

문서분류의 이론과 변천에 관한 연구*

- 조선조이후 현행 '정부공문서분류'까지 -

A Study on the Theory and Historical Development of Official Document Classification Scheme in Korea

- Since Chosun Dynasty to Current Korea Government -

최 정태(Jung-Tai Choe)**

이 주연(Ju-Yeon Lee)***

◁ 목 차 ▷

1. 서 론	5.3 '정부공문서분류번호및보존기간기준표 (1985년판)'의 분류
2. 문서분류의 이론과 방법	5.4 '공문서분류번호및보존기간표 (1993년판)'의 분류
3. 조선조와 그 이후의 문서분류	5.5 기록물분류기준표(2004년 시행예정)
4. 정부수립 이후 공문서분류의 변천	6. 결 론
5. 공문서분류의 유형과 특징	<참고문헌>
5.1 공문서분류표 책정 이전의 분류	
5.2 문서보존기간기준표(1964년판)의 분류	

<국문초록>

이 논문은 문서분류에 대한 이론적 근거를 찾아보고, 조선조 이후 구한말을 걸쳐 대한민국 정부수립 이후 지금까지 시행해오고 있는 한국공문서분류의 변천과정을 살펴, 새로 제정 공포될 '기록물분류기준표'와 비교하여, 시행상의 문제점을 검토함으로써 더 나은 분류표로 발전시키는데 목적을 둔다.

요어 : 공문서분류, 문서분류, 분류이론, 분류변천, 정부공문서분류표, 기록물분류기준표

<ABSTRACT>

This study is to aim on the theory of document classification system and historical development of official document classification scheme since Chosun dynasty to Republic of Korea. We have been new version of classification scheme 'Document Classification Standard' is scheduled in 2004, though there are many fundamental problems in governmental agencies and record centers. Thus new 'Document Classification Standard' should be make discussion and inquire.

* 이 논문은 부산대학교 연구비(4년과제)에 의한 연구임.

** 부산대학교 문헌정보학과 교수 (jtchoe@pusan.ac.kr)

*** 부산대학교 문헌정보학과 조교 (july75@pusan.ac.kr)

논문접수일자 2003년 7월 9일

게재확정일자 2003년 8월 27일

key words : Official document classification, Document classification, Classification theory, Historical development of classification, Government document classification scheme, Record classification standard

1. 서론

‘분류’를 국어사전에서는 “종류에 따라 나누는 것”이라고 간단히 기술하고 있고, 『옥스퍼드사전』에서는 “어떤 대상을 그 대상이나 유사성에 따라 종류별(Class)로 나누거나 배열하는 행위”로 규정하여 그 정의를 좀더 구체화하고 있는데, ‘문헌분류’는 위의 분류개념에서 이용과 보존을 전제로 체계적인 원칙과 이론을 필요로 한다.¹⁾

문헌분류는 『한국도서관·정보학용어사전』에서 ①체계적으로 편성된 분류표에 의거하여 한 도서의 내용, 주제 또는 형식에 일치하거나 유사한 분류번호를 찾아서 그 도서에 배정하는 행위. ②도서를 분류하기 위하여 조직된 분류표. ③데이터처리에 필요한 기록코드화의 체계를 의미²⁾하는 것으로 정의하고 있다.

문헌의 범위는 도서(book materials)를 비롯하여 문서, 파일, 기록물 등 비도서자료(non-book materials)가 대상이 되며, 생산시기에 있어서도 古現을 불문하고 어떤 매체이든 기록된 모든 자료가 포괄된다. 따라서 문헌분류는 도서관(library), 기록관(archives) 그리고 정보관(information center)이 소장하고 있는 자료를 유사성 또는 기능에 따라 이용과 보관이 용이하도록 類개념에서 種개념으로 논리적 체계로 조직하는 행위라고 말할 수 있다.

문헌분류 중, 도서(book)에 대해서는 文獻情報學者나 도서관 司書에 의해 상당수의 분류표(classification scheme)가 고안, 발전을 거듭하여 도서관 현장과 이용자들의 요구를 어느 정도 충족시키고 있다. 그러나 기록관에서 취급하고 있는 보존기록물(archives)의 분류(archival arrangement)는 세계적으로 아직까지 통일된 이론이 없고, 국내에서도 연구가 거의 없는 실정이다. 다만 정부가 공문서분류에 관한 ‘규정’과 ‘규칙’을 만들어 자료관이나 일선행정기관에 보급해 왔는데 여기에는 이론을 갖춘 분류체계도 없었고, 일관된 원칙도 없이 편의대로 사용되어 왔다.

1) 최정태 외, 『문헌분류의 이론과 실제』[개정판], 부산대학교출판부, 1999, 1-9쪽.

2) 사공철 등편, 『한국도서관·정보학용어사전』, 한도협, 1986, 100쪽.

이처럼 ‘규정’과 ‘규칙’에 의거, 취급하던 문서분류는 1999년 ‘공공기관의 기록물관리에 관한 법률’(이후 ‘기록법’으로 칭함)이 제정 공포됨으로 인해, ‘기록물의 분류’ 항목이 ‘시행령’ 속에 설정되어 법규상 분류문제는 제 위치를 확보하게 되었다. 즉, 대통령령, 제16609호(1999.12.7)의 ‘공공기관의 기록물관리에 관한 법률시행령’(이후 ‘기록법시행령’으로 칭함) 제12조(기록물의 분류)는 다음과 같이 규정하고 있다.

① 공공기관은 기록물을 기록물분류기준표에 따라 처리과별·단위업무별로 분류하여 기록물등록대장에 기록한다. ② 공공기관의 기록물분류기준표는 중앙기록물관리기관 및 특수기록물관리기관의 장이 특별히 수집·보존할 필요가 있다고 지정·고시한 영구보존 기록물을 제외하고는 당해 공공기관의 장이 정한다. 그리고 기록물분류기준표에는 처리과기관코드, 기능분류번호, 보존분류기준 및 기록물의 검색에 필요한 특수목록의 지정 등에 관한 사항이 포함되어야 한다.

이 분류방식은 정부수립 이후 반세기 동안 지금까지 사용하고 있는 ‘공문서분류표’와는 근본적으로 차이가 난다. 분류의 전개방식이나 조직체계가 전혀 다르고 ‘분류기준표’라는 용어를 채택한다. 뿐만 아니라 종전의 분류표를 버리고 새로운 기준표로 대체하는 것으로 되어 있다.³⁾ 그렇다면, 지금까지 일선행정기관과 기록관(자료관 포함)이 기존의 분류표를 사용해 오다가 이 법령을 기준으로 실제 기록물을 분류할 때, 종전의 것과 비교하여 새로운 분류는 어떤 의미를 지니며, 이미 정리된 자료의 재분류문제는 어떻게 할 것인가. 그리고 분류개념에서 ‘분류표’는 무엇이고, ‘분류기준표’는 무엇이며 왜 필요한가. 또 그 기준은 어디에 두고, 기준표는 (공공기관의 장이) 어떻게 정하는 것인지 등 적지 않은 사항에서 의문이 생긴다. 또한 분류과정에서 동위개념(coordinate concept)으로 적용되어야 할 ‘분류기준표’ 속에 하위개념의 ‘분류’가 왜 등장해야 하며, ‘기능분류번호’와 ‘보존분류기준’은 왜 겹쳐야 하는지 그리고 ‘보존분류’는 무슨 말인지 이해하기가 쉽지 않다.⁴⁾

3) 기록물분류기준표는 출처별 원칙을 적용하여 각급 기관 처리과별로 단위업무를 확정 관리하는 것으로 현행 ‘공문서분류번호및보존기간표’를 대체하는 제도로서, 이를 통해 단위업무별로 기록물을 분류기준(분류번호, 보존기간, 보존장소, 보존방법 등)을 제시하여 기록물의 제반 처리일정을 제어한다. (정부기록보존소편, 『기록보존업무편람』, 2002, 51쪽.)

4) 이러한 의문은 필자들뿐 만 아니라, 기록물을 취급하는 현장의 사람들과 그리고 강의실에서 학생들로부터 자주 듣고 있다. 조그만 예로서, ‘보존분류’는 ‘보존’에 중점을 둔 것인지, ‘분류’에 중점을 둔 것인지 불분명하다. 만약 그 뜻이 ‘보존을 위한 분류’라고 정의한다면 ‘이용을 위한 분류기호’가 별도로 있

‘기록물(records)’은 넓은 뜻으로 ‘간행물(publication)’을 포함하여 기록된 모든 자료와 매체를 지칭하는 최상급의 류(類)개념이다. 동시에 ‘기록물’은 ‘간행물’과 대칭되는 용어로서, 그 차이는 형태(format)와 부피(bulk)에서 구별되고, 그것이 1차자료인가, 2차자료인가, 그리고 유일성이 있는가, 그렇지 않은가에 따라 차이가 난다.⁵⁾ 더 쉬운 예로, 간행물의 대명사가 ‘도서’라고 한다면 기록물의 대표격은 ‘문서’⁶⁾라고 할 수 있다.

일반적으로 문서는 생산 시기(period)를 기준으로, 古文書⁷⁾와 現代文書 또는 現行文書⁸⁾로 구분하고, 생산자를 기준으로 私文書⁹⁾와 公文書¹⁰⁾로 구분하기도 한다.』

학계의 일반적인 경향은 문서를 고문서와 현대문서로 발행시기를 따져 구분¹¹⁾하는데 비해, 사문서와 공문서에 대한 구분은 개의치 않는다. 다만, 정부기관 또는 정부간행물을 다루는 학자들은 공문서를 분리해서 연구 관찰하기도 한다.

이 논문은 문서분류에 관한 제 이론과 방법을 살펴보고, 朝鮮 朝 官府文書의 분류 양상

어야 하는지 등에서 의미전달이 안 된다는 것이다. 왜냐하면, 합성될 수 없는 두 개의 명사가 잘못 造語되었기 때문이다. 이를테면, ‘사과+나무’는 말이 되지만, ‘사과+감’은 단어(word)로 성립될 수 없다는 것과 같은 이치이다.

