

조선총독부의 기록관리제도

이경용 *

1. 머리말
2. 조선총독부의 기록관리부서
 - 1) 조선총독부 본부의 기록관리부서
 - 2) 도·부·읍면의 기록관리부서
3. 조선총독부의 기록관리규정
 - 1) 기록관리규정의 종류
 - 2) 편찬·보존 단계의 기록관리규정
4. 보존문서의 분류와 편찬
 - 1) 보존종별과 유형
 - 2) 유별편찬 방식
5. 맺음말

※ 주제어 : 조선총독부, 처무규정, 보존종별, 유별편찬, 문서주무과

1. 머리말

일본 메이지시기 내각제하에서 수립된 기록관리제도는 갑오개혁기

* 국가기록원 학예연구사

주요 논저 <한말 기록관리제도 연구>, 『기록학연구 6』(2002.10) ;<한국 기록관리체제 성립과 구조>, 『기록학연구 8』(2003.10) ;<현대 역사기록의 체계적 수집을 위한 연구>, 『민족운동사연구 38집』(2004.3) 외 다수

관제개편과 함께 ‘근대적’ 기록관리제도로써 우리나라에 도입되었으며, 대한제국이 일제 식민지로 편입되면서 이식되었다. 더 나아가서 이 제도는 해방 후 대한민국의 행정사무 속에 그대로 잔류하게 되면서, 오래도록 잘못된 기록관리 관행의 밑바탕이 되었다. 따라서 조선총독부의 기록관리제도에 대한 실체적 고찰은 기록관리제도의 모형이 되었던 일본의 관련제도 뿐만 아니라 해방 후 우리나라의 관련제도의 문제점 추출에 적지 않은 유용성을 가지고 있다. 조선총독부의 기록관리제도는 해방 후 대한민국정부가 수립된 이후에도 전체적인 면에서 그 틀과 내용이 계속 사용되었다.

이 글은 이러한 ‘연속성’에 주목하여, 정부수립 이후 기록관리제도의 전사(前史)라는 관점에서 그 객관적 실체를 조명하였다. 또한 조선총독부 기록관리제도에 대한 이해를 통해 식민지 통치과정에서 일제가 남긴 ‘총독부 문서군’의 실무적·학술적 정리작업에 필요한 시사점을 제공받을 수 있다. 더불어 당시 기록관리제도는 식민지 통치의 주요한 수단으로서 행정사무의 운영 및 그 내적 구조를 이해하는 데에도 도움이 될 것이다.

지금까지 조선총독부의 기록관리에 대해서는 그 객관적 내용이 구명되지 않았다. 훌륭한 우리의 전통적인 기록관리제도를 왜곡·단절시켰다는 점만을 부각하는 데 그쳤기 때문이다. 이 글에서는 제도적 관점에서 기록관리제도의 구체적 운영 및 내용 분석을 통해 조선총독부 기록관리제도에 대한 실체적 접근을 시도하였다. 이를 통하여 정부수립 이후 우리나라 기록관리제도에 조선총독부의 관련 제도가 어떠한 영향을 끼쳤으며, 기록물관리법에서 규정하고 있는 기록관리기구의 설치와 전문인력의 배치라는 시대적 요청이 어떠한 역사적 배경 속에서 제기되었는지 등에 대한 폭넓은 제도적 이해에 다가설 수 있을 것이다.

2. 조선총독부의 기록관리부서

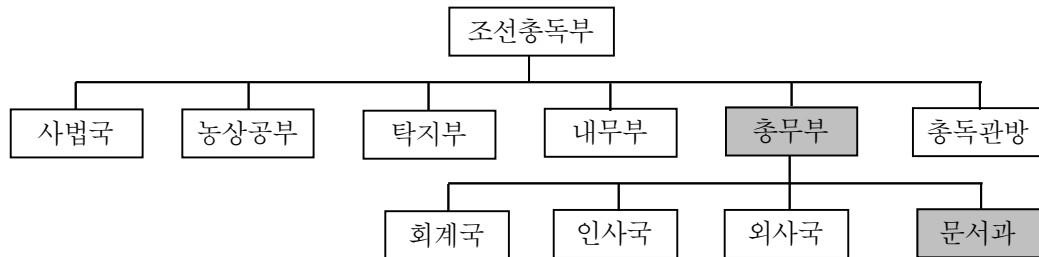
1) 조선총독부 본부(本府)의 기록관리부서

조선총독부는 훈령 제2호로 ‘조선총독부사무분장규정’을 공포하고, 본격적으로 조선의 행정을 장악하기 시작했다. 조선총독부 기구는 총독관방(總督官房), 총무부, 내무부, 탁지부, 농상공부, 사법부로 조직되었다.²⁾

이때, 총무부에는 외사·인사·회계국과 함께 문서과가 설치되었다. 식민통치의 ‘문서행정’을 담당하는 문서과의 담당업무는 다음과 같았다.³⁾

1. 문서의 접수, 발송, 편찬 및 보존에 관한 사항
2. 총독, 정무총감의 관인(官印) 및 부인(府印)의 관수(管守)에 관한 사항
3. 관보에 관한 사항
4. 통계 및 보고에 관한 사항
5. 다른 부과(部課)에 속하지 않은 사항

<그림 1> 1910년 총무부 문서과



* 『조선총독부시정년보』 3권에서 작성

총독관방에는 비서과와 무관실(武官室)을 설치하고, 기밀문서와 전신사무는 비서과에서 관장하였다. 또한 내무부, 탁지부, 농상공부, 사법부에 각각 서무과를 설치하여 해당 부(部)에 관한 문서사무를 담당케 하였다. 문서과는 총독관방 비서과에서 담당했던 기밀문서 및 전신(電信)에 관한 사항과 총독의 특명에 따른 기밀사무에 관한 사항을 제외하

2) 『조선총독부관보』 제29호, 1910년 10월 1일.

3) 조선총독부 훈령 제2호, ‘조선총독부사무분장규정’

고 총독부의 모든 문서행정에 대한 중추역할을 하였다. 즉 조선총독부 본부의 문서 접수와 발송, 시행 완료된 문서의 보존·편찬 업무를 주관하였다. 문서과를 ‘문서주무과’라고 불렀던 까닭이 여기 있었다. 문서과는 문서의 생산, 유통, 정리단계에 걸치는 모든 문서관리에 관한 제도를 관장하는 주무부서로서의 역할을 담당하였다는 점에서 조선총독부 문서관리제도를 입안하고 관리하는 부서였다.⁴⁾

<표 1>과 같이, 총무부 문서과는 이후 총독관방 총무국 총무과 → 총독관방 서무부 문서과 → 총독관방 문서과(총무과) → 총무국 문서과 → 총독관방 문서과 → 총독관방 총무과로 조직이 변경되었다. 이러한 조직변화는 조선총독부의 조직 개편을 반영한 것이었다. 즉 1912년 3월 30일의 사무분장규정에 따라 각 부(部)에 설치되었던 서무과가 모두 폐지되고, 대신 기존의 총무부 문서과는 총독관방 총무국 소속의 총무과로 개칭되었다.⁵⁾ 1924년 12월에는 총독 관방의 서무부와 토목부를 폐지하고, 문서과를 총독관방 직속의 과(課)로 직접 편제시켰다.⁶⁾

시대상황에 따라 여러 차례의 변화가 있었지만, 문서행정과 관련하여 조선총독부의 커다란 변화방침은 조직상으로는 보이지 않으며, 그 담당업무에도 큰 변화는 없었다. 적어도 기록관리 측면에서는 ‘사무간첩(事務簡捷)’과 ‘경비절약’을 위한 관제개편, 즉 ‘행정의 효율화’가 주원인이었다.⁷⁾

4) 조선총독부 내훈 제20호에는 총무부 문서과장의 전결사항에 대해 규정하고 있는데, 그 내용은 ①수수(收受), 발송문서의 행위(行違) 기타 문자오탈(文字誤脫), 정정(訂正) 등에 관한 조회 및 회답, ②규정에 의한 문서의 취급방식[取扱方]에 관하여 각부국 및 소속관서에의 지시, ③정례(定例)에 의한 관보의 편성, ④정례에 의한 정기간행물의 편성, ⑤간행물의 배부 및 외부(外部)의 의뢰에 의한 기증, ⑥간행물의 기증에 대해 외부로의 의뢰, ⑦개인의 기록문서 열람 혹은 등사청원의 허부(許否), ⑧타국과의 주관에 속하지 않은 경미한 사항[輕易事項] 등의 8개 사항이다.

5) 『조선총독부관보』 제475호, 1912년 3월 30일.

6) 『조선총독부관보』 호외, 1924년 12월 5일.

또 문서과를 총독관방으로 직속시켜서 문서행정의 일원화를 강화시키는 한편 나머지는 국부과장(局部課長)의 ‘전행(專行)’에 맡기는 방식이었다.⁸⁾

<표 1> 조선총독부 본부 ‘문서주무과’의 변천과정

시기	문서주관과	관계
1911.10.1	총무부 문서과	총독관방, 총무부, 내무부, 탁지부, 농상공부, 사법부
1912.3.30	총독관방 총무국 총무과	총독관방, 내무부, 탁지부, 농상공부, 사법부
1915.5.1	총독관방 총무국 총무과	총독관방
1919.8.19	총독관방 서무부 문서과	총독관방(서무부, 토목부), 내무국, 재무국, 식산국, 법무국, 학무국, 경무국
1924.12.25	총독관방 문서과	총독관방(비서과, 심의실, 외사과, 문서과, 회계과)
1928.3.30	총독관방 총무과	총독관방(총무과, 심의실, 회계과)
1929.11.8	총독관방 문서과	총독관방(비서과, 심의실, 외사과, 문서과, 회계과, 임시국세조사과)
1942.11.1	총무국 문서과	총독관방(비서관실, 외사과, 회계과), 총무국
1943.12.1	총독관방 문서과	총독관방
1945.4.17	총독관방 총무과	총독관방

또한 조선총독부 소속관서들의 경우⁹⁾, 저마다 서무과 또는 서무과(庶務掛)를 두어서 해당기관의 문서접수와 발송, 편찬과 보존에 관한 사항을 전담하도록 하였다. 이들 기관들은 ‘문서의 취급’에 있어서는 본부 문서과의 지시를 따르도록 되어 있었지만, 완결 문서는 별도로 편찬·보존하였다.

2) 도(道)·부(府)·읍면(邑面)의 기록관리 부서

제1차 소속관서인 도(道)에서의 ‘문서의 접수, 발송, 기록, 편찬 및 보

7) 조선총독부를 설치하면서 5부(部) 가운데 내무부, 탁지부, 농상공부는 구한국정부에서 옮긴 것이었고(학부는 내무부로 통합), 사법부는 통감부 사법청을 고친 것에 지나지 않았으며, 새로 설치한 것은 총무부 뿐이었다. 이때 경비상으로 76만 5천원을 절약했다고 한다. 이후에도 ‘기관의 확장신설을 피해야 한다는 방침’으로 ‘사무의 간첩(簡捷)을 기’했다고 한다. 조선총독부, 『시정30년사』 12쪽.

8) 위의 책, 135~136쪽.

9) ‘공문서의 배부처등[宛名等]에 관한 건’에 실려 있는 조선총독부의 제 1차 소속관서명 참조.

존에 관한 사항'은 처음에는 장관관방 소속의 서무계에서 담당하였다.¹⁰⁾ 1915년에는 각도에 장관관방, 제1부, 제2부를 설치하여, 장관관방 소속이던 서무계를 제1부에 편제시켰다.¹¹⁾ 1919년 8월에는 각도에 지사관방과 제1부, 제2부, 제3부를 설치하고, 이전의 '계'를 지사관방 서무과로 확대 개편하였다.¹²⁾ 그러나 곧이어 1921년 12월에 다시 지사관방의 '계'로 축소되었다.¹³⁾ 그런데 실제 도 단위별로 문서주무과의 명칭에 차이가 보인다. 평남, 경기, 충남, 강원 등은 지사관방에 문서과를 설치하고 있다. 이들 도는 1921년 12월 이후에도 지사관방에 문서과를 설치하고 해당 문서사무를 담당케 하였다. 이를 통하여 도(道) 단위에서는 지사관방의 문서과(혹은 서무과)가 문서의 접수, 발송부터 편찬 보존에 이르는 문서주무과 업무를 전담했다고 할 수 있다. 다만, 비서과(이후 비서계)에서 기밀문서, 경무과에서 경찰문서의 보존 및 편찬업무를 별도로 관장하였다. 부군(府郡) 단위에서는 대개 서무계를 두어 '문서의 접수, 발송 및 보존에 관한 사항'을 담당케 하였다.¹⁴⁾ 요컨대 도 단위에서는 문서과(혹은 서무과), 부군 단위에서는 서무계가 문서관리사무를 전적으로 관장하였다.

결론적으로 조선총독부의 본부와 각 소속관서의 사무분장이나 처무규정을 보면, 조선총독부는 별도의 '문서보존주관처'를 설치하지 않은

10) 조선총독부훈령 제3호, '도(道)사무분장규정' 1910년 10월 1일.

11) 조선총독부훈령 제27호, 『조선총독부관보』 호외, 1915년 5월 1일.

12) 『조선총독부관보』 호외, 1919년 8월 20일. 이때의 지방관제개정은 3·1운동의 영향으로, 헌병경찰제도의 폐지에 따라 각도 경무부의 업무를 각도지사로 하여금 담당케 한 것과 관련이 있다. 즉 종래의 도장관을 지사(知事)로 고치고, 지사관방에 서무과를 편제시켰다. '경찰문서의 접수, 기록, 편찬, 도서의 보관에 관한 사항'은 제3부의 경무과에서 담당케 하였다.

13) 조선총독부훈령 제65호, '조선총독부도사무분장규정(개정)', 『조선총독부관보』 제2798호, 1921년 12월 9일.

14) 부군(府郡)의 경우는 관통첩 제62호, 『조선총독부관보』 호외, 1923년 3월 6일.

