

한국정부 수립 이후 행정체제의 변동과 국가기록관리체제의 개편(1948년~64년)*

이 상 훈**

1. 머리말
2. 정부수립 초 기록관리체제
 - 1) 정부수립 초 한국정부의 행정환경
 - 2) 정부수립 초 기록관리체제
3. 한국전쟁 이후 미국의 과학적 관리제도 도입과 그 영향
 - 1) 미국행정학(과학적 관리법)의 발달과 그 배경
 - 2) 한국전쟁 이후 한국군의 성장과 기록관리체제의 개편
 - 3) 한국전쟁 이후 한국정부의 행정체제 개선
4. 군사정부의 국가기록관리체제 개편
 - 1) 군사정부의 등장과 행정환경의 변화
 - 2) 행정간소화 작업과 정부공문서규정 제정
 - 3) 국가기록관리체제의 개편
5. 맺음말

* 이 글은 줄고, 「한국정부 수립 이후 행정체제의 변동과 국가기록관리체제의 개편에 관한 연구」, 한국외국어대학교 일반대학원 정보·기록관리학과 석사학위논문, 2009. 2를 축약하여 정리한 것임.

** 한국외국어대학교 일반대학원 정보·기록관리학과 석사(lsh1841@hanmail.net)

[국문초록]

본 논문은 한국행정체제의 변동과 국가기록관리체제의 개편에 관한 연구로 정부수립부터 1960년대 초반 새롭게 국가기록관리체제가 구축될 때까지를 그 범위로 다루었다. 여기서 1960년대 초반이란 당시 국가기록관리체제를 규정한 「정부공문서규정(1961.9.13)」, 「정부공문서분류표(1963.1.1)」, 「공문서보관·보존규정(1963.12.16)」, 「공문서보존기간중별책정기준에관한건(1964.4.22)」 등이 제정되기까지를 일컫는다. 또한 본 연구의 범위는 한국행정체제의 변동을 중심으로 하여 정부수립 초, 한국전쟁 이후, 군사정부가 등장하는 1960년대 초반 등의 시기로 나누었고, 각 시기별로 행정체제와의 상호관련 속에서 기록관리체제를 고찰하였다. 이를 통해서 1960년대 초반에 구축된 국가기록관리체제의 근원과 그 의미를 파악하고자 하였다.

정부수립 당시 한국정부의 행정체제는 조선총독부 행정체제의 틀로부터 벗어나지 못하였다. 그 이유는 무엇보다도 한국정부가 행정체제를 쇄신할 역량을 갖고 있지 못했기 때문이었다. 이러한 점은 당시 기록관리체제도 마찬가지였다. 즉 공문서의 서식 및 작성방법, 공문서관리프로세스, 분류·평가체계는 조선총독부의 기록관리체제를 그대로 원용하였다.

1960년대 초반 한국행정체제의 변동과 기록관리체제의 개편을 초래했던 주요 요인들은 1950년대 중반을 기점으로 한국사회에서 형성되고 있었다. 이는 한국육군, 공무원, 행정학도들이 각각 미국의 행정기법과 지식을 경험하면서 한국사회의 내재적 엘리트로 성장한 결과였다. 특히 한국전쟁 이후 한국육군에서 나타난 미 육군 사무관리제도와 심진파일링시스템의 도입은 한국기록관리제도의 역사적 전개과정에 비추어 보았을 때 의미

있는 변화였다. 이는 1960년대 초반 한국정부의 기록관리체제 개편에 지대한 영향을 미쳤다.

1950년대 중반을 기점으로 성장한 한국육군, 공무원, 행정학도들이 1960년대 초반 행정주체 및 행정개혁의 추진주체로 등장하면서 한국정부의 행정체제는 전면 재편되었고, 그 과정에서 추진된 문서행정의 현대화작업은 기록관리체제의 개편으로까지 이어졌다. 이때 개편방향은 과학적 관리법을 기반으로 한 기록물의 ‘효율적·능률적 통제’였으며, 이는 미국 사무관리제도와 십진파일링시스템을 한국 실정에 맞추는 작업을 통해 진행되었다. 그리하여 각종 공문서 서식과 규격 및 처리요령을 개선하고 표준화하였으며, 또한 업무기능에 기반을 둔 평가분류체제를 전 정부차원에서 일원화하였다.

주제어: 국가기록관리체제, 한국행정체제, 과학적 관리법, 미국 사무관리제도, 십진파일링시스템

1. 머리말

한국정부의 기록관리체제는 행정체제의 변동과 밀접한 관련을 맺으면서 전개되었다. 정부수립 당시 구축된 기록관리체제는 1960년대 초반 행정체제가 급속하게 변동하는 과정에서 새로운 특징을 지닌 체제로 개편되었다. 이 체제는 한국전쟁 이후 등장한 미국식 과학적 관리법이 한국행정체제에 도입되면서 형성되었다. 이 과학적 관리법은 한국육군과 한국정부의 기록관리체제 개편과정에서 표출된 ‘문서행정의 현대화’라는 개편논리의 이론적 근간이었으며, 이를 통해 한국정부는 전 정부차원

에서 생산된 방대한 양의 공문서를 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있었다.

이러한 변화를 군사정부에 의한 ‘행정능률’과 ‘효율’로만 특징짓는 것은 무엇보다도 1960년대 초반에 구축된 국가기록관리체제의 근원과 형성과정을 제대로 파악하지 못한 까닭일 것이다. 즉 당시 국가기록관리체제의 변동요인이 무엇이고, 그 방향성이 무엇인지를 그 시대의 이해 속에서 접근하지 못했기 때문이다.

이를 이해하기 위해서는 한국정부의 행정환경에 주목할 필요가 있다. 그 이유는 우선, 기록이 조직의 운영 및 업무 수행 과정의 산물이라는 점에서 행정체제 및 조직의 변화는 기록관리 영역에 영향을 미치기 때문이다.¹⁾ 이는 기록관리가 행정환경과 밀접한 관련성이 있음을 의미한다. 둘째, 우리나라만의 특수한 상황으로, 독립적이고 전문적인 기록관리영역이 부재했기 때문이다. 이로 인해 기록관리가 행정관리영역 속에서 이루어지는 현상이 초래되었다. 따라서 당시 기록관리체제의 개편논리를

1) 행정이란 일정한 목적을 달성하기 위하여 거기에 소요되는 인간의 의도적이고 계획적이고 목적성을 띤 모든 활동을 말한다. 조직은 조직의 목표를 달성하기 위해 필요한 과업을 배분함으로써 해당 업무의 전문화 및 숙련도 향상을 추구하며 이를 통해 전체적 업무체계를 형성한다. 일반적으로 조직이라는 개념이 행정관리의 하부영역에서 다루어지긴 하지만 여기에서는 논외로 한다. 이 양자간의 공통점은 바로 목표달성을 위해 인간의 활동 혹은 업무에 기반하고 있다는 것이다. 이러한 사실은 행정·조직·기록간의 관계가 인간의 활동 혹은 업무를 매개로 긴밀한 관계가 있음을 의미한다. 따라서 행정체제나 조직이 변화하게 되면 그에 따른 행정·조직의 목표와 기능의 변화가 필연적으로 수반되며 종국적으로는 인간의 활동이나 업무까지 그 영향을 미친다는 결과가 도출된다. 이러한 맥락에서 조직·업무·기록·기록관리 간의 관계에 대해서는 다음의 논문을 참조. 김명훈, 「전자기록 환경에서의 ‘업무친화적’ 기록관리 방향성 분석」, 『정보관리연구』 제38권 제4호, 2007, pp. 152~157, 김명훈, 「전자기록 환경하의 공공기록 평가체계에 관한 연구」, 한국외대 대학원 정보기록관리학과 박사학위논문, 2008, pp. 25~35.

이해하기 위해서는 기록관리영역뿐만 아니라 행정관리영역도 살펴볼 필요성이 제기된다.

한국정부의 행정체제는 정부수립과 더불어 형성되었으며 조선총독부행정의 제도와 형태를 지배적으로 답습하였다. 다만 독립국가의 행정이라는 점에서 권력구조의 골격과 외형에 다소 간의 변화만 있었을 뿐이다. 그리고 당시 행정체제를 담당했던 공무원집단의 주류는 일제하에서 비교적 하급직에 종사하던 사람들이었다.

이와 같이 정부수립 당시 전 정부차원에서 행정체제가 쇠신될 조건이나 행정역량은 형성되지 않았으며, 이때 한국정부에게 부여된 시대적 과제는 안정된 국가적 기반을 신속히 마련하는 것이었다. 이를 위해서는 기존의 행정체제를 적극적으로 활용할 수밖에 없었고, 당시 기록관리체제도 예외는 아니었다.

이러한 행정체제는 한국전쟁 이후 정부의 국가발전전략이 경제개발론으로 전환되면서 변화하기 시작하였다. 하지만 경제기구의 구조적 변화만 있었을 뿐, 행정체제 전반에 걸친 변화는 아니었다. 그럼에도 불구하고 이 시기에는 1960년대 초반 행정체제의 변동을 예측케 하는 세 가지 중요한 요인들이 나타났다.

첫째, 한국전쟁 이후 한국군²⁾의 급성장이다. 한국군은 한국전쟁을 겪으면서 팽창하기 시작했으며, 전후 우리나라에서 가장 큰 행정조직체를 구성하게 되었다. 이러한 한국군의 팽창은 한국군으로 하여금 ‘효율적 조직관리’를 모색하게 하였고, 그 결과 과학적 관리법을 기반으로 하는 미 육군 행정기법과 기록관리제도가 도입되었다.

2) ‘한국군’은 본래 육군, 해군, 공군을 모두 지칭하는 용어이지만, 1950년대 ‘한국군’에서 ‘한국육군’은 조직규모나 전투력에 있어서 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 따라서 본 논문에서 ‘한국군’은 해군과 공군을 모두 포함하지만 ‘한국육군’에 더 초점을 두고 사용하였음을 밝힌다.

둘째, 미국행정학의 도입이다. 당시 미국행정학은 기술적인 면뿐만 아니라 학문으로서도 전성기를 이루고 있었던 시기였다. 미국행정학은 제2차 세계대전을 미국의 승리로 이끌었을 뿐만 아니라 국가의 인적·물적·금전적 관리의 효율성을 통해 국가발전을 가능하게 한 원동력으로 여겼다. 이러한 미국행정학의 도입은 단순히 학문적 차원에서 행정대학원을 발족하는데 그친 것이 아니라 차후 한국정부가 행정대학원 학생을 행정 각 부처 및 중요 기업체에 배치시켜 행정학의 전문지식과 기술을 한국행정체제에 적용하려는 움직임으로까지 이어졌다.

셋째, 범정부적인 행정사무 개선의 움직임이다. 이 움직임은 중앙정부를 비롯하여 각급 지방행정기관까지 확산되었고, 행정사무의 능률화를 위하여 신속한 업무처리와 분명한 의사전달에 초점을 두고 문서처리의 간소화로 나타났다. 하지만 이 변화의 양상이 전 행정기관으로 보편화·제도화되지 못하였으나 1960년대 초반 전 행정기관으로 제도화된다는 점에서 발전적 요인을 배태(胚胎)하고 있었다.

1961년 군사정부가 등장하면서 행정체제와 기록관리체제는 새로운 국면을 맞게 되었다. 사실 그 이전 정부에서도 행정체제와 기록관리체제에 대한 개선의 노력들이 있었지만 기존체제의 틀을 넘어서는 데는 일정한 한계를 보였다. 반면 이 시기는 1950년대 중반 미국 행정경험을 통해서 성장한 한국군, 공무원, 행정학도들이 대거 군사정부의 의해 행정주체 및 행정개혁의 추진주체로 기용되면서 행정체제는 급속하게 전면 재편되었다. 그 과정에서 미국식 행정관리기법이 도입되었고, 기록관리체제도 이전과는 다른 모습으로 개편되는 결과를 낳았다. 특히 이 시기 기록관리체제가 범국가적 차원에서 구축되었다는 점과 기록물의 대량생산체제에 대응하기 시작했다는 점에서 그 이전시

기와 대별된다.

이 체제는 「정부공문서규정(1961.9.13)」, 「정부공문서분류표(1963.1.1)」, 「공문서보관·보존규정(1963.12.16)」, 「공문서보존기간중별책정기준에관한건(1964.4.22)」 등의 제반 규정들이 제정·시행되면서 확립되었다. 이를 통해 기록관리의 핵심영역인 생산, 분류, 평가, 이관, 보존체계가 국가적 차원에서 표준화될 수 있었으며, 이후 약 40년 동안 한국정부의 기록물 관리방식을 규정했던 근본 틀로서 자리 잡았다.

그러나 1960년대 초반에 구축된 국가기록관리체제는 기록관리 측면에서 비롯된 것이 아니라 행정관리의 일환이었던 탓에, 비현용 단계의 기록물을 체계적으로 관리하기 위한 기록관리 인프라를 마련하는 데까지는 확대되지 못하였다.³⁾ 그 이유는 무엇보다도 기록관리가 사무관리(문서관리) 인식의 틀로부터 벗어나지 못했다는 데 있다.⁴⁾ 이러한 사실은 1999년 「공공기관의 기록물관리법」이 제정되기 전까지 한국 국가기록관리

3) 1948년 한국정부 수립 이후에 생산된 정부공문서는 1960년대 초반에 국가기록관리체제가 수립되면서 비로소 보존, 전승을 위한 제도적 기반이 마련되었다. 다만, 국가기록관리체제가 작동하면서 영구보존문서가 주기적으로 생산되었으나 영구보존문서의 체계적 관리를 위한 보존시설, 장비, 관리 인력의 충원 등의 후속조치는 제대로 이루어지지 않았다. 이승일, 이상훈, 「보존문서정리작업과 국가기록관리체제의 개편(1968~1979)」, 『한국기록관리학회지』 제8권 제1호, 2008, p. 66.

4) 업무내용을 표시하는 실체정보로서 종이문서를 관리한다는 점에서 문서관리와 기록관리가 대동소이한 측면이 있다. 그러나 이 양자는 목적의식 측면에서 분명한 차이를 보이고 있다. 문서관리는 행정관리나 경영관리에 그 기반을 두고 문서가 업무활동을 원활히 또는 효과적으로 운용하기 위한 내실수단으로 작용하도록 문서를 통제하는 행위이다. 이러한 행위는 업무활동의 능률화와 통제화를 달성하는 것을 목적으로 한다. 이와 관련하여 기록관리도 조직의 자산관리이자 조직의 핵심 기능을 지원하는 서비스로서 조직 운영상의 필요와 조직의 효율성 증진에 기여한다는 측면에서 문서관리와 유사하지만, 책임행정을 구현하고 나아가 사회의 기대를 충족시키는 것까지 포함한다는 점에서 문서관리와 대별된다.

체제의 근본적 한계로 지속되었다.

한국정부의 기록관리제도사에 관한 연구는 소수의 연구자들에 의해서만 진행되어 깊이 있는 연구가 수행되지 못하였다. 특히 1960년대 초반에 구축된 국가기록관리체제에 대해서 그 논의가 군사정부의 통치행위 과정에 수반되는 행정사무의 원활한 유통 및 통제에 초점을 뒀으므로 이때 변화된 생산, 분류, 평가, 이관, 보존체제의 제도적 특징과 그 의미 등에 대한 고찰은 제대로 이루어지지 않았다(이경용, 2002; 광건홍, 2003). 최근 이 연구들의 한계를 지적하면서 행정환경과 기록관리체제의 밀접한 관련성에 주목하여 이 시기 국가기록관리체제의 성격과 그 내용을 새롭게 조명한 연구가 있을 뿐이다(이승일, 2007).

하지만 이들의 연구는 국가기록관리체제를 법규의 변화양상을 중심으로 정부수립 당시와 1960년대 초반만을 그 연구대상으로 고찰하였기 때문에 한국전쟁 이후 한국육군에서 새롭게 나타난 공문서의 생산·분류·편철·이관·보존 등의 변화상에 대해서, 그리고 1950년대 후반 한국정부에서 나타난 공문서의 생산과 관리방식의 변화상에 대해서는 주목하지 못하였다. 그리하여 1960년대 초반에 구축된 국가기록관리체제에 대한 근원과 형성과정을 상세히 제시하지 못하는 한계를 지녔다.

따라서 본 논문은 정부수립부터 1960년대 초반에 이르는 역사적 흐름 속에서 한국행정체제의 변동이 기록관리체제에 어떤 영향을 미쳤는지를 집중적으로 분석하고자 한다. 이를 위해서 기록관리체제의 개편과정을 행정체제의 변동에 연관성을 두고 고찰하여 시기별로 기록관리체제가 어떤 모습을 하고 있으며, 어떻게 다르고, 왜 그러한 모습을 갖추게 되었는지를 밝혀 볼 것이다.

2. 정부수립 초 기록관리체제

1) 정부수립 초 한국정부의 행정환경

정부수립 당시 한국정부의 행정체제는 조선총독부와 미군정을 통한 타율적 요인에 직접 영향을 받아 구성되었다. 특히 미군정기는 기존의 행정체제에 ‘미국식 민주화’라는 요소를 도입했던 시기로, 이후 한국행정체제의 골격을 형성하는데 결정적 영향을 미쳤다. 하지만 당시 한국정부는 미국식 행정제도를 받아들일 수 있는 행정여건이 조성되지 않았기 때문에 기존 행정체제의 틀을 넘어서는 데는 근본적인 한계를 내포하고 있었다.

미군정은 해방 직후 한국사회의 혼란 상태를 진정시킬 때까지 한국의 즉시 독립은 곤란하며 한국인은 행정관리에 관한 기술이 없다는 이유를 들어 총독을 비롯한 일본 식민 관료를 당분간 잔류시킨다고 선언하였다.⁵⁾ 이는 그들의 군정수행상의 편의를 위함과 동시에 한국 스스로 독립적인 국가를 수립하여 운영할 수 있는 역량이 부재했다고 판단했기 때문이다. 따라서 미군정의 통치방식은 기존 정부의 관리방식을 최대한 활용하는 것으로 나타났다. 즉 미군정의 중앙행정기구들은 조선총독부의 중앙행정기구를 거의 그대로 계승하였고, 관료의 인적구성 역시 조선총독부에 근무하던 한국인과 일본식 교육을 받고 관료의 경험이 있는 한국인들이 대다수였다.

이와 같은 행정환경은 미군정의 대한정책으로부터 기인하는 것이었다. 즉 미군정은 한국이 독립국으로서 재출발하도록 원조하는데 그 목적이 있었으며, 차후 국가이양이 약속된 상태에

5) 정덕규, 「해방 후 한국의 행정환경과 정부기관의 구성」, 『1940년대의 연구』, 부산: 동아대학교 사회과학연구소, 1998, p. 94.

서 그들의 존재이유는 근본적으로 단기적일 수밖에 없었기 때문이다. 따라서 장기적 관점 하에서 행정체제를 적극적으로 쇄신하거나 새로운 행정수요에 대응하는 행태는 나타나지 않았다.⁶⁾

이러한 현상은 한국정부의 수립과정에서도 지속되었다. 미군정은 한국정부의 수립을 준비하기 위해 1947년 6월에 남조선과도정부를 수립하였고, 이때부터 「대한민국헌법」과 「정부조직법」 등을 비롯한 각종 행정체제의 기반이 되는 법령의 제정 작업이 본격적으로 착수되었다. 하지만 여기에 참여하였던 사람들은 주로 일제하에서 법률교육을 받았거나 행정경험을 쌓았던 이들로 민주적이고 적극적인 행정의 원리와 방법에 관해서는 많은 식견을 갖추고 있지 않았다. 또한 건국 초에 밀어닥친 국가형성·정부형성의 긴박한 과제들이 너무 많았기 때문에 행정체제의 설계를 위해 충분한 연구·검토의 시간이 할애될 수 없었다.⁷⁾

이상과 같이 한국정부의 행정체제는 구조적인 형태에서 다소의 수정을 가한 채 미군정(남조선과도정부포함)에서 한국정부로 계승되면서 형성되었다(〈표 1〉 참조). 이전과 차이점이라면 행정조직 측면에서 외교·국방에 관한 부서의 강화, 독립규제위원회적인 기구의 등장, 그리고 몇 가지 기구를 통폐합하는 등의 개편을 들 수 있다. 그러나 이는 당시 수립된 국가가 독립국가였기 때문에 나타나는 현상이며, 이전체제와 비교해 볼 때 큰 차별성을 갖는다고 보기 어렵다. 이와 더불어 형성된 관료집단

6) 미군정은 군정의 기본적 성격에 따라서 점령기간 중에는 소극적인 치안유지와 구호행정의 성격을 띠지 않을 수 없는 것을 자기의 역할로 판단하였다. 따라서 현상의 수습에 치중하였고 적극적인 개혁을 기피하였으며 본국 정부에의 보고와 훈령에 의존하고 있었다. 같은 글, p. 104.

