

1960년대 초반 한국 국가기록관리체제의 수립과정과 제도적 특징

The Establishment Process and Institutional Characteristics of Records and Archival Management System of Korean Government in the Early 1960s

이 승 일(Seong-Il Lee)*

목 차

- | | |
|-------------------------------|----------------------------|
| 1. 서론 | 공문서 감축 |
| 2. 1961년 군부세력의 집권과 사무관리체도의 변화 | 4. 한국 국가기록관리체제의 수립과 제도적 특징 |
| 3. 1962년 보존문서정리작업과 공문서 감축 | 4.1 국가적 차원의 기능분류체제 창출 |
| 3.1 보존문서정리작업의 추진 배경 | 4.2 정부기능에 기반한 평가체제의 확립 |
| 3.2 보존문서정리작업의 추진과정과 | 5. 결 론 |

<초 록>

한국정부의 국가기록관리체제는 1960년대 초반에 국가조직이 전면 개편되고 업무수행방식의 효율화를 강조하는 행정관리 기법이 공공행정에 도입되면서 비로소 형성되었다. 1962년에 추진된 보존문서정리작업은 과거에 생산된 공문서의 보존과 폐기에 그친 것이 아니라 향후 생산될 공문서의 효과적 감축과 관리 방법의 개발로까지 연결되었다. 이 과정에서 한국정부의 독특한 기록물 처리 방식인 기능분류와 문서기능에 기반하여 보존연한을 책정하는 평가체제가 개발되었다. 1961-64년까지 진행된 정부공문서규정(1961)의 제정, 정부공문서분류표 제정(1963), 공문서보존기간종별책정기준에관한건(1964) 등은 한국국가기록관리체제의 형성의 객관적 지표이면서 향후 약 40년간 한국기록관리체제의 특징을 보여준다.

주제어: 보존문서정리사업, 정부공문서분류표, 국가기록관리체제, 기능분류

<ABSTRACT>

The Records and Archival Management System of Korean Government was founded in the early 1960s after the overall national structure reform and the implementation of the new administrative management technique, which boosted the efficiency of the way of conducting business, into the public administration. and Promoted in 1962, the records appraisal and destruction works included not only retention and destruction of official documents but also the development of efficient management and elimination systems for official documents to be produced in the future, and Korean government elaborated the appraisal system to stipulate the retention period on the basis of functional classification and documentary function.

Keywords: records appraisal and destruction works, government document classification scheme, records and archival management system of korean government, function-based classification

* 국회기록보존소 기록연구사(blueat89@hanmail.net)
논문접수일자 2007년 11월 13일
게재확정일자 2007년 11월 24일

1. 서론

한국정부의 국가기록관리체제는 1960년대 초반에 국가조직이 전면 개편되고 업무수행방식의 효율화를 강조하는 행정관리 기법이 공공행정에 도입되면서 비로소 수립되었다. 한국정부 수립 직후부터 1950년대까지는 공공기관의 일반행정에서 기록관리 영역과 사무관리 영역이 법령상 서로 구분되지 못한 채 사무관리의 일환으로 기록관리 업무가 부수적으로 수행되었다. 이 시기 한국정부는 조선총독부 공문서제도를 일부 변형하여 운용하였을 뿐, 행정환경의 변화에 맞게 공문서의 생산 및 관리 방식을 발전시키는 것에는 관심을 크게 기울이지 않았다.

그러나 박정희를 중심으로 한 군부세력은 군사쿠데타 이후 민주당 정부의 업무수행 방식이 비효율적이고 공무원의 역량을 국가목표에 동원하는데 효과적이지 못하다고 비판하는 등 기존의 행정업무 처리에 대하여 강한 불만을 가지고 있었다. 군부세력은 '경제개발'을 최대의 국가 목표로 정하고 이를 공공부문에서 효과적으로 지원하기 위하여 행정조직을 개편하였으며 공무원의 업무수행 방식을 개혁하려 하였다(이영남 2005).¹⁾ 이 때 일반행정 부문에서 가장 먼저 착수한 것이 업무 수행의 수단인 공문서의 생산과 관리 방식을 효율화하는 것이었다. 이 과정에서 행정조직의 효율화와 공무원의 업

무수행능력을 향상시키기 위한 다양한 '행정관리' 기법이 공공부문에도 도입되었다.

1961년 7월 내각사무처 내에 행정관리를 총괄 담당하는 부서로서 행정관리국을 설치한 것은 국가체제 개편을 포함하여 공무원의 업무수행방식을 선진화하기 위한 국가적 차원의 노력의 산물이라고 할 수 있다. 행정관리국에서는 공무원들이 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록, 공문서의 작성 방법을 개선하고 서식의 간소화와 표준화를 추진하였다. 이 작업을 통하여 행정부서에서 사용하는 공문서의 종류를 대폭 줄이고 관련 비용 및 인력을 감소시켰으므로, 행정기관 간의 의사소통을 원활히 하고 행정업무의 부담을 줄일 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있었다.

또한 각 행정부서에 쌓여 있는 방대한 양의 공문서가 업무의 효율적 추진에 장애가 된다는 것을 인식하면서 기록관리의 체계화 필요성도 증가하고 있었다. 1948년 한국정부 수립 이후부터 1961년까지는 정부 차원에서 기록물을 어떻게 처리할 것인가에 대하여 결정된 적이 없었다. 따라서 미결문서 뿐만 아니라 완결문서도 사실상 표준화된 방법에 의하여 처리되지 못하고 그대로 방치된 상태였다. 군부세력은 행정체제의 개편을 수행하면서 보존문서정리 작업이라는 이름으로 각 행정부서에 쌓여 있는 막대한 양의 공문서를 감축하였으며 이 과정에

1) 군사정부에서는 과학적 관리를 이론적 기반으로 하는 국가재건론을 전면내내 내걸었다. 미국에서 시작된 과학적 관리는 원래 공장의 생산성 극대화를 목적으로 하는 테일러시스템을 의미하였으나, 미국은 한국을 포함하여 원조를 제공하는 국가에 과학적 관리를 보급하려 하였고 과학적 관리는 제2차 세계대전 이후부터 국가행정에도 파급되어 1960년대 전반기에 효율적 행정을 주도하였다. 국가재건론도 경제개발론과 마찬가지로 국가주도의 경제개발계획을 핵심으로 삼았으나 논의가 경제에만 국한되지 않고 국가로까지 확장되었다는 점이 다르다. 국가재건론이 확산되면서 국가행정체계도 크게 개편되었다. 군사정부는 국가기획제도를 도입하여 경제개발 계획 집행체계를 구축하였고 사무관리제도를 적용하여 경제개발의 효율적 뒷받침을 위한 행정체계를 운영하였다.

서 최초로 정부가 승인한 평가와 폐기결정이 이루어졌다.

그리고 1962년에 추진된 보존문서정리작업은 과거에 생산된 공문서의 보존과 폐기에 그친 것이 아니라 향후 생산될 공문서의 효과적 감축과 관리 방법의 개발로까지 연결되었다. 이 과정에서 한국정부의 독특한 기록물 처리 방식인 기능분류와 문서기능에 기반하여 보존 연한을 책정하는 평가체제가 개발되었다. 이와 함께 현용문서를 물리적으로 관리하기 위하여 편철 방법을 표준화하고 각종 사무관리 기구를 대량 공급하는 등의 후속조치가 취해졌다.

1960년대 초반에 수립된 국가기록관리체제는 이후 약 40년간 한국정부의 기록물 관리방식을 규정하였으며 식민지적 기록관리에서 벗어나 한국형 기록관리체제를 구축한 최초의 시도였다. 또, 이 시기에 확립된 기록관리체제가 현행 국가기록관리체제의 토대가 되었다는 점에서도 중요한 연구 대상이라고 할 수 있다.

그러나 1961-63년 사이에 형성된 국가기록관리체제의 특징과 그 의의에 관해서는 거의 연구가 이루어지지 않은 상황이다. 1999년 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」에 의해서 창출된 국가기록관리체제의 역사적 의미를 설명하는 과정에서 보존문서정리작업을 소개하는 연구가 있을 뿐이다(이경용 2002; 박건홍 2003). 이 연구들은 한국기록관리체제의 문제점을 지적하고는 있으나, 1960년대 초반에 수립된 국가기록관리체제의 제도적 특징과 그 변화양상에 대해서는 분석하지 못하는 한계가 있다. 1999년에 새롭게 형성된 국가기록관리체제의 의미를 제대로 이해하기 위해서도 행정체계의 역사적 변동 속에서 1960년대 국가기록관리체제의 성격과 그

내용을 분석할 필요가 있다.

이 논문에서는 한국 기록관리체제를 구성하는 양대 축인 국가적 차원의 기록물 분류시스템과 평가체제가 어떠한 행정적 배경 하에서 도출되었고, 그 특징은 무엇인지를 살펴해보도록 하겠다. 특히 한국형 국가기록물 처리방식의 특징이라고 할 수 있는 기록물의 분류와 평가의 통합적 관리 기법이 어떠한 과정을 거쳐서 창출되었는가를 살펴해보도록 하겠다.

2. 1961년 군부세력의 집권과 사무관리제도의 변화

박정희는 1961년 5월 16일에 군사쿠테타로 정권을 장악한 후, 장면 정부의 총사직과 국회 해산을 단행하고 주요 정당 및 사회단체를 해산시켰다. 그리고 행정·입법·사법의 3권을 완전히 장악한 '군사혁명위원회'를 구성하고 5월 19일에는 이를 '국가재건최고회의(이하 "최고회의"라고 한다)'로 개칭하여 6월 10일에 법률로 공포하였다. 최고회의는 현역 군인들로 구성되었고, 최고회의의 지시와 통제에 의해 임명되고 행정을 담당하는 내각을 두었다. 이러한 임시 정부조직과 아울러 소위 '반국가적, 반민족적 부정행위 또는 반혁명적 행위를 범한 자'를 처벌하기 위하여 혁명재판소와 혁명검찰부를 설치하였다(이강로 2003, 180).

이처럼 3권을 장악한 최고회의의 구성과 운영은 장면 정부 때의 민주적 통치기제를 부정한 권위주의적 국가기구의 개편으로 이어졌다. 국가기구의 변화 중에서 가장 두드러진 것은 권력을 보호하고 반대세력을 제거할 기관으로 중앙

정보부를 설치하고 군정의 독자적인 군사력을 기반으로 6월 1일에 수도방위사령부를 조직한 것이었다. 그 외에 정부조직상의 구체적인 변화로는 국무총리가 행정수반이었던 제2공화국의 행정기구를 “합리적이고 능률적인 행정수행”을 위하여 “관리” 개념을 도입한 새로운 정부조직법을 공포하여 행정기구 개편을 완료한 점을 들 수 있다(군사혁명사편찬위원회 1964, 377).

당시 민주당 정권은 부패하고 무능한 세력의 전형으로 인식되었기 때문에 군부세력은 경제개발, 부패추방, 舊惡 일소 등의 국가 비전을 제시하면서 국민으로부터 통치의 정당성을 확보하려 하였다. 그리고 이와 같은 통치이념을 효과적으로 달성하기 위하여 국가행정조직의 개편에 집중하여 행정부서의 통폐합, 사무관청에 기업적 관리체제의 도입, 정원의 재조정 등을 목표로 하여 관료기구의 변화를 시도하였다(군사혁명사편찬위원회 1964, 378).

일반행정 분야에서 군사정부의 주요 개편 방향은 행정체도의 개선과 효율화에 있었다. 당시 내각사무처장이었던 김병삼은 행정간소화가 행정의 능률화와 직결되어 있다고 지적하면서 강력히 행정효율화를 단행할 것을 천명하였다(김병삼 1962). 군사정부가 행정효율화를 추진하게 된 배경은 과거 민주당 정부의 업무수행 방식이 매우 심각한 문제점이 있었다고 진단하고 있었기 때문이다.

1961년 행정관리국 신설을 위한 건의문에는 당시 한국정부의 비효율성과 인력 및 예산 낭비의 주요 요인이 무엇인가를 잘 지적하고 있다. 여기에서는 ① 서류의 작성방법과 처리절차가

복잡하여 업무의 신속한 처리가 곤란하다는 점, ② 각종 서식의 표준화가 이루어지지 않아서 이로 인한 낭비가 심하다는 점, ③ 업무분담과 업무배정의 한계가 불명확하고 통제나 지도체계가 없어 업무진행상 통일적 발전을 기할 수 없다는 점, ④ 정부조직의 비합리성과 기능의 중복·분산 및 행정의 비통일성, 그리고 졸렬한 관리방법 등이 책임관계를 모호하게 하고 능률적인 사무집행을 방해하고 있다는 점 등을 대표적으로 언급하고 있다(이상조 1963, 236-237).

