

# 한국의 현행 정부기록보존제도에 대한 고찰

김 상 호\*

## 〈목 차〉

- |                       |                  |
|-----------------------|------------------|
| I. 머리말                | 2. 기록물의 분류체계     |
| II. 정부기록보존사무의 분장제도    | 3. 기록물 보존종별의 책정  |
| 1. 행정부의 사무분장          | 4. 기록물의 보존방법     |
| 2. 입법부의 사무분장          | 5. 보존기록물의 이용과 제한 |
| 3. 사법부의 사무분장          | 6. 보존기록물의 폐기     |
| 4. 사무분장제도의 비교         | IV. 맺음말          |
| III. 정부기록물의 관리 및 보존제도 | Abstract         |
| 1. 영구 및 준영구 보존기록물의 이관 |                  |

## I. 머리말

정부기록물은 행정부 입법부 사법부의 국가 및 지방 공무원은 물론 학자 기업인을 비롯한 일반국민 모두에게 매우 포괄적이며 중요한 의미가 있는 문헌정보의 하나이다. 그것은 바로 정부기록물이 정부행정의 증거자료로서 그리고 국가제도 및 역사연구의 참고자료로서 유일성의 가치를 지니고 있기 때문이다. 그러므로 일찌기 세계의 여러 학자들이 기록물보존의 중요성을 강조하여 왔으며, 우리나라 또한 관계당국 차원에서 기록물의 중요성을 인식하고 그 보존을 위한 제도적 장치 마련에 주의를 기울이지 않은 바 아니다.

우리는 현재 정보가 자산이 되는 시대에 살고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고

\* 대구대학교 문헌정보학과 부교수

하고 정부기록물은 현재 소수의 독점물로서 대중에게 개방되고 있지 못하며, 단순히 과거의 잔영으로서만 존재하고 있다. 아직 정부기록물은 국민들에게 어떠한 관심과 흥미도 불러 일으키지 못하고 있으며, 국민의 기록물에 대한 인식은 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 정부당국 또한 예외는 아니며 기록물보존을 위한 정책이나 행정은 형식적이고 수동적이다.

우리나라의 정부기록물은 현재 행정부 입법부 사법부가 각각의 법률과 규정, 규칙에 근거하여 독립적으로 관리 보존하고 있다. 현대적 의미의 우리나라 정부기록보존제도의 연혁은 1969년 정부기록보존소 설립, 1984년 부산지소 설치와 그 체계를 같이 한다. 그간의 국가 경제력과 정보산업의 급속한 성장속도, 국민의식수준의 향상추세에 비추어 보면 기록물보존분야에서의 발전은 매우 미약한 것이었다. 환경의 변화는 인식의 전환과 새로운 질서의 확립을 요구한다.

우리의 정부기록보존제도에 대한 문제를 광범위하게 검토하고 논의하여 국가적 차원에서 장단기 발전방안을 모색하는 것은 지금 무엇보다 시급히 요청되는 일 가운데 하나이다. 그 시도가 지연될수록 개선을 위한 투자비용은 기하급수적으로 증가할 것이며, 불확실성에서 야기된 시행착오는 정보자산의 치명적 손실을 초래할 것이다.

정책성에서 벗어나기 위한 수단은 여러 가지이다. 그 중 한 가지 오늘의 우리에게 가장 확실하고 절실한 것은 제도의 과감한 개선으로 판단된다. 기왕의 학술토론 및 연구성과가 매우 미진한 여건 하에서 제도개선의 방향은 외국의 선행연구와 사례조사, 그리고 현행 제도의 분석을 기초로 모색할 수밖에 없다. 이를 바탕으로 한국 국가기록보존시스템의 최적 모델이 제시되어야 하며, 법률로서 제도의 시행이 강제되어야 한다.<sup>1)</sup>

1) 金泰承, “國家記錄保存所法の 必要性和 制定方向” 記錄保存 4號(1991) 總務處 政府記錄保存所 p. 11-14 “제반의 問題點을 해결할 수 있는 방안은 여러 가지로 강구될 수 있겠으나, 무엇보다 근본적인 것은 法的, 制度的 뒷받침 없이는 선진국형의 국가기록보존체계를 이룩하기는 불가능하다고 본다... 강제조항의 설정을 통해서 理想的 國家記錄保存體制를 확립하는 데 주력하여야 할 것이다.”

본 연구는 기록보존에 관한 법률과 규정, 규칙 등에 근거하고 있는 행정부 입법부 사법부의 독립적 기록보존시스템을 비교 분석함으로써 우리나라 정부 기록보존제도의 개선방향을 모색하는 데 그 목적이 있다. 연구의 내용은 현행 정부기록보존업무의 사무분장과 기록물보존방식의 특징을 고찰하고, 정부제도 간의 동질성과 차별성을 비교 검토하며, 각 영역별로 주요 문제점을 진단하는 데 초점을 맞추고자 한다.

정부제도 간의 비교는 정부제도 간의 통일성을 추진하고, 나아가 통합국가 기록보존시스템을 구축하는 선결과제이다. 행정부 입법부 사법부의 기록보존 실태에 대한 비교 분석과 최적 국가기록보존시스템의 모델구축 및 발전방안은 후일의 연구과제로 미룬다.

## II. 정부기록보존사무의 분장제도

### 1. 행정부의 사무분장

현행 제도 하에서 행정부 기록보존사무의 적용 대상기관은 대통령 직속기관과 국무총리 직속기관을 포함한 중앙행정기관 및 그 소속기관, 지방자치단체의 기관과 군의 기관이다. 일반적으로 이들 행정부의 각 기관 내에서 공문서 수발사무 등 문서에 관한 사무를 주관하는 과, 담당관 또는 계를 문서과로 칭하고, 사무처리를 주관하는 과, 담당관 또는 계는 처리과라 칭한다.<sup>2)</sup>

규칙 상 행정기관의 처리과가 보존사무를 분장하게 되는 대상기록물은 규칙 상 보존기간 기산일 전까지의 문서를 포함해<sup>3)</sup> 보존기간의 기산일로부터 1년간까지에 해당하는 문서이며, 비치문서는 처리과에서 비치 활용의 필요성이 없을 때까지 보존한다.

처리과에서의 보존기간이 경과한 보존기간 3년 이상의 문서는 모두 문서

2) 사무관리규정 제2조, 제3조

3) 사무관리규정시행규칙 제37조

과에서 보존사무를 주관한다. 문서과에서는 보존기간 3년 이상 10년 이하의 문서와 비치문서를 보존기간 만료 시까지 보존하되, 보존기간 5년 및 10년 문서 중에서도 외무부령이 정하는 외교문서의 경우는 3년간만 보존한 후 외무부에 이관하고, 보존기간이 영구 및 준영구인 문서는 5년간만 보존한 후 정부기록보존소에 이관한다. 그러나 이들 기관에 이관하여 보존해야 할 문서 가운데에서도 당해 기관이 계속 활용할 필요가 있는 외교문서는 외무부장관, 영구 및 준영구의 문서는 정부기록보존소장과 각각 협의하여 문서과에서 이를 계속 보존할 수 있다.<sup>4)</sup>

정부기록보존소에서는 문서과에서의 보존기간이 경과한 정부의 영구 및 준영구보존의 문서와 각종 기록물<sup>5)</sup>, 정부기록보존소장이 역사적 가치가 있다고 인정하는 비치문서, 비밀보호기간 만료 후 보존의 필요가 있는 비밀문서의 원본, 그리고 대통령의 결재를 받은 문서 등에 대한 보존사무를 분장한다.<sup>6)</sup>

정부기록보존소의 하부조직으로는 기록행정과와 기록관리과, 부산지소가 있다. 이 중 기록관리과는 기록물의 수집 및 이관, 분류정리, 마이크로필름수록대상기록물의 결정, 보존기록물의 재분류 및 폐기의 결정·열람·대여·조회, 주요기록물의 목록집 발간 및 배포·전시, 기록물보존에 관한 조사 및 연구·지도, 대통령기록문서고의 관리 등 사무를 분장하며, 부산지소의 보존과에서는 기록물의 인수·소독·분류·정리·재생·재분류·폐기, 기록물의 보존·관리, 보존기록물의 열람·대여·조회·전시 등의 사무를 분장하고, 기술과에서는 기록물의 촬영·현상·검사·복제·편집·제본, 녹음기록물의 작성·복제 등의 사무를 분장한다.<sup>7)</sup>

이와 같은 내용으로 규정되고 있는 행정부 기록보존사무의 분장제도는 첫째, 보존사무의 분장이 처리과, 문서과, 정부기록보존소의 3단계로 크게 구분되며, 둘째, 사무분장의 단계구분은 일반적으로 해당 기록물의 보존기간을 기

4) 사무관리규정 제28조

5) 총무처와 그 소속기관직제 제6장 정부기록보존소 제37조

6) 사무관리규정 제28조, 제29조, 제34조

7) 총무처와 그 소속기관직제 제6장 정부기록보존소 제40조, 제41조

준으로 결정하되, 셋째, 외교문서나 비치문서, 비밀문서, 대통령결재문서 등의 기록물 경우에는 원칙을 적용함에 있어 예외가 인정되고 있음이 그 두드러진 특징이다.

