

# 1980~90년대 국가기록관리체제의 개편과 제도적 특징

## The Reorganization and Institutional Characteristics of National Records Management System during the 1980s to the 1990s

이 승 일(Seung-il Lee)\*

### 목 차

- |                                     |                                       |
|-------------------------------------|---------------------------------------|
| 1. 서 론                              | 3. 1990년대 사무자동화의 추진과 기록관리 체제의 개편      |
| 2. 1980년대 행정체제의 개편과 국가기록관리체제의 변동    | 3.1 사무자동화의 추진과 『사무관리규정』의 제정           |
| 2.1 『정부공문서규정』의 신규 제정과 기록관리 법령체제의 변동 | 3.2 『공문서분류및보존에관한규칙』과 문헌정보학 기법의 적극적 도입 |
| 2.2 국가기록물의 분류와 평가의 일원적 관리           | 4. 결 론                                |

### <초 록>

1999년 기록물관리법의 제정 이전 한국의 국가기록관리체제는 행정체제의 변화와 사무자동화라는 기록물 생산방식의 변화에 영향을 받으면서 수립·개편되었다. 1984년과 1992년에 개편된 국가기록관리체제는 1980년 초반의 한국의 국가적 위기 상황을 행정효율화를 통하여 극복하고 사무자동화 기기의 보급을 추진하려는 한국정부의 의지를 반영하고 있다. 이에 따라서 『정부공문서규정』과 『공문서보관보존규정』이 『정부공문서규정』으로 통합되었고 『정부공문서분류표』와 『문서의보존기간중별책정기준표』도 일원화하는 쪽으로 개편되었다.

주제어: 국가기록관리체제, 정부공문서규정, 정부공문서분류표, 공문서보관보존규정, 공문서문서분류번호및보존기간기준표

### <ABSTRACT>

Under the changes of administrative systems and office automation, 'the national record management system' had been reformed until 'Record Management Act' was enacted in 1999. Between 1984 and 1992, the national record management system was reformed in process of overcoming national crises and carrying out office automation. As a result, the system was absorbed into 'Governmental Document Regulations', 'Official Document Management Regulations' and 'Governmental Document Regulations.' In addition, 'government document classification scheme' and 'Record schedule' were unified into 'Official Document Classification and Record schedule.'

Keywords: the national records management system, governmental document regulations, government document classification scheme, official document management regulations, official document classification and record schedule

\* 국회기록보존소 기록연구사(blueat89@hanmail.net)

■ 접수일자 2008년 11월 2일 ■ 수정일자 2008년 12월 7일 ■ 게재확정일자 2008년 12월 22일

## 1. 서론

1960년대 초반에 행정효율화와 정부공문서의 적체에 따른 국가적 차원의 대응의 산물로서 국가기록관리체제가 수립된 이래로 행정환경의 변화는 한국 기록관리체제의 개편과 그 특징을 결정하는 가장 중요한 변수로서 작용하였다(이승일 2007). 1968년과 1975년에 수립된 정부소산 계획의 후속조치로서, 1969년에 「공문서보관·보존규정」을 전부 개정하여 준영구보존을 새롭게 창설한 것이나 1979년에 영구보존기능의 수를 대폭 감축하는 쪽으로 공문서보존기간 종별책정기준표를 개정한 것이 대표적인 사례이다(이승일·이상훈 2008). 다만, 1969년 「공문서보관·보존규정」과 1979년의 공문서보존기간종별책정기준표는 구조상으로 1960년대 초반의 관리체제에 토대를 두고 있었다.

그러나 1984년과 1992년에는 1960년대 초반에 수립된 국가기록관리체제에서 일부 벗어나는 중요한 변화가 나타났다. 종전에는 국가기록물의 생산에 관한 법규와 관리에 관한 법규가 서로 분리되어 있었고, 국가기록물의 기능분류표(정부공문서분류표)와 평가기준표(공문서보존기간종별책정기준표)도 별도로 제정 운영되었으나 1984년에는 기록의 생산과 관리에 관한 법령을 통합 제정하였고 기능분류표와 평가기준표도 하나로 통합하는 쪽으로 개편되었

다. 이 시기에 개편된 국가기록관리체제는 1980년대 초반에 한국정부가 행정업무의 비용절감을 위하여 중복·유사 기능의 통합을 강력히 추진한 결과이다.

1990년대에는 이 같은 흐름을 승계하면서도 문헌정보학의 일부 관리기법을 적극적으로 수용하였다.<sup>1)</sup> 즉, 1992년에 「공문서분류및보존에관한규칙」을 제정하여 국가기록물의 분류원칙으로서 10진분류법을 도입하고 정보검색의 편의성 제고를 위하여 조기호 및 상관색인 기법을 도입하였던 것이다. 1990년대의 국가기록관리에서 문헌정보학의 일부 관리기법이 적극적으로 도입된 이유는 당시 한국정부가 1990년대부터 사무자동화 기기의 보급을 강력히 추진하고 또한 공적 업무의 결과인 각종 행정정보를 과학적 관리와 활용의 측면에서 조직화하기 위한 움직임과 밀접한 관련이 있다.

그리고 1992년 「공문서분류및보존에관한규칙」에서는 '기안문' 외에 '시행문'에도 반드시 보존기간을 책정할 것을 제도적으로 규정하였다.<sup>2)</sup> 이 같은 조치는 종전에도 기안문 서식에 보존기간을 책정하도록 관련 항목을 설치하였음에도 불구하고 잘 지켜지지 않았다는 것을 보여주는 동시에 앞으로는 시행문에도 보존기간을 표시할 것을 제도적으로 강제하겠다는 한국정부의 의지를 보여주는 것이다. 이 같은 상황을 반영하여 1992년 공문서분류번호및보존

1) 한국의 국가기록관리에서 문헌정보학 기법을 도입한 것은 1960년대 초반에 기록물 분류에서 10진분류법을 일부 참고하여 10진식 기능분류체계를 수립한 것과 해당 기능에 소수점을 기준으로 하여 기본분류와 세목분류로 나누어 문서분류번호를 부여한 것이었다. 그러나 1980년대까지는 국가기록물 분류에서 주제분류라든가 10진분류법 등은 채택되지 않았다. '10진식 기능분류'와 '10진분류'는 내용상으로 다른 것으로서 서로 구별할 필요가 있다.  
2) 이 같은 조치는 완결된 기록물철에 대하여 또 다시 보존기간별로 재정리할 것을 요구하는 것이다. 이 작업을 수행하기 위해서는 주기적으로 많은 인력과 비용, 시간의 투자를 필요로 하게 된다. 따라서 1990년대 「사무관리규정」이 제정된 이후에도 여전히 이 작업은 법규대로 수행되지 못한 것으로 보인다. 왜냐하면 1990년대에 생산된 기록물에도 여전히 기안문과 시행문에 보존기간이 표시된 것은 소수이기 때문이다.

기간표는 기안문과 별도로 시행문의 보존기간도 표시할 수 있도록 설계되었다.

한국의 국가기록관리체제는 1984년에 새로운 국면에 들어갔으나 1980~90년대까지 운용된 정부공문서제도의 구조와 운용실태가 거의 알려져 있지 않은 상황이다. 한국 공문서분류제도의 연혁을 살피는 과정에서 관련 법령을 중심으로 소개하고 있으나(최정태, 이주연 2003), 당시의 공문서분류제도의 특징과 그 개편 배경에 대해서는 분석하지 못하는 한계가 있다(김세경 2007). 지금까지의 연구에서는 시대적 상황을 고려하지 아니하고 현재적 관점에서 기록관리 실태를 분석한다든가 혹은 1990년대 이후에 일부 도입된 문헌정보학의 관리기법이 시대를 초월하여 작용하는 것으로 평가하는 경향이 일반적이었다(곽건홍 2003).

특히, 정부공문서분류표와 공문서보존기간중별책정기준표에 대한 심층적 조사가 없이 국가기록관리체제를 분석한 것은 재검토할 필요가 있다. 종전의 연구에서는 국가기록물의 분류가 도서관식 분류라고 비판하고 있으나(곽건홍 2003) 1980년대까지 한국의 국가기록물 분류에서 도서관에서 이용하는 10진분류나 주제분류를 채택한 적은 없었다(최정태·이주연 2003).<sup>3)</sup> 1992년 「공문서분류및보존에관한규칙」이 제정되면서 비로소 완전한 10진분류법이 채택되었고, 조기호 및 상관색인 등의 기법도 도입되었다.<sup>4)</sup> 이렇듯, 정부공문서분류표와 공문서보존기간

중별책정기준표는 한국의 국가기록관리체제의 핵심을 구성하는 기록물처리일정표임에도 불구하고 아직까지 그 성격과 구조에 대해서는 연구가 제대로 수행되지 않고 있다. 이 연구에서는 1980년대 중반 이후 국가기록물의 분류 및 평가체제의 개편과정을 객관적으로 분석함으로써 한국정부가 외국과는 매우 다른 분류 및 평가체제를 구축하였음을 실증하도록 하겠다. 이와 함께 공문서보존기간중별책정기준표의 보존기간의 책정비율을 계량화하는 작업을 수행함으로써 좀 더 거시적 차원에서 한국의 국가기록물관리체제를 이해할 수 있는 기반을 제공하는 것이 이 연구의 주된 목적이다.

## 2. 1980년대 행정체제의 개편과 국가기록관리체제의 변동

### 2.1 「정부공문서규정」의 신규 제정과 기록관리 법령체계의 변동

한국정부 수립 이후에 생산된 정부공문서는 1963년에 「공문서보관·보존규정」이 제정됨으로써 국가적 통일성을 갖춘 표준적 지침에 의하여 관리되기 시작하였다. 그리고 「공문서보관·보존규정」과 연계된 「정부공문서분류표(1963)」와 「공문서보존기간중별책정기준표(1964)」를 개발함으로써 한국정부는 전 세계에서라도 비슷

3) 1960년대 초반에 도입된 10진식 기능분류는 문헌정보학의 10진분류를 그대로 도입한 것이 아니라 상위계층에서 하위계층으로 전개하는 방식에서만 10진식 전개방식을 도입한 것이었다. 따라서 최정태 교수 등이 1980년대까지의 한국정부의 공문서분류법을 10진분류가 아니라고 지적한 것은 매우 정확한 분석이라고 평가할 수 있다.

4) 10진분류법의 문제점은 문헌정보학계에서도 지적되고 있으나 그 같은 단점에도 불구하고 확장성, 단순성, 간결성 등의 장점으로 인하여 널리 활용되고 있다. 韓國圖書館協會 韓國十進分類法解説編纂委員會 編, 1997, 「韓國十進分類法解説」, 서울: 韓國圖書館協會.

한 사례를 찾아보기 어려운 매우 독특한 기록물처리일정표를 보유하게 되었다. 이로써 첫째, 정부공문서를 지적·물리적으로 통제하기 위한 범 정부차원의 편철, 분류, 이관, 보존, 평가 및 폐기에 관한 기본지침이 확립되었다. 둘째, 현용 및 준현용 단계의 기록물을 분류하기 위하여 정부기능 전체를 포괄하는 10진식 기능분류가 채택·시행되었다. 셋째, 1948년 한국정부 수립 이후 최초로 전체 정부공문서를 대상으로 행정적 가치의 존속기간과 역사적 가치 유무를 판단하는 평가기준이 개발되었다. 넷째, 한국정부는 기록물의 분류와 평가 업무에 소요되는 비용과 인력을 크게 감축하는 방법으로서 기록물의 기능분류와 보존기간 책정을 연동하여 관리하는 방식을 채택하였다. 이 방식은 비교적 단기간에 많은 기록물을 처리할 수 있는 장점이 있었다(이승일 2007).

이렇게 수립된 국가기록관리체제는 1980년대 초반에 행정환경이 변화하면서 크게 개편되었다. 이 시기에 국가기록관리체제가 개편된 배경으로는 한국의 대내외적인 정세의 변화와 밀접한 관련이 있었다. 즉, 1960~70년대까지 고도성장을 지속하던 한국경제가 1979년 제2차 오일쇼크에 의하여 급속한 쇠퇴와 위기 국면에 진입하여 1980년에는 -5.2% 성장을 기록하였다(서중석 2007, 150). 정치적으로는 1979년 10월 26일에 박정희 대통령이 피살되었고 12월 12

일에는 전두환이 중심이 된 신군부세력이 국가 권력을 장악하는 등 한국사회가 매우 불안정하였다.

군부세력은 대내외적인 정치, 경제적 위기상황에 신속히 대응하는 방법으로 국가행정체제를 개편함으로써 국민의 지지를 회복하고 경제를 재건하려고 하였다. 전두환 대통령은 1981년 4월 17일 “우리 국정의 각 분야에 있어서 성장과 발전을 저해하는 법령·제도·관습·행정선례 등 비능률적이고 불합리한 요소를 과감히 개선”할 것을 내각에 지시하였다. 이에 따라 정부는 ‘성장발전을위한제도개선위원회’<sup>5)</sup>를 설치하여 국정 전반에 걸쳐 각종 제도를 검토·분석하는 한편 각계의 여론을 받아들여 4대 국정지표를 효율적으로 구현하고 2000년대에 대비한 국정운영체제를 정립하기 위한 제도혁신 과업을 추진하였다(대한민국정부 1984, 9). 그리고 국가의 성장발전을 촉진하기 위한 제도개선 작업을 보다 효율적으로 추진하기 위하여 행정기관과 각계인사들로 하여금 개선대상 과제를 선정하도록 하였다.

