

현안분석 2001-

디지털경제법제⑤

전자공문서의 관리에 관한 법적 과제

金 珉 昊

한국법제연구원

전자공문서의 관리에 관한 법적 과제

A Legal Theme about Management of
Electronic Public Documents

研究者 : 金珉昊(성균관대 법대 교수)
Kim, Min Ho

2001.10

한국법제연구원

목 차

제 1 장 연구의 개요	7
제 1 절 연구의 배경 및 필요성	7
제 2 절 연구의 범위와 방법	10
제 2 장 전자공문서의 의의	13
제 1 절 문서의 개념	13
제 2 절 공문서의 의의	15
제 3 절 전자문서의 의의	16
1. 전자문서의 개념에 관한 종래의 견해	16
2. 전자문서의 개념에 관한 현행법령 검토	17
제 4 절 전자공문서의 의의	19
1. 전자공문서의 개념	19
2. 전자공문서의 유통	20
제 5 절 전자공문서의 특수성	22
제 6 절 전자문서 이용의 효과	23
1. 긍정적 효과	24
2. 부정적 효과	29
제 3 장 전자공문서의 관리체계	31
제 1 절 공문서의 관리체계	31
1. 문서관리체계의 개념	31
2. 문서관리의 필요성	33

3. 행정문서관리 조직	34
4. 문서관리 단계별 업무	36
제 2 절 전자공문서의 관리체계	41
1. 전자문서관리시스템(EDMS)의 개요	41
2. 전자문서관리시스템의 핵심 기술요소	43
제 4 장 전자공문서 관리시스템 추진현황	45
제 1 절 행정기관의 전자문서시스템 규격	45
제 2 절 행정기관 전자서명 인증기반(GPKI) 상호연동 기술표준	46
제 3 절 행정사무정보처리용 무인민원발급기(KIOSK) 및 다기능사무기기 표준규격	47
제 4 절 정보통신망(LAN 및 WAN) 표준규격	48
제 5 절 공문서 문서형 정의(DTD) 표준	50
1. 개 요	50
2. 적용범위 및 기대효과	50
3. 표준의 구성	51
4. 공문서 유형분석	51
5. 공문서 문서형 정의 개발	54
제 5 장 전자공문서관리의 문제점 및 개선방안	57
제 1 절 문서의 생성과정에 있어서 문제점 및 개선방안	57
1. 생성단계에서의 개선방안	57
2. 결재단계에서의 개선방안	58
제 2 절 문서의 유통과정에 있어서 문제점 및 개선방안	58

1. 전자공문서 유통 활성화 방안	58
2. 전자문서 이용 활성화를 위한 정책방안	59
3. 전자정부 추진에 있어 전자문서관리시스템의 활성화방안	60
제 3 절 문서의 보관과정에 있어서 문제점 및 개선방안	61
1. 보관단계에서의 개선방안	61
2. 폐기단계에서의 개선방안	62
제 6 장 전자공문서관리에 관한 관련법령의 검토	63
제 1 절 개 관	63
제 2 절 전자정부구현을위한행정업무등의전자화 촉진에관한법률	65
1. 입법취지	65
2. 전자문서의 정의	67
3. 행정관리의 전자화	67
4. 문서업무의 감축	79
5. 전자관인 및 전자관인의 인증	82
제 3 절 사무관리규정	86
1. 개 설	86
2. 공문서 전자유통을 위한 여건·기반정비	86
3. 행정사무의 간소화·효율화에 관한 규정신설	87
4. 관련 법령간의 상호 조율	87
5. 구체적 개정방안	88
제 7 장 결 론	91
참고문헌	93

제 1 장 연구의 개요

제 1 절 연구의 배경 및 필요성

세계 각국이 이른바 '정보사회'를 지향하여 국가차원에서의 경쟁을 가속화하고 사회전반에 걸쳐 산업기술이 커다란 변화를 가져오던 1980년대 초, 정보사회의 확산과 산업구조의 고도화 및 국민복지의 향상으로 말미암아 행정영역에서도 생산성 및 국제경쟁력 향상과 경영관리의 과학화 등이 더욱 요구되었다. 이에 따라 국가경비절감 차원에서 정보자료의 공동활용체제를 구성하여 정보자료의 확대 및 전문화를 이룩하고 전국적인 행정정보망 구축을 통한 고도의 행정서비스를 제공하려는 노력이 시도되었다. 한편, 이러한 사회환경의 변화에 발맞추어 통신기술분야에서도 컴퓨터와 통신의 결합화가 본격적으로 진전되면서 컴퓨터를 이용한 종합적인 정보서비스가 활성화되고 있다. 이 같은 기술의 발달은 행정사무의 자동화를 촉진시키는 기반이 되었으며 시대적 요청에 부응하는 국가적 차원에서의 기본계획정립의 일환으로 우선 법제도적 준비가 추진되었다. 그 예로 1982년 2월에 대통령령 제10709호로 제정된 행정전산화추진에 관한규정과 같은 해 12월에 수립된 1986년까지의 행정전산화 기본 계획, 그리고 1986년 5월에 제정된 전산망보급확장과이용촉진에관한법률¹⁾ 등이 있다. 그리고 1983년 7월 국가기간전산망을 행정, 금융, 교육·연구, 국방, 공안 등 5대 분야별로 구분하여 추진하는 국가기간전산망사업을 구상하게 됨에 따라 그 한 분야인 행정전산망사업추진계획이 마련되기 시작하였으며 이를 근간으로 수립된 행정전산망 종합계획이 1987년 4월에 확정되었다.

1) 이 법은 이후 1996년 1월 1일부터 시행된 정보화촉진기본법과의 관계를 정비하는 등을 이유로 정보통신망이용촉진등에관한법률로 법제명을 변경하여 공포, 1999년 7월 1일부터 시행되었다가 2000년 12월에 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률로 개정되어 개정법이 2001년 7월 1일에 시행되었다. 이러한 일련의 법률개폐과정은 가속적 정보화라는 사회적 변화에 대한 상황예측의 어려움과 아울러, 정보사회의 발전적 동향에 대한 일반적 가치체계 정립 및 규범적 합의수렴의 적절성이 요구됨을 보여준다. 한편, 이 법 제2조 제3호는 전자문서의 개념에 관하여 '국가기관, 지방자치단체 및 법령의 규정에 의하여 그 위탁을 받은 자가 전산망을 이용하여 전송·처리 또는 보관하는 문서형식의 자료로서 표준화된 것'이라 정의하였다.

21세기의 국가 경쟁력 확보와 다가오는 정보사회에 대비한 기반 조성 작업인 동시에 장기적인 포석으로 추진된 행정전산망 사업은, 국민편익위주의 행정정보시스템을 조기 구축하고 행정정보의 공동활용체계를 확립하여 전산자원 배분 및 활용을 최적화하고 '작고 효율적인 정부'를 구현할 뿐만 아니라 행정전산화를 통하여 정보산업을 육성하고 중국적으로는 행정절차의 합리화 및 간소화를 통한 디지털화된 복지사회를 지향함을 목표로 하였다. 이는 행정전산망 표준화 추진 등을 골자로 하는 행정전산화 여건 개선을 통해 전국적 행정전산망을 구축한다는 전략으로 구체화되었다.²⁾

위와 같은 정보화구축을 위한 물리적 기반(基幹)은 국가행정혁신과 민주적 전자정부 실현을 위한 발판이라 할 것이며, 이러한 효율적 정부에 적합한 행정기관의 업무혁신과 행정정보 공동이용체계의 확립을 위하여는 전자문서관리체계가 요청된다. 각종 서류의 결재·발송·접수 및 보관 등의 전 과정을 전자화하여 문서처리에 소요되는 시간을 절감하는 것이 행정의 효율화를 위해 절대적으로 필요한 까닭에 그러하다. 그것은 공행정(公行政)의 실무에 있어서 정보와 관련된 활동이 주를 이루고 있으며 이러한 활동의 결과는 바로 문서의 형태로 나타나므로 행정에 있어 문서 및 문서관리의 중요성은 대단히 크다고 할 것이다.³⁾ 더욱이 행정기관의 정보공개에관한법률의 시행 이후 증가하는 정보공개 수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 언제든지 원하는 정보를 즉시 검색하여 전자적 정보공개가 가능할 수 있도록 정보인프라를 구축해 놓아야 할 필요성이 증대되고 있으며 관련법체계도 행정정보의 공개 및 공동활용방안을 구체적 규범으로 포섭해 나감에 전자정부구현과정이라는 현실에 있어 당면과제라 할 수 있다. 다시 말하자면, 정보통신기술을 활용하여 작고 효율적인 정부구현을 통한 행정의 생산성을 제고하고, 국민들이 필요한 행정서비스를 언제 어디서나 제공받을 수 있는 고객지향적인 행정서비스체제를 확립하며, 국민

2) 행정전산망사업에 대한 상세(詳細)는 한국전산원 데이콤, 행정전산망 우선추진사업, 1996, 36쪽 이하 참조.

3) 종이문서의 양은 한 조직의 효율성 정도를 반영하는 상징적인 지표가 되는데, 현재 정부에서 발생하는 종이문서의 양은 연간 총 625만건 이상으로 추정되고 있다: 신정현 외, 21세기 한국의 선택, 도서출판 무석, 1997, 316쪽.

의 의사가 적극적으로 반영되는 열린 행정·참여행정을 통한 행정의 민주성을 구현하려 하는 것이 전자정부의 실현 목표이다.

특히, 전자정부의 구체적인 구현목표의 하나인 행정효율 극대화를 통한 공무원의 생산성 향상은 대국민 행정서비스의 질 향상 및 투명하고 민주적인 행정이라는 다른 두 가지 목표를 위한 선결요건적인 성격을 지니고 있다. 문서의 전자적 관리란 행정효율을 증진시키고 고객지향 행정서비스를 이룩하며 투명하고 민주적인 행정을 실현하게 하는 가장 기초적인 작업이 되기 때문에 궁극적으로는 전자정부 구현에 크게 기여할 수 있는 바탕이 된다는 연유에서 그러하다.⁴⁾

앞서 밝힌 바와 같이, 우리 정부도 1987년 국가기간전산망 사업을 추진한 이래 막대한 인력과 예산을 투입하여 전자정부사업을 추진해 온 결과, 전자정부 구현을 위한 계반 시도들이 서서히 가시적인 성과를 나타내고 있다. 2000년 2월 대통령자문 정부혁신추진위원회가 구성키로 하여 발족한 전자정부 특별위원회는 2002년 1월부터는 정부기관에서 민원서류나 자격증을 발급 받을 때 주민등록 등·초본을 내지 않아도 되며, 11월부터는 세금의 신고, 고지, 납부 등 모든 과정을 인터넷을 통해 안방에서 처리할 수 있게 되는 등 전자정부 서비스가 본격적으로 시작돼 대민 행정서비스가 크게 개선될 것임을 밝혔다.⁵⁾

그러나 전자정부 구현을 위한 인프라구축 및 발전방안과 행정업무의 정보화·효율화의 현실이 여전히 이격(離隔)을 드러내는 상태임은 최근 국무조정실이 국회 정무위원회에 제출한 국정감사자료가 여실히 보여 주고 있다. 이에 따르면 정부가 그간 '전자정부 구현'을 외쳐 왔지만 2001년 5월 현재 중앙행정기관간, 자치단체간 전자문서 유통률이 각각 평균 56%, 48% 정도에 불과했으며, 국방부, 법무부, 검찰청 등 보안을 요하는 부처

4) 同旨: 김현성, 전자정부 추진에 있어 전자문서관리시스템(EDMS) 도입의 쟁점과 전략, 국정관리의 새로운 방향과 과제, 한국행정학회 2000년도 하계학술대회 발표논문집, 2000.6, 165쪽; 정부의 문서관리를 전자화함으로써 내부 행정처리의 효율성을 향상시키고 동시에, 이렇게 처리된 정보를 온라인을 통해 일반 시민에게 편리하게 제공하고, 향후 조직의 학습활동을 위해 재활용되어 행정을 위해 유용한 지식기반을 조성한다는 것이 전자정부에서 전자문서관리가 가지고 있는 비전이라 할 수 있기 때문이다.

5) 보도자료, 전자정부 서비스 내년부터 본격 개시, 기획예산처 공보관실, 2001.9.8; 전자정부서비스 내년 시작, 한국일보 2001년 9월 8일자 기사, 10쪽.

를 제외하고도 과학기술부, 보건복지부, 건설교통부, 해양수산부 등 상당수 중앙행정기관의 타 기관 전자문서 유통률은 10%에도 못 미치는 것으로 나타났다.⁶⁾ 이는 관련 법령 및 제도의 체계상 문제점과 아울러 행정부처간의 능동적 업무협조의 미숙함에서 기인하고도 있지만, 정보화마인드에 대한 실천적 제고라는 시대적 요청과 현격한 발전수준으로 치달고 있는 정보기술과의 문화지체적 현상으로 여겨진다. 이러한 현황에 직면한 21세기 한국사회의 패러다임은, 각계 전문분야에서의 발전적 연구성과를 집적하여 전자적 정보사회화라는 당면적 과제에 대응할 근본적 방안을 강구해야 할 시기에서 전환적 모색을 요청받고 있는 것이다.

따라서 본 연구는 공공영역(公共領域)에 있어서도 기술환경의 변화를 적극 수용하여 행정개혁을 달성함은 물론 대국민서비스 향상이라는 궁극적인 결과를 창출해나가야 하는 전자정부로서의 역할이 강조되고 있는 '정보혁명의 시대'적 추세를 감안하여, 그 기반조성을 구축하는 전자문서 유통의 관리 실태 및 문제점을 검토함으로써 기술적 변화양상을 수용할 발전적 관리추이를 법제도적으로 포섭할 수 있는 정비방안의 단초를 도출하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

전자공문서관리는 행정관리적 측면, 대민서비스적 측면, 행정정보공개적 측면 등과 모두 밀접하게 관련되는 문제이다. 따라서 전자공문서관리의 법적 과제를 연구함에 있어 이들의 여러 측면을 모두 고려하는 것이 바람직하다. 그러나 이들의 문제를 모두 연구한다는 것이 연구의 외연만을 확장할 뿐 오히려 그 연구의 성과를 저조하게 할 수도 있다. 이러한 까닭에

6) 국감 자료에 따르면 올해 들어 지난 5월까지 중앙부처내 총생산문서 대비 전자결재율은 80.7%로 비교적 양호한 수준을 기록했지만 타기관과의 전자문서 유통은 총 시행건수 206만2355건중 110만8051건(56.32%)에 그친 것으로 나타났다. ...특히 공정거래위, 금융감독위, 교육부 등은 전자결재가 가능한 문서 대비 전자결재율이 30%대에 그쳐 전체 평균 96.9%에 크게 못미쳤다. 지방자치단체 중에는 서울시, 강원도, 충북, 경북도내 자치구등의 전자결재율이 60%에 못미쳤고 타 자치단체와의 전자문서 유통율도 48.26%에 그쳐 자치단체간 전자문서 유통이 극히 저조한 것으로 드러났다: 말쑥한 '전자정부', 문화일보 2001년 9월 7일자 기사, 2쪽.

한국법제연구원에서는 '행정업무 및 대민서비스의 디지털화에 따른 법적 과제'라는 총괄적 연구 방향을 설정하고, 세부적으로 '대민서비스 및 민원 처리의 전자화에 따른 법적 과제', '행정정보의 공동이용 및 전자적 제공에 따른 법적 과제', '전자공문서 관리에 관한 법적 과제'로 과제의 범위를 나누는 것이다. 이에 따라, 본 연구에서는 전자공문서관리 중에서 대민서비스적 측면과 행정정보공개적 측면을 제외하고 행정관리적 측면으로 그 연구의 범위를 한정한다. 행정관리적 측면 중에서도 특히 '문서관리'의 측면에서 연구를 진행하고자 한다.

본 연구는 이러한 연구범위의 적절한 연구수행을 위하여, 기존의 선행 연구에 대한 분석과 아울러 제기되는 시사점을 공법학적(公法學的) 시각에서 전자문서관리상의 쟁문제(諸問題)를 다루기로 한다. 이에 따라 행정학적 접근으로 시도된 관리체계를 법적 측면에서의 정비·개선방안 도출로 체계화하고, '전자공문서' 개념을 매개(媒介的 端草)로 하여 현대 정보사회에서 요구되는 행정법적 이론과 실제의 조화로운 구성을 모색하려 한다.

연구수행방법에 적합하도록 우선, 제2장에서는 법령과 문헌에 나타난 문서·공문서 및 전자문서의 개념을 통해 전자공문서의 의의를 추출하고 그 특수성에 대하여 고찰하기로 한다. 다음으로 제3장에서 공문서 및 전자공문서의 관리체계를 살펴본 후, 다각적으로 금지전되고 있는 전자공문서관리시스템 추진현황에 대하여 제4장에서 다루기로 한다. 제5장에서는 앞서 검토한 전자공문서관리가 지니는 문제점 및 개선방안을 문서의 생성과정·유통과정·보관과정의 세 측면으로 나누어 제시하며, 이에 따른 전자공문서 관련법령들에 대한 분석내용을 제6장에서 검토하기로 한다.

제 2 장 전자공문서의 의의

제 1 절 문서의 개념

인간은 자신의 의사를 표현하고 거래내용을 명료히 확정해서 전달하기 위해 기록을 작성하고 남기는데, 현실적으로는 이러한 기록이 바로 '문서'라는 형태를 띠게 된다. 그간 문서의 가장 보편적인 기록방식은 종이 위에 문자로 표현하는 것, 즉 종이문서였다.

이러한 의미에서 일반적으로 문서라고 할 때는 '통상의 문자 또는 사람이 알아 볼 수 있는 특수한 부호나 기호 등에 의하여 사상 또는 관념을 표시한 물체'라고 정의할 수 있으며, 문서의 개념이 법적으로 정의되어 있지는 않으나 이와 같은 개념으로 통용되고 있다고 볼 수 있다.⁷⁾ 따라서 문서는 외국문자는 물론 문자에 갈음한 암호·점자·전신부호·마이크로필름·속기 등에 의하여 사상내용을 표시한 것을 말하므로 사진, 지도, 음반, 녹음테이프, 악보 등은 문서가 아니며, 문자가 나열되어 있으나 사상을 표시하지 아니한 명함, 문패, 서명 등은 문서가 아니다.⁸⁾

결국 문서라 하기 위해서는 ①사상이나 관념이 문자, 기호, 도형 및 그에 갈음하는 어떠한 형태이든지 그 존재를 사람의 눈으로 확인할 수 있는 가시성(可視性: visible), ②사람이 그 내용을 직접 판독(判讀: readable)할 수 있는 판독성, ③사상이나 관념이 담긴 것으로서 비교적 장기간 보존할 수 있는 영속성(永續性: persistent) 등의 특성을 지니고 있어야 한다.⁹⁾

오늘날 문서의 형태는 기존의 규격화된 종이에 한정되는 것이 아니라

7) 송상현, 민사소송법, 박영사, 1993, 672~673쪽.

8) 최동호·신동진, 전자문서의 개념과 종이문서 대체가능성, 産經研究 제3집, 영남대학교 산업경영연구소, 1995.12, 91쪽; 정진섭, 전자문서출현과 EDI의 법적 문제, 월간 法學 제43권 제9호(통권 제456호), 1994.9, 101~102쪽.

9) 최동호·신동진, 위 논문, 91쪽; 한국전산원, 전자문서 이용 활성화의 법적 장애요인 분석, 1998, 7쪽 이하에서는 전통적인 종이문서의 성립요건으로 ①사람이 인지할 수 있는 수단으로 표시되어야 하며, ②일정한 사상 또는 관념을 표시하고, ③기호·문자·그림 등 가시적인 물체의 형태를 지니고 있으며, ④특정인의 의사표시를 등이 일반적이고 하나, '특정인의 의사표시'는 전자상거래와 관련지어 볼 때 뚜렷이 드러나는 특정 거래행위에서의 요건으로 보아야 할 것이다.

첨단 멀티미디어방식에 의해 그 형태가 실로 다양하며, 그래서 수작업에 의한 전통적 문서관리방식으로는 이러한 변화에 적응하기 어려우며 특히 정보공개 및 정보공유에 있어 제약점이 되곤 한다. 체계적 문서관리를 통해 기대할 수 있는 효과는 종이의 양을 줄여 효율성을 높일 수 있으며, 보다 신속하고 정확한 문서처리를 가능케 한다는 것이다. 일반적으로 문서의 유형을 정리하면 다음과 같이 분류할 수 있다.¹⁰⁾

〈표 II-1〉 문서의 유형

분 류 기 준	문 서 의 유 형
작 성 주 체	공 문서 : 행정기관 또는 공무원이 직무상 작성 또는 접수한 문서 사 문서 : 개인이 사적인 목적을 위하여 작성한 문서
유 통 대 상	대내문서 : 조직의 내부에서 지시나 통지를 위해 수발하는 문서 대외문서 : 조직외부의 국민이나 단체 혹은 다른 기관간 수발하는 문서
네 트 워 크 용 여	전산망 처리형 : 전산망에 의하여 작성, 시행, 접수처리되는 문서(사무관리규정에는 이 문서만 전자문서로 규정되어 있음) 단순 전자기록매체형 : 독립적으로 전자매체에 기록된 문서
문 서 의 질	법규문서 : 법규사항을 규정하는 문서(헌법, 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙) 지시문서 : 행정기관이 하급기관이나 소속공무원에게 일정사항을 지시하는 문서(훈령, 지시, 예규, 일일명령) 공고문서 : 행정기관이 일정사항을 일반 국민에게 알리기 위한 문서(고시, 공고) 비치문서 : 행정기관이 일정한 사항을 기록하여 업무에 활용하고자 내부에 비치하는 문서 민원문서 : 민원인이 행정기관에 대하여 허가, 인가 기타 처분 등 특정한 행위를 요구하는 문서 및 그에 대한 처리문서) 일반문서 : 위 문서에 속하지 않는 기타 문서와 회보 및 보고서 등
문 서 관 리 상 계 단	접수문서, 배포문서, 공람문서, 기안문서, 이첩문서, 결재문서, 미결문서, 시행문서, 완결문서, 보관문서, 보존문서

10) 김현성, 전자정부 추진에 있어 전자문서관리시스템(EDMS) 도입의 쟁점과 전략, 국정관리의 새로운 방향과 과제, 한국행정학회 2000년도 하계학술대회 발표논문집 (2000.6), 171쪽.

제 2 절 공문서의 의의

위에서 정의한 문서는 다시 문서의 작성 주체에 따라 공문서와 사문서로 분류된다고 하는 것이 일반적 견해이나,¹¹⁾ 행정상 법률관계의 당사자가 행정목적을 위해 작성하는 문서를 공문서라 정의하는 것이 타당하다고 생각한다.

「사무관리규정」 제3조 제1호는 공문서를 '행정기관 내부 또는 상호간이나 대외적으로 공무상 작성 또는 시행되는 문서(도면, 사진, 디스크, 테이프, 필름, 슬라이드, 전자문서 등의 특수매체기록을 포함한다) 및 행정기관이 접수한 모든 문서'라고 정의하고 있다. 공문서는 다시 법규문서, 지시문서, 공고문서, 비치문서, 민원문서 및 일반문서로 나뉘어지는 바, 이를 표로 설명하면 다음과 같다.¹²⁾

〈표 II-2〉 공문서의 분류

종 류	내 용
법 규 문 서	헌법, 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례 및 규칙 등에 관한 문서
지 시 문 서	훈령, 지시, 예규 및 일일명령 등 행정기관이 그 하급기관 또는 소속공무원에 대하여 일정한 사항을 지시하는 문서
공 고 문 서	고시, 공고 등 행정기관이 일정한 사항을 일반에게 알리기 위한 문서
비 치 문 서	비치대장, 비치카드 등 행정기관이 일정한 사항을 기록하여 행정기관 내부에 비치하면서 업무에 활용하는 문서
민 원 문 서	민원인이 행정기관에 대하여 허가, 인가, 기타 처분 등 특정한 행위를 요구하는 문서 및 그에 대한 처리문서
일 반 문 서	위 각 문서에 속하지 않는 모든 문서로 회보, 보고서 등의 문서

11) 장근복 외, 지식정보사회와 전자정부, 나남출판사(1999), 87쪽.

12) 「사무관리규정」 제7조.