7) 오석홍, 「대한민국정부의 행정개혁」, 『행정논총』 제28권 제1호, 1990, pp. 53~54.

역시 이전과 동일한 지적기반을 지닌 자들로 구성됨으로써 그들로부터 새로운 시대에 걸 맞는 새로운 국가·새로운 행정은 창출되기 어려웠다.

〈표 1〉 정부수립 전후 중앙행정기구의 구성

조선총독부 1945. 8.	미군정 1945. 9.	1946년 3월 개편	남조선과도정부 1947. 7.	한국정부 1948. 7.
총독-정무총감	군정장관	종래의 局을 部로, 비서실의 7課를 處로 승격.	군정장관-민정장관	대통령-부통령
총독관방 ; 인사과, 문서과, 조사과, 회계과, 지방과, 정보과, 검찰과, 지방관리양성소	비서실 ; 총무과, 외무과, 인사과, 기획과, 회계과, 지방과, 재무관리과	7처 ; 인사행정처, 지방행정처, 식량행정처, 물가행정처, 관제처, 의무처, 서무처	6처 ; 외무처, 식량행정처, 물가행정처, 관제처, 서무처, 인사행정처	4처 ; 총무처, 공보처, 법제처, 기획처 ∴ 국무총리소속기관
8국 ; 재무국, 광공국, 농상공, 법무국, 학무국, 경무국, 체신국, 교통국	8국 ; 경무국, 재무국, 광공국, 학무국, 농상공, 법무국, 체신국, 교통국	13부 ; 문교부(학무국), 사법부(법무국), 운수부(교통국), 국방부(국무국), 경찰부, 경무부, 농무부, 상무부, 재무부, 체신부, 보건후생부	13부 ; 경무부, 사법부, 문교부, 상무부, 재무부, 체신부, 보건후생부, 토목부, 공보부, 통위부, 농무부, 노동부, 운수부	11부 ; 내무부, 외무부, 국방부, 재무부, 법무부, 문교부, 농림부, 상공부, 사회부, 교통부, 체신부

보건후생국, 군무국,
공보국 신설
광공국→상무국, 농
상국→농무국 개칭
∴ 11국으로 개편

출처: 총무처 행정관리국, 『정부조직변천사』, 총무처, 1980.

2) 정부수립 초 기록관리체제

정부수립 초 한국정부는 공문서의 관리를 규정하는 「정부처무규정」⁸⁾과 「공문서규정」⁹⁾을 잇달아 제정하였다. 이 당시

8) 이 규정은 총 8장 129개조로 구성되어 있으며, 그중에서도 제3장 문서처리는 총70개조로 되어 있다. 정부처무규정(제정 1949. 7. 15, 대통령훈령 제1호).

기록관리체제의 특징은 한국행정체제의 형성과정과 관련하여 볼 때 보다 쉽게 이해될 수 있다. 정부수립 당시 한국행정체제가 이전체제에 기반을 두고 외형적 측면에서만 그 변동이 이루어졌다는 사실을 고려하면 기록관리체제 역시 행정체제의 변동 폭으로부터 크게 벗어나질 못하였다.

이러한 사실은 「정부처무규정」과 「공문서규정」의 내용을 통해서 확인할 수 있다. 즉 이 두 규정은 일제시기 「조선총독부처무규정」¹⁰⁾과 「조선총독부공문서규정」¹¹⁾의 구성과 내용을 거의 그대로 원용하였다. 이와 관련하여 각 규정의 구성을 비교하면 다음과 같다.

〈표 2〉 정부처무규정과 조선총독부처무규정의 구성 비교

정부처무규정(1949)	구 분	조선총독부처무규정(1940)
총칙(1조~2조)	제1장	국부장회의(局部長會議)(1조~3조)
사무대결(4조~6조)	제2장	문서의 취급(4조~45조)
문서처리(7조~77조)	제3장	인쇄물 및 도서의 취급(46조~59조)
인쇄물 및 도서의 취급(78조~90조)	제4장	복무(60조~70조)
복무(91조~113조)	제5장	숙직(71조~81조)
회계사무(114조~118조)	제6장	회계사무(82조~86조)
청사내단속, 화재의 예방조치 및 위생(119조~126조)	제7장	화재의 예방, 조치 및 위생(87조~93조)
잡칙(127조~129조)	제8장	잡칙(94조~96조)

9) 이 규정은 총 11개조로 구성되어 있다. 공문서규정(제정 1950. 3. 6, 대통령훈령 제3호).

10) 朝鮮總督府處務規程(1940年 7月, 朝鮮總督府內訓 第20號).

11) 朝鮮總督府公文書規程(1935年 8月, 朝鮮總督府訓令 第40號).

<표 3> 정부처무규정과 조선총독부처무규정의 문서관리 구성 비교

정부처무규정(1949) - 제3장 문서처리 -	구분	조선총독부처무규정(1940) - 제2장 문서의 취급 -
통칙(7조~11조)	제1절	총칙(4조~9조)
접수 및 배부(12조~29조)	제2절	수수(收受) 및 배부(10조~17조)
성안 및 결재(30조~57조)	제3절	성안 및 결의(決議)(18조~25조)
성안의 시행(58조~66조)	제4절	성안의 시행(26조~31조)
편찬 및 보존(67조~77조)	제5절	편찬 및 보존(32조~45조)

<표 2> 에서 보는 바와 같이 「정부처무규정」은 문서관리 혹은 기록관리만을 위한 규정은 아니었다. 이 규정은 각 기관이 행정사무를 처리하는데 필요한 사항들을 명시한 것으로 그 안에 문서관리 혹은 기록관리를 일부 포함하는 형태였다. 이러한 현상은 행정관리의 일환으로 문서관리 혹은 기록관리가 다루어졌음을 의미한다.

한편 <표 2> 와 <표 3> 은 각 장과 절의 구성을 비교함으로써 당시 기록관리체제가 이전체제와 큰 차이가 없었다는 것을 보여준다. 이외에도 당시 사용되었던 서식 역시 그 명칭과 형태가 이전체제와 거의 동일하였다. 이러한 점들은 기존의 연구에서 이 시기 기록관리체제의 가장 특징적인 부분으로 설명되었지만, 본 논문에서 이 시기의 기록관리체제는 이후 기록관리체제의 변화양상을 가늠하게 하는 기준으로서 그 중요성이 있기 때문에 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

우선, 관리의 대상이었던 공문서에 대해서 살펴보도록 하겠다. 당시 공문서의 종류는 크게 법령문, 일반공문, 특수공문으로 나누었으며, 공문서의 생산은 기안문을 작성하는 것으로부터 시작되어 그 후 일정한 절차를 거쳐 결재를 필함으로써 완성되

었다. 또한 결재권자의 유형에 따라 문서는 다음과 같이 구분되기도 하였다.

〈표 4〉 결재권자에 따른 문서구분

구분	내 용
특 류	국무회의의 의결 또는 대통령, 국무총리의 결재를 거칠 문서
갑 류	장관이 전결할 문서
을 류	차관, 국장이 전결할 문서
병 류	기타

이 같은 문서구분은 문서사무를 신속히 처리하기 위한 우선 순위의 기능을 하였다. 이 유형들은 해당 결재권자의 특성을 반영하여 접수·배부·결재와 성안의 시행에 있어서 처리절차상의 형식적 차이만을 보이고 있을 뿐, 상호간 이질적인 문서처리 방식을 규정하는 것은 아니었다.

문서의 작성에 있어서는 일정한 기안용지를 사용하도록 하였다. 기안문에는 그 서식의 항목에 따라 업무수행의 각종 정보가 직접 담기고, 이를 통해 업무수행과정에서 조직 내 의사소통의 기능을 한다. 이런 이유로 기안문은 문서행정체제에서 주요 관리대상이 되어 왔으며, 이는 「정부처무규정」에서 기안문의 서식을 명시하고 있다는 점에서도 확인할 수 있다. 당시 사용된 기안용지를 소개하면 다음의 [그림 1] 과 같다.

[그림 1] 에서 (a)는 「정부처무규정」에서 명시한 제13호 서식의 갑 기안용지의 예이며, (b)~(d)는 실제로 총무처에서 1950~1951년에 사용되었던 기안문들 중에서 추출한 서식이다. 여기서 (b)와 (c)는 조선총독부체제의 기안용지 형태와 거의 동일하며, (a)의 형태를 반영한 (d)로 전환될 때까지 사용되었다. 총무처

[그림 1] 정부수립 당시 기안용지의 예

(a)

		본 문 종 결		完 結		起 案 用 紙	
受 信 人	件 名	日 月 年 載 決		日 月 年 行 施		年 年 年 第	號
		日 月 年 行 施		日 月 年 行 施			
發 信 人	件 名	長 官 (處 長)		次 官 (次 長)		局 長	
		課 長		係 長		起 案 者	
		日 起 案	日 接 受	號	號	號	號
		審 判 號	關 聯 號	類 別 號	類 別 號	類 別 號	類 別 號
		備 記	備 記	備 記	備 記	備 記	備 記
		印 鈐	印 鈐	印 鈐	印 鈐	印 鈐	印 鈐
		送 發	送 發	送 發	送 發	送 發	送 發

(b)

		本 文 種 類		完 結		號 日 月 行 施	
總 務 處	件 名	處 長		次 長		局 長	
		課 長		係 長		起 案 者	
		日 起 案	日 接 受	號	號	號	號
		審 判 號	關 聯 號	類 別 號	類 別 號	類 別 號	類 別 號
		備 記	備 記	備 記	備 記	備 記	備 記
		印 鈐	印 鈐	印 鈐	印 鈐	印 鈐	印 鈐
		送 發	送 發	送 發	送 發	送 發	送 發

(c)

		本 文 種 類		完 結		號 日 月 行 施	
總 務 處	件 名	處 長		次 長		局 長	
		課 長		係 長		起 案 者	
		日 起 案	日 接 受	號	號	號	號
		審 判 號	關 聯 號	類 別 號	類 別 號	類 別 號	類 別 號
		備 記	備 記	備 記	備 記	備 記	備 記
		印 鈐	印 鈐	印 鈐	印 鈐	印 鈐	印 鈐
		送 發	送 發	送 發	送 發	送 發	送 發

(d)

		本 文 種 類		完 結		號 日 月 行 施	
總 務 處	件 名	大 統 領		國務 總理		總 務 處 長	
		次 長		局 長		課 長	
		日 起 案	日 接 受	號	號	號	號
		審 判 號	關 聯 號	類 別 號	類 別 號	類 別 號	類 別 號
		備 記	備 記	備 記	備 記	備 記	備 記
		印 鈐	印 鈐	印 鈐	印 鈐	印 鈐	印 鈐
		送 發	送 發	送 發	送 發	送 發	送 發

- 출처: (b) 총무처 의정국 의사과. “정부요인저택전화가설의회의건” 「국회및국무회의관계서류철(BA0085165)」 1950.
 (c) 총무처 의정국 의사과. “정부요인저택전화가설에관한건” 「국회및국무회의관계서류철(BA0085165)」 1950.
 (d) 총무처. “법률공포통지의건” 「국회및국무회의관계서류철(BA0587725)」 1951.

의 경우, (b)와 (c)의 형태는 1951년 중반까지 혼용되어 나타나지만 중반을 기점으로 일제히 (d)의 형태로 전환되었다. 하지만 (b)·(c)와 (d)는 형태면에서 항목의 배치를 제외하고는 그 내용면에서 항목이 거의 일치한다. 따라서 양자 간의 전환은 형식적인 측면에서 이루어졌다고 할 수 있다.

이러한 기안문에서 나타나는 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 쓰기의 형태가 종서를 기본형으로 하였다. 둘째, 본문의 전개방식이 서술식이었다. 「정부처무규정」에 따르면, 기안은 해서 또는 행서의 서체로서 명료히 기재하며, 문장은 간명을 위주로 하도록 하였다. 셋째, 기안문 작성에 사용되는 주요 언어는 한자였다.

다음으로는 당시 공문서의 관리프로세스에 대하여 살펴보도록 하겠다. 「정부처무규정」은 [그림 2]와 같이 공문서의 흐름에 따라 그 처리방식을 규정하고 있다.

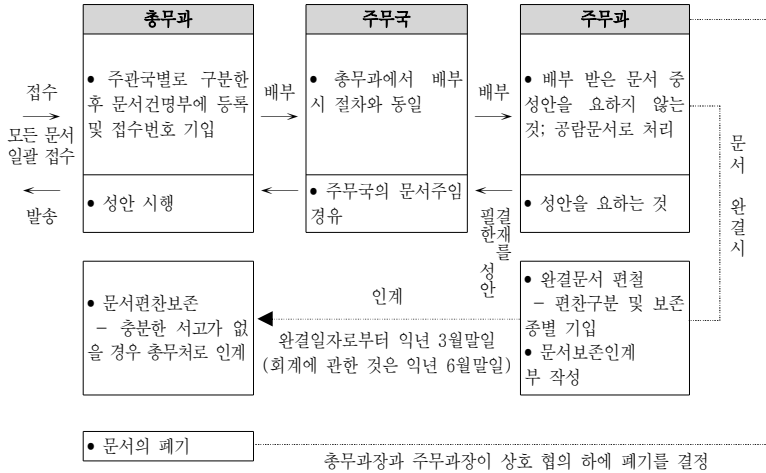
[그림 2]를 보면, 각 기관에 접수되는 모든 문서는 그 기관의 총무과¹²⁾에서 일괄 접수되어 주관국별로 구분한 후, 문서건명부에 등록하여 접수번호를 기입하고 주무국에 배부하였다. 여기서 문서건명부는 일종의 등록부(Register)였으며, 이를 통해서 해당기관의 기록관리체제로 공식적인 획득과 등록이 이루어졌다. 이후에는 기록물의 유통 및 처리를 제어하는 역할을 하였다.

문서를 배부 받았을 때에는 성안(成案)을 요하지 않은 경우와 성안을 요하는 경우로 나누어 그 처리를 각각 달리하였다. 성안을 요하지 않는 경우에는 배부 받은 문서를 공람(供覽)문서로

12) 법무부, 검찰위원회 및 고시위원회에 있어서는 서무과였으며, 총무처, 기획처, 외무부 및 심계원에 있어서는 문서과였다. 해당 기관에 따라 그 명칭에 차이가 있었다.

[그림 2] 정부수립 당시 문서의 관리프로세스

—현용, …비현용



처리하였다. 이때 공람문서에는 제출년월일, 완결·미완결의 표시, 문서기호, 편찬, 보존, 구분 등을 기입하였다. 성안을 요하는 경우는 신속히 그 처리방법을 성안하여 제출하도록 하였다. 그러나 사안이 중대할 경우, 주무국장이 장관 또는 차관에 보고한 후 그 처리방법을 성안하였다.¹³⁾

일련의 과정을 거쳐 결재를 필한 성안은 주무국의 문서주입을 거쳐 총무과에서 시행하였다. 발송을 요하는 것은 정서(淨書) 대조한 후 문서건명부에 붉은 글씨로 써서 등록, 기호, 번호를 부치고 관인을 찍어 발송하였다. 이때 번호는 1사건에 관계된 문서가 사건이 완료될 때까지 동일번호를 쓰도록 하였다.¹⁴⁾ 즉

13) 정부처무규정(제정 1949. 7. 15, 대통령령 제1호) 제30조.

14) 다만 그 연내에 완결되지 못한 것은 역년(曆年)이 갱신되는 때마다 기호(起號)하며 신규건명부 및 문서에는 개호(改號)한 뜻을 기록하여 그 연결을 명확히 하도록 하였다. 정부처무규정(제정 1949. 7. 15, 대통령령 제1호) 제59조.

접수문서에 대한 성안문서의 경우는 그 접수문서와 동일한 번호를, 주무과에서 새롭게 발의한 경우에는 새로운 번호를 부여하였다.

그 후 성안의 시행이 완료되면 문서건명부에 주무국 문서주임의 인을 받아서 주무과에 반환하였다. 이때 해당 문서에는 완결, 편찬분류, 보존종별이 표시되었고, 이를 문서건명부에도 반영하여 그 기호 및 편찬부책과 보존종별을 기입하였다. 그리고 특별히 규정한 것을 제외하고는 보존기간을 다음의 <표 5>와 같이 구분하였고, 보존기간의 기산은 문서완결의 다음 해를 기준으로 하였다.¹⁵⁾

<표 5> 보존종별의 보존기간

구 분	보 존 기 간
갑 종	영구보존
을 종	10년보존
병 종	3년보존
정 종	1년보존

문서의 편철은 주무과에서 완결된 문서를 대상으로 일정한 원칙에 따라 이루어졌다. 문서는 1사건마다 관계서류 전부를 합철하고 그 맨 앞장에 색인번호를 붉은 글씨로 표시하였다.¹⁶⁾ 이때 문서철의 부피는 7.5리(糶, cm)를 표준으로 하였지만 문서량이 많아 본 책에 합철하기 어렵거나 다른 문서와 관계가 있는

15) 정부처무규정(제정 1949. 7. 15, 대통령훈령 제1호) 제58조, 제69조.

16) 문서는 완결한 일자에 의하여 역년(歷年)으로 편찬하였으나 회계에 속하는 것은 그 연도구분에 의하였다. 정부처무규정(제정 1949. 7. 15, 대통령훈령 제1호) 제67조.

경우에는 각각 분리하여 편철할 수 있게 하였다. 전자의 경우는 별책으로 편찬하여 본 책의 목록에 그 뜻을 부기(附記)하였고, 후자의 경우는 가장 관계 깊은 류목(類目)에 원본을 철하고, 본래 류목에는 건명만 붉은 글씨로 표시한 후 원본의 소재를 부기하였다. 이는 관련 문서와의 상호 연계성을 높여 업무참조에 용이하도록 하기 위함이었다.

문서의 인계(이관)는 편철이 완료된 문서를 다음 해 3월말 일까지(회계에 관한 것은 다음 해 6월말 일까지) 문서보존인계부를 작성하여 총무과에 인계함으로써 이루어졌다. 하지만 그 기관에 충분한 서고가 없는 경우에는 총무과를 거쳐 총무처로 인계하였고, 주무과에서 편찬문서와 관보 기타 공보류가 계속 필요한 경우에는 이를 인계하지 않고 자체적으로 보존할 수 있었다.¹⁷⁾

문서의 보존 및 폐기는 총무과에서 담당하였다. 총무과 또는 총무처는 인계받은 문서를 기록대장에 기입하여 일정한 서가에 장치(藏置)하여 보존하였다. 여기서 기록대장은 소장목록을 의미하며 편찬문서에 대한 서가의 위치, 편찬 및 보존정보 등이 기입되었다. 그리고 폐기는 보통 보존기간이 경과한 문서를 대상으로 총무과장과 주무국장의 합의를 통해서 이루어졌다. 하지만 폐기의 필요성이 인정되는 타 기관 문서의 경우, 총무처장이 그 기관에 조회하여 폐기할 수 있었다. 폐기문서는 건명목록을 떼고 표지에 「폐기」의 인을 찍었으며 그 후 경리과에 보내 소각을 원칙으로 폐기하였다. 이때 폐기한 문서는 기록대장에 폐기년월일을 기입하였고, 건명목록은 이를 떼어 따로 유별(類別)하여 보존하였다.¹⁸⁾

17) 정부처무규정(제정 1949. 7. 15, 대통령훈령 제1호) 제70조, 제71조.

18) 정부처무규정(제정 1949. 7. 15, 대통령훈령 제1호) 제72조~제75조.

