

기획연구

기록관리제도에 관한 연구



GOVERNMENT ARCHIVES
& RECORDS SERVICE ARCHIVES

박성진

조선총독부의 공문서 보존기간 책정기준과 가치평가

이경용

한국의 公記錄管理制度(I)

이상민

북한의 공공기록관리제도

조선총독부의 공문서 보존기간 책정기준과 가치평가

정부기록보존소 화예연구사 박 성 진

1. 서론

공공기관의 업무과정에서 생산된 공문서는 일정한 과정을 거쳐 보존가치가 있다고 판단되면, 일정기간 보존된다. 어떤 문서를, 어떤 기준에 근거하여, 어느 정도의 기간동안 보존할 것인가. 여기에는 공문서 보존에 대한 해당 사회의 가치개념이 반영되어 있으며, 그 가치개념의 변화에 따라 보존기간 책정기준도 달라진다.

이 글은 보존문서 기간책정 기준에 수반된 현재의 가치개념 형성과정의 前史를 이해하기 위한 시도로서, 조선총독부는 공문서의 보존기간 특히 영구보존을 어떤 기준하에 어떤 공문서들을 대상으로 했으며, 공문서보존에 대한 그들의 가치개념이 어떻게 반영되고 있는가를 살펴보고 있다. 기록물 보존기간 책정에 관해서는 이미 정병춘, 김익한, 이원규, 이상민, 이경용 등의 선행연구가 제출되어 있다.¹⁾

선행 연구자들은 공문서의 보존기간 책정을 둘러싼 외국의 이론적 논의와 사례, 최근의 이론동향을 검토

하면서 우리사회에서 생산되고 있는 기록물의 보존기간 책정에 대한 방향의 일단을 제시하고 있다. 이 글은 선행연구자들과 문제의식을 함께 하면서, 구체적인 사례연구로서 일제시기 조선총독부의 공문서 보존기간 책정의 기준과 특징을 살펴보는 데 초점을 맞추었다.

제2장에서는 조선총독부 문서보존시스템의 특징을 살펴보기 위한 전제작업의 일환으로서 明治·大正期 일본의 문서관리에서 보존대상 문서의 종별구분 기준의 개략적인 내용을 소개하였다. 이러한 기준들이 조선총독부의 문서보존규정에 활용되고 있기 때문이다. 구

1) 정병춘, 「기록물평가에 대한 일고찰」, 『기록보존』7, 정부기록보존소, 1994; 김익한, 「기록물관리체제론 및 평가분류론의 새로운 흐름」, 『기록보존』11, 정부기록보존소, 1998; 이원규, 「공공기록물 보존기간 책정론」, 『기록보존』11, 정부기록보존소, 1998; 이상민, 「영구보존문서의 선별과 가치평가」, 『기록보존』14, 정부기록보존소, 2001; 이경용, 『韓國의 近現代 記録管理制度史 研究 -1894~1969-』, 中央大學校大學院 史學科 韓國史專攻 博士學位論文, 2002.

체적으로 조선총독부의 문서보존시스템과 직접 관련 되는 類別部目制, 種別保存制, 公文種類區分表의 개략적인 내용, 그에 기반한 보존문서에 대한 실제 종별구분의 유형을 살펴 볼 것이다.

제3장에서는 조선총독부 공문서 보존기간의 구체적 유형을 고찰하였다. 이를 통하여 조선총독부의 문서보존시스템 속에 보존기관 책정과 그에 수반된 문서보존의 가치평가는 어떤 방향에서 이루어지고 있는가를 분석하고자 한다.

2. 日本 明治・大正期の種別保存制 성립

1) 種別保存制 도입시기

1886년 6월 29일 일본 내무성에서는 <내무성문서보존규칙>을 제정하였다. 이 규정에 따라 보존대상 공문서의 보존기간을 정하고 동일기능을 기준으로 구분·관리하는 種別保存制와 類別部目制가 동시에 도입되면서, 보존대상 공문서의 편철·보존·폐기업무 등의 업무가 일반사무로 자리잡게 되었다.

1886년 이후에 일본의 문서관리체제에 도입된 종별보존제는 개별 공문서에 고유한 보존기간을 부여하고 보존기간이 경과한 후에 폐기하는 제도이다.²⁾ 이 종별보존제와 불가분의 관계에 있는 류별부목제는 조직과 업무의 내용에 따라서 각각의 공문서를 구분하여 편철하는 분류방법이다. 1880년대 후반, 종별보존제와

류별부목제로 구성되었던 기능별 문서편철 제도 위에서, 일본 각 省의 보존문서 분류표는 대체로 部-目-細節의 계층구분이 이루어지고 있다. 즉 각 省의 보존문서 분류표는 部の課나 掛 등의 행정조직명을 횡축, 업무내용의 세목을 종축으로 하여 구성되어 있는데,³⁾ 部에는 조직, 目에는 그 조직이 분장하는 사무, 세절에는 사무분장 처리과정에서 생산된 문서철이 각각 대응한다.⁴⁾

1888년 7월 14일 개정된 <내무성문서보존세칙>에서 특기할 점은 공문의 종류를 구분하는 기준이 제시되어 있다는 점이다. 이 세칙에는 보존기간으로 공문서를 구분하는 기준이 제시되어 있는 <공문종류구분표준>, <공문류별부목>등 각종 양식이 구비되어 있다. 거기에는 보존기간에 따른 공문서의 개요가 제시되어 있다. <공문종류구분표준>에는 보존기간 구분이 <내무성문서보존규칙>보다 상세하게 설정되어 있는데, 各課에서 작성한

2) 문서의 보존기간을 정한 규정의 명칭은 각 기관에 따라서 약간의 차이가 보인다. 예를들면, 문서보존년한구분표, 문서보존년한구분기준표, 완결문서의 표준보존년한, 완결문서의 보존종별, 보존년한의 종별표준, 문서보존기간기준표, 문서보존기한기준, 문서보존기간기준 등인데, 그 뜻은 동일하다. 安藤正人・青山英幸 編著, 『記録史料の管理と文書館』, 北海道大學圖書館刊行會, 1996, 216쪽; 304쪽. 이하 제2장의 내용은 安藤正人・青山英幸의 앞의 연구서에서 필요한 부분을 발췌·인용 하였음을 밝힌다.

3) 이를 지칭하는 용어로는 각 기관에 따라서 公文類別部目, 文書類別部目, 保存文書類目, 文書類別 등으로 호칭되고 있다. 그러나 그 내용은 동일하다.

4) 박성진, 「일제하 조선총독부의 공문서 분류방식」, 『기록학연구』 제5호, 한국기록학회, 2002, 4, 191쪽

공문서가 어느 정도의 보존기간에 해당하는가를 보여주고 있다. 특히 이 표준은 보존기간과 공문의 류별부목을 대응시키는데, 공문종류구분표는 種別保存制와 類別部目制를 연동시키는 역할을 했던 것이다.⁵⁾ 공문서보존에 관한 기본원칙으로서 오늘날까지 지속되고 있는 편철제도로 평가받고 있는 大正・明治期 내무성의 類

別部目制와 種別保存制 등이 핵심을 이루는 공문서보존시스템은 당시의 일본 각 府縣에 채용되고 있다.⁶⁾

아래에서는 일본의 대표적인 지방관의 사례를 통하여 일본의 문서관리 시스템 속에 種別保存制와 類別部目制가 어느 시기에 도입·정착되었는가를 먼저 살펴보기로 하자.