- 5) 崔貞泰, 『記錄學概論』, 아세아문화사, 2001, 25-36쪽.
- 6) 1999년 제정된 ‘기록법’을 비롯하여 ‘기록법시행령’등 기록관련 법규는 모든 문서를 ‘기록물’로 통일하고, 문서분류에 있어서도 ‘기록물분류’로 표현하고 있다. 다만 이 논문에서는 관련되는 기록물을 편의상, ‘문서’로 칭하고 그 분류에 있어서도 ‘문서분류’로 통칭키로 한다.
- 7) 古文書는 글자 그대로 오래된 ‘옛 문서’이다. 학계 일각에서는 이를 archives로 번역하고 있는데 이는 잘못이다. 아카이브스는 옛것과 지금의 것을 떠나 ‘보존가치가 있는 자료’ 즉 記錄館의 수장대상자료를 뜻한다.
- 8) 現代文書는 古文書와 대칭되는 용어로서 단지 近現代에 생산된 문서를 말한다. 現行文書도 같은 의미를 담고 있지만 최근에 생산되어 ‘기록의 라이프 사이클(life cycle of record)’에 따라 현재 활용되고 있는 현용기록(current record)을 의미한다. (최정태, 『記錄學概論』, 42-45쪽.)
- 9) 사문서는 단체 또는 개인이 어떤 목적을 위해 작성된 것이나, 개별적 용무를 띠고 생산된 문서를 말한다.
- 10) 공문서는 국가 기관 및 지방자치단체 또는 공무원이 직무상 목적을 가지고 작성한 문서를 말한다. 동시에 개인 또는 단체가 만든 문서라도 어떠한 의도 하에 국가기관으로 접수시키면 공문서에 포함될 수 있다. 따라서 사문서가 공식적으로 공공기관에 접수되면 공문서로 성립되는 것이다. 이런 의미에서, 오래전부터 공문서의 정의(definition)를 법규로 정하여 엄무지침으로 활용하고 있지만 시기에 따라 그 범주(scope)가 달라지고, 법해석이 미흡하여 ‘판례’로써 다시 규정하고 있는 실정이다. 최근의 한 사례로서, ‘쓰레기종량제비닐봉투’를 무허가 제작 판매한 것이 ‘공문서’ 변조에 대한 법률 위반으로 입건된 것이 그 예의 하나라고 할 수 있다.
- 11) 고문서와 현대문서에 있어서 ‘시기구분’에 관한 해석은 史學界와 文獻情報學界의 학자들마다 견해차가 많다. 이에 관한 是非는 이 연구목적과 부합되지 않아 논급치 않기로 한다.

과 구한말 大韓帝國과 朝鮮總督府를 거쳐 현재 대한민국정부에서 시행되고 있는 ‘공문서분류’까지, 이것들이 변천해 오는 과정에서 공문서분류가 어떤 유형으로, 어떠한 특징을 가지고 발전해 왔는지를 정리해 본다. 그리고 앞으로 시행될 ‘기록물분류기준표’를 분류의 이론적 기초에 근거, 종전의 분류표와 비교 검토하여 더 나은 분류표로 발전시키는데 있다.

2. 문서분류의 이론과 방법

도서관에서 적용하는 도서관분류는 대부분 ‘主題分類의 原則’에 따라, 內包에 의해 주제접근(subject approach)을 한 후, 外延을 기준으로 형식구분(form division)을 한다. 그밖에 형태별 분류나 발행연도별로 분류하는 방법도 있지만 실제로는 잘 쓰이지 않는다. 반면에 기록관(archives)이 관리, 보존하는 문서는 대체로 다음과 같은 형식으로 분류한다.¹²⁾

- ① 출처원칙분류(principle of provenance classification)
- ② 연대-지리분류(chronologic-geographical classification)
- ③ 행정기능분류(administration classification)
- ④ 역사분류(historical classification)
- ⑤ 주제분류(subject classification)

이러한 문서자료에 대한 분류체계는 19세기 전후, 유럽에서 출발하여 미국으로 보급되었다. 당시 미국에서 필사본을 최초로 취급한 기관은 메사츄세츠 역사학회였는데, 이때 주제분류와 연대-지리 분류를 처음 사용하였다.

주제분류는 각 부처의 기능과 활동을 무시하고 현행문서와 이질화된다고 하여 빛을 보지 못했고, 연대-지리분류는 1897년 미국의회도서관에서 개발되었으며, DDC의 역사분야 분류표 전개에 영향을 받아 문서를 역사적인 시기구분과 지역에 따른 구분을 하도록 하였다. 그러나 이 분류표는 출처나 정보원에 대한 정보는 거의 소멸되는 방법이어서 효과가 없는 분류표로 평가되었다.

행정조직분류는 행정기관을 몇 단계 계층적으로 구분하여 분류하는 방식인데, 이는 수직

12) 최정태 외, 『문헌분류의 이론과 실제』, 18쪽.

적 구분단계에 대한 결정 이외에 수평적 구분 즉, 분류 항목 수를 어떻게 결정해야 하는가 하는 문제가 있었다.

역사분류는 모든 정부보존문서를 한 지역발전의 시작과 진개를 기준으로 분류하여 역사적으로 전개한 것으로, 주 정부조직체의 조직구조를 나타내는데 있어서 조직체의 역사적 발전과정과 자료의 주제를 복합하여 반영시키려고 하는데서 많은 문제가 있었다. 행정조직 분류와 역사분류는 출처원칙을 기본 골자로 하여 발전시킨 것에 불과하다.

이렇듯 문서분류에서 주제, 연대-지리, 행정조직, 역사분류표가 고안되어 보존문서 분류 체계로 활용되었지만 여러 가지 문제점으로 결국, 문서의 생산근원이 되는 정부조직을 근거로 하는 출처원칙(principle of provenance)에 의한 분류방식이 세계적인 추세로 보편화 되었다. 출처원칙의 분류는 자료의 생산 출처를 근거로 하여 분류하는 방식인데, 1830년 프랑스 국립기록관(Archives Nationales)이 정식으로 채택, 보급하다가 유럽 여러 나라가 이 방식으로 문서를 정리하게 되고, 그 타당성은 실용주의 나라 미국에서도 그대로 적용되었다.¹³⁾

대표적인 예가 국제연합 문서분류시스템(UN Documents Classification System)과 미국 문서관리국분류시스템(SuDoc Classification System)이라 할 수 있다. 이 분류시스템에서 사용하는 기호는 알파벳과 아라비아 숫자로 혼합된 비십진분류기호 인데 저자기호(author symbol), 총서기호(series designation), 도서번호(book number) 세 가지로 구성되어 있으며, 그 원리는 출처의 원칙에 근거하여 같은 부서의 간행물이 한 곳에 모이게 하는데 있다.¹⁴⁾

한편, 한국에서의 문서분류는 위의 다섯 가지 유형을 수용하면서, 특히, 고문서분류에서 다음과 같이 두 가지를 추가하고 있다.¹⁵⁾

- ① 유형별 분류(typical classification)
- ② 수취자별 분류(receivable classification)

13) 崔貞泰, 『記錄學概論』, 134-143쪽.

14) 이 분류시스템에 대한 이론이나 전개방법은 최정태 공저, 『문헌분류의 이론과 실제』(80-90쪽)에 자세히 기술되어 있어 여기서는 생략함.

15) 崔貞泰, 『韓國政府公文書의 分類組織에 관한 研究』, 《사회과학논총》(부산대학교 사회과학대학)제6권 제1호(1987), 273-295쪽.

우리나라는 서구와 같이 전개된 이론이 없고, 독자적으로 창안된 시스템도 없다. 조선왕조 때, 官司에서 문서를 분류한다는 말은 있지만 어떤 방식으로 어떻게 분류를 했는지 기록 상에는 보이지 않는다. 奎章閣 등에서 ‘기록편찬분류표’를 제정하였지만 실제 확인해 보면, ‘분류’가 아닌 보존을 위해 문서를 종류별로 ‘구분’한 것에 지나지 않는다.¹⁶⁾

이처럼 분류와 구분의 혼란은 구한말 이후 조선총독부를 거쳐 대한민국정부 수립이후에도 그대로 이어져 아직까지 정립되지 못하고 있다. 다행히, 최근에 와서 역사학자와 문헌정보학자들에 의해 고문서분류에 대한 연구가 시도되었다. 최초의 연구는 사학자 김동욱의 『李朝古文書의 分類에 대하여』인데, 이 분류방법은 授者和 受者를 중심으로 10개 항목을 설정, 항목마다 고유번호(0-9)를 배당하였다.¹⁷⁾

0 總	5 士民
1 國王	6 結社
2 王族	7 神佛
3 官員	8 外交
4 胥吏	9 其他

그 후, 최승희는 韓國古文書를 크게 國內文書와 外交文書로 나누고, 국내문서는 發給者를 기준으로 다음과 같이 분류하였다.¹⁸⁾

- | | |
|------------|---------|
| ① 國王文書 | ⑥ 書院文書 |
| ② 王室(宮房)文書 | ⑦ 道觀文書 |
| ③ 官府(官吏)文書 | ⑧ 結社文書 |
| ④ 私人文書 | ⑨ 奉神佛文書 |
| ⑤ 寺社文書 | |

16) 분류는 종합적 방법이어서 하위개념에서 상위개념으로 상승하는 현상이다. 반면에, 구분은 분석적 방법이어서 상위개념에서 하위개념으로 하강하는 형식이다. 예를 들면, 분류는 한국, 중국, 일본, 태국 등을 묶어 아시아를 구성하는 방법이고, 구분은 아시아를 한국, 중국, 일본으로 나누는 것이다. 다시 말하면, 분류가 귀납적 방법이라면, 구분은 연역적 방법이라고 할 수 있다.

17) 金東旭, 『李朝古文書의 分類에 대하여』(人文科學叢書6; 古文書集眞), 연세대학교출판부, 1972.

18) 崔承熙, 『韓國古文書研究』, 『4.古文書의 分類』, 韓國精神文化研究院, 1981, 29-38쪽.

文獻情報學者 이춘희는 일반 고문서에 대한 분류기준으로 ①출처별 ②유형별 ③주제별 ④지역별 ⑤연대별 ⑥발급자별 ⑦수취자별 7가지의 분류기준을 제시하고, 유형별을 중심으로 다음과 같이 10구분하는 <古文書分類法(案)>을 마련하였다.¹⁹⁾

- | | |
|-------------------|-------------------|
| 10 國王文書 | 60 宗教機關(佛寺, 道觀)文書 |
| 20 宮家文書 | 70 結社文書 |
| 30 官府文書 | 80 外交文書 |
| 40 私人文書 | 90 其他文書 |
| 50 教育機關(鄉校, 書院)文書 | |

하지만, 현대문서에 대해서는 아직 이론을 갖춘 分類表는 찾아 볼 수 없고, 우리나라를 대상으로 문서분류에 관한 이론적 연구 또는 평가 논문이 다섯 편 정도 발견될 뿐이다.²⁰⁾ 이 밖에 실무적인 차원에서 총무처, 내무부 및 단위 部處가 ‘사무관리규정’으로 분류표 및 분류규칙을 제정, 시행해오다가 ‘정부공문서분류표’를 전국적으로 사용하였다.

