

# 구한말 궁내부의 공문서 관리 규칙에 관한 일고찰

## A Study of Public Document Management Regulations of Gungnaebu

김 건 우(Kun-Woo Kim)\*

### 목 차

- |                    |                   |
|--------------------|-------------------|
| 1. 서론              | 3.2 편찬과 보존에 관한 규칙 |
| 2. 궁내부 공문서 관리 담당부서 | 3.3 기록편찬분류표 제정    |
| 3. 궁내부의 공문서 관리 규칙  | 3.4 기록목록과 대출규정    |
| 3.1 공문서류 처리절차      | 4. 결론             |

### <초 록>

본고는 대한제국 융희년간 궁내부의 공문서 관리 규칙에 대해 알아보고자 한 것이다. 궁내부 공문서 관리 규칙은 1907년 이후에 제정된 것이 많다. 이 규칙과 방식들은 현재 공문서 관리에 지대한 영향을 주었다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있다. 갑오개혁의 정치적 산물로 신설된 궁내부는 정치적 변동에 의해 그 위상이 바뀌기도 하였지만 출근 궁중의 사무를 관장하였다. 공문서 관리 담당부서, 공문서류 처리절차, 편찬과 보존에 관한 규칙, 기록편찬분류표 제정, 기록목록과 대출에 관한 규정이 상세히 명시되어 있다. 궁내부에서 관할하는 모든 공문서류를 조직 업무별로 분류하고 보존기간을 각기 정하여 편철 정리하는 방식은 당시 공문서류 관리 방식의 새로운 모습이었다. 그리고 실제 사무에 사용되는 기록물 발송대장과 접수대장, 열람장부 등 여러 서식이 함께 구체적으로 제시되어 있다. 또한 이 규칙들은 조선총독부를 거쳐 대한민국 정부수립 이후에도 계속 준용되어 온 공문서 관리 방식의 모태이기에 오늘날 많은 시사점을 주고 있다.

주제어: 궁내부, 공문서류, 기록편찬분류표, 보존기간, 기록목록, 대출규정

### <ABSTRACT>

This paper aims to examine into the public document management regulations of Gungnaebu(宮內府) at the last period of Daehan(大韓) Empire. Gungnaebu(宮內府), newly established as a political consequence of Gabo(甲午) Reform, had managed the affairs of Royal Court all through several political changes. Many of the main contents of public document management regulations were established after 1907. These regulations and methods have a significant meaning in that they have great affect on the prototype of today's public document management. Moreover, such regulations include the departments in charge of public document management, procedures for official documents handling, provisions on compilation and preservation, the formulation of records compilation classified table and provisions on records list and lending, in detail. They suggest us many points because they are the matrix of the methods of records and archives management which had been applied through Joseon(朝鮮) colonial government, even after the foundation of Republic of Korea.

Keywords: Gungnaebu(宮內府), Public Document, Records Compilation Classified Table, Records List, Lending Provision

\* 한국학중앙연구원 장서각 연구원(kunwoo629@aks.ac.kr)  
논문접수일자 2007년 5월 29일  
게재확정일자 2007년 6월 7일

## 1. 서론

1894년 7월 갑오개혁 이후 대한제국기를 거치면서 외부로부터 유입된 변화의 물결은 기존의 정치·사회·경제 등 제 분야에 심대한 영향을 주었다. 당시 조선정부는 관제개혁(官制改革)을 비롯한 여러 정책 등을 통하여 국가체제를 획기적으로 전환하려고 하였다. 그 중 공문서관리체제로 대표되는 기록물관리체제 역시 새로운 방식이 도입되어 그 작성과 관리·보존에 있어 전면적인 변화를 맞이하게 되었다.

궁내부의 공문서 관리 규칙을 주목하게 된 이유는 당시 공문서 관리 규칙과 상세한 조항이 오늘날 공문서 관리에 지대한 영향을 주었다는 점에서 중요한 의미를 지니고 있기 때문이다. 원래 궁내부는 왕실의 정치 관여를 차단하기 위해 개화와 관료들이 설립하였다. 갑오개혁기에 신설되어 그 후 줄곧 제실(帝室)의 일체 사무를 관장하던 궁내부는 정치적 변동에 의해 여러 번 조직이 개편되고 위상 역시 자주 변경되었다. 대한제국 이후 광무년간에는 황제권 강화의 대표적 기구로 활용하였고, 융희년간에는 궁내부의 위상을 대폭 약화시키면서도 궁내부의 기록물 관리 기능만큼은 확대시켰다.<sup>1)</sup> 일제의 식민지 조사사업 일환으로 시행된 조선왕실 소장 기록물 정리과정에서 마련된 궁내부 공문서류 관리 규칙이 어떤 특징과 의미를 지니고 있는지를 고찰할 필요가 있다.

본고는 궁내부 공문서 관리 규칙의 특징과 의미를 파악하기 위해 우선 갑오개혁기에 마련

된 여타 관청의 공문서류 관리에 대해 간략히 언급하고 아울러 궁내부의 공문서류 담당부서 및 궁내부의 공문서류 처리절차, 편찬과 보존에 관한 규칙, 기록편찬분류표 제정, 기록목록과 대출규정에 대해 알아보겠다.