[표1] 〈明治・大正期 種別保存制와 類別部目制 도입 일람표〉

東京府	京都府	埼玉縣	郡馬縣
1876년「東京府廳例規・分類規程・處務順序」 1877년「編綴例」 保存年限을 부가함 1886년「簿書編纂及保存期限例」無期・7・3 1888년 同개정 영구・7・3 1890년 同개정 無期・7・3 類別部目の 도입 1894년「文書編纂及保存例」영구・20・5・1・처리완료폐기 1907년「문서편찬보존규정」 1917년「廳中處務細則」 영구・20・5・1	1869년 簿書表題을 정함 1871년「簿書表題凡例」 1881년「京都府幕掛職制章程 玆規程」 1886년「京都府處務細則」 保存年限을 부가함 1890년「京都府處務細則」개정 永遠・年期・폐기 1893년「경도부처무제칙」개정 영구・3・1 1895년「文書簿整理規則」 영구・3・1 1896년「문서정리규정」 영구・3・1 1899년 同개정 영구・10・3・1 類別部目の 도입 1903년「문서편찬보존규정」 永年・10・5・1 1905년 同개정 永年・10・5・1 1907년 同개정 永年・10・5・1	1874년「庶務課章程」 1875년 簿冊名目을 정함 保存年限을 부가함 類別部目の 도입 1895년「문서보존규칙」 영구・10・5・1 1897년 同개정 영구・10・1 1899년「문서보존규칙」 영구・10・1	1874년「簿書編纂規則」 1876년「簿書編纂及圖書保存例」 1883년「簿書取扱規則」 保存年限을 부가함 1892년「문서보존규칙」 영구・3・1・6개월 類別部目の 도입 1892년「문서보존규칙」 永年・5・1 1894년 同改正 永年・5・1 1903년「문서보존규정」 永年・5・1 1906년 同개정 永年・5・1 1918년「문서편찬보존규정」 永年・5・1

❖ 資料: 安藤正人・青山英幸 編著, 『記録史料の管理と文書館』(北海道大學圖書刊行會, 1996), 206~207쪽 재구성.

위의 표로 확인할 수 있는 바와 같이, 일본의 각 지방관에서는 메이지 10년대(1877~1887) 중반까지 각각의 문서관리규칙을 제정하고 있다. 메이지 20년대(1887~1897) 전반에는 문서의 保存種別制가 대부분 도입되었으며, 메이지 20년대(1887~1897) 중반부터 메이지 30년대(1897~1907) 전반까지의 대체로 類別部目制가 채택되고 있다.⁷⁾ 이러한 규칙들은 갑오개혁 정부, 통감부 및 조선총독부의 문서보존시스템을 이해하기 위한 전제가 되기 때문에 주목할 필요가 있으며, 실제로 이 시기의 문서보존제도에 부분적으로 채용되

고 있다. 예를들면, 1895년 7월 1일에 반포된 警務廳의 〈文書整理細則〉이나 1905년 3월 6일 반포된 〈度支部處務規程〉등에는 류별제도와 보존종별을 적용하는 내용들이 포함되어 있다.⁸⁾

5) 安藤正人・青山英幸 編著, 앞의 책, 189쪽: 217쪽.

6) 安藤正人・青山英幸 編著, 앞의 책, 189쪽: 194쪽: 217쪽: 227쪽: 234쪽.

7) 安藤正人・青山英幸 編著, 『記録史料の管理と文書館』, 北海道大學圖書刊行會, 1996, 205쪽.

8) 警務廳訓令第6號, 〈文書整理細則〉, 1895년 7월 1日: 訓令第1號, 〈度支部處務規程〉, 1905년 3월 16日.

2) 種別區分の 유형과 특징

일본의 공문서관리제도에서 1886년경부터 도입되기 시작한 류별부목제와 종별보존제는 1897년경에 이르르면, 일본 공문서관리의 일반적인 제도로 정착되었다. 그렇다면, 이러한 규정들이 일본의 공문서보존방식에 실제로 어떻게 적용되고 있을까. 아래에서는 일

본인 연구자들의 선행연구를 통하여 大正・明治期の

일본 내무성과 몇몇 지방관의 사례 중에서 보존대상 공문서의 보존기간에 대한 구분유형, 특히 어떤 문서들이 영구보존문서로 분류되고 있는가를 살펴보기로 하자. 먼저 明治期 일본 내무성의 문서보존규칙에 제시되어 있는 보존종별 구분유형을 보면, 다음과 같다.

〔표2〕〈明治期 内務省의 文書保存規則(1)〉

규칙		1886년 6월 29일 [内務省文書保存規則并細則]
보존 년 한	영구 보존	모든 省務에 관하여 장래의 徵考例証에 구비해야 할 문서는 영구보존해야 하며 2종으로 함 제1종: 내각의 令達, 閣議提出 省令, 고시, 훈령, 지령, 諸往復 등 新規創案에 속한 것 제2종: 고시, 훈령, 지령, 諸往復 등 成規定例에 근거하여 처분된 것
	1년 보존	1. 原簿 또는 台帳에 등록을 완료한 諸申請 2. 관리신분에 관한 諸願届并諸書出勤簿
	6개월 보존	1. 조사를 완료한 諸報告并製表材料 2. 期約 혹은 면허년한을 경과하거나 또는 사망 기타 사고로 期約年限의 効가 소멸된 것 3. 일시의 처분을 완료한 왕복서

◆ 資料: 内閣記録局編輯, 『法規分類大全』第一編, 官職門, 内閣記録局, 1889, 192~199쪽.⁹⁾

〔표3〕〈明治期 内務省의 文書保存規則(2)〉

		1888년 7월 14일 [内務省文書保存規則]
제1종 영구보존		법률규칙의 제정개정 비상 또는 특수한 처분 其他事の 창설에 관한 문서 詔書, 勅令, 閣令, 閣議提出, 省令類 告示, 訓令, 指令, 照會(成規定例 또는 證據로 國史의 材料로 삼아야 할 것) 採録된 建白諸願類 府縣令類(成規 등에 관한 것, 단 일시의 論達取締 등에 관한 것은 5년보존) 明細帳台帳件名簿類
제2종 20년보존		법률규칙집행상의 疑義에 대하여 이미 他府縣 등에 指令回答한 例를 照하여 指令回答한 문서 또는 영구보존을 요하지 않고 수십년간 참조에 供用될만 하다고 인정되는 稟議 및 届의 類諸建白書 중 採用된 문서류
제3종 5년보존		경비기타금전출납에 관하여 결산보고를 완료한 후에 불필요한 것 또는 처분이 끝난 上申報告類 혹은 3년간 참조에 供用될 것으로 인정되는 문서 처분완료 上申 및 보고류 巡廻出張 官吏尋常復命書類
제4종 1년보존		原簿台帳 등에 등록완료한 諸申請 관리신분에 관한 願届諸書 출근부 送付簿 혹은 조사를 완료한 諸報告 및 製表材料 규약 또는 면허의 効 板權보호의 効가 소멸한 것 또는 일시의 처분을 완료한 上申 往復書類 출근부송부부류 간행서적 배부의 回議類 一時限의 왕복서 및 届의 類

◆ 資料: 内閣記録局編輯, 『法規分類大全』第2編, 文書門, 内閣記録局, 1893, 286~321쪽.

