

보존문서정리작업과 국가기록관리체계의 개편(1968~1979)

- 공문서분류표와 보존연한책정기준의 개편을 중심으로 -

The Retained Documents Disposal Project and Reorganization of National Records Management System(1968~1979): Focused on Reorganization the Government Document Classification Scheme and Criteria for Retention Period

이 승 일(Seung-Il Lee)*

이 상 훈(Sang-Hun Lee)**

목 차

- | | |
|-----------------------------|------------------------|
| 1. 서 론 | 3. 1979년 국가기록관리체계의 개편 |
| 2. 한국정부의 소산계획과 국가기록물의 감축 | 3.1 정부공문서분류표의 개정 |
| 2.1 1968년 보존문서정리작업과 보존문서 소산 | 3.2 공문서보존기간중별책정기준표의 개정 |
| 2.2 1975년 보존문서정리작업과 보존문서 소산 | 4. 결 론 |

<초 록>

1968년과 1975년의 보존문서정리작업은 국가 비상시 신속한 정부 이동을 위한 행정계획의 일환으로 시행되었으며, 영구보존문서를 재분류하고 최소로 감축하여 후방으로 이동하는 것을 주요 내용으로 하고 있었다. 보존문서정리작업은 1964년에 수립된 국가기록관리체계를 부정하고 정부소산에 편리하도록 기록물 감축을 추진하였다는 특징이 있었다. 그리고 한국정부는 여기에서 그치지 아니하고 영구보존문서의 생성을 구조적으로 감축하는 방향으로 1979년에 국가기록관리체제를 개편하였다.

주제어: 보존문서정리작업, 국가기록관리체제, 영구보존문서, 비상계획, 정부소산

<ABSTRACT>

The Retained documents disposal project, promoted in 1968 and 1975, was executed as part of administrative plans for prompt movement of the government in case of national emergency. It was main contents that archival documents were re-appraised and reduced the least, and then moved rearward. The Retained documents disposal project denied The Records Management System of Korean Government that had been founded in 1964, promoted reduction of documents physically for convenience to dispersion of the government. Korean Government had completed these projects and then reorganized records management system to reduce creation of archival documents systematically in 1979.

Keywords: the retained documents disposal project, national records management system, archival documents, plan of national emergency, dispersion of the government

* 국회기록보존소 기록연구사(blueat89@hanmail.net)

** 한국외대 대학원 정보·기록관리학과 석사과정(lsh1841@hanmail.net)

■ 접수일자 2008년 5월 1일 ■ 수정일자 2008년 6월 9일 ■ 게재확정일자 2008년 6월 20일

1. 서론

1948년 한국정부 수립 이후에 생산된 정부공문서는 1960년대 초반에 국가기록관리체계가 수립되면서 비로소 보존, 전승을 위한 제도적 기반이 마련되었다. 다만, 국가기록관리체계가 작동하면서 영구보존문서가 주기적으로 생산되었으나 영구보존문서의 체계적 관리를 위한 보존시설, 장비, 관리 인력의 충원 등의 후속조치는 제대로 이루어지지 않았다. 그리고 역사적 가치가 있는 행정문서를 국가적 기록유산으로서 평가하고 장기적 관점 하에서 보존 및 활용계획을 수립하는 것에는 상대적으로 소홀하였다.

특히, 1968년에 북한과 군사적 충돌 직전까지 이르는 등 한반도에 위기상황이 도래하자 한국정부는 국가 비상시 정부 이동을 위한 소산계획과 보존문서정리작업을 추진하였다. 보존문서정리작업은 국가적 차원에서 수립된 정부 소개계획이었으나, 총무처가 소개계획을 수립하면서 각 행정기관에서 보존하고 있던 영구보존문서의 감축을 추진하였다. 이 과정에서 한국정부는 1964년 공문서보존기간중별책정기준에 따라서 영구보존으로 책정된 일부의 공문서를 유한보존문서로 하향 조정하는 등 기존의 국가기록관리시스템을 스스로 부정하는 모순된 정책결정을 내렸다.

1968년 보존문서정리작업을 계기로 1969년에 『공문서보관·보존규정』이 개정되어 영구보존기록물을 ‘갑’과 ‘을’로 구분하고 ‘준영구보존’이라는 보존연한을 새롭게 규정하였다. 이 같은 조치는 기록물의 신속한 소개를 위한 수단이었으며 영구기록물의 증가에 따른 관련비용과 인력을 제어하는 수단으로도 활용될 수

있었다.

한국정부는 여기에서 그치지 아니하고 영구보존문서의 생성을 구조적으로 억제하는 방향으로 국가기록관리체제의 개편을 추진하였다. 즉, 1978~79년 사이에 공문서분류 및 공문서보존기간중별책정기준을 개정하는 작업을 수행하였던 것이다. 1964년에는 영구보존으로 분류된 기능종별이 약 15%였으나 1979년에 공문서보존기간중별책정기준표를 개정하면서 영구보존으로 분류된 기능을 2.75%로 대폭 축소하였고 그 대신에 10년 이상 보존하되 재평가하여 폐기가 가능한 준영구보존 기능은 12.6%로 분류되는 변화가 나타났다. 이 같은 변화는 증가하는 관리대상 기록물에 대하여 한국정부가 영구보존을 위한 시설 및 인력을 충원하는 것을 통하여 해결한 것이 아니라 영구보존기록물을 감축하는 쪽으로 해결하려 하였음을 의미한다. 이 같은 정책결정은 경제개발 과정에서 필연적으로 수반된 국가기능의 증가에 따른 행정기록의 증가에 비례하여 국가기록 관리를 위한 비용을 지불하지 않으려는 자세에서 비롯되었다.

보존문서정리작업은 행정적 요구에 의하여 국가기록물 관리체계가 변동되었음을 보여주는 좋은 사례이지만, 지금까지 1960~70년대 국가기록관리체제의 변동에 대한 실증적 분석적 연구가 충분히 수행되지 못하고 있는 실정이다. 일부 연구자에 의하여 보존문서정리작업에 대해서는 소개가 이루어진 바 있으나 1968년과 1975년에 수행된 보존문서정리작업에 의하여 변동된 기록관리체제의 양상과 그 성격의 분석으로까지는 수행하지 못하고 있다(이경용 2002, 2003). 이 연구에서는 기존 연구 결과를 일부 보완하여, 1968년 및 1975년 보존문서정

리작업이 국가기록관리체제에 어떻게 영향을 미쳤고, 특히 1979년의 정부공문서분류표 및 공문서보존기간중별책정기준표의 개정 작업을 통하여 개편된 국가기록관리체제는 어떠한 특징이 있었는지를 중심으로 소개하도록 하겠다.

2. 한국정부의 소산계획과 국가기록물의 감축

2.1 1968년 보존문서정리작업과 보존문서 소산

1963년 「공문서보관·보존규정(각령 제1759호, 1963.12.16)」 및 1964년 「공문서보존기간중별책정기준에관한건(총리령 제44호, 1964.4.22)」이 제정됨으로써 한국정부는 국가기록물을 체계적으로 관리할 수 있는 통일적인 편철·분류·이관·평가·보존 체제를 갖출 수 있게 되었다. 이 당시에는 업무가 종료된 행정문서가 신규업무 추진에 방해가 되지 않도록 관리대상 기록물을 감축하고 현용 및 준현용 기록물의 신속한 검색과 활용을 위하여 관리체계가 구축되었다는 점에 주목할 필요가 있다(이승일 2007).

따라서 현용 및 준현용 단계에서의 관리체제는 상대적으로 잘 정비되었으나 영구보존관리체계의 수립을 위한 비용 지출과 인력의 충원에는 소극적이었다. 1960년대 초반부터 국립문서보존소 설립을 계획하였으나 1969년에야 정부

기록보존소가 설치되었으며 보존서고와 같은 시설 및 장비도 제대로 지급되지 않았다. 요컨대 대량의 보존문서가 발생하고 이에 따른 이관 및 보존체제를 확립하였으나 그에 따른 인프라는 전혀 갖추어지지 못하였다. 1963년 및 1964년에는 각 처리과에서 필요한 사무관리 용품을 중심으로 표준화하고 지급되었던 것이다. 이에 따라서 국가기록관리체계의 수립 이후에도 유한보존문서 뿐만 아니라 영구보존문서도 행정기관에서 자체적으로 관리하는 문제점은 여전히 남아 있었다.

이 같은 상황에서 1968년에 발생한 군사적 위기 국면은 국가기록물관리체계에 큰 영향을 끼쳤다. 1968년 1월 21일 북한이 파견한 특수부대원들이 청와대를 습격하려다가 청와대 앞에서 저지되는 사건이 발생하였고, 1월 23일에는 동해안 원산 앞바다에서 미국 첩보선 푸에블로호가 북한에 나포되는 사태가 발생하였다(홍석률 2003). 이 사건들을 계기로 미국은 북한 침공을 포함하는 다양한 압박작전을 계획하는 등 한반도가 매우 위험한 상황에 처해졌다. 한국정부도 향토예비군 창설을 비롯한 국가비상 상황에 대비한 대대적인 전시 대비 방안의 마련에 착수하였다.

이 방안의 일환으로서 1968년에 총무처는 국무총리 지시 제2호에 의하여 “각급 행정기관 및 지방자치단체에서 보유하고 있는 1968년 4월 1일 현재 보존문서를 일제히 재정리함으로써 화재 등 기타 비상시에 대비”할 것을 목적으로 보존문서정리작업을 추진하였다.¹⁾ 이 지시

1) 수원지방검찰청 사무국 서무과, 법무총127.1-6703 보존문서 정리작업 계획 시달(1968.4.1) 「예규철(BA0155126)」. 이 문서는 국무총리 지시를 총무처 → 법무부 → 수원지방검찰청의 순서로 하달한 문서이다. 이하 1968년 보존문서정리작업의 구체적인 내용에 관하여는 이 문서를 인용하였음.

에 따라서 각 중앙행정기관(단, 국방부, 중앙정보부, 선거관리위원회 제외) 및 동 산하기관을 비롯하여 각급 지방자치단체와 시·도 교육위원회 및 그 산하기관을 대상으로 1968년 4월 1일부터 5월 31일까지 약 2달간 보존문서를 정리하기로 하였다.²⁾

당시까지 정부공문서는 「공문서보관·보존규정」 및 「공문서보존기간중별책정기준에관한건」을 통하여 공문서의 보존연한을 세부기능에 따라서 구체적으로 규정하고 완결된 문서의 분류, 이관, 보존 및 폐기를 규정하였음에도 불구하고 한국정부는 이 같은 법규를 스스로 부정하고 “모든 문서는 최하보존기간으로 엄격히 재분류하여 장기보존문서를 최소한도”로 줄이는 등 영구보존기록물의 감축을 위한 별도의 수단을 추진하였던 것이다.³⁾

국무총리가 지시한 보존문서정리는 원칙적으로 「공문서보관·보존규정」 및 「공문서보존기간중별책정기준에관한건」에 따르되 정리 목적을 위하여 일반 방침의 범주 내에서 중앙행정기관장, 서울특별시장의 자유재량을 인정하는 방식으로 추진되었다. 그러나 이 같은 방침은 원칙에 불과하였고 기록물의 신속한 후방소개를 위하여 보존 및 보관문서 전량을 대상으로 보존연한을 다시 책정하고 영구보존문서를 최소한으로 감축하는 것이 주요 내용이었다.

우선, 문서의 감축은 사본의 보존을 극도로

제한하는 방식으로 진행되었다. 예컨대, 기관 상호 간의 왕복문서로서 완결된 것은 원칙적으로 그 사안을 발생케 한 주무부처의 문서를 보존대상으로 하였고⁴⁾ 회의록(국무회의, 차관회의, 기타 각종 위원회 등 회의)은 원칙적으로 회의를 주관하는 부처의 문서를 보존대상으로 하였다. 관보는 공보부 원본과 원안을 영구보존문서로 하고 관보의뢰서 및 부분은 완결 즉시 폐기대상으로 하였으며 각 부처에 배포된 관보는 도서관 보존방법에 따라 재분류하도록 하였다.

이외의 보존문서는 법적 증거의 지속기간을 기준으로 하여 보존연한을 조정하도록 하였다. 법인, 조합, 단체설립 감독 등 관계문서는 해당 법인 해산 후 청산이 완료일로부터 15년, 자연인 신상에 관한 문서는 사망일로부터 통상 10년 보존문서로 하였다. 그리고 민사 및 형사책임이 내포되어 있는 문서는 20년, 회계책임이 내포되어 있는 문서는 6년으로 재분류하도록 하였다.