## 2. 입법부의 사무분장

국회 및 국회의원의 입법활동과 국회의 행정업무에 관련된 제 사무는 국회 사무처가 의장의 지휘 감독을 받아 처리한다.<sup>8)</sup> 사무처에서 관장하게 되는 입법부의 기록보존사무는 각 국의 처리과에서 분장토록 규정되어 있다.

먼저 입법부의 기록물 중 의안문서는 의사국 의안과에서 그 보존업무를 담당한다. 의사국은 공보의 편찬 및 배부를 공보담당부서로서 국회공보를 영구 보존하기도 한다.<sup>9)</sup> 그리고 기록편찬국 자료편찬과에서는 국회사료의 수집·편집 및 발간, 각종 국회관계자료의 수집·정리 및 보관업무를 분장하며,<sup>10)</sup> 국회 사무처 각 부서에 각종 형태로 발간되는 책자 또는 도서류로서 영구 보존할 가치가 있다고 인정되는 것을 종합 관리하도록 규정되어 있다.<sup>11)</sup>

입법부의 주요 기록물인 본회의 및 위원회의 회의록의 편집 발간과 회의록원고의 열람 복사는 기록편찬국 속기 1과와 2과에서 그 업무를 분장하되, 보존회의록 및 비공개회의록의 영구보존은 속기 1과에서 전담한다.<sup>12)</sup> 총무과는 일반 행정문서의 수발과 통제 및 보존사무를 담당하며,<sup>13)</sup> 총무과장은 문서관리사무에 있어서 문서관리실태점검과 문서보존 및 이관, 문서수발과 통

8) 국회사무처법 제2조

9) 국회공보에 관한 규정 제2조, 제7조

10) 국회사무처직제 제6조

11) 간행물 보존에 관한 내규 제3조, 제4조

12) 국회사무처사무분장내규 제14조

국회회의록의 발간 및 보존 등에 관한 규정 제5조, 제6조

13) 국회사무처직제 제9조

제 및 배부에 대한 사무총장권한사항의 위임전결권을 가진다.<sup>14)</sup>

그 밖에도 공보국 방송과는 영상기록의 제작과 편집·보관 및 이용사무를 분장하고, 헌정자료담당관은 헌정자료의 수집·정리 및 전시·보존관리 등 사무를 관장토록 규정되어 있다.<sup>15)</sup>

국회 사무처의 기록보존사무를 보존기간을 기준으로 살펴 보면, 일반적으로 보존기간 기산일 이전 및 보존기간 기산일 이후 1년만에 해당하는 공문서는 당해 문서의 처리과에서 보관 보존하고, 처리과에서의 보존기간이 만료 되면 문서과에서 이를 보존한다. 그러나 상임위원회의 의안문서는 당해 국회 의원의 임기 만료될 때까지 처리과에서 보존하였다가 의안문서책임자에게 인계하고, 특별위원회의 문서는 당해 위원회의 활동이 종료된 후 1개월 이내에 종료 당시의 전문위원의 책임 하에 의안문서는 의안문서책임자에게, 기타 각종 문서는 문서과에 이관토록 규정되어 있다.<sup>16)</sup>

이와 같은 입법부 기록보존사무 분장제도의 특징은 첫째, 행정부의 정무기록보존소와 같은 기록물보존주관처를 설치하지 않고, 둘째, 기록물을 의안문서 국회사료 회의록 공문서 영상기록물 헌정자료 등으로 구분하여 원칙적으로 자기 주관 부서에서 해당 기록물의 수집부터 정리 보존 이용에 이르기까지 기록보존에 관한 일체사무를 전담하되, 셋째, 공문서와 의안문서의 경우 해당 처리과에서 일정기간 보관한 후 보존주관과가 그 보존사무를 담당토록 한 점이라 하겠다.

### 3. 사법부의 사무분장

각급 법원의 사법활동에 대한 사무는 법원 행정처 및 각 사무국에서 처리한다. 법원의 문서는 보존기간을 기준으로 살펴보면 일반적으로 보존기간

14) 국회사무처위임전결규정 별표 2

15) 국회사무처사무분장내규 제29조

16) 국회공문서내규 제47조

의 기산일로부터 3년간 처리과에서 보존하고, 보존기간이 5년이상 10년 이하인 문서는 문서과에서 잔여기간동안 보존하며, 영구 및 준영구인 문서는 문서과에서 7년간 보존한 후 법원보존문서관리소에 이관 보존토록 규정하고 있다.<sup>17)</sup>

이러한 사법부 기록보존사무의 분장내용을 각 기구별로 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 법원 행정처의 경우에는 총무국 총무과에서 재판문서를 제외한 일반 문서의 통제 수발과 보존에 관한 사항 등의 사무를 분장하고, 송무국 민사과에서는 민사기록과 부책의 정리와 보존에 관한 사항 등의 사무를 분장하며, 형사과에서는 형사기록과 부책의 정리와 보존에 관한 사항 등의 사무를 분장하고, 특별과에서는 행정 선거 가사 소년보호 등 기록과 부책의 정리와 보존에 관한 사항 등의 사무를 분장한다.

사법연수원과 법원공무원교육원, 법원도서관 등의 기구는 자기 자체기관의 사무국 총무과에서 문서에 관한 사무를 분장하며, 각각의 고등법원은 일률적으로 자체 기관의 사무국 총무과에서 일반 문서에 관한 사무를 분장하고, 민사과에서는 민사사건, 형사과에서는 형사사건, 특별과에서는 행정 및 가사사건에 관한 기록 부책의 보존에 관한 사무를 분장한다.

지방법원의 경우에 서울지방법원은 사무국 총무과에서 문서에 관한 사무를 분장하고, 민사국 기록관리과에서 기록 및 부책의 보존에 관한 사무를 관장하며, 기록관리과를 두지 않는 인천 수원 춘천 대전 청주 대구 부산 창원 광주 전주 제주 지방법원은 사무국의 소관과에서 보존사무를 분장한다. 가정법원은 사무국의 총무과에서 문서, 가사과에서 가사관련, 소년과에서 소년관련 기록 부책의 보존에 관한 사무를 관장토록 규정되어 있다.

지방법원 지원의 경우에 있어서는 서울지법 동부지원 등 10개 지원은 총무과 민사과 형사과에서 지방법원과 같은 관련사무를 분장하고, 춘천지법 강릉지원 등 6개 지원은 사무과 민형과에서 지방법원과 같은 관련사무를 분장하되, 기타 각 지원은 사무과에서 기록 부책의 정리와 보존에 관한 사항 등

17) 법원사무관리규칙 제28조

의 사무를 분장한다.<sup>18)</sup>

사법부는 이 밖에도 도면 사진 디스크 테이프 필름 슬라이드를 포함한 법원의 영구 및 준영구 보존문서와 기타 중요 기록물을 관리 보존 열람하기 위하여 4개의 법원보존문서관리소 운영제도를 마련해놓고 있다.

4개의 법원보존문서관리소는 서울지방법원과 대구고등법원 부산고등법원 광주고등법원에 설치하며, 이 중 서울지방법원의 법원보존문서관리소는 서울 대전지구 법원보존문서관리소로서 대법원과 법원행정처 사법연수원 법원공무원교육원 법원도서관 서울고등법원 대전고등법원을 비롯해 구역 내 각급 법원의 보존문서를 관할하고, 나머지 3개의 법원보존문서관리소는 각기 해당 기관과 각 구역내 각급 법원보존문서를 관할하도록 규정되어 있다.

이들 법원보존문서관리소에는 소장 1인과 간사 1인 직원 약간 명을 두되, 서울지방법원은 민사국장이 소장, 기록관리과장이 간사를 겸직하고, 대구 부산 광주고등법원은 사무국장이 소장, 민사과장이 간사를 겸직한다.<sup>19)</sup>

이와 같은 사법부 기록보존사무 분장제도의 특징은 첫째, 기록물을 일반문서와 재판문서로 구분하여 각기 주관 부서에서 그 정리 및 보존에 관한 사무를 분장하되, 둘째, 서울지방법원에 한해 기록관리과를 설치하여 기록 및 부채의 보존사무를 전담하고, 셋째, 전국의 각급 법원을 4개 구역으로 구분하여 법원보존문서관리소를 설치하고 여기서 영구 및 준영구 보존문서의 관리와 보존 열람사무를 관장토록 한 점이다.