위의 <표2>와 <표3>는 1886년에 제정되고 1888년에 개정된 메이지기 일본 내무성의 문서보존규칙에 규정된 보존기간의 구분유형을 제시한 것이다. 표에서 보듯이, 1886년의 영구보존문서는 “장래의 徵考例證에 필요한 것”을 조건으로 하고 있으며, 이에 해당하는 문서를 제1종과 제2종으로 구분하고 있다. 제1종은 “내각의 令達, 省令, 고시, 훈령, 지령 및 諸왕복문서” 등으로 “新規創案에 속하는 문서군”이다. 제2종을 “제1종의 고시 이하 諸왕복 등의 문서”로서 고시, 훈령, 지령 등 “成規定例에 근거하여 처분된 문서군”으로 규정하였다. 1888년의 영구보존문서는 1886년의 제1종을 중심으로 하여 “事の 창설”에 관한 “成規例規” 그리고 “國史의 재료가 될만한 문서”가 영구보존문서로 추가되고 있다.¹⁰⁾

내무성의 문서보존규칙에서 영구보존으로 구분된 공문서는 대개 법률·규칙의 제정이나 개정에 관한 것으로서 장래에 예규로 삼을만한 가치가 있다고 판단되는 공문서들이 주종을 이루고 있다. 이 밖에 1886년의 문서보존규칙과 1888년에 개정된 문서보존규칙을 비교하면, 보존문서 종별구분의 확대·변화를 확인할 수 있다. 1886년의 규칙에는 보존기간이 3종으로 구분되었으나, 1888년의 규칙에는 4종으로 보다 세분되고 있다. 또한 國史의 재료가 될만한 가치가 있다고 판단되는 문서가 영구보존에 새롭게 추가되고 있는 점도 새로운 변화 중의 하나로 지적할 수 있다.

여기서 종별보존제와 류별부목제의 실제 적용형태를 살펴보자. <표3>에서 보듯이, 제1종의 “법률규칙의 제정·개정, 특수한 처분 기타 事の 창설에 관한 문서”, 또는 제2종(20년 보존) “법률규칙 집행상 他府縣에 지령·회답한 例에 비추어 지령회답한 문서”, 제3종(5년 보존) “경비 기타 금전출납에 관한 결산보고” 등 각 종별기준에 해당하는 공문서의 범주를 규정하고 있는데, 그 내용은 내무성의 특정 부서 각각의 기능을 반영하고 있다. 이 규정에는 또한 각 보존기간에 속하는 문서의 종류가 제시되어 있는데, 이러한 개별문서들은 앞에서 살펴 본 류별부목의 구성상, 바로 細節에 해당한다. 이렇게 본다면, 일률적으로 단정할 수는 없지만, 大正·明治期の 류별부목제를 구성하는 항목인 部-目-細節이 보존기간 책정에 대응하면서 일정한 보존종별을 구성하고 있음을 알 수 있다. 이어서 明治期 토쿄부의 문서보존규칙에 포함된 보존종별 구분을 살펴보면, 다음과 같다.

9) 이 절에서 인용하는 표는 앞의 安藤正人·青山英幸의 연구서에서 재인용한 것이다.

10) 安藤正人·青山英幸 編著, 앞의 책, 217~220쪽.

〔표4〕〈明治期 東京府의 文書保存規程(1)〉

규칙		1886년 3월 18일 東京府〔簿書編纂及保存期限例〕
보 존 한 년 수	제1종 無期	法律命令錄: 勅令法律閣令省令類를 編纂함 稟申類: 各省에 稟議한 것 및 申陳한 것을 編纂함 本廳命令錄: 본청내의 規則程式에 관한 것을 편찬함 指令錄: 郡區長戶長出張所 및 본청소속 직원으로부터 직무상 관련된 伺書로 指令한 것을 편찬함. 기타 令을 奉하여 과장으로부터 上記 號에게 通達한 類로서 규정에 따른 것을 本項 內에 附纂함 庶政要錄: 제2종簿書 중 타일의 參照考據해야 할 것을 채택하여 편찬함
	제2종 7년보존	添申錄: 각관청으로 添書上送達한 문서류를 편찬함 往復錄: 각상의 局課 및 院廳府縣의 왕복서를 편찬함 願伺届錄: 관내인민으로부터의 願伺届를 편찬함 開申錄: 郡區長戶長出張所長 기타 본청소속의 직원으로부터 직무상의 諸届書를 편찬함 定例文書回議簿
	제3종 3년보존	一覽件名簿 復申要件錄 回議件名簿 출장순회경인부 출근부 宿所簿 영수부 송부부 雜件簿: 각과 비치 소모일제의 물건 구매 혹은 제작 등의 항에 관련된 문서를 편찬함

❖ 資料: 東京都公文書館編, 『明治期東京府文書編纂保存關係規程集』, 東京都, 1985

〔표5〕〈明治期 東京府의 文書保存規程(2)〉

		1894년 1월 18일 東京府〔文書編纂及保存例〕
제1종 永年保存		詔書 및 各省의 훈령 本廳의 令達訓示 諸規則의 制定更定 比上 또는 특수한 처분 其他事의 창설에 관한 문서 定例 또는 証據가 되는 것 및 編史의 史料가 될만한 문서
제2종 20년보존		법률규칙집행상의 疑義에 대한 先例에 照한 指令回答한 문서 또는 例規 證據가 되기에 충분한 것 處分數年이 되었거나 혹은 事務조사상 10수년간 참조에 供用될 것으로 인정되는 문서
제3종 5년보존		경비기타금전출납에 관한 決算보고를 완료한 후 不要한 것 또는 처분이 끝난 上申報告類 및 各省廳으로의 添書 閣省의 局課院廳府縣島廳郡市區의 往復 등 3년간 참조에 供用될 것으로 인정되는 문서
제4종 1년보존		原簿台帳등에 등록이 완료된 諸申牒 관리신분에 관한 願届請書出動簿送付簿 또는 조사를 완료한 諸報告 및 製表의 재료 규약 혹은 면허의 効가 소멸된 것 또는 일시 처분이 완료된 上申往復書類

❖ 資料: 東京都公文書館編, 『明治期東京府文書編纂保存關係規程集』, 東京都, 1985

위의 〈표4〉와 〈표5〉는 明治期 토쿄부의 문서보존 1894년에 개정된 내용을 1886년 제정 당시의 규정과 규정을 표로 정리한 것이다. 大正・明治期 일본 지 비교하면, 내무성의 문서보존규칙의 변화와 같이 보존 방관의 문서보존규정은 역시 중앙기관인 내무성의 문 중별의 확대구분이 이루어지고 있다. 그렇다면 일반적인 서보존규칙의 원칙을 차용하고 있다. 토쿄부의 경우, 으로 문서보존규정의 변화과정에서 시기의 진전에 따

라서, 그리고 업무확대에 따라서, 보존종별의 구분이 보다 세분되는 방향으로 전개되어 나갔다는 점을 쉽게 이해할 수 있다. 도쿄부의 문서규정에서 영구보존 문서로 구분된 종류는 내무성의 예와 마찬가지로 법률규칙의 제정이나 개정내용을 담고 있으며, 장래에

예규로 삼을만한 문서들과 국사편찬의 재료가 될만한 문서들 역시 영구문서에 포함되고 있다. 마지막으로 교토부의 문서보존규정에 나타나 있는 보존종별 구분 유형을 살펴보자.

〔표6〕〈明治期 京都府의 文書保存規程〉

구분	1893년 12월 1일 京都府處務細則 [第7章 圖書保存]
영구보존	제55조 모든 공문서류 중 지사관방 및 내무부주관에 속한 것은 내무부 제1과, 경찰부는 경무과, 收稅部는 서무과, 監獄署는 감옥서제1과에서 영구보존해야 함 단 各主管의 課所掛에서 그 期限間 그것을 보존하고 만기에 이른 것은 폐기해야 함
보존 년 한	3년보존 제1 완결 후 3년간 보존해야 할 文書概目 1. 諸台帳登錄을 완료한 申牒類 2. 諸報告其他통계 등 取調의 재료 3. 郡區役所其他本府所屬의 各部署學校病院 등의 上申報告類 4. 成規定例가 될 各廳 其他 往復에 속한 서류 5. 町村長 및 人民諸届書類
	1년보존 제2 완결후 1년간 보존해야 할 文書概目 1. 決算證明을 완료 인가를 받은 帳目 2. 관리의 신분에 관한 諸願伺届 및 請書類

❖ 資料: 歴史資料課, 「京都府文書事務基本史料集成2-4」『資料館紀要』(京都府立総合資料館) 第21-23號, 1993年3月; 94年3月; 95年3月.