이상에서 열거된 업무수행상의 문제점을 해결하기 위하여 강조된 것이 행정조직과 업무의 현대화였다(이석재 1963). 최고회의는 쿠데타 직후 행정기관의 행정을 관리, 통제 및 발전시킬 수 있는 항구적 기구를 설치하라는 지시를 하달하였고 미 대외원조처(U.S. Operations Mission, 이하 유숨이라고 한다.)에서도 동일한 건의가 제출되자, 내각사무처는 1961년 6월 15일에 행정관리 문제를 전문적으로 다루는 기관으로서 행정관리연구위원회를 신설하기로 하였다(한국군사혁명사편찬위원회 1963, 663).

군사정부가 행정관리연구위원회를 제안한 이유는 방대하고 복잡한 행정을 관리하는데 있어서 과거 구정권이 능률의 기본원칙을 무시하고 기구개혁이나 입법조치로만 해결하려 하였으며 행정관리의 개선으로 해결하는데 소홀하였기 때문이라고 밝혔다. 따라서 행정을 쇄신하고 근대화함과 아울러 ‘혁명과업’을 성공적으로 완수하기 위하여 학계 권위자와 행정실무자로 행정관리연구위원회를 조직하여 소기의 목적을 달성할 것임을 천명하였다.²⁾

2) 총무처. “행정관리연구위원회규정(안)(제18회)” 「각의상정안건철(제12회-제21회)(BA0084264)」.

이 위원회에서는 첫째, 인사행정 전반에 관한 연구 조사 둘째, 인사제도의 개선 셋째, 공무원의 질적 향상을 도모하는 훈련 넷째, 사무관리의 합리화에 관한 사항을 연구하고 개선안을 제안하는 업무를 수행하였다.³⁾ 행정관리연구위원회의 조직은 <표 1>과 같으며 실무자회의는 각 중앙관서의 총무과장으로 구성하고 위원장의 명에 따라 위원회 활동에 필요한 자료의 제출과 실무수습생에 대한 지도협조를 맡도록 하였다.

이 표에서 알 수 있듯이, 행정관리연구위원회는 학계인사(민간)와 실무자(현직 공무원), 군인 등 ‘軍官民’ 합동체제로 조직되었는데 군인과 학계전문가는 모두 미국에서 행정학을 전공하였으며 ‘과학적 행정관리 계열’에 속했던 인물들이었다. 한국군 장교들은 이미 미 육군을

통하여 새로운 행정관리 기법을 실무적으로 경험하였으며,⁴⁾ 행정학 교수들은 1950년대에는 존재하지 않았던 행정학 분야에서 전문가로 등장하였다.⁵⁾ 또 기존의 일부 관료들도 새로운 행정관리 도입의 필요성을 주장하는 등 문제의식을 지니고 있었다(이영남 2005, 159-160).

행정관리연구위원회 설치를 계기로 최고회의는 행정조직의 재편과 업무수행방식의 변경을 추진하였고, 이의 일환으로 각종 공문서 관련 규정과 제도가 신설되기에 이르렀다(한국군사혁명사편찬위원회편 1963, 662-663). 특히 1961년 6월 16일에 설치된 행정분과위원회는 공문서의 서식 간소화를 위하여 7월 5일부터 8월 31일까지 중앙관서에서 사용 중이던 모든 공문서류를 종류별로 수집·분류하고 통합 및

<표 1> 행정관리연구위원회 조직표

위원장	내각사무처장(김병삼)
부위원장	사무처 행정차장 이상조(서울대 법대교수)
인사제도 분과위원회	노용희(서울대 행정대학원교수), 서원우(서울대 행정대학원교수), 유근국(육군대령), 김동원(국립공무원훈련원 하감), 박상렬(사무처 인사국 인사과장)
행정 분과위원회	김해동(서울대 행정대학원교수), 조석준(서울대 행정대학원교수), 윤기열(육군중령), 조은철(사무처 총무국 총무과장), 김희승(육군중령)
간사장 및 간사	간사장 김영준(사무처 인사국장), 간사 안영기(사무처 인사국 기획과장)

※ 출처: “행정관리연구위원회규정(안)” 각의상정안건철(BA0084264)。

- 3) “행정관리연구위원회규정(각령 제15호 1961.6.15)” 「관보(2883호)(BA0188622)」.
- 4) 군부세력은 해방 이후 미 군사고문단의 지원을 받으면서 미국식 행정관리 기법을 처음 접하였으며, 1950년 한국전쟁 이후에는 대규모 원조와 함께 거대조직을 운용하는데 필요한 행정관리 기법도 미 육군으로부터 전수받아 당시로서는 한국의 어느 사회집단보다도 상대적으로 근대화된 집단으로 성장할 수 있었다. 또한 군사쿠데타 이후에는 미 육군의 행정관리 기법을 일반공공행정 분야에도 도입함으로써 효율화된 정부통제를 수행하였다. 韓國行政問題研究所編, 1969. 韓國行政의 歷史的 分析(1948-1967). 한편, 한국사회와 한국군 내부에서 친미 엘리트가 형성되는 과정에 대해서는 다음의 논문 참조. 박동찬, 1999. “한국전쟁기 한국군의 증강문제와 군대교육의 강화.” 「한국학논집」, 33; 임대식, 1998. “1950년대 미국의 교육원조와 친미 엘리트의 형성.” 1950년대 남북한의 선택과 굴절, 역사문제연구소 편, 서울: 역사비평사.
- 5) 행정관리연구위원회 부위원장이었던 이상조는 미국 미네소타주립대학 대학원에서 행정학을 연구하고 행정의 능력화 문제를 행정관리의 측면에서 연구한 서울대학 교수였다. 이상조는 미국식 사무관리제도를 한국에 소개하는데 결정적인 역할을 수행하였고 1961년에 진행된 일련의 한국정부의 사무관리제도 개선 작업을 주도하였다.

표준화 방안을 작성하여 「양식관리의 건의안」을 정부에 제출하였다(이상조 1962, 215).

이 건의안은 행정기관에서 사용하고 있는 공문서 서식을 기능에 따라 분류하고 사무의 지표가 되는 서식을 표준화함으로써 불필요한 경비나 인력의 낭비를 제거하고 행정의 효율화를 달성할 것을 제안하였다. 서식 표준화의 주요 방향은 모든 서식을 업무수행에 지장이 없는 범위 내에서 통일하고, 공통된 양식은 단일기관에서 각 부처별로 정리하되 승인 또는 비승인제로 하기로 하였다.

서식간소화 및 규격통일안을 제정하는 과정은 '공문서식의 수집 → 서식의 분류 → 각 부처 공통서식의 결정 → 신양식의 고안 → 「정부공문서규정」 개정 → 공청회 → 예산통합 → 인쇄소요량 결정 → 인쇄작업 → 인쇄물 공급 → 훈련 → 각부별 고정양식정리' 등의 순서로 진행하기로 하였다. 이 서식 간소화 작업을 통해서 약 73,267,072환이 절약될 것으로 예상되었고 인건비는 중앙행정기관은 5,151,930환 지방기관은 22,213,330환 등 총 100,470,502환이 절약될 것으로 조사되었다. 이와 함께 사무능률 향상은 <표 2>와 같이 예상되었다(李相助 1962, 219).

이와 같은 계획 하에서 동 위원회는 내각사

무처 행정관리국⁶⁾ 심사분석과(신설), 서울대학교 행정대학원생 14명, 각 부처에서 파견된 실무자 14명과 공동으로 서식간소화 및 통일안의 작성에 착수하였다. 행정관리연구위원회는 정부에서 사용되는 모든 공문서를 조사·수집하는 것으로부터 활동을 시작하였다.

정부에서 사용하는 공문서의 종류와 수량을 체계적으로 파악한 것은 1948년 정부수립 이후 초유의 일로서 구정권에서는 중앙관서에서 사용되는 서류의 종류와 수량조차 파악하지 못한 상태였다. 당시 미국의 연방공무원 225만명이 사용하는 공문서가 500개 정도로 표준화되어 있었던 것에 비하여 한국정부에서는 중앙관서 2만명 미만의 공무원이 4,553종류나 사용하는 등 매우 비효율적이었다는 점이 지적되었다.

행정관리연구위원회는 중앙관서 각 부처에서 수집된 4,553종의 문서를 종류·용도·성질별로 분류하였다. 이 중에서 특수문서(대외관계) 2,362종을 제외한 일반문서 2,191종을 일반행정, 인사행정, 재무행정 등으로 분류하고 제1차, 제2차, 제3차의 서식수로 통합·개정·특수·원안·폐기 등으로 구분하여 288종류로 축소 개정하는 안을 작성하였다. 동안은 다시 실무자와 합동회의 및 공청회를 거쳐서 305종

<표 2> 서식 표준화에 따른 능률향상도 예상표

신속화	서비스화	정확도	서식통제	협력촉진
18%	11%	12%	46%	13%

6) 행정관리연구위원회는 항구적인 정부조직이 아니었으므로 지속적이고 안정적으로 행정관리를 담당하기에는 한계가 있었다. 행정관리연구위원회에서 제안한 행정관리 기법을 한국정부에서도 보급하기 위하여 1961년 7월 12일에 내각사무처에 행정관리국을 설치하였던 것이다. 행정관리국은 정부의 각 행정기관 및 국영기업체의 행정관리제도를 쇄신하고 행정의 능률화 및 경제화를 촉진할 수 있는 상설기관으로 설치되었는데, 이와 같은 관리사무를 전담하는 부서를 설치한 것은 한국행정기구 개혁사상 획기적인 조치로 평가받았다. 李相助, 1963, 「行政學研究」, 서울: 英文社, 정부조직법(일부개정, 법률 제655호, 1961.7.12).

〈표 3〉 공문서 서식 간소화 내용

(1961. 8. 1)

	제1차 서식수	제2차 서식수	제3차 서식수	처리내용						존속할 서식수
				통합	개정	특수	원안	폐안	계	
일반행정	640	180	106	29	13	18	11	35	106	71
인사행정	448	137	152	30	27	12	33	50	152	102
재무행정	1,103	903	128	85	5	25	-	13	128	115
합계	2,191	1,220	386	144	45	55	44	98	386	288

으로 완결되어 그 결과를 〈표 3〉과 같이 보고하였다(이상조 1962, 223).

이 당시 제안된 표준안은 미국 표준화협회 및 유솜(USOM)에서 차용한 미국 공문서처리 규정 등을 참고하여 작성된 것이었다. 이 건의 안에 대해서 행정 실무자의 의견을 수렴하는 과정이 있었고, 또한 각종 공문서에 대한 구 서식의 처리과정을 충분히 조사 분석 검토하지 못하였으나 인원, 경비, 시일 등 여러 가지의 어려운 점이 있어서 2000여종의 특수문서와 더불어 후일의 연구자료로 남기고 행정관리연구위원회를 해체하였다.⁷⁾

이상과 같은 서식 표준화 작업은 「정부공문서 규정」의 개정으로까지 연결되었다. 행정관리연구위원회는 새로운 공문서식에 맞게 새로운 정부공문서규정(안)을 제안하였고(이상조 1962, 231), 이 때 제안된 정부공문서규정(안)은 일부 수정되어 1961년 9월 13일에 각령 제137호로 공포되었다.⁸⁾ 서식 표준안이 미국의 표준안을 참고로 작성되었듯이, 신정부공문서규정도 미국 육군문서작성 참고철 및 육군공문서규정에 근거하여

제정되었다(이상조 1962, 223). 1961년 서식 표준화 작업과 「정부공문서규정」의 공포를 통한 사무관리체제의 변화는 기존의 조선총독부적 공문서제도 및 처무규정과 다른 새로운 차원의 제도 도입을 의미하는 것이었다. 그것은 미국의 과학적 행정관리제도를 도입하여 한국의 행정환경에 맞는 체제로의 전환을 의미하는 것이었고 이와 함께 미국식 사무관리기법과 절차가 수용되는 등의 변화들이 일어났다.

3. 1962년 보존문서정리작업과 공문서 감축

3.1 보존문서정리작업의 추진 배경

1961년의 행정간소화 작업은 서식 표준화와 「정부공문서규정」 개정으로 완결되었다. 당시 정부는 문서생산의 방식을 효율적으로 정비함으로써, 공무원의 행정업무를 통제하려고 하였고 이를 통하여 문서행정과 사무관리의 측면에

7) 행정관리연구위원회는 1961년 10월 10일에 폐지되었다. “행정관리연구위원회 규정 폐지에 관한 건 공포의 건” 행정관리연구위원회 규정 폐지에 관한 건 공포의 건(DA0001155). :李相助. 1962. 『事務管理論』. 서울: 동아서적.
8) 서식 표준화 작업은 행정기관에 사용하는 약 4,500여 종의 서식을 대폭 간소화하여 97종의 정부승인양식을 제정하고 각 기관에서 공통적으로 필요한 서식을 표준화하였다. 이와 함께 민원서류를 간소화하고, 각종 보고문서를 대폭 간소화하였다. 김병삼. 1962. “행정간소화의 새로운 방향.” 『최고회의보』, 15.