‘성장발전을위한제도개선위원회’는 1981년부터 1984년까지 개선대상을 정했는데 1984년도 총무처의 과제로 정부공문서체제의 개선이 제시되었다.<sup>6)</sup> 한국정부는 “공문서는 공적인 의사결정과 표시의 주요수단이므로 정부는 공문서의 작성·처리·보관·보존 등을 효율적으로

5) 한국정부는 1981년 5월 15일 국무총리를 위원장으로 하고 관련 부처의 장관과 경제계, 언론계, 학계, 법조계, 문화계, 노동단체 등의 민간전문가를 위원으로 하는 ‘성장발전저해요인개선심의위원회’를 설치하였다. 1981년 11월에는 정부조직의 정비에 따라 내각의 작업 총괄기능을 총무처(행정조사연구실)로 이관하고 개선안의 심의체제도 개편하여 ‘성장발전저해요인개선위원회’로 일원화하였으며 1983년 5월에는 ‘성장발전을위한제도개선위원회’로 명칭을 바꾸었다. 대한민국정부, 1984. 『成長發展을 위한 制度改善白書(제2집)』.

6) 한국정부는 작고 효율적인 정부를 구축하기 위하여 중복 및 유사기능을 통·폐합하고 비능률적인 사무관리제도를 개선하려고 하였다. 대표적으로는 각종 규제와 관련된 법령 등을 정비하였으며 이 과정에서 유사법령의 통·폐합의 명목으로 기록관리 법령의 통합도 추진하였다.

관리하기 위하여 관계법령을 마련 시행하고 있으나 그 법령체계가 다원화되어 있어 기능분류, 보관 및 보존기간 등 문서 관리상의 혼선을 빚는가 하면 활용하는데 불편하고 문서의 과다한 누적현상을 발생시켜 많은 행정력이 소요되고 또한 귀중한 기록이 사장되는 경우가 적지 않았다”고 지적하면서 공문서 관리체제의 전면적인 개편을 추진하였다(대한민국정부 1988, 60).

당시 한국정부가 추진한 공문서 관리체제의 개편은 1982년에 계획되어 1984년에 완료되었는데, 그 방향은 공문서 관리를 능률화하고 자료로서의 활용도를 높이기 위하여 문서관계 법령들을 통합·정비하며 분류 및 보존기간 등을 조정하는 쪽으로 진행되었다(대한민국정부 1988, 60). 이 같은 변화는 행정환경의 변화와 사무기기의 발전추세에 따라 문서관리제도를 현실에 맞게 체계화함으로써 문서관리 영역에서의 효율화를 달성하기 위하여 추진되었다.<sup>7)</sup>

〈표 1〉에 나와 있듯이, 국가기록관리체제 개편은 두 방향으로 진행되었다. 첫째는 「정부공문서규정」과 「공문서보관·보존규정」을 통합하

여 「정부공문서규정(대통령령 제11547호, 1984. 11.23)」을 신규 제정하는 것이고, 둘째는 정부공문서분류표와 공문서보존기간중별책정기준표를 통합하여 공문서분류번호및보존기간표로 단일화하는 것이었다.

1970년대까지는 공문서의 생산에 관한 법령과 보존·관리에 관한 법령을 분리·운영한 것이 특징이었으나(이승일 2007; 이승일·이상훈 2008) 1984년에 제정된 「정부공문서규정」은 공문서 작성, 처리 및 통제에 관한 사항 뿐만 아니라 그 보관 보존에 관한 사항까지 규정함으로써 종전 「정부공문서규정」과 달리 기록관리에 관한 사항도 규정하게 되었다. 그리고 적용범위는 중앙행정기관(대통령직속기관 및 국무총리 직속기관을 포함) 및 그 소속기관과 지방자치단체의 기관, 군의 기관에서 사용되는 공문서로 정해졌다.

1984년 「정부공문서규정」은 보관서류의 누적으로 인한 관리인력과 보존경비의 최소화를 위하여 문서보존기간을 현실에 맞도록 조정하였다. 예컨대, 종전의 영구보존 갑종과 을종을

〈표 1〉 문서관리 관련제도 연도별 개편 계획

연도	주요계획
1982	- 「정부공문서규정」 등 문서관계법령을 현실에 맞게 대폭 개정 계획 - 서식관리의 개선을 위하여 서식제정절차규정의 개정 계획
1983	- 문서관리의 획기적 발전을 기하고 문서의 작성·분류제도·보존기간 조정·서식관리제도 개선을 위해 정부공문서규정과 공문서보관·보존규정 통합 계획 - 정부공문서분류표와 공문서보존기간중별책정기준표를 통합 정비 계획 - 서식제도 절차규정 및 동시행규정 개정 계획
1984	- 문서처리 및 보존관리의 효율화와 문서보존기간의 합리적 조정을 위하여 「정부공문서규정」과 「공문서보관·보존규정」을 통합 정비 - 정부공문서분류번호 및 공문서보존기간중별책정기준표를 통합 정비

출처: 대한민국정부, 「행정백서(1981~1985)」.

7) 총무처, 1984. 정부공문서규정개정령안(제48회) 「국무회의안건철(제48회~50회)(BA0085054)」.

〈표 2〉 공문서관리 법규의 개편 상황

종 전 (1979)		개 정 (1984)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부공문서규정(기록의 생산 및 유통)</li> <li>• 공문서보관·보존규정(편철, 분류, 평가, 폐기)</li> </ul>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부공문서규정(기록의 생산, 유통, 편철, 분류, 평가, 폐기)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부공문서분류번호지정에관한규칙(문서분류번호 지정)</li> <li>• 공문서보존기간중별책정기준등에관한규칙(분류 및 평가기준)</li> </ul>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙(문서분류번호 지정, 분류 및 평가기준)</li> </ul>

영구보존으로 통합하여 문서의 보존기간을 7종에서 6종으로 조정하였다. 이 같은 정책결정은 영구보존문서 전체를 마이크로필름(MF)으로 촬영하여야 하는 부담에서 벗어날 수 있는 제도적 기초를 마련한 것으로 볼 수 있다. 그리고 역사적 가치가 있는 것으로서 유한문서로 분류되면 그 기간의 경과와 동시에 폐기되는 것을 막기 위하여 외국의 대한정책, 외교사절단방문, 방한과 같은 중요한 문서는 영구보존할 수 있도록 보존기간을 조정하였다.

이와 함께 문서의 인계 및 이관제도도 개선하였다. 종전에는 문서를 인계, 이관하여야 할 시기를 법령에 명시하지 않아 생산주무부서에서 장기간 보관하면서 이를 관리, 활용하는데 불편을 겪었고 사무집기와 사무실 공간을 많이 차지하는 요인이 되었다. 이 같은 폐단을 시정하기 위하여 문서생산부서는 생산연도 다음해까지 보존 후 수시로 열람 활용할 필요가 있는 문서를 제외하고 3년 이상 보존하여야 할 문서는 모두 문서과에 인계하도록 하였다. 그리고 인계된 문서 중에서 영구 및 준영구보존문서는 정부기록보존소에 이관하도록 규정을 신설하였다. 또한 비밀문서 중에서 역사적 가치가 있

는 것은 정부기록보존소에 이관하여 보존할 수 있는 근거를 신설하여 후에 여러 사람이 참고할 수 있도록 하였다.<sup>8)</sup>

그리고 문서폐기 절차를 제도화하였다. 문서폐기 절차를 명확히 하기 위하여 준영구보존문서는 정부기록보존소에서 문서생산기관과 협의 후 폐기하고 중앙행정기관의 10년 보존문서는 정부기록보존소장과 협의 후 폐기하도록 제도화하는 한편 참고문서는 마이크로필름화 후 원본을 폐기하도록 법령에 명시하였다.

특수형태 기록물도 공문서로서의 효력을 인정하였다. 종전의 공문서는 일정한 서식에 의한 정형화된 문서가 대부분이었으나 사무의 자동화, 전산화가 빠른 속도로 진전되면서 그 형태가 마이크로필름, 테이프, 슬라이드 등에 의해 작성된 문서 등으로 매우 다양하게 변모하였으므로 이들 특수형태의 기록물에 대해서도 공문서로서의 효력을 부여할 필요성이 대두되었다. 이 같은 사정을 반영하여 점차 사용빈도가 많아지는 사진, 테이프 및 슬라이드 등의 특수형태의 기록물도 공문서에 포함하도록 함으로써 사무자동화와 전산화를 촉진하게 되었다(대한민국정부 1984, 427-432). 특히, 행정여

8) 정부중요기록물의 멸실을 방지하기 위하여 역사적 가치가 있는 비밀문서의 원본은 비밀보호기간이 만료되는 때에 이를 정부기록보존소에 이관하여 보존하도록 하였다.

건의 변화에 따른 효율적인 문서보존을 위하여 각종 보존문서는 이를 마이크로필름에 수록할 수 있도록 하고, 문서가 폐기된 경우에는 마이크로필름이 보존문서로서의 효력을 갖도록 하는 등의 제도적 보완이 이루어졌다.<sup>9)</sup>

## 2.2 국가기록물의 분류와 평가의 일원적 관리

1984년 「정부공문서규정」의 신규 제정과 함께 한국정부의 국가기록물의 관리에서 대대적인 개편을 초래한 것은 기록물의 생산 및 완결 후의 처분지침을 제공하는 정부공문서분류표와 공문서보존기간종별책정기준표를 통합한 것이다. 이 같은 개편은 법령상으로 「정부공문서분류번호지정예관규칙」과 「공문서보존기간종별책정기준등에관한규칙」을 폐지하고 「정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙(총리령 제290호, 1984.12.31)」으로 통합하는 것으로 나타났다. 원래, 「정부공문서분류번호지정예관규칙」은 공문서 1매의 문서분류번호를 지정하기 위한 법규였고 「공문서보존기간종별책정기준등에관한규칙」은 공문서 1건철의 편철, 분류, 보존기간 책정 등을 위한 법규였으나 1984년에는 이것을 하나로 일치시켰다는 의미가 있었다. 이것은 후술하겠지만 한국의 분류와 평가체제의 측면에서 커다란 변화

를 의미하였다.

당시 공문서제도 개편은 총무처 행정관리국 사무능률과가 주도하였다. 1984년에는 개편안을 총무처가 일괄하여 작성하고 그 초안을 각 기관에 배포한 다음 수정의견을 청취하는 방식으로 진행되었다. 사무능률과에서는 1984년 9월 17일에 「정부공문서분류번호지정예관규칙(총리령 제222호)」과 「공문서보존기간종별책정기준등에관한규칙(총리령 제223호)」을 통·폐합 일원화하고, 공문서의 기능별 분류번호 및 보존연한을 합리적으로 조정 보완하기 위하여 「정부공문서분류및보존년한책정등에관한규칙개정령안」을 송부하니 각 부서의 의견을 1984년 9월 25일까지 별첨서식에 따라 송부할 것을 요청하였다.<sup>10)</sup> 여기에서 중요한 것이 첨부서류인데 모두 3종류로 구성되어 있다.

- ① 정부공문서분류및보존년한책정등에관한규칙 개정령(안) 1부
- ② 정부공문서분류및보존년한책정기준표(해당부처분) 중 귀부서 업무소관 1부
- ③ 의견회시서식 1부

①에서는 첫째, 「정부공문서분류번호지정예관규칙」과 「공문서보존기간종별책정기준등에관한규칙」을 가칭 「공문서분류및보존기간

9) 「정부공문서규정」은 1986년 12월 27일에 일부 개정되어 문서과에서 보존하고 있는 보존기간 5년 및 10년인 문서 중에서 외교문서는 3년간 문서과에서 보존한 후 외무부로 이관하도록 하여 외교문서의 멸실을 방지하도록 하였다. 이 개정에 따라서 일부 외교문서는 정부기록보존소로 이관하지 아니하고 외교통상부에서 보존될 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 1987년 8월 1일에는 국가의 중요한 정책결정에 관련된 대통령의 결재문서를 체계적으로 수집하여 관리·보존하기 위하여 대통령의 결재를 받은 문서는 정부기록보존소로 이관하여 보존하도록 또 다시 개정되었다.

10) 이 문서는 총무처 사무능률과가 생산한 문서를 행정전산과에서 접수한 것으로 총무처 행정관리국 행정전산과의 문서철에 편철되어 있다. 이 문서를 통하여 공문서제도 개편의 절차를 일부 확인할 수 있다. 총무처 행정관리국 행정전산과, 1984. 정부공문서분류및보존년한책정등에관한규칙개정예관규칙에따른건의조희 「예규관계철(BA0159174)」.

종별책정기준등에관한규칙』으로 통합하여 문서작성·처리 및 보존, 보관의 효율성을 도모할 것을 계획하였다. 둘째, 정부공문서의 계층적 분류원칙을 확립하였다. 즉, 정부공문서의 기능분류는 원칙적으로 정부조직 서열순으로 하되, 제1차분류에서는 중앙행정기관의 원·부·처 업무수준 기능으로, 제2차분류는 청·국의 업무수준 기능으로, 제3차분류는 과 및 4급담당관 업무수준 기능으로, 제4차분류는 단위업무별 기능으로 책정하도록 하였다. 여기에서 기능의 배열순서는 제1차분류에서는 정부서열순으로, 제2차 이하 분류에서는 업무의 발생순서에 따라 기본적인 업무에서부터 파생적인 업무순서로 하였다.11)

셋째, 공문서처리의 능률화와 자료의 전산화를 위하여 5차분류에서 4차분류로 분류단계를 축소 조정하였다. 예컨대, 분류번호의 계층구조가 종전의 '외환 0000.00'의 5단계에서 '외환 0000'의 4단계로 변경되었다. 이것은 종전 소수점을 기준으로 하여 기본분류와 세목분류로 분류번호를 구성하는 것을 폐지하고 4단위의 단순한 분류번호체계로 변경되는 것을

의미하였다.