교토부 뿐만 아니라 明治・大正期 일본의 여러 지방관에서는 각각의 문서보존규정을 두고 있는데, 보존기간을 책정하는 방식은 앞의 내무성과 도쿄부의 문서보존규정과 거의 유사하다. 위의 〈표6〉 교토부의 문서보존규정에는 내무부 제1과, 경무과, 서무과, 감옥서 제1과에서 영구문서를 보존하도록 규정하고 있는데, 결국 지사관방 및 내무부, 경찰부, 收稅部, 감

옥서 등의 업무수행 과정에서 생산된 공문서가 대부분 영구보존문서로 책정되고 있음을 알 수 있다. 또한 3년보존과 1년보존으로 책정된 공문서들은 앞에서 살펴 본 내무성과 도쿄부 그 밖의 지방관에서도 대개 비슷하지만, 보존년한의 설정에는 각 부서의 기능과 그 기능을 수행하는 과정에서 생산된 문서의 종류를 적절하게 대비되면서 활용되고 있다.

3. 朝鮮總督府 保存文書의 種別區分

1) 보존시스템의 몇가지 변화

먼저 일본의 類別部目制와 種別保存制가 수용된 점을 지적할 수 있다. 갑오개혁을 전후한 시기, 대한 제국정부와 통감부 양립시기의 공문서보존 시스템과 관련하여 특기할 점은 소위 일본식 공문서관리체제의 도입이다. 물론 일본식으로 관제를 대대적으로 재편한 데 비교하면, 공문서관리에 대한 규정을 마련하는 일은 그에 미치지 못한다. 대표적으로 1906년 12월 10일자로 마련된 <統監府文書取扱規程>이나 1908년에 11월 30일에 반포된 <宮內府文書措辦規程>에는 문서의 授受나 취급에 관한 일반적인 내용이 포함되어 있을 뿐이다.¹¹⁾ 그러나 1895년 7월 1일에 반포된 경무청의 문서정리세칙, 그리고 1905년의 3월 16에 반포된 度支部處務規程에서 볼 수 있듯이, 갑오개혁 정부의 공문서보존방식에는 이미 일본에서 정착되어 있던 類別部目制와 種別保存制가 반영되어 있다. 예를 들면, 경무청의 문서취급세칙 속에는 당시 경무청의 사무분장, 그리고 업무과정에서 생산된 문서를 類別區分의 원칙에 따라 배열된 부책목록이 제시되고 있다.¹²⁾ 또한 탁지부의 처무규정 속에는 “문서의 類別 및 保存期限”을 별도로 정하도록 하였으며, “문서를 類別에 의하여 簿書原書에 등록하고 畧兩을 구별하여 收藏”해야 한다는 항목이 제시되어 있다.¹³⁾

둘째, 원본보존원칙이 정착되기 시작한 점은 이 시기의 중요한 변화라고 할 수 있다. 안도(安藤正人)와 아오야마(青山英幸) 등의 연구에 의하면, 일본 明治期の 전반기까지 廳中例規나 처무세칙에 의하여 문서관리를 규정하고 있던 지방관에서는 원본과는 별도의 副本·謄本을 작성하여 各課에서 이용하거나 보존용으로 활용하게 하는 규정이 있었다. 공문서 생산 시, 모두 副本을 작성하여 원본은 서고내에 收藏하고 副本으로 사무에 이용하도록 하였다. 그러나 1885년 12월, 내각제 창설 이후, 1886년에 제정된 <내무성문서보존규칙>과 1888년의 <내무성문서보존세칙>부터 원본만 보존하고 등사편찬제도는 소멸되었다. 여기에는 이전까지 공문서가 갖는 두 가지 가치 중, <행정적·경영적 가치> 쪽에 가치평가의 중심이 실리면서, <역사적·문화적 가치>에 대한 인식이 점차 희박해지게 되는 경향이 자리잡게 되었다는 사실을 위 연구자들은 강조하고 있다.¹⁴⁾ 한국에서 원본보존원칙이 등장하는 시기는 대체로 대한제국기로부터 시작하여 일제시기에 정착이 되는데, 이러한 변화에는 일본 쪽의 영향

11) 統監府總務部文書課長 澤田牛磨, <統監府文書取扱規程>, 1906년 12월 6일; <宮內府文書措辦規程>, 官報 1908년 11월 30일.

12) 警務廳訓令第6號 <文書整理細則>, 1895년 7월 1일(『韓末近代法令資料集』1, 大韓民國國會圖書館, 1970, 498~501쪽).

13) 訓令第1號 <度支部處務規程>, 1905년 3월 16일.

14) 安藤正人·青山英幸 編著, 앞의 책, 204쪽; 172쪽; 194쪽.

15) 예를들면, 藏書閣 소장 『宮內部例規集』, 그리고 1920년대 초에 각 道에서 간행한 例規集이 현재 서울대 구간도서관에 소장되어 있다.

과 함께 조선말·대한제국기까지 행해졌던 전통적 문서보존제도를 동시에 고려해야 한다. 전통적 측면과의 관련성을 파악하기 위한 분석의 고리로서, 원본보존원칙이 정착되는 시기가 대한제국기의 각 部 또는 일제시기의 道, 府, 郡 등에서 활발하게 간행된 例規集이 등장하는 시기와 맞물리고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.¹⁵⁾ 구체적으로 업무추진을 위한 일종의 참고서 또는 안내서 역할을 했던 예규집과 전통시대의 편찬방식인 實錄, 儀軌, 曆錄 등과의 관련성을 찾아보자는 것이다. 심도있는 연구가 요구되는 부분이지만, 여기에서 공문서보존시스템과 관련된 단절과 계승의 양측면을 거칠게나마 읽어낼 수는 있다. 단절의 측면으로서 부분을 작성하지 않는 원본보존원칙과 행정적가치 우선에 따른 역사문화적가치의 퇴조 현상을 들 수 있다. 반면에 조선총독부의 예규집과 전통시대의 실록, 의궤, 등록 등이 공통적으로 행정업무의 참고자료로서 일정하게 역할하였다는 점에서 예규집의 간행은 전통적인 방식의 일정 부분을 계승한 측면도 동시에 갖는다는 점을 지적할 수 있겠다.

셋째, 보존대상 공문서의 보존기간 책정에서 문서관리 담당자의 주관이 크게 작용하게 되었다는 점이다. 예를들면, 1911년에 공포된 〈總務部文書課長委任規程〉과 〈朝鮮總督府文書取扱細則〉에는 조선총독부의 문서관리 규정에 관한 전반적인 내용이 담겨 있다. 여기에는 조선총독부총무부 문서과장의 권한이

규정되어 있다. 문서과장위임규정에 제시되어 있는 문서과장의 전결사항을 보면 ①문서의 수수, 발송상의 오류, 기타 문서의 誤脫, 訂正 등에 관한 照會 및 回答 등에 관한 일 ②규정에 의한 문서 취급방식을 各部局 및 소속관서에 지시하는 일 ③개인의 기록 열람 혹은 등사청원에 대한 許否를 결정하는 일 등이다. 뿐만 아니라 조선총독부의 완결문서 편찬방법 역시 문서과장이 정하도록 규정되어 있다.¹⁶⁾ 여기에 더하여 다음 장에서 언급하는 바와 같이, “중요한 문서” 또는 “얼마간 중요한 문서” 등의 형태로 제시되는 보존기간의 책정기준 자체가 결국 문서담당자의 주관적 판단이 보존대상문서의 보존기간의 책정에 결정적으로 개입할 수 있는 조건이 되고 있다.