한편, 현행 헌법재판소공문서규칙은 제3조 제1호에서 '헌법재판소 내부나 대외적으로 공무상 작성 또는 시행되는 문서(도면·사진·디스크·테이프·필름·슬라이드 및 전자문서 등의 특수매체기록을 포함) 및 헌법재판소에서 접수한 모든 문서'로 공문서를 정의하고 있다. 이 규칙은 이어서 공문서의 종류로 법규문서·지시문서·공고문서·비치문서·민원문서 및 일반문서로 나누고 있으며, 분류된 공문서유형의 개념은 위의 표와 크게 다르지 않다.¹³⁾

제 3 절 전자문서의 의의

1. 전자문서의 개념에 관한 종래의 견해

종래에 있어 왔던 전자문서의 개념에 관한 대표적인 예를 살펴보면, 전자문서란 ①'정보통신기술을 이용하여 저장되어 전달가능한 일정한 양식(樣式)이나 합의(合意)된 정보통신표준(情報通信標準)에 부합하는 문서'라는 견해,¹⁴⁾ ②'네트워크를 이용하여 컴퓨터 기타 정보처리장치간에 전자적인 방식으로 전송(傳送), 처리(處理), 보관(保管)되거나 출력(出力)된 문서형식의 자료'라는 견해¹⁵⁾가 있고, 입법례로서 전자문서를 ③'컴퓨터간에 전송되거나 출력된 전자서면(電子書面)을 포함한 자료'라고 정의한 것¹⁶⁾ 등으로, 주로 전자거래(혹은 전자상거래)에 있어 전자서명과 함께 전자문서의 교환에 대한 사법적(私法的) 규율을 염두에 둔 개념구성이 대

13) 헌법재판소공문서규칙 제4조 제1호 내지 제6호는 ①법규문서는 헌법·법률·헌법재판소규칙 및 헌법재판소내규 등에 관한 문서, ②지시문서는 지시·예규·일일명령 등 소속공무원에 대하여 일정한 사항을 지시하는 문서, ③공고문서는 고시·공고 등 일정한 사항을 일반에게 알리기 위한 문서, ④비치문서는 비치대장·비치카드 등 일정한 사항을 기록하여 헌법재판소 내부에 비치하면서 업무에 활용하는 문서, ⑤민원문서는 민원인이 헌법재판소에 대하여 특정한 행위를 요구하는 문서 및 그에 대한 처리문서, ⑥일반문서는 ① 내지 ⑤에 속하지 아니하는 모든 문서라고 규정하고 있다.

14) 통신개발연구원, 전자거래 확장을 위한 법·제도 개선방안, 초고속정보통신기반 관련 '96년도 법·제도 정비연구, 1996, 34쪽.

15) 최경진, 전자상거래와 법, 현실과 미래, 1998, 91쪽.

16) 「무역업무자동화촉진에관한법률」 제2조 제7호: 다만, 이 법은 전자매체를 수단으로 한 전자문서 일반에 대한 정의가 아니라 전자문서교환의 경우에 국한하여 정의하고 있다.

부분이었으며 이는 전세계국가들이 전자거래관련분야에 관한 입법정비 및 제반법규마련과 시대적 궤(軌)를 함께 한다.¹⁷⁾

2. 전자문서의 개념에 관한 현행법령 검토

(1) 기존의 관련법령

한편, 전자문서에 대하여 「사무관리규정」¹⁸⁾은 '전산망을 활용하여 작성, 시행 또는 접수·처리되는 문서'라고 정의하고 있으며, 「전자서명법」¹⁹⁾과 「전자거래기본법」²⁰⁾은 '컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성, 송수신 또는 저장된 정보'로 각각 정의하고 있으며, 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」²¹⁾은 '컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송·수신 또는 저장된 문서형식의 자료로서 표준화 된 것'이라 정의하고 있다. 한편, 헌법재판소 공문서의 작성과 처리에 관한 사항을 규정함으로써 공문서 처리 및 관리의 능률화와 표준화를 기함을 목적으로 제정된 「헌법재판소 공문서규칙」²²⁾은 '전산망을 활용하여 작성·시행 또는 접수·처리되는 문서'라고 정의하고, 제5조 제3항에서 '전자문서는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 수신자의 컴퓨터화일에 등록될 때에 그 효력을 발생한다'고 전자문서의 성립 및 효력발생시기에 대하여 규정하고 있다.

각 법령에 나타난 전자문서의 정의는 법령의 제정목표에 따라 약간씩 다르지만 지향하는 전자문서의 개념은 동일하며 이는 '컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적으로 작성·저장되거나 정보통신망을 통해서 유통되는 문서'로 정리할 수 있는 바, 이를 상설(詳說)하면 다음과 같다.

17) 전자거래와 관련한 전자문서 및 전자서명의 개념과 정의에 대하여는 김진환, 전자거래에 있어서의 문서성과 서명성에 관한 고찰, 월간 法學 통권 제515호, 1999.8, 125쪽 이하 참조.

18) 「사무관리규정」 제3조 제7호.

19) 「전자서명법」 제2조 제1호.

20) 「전자거래기본법」 제2조 제1호.

21) 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」 제2조 제5호.

22) 「헌법재판소공문서규칙」 제3조 제4호.

첫째, 컴퓨터 등 정보기기에 의해 생성되거나 사용되는 문서이다. 전자문서를 처리하고 관리하기 위해서는 반드시 정보기기뿐만 아니라 관련된 소프트웨어를 갖추어야 한다. 사람의 손과 필기도구만 가지고 전자문서를 만들 수는 없다. 전자문서는 전자적 형태로서 '사람이 읽을 수 있는'(human-readable) 정보가 아니라 '기계가 읽을 수 있는'(machine-readable) 정보이다.

둘째, 전자적으로 작성되거나 저장된다. 즉, 문서가 디지털화된다는 것이다. 문서가 전자적 신호로 표현되기 때문에 종이문서처럼 일정한 현상을 갖지 않는다. 문서의 내용이 전자적 매체에 기록되며 전자적 형태로 존재한다. 따라서 전자문서를 구성하는 요소들간의 논리적 구조를 가지며, 하나의 문서에 대해서도 여러 가지 변형(version)이 있을 수 있다.

셋째, 정보통신망을 통해서 유통될 수 있다. 전자문서는 일종의 전자적 신호이기 때문에 정보통신망을 통해서 이동이 가능하다. 문서가 송·수신되는 과정에서 운반차 등 물리적 수단이 사용되지 않는다. 그 결과 전자문서는 시간과 공간의 제약을 받지 않고 유통될 수 있다.²³⁾

(2) 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률

전자정부 구현을 위한 법적 기반이 될 전자정부구현을위한행정업무등의 전자화촉진에관한법률은 지난 2001년 2월 28일 제218회 임시국회를 통과, 3월 28일 법률 제6439호로 공포되어, 6월 26일 동법시행령안(同法施行令案)이 국무회의 의결을 거친 후²⁴⁾ 7월 1일부터 본격적으로 시행되었다.

이 법에서 정의하고 있는 전자문서라 함은 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송·수신 또는 저장되는 정보를 말한다.²⁵⁾ 그리고 이 법은 '행정기관의 전자문서'를 전자공문서라 칭하고, 전자공문서의 작성·발송·접수·보관·보존 및 활용과 전자문서

23) 장근복 외, 전계서, 87~88쪽.

24) 이러한 과정에서 1998년 3월 28일에 제정된 행정정보공공이용에관한규정(대통령령 제15745호)을 폐지·흡수하고 사무관리규정 일부 개정하는 등 관련법령의 정비도 있었다.

25) 「전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률」 제2조 제5호.

의 서식의 작성방법 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다.²⁶⁾

이 법률에 대한 상세한 검토는 본 연구의 제6장에서 다루기로 한다.

제 4 절 전자공문서의 의의

1. 전자공문서의 개념

개인이 사적(私的)인 목적을 위하여 작성한 사문서의 경우에도, 각종 신청서 등과 같이 행정기관에 제출하여 접수가 된 것은 사문서가 아니고 공문서로 된다. 이러한 문서의 주요 기능은 의사전달과 보존이라 할 수 있는데, 「사무관리실무편람」²⁷⁾에서는 일반적으로 다음과 같은 경우에 문서가 필요하다고 규정하고 있다.

- 1) 내용이 복잡하여 당해 업무의 처리가 곤란할 때에 문서가 반드시 필요하다.
- 2) 사무처리 결과의 증빙자료로서 문서가 필요하다.
- 3) 사무처리의 형식이나 체계를 위해서는 문서의 형식이 요구된다.
- 4) 사무처리에 대한 의사유통이 대화로는 불충분할 경우는 문서에 의한 의사소통이 필요하다.
- 5) 사무처리의 결과를 일정기간동안 보존할 필요가 있을 때에도 문서가 필요하다.

이러한 공문서는 조직체의 내부에서 지시·명령·협조하거나 보고·통지를 위하여 수발하는 문서인 대내문서와 국민이나 단체 또는 다른 행정기관간에 수발하는 문서인 대외문서로 나뉘어진다. 이와는 다른 측면에서 전산망을 활용하여 작성·시행하거나 접수·처리되는 문서인 전자문서가 있고, 전자문서에는 전산망처리형과 단순전자기록매체형이 있으나 사무관

26) 「전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률」 제16조 제3항.

27) 사무관리실무편람, 행정자치부, 1996.

리규정 제13조 제7호에서는 전산망처리형만을 전자문서로 규정하고 있다. 즉, 독립형 전자기록매체(Stand-alone형)가 작성되어 일반문서의 유통 체계에 따라 시행·접수·처리되는 문서를 제외하고, 전산망(Network)에 의하여 작성·시행·접수·처리되는 문서만을 규정하고 있다.

이와 같이 공적인 의사전달을 목적으로 하는 공문서는 정보화라는 시대 조류와 맞물려 더 간결하고 빠르게 처리해야 할 필요성이 대두되었으며, 또한 대(對) 국민봉사라는 측면에서 일부의 공문서를 열람할 수 있도록 하겠다는 변화측면에서도 더 이상 지면상의 공문서로만, 그리고 한 시스템에서만 이용가능한 공문서로만 머물 수는 없게 되었다.

또한 문서의 관리 측면에서 보았을 때, 많은 양의 문서가 생산·유통되고 있는 것과 비례적으로 그 이용에 있어서의 복잡성과 보존공간의 문제도 증가하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 공문서의 전산화는 필수적이며, 이와 더불어 관리 및 유통에 있어서 표준적인 형식을 사용하여야 할 필요성이 대두되었다. 전산망처리형만을 전자문서로 정의하고 있는 사무관리규정도 알 수 있듯이, 문서를 작성함에 있어서 시스템간에 공통적이고 표준적인 문서형식을 사용하지 않을 경우에는 의사전달뿐 아니라 보존도 불가능하게 된다.

이러한 측면을 실증적으로 포섭하고 이상에서 정의된 '공문서'와 '전자문서'의 개념을 통합하여 보면, '전자공문서'란 '행정상 법률관계의 당사자가 행정목적을 위해 작성하는 문서로서, 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적으로 작성·저장되거나 정보통신망을 통해서 유통되는 문서'라고 정의할 수 있을 것이다.

2. 전자공문서의 유통

행정기관간 유통되는 공문서를 전자화하는 경우, 일반적인 문서의 형태와는 달리 사무관리규정에 따른 통일된 형태의 문서 유통이 가능해야 하고 행정기관에 모두 적용할 공통의 문서형 정의가 반드시 필요하므로, 표준적 체계를 통하여 행정기관에서 통용되는 문서의 전자교환을 통한

정보공유의 극대화 및 공문서 유통의 활성화를 도모할 수 있어야 할 것이다. 다시 말하자면, 공문서를 작성·이용하는 모든 시스템이 동일한 환경 및 동일한 문서 포맷을 사용하지 않는 한, 각 이용자의 시스템에 따라, 문서 편집기에 따라 그리고 문서 포맷에 따라 서로 상이한 문서를 작성하게 되며, 이에 따라 재작성 및 유통 흐름을 단절시키는 부작용이 발생하게 된다.

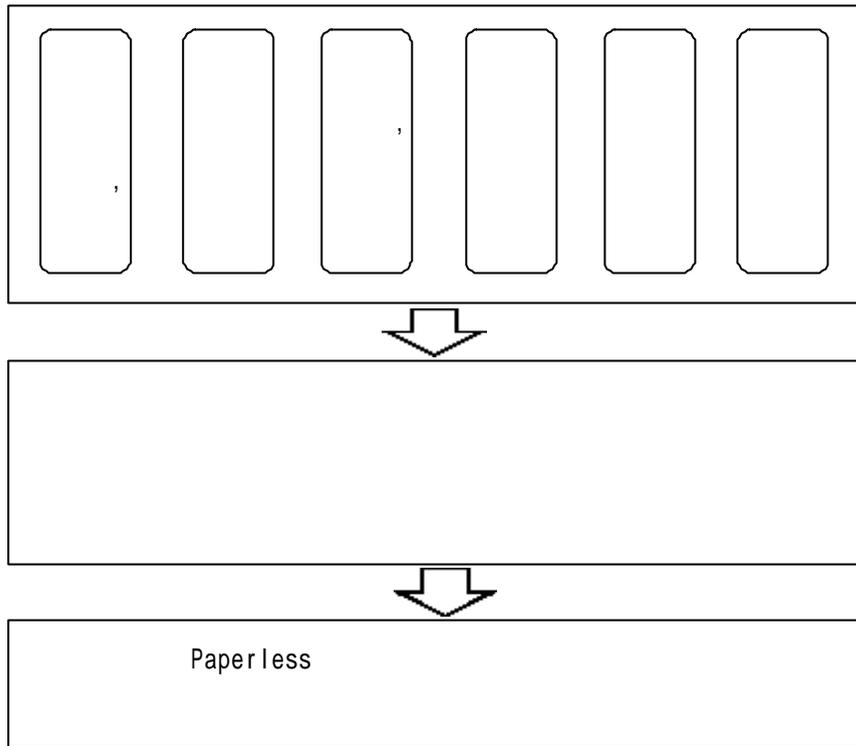
전 세계적으로 종이문서에서 전자문서로의 전환을 통해 산업 전반에 걸쳐 업무의 효율화를 꾀하고 있지만, 전자문서의 생산, 관리 및 유통에 있어 오늘날 일반적으로 사용하는 워드프로세서 등의 문서작성기로는 전자문서의 공유와 유통이 불가능한 상태이기에 문서표준을 이용하여 전자화하기 위해서는 해당 문서에 적합한 문서형 정의가 개발되어져야 하는 것이다.²⁸⁾

이러한 전자공문서 유통에서의 난점(難點)에 대하여, 정부의 문서 교환 현황 및 문제점 파악을 토대로 공문서의 전자적 유통을 위한 기술이나 법제도적 여러 요소를 분석하여 종합적이고 체계적인 전자화 방안을 모색하고 자유로운 전자문서 유통의 구체적 문제들을 주도적으로 풀어 나가기 위한 강력한 추진 조직의 정비도 고려되어야 함이 중요하다. 기존에 제기된 문제점과 이러한 한계를 극복하기 위한 각각의 요구사항 및 전자공문서 유통 활용의 움직임 등을 정리하여 살펴보면 다음과 같으며,²⁹⁾ 이러한 추이(推移)는 아래에서 살펴 볼 전자공문서가 갖는 특수성과 전자문서 활용 및 유통 효과³⁰⁾에서 알 수 있듯이 기술적·법제도적·사회문화적 대응방안의 상호연계가 요청됨을 시사하고 있다.

28) 이용자의 시스템 환경, 응용 소프트웨어에 의존적이지 않은 문서 포맷이 필요하게 되었으며 문서작성의 표준을 확립하여 실용화하려는 시도가 진행되어 왔다. 이에 대한 실증적 검토는 본고(本稿) 「제4장 제5절. 공문서 문서형정의(DTD) 표준」 부분을 참조할 것.

29) 한국전산원, 공문서 전자 유통 방안, 1996.12, 3쪽.

30) 한국전산원, 위 연구보고서, 3~4쪽에서는 그 기대효과로서, ①경제적 효과, ②행정 투명성 제고, ③행정운영의 과학화, ④행정정보의 효율적인 관리 등의 긍정적 효과만을 언급하고 있다. 하지만 그 실제운용상의 문제점을 최소화할 수 있는 법제정비를 위하여 전자문서 이용의 부정적 효과까지 함께 고려해 보아야 할 것이므로 아래에서는 두 가지 측면을 모두 살펴보도록 한다.



(그림 II-1) 문서 전자유통의 필요성

제 5 절 전자공문서의 특수성

전자공문서는 종이문서와는 달리 다음과 같은 특수성을 가지고 있다.

첫째, 전자공문서는 쉽게 조작될 수 있다. 전자공문서의 내용은 수정, 복사, 모양 변형 등 다양한 방법으로 조작될 수 있다.

둘째, 문서의 내외부적 연결이 가능하다. 하이퍼텍스트에서와 같이 복합문서는 문자 내에서 문자, 이미지, 오디오, 비디오 등을 서로 연결시킨다. 문서간의 연결도 가능하다.

셋째, 쉽게 매체를 바꿀 수 있다. 저장매체나 디스플레이를 바꿀 수 있고 또한 서로 교환도 가능하다. 가령 자기디스크에서 레이저디스크로 매체를 바꿀 수도 있고, 필요에 따라 종이에 인쇄하거나 모니터에 표시할 수도 있다.

넷째, 검색이 용이하다. 전자적으로 논리적인 문서구조를 가지기 때문에 주제별, 제목별, 저자별 등 다양한 측면에서 검색될 수 있다.

다섯째, 즉시 전달이 가능하다. 정보통신망을 통해서 어느 지역에도 즉시 전달될 수 있다.

여섯째, 무한적으로 복제될 수 있다. 종이문서는 배포한 만큼 줄어들지만, 전자공문서는 나누어주어도 줄어들지 않는다. 원본은 항상 저장매체에 남아 있다. 복제본이나 원본은 질과 내용이 동일하다.

이처럼 전자공문서가 갖는 특수성 때문에 문서에 대한 새로운 시각이 필요하다. 무엇보다도 전자공문서가 등장함에 따라 문서의 가치가 변했다. 과거에는 문서가 단순히 기록하는 역할밖에 하지 못했었다. 그러나 전자공문서는 문서를 정책결정과 행정업무 수행과정에서 정보의 기초단위로서 역할을 하도록 했다. 제대로 관리된 문서는 데이터베이스보다 더 효율성 있고 가치 있는 정보로 취급되고 있다.³¹⁾

제 6 절 전자문서 이용의 효과

전자문서의 이용은 수신한 조직이 종이서류가 아닌 전자문서를 보고 송신한 조직의 요구사항을 이해하고, 그 정보에 대응하여 행동할 수 있게 됨으로써 기존의 문서교환 방식보다는 정보처리에 소요되는 물자와 노력이 절약되어 거래 비용을 절감하며, 시장의 투명성을 증대시킴으로써 조직의 생산성과 효율성을 증대시킬 수 있다는 긍정적 효과가 내재한다.

그러나 전자문서의 이용은 동시에 부정적인 측면도 가진다고 할 수 있다. 전자문서가 종래 대면관계를 네트워크관계로 대체함으로써 발생하는 상하간·동료간 대화의 단절과 이해의 부족은 업무처리의 오판 및 인간소외현상을 심화시킬 우려도 있다. 문서의 유통에서 간결하고 신속한 작성을 요구하는 전자문서는 그 배경과 이면의 상황에 대한 자료들을 누락시킴으로써 정확한 정보환경을 전달하기가 곤란하여 그릇된 판단을 할 개연성도 존재한다. 또한 대화의 단절로 인해 인간적 관계가 소원해지고 조직과 사회에 대한 인간소외가 심화될 수도 있다.

31) 강근복 외, 전계서, 109쪽.

이 같은 전자문서의 부정적 측면은 종종 문화적인 측면과 결합하면서 전자문서가 활성화되지 못하는 장애요인으로 작용하기도 한다. 여기서는 이들 전자문서의 이용으로 얻을 수 있는 긍정적 및 부정적 효과에 대하여 살펴본다.

1. 긍정적 효과

(1) 비용 및 원가의 절감을 통한 생산성 향상 효과

조직간의 문서교환에 전자매체를 이용하기 전에는 송신자가 자료를 직접 작성하거나 컴퓨터에서 처리한 후 출력하고, 종이로 문서화된 자료를 수신자가 전산처리 하고자 할 경우 컴퓨터에 다시 동일한 내용을 입력하는 것이 일반적이다. 그러나 사내정보시스템 및 EDI·CALS·EC 등 조직간 정보시스템을 도입할 경우에는 종래 수작업에 의한 종이문서의 처리에 따른 업무량이 생략·축소될 수 있으며, 정보의 축적과 이의 재사용이 가능함으로써 야기되는 효과, 그리고 처리과정에서 발생하는 오류를 줄여 업무처리의 정확성을 제고 할 수 있다.

따라서 수작업으로 입력하고 종이로 출력하여 직접 또는 간접으로 전달하던 과정이 생략되어 자료입력 및 서류작성 업무에 투입될 인력이 감소하고, 우편 및 전달인력 비용이 절감되며, 용지 및 봉투, 그리고 우송용 자재 및 소모품의 저장을 위한 공간과 종이파일을 보관해 둘 공간을 줄일 수 있어 재고수준 및 관리비용도 감소되는 효과가 있다. 또한 우편이나 인편으로 거래되는 처리시간을 단축함으로써 주문시간이 단축되는 한편 구매회사는 지나치게 일찍 주문할 필요가 없어 경비절감과 더불어 경쟁력 제고 및 고객서비스 개선의 효과를 볼 수 있는데 이러한 효과를 전자통신효과라 한다.³²⁾

이러한 비용 및 시간 절감효과는 현재 우리나라에서 추진중인 무역EDI 사업의 예에서 잘 알 수 있다. 개별 무역업체의 수출입 1건당 비용절감은 종전의 77%인 13,660원의 절감효과가 있으며, 무역 자동화사업이 95%

32) Benjamin, R., T. Malone & J. Yates, *Electronics Markets and Electronic Hierarchies*, Communications of the ACM, 1987, 30(6).

정도 완성되는 1988년부터는 전체 무역업무 처리비용의 약 20% 이상을 절감할 것으로 보고 있다. 이로써 2000년까지 약2조3천억원의 관련 비용을 절감할 수 있을 것으로 예상하고 있으며, 수출입 건당 평균 4주 소요되던 절차도 1주로 75% 정도의 수출입 처리시간을 단축할 것으로 전망된다.³³⁾

(2) 정보접근의 용이성

영상 등 다양한 멀티미디어자료의 전자문서 교환을 통해 정보의 축적이 용이하며, 조직과 조직간 혹은 기업과 기업간에 필요한 다양한 정보를 필요한 때에 접근이 가능하며, 이는 정확하고 신속한 정보처리와 통계에 근거하여 거래를 할 수 있도록 하여 궁극적으로는 조직의 경쟁력을 강화시켜 줄 것이다. 이는 기업의 입장에서 보면 고객의 요구에 대한 정확한 정보를 실시간에 확보함으로써 고객이 원하는 것을 신속하고 정확하게 공급하여 대 고객 서비스의 개선(고객만족) 효과를 가져올 수 있을 것이고, 공급업자에게는 기존 거래처로부터 보다 많은 대규모 주문과 새로운 고객확보를 가능케 할 것이다. 나아가 수요·공급자간에 상품 및 가격에 대한 정보교환 등을 효율적으로 중개하는 전자시장(electronic market)을 구축하는 효과도 나타나게 될 것이다.

특히 행정정보의 전자유통은 정부 내부의 정보유통을 촉진시켜 내부 행정업무 수행을 보다 원활하게 해주며, 국민에 대한 정부 정보제공을 통해 열린 정부의 실현을 촉진시켜 주는 동시에 윈스톱서비스 등 서비스의 질을 제고시켜 줄 수 있는데 이러한 효과를 전자중재효과라 한다.³⁴⁾

(3) 업무개선의 효과

전자문서를 이용한다는 것은 의사결정이 단순화·신속화 되고, 거래행위에 대한 신속하고 정확한 기록을 작성·유지할 수 있게 된다. 공문서의 유통과정에 대한 현실을 살펴보면 전자문서의 효과가 얼마나 클 것인가

33) 강홍렬 외, 산업정보화촉진을 위한 정책 및 실천방안, 통신개발연구원, 1996, 144~145쪽.

34) Benjamin et al., *ibid.*

가를 짐작할 수 있을 것이다. 예컨대, 중앙부처에서 보고지시가 1건이 발생하면 이것이 각 행정계층을 따라 기안과 지시가 하나의 문서를 접수하는 데, 그 과정을 보면, 문서접수 → 분류 → 배부 → 처리지시 → 기안 → 결재 → 시행문 → 발송의뢰 → 문서통제 → 발송 → 기안문 회송 → 편철 및 보존이라는 12단계를 거쳐야 하는 것이다. 이러한 과정을 각 계층이 반복하면서 일선기관에 이르고 다시 일선기관으로부터 기안과 보고라는 삼기과정을 반복하면서 중앙정부의 각 계층에 이르게 되면 무수한 시간과 인력이 소요되고 이 과정에서 만들어지는 문서량은 1건 보고지시에 평균적으로 무려 4,000여건이나 만들어진다고 조사된 바 있다.

전자문서로의 전환은 이러한 점에서 종래 명령·보고계통이 기안자→중간관리자→최고관리자로 바로 연결되어 업무과정이 단순화되고, 24시간 결재시스템 등으로 의사결정의 신속화가 이루어져 업무개선 효과가 가장 두드러진 효과로 지적되고 있다. 또한 기록된 자료는 온라인 조회 및 보고시스템을 이용하여 관리자가 미래의 사업기회를 예측하고 원가절감을 평가하며, 마케팅전략을 개선하고 관리통제를 개선하는 수단으로 제공될 수 있다. 이러한 개선은 곧 직원들이 창의적인 업무에 비중을 둘 수 있도록 함으로써 조직의 성과를 제고시킬 수 있는 기회를 제공해 주기도 한다. 하지만 기본적으로 전자문서는 그 시스템의 도입을 위해 업무 절차를 재평가하는 작업(BPR: Business Process Reengineering)이 병행되어야 하며, 기록의 정확성 증대와 자금관리의 개선 등을 통하여 의사결정을 위한 기초 정보가 제공되어 경영시스템의 효율성을 기할 수 있게 된다.

