

## 노동청 기록의 재조직에 관한 연구 - 국가기록원 소장 기록을 중심으로 -

곽 건 홍\*

1. 머리말
2. 노동청의 기능과 잔존 기록의 존재형태
  - 1) 노동청(1963~1981)의 기능
  - 2) 노동청 잔존 기록의 존재형태
3. 노동청 잔존 기록의 재조직
  - 1) 기능 분해에 따른 잔존 기록 연계
  - 2) 기록물 개요 목록 작성과 ‘논리적 재편철’
4. 이용편의성을 위한 잔존 기록 재조직의 과제
  - 1) 잔존 기록 재조직 프로세스 설계
  - 2) 노동사 맵(map) 작성을 통한 재조직
5. 맺음말

\* 한남대학교대학원 기록관리학과 교수

주요 논저 : 『한국 국가기록관리의 이론과 실제-기록이 없으면 역사도 없다-』, 역사비평사, 2003; 「노동 아카이브(Labor Archives) 설립 환경에 관한 연구」, 『기록학연구』 제20호, 2009; 「자율과 분권, 연대를 기반으로 한 국가기록관리 체제 구상」 『기록학연구』 제22호, 2009.

## [국문초록]

노동정책 수립과 생산현장에서 노동법령을 관철하는 행정기관으로서 노동청은 주로 기술 실무적인 기능을 수행하였다. 노동청 잔존 기록 또한 노동정책 결정과정을 알 수 있는 기록은 남아 있지 않으며, 불균형적으로 존재하는 행정기록의 형태를 잘 보여주고 있다. 노동청 잔존 기록은 이관 당시의 무질서한 편철 상태가 유지되어 있어 기록철명으로는 기록의 내용을 제대로 파악하는 것이 쉽지 않다. 비록 기록철을 찾았다고 해도 일일이 기록건과 내용을 파악해야 하는 수고를 이용자가 부담해야 한다.

노동청 잔존 기록을 재조직하기 위해 노동청의 기능을 4단계로 분해하여 잔존 기록을 연계하였다. 또한 ‘기록물 개요 목록’을 작성하여 이용자가 더 많은 기록 정보를 이용하여 기록에 접근할 수 있도록 구상하였다. 아울러 선후행 관계를 알 수 없는 잔존 기록에 대한 ‘논리적 재편철’을 제안하였다. 이와 같은 잔존 기록 재조직 방식은 향후 기록의 기술과 검색도구 제공 방향을 설정하는 것은 물론 노동기록의 수집·평가 정책에도 도움이 될 수 있을 것이다.

노동사 맵(map)을 작성하는 것은 노동기록 수집 전략의 출발점이다. 이를 통해 이용자는 잔존 기록에 대한 접근을 구조적으로 할 수 있다. 노동사 맵 작성을 위해서는 먼저 잔존 노동기록의 광범위한 조사분석이 필요하다. 경제사회분야 행정기관은 물론이고, 수사기관, 국회 등의 잔존 기록을 조사·분석해야 한다. 이와 함께 노동사 주요 사건과 활동을 주제별, 시기별로 표상화하고 정리하는 작업이 요구된다. 이를 바탕으로 잔존 기록과 연계하는 것이 가능하다면, 노동기록 수집과 구술사 프로젝트의 수행 등에 상당한 도움이 될 수 있을 것이다.

**주제어:** 노동기록, 노동사, 노동청, 노동부, 잔존기록

## 1. 머리말

1960·70년대 박정희 정권의 경제개발계획 시기 동안 한국의 노동정책은 노동에 대한 국가의 통제가 강화되는 방향으로 전개되었다. 노사협조주의 이데올로기를 바탕으로 국가가 거시적 노동통제 뿐만 아니라 직접적으로 생산현장의 노동통제에까지 개입하였다.

노동청은 1963년 조직되어 1981년 노동부로 승격되기 전까지 존속했다. 특히 이 시기는 경제개발 과정에서 나타난 자본과 노동 간의 모순이 본격화되는 시기이기도 했다. 그러나 노동청은 사회적으로 문제가 되고 있던 노동문제를 해결하는 데에 상당히 제한적인 역할만을 수행했다. 노동청은 노동정책 결정 과정에서 배제된 채 대통령비서실·중앙정보부·경제기획원 등 상위 정책결정기관의 하위 집행기관으로서 노동정책과 관련된 통계 자료의 제공 등 주로 기술 실무적인 노동행정 기능을 담당했다.<sup>1)</sup>

노동정책 결정과정에서는 소외되어 있었으나, 한편으로 노동청은 생산현장과 가장 밀접한 관련을 맺고 있는 행정기관이었다. 곧 생산현장에서 노동관련 주요 법령을 집행하고, 행정명령을 통해 노동자들의 삶을 규제할 수 있는 권력기관이었다. 따라서 1960·70년대 국가의 노동정책을 이해하기 위해서는 노동청 잔존 기록을 검토할 필요가 있다.

이 글의 분석대상은 국가기록원 소장 1960·70년대 노동청 잔존 기록이다. 그러나 노동청 잔존 기록은 양적·질적으로 상당히 제한적인 기록들만이 남아 있다. 또한 노동정책 결정 과정을 알

---

1) 최장집, 『한국의 노동운동과 국가』, 나남출판, 1997, 248쪽.

수 있는 중요 기록이 거의 남아 있지 않은 것이 사실이다. 따라서 이 글에서는 국가의 거시적 노동정책을 파악하기 위해 대통령비서실에서 생산한 잔존 노동기록도 살펴볼 것이다.

정부수립 이후 국가의 중요 기록은 대부분 관리의 소홀과 무관심 속에 역사에서 사라진 것이 사실이다.<sup>2)</sup> 이러한 한계에도 불구하고 국가기록원 소장 잔존 기록은 제한적 의미에서 현대사 연구의 특정 부분을 밝혀 줄 수 있는 가치 있는 기록 또한 존재한다.<sup>3)</sup>

그러나 현재 국가기록원 소장 잔존 기록에 대한 접근은 단순한 기록물 목록 검색 등에 의존하고 있는 실정이다. 따라서 국가기록원 소장 기록의 학술적 이용을 촉진하기 위해서는 이용자가 접근하기 쉽게 기록을 재조직해야만 한다. 또한 이들 잔존 기록을 재조직하는 것은 공공기록을 바탕으로 어떤 분야에 대한 연구가 가능한지 여부를 살펴 볼 수 있는 기회를 제공하며, 현대사 연구에서 사료 이용을 다양화하는 계기가 될 것이다. 이 글에서는 이와 같은 문제의식에 따라 노동청 기록의 재조직 문제를 검토하고자 한다.

물리적으로 아카이브에 존재하는 중요 기록을 연구자와 시민들이 이용할 수 있도록 제공해야 하는 것은 아카이브의 의무일 것이다. 즉 아카이브와 아키비스트의 책무는 기록 이용을 촉진하는 것이며, 이를 위해 소장 기록에 대한 과학적 정리와 기술, 다양한 검색도구의 개발을 통해 접근성을 높여가는 것이 일반적인 추세이다.

기록의 재조직과 관련된 중요한 연구 성과는 기록 평가 측면

---

2) 이에 대해서는 곽건홍, 『한국 국가기록관리의 이론과 실제-기록이 없으면 역사도 없다』, 역사비평사, 2003년 참조.

3) 최근 국가기록원에서 간행한 『공개재분류 중요기록 해제집 I(국무총리실)』(2009년)은 중요 기록의 존재형태를 보여주는 사례이다.

에서 접근하였다. 특히 김익한은 기관의 조직과 기능 파악을 위해서는 법규·규정·절차를 정리하고, 세부기능을 구조적으로 재구성하여 의사결정구조를 파악해야 한다고 지적하였다. 또 이러한 작업의 결과물로 획득된 구조화된 조직 기능 맵에 잔존 기록을 연계시키는 순서로 평가 프로세스가 진행되어야 한다고 기록평가 방법론을 구체화하였다.<sup>4)</sup> 이와 같은 잔존 기록에 대한 기록 평가 과정은 노동기록을 재조직하는 데에 많은 시사점을 주었다.<sup>5)</sup>

최근 몇 년간 국가기록원은 『소장기록물 가이드 I·II』를 비롯해서 『대통령기록물목록집』·『일제문서해제집』 등을 발간하고, 나라기록포털 등 웹사이트를 통해 이용자의 접근성을 개선해 왔다. 그러나 기본적으로는 기록 생산기관에서 이관 시에 작성한 “기록물 기본목록·세부목록”에 대한 정보가 국가기록원에 입수되어 가공되지 않은 채 그대로 열람실에서 이용되고 있는 실정이다. 이러한 현실은 여전히 연구자의 공공기록 접근을 가로막는 요인으로 작용하고 있으며, 국가기록원에서 수행하는 기록관리 업무의 후진성을 보여주는 대표적인 사례이다.

그러므로 기록을 이용할 수 있게 재조직하여 기술하고, 검색 도구를 다양화하지 않으면, 기록 이용 과정에서 그 불편은 온전히 연구자와 시민의 몫이 될 것이다. 이는 결과적으로 아카이브가 왜 존재하는지에 대해 의문을 갖게 할 수 있으며, 나아가 한

4) 김익한, 「불균형 잔존 행정기록의 평가방법 시론—조선총독부 공문서의 평가절차론 수립을 위하여—」, 『조선총독부 도시계획 공문서와 기록평가론』, 한국국가기록연구원 엮음, 진리탐구, 2008, 101~104쪽.

5) 그 밖에도 업무분석방법론과 기능분류에 대한 연구 성과는 다음을 참조. 이소연·오명진, 「기록관리를 위한 업무분석 방법론 연구」, 『기록학연구』 제12호, 2005; 최관식, 「업무기능에 기반한 기록분류체계 개발에 관한 연구」, 『한국기록관리학회지』 제6권 제2호, 2006.

국 사회에서 아카이브 문화의 확산을 가로막는 요인으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 이 글은 노동청 잔존 기록을 분석하고 재조직하여 기록 이용을 촉진할 목적으로 서술하였다. 나아가 이러한 작업은 노동기록 수집정책에 활용될 수 있으며, 노동기록 맵(map) 작성을 통해 현대 노동사 연구에 기여할 수 있을 것이다.