2) 보존문서의 처리절차

일반적으로 조선총독부의 문서는 문서과장이 정한 구분에 따라 완결일자를 기준으로 전년도 1월 1일부터 12월말까지의 것을 類別로 편철하되, 단 회계에 관한 문서나 특별한 사유로 인하여 일년단위로 구분하기 어려운 문서는 예외로 하였다. 그리고 편철할 때의 두께는 2寸 정도로 하고, 도표 등을 별책으로 만들 경우에는 본책 및 별책의 목록에 그 사실을 기록하도록 하였다. 또한 완결 후, 비밀을 요하는 문서는 같은 방법에

16) 朝鮮總督府內訓第20號, 〈總務部文書課長委任規程〉, 1911年 7月 8日; 朝鮮總督府內訓第21號, 〈朝鮮總督府處務規程〉, 1911年 7月 8日.

의하여 별도로 편철하고, 표지에 秘기호를 붙여 보존하도록 규정하였다.¹⁷⁾

조선총독부는 일본의 大正・明治期에 성립된 類別・種別制를 공문서관리의 기본원칙으로 차용하고 있다. 기본적으로 조선총독부와 지방부서의 각종 문서관리규칙에 類別・種別制는 완결문서의 보존에 관한 원리로 활용되고 있다. 조선총독부의 문서보존과

관련되는 件名目録, 公文錄目次, 公文錄目録의 양식을 보면, 특히 그 점을 확연히 확인할 수 있다. 일정한 방식에 따라 편철된 문서는 조선총독부의 공문 목록이나 소속관서의 문서대장에 등기・기입되고 일정 장소에 보존되는데, 조선총독부문서의 보존편철에 관한 목록에는 件名目録과 公文錄目次, 公文錄目録이 있다. 이를 그림으로 제시하면 다음과 같다.¹⁸⁾

〈그림1〉 件名目録 樣式

			件名	明治何年何種何部何目文書件名目録
			收受月日	
			完結月日	

〈그림2〉 公文錄目次 樣式

					順號				明治何年何種何部何目文書件名目録
					件名				
					完結月日				

〈그림3〉 公文錄目録 樣式

			年別		總督府公文錄目録
			種別		
			部目		
			冊號		
			函	文庫	
			架		

위에서 보는 바와 같이, 건명목록은 年度, 種, 部, 目, 件名, 收受月日, 完結月日을 기입하게 하였다. 공문목록차의 양식은 종별, 부목 구분으로 시작되고 있으며, 공문목록 양식 역시 年別, 種別, 部目, 冊號, 文庫, 函, 架를 기입하는 양식을 구성하고 있다. 이러한 목록류의 기입사항을 통해, 類別로 분류된 조선총독부의 문서는 먼저 年度別 및 保存種別로 구분된 다음, 다시 部目の 순으로 점차 세분되었으며, 정리가 된 다음에는 일정한 이름이 정해진 文庫의 函, 架에 보관되었음을 확인할 수 있다.¹⁹⁾

지방관서의 보존문서 처리절차 역시 조선총독부의

원칙을 그대로 따르는 형식으로 이루어지고 있는데, 류별・종별제는 역시 지방부서의 보존문서 관리원칙이기도 하였다. 완결문서는 먼저 류별로 분류된 다음 보존기간이 동일한 문서끼리 편철되었다. 보존문서의 분류는 기본적으로 府나 郡의 사무상황의 변동에 따

17) 朝鮮總督府內訓 第21號, 〈朝鮮總督府處務規程〉,

1911年 7月 8日.

18) 朝鮮總督府內訓 第22號, 〈朝鮮總督府文書取扱細則〉,

1911年 7月 8日.

19) 김상호, 「조선총독부의 문서관리」, 『기록보존론』, 아세아문화사, 2000, 182쪽.

20) 官通牒 第61號 〈府郡處務規程準則に關する件〉, 『朝鮮總督府官報』號外, 1913年, 3月 6日.

라 분류항목을 가감할 수 있도록 하였다.²⁰⁾

면단위의 완결문서 역시 종류에 따라서 편집·보존하였으며,²¹⁾ 府나 郡의 경우와 같이 類別 또는 保存 種別은 府尹이나 郡守의 허가를 얻어서 항목을 더하거나 제외시킬 수 있었다.²²⁾

3) 보존종별 구분유형과 특징

조선총독부는 보존문서 종별구분을 甲種(영구), 乙種(30년), 丙種(10년), 丁種(3년), 戊種(1년)의 5종으로 구분하도록 규정하고 있다. 일정 문서의 보존기간이 경과되었을 때, 문서과장이 주무부장관과 합의하여 폐기를 결정하도록 하였다. 폐기문서는 건명목록을 정리하여 표지에 폐기 인장을 날인하고 會計局에 이관하여 폐기토록 하였으며, 회계국에서 문서를 폐기할 때는 폐기의 취지 및 年月日을 문서과에 통지하도록 하였다. 폐기로 결정된 문서는 총독부공문목록 및 건명목록에 폐기 年月日을 기입하도록 하였다.²³⁾ 그러나 공문서보존과 관련하여 일제시기의 제반규정 중, 현재까지 조선총독부 공문서의 구체적인 보존기간 책정기준을 알 수 있는 규정을 찾기가 매우 어렵다. 따라서 이 절에서는 조선총독부 소속관서인 지방관서의 공문서 보존기간 책정 규정내용을 기초로 하여, 조선총독부는 어떤 문서를 영구문서로 책정하였으며, 영구보존대상에는 어떤 공문서들이 포함되어 있는가를 중심으로 서술하고자 한다. 다만 조선총독부의 공문서

보존기간 책정과 관련하여 1911년에 반포된 <조선총독부처무규정>을 참조할 수 있는데, 그 규정에 포함된 보존기간 책정기준을 표로 제시하면 다음과 같다.

[표7] <1911년 조선총독부의 보존종별 구분>

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	1년간 보존할 필요가 있다고 인정되는 문서

❖ 資料: 朝鮮總督府內訓 第21號, <朝鮮總督府處務規程>, 1911年 7月 8日.

<표7>은 1911년 7월 8일에 반포된 <조선총독부처무규정>에 포함된 조선총독부 생산 공문서의 보존종별 책정기준에 관한 내용이다. 위에서 보듯이 보존종별은 5종으로 구분되어 있으나, 구분기준이 대단히 포괄적이다. 그 이유는 무엇일까. 일본 내무성의 문서보존규칙은 문서관리제도상, 일본 지방관 문서보존규정의 원형이 되고 있다. 조선총독부 역시 일본 내에서 행해지고 있던 문서관리 방식을 수용하고 있었다. 더 나아

21) 官通牒 第328號, <面處務心得>, 『朝鮮總督府官報』第362號, 1911年, 11月 10日.

22) 官通牒 第60號 <面處務規程準則に關する件>, 『朝鮮總督府官報』號外, 1913年, 3月 6日; 朝鮮總督府忠清北道訓令第8號 <面職員及處務規程>, 『朝鮮總督府官報』第194號, 1913年, 3月27日; 朝鮮總督府咸鏡南道訓令第5號 <面處務規程>, 『朝鮮總督府官報』第204號, 1913年, 4月 9日.

23) 朝鮮總督府內訓 第21號, <朝鮮總督府處務規程>, 1911年 7月 8日.

가서 조선총독부는 소속관서로 편제된 지방관서의 문서관리까지 통제하고 있었다. 그러므로 문서보존규정에 관한 조선총독부 독자의 규정이 마련되지 않았다는 점이 곧 문서보존규정의 부재를 의미하지는 않는다. 조선총독부의 보존대상 공문서 보존기간 책정 기준을 대신 할만한 사례들을 그들은 이미 충분히 가지고 있었기 때문이다.