서는 비용과 인력을 감축할 수 있는 제도적 기반을 마련할 수 있었다.⁹⁾

행정간소화와 효율화를 위하여 추진된 사무관리제도 개선 작업은 기록관리 영역으로까지 확대되었다. 1950년대까지 한국정부는 「정부처무규정」에 의해서 문서를 정리·보존하였으나 「정부처무규정」은 문서의 서식과 작성 방법, 행정업무를 표준화하는 것에 관심이 일부 있었을 뿐 문서의 분류와 보존에 관해서는 세부 규정이 거의 없었으며, 조선총독부처무규정을 내용상으로 거의 그대로 수용하였다.¹⁰⁾ 특히, 1955년에 개정된 「정부처무규정」은 기록관리만을 위한 법령이 아니다. 이 규정은 모두 6장 128개조로 구성되어 있으며 주로 문서의 생산, 유통, 인쇄물 및 도서의 취급, 복무, 회계사무 등 각 처리과에서 수행해야 하는 공통적 사무에 관하여 기술하고 있다. 다만, 제3장 제5절에 편찬 및 보존을 중심으로 11개 조항을 두어 문서의 관리와 보존에 필수적인 내용만을 간략히 규정하고 있을 뿐이다.

기록의 정리와 보존에 관한 규정을 살펴보면, 우선 완결문서는 주무과에서 일정한 양식에 따라 편찬한 후에 다음해 3월말까지 총무과 또는 총무과를 거쳐 사무국에 인계하도록 하였

다. 단 주무과에서 필요한 편찬문서와 관보, 기타 공보류는 주무과에서 보존하도록 하였다. 문서를 편찬하는 방법은, 1사건마다 관계문서 전부를 합철하는 것을 원칙으로 하고 앞 장에 색인번호를 기입하도록 하였다. 문서 중에서 여러 분류와 관계가 있는 것은 가장 관계가 깊은 類目에 원본을 편찬하고 다른 류목(類目)에는 건명만을 기입한 후 원본의 소재를 밝히도록 하였다. 비밀문서는 일반문서와 다른 방식으로 정리하였는데 시행 또는 완결 후 비밀을 요하는 문서는 따로 편찬하고 이면에 비(秘) 기호를 기입하여 특별한 서고에 보존하도록 하였다.

한편, 총무과 또는 사무국에서 문서를 인계 받았을 때는 일정한 양식의 기록대장에 기입하고 서가에 장치(藏置)하도록 하였다. 문서의 보존연한이 경과한 때에는 총무과장이 주무과장과 협의하여 그 폐기를 결정하였는데 폐기문서는 건명목록을 떼고 표지에 '폐기'의 印을 찍어 회계사무를 담당하는 과에 보내도록 하였다. 폐기문서는 기록대장에 폐기일을 기입하고 건명목록은 이를 떼어 따로 류별(類別)하여 보존하도록 하였다. 이 때 문서의 편찬 및 보존종별은 각 기관이 정하도록 하였다.

9) 정부공문서규정을 개정하여 공문서 작성의 표준화를 달성하고 동시에 양식제정절차규정을 제정하여 양식을 통제함으로써 연간 인건비와 인쇄비를 합하여 1,700만원의 예산을 절감하였다. 또한 무질서한 보고제도를 쇠신하고 각종 정기 및 수시 보고서식을 간소화하기 위하여 보고통제규정을 제정 공포하였다. 1962년 1월 16일부터 4월 17일까지 보고서식 간소화심의회를 개최하여 불필요한 서식의 폐지 중복서식의 정리 등의 간소화 작업을 실시하고 1,528건의 보고를 폐지 또는 통합하여 11,700만원의 경비를 절약하였다. 민원행정의 능률화와 대민봉사의 고양을 목적으로 민원서류 간소화 계획을 세우고 중앙 17개, 지방 78개 및 총 95개의 표본기관을 선정하여 민원서류 간소의 제1차 시안을 작성하였다. 이후 여론과 실무자의 의견을 종합한 것을 토대로 관계기관 실무자로 구성된 민원서류 간소화 심의위원회에서 최종안을 작성하여 1962년 5월 1일부터 시행하여 연간 약 6억원의 국가예산을 절약할 수 있었다. 大韓民國政府, 1962, 「行政白書」, p.94.

10) 1961년 군사쿠데타 이전까지 한국정부의 공문서 관리에 관한 기본 법령은 「정부처무규정」이었다. 「정부처무규정」은 1949년에 처음 공포된 이래 약간의 변화만 있었을 뿐, 식민지 시기의 조선총독부처무규정과 매우 흡사하다. 한국정부는 큰 변화없이 기왕의 처무규정을 준용하였던 것이다.

이상에서 살펴보았듯이, 「정부처무규정」은 미결문서의 이관 및 보관, 분류에 대한 규정이 없다. 완결문서에 한정하여 이관 및 편철에 대한 규정이 있을 뿐이다. 완결문서도 전체 행정기관에서 공통적으로 사용할 수 있는 통일된 기준이 없이 각 기관 상호 간은 물론 동일한 기관 내에서도 보조기관마다 다른 방법으로 분류·편철함으로써 필요한 문서의 검색에 어려움이 있었다(김원중 1963, 57).

이 당시에는 정부 공통의 편철 방법이나 평가기준이 마련되지 않았기 때문에 각 처리부서는 임의로 기록을 폐기하거나 다른 한편으로는 문서폐기를 하지 못하고 그대로 쌓아두는 실정이었다.¹¹⁾ 그리고 보존연한 책정을 총리훈령에 위임하였음에도 불구하고 구체적인 후속 법령을 공포하지도 않은 상황이었다.

행정기관의 입장에서는 기왕에 축적된 행정경험을 신속하게 활용하기 위해서는 공문서의 보존과 검색 방법의 개발이 필요하였으나 이상과 같은 법령체계 하에서는 미결문서 뿐만 아니라 완결문서의 정리와 보존, 검색이 거의 불가능하였다. 군부세력은 행정의 신속한 장악을 위하여, 기존 정부가 수행한 업무정보를 접수하고 업무의 연속성 보장과 원활한 업무승계를 보장하는 수단으로서 범 정부 차원의 관리체계를 구축하려고 하였다.

3.2 보존문서정리작업의 추진과정과 공문서 감축

1962년초 내각사무처 행정관리국은 최고회의의 지시를 받아서 정부기관에서 보관하고 있던 문서들을 정리하기 위하여 보존문서정리계획을 수립하였다. 이 계획은 “시효가 경과된 채 누적되어 있는 각 행정기관의 잡다한 각종 보존문서를 정리하고 그 보존방법과 관리를 통일성 있게 규정함으로써 보존문서의 활용성”을 높이고자 수립된 것이었다.¹²⁾

이 정리작업은 각 행정부서에서 보관하고 있던 문서를 전량 조사하여 문서의 보존방법과 관리 방법을 표준화하는 것을 주요 내용하고 있다.¹³⁾ 보존문서정리계획은 1962년 1월 13일 중앙관서 총무과장 회의에서 토의되었고 1월 17일에 내각사무처장이 내각에 보고하였다. 이 계획안의 검토가 의미가 있는 것은 1962년에 실시된 보존문서정리작업의 내용과 그 절차를 알 수 있기 때문이다.

이 계획에 따르면 첫째, 1961년 9월 30일 「정부공문서규정」 시행 전에 완결된 문서를 대상으로 정리하기로 하고 「정부공문서규정」 시행 이후(1961.10.1)의 문서는 ‘문서편찬보존규정(가칭)’이 제정될 때까지 각 기관별로 보존하도록 하였다.¹⁴⁾

11) 이와 같이 문서분류와 보존연한 책정의 각 기관으로의 위임은 국가행정을 체계적으로 통제하려 하였던 군사 쿠데타 세력에게는 불합리한 체제로 인식되었을 것이다.

12) 여기에서의 보존문서는 영구보존문서를 의미하는 것이 아니라 완결되어 보관되어 있는 상태에 있는 문서를 의미하였다.

13) 이 당시까지는 기록생산자들의 업무상의 필요와 참고를 위한 목적이 특히 강하였음을 알 수 있다. 따라서 국민들에 대한 기록정보 서비스 측면에서는 매우 취약하였고 그 표현은 기록물 공개와 목록시스템의 부실이라는 형태로 드러났다.

14) 총무처 의정국 의사과. “보존문서 정리계획(내사행 제242호, 1962.1.17)” 국회참의원의회의속기록철(BA0085308).

둘째, 보존문서의 정리작업에서 이미 정리보존 중인 문서에 대한 재작업을 피하기 위하여 1961년에 개정된 「정부공문서규정」에 저촉되지 않는 것은 「정부처무규정」의 내용에 따르기로 하였다.¹⁵⁾ 「정부처무규정」을 준용하기로 했던 것은 1961년 9월 30일의 「정부공문서규정」에 문서의 편철, 보존, 분류에 대한 규정이 없었기 때문이다.

셋째 정리된 문서 중에서 1년과 3년 보존문서는 각 기관에서 보존하고 10년과 영구보존문서는 중앙문서창고¹⁶⁾에 이관 보존하기로 하되 별도 조치가 있을 때까지는 자체기관에서 집중 보존하도록 하였다.

보존문서정리 작업은 성격을 달리하는 두 과정으로 이루어졌음을 알 수 있다. 하나는 보존문

서의 분류 작업이고 또 다른 하나는 문서의 보존연한을 책정하는 작업이다. 일반계획을 살펴보면 1962년 1월 22일부터 4월 7일까지 76일간 정리하기로 하고 중앙문서창고의 보존문서는 내각사무처 총무국이 담당하도록 하였으며, 각급 행정기관의 보존문서는 기관장 책임 하에 문서담당 주무국 혹은 주무과에서 맡기로 하였다.

보존문서정리계획에서 주목할 것은 문서들 어떻게 정리·분류하는가 하는 점이다. 당시에는 보조기관¹⁷⁾별 분류(조직별 분류), 보존연한별 분류, 기능별 분류 등의 기준을 설정하였다. 모든 문서는 우선 보조기관별로 분류하였고 보조기관에서 생산된 문서를 내부적으로 분류하는 세부기준으로서 기능별 및 보존연한별 기준이 제시된 것이었다. 이 당시 분류기준으로서

〈표 4〉 보존문서정리작업 일정표

일 정	작업 내용
1.22~1.25	작업요령 작성
1.25~2.27	문서분류
2.27~3.14	문서편찬(중간검열 보고)
3.14~3.17	편찬문서 인계인수
3.17~3.21	기록대장 기재
3.21~3.27	보존시설 정비
3.27~4. 1	서고 장치
4. 1~4. 7	폐기문서정리
4. 7~4.14	정리결과 보고

※ 출처: "보존문서정리계획(1962.1.17)"

15) 정부처무규정은 1963년 11월 20일 대통령훈령 제1645호에 의하여 폐지되었다.
 16) 이 당시의 중앙문서창고 설립은 1960년대 행정관리에서 주요 사업 중의 하나였다. 중앙문서창고는 지적원도 및 국유입야의 경계도, 일제시대의 각종 중요문서를 촬영보존하는 한편 영구보존문서 센터와 같은 기구를 설립하여 각 부처가 보유하고 있는 정부 수립 이후의 중요문서를 마이크로필름화하여 보존함으로써 인력과 예산을 절약하고 화재나 비상사태에 대비하여 각 대학도서관과 지방에 분산 보존하는 작업을 진행하는 것을 내용으로 하고 있었다. 대한민국정부, 1965. 행정백서 . p.405.
 17) 보조기관은 기관의 설립 목표를 달성하기 위하여 설치한 기관 내부의 부서를 의미한다. 예컨대 국, 실, 과 등을 일반적으로 보조기관이라고 부른다.

의 기능분류는 일반행정관계, 인사행정관계, 재무행정관계, 예규관계, 기타 특수행정관계 등 5종류에 불과하였다. 이 같은 분류는 정리대상 문서들을 체계적으로 조사 분석한 결과가 아니라 행정문서의 일반적 유형에 따른 개략적 분류였다는 점과 당시 한국정부 내에서는 문서분류에 대한 체계적인 경험과 이론들이 없었다는 것을 의미하는 것이다.

이와 함께 보존문서정리작업에서는 보존연한을 책정하는 작업도 병행하였다. 보존연한 책정은 법령에서 보존연한이 정해진 경우에는

법령에 따라 처리하였고, 법령에서 규정하지 않은 문서는 아래의 표에 근거하여 책정하였다.

한국정부가 어떠한 이유에서 <표 5>와 같은 방법으로 보존연한을 책정하였는가에 대해서는 명확하지 않다. 그러나 기관의 조직위상에 따른 평가를 수행하고 있음을 알 수 있다. 즉 중앙행정기관→제1차 기관→제2차 기관→제3차 기관 등의 순서로 서열화하여 평가기준의 대강을 설정하였고, 그 내부에서는 결재권자의 위계에 따른 평가를 수행하였다.