(4) 관계 조직내·외의 네트워크 구축 효과

전자문서 시스템을 이용할 경우 조직 구성원 및 협력업체의 태도에 대한 운영과 전략에 알맞게 조직을 재편하며 조직 구성원 및 협력업체와의 신뢰성을 증진시킬 수 있다. 이를 바탕으로 수요·공급자간의 업무처리에 필요한 정보를 신속하고 정확하게 교환할 수 있게 되며, 신속하고 정확한 정보교환은 실시간 납품관계의 형성을 가능하게 하고 거래 당사자

간의 계획에 변동이 생길 경우 상호간 신속한 적응도 가능해진다. 이같이 전자문서 교환시스템은 조직의 영역을 조직 구성원뿐 아니라 협력조직까지 확장함으로써 조직 내 및 거래조직간에 정보를 공유하고 재활용하며, 수요·공급자간에 관계 내지 협력을 지속화함으로써 조직간에 신속한 상호 적응을 가능하게 하고, 독립된 조직들을 하나의 조직같이 전자화된 조직으로 그 관련 네트워크를 구축한다. 이를 통해 상호 이해의 폭을 확장하고 비즈니스의 기회가 확장되기도 하는 데 이러한 효과를 전자통합효과라고 한다.³⁵⁾

이러한 통합효과가 가져다주는 파생효과로는 조직의 수직적 통합과 분산 결정을 제고하고, 조직 내·외의 조직혁신 및 재 구조화 작업과 맞물려 있다고 할 수 있다. 대표적으로 최근 기업들이 인트라넷의 구축을 통하여 사내의 문서교환시스템, 정보교환시스템, 전자게시판, CALS기반시스템, BDI시스템, 마케팅시스템 등을 통합 구축하여 업무의 효율성을 제고하려는 노력이 이를 잘 말해 주고 있다.

(5) 조직의 환경변화에 대한 대응능력의 제고 효과

전자문서의 이용으로 시장 환경의 변화에 빨리 반응하여 계획과 예측 능력을 향상시킬 수 있게 되었다. 기존에는 종이문서의 거래 처리에 따른 시간이 시장변화 속도에 대응하지 못하여 그에 대한 대처가 늦었으나 전자문서 시스템의 도입으로 시장변화에 대한 대처가 신속하게 이뤄지고 예측과 계획능력의 향상을 가져오게 되었다. 또한 자금관리 부문에 있어서도 이전보다 신속하게 수금과 결제가 이루어짐으로써 관리자가 자금의 흐름을 보다 정확히 파악하고 이를 통한 정확한 자금계획을 수립할 수 있게 되었다.

전자문서의 이용은 쌍방 간에 일정한 네트워크와 소프트웨어가 갖추어져야 하고 표준 등의 통일이 있어야 하는 것이다. 정보사회의 급속한 진전으로 문서의 교환이 전자화됨에 따라 그렇지 못한 조직은 그 환경에서 생존하기가 대단히 어렵게 되고 있다. 즉 소속 협회나 그룹, 거래선, 고

35) Benjamin et al., *ibid.*

객이 직접 전자문서로의 거래를 요구하는 경우가 빈발해진다는 점이다. 예컨대 특정 기업이 미국의 기업과 수출입관계를 맺을 경우, 미국 세관은 EDI를 통한 통관에 우선권을 부여하고, 세관신고도 EDI방식을 권고하고 있어 종래와 같은 종이문서시스템은 상대적으로 불이익을 당할 수밖에 없다. 이상의 전자문서 이용효과를 실제 EDI적용례로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 II-3〉 S사의 전자문서(EDI) 이용에 따른 효과의 변화

구 분	EDI 추진 전	EDI 추진 후	효 과
전달방법	팩스 혹은 인편	EDI	
인적이동	5,775명	0명	5,776명 유동인력 제거
소요기일*	25일 (절차53단계)	5일 (17단계)	lead-time 단축 20일 (36단계 제거)
기획비용**	7,594백만원	25백만원	7,569백만원 절감
서류/양	620박스	30박스	양식폐기(590박스) 경쟁력강화 효율성제고

* 소요기일은 L/C→ E/L→ LOCAL→ 반출→ 선적→ 외부기관→ NEGO
→ 결산에 소요되는 기간임

** 기획비용은 인건비와 교통비임

자료: 한국전자거래포준원 내부자료

(6) 개인의 삶의 질 향상

정보사회의 한 실현 형태로서 전자문서의 이용은 정보사회가 초래할 수 있는 긍정적 효과들을 우리 개인에게 그대로 제공해 줄 수 있다. 물론 부수적으로 부정적 측면도 발생하겠지만 전자문서의 이용을 통해 정보사회가 가져다 줄 수 있는 많은 혜택으로 국민의 삶의 질이 제고된다는 것이다. 개인들은 인터넷과 PC통신 등을 통해 홈쇼핑, VOD, 각종 예약제도 등이 가능해졌으며, 이들 정보통신기술들이 전자문서의 교환이라는 쌍방향 통신을 가능케 함으로써 이제 개인의 시간적·공간적 제약, 그리

고 인식적 제약을 초월할 수 있게 되었다. 이는 개인의 일상생활에서 고통과 불안을 제거하고 궁극적으로는 인간을 자유롭게 할 수 있게 되었다는 것이다. 즉, 개인이 필요한 시간에 필요한 정보(문서)를 네트워크를 통해 세계 어디에나 전달할 수 있다는 것은 육체적 노동의 절약과 지속적인 비용 감소를 가져다 줄 뿐만 아니라 환경 및 에너지문제를 해결해 준다는 점에서 인간의 삶의 질이 제고되며, 또한 필요한 정보를 네트워크를 통해 손쉽게, 신속히 그리고 풍부히 획득할 수 있다는 점에서 개인이 내려야 할 가치판단 내지 의사결정의 질도 제고될 수 있는 것이다.³⁶⁾

2. 부정적 효과

전자문서의 이용이 이상과 같은 긍정적 효과만 있다고 보기는 어렵고 부정적인 측면도 동시에 가지는 양면성을 지닌다고 할 수 있다. 이들 부정적 측면에 관해서는 전산화 도입과 관련한 많은 경험적 연구들에서 지적하고 있다. 우선 전산화가 대학의 행정조직의 의사결정에 미치는 영향에 관해 행정전산화가 기존 인력에 대한 감축의 효과를 가져오지는 못했다는 경험적 연구가 있으며,³⁷⁾ 업무처리 및 근무행태에 미치는 영향에 관해서도 전산화가 조직내의 정보 전달과정에서 주요 정보가 왜곡되거나 기계적이고 단순한 정보만을 유통시킬 가능성이 높으며, 그 결과 조직 구성원들간의 관계를 비인간화할 가능성도 높게 나타난다는 경험적 연구³⁸⁾도 있다. 또한 업무 효율성과 관련지어 이뤄진 경험적 연구에서도 전산화가 개인적 업무의 효율성 향상에는 기여했으나 부서간의 정보교류를 활성화시키지는 못하였다고 밝히고 있다.³⁹⁾

본 연구의 인터뷰에 응한 많은 응답자들도 공통적으로 전자문서의 이용은 사람과 사람의 접촉시간을 단축시키거나 생략시킴으로써 공식적인

36) 한국전산원, 전자문서 이용 활성화의 법적 장애요인 분석, 1998.6, 14~19쪽.

37) 김영석, 정보화 진전에 따른 공공기관의 의사결정구조 변화에 관한 연구, 체신부-한국전기통신공사, 1993.

38) Weick, K.E., *Cosmos vs. Chaos: Sense and Nonsense in Electronic Contexts*, Organizational Dynamics, 1985.

39) 김영석, 정보화 진전에 따른 공공기관의 의사결정구조 변화에 관한 연구, 체신부-한국전기통신공사, 1993.

관계만 강조될 뿐, 비공식적인 인간관계가 소홀해지게 되며 대인관계를 중시하는 전통적인 조직풍토가 급속히 붕괴될 우려가 있다고 지적하며, 이는 중국적으로 인간소외를 강화하는 방향으로 작용하게 될 것으로 전망한다. 또한 공식적이고 간결한 전자문서만의 교환은 문서 이면의 배경이나 공개하기 어려운 다양한 정보들을 제공하지 못함으로써 정보의 부족으로 인해 의사결정이 왜곡될 수 있고 신중하지 못할 수도 있다고 지적한다. 한편 다른 측면에서 지리적 장벽을 넘어서 자유로운 정보의 유출이 가능함으로써 보안에 상당한 문제점이 노출되고 이는 궁극적으로 전자문서를 이용하는 조직에 엄청난 피해를 끼칠 우려도 있다고 본다.⁴⁰⁾

40) 한국전산원, 전자문서 이용 활성화의 법적 장애요인 분석, 1998.6., 19쪽.

제 3 장 전자공문서의 관리체계

종이문서감축을 위한 전자적 문서처리의 전격적 도입에 따라 전자문서 관리체계는 그 중요성이 한층 더해졌으며, 법령개폐와 같은 법·제도적 대응방안의 마련이 수반되어야 한다. 이미 언급한 바와 같이 행정정보공개제도 및 행정정보공동전자문서의 사용이 보편화되기 시작한 오늘날, 전자정부 구현의 기초로서 전자적 문서관리에 관한 통합적 정보시스템인 전자문서관리시스템(EDMS: Electronic Document Management System)이 시사하는 바는 매우 크다. 실제로 정보통신부의 경우 전자결재시스템의 도입결과 결재 대기시간의 감축에 의한 인건비 절감, 문서검색 및 인쇄복사시간 절감 등을 포함하여 연간 약 18억원의 비용절감효과가 있으며, 또한 개인의 업무처리능력의 향상과 상호 의사소통이 활성화되는 등 정성적(定性的)인 효과도 큰 것으로 보고되었으며, 정보통신부 자체평가에 따르면, 전자결재시스템의 도입결과 중앙과 산하기관간 문서 수·발신 효과가 가장 큰 것으로 보고되었다.⁴¹⁾ 이 같은 결과를 통해 앞으로의 문서업무는 정형화된 부분은 대부분이 전자화되어 단순한 문서처리와 관련된 업무부담이 획기적으로 줄어들 것이며, 보다 개인의 판단, 정보의 수집과 분석력이 요구되는 비정형적인 업무수행의 범위가 크게 늘어날 수 있다는 추론이 가능할 것이지만,⁴²⁾ 그만큼 관리체계의 실질과 절차적 측면을 다각도로 검토하여 정보사회의 복합적 성향에 대한 민주적 전자정부의 적절한 규율로써 발전적 업무관리를 진행하여야 할 것이다.

제 1 절 공문서의 관리체계

1. 문서관리체계의 개념

(1) 문서관리의 의미

문서관리란 문서의 접수, 작성, 시행, 분류, 보존, 폐기 등 일련의 절차를 통해 문서를 계통적으로 적절하게 관리함과 동시에 문서를 신속, 정

41) 정보통신부, 정보통신부 통합사무자동화 사업평가 보고서, 1998.

42) 한국전산원, 일본의 행정정보화 추진기본계획과 시사점-전자문서유통활성화 방안을 중심으로-, NCAIII-XE-99001, 1999., 128쪽.

확하게 그리고 경제적으로 처리하기 위한 여러 가지 관리활동을 말한다. 예컨대, 문서관련 조직과 제도를 정비하고, 문서작성법을 간소화하는 한편 이의 처리절차와 방법을 간소화·자동화하며, 사무원의 의식과 행태를 개선하여 문서처리의 능률성과 정확성을 높이는 것이 문서관리이다. 다음은 각 문헌상에 표현하고 있는 문서관리의 개념을 정리한 것이다.

①조직체의 업무수행에 꼭 필요한 정보교환의 매체인 문서를 통해 효율을 향상시킬 목적으로 문서의 작성, 유통, 활용, 축적 등의 각 단계별로 표준화, 간소화 기준을 설정, 이를 적용하고 유지·보관하는 일련의 활동을 말한다.⁴³⁾

②고도의 통합된 미들웨어서비스 집합으로서, 주요업무를 수행함에 있어 발생하는 각종 정보에 대해 통합된 자료서비스, 문서의 저작, 문서 유통 보관에 이르기까지 일련의 활동들을 개방된 응용환경을 통해 클라이언트/서버의 환경 하에서 관리하는 것을 말한다.⁴⁴⁾

③조직에서 발생 가능한 각종 문서의 생성, 접근관리, 다량의 원본문서 보관 및 분배 등 문서흐름 전반에 걸친 일련의 활동들을 관리하는 소프트웨어 시스템이다.⁴⁵⁾

④문서관리란 단지 문서를 관리하는 기술이라기 보다는, 더욱 중요한 것은 문서 속에 포함된 정보를 관리하는 방법을 말한다. 문서관리는 주요 업무영역에서 발생하는 각종 정보를 생성하고, 가공하며, 통제, 분배하는 일련의 소프트웨어와 서비스들을 포함한다. 즉 문서 관리에 있어 그 대상은 단순히 문서자체만을 일컫는 것이 아니라 업무흐름상 발생하는 각종 정보나 전략을 포함한다.⁴⁶⁾

각 문헌상에 드러나듯이 문서관리는 단순히 문서자체를 관리하는 것이라기 보다는 업무의 효율화를 꾀할 수 있는 각종 업무정보와 전략을 관리하고 이용하려는 일련의 행위들을 말한다. 문서관리 기능은 크게 의사

43) 박현숙, 행정정보공개와 공문서 관리체계 개선에 관한 연구, 1996.6, 62쪽.

44) The Gartner Group, *Office Information Systems Strategic Analysis Report*, 1993.9.

45) Workgroup Application Systems, *Document Management Software Market Review and Forecast*, 1993.3.

46) The Document Management Guide: <http://www.ileaf.com/documan.html>.

형성의 전달과 의사보존으로 나누어 볼 수 있는데, 본 고에서는 이미 생성되어 유통 처리된 후의 문서를 효율적으로 보관하고 관리하는 즉, 후자의 의사보존 측면에 관점을 두기로 한다.

(2) 문서관리체계의 개념

공문서관리체계란 생산 또는 접수된 공문서의 검색을 용이하게 하기 위하여 「공문서의 분류 및 보존에 관한 규칙」에 의하여 분류, 편철하고, 보존기간에 따라 폐기하거나 별도 장소로 옮겨 관리하는 일련의 체계를 말한다. 현행 공문서관리체계는 「사무관리규정」 및 「공문서의 분류 및 보존에 관한 규칙」에 따라 분류, 정리, 보존, 열람 및 복사, 폐기되고 있다.

대부분의 문서가 시간이 지남에 따라 활용가치가 떨어져 불필요하게 되는데 문서를 표준화된 기준에 따라 관리하지 않고 쌓아만 둔다면 각 행정기관의 문서보존실은 행정정보의 산실이 아닌 문서보관장고로 전락될 수밖에 없다. 따라서 문서의 색인목록 작성을 통해 검색을 용이하게 하며 시간이 경과되어 불필요한 문서를 적기에 폐기함으로써 공문서의 정보가치를 증대시켜야 한다.

행정정보공개제도는 국정 및 지방행정의 투명성을 바탕으로 한 책임성, 신뢰성 확보를 위한 주요수단이고, 행정정보의 기반이 되는 것은 공문서이므로, 공문서관리체계를 확립시키는 것은 주요 과제이다.

2. 문서관리의 필요성

문서는 개인의 요구, 경제적, 사회적 생활면에서 역할, 정부기관의 행정자료 및 인류문화의 근거자료로서 의의가 크며, 그 필요성이 증명되고 있다. 최근 문서관리의 중요성이 급격히 부각되면서 전자문서관리에 관한 각종 기술들이 고도화되고 있는데 이를 행정부문의 문서관리에 활용하려는 노력이 요구된다. 공문서 보존관리체계의 개선을 위해서는 과학적인 재분석이 요구되며, 또한 시스템 구축에 앞서 활용이 편리하도록 설계됨은 물론 급격히 변화되는 정보가 지속적으로 포함될 수 있도록 계획되어야 한다.

공문서관리는 단순히 문서보존이 아니라 정보가치의 증대와 활용의 측면에서 그 필요성이 있다. 공문서관리의 필요성에 대한 다음의 Delmas의 분석⁴⁷⁾에서도 알 수 있듯이, 행정문서는 행정과정의 산물로서 다시 행정 과정에 투입되는 정보로서의 가치가 매우 크다.

①개인의 요구 : 공문서는 정치, 경제, 사회적 분야 등 모든 분야의 법적 근거자료로 국민의 권리나 의무에 대한 답변자료가 된다. 또한 국민의 인적자료 등을 보관함으로써 그들의 권리를 증명해 주고 의무를 부과시킬 수 있는 것이다.

②경제, 사회 생활면에서의 역할 : 공문서는 지역사회나 공공기관에도 적용되어 과거의 자료를 기초로 현재와 미래의 문제점을 해결해 줄 수 있는 자료를 제공한다.

③정부기관의 행정업무처리 도구로서 자료행정 : 행정업무처리의 도구로서 자료행정의 기본이 되며 행정업무를 수행하고 처리하는 기본체계이다.

④중복연구의 배제 : 공문서는 국가의 경제 및 행정관리를 개선하기 위한 필수불가결의 자료로 개개 공문서당 1개 이상의 행정기관과 상호 연결되어 상호 연관성이 있는 자료를 개선보완, 보존 활용함으로써 의사결정에 도움을 주고, 동일내용의 중복연구를 배제하게 될 것이다.

⑤국가주권 및 통치관계의 근거자료 : 기본적인 공문서 보존의 의의는 국가주권 및 통치관계의 근거자료 보존으로 조약, 국제적 협정, 국경선, 국제간 경제협정 및 지역적 행정서류 등은 국가주권 및 통치관계의 근거자료로 의의가 크다.

⑥국제사회와 기록보존체계 : 통신망 기술 발전으로 인해 국제사회는 점차 가까워지고 빈번하게 접촉하게 되었다. 이러한 여건 속에서 상호간 역사와 문명을 가장 쉽게 접할 수 있는 정보자료는 문서이다.

3. 행정문서관리 조직

현행 행정부처의 문서 관리 조직의 구성과 그 기능을 살펴보면 다음과 같다. 각급 기관내에는 문서에 관한 업무처리 기능상 "처리과"와 "문서과"로

47) B.Delmas, *Archives, planning National Infrastructures for Documentation, Libraries and Archives*, 1975.

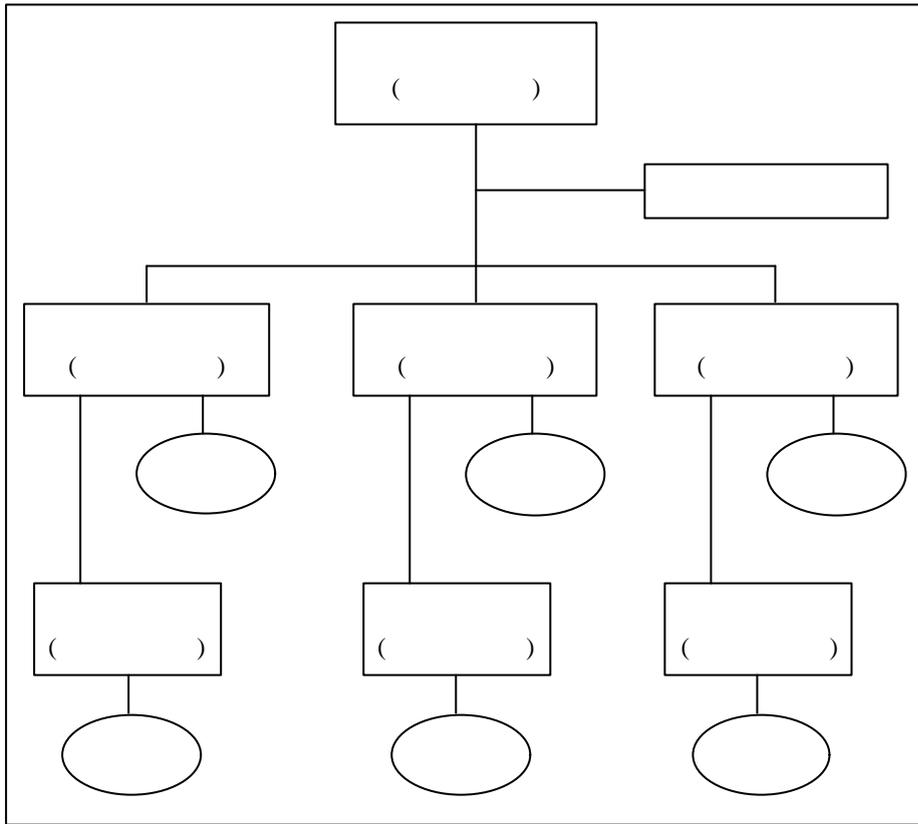
크게 분류하고 있는데, “문서과”라 함은 문서의 수발 사무 등 문서에 관한 사무를 주관하는 과, 담당관, 계 등을 통틀어 일컫는 말이고, “처리과”는 사무처리를 즉, 문서내용의 처리를 주관하는 과, 담당관, 계 등을 통틀어 일컫는 말이다.

행정기관에서는 일반적으로 총무과, 서무과, 문서과 등으로 불리는 문서 관리 주관과를 두고, 여기서 문서 유통 및 보존에 대한 전반적인 사무를 총괄하고 있다. 그리고 각과에서는 문서수발과 내외 보존 문서관리를 위한 문서 책임자를 두고 있다. 정부의 문서관리 조직별 기능을 요약하면 다음과 같다.

〈표 II-4〉 정부 문서관리 조직별 기능

조 직	총무처 행정능률과	정부기록보존소	문서관리주관과 : 문서과
기 능	①정부공문서 제도 총괄 ②문서제도 및 기록 보존제도 개선 ③서식승인, 보고 통제, 관인제도	①정부 중요 기록물 수집·보존 ②영구·준영구 공문서 보존 ③대통령 관련 기록물 보존	①관인의 제정 및 관수에 관한 사항 ②공문서류의 접수 및 발송에 관한 사항 ③문서의 통제에 관한 사항 ④공문서류의 분류, 보존에 관한 사항 ⑤속기, 타이프, 복사 및 제본에 관한 사항

이러한 기능을 지니는 정부의 문서관리 조직을 도표로 나타내면 아래와 같다.



[그림 Ⅲ-1] 정부의 문서관리 조직

4. 문서관리 단계별 업무

문서관리 프로세스는 문서의 ①보관, ②정리 및 편철, ③보존, ④인계, ⑤이관, 그리고 ⑥폐기의 6단계로 나누어진다.

①(문서의 보관) 완결문서는 처리가 끝난 날이 속하는 연도의 말일까지 처리과의 서류보관함에 보관한다.

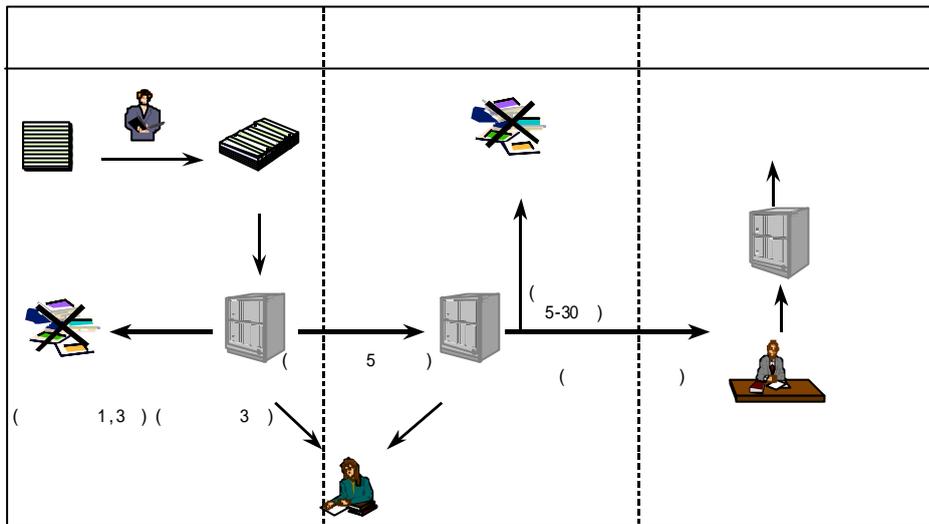
②(문서의 정리 및 편철) 보관중인 문서철에서 참고자료 등 보존이 불필요한 문서는 폐기한 다음 보존 활용할 문서를 묶어 문서철을 만든다.

③(문서의 보존) 편철이 끝난 문서는 보존문서기록대장(규칙 제16호 서식)에 등록하고 처리과에서 3년간 보존한다.

④(문서의 인계) 처리과의 보존기간인 3년이 지난 문서는 보존문서 인계·이관서(규칙 제8호서식)를 작성하여 문서과에 인계한다.

⑤(문서의 이관) 문서과는 보존문서를 10년간 보존한 후 보존문서 인계·이관서를 작성하여 정부기록보존소에 이관한다. 보존기간이 5~30년 이하인 문서중 통일·외교문서는 문서과에서 1년간 보존한 후 통일원·외무부로 각각 이관한다.

⑥(문서의 폐기) 처리과 및 문서과는 보존기간이 만료된 문서를 폐기한다.



[그림 Ⅲ-2] 사무관리규정상의 문서관리 흐름

(1) 문서의 분류

문서의 분류란 각종 내용의 일정한 기준에 의하여 종류별로 문서를 나누어 구분하는 것이다. 문서관리체계에 있어 기본은 초기단계인 문서분류로, 이는 다량의 정보를 주제나 형식, 기능 등에 따라 체계적으로 정리하고 경제적으로 관리함으로써 구조화된 자료를 정보로 활용하기 위한 것이다. 다시 말해 중요도와 활용도에 따라 문서를 구분하여 불필요한

서류를 폐기하고 유용한 문서를 체계적으로 정리함으로써 이를 효과적으로 이용하자는 것이다.

