

1930년대 중국 문서당안 행정개혁론의 이해*

이원규**

1. 머리말
2. “행정효율화”와 문서당안행정개혁
3. 문서행정의 제양상
4. 당안관리의 변천
5. 맺음말 : “문서당안연쇄법”의 모색

※ 주제어 : 중국, 국민정부, 문서당안행정, 행정효율화, 행정개혁, 감내평
문서당안연쇄법조선총독부 공문서 분류체계의 복원***

1. 머리말

1930년대 중국은 역사적으로 매우 독특한 시기임에 틀림없다. 중국 국민당이 마침내 “국민혁명”을 통해 전 중국을 통일하였고, 그 정치적

* 본 논문은 2002년도 한국학술진흥재단이 지원한 기초학문육성 인문사회분야 연구과제(번호 : KRF-2002-073-AM1013)의 결과임을 밝혀둡니다.

** 연세대학교 연세기록보존소 아키비스트, 한국국가기록연구원 연구위원
주요논저 : 『한국 기록물관리제도의 이해』, 진리탐구, 2002.

*** 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음
(KRF-2002-073-AM1013)

응집력을 통해 자주독립의 근대화된 중국을 건설한다고 하는 스스로 자임해온 역사적 사명을 이뤄갈 기회의 시기였다. 또한 그 반면에 이러한 기대와는 달리, 통일 정권의 수립 이후 불거져 나온 권력투쟁은 내전의 양상으로까지 확대되었고, 소비에트 공산정권과의 경쟁과 충돌이 이어졌으며, 게다가 1931년 만주지역에 대한 일본제국주의의 침략에 뒤이어 1937년 국가의 존망을 건 항일전쟁을 수행해야 했던 국난의 출발시기이기도 하였다.

이러한 1930년대 중국에 대한 그간의 역사학적 관심은 대체로 이러한 관점에서 중국국민당에 의한 전국통일로 수립된 남경국민정부의 정치적 성격의 해명에 맞추어져 왔다. 다만 최근의 주목할만한 연구에서는, 다소 거칠게 표현하자면, 기존의 “혁명”의 관점으로부터 “개혁”의 관점으로, 정권의 성격차원에 대한 관심으로부터 정부의 기능차원에 대한 관심으로, “정치”의 문제의식 대신에 “행정”의 문제의식으로 남경국민정부를 분석하려고 한다. 비록 그 성과가 가시적으로 드러날 수 없었던 제한된 역사조건에 처해 있었기는 하지만, 근대화된 국가건설을 목표로 남경국민정부가 합리적인 정부기능의 정비를 포함해 활기차고 창의적인 개혁을 지속적으로 추진해왔다고 하는 새로운 이해를 보여주고 있다.¹⁾

이러한 남경국민정부의 노력을 단적으로 보여주는 것이 바로 1930년대 중반의 “행정효율화”를 표방한 행정개혁의 추진이다. 특히 문서당 안행정의 개혁이 그 중심과제로 추진되었다는 사실은 역사학은 물론 기록학의 관점에서조차 주목을 끌기에 족하다. 문서나 당안은 정부가 수행하는 업무활동의 내역을 고스란히 담은 역사자료이기도 하지만, 업무수행을 통제하고 촉진하는 기본도구이기도 하다. 행정의 효율성을

1) Julia C. Strauss, *Strong Institutions in Weak Politics-State Building in Republican China 1927-1940*, Oxford Univ. Press, 1998.

제고시키기 위한 개혁 추진의 일환으로서 문서와 당안의 체계적 관리와 운영을 도모하였다는 것 자체가 그리 독특한 발상은 아니겠으나, 1930년대 중반의 엄중한 여건에서 이러한 문서당안 행정개혁이 추진된 데에는 그 시대의 제약과 지향이 뒤엉켜 빚어내고 있던 저만의 역사상이 담겨 있으리라 생각된다. 따라서 본고는 행정개혁 추진의 정치적 배경이나 성과 자체보다는, 한편으로는 극복해내려고 했고 다른 한편으로는 새롭게 건립하려고 했던 남경국민정부의 국정운영체계에 관심을 두고 출발하고자 한다. 특히 문서당안 행정개혁의 추진과정에 대한 이해를 통해, 극복해내야 할 것으로 파악된 시대적 과제들의 심각성과 그 해결방향의 성격 역시 가늠해볼 수 있을 것이다.

2. “행정효율화”와 문서당안행정개혁

남경국민정부가 행정개혁의 추진을 구체적으로 모색하기에 이르렀던 것은 1934년 행정원 산하에 “행정효율연구회”를 수립한 것으로부터 살펴볼 수 있다. 본 연구회가 정식 설립된 것은 12월 1일의 일이었지만, 그에 앞서 이미 6월 14일 제1차 모임을 시작으로 4차에 걸친 준비모임을 거치며 연구회의 활동방향을 점검하였고, 1934년 7월 1일자로 『행정효율』이라는 기관지의 창간을 통해 활동내용을 드러내기에 이르렀다.²⁾

그 내부 구성은 처음에는 행정원장이 회장을 겸하고 행정원 소속의 부장과 위원장, 행정원 비서장, 정무처장 및 각 부회의 차장과 부위원장 등으로 위원을 구성하며, 각 부처의 고위 공무원 및 전문 학식과 경험을 가진 인사들이 초빙되어 전문위원을 구성하였다.³⁾ 이후 정식 설

2) 행정효율연구회의 일반적인 성격 및 기관지 『行政效率』에 대한 이해는 Julia C. Strauss, 앞의 책, pp.42-45를 참조.

3) 「行政效率研究會暫行規程」, 行政院行政效率研究會籌備處編, 『行政效率』第

립 후의 운영규정에서는 행정원장이 파견한 주임과 부주임이 회무를 관할하고, 파견된 공무원인 간사 약간명과 외부의 전문위원으로 구성하는 것으로 바뀌었다.⁴⁾ 또한 1935년 7월 1일부터는 경비 및 인원의 감축을 위해서 당안정리처와 합병되었으며, 별도의 전문위원을 두지 않고 행정원장이 파견한 상무위원과 간사, 관사원 등 19명으로 구성되었다.⁵⁾

준비단계부터 주도적 역할을 하였던 행정원 내정부 차장 감내광은 당 중앙에 발표한 「정치혁신을 위한 하나의 도구」라는 글에서도 이러한 “조사위원회” 방식이야말로 행정개혁을 추진하는 가장 진화된 방식이자 중국의 복잡한 상황과 여건에 적합한 방식이라고 주장하였다.⁶⁾ 또한 「행정효율연구회 설립의 취지」⁷⁾에서 본 연구회가 내놓는 방안과 실행방법은 궁극적으로 행정원의 회의와 결정을 통해 실제 정부업무에 적용하도록 법규화하는 데에 목표를 두고 있다고 천명하기도 하였다. 비록 연구회라는 명칭을 사용하기는 하였으나, 행정원장의 책임하에서 공무원을 주축으로 구성되는 정식의 정부조직으로 운영되었을 뿐만 아니라, 행정실태의 파악을 위한 각 기관에 대한 조사권과 행정개혁의 구체적인 방안을 담은 포괄적인 건의권을 갖고 있었기 때문이었다. 이로써 미루어보건대 본 연구회의 기본적인 성격을 “학술단체이자 권력기관”이라고 규정하였던 것도 과언은 아니었던 것이다.

본 연구회가 행정개혁을 추진해가는 방식으로서 강조된 것은 다름 아닌 실증적인 조사와 연구였다. 본 연구회의 최대 목적이 학술원리와 실제 행정을 통일시키는 “행정학술화”의 촉진이라는 의견 역시 이러한 인

1卷 第1號, 1934.7.1.

4) 「本會正式成立之經過」, 『行政效率』 第2卷 第5期, 1935.4.1

5) 「本會規程修正公布」, 『行政效率』 第3卷 第2期, 1935.8.

6) 甘乃光, 「政治革新的一種工具」, 『中央黨務月刊』 第78期, 1935.1, 53-58쪽.(中國第二歷史檔案館編, 南京出版社, 1994.)

7) 甘乃光, 「行政效率研究會設立之旨趣」, 『行政效率』 第1卷 第1號, 1934.7.1.

식의 표현이었던 것이다.⁸⁾ 1933년 “과학행정”⁹⁾을 주장한 바 있는 감내광은, 「중국행정학자의 사명」에서는 행정의 연구란 곧 정부를 대상으로 하는 것인 만큼 정부야말로 행정연구의 실험실이라며 행정학자 및 행정 각 부문의 관련 학자들의 관심과 참여를 촉구하는 주장을 하였다.¹⁰⁾

하지만 조사와 연구가 학자들에 의해 일방적으로 수행되는 것은 아니며, 행정실무자와의 상호 보완적인 협력을 통해 실행해야 하는 것으로 주장되었다. 감내광은 그간 비록 행정연구자가 있었지만 행정경험이 없었기에 학리적인 탐구와 논의에 그쳤으며, 반대로 행정책임자 역시 행정체신의 필요를 인식하였으나 시간적 여유는 물론 과학적 훈련마저 결핍되어 노력만큼의 성과를 얻을 수 없었다고 평가하고, 이론과 경험이 서로 참고되고 전문가와 행정가가 서로 보완하는 행정연구이어야 한다고 설명하였다.¹¹⁾ 행정실무를 담당하는 인원이 참여해야 현실적인 여건에서의 경중이나 완급을 따져 추진해갈 수 있으며, 또한 전문가가 참여해야 조사와 연구에서도 기술적인 수준을 담보할 수 있다는 주장이었던 것이다.¹²⁾ 조사와 연구를 통해 현재 각 기관에서의 현황을 파악함은 물론, 외국의 사례와 중국의 과거 경험, 전문가의 이론 등을 상세히 고려하여 개선방안을 마련하고, 이를 한 두 기관에서 시험하여 확실히 효과가 있다고 판단되는 경우 행정원의 의결을 통해 시행하는 것을 원칙으로 하였던 것이다.¹³⁾ 이런 점에서 보자면 연구회의 궁극적인 목표는 실제 행정개혁의 방안을 도출해내는 것이지만, 그러한 행정

8) 江康黎, 「關於行政效率研究會之我見」, 『行政效率』第1卷 第1號, 1933.7.1
9) 甘乃光, 「中國內務行政最近的趨勢」, 『中央黨務月刊』 第22卷, 1933. 3, 1658-1660쪽.
10) 甘乃光, 「中國行政學者的使命」, 『行政效率』第2卷 第11期, 1935.6.1.
11) 甘乃光, 「行政效率研究會設立之旨趣」, 『行政效率』第1卷 第1號, 1934.7.1.
12) 甘乃光, 「政治革新的一種工具」, 『中央黨務月刊』 第78期, 1935.1, 53-58쪽.
13) 甘乃光, 「行政效率研究會設立之旨趣」, 『行政效率』第1卷 第1號, 1934.7.1.

개혁의 방안은 최대한 과학적이고 학술적인 근거에 기초하되 최종적으로는 현실 적용의 실효성을 중시하였던 것임을 알 수 있다.

그렇다면 이러한 행정추진의 필요성은 어디서 비롯되었던 것일까? 감내광은 “중국의 개조”를 위해 정치가 가장 핵심적이라는 점을 공감하는 바이지만, 이러한 정치쇄신의 주장이 정책과 입법방면에 편중될 뿐, 오히려 실제 정책을 운용하고 법률을 실시하는 행정에 대해서는 소홀해 왔다고 지적하였다. 그 결과 양호한 정책과 입법을 통해 달성하려는 목적은 끝내 도달할 수 없고, 정치역량 또한 제대로 드러나지 못할 뿐만 아니라, 오히려 그 자체가 사회개조의 장애가 되고 말 것이므로, 행정분야가 상당한 수준으로 합리화되기 이전에는 각종 정책과 법률이 실행되기 곤란하고, 오히려 “국민을 병들게 하는” 결과를 초래할 것이라고 강조하였다.¹⁴⁾

외부 전문위원으로 초빙된 장충불은 때마침 진행되고 있던 “민주와 독재” 논쟁과 같은 정치적 공방에 대해서 부정적 입장을 함께 표현한 바 있다. 그에 의하면 내우외환이 날로 압박해오는 가운데 이러한 정치이론의 토론은 무익하며, 응당 주의할 것은 결정된 것을 효과적으로 집행하여 (“決而行”) 그 효력과 성과를 거두도록 (“行而力”) 정부운용의 효율을 이뤄내는 것이었다. 중국에는 이제 안정과 번영이 필요하며, 이는 민주체제에서도 그리고 독재체제에서도 다 할 수 있는 것이지만, 이러한 부흥과 건설의 진진은 곧 정부의 행정효율화를 통해서나 가능할 뿐이어서, 심지어 삼민주의의 이념적 지휘 아래에 있더라도 그 자체만으로는 불가능하다는 것이었다.¹⁵⁾

행정제도를 개선하고 행정효율을 증진하지 않으면, 그 어떠한 정치이념과 어떠한 이상이라도 모두 실행하기 어려울 뿐이니, 정치개혁이

14) 甘乃光, 「行政效率研究會設立之旨趣」, 『行政效率』第1卷 第1號, 1934.7.1.