이상과 같은 문서의 흐름에서 나타나는 주요 특징은 총무과가 기록의 생산부터 보존 및 이용, 폐기에 이르는 라이프사이클(life cycle) 전반에 걸쳐 기록물을 전일적으로 관리한다는 점이다. 즉 총무과는 접수 및 등록, 성안의 시행 등의 현용기록관리뿐만 아니라 보존 및 폐기업무 등의 비현용기록관리도 담당하였다. 이러한 현상은 문서취급의 편의성만을 고려한 결과였다.¹⁹⁾

마지막으로 이 시기 기록물을 분류·편찬하고 평가하는 방식이었던 「문서의 편찬구분 및 보존종별」에 대해 살펴보도록 하겠다. 「문서의 편찬구분 및 보존종별」의 구체적인 내용과 형태에 대해서는 인천시의 사례를 통해 설명하겠다. 인천시는 다른 곳보다 이른 시기에 「문서의 편찬구분 및 보존종별」을 제정하고 그 전형을 보여주고 있다는 점에서 주목할 만하다. 「인천부문서편찬구분」을 통해 그 형태를 제시하면 다음의 <표 6>과 같다.

<표 6>과 같이 「문서의 편찬구분 및 보존종별」은 생산기관(局-課 혹은 課-係) - 편찬서목(綴名) - 보존종별을 나열하는 방식으로 구성되어 있다. 여기서 생산기관은 당 기관의 조직구조에 따라 과-계별로 구분됨으로써 문서를 지적으로 분류하는 기능을, 편찬서목은 문서의 편찬명에 따라 문서를 물리적으로 분류하는 기능을 하였다. 그리고 보존종별은 문서의 가치를 평가하는 기능을 하였다.

19) 사실 총무과의 전일적 기록관리는 조선총독부체제와 동일한 것이었다. 당시 이 체제가 지속되고 있었음에도 불구하고, 국무회의에서 문서취급(현용단계)을 한 곳에서 통일할 것을 논의하였다. 이러한 사실로 미루어 볼 때 총무과의 문서취급방식이 합리적이라는 인식이 있었음을 알 수 있다. 이러한 측면에서 총무과의 보존 및 폐기업무도 이해될 수 있을 것이다. 국무총리비서실 “문서취급은한곳을통하여통일하여오면순서정연한결재를할수있을것이다(제41회)(1949.4.17)” 「국무회의록(제1회-116회)(BA0182402)」 1949.

〈표 6〉 「문서의 편찬구분 및 보존종별」의 형태

		丙 種		乙 種		甲 種	保 存 種 別	○ ○ 係	○ ○ 課	○ ○ ○ 文 書 編 纂 區 分
三	二	一	二	一	二	一	番 護			
○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	編 纂 書 目			

출처: 인천직할시 공보관. “인천부문서편찬구분(제5호)(1948.8.5)” 「법제훈령원본철(BA0005016)」, 1948.

그렇다면 당시 편찬명의 분류와 평가의 기준은 무엇이였을까? 이와 관련해서는 수원시의 사례를 살펴보자. 수원시의 경우는 정부를 비롯한 다른 지방행정기관의 처무규정은 달리 보존종별의 책정기준을 명시하고 있고, 관련 제반규정들이 비슷한 시기에 제정되어 당시 분류와 평가기준을 보다 세밀하게 파악할 수 있다. 수원시는 1953년 5월 30일에 「수원시처무규정」을, 1955년 11월 30일에 「수원시문서편찬구분」을 각각 제정하였다. 「수원시처무규정」에서 명시하고 있는 보존종별의 책정기준은 다음과 같다.

1. 갑종 영구보존

- 一. 조례규정(條例規程) 또는 의결기타결정사항으로서 장래 예규될 문서
- 二. 영속(永續)할 성질이 유(有)한 사건에 관한 문서로서 후일의 증거(證據)가 될 문서
- 三. 역사의 참고가 될 문서
- 四. 재산, 회계 또는 이권(利權) 등에 관한 대장 및 원부(原簿)류

五. 전 각호이외에 특히 영구보존할 필요가 있다고 인정되는 문서

2. 을종 10년보존

- 一. 후일 증거될 문서(품청(稟請), 청원(請願))로서 갑종에 속하지 않는 문서 및 장부(帳簿)류
- 二. 각종의 조복문서(照覆文書)로서 후일 참고가 될 문서
- 三. 전 각호 이외에 중요하다고 인정되는 문서

3. 병종 3년보존

갑종, 을종에 속하지 않은 문서

4. 정종 1년보존

일시적으로 완결될 성질의 사건에 관한 문서로서 후일 참고할 필요가 없는 것

위의 책정기준을 통해 알 수 있듯이, 당시 영구보존문서의 선별은 법규적 가치와 증빙적 가치에 중점을 두고 이루어졌다. 이외에도 역사적 가치를 그 기준으로 제시하였지만 구체적으로 어떤 유형의 기록물인지에 대해서는 알 길이 없다. 실제 「문서의 편찬구분 및 보존종별」에서 갑종의 해당하는 편찬명 중 역사적 가치에 근거하여 책정되었거나 책정되었을 거라고 추측되는 편찬명을 찾기가 어렵다. 이러한 책정기준이 반영된 「수원시문서편찬구분」의 일부를 제시하면 다음의 <표 7> 과 같다.

<표 7> 은 「수원시문서편찬구분」 중 재무과 부과계를 나타낸 것이다. 이 표의 편찬서목에 기재된 문서의 편찬명은 <표 8> 과 같이 부과계의 사무분장사항과 비교해 볼 때 거의 일치되고 있음을 확인할 수 있다. 이는 편찬명의 분류기준이 업무내용에 근거하고 있다는 것을 보여준다.

〈표 7〉 수원시 문서편찬구분 중 재무과 부과계

丙種			乙種		甲種		種別存		水原市文書編纂區分 財務課 賦課係(第一・二係)
二	一	二十五	二十四	八	七	六	五	四	三	二	一	三	二	一	番護	編纂書目	
잡건서류	各稅에 관한 잡건서류	稅外諸收入 조정에 관한 서류	公簿圖書 열람에 관한 서류	伐木稅 부과에 관한 서류	갑종제일토지수득세 조정에 관한 서류	임야세 조정에 관한 서류	소방세 조정에 관한 서류	영업세부가세 조정에 관한 서류	洞稅 조정에 관한 서류	戶別稅 조정에 관한 서류	세원조사에 관한 서류	消滅예규	道稅 및 세외 수입 관계예규	재무예규			

〈표 8〉 수원시 재무부 부과계의 사무분장과 문서편찬구분의 비교

수원시 사무분장규정	수원시 문서편찬구분	
사무분장사항	편찬서목	보존종별
一. 세원조사에 관한 사항	세원조사에 관한 서류	을중
二. 호별세 및 동(소)부가세부과에 관한 사항	호별세 조정에 관한 서류	을중
三. 호별세 특별부과금 부과에 관한 사항		
四. 동세(洞稅)부과에 관한 사항	동세(洞稅)조정에 관한 서류	을중
五. 영업세부가세부과에 관한 사항	영업세부가세 조정에 관한 서류	을중
六. 소방세 부과에 관한 사항	소방세 조정에 관한 서류	을중

출처: 경기도 수원시 기획실 기획담당관. “수원시 문서편찬구분규정(제12호) (1955.12.30)” 「훈령원본(BA0006230)」, 1952.
 경기도 수원시 기획실 기획담당관. “사무분장규정(제13호)(1956.2.1)” 「훈령공포원본(BA0006230)」, 1952.

이를 종합해보면, 「문서의 편찬구분 및 보존종별」은 생산된 공문서 중 완결문서를 대상으로 조직별 업무분류와 보존기간책정방식의 평가가 연동되는 일종의 기록물처분지침이었다. 그 구조는 각 기관의 조직구조에 따라 국(局)·과(課)별 혹은 과(課)·계(係)별로 구분한 후, 이를 해당기관의 업무에 기반을 둔 편찬서목과 연결시키고 여기에 보존종별을 책정하여 나열한 표의 형태였다.

이상에서 살펴보았듯이 정부수립 당시 기록관리체제는 조선총독부체제를 그대로 원용한 「정부처무규정」과 「문서의 편찬구분 및 보존종별」에 의해서 규정되었다. 처무규정은 훈령²⁰⁾의 형태로 공포되었기 때문에 정부를 비롯한 각급 지방행정기관이 각각 독자적으로 제정하는 형태를 취했다. 이때 「정부처무규정」을 준용하였지만 각 지방기관에 따라 그 정도는 달랐다. 특히 「문서의 편찬구분 및 보존종별」에 대해서는 어떤 기준도 제시하지 않아 각 기관이 독자적으로 제정하는 정도는 보다 심했다고 할 수 있다.²¹⁾ 물론 조선총독부체제가 거의 그대로 이어졌다는 점에서 「문서의 편찬구분 및 보존종별」은 어느 정도의 보편성을 확보할 수 있었지만, 그것을 제정하고 운용하는 것은 각급 기관의 재량이었다. 이러한 점에서 당시 기록관리체제는 국가차원의 일원적·통일적인 체제는 아니었다.

20) 훈령은 상급관청이 하급관청의 권한행사를 지시하기 위해 내리는 일반적 형식의 명령이다. 일반적으로 행정기관의 내부관계에서 하급관청에 대하여 발하여지는 것이기 때문에 대외적인 법규로서의 성질은 가지지 않는다.

21) 충청북도 충주시 기획행정 국장 기획예산과. “충주시洞문서편찬구분제정(훈령 9호)(1961.9.19)” 「훈령원본(BA0400986)」 1951. 이 문서는 1961년에 생산된 것으로 각 里, 洞에서 취급하는 문서가 각양각색으로 편찬되고 있어 문서편찬의 통일을 위해 문서편찬구분(훈령)을 제정한다는 내용이다. 이는 1961년 당시의 상황뿐만 아니라 그 이전 「문서의 편찬구분 및 보존종별」의 실태를 보여주는 좋은 사례이다.

3. 한국전쟁 이후 미국의 과학적 관리제도 도입과 그 영향

1) 미국행정학(과학적 관리법)의 발달과 그 배경

미국행정학(과학적 관리법)은 1960년대 초반 군사정부가 추진한 제반 행정개혁에 이론적·실무적 기반을 제공하였다. 물론 학문의 형태로서 도입되기 시작한 것은 1950년대 후반의 일이지만, 미국의 실무적인 행정기법과 지식들은 한국전쟁 이후부터 한국군과 공무원(한국정부)에게 각기 다른 경로를 통하여 유입되고 있었다.

이러한 행정기법과 지식으로 대표되는 미국행정학은 처음부터 ‘원형(paradigm)’의 안정 없이 미숙한 ‘다분야 관계적 노력(interdisciplinary venture)’으로 출발하였다. 그렇기 때문에 미국행정학의 발전은 행정이론이 정립되어 가는 과정으로 설명될 수 있으며, 그 이론의 지적기반은 당시 추진되었던 행정개혁의 경험을 통해 형성되었다.

이 분야의 연구 활동이 촉발되고 하나의 전문영역으로 자리잡을 수 있었던 점은 무엇보다도 공공부문(정부)에 대한 광범위한 행정개혁운동을 꼽을 수 있다. 당시 정부활동을 어떻게 개선할 것인가라는 실용적인 문제가 사회적 관심사가 되었고, 이를 전문적으로 연구하여 처방하는 개선안이 정책적으로도 요구되었다. 이러한 행정개혁이 궁극적으로 지향했던 바는 전문화를 통한 ‘능률’의 추구였다.²²⁾

22) 오석홍, 「행정현상연구의 경향 변천 -행정학의 과거와 현재-」, 『행정논

이 같은 개혁운동은 당시 유행하였던 과학적 관리법을 근본으로 삼았다. 19세기 말 근대 자본주의사회가 일정한 단계의 성숙기에 이르자 생산과정과 기업경영에 있어서 ‘합리적 관리기술’을 필요로 하게 되었다. 이러한 필요는 과학적 관리법²³⁾의 출현을 초래하였으며, 이 방법이 미국사회 내에서 활발하게 전개되기 시작한 것은 테일러(Frederick W. Taylor) 이후부터였다.²⁴⁾

이러한 과학적 관리법은 20세기에 들어와서는 도시행정·주행정(州行政)·연방정부의 행정과 사무관리영역에 적용되기 시작하였다. 전자의 대표적인 사례가 1906년에 설립된 뉴욕시정조사연구소(New-York Bureau of Municipal Research)와 1910년에 태프트(W. H. Taft)대통령에 의하여 설치된 경제와 능률에 관한 위원회(Taft Commission on Economy and Efficiency, 이하 태프트위원회)였다. 특히 이 위원회는 이후 진행되는 행정개혁 사업에 지속적인 영향을 미쳤다. 후자의 경우는 레핑웰(William H. Leffingwell)에 의해 이루어졌으며, 이후 여러 학자들에 의해 계승됨으로써 미국식 사무관리의 근본원리가 되었다. 레핑웰은 자신의 저서 『사무관리(Office Management, 1925)』를 통해 테일러의 핵심원리인 표준

총』 제10권 1호, 1972, pp. 256~258.

- 23) 과학적 관리법은 최소의 노동과 비용으로 최대의 생산효과와 이윤(利潤)을 창출하도록 노동공정을 최소단위로 나누고 이것을 ‘능률’적인 것이 되도록 계획적인 배치를 실시하는 방법이다. 당초에는 노무 작업장의 공작도구와 기계-물-자원-인원 등의 배정에 관하여 각기 그들 간에 성립하는 관계를 분석하고 조사함으로써, 가공작업의 ‘통제(Control)’와 그 작업의 ‘표준화(Standarization)’를 결정하고 생산능력에 적합한 ‘보수(Pay)’를 정하도록 ‘합리적인 기준’을 구축하는 것이었다. 이상조, 『신행정학』, 서울: 서울고시학회, 1961, p. 13.
- 24) 테일러의 『과학적 관리법의 원리(Principles of Scientific Management)』는 행정학 초기학자들의 사고에 영향을 미쳤다. 행정학의 실천적 측면이란 견지에서 볼 때 테일러의 과학적 관리운동이 행정학의 선구자들에게 강한 영향을 미친 것은 작업관리와 행정관리였다. 송동건, 「미국행정학 발달사(상)」, 『고시연구』 제22권 제9호, 1995, p. 90.

화, 조직화, 통제화를 보다 발전시켜 사무관리에 적용함으로써 미국 사무관리 과학의 발달에 초석을 다지는 공헌을 하였다. 이때부터 테일러의 과학적 관리법은 사무관리의 일관된 기본철학으로 자리 잡았으며, 그 핵심은 사무의 능률화를 위하여 문서의 작성과 그 내용의 정확·신속한 전달흐름에 있었다. 또한 사무가 복잡해지고 그 양이 격증하면서 사무를 문서화하여 다루는 문서처리작업이 이전보다 더 중요시되었다.²⁵⁾

한편 1930년대 미국에서 경제대공황과 제2차 세계대전은 미국행정학사에 있어서 중요한 분수령이 된다. 이 두 사건은 정부활동영역의 확대를 더욱 재촉하였고, 공사부문(公私部門)을 막론하고 행정현상연구를 위한 필요가 커졌으며, 행정연구인들에게 거대한 실습장 또는 실험장을 제공함으로써 행정학이 학문의 폭을 확장시키는 계기를 마련하였다.²⁶⁾ 이때 촉발된 행정현상연구들은 당시 제기된 행정상의 문제들을 해결하는데 결정적인 역할을 하였다. 그리하여 이 시기 미국행정학은 기술뿐 아니라 학문으로서도 전성기를 이루었던 시기로 평가되고 있다. 즉 제2차 세계대전을 미국의 승리로 이끌었을 뿐만 아니라 국가의 인적·물적·금전적 관리의 효율성을 통해 국가발전이 가능할 수 있도록 한 것은 행정기술의 능률적인 이용의 덕으로 여겼

25) 사무란 사무작업이라는 측면에서 볼 때 서사(書寫), 문서작성, 인쇄, 독해, 대화, 계산, 검사, 정리, 분류, 운반, 보행(步行) 등이 이에 속하며, 작용이라는 측면에서 볼 때는 행정이나 관리활동에 필요한 각종 정보를 제공하고 이를 처리하는 것임과 동시에 행정활동에 제기되는 여러 가지 사항을 유기적으로 결합시켜 주는 것이다. 김태극, 『사무관리』, 서울: 박영사, 1976, pp. 15~46.

26) 미국의 행정학사는 수많은 방법론상의 변천을 보여주면서 전개되었는데 특히 제2차 세계대전 이후부터는 행정정치학, 사회학, 심리학, 경제학, 경영학 등의 인접과학의 연구 성과를 포괄하는 다양각색의 행정학설이 형성되고 발전되었다. 장동희, 「한국행정학의 과제와 한국행정사의 정립방향」, 『한국행정사학지』 제9호, 2000, p. 1.

다.²⁷⁾

이상에서 살펴보았듯이, 미국행정학은 행정문제를 처방하기 위한 실질적 필요에 의해 촉발되었고, 그 실용적·이론적 기반은 일련의 행정개혁운동을 경험하면서 형성되고 발전하였다. 이러한 발전과정 속에서 행정학이 국가발전에 실용적·이론적 기반을 제공함으로써 미국사회 내에서 갖는 학문적 위상과 그 중요성이 점점 증대될 수 있었다. 이러한 측면에서 1950년대 한국사회에서 나타난 미국행정학에 대한 관심과 기대는 과학적 국가경영 및 발전에 대한 열망과 부합할 수 있었다.

2) 한국전쟁 이후 한국군의 성장과 기록관리체제의 개편

1950년 6월 25일에 발발한 한국전쟁은 인적·물리적 피해뿐만 아니라 한국사회 전반에 걸쳐 많은 변동을 야기하였는데 그 중에서도 특히 한국군을 근대화된 집단으로 탈바꿈시키는 계기를 제공하였다. 당시 한국정부는 전재(戰災)의 복구와 수습에 따른 조치의 일환으로 확군정책을 시행하였으며, 그 결과 한국전쟁 이전에는 불과 10만이던 한국군은 한국전쟁 이후 60만에 달하는 대군으로 급속히 성장할 수 있었다. 이때 한국군은 미국정부의 지원 속에서 자군(自軍)의 질적 향상을 위해 군사교육을 강화하는 한편 미군의 군사제도를 한국군에 이식하여 ‘한국군의 미국화’를 도모하였다. 그 결과 한국군은 1950년대 다른 어느 사회집단보다도 더 선진문물을 많이 접하며 수용한 가장 근대화한 집단으로 성장할 수 있었다.²⁸⁾

27) 유완빈, 『한국행정사 연구』, 성남: 한국정신문화연구원, 1997, p. 4.

28) ‘한국군의 미국화’는 전쟁초기 파견된 주한미군사고문단에 의해 이루어지기도 하였다. 이들은 1950년 말까지 746명으로 늘어났으며, 1951년 8월 31일에는

한편 ‘한국군의 미국화’는 당시 팽창된 한국군의 병력을 효율적으로 관리하기 위한 하나의 해결방법이었다. 당시 미군의 군사관리기법은 범정부차원의 과학적 관리방식을 적극 도입하여 거대 병력을 효과적으로 운용할 수 있는 상당히 고도화된 과학적 관리제도를 구축하고 있었다. 이러한 제도들이 한국군으로 이식되면서 한국군은 거대조직을 운영하는데 필요한 효율적 관리기법을 습득하여 운용할 수 있었다.²⁹⁾

이상과 같이 ‘한국군의 미국화’가 진행되면서 한국육군에는 미 육군의 선진 행정관리기법들이 도입되었고, 그 과정에서 한국육군의 기록관리체제도 개편되었다. 한국육군의 기록관리체제는 한국전쟁을 기점으로 그 전후가 상당히 다르다. 한국전쟁 이전을 조선총독부체제라고 한다면 한국전쟁 이후는 미 육군 관리방식이 도입되면서 나타난 새로운 체제였다.

한국육군은 창군 초부터 일반 행정업무의 일환으로 문서 수발 및 기록문서 보관관리 등을 수행하였다. 1949년 1월 20일 「회보제도」를 최초로 제정하여 제반지시, 참고, 공지사항 등을 각 중대 단위까지 배포하도록 하였고, 1949년 3월 31일 「공문서취급예규」를 제정하여 제반 공문서의 간소화 및 규정위반 내용시정 등 문서통제업무를 강화하였다. 그리고 제반 문서의 신속 정확한 순환을 위하여 문서취급소를 행정과내에 설치·운영하였다.³⁰⁾ 이러한 사실들은 군대의 특성을 반영하는 것을 제

1,055명으로, 그리고 1952년 초에 1,953명이 됐다. 주한미군사고문단은 보병사단의 대대에까지 배치돼 사단의 작전, 군단의 창설과 사단의 재편성, 교육훈련 등을 주도하였다. 도진순, 노영기, 「군부엘리트의 등장과 지배양식의 변화」, 『1960년대 한국의 근대화와의 지식인』, 서울: 선인, 2004, pp. 65~66.