## 2. 궁내부 공문서 관리 담당부서

조선정부는 1894년을 계기로 일본식 관제로의 개편과 함께 새로운 기록관리 제도를 도입하였다. 종래에도 공문서류를 비롯한 기록에 대한 취급과 관리에 대해서 법규로 규정하고 있었지만, 갑오개혁 이후 마련된 공문서 취급규정에 관한 법규와는 상당한 차이를 보인다. 갑오개혁 이전의 공문서류 관리방식은 이른바 등록체제<sup>2)</sup>라고 하여 원본문서를 필사하여 이 필사본을 보존하는 방식이었다. 물론 조선시대 모든 공문서류가 등록으로 전환된 것은 아니다. 『경국대전』의 관련 조항을 살펴보면 긴요한 공문서류의 경우 상당수가 원본문서를 보관하고 있음을 알 수 있다.<sup>3)</sup> 즉 해당 공문서류나 기록물의 중요도에 따라 원본문서를 보관하거나 등록으로 부분을 만들었던 것이다.

갑오개혁기 이후 원본문서 보관을 확대 실시하였는데, 이는 당시 공문서 관리에 있어 가장 대표적인 변화양상이다. 이러한 공문서류 관리를 위해 등장한 편철방식은 규격화된 문서용지의 사용과 소형화가 전제가 되어야 했다. 문서용지의 규격화는 단순히 문서의 외형적 모습뿐

1) 서영희(1990). "1894-1904년의 政治體制 變動과 宮內府." 『한국사론』 제23집.

2) 연갑수(2000). "조선후기 등록에 관한 연구." 『외대사학』 제12집.

3) 『경국대전』 禮典 藏文書: "諸司諸邑文書 分類作綜懸籤 各藏之"

만 아니라 공문서류 관리 측면에서 큰 변화를 초래하였다. 1894년 7월 9일 '경외(京外)의 왕래하는 문첩(文牒)은 별도로 일정한 식양(式樣)을 만들고 지면상(紙面上)에 당해(當該) 부(府)·아(衙)·주(州)·현(縣)의 호기(號記)를 인출하여 획일(劃一)과 비용 절감을 기약한다'<sup>4)</sup> 내용으로 공문서에 있어서 규격용지를 사용하도록 공포하였다. 일정한 서식을 만들고 일련번호를 매겨 획일성과 비용 절감을 도모하고자 하였다. 규격용지 사용은 비용과 관리 측면에서 능률적인 변화를 가져왔다. 하지만 이들은 중앙관청을 중심으로 규정된 법규로 아직 지방 관아에 대한 공문서류 관리규칙이 설정되지 않았으며, 갑오개혁 당시에는 이전시대와는 달리 중요 공문서류를 국가적 기록물로 인정하고 보존하는 제도는 아직 마련되지 않았다.<sup>5)</sup>

당시 문서관리의 대표적인 법안은 1894년 7월 14일 의안(議案)으로 제정된 「각부각아문통행규칙(各府各衙門通行規則)」이다.<sup>6)</sup> 갑오개혁기의 개혁과관료는 일본의 명치유신을 모델로 근대국가를 수립하려는 일환으로 각종 행정제도의 개혁과 함께 관청의 사무관리규칙인

「각부각아문통행규칙」을 마련하였다.<sup>7)</sup> 이 법령은 관제개편과 함께 시행되었는데, 중앙의 주요 관청간의 문서처리절차를 규정한 조항이 포함되어 있는데, 1886년 2월 제정된 일본의 「각성관제통칙(各省官制通則)」을 전면적으로 수용한 것이다.<sup>8)</sup>

1894년 갑오개혁 이후 각 관청에서는 공문서류의 보존 및 편찬을 위해 의정부에는 기록국, 각 아문에는 총무국을 두었다. 그리고 각 아문의 총무국 산하에 문서과, 왕복과, 보고과, 기록과를 설치하여 업무를 분장하였다.<sup>9)</sup> 문서과는 각국(各局)의 성안(成案)과 기안문 등을 심사하고, 왕복과는 공문서류의 접수 및 발송을 담당하게 하였고, 보고과는 각 국(局)과 과(課)의 통계안건(統計案件)을 수집하여 표본(表本)을 만들어 대신에게 사열(査閱)하도록 보내고 관보(官報)에 게재하도록 관보국에 보내며, 기록과는 해당 아문의 사무에 관련된 일체의 공문서류를 보존하고 편찬하도록 하였다.<sup>10)</sup>

외무아문과 탁지아문의 경우에는 총무국 외에 별도로 기록국을 설치하였다. 외무아문의 경우에는 외국의 공문, 공牍(公牘)을 번역하기 위해 번역국(繙譯局)을 설치하였고, 조약서

4) 「議案·勅令(上) (1991), 9면: “一. 京外來往文牒 另有一定式樣 在紙面上 印出當該該府衙州縣號記 以期劃一省費事”

5) 김재순(1992). “韓國近代 公文書管理制度的 變遷.” 『기록보존』 제5집, 41면.

6) 「議案·勅令(上)」(1991), 18-22면.

7) 지수걸(2005). “총론: 한국의 ‘근대’와 기록관리.” 『기록사료관리와 근대』, 한국국가기록연구회 엮음.

8) 崔京烈(1991). “日本の 政府記録保存管理.” 『記録保存』 제4호.  
김재순(1995). “일제의 公文書制度 장악과 운용의 실제.” 『韓國文化』 제16집.  
이경용(2002a). “韓國의 近現代 記録管理制度史 研究” -1894~1969년-. 중앙대학교 박사학위논문.