15) 張忠絃, 「政治理論與行政效率」, 『行政效率』第2卷 第3期, 1935.2.1.

실효를 갖게 하고 정부에 대한 국민의 신뢰를 강고히 해, 국가와 민족의 액운을 만회하고 대내외의 문제를 모두 해소할 수 있기 위해선 “관리역량을 극대화한 정부”를 구현하는 것뿐이라는 인식이 그의 결론이었다.¹⁶⁾ 본 연구회의 부주임이자 훗날 감내광에 이어 본 위원회의 주임으로 활동하게 되는 장예 역시 “건전정부”의 수립이야말로 당면한 수많은 과제의 근원이라는 논리를 펴고 있던 것도 이와 맥락을 같이 하는 것이었다.¹⁷⁾

“소위 행정개혁은 곧 정책을 운용하는 기구와 인원, 도구의 개혁의 문제이며, 이의 현대화, 효율화이다. 정권이 어떻게 바뀌고 옮겨가든 이의 운용은 효율을 강구해야만 하는 것이며, 이는 현대가 군주정치로부터 민주정치로 바뀌거나 혹은 민주정치가 독재정치로 바뀌더라도, 행정개혁 운동은 여전히 부단히 진행되는 것이니 이는 이러한 연고 때문이다.”¹⁸⁾

이러한 행정개혁론은 다분히 개량주의적인 관점이 투영되어 있는 것으로 이해되는데, 이점은 감내광의 논설에서 명확히 드러난다. 그는 혁명적 방식의 정치혁신이 결코 “만병통치약”이 될 수 없으니, 이미 정치혁명 단계로부터 정치건설의 단계로 진전한 중국의 경우 점진적 개량에 의한 일상적인 쇄신을 통해 현대식 국가를 만들어갈 해법을 찾는 것이 당면한 정치문제라고 지적했던 것이다.¹⁹⁾ 이러한 관점은 물론 당시의 정치적 환경과 무관하다고는 할 수 없겠으나, 행정의 문제로부터 중국 개조를 위한 국가와 정부의 역할을 새로이 정립하려는 의도, 곧 국

16) 張忠絃, 「論行政效率」, 『行政效率』第1卷 第4號, 1934.8.16.

17) 張銳, 「行政效率是否高調」, 『行政效率』第2卷 第7期, 1935.4.1.

18) 甘乃光, 「文書檔案改革運動的回顧旅展望」, 中國第二歷史檔案館編, 『民國時期文書工作和檔案工作資料選編』, 檔案出版社, 1987, 384쪽.

19) 甘乃光, 「政治革新的一種工具」, 『中央黨務月刊』第78期, 1935.1, 53-58쪽.

가와 정부의 역할을 정치의 영역과 분리된 행정의 영역에서 모색해보려는 시도 또한 감지될 수 있는 것이다.

다만, 이처럼 정치보다 행정, 혁명보다 개혁의 방식을 강조하며 행정효율화의 개혁을 추진하려는 노력이 있었다고는 하나, 현실적으로는 행정개혁 그 자체가 자칫 정치적 혼란을 야기할 수도 있다는 우려 역시 의식되었던 것으로 이해된다. 실제로 감내광에 따르면, 본 연구회가 설정한 중점 연구과제 중에서도 가장 핵심적이라고 할 행정기구의 개편이나 문관제도의 확대, 예산제도의 개혁 등은 실제로 결론이 나기도 힘들었을 뿐더러, 정치적 논란을 야기할 우려가 있어 결과적으로 성과를 내지 못하게 되었다고 회고하였던 것이다.²⁰⁾

한편 연구회의 운영규정에 지정되어 있는 중점 연구과제는, ①조직 운용에 관한 것 ②행정인원에 관한 것 ③재료정리에 관한 것 ④정령의 추진에 관한 것 ⑤재무정리에 관한 것 ⑥물품관리에 관한 것 ⑦각급 정부의 행정에 관한 것 ⑧각종 전문행정에 관한 것 등이었으며, 훗날 당 안정리처와 합병된 이후 첨가된 ⑨당안의 정리 등이었다. 다만 감내광에 따르면 이중에서도 ①번으로부터 ⑥에 해당하는 것이 모든 행정기관의 공통된 골간이자 개혁의 중점대상으로 설정되었다고 한다. 바로 “이 6가지 분야는 마치 인체와도 같아서, 조직은 인체의 골간, 인원은 피와 살, 재무는 소화계통, 자료는 사지와 오장, 시정은 신경에 해당”한다고 할 수 있는데, 현재의 정부는 이 모두에 문제가 있어 “마치 병든 자가 등산을 하고 물을 건너는 것이 불가능한 것”처럼 새로운 정책을 추진한다는 것 자체가 곤란한 형편일 뿐 아니라, 각각의 환부에 대한 부분적인 치료가 아니라 유기적인 상관관계에 있는 전체를 대상으로

20) 甘乃光, 「文書檔案改革運動的回顧旅展望」, 中國第二歷史檔案館編, 『民國時期文書工作和檔案工作資料選編』, 檔案出版社, 1987, 385쪽.

삼아 총점점의 필요가 있다는 판단이었다.²¹⁾ 다만, 이중에서 연구회의 인력과 재력의 제한을 감안하여 인사분야와 문서당안행정분야에 우선 집중하기로 하였던 것이다.²²⁾

문서당안행정의 개혁이 우선과제로 설정되기까지는, 1933년 6월 내정부가 소집하고 감내광이 주관하였던 문서당안행정개혁을 위한 실무자 회의의 개최가 일정한 영향을 미쳤을 것으로 이해된다.²³⁾ 이 회의는 당시 각 기관의 문서당안행정의 관행이 제 각각 서로 상이한 까닭에 뚜렷한 성과를 내지는 못하였지만, 각 기관의 실태에 대한 정보를 공유하게 되는 계기가 되었을 뿐만 아니라, 표점을 사용하게 되는 제도개선외의 성과를 낳기도 하였다.

물론 “행정효율화”가 의미하는 것은, 곧 인력, 재력, 시간의 요소와 그 성과를 기준으로, 각 요소를 줄이면서 같은 성과를 내거나, 각 요소의 같은 크기로 더 나은 성과를 올리거나, 혹은 각 요소의 크기를 늘리고 그에 합당한 성과를 내는 등 궁극적으로 행정목적의 달성이란 전제 위에서 각 요소를 효과적으로 운용하는 것이었다.²⁴⁾ 달리 말하자면 인력과 물력의 낭비를 없애고 줄이는 등 재정운용의 경제화와 더불어, 궁극적으로는 정부기관의 목표를 신속하면서도 완벽하게 달성해야 하는 것이었다.²⁵⁾ 이러한 관점에서 본다면, 당시 공문처리 때문에 소비되는 인력과 시간, 각종의 비용 등이 가장 큰 규모를 차지하므로, 행정효율화를 위해서 가장 중시될만한 분야라고 인식되었던 것은 자연스러운

21) 甘乃光, 「行政效率研究會設立之旨趣」, 『行政效率』第1卷 第1號, 1934.7.1.

22) 「第1次籌備會議紀要」(1934.6.14), 『行政效率』第1卷 第2號, 1934. 7. 16.

23) 甘乃光, 「行政效率研究會設立之旨趣」, 『行政效率』第1卷 第1號, 1934.7.1.

및 甘乃光, 「文書檔案改革運動的回顧旅展望」, 『民國時期文書工作和檔案工作資料選編』, 385쪽.

24) 甘乃光, 「行政效率研究會設立之旨趣」, 『行政效率』第1卷 第1號, 1934.7.1.

25) 張忠絃, 「論行政效率」, 『行政效率』第1卷 第4號, 1934.8.16.

일이었다.²⁶⁾ ‘정부 각 기관의 110만 직원이 대부분의 시간을 형식에 치우치고 실질을 중시하지 않는 공문처리에 소비’하고 있었으며²⁷⁾, ‘사무 담당 직원의 경우 문서업무가 너무 많고 절차가 번잡하여 효율성 제고를 위해서는 절대량을 줄이는 것이 필요’하다는 지적²⁸⁾도 바로 이러한 문서행정의 효율화에 대한 문제의식을 보여주는 것이다. 특히 정부명령의 추진과 수행의 도구인 문서행정의 개혁은 가장 기본적인 과제로서, 내정부의 경우에서도 보듯이 문서의 접수로부터 회답을 발송에 이르기까지 평균 8일의 시간이 걸린다거나, 검토될 필요가 있는 경우는 두 주일 내지 석주까지 소요되는 상황은²⁹⁾ 개혁의 절박성을 보여주는 사례라고 할 것이다.

당안 역시 업무수행의 필수적인 참고자료이며, 따라서 이의 정리와 관리 역시 과학적으로 수행되어야 한다고 인식되었다.³⁰⁾ 정부기관에서 하나의 안건을 처리할 때 전체 정황을 명료히 이해하기 위해서는, 이와 관련된 과거의 문서를 살펴봄과 역사적으로 추적 혹은 일종의 비교를 실시해야 하고, 더우기 현대의 법치국가에서는 이전의 당안을 살펴 그에 근거하여 처리해야 하므로, 전례를 찾아 따르는 것이 보다 업무를 신중하고 정밀하게 추진하는 한편 또한 공무시간을 단축시키는 데에도 도움이 된다고 인식되었다.³¹⁾

결국 문서당안행정의 개혁은 이미 논의되기 시작한 데다가, 행정효율화의 일반적인 관점에서 가장 시급한 과제였다고 이해된다. 보다 실제적으로는 앞에서 살펴본 대로 조직이나 인사, 재정 등 다른 개혁과

26) 沈松林, 「改革公文整式的一點意見」, 『行政效率』第3卷 第6期, 1935.12.

27) 張忠絃, 「論行政效率」, 『行政效率』第1卷 第4號, 1934.8.16.

28) 邵元冲, 「怎樣提高政治效率」, 『行政效率』第1卷 第8號, 1934.10.16.

29) 李樸生, 「公文改革底商榷」, 『行政效率』第1卷 第3號, 1934.8.1.

30) 甘乃光, 「行政參攷材料導論」, 『行政效率』第1卷 第4號, 1934.8.16.

31) 何魯成, 「改革檔案管理芻議」, 『行政效率』第1卷 第11號, 1934.12.1.

제들이 다분히 정치적 논란을 야기한 반면에, 문서당안행정분야는 이러한 과제들과 기본성격이 달랐다는 점도 유념할 필요가 있다고 보인다. 감내광의 회고³²⁾를 통해 보건대, 마치 신문화운동이 백화문 사용을 통해 “해방의 자각”을 일깨웠듯이, 행정개혁 또한 정부 각 기관으로 하여금 “개혁의 자각”을 일깨움으로써, 정치적 논란을 피해 자발적이고 지속적인 행정개혁을 유도해낼 수 있기를 기대하였던 것을 알 수 있다. 바로 이러한 이유로 각급 정부 모두에게 관련되어 있으면서도, 비교적 문제의 반향이 적고 범위와 보편성은 광대한 문서당안행정의 개혁에 우선 순위가 두어져 추진되었던 것이다. 이는 결국 당시 국민정부의 개혁추진의 제한적 측면을 보여주는 것이자, 문서당안행정의 특성에 대한 인식의 단면을 보여주는 것이라고 하겠다.