채, 각 해당기관의 문서주무과에서 ‘분산보존관리’하는 체제였다. 이 체제를 일괄하는 ‘문서행정의 통일’을 유지하는 임무는 조선총독부 본부의 문서과가 담당하였다. 즉 ‘처무규정’과 ‘공문서규정’을 제정하여 문서양식의 통일, 보존기간 및 유별편찬의 기준 등을 조선총독부 문서과가 제시하고, 이에 따라 조선총독부 본부의 영구보존문서는 총독관방 문서과에서, 산하기관의 영구보존문서는 각 기관의 서무과에서 편찬보존하는 체제였다. 그리고 도(道)·부(府)·군(郡)·읍면(邑面)의 지방행정단위에서는 조선총독부의 ‘처무규정’에서 정한 기준에 따라 별도의 규정을 마련하여 문서과(또는 문서계)와 서무계에서 영구보존문서를 편찬보존하였다.

이러한 조선총독부의 기록관리체제는 일본 본국의 기록관리체제, 즉 기록관리 전문기관을 수립하지 않은 채, 내각의 기록관리 주관 부서가 각 단위 행정기관의 문서주무과를 일원적으로 지도하는 방식을 그대로 따른 것이었다.

이미 일본은 메이지시기 서양 의 근대적 기록관리제도를 인식하고 본국에 소개하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 서구의 선진적 기록관리제도에서는 보존기록을 적극 공개했음에 비해, 일본은 관료제하에서 집적된 문서의 정보를 국민에게 공개하는 것이 ‘인심(人心)의 격앙(激昂)’을 불러일으키게 될 것을 우려하여 기본적으로 ‘비공개’를 전제로 하는 제도를 마련하였다. 즉, 메이지시기 일본 관료제하에서의 ‘기록’은 국민으로부터

15) 아오야마 히데유키(青山英幸), 「日本におけるアカイブズの認識と「史料館」・「文書館」の設置」 참조. 이탈리아의 ‘아르키브’에 대한 소개는 서양 각국의 문물제도를 시찰한 이와쿠라(岩倉) 사절단의 공식기록인 『미구회람실기(米歐回覽實記)』를 통해 이루어졌다. 또한, 영국의 공공기록보존소(Public Record Office)나 독일 각주(各州)의 기록보존소에 대해서는 번역이 이루어지는 등 근대적 기록관리제도의 존재를 인식하였다. 독일의 제도를 소개한 책자는 현재 내각문고에서 소장하고 있는 『보국기록법(普國記錄法)』이다.

터 은폐되었으며, 경우에 따라서는 기록의 생산주체인 관료의 손에 의해 소각될 수 있었다. 이 시기에는 또한 공문서의 원본보존 방식으로 전환되면서 그때까지의 각종 기록편찬업무의 정지, 즉 근세 이래의 기록편찬업무의 계보가 국가 중추에서 차단되었던 시기와 일치한다.¹⁶⁾

3. 조선총독부의 기록관리규정

1) 기록관리규정의 종류

먼저 조선총독부 본부에서 제정한 각종 문서관리규정을 종류별, 시기별로 정리하여 표로 나타내면 아래와 같다. 이 표는 필자가 현재까지 확인가능한 조선총독부의 기록관리에 관한 제반 규정을 정리해 본 것이다.

①의 ‘세칙’은 조선총독부가 공식적으로 업무를 시작한 날인 1910년 10월 1일에 만들어진 것으로 되어 있다. 일제시기 기록관리 규정으로는 최초의 것인데, 어찌된 영문인지 상위 규정은 찾아볼 수 없고 총 16조와 양식 60여 개로 구성된 ‘세칙’만 존재한다.

16) 아오야마는 이러한 시대적 배경을 관학아카데미즘의 형성 및 확립시기와 연관지어 설명하였다. 즉 서양의 아카이브즈와 같은 기록관리 전문기관의 설립이 전제되지 않고, 또한 ‘국민에 대한 공개’가 차단된 공문서 원본보존의 분산보존 관리 방식으로의 전환이 갖는 역사적 한계를 지적하였다. 아오야마에 의하면, 일본의 ‘국사’ 편찬업무는 이후 수사국(修史局), 수사관(修史館), 제국대학으로 이어지고 서양의 역사학연구방법을 도입한 ‘관학아카데미즘’이 형성되어, 명치유신까지를 범위로 하는 연구태도가 확립된 것은 1900년대 초였다고 한다. 이러한 시대적 배경은 기록관리제도나 역사편찬제도 양쪽에 모두 부정적인 영향을 미쳐, 결국 천황제 관료국가 그 자체의 기록은 국민으로부터 은폐하여 보존시키려고 설정되었으며, 그 국가의 정당성을 근거 짓는 ‘국사’ 연구는 동시대사를 학문대상에서 제외하는 상태로 되었다고 주장하였다. 「現代記録の保存體制構築を目指して」 517~519쪽.

<표 2> 조선총독부 기록관리 규정

자료명	내용구성	확정시기
① 『조선총독부 문서취급세칙』		1919년 10월
② 『조선총독부 위임규정·조선총독부처무규정』	「각부장관위임규정」, 「총무부인사국장위임규정」, 「총무부회계국장위임규정」, 「총무부문서과장위임규정」, 「조선총독부처무규정」, 「조선총독부문서취급세칙」, 「조선총독부관보편찬규정」, 「간행물에 관한 규정」	1911년 7월
③ 『조선총독부 처무규정』	「조선총독부사무분장규정」, 「조선총독부처무규정」, 「조선총독부공문서규정」, 「공문서의완명등에 관한 건통첩」, 「성안급공람문서의조제병취급방에 관한 건통첩」	1923년 1월
④ 『조선총독부 처무규정』	「조선총독부사무분장규정」, 「조선총독부처무규정」, 「조선총독부공문서규정」, 「공문서의완명등에 관한 건통첩」, 「성안급공람문서의조제병취급방에 관한 건통첩」, 「사무간첩에 관한 건통첩」, 「영구보존문서의회의용지에 관한 건」	1925년 12월
⑤ 『조선총독부 처무규정』	위와 같음	1926년 12월
⑥ 『조선총독부 처무규정』	「조선총독부처무규정」, 「조선총독부공문서규정」, 「공문서급전보의문안에 관한 건통첩」, 「성안급공람문서의조제병취급방에 관한 건」, 「성안급공람문서의조제에 관한 건통첩」, 「공문서의완명에 관한 건」, 「사무간첩에 관한 건」, 「사무의간첩경비의절약에 관한 건」, 「영구보존문서의회의용지에 관한 건」, 「척무성전신약부호에 관한 건」, 「척무성완전보조복에 번호기입방의 건」, 「조선총독부사무분장규정」	1932년 7월
⑦ 「조선총독부 처무규정」		1933년 8월
⑧ 『조선총독부 처무규정 附關係例規』	「조선총독부처무규정」, 「조선총독부공문서규정」, 「공문서급전보의문안에 관한 건통첩」, 「성안급공람문서의조제병취급방에 관한 건」, 「성안급공람문서의조제에 관한 건통첩」, 「공문서의완명에 관한 건」, 「사무의간첩경비의절약에 관한 건」, 「척무성전신약부호에 관한 건」, 「척무성완전보조복에 번호기입방의 건」, 「조선총독부사무분장규정」	1940년 7월

②의 자료에는 조선총독부의 기록관리를 위하여 제정된 최초의 ‘처무규정’과 이를 세부적으로 보완하는 ‘세칙’이 실려 있다. ①과 비교하면 양식상에서 약간의 차이가 있으며, 『공문록』 편찬 보존방식을 보여주는 점에서 이후의 자료들과 대별된다.

③④⑤는 소장처에서 ‘사무분장규정’ 혹은 ‘위임규정’ 등의 제목으로 되어있는 것을 필자가 편의상 ‘처무규정’에 포함시켰다. 이는 이 시기 기록관리에 관한 제반 규정들 중 핵심사항이 ‘처무규정’에 포괄되어 있고, ‘문서취급세칙’이나 ‘공문서규정’ 등은 ‘처무규정’의 실행을 위한 양식이나 부칙적인 규정이기 때문이다.

③은 이전의 ‘처무규정 — 세칙’이라는 틀에서 ‘공문서규정 — 처무규정’으로 바뀐 형태를 보여준다. 즉 1912년 3월의 ‘조선총독부공문서규정’(이하 ‘공문서규정’)이 제정되었는데, 이전의 ‘세칙’에 실렸던 공문의 기재례 등을 떼어내고 일반적인 공문서 작성과 원칙을 규정하였다. 그리고 처무규정의 운영과정에서 나타난 문제점 등을 검토하여 1922년 12월 개정하였다. ③은 이러한 변화를 반영한 것으로, 양식도 이전보다 훨씬 간결해졌으며 내용면에서도 ‘갑류(甲類)·을류(乙類) 문서’의 구분, 과(課) 단위 문서책임자 지정 등 변화된 규정이 많다. 양식면에서 볼 때 ①②의 『공문록』 편찬 보존과는 다른 체제로 전환했음을 알 수 있다.

④에는 과 단위 ‘문서주임’ 폐지와 서무부 문서과에서 총독관방 문서과로 조직 편제가 변화된 상황이 반영되어 있다. ③과 비교할 때, 공문서의 생산·유통의 부분에는 관제변화 사항을 제외하고 별다른 차이가 없지만, 편찬보존 부분에서는 세밀한 검토가 필요하다. ⑤의 ‘처무규정’은 ④와 동일하며, ⑥도 조선총독부의 관제가 ‘국(局) 단위’로 편제된 점이 반영된 것과 몇 가지 양식의 변화를 빼놓고는 ④⑤와 같다. ⑦은 『조선공문기안의 실제[朝鮮公文起案の實際]』의 부록에 실린 것으로 양식이 빠져있어, 자료로서의 객관성이 떨어진다. 그러나 본문의 내용은 ⑥과 거의 같다.

⑧은 가장 나중에 제정된 때문인지 ‘처무규정’ 가운데 기록관리 관련 부분이 제일 짜임새 있게 구성되어 있다. 이전의 규정들과는 달리 총괄

적 규정을 ‘제1절 총칙(總則)’으로 함께 묶어놓았다. 편찬보존 부분 외에는 ⑦과 대동소이하다.

조선총독부 시기의 기록관리제도를 ‘처무규정’을 활용하여 고찰하려면 내용별 분석을 통하여 그 유사성과 차이, 그리고 그 차이의 변화와 원인을 밝혀야 할 것이다. 먼저 구성과 내용의 유사함으로 ④⑤⑥⑦을 하나로 묶을 수 있다. 그리고 이 묶음 중에서 ④⑤가 완전히 동일하다는 사실, ④와 ⑥의 제정연도가 1924년과 1932년으로 10년 가까운 차이를 보이고 있음에도 다른 점이 거의 없다는 점, ⑥과 ⑦의 유사성에 착목하여 ⑥을 표본으로 설정하였다. 따라서 ⑥을 표본으로 정리하면서 조선총독부 통치 초기(①②) 및 후기(⑧)의 관련조항들과 양식들을 살펴보면, 조선총독부 전시기의 기록관리제도상의 변화과정까지 고찰할 수 있다.

조선총독부 ‘처무규정’의 특성은 내용면에서 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 구한말과 통감부의 규정과 비교할 때, 문서의 생산·유통부분과 시행완결된 문서의 보존편찬 부분이 장을 달리해서 나누어졌다. 둘째, ①과 같이 양식관련 부분은 ‘세칙’으로 별도 구성되었다. 그리고 문서취급과 관련한 일반적 사항은 ‘공문서규정’에서 총괄적으로 규정하고 있어, 조선총독부의 기록관리를 구체적으로 살피고자 할 때는 ‘처무규정’과 함께 ‘공문서규정’ 및 ‘세칙’을 함께 검토해야 한다. 셋째, ③시기부터는 ‘처무규정’ 안에 양식을 함께 규정하였다.

정리하면, 조선총독부 기록관리에 관한 내용을 살피는 데에는 <표 2>의 ‘처무규정’이 필수적이다. 그리고 현재 살펴볼 수 있는 ‘처무규정’은 ①~⑧로 양식 및 규정들의 변화가 나타난다. 그런데 식민지조선에서 이루어졌던 전체 기록관리의 내용 고찰에는 조선총독부 본부의 관련 규정만으로는 부족하며, 도(道) 이하의 관련 규정 검토가 동시에 이루어져야만 공문서의 분류사항을 포함한 전체상을 드러낼 수 있다.¹⁷⁾

‘처무규정’은 일반적으로 문서의 취급과 문서의 보존·편찬이라는 두 영역으로 나뉘어 있다. 그리고 문서의 취급에서는 접수 및 배부, 성안 및 결재, 성안의 시행에 관해, 문서의 보존·편찬에서는 유별편찬 및 보존종별에 의한 분류, 성책(成冊), 문서과로의 ‘인계’, 서고보존 등에 관해 규정하고 있다.¹⁸⁾ 여기에서는 ‘조선총독부 문서군’을 둘러싼 여러 가지 논의와 관련하여 문서의 보존·편찬 부분을 집중적으로 살펴본다.¹⁹⁾ 논의의 편리를 위하여, 보존종별과 분류의 문제를 별도의 항으로 나누어 고찰한다.

2) 편찬·보존 단계의 기록관리규정

‘처무규정’에서의 ‘편찬’에 관한 규정을 검토할 때는 주의해야 할 점이 많다. 먼저 분명히 인식해야 할 점은 완결문서의 편찬·보존은 ‘원칙적’으로 문서과에서 수행한다는 사실이다. 그리고 이러한 원칙의 적용이 각 시기별로 어떻게 변해가는지를 이해할 때, 조선총독부의 완결문서 정리방식을 제대로 복원할 수 있기 때문이다. 또 하나 ‘편찬류별 및 보존종별[編纂類別及保存種別]’에 따른 편철방식에 대한 이해이다.