## 2. 노동청의 기능과 잔존 기록의 존재형태

### 1) 노동청(1963~1981)의 기능

1974년 10월 31일 현재 노동청 직제에 따르면, 노동청은 노동 조합, 노동관계조정, 근로조건 개선, 산업안전보건, 근로감독, 부녀소년근로자 보호, 산업재해 보상보험, 직업안정, 노동력 수급 조정, 해외 인력진출 및 관리 실업대책, 직업훈련, 노동통계, 근로자 복지 후생 및 노동위원회 기타 노동에 관한 사무를 관장하였다.<sup>6)</sup>

〈표1〉 노동청 직제

(1974.10.31현재)

|       | 주요 업무  |
|-------|--|
| 근로기준관 | 근로기준 정책의 수립, 근로감독관의 지도 및 감독, 근로기준법 위반에 관한 조치, 근로자의 근로능률 증진, 노무관리 협의회의 제도, 임금정책 및 퇴직금 제도, 근로기준법의 규정에 의한 모든 인가, 임금위원회의 운영, 체불임금에 관한 사항, 산업안전정책의 수립, 산업재해예방 및 산업안전에 관한 지도, 사업장 산업안전관리자 및 재해예방 관계관의 훈련, 노동환경의 개선 및 직업별 관리, 근로자 건강진단, 여자와 소년근로자의 근로조건의 개선, 특별보호, 실태조사 |

6) 노동청 노정국 노동조합과, 『훈령 및 예규』, 1974(국가기록원 소장 기록).

|       |           |   |
|-------|-----------|---|
| 노정국   | 노정과       | 노동조합의 운영지도, 노동관계 법규에 관한 사항<br>노동조합의 설립 및 변경 신고, 노동조합의 실태 파악·분석<br>단체협약, 노동조합의 분규조정, 노동정책의 수립<br>노동위원회의 운영지도, 노동관계 해외여행자의 추천<br>노동관계 연구단체 및 근로자 복지 후생시설의 지도 육성<br>노동관계 지도자의 훈련 및 노동계몽, 노동관계 국제협력 |
|       | 노사 조정 담당관 | 노사분쟁의 조정, 노사협조, 노사문제 판단자료의 수집 분석<br>외국기관 노동조합과 외국인 투자기업체의 노동조합설립 신고·변경 및 노사분쟁의 조정<br>한·미행정협정에 의한 노무분과위원회의 운영  |
| 직업안정국 | 직업안정과     | 직업안정사업 정책, 노동력 인력 수급 조절과 계획<br>직업안정기관의 지도 및 감독, 근로자의 등록<br>직업적성검사 직업 분석 직업상담 및 직업지도<br>노동시장 정보의 조사 분석, 국내 취업알선  |
|       | 해외고용과     | 해외 고용정책, 해외 노동시장의 조사 분석과 계획<br>근로자의 해외진출, 해외취업자의 근로조건과 복지<br>해외취업 인력자원의 조사 확보<br>해외주재 노무관의 지도 감독  |
|       | 근로동원과     | 근로동원계획의 수립 및 시행, 근로동원 소요 및 능력과약<br>근로동원 자원관리, 실업대책  |
| 직업훈련국 | 직업훈련과     | 직업훈련정책, 직업훈련심의위원회 운영<br>직업훈련관계법인의 설립 허가 및 감독<br>직업훈련기관의 지도 감독, 직업훈련의 기준 설정 및 계몽<br>직업훈련교재 편찬 및 훈련교사의 면허, 위탁훈련   |
|       | 기술협력과     | 국제협력에 의한 훈련시설계획의 수립 및 설치 운영지도<br>직업훈련에 관한 국제협력 및 차관사업<br>직업훈련에 관한 해외과건 훈련<br>국제협력에 의한 외국인 용역관리  |
|       | 기능검정과     | 기능검정정책, 기능검정기준의 설정<br>기능자 양성에 관한 지도관리, 기능검정단체의 지도 육성  |
| 노동보험국 | 보험관리과     | 노동보험정책, 노동보험관계 법규에 관한 사항<br>산업재해보상 보험 특별회계 운영관리, 산업재해보상보험 시설의 설치 및 운영관리, 산업재해보상보험 심의위원회 운영 지방 노동행정기관의 노동보험 업무 지도감독  |
|       | 보험징수과     | 산업재해보상보험 적용과 보험료 징수에 관한 계획 수립<br>사업종류의 분류 조정, 보험료율의 책정<br>산업재해보상보험의 세입총괄·채권관리·결손처분관리<br>산업재해보상보험의 적용·징수상황 조사·이의신청 처리<br>산업재해보상보험의 적용사업장과 징수단체의 파악 및 지도  |
|       | 재해보상과     | 산업재해보상보험 급여업무계획의 수립 및 관리<br>근로자의 재해보상업무에 관한 지도 및 심사중재<br>산업재해보상보험 요양담당 의요기관의 지정 및 지도<br>진료수가의 책정 및 조정, 직업병 연구 및 보상대책<br>신체장애자 직업재활 및 의료보호<br>산업재해보상보험 요양급여 심의위원회의 운영<br>보험급여회수 및 징수에 대한 이의 심사   |

출전: 노동청 노정국 노동조합과, 『훈령 및 예규』, 1974

〈표 2〉 노동청 소관 법률 현황 (1974.11.20 현재)

| 소관 부서 | 법률               | 대통령령                             | 제정일                                 |                            |
|-------|------------------|----------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| 기획관리관 |                  | 노동청조직계                           | 1963.8.1                            |                            |
|       |                  | 중앙노동위원회사무국조직계                    | 1969.12.8                           |                            |
|       |                  | 지방노동위원회사무국조직계                    | 1970.6.12                           |                            |
|       |                  | 노동청지방사무소조직계                      | 1974.10.2                           |                            |
|       |                  | 직업훈련원조직계                         | 1973.10.11                          |                            |
|       |                  | 산업재활원조직계                         | 1971.9.7                            |                            |
| 노동국   | 노동조합법            | 노동조합법시행령                         | 1963.4.17<br>(1969.11.10)           |                            |
|       |                  | 노동쟁의조정법                          | 노동쟁의조정법시행령안                         | 1963.4.17<br>(1969.11.10)  |
|       |                  | 노동위원회법                           | 노동위원회법시행령                           | 1963.4.17<br>(1969.12.8)   |
|       |                  | 외국인투자기업의 노동조합 및 노동쟁의조정에 관한 임시특례법 | 외국인투자기업의 노동조합 및 노동쟁의조정에 관한 임시특례법시행령 | 1970.1.1<br>(1970.5.14)    |
|       |                  | 근로기준법                            | 근로기준법시행령                            | 1953.5.10<br>(1969.11.10)  |
| 근로기준관 | 근로자의 날 제정에 관한 법률 |                                  | 1963.4.17                           |                            |
|       |                  | 임금위원회 규정                         | 1969.12.8                           |                            |
|       |                  | 근로감독관 규정                         | 1969.11.10                          |                            |
|       |                  | 기능자양성령                           | 1969.11.10                          |                            |
|       |                  | 근로안전관리규칙                         | 1969.11.10                          |                            |
|       |                  | 근로보건관리규칙                         | 1969.11.10                          |                            |
| 직업안정국 | 직업안정법            | 직업안정법시행령                         | 1961.12.6<br>(1969.11.10)           |                            |
|       |                  | 전시근로동원법                          | 1953.6.3<br>(1969.11.16)            |                            |
|       |                  | 전시근로동원협의회규정                      | 1969.12.8                           |                            |
|       |                  | 실업대책위원회규정                        | 1969.12.8                           |                            |
| 직업훈련국 | 직업훈련법            | 직업훈련법시행령                         | 1967.1.16<br>(1969.11.10)           |                            |
|       |                  | 직업훈련심의위원회규정                      | 1969.12.8                           |                            |
| 노동보험국 | 산업재해보상보험법        | 산업재해보상보험법시행령                     | 1963.11.5<br>(1969.11.10)           |                            |
|       |                  | 산업재해보상보험특별회계법                    | 1963.12.16<br>(1969.11.10)          |                            |
|       |                  | 산업재해보상보험업무 및 심사에 관한 법률           | 산업재해보상보험업무 및 심사에 관한 법률시행령           | 1963.12.16<br>(1969.11.10) |
|       |                  |                                  | 산업재해보상보험심의위원회규정                     | 1971.12.31                 |
|       |                  |                                  | 요양급여심의위원회규정                         | 1969.12.8                  |

출전: <표 1>과 같음. 제정일의 괄호는 시행령 제정일임.

노동청의 기능을 조직별로 살펴보면, 노동정책국은 노동정책의 수립, 노동조합법령 제개정, 노동조합의 감독, 노사분쟁 조정, 노사협조 등 생산현장에서 이른바 ‘건전한’ 노사관계를 유지할 수 있는 제반 사항을 담당하였다. 근로기준관은 작업장의 노동환경과 노동자 보호를 위한 근로기준 정책의 수립, 근로기준법령 제개정, 근로기준법 위반조치,<sup>7)</sup> 여성·유년노동자 보호 등을 수행했다.

직업안정국은 고용안정을 위해 직업안정정책의 수립, 노동력 수급조절계획, 해외근로자공급사업, 실업대책 수립 등을 담당했다. 다음으로 직업훈련국은 직업훈련정책 수립, 기능검정정책을 추진했으며, 주로 숙련노동자의 양성과 훈련정책이 주를 이루었다. 노동보험국은 노동보험정책의 수립, 산업재해보상보험법령 제개정, 산업재해보상보험업무 제도 개선 등을 담당했다.

<표 1>, <표 2>의 노동청 직제와 소관 법령을 중심으로 노동청의 주요 기능을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 노동쟁의와 단체 교섭 조정 기능 둘째, 기업의 근로기준 준수 여부에 대한 근로 감독 기능 셋째, 산업재해보상보험 제도의 운영 등을 통한 노동자의 노동조건 향상 기능 넷째, 노동시장에서 고용증진을 통한 직업안정 기능 다섯째, 직업훈련 등의 노동인력 관리 기능 등을 들 수 있다. 주요 기능을 다시 분해하면 <표 3>과 같다.

---

7) 이 시기 근로기준 업무 가운데 중요한 부분은 중소기업에서 만연한 체불임금의 청산 문제를 처리하는 일이었다. “응당 근로기준법에 의하여 기업주는 건강진단을 시켜야 함에도 불구하고 법을 기만합니다. 한 공장의 30여명 직공 중에서 겨우 2명이나 3명 정도를 평화시장주식회사가 지정하는 병원에서 형식상의 진단을 마칩니다”라는 전태일의 글은 노동청에서 수행했던 근로기준법 준수여부 감시 기능이 생산현장에서 실제로 관철되지 못하고 있음을 말해주고 있다(전태일기념관건립위원회 엮음, 『어느 청년노동자의 삶과 죽음 -전태일평전-』, 돌베개, 1983, 169쪽).