이 지침에 따라서 각 기관은 보존하고 있는 문서와 각 국·과에서 보관중인 유한보존문서를 별도로 시달하는 세부지침을 참조하여 엄격히 재분류하고 파일링 작업을 실시하였다. 이 작업에서는 영구보존으로 책정된 문서뿐만 아니라 보관 중인 공문서도 그 대상이었으며 다음과 같은 요령으로 재분류하였다.

-
- 2) 1962년 보존문서정리작업은 한국정부 수립 이후 생산된 보존 및 보관문서를 합리적으로 통제, 감축하기 위한 관리체계 정비의 일환으로 추진되었다는 점에서 1968년 작업과는 그 성격이 다르다.
 - 3) 한국정부는 일찍부터 마이크로필름작업과 분산보존을 지향하였다. 한국의 지적원도 및 국유임야의 경계도, 조선시대 문서, 일제시대의 각종 중요문서를 축사촬영보존하는 한편 영구보존문서센터와 같은 기구를 설립하여 현재 각 부처가 보유하고 있는 정부수립 이후의 각종 중요도서를 마이크로필름화시켜 보존함으로써 인력과 예산을 절약하는 동시에 화재나 전쟁 등 비상사태에 대비하여 각 대학도서관과 지방에 분산, 보존시키는 작업을 계획하였다. 총무처, 1965. 「행정백서」, p.405.
 - 4) 기안문 중심의 보존 관리를 의미한다.

〈영구보존문서의 재분류 지침〉

- (1) 현행 공문서보관보존규정상 영구보존문서이지만 그 내용이 사실상 영구보존할 가치가 없는 것은 보존 기한을 재분류하고 “공통서식 1-17(색인목록)”에 의거 재분류 문서목록표를 작성한다. 유기문서도 또한 같다.
- (2) 전항 작업에 의하여 유기문서로 재분류된 문서는 공문서 보관 보존규정에 따라 처리한다. 모든 폐기대상문서는 총무처에 인계하여 총무처장관이 재검토후 폐기한다. 유기로 재분류된 문서도 또한 같다.
- (3) 영구보존문서로 계속 분류된 공문서는 다음의 3종으로 구분편철하고 “공통서식 1-17(색인목록)”에 의거 영구보존 문서 목록표를 각각 작성한다.
 - 마이크로필름(MICRO-FILM)으로 촬영하고 문서원본은 소각하여도 될 문서.
 - 마이크로필름(MICRO-FILM)으로 촬영하더라도 문서원본을 계속 보관해야 할 문서.
 - 10년 이상 보존의 가치는 있으나 영구보존할 필요 없는 문서로서 개개문서의 성질에 따라 보존기한을 별도 정할 준영구보존문서.

총무처는 『공문서보존기간중별책정기준에관한건』에서 영구보존으로 분류한 문서를 재평가하여 그 내용이 사실상 영구보존할 가치가 없는 것은 보존연한을 하향 조정하고 유한보존

문서는 『공문서보관·보존규정』에 따라서 처리하되 폐기문서는 총무처로 이관하여 폐기할 것을 지시하였다.

이와 함께 공문서의 분류와 처리방법에서 중요한 변화가 발생하였다. 1963년 『공문서보관·보존규정』에서는 공문서의 보존연한을 영구문서, 10년, 5년, 3년, 1년, 6개월 등으로 구분하였으나 여기에서는 ‘준영구보존’이 추가되었다. 준영구보존문서는 10년 이상 보존할 가치가 있으나 영구보존할 필요가 없는 문서로서 개별 문서에 따라 보존연한을 별도로 정한다는 의미가 있었다.

한국정부가 준영구보존을 새롭게 설치한 이유는 영구보존문서의 물리적 수량을 감축하는 수단이 될 수 있었기 때문이다. 준영구보존문서는 10년 이상 보존의무를 명시하였을 뿐, 10년 경과 후에는 보존연한을 별도로 정할 수 있도록 하여 보존기관의 처분 재량권을 매우 폭넓게 인정한 것이었다. 당시에는 준영구 문서에 대한 분류기준이 없었으므로 해당 생산기관에서 판단하는 수밖에 없었으며 결과적으로 준영구보존문서의 출현은 10년 보존 이후에 합법적으로 폐기할 수 있는 수단을 마련해 준 것이었다.

이와 함께 영구보존문서의 물리적 수량을 대폭 감축하는 방법으로서 MF 촬영이 주목받았다. 즉, 총무처는 모든 각종 資格原簿 중에서 영구보존으로 재분류된 문서는 마이크로필름 촬영 후 그 원본은 검토대상으로 하도록 하였다. 이에 따라 영구보존문서를 마이크로필름(MICRO-FILM)으로 촬영하고 문서원본은 소각하여도 될 을중문서와 마이크로필름(MICRO-FILM)으로 촬영하더라도 문서원본을 계속 보

관해야 할 갑종문서로 나누었다. 한국정부가 영구보존문서 원본을 일부 소각하고 마이크로 필름만을 보존하기로 결정한 것은 기록물의 신속한 소개와 증가하는 공문서의 보존비용 및 관리인력을 조절하기 위한 측면이 강하였다.⁵⁾ 영구보존문서에 기록된 정보의 장기보존과 보존 과정에서 발생할 수 있는 예기치 못한 원본 훼손에 대비하기 위하여 마이크로필름 촬영을 수행한 것이라기보다는 행정가치의 유지, 비용의 절감과 신속한 소개를 위해서 선택한 측면이 강했다고 볼 수 있다.⁶⁾

한국정부는 모든 영구보존문서에 대하여 마이크로필름 촬영을 계획하였으나 당시 마이크로필름의 법적 증거력에 대한 어떠한 규정이 없었다. 공문서는 완결 이후에도 일정한 기간 정보의 증거력을 유지하는 경우가 많았다. 보존문서정리작업 과정에서 원본을 폐기하고자 하였으면 후속조치로서 마이크로필름의 법적 효력을 인정하는 등의 조치가 뒤따라야 하였으나 1968년 보존문서정리작업에서는 이 같은 조치가 결여되어 있었다.

원본도 보존하는 갑종의 보존문서는 장차 총무처에서 작성되는 영구보존문서 보존계획에

따라서 가칭 '국립문서보존소'⁷⁾에 인계될 때까지 당해 기관에서 가보존하도록 하였다. 그리고 각 기관장은 재분류된 보존문서를 문서주무과(각 국·과) 단위로 보존함을 억제하고 문서주관과(총무과)에 집중 보존하여 문서보존 책임자와 반출책임자를 지정하고 반출 순위를 결정한 자체비상반출계획을 수립하도록 하였다.⁸⁾ 1968년 단계에서는 각 처리과에서 보존하지 말고 문서주무과(총무과, 문서과) 등에서 집중 보존할 것을 지시하고 있는데 이와 같은 집중관리 중심의 보존은 비상시 신속한 소개를 위한 하나의 선택이었다고 볼 수 있다.

이 당시에 수립된 소개분류의 순위는 보존연한의 순위와 일치하였다. 즉, 영구보존문서로 재분류된 문서는 소개 제1순위로 분류하고 10년이상 보존문서 및 선택된 미결문서는 소개우선순위 제2위로 분류하도록 하였다.⁹⁾ 5년 결재문서는 소개 우선순위 제3위로 분류하되 1년 및 3년 보존문서는 원칙적으로 폐기대상으로 하도록 하였다.¹⁰⁾

각 기관은 이 계획에 의한 문서재분류를 1968년 5월 31일까지 완료하고 대구 부산지구의 자체소속하급기관에 1968년 6월 30일까지 임시

-
- 5) 1969년에는 정부 문서 등의 행정가치를 보존하기 위하여 그 정리방법을 개선하고 영구보존문서는 마이크로필름에 지속적으로 수록할 것을 계획하였다. 총무처, 1969, 『행정백서』, p.577.
- 6) 촬영 후 소각대상 영구보존문서는 별도 총무처에서 작성되는 마이크로필름 촬영계획에 의거 총무처에 인계하고 총무처에 인계된 문서는 촬영 완료되는 즉시 양화 1통(필름 및 약품은 당해기관부담)을 당해 기관에 인계하고 원본은 총무처 책임 하에 폐기하도록 하였다.
- 7) 당시까지 모든 문서는 해당 공공기관에서 생산하고 보존 관리하였으나 국립문서보존소 설립을 통하여 영구보존문서는 전문적인 관리기관으로의 이관을 계획하였다.
- 8) 1963년 『공문서보관·보존규정』에서는 집중보존과 분산보존을 모두 인정하였다.
- 9) 소개 우선순위의 표시를 다음 양식에 의하여 보존상자 및 운반용구 삼면에 붙이도록 하였으며 우선순위 1위는 적색(赤色)(중이색) 우선순위 2위는 황색(黃色)(") 우선순위 3위는 청색(靑色)(") 기타는 백색(白色)으로 하도록 하였다.
- 10) 위 일반기준에 불구하고 문서성질(보안취급구분에 따른 것)에 따른 소개 또는 폐기의 우선순위는 현행 보안규정의 테두리 안에서 기관장이 처리하도록 하였으며 각급 기관장은 소개 우선순위에 따른 문서보존함의 준비와 운반용구를 구비하도록 하였다.

영구보존문서 창고시설을 갖추어 영구보존문서를 후송하도록 하였다. 그리고 목표기일까지 재분류작업이 끝나지 않는 기관은 전 보존문서를 임시영구보존문서 창고로 1968년 6월 30일까지 후송하여 작업을 계속하도록 하였다.

각 기관장은 이 계획에 의한 작업이 완료되는 즉시 폐기할 문서는 공통서식 보존문서인계이관서(保存文書引繼移管書)를 2부 작성하여 1부는 자체기관에서 보유하고 1부는 인계이관될 문서와 함께 총무처장관에게 이관하고 총무처장관은 1968년 6월 30일 이내에 마이크로 필름 촬영계획을 수립하여 관계기관에 통보하도록 하였다.

총무처는 이상과 같은 보존문서정리작업을 지원하기 위하여 국무총리 명의의 보존문서정리작업 세부지침을 시달하여 작업수행의 기준으로 삼도록 하였다.¹¹⁾ 이 지침에서는 국무총리 지시 제2호에 따라서 실시하고 있는 보존문서 정리 작업에 의한 폐기문서 처리 지침을 추가하고 문서의 유첨물 또는 간행물로서 도서류로 취급보관하고 있는 것 또는 일반 도서 중에서 실제로 사용가치가 없어 폐기하여야 할 것은 폐기문서 처리지침에 따라 폐기하도록 하였다.

이 지침에서 주목할 것은 재분류에 관한 내용이다. 우선, 문서의 재분류는 일건주의(一件主義) 원칙에 따라 1건¹²⁾ 문서 전체를 동일한

보존기간으로 분류하도록 하였다. 즉 “문서의 보존기간은 개개의 문서에 따라 정하는 것이 아니고 안전에 따라 그 발생 경과 및 완결에 관계되는 문서 1건을 총괄하여 그 일건문서 전체의 성질을 검토하여 보존기간을 정하게 되는 것이므로 일개문서가 기안부터 결재, 시행문 작성, 발송의 제절차를 밟았다 하여 즉시 보존기간을 정할 수 있는 것이 아니다”라고 밝혔다.¹³⁾ 따라서 보존문서 재분류 당시에 보존연한의 책정은 1건철이었음을 알 수 있다(이승일 2007). 다만, 보고문서를 접수한 주무과에서 보고자료를 종합한 총괄문서가 1건철로 완결된 것은 보고자료에 한하여 폐기대상으로 하도록 하였다.

총무처는 <표 1>과 같이 각 기능종별에 보존기간을 직접 재책정하여 각 부서로 내려 보냈다. 1968년 보존문서정리작업에서는 각 부서에 보존연한 책정의 권한을 완전히 양도한 것은 아니었고 총무처 차원에서 보존연한의 세부지침을 내려보냈던 것이다. 각 부서에서는 이 지침에 따라서 기록물을 재분류하고 이 지침에 없는 문서는 각 부서가 직접 재분류하였던 것으로 생각된다.