이와 함께 보존연한 책정 기준을 보면 법령

<표 5> 보존문서정리작업 당시 보존연한 책정기준¹⁸⁾

	중앙기관	제1차기관 (서울특별시, 각도 및 局課의 보조기관을 가진기관)	제2차기관 (시, 군 및 과의 보조기관을 가진 기관)	제3차기관 (읍, 면 및 과가 없는 기관)
영구	① 각의 의결 또는 대통령, 내각수반의 결재를 거친 문서 ② 법령에 준하는 예규 ③ 사적연구자료 또는 행정참고자료로서 특히 중요한 문서	① 중앙기관의 ②③항의 문서 ② 기관장 전결문서 중 특히 영구보존이 필요한 문서	① 중앙기관 ②③항의 문서	① 중앙기관 ②③항의 문서
10년	① 장관전결서 중 10년 보존이 필요한 문서	① 기관장 결재문서 중 10년 보존이 필요한 문서	① 기관장 결재문서 중 10년 보존이 필요한 문서	
3년	① 장관전결문서 중 10년 보존 이외의 문서 ② 차관 국장 전결문서 중 3년보존이 필요한 문서	① 기관장 결재문서 중 영구와 10년보존 이외의 문서 ② 국장 전결문서 중 3년보존이 필요한 문서	① 기관장 결재문서 중 3년 보존이 필요한 문서	① 기관장 전결문서 중 3년 보존이 필요한 문서
1년	① 차관, 국장 전결문서중 3년 보존 이외의 문서 ② 기타 문서	① 국장 전결문서 중 3년 보존 이외의 문서 ② 기타 문서	① 기관장 결재문서 중 10년 과 3년 보존 이외의 문서 ② 기타 문서	① 기관장 결재문서 중 3년 보존 이외의 문서 ② 기타 문서

※ 비교: ① 보존할 문서(10년, 3년, 1년) 중 단순한 지시, 통첩이나 사무연락 등으로서 시기적으로 보존가치가 없는 문서는 폐기문서로 분류.
② 5·16이후 보존가치를 상실한 문서는 폐기문서로 함.
③ 보존연한이 경과되어 폐기할 문서 중 소송 징계사건 및 審計 등에 관련된 문서로서 증거상 보존이 필요한 문서는 별도로 보존한다.

18) 총무처 의정국 의사과. "보존문서 정리계획(내사행 제242호, 1962.1.17)" 국회참의원회의속기록철(BA0085308),

에 준하는 예규, 사적연구자료 또는 행정참고 자료로서 특히 중요한 문서 등이 영구보존문서로 취급될 가능성이 높았다. 이 중에서도 비교적 적용이 가능한 객관적 요소들은 '법령에 준하는 예규' '행정참고자료로서 특히 중요한 문서' 등의 표현이다. 결론적으로 중앙행정기관의 경우만을 생각한다면 각의의 의결안건 또는 대통령 결재를 받는 문서, 법령, 예규 등의 기록들이 영구 보존될 수 있었다. 그리고 소송 징계 등 행정증거와 관련된 문서도 중요하게 평가되었음을 알 수 있다.

또, 당시의 시대적 상황을 반영하는 평가기준도 보이는데, 그것은 "5·16이후 보존가치를 상실한 문서는 폐기문서로 한다"는 표현이다. 군사쿠데타 이후 보존가치를 상실한 문서가 무엇인지는 구체적으로 파악할 수 없지만, 쿠데타로 인하여 필요없게 된 이전 정권의 문서 일부를 가리키는 것으로 생각된다.

위와 같은 방법은 보존연한 책정기준으로서 매우 대략적인 원칙에 불과하였다. 그럼에도 불구하고 위와 같은 방식은 매우 짧은 시간에 다량의 문서를 처리할 수 있는 측면도 있었다.

이상과 같은 분류를 마치면 편찬으로 들어갔

다. 문서 편찬은 보조기관별로 하되 완결된 일자에 의하여 역년(曆年) 편찬을 하기로 하였고 예규문서는 누년편찬을 원칙으로 하였다.¹⁹⁾ 문서철 부피는 7.5센티미터로 표준화하였다. 이와 함께 기관별로 문서취급 주무국 및 주무과에서 편찬문서의 일괄 보존을 담당하기로 하였다. 각 보조기관은 정리된 편찬문서를 문서보존인계부에 기재한 후에 인계하였다. 그리고 인계받은 보존문서의 기록대장에 기재하도록 하였다. 이후 문서편찬이 완료되면 보조기관별·보존연한별·문서기능별로 해당서고·函·架에 구분하여 장치하기로 하였다.

폐기문서는 소각 처분함을 원칙으로 하되 재생 처분할 수 있도록 하였다. 폐기문서는 건명 목록을 작성하고, 폐기처리 결재를 받도록 하였다. 그러나 2월 22일에는 최고회의의 지시에 따라서 폐기문서는 재생 처분을 원칙으로 하되 기밀에 속하거나 기타 특수한 문서에 한하여 소각 처분할 수 있도록 하였다.²⁰⁾

이상의 작업계획은 단순히 계획만으로 끝난 것이 아니라 실제 문서정리작업의 방법과 절차 등을 그대로 보여주고 있는 것이다. 그리고 보존문서정리 작업의 결과는 기록관리적 측면에

<표 6> 보존문서정리 총수: 1,791,113권(제주도 제외)

	단위(권)				
	1년	3년	10년	영구	계
중앙	133,656	107,383	246,848	297,337	785,224
도	58,028	240,774	525,667	181,420	1,005,889
계	191,684	348,157	772,515	478,757	1,791,113

※ 출처: "보존문서 정리에 따르는 폐기문서 처리 완결방안(1962.5.3)"

19) 비밀문서는 비밀보호 규정에 의거 별도 편찬하기로 하였다.

20) 대검찰청 대구고등검찰청 대구지방검찰청 영덕지청. "보존문서 정리계획에 대한 추가(법총 제333호, 1962.2.22)" 예규(BA0155476),.

서 시사하는 바가 크다. 그것은 당시까지 각 처리과에서 생산하여 보관하고 있던 기록물의 총량과 보존연한 책정비율을 가늠할 수 있기 때문이다. 보존문서정리는 중앙의 경우에 21개 기관, 지방(도 단위) 10개 기관 등 총 31개 기관이 완료하였다.²¹⁾

1962년 보존문서정리 작업 당시 1961년 9월 30일 「정부공문서규정」이 실시되기 이전에 완결된 보존문서철이 모두 1,791,113권으로 조사되었고 그 중에서 영구보존문서로 분류된 것은 478,757권이였다. 약 26.7%가 영구보존기록으로 평가되었음을 알 수 있다.²²⁾ 중앙기관의 경우 영구보존문서로 분류된 비율이 37.8%였고 도는 18%였다. 보존문서정리작업에서 영구보존문서를 26.7%로 분류한 것은 상당히 높은 비율이라고 말할 수 있다. 그러나 이 통계는 양적인 측면에서는 일정한 의미가 있으나, 영구보존으로 분류된 기록물이 과연 한국정부의 핵심적 활동을 반영하고 있는가에 대해서는 좀 더 신중한 연구가 필요하다. 왜냐하면 당시 문서정리가 매우 짧은 기간에 이루어졌고 기록의 역사적 가치를 판단하는데 도움을 줄 수 있는 관련 연구자의 참여가 없었기 때문이다.²³⁾ 좀 더 정확한 연구를 위해서는 영구보존문서로 분류된 기록물들의 유형을 분석할 필요가 있다.

이상과 같은 한계에도 불구하고 1962년 보존문서정리작업은 당시까지 국가에 의해 승인 받지 못한 기록의 폐기를 공식화하였다는 의의도 있다. 또, 보존문서정리작업은 문서폐기에 그치지 않고 후속작업을 통하여 국가적 차원의 공기록관리 시스템의 창출로까지 발전하였다. 예컨대, 보존문서정리작업에서는 기록의 분류가 일반행정관계, 인사행정관계, 재무행정관계, 예규관계, 기타 특수행정관계 등의 단순한 분류에 그쳤으나, 이후 전 정부차원의 계층적 분류체계를 수립하였을 뿐만 아니라 분류와 평가, 폐기를 연동 관리하는 체계를 만드는 방향으로 발전하였던 것이다.

4. 한국 국가기록관리체제의 수립과 제도적 특징

4.1 국가적 차원의 기능분류체제 창출

내각사무처는 보존문서정리작업을 추진하면서 보존하고 있던 공문서를 정리하는 것에 그치지 아니하고, 국가기관 전체의 현용 문서를 합리적으로 통제할 수 있는 국가기록관리체제의 창출을 계획하였다. 이와 같은 계획은 보존

21) “보존문서 정리에 따르는 폐기문서 처리 완결방안(내사행 제2785호, 1962.5.3 의안 제823호)” 「각의상정안건철(BA0587752)」.

22) 1962년 행정백서에서는 보존문서를 1,812,644건, 폐기문서는 577,420건으로 분류하였다. 행정백서와 “보존문서 정리에 따르는 폐기문서 처리 완결방안(제33회)”의 통계수치가 약간의 차이가 있는데 행정백서의 통계 수치는 제주도를 포함한 결과가 아닌가 추정된다.

23) 보존문서정리작업의 일환으로 수행된 기록의 평가와 폐기 결정이 기관의 공무원들에 의하여 단기간에 수행되었다는 점에서 심각한 문제가 있었다. 1960년대 한국에서 공공기록을 평가할 수 있는 자는 극히 제한되어 있었을 것으로 생각되지만 풍부한 행정경험을 가진 재직자 및 퇴직자와 함께 역사학자 등 관련 분야 전문가들의 조직적 참여가 없었다. 이와 같이 관련 공무원 중심으로 기록물을 처리했던 이유는 당시 한국정부가 장기적 계획 속에서 기록물을 처리했던 것이 아니라 효율성과 신속성만을 강조한 결과이기도 하였다.

문서정리작업이 종료된 직후인 1962년 5월 18일에 보고된 '문서 10진분류법 제정에 관한 작업계획'으로 드러났다.²⁴⁾ 보존문서정리가 과거에 생산된 문서들을 정리하기 위한 것이었다면 이 작업은 현행 및 미래에 생산될 문서의 관리 방법까지도 포함하는 것이었다.

내각사무처가 5월 18일에 보고한 문서분류법은 단순히 문서분류에 그치는 것이 아니라 평가체제와 연동해서 관리되는 매우 독특한 방식이었다. 즉 "각 행정기관의 문서를 10진분류의 원칙에 따라 기능별로 분류하는 효율적인 문서10진분류법을 제정하여 이를 전 행정기관에 적용케 함으로써 행정기관의 문서분류, 보관 및 보존체제를 확립²⁵⁾"하려는 목적을 갖고 있었다. 이 작업에서는 문서의 편철 및 분류를 보존연환과 연동시킴으로써 막대한 인력, 시간, 예산을 절약할 수 있는 체제를 구축할 것을 계획하였다(김원중 1963, 57).

정부가 문서분류법을 제정하기로 한 것은 이 당시에는 각종 문서들이 완결된 이후의 관리 방법 즉, 편철·이관·보관·보존절차가 표준화되어 있지 않았기 때문이다. 당시 문서 담당자들은 문서관리제도의 문제점을 세 가지로 요약하고 있는데 첫째, 문서분류의 무원칙을 지적하였다. 한국정부 수립 이후 당시까지 통일된 기준이 없이 각 기관에 따라 분류 방법이 다르고, 동일한 기관 내에서도 보조기관 별로 또는 보조기관 내의 업무담당자마다 각각 다르게 임의 분류하고 있기 때문에 필요한 문서의 검색에 어려

움을 초래한다는 것이다. 둘째, 문서보관의 무질서를 지적하고 있다. 대체로 일정한 기준이나 장소 또는 서류함을 정하지 않고 업무담당자별로 각자의 편의에 따라 임의로 보관되는 상황이므로 필요한 문서를 인출할 때에 그 소재가 분명치 않아서 불필요한 지연을 초래한다는 것이다. 셋째, 문서보존절차의 복잡성을 지적하고 있다. 문서의 현용관리 단계에서 명확한 기능구분이 되지 못한 채 과대분류한 문서철을 보관하고 있기 때문에 서고에 장치(藏置)케 되는 보존단계에서 다시 전체 문서를 성질별, 보존연환별로 재편철하여 막대한 인력, 시간 및 예산이 낭비된다는 것이다.²⁶⁾ 이와 같은 언급은 문서를 초기에 적절히 분류하여 현용단계부터 보존단계까지 연속적 관점에서 문서를 분류 보존하려 하였음을 보여주는 것이다.