29) 이영남, 「1950~60년대 국가행정체계의 재편과 성격(1957-1963)」, 서강대학교 대학원 사학과 박사학위논문, 2005, pp. 127~128.

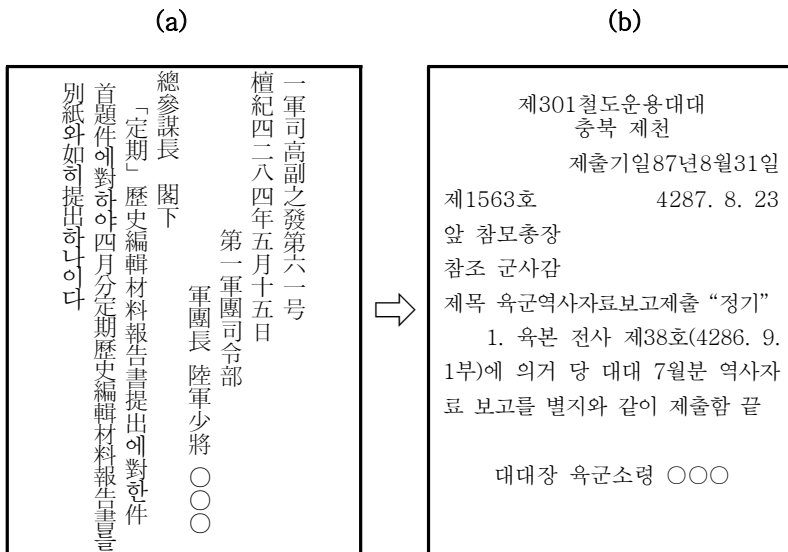
30) 육군본부 부관감실, 『부관역사』 제1집, 1965, pp. 40~41.

외하고는 당시 한국정부의 기록관리체제와 거의 유사하다. 예컨대 「공문서취급예규」와 문서취급소는 정부의 기록관리체제 중 문서처리방식과 총무과(문서과)기능에 해당하는 것이었다.

그러나 한국전쟁 이후부터 한국육군의 기록관리체제는 그 이전에는 볼 수 없었던 다음과 같은 변화들이 나타났다.

첫 번째, 공문서의 서식과 작성방법이 근본적으로 변화하였다. 1952년 1월 1일에 한국육군은 공문서체계의 현대화를 위하여 전 육군의 공문서작성법을 종서에서 횡서로 일제히 전환시켰다. 이후 1953년 9월 1일 잠정(暫定) 규정 39호에 의거 문서작성의 신속과 업무능률을 향상시키기 위하여 공문서작성에 있어서 한글을 일제히 전용하도록 하였다. 이러한 양상은 당시 생산되었던 공문서와 기안용지를 통해 확인할 수 있다.

[그림 3] 한국육군 시행문과 기안용지의 변화



문과는 달리 내용을 압축적으로 정리하여 내용의 착오를 막고 업무관계자의 공문서 이해력을 향상시킨다. 셋째, 공문서작성의 주요언어로는 한글전용이 이루어졌으며 이와 함께 띄어쓰기를 사용하였다. 넷째, 날짜표기 및 숫자표기에 아라비아숫자가 사용되었고, 날짜는 단기(檀紀)를 기본으로 하였다. 다섯째, 본문이 끝나면 마지막에 ‘끝’자를 붙여 끝났음을 표시하였다. 이와 같은 제 특징들은 문서를 간단명료하게 작성하고 전달력을 높여 업무처리에 있어서 신속성, 정확성, 용이성, 경제성 등을 달성하기 위한 것이었다.

두 번째, 미 육군으로부터 육군공문서규정(사무관리규정)과 십진파일링시스템(Decimal Filing System)³²⁾을 도입하였다. 한국 「육군공문서규정(육규1-8)」은 1953년 9월 4일에 제정·시행되었으며, 그 목적은 현대행정에 따른 공문서의 작성요령을 간편하고 실용성 있게 개선하여 공문서작성의 서법과 양식을 통일하고 최대한의 업무간소화를 달성하기 위함이었다.³³⁾ 이때 이 규정은 미 육군공문서규정을 차용한 것이었다. 실제 이 규정이 현존하지 않아 이를 명확히 규명하기가 사실상 불가능하지만, 앞서 살펴본 공문서의 서식과 작성방법이 전환되는 시점과 이 규정의 제정시점이 거의 일치한다는 사실에 주목할 필요가 있다. 또한

32) 십진파일링시스템은 어느 일부분과 개념을 나타내는 숫자를 사용하여 자료를 분류하는 기술을 말한다. 십진파일링시스템에서 관련된 개념은 종종 10개의 단위로 모아지고 그 특이성에 따라 필요한 만큼 세분된다. 주요 카테고리(category)는 일반적으로 정수 값이다; 제2차와 제3차 표제는 연속적인 소수점을 사용하여 분리된다. 예를 들어 정책(policy)의 상위계층에 부여되는 숫자는 50~59까지이다. 근로자의 부가급부(fringe benefits)에 관한 정책이 55라면 그 부영역에 속하는 출산휴가정책(the maternity policy)은 55.2가 될 것이다. Richard Pearce-Moses, *A Glossary of Archival and Records Terminology*, Archival Fundamentals Series II, Chicago: SAA, 2005, p. 108.

33) 육군본부 부관감실, 『부관역사』 제1집, p. 41.

몇몇의 선행연구를 통해 이 규정에 대한 개괄적인 파악이 가능하다.

이를 소개하면, 1961년 9월에 제정된 「정부공문서규정」은 미국 표준화협회 및 미 대외원조처(United States Operations Mission: USOM)에서 차용한 미국 공문서처리 규정 등을 참고로 하는 동시에 「육군문서작성 참고철」 및 「육군공문서규정」을 참고하여 만들어졌고(이상조, 1962), 또 1961년 7월 25일자의 국가재건최고회의 「공문서규정」을 상당부분 참조하였다(이경용, 2002). 이때 「육군공문서규정」은 미 육군의 사무관리규정(미 육군공문서규정)이 도입된 것이었으며, 미 육군 사무관리규정은 미국 연방정부 공문서규정 및 미국표준화협회의 표준규격을 참조한 것이었다(이영남, 2005).

이를 종합해보면 미 육군공문서규정 → 한국 「육군공문서규정」 → 국가재건최고회의 「공문서규정」 → 「정부공문서규정」이라는 도식이 도출됨을 알 수 있다. 여기서 국가재건최고회의 「공문서규정」은 「(한국)육군공문서규정」과 「정부공문서규정」사이의 매개적 역할을 한다는 점에서 그 양자 간의 공통점을 내포하고 있다. 이를 통해서 「(한국)육군공문서규정」의 대략적인 파악이 가능하리라 여겨진다.

이 국가재건최고회의의 「공문서규정」은 총칙, 결재 및 책임, 서식, 기안 및 발송, 접수 및 처리, 문서통제 등 총 6장으로 구성되었으며 문서의 결재종류(전결, 대결, 인지대, 후결, 후열)와 그 표시방법, 공문서의 양식과 요소(지시 문서체, 상달 문서체, 용지의 규격, 두서, 발한기호, 제목, 본문, 결문 등), 기안의 기재방법, 문서통제 등을 규정하였다.³⁴⁾

34) 국가재건최고회의의 「공문서규정」 관련 자료를 확보하지 못하여 다음의 논문을 참조하였음. 이경용, 「한국의 근현대 기록관리제도사 연구(1894~1969년)」, 중

이러한 「육군공문서규정」의 제정에 이어 1953년 11월 19일에는 종전의 문서분류제도를 개선하기 위해서 기능(주제)별 분류 및 부호화를 특징으로 하는 십진분류원칙을 채택하였다. 그 후 1955년 「기록문서십진분류법」³⁵⁾을 제정하여 10월 1일부터 시행하였으며, 이 십진분류법에 의거 정리된 기록문서가 균일적이고 효과적으로 시행될 수 있도록 「기록문서분류정리법」³⁶⁾을 제정하였다. 이 두 규정은 육군기록문서의 보관에 관한 과학적인 분류 및 문서처리 등의 업무를 현대화하기 위해서 미 육군으로부터 십진파일링시스템을 도입한 것이었다.

미 육군의 십진파일링시스템은 1873년에 개발된 듀이의 십진시스템(The Dewey Decimal System)에 기반을 두고 있다. 듀이(Melvil Dewey)의 십진시스템은 도서의 주제내용에 십진수를 적용하고, 알파벳순의 상관색인에 의해 이를 보완한 것으로 그 대상은 도서와 팸플릿에 국한되어 있었다. 하지만 19세기 말부터 이 시스템은 도서와 팸플릿뿐만 아니라 모든 종류의 문헌물을 다루기 위해 확장되기 시작하였고, 이는 도서관(Library Bureau)에 의해 처음 시도되었다.³⁷⁾

당시 도서관은 사무장비와 방법에 있어서 혁명을 일으키기 시작하였다. 도서관은 상업회사들을 위해 파일링시스템(Filing

양대학교 대학원 사학과 박사학위논문, 2002, p. 170.

35) 「기록문서십진분류법」은 분류구분에 관한 조항과 번호순 및 자모순 번호표로 구성되어 있다. 육규345-3 「기록문서십진분류법」, 육군본부, 1955. 5. 1.

36) 「기록문서분류정리법」은 십진분류법 하에서 보관철 비치 및 유지절차, 기록문서분류절차, 보관철 처리 절차, 보관철 배열 절차, 분류서기의 혼련 및 배치에 관한 규정과 부록으로는 파일링관련 서식 및 장비의 규격과 유사주제 선정 번호표로 구성되어 있다. 육규345-4 「기록문서분류정리법」, 육군본부, 1955. 9. 15.

37) Mabel E. Deutrich, "Decimal Filing; Its General BackGround and an Account of Its Rise and Fall in the U.S. War Department", *American Archivist* 28, 1965, p. 201.

System)³⁸⁾과 업무방식을 고안하고 추천하였는데 이때 십진시스템을 채택하였다. 그리하여 1898년 볼티모어 오하이오 철도회사에서 최초로 왕복문서(correspondence)에 적용되었고, 이후 십진시스템이 철도회사들뿐만 아니라 일반 상업회사들에도 영향을 미쳐서 왕복문서의 분류를 위한 하나의 시스템으로 자리 잡기에 이르렀다. 나아가서는 연방정부의 각 기관에도 적용되기 시작하였다.

한편 미 육군에서 십진시스템의 채택은 1910년 9월 태프트위원회 권고에 의해 점진적으로 이루어졌다. 이 권고는 당시 태프트위원회가 문서작업의 감축과 간소화를 위해 레코드키퍼(recordkeeping)³⁹⁾ 실무에 대한 조사를 실시하는 과정에서 인식된 미 육군 레코드키퍼 실무의 비능률과 비경제성을 개선하기 위한 조치였다.⁴⁰⁾

38) 파일링시스템은 파일들의 검색(retrieval), 이용(use), 처분(disposition)을 확보하기 위해서 파일이 어떻게 저장되고 색인되어야 하는 지를 지시하는 절차와 정책을 의미한다. 때때로 레코드키퍼시스템으로 불리기도 한다. 파일링시스템은 종종 레코드인벤토리(record inventory), 처분지침(retention schedule), 파일플랜(file plan)을 포함한다. Richard Pearce-Moses, *A Glossary of Archival and Records Terminology*, Archival Fundamentals Series II, p. 166.

39) 레코드키퍼이란 행정적, 프로그램적, 법적, 재정적 의무와 책임을 충족시키는 체계적인 레코드의 생산, 이용, 유지, 처분을 의미한다. Ibid., p. 331.

40) 태프트위원회가 지적한 미 육군 레코드키퍼상의 문제는 당시 사용되었던 레코드-카드시스템(record-card system)에 있었다. 이 레코드-카드시스템은 에인스워드(Gen. Fred C. Ainsworth)에 의해 고안된 것으로, 이것은 분류시스템이 아닌 숫자검색방식이었다. 이 시스템을 운영하기 위해서는 다음의 파일을 지속적으로 관리해야 했다. 첫째, 수발신 문서(사본)에 관한 문서파일이다. 여기에는 문서의 내용정보가 요약되고 연속적인 숫자가 할당된다. 둘째, 문서파일에 상응하는 연속적인 번호가 부여된 레코드 카드이다. 이 카드는 취해진 모든 행위의 메모, 발신서신의 사본이나 접수서신의 개요를 포함한다. 셋째, 카드색인 파일이다. 여기에는 주제 또는 이름에 관해서 보통 하나 이상의 상호참조카드와 접수된 서신의 생산자 이름을 표시한 카드가 포함된다. 그 색인카드는 문서파일과 레코드카드에 할당된 숫자를 가졌으나 숫자순보다는 알파벳순으로

이 십진시스템은 당시 왕복문서를 보존함에 있어서 현대적, 경제적, 실용적, 진보적인 조치로 평가받았다. 각종 첨부물 및 복제본, 레코드카드, 인덱스카드의 대부분을 제거함으로써 불필요한 기록물을 효과적으로 감축하고, 하나의 주제와 관련한 모든 왕복문서를 한 곳으로 모아 모든 서류의 검색 및 신속한 처리를 가능하게 하였다. 무엇보다도 십진시스템을 운영하는데 필요한 시간, 공간, 직원, 업무, 노력 등의 측면에서 뛰어난 경제성을 지닌다는 점이였다.

이러한 미 육군의 십진파일링시스템은 한국육군에 그대로 이식되었다. 미 육군의 매뉴얼 및 분류표는 한국 실정에 맞추어 변경된 것을 제외하고 「기록문서십진분류법」과 「기록문서분류정리법」에서 규정하고 있는 십진분류의 적용범위, 분류번호 읽는 방법, 신번호의 추가금지, 세분정리법(지리명·인명·주제명 등)의 필요 및 요령, 비부여 주제목의 정리, 분류관리원칙, 색인표의 사용법, 라벨과 안내카드의 사용, 파일링 절차 등의 내용과 거의 동일하다. 특히 분류표는 기본번호의 최상위에서 세분번호의 최하위에 이르기까지 그 분류번호와 내용이 완전히 일치한다. 이를 일부 소개하면 다음과 같다.

〈표 9〉 대분류의 구성 및 내용 비교

기록문서십진분류법	기본번호	Decimal File System ⁴¹⁾
주 제 목(건 명)	: General Class	Subject content
총론	000	General.
재정회계	100	Finance and accounting.
인사	200	Personal.
행정	300	Administration.

정리된다. Mabel E. Deutch, "Decimal Filing; Its General BackGround and an Account of Its Rise and Fall in the U.S. War Department", pp. 202-205.

보급 및 장비	400	Supplies, service, and equipment.
수송	500	Transportation.
건축	600	Buildings and grounds.
의무 및 위생	700	Medicine, hygiene, and sanitation.
항만 하천 및 수도시설	800	Rivers, Harbors, and waterway
기타	900	

〈표 10〉 세분분류의 구성 및 내용 비교

기록문서십진분류법		
분류번호		주 제 목(건 명)
기본번호	세분번호	
458		선박 및 수송에 관한 장비 보급품 기구
458	1	부분품과 부속품
458	11	홍채와 갑판
458	111	대소가옥
458	112	침출조 격벽 격실 사관 및 과잉류
458	12	기계류(발동기 연동기 등)

Decimal File system	
Class number	Subject content
458	Equipment, supplies and apparatus for vessels and transports.
458.1	Parts and accessories.

- 41) 십진과일링시스템과 관련하여 미 육군성(War Department) 소속의 분류위원회는 1914년 1월에 최초로 *War Department Correspondence File: A Subjective Decimal Classification With Relative Index for Arranging and Filing War Department Correspondence*를 출판하였다. 그 후 1915년 6월과 1917년 7월에 각각 재 출판하였고, 그해 9월에 축약본(abridged edition)을 출판하였다. 이때 도서국(島嶼局, Insular Bureau)을 제외한 육군성소속의 모든 부서와 국에서 십진시스템의 사용이 의무(mandatory)로 명시되었다. 1918년에 개정판(revised edition)이 만들어진 이후부터는 1942년까지 어떤 개정도 없이 지속되었다가 1943년 초에 개정하여 새로운 매뉴얼인 *War Department Decimal File System: A Subjective Decimal Classification With A Complete Alphabetical Index For Use of The War Department And The United States Army*가 출판되었으며 이때 비로소 모든 부서와 국에서 의무가 되었다.

458.11	Hulls and decks.
458.111	Houses and cabins.
458.112	Hoppers, bulkheads, compartments, chutes, and overflows.
458.12	Machinery(engines, gear, etc.).

이상과 같이 한국육군 「기록문서십진분류법」의 분류표는 미 육군 십진파일시스템의 분류표를 번역한 것에 지나지 않았다. 이러한 사실은 관련 분야에 대한 경험부족과 전문가의 부재에 그 근본적인 이유가 있었다. 따라서 이를 실질적으로 적용하고 운영하기 전에는 그것의 한계를 파악하고 한국육군의 실정에 맞게 개선하기란 힘들었다.

또 다른 이유는 ‘한국육군의 미국화’작업에서 찾을 수 있다. 한국전쟁 이후 ‘미국화’작업이 활발히 추진되면서 한국육군의 행정체제는 점차 미 육군의 행정체제와 비슷해졌다는 사실에 주목할 필요가 있다. 당시 미 육군성에서 만든 분류표는 과거 50년 동안 사용되었던 군 분야의 모든 주제를 포괄하여 제정되었기 때문에 유사한 행정환경이 구축된 한국육군에서 그 적용이 비교적 용이하였을 것이다.

이렇듯 미 육군 십진파일링시스템의 도입이 단순 이식에 그쳤음에도 불구하고 한국기록관리제도사의 역사적 전개과정에 비추어 볼 때 두 가지 중요한 의미가 있다. 첫째, 우리나라 최초로 십진분류 및 파일링체계를 도입하였다는 점이다. 둘째, 1960년대 초반 한국정부의 분류체계에 직접적인 영향을 미쳤다는 점이다. 이러한 한국육군 십진분류법의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 한국육군의 십진분류법은 가용범위에 있어서 신축성이 있었다. 즉 소기관(연대급 이하 부대)에서 대기관(사단급 이상 부대)에 이르기까지 각각의 기관에서 요구하는 분류범위에 따라 축소 혹은 확장(세분)될 수 있었고, 이는 십진분류법의 구조

적인 특징에 기인하는 것이었다. 그 구조는 <표 10> 과 같이 기본분류와 세분분류로 구분되었으며, 각 분류의 구분에 따라 분류번호가 할당되었다. 기본번호의 부호는 3행으로 구성되어 광범위한 분류를, 세분번호는 1행부터 4행으로 구성되어 그 하위분류를 나타냈다. 즉 이 번호들의 각 숫자는 주제의 계층적 관계를 나타냈다.

둘째, 각 보관문서를 용이하게 찾기 위하여 참조의 필요성과 특수한 사무활동의 내용에 따라 보관철을 제목별, 지구(지리)별, 인명별, 정부기관별, 상업기관별로 정리하도록 하였다. 이때 정리법은 한글 자모순 정리법이 원칙이었다. 다만 제목별 보관철의 경우, 먼저 십진분류번호에 의하여 번호순으로 정리하고 이후 한 주제목에 포함된 모든 서류에 부제목을 부여하여 한글 자모순으로 정리하도록 하였다.

셋째, 참조와 보존의 효율성을 높이기 위해 영구보관철 및 임시보관철로 분리하여 처리하였다.⁴²⁾ 영구보관철과 임시보관철

42) 당시 한국육군이 보존기간을 어떻게 책정했는지에 대해서는 관련 기록의 확보가 어려워 명확히 알 수가 없다. 다만 <표 11> 을 통해 대강을 짐작할 뿐이다. 이와 관련하여 당시 미 육군(한국에 주둔하고 있던 미 육군소속 한국민간원조단(Korea Civil Assistance Command))은 분류와 평가에 관한 기록물관리지침으로 십진파일링시스템과 함께 기록물처분지침(Record Control Schedule)을 준수하고 있었는데 이때 기록물처분지침은 다음과 같은 형태였다.

