄해서 일원적으로 관리하는 체제로 변화하였다.

이 논문은 지금까지 제대로 조명되지 못한 일본 기록관리 제도의 핵심 내용과 특징을 법령의 운영 구조와 전자공문서 관리를 중심으로 고찰하였다.

첫째, 일본 내각부와 기록관리 분야 전문가 그룹이 2003년부터 일본의 기록관리 제도를 개혁하기 위해 활동하였고, 그 결과가 2009년 7월 공문서관리법의 제정·공포로 이어진 사실을 확인하였다. 그런 점에서 공문서관리법은 국민에 대한 정부기관의 '설명책임성' 실현을 염원하던 일본 기록관리 공동체의 지난했던 꾸준한 활동의 결과로 평가할 수 있다.

둘째, 일본의 공문서관리법령은 그 운용 체제가 '법 ⇒ 시행령 ⇒ 가이드라인 ⇒ 기관별 문서관리규칙'으로 이어지는 다층의 일관된 구조를 갖추고 있는 점이 특징적이다. 이는 법령의 내용들이 각 행정기관의 실무 단위에 제대로 적용될 수 있도록 가이드라인을 중심 축으로 상세한 기준을 제시하고, 이를 토대로 각 행정기관의 고유 사무와 관련된 세부 적용 기준과 구체 사례를 작성하도록 하는 체제이다. 또한 종전과는 달리 '레코드 스케줄'을 도입하여, 각 기관에서 문서를 작성·취득 후 '가능한 이른 시일 안에' 역사공문서를 선별하도록 해서 국립공문서관으로 이관·관리되어야 할 '특정역사공문서'를 안정적으로 확보하고 있다. 국가 기관에 기록관리 전문인력을 배치하는 한국과는 달리, 문서담당자에 의한 선별·평가 방식을 택하고 있는 일본의 경우는 가이드라인에서 중요 역사공문서의 적절한 선별과 보존을 위한 세밀한

선별 기준과 관리 방안을 제시함으로써 현용단계에서의 ‘적절한 기록관리’가 담보되도록 한 것이다.

셋째, 일본은 이미 2011년도부터 전자공문서의 이관과 관련한 시스템을 운용하고 있으며, 이에 대비하여 각 행정기관에서의 문서관리시스템에 의한 전자공문서의 등록·관리가 이루어지도록 준비하였다. 20010년의 내각부가 공표한 표준적 포맷과 매체에 대한 ‘방침’도 국립공문서관의 전자공문서등시스템으로의 전자공문서 이관에 대비하여 마련된 것이다.

주제어 : 공문서관리법, 전자공문서, 문서관리시스템

1. 머리말

2009년 7월 「公文書等の管理に関する法律」(이하 공문서관리법)의 제정·공포와 2011년 4월부터의 시행을 계기로 일본의 기록 관리는 종전과는 달리 기록의 생애주기 전체를 포괄해서 일원적으로 관리하는 체제로 변화하였다. 관리 대상도 독립행정법인의 ‘법인문서’와 외교·방위 등의 ‘특정비밀문서’까지 그 범위가 확대되었다. 뿐만 아니라 전자기록에 대한 본격적인 이관을 상정하여 전자공문서의 ‘일원적 문서관리시스템’¹⁾(이하 문서관리시스템) 등록, 문서관리시스템과 ‘전자공문서등의 이관·보존·이용시스템’²⁾(이하 전자공문서등시스템)의 연계를 통한 국립

- 1) 총무성 행정관리국 행정정보시스템 기획과가 구축한 전자문서관리시스템(EDMS)이다. 행정기관의 행정문서의 보존·관리부터 공개·제공에 이르는 ‘일련의 업무·시스템 등의 최적화를 실현’하기 위해 추진되었다.
- 2) 내각부의 전자공문서 관리 방침에 따라 행정기관에서 생산·취득한 전자공문서 중 ‘역사공문서’의 국립공문서관으로의 이관과 보존·이용을 위해 구축된 시스템으로, 2009년 설계, 2010년 구축, 2011년 공문서관리법의 시행에 맞추어서 운용되었다.

공문서관으로의 이관 등 일련의 체제를 구축하였다.

일본의 공문서관리법령을 포함한 기록관리 체도에 대해서는 아직 본격적인 연구가 이루어지고 있지 않다.³⁾ 필자의 생각으로는, 일본보다 앞서서 그것도 전면적으로 전자기록 관리 체제로 전환한 한국의 기록 공동체 성원들에게 일본은 아직도 ‘종이기록 기반의 낙후된’ 나라로 인식되어 있기 때문인 것 같다.⁴⁾

그런데, 일본의 기록관리 체도를 연구할 때는 공문서관리와 관련한 운용 체제, 예컨대 내각부에 설치되었던 여러 회의체, 내각부와 총무성의 관련 부서 및 국립공문서관의 활동 등도 함께 검토하지 않으면 전체적인 제도의 추진 상황과 그 의미에 대해 올바르게 이해하기가 어렵다. 즉 공문서관리법령 자체만을 대상으로 한 ‘현상적’ 접근으로는 이미 전자기록 관리 체제로 진입해 있는 일본의 기록관리 체도의 내용과 현황을 파악하기 어렵다.

공문서관리법이 시행된 지 5년째인 2015년 현재, 일본은 전자기록의 장기보존과 이용을 위해서 2011년부터 운용해온 전자공문서등시스템의 차기시스템으로의 이행을 앞두고 영국 등 외국의 연구 성과는 물론 현재의 전자공문서등시스템의 운용 상황에 대한 검토까지 어느 정도 마친 상태이다.

일본의 기록관리 개혁을 위해 추진된 국가 차원의 공문서관리법 제화 관련 활동은 2003년 5월까지 거슬러 올라간다. 즉 2003년 5월 내각부

3) 현용단계 기록관리 관련 내용을 중심으로 공문서관리법을 정리한 남경호 「일본의 공문서관리법 시행에 따른 기록관리 체제 검토」, 『기록학연구』 30호, 2011이 유일하다.

4) 실제, 공문서관리법이 시행되고 있는 2013년도 정부기관에서의 문서관리 상황을 보면, 행정기관과 독립행정법인의 보유기록 중 종이매체가 각각 93.2%와 95.7%이며, 2013년도 신규 생산분의 경우는 95.2%와 96.2%를 차지할 정도로 압도적이다. 「平成25年度における公文書等の管理等の状況について」, 공문서관리위원회 제39회(2014.1.21.) 회의 배포자료3-2(2015년 1월, 내각부 공문서관리과) 참조.

대신관방장 주관으로 ‘역사자료로서 중요한 공문서 등의 적절한 보존·이용 등을 위한 연구회’가 개최되었다. 이는 당시까지의 기록관리 개혁 논의가 주로 관련 단체나 학회 차원에서 이루어졌던 단계에서 이제는 국가 중추 기관인 내각부에서 ‘법제화 추진’을 전제하고 공식적으로 연구·조사 등의 다양한 검토를 진행하는 단계로 접어들었음을 의미하는 것이다.

같은 해 12월에는 ‘연구회’를 한 단계 격상시켜서 내각관방장관이 주관하는 ‘공문서등의 적절한 관리·보존·이용 등에 관한 간담회’를 설치하였다.⁵⁾ 이 ‘간담회’는 2006년 6월까지 모두 14 차례의 회의를 지속하면서 ‘전자매체 연구회’ 등 2개의 분과 연구회를 운영하였다. ‘전자매체 연구회’의 중간보고인 「전자매체에 의한 공문서등의 관리·이관·보존의 바람직한 방안에 관한 보고」(2006.4)⁶⁾와 ‘간담회’의 최종보고서에 해당하는 「중간단계에서의 집중관리 및 전자매체에 의한 관리·이관·보존에 관한 보고서」(2006.6.22.)⁷⁾를 내각관방장관에게 제출하였다. 이러한 보고 내용을 토대로, 2008년 2월에는 공문서관리 담당대신이 주재하는 ‘공문서관리의 바람직한 방안 등에 관한 유식자회의’가 조직·운영되었다. 유식자회의에서는 기록관리 법제화를 위한 조사 활동에 기초하여 ‘시급히 추진해야 할 주요내용’을 제출하였다.⁸⁾

-
- 5) ‘公文書等の適切な管理, 保存及び利用に関する懇談会’ 간담회는 한국 등 4개국의 해외사례 조사활동을 벌인 ‘연구회’의 활동 성과를 포함해서 정리한 「公文書等の適切な管理, 保存及び利用のための体制整備について-未来へ伝える歴史的文書・アーカイブの充實に向けて」를 2004년 6월 말에 내각관방장관에게 제출하였다. ‘간담회’의 활동을 배경으로 2004년 1월 고이즈미(小泉) 내각총리대신은 ‘정부 활동의 기록과 역사사실을 후세에 전하기 위해, 공문서관에서의 적절한 보존과 이용을 위한 체제정비를 피하겠다’는 시정방침 연설을 하였다(<http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/kondankai08houkoku.pdf>).
- 6) 「電子媒体による公文書等の管理・移管・保存の在り方に関する報告」(<http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/denshibaitaikenkyukai.pdf>).
- 7) 「中間段階においての集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書」(<http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/kondankai14houkoku.pdf>).