보존연한을 책정할 때에 모든 문서는 특별한 모순이 발견되지 아니하는 한 『공문서보존기간종별책정기준에관한건』에서 정한 보존기간보다 장기간 보존문서로 재분류할 수 없도록

-
- 11) 수원지방검찰청 사무국 서무과. 총무127-7821 보존문서 정리 작업 세부지침(1968.4.22) 『예규철(BA0155127)』. 이 문서는 국무총리 지시를 총무처 → 법무부 → 수원지방검찰청의 순서로 하달한 문서이다. 이하 1968년 보존문서정리작업의 재분류 및 폐기과정에 대하여는 이 문서를 인용하였음.
- 12) 『공문서보관·보존규정』 제9조에서는 “문서는 매 안전마다 그 발생·경과 및 완결에 관계되는 문서를 일괄하여 1건으로 합철” 하도록 하였다. 이 당시의 1건이라 함은 문서 1매가 아니라 동일 안전에 따라 편철된 단위를 의미하였다.
- 13) 정부공문서규정(대통령령 3188호, 1967.8.21)의 서식에는 기안문과 시행문에도 보존연한을 책정하도록 되어 있다.

〈표 1〉 보존연한 세부지침

분류번호	세부기능	기능종별	보존기간
121 (중간 생략)	보고통제	① 정기보고서식부의 활용기간 중 ② 정기보고서식부의 폐지 (중간 생략)	과비치보관문서 ¹⁴⁾ 연말 폐기 (중간 생략)
131	행사	① 정부수립 및 대통령취임식관계문서 ② 의전에 관한 규범 ③ 폐지 변경된 구 규범	영구(을) 과비치보관문서 일반문서의보존연한에 준함
133 (이하 생략)	국무회의 차관회의 (이하생략)	의안대장, 의안, 의사일정, 회의록 의안, 의사일정, 회의록 (이하 생략)	영구(갑) 영구(갑) (이하 생략)

※ 출처: 수원지방검찰청 사무국 서무과, 총무127-7821 보존문서 정리 작업 세부지침(1968.4.22) 『예규철(BA0155127)』.

하였다. 그리고 지방자치단체의 고유사무에 대한 보존기한은 내무부장관이 정하였고 주문서와 유점자료가 분리되어 별도 보관된 경우 어느 일방의 보존가치가 없는 때는 보존가치 있는 쪽만 보관대상으로 하고 가치 없는 쪽은 폐기대상으로 하였다.

한편, 역사기록물에 대한 취급방침이 확정되었다. 여기에서는 “각 기관이 보유하고 있는 이조시대(李朝時代), 일정시대(日政時代), 미군정시대(美軍政時代) 및 남조선과도정부(南朝鮮過渡政府) 문서는 일단 영구보존문서로 분류하여 보존”하도록 하였다. 이에 따라서 조선총독부가 보유하고 있던 기록물 중에서 한국정부로 이관된 기록물은 1968년에 공식적으로 영구기록물로 천명되었다.¹⁵⁾ 한국정부는 총무처가 보존 중인 조선총독부 공문서를 일괄적으로 영구기록으로 선언하였음에도 불구하고 일부 기록에 대해서는 재분류하여 선별적으로 폐

기하였다. 이 때의 폐기 방침을 살펴보면 역사적 가치에 대한 판단보다는 행정적 측면에서 고려된 측면이 강하였음을 알 수 있다.

- 가. 광무(鑿務) 관계문서는 현행규정에 준하여 처리.
- 나. 임정(林政) 관계문서중 불하(拂下) 및 대부관계서류는 입야대장 및 토지대장과 대조후 일치되는 것에 한하여 폐기하고 불일치한 것은 사건해결후 별도 정한다.
- 다. 토지개량관계문서는 해당 토지개량조항과 대조후 일치되는 것은 폐기하고 불일치한 것은 사건해결후 별도 정한다.
- 라. 토목관계문서는 토지개량관계문서에 준한다.
- 마. 지방관계문서는 다음과 같이 재분류한다.
 - (1) 남한 읍, 면 예산 결산관계서류철은 폐기

14) 당시에는 簿冊 帳票로서 현재 사용되고 있거나 장차 계속 사용될 것은 과 비치 보관문서로 분류하였다.

15) 수원지방검찰청 사무국 서무과, 총무127-7821 보존문서 정리 작업 세부지침(1968.4.22) 『예규철(BA0155127)』.

- (2) 도, 시, 군, 예산 및 결산관계문서는 해당 지방자치단체의 도지 군지 발간에 참고로하는 경우를 제외하고 폐기(도, 시, 군 관계서류철도 동일함)
 - (3) 학교비 예산 결산관계문서는 폐기
 - (4) 읍면 기채(起債)관계철은 폐기
 - (5) 학교비기채관계철은 폐기
 - (6) 학교비 특별부과금관계철은 폐기
- 마. 위생관계문서중 기록은 분리하여 현존 대장과 대조후 합치부분은 폐기
- 바. 부동산관계문서는 현존기록과 대조후 처리

부동산, 위생, 토지개발관계 문서와 임정관계 문서 중에서 불하 및 대부관계서류는 현존하는 각종 문서와 비교하여 일치하는 경우에 폐기한다는 원칙 하에서 폐기 결정이 이루어졌다. 이 문서들은 국민의 권리와 밀접한 관계가 있는 문서라서 영구보존문서로 분류될 가능성이 있었으나 현존하는 문서와 내용상 중복되는 경우로 판단하여 폐기하기로 결정한 것으로 보인다. 광무관계문서는 현행 분류기준에 따라 재분류하여 처리하도록 하였다. 이외에 지방자치단체의 예·결산 관계문서, 학교비 예결산문서 등은 일괄적으로 폐기하기로 결정하였다.¹⁶⁾

일단, 모든 폐기문서는 국가행정기관, 지방자치단체 및 교육위원회와 동 산하기관을 막론

하고 총무처에 인계하도록 하였다. 그리고 각 기관의 폐기문서는 시·군단위로 개설되는 수집소(蒐集所)에 이관하고 수집된 문서는 총무처장관이 별도지정하는 장소까지 총무처장관이 위임하는 공무원책임하에 운반(운반은 낙찰업자 부담)하여 총무처 직원에게 인계하도록 하였다. 총무처는 폐기문서를 재검토후 회계절차에 따라 공매처분(公賣處分)함으로서 국립문서보존소(가칭(假稱)) 설치를 위한 재원으로 하기 위하여 세입예산(歲入豫算)에 불입(拂込)하도록 하였다.¹⁷⁾

각 수집소는 1968년 5월 31일부터 개설하는데 국가행정기관 지방자치단체 및 교육위원회와 그 산하기관은 보존문서 인계이관서목록(목록이라 함은 문서철목록을 말함) 2부(部)를 작성하여 1부는 자체기관에서 보유하고 1부는 해당 기관소재지 관할수집소(管轄蒐集所)에 이관문서와 함께 1968년 6월 7일부터 6월 17일 사이에 인계하도록 하였다.¹⁸⁾ 폐기절차를 도표로 정리하면 다음과 같다.

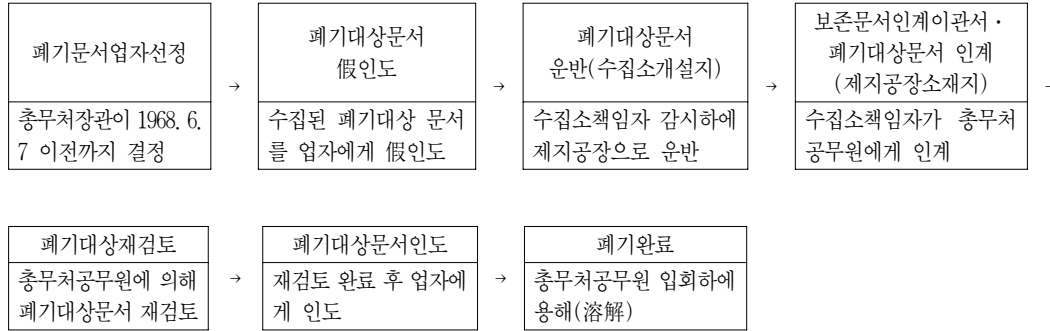
1968년 보존문서정리작업은 1969년 「공문서보관·보존규정」의 전부 개정(안)에 반영되었다. 우선, 1969년에는 「공문서보관·보존규정(대통령령 제3924호, 1969.5.3)」의 적용범위를 확대하였다. 제2조에서 “행정기관에서의 모든 문서의 편철·보관·보존은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 이 영의 정하는

16) 총무처가 조선총독부 공문서를 재평가하여 폐기한 행위의 적절성 여부는 신중히 검토하여야 할 사안이지만, 폐기 결정이 행정적·현재적 기준으로 수행된 점이 아쉽다. 조선총독부 본부 문서과가 관리하다가 한국정부가 접수한 기록물이 약 14,000여권에 불과하다는 점을 고려하면 역사적인 가치와 희귀성, 유일본으로서의 성격도 함께 고려될 필요가 있었다고 판단된다.

17) 수집소의 개설과 운영에 대해서는 각 시·군 수집소는 당해 시청(市廳) 및 군청에 개설하며 군수(郡守)가 운영하고, 도청소재지 시 수집소는 해 도청에 개설하고 도지사(道知事)가 운영하며 서울특별시 수집소 개설과 운영에 관하여는 따로 정하도록 하였다.

18) 수원지방검찰청 사무국 서무과, 총무127-7821 보존문서 정리 작업 세부지침(1968.4.22) 『예규철(BA0155127)』.

〈표 2〉 폐기문서 처리절차



바”에 따를 것을 명시하였다. 1963년에는 법규 문서, 훈령, 일일명령, 예규 및 회보는 적용대상이 아니었으나 1969년에는 적용대상이 되었다.

그리고 보존문서정리작업 과정에서 영구보존문서는 해당 기관이 아니라 문서보존을 전문적으로 수행하는 기관에서 보존할 것을 분명히 하였는데, 제3조 제8호 “문서보존 주관처”를 신설하여 문서보존만을 전담하기 위한 기관 설립을 명확히 하였다.¹⁹⁾ 이 결과로서 1969년에 영구보존을 전담하는 정부기록보존소가 비로소 설치되었다.²⁰⁾

제4조 보존기간에서는 영구보존문서의 종류를 갑종과 을종으로 구분하고 준영구보존을 신설하여 모두 7종류로 확대하였다. 이와 함께 1963년에는 기관 내에서 왕복하는 문서 중에서 주무과에서 원본만을 보존하고 시행문을 배부 받은 국, 과에서는 처리 완결후 폐기하도록 하는 것은 유사하지만 주무과의 원본문서 중에서 보관할 가치가 없는 것은 폐기한다는 단서 조항을 1969년에는 삭제하였다. 그리고 보존문서

의 폐기를 보존기관에서 수행하도록 한 것은 동일하지만 기타 문서를 폐기할 때는 보존 주관처에 이관하거나 보존주관처와 협의하여 폐기하도록 하였다.

1968년 보존문서정리작업은 공문서의 보존 방식을 집중형 체제로 전환하는 계기가 되었다. 1963년 「공문서보관·보존규정」에서는 분산형 관리도 인정하였으나 이 작업을 계기로 정부는 집중형 관리체계로의 전환을 권고하였다. 특히, 1968년 보존문서정리작업은 1964년 문서보존 기간중별책정기준에 의하여 영구보존으로 분류한 조치를 부정하고 재분류하여 유한보존문서로 조정하였다는 점에서 기존의 국가기록관리체계를 일부 부정하는 조치이기도 하였다.

2.2 1975년 보존문서정리작업과 보존문서 소산

1968년에 수행된 보존문서정리작업은 1975년에도 동일한 방식과 내용으로 반복되었다. 총

19) 1969년에 영구보존을 전담하는 정부기록보존소가 설치되었으나 영구보존을 위한 시설은 1975년 보존문서정리작업의 후속조치로서 1984년에 부산에 건립되었다.
 20) 정부기록보존소조직제(대통령령 제4029호, 1969.8.23).

무처는 국무총리 지시 제8호에 의거하여 1975년 4월 24일 현재 각 기관에서 보유하고 있는 보존문서를 1975년 5월 30일까지 정리, 소산을 위하여 긴급정리작업을 완료한 후 그 결과를 보고하도록 하였다. 이 작업은 “각급 행정기관 및 지방자치단체에서 보유하고 있는 1975년 4월 24일 현재 보존문서를 일제히 재정비하여 비상시 대비”할 것을 목적으로 시행되었다.²¹⁾

우선, 일반방침으로는 일반 문서는 원칙적으로 『공문서보관·보존규정』 및 『공문서보존기간중별책정기준에관한건』에 따라 처리하되 단, 특별히 정리 목적을 위하여 각급기관의 장이 위임 범위 내에서 정할 수 있도록 하였다. 그리고 모든 문서는 최하 보존기간으로 엄격히 재분류하여 장기보존문서를 최소한으로 감축하고 기관 상호 간의 왕복문서와 회의록, 관보 등도 1968년과 동일한 기준으로 재분류하도록 하였다.