RECORDS CONTROL SCHEDULE		Date of Activation: _____	
SAMPLE	22 June 1953	Hq Korea Civil Assistance Cmd	
Seoul-City Team	Orderly Room		
1. Unit Correspondence Files	4/12	4 dr cab	영구: 6개월에 한 번씩 조사하여 Par 15c
: 숫자순으로 정리		ltr	Section II, SR 345-215-5에 SR 345-215-5
		(서랍장)	의거 처분이 부여된 자료와 쓸모
		(4개)	없는 자료는 인출하여 파괴할 것.
		(서신)	연도 말에 잔여파일은 분철하고,
			현용파일영역에서 1년간 보관하여
			APO 503, AGAC로 이관할 것.
(파일명)	(파일링장비)	(보존기간 및 처분행위)	(법적 근거)

의 구분과 정리방식에 관해서는 <표 11> 과 같은 기준을 제시하였다. 다만 분리 보관된 두 보관철(영구 및 임시)의 참조를 필요로 하는 경우, 기록물에 대한 상호 대조표⁴³⁾를 작성하도록 하였다.

<표 11> 영구보관철과 임시보관철의 구분 및 정리방식

종 류		내 용	정 리 방 식
영구보관철	방침 및 예규 서류	<ul style="list-style-type: none"> 부대(기관)의 직능과 행정활동을 설명 또는 규정한 것으로서 장래에 대한 지식을 부여하고 역사를 만드는 기초되는 서류 	10진법에 의한 주제목
임시보관철	일일 사무 활동	<ul style="list-style-type: none"> 방침 및 예규 서류에 의거한 일일 업무 수행의 결과로서 축적되고 임시적 보존가치는 있으나 정기적으로 폐기되어야 하는 서류 	10진법의 주제목 또는 각 서류에 대한 참조를 위한 자모순으로 번호순 지역별 등

넷째, 기록물보관철을 합리적으로 비치 및 보존관리를 하기 위해 중앙집중방식과 분산방식이 등장하였다. 이는 그 부대의 사무·직능크기와 보관실 설비·보관철 용적⁴⁴⁾에 따라 결정되었다. 여기서 중앙집중방식은 한 편성 단위 부대의 전 보관철을

출처: “W. A. Cauthen이 R. L. Brandy에게 보낸 비망록: 화일 보존 관리 방법 및 번호” 「기록(00110120030000328)」 1956.
 “W. A. Cauthen가 R. L. Brandy에게 보낸 비망록: 기록물 관리” 「기록(00110120030000328)」 1956.

43) 상호대조표는 참조하고자하는 문서의 위치와 부제목을 기입한 표이다. 이외에도 대규모의 특별한 서류철의 발견을 용이하게 위해서 안내서가 이용되었다. 안내서는 서류 서랍의 일반 보관철 앞에 위치하였으며 평균 10매 이내를 사용함을 원칙으로 하였다. 육규345-4 「기록문서분류정리법」, 육군본부, 1955, 제18조, 제39조.

44) 통상 한 보관철에 서류 100매 이하를 기준으로 철하였고, 100매 이상이 되면 새로운 보관철을 만들도록 하였다.

1개소에 집중시켜 비치하는 방법으로 장소 및 보관철 비치 시결과 노력을 감소시키는 장점이 있으며, 통상 소기관(연대급 이하)에서 적용하는 것을 원칙으로 하였다. 이에 반해 분산방식은 한 편성 단위 부대의 각 부처가 각기 보관실을 가지며, 서류의 이중 보관을 제거하고 업무의 필요성과 일치되도록 정리할 수 있어 사무가 급속히 처리되는 장점이 있었다. 그러나 이 방식은 많은 장소와 설비가 필요하여 통상 사단급 이상의 대기관(부대)에서 적용되었다.

다섯째, 십진분류법을 효과적으로 운용하기 위해 현대화된 파일링 장비들을 도입하도록 하였다. 일반 장비로는 수직 편철이 가능하도록 규격화된 서류서랍 및 보관철, 파일 케이스(겉표지), 클립 등이 있었으며, 특수 장비로는 책상분류기(100부~500부), 칸막이상자분류기(500부~3,000부), 기계분류기(500부~10,000부), 칸막이선반분류기(10,000부 이상) 등이 있었다.

이상에서 살펴 본 십진분류법은 공문서의 주제목이 결정될 때부터 각 기록물에 주제별 분류번호를 할당함으로써 생산된 모든 공문서에 일정한 파일링의 기준을 제공하였으며,⁴⁵⁾ 관련 기록물과의 상호연계를 중심으로 조직함으로써 업무참조를 위한 검색기능을 강화시키는 특징이 있었다. 또한 현대적 사무장비를 이용하여 기록물이 차지하는 물리적 공간을 최소화하는 동시에 보존의 효율성을 높였다. 이는 당시 한국육군의 팽창으로 비롯된 기록물의 대량생산체제하에서 기록물에 대한 지적·물리적 통제를 강화하기 위한 경제적·효율적 방법이었다.

이 시기 한국육군의 세 번째 변화로는 종합문서보관소의 등

45) 공문서의 제목이 결정되면 발한기호와 분류번호를 육규1-8 육군공문서규정 제12조 다항에 의거 공문서 상에 표시하도록 하였다.([그림 3] 에서 (d)의 기안용지 서식을 참조.) 육규345-3 「기록문서십진분류법」, 육군본부, 1955, 제9조.

장을 들 수 있다. 한국육군은 1951년 5월 20일 부산 소재 구일본군 해안포 대지에 종합문서보관소를 창설하였다. 이 보관소는 한국육군이 전 육군차원에서 기록문서의 보관·관리업무를 효율적으로 수행하고 견고한 시설을 통해 문서보관에 만전을 기하기 위해서 설립한 것이었다.

그러나 이 종합문서보관소는 전 육군의 체계적인 기록관리를 위하여 정책을 수립하고 지휘하는 전문적인 기록물관리기구는 아니었다. 이는 한국전쟁이라는 국가위기상황에서 한국육군을 지속적으로 유지하고 관리하기 위한 정책의 일환이었다. 즉 당시의 상황에서 야기된 기록보존의 불안전성을 극복하기 위하여 전 육군의 기록물을 후방의 안전한 곳에서 통합보존하려는 판단으로부터 비롯된 것이었다.⁴⁶⁾ 그럼에도 불구하고 이 종합문서보관소는 공공부문에 있어 최초로 설립된 대규모 조직의 중앙기록물보존소였다는 점과 함께 이후 1964년 각급 행정단위부대의 문서보관소(사단급이상) - 지구문서보관소(지역사령부) - 종합문서보관소의 3단계 이관체계를 구축한다는 점에서 주목할 만한 맹아적(萌芽的) 요인이었다.⁴⁷⁾

이상에서 살펴 본 한국육군의 기록관리체제에 나타난 일련의 변화상들은 한국육군이 급속한 팽창을 겪으면서 추진된 ‘한국육

46) 한국육군은 한국전쟁으로 야기된 혼란한 인사 취급 업무를 재정비하고 정확한 병력 파악 및 전 사상자의 기록을 정리하기 위해서 각개점호 및 인식표의 타자 교부를 시행하였다. 뒤이어 육군 종합문서보관소를 창설하여 전 육군의 기록문서를 종합보관 관리하게 하였다. 육군본부 부관감실, 『부관역사』 제1집, p. 31.

47) 1964년 6월 15일 육규 345-24 기록문서 관리 및 절차규정에 의거 각급 행정단위부대에서 1년 이상 보관을 요하는 문서는 자대 문서보관소로, 자대 문서보관소는 이를 지구문서보관소로 이관하고, 지구문서보관소에서는 각 부대의 이관된 4년 이상의 보관서류를 종합문서보관소로 이관하도록 하였다. 김재해, 「문서의 보관 가치에 따른 양식의 색채 인쇄와 지질의 구분」, 『부관』 제10호, 1966, p. 40.

군의 미국화'작업의 결과였고, 그 결과는 동시대의 한국정부와 지방을 비롯한 여타 다른 기관에서 볼 수 없는 새로운 것이었다.

3) 한국전쟁 이후 한국정부의 행정체제 개선

① 한국정부의 국가발전담론과 미국행정학의 도입

정부수립 이후 한국정부가 지향했던 '국가발전'은 곧 '경제발전'과 동일시되었다. 당시 한국의 사회적·정치적·경제적 취약성으로 인하여 국가의 균형발전을 기대하는 것은 사실상 어려웠으며, 가장 시급히 해결해야 할 문제는 바로 경제적 불안정과 빈곤이었다. 따라서 일정 수준의 경제발전을 이루기 전까지 국가발전담론은 경제발전전략으로 귀결되었고, 이는 한국정부의 주요 정책현안이기도 하였다.⁴⁸⁾

이러한 발전전략은 1950년대 한국정부의 지배적인 정책논리였으며, 실제 행정개편의 계기를 제공하기도 하였다. 그러나 그것이 초래한 바는 그다지 성공적이지 못하였다. 그 이유는 분명 내적논리에도 결함이 있었겠지만, 보다 큰 문제는 국가발전을 단순히 경제적인 측면에서만 논의함으로써 국가정책이 미치는 변화폭을 일부분야에 국한시키는 데에 있었다. 그리하여 이 시기 행정체제의 개편은 경제정책을 강력히 추진할 수 있는 경제기구에만 초점이 맞춰져 있을 뿐, 행정체제 전반에 걸친 개편에는 상대적으로 소홀히 하는 행태를 보였다.

48) 한국정부의 국가발전에 대한 논의는 정부수립 당시 경제부흥론에 기반을 두고 형성되다가 한국전쟁이 일어나면서 전재부흥론으로, 1957년 미국의 대외원조정책이 개발차관으로 전환되면서 경제개발론으로 전개되었다. 이영남, 「1950~60년대 국가행정체제의 재편과 성격(1957-1963)」, p. 11~40.

한편 정부의 다른 일각에서는 이러한 국가발전전략에 대한 한계를 인지하고 있었다. 즉 미국으로부터 유·무상의 많은 대외원조를 받았음에도 불구하고 이를 국가발전에 기여하지 못했다는 것이다. 이에 대한 주요 원인으로서는 미국의 원조를 국가발전으로 전환시킬 수 있는 ‘노하우(knowhow)’를 지닌 인력의 부족에 있다고 판단하였다. 이는 한·미간 일치된 견해로서 그 ‘노하우’중의 하나가 ‘행정지식’과 ‘행정기술’이었다.⁴⁹⁾ 그리하여 국가발전을 위한 ‘행정지식’과 ‘행정기술’을 지닌 인력을 양성할 것을 정책적으로 추진하였으며, 실제 미국 기술원조의 일환으로 행정기술 훈련이 1955년부터 이루어지기 시작하였다.⁵⁰⁾

이러한 흐름에 조응하여 1950년대 중반부터 미국행정학이 도입되기 시작하였다. 1956년에 한국행정연구회(1961년 한국행정학회로 개칭)가 조직되었고, 1957년 2월에는 서울대학교와 미국 미네소타대학교간에 행정대학원 설치를 지원하는 국제협조처(ICA)계약이 체결됨에 따라 고문단의 내한과 교수요원의 파견교육이 실시되었다. 이 교수요원들을 중심으로 1959년 4월에 서울대학교 행정대학원을 설립하였다. 이 행정대학원의 설립목적은 당시 발달한 (미국)행정학의 전문지식과 기술적 응용능력의 수련을 통하여 고급공무원을 양성하는 한편 우리나라 행정연구의 중심 역할을 수행하기 위함이었다. 한국정부는 이 행정대학원의 학생을 각 행정기관에 배치시켜 행정학의 전문지식과 기술을 한국행정체제에 적용하려 하였다.⁵¹⁾

49) 유완빈, 『한국행정사연구』, pp. 3~4.

50) 미 대외원조처(USOM)의 통계에 따르면 1955년부터 1960년까지 미국에서 훈련 받은 한국공무원의 수는 총 524명이며, 그중에서 행정 분야의 교육을 받은 공무원의 수는 20%에 해당하는 104명이었다. 이와 관련하여 각 분야별 훈련 통계에 대해서는 다음의 논문을 참조. 강중호, 「한국행정의 도입이론에 관한 고찰과 그 전망」, 『법학논총』 제8권, 1967, pp. 156~157.

이상과 같이 한국전쟁을 거치면서 한국정부 스스로도 국가발전 및 운용이라는 측면에서 행정역량을 향상시키기 위한 노력들을 하게 되었다. 그러나 이 과정에서 성장한 이들이 한국사회의 행정엘리트로 등장하기 시작한 것은 군사정부가 등장하면서 부터였다.

② 한국정부의 행정사무 개선과 그 영향

정부수립 직후 구축된 기록관리체제는 한국전쟁 이후에도 대체로 그 근본적인 틀은 지속되었다. 다만 행정사무개선의 움직임이 나타나면서 문서처리의 절차와 작성방법에 있어 다소간의 변화를 초래하였을 뿐이다.

행정사무개선의 움직임은 한국전쟁 이후부터 나타나기 시작하였다. 당시 행정사무처리와 관계된 법령은 「정부처무규정」, 「행정사무처리간행령」⁵²⁾, 「공문서규정」이었다. 특히 「행정사무처리간행령」은 행정사무개선의 성격을 결정지었다. 이는 행정사무를 간소화하여 행정의 신속·원활한 운영을 도모하기 위한 것으로 허가, 인가, 면허, 승인 등에 관한 신청서류나 기타문서를 접수하였을 때 그 처리기간을 명시함으로써 사무처리

51) 행정대학원에서 소정의 과목을 필한 자를 대상으로 정부 각 기관에서 6개월~9개월간의 제반행정실무를 수습하도록 하였다. 이 수습과정을 통해 석사학위논문을 준비하도록 하는 한편 장차 공직에 복무할 수 있도록 하는 취지였다. 총무처 의정국 의사과. “행정실무수습을 위한 행정대학원 학생의 행정각 부처 및 중요기업체 배치에 대한 일(제31회)” 「국무회의록(제26회-67회)(BA0085193)」 1960. 한편 이 행정대학원 졸업생(晝間部學生)들은 보통 4級 甲類職에 들어 갈수 있었다. 이한빈, 「개발연대의 기관형성-서울대학교 행정대학원의 최초 10년의 성장과 70년대를 향한 전망-」, 『행정논총』 제7권 1호, 1969, p. 5.

52) 행정사무처리간행령(제정 1949. 10. 8, 대통령령 제197호).

가 신속히 이루어질 수 있도록 하는데 목적이 있었다.

이러한 제 법령에 의하여 이루어지던 행정사무의 운영이 실제 사무진행에 있어서 지연을 초래하게 되자 한국정부는 이를 시정하기 위한 조치를 마련하였다.⁵³⁾ 이 조치는 문서처리가 처리기일내에 이루어질 수 있도록 절차의 신속함과 간소함을 강조하였다. 이러한 움직임에 따라 「정부처무규정」은 1953년과 1955년에 각각 개정되었다.

이후 1950년대 후반에 이르러서 행정사무개선의 움직임은 그 규모가 보다 확대되고 체계적으로 이루어지기 시작하였다. 그 시초가 바로 1956년에 실시된 전 지방행정기관을 대상으로 한 행정사무실태조사이다.⁵⁴⁾ 이는 당시 지방행정에 있어서 문제시되었던 행정사무의 중앙집권화 경향과 행정사무처리의 실태를 파악하여 사무능률의 증진을 위해 추진되었다. 이후 1958년 5월에는 행정사무개선을 지속적으로 추진하기 위해서 국무원 소속 하에 행정사무개선위원회를 설치하였고, 그 결과 1959년 1월에 공무원의 능률향상 및 관기(官紀)의 숙정(肅正), 각 기관간의 유기적 협조증진, 사무처리의 개선 등을 주된 내용으로 하는 행정사무개선책을 제시하였다.⁵⁵⁾ 한편 지방행정기관도 자체적으로 행정사무연구위원회를 조직하여 당 기관의 실정에 맞도록 행정사무를 개선하였다.⁵⁶⁾

53) 총무처 총무과, “행정사무처리에관한건(통첩)”, 「관보제426호(1951년2월10일)(BA0158884)」, 1951. 이 문서는 국무총리 → 각부장관(처장, 장관), 심계원장, 각위원장, 대통령·부통령·국무총리비서실, 법원행정처장, 서울특별시장, 각도지사에게 하달되었으며, 행정사무개선을 위한 실시요령을 제시하고 이를 1951년 2월 5일부터 실시하도록 하였다.

54) 총무처 의정국 의사과. “지방행정사무실태조사(제4회)” 「차관회의록(BA0085308)」 1957.

55) 총무처 의정국 의사과. “행정사무개선책(1959.1.27)” 「국무회의상정안건철(BA0084223)」 1959.

이와 같은 일련의 행정사무개선은 문서처리의 신속화와 간소화를 특징으로 하였으며, 그 흐름은 초반 문서처리 절차에 영향을 주면서 진행되었으나 후반에 이르러서는 문서처리절차뿐만 아니라 문서작성방법에 있어서도 영향을 미쳤다. 이러한 변화의 양상을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 공문서에 한글을 전용하도록 하였다. 이는 1954년 국무회의에서 대통령의 지시사항으로 전국에 하달되었다.⁵⁷⁾ 다만 특별히 한자를 병서하지 않으면 그 표현이 확실하지 않은 법령문 및 준법령문(法令文 및 準法令文), 일반제식문서(一般制式文書), 회계관계제식문서(會計關係制式文書), 예산서(豫算書), 법규해석문(法規解釋文), 이력서(履歷書), 숫자표시(數字表示) 등은 예외로 하였다.⁵⁸⁾

둘째, 공문서를 횡서로 전환하도록 하였다. 이는 정부 각 기관에서 한글을 전용함에 따른 일종의 후속조치였다. 그 이유는 각종 공문서 및 기타 문서의 작성에 있어서 종서가 불편하고, 향후 한글타자기의 이용에 대비하기 위함이었다.⁵⁹⁾

셋째, 일반 공문서(법령문 및 특수공문을 제외)의 본문에서 개

- 56) 이영남, 「1950~60년대 국가행정체계의 재편과 성격(1957-1963)」, p. 165.
 57) 총무처. “정부공문서는 일체 한글을 전용토록 할 것이며 신문도 한글은 전용하도록 하라(제33회)(1954.7.3)”, 「국무회의록(제19회-42회)(BG0000052)」 1954. 이후 이 지침은 총무처장 → 각 부장관, 각처청장(외자구매처외), 서울특별시장 및 각 도지사로 하달되었다. 대구검찰청 대구고등검찰청 대구지방 검찰청 안동지청 서무과. “공문서 한글전용에 관한 건(1954.8.2)” 「예규에 관한 기록(BA0155317)」 1953.
 58) 전남목포시 총무국 총무과. “공문서국문사용에관한건(1955.7.28)” 「서무예규(BA0047817)」 1958. 이 문서는 공문서의 한글전용 시행 후 약 1년 뒤에 생산된 것으로 공문서의 한글전용 시행이 철저하게 이루어지지 않아 이를 재차 촉구하는 내용을 담고 있다. 실제 1954년 이후 생산된 공문서들을 보면 한글전용이 통일성 있게 나타나지 않아 제대로 시행은 되지 않았다.
 59) 총무처. “공문서를 가로 쓰는데 관하여(제12회)(1958.2.7)” 「국무회의상정안건철(BA0084216)」 1958.

조직 전개방식과 숫자 표기 시 아라비아숫자를 사용하도록 하였다. 이는 1958년 지방행정사무의 능률적 처리의 일환으로 경기도에서 각 시군에 하달한 문서처리간소화 요령 중 문서작성 방법에 관한 부분이다.⁶⁰⁾

이러한 제 변화는 기존의 문서작성법과는 상당히 다른 것이었으나 이 시기 일반적인 문서작성법으로 보편화·제도화되지는 못하였다. 그러나 분명한 것은 이러한 변화들로 하여금 기존의 방식을 대체하려는 노력이 정부를 비롯하여 각급 지방행정기관에서도 존재하였다는 사실이다.