내각사무처는 위와 같은 문제점을 해결하기 위하여 첫째, 전 행정기관의 문서처리에 통일적으로 적용될 수 있는 문서분류표(10진식 분류, 각 분류기능의 부호화)를 제정하기로 하였다. 이와 같은 구상은 당시로서는 매우 혁신적인 것이었다. 당시까지는 전 행정기관의 문서에 공통적으로 적용할 수 있는 분류체계를 개발한 적이 없었으며 또한 분류단위에 고유한 관리번호를 부여한 사례도 없었으나 분류기능의 기호화를 추진하면서 새로운 관리 방법을 주장한 것이었다.

둘째, 문서분류표 적용에 따른 파일링 보관 방법을 확립하기로 하였다.

24) "문서 10진분류법 제정에 관한 작업계획 보고(내사행 제3083호, 1962.5.18)" 「각의상정안건철(BA0084317)」, : "문서 10진분류법 제정에 관한 작업계획" 「국무회의록(제33회~제55회)(BA0085237) .

25) "문서 10진분류법 제정에 관한 작업계획 보고(내사행 제3083호, 1962.5.18)" 「각의상정안건철(BA0084317)」, : "문서 10진분류법 제정에 관한 작업계획" 「국무회의록(제33회~제55회)(BA0085237) .

26) "정부문서 분류표에 대한 제정 건의(내사행 제7578호, 1962.11.21)" 「각의상정안건철(BA0084345)」.

셋째, 파일링된 보관문서를 서고에 장치하는 보존단계와 직결시키기 위하여 '보존문서편찬 규정(가칭)을 제정·시행하기로 하였다.²⁷⁾ 내 각사무처는 보존문서정리작업을 시작한 초기부터 분류와 평가체제를 연동하여 관리하는 방식을 염두에 두고 있었음을 알 수 있다. 정부문서분류에 관한 작업은 <표 7>과 같이 수행할 것을 계획하였다.

문서분류법 제정 과정에서 고려해야 할 사항으로는 다음과 같은 것을 들고 있다. 첫째, 전 행정기관에서 생산되는 문서기능 전부를 파악해야 하고 둘째, 해당 문서들을 성질별 또는 발생빈도별로 구분해야 하며 셋째, 문서기능을 어떻게 세분 분류할 것인가 등의 문제점을 해

결해야 하였다. 분류표 작업에 앞서서 행정기관의 모든 문서들을 조사 정리하여 기능별로 구분하였음을 알 수 있다.

작업 방법으로는 우선 자료조사를 세밀히 하고, 각 기능별로 직접 해당 기능을 다루는 실무자와 긴밀히 협조하여, 각 문서기능별로 그것을 전담하는 실무자로 구성된 위원회를 운영하기로 하였다. 작업은 공동작업을 위주로하기로 하였다. 그것은 1~2명의 인원이 전체 행정기관의 문서기능을 파악할 수 없었기 때문이다.

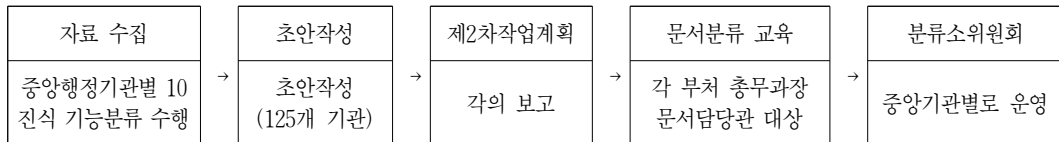
위 작업은 크게 2단계로 수행되었다. 제1차 작업에서는 자료수집과 초안을 작성하였다. 자료수집은 중앙행정기관과 그 소속기관이 보조기관 단위로 10진분류의 원칙에 따라 문서를

<표 7> 문서분류계획표

일 정	작업 내용
5.14	작업계획 통보
5.17	실무자회의 및 교육(사무처)
5.17~5.20	부호화 분류안 검토 및 자체계획
5.18~5.24	공통기능에 대한 자료(사무처)
5.20~5.31	각 소위원회 작업(각 소위원회 각자 작업)
5.24~5.31	공통기능분류작업(사무처)
5.31~6.5	각 소위원회 분류검토(사무처)
6.5~6.20	기능별 공동작업실시(사무처)
6.20~6.27	종합심의회 개최
6.27~6.30	종합안 油印

※ 출처: "문서10진분류법제정에 관한 작업계획보고(1962.5.18)"

<표 8> 정부공문서분류표의 제정 과정



27) "정부문서 분류표에 대한 제정 건의(내사행 제7578호, 1962.11.21)" 「각의상정안건철(BA0084345)」.

〈표 9〉 분류작업 일정표

작업단계	일 정	작업 내용
제1차 작업	62.310~4.30	자료수집 및 초안 작성(중앙 및 지방 125개 기관)
제2차 작업	62.5.24	제2차 작업 계획 각의 보고(제36회 각의)
		문서분류 교육(각 부처 총무과장 및 문서담당관 대상)
	62.5.28~6.20	중앙기관별 분류소위원회 운영
	62.6.25~7.14	내각사무처에 분류심의회 구성 및 운영
	62.7.23~8.30	종합분류표를 각 부처별로 배포 및 재조정하여 최종안 작성
	62.10.19~11.15	분류표 교육 및 각 부처별 의견 청취

기능별로 분류하고 각 행정기관별로 분류한 자료를 취합하는 방식을 취하였다. 그리고 해당 자료를 토대로 하여 중앙행정기관의 기능을 모두 20개로 대분류하고, 그 하위의 기능은 10진식 분류원칙에 따라 분류하고 개별 분류단위에 대한 부호화까지 완료하였다. 제1차 작업은 3월 10일부터 4월 30일까지 진행되었고 표본기관(중앙 및 지방 125개 기관)을 선정하여 기능별 분류표 초안을 작성하였다.²⁸⁾

제2차 작업은 각 기관이 작업한 분류표를 취합하여 재검토하고 이를 다시 각 소속기관을 포함한 전 행정기관에 통용할 수 있는 문서10진분류표를 제정하는 것이 목적이었다. 제2차 작업에서 분류의 원칙은 첫째, 분류가 업무내용과 절차에 완전히 부합해야 한다는 것이었다. 문서는 특정 업무를 그대로 반영하기 때문에 문서분류도 업무와 정확히 부합해야 하였기 때문이다. 둘째 업무기능별로 세분화되어야 하기 때문에 각 기관의 실무자와의 협조가 강조되었다. 문서분류의 기초가 되는 업무기능은 업무담당자가 가장 잘 알고 있기 때문에 각 기관의 실무자와의 협조를 중시하였다. 셋째, 다양한

업무기능을 중복됨이 없이 정확히 분류하고 이를 다시 총괄하도록 하였다.

각 중앙기관이 자체 작성한 초안을 재검토하고 소속기관의 문서분류 작업을 전담하기 위하여 해당 기관의 전체 및 자체 통제관으로 구성하는 각 중앙행정기관별 분류소위원회를 설치 운영하였다. 그 다음에는 분류소위원회 작업결과를 종합적으로 검토하기 위하여 내각사무처에 각 기관실무자로 구성된 기능별 공동작업반을 편성하였다. 그리고 각 분류소위원회의 작업결과를 심의하기 위하여 각 기관의 분류소위원회의 장으로 구성된 분류심의회를 내각사무처에 두었다. 아래의 도표는 각 위원회의 주요 업무를 소개한 것이다.

분류는 고유기능과 공통기능으로 구분하여 진행되었다. 고유업무의 분류는 기능별 분류소위원회가 작성하였고 공통기능은 내각사무처가 분류하였다. 분류심의회는 공통 및 고유업무의 분류체계를 최종적으로 심의하여 결정하는 역할을 맡았다. 이렇게 하여 대강의 분류표가 1962년 11월경에 최종 확정되어 내각에 보고 되었다.

28) “정부문서 분류표에 대한 제정 건의(내사행 제7578호, 1962.11.21)” 「각의상정안건철(BA0084345)」.

〈표 10〉 기능분류에 참여한 부서와 업무

	기능별 분류소위원회	기능별 공동작업반	분류심의회
조직 편성	중앙기관의 전체 및 자체 통제관 (4~6명)	내각사무처 (각 중앙기관의 자체통제관)	내각사무처 (각 중앙기관의 전체통제관)
주요 업무	1. 局, 課 단위로 된 분류안의 類·綱·目을 부처 내 전반적인 업무 면에서 재조정 2. 소속기관에서도 통용할 수 있도록 세부 분류 실행 3. 고유업무에 한하여 분류	1. 분류소위원회안의 체계상의 모순 제거 2. 중복 분류에 대한 재조정 3. 기능별, 분류 註解 제정 4. 공통기능에 대한 재조정	1. 분류의 전반적 심의 2. 최종안의 결정

※ 출처: “문서10진분류법제정에 관한 작업계획보고(1962.5.18)”

이 당시에는 정부 전체 기능을 20개로 구분하고 그 하위 계층을 최대 6차까지 분류하는 방식을 선택하였다. 도서를 분류하는데 이용하는 일반적인 10진분류 방식은 아니었으나, 해당 기능을 계층적으로 전개하는 방식에서 10진식 전개 방식을 취한 것이었다. 따라서 분류는 도서관식 혹은 주제별 분류라기보다는 당시 행정 업무에 기반한 기능분류라고 파악하는 것이 정확할 것이다.²⁹⁾ 20개 대기능만을 소개하면 〈표 11〉과 같다.

〈표 11〉에서 주요 기능명칭은 당시 「政府組織法(1962.6.18 법률 제1092호)」상의 중앙행정기관의 부서명과 거의 일치한다. 단, 중앙행정기관 중에서 내무부, 총무처, 법제처가 수행한 업무는 공통기능으로 묶였고 감사원의 업무도 공통기능에 속하여 총기(100)와 인사(200)으로 분류되었다. 다만 총기(100)와 인사(200)에 속한 것 외의 기능이면서도 여러 기관에 공통적인 일부의 기능은 〈표 12〉와 같이 단일부호로 통합하였다.

〈표 11〉 정부공문서분류표의 대기능

분류번호	기능명칭	분류번호	기능명칭
100	총기	1100	농림
200	인사	1200	재무
300	경제기획	1300	상공
400	국토건설	1400	보건사회
500	조달	1500	교통
600	원자력	1600	체신
700	외무	1700	공보
800	법무	1800	원호
900	국방	1900	전매
1000	문교	2000	공안

29) 이 당시 한국정부 내에는 기록물 분류에 대한 체계적인 이론과 경험을 가진 사람이 없었다. 따라서 도서분류의 기법을 일부 차용하기도 하였는데 예컨대 10진식 전개방식, 분류번호의 채택 등이 대표적이라고 할 수 있다. 그리고 정부공문서분류표 해설에는 조기호 사용도 계획하였다는 것이 나타나있다.

〈표 12〉 기관 공통기능의 분류번호

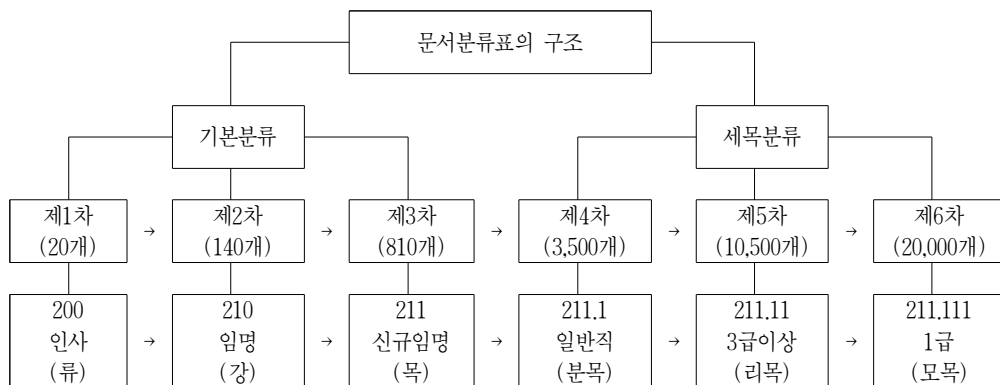
분류 번호	공통 기능	공통기능의 내용	분류 번호	공통 기능	공통기능의 내용
340	기술 관리	해외과견훈련, 기술진흥, 기술협조와 도입, 기술용역, 기술조사에 관한 일체 기능	1210	예산 회계	예산회계법 및 이와 관련된 기업회계법, 물품관리법의 집행에 관련된 예산 및 회계처리에 관한 기능
350	조사 통계	통계업무를 전담하는 기능에 사용되도록 통합, 이 이외의 통계는 통계의 기능내용에 따라 분류	1250	귀속 재산	귀속재산의 대부 매각과 국공유화, 주식매각, 재산분석 및 감사, 재산감정에 관한 기능
510	조달	물품, 자재구매 조달 물품검사 검사관리, 시설공사계약에 관한 일체 기능	1260	국유 재산	국유재산에 관한 일체의 기능
710	儀典	典禮, 의식, 의전에 관한 일체 기능	1470	이민	이민정책관리에 관한 일체 기능
820	검찰	검찰수사에 관한 기능	1620	통신	통신업무에 관한 일체 기능
930	병무	병사업무에 관한 기능			

※ 출처: 정부공문서분류표(1963)」

대분류에서 특수한 것은 공안기능의 분류이다. 공안기능 하위에는 경찰과 소방, 對共 업무 등이 분류되어 있다. 공안 기능은 원래 내무부가 수행하던 업무였고 내무기능은 총기로 분류되었으나 내무부 업무 중에서 공안 기능은 다른 기능에 비하여 중요하다고 판단하여 당시 분류에서는 독자단위로 설정하였던 것으로 추정된다. 그리고 경제기획원과 재무부의 산하

기관이었던 조달청과 전매청은 경제기획 및 재무 산하에 분류된 것이 아니라 20개 대기능으로 각각 상향 설치되었다. 조달과 전매기능은 당시 한국정부가 경제개발을 강력히 추진하면서 외자도입, 정부조달업무 및 정부의 재정수입 확대 업무를 중시한 시대적 상황을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

〈표 13〉 공문서 분류 체제³⁰⁾



30) “정부문서 분류표에 대한 제정 건의(내사행 제7578호, 1962.11.21)” 「각의상정안건철(BA0084345)」.