〈표 3〉 노동청의 주요 기능 분해

| 제1레벨 | 제2레벨 | 제3레벨        |
|------|------|-------------|
| 노동   | 노동정책 | 노동정책수립운영    |
|      |      | 노사관계조정      |
|      |      | 노동조합        |
|      | 직업안정 | 고용안정        |
|      |      | 노동력수급조절     |
|      |      | 해외근로자공급     |
|      |      | 실업대책        |
|      | 직업훈련 | 직업훈련정책      |
|      |      | 기능검정        |
|      | 노동보험 | 노동보험정책      |
|      |      | 산재보험        |
|      | 근로기준 | 근로기준정책      |
|      |      | 근로감독        |
|      |      | 임금정책        |
|      |      | 기능자양성       |
|      |      | 여성·유년노동자 보호 |
|      |      | 산업안전보건      |
|      | 행정관리 | 기획관리        |
|      |      | 홍보          |
|      |      | 인사          |
| 비상계획 |      |             |
| 시설관리 |      |             |
| 기록관리 |      |             |
| 재산관리 |      |             |
| 조직관리 |      |             |

노동청의 기능을 크게 노동정책, 직업안정, 직업훈련, 노동보험, 근로기준, 행정관리로 구분하였다. 노동정책 기능은 다시 노동정책수립 운영·노사관계 조정·노동조합으로 세분화하였고, 직업안정 기능은 고용안정·노동력수급조절·해외근로자공급·실업대책 등으로 구분하였다. 직업훈련 기능은 직업훈련정책·기능검정으로, 노동보험 기능은 노동보험 정책·산재보험으로, 근로기준 기능은 근로기준정책·근로감독·임금정책·기능자양성·산업안전보건 등으로 분해하였다.

## 2) 노동청 잔존 기록의 존재형태

<표 4>에서 보는 것처럼 노동청 기록은 기본적으로 기록철·건 목록 형태로 존재한다. 또한 기록철·건명이 기록의 관리와 검색을 위한 주요 수단이다. 그러나 첫째, 출처가 정확하지 않은 점을 지적할 수 있다. 곧 본래의 기록 생산기관인 노동청으로 출처가 분류되지 않고, 기록물을 이관할 당시의 이관기관명인 노동부가 생산기관으로 분류되어 있다. 생산일자와 해당 기관의 연혁을 파악해야만 생산기관을 정확하게 알 수 있으며, 이는 국가기록원 소장 기록 대부분에서 발견되는 오류이다.

둘째, 기록 생산과 이관시에 편철이 체계적으로 이루어지지 않아 기록철명을 통해서도 어떤 내용인지 알 수 없는 경우가 많다. 『K.S.C관계철』을 예로 들면, 기록철명만으로는 해독이 불가능하다. 기록건명을 보아야 KSC가 주한미군 한국인노무단의 영문 약자임을 알 수 있다. 또한 과거 공기록 편철방식이 『××관계철』과 같이 정확하지 않은 기록철명을 부여한 결과 기록건명을 다시 파악해야 하고, 결국에는 기록건을 보고 내용을 구체적으로 정리해야 하는 문제를 지니고 있다. 이와 같이 기록의 부정확한 편철방식에서 나타나는 문제점을 개선하는 것이 잔존 기록 재조직시에 고려되어야 할 중요한 요소라 할 수 있다.

〈표 4〉 노동청 생산 기록철·건 목록 예시

| 생산부서                   | 기록철명      | 기록건명            | 생산일자      | 보존기간 |
|------------------------|-----------|-----------------|-----------|------|
| 노동부<br>기획관리실<br>법무담당관실 | 훈령관계철     | 직업훈련지도원규정개정시달   | 1978.4.12 | 준영구  |
|                        |           | 노동정보안업무처리규정개정시달 | 1978.4.12 |      |
|                        |           | 노동청출입증규정제정시달    | 1978.4.2  |      |
|                        |           | 공사감독근무규칙제정시달    | 1978.3.29 |      |
|                        |           | 노동청세부사무분장규정폐지   | 1978.3.18 |      |
| 노동청당직근무규칙개정시달          | 1978.3.15 |                 |           |      |

|                       |                                 |   |             |          |
|-----------------------|---------------------------------|---|-------------|----------|
|                       |                                 | 유인물구매관리규정개정시달                             | 1978.2.10   |          |
|                       |                                 | 노동청위임전결규정시달                               | 1978.1.28   |          |
|                       |                                 | 노동청전문위원근무규정제정시달                           | 1978.1.9    |          |
| 노동부<br>노동국<br>노동조합과   | 임시특례법<br>및시행령                   | 외국인투자기업의노동조합및노동쟁<br>의조정에관한임시              | 1970.4.27   | 준영구      |
|                       |                                 | 외국인투자기업특별조정위원회설치<br>동의요청                  | 1969.11.21  |          |
|                       |                                 | 제10차수출확대회의회의각서조치계<br>획통보                  | 1969.11.13  |          |
|                       | 질의회시                            | 단체교섭대상에관한질의회시                             | 1970.5.10   | 준영구      |
|                       |                                 | 노동조합운영에관한질의회시                             | 1970.5.19   |          |
|                       |                                 | 노동조합임시총회소집개최에대한 질<br>의회시                  | 1970.5.7    |          |
|                       |                                 | 법정지부장직무대행권한에대한질의<br>회시                    | 1970.4.13   |          |
|                       |                                 | 노동조합간부자격질의회시                              | 1970.4.1    |          |
|                       |                                 | 노동조합조합원자격에대한질의회시                          | 1970.3.14   |          |
|                       |                                 | 노동대의원대회개최에대한질의회시                          | 1970.2.16   |          |
|                       | 질의회시5                           | 노사관계의포괄적승계질의회시                            | 1970.1.21   | 준영구      |
|                       |                                 | 조합원가입한계에대한질의회신<br>(전국연합노동조합위원장)           | 1972.12.26  |          |
|                       |                                 | 임원및대의원자격에대한질의회신<br>(전국자동차노동조합위원장)         | 1972.12.26  |          |
|                       |                                 | 경비원의노동조합원자격해석에관한<br>질의회신<br>(전국금속노동조합위원장) | 1972.12.14  |          |
|                       |                                 | 노동조합운영에관한질의회시<br>(전국금속노동조합위원장)            | 1972.11.30  |          |
|                       | 노동조합산하노동단체에관한질의회<br>시(전국부두노동조합) | 1972.10.27                                |             |          |
|                       | 노동부직업<br>안정국<br>고용관리과           | 근로자공급<br>사업허가                             | 2종직업안내소허가취소 | 1980.2.6 |
| 2종직업안내소허가갱신결과보고       |                                 |   | 1979.1.26   |          |
| 4/4분기유료직업안내소지도현황보고    |                                 |   | 1980.1.11   |          |
| 2종직업안내사업갱신허가보고        |                                 |   | 1979.12.24  |          |
| 노동부직업<br>안정국<br>해외고용과 | 제1차광부<br>최종결산금<br>지급요령          | 제1차과독광부특별회계최종결산<br>금지급                    | 1974.12.9   | 준영구      |
|                       |                                 | 제1차과독광부특별회계최종결산금지<br>금명세서송부               | 1974.11.27  |          |
|                       |                                 | 제1차과독광부특별회계최종결산자금<br>송부                   | 1974.10.31  |          |
|                       |                                 | 제1차과독광부특별회계최종결산금지<br>급                    | 1974.10.29  |          |

|                        |                      |                                     |            |     |
|------------------------|----------------------|-------------------------------------|------------|-----|
|                        | 과독광부<br>선발           | 과부등록자경력조회증지                         | 1978.3.28  | 준영구 |
|                        |                      | 78년도신규과독광부등록자원확정                    | 1978.3.10  |     |
|                        |                      | 과독광부등록접수자명단송부                       | 1977.12.13 |     |
|                        |                      | 과독광부선발에따른관계기관회의개<br>최결과보고           | 1977.6.8   |     |
|                        |                      | 78년도신규과독광부과독교섭결과통보                  | 1977.11.10 |     |
| 노동부 직업<br>안정국<br>고용대책과 | K.S.C관계철             | 미8군KSC노무자선발에따른보고                    | 1972.5.3   | 준영구 |
|                        |                      | KSC고용원채용여부결과보고                      | 1972.7.11  |     |
|                        |                      | KSC(한국노무단)고용원모집                     | 1972.6.9   |     |
|                        |                      | KSC회계전문가모집지시                        | 1973.5.24  |     |
|                        |                      | 미국동군사해상수송단규모축소에따<br>른조치             | 1973.9.7   |     |
|                        |                      | 한국인노무단(KSC)종업원감원자취업<br>증진방안         | 1973.1.1   |     |
| 노동부 노동<br>국 노동조합<br>과  | 국가보위에<br>관한특별조<br>치법 | 단체교섭조정결정의이행촉구                       | 1972.9.8   | 준영구 |
|                        |                      | 국가보위법제9조제1항에관한질의                    | 1972.8.9   |     |
|                        |                      | 조정업무처리에관련된예규개정및<br>제정통보             | 1972.3.30  |     |
|                        |                      | 국가비상사태하의단체교섭권등조정<br>업무처리요령개정(제104호) | 1972.3.24  |     |
|                        |                      | 단체교섭권및노사협의회의범위<br>(제105호)           | 1972.3.24  |     |
|                        |                      | 비상사태하의단체교섭권등조정업무<br>처리요령시행방침시달      | 1972.3.4   |     |
|                        |                      | 국가보위에관한특별조치법해석에관<br>한질의             | 1972.1.21  |     |
|                        |                      | 국가비상사태하의노동쟁의조정업무<br>처리지침            | 1972.1.12  |     |
|                        |                      | 대통령령제정심의의뢰                          | 1972.2.1   |     |

셋째, 기록의 생산일자가 잘못 입력되어 있는 경우도 상당수 있다. 즉 『훈령관계철』을 보면 기록철명에 입력된 기본목록에는 생산년도가 1976년으로 되어 있으나, 실제 생산년도는 1978년이다. 『임시특례법및시행령』의 경우에도 기록철은 생산년도가 1970년이었으나 실제로는 1969년과 1970년에 걸쳐 있다. 『K.S.C관계철』과 같이 기록 생산일자가 뒤섞여서 편철되어 있는 경우도 있다. 결국 기록 이용자의 입장에서는 기록철과 기록

건을 일일이 대조해야 하는 문제가 발생한다.