4. 군사정부의 국가기록관리체제 개편

1) 군사정부의 등장과 행정환경의 변화

1961년 5월 16일 군사정부는 입법·사법·행정의 삼권을 장악하면서 국가권력의 전면에 등장하였다. 그리고 5월 16일에 결성되었던 군사혁명위원회는 5월 19일에 국가재건최고회의로 개칭되었으며 이를 통해서 군정을 실시하고 과감한 혁신정치를 단행하였다. 이때 군사정부에서는 국가발전담론으로 ‘효율’을 최우선하는 국가재건론이 형성·확산되기 시작하였다.

이 국가재건론은 과학적 관리를 이론적 기반으로 하였으며, 경제개발론과 마찬가지로 국가주도의 경제개발계획을 핵심으로 삼았지만 그 논의의 대상이 경제에만 국한되지 않고 국가 전

60) 경기도 성남시 총무국 총무과. “지방행정사무의 능률적 처리에 관한 건 (1958.3.15)” 「규칙(BA0172093)」 1968. 이 문서에 첨부되어 있는 “문서처리간소화예시”는 통계문서만을 횡서로 작성하도록 명시하고 있다. 그 외의 공문서 예시는 모두 종서를 기본형으로 하고 있다.

반에 걸쳐 확장되었다.⁶¹⁾

군사정부는 행정개혁업무를 집중적으로 추진하기 위해 1961년 6월 15일 내각사무처 산하에 행정관리연구위원회(6.15~10.10)를 설치하였으며, 이후 이 위원회의 연구를 더욱 개선·발전시켜 실제 행정에 반영시키고자 7월 15일에 항구적인 행정관리기구로서 행정관리국을 신설하기도 하였다.

한편 행정관리연구위원회는 <표 12>와 같이 학계인사(민간), 실무자(현직 공무원), 군인 등의 ‘軍官民 합동체제’로 조직되었으며, 이들은 모두 50년대 중반을 기점으로 미국행정을 경험하면서 성장한 ‘과학적 행정관리계열’에 속하는 인사들이었다.⁶²⁾ 이러한 개혁기구의 설치로 정부행정기구의 전면개편(1961.10.2)⁶³⁾을 비롯하여 기획조정제도의 수립, 인력감사제도 및 정원관리제도의 도입, 서식간소화, 사무표준화, 보고문서의 통제, 문서보관제도의 개선, 민원구비서류의 감축, 행정감사제도의 정비 등이 이루어졌다.

61) 국가재건론은 군사정부의 ‘혁명공약’에서 잘 나타나는데 이를 인용하면 다음과 같다. ① 절망과 기아선상에서 허덕이는 민생고를 시급히 해결(경제개발), ② 지금까지 형식적이고 구호에만 그친 반공태세 재정비 강화(반공재건), ③ 부패와 구악을 일소하고 퇴폐한 국민도의와 민족정기를 바로잡음(행정재건/국민재건)이다. 이처럼 ‘혁명공약’에는 경제재건 뿐만 아니라 반공재건, 행정재건, 국민재건 등의 재건론을 포함하고 있었으며 군사정부가 권력을 장악하고 확대시켜 나가면서 이 또한 확대되었다. 이영남, 「1950~60년대 국가행정체계의 재편과 성격(1957-1963)」, pp. 110~111.

62) 같은 글, p. 160.

63) 정부수립 이후부터 민주당정부에 이르기까지 정부조직법의 개정이 단 6차례에 불과했지만, 이 군사정부시절에는 11차례나 개정되었다. 특히 1961년 10월 2일 정부조직법의 전문개정은 대폭적인 기구개편을 단행하였는데 이때 수립된 구조가 군정기간동안 행정기구의 기초를 형성하였다. 이는 기존의 행정구조가 지닌 결함들, 즉 종합기획 및 검토·조정 기능 결여, 행정기구들의 불합리적 편성, 사무의 분산 또는 중복관리, 과도한 중앙집권화현상, 지방행정기관 사이의 기능중복 또는 배분상의 문제 등을 개선하고자 하였다. 내각사무처, 「1962년도 행정관리의 발전과 전망」, 『행정관리』 제1권 제3호, 1962, pp. 29~30, 오석홍, 「대한민국정부의 행정개혁」, p. 60 재인용.

〈표 12〉 행정관리위원회의 조직구성

위원장	내각사무처장(김병삼 소장예편(1961))
부위원장	내각사무처 행정차장, 이상조(서울대학교 법대교수)
간사장	김영준(내각사무처 인사국장)
간사	안영기(내각사무처 인사국 기획과장)
인사제도 분과 위원회	
위원	노용희(서울대학교 행정대학원 교수), 서원우(서울대학교 행정대학원 교수), 유근국(육군대령), 김동원(국립공무원훈련원 학감), 박상렬(내각사무처 인사국 인사과장), 실무수습생 12명(서울대학교 행정대학원)
행정 분과 위원회	
위원	김해동(서울대학교 행정대학원 교수), 조석준(서울대학교 행정대학원 교수), 윤기열(육군중령), 조은철(사무처 총무국 총무과장), 김학승(육군중령), 실무수습생 12명(서울대학교 행정대학원)

출처: 총무처. “행정관리연구위원회 규정(제18회)” 「국무회의록(제14회·23회) (BG000177)」 1961.

이 같은 군사정부의 행정개혁은 전반적으로 ‘능률화’와 ‘표준화’의 논리에 기반을 두고 전개되었으며, 그것이 활발하게 전개될 수 있었던 요인 중 하나는 바로 관료의 인적구성이 이전과는 현저히 달라졌다는 점이다. 1961년 말까지 부정·부패공무원의 숙정 및 감원 등에 의하여 많은 공무원들을 퇴직시켰으나, 1961년부터 1963년까지 공무원 총수는 매년 약 17,000명 정도가 오히려 늘어나고 있었다. 이는 일정관료(日政官僚) 출신의 고급 공무원들을 도태시키고 그 자리를 군인과 중간층 공무원들로 메우는 계기가 되었다.⁶⁴⁾ 이들은 각기 다른 분야에서 성장했지만 공

64) 1955년부터 미국의 대규모 기술원조가 시작되면서 많은 공무원들이 단순한 시찰을 포함하여 장기적이고 철저한 훈련을 받았다. 이들은 미국에서 새 행정 관리에 대해 흥미를 느끼고 배우기 시작하였으며 귀국 후에도 이에 대한 연

통된 지적 기반을 가지고 있었다. 바로 미국행정의 경험이었다.

다른 하나는 당시 행정개혁을 계획하거나 추진하는데 참여한 사람들의 구성과 그 배경이 과거와는 상당히 달라졌다는 점이다. 그 전의 기구개편작업 등에는 법률전문가와 법학적 훈련을 받은 관료들이 주로 참여하였으나, 이시기에는 공무원뿐만 아니라 군인·행정학자·정치학자·경제학자 등이 많이 참여하였다.⁶⁵⁾ 이들은 대다수가 미국에서 교육을 받았거나 미국식의 훈련을 받은 사람들이었기 때문에 그들이 지향하는 개혁의 상(象)도 이전과는 달랐다고 할 수 있다. 이때 이들이 지향했던 개혁의 논리는 ‘미국식 조직관리’와 ‘과학주의’에 기반을 두고 있었다.

이상과 같이 군사정부에 의해 행정개혁이 활발히 추진되면서 한국행정체제는 급격히 변동하기 시작하였다. 이러한 상황에서 업무효율화의 일환으로 추진된 문서행정의 현대화작업은 당시 기록관리체제에 대한 다음과 같은 문제점들을 인식한 결과였다.⁶⁶⁾

구를 스스로 하였다. 그러나 이들의 직급이 결정권자의 지위에 대부분 있지 못하여 그들이 의도하는 방향으로 개혁을 추진할 수는 없었다. 그 이유는 그들의 상위에는 일정행정(日政行政)을 최상의 모형으로 생각하는 공무원들이 결정권을 장악하고 있었기 때문이다. 이후 4·19 혁명, 민주당정부 수립 곧이어 5·16 군사쿠데타가 일어남으로써 관료의 세대교체가 이루어졌다. 박동서, 『한국행정의 발전』, 서울: 법문사, 1980, pp. 124~125.

65) 한국행정연구원편, 『한국행정 60년』 제2권, 과주: 법문사, 2008, p. 464.

66) 군사정부는 군사쿠데타 이후 민주당 정부의 업무수행방식이 비효율적이고 공무원의 역량을 국가목표에 동원하는데 효과적이지 못하다는 인식을 가지고 있었다. 그리하여 공무원의 업무수행방식을 개선하고자 일반행정 부문에서 가장 먼저 착수한 것이 업무수행의 수단인 공문서의 생산과 관리방식을 효율화하는 것이었으며, 이를 통하여 비용과 인력을 효과적으로 감축할 수 있는 제도적 기반을 마련하고자 하였다. 이승일, 「1960년대 초반 한국 국가기록관리체제의 수립과정과 제도적 특징」, 『한국기록관리학회지』 제7권 제2호, 2007, p. 44. 이와 관련하여 당시 기록관리체제에 관한 문제점에 대해서는 다

첫째, 서류의 작성방법과 처리절차가 복잡하다는 것이다. 따라서 신속한 처리가 곤란하여 업무의 침체와 제한이 극심하였다.

둘째, 각 행정기관에서 임의의 규격과 용도에 따라 각양각색의 서식이 사용되어 잡다한 서식이 많다는 것이다. 즉 서식의 표준화가 이루어지지 않아서 낭비가 극심하였다.

셋째, 문서분류의 다양성이다. 즉 분류에 관한 어떤 통일된 기준이 없기 때문에 각 기관뿐만 아니라 한 기관내의 보조기관별로 또는 보조기관내의 업무담당자별로 각각 다르게 분류되고 있어 정작 업무수행에 필요한 문서의 검색이 어려웠다.

넷째, 문서보관의 무질서이다. 당시 문서보관은 대체로 일정한 기준이나 장소·서류함을 지정하지 않고 업무담당자별로 각자의 편의에 따라 임의적으로 이루어지는 상황이었다. 따라서 문서가 요구되는 경우, 그 소재가 분명하지 않아 불필요한 지연을 초래할 수밖에 없었다.

다섯째, 문서보존절차의 복잡성이다. 즉 명확한 기능구분이 되지 못한 채 과대분류한 문서철을 보관하고 있기 때문에 서고에 장치되는 보존단계에 이르러 다시 전 문서를 성질별, 보존연도별로 재편철하게 됨으로써 막대한 인력, 시간, 예산 등이 낭비되었다.

이러한 문제에 대응하여 군사정부는 문서행정의 경제적·합리적·능률적인 쇄신을 위한 일련의 작업들, 즉 「정부공문서규정(1961)」, 「정부공문서분류표(1962)」, 「공문서보관·보존규정(1963)」, 「공문서보존기간종별책정기준에관한건(1964)」 등의 제

음을 참조. 이상조, 『행정관리연구』, 서울: 영문사, 1963, pp. 236~237, 총무처 의정국 의사과. “정부문서분류표에대한제정건의(1962.11.21)” 「각의상정안건철(BA0084345)」 1962.

정 작업에 착수하였다.

2) 행정간소화 작업과 정부공문서규정 제정

군사정부시기 기록관리체제의 개편작업은 내각사무처의 주도로 이루어졌다. 내각사무처소속 행정관리연구위원회는 행정간소화의 일환으로 각종의 공문서 서식과 규격 및 그 처리요령을 근본적으로 개선·통일하여 실무에 적합한 공문서규정 및 양식의 제정 작업을 시작하였다.

행정관리연구위원회 산하 행정관리분과위원회는 공문서의 서식 간소화를 위하여 1961년 7월 5일부터 8월 31일까지 중앙관서에서 사용 중이던 모든 공문서를 종류별로 수집·분류하고 통합 및 표준화 방안을 마련하였다. 이 방안은 행정기관에서 사용하고 있는 공문서 서식을 기능에 따라 분류하고 사무의 지표가 되는 서식을 표준화하여 불필요한 경비나 인력의 낭비를 제거함으로써 행정효율화의 추구를 주요 내용으로 하고 있었다. 그리하여 각 행정기관에서 임의의 규격과 용지에 따라 사용되던 약 4,500여 종의 서식을 대폭 간소화하여 97종의 정부승인양식을 제정하여 표준화하였다.

이러한 작업을 바탕으로 「정부공문서규정」⁶⁷⁾과 「양식제정절차규정」⁶⁸⁾이 제정되었다. 「정부공문서규정」은 문서제도의

67) 「정부공문서규정」은 정부공문서의 작성 요령 및 절차를 규정한 것으로 모두 7장 71개조로 구성되어 있고, 각 장의 구성은 총칙, 결재, 서식, 기안 및 발송, 접수 및 처리, 공문서 보관처리, 문서통제 등이다. 정부공문서규정(제정 1961. 9. 13, 각령 제137호).

68) 「양식제정절차규정」은 양식작성 및 제정절차와 책임, 원고작성요령과 검토에 관한 사항을 규정한 것으로 총 15개조로 구성되어 있다. 양식제정절차규정(제정 1961. 9. 13, 각령 136호). 이 규정은 1962년에 「서식제정절차규정」으로 개칭되었다.

통일성을 기하고 문서작성의 혼란을 방지하기 위하여 제정되었으며, 이를 통해 문서작성의 표준화를 이룰 수 있었다. 이와 동시에 제정된 「양식제정절차규정」은 양식이 임의적으로 남발되지 않도록 양식을 통제하는데 목적이 있었다.

특히 「정부공문서규정」은 「정부처무규정」에서 규정한 공문서 작성방법과는 전혀 다른 방식을 규정하고 있었지만, 이는 이미 앞에서 언급했듯이 한국 「육군공문서규정」을 차용한 것이었다. 따라서 이 시기에 생산된 공문서의 형태와 그 특징은 1950년대 중반 한국육군에서 생산된 공문서와 거의 동일하다. 이를 그림으로 제시하면 다음의 [그림 4]와 같다.

[그림 4] 정부공문서규정의 기안용지와 시행문 예

(a)

기 안 용 지

차 례 통 계		기안처		전화번호		근 거 서 류 결 수 일 자	
과 장	국 장		차 관		장 관	내각수반	
원 문 본	계 명 서 호	시 행 년월일		보 준 연한	정 서	기 장	
문 기 장 수 활	부 호	전 체 통 제		후 결			
	유 신 조			발 신			
제 목							

(b)

내각사무처	
내각	
내사행 제○○호	1962. ○. ○.
수신 ○○○	
제목 신공문서 규정 운영에 대한 질의"응답"	
1. -----	
2. -----	
가. -----	
나. -----	
다. -----	
3. -----	
4. -----	
5. ----- 끝

[그림 4] 에서 (a)는 「정부공문서규정」 제12호의 양식이며, (b)는 이 시기 내각사무처에서 생산된 시행문이다. 여기서 나타나는 특징은 횡서시행, 한글전용, 연호의 서기(西紀) 사용, 날짜 및 숫자 표기에서 아라비아숫자 사용, 본문의 개조식 전개방식, ‘끝’의표기 등이며, 이는 「정부공문서규정」 제3장 서식에서 구체적으로 명문화되었다.⁶⁹⁾

한편 공문서의 관리프로세스는 이전과 마찬가지로 총무과체제를 그대로 유지하였다.⁷⁰⁾ 다만 비현용단계에 접어드는 공문서에 관한 조항들이 이전보다 대폭 축소되었는데, 이는 이후 진행되는 기록관리체제 개편의 흐름으로 미루어 볼 때 별도로 「문서편찬규정(가칭)」을 제정하기 위한 전조(前兆)였다.

또한 이 규정들이 신속하게 문서행정체제에 반영되어 전 정부에서 통일적이고 체계적으로 운용될 수 있도록 전 정부차원의 훈련계획을 수립하여 교육을 실시하였다. 교육대상은 <표 13> 과 같이 전국 공무원들이었고, 그 기간은 1961년 10월 2일 ~ 12월 2일 동안 9회에 걸쳐 이루어졌다. 또한 교육내용은 공문서의 취급요령과 문서작성 및 관례에 대한 전반적인 교육과 실습에 초점을 두었으며, 특히 교육과목에 심진분류법(7교시)을 채택한 것은 주목할 만하다.⁷¹⁾

69) 이외에도 문서체(경어생략)의 지정, 공문서상의 시간표시를 24시간제로 하도록 규정하였다. 한편 연호는 「정부공문서규정」 제정 당시에는 단기(檀紀)를 사용하도록 명시하였고, 영문의 경우에 한해서 서기(西紀)를 준용하도록 하였다. 하지만 [그림 4] 의 (b)와 같이 이 시기에 서기를 표기한 공문서도 있었다. 제도적으로 서기를 표기하도록 규정한 것은 1963년 11월 20일 정부공문서규정이 전문 개정되면서부터였다.

70) 1963년 11월 20일 「정부공문서규정」이 전문 개정되면서 문서주관과로 변경되었으나, 그 운영방식은 이전체제와 동일하였다.

71) 당시 교육과목과 시간 수는 다음과 같다. 행정관리 총론(1교시), 정부공문서규정(7교시), 양식 제정 절차 규정(2교시), 문서관리(2교시), 심진분류법(7교시), 특강(1교시)이었다. 이때 강의시간은 90분(1교시)이었으며 하루에 4교시씩 총 5

〈표 13〉 정부공문서규정에 대한 교육대상 및 인원

대 상		인 원(명)
중앙 행정 기관	과장급	322
	문서담당관	22
	각국 서무직원	84
서울 특별 시	구청장	15
	구청문서담당관	15
	과장급	32
	문서담당관	10 (各道포함)
各道	과장급	188
계		688

출처: 총무처. “신공문서규정 제정에 따르는 공무원훈련 및 승인양식 인쇄예산 통합(제70회)” 「국무회의록(제69회-70회)(BG0000192)」 1961.

이러한 사실은 당시 십진분류체계가 부재한 상황에서 한국정부가 십진분류체계를 구축하려는 의도를 내비친 것으로 해석할 수 있다. 즉 기록물분류방식의 문제점을 개선하기 위해서 한국 육군에서 사용하던 십진분류법을 채택한 것이었다.⁷²⁾ 이때 한국 육군은 공문서관리를 비롯한 십진분류법의 운영경험과 노하우가 거의 10년 가까이 축적됨으로써 이 방면에 있어서는 국내 그 누구보다 전문적인 지식을 지니고 있었다. 따라서 이들을 교육강사로 임용하여 대대적인 공무원교육을 실시할 수 있었던 것이다.⁷³⁾

일간 20교시를 이수하도록 하였다.

72) 당시 내각사무처장이었던 김병삼(1961년 소장예편, 재직기간 1961.5~1963.2)은 『정부공문서분류표』의 머리말에서 현존 문서의 관리방법을 합리적인 방법으로 개선하여 사무전반에 걸친 능률을 기하기 위해서는 십진식 분류원칙을 적용하는 것 외는 별도의 방법이 없다고 기술하고 있다. 內閣事務處, 『政府公文書分類表』, 內閣事務處, 1962, p. 4.

73) 이때 교육 강사로는 육군공문서 관계 전문가, 행정대학원 교수, 기타 문서관계 전문가였다.

이상에서 살펴본 공무원 교육훈련은 정부수립 이후 최초로 공문서 작성 및 취급요령을 국가적 차원에서 표준화·체계화하려는 정부의 적극적인 노력이었다는 점과 함께 향후 십진분류법을 정부공문서분류체제로 채택하려는 계획이 이때부터 서있었다는 점에서 주목할 필요가 있다. 그 이유는 1960년대 초반에 구축된 국가기록관리체제가 우연의 결과가 아니라는 것을 보여주기 때문이다.