문서 분류 작업이 필요한 이유는 첫째, 필요한 문서의 색출을 용이하게 하고, 둘째, 문서보관과 보존의 전 과정에서 기준을 제시하며, 셋째, 불필요한 문서의 적시 폐기를 용이하게 하며, 넷째, 필요한 문서를 적절한 기간동안 보관, 보존 할 수 있어서 문서 파일링시스템의 기본 조건을 충족시켜 주기 때문이다.

문서를 서류함이나 서가에 체계적으로 배열해 놓고 이를 쉽게 찾을 수 있는 도구를 마련해 둔다면, 문서는 필요시 신속하게 이용될 수 있게 되어 업무의 능률성과 창조성이 높아진다. 그러므로 문서분류의 효과를 한마디로 말한다면 "사무의 능률성과 창조성이 제고된다"는 것이다.

(2) 문서의 편철

문서의 편철은 처리가 끝난 문서를 기능 및 보존기간 등에 따라 분류하여 일정한 분량으로 묶는 것을 말한다. 문서가 묶어진 것을 문서철이라고 하며 같은 문서철에 묶여진 문서는 보관에서 폐기에 이르기까지 전체로 동일하게 취급되는 것이 보통이다. 물론 색인관리에 있어서는 문서철 권단위의 관리와 문서철내의 문서 건당 세부목록관리를 구분하고는 있다.

처리가 끝난 문서는 완결일자 순으로 최근문서가 위에 오도록 묶는데, 여러 개의 문서 내용이 관련되어 있을 경우 그 내용을 최종적으로 종결하는 문서가 처리된 때에 발생·경과·완결순으로 최근 문서가 위에 오도록 하여 한 건 문서로 묶는다. 문서는 처리과정에서는 문서매수와 관계없이 건당 다루어지지만 보관단계에서는 일정한 방식에 의해 적정한 분량으로 묶어서 관리되어야 하므로 이를 전자화 시킬 경우 어떠한 파일링 방식을 선택하느냐가 중요하다.

(3) 문서의 보관

보관과 보존이라는 말은 일상적으로 비슷한 개념으로 사용되고 있으나 문서사무에 있어서는 각기 다른 뜻으로 사용되고 있다. 문서의 보관은 문

서를 처리, 완결한 날이 속하는 연도의 말일까지 처리과에서 문서를 보관하는 것을 말한다. 그 이듬해 1월 1일부터는 보존단계에 들어간다. 현행 보관방식은 문서를 파일캐비닛에 보관하고 서류함 외부에는 서류함 번호와 분류번호를 기재한다.

문서의 보관단위는 개인이 직접 소관문서를 보관하는 개인별 보관, 과나 팀 단위로 공동 보관되는 부서별 보관, 조직체 단위로 문서를 한 곳에 집중시켜 보관하는 집중 보관으로 구분해 볼 수 있다. 문서의 보관단위를 어떻게 정하느냐에 따라 문서의 효율적인 활용여부가 결정될 수 있다.

(4) 문서의 보존

보관이 끝난 문서는 일정기간은 활용빈도가 높은 각 처리과에서 보존하고, 그 후 인계 또는 이관의 절차를 거쳐 문서과의 문서보존실 또는 정부기록보존소에서 보존하게 된다. 사무관리규정에서는 공문서 보존기간을 영구, 30년, 20년, 10년, 5년, 3년, 1년의 7종으로 구분하고 있으며, “공문서 분류 및 보존에 관한 규칙”에서 보존기간 책정기준과 단위업무별 보존기간을 정하고 있다. 또한 각 개별 법령에서도 주요 문서에 대한 보존기간을 정하기도 한다.

보존기간이 만료된 문서는 보존대상기관 및 대상문서 특성에 따라 구분되어 각 기준에 따라 보존되고 있다.

①처리과의 보존 : 보존기간 기산일(문서의 처리, 완결된 해의 이듬해 1월 1일)로부터 3년간 처리과에서 이를 보존한다.

②문서과의 보존 : 처리과의 보존기간 3년이 만료된 문서는 문서과에 이를 인계하여 보존하고, 보존기간이 30년 이하인 문서는 보존기간 만료일까지, 영구문서는 10년간 문서과에서 이를 보존한다.

③정부기록보존소의 보존 : 영구보존문서는 13년간 문서생산기관에서 보존한 후 정부기록보존소에 이를 이관하여 보존한다. 단, 지속적으로 활용이 예상되는 영구보존문서는 정부기록보존소장과 협의하에 당해 기관에서 필요기간동안 계속 보존하기도 한다.

④통일·외교문서의 보존 : 각급 행정기관이 생산·취득한 통일 또는 대북한 업무와 직접 관련되는 문서와 외무부령이 정하는 외교문서 중 보

존기간이 5년이상 30년 이하인 문서는 4년간 각급 행정기관에서 보존한 후 통일원과 외무부로 이관하여 각각 보존한다.

⑤비치문서의 보존 : 비치문서는 보존기간에 따른 이관절차와 관계없이 처리과에서 비치·활용의 필요성이 없을 때까지 보존·활용한 후 문서과에 인계한다. 문서과는 보존기간이 만료될 때까지 당해 비치문서를 보존하되 정부기록보존소장이 역사적 가치가 있다고 인정하는 비치문서는 정부기록보존소에 이관하여 보존한다.

⑥전자문서의 보존 : 전자문서는 컴퓨터 파일 또는 출력물을 보존토록 하는 데 단, 보존기간이 20년 이상인 전자문서는 컴퓨터 파일과 장기보존이 가능한 용지에 출력한 출력물을 함께 보존하도록 규정하고 있다. 전자문서를 보존·관리함에 있어 멸실, 분실, 도난, 유출, 변조 또는 훼손되지 않도록 안전장치를 하도록 되어있다.

(5) 문서의 폐기

문서 폐기관 사무실에 보관 또는 보존하고 있는 문서류를 일정한 기준에 따라 필요한 것과 불필요한 것을 구분하여 불필요한 문서류를 폐기하는 것을 말한다. 폐기대상 문서는 보존기간이 경과된 문서, 행정기관의 보조기관 또는 보좌기관 상호간에 수반되는 대내문서로서 보존할 필요가 없는 경우, 문서가 마이크로필름 또는 광디스크에 수록된 때에는 보존기간에 불구하고 폐기할 수 있다. 문서의 폐기 절차는 ①목표 설정, ②정리대상 설정(대상물, 대상장소), ③폐기기준 설정(대상물, 폐기기준), ④정리전의 문서량 측정, ⑤폐기 실시, ⑥남은 문서 정리 등의 순으로 진행된다.

불필요한 문서를 적시에 정확하게 폐기 처리하는 것은 문서의 활용도를 높인다는 측면에서 중요하다. 매일 다량으로 발생하는 문서를 그냥 내버려두면 사무실은 금방 문서로 가득 채워질 것이다. 이로 인해 사무실 환경은 악화되고 사무능률이 저하되며, 임대료 부담이 늘어나 생산성은 크게 떨어지게 된다. 따라서 불필요한 문서류를 적시에 폐기하여 사무실내에는 항상 적정량을 유지하여야 한다.

(6) 문서의 활용

처리가 완결되어 보존관리되는 문서는 대출, 열람, 복사의 형태로 공개되거나 행정업무 수행의 자료로 활용되고 있다. 문서과에 보존중인 문서철의 대출은 보존문서대출기록부에 대출사항을 기록하고 대출해야 하며, 대출기간은 7일이내이다. 문서의 대출은 문서철을 인계한 처리과의 소속 공무원외에는 일반인에게 허용되지 않는다. 그러나 정부기록보존소에 보존중인 문서는 특별한 사유가 있는 경우 외에는 대출하지 아니한다.

문서의 열람 및 복사는 다른 행정기관이 관련업무 수행을 위해 요청하거나 행정기관이 아닌 자에게로 요청이 있을 때는 특별한 경우를 제외하고는 허가하고 있다. 다만, 대외비 이상의 비밀로 분류된 문서는 허가할 수 없으며, 외교 문서의 경우에는 외부부령이 정하는 바에 따라 그 허가 여부를 결정한다. 정부기록보존소에 보존중인 문서의 열람·복사시에는 "보존문서 열람 수수료에 관한 규칙"에 의해 수수료를 납부하게 할 수 있으며, 그 밖의 행정기관 보존문서에 대해서는 다른 특별한 규정이 없는 경우 당해 기관장이 수수료의 금액을 정할 수 있다.⁴⁸⁾

제 2 절 전자공문서의 관리체계

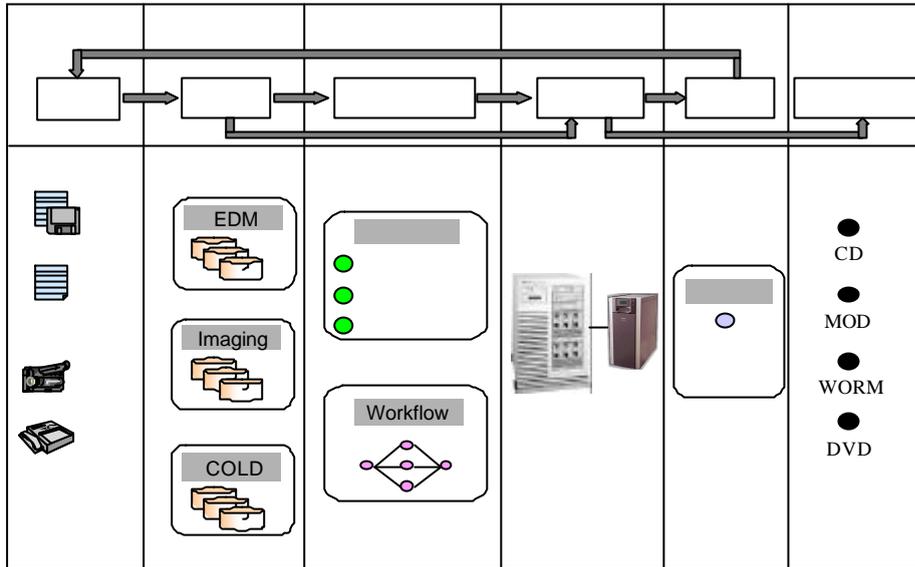
1. 전자문서관리시스템(EDMS)의 개요

전자문서관리(Electronic Document Management: EDM)란 문서와 문서처리과정에 대해 새로운 정보통신기술을 적용함으로써 업무수행시의 성과와 생산성을 향상시키고자 하는 데에 그 목적을 두고 있다. 먼저 EDM이라는 용어를 정의하면, 현대적인 정보통신기술을 활용하여(electronic), 하나의 단위로서 저장되고 취급되는 문서(document)를 생성, 저장, 조직화, 전달, 검색, 조작, 갱신, 배열하는 관리활동(management)이라고 말할 수 있다.⁴⁹⁾

48) 정국환, 행정문서관리 효율화 방안, 한국전산원, 1997.9., 11~22쪽.

49) Ralph H. Sprague, *Electronic Documentation Management: Challenges and Opportunities for Information Systems Managers*, MIS Quarterly Vol.19, March, 1995.

문서는 생성 단계에서부터 등록, 승인 및 유통, 저장, 검색 및 재활용, 보존 및 폐기의 과정을 거쳐 관리된다. 각 단계에서 EDMS가 어떻게 적용되는가를 정리해 보면 다음의 그림50)과 같다.



[그림 Ⅲ-3] EDMS와 문서 생명주기의 관계

○ 생 성 : 워드프로세서, 스프레드시트, 웹 문서 편집기 등 전자문서 생성기 및 그룹웨어를 이용한 자료 생성, 스캐너를 이용한 종이 및 도면 등의 이미지 문서 생성, 그리고 레코드 형태의 컴퓨터출력물 등이 모두 포함된다.

○ 동 료 : 생성된 문서는 그룹웨어나 Workflow 시스템을 통하여 승인 및 유통 과정을 거치거나, 텍스트, 이미지, 컴퓨터출력물 등의 문서 형태에 따라 직접 EDM, Imaging, COLD 시스템에 등록되어 관리가 이루어진다.

○ 승 인 및 유통 : 승인 과정은 그룹웨어의 전자결재나 정형화된 업무 중심의 워크플로우 시스템을 이용하며, 생성 또는 등록된 자료를 그룹웨어

50) 한국전산원, 전자문서관리시스템(EDMS) 구축 지침(안), 1999.

동 협업(Collaboration) 도구와 결합하여, 전자우편, 전자게시판에 의해 유통함으로써 공유될 수 있다.

○ 저 장 : 문서의 저장은 문서를 등록하거나, 승인 및 유통 과정에서 결재가 완료된 문서가 EDMS로 이관될 때 이루어진다. 문서의 본문은 EDMS 저장장치에, 문서의 등록정보(속성)는 DBMS에 저장된다. 저장된 문서중 보관기관이 경과된 문서는 자동적으로 보관매체에 이관된 후, 폐기된다.

○ 검 색 : 저장장치에 저장되어 있는 문서는 편리한 방식에 의해 검색되어 문서의 공유가 가능하고, 검색된 문서는 필요에 따라 문서생성 과정에 재활용될 수 있다.

○ 보존 및 폐기 : 문서관리 규정에 의해 보관 단계 이후, CD/MOD/WORM/DVD 등 보관매체로의 영구보존이 가능하다.

2. 전자문서관리시스템의 핵심 기술요소

통합적 EDMS 구축에는 다음과 같은 4가지 기술이 주로 활용되어진다.

(1) 전자문서관리(Electronic Document Management)

EDM은 워드프로세서, 스프레드시트, 전자우편, 웹문서 편집기 등에 의해 전자적으로 작성된 텍스트 형식의 문서를 관리하기 위한 기술이며 적은 용량의 멀티미디어 데이터도 관리할 수 있다. 주요 기능으로는 문서 분류, 반입/반출, 버전 관리, 이력 관리, 문서 검색, 보안 관리, 백업 및 복구, 문서보존 관리, 복제 등을 수행한다.

(2) 이미지문서관리(Imaging)

이미지문서관리는 최근 그 중요성을 크게 인정받고 있는 분야이다. 이미지문서는 종이 나 필름 등에 저장된 문서를 스캐너나 디지털카메라 등의 화상입력장치를 통해 디지털화하여 컴퓨터에 저장되는 문서를 말하는데 Imaging이란 이러한 이미지문서를 컴퓨터에 입력하고 색인을 첨부해 저장, 관리하는 기술을 말한다. Imaging도 EDM과 마찬가지로 모

든 형식의 문서를 저장·관리할 수 있기는 하지만, 주로 이미지 문서를 관리하기 때문에 대용량 데이터의 처리에 초점이 모아진다. 주요기능으로는 EDM과 유사하여 색인 서비스, 저장장치 관리 서비스, 문서 입력, 주석 생성, 문서 관리, 문서 검색, 보안 관리 등이다.

(3) 컴퓨터출력물관리(Computer Output to Laser Disk: COLD)

여기에서 컴퓨터출력물이란 DBMS를 통해 주기적으로 발생하는 각종 보고서 및 기록물과 같이 레코드 형식의 대용량 정형화된 자료를 말한다. COLD란 이를 관리하기 위한 기술로써 예를 들면 공공요금 고지서, 회계내역서, 금융거래 내역서 등을 관리한다. COLD는 컴퓨터출력물들을 대용량 광디스크를 이용하여 저장·관리하고 이를 활용하기 위해 검색·조회하는 기능을 제공한다. COLD는 기존의 COM(Computer Output to Microfilm) 기능을 대체한 시스템이다. 주요 기능으로는 색인 관리, 자료 импорт(Data Import), 압축기능, 검색 기능, 폼(Form) 오버레이, APA⁵¹⁾ 기능 지원 등이 있다.

(4) 워크플로우(Workflow)

워크플로우는 조직내의 문서 작업의 흐름을 관리하고 통제하기 위해 업무 프로세스의 흐름을 자동화시켜주는 기술을 의미한다. 이를 가능하게 하기 위해서는 사무자동화, DBMS, 전자우편, EDM, 소프트웨어 프로세스 관리, 업무 프로세스 모델링 등의 구축을 전제로 한다. 업무 규칙과 절차에 따라 원하는 정보를, 원하는 시점에, 원하는 사용자에게 제공함으로써 정해진 시간내에 업무를 자동적으로 수행되도록 하기 위한 도구이다. 주요 기능으로는 자동 작업경로 지정 및 전달 기능, 업무분배 기능, 정보관리 기능, 정보취합 기능, 타 시스템 연동 기능 등이 있다.⁵²⁾

51) APA(All Points Addressable)란 일반 텍스트 이외에 다양한 폰트, 로고, 그림 등이 포함된 문서를 저장, 색인, 읽기, 출력할 수 있도록 고안된 형식이다.

52) 김현성, 전계논문, 한국행정학회 2000년도 하계학술대회 발표논문집, 175쪽.

제 4 장 전자공문서 관리시스템 추진현황

제 1 절 행정기관의 전자문서시스템 규격

행정자치부는 1999년 12월에 ①정부의 행정능률을 향상시키고, ②전자문서에 의한 문서관리체계의 정착을 위해 각 행정기관에서 사용할 전자문서시스템으로서 필요한 기능들을 정의함을 목적으로 '행정기관의 전자문서시스템 규격'을 제정하였다.⁵³⁾

이 규격은 1999년 8월 7일 개정된 사무관리규정 및 동 시행규칙과 공공기관의통합사무자동화틀위한그룹웨어기능표준(TTA.KO-10.0092) 등을 근거와 관련표준으로 하며, 시스템 개발자가 정부내 각 행정기관에서 사용할 전자문서시스템을 개발할 때 또는 각 행정기관에서 전자문서시스템을 도입하고자 할 때 적용한다.

전자문서시스템이란 사무관리규정과 동 시행규칙의 관련 규정을 준수한 소프트웨어로서 행정기관 내에서 운영되는 업무연락, 기안, 보고문서, 메모, 파일 등의 정보를 컴퓨터를 통하여 처리함으로써 사용자의 정보 활동을 보다 신속하게 하며, 행정사무의 생산성과 효율성 향상을 극대화하기 위한 시스템이다. 전자문서시스템의 기능은 크게 ①전자결재 및 유통 기능, ②전자우편 기능, ③전자게시판 기능, ④시스템 운영·관리기능으로 대별된다.

우선, 전자결재 기능이란 그룹 내에서 신속한 의사결정을 내릴 수 있도록 지원하는 기능으로, 조직 내에서 업무연락, 기안, 보고, 메모 등의 각종 문서를 컴퓨터로 작성하고, 컴퓨터를 통해 결재를 할 수 있는 기능이다. 전자결재 기능은 문서작성, 기안, 결재, 문서발송, 문서접수, 문서함 관리, 사용환경 설정 등의 기능으로 분류한다.

다음으로 전자우편 기능이란 각종 정보 및 관련자료를 주고받기 위한 기능으로서 사용자들 간에 정보유통을 효율적으로 할 수 있도록 지원하는 기능이다. 이를 위해 조직 내에서 운영되는 메모, 파일 등의 정보를 네트워크를 통하여 송수신함으로써 사용자의 정보활동을 보다 자유롭고 신속하

53) 행정자치부, 행정기관의 전자문서시스템 규격, 1999.12.; 규격에 있어 용어에 관하여는 사무관리규정 제3조 소정의 정의를 따르고 있다.

게 하여 행정의 생산성과 효율성 향상을 극대화하기 위한 기능이다. 전자우편 기능은 기본적으로 이종의 전자우편 시스템과의 연결을 지원하기 위해서 SMTP/MIME을 지원해야 하며, 이에 따라 인터넷상으로 전달되는 전자우편에 대해서도 동일한 기능을 지원할 수 있으며, 전자우편 작성, 전자우편 송신, 전자우편 수신, 우편함 관리, 기타 기능 등으로 분류한다.

또한 전자게시판 기능은 정보공유를 위한 또 하나의 기능인 전자게시판 기능은 조직 내의 사용자들 사이에서 시간에 관계없이 정보를 저장하고 검색할 수 있는 수단을 제공하여 모든 사용자가 자유롭게 각종 정보를 공유하고, 빠른 의견수렴을 도출하여 조직 전체적으로 일관된 의견을 유지할 수 있도록 지원하는 기능이다. 전자게시판 기능에서 고려되어야 할 기능들은 크게 전자게시, 게시물 열람, 관리자 기능 등으로 구분할 수 있다.

마지막으로 시스템 운영·관리기능은 관리자가 전자문서시스템을 관리하는 데 공통적으로 필요한 기능이다. 시스템 운영·관리기능은 크게 사용자·그룹 관리 기능, 구성관리 기능, 사용자 현황관리기능, 시스템 감시 및 제어 기능, 문서수발의 관리 및 감시 기능, 정보관리기능 등으로 구분한다.

행정기관의 전자문서시스템 규격에서 정하지 않은 사항에 대해서는 개발자 또는 구매자가 필요에 따라 따로 정할 수 있으나, 정부 내 행정기관에서 사용할 전자문서시스템은 사무관리규정 및 동 시행규칙을 따라야 하며, 또한 이 규격과「행정기관간 전자문서유통 표준」을 준수해야 한다.

제 2 절 행정기관 전자서명 인증기반(GPKI) 상호연동 기술표준

지난 2001년 2월에는 행정기관의 전자공문서 인증을 위한 전자서명 인증관리기반(Government Public Key Infrastructure: GPKI)의 행정기관 공통표준을 제정·시행하여 기관간 상호연계성을 확보함으로써 행정정보의 공동활용 및 전자민원서비스의 활성화를 통해 지식정보화사회의 국민의 삶의 질을 향상시키려는 취지에서, 행정기관 전자서명 인증기반(GPKI) 상호연동 기술표준이 제안되었다.⁵⁴⁾

54) 이 기술표준안은 국가정보원과 협의하고 중앙행정기관 및 지방자치단체와 사전 검토 협의를 완료한 이후에 제안되었다: 행정정보화추진분과위원회, 행정정보체계표준: 행정기관 전자서명 인증기반(GPKI) 상호연동 기술표준(안), 2001.2.

네트웍의 활용 비중이 점차 늘어가는 행정환경에서 정부문서에 대한 신뢰 및 인증의 수단을 확보하기 위해 인증기관, 원격등록소, 저장소, 사용자 등을 구조적으로 결합시킨 전자정부의 핵심 기반시설인 GPKI에 관한 표준안은 다음 사항을 주요골자로 하고 있다.

첫째, 정부 인증기관간 상호연동 표준의 접근방법 등을 정의하여 표준의 이해를 높이고자 함을 목적으로 하고 있다.

둘째, GPKI를 구성하는 객체 및 각 객체별 기능 등을 정의하고, 인증업무 수행을 위한 절차 등을 정의하고 있다. 정의된 GPKI구성요소의 개념을 살펴보면, 인증정책 수립 및 인증서 발급·관리를 담당하는 기관인 인증기관, 인증서와 사용자 정보의 저장·제공 장소(시스템)인 저장소(디렉토리), 인증기관을 대신하여 원격리에 있는 사용자들의 신분확인 등을 대행하는 기관인 등록기관, 전자서명을 이용하여 전자공문서를 송·수신하는 당해 기관의 담당공무원⁵⁵⁾인 클라이언트(인증서 소유자, 사용자) 등이 있다.

셋째, 이 표준안은 정부인증기반에서의 정책관리 및 키 관리 방안 등 GPKI의 효율적 운영을 위한 기준을 제시하고 있다.

넷째, 인증서와 인증서 관리프로토콜 표준 및 송수신 메시지 프로파일 등을 정의하고 있다.

다섯째, GPKI 기반에서 사용되는 전자서명알고리즘, 메시지 인증 알고리즘, 데이터 암호화 알고리즘 등 적용 알고리즘 표준을 정의하고 있다.

마지막으로 이 표준안은 GPKI에 적용되는 프로파일 상세항목 및 메시지 형식의 정의를 부록으로 제시하고 있다.

제 3 절 행정사무정보처리용 무인민원발급기 (KIOSK) 및 다기능사무기기 표준규격

최근 발표된 주요 전자정부사업 추진현황 및 계획⁵⁶⁾은 ①2002년 1월부터 모든 민원사무(4,000여종) 절차에 대한 안내서비스를 전자정부 통합웹사이트를 통해 제공하며 동년 3월부터 온라인 민원서비스를 200여종

55) PC에 설치되는 정부 전자서명용 보안프로그램을 포함한다.

56) 보도자료, 전자정부 서비스 내년부터 본격 개시, 기획예산처 공보관실, 2001.9.8.

으로 확대하는 등 국민편의를 제고하고 정부대표전자민원실을 통해 one-stop, non-stop서비스 실시하여 단일창구를 통한 민원서비스 혁신(G4C) 하며, ②과세자료, 행자부 주민관련 정보 등 유관기관의 필요 정보를 한곳에서 받아 공동DB를 구축하고 4개 공단에서 공동 활용토록 함으로써 4대 사회보험 기관의 정보관리 및 운영 효율화하는 등의 4대 사회보험 정보 시스템 연계를 구축할 뿐만 아니라, ③전자민원, 전자조달, 전자상거래 등 안전하고 신뢰할 수 있는 전자정부서비스 기반 조성을 위하여 전자서명을 확산한다는 내용을 담고 있다.