넷째, 노동청 노동국 노동조합과에서 1964년에 생산한 『질의 회시』의 기록건 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5〉 『질의회시』 기록건 구성

| 구분    | 기록건명                     | 특기사항   |
|-------|--------------------------|--|
| 기안 문서 | 노동위원회 사무국직력 개정요청에 대한 회시  | ·기안자의 성명만 정확하게 기재되어 있고, 검토자(계장·과장·국장), 결재자(차장)의 실명은 확인할 수 없는 사인 기재<br>·보존년한은 기재되어 있지 않음<br>·생산년도는 1966년 8월 5일자<br>·내무부장관 명의의 접수공문 첨부함  |
| 접수 문서 | 지방노동위원회 상임위원 수당지급에 대한 질의 | ·전북사회 1211-423(1966.3.7)   |
| 기안 문서 | 지방노동위원회 상임위원수당지급에 대한 질의  | ·전라북도 사회과에서 보내온 공문에 대한 처리 내용<br>·전북사회 1211-333 (앞의 공문과 다름) 전라북도 사회과에서 보내온 공문이 첨부됨 (66.2.22)<br>·내지재 1211-1459 내무부장관 명의의 ‘지방노동위원회 상임위원 수당 지급액에 대한 질의회시’ 접수공문 첨부 (66.1.31)<br>·제주보사 1453-285 제주도지사명의의 ‘지방노동위원회 상임위원 수당 지급에 대한 질의’ 접수공문 첨부 (66.1.25)  |
|       | 이하 요약                    | 이하 요약  |
| 기안 문서 | 노동위원회 운영에 관한 질의(회시)      | · 접수문서 첨부. 경기노사 1453.2-13 경기도지방노동위원회 명의의 ‘노동위원회 운영에 관한 질의’ (1964.2.3)<br>· 접수문서 첨부, 강노위 1453.2-19 ‘노동위원회 운영에 대한 질의’<br>“노경노 145.2-316(64.1.25) 지시 통첩에 의하면 근간 근로자위원이 출석을 거부한다 하더라도 노동위원회법 제11조 제3항에 의하여 노동위원회의 기능을 발휘할수 있다는 것이오나 그 소집 절차에 있어 다음과 같이 이의가 있음으로 질의하오니 조속 회시하여 주심을 바랍니다.<br>1. 근로자위원은 이미 사직원까지 제출한 바 있어 누추소집한다 하더라도 출석치 않을 것은 기정사실인 데도 동법규정에 의한 2회 이상의 출석통지까지 하면서 회의일자를 연기하여야 할 것인지 불연이면 절차상 1회 소집통지로서 끝이고 회의를 진행하여도 무방할것인지의 여부. 끝.”<br>·부전지 첨부. “노동위원회에 대하여 2회이상 출석통지를 하고자 회의를 연기하는 일 없이 적의 처리할 것” |
|       | 이하 하략                    | 이하 하략  |

(1) 편철 순서가 이 당시에는 최초 생산기록이 맨 나중에 나오고, 가장 최근에 생산된 기록이 처음에 편철되고 있음을 알 수 있다. (2) 일반적으로 기안자의 실명은 기재되어 있으나, 거의 대부분 검토자·결재자의 실명을 확인할 수 없다. 따라서 검토자·결재자의 실명을 확인하기 위해서는 인사기록을 바탕으로 재구성할 필요가 있다. (3) 접수문서가 기안문서에 첨부되어 있는 경우가 대부분이지만, 경우에 따라 맥락을 알 수 없는 접수문서가 중간에 뒤섞여 있는 경우도 있다.

### 3. 노동청 잔존 기록의 재조직

#### 1) 기능 분해에 따른 잔존 기록 연계

앞서 살펴본 것처럼 현재와 같은 기록철·건 목록에 대한 정보만으로는 이용자의 입장에서 노동청 기록에 대한 접근이 용이하지 않은 것이 사실이다. 따라서 앞의 <표 3>을 활용하여 기능을 분류하고 세분화된 기능에 따라 기록물 목록을 연계하면, 어떤 기능에서 어떤 기록들이 구체적으로 잔존하고 있는지 파악하는 데 도움이 된다.

〈표 6〉 ‘노동정책’ 기능 분해와 잔존 기록 연계

| 제1 레벨 | 제2 레벨 | 제3 레벨       | 제4레벨           | 기록철(기록간)                       |  |
|-------|-------|-------------|----------------|--------------------------------|--|
| 노동    | 노동 정책 | 노동 정책 수립 운영 | 노동정책수립         | (노동행정과 노사협조의 개선방안)(노동법개정 방안)   |  |
|       |       |             | 노동위원회법령제 개정및운영 |                                |  |
|       |       |             | 노동통계관리         |                                |  |
|       |       | 노사 관계조정     | 노사관계동향분석 및 대책  |                                | (노총장학재단설립계획 보고)(휴폐업에 따른 노사분규 예방대책 및 금융지원기준)(전국의 국기관 노동조합의 동향)(사회노동문제연구소 설치 운영)(금융회 회의결과보고)(외기노조쟁의종결)(노동쟁의의 현황과 대책)(외기노조 쟁의 종결)(외기노조 산하 한국인종업원 감원문제)(조공 노조쟁의 종결을 위한 대책 건의)(대한조선공사 파업 및 직장 폐쇄에 관한보고)(석탄공사노조의 임금인상 쟁의)/(씨그네틱스전자회사의 노동쟁의)/민영탄광광부처우실태 조사보고)(철도노조의 분규) |
|       |       |             |                | 노사협조                           | (각 노조간부들에게 보내는 친서)   |
|       |       |             |                | 노사분쟁조정                         |  |
|       |       |             |                | 외국인투자기업노사분쟁조정                  |  |
|       |       | 노동 조합       | 노동 조합          | 노동조합운영지도                       | (전국부두노동조합 운영의 문제점에 관한 조사보고서 통보)(예비비지출채가품의전)  |
|       |       |             |                | 노동조합설립및변경신고                    | 질의회시   |
|       |       |             |                | 노동법령운영                         | 법개정관계철/해석예규/법령관계철/예규관계철  |
|       |       |             |                | 외국인투자기업노동조합설립및변경신고             |  |
|       |       |             |                | 외국인투자기업노동조합및노동쟁의 조정에관한입시특별법령운영 | 입시특별법및시행령  |
|       |       |             |                | 한·미 행정협정관련 노무분과위원회 운영          |  |

주) 괄호 안은 대통령비서실 생산 잔존 노동기록임.

첫째, <표 6>에서 보는 것처럼 노동정책 기능과 관련된 노동청 잔존 기록철 유형은 ‘노동조합설립 및 변경신고’ 기능의 『질의회시』, ‘노동법령운영’ 기능의 『법령관계철』, 『예규관계철』, ‘외국인투자기업 노동조합 및 노동쟁의조정에 관한 임시특례법령 운영’ 기능의 『임시특례법및시행령』 뿐이다. 즉 이를 통해서 1960·70년대 노동정책 수립, 정책결정과정, 집행과정을 파악하는 것은 불가능하다. 특히 1970년대 노동운동을 재구성하기 위해서는 운동 주체의 기록뿐만 아니라, 국가의 노동정책 결정과 집행과정에 대한 기록은 물론이고 노동조합 동향 분석·대책에 대한 기록이 존재해야 한다. 따라서 국가기록원 대통령기록관에 소장된 1960·70년대 대통령기록 가운데 노동기록을 살펴보는 것은 유의미하다. 왜냐하면 이 시기 노동정책 결정과정에서 대통령비서실의 역할이 매우 컸기 때문이다.

둘째, 정부기록보존소에서 2002년에 간행한 『대통령기록물 목록집—박정희대통령 문서편』을 살펴보면, 기록생산 부서에 대한 출처 정보는 제공되지 않고 있으며, 생산년도와 기록건명을 통해서만 접근할 수 있다. 또한 일정한 원칙 없이 주제별로 기록건이 분류되어 있다.<sup>8)</sup> 이 가운데 노동기록을 선별해 보면 다음 <표 7>과 같다.

또한 이들 잔존 기록을 <표 6> ‘노동정책’ 기능에 연계하면 ‘노사관계 동향대책 및 분석’ 기능에 많은 기록이 분포하고 있음을 알 수 있으며, 이러한 작업을 통해 제한적이지만 노동정책 기능 가운데 일부를 파악하는 것이 가능해진다.

8) ‘노동·원호’로 분류된 기록건 가운데 「금요회 회의 결과보고」 기록이 전체 9건으로 다수를 차지하고 있으나, 금요회가 어떤 조직인지 알 수 없다. 문서를 확인하면 ‘사회노동문제연구회’가 금요회임을 알 수 있다. 즉 구체적인 내용을 알 수 없는 제목으로 기록건명이 정해져 있기 때문에 이용자의 입장에서는 상당한 곤란을 겪을 수 있다.

〈표 7〉 1960·70년대 대통령비서실 잔존 노동기록 목록

| 주제                     | 기록건명  | 생산년도 |
|------------------------|---|------|
| 의명지시                   | 전국부두노동조합 운영의 문제점에 관한 조사 보고서 통보(첨부: 조사보고서 사본 1부) | 1975 |
| 재정                     | 씨그네틱스전자회사의 노동쟁의                                 | 1968 |
|                        | 노총장학재단 설립 계획 보고                                 | 1976 |
|                        | 광산지구 지시사항 조치계획                                  | 1978 |
|                        | 휴폐업에 따른 노사분규 예방대책 및 금융지원기준                      | 1979 |
|                        | 에비비지출재가품의전(노동조합 간부 계몽교육비)                       | 1974 |
|                        | 에비비지출재가품의전(한국노동조합총연맹 지원)                        | 1974 |
| 과학기술                   | 기능사 양성 보고                                       | 1976 |
|                        | 전국 외국기관 노동조합의 동향                                | 1966 |
| 노동원호                   | 사회노동문제연구소 설치 운영                                 | 1975 |
|                        | 제1차 금요회 회의 결과보고                                 | 1975 |
|                        | 금요회 회의 결과보고(23차 회의 종합)                          | 1975 |
|                        | 금요회 회의 결과보고(45-6차 회의 종합)                        | 1976 |
|                        | 금요회 회의 결과보고                                     | 1976 |
|                        | 노동쟁의의 현황과 대책                                    | 1966 |
|                        | 외기노조 쟁의 종결                                      | 1966 |
|                        | 외기노조 산하 한국인 종업원 감원 문제                           | 1969 |
|                        | 기술계 노동자의 등록                                     | 1966 |
|                        | 철도노조의 분류  | 1966 |
|                        | 기술요원 양성계획 추진 보고                                 | 1966 |
| 기술요원 양성을 위한 김부임소 현지 조사 | 1966  |      |
| 새마을운동                  | 공장새마을운동의 전개 보고(상공부)                             | 1973 |
| 상공                     | 조공 노조쟁의 종결을 위한 대책 건의                            | 1969 |
|                        | 대한조선공사 파업 및 직장 폐쇄에 관한 보고                        | 1969 |
|                        | 석탄공사 노조의 임금인상 쟁의                                | 1970 |
|                        | 마산수출자유지역 가동 실태조사                                | 1974 |
| 연설문                    | 각 노조간부들에게 보내는 친서                                | 1970 |
|                        | 중동지역 주재 공무원 국영기업체 직원기술인 근로자에게 보내는 친서            | 1975 |
| 경제과학                   | 인력개발 효율화 방안                                     | 1967 |
|                        | 노동행정과 노사협조의 개선 방안(의안 12호)                       | 1968 |
|                        | 노동법 개정 방안                                       | 1969 |
|                        | 기능공 양성을 위한 종합대책                                 | 1970 |
| 감사                     | 민영관광광부 처우 실태 조사보고                               | 1977 |

출전: 『대통령기록물목록집 I - 박정희대통령 문서편』, 정부 기록보존소, 2002에서 재작성.