3) 국가기록관리체제의 개편

정부수립 이후 한국정부는 독립신생국이라는 위치, 한국전쟁의 발발, 전재복구 및 국가재건 등의 일련의 역사적 흐름 속에서 행정영역의 확대가 지속적으로 요구되었다. 이에 수반된 기록물의 대량생산체제에 적절한 대응책을 마련하지 못함으로써 기록물이 아무런 규제 없이 생산되는 현상을 초래하였을 뿐만 아니라 각종 서식의 남발을 촉진하기도 하였다.⁷⁴⁾

이러한 상황에서 당시 「문서의 편찬구분 및 보존종별」은 문서의 완결시점부터 적용되었기 때문에 생산단계에서 폭발적으로 증가하는 기록물과 각종의 서식들을 효과적으로 제어하지 못하는 구조적인 한계를 지니고 있었다. 더욱이 완결시점에 이르러서는 이를 일정한 기준에 의해 제어하기란 사실상 불가능

74) 민주당정부는 중앙관서에서 사용되는 서식의 종류가 얼마나 되는지 파악조차 하지 못하였다. 막연히 5,000~6,000종으로 추측하였을 뿐이다. 이후 서식표준화작업을 통해 당시 한국정부는 중앙관서 2만 명 미만의 공무원이 사용하는 서식의 종류가 4,553종에 이르고 있다고 파악하였다. 이때 미국은 연방공무원 225만 명이 사용하는 공문서가 500개 정도였다고 하니 한국정부는 서식의 남발로 인한 비효율성이 당시 극에 달했다고 볼 수 있다. 이상조, 『사무관리론-전국공무원교육을 위한 사무관리교재 및 보충을 위한 해설서-』, 서울: 동아서적, 1962, p. 223.

했다고 볼 수 있다. 이로 인해서 각 행정부서에 그대로 방치되거나 임의적으로 관리되는 결과를 초래하였던 것이다.

이에 대한 한국정부의 대응은 두 가지로 나타났다. 하나는 당시 혼란스러운 보존문서의 관리 실태를 개선하는 작업이었으며, 다른 하나는 이러한 현상을 야기한 분류·평가체계를 개편하는 작업이었다.

그리하여 1962년 1월 내각사무처 행정관리국은 각 행정기관에 시효가 경과된 채 누적되어 있는 각종 잡다한 보존문서를 정리하고 그 보존과 관리방법을 통일성 있게 규정하여 보존문서의 활용성을 높이고자 보존문서정리계획을 수립하였다.⁷⁵⁾ 이 정리작업(1962.1.22~4.7)은 각 행정부서에서 보관하고 있던 문서를 전량 조사하여 문서의 보존방법과 관리방법을 표준화하는 것을 주요 내용으로 하였다.⁷⁶⁾ 이때 정리대상은 「정부공문서규정」 시행 전(61.9.30)에 완결된 문서에 한하고, 「정부공문서규정」 시행 이후(1961.10.1)의 문서는 「문서편찬보존규정(가칭)」이 제정될 때까지 각 기관별로 잠정적인 보존조치를 취하도록 하였다. 그리고 정리된 문서 중 1년·3년의 보존문서는 각 기관에서 보존하고 10년과 영구보존문서는 중앙문서창고⁷⁷⁾에 이관하여 보존하

75) 총무처 의정국 의사과. “보존문서정리계획(제3회)(1962.1.17)” 「국회참의원회의속기록철(BA0085308)」 1962.

76) 보존문서정리작업은 보존문서의 분류작업과 문서의 보존연한을 책정하는 작업으로 진행되었다. 이 작업들의 추진과정과 그 내용에 대해서는 다음의 논문을 참조. 이승일, 「1960년대 초반 한국 국가기록관리체제의 수립과정과 제도적 특징」, pp. 51~55.

77) 이 중앙문서창고(국립문서보존소)는 우리나라의 지적원도 및 국유임야의 경계도, 이조시대의 문서, 일제시대의 각종 중요문서를 縮寫촬영하여 보존하고, 각 부처가 보존하고 있는 정부수립 이후의 각종 중요문서를 마이크로필름화시켜 보존함으로써 인력과 예산을 절약하는 동시에 화재나 전쟁 등 비상사태에 대비하려는 계획의 일환이었다. 그러나 1969년에 이르러서야 정부기록보존소의 직제가 설치되었고, 그에 준하는 실질적인 시설은 1984년 부산서고의 완공으로 마련되었다. 이런 이유로 국가기록관리체제의 수립 이후에도 유한보존문서

려 하였으나, 시설이 마련되지 않아 별도 조치가 있을 때까지 자체기관에서 집중 보존하도록 하였다. 이와 같은 보존문서정리작업은 종래의 분류·평가체계가 기록물의 대량생산체제에서 제대로 작동하지 못했음을 보여주는 좋은 사례라고 할 수 있다.

이를 해결하기 위해 내각사무처는 다음과 같은 개선방침을 수립하였다. 먼저 전행정기관의 문서처리에 통일적으로 적용될 수 있는 문서분류표(십진식 분류, 각 분류기능의 부호화)의 제정이었다. 둘째, 문서분류표의 적용에 따른 파일링 보관방법의 확립이었다. 셋째, 파일링된 보관문서를 서고에 장치하게 되는 보존단계와 직결시키기 위하여 「보존문서편찬규정(가칭)」의 제정·시행을 계획하는 것이었다.⁷⁸⁾

우선 문서분류표의 제정 작업은 각 행정기관의 문서를 십진식 분류원칙에 따라 기능별로 분류하고 각개기능을 부호화하여 전 행정기관에 통일적으로 사용할 수 있도록 하는 것에 중점을 두었다. 이는 문서분류의 통일성과 보관 및 보존체계를 현대화하여 문서처리의 능률을 제고하기 위해서였다.

한편 이러한 제정 작업은 한국육군이 십진파일링시스템을 도입하는 과정과 비교해 볼 때 의미 있는 진전이였다. 한국육군이 십진파일링시스템을 미 육군으로부터 단순 이식했던 것에 비해 이때는 한국의 실정에 맞게 변용이 이루어졌을 뿐만 아니라 종래의 주제분류방식과는 다른 업무기능분류 및 대분류의 확장(20개) 등의 새로운 요소도 포함하고 있었다.⁷⁹⁾ 이는 한국육군의

뿐만 아니라 영구보존문서도 행정기관에서 자체적으로 관리하는 문제점은 여전히 지속되었다. 이승일, 이상훈, 보존문서정리작업과 국가기록관리체제의 개편(1968~1979)」, p. 67.

78) 총무처 의정국 의사과. “정부문서분류표에대한제정건의(1962.11.21)” 「각의상정안건철(BA0084345)」 1962.

79) 미 육군에서 십진파일링시스템이 폐지되기 시작한 때는 1950년대 말이다. 1947년 이후 십진시스템 하에서 거대 집중방식에 의한 파일링조직화가 실제

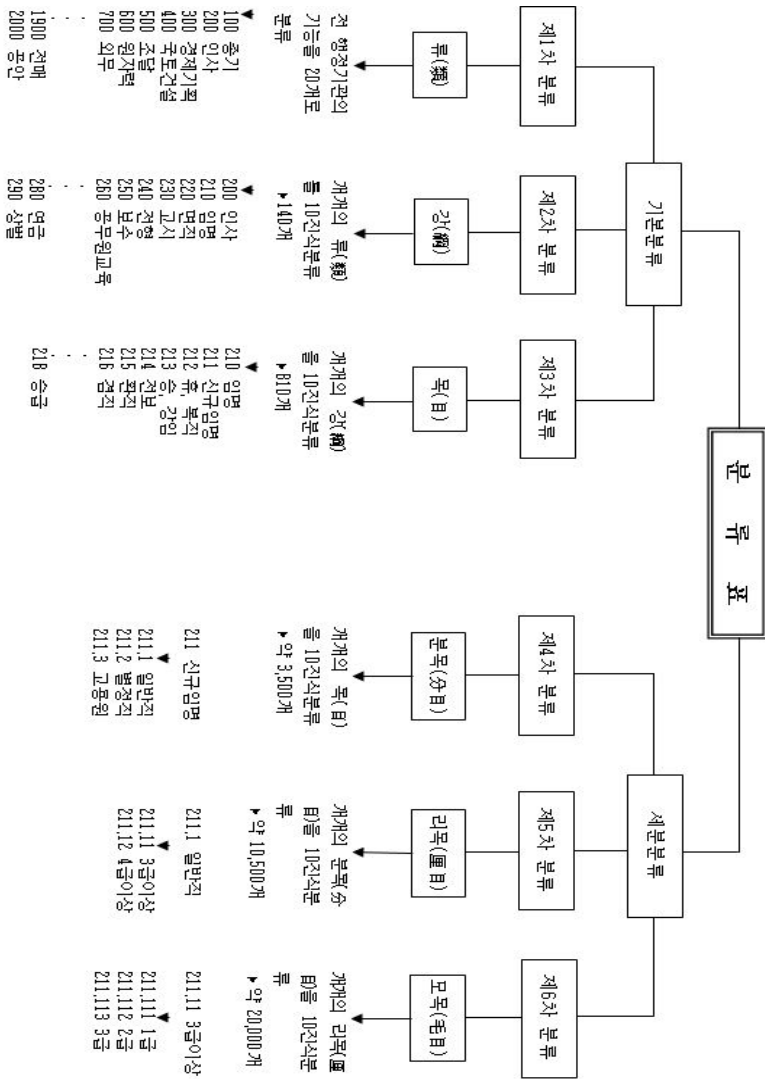
「기록물십진분류법」의 운용경험과 노하우가 큰 영향을 미쳤을 것으로 추측된다.

1963년 1월 1일에 시행된 정부공문서분류표는 「정부공문서규정」에서 따로 정한 훈령, 각서, 회보, 명령서, 지시 등을 제외하고 정부에서 생산된 모든 공문서를 대상으로 적용되었다. 이는 기능별 분류와 십진식 분류를 절충한 것으로, [그림 5]와 같이 기본분류와 세목분류로 구성되었다. 기본분류는 류(類), 강(綱), 목(目)의 3단계로, 세목분류는 분목(分目), 리목(厘目), 모목(毛目)의 3단계로 구분된다.

분류표의 구조는 최대 6차까지 계층적으로 전개하고 분류하는 방식이었다. 제1차 분류인 류는 정부문서기능을 그 성질에 따라 대분류한 것으로, 대분류를 10개로 분류하는 십진분류법의 전형적인 특징과 달리 <표 14>와 같이 20개 기능으로 확장·구분되었다.

집행 과 단위에서 복제본의 양산을 활성화시키게 되자 이에 대한 잠정적인 조치로, 미 육군성의 국과 부서로 하여금 집행 과단위로 파일을 분산시켰다. 이때 십진시스템의 사용을 ‘의무’에서 ‘선택’으로 바꿨다. 이후 보다 단순화된 파일링시스템으로 육군기능파일시스템(The Army Functional File System(TAFFS) - 기능파일시스템(분류)과 함께 레코드처분프로그램(평가)이 결합된 시스템-)이 도출되었다. 이 시스템은 1959년 1월 1일에 모든 육군야전사령부(Army Field Commands)에서, 1963년 1월 1일에는 미 육군성 본부의 모든 부서와 국에서 시행되었다. 이러한 변화는 한국육군에도 영향을 미쳐 1969년 「문서기능분류표」가 제정되어 1970년부터 시행되었다. 여기서 나타나는 특징은 업무기능(임무)에 기반한 분류방식과 기능별로 할당된 번호를 개별 연동시키는 방식을 취함으로써 십진시스템보다 분류번호의 확장이나 전개가 보다 자유로웠다(예를 들면, 업무기능(118) + 문서철기능(12) = 문서분류번호(118.12)). 이러한 미 육군의 변화가 정부공문서분류표에도 영향을 미쳤는지에 대해서는 확인할 수 없으나 이들의 변화방향성을 주목할 때 정부공문서분류표는 상당히 진전된 요소들을 포함하고 있음을 알 수 있다. Mabel E. Deutrich, “Decimal Filing; Its General BackGround and an Account of Its Rise and Fall in the U.S. War Department”, p. 218, 「문서기능분류표」, 육군본부, 1970.

[그림 5] 정부인문서분류표의 계층적 구조



출처: 총무처 의정국 의사과. “정부인문서분류표에 대한 제정건의(1962.11.21)” 「각의상 정안건철(BA0084345)」 1962, pp. 17~19 표를 기반으로 재구성.

[그림 5] 와 <표 14> 처럼 제1차 분류는 당시 「정부조직법 (1962.6.18 법률 제1092호)」 상의 중앙행정기관 차원에서 수행하는 기능을 단위로 하여 분류하였고, 그 명칭은 부서명과 거의 일치하였다. 제2차와 제3차 분류단위는 중앙행정기관의 보조기관(국, 실, 과) 수준으로 분장된 기능에 따라서 분류되었으나 그 기준이 명확하게 설정되지 않아서 각 행정부처마다 차이가 있었다. 그리고 세목분류는 기본분류가 복잡하여 더 세분될 필요성이 있는 경우에 한하여 이루어졌고, 이를 토대로 당시 한국정부가 수행하는 전체 업무기능이 약 2만여 개로 분류되었다.⁸⁰⁾

<표 14> 정부공문서분류표의 대기능

분류번호	기능명칭	분류번호	기능명칭
100	총 기	1100	농 립
200	인 사	1200	재 무
300	경제기획	1300	상 공
400	국토건설	1400	보건사회
500	조 달	1500	문 통
600	원 자 력	1600	체 신
700	외 무	1700	공 보
800	법 무	1800	원 호
900	국 방	1900	진 매
1000	문 교	2000	공 안

이렇게 분류된 개별 기능에는 일련의 아라비아 숫자로 부호화한 분류번호가 할당되었다. 이 분류번호는 일반적으로 문서기능과 일치되는 기능의 분류번호를 사용하도록 하였다. 다만

80) 중앙행정기관 중에서 내무부, 총무처, 법제처, 감사원이 수행하는 업무는 공통 기능으로 묶여 총기(100)와 인사(200)로 분류되었다. 그러나 총기와 인사에 속한 것 외의 기능이면서 여러 기관에서 공통적인 일부의 기능은 단일부호로 통합하였다. 이 같은 기능설정에 관한 분석에 대해서는 다음의 논문을 참조. 이승일, 「1960년대 초반 한국 국가기록관리체제의 수립과정과 제도적 특징」, pp. 59~61.

기능이 일치되지 않거나 문서량과 기관규모 등으로 세분된 하위기능의 분류번호를 사용하는 것이 부적절한 경우, 가장 관련 있는 상위기능의 분류번호를 사용하도록 하였다. 이는 지나치게 세분분류함으로써 분류표가 과대 분류되어 너무 복잡하거나 번잡하게 되는 것을 막기 위한 방침이었다.

이러한 분류번호는 문서의 파일링에 일정한 기준을 제공하였다. 분류번호를 매개로 하여 문서는 매 안건마다 그 발생·경과 및 완결에 관계되는 일련의 문서를 일괄하여 1건으로 합철하였다. 이때 최근 서류는 보관철의 상부에 오도록 하였고, 한 보관철에는 200매(枚)를 기준으로 철하였다.

동일한 분류번호의 서류는 동일한 보관철에 철함을 원칙으로 하였으나 문서량이 많아서 두 개 이상의 보관철이 필요한 때에는 그 보관철 내 전체문서의 기능을 편의상 구분·식별할 수 있도록 부제목을 부여하였다. 이때 이를 기능명칭 다음에 표시하고 부제목에 따라 자모순, 알파벳순, 숫자순으로 정리하였다. 이 같은 파일링 요령과 함께 분류번호 표식, 보관철, 서류함 등의 파일링 장비들을 구비하도록 함으로써 분류표의 적용에 따른 파일링 보관방법을 확립할 수 있었다.

이후 1963년 12월 16일 「정부공문서규정」에 의해 처리된 문서의 편철 및 보관·보존의 방법과 절차를 정하여 문서처리의 신속과 정확을 목적으로 하는 「공문서보관·보존규정」⁸¹⁾이 제정되었다. 이때 변화된 새로운 양상은 다음과 같다. 첫째, 문서의 보존기간이 4종에서 6종으로 확대되었다. 즉 보존기간이 영구보존, 10년보존, 5년보존, 3년보존, 1년보존, 6월보존 등으로 구분되

81) 「공문서보관·보존규정」은 총 6장 32개조로 구성되어 있으며, 각 장의 구성은 총칙, 편철 및 보관, 인계 및 이관, 보존, 대여, 폐기 등이다. 공문서보관·보존규정(제정 1963. 12. 16, 각령 제1759호).

었다. 둘째, 편철 및 보관에 있어서 기능별 십진분류법에 따라 기능별·보존기간별로 보관철을 설정하도록 하였다. 이때 파일링시스템의 편철방법, 조건표, 색인목록, 장수표시, 부제목설정요령, 문서참조표, 서류함, 미결문서의 보관요령 등을 명시하였다. 셋째, 인계 및 이관은 기관규모의 크기와 문서의 발생량·성질에 따라 기록물을 집중관리하는 기관과 분산관리하는 기관으로 구분하여 그 처리방식을 달리하였다. 집중관리기관은 완결된 모든 보관철을 문서주관과에 인계하여 정리·보관하게 하였다. 다만 수시로 열람할 필요가 있는 보관철은 3년까지 각 기관별로 보존할 수 있었다. 이와 달리 분산관리기관은 보존기간 5년 이상 보관문서의 보관철을 문서주관과에 인계하여 보존하고 3년 이하 보존문서의 보관철을 각 관리단위별로 보존하게 하였다. 넷째, 모든 보관철은 연도별·분류번호별·보존기간별로 보존하도록 하였다. 다섯째, 폐기는 보존기간이 경과된 문서를 대상으로 원본보존원칙과 재생활용원칙에 입각하여 이루어졌다.⁸²⁾

이 같은 「공문서보관·보존규정」은 십진파일링시스템(기능별 십진분류체계)이 보존단계에서 효과적으로 운용될 수 있도록 하는 동시에 공문서보존기간중별책정기준(이하 책정기준)⁸³⁾의 법적 근거를 제공하였다.

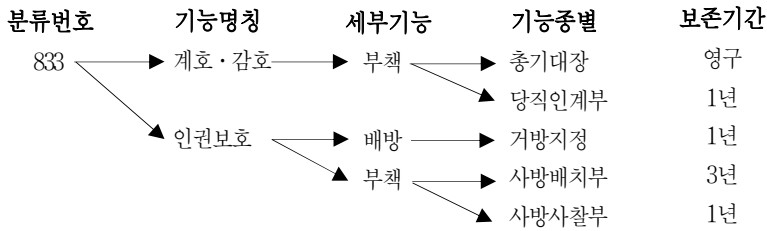
이 책정기준은 정부공문서분류표에 기반을 두고 문서의 보존기간을 책정한 표로, 개개의 문서를 단위 기능별로 분류함에 있어서 정부공문서분류표에 정한 분류번호 중 기본분류번호를 그

82) 원본보존원칙은 기관 내에서 왕복하는 문서에 한해서만 주무과에서 그 원본을 보존하도록 하였으며, 시행문은 배부 받은 국과에서 그 처리를 완결한 후 폐기하도록 하였다. 재생활용원칙은 비밀문서 또는 특별한 경우를 제외하고는 소각하지 않고 재생 활용할 수 있도록 하였다. 공문서보관보존규정(제정 1963. 12. 16, 각령 제1759호) 제31조, 제35조.

83) 공문서보존기간중별책정기준에관한건(제정 1964. 4. 22, 총리령 제44호).

대로 보존문서의 분류번호로 하였다. 이때 책정기준표상에서 기본분류 이하 세목분류는 생략하였는데 이는 삭제된 것이 아니라 책정기준표의 기능종별로 해체·통합·승계되었다.⁸⁴⁾ 또한 기본분류인 보존기간의 분류번호 중에서 보존기간을 달리해야 할 문서가 있는 경우 [그림 6] 과 같이 분류번호에 해당하는 기능은 다시 세부기능으로, 세부기능은 다시 기능종별로 10진식 분류방식으로 세분하여 보존기간만을 다르게 책정하였다. 그리하여 책정기준표의 기능종별은 정부공문서분류표와는 달리 약 4,836종으로 구분되었다.⁸⁵⁾

[그림 6] 공문서보존기간종별책정기준표의 보존기간책정방식



이상과 같이 책정기준표는 기능별 십진분류와 보존기간 책정 방식의 평가가 연동되는 기록물처분지침이었다. 이는 구조적인 측면에서 종전의 기록물처리방식을 그대로 유지하였으나 그 이전과는 달리 결정적인 차이가 존재하였다.

첫째, 분류체계의 신축성과 가용성이 이전의 방식보다 크게 향상되었다. 「문서의 편찬구분 및 보존종별」은 조직구조-업무

84) 이승일, 「1960년대 초반 한국 국가기록관리체제의 수립과정과 제도적 특징」, p. 65.