9) 「各府各衙門通行規則」: “第二十九條 各府衙總務局 置文書課往復課報告課記錄課 分掌事務”

10) 위의 책: “第三十條 文書課 審査各局成案及起草等事務  
第三十一條 往復課 專掌各府衙所來公文成案之接受發送  
第三十二條 報告課 採輯各局課統計案件 作為表本 以供大臣查閱 兼送官報局 掲載官報  
第三十三條 記錄課 蒐集一切衙門事務文案編纂”

(條約書)의 보관, 외교문서의 보존을 위해 기록국을 설치하였다. 탁지아문 기록국의 경우 왕복공문(往復公文)의 원고, 편집, 존안(存案) 및 지폐(紙幣), 증권(證券)의 압인(押印)과 소인(銷印) 등의 사무를 관장하기 위해 설치하였다. 이러한 의정부의 기록국과 각 아문의 총무국의 문서과, 왕복과, 보고과, 기록과는 공문서류 유통과 보존, 편찬 등 공문서 담당을 위해 특별히 설치된 기구이다. 이들 정부 행정조직의 문서담당 부서는 대한제국 말기까지 지속적으로 시행되었다.

그럼 궁내부의 공문서류 관리 담당부서에 대해 알아보자. 1894년 6월 28일 중앙관청 변경과 함께 궁내부관제를 반포하였다.<sup>11)</sup> 종래 국왕과 왕실 직속의 여러 관아를 재정리하여 궁내부에 소속시킨 것이었다. 당시 궁내부 설치의도는 왕실을 정치에서 분리하여 최종적으로 왕권을 제한하고자 하였다. 이 때 궁내부 소속으로 배정된 관아는 승선원(承宣院), 경연청(經筵廳), 규장각(奎章閣), 통례원(通禮院), 장악원(掌樂院), 내수사(內需司), 사옹원(司饗院), 상의원(尙衣院), 내의원(內醫院), 시강원(侍講院), 내시사(內侍司), 태복사(太僕司), 전각사(殿閣司), 회계사(會計司) 그리고 이외에도 종백부(宗伯府), 종친부(宗親府) 등이 편제되었다. 주요 변경사항은 승정원(承政院)을 승선원(承宣院)으로 개칭하면서 상서원(尙瑞院)의 직무를 통합시켰고, 경연청이 홍문관과 예문관의 직무를 담당한 것이다. 특히 기록물 관리와 직접적으로 관련된 관청인 규장각은 교서(校書)·도화(圖畫)·사자(寫

字) 업무를 맡도록 하였다. 즉 교서관과 도화서 등의 기능을 규장각으로 통합한 것이다. 하지만 아직까지는 궁내부의 관원이나 관제운영에 대한 구체적인 규정은 없었다.

이후 몇 번의 작은 개편을 하였다가 1895년 4월 2일 포달 1호로 궁내부 관제를 다시 개정하였다. 궁내부 소속 기구로 장례원(掌禮院), 시종원(侍從院), 규장원(奎章院), 회계원(會計院), 내장원(內藏院), 제용원(濟用院)을 설치하여 사무를 분장하였다. 기록물 관리와 관련해서는 비서관(秘書官)이 대신에게 전속(專屬)되어 문서왕복을 담당하였고, 시종원의 경우에는 비서감(秘書監)이 국왕의 비서(秘書)와 문서를 보존하는 업무를 관장하는 것이다. 특히 규장각을 규장원(奎章院)으로 개칭하고서 왕실전적(王室典籍) 및 기록을 보관하고 열성어제(列聖御製)·어필(御筆)과 대군주어진(大君主御眞)과 왕통보(王統譜)와 왕족첩적(王族牒籍)의 봉장(奉藏) 등을 관장하게 하였다. 규장원에 경(卿) 1인(칙임관)을 두어 원무(院務)를 관리하고 소속 관리를 감독하게 하였다. 이 때 교서사(校書司, 장(長) 1인, 주사 2인)와 기록사(記錄司, 장(長) 1인, 주사 4인 이하)를 설치하였다. 이때 교서사 장이 기록사 장을 겸임하도록 하였는데 교서사는 왕실전적과 주자(鑄字)를 보관하고 열성어제·어필과 당저어진(當寧御眞)과 왕통보(王統譜)와 왕족첩적(王族牒籍)을 봉장(奉藏)하게 하고, 기록사는 문서와 기록물을 보존하는 업무를 관장하게 하였다.<sup>12)</sup> 교서사와 기록사는 각기 설치하여 도서와 기록물을 구분하여

11) 궁내부 제도는 일본의 宮內省 제도를 모방한 것이다. 일본은 1889년 皇室典範 및 명치헌법 반포와 함께 완성되었는데, 1885년 태정관제가 폐지되고 내각제가 수립됨으로써 궁내성은 국정사무에서 분리되었다.

관리하고 있음을 알 수 있다.

1895년 11월 10일 포달(布達) 제5호로 전문 27조의 궁내부관제를 개정 반포하였는데, 기록관리 부서와 관련해서는 비서원(秘書院)이 대군주의 비서(秘書)와 문서 보존을 관장하고, 경연원(經筵院)이 경적문한(經籍文翰)을 보관하고, 대강(代講)과 대찬(代撰)하는 업무를 관장하게 하였다.<sup>13)</sup> 1897년 1월 4일에는 규장각(奎章閣)을 규장각(奎章閣)으로 다시 개칭되었다.