3. 조선조와 그 이후의 문서분류

문헌상에서 ‘문서분류’라는 용어가 처음으로 나타난 것은 조선 초기 成宗 때이다. 즉, 1476(成宗7)년 4월 28일(辛丑)에 “근래에 여러 官司의 文書는 흩어져 없어진 것이 태반인데, 考閱을 만날 때마다 의거할 데가 없으니 불가하다. 이제부터는 중국 조정의 例에 의하여 每 衙門마다 각각 木莊을 두어 해마다 매 달에 무릇 이미 行한 文書는 分類하여 자세히 써 [籤]를 달도록 하고, 따로 目錄을 작성하여 解由하되 傳掌(傳掌)하거나 出納할 즈음에 반드시 해당 관리가 감독하여 亡失하지말게 하라.”는 왕의 傳敎가 있었고,

19) 李春熙, 『古文書의 類型別 分類에 관한 研究』, 《한국비블리아》 제6집(1984), 81-109쪽.

20) 李珪範, 『行政文書의 分類方法에 관한 研究 : 現行 政府公文書 分類法의 改善方案을 中心으로』, 《연구보고》(부산교육대학교), 제13권 제12호(1977), 81-105쪽 ; 崔貞泰, 『韓國政府公文書의 分類組織에 관한 研究』, 《사회과학논총》(부산대학교 사회과학대학), 제6권 제1호(1987), 273-295쪽 ; 安仁子, 『한국정부간행물에 대한 분류표 연구』, 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 1993 ; 김태웅, 『기록물분류기준표의 제정과 전망』, 《기록보존》(정부기록보존소), 제12호(1999), 159-173쪽 ; 이원영, 『기록물 분류의 원리 : 문헌분류와의 비교』, 《기록학연구》, 제2집(2000), 103-127쪽.

1729년 英祖 5년 6월 21일(甲午)에는 좌의정 李台佐가 “문서가 산란함에 오래된 문서를 分類하여 <抄謄錄>으로 이름하고, 이것을 다시 이정(釐正)해서 책을 열어 환히 알 수 있게 한다면 국가를 경영하는 大體에 반드시 유익할 것이라고 왕에게 고평하니, 이르기를 전달한 대로 거행토록 하였다”고 朝鮮王朝實錄은 기록하고 있다.²¹⁾

이상 2건의 자료를 보면, 당시 문서를 어떤 방법으로 분류하고 목록을 하였는지는 확인할 수 없지만, 문서를 분류하고 목록을 해서 책을 만들었음이 분명하였으며, 지금으로부터 5세기 전, 문서를 분류하는 행위는 국가경영에 반드시 큰 이익을 준다고 하였다.

그리고 成宗朝에 완성, 발간된 『經國大典』에 의하면, “각 관사와 각 고을의 문서는 分類하고 종합하여 색인을 붙여서 각각 보관한다”²²⁾라고 명시하여 어떠한 원칙에 따라 문서를 분류하고 있었음을 알 수 있다. 또한 『秋官志』에는 “八方の 문서 중 효력이 지났거나 오래된 문서는 남쪽 回廊 樓上庫 8칸에 藏置하여 官封하고, 舉行文書는 樓下庫 8칸에 장치하고 --- 啓覆文書는 祥覆房 2칸에 장치한다”²³⁾고 하여, 당시에도 오늘날처럼 현용기록(current record)과 비현용기록(non current record)을 구분하여 보존 관리하는 제도를 시행해 왔다.

이를테면, 官府文書는 종류별로 구분하여 官府간의 關文, 移文, 牒呈, 甘結, 解由文書 등은 일정기간 보관하며, 表文, 箋文, 狀啓 등은 관계 기관에 상당기간 보존하고, 詔勅, 咨文, 國書, 書契는 秘府와 관계되는 관서에 秘藏하는 것이다.²⁴⁾

1894년 7월, 甲午改革이후 軍國機務處는 ‘명령반포식’을 제정 공포하였다. 이것은 칙령, 법령 등에 관한 입안과 공포절차에 관한 규정인데, 동년 11월 21일 칙령 제1호로 ‘公文式’이 공포된 이후에야 실질적으로 적용되었다. 당시 官衙의 공문서는 크게 法令文과 日用公文으로 분리하여 사용하였다. 법령문 이외 일용공문만 해도 『經國大典』 禮典에 모두 25종의 공문서 양식(告身式, 紅牌式, 白牌式, 雜科白牌式, 祿牌式, 追贈式, 鄉吏免役賜牌式, 奴婢土田賜牌式, 啓本式, 啓日式, 平關式, 牒呈式, 帖式, 立法出依牒式, 起復出依牒式, 解由移管式, 度牒式, 立案式, 勘合式, 戶口式, 準戶口式)이 예시되었으며, 이밖에도 다양한 종류의 공문서 양식이 존재했다²⁵⁾고 한다.

21) (국역)조선왕조실록CD, 서울시스템, 1998. [原典, 9집 336쪽]

22) 『經國大典』 장문조, “諸司諸邑文書分類作綜懸籤各藏之”.

23) 『秋官志』 官衙, 本衙, “南廊 樓上庫八間 八方久遠文書藏置官封 樓下庫八間 八方舉行文書藏置 --- 祥覆房二間啓覆文書藏置”.

24) 崔承熙, 『韓國古文書研究』, 22-23쪽.

이처럼 다양한 명칭으로 사용되던 공문서들은 1895년 3월 29일 ‘閣令·部令·訓令·告示·指令’의 구분규정과 1895년 6월 1일 ‘公文類別及式樣’에 따라 기능별로 간소화되고 그 서식도 정비되었다. 당시 기록관리 규정사례를 보면 ‘各府各衙門通行規則’과 ‘各部處務規程規則’이라는 행정사무관리 전반에 관한 통칙을 제정하였으며, 관계개편에 따른 문서의 생산, 유통, 보존에 관한 통일된 규칙을 마련하였다.

그 후 1905년 12월, 統監府가 설치됨으로써 大韓帝國은 외교뿐만 아니라 행정전반이 日帝에 귀속되었고, 따라서 왕실도서관인 奎章閣도 다른 왕실기관과 함께 宮內府로 통합되었다. 宮內府는 산하 각 관서에서 완결된 문서를 인계받아 독자적으로 문서를 편찬, 분류, 보존 행위를 할 수 있도록 하였다. 이와 관련된 규정 내용을 살펴보면, ‘宮內府文書措辦規程’(官報 제3937호 : 隆熙원년 11. 30)일을 만들고, ‘宮內府文書措辦規程施行細則’(隆熙 원년 12. 24)을 만들었다. 이어서 ‘宮內府記錄編纂保存規程’(隆熙3년6월11일)을 만들어 여기에 ‘宮內府規例’를 적용하였다.

즉, ‘宮內府規例’ 제5조는 “記錄의 완결된 것은 아래의 種別에 따라 이를 保存함이 可함”이라고 하여 다음과 같이 4종의 문서유형으로 구분하고 있다.

- 제1종: 영구보존의 필요가 有함으로 認한 자
- 제2종: 10년간보존의 필요가 有함으로 認한 자
- 제3종: 7년간보존의 필요가 有함으로 認한 자
- 제4종: 3년간보존의 필요가 有함으로 認한 자

이와 같은 문서유형은 문서의 내용이나 특징에 따라 분류하는 것이 아니라 단지 보존을 위해 年限을 기준으로 구분한 것이다. 이를 근거로 해서, 제6조는 “記錄은 제1종과 제2종은 完綴로, 제3종은 畧綴로, 제4종은 假綴로 편성하여 보존기간의 長短 및 使用度數의 多少에 따라 이를 적절히 定함을 得”하도록 하여 완결, 약절, 가철 세 종류의 綴로 구분해서 보존하도록 규정하였다.

한편, 奎章閣의 分課規程을 보면 典謨課, 圖書課, 記錄課, 文書課 등 4개 과는 모두 기록 물과 관계되는 課로 편성되어 있는 것으로 보아 이곳은 조선왕조 왕실도서관의 기능을 부

25) 최승희, 위의 책.

여하고 있어 列聖 御製의 보관뿐 만 아니라 公文書類의 分類 업무까지 관장하고 있었음을 알 수 있다. (<표 1> 참조)

<표 1> 규장각 분과규정

課名	업 무 내 용
典謨課	1. 瓊源譜牒과 敦寧譜牒의 편찬수정 및 보관에 관한 사항 2. 列聖, 御製, 御筆, 御章 및 御眞의 圖寫 및 尙藏에 관한 사항 3. 奉審 및 察典參列에 관한 사항
圖書課	1. 도서보관 및 출납에 관한 사항 2. 도서정리 및 分類에 관한 사항 3. 도서구매, 繕寫에 관한 사항 4. 圖書原版 보관에 관한 사항
記錄課	1. 公文書類의 편찬 및 보관에 관한 사항 2. 공문서류의 整理 및 分類에 관한 사항 3. 綸綍 및 日省錄上 奏文, 儀軌, 冊文 및 簇子尙藏에 관한 사항 4. 史庫에 관한 사항
文書課	1. 進講 및 代撰에 관한 사항 2. 尊號 및 諡號에 관한 사항 3. 綸綍 및 日省錄 편찬에 관한 사항 4. 史冊의 起草 및 수정에 관한 사항 5. 他課주관에 속하지 않은 사항

기록과의 업무내용을 보면, 궁내부의 각 廳課로부터 문서를 인계받아서 ‘편찬보존’하려고 할 때, ‘曆年에 의해’ 기록편찬분류표에 따라 ‘門目’으로 분류한다고 규정하였다. ‘記錄編纂 分類表’는 모든 문서를 16개의 ‘門’으로 나누고, 해당 門으로 분류된 문서는 각 업무에 따라 2개의 ‘目’에서부터 7개의 目を 배당하여 모두 55개의 目으로 세분하였다. 이것은 일본 내각에서의 ‘門目분류’ 방식을 채택하고, 여기에 보존기한을 연결시켜 ‘보존종별’에 따른 ‘宮內府 公文錄’을 편찬하는 제도로서, 日本 太政官·內閣制의 ‘門目分類’ 방식을 본뜬 것이다.²⁶⁾ 분류표의 내용은 <표 2>와 같다.