한편, 일본내각의 조선총독부에 대한 문서관리시스템의 통제와 똑같은 방식으로, 조선총독부는 소속관서인 지방관서에 대하여 동일한 맥락에서 문서관리시스

템을 제어하고 있었다. 일제시기 조선총독부의 소속관서인 각 道에서는 문서편찬, 보존 및 구분에 관한 규정을 형식적이기는 하지만 별도로 마련해 놓고 있었다.²⁴⁾ 동시에 島, 府, 郡, 面에서도 각각 문서편찬규정, 처무규정준칙, 처무규정 등을 통하여 공문서의 생산부터 보존까지의 과정에 필요한 관리규정을 확보하고 있었다. 공문서의 보존기간 책정 역시 그러한 규정 속에 제시되고 있다.²⁵⁾ 아래에서 1910년대 보존대상 공문서의 보존종별 책정에 관한 기준을 제시하고 있는 한 두 가지 사례를 살펴보기로 하자.

[표8] <1913년 府郡處務規程準則의 보존종별 구분>²⁶⁾

甲種(永久)	一 府郡에서 발한 훈령, 통첩 등 중 예규로 삼을만한 서류 二 허용의 指令과 관련된 각종 稟請, 청원 등으로 영속적인 성질을 갖는 사건에 관한 서류 三 역사의 徵考로 해야한 서류 四 諸種의 대장원부류 五 전 각호 외에 영구참조의 필요가 있다고 인정되는 서류
乙種(10年)	一 허용의 지령과 관련된 각종 품청, 청원에 관한 서류로서 감종에 속하지 않는 것 및 거부의 지령과 관련된 각종의 품청, 청원 등에 관한 서류 二 상급관청 기타 관공서와의 照覆서류로 후일의 참고가 될만한 서류
丙種(3年)	감종과 을종에 해당되지 않는 문서

24) 朝鮮總督府忠清北道訓令 乙第30號 <忠清北道處務規程>, 1921年 12月 21日.

25) 朝鮮總督府忠清北道訓令 第8號 <面職員及處務規程>(朝鮮總督府忠清北道長官 鈴木隆), 1913年 3月 26日; 朝鮮總督府咸鏡南道訓令 第5號, <面處務規程>(朝鮮總督府咸鏡南道長官 申應熙) 1913年 3月 25日; 朝鮮總督府江原道訓令 第18號 <面處務規程>(朝鮮總督府江原道長官 李圭完), 1913年 4月 15日; 朝鮮總督府平安南道訓令 第44號, <面處務規程>(朝鮮總督府咸鏡南道長官 松永武吉) 1914年 11月 17日; 朝鮮總督府忠清南道訓令 第34號, 1920年 9月 30日; 朝鮮總督府咸鏡南道訓令 第20號, 1921年 3月 20日; 朝鮮總督府平安北道訓令 甲第29號 <忠清北道處務規程>, 1922年 10月 18日; 朝鮮總督府全羅南道訓令 第23號 <全羅南道郡島處務規程準則>, 1922年 7月 5日; 朝鮮總督府忠清北道訓令 乙第3號 <忠清北道文書編纂保存規程>, 1922年 2月 4日; 朝鮮總督府忠清南道訓令 第18號 <文書編纂保存規程>, 1923年 5月 10日 등 참조.

26) 官通牒 第62號 <府郡處務規程準則に關する件>, 1913年 3月 6日, <別紙 府郡處務規程準則>.

〔표9〕〈1913년 江原道府郡廳의 보존종별 구분〉

甲種 영구보존	1. 府郡에서 發한 각종 訓令, 通牒 등에서 예규로 삼을만한 서류 2. 許容의 指令을 받은 각종 稟請, 請願 등으로 영속적 성격을 갖는 사건에 관한 서류 3. 역사의 徵考가 될만한 서류 4. 諸種의 彙編原簿類
乙種 10년보존	1. 許容의 指令을 받은 각종 稟請, 請願에 관한 서류로서 甲種에 속하지 않는 것 및 거부 指令을 받은 각종의 稟請, 請願 등에 관한 서류 2. 상급관청 기타 관공서와의 照覆書類로서 후일 참고로 삼을만한 서류 3. 前2호 외에 중요하다고 인정되는 서류
丙種 3년보존	감중 및 읍중에 속하지 않는 서류

◆ 朝鮮總督府江原道訓令 第35號, 〈府郡廳處務規程準則〉, 『朝鮮總督府官報』號外, 1913年 3月 6日.

〈표8〉은 1913년 官通牒으로 반포된 〈府郡廳處務規程準則〉이며, 〈표9〉는 同年 강원도훈령으로 반포된 〈府郡廳處務規程準則〉이다. 여기에는 보존종별 구분과 각 보존종별에 해당하는 공문서의 종류가 제시되어 있다. 우선 1910년대의 보존종별은 대개 3종류로 구분되어 있다. 일제시기의 특정 지방관서의 경우, 7종까지 보존종별을 구분하고 있던 사례에 비추어 보면, 문서 보존규정이 마련되기 시작하던 1910년대에는 역시 보존종별이 비교적 단순하게 이루어져 있었다는 사실을 알 수 있다. 위의 규정들에는 각각의 보존기간에 해당

하는 종별구분의 기준도 제시되고 있는데, 영구의 기준은 ①“예규로 삼을 만한 서류”, ②“영속적 성격을 갖는 사건에 관한 서류”, ③“역사에 徵考가 될만한 서류” 등이다. 동시에 4가지의 영구보존 기준에 해당 공문서를 각각 대응시키고 있다. ①에는 府郡에서 반포한 각종 훈령이나 통첩, ②에는 받아들여진 稟請이나 請願이 각각의 기준과 연동되고 있다. 그러나 ③에는 해당 공문서의 종류가 구체적으로 제시되지 않고 있는데, 이는 다른 지방관서에도 동일하게 나타나는 현상이다. 이어서 1920년대의 문서보존규정 사례를 살펴보자.

〔표10〕〈1921년 咸鏡南道面廳의 보존종별 구분〉

제1종 영구보존	1. 面規程 기타 장래에 例規徵證으로 삼을만한 서류 1. 역사의 徵考가 될만한 서류 1. 회계세무 기타 중요한 장부 및 도표 1. 중요한 申請 보고 및 왕복서류 1. 직원의 이력, 진퇴 및 상벌 등에 관한 서류 1. 前 各호 외에 영구참조가 필요한 서류
제2종 10년보존	1. 영구보존을 요하지 않는 신청보고 및 왕복서류 1. 결산완료한 회계세무의 文書 및 帳簿 1. 수수발송에 관한 諸帳簿 1. 영구보존을 요하지 않는 帳簿, 통계 및 도표
제3종 3년보존	제1종 제2종에 속하지 않는 서류

◆ 朝鮮總督府咸鏡南道訓令 第12號, 〈面處務規程(改定)〉, 『朝鮮總督府官報』第2583號, 1921年 3月 25日.

〔표11〕〈1922年 全羅南道郡島廳의 보존종별 구분〉

甲種 영구보존	1. 장래에 例規徵證으로 삼을만한 서류 2. 稟議稟申 및 학교직원의 진퇴상별에 관한 중요한 서류 3. 관리 吏員의 진퇴상별에 관한 중요한 서류 4. 연혁, 역사의 참고로 삼을만한 서류 5. 회계서무에 관한 것 기타 영구보존이 필요하다고 인정되는 서류
乙種 10년보존	1. 왕복문서 중 얼마간 중요한 서류 2. 諸帳簿類 3. 官報, 道報, 公報(서무과 보관본은 甲種으로 함) 4. 회계에 관한 얼마간 중요한 서류
丙種 3년보존	1. 簡易한 왕복서류 2. 甲種, 乙種 및 丁種에 속하지 않는 서류
丁種 1년보존	一時에 한하는 왕복문서 및 雜書類

◆ 朝鮮總督府全羅南道訓令 第23號, 〈全羅南道郡島廳處務規程準則〉, 『朝鮮總督府官報』第3008號, 1922年 8月 21日.