이처럼 일본 내각부는 2003년부터 2008년에 걸쳐 기록관리 및 관련 분야 전문가들로 구성된 연구회, 간담회, 유식자회의 등의 회의체를 설치 운영하고, 이들의 성과를 토대로 공문서관리법 제정 작업에 착수한 것이다. 따라서 공문서관리법 제정 이전의 '바람직한 일본의 기록관리 제도' 마련을 위한 다년간의 과정 속에서 제안되었던 개혁적 내용들이 상당부분 법령에 반영될 수 있었다.⁹⁾

이 논문에서는 공문서관리 법령이 '법 ⇒ 시행령 ⇒ 가이드라인 ⇒ 각 행정기관별 문서관리규칙'으로 이어지는 다층 구조에서, 각 기관의 문서관리 종사자에 대한 '상세한 기준'을 제시하여 법령 사항의 실제적 적용을 피하고 있다는 점에 주목하였다. '실효성 있는 법 적용'을 가능하게 하는 구조로서 가이드라인을 중심축으로 하는 촘촘한 '다층 운영 구조'를 일본 공문서관리법의 주요 특징으로 보고, 이를 중심으로 법령의 내용을 분석하고자 한다.

그리고 지금까지 제대로 조명되지 못한 공문서관리법의 또 하나의 특징으로서 전자공문서 관리 체계를, 관련 규정을 포함해서 문서관리시스템·전자공문서등시스템의 구축 등 최근의 진행 상황을 소개하고자 한다. 특히 일본의 전자기록 관리에 관한 사례는 한국의 기록관리 현황 점검과 향후 과제 도출에 매우 유용하게 활용될 수 있기에 앞으로도 충분한 관심을 기울일 필요가 있기 때문이다.

8) 유식자회의의 활동은 기본적으로 공문서관리 법제의 입안작업을 위한 직전 단계의 활동이라는 점이 의미가 있다. 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」를 2008년 11월4일에 담당대신에게 제출하였다.

9) 공문서관법 시행 당시 국립공문서관장이었던 다카야마 마사야(高山 正也)는 특히 유식자회의가 제시한 보고서 내용 중 상당부분이 법률에 반영되었다고 평가하였다. 「公文書管理法施行を迎へ」, 『アーカイブズ』 44호, 2011, 1쪽.

2. 공문서관리 법령의 운영구조

1) 공문서관리 법령의 통일적 운영

공문서관리법이 제정되기 이전의 일본의 '현용기록관리'는 각 기관(府省)에 일임되어 있었다고 해도 과언이 아니다. 생산된 지 30년이 지난 '역사공문서'도 내각부와 각 부성간 합의가 이루어지지 못하면 국립공문서관으로 이관되지 못하는 구조였다. 이관을 위한 협의 과정에서도 각 부성의 '판단'이 우선되어, 내각부와 국립공문서관의 의견이 배제되는 일이 많았다. 또한 소관 법령에 대한 관리도 현용기록은 정보공개법을 관장하는 총무성이 담당하고 비현용기록은 국립공문서관을 관장하는 내각부가 담당하는 2원적 관리 체제였다.

현행 공문서관리법은 현용과 비현용 단계에서의 관리가 분리되지 않고 기록의 생애주기 전 과정에 걸쳐서 연속적으로 이루어질 수 있도록 하나의 법 체제로 통합시켜서 내각부 수장인 내각총리대신이 일원적으로 관리하게 한 것이다. 법령의 구조 또한 '법 ⇒ 시행령 ⇒ 가이드라인 ⇒ 각 행정기관별 문서관리규칙'으로 이어지는 일관되고 통일된 관리 체제를 갖추고 있다.

〈표 1〉 법령의 다층 구조

<1> 공문서관리법	
<2> 공문서관리법 시행령 별표(해당 업무프로세스 관련 문서의 유형화, 보존기간)	
현용 단계	<3> 「행정문서 관리에 관한 가이드라인」 3-* <별표 1 행정문서의 보존기간기준> 3-* <별표 2 보존기간 만료시 조치의 설정기준> 3-* 행정문서파일보존요령' <4> 행정기관, 독립행정법인 별로 「문서관리규칙」 제정·운영
	비현용 단계

〈표 1〉은 공문서관리법령이 다층 구조를 보여주는 것으로, 시행령의 하위에 현용단계와 비현용단계의 기록관리 업무의 통일적 수행을 위해 각각 ‘가이드라인’((3))을 제정해서 세부적인 기준을 제시하였다. 해당 기관들이 관련 규칙((4))을 제정할 때 가이드라인에서 정한 기준을 쉽게 ‘참작’할 수 있도록 ‘유의해야 할 사항’에 대한 설명과 ‘상세 표준적 예시’를 제공하고 있다.

가이드라인이 ‘행정가이드라인’과 ‘특정가이드라인’으로 나뉘어져 있는 까닭은 시행령 하위에 현용과 비현용 단계의 기록관리에 대한 가이드라인을 별도로 제정했기 때문이며, 비현용 단계의 영구기록보존소가 ‘독립행정법인국립공문서관’(이하 국립공문서관) 외에도 모두 12곳이 존재하기 때문이다.¹⁰⁾ 국립공문서관과 유사한 업무를 수행하는 시설, 즉 행정기관과 법인 등으로부터 역사공문서를 이관 받아 보존하고 열람 제공하는 영구기록보존소들에 대해서도 일관된 기록관리 기준을 제시할 필요가 있었기 때문이다. 공문서관리법 제정 전에는 기록관리 법령상의 근거가 불명확했던 궁내청 공문서관, 외교사료관 등도 이제는 ‘국립공문서관등’으로 법령 안으로 명확하게 편입되면서 ‘공통적 업무 표준’인 특정가이드라인의 제정이 이루어진 것이다. 이 가이드라인은 ‘특정역사공문서’ 관리에 필요한 전용서고 관리, 열람·이용 등의 업무 프로세스에 대해 일정한 기준을 제시한다는 점에서 현용단계의 기록관리 기준을 제시한 ‘행정가이드라인’과는 차별적이다.

그리고 법 제정을 계기로 달라진 또 하나의 사실은 독립행정법인의 기록도 공문서관리 영역 안으로 편제되었다는 점이다. 이제 ‘법인문서’ 중에서 역사공문서에 해당하는 것은 국립공문서관으로 이관해야 한다.

10) 「공문서관리법」 제2조 및 「동시행령」 제2조 참조. ‘국립공문서관등’으로 표현되어 있는 일본의 영구기록보존소는 ‘독립행정법인국립공문서관’ 이외에도 궁내청 소속의 궁내공문서관, 외무성 소속의 외교사료관, 도호쿠대학 사료관 공문서실, 도쿄대학문서관, 도쿄공업대 공문서실, 나고야대학 대학문서자료실, 일본은행금융연구소 아카이브 등 12곳이다.

법인들이 수행하는 업무의 내용과 성격이 본질적으로 국가 행정기관과 다르지 않다는 점 때문에 법인문서는 행정기관의 그것에 준해서 관리하는 것으로 하였다.¹¹⁾ 내각부와 국립공문서관은 법 제정을 전후로 ‘독립행정법인등연락회의’ 등을 구성·소집하여 대규모 공공사업과 국가적 중요사업에 관련된 역사공문서를 국립공문서관등으로 이관하도록 한 법령의 내용을 알려나가고 있다.¹²⁾

이상과 같이, 현행 공문서관리법령은 내각총리대신 하의 전 정부 차원에서 기록 관리의 전 과정에 걸쳐서 일원적·통일적으로 적용되는 체제로 운용되고 있다. 또한 국립공문서관과 유사한 기능을 수행하는 다수의 ‘국립공문서관등’과 2백 개가 넘는 독립행정법인까지 공문서관리 체제 안으로 확실하게 편입시켰다.

2) ‘업무과정’ 기록의 생산의무화와 ‘실효성 있는’ 적용

공문서관리법 제4조에서는 각 행정기관과 독립행정법인 등의 ‘설명책임성 실현’을 위해서, ‘경위(經緯)를 포함한 의사결정에 이르는 과정’을 합리적으로 확인·검증할 수 있도록 관련 기록의 생산을 의무화하고 있다. 즉 ‘법령의 제·개정, 폐기 및 그 경위’, ‘각료회의(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 반드시 작성하도록 규정하였다.

11) 「공문서관리법」 제11조~제13조. ‘독립행정법인등’에는 독립행정법인, 국립대학법인, 대학공동이용기관법인, 특수법인 등의 200개가 넘는 법인이 포함되는데, 모두 공문서관리법의 대상이다. 공공사업의 집행, 교육연구, 조성사업의 집행과 연구개발 등 업무 내용도 다양하다.

12) 안도 시게루(安藤 繁), 「法人文書の移管等について」, 『アーカイブズ』 44호, 2011.

그리고 시행령에 작성의무 대상 기록을 각 기관의 공통 업무별로 행정문서명을 유형화해서 보존기간을 함께 결부시킨 ‘별표’를 작성·제시하였다.¹³⁾ 이 ‘별표’는 법률, 정령, 내각부령, 성령(省令), 기타 규칙의 입안기초문서, 심의회 등의 문서와 조사연구문서는 물론, 관계 행정기관의 장으로 구성된 회의나 성의(省議)에서의 정책결정과 관련된 조사연구 단계부터의 경위를 포함한 ‘업무과정 기록’의 작성을 행정기관 등에 철저하게 적용시키기 위한 것이다.