각 기관에서는 가칭 『공문서분류및보존기간종별책정기준등에관한규칙』과 1979년 『공문서보존기간종별책정기준등에관한규칙』등을 참고하여 <표 3>의 양식에 맞추어 분류를 수행하고 기능종별에는 보존기간을 표시하였다.

<표 3>에 제시된 정부공문서분류번호 및 보존기간종별책정기준표를 각 부서에서 검토하고 수정의견이 있을 경우에 ③양식에 맞추어 제출하도록 하였다. 이 같은 조사를 거쳐서 『정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙(총리령 제290호, 1984.12.3)』이 새롭게 제정되었다.

1984년 『정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙』에서는 기능별 분류의 조정이 추진되었다. 1980년대 초반에 집권한 전두환 정부가 대대적으로 정부기구의 개편과 기능조정을 추진하였으므로, 개편된 정부기능에 맞추어 문서의 기능별 분류를 조정하고 행정여건의 변동으로 신설 폐지 또는 변경된 기능을 보완하였다. 대표적으로 인사와 조달기능을 총기(Ⅰ)로 편입하였고 공안기능도 총기(Ⅱ)로 편

<표 3> 정부공문서 분류번호 및 보존기간종별책정기준표(개정자료)

1차분류	2차분류	3차분류	4차분류	5차분류	기능종별	보존기간	개정사유	구분

11) 총무처 행정관리국 행정전산과. 1984. 정부공문서분류및보존연한책정기준등에관한규칙개정에따른건의조회 『예규관계절(BA0159174)』.



입하였으며 재무와 전매는 재무기능으로 통합하였다. 또한 정부기능의 조정에 따라 동력자원부와 노동부의 기능을 제1차분류로 신설하였다. 동력자원기능의 신설은 1970년대말 오일쇼크의 영향을 받아 한국정부가 1977년에 『정부조직법(법률 제3011호, 1977.12.16)』을 개정하여 동력자원부를 설치하고 대대적으로 에너지 절감 및 수급대책을 수립하려는 것과 관련이 있으며<sup>12)</sup> 노동기능의 신설도 1981년에 『정부조직법(법률 제3422호, 1981.4.8)』을 개정하여 노동청을 노동부로 승격시킨 것과 관련이 있다.<sup>13)</sup> 노동부의 승격도 노동운동의 활성화에 따른 대책을 수립하기 위한 측면이 있다.

그리고 공직자윤리 기능이 01(총기) 기능의

제3차 분류로 신설되었는데 공직자윤리 기능은 1981년 12월 31일에 제정된 『공직자윤리법(법률 제3520호, 1981.12.31)』의 제정과 밀접한 관련이 있다. 사회정화기능은 분류번호 23(법무)의 제2차 분류로 신설되었으며 『행정조사실직제(대통령령 제10598호, 1981.11.2)』를 제정하여 행정조사연구기능도 크게 강화되었다.<sup>14)</sup> 이 기능들은 전두환정권이 수립되면서 정부의 주요 업무로 등장한 배경과 관련이 있다.

이와 함께 통일주체국민회의 대의원선거, 공무원연금사무 일부 등은 폐지되었고 기능의 운용상 필요한 경우에는 서로 조정하는 등의 변화가 있었다. 예컨대, 해외이주 기능은 보건사회에서 외무기능으로 이관하였고, 외자관리 기

〈표 4〉 기능별 분류(대분류) 조정 현황

종 전 (20개 기능)	조 정 (19개 기능)
100 총기 200 인사 500 조달	01 총기(I)
100 총기 2000 공안	02 총기(II)
1200 재무 1900 전매	22 재무
1300 상공	28 상공 29 동력자원(신설)
1400 보건사회	31 보건사회 32 노동(신설)

12) 1977년에 정부조직법을 개정하여 에너지 자원 개발의 촉진과 안정적 확보 및 수급의 원활을 도모하고, 자원행정의 전문화와 효율적 집행을 위하여 “에너지” 행정전담기구로 동력자원부를 신설하였다. 동력자원부의 신설에 따라 상공부가 관장하던 업무 중 광업과 동력에 관한 사무를 삭제하였다.

13) 1981년에 복지국가건설을 지향하기 위한 정책의 일환으로 노동행정의 효율적인 수행을 위하여 노동청을 노동부로 개편·보강하였다.

14) 행정조사실은 1981년 11월 2일에 신설되어 1983년 10월 7일에 일부 개정되었고 1991년 2월 1일에 폐지되었다. 행정조사실은 현행 조직체계상의 각종 불합리한 점을 개선·정비하여 국정지표의 효율적 추진체제를 구축하기 위한 정부조직 정비 방침에 따라 국무총리 소속하의 행정개혁위원회직제를 폐지하고 총무처장관 소속 하에 설치되었다.

〈표 5〉 확대조정기능의 예시

해당기능	종 전 (2차 분류)		조 정 (4차분류)
01 총기	조사연구	행정조사연구	행정제도 개선연구 대민업무 개선업무 제도개선자료 수집 여론조사 및 건의 제도개선 사후관리 행정절차제도 연구

능은 경제기획에서 재무기능으로 이관하였다. 또한 문서기능의 세분화 또는 통합조정이 이루어졌는데 이 같은 변화들은 모두 정부기능의

신설, 확대, 축소 등을 반영하는 조정이라고 볼 수 있다. 1984년의 문서분류에서 근본적인 변화는 분류기준의 정의라고 볼 수 있다.

〈표 6〉 분류단계의 정의

분류단계	분류계층의 정의
1차분류	문서의 대분류로서, 그 기준은 중앙행정기관인 원·부·처의 관장사무수준으로 함을 원칙으로 한다.
2차분류	1차분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 문서의 중분류로서, 그 기준은 중앙행정기관인 원·부·처의 실·국·부의 분장사무수준으로 한다.
3차분류	2차분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 문서의 소분류로서, 그 기준은 원·부·처의 과의 분장사무수준으로 한다.
4차분류	3차분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 문서의 최하위 분류로서, 그 기준은 단위업무별 사무수준으로 한다.

〈표 7〉 대분류 및 중분류 상황

<b>01 총기(I)</b> 010 기획 및 심사분석 011 인사관리 012 행정관리 013 공무원 후생 014 시설·청사관리 015 감사 016 서무·행사 017 조달  <b>02 총기(II)</b> 020 선거 021 법제	<b>25 문교</b> 250 문교일반 251 장학 252 학사 253 과학기술교육 254 학교관리 255 학술 256 사회직업교육 257 교직 258 국제교육 259 체육  <b>27 농수산</b>
--	---

022 통일정책	270 농수산일반
023 보안	271 농산
024 민방위소방	272 농지
025 사회정화	273 양정
026 공안	274 축산
<b>10 경제기획</b>	275 농촌진흥
100 경제기획일반	276 산림
101 경제종합계획	<b>28 상공</b>
102 예산	280 상공일반
103 물가정책	281 무역통상
104 정책조정	282 공업
105 해외협력	283 공업단지
106 공정거래	284 공업진흥
107 정부투자기관	285 특허
108 조사통계	<b>29 동력자원</b>
<b>16 과학기술</b>	290 동력자원일반
160 과학기술일반	291 전력
161 과학기술진흥	292 석유
162 원자력	293 석탄
163 정보산업기술	294 광업
164 국제기술협력	295 자원개발
165 기상천문	<b>30 건설</b>
<b>18 국가보훈</b>	300 건설행정일반
180 국가보훈총괄	301 국토계획 및 보전
181 자력 및 보상	302 토지정책
182 교육보호	303 도시건설
183 직업보호	304 주택건설
184 원호복지	305 건설사업
185 의료보호	306 해외건설
186 원호관리	307 건설기술
187 대부 및 보험	308 재해대책
188 단체 및 독립유공자지원	<b>31 보건사회</b>
<b>20 외무</b>	310 보사일반
201 외무일반	311 보건위생
202 외교의전	312 의료 약무
203 외교활동	313 사회복지
204 국제기구	314 가정복지
205 조약·국제법	315 사회보험
206 국제홍보문화외교	316 환경보전일반
207 국제정세	317 대기보전

<p>208 영사·교민</p> <p><b>22 재무</b></p> <p>220 재무일반</p> <p>221 국고·국가회계</p> <p>222 화폐·금융</p> <p>223 증권보험</p> <p>224 재산관리</p> <p>225 경제협력</p> <p>226 조세</p> <p>227 관세</p> <p>228 전매</p> <p><b>23 법무</b></p> <p>230 법무일반</p> <p>231 검찰</p> <p>232국가소송 및 배상</p> <p>233 국적 및 호적</p> <p>234 보호갱생</p> <p>235 교정 및 소년</p> <p>236 출입국관리</p> <p><b>24 국방</b></p> <p>240 국방총기</p> <p>241 군무</p> <p>242 정훈 및 군교육</p> <p>243 군의무</p> <p>244 군수 및 시설</p> <p>245 방위산업</p> <p>246 군사정보</p> <p>247 작전 및 전략</p> <p>248 통신전자</p> <p>249 병무</p>	<p>318 수질보전</p> <p><b>32 노동</b></p> <p>320 노동일반</p> <p>321 근로기준</p> <p>322 노사조정</p> <p>323 직업훈련</p> <p>324 직업안정</p> <p>325 노동보험</p> <p>326 노동위원회</p> <p><b>33 교통</b></p> <p>330 교통일반</p> <p>331 육상운송</p> <p>332 항공운송</p> <p>333 해난 및 수로</p> <p>334 관광</p> <p>335 철도수송</p> <p>336 철도시설</p> <p>337 해운항만</p> <p><b>34 체신</b></p> <p>340 체신일반</p> <p>341 우편</p> <p>342 체신금융</p> <p>343 전신전화</p> <p>344 전기통신</p> <p>345 전파관리</p> <p><b>35 문화공보</b></p> <p>350 문공일반</p> <p>351 문화예술진흥</p> <p>352 홍보관리</p> <p>353 문화재관리</p>
--	--

1984년 분류표에서 주목할 변화는 대기능 분류번호의 구성체계이다. 1963년 및 1979년 정부공문서분류표에서는 대기능을 분류번호를 100~2000의 형식으로 규정하였으나 1984년에는 두 자리의 대분류번호가 나열되어 있다. 이 당시에는 대기능 분류번호와 그 기능을 수행하

는 중앙행정기관의 수신처 기호를 서로 일치시킴으로써 기능분류번호와 생산 출처와의 관계를 분명히 하였다는 특징이 있었다. 1984년 공문서수신처기호표는 (가)중앙행정기관, (나)각 시·도, (다)각시·도교육위원회, (라)이북 5도, (마)정부투자기관 및 기타기관으로 설정

되어 있는데 이 중에서 (가)중앙행정기관을 소개하면 <표 8>과 같다.

공문서분류번호 중에서 총기 I·II는 중앙행정기관이 공통적으로 수행하는 업무이거나 선거관리위원회, 법제처, 총무처, 내무부 등이 수행하는 기능이어서 01과 02를 사용하였고 그 외에는 모두 기관기호를 그대로 기능분류번호로 사용하였다. 기타의 기관은 정부공문서분류표의 적용을 받지 않거나 대기능의 하위에 분류되었으므로 분류번호를 별도로 설정하지 않았다. 그리고 분류번호의 구조도 변경되었다. 종전의 분류표는 소수점을 기준으로 하여 기본분류와 세목분류로 나뉘어 있었으나 1984년에는 전산화 추진에 편리하도록 소수점을 없애고 기본분류와 세목분류의 구분도 폐지하였다.

또한, 1984년 분류에서 중요한 변화는 당시까지 관행적으로 이루어지던 문서의 분류기준을 최초로 확정하였다는 점에 있다. 제1차 분류는 문서의 대분류로서 그 기준은 정부조직법에 따른 중앙행정기관인 원·부·처의 관장 사무

수준으로 함을 원칙으로 하였고 제2차 분류는 제1차 분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 문서의 중분류로서 그 기준은 중앙행정기관인 원·부·처의 실·국·부의 분장사무 수준으로 하였다. 제3차 분류는 제2차 분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 문서의 소분류로서 그 기준은 원·부·처의과의 분장사무 수준으로 하고 제4차 분류는 제3차 분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 문서의 최하위분류로서 그 기준은 단위업무별 사무수준으로 할 것을 정의하였다. 제2차 분류부터 제4차 분류의 경우에는 사무의 발생경과 및 완결의 순위에 따라 부여하는 것을 원칙으로 하였다.

이상과 같은 분류단위의 정의는 두 가지의 미가 있었다. 첫째, 분류의 기준을 명시함으로써 통일적 분류가 가능하게 되었고 상위분류와 하위분류간의 경계와 파생적 관계를 분명히 함으로써 문서의 발생배경에 대한 이해가 좀 더 쉽게 되었다. 둘째, 단위업무 중심의 관리체제

<표 8> 공문서수신처기호표

가01 대통령비서실	가15 총무처	가26 체육부	가40 조달청	가50 특허청
가02 대통령경호실	가16 과학기술처	가27 농수산부	가41 산림청	가51 환경청
가03 국가안전기획부	가17 법제처	가28 상공부	가42 전매청	가52 철도청
가04 감사원	가18 국가보훈처	가29 동력자원부	가43 국세청	가53 해운항만청
가05 국무총리비서실	가20 외무부	가30 건설부	가44 관세청	가55 조사통계국
가06 행정조정실	가21 내무부	가31 보건사회부	가45 대검찰청	가56 수로국
가07 정무장관(1실)	가22 재무부	가32 노동부	가46 병무청	가57 문화재관리국
가08 정무장관(2실)	가23 법무부	가33 교통부	가47 농촌진흥청	가60 사회정화위원회
가10 경제기획원	가24 국방부	가34 체신부	가48 수산청	가61 비상기획위원회
가11 국토통일원	가25 문교부	가35 문화공보부	가49 공업진흥청	가62 해외협력위원회

출처: 대한민국정부, 1985. 『문서관리실무요령』<sup>15)</sup>

15) 이 기록물은 행정간행물(11-9900497-000273-14-19851200)로서 국가기록포털에 원문이 실려 있다.