이에 따라 무인민원발급기⁵⁷⁾를 적용함에 있어 필요한 기능, 성능, 안전성, 신뢰성 및 상호연계성 등을 확보함으로써 증명민원 발급업무의 효율적인 처리와 기기의 유지보수 및 성능향상을 도모함을 그 목적으로 하여 추진된 '행정사무정보처리용 무인민원발급기(KIOSK) 표준규격' 및 다기능사무기기⁵⁸⁾를 이용함에 있어 필요한 기능, 성능, 안전성, 신뢰성 및 상호연계성 등을 확보함으로써 행정사무의 효율적인 처리와 마이크로 프로세서의 기술발전 추세에 맞추어 기기의 성능향상과 유지보수를 도모하는 목적을 지닌 '행정사무정보처리용 다기능사무기기 표준규격'이 구체화되게 되었다.

행정사무정보처리용 무인민원발급기(KIOSK) 표준규격 및 행정사무정보처리용 다기능사무기기 표준규격은 사무관리규정 제105조⁵⁹⁾을 근거로 하여 행정사무의 효율화에 있어 표준규격사항을 제시하고 있다.

제 4 절 정보통신망(LAN 및 WAN) 표준규격

이 규격은 행정기관에서 사용하는 LAN 및 WAN 정보통신망의 이용분야가 다양해짐에 따라 행정사무의 생산성을 향상시키고 정보자원을 효

57) 무인민원발급기(KIOSK)란 행정기관에서 증명민원 발급업무를 컴퓨터로 처리하여 대민 서비스에 효율적으로 사용되는 무인(無人)으로 민원(民願)을 처리(處理)하는 기기(機器)를 말한다.

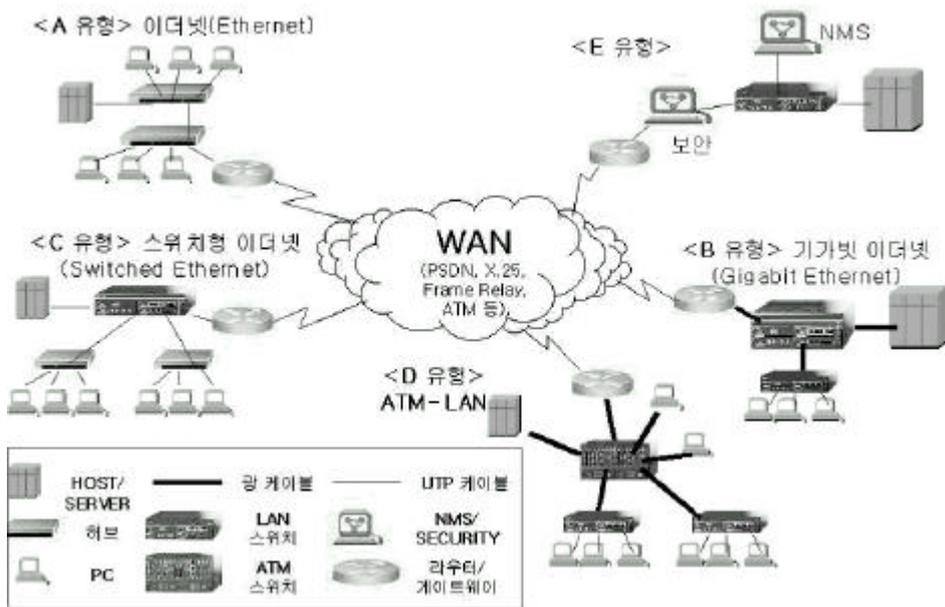
58) 다기능사무기기란 행정사무정보처리에 사용되는 개인용 컴퓨터인 PC와 프린터를 말한다.

59) 사무관리규정 제105조(기기 및 이용기술의 표준화) 행정자치부장관은 행정기관에서 공통적으로 사용하거나 호환성이 필요한 사무자동화기기에 대하여는 그 기종을 지정하거나 사무자동화기기의 표준화를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

울적으로 공동활용하기 위하여 정보통신망 상호간 연동성, 확장성, 안전성 등을 유지하는 데 목적이 있다.

여기에서는 정보통신망 구성 시스템의 계층 중 물리계층, 데이터링크 계층, 네트워크계층까지의 정의를 범위로 하며 망운영체계(NOS), 망관리 시스템(NMS), 보안 등 기본 정보통신망 구성요소에 대해서는 계층의 구분 없이 기능 단위로 범위를 정한다. 또한, 기본규격은 정보통신망을 구성하기 위한 기본 요소들의 규격을 정의하며, 상세규격은 실제 구성에 필요한 구현 제품 규격을 필수규격과 선택규격으로 나누어 정의하고 있다.

정보통신망 표준규격으로는 아래의 그림과 같은 설치유형에 따라 ①각 부처별 독자망 구성, ②각 부처간 접속, ③국내외 타 통신망 접속 등의 양식이 있다.



<그림> 정보통신망 설치유형

(그림 IV-1) 정보통신망(LAN 및 WAN) 설치유형

제 5 절 공문서 문서형 정의(DTD) 표준

1. 개 요

행정자치부에서는 공문서 문서형 정의(DTD: Document Type Definition) 표준안으로 1999년 4월에 공문서 문서형 정의 표준(Standard of XML DTD for Official Document)을 내놓았다.⁶⁰⁾

본 표준은 행정기관에서 통용되는 공문서의 공동 활용을 통한 정보 공유를 극대화하고, 공문서 유통의 활성화를 도모하기 위하여 행정부문에 XML을 활용한 문서유통시스템을 구현하는 경우에 반드시 필요한 문서형 정의를 규정함을 그 목적으로 한다.

2. 적용범위 및 기대효과

XML(eXtensible Markup Language)을 적용한 문서시스템을 구현하기 위한 필수요소인 문서형 정의 개발에 대해서도 외국의 경우, World Wide Web Consortium을 중심으로 문서형 정의 표준의 개발을 추진하고 있으며,⁶¹⁾ 국내에서는 국방분야를 시작으로 자체 개발·적용을 시도하고 있다. 이를 적용한 본 표준은 행정기관간 전자문서를 유통하고자 할 때, XML을 적용할 경우 문서형 정의로써 활용 가능하며, 전자문서 구축을 위한 문서분석 기술과 XML 문서형 정의 개발 기술, XML 언어 기술뿐만 아니라 인쇄문헌의 디지털화 기술을 확보하게 하고 공문서의 전자화와 정보의 공동활용 유도를 통한 행정기관의 업무 효율을 증대할 수 있는 효과를 지닌다고 한다.⁶²⁾

60) 행정자치부, 공문서 문서형정의(DTD) 표준안, 1999.4.

61) 본 표준은 W3C Recommendation, eXtensible Markup Language 1.0 Specification, 1998을 기본문서로 하고 있다.

62) XML을 이용하여 작성한 공문서는 각 시스템이나 응용 소프트웨어에 의존적이지 않기 때문에 각 이용자의 사용환경 및 응용 소프트웨어에 상관없이 공문서를 작성·이용·관리할 수 있으며, 공문서의 내용과 물리적인 형식이 분리되므로 작성자는 문서의 표현형식에는 관여하지 않고 내용만 작성할 수 있으므로 표현형식이 다른 공문서간에도 공통적으로 적용되는 내용을 재사용할 수 있다. 또한 일반적인 문서는 물론 도면, 사진, 디스크, 테이프, 필름과 슬라이드, 전자문서 등의 특수매체 기록 등도 표현할 수 있

3. 표준의 구성

본 표준은 행정기관간 교환 대상 문서의 분석을 통해 공문서의 유형을 분류하고 그 유형별 문서형 정의를 제안한다. 문서형 정의 개발을 위해 유형별 공문서를 분석하고, 문서에서 공통적으로 사용되는 논리적인 내용을 공통의 엘리먼트 집합으로 추출하여 엔티티로 정의하였으며, 이를 이용하여 각 유형별 문서형 정의를 규정한다. 그리고 이용자들의 문서이용 행태를 분석하여 문서처리 절차에 따른 추가사항을 문서형 정의에 반영하였다.

본 표준의 대상 선정을 위해 행정기관에서 가장 빈번하게 사용되는 8종의 공문서를 선정(기안문, 간이서식, 시행문, 문서등록대장, 문서접수대장, 보존문서기록대장, 특수규격문서관리대장, 보존문서인계·이관서)하여 추출된 표본을 비교·분석하여 유형별로 그룹화하였다. 이 과정을 거쳐 대상범위를 시행문과 기안문, 간이서식을 포함하는 일반문서, 문서의 등록·관리·보존을 위한 문서대장 두 유형을 선정하였다. 공문서 분석에 있어서는 문서분석방법론에 근거하였으며, 공문서 이용행태는 공문서 생명주기(life cycle)에 관련되는 담당자들과의 설문서 및 면담을 분석하여 문서형 정의에 반영하였다.

4. 공문서 유형분석

본 표준에서는 공문서의 개념에 대하여, 사문서에 대한 개념으로서 행정기관 또는 공무원이 그 직무상 작성한 문서로 정의하고 있다. 국가의 정책수립 및 집행은 국가 또는 지방자치단체의 기관에 의하여 행하여지고 있으며 각급 행정기관의 의사표시로 나타난다. 이때 행정기관의 의사는 특별한 경우를 제외하고는 문서의 형태로 표시되며 이것이 곧 공문서라고 기술하고 있다.⁶³⁾

다는 장점을 가진다고 한다: http://159.1.53:7001/MainLinkServlet?action=filtersearch&filter=hboardflt.htm&collection=board_data&resultTemplate=hboardrslt.htm&Board_List=&WIDESEARCH=1&QueryText=DTD
63) 다만, 공문서의 개념에 대하여 본고(本稿)에서는 행정상 법률관계의 당사자가 행정목적을 위해 작성하는 문서로 정의함이 타당할 것임은 이미 전술(前述)한 바 있다.

이러한 개념정의에 따라 본 표준에서는 문서의 주요 내용과 사용빈도에 따라 종류를 크게 작성·유통에 가장 빈번이 이용되는 기안문과 간이서식, 시행문 등 일반문서와 일반문서를 관리하고 보관하는 데 사용되는 대장으로 구분하였다.

(1) 일반문서

1) 기안문

기안은 기관의 의사를 결정하기 위한 문안을 작성하는 것을 말하며, 기안문 서식을 사용하는 기안은 일반기안, 일괄기안, 공동기안이 있다. 기안을 하는 경우는 접수한 문서를 처리하기 위한 경우, 상급자의 지시사항을 처리하기 위한 경우, 순수한 자기 발안, 법령이나 훈령·예규 등의 근거에 의하여 하는 경우가 대부분이다.

2) 간이서식

간이서식은 기안문을 간소화한 서식으로, 보고서, 계획서 등의 검토용으로 기안시에 사용한다. 문서번호, 보존기간, 결재일자, 결재란, 문서제목, 담당부서로 구성된다.

3) 시행문

문서의 시행이란 문서로 기관간의 의사를 외부에 표시하는 단계로서 문서의 효력을 발생케 하는 절차를 말한다. 그 시행방법으로는 일반적인 문서발송 이외에 관보게재, 공고 등의 방법이 있다. 시행문은 기안문으로 처리된 문서를 시행에 옮기도록 하기 위해 지시를 내리는 문서이다.

(2) 대 잡

1) 문서접수대장

기관 외부에서 접수되는 문서와 보조기관 또는 보좌기관 상호간에 발신하는 문서는 문서접수대장에 기재하여 접수한다. 문서접수대장은 문서과와 처리과에서 사용하는 것으로 구분이 된다. 문서과용 접수대장은 일

련번호, 접수일자, 보낸기관명, 문서번호, 처리과, 인수자(서명), 비고로 구성되어 있다. 비고란에 경유처리된 문서를 다음 경유기관으로 발송한 날짜를 적을 수 있다. 처리과에서 사용하는 것은 문서과용 접수대장과 유사하여 구성요소 중 처리과 대신 제목이 들어가며, 비고란에 경유처리되는 문서를 결재한 후 처리과에서 문서과로 인계한 날짜를 기재할 수 있다.

2) 문서등록대장

행정기관이 생산한 문서는 당해 문서에 대한 결재가 끝난 즉시 결재일자에 따라 각 처리과별로 비치된 문서등록대장에 등록하게 된다. 문서등록대장은 확인과 검색작업시 사용한다. 이 대장은 등록번호, 결재일자, 분류번호, 제목, 시행(일자/수신처/방법/문서과확인), 비고로 구성된다.

3) 보존문서기록대장

여러 가지 대장들 중 가장 많이 사용되는 것으로 보존하고 있는 문서에 대한 기록을 남기는 대장을 말한다. 이것은 흐름을 갖고 유통되는 문서라기보다는 기록을 살펴거나 보기 위해 제출, 열람의 행태로 이용되는 것이 일반적이다. 보존문서기록대장은 생산부서와 연도, 일련번호, 보존기관, 문서철(분류번호/제목/수량), 보존장소(서고), 폐기연월일)로 구성되어 있다.

4) 특수규격문서관리대장

형식이 일반문서(크기)가 아닌 문서를 관리하는 데 사용되는 대장으로 관리번호, 문서번호, 생산연도, 제목, 보존기간·장소, 인계이관 및 폐기연월일, 비고로 구성된다.

5) 보존문서인계·이관서

보존문서를 다른 부서로 인계하고 이관하는 데 사용되는 대장을 말한다. 이 대장은 인계하는 부서의 정보, 일련번호, 보존기간, 생산연도, 문서철(분류번호/제목), 비고, 받은 날짜, 받은사람(소속/직급/성명)으로 구성된다.

5. 공문서 문서형 정의 개발

(1) 공문서 문서형 정의 명세

여기서는 각 문서 유형별로 논리적 구조를 도식화하고, 엘리먼트를 설명한다.

문서 유형을 분석한 결과, 기안문과 간이서식, 시행문에 포함되는 내용 중 문서제목, 시행일자 등 공통되는 부분이 많으며, 담당자와 기안자 등 서로 참조하는 정보가 많기 때문에 하나의 문서형 정의로 묶어서 구현한다.

그리고 사용자의 가독성을 위하여 엘리먼트명을 두 개 이상의 단어를 조합하여 정한 경우, 두 번째 단어부터 첫 글자를 대문자로 표시하였으나, 실제 개발시 구현의 용이성과 에러율의 감소를 위하여 엘리먼트명을 모두 소문자로 명시한다.

1) 일반문서

가) 문서정보

문서정보는 문서의 관리를 위한 기본적인 정보들과 발신처 정보, 수신처 정보, 결재정보, 선결정보, 경유처리정보로 구성된다. 이 중 결재정보는 기안을 위하여 사용되며, 선결정보와 경유처리정보는 문서의 시행과 관련되어 사용된다.

나) 본문

본문은 문서 내용의 교환을 주목적으로 인식하여, 문서의 내용정보를 충실히 전달할 수 있는 공통집합을 정의하였으며, 향후 개발되는 본문의 표현을 위한 표준을 수용할 수 있도록 확장 가능성을 고려하여 정의하였다. 또한 확장시 문서형정의를 수정하지 않고 내용을 반영할 수 있도록 엔티티로 정의하여 참조토록 설계하였다.

2) 일반문서 이외의 문서형 정의

문서등록대장, 문서과용 및 처리과용 문서접수대장, 보존문서기록대장, 특수규격문서관리대장, 보존문서 인계·이관서의 논리적 구조를 도식화하고, 엘리먼트를 설명되어 있다.

(2) 공문서 문서형 정의

공문서에서 공통적으로 사용되는 내용 정보를 추출하여 공통 엘리먼트 집합으로 정의하고 각 문서의 문서형 정의에서 이 집합을 이용하여 필요한 엘리먼트를 이용하도록 구성하였다.

공통 엘리먼트를 구성하는 방식은 현재 W3C에서 표준화 중인 Namespace의 개념을 이용하는 것인데, 이는 공통적으로 사용되는 엘리먼트의 집합을 미리 정의하고, 이 집합을 참조하여 문서형 정의를 구성하는 것이다. 이러한 방식을 채택함으로써 문서형 정의의 생성을 보다 쉽게 도와주고, 문서간 정보 공유의 효율성을 증진시킬 수 있으며, 향후 문서형 정의를 확장시킬 수 있는 가능성을 확보할 수 있다.

제 5 장 전자공문서관리의 문제점 및 개선방안

문서관리의 고도화를 요하는 대표적인 환경변화 요인으로 국민의 정보 이용 서비스 요구의 다양화, 인터넷과 CALS/EC 등 국가활동의 타 분야와의 연계 필요성 대두, 문서관리 기술의 급격한 발달, 행정정보공개와 제도화 시행을 앞두고 있다는 점이 제기되어 왔다.⁶⁴⁾ 그리고 전자문서 이용 활성화의 장애요인으로서 정보환경의 변화에도 불구하고 서면이나 대면만의 법률행위를 요구하던 기존의 환경적 요인과 법령의 미비나 관련 법령간의 상충 등과 같은 법·제도적 요인이 지적되어 왔으며, 이에 대응하는 효율적인 전자문서 활성화 정책을 마련하기 위해서는 다음과 같은 기본원칙과 정책방향이 요구되어 왔다.

여기서는 문서 생명주기의 단계별로 전자적 활용상의 문제점 및 개선 방안을 검토하기로 하고, 그 법률적 검토에 대하여는 다음 장(章)에서 다루기로 한다.

제 1 절 문서의 생성과정에 있어서 문제점 및 개선방안

1. 생성단계에서의 개선방안

문서양식에 있어 불필요하거나 자주 활용되지 않은 양식을 대폭 삭제하거나 통합시켜야 하며, 문서작성에서부터 표준화된 문서양식을 따르는 작성기를 사용하도록 하고 이를 지원하지 못할 경우 적절한 변환기를 사용하여 반드시 표준문서포맷을 지원할 수 있는 형태로 문서를 생성해야 하며, 단순한 일회성 문서의 생성은 최대한 억제하고 전자게시판이나 전자메일 등을 활용하여 공지하도록 해야 한다. 이러한 수단을 통해 전달된 내용도 기존 문서와 같은 효력을 인정해 줄 수 있는 법적 정비가 필요하다.

64) 이러한 요구를 수용할 수 있는 문서관리시스템 구축 발전방향을 제시한 문헌으로 한국전산원, 행정문서관리 효율화방안, 1997.9., 94쪽 이하 참조.

2. 결재단계에서의 개선방안

접수된 문서는 선결처리 과정과 담당자 검토과정을 동시에 진행할 수 있도록 선결자와 담당자에게 문서가 동시에 도착될 수 있도록 결재라인을 조정해야 한다. 뿐만 아니라 이러한 선결과정은 현재 기본사항으로 되어 있으나 이를 중대사안에 대해 필요시만 할 수 있도록 하는 선택사항으로 개선해야 한다.

그리고 전자결재의 정착화에 있어 무엇보다 중요한 것은 결재시 수반되는 종이문서의 별도 출력물 유통 및 사후보관도 줄여야 하며, 직급별·사안별로 신속적인 운영전략을 도출함으로써 일률적이고 권위적인 확산전략을 지양하여야 한다는 점이다.

제 2 절 문서의 유통과정에 있어서 문제점 및 개선방안

1. 전자공문서 유통 활성화 방안

변화하는 문서업무환경과 기술적 발전추세를 고려하여 단계별 실천전략을 제시하여야 한다. 이에 따라 제시된 전자문서유통 활성화를 위한 향후 발전방안으로 ①단계별로 전자문서유통을 효과적으로 확대·발전시키기 위한 추진단계와 이를 수행하기 위한 추진체계의 정비, ②이러한 전략을 현실적으로 실현시키기 위하여 정비되어야 할 물리적 기반, 통신 어플리케이션과 전자문서포맷의 표준화 등, 그리고 ③전자문서유통의 근거가 되는 법·제도의 개선을 위한 방향과 실천을 위한 제도적 방안이 요구되어진다. 이러한 전자문서유통 활성화를 위한 발전방안의 논의를 통하여 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.⁶⁵⁾

첫째, 전자문서유통은 각 부문을 연계하여 종합적이고 전체적인 시각에서 단계적으로 이루어져야 한다. 따라서, 범부처적인 추진체계 하에 단계별 실천목표를 세워 분기별로 추진실적을 점검하고 평가하는 전략이

65) 이하의 사항에 대하여는 한국전산원, 일본의 행정정보화 추진기본계획과 시사점-전자문서유통활성화 방안을 중심으로-, NCA III-XE-99001, 1999., 146~147쪽 참조.

필요하다. 여기서 국제표준의 채택과 고시, 네트워크 정비 등 물리적 기반 정비, 보안과 인증체제 확립, 주요기관을 중심으로 한 시범사업의 실시 등이 포함되어야 할 것이다.

둘째, 중앙의 적절한 통제와 각 기관의 자율성 보장이자, 전자문서유통을 추진하는 주관기관들은 종합적인 기획과 방향을 제시하고, 각 기관은 그 기관의 목표와 문서업무 환경에 가장 적합한 시스템을 자율적으로 도입하도록 하여야 한다. 또한 주관기관들이 가장 중점을 두어야 할 것은 전자문서유통에 적합한 표준의 채택과 부처간의 이견 조정, 그리고 적절한 보안체제의 확립이다.

셋째, 이러한 전략과 실천방안들이 효과적으로 수행되기 위해서는 기관장을 포함한 최고위층의 관심과 의지가 필요하며, 예산의 확보와 개개인의 정보화 마인드 확산이 필요하다.

2. 전자문서 이용 활성화를 위한 정책방안

(1) 상호운영성 확보를 통한 상호접속의 사회적 비용 최소화

전자문서의 상호접속이 이루어지기 위해서는 첫째, 공동의 정보통신기반으로서 상호 개방된 정보통신망이 구축되어야 하고, 둘째로 응용서비스 수준의 공동의 소프트웨어와 거래방식을 공유할 수 있는 상호 공유된 거래기반이 구축되어야 한다. 상호 공유된 거래기반을 구축하기 위한 정책방향으로는 적절한 상호접속기준 도입, 적극적인 표준화의 추진 및 이용 부담의 공정성 확보가 필수적이다. 이는 개별 정보통신네트워크, 즉 전자문서사업자 등 부가통신사업자간의 원활한 상호접속이 확보되는 환경의 구축을 위해서 필요한 것이다.

(2) 하부구조의 정비

초고속정보통신망의 정비·구축이 정보통신기반 구축의 중요한 대상의 하나로 추진되어야 하고, 기본통신분야의 경쟁도입과 아울러 이를 활용한 다양한 VAN사업이 나타날 수 있도록 지원방안을 강구해야 한다. 전

자문서사업을 지원하기 위한 초고속통신서비스의 제공에 관련한 사업 또는 업무는 초고속정보통신망의 구축과 모순되어서는 안되며, 초고속통신망의 구축을 위해서는 네트워크간의 접속을 우선적인 중족요건으로 제시하여 네트워크간 연계성(seamlessness)을 달성하여야 한다. 초고속통신망의 네트워크간 폐쇄성을 제거하기 위해서는 접속기준을 투명하게 설정하고 접속료의 산정에 있어 공정성과 적합성을 유지할 수 있는 정보통신정책이 마련되어야 한다.⁶⁶⁾

3. 전자정부 추진에 있어 전자문서관리시스템의 활성화방안

(1) 문서유통 프로세스 개선방안 : 제도와 문화

문서의 생명주기에 따라 관련 업무프로세스를 먼저 개선하지 않으면 정보시스템 구축만으로 절대로 소기의 성과를 거두기 어려울 것이다. 문서유통 프로세스에 관한 개선방안으로 ①그룹웨어와 같은 정보시스템의 활용도를 제고시켜야 하며 부처외의 외부시스템과의 연계와 네트워크보안에 집중하여야 하며, ②Web을 이용한 전자적 문서접수체계를 구축하여야 할 것이다.

(2) 시스템 구축전략 : 신속성과 사용자편의성

성공적인 EDMS 구축전략으로, ①신기술 수용이 용이하도록 표준화, 개방성을 가져야 하며, ②폭증하는 데이터처리수요에 대응하도록 높은 확장성을 가진 시스템이어야 할 것이다. 또한 ③직접적 사용자인 공무원은 물론 공공문서의 간접적 사용자인 일반시민들의 편의를 우선시하여야 할 것이며, ④기존의 정보시스템을 통합할 수 있도록 WEB Portal의 기능을 하여야 하겠다.

66) 사적(私的) 영역을 포괄하여 전자문서 이용 활성화를 위한 정책방향을 제시하는 문헌으로는 한국전산원, 전자문서 이용 활성화의 법적 장애요인 분석, 1998.6., 221쪽 이하 참조.

(3) EDMS의 DB 구축전략 : 점진적 차별화전략

문서의 형태(전자화여부) 및 속성(멀티미디어여부)에 따라 차별적인 DB 구축전략이 요구된다. 즉, 문서가 전자화되어 있는지를 보아 그렇게 되어 있다면 EDMS에 맞도록 자료를 변환(conversion)하고, 비전자화자료의 경우는 상황에 따라 이미지 파일(TIFF) 및 이미지와 텍스트 지원이 모두 가능한 파일(PDF: Portable Document Format)로 관리 등으로 상이한 전자화방법을 수행함이 요구된다. 또한 정부에서 문서유통 표준안으로 발표한 XML(extensible markup language)로 관리하도록 하여 문서내용의 재활용이 충분히 가능하도록 구조화하는 등의 차별화전략을 추진하여 지식관리시스템(Knowledge Management System)으로 발전되도록 대비하여야 한다.