대한제국이 수립되고 난 후 광무개혁의 여러 사업을 실행할 때 의정부를 능가할 정도로 궁내부가 중추적 역할을 하였다. 하지만 궁내부의 기록물 관리 기능은 이전과 크게 다른 점은 없었다. 통감부 설치 이후 시정개선(施政改善)이라는 명분 아래 한국의 내정을 통치하면서 식민지의 기틀을 구축하기 위한 정책과 법제를 제정하였다. 1907년 7월 헤이그밀사사건이 발생하자 이를 빌미로 일제는 한국정부를 앞세워 고종으로 하여금 황태자에게 양위하게 할 것과 한국 황제 및 정부는 통감의 부서(副署) 없이는 정무를 실행할 수 없게 할 것, 그리고 각 관청 가운데 주요한 부서는 일본정부가 파견한 관료로 하여금 대신 또는 차관의 직무를 실행하게 할 것 등을 결정하게 하였다.<sup>14)</sup> 실제 궁내부의 기록물 관리 기능에 크게 변동을 가지고 온 시기는 바로 고종이 강제로 퇴위를 당하고 일제가 황실을 완전히 장악한 1907년 이후이다.

1907년 11월 29일 포달 제161호로 궁내부 조

직을 대신관방(大臣官房) 아래에 11개 소속 기구로 대폭 축소 개편하였다. 당시 궁내부 대신관방의 대표적 문서관리 부서는 서무과와 조사과를 들 수 있다. 궁내부 대신관방은 인사과, 서무과, 조사과, 주마과(主馬課) 4부서로 구성되었는데, 이 중 서무과는 공문의 접수·발송·편찬·보존·통계·보고에 관한 업무를 담당하고, 조사과는 제반 법규의 기초(起草) 심사 및 재산·재무에 관한 공문서류의 심사 업무를 담당하였다. 규장각 업무는 황실의 전적(典籍)과 문한(文翰) 기록의 보관, 열성어제(列聖御製)·어필(御筆)·어장(御章)·어진(御眞)과 선원보첩의 보관, 진강(進講)과 대찬(代撰)과 종실에 관한 사무의 관장, 의시(議諡)와 제전(祭典)의 참여 등의 사무를 관장하게 하였다.<sup>15)</sup> 종래의 도서 관리, 기록물 관리 외에 종친부, 홍문관의 업무를 모두 통합하게 되었으며 그 직무도 확대되었다.<sup>16)</sup> 참고로 황제의 최종 결정의 의사표시인 어보(御寶)와 국새(國璽)는 궁내부 소속 시종원 경이 보관을 담당하였다.

1908년 9월 23일 규장각분과규정을 제정하고 동년 9월 25일부터 시행하였다. 이 분과규정에 의해 규장각에 전모과(典謨課), 도서과(圖書課), 기록과(記錄課), 문사과(文事課)가 설치되었으며 각기 업무를 상세하게 분담하였다.

궁내부 규장각은 전모과, 도서과, 기록과, 문사과로 분과하여 대한제국 황실 소장 도서와

12) 국회도서관(1970). 『한말근대법령자료집』( I ), 308-309면.

13) 위의 책, 616면.

14) 김재순(1995). “일제의 公文書制度 장악과 운용의 실제.” 『韓國文化』 제16집, 374면.

15) 宮內府規例, 14면: “第二十七條 奎章閣에 左갓치 職員을 置호니 帝室의 典籍과 文翰記錄을 保管호며 列聖御製 御章御眞과 璿源譜牒及進講代撰并宗室에 關한 事務를 掌호고 議諡祭典에 參列함이라”

16) 서영희(1994). “통감부 시기 일제의 권력장악과 규장각 자료의 정리.” 규장각, 제17집.

〈표 1〉 규장각분과규정

課	업 무
典謨課	璿源譜牒과 敦寧譜牒의 編纂 修正 및 保管에 관한 사항
	列聖의 御製 御筆 御章 御眞의 圖寫 및 尙藏에 관한 사항
	奉審 및 祭典 參列에 관한 사항
圖書課	圖書의 保管 및 出納에 관한 사항
	圖書의 整理 및 分類에 관한 사항
	圖書의 購買 및 繕寫에 관한 사항
	圖書의 原版 保管에 관한 사항
記錄課	公文書類의 編纂 및 保管에 관한 사항
	公文書類의 整理 및 分類에 관한 사항
	綸綍 日省錄 上奏文 儀軌 冊文 및 簇子の 尙藏에 관한 사항
	史庫에 관한 사항
文事課	進講 및 代撰에 관한 사항
	尊號 및 諡號에 관한 사항
	綸綍 및 日省錄  편찬에 관한 사항
	史冊의 起草 및 修正에 관한 사항
	他課 主管에 不屬한 사항

기록물을 총괄하는 기구로 재편되었다. 기록과의 업무를 보면, 현행 공문서류의 편찬·보관·정리·분류에 관한 사항을 담당하고 있다. 그리고 윤발(綸綍)과 일성록(日省錄)의 편찬은 문사과가 담당하지만, 그 보관은 기록과의 업무를 구성되어 있다.

당시 재한(在韓) 일본인이 궁내부 규장각의 기록과 도서 관리의 주요 업무를 장악하고 있었다. 규장각 경은 조동희(趙同熙)이었지만 전모과 궁내부 사무관 청산천치랑(靑山淺治郎)이며, 도서과 과장 궁내부 사무관 흑기미지웅(黑崎美智雄), 궁내부 주사 평야정차랑(平野貞次郎)이 업무를 맡았다. 그리고 기록과에는 궁내부 사무관 청산천치랑(靑山淺治郎)이 있고 문서과(文書課)에는 궁내부 사무관 촌상용길(村上龍佶)이 있었다. 실무를 담당하는

궁내부 주사 평야정차랑(平野貞次郎)은 도서과, 기록과, 문서과에서 직무를 모두 겸임하고 있었다. 일제가 조선관습조사라는 사업의 틀 안에서 방대한 조선 왕실의 기록물을 사전에 대대적으로 정리하기 위한 것이다.<sup>17)</sup> 그 후 1911년 2월 1일 조선총독부는 궁내부대신 민병석(閔丙奭)과 차관 소궁삼보송(小宮三保松)을 조선총독부 이왕직(李王職) 장관과 이왕직(李王職) 차관으로 각각 임명하였다.