를 확립하였다.<sup>16)</sup> 종전에는 보존기간을 책정하는 기준 단위가 '기능종별'이었으나 1984년에는 '단위업무'로 변경되었다. 분류단위로서 단위업무라는 용어가 법령에 나타난 것은 1984년이지만<sup>17)</sup> 단위업무에 대한 구체적으로 정의된 것은 아니었다.

종전의 분류체계는 소수점을 기준으로 하여 기본분류(제1차~제3차)와 세목분류(제4차~제5차)로 구분하여 최대 5단계까지 분류하고, 보존기간은 공문서분류번호의 기본분류(제1차~제3차)를 그대로 인용하고 그 하위에는 세부기능과 기능종별로 세분화하여 보존기간을 책정하는 방식이었다. 그러나 1984년에는 이 같은 차

이를 없애고 기능분류표와 평가기준표를 하나로 통합하였다. 즉 분류와 평가의 통합적 관리체제에서 분류와 평가의 일원화 체제로 이행하였음을 의미한다. 이 변화를 도표로 표시하면 <표 9> 및 <표 10>과 같다.

<표 9-1>의 공문서분류표는 공문서 1매에 책정되는 문서분류번호의 지정을 위해서 활용하였고 공문서의 편철 및 분류, 보존기간 책정을 위해서는 <표 9-2>가 활용되었다. 다만, <표 9-2>는 <표 9-1>의 문서기능분류에 기반하여 작성되었다는 특징이 있었다. 예컨대, <표 9-1>과 <표 9-2>는 제1차분류~제3차분류까지는 분류번호와 기능명칭이 완전히 일치하였다. 그리

<표 9-1> 1979년의 정부공문서분류표(일부 예시)<sup>18)</sup>

분류번호					기능명칭
1차분류	2차분류	3차분류	4차분류	5차분류	
800 (법무총기)	810 (법무운영)	813 (공증사무)	813.3 (합동법률사무소)	813.31	설립인가취소해산

<표 9-2> 1979년 공문서보존기간종별책정기준표(일부 예시)

분류번호			기능명칭 (813)	세부기능	기능종별	보존기간
1차분류	2차분류	3차분류				
800 (법무총기)	810 (법무운영)	813 (공증업무)	공증업무	공증인 임면	공증인임면, 합동법률사무소 설립 인가 및 취소	운영구

16) 원래 한국정부의 기록물 통제의 최소단위는 "기능종별"이었다. 그러나 1984년에는 단위업무가 기록물 통제의 단위가 되었으며 1999년 기록물관리법의 제정 이후에도 기록물분류기준표의 핵심적 단위가 되었다.  
 17) 단위업무라는 용어는 1982년부터 수행된 정부기능분석작업의 과정에서 파생된 용어이다.  
 18) 1963년에 시행된 정부공문서분류표는 제1차~제3차분류는 기본분류라고 칭하였고 제4차~제6차분류는 세목분류라고 칭하였다. 1979년에는 최대 5차분류까지 수행하였다.

〈표 10〉 1984년 공문서분류번호및보존기간표(일부 예시)

1차분류	2차분류	3차분류	4차분류	단위업무별 기능	보존기간

고 기능종별은 세부기능에서 파생된 업무 및 기록물의 유형을 구체적으로 지정하였다는 점에서 특징이 있었다. 〈표 9-2〉는 편철과 보존기간 책정을 위하여 세부기능과 기능종별을 일부 조정하였던 것이다. 그러나 이 같은 구조는 〈표 10〉과 같이 개편되었다.

1984년에는 정부공문서분류표와 공문서보존기간종별책정기준표를 하나로 통합하여 공문서분류번호및보존기간표로 단일화하였다. 공문서 1매에 책정되는 문서분류번호와 공문서의 편철 및 보존기간 책정을 위한 분류표가 단일화된 것이다. 이 같은 구조 변경은 한국의 기록물처리일정표가 기능분류의 최소단위인 단위업무에 기초한 평가체제로 개편되었음을 보여주는 것이다. 이에 따라서 기능분류와 선별·평가의 일원화라는 한국의 독특한 기록물 관리 기법이 확립되었다.<sup>19)</sup>

이와 함께 문서보존기간 책정기준 원칙을 정하고 역사적 가치가 있는 유한문서를 영구보존 문서로 조정하여 정부중요기록물의 멸실을 방지

하도록 하였다. 〈표 11〉과 같이 보존기간별 책정 기준을 과거에 비해서는 상세히 규정하였다.

『정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙』에서 원본문서의 보존기간은 별표에서 구체적으로 규정하였다. 이 규칙 별표에 규정되지 아니한 문서의 보존기간은 이 표에 규정된 문서나 유사한 종별에 준하고, 유사한 종별이 없는 보존기간은 제4조의 일반기준에 따라서 당해기관의 장이 정하도록 하였으며 원본에 의하여 작성된 문서는 원본의 보존기간보다 단축하여 문서생산기관에서 정할 수 있다. 참고사항이나 부속서류 및 협의요구사항에 대한 협의기관의 문서는 별표에 규정한 보존기간보다 단축하여 정할 수 있도록 하였다.<sup>20)</sup>

특히 별표에 규정된 기능종별 문서 중 사업이 계속 중이거나 감사기관 또는 수사기관 등에서 검사·감사 또는 수사가 진행 중인 때와, 소원이나 소송이 계류 중인 때에는 이 규칙에 의한 보존기간이 경과된 후에도 당해사업 또는 사건이 종료될 때까지 관계문서를 보존하도록 하였다.

19) 한국에서 발전한 기능분류와 기능기반의 평가는 최근 캐나다와 호주 등에서 운영하고 있는 거시적 기능평가와는 내용상 다르다. 한국에서는 1960년대부터 국가기록물의 분류에서 독자적인 기능분류를 채택하였으며 보존기간을 책정하는 과정에서도 적은 비용과 인력으로 대량의 기록물을 효율적으로 처리하기 위하여 기능분류에 기초한 평가체제를 개발하였다. 이 같은 독특한 평가분류체제는 1984년에 접어들면서 평가기준표와 기능분류표를 완전히 일치시키는 방향으로까지 발전하였다.

20) 별표에서 규정한 1년 보존대상의 문서 중 특히 경미한 것은 연말에 폐기할 수 있도록 하였다.

〈표 11〉 문서보존연한 책정기준

구 분	대상 문서
영구보존	1. 역사적 가치가 있는 문서 2. 국정의 기본적인 계획과 정부의 일반정책에 관한 기본문서 3. 조약체결·선전·강화 등 대외정책에 관한 기본문서 4. 국가안보·통일정책·군사정책 등에 관한 중요문서 5. 헌법·법령·조례의 제정·개폐에 관하여 공포한 원문서 6. 민사·형사·행정소송사건 판결문서 7. 대통령선거·국회의원선거 후 당선결정관계 등 중요기본문서 8. 지적도·입야도·토지대장·가옥대장 등 중요재산관계 기본공부 9. 정부인사발령 재가문서 10. 기타 위에 준하는 사항으로서 영구보존할 필요가 있는 중요문서
준영구보존	1. 법령이외의 규칙, 훈령의 제정, 개폐에 관한 공포원문서 2. 예규·법령 유권해석에 관한 문서 3. 장기(10년 이상) 정책 및 사업계획에 관한 기본문서 4. 재산권·채권 등 권리의무에 관한 사항으로서 11년 이상 보존할 필요가 있는 문서 및 대장 5. 각종 인사관계 기본대장 및 카아드 6. 각종 인가·면허·허가 등에 관한 문서 및 대장 7. 기타 위에 준하는 사항으로서 11년 이상 보존할 필요가 있는 중요문서 또는 개개문서의 성질에 따라 특정기간을 정할 문서
10년보존	1. 중장기(10년 이하)정책 및 사업계획에 관한 기본문서 2. 재산권·채권 등 권리의무에 관한 사항 중 10년간 보존할 필요가 있는 문서 및 대장 3. 중요제도 개선에 관한 조사·연구·보고의 기본문서 4. 법령에서 보존연한을 5년 이상 10년 이내로 특별히 정할 문서 5. 각종인가·면허·허가 등에 관한 사항으로서 10년간 보존함이 적당한 기본문서 및 대장
5년보존	1. 단기정책 및 사업에 관한 기본문서 2. 매년도 예산에 의한 수입 및 지출관계 증빙서류 3. 각종인가·면허·허가 등에 관한 사항으로서 5년간 보존함이 적당한 문서 및 대장 4. 재산권·채권 등 권리의무에 관한 사항 중 5년간 보존할 필요가 있는 문서 및 대장
3년보존	1. 각종 기획수립 및 이에 관련된 문서 2. 기본운영계획 편성 관계문서 3. 재산권 및 채권 등 권리의무에 관한 사항으로서 3년간 보존할 필요가 있는 문서 및 대장 4. 신분증명·학력·경력·자격·신원·기타 제증명 발급관계문서 5. 고시·공고 등에 관한 문서로서 장기적 효력이 있는 문서를 제외한 문서
1년보존	1. 각종 일일명령문서 2. 보조기관 상호간의 경미한 협조문서 3. 최하급 전결권자에 의하여 처리된 단순 업무 문서 4. 일반 사무관계 잡문서 및 부책 5. 단순한 자료요구·업무연락·통보 등 경미한 문서 6. 각종 채용시험 답안지
기타사항	1. 채권·채무관계문서는 그 시효만료의 시일을 기준으로 해당 보존연한을 정한다. 2. 법률의 규정에 의하여 시효 또는 제척기간 등이 적용될 수 있는 문서는 그 시일을 기준하여 해당 보존연한을 정한다. 3. 재정과 세무관계문서는 그 시효기간을 기준하여 해당 보존연한을 정한다. 4. 징계·소원·소청·소송관계문서는 그 결과가 확정되는 시점을 참작하여 보존연한을 정하되 시심·중간심에 관계되는 문서는 최종심에 관계되는 문서보다 단축하여 조정한다. 5. 기관내부에서만 효력을 가지는 예규·훈령·지침 등 관계문서는 대민관계를 기속하는 법령관계문서보다 단축 조정한다. 6. 대민관계문서의 보존기간은 대물관계문서의 보존기간보다 단축 조정하되, 자연인의 생존한계와 법인의 존속기간 및 이해관계인의 권리의무 존속기간 등을 참작하여 해당 보존연한을 정한다.



만약, 행정기관에서 보존기간의 변경이 필요한 경우에는 “당해 기관의 장이 그 기간을 정하여 연장 또는 단축할 수 있다. 다만 10년 이하의 문서를 준영구 이상으로 연장하고자 할 때는 총무처장관의 승인을 얻어야 하며, 준영구 이상의 문서를 10년 이하로 단축 또는 보존”할 때에도 동일하였다. 준영구보존문서 중 구체적인 보존기간을 정할 수 없는 문서는 보존기간 기산 후 10년이 경과되면 3년마다 계속 보존의 필요여부 등을 점검한 후 보존 또는 폐기를 결정하도록 하였다.

### 3. 1990년대 사무자동화의 추진과 기록관리체제의 개편

#### 3.1 사무자동화의 추진과 『사무관리규정』의 제정

1984년의 국가기록관리체제는 1990년대 국가기관의 업무환경이 변화하면서 개편되었다. 한국정부는 고도산업화 및 정보화 환경에 능동적으로 대처하고 행정의 생산성 향상을 도모하기 위하여 개별 법령으로 분산되어 있는 사무관리에 관한 각종 법규들을 통합·체계화하는 작업을 추진하였다. 특히, 수작업 위주의 사무관리체도를 자동화·전산화체제로 전면 개편하고 사무처리의 간소화와 표준화 및 과학화에

필요한 여러 사무관리요소에 대한 체계적인 관리를 수행하기 위하여 『정부공문서규정』 등 관련 법령을 모두 폐지하고 1991년에 『사무관리규정(대통령령 제13390호, 1991.6.19)』을 제정하는 등 각종 관련 제도를 새롭게 정비하였다.

1991년에 제정된 『사무관리규정』에서는 우선, 행정기관의 사무는 용이성·정확성·신속성 및 경제성이 확보될 수 있도록 한다는 사무관리의 기본원칙을 정하였다. 이에 따라 각 행정기관은 소관사무를 효율적으로 수행하기 위하여 사무의 자동화를 추진할 것을 규정하였으며 특히, 총무처장관은 사무자동화와 관련이 있는 각종 사무분야 및 사무자동화기기의 수요, 사무자동화 이용기술의 보급 등에 관한 사무등이 포함된 사무자동화기본계획을 수립하여 추진하도록 하였다.