문서분류표는 기본분류와 세목분류로 나뉘어 있었다. 중앙행정부처에서 생산된 문서는 모두 20개 대기능에 편입되고 그 하위로 계층적으로 세분되는 양상으로 조직되었다. 상위기능과 하위기능은 서로 유기적 연관관계로 구성되어 있으며 파생적으로 분류되도록 하였다.

이미 언급했듯이, 제1차 분류는 정부조직법상의 중앙행정기관 차원에서 수행하는 기능을 단위로 묶었으며 그 명칭은 대개 중앙행정기관의 부서명을 차용하였다. 그러나 이 당시에는 제2차와 제3차 분류단위의 기준이 명확히 설정되지 않았다. 다만, 중앙행정기관의 보조기관(국/실/과) 수준으로 분장된 기능을 기능의 포괄 정도에 따라서 각 기관에서 제2차와 제3차 단위로 각각 나누어 정의하였다. 따라서 중앙행정부처마다 제2차와 제3차 분류의 단위가 서로 차이가 있을 수가 있었다. 그리고 세목분류는 제3차 분류의 단위기능이 복잡하여 더 세분할 필요가 있는 경우에 한하여 수행하였다.³¹⁾

이렇게 분류된 모든 기능은 일련의 아라비아 숫자로 부호화하여 각 개별기능을 문자로 표시하는 것이 아니라 숫자로 표시하는 분류번호 방식을 최초로 도입하였다. 앞으로 모든 문서의 처리는 분류번호를 사용하도록 하였다.³²⁾ 이와 함께 기본분류와 세목분류를 구별하기 위하여 세목분류 단계는 소수점으로 표시하였다.³³⁾ 이렇게 하여 당시 한국정부의 전체 업무

기능이 2만여개로 분류되었던 것이다.

분류번호를 사용하는데 있어서 기본원칙은 문서기능과 일치되는 기능의 분류번호 사용하도록 하였다. 만약 해당 문서가 일치되는 기능이 없을 경우에는 해당 문서와 가장 관련 있는 상위기능의 분류번호를 사용하도록 하였다. 그리고 문서량과 기관의 규모 등으로 세분된 하위기능의 분류번호를 사용하는 것이 적절하지 않은 경우에는 상위기능의 분류번호를 사용하도록 하였다. 또한 분류번호가 기재되지 않은 외래문서는 주관보조기관에서 분류하도록 하였다. 분류번호의 기재는 기안문에는 분류번호란에, 시행문에는 기관기호 다음에 기재하도록 하였고 보관철의 조건표에는 문서분류번호·기능명칭·부제목·보존기간·보존기간완료일자를 기재하도록 하였다. 또한 전 기관공통기능인 총기·인사는 100과 200을 사용하도록 하였고 부분적 공통기능은 그 기능의 상위기능을 찾아서 분류번호를 사용하도록 하였다.³⁴⁾

정부공문서분류표는 1963년 1월 1일부터 시행되었다. 공문서 분류제도는 파일링 시스템이라고도 불렸다. 문서분류제도(filing system)는 “업무상 필요한 문서를 신속히 대출할 수 있도록 조직적인 정리 보관³⁵⁾ 보존을 하며 보존³⁶⁾기간이 끝난 문서를 속히 폐기할 수 있는 제도”라고 정의하고 있다. 이와 같은 파일링 시스템은 이관·폐기 처분을 위한 제도라고 할만큼

31) 정부공문서에 대한 계층별 분류기준이 처음으로 제시된 것은 정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙(총리령 제290호, 1984.12.31)이 공포되면서부터이다.

32) “정부공문서분류표해설” 「정부공문서분류표」.

33) 분류표에서 확정된 분류번호 외에 새로운 번호를 부여하거나 개폐하여야 할 필요가 있는 경우에는 내각사무처장의 승인을 받아야 했다.

34) “정부문서 분류표에 대한 제정 건의(내사행 제7578호, 1962.11.21)” 「각의상정안건철(BA0084345)」.

35) “보관”은 문서가 소정의 서고에 입고하기 이전의 상태를 말하며 “보관기간”은 문서가 발생하면서 처리 완료한 일자에 속하는 연도의 다음연도 말까지를 말한다.

이관과 폐기가 중요한 제도였으며,³⁷⁾ 과거보다는 체계적인 이관을 강조한 것이었다.³⁸⁾ <표 14>는 이관 및 보존 절차를 표시한 것이다.

이 당시의 이관 프로세스는 활용(사용 중)과 준활용(使用休止)를 거쳐서 보존단계로 이관하는 것이었다. 각 처리과에서는 정부공문서표를 활용하여 문서의 생산과 동시에 분류체계에 편입될 수 있도록 하였다. 이 때 활용되는 분류표는 현용 및 준현용 기록을 대상으로 하였으나 결과적으로는 영구보존을 위한 분류표로도 활용될 수 있었다.

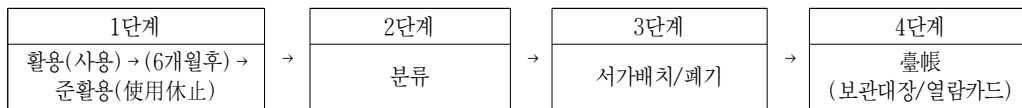
정부공문서분류표가 1963년 1월 1일부터 실시되면서 정부는 문서분류표 사용에 대한 전반적 교육실시를 실시하였고 특히 이관·보관을 위하여 각종 정리 도구들을 각 부서로 보급하였다. 예컨대 서류함(파일 캐비닛), 보관철(휠타) 등을 보급하였고 현존서류함을 개조하는 작업도 하였다. 그리고 각 보조기관별 문서보관주무자 선정하여 문서의 보관과 이관을 책임지도록 하는 등 제도, 기록관리용품, 책임자 선정 등의 준비를 하였다.

4.2 정부기능에 기반한 평가체제의 확립

1963년 1월 1일부터 사용된 공문서분류표는 보존연한이 책정되지 않은 순수한 문서분류표이다. 이후 정부는 문서분류를 기초로 하여 해당 문서기능의 보존연한을 책정하는 작업도 동시에 수행하였다. 정부의 문서보존연한 책정 과정에 관해서는 관련 기록을 확보하지 못한 상태이므로 자세한 과정의 소개가 현재는 불가능하다. 하지만 관련 법령과 법무부 기록 일부를 통하여 보존연한 책정 방식과 그 과정을 일부 확인할 수 있다.

정부공문서분류표가 시행된 직후인 1963년 2월 25일에 작성된 법무부 총무과 문서 중에서 ‘문서 편철 및 보존기간 설정’이라는 문서가 있다.³⁹⁾ 이 문서는 정부문서분류표에 의한 편철 내용 및 보존기간 설정에 대해서 법무부 총무과가 각 처리과로 송부한 것으로, 해당 분류표를 분석하여 누락 및 착오된 점이 있으면 정리하여 3월 5일까지 보고할 것을 주문하는 내용으로 되어 있다.⁴⁰⁾ 이 문서가 중요한 것은 1963년 1월 1일부터 시행된 정부공문서분류표를 기

<표 14> 이관 프로세스



36) “보존”은 서류가 매분기말 소정의 서고에 입고 보존되면서부터 폐기처분 상태까지를 말하며 “보존기간”은 문서가 서고에 보존되는 연도말 익일(즉, 익년초)부터 폐기할 일자까지를 말한다.
 37) “문서분류 정리제도에 의한 서류정리요령(경기내서 123-1045, 1963.3.8)” 일반예규철(BA0199961).
 38) 분류정리제도의 대상서류는 정부공문서규정 제3조에 정한 서류를 말한다. 서류보관의 단위는 課로 하고 1개소에 집중 정리 보관한다.
 39) 수원지방검찰청 사무국 서무과. “문서 편철 및 보존기간 설정(1963.2.25)” 「예규철(BA0155118) .
 40) 이 문서는 내각사무처 행정관리국에서 동일한 제목과 내용으로 각 기관으로 보낸 문서를 토대로 하여 법무부 총무과가 각 처리과로 발송한 것으로 추정된다.

준으로 하여 보존연한을 책정하였다는 점과 각 처리과에서 보존연한을 책정하는 방식을 알 수 있기 때문이다. 이 중에서 일부만을 소개하면 <표 15>와 같다.

<표 15>는 법무부 각 부서에서 문서분류기호 부여 및 보존연한의 책정, 보관철 부책 비치의 통일을 기하기 위하여 작성한 것이었다. 우선은 800단위만 작성하고 기타 공통기능에 대해서는 추후 하달하겠다는 내용을 고시하였다.⁴¹⁾ 그리고 보존연한은 3개월, 6개월, 1, 2, 3, 4, 5, 7, 10, 15, 20년, 영구 등 모두 12종으로 구분하였다.

이 표는 법무부에서 수행하는 모든 기능을 표준화하고 해당 기능의 내용 설명과 함께 보존연한 책정의 근거를 구체적으로 표시하고 있다는 점이 중요하다. 예컨대, 분류번호 813의

변호사 기능의 하위 제목인 변호사회에 관한 기능은 영구로 분류하면서 “대한변호사협회 및 각 변호사회의 관리 운영에 관한 지시, 보고, 기타 문서철로서 예규문서 및 운영계획 외의 문서는 3년 보존”할 것을 제안하고 있다. 일반적으로는 해당 기능의 내용을 요약하고 보존연한 책정의 근거를 개략적으로 설명하고 있다.

대개 법무부 문서는 대한민국 국민의 법적인 권리와 의무, 개인신상에 관한 정보 등을 포함하고 있는 경우가 많다. 그리고 법무 문서는 다른 법령에서 해당 기록의 보존연한을 특별히 규정하고 있는 경우가 많기 때문에 해당 기능의 보존연한 책정을 관련 법규에서 차용하는 경우가 있다. 또한 분류번호 826.24의 ‘형집행정지’에서 볼 수 있듯이 보존연한을 3년으로 책정하였음에도 불구하고 해당기능의 사유가 중

<표 15> 문서분류 및 보존연한표(안)

분류번호	분류기능	부제목	보존연한	편철내용 및 보존구분
810	법무운영	법령자문회답	영구	중앙행정부처로부터 법령해석적용에 관한 의의에 대한 응신문서철입
		법령자문반려	1	중앙행정부처, 개인 및 단체 등의 법령자문에 대한 반려 및 기타 문서철입
		법령의견	영구	법령 등에 대한 의견건의 및 기타 문서철입
		법무자료	2	집필자의 선정 계약 및 번역관계문서철입
		도서관리	2	법무에 관한 도서의 구입, 기증, 수증에 대한 문서 및 도서대장이며, 대장은 영구보존함
811	행정소송	공민권	영구	반민주행위자 공민권제한법 제4조 및 제5조 해당자 공고에 관한 문서 및 기타 문서철입
			5	소송에 대한 일반적 사항으로서 지시취급요령 및 피소응소보고, 결과 등의 보고문서철입
		배상금	3	행정소송에 대한 중심판결에 의하여 배상금지급의퇴통지서등의 및 청구서등의 문서철입
826.24	형집행정지		3	형집행에 대한 시찰조회서 및 보고서, 소재수사지휘및보고서와 간형집행을 위한 구속영장 및 보고서로서 형집행정지의 사유가 종료시까지 보존함

※ 출처: “문서 편철 및 보존기간 설정(1963.2.25)”

41) 수원지방검찰청 사무국 서무과. “문서 편철 및 보존기간 설정(1963.2.25)” 「예규철(BA0155118)」.

료할 때까지 보존할 것을 명기하는 등 다양한 방식을 보여주고 있다.