더 나아가 기록작성 의무 규정을 실질적으로 각 행정기관과 법인 등에 적용시키기 위해서 시행령 ‘별표’를 근거로 보다 세부적으로 작성한 ‘행정이이드라인’ [별표 1]을 관련 규정과 함께 참고하도록 하였다. 가이드라인 ‘3. 작성’ 부분의 〈규정례〉와 《유의사항》에는 ‘문서주의 원칙’이 분명하게 제시되어 있다. 즉 ‘행정기관의 의사결정과 사무사업 실적에 관한 문서주의’는 행정기관의 제반 활동에서의 정확성 확보, 책임의 명확화라는 관점에서 중요할 뿐만 아니라 행정의 적정성과 효율적 운영에 필요하다고 설명하고 있다.¹⁴⁾ 이러한 원칙에 따라서, 법령 제정과 각의안건에 대해서는 최종적인 결정내용만이 아니라, 주관국장과 주관과장의 경위·과정이 담긴 문서도 함께 작성할 것을 제시하였다. 또한 복수 행정기관에 의한 협의에 대해서는 그 지위와 상관없이 실제로 협의를 추진한 직원에 의한 문서작성이 필요하다고 하였다.¹⁵⁾

13) 이 시행령 ‘별표’는 행정기관의 ‘행정문서파일 분류, 명칭, 보존기간’과 관련해서 각 행정기관의 ‘임의 적용’을 배제하기 위해 제시된 것이다. 그리고 시행령 제8조 1항에는 이러한 목적이 ‘국가기관 보유 제반 활동기록’을 통한 국민에 대한 설명책임 책무 수행에 있다고 하고 있다.

14) 가이드라인에는 기록관리 작성, 정리, 보존 등의 각 부분마다 해당 기관의 문서관리규칙에 반영시켜야 할 〈규정례〉와 함께 해당 조문의 취지 및 의의, 그리고 실무상 유의해야 할 사항 등이 서술되어 있다.

15) 오노 다카유키(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」, 『アーカイブズ』 44호, 2011, 16쪽.

〈표 2〉 '가이드라인' [별표 1] 행정문서의 보존기간기준 사례¹⁶⁾

사항	업무구분	해당업무에 관련된 행정문서의 유형(시행령별표의 해당항)	보존기간	구체례	
각의, 관계행정기관의 장으로 구성되는 회의 또는 성의(이에 준하는 것을 포함)의 결정 또는 심의 및 그 경위					
5	각의결정 또는 양해 및 그 경위	(4) 기본방침, 기본계획 또는 백서, 기타 각의에 부처진 안건에 관한 입안의 검토 및 각의의 요구, 기타 중요한 경위	①입안기초문서(5의 항 1)	30년	·기본방침, 기본계획, 조약 기타 국제약속, 대신지시, 정령삼역회의 결정
			②입안검토에 관한 심의회 등 문서(5의 항 1)		·개최경위, 자문, 의사개요·의사록, 배부자료
			③입안검토에 관한 조사연구문서(5의 항1)		·중간답신, 최종답신, 중간 보고, 최종보고, 건의, 제언
			④행정기관협의문서(5의 항 2)		·외국, 자치체, 민간기업의 상황조사 ·관계단체, 관계자 의견청취 ·임의퍼블릭코멘츠
			⑤각의 요청하기 위한 결재서 및 각의에 제출된 문서(5의 항 3)		·각성 협의안 ·각성 질문·의견, 이에 대한 회답
				·기본방침안, 기본계획안, 백서안, 각의청의서, 안건표, 배부자료	

이와 같이 공문서관리법은 그 목적을 실현하기 위해서 제4조에서 '경위'까지 포함한 중요 기록의 '생산 의무'를 부과하고 있는데, 각 행정기관과 법인에 대한 실효성 있는 적용을 위해 시행령 '별표'에 각 기관의 공통 업무와 해당 행정문서명을 제시하는 것에 그치지 않고, 업무프로세스별로 구분한 다음 해당 업무에 행정문서의 유형에 따른 구체적인 예시까지 제시하고 있는 가이드라인 [별표 1]을 작성하고 있는 것이다.

〈표 2〉 가이드라인 [별표 1 행정문서의 보존기간기준] 사례는 이러한 법령의 다층적 적용구조를 잘 보여준다. 업무 프로세스와 내용에 따라

16) 「行政文書の管理に関するガイドライン」, 『公文書移管関係資料集』, 2015, 47쪽.

업무를 구분하고, 각각의 업무를 시행령 별표의 해당 항목에 제시된 유형으로 다시 세구분한 다음, 각 유형별로 구체적인 문서명을 제시하는 동시에 동일한 보존기간으로 설정해 놓은 것이다. 각 행정기관과 법인은 이 [별표 1]를 ‘참작’해서 자기 기관의 독자적인 고유 업무를 추가한 [문서관리규칙] ‘별표 1’을 작성·운영하도록 되어 있다. 각 기관의 각 부서별 문서관리자는 [문서관리규칙] ‘별표 1’에 근거하여 해당 부서(과)의 ‘표준문서보존기간기준’을 작성해야 한다.¹⁷⁾

이상에서 공문서관리법의 목적에 따른 주요 업무의 ‘과정부터 결과까지 포함한’ 기록 작성 의무 규정이 각 행정기관과 법인에 구체적으로 어떻게 적용되는지 살펴보았다. 공문서관리법은 ‘설명책임’의 실현을 위해 업무 수행 과정에서 생산·보존되어야 할 기록의 유형을 시행령과 하위 규정들, 특히 가이드라인에서 특정화하고 구체적으로 예시해서, 각 기관과 해당 기관의 각 부서 단위까지 단계적으로 적용함으로써 법령의 실효성을 담보하는 구조로 되어 있다.

3. ‘레코드 스케줄’의 도입과 ‘역사공문서’의 선별

1) ‘레코드 스케줄’의 도입과 ‘선별 기준’

공문서관리법 제정 이전에는 행정기관의 ‘역사공문서’의 국립공문서관 이관은 각 행정기관과 내각부(국립공문서관) 간 협의를 통해서 이루어졌다. 대부분 생산된 지 30년이 경과한 기록들에 대해서 생산 당시의 배경과 맥락을 잘 모르는 현재 업무담당자의 이관 여부 판단이 우선되었기 때문에 이관 협의 자체가 진행되기 어려웠고, 심지어는 협의 진행

17) 「行政文書の管理に関するガイドライン」 ‘3 작성’ 16쪽 참조.

중에 기관에서의 폐기가 실행되는 사례가 있을 정도였다.¹⁸⁾

이러한 문제를 해결하기 위해 공문서관리법에서는 국가 행정기관과 법인이 생산한 ‘역사공문서’는 모두 국립공문서관으로 이관되도록 정하고 있다. 이와 더불어 ‘역사공문서’의 해당 여부에 대해 ‘작성후 이른 시기 안에’ 보존기간 만료 후의 조치 사항, 즉 ‘이관 또는 폐기’ 여부를 결정하도록 하였다.¹⁹⁾ 종전의 보존기간 만료 시점에서의 이관 협의 방식에서 벗어나 기록의 생산(작성) 시점에서 ‘가능한 이른 시기’에 기록의 처리일정을 책정하는 ‘레코드 스케줄’ 방식을 도입한 것이다.

공문서관리법의 주요한 특징 중 하나인 레코드 스케줄의 도입은²⁰⁾ 이관 대상의 역사공문서에 대한 정보를 미리 파악할 수 있을 뿐만 아니라 국립공문서관으로의 안정적 이관을 제도화했다는 점에서 긍정적으로 평가할 필요가 있다. 가이드라인에서는 보존기간 만료후에 국립공문서관으로 이관해야 하는 ‘역사공문서’에 대한 선별 기준을 제시하고 있다.

[별표 2, 보존기간만료시 조치의 설정기준]의 ‘기본인식’에서는 ‘역사공문서’에 해당하는 범위에 대해 다음과 같이 네 가지 유형으로 제시하였다. 즉 국가기관 및 독립행정법인 등의 조직 및 기능, 정책의 검토과정, 결정, 실시 및 실적에 관한 중요한 정보가 기록된 문서, 국민의 권리 및 의무에 관한 중요한 정보가 기록된 문서, 국민을 둘러싼 사회환경·자연환경 등에 관한 중요한 정보가 기록된 문서, 국가의 역사·문화·학술·사건 등에 관한 중요한 정보가 기록된 문서라고 규정하였다.

더 나아가 [별표 1]에 열거한 작성의무 기록 및 각 기관의 공통 업무에 관련된 행정문서파일에 대한 ‘이관·폐기’의 구체적 판단 기준을 [별

18) 오카모토 신이치(岡本 信一), 「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』 48호, 2012, 17쪽.

19) 「공문서관리법」 제5조 제5항 및 제10조. 행정기관 외에도 독립행정법인의 ‘법인역사공문서’도 보존기간만료시에 모두 국립공문서관으로 이관하는 것으로 되었다.

20) 사사가와 토모코(笹川 朋子), 「公文書管理法の施行について」, 『アーカイブズ』 44호, 2011 및 오카모토 신이치, 앞의 글.

표 2에 자세하게 적시하고 있다. 이를 토대로 각 행정기관과 법인은 각 기관의 고유업무에 관련된 문서파일의 구체적인 판단 지침이 제시된 [문서관리규정] '별표 2'를 작성해야 한다.²¹⁾

즉 행정기관과 법인에서의 역사공문서에 대한 '선별·평가'를 일반 공무원의 문서담당자가 전담하는 구조에서, 가이드라인을 통해 일정하고 세부적인 공통기준을 제시해서 각 기관별 임의 적용을 배제시키려고 한 것이다. 또한 가이드라인의 [별표 2]의 공통업무에 대한 선별기준을 '참작'해서 각 기관은 고유 업무에 대한 선별기준을 추가적으로 작성해야 하는 것이다. 그리고 이를 참조해서 각 부서별 문서관리자는 해당 업무에 대한 더욱 세부적인 기준을 마련·적용하는 구조인 것이다. 각 기관에서 작성하는 「문서관리규칙(안)」이 공문서관리위원회에 제출되어 심의 받는 것을 감안하면²²⁾ 앞서의 [별표 1]의 보존기간 기준과 마찬가지로 법령상의 근본 취지와 목적의 실효성을 담보하기 위한 다층 구조가 매우 치밀하게 설정되어 있는 것이다.