이와 함께, 공문서 용지의 기본규격을 자동화·전산화 체제에 맞도록 한국공업규격에서 정한 A4 규격(가로 210밀리미터, 세로 297밀리미터)과 일치되도록 정하였다.<sup>21)</sup> 공문서의 규격이 A4 규격으로 변경된 것은 컴퓨터 및 프린터, 복사기 등 사무자동화 기기의 보급과 밀접한 관련이 있었다. 뿐만 아니라 전산망에 의한 문서발송이 가능하도록 근거를 마련하였고, 문서관리의 체계화와 중요기록물의 멸실방지를 위하여 문서등록제도를 신설하여, 공문서는 당해 문서에 대한 결재가 끝난 즉시 결재일자

21) 『정부공문서규정』에 의한 공문서의 규격은 여러 차례 변경되었다. 1950년 3월 6일 『공문서규정』에서는 패지를 사용하도록 하였고 1961년 9월 13일에 제정된 『정부공문서규정』에서는 16절지를 세워서 사용하도록 규정하였으며, 1965년 9월 14일에는 16절지에서 18절지로 변경하였고 1966년 5월 21일에는 용지규격을 다시 B5로 조정하였다. 그리고 1969년 5월 2일에는 가로 190 밀리미터, 세로 268 밀리미터로 다시 변경하였으며 1991년 6월 19일 『사무관리규정』이 제정되면서 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 A4(가로 210밀리미터, 세로 297밀리미터)로 확정되어 현재까지 사용되고 있다.

순에 따라서 문서번호를 부여하고 처리과별로 총리령에서 정한 문서등록대장에 등록할 것을 규정하였다.<sup>22)</sup>

그리고 행정간행물의 발간등록 및 납본제도를 신설하였고 행정자료의 효과적인 이용을 위하여 자료분류제도를 신설하였다. 사무처리절차 및 기준의 표준화를 위하여 업무편람의 발간·활용·수정 및 보완에 관한 절차를 마련하였다. 그리고 정부공문서규정, 관인규정, 보고통제규정, 기관간업무협조규정 및 서식제정절차규정을 폐지하였다.

이후 『사무관리규정』은 전자문서의 생산 및 확산과 정보공개법의 시행에 따라 일부 개정되었다. 그 개정 사항을 소개하면 1996년 5월 3일에는 각종 공문서가 컴퓨터에 의하여 생산·유통·보관되는 현실에 맞도록 전자문서 등을 공문서의 범위에 포함하도록 하였다. 이와 함께 전자서명에 의한 결재문서도 공문서로 취급하도록 하고, 그 문서가 전산망으로 시행되어 수신자의 컴퓨터 파일에 등록된 때에 행정상의 효력이 발생하도록 하였다. 또한 1년, 3년, 5년, 10년, 준영구, 영구 등 6종으로 되어 있는 문서보존기간 중 준영구를 없애고 20년·30년 보존기간제를 도입하였다. 그리고 각 행정기관에서

영구, 준영구 문서를 6년간 보존한 후 정부기록보존소에 이관하도록 하던 것을 당해 기관에서 13년간 보존한 후 영구보존문서만을 정부기록보존소에 이관하도록 하였다. 이와 함께 역사적 보존가치가 있다고 인정되는 사건·사고 등에 관한 문서는 총무처장관이 보존대상기록물로 지정할 수 있도록 하고, 이를 정부기록보존소에서 보존하도록 하였다. 특히 보존폐기에 절차를 새롭게 수립하여 보존기간경과문서의 폐기 등에 대한 심의를 위하여 총무처에 정부공문서평가심의회와 각급기관에 문서평가심의회를 두도록 하였다.

그리고 1996년에 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무와 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정한 『공공기관의정보공개에관한법률(법률 제5242호, 1996.12.31)』이 제정·공포되어 1998년 1월 1일부터 시행됨에 따라 동법에서 위임된 정보공개대상기관, 정보공개의 절차, 불복구제절차 등에 관한 사항과 정보공개제도 시행에 따라 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하기 위하여 1997년 10월 21일에 관련 사항을 반영하여 일부 개정하였다. 그리고 통일원·외

〈표 12〉 공문서 관련 법규의 개정 상황

종 전(1984)		개 정(1991년 및 1992년)
• 정부공문서규정(기록의 생산, 유통, 편철, 분류, 평가, 폐기)	→	• 사무관리규정(기록의 생산, 유통, 편철, 분류, 평가, 폐기, 사무표준화 등에 관한 각종 규정)
• 정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙(분류 및 평가기준)	→	• 공문서분류및보존에관한규칙(분류 및 평가기준)

22) 한국에서 기록물등록제도를 최초로 실시한 것은 1991년 『사무관리규정』을 제정하면서부터이다. 『사무관리규정』 이전까지는 문서의 발송대장과 접수대장이 있어서 문서의 유통사항을 확인하는 장부로 활용하였으나 문서등록대장은 문서의 생산 및 유통 상황 전반을 등록하는 대장이다.

무부·정부기록보존소에 이관되는 문서는 당해 문서를 생산·이관하는 공공기관의 장이 문서별로 공개여부를 명시하여 이관하도록 하고, 법 시행 전에 이관받아 보존 중인 문서의 공개여부는 문서보존기관의 장이 결정하도록 하였다. 이 같은 개정은 정보공개법의 실시에 따른 대응 결과이다.

1998년 7월 1일에는 주요정책의 결정 또는 집행과정에 참여한 관련자들의 소속·직급·성명 및 의견을 기록하도록 하고, 주요정책의 결정을 위한 공청회·세미나·관계자회의 등을 개최하는 경우에는 실무자를 참석시켜 개최 일시·참석자·발언내용·결정사항 등을 기록·보존하도록 함으로써 행정의 투명성을 확보하려 하였다. 둘째, 주요 국정현안 사항, 대규모의 국책공사 기타 대규모의 예산이 투입되는 사업, 외교 및 통상협상의 내용, 법령의 제·개정, 국민생활에 큰 영향을 미치는 제도 등 주요 정책에 대하여는 추진배경·추진경과·관련자·관련문서·회의기록(공청회·세미나·관계자회의의 기록) 등을 수록한 정책자료집을 만들어 보존하게 함으로써 주요정책의 결정 및 집행에 신중을 기하고 유사한 정책에 참고가 되도록 하였다.

1999년 8월 7일에는 종이문서에 의한 기안, 인편·우편 등에 의한 문서유통 등 종이문서 위주의 문서관리체제를 전자문서에 의한 기안, 정보통신망에 의한 문서유통 등 전자매체에 의한 관리를 원칙으로 규정함으로써 전자정부를 구현할 수 있도록 하였다. 그리고 문서과의 문서접수 및 문서발송업무를 처리과로 이관하고,

문서심사관의 심사기능을 처리과의 장에게 이관함으로써 처리과에서 처리한 모든 문서에 대하여 책임을 지도록 하였다.

### 3.2 「공문서분류및보존에관한규칙」과 문헌정보학 기법의 적극적 도입

총무처는 「사무관리규정」을 제정한 이후에 1992년에는 행정정보의 종합적, 과학적 관리기반을 확립한다는 명목으로 분류체제를 크게 개편하였다. 이를 위하여 우선 1992년에 「공문서분류및보존에관한규칙(총리령 제416호, 1992.12.31)」을 제정하였는데 이 규칙은 「사무관리규정」 제25조, 제27조제1항 및 제3항에 근거하여 정부공문서의 분류기준과 그 종류별 보존기간의 책정기준 등을 정하기 위하여 제정되었다. 「공문서분류및보존에관한규칙」의 특징은 분류체계의 설계와 그 운용방식에서 일부 문헌정보학의 관리기법을 적극적으로 수용하였다는 점에 있다. 1960·70년대의 문서관리에서도 문헌정보학의 관리기법을 일부 활용한 바가 있으나 기능분류번호와 10진식 전개방식 등 매우 제한적인 범위에서 수용한 것이었다.

당시 선진 외국에서는 기록관리를 위하여 기록관리학(archival science)을 활용하였으나 한국정부는 국가기록관리체제를 수립하고 개편하는 과정에서 기록관리학에 기반한 관리기법을 개발하거나 습득하지 못하였다. 1970년대까지 기록관리학(archival science)이 한국에 소개되지 못하였으며 정부기록보존소가 1979년에 ICA에 정회원국으로 가입하여<sup>23)</sup> 1980년대

23) 한국은 1979년에 ICA에 정회원국에 가입하였고, 1981년 노르웨이 오슬로에서 열린 제20차 기록보존원탁회의에 참석한 이래 매년 참석하면서 국제기록보존회의를 통한 정보교환과 기록물의 국제적 보존, 보호 등 제반 수단의

부터 ICA 등과 교류하기 시작하였음에도 불구하고 외국의 선진적 기록관리기법을 도입하지 못하였다. 국가기록관리에서 이 같은 현상이 나타난 것은 정부기록보존소가 기록관리정책 및 관련 제도의 수립에는 거의 영향력을 행사하지 못하였고 총무처 행정관리국이 기록관리에 관한 각종 제도의 수립을 주도하였기 때문이다.<sup>24)</sup>

1990년대에 문헌정보학 이론이 적극적으로 도입되면서 나타난 중요한 변화는 종전의 10진식 기능분류를 완전한 10진 기능분류로 분류체계를 개편하였다는 점에 있다.<sup>25)</sup> 1984년에 제정된 공문서분류번호및보존기간표는 정부조직

법상의 정부(국가)기능을 19개로 대분류하고 그 이하의 계층에서만 10진식 전개방식을 채택하여 진정한 의미의 10진분류법이라고 정의할 수 없었으나 1992년 「공문서분류및보존에관한규칙」에서는 제1차 분류의 항목을 19개에서 10개로 축소하여 10진분류의 명칭에 맞게 조정하였다.

종전의 공문서분류표에서와 같이 정부조직법상의 국가기능을 기준으로 대분류를 설정하게 되면 정부조직의 개편에 따라서 제1차 분류표가 변동되지만 아래와 같이 유사기능군을 묶어서 10개로 조직하면 상대적으로 안정성을 확보할 수 있게 된다.

〈표 13〉 주류 항목의 개편 상황

현 행 (1984)	개 편 (1992)
01 총기 (I)	0 행정총괄
02 총기 (II)	1 일반행정
	2 외교
18 국가보훈, 20 외무, 24 국방	3 통일, 국방
10 경제기획, 22 재무	4 경제일반, 재무
27 농수산, 28 상공, 29 동자, 30 건설	5 산업
23 법무, 31 보사, 32 노동	6 공공질서, 사회복지
16 과학기술	7 과학기술
25 문교, 35 문화 공보	8 교육, 문화
33 교통, 34 체신	9 교통, 체신
19개 항목	10개 항목

행정총괄(0): 여러 분야가 종합적으로 다루어질 때 사용된다(예: 경제사회발전 5개년 계획).  
 일반행정(1): 총무, 지방행정, 감사, 법제, 보안, 선거 등을 포함한다.

개발 촉진을 도모하고 있다. 한국행정연구원, 1996, 『한국행정사료집(제2편)』.

24) 1999년 「공공기관의기록물관리예관법률」 제정 이전까지 정부기록보존소는 기록관리제도 입안 및 정책수립권이 부여되지 않았고 단순히 영구보존문서를 이관받아 관리하는 역할에 머물러 있었다.

25) 한국에서 10진분류법이 공식적으로 채택된 것은 한국도서관협회에서 1964년에 『한국십진분류법』초판을 간행한 것에 유래한다. 이후 1966년, 1980년, 1996년에 개정작업을 거쳐 현재에 이르고 있다. 한국도서관협회에서 분류법 제정에 관한 논의가 시작된 것은 1955년이고 도서분류법 제정을 비롯한 전반적인 도서관계의 전문적 사업을 추진하기 위하여 기술위원회를 구성하여 기초적인 준비작업을 진행하였다. 동 위원회에서는 본격적인 편찬을 위하여 1963년 초 분류분과위원회에 편찬사업계획을 위촉하였고 동년 2월 4일에 제1차 분류분과위원회를 소집하여 초안작성에 관한 구체적인 방법을 논의하였다. 그 결과 다수 전문가와 회원의 동의를 얻어 DDC의 주류서열을 근거로 하고 한국적 상황에 맞게 일부 수정하여 1964년 5월에 『한국십진분류법』초판이 간행되었다. 韓國圖書館協會 韓國十進分類法解説編纂委員會 編, 1997, 『韓國十進分類法解説』, 서울: 韓國圖書館協會.

〈표 13〉에서 보이듯이, 분류체계의 개편에 따라서 분류번호도 변경되었음을 알 수 있다. 기존에는 공문서수신처의 기호표에서 정의하는 기호를 그대로 분류번호로 채택하였으나 1992년에는 10진분류의 명칭에 맞게 0~9까지 번호를 부여하였다.

이와 함께 분류계층의 확대도 추진되었다. 1984년에는 제4차분류까지 수행되었으나 1992년에는 제1차분류로서 주류 항목이 추가되었다. 정부조직법상의 주요 대기능을 10진분류법에 맞게 조직화하기 위해서는 유사한 정부기능을 10개로 묶을 필요가 있었기 때문이다. 이에 따라서 〈표 14〉와 같이 분류기준이 새롭게 정의되었다.

1984년과 비교하면 제2차분류~제5차분류까지의 정의는 동일하다. 다만, 주류기능을 신설하여 제2차분류를 포괄하고 있는 점이 차이라고 할 수 있다. 1992년 하위 계층양상을 살펴보면 다음과 같다.