#### 4. 사무분장제도의 비교

행정부와 입법부, 사법부는 그 기능과 조직규모 등에서 서로 다른 성격을 지닌 국가기관이다. 따라서 하나의 획일적인 방식으로 기록보존사무가 운영되는 것보다는 현행제도와 같이 3부가 서로 다른 체계의 분장제도를 유지하

18) 법원사무기구에 관한 규칙 별표 1의 4, 2-6

19) 법원보존문서관리규칙 제2조, 제3조, 제4조



는 것이 보다 효율적일 수도 있다.

그럼에도 불구하고 한 국가 내의 국가기관이 기록물을 보존함에 있어서 상호 간에 제도 상의 동질성을 유지하는 것이 바람직함은 재론의 여지가 없으며, 향후 국가기록보존소의 설립을 전제할 경우에는 더욱 그러하다. 따라서 정부기록보존사무에 관한 현행 분장제도를 개정하고 수정함에 있어서는 행정부와 입법부 사법부가 관련 협의체를 구성하여 그 원칙과 기준을 정하고 점진적으로 상호 간에 동질성을 증대하는 방향으로 유도해 나아가야 한다. 이는 통합 국가기록보존시스템을 개발함에 있어서 혼란을 방지하고 국가기록보존소의 설립을 촉진하는 기틀이 될 것이다.

현행 정부기록보존사무의 분장원칙에 있어서 행정부 입법부 사법부 간의 동질성은 첫째, 3부기관이 모두 일반문서와 특수문서를 구분하여 그 보존사무의 분장기구를 달리했다는 점이다. 행정부의 경우 외교문서, 입법부의 경우 회의록, 사법부의 경우 재판문서 등을 일반 공문서와 구분하여 해당 문서사무의 처리기관 및 부서에서 별도로 그 보존사무를 관장토록 하고 있다.

둘째, 일반 공문서의 보존사무 분장기관 및 부서가 문서의 보존기간에 따라 결정된다는 점이다. 행정부의 경우 처리과와 문서과 및 정부기록보존소, 입법부의 경우 처리과와 문서과, 사법부의 경우 총무과(또는 사무과)와 법원보존문서관리소 등으로 그 분장단계로 구분하여 이들 과 또는 기구가 보존기간에 따른 해당 문서의 보존사무를 관장토록 하고 있다.

반면, 정부기록보존사무의 분장원칙에 있어서 행정부 입법부 사법부 간의 차별성은 첫째, 보존사무의 분장기구 및 단계에서 찾아볼 수 있다. 행정부가 처리과 문서과 정부기록보존소의 3단계로 사무분장을 구분한 반면, 입법부는 처리과 문서과의 2단계 내지는 사무주관부서 자체보존의 1단계로 분장하고 있으며, 사법부의 경우에는 사무주관부서 법원보존문서관리소의 2단계로 사무분장을 구분하고 있다.

둘째, 영구 및 준영구 보존문서의 관리방식에서 찾아볼 수 있다. 행정부가 정부기록보존소에서 중앙집중식으로 해당 문서를 관리하는데 반해, 입법부는

각 사무주관부서에서 분산식으로 해당 문서를 관리하고, 사법부는 4개 구역권의 법원보존문서관리소에서 지역집중식으로 해당 문서를 관리하고 있다.

이러한 우리나라 정부기록보존사무의 현행 분장제도는 보다 충분하고 다각적인 연구점도를 통해 향후 개선 및 발전 방향이 신중히 모색되어야 한다. 다만 한가지 그 시급한 개선을 위해 여기서 지적하고자 하는 사항은 영구 및 준영구 보존문서의 사무분장에 관한 문제이다.

현행 입법부의 제도를 살펴 보면, 영구 및 준영구보존의 가치가 있는 여러 기록물이 의안과 속기과 총무과 등 각각의 사무주관과에서 분산식으로 보존관리되도록 규정하고 있다. 생산된지 수십년이 경과한 기록물이 형태적으로 원본의 형식을 그대로 유지하거나 원본이 보다 안전하게 영구보존되기 위해서는 과학적인 보존시설과 전문적인 보존체계가 전제되어야 한다. 이는 보존사무 전담부서에서의 업무수행을 의미하는 것이다. 기록물의 집중식 관리는 영구보존시설의 중복투자를 방지할 수 있다.

사법부의 경우에는 구역별로 4개의 법원보존문서관리소를 설치하여 영구 및 준영구 보존문서를 관리 보존하도록 규정하고 있으므로 제도 상으로는 상당히 효율적인 사무분장체제를 갖춘 것으로 평가할 수 있다. 다만 그러한 법원보존문서관리소가 기록보존전문인이 아닌 법률전문인 약간 명의 겸직 방식으로 운영된다는 점에서 중요한 논의 대상이 된다. 이는 영구보존문서의 실질적인 방치를 의미할 수도 있기 때문이다.

행정부의 경우, 정부기록보존소에서 영구 및 준영구 보존문서를 집중적 과학적 전문적으로 관리하고 있으므로 입법부나 사법부에 비해 기록보존사무의 분장제도 및 운영체계가 잘 정비되어 있다고 할 수 있다. 그러나 전국에 걸쳐 방대한 행정조직을 유지하고 있는 행정부가 매년 중앙 및 지방 각 기관에서 생산되는 영구 및 준영구 보존기록물을 실질적으로 부산지소 1개소에서 처리하도록 하고 있는 것은 수집 및 이용 상의 비효율성을 간과하고, 질적으로 우수한 보존기능의 수행을 크게 기대하지 않는 단편적인 예라 하겠다.

그리고 영구 및 준영구 보존기록물의 원본을 부산지소에 이관하는 것은

전쟁의 위협으로부터 기록물을 보다 안전하게 격리하기 위한 조치이다. 그러나 그 발상은 구시대적인 것이며, 중앙부처 및 일반국민의 접근을 저해할 뿐이다. 지방자치시대를 맞이해 해당 지역의 기록물이 해당 지역 내에서 보존 관리되도록 하는 것이 바람직하다. 지리적 행정적 요소를 감안해 사법부의 예와 같이 구역별, 광역별로 전국을 구분하여 지역기록보존소를 설립할 필요가 있다. 지역기록보존소의 설립은 행정 상의 효율성을 제고할 뿐 아니라, 지역 내 기록물에 대한 그동안의 무관심과 방치를 해소하는 등 교육적 문화적으로 여러 가지 부가적 이득을 제공할 것이다.

### Ⅲ. 정부기록물의 관리 및 보존제도

#### 1. 영구 및 준영구 보존기록물의 이관

정부기록물은 일반적으로 그 보존기간에 따라 그것의 관리 보존업무를 수행하는 주관부서가 달라지며, 이관의 절차를 거치게 된다. 기록물이 영구보존의 가치가 있을 때 안전한 보존을 위한 보존주관처로의 이관은 그 어느 이관절차보다 철저히 계획되고 시행되어야 한다.

행정부의 경우 기록보존의 일차적 적용대상이 되는 공문서는 행정기관 내부 또는 상호 간이나 대외적으로 공무 상 작성 또는 시행되는 문서 및 행정기관이 접수한 모든 문서로서 도면 사진 디스크 테이프 필름 및 슬라이드를 포함하는 것으로 정의되어 있다.<sup>20)</sup> 그리고 그 종류는 일반적으로 범규문서 지시문서 공고문서 비치문서 및 일반문서로 구분하며, 이는 입법부와 사법부의 경우에도 역시 그러하다.<sup>21)</sup>

행정부의 기록보존주관처인 정부기록보존소는 직제 상으로 영구보존 및 준

20) 사무관리규정 제3조

21) 사무관리규정 제7조, 국회공문서내규 제4조, 법원사무관리규칙 제7조

영구보존의 문서 인쇄물 서적 지적도 계획서 도안 사진 마이크로필름 영사필름 녹음기록 정부행정자료 기타 중요한 기록물을 수집하도록 그 직부가 규정되어 있다.<sup>22)</sup>