3. 문서행정의 제약상

1928년 10월 남경국민정부는 공문정식(公文程式)을 정비하였는데, 같은 해 11월 15일자로 공포된 <공문정식조례>는 1942년 <공문정식수정조례>가 공포되기 전까지 중화민국 기간동안 가장 오랜 동안 유지된 공문정식의 규정이 되었다. 그에 따르면 승, 訓令, 指令, 布告, 任命狀, 呈, 咨, 公函, 批 등의 9개종으로 공문의 종류를 구분하는 것으로 정해졌다. 그밖에 공문에는 연월일을 표기하고 담당자 역시 서명과 날인을 하여야 했다. 대외적으로 발포하는 공문으로서 密件에 해당하는 것을 제외하고는 國民政府公報에 공포해야 한다는 것도 아울러 규정되었다.³³⁾

32) 甘乃光, 「文書檔案改革運動的回顧旅展望」, 『民國時期文書工作和檔案工作資料選編』, 384쪽.

33) 「國民政府修正公布<公文程式條例>」(1928.11.15), 『民國時期文書工作和檔案工作資料選編』(이하 『資料選編』으로 표기), 263-264쪽.

이에 따라 후속된 조치의 하나가 공문용지의 통일이었는데, 용지의 취급에 편리를 피하여 반분 접이식의 편철가능한 용지를 사용하여 원고와의 규격을 일치시키는 한편, 정식의 文面과 그 원고인 稿面의 서식을 확정하였다. 문면에서는 본래 공문종류와 호수만을 기입하게 되어 있던 것에도다, 사유 및 처리의견(擬判), 접수문서번호 등의 란을 추가하고, 과거 별도로 수문기관에서 적유지(摘由紙)를 첨부하여 사용하던 것을 통합함으로써 사용 용지를 절약하게 하였으며, 또한 사유의 란을 발문기관의 작성자가 기입하게 하여, 기존 수문기관이 접수하며 작성하던 절차를 줄이고, 발송한 문서의 요지가 정확히 기술될 수 있도록 하였다. 고면에는 관련된 접수문서번호를 기입하고 최종 발문으로 작성된 문서의 발송문서번호와 당안으로 편성한 호수도 기입하여 검색에 용이하게 하는 한편, 해당 문서의 처리과정을 일자별로 기입하도록 하여 각각의 책임을 고취하고 관리에도 용이하게 하였다.³⁴⁾

아울러 공문 작성시의 용어에 대한 개선도 추진되어 1928년 내정부가 <공문혁신 임시방안>을 발표하였다. 그 내용은 과거 사용되던 상투적인 어구를 배격하는 것, 접수문서를 처리하는 단계마다 그 내용을 전부 옮겨 적지 않고 요지만을 기입도록 하는 것, 발송대상 기관에 따라 모호하게 표현하던 것을 개선해 명확히 표현하는 것, 특히 하급기관에 대한 하행공문에 모욕적 비난 투로 표현하던 것을 금하고 개선하는 것, 가급적 분단하여 서술하는 것, 그리고 민중을 대상으로 하는 공문은 백화문을 채택하고 신식 표점을 사용하는 것 등이었다.³⁵⁾ 이러한 방침은 교육부의 경우에 보다 구체적으로 적용 규정을 마련하였는데, 표점의 사용을 의무화하고, 10행 이상의 경우는 반드시 분단하되 그 이하의 경

34) 「國民政府頒發公文用紙式樣的訓令」(1929.1.18), 『資料選編』 396-398쪽.

35) 「內務部頒布<暫行公文革新辦法>」(1928), 『資料選編』 276-277쪽.

우도 분단할 수 있으며, 下行文과 上行文에서 통용 사용되는 어투 등을 개선하도록 상세히 규정하고, 아울러 민간에 대한 경우만이 아니라 모든 공문에 ‘백화문(어체문)’을 사용하도록 규정하였다.³⁶⁾

다만, 문서의 작성과 처리절차는 중화민국의 수립 이래로 1930년대에 이르기까지 통일적인 규정이 마련되지는 못하였다. 우선 남경에서의 임시정부시절 재정부의 경우를 사례로 보자면 다음과 같다.³⁷⁾

제8조 外來文件은 外收發處가 접수한 후, 承政廳 收發科로 보내어 봉투 풀고 첨부용지에 事由와 날짜를 적고 號數를 부여하여 總收文簿에 등기함

제9조 承政廳 收發科는 접수한 문서 등기 완료후 號簿와 함께 즉시 廳長에게 검열하도록 보내어 도장 받아 각 司에 보내는데, 기밀에 속하거나 각 司에 해당하는 문서가 아닌 경우 비서에게 주어 처리함

제10조 각 司廳의 공문처리 순서

- ① 掛號 : 접수 문서를 收文簿에 事由 적고 본청 司別 號數를 부여하고 접수일자를 적음
- ② 呈閱 : 문서의 등기 끝내고 廳司長이 읽어보고 해당되는 科의 도장을 찍고, 매일 한번 재정부 總長에게 함께 모아서 올려 簽閱함. 중요 문건은 廳司長 혹은 주임인원이 직접 총장에게 올려 처리 방법을 얻음
- ③ 辦稿 : 文發科에 도착한 후, 辦稿해야 하는 것은 주임인원이 처리하게 되는데, 사안을 검토하고 도장 찍어 廳司長에게 결재(核定) 상신하고, 다시 총·차장에게 상신하여 최종 判行함
- ④ 繕校 : 判行 후 錄事에게 주어 繕寫·校對하고, 承政廳 印信課에 보내어 관인을 찍어(用印)

36) 「教育部公布<劃一教育機關公文格式辦法>」(1930.5.21), 『資料選編』 277-280쪽.

37) 「財政部辦事通則」(1912.3.12), 『資料選編』 7-8쪽.

총·차장에게 보내 서명·도장을 받음

⑤ 發送：發文은 봉투에 잘 담고, 事由를 發文簿에 登記하여, 함께 承政廳 收發科로 보냄

⑥ 歸檔：문서를 발송한 후 각 과는 받은 原件 및 최종 결재되어 확정되기 전의 文稿를 類目에 따라 歸檔하고, 향후의 검사에 대비함

제11조 승정정 수발과는 각 廳司의 發文을 접수하면, 적혀있는 事由를 總發文簿에 등기하고, 호수를 부여하여 外收發處에 보내어 발송하게 함

제14조 각 청사는 緊要公文을 제외하고는 즉시 처리하며, 혹 중대문제로서 연구가 필요한 경우를 제외한다면, 각종 사건은 응당 기한을 제한해야 하는데, 當日 掛護하고, 다음날 呈閱하여 發科하고, 제3일에 辦稿하며, 제4일 原稿를 보내어 判行하며, 제5일 原稿를 정리하여 發送하여야 하니, 문서의 접수로부터 발송까지 5일을 넘기면 안됨

문서처리 과정이 비록 통일적인 규정으로 만들어지진 않았지만, 이 후로도 대체로 큰 차이 없이 각 기관별로 실행되었던 것으로 보인다. 1913년 정식 출범한 원세개 정부에서도 교육부의 사례에서 보듯이 문서처리의 절차상 큰 변화는 없었다. 다만, 교육부의 경우처럼 접수문서나 발송한 문서의 원고를 총무청에 배열해 두어 고위 간부가 두루 파악할 수 있도록 하는 규정이나, 문서의 접수로부터 답문의 발송에 이르기까지 6일의 기한으로 제한하는 규정 등이 추가된 사례를 확인할 수 있을 뿐이다.³⁸⁾

북양정부시기에 들어와서도 대체로 문서의 처리절차는 마찬가지였던 것으로 보이는데, 는데, 내무부에서는 일반적인 사안의 경우 담당사에서 처리내용을 담은 문서를 당일 작성하여 접수문과 함께 총장, 차

38) 「教育部文書處理辦法」(1913.11.25), 『資料選編』 146-147쪽.

장에 상신하여 결재받아 처리하도록 하고 있으며, 특히 확정되기 이전의 문서를 반드시 정자체의 해서체로 작성할 필요는 없다는 규정을 추가로 포함하는 정도였다.³⁹⁾ 이외에 내무부의 경우처럼 수신된 문서의 기밀성과 시급성에 따라, 묵이나 습에 해당하거나 특별사건 등을 다룬 “特件”과, 緊要, 次要, 條陳 등으로 구분되는 “要件”, 통상적인 내용을 담아 일상적인 처리만 해도 괜찮은 “例件”, 그리고 임명이나 포상 등을 다룬 “署名” 등으로 구분하는 사례가 보인다.⁴⁰⁾

1920년대 문서의 처리과정을 航空署의 사례로 상세히 살펴보면 다음과 같다.⁴¹⁾

1. 접수문서의 처리

(1) 署에서의 문서접수

- 총무처 문서과가 접수해 收文簿 등기(서, 처, 청, 과의 수문부 서식 동일)
- * 접수일자, 호수, 보내온 기관, 사유, 담당자(주관처청, 주관과, 담당자)
- 重要, 次要, 急行, 例行 등으로 구분하여 표기
- 重要와 次要 및 急行은 홍색화일, 나머진 백색화일에 넣어 처리
- 총무처장 거쳐 주관 처, 청에 보내 督辦과 署長에게 검토(核閱)토록 상신
- 기밀 및 督辦이나 署長 직함을 적어 보내온 것은 직접 봉투 열어 보도록 전달
- 화폐, 증권, 물품 등이 첨부된 것은 첨부물을 주관부서에 우선 전달
- 각 處廳에 分送할 때에는 收文簿를 함께 보내 부서의 수발원이 비고란에 날인

(2) 관할 處廳에서의 문서접수

- 처, 청의 수발원이 접수하여 處廳收文簿에 등기

39) 「內務部各司科繕辦文件辦法」(1916.11.3), 『資料選編』 171쪽.

40) 「內務部關於各司科分配文件種類的規定」(1916.10.2), 『資料選編』 169-170쪽.

41) 「航空署文件處理規則」(1921.4.7), 『資料選編』 180-183쪽.

- 등기후 처, 청장에게 상신하여 정해진 주관과에 分送

(3) 관할 科에서의 문서접수

- 과 수발원이 접수하여 科收文簿에 등기
- 과장에게 상신하여 보존 및 처리와 처리담당자 지정
- 보존해야 하는 것은 수발원이 귀당하며 처리가 필요한 것은 담당자에게 전달
- 담당자는 수령시 收文簿에 날인

2. 문서의 처리

- 문서처리기한 표기(重要 : 임의설정, 次要 : 2일, 急行 : 당일, 例行 : 3일)
- 기한 내에 처리하지 못하는 것은 당해 관리자에게 이유를 설명해야 함
- 담당자가 文稿에 서명하여 과장 및 처, 청장에게 상신해 검토하고 다시 서장에게 상신
- 단, 처, 청 상호간 주고받는 문서는 처, 청장이 검토하여 결정(核定)
- 문고의 核定과 옮겨쓰기가(善正) 끝나면 상세히 校對 실시한 후 다시 발송
- 처, 청이 처리하는 문서가 서로 관련이 있으면 주관 처, 청이 서로 상의하여 처리

3. 발송문서의 처리

(1) 科에서의 문서발송

- 담당자가 문서를 校對한 후 과 수발원에게 주어 科發文簿에 등기 (서식 동일)
- * 일자, 호수, 발송대상기관, 사유, 담당자
- 처청 수발원에게 發送토록 전달, 發文簿를 함께 처청 수발원에게 보내어 날인

(2) 상급 處廳에서의 문서발송

- 처청의 發文은 총무처 문서과로부터 관인을 날인하여 발송
- 다른 처, 청에 발문할 경우 처, 청의 관인을 사용
- 政府公報에 등재해야 하는 것은 繕校한 후 총무처 문서과로 보내어 발송

(3) 상급 署에서의 문서발송

- 총무처 문서과가 처, 청의 발문을 접수하면 본서의 관인 날인해 등기하여 발송

이처럼 문서처리의 기본구성은 기관단위로부터 하위 조직 및 업무부서의 단위로 이어지는 인계과정과, 당해 문서의 내용에 의해 요구되는 사안의 처리방안을 확정짓는 과정, 당해 처리방안을 담아 정규 문서화하는 과정, 그리고 답신 혹은 문서를 발송하는 과정으로 구성되어 있었다. 다만, 각 단계별로 세부적으로는 인계에 따른 각종 登記簿의 작성, 다단계의 결재과정, 정규문서 작성과정의 번잡함, 문서등기번호 등의 상호연관성의 취약성, 그리고 결과적으로 문서처리의 지연 등과 같은 문제가 잠재되고 있을 가능성을 살펴볼 수 있다. 실제로 1922년 교통부 철로부문의 일이긴 하지만 전국적인 규모로 문서행정에 대한 회의가 개최되어 검토, 의결된 내용을 통해서 중화민국 초기의 문제들을 종합적으로 살펴볼 수 있다. 그중 대표적인 본고의 문제제기와 관련된 대표적인 사항을 추출해보면 다음과 같다.⁴²⁾

1. 각 조직의 고급간부인원의 직권 범위를 명확히 하여 문서 처리의 절차를 생략할 것
2. 총무처는 수발만을 담당하며, 각 업무부서가 직접 문서를

42) 「交通部全國第一次鐵路文書會議案錄」(1922), 『資料選編』188-228쪽. 이에 의하면 총 77개 사항이 검토되었는데, 당안의 관리 등에 관해서는 자체적인 판단으로 해결하도록 하는 대신 문서처리와 관련된 사항이 집중적으로 의결되었다.