<표 8> '직업안정' 기능 분해와 잔존 기록 연계

| 제1레벨 | 제2레벨 | 제3레벨      | 제4레벨                 | 기록철(기록건)  |   |
|------|------|-----------|----------------------|---|---|
| 노동   | 직업안정 | 고용안정      | 노동시장분석               |   |   |
|      |      |           | 노동력수급조절계획            |   |   |
|      |      |           | 직업안정사업정책             | 직업안정업무처리지침                                      |   |
|      |      |           | 직업안정법령운영             | 예규관계철/질의회시관계철(예규)/예규                            |   |
|      |      |           | 직업소개법인관리             | 직업안내소허가(유료)/유료직업안내소허가관계철/무료직업안내소허가관계철/직업안내소허가갱신 |   |
|      |      |           | 해외고용정책               |   |   |
|      |      | 근로동원      | 전시근로동원법령운영           |   |   |
|      |      |           | 근로동원계획수립             | 인력동원업무이관관계철                                     |   |
|      |      | 해외인력관리    | 해외근로자공급사업            | 해외근로자공급사업                                       | 근로자공급사업허가/과독광부선발/K.S.C관계철/과독광부간호사소제지과약인적사항확인/광부경력증명서  |
|      |      |           |                      | 해외진출기업<br>근로자보호                                 | 제1차 광부 최종 결산금지급요령/광부적립금출납공무원/광부투자사업안내/제2차 광부 적립금 위임/광부 적립금 인계 인수서/적립금지급오투(김00)/적립금 종합보고/적립금관리위원회 협의 사항/적립금지급결차협조/제2차 광부 적립금 가결 산금 부족액 |
|      |      |           | 해외진출기업<br>노무관리<br>지원 | * 대통령기록 (중동지역 주재 공무원 국영기업체 직원기술인 근로자에게 보내는 친서)  |   |
|      |      |           | 실업대책                 | 실업대책수립  |   |
|      |      | 실업대책위원회운영 |                      |   |   |

셋째, '직업안정' 기능을 분해하여 노동청 잔존 기록에 연계하면 <표 8>과 같다. 노동청 잔존 기록 가운데 대부분의 기록철이 '직업안정' 기능에 집중적으로 분포하고 있다. 특히 '직업소개법인관리'·'해외진출기업근로자보호' 기능의 잔존 기록이 다수를 차지한다. '해외진출기업근로자보호' 기능에 연계한 기록철 대부분은 '광부 적립금' 관련 기록이며, '직업소개법인관리' 기능에 연계한 기록은 인허가 기록으로 모두 사료적 가치가 낮

게 평가되는 기록들이다.

〈표 9〉 '직업훈련' · '노동보험' · '근로기준' 기능 분해와  
잔존 기록 연계

| 제1레벨 | 제2레벨 | 제3레벨        | 제4레벨       | 기록철(기록건)               |   |               |             |               |
|------|------|-------------|------------|------------------------|---|---------------|-------------|---------------|
| 노동   | 직업훈련 | 직업훈련정책      | 직업훈련정책수립   |                        |   |               |             |               |
|      |      |             | 직업훈련법령운영   | 법령질의해석/소원소송관계철/소원재결관계철 |   |               |             |               |
|      |      |             | 직업훈련관련법인관리 | 정관및규정제개정               |   |               |             |               |
|      |      |             | 직업훈련사업추진   |                        |   |               |             |               |
|      | 기능집정 | 기능장령정책      | 기능장령시책     |                        |   |               |             |               |
|      |      |             | 기능장려시책     |                        |   |               |             |               |
|      | 노동보험 | 노동보험정책      | 산재보험       | 노동보험정책수립               |   |               |             |               |
|      |      |             |            | 산업재해보상보험법령운영           | 산재보험법개정철/산재보험법시행령개정철/질의회사관계철/보상질의회사관계철                            |               |             |               |
|      |      |             |            | 산업재해보상보험특별회계운영관리       | 산재보험특별회계개정철   |               |             |               |
|      |      |             |            | 산업재해통계관리               |   |               |             |               |
|      | 근로기준 | 근로기준정책      | 근로기준정책수립   | 근로기준법령운영               |   |               |             |               |
|      |      |             |            | 노무관리협의회제도              |   |               |             |               |
|      |      |             |            | 근로감독                   | 근로감독관계도   |               |             |               |
|      |      | 근로감독        | 근로기준법위반조치  | 임금정책수립                 | 임금위원회운영   |               |             |               |
|      |      |             |            |                        | 임금교섭지도  |               |             |               |
|      |      | 기능자양성       | 기능자양성법령운영  | 기능자양성법령운영              | *대통령기록 (기능공 양성을 위한 종합대책)/(기능사 양성 보고)/(기술계노동자의 등록)/(기술요원양성계획추진 보고) |               |             |               |
|      |      |             |            |                        | 여성·유년노동자 실태조사   |               |             |               |
|      |      |             |            |                        | 여성·유년노동자 보호   | 근로조건개선        |             |               |
|      |      |             |            |                        | 산업안전보건  | 산업안전및보건관계법령운영 | 산업안전보건위원회운영 | 산업안전및보건관계법령운영 |
|      |      |             |            |                        |   |               |             | 산업재해예방        |
|      |      |             |            |                        |   |               |             | 교육계몽          |
|      |      |             |            |                        |   |               |             | 사업장지도감독       |
|      | 질병예방 | 산업안전보건위원회운영 | 질병예방       | 산업안전보건위원회운영            |   |               |             |               |
| 질병예방 |      |             |            |                        |   |               |             |               |

넷째, 이 시기 노동청 기능 가운데 ‘근로기준’ 기능은 노동력 보호와 관련하여 매우 중요한 업무였다. 특히 박정희 정권은 경제개발계획에 기초하여 독점자본을 지원하고 수출 경쟁력 확보를 위해 저임금·장시간 노동, ‘병영적’ 노동통제를 바탕으로 노동력을 유지하였다.<sup>9)</sup> 이와 같은 상황에서 1970년대 급속하게 추진된 중화학공업화 정책으로 인해 생산현장에서는 많은 산업재해가 발생했다. 1964년부터 1972년까지 발생한 산업재해는 총 216,182건이었으며, 사망 3,734명, 부상 214,457명, 이로 인한 경제적 손실액은 562억 원에 이르렀다.<sup>10)</sup>

그러나 <표 9>에서 보는 것처럼 ‘근로기준’ 기능 가운데 남아 있는 기록은 한 건도 존재하지 않는다. 대통령기록 가운데에도 ‘기능자양성’ 기능에 속한 기록이 몇 건 존재할 뿐이다. “당시 발전단계에 있었던 의료보험을 제외한다면 산업재해 보상보험은 유일하게 노동자를 위한 폭넓은 사회보장제도였다. 1963년 초부터 모든 피고용자에게 적용되는 근로자보상보험제도는 노동청에 의해 직접 운영”<sup>11)</sup>되었음에도 ‘산재보험’ 기능과 관련된 잔존 기록은 ‘산업재해보상보험법령 운영’에서만 일부 존재할 뿐이다.

예를 들어 ‘근로기준—산업안전보건—산업재해예방’ 기능의 ‘산업재해예방주간 설정’ 활동을 보면, <표 10>과 같이 다양한 행위가 이루어졌다. 노동청은 1968년 7월 1일부터 같은 달 7일까지 제1회 산업재해 예방주간을 설정했다.

9) 광건홍, 「한국에서의 노동통제 이데올로기 비교 연구-1940년대와 1970년대의 ‘노사협조주의’를 중심으로-」, 『사립』 제25호, 2006, 311쪽.

10) 노동청, 『노동행정 10년사』, 1974, 100쪽.

11) 최장집, 위의 책, 250~251쪽.

〈표 10〉 ‘산업재해예방’ 기능의 활동·행위 예시

| 기능     | 활동         | 행위                     | 비고  |
|--------|------------|------------------------|---|
| 산업재해예방 | 산업재해예방주간설정 | 재해예방 중앙대회 개최           | 1968.7 600명 참석                                |
|        |            | 재해예방 지방대회 개최           | 각시·도청 2,541명                                  |
|        |            | 안전보건교육                 |   |
|        |            | 안전보건사항 점검              |   |
|        |            | 모범사업장 선정 표창            |   |
|        |            | 사업장 안전보건위원회 설치 운영      |   |
|        |            | 유해 위험사업장 시청각 순회 계몽     |   |
|        |            | 사업장별 안전표시판 부착 권장       |   |
|        |            | 각종 포스터, 표어, 계몽책자 발간 배포 | 포스터 100,000매<br>표어 3종 90,000매<br>팸플릿 100,000부 |
|        |            | 방송, TV좌담, 계몽교육         |   |
|        |            | 시청각 계몽을 위한 지자체 구입      |   |
|        |            | 재해예방 계몽용 문화영화 제작       |   |

출전: 노동청, 『노동행정 10년사』, 1974, 102~103쪽.

각각의 행위에 대해 자세한 업무프로세스 분석을 하지 않아도 ‘시청각 계몽용 문화영화 제작’<sup>12)</sup>·‘시청각 계몽용 기자재 구입’·‘시청각 순회 계몽’<sup>13)</sup>·‘모범사업장 선정 표창’ 기록을 포함하여, 포스터·표어·팸플릿 등 다양한 기록이 발생했을 것으로 추정할 수 있다. ‘산업재해예방주간설정’ 활동에서 생산된 기록 셋트(set)가 매우 광범위했음을 확인할 수 있다.

따라서 ‘근로기준’ 기능과 관련된 기록을 수집하는 경우 이와 같은 주요 활동과 행위에 대한 분석 과정을 바탕으로 잔존하는

12) 1973년 6월 현재 노동청에서 보유하고 있던 주요 시청각 교재는 안전사고의 유형과 작업방법을 해설한 “300만의 안전”(20분, 칼라), 체탄시 분진 제거 방법과 분진에 의한 진폐를 해설한 “항상 생각하라”(40분, 흑백), 방직공장에 설치된 기계의 안전장치와 안전 작업 방법을 설명한 “방직공장의 안전”(9분, 흑백) 등 15종이었다(노동청, 위의 책, 105쪽).