정부기록보존소에서 일차적으로 수집하는 영구 및 준영구 보존문서는 보존기간 책정기준에 따르면 원칙적으로 첫째, 국무회의의 심의를 거치는 중요정책에 관한 문서, 둘째, 대규모의 건설 또는 예산이 투입되는 사업의 기본계획에 관한 문서 및 도면과 그에 대한 추진실적 및 심사분석 보고문서, 그리고 법령 제도 정부주요정책이나 대규모사업의 계획수립을 위하여 작성한 중요연구 검토문서, 셋째, 법규문서 및 훈령 예규, 정부의 법령해석에 관한 원본문서, 넷째, 역사적으로 의미가 있는 특별한 기념행사 또는 의전행사에 관한 문서와 국가적 역사적으로 국민이나 여론의 관심이 집중되었던 사건 사고 등의 처리에 관한 문서, 다섯째, 행정백서 제도변천사 등 사료적 가치가 있는 간행물의 원본문서와 국가적 역사적으로 활용가치가 높은 정부의 분야별 주요 통계, 여섯째, 대통령이 결재하는 문서, 일곱째, 기타 학술연구자료나 후대의 관심사항 등으로서 역사적 가치가 있어 보존할 필요가 있는 문서와 10년을 초과하여 보존할 필요가 있는 문서 및 비치카드 대장 도면 등을 모두 포괄한다.<sup>23)</sup>

이와 같은 내용의 행정부 영구 및 준영구 보존문서는 보존기산일로부터 1년간 처리과, 5년간 문서과에서 보존한 후 정부기록보존소에 이관한다. 그리고 보존기간이 만료된 비치문서로 정부기록보존소장이 역사적 가치가 있다고 인정하는 것과 행정부 문서로서 역사적 가치가 있는 비밀문서의 원본은 당해 문서의 비밀보호기간이 만료되는 때에 정부기록보존소에 이관하되, 비밀문서의 보존에 관하여 필요한 사항은 총무처장관이 관계행정기관의 장과 협의하여 결정하도록 규정되어 있다.<sup>24)</sup> 또한 정부기록보존소장은 비밀문서의 보존을 위해 필요 시 행정기관의 장에 대해 이관대상 비밀문서의 생산현황에 관

22) 총무처와 그 소속기관직제 제37조

23) 공문서분류 및 보존에 관한 규칙 제4조

24) 사무관리규정 제29조

한 자료제출을 요구할 수도 있다. 대통령결재문서는 정부기록보존소장이 이관시기를 정하여 정부기록보존소에 이관하게 된다.<sup>25)</sup>

입법부의 경우, 일반문서는 처리과에서의 보존기간이 만료된 후 문서과에 이관하며, 상임위원회문서는 임기만료 후, 특별위원회문서는 활동종료 1개월 이내에 문서과 및 의안문서책임자에게 인계 이관한다. 국회 내의 영구 및 준영구보존문서에 포함되는 것은 보존기간의 책정기준에 따르면 원칙적으로 첫째, 의안문서, 둘째, 법규문서 중 원본문서, 셋째, 역사적 가치가 있어 영구적 또는 10년을 초과하여 보존할 필요가 있는 문서이다.<sup>26)</sup>

사법부의 경우, 법원보존문서관리소에서 문서의 보존기간 책정기준에 따라 영구 또는 준영구 보존하게 되는 것은 원칙적으로 첫째, 대법관회의의 의결을 거치는 중요정책에 관한 문서 가운데 영구 또는 준영구적으로 보존할 필요가 있는 문서, 둘째, 대규모 건설 또는 대규모 예산이 투입되는 사업의 기본계획에 관한 문서 및 도면과 그에 대한 추진실적 및 심사분석 보고문서, 셋째, 법규문서 및 예규 원본, 넷째, 인사관계 중요문서, 다섯째, 역사적 의미가 있는 특별한 기념행사 또는 의전행사에 관한 문서와 사료적 가치가 있는 간행물의 원본, 여섯째, 기타 학술연구자료나 후대의 관심사항 등으로 역사적 가치가 있어 영구 또는 10년을 초과하여 보존할 필요가 있는 문서 및 비치카드 대장 도면 등이다.<sup>27)</sup>

이와 같은 사법부의 영구 및 준영구 보존문서는 처리과에서 3년, 문서과에서 7년간 보존한 후 법원보존문서관리소에 이관토록 규정되어 있다.<sup>28)</sup> 그리고 비밀문서의 보존을 위해 법원보존문서관리소장은 필요 시 각급 기관의 장에 대하여 이관대상 비밀문서의 생산현황에 대한 자료의 제출을 요구할 수 있다.<sup>29)</sup> 비밀문서는 역사적 가치로 인해 보존할 필요가 있는 경우 비밀보호

25) 사무관리규정시행규칙 제40조, 제42조

26) 국회공문서내규 제45조, 제47조

27) 공문서분류 및 보존기간에 관한 내규 제4조

28) 법원사무관리규칙 제27조

29) 법원사무관리규칙시행내규 제40조

기간 만료 시 원본을 비밀보호규칙에 의한 파기 등의 재분류를 하지 않고 법원보존문서관리소에 이관해야 한다.<sup>30)</sup>

이상에서 살펴 본 바와 같은 행정부 입법부 사법부의 영구 및 준영구 보존기록물에 대한 이관제도는 그 대상기록물의 범위에 있어서 3부가 공히 원칙적으로 문서의 보존기간 책정기준에 따라 활용가치가 높다고 인정되거나 인식되는 문서에 한정할 반면, 이관시기에 있어서는 정부제도 간에 다소의 차이를 드러내고 있다. 우리나라의 정부기록물 이관제도에 있어서 무엇보다 충분한 검토가 요구되는 사항이 바로 이 이관시기의 문제이다.

영구 및 준영구 보존기록물의 보존주관처 이관시기는 외국의 예를 보면 대개가 보존기간 기산일로부터 20년내지 30년으로 규정하고 있다. 우리 행정부의 현행 규정을 보면, 보존기간이 10년이하인 문서의 경우 사무주관처에서 보존기간 만료 시까지 이를 보존토록 규정한 반면, 영구 및 준영구문서는 오히려 사무주관처에서 6년간 보존하고 보존주관처로 이관토록 규정하고 있다. 해당 기관에서의 문서 활용도 및 중요도를 고려하지 않은 결과이며, 이러한 제도적 모순은 당연히 보존기록물의 이관율을 저하시키고, 나아가 기록물보존주관처의 권위를 실추시킬 뿐이다.

## 2. 기록물의 분류체계

정부기록물은 이관과 보존에 앞서 이미 그 효율적인 관리를 위해 일정한 분류원칙과 기준에 따라 특정 기호나 번호를 각각의 기록물에 부여한다. 이러한 분류번호는 생산기관 및 생산년도와 더불어 기록물을 관리하고 이용하는 중요한 수단이다.

행정부의 경우 문서는 기능별 10진분류방법에 따라 분류하되 구체적인 분류기준은 총리령으로 정하도록 하였다.<sup>31)</sup> 그 규칙에 따르면 행정부 문서의

30) 법원사무관리규칙 제29조

31) 사무관리규정 제25조

분류번호는 원칙적으로 다음의 기준에 따라 5단위 숫자로 구성된다.

첫째, 주류항목인 1차분류는 유사한 정부기능을 분야별로 구분하고, 둘째, 대분류인 2차분류는 중앙행정기관의 관장사무수준으로 구분하며, 셋째, 중분류인 3차분류는 중앙행정기관의 실이나 국 또는 부의 분장사무수준으로 구분하고, 넷째, 소분류인 4차분류는 중앙행정기관의 과의 분장사무수준으로 구분하며, 다섯째, 최하단위의 세분류인 5차분류는 단위업무별 분장사무수준으로 구성한다는 것이다.<sup>32)</sup>

그리고 공문서분류표에는 조기성을 두어 문서를 9가지 유형으로 성격에 따라 구분하고 대분류 및 중분류 항목에 이를 적용토록 하였다. 그 9가지 유형은 예규 및 제도과 법령, 통계, 홍보 및 안내, 국제협력, 조사 및 연구, 기획 및 심사분석과 지시사항, 민원사항, 행정감사 및 지도, 위원회운영 등이다.<sup>33)</sup>

입법부의 경우 일반문서의 문서번호는 기관기호 및 문서등록번호로 구성하되, 문서를 구분함에 있어서는 일차적으로 의사 및 의안회의록, 기획 및 국회관계법규, 인사관리, 고시행정, 예산 및 회계, 청사시설관리 및 물품운용, 감사, 비상계획보안, 섭외, 도서, 서무 및 행사와 기타 등의 11가지로 나누고, 그 안에서 각각의 단위업무별 기능에 따라 세분하도록 규정되어 있다.<sup>34)</sup>

그리고 국회의회의록은 회의체의 종류에 따라 본회의회의록과 위원회회의록, 국정감사회의록, 국정조사회의록의 4가지로 구분하고, 각각의 특성에 따라 보존회의록, 배부회의록, 임시회의록, 비공개회의록으로 분류하며,<sup>35)</sup> 국회공보는 역대국회별로 구분하여 제본토록 규정되어 있다.<sup>36)</sup>

사법부의 문서는 기능별 10진분류법에 따라 분류하되, 분류번호는 원칙적

32) 공문서분류 및 보존에 관한 규칙 제2조

33) 공문서분류번호 및 보존기간표 <별책> 2. 조기성

34) 국회공문서내규 제13조, 별표 15의 문서보존기간

35) 국회의회의록의 발간 및 보존 등에 관한 규정 제2조

36) 국회공보에 관한 규정 제7조

으로 다음의 기준에 따라 4단위 숫자로 구성토록 대법원내규로 규정되어 있다.<sup>36)</sup> 그 내규에 따르면 먼저 1차분류는 대분류로서 법원조직법에 규정된 법원관장사무를 유사 기능별로 구분하고, 다음으로 2차분류는 중분류로서 법원행정처의 과, 사법연수원, 법원공무원교육원, 법원도서관의 분장사무 수준으로 구분하며, 3차분류는 소분류로서 단위업무별 분장사무를 유사기능별로 통합하여 구분하고, 마지막으로 4차분류는 세분류로서 단위업무별 분장사무 수준으로 구분토록 하였다.