『공문서분류및보존에관한규칙』 단계에서는 분류번호의 전개가 기존과는 다름을 알 수 있다. 1984년의 분류에서는 분류번호의 중간에 빈칸이 없도록 하였으나 1992년 분류에서는 〈표 16〉에서도 알 수 있듯이 중간에 빈 분류번호가 많다. 예컨대, 70000 과학기술의 주류 기능 하위에는 71000 과학기술 기능과 73000 기상 기능만이 분류되어 있을 뿐 나머지 분류번호는 비어있다.<sup>26)</sup>

〈표 14〉 문서의 분류기준

분류단계	분류단계의 정의
1차분류(주류)	문서분류의 주류항목으로서, 유사·유관한 정부기능을 분야별로 구분함을 원칙으로 한다.
2차분류(대분류)	1차분류한 정부기능을 그 하위기능별로 분류하는 대분류로서, 그 구분기준은 중앙행정기관의 관장사무 수준으로 한다.
3차분류(중분류)	2차분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 중분류로서, 그 구분기준은 중앙행정기관의 실·국·부의 분장사무수준으로 한다.
4차분류(소분류)	3차분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 소분류로서, 그 구분기준은 중앙행정기관의 과의 분장사무 수준으로 한다.
5차분류(세분류)	4차분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 최하단위의 세분류로서, 그 구성기준은 단위업무별 분장사무수준으로 한다.

〈표 15〉 분류체계의 전개

현행	개편
4단계 분류 2-4차 분류만 10진식 전개 〈예시〉 31 보사(1차분류) 314 가정복지(2차분류) 3140 노인복지(3차분류) 31402 경로우대(4차분류)	5단계 분류 1-5차 분류 모두 10진 방식으로 전환 〈예시〉 60000 공공질서, 사회복지(1차분류: 주류) 65000 보건, 사회복지(2차분류: 대분류) 65200 가정복지(3차분류: 중분류) 65240 노인복지(4차분류: 소분류) 65242 경로우대(5차분류: 세분류)

26) 대검찰청서울고등검찰청수원지방검찰청여주지청, 1992, 공문서분류번호 및 보존기간 개편 『예규·훈령(BA0772325)』.

〈표 16〉 주류 및 대분류 항목(1992년)

<b>0000 행정총괄</b>	<b>50000 산업</b>
0100 법령, 예규, 제도	51000 농산
0200 통계행정	52000 산림
0300 홍보, 안내	53000 수산
0400 국제협력, 교류	54000
0500 조사, 연구	55000 상공
0600 기획, 심사분석 일반	56000 특허
0700 민원사무	57000 동력자원
08000	58000 건설
09000 연설문	59000
<b>10000 일반행정</b>	<b>60000 공공질서, 사회복지</b>
11000 법제	61000 법무
12000 총무행정	62000
13000 내무, 지방행정	63000 경찰
14000	64000
15000 선거	65000 보건, 사회복지
16000 감사	66000
17000 보안	67000 환경보전
18000	68000 노동
19000	69000
<b>20000 외교</b>	<b>70000 과학기술</b>
21000 외교정책기획	71000 과학기술
22000 정무외교활동	72000
23000 국제연합	73000 기상
24000 국제기구	74000
25000 조약, 국제법	75000
26000 국제경제	76000
27000 통상외교	77000
28000 문화, 홍보외교	78000
29000 재외국민, 영사	79000
<b>30000 통일, 국방</b>	<b>80000 교육, 문화</b>
31000 통일	81000 교육, 학술
32000	82000 체육, 청소년
33000 국방	83000
34000 병무	84000 공보
35000 국가보훈	85000
36000 비상대비	86000 문화, 예술
37000	87000
38000	88000
9000	89000

<p><b>40000 경제일반, 재무</b>                  41000 경제기획                  42000 공정거래                  43000 조달                  44000                  45000 재정                  46000 국세                  47000 관세                  48000                  49000</p>	<p><b>90000 교통, 체신</b>                  91000 교통, 관광                  92000                  93000 체신                  94000                  95000                  96000                  97000                  98000                  99000</p>
---	---

국가기록물 관리에서 정보검색의 중요성이 강조되면서 행정정보의 분류와 검색체계 개발에서 문헌정보학을 적극적으로 활용하기 시작하였다. 그 대표적인 사례가 조기호와 상관색인의 도입이다. 일반적으로 조기성 또는 조기법(mnemonics)은 사전적 의미로는 “기억을 돕거나 향상시키기 위한 기술이나 방법” 또는 “그것을 통해 기억을 새로이 하거나 향상시키는 것”을 말한다. 그러나 문헌분류에서 이를 정의할 때는 분류기호의 특성과 관련하여 좀 더 구체적인 의미를 갖게 된다. 즉 분류기호의 조기성은 “분류체계가 개념을 표현할 때 어떤 개념이 출현하는 위치에 관계없이 이를 동일한 기호로 표현하여 기억을 돕는 것, 또는 그 반대로 분류체계에서 동일기호는 동일한 개념을 표현하도록 하여 기억을 돕는 것”으로 정의된다. 조기성이 부여된 분류기호는 (1) 분

류담당자가 문헌에 대한 분류기호를 부여할 때 그 기억을 도와주며, (2) 분류표와 색인을 참고해야 하는 일을 상당 부분 줄여주고, (3) 분류표의 길이를 줄여줄 수 있으며, (4) 유사한 배열구조에는 일관된 순서를 택할 수 있도록 해주는 장점이 있다(오동근·배영환·여지숙 2002, 35).

공문서분류번호및보존기간표에서 이용된 조기성이란 문서 또는 자료의 형식이나 성격이 같은 것에는 공통된 번호, 즉 조기호(助記號)를 붙여 사용함으로써 분류번호의 조직을 쉽게 이해하고 기억할 수 있도록 하는 것을 말한다. 공문서분류표에서는 각 기능에 공통적으로 존재하는 문서의 성격을 9가지 유형으로 다음과 같이 나누어 대분류 및 중분류 항목에 붙여 사용할 수 있도록 하였으며, 이는 모두 총괄 항목에 배치하도록 하였다.

〈표 17〉 조기호

01(0) 예규·제도·법령	06(0) 기획·심사분석, 지시사항
02(0) 통계	07(0) 민원사항
03(0) 홍보·안내	08(0) 행정감사·지도
04(0) 국제협력	09(0) 위원회운영
05(0) 조사·연구	

〈표 18〉 조기호 사용예시

* 대분류에 조기호를 붙여 쓴 경우		
45000 재무	+02 통계	45020 재무통계
51000 농산	+02 통계	51020 농산통계
* 중분류에 조기호를 붙여 쓴 경우		
12100 인사관리	+01 제도	12101 인사관리제도
45500 재산관리	+01 제도	45501 재산관리제도

조기호관련 문서의 보존기간은 공통적으로 사용할 수 있도록 따로 정하였다. 따라서 단위 업무별로 보존기간이 명시되어 있는 경우는 그

보존기간을 적용하고, “[☆]”로 표시된 것은 조기호표의 해당문서 보존기간을 적용하도록 하였다.<sup>27)</sup>

〈표 19〉 조기호 관계문서의 보존기간 예시(일부)

<p><b>01 예규·제도·법령</b></p> <p>〈1〉 예규·제도 관계 (10) [준]</p> <p>〈2〉 법령운용 (10) [준]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 법령심사의뢰 (10) [준]</li> <li>· 법령질의·해석 (10) [준]             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경미한 사안 (1) [ 3]</li> </ul> </li> <li>· 법령안 의견조희 (1) [ 3]</li> <li>· 기타 법령협의 (1) [ 3]</li> </ul> <p>☞ 법제행정 → 11000</p> <p><b>02 통계</b></p> <p>〈1〉 통계조사 (1) [ 3]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조사계획 및 자료수집 (1) [ 3]</li> <li>· 조사계획표본설계 [10]</li> <li>· 조사표 및 보고서 [ 3]</li> </ul> <p>〈2〉 통계자료처리 [ 3]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자료처리문서집계표 [ 3]</li> <li>· 자료처리자기테이프, 디스크 [준]</li> </ul> <p>〈3〉 통계조사 결과 [10]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조사결과 발간원본 [10]             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자기테이프, 디스크로 처리할 경우 [ 3]</li> </ul> </li> <li>· 일시적 업무참고용 통계 [ 3]</li> <li>· 자료제공관계 [ 3]</li> <li>· 조사결과 공표 [ 3]</li> </ul>	<p><b>06 기획·심사분석, 지시사항</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기획 및 심사분석 일반 [ 3]</li> <li>· 지시사항 일반 [ 1]</li> </ul> <p>☞ 기획, 심사분석관계제도 운용 → 06010</p> <p>〈1〉 기본정책, 방침 (10)[영]</p> <p>〈3〉 시행계획 (1)[ 3]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 연간계획 [ 3]</li> <li>· 분기, 월간계획 [ 1]</li> <li>· 기타 사업시행계획 [ 3]</li> </ul> <p>〈4〉 심사분석 (1)[ 3]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 연간심사분석 (1)[ 3]             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 심사분석 자료 [ 1]</li> </ul> </li> <li>· 반기, 분기, 월간 심사분석 [ 1]</li> <li>· 특수, 중점사업 심사분석 (1)[ 3]</li> <li>· 심사분석 평가 [ 1]</li> </ul> <p>〈5〉 지시사항</p> <p><b>07 민원사항</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 민원사무처리부 [10]</li> <li>· 민원접수·처리문서 [ 5]             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단순민원사안 처리문서 [ 1]</li> </ul> </li> </ul> <p>〈1〉 신청 및 신고관계 [ 5]</p> <p>〈2〉 민원사항에 대한 확인청구 및 이의신청 [ 5]</p> <p>〈3〉 질의, 건의, 진정, 탄원 [ 5]</p>
--	---

27) 조기호표는 분류표의 맨 앞에 위치하여 신속히 검색할 수 있도록 하였다.



<4> 통계자료 분석, 기타 · 통계자료분석 [ 5] · 기타 통계관계 일반 [ 3] ☞ 통계행정 → 02000 (이하 생략)	<4> 청원, 행정심판 · 청원, 행정심판제결서 [준] · 청원, 행정심판사건처리부 [10]  (이하 생략)
--	--

비고: 이 분류표에서 사용한 부호는 다음과 같다.

[ ]: 생산한 문서의 보존기간

(보존기간 표시: 영구 → 영, 준영구 → 준, 10년 → 10, 5년 → 5, 3년 → 3, 1년 → 1)

[☆]: 조기호표의 해당문서 보존기간 적용

( ): 접수한 문서의 보존기간

☞: 관련기능의 분류번호

한편, 조기호에 해당하는 사항이라도 이를 사용하기에 적합하지 아니하거나 다른 기능과 함께 배열하는 것이 적절한 것은 조기호를 적용하지 아니하고 그 조기호의 위치에 실제 분류된 번호를 안내하여 참고하도록 하였다. 예컨대, 재정(45000)의 국제협력은 45040에 분류하여야 하나 분류범위가 넓어 45600, 45700에 분류하고 조기호의 해당 위치에는 “☞국제협력→45600, 45700”으로 표시하였다. 이 같은 기법을 상관색인이라고 하는데 문헌정보학에서는 관련기능의 색인(참고표시 or 상관색인)를 설정하여 분류번호 중에서 혼동될 우려가 있는 번호에는 해당 번호 밑에 ☞표시를 하여 참고하도록 하였다. 상관색인(relative index)은 분

류표 전체에 걸쳐 분산되어 있는 관련 항목들을 함께 모아주는 기능을 하게 되는데, 일찍이 듀이가 창안한 DDC의 특징 중의 하나로서 그 편리함 때문에 대부분의 열거식 분류법에서 채택하고 있는 방식이다(김정현 2001, 127-128).

그리고 문서통제의 최소단위인 단위업무별 기능의 범위를 합리적으로 조정하였다. 이 같은 조정은 분류범위가 1개 항목에 과다한 단위업무기능이 나타나는 문제점을 해결하고 분류의 효율성 제고 및 전산검색의 용이성을 도모하기 위하여 특수한 경우 외에는 하나의 분류번호에 1~6개의 문서를 포함하도록 조정하였다. 이 같은 변화는 1984년 공문서분류번호및 보존기간표의 27541 원예시험 항목이 1992년

<표 20> 토석채취업무 관련기능 색인 예시

“산림의 토석채취”와 “하천의 토석채취”가 혼용될 우려가 있음	
(52000 산림) 52431 토석채취	
· 토석채취 허가	[ 5]
· 허가기간 5년 이상인 경우	[10]
· 토석채취허가대장	[준]
☞ 하천 토석채취허가 → 58175	
(58000 건설) 58175 하천 토석채취허가	[10]
(모래, 자갈 등)	
☞ 산지 토석채취 허가 → 52431	

〈표 21〉 1984년 공문서분류번호및보존기간표의 구조(일부 예시)

1차분류	2차분류	3차분류	4차분류	단위업무별 기능	보존기간
			27541 원예시험	(채소육종시험) - 품종도입대장 - 채소종자 조제대장 - 기타 채소육종시험 연구관계문서 (채소재배시험) - 채소재배시험 연구관계문서 (과수육종시험) - 과수육종시험 연구관계문서 - 품종도입대장 - 과수교배육성대장 - 과수품종재식대장 (과수재배시험) - 과수재배시험 연구관계문서 (화훼시험) - 화훼품종 개발관계문서 - 유전자원 연구관계문서 - 기타 화훼시험 연구관계문서 (감자시험) - 품종 및 계통 특성카아드 - 품종도입대장 - 품종개량·유전자연구·종서생산 관계문서 - 기타 감자시험 연구관계문서	- 준영구 준영구 10 - 5 - 10 준영구 준영구 준영구 - 5 - 10 10 5 - 영구 준영구 10 5

〈표 22〉 1992년 공문서분류번호및보존기간표의 구조(일부 예시)