13) 노동청이 수행한 시청각 계몽 실적은 1968년부터 1973년까지 전체 1,629개소 사업장, 시청자 수 254,721명에 이르렀다(노동청, 위의 책, 104쪽).

노동기록에 대한 광범위한 조사 작업이 선행되어야 할 것이다.

〈표 11〉 ‘행정관리’ 기능 분해와 잔존기록 연계

| 제1레벨 | 제2레벨 | 제3레벨 | 제4레벨      | 기록철(기록건)                                      |
|------|------|------|-----------|---|
| 노동   | 행정관리 | 기획관리 | 노동행정중장기계획 |   |
|      |      |      | 법령질의해석    | 소원제결서(이의신청결정서)/질의회시(근로기준)/질의회시(노정)/질의회시(산재보험) |
|      |      |      | 법령입안심사    |   |
|      |      |      | 노동청직제운영   | 훈령관계철/업무위임관계철 / 훈령 및예규                        |
|      |      |      | 국가소송      |   |
|      |      |      | 행정개선      |   |
|      |      | 홍보   | 노동시책 홍보   |   |
|      |      |      | 인사제도      |   |
|      |      | 인사   | 인사기록카드관리  |   |
|      |      |      | 임용        |   |
|      |      |      | 정계처분대장관리  |   |
|      |      |      | 상훈대장관리    |   |
|      |      | 비상계획 | 비상계획수립운영  |   |
|      |      | 시설관리 | 청사관리      | 청사임차계약관계철/건물임차계약관계철/군산지방사무소건물임차관계철            |
|      |      | 기록관리 | 보존기록물관리   |   |
|      |      | 재산관리 | 국유재산관리    |   |
|      |      | 조직관리 | 조직정원관리    |   |

다섯째, ‘행정관리’ 기능 가운데에는 ‘기획관리—법령질의해석’ 기능 중 『질의회시』 기록이 존재하며, ‘노동청직제운영’· ‘청사관리’ 기능과 관련된 기록도 파편적으로 남아 있다. 즉 노동청에서 수행했던 “노동시책 및 업적의 홍보·선전”, “노동행정 중장기계획 수립·조정”, “노동통계 자료의 집계 및 제표” 등 노동행정의 방향과 구체적 데이터를 알 수 있는 기록은 전혀 남아 있지 않다.

이와 같이 노동청의 기능을 분해하여 각각의 기록철을 연계

하여 재조직하면, 잔존 기록의 평가와 수집정책의 기초자료로 활용할 수 있다. 또한 노동사 연구자의 입장에서 이와 같은 맵(map)을 통해 잔존 기록의 위상을 파악하고 연구 방향과 틀을 설정하는 데 많은 도움을 받을 수 있을 것이다.

## 2) 기록물 개요 목록 작성과 ‘논리적 재편철’

첫째, 현재 국가기록원에서 이용자를 위해 제공하고 있는 기록정보는 『소장기록물 가이드 I·II』와 같은 총괄적인 검색 도구 뿐이다. 또한 이용자가 열람할 때 내용을 파악하기 전에 접근할 수 있는 기록정보는 생산기관, 기록철·건명, 생산년도로 제한되어 있다. 그러나 잔존 기록의 이용을 촉진하기 위해서는 <표 12>·<표 13>과 같은 상세한 기록물 개요 목록을 작성하여 제공하는 것이 필요하며, 이를 통해 잔존 기록에 대한 접근을 보다 쉽게 할 수 있다. 기록물 개요 목록은 생산기관, 생산부서, 이관기관, 기능별 분류 정보, 기록물철명, 기록물건명, 생산일자, 생산자, 주요 내용 요약, 특기 사항, 검색어, 관련기록연계, 열람참고 사항 등의 항목으로 구성할 수 있다.

둘째, 노동청 잔존 기록의 ‘기록물 개요 목록’ 구성 예시는 <표 12>와 같다. (1) 기록철 『훈령 및 예규 1』, 『훈령 및 예규 2』를 하나로 묶어서 ‘기록물 개요 목록’을 작성하였다. 즉 성격이 같은 기록철을 하나로 통합하면 이용의 편리성을 제고할 수 있는 장점이 있다. (2) 노정국 노정과가 생산부서이지만, 기능별 분류에서는 실제 기록물의 내용과 부합하도록 ‘행정관리—기획관리—노동청직제운영’으로 분류하였다. (3) 기록건의 주요 내용을 수록하여 이용자가 보다 쉽게 공공기록에 접근할 수 있도록 설계하였다.

〈표 12〉 ‘기록물 개요 목록’ 작성 예시(노동청 기록)

|          |   |      |                    |
|----------|---|------|--------------------|
| 생산기관     | 노동청   | 생산부서 | 노동국<br>노동과<br>조합담당 |
| 이관기관     | 노동부   |      |                    |
| 기능별 분류   | 제1레벨: 노동  |      |                    |
|          | 제2레벨: 행정관리  |      |                    |
|          | 제3레벨: 기획관리  |      |                    |
|          | 제4레벨: 노동청직제운영   |      |                    |
| 기록철명     | 훈령 및 예규 1   | 생산일자 | 1974               |
|          | 훈령 및 예규 2   | 보존기간 | 준영구                |
| 기록건명     | 『훈령 및 예규 1』<br>1. 감찰규정 개정 통보(1974.3.4)  |      |                    |
|          | 『훈령 및 예규 2』<br>1. 직제 송부 (1974.11.20)<br>2. 근로감독관 자격시험 및 임용규정(1974.1.28)<br>3. 법령현황 배포(1974.12.2)  |      |                    |
| 주요 내용    | 『훈령 및 예규 1』<br>1. 감찰규정 개정 통보<br>○ 감찰규정 중 개정 내용<br>○ 감찰착안표<br>○ 감찰결과 처리기준표<br>○ 1974년 2월 현재 노동청 감찰규정 수록  |      |                    |
|          | 『훈령 및 예규 2』<br>1. 직제 송부(1974년 10월 31일 현재 노동청 직제 수록)<br>○ 노동청 공무원정원 총괄표<br>○ 노동청 직제<br>○ 중앙노동위원회 직제<br>○ 지방노동위원회 직제<br>○ 산업재활원 직제<br>○ 직업훈련원 직제<br>○ 노동청 지방사무소 직제<br>2. 근로감독관 자격시험 및 임용규정( 노동청 훈령 제143호)<br>○ 자격, 시험, 임명결차, 전보제한, 교육, 교육과목 등<br>3. 법령 현황 배포<br>○ 1974년 11월 20일 현재 노동청 소관 법령 현황 수록<br>○ 노동청 소관 부서별 법률, 대통령령, 부령, 훈령, 예규의 명칭과 제정일 등 수록 |      |                    |
| 특기 사항    | 노동청장 명의의 내부공문서이며, 노동과에서 접수한 문서임   |      |                    |
| 주제어      | 인명:<br>사건명:<br>기구명: 노동청<br>비고: 노동청 직제, 근로감독관  |      |                    |
| 관련 기록 연계 | 『훈령 및 예규』 (1975년)   |      |                    |
| 열람 참고    | 국가기록원 관리번호/마이크로필름번호   |      |                    |

(4) 예시된 기록철에는 문서를 기안했던 생산부서를 알 수 없으나, 노동청 내부 공문서로 노정과에서 접수한 문서임을 특기 사항에 기재하였다. (5) 주제어를 기입하도록 하여 검색에 도움이 될 수 있도록 항목을 설정하였다. (6) 관련 기록 연계를 통해 특정 기록을 찾고자 하는 이용자가 쉽게 다른 기록에 접근할 수 있도록 하였다.

셋째, 대통령기록의 ‘기록물 개요목록’은 문건의 특성을 반영하여 항목 설정을 조정하였다. 이와 같은 ‘기록물 개요 목록’ 작성은 이용자의 입장에서는 기록철·건은 물론이고, 기록의 내용에 대한 정확한 이해에 도움이 될 것이다.

〈표 13〉 ‘기록물 개요 목록’ 작성 예시(대통령기록)

|        |  |     |             |  |
|--------|--|-----|-------------|--|
| 생산기관   | 대통령비서실   |     | 생산부서        |  |
| 이관기관   |  |     |             |  |
| 기능별 분류 | 제1레벨: 노동   |     |             |  |
|        | 제2레벨: 노동정책   |     |             |  |
|        | 제3레벨: 노사관계조정   |     |             |  |
|        | 제4레벨: 노사관계동향분석 및 대책  |     |             |  |
| 기록건명   | 민영탄광 광부 처우실태조사 보고 / 첨부문서: 실태조사보고서  |     |             |  |
| 생산일자   | 1977.8.11(보고일자)<br>1977.8.18(대통령결재)  | 생산자 | 감사원장<br>신두영 |  |
| 주요 내용  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주요 내용 요약 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1977년 4월부터 6월까지 3차에 걸쳐 실시한 민영탄광의 노임인상, 상여금지급, 복지시설, 안전시설의 실태와 그에 대한 관계행정기관의 지도감독 상황에 대한 감사결과를 대통령에게 보고하고, 노동청장과 상공부장관에게 시정을 촉구하는 내용임</li> <li>- 노동청장 소관 <ul style="list-style-type: none"> <li>·탄광근로감독전담반 설치</li> <li>·적정 임금을 지급토록 지도할 것</li> <li>·안전시설 중 예방설비와 구호장비를 단기간에 완비토록 추진할 것 등</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ 첨부문서 요약 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금 인상계획만 가지고 있는 탄광(29개소), 임금인상계획조차 없는 탄광(12개소), 복지시설 보유 상황 및 1977년 시설계획</li> <li>- 민영탄광실태조사일람(감사원)</li> <li>·주력광산 270개소에 대한 탄광명, 대표자, 생산액, 광부수, 처우개선에 따른 지 출증가액(추정), 후생시설, 안전대책 등에 대한 내용 수록</li> <li>·연세탄광 52개소의 대표자, 1976년 생산실적, 1977년 생산 계획, 광</li> </ul> </li> </ul> |     |             |  |

|          |  |
|----------|--|
|          | 부수 집계  |
| 특기 사항    | 감사원 감사결과보고서로 1970년대 후반 탄광노동자의 임금실태 파악에 도움          |
| 주제어      | 인명: 신두영<br>사건명:<br>기구명: 노동청, 상공부, 감사원<br>비고: 광산노동자 |
| 관련 기록 연계 |  |
| 열람 참고    | 국가기록원 관리번호/마이크로필름번호                                |

다음으로는 이용자가 원하는 주제의 기록철을 보다 쉽게 찾을 수 있도록 기록물을 논리적으로 재편철하는 것이 필요하다. 국가기록원에 소장된 노동청 생산 기록철의 물리적 재편철은 많은 시간과 인력을 투입해야 하는 어려움이 존재한다. 따라서 물리적 재편철로 인한 문제점을 고려하여 기록물의 ‘논리적 재편철’을 구상하는 것이 요구된다 할 것이다.