(4) 관리전략 : 협력과 조정

전자문서의 확산으로 인하여 정보공동활용으로 인한 편익이 기대됨과 동시에 문서관리에 대한 책임문제가 중요하게 대두되는 것은 어쩔 수 없다. 그리하여 정보자원을 지원하는 부서는 문서관리에 있어서 부서간 협력과 조정이라는 새로운 역할이, 그 외의 각 부서들도 EDMS활성화를 위한 총체적 노력이 요구되어진다.⁶⁷⁾

제 3 절 문서의 보관과정에 있어서 문제점 및 개선방안

1. 보관단계에서의 개선방안

현재의 포괄적인 문서분류 및 보존에 관한 규칙을 각 조직의 실정에 적합하도록 세분류체계를 만들어 각종 문서정보를 조직화해야 한다. 전자적으로 처리된 문서를 다시 종이로 출력하여 보관하고 분류하는 이중 작업을 완전히 제거할 수 있도록 전자문서 정리함을 체계화시키고 기존에

67) 이상의 전자문서관리시스템(EDMS)활성화전략에 대한 상세(詳細)는 김현성, 전계 논문, 한국행정학회 2000년도 하계학술대회 발표논문집, 177~178쪽 참조.

종이로 작성된 문서 중 지속적인 보존이나 활용이 요구되는 문서는 광화 일시스템 등을 활용해 전자적으로 관리해야 한다. 전자문서 이중관리(파일+출력물)를 규정하고 있는 경우에는 이를 단일 전자매체 보존방식으로 개선되어야 하며, 주요문서의 경우 장기보존이 가능한 용지에 재출력하여 보존하는 방식보다는 안정적인 백업파일 관리방식을 택해 매체의 단일성을 유지해야 한다. 이를 위해서는 안전한 백업체제 및 매체의 장기영속성 확보 등 전자파일의 안전성이 보장될 수 있는 기술적인 방안도 함께 마련되어야 한다.

현재의 처리과, 문서과, 정부기록보존소로 인계 및 이관되는 문서 보존 절차는 전자문서 관리에 적합한 방식으로 개선될 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 문서의 원본을 전자매체만으로도 인정하고, 이러한 전자문서를 생성기관 주관과에서 통합 관리할 것인지, 현행대로 영구 보존문서의 원본을 기록보존기관에 이관하여 집중관리하도록 할 것인지를 결정해야 한다.

2. 폐기단계에서의 개선방안

폐기기한 엄수 및 폐기대상문서 선별과 삭제의 체계적 업무처리가 요구된다. 특히 현재 규정상에 나타난 10년 이상 보존문서뿐만 아니라 단기 보존문서의 폐기에 있어서도 대상문서의 내용 검토 절차를 거치는 신중함이 요구된다. 또한 문서의 폐기 평가를 위한 일관되고 객관성 있는 평가기준을 마련해야 하며, 이를 행하는 평가자의 경우도 다각적인 관점에서 고도의 전문성을 바탕으로 이를 행하려는 노력이 요구된다.

사무관리규정상 문서의 보존 및 폐기를 평가하기 위한 심의회가 있기는 하나 보다 실질적인 문제점을 개선하기 위해서는 현행의 분리된 문서 생성기관과 폐기기관의 구성형태가 업무상으로는 긴밀하게 연결되어야 한다. 기관간의 적절한 역할분담 및 협조는 폐기기한 위주보다는 문서의 실질적인 내용을 중심으로 적절한 폐기기준과 대상을 설정하는 데 있어 매우 중요한 요소이다.⁶⁸⁾

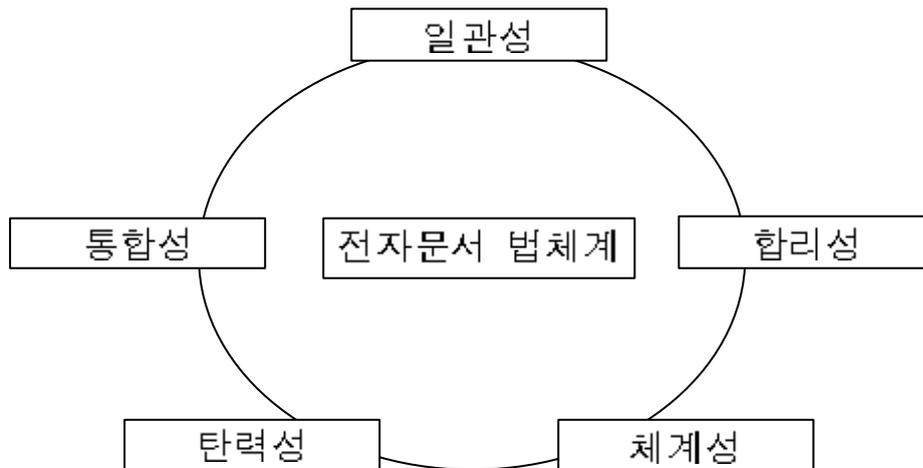
68) 한국전산원, 「행정문서관리 효율화방안」, 1997.9., 58~62쪽.

제 6 장 전자공문서관리에 관한 관련법령의 검토

제 1 절 개 관

기존의 선행연구에서는 전자문서 활성화를 위한 법제도의 체계적 정비에 있어 다음과 같은 사항을 강조하였다. 효율적인 전자문서 활성화 정책을 마련하기 위해서는 법·제도의 체계적 정비에 있어 기본원칙과 정책방향이 고려되어야 하며, 전자문서사업의 법적 기반을 강화하기 위하여 전자문서사업을 포함하는 부가통신사업의 법적 기반을 확립하고 이를 투명하게 하여야 한다고 지적한다.

이를 구체화하기 위한 실정법의 정비방향으로, ①정보환경의 조성을 위한 법률 정비, ②사회의 분야별 관련 법률 정비, ③정보사회의 규범과 질서를 정립하는 법규의 정비를 위한 지속적인 노력이 요망된다는 것이다. 또 한편으로 정보사회의 생산적 창의력과 소비적 활용성을 균형 있게 순환시킬 수 있는 전자문서의 체계적 청림과 이에 따른 법적 대응과 제를 도출하려 법제도 정비방안의 목적이 최대한 반영될 수 있도록 전자문서 관련 법체계 개발원칙이 제시되었다.⁶⁹⁾



[그림 VI-1] 전자문서 법체계의 5가지 기본원칙

69) 상세(詳細)는 한국전산원, 전자문서 이용 활성화의 법적 장애요인 분석, 1998.6., 222~225쪽 참조.

①일관성(consistency) : 구체적인 전자문서 활용의 정책목표가 설정되어지면 목표가 실현될 수 있도록 관련 법 가운데에 흐르는 전자문서에 관한 개념정립이나 효력의 측면에서 일관성이 있어야 한다.

②통합성(integration) : 개별입법에서 관련 부문에 대한 전자문서 사용을 규정할지라도 정보기술의 융합화로 인하여 개별입법간에 정책적 유기적인 통합화가 선행되어야 한다. 개별화된 법규정들은 전자문서의 교환이나 전자거래를 저해하고 있다.

③합리성(rationality) : 현행의 법·제도적 관행의 틀 안에서는 급변하는 정보기술과 정보산업에 병행될 수 있는 정책설정이 불가능하므로 제도적, 사회적, 조직적 고정관념을 극복한 합리적 정책대안을 도출하여 제도상의 창의력이 확보되어야 한다.

④탄력성(flexibility) : 전자문서 활용의 미래성을 감안하여 장기전략 차원의 시간성이 요구되며 그에 따라 정보화의 진척에 따라 제공자와 이용자의 참여의 폭을 넓히는 탄력성 있는 정책적 유연성이 요구된다.

⑤체계성(systematization) : 전자문서와 전자상거래에 관한 법규정이 개별법에서 그 규정으로부터 효력에 이르기까지 거의 유사한 규정이 중복되어 규정됨으로써 체계적인 법규정이 될 수 없을 뿐만 아니라, 불필요한 중복규정에 따른 낭비적인 요소가 존재한다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 전문인력의 양성 및 연구개발부문의 지원을 통해 부분적으로 편향된 개발의 폐단을 막고 사회 각 분야의 체계적인 전자문서 정책접근이 필요하다.

전술(前述)한 전자공문서 관리시스템의 추진현황은 여전히 기술적 진행에 대응한 일련의 제도적 정비인 까닭에 이를 포섭할 관련법령의 정비가 요구된다.

지금까지 추진된 전자문서활성화 추진프로젝트의 성과물들은 행정기관의 내부규칙 또는 사무지침의 형식으로 규율되어 있다. 주지하는 바와 같이 이들 내부규칙은 비법규적(非法規的) 성질의 행정규칙(行政規則)으로 보는 것이 통설적 견해이므로, 이하에서 살펴볼 전자정부구현을위한 행정업무동의전자화추진에관한법률 등의 체계화를 통하여 이들을 법령의 수권(授權)에 근거한 고시(告示)로서 기능할 수 있도록 할 필요가 있다.

앞서 지적하였듯이 본고(本稿)에서는 '행정상 법률관계의 당사자가 행정목적을 위해 작성하는 문서'를 공문서라고 규정하는 바, 이렇게 정의하는 입장에서는 공행정작용의 당사자인 사인의 문서작성행위 역시 공법관계(公法關係)에서의 행위이고, 따라서 이에 대한 법적 통제 및 근거도 행정기관과 동일한 수준에서 이루어 질 수 있도록 관련 법령이 정비되어야 할 것이다.

또한 기존 법령의 체계화와 함께, 제도적 측면과의 상호연계적 긴밀화가 촉진될 수 있도록 관련 법체계의 실질적 정비가 이루어져야 할 것이다. 이러한 맥락에서 이하에서 관련법령을 검토한다.

제 2 절 전자정부구현을위한행정업무등의전자화 촉진에관한법률

1. 입법취지

기존의 사무관리규정과 정보통신망이용촉진등에관한법률이 전자문서 이용과 관련하여 규정하고 있지만 상호 일치하지 않는 경우가 있을 뿐만 아니라, 행정부처간 또는 행정부와 관련기관사이의 전자문서교환문제에 대하여 어떠한 규범이 적용되어야 하는지 모호하다는 지적이 있어 왔다. 이러한 문제점을 보완하여 전자문서 활용에서 제기되는 법규정의 정비하는 한편, 효율적이고 민주적인 전자정부모델을 구축하면서 입법체계상 일반법으로서 기능할 수 있도록 전자정부구현을위한행정업무등의전자화 촉진에관한법률이 법률 제6439호로 2001년 3월28일에 제정되어 동년 7월 1일부터 시행되었다.

정부가 이 법안을 제안할 당시에는 '전자정부구현을 위한 법률'이라는 이름이었으나, 국회심의과정에서 전자정부구현의 기본법이라 하기에는 내용이 빈약하다는 평가와 함께 행정업무의 전자화촉진사항에 한정한다는 의미에서 명칭의 변경이 있었다. 행정부의 모든 문서결재를 원칙적으로 컴퓨터를 통한 전자결재로 대체하고 부처간 전자정보 공유를 의무화하는 등 전자정부체계의 법적 근간이 된다는 점에서, 그리고 여러 법령에 산재(散在)되어 있던 전자문서에 관한 정립된 틀을 제공함으로써 전자정부 구

현을 이루는 기본이 된다는 법기능적 측면에서 이를 '전자정부법'이라 약칭(略稱)하여도 무방하리라 여겨진다.⁷⁰⁾

여하튼 문서 없는 행정을 구현하기 위해 모든 문서결재를 전자결재로 바꾸기로 하고 이를 위한 전자공문서 표준화를 비롯하여, 정보통신망 구축 및 보완대책을 마련하기로 했으며, 민원처리절차 등 국민생활과 관련된 정보 및 관보 등에 게재한 사항을 인터넷으로 국민에게 제공토록 했으며 전 행정기관에 인터넷 전자민원 창구를 설치하여 국민들이 직접 찾아가지 않아도 전산망을 통해 전국 어디서나 민원사항을 해결할 수 있도록 근거규정이 마련된 것이다. 이 법 제1조에서 명시하고 있듯이 '행정업무의 전자적 처리를 위한 기본원칙·절차 및 추진방법 등을 규정함으로써 전자정부의 구현을 위한 사업을 촉진시키고, 행정기관의 생산성·투명성 및 민주성을 높여 지식정보화시대의 국민의 삶의 질을 향상시키는 것'이라는 입법목적에 부합하도록, 향후 전자정부 구현을 위해 행정관리 및 대민서비스를 전자화하며 국회·법원 등도 이 법을 준용케 한다면 전자정부가 입법부 및 사법부를 포함한 범국가적으로 실현될 수 있다는 전망⁷¹⁾⁷²⁾이 가능하다. 한편, 전자정부법은 행정기관이 민원인의 시간과 노력이 최소화되도록 업무처리 과정을 설계하고 행정정보를 공동 이용하며 기관간 전자적으로 확인이 가능한 각종 증명 등을 민원인에게 요구하지 못하게 했으며, 국민생활과 관련되는 정보는 스스로 인터넷 홈페이지를 통해 국민들에게 제공하도록 하였다.⁷³⁾

70) 위 법률을 다른 나라의 입법례와 비교해 볼 때 전자정부법의 내용 정도의 포괄적 입법이 이루어진 적이 없다는 사실을 감안한다면, 비록 전자정부 구현의 전체적인 모습을 완전히 그려내지는 못했다고 할지라도 현단계에서 전자정부법이라 부를 수 있는 없으리라 본다(同旨: 황승홍, 정보사회 전자정부 그리고 국가, 한국사회의 변화와 국가기능의 재조명, 법과사회이론학회 2001년 춘계정기학술대회 발표문).

71) 정부문서 '전자결재'로 부처 정보공유 의무화, 국민일보 2000년 11월 15일자 기사, 2쪽.

72) 보도자료, '전자정부법 7월 1일부터 본격 시행-전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률-', 행정자치부 정보화총괄담당관실, 2001.6.28.

73) 이 법이 정착되면 행정은 전자문서와 정보통신망을 기반으로 새로운 패러다임으로 전환돼 갈 것이다. 필경사가 타자원으로 대체되고 타자원은 공무원 1인 IPC 사용으로 행정에서 사라졌듯이, 앞으로 서류캐비닛의 역할은 주전산기(Paperless)로, 민원창구는 인터넷 홈페이지(Officeless)로, 행정관청은 사이버 공간(Buildingless)으로 점차

여기서는 이러한 전자정부법이 규율하고 있는 전자문서에 관한 사항을 검토함으로써 전자민주주의를 향한 전자정부의 행보(行步)에 있어 '법적 실질'이라는 가교(架橋)를 점검하도록 한다.

2. 전자문서의 정의

전자정부법은 제2조 제5호에서 "전자문서"라 함은 컴퓨터 등 정보처리 능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송·수신 또는 저장되는 정보를 말한다"고 명규(明規)하고 있다.

한편, 전자공문서에 대하여 전자정부법 제16조 제3항은 '행정기관의 전자문서'로 규정하고 "전자공문서의 작성·발송·접수·보관·보존 및 활용과 전자문서의 서식의 작성방법 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다"고 규정하고 있다.

필자가 앞에서 정의한 전자공문서와는 그 개념상 약간의 차이를 보이고 있다. 행정기관의 문서만이 공문서가 되는 것이 아니라, 사인이 작성한 문서 역시 행정법관계에서 작성되었다면 공문서라 할 수 있다. 뿐만 아니라 행정기관이 작성한 문서라 할지라도 행정기관이 사인의 지위에서 작성한 문서는 사문서라고 보아야 한다. 따라서 '전자공문서'는 '행정기관의 전자문서'가 아니라 '행정법관계 당사자가 작성한 문서'라고 정의하는 것이 타당하다.

3. 행정관리의 전자화

(1) 전자문서의 작성·발송·접수·보관·보존 등

1) 행정기관의 문서 작성 등의 원칙

행정기관의 문서는 업무의 성격 그밖에 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 전자문서를 기본으로 작성·발송·접수·보관·보존 및 활용되

전환됨으로써, 21세기 '3less'의 새로운 행정 패러다임의 등장이 꿈만은 아닐 것이다: 공직 e메일/행정 대변혁 알리는 전자정부법, 대한매일 2001년 3월 16일자 칼럼, 27쪽.

어야 한다.74) 이는 사무관리규정에서 천명한 전자문서 기본원칙75)을 법률로 격상한 것이라 하겠다.

또한 행정기관은 당해 기관에서 접수 또는 발송하는 문서의 서식에 더하여 전자문서에 적합한 서식을 마련하고 이를 활용하여야 한다.76) 이는 종이문서 서식을 그대로 존치·활용하면서 E-mail, 인터넷 등에 맞는 전자문서 서식들을 별도로 정할 수 있도록 하기 위함이다. 현재 종이문서에서 사용하는 민원서식은 그 도표나 선분 부분이 전자문서로 유통하는 데 장애가 있어 이를 그대로 전자우편이나 전자문서시스템상의 전자문서에서 사용하기가 불편하며, 인터넷에서도 마찬가지로 문제가 있어 전자적으로 활용하는 데 기술적으로 문제가 적도록 새로운 서식을 개발하여 활용하여야 하는 까닭이다. 전자문서 및 전자공문서 서식의 작성방법은 동법 시행령 제4조 및 제5조에 규정되어 있다.

2) 전자공문서의 발송방법: 시행령 제3조77)

가) 발송시 명기 사항

전자공문서를 발송함에 있어 내용을 직접 설명할 수 있는 과장 또는 이에 상당하는 담당관 이하 작성자의 소속·직급·성명 및 연락처(전화

74) 전자정부법 제16조 (전자문서의 작성 등) ①행정기관의 문서는 전자문서를 기본으로 하여 작성·발송·접수·보관·보존 및 활용되어야 한다. 다만, 업무의 성격 그 밖에 특별한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

75) 사무관리규정 제14조 (문서의 기안) ①문서의 기안은 전자문서로 함을 원칙으로 한다. 다만, 업무의 성격 기타 특별한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

76) 전자정부법 제16조 (전자문서의 작성 등) ②행정기관은 당해 기관에서 접수 또는 발송하는 문서의 서식에 더하여 전자문서에 적합한 서식을 마련하고 이를 활용할 수 있다.

77) 전자정부법시행령 제3조 (전자공문서의 발송 등) ①행정기관의 장은 행정기관의 전자문서(이하 "전자공문서"라 한다)를 발송함에 있어서는 그 처리를 담당하는 과의 과장 또는 이에 상당하는 담당관 이하 작성자의 소속·직위 또는 직급·성명 및 연락처(전화번호·모사전송번호·전자우편주소 등을 말한다)를 명시하여야 한다.

②행정기관의 장은 전자공문서를 발송하는 때에는 수신자의 전자우편주소 또는 인터넷주소 등 전자문서유통체계상의 주소들 문서등록대장(전자문서로 된 것을 포함한다)에 기록·관리하여야 한다.

③행정기관의 장이 발송하는 전자공문서는 특별한 경우를 제외하고는 수신자가 통상의 소프트웨어로 그 내용을 알 수 있는 것이어야 한다.

④행정기관의 장은 전자공문서가 도달되었는지 여부를 자동수신사실통보장치 또는 컴퓨터 기록 그밖에 가능한 방법을 통하여 확인하는 등 당해 전자공문서의 도달이 지연되거나 도달되지 아니할 경우에 대비하여야 한다.

번호, FAX 번호, 전자우편주소 등)를 명시하여야 한다.

나) 전자공문서 발송시 유의사항

수신자의 전자우편주소 등의 체계적 관리를 위하여 수신자의 컴퓨터 등에 전자공문서가 차질 없이 입력될 수 있도록 하고, 추후 수신자가 지정하거나 관리하는 컴퓨터의 여부에 대한 다통이 없도록 하기 위해 수신자의 전자우편주소, 인터넷 주소 등 전자문서유통 체계상의 전자적 주소를 문서등록대상 또는 전자문서등록대상에 기록·관리하여야 한다.

또한 전자문서 유통상 통상적으로 사용하고 있는 프로그램을 이용해 작성·발송함으로써 수신자의 소프트웨어 프로그램으로 읽을 수 있도록 해야 한다. 그리고 PDF 등의 형식으로 작성된 특수파일은 아크로배트 읽기프로그램(Acrobat Reader) 등이 있어야 읽을 수 있다는 점을 충분히 고려해 발송해야 하며, 수신자가 그러한 프로그램을 설치하지 않았을 경우 전자공문서의 내용을 알 수 없으므로 전자공문서가 도달되었다고 주장할 수는 없다.

한편, 전자공문서의 도달여부 확인을 위하여, 전자공문서를 발송한 행정기관의 장은 전자공문서가 제대로 도달되었는지 여부를 자동수신사실통보장치⁷⁸⁾, 전자우편, 전화 등의 방법을 통하여 확인함으로써 당해 전자공문서의 도달이 지연되거나 도달되지 아니한 경우에 대비해야 한다.

3) 전자문서의 서식 작성방법 및 승인; 시행령 제4조⁷⁹⁾

78) 발신자가 전자문서를 전자우편으로 발송할 경우 수신자가 그 수신사실을 확인하면, 발신자의 전자우편을 읽었다는 사실을 발신자에게 다시 전자우편으로 자동적으로 보내는 이른바 Return mail을 가리키는 것으로, 지방세를 등기우편으로 고지할 때 배달증명의 기능을 전자상에서 행하는 기능을 한다.

79) 전자정부법시행령 제4조 (전자문서의 서식) ①행정기관의 장은 법 제16조제2항의 규정에 의하여 전자문서의 서식을 마련하는 경우에는 기존 서식을 활용하되 가능한 한 도표나 선분 등을 사용하지 아니하여야 하며, 수수료·구비서류·처리절차 및 처리기간 등 인터넷을 통하여 안내할 수 있는 부분을 포함하지 아니하는 것으로 한다.

②행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 전자문서의 서식에 불구하고 전자민원창구에서 직접 내용을 기입하도록 하는 서식을 따로 사용할 수 있다.

③행정기관의 장이 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 전자문서의 서식을 당해 행정기관의 전자민원창구에서 제공하는 경우에는 당해 서식이 관계 법률·대통령령·총리령·부령·조례·규칙 등(이하 "법령"이라 한다)에서 정한 종이문서의 서식에 같음하여 사용할 수 있다는 사실을 당해 서식의 아랫부분에 명시하여야 한다.

가) 전자문서 서식의 필요성

인터넷, E-mail, 전자문서시스템 등을 활용하여 전자적으로 민원을 신청하고, 처리결과를 회신하기 위하여는 먼저 컴퓨터상에서 민원사항을 전자적으로 입력하여 제출하고, 처리결과도 전자적으로 입력하여 회신할 수 있도록 하는 전자적 서식의 개발이 필요하다.

나) 추진방법

전자문서 서식의 추진방법으로 첫째, 민원업무 처리절차 간소화가 선행 되어져야 한다. 그에 따라 ①본인인증을 위한 제출서류를 주민등록등·초본 등에서 전자서명 등으로 대체하고 ②인터넷상에서의 공동처리나 전자조회가 가능한 구비서류를 감축하며 ③전자적 처리를 위하여 업무흐름을 최적 재 설계하여야 한다.

둘째, 전자문서시스템 및 E-mail 등에 적합한 민원서식을 개발해야 한다. 이를 위하여 동법시행령 제4조 제1항은 기존 종이문서의 서식을 활용하되, 기존 종이문서 서식 중 도표나 선분 등을 사용하지 아니하고 문자 또는 기호로만 작성이 가능하도록 규정하였다. 그리고 종이문서 서식 중 수수료·구비서류·처리절차 및 처리기간 등 인터넷을 통하여 안내할 수 있는 부분은 전자문서의 서식에서 생략 가능토록 하였는데, 이는 신청서만으로 신청 가능한 민원을 우선 전자우편으로 적법하게 접수할 수 있도록 하기 위함이다.

셋째, 인터넷용 민원서식의 개발이 요구되어지는 바, 동법시행령 제4조 제2항에서는 행정기관의 장이 이 법 소정의 전자문서 서식에도 불구하고

④행정기관의 장은 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 전자문서의 서식에서 필요로 하는 사항으로서 사진·도면 등은 이를 민원인으로 하여금 전자적 이미지 정보로 변환하여 제출하게 할 수 있다.

⑤제4항의 규정에 의한 전자적 이미지 정보의 형태·규격·해상도 그밖에 필요한 사항은 관계 법령에서 정한 기준을 따르되, 관계 법령에서 정하지 아니한 사항은 행정기관의 장이 따로 정하거나 일반적으로 통용되는 표준을 따른다.

⑥행정기관의 장은 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 전자문서의 서식을 민원인의 이용에 제공하고자 하는 경우에는 미리 동 서식을 제공하는 인터넷주소를 사무관리규정 제74조의 규정에 의한 서식승인기관에 통보하여야 하며, 이 경우 통보로써 승인을 얻은 것으로 본다.

인터넷 홈페이지에서 직접 내용을 기입하도록 하는 서식을 따로 사용하는 것을 가능하게 하게 하였다. 그밖에도, 3,000여종의 민원서식 중 전자적으로 통합이 가능한 서식을 골라서 그 가장 주된 행정기관에서 전자서식을 개발하고 복합민원에 대한 인터넷 전자서식을 개발할 때에는 미리 인터넷을 통한 동시 처리를 위한 전자서식으로 개발하며, 전자서명 등 공개키기반구조(PKI)의 본인 및 시점확인 등을 감안하여 개발하고 전자서식 DTD(Document Type Definition)에 대한 기술적 표준은 국민지향적 민원혁신사업(G4C)의 결과에 따라 행정자치부가 마련하여 통보할 계획이다.