영구보존문서(정부 중요기록물을 포함)로 재분류된 문서는(특히 업무수행에 필요한 문서는 소산할 수 있는 준비를 갖추되 본 소산에서 제외한다.) 소정기일까지 부산·대구지역으로 소산을 완료하도록 하였다.²²⁾ 각 기관장은 기관에서 보존하고 있는 문서와 현재 각 과에서 보관중인 유한문서를 엄격히 재분류하고 편철작업을 실시하였다. 문서의 재분류도 1968년 보존문서정리작업과 동일한 방식으로 수행되

었다. 우선, 『공문서보관·보존규정』상 영구보존문서이지만 그 내용이 사실상 영구보존 할 가치가 없는 것은 보존기한을 재분류하고 재분류문서 목록표를 작성하였으며 영구보존문서를 갑종과 을종으로 구분하여 편철하는 것도 동일하였다.²³⁾ 다만, 1975년에는 보존연한에 대한 일반적 기준을 아래와 같이 제시하여 각 부서가 직접 보존연한을 재분류하도록 하였다.는 점에서 약간의 차이가 있다.

〈보존문서정리작업지침(추가)〉

가. 영구보존문서

- ① 법률, 명령, 조례, 조약, 규정, 훈령, 부령, 예고, 주요 방침, 지시 등 관계문서
- ② 국가의 중요정책에 관한 문서
- ③ 국유재산, 공사 및 사업 등에 관한 중요문서
- ④ 기타 각 기관의 장이 특히 중요하다고 인정하는 문서 등은 영구보존 갑 또는 을로 책정한다.

나. 10년 이하의 보존문서

- ① 타 법령에 보존기간 또는 유효기간이 규정되어 있는 문서
- ② 각종 채권 채무의 시효가 규정되어 있는 관계문서
- ③ 각종 법령에 재정시효가 규정되어 있

21) 수원지방검찰청 사무국 서무과, 보존문서정리작업 계획 시달(1975.4.26) 『예규원본철(BA0155134)』. 이 문서는 생산 당시에는 2급 비밀이었으나, 첨부물에서 분리되면 일반문서로 재분류하라는 예고문이 붙어 있다.

22) 문서의 소산순위도 1968년과 거의 동일하게 선정되었다. 영구보존문서는 소산 우선순위 제1순위로 하였고 10년 이상 보존문서는 제2순위, 5년 보존문서는 제3순위로 하였고 3년 및 1년 보존문서는 원칙적으로 제외하였다. 이 같은 기준에 불구하고 문서 성질(보안 취급 구분에 따른 것)에 따른 소산 또는 폐기 우선순위는 『보안업무규정』의 테두리 안에서 각 기관장이 정할 수 있도록 하였다.

23) 수원지방검찰청 사무국 서무과, 보존문서정리작업 계획 시달(1975.4.26) 『예규원본철(BA0155134)』.

는 문서 등은 그 기간을 참작하여 보존기간을 책정한다.

- ④ 타 법령 등에 보존기간, 유효기간, 시효 등의 규정이 없는 문서는 기관의 장이 신중히 검토하여 보존기간을 최소한으로 책정한다.²⁴⁾

위와 같은 추가지침과 함께 기능별재분류목록을 제출하도록 하였다. 총무처는 각 기관에서 제출한 목록에 근거하여 『공문서보존기간종별책정기준에관한건』을 개정할 것을 계획하였다.²⁵⁾

각 기관장은 재분류된 보존문서를 문서 주무과(각 국·과) 단위로 보존함을 억제하고 문서관리 주관과(총무과)에 집중 보존하여 문서 보존책임자와 반출책임자를 지정하고 반출순위를 결정한 자체 비상반출 계획을 수립하도록

하였다.²⁶⁾ 다만, 영구보존문서 중 특히 업무수행에 필요하여 소산에서 제외한 문서는 보존상자에 보관하여 비상반출에 항시 대비하도록 하였다.

문서재분류는 1975년 5월 15일까지 완료하고 영구보존문서소산은 1975년 5월 30일까지 소산하되 목표일까지 재분류작업이 끝나지 않은 기관은 영구보존문서를 대구, 부산지구로 5월 30일까지 소산하여 작업을 계속하도록 하였다. 그 외 보존문서는 소산 우선순위로 구분하여 문서보존함에 보존하고 각급 기관장은 소산 우선순위에 따른 문서보존함의 준비와 운반용구를 준비하여 소산하도록 하였다(한국행정연구원 1996: 384).²⁷⁾ 이상에서 알 수 있듯이 1968년의 소개작업과 거의 유사한 방식과 절차로 수행되었음을 알 수 있다.

〈표 3〉 기능별재분류목록 양식

(1975. 5. 20 현재)

현행					재분류					비고
분류번호	기능명칭	세부기능	기능종별	보존기간	분류번호	기능명칭	세부기능	기능종별	보존기간	

24) 수원지방검찰청 사무국 서무과. 총무127-9564 보존문서 정리작업계획 추가지시(1975.5.7) 『예규철(BA0155133)』.
 25) 수원지방검찰청 사무국 서무과. 총무127-9564 보존문서 정리작업계획 추가지시(1975.5.7) 『예규철(BA0155133)』.
 26) 소산우선순위의 표시를 다음 양식에 의하여 보존상자 및 운반용구 3면에 부착하도록 하였으며 우선순위 제1위는 적색(종이색) 제2위는 황색() 제3위는 청색() 기타는 백색() 으로 하도록 하였다.
 27) 총무처가 보존하고 있던 조선총독부 문서과의 문서 14,00여권과 도면 789,095매는 중앙청 문서고에 남아 있던 것이 1950년 한국전쟁을 거쳐 중앙청 별관 2층으로 잠시 옮겨졌다가 1975년 보존문서정리작업계획에 의하여 대전권 이남으로 소산되었다. 이에 대구지역에 위치한 경산조폐창의 88평에 달하는 임시위탁문서고에 서가 171대를 확보하여 기록물을 비치하였다. 이 밖에 각급 산하기관에 분산보관하고 있던 문서 614,557권이 소산되었다. 이 기록들은 그 후에 부산에 서고가 준공됨으로써 다시 이동하였다.

1968년과 1975년 보존문서정리작업을 어떻게 평가할 것인가 하는 점이 중요한 과제로 남게 된다. 1968년과 1975년 문서재분류를 통하여 영구보존문서가 유한보존문서로 조정된 비율과 문서의 유형에 대해서는 연구된 바가 없기 때문이다. 그리고 현재까지는 보존문서정리작업의 전체적인 규모도 파악하지 못한 상황이다. 다만, 수원지방검찰청에서 생산한 문서를 통하여 재분류의 양상을 개략적으로는 파악할 수 있다. 수원지방검찰청의 보존문서 재분류현황표는 <표 4>와 같다.

이 도표는 원래 책정된 보존연한이 재분류 후 어떻게 변동되었는지를 알 수 있는 표이다. 수원지방검찰청 문서만을 대상으로 하고 있기 때문에 전체적인 상황으로까지 확대 해석할 수는 없으나 현재까지 확인할 수 있는 유일한 자료이므로 참고할 가치는 있다. 우선, 영구보존 문서 374권 중에서 준영구로 분류된 것은 45권으로서 약 12.03%가 하향 조정된 것으로 볼 수 있다. 10년 이하로 재조정된 경우는 없는 것으

로 표기되어 있다. 10년 보존은 282권 중에서 14권이 5년으로 분류되어 있다. 특이한 점은 영구로 분류된 것이 각각 4권 1권이 있다는 것인데 어떠한 의미로 구분하였는지 현재로서는 알 수 없다. 5년 이하 문서에 대한 재분류는 큰 의미가 없는 것으로 판단된다.

수원지방검찰청 사례에서 알 수 있듯이, 모든 행정기관에서는 영구보존으로 분류된 문서를 유한보존으로 조정하는 업무를 수행한 것으로 추정된다. 그것은 법무부의 재분류 상황을 통해서도 추정할 수 있다. 법무부는 국무총리 지시에 근거하여 수행하는 보존문서의 분류는 「공문서보관·보존규정」 및 「공문서보존기간 종별책정기준에관한건」에 따라 시행하되, 현재 책정된 보존기간이 과도하게 분류되었다고 인정되는 문서가 있을 때에는 별첨 기준을 참작하여 재분류 정비하고 그 결과를 5월 26일까지 보고하도록 하였다. 법무부는 <보고문서재분류 문서목록>이라는 표를 공표하여 기능종별에 따른 보존기간 변경 사항을 미리 고지하고, 이 재

<표 4> 보존문서재분류 현황²⁸⁾

1975. 4. 25 보유 현황		재분류 현황								비고
보존기간	권수	영구(갑)	영구(을)	준영구	5년	3년	1년	폐기	계	
영구	374 349	281	48	45					374 349	
10년	282	4 1		14	14					
5년	53				23	32				
3년	34				1		33			
1년	29					3		26		
계										

28) 이 도표는 수원지방검찰청이 작성한 것이다. 다만, 수원지방검찰청이 보존하고 있는 문서 전체를 대상으로 하였는지는 명확하지 않으며 도표의 숫자는 수기로 표시되어 있어서 판독하기가 쉽지 않다.

분류문서목록 이외의 문서보존기간은 「공문서 보존기간종별책정기준에관한건」과 법무부 「총무100-13236(1974. 6. 14) 공문서보존기간종별책정기준개정²⁹⁾」 및 「검찰사무규정」에 의한 문서보존기간을 적용할 것을 지시하였다.³⁰⁾ 문서목록은 <표 5>와 같이 구성되어 있다.

분류번호 823의 수사자료 및 분석에 관하여 1964년 보존기간표에서는 범죄에 대한 담당수사관으로부터 제출되는 범죄카드 기타 수사자료로서 범죄 분석에 사용되는 집계표는 영구보존으로 분류되었다. 단, 자료는 연도말에 폐기하도록 하였다. 이 부분은 기존과는 동일하지만 범죄 분석과 범죄분석 원표 기능을 신설하여 각각 준영구와 연도말 폐기로 분류하였다. 이 도표는 1974년에 공문서보존기간종별책정기준을 개정하기 위하여 보존연한을 재조정된 것이지만 이

같은 방침이 보존문서정리작업에서도 활용되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 대개의 기능종별은 보존연한을 감축하는 쪽으로 개정되었다. 위 재분류문서목록 이외의 문서보존기간은 1964년 「공문서보존기간종별책정기준에관한건」과 법무부 「총무 100-13236 공문서보존기간종별책정기준개정」 및 「검찰사무규정」에 따른 문서보존기간을 적용할 것을 규정하였다.³¹⁾

이와 함께 1975년의 보존문서소산계획에서는 중기계획으로서 정부의 중요문서, 문헌, 기록물의 집중관리를 위하여 부산지역에 영구보존문서의 보존시설을 확보할 것을 규정하였다. 이에 따라 1975년 보존문서정리작업을 마친 후에 한국정부는 오랜 기간의 숙원 사업이었던 전문서고 설립에 착수하였다. 1977년에 2억 6백만원의 예산을 투입하여 부지매입과 설계를

<표 5> 보고문서재분류 목록

분류번호	기능명칭	세부기능	기능종별	보존기간		비고
				현행	개정	
811	행정소송	국가배상금	국가배상금 청구서·심의조서 국가배상금 심의보고서 국가배상금 지급결정서 지급의뢰서	영구 영구 영구 영구	10년 10년 10년 10년	
823	수사자료및분석(검찰통계및범죄분석)	검찰통계	검찰에 관한 각종통계 연표 검찰에 관한 각종통계 월표 범죄분석 범죄분석 원표	영구 5년	영구(갑) 5년 준영구 연도말폐기	
이하생략	이하생략	이하생략	이하생략	이하생략	이하생략	

※ 출처: 법무부. 보존문서 정리작업계획 추가지시(1975.5.7) 「예규(BA0772038)」.

29) 이 공문서를 통하여 법무부가 1974년에 공문서보존기간종별책정기준을 개정하는 작업을 수행하였고 1975년 보존문서정리작업에서도 활용되었음을 알 수 있다.