2) 행정문서파일관리부의 관리

공문서관리법에서는 행정기관과 법인에서의 문서 정리에 대해서, 상호 밀접하게 관련된 것들을 '문서파일'로 묶고, 해당 기관의 사무 또는 사업의 성질과 내용 등에 따라 체계적으로 분류하고 알기 쉬운 명칭을 부여하도록 하였다. 필요한 문서에 대한 신속한 검색을 가능하게 해서 기관의 업무효율을 높이고 설명책임에도 기여할 수 있다는 이유이다.²³⁾

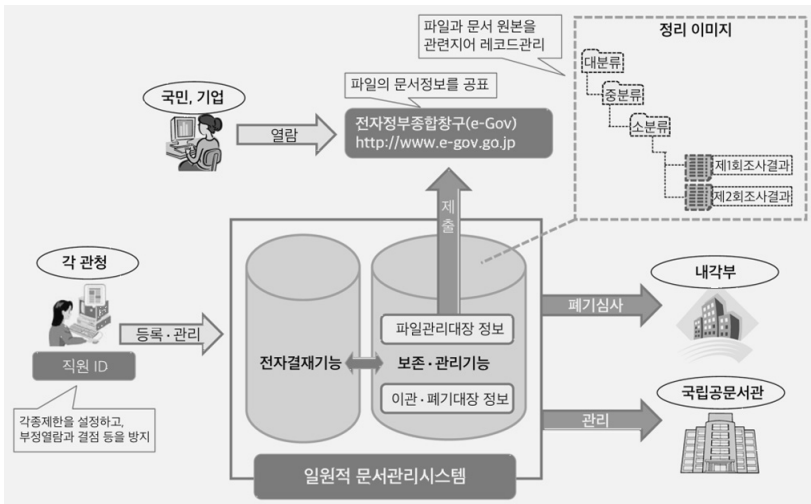
21) 「行政文書の管理に関するガイドライン」, 31쪽.

22) 공문서관리법 제29조에는 내각총리대신이 시행령과 관련 규정의 제·개정 등 공문서관리의 주요 현안에 대해 반드시 자문하도록 되어 있고, 이 자문의 결과를 정리해서 공표하도록 되어 있기 때문에, 공문서관리위원회의 '자문'은 실제적으로는 '심의'의 성격을 지닌다고 볼 수 있다.

23) 「공문서관리법 시행령」 제8조 1항 및 「行政文書の管理に関するガイドライン」 '제4 정리'.

‘정리 단계’와 관련해서 주목해야 할 점은 문서관리시스템에서의 행정문서파일관리부(이하 ‘관리부’)의 작성과 ‘관리부’의 문서정보를 정부 포털 사이트에 열람·검색 도구로 제공한다는 것이다. 즉 행정기관과 법인의 ‘문서파일’을 적절하게 관리하기 위해서 ‘문서파일’의 분류, 명칭, 보존기간, 보존기간 만료시의 조치(이관, 폐기, 보존기간 연장 등), 매체 종류 등 필요한 사항을 ‘관리부’에 기재하고, 이를 행정기관의 사무소에 비치해서 열람에 제공하는 동시에 인터넷 등을 통해 공표하도록 하였다.²⁴⁾ 실제로는 일본 정부의 포털 사이트인 e-Gov에서 각 기관의 관리부를 ‘횡단적·통합적’으로 검색 열람할 수 있게 하였다.

〈그림 1〉 행정문서파일관리부 작성과 활용 개념도²⁵⁾



24) 「공문서관리법」 제7조 1항.

25) 나즈메 테즈야(夏目 哲也), 「公文書管理法施行に伴う一元的文書管理システム及び電子政府の総合窓口(e-Gov)の取り組み状況」, 『アーカイブズ』 44호, 2011, 23쪽. 원래는 일원적 문서관리시스템과 e-Gov의 전체적인 연계 이미지를 보여주기 위해 작성 제시된 것을 이 논문에서는 행정문서파일관리부의 활용 개념을 위해 사용하였다.

〈그림 1〉은 각 행정기관의 작성·보유 문서 정보를 국민 일반과 관련된 기관에 제공하는 구조를 나타낸 것이다. 즉 각 행정기관은 자신들이 작성·취득, 보유하는 문서에 대해서, 정부기관 전체에서 도입·운용하고 있는 문서관리시스템상에서 관리부를 작성해서²⁶⁾ 이를 정부 포털사이트인 e-Gov를 통해 현용단계의 ‘설명책임 도구’로 국민 일반에게 제공하고 있다. 관리부의 이러한 열람 제공 및 공표 의무화 규정은 대국민 정보공개를 위한 적극적 목록 제공이라는 점에서 중요한 의미가 있다. 또한 관리부는 ‘역사공문서’로 분류된 행정문서파일을 포함한 각 기관의 문서 정보(메타데이터)를 국립공문서관에 제공함으로써 전자공문서등시스템으로의 이관·보존 등과 관련한 정보로써 활용된다.

그리고 관리부에는 ‘분류·명칭·보존기간·보존기간 만료일·보존기간이 만료된 때의 조치·보존장소·문서작성취득 연도·보존기간 기산일·매체종별·행정문서파일에 관계된 문서관리자 등의 정보가 반드시 기재되어야 한다.’²⁷⁾ 각 행정기관은 매해 각 기관에서 작성·취득된 문서에 대한 이와 같은 관리부의 기재상황과 기타 행정문서의 관리 상황을 내각총리대신에게 보고해야만 한다.²⁸⁾ 즉 관리부는 각 행정기관의 ‘행정문서 관리상황에 대한 감사 및 실지조사 등에서의 검증 도구’로서도 활용되는 것이다. 또 행정문서의 작성·취득부터 이관·폐기까지의 현황 관리 및 행정기관 의사결정의 판단자료인 정보 검색 데이터베이스 기능으로도 활용된다.

그런데, 공문서관리법령에 규정된 각 기관의 문서관리 상황 보고 등

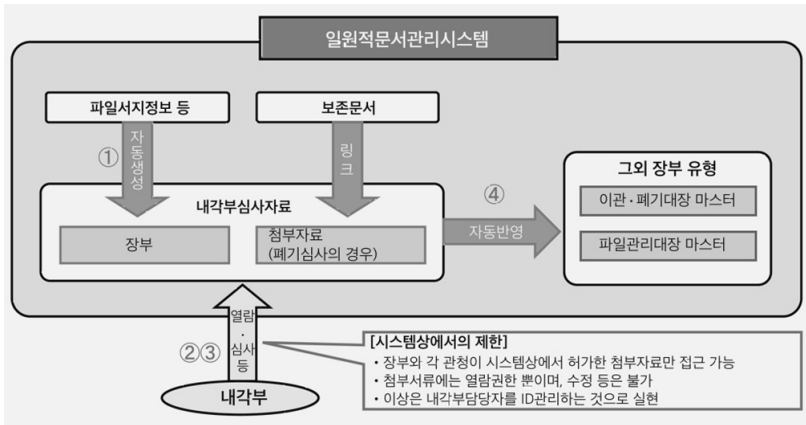
26) 「行政文書の管理に関するガイドライン」, 24쪽의 ‘제6 행정문서파일관리부’ 항목에 의하면, 관리부는 시행령 제11조에 따라서 문서관리시스템에서 ‘조제(調製)’해야 한다.

27) 「공문서관리법 시행령」 제11조 1항.

28) 「공문서관리법」 제9조 1항.

으로 인해 각 기관에서의 관련 업무는 종전에 비해 복잡해지고 늘어나게 되었다. 이러한 상황을 해결하기 위해 2009년 3월부터 구축·운용되던 문서관리시스템에 대한 기능 개선이 추진되었다. 이는 2011년 4월의 공문서관리법령의 시행과 함께 새롭게 발생하는 내각총리대신에 대한 각종 보고와 심사를 문서관리시스템을 통해서 효율적으로 처리하기 위한 ‘업무 간편화’의 일환이었다.

〈그림 2〉 문서관리시스템을 통한 문서관리 상황 보고·심사 개념도²⁹⁾



〈그림 2〉는 문서관리시스템에 대한 기능 개선으로 새롭게 추가된 ‘신기능’이 무엇이고, 해당 업무들이 시스템을 통해서 어떻게 처리되는지 그 흐름을 잘 보여준다. 즉 매년 새롭게 작성·취득한 행정문서과일의 레코드 스케줄, 즉 보존기간만료시의 조치(이관, 폐기)에 대한 내각부의 확인·점검, 그리고 매년 폐기예정의 행정문서과일에 대한 내각부의 심사를 시스템상으로 처리하는 것이다. 구체적으로는 문서관

29) 나즈메 테츠야, 앞의 글, 27쪽의 〈그림 5〉.