1차분류	2차분류	3차분류	4차분류	5차분류	단위업무	보존기간
				51850 과수연구·원예시험	• 원예작물 품종보존 • 고령지, 제주원예작물시험연구 • 과수연구, 원예시험일반	[준영구] [5] [1]
				51851 과수육종연구	• 품종도입대장 • 과수교배 육종, 과수품종재식대장 • 과수의 품종개량, 유전 및 육종방법개발, 조직배양, 유전공학실용화 시험연구 • 과수의 번식방법 시험 연구 • 과수의 유전자자원 수집 및 품종보존 • 기타 과수육종 연구 일반	[준영구] [준영구] [5] [5] [5] [1]
				51852 과수재배연구	• 재배방법개선 시험연구 • 과수의 영양생리, 환경, 생태, 생리반응 및 생장조정제이용관계시험연구 • 과수의 생산비절감을 위한 재배, 시설재배 및 기상재배경감에 관한 시험연구 • 열대, 아열대 과수의 국내적응성 및 재배환경 생리상태 시험연구 • 기타 과수재배연구 일반	[5] [5] [5] [5] [1]

				51853 과수환경 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과수원 · 토양의 개량, 토양수분, 관개배수 시험 연구 [5]</li> <li>• 과수의 적정시비량 및 시비방법개선 시험연구 [5]</li> <li>• 과수원 · 토양미생물의 농업적 이용과 토용보존 시험 연구 [5]</li> <li>• 과수 병해충의 분류 · 동정 · 생리 · 생태 및 저항성 검정시험연구 [5]</li> <li>• 과수원 병해충 예방 및 방제시험 연구 [5]</li> <li>• 과수원 잡초의 분포조사, 생리생태, 방제시험 연구 [5]</li> </ul>	
				51854 과실가공 · 이용연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가공방법개선 시험연구 [5]</li> <li>• 저장방법개선 및 품질보존 시험연구 [5]</li> <li>• 과실의 선도유지, 유통, 포장 및 규격화 상품성 향상관계시험연구 [5]</li> <li>• 기타 가공이용 연구일반 [1]</li> </ul>	
				51855 채소시험	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 품종도입 및 채소종자 조제대장 [준연구]</li> <li>• 채소재배 시험연구 [5]</li> <li>• 채소의 품종개량 및 재배법 개선시험 [10]</li> <li>• 원예작물 종자, 종묘검정 [5]</li> <li>• 고령지 채소시험연구 [5]</li> <li>• 기타 채소시험일반 [5]</li> </ul>	
				51856 화훼시험	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화훼 품종개발 및 재배법 개선시험연구 [10]</li> <li>• 유전자원 연구 [10]</li> <li>• 화훼 관상수목품종수집, 보존 및 선발시험연구 [5]</li> <li>• 기타 화훼시험일반 [1]</li> </ul>	
				51857 감자시험	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 품종 및 계통 특성 카이드 [연구]</li> <li>• 품종도입대장 [준연구]</li> <li>• 품종개량, 유전자연구 · 종서생산 시험연구 [10]</li> <li>• 고령지 감자 채종적지 선정 및 종서생산 · 품종보호 [5]</li> <li>• 고령지 감자 품종개량 및 재배법 개선시험 · 연구 [5]</li> <li>• 기타 감자시험 일반 [1]</li> </ul>	

에 개편된 상황을 통하여 잘 확인할 수 있다.

〈표 21〉 및 〈표 22〉에서 알 수 있듯이 1984년에는 제4차분류에 원예시험 27541 항목이 하나이고 단위업무별 기능이 16개로 과도하게 분류되어 있었다. 이 같은 문제점을 개선하기 위하여 1992년에는 제5차분류를 51850부터 51857까지 모두 8개로 전개하고 각 분류번호에 단위업무가 6개를 초과하지 않도록 조정한 것이다.

이 같은 변화는 10진분류 원칙을 충실히 수행한 결과이며, 따라서 제5차분류 및 단위업무의 구분도 상대적으로 자세히 수행되었음을 보여주는 것이다.

이와 함께 문서보존기준의 개선 및 보완이 이루어졌다.<sup>28)</sup> 우선, 보존기간 책정 시 고려요소를 〈표 23〉과 같이 구체화하였다. 이 기준들은 대체적으로 개별 법령에서 규정한 보존기간,

28) 대검찰청서울고등검찰청수원지방검찰청여주지청, 1992. 공문서분류번호 및 보존기간 개편 『예규·훈령(BA0772325)』.

증거기간, 적용기간, 시효기간 등 문서내용의 효력 존속과 관련한 보존필요기간 등을 고려하였다. 그리고 사료 또는 통계로서의 가치, 기타 문서의 이용도, 중요도 및 재작성 가능성 등이 중요한 고려 사항이었다.

1992년에는 영구보존문서의 종류가 종전보

다 자세히 정의되었다. 우선, 대규모의 건설 또는 대규모의 예산이 투입되는 사업의 기본계획에 관한 문서 및 도면과 그에 대한 추진실적 및 심사분석 보고문서, 역사적 의미가 있는 특별한 기념행사 또는 의전행사에 관한 문서(연례적으로 반복되는 일반적인 기념행사 또는 의전

〈표 23〉 보존기간 책정시 고려요소

현 행(1984)	개 선(1992)
<p>〈영구〉</p> <p>가. 역사적으로 가치가 있는 문서 중 영구적으로 보존할 필요가 있는 문서</p> <p>나. 국무회의의 심의를 거치는 중요정책문서 중 영구적으로 보존할 필요가 있는 문서</p> <p>다. 법규문서 중 공포 원본문서</p> <p>라. 그 밖의 문서로서 영구적으로 보존할 필요가 있는 문서</p>	<p>〈영구〉</p> <p>가. 국무회의의 심의를 거치는 중요정책에 관한 문서 중 영구적으로 보존할 필요가 있는 문서</p> <p>★나. 대규모의 건설 또는 대규모의 예산이 투입되는 사업의 기본계획에 관한 문서 및 도면과 그에 대한 추진실적 및 심사분석 보고문서</p> <p>다. 법규문서 중 공포 원본문서</p> <p>★라. 역사적 의미가 있는 특별한 기념행사 또는 의전행사에 관한 문서(연례적으로 반복되는 일반적인 기념행사 또는 의전행사에 관한 문서 제외)</p> <p>★마. 국가적 역사적으로 국민이나 여론의 관심이 집중되었던 사건, 사고 등의 처리에 관한 문서</p> <p>★바. 행정백서, 제도변천사 등 사료적 가치가 있는 간행물의 원본문서</p> <p>★사. 국가적, 역사적으로 활용가치가 높은 정부의 분야별 주요 통계</p> <p>★아. 기타 학술연구자료나 후대 관심사항 등으로서 역사적 가치가 있어 영구적으로 보존할 필요가 있는 문서</p>
<p>〈준영구〉</p> <p>가. 국무회의의 심의를 거치는 중요정책문서 중 준영구적으로 보존할 필요가 있는 문서</p> <p>나. 훈령, 예규의 원본문서</p> <p>다. 정부의 법령해석에 관한 원본문서</p> <p>라. 그 밖의 문서로서 영구적으로 보존할 필요가 없으나 10년을 초과하여 보존할 필요가 있는 문서</p>	<p>〈준영구〉</p> <p>가. 국무회의의 심의를 거치는 중요정책문서 중 준영구적으로 보존할 필요가 있는 문서</p> <p>★나. 법령, 제도, 정부주요정책이나 대규모 사업의 계획수립을 위하여 작성한 중요연구, 검토문서</p> <p>다. 훈령, 예규의 원본문서</p> <p>라. 정부의 법령해석에 관한 원본문서</p> <p>★마. 대통령이 결재하는 문서 중 영구보존대상에서 제외된 문서</p> <p>★바. 관리기간 또는 활용기간이 10년을 초과할 것으로 예상되는 비치카드, 대장, 도면 등의 문서</p> <p>사. 기타 영구적으로 보존할 필요는 없으나 10년을 초과하여 보존할 필요가 있는 문서</p>

출처: 대검찰청서울고등검찰청수원지방검찰청여주지청, 1992. 공문서분류번호 및 보존기간 개편 『예규·훈령(BA0772325)』.

★표는 개정사항임.

행사에 관한 문서 제외), 국가적 역사적으로 국민이나 여론의 관심이 집중되었던 사건, 사고 등의 처리에 관한 문서, 행정백서, 제도변천사 등 사료적 가치가 있는 간행물의 원본문서, 국가적·역사적으로 활용가치가 높은 정부의 분야별 주요 통계, 기타 학술연구자료나 후대 관심사항 등으로서 역사적 가치가 있어 영구적으로 보존할 필요가 있는 문서 등이 추가되었다. 이 같은 현상은 영구보존 기능의 증가로 나타나게 된다.

준영구보존문서의 기준도 보완이 이루어졌다. 준영구보존문서는 법령·제도·정부주요 정책이나 대규모 사업의 계획수립을 위하여 작성한 중요연구, 검토문서를 포함하여 대통령이 결재하는 문서 중 영구보존대상에서 제외된 문서, 관리기간 또는 활용기간이 10년을 초과할 것으로 예상되는 비치카드, 대장, 도면 등으로 정의되었다. 준영구보존문서는 1984년에는 10년 보존 후 3년마다 재분류하도록 하였으나 1992년에는 특별한 관리 기준이 없었다.

이와 함께 문서의 보존기간 우선순위를 명확히 하였다. 1984년에는 보존기간 부여의 우선순위가 명확하지 아니하여 혼란의 소지가 있었다. 예컨대, 1984년에는 ① 규칙 별표에서 정한 보존기간 ② 별표에서 명시되지 않은 경우에는 비슷한 기능의 보존기간을 부여하는 것이 원칙이었으나 개선된 체계 하에서는 ① 개별 법령에서 특별히 정한 보존기간 부여 ② 규칙의 별표에서 정한 보존기간 부여, ③ 별표에 명시되지 않은 문서의 경우는 유사한 기능의 분류번

호에 해당하는 보존기간 부여하고 ④ 유사한 기능이 없는 경우에는 보존기간책정일반기준에 따라 분류하도록 하였다.

그리고 보존기간을 변경하는 경우에는 그 사유를 구체적으로 명시하도록 하였다. 1984년에는 정책 또는 사업의 변경 수정시, 각종 감사 수사 소송 관련시, 경미한 내용의 문서로서 단축 또는 보존 불필요시, 기타 연장 또는 단축 필요시 등이었으나 개선체계 하에서는 주기적인 재처분, 계약의 갱신 등으로 사실상의 효력 및 이해관계의 계속 존속 예상시, 별표의 보존기간에도 불구하고 국가적, 역사적 자료로서 준영구 이상으로 연장 보존필요시에 보존기간을 변경할 수 있도록 하였다. 그리고 보존기간은 단축 또는 연장조정(보존기간이 10년인 문서를 규정 제31조제3항의 규정에 의거, 정부기록보존소장과 폐기 협의시 영구, 준영구로 보존기간을 변경한 경우 포함)시에는 그 변경내용을 당해문서 및 보존문서기록대장에 기록 정리하도록 하였다.

또한, 시행문서의 수신처 보존기간 부여를 의무화하였다. 기안문서에 보존기간을 반드시 기재하고, 시행문서에는 발신기관에서 수신처 보존기간을 의무적으로 표시하여 발송하되 특별한 경우 외에는 기안문서보다 짧게 부여하도록 하였다. 이로써 기안문 외에 시행문에도 보존기간을 책정하는 방식은 1992년 비로소 완전히 제도화되었다.<sup>29)</sup>

그리고 공문서보존기간의 합리적 조정이 이루어졌다. 문서의 중요도에 따라 종전의 보존

29) 그러나 이 같은 제도적 정비가 현실에서 어느 정도로 관철되었는지는 미지수이다. 왜냐하면 이 같은 작업은 막대한 인력과 시간, 비용을 수반하기 때문이다. 실제로 1990년대에 생산된 기록물철을 분석하면 기안문과 시행문에 모두 보존기간이 표시된 경우는 드물다.

기간을 단축 또는 연장조정하였는데 예컨대, 토지거래규제구역지정(건설부) 5년 → 준영구(사법적 분쟁시 증빙자료), 환경영향평가 협의(환경처) 10년 → 준영구(사업시행기간이 장기임)로 조정하였고, 해양보존관련부처 협의(환경처) → 5년(장기보존 불필요), 식품제조품목 허가문서(보건사회부) 준영구 → 10년(허가대장기록유지) 등으로 단축하였다.

보존기간책정 현황의 변화를 장기적인 관점에서 분석하면 다음과 같다.<sup>30)</sup>

1964년 문서종별책정기준에서는 15%가 영구보존기능으로 분류되었으며 1979년에는 2.75%

로 감소된 바가 있다(이승일·이상훈 2008). <표 24>부터 <표 26>에서 알 수 있듯이, 1984년에는 영구보존 기능의 비율이 6.5%였다가 1992년에는 9.4%로 점진적으로 증가하였다. 이 같은 현상은 <표 23>에서 나타나 있듯이 영구 및 준영구보존문서의 책정기준이 다양해졌고 또한 단위업무에 대한 구분이 좀 더 세밀해진 것과 관련이 있는 것으로 보인다. 1992년에는 준영구가 13.5%였으나 1997년에는 준영구가 없어진 대신에 30년과 20년으로 전환되었는데 이것을 합하면 13.9%이다. 나머지 보존기간은 거의 변동이 없다고 평가할 수 있다.