### 3. 궁내부의 공문서 관리 규칙

#### 3.1 공문서류 처리절차

1907년 11월 30일 총12조로 구성된 「궁내부

17) 한 사례를 들면, 한일강제합방 직전인 1910년 4월 4일 궁내부 대신관방 조사과 사무관 촌상용길(村上龍佶)은 무주 군수 박태영(朴台榮)과 함께 무주 적상산사고의 기록물을 조사하여 보고한 「선원보각조사형지안」을 작성하였다.

문서조판규정(宮內府文書措辦規程)」과 총9조로 구성된 「궁내부문서조판규정시행세칙」이 제정되었다. 이 규정들에는 궁내부 공문서류의 수수(收受), 발송(發送), 배부(配付) 과정을 비롯하여 문서 작성요령과 결재 과정에 대해 명시하고 있다. 먼저 「궁내부문서조판규정」 제1조에는 궁내부대신 이하 궁내부 명의로 된 문서는 수수, 발송, 배부는 대신관방 서무과장이 이를 처리하도록 되어 있다. 즉 특별한 경우를 제외하고 궁내부에서 발송, 접수되는 모든 문서는 일단 서무과를 경유하도록 되어 있다. 그리고 처분을 요하는 문서의 주무자가 회의용지에 그 처분안(處分案)을 기초(起草)하여 취의(取議)하도록 하였다. 문서 작성요령에 대해 다음과 같이 자세히 규정하고 있다. 처분안에는 처분할 이유를 간명하게 기재하되 자체(字體)를 해서(楷書) 또는 행서(行書)로 쓰고 정정할 경우에는 그 곳에 검인(檢印)하고 또 난외에 그 자수(字數)를 기입하여 검인(檢印)하도록 하였다.(제5조)<sup>18)</sup> 그리고 처분안에 관계된 문서를 첨부하고 참고가 되는 법규의 전문(全文)이나 요점을 기재할 수 있게 하였다.(제6조)<sup>19)</sup> 또한 긴급을 요하는 문서는 문서의 상단에 홍지(紅紙)를 붙이고, 기밀을 요하는 문서는 피봉 위에 '비(秘)'자를 주기(朱記)하여 보

통 업무와 쉽게 구분하게 하였다.(제7조)<sup>20)</sup>

제11조에는 각 청(廳)과 과(課)에서 처분이 완결된 문서는 사건 종료 후 1년을 경과한 때는 그 처분안 및 관계 왕복문서와 부속문서 등을 모두 궁내부 소속 규장각으로 송부하도록 하였다.<sup>21)</sup> 이는 궁내부 소속 관아에서는 1년이 경과한 종결된 공문서류를 자체에서 존안하지 않고 관련 서류들과 함께 규장각 기록과에 송부하게 하였다. 보통 기안문의 경우 작성 관청에서 그대로 존안을 하고, 기안문을 바탕으로 한 시행문은 시행 해당 관청에서 존안한다. 이 때 공문서류의 존안 형태는 바로 편철 형식을 통해 보관되었다.

궁내부 공문서류 처리절차의 시행세칙을 명시한 「궁내부문서조판규정시행세칙」의 제1조, 제2조에 따라 수수 또는 발송하는 문서는 수수부(收受簿) 또는 발송부(發送簿)에 그 건명과 수수자와 발송자 수수 또는 발송년월일 및 번호를 기입하고 원본문서에도 수수 또는 발송년월일 및 번호를 기입하도록 한다. 단 전보는 받는 입장에 한하여 번역문을 첨부하도록 한다.<sup>22)</sup> 또한 궁내부 관청간 또는 궁내부 관청에서 여타 관청으로 조회왕복(照會往復)하는 문서에는 발송관청의 맨 첫글자를 첫머리에 처음 적도록 하였다. 다만 궁내부 각 관청에 동일한

18) 『宮內府規例』, 『宮內府文書措辦規程』, 152-155면: “第五條 處分을 要하는 文書는 主務者가 其處分案을 回議用紙에 起草하여 取義함이 可함(中略) 處分案에는 處分을 理由를 簡明히 記載하되 字體를 楷書나 行書로 하고 訂正加除한 境遇에는 其處에 檢印하고 또 欄外에 其字數를 記入하야 檢印함이 可함이라”

19) 위의 책: “第六條 處分案에는 關係된 文書를 添付하고 또 參考되는 法規全文이나 其要領을 記載함이 可함이라”

20) 위의 책: “第七條 至急히 處分을 要하는 文書는 其上端에 紅紙를 貼付하고 又秘密을 要하는 者는 皮封上에 秘字를 朱記하야 常務와 區別함이 可함이라”

21) 위의 책: “第十一條 各廳課에서 處分이 完結한 文書는 事件終了後 一個年을 經過한 時는 其處分案及關係往復文書와 附屬文書等을 併하야 奎章閣으로 送付함이 可함이라”