법무부 각 처리과에서는 위 도표를 작성 검토한 후에 아래와 같은 내용을 확인 후 다시 총무과로 제출하였다.

- ① 주제목 및 부제목에 의한 현 보관철 및 관계부책의 누락여부
- ② 보존연한 적합 여부
- ③ 편철 내용에 관계기능 명칭(문서명)의 누락여부
- ④ 보관철 내의 문서 중 보존연한을 더 구분할 필요의 여부
- ⑤ 기타 참고사항(공통기능 중 현재 사용하고 있는 문서철)

〈표 15〉 및 〈표 16〉은 모두 법무부 내부에서 작성하여 검토한 것이다. 법무부에서는 이와 같은 보존연한 책정표를 각 부서별로 작성하였고 총무과는 법무부 모든 부서의 초안을 취합, 정리하여 내각사무처로 송부하였다. 내각사무처는 각 기관에서 보낸 자료를 토대로 하여 보존연한을 최종적으로 책정하였는데, 공문서분류표의 책정과 유사하게 공통업무와 고유업무를 분리하여 책정하였을 것으로 추정된다.

한편, 부서의 의견이 보존연한표에 어느 정도 반영되었는가를 살펴보는 것도 의미가 있을 것이다. 실제로 1964년에 총리령 제44호로 공포된 「공문서보존기간종별책정기준에관한건」의 별표와 〈표 15〉를 비교하면 그와 같은 사실을 확인할 수 있다.

〈표 16〉 각 처리과에서 보고할 시의 서식

분류번호	부제목	보존기간	편철내용 및 보존구분	수정 및 누락사항

※ 출처: “문서 편철 및 보존기간 설정(1963.2.25)”

〈표 17〉 별표 「문서의종별보존기간의책정기준」

분류번호	기능명칭	세부기능	기능종별	보존기간	비고
810	법무운영	법령자문회답	중앙행정부처로부터 법령해석적용에 대한 응신문서	영구	
		법령자문반려	각 부처, 개인 및 단체 등의 법령자문에 대한 반려, 기타 문서철입	1	
		법령의견	법령 등에 대한 의견건의 및 기타 문서	영구	
		법무자료	집필자의 선정 계약 및 번역관계문서	1	
		도서관리(삭제)	(삭제)	(삭제)	
811	행정소송	공민권	반민주행위자 공민권제한에 대한 공고 문서, 기타 문서	영구	
-	-	-	행정소송의 지위감독 및 피소 응소에 대한 결과문서	3	
-	-	국가배상금	국가배상금청구서, 심의조서, 심의보고서, 지급결정서, 지급신청, 지급의뢰 등 문서	영구	
826	형집행	형집행정지	형집행정지서에 대한 시찰조회 및 소재수사지휘보고서	3	

※ 비고: 이 도표는 법무 기능 중에서 일부만을 소개한 것이다.

〈표 17〉은 법무부에서 제출한 의견서를 거의 대부분 수용하고 있다. 다만 분류에서 형집행 하위에 세부 항목을 추가하였다는 점과 〈배상금〉을 〈국가배상금〉으로 항목을 변경하고 보존연한도 3년에서 영구로 변경 조정한 것이 차이라고 할 수 있다. 이와 같은 보존연한의 변경은 내각사무처에서 영구보존으로 책정해야 한다고 판단하였기 때문이다.

이상에서 소개한 '문서의종별보존기간의 책정기준(이하 '책정기준'이라고 한다)'은 정부의 업무기능에 기초하여 작성되었다. 그것은 정부공문서분류표 제정 과정에서 조사·분류된 업무기능(기본분류번호 및 기능명칭)이 '책정기준'의 분류번호와 기능명칭으로 그대로 승계되었기 때문이다. '책정기준'은 정부공문서분류표에서 정한 분류번호 중에서 기본분류번호(제1차~제3차 분류)만을 수용하고 기본분류 이하의 세목분류(제4차~제6차 분류)는 생략하였다. 이에 따라서 '책정기준'의 분류번호와 기능명칭은 정부공문서분류표의 기본분류(류-강-

목)의 분류번호 및 기능명칭과 일치하였고, 기능명칭 이하의 세부기능은 기능종별로 병렬하여 기능종별에 보존연한을 책정하는 방식으로 '책정기준'이 구성되었다. 다만, 정부공문서분류표의 세목분류는 삭제되어 소멸된 것이 아니라 '책정기준'의 기능종별로 해체, 통합, 승계되었다.

원래 정부공문서분류표는 공문서 개별 '건'의 고유번호를 지정⁴²⁾하기 위하여 작성된 것이었기 때문에 기능을 매우 세분화하였으나, '책정기준'은 기능종별을 대상으로 보존연한을 책정하는 것이 주된 목적이었기 때문에 기능을 세분할 필요는 없었다. 따라서 1963년 정부공문서분류표의 기능이 2만여개로 조사되었으나 '책정기준'의 기능종별은 약 4,700여개로 축소되었던 것이다.

이상과 같은 문서의 보존기간 책정기준표는 「공문서보관·보존규정」에 법적인 기반을 두고 있다. 「공문서보관·보존규정(각령 제1759호 1963.12.16)」은 「정부공문서규정」에 의하여

〈표 18〉 정부공문서분류표와 문서의종별보존기간의 책정기준의 비교

정부공문서분류표		문서의 종별 보존기간의 책정기준			
분류번호	기능명칭	분류번호	기능명칭	기능종별	보존기간
261	교무	261	교무	피교육자차출	1년
261.1	교육훈련			학급편성	1년
261.11	학급편성			교관 및 강사	1년
261.12	교육과정			교재	1년
261.13	교재			교육기재	1년
261.2	교관 및 강사			교육결과보고	1년
261.3	성적			교육평가	1년

42) 공문서는 頭部, 본문, 結部로 구성되었다. 頭部는 기관명, 분류기호 또는 문서일련번호, 시행일과 수신란으로 구성되었는데 분류기호는 기관기호와 문서분류번호로 구성하도록 하였다. 기관기호는 국과별 보조기관을 단위로 정하고 문서분류번호는 기능별분류와 10진분류방법에 따라 정하도록 하였으며 문서일련번호는 연별 또는 누년 일련번호로 정하도록 하였다. 政府公文書規程(각령 제1645호, 1963.11.20) 제17조 및 제18조.

작성된 문서의 편철 및 보관 보존의 방법과 절차를 정하는 것을 목적으로 있었다. 여기에서는 문서의 보존기간을 영구보존, 10년보존, 5년보존, 3년보존, 1년보존, 6개월보존 등 6종류로 하였고 문서보존기간의 종별책정 기준은 제4조 제2항에서 총리령으로 정할 것을 위임하였다. 「공문서보존기간종별책정기준에 관한건(총리령 제44호 1964.4.22)」에서는 문서의 보존기간은 기본적으로 별표 '문서의종별보존기간의책정기준'에서 상세히 표시하였으나 제2조에서 예외조항을 설치하여 다음 사항에 해당하는 문서는 연말에 폐기할 수 있도록 하였다.

- ① 법규문서에 관한 주무과의 초안
- ② 상급기관의 결정을 받은 사항으로써 하급기관에서 경유시에 단순히 보관한 副本
- ③ 소관이 아닌 문서, 다만 계속 참고하여야 할 문서는 1년간 보존할 수 있다.

또한 회계관계 문서 중 지출증빙서류의 副本은 별표의 기준에도 불구하고 5년간 보존하도록 하였다. 다만 사업이 계속 중이거나 감사시

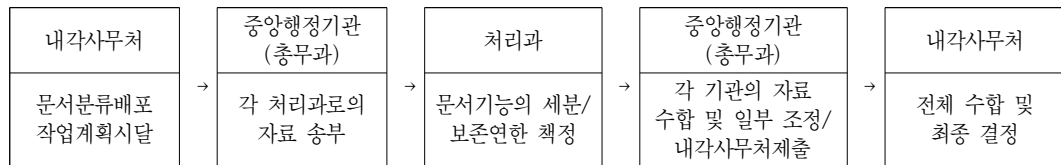
에 위법 또는 부당하다고 지적된 경우에는 5년이 경과한 후에도 당해 사업 또는 감사결과처리의 완결시까지 관계문서를 보존하도록 하였다.

그리고 이 총리령에서 규정되지 않은 문서의 보존기간책정기준은 이 영에 규정된 문서와 유사한 종별에 준하고, 유사한 종별이 없는 문서의 보존기간은 기관의 장이 정할 수 있도록 하였다. 보존연한 책정 과정을 도표로 표시하면 다음과 같다.

「공문서보관·보존규정」은 「정부공문서규정」에 의하여 생산 및 접수된 문서의 편철 및 보관 보존의 방법과 절차를 정하여 문서처리의 신속과 정확을 기하기 위한 것으로 이 규정의 적용범위는 행정기관의 모든 문서의 편철, 보관, 보존에 관한 사항이었다. 특히 용어정의에서도 보존관리에 따른 집중관리⁴³⁾와 분산관리⁴⁴⁾ 보관, 보존, 이관⁴⁵⁾ 등의 용어를 제한적인 의미로 사용하고 있다.

그리고 보존기한에 대한 논란의 여지를 없애기 위하여 “보존기간은 문서의 처리가 완결된 익년 1월 1일부터 기산”하도록 하였고 문서관리의 단위를 명기하였다. 이 규정 제2장에서는

〈표 19〉 보존연한 책정 과정



43) “집중관리”는 처리 완결된 모든 문서를 기관 단위로 문서주관과에서 일괄 집중하여 보관·보존하는 것을 말한다. 공문서보관·보존규정(1963.12.16) 제3조 제3호.
 44) “분산관리”는 과 또는 계 단위로 문서주무과에서 처리 완결된 모든 문서를 일괄하여 보관·보존하는 것을 말한다. 공문서보관·보존규정(1963.12.16) 제3조 제4호.
 45) “이관”은 보관 중의 문서를 처리하여 보존의 필요가 있는 것을 소정의 보존주관처에 인계하는 것을 말한다. 공문서보관·보존규정(1963.12.16) 제3조 제7호.

문서의 편철 보관에 관한 사항을 두고 있는데 기능별 10진분류방법에 따른 분류기준을 총리령으로 정하도록 하였다. 그리고 문서분류 기준으로는 기능별, 보존기간별로 정하고 편철방법, 조건표, 색인목록, 장수표시, 부제목의 설정요령, 특수문서의 보관, 보고자료의 처리, 문서참조표, 미결문서의 보관 등에 관해 13개 조항을 두었다. 제3장에서는 문서의 인계 및 이관사항으로 집중관리기관과 분산관리기관의 인계 및 목록의 작성요령을, 제4장에서는 보존에 따른 보관철을 연도별, 분류번호별, 보존기간별로 보존하도록 하고 보존문서기록대장의 기록과 비치점검 및 소독방법 등을 구체적으로 정하였다(한국행정연구원 1996, pp.368-369).

한편, 1960년대 이후의 보존연한 책정 방식을 좀 더 언급할 필요가 있다. 「정부공문서규정(1961.9.13 각령 제137호)」과 「공문서보관·보존규정」에는 각각 보존연한 책정에 관한 규정이 있다. 「정부공문서규정」 서식 제12호에는 기안용지의 규격을 확정하였는데, 여기에 기안문 작성시 기재사항으로 '보존연한' 항목이 있다. 이와 함께 「공문서보관·보존규정」 제11조에서 "보관철의 설정은 문서분류의 기준으로서의 기능별 보존기간별"로 하도록 하고, 제9조에서 문서는 매 "안건"마다 그 발생, 경과, 완결에 관계되는 문서를 일괄하여 "1건"으로 합철하도록 하였다. 그리고 1건철이 된 문서를 보관할 때에는 약 200매를 기준으로 하여 보관철(홀다)을 사용하도록 하여,⁴⁶⁾ 보관철에도 보존연한을 책정하도록 하였다.

이상과 같은 표현들은 문서보존연한 책정 단위가 '件'이었는지 '綴'이었는지 혼란스럽게 하는 것이다. 이러한 혼란은 1968년 보존문서정리작업에서 명확한 원칙이 성립하면서 해소되었다. 즉, 1968년 보존문서 정리작업 세부지침에 "문서의 보존기간은 개개의 문서에 따라 정하는 것이 아니고 안건에 따라 그 발생, 경과 및 완결에 관계되는 문서 1건을 총괄하여 그 一件文書 전체의 성질을 검토하여 보존기간을 정하게 되는 것이므로 一個 문서가 기안부터 결재, 시행문 작성, 발송의 제절차를 밟았다 하여 즉시 보존기간을 정할 수 있는 것이 아니다"라는 표현이 있다. 특히 재분류지침에서는 "문서의 재분류는 一件主義 원칙에 따라 一件文書 전체를 동일한 보존기간"으로 분류하도록 하였다.⁴⁷⁾ 이를 통하여 기안문 서식에 보존연한을 책정하는 항목이 있었다 할지라도 사실상 1건철이 보존연한을 책정하는 단위였다고 판단할 수 있다.