처리하도록 할 것

3. 관할 범위내에서 공문정식과 공문서식을 통일할 것
4. 보통의 일상적인 사안은 表格을 사용하여 해당 사항만을 기입하여 작성함으로써 繕寫 절차를 생략하며, 시간 오래 걸리는 해서체로 국한하지 않되 명확하게 작성할 것
5. 단순 表冊이나 報告 등은 공문없이 처리하며, 한 기관에 문서를 발송하고 다른 곳에도 알려야 할 경우 각기 정식 공문으로 처리하지 않고 초록만을 발송할 것(抄分法)
6. 각 부서의 검토가 필요한 정식의 공문 대신 원문에 簽注(의견표기)하는 방식 적용할 것
7. 여러 부서가 관련되어 있는 문서는 우선 회동하여 협의하는 방법으로 문서처리 할 것
8. 通令은 運輸處를 이용해 속히 발송하거나 공보에 실어서 조속 처리할 것
9. 上行의 문서 및 公函에는 事由欄을 만들어 접수한 측에서 신속히 처리하도록 할 것
10. 수발시 주임인원이 最要, 次要, 尋常 등의 구분을 표기하여 처리할 것
11. 집행을 지시하는 문서는 처리기한을 정하여 요구할 것
12. 문서처리의 지연은 문서주임이 책임지고 독촉하는 제도 도입할 것
13. 과별로 催文查底簿를 작성하게 하여 답신이 오지 않은 공문을 파악할 것
14. 완료 안된 문서와 완료된 문서를 표기하는 稽查文件表 및 稽查文件規則을 제정하여 문서처리심사제도(稽核)를 실시할 것

이처럼 정식 문서의 작성을 간략히 하는 것과 더불어, 문서처리의 절차상에서 발생하는 문제들을 해결하기 위해 절차의 명확화와 문서처리의 지연을 방지할 대책의 마련이 집중 논의되었음을 알 수 있다. 남경 국민정부가 수립된 이후의 문서처리에 대한 실태는 행정효율위원회에

의해 상세히 조사, 보고되었는데, 실업부의 사례를 통해 살펴보면 다음과 같다.⁴³⁾

1. 수발단계(수발담당 전임 5인, 겸임 27인 등 총 32인)

- ① 傳達室 : 3인이 근무하며, 내빈 안내 및 전체부서 직원 개인 서신을 전달하는 외에, 도착한 공문을 수발실로 보내고, 부차장 및 업무부서에 도착한 函電을 전달함
- ② 收發室 : 총무사 제1과 소속으로 주임 1인, 收文담당 5인, 發文담당 5인, 摘要담당 1인, 副件담당 1인, 관인날인 1인 등 14명으로 구성되어 있음
- ③ 內收發 : 수발실이 날자별로 작성한 收發文表로 각 사과의 收文稽核簿를 대체하여, 내부의 수발 공작은 감소되어, 각 부서 1인이 수발을 겸함
- ④ 수문수량 : 평균 매일 65건, 매주 500건, 매월 2000건
발문수량 : 평균 매일 60건, 매주 450건, 매월 1800건
- ⑤ 문서접수처리 :
 - 문서 첫 면에 도착월일, 수문호수 및 주관부서 등의 3종 스탬프를 날인하며, 事由가 적혀있지 않으면 별도로 摘要를 시행
 - 화폐, 증권 등이 첨부되어온 경우는 총무사 제3과(회계과)에 교부하고 수령증 2장을 얻어, 하나는 문서를 보내온 기관에 보내고 하나는 원건에 첨부
 - 수문호수, 분류, 도착일자, 문별, 래문기관, 사유 등을 收文簿에 등기
 - 분류는 내부조직에 따라 林, 總, 農, 工, 商, 漁, 鑛, 勞, 統 등의 9류로 나누고, 發文의 경우에는 公布가 추가됨

43) 張畏凡, 「中央各機關公文處理概況」, 『行政效率』第2卷 第2期.

- 중요문서나 기밀문서(봉투를 개봉하지 않고 포장된 면에 호수를 적고, 특수제작한 상자에 넣어 즉시 秘書廳으로 보냄) 및 시간적 제한 있는 문서는 收文簿 비고란에 「提送」이라고 기입하고, 우선 총무사 제1과(문서과)에 보내 총무사, 비서청을 거쳐 부, 차장의 검토(簽閱)와 지시사항(批辦)을 받아, 이후 다시 수발실로 돌려보내오면 각 주관 署 및 司에 보내 다시 담당 科로 발송
 - 次要나 보통 문서는 등기 후 문서과 과장 통해 총무사 사장이 검토(核閱)하도록 하고 다시 수발실로 보내오면, 당일 오전 12시 이전에 도착한 문서와 전날 오후 2시 이후에 도착한 수문을 類別로 모아 收文表를 작성하는데, 收文과 함께 각 주관 署司科로 발송
 - 각 署와 司는 담당하는 문서 및 收文表를 수령한 후, 수발실에 보존될 收文表의 담당 문건 위에 당해 부서의 스탬프를 날인하여 접수를 확인하고, 司長에게 상신하여 검토받은 후, 각 科로 분송
 - 각 科 역시 문서를 접수한 후 署나 司에 남겨지는 收文表의 당해 科가 주관하는 문서에 스탬프를 날인하는데, 科에 남겨지는 收文表는 본래 科收文簿를 대체할 수 있으나 참고의 편의를 위해 별도로 등기부를 제작(수발실의 收文簿, 發文簿와 동일)
- ⑥ 문서발송처리 :
- 각 司, 科의 문서 발송 시에는 發文簿에 등기하는 것 이외, 送發函件聯單을 기입하여 하나는 科에 참고로 남기고 하나는 發文과 함께 收發室로 보냄
 - 收發室은 각 업무부서가 보내온 發文을 접수한 후, 正本에 번호를 붙여 등기하여 봉투에 넣어 발송(封發)하며, 그후 原稿 및 收文을 본래의 업무부서에 돌려보내어 歸檔
 - 收發室은 문서 발송 후 당일 상오 12시 이전 및 전날 하오 2시

이후의 發文을 類별로 모아 發文表를 작성하여, 收文表와 마찬가지로 각 업무부서 및 부, 차장, 비서 등의 참고에 대비해 보냄

2. 문서의 처리단계

① 擬辦(처리방법의 결정)

- 중요한 것과 기한이 정해 있는 문서는 우선 부, 차장의 簽閱을 거쳐 담당과에 보내어 처리방안을 준비하게 하는데(擬辦), 부, 차장이 때로 처리방침을 批示하는 경우도 있음
- 업무담당자는 처리가 곤란하고 중대한 사건의 경우는 반드시 부, 차장의 판단을 물어야 하는데, 과장 및 사장의 정식 簽呈으로 상신하여 請示해야 함
- 간단한 긴급문서는 주관 부서장이 친히 부, 차장에게 請示함
- 보통문서는 대부분 업무담당자가 擬辦하며, 특수한 것은 司, 科長이 처리방침을 批註함
- 만일 업무담당자가 처리하기 곤란한 점이 있으면, 대부분 친히 주관장관에게 請示하며, 그 정황이 복잡한 것은 簽呈을 사용해야 함
- 簽呈의 용지는 2개 종류가 있는데, 반드시 歸檔해야 하는 공문을 請示할 경우는 첨정용지를 사용하며, 수문호수를 부여하지 않는 函件의 請示에는 간단한 쪽지를 사용
- 部の 명의로 발송하는 例案은 科에서 우선 擬辦하여 처리하되 수속을 절약하기 위해 특정의 例案은 우선 인쇄해두었다가 수시로 세부 事由를 갖추어 처리함
- 둘 이상의 廳, 司, 科에 관련된 案件은 관계가 비교적 중한 부서가 會稿에 대비한 공문에 意見 혹은 辦法을 첨부하여 會簽簿와 함께 관련 부서에 보내 검토(會核)케 함
- 기타 업무부서에 속하지 않는 문건은 모두 총무사 문서과에서 처리

- 답신을 필요로 하지 않는 擬存 문서는 事由를 붙여 擬存簿에 등록하고, 비서청을 통해 부, 차장이 核閱하도록 올림
- 公報에 등재해야 하는 문서는 담당자가 稿面에 등재함을 표기하여 部長의 판단(核定)을 얻은 후 副本을 총무사 문서과에 보냄

② 辦稿(原稿의 작성)

- 원고의 초안은 모두 담당자가 작성
- 辦稿의 기한은 速件은 당일 완료해야 하나, 특수한 것은 3일까지 연장이 가능하며, 次要와 일반적인 것은 1주일 내에 완료해야 함. 단, 안건을 조사해야 하는 것은 情狀을 참작하여 기한을 연장하며, 연장의 이유 및 연장기일을 비서청에 적어보내어 검토받아야 함(鑑核)

③ 送判(原稿의 결재)

- 담당자가 작성한 文稿는 科長이 核閱한 후 司로 보내는데, 완급에 따라 분별하여 홍색과 남색 두 종류의 送稿簿에 기입하여 司長이 결재하도록(審核) 모아 보내며, 다시 비서청에서 결재(復核)하여 次長이 검토(核閱)하도록 상신하고 최종적으로 部長이 결재(判行)함
- 모든 原稿가 최소 5단계의 결재(審核)를 거쳐야 하며, 법규 혹은 기술과 관련된 문건은 參事廳을 경과하거나 技監과 技正 등급의 審核을 거쳐야 함
- 司長이 직접 업무처리를 지시한 건은 담당자가 직접 사장의 審核을 얻어야 하며 과장의 결재는 필요 없음
- 機要 혹은 긴급한 공문인 경우는 직접 결재를 얻거나 상급 부서의 復核받아 部長이 判行하며, 부장이 없으면 차장이 날인하여 우선 발행하고, 사후에 부장에게 補判을 청함

- 최종 결재(判行)을 거친 후 비서청이 원래의 부서에 정식 문서로 작성토록 보냄

3. 정식문서의 작성단계

① 繕校組織

- 繕校室은 총무사 제1과에 소속, 모든 공문을 이곳에서 繕寫하고 校對함
- 총인원은 50명으로 주임 1명, 교대 5인, 선사 44인

② 繕寫 :

- 필사, 복사, 인쇄, 타자 등 4종류이나 인쇄가 가장 많음
- 文稿에 착오가 있는 것을 발견하면 辦稿 담당자에게 가지고 가서 수정
- 繕正한 후에는 원고에 날인하고, 문건의 완급에 의해 홍색 혹은 남색의 繕校印發歸檔簿에 案由를 기입하여, 원고와 繕正本을 함께 校對하도록 보냄

③ 校對 :