30) 법무부. 보존문서 정리작업계획 추가지시(1975.5.7) 「예규(BA0772038)」.

31) 법무부. 보존문서 정리작업계획 추가지시(1975.5.7) 「예규(BA0772038)」.

완료하였고 1979년에는 5억 1,200만원을 투입하여 진입지로 부지 더 파기를 시작하여 1984년에 공사를 완료하였다. 이로써 1977년부터 1984년까지 7년 간에 걸쳐 부산시 동래구 거제동 산 126번지 일대에 총 공사비 86억 4,000만 원을 들여 대지 3만 7,278평(123,235 평방미터), 건평 5,128평(17,058평방미터) 규모의 보존소 건물이 완공되었다(한국행정연구원 1996, 376). 이 같은 보존서고의 완성은 기초적인 인프라를 비로소 구축하였다는 점에서 의의가 있었고 정부기록보존소조직제(대통령령 제11533호, 1984.11.1)에도 반영되었다.

3. 1979년 국가기록관리체계의 개편

3.1 정부공문서분류표의 개정

1968년 및 1975년에 수행된 보존문서정리작업은 국가비상시 정부소산의 일환으로 중요 기록물을 재분류하여 대구·부산 등의 후방지역으로 이전하는 것이 목적이었으나, 한국정부는 일시적인 재분류 작업으로 그치지 아니하고 기록물의 소산에 편리하도록 국가기록물관리체계의 개편을 추진하였다. 공문서보존기간중별책정기준표가 주기적으로 영구보존문서를 발생시키는 상황에서 전문적 보존서고의 설치와 관리 인력 충원이 이루어지지 않았기 때문에 1978년에는 영구보존문서의 발생 자체를 대폭 억제하

는 방향으로 기록관리체계를 변경하려고 하였던 것이다.

이와 함께 한국정부는 정부조직 및 기능상의 변화를 반영하여 현행 문서분류체계를 업무기능에 맞게 조정하고 문서의 파일화에 편리하도록 재편성하는 방향으로 분류체계를 개편하려고 하였다. 총무처는 정부공문서분류표 및 공문서보존기간중별책정기준표를 개편하기 위한 정비작업의 일환으로 내무부 등 15개 기관에 대한 표본조사를 실시하여 작업지침 및 시행계획을 시달하였고 이에 따라 51개 중앙행정기관으로부터 제출된 정부공문서 분류 및 보존개선안을 수합하여 1979년에 조정작업을 완료하였다.³²⁾

총무처에서는 1978년 9월 16일에 정부공문서분류표 및 문서보존기간중별책정기준표 정비를 위한 공문서를 발송하고 이에 따른 정비계획을 공표하였다.³³⁾ 1978년 한국의 기록물처리방식의 개편은 분류체계와 평가체계를 모두 개정하는 방향으로 전개되었으며 현행 정부공문서분류표 및 문서보존기간 중별책정기준표를 재정비함으로써 첫째, 문서분류체도를 적정하게 활용하고 둘째, 파일링시스템(FILING SYSTEM)을 촉진하며 셋째, 과도보존문서의 감축 조정하고 넷째, 문서관리 및 보존의 효율화를 도모할 것을 목적으로 진행되었다.³⁴⁾

총무처에서는 신속하고 표준적인 결과를 얻기 위하여, 공문서분류표 및 문서보존기간중별책정기준표의 개정 절차와 방법 등을 양식화하

32) 총무처. 1979. 『행정백서』, p.466.

33) 총무처. 정부공문서분류표 및 문서보존기간중별책정기준표 정비(1978.9.16) 『관보제8056호(BA0194011)』.

34) 총무처. 정부공문서분류표 및 문서보존기간중별책정기준표 정비(1978.9.16) 『관보제8056호(BA0194011)』. 이하 1978년 공문서분류표 개정작업에 관해서는 이 문서를 인용하였음.

여 각 기관에 배포하고 각 기관은 총무처가 제시한 일정과 방법에 따라서 관련 자료를 제출하도록 하였다. 총무처에서는 각 기관에서 제출한 자료를 토대로 공문서분류표와 보존연한 책정기준을 최종적으로 확정하는 작업을 하였다. 각 기관이 제출하는 서류와 일정은 <표 6>과 같다.

<표 6>을 통하여 1978년의 문서분류작업의 절차와 방법 등을 파악할 수 있다. 우선, 총무처는 정부기능을 모두 20개로 대분류하고 그 중에서 총기와 인사 등의 공통기능은 전 행정기관에서 관련 자료를 작성하여 제출하도록 하였다. 고유기능에 대해서는 해당 부서에서 작성 제출하고 그 제출양식은 모두 3가지로 표준화하였다. 개정작업을 수행할 시에 각 기관은 제출양식에 따라 사전에 당해 기관의 실·과 관계관회의를 개최하여 자체 교육을 실시하도록 하되, 각 기관은 공통기능(100총기, 200인사)에 대한 개정안을 1978년 10월 31일까지 총무

처에 제출하도록 하였다. 다만, 부처 소관기능은 제1차 기능의 주무부처가 관련부처와 협의하여 기능의 누락 등이 없도록 최종적으로 종합 재편성하고 관련부처는 사전에 소관기능에 대한 개정안을 작성한 후 10월 16일까지 정본 1부는 제1차 기능의 주무부처에, 사본 1부는 총무처에 제출하도록 하였다. 만약, 신설기능 중에서 문서분류체계 신설기능에 대한 제1차 주무부처가 어느 부처인지 명확치 않을 경우에는 동 개정(안)을 작성한 후 10월 16일까지 총무처에 제출하도록 하였다.

1963년 공문서분류표가 기능별 10진분류방법에 의하여 설계되었듯이, 1978년의 공문서분류표도 업무기능별 10진분류방법이라는 기존의 분류 원칙을 충실하게 따랐다. 다만, 1963년 공문서분류표 제정 당시와는 정부조직과 수행업무가 차이가 있었고 파일링 과정에서의 불합리한 측면을 일부 개선하기 위하여 업무기능을 현실에 맞게 재분류하고 보완하는 작업을 수행하

<표 6> 각 부처 개정(안) 제출사항 일람표

구 분	제출서류	작성기관	제출처 및 부수	제출일자
(1) 공통기능 100 총기 200 인사	① 정부공문서 분류표 개정(안)기본분류 총괄표 ② 정부공문서분류표개정(안)세목표 ③ 공문서보존기간중별책정기준표개정(안)세목표 ④ 관계법령개정(안)	각 중앙행정기관 및 서울특별시	총무처(각 1부)	78.10.31
(2) 부처소관기능 (300 경제기획 - 2000 공안)	위 ①~③	(1단계) 각 중앙행정기관 및 서울특별시 (관련 부처)	대분류(제1차)기능의 주무부처(각 1부) 총무처(각 1부)	78.10.16 78.10.31
		(2단계) 대분류(1차)기능의 주무부처	총무처(각 1부)	

1. 별첨회의 서류 5항 각 부처 개정(안)제출란중 위 표와 상위되는 부분은 위 표에 의할 것.
2. (예시) 1200재무기능에 있어서 지방세기능은 내무부(관련부처)가 최종개정(안)을 작성하여 제1차 기능의 주무부처(재무부)에 제출하여 재무부가 최종적으로 종합·편성함.

였다. 정비 일정과 주요 업무는 <표 7>과 같다.

공문서분류표 정비는 중앙행정기관의 문서담당관 회의에서 주요 일정과 정비방법 등을 논의하고 1978년 9월 15일부터 10월 31일까지 각 부처가 개정안을 작성 제출하면 11월 1일부터 12월 31일까지는 총무처 주관으로 해당 기능들을 부처 협의를 통하여 검토 조정하기로 하였다. 소속기관 및 지방행정기관에 대한 사항은 각 소관기능의 주무부처에서 작성하도록 하였고 기능 중에서 2개 부처 이상이 관련되는 사항은 주무부처에서 관련 부처의 자료를 받아 작성하되, 같은 기능의 분류단계 중 주무부처가 둘 이상일 경우에는 1차분류 기능의 소관부처에서 일괄하여 작성, 편성하도록 하였다. 예컨대, 분류번호 1300 상공기능은 상공부가 주무부처로서 동력자원부와 협조하여 일괄 편성하도록 하였다. 총무처가 작성한 대분류표는 <표 8>과 같다.

정부공문서분류표는 정부조직법 및 직제 개정 사항을 일부 반영하였다.³⁵⁾ 공보에서 문화공보로 명칭이 변경된 것은 공보부가 폐지되고 문화공보부로 개편된 것을 반영한다. 다만, 동력자원부의 소관 업무는 상공기능 하위로 편입되었다. 과학기술처의 업무기능이 대분류 기

능으로 분류되고 기존의 원자력 기능이 과학기술 산하로 편입된 것이 특징이다. 이 당시에는 과학기술 업무의 중요성을 인식한 결과로 보인다.

정부공문서분류표 개정작업은 우선 먼저 정부공문서 분류표개정(안) 기본분류총괄표(표 2양식)에 의거 당해부처의 1차분류번호 및 기능명칭을 기입하고, 위 1차 분류에 대하여 2차분류를 하여 2차분류를 한 각 개개의 분류단위를 다시 3차분류를 한 후 각 분류번호 및 기능명칭을 총괄표에 기재하여 기본분류표를 완성하는 방식을 취하였다. 그 후 위 총괄표에 의거 다시 세목분류(제4차 이하)를 한 후 별첨 정부공문서분류표개정(안) 세목표를 작성하였다. 분류작업시의 분류단계는 <표 9>와 같이 구분하였다.

총무처는 정부의 전체 기능을 모두 20개로 분류하되 그 하위기능을 규정하는 방식은 계층적 10진 전개방식을 따랐으며 동일 계층에서는 각 기능이 평균적으로 분할될 수 있도록 하였다. 예컨대, <표 10> 인사 기능으로 분류된 각 단위는 상호동격으로서 9등분이 되도록 하였고, 만약, 분류항목이 9개가 초과될 경우는 그 중 가장 유사한 항목 2~3개를 묶어서 9개 항

<표 7> 정비일정

년 월 일	실시사항	담당기관	비고
78. 9. 14(목)	중앙행정기관 문서담당관회의	총무처	중앙청제1회의실
9. 15 ~ 10. 31	각 부처개정(안) 자료작성 제출	각 부처	
11. 1 ~ 12. 31	문서분류표 개정(안) 검토조정	총무처	관계부처협의
79. 1 ~ 2. 28	문서보존기간중별책정기준표검토조정	"	"
79. 3. 1 ~ 3. 31	최종(안) 협의확정	"	"

35) 정부조직법 일부개정(법률 제3011호, 1977.12.16).

〈표 8〉 정부공문서분류표(대분류)(안)

분류번호	현행	개정(안)	기능범위	주무부처	관련부처
100	총기	총기	기획 및 심사분석, 문서관리, 서무감사, 행정관리, 영선관리, 선거, 법제	부처공통	각 부 처
200	인사	인사	인사	총무처 (부처공통)	각 부 처
300	경제기획	경제기획	경제기획, 예산, 물가정책, 투자심사, 외자관리, 경제협력, 조사통계	경제기획원	
400	국토건설	건설	국토계획, 도시, 도로, 주택, 국토관리	건설부	내무부
500	조달	조달	내자, 외자, 시설계약, 물자조정	조달청	
600	원자력	과학기술	과학기술, 원자력, 정보산업, 관광기술협력	과학기술처	
700	외무	외무	외교, 통상, 조약, 영사교민	외무부	
800	법무	법무	법무, 검찰, 교정, 출입국관리	법무부	검찰청
900	국방	국방	국방, 병무행정, 예비군	국방부	병무청
1000	문교	문교	교육, 과학, 체육	문교부	
1100	농림	농림	농림, 수산, 산림, 농촌진흥	농수산부	수산청, 산림청, 농촌진흥청
1200	재무	재무	재정, 회계, 국세, 관세, 지방세	재무부	국세청, 관세청, 내무부
1300	상공	상공	상공, 동력자원, 공업진흥, 특허	상공부	동력자원부, 공업진흥청, 특허청
1400	보사	보사	보건, 사회, 노동	보건사회부	노동청
1500	교통	교통	교통, 철도, 해운항만	교통부	철도청, 해운항만청
1600	체신	체신	우정, 전무, 전파관리	체신부	
1700	공보	문화공보	공보, 방송, 문화예술, 문화재관리	문화공보부	
1800	원호	원호	유자녀보호, 직업보호, 군인보험	원호처	
1900	전매	전매	연초, 인삼	전매청	
2000	공안	공안	경찰, 소방, 민방위	내무부	

〈표 9〉 공문서분류표의 계층적 구분

기본 분류	제1차 분류(대분류, 류)	정부공문서를 기능별로 대분류 한다.
	제2차 분류(중분류, 강)	개개의 1차분류 “류(類)”를 10개 이내로 10진식 분류한다.
	제3차 분류(소분류, 목)	개개의 2차분류 “강(綱)”을 10개 이내로 10진식 분류한다.
세목 분류	제4차 분류(분목)	기본 분류의 개개 3차분류 “목(目)”을 10개 이내로 10진식 분류한다.
	제5차 분류(리목)	특히 필요에 따라 개개의 4차분류 “분목(分目)”을 10개 이내로 10진식분류한다.