넷째, 전자문서의 서식에서 필요로 하는 사항으로서 사진 등 문자로 표시할 수 없는 사항은 이를 민원인으로 하여금 전자적 이미지 정보(스캐닝)로 변환하여 전자문서의 서식 본문에 포함시키거나 첨부파일로써 제출하게 할 수 있게 하였다. 이 경우 전자적 이미지 정보의 형태·규격·해상도 등은 관계 법령에서 정한 기준을 따르되, 관계 법령등에서 정하지 아니한 사항은 행정기관의 장이 따로 정하거나 일반적으로 통용되는 표준을 따른다.

마지막으로 민원관련 유관시스템과의 연계를 고려하여 전자서식을 설계하며, 전자민원과 관련된 법령정보·민원처리기준·민원처리절차의 통보 및 민원처리상황의 인터넷 공개와 같이 민원관련 정보를 동시 제공한다.

다) 전자문서 서식의 승인

사무관리규정 제74조는 서식승인기관으로 ①중앙행정기관이 법령으로 제정 또는 개정하는 서식은 국무총리, 80) ②중앙행정기관의 소속기관이 제정 또는 개정하는 서식은 중앙행정기관의 장, ③지방자치단체가 제정 또는 개정하는 서식은 행정자치부장관, ④교육행정기관이 제정 또는 개정하는 서식은 교육인적자원부장관으로 지정하고 있다. 행정기관의 장이 전자정부법시행령 제4조 제1항 및 제2항의 전자문서의 서식을 민원인의 이용에 제공하고자 하는 경우에는 전자문서 서식을 제공하는 인터넷 주소

80) 다만, 「행정권한의위임및위탁에관한규정」에 의하여 행정자치부장관에게 서식승인권이 위임될 수 있다.

를 사무관리규정 제74조의 규정에 의한 서식 승인기관에 통보하여야 하며, 이 경우 통보로써 승인을 얻은 것으로 본다. 그리고 동법시행령 제4조 제3항에 따르면 행정기관의 장이 전자문서의 서식을 당해 행정기관의 전자민원창구에서 제공하는 경우에는 당해 서식이 관계 법령등에서 정한 종이문서의 서식에 갈음하여 사용할 수 있다는 사실을 당해 서식의 아랫부분에 명시하여야 한다.

라) 추진체계

소관 민원처리 주관 행정기관에서 전자서식을 개발·보급함을 원칙으로 한다. 지방자치단체에서 전자서식을 개발할 경우에는 전자서식과 관련한 소프트웨어의 중복개발이 되지 않도록 하기 위해 동법시행령 제53조의 규정에 의거하여 행정자치부장관과 이에 관해 협의를 한 후 개발·사용해야 한다.

다만, 예외로서 ①단순민원 중 공동개발이 필요한 전자서식, ②복합민원에 대한 전자서식의 경우에는 가장 주된 부처가 전자서식의 개발·보급을 담당한다.

4) 전자공문서 시행문서의 서식작성; 시행령 제5조81)

가) 작성방법

사무관리규정 제18조 또는 다른 법령에서 정하는 시행문서의 서식에 구애됨 없이 전자문서 작성시 사용 가능한 문자와 기호만을 사용하여 작성이 가능하다. 즉, 편지 형식으로 사무관리규정의 시행문서의 내용이 다 들어가게 작성하고, 전자문서를 유통하는 과정에서 전자문서유통시스템이 표준화가 되지 않았을 경우 시행문서 서식중 도표나 그림 등이 제대로 유통되지 않는다는 점을 고려하기 위해 규정한 것이다.

단, 시스템이 구축되어 사무관리규정 등에 의한 시행문서의 서식으로 전

81) 전자정부법시행령 제5조 (전자공문서 시행문서의 서식) 전자공문서의 시행문서는 사무관리규정 제18조의 규정 또는 다른 법령에서 정하는 시행문서의 서식에 불구하고 전자문서 작성시 사용 가능한 문자와 기호만을 사용하여 다음 각호의 순서대로 작성할 수 있다. 다만, 당해 전자공문서를 사무관리규정 제18조 또는 다른 법령에서 정하는 시행문서의 서식으로 작성하여 송·수신할 수 있는 때에는 그러하지 아니하다.

자공문서의 서식을 작성하여 송·수신이 가능한 경우에는 그러한 방법으로 사용 가능하다.

나) 전자공문서 시행문서의 서식 작성 순서

아래의 동법시행령 제5조 각호의 순서로 작성한다.

1. 전자공문서를 발송하는 행정기관의 명칭
2. 문서번호
3. 수신자⁸²⁾
4. 참조할 부서(참조할 부서가 있는 경우에 한한다)
5. 수신자의 주소(행정기관의 경우에는 생략할 수 있다)
6. 제목
7. 본문
8. 첨부서류의 표시
9. 시행일자
10. 발신명의
11. 시행령 제3조 제1항에 의하여 명시하는 사항

5) 전자문서의 접수

가) 전자문서의 접수 방법

행정기관의 장은 전자문서의 발신자가 용이하게 송신할 수 있도록 하기 위해 ①전자우편을 통해 전자문서를 수신하는 경우(당해 행정기관 또는 당해 공무원의 전자우편을 취급하는 컴퓨터 등), ②인터넷 전자민원창구에서 제공되는 서식으로 전자문서를 수신하는 경우(당해 인터넷 서비스를 제공하는 컴퓨터 등), ③전자문서시스템 그밖에 전자문서의 작성·유통 등을 위한 시스템을 통하여 전자문서를 수신하는 경우(당해 시스템상에서 당해 기관 또는 당해 공무원의 전자문서를 취급하는 컴퓨터 등),

82) 독립제행정기관인 경우에는 당해 행정기관의 장의 직위, 합의제기관의 권한인 경우에는 당해 합의제기관의 명칭, 합의제기관의 장의 권한인 경우에는 당해 합의제기관의 장의 직위, 법인·단체인 경우에는 법인·단체의 명칭 및 그 대표자의 직위, 개인인 경우에는 성명

④그밖에 전자문서를 송·수신하기 위하여 편리한 컴퓨터 등이 있는 경우에는 당해 컴퓨터 등⁸³⁾을 지정·접수하여야 한다.

민원인으로부터 전자문서를 수신한 공무원은 그 수신사실을 인터넷등에 게시하여 전자문서를 송신한 자가 확인해 볼 수 있도록 하여야 하는 바, 인터넷민원처리공개시스템 등을 활용할 수 있을 것이다.

또한 수신사실 게재시 접수번호, 수신일자, 문서번호, 제목, 수신기관 및 담당 공무원의 연락처 등을 명시하되, 이 경우 전자문서를 송신한 자의 개인정보가 침해되지 않도록 하여야 한다.

나) 구비서류의 전자문서 접수시 확인: 시행령 제7조⁸⁴⁾

행정기관의 장은 구비서류를 전자문서로 접수 가능하며, 구비서류에는 위임장, 행정기관이 발급한 주민등록 등·초본 등이 있을 수 있다. 이 경우 당해 구비서류를 최초로 작성한 자가 작성권한이 있는 자인지를 확인 후 접수하는 데, 권한 있는 자의 전자서명 또는 전자관인이 된 구비서류인지의 여부와, 종이문서인 구비서류(위임장 등)를 전자적 이미지 정보로 변환하여 제출한 경우 전자적 이미지 정보로 변환된 구비서류가 적법하게 작성되었는지 여부를 확인하여야 한다.

그리고 행정기관의 장은 민원사항을 공동으로 신청 받은 경우 공동신청인 모두의 전자서명이 되었는지의 유무를 확인하여야 한다.

83) 정보통신망상에서의 '컴퓨터 등'의 의미는, 전자정부법 제2조 제5호의 '컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치'를 약칭한 것으로 송·수신용 물리적 장치인 PC 단말기(정보통신망상에서 서버에 access하여 온라인상 송·수신된 전자적 정보를 읽기 위한 수단 에 불과함)를 의미하는 것이 아니라, 전자문서의 송·수신 또는 저장을 위해 이용하는 정보처리능력을 갖춘 전자적 장치 또는 그 체계를 뜻하는 것으로, 정보통신망에서 전자문서를 송신할 때 그 전자문서가 입력이 되는 서버(server) 등의 특정한 매체(media)를 가리킨다.

84) 전자정부법시행령 제7조 (구비서류 작성자 등의 확인) ①행정기관의 장은 구비서류를 전자문서로 접수한 때에는 다음 각호의 방법으로 당해 구비서류를 최초로 작성한 자가 작성권한이 있는 자인지의 여부를 확인하여야 한다.

1. 전자서명법 제2조제2호의 규정에 의한 전자서명(이하 "전자서명"이라 한다) 또는 전자관인을 권한있는 자가 하였는지의 여부
2. 종이문서인 구비서류를 전자적 이미지 정보로 변환하여 제출한 경우 전자적 이미지 정보로 변환된 구비서류가 적법하게 작성되었는지의 여부

②행정기관의 장은 민원사항을 공동으로 신청받은 경우 공동신청인 모두의 전자서명의 유무를 확인하여야 한다.

(2) 전자공문서의 성립 및 효력 등

1) 전자공문서의 성립; 법 제17조⁸⁵⁾

가) 성립시기

전자공문서는 당해 문서에 대한 전자적인 수단에 의한 '결재'가 있음으로써 성립한다. 전자공문서의 결재권자는 행정기관의 장, 위임전결규정에 의하여 행정기관의 장으로부터 결재권을 위임받은 자 및 사무관리규정 제16조 제3항의 규정에 의하여 대결하는 자가 된다.

동법시행령 제8조는 전자적 결재의 수단으로 전자이미지서명을 규정하고 있다.

나) 성립요건

전자공문서는 ①정당한 권한이 있는 공무원이 ②직무의 범위 내에서 공무상 작성하고 ③결재권자의 결재가 있어야 성립한다.

2) 전자문서의 송·수신 방법

가) 본인 확인을 필요로 하는 전자문서의 송신; 법 제18조 제1항⁸⁶⁾

개인, 법인 또는 단체가 본인임을 확인할 필요가 있는 전자문서를 행정기관에 송신하고자 하는 경우에는 전자서명 또는 다른 법령에 의하여 본인임을 확인하기 위하여 인정되는 전자적 수단을 이용해 송신하여야 한다.

만일 본인의 여부가 처리의 전제조건인 민원을 전자서명 등을 이용하지 아니하고 제출한 경우에는, 다른 정보와 결합하여 본인임을 확인할 수

85) 전자정부법 제17조 (전자공문서의 성립 등) ①전자공문서는 당해 문서에 대한 결재 (국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정하는 전자적인 수단에 의한 결재를 말한다)가 있음으로써 성립한다.

②행정기관의 보조기관 또는 보좌기관이 위임전결 또는 대결한 전자공문서는 이를 당해 보조기관 또는 보좌기관의 전자관인으로 발송할 수 있다.

86) 전자정부법 제18조 (전자문서의 송·수신) ①개인, 법인 또는 단체가 본인임을 확인할 필요가 있는 전자문서를 행정기관에 송신하고자 하는 경우에는 전자서명법 제2조 제2호의 규정에 의한 전자서명 또는 다른 법령에 의하여 본인임을 확인하기 위하여 인정되는 전자적 수단(이하 "전자서명등"이라 한다)을 이용하여 송신하여야 한다.

있을 때에는 민원을 처리하고 도저히 본인임을 확인할 수 없을 때에는 전자서명등의 사용을 보완사항으로 요구 조치토록 한다.

민원사무처리에관한법률시행령 제11조의2의 규정에 의거 무인민원발급기(KIOSK)에 의한 민원 서류 교부시 행정자치부 장관이 정한 전자적 매체를 사용해 확인가능토록 규정하고 있다. 여기에서 본인임을 확인할 필요있는지의 판단 여부는 전자문서를 유통하는 데 있어 타인의 불법행위를 방지하거나 본인의 의사표시임을 분명히 할 필요가 있음을 전자문서의 작성자가 스스로 판단하여 결정할 사항이다.

나) 발송 또는 도달 시기를 분명히 할 필요가 있는 전자문서의 송·수신 방법 ; 법 제18조 제2항⁸⁷⁾ 및 시행령 제9조⁸⁸⁾

전자서명 또는 전자관인을 이용한 '시점확인'(Time Stamping) 방법 또는 자동수신사실통보장치를 통해 발송 또는 도달시점의 확인이 가능하다. 즉, 발송시기를 분명히 하여야 할 문서는 발송시점이 확인되는 전자관인·전자서명 등을 사용하며, 도달시기를 분명히 할 문서는 도달시점을 기술적으로 확인 가능하도록 구현된 전자관인·전자서명이나 자동수신사실통보장치가 작동되는 컴퓨터 등을 사용한다.⁸⁹⁾

다음으로 발신자의 컴퓨터 단말기를 관리하는 서버(Server) 등에 자동수신사실통보(Return mail) 소프트웨어를 설치하여 도달시점을 확인할 수 있다.

그리고 전자우편·모사전송·전화 등을 통한 직접 확인이 가능한 바, 발송·도달시점을 분명히 할 필요 역시 발송·도달로 인하여 일정한 법률

87) 전자정부법 제18조 (전자문서의 송·수신) ②발송 또는 도달시기를 분명히 할 필요가 있는 전자문서는 발송 또는 도달시기를 객관적으로 확인할 수 있도록 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정하는 전자적 방법을 이용하여 송신 또는 수신하여야 한다.

88) 전자정부법시행령 제9조 (발송·도달시점의 확인을 위한 전자적 방법) 법 제18조제2항의 규정에 의한 전자적 방법은 발송·도달시점의 확인이 가능한 전자서명 또는 전자관인, 자동수신사실통보장치를 갖춘 컴퓨터 등을 이용하는 방법을 말한다.

89) 민원인이 발송시기를 분명히 할 수 없는 전자적 수단으로 전자문서를 제출한 경우 발송시기에 대한 입증책임은 민원인이 지도록 하여야 할 것이며, 행정기관이 도달시기를 분명히 할 수 없는 전자적 수단으로 발송한 경우 도달시기에 대한 입증은 행정기관이 하여야 할 것이다.

효과(제척기간의 진행, 처리의무의 개시 등)가 발생하거나, 본인이 발송이나 도달시점을 알아 두고자 하는 경우에 전자문서의 작성자가 스스로 판단하여 결정할 문제이기 때문이다.

3) 전자문서의 효력발생 시기

가) 전자문서의 발송시기: 법 제19조 제1항90)

행정기관에 송신한 전자문서는 송신시점이 송신자의 컴퓨터 서버에 전자적으로 기록된 때를 발송시기로 보며, 전자서명을 이용해 송신하는 경우에는 시점확인을 통한 발신시점 확인이 가능하다.⁹¹⁾

나) 전자공문서의 도달(효력발생)시기

전자공문서는 ①수신자가 '지정한 컴퓨터 등'에 입력된 때, 그리고 ②수신자가 지정한 컴퓨터 등이 없는 경우에는 수신자가 관리하는 컴퓨터 등에 입력된 때를 그 효력발생시기로 한다.⁹²⁾

우선 수신자가 '지정한 컴퓨터 등'에 입력된 때를 도달시점으로 하는 까닭에, 당사자가 사전에 합의하여 수신용 컴퓨터를 지정한 경우에 전자문서가 그 수신용 컴퓨터에 입력되면 수신자가 그 전자문서를 출력하여 확인하지 않더라도 도달된 것으로 본다.

여기서 '지정한 컴퓨터'라 함은 수신자의 컴퓨터 단말기를 의미하는 것이 아니라, 네트워크상에서의 '서버'를 의미하며, '지정한 컴퓨터 서버'의 종류로는 ①전자우편주소를 관리하는 서버(전자우편사서함이 있는 서버), ②인터넷 서비스를 제공하는 서버, ③전자문서시스템을 취급하는 서버 등

90) 전자정부법 제19조 (전자문서의 발송 및 도달시기) ①행정기관에 송신한 전자문서는 당해 전자문서의 송신시점이 컴퓨터에 의하여 전자적으로 기록된 때에 그 송신자가 발송한 것으로 본다.

91) 전자거래기본법 제9조 제1항에서는 "전자문서는 작성자외의 자 또는 작성자의 대리인 외의 자가 관리하는 컴퓨터 등에 입력된 때에 송신된 것으로 본다"고 규정하고 있다.

92) 사무관리규정 제8조 제2항에서는 "문서는 수신자에게 도달(전자문서는 수신자의 컴퓨터 파일에 기록되는 것을 말한다)됨으로써 그 효력을 발생한다"고 규정하며, 전자거래기본법 제9조 제2항에서는 ①수신자가 전자문서를 수신할 컴퓨터 등을 지정한 경우에는 지정한 컴퓨터 등에 입력된 때(지정한 컴퓨터 등이 아닌 컴퓨터 등에 입력된 경우에는 수신자가 이를 출력한 때), ②수신자가 전자문서를 수신할 컴퓨터 등을 지정하지 아니한 경우에는 수신자가 관리하는 컴퓨터 등에 입력된 때를 그 도달시점으로 하고 있다.

이 있다. 그리고 '입력'된 때라함은 전자문서가 수신자의 서버에 '기록'(re-cording)된 때를 의미한다.

다음으로 수신자가 지정한 컴퓨터 등이 없는 경우에는 수신자가 관리하는 컴퓨터 등에 입력된 때가 도달시점이 되는 것은, 당사자 사이에 수신용 컴퓨터의 지정에 관한 합의가 없는 때에는 수신자가 통상적으로 관리하는 컴퓨터에 입력이 되면 지정한 컴퓨터에 입력된 경우와 동일하게 도달한 것으로 보기 때문이다.

다) 컴퓨터 장애로 인한 전자문서의 도달 문제; 법 제19조 제3항⁹³⁾

특정한 기한까지 도달되어야 할 문서 등을 송신자가 기한 전에 전자정부법 제18조 제2항의 규정에 의한 전자적 방법(발송·도달시기를 분명히 하기 위한 방법)에 의하여 전자문서로 발송하였으나 당해 수신자의 컴퓨터 또는 관련 장치의 장애로 인해 기한 내에 도달되지 아니한 경우에는 당해 송신자에 한하여 '장애가 제거된 다음 날'을 기한으로 본다.

그리고 동법시행령 제10조는 행정기관의 조치사항으로, ①행정기관의 장은 컴퓨터 등이 장애를 일으켰을 경우 이를 신속히 복구하거나 다른 컴퓨터 등으로 신속히 대체하여 수신하도록 조치를 취하고 ②인터넷 등을 통하여 장애사실 및 그 복구사실을 공표하여야 하며 ③특별한 사유로 장애가 예측될 경우에도 중단시간, 사유 등을 인터넷 등을 통하여 공표하도록 규정하고 있다.

라) 판독할 수 없는 전자문서의 처리; 법 제19조 제4항⁹⁴⁾

행정기관에 도달한 전자문서의 경우에는 당해 행정기관은 이를 흠이 있는 문서로 보고 보완에 필요한 상당한 기간을 정하여 보완을 요구하여야 한다.

93) 전자정부법 제19조 (전자문서의 발송 및 도달시기) ③특정한 기한까지 도달되어야 할 문서 등을 송신자가 기한전에 제18조제2항의 규정에 의한 전자적 방법에 의하여 전자문서로 발송하였으나 당해 수신자의 컴퓨터 또는 관련 장치의 장애로 인하여 기한 내에 도달되지 아니한 경우에는 당해 송신자에 한하여 장애가 제거된 날의 다음 날에 기한이 도래한 것으로 본다.

94) 전자정부법 제19조 (전자문서의 발송 및 도달시기) ④행정기관에 도달된 전자문서가 판독할 수 없는 상태로 수신된 경우에는 당해 행정기관은 이를 흠이 있는 문서로 보고 보완에 필요한 상당한 기간을 정하여 보완을 요구하여야 하며, 행정기관이 발송한 전자공문서가 판독할 수 없는 상태로 수신자에게 도달된 경우에는 이를 적법하게 도달된 문서로 보지 아니한다.

행정기관이 발송한 전자공문서의 경우에는 판독할 수 없는 상태로 수신자에게 도달된 경우 이를 적법하게 도달된 문서로 보지 아니한다. 이러한 경우는 수신자가 요지할 수 없는 상태라 할 수 있으므로 전자문서가 수신자에게 도달되지 않았다고 보아야 하기 때문이다.

(3) 평 가

그동안 전자공문서의 효력발생시기와 관련하여 문제점으로 논의되던 것들을 상당부분 해결한 입법적 조치로 평가된다.

4. 문서업무의 감축

(1) 개 요

'종이 없는(paperless) 행정', 행정업무의 전자화를 통한 전자정부의 조기 구현을 달성할 수 있도록 하기 위해 전자정부법 제5장은 종이문서업무의 감축을 위한 방법을 규정하고 있다. 이에 따라 행정기관의 장은 업무쇄신 및 전자화 등을 통해 종이문서를 최대한 감축하도록 의무화하였고, 중앙사무관장기관의 장은 법정부적으로 문서감축을 추진하기 위해 문서업무감축계획을 수립·시행하도록 하였다.

또한 효율적인 문서감축의 추진을 위해 중앙사무관장기관의 장 소속하에 문서감축위원회를 설치·운영하도록 하는 규정을 마련하였다.

(2) 종이문서 감축의 의무화

1) 문서감축의 대상

행정기관의 문서의 종류에는 크게 행정기관 내부 유통 문서, 행정기관 상호간 유통문서, 민간에서 행정기관으로 신청하는 문서, 행정기관에서 민간으로 회신하는 문서 등 4가지로 분류할 수 있으며, 이들 4가지 종류의 문서 중 전자화가 가능한 것들을 적극 발굴하여 대대적으로 종이문서를 감축해야 한다.

〈표 VI-1〉 문서감축의 대상 종류

행정기관 내부	행정기관상호간	민간에서 행정기관으로	행정기관에서 민간으로
결재, 회의, 보고, 지시, 회람, 교육 등에 사용하는 문서	보고, 협의, 승인, 지시, 회의, 연락을 위해 사용하는 문서	민원신청, 자료제출, 의견제시 등에서 사용하는 문서	민원회신, 남세고지, 고시·공고 등을 위해 사용하는 문서

2) 종이문서의 감축 의무화 및 방법

전자정부법 제40조⁹⁵⁾에서는 종이문서의 감축 의무화 및 그 방법에 대하여 규정하고 있다.

(3) 문서업무감축계획의 수립·시행·공표; 법 제41조 내지 제43조

1) 의 의

중앙사무관장기관의 장은 문서업무감축계획을 작성하고 문서감축위원회의 심의를 거쳐 행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

2) 문서업무감축계획 수립시 포함 사항

문서업무감축계획을 수립할 때에는 ①법 제40조 각 호의 방법을 통한 문서업무의 감축방향, ②문서업무 감축목표의 기준 설정, ③ 문서업무의 감축대상 선정, ④그 밖에 문서업무 감축을 위하여 필요한 사항이 포함되어야 한다.

95) 전자정부법 제40조 (종이문서 등의 감축) 행정기관은 다음 각호의 방법으로 당해 기관이 취득·작성·유통·보관하는 종이문서 등을 최대한 감축하여야 한다.

1. 의사결정과정의 채신과 전자화
2. 각종 신청·신고·제출 등의 간소화·전자화
3. 각종 고시·공고 등의 전자화
4. 행정기관간 행정정보의 교환 및 공동이용
5. 그 밖에 문서업무의 감축을 위한 행정개선 및 전자화

3) 집행계획의 수립 및 시행

행정기관의 장은 문서업무감축계획에 따라 매년 자체 집행계획을 수립·시행하여야 하며, 집행계획 수립 시 ①행정기관간 또는 행정기관 내부에서 유통되는 문서 중 감축대상문서의 지정과 감축목표의 설정, ②민간과 행정기관간에 유통되는 문서 중 감축대상문서의 지정과 감축목표의 설정, ③문서업무 감축을 달성하기 위한 방법, ④그밖에 문서업무 감축의 시행을 위하여 필요한 사항을 포함시켜야 한다.

4) 감축대상문서와 감축목표의 공표

행정기관은 문서업무감축계획에 따라 법 제42조 제2항 제1호 및 제2호의 감축대상문서와 감축목표를 자율적으로 결정하여 인터넷에 공표하며, 이 경우 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 당해 기관 및 소속기관의 감축대상문서와 감축목표를 종합하여 인터넷에 공표한다.

5) 문서감축목표와 감축실적의 공표 의무화

행정기관의 장은 공표된 감축대상문서의 감축실적을 매년 반기별로 파악하여 감축목표와 대비하여 인터넷으로 공표하여야 한다. 그리고 동법시행령 제48조에 의거, 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 감축대상문서와 감축목표를 인터넷에 공표하거나 감축실적을 인터넷에 공표할 때에는 행정자치부장관이 정하는 '전자서식'을 따른다.

(4) 문서감축위원회의 설치·운영: 법 제44조 이하

1) 문서감축위원회의 설치

중앙행정기관 및 그 소속기관과 지방자치단체 소관의 문서업무 감축을 효율적으로 추진하고 이를 위한 제반 사항을 심의하기 위하여 '행정자치부장관' 소속하에 문서감축위원회를 설치하며, 국회·법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회도 각 중앙사무관장기관의 장의 소속하에 국회 문서감축위원회·법원 문서감축위원회·헌법재판소 문서감축위원회 및 중앙선거관리위원회 문서감축위원회를 설치·운영한다.