<표 24> 1984년 공문서분류번호및보존기간표의 기능별 보존기간 책정현황

	영구	준영구	10	5	3	1	기타 <sup>31)</sup>	계
기능수	678	1,293	1,465	2,673	3,344	998	1	10,443
책정비율(%)	6.5	12.4	14.0	25.6	32.0	9.5	0.01	100

<표 25> 1992년 공문서분류번호및보존기간표의 기능별 보존기간 책정현황

	영구	준영구	10	5	3	1	기타 <sup>32)</sup>	계
기능수	1,624	2,322	2,246	4,277	5,484	1,049	66	17,168
책정비율(%)	9.4	13.5	13.0	25.4	32.0	6.1	0.4	100

<표 26> 1997년 공문서분류번호및보존기간표의 기능별 보존기간 책정현황

	영구	30	20	10	5	3	1	기타 <sup>33)</sup>	계
기능수	1,874	1,769	784	2,469	4,519	5,912	980	46	18,353
책정비율(%)	10.2	9.6	4.3	13.4	24.6	32.2	5.3	0.25	100

30) 국가기록원사이트(www.archives.go.kr)에서 관련 파일을 다운받아 통계 처리하였으며 한국의국어대학 정보기록관리학과 석사과정의 이상훈씨가 통계를 맡아주었다.

31) “열람 후 파기”에 해당한다.

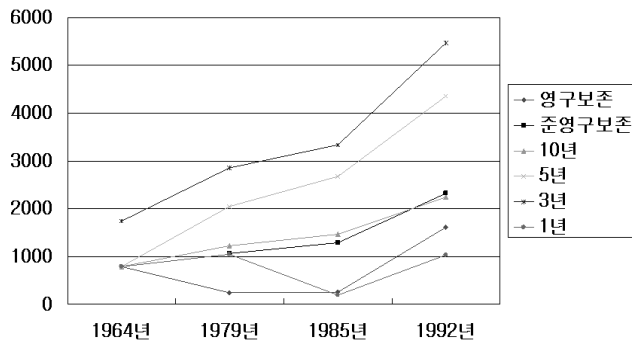
32) “당해선거임기만료후폐기, 해제시까지, MF촬영 후 3개월, 선거위탁기관의 관련규정, 단위사안 중 해당 관계문서는 조기호에 따름, 열람후 파기” 등이 해당된다.

33) “임기만료 후 폐기, 보존기간은 선거위탁기관의 관련규정에 의함” 등이 해당된다.

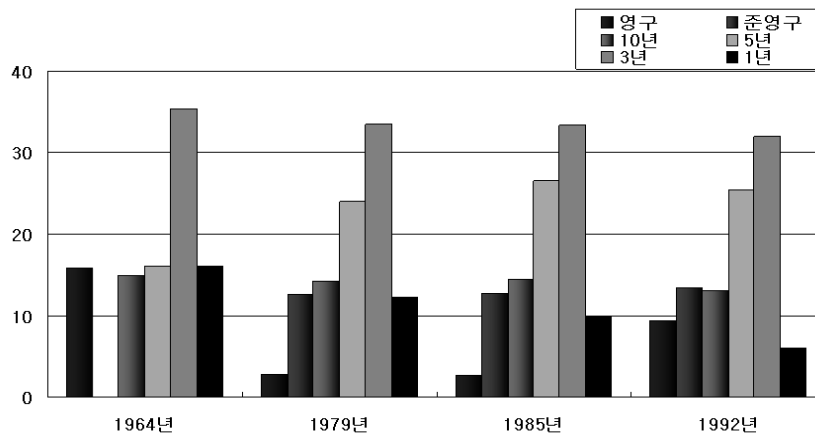
〈그림 1〉에서 알 수 있는 것은 모든 보존기간의 기능이 점진적으로 증가하고 있다는 점이다. 1964년에는 4,913여개의 기능에 보존기간이 책정되었고 1979년에는 8,491여개로 증가하였다. 1992년에는 17,100여개로 증가하였으며 1997년에는 18,000여개로 증가 추세에 있음을 알 수 있다. 이것은 한국정부가 수행하는 업무가 1964년에 비해서 크게 증가하였음을 의미하는 것이다. 이와 함께 기능 조사가 세부적으로 이루어지고 있음을 반영하는 것이기도 하다.

그리고 영구 및 준영구보존기능의 비율 변화에

주목할 필요가 있다. 1964년에서 1979년까지는 큰 폭의 감소가 나타나고 있으며 1984년부터 점차 증가하였다. 1964년에 비하여 1979년에 영구보존 기능이 대폭 감소한 이유는 정부소산 계획에 따라서 후방으로 국가기록물을 이동시키기 위한 계획을 추진하였기 때문이다. 다만, 1979년에 대폭 감소하였던 영구보존기능이 1984년과 1992년에는 다시 증가하였는데 이 같은 변화는 1992년 「공문서분류및보존규칙에관한규칙」에서 문서의 보존기간 책정 기준이 세분화된 것과도 밀접한 관련이 있다.



〈그림 1〉 보존기간별 기능수의 변화 추이



〈그림 2〉 보존기간별 기능의 책정 비율(%)

#### 4. 결 론

한국의 국가기록관리는 행정체제의 개편과 사무자동화에 기반한 기록물 생산방식의 변화에 영향을 크게 받았다. 1984년에는 유사·중복기능의 통폐합이라는 한국정부의 행정체제 개편 원칙에 따라서 「정부공문서규정」과 「공문서보관·보존규정」을 폐지하고 「정부공문서규정」을 신규 제정하였으며 「정부공문서분류번호지정에 관한규칙」과 「공문서보존기간중별책정기준등에 관한규칙」도 하나로 통합하여 「정부공문서분류번호및보존기간등에관한규칙」으로 일원화하였다. 이 같은 조치는 첫째, 국가기록물의 생산에 관한 법규와 관리에 관한 법규를 하나로 통합하고 둘째, 국가기록물의 분류와 평가체제를 단위 업무별 기능에 기반하여 일원화하는 쪽으로 개편하였음을 의미하였다.

이 같은 개편에 의하여 한국의 기록물처리일정표는 기능분류표와 평가기준표가 하나로 통합되어 계층적 기능분류에 기초한 평가체제로 단일화되었으며 이에 따라서 한국에서는 국가기록물의 처리행위를 '평가분류'로 통칭하는 관념이 발생하였다. 그리고 이 같은 처리일정표는 전 세계에서라도 찾아보기 어려운 매우 독특한 한국적 관리체제이기도 하였다.

1990년대에는 이 같은 체제를 승계하면서도 컴퓨터 등의 사무자동화 기기에 의한 공문서 생산 및 유통의 상황을 반영하는 등의 제도적 보완이 이루어졌고 관리기법 상에서는 문헌정보학의 일부 기법을 적극적으로 수용하였다. 1990년대에 국가기록관리에서 문헌정보학이 급부상한 이유는 당시 한국정부가 공적 업무의 결과인 각종 행정정보를 과학적 관리와 활용의 측면에

서 조직화하기 위한 움직임과 밀접한 관련이 있다. 이에 따라서 국가기록관리에서 비로소 10진 분류법이 정착되었으며 조기호 및 상관색인 기법도 도입되었다.

이렇게 전개된 한국의 국가기록물관리체제는 나름대로 독자적인 관리기법을 개발하여 왔다고 평가할 수 있다. 그러나 기록관리학에 이론적 기반을 둔 외국에 비해서는 이론적 토대가 매우 취약하였으며 행정효율화에 지나치게 치중된 관리체제를 구축하여 왔다. 특히 1979년부터 정부기록보존소가 ICA와 교류하기 시작하였음에도 불구하고 1990년대까지도 선진 외국의 기록관리학 이론을 체계적으로 도입하지 못하였다. 1980년대에 정부기록보존소가 ICA와 교류하면서 기록관리학 이론을 접했을 가능성이 매우 높지만 1984년과 1992년 국가기록관리체제의 개편과정에서 과학적인 관리기법을 도입하지 못한 이유는 영구기록물관리기관인 정부기록보존소가 기록관리 정책 수립에서 거의 영향력을 발휘하지 못하였기 때문이다. 한국의 기록관리정책과 제도개선은 총무처 행정관리국의 소관업무였으며 그 제도적 목적도 행정적 수요를 관철하기 위하여 추진되었기 때문이다. 이에 따라서 한국의 국가기록관리는 현용 및 준현용 단계에 비하여 영구기록관리 단계가 매우 취약한 특징을 띠게 되었다.

그러나 1999년 「공공기관의기록물관리에관한법률」이 제정되면서 비로소 기록관리학이 체계적으로 도입될 수 있게 되었다. 우선은 정부기록보존소가 기록관리정책의 수립권한을 장악하면서 영구기록물관리를 비롯한 기록관리의 프로세스를 획기적으로 개선할 수 있게 되었다. 특히 종전 공문서분류번호및보존기간표



를 기록물분류기준표로 대체함으로써 좀 더 과학적인 관리가 가능해졌으며 이에 따라서 문헌정보학의 일부 관리기법도 부정되었다. 이 뿐만 아니라 최근에는 기록관리학의 선진국이라 할 수 있는 호주와 캐나다, 미국 등의 관리체제를 상세히 조사하여 한국의 상황에 맞게 변형 수용함으로써 국제적 수준에도 걸맞는 관리체제를 구축할 수 있게 되었다. 앞으로도 기록관리에 관한 국제표준과 외국의 사례를 철저히 조사 분석하여 한국의 행정상황에 맞게 적극적으로 도입할 필요가 있다.

다만, 외국은 각국의 독자적인 행정환경과 오랜 기록관리 전통에 토대를 둔 기록관리체제를 개발하여 왔다는 점에 주목할 필요가 있다. 따

라서 외국의 체제를 무비판적으로 수용하기보다는 창조적으로 변형할 수 있는 능력이 필요하다. 이 같은 능력의 계발은 한국의 국가기록관리체제의 수립과정과 변동의 양상을 구체적으로 분석해야 가능하며 특히 공문서분류번호및 보존기간표와 기록물분류기준표는 오랜 기간에 걸쳐서 확립된 한국의 독특한 국가기록물 처리 일정표라는 점에서 체계적인 조사와 연구가 선행되어야 한다. 현행 국가기록관리체제도 전통적인 관리기법과는 전혀 다른 외국의 제도를 일방적으로 이식한 것이 아니라 기능분류와 기능에 기반한 평가체제라는 종전의 틀을 유지하면서 외국 제도를 적절하게 결합시킨 것으로 볼 수 있기 때문이다.

## 참 고 문 헌

- 곽건홍. 2003. 『한국 국가기록 관리의 이론과 실제』. 서울: 역사비평사.
- 김세경. 2007. “우리나라 공공기록물 관리에 관한 법규의 변천.” 『한국기록관리학회지』, 7(1): 5-38.
- 김정현. 2001. 『문헌분류의 실제』. 대구: 태일사.
- 대한민국정부. 『행정백서(1981~1985)』.
- 대한민국정부. 1984. 『成長發展을 위한 制度改善白書(제2집)』.
- 대한민국정부. 1988. 『成長發展을 위한 制度改善白書(제4집)』.
- 대한민국정부. 1985. 『문서관리실무요령』.
- 서중석. 2007. 『한국현대사60년』. 서울: 역사비평사.
- 오동근·배영환·여지숙. 2002. 『KDC의 이해』. 대구: 태일사.
- 이승일. 2007. “1960년대 초반 한국 국가기록관리체제의 수립과정과 제도적 특징.” 『한국기록관리학회지』, 7(2): 43-70.
- 이승일·이상훈. 2008. “보존문서정리작업과 국가기록관리체제의 개편(1968~1979).” 『한국기록관리학회지』, 8(1): 65-96.
- 최정태·이주연. 2003. “한국 공문서분류의 변천과 기록물분류기준표.” 『기록보존』, 16: 239-263.
- 韓國圖書館協會 韓國十進分類法解說編纂委員會 編. 1997. 『韓國十進分類法解說』. 서울: 韓國圖書館協會.

한국행정연구원 1996. 『한국행정사료집(제2편)』.

〈관련 공문서철〉

대검찰청서울고등검찰청수원지방검찰청여주지청. 1992. 공문서분류번호 및 보존기간 개편 『예규·훈령(BA0772325)』.

총무처 행정관리국 행정전산과. 1984. 정부공문서분류및보존년한책정등에관한규칙개정에따른의견조치 『예규관계철(BA0159174)』.

총무처. 1984. 정부공문서규정개정령안(제48회) 『국무회의안건철(제48회~50회)(BA0085054)』.

〈관련 법령〉

『공문서보관·보존규정(각령 제1759호, 1963.12.16)』.

『공문서보관·보존규정(대통령령 제3924호, 1969.5.3)』.

『공문서보존기간종별책정기준등에관한규칙(총리령 제223호, 1979.6.15)』.

『공문서분류및보존에관한규칙(총리령 제416호,

1992.12.31)』.

『공문서분류및보존에관한규칙(총리령 제615호, 1997.2.22)』.

『공직자윤리법(법률 제3520호, 1981.12.31)』.

『사무관리규정(대통령령 제13390호, 1991.6.19)』.

『정부공문서규정(대통령령 제7113호, 1974.4.19)』.

『정부공문서규정(대통령령 제11547호, 1984.11.23)』.

『정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙(총리령 제290호, 1984.12.31)』.

『정부공문서분류번호의지정에관한규칙(총리령 제222호, 1979.6.15)』.

『정부기록보존소조직제(대통령령 제11533호, 1984.11.1)』.

『정부기록보존소조직제(대통령령 제4029호, 1969.8.23)』.

『정부조직법(법률 제3011호, 1977.12.16)』.

『정부조직법(법률 제3422호, 1981.4.8)』.

『행정조사실직제(대통령령 제10598호, 1981.11.2)』.