리시스템에 보존되어 있는 데이터를 기초로 내각부의 심사자료 대장이 자동으로 생성된다. 그러면, 이 대장과 보존문서에 대한 열람권을 내각부 담당부서에 부여함으로써 방대한 양의 종이문서 생산·제출 과정을 거치지 않고 시스템상으로 관련 업무가 처리되는 것이다. 내각부의 심사 결과를 각 행정기관에 통지하는 작업도 시스템상으로 진행되기 때문에 그 처리과정이 신속할 뿐만 아니라 이러한 과정 자체가 기록화된다. 그리고 내각부의 심사결과는 「이관·폐기부」와 관리부에 자동 반영된다.³⁰⁾

이와 같이 내각부는 각 기관에서의 문서관리가 제대로 이루어지는지 문서관리시스템을 통해 신속하게 파악·처리할 수 있을 뿐만 아니라 해당 처리 과정을 기록화해서 관리할 수 있다. 또한 문서관리시스템은 내각부의 동의를 얻지 못한 행정문서파일의 삭제를 못하도록 되어 있어서 각 행정기관에 대한 엄격한 관리 감독을 가능하게 해 준다.

4. 전자공문서 규정과 문서관리시스템

1) 공문서관리 법령의 전자공문서 관련 규정

일본은 1990년대부터 행정정보화를 추진해왔으며, 2001년 1월 ‘e-Japan 전략’을 통해 2005년까지 ‘세계제일의 IT국가’로 발전하겠다는 목표를 설정한 바 있다. 이에 따라, 행정서비스 분야에서의 전자정부화에 필요한

30) 나즈메 테즈야, 앞의 글, 26쪽 및 공문서관리위원회 제10회(2011.9.8) 배포자료 (2011년 9월 8일, 총무성행정관리국) <http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2011/20110908haifu.html>

인프라로서 각 행정기관LAN과 ‘霞が関WAN’ 등의 정부공통네트워크 등이 정비된다. 행정기관에서의 공문서 및 정보의 전자적 작성·유통이 급속하게 증대된 것은 당연한 결과였다. 각 기관에서의 문서관리에 대해서도 2000년 3월 29일 「종합적인 문서관리시스템의 정비에 대해서」를 토대로 각 행정기관의 문서관리 업무 상황에 조응한 임의의 개별문서관리시스템을 구축·운영하게 되었다.³¹⁾

그런데, 2009년 7월 공포된 공문서관리법에는 이러한 전자적 행정환경 변화 상황과는 달리 생산단계부터 이관단계까지의 전자기록 관리와 처리 절차 등에 대한 구체적인 내용을 찾기 어렵다. 제2조의 용어정의에서 행정기관 직원이 직무상 작성·취득한 문서인 ‘행정문서’에 전자적(電子的)·자기적(磁氣的) 방식 등의 전자적(電磁的) 기록도 포함된다고 규정하고 있을 뿐이다.

그리고 가이드라인에서 문서의 전자결재 등과 관련한 내용을 규정하고 있다. 즉 문서의 접수·결재·시행과 관련해서 문서관리시스템에 등록하는 것을 원칙으로 한다는 것이다. 구체적으로는 전자문서의 작성·취득시 원칙적으로 문서관리시스템에 명칭, 보존기간, 보존기간 만료일을 등록해야 하고, 미리 분류의 명칭, 보존기간, 보존기간 만료일을 문서관리시스템에 등록한 행정문서파일에 개별 전자문서를 ‘격납(格納)’한다고 규정하고 있다.³²⁾

전자문서의 보존에 대해서는, 행정문서파일의 적절한 보존을 위해 총괄문서관리자가 작성해야 하는 「행정문서파일보존요령」에서, ‘종이 문서의 보존 장소·방법’과 구별해서 ‘전자문서의 보존 장소·방법’을 명시하고 있다. 이 「보존요령」에 의하면, 전자문서의 ‘정본·원본’은 문서의 수정·누설 등을 방지하기 위해 문서관리시스템에서 보존하도

31) 나즈메 테즈야, 앞의 글, 24쪽.

32) 「行政文書の管理に関するガイドライン」, 13-14쪽.

록 되어 있다. 그리고 일정기간이 경과한 전자문서는³³⁾ 문서주무과장인 ‘부(副)총괄문서관리자’에게 인계해서 ‘집중관리’하며, 장기 보존할 전자문서에 대해서는 국제표준에서 정한 장기보존포맷에 의해 보존하는 등 이용·활용이 가능한 상태로 보존하도록 규정하고 있다. 또한 전자문서에 대한 패스워드 설정, 암호화, 전자서명 부여, 백업 조치 등과 함께 ‘관리부’의 문서관리시스템에서의 작성·관리 원칙 등이 제시되어 있다.

이상에서 공문서관리법령에서의 전자공문서 관련 규정을 정리해보았다. 하지만 이 규정만으로는 전자공문서의 생산 단계부터 이관·보존·이용 단계까지의 전 과정에서의 관리 체제를 이해하기가 어렵다. 일본의 전자공문서에 대한 관리 체제를 보다 분명하게 이해하기 위해서는 총무성이 구축·배포하고 전 행정기관이 정부공통네트워크를 경유해서 이용하는 문서관리시스템, 그리고 국립공문서관이 구축·운영하고 있는 ‘전자공문서등의 이관·보존·이용시스템’ 등 일련의 전자공문서 관련 시스템의 정비 과정과 해당 기능을 살펴볼 필요가 있다.

2) 문서관리시스템의 구축

앞에서도 잠시 언급한 것처럼, 일본의 각 행정기관에서는 이미 2000년을 전후로 개별 문서관리시스템을 구축·운영하고 있었다. 그런데,

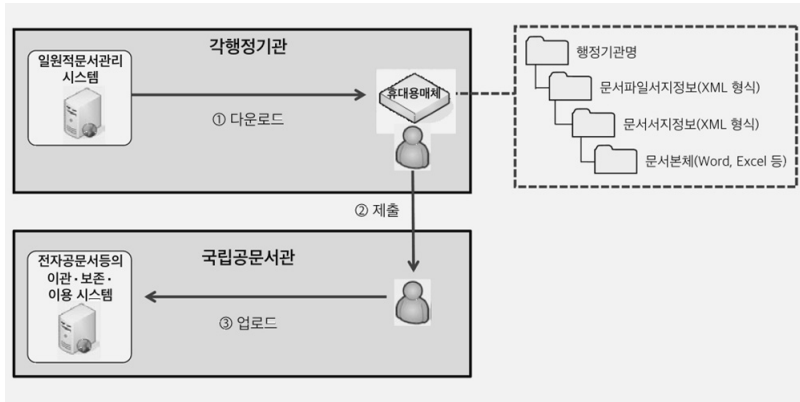
33) 「行政文書の管理に関するガイドライン」에는, ‘10년 이상의 보존기간 문서로, 5년 경과후’ 부총괄문서관리자에 의한 집중보존하는 것으로 되어 있다. 그런데, 「獨立行政法人國立公文書館法人文書ファイル等保存要領」(2011.4.1, 총괄문서관리자결정) 제6조에 의하면, 작성·취득 후 ‘3년 경과한 전자문서’는 부총괄문서관리자가 관리하는 폴더에 이동해서 집중관리하는 것으로 되어 있다. 이는 기관의 방침에 따라 3년~5년 등의 시간차가 존재함을 말해 준다.

이 시스템에는 전자적으로 취득·작성된 행정문서와 ‘행정문서파일’을 관련지어 묶어주는 ‘편철 기능’이 구현되어 있지 않았다. 또한 전자결재기능도 없어서 문서들은 등록되지 않은 상태로 시스템의 공용파일서버나 개인 컴퓨터에 보관되는 상황이었다. 전자결재기능이 구현되어 있는 경우에도 ‘번잡’하다는 이유 등으로 별로 활용되지 않았다. 이에 2006년 3월 정부 차원에서의 개별 시스템들에 대한 전면 재검토 방침이 수립되고, 이 방침에 따라 2007년 4월 「문서관리업무의 업무·시스템 최적화 계획」이 마련되었다. 이 계획에 따라 「문서관리업무와 관련시스템의 효율화·고도화」 관점에서 정부 전체에서 이용가능한 ‘일원적인 문서관리시스템’을 총무성이 정비·관리하기로 하였다. 이러한 과정을 거쳐서 문서관리시스템이 운용되기 시작한 것은 2009년 3월부터였으며, 국가 전체 행정기관은 늦어도 2012년까지는 이 시스템을 도입하기로 하였다.

2015년 4월 현재 전자문서관리시스템(EDMS)인 문서관리시스템은 일본의 모든 행정기관, 입법부의 국립국회도서관과 중의원·참의원 양원의 사무국에 도입·운영되고 있다. 법 시행 전인 2009년 3월에 이미 각 부서별로 작성하던 결재문서건명부·시행문서건명부·문서접수부 등을 폐지하고 전자공문서의 결재·공람의 기안, 처리·시행·접수시 모두 문서관리시스템에 등록하게 하였다.³⁴⁾ 2009년부터 본격적으로 운용되기 시작한 문서관리시스템은 국립공문서관이 구축·운영하는 전자공문서등시스템과의 사이에 전자파일의 정리방법, 문서정보(메타데이터) 항목과 기술규격, 양 시스템 간의 데이터 출·입력 등의 정합성이 갖추어져 있어서 ‘상호운용성’이 어느 정도 확보되어 있다.

34) ‘一元的な文書管理システム導入に伴う文書管理規則等の改正のガイドライン’(2008년 3월 31일, 文書管理業務・システム最適化関係府省連絡會議 申合, 「行政文書の管理に関するガイドライン」, 10쪽.