17) 조선총독부 본부의 경우는 ‘처무규정’ 안에서 문서의 편찬보존 관련 규정을 장을 달리하여 구성되었지만, ‘유별편찬’에 관한 규정은 따로 정한다고만 되어 있다. 문제는 조선총독부에서의 편찬보존 기준이 되는 분류에 관한 규정을 찾을 수가 없다는 점이다. 지방의 도(道) 단위 『예규집』에서 확인되는 ‘문서편찬구분’ 등의 존재를 보더라도 총독부 본부의 ‘분류에 관한 규정’이 제정되지 않았다고 보기는 어렵다. 총독부 본부의 공문서분류에 대해서는 도 단위의 자료를 참고하여 유추할 수밖에 없다. 현재 총독부 본부의 분류에 관한 규정을 단 1건도 찾아볼 수 없는 이유에 대해 필자는 ‘해방공간’에서 일제에 의해 조직적으로 자행된 기록물폐기와 관련이 있다고 생각한다.

18) 1911년 ‘처무규정’은 문서의 취급과 보존·편찬을 장을 달리하여 구성되었으며, 나머지 ‘처무규정’들은 ‘문서의 취급’이라는 장(章) 안에서 1절~3절이 전자, 4절이 후자로 구성되었다.

19) 갑오개혁 이후 각 기관의 문서과에서는 ‘영구보존문서’만 선별하여 인계받지 않았다. 별도의 영구문서보존기관을 두지 않았기 때문에, 완결시행된 문서를 모두 문서과에서 ‘보관·보존’하는 체제였다.

조선총독부 기록관리의 핵심요소라고 할 수 있는 이 방식은 안타깝게도 조선총독부 본부의 사례에서는 찾아볼 수가 없어서, 1차 소속관서인 도(道)의 사례를 통해서 짐작할 수밖에 없는 한계가 있다. 이 항에서는 주로 전자의 문제를 양식의 변화를 포함하여 처무규정의 내용 검토를 통하여 알아보는데 그치고자 한다.

(1) 1911년의 처무규정

1911년 처무규정에 의한 편찬보존 절차를 정리하면 다음과 같다.

- 주무부국과에서 완결후 2일 이내 문서과로 송부·보관(제38조)
단 비서관 처리의 기밀문서 중 시행후에도 기밀을 요하는 문서는 비서관 보관
- 문서편찬 방법은 문서과장이 정함(제49조)²⁰⁾
- 무종(戊種)을 제외하고는 1년 단위로 문서과장이 정하는 구분에 따라 ‘유별편찬’해서 성책(제50조)
완결후에도 비밀을 요하는 것은 따로 편찬, 표지에 ‘비(秘)’ 표시하여 보존(제52조)
- 성책된 것은 총독부공문목록에 등기, 장치(제51조)

이에 따르면, 비서관의 기밀문서를 제외하고 공문서를 직접 생산한 각 주무부국과에서 시행 완결된 문서를 ‘완결후 2일 이내’ 문서과로 송부하도록 되어 있다. 나머지 조항은 모두가 문서과에서 편찬하여 성책하는 방법 및 절차에 대한 규정이다. 문서과에서는 보존종별과 유별편찬의 구분에 따라 성책(成冊)하고, 성책된 공문록은 목록을 작성하도록 되어 있다. 이때 성책은 2촌(寸)정도(약 6cm)의 두께로 하고, 도표 등 별책으로 할 때는 본책이나 별책 목록에 그 상관관계를 알 수 있게 하였다. 1910년과 1911년의 ‘세칙’에는 편찬·보존과 관련한 건명목록(件名目錄)·공문록목차(公文錄目次)·공문록목록(公文錄目錄)의 3가지 양식이 보인다.

20) 제48조에는 갑종, 을종, 병종, 정종, 무종의 5종에 따른 보존방법이 규정되었다. 제50조에는 ‘유별편찬해서 성책’한다고만 되어 있고, 더 이상의 규정이 없다.

즉, 문서과에서는 <그림 2>와 같이 각 주무부국과에서 인계한 완결 문서를 보존종별과 ‘부목(部目)’에 따른 구분에 의해 건명목록을 연도별로 작성하였다. 즉 이 ‘건명목록’은 완결문서에 대한 일종의 ‘등록대장’과 같은 역할을 하며, 일정기간 보관하고 있다가 정해진 기간에 완결문서의 편찬작업을 할 때 활용하였다. 종별(種別) — 부목별(部目別)에 따라 작성된 건명목록에 기초하여 <그림 3>의 공문록목차에서 보는 바와 같이 성책하고 해당 건명을 작성하여 색인을 만들었다. 이렇게 성책된 『공문록』은 <그림 4>와 같이 서고 및 서가의 배치사항까지 표시한 목록을 제작하여 이후의 열람활용에 이용토록 하였다.²¹⁾

<그림 2>件名目錄 樣式 <그림 3>公文錄目次 樣式 <그림 4>公文錄目錄 樣式

		件名	明治何年何種何部何目文書件名目錄
		收受月日	
		完結月日	

						順號					何種	明治何年總督府公文錄目次
						件名					何部	
						完結月日					何目	

			年別	總督府公文錄目錄
			種別	
			部目	
			冊號	
			函架	文庫

(2) 1922년 처무규정

보존기한과 성책 두께의 변화에도 불구하고²²⁾ 공문서의 생산 주무부국과가 완결문서건(完結文書件)을 문서과에 인계하고 문서과의 편찬보존(폐기 포함) 원칙은 여전하였다.

21) 이러한 『공문록』 편찬체제는, 이경용, 「한말 기록관리제도 연구-공문서관리 규정을 중심으로」, 『기록학연구』 제6호(2002.10)의 궁내부 사례 및 일본 내무성의 부목(部目) 분류체제를 참조.

22) 갑종, 을종, 병종, 정종의 4단계로 개정되었다.(제34조) 성책의 두께는 2촌5분(약 8cm)이었다(제40조).

첫째, 문서과에서의 편찬작업에 대해 이전보다 구체적인 방법이 추가되었다는 점, 둘째 문서과로 인계하지 않고 주무과에서 계속 존치할 수 있는 조항의 출현, 셋째 『공문록』 편찬체제에서 현재 남아있는 조선총독부 문서군에서 알 수 있는 것처럼 ‘철별’ 체제로 변화한 모습을 보여주고 있다.²³⁾

완결문서는 보존기한을 지정하고 관계문서와 함께 ‘10일 이내’에 [완결문서인계부]에 의해 문서과로 인계하였다.²⁴⁾ 이전의 ‘2일 이내’의 문서과 인계가 사실상 무리였다는 것을 보여준다.

<그림 5> [제12호양식 완결문서인계부]

引繼月日	保存年別	文書番號	完結年月日	件	名	備	考	受領印

즉, 위의 <그림 5>를 통해 문서건에 의한 인계방식을 알 수 있다. 이미 주무과에서 보존기한별 구분이 이루어졌으므로 [완결문서인계부]는 보존기한별로 따로 작성되었다. 이를 토대로 완결문서를 성책할 때, 연도별, ‘편찬류별 및 보존종별’²⁵⁾ 구분기준에 의하여 ‘주무과별’로 문서번호 또는 완결순서에 따라 가철(假綴)하였다.²⁶⁾ 갑종 및 을종문서에 한해서 2촌 5분 정도(약8cm)의 분량이 되면 편찬하였다.²⁷⁾ 이때 해당 문서가 여러 유목(類目)에 관련되면, 제일 관련이 많은 유목에 정리하며, 다른 유목에는 건명만을 주기(朱記)하여 원본의 소재를 알게 하였다.²⁸⁾ 비밀문서의 별도 편찬과 별책의 편찬 조항은 이전과 동일하였다.

23) 조선총독부에서 생산한 전체 공문서의 규모를 알 수 없는 이유로 항상 들어졌던 ‘공문록의 부재’는 조선총독부 초기의 이 체제가 변화한 점을 인식하지 못한데서 연유한다.

24) 1922년 처무규정, 제31조.

25) 편찬유별 및 보존종별에 대해서는 제3절의 내용을 참조.

26) 1922년 처무규정, 제34조와 제35조.

27) 위의 처무규정, 제36조.

그리고 주무과에서 계속 필요한 공문서는 ‘서무부장 승인’하에 문서과로 인계하지 않고 계속 존치할 수 있도록 규정되었다.²⁹⁾ 이 점은 비록 단서가 붙어 있지만, 비서과의 기밀문서 뿐만 아니라 주무과에서 계속 가지고 있을 수 있는 예외조항이라는 점에서 주의할 필요가 있다. 이러한 예외조항은 1924년 처무규정 단계에서는 그 범위가 더욱 넓어지는데, 주무과에서의 편찬이 이루어지는 근거로 작용하였다.

편찬이 끝나면 건명목록을 2통 만들어서, 1통은 기록물철 앞에 붙여서 색인으로 활용하며, 1통은 따로 보존하였으며, 철명을 표기하고 장정하였다.³⁰⁾ 이렇게 장정 성책된 문서는 [기록목차부]에 기입하고 일정 서가에 장치하여 열람 및 관리에 활용케 하였다.³¹⁾

<그림 6> 1922년 처무규정 [제13호양식 건명목록](가로표기 방식으로 전환)

年別	保存種別	類	目	節	冊號	藏 置			備考
						庫	架	記號	

<그림 7> 1922년 처무규정 [제14호양식 기록목차부(記錄目次簿)]

件 名 目 錄			
番 號	文 書 番 號	件 名	完 結 月 日

<그림 7>의 양식을 보면 알 수 있듯이 이전의 『공문록』 편찬 체제는 이제 기록물 철별 편찬체제로 확실하게 변화하고 있다. 즉 연도별·보존종별·부목별(部目別)까지만 분류하여 성책하고, 그 명칭을 공문록으로 붙였던 체제에서 1922년 단계에 오면 연도별·보존종별·유목절(類目節)까지 분류하여 철명을 붙였던 것이다. 그에 대한 목록을 작성하여,

28) 위의 처무규정, 제37조.

29) 위의 처무규정, 제31조.

30) 위의 처무규정, 제40조.

31) 앞의 처무규정, 제41조.

서고관리 및 열람활용시 참고하였다. 성책된 문서의 서고·서가 배치는 주무과별로 이루어졌을 것이다.

(3) 1924년~1933년 처무규정

완결된 문서의 문서과에서의 편찬보존 원칙은 여전히 명시되어 있다.³²⁾ 그러나 완결된 문서를 ‘건별’로 인계했던 방식을 나타낸 <그림 5>의 [완결문서인계부]가 양식에서 사라지고, 대신 [부책인계부(簿冊引繼簿)]에 의해 ‘철별’로 문서과로 인계하도록 바뀌었다. <그림 8>의 [부책인계부]는 비서과의 기밀문서나 ‘주무과의 필요’에 따라 주무과에서 편찬하여 보존하고 있던 문서를 ‘필요가 다하면’ 문서과로 인계하라는 조항에서 활용되는 양식이다.³³⁾

그런데, 제31조에서 “완결된 문서는 보존기한을 지정하고 관계문서와 함께 10일 이내 편찬유별 및 보존종별마다 제13호양식인 건명목록 2통을 만들어 첨부해서 문서과로 인계해야 한다”고 규정하였다. 이때의 건명목록은 1922년 처무규정 중, 문서과에서 문서철 앞에 색인으로 활용하기 위해 작성토록 한 건명목록과 그 양식이 똑같다. <그림 6>의 [건명목록]은 1924년 처무규정 단계에 와서는 문서과가 아니라 주무과에서 작성하여 인계하는 것으로 바뀌었다.

<그림 8> [제12호양식 부책인계부]

引繼月日	保存種別	類別	完結年別	簿冊名	備考	受領印

이는 ‘문서과에서의 편찬보존’이라는 원칙이 실제 적용되는 과정에서 변화되고 있음을 의미한다. 즉 공문록 편찬체제에서 ‘편찬유별 및

32) 1924년 처무규정 제32조.

33) 위와 같음. 1922년 처무규정에서는 ‘서무부장의 허락’을 얻어야 했는데, 1924년에 와서는 주무과의 필요에 의해 임의적으로 인계하지 않아도 되었다.

보존종별’에 따른 주무과별 편찬체제로의 변화, 완결된 문서의 문서과 인계 예외조항의 신설과 예외조항이 적용되는 범위의 확대 등은 완결 문서의 편찬보존 업무가 주무과에서 이루어질 수 있는 조건이 되었다. 주무과에서의 ‘편찬유별 및 보존종별’마다 건명목록을 작성하고 문서과로 인계하는 조항은 바로 이러한 상황을 반영한 것이다. 그러나 아직 완결문서의 ‘10일 이내’ 문서과 인계 조항에서 알 수 있듯이, 조선총독부 본부의 경우, 규정상으로는 1933년 처무규정 단계까지는 문서과에서의 편찬보존 원칙을 고수하고 있다.

이러한 변화과정을 잘 보여주는 도 단위의 예로는 충청남도를 들 수 있다. 충청남도는 처무규정과 별도로 1923년 5월 ‘문서편찬보존규정’을 제정했는데, 제1조에서 완결문서는 지사관방 문서과와 경찰부 경무과에서 편찬보존해야 한다는 원칙을 명시하였다.³⁴⁾ 그러나 같은날 관보에 게재된 ‘충청남도처무규정’에서는 주무과에서 완결문서를 ‘임시편찬’하여 완결일자에 따라 색인을 붙이고 다음해 3월까지 문서사장과에 인계하도록 규정하였다.³⁵⁾

평안북도의 경우도 주무과에서 편찬하여 다음해 3월말일(회계년도에 속하는 문서는 다음해 8월말일)까지 문서주무과(문서계 또는 경무과)에 인계하도록 하였다.³⁶⁾ 함경북도의 경우는 처무규정 제60조에 “완결문서는

34) 조선총독부충청남도훈령 제18호, 1923년 5월 10일(『조선총독부관보』 제3227호, 1923년 5월 16일). 도(道) 단위에서는 기본적으로 문서주무과를 지사관방의 문서과와 경무과로 정하여, 일반공문서와 경찰문서의 관리를 달리하고 있다.