목이 되도록 조정하였다. 이와 반대로 분류항 목이 9개에 미달되는 경우는 예비적으로 공란 을 두되, 항목 중간에 공란을 두지 않도록 하 였다.

그리고 각 1차 분류마다 첫 시작되는 단위에 는 “0”을 붙여서 당해 기능의 총기(總記)로 하 였다(예, 200 인사총기, 300 경제기획총기, 400 국토건설총기 등). 같은 분류 단위에서는 첫째,

〈표 10〉 인사기능의 2차 분류 상황

현 행		개정(안)	
분류번호	기능명칭	분류번호	기능명칭
200	인사총기	200	인사총기
210	임명(任命)	210	임면(任免)
220	면직(免職)	220	고시
230	고시	230	복무
240	전형	240	교육훈련
250	보수	250	보수
260	공무원교육	260	연금
270	직무분류	270	상벌
280	연금	280	소청
290	상벌	290	

업무의 발생순서에 따라 배열함을 원칙으로 하고 둘째, 기본적인 것에서부터 파생적인 것으로 배열하도록 하였다.

그리고 각 분류단위는 바로 그 하위단계의 분류단위(9개)의 총화와 같도록 분류하도록 함으로써 상위분류와 하위분류간에는 계층적 연계관계를 형성하도록 하였다. 그리고 같은 분류단위에서는 그 구분의 기준(예: 기능별, 형식별, 대상별 등)을 상이하게 변경하지 않도록 하였다. 다만, 일단 구분된 단위의 하위단계에서는 필요에 따라 다른 기준으로 분류하여도 무방하였다.

정부공문서분류표는 이 같은 원칙에 따라 분류하되 실제적으로 동일한 업무이면서도 서로 다른 분류번호를 갖게 되는 문제점을 시정하기 위하여 분류번호를 통합한다든가 업무체계의 변화에 맞게 새로운 분류를 추가하거나 기존의 업무를 삭제하고 다른 분류의 하위에 편입하는 등의 세부적인 변화를 추진하였다. 구체적인 것은 〈표 11〉과 같다.

〈표 11〉은 인사기능 중에서 변경을 가한 사례이다. 현행 분류체계는 임명(분류번호 210)과 면직(분류번호 220)을 분리하고 있어 실제 동일문서상으로 이루어지고 있는 임면관계서

〈표 11〉 인사기능의 하위 분류 상황

구 분	현 행		개정(안)	
	분류기호	기능명칭	분류기호	기능명칭
1차분류	200	인사	200	인사
2차분류	210	임명(任命)	210	임면(任免)
3차분류	211	신규임명	211	일반직
4차분류	211.1	일반직	211.1	3급이상
5차분류	211.11	3급이상	211.11	1급(필요시)
6차분류	211.111	1급		

류의 파일링시스템 기능과 상치되어 부적합하다고 판단하여 “임면”으로 통합·조정하였다. 그리고 분류방법은 기능별 10진식 분류로서 문서를 주제 및 기능에 따라 9개로 구분하여 1부터 9까지의 숫자를 표시하고, 각 기능의 명칭을 부여하는 방식을 취하였다.

이렇듯, 각 분류단위는 문서의 파일(FILE)화를 고려하여 실무 및 편철에 편리하도록 조정하여 지적 분류와 물리적 분류체계를 연동하여 관리할 것을 분명히 하였다. 그리고 1979년 정부공문서분류표는 1963년에 비하여 그 구조를 대폭 단순화하였다. 1963년 분류표는 1차부터 6차까지 분류하였으나 1979년에는 4단계 분류를 원칙으로 하였다. 다만, 일부 기능에서는 실제 업무에 맞게 5차 분류도 실시된 경우도 있다. 분류 단계를 단축한 이유는 문서분류와 보존체제의 연관성을 높임으로써 파일링시스템의 안정성을 강화하려는 의지에서 비롯되었다.

정부는 정부공문서분류표의 법적 성격을 강화하기 위하여 「정부공문서분류번호의지정에 관한규칙(총리령 제222호, 1979.6.15)」을 제정하였는데 이 규칙은 정부공문서규정 제12조 및 정부공문서처리규칙 제9조에 따른 공문서의 분류번호를 정하는 등 그 범위를 구체적으로 정하였다. 「정부공문서분류번호의지정에 관한규칙」은 현용 및 준현용문서의 생산, 등록 등을 제어하는 수단이었으며 「공문서보존기간중별 책정기준표」와 함께 평가 및 폐기까지 규정하였다.

「정부공문서분류번호의지정에 관한규칙」과

「공문서보존기간중별책정기준표」는 공문서의 분류와 처분을 통제하는 지침이었으나 그 적용 단위에서는 약간의 혼란이 발생하였다. 즉, 개별문서는 매 안건마다 그 발생, 경과, 완결 순으로 최근 문서가 맨 위에 오도록 1건으로 합하여 보관철에 편철하도록 하였다. 완결문서는 기능별, 보존기간별로 200매 기준으로 보관철을 설정하는 것을 원칙으로 하였는데 기능별 분류는 정부공문서분류표에 설정된 기능에 따라 분류하도록 하였다.³⁶⁾ 이 때의 분류 및 편철의 단위는 1건철이었다.

보존기간별 분류는 1년, 3년, 5년, 10년, 준영구, 영구(갑), 영구(을) 등 7종으로 구분하였다. 보존연한의 경우 「정부공문서처리규칙(총리령 제153호, 1975.7.14)」의 기안문 서식에서는 개별 문서 1매에 보존연한을 표시하도록 하였다. 이 같이 기안문 단위로 보존연한을 표시하도록 하는 서식체계는 1사건 혹은 1안건별로 문서를 편철, 분류하도록 한 기능별 분류체계와는 충돌되는 것이었다.

이 같은 충돌을 막는 방법은 행정기관의 문서를 발생, 경과, 완결에 따른 기능별로 순차적으로 가편철하고 나중에 가편철된 문서를 대상으로 보존연한별로 다시 정리하는 수밖에 없다. 이 같은 시도를 당시 경찰대학에서 생산한 공문서 관리지침을 통해서 일부 확인할 수 있다. 즉, 원칙상으로는 보관철에 있는 영구보존문서를 「공문서보존기간중별책정기준등에 관한규칙」상의 영구보존문서인지 여부와 1건철의 영구보존문서 중에서도 영구보존할 가치여부를

36) 다만, 경찰대학에서는 문서량이 소량이고 세목분류가 부적합 할때는 상위기능으로 분류하여 보관철을 설정하거나, 당 대학 내부의 대내문서 중에서 생산문서가 아닌 수신문서로서 1년 보존문서 및 연말에 폐기할 문서는 분류표의 기능대로 할 필요없이 편의대로 보관철을 통일되게 사용할 수 있도록 하였다(예, 시험문제지, 답안지 등).

재검토하도록 하였다. 특히 영구보존할 가치가 없는 부속자료, 메모지 등을 첨부하는 사례가 없도록 하였다.³⁷⁾

그러나 1968년 보존문서정리작업 세부지침에서는 “문서의 보존기간은 개개의 문서에 따라 정하는 것이 아니고 안전에 따라 그 발생, 경과 및 완결에 관계되는 문서 1건을 총괄하여 그 1건문서 전체의 성질을 검토하여 보존기간을 정하게 되는 것이므로 일개 문서가 기안부터 결재, 시행문 작성, 발송의 제절차를 밟았다 하여 즉시 보존기간을 정할 수 있는 것이 아니다”라고 규정하고 있고, “문서의 재분류는 1건주의 원칙에 따라 1건문서 전체를 동일한 보존기간”으로 분류하도록 한 지침과는 상이하다고 할 수 있다.³⁸⁾

이상과 같은 분류·편철 단위와 기안문서 식체계 간의 혼란은 분류와 보존연한 책정을 통일적으로 관리하려는 한국기록관리의 독특한 방식에서 비롯되었다. 한국정부의 분류와 편철은 개별 문서를 동일한 기능을 기준으로 하여 1건으로 묶도록 규정하였으나 보존연한의 경우에는 기안문 서식에도 있듯이 1매에도 책정이 가능하도록 하였다. 그러나 이 같은 작업은 사실상 거의 수행되지 못하였다. 왜냐하면 보존연한별로 편철·분류하는 것은 1건철의 편철 원칙과 충돌하였고 또 동일한 기능의 문

서가 보존연한별로 여러 개 분산 생산될 수도 있기 때문이다. 또 이 같은 작업은 매년 막대한 인력과 시간을 필요로 하기 때문에 현실적으로 불가능하였다.³⁹⁾

3.2 공문서보존기간종별책정기준표의 개정

정부공문서분류표가 개정된 이후에 일정에 따라 공문서보존기간종별책정기준표의 개정도 추진되었다. 공문서보존기간종별책정기준표 개정작업은 각 기능에 책정된 보존기간 중에서 과도하게 분류된 문서의 보존기간을 인하 조정하고, 특히 영구보존대상문서를 엄격히 규제할 것을 목표로 수행되었다. 1968년 보존문서정리작업과 1975년 소산계획에서는 ‘재분류’를 통하여 영구보존문서를 감축하였다면 이 방식은 영구보존문서의 생성 자체를 제한하는 것으로 재분류 작업을 수행하지 않고도 영구보존문서의 생산 비율을 크게 낮출 수 있는 효과가 있었다.

이 작업은 1964년 공문서보존기간종별책정기준과 1979년 정부공문서분류표를 정밀하게 대조하는 방식으로 수행되었다. 우선, 현행 『공문서보존기간종별책정기준에건한건』 별표에 등재되어 있는 소관기능 및 공통기능의 개별 문서의 종별기능을 세밀하게 분석하여 첫째, 기능의 폐지여부 둘째, 기능명칭의 변경 유무 셋째, 신설

37) 경찰종합학교 총무과. 공문서보관·보존 업무처리 지침시달(1981.2.25) 『훈령예규관계철(BA0167182)』. 이 문서철은 경찰대학에서 생산한 문서인데 경찰종합학교 총무과가 수신문서로서 편철한 것이다.
 38) 수원지방검찰청 사무국 서무과. 보존문서 정리작업 세부지침 추가(1968.6.7) 『예규철(BA0155126)』.
 39) 기안문서와 시행문서에도 보존연한을 책정하라는 강력한 지침은 1992년 사무관리규정에서 나타난다. 대검찰청의 다음의 교육자료에는 기안문과 시행문에도 보존연한 표시를 의무화할 것을 지시하고 있는데, 이것은 당시까지도 보존연한 책정이 기안문이나 시행문에 제대로 표시되지 않았음을 반영하는 것이다. 실제로 공문서철을 직접 살펴봐도 기안문이나 시행문에 보존연한이 모두 표시된 사례는 거의 없으며 1건철의 표지에 보존연한이 책정되어 있을 뿐이다. 이에 관해서는 다음의 문서 참조. 대검찰청 서울고등검찰청 수원지방검찰청 여주지청. <교육자료>공문서분류번호및보존기간개편(1992.12) 『예규·훈령(BA0772325)』.

기능의 유무 등을 조사 확인하고 보존대상문서의 기능에 대하여는 이미 책정되어 있는 보존기간의 과도책정여부 등을 재검토하여 관계 주무과와 협의하여 재조정하도록 하였다.⁴⁰⁾ 여기에서 관계 주무과와 협의하여 조정하라는 표현은 문서기능의 보존연한 책정의 주체와 방식을 이해할 수 있게 해준다. 즉, 각 행정기관에서는 각 처리과에 관계된 기능종별을 처리과가 변경의견을 제시하고 그에 따라서 행정기관 문서주관과에서 조정하는 방식으로 수행되었음을 알 수 있다. 문서의 보존기간을 책정함에 있어서는 다음의 사항이 주요 기준이었다.