문서감축위원회의 운영사항에 관하여는 동법시행령 제49조가 규정하고 있다.

2) 분야별 대책회의의 설치·운영

문서감축위원회의 효율적 운영과 문서업무 감축의 효과적인 추진을 위하여 공무원 및 전문가들로 구성되는 분야별 대책회의를 설치할 수 있다.

〈표 VI-2〉 분야별 대책회의의 설치 및 기능

분야별 대책회의	기 능
민원 문서 감축 분야	각종 민원처리절차의 간소화와 전자화를 통한 문서업무의 감축에 대한 대책을 강구·추진
행정 문서 감축 분야	법정보고, 자료제출, 협의, 게시, 정보의 공개·제공 및 의견수렴 등의 채신과 전자화를 통한 문서업무의 감축에 대한 대책을 강구·추진
행정 정보 공동 이용 분야	행정정보의 공동이용을 통한 행정기관간 교환자료나 민원구미서류의 감축에 대한 대책을 강구·추진
법령 정비 분야	행정개선과 전자화를 위한 법령의 정비를 강구·추진

(5) 평가

종이문서 감축에 대한 종합적 업무추진 방향을 설정한 입법적 조치로 평가된다. 그러나 필자가 지속적으로 강조하고 있는 이른바 인센티브 등을 통한 '유인화(誘引化)'의 법적 근거가 미진한 것이 아쉽다. 부서별, 개인별 인센티브를 획기적으로 마련하여 종이문서 감축에 대한 인식의 확산을 유도하는 것이 전자문서활성화의 가장 확실한 대책이라고 생각된다.

5. 전자판인 및 전자판인의 인증

전자정부법은 전자공문서의 성립과 관련하여, 제17조 제2항에서 “행정기관의 보조기관 또는 보좌기관이 위임전결 또는 대결한 전자공문서는 이

를 당해 보조기관 또는 보좌기관의 전자관인으로 발송할 수 있다”고 하며, 전자관인의 인증업무에 대하여 법 제20조⁹⁶⁾ 및 시행령 제3장에서 규정하고 있다. 즉, 전자적 의견수렴, 기관간 전자적 의사교환, 전자적 회의의 운영 등의 법적 근거가 갖추는 등 전자적 업무수행의 근거를 규정하면서, ①행정자치부에 정부전자관인인증관리센터를 두되, 정부전산정보관리소(GCC)가 그 기능을 수행하고, ②GCC는 전자관인 최상위 인증기관(Root CA) 및 전자서명 공인인증기관과의 연계 방안을 마련하며, ③인증업무의 효율적 운영을 위해 중앙행정기관 또는 지방자치단체에 전자관인 인증업무의 일부를 위탁하는 방안을 마련하였다.

(1) 전자관인

1) 전자관인의 의미

전자정부법 제2조 제6호는 전자관인의 정의에 대하여 '전자문서를 작성한 행정기관, 보조기관 또는 보좌기관의 신원과 전자문서의 변경여부를 확인할 수 있는 정보로서 당해 문서에 고유한 것'이라 규정하고 있다. 이는 비대칭암호화방식⁹⁷⁾을 이용하여 전자공문서에 행하는 행정기관의

96) 전자정부법 제20조 (전자관인의 인증) ①전자공문서에는 전자관인을 사용한다. 다만, 행정기관은 전자거래기본법 제2조제4호의 규정에 의한 전자거래를 효율적으로 운영하기 위하여 전자서명법 제2조제2호의 규정에 의한 전자서명을 사용할 수 있다.

②중앙사무관장기관의 장은 전자관인에 대한 인증업무를 행한다.

③중앙사무관장기관의 장은 제2항의 인증업무를 행함에 있어서 전자서명법 제2조제2호의 규정에 의한 전자서명과의 호환성을 높이기 위하여 정보통신부장관과 협의하여 전자관인에 대한 기술표준을 마련하고, 전자관인과 전자서명이 상호 연계될 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

④제2항의 규정에 의하여 인증받은 전자관인이 있는 경우에는 당해전자관인을 전자공문서에 표시된 행정기관 또는 보조기관 및 보좌기관이 소속된 행정기관의 관인 또는 공인으로 보며, 당해 전자공문서는 전자관인이 인증된 후에 그 내용이 변경되지 아니하였다고 추정한다.

⑤전자서명법 제26조의 규정은 전자관인의 인증업무에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 "공인인증기관"을 "중앙사무관장기관의 장"으로, "인증서"를 "전자관인"으로 본다.

⑥전자관인의 인증업무에 관하여 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다.

97) 비대칭암호화방식이란 정보를 암호화하기 위하여 사용하는 키와 암호화된 정보를 복원하기 위하여 사용하는 키가 서로 다른 암호화방식을 말한다.

전자서명(Digital Signature)으로서 전자문서 유통상에서 종이문서의 '관인' 대신에 사용하는 행정기관의 전자인증수단이라 할 수 있다.

2) 전자관인의 기능

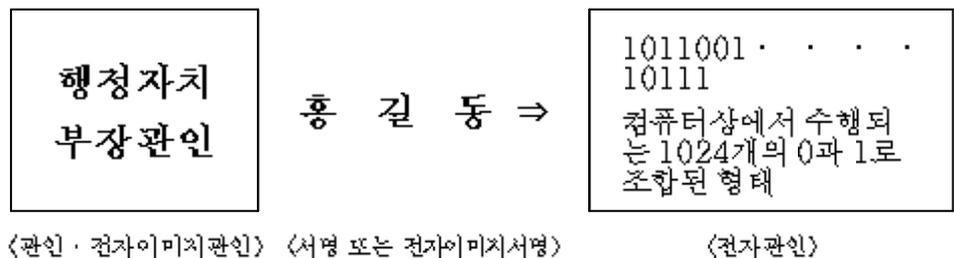
전자관인의 기능으로 ①수신된 전자문서에 대한 발신자 및 내용을 인증하는 인증(Authentication) 제공기능, ②수신된 전자문서를 제3자가 불법 위·변조함을 방지하는 무결성(Integrity) 제공기능, ③송신자가 송신된 전자문서 내용의 사실에 대한 부인행위를 방지하는 부인불책(Non-Repudiation) 제공기능, ④유통되는 전자문서의 내용 노출을 방지하고 보안성을 유지하는 기밀성(Confidentiality) 제공기능이 거론된다.

3) 전자이미지서명

전자이미지서명이란 기안자·검토자·협조자·결재권자 또는 발신명의 인이 전자공문서상에 표시한 전자적 이미지 형태의 서명을 말한다.⁹⁸⁾

4) 전자이미지관인

전자이미지관인이란 관인 또는 공인의 인영을 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 입력하여 전자적인 이미지 형태로 사용되는 관인 또는 공인을 가리킨다.



(그림 VI-2) 전자관인과 유사개념

98) 전자서명법 제2조 제2호에서는 전자서명의 개념을 '전자문서를 작성한 자의 신원과 전자문서의 변경 여부를 확인할 수 있도록 비대칭 암호화방식을 이용하여 전자서명생성키로 생성한 정보로서 당해 전자문서에 고유한 것'으로 정의하고 있다.

(2) 인 증

인증이란 행정기관, 보조기관 또는 보좌기관의 전자관인이 진정한 것임을 확인·증명하는 등 전자관인을 사용하여 원활하게 전자문서를 발송·접수할 수 있도록 하는 일련의 행위를 말한다.⁹⁹⁾

(3) 인증서

인증서라 함은 행정기관, 보조기관 또는 보좌기관의 전자관인이 진정한 것임을 확인·증명하는 '전자적 정보'를 가리킨다.¹⁰⁰⁾

(4) 전자관인의 사용

전자공문서에는 전자관인을 사용하고, 조달 EDI 등 전자거래의 경우 전자서명 사용이 가능하다.

전자관인의 사용범위는 ①행정기관, ②보조기관 또는 ③보좌기관이다.

전자관인을 사용하면 디지털 암호화기법을 이용해 전자문서가 유통되므로 전자문서 위·변조 방지 등의 보안성이 강화되며, 행정자치부장관은 전자관인에 대한 인증업무를 행한다.

(5) 평 가

전자문서 활성화를 위해서 문서의 진실성에 대한 인증방법은 매우 중요한 전제요건이 된다. 당해 법규정들은 전자문서의 인증방법에 대하여 비교적 상세하게 규정하고 있는 것으로 평가된다. 그러나 기술적 측면에만 지나치게 편중되어, 당해 인증방법을 채택하였을 경우 민원인의 행위 실태에 대한 분석이 미진한 것으로 보인다. 예컨대 전자관인 등을 문서수령인인 민간이 식별하는 데 있어서 곤란성은 없는 것인지, 전자서명 등

99) 전자서명법 제2조 제6호 소정의 인증은 전자서명검증키(전자서명을 검증하기 위하여 이용하는 전자적 정보)가 자연인 또는 법인이 소유하는 전자서명생성키(전자서명을 생성하기 위하여 이용하는 전자적 정보)에 합치한다는 사실을 확인·증명하는 행위를 말한다.

100) 전자서명법 제2조 제7호 소정의 인증서란 전자서명검증키가 자연인 또는 법인이 소유하는 전자서명생성키에 합치한다는 사실 등을 확인·증명하는 전자적 정보를 말한다.

의 위조·변조를 식별할 수 있는 방법은 용이한 것인지 등에 대한 검토 및 대책에 대한 법적 준비가 미진하다. 또한 앞서도 지적하였듯이 전자공문서는 행정법관계의 상대방인 사인도 작성할 수 있는 바, 이들의 전자서명 또는 인증에 대한 규정이 전혀 없다는 점도 검토해야 할 문제라고 생각한다.

제 3 절 사무관리규정

1. 개 설

1999년 8월 7일 및 2001년 2월 14일의 개정을 통하여 그동안 전자공문서 도입과 관련하여 제기되어 왔던 문제점들에 대하여 많은 보완이 이루어진 것으로 평가된다. 특히 제9조의3 제3항을 개정하여 정부전산정보관리소로 하여금 정부전자관인의 인증기능을 수행토록 하였고, 제3조 제9호에서 '전자이미지서명'에 대한 용어의 정의를 명확히 하였으며, 제21조 제1항을 개정하여 경미한 내용의 문서에는 행정자치부령이 정하는 바에 따라 관인 또는 서명을 생략할 수 있도록 하였고, 제12조 제3항을 신설하여 전자문서의 경우에는 행정자치부장관이 정하는 면표시 또는 발급번호기재 등의 방법으로 간인을 대신할 수 있도록 하였다. 그러나 전자공문서의 비중이 높아지고 종이문서의 감축에 대한 인식이 제고됨에 따라 여전히 보완이 요구되는 사항이 남아 있는 것으로 보인다.

2. 공문서 전자유통을 위한 여건·기반정비

행정업무에 전자문서방식의 업무처리를 권장하고 이를 예산적으로 지원할 수 있는 근거 규정이 마련되어야 한다. 물론 「사무관리규정」의 여러 조문에서 전자문서의 사용을 원칙적으로 권장한다는 내용이 부분적으로 규정되어 있고 또한 이러한 사무환경을 마련하기 위하여 제9장에서 사무자동화에 관한 규정을 두는 등 전자공문서의 활성화를 위한 원칙적인 규정들은 마련되어 있다고 보인다. 그러나 문제는 이미 관행화되어 있는 행정사무의 틀을 바꾼다는 것은 쉬운 일이 아니며 인식과 사고의

전환이 선행되지 않고서는 그 실효성을 거두기 어렵다는 것 또한 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 이러한 원칙론적인 규정이 아닌 보다 구체적으로 전자공문서가 활성화 될 수 있는 방안, 예컨대 부처별 또는 개인별 인센티브제도의 도입이라든가 예산의 우선배정 등과 같은 방안을 구체화할 수 있는 법적 근거가 정비되어야 할 것이다.

3. 행정사무의 간소화·효율화에 관한 규정신설

미국의 「Paperwork Reduction Act」와 같은 행정사무간소화 관련 조항, 특히 문서감축, 비대면 결재 등 행정사무를 간소화 할 수 있는 방안을 규정에 포함시켜야 한다. 물론 「전자정부법」 제5장에서 문서감축에 대한 규정을 두고 있으나 이는 문서감축계획의 수립, 문서감축위원회의 구성, 문서감축실적 공표 등과 같은 일반론적인 선언규정에 불과한 것으로서, 사무관리규정 내에 행정사무 간소화 및 전자유통 전반에 관한 구체적이고 기술적인 사항을 규정할 필요가 있다. 사무관리규정은 사무관리에 관한 주요사항만을 규정하고 있는 형태이므로, 세부적인 처리 지침까지 포함시켜 독립적으로 법령화하는 것이 바람직하다. 관보나 정기간행물 등도 일정 범위 안에서 단계적으로 전자유통을 유도하고 이러한 각종 행정자료 또한 공문 대체와 같은 법적 효력을 부여할 수 있도록 하는 작업이 병행되어 점진적으로 추진되어야 한다.

4. 관련 법령간의 상호 조율

「전자정부법」이 제정되면서 「사무관리규정」의 상당부분이 「전자정부법」에 흡수되었다. 이러한 일부규정의 흡수로 인하여 오히려 양 법령의 체계를 더욱 혼란스럽게 할 우려가 있다. 「전자정부법」은 전자정부구현을 위한 기본적인 선언적 내용을 규정하고 있음에 반하여 「사무관리규정」은 전자문서관리의 구체적이고 기술적인 내용을 규정하는 등 양 법령의 성질이 상이함에도 불구하고 「전자정부법」에 사무관리규정의 일부를 기계적으로 흡수하거나 폐지하는 것은 입법기술상 타당하지 않다. 보다 신중한 검토가 요구된다.

5. 구체적 개정방안

(1) 문서의 성립 및 효력 발생(제8조)

결재와 더불어 문서의 효력이 성립된다는 부분에 전자이미지서명을 포함하는 내용과, 전자문서는 수신자의 컴퓨터 화일에 기록된 때에 효력을 발생한다는 내용을 규정하는 등 전자공문서의 성립 및 효력발생에 대하여 상당히 보완을 하였으나, '컴퓨터 화일에 기록'의 정확한 기술적 기준이 마련되어야 할 것으로 보인다. 「전자정부법」 제19조는 '①행정기관에 송신한 전자문서는 당해 전자문서의 송신시점이 컴퓨터에 의하여 전자적으로 기록된 때에 그 송신자가 발송한 것으로 본다. ②행정기관이 송신한 전자공문서는 수신자가 지정한 컴퓨터 등에 입력된 때에 그 수신자에게 도달된 것으로 본다. 다만, 지정한 컴퓨터 등이 없는 경우에는 수신자가 관리하는 컴퓨터 등에 입력된 때에 그 수신자에게 도달된 것으로 본다. ③특정한 기한까지 도달되어야 할 문서 등을 송신자가 기한 전에 제18조 제2항의 규정에 의한 전자적 방법에 의하여 전자문서로 발송하였으나 당해 수신자의 컴퓨터 또는 관련 장치의 장애로 인하여 기한 내에 도달되지 아니한 경우에는 당해 송신자에 한하여 장애가 제거된 날의 다음 날에 기한이 도래한 것으로 본다. ④행정기관에 도달된 전자문서가 판독할 수 없는 상태로 수신된 경우에는 당해 행정기관은 이를 흠이 있는 문서로 보고 보완에 필요한 상당한 기간을 정하여 보완을 요구하여야 하며, 행정기관이 발송한 전자공문서가 판독할 수 없는 상태로 수신자에게 도달된 경우에는 이를 적법하게 도달된 문서로 보지 아니한다.'라고 규정함으로써 상당부분 이 문제에 대해 해결을 한 것으로 평가되지만, '지정한 컴퓨터에 입력된 때'라는 것이 '지정한 컴퓨터가 연결되어 있는 단체의 공유서버의 수신자 계정에 기록된 때'인지 또는 '수신자의 컴퓨터에서 읽혀진 때'인지가 분명하지 않다. 전자정부법에서 이를 규정하고 있으니, 이를 사무관리규정에서도 명확히 할 필요가 있다.

(2) 문서작성의 일반(제10조)

현재는 문서작성에 따른 글자 및 표기법, 용지 등에 대해서만 기술하였는데 제4항에 전자문서의 경우 표준포맷을 지정하여 추가시켜야 한다. 물론 이들에 대한 사무지침 등이 마련되어 있으니, 이들의 사무지침을 범규명명확할 수 있도록 사무관리 규정에 위임근거를 마련하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

(3) 문서의 수정(제11조)

제11조 단서조항을 신설하여 전자문서를 본문의 규정에 따라 수정할 수 없는 경우에는 수정한 내용대로 재작성하여 결재를 받아 시행하도록 하였는 바, 이는 또 다른 행정의 비효율화를 초래할 우려가 있는 까닭에 전자기록장치내에서 기술적으로 수정 후 전자서명 또는 인증을 할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 물론 상급기관이 이미 결제한 문서를 하급기관이 변조하는 것을 방지하기 위해 결제자는 자신이 결제한 단계에서 당해 문서를 수정할 수 없도록 하기 위한 조치라는 것은 심분 이해되지만 이는 다른 기술적 문제로 해결해야할 것으로 보인다.

(4) 발신명의(제13조)

행정기관내에 발신문서의 경우 발신명의를 보조기관이나 보좌기관명의로 할 수 있다는 내용만이 추가되었는데 전자문서의 경우 발신명의를 표준코드화시켜 부처별, 부서별, 개인별 부호화하는 방법이 추가되어야 한다.

(5) 문서의 심사(제20조)

문서의 심사에 관한 기능을 현재는 문서과에 문서심사관을 두어 관리하고 있는 바, 전자문서가 활성화되고 특히 전자이미지서명 등이 일상화 될 것을 예측하여 기존의 이러한 심사 기능을 정보관리실 기능으로 통합시키고 이에 관한 세부규정이 마련되어야할 것이다.

(6) 문서의 접수·처리(제23조)

제5항을 신설하여 행정기관의 장이 정보통신망을 이용하여 문서를 접수할 수 있도록 근거를 마련하였으나, 여전히 전자문서의 처리에 수반되는 접수방식, 처리내역, 등록, 분류 및 보존 기한 및 방식 등에 관하여는 세부적 기준이 마련되어 있지 않은 것으로 평가된다. 따라서 이에 대한 세부적이고 기술적인 기준이 정비되어야 할 것이다.

물론 전자정부법에 이들에 대한 내용을 시행령 등에서 규정은 하고 있으나, 원론적인 지침의 수준을 넘어서는 보다 기술적인 기준에 대한 규정이 마련되어야 할 것이다. 아니면 이러한 내용을 정하는 사무지침들을 하위법령에 위임하는 법적 근거라도 규정하여야 할 것이다.

제7장 결론

이상에서 전자공문서의 법적 문제점과 그 개선방안에 대하여 살펴보았다. 전자정부 또는 이에 수반되는 전자문서의 법적 문제점으로 회자되는 개인정보보호의 문제, 보안의 문제, 증거력의 문제 등에 대해서는 논의를 생략하고, 공문서관리상의 법적 과제만을 검토하였다.

문서관리의 법적 과제는 어떠한 법이론을 제시하기보다는 실무상의 기술적인 문제를 법적으로 보완하는 것으로 논의를 전개하는 것이 바람직하다고 생각한다. 다시 말하자면, 공문서관리의 전자화는 단순한 문서의 수집 및 저장 방식을 전자적으로 대체하는 것을 의미하지 않으며, 각종 최신기술을 접목한 조직내외간 통합사무지원시스템으로서 역할이 요구됨은 물론 대국민 서비스 지원수단으로 활용되어 결국은 전자정부로서의 기능을 수행함에 있어 기본적인 수단이 되어야 한다. 그러기에 행정부문 문서관리의 전자화가 기술적인 대응과 함께 업무절차나 관련제도 등의 개선을 요하는 부분이니 만큼 무엇보다도 정부의 확고한 추진의지가 요구되며, 이러한 변화를 적극 수용하려는 정부관계자, 나아가서는 국민 개개인의 의식 개혁이 요구된다.

또한 문서관리는 그 단계별로 ①생성에 있어서는 현행 문서양식의 최소화, 표준포맷 준수, 일회성문서의 생성 지양 ②결재에 있어서는 다단계 결재처리과정의 간소화, 과도한 보고량 및 전수의 최소화, 대면결재 관행 탈피 ③분류 및 보관·보존에 있어서는 문서기능 발전에 따른 문서분류 체계 정비, 보관 매체의 단일화, 원본문서관리에 따른 생성기관과 보존기관의 역할 정립 ④폐기에 있어서는 문서폐기 평가 체계화, 문서생성기관과 폐기기관의 역할 재정립 등이 요구된다. 따라서 관련 법령 역시 이러한 기본원칙에 부합되게 정비되어야 하며, 이러한 노력이 바로 전자공문서관리에 관한 법적 과제라 할 것이다.

전자정부법, 사무관리규정 등의 정비를 통하여 필자가 이상에서 지적한 내용은 상당부분 개선된 것으로 평가된다. 그러나 필자가 본문에서 여러 번 지적한 것처럼, 전자문서의 사용이 활성화되고 종이문서가 획기적으

제 7 장 결 론

로 감축되기 위해서는 결국 이들 문서를 작성하고 사용하는 사람의 의식이 개혁되어야 한다. 의식의 개혁은 법규정이나 솔루션만으로는 그 성공을 거두기 힘든 것이다. 무엇보다 유인동기의 제공이 중요한 것이다. 이처럼 유인화를 위한 제도적 장치의 법적 근거를 마련하는 것이 전자공문서 관리를 위한 법적 과제 중에서 빠뜨릴 수 없는 중요한 과제라고 생각한다.

참고문헌

- 강근복외, 지식정보사회와 전자정부, 나남출판사, 1999
- 강홍렬외, 산업정보화촉진을 위한 정책 및 실천방안, 통신개발연구원, 1996
- 김영석, 정보화 진전에 따른 공공기관의 의사결정구조 변화에 관한 연구, 체신부-한국전기통신공사, 1993
- 김진환, "전자거래에 있어서의 문서성과 서명성에 관한 고찰", 월간 法曹 통권 제515호, 1999.8
- 김현성, "전자정부 추진에 있어 전자문서관리시스템(EDMS) 도입의 생점과 전략", 국정관리의 새로운 방향과 과제, 한국행정학회 2000년도 하계학술대회 발표논문집, 2000.6
- 박현숙, 행정정보공개와 공문서 관리체계 개선에 관한 연구, 1996.6
- 송상현, 민사소송법, 박영사, 1993
- 신정현외, 21세기 한국의 선택, 도서출판 우석, 1997
- 정국환, 행정문서관리 효율화 방안, 한국전산원, 1997.9
- 정보통신부, 정보통신부 통합사무자동화 사업평가 보고서, 1998
- 정진섭, "전자문서관리체계와 EDI의 법적 문제", 월간 法曹 제43권 제9호 (통권 제456호), 1994.9
- 최경진, 전자상거래와 법, 현실과 미래, 1998
- 최동호·신동진, "전자문서의 개념과 종이문서 대체가능성", 產經研究 제3집, 영남대학교 산업경영연구소, 1995.12
- 통신개발연구원, 전자거래 확장을 위한 법·제도 개선방안, 「초고속 정보통신기반 관련 '96년도 법·제도 정비연구」, 1996
- 한국전산원, 전자문서 이용 활성화의 법적 장애요인 분석, 1998
- _____, 공문서 전자 유통 방안, 1996.12
- _____, 일본의 행정정보화 추진기본계획과 시사점-전자문서유통 활성화 방안을 중심으로-, NCAⅢ-XE-99001, 1999
- _____, 전자문서관리시스템(EDMS) 구축 지침(안), 1999

참고문헌

- _____, 행정문서관리 효율화방안, 1997.9
- 한국전산원·데이콤, 행정전산망 우선추진사업, 1996
- 행정자치부, 사무관리실무편람, 1996.
- _____, 행정기관의 전자문서시스템 규격, 1999.12
- _____, 공문서 문서형정의(DTD) 표준안, 1999.4
- 행정정보화추진분과위원회, 행정정보체계표준: 행정기관 전자서명
인증기반(GPKI) 상호연동 기술표준(안), 2001.2
- 황승흠, "정보사회·전자정부 그리고 국가", 한국사회의 변화와 국가기능
의 재조명, 법과사회이론학회 2001년 춘계정기학술대회 발표문
- B.Delmas, Archives, planning National Infrastructures
for Documentation, Libraries and Archives, 1975
- Benjamin, R., T. Malone & J. Yates, Electronics Markets
and Electronic Hierarchies, Communications of the
ACM, 1987, 30(6)
- Ralph H. Sprague, Electronic Documentation Management:
Challenges and Opportunities for Information Systems
Managers, MIS Quarterly Vol.19, March, 1995
- The Gartner Group, Office Information Systems Strategic
Analysis Report, 1993.9
- The Document Management Guide; [http://www.ileaf.com/
documan.html](http://www.ileaf.com/documan.html).
- Weick, K.E., Cosmos vs. Chaos: Sense and Nonsense in
Electronic Contexts, Organizational Dynamics, 1985
- Workgroup Application Systems, Document Management
Software Market Review and Forecast, 1993.3