35) 조선총독부충청남도훈령 제17호, 「조선총독부충청남도처무규정(개정)」(『조선총독부관보』 제3228호, 1923년 5월17일) 제23조의 4항에 따르면, 완결문서는 주무자가 완결월일의 순서에 의해 색인을 붙이고(1년간보존의 것을 제외) 임시로 이를 편찬해서, 다음해 3월까지(회계 및 부과징수에 관한 것은 출납폐쇄후 3개월이내) 문서사장과로 인계하도록 했다.

36) ‘평안북도처무규정’ 제61조(1922년 10월 18일, 조선총독부평안북도훈령갑 제29호, 『조선총독부관보』 제3084호, 1922년 11월 21일).

주무과에서 소정의 편찬서목에 의해 완결순서에 따라서 역년으로 편찬해야 함”³⁷⁾이라고 하여, 완결문서 편찬이 주무과에서 ‘편찬서목(編纂書目)’의 분류에 의해 연도별로 이루어졌음을 명료하게 밝히고 있다.³⁸⁾

이러한 사항은 도(道) 단위 이하 사례에서도 볼 수 있다. 즉 ‘전라남도군도처무규정준칙(全羅南道郡島處務規程準則)’³⁹⁾ 제37조에서 각과의 문서는 그 과에서 완결 순서대로 문서의 종별에 따라 역년 또는 회계연도로 구분하고, 연도종료 후 2개월 이내에 편찬하고, 서책목록을 붙여서 문서주무과에 인계하도록 했다. 그리고 완결문서는 색인목록을 붙이고, 동시에 표지에 건명 및 보존종별소속년도를 명기해야 한다고 규정하였다.

그런데 부군(府郡) 단위의 주무과 편찬보존 방침은 조선총독부의 지시에 의한 것이었다. 1913년 3월 정무총감이 각도장관 앞으로 보낸 관통첩 제62호인 ‘부군처무규정준칙에 관한 건(府郡處務規程準則ニ關スル件)’⁴⁰⁾ 제27조에서, “완결문서는 각계에서 1년분을 모아서[取纏] 유별편찬하고 다음해 1월말까지 서무계로 인계해야 한다.”고 규정하였다. 즉 ‘인사, 회계, 역둔토, 토목, 면(面), 수리조합, 학교조합’ 등 총 22개의 ‘유별’로 나누고 동일 보존기간의 문서를 정리 편찬하도록 한 것이다.⁴¹⁾ 1916년 2월 정무총감이 부(府) 소재지 도장관(道長官) 앞으로 보낸 관통첩(官通牒) 제27호인 ‘부처무규정준칙지시의 건(府處務規程準則指示ノ

37) 훈령 제32호, ‘함경북도처무규정’ 1922년 9월(『함경북도예규집』 5~23쪽).

38) ‘편찬서목’이란 ‘편찬유별 및 보존종별’에 의한 공문서 분류방식의 다른 표현이다. 지방에 따라 문서편찬부류목·문서편찬구분·문서편찬보존구분·편찬문서 및 부책종별 범례·문서부책종류표 등으로 지칭되었다.

39) 조선총독부전라남도훈령 제23호, 1922년 7월 5일(『조선총독부관보』 제3008호, 1922년 8월 21일).

40) ‘부군(府郡)처무규정준칙’, 『조선총독부관보』 호외, 1913년 3월 6일.

41) 위의 ‘부군처무규정준칙’, 제28조.

件)⁴²⁾ 제28조에서도 완결문서는 각 계(係)에서 1년분을 모아서 유별편찬하고 다음해 1월말까지 서무계로 인계하도록 했다. 단 회계, 세무에 관한 것은 회계연도에 따라 한데 모아서 10월 말일까지 인계하도록 규정하였다.

이러한 사실은 조선총독부가 기록관리 방침의 일환으로 부군(府郡) 단위에서는 주무계에서 1년분의 완결문서를 정해진 ‘유별편찬 및 보존종별’에 의해 정리편찬하고, 다음연도 일정시기에 문서주무계로 인계하도록 지시하였다는 것을 의미했다. 즉 조선총독부 본부와 1차 소속관서인 도 단위까지는 문서주무과에서 편찬하고, 부군 단위에서는 주무계에서 편찬하는 방식이었다. 그러나 도 단위 사례에서 본 것처럼⁴³⁾ 1921~1922년을 전후하여 이러한 방침은 변화되었다.

(4) 1940년 처무규정

갑오개혁기에는 기록국 혹은 기록과가 완결문서의 분류 및 편찬사무를 담당하고 문서과에서 문서의 접수발송 업무를 담당했다. 그러다가 문서과에서 모든 기록관리 업무를 일원적으로 담당하는 체제로 바뀌었다. 즉 이는 행정사무의 간소화, 효율화 차원에서 문서과가 전담하는 체제로 전환되었음을 의미한다.

1920년을 전후한 시기에 도 단위 이하에서는 이미 각 주무과에서 완결문서를 편찬하였다. 이는 문서주무과의 조직 축소와 관련된 것이었으며, 이를 가능하게 만든 것이 도 단위에서 보이는 ‘문서편찬구분(별책)’이나 ‘편책서목’ 등으로 이름지어진 ‘편찬유별 및 보존종별’이다. 이

42) ‘부청(府廳)처무규정준칙’, 『조선총독부관보』 제1066호, 1916년 2월 25일.

43) 앞에서 든 사례들은 조선총독부 본부의 변화 양상과 시기를 같이하는 1921~1923년의 것들만 제시한 것이다. 각도의 예규집이 가제식으로 편집되어 있는 관계로 ‘소화’시기 개정된 처무규정들이 많은데, 이 경우는 모두 주무과에서 편찬하고 있으며 구체적인 분류기준이 제시되고 있다.

는 조직의 기능에 따라 각 과별 업무를 나누고, 해당 업무에서 생산되는 문서철마다 보존기한을 부여하는 제도의 총칭이다. 그런데 이 제도는 총무(또는 서무) 업무를 함께 수행하는 문서과·서무과 체제에서는 대단한 유용성이 발휘되었다. 즉 문서과는 완결문서의 ‘건(件)’을 인계받아 해당 건에 대해 분류편찬하는 업무부담에서 벗어날 수 있었다.

1940년의 처무규정에는 1922년 처무규정에서 나타나기 시작한 이러한 경향과 지방의 도 단위 이하에서 실제 적용되었던 편찬방식의 영향을 받아 각 주무과에서의 편찬보존 업무를 규정하고 있다. 즉 “완결된 문서로서 성책(成冊)하기에 적당한 두께가 되면 보존기간을 지정하고, 보존종별마다 제13호 양식인 건명목록 3통을 만들어서 첨부하여 문서과로 인계해야 한다”고 명시하였다.⁴⁴⁾ 단, 이때에도 주무과에서 필요한 것은 계속 유치할 수 있게 하였다. 이는 이전의 처무규정에서 완결문서를 ‘2일 혹은 10일’이내 문서과로 인계해야 한다는 것에서 ‘성책하기에 적당한 두께가 되면’ 보존기간을 지정하고, ‘보존종별’로 건명목록을 작성하여 문서과로 인계하도록 바뀐 것이다. 이때에도 완결된 문서는 문서과에서 편찬보존 또는 폐기해야 한다는 원칙은 견지하였다. 그러나 단서조항에서 비서관실에 속하는 문서로 시행후에도 비밀을 요하는 문서, 주무과에서 필요한 문서는 비서관실 또는 주무과에서 편찬보존하고, 더 이상 편찬보존할 필요가 없어진 문서는 부책임계부에 의해 문서과로 인계할 수 있었다.⁴⁵⁾ 문서과는 이렇게 인계받은 문서철을 <그림 9>의 [기록대장(記錄臺帳)]에 기입하고 서가에 장치(藏置) 보존하였다.⁴⁶⁾ 이때 건명목록에 기록번호를 기입하여, 1통은 책앞에 붙여서 장정하고, 1통은 주무과로 돌려보내며, 1통은 따로 보존하게 하였다.⁴⁷⁾

44) 1940년 처무규정, 제32조.

45) 위의 처무규정, 제34조.

46) 위의 처무규정, 제41조.

그런데 완결된 문서중 ‘법령에 관한 성안(成案)’은 주무과로 돌려보내지 않고, 곧바로 문서과에서 법령의 종류별 번호순으로 가철(假綴)하도록 하여, 법규성 문서에 한해서는 문서과 편찬을 강제하였다.

<그림 9> [제14호양식 기록대장]

年 別	保存種別	記錄番號	簿冊名	藏置		備考
				庫	架	

이상 공문서의 편찬·보존단계에 관한 관련 규정을 살펴본 결과 1911년 처무규정 단계에서는 『공문록』 편찬체계였다는 점을 알 수 있었다. 이후 1922년 단계에 오면 오늘날 조선총독부 문서군으로 남아있는 ‘철’ 단위의 편찬체제로 바뀌었다. 여기에는 행정의 효율화를 중심으로 사고 하던 조선총독부 방침에 의해 총무부 문서과 → 총독관방 서무부 문서과 → 총독관방 문서과로 조직편제가 바뀐 상황과 깊은 관계가 있었다. 즉 이미 일본의 내각제 도입과정에서 이전의 기록과(혹은 기록국)였던 관제가 총무(서무) 업무를 함께 수행하는 문서과로 바뀌었던 것이다.

이는 내용적으로는 유목분류를 담당할 기구와 인력이 축소되었음을 의미하며, 이전의 분류체제를 대체할 다른 방식의 도입 필요성을 뜻하는 것이었다. 이런 배경하에서 ‘편찬유별 및 보존종별’ 그리고 ‘주무과별’에 의한 완결문서 분류체제가 마련되었다. 일제의 식민통치와 관련, 행정적 필요성이 많이 강조된 이 분류체제에 따라, 이제 분류업무는 문서과만의 전문업무가 아니라 주무과 단위에서의 일상적이고 형식적인 업무로 변질되어 갈 개연성이 농후해진 것이다. 여기에는 1924년부터 나타난 완결문서 인계에 대한 예외조항의 확대경향도 하나의 이유로

47) 위의 처무규정, 제40조.

작용하였다.

즉 1911년 처무규정 단계에서는 주무부국과로 회부된 문서가 완결되면 곧바로 문서과로 인계했지만, 1924년 처무규정 단계부터는 완결문서의 인계에 대한 예외조항의 확대에 따라 각 주무부국과에서 보관할 수 있는 개연성이 높아졌다. 지방의 도(道) 단위 이하의 규정에 따르면, 각 주무과에서는 분류기준에 따른 가편철보관이 이루어졌다. 즉 주무과에서 완결문서를 일정한 분류기준에 따라서 가분류, 가철한 상태로 보관하고 있다가 다음 연도 중에 문서과로 인계했던 것이다. 이는 조선총독부 초기와는 달리 각 주무과에서는 문서과와 함께 보존종별 및 편찬류별에 따른 ‘성책’과 보관 업무를 담당하였음을 의미하였다.

4. 보존문서의 분류와 편찬

1) 보존종별과 유형

조선총독부의 완결문서는 보존기간에 따라 구분되어 해당 기간동안 문서과에서 보존하였다. 영구보존문서를 제외한 나머지는 보존기한이 지나면 폐기처리 되었다. 크게 영구보존문서와 유한보존문서로 나눌 수 있는데, 그 기준과 유형을 통하여 조선총독부 공문서분류의 요소 가운데 하나인 보존기간에 대해 알아보자.

조선총독부는 공문서 보존기간 책정과 관련하여 1911년 ‘처무규정’에서 보존기한을 5단계로 나누고 그 책정기준을 다음과 같이 제시하였다.

갑종(甲種)	영구보존할 필요가 있다고 인정되는 문서
을종(乙種)	30년간 보존할 필요가 있다고 인정되는 문서
병종(丙種)	10년간 보존할 필요가 있다고 인정되는 문서
정종(丁種)	3년간 보존할 필요가 있다고 인정되는 문서
무종(戊種)	보존할 필요가 없다고 인정되는 문서

즉, 문서가 가지는 가치를 갑종·을종·병종·정종·무종의 5종으로 나누고, 각각 영구·30년·10년·3년·시행완료 후 즉각 폐기하는 5단계 보존기한을 책정하였다. 이 5단계 보존기한은 1922년 처무규정 단계에 와서 갑종·을종·병종·정종의 4단계 보존기한으로 개정되어 이후 조선총독부의 문서구분에 적용되었다.

공문서가 가지는 일정 가치에 근거하여 보존기한을 구분할 때, 조선총독부는 어떠한 기준을 적용했는가? 위 표에서 보는 바와 같이 ‘필요가 있다고 인정되는’이라는 매우 추상적인 기준 외에는, 조선총독부 본부의 기록관리 관련규정 중 공문서의 구체적인 보존기한 책정기준을 찾아볼 수가 없다. 따라서 조선총독부의 소속관서인 도 이하의 공문서 보존기한 책정의 근거가 된 규정을 토대로 조선총독부는 어떤 문서를 영구문서로 책정하였으며, 영구보존대상에는 어떤 공문서들이 포함되어 있는가를 중심으로 서술한다.

우선 도 단위에서는 충청남도를 제외하고는 모두 1922년의 조선총독부 처무규정에서 정한 바에 따라 갑종·을종·병종·정종의 4단계로 구분하였다.⁴⁸⁾ 충청남도의 경우는 처무규정과는 별도로 ‘문서편찬보존규정’을 제정하여 편찬과 보존에 관한 구체적인 규정을 만들었는데,⁴⁹⁾ 여기에서 제1종(영구보존)·제2종(5년보존)·제3종(1년보존)의 3종으로 보존기한을 나누었다.⁵⁰⁾

그리고 조선총독부의 4단계 보존연한 구별 방식을 따르고 있는 여타

48) 전남 제38조, 전북 제45조, 황해 제77조, 평북 제60조, 경기 제55조(정종 제외), 함남 제60조(정종 제외), 함북 제62조.