22) 『宮內府規例』, 『宮內府文書措辦規程施行細則』, 155-156면: “一. 文書措辦規程第一條第二條에 依하야 收受又は 發送하는 文書는 收受簿 又は 發送簿에 其件名과 收受者發送者收受 又は 發送年月日及番號를 記入하고 本書에도 收受又は 發送年月日及番號를 記入함이 可함 但電報는 其收受한 者에 限하야 譯文을 添付함이 可함”

맨 첫글자 가 있는 경우에는 가령 제실회계감사원(帝室會計監査院)은 「제회(帝會)」, 제실재산정리국(帝室財産整理局)은 「제재(帝財)」라는 글자를 앞에 써서 그 구별을 명확하게 하였다.<sup>23)</sup>

일제는 강제병합 직후 1910년 9월 2일 궁내부의 각 관청 장관에게 공문서류 취급안 6조항을 통첩하였다. 그 내용에는 대한제국 말기 궁내부의 지위를 격하시키고 공문서 체제 장악을 완료하였음을 여실히 보여준다. 첫 번째 조항은 종래 궁내부 대신의 명의로 발송 또는 처리하던 공문의 서명(署名)은 '전한국궁내부대신 잔무취급서명(前韓國宮內府大臣殘務取扱氏名)'을 사용하고, 이하 각 관리도 이에 준하도록 요구하였다. 두 번째 조항은 궁내부의 부인(府印) 및 각 관청의 관인(官印)은 사용하지 말고 또 각 관리가 관인(官印)을 날인할 경우에는 모두 사인(私印)으로 날인하도록 하였다. 세 번째 조항은 양궁(兩宮)의 황제 동정(動靜)에 관하여 공문에 사용하는 문구는 종래 관용하는 경어(敬語)를 왕전하(王殿下)에 상당하는 경어로 고치도록 하였다. 네 번째 조항은 종래에 상소하여 결재하는 경우에 사용하던 상주(上奏)라고 쓰는 문자는 상계(上啓)라고 쓰고, 가자인(可字印) 또는 문자인(聞字印) 대신에 예전처럼 계자인(啓字印)을 사용하도록 하였다. 다섯 번째 조항은 연호는 명치

(明治) 연호를 사용할 것과 여섯 번째 내용은 부외(府外) 각 관청에 대한 공문은 모두 일본어를 사용하도록 강제하였다. 단 부내(府內)에 조회하는 왕복 문서는 종전과 같이 국한문을 사용해도 무방하다고 통첩하였다.<sup>24)</sup> 대한제국의 운명과 함께 궁내부의 공문서 취급안 6개 조항으로 말미암아 대한제국 정부의 공문서 제도가 완전히 일제의 지배하에 들어가게 되었다.

### 3.2 편찬과 보존에 관한 규칙

1909년 6월 11일 총26조의 「궁내부기록편찬 보존규정」이 제정되었다. 위에서 살펴보았듯이 궁내부의 완결된 공문서류 처리의 중심부서인 규장각 기록과가 궁내부의 기록물 역시 편찬 보존하는 중심부서이다.<sup>25)</sup> 이는 궁내부 도서과가 제실도서의 보관, 관리 및 대출을 담당하는 것과 좋은 대비가 된다. 그런데 문제는 당시에 도서와 기록물은 그 소종래가 다르기 때문에 분류의 적용에 있어 차이가 있을 수 밖에 없다.

궁내부 관청은 전년도분의 기록을 다음해 4월 말일까지 규장각 기록과에 송부하는 것을 원칙으로 하여 1년 단위로 정리하게 하였다.<sup>26)</sup> 이 때 각 청(廳)과 과(課)에서 수시로 필요한 문서 또는 자주 고증하게 되는 제도(製圖), 기타 장부(帳簿), 부책(簿冊) 등 또는 때때로 첨삭할 필요가 있는 것은 기록과와의 협의를 통

23) 위의 책, 157면: “六. 宮內府各官廳間에 照會往復하는 文書 又は 宮內府各官廳에서 宮內府外他官廳에 直接照會往復하는 文書에는 發送官廳의 頭字를 冠書한 番號를 付함이 可호되 但宮內府各官廳에 同一의 頭字가 有호 境遇에는 假令帝室會計監査院 又は 帝室財産整理局과 如호 者는 「帝會 又は 帝財」의 文字를 冠書호야 其區別을 明瞭히함이 可호”

24) 「純宗實錄附錄」, 순종 3년 9월 2일 기사내용.

25) 「宮內府規例」, 163면: “第一條 機密通常一切의 記錄은 奎章閣記錄果에서 此를 編纂保存케함”

26) 위의 책: “第二條 本府官廳은 本府文書措辦規程第十三條에 依호야 前年分記錄을 翌年四月末日까지 限호야 奎章閣記錄課에 送付호되 但 送付키 不能호 境遇에는 其延期를 請求함이 可호”

하고 궁내부 차관(次官)의 허가를 받아 해당 관청에서 보관할 수 있게 하였다. 당시 궁내부 뿐만 아니라 각 부의 차관은 일본 정부에서 직접 파견된 일본인이 임명되어 이들에 의해 실권이 장악되어 있는 실정이었다.

〈표 2〉 기록영수부

		受領年月日
		發送官廳
		記錄冊名
		記錄件名
		紙冊數數
		備考
		受領者印

「궁내부기록편찬보존규정」에는 궁내부 기록물의 발송, 수령, 목록 업무 등과 관련된 각종 장부서식이 함께 제시되어 있다. 각 청(廳)과

과(課)로부터 영수(領受)한 기록은 제1호 양식의 기록영수부(記錄領受簿)를 조제(調製)하여 기록의 건명, 연월일, 발송청과(發送廳課)의 명칭을 기입하도록 하였다.(제4조) 이 때 기록을 편성하여 표제를 부여하면 책명이라고 하였다. 기록의 출납을 등기하는 제6호 양식의 기록출납부를 만들어 사용하도록 되어 있다.(제16조) 또한 본 규칙에는 보존기한에 대한 언급도 있다. 제5조와 제6조에 완결된 기록물을 종별로 구분하고 각기 해당 보존기한을 정한다. 이 때 보존기한과 사용빈수의 다소에 따라 적절히 편성하게 하였다.