26) 李昞龍, 『韓國의 近現代 記錄管理制度史 研究』, 중앙대학교대학원 박사학위논문, 2002, 86쪽.

<표 2> 기록편찬분류표

門名	目名	目中收容事件의 要領	門名	目名	目中收容事件의 要領
典例	朝儀	登極, 冊立등의 大禮 기타 賀節 등 의식에 관한 것	外事	外國贈答	외국증답, 서신, 물품에 관한 것
	登典	각종大祭 및 歲時的 定祭와 臨時祭에 관한 것		外賓接伴	외국인參朝, 接遇, 항응 등에 관한 것
	禮式	宮內府, 外府에 있어 典禮의 諸禮 및 대우 경례에 관한 것	學事	教育	학교에 관한 것
	謁見	내외인 알현에 관한 것		藝術	박물관, 植物苑 및 動物園에 관한 것
	服制	복식, 劍帽에 관한 것		文事	문장, 詩賦 등에 관한 것
	徽章	御紋, 御旗이하 각종 휘장에 관한 것	圖書	書籍	내외서적에 관한 것
	樂事	음악에 관한 것		圖畫	그림에 관한 것
品階	品階	서품의 순서 및 대우에 관한 것		文書	공문의 體例, 式樣, 관인 및 각종 인감 식양 등에 관한 것
	勳蹟	서훈의 순서 및 대우에 관한 것		出版	도서, 인쇄, 간행, 사진, 촬영에 관한 것
官職	官	관제, 직제, 章程 및 이에 관한 것	編纂	史志, 기록, 보고, 政表 및 통계에 관한 것	
	官等俸給	諸官의 등급, 봉급, 석차 및 이에 관한 것	寶庫	보고에 관한 것	
	敍任罷免	選敍, 罷任 및 宣示, 사령에 관한 것	寶器	宸翰이하 서화기물 기타 什寶에 관한 것	
	官吏服務	관리의 賜暇, 告暇, 출장, 在勤, 發着, 출입, 昇降, 관사대어 기타관리신상에 관한 일체의 것	美術	회화, 조각, 문예 기타 미술에 관한 것	
宮廷	內廷	내정에 관한 것	膳羞	御膳	供御에 관한 것
	皇親	황족에 관한 것		宴饗	각종연회 및 내외인 陪宴에 관한 것
	宮殿	宮城, 離宮, 宮禁, 苑宮門에 관한 것		賜饌	節會이하 임시賜饌에 관한 것
	幸行啓	幸行, 巡幸, 觀覽, 親謁 및 行啓에 관한 것	會計	財産	帝室 소유재산에 관한 것
車駕馬匹	御料輦輿, 마차 및 御料馬 이하마필에 관한 것	御資		御資에 관한 것	
賞恤進獻	贈賜	國事修勤, 職務精勵, 篤行, 기부, 進獻에 대한 賜金, 賜物 및 贈官位, 祭祀料 등에 관한 것		調度	御服, 御物 등 調度에 관한 것
	褒賞	褒賞, 褒狀 기타 旌表에 관한 것		歲出入	帝室 경비의 출납 및 관금지급 등에 관한 것
	扶助	부조, 帛祭, 治療料에 관한 것	需用物品	수용물품 구매제작에 관한 것	
	救恤	救荒, 濟急, 鰥寡, 孤獨, 高壽, 廢疾, 罹災, 遭戀에 관한 것	土木	土工	토공에 관한 것
進獻	내외국인 진헌에 관한 것	建築		宮殿, 離宮 등 청사건축에 관한 것	
壇廟陵墓	諸陵	諸陵에 관한 것		修繕	궁전, 離宮 등 청사수선에 관한 것
	諸園	諸園에 관한 것	邸舍	帝室所有의 邸第屋舍에 관한 것	
	諸墓	諸墓에 관한 것			
守衛	警察	황궁경찰에 관한 것	衛生	衛生	疾疫檢査, 예방 기타 위생에 관한 것
	儀仗	儀仗鹵次 및 이에 관한 것		醫事	치료, 약제 등에 관한 것

* 위 표의 내용은 李奭龍의 『韓國의 近現代 記錄管理制度史 研究』에서 그대로 옮겨오되, 원문을 훼손하지 않은 범위 안에서 현대어로 고쳤음.

하지만 이 분류표는 분류조건으로 볼 때, 분류표라고 하기보다 궁내부 산하 관청의 課단 위에서 수행하는 업무를 토대로 보존을 위한 업무구분표에 가깝다. 그리고 표의 題名에 있어서도 ‘기록편찬분류표’가 아니라 ‘보존을 위한 구분’이 더 적절하고, 분류표 성립요건인 ‘분류기호’(classification code)도 없어서 이 표는 ‘업무분장표’라고 하던지 또는 ‘기록의 종류별 구분표’라고 하는 것이 더 명확하다고 하겠다.

1910년 朝鮮總督府가 설치되고, 총독부는 공문서 보존기간 책정과 관련하여 1911년 ‘處務規程’을 제정하고 모든 문서를 ‘보존기간’을 기준해서 다음과 같이 5단계로 구분하였다.²⁷⁾

- 甲種 : 영구보존할 필요가 있다고 인정되는 문서
- 乙種 : 30년간 보존할 필요가 있다고 인정되는 문서
- 丙種 : 10년간 보존할 필요가 있다고 인정되는 문서
- 丁種 : 3년간 보존할 필요가 있다고 인정되는 문서
- 戊種 : 보존할 필요가 없다고 인정되는 문서

이것은 갑오개혁 이후, 宮內府規例로 제1종~제4종으로 구분하던 종전의 ‘4종구분’에서 1종을 늘려 ‘5종구분’으로 확대하고, 그 명칭도 종전의 숫자기호에서 甲·乙·丙·丁·戊 등 문자기호로 바뀐 것에 불과하다. 동시에 이 분류방식도 자료를 유사성이나 기능에 따라 분류하는 것이 아니라 보존기간을 기준으로 구분한 것에 지나지 않는다.

당시 총독부는 일정한 편찬방식에 의거하여, 成冊된 문서는 公文目錄이나 文書臺帳에 謄記 기입하고 일정한 장소에 藏置하였는데 보존편찬에 관한 목록으로 件名目錄과 公文錄目次, 公文錄目錄이 있었다. 이러한 목록의 기입사항을 통해 연도별 및 보존종별로 구분한 다음, 다시 部目的 순으로 점차 세분하고, 정리가 된 다음에는 일정한 이름이 정해진 文庫의 函, 架에 보관되었음을 짐작할 수 있다.²⁸⁾

궁극적으로, 조선조이후 이 시기까지 취급된 문서분류는 거의가 분류개념이 아닌 보존을 위한 문서를 구분한 것이고, 문서 형식에 따라 종류별로 나누는데 그쳤다. 조선총독부 또한 宮內府 奎章閣을 통하여 ‘문서편찬분류표’를 만들었지만 이것 또한 ‘분류기호’ 없이 업무분장에 따라 문서를 구분한 것에 지나지 않는다.

27) 朝鮮總督府官報, 1911. 7. 18.

28) 김상호, 『기록보존론』, 아세아문화사, 1999, 182쪽.

4. 정부수립 이후 공문서분류의 변천

대한민국에서 공문서의 의미가 처음 등장한 것은, 정부수립 이듬해인 대통령훈령 제1호(1949. 7. 15) ‘정부처무규정’에서 찾을 수 있다. 1948년 독립국가로 발돋움했을 당시는 공문서에 대한 말은 없었는데, ‘규정’의 내용을 살펴보면 거기서 생산되는 문서는 모두 공문서를 지칭하고 있으며, 기관의 직제 및 용어 그리고 전반적인 체제는 朝鮮總督府의 것을 그대로 답습하고 있다.

대통령훈령 제1호는 ‘정부처무규정’을 명시하는 것으로써 모두 8장, 129조로 구성되어 있으며, 49개의 별도 서식을 포함하고 있다. 그 중 제3장 ‘문서처리’에는 제1절 통칙, 제2절 접수 및 배부, 제3절 成案 및 결재, 제4절 성안 및 시행, 제5절 편찬 및 보존의 순으로 ‘문서처리’지침을 예시하고 있는데, 제1절 통칙, 제8조에 의하면, 의결 또는 결재 순위에 따라 문서를 4류분류(特類, 甲類, 乙類, 丙類)하는 것을 규정하고 있다. 이것은 정부수립 후 최초의 공문서분류규정이라 할 수 있다. 하지만 이것 또한 문서의 특징이나 유사성을 기준으로 편성되는 분류가 아니라 결재권자의 지위에 따라 정하는 문서구분이라고 할 수 있다.

다음해인 1950년 3월 6일 대통령훈령 제3호에 독립된 항목으로 ‘공문서규정’을 제정하였다. 이로써 정부기관에서 생산되는 모든 문서는 ‘문서처리’ 규정에서 벗어나 ‘공문서’라는 명칭을 썼다.

5·16 쿠데타 이후, 군사정부는 1961년 각령 제137호로 정부공문서규정을 다시 마련하여, 공문서의 정의(제1장 제2조)와 공문서의 분류(제1장 제10조)항목을 신설하여 공문서에 대한 새로운 체계를 정착시켰다.

공문서분류에 관한 본격적인 법규는 1964년 4월 22일, 총리령 제44호에 의해 제정된 ‘문서보존기간기준표’이다. 여기에는 보존기간과 책정기준 만을 표기하고 있지만 그 안에는 분류표를 수록하고 있다. 이 분류표는 이후, 1979년 6월 15일(총리령 제222호, 제223호)개정과 1984년 12월 31일(총리령 제290호)개정을 거쳐, 1992년 12월 31일 ‘공문서분류보존에관한규칙’(총리령 제416호)을 제정함으로써 십진분류방식에 의한 1993년판 ‘공문서분류번호및보존기간표’의 근간이 되었다.