『소장기록물 가이드 I』에서는 노동청과 노동부 기록물을 구분하지 않았다. 즉 노동청 소관 법령 제·개정 기록을 ‘노동부 기록물군(KR/NA/AG283)—법규계열’로만 분류하여 관련 노동법령의 명칭만을 나열하고 있을 뿐 구체적인 기록철 정보는 제공하고 있지 않다.<sup>14)</sup> 소장 기록물 가이드로서 일정한 한계가 있음을 알 수 있다. 따라서 생산·이관 당시의 원질서를 논리적으로 재편철할 필요가 있다. 예를 들어 노정과에서 1973년에 생산된 『법령관계철』 1·2·3·4는 기록철명에서 구체적인 기록의 내용을 파악하는 것이 불가능하다.

첫째, 앞서 살펴본 노동청 잔존 기록의 일반적 존재형태와 마찬가지로 『법령관계철』의 생산·이관 당시 원질서는 논리적인 순서로 편철되어 있지 않다(<표 14>). 즉 『법령관계철 1』은 노동조합법·노동위원회법·노동쟁의조정법 개정안 심의를 요

14) 국가기록원, 『국가기록원 소장기록물 가이드 I』, 2007, 382~385쪽.

청하는 문서와 노동조합법 시행령 개정안을 의뢰하는 문서가 뒤섞여 있어서 맥락을 전혀 알 수 없다. 또한 생산일자가 혼재되어 있어서 선후 관계를 파악하는 데 어려움이 있다. 이와 같은 원질서는 기록철명의 모호함과 함께 이용자의 접근을 저해하는 요인이다.

〈표 14〉 『법령관계철』의 생산·이관 당시 원질서

| 기록철명    | 번호 | 기록건명                         | 생산일자      | 발신/수신          | 비 고  |
|---------|----|------------------------------|-----------|----------------|--|
| 법령관계철 1 | 1  | 노동조합법시행령 개정(안) 등 의뢰          | 1973.3.20 | 노동청<br>노정국     | 노동조합법 시행령 개정안<br>노동위원회법 시행령 개정안<br>노동쟁의조정법 시행령 개정안 |
|         | 2  | 노동관계법률중개정법률(안) 심의 요청         | 1973.2    | 보건사회부<br>장관 결재 | 노동조합법 개정안<br>노동위원회법 개정안                            |
|         | 3  | 노동쟁의조정법중개정법률(안) 심의 요청        | 1973.2    | 보건사회부<br>장관 결재 | 노동쟁의조정법 개정안  |
| 법령관계철 2 | 4  | 노동쟁의조정법 시행령중 개정령(안)          | 1973.3    | 보건사회부<br>차관 결재 |  |
|         | 5  | 노동위원회법 시행령(안)에 대한 협의         | 1973.5.28 | 경제기획원          |  |
|         | 6  | 노동위원회법시행령중개정령(안) 협의회신        | 1973.5.25 | 보건사회부          |  |
|         | 7  | 노동위원회법 시행령중 개정령(안)에 대한 의견 회신 | 1973.5.16 | 내무부            |  |
|         | 8  | 노동위원회법시행령중 개정령(안) 협의 회신      | 1973.5.18 | 총무처            |  |
| 법령관계철 3 | 9  | 서식승인                         | 1973.8.23 | 노동청<br>기획관리관   |  |
|         | 10 | 노동쟁의조정법 시행규칙 개정              | 1973.7.26 | 노동청<br>노정국장    |  |
| 법령관계철 4 | 11 | 노동위원회법                       | 1973.3.13 | 노동청            | 1973년 3월 13일 개정된 노동위원회법 첨부                         |
|         | 12 | 노동쟁의조정법                      | 1973.3.13 | 노동청            | 1973년 3월 13일 개정된 노동쟁의조정법 첨부                        |

|  |    |              |           |     |                           |
|--|----|--------------|-----------|-----|---------------------------|
|  | 13 | 노동조합법        | 1973.3.13 | 노동청 | 1973년 3월 13일 개정된 노동조합법 첨부 |
|  | 14 | 노동조합법 중 개정법률 | 1973.3.13 | 노동청 | 위와 내용 동일                  |

둘째, 논리적 재편철을 위해서는 무엇보다도 생산 당시에 부여된 부정확한 기록철명을 재조정하는 것이 필요하다. <표 15>와 같이 1973년도에 생산된 『법령관계철』 1·2·3·4를 분해하여 각각의 기록건을 검토하고 기록철명을 부여하였다. 즉 법률·시행령·시행규칙으로 분류하여 『노동3법개정』, 『노동3법시행령개정』, 『노동쟁의조정법시행규칙개정』으로 재조정하였다.

<표 15> 『법령관계철』의 ‘논리적 재편철’

| 기록철명          | 번호 | 기록건명                         | 생산일자      | 생산·이관 당시 원질서 |
|---------------|----|------------------------------|-----------|--------------|
| 노동3법개정        | 2  | 노동관계법률중개정법률(안) 심의 요청         | 1973.2    | 법령관계철 1      |
|               | 3  | 노동쟁의조정법중 개정법률(안) 심의 요청       | 1973.2    | 법령관계철 1      |
|               | 11 | 노동위원회법                       | 1973.3.13 | 법령관계철 4      |
|               | 12 | 노동쟁의조정법                      | 1973.3.13 | 법령관계철 4      |
|               | 13 | 노동조합법                        | 1973.3.13 | 법령관계철 4      |
| 노동3법시행령개정     | 14 | 노동조합법 중 개정법률                 | 1973.3.13 | 법령관계철 4      |
|               | 1  | 노동조합법시행령 개정(안) 등 의뢰          | 1973.3.20 | 법령관계철 1      |
|               | 4  | 노동쟁의조정법 시행령중 개정령(안)          | 1973.3    | 법령관계철 2      |
|               | 5  | 노동위원회법 시행령(안)에 대한 협의         | 1973.5.28 | 법령관계철 2      |
|               | 6  | 노동위원회법시행령중개정령(안) 협의회신        | 1973.5.25 | 법령관계철 2      |
|               | 7  | 노동위원회법 시행령중 개정령(안)에 대한 의견 회신 | 1973.5.16 | 법령관계철 2      |
| 노동쟁의조정법시행규칙개정 | 8  | 노동위원회법시행령중 개정령(안) 협의 회신      | 1973.5.18 | 법령관계철 2      |
|               | 9  | 서식승인                         | 1973.8.23 | 법령관계철 3      |
|               | 10 | 노동쟁의조정법 시행규칙 개정              | 1973.7.26 | 법령관계철 3      |

또한 생산일자 순으로 정리하여 기록의 맥락을 쉽게 파악할 수 있도록 배열하였다. 아울러 생산·이관 당시 원질서의 기록 설명을 기재하여 현재의 기록 이용체계에 대응할 수 있도록 설계하였다.

이와 같은 논리적 재편철 작업은 예시에 지나지 않지만, 노동청 기록군 전체에 대한 파악이 전제된다면 보다 효율적으로 재편철 하는 것이 가능할 것이다. 이러한 논리적 재편철 작업의 결과물과 앞서 검토한 기록물 개요 목록을 연계하면, 노동청 잔존 기록에 대한 접근을 보다 쉽게 할 수 있을 것이다.

## 4. 이용편의성을 위한 잔존 기록 재조직의 과제

### 1) 잔존 기록 재조직 프로세스 설계

2010년도 국가기록원 주요업무 추진계획에 따르면,<sup>15)</sup> 기록 열람건수는 2008년 416,834건, 2009년 622,449건(추정)으로 공공기록관리법 시행 초기에 비해 3배 이상 증가했다. 또한 ‘대국민 친화형 기록서비스를 강화’하는 정책 방향을 설정하고 있으며, ‘열람서비스 강화’를 위해 ‘열람 업무의 다양한 사례 정리 및 열람서비스 매뉴얼 발간·배포’, ‘이용자 대상 고객만족도 조사’, ‘이용자 편의 제고를 위한 기록물 정리·기술 활성화’를 주요 사업으로 계획하고 있다.

‘기록물 정리·기술 활성화’ 사업은 ‘소장 기록물 기능어, 일

---

15) 국가기록원, 「2010년도 주요업무 추진계획」, 2010.

반주제어 등 검색어 사전(시소러스) 확대, 단체·인물·사건 등 기록물 전거레코드 구축, 지방자치단체 기록물 군·계열 기술' 등으로 설정하였다. 아울러 주요 역사기록물 해제집 편찬 및 콘텐츠 개발 등 '주요 국가기록의 콘텐츠화'를 계획하고 있다.

그러나 앞서 살펴본 것처럼 국가기록원 소장 노동청 기록은 파편적·분절적으로 존재한다. 이는 비단 노동청 기록에만 해당되는 것은 아니다. 이를 잘 보여주는 자료는 역설적이게도 『소장기록물 가이드 I·II』이다. 국가기록원은 소장기록물 가이드를 발간하면서 '생산기관별로 기록물의 유형 및 구조를 일목요연하게 살펴보고, 나무 한그루 한그루보다는 전체 숲을 보여주기 위한 시도'라고 그 의미를 부여했으나,<sup>16)</sup> 이는 앞서 살펴본 국가기록원 소장 잔존 기록의 불균형성에 대한 고려가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 내린 평가라 할 수 있다.

즉 불균형적으로 잔존하고 있는 기록에 대한 기초적인 재조직화가 되지 않은 상태에서 진행되는 기록물 기술·시소러스·전거레코드 작업, 주요 기록 콘텐츠화 등은 잔존 기록 재조직화의 선후가 바뀐 계획이라 할 수 있을 것이다. 따라서 기록물 목록 정보, 『소장기록물 가이드』와 같은 접근점 만을 제공할 것이 아니라 한 단계 더 진전된 재조직화가 필요하다.

이를 위해서는 잔존 기록 재조직 프로세스를 설계할 필요가 있다. 첫째, 먼저 잔존 기록 재조직 프로세스는 해당기관의 업무분석을 바탕으로 한 세분화된 기능 분해 → 기능 분해에 대응하여 잔존 기록 연계 → 기록물 개요 목록 작성 → 잔존 기록의 '논리적 재편철' 등을 다각도로 진행하는 것이다. 이러한 작업의 결과물을 열람실에 비치하고, 웹사이트 등을 통해 제공한다면 이용자는 다양한 검색도구를 통해 잔존 기록에 대한 접근을

---

16) 국가기록원, 위의 책, 발간사.

보다 쉽게 할 수 있을 것이다.