〈표10〉과 〈표11〉은 1920년대의 문서보존규정 중에서 함경남도나 전라남도의 사례를 표로 정리한 것이다. 〈표11〉의 보존종별은 4종류로 증가하고 있으며, 영구보존의 책정기준 역시 확대되고 있다. 영구보존의 책정기준에는 “예규로 삼을 만한 서류”, “진퇴상별에 관한 중요한 서류”, “역사의 참고로 삼을만한 서류”, “기타 영구보존이 필요하다고 인정되는 서류” 등이 제시되고 있다. 이 밖에 영구보존 이하의 보존종별 책정기준은 “얼마간 중요한 서류”, “一時에 한하는 서류” 등의 형태로 제시되고 있다. 뿐만 아니라 1910년대와 마찬가지로 각 보존종별에 해당하는 문서의 종류

를 대응시키는 방식은 그대로 이어지고 있다. 여기서 영구보존에 해당하는 문서를 업무기능의 측면에서 정리해 보면, 1920년대부터 대체로 예규로 삼을만한 문서, 인사에 관한 문서, 재무에 관한 문서 등으로 정형화되고 있음을 알 수 있는데, 이는 기능별 단위업무를 기준으로 보존종별을 책정하는 경향이 강화되는데서 기인한다. 기능별 단위업무는 제2장에서 살펴본, 일본의 류별부목제와 종별보존제의 대응관계가 보다 분명해지는 과정과 일치한다. 이러한 사례를 아래의 1930년대 함경북도 문서보존 규정을 통해서 살펴보면, 다음과 같다.

[표12] <1930년 함경북도 보존종별 구분>

類別區分	種別區分	類別區分	種別區分	類別區分	種別區分
道路下水及輕便軌道例規	갑	도로사용관계서류	갑/을/병	鐵道及軌道關係書類	갑/을/병
河川港灣公有水面例規	갑	道路及下水關係書類	갑/을/병/정	토지수용관계서류	갑/을
上水例規	갑	교통관계서류	을/병	국고보조관계서류	갑/을
都市計劃及土地收用例規	갑	도로용지관계서류	갑/을/병	토목비보조관계서류	갑/을
雜則	갑	하천관계서류	갑/을/병	土木課直營工事關係書類	갑/을
課內例規	갑	항만관계서류	갑/을/병	道路監視員及傭人勤務關係書類	병/정
土木課秘書類	갑/을/병	土石砂利水採取關係書	을/병	물품취급관계서류	을
統計書類	갑/을	水車關係書類	을/병	도시계획관계서류	갑/을/병
道路改修關係書類	갑/을/병	公有水面關係書類	갑/을/병	회의관계서류	갑/을
道路臨時修繕關係書類	갑/을/병	上水關係書類	갑/을/병	토목잡서류	병/정
復命書類	갑	재해복구공사관계서류	갑/을/병	依託工事關係書類	갑/을/병
자원조사관계서류	갑				

❖ 資料: 朝鮮總督府咸鏡北道訓令 第3號, <咸鏡北道文書編纂並保存規程(改定)>, 『朝鮮總督府官報』第931號, 1930年 2月 12日

<표12>는 類別 즉 기능별 업무의 구분에 따른 보존문서의 편철구성이 어떻게 이루어지고 있는가를 살펴보기 위한 사례로 제시한 것이다. <咸鏡北道文書編纂並保存規程>은 본래 함경북도 지사관방에서 생산한 보존문서의 類別을 41항목, 산업과 122항목으로 구분하였다. 그러나 개정전에서는 지사관방 보존문서의 類別에서 27개 항목을 추가하여 68항목으로, 산업과에서는 17개 항목을 추가하여 139개로 類別의 항목수를 추가하고 있다.²⁷⁾ 위의 표는, 그 중에서 <土木課類別 및 保存種別 追加項目>만을 정리한 것이다. 위에서 보듯이, 류별구분과 종별구분이 대응하는 형태

로 구성되고 있는데, 류별구분의 한 항목인 '道路下水及輕便軌道例規'는 보존종별 갑종에 속하고 있다. 이처럼 보존문서철마다 해당 보존종별이 대응하는 형태를 이루고 있다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다.

조선총독부 및 소속관서의 보존문서 종별구분 방식을 이해하기 위해서는 조선총독부 및 소속관서 각 기관의 관계, 그리고 관계에 기초한 각 기관의 사무분장 또는 처무규정 내용이 반드시 전제되어야 한다. 사무분장의

27) 朝鮮總督府咸鏡北道訓令 第21號, <咸鏡北道文書編纂並保存規程 改正>, 『朝鮮總督府官報』第804號, 1929年 9月 4日.

내용이 결국 류별부목제의 기초가 되며, 류별부목의 아래의 사례도 이러한 형태를 잘 보여주고 있다. 구분을 단위로 하여 보존종별이 책정되기 때문이다.

[표13] <1929년 함경북도의 보존종별 구분>²⁸⁾

知 事 官 房			產 業 課		
번 호	보존년한	편 찬 서 목	번 호	보존년한	편 찬 서 목
官第42號	甲	官廳刊行圖書目錄登載原稿綴	產第123號	甲	副業例規
官第44號	甲	保存文書彙帳	產第124號	甲	副業獎勵書類
官第50號	乙	官報	產第125號	乙	副業獎勵書類
官第55號	乙	未完結文書整理簿	產第126號	丙	副業獎勵書類
官第65號	丙	親展文書交付簿	產第133號	乙	農事改良低利資金關係書類
官第66號	丙	文書交付簿	產第134號	丙	農事改良低利資金關係書類
이 하 생 략			이 하 생 략		

위의 <표13>에서 보듯이, 함경북도의 보존문서 중 별구분에서 知事官房과 産業課라는 행정조직명이 보존문서의 문서철번호에 반영되고 있다. 이는 생산기관에서 보존까지 담당했던 관례에서 비롯되었다. 기본적으로 사무분장에 따른 課 또는 係의 담당업무가 류별부목으로 반영되며, 그에 대응하는 형태로 보존종별이 제시되고 있다.

한편 같은 기관이더라도 시기에 따라서 류별부목과 보존종별의 형태에 일정한 변화가 수반되는데, 이는 식민통치정책의 변화된 내용이 사무분장에 반영되기 때문이다. 이러한 변화를 잘 보여주고 있는 실례가 수원군에서 생산한 기록이다. 현재 정부기록보존소에는 수원군에서 작성한 “文書編纂區分” 2건과 1938년에 작성된 <水原郡文書編纂及保存種別別表> 1건이 남아있다.²⁹⁾ 이를 통하여 동일기관 보존문서의 류별부목과 보존종별이 시기별 변화에 따라서 증가하는 형태

의 사례를 만날 수 있다.

일제말기에 작성된 위의 문건에는 수원군 모든 부서의 보존문서철을 포함하고 있지 않다. <水原郡文書編纂區分1>에는 內務係와 庶務係, <水原郡文書編纂區分2>에는 內務課와 財務課, <水原郡文書編纂及保存種別別表>에는 內務課와 勸業課만이 포함되어 있다. 이 중에서 세 문건에 공통적으로 들어있

28) 註18의 <咸鏡北道文書編纂並保存規程 改正>에 의거하여 일부의 내용을 재구성함.