이러한 과정을 거쳐 공포 시행된 ‘공문서분류관련법규’의 내용과 분류방법을 열거하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 공문서분류와 관련된 법규 및 분류방법

법 규 명			분 류 방 법
①	대통령훈령 제1호 (1949. 7. 15)	정부처무규정	4류 구분 (특류, 갑류, 을류, 병류)
②	대통령훈령 제3호 (1950. 3. 6)	공문서규정	3류 구분 (법령문, 일반공문, 특수공문)
③	각령 제137호 (1961. 9. 13)	정부공문서규정	4류 구분 (특류, 갑류, 을류, 병류)
④	각령 제1645호 (1963. 11. 20)	정부공문서규정	3차 분류 1차분류 : 20개 대기능 2차분류 : 200개 중기능 3차분류 : 2,000개 소기능
	각령 제1759호 (1963. 12. 16)	공문서보관·보존규정	
	총리령 제44호 (1964. 4. 22)	공문서보존기간중별책정기준에관한규칙	
⑤	총리령 제222호 (1979. 6. 15)	정부공문서분류번호의지정에관한규칙	④의 내용과 같음 (때에 따라 4차 및 5차 분류)
	총리령 제223호 (1979. 6. 15)	공문서보존기간중별책정기준등에관한규칙	
⑥	대통령령 제11547호 (1984. 11. 23)	정부공문서규정	4차 분류 1차분류 : 19개 대분류 2차분류 : 190개 중분류 3차분류 : 1,900개 소분류 4차분류 : 19,000개 세(細)분류
	총리령 제290호 (1984. 12. 31)	정부공문서분류번호및보존기간책정등에관한규칙	
⑦	대통령령 제13390호 (1991. 6. 19)	사무관리규정	5차 분류 1차분류 : 10개 주류 2차분류 : 100개 대분류 3차분류 : 1,000개 중분류 4차분류 : 10,000개 소분류 5차분류 : 100,000개 세(細)분류
	총리령 제416호 (1992. 12. 31)	공문서분류보존에관한규칙	
⑧	총리령 제615호 (1997. 2. 22)	공문서분류보존에관한규칙 일부개정	⑦의 내용과 같음 (보존기간기준 부분수정)

위의 법규 가운데, 본문에서 다루고 있는 1964년판, 1985년판, 1993년판 공문서분류표와 관련된 법규는 ④‘공문서규정’, ‘공문서보관·보존규정’, ‘공문서보존기간중별책정기준에관한규칙’과 ⑥‘정부공문서규정’, ‘정부공문서분류번호및보존기간책정등에관한규칙’, ⑦‘사무관리규정’, ‘공문서분류보존에관한규칙’이 해당되어 분류이론의 주류를 이루고 있다.

이러한 분류방식이 마련되기까지 ‘규정’ 및 ‘규칙’ 등의 변천과정을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 공문서 분류와 관련된 법규의 변천과정

규 정	정부공문서규정(1961년) → 사무관리규정(1991년) → 공공기관의기록물관리에관한법률시행령(1999년)
규 칙	공문서보존기간종별책정기준에관한규칙(1964년) → 정부공문서분류번호의지정에관한규칙, 공문서보존기간종별책정기준등에관한규칙(1979년) → 정부공문서분류번호및보존기간책정등에관한규칙(1984년) → 공문서분류보존에관한규칙 (1992년) → 공공기관의기록물관리에관한법률시행규칙(1999년)

먼저 그 ‘규정’을 보면, 1961년 제정된 ‘정부공문서규정’은 여러 차례 개정을 거쳐 시행되다가, 1991년 ‘사무관리규정’이 공포됨에 따라 지금까지 시행해 오던 문서규정은 완전 폐지되었다. 그러나 이것도 몇 년이 지나, 1999년 제정된 ‘기록법시행령’으로 인해 앞으로 모든 공문서의 분류는 이 습으로 통제된다.

그 다음 ‘규칙’의 변천과정을 보면, 1964년 ‘공문서보존기간종별책정기준에관한규칙’을 시작으로, 1979년 ‘정부공문서분류번호의지정에관한규칙’과 ‘공문서보존기간종별책정기준등에관한규칙’으로 이원화되어 시행되다가, 1984년 ‘정부공문서분류번호및보존기간책정등에관한규칙’으로 통합된 후, 1992년 ‘공문서분류보존에관한규칙’이 제정되어 지금까지 사용되고 있다. 그러나 앞으로는 1999년에 제정된 ‘기록법시행규칙’에 따라 모든 공문서는 여기에 적용될 예정이다.

5. 공문서분류의 유형과 특징

5.1 공문서분류표 책정 이전의 분류

5.1.1 정부처무규정(1949. 7. 15)의 구분

정부수립 후 처음 만든 이 법규(대통령훈령 제1호)는 명시적으로 공문서를 지칭하지 않았지만 정부 각 행정기관(국방부 제외)에 적용되는 지침은 공문서의 분류단계를 규정하고 있다. 동 규정 제8조에 의하면 정부 각 기관에서 생산되는 문서는 의결 또는 결재자 순위에 따라 다음과 같이 4류로 구분한 것이다.

- ① 特類 : 국무회의의 의결 또는 대통령, 국무총리의 결재를 거칠 문서
- ② 甲類 : 장관이 전결할 문서

- ③ 乙類 : 차관, 국장이 전결할 문서
- ④ 丙類 : 特類, 甲類, 乙類 이외의 기타 문서

5.1.2 공문서규정(1950. 3. 6)의 구분

이 규정은 정부수립 후 최초로 나온 공문서규정에 해당된다. 여기에는 공문서를 ①법령문 ②일반공문 ③특수공문으로 나누고 각 세부적인 공문의 종류를 열거하고 있다. 이는 ‘공문서규정’에서 규정한 그대로 공문서를 3종류로 大別한데 불과하다.

5.1.3 정부공문서규정(1961. 9. 13)의 구분

군사정부가 처음으로 ‘공문서분류법’이라는 용어를 사용하였다. 그러나 이것은 1948년 정부수립 이후 대통령훈령 제1호의 구분방식을 그대로 옮겨왔으며, 결재기관의 명칭이 ‘국무회의’에서 ‘내각수반’으로 변경된 것뿐이다.

- ① 特類 : 閣議의 의결 또는 대통령, 內閣首班의 결재를 거칠 문서
- ② 甲類 : 장관이 전결할 문서
- ③ 乙類 : 차관, 국장이 전결할 문서
- ④ 丙類 : 特類, 甲類, 乙類 이외의 기타 문서

지금까지 정부가 생산하는 모든 공문서는 國漢文을 혼용하여 왔다. 그러나 정부공문서규정(1961) 이후부터는 모든 공문서의 한글을 표기하도록 명시하였고, 숫자도 종전의 한자숫자를 아라비아숫자로 고쳐 쓰도록 규정하였다. 이것은 우리나라 語文政策史에 나타나는 획기적인 특징 중의 하나라고 볼 수 있다.

5.2 ‘문서보존기간기준표(1964년판)’의 분류

5.2.1 제정배경과 관련규정

내각사무처는 행정기관에 누적되어 있는 각종 보존문서를 정리하고, 그 보존방법과 관

리를 통일적으로 처리하며 활용도를 높이고자, 1962년 1월 1일 차관회의에 『보존문서계획(안)』을 제출하였다. 이러한 계획에서 가장 먼저 해야 할 일은 분류표를 만드는 것인데, 1962년 5월 18일 閣議에 정부수립 후 최초로 『文書10進分類法制定에 관한 作業計劃』 보고서를 상정하여 확정된 것인데 이것이 ‘공문서분류표’의 기초가 되었다.

『文書10進分類法 制定에 關한 作業計劃』

1. 십진분류표 제정 목적

현재 각 행정기관의 문서를 십진분류의 원칙에 따라 기능별로 분류하는 문서 십진분류법을 제정하여 이를 전 행정기관에 적용케 함으로써 행정기관의 문서분류 보관 및 보유체제를 확립코자함.

이러한 계획아래 각령 제1645호(1963. 11. 20)로 ‘정부공문서규정’을 전면적으로 개정하였는데 그 내용은 다음과 같다.

각령 제1645호(1963. 11. 20) : 정부공문서규정

제19조 (분류기호와 문서일련번호)

- ① 분류는 기관기호와 문서분류기호로 구성한다.
- ② 기관기호는 局課별 보조기관을 단위로 정한다.
- ③ 분류번호는 기능별분류와 10진분류표에 따라 정한다.
- ④ 문서번호는 년도별 일련번호로 한다.

제61조(편찬 및 보존) 완결된 문서의 정리·편찬 및 보존에 관하여 필요한 사항은 따로 각령으로 정한다.

이 규정에서는 종전에 볼 수 없었던 분류기호와 문서일련번호에 관한 조항을 신설하였다. 문서분류번호는 기능별로 “10진분류표에 따라 정한다”라고 하였지만, 실은 1차분류 20개 대기능에서, 2차분류 200개 중기능, 3차분류 2,000개의 소기능으로 분류하여 문서마다 년도별 일련번호를 사용한 것이므로 ‘십진분류법’과는 거리가 멀다.²⁹⁾

29) 십진식분류는 아라비아숫자를 사용하여 주제의 내용을 10구분씩 점진적으로 세분하는 것을 말한다. 이때, 첫째단위는 1~9로 먼저 구분하고, 여기에 구분되지 않은 주제를 0으로 처리하여 10의 그룹으로 나눈다. 이를 대주제(類; 원갈래; main class)라 하고, 그 다음 같은 방식으로 00~99로 나눈 것을 중주제(綱; 큰갈래; divisions)라 하며, 000~999로 나눈 것을 소주제(目; 잔갈래; section)로 하며, 계속해서 10배씩 최소주제(細目; 실갈래; sub-section)단위로 나누는 방식이다.

한편, 위 법규 제61조에 따라 1963년 12월 16일 공포된 각령 제1759호 ‘정부공문서보관·보존규정’에는 공문서의 편찬과 보관부분을 별도로 규정하였다.

이에 따라 1963년부터는 공문서의 유통부분과 편찬보존 부분은 각각 ‘정부공문서규정’과 ‘정부공문서보관·보존규정’의 2개의 규정으로 나누어 관리하는 체제를 만들었다. ‘정부공문서보관·보존규정’에서의 분류와 관련된 내용은 다음과 같다.

각령 제1759호(1963. 12. 16) : 공문서보관·보존규정

제4조(보존기간)

- ② 문서보존기간의 종별책정기준은 총리령으로 정한다.

제8조(분류)

- ① 처리 완결된 문서는 기능별 10진분류방법에 따라 분류한다.

1963년 모법(母法)인 ‘정부공문서규정’과 ‘공문서보관·보존규정’에 의거, 1964년 4월 22일 총리령 제44호로 ‘공문서보존기간종별책정기준에관한규칙’이 다음과 같이 공포되었다.

총리령 제44호(1964. 4. 22) : 공문서보존기간종별책정기준에관한규칙

제1조(목적) 이 령은 공문서보관·보존규정의 제4조 제2항의 규정에 의한 문서보존기준의 종별책정기준을 정함을 목적으로 한다.

제2조(보존기준책정)

- ① 문서의 종별보존기준의 책정기준은 별표에 의한다.