둘째, 국가기록원은 소장 기록물을 분류하는 방식으로 주제 분류를 택하고 있다. 즉 행정총괄·일반행정·외교·통일국방 등 10개로 대분류하고, 40개의 주제로 중분류하였다. 특히 노동부기록은 ‘공공질서·사회복지—노동인권’으로 분류되어 있다. 노동청기록은 ‘노동부기록군’으로 분류되고, 이는 다시 30개의 계열로 구분되어 있다.<sup>17)</sup> 그러나 제2장에서 살펴본 것처럼 해당 기관의 기능을 세분화하여 잔존기록을 연계시키면, 어떤 유형의 기록이 잔존하고 있고, 어떤 기록은 전혀 남아 있지 않은지 구체적으로 파악할 수 있다. 이러한 작업은 이후에 기록 평가와 수집전략을 수립하는 데 유의미하다. 따라서 주제 분류에 따른 정리(arrangement) 방식과 함께 기능 분류에 따른 기록철 연계 방식을 검토하여 정리체계를 재조정할 필요가 있다.

셋째, 잔존 기록 재조직 프로세스는 필연적으로 구체적인 기록 검토 과정을 통해 진행될 수밖에 없다. 이러한 과정에서 기록의 정리체계가 조정될 수 있으며, 기술과 검색도구 제공 방향이 설정될 수 있을 것이다.

따라서 기능분류에 따른 잔존 기록의 연계, 기록물 개요 목록의 제공, 논리적 재편철 작업 등을 통해 아카이브에 대한 이용자의 접근과 이용편의성을 증대시키고, 나아가 아카이브를 활용한 역사 연구를 촉진하는 계기로 삼는 것이 현재 국가기록원 기록관리 업무의 주요 과제라 할 수 있다.

---

17) 국가기록원, 위의 책, 382~386쪽.

## 2) 노동사 맵(map) 작성을 통한 재조직

현대사 연구자를 비롯한 이용자 입장에서 노동사 연구에 필요한 사료를 찾을 때 가장 필요한 부분은 전체 노동기록의 분포 상태를 알 수 있는 맵(map)이다. 어떤 기록이 어디에 어떤 내용으로 잔존하고 있는지를 파악하는 것이 가능하다면 노동사 연구를 한 단계 진전시키는 계기가 될 수 있다.

첫째, 먼저 노동사 맵을 작성하기 위해서는 잔존 노동기록 전반에 대한 광범위한 조사·분석이 요구된다. 즉 1960·70년대 행정기관에서 생산한 노동기록을 예로 들면, 노동청뿐만 아니라 경제기획원·상공부·보건사회부 등 경제사회분야 행정기관, 중앙정보부·검찰청·경찰청 등 수사기관에서 생산한 기록 등을 검토해야 한다. 또한 노동법령에 대한 기록은 노동청 잔존 기록에서는 과편적으로 존재하지만, 국무회의기록을 살펴보면 일부 남아 있다. 국회·대법원 기록도 검토 대상이다.

둘째, 이와 같은 노동기록 조사·분석과 함께 1960·70년대 노동사의 주요 사건과 활동을 표상화할 수 있다. 즉 표상화 된 각각의 사건과 활동을 정리하는 작업이 필요하다. 예를 들어, 노동청에서 발간한 『노동행정 10년사』의 ‘주요 일지’에 수록된 1970년대 초 ‘노동청 관계 중요사항’은 다음과 같다.<sup>18)</sup>

- 1970. 2. 2    노총 정치 활동 적극 준비
- 1970. 2. 3    노동청장 노총의 정치활동 강력 규제 성명
- 1971. 1. 13   6대도시 시장 상가 근로환경 조사 결과 발표
- 1971. 2. 23   해외진출 근로자 모집, 직업안정소서 대행

---

18) 노동청, 위의 책, 331~332쪽.

- 1971. 3. 13 박정희대통령 노조간부에 친서  
(70년대 안정을 근로자의 손으로)
- 1971. 5. 7 KSC 감원에 항의 총파업
- 1971. 7. 14 기능인력 30만명 양성(제3차경제개발계획 뒷받침)
- 1971. 9. 28 국회, 한진난동 소위원회 구성
- 1971. 12. 12 국가보위에 관한 특별조치법  
(노동청 관련조항 내용삽입)

즉 이러한 노동사 일지·연표 정리를 통해 이 시기 주요 사건과 활동을 주제별·시기별로 표상화 하는 작업이 진행되어야 할 것이다.

셋째, 광범위한 노동기록 조사·분석, 노동사 주제별·시기별 주요 사건·활동에 대한 표상화 작업 등을 통해 얻은 결과물을 잔존 기록과 연계하는 순서로 노동사 맵(map)을 작성할 수 있을 것이다.

이와 같은 작업은 노동사 연구자를 비롯한 이용자에게 유용한 기초 정보로 제공될 수 있으며, 아카이브에서는 이러한 자료를 바탕으로 노동기록 수집과 구술사 프로젝트 전략을 수립할 수 있을 것이다. 즉 잔존 기록이 존재하지 않는 사건과 주제에 대한 목록이 만들어지고, 해당 사건·주제가 중요하게 평가되는 부분에 대해서는 구술사 수집 등을 통해 부족한 기록을 보완하는 것이 필요할 것이다. 또 이와 같은 방법론을 바탕으로 작성된 노동사 맵은 노동관련 현용기록을 재조직하는 방법으로도 이용할 수 있을 것이다.

## 5. 맺음말

첫째, 노동정책 수립과 생산현장에서 노동법령을 관철하는 행정기관으로서 노동청은 직제에 반영된 내용과는 다르게 기술 실무적인 기능을 수행하였다. 잔존 기록 또한 노동정책 결정과정을 알 수 있는 기록은 남아 있지 않으며, 파편적·분절적으로 존재하는 불균형 행정기록의 형태를 대표적으로 보여주고 있다.

둘째, 노동청 잔존 기록의 존재 형태를 구체적으로 살펴보면, 정확한 출처정보가 반영되지 않고 있으며, 생산·이관 당시 무질서하게 편철된 상태가 그대로 유지되어 기록철명을 통해서는 기록 내용을 제대로 파악하는 것이 불가능하다. 이러한 상태에서는 비록 기록철을 찾았다고 해도 일일이 기록건과 내용을 파악해야 하는 수고를 이용자가 부담해야 한다.

셋째, 잔존 기록을 재조직하기 위해 프로세스를 설계하고 노동청의 기능을 분해하여 잔존 기록을 연계하였다. (1) ‘노동정책’ 기능 중에서는 ‘노동법령운영’ 기능과 관련된 기록이 대부분임을 확인하였다. 노동정책결정 과정에 대한 기록을 파악하기 위해 이 시기 대통령기록을 분석한 결과, ‘노사관계 동향대책 및 분석’ 기능과 관련된 기록이 일부 잔존하고 있었다. 즉 노동청 잔존 기록과 대통령기록이 상호 보충적인 관계에 있음을 알 수 있다. 한편 노동청 잔존 기록 중에는 사료 가치가 낮은 인허가 기록이 상당수 존재하고 있으며, 1970년대 생산현장 노동자들의 삶을 제어했던 ‘근로기준’ 기능의 기록은 단 한 건도 존재하지 않았다.

(2) ‘기록물 개요 목록’을 작성하여 기록 내용에 대한 파악을

쉽게 하려 하였다. ‘기록물 개요 목록’은 기존 국가기록원의 기록철·건 목록 정보 보다 다양한 항목으로 구성하였다. 즉 생산기관, 생산부서, 이관기관, 기능별 분류 정보, 기록물철명, 기록물건명, 생산일자, 생산자, 주요 내용 요약, 특기 사항, 검색어, 관련기록 연계, 열람참고 사항 등의 항목 등으로 구성하여 이용자가 더 많은 기록 정보를 활용하여 기록에 접근할 수 있도록 구상하였다.

(3) 국가기록원 소장 노동청 잔존 기록은 생산·이관 당시의 기록철명이 매우 부정확한 점, 선후행 관계를 파악할 수 없게 편철되어 있는 점 등 접근에 상당한 문제가 존재했다. 따라서 이용자가 편리하게 기록철·건에 접근할 수 있도록 잔존 기록에 대한 ‘논리적 재편철’을 시도하였다. 즉 기록철명을 재조정하고, 생산일자 순으로 배열하여 기록의 맥락 파악을 쉽게 하고자 하였다.

이상과 같은 잔존 기록 재조직 방식은 향후 기록의 기술과 검색도구 제공 방향을 설정하는 데 도움이 될 것이며, 나아가 노동기록의 수집·평가 정책에도 시사점을 줄 수 있을 것이다.

넷째, 노동사 맵(map) 작성을 바탕으로 노동사 연구의 사료 이용을 체계화할 수 있을 것이다. 노동사 맵 작성을 위해서는 먼저 잔존 노동기록의 광범위한 조사와 분석이 필요하다. 경제사회분야 행정기관은 물론이고, 수사기관, 국회 등의 기록을 조사해야 한다. 이와 함께 노동사 주요 사건과 활동을 주제별, 시기별로 표상화하고 정리하는 작업이 요구된다. 이를 바탕으로 잔존 기록과 연계하는 것이 가능하다면, 노동기록 수집과 구술사 프로젝트의 수행 등에 상당한 도움이 될 수 있을 것이다.

## ABSTRACT

### Research on the Re-organization of the Administration of Labor's Records in the custody of the National Archives

Kwak, Kun-Hong

The Administration of Labor was responsible for the technical and practical functions like policy-making of labor matters and implementing the relevant laws. However, there has been a few record transferred to the National Archives to help find out the labor policy-making process. This is one of the typical examples that shows the discontinuity and unbalance, and disorderly filing of the administrative records in Korea. Naturally it is almost impossible to retrieve the appropriate content through the records file-name. Users should be at the trouble to compare the record items and their content one by one.

For the re-organization of the Administration of Labor' records, this research suggests the four-level analysis of functions of the Administration. The Administration of Labor' survived records could be linked to each level function. And the publication of the 'Records Abstract Catalog' providing users with more information about the records would pave the way for easier access to the records. In addition, it also suggests the logical re-filing of the survived records of which we cannot find the order or sequence. This re-organization of the survived records would help to establish the acquisition and appraisal policy of the labor records as well as the new way of

description and finding tool hereafter.

Drawing up labor history map is a starting point for the acquisition strategy of the labor records, which could allow users to gain systematic access on the survived records. Of course, extensive investigation and research on the survived records is a prerequisite for the map. It would be required to research on the survived records of the other government agencies, including economic-social area ministries and investigation agencies and the National Assembly as well. It is also needed to arrange and typify the significant incidents and activities on thematic and periodic frames in the labor history. If possible to understand or connect the survived records and these accomplishments comprehensively, it would be of great help for the acquisition of the labor records and the related oral records projects

**Key words:** Administration of Labor, labor history, survived records, labor record