49) 조선총독부충청남도훈령 제17호, ‘조선총독부충청남도처무규정’(『조선총독부관보』 제3228호, 1923년 5월 17일) 제21조에서 문서의 편찬구분 및 보존규정은 따로 정한다고 규정하였다.

50) 조선총독부충청남도훈령 제18호, ‘문서편찬보존규정’(『조선총독부관보』 제3227호, 1923년 5월 16일) 제2조 참조.

도 가운데 그 구분 기준을 명시한 곳은 전라남도가 유일하다.

<표 4> [1032년 전라남도 처무규정]⁵¹⁾

갑종(영구보존)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 도령(道令), 도달(道達), 훈령, 지령, 예산 기타 장래예규징증(將來例規徵證)이 될 서류 2. 품의(稟議) 품신(稟申) 및 통계보고 등 중요한 서류 3. 관리리원(官吏吏員) 및 학교직원의 진퇴상벌(進退賞罰)에 관한 중요한 서류 4. 연혁 역사의 참고가 될 서류 5. 회계세무에 관한 것 기타 영구보존 필요가 있다고 인정되는 서류
을중(10년보존)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 왕복문서(往復文書) 조금[稍] 중요한 서류 2. 제장부류(諸帳簿類) 3. 관보, 도보(道報), 공보(公報)의 유(類)(서무과 보관분은 갑종으로 함) 4. 회계에 관한 조금[稍] 중요한 서류
병중(3년보존)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 단순[簡易]한 왕복서류 2. 갑종, 을중 및 정중에 속하지 않는 서류
정중(1년보존)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 일시적인 왕복문서 및 잡(雜)서류

도 훈령 등 예규성 문서, ‘인비(人秘)’ 관련 문서, 산하기관에서의 품의(稟議)·품신(稟申)·통계보고 가운데 중요한 사안에 관련된 문서, 회계세무 관련 중 ‘영구보존 필요가 있다고 인정되는’ 문서 등이 갑종으로 분류되었다. ‘연혁이나 역사상 참고가 될 문서’도 영구보존문서로 분류하였으나 핵심은 도 단위 행정정책 및 집행업무에 참고가 될만한 문서였다. 또한 서무과에서 보관하는 관보류도 영구보존문서로 분류하였다.

부(府)와 군(郡)의 경우에는, 각각 1926년과 1923년에 부청(府廳) 및 군청(郡廳)에서의 문서관리 사무를 원활하게 수행하기 위하여 보존기한을 책정한 처무규정(준칙)을 정무총감 명의의 통첩으로 하달하였다. 여기에서 조선총독부는 부군(府郡)에서의 공문서 보존기한을 갑종(영구)·을중(10년)·병중(3년)의 3단계로 설정하였다. 군(郡)의 경우, 충

51) 전라남도 처무규정이 제정된 것은 1921년 11월 25일 훈령 제28호에 의해서이다. 『전라남도 예규집』

북·전남을⁵²⁾, 그리고 부(府)의 경우는 경성부를⁵³⁾ 제외하고는 이 통첩에 준하여 3단계의 보존연한을 따르고 있다.

먼저 군 단위의 대표적 사례가 <표 5>이다. 부(府)의 경우는⁵⁴⁾ 갑종에서, “1. 부조례 학교조합규약 또는 의결, 기타 결정사항으로서 예규가 될만한 것에 관한 서류”라고 되어 있고, 을종에 “3. 전(前) 2호 외에 중요하다고 인정되는 서류” 항목이 추가되었을 뿐, 나머지는 ‘부군처무규정준칙(府郡處務規程準則)’의 보존기한 규정과 똑같다. 이러한 조선총독부 정무총감 명의의 통첩에 따라 각도에서는 군(郡)의 문서관리를 위한 ‘처무규정’과 ‘처무규정준칙’에 보존기한 규정을 마련하고 있다. 이 가운데에서는 황해도의 ‘군처무규정준칙’이 가장 충실하다. 도의 경우와 비교하면, 세금의 부과 및 징수와 관련한 각종 대장과 원부를 영구보존 문서로 책정한 점이 눈에 띈다.

읍면(邑面) 단위에서는 ‘읍면처무규정’, ‘면처무규정’, ‘읍면처무규정준칙’ 등에 보존연한을 규정하고 있는데, 도(道)마다 비교적 다양한 구분방식을 채택하고 있다.

52) 군(郡) 경우도 예외는 있었으니 충청북도의 군(郡)처무규정이 그것이다. 충북의 군처무규정 제35조에서 갑을병종의 4종으로 구별하고 있다. (조선총독부충청북도훈령 제4호, 1922년 3월 1일, 관보2864호, 1922년 3월 3일) 또한 전라남도군도처무규정준칙에서도 4종으로 구별하고 있는데, 그 구분기준은 제39조(조선총독부전라남도훈령 제23호, 1922년 7월 5일, 관보3008호, 1922년 8월 21일) 참조.

53) 경성부처무규정(1936년 3월 4호) 제37조(경성부편찬, 『현행 경성부예규집』)에 갑종·을종·병종·정종의 4단계로 나누고 있다.

54) 관통첩 제27호 ‘부(府)처무규정준칙지시의 건’ 1916년 2월 25일, 별지 부청(府廳)처무규정준칙 제30조(『조선총독부관보』 1066호, 1916년 2월 25일) 이는 정무총감 명의로 부(府)소재지 도장관(道長官) 앞으로 보낸 것이다.

<표 5> [1913년 부군처무규정준칙의 보존종별 구분준칙⁵⁵⁾ 및 황해도 군처무규정준칙⁵⁶⁾]

종별	부군처무규정준칙	황해도 군처무규정준칙
갑종 (영구)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 부군(府郡)에서 발한 훈령, 통첩 등 중 예규로 삼을만한 서류 2. 허용의 지령과 관련된 각종 품청(稟請), 청원 등으로 영속적인 성질을 갖는 사건에 관한 서류 3. 역사의 징고(徵考)로 해야할 서류 4. 제종(諸種)의 대장원부류 5. 전 각호 외에 영구참조의 필요가 있다고 인정되는 서류 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 예규 2. 허용의 지령을 받은 각종의 품청, 청원 등으로 영속할 성질을 가진 사건에 관한 서류 3. 역사의 징고가 될 서류 4. 제종(諸種)의 대장, 원부(原簿)의 유(類) 5. 세무증빙서류 6. 부과(賦課) 및 징수(徵收)에 관한 계표(計表) 7. 전 각호(前各號) 외 영구보존할 필요가 있다고 인정되는 서류
을종 (10년)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 허용의 지령과 관련된 각종 품청, 청원에 관한 서류로서 갑종에 속하지 않는 것 및 거부의 지령과 관련된 각종의 품청, 청원 등에 관한 서류 2. 상급관청 기타 관공서와의 조복(照覆) 서류로 후일의 참고가 될만한 서류 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 허용의 지령과 관련된 각종 품청, 청원에 관한 서류로서 갑종에 속하지 않는 것 및 거부의 지령과 관련된 각종의 품청, 청원 등에 관한 서류 2. 상급관청 기타 관공서와의 조복(照覆) 서류로 후일의 참고가 될만한 서류 3. 전2호(前二號) 외 중요하다고 인정되는 서류
병종 (3년)	갑종과 을종에 해당되지 않는 문서	좌 동

첫째, 2단계 보존연한 사례이다. 영구와 10년으로 보존연한을 구분한 사례는 ‘황해도면처무규정준칙’⁵⁷⁾이 유일하다. 즉 이 준칙 제36조에서, “1. 예규, 2. 제규정(諸規程), 제대장(諸臺帳), 제원부(諸原簿), 3. 허용지령(許容指令)을 받은 각종의 품청(稟請), 청원(請願) 등으로 영속해야할 성질

55) 관통첩 제62호 ‘부군(府郡)처무규정준칙에 관한 건’, 1913년 3월 6일, ‘별지 부군(府郡)처무규정준칙에 관한 건’ 제29조, 1913년 3월 6일자 『조선총독부관보』 호외. 이 통첩은 정무총감이 각 도장관(道長官) 앞으로 발송한 것이다.

56) ‘군(郡)처무규정준칙’ 제51조, 『황해도예규집』

57) 1925년 10월, 도훈(道訓) 41호, 제36조, 위의 책.

을 가진 사건에 관한 서류, 4.면예산(面豫算) 및 결산서, 5.증빙이 될 서류, 6.면협의회의회의록, 7.전(前) 각호외 영구보존 필요가 있다고 인정되는 서류”는 영구보존하고, 그 나머지는 전부 10년으로 한다고 규정하였다. 행정의 말단 집행기관인 만큼 예규성 문서를 비롯하여 세금의 부과나 징수와 관련된 제반 대장이나 원부, 상급관청의 허가를 받은 지속성 사업에 관한 문서를 영구보존으로 분류하였다. 면협의회의회의록을 영구보존문서로 분류한 점이 눈에 띈다.

둘째, 3단계 보존연한 사례이다. <표 6>은 읍면단위에서의 3단계 보존기한 구분사례와 그 기준을 표로 나타낸 것이다. 이 구분방식에는 함북·함남·전북의 갑종·을종·병종의 구분 방식과 충남의 제1종·제2종·제3종의 2가지가 있다. 전자의 경우는 그 기간에 따라 함북의 영구·5년·3년으로, 후자의 경우는 10년·3년으로 구분되고 있다.

또 충청남도 면처무규정(面處務規程)은 이후 제1종(영구), 제2종(10년), 제3종(3년)으로 개정되었다.⁵⁸⁾ 전라북도 면처무규정의 경우에는 크게 볼 때 함경남도 면처무규정의 보존연한 구분기준에 포괄된다고 보고 생략하였다.⁵⁹⁾

셋째, 4단계 보존기한 사례이다. 강원도의 읍면에서는 조선총독부의 전형적인 보존기한 구분방식을 따르고 있다. 그런데 강원도의 경우는 동일한 관청의 시기별 보존기한 규정을 확인할 수 있어서 다른 사례에서는 볼 수 없는 변화의 내용을 보여주고 있다.

58) 1924년 8월 26일, 충청남도훈령 제17호(『조선총독부관보』 3612호, 1924년 8월 27일).

59) ‘전라북도 면처무규정’ 제34조(1923년 1월 25일 도훈 제4호, 『전라북도예규집』) 보존연한 구분기준은 다음과 같다. 갑종(영구)—예규지령예산, 통계, 인사, 회계 및 세무에 관한 것, 기타 영구보존 필요가 있다고 인정되는 서류, 을종(10년)—중요한 왕복문서, 제장부, 관보, 도보 및 회계에 관한 약간[稍稍] 중요한 서류, 병종(3년)—갑종 및 을종에 속하지 않은 서류

<표 6> [읍면단위에서의 3단계 보존기한 구분사례]

함경북도 읍면처무규정	갑종 (영구)	1. 읍면규정 기타 장래의 예규징증이 될 서류 2. 역사의 징고가 될 서류 3. 회계세무 기타 각종통계 및 도표 및 제종의 대장원부류 4. 호적거주 및 인감에 관한 서류 5. 중요한 신청 제보고 및 왕복서류 6. 면협의회사문에 관한 것 7. 직원의 이력진퇴 및 상벌에 관한 서류 8. 전각호외 영구보존이 필요하다고 인정되는 서류
	을종 (5년)	1. 갑종에 속하지 않는 신청보고 및 왕복서류 2. 결산완료된 회계세무 문서 및 장부 3. 접수[收受] 발송에 관한 장부 4. 전각호외 필요하다고 인정되는 서류
	병종 (3년)	갑종 을종에 속하지 않는 서류
함경남도 면처무규정	갑종 (영구)	1. 면규정 기타 장래예규징증이 될 서류 1. 역사의 징고가 될 서류 1. 회계,세무 기타 각종의 통계 및 도표 1. 중요한 신청,보고 및 왕복서류 1. 직원의 이력, 진퇴 및 상벌에 관한 서류 1. 전 각호외 영구참조 필요한 서류
	을종 (10년)	1. 영구보존 필요가 없는 신청,보고 및 왕복서류 1. 결산완료된 회계세무의 문서 및 장부 1. 접수[收受] 발송에 관한 장부 1. 영구보존 필요가 없는 장부 및 도표
	병종 (3년)	갑종,을종에 속하지 않는 서류
충청남도 면처무규정	제1종 (영구)	1. 면규정 기타 장래의 예규징증(例規徵證)이 될만한 서류 1. 중요한 신청, 보고 및 왕복서류 1. 직원의 진퇴, 기타 상벌등에 관한 서류 1. 역사의 징고(徵考)가 될만한 서류 1. 회계세무 기타 중요한 장부 및 도표 1. 전각호 외 영구 참조할 필요가 있는 서류
	제2종 (5년)	1. 영구보존을 필요로 하지 않은 신청보고 및 왕복서류 1. 결산완료된 회계세무의 문서제장부 1. 접수[收受]발송에 관한 제장부 1. 영구보존을 필요로 하지 않은 장부, 통계 및 도표
	제3종 (1년)	1. 제1종 제2종에 편입할 필요가 없는 서류

* 함경북도읍면처무규정 제30조 (1923년10월24일, 함경북도훈령 제27호, 관보 3368호, 1923년 11월 3일)

* 함경남도면처무규정 제21조의 2(1917년 12월 26일 도훈12호, 함경남도예규집)

* 충청남도면처무규정 제21조(1920년 9월 30일, 충청남도훈령 제34호, 관보 2449호, 1920년 10월 9일)에서 정리

즉 1912년 9월 27일의 ‘면처무규정준칙(面處務規程準則)’⁶⁰⁾에서는 보존기한에 관한 특정 규정은 찾을 수가 없다. 다만, 면사무소에서 설비해야 할 부책(簿冊) 14가지를 예시하면서 영년(永年), 5개년, 3개년의 3단계의 보존연한을 설정하였다.⁶¹⁾ 1925년의 면처무규정에서는⁶²⁾ 갑종·을종·병종·정종의 4단계 구분방식을 보여주고 있다. 그런데 이때 갑종의 ‘선거에 관한 서류’가 <표 7>에서는 을종에 포함되어 있는 것을 보면, 보존기한이 하향조정되었음을 알 수 있다.