여기서 총리령 제44호의 제2조 제1항에 의한 ‘별표’가 바로 1964년판 ‘문서보존기간기준표’이며, 그 내용은 모두 ‘공문서분류표’매뉴얼을 담고 있다. 분류표의 제정은 임의적으로 연도별 문서분류방법을 취했던 이전의 방법에서 벗어나 행정기관과 공문서를 체계적으로 관리, 보존하려 했다는 것은 또 다른 관점에서 의의를 찾을 수 있다.

5.2.2 분류표 전개방식

이 시기 공문서는 국가의 조직과 관련지어 먼저 20개 대기능으로 분류하고, 이를 류(類)라 칭하며 1차분류의 내용은 <표 5>와 같다. 이후 2차분류에서는 200개의 중기능으로 3차분류에서는 2,000개의 소기능으로 강(綱), 목(目)순으로 전개된다.(2차~3차 분류에서 전개

된 각각의 내용은 생략함)

<표 5> 1964년판 공문서 분류표의 1차분류(類)

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

5.2.3 개정된 분류표(1979년판)

1979년 공문서 분류표는 1964년판 공문서 분류표의 개정판으로 총리령 제222호(1979. 6. 15) ‘정부공문서분류번호의지정예관한규칙’과 총리령 제223호(1979. 6. 15) ‘공문서보존기간중별책정기준등에관한규칙’을 근거로 ‘정부공문서분류표’, ‘공문서보존기간중별책정기준표’를 공포하였다. ‘정부공문서분류표’는 이전의 분류체계를 한 단계 더 세분하여, 기본분류 1~3차분류와 세목분류를 4차 또는 5차분류까지 전개하고 실무운용상 적합하도록 재편성하였다.

1964년판과 1979년판을 비교하여 볼 때, 분류번호의 기능명칭에 대한 신설, 개편, 폐지 부분이 있을 뿐, 분류전개방식의 차이는 없다. 다만, 1964년판의 세부기능을 1979년판에서는 소숫점을 붙여 4차 또는 5차로 세목(細目)까지 두어 분류한 것이 차이가 난다.

5.3 ‘정부공문서분류번호및보존기간기준표(1985년판)’의 분류

5.3.1 제정배경과 관련규정

총리령 제222호(1979. 6. 15) ‘정부공문서분류번호의지정예관한규칙’과 총리령 제223호(1979. 6. 15) ‘공문서보존기간중별책정기준등에관한규칙’으로 이원화되어 있는 공문서에 관한 규정을 종합함과 더불어 공문서의 작성·처리·보관 및 보존 등 문서관리의 효율화를 기하기 위하여 대통령령 제11547호(1984. 11. 23)로 ‘정부공문서규정’을 개정하였고, 문서를

분류하는데 있어 그 분류기준을 총리령으로 한다고 명시하였다.

이 법규에 따라, 총리령 제290호(1984. 12. 31) ‘정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙’을 제정하고, 이전의 이원화되었던 분류번호와, 보존기간중별책정기준을 하나로 통합하였다.

총리령 제290호(1984. 12. 31)

‘정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙’제정이유
1979년 6월 15일 총리령 제222호와 제223호인 ‘정부공문서분류번호의지정에관한규칙’과 ‘공문서보존기간중별책정기준등에관한규칙’을 ‘정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙’으로 통합하고 그 분류번호 및 보존기간 등을 현실에 맞게 조정·체계화한다.

5.3.2 분류표 전개방식

1985년판 ‘정부공문서분류번호및보존기간기준표’의 분류 전개방식은 총리령 제290호(1984. 12. 31) ‘정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙’ 제2조(문서의 분류기준)에 규정되어 있다.

총리령 제290호(1984. 12. 31) : ‘정부공문서분류번호및보존기간책정기준등에관한규칙’

제2조(문서의 분류기준) 문서는 영 제7조의 규정에 의하여 기능별 10진분류방법에 따라 분류하되, 기능이 상호 중복되지 아니하도록 다음과 같이 1차분류·2차분류·3차분류 및 4차분류로 나눈다.

1. 1차분류 : 문서의 대분류로서 그 기준은 중앙행정기관인 원·부·처의 관장사무수준으로 함을 원칙으로 한다.
2. 2차분류 : 1차분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 문서의 중분류로서 그 기준은 중앙행정기관인 원·부·처의 실·국·부의 분장사무수준으로 한다.
3. 3차분류 : 2차분류에 속하는 사무를 그 하위 기능별로 분류하는 문서의 소분류로서 그 기준은 원·부·처의 과의 분장사무수준으로 한다.
4. 4차분류 : 3차분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 문서의 최하위분류로서 그 기준은 단위업무별 사무수준으로 한다.

1985년판 분류표를 사용한 분류번호는 전국의 어디에서나 통일되며 기관기호만 다를 뿐이지 총무처나 내무부 혹은 지방의 말단 시·군까지 이 분류번호가 같은 의미로 통용되도록 하고 있다.

1차분류는 문서의 대분류로서 그 기준은 중앙행정기관인 원·부·처의 관장사무수준으로 함을 원칙으로 하여, 정부조직을 중심으로 19개로 구분하였다. 1964년판 분류표의 1차분류가 세자리 또는 네자리임에 반하여, 1985년판 분류표의 1차 분류번호는 두자리로 이루어져 있다. 1차분류는 다음의 <표 6>과 같다. 이후 2차~4차의 전개방식에서도 하위 기능별로 중분류, 소분류, 최하위 분류로 전개한다. 1차분류의 내용은 <표 4>와 같다. (2차~4차 전개내용은 생략함)

<표 6> 1985년판 공문서분류표의 1차분류

분류번호	기능명칭	분류번호	기능명칭	분류번호	기능명칭
01	총기(I)	23	법무	31	보건사회
02	총기(II)	24	국방	32	노동
10	경제기획	25	문교	33	교통
16	과학기술	27	농수산	34	체신
18	국가보훈	28	상공	35	문화공보
20	외무	29	동력자원		
22	재무	30	건설		

5.4 ‘공문서분류번호및보존기간표(1993년판)’의 분류

5.4.1 제정배경과 관련규정

1985년판의 분류표가 십진식분류에 의거한 분류표라 하지만 처음부터 19개의 대기능을 설정하여 01~35라는 숫자를 가지고 1차 분류하기 때문에 십진분류라고 할 수 없다. 또한 정부조직의 기능을 분류기호로 나타내는데 있어 계층성이 나타나지 않는 문제점이 있었다.

그리하여 1992년 행정기관에서 생산하는 공문서의 효율적인 관리·보존을 위하여 문서 분류번호와 문서의 보존기간 등을 새로 정하는 법규를 제정하게 되었고, 그 법규에 따라 만들어진 분류표가 1993년판 ‘공문서분류번호및보존기간표’이다. 이 분류표의 주요골자는 1992년 제정된 ‘공문서분류보존에관한규칙’ 제2조에 잘 나타나 있다.

총리령 제416호(1992. 12. 31) : ‘공문서분류보존에관한규칙’

제2조(문서의 분류기준) 문서는 영 제 25조의 규정에 의하여 기능별 10진분류방법에 따라 분류하되, 다음 각 호의 기준에 따라 5단위 숫자로 구성한다.

1. 1차 분류 : 문서분류의 주류항목으로서 유사·유관한 정부기능을 분야별로 구분함을 원칙으로 한다.
2. 2차 분류 : 1차 분류한 정부기능을 그 하위기능별로 분류하는 대분류로서 그 구분기준은 중앙행정기관의 관장사무수준으로 한다.
3. 3차 분류 : 2차 분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 중분류로서 그 구분기준은 중앙행정기관의 실·국·부의 분장사무수준으로 한다.
4. 4차 분류 : 3차 분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 소분류로서 그 구분기준은 중앙행정기관의 과의 분장사무수준으로 한다.
5. 5차 분류 : 4차 분류에 속하는 사무를 그 하위기능별로 분류하는 최하단위의 세분류로서 그 구성기준은 단위업무별 분장사무수준으로 한다.

뿐만 아니라 문서의 보존기간을 책정하기 위한 기준과 문서의 종류별 보존기간을 정하고, 개별문서의 보존기간을 연장 또는 단축하기 위한 사유를 구체화하였으며, 이 분류표의 또 다른 특징은 이전의 분류표에서 찾아 볼 수 없는 조기표와 상관색인을 구성하고 있다.

5.4.2 분류표 전개방식

1993년판 공문서분류표는 십진식 분류방법에 따라 정부기능의 전 분야를 10개 분야로 크게 구분하고 이를 류(類)개념으로 한다. 기호는 아라비아 숫자를 사용하여 9개 분야로 구분하고 이 9가지 분야 중 어느 곳에도 속하지 아니하거나, 그 전체 또는 수개 분야를 포괄하는 것을 ‘0 행정총괄’이라 하여 맨 앞에 두어 총 10개로 기본구분하며 이를 “주류(主類)”라 부른다.

2차적으로 주류 10단위를 각각 9개로 구분하고, 이에 ‘0 총괄’을 합하여 모두 100가지 기능으로 구분하며 “대분류”라고 한다.

대분류 100단위에서 같은 방법으로 다시 구분하면 1,000가지 기능이 구분되는데 이를 “중분류”라고 하며, 중분류를 다시 1,000단위에서 구분한 것을 “소분류”, 소분류에서 다시 한 단계 더 구분한 것을 “세(細)분류”라 한다.

1차분류인 주류 구분에 있어서 종전의 1985년판은 중앙행정기관을 19개로 구분하고 임

의로 분류번호를 주었으나, 이번 분류표에서는 기능구분을 10개로 만들어 비로소 ‘십진분류 방식’의 개념을 도입한 것이다.

1차 분류는 문서분류의 주류항목으로서 정부조직의 유사·유관한 기능을 가진 조직을 묶어서 10개의 기능별로 구분함을 원칙으로 한다. 1차 분류된 내용은 <표 7>과 같다. (2차~5차분류로 전개되는 각각의 내용은 생략함)

<표 7> 1993년판 공문서분류표의 1차분류

분류번호	내용	분류번호	내용
0	행정총괄	5	산업
1	일반행정	6	공공질서·사회복지
2	외교	7	과학기술
3	국방·통일	8	교육·문화
4	경제일반·재무	9	교통·체신

5.4.3 조기표와 상관색인

조기성(mnemonic)이란 문서 또는 자료의 형식이나 성격이 같은 것에 공통 번호를 사용함으로써 분류번호의 조직을 쉽게 이해하고 기억할 수 있도록 하는 성질을 말한다.