- 한 文稿를 여러 곳으로 發文할 경우는 合校法 사용하여 한 명은 원고를 낭독하고 나머지는 대조 확인함
- 한 文稿를 한 곳에 發文 처리할 경우는 각각에게 배분해서 처리하는 分校法 사용함
- 繕正 문건에 착오가 있거나 혹은 탈루가 있을 경우는 연필로 표시해 繕寫 담당자에게 넘겨 改正 혹은 重繕하게 함
- 校對가 끝나면 繕校印發歸檔簿에 날인한 후, 文稿와 함께 繕正本 등을 監印室으로 보냄

④ 監印 :

- 監印室은 총무사 제1과 소속, 3인으로서 모두 部長과 함께 거취

를 함께 함

- 繕校 끝난 공문을 접수하여 用印하고 繕校印發歸檔簿에 用印의 종류 및 수를 표기해 繕校室에 보내어 원래의 司, 科 담당자가 다시 살펴보게 하고, 收發室에 보내 封發함
- 繕校印發歸檔簿는 곧 5개의 절차가 하나로 만들어진 장부

4. 공문검사단계

- 원래 공문검사 전담의 秘書가 있었으나 현재 일반 秘書가 공문검사를 겸하고 제2과 과원이 전담
- 첫 단계는 날짜별로 매일 收發文表를 검열하는 것으로, 收文表에 접수문서가 등기된 곳에 완료해야 할 기일을 표기하며, 發文表에 접수문서로서 이미 발문까지 이뤄진 것이 있으면 收文表의 등기란에 발문처리한 날짜를 기입
- 두 번째는 각 司가 매주 적어 보내온 未辦文件報告表를 검열하여 收文表의 등기란에 관련사항 및 예정일자를 기입하며, 만일 예정된 날짜의 發文表에도 아직 發文 처리가 되지 않은 것은 未辦案件通告表에 기입하여 비서청 명의로 각 署司에 알려 독촉하고, 收文表 등기란에 통고서의 번호를 기입함 (독촉은 원래 2주마다 시행하였으나, 현재는 매월 말에 시행)
- 과는 매주 토요일과 매월 말 당해 과에서 처리한 公文週報表 및 月報表를 작성하여, 다음주 월요일 혹은 다음달 2일에 관할 署司로 보내어 총표에 옮겨 기입하고, 각 과의 것과 함께 비서청으로 보내며, 다시 비서청의 공문 검사인원이 署司의 총표를 모아 종합적인 公文週報表를 작성하여 未辦文件報告表와 함께 부, 차장이 核閱하도록 상신함

이상에서 살펴보듯이 적지 않은 인원이 수발단계에 종사하게 되는 것

은, 결국 部 - 署 및 司 - 科라는 조직층위에 따라 문서가 이첩됨에 따라 매번 등록 절차를 거치기 때문이었다. 다만, 收文表와 發文表를 收發室에서 모아 작성하여 인쇄해 배포함으로써, 재차 등기해야 하는 절차를 생략할 수 있고 문서의 처리결과를 파악할 수 있으며, 특히 모든 문서상황을 함께 살펴볼 수 있다는 장점도 지닌 것으로 판단된다. 그러나 이미 접수된 문서가 收文表가 작성된 뒤에나 함께 업무담당자에게까지 전달될 수 있으므로, 시간상 지연될 수밖에 없다는 단점이 남게 되며, 이외에도 收發文簿가 科에서도 별도 제작되고 있는 것도 중복작업의 사례라고 할 수 있다. 또한 공문검사가 엄밀하여 처리가 지연되지 않도록 하려는 의도가 보이거나 매우 빈잡하고, 접수된 공문을 기준으로 하기 때문에 하나의 접수문서에 대해 여러 곳으로 발문 처리할 경우 일일이 확인하기 곤란하며, 접수문서 없이 작성하여 발송해야 할 문서일 경우는 이미 발송되었는지 여부 역시 살필 수 없는 단점도 짐작되는 일이다.

1930년대에 이르기까지 정부의 문서행정은 통일된 규정 없이 각 기관이 관행에 따라 실행하고 있는 상황이었다고 할 수 있는데, 새로운 변화의 계기로 작용한 것이 1933년 6월 내정부가 주관하여 개최된 문서부문의 개선을 위한 회의였다. 회의의 전말을 확인할 수는 없지만, 모아진 의견을 심사하여 최종 행정원에서 결정한 사항 중에서 문서처리에 관련된 것은 다음과 같다. 이를 통해 각종 서식의 통일도 규정되었고⁴⁴⁾, 이어서 통일 공문서식이 개정되었으며⁴⁵⁾, 1934년 1월 1일부터는 표점과 분단의 사용이 정식으로 채택되기도 하였다.⁴⁶⁾

1. 각 기관이 咨問할 경우는 會簽簿로 代用하되 주무기관이

44) 「行政院令發<各部會審查處理公文改良辦法>」(1933.8.26), 『資料選編』 283-297쪽.

45) 「國民政府關於修改公文稿面的訓令」(1933.9.27), 『資料選編』 298-299쪽.

46) 「國民政府關於公文標點于1934年1月1日起實行的訓令」(1933.10.2), 『資料選編』 300-302쪽.

- 전담인원을 파견하여 신속을 기할 것
2. 교육부의 분단 및 표점의 사용, 공문용어 등의 규정을 통일적으로 채택
 3. 기관별로 收文簿는 통합 작성하고, 最速件, 速件, 普通件 등의 종류별 發文簿를 작성
 4. 速件의 검사는 매주 월요일에 실시하고, 普通件은 격주로 수요일에 실시하되, 예정일자를 기입한 未辦文件報告表를 작성하여 장관의 결재후 각 업무부서에 발송하고 다시 완료하지 못하면 조사 실시

한편 당시 조사된 행정원 소속의 11개 중앙부처의 처무규정 중 문서처리와 관련한 조항의 비교를 살펴보면, 각 기관의 문서처리가 비록 절차나 과정은 유사하였지만, 각각의 제도가 공통적으로 포함되어 있지 않았으며, 그 세부방식에서도 결코 통일적으로 이뤄지지 않고 있었다는 것을 알 수 있다. 이러한 점에서 보자면 통일적이고 표준적인 문서처리 규정의 마련이 무엇보다 시급하다는 판단은 설득력을 가지고 있었다고 이해되며⁴⁷⁾, 그같은 표준적인 방법론의 모색이 1930년대 문서행정의 개혁과제로 대두하게 된 것 역시 자연스러운 일이라고 할 수 있을 것이다.

4. 당안관리의 변천

중화민국의 수립 이후 1930년대에 이르기까지 당안관리제도는 그다지 변화된 자취를 발견할 수 없다. 당안의 성격상 집행과 처리가 시급한 문서와도 다르기 때문에 그만큼 주목받지 못한 측면도 있겠지만, 한편으로는 전문적인 방법론의 개발이 그만큼 더디었고 관행적인 운영이 지속된 때문이라고 이해된다. 물론 중화민국의 출범과 더불어 당안의

47) 李樸生, 「文書處理的研究」, 『行政效率』第1卷 第9號, 1934.11.1.

관리 역시 기관별로는 제도적 정비를 도모하였으니, 사법부의 규정을 정리하여 살펴보면 다음과 같다.⁴⁸⁾

1. 正輯, 要輯, 雜輯 등 3개 종류로 구분하는데, 정집은 장래
인증하는 例規가 될만한 것으로서 영구보존에 해당하며, 오
집은 참고가치 있으나 영구보존 필요없는 것으로 7년간 보
존하고, 잡집은 관례적인 행사나 업무에 관계되어 2년간 보
존하는 것이며, 정집과 오집에 부속되는 것으로 畧編이 곤
란한 것은 別輯으로 편성하고, 잡집에 해당하는 문건은 정
식으로 편성할 필요는 없으며, 이러한 구분은 각 주무기관
에서 정해 卷面에 표기함
2. 보존문건의 편성방법은 1년 단위로 하여 각 주무기관이 정
한 종류에 따라 편철하는 것으로 하되, 총무청 제2과(檔案科)
는 각 주무기관이 정한대로 편철할 수 없다고 인정될 경우
편의대로 처리할 수 있으며, 다만 당 해 주관기관에 통지해
야 함
3. 편철한 파일의 표면에는 서식에 의해 주무기관, 종류, 卷號,
案由, 연도 등을 표기하고, 뒷면에는 총건수, 보존기간, 보존
위치, 관리자 확인 등을 표기해야 함
4. 보존문건은 保管櫃를 설치한 保管室에 배열하는데, 보관실
은 보관인원외 타인이 임의로 들어갈 수 없고, 필요시에는
장관의 허가받아야 하며, 흡연 및 灯火의 휴대를 엄격히 금
하고, 보관실의 열쇠는 총무청 제2과 主任이 관리하며 숙직
인원에게 넘겨줄 수 있음
5. 보존문건을 수령할 경우에는 각 종류별 文件領受簿를 기록
해야 함
6. 폐기해야 할 문건은 당해 주무기관과 협의하여 폐기함
7. 보존하는 문건은 종류별 文件編存簿를 비치하되, 내부 조직
의 청, 사, 실의 구분에 따라 7개항으로 세분하고, 7개항의
종류, 권수, 안유, 건수, 부건, 연월, 柜號(서가번호), 格段(서

48) 「司法部文件保存細則」(1912.9.27), 『資料選編』 116-123쪽.

- 가내의 段號), 摘要(참고사항) 등을 기재함
8. 연도별로 7개항의 내부 부서별로 정집, 요집, 잡집의 文件檢索簿를 작성하여 비치하되, 등기사항은 문건편존부와 동일함(총 21종)
 9. 문건검색부에 따라 매년 1월과 7월 두차례 이전 6개월간의 편존한 문건을 문건검색목록을 인쇄하여 본부 각 기관에 분송하여 검색의 편의 도모해야
 10. 참고하기 위해 調取(대출)하려면, 배부된 文件檢索目錄혹은 비치된 文件檢索簿를 살펴 文件調取證에 서명하여 신청하며, 調卷歸檔簿에 관련 신청사항을 기입하고 제공함
 11. 기타 관청이 문건을 調取하려면 해당 관청의 공문 혹은 공함을 가져오는 것에 한하여 가능하며, 본부의 총장 혹은 차장의 허가를 받아야 함
 12. 조취 문건은 당일에 반납해야 하고, 연장이 필요할 때에는 이유를 調取證에 상술해야 하며, 조취 문건을 관서 밖으로 가지고 나갈 수 없으며, 반납시 조취증에 반납도장 날인하고 조취증을 조취인에게 교환하며 調卷歸檔簿에 반납사실을 기입함
 13. 직원이 열람실에서 문건을 참조하려면, 관직과 성명을 文件閱覽簿에 기입하고 서명하여 제출하며, 이를 검토 후 제공하되, 한번에 5권을 넘을 수 없음
 14. 기타 관청의 직원은 그 소속 관청의 공문 혹은 공함을 가지고 있는 경우에 한하여 본부에 와서 열람이 가능하며, 총장 혹은 차장의 허가를 받아야 함

외교부의 경우 또한 기본적으로는 사법부와 유사하지만 차이가 나는 점은 다음과 같다.⁴⁹⁾

1. 청대 외교부서의 문건(舊檔)과 중화민국 수립이후 외교부의 문건(新檔)으로 구분하고, 중요 사항에 관계된 것은 영구보

49) 「外交部保存文件規則」(1913.8.21), 『資料選編』 128-133쪽. 이 규칙은 「外交部編檔辦法」(1912.8.9, 『資料選編』 114-115쪽)을 승계하여 적용한 것임.