이와 같은 정부의 기록물 분류체계는 행정부의 경우 기능별 5단계 10진분류법을 채택하고, 입법부의 경우 기록물의 유형에 따라 분리 정리하되, 일반문서는 기능별 2단계로 구분하고, 회의록은 회의체의 종류 및 회의록의 특성에 따라 분류하며, 사법부의 경우는 기능별 4단계 10진분류법을 채택하고 있는 것이 그 특징이다.

따라서 행정부 입법부 사법부의 현행 기록물분류체계의 동질성은 첫째, 최종분류단계에 있어서 단위업무별 기능에 따라 문서를 분류하고, 둘째, 행정부와 사법부의 경우 10진 분류체계에 따른 분류표를 마련하고 있는 점이다. 현행 분류제도의 차이는 첫째, 입법부의 경우 행정부 및 사법부와 달리 일차적으로 유형에 따라 기록물을 구분하고, 둘째, 행정부는 5단계, 사법부는 4단계, 입법부는 3단계로 구성되며, 셋째, 행정부가 공문서의 주류를 10구분한 반면, 입법부는 11구분, 사법부는 5구분하고 있다는 점이다.

이러한 차이는 근본적으로 행정부 입법부 사법부 간의 보존기록물 및 조직의 규모와 특성에 따른 결과이며 나름대로의 타당성을 지니고 있다. 다만 정부기록물의 분류체계에 있어서 국가적으로 통일성을 확보하기 위해서는 개별적인 특수성을 고려한 하나의 포괄적인 분류체계가 마련될 필요가 있다. 이를 위해서는 기록물분류의 원칙과 이론을 논하기에 앞서 첫째, 입법부의 분류체계를 행정부 및 사법부의 방식으로 개선하고, 둘째, 문서의 분류단계를 통일하며, 셋째, 주류를 통합하는 것이 필요하다. 분류체계의 근본적인 개선

36) 공문서분류 및 보존기간에 관한 내규 제2조



은 결국 관계당국의 기록보존가와 분류전문가 사이의 협의체 구성을 통해 모색되어야 한다.

### 3. 기록물 보존종별의 책정

정부기록물은 그것에 내재된 정보의 잠재적 가치보다는 이미 책정된 보존종별에 따라 보존해야 할 기간, 즉 기록물의 수명이 결정된다. 그러므로 기록물의 보존종별은 명확한 근거와 기준의 기초 하에 신중하게 책정되어야 한다.

행정부의 기록물은 사무관리규정을 보면 그 보존종별을 영구, 준영구, 10년, 5년, 3년, 1년의 6종으로 구분하고, 마이크로필름은 당해 문서의 보존기간까지 보존하며,<sup>38)</sup> 보존기간의 책정기준은 총리령으로 정하도록 명시하고 있다. 그리고 문서의 보존기간 기산일은 당해 문서를 처리 완결한 날이 속하는 해의 다음 해 1월 1일로 정하고, 보존기간의 변경은 총리령이 정하는 바에 따라 연장 또는 단축할 수 있도록 규정하였다.<sup>39)</sup>

총리령의 보존기간변경에 대한 규정에 따르면 행정기관의 장은 첫째, 정책 또는 사업이 변경되거나 수정되어 관련문서의 보존기간을 연장 또는 단축할 필요가 있는 경우, 둘째, 각종 감사 수사 또는 소송과 관련되어 그 종료시까지 문서의 보존기간을 연장할 필요가 있는 경우, 셋째, 주기적인 재처분 또는 계약의 갱신 등으로 사실상의 효력 및 이해관계가 계속 존속될 것으로 예상되는 경우, 넷째, 문서의 내용이 경미하여 그 보존기간을 단축할 필요가 있거나 보존할 필요가 없는 경우, 다섯째, 보존기간에 불구하고 국가적 역사적 자료로서 준영구이상으로 보존할 필요가 있는 경우에 그 기관에서 보존하고 있는 개별문서 또는 단위문서철의 보존기간을 연장 또는 단축하되, 다만 보존기간을 10년이하에서 영구 또는 준영구로 연장하거나, 영구 또는 준

38) 사무관리규정시행규칙 제47조

39) 사무관리규정 제27조

영구에서 10년이하로 단축하고자 할 때에는 총무처장관과 사전 협의토록 하였다.<sup>40)</sup>

입법부 문서의 보존종별 및 기산일의 산정은 원칙적으로 행정부의 예와 같이 영구, 준영구, 10년, 5년, 3년, 1년의 6종으로 구분하며, 완결한 날의 이듬해 1월 1일이다. 다만 회의록원고와 그 속기원문에 대해서는 회기개시일로부터 1년간 보존하며, 원본을 보관하고 회의록에 게재하지 아니하는 각종 참고자료는 3년간 보존토록 한다는 별도의 규정이 마련되어 있다.<sup>41)</sup> 보존기간의 변경은 문서책임자가 매년말 보존기간이 다한 문서를 검토하고, 사정의 변화 등에 따라 그 보존기간을 연장 또는 단축할 필요가 있다고 인정할 경우에는 소속기관장의 승인을 얻어 그 기간을 연장 또는 단축할 수 있도록 내규를 마련하였다.<sup>42)</sup>

사법부의 경우, 일반문서의 보존종별 역시 행정부 및 입법부의 경우와 마찬가지로 영구, 준영구, 10년, 5년, 3년, 1년의 6종으로 구분하되, 문서의 종류별 보존기간 책정기준은 대법원내규로 정하도록 하였다. 보존기간 기산일의 산정방식 또한 행정부 및 입법부의 예와 같다.<sup>43)</sup>

그러나 법원의 재판서 및 기타 이에 준하는 문서의 종류별 보존기간은 법원재판사무처리규칙에 정하고, 그 밖의 사건기록 및 장부의 종류별 보존기간과 재판서, 사건기록 및 장부 등의 보존절차와 방법 등에 관한 사항은 별도의 대법원예규에 따르도록 규정하였다. 그리고 사건기록 및 장부의 보존기간 기산일은 일반문서와 달리 사건의 종국, 완결 또는 기입을 마친 날을 기준으로 그 다음 해 1월 1일로 하고, 역사적 가치가 있거나 특별한 사유에 의해 보존할 필요가 있는 사건기록 및 장부는 보존기간 종료 후라도 그 사유가 존속하는 한 이를 보존토록 정하였다.<sup>44)</sup>

40) 공문서분류 및 보존에 관한 규칙 제7조

41) 국회의회의록 작성 등에 관한 내규 제55조, 제56조

42) 국회공문서내규 제45조, 제46조

43) 법원사무관리규칙 제27조

44) 법원재판사무처리규칙 제29조-제31조

보존기간의 변경에 대해서는 각급기관의 장이 해당 기관에서 보존하고 있는 개별문서 또는 단위 문서철의 보존기간을 연장 또는 단축하되, 보존기간을 10년이하에서 영구 또는 준영구로 연장하거나, 영구 또는 준영구에서 10년이하로 단축하고자 하는 때에는 법원행정처장과 사전협의토록 하였으며,<sup>45)</sup> 그 밖에 보존기간 변경사유에 관한 규정 등은 행정부의 예와 같다.

이와 같이 기록물 보존종별의 책정은 종별구분 및 책정기준, 보존기간의 기산일산정 및 변경절차 등의 세부적인 사항에 있어서 행정부 입법부 사법부 간에 그 원칙과 절차가 거의 일치한다. 입법부 회의록과 사법부 재판문서에 대한 별도 규정의 차이가 있을 정도이다. 현행 제도에서 고려의 대상이 되는 것은 준영구라는 용어의 추상성이다. 이것은 기록물의 폐기와 관련된 문제이므로 뒤로 미룬다.