〈그림 3〉 시스템 연계를 통한 전자공문서 이관³⁵⁾



〈그림 3〉에서와 같이, ‘이관’으로 분류된 전자공문서의 행정기관명, XML 형식의 행정문서파일 정보와 문서정보, 그리고 문서작성을 위한 텍스트 파일(Word)이나 스프레드시트(Excel) 등으로 작성된 전자문서 본체를 문서관리시스템에서 하드디스크 등의 휴대용 이관매체로 내려 받아서 국립공문서관의 전자공문서등시스템의 인터페이스에 일치시킨 형태로 일괄 업로드하는 구조이다.³⁶⁾ 2011년도 말에 문서관리시스템의 이관기능이 개선되어 지금은 정부공통네트워크를 통해서 국립공문서관이 직접 해당 행정기관의 이관 데이터를 내려받을 수 있게 되었다.³⁷⁾

35) 나즈메 테즈야, 앞의 글, 27쪽의 〈그림 6〉.

36) 나즈메 테즈야, 앞의 글, 26-27쪽.

37) 國立公文書館 業務課 電子情報 第2系(2014.3), 「2013年度 電子公文書の長期保存等に関する調査報告-電子公文書等の移管・保存・利用システムの次期システムの要件検討に向けて」, 12쪽.

5. ‘전자공문서등시스템’³⁸⁾의 구축과 운용

1) 전자공문서 이관을 위한 검토와 관련 ‘방침’

내각부에서는 2005년부터 2007년 사이에 전자기록의 관리 방안에 대해 해외사례 조사를 포함한 다방면에 걸쳐 연구·조사를 실시하였다.³⁹⁾ ‘공문서등의 적절한 관리, 보존 및 이용에 관한 간담회’의 분과 연구회인 「전자매체에 의한 공문서등의 관리·이관·보존의 바람직한 방안에 관한 연구회」(이하 ‘간담회’)가 2005년 6월부터 2006년 3월까지 7차례 내각부에서 개최되었다. 이 ‘전자매체 연구회’의 전문적·기술적 견해에 입각한 검토 성과는 2006년 4월 ‘공문서등 간담회’에 보고되었다. 이 ‘간담회’는 여기에 종합적 검토를 추가해서 같은 해 6월 「중간단계에서의 집중관리 및 전자매체에 의한 관리·이관·보존에 관한 보고서」를 내각관방장관에게 제출하였다.

이 연구조사를 통해서, 전자공문서의 장기보존의 안전성·효율성 등의 관점에서 생산 단계부터 역사공문서로서의 보존·이용 단계까지의 라이프사이클 전체를 관리할 필요가 있으며, 이를 위해서는 메타데이터, 파일 포맷 등에 대해 전자공문서 작성 전부터 적절한 대응을 취해야 한다는 입장이 공유되었다.

2007년도에는 전자공문서의 메타데이터 및 포맷의 바람직한 방안에 대해 실증실험을 포함한 조사연구를 실시하였다. 이를 통해서 장기보존에 필요한 메타데이터 중 많은 부분을 비교적 간단한 툴에 의해서 전자

38) 이 시스템의 원래 명칭은 ‘電子公文書等の移管・保存・利用システム’이다.

39) 이후 내각부는 이 보고서를 토대로 ‘유식자회의’(2008년 3월)를 운영하면서 전자문서의 메타데이터 및 포맷 방안에 대한 실증적 조사연구를 실시하였다. 2005년~2007년의 내각부의 전자기록 관리 방안에 대한 연구 조사 정황은 「2008年度電子公文書等の管理・移管・保存・利用システムに関する調査報告書」(2009.3) 참조.

파일의 속성 정보에서 추출할 수 있다는 점, 일본의 행정기관에서 전자 기록 작성에 주로 사용되는 파일포맷의 상당수가 국제표준(ISO19005-1)의 장기보존포맷인 PDF/A로 변환할 수 있음을 확인하였다.

2008년도에는 위의 조사·연구 결과들을 토대로 ‘전자공문서등의 관리·이관·보존·이용시스템에 관한 조사’를 실시하였다. 이미 내각부에서는 2011년도부터 전자공문서의 국립공문서관으로 이관 및 보존을 시작한다는 계획 하에, 국립공문서관에서의 전자공문서 장기보존에 적합한 포맷 등에 관한 실험과 포맷 등의 책정, 전자공문서의 이관·이송 등에 관련된 규정의 검토, 장기보존시스템 구축 등에 대해 2010년까지 단계적으로 조사를 진행하기로 하였다. 이 일환으로 진행된 2008년도의 조사에서는, 각 행정기관의 전자공문서를 문서관리시스템에서 국립공문서관의 전자공문서등시스템으로 이관 받아 장기 보존하고 이용에 제공하기 위한 시스템의 설계, 그리고 이 시스템을 구축하는데 필요한 요건 등에 대해 중점적으로 검토하였다. 구체적으로는, 행정기관으로부터 전자문서를 인수받아서 보존·관리하는 기능, 전자적으로 이관된 전자공문서의 행정기관의 이용기능, 국립공문서관의 디지털아카이브와 연계한 일반국민용 이용기능 등 3가지 기능으로 구성된 프로토타입시스템 구축을 통해서 검증하는 방식이었다.

인수·보존 기능을 중심으로 검증 결과를 정리하면, 행정문서파일관리부의 정보로부터 기록관리 메타데이터⁴⁰⁾의 자동생성 정도, 전자파일의 속성정보로부터 기술적 메타데이터⁴¹⁾의 자동생성 정도, 기록관리 메타데이터로부터 아카이브 메타데이터⁴²⁾로의 유용 정도 등을 검토한 것이다.

40) 전자공문서등의 작성시 행정기관명, 분류, 문서명, 작성자 등 행정문서파일관리부의 항목 및 기타 문서내용에 관계되는 정보를 관리하기 위한 정보를 말한다.

41) 전자공문서등의 전자파일의 파일형식, 작성어플리케이션 명칭과 그 버전, 작성어플리케이션이 구동되는 OS, 전자서명과 시점정보(타임스탬프) 등 작성시의 기술적 정보를 말한다.

42) 전자공문서등의 이관 후에 비현용문서로서 관리하는 인수정보, 보존연장정보, 공개정보, 파기정보 등의 정보를 말한다.

또한 전자공문서등의 포맷에 대해서는 이관 시 포맷 중에서 2007년도까지의 조사연구에서 주장된 것을 표준포맷으로 정하기로 하였다. 표준포맷에서 장기보존포맷으로의 변환과 변환결과의 검증을 통해서 텍스트 문서 형식으로부터 장기보존포맷으로의 변환에서는 일부 기능을 이용할 수 없게 된 사례, 오리지날 포맷의 폰트가 완전하게 재현되지 못하거나 레이아웃이 깨지는 사례, 음성·음악·영상의 변환 실패 사례 등 향후 시스템의 설계·구축시 유의할 필요가 있다는 점도 함께 인식하였다.

내각부는 위와 같이 단계적인 조사를 진행하는 한편 「전자공문서등의 이관·보존·이용의 구체적 방법에 관한 방침」을 2010년 3월에 공표하였다.⁴³⁾ 이 「방침」은 공문서관리법의 시행과 함께 2011년 4월부터 운용될 예정인 ‘전자공문서등시스템’으로의 원활한 전자기록 이관을 전제로 한 것이었다.⁴⁴⁾

이 「방침」에 의하면, 각 행정기관은 ‘행정문서파일 마다 전자공문서등의 폴더, 파일 등의 구성, 파일포맷, 작성시의 시스템 등에 관한 정보를 가능한 한 국립공문서관에 제공’하도록 되어 있다. 더 나아가 각 행정기관에 대해 이관매체의 작성방법, 기록관리용 메타데이터의 기재방법, 이관매체의 인계방법 등을 제시하고 있다. 즉 이관매체에는 이관하는 전자문서의 파일형식과 파일명, 파일의 폴더명과 폴더 구성 등이 작성되어야 한다. 기록관리용 메타데이터로는 기관명, 문서분류, 문서명, 작성자 등 해당 전자문서의 메타데이터 등으로 ‘관리부’의 정보가 해당된다. 그리고 이관매체의 인계방법으로는 하드 디스크 등의 휴대용 매

43) 「電子公文書等の移管・保存・利用の具体的な方法に係る方針」, 『公文書移管関係資料集』, 2015, 150-151쪽.

44) 이 「방침」은 2010년 3월 26일에 내각부대신관방 공문서관리과 명의로 공표되었다. 국립공문서관은 2009년도에 전자시스템의 요건건의서를 작성, 2010년도에 전자시스템을 구축하였다. 이에 대해서는, 카자마 요시유키(風間 吉之), 「電子公文書等の移管・保存・利用システムについて」, 『アーカイブズ』 47호, 2012, 33쪽.

체에 의한 이관 방식과 ‘霞が関WAN’ 등의 정부공통네트워크에 의한 이관 방식을 제시하였다.

2) ‘전자공문서등시스템’ 구축과 이관

국립공문서관은 전자공문서의 관리와 이관 등에 대한 그동안의 조사 검토 결과를 토대로 공표된 앞서의 내각부의 「방침」에 근거해서 2009년 ‘시스템 요건정의서’를 작성하고 2010년에 ‘전자공문서등시스템’을 구축하여 2011년 4월부터 운영하고 있다. 전자매체에 의한 행정문서파일의 2011년도~2013년도까지의 이관 현황은, 홍보자료를 제외한 행정문서파일이 2011년도 48개, 2012년도 25개, 2013년도 44개로 모두 117개였다.⁴⁵⁾

각 기관에서 작성·접수된 전자공문서가 이관된 방식은 다음과 같다.⁴⁶⁾

<‘일원적 문서관리시스템’으로부터 이관하는 경우>

1. 각 기관 문서관리담당이 이관대상 전자공문서를 문서관리시스템에서 설정한다.
2. 국립공문서관 담당직원이 문서관리시스템으로부터 정부공통네트워크를 경유해서 전자공문서와 문서정보를 각 행정기관별로 내려 받는다.
3. 내려 받은 전자공문서와 문서정보를 ‘전자공문서등시스템’에서 인수한다.