- 존, 중요 사항과 무관하지만 編檔해야 하는 것은 3년간 보존, 編檔할 필요가 없는 것은 각종의 일람표에 관련 사항을 기록한 후 1년간 보존함
2. 문건이 완결되면 각 科에서 번호를 부여하는 것 외에, 사안의 발생, 경과, 결과의 3개 단계를 簿記해야 하며, 卷宗으로 모아 字號를 부여하고 보존하는데, 字는 廳과 司의 첫글자에 따르며, 字마다 1부터 10까지로 세분하여 권종별로 호수를 부여함
 3. 각 科는 목제의 서가를 설치하고 25칸으로 구분하여, 칸마다 10개 號에 이르는 字를 단위로 권종을 배열하고(총 250권 배열 가능), 이러한 배열위치의 字號를 簿記에 기입함
 4. 事案이 완결되면 司의 담당자가 당안을 편성하는데, 매년 말 이미 편당한 문건이나 편당할 필요가 없는 문건을 布로 싸서 연도와 호수를 표시하여 당안고로 보내어 보존함
 5. 編檔은 舊檔의 경우 檔案庫에서 하며, 新檔은 각 廳과 司에서 담당함
 6. 檔案庫는 구당을 편성한 후 編號하고 배열하며, 총목록에 기입해야 하며, 각 廳司는 2개월 이내에 당안고로 보내 편호, 배열하고, 총목록에 기입해야 함
 7. 1년 넘어 수개월 동안 완료되지 않는 것도 연도로 끊어 編檔할 수 있으며, 혹은 선후 처리정황에 따라 시기를 획분하여 수시로 編檔하여 지연으로 인해 누적되지 않도록 함
 8. 당안고에는 서가를 배치하며, 廳과 司별로 分類하여 번호를 부여하고 이 구분에 따라 배열하되, 分年保存(유한보존)의 당안은 구분하여 배열함
 9. 당안고는 總理各國事務衙門 股別 檔案의 總目錄, 淸대 외무부 司別 당안의 總目錄, 本부 성립이후 廳司別 당안의 總目錄 등을 비치해야 하는데, 總目錄은 각각 1책으로 分별 기재해야 함
 10. 중요 사항에 관계되지 않는 당안은 당안고 주관원이 검사하며, 건마다 사유, 연월, 호수와 검사원의 직명을 기입한 銷毀文書簿(폐기문서부)를 작성하여, 각 淸사에서 파견된 인

원이 재검하며, 확실히 보존할 필요가 없는 것은 소각하여 폐기함

11. 보존연한이 만료되면 우선 각 청사의 담당자가 검사하고, 收發文簿에 날인하고, 다시 당안고의 담당자가 재검한 후 소각하여 폐기함
12. 문건의 대출은 우선(편찬된) 檔案을 대출하며, 혹 원문이 누락되었거나 의심되는 점이 있으면 다시 원래의 卷宗을 대출함

외교부의 경우는 또한 檔案庫에 編檔課와 編纂課를 두었는데, 각각의 규정을 살펴보면 다음과 같다.⁵⁰⁾

(1) 편당규칙

1. 편당의 門類는 현재의 廳司科의 職掌을 표준으로 함
2. 편당은 “1案1檔”을 원칙으로 함
3. 각 廳司가 보내온 당안은 당해 청사의 담당자가 당안의 월일순서에 따라 목록을 만들어야 하며, 편당원은 이를 확인하고 목록을 당안의 앞에 배열함
4. 오래도록 보내오지 않은 당안은 편당원이 總收發文簿를 조사하고 대조하여 수집함
5. 편당이 끝나면 안유 및 소속 과 등을 표기하여 편찬과로 이송
6. 편찬과가 돌려보내면, 最要, 次要, 尋常 등의 구분에 따라 나누어 보존함

(2) 편찬규칙

1. 편찬의 門類는 현재의 廳司의 職掌을 표준으로 함
2. 편당과에서 보내온 당안은, 最要, 次要, 尋常으로 구분하여 우선 순위로 삼아 편찬함

50) 「外交部編檔辦法附編檔編纂規則」(1914.11.6), 『資料選編』 156-158쪽.

3. 당안의 편찬은 일자와 호수의 목록을 앞에 배열한 후 긴요한 문건 전문을 수록하며, 중복되거나 긴요하지 않은 것은 목록은 적되 원문을 신지 않음
4. 왕복 문건 및 문답을 함께 편찬함
5. 당안의 편찬을 완료한 후에는 곧 주임이 검토하고, 다시 당해 科長, 司長 및 秘書에게 보내어 재차 검토하며, 이어 당안을 초록하여 매주 부장에게 올려 살피게 함
6. 抄檔이 완료되면 이를 本科에 보내 검사에 편하게 하며, 原檔은 당안고에서 보존함

중화민국의 출범으로 “舊檔과 新檔”의 구분이 나타났으며, 당안 편철의 기본방식으로 司 혹은 科를 단위로 한 업무부서에서의 편당과 함께, 경우에 따라서는 당안관리 전담부서에서의 재편이 시행되었던 것을 알 수 있다. 이점은 결국 업무부서에서의 편철이 귀당 이후의 보존에 직접 관련된다는 점이 인식되어, 그 제도적 해결을 모색하기에 이르렀다는 보여주는 것이라고 할 수 있다. 또한 당안의 중요성에 따른 보존연한 등에 따라 검색을 위한 도구들이 별도로 제작되기 시작했으며, 대출과 열람 등의 규정 및 폐기와 관련된 제도화가 갖춰졌음을 알 수 있다. 그러나 외교부는 원래의 보존문건 중에서 다시 중요 문건을 편찬하는 방식으로 “당안”을 관리하였다는 것을 알 수 있는데, 이것은 사실상 清代의 檔冊 작성 방식이 여전히 관행으로서 지속되었던 것을 보여준다.⁵¹⁾

한편 일반적으로는 司와 科 등 내부 조직편제를 위주로 한 분류가 실시된 것 같지만, 반드시 모든 기관에서 이와 일치되었던 것은 아니었다. 예를 들어 국무원 비서청의 경우는 앞의 사법부나 외교부와 달리 국무원 조직을 총괄하는 기능의 조직이었기 때문에 취급하는 분야와

51) 周雪恒, 『檔案事業史』, 中國人民大學出版社, 1994, 405-406쪽.

관련 조직에 의한 분류가 복합적으로 이뤄져, 1. 헌법, 2. 국회 3. 국무회의 4. 法例 5. 관제 6. 官規 7. 지방제도 8. 외교 9. 내무 10. 재정 11. 군정 12. 사법 13. 교육 14. 실업 15. 교통 16. 行政審判 및 訴願 17. 審計 18. 銓敍 19. 邊務 20. 통계 21. 총무 등의 門으로 우선 구분하고, 다시 각각 내부의 조직인 司를 위주로 類를 구분하였다.⁵²⁾ 肅政廳의 경우도 編檔에 있어, 법령, 직원, 案牘, 월보, 통계, 회계, 서무, 보통 등의 주제별 분류를 적용하였던 것을 알 수 있다.⁵³⁾ 이외에도 당안의 편성이 전담부서가 아니라 업무부서에서 이뤄지다보니 기관내의 하위 부서별로 편당방법이나 보존기한의 책정을 제도화하고 있는 경우도 보이는데⁵⁴⁾, 이 역시 당안의 관리에 대한 통일적인 방법이 확립되지 못한 실태를 보여주는 것이라고 할 수 있겠다.

한편 앞의 문서처리와 관련해 살펴본 航空署의 경우 당안관리에 대한 규정도 함께 제정되었는데, 과별로 문서수발을 담당하는 수발원이 관권원의 역할을 겸해 각 과의 당안을 편성하게 하여 수발문부에 그 결과를 표기함으로써, 검색과 이용의 연관성을 높이려 했다는 것을 알 수 있다.⁵⁵⁾

1. 본 관서의 案卷은 각 과가 管卷員을 배정하여 보관하며, 관권원은 수발원을 겸함
2. 각 과의 卷冊은 성질이 서로 같은 것을 하나의 類로 하여, 類별로 總卷目を 두며, 각권은 순서대로 권호를 표기하여 서가에 배열하여 보존함
3. 같은 류의 문건으로서 事由가 서로 비슷한 것은 각 하나의 卷으로 묶으며, 맨앞에는 卷目を 부착하며, 이미 완결된 것은

52) 「國務院秘書廳編檔處辦事細則」(1913.11.1), 『資料選編』 142-143쪽.

53) 「肅政廳保管案卷專則」(1914.8.14), 『資料選編』 153쪽.

54) 「外交部通商司編檔辦法」, 『資料選編』 237-238쪽., 「陸軍部軍法司文件保存年限條例(草案)」(1915.9.2), 『資料選編』 161-164쪽., 「交通部郵政司新定編檔辦法」(1919.1), 『資料選編』 174쪽.

55) 「航空署案卷規則」(1921.4.7), 『資料選編』 178-179쪽.

- 선장본으로 편철하여 본래의 파일에 넣어 관리함
4. 파일에 들어간 문건은 하나의 宗이 되며, 總卷目 및 卷目, 파일의 옆면에 宗號를 표기함
 5. 문건의 류, 권, 종은 관권원이 收發文簿 및 文稿에 표기하여 검사에 편하게 함
 6. 아직 완료되지 못한 문건은 우선 관권원이 수집하여 등기한 후 돌려주어 사용하게 함
 7. 하나의 문건에 여러 일이 서술되어 있어 다수의 권에 속하게 되는 경우에는, 원건은 하나의 권에 편성하고, 별도로 여러 부 초록하여 다른 권에 첨부하여 보존하며, 원건이 편성되어 있는 권종을 표기함
 8. 본 科의 인원의 경우는 수시로 열람하고 수시로 반납하여 장부에 등기하지 않음

한편, 외교부와 마찬가지로 사나 과별로 수행했던 당안의 정리를 다시 재검토했던 사례들도 발견된다. 예를 들면 육군부의 경우, 각 사와 처별로 중화민국 이래의 모든 안권을 정리하라는 명령이 시달되어 대대적으로 緊要와 不緊要로 구분해가며 編檔하였는데⁵⁶⁾, 훗날 그 적정성이 문제가 되어 다시 분류와 보존기간의 설정 등이 적당한지, 통일적 기준을 어떻게 마련할지 결정하기 위해 모든 문서와 당안을 대상으로 일률적인 점검을 실시하기도 하였던 것이다.⁵⁷⁾ 또한 재정부는 문서과 아래에 清理檔案處를 조직하여 司, 局, 處 등에서 파견된 전담인원과 함께 통일적으로 정리를 진행하였는데, 개개인의 실적을 엄격한 파악하여 징벌을 할 정도 집중적인 노력을 기울였던 것으로 보인다.⁵⁸⁾

한편 국민정부가 수립된 이후로 당안기구를 내부조직의 하나로 설치하는 것이 보편화되었으며, 이로써 본 기관의 당안을 집중적으로 관리

56) 「陸軍部軍法司清理舊案的標準」(1914.11.6), 『資料選編』 159쪽.

57) 「陸軍部臨時清檢文牘規則」(1917.9.7), 『資料選編』 172-173쪽.

58) 「財政部清理檔案處章程」(1917.9.20), 『資料選編』 173-174쪽.

하는 추세가 강화되었고, 이에 따라 당안관리에 관한 정비도 그 필요를 더해가게 되었던 것으로 보인다.⁵⁹⁾ 우선 회계분야의 문서에 대한 보존기간을 통일시키기 위한 훈령이 제정된 것에서 볼 수 있듯이, 관련 법령의 정비와 더불어 해당 분야의 당안관리가 함께 추진되기도 하였다.⁶⁰⁾ 이같은 노력은 1933년 행정원 명의로 당안의 보존기간 책정을 위한 4대원칙이 제시되기에 이르렀다.⁶¹⁾

1. 안권은 정기보존과 영구보존의 두 종류로 구분해야 하며 군 정부 및 교육부가 표준화한 것을 참조하여 각 부와 송가 정한다.
2. 정기보존의 보존연한은 각 부와 회가 공문의 성질에 따라 각자 규정한다.
3. 신안권은 주관과장이 규정과 표준에 따라 결재가 끝난 후 결정하여 기입한다.
4. 폐기해야 할 안권은 안권의 정리가 다끝난 후 다시 리스트를 만들어 각 부와 회의 최고장관의 결정을 상신하고, 아울러 행정원의 승인을 거친 후에 폐기한다.

이는 앞에서 살펴보았던 1933년 내정부가 소집했던 문서당안행정의 개선을 위한 회의를 통해 교육부와 군정부가 제안한 <文卷保存年限原則>에 입각한 것이었는데, 대체로 문서의 종류와 업무상의 활용의 관점에서 구분되어 있는 것을 볼 수 있다.⁶²⁾

1. 문권의 보존연한은 영구보존, 20년 보존, 10년 보존, 5년 보존, 1년 보존의 5개종으로 함
2. 영구보존의 문권은

59) 周雪恒 主編, 『中國檔案事業史』中國人民大學出版社, 1998, 297-301쪽.