#### 4. 기록물의 보존방법

기록물은 안전한 보존을 위해 여타의 행정자료와는 별치하여야 한다. 특히 영구보존의 가치가 있는 기록물은 보다 과학적이고 체계적인 시설과 장치가 갖추어진 환경 하에서 보존되어야 하며, 유사시를 대비한 보완 조치가 강구되어야 한다.

행정부의 문서는 일반적으로 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 생산 기관 보존기간 생산년도 및 분류번호별로 보존하며, 반드시 서류함 또는 화일 캐비닛에 보관토록 규정되어 있다. 다만 문서과에서 보존하는 문서는 문서보존실을 설치하여 보존해야 하며, 이 경우 서가 등에 정리 보존할 수도 있다.

처리과와 문서과, 정부기록보존소에는 보존문서의 현황을 파악하기 위해 보존문서기록대장을 작성 비치하는데, 보존기간이 10년이하인 문서와 영구 및 준영구 문서는 서로 구분하여 작성한다. 그리고 문서과 및 처리과의 장은

45) 공문서분류 및 보존기간에 관한 내규 제7조

보존하고 있는 문서에 대해서 연 1회 이상 그 보존상태를 확인하고, 보존문서의 변질과 충해 등을 방지하기 위해 적절한 온도와 습도 유지 및 소독살시 등의 필요한 조치를 강구해야 한다.<sup>46)</sup>

행정부의 문서과 및 정부기록보존소에서 보존하고 있는 문서는 총리령이 정하는 바에 따라 마이크로필름 또는 광디스크에 수록 보존할 수 있는데, 원문이 복제된 이들 자료는 당해 문서가 폐기된 경우에 한해서 보존 중인 문서로 인정된다.<sup>47)</sup>

보존문서를 마이크로필름에 수록할 경우 그것이 문서과 보존문서이면 당해 행정기관의 장이 이를 수록하고, 정부기록보존소에 보존 중인 문서는 정부기록보존소장이 각각 수록하되, 당해 행정기관의 촬영능력과 문서의 보존가치 및 활용빈도 등을 고려하여 수록대상문서 및 수록우선순위를 정하도록 하였다. 그리고 마이크로필름은 2부이상을 복사하여 안전한 방법으로 관리하되, 그 관리에 관하여 필요한 사항은 총무처장관이 정하도록 규정하였다.<sup>48)</sup>

입법부의 경우에 문서는 생산년도 보존기관 보존기간별로 보존하며, 원칙적으로 서류함 또는 화일캐비닛에 보관하되, 문서과에서 보존하는 문서는 문서보존실을 설치하여야 하고, 이 경우 서가 등에 문서를 정리 보존할 수 있도록 규정되어 있다.

그리고 문서과에서 보존하는 행정문서와 의안과에서 보존하는 의안문서는 마이크로필름 또는 광디스크에 이를 수록하여 보존할 수 있는데, 이 때 필름에 보존문서를 수록하는 일은 문서과의 장이 관장하며, 수록대상 문서 및 우선순위는 소속기관의 촬영능력 보존가치 활용빈도 등을 고려하여 결정토록 하였다.<sup>49)</sup>

국회 회의록에 대해서는 대별 회의별 회별로 제본하고,<sup>50)</sup> 국회 위원회의

46) 사무관리규정시행규칙 제38조

47) 사무관리규정 제30조

48) 사무관리규정시행규칙 제43조, 제47조

49) 국회공문서내규 제47조, 제48조, 제54조, 제55조

50) 국회회의록 작성 등에 관한 내규 제57조

위원장은 위원회에 제출된 보고서 또는 서류 등 당해 위원회의 문서를 문서의 종류 기타 성질 등을 고려하여 다른 서류와 분리하여 보관토록 하였다. 위원회에서 생산되거나 위원회에 제출된 비밀문건의 보관관리에 관해서는 국회법에 따르되 보다 구체적인 사항은 국회운영위원회의 동의를 얻어 의장이 이를 결정하고, 기타 위원회의 문서보관에 관해 필요한 사항은 위원장이 정하도록 규정되어 있다.<sup>51)</sup>

그 밖에 국회의 비공개회의록과 그 속기 원문은 보존회의록과 구분하여 별도로 보관하며,<sup>52)</sup> 비공개회의록은 원고로서 보존하되, 보존관리에 필요한 경우 의장의 허가를 받아 이를 인쇄하여 보존할 수도 있다.<sup>53)</sup>

사법부의 경우 문서는 원칙적으로 생산기관 보존기간 생산년도 분류번호 별로 보존하고, 서류함 또는 화일캐비닛에 보관하며, 문서과에서 보존하는 문서는 문서보존실을 설치하고, 이 경우 서가 등에 정리 보존할 수 있도록 하였다.

그리고 보존문서의 현황을 파악하기 위해 처리과 문서과 법원보존문서관리소에 보존문서기록대장을 작성 비치하되, 10년이하의 문서와 영구 및 준영구 문서를 구분하여 작성하고, 보존문서의 변질과 충해를 방지하기 위해 문서과와 처리과의 장은 적절한 온도 습도의 유지 및 소독실시 등 필요한 조치를 강구토록 규정하였다.<sup>54)</sup>

문서과 및 법원보존문서관리소의 보존문서는 대법원내규가 정하는 바에 따라 마이크로필름 또는 광디스크에 이를 수록 보존할 수 있는데,<sup>55)</sup> 마이크로필름 수록은 문서과의 장 또는 법원보존문서관리소장이 당해 기관의 촬영 능력과 문서의 보존가치 활용빈도를 고려하여 수록대상문서 및 수록우선순위를 정하되, 광디스크에 수록할 대상문서의 범위, 수록방법 및 절차, 광디

51) 국회법 제70조

52) 국회의회의록 작성 등에 관한 내규 제53조

53) 국회의회의록의 발간 및 보존 등에 관한 규정 제6조

54) 법원사무관리규칙시행내규 제38조

55) 법원사무관리규칙 제30조

스크의 관리 등에 관하여 필요한 사항은 별도로 법원행정처장이 정하도록 규정하였다.<sup>56)</sup>

특히 비밀에 대해서는 행정부 입법부 사법부가 공히 동일한 내용의 보안 및 비밀보호 규정을 마련해 놓고 있다. 즉, 도난이나 화재 또는 파괴로부터 이를 보호하고 비인가자의 접근을 방지하기 위해 적절한 시설에 보관하며, 일반문서나 자재와 혼합 보관해서는 안된다는 기본원칙 하에 I급 비밀은 반드시 금고에 보관하고 타 비밀과 혼합 보관하여서는 아니되며, II급과 III급 비밀은 금고 또는 철제 상자나 안전한 용기에 보관해야 한다는 등의 세부 조항이 바로 그것이다.<sup>57)</sup>

이와 같은 정부기록물의 현행 보존방법은 단지 비밀문서에 관한 건만인 아니고, 보관장소와 장치, 보존문서의 배열, 복제방법 및 기준, 기타 필요한 조치 등에 있어서 동질성을 확보하고 있다. 다만 국회에 있어서 현실적인 영구보존기록물의 분산식 관리로 인한 허점을 보완하기 위해 보다 구체적인 보존방법의 제도적 보완조치가 강구되어야 함에도 불구하고 상대적으로 그 규정이 미약하여 개선이 요구된다.

기록물의 보존방법에 대한 현행 제도 하에서 고려의 대상이 될 수 있는 문제는 기록물의 영구보존을 위한 시설 및 장치의 과학화 표준화로 판단된다. 우리 고유의 기록물과 환경에 대한 충분한 분석과 실험을 통해 구체적이고 실재적인 세부규정이 마련되어야 할 것이다.

## 5. 보존기록물의 이용과 제한

현재와 과거의 기록물이 후세에 전달될 수 있도록 노력한다는 것은 매우 의미있는 일이다. 그러나 오늘의 우리에게 더욱 절실한 것은 보존기록물을 효과적으로 이용하여 그 내재된 가치를 세상에 드러내려고 노력하는 일이다.

56) 법원사무관리규칙시행내규 제42조, 제47조

57) 행정부의 사무관리규정, 입법부의 국회보안업무규정, 사법부의 비밀보호규칙 등 참조

정부기록물은 그 공개와 열람이 제한되는 경우가 대부분이어서 숨겨진 가치를 밝혀내기란 결코 용이하지가 않다.

행정부의 보존기록물에 대한 이용제도를 살펴보면, 일차적으로 모든 행정기관은 다른 행정기관이 그 업무를 수행하기 위하여 보존문서의 열람 또는 복사를 요청할 때에는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 응하도록 규정되어 있다. 다만 행정기관이 아닌 자가 요청 시에는 비밀 또는 대외비로 분류된 문서를 제외하고는 이를 허가할 수 있으며, 외교문서의 경우에는 외무부령이 정하는 바에 따르도록 하였다.