1993년판 분류표에서는 각 기능마다 공통적으로 존재하는 문서의 성격을 9가지 유형으로 나누어 2차분류(대분류) 및 3차분류(중분류) 항목에 붙여 사용할 수 있도록 하였다. 즉, 조기표는 2, 3차분류에서만 사용할 수 있으며, 4, 5차분류에서는 사용할 수 없다. 조기표는 <표 8>와 같다.

<표 8> 1993년판 공문서분류표의 조기표

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	

조기호 사용한 예를 들어 보면 다음과 같다.

① 2차분류(대분류) 항목에 사용될 때

86000 (문화, 예술) + 02 (통계) = 문화, 예술 통계 (86020)

71000 (과학기술) + 05 (조사, 연구) = 과학기술 조사연구 (71050)

② 3차분류(중분류) 항목에 사용될 때

86600 (출판, 도서관) + 02 (통계) = 출판, 도서관 통계 (86602)

58300 (토지정책) + 07 (민원사항) = 토지정책 민원처리 (58307)

또한, 어떤 기능과 관련된 다른 기능이 있거나 분류상 혼동의 우려가 있는 항목은 이와 관련된 기능을 안내하여 참고할 수 있는 상관색인을 만들어 활용하였다. 색인사용의 예는 다음과 같다.

81750 학교도서관

도서관운영 일반 [3]

도서등록원부(대장) [영]

도서목록 [영]

도서대출입 반납 [3]

☞ 공공도서관 → 86640

86640 공공도서관

공공도서관관리 일반 [1]

☞ 학교도서관 → 81750

5.4.4 개정된 분류표(1997년판)

1993년판 ‘공문서분류표’는 1997년 보존기간의 기준을 일부 수정하여 다시 개정하였다. 이 분류표는 종전의 것에 비해 큰 차이는 없고, 다만 보존기간에서 ‘준연구보존기간제도’를 폐지하고, 대신 ‘20년 및 30년 보존기간제도’로 만들어 보존기간을 구체화하였다.

5.5 기록물분류기준표 (2004년 시행 예정)

5.5.1 제정배경

지금까지 정부기관에서 시행되고 있는 ‘공문서분류번호및보존기간표’는 정부기능 전체를 주체별, 기능별로 나눈 형식상의 십진분류방식이었다. 이러한 분류체계는 정확한 문서분류번호를 매우 찾기가 불편할 뿐만 아니라 자의적으로 誤分類가 있었고, 중앙행정기관 업무 위주로 분류표가 작성되어 지방행정기관 업무 반영에 미흡하며, 정부의 조직이 계속적으로 신설·폐지·통폐합 등에 대한 행정 환경을 반영하지 못한 것이 문제점으로 드러나³⁰⁾ 정부는 새로운 분류방식의 ‘기록물분류기준표’를 준비하고 있다.

5.5.2 내용과 전개방식

새로 제정될 ‘기록물분류기준표’는 종전의 분류방식을 벗어난, 출처별 기록물관리 원칙에 입각하여 처리과별로 단위업무³¹⁾를 확정하여, 업무담당자가 자신이 수행하는 단위업무별로 記錄物綴에 등록하여 관리할 수 있도록 한 것이다.

분류기준표의 구성항목은 모두 4개의 카테고리를 갖추고 있으며, 각각의 기술사항과 내용설명은 아래와 같다.

① 처리과 기관코드	② 기능분류번호				③ 보존분류기준					검색어 지정수준			
	대기능	중기능	소기능	단위 업무	보존 기간	보존 방법	보존 장소	비치 기록물 여부	비치 기록물 이관시기	특수 목록 시기	제1 특수 목록	제2 특수 목록	제3 특수 목록

① 처리과 기관코드는 7자리 수(figures)의 기관별 고유번호를 사용하며,³²⁾ 기관의 조직 변화가 있다하더라도 새로운 기관코드를 주기 때문에, 처리과 기관코드는 재 사용되지 않는다.

② 기능분류번호는 최하의 업무를 단위업무로 정하고 課규모의 기관이 수행하는 수준의 단위업무群으로 소기능, 실·국 규모의 기관이 수행하는 수준의 소기능군 또는 사업군으로

30) 『기록보존업무편람』, 정부기록보존소, 2002 ; 이원규, 『한국기록물관리제도의 이해』, 진리탐구, 2002.

31) 단위업무란 업무의 성격, 처리절차, 형태 등의 거의 동일한 업무의 최소단위로 직책 개정이나 타부서로 업무를 이관할 때, 2개 이상의 업무로 분리되지 않을 정도로 세분화된 지속성 있는 업무관리 단위를 말한다.(『기록보존업무편람』, 52쪽)

32) 정부기록보존소는 현재, 중앙행정기관(70개)과 특별행정기관(139개), 지방자치단체(248개), 교육기관(196개), 국공립대학(64개) 등 717개 기관(5만1,800여개 과)에 대한 세부적 기록물분류표를 작성하고 있으며, 자리수는 7개가 될 지 8개가 될 지 아직 확정되지 않은 것으로 알고 있다.

중기능, 마지막으로 국가의 주류기능으로서 중앙행정기관 또는 이에 준하는 기관 수준의 중기능군 또는 사업군을 대기능으로 나누어 기능별로 각각의 고유번호를 부여하였다. 또한, 단위업무 아래에 단위사안이 있는데, 이것은 기능분류번호를 부여하지 않고, 기록물철 등록 연번을 부여하였다.(기록법시행령, 제12조 5항)

③ 보존분류기준은 기록물의 효과적 보존관리를 위해 당해 기록물이 생성되는 단위업무에 미리 보존기간, 보존방법, 보존장소 등 보존분류사항의 표준을 제시한 보존처리지침이다. 보존기간은 영구, 준영구, 20년, 10년, 5년, 3년, 1년의 7종 구분하고, ‘기록법시행령’의 별표로 그 기준을 정하고 있다. 보존방법에 있어서는 원본과 보존매체를 함께 보존하거나, 원본은 폐기하고 보존매체만 보존하는 방법, 원본을 그대로 보존하는 방법이 있다.

또한, 기록물 처리과에서는 그 기록물이 계속적으로 추가될 경우 이관시기가 지나도 기록물을 이관하지 않는 경우가 종종 있다. 이러한 사례를 미리 방지하기 위하여 비치기록물의 여부를 확인하고, 그 기록물의 이관시기를 연기해주는 대신에 반드시 기록물이 정부기록보존소로 이관될 수 있도록 보존기간분류에 이 사항을 기록한다.

위의 상황을 기준으로, 신규분류방식을 종전의 분류방식과 비교해보면 다음과 같다.³³⁾

	㉞ 종전의 분류방식 (1997년판)	㉟ 신규 분류방식 (2004년 예정)
분류 원칙	기능별 심진분류방식 주류-대분류-중분류-소분류(사안)	처리과 조직분류와 연계 (처리과)- 대기능- 중기능- 소기능- 단위업무-(단위사안)
사례	농진 : 51120 농진 : 기관약칭 5 : 산업 ----- (주류) 1 : 농업 ----- (대분류) 1 : 농업경영일반 --- (중분류) 2 : 농외소득 ----- (소분류) 0 : 일반 ----- (사안)	(8637254) 372451-983683-464278-608426 (8637254) 농업진흥청 기획과 372451 농촌경제활성화 종합계획 - (대기능) 983683 농가소득 안정화대책 -(중기능) 464278 품목별 수급안정화 대책 -(소기능) 608426 추곡 수매 -(단위업무)

즉, 농업진흥청에서 생산된 2종의 유사 공문을 ㉞종전방식에 의한 분류기호와 ㉟새로운 분류기준표에 의한 분류기호는 다음과 같이 차이가 난다.

㉞ ‘농업외 소득’과 관련된 일반공문서

33) 이원규, 『한국기록물관리제도의 이해』, 83쪽.

㉔ 기획과에서 생산된 ‘추곡수매’에 관한 공문서

㉔종전방식 → 농진 51120
㉔신규방식 → (8637254) 372451-983683-464278-608426

여기서 ㉔의 경우, 문서분류이론에 따라 국내외에서 전통적으로 시행하고 있는 분류방식이다. 사용기호는 7자리 수로 문자와 숫자로 구성된 혼합기호(mixed notation)로서, 기관코드 2자리(문자)와 기능코드 5자리(숫자)로 조직된 십진식에 의한 분류방법을 택해, 분류기호의 조건에서 간결성과 계층성을 갖추고 있다.

㉔의 경우는, 종이문서를 분류하는 전통적 방식이 아니라 전자기록물을 처리하는 방식으로 볼 수 있으며, 숫자만을 사용한 순수기호(pure notation)로서, 단순히 숫자를 열거하고 있다. 이는 무의미한 숫자 31개를 괄호(())와 대쉬(-)로 연결하여 엄청난 자리 수를 차지하고 있다.

이상의 내용을 종합해보면, 종전의 종이문서와 새로운 매체의 전자기록물을 분류할 경우 두 시스템이 相生하면서 공존할 수 있는지, 아니면 전자는 사라지고 완전히 대체(substitution)가 가능한 것인지 설명이 되어야 한다. 그 다음 새로운 ‘기록물분류기준표’는 분류이론과 전개 원리상에서 ‘분류’개념으로 해석할 수 있는지, 아니면 ‘처리’의 개념에 속하는 ‘RS’ 즉, ‘보존일정 스케줄’(retention schedule)³⁴⁾ 또는 ‘기록물 처리일정표’(records schedule)³⁵⁾와 유사한 것은 아닌지에 대하여 충분한 논의와 검토가 있어야 할 것이다.

34) 보존일정스케줄은 기록문서의 운명을 미리 정하는 것이다. 이는 현용기록(current record)으로서의 보존기간, 레코드센터에서의 보존기간에 대해서 처분(disposition)의 방법 등을 미리 정하기 위한 것이다. 그 지정은 기록이 생산되었을 때 만들어 진다. 즉 기록이 생산된 시점에서 기록은 평가되어 운명이 결정된다. 보존일정스케줄의 내용은 조직과 국가에 따라 양식의 차이는 약간 있지만 기본은 유사하다. 대표적인 예로, 영국의 BRB(British Railways Board)과 미국 뉴욕의 SARA(New York State Archives and Records Administration)등이 있다. (安藤正人, 『記録史料の管理と文書館』, 北海道大學圖書館刊行會, 1996, 463-467쪽.)