60) 「國民政府關於會計文件保管期限的訓令」(1929.12.4), 『資料選編』458-459쪽.

61) 「行政院頒發<文卷保存年限四項原則>」(1933), 『資料選編』460쪽.

62) 「行政院令發<各部會審查處理公文改良辦法>」(1933.8.26), 『資料選編』292-294쪽

- (1) 法律規章 및 법규성 명령, 통지, 통고
 - (2) 部務會議記錄
 - (3) 인원의 進退 및 銓敍 사항
 - (4) 平生恤金, 養老金 사항
 - (5) 立案 사항
 - (6) 褒獎 및 榮典 사항
 - (7) 簽記注冊 사항
 - (8) 歷史 자료 및 地籍과 관련된 것
 - (9) 기타 영구보존의 필요가 있는 것
3. 20년 보존의 문권은
- (1) 국민정부, 행정원 및 본부가 처리한 일상 공무의 명령
 - (2) 각 부회간의 왕래, 협의, 처리시 발생한 사건의 咨文, 公函
 - (3) 소속기관이 상신하여 보고한 사건으로 20년 이상 살펴볼 필요 없는 것
 - (4) 국민정부, 행정원 혹은 본부의 지령, 통고, 혹은 중요 公文, 보고, 혹은 각 부회간 왕복한 중요 공문 등으로서, 20년 이상 보존할 필요가 없는 것
4. 10년 보존의 문권은
- (1) 일회적인 恤金
 - (2) 公文, 報告 등 10년 이상 참고할 필요 없는 것
 - (3) 考成簿, 考積表, 각종 봉급표 및 기타 次要 공문
 - (4) 회계, 서무 등의 장부로 보존할 필요가 있는 것
5. 5년 보존의 문권은 공함, 자문, 청원서, 통계자료 및 조사자료의 공문
6. 1년 보존의 문권은 이상의 것 이외 및 특별 규정이 있는 것 이외

이에 따라 司法行政部는 법원의 문권에 대한 보존기간을 민사 및 형사의 구분과 형량 등에 따라 새로 제정하였으며, 蒙藏委員會 또한 영구 보존, 30년 보존, 10년 보존 등의 문권보존연한 책정의 기준을 제정하기도 하였다.⁶³⁾ 또한 이 회의에서는 군정부의 당안정리방법이 소개되

63) 「司法行政部公布<法院文卷保存期限規程>」(1933.12.26), 『資料選編』 491-492

었는데, 주된 내용은 다음과 같다.⁶⁴⁾

1. 1932년까지의 당안은 “舊案卷”으로 삼고 1933년 1월 1일부터 “新案卷”으로 구분
2. 구안권의 정리방법
 - 과에서 보관하는 안권을 사 혹은 서에 집중시켜 정리함
 - 可鎖卷(폐기대상), 應留卷(현 업무와 연속성이 있는 것), 永存卷(영구보존)으로 구분
 - 案卷錄由簿에 이러한 구분을 표기하여 사장이 검토
 - 폐기대상은 부장의 승인 얻어 폐기
 - 應留卷과 永存卷은 歸檔하여 별도로 배열하되, 현재의 업무와 연속되는 것은 신안권과 함께 보관 가능
3. 신안권의 정리방법
 - 당안의 집중보관 이전까지는 각 청서사가 스스로 보관
 - 안권의 보존연한은 1년 보존, 3년 보존, 10년 보존, 영구보존으로 구분
 - 보존연한은 과장이 결정하며, 稿面의 좌측상단에 스탬프로 표기
 - 안권분류부에 우선 안유, 건수 등을 일목요연하게 기재해야 함
 - 매년 하절기에 曝晒를 해야하며, 6월과 12월 말에 보존상태를 검사해야 함
 - 폐기대상을 추출하여 부장의 승인을 얻어 폐기하며, 보존기간을 연장할 수 있음

한편 1930년대 각 기관의 당안관리 현황에 대한 조사가 역시 행정효율연구회에서 이뤄졌는데, 업무의 순서는 접수 → 등기 → 분류 → 편성 → 배열 → 조권 등의 순으로 진행되었으며, 대체로 다음과 같은 양상으로 파악되었다.⁶⁵⁾

쪽., 「蒙藏委員會文卷保存年限原則」(1933.10), 『資料選編』 487-488쪽.

64) 「軍政部整理案卷暫行辦法」(1933.1.10), 『資料選編』 484-486쪽.

65) 蔡國銘, 「行政院各部會檔案管理概況」, 『行政效率』 第1卷 第8號 / 蔡國銘, 「行政院各部會檔案管理概況(續)」, 『行政效率』 第1卷 第10號 / 蔡國銘, 「行政

우선 당안관리 조직에 대해서는, 이름과 소속을 달리하면서도 대체로 당안의 보존관리를 담당하는 전담부서가 설립되어 집중관리제가 대세를 이뤄가고 있었으나, 실업부나 군정부처럼 여전히 분산보존이 실행되고 있는 경우도 남아 있었다. 업무방식 또한 교통부처럼 안권의 종류별로 나누어 맡거나 실업부처럼 조직별로 분담하는 방식, 군정부처럼 보존기간의 구분별로 나누거나 혹은 행정원처럼 당안관리업무의 단계별로 분담하는 방식이 각각 사용되고 있었다. 보존서고는 기본적으로 갖추어졌으나 일반적으로 목재 시설인 경우가 많았으며 소화기 정도의 설비가 갖추어져 있었던 것으로 파악되었다.

당안으로 접수하여 등록하는 절차는, 작은 규모의 조직에서는 수발 단계에서 작성된 수발문부에 귀당처리를 확인하여 등록처리를 마치는 경우도 있었지만, 대체로 귀당처리에 의해 작성된 귀당부를 별도로 사용하거나, 혹은 분류의 결과를 반영하여 새로운 류별등기부를 작성하기도 하였다. 거의 모든 기관이 장부식을 사용하였으나, 외교부에서는 카드식을 도입하는 등 기관별 차이가 현격하였음을 알 수 있다. 결국 문서의 수발단계로부터 당안으로 접수한 단계까지 다단계 등록수속이 걸림돌이었으며, 이들의 연속성을 획득해내는 것이 실제적으로 관건이

院各部會檔案管理概況(續)」, 『行政效率』 第1卷 第11號 / 蔡國銘, 「行政院各部會檔案管理概況(續)」, 『行政效率』 第1卷 第12號 / 그리고 『行政效率』 第2卷 第9,10期에 함께 실린, 劉健, 「行政院檔案管理調查報告」 / 劉健, 何魯成, 「內政部檔案管理調查報告」 / 何魯成, 「外交部檔案管理調查報告」 / 何魯成, 唐駿, 「財政部檔案管理調查報告」 / 王槃, 趙學銘, 「實業部檔案管理調查報告」 / 唐駿, 「教育部檔案管理調查報告」 / 許可鈞, 吳崇康, 「交通部檔案管理調查報告」 / 劉健, 楊蔭清, 「鐵道部檔案管理調查報告」 / 蔡國銘, 「海軍部檔案管理調查報告」 / 王槃, 「軍政部總務廳檔案管理調查報告」 / 王槃, 「軍政部兵工署檔案管理調查報告」 / 許可鈞, 「蒙藏委員會檔案管理調查報告」 / 吳崇康, 「僑務委員會檔案管理調查報告」 / 趙學銘, 「禁煙委員會檔案管理調查報告」 / 楊蔭清, 「振務委員會檔案管理調查報告」 등 참고

되었음을 알 수 있는 것이다.

당안의 분류는 당안실에서 당안을 접수하고 등기하여 분류하는 “선 등기 후분류” 방식 이외에도, 행정원이나 교육부처럼 수발실에서 먼저 분류하여 처리가 끝난 후 귀당해 등기하는 “선분류 후등기” 방식이 일부 사용되고 있는데, 역시 수발실과의 업무구분과 해당 분류결과의 지속적인 적용이 관건이 되었음을 알 수 있다. 외교부의 경우처럼 10진 분류법이 사용된다거나, 내정부처럼 변경시 교체 혹은 추가해가는 방식의 분류표가 사용되는 등, 전통과는 다른 실험적인 사례도 주목할 만하다. 그러나 분류기준이 각 기관마다 상이할 뿐 아니라, 실업무처럼 분산보존이 실시되는 기관은 내부에서조차 통일적이지 못하였다는 것은 향후 집중관리제로 발전해가는 가운데 개선과제로 대두할 사항이었다고 보여진다. 다만 일반적으로 조직구성과 업무기능 등이 분류에 적용되고 있었다는 것은, 당안관리가 문서행정과 분리되지 않고 연속성에 기초하여 수행되고 있었던 특성이 잘 드러난 것이라고 이해된다.

당안을 관리하는 기본단위가 되는 편철과 관련해서는, 기본 도구로서 일반적으로 구리못에 의한 보존용 종이화일이 사용되었고, 편철 내부의 배열에서는 수문과 발문의 선후가 제각각 다르게 운영되고 있었다. 다만 1案1卷의 편성원칙에 따라 동일한 사안에 관한 수문과 발문이 하나의 짝을 이루게 되어, 이용 시에 매우 유용하게 적용되었을 것으로 생각되는데, 이는 앞서 문서처리과정에서 살펴본대로 수발문간의 연계를 밝히는 과정이 엄격히 집행되기 시작함으로써 가능했던 것으로 판단된다.

서고 안에서 서가에 배열하는 방식은 기본적으로 분류결과에 의해, 넓혀서 배열하는 것이 보편적이었지만, 보존상자를 사용하거나 혹은 보존화일의 특성에 따라서 세우는 방식의 배열도 사용되어 일정하지는 않았다. 또한 일반적으로 개방형의 서가 대신 책장형의 서가를 이용하여 통제가

용이하였으며, 나프탈렌 등을 이용한 방충에 노력한 것을 알 수 있다.

업무처리가 끝나면 곧장 귀당이 이뤄지므로 업무상의 참고를 위한 대출이 불가피하였고, 일반적으로 조권증이나 쪽지를 이용해 비교적 간단한 절차로 이뤄지고 있었다. 검색과 이용을 위한 목록은 실업부나 외교부, 내정부 등과 같이 이미 카드방식이 광범위하게 제작되고 있음을 알 수 있는데, 이의 별도 제작을 위한 과정이 결국 많은 공력을 요하는 만큼, 등록 및 분류의 결과와 함께 검색을 위한 목록의 제작을 효과적으로 연계시키는 것이 과제였으리라고 판단된다. 대출의 경우 이같은 검색도구의 사용 없이 상호 기억에 의존하는 것이 일반적이었던 것으로 조사되었는데, 이것은 검색도구가 불편해서라기보다는, 신청 및 대출과 반납이 직접 방문에 의하지 않고 업무부서에서 신청하는 방식으로 이뤄졌고, 대체로 업무상 참고되는 안권이 최근의 것이 위주로 되었기 때문에, 굳이 검색도구가 일반적으로 사용될 필요가 없었던 것으로 보인다. 이것은 검색도구를 지나치게 복잡하고 다양하게 만들 필요가 현실적으로 적었다는 것을 의미하며, 이를 간단하고 실용적으로 개선할 필요가 제기되는 이유가 있었던 것으로 판단된다.

이상에서 살펴본대로 1930년대 이르기까지 당안관리는 분산제로부터 집중제로의 진전을 보이기는 하였지만, 그럴수록 문서처리단계에서의 등록과 더불어 집중관리에 필수적인 분류까지를 통일적으로 실시할 필요가 대두하였던 것이라 판단된다. 아울러 권종의 편성 또한 비록 아직은 당안관리부서에서 실시하는 경우도 있었지만, 업무부서에서 종결 후 편성하여 귀당함으로써 당안관리부서의 작업을 경감하고 업무상의 논리를 반영하기에도 편리한 방식이 강구되어 왔던 것을 알 수 있다. 이러한 것들은 결국 수발단계와 업무단계, 당안관리단계의 연계성에 기초한 관리방식에 의해 적절한 업무분담을 모색하는 것이 개선의 핵

심과제로 귀결되었음을 설명해주는 것이라고 하겠다.