행정부에서 보존기록물의 열람 및 복사를 허가할 경우에는 수수료를 납부하게 할 수 있는데, 그 금액은 정부기록보존소의 경우 총리령이 정하는 바에 따르고, 그 밖의 행정기관은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당해 기관의 장이 정하는 바에 의하도록 규정하였다.<sup>58)</sup>

기록물의 대출에 대해서는 문서과에 보존 중인 문서는 7일의 범위 내에서 대출할 수 있도록 하고, 정부기록보존소에 보존 중인 문서는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 대출하지 않으며, 만일 대출 시에는 보존문서대출기록부에 대출사함을 기록하도록 정하였다. 그리고 대통령결재문서에 대한 특별로서 행정기관의 장은 대통령결재문서를 이관하는 경우에는 예외적으로 당해 문서의 복사본을 원본문서의 보존기간동안 보존 활용할 수 있게 하였다.<sup>59)</sup>

입법부의 경우에도 문서과에 보관 중인 문서는 7일의 기간 내에 대출할 수 있으며, 다른 보조기관이 업무수행을 위해 보존문서를 열람 복사하고자 할 때 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 응해야 하나, 일반인이 신청할 때에는 특별한 사유가 없는 한 이를 허가할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>60)</sup>

그리고 국회의 각 위원회 문서는 위원회에 소속된 의원들에 한해 이를 열

58) 사무관리규정 제33조

59) 사무관리규정시행규칙 제41조, 제42조

60) 국회공문서내규 제52조, 제53조

람하고 비밀이 아닌 경우 복사할 수도 있으나, 위원이 아닌 의원은 다만 위원장의 허가가 있어야 가능하도록 규정되어 있다. 그 밖에 당해 위원회의 공청회 또는 청문회 등의 경과 및 결과나 보관 중인 문서는 위원장이 필요하다고 인정하거나 위원회의 의결이 있는 경우에는 이를 발간하여 의원에게 배부하고 일반에게 배포할 수 있다.

국회 회의록은 일반적으로 의원에게 배부하고 일반에게 반포하지만, 의장이 비밀을 요하거나 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정한 부분에 관해서는 발언자 또는 그 소속 교섭단체 대표의원과 협의하여 이를 게재하지 아니할 수 있으며, 해당 회의록 부분에 관한 열람 복사 신청은 정당한 사유가 없는 한 의장이 이를 거절하여서는 아니되고, 허가 받은 의원은 타인에게 이를 열람 전제 복사하게 해서는 안되며, 공개하지 않은 회의의 내용은 공표를 금하도록 국회법에 규정되어 있다.<sup>61)</sup> 국회의원이 보존회의록을 열람 복사하거나, 비공개회의록을 열람하고자 할 때에는 신청서를 의장 또는 위원장에게 제출하고, 기타 회의록의 작성 및 발간 배부 보존에 관한 세부사항은 국회사무처내규로 정하도록 규정하였다.<sup>62)</sup>

사법부의 경우, 다른 기관이 그 업무수행을 위해 당해 기관 보존문서의 열람 복사 요청 시 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 응해야 하나, 법원기관이 아닌 자가 요청 시에는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이를 허가할 수 있도록 규정하고 있다. 다만 비밀 대외비로 분류된 문서는 그 규정에서 제외된다.<sup>63)</sup> 그리고 법원의 문서과에 보존 중인 문서는 7일의 범위 내에서 대출할 수 있으나, 법원보존문서관리소에 보존 중인 문서는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 대출을 금지하도록 하였다.<sup>64)</sup>

이와 같은 우리나라 정부기록물 이용제도는 행정부 입법부 사법부 간에 그 원칙과 절차에 있어서 차이가 없다. 즉, 보존기록물의 열람 대출 복사에

61) 국회법 제70조, 제118조

62) 국회회의록의 발간 및 보존 등에 관한 규정 제5조, 제6조, 제13조

63) 법원사무관리규칙 제33조

64) 법원사무관리규칙시행내규 제41조



대한 관계기관 및 일반기관과 국민의 이용 및 제한사항의 내용이 일치한다.

보존기록물의 현행 이용제도에 있어서 검토의 대상이 되는 것은 일반 국민의 이용권리가 기록보존담당자의 임의대로 제한될 수 있다는 점이다. 국민의 이용신청에 대해 특별한 사유가 없는 한 마땅히 이를 허가해야 한다는 의무조항과 특별한 사유가 없음에도 불구하고 담당자의 판단에 따라 이를 허가할 수 있다는 임의조항과는 큰 차이가 있다. 후자는 국가기록물에 대한 국민의 이용권리를 제한하는 조항에 불과하며, 담당자의 그러한 행위를 정당화시켜줄 뿐이다.

보존기록물은 국민 모두에게 적극적으로 공개되어야 한다. 기록물을 보존하는 궁극적인 목적은 기록물의 이용에 있다. 전자의 의무조항으로 개정되어야 하며, 더욱 중요한 것은 바로 그 인식의 전환이다.

## 6. 보존기록물의 폐기

모든 기록물을 보존한다는 것은 불가능할 뿐 아니라 결코 현명하지 못한 일이다. 일상적인 기록물을 모두 영구 보존하게 되면 엄청난 공간과 인력, 예산의 손실을 초래할 뿐 아니라, 진정한 의미의 가치를 지닌 기록물을 그 속에 묻어버리게 된다. 그러나 기록보존인은 하나의 사소한 기록물을 폐기할 때에도 항상 신중을 기해야 한다. 기록물의 폐기는 자료의 멸종을 뜻하기 때문이다.

행정부의 경우, 문서는 그 보존기간이 경과하면 지체없이 폐기하도록 규정되어 있다. 다만 폐기의 신중을 기하기 위해 중앙행정기관 보유의 보존기간 10년 문서는 정부기록보존소장과 미리 협의토록 규정하고 있으며, 그것이 준 영구보존문서일 때에는 보존행정기관의 장 또는 정부기록보존소장이 보존의 필요가 없다고 인정하는 경우 이를 폐기하되, 정부기록보존소에서 보존하는 문서는 보존소장이 이관 행정기관의 장과 미리 협의하고, 문서과에서 보존하고 있는 문서는 보존행정기관의 장이 정부기록보존소장과 미리 협의토록 규

정하고 있다. 그리고 문서가 마이크로필름 또는 광디스크에 수록된 때에는 문서보존기간에 불구하고 폐기할 수 있는데, 이 때에도 정부기록보존소 보존문서는 이관행정기관의 장과 미리 협의토록 규정되어 있다.<sup>65)</sup>

행정부에서 문서를 폐기할 때에는 보존문서기록대장과 특수규격문서관리대장에 그 내용을 기재하며, 폐기대상 문서에는 폐기인을 찍는다. 다만 행정기관 상호 간의 수발문서로서 처리과가 접수한 문서는 처리 완결 시 문서접수대장에 폐기내용을 기재한 후 폐기할 수 있다. 폐기문서는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 소각하지 아니하고 재생하여 활용한다.<sup>66)</sup>

입법부의 경우에도 문서는 보존기간이 경과하면 이를 폐기하도록 규정하고 있다. 그리고 중요 문서의 폐기에 보다 신중을 기하기 위해 처리과에서 보존하고 있는 보존기간 10년 문서는 문서과의 장과 미리 그 폐기여부를 협의토록 하였으며, 보존기간이 준영구인 문서는 처리과와 문서과의 장이 더 이상 보존할 필요가 없다고 인정하는 경우에 한해서 소속기관장의 승인을 얻어 폐기할 수 있도록 규정이 마련되었다.

국회에서 영구 및 준영구보존문서를 제외한 문서는 그것이 필름이나 광디스크에 수록된 경우 당해 문서의 보존기간에 불구하고 이를 폐기하고, 의안문서는 이관받은 위원회 의안문서와 의안과 자체보존 의안문서가 중복될 경우 보존기간에 불구하고 이를 폐기할 수 있다.