이밖에도 경찰과 검찰의 경우는 별도의 보존연한을 규정하여 문서관리에 임하고 있는데, 예를 들어 경찰서의 경우는 영구·20년·10년·7년·5년·3년·2년·1년·공소시효만료 등의 구분방식을 채용하였다.⁶³⁾

이상의 내용을 정리하면, 총독부 본부의 경우는 처음에는 갑종·을종·병종·정종·무종의 5단계 구분방식을 채용했다가 1922년 처무규정 단계에서는 4단계 구분방식인 갑종(영구)·을종(10년)·병종(5년)·정종으로 개정하였다. 그리고 부군(府郡)의 경우, 충북·전남·경성부 이외에는 정무총감 명의의 통첩에 따라 갑종·을종·병종의 3단계 구분의 보존기한 분류방식을 채택하였다. 또 읍면 단위에서는, 영구·10년의 2단계 구분, 갑종·을종·병종 및 1종·2종·3종의 3단계 구분, 갑종·을종·병종·정종의 4단계 등 지방 단위로 내려올수록 그 형식에서 다양한 보존연한 방식이 채택되었다.

60) 강원도훈령 제35호(『조선총독부관보』 제52호, 1912년 10월 2일).

61) 영년(永年)--1.예규, 2.내무에 관한 문서철, 3.재무에 관한 문서철, 4. 회계에 관한 문서철, 5.왕복문서철, 6. 면경비수입에 관한 서류, 7.면경비지출에 관한 서류, 8.비밀서류철, 5개년--9.출근부, 10.일지, 11.문서수수부, 12.문서발송부, 13.잡서류철, 3개년--14.동,리장문서송달부

62) 강원도 면처무규정(1925년 10월 22일 훈령 42호, 『강원도예규집』) 제43조.

63) 1929년 10월 도훈(道訓) 제21호 ‘경찰서처무규정’중 ‘문서부책종목표(文書簿冊種目表)’(『평안남도예규집』에 소수)

<표 7> [1934년 강원도 읍면처무규정에 보이는 보존연한과 구분기준⁶⁴⁾]

<p>갑종 (영구보존)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 읍면규칙, 감독관청의 훈령지령, 기타 장래의 예규 징증(徵證)이 될만한 서류 2. 제대장원부 및 도서류 3. 중요한 신청, 보고 및 왕복서류 4. 역사의 징고가 될만한 서류 5. 직원의 이력, 진퇴 및 상벌에 관한 서류 6. 전각호외 영구보존 필요가 있다고 인정되는 서류
<p>을종 (10년보존)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 영구보존을 요하지 않는 신청, 보고 및 왕복서류 2. 결산후의 회계세무의 문서 및 제장부류 3. 영구보존을 요하지 않는 통계도서의 류 4. 선거에 관한 서류 5. 수수발송에 관한 제장부류 6. 전각호외 을종보존의 필요가 있다고 인정되는 서류
<p>병종 (5년보존)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 직원의 신분에 관한 원계(願屆) 서류 및 출근부의 류 2. 원적 혹은 대장에 기입을 끝낸 원계, 통계자료등에 관한 서류 3. 회계세무에 관한 서류로서 연도경과와 함께 불용(不用)으로 돌아간 서류 4. 전각호외의 필요하다고 인정되는 서류
<p>정종 (1년보존)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 일시적인 왕복서류로서 타일의 참조를 요하지 않는 서류 2. 전항외 갑을병종에 속하지 않은 서류

그리고 분류의 기준으로는 우선 예규 등의 법규성 문서는 예외없이 영구로 분류되었다. 지방행정의 성격상 수세 부과와 징수에 관련하여 증빙할 문서(원부 및 대장류 포함)도 영구로 분류되었다. 또한 기능단위에 대한 식민통치 운영에 중요한 매개인 ‘중견지도자’ 양성 및 포섭과 관련하여 면협의회회의록이나 면협의회 자문에 관련한 문서도 중요시하였다.

문서가 가지는 가치정도에 따라 보존기한을 설정한다는 문제는 중요문서의 보존관리라는 측면과 필요가 없어진 문서의 합법적인 ‘폐기’라는 측면이 함께 고려된 것이다.⁶⁵⁾ 이러한 측면에서 보존기한의 구분기준은 해

64) 1934년 2월19일, 강원도훈령 제6호(『조선총독부관보』 2159호, 1934년 3월 24일) 제38조.

65) 물론 총독부 문서관리제도상에서 폐기의 전제가 되는 평가분류가 그 개념대로 실행되었는가라고 할 때 부족한 부분이 많은 것은 사실이지만, 어쨌든 일정한 기

당 사회의 ‘중요기록물’에 대한 인식을 보여주는 잣대이다. 조선총독부의 구분기준을 볼 때 비록 ‘역사적 증거’가 될 공문서 항목이 들어가 있음에도 기본적으로는 행정적 가치가 우선시되며 중요시되었다고 할 수 있다. 특히 부군과 면 단위로 갈수록 총독부 정책을 집행하는 과정에서의 우선순위가 반영되었다.

그러나 보존기한의 책정기준은 너무도 ‘추상적’인 기준에 불과하여 보존기한별 책정만으로 어떤 공문서철이 남겨졌는가를 알기에는 한계가 있다. 이 부분은 다음 항에서 다룰 ‘편찬유별 및 보존종별’에 따른 분류를 통해 다소나마 보완될 것이다.

참고로 조선총독부의 폐기절차를 보면, 보존기한이 지난 공문서와 보존기한이 끝나지는 않았지만 더 이상 보존할 필요가 없다고 인정되면 문서를 생산한 주무과와 협의하여 폐기절차를 밟았다.⁶⁶⁾ 1911년 처무규정에 의하면, 폐기문서는 건명목록을 정리하여 표지에 폐기 인장을 날인하고 회계국에 이관하여 폐기토록 하였다. 회계국에서 문서를 폐기할 때는 폐기의 취지 및 연월일을 문서과에 통지하도록 하였다. 폐기로 결정된 문서는 총독부공문목록 및 건명목록에 폐기 연월일을 기입하도록 규정하였다.⁶⁷⁾

위와 같은 절차로 진행된 폐기는 유일한 공문서 원본을 영원히 없애는 것이므로 해당 공문서가 가지는 가치에 대한 면밀하고도 신중한 ‘평가’가 선행되어 이루어져야 한다. ‘편찬유별 및 보존종별’에 의한 분류는 이러한 평가기준을 구체적으로 볼 수는 없으나 보존기한의 구분이 각 문서철마다 어떻게 적용되는가를 보여준다는 점에서 주목되어야 한다. 역으로 해당

준에 의해서 보존연한이 책정되어 보존종별이라는 개념으로 일정 범주(주제 분류에 입각한 일정한 틀의 업무분류)의 ‘분류’에 입각하여 ‘편찬’하고 있음은 인정된다.

66) 1911년 당시에는 5종으로 나누었는데, 무종(戊種) 문서는 매월 초순에 전월분을 함께 모아서 주무부장과 협의하여 그 폐기를 협의하여 시행하였다. 그리고 사무분장규정의 개정에 따라 주무부장관, 주무국장, 주무과장과의 협의를 통하여 폐기가 이루어졌다.

67) 조선총독부내훈 제21호, ‘조선총독부처무규정’, 1911년 7월 8일.

문서철마다 보존기한과 연동하여 유별로 분류한 이 방식을 통해서 조선총독부가 생산한 공문서의 종류를 확인할 수 있다.

2) 유별편찬(類別編纂) 방식

조선총독부 처무규정에서는 완결된 공문서를 분류할 때, ‘유별편찬 및 보존종별’마다 건명목록을 작성하도록 규정하였다. 처무규정의 부분적인 변화에도 이 분류방식에는 변함이 없었다. 그것이 문서주무과인 문서과에서 편철되거나 해당 공문서를 생산한 주무과에서 편철되는 차이는 있지만, 분류방식은 보존기한을 적용한 유별편찬이었다. 거기에 연도별(역년별)과 과별 분류방식이 추가되고 있을 뿐이다.

그러면 도대체 이러한 분류방식은 무엇인가? 조선총독부 처무규정에서는 한결같이 ‘문서의 편찬유별 및 보존종별은 따로 정하는 바에 의한다’라고 하여, 별도로 이 분류방식의 세부사항을 정했으리라고 생각된다. 이 점은 서고관리, 즉 공문서철의 서고 및 서가배열과 불가분의 관련을 가지고 있기 때문에 그 존재에 대한 의문이 있을 수 없다. 그럼에도 현재까지의 자료조사 과정에서 확인되지 않고 있음은 매우 유감스러운 일이다. 하지만 다행히 각도의 『예규집』에 실려 있는 도(道) 단위의 처무규정과 그 별책인 ‘문서편찬구분’·‘문서편찬부류목(文書編纂部類目)’·‘문서편찬보존구분’·‘편찬문서 및 부책종별범례(編纂文書及簿冊種別凡例)’·‘문서부책종류표(文書簿冊種類表)’ 등으로 명명된 유별편찬 및 보존종별의 실체를 확인할 수 있었다. 그 중 전형성을 보이는 몇 가지 사례를 제시하고자 한다. 도 단위에서의 유별편찬 및 보존종별 가운데 가장 전형적으로 구성되어 있는 것이 <표 8>의 평안북도 사례이다. 이에 의하면, ‘부(部)’는 사무분장규정상상의 주무과이며, ‘유(類)’는 주무과에서 수행하는 업무이다.⁶⁸⁾

68) 1932년 4월 훈령 제3호 평안북도사무분장규정 제1조~제4조에 의하면, 지사관방, 내무부의 지방과·학무과·산업과·농무과·토목과·회계과, 재무부의 세무과와 이재과, 경찰부의 경무과·고등경찰과·보안과·위생과의 존재가 확인된다. 그리

<표 8> 평안북도 '문서편찬보존구분'

부(部)	류(類)	편찬서목(編纂書目)	보존종별
제2관방문서관계 (官房文書關係)	1. 예규(例規)	문서예규, 청중예규 소벌예규	갑종 병종
	2. 통계	통계에 관한 서류 통계에 관한 서류 통계사무검열에 관한 서류 통계사무공적자표창에 관한 서류 통계부분철, 통계년보원고	갑종 병종 을종 갑종 병종
	3. 국세조사 (國勢調査)	국세조사요계표(國勢調査要計表) 국세조사에 관한 서류 국세조사에 관한 서류	갑종 갑종 을종
	4. 문서	문서건수조사에 관한 서류 미완결문서조사철 도서인쇄물에 관한 서류 도서인쇄물에 관한 서류 도보원고철(道報原稿綴)	갑종 정종 을종 정종 정종
	5. 잡서(雜書)	잡건서류(雜件書類) 잡건서류 잡건서류 잡건서류	갑종 을종 병종 정종
	6. 복명(復命)	복명에 관한 서류	을종
	7. 기록대장 (記錄臺帳)	기록대장 도서출납부 도서대장 도서대부부 인쇄물정리부 공문서번호부 문서건명부 경유부 도보결재부(道報決裁簿) 통계주임명부(統計主任名簿) 통계정리부 부군통계보고정리부(府郡統計報告整理簿) 금권교부부(金券交付簿) 우편환수불부[郵便切手受拂簿] 당직일지 당직용우편환수불부(當直用郵便切手受拂簿) 친견문서수수부(親展文書收受簿) 전신발송부 전신발송부 도서물품교부부 관, 도보교부부(官, 道報交付簿) 송부부 관일날인부[官印押捺簿] 총독의 위임사항에 의한 지령용지출납부	갑종 을종 갑종 갑종 갑종 갑종 병종 병종 병종 갑종 정종 정종 병종 병종 을종 을종 을종 병종 병종 정종 정종 병종 병종 병종

* 1931년 6월 30일 道訓 제21호(『평안북도예규집』 39~63쪽)(가로쓰기 방식으로 전환한 것임)

고 각 과별 사무분장 내용과 <표 8>의 업무 단위가 합치됨을 알 수 있다.

그리고 ‘목(目)’은 써있는 그대로 편찬서목, 즉 편찬되어 성책된 공문서철인 것이다. 각 문서철에는 보존기한이 설정되어 있다. 바로 이것이 조선총독부 시기 도 단위에서 완결된 공문서의 편찬분류 방식으로 사용한 ‘유별편찬 및 보존종별’의 실체이다.

평안북도 문서편찬보존구분에는 관방비서·관방문서·지방과·학무과·산업과·농무과·토목과·회계과·세무과·이재과에 제1부터 제10까지의 ‘번호’를⁶⁹⁾ 붙이고, 해당 부별로 업무의 단위를 적게는 7개의 유에서 많게는 17개의 유로 나누었다. 각 유별로 또 ‘번호’를 붙여서 구별하며, 주무과의 업무 단위에서 생산되는 공문서철을 적시하였다. 이 공문서철마다에 갑종·을종·병종의 보존기한을 표시하였다.⁷⁰⁾

<표 8>은 이러한 과별—업무단위—편책명을 ‘부(部)—유(類)—목(目)’에 대입한 다음 보존기한을 연결시켜 놓은 것으로, 이 가운데 지사관방 문서계에 해당되는 것만을 제시한 것이다. 평안북도의 ‘문서편찬구분’에는 다른 사례들에서 볼 수 없는 특징이 있는데, 즉 업무를 분류함에 있어서 ‘예규(例規), 회의(會議), 통계(統計), 복명(復命), 잡서(雜書), 부책대장(簿冊臺帳)’을 공통항목으로 설정하고 있다는 점이다. 이는 각과 단위에서 수행하는 업무 가운데 공통되는 것을 추출하여 적용한 것이다. <표 9>는 각과별 유(類)의 내용 및 개수와 함께 공통항목을 일목요연하게 정리해 본 것이다.