<각 행정기관 독자 문서관리시스템으로부터 이관하는 경우>

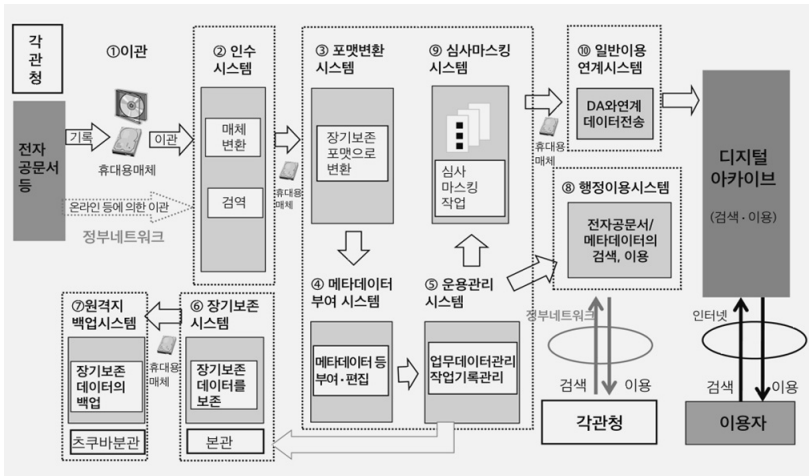
1. 각 기관 문서관리담당이 이관 대상 전자공문서와 문서정보를 ‘일원적 문서관리시스템’으로부터 내려 받는 형식에 일치시켜서 휴대용 매체에 저장한다.
2. 위의 휴대용 매체를 국립공문서관으로 반송(搬送)한다.
3. 반송한 전자공문서와 문서정보를 ‘전자공문서등시스템’에서 인수한다.

45) 「2013年度 電子公文書の長期保存等に関する調査報告-電子公文書等の移管・保存・利用システムの次期システムの要件検討に向けて」, 12쪽-13쪽, 홍보자료 652개까지 포함하면 3년 합쳐서 모두 769개의 행정문서파일이 이관되었다.

46) 業務課 電子情報 第2系(2013.3), 「2012年度 電子公文書の長期保存等調査報告」, 11-12쪽.

일원적 문서관리시스템에서 관리되던 행정문서파일의 이관이 40개, 각 행정기관의 개별시스템 등에서 관리되던 행정문서파일의 이관이 77개로, 개별시스템을 통한 이관이 더 많지만 문서관리시스템을 통한 이관이 점차 늘어나는 경향을 보인다.⁴⁷⁾ 전자의 경우, 전자공문서와 문서정보에 대해서 그 데이터 구조 그대로 받아들일도록 사전 협의에 의해 기술적 정합성을 갖추었기 때문에 두 시스템 사이의 상호운용성은 확보되어 있다. 후자의 경우는 이관 데이터를 출력할 때 데이터 구조를 변환한 다음 인수해야 할 필요성이 발생하는 등 메타데이터의 획득에 문제가 있었다고 한다.

〈그림 4〉 국립공문서관의 전자이관시스템의 개념도⁴⁸⁾



47) 모수가 너무 작아서 큰 의미는 없겠으나, 문서관리시스템을 통한 이관이 2011년~2013년에 각각 9개, 12개, 19개로 늘어나는 추세이며, 개별 시스템에서의 이관은 2011년~2013년도에 각각 39개, 13개, 25개이다.

48) 카자마 요시유키, 앞의 글, 35쪽.

〈그림 4〉에서와 같이, ‘인수시스템’, ‘포맷변환시스템’, ‘메타데이터 부여 시스템’, ‘장기보존시스템’, ‘이용시스템’ 등의 서브시스템으로 구성되어 있는 국립공문서관의 ‘전자공문서등시스템’의 업무 흐름을 개략적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 각 행정기관으로부터 이관된 전자공문서는 전자시스템의 인수시스템에서 업로딩되어 인수등록 절차를 거치고 3회의 바이러스 검사를 수행한다.

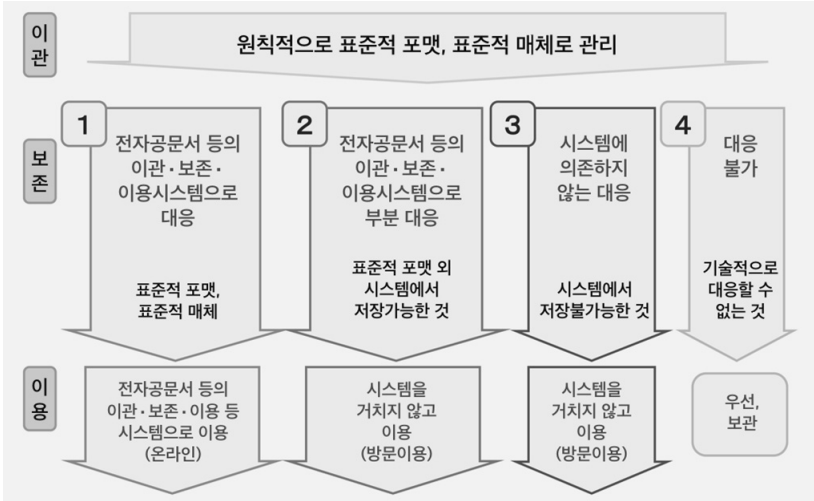
둘째, 검역된 전자문서에 대해 전자파일의 포맷을 확인하고 장기보존포맷으로 변환하는데, 이때 메타데이터 추출 등의 처리가 이루어진다. 2014년 3월 현재 장기보존시스템에서 장기보존포맷으로 변환된 주된 전자파일포맷은 이치타로(一太郎, jtd) 3,400파일, 엑셀(xls) 1,900파일, 워드(doc) 1,700파일, 아크로바트(pdf) 1,400파일, 파워포인트(ppt) 20파일이다.

셋째, 앞 단계에서 추출된 기록관리 메타데이터와 기술적 메타데이터, 그리고 이관후의 인수정보, 공개정보, 파기정보 등의 아카이벌 메타데이터 등을 확인하고 필요에 따라 편집한다.

넷째, 전자공문서의 장기보존 포맷, 오리지널 데이터와 메타데이터 등을 행정문서파일별로 묶어서 장기보존 데이터로서 장기보존시스템에서 보존한다. 이때 장기보존 데이터는 만일의 사태에 대비해서 츠쿠바분관에 설치된 원격지 백업시스템에서도 보존하고, 메인시스템과의 사이에 데이터의 동기성을 확보하는 구조로 되어 있다.

다섯째, 국립공문서관에서 보존하는 전자공문서에 대해서는 해당 행정기관의 이용을 정부공통네트워크를 통해서 가능하도록 복제한 행정이용데이터를 제공하고 있다. 일반 이용자에 대해서는 국립공문서관의 디지털 아카이브를 연계해서 심사·마스킹 처리를 거쳐 제공하도록 되어 있다.

〈그림 5〉 전자공문서의 유형과 파일포맷 관계⁴⁹⁾



1	종류	표준적 포맷	장기보존 포맷	디지털 아카이브용 포맷
	문서작성	OASYS —太郎 8-12 Word 97-2003 Word 2007	PDF PDF/A OpenOffice Writer	PDF/A
	표작성	Excel 97-2003 Excel 2007	OpenOffice Calc	PDF/A
	프레젠테이션	Powerpoint 97-2003 Powerpoint 2007	OpenOffice Impress	PDF/A
	그림	JPEG JPEG 2000 GIF	TIFF BMP	JPEG 2000(lossless) PDF(JPEG2000)
	음성	WAVE MP3	WMA	MP3(bitrate 256kpbs이상)
	영상	QuickTime Windows Media	RealPlayer MPEG	MPEG-2
표준적 매체: CD-R, DVD-R, HDD, FD				
2	시스템에서 부분적으로 대응하는 포맷, 매체			3 개별대응
	종류	표준적 포맷 외	그 외 매체: (MO)	1 과 2에 포함되지 않은 포맷 및 매체
	Web, 전자메일, CAD 데이터베이스 등	htm, html Mdb DWG, DXF, SXF Ai, vsd, vdx, wk		4 보존만

49) 카자마 요시유키, 앞의 글, 35쪽의 그림 2와 3을 함께 제시.