그리고 기관 내에서 왕복하는 문서는 주무과에서 원본만을 보존하고 시행문을 배부받은 국·과에서 처리를 완결한 후 폐기하도록 하였고, 예외적으로 주무과의 원본문서 중에서 보관할 가치가 없는 것도 폐기할 수 있도록 하였다(「공문서보관·보존규정(1963.12.16)」, 제31조). 이 당시 기록폐기의 특징 중의 하나는 기록생산기관의 재량을 폭넓게 인정하였다는 점이다. 예컨대, 각 문서관리 단위의 보존책임자는 주무처와 함께 매 분기말 문서를 검토하고, 정세의 변화가 있을 때, 기관장의 승인을 얻어서 보존기간을 변경하

46) 이 당시 편철 단위로 사용된 '건'은 현재의 item을 의미하는 것이 아니라 '1사건' 혹은 '1안건'의 줄임말로써 200매의 문서를 묶은 편철의 단위이자 보존연한이 표시되는 단위이기도 하였다.

47) 수원지방검찰청 사무국 서무과. "보존문서 정리작업 세부지침 추가(1968.6.7)" 「예규철(BA0155126)」.

거나 폐기할 수 있도록 하였다(「공문서보관·보존규정(1963.12.16)」, 제5조).

「정부공문서분류표(1963.1.1)」, 「공문서보관·보존규정(1963.12.16)」, 「공문서보존기간중별 책정기준에관한건(1964.4.22)」은 국가기록관리의 측면에서 볼 때 획기적이라고 평가할 수 있다. 1950년대까지만 해도 기록관리에 관한 규정이 독자적인 법령으로 공포되지 못한 채 「정부처무규정」 중의 일부 조항으로 들어가 있을 뿐이었으나 1963년부터는 사무관리 영역과 기록관리 영역이 법령상에서 분리되기 시작하였음을 보여주기 때문이다. 그리고 1960년대 초반에 공포된 일련의 법령들을 통하여 한국정부는 비로소 범 정부 차원에서 공기록물을 체계적으로 분류, 평가, 보존, 관리할 수 있는 시스템을 구축할 수 있었다.⁴⁸⁾

5. 결론

한국의 국가기록관리체제는 1961년 5월 16일 군사쿠데타 이후 군부세력이 위로부터 공공행정을 장악하고 행정조직을 재편하는 과정에서 형성되었다. 1961년 군사쿠데타 세력은 행정효율화를 위하여 미국식 사무관리제도를 도입하고 문서의 대량 생산 및 처리를 위한 새로운 행정관리체제를 수립하였다. 이 때 수행된 서식표준화 작업은 한국정부 역사상 최초로 공문서의 종류를 조사하고 표준화된 서식을 새롭게 개발하였다는 점에서 의미가 있었다. 이 작업은 당시까지 유지되어 온 식민지적 사무관리

제도(「조선총독부공문서규정」 및 「조선총독부처무규정」)를 부정한 새로운 「정부공문서규정」의 공포로 완결되었다.

한국정부는 서식을 표준화하고 「정부공문서규정」을 정비하여 기록관리의 기초적 체도를 완비하고 보존문서정리작업을 추진하여 본격적으로 기록관리체제의 개혁을 추진하였다. 한국정부가 보존문서정리작업을 추진한 것은 1948년 한국정부 수립 이후 1961년까지 각 행정기관에서 보관하고 있던 방대한 양의 공문서가 조직적으로 처리되지 못한 채 각 행정기관에 적체되어 있었기 때문이다. 1962년 보존문서정리작업은 당시 한국정부가 보관하고 있던 문서 전체를 대상으로 조사하였다는 점에서 의미가 있다. 이 작업을 계기로 각 행정부서가 보유하고 있던 기록물의 양을 처음으로 알 수 있게 되었고 평가 및 폐기 작업을 통하여 보존연한별 기록물의 양도 측정할 수 있게 되었다.

1962년의 보존문서정리작업으로부터 시작된 국가기록관리체제 구축 노력은 과거에 생산된 문서 뿐 아니라 현행 및 미래에 생산될 공문서의 효과적 감축을 위한 관리방법을 제정하는 것으로까지 확대되었으며, 그 구체적인 내용은 「정부공문서분류표」와 「공문서보존기간중별책정기준에관한건」으로 드러났다. 그리고 기록물의 물리적 관리뿐만 아니라 사전에 계획된 지적인 통제를 통하여 기록물의 검색, 보존, 활용 등이 가능하도록 체계적인 관리로까지 이어졌다.

이 당시에 출현한 국가기록관리체제의 특징을 세 가지로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공공기록을 지적·합리적으로 통제하기 위한 전 정

48) 1960년대 초반에 형성된 국가기록관리체제는 1999년 공공기관의 기록물 관리에 관한 법률이 제정될 때까지 본질적 특성을 유지하였으며 행정환경의 변화와 기록물 생산방식의 변화에 대응하면서 일부 개편되기도 하였다.

부 차원의 노력이 반영되었다는 점이다. 1962년까지 국가기록을 대상으로 하는 분류시스템이 없었으나 한국정부는 전 정부차원의 분류체계를 만들었다. 이 당시에 도입된 분류는 정부기능 전체를 포괄하는 기능분류를 지향하였다. 이 때 제정된 정부공문서분류표는 철저한 기록통제의 관점에서 비롯된 것이라 할 수 있으며 한국행정의 통제력이 강화되는 측면을 반영하는 것이다.

둘째, 1948년 한국정부가 수립된 이후 최초로 전체 정부 공문서를 대상으로 하는 평가지침(처리일정모델)이 개발되었다. 이 과정에서 한국정부는 기록의 기능분류와 보존연한(처리일정)을 연동 관리하는 방식을 선택하였다. 이 방식은 비교적 단시간에 많은 기록을 처리할 수 있는 장점이 있었다. 왜냐하면 분류작업을 통하여 문서의 유형이 확정되면 동일 유형의 문서가 자동적으로 보존연한이 책정될 수 있기 때문이다.

셋째, 이 시기부터 단순히 행정행위를 수행하는 수단의 측면 뿐만 아니라 행정경험을 후속 담당자에게 신속히 전달함으로써 업무수행의 시간과 비용을 절감한다는 국가적 차원에서 문서관리라는 시각 하에서 공문서를 다루기 시작하였다. 1962-63년 사이에 확립된 기능기반의 분류와 평가체제는 이후 약 40년간 한국 기록관리 체제를 규정하였고, 이와 같은 관리시스템은 법령에도 채택되어 기록관리 표준으로 정착하였다.

이상과 같은 1960년대 초반 한국의 국가기록관리체제는 행정관리의 일환으로 수립되었다. 군사정부는 행정효율화만을 편향적으로 추구한 결과 역사기록의 관리에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 이 당시 국가기록관리는 과중한 문서관리 업무로부터 행정담당자들을 벗어나도록 하기 위하여 적절한 이관 및 보관, 보존 체제를 마련하는 것을 주요 내용으로 하고 있었기 때문에, 한국정부는 업무의 효율화에 장애가 되는 방대한 양의 공문서를 신속히 감축하는 것에 매우 관대하였다. 따라서 중요 기록들이 행정환경의 변화에 따라 쉽게 과기되거나 행정적 필요성이 소멸되면 소홀히 관리되는 현상이 나타나기도 하였던 것이다.

이에 반하여 공공행정에 대한 국가의 설명책임, 국민의 국가기록 이용권 천명, 기록물의 합리적 공개 절차 마련 등과 같은 민주적 가치는 도외시되었고 역사기록의 합리적 선별을 통한 후세 전승과 보존이라는 과제에도 소홀하는 등의 문제점도 동시에 가지고 있었다.

그러나 군사정부에 의해서 일방적으로 구축된 행정효율화 중심의 기록관리체제는 1990년대 시민사회의 성장과 한국사회의 민주화가 성숙되면서 점차 극복되었다. 1999년 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」⁴⁹⁾의 제정은 행정효율화 중심의 기록관리에서 비로소 공공행정 부문에서도 역사적 기록유산의 선별·보존과 활용의 논리가 결합되기 시작하였음을 보여주는 것이라고 평가할 수 있다.

49) 이 법률은 2006년에 공공기록물 관리에 관한 법률로 개정되었다(2006.10.4 법률 제8025호 공포, 2007.4.5 시행).

참 고 문 헌

- 곽건홍. 2003. 「한국 국가기록관리의 이론과 실제」. 서울: 역사비평사.
- 군사혁명사편찬위원회. 1964. 「5·16군사혁명의 전모」. 서울: 문광사.
- 김병삼. 1962. “행정간소화의 새로운 방향.” 「최고회의보」, 15: 205-209.
- 김원중. 1963. “政府公文書分類에 對한 解説.” 「경찰」, 2(3): 56-70.
- 大韓民國政府. 「行政白書(1962~1970)」.
- 박동찬. 1999. “한국전쟁기 한국군의 증강문제와 근대교육의 강화.” 「한국학논집」, 33: 123-160.
- 이강로. 2003. “정치사적 맥락에서 본 박정희, 전두환의 쿠데타와 집권과정 비교.” 「사회과학논총」, 19(1): 175-197.
- 이경용. 2002. “한국의 公記錄管理制度(Ⅰ).” 「기록보존」, 15: 27-48.
- 李相助. 1962. 「事務管理論」. 서울: 동아서적.
- 李相助. 1963. 「行政學研究」. 서울: 英文社.
- 이석제. 1963. “혁명이년간의 업적개요(내각사무처).” 「최고회의보」, 22: 9-13.
- 이영남. 2005. 「1950~60년대 국가행정체계의 재편과 성격」. 박사학위논문, 서강대학교원, 사학과.
- 임대식. 1998. “1950년대 미국의 교육원조와 친미 엘리트의 형성.” 「1950년대 남북한의 선택과 굴절」. 역사문제연구소 편. 서울: 역사비평사.
- 한국군사혁명사편찬위원회. 1963. 「한국군사혁명사 제1집」.
- 韓國行政問題研究所編. 1969. 「韓國行政의 歷史的 分析(1948-1967)」.
- 韓國行政研究院. 1996. 「韓國行政史料集(2)」.
- [관련 공문서철]**
- “문서 10진분류법 제정에 관한 작업계획 보고 (내사행 제3083호, 1962.5.18)” 「각의상정안건철(BA0084317)」.
- “문서 10진분류법 제정에 관한 작업계획” 「국무회의록(제33회~제55회) (BA0085237)」.
- “문서분류 정리제도에 의한 서류정리요령(경기내서 123-1045, 1963.3.8)” 「일반예규철(BA0199961)」.
- “보존문서 정리에 따르는 폐기문서 처리 완결방안(내사행 제2785호, 1962.5.3 의안 제823호)” 「각의상정안건철(BA0587752)」.
- “보존문서 정리에 따르는 폐기문서 처리 완결방안(제33회)” 「국무회의록(제33회~55회)」.
- “보존문서 정리에 따르는 폐기문서 처리 완결방안(제33회)” 「차관회의록(제1회~46회)」.
- “정부문서 분류표에 대한 제정 건의(내사행 제7578호, 1962.11.21)” 「각의상정안건철(BA0084345)」.
- 대검찰청 대구고등검찰청 대구지방검찰청 영덕지청. “보존문서 정리계획에 대한 추가(법총 제333호, 1962.2.22)” 「예규(BA0155476)」.
- 수원지방검찰청 사무국서무과. “문서 편철 및 보존기간 설정(1963.2.25)” 「예규철(BA0155118)」.
- 수원지방검찰청 사무국서무과. “보존문서 정리

작업 세부지침 추가(1968.6.7)” 「예규철
(BA0155126)」.
총무처 의정국 의사과. “보존문서 정리계획(내
사행 제242호, 1962.1.17)” 「국회참의원
회의속기록철(BA0085308)」.
총무처. “행정관리연구위원회규정(안)(제18회)”
「각의상정안건철(제12회-제21회)
(BA0084264)」.

[관련 법령]

정부처무규정(대통령훈령 제1호, 1949.7.15)
정부처무규정일부개정
(대통령훈령 제7호, 1953.3.20)
정부처무규정일부개정

(대통령훈령 제9호, 1955.3.18)
국가재건최고회의법
(법률 제618호, 1961.6.10)
행정관리연구위원회규정
(각령 제15호 1961.6.15)
정부조직법(법률 제1092호, 1962.6.18)
공문서보관·보존규정
(각령 제1759호, 1963.12.16)
공문서보존기간종별책정기준에관한건
(총리령 제44호, 1964.4.22)
정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관
한규칙(총리령 제290호, 1984.12.31)
공공기록물 관리에 관한 법률
(법률 제8025호, 2007.4.5 시행)