평안북도의 경우와 비슷한 것으로는 충청북도의 ‘문서편찬부류목’

69) 이 번호가 단순한 일련번호인지 고유번호인지는 확실치 않다. 그러나 총독부 처무규정의 [기록목차부]나 [기록대장]의 ‘기호’·‘기록번호’ 등의 항목을 볼 때 고유번호가 아닐까 생각한다.

70) 평안북도에서는 공문서의 보존기한을 조선총독부 본부와 똑같이 갑종(영구)·을종(10년)·병종(3년)·정종(1년)의 4단계로 구분하였다. 주무과에서 편찬분류된 공문서철 가운데 정종문서는 문서주무과인 지사관방 문서계와 경무과로 인계되지 않는다. 또한 정종문서는 가철(假綴) 상태에서 장정(裝釘) 성책할 때에는 색인목록도 붙이지 않고 제외된다. ‘평안북도 처무규정’ 제 61조 참조.

사례를 들 수 있다.⁷¹⁾ 이 사례도 그 형식이 ‘부 — 류 — 목 — 보존종별’로 되어 있다. 다만 평안북도의 ‘문서편찬구분’에서는 빠져있던 경찰부의 과(課)들이 포함되어 있다는 점이 다를 뿐이다.⁷²⁾

그런데 앞의 보존기한에 의한 분류에서 그 기준이 행정적 가치에 많이 경사되었다는 점을 언급하였다. 이러한 점을 잘 보여주는 사례로는 경기도의 ‘문서편찬구분’을 들 수 있다.⁷³⁾ <표 10>은 그 중 지사관방의 갑종과 을종에 해당하는 부분인데, 주로 훈령·내훈 등의 원본과 예규성 문서, 인사관련 문서들이 갑종으로 분류되었음을 적나라하게 보여준다. 비록 보존기한 기준에서 ‘역사적 징고(徵考)’ 항목이 있긴 하지만, 실제의 편찬서목에 반영된 흔적을 찾기가 힘들다. 21번의 ‘잡건서류’는 아직 분류하기 어려운 새로운 업무의 경우에 적용되므로 여기에도 해당되지 않는다.

이 점은 지사관방 외의 다른 과의 경우에도 마찬가지인데, <표 11>은 농업진흥과의 편찬구분을 제시한 것이다. 여기에서도 주로 훈령원본이나 예규성 문서, 그리고 ‘농산어촌진흥’과 같은 식민통치정책의 일환으로 지방에서의 강력한 행정력이 필요한 사무와 관련된 공문서철이 영구보존되었음을 보여준다.

71) 1928년 3월 충북훈령을 제3호 ‘충청북도문서편찬보존규정’, 『충청북도경찰에규취』 110~130쪽.

72) 전체 부(部)는 20개의 과(課), 각 과별 류(類)의 숫자는 다음과 같다. 제1비서(15), 제2문서(5), 제3지방(11), 제4학부(16), 제5권업(7), 제6농업(13), 제7농회(6), 제8잡업(6), 제9축산(5), 제10임업(12), 제11상공업(4), 제12토지개량(5), 제13토목(12), 제14회계(9), 제15세무(8), 제16이재(7), 제17경무(5), 제18고등경찰(5), 제19보안(8), 제20위생(6)

73) 경기도 역시 갑종·을종·병종·정종의 4단계 보존기한 방식을 채택하였다. 또한 각과에서 완결문서를 편철하여 다음해 4월 말일까지 지사관방이나 경무과로 인계하였는데, 이때 ‘편찬구분보존종별’마다 완결일자에 의해 건명목록을 작성하여 편찬하도록 하였다. ‘경기도 처무규정’(1930년 4월 도내훈 제3호) 제56조.

어째든 경기도의 ‘문서편찬구분’ 사례는 1931년과 1938년의 2종류가 있어서, 시대상의 변화에 따른 양상을 보여준다는 점에 의미가 있다.

<표 9> [각과별 유(類)의 내용 및 개수]

부(部)	유(類)	공통류
제1관방비서	1.예규, 2.內訓, 3.任免, 4.賞與, 5.懲戒, 6.位勳, 7.恩給賜金, 8.포상, 9.복무, 10.會議, 11.통계, 12.復命, 13.시험, 14.雜書, 15.簿冊臺帳	예규 회의 통계 복명 잡서 부책대장
제2관방문서	1.예규, 2.통계, 3.國勢調查, 4.文書, 5.雜書, 6.復命, 7.簿冊臺帳	
제3지방과	1.예규, 2.地方費, 3.府郡行政, 4.社會事業, 5.邑面行政, 6.公共團體, 7.회의, 8.통계, 9.복명, 10.잡서, 11.부책대장	
제4학무과	1.예규, 2.勅語謄本, 3.공립학교, 4.사립학교, 5.서당, 6.학교위생, 7.교원시험, 8.교원양성, 9.강습회, 10.사회교육, 11.宗教享祀, 12.名勝舊蹟, 13.회의, 14.통계, 15.복명, 16.잡서, 17.부책대장	
제5산업과	1.예규, 2.국유임야처분, 4.森林保護獎勵, 5.상공업, 6.자원조사, 7.광업, 8.수산, 9.임야조사, 10.회의, 11.통계, 12.복명, 13.잡서, 14.부책대장	
제6농무과	1.예규, 2.농정, 3.보통농사, 4.蠶業, 5.축산, 6.토지개량, 7.통계, 8.복명, 9. 부책대장	
제7토목과	1.예규, 2.도로, 3.河川港灣 公有水面, 4.上水下水, 5.鐵道軌道, 6.經理, 7.회의, 8.통계, 8.복명, 10.잡서, 11.부책대장	
제8회계과	1.예규, 2.예산, 3.결산 및 증명, 4.수입, 5.출납, 6.용도, 7.재산, 8.감사, 9.營繕, 10.회의, 11.통계, 12.복명, 13.잡서, 14.부책대장	
제9세무과	1.예규, 2.直稅, 3.間稅, 4.驛屯土, 5.國稅, 6.地方稅, 7.관유재산, 8.회의, 9.통계, 10.복명, 11.잡서, 12.부책대장	
제10이재과	1.예규, 2.금융조합 및 금융조합연합회, 3.금융조합협회, 4.금융경제, 5.회의, 6.통계, 7.복명, 8.잡서, 9.부책대장	

1938년의 사례에서는 지방과의 ‘국가총동원관계예규철’, ‘국가총동원에 관한 서류철’, ‘병사(兵事)에 관한 서류철’들이 새롭게 생산되고 있는 모습을 볼 수 있다. 또한 사회과(社會課)의 신설과 함께 ‘노무조정예규(勞務調整例規)’, ‘군사원호예규(軍事援護例規)’, ‘군사부조(軍事扶助)에 관한 서류’ 등이 영구보존문서로 분류되었다. 이는 이전 산업과에서와는 다른 노동통제 방식이 도입되고 있는 모습, 그리고 총동원체제하에서의 사회상을 확인하게 한다.

<표 10> [경기도 문서편찬구분 중 지사관방]

보존 종별	번호	편찬서목	보존 종별	번호	편찬서목
갑종	1	秘書例規	갑종	2	文書例規
	3	廳中例規		4	消滅例規
	5	道令原議		6	道訓令原議
	7	道內訓原議		8	道告示原議
	9	道諭告原議		10	高等官進退身分에 관한 서류
	11	判任官進退身分에 관한 서류		12	警察判任官進退身分에 관한 서류
	13	地方費職員進退身分에 관한 서류		14	雇員囑託진퇴신분에 관한 서류
	15	敍位敍勳에 관한 서류		16	文官恩給死亡賜金에 관한 서류
	17	教育職員恩給死亡賜金에 관한 서류		18	待遇職員, 地方費吏員恩給死亡給與金에 관한 서류
	19	懲戒 및 戒告에 관한 서류		20	圖書出納에 관한 서류
	21	雜件書類			
을종	1	職員陞等增俸에 관한 서류	을종	2	特殊官吏委員에 관한 서류
	3	試驗에 관한 서류		4	褒賞에 관한 서류
	5	文書에 관한 서류		6	統計報告에 관한 서류
	7	道例規編纂에 관한 서류		8	復命書類
	9	廳中通達書類		10	雜件書類

* '경기도문서편찬구분'(1931.8 도훈 13호, 『경기도예규집』 142의1~142의 21)에서 작성.

* 해당 부분을 가로쓰기와 2단 표 형식으로 전환하였음.

<표 11> [경기도문서편찬구분 농업진흥과]

보존 종별	번호	편찬서목	보존 종별	번호	편찬서목
갑종	1	농촌진흥예규	갑종	2	殖産契예규
	3	農會예규		4	소작예규
	5	자작농예규		6	廳中예규
	7	소멸예규,		8	道內訓原議
	9	農山漁村振興에 관한 서류		10	農會에 관한 서류
	11	殖産에 관한 서류		12	訓練道場에 관한 서류
	13	자작농지설정유지에 관한 서류		14	郡農事훈련소에 관한 서류
을종	1	농산어촌진흥에 관한 서류	을종	2	농회에 관한 서류
	3	殖産契에 관한 서류,		4	회의에 관한 서류,
	5	훈련도장에 관한 서류		6	강습강화에 관한 서류
	7	농산어촌진흥의 選獎에 관한 서류		8	예산경리에 관한 서류
	9	농촌진흥위원회에 관한 서류		10	통계보고에 관한 서
	11	자작농지설정유지에 관한 서류		12	소작에 관한 서류,
	13	소작위원회에 관한 서류		14	산업장려자금에 관한 서류,
	15	郡農事훈련소에 관한 서류		16	복명서류
17	잡건서류				

* '경기도문서편찬구분'(1938년11월 도훈 제3호, 『현행 경기도예규집』, 1937년 3월)에서 작성

* 해당 부분을 가로쓰기와 2단 표 형식으로 전환하였음.

<표 12> [전라북도 문서편찬 및 보존종별[文書編纂及保存種別]]

번호	편찬서목	세목	번호	편찬서목	세목
토목과	소관	갑종(영구보존)	22호	하천부지점용관계	
1호	예규		23호	관개용수사용관계	
2호	청중예규		24호	수차수첩용수사용관계	
3호	소멸예규		25호	수력발전용수사용관계	
4호	예산관계		26호	통계관계	
5호	국고보조관계		을종(10개년보존)		
6호	지방비보조관계		1호	도로항만하천관계	
7호	도로개수공사관계		2호	도로용지관계	
8호	국비도로수선공사관계		3호	상수하수관계	
9호	지방비도로수선공사관계		4호	영선관계	
10호	재해복구공사관계		5호	국고보조관계	
11호	국비영선공사관계		6호	지방비보조관계	
12호	지방비영선공사관계		7호	1, 2, 3등 도로수선공사관계	
13호	철도관계		8호	도로개수공사관계	
14호	상수하수관계		9호	지방청수선비관계	
15호	도로용지관계		10호	조선하천명시행규칙에 의한 처분관계	
16호	토지수용관계		11호	도로규칙 및 도로취체규칙에 의한 처분관계	
17호	도로항만하천공유수면관계		12호	복명서류	
18호	도로규칙 및 도로취체규칙에 의한 처분관계		병종(3개년보존)		
19호	공유수면매립처분관계		1호	잡서류	
20호	공유수면취체규칙에 의한 처분관계		정종(1개년보존)		
21호	조선하천명처분관계		1호	잡서류(雜書類)	

* '전라북도 문서편찬 및 보존종별'(1928년 2월 13일 도훈 제4호, 『전라북도 예규집』 35~44의18)에서 작성.

* 가로쓰기와 2단편집으로 전환한 것임.

전라북도의 사례는 또다른 분류양식을 보여주는데, <표 12>는 이 가운데 토목과 부분만 제시한 것이다. 이 사례는 과별(課別)·보존기간 별로 완결된 공문서철에 고유의 번호를 부여하는 방식이라는 점에서 특이하다. 세목은 예컨대 갑종 제14호의 경우, '상수관계철'이나 '하수관계철'로 나누어지는 것을 의미한다. 이러한 분류방식은 문서주무과

에서 [기록대장]의 과별 작성과 보존종별 ‘구좌(口座)’ 설치 사실과⁷⁴⁾ 공문서철의 서고서가배열 방식을 염두에 두지 않으면 이해가 잘 되지 않는다. 즉 완결된 문서의 편책은 기본적으로 과별로 이루어지며, 관련 대장도 과별마다 작성되어 관리된다. 그리고 다시 보존기한별로 나누어서 관리되는 것이다.

또한 전라북도의 이 사례는 공문서철은 <표 12>와 같이 분류하여 편찬하고, 오늘날의 대장에 해당하는 ‘부책(簿冊)’에 대해서는 별도로 ‘부책편찬 및 보존종별[簿冊編纂及保存種別]’을 사용한다는 점에서 특색이 있다.⁷⁵⁾ 즉 지사관방, 지방과, 학무과, 산업과, 농무과, 토목과, 회계과, 세무과, 위생과와 같이 대장류의 생산이 많은 과의 업무특성을 반영한 것이라고 보여진다. 토목과의 ‘부책’은 갑종의 1.하천사용허가대장, 2.도로사용허가대장, 3.도선(渡船)대장, 4.비품대장, 5.도로대장과 을종의 1.공사대장, 2.추산부(推算簿)가 있으며 병종과 정종에 해당하는 것은 없다.

도 단위에서의 ‘편찬유별 및 보존종별’의 또다른 사례로는 <표 13>의 함경북도 ‘문서편찬구분’을 들 수 있다.⁷⁶⁾ 이 사례는 각 과별로 해당 과의 머리글자를 따서 보존기한별로 고유번호를 부여하는 방식이라는 점이 특징적이다. 즉 지사관방(관(官)제 호), 지방과(지(地)제 호), 학무과(학(學)제 호), 산업과(산(産)제 호), 농무과(농(農)제 호), 토목과(토(土)제 호), 회계과(회(會)제 호), 이재과(理財課)(이(理)제 호) 등으로 공문서철과 과(課) 기호를 연동시키고 있다.