85) 한국행정지능개발협회, 『문서와 사무관리의 실무』, 한국행정지능개발협회, 1976, p. 301.

분류를 고정시킨 것으로 조직구조나 업무가 변화하게 되면 변화폭에 따라 수정이 불가피하였으나, 이 책정기준표는 전 정부차원에서 수행하는 업무를 모두 포괄하고 있기 때문에 변화에 따라 적절한 대응이 가능하였다.

둘째, 분류체계의 구조가 계층적으로 전개되어 업무분류를 이전보다 유기적으로 세분화시켰다. 종전의 구조는 편찬명을 수평적으로 나열하는 형태였기 때문에 업무분류가 유기적으로 세분되지 않았다. 그리하여 편찬명이 광범위하거나 동일한 편찬명에 보존기간만 달리하는 경우가 많아 업무담당자의 임의적 분류나 평가의 가능성이 컸다. 이에 반해 책정기준표는 업무에 수반되는 기록물의 양과 특성에 따라 유기적·계층적으로 세분하여 보존기간을 연동시킴으로써 업무담당자의 임의적인 분류와 평가를 최소화하였다.

셋째, 분류·평가의 적용시점이 변화하였다. 종전의 방식은 생산된 공문서가 완결시점에 이르러서야 분류 및 평가의 대상이 되었기 때문에 완결문서만을 지적·물리적으로 통제하는 체제였다. 이 책정기준표 역시 처리 완결된 보관철을 대상으로 한다는 점에서 종전과 비슷하다고 볼 수 있겠으나 정부공문서분류표와 연동된다는 사실에 주목할 필요가 있다. 정부공문서분류표는 공문서작성 때 개별 건에 분류번호를 부여함으로써 생산시점부터 모든 기록물을 대상으로 지적·물리적인 통제가 가능하였다.

이상과 같은 기록관리체제의 개편작업은 1964년 4월 22일 공문서보존기간종별책정기준표가 시행되면서 완결되었다. 이를 통해서 한국정부는 종래의 기록관리체제에서 야기되었던 문제들을 효과적으로 해결하는 동시에 전 정부에서 생산된 방대한 양의 기록물을 체계적으로 처리할 수 있었다.

5. 맺음말

한국정부의 기록관리체제는 1960년대 초반 행정체제가 전면 개편되고 문서행정을 현대화하는 과정에서 ‘효율’과 ‘능률’을 지향하는 체제로 이행하였다. 이때 한국정부는 미국 사무관리 규정과 십진파일링시스템을 도입하여 각종 공문서의 서식과 규격 및 처리요령을 표준화하고 기능분류에 기반한 평가체계를 개발하였다. 이를 통하여 방대한 양의 기록물을 체계적으로 생산, 분류, 편철, 평가, 보존할 수 있는 제도적 기반을 구축할 수 있었다.

이 같은 개편은 ‘문서행정의 현대화’라는 논리에 의해서 진행되었다. 이 ‘문서행정의 현대화’는 행정영역의 확대에 수반된 기록물의 대량생산체제에서 과학적 관리를 기반으로 하여 기록물의 ‘능률적·효율적 통제’를 달성하는 것이었다. 이는 또한 기록물을 단순히 통제하는 차원을 넘어 ‘행정효율과 능률의 달성’으로 이어졌고 궁극적으로는 국가발전을 위한 ‘합리적·과학적 국가운영’으로 귀결되었다.

이러한 ‘능률’과 ‘효율’은 이미 살펴보았듯이 미국의 전형적인 사고방식이었다. 20세기 이후 미국정부의 행정은 여러 분야에서 거대 성장이 가속화되기 시작하였다. 종래의 관리방식으로는 당시 야기된 행정문제의 해결이 어렵게 되자 이를 합리적·과학적으로 관리하기 위한 개념으로 ‘능률’과 ‘효율’을 사용하여 해결책을 모색하였다. 이는 기록관리분야에서도 예외는 아니었다. 제2차 세계대전 이후 폭증하는 기록물을 체계적으로 관리하기 위해서 미국정부와 국립기록보존관(National Archives)은 ‘능률’과 ‘효율’의 개념을 도입하여 전략적으로 대응하기 시작하였

다.⁸⁶⁾ 즉 기록물의 대량생산체제하에서 제한된 자원을 ‘능력’과 ‘효율’의 원칙에 따라 적재적소(適材適所)에 배치하고 적시(適時)에 기록물을 처리함으로써 기록관리의 효과를 극대화하는 것이었다.

이러한 사실은 한국 기록관리제도사를 바라보는데 이해의 단서를 제공한다. 정부수립 이후 한국정부는 독립신생국이라는 위치, 한국전쟁의 발발, 전재복구 및 국가재건 등의 일련의 역사적 흐름 속에서 행정영역의 확대가 지속적으로 요구되었다. 이에 수반된 기록물의 대량생산체제는 기록관리의 문제뿐만 아니라 행정관리의 문제도 동시에 야기하였다. 이러한 측면에서 ‘능력’과 ‘효율’은 기록관리와 행정관리의 양자사이에서 미묘한 접점의 위치에 서있다. 이러한 구조적인 관계가 어느 한쪽에 함몰되어선 안 되겠지만 한국은 애초부터 이러한 구조적인 관계가 성립되지 않았다는 데에 근본적인 문제가 있었다. 보다 엄밀히 말하면 이 시기 기록관리체제의 문제는 행정영역에만 치우친 ‘능력’과 ‘효율’의 극대화가 아니라 이러한 구조가 형성되지 않았다는 점이다.

이로 인하여 한국정부의 국가기록관리체제는 현용과 비현용 기록물관리의 불균형을 초래할 수밖에 없었다. 즉 기록물을 업

86) 미국에서 과학적 관리법은 행정영역에만 국한된 논리는 아니었다. 기록물의 생산량이 기하급수적으로 증가하면서 기록관리체제도 보다 고도화체계화과 학화될 필요성이 요청되었다. 제2차 세계대전을 거치면서 미국의 연방정부기록물 분량은 폭증하여 1,800만 입방피트에 달했다. 대략 1억 8천만 권에 달하는 방대한 양의 기록물 관리문제를 해결하기 위해 1950년 후버위원회에 의해 ‘과학적 기록물 관리’개념이 도입되었다. 여기서 ‘과학적 기록물 관리’란 어떠한 기록물을 어느 시기에 이관 받아 영구보존 혹은 폐기할 것인가를 결정하는 개념이다. 이는 이후 공통기록처분지침(General Records Schedule)체도로 발전하였다. 이상민, 「미국 연방기록 관리제도와 그 이용」, 『미국사연구』 제16권, 2002, p. 333.

무수행에 효율적으로 활용하고 대량의 기록물을 신속히 처리하는 데는 그 소기의 목적을 달성하였지만 책임행정의 구현 및 기록유산의 전승과 보존이라는 국가의 역사적·사회적·문화적 역할을 사회의 기대에 충족시키는 데는 소홀히 하였다. 이러한 현상은 무엇보다도 기록관리에 대한 인식의 결여와 함께 국가 기록관리 정책을 수립하고 집행하는 전문적인 기록관리기구의 부재라는 시대적 한계로부터 비롯되었다.⁸⁷⁾

87) 이와 관련하여 다음 미국의 사례는 ‘기록관리 인식’과 ‘전문적인 기록물관리 기구’의 역할이 얼마나 중요한지를 보여준다. 20세기에 들어서면서 미국정부의 행정체제는 급속도로 팽창하기 시작하였다. 특히 경제대공황과 제2차 세계대전은 이를 더욱 가속화시켰다. 이와 더불어 형성된 기록물의 대량생산체제는 많은 기관에서 혼란스러운 레코드키퍼방식을 야기하였다. 그 이유는 일관되고 지속적인 기록물의 규제 없이 기록물이 생산되는데 있었으며, 이는 곧 업무무수행과정에서 수반되는 기록생산과 보존(Recordmaking and Recordkeeping)의 측면에서 서류사무(paperwork)관리의 비능률과 비경제성을 초래하였다. 이러한 문제점으로 인하여 당시 행정개혁의 대상 중 하나였다. 한편 이런 상황에서 국립기록보존관(National Archives)은 전통적인 보존적·수동적 태도를 포기하고 현용기록관리에 뛰어 들어 1941년 “레코드관리 프로그램(Records Administration Program)”을 구축했다. 또한 1943년 레코드 처분절차를 간소화하기 위해서 공통기록처분지침(GRS, 1945년 레코드처분법 [Records Disposal Act]의 개정에 의해 권한 부여)을 고안하기도 하였다. 하지만 급격히 불어나는 레코드의 양을 멈추게 하지는 못하였다. 1946년에 발표된 행정명령(Executive Order) 9784는 모든 행정기관이 레코드관리 프로그램을 사용하도록 요구하였고 국립기록보존관의 레코드관리 권한을 증가시켰다. 이와 같이 정부의 행정영역 확대로 빚어진 기록물의 대량생산체제는 행정관리영역과 기록관리영역, 양쪽 모두의 관심사였다. 이러한 가운데 설치된 후버위원회(Hoover Commissions, 1947)는 양자 간의 조율이 이루어진 사례라는 점에서 주목할 만하다. 이 위원회는 뉴딜정책 및 제2차 세계대전을 통하여 팽창된 행정기구의 합리적 개혁안을 마련하는 것을 목적으로 하였는데 위에서 언급한 연방정부의 기록관리도 개혁의 대상이었다. 그리하여 위원회 산하에 기록관리TF가 설치되었고, 그 결과 연방기록물법(Federal Record Act, 1950)이 제정되고 연방기록물센터(Federal Record Center)가 구축되었다. 이때 각 기관으로 하여금 국립기록보존관과 협력하여 레코드 관리를 위한 선진 프로그램을 구축하도록 요구하였다. 제2차 후버위원회(1953~55)는 보고서관리, 서류사무, 품질통제와 사무조치, 지시관리를 위한 새로운 프로그램과 서류사무관리에 중점을 두고 개

그럼에도 불구하고 1960년대 초반에 구축된 국가기록관리체제는 한국 국가기록관리제도사에 있어서 다음과 같은 의미를 지닌다.

첫째, 정부수립 이후 최초로 국가적 차원에서 일원적인 기록관리체제가 운영되기 시작하였다. 이때부터 국가행정기관에서 생산된 모든 기록물을 관리대상으로 하는 기록관리체제가 구축되었다. 즉 생산, 분류, 편철, 평가, 보존 등의 기록관리방식이 범정부차원에서 표준화되었다.

둘째, 정부수립 이후 최초로 기록물의 대량생산체제에 대한 대응전략이 모색되어 ‘효율’과 ‘능률’을 기반으로 한 과학적 관리법이 국가기록관리체제에 반영되기 시작하였다. 과학적 관리법은 표준화·조직화·통제화에 기초하여 경영이나 관리의 합리화를 추구하는 개념으로, 당시 미국 사무관리제도와 십진과일링시스템은 신속성, 정확성, 용이성, 실용성, 경제성 등을 특징으로 하는 과학적 관리방식의 일환이었다. 이러한 제도가 한국정부에 수용됨으로써 방대한 양의 기록물을 체계적으로 관리할 수 있게 되었다.

셋째, 정부수립 당시 기록관리체제는 타율적 요인에 의해 형성되었던 틀로부터 벗어나지 못하였으나 이때부터 한국정부의 주체적이고 자율적 의지가 기록관리체제에 투영되기 시작하였다. 당시 한국정부의 미국 사무관리제도와 십진과일링시스템의 도입은 한국육군을 통해 이루어졌다. 그러나 한국육군의 도입

혁이 이루어졌다. 이 같은 위원회의 개혁활동은 행정관리(서류사무)의 목적과 함께 기록관리의 목적도 동시에 충족시키는 균형적인 발전의 효과를 가져왔다. Robert W. Krauskopf, “The Hoover Commissions and Federal Recordkeeping”, *American Archivist* 21, 1958, J. J. Hammitt, “Government Archives and Records Management”, *American Archivist* 28, 1965, Richard J. Cox, *Closing an Era: Historical Perspectives on Modern Archives and Records Management*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, 2000, pp. 1-3.

과정과는 달리 이때는 한국의 실정에 맞추는 작업을 수행했을 뿐만 아니라 제도적 측면에서 새로운 요소도 포함하는 등 주체적인 변용작업이 진행되었다. 이는 당시 국가기록관리체제가 조선총독부체제를 넘어서는 동시에 미국식 체제의 일방적 수용이 아니었다는 점에서 한국정부의 주체적 의지가 반영된 국가기록관리체제의 본격적인 시작이었다.

< 참 고 문 헌 >

【국내 단행본】

- 곽건홍, 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』, 서울: 역사비평사, 2003.
- 국방부, 『국방백서』 1967, 국방부, 1966.
- 김태극, 『사무관리』, 서울: 박영사, 1976.
- _____, 『행정관리』, 서울: 남영문화사, 1961.
- 內閣事務處, 『政府公文書分類表』, 內閣事務處, 1962.
- 노영기 외, 『1960년대 한국의 근대화와 지식인』, 서울: 선인, 2004.
- 대한민국정부, 『행정백서(1962~65)』.
- 박동서, 『한국행정의 발전』, 서울: 법문사, 1980.
- 박성진, 이승일, 『조선총독부 공문서-일제시기 기록관리와 식민지배』, 서울: 역사비평사, 2007.
- 유완빈, 『한국행정사연구』, 성남: 한국정신문화연구원, 1997.
- 육군본부 부관감실, 『부관역사』 제1집, 1965.
- 이상조, 『사무관리론-전국공무원교육을 위한 사무관리교재 및 보충을 위한 해설서-』, 서울: 동아서적, 1962.
- _____, 『신행정학』, 서울: 서울고시학회, 1962.
- _____, 『행정관리연구』, 서울: 영문사, 1963.
- 이한빈 편, 『한국행정의 역사적 분석(1948~1967)』, 서울: 한국행정문제연구소, 1969.
- 이한빈, 『사회변동과 행정: 해방 후 한국행정의 발전론적 연구』, 서울: 박영사, 1968.

한국국가기록연구원, 『기록사료관리와 근대』, 서울: 진리탐구, 2005.

한국행정연구원 편, 『한국행정60년 : 1948-2008』 제1권, 파주: 법문사, 2008.

_____, 『한국행정60년 : 1948-2008』 제2권, 파주: 법문사, 2008.

한국행정지능개발협회, 『문서와 사무관리의 실무』, 서울: 한국행정지능개발회, 1976.

【해외 단행본】

Adjutant General's Office (AGO), *Supplement to The Revised Department of The Army Decimal File System*, Washington: US Government Printing Office, 1951.

Cox, Richard J., *Closing an Era: Historical Perspectives on Modern Archives and Records Management*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, 2000.

Pearce-Moses, Richard., *A Glossary of Archival and Records Terminology*, Archival Fundamentals Series II, Chicago: SAA, 2005.

The Adjutant General of Army, *War Department Decimal File System*, Washington: US Government Printing Office, 1943.

The Secretary of War, *War Department Correspondence File*, Washington: US Government Printing Office, 1917.

【국내 논문】

강중호, 「한국행정학의 도입이론에 관한 고찰과 그 전망」, 『법학논총』 제8권 제1호, 1967.

- 곽건홍, 「대한민국 정부의 성립과 기록관리정책(1948~1969)」, 한국기록학회 학술심포지엄 자료집, 2006.
- 김재해, 「문서의 보관 가치에 따른 양식의 색채 인쇄와 지질의 구분」, 『부관』 제10호, 1966.
- 송동건, 「미국행정학 발달사(상)」, 『고시연구』 제22권 제9호, 1995.
- 오석홍, 「대한민국정부의 행정개혁」, 『행정논총』 제28권 제1호, 1990.
- _____, 「미국의 행정학」, 『한국행정학보』 제29권 제4호, 1995.
- _____, 「미군정기(1945년-1948년)의 우리나라 인사행정제도」, 『행정논총』 제3권 제1호, 1965.
- _____, 「우리나라 중앙행정기구의 변천」, 『행정논총』 제35권 제1호, 1997.
- _____, 「행정현상연구의 경향 변천 -행정학의 과거와 현재-」, 『행정논총』 제10권 1호, 1972.
- 이경용, 「한국기록관리체제 성립과정과 구조(정부기록보존소를 중심으로)」, 『기록학연구』 제8호, 2003.
- _____, 「한국의 공기록관리제도(I)-정부수립 이후~1969년까지-」, 『기록보존』 제15호, 2002.
- _____, 「한국의 근현대 기록관리제도사 연구(1894~1969년)」, 중앙대학교 대학원 사학과 박사학위논문, 2002.
- 이승일, 「1960년대 초반 한국 국가기록관리체제의 수립과정과 제도적 특징」, 『한국기록관리학회지』 제7권 제2호, 2007.

- 이승일, 이상훈, 「보존문서정리작업과 국가기록관리체계의 개편(1968~1979)」, 『한국기록관리학회지』 제8권 제1호, 2008.
- 이영남, 「1950~60년대 국가행정체계의 재편과 성격(1957-1963)」, 서강대학교 대학원 사학과 박사학위논문, 2005.
- 이한빈, 「개발연대의 기관형성-서울대학교 행정대학원의 최초 10년의 성장과 70년대를 향한 전망-」, 『행정논총』 제7권 1호, 1969.
- 장동희, 「한국행정학의 과제와 한국행정사의 정립방향」, 『한국행정사학보』 제9호, 2000.

【해외 논문】

- Demma, Vincent H., “Military History and Army Records”, *A Guide to the Study and Use of Military History*, 381-391, ed. John E. Jessup and Robert W. Coakley, Washington: US Government Printing Office, 1988.
- Deutrich, Mabel E., “Decimal Filing; Its General Background and an Account of Its Rise and Fall in the U.S. War Department”, *American Archivist* 28, 1965.
- Hammitt, J. J., “Government Archives and Records Management”, *American Archivist* 28, 1965.
- Krauskopf, Robert W., “The Hoover Commissions and Federal Recordkeeping”, *American Archivist* 21, 1958.

ABSTRACT

**The Reform of the National Records Management System
and Change of Administrative System in Korean
Government from 1948 to 1964**

Lee, Sang-Hun

The national records management system of the Korean Government has been developed in a close relationship with changes in the administrative system. The national records management system established immediately after the establishment of the Korean Government, began to be reformed as a system with a new feature during the quick transition of the administrative system during the early 1960s. Particularly this new system holds an important meaning in that it began to cope with the mass production system of records and was established on the government level for the first time since the establishment of the government. Also this was a basic framework that defined the records management pattern of the Korean Government for the later 40 years. Therefore, this study aims to identify the origin and the meaning of the national records management system established during the early 1960s.

At the time of establishing the government, the administrative system of the Korean Government was not completely free from the framework of the administrative system of the Chosen General Government. This was mainly because the Korean Government had no capability to renovate the

administrative system. This was not an exception also for the national records management system. In other words, the forms and preparation methods of official document, an official document management process, and the classification and appraisal system used the records management system of the Chosen General Government without any alteration.

Main factors that brought about the reform of the national records management system as well as the change in the Korean administrative system during the early 1960s, were being created in Korean society, starting from the mid 1950s. This resulted from the growth of Korean Army, public officers, and students of administrative science as being the intrinsic elites of Korean society through their respective experience of the US administration. In particular, the reform of the creation, classification, filing, transfer, and preservation system shown during the introduction of a scientific management system of the US Army in the Korean Army was a meaningful change given the historic developing process of Korean records management system history. This change had a decisive effect on the reform of the national records management system during the early 1960s.

As the Korean Army, public officers, and students of administrative science, who had posted growth beginning in the mid-1950s, emerged as administrative elites during the early 1960s, the administrative system of the Korean Government brought about a change, which was different from the past in terms of its quality, and the modernization work of documentary administration pursued during the period, became extended to the reform of the national records management system. Then, the direction of reform was 'the efficient and effective control' over records based on scientific management, which was advanced through the medium of the work that accommodate the US office management system and a decimal filing system

to Korean administrative circumstances. Consequently, Various official document forms, standards, and the gist of process were improved and standardized, and the appraisal system based on the function-based classification were unified on the government level by introducing a decimal filing system.

Key words : the National Records Management System, the Korean Administrative System, Scientific management, US office management system, Decimal filing system