5. 맺음말 : “문서당안연쇄법”의 모색

이상에서 살펴본대로 문서처리와 당안관리가 전연 별개로 수행되어 온 결과는 곧 등록절차의 중복과 식별번호의 문란 등으로 인한 통제 및 검색 등의 비효율이었다. 1930년대 중반 문서당안행정개혁을 모색하는 가운데 설정된 목표가 바로 문서행정의 출발인 수발단계와 당안관리의 출발인 귀당까지를 합일시키는 것이었다. 이것은 단순히 업무기능의 통합을 의미하는 것이 아니라, “文書와 檔案은 본래 나눌 수가 없는 것이며, 檔案은 본래 歸檔한 文書이며, 文書는 곧 아직 歸檔하지 않은 檔案으로서, 이 둘은 실은 하나인 것”이라는, 기록 생애주기의 특성에 대한 인식이 명확해짐으로써 가능했던 것이었다.⁶⁶⁾ 곧, 문서의 수발단계로부터 귀당에 이르는 문서처리 과정에서, 문서의 등록과 분류, 편철 등을 통일시키고 일원적으로 시행하며⁶⁷⁾, 귀당 이후 당안을 등기하기 위해 사용하고 있는 분류표를 수발단계에서 미리 사용하여 문서에 부여함으로써, 수발과 귀당을 일체화하고 이용과 관리의 편이를 도모하는 장점을 가질 수 있다는 것이었다.⁶⁸⁾

이러한 문제의식에 의해 창안된 것이 바로 “文書檔案連鎖法”이었는데, 1934년 10월 중순부터 약 1개월간 내정부에서 시험할 계획이었다. 이러한 시험운용을 주도한 甘乃光에 의하면, 종래의 문서 및 당안의 관

66) 甘乃光, 「文書檔案連鎖辦法之試驗 - 內政部初期試驗之報告 -」, 『行政效率』 第1卷 第10號, 1934.11.16.

67) 邱祖銘, 「檔案編制問題的檢討」, 『行政效率』 第1卷 第8號, 1934.10.16.

68) 李樸生, 「文書處理的研究」, 『行政效率』 第1卷 第9號, 1934.11.1.

리는 (1) 수발문에 총호수가 없어서 공문을 검색하거나 통계를 통해 검사하는 데에 문제가 있고, (2) 각 시가 제각각의 방법을 적용하고 있어 비록 자신의 문서나 당안의 調卷에는 편리할지 모르나, 통일된 방식을 전제로 한 분산의 방식이 아니며, 행정집중화의 추세에도 어긋나는 문제가 있으며, (3) 이처럼 수발총호수가 없고 分司管理하여, 문서가 유실되고 참고가 쉽지 않는 원인이 되며, (4) 新檔과 舊檔의 일관된 정리가 또한 불가능하다는 문제가 있다고 이해되었다. 따라서 행정집중의 원칙에 입각하여 총수발처와 총당안처의 연쇄관계에 의해 문서와 당안을 관리하는 통일방식을 모색하는 것이 개혁의 핵심이었던 것이다.

이를 위해선 우선 문서와 당안에 공통적으로 적용될 분류체계를 확정해야 했는데, 그 방법은 내정부 공문의 성질이 내정부 업무기능의 범위를 넘어가지 않는다는 점에 기초하여, 司 - 類 - 目 - 案의 체계를 설정하였다. 司는 각 사의 첫글자로 표기하고, 司의 공통적인 업무에 해당하는 10가지와 그 외에 직무성격으로 구분하는 類는 “壹貳參肆伍...”와 같은 한자식 숫자로 표기하고, 目は 아라비아 숫자 “1,2,3,4,5...”로 표기하며, 1事1案의 案卷이 최종 단위로 설정되었다. 이렇게 하여 收文은 收發處를 경과하면서 司별, 類별, 目별로 분류되며, 司에서의 처리가 완료된 후 檔案處에 보낼 때에는 바로 이러한 분류에 따라 편철될 뿐으로, 분류번호는 한번 부여되면 변하지 않고 고정되도록 운영하는 것이었다.

문서와 당안을 연쇄적으로 관리하는 구체적인 방법은, 무엇보다 총수발처의 기능을 단지 문서의 수발과 배부에 머무르게 하지 않고 분류를 직접 시행하도록 바꾸는 것에서 출발하였다. 물론 분류의 절차는 매우 간단해서 공문 위에 스탬프를 찍어, “(사-류-목)- 연도 - 수(발) - OO호(공문총호수)”로 표기하는 것이었다. 그리고 나서 活頁收發文簿에 등록을 하되, 복사 방식을 이용해 총 3장을 작성하여, 1장은 수발처

에서 보존하고, 1장은 총당안실에 보내며, 1장은 관련된 부서나 직원에게 傳觀하고나서 총무사 제1과에 보존하는 것으로 하였다. 이렇게 운용을 하게 되면 각 사별 등기번호를 다시 사용할 필요 없이 최초의 총수번호를 등록하는 정도면 당안의 관리에도 족할 것으로 판단하였다.⁶⁹⁾

그러나 편철된 당안을 단위로 하는 안권호와 개별적으로 수발신된 문건 단위에 부여되는 분류번호의 관계가 불명확할 뿐 아니라, 직접 관련된 수신문서와 발신문서간의 연계성을 보장하기 위한 방법은 결여된 방식이었다. 분류표 역시 실제 정황에 맞도록 끊임없는 갱신과 유지가 필수적인데, 이에 대한 대책은 포함되어 있지 않은 것도 문제였다고 할 수 있다. 최초의 수발단계와 최종 귀당단계의 업무를 일체화하고, 번잡한 처리방식을 개선하려는 것은 충분한 의의를 지니고 있지만, 分司管理에 기초한 중간과정에 대한 대책은 역시 마련되지 않았으며, 분산되어 있던 조직과 인원의 재편 없이는 실제적으로 업무의 집중화에 의한 부담 또한 감당하기는 힘들었으리라 생각된다.

결국 이것은 하나의 기관 범위내에서 행정집중의 원칙에 의해 문서당안행정을 개혁하는 것을 지향했던 것으로, 구체적으로는 총수발처에 의해 分類와 編號, 登記를 통일적으로 실시하는 방안으로 창안된 것으로 평가할 수 있다.⁷⁰⁾ 이에 의하면 각 사에서 독자적으로 수행하던 문서처리와 당안관리를 비록 한곳에서 직접 관리할 수는 없다고 하더라도, 전체적인 관할과 제어는 가능하게 될 것이며, 더우기 단일한 식별번호가 부여됨으로써 중복작업을 줄임과 동시에, 수발되는 문서와 보존관리되는 당안의 검사와 통제 또한 진전될 것이었다. 이는 곧 문서행정을 통한 정부운영과 업무수행을 보다 효과적으로 통제하고 불필요한

69) 甘乃光, 「文書檔案連鎖辦法之試驗 - 內政部初期試驗之報告 -」, 『行政效率』 第1卷 第10號, 1934.11.16.

70) 周雪恒 主編, 『中國檔案事業史』 中國人民大學出版社, 1998, 303-306쪽.

절차상의 낭비를 절감할 수 있는 실마리를 발견한 것이었다.

그러나 이러한 “문서당안연쇄법”은 몇 개 기관에서 시험 적용하는 단계로 진전되기는 하였지만, 끝내 모든 행정기관의 정규제도로 제정되지는 못한 채 중단되고 말았다. 그 이유는 물론 중일전쟁이 가시화되는 상황으로 전개되면서 국민정부의 행정개혁의 추진 자체가 중단됨에 따른 것이었다. 이처럼 1930년대 중반의 행정개혁은 역사상 가시적인 성과를 내지 못한 실험에 불과하였으나, 근대국가 건설을 지향한 국민정부가 수행해야 했던 전통과 관행으로부터의 혁신이 비단 정치 영역에서만 아니었다. 오히려 정부운영의 기반구조에서의 취약성이 혁명정권의 정치력을 실현해내는 데에 장애가 되고 있었다는 것을 이러한 실험 과정에서 확인할 수 있었다. 마찬가지로 문서당안 행정개혁의 과제는 훗날로 미뤄지고 말았지만, 근대적 문서당안행정에 대한 자각과 본격적인 학술적 연구 역시 촉발되었다는 것도 또한 함께 평가되어야 할 것이다.



Abstract

The Records and Archives Administrative Reform in China in 1930s

Lee, Won-Kyu

Historical interest in China in 1930s has been mostly focused on political characteristic of the National Government(國民政府) which was established by the KMT(中國國民黨) as a result of national unification. It is certain that China had a chance to construct a modern country by the establishment of the very unified revolutionary government. But, it was the time of expanding national crises that threatened the existence of the country such as the Manchurian Incident and the Chinese-Japanese War as well as the chaos of the domestic situation, too. So it has a good reason to examine the characteristic and pattern of the response of the political powers of those days. But, as shown in the recent studies, the manifestation method of political power by the revolutionary regime catches our attention through the understanding of internal operating system. Though this writing started from the fact that the Nationalist Government executed the administrative reform which aimed at "administrative efficiency" in the middle of 1930s, but it put stress on the seriousness of the problem and its solution rather than political background or results.

"Committee on Administrative Efficiency(行政效率委員會)", the center of administrative reform movement which was established in 1934, examined the plan to execute the reform through legislation by the Executive Council(行政院) on the basis of the results of relevant studies. They claimed that the construction of a modern country should be performed by not political revolution anymore but by gradual improvement and daily reform, and that the operation of the government should become modern, scientific and efficient. There were many fields of administrative reform subjects, but especially, the field of records and archives administration(文書檔案行政) was studied intensively from the initial stage because that subject had already been discussed intensively. They recognized that records and archives were the basic tool of work performance and general activity but an inefficient field in spite of many input staff members, and most of all, archival reform bring about less conflicts than the fields of finance, organization and personnel.

When it comes to the field of records administration, the key subjects that records should be written simply, the process of record treatment should be clear and the delay of that should be prevented were already presented in a records administrative meeting in 1922. That is, the unified law about record management was not established, so each government organization followed a conventional custom or performed independent improvement. It was through the other records administrative workshop of the Nationalist Government in 1933 when the new trend was appeared as the unified system improvement. They decided to unify the format of official records, to use marker and section,

to unify the registration of receipt records and dispatch records and to strengthen the examination of records treatment. But, the method of records treatment was not unified yet, so the key point of records administrative reform was to establish a unified and standard record management system for preventing repetition by simplifying the treatment procedure and for intensive treatment by exclusive organizations.

From the foundation of the Republic of China to 1930s, there was not big change in the field of archives administration, and archives management methods were prescribed differently even in the same section as well as same department. Therefore, the point at issue was to centralize scattered management systems that were performed in each section, to establish unified standard about filing and retention period allowance and to improve searching system through classification and proper number allowance. Especially, the problem was that each number system and classification system bring about different result due to dual operation of record registration and archives registration, and that strict management through mutual contrast, searching and application are impossible. Besides, various problems such as filing tools, arrangement method, preservation facilities & equipment, lending service and use method were raised also.

In the process this study for the system improvement of records and archives management, they recognized that records and archives are the identical thing and reached to create a successive management method of records and archives called "Records and Archives Chain

Management Method(文書檔案連鎖法)” as a potential alternative. Several principles that records and archives management should be performed unitedly in each organization by the general record recipient section and the general archives section under the principle of task centralization, a consistent classification system should be used by classification method decided in advance according to organizational constitution and work functions and an identical number system should be used in the process of record management stage and archive management stage by using a card-type register were established.

Though, this “Records and Archives Chain Management Method” was developed to the stage of test application in several organizations, but it was not adopted as a regular system and discontinued. That was because the administrative reform of the Nationalist Government was discontinued by the outbreak of the Chinese-Japanese War. Even though the administrative reform in the middle of 1930s didn't produce practical results but merely an experimentation, it was verified that the reform against tradition and custom conducted by the Nationalist Government that aimed for the construction of a modern country was not only a field of politics, but on the other hand, the weak basis of the government operation became the obstacle to the realization of the political power of the revolutionary regime. Though the subject of records and archives administrative reform was postponed to the future, it should be understood that the consciousness of modern records and archives administration and overall studies began through this examination of administrative reform.