기록물 보존기한은 사안 또는 조사가 종결된 다음해로부터 계산하는 것을 원칙으로 삼았다.(제7조)<sup>27)</sup> 그리고 기록에 부속된 제도(製圖) 또는 서한 등과 같이 합철하기 어려운 것은 별책으로 이를 편집한다.(제8조)<sup>28)</sup> 이 때 부속서류는 기록성책목록(記錄成冊目錄) 중에 도면 또는 서한 등 첨부한 취지를 명기하고 기록에 기재한 건명·번호·연월일 등을 부속서류에 상세히 명기한다.(제9조)<sup>29)</sup>

편찬할 기록물은 두께가 2촌(寸) 5분(分)을

〈표 3〉 종별 보존기한 및 편성방식

종별	보존기한	편성 방식
제1종	영구보존	完綴
제2종	10년간보존	完綴
제3종	7년간보존	畧綴
제4종	3년간보존	假綴

27) 위의 책: “第七條 記錄保存期限은 事件終結된 翌年으로부터 起算하고 其再議에 係하던지 又は 調査其他事故에 依하야 數年을 經過한 者는 其結了된 翌年으로부터 此를 起算함

28) 위의 책: “第八條 記錄에 付屬한 製圖 又は 書翰等의 種類로 合綴하기 難한 者는 別冊에 此를 編輯함이 可함”

29) 위의 책: “第九條 前條付屬書類는 記錄成冊目錄中에 圖面 又は 書翰等의 添付한 旨를 明記하고 記錄에 記載한 件名番號年月日等を 付屬書類에 詳記함이 可함”

한도로 삼아 성책하는데, 그 지수(紙數)가 적는 경우 수년을 지난 후 어느 정도 분량이 되면 합철하도록 하였다. 단 분책(分冊)한 경우에는 그 표지에 책호(冊號)를 기입한다.(제11조)<sup>30)</sup> 기록은 완철·약철·가철의 구별 없이 모두 성책의 표지에 제4호 양식의 문목함가(門目函架)의 번호를 기입한 지전(紙箋)을 첨부하게 하였다.(제12조)<sup>31)</sup> 이러한 조항들은 대한민국 정부수립 이후 정부처무규정(대통령훈령 제1호, 49. 7.15)에까지 그대로 적용되어 관계서류를 합철하도록 규정하고 있으며, 보존기간은 영구, 10년, 3년, 1년으로 구분하고 있다. 편철수량, 면표시, 보존기간, 이관시기 등이 조금씩 변경되었으나 이 방식은 현재까지 준용되고 있다.

궁내부에서는 기록물을 수시로 기록목록과 대조하여 착오를 방지하고 반드시 매년 1회 이를 포쇄하여 부패방지의 절차를 하도록 하였다.(제14조)<sup>32)</sup> 보존기한을 경과하여 폐기할 공문서류는 그 주무 청(廳)이나 과(課)와 합의하고 차관의 결의를 거친 뒤 이를 내장원(內藏院)에 인계하도록 하였다.(제15조)<sup>33)</sup> 궁내부의 폐기 대상 공문서류는 내장원의 기록과로 인계된 것

으로 추정된다. 참고로 내장원은 1895년에 세워진 왕실의 재산과 재정을 담당하는 관청이다.

기록고(記錄庫)의 관리에 대해서도 비교적 상세히 규정하고 있는데, 제19조~제23조가 바로 해당 조항이다.<sup>34)</sup> 기록물은 모두 서가(書架)가 설치된 기록고에 수장 보관하도록 되어 있다.(제19조) 기록고에는 계원(係員) 이외 문란하게 출입하는 것을 불허하고 단 차관의 허가를 받는 사람은 이 제한에 들지 않는다.(제20조) 그리고 기록고 안에서는 담배 또는 화기(火氣)의 휴대를 금지하고, 단 임시점등이 필요한 경우에는 철망으로 만든 등기(燈器)를 사용하도록 하였다.(제21조) 기록고의 열쇠는 열쇠보관함에 수장하여 이를 보관하고 기록고를 열고 닫을 때는 기록주임 또는 책임이 있는 과원(課員)이 임회해야 하였다.(제22조) 그리고 기록고는 항상 공기를 유통하게 하고 또 청결히 소제하여 기록물에 먼지 또는 온기의 접촉이 없도록 주의하였다.(제23조)