1. 법령의 지정
2. 역사적 가치의 정도
3. 문서의 중요도 및 내용의 효력
4. 실무상 이용의 정도
5. 재작성 가능 여부 및 그 내용
6. 기타 결재구분, 통계 또는 자료가치 등을 참작하여 결정하는 것이 타당하다.

총무처에서는 각 보존기간구분에 대한 일반적인 지침을 <표 12>와 같이 세부적으로 제시하였고 각 부처에서는 동 지침에 의거 개개 문서종별 기능에 대하여 적정기간을 정하도록 하였다.

<표 12> 공문서보존기간종별책정기준 일반지침

구 분	대 상 문 서	비 고
(1) 영구보존(갑종)	원본을 마이크로필름으로 촬영한 후 원본과 필름을 모두 영구히 보존할 문서 ① 역사적 가치가 큰 문서 ② 국정적 기본적 계획과 정부의 일반정책에 관한 기본문서 중 영구 보존할 필요가 있는 문서 ③ 조약체결, 선전, 강화, 기타 대외정책에 관한 기본문서 중 영구 보존할 필요가 있는 문서 ④ 국가안보, 통일정책, 군사정책 등에 관한 중요문서 중 영구보존할 필요가 있는 문서 ⑤ 헌법, 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 및 조례의 제정, 개폐에 관한 공포원문서 ⑥ 민사, 형사, 행정소송사건 판결문서 ⑦ 정부인사발령 재가 문서 ⑧ 대통령선거, 국회의원선거 및 통일주최국민회의 대의원선거의 선거록, 당선 결정관계 등 중요 기본문서 ⑨ 지적도, 임야도, 토지대장, 가옥대장 등 중요재산관계 기본공부 ⑩ 기타 위에 준하는 사항으로서 영구 보존할 필요가 있는 중요 문서	
(2) 영구보존(을종)	원본을 마이크로 필름으로 촬영한 후 원본을 폐기하여도 무방한 문서 ① 영구보존대상의 중요 기본문서와 관련된 부속문서 및 특수대장	본 종별은 마이크로 필름에 대한 법적 증거 능력과 관련됨.
(3) 준영구보존	영구 보존할 필요는 없으나 10년 이상 보존할 문서로서 개개 문건의 성질에 따라 특정기간을 정할 문서 ① 법령이외의 규정·규칙·훈령의 제정·개폐에 관한 공포원문서 ② 예규문서 및 법령유권해석	

40) 총무처, 정부공문서 분류표 및 문서보존기간종별책정기준표 정비(1978.9.16) 『관보제8056호(BA0194011)』, 이하 보존연한종별책정기준에 관해서는 이 문서를 인용하였음.

	<ul style="list-style-type: none"> ③ 장기(10년 이상) 정책 및 사업계획에 관한 기본문서 ④ 재산권, 채권, 기타 권리의무에 관한 사항으로서 10년 이상 보존할 필요가 있는 문서 및 대장 ⑤ 정부인사발령 이외의 인사발령 원문서 ⑥ 각종 인사관계기본대장 및 카드(예, 발령원부, 인사기록카드, 연금카드 등) ⑦ 장기적이고 중요한 대물, 또는 대인관계의 각종 인가, 면허, 허가 등에 관한 사항으로서 10년 이상 보존할 필요가 있는 문서 및 대장(예, 법인설립인가, 공유수면점용 허가 등) ⑧ 기타 위에 준하는 사항으로서 10년 이상 보존할 필요가 있는 중요문서 및 대장 	
(4) 10년보존	<ul style="list-style-type: none"> ① 법령·조례 등에서 보존연한이 5년 이상 10년 이내에 특정되어 있는 문서 ② 중장기(10년 이하) 정책 및 사업계획에 관한 기본문서 ③ 재산권, 채권, 기타 권리의무에 관한 사항으로서 10년간 보존할 필요가 있는 문서·대장 ④ 대물 또는 대인관계의 각종 인가, 면허, 허가 등에 관한 사항으로서 10년간 보존함이 적당한 기본문서 및 대장 ⑤ 중요 제도개선에 관한 조사·연구·보고기본문서 ⑥ 기타 위에 준하는 사항으로서 10년간 보존할 필요가 있는 문서 및 대장 	
(5) 5년보존	<ul style="list-style-type: none"> ① 법령·조례 등에서 보존연한이 3년 이상 5년 이내에 특정되어 있는 문서 ② 단기정책 및 사업기본계획에 관한 기본문서 ③ 재산권, 채권, 기타 권리의무에 관한 사항으로서 5년간 보존할 필요가 있는 문서·대장 ④ 매년도 예산에 의한 수입 및 지출관계 증빙서류 부분 ⑤ 대출 또는 대인관계의 각종 면허, 허가 등에 관한 사항으로서 5년간 보존할 필요가 있는 문서·대장 ⑥ 기타 위에 준하는 사항으로서 5년간 보존할 필요가 있는 문서 및 대장 	
(6) 3년보존	<ul style="list-style-type: none"> ① 법령·조례 등에서 보존연한이 1년 이상 3년 이내에 특정되어 있는 문서 ② 각종 기획 수립 및 이에 관련된 문서·자료 ③ 재산권, 채권, 기타 권리의무에 관한 사항으로서 3년간 보존할 필요가 있는 문서·대장 ④ 기본운영계획 편성관계문서(예, 편성지침자료, 기본운영계획서 등) ⑤ 각종 자격시험관계 답안지, 각종 자격 및 채용시험 채점관계서류 ⑥ 신분증명, 학력, 경력, 자격, 신원 기타 제증명 발급관계 문서 ⑦ 고시, 공고 등에 관한 문서(단, 장기간 효력이 있는 문서 제외) ⑧ 기타 위에 준하는 사항으로서 3년간 보존할 필요가 있는 문서·대장 	
(7) 1년보존	<ul style="list-style-type: none"> ① 법령·조례 등에서 보존연한이 1년으로 특정되어 있는 문서 ② 재산권, 채권, 기타 권리의무에 관한 사항으로서 1년간 보존할 필요가 있는 문서·대장 ③ 소속공무원에 대한 각종 일일 명령문서(예, 당직·휴가 명령 등) ④ 기관내의 보존기관 상호간의 경미한 협조 왕복문서 ⑤ 각종 채용시험 답안지 ⑥ 단순한 자료요구, 업무연락, 통보, 조회 등 경미한 문서 ⑦ 단순한 자료요구, 업무연락, 통보, 조회 등 경미한 문서 ⑧ 일반서무관계 잡문서 및 부책(예, 문서수발부, 당직일지 등) ⑨ 기타 위에 준하는 사항으로서 1년간 보존할 필요가 있는 문서·대장 	

(8) 기타공통사항	<ul style="list-style-type: none"> ① 채권·채무관계문서는 그 시효만료의 시일을 기준으로 해당 보존기간을 정한다. ② 법률의 규정에 의하여 시효 또는 제척기간 등이 적용될 수 있는 문서는 그 시일을 기준하여 해당 보존기간을 정한다. ③ 재정과 세무관계문서는 재정시효기간을 기준하여 해당 보존기간을 정한다. ④ 대인관계문서의 보존기간은 대물관계문서의 보존기간보다 단축 조정하되, 자연인의 생존한계와 법인의 존속기간 및 이해관계인의 권리의 무존속기간 등을 참작하여 해당보존기간을 정한다. ⑤ 대내기관 상호간의 문서는 대외문서보다 단축 조정함을 원칙으로 한다. ⑥ 일반 행정문서는 감사 또는 쟁송 등과 관계있는 여부를 참작하여 보존기간을 정한다. ⑦ 징계·소원·소청·소송관계문서는 그 결과가 확정되는 시점을 참작하여 보존기간을 정하되, 시심 중간심에 관계되는 문서는 최종심에 관계되는 문서보다 단축 조정한다. ⑧ 기관 내부에서만 효력을 가지는 예규·훈령·지침 등 관계문서는 대민관계를 기속하는 법령관계문서보다 단축 조정한다. ⑨ 예비적인 정책자료 및 회의자료 등은 최종 확정된 자료보다 단축 조정한다. ⑩ 원본에 의한 사본·부속서류 등의 보존기간을 원본보다 단축 조정한다. 	
------------	--	--

공문서보존기간중별책정기준표의 개정을 위하여 작성된 위 일반지침은 국가기록원 소장 기록물의 유형적 특징을 잘 보여준다. <표 12>에서 알 수 있듯이 영구보존 대상은 역사적 가치가 큰 문서로서 주로 국정의 기본계획과 중요정책, 조약체결 및 대외정책에 관한 문서, 국가안보·통일정책·군사정책 등의 기능을 문서화한 기록들이었다. 이와 함께 헌법과 법률 등 각종 법령의 제정과 개정에 관한 문서, 각종 소송사건, 대통령 및 국회의원선거, 토지대장 등 국민의 재산관계 징빙에 관한 문서 등이 영구보존문서로 분류되었다.

준영구보존은 법령 이외의 규정·규칙·훈령의 제정과 개정에 관한 공무원문서를 비롯하여 10년 이상 추진되는 장기정책 및 사업계획에 관한 문서와 정부인사발령문서, 재산권 등 권리의무에 관한 사항 등에 관한 기능이 분류

되었다. 유한보존문서는 대개 해당 문서의 법적 증거지속 기간이 중요한 기준이었다.

위 공문서보존중별책정기준은 각 행정부서가 관행적으로 책정하던 보존연한을 표준화하는 것을 의미하였다. 1964년에는 보존연한을 각 행정기관이 개별적으로 책정하고 총무처에서 심의 조정하였으나, 1979년에는 총무부가 제시한 위 기준을 참고로 하여 해당 기능의 보존연한을 책정하였던 것이다.⁴¹⁾

정부공문서분류표 및 공문서보존중별책정기준의 개정은 정부기능의 변화에 따른 것으로 볼 수 있으나 근본적으로는 대폭 증가하는 관리대상 기록물의 효과적 감축을 지향하고 있었다. 이 작업의 결과 『공문서보존기간중별책정기준에관한건』이 개정되었으며 조치에 의하여 영구보존문서 비율이 대폭 감소되었고 준영구보존문서가 크게 늘어났으며 영구보존문서를

41) 공문서보존기간중별책정기준등에관한규칙(총리령 제223호, 1979.6.15).

갑과 을로 구분하는 등의 변화가 일어났다. 이와 같은 새로운 보존연한이 등장한 것은 1968년과 1975년의 행정경험에서 비롯되었다. 1968년과 1975년의 영구보존문서의 재분류와 그에 따른 폐기는 단순한 물리적 감축을 의미하였으나, 1969년 『공문서보관·보존규정』과 1979년 보존기간연한책정기준의 정비는 영구보존문서의 생산 자체를 제한하는 것이었다. 영구보존 기능종별은 아래와 같이 조정되었다.

1964년에는 총 4,913개 기능에 보존기간이 책정되어 있으며 영구보존으로 분류된 비율은 15.9%이다. 10년 보존도 15%이고 3년 보존이 35.4%로 가장 높은 비율을 점하고 있으며 6개월은 0.8%이다. 1979년에는 총 8,491개 기능에 보존기간이 책정되어 있으며 영구보존은 갑종과 을종을 포함하여 2.75%에 불과하다. 1964년

에 비해서 큰 폭으로 감소하였음을 알 수 있는데 이것은 1968년과 1975년 보존문서정리작업을 수행하면서 추진된 결과라고 볼 수 있다. 다만, 준영구보존까지 포함하면 15.35%로서 1964년과 비슷한 비율을 차지한다.

이 결과표⁴⁴⁾에서 알 수 있는 것은 1979년이 보존연한을 책정하는 기능 수가 증가하였다는 것은 1964년에 비하여 국가 활동량이 증가하였다는 것과 함께 세부적으로 기능조사가 수행되었음을 보여주는 것이다.