74) 1929년 11월 25일 도훈(道訓) 제20호의 ‘전라북도 처무규정’ 제48조 참조.

75) 『전라북도예규집』 45~55쪽.

76) 1922년 4월 12일 훈령 제19호의 ‘함경북도문서편찬 및 보존규정[咸鏡北道文書編纂並保存規程]’ 제6조에 의해 ‘문서의 분류 및 편찬서목을 개정했으므로 이 분류방식은 1933년도분부터 적용된다.’

<표 13> [함경북도 '문서편찬구분'] 이재과의 사례

보존 종별	번호	편찬서목	보존 종별	번호	편찬서목
갑중	理第1號	金融組合人事例規	동	同第14號	金融組合特殊施設關係書類
동	同第2號	金融組合業務例規	동	同第15號	復命書
동	同第3號	無盡關係例規	병중	同第1號	事業計劃及收支豫算書
동	同第4號	廳中例規	동	同第2號	經費豫算書
동	同第5號	人事關係書類	동	同第3號	借入金關係書類
동	同第6號	身元保證書	동	同第4號	經費國庫補助關係書類
동	同第7號	金融組合設立關係書類	동	同第5號	收支計算書
동	同第8號	無盡會社定款,約款事業方法書	동	同第6號	利子歩合關係書類
을중	同第1號	人事關係書類	동	同第7號	總會及總大會狀況報告書
동	同第2號	金融組合監督書類	동	同第8號	評議員會狀況報告書
동	同第3號	無盡會社監督書類	동	同第9號	無盡關係書類
동	同第4號	缺損處分關係書類	동	同第10號	身元保證金提供報告書
동	同第5號	身元保證關係書類	동	同第11號	金融組合實際報告表
동	同第6號	諸規程	동	同第12號	銀行實際報告表
동	同第7號	事務引繼書	동	同第13號	銀行金融月報
동	同第8號	地方經濟關係書類	동	同第14號	經費支出計算表
동	同第9號	統計關係書類	동	同第15號	聯合會業務調查報告書
동	同第10號	業務用土地,建物關係書類	동	同第16號	經由書類
동	同第11號	會議關係書類	동	同第17號	金融組合協會關係書類
동	同第12號	金融組合資產負債表	동	同第18號	雜書類
동	同第13號	無盡會社資產負債表	정중	同第1號	雜書類

* '함경북도문서편찬구분'(1932년 6월 15일의 훈령 제7호, 『함경북도예규집』 42의1~42의21)에서 작성.

* 가로쓰기와 2단편집 방식으로 전환한 것임.

이상에서 조선총독부 처무규정에서 말하는 '편찬유별 및 보존종별'의 의미와 그 역할에 대해서도 예규집에 실려있는 처무규정과 그 별책들을 통하여 알아보았다. 도 단위에서는 '과별—업무단위별—보존기한별'로 공문서를 편찬분류하였다. 이것은 오늘날 기록학에서 말하는 '출처별 분류방식'과 보존기한을 연동시켜 공문서의 '평가—분류'를 일원

화했다는 점에서 주목되는 제도이다.⁷⁷⁾ 그러나 조선총독부의 분류방식은 공문서의 보존가치 중 행정적 가치에 우선함으로써 주로 예규 및 법규성 문서와 인사관계문서, 그리고 행정사무에 수반하는 증빙성 문서를 주로 영구보존문서로 남기는 한계를 동시에 가지고 있다.⁷⁸⁾

그리고 이러한 방식은 서고 배치와도 연동되는 것이었다. 조선총독부 본부와 소속관서의 서고관리 방식에 대해서는 알려진 바가 없다. 이와 관련하여 당시 경기도에서는 “과별(課別) 또는 계별(係別)로 구분하고 거기에 연도별 혹은 종류별로 구분한다. 또한 잘 보이도록 기호표를 붙이는 등 상당한 연구를 하여 필요한 문서를 쉽게 찾아낼 수 있게 하고, ‘격납(格納)’을 매우 용이하게 할 것”을 지시하고 있다.⁷⁹⁾ 경기도 문서과장은 비록 공문서편찬이 완전하게 된다 하더라도 ‘격납방법’, 즉 서고관리가 적절하게 되지 못하면 문서의 ‘수사(搜查)’에 많은 수고와 시간을 뺏기게 되는 한편 문서 자체를 훼손하게 된다는 점을 잘 인식하고 있었다. 그런 점에서 공문서철의 서고배치를 위와 같은 방법에 의해 할 것을 지시하였으며, ‘서해(鼠害)나 해충(害蟲)’, ‘오손(汚損)이나 난잡(亂雜)’을 사전에 막기 위해 물품창고와 구별할 것을 함께 지시하고 있다.

77) 문제는 이러한 분류방식과 함께 공개 활용을 위한 제반 정리가 함께 이루어질 때 본래의 의미가 있지만, 어쨌든 업무를 수행하는 기관의 내적 체계를 반영하는 출처별 분류방식을 사용했다는 점은 시사하는 바가 많다.

78) 이는 정부수립후 우리나라 기록관리관련 규정에도 그대로 이어진다. 즉 1949년 7월 대통령훈령 제1호로 제정된 ‘정부처무규정’ 제68조에 “문서의 편찬구분 및 보존종별은 따로 이를 정한다”라고는 했지만, 실제로는 1964년이 되어서야 확정되었다. 이런 점에서 적어도 1964년 이전까지는 대한민국의 공문서의 편찬분류 방식은 일제기 조선총독부 본부와 소속관서에서 만든 규정에 기반하여 이루어졌다.

79) ‘문서격납고(文書格納庫)의 정리에 관한 사항’, 지사관방 문서과장 명의로 부윤과 군수 앞으로 보낸 1922년 4월 도통(道通) 40호 「문서류의 편찬보존 및 폐기에 관한 건」, 『경기도예규집』 (1924년 9월) 139쪽.

더 이상의 자료가 없기 때문에 당시의 서고관리가 어떻게 이루어졌는지 알 길이 없지만, 1916년 4월에 강원도의 제1부장관이 각군수 앞으로 보낸 통첩에서 단서를 찾을 수 있다. <그림 10>은 통첩 중 편찬된 공문서철의 ‘격납장’ 배치에 대해 제시된 것이다.⁸⁰⁾

이는 군 단위에서 ‘계별(係別)에 의한 관리방식인데, 범위를 확대하면 도 단위에서의 ‘과별(課別)’을 중심으로 해서 연도별·보존기한별로 관리되는 그림을 그릴 수 있다. 앞에서 언급한 관련대장의 ‘과별’ 관리와 보존기한별 ‘구좌(口座)’ 설치 사실은 이러한 추론을 가능하게 한다. 이럴 때 편찬단계에서의 출처별 분류방식이 보존단계에도 적용되는 연속성과 일원성을 획득하기 때문이다.

<그림 10> [강원도 군(郡) 단위의 서가배치도]

재무계			갑종	서무계			갑종
	대정 2년	대정 원년			대정 2년	대정 원년	
			을종				을종
	대정 2년	대정 원년	병종		대정 2년	대정 원년	병종
			정종				정종

그런데 ‘편찬유별 및 보존종별’의 도 단위에서의 적용방식은 조선총독부 본부와는 다르다. 즉 도에서는 과(課)가 ‘부—유—목’에서의 부에 해당되고 ‘유—목—절’에서의 유에 해당되지만, 총독부 본부에서는 주무부국이 해당되기 때문이다. 즉 ‘유별편찬’에 의한 분류방법은 기본적으로 ‘부국 단위의 분류—과에서 수행하는 업무 단위—공문서철’로 구성되고, 여기에 보존기한이 연동된 것이다.

80) 「문서편찬보존 및 문서취급 등에 관한 건[文書編纂保存並文書取扱等에 관한 건]」(1916년4월 서(庶) 제72호 제1부장통첩, 『강원도예규집』 15~17쪽)

5. 맺음말

조선총독부 기록관리제도의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 조선총독부는 공문서의 ‘분산보존관리’ 방식을 취하였다. 이는 별도의 독자적인 전문기관(Archives)을 두지 않은 채, 각 기관별로 문서주무과에서 편찬보존하는 방식이었다. 또한 기밀문서와 경찰문서는 문서주무과가 아닌 관방의 비서과와 경무과에서 별도 편찬하여 보존하는 방식이었다.

둘째, 유별편찬 및 보존종별에 의한 공문서의 편찬보존 방식이었다. 이는 조선총독부 본부에서는 국(局)―과(課)―업무―편철명(지방에서는 과 혹은 계―업무―편철명)과 보존기한을 각각 연동시켜, 완결된 공문서의 편철정리 및 서고보존시 기관별-연도별-보존기한별로 이루어지는 시스템이었다. 이 방식은 한번 그 기준을 마련하면 업무담당자들이 적용하기가 편리한 점이 있지만, 해당 부서의 관련업무의 변동과 증감에 따른 반영이 정기적으로 이루어져야 한다. 또한 영구문서로 분류한 공문서에 대해서는 행정 말단부서까지 통일적으로 보존될 수 있는 장점이 있지만, 이 경우 보존기한의 책정 기준이 ‘전문적’이지 않으면 앞서 지적한대로 역사적 가치를 지닌 공문서가 선별 보존되지 못하고 폐기되어버리는 결과를 초래한다는 중대한 문제점을 지니고 있다.

셋째, 유별편찬 및 보존종별에 의한 분류방식이 1920년을 전후로 해서 문서주무과가 아닌 주무과에서 이루어졌다는 점이다. 조선총독부는 처음에 본부차원에서는 문서주무과인 문서과에서 완결문서 편찬을 전담하고, 부군(府郡) 차원에서는 주무과에서 편찬하여 문서주무과로 인계·보존하는 방법을 취하였다. 1920년을 전후하여 점점 문서과로 인계하지 않고 자체 보존하는 예외조항이 적용되기 시작하였고, 시간이 지나면서는 더욱 그 예외조항이 확대 적용되었다. 이에 따라 주무과 자

체에서 편찬작업을 통한 보존업무를 담당하였으며, 1930년대를 지나면서 주무과에서 편찬업무를 담당하도록 제도적으로 규정되었다.

공문서 원본에 대한 유별편찬 및 보존종별에 따른 관리 방식을 채택·운영한 조선총독부의 기록관리제도는 기본적으로 기록의 공개·이용을 배제되었다는 점에서 서구의 근대적 기록관리의 정신과 제도운영 방식과는 사뭇 다른 것이었다. 조선총독부는 기록관리를 전문적으로 수행할 별도의 아카이브즈를 설치하지 않았으며, 통치와 관련한 행정가치 중심의 문서유통 및 보존관리에 급급하였다. 그나마 식민통치기 중후반에 들어오면 주무과(오늘날의 처리과) 단위에서 보존종별의 책정이나 편철이 이루어지게 되었다. 경찰 및 관방기록 등 비밀기록을 별도 관리나 비공개(폐기) 관행 또한 동일한 맥락으로 볼 수 있다.

조선총독부 기록관리제도를 시기적으로 볼 때 ‘근대적’ 기록관리제도의 한 유형으로 파악할 수 있는지 여부는 별도로 하더라도, 이 시기 관련 제도의 내용 및 운영의 실재를 볼 때 많은 전근대적 요소가 많았다. 이와 점에서 영국이나 프랑스 등의 통치를 받았던 아시아·아프리카지역 여러 나라들의 식민지시기 기록관리제도와 비교연구도 향후 연구과제로 설정되어야 할 것이다. 우리의 경우에는 이러한 제도가 대한민국 정부수립 이후에도 반세기가 넘는 오랜 기간동안 행정운영 방식의 일환으로 지속되었다는 점에 문제의 심각성이 더하다.

훌륭한 ‘전통시대’의 기록관리문화와 전통을 계승하기 위해서는 더 이상 식민지시기 일제의 제도에 잘못을 전가하는 관행과 무지는 되풀이 되어서는 안 될 것이다. 오히려 정부수립 이후 우리 사회의 역사기록 관리에 대한 무관심과 무책임, 비전문적 기록관리방식의 방치, 전문가의 부재와 양성에 대한 무계획 등 국가기록관리에 대한 장기적이고 근원 대책이 없었다는 점을 철저하게 성찰해야 할 것이다.

Abstract

Records Management Systems of the Colonial Chosun Government General

Yi, Kyung-Yong

The characteristics of the records management systems of the Japanese colonial government can be summarized as follows. First, the Government General adopted a "decentralized retention" of public records. The Government General did not establish its own archives for central preservation of permanent public records. Colonial agencies established its own records office and the records office managed the records its agency created. Secret records and police records were exception. They were retained by the Secretary Office of the General Affairs Division and Police Division of the Chosun Government General respectively.

Second, filing systems and retention periods of the public records followed the hierarchic structure of organization. In the headquarter of the government, records were filed by a "bureau-division-activity-file" classification system and a retention period of a file was given automatically by each unit the file belonged. A closed and cut-off file was retained and arranged according to its creating unit, creating year, and retention period.

The filing system was easy to use once the filing system was established well, but to make it work effectively changes in activities and organizations should be on a reflected regular basis. It had an advantageous effect that permanent records could be preserved in a unified way throughout the organization. However, it is very critical to determine the permanent records in a professional way. Selection of the permanent records should be done professionally and in a historical perspective. Otherwise, the records retained as permanent records were not the records having an enduring value. And that was not done by the colonial government.

Third, classification and scheduling of records were carried out by a creating division, rather than by the Records Office, mostly from the 1920s. Compilation of the records was also done by the creating agency. It implies that the records management lacked the professionalism.

In conclusion, the records management system of the Chosun Government General was neither modern nor user oriented. It managed the records for solely administrative purpose, i.e. effective colonial rule. The legacy of the colonial records system still exists in the public records system in Korean government. One should criticize the lack of will and efforts to modernize the public records system since the establishment of the Korean government while should reflect the historical origins of the records system in Korea.