29) <水原郡文書編纂區分>, 『郡訓令原議』(華城郡), 1934-1949. 이 문서에는 생산년도가 불명확한 <水原郡文書編纂區分>과 1938년의 朝鮮總督府京畿道水原郡訓令 第1號로 되어 있는 <水原郡文書編纂及保存種別別表>가 실려 있다. <水原郡文書編纂區分>으로 되어 있는 문건은 두 종류가 있는데, 그 하나는 庶務係와 內務係 2부서의 문서편철 구분을 제시하고 있으며, 다른 하나는 內務課와 財務課 두 개 부서를 대상으로 하고 있다. 편의상 앞의 문건을 <水原郡文書編纂區分1>로, 뒤의 문건을 <水原郡文書編纂區分2>로 부르기로 한다.

는 內務課(係)를 중심으로 보존대상 문서의 류별부 목과 종별구분 방식을 살펴보면 다음과 같다.³⁰⁾

[표14] 〈1930年代 水原郡內務課의 보존종별 구분〉

〈水原郡文書編纂區分1〉		〈水原郡文書編纂區分2〉		〈水原郡文書編纂及保存種別別表〉	
보존종별	甲乙丙 3종으로 구분	보존종별	甲乙丙 3종으로 구분	편찬종별 (번호)	일련번호 甲乙丙 구분에 상관없이 내 무과문서철 전체를 일련번호화 함
번 호	갑을병 각각 1부터 시작	번 호	갑을병 각각 1부터 시작	보존종별	갑을병 3종으로 구분
편찬서목	甲種: 機密例規 등 46항목 乙種: 機密雜件書類 등 50 항목 丙種: 機密雜件書類 등 25 항목	편찬서목	甲種: 機密例規 등 51항목 乙種: 機密雜件書類 등 60 항목 丙種: 機密雜件서류 등 39 항목	서 책 명	1번 訓令原議~103번 內務雜件書類
전 체 항목수	121개	전 체 항목수	150개	전 체 항목수	103개(갑을병 각각을 구분하여 합산하 면 153개)

〈표14〉에서 확인할 수 있는 바와같이, 동일한 수
원군 내무과의 보존종별 구분체계이지만, 시기에 따
라 類別區分의 구성형식에 다소의 차이가 있다. 첫
째, 문서철의 번호부여 방식이 시기에 따라 약간 다르
다. 예를들면, 〈水原郡文書編纂區分〉에서의 번호는
甲, 乙, 丙 3종으로 구분된 뒤, 각각 1번부터 일련번
호가 부여된다. 그러나 1938년의 〈水原郡文書編纂
及保存種別別表〉에서는 갑, 을, 병 구분을 무시하고
내무과에서 생산되고 편철된 모든 문서철이 1번부터
마지막 번호까지의 일련번호가 부여되고 있다.

둘째, 〈水原郡文書編纂區分〉에서는 동일한 題名
의 문서철이 보존종별따라 중복적으로 나타난다. 예
를들면, 機密雜件書類는 갑종과 을종 병종 각각의
한 항목으로 자리한다. 그러나 〈水原郡文書編纂及
保存種別別表〉는 일련번호를 우선했기 때문에 題名
이 같은 문서는 한 항목으로 처리되고 있다. 예를들

면, ‘郡人事에 관한 書類’라는 제명의 문서철은 한
건으로 기재되어 있다. 따라서 〈水原郡文書編纂及
保存種別別表〉의 전체항목수는 103개이지만 〈水原
郡文書編纂區分〉과 같은 방식으로 계산하면 153개
항목이 된다.

셋째, 전체항목수에서 보듯이 〈水原郡文書編纂區
分1〉→〈水原郡文書編纂區分2〉→〈水原郡文書
編纂及保存種別別表〉의 순으로 류별구분과 보존종
별의 항목수가 점차 늘어나고 있다. 이는 사무분장내
용의 변화에 따른 것으로, 예를들면 〈水原郡文書編纂
及保存種別別表〉에는 ‘國家總動員에 관한 書類’,
‘物資出納에 관한 書類’ 등이 추가되고 있다. 이는
중일전쟁 이후, 총동원체제로 식민지조선을 재편하면
서 새롭게 추가된 항목들이라고 할 수 있다.

30) 『郡訓令原議』(華城郡), 1934~1949.

4. 맺음말 -가치평가의 방향-

지금까지 조선총독부의 공문서 보존시스템 중에서 영구보존문서 책정기준이 가지고 있던 특징의 일부를 살펴보았다. 이를 토대로 조선총독부의 공문서 보존제도에 반영되어 있는 가치개념의 특징과 현재적 의미를 정리해 보면, 다음과 같다.

첫째, 한국의 공문서 보존제도의 전개과정 상, 이 시기에 여러 가지 변화가 이루어지고 있다. 갑오개혁 정부, 대한제국 정부와 통감부, 조선총독부의 공문서 보존제도는 일본 제도의 영향하에 전개되었다. 그 대표적인 제도가 類別部目制와 保存種別制였다. 해당 부서의 기능별 업무수행 단위가 類別의 기초를 이루며, 이 類別에 대응하여 보존기간의 구분형태인 보존종별이 책정되었다. 이러한 원칙하에 분류와 보존기간이 연동되는 제도가 정착되었다. 보존종별제는 문서폐기의 제도화·공식화를 전제하는 제도였다는 점 역시 이 시기의 변화 중의 하나였다. 영구문서와 폐기되어야 할 유기한 보존문서가 명확히 구분되면서 당대인들의 가치개념이 보존기간의 책정에 투영되었다.

그러나 공문서 보존제도와 관련한 당시의 변화양상들을 단순히 일본의 영향만으로 해석할 수 없다는 점도 고려해야 한다. 전통시대 공문서 보존방식과의 관계를 간과할 수 없다는 것이다. 즉 조선총독부가 적극적으로 활용한 예규집과 전통시대의 실록, 의궤, 등록

등의 관계는 역사·문화적 가치 중시라는 입장에서는 단절을, 행정적 가치중시의 관점에서는 계승의 측면을 동시에 내포하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

둘째, 영구보존문서에는 해당사회의 공문서 보존에 대한 가치개념이 반영되어 있는데, 조선총독부 생산문서의 영구보존 책정기준에는 현용가치·행정적 가치가 우선되었다. 조선총독부의 영구보존 책정기준은 '영구보존을 필요로 하는 서류', '중요한 문서', '영속적인 성질을 갖는 사건에 관한 서류' 등으로 대단히 포괄적이다. 이러한 기준에 해당하는 조선총독부의 영구보존문서는 대체로 예규로 삼을만한 문서, 재산에 관한 문서, 인사에 관한 문서, 역사의 증거가 될만한 문서 등으로 정형화 되어갔다. 여기서 '역사의 재료가 될만한 문서'를 영구보존으로 구분하기는 하였으나, 이에 해당하는 구체적인 공문서 類別은 제시되지 않고 있다.

셋째, 조선총독부의 공문서 보존제도는 해방 이후, 우리 사회의 공문서 보존제도에 많은 영향을 끼쳤다. 그 중에서도 특정업무 진행의 전과정을 파악할 수 있는 공문서, 즉 정책성 문서가 영구보존으로 책정될 가능성이 제도적으로 차단되어 있었다는 점을 지적할 수 있다. 이러한 현상은 보존종별제의 정착과 함께 자의적 처분이 가능한 문서의 폐기규정, 더구나 식민통치와 관련하여 많은 문서들이 비밀문서로 구분되었던 상황 등과 맞물리면서 더욱 강화되었다. 공문서보존 시

스텝상의 이러한 관행은 해방 이후, 우리사회의 공문서보존체계에 그대로 지속되었다. 이러한 결함의 극복은 2000년에 공포된 「공공기관의기록물관리에관한법률」을 기다려야만 했다. 기록물관리법에서는 단위업무

자체를 보존기간 책정의 기초 단위로 설정하여 그 한계를 보완하고자 하였다. 이 점 역시 기록물관리법이 가진 또 하나의 장점이다.