이상에서 알 수 있듯이, 한국의 국가기록관리체계는 정부소산이라는 행정적 요구를 수용하면서 변동되었다. 1969년에 영구기록물을 전문적으로 관리하기 위하여 정부기록보존소가 설치되었음에도 불구하고 1975년 보존문서정리작업에서 전문적 기록물관리기관으로서 책

〈표 13〉 1964년 보존기간종별책정기준 상황⁴²⁾

	영구	10년	5년	3년	2년	1년	6개월	기타	계
기능수	785	739	791	1,742	3	792	40	21	4,913
책정비율(%)	15.9	15.0	16.1	35.4	0.04	16.1	0.8	0.4	-

〈표 14〉 1979년 보존기간종별책정기준 상황⁴³⁾

	영구		준영구	10년	6년	5년	3년	2년	1년	기타	계
	갑	을									
기능수	152	82	1,072	1,219	1	2,045	2,847	2	1,046	25	8,491
책정비율(%)	1.79	0.96	12.6	14.3	0.01	24	33.5	0.02	12.3	0.29	-

42) 기타는 연말폐기, 회계감사 후 폐기, 출소 또는 이송 후 폐기 등을 정리한 것이다.
 43) 기타는 형집행 종료후 3년, 등록일로부터 1년, 시효기간, 연말폐기, 계약유효시까지, 대부기간 만료 후, 임기 중 등을 정리한 것이다.
 44) 1980년의 행정백서에는 필자의 통계와는 다르게 표시되어 있어 소개한다. 행정백서에는 총 11,098개 기능을 6,912개 기능으로 재정비하고 과도하게 책정된 문서보존기간을 합리적으로 조정하여 영구보존문서 776종목을 235종목으로 감축한 것으로 기술되어 있다. 또한 정부기록보존소에서 자체적으로 영구보존비율을 책정한 것을 간행물(『공문서보존기간종별책정기준표』)로 발행하였는데 여기에서도 영구보존 기능 수를 235개로 분류하고 있다. 그러나 이 논문에서는 공문서보존기간종별책정기준표를 필자가 직접 전수 조사한 결과를 토대로 작성하였다.

임과 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 이 같은 한계는 1960년대부터 지속적으로 지방과 중앙에 국립기록보존소 설립을 계획하였음에도 불구하고 1977년에야 정부소산의 일환으로서 부산에 전문서고를 건립하기 시작한 사실과 함께 각종 기록관리 정책에서 정부기록보존소가 제대로 역할을 수행하지 못한 것과도 관련이 있었다.

4. 결 론

현재, 국가기록원이 소장하고 있는 영구보존 기록물은 행정활동의 우연한 결과로 수집된 것이 아니라 1960년대 초반에 수립된 국가기록관리체계에 기반하여 계획적으로 선별 보존된 필연적 결과물이다. 따라서 한국정부의 기록관리 체계를 정확히 이해하는 것은 국가기록원 소장 국가사료의 유형과 수집경로에 대한 배경정보를 획득할 수 있음을 의미한다.

한국 국가기록물관리체계 수립 이후 국가기록물에 영향을 미친 중요한 사건으로는 1968년과 1975년에 시행된 보존문서정리작업을 들 수 있다. 보존문서정리작업은 국가 비상시 정부소산의 일환으로 시작되었으며 영구보존문서를 최소한으로 재분류하여 대구 및 부산 등의 후방지역으로 이동시키는 작업이었다.

보존문서정리작업에서는 각 행정기관에서 보존하고 있던 공문서의 신속한 소개를 위하여 문서감축을 절대적으로 요구하였다. 1968년 보존문서정리작업을 계기로 1969년에 『공문서보관·보존규정』이 개정되어 영구보존기록물을 '갑'과 '을'로 구분하고 '준영구보존'이 새롭게

출현하였다. 준영구보존문서는 10년 이상 보존할 가치가 있으나 영구보존할 필요가 없는 문서로서 개별 문서에 따라 보존연한을 별도로 정한다는 의미가 있었다.

이 같은 조치는 기록물의 신속한 소개를 위한 수단이었으며 영구보존기록물의 증가에 따른 관련비용과 인력을 제어하는 수단으로도 활용될 수 있었다. 준영구보존문서는 10년 이상 보존의무를 명시하였을 뿐, 10년 경과 후에는 보존연한을 별도로 정할 수 있도록 하여 보존기관의 처분 재량권을 매우 폭넓게 인정한 것이었다. 당시에는 준영구 문서에 대한 분류기준이 없었으므로 해당 생산기관에서 판단하는 수밖에 없었으며 결과적으로 준영구보존문서의 출현은 10년 보존 이후에 합법적으로 폐기할 수 있는 수단을 마련해 준 것이었다.

이와 함께 영구보존문서의 물리적 수량을 감축하는 방법으로서 마이크로필름 촬영이 주목받았다. 즉, 총무처는 영구보존문서를 마이크로필름으로 촬영하고 문서원본을 소각하여도 될 을중문서와 마이크로필름으로 촬영하더라도 문서원본을 계속 보관해야 할 갑중문서로 나누었다. 한국정부가 영구보존문서 원본을 일부 소각하고 마이크로필름만을 보존하기로 결정한 것은 기록물의 신속한 소개와 증가하는 공문서의 보존비용 및 관리인력을 조절하기 위한 측면이 강하였다. 영구보존문서에 기록된 정보의 장기보존과 보존 과정에서 발생할 수 있는 예기치 못한 원본 훼손에 대비하기 위하여 마이크로필름 촬영을 수행한 것이라기보다는 행정가치의 유지, 비용의 절감과 신속한 소개를 위해서 선택한 측면이 강했다고 볼 수 있다.

한국정부는 여기에서 그치지 아니하고 영구

보존문서의 생성을 구조적으로 억제하는 방향으로 국가기록관리체계의 개편을 추진하였다. 즉, 1978~79년 사이에 공문서분류 및 공문서보존기간중별책정기준을 개정하는 작업을 수행하였던 것이다. 1964년에는 영구보존으로 분류된 기능종별이 약 15%였으나 1979년에 공문서보존기간중별책정기준표를 개정하면서 영구보존으로 분류된 기능이 2.75%로 대폭 축소되었고 그 대신에 10년 이상 보존하되 재평가하여 폐기가 가능한 준영구보존 기능은 12.6%로 분류되는 변화가 나타났다.

이 같은 변화는 증가하는 관리대상 기록물에 대하여 한국정부가 영구보존을 위한 시설 및

인력을 충원하는 것을 통하여 해결한 것이 아니라 영구보존기록물을 감축하는 쪽으로 해결하려 하였음을 의미한다. 뿐만 아니라 이미 영구보존문서로 분류된 기록물조차도 일부는 유한보존문서로 하향 조정되었다. 이와 함께 조선총독부 공문서를 일괄적으로 영구보존기록물로 천명하였음에도 불구하고 행정적 및 현재적 기준에 따른 재분류를 통하여 일부 폐기하는 작업이 수행되었다. 이 같은 사실은 현재 국가기록원이 소장하고 있는 보존문서가 적은 이유를 일부나마 설명해주는 사례가 아닐까 생각된다.

[관련 자료] 1978~79년 정부공문서분류표 및 보존기간중별책정기준표 작업 시 제출서류양식

[별지 제 호]

정부공문서분류표개정(안)기본분류총괄

기관명

1차 분류		기능명칭																		
원형	개정안	번호	원형	개정안	번호	원형	개정안	번호	원형	개정안	번호	원형	개정안	번호	원형	개정안	번호	원형	개정안	
2차 분류	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형
	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형
3차 분류	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형
	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형
본부	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형	원형
	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형	개정안	원형

주 : 1. 2차분류안의 번호는 좌에서 우측으로 2차분류 단위의 숫자를 0부터 9까지의 순으로 배열한다.(예, 인사기능의 경우 200, 210, 220……290등)
 2. 3차분류안의 번호는 좌에서 아래로 3차분류 단위의 숫자를 0부터 9까지의 순으로 배열한다.(예, 인사기능의 경우 200, 201, 202……209등)
 3. 번호란 밑의 좌측에는 원형 기능명칭을, 점선 우측에는 개정(안) 기능명칭을 기재할 것.

NO. _____

분류번호:		정부공문서분류표개정(안)세목표				기관명: _____				
현행			부처개정(안)			개정이유	조정(안)			비고
분류번호		기능명칭	분류번호		기능명칭		분류번호		기능명칭	
기본 분류	세목 분류		기본 분류	세목 분류			기본 분류	세목 분류		

- (주) 1. 본 자료는 1차분류단위로 각 별지 작성할 것.
 2. 기본분류는 1-3차분류까지 세목분류는 4차이하를 말함.
 3. 기능신설 또는 기재사항이 많을 경우에는 별첨할 것.

신문용지54g/㎡ 268mm×380mm

분류기호:

공문서보존기간종별책정기준개정(안)

기관명

No. _____

원			부			주			비고	
관문 번호	기능명칭	세부기능	관문 번호	기능명칭	세부기능	관문 번호	기능명칭	세부기능		
	기능종별		보존 기간	신분류 번호	기능종별	보존 기간	개정사유	신분류 번호	기능종별	보존 기간

- (주) 1. 본 자료는 1차 분류단위로 각 별지 작성할 것.
 2. 분류번호는 기본분류인 1~8차분류까지를 말함.
 3. 보존 기간은 영구(갑), 영구(을), 준영구 10년, 5년, 3년, 1년으로 한다.
 4. 신분류번호란은 변경되는 분류번호 및 문서분류표의 개정(안) 번호를 기재할 것.
 5. 신설기능 또는 기재사항이 많은 경우에는 별첨할 것

(신문용지 54g/㎡ 265mm×380mm)

참 고 문 헌

- 곽건홍. 2003. 『한국 국가기록관리의 이론과 실제』. 서울: 역사비평사.
- 김태극. 1981. 『신사무관리론』. 서울: 博英社.
- 이경용. 2002. “한국의 公記録管理制度 (I).” 『기록보존』, 15: 27-48.
- 이경용. 2003. “한국 기록관리체제 성립과정과 구조-정부기록보존소를 중심으로.” 『기록학연구』, 8: 3-56.
- 이승일. 2007. “1960년대 초반 한국의 국가기록관리체제의 수립과정과 제도적 특징.” 『한국기록관리학회지』, 7(2): 43-71.
- 총무처. 『행정백서(1962~1980)』.
- 한국행정기능개발협회. 1976. 『문서와 사무관리의 실무』. 서울: 한국행정기능개발협회.
- 韓國行政研究院. 1996. 『韓國行政史料集 (II)』. 서울: 한국행정연구원.
- 홍석률. 2003. “위기 속의 정전협정-푸에블로 사건과 ‘관문점 도끼살해’ 사건.” 『역사비평』, 63: 57-76.
- [관련 공문서철]**
- 경찰종합학교 총무과. 공문서보관·보존 업무처리 지침시달(1981.2.25) 『훈령예규관계철(BA0167182)』.
- 법무부. 보존문서 정리작업계획 추가지시(1975.5.7) 『예규(BA0772038)』.
- 수원지방검찰청 사무국 서무과. 법무총127.1-6703 보존문서 정리작업 계획 시달(1968.4.1) 『예규철(BA0155126)』.
- 수원지방검찰청 사무국 서무과. 보존문서정리작업 계획 시달(1975.4.26) 『예규원본철(BA0155134)』.
- 수원지방검찰청 사무국 서무과. 총무127-7821 보존문서 정리 작업 세부지침(1968.4.22) 『예규철(BA0155127)』.
- 수원지방검찰청 사무국 서무과. 총무127-9564 보존문서 정리작업계획 추가지시(1975.5.7) 『예규철(BA0155133)』.
- 정부기록보존소 『공문서보존기간종별책정기준표(11-9900604-000020-01-00000000)』.
- 총무처. 정부공문서분류표 및 문서보존기간종별책정기준표 정비(1978.9.16) 『관보제8056호 (BA0194011)』.
- [관련 법령]**
- 공문서보관·보존규정 (각령 제1759호, 1963.12.16).
- 공문서보관·보존규정 일부개정 (대통령령 제3924호, 1969.5.3).
- 공문서보존기간종별책정기준에관한건 (총리령 제44호, 1964.4.22).
- 정부공문서규정 일부개정 (대통령령 제3188호, 1967.8.21).
- 정부공문서분류번호의지정에관한규칙 (총리령 제222호, 1979.6.15).
- 공문서보존기간종별책정기준등에관한규칙 (총리령 제223호, 1979.6.15).
- 정부공문서처리규칙 일부개정 (총리령 제153호, 1975.7.14).
- 정부기록보존소조직제 일부개정

(대통령령 제11533호, 1984.11.1).
정부기록보존소조직제 일부개정
(대통령령 제4029호, 1969.8.23).

정부조직법 일부개정
(법률 제3011호, 1977.12.16).