폐기문서의 정리는 매년 2월부터 3월 사이에 10일 이상의 기간을 정하여 정기적으로 실시하도록 규정하고 있는데, 소속기관의 보조기관 및 보좌기관 상호 수발문서로서 처리과가 접수한 문서는 처리 완결한 때에 문서접수대장에 폐기내용을 기재한 후 즉시 폐기가 가능하다. 그리고 국회의 경우에도 폐기문서는 행정부의 예와 마찬가지로 특별한 경우를 제외하고는 소각하지 아니하고 재생하여 활용토록 조치하였으며, 마이크로필름이나 광디스크는 당해문서가 폐기된 경우에 한하여 이를 보존 중인 문서로 인정토록 규정하

65) 사무관리규정 제31조

66) 사무관리규정시행규칙 제49조, 제50조

었다.<sup>67)</sup>

사법부의 경우, 문서는 행정부 및 입법부와 마찬가지로 보존기간이 경과한 후에는 지체없이 이를 폐기토록 규정하고 있다. 그리고 준영구문서는 처리보존기관의 장 또는 법원보존문서관리소장이 인정할 경우 협의를 통해 폐기할 수 있도록 규정하였다. 마이크로필름이나 광디스크에 수록된 문서는 보존기간에도 불구하고 이를 폐기할 수 있으며, 문서를 수록한 마이크로필름 또는 광디스크는 당해 문서가 폐기된 경우에 한하여 이를 보존 중인 문서로 인정토록 하였다.<sup>68)</sup>

문서를 폐기할 때에는 법원 각급 기관장과 법원보존문서관리소장은 보존문서기록대장 및 특수규격문서관리대장에 내용을 기재하며, 대상문서에 폐기인을 찍고, 폐기문서는 특별 사유가 있는 경우를 제외하고는 소각하지 아니하고 이를 재생하여 활용할 수 있도록 규칙에 정하였다.<sup>69)</sup>

이와 같은 행정부 입법부 사법부의 문서폐기제도는 상호 간에 원칙과 절차에 있어서 거의 동질성을 유지하고 있다. 즉, 기록물은 그 종류별로 책정된 보존기간에 따라 폐기시기를 결정하며, 보존기간이 경과한 문서는 즉시 폐기하되, 보존기간 10년 이상의 문서에 한해서는 폐기에 신중을 기하기 위해 보존기관과 행정기관과의 협의를 미리 거치도록 규제하고 있다. 만일 문서가 마이크로필름 등으로 복제된 경우에는 보존기간에 구애됨이 없이 이를 폐기할 수 있고, 이 때 복제된 자료를 보존 중인 문서로 인정하며, 폐기문서는 소각하지 아니하고 재생하여 활용할 수 있도록 규정하고 있는 것 등이 3부 간에 일치하는 내용이다.

기록물의 현행 폐기제도에서 검토의 대상이 되는 사항은 보존기간이 10년 이거나 준영구인 문서의 폐기시기 문제이다. 이들 문서는 영구보존과 5년보존 사이의 문서로서 그 잠재적 가치를 판단하기 어렵기 때문에 폐기의 신중

67) 국회공문서내규 제54조, 제60조~제63조

68) 법원사무관리규칙 제30조, 제31조

69) 법원사무관리규칙시행내규 제48조, 제49조

을 기하기 위해 현행 제도 하에서는 보존기관의 장과 행정기관의 장이 미리 협의하여 폐기여부를 결정토록 하고 있다. 그러나 우선 절차 상으로 보존기간 10년문서의 폐기에 일일이 양 기관의 장이 협의를 통해 현명한 결론을 내리기를 기대하기는 무리이며, 결국 그것이 형식적인 절차나 명목적인 조항에 불과할 소지가 크다. 그리고 양자 누구도 어떤 준영구보존문서에 대한 폐기를 주장하기란 결코 쉽지 않다. 폐기되지 않는 준영구보존문서와 영구보존문서 사이의 차이는 무엇인가. 준영구보다는 오히려 30년 또는 50년으로 그 시기를 한정하여 보존기간이 경과하면 폐기와 영구보존 또는 유보의 판단을 거치도록 해야 할 것이다.

기록물의 폐기는 단지 양 기관의 장이 협의하여 결정하기에는 업무가 과중할 우려가 있으며, 통찰력 있고 일관성 있는 판단과 조치가 자칫 결여되기 쉽다. 단지 현실적인 행정 상의 효용성 만이 주된 결정 요인으로 작용될 소지가 크다. 따라서 기록보존 및 역사 법률 행정 분야의 전문가그룹으로 실무위원회를 구성하여 이들로 하여금 폐기여부를 판단토록 하는 것이 보다 효과적일 것이다.

#### IV. 맺음말

우리나라 현행 행정부, 입법부, 사법부 기록보존제도의 특성을 각 영역별로 검토하고 비교한 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 기록보존사무의 분장에 있어서 행정부는 원칙적으로 기록물의 보존기간을 기준으로 처리과 문서과 정부기록보존소의 3단계로 구분하여 집중식으로 운영하고, 입법부는 기록물의 종류에 따라 해당 업무의 주관부서에서 분산식으로 관리하며, 사법부는 기록물의 종류를 일반문서와 재판문서로 구분하여 주관부서에서 분산 관리하되, 영구 및 준영구보존문서는 4개의 지역별 법원보존문서관리소에서 집중적으로 관리토록 규정하고 있는 바 정부제도

간의 차이가 매우 크다.

둘째, 영구 및 준영구보존기록물의 이관에 있어서 대상기록물은 3부 공히 책정기준과 보존종별에 근거하여 국가적 행정적 역사적 학술적으로 활용가치가 높은 기록물을 이관토록 규정하고 있는 점에서 정부제도 간에 차이가 없으나, 이관시기에 다소의 차이가 있다.

셋째, 기록물의 분류에 있어서 원칙적으로 기능별 분류체계를 따르고는 있으나, 분류단계 및 주류의 구분, 조기성 등에 있어서 정부제도 간의 차이가 크다.

넷째, 그 밖에 기록물의 보존종별책정, 보존 및 이용 방법, 폐기절차 등에 있어서는 종별구분 및 책정기준, 보존기산일의 산정 및 변경절차, 보존시설 및 보관체계, 마이크로필름의 촬영, 비밀의 보관, 보존기록물의 이용과 제한, 폐기의 결정 등 제반 과정의 원칙과 절차에 있어서 동질성을 확보하고 있어 정부제도 간에 차이가 거의 없는 것으로 드러났다.

그리고 정부의 현행 기록보존제도를 조사한 결과, 각 영역별로 제도개선이 시급한 것으로 판단된 사항을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정부기록보존사무에 있어서 행정부는 지역기록보존소의 설립, 입법부는 영구보존기록물에 대한 집중식 관리체계의 도입, 사법부는 기록보존전문인의 인사 등 제도 개선이 개선이 요구된다.

둘째, 영구보존기록물의 이관에 있어서 생산기관이 최소 10년이상 보관 활용한 후 보존주관처에 이관토록 그 기한을 연장하는 내용의 제도 개선이 요구된다.

셋째, 기록물의 분류에 있어서 정부는 국가적으로 통일된 분류표를 제정하기 위해 기록물분류위원회 등의 협의체를 우선적으로 구성할 필요가 있다.

넷째, 기록물 보존종별의 책정에 있어서 준영구라는 모호한 보존기간을 30년 또는 50년 등으로 명확히 한정하는 내용의 제도 개선이 요구된다.

다섯째, 기록물의 보존방법에 있어서 영구보존문서의 안전한 보존을 위한 제도의 보완 및 시설과 장치에 대한 구체적인 표준화 작업 및 세부규정의

제정이 요구된다.

여섯째, 보존기록물의 이용에 있어서 제한규정을 최소화하고 보다 적극적인 개념의 봉사가 시행될 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

일곱째, 기록물의 폐기에 있어서 실무위원회를 구성하여 이를 통해 신중하고 일관성있는 결정이 내려지도록 제도를 개선할 필요가 있다.

이와 같은 정부제도 간의 동질성 확보와 효과적인 기록보존을 위한 제도의 개선은 기록보존인의 인식전환과 범정부차원의 협의를 통해 그 결실을 맺을 수 있다. 다만 합의도출과 제도개정 과정에 소요되는 많은 시간과 노력이 장애로 작용할 우려가 있다. 그러므로 이 시점에서 우리에게 개혁적인 통합국가기록보존제도의 도입은 충분히 고려할만한 가치가 있다.

〈참고문헌은 각주로 대신함〉

## A Study on the Current Archival System of Government Document in Korea

Sang-Ho Kim\*

### 〈Abstract〉

The purpose of this study is to find the ways that will be helpful to improve archival system and to establish National Archives. The contents of this study were focused on comparing the characteristics of archival system in governmental administration; Executive, Legislature, and Judiciary. They were also focused on analyzing the problems of those current system. This research was basically conducted depending on the detailed articles of the legislation and regulation pertinent to the archives.

Two major results of the research are :

1) There are much differences among the governmental administrations in structuring and organizing for archival administrations. Archival works of government document are divided primarily according to the period of conservation, and it is necessary to establish the regional archives and central management system, and to employ archivists as an expert staff.

2) The principles and methods of archival process, such as

---

\* Associate Professor, Dept. of Library & Information Science, Taegu University

transferences, classifications, preservations, access, and destructions are similar to each other. In order to improve and co-ordinate current systems, it is necessary to constitute several councils endowed with consultative and decision-making power.