35) 현재 미국에서는 1,300만 file의 문서가 해마다 생산되는데 이 문서들은 ‘일반기록물관리 일정표’(General Records Schedule; GRS) 와 ‘기록물관리 일정표’(Records Schedule; RS)에 의해 보존기간이 책정, 이용, 폐기되며, 이를 위한 평가전문가가 각 부처마다 배치되어 있다. 각 기관(agency)이 제정하고 국가기록청(NARA)이 승인하는 이 처리일정표는 각 기관이 생산하는 기록물의 보존기간과 이관시점을 규정하고 있다. GRS는 23개의 공통분야로 구성되어 인사, 회계, 조달, 교류, 출판 등 일반 기록물과 관련된 기록물을 통제한다. 반면에, RS는 GRS에 포함되지 않은 각 기관의 고유업무와 관련된 모든 기록물을 총 망라한다.(NARA, Introduction to the General Records Schedule, 1998;

6. 결 론

우리나라는 일찍부터 기록물의 생산과 관리, 보존에 있어서 그 우수성이 세계사적으로 유례가 드문 기록문화의 선진국이었다. 삼국시대, 고려를 거쳐오는 동안 세계 최초의 목판본을 만들고 금속활자를 발명하였으며, 15세기 조선왕조 초기에 문서분류라는 용어가 나타나, 이것이 국약에 보탬이 된다는 국왕의 傳敎가 나오는 등 문민국가의 기틀을 다져 온 것이다.

그 사례로, 조선초기 世宗 朝, 集賢殿의 도서는 ‘經史子集’ 4部分類法에 의하여 조직되고 목록이 마련되어 검색의 용이함이 손바닥을 뒤집는 것보다 쉬웠다³⁶⁾고 하였으며, 왕실도서관인 奎章閣에서도 구분과 유사한 분류체계가 있었고, 經國大典 등 법규를 통하여 문서관리와 보존을 제도화한 것이다. 이러한 정신을 후대로 전수하였지만 그 관리와 보존의식은 시일이 흐름에 따라 점차 퇴색되고, 그 명성도 떨어져 가고 있다.

그렇지만 기록물에 대한 부분적인 제도는 구한말, 조선총독부시절에도 그대로 이어져 정부수립이후 행정사무관리는 문서를 중심으로 표준화와 능률화에 중점을 두고 발전해왔다. 그러나 정부수립 초기, 문서분류에 대한 개념도 없이 조선총독부의 문서관리 체계와 용어를 그대로 답습하다가 1961년 5·16 군사혁명 이후, 軍에서 사용하여 오던 문서관리제도를 그대로 유입한 후, 1961년 ‘정부공문서규정’을 제정하면서, 현행 문서관리제도의 근간을 이루고 있다.

문서관리는 먼저 생산된 문서를 효율적으로 조직하는데 있다. 이 조직을 위한 최초의 분류방법은 문서의 내용이나 유사성에 따라 분류하는 것이 아니라 결재권자의 지위에 따라 特類, 甲類, 乙類, 丙類로 나누는 4類로 구분한 것이다. 그 이후 군사정부는 1964년 ‘문서보존기간기준표’를 제정하여 기능별 십진분류를 한다고 하였으며, 1979년에는 1964년판을 개정하여 공포하였다. 그러나 이 분류표는 십진분류라는 분류전개방식의 문제뿐만 아니라 정부조직이 변함에 따라 문제점을 보완할 수밖에 없었다.

이로써 다시 제정된 1985년판 ‘정부공문서분류번호및보존기간기준표’는 한국 공문서분류의 근간이 되어 8여 년 동안 기준을 삼아왔다. 그러나 1992년, 정부는 이 분류표의 근본적

<http://ardor.nara.go/>

36) 李載喆, 『集賢殿考』, 한국도서관협회, 1974.

인 문제점이었던 십진분류가 아니라는 점³⁷⁾을 파악하여, 십진분류방식에 따라 정부기능의 전 분야를 10개 분야로 구분한 ‘공문서분류번호및보존기간표’를 다시 제정 공포하였다. 그 후 이 표는 1997년 한번의 개정을 거쳐 현재까지 사용하고 있다.

이상과 같이, 우리나라의 공문서 분류형식은 많은 변천과정을 거쳐 지금은 어느 정도 정착단계에 이르렀다. 그런데 앞으로 시행 될 ‘기록물분류기준표’는 종전의 ‘공문서분류’의 개념을 완전히 벗어난 분류 시스템이다. 다시 말하면, 새로운 분류기호는 처리과 기관코드+단위업무코드+기록물처리 등록연번으로 구성되어 있어서 지금까지 사용해 오던 종전의 분류표와는 전혀 다른 방법으로 전개하고 있으며, 기존의 종이문서 분류를 전자기록물 분류로 대체하는 것으로 되어 있다.

이것은 정부가 ‘전자정부구현을위한법률’을 제정하고 그에 맞게 대부분의 문서를 전자기록물로 대체함에 따라 출발한 것으로 보여진다. 그러나 그 원리는 ‘分類’의 개념이 아닌 전자기록물을 ‘處理’하는 즉 ‘RS’와 유사한 시스템으로 생각된다. 이것이 사실이라면, 새로 준비하는 ‘분류기준표’는 ‘처리기준표’ 또는 다른 명칭으로 고쳐야하는 것은 아닌지 의문이 제기된다. 그 다음 문제는, ‘처리’와 ‘분류’는 같은 개념으로 通用이 될 것인지. 그리고 양자간에 代替 가능한 성질인지, 그것이 아니라면 ‘기록물분류기준표’이외의 또 다른 ‘공문서분류표’가 필요한 것은 아닌지 등에 대하여 다시 점검해 볼 필요가 있다고 본다.

새로운 ‘기준표’는 아직까지 확정되지 않아 결론을 속단할 수 없지만, 앞에서 예시된 ‘기록물분류기준표’의 골자를 가지고 볼 때, 실제적용에 있어서 야기되는 여러 가지 문제점과 상당한 혼란을 어떻게 처리할 것인지가 큰 명제로 남는다.

<참고문헌>

단행본

총무처. 『문서보존기간기준표』, 총무처, 1964.

37) 사실은, 문서분류에 있어서 ‘십진식분류방식(decimal classification)’은 구분능력과 기능성 및 유용성에서 불리하기 때문에 세계의 많은 기록관이 이를 기피하고, 대신에 출처의 원칙(principle of provenance)을 택하여 생산기관을 기준으로 분류하는 것이 세계적인 추세이다. 이 분류표는 출처에 따른 문자기호와 숫자기호로 구성된 혼합기호를 사용하고, 형식기호로서 콜론(:)을 표기한 후, 문자 또는 숫자를 추가하여 비십진식방법(non-decimal classification)으로 전개하는 것이 특징이다.

- 임승룡. 『문서관리총람』. 대흥출판사, 1979.
- 총무처. 『정부공문서분류번호 및 보존기간기준』. 총무처, 1984
- 교육주보사 출판부. 『공문서분류및보존에관한규칙 : 공문서분류번호및보존기간표』. 교육주보사, 1993.
- 사회교육연구회. 『공문서분류번호및보존기간표』. 사회교육연구회, 1997.
- 최정대. 양재한, 도태현. 『문헌분류의 이론과 실제』. 부산대학교 출판부, 1998.
- 최정대. 『기록학개론』. 아세아문화사, 2001.
- 정부기록보존소 편. 『기록보존 업무편람』. 정부기록보존소, 2002.
- 이원규. 『한국기록물관리제도의 이해』. 진리탐구, 2002.
- 이원영 옮김. 『현대기록학개론』. 진리탐구, 2002.
- 한국국가기록연구원 편. 『기록관리법에 대한 기록학적 분석 연구』. 한국국가기록연구원, 2002.

논문

- 李珪範. 「行政文書의 分類方法에 關한 研究 : 現行 政府公文書 分類法의 改善方案을 中心으로」. 《연구보고(부산교육대학교)》 제13권 제12호(1977), 81-105쪽.
- 崔貞泰. 「韓國政府公文書의 分類組織에 關한 研究」. 《사회과학논총(부산대학교 사회과학대학)》 제6권 제1호(1987), 273-295쪽.
- 安仁子. 「한국정부간행물에 대한 분류표 연구」. 박사학위논문. 중앙대학교 대학원, 1993.
- 김태웅. 「기록물분류기준표의 제정과 전망」. 《기록보존(정부기록보존소)》 제12호(1999), 159-173쪽.
- 이원영. 「기록물 분류의 원리 : 문헌분류와의 비교」. 《기록학연구》 제2집(2000), 103-127쪽.
- 李旻龍. 「韓國의 近現代 記錄管理制度史 研究」. 박사학위논문. 중앙대학교 대학원, 2002.

관련법규

- 대통령훈령 제1호 「정부처무규정」(1949. 7. 15).
- 대통령훈령 제3호 「정부공문서규정」(1950. 3. 6).

- 각령 137호 「정부공문서규정」(1961. 9. 13).
- 각령 제 1033호 「정부공문서규정」(1962. 11. 7).
- 각령 제 1645호 「정부공문서규정」(1963. 11. 20).
- 각령 제1759호 「공문서보관·보관규정」(1963. 12. 16).
- 총리령 제44호 「공문서보존기간종별책정기준」(1964. 4. 22).
- 대통령령 제2056호 「정부공문서규정」(1965. 2. 24).
- 대통령령 제2538호 「정부공문서규정」(1966. 5. 21).
- 대통령령 제22215호 「정부공문서규정」(1966. 9. 14).
- 대통령령 제3923호 「정부공문서규정」(1969. 5. 2).
- 대통령령 제5338호 「정부공문서규정」(1970. 9. 18).
- 총리령 제222호 「정부공문서분류번호의지정에관한규칙」(1979. 6. 15).
- 총리령 제223호 「정부공문서분류번호의지정에관한규칙」(1979. 6. 15).
- 대통령령 제11547호 「정부공문서규정」(1984. 11. 23).
- 총리령 제290호 「정부공문서분류번호및보존기간책정등에관한규칙」(1984. 12. 31).
- 총리령 제416호 「정부공문서분류보존에관한규칙」(1992. 12. 31).
- 총리령 제615호 「공문서분류및보존에관한규칙」(1997. 2. 22).

기타

- 『각의상정철』 「문서10진분류법제정에 관한 작업계획 보고」(1963. 12. 11).
- 정부기록보존소, 「기록물분류기준표 3차 조사서 작성지침」, 2002. 4.
- 정부기록보존소, 「기록물분류기준표 제도 제정·운영 매뉴얼」, 2003. 5.