국립공문서관의 전자공문서등시스템에서는 <그림 5>에서 보는 것처럼, 전자공문서등의 종류, 보존방법과 이용방법에 따라서 크게 세 가지 유형으로 대응하고 있다. 첫 번째 유형(1)은 기본적으로 광범위하게 이용되는 워드프로세스나 스프레드시트 등 파일 형식의 '표준적 포맷'으로 작성된 전자공문서를 CD-R·DVD-R·HDD·FD 등과 같이 널리 이용되고 있는 기억매체인 '표준적 매체'로 이관한 경우에 한해서 대응한다. 이관부터 보존·이용 단계까지 전자적으로 처리되어, 전자공문서등시스템과 디지털아카이브를 통한 온라인 이용이 가능하다.⁵⁰⁾

두 번째 유형(2, 3)은 '표준외 포맷'으로 작성된 전자공문서로서, 전자공문서등시스템을 통해서는 이용할 수 없으며, 방문을 통한 이용만 가능하다. 다만, (2)의 경우는 전자공문서등시스템에서 부분적으로 대응하는 포맷으로 시스템 안에 '격납'할 수 있다는 점에서 (3)과 다르다. 세 번째 유형(4)은 접속 자체가 불가능한 것으로, 당분간 보존만 시행하면서 후일의 기술 발전을 기다려야 하는 것으로 이용 자체가 불가능하다. 이처럼 국립공문서관은 기본적으로 표준 포맷·매체에 의한 대응을 중심으로 하는 한편, 표준 이외의 포맷의 경우에도 부분적으로 대응하거나 보존만 하는 등 탄력적인 '포맷 정책'을 실행하고 있다.⁵¹⁾

6. 맺음말

일본 내각부와 기록관리 분야 전문가들은 2003년부터 일본의 기록관리 제도를 개혁하기 위해 본격적으로 활동하기 시작하였다. 약 5~6년간

50) 나즈메 테즈야, 앞의 글, 34-35쪽.

51) 공문서관리위원회 제10회(2011.9.8) 배포자료 「電子公文書等の移管・保存・利用システムについて」, 2쪽-6쪽(<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2011/20110908haifu.html>) 및 카자마 요시유키, 앞의 글, 35쪽.

의 해외 사례의 조사까지 포함한 연구·검토를 진행한 ‘연구회’, ‘간담회’, ‘유식자회의’ 등의 활동 결과가 2009년 7월 공문서관리법의 제정·공포로 이어진 것이다. 그런 점에서 공문서관리법은 국민에 대한 정부기관의 ‘설명책임성’ 실현을 염원하던 일본 기록관리 공동체의 그동안의 꾸준한 활동의 결과라고 해도 무리는 아닐 것이다.

2011년 4월의 공문서관리법령 시행으로 이제 일본의 기록관리는 현용단계와 비현용단계를 구분하지 않고 기록의 생애주기 전 단계에 걸쳐서 통일적 규정에 의해 이루어지고 있다. 공문서관리 법령의 운용 체제도 ‘법 ⇒ 시행령 ⇒ 가이드라인 ⇒ 기관별 문서관리규칙’으로 이어지는 다층의 일관된 구조를 갖추고 있다.

생산 후 30년이 경과한 뒤에야 국립공문서관으로의 이관 ‘협약’을 진행하던 종전 제도와는 달리 ‘레코드 스케줄’을 도입하여 각 기관에서 작성·취득한 공문서를 ‘가능한 이른 시일 안에’ 선별·평가하여, 즉 ‘역사공문서’를 조기에 선별하여 국립공문서관으로 이관·관리되어야 할 ‘특정역사공문서’의 확보를 안정화하였다. 국가 행정기관에 기록관리 전문인력을 배치해서 관리하는 한국과는 달리, 일반 문서담당 공무원에 의한 선별·평가 방식을 택하고 있는 일본의 경우는 가이드라인과 각 행정기관별 문서관리규칙에서 중요 역사공문서의 적정한 선별과 보존을 위한 세밀한 선별 기준과 관리 방안을 제시함으로써 현용단계에서의 ‘적절한 기록관리’가 담보되도록 한 것이다.

그리고, 행정문서파일관리부를 문서관리시스템에서 작성·관리하여, 관리부에 기재된 각 행정기관이 작성·취득한 행정문서 정보를 정부포털사이트인 e-Gov 등에 공표함으로써 국민들에게 각 기관의 ‘현용단계에서의 설명책임’ 활동을 강제하였다. 또 관리부의 레코드 스케줄 정보를 문서관리시스템을 통해서 매년 내각총리대신에게 보고함으로써 각 기관에서의 적절한 문서관리 수행 여부에 대해 검토·심사받는다.

전자공문서의 시스템 이관을 위해서는 총무성의 문서관리시스템과

국립공문서관의 전자공문서등시스템의 연계를 통해 두 시스템간의 '상호운용성'을 확보하는 방식을 택하였다. 총무성이 구축·배포하여 정부기관 전체에서 사용하는 전자문서관리시스템(EDMS)인 문서관리시스템에서의 전자공문서 등록과 행정문서파일관리부 작성·관리를 제도화하였다. 두 시스템간 연계를 통한 이관을 위해 내각부는 전자공문서등시스템으로의 원활한 이관을 위해 표준적 포맷과 매체에 대한 「방침」을 제시하였다.

2011년도부터 전자공문서등시스템에 의한 전자공문서 이관이 이루어지고 있는 일본은 여전히 종이매체의 비율이 압도적으로 높다. 전자결재율도 2012년 10.4%에 머물고 있으며, 국립공문서관으로 이관되는 문서 중 전자공문서가 차지하는 비율은 가장 높은 2013년도의 경우 0.3%에 불과했다.⁵²⁾ 이에 대해 일본 정부는 2015년까지 전자결재율을 60%로 끌어올리겠다는 목표를 설정하고 있다.⁵³⁾ 일본의 행정기관에서 종이매체에 의해 공문서가 생산되고 관리되는 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 작성 후 30년 경과된 시점에서 국립공문서관으로 이관되었던 종전의 공문서관리 체제의 영향과 전자기록 장기보존 전략에 대한 '신중한 접근' 등을 주된 원인으로 꼽을 수 있다.

한편, 일본은 2003년부터 전자기록 관리를 둘러싼 국제적인 연구 동향과 국제표준의 적용 사례 등에 대해 다양한 조사와 검토를 진행해왔다. 공문서관리법령 시행 5년째인 현재 전자공문서의 이관은 미미한 정도이지만 조금씩 증가 추세에 있으며, 2016년의 전자공문서등시스템의

52) 国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議 제4회(2014.7.30.) 배포 자료 4의 1쪽 참조. 2011년과 2012년의 행정기관의 행정문서파일에서 종이매체의 비율은 각각 95.8%와 94.8%이다.

53) '세계 최선단(最先端)의 IT국가 실현을 목표로, 행정의 IT화와 업무개혁의 동시적·일체적 개혁을 기동적이면서도 강력하게 추진할 것'을 목적으로 고도정보통신네트워크사회추진전략본부(IT총합전략본부)하에서 2014년 6월에 개최된 'e가변먼트閣僚會議'에서 언급되었다. 앞의 '조사검토회의' 배포 자료 4의 2쪽.

차기시스템으로의 이행을 위한 조사 검토를 끝마친 상태이다. 전자공문서 관리 체제로 전환된 지 얼마 지나지 않은 일본에서도 전자기록의 생산부터 관리, 보존, 이용까지의 일련의 프로세스에 대한 규정화, 전자기록관리시스템과 관련한 표준화 등은 필연적으로 추진될 수밖에 없다.

이 논문은 일본의 기록관리 제도에 대해 공문서관리법령과 전자공문서 관리를 중심으로 살펴보았다. 특히, 법령상의 전자공문서 관련 규정과 함께 총무성 및 내각부의 관련 부서의 정책, 그리고 국립공문서관의 조사연구 보고 등을 토대로 2011년부터 본격화된 전자공문서등의 문서관리시스템 등록과 국립공문서관의 전자공문서등시스템으로 이관 상황을 소개하였다. 일본의 기록관리 제도 사례는 전자기록의 장기적인 보존·이용이라는 과제에 대응해 나가는 하나의 참조 모델로서 앞으로 본격적인 검토가 필요하다.

ABSTRACT

A Study on the Records and Archives Management System in Japan : Focusing on the Electronic Public Documents Management

Yi, Kyoung Yong

The Records Management System in Japan has been developed to a comprehensive and unitary records management system based on the records life-cycle principle from the enactment of 'the Public Records and Archives Management Act' in 2009 and its implementation in April, 2011. The scope of objects has also been extended to documents of independent administrative institutions and specific confidential documents on diplomacy and defense. In addition, a series of Electronic Documents Management Systems have been built for the transfer of electronic records to the National Archives of Japan, which is called the Electronic Records Archives of Japan, in connection with the records and archives management systems covering creation, management, transfer, preservation, and use of electronic records.

This paper deals with the core contents and characteristics of the records management system of Japan, focusing on the operational structure of the records and archives management law and electronic documents management.

Firstly, The Cabinet Office and professional groups in records and archives management started to work on reformation of the records management system from 2003 and resulted in enactment of the Public

Records and Archives Management Act in 2009. In that sense, the Public Records and Archives Management Act can be evaluated as a result of constant activities of the records management community in Japan for realization of accountabilities of government agencies to the general public.

Secondly, the Public Records Management Act of Japan has a coherent multi-layer structure from the law, enforcement ordinances, guidelines, and to institutional documents management regulations in the operational system. This is a systematic structure for providing practical business units of each administrative agency with detailed standards on the basis of guidelines and making them to prepare their own specific application standards related to their unique businesses. Unlike the past, the National Archives of Japan became to be able to identify specific historical documents which should be transferred to the archives by selecting important historical records as early as possible after creating and receiving them in each institution through the retention schedule.

Thirdly, Japan started to operate a system in regard to electronic records transfer and preservation in 2011. In order to prepare for it, each administrative agency has used EDMS in creation and management of electronic records. A Guideline for the Standard Format and Media released by the Cabinet Office in 2010 is also for the transfer of electronic records to the Electronic Records Archives of Japan.

In future, it is necessary to conduct further studies on activities of the records and archives management community in Japan, relating to long-term preservation and use of electronic records.

Key words : the Public Records and Archives Management Act, EDMS, electronic records transfer