부칙에는 제24조에는 1907년 12월 궁내부 관제 개정 이전에 완결된 문서 또는 그 후 인계된 편찬물 중 일기류(日記類)로 주무청과(主

30) 위의 책: “第十一條 編纂할 記錄은 厚薄 二寸五分으로 限度호야 此를 成冊호고 其紙數가 寡호는 者는 數年을 經호야 合綴호되 但分冊호는 時는 其表紙에 冊號를 記호미 可호”  
 31) 위의 책: “第十二條 記錄은 完綴畧綴假綴의 別이 無호고 總히 其成冊의 表紙에 第四號樣式의 門目函架의 番號를 記호 紙箋을 貼付호미 可호”  
 32) 위의 책: “第十四條 記錄은 時時記錄目錄과 對照호야 錯雜紛亂을 防호고 必每年一回 此를 曝晒호야 且防腐의 節次를 行호미 可호”  
 33) 위의 책: “第十五條 保存期限을 經過호야 廢棄할 記錄은 其主務廳課에 合議호고 次官의 決議를 經호야 此를 內藏院에 引繼호미 可호”  
 34) 위의 책: “第十九條 記錄은 總히 記錄庫에 藏眞保管호 記錄庫에는 書架를 眞호 第二十條 記錄庫에는 係員外紊亂出入호를 不許호고 但特히 次官의 許可를 得호는 者는 此限에 在치 아니호 第二十一條 記錄庫內에서 喫煙 又は 火氣를 攜帶호를 禁호 但 臨時點燈의 必要가 有호는 時는 鐵網製의 燈器를 用호미 可호 第二十二條 記錄庫의 鍵은 鍵函에 收藏호야 此를 保管호고 記錄庫開閉호는 時는 記錄主任 又は 責任이 有호는 課員이 此에 立會호미 可호 第二十三條 記錄庫는 恒常空氣를 流通케 호고 且清潔히 掃除호야 記錄에 塵除와 溫氣의 受觸이 無게 注意호미 可호”

務廳課)에서 편찬한 것과 기타 의궤류(儀軌類)는 예전대로 보존하도록 하고, 일반 문서가 아닌 조칙 및 기타 주본류(奏本類)의 문서는 제25조에 의해 보관 및 기밀문서의 취급은 별도의 내규로 정하도록 하였다.

### 3.3 기록편찬분류표 제정

1894년 갑오개혁부터 1910년 8월 한일강제 병합 때까지 기록물을 편찬하고 분류하는 데에 기준을 명시한 것은 이 궁내부 기록편찬분류표 밖에 없다. 보통 분류란 어떤 대상을 그 대상이나 유사성에 따라 종류별로 나누거나

배열하는 행위 또는 어떤 원칙이나 목적에 따라 일정한 순서대로 배열된 체계를 말한다. 즉 개념의 단위를 구분하여 하나의 체계를 조직하는 것이다.

「궁내부기록편찬보존규정」을 보면, 기록물을 햇수에 따라 기록편찬분류표에 의거해 문목(門目)을 나누고 사건(사안)이 완결된 월일을 따라 순차적으로 편찬하게 하였다. 이 때 책 머리에 제2호 양식의 사건표를 첨부하고, 한 사건마다 제3호 양식의 사건표를 첨부하도록 하였다.(제10조) 궁내부의 기록편찬분류표는 업무별로 구분되어 있다. 이를 표로 정리해 나타내면 다음과 같다.<sup>35)</sup>

〈표 4〉 궁내부 기록편찬분류표

門	目	目中 收容事件의 要領
典例	朝儀	登極冊立等の 大禮 其他賀節等 儀式에 關한 事
	登典	諸種大祭及歲時의 定祭并臨時祭에 關한 事
	禮式	宮內府內外에 在하여 行하는 吉凶의 諸禮及待遇敬禮에 關한 事
	謁見	內外人謁見에 關한 事
	服制	服飾劍帽에 關한 事
	樂事	樂事に 關한 事
品階	品階	敍品の 順序及待遇에 關한 事
	勳蹟	敍勳의 順序及待遇에 關한 事
官職	官制	官制職制章程及此에 關한 事
	官等俸給	諸官의 等級俸給席次及此에 關한 事
	敍任罷免	選敍任罷及宣示辭令에 關한 事
宮廷	官吏服務	官吏의 賜暇, 告暇, 出張, 在勤, 發着 出入, 昇降, 官舍貸與其他官吏身上에 關한 一切의 事
	內廷	內廷에 關한 事
	皇親	皇族에 關한 事
	宮殿	宮城 離宮 宮禁 苑宮門에 關한 事
	幸行啓	幸行, 巡幸, 勅覽, 親閱及行啓에 關한 事
賞恤進獻	車駕馬匹	御料輦輿, 馬車及御料馬以下馬匹에 關한 事
	贈賜	國事修勤, 職務精勵, 篤行, 寄附, 進獻에 對한 賜金賜物及贈官位祭祀料等에 關한 事
	褒賞	褒賞, 褒狀其他旌表에 關한 事
	扶助	扶助, 吊祭, 治療料에 關한 事

35) 위의 책, 169-173면.

	救恤	救荒, 濟急, 鰥寡, 孤獨, 高壽, 廢疾, 罹災, 遭變에 關호는 事
	進獻	內外國人進獻에 關호는 事
壇廟社殿宮 陵墓	壇廟社殿宮	壇, 廟, 社, 殿, 宮에 關호는 事
	諸陵	諸陵에 關호는 事
	諸園	諸園에 關호는 事
	諸墓	諸墓에 關호는 事
外事	外國贈答	外國贈答, 書信, 物品에 關호는 事
	外賓接伴	外國人參朝, 接遇, 饗廳等に 關호는 事
學事	教育	學校에 關호는 事
	藝術	博物館, 植物苑及動物園에 關호는 事
	文事	文章詩賦等に 關호는 事
圖書	書籍	內外書籍에 關호는 事
	圖畫	圖畫에 關호는 事
	文書	公文의 體例, 式樣官印及諸種의 印鑑式樣等に 關호는 事
	出版	圖書, 印刷, 刊行, 寫眞, 攝影에 關호는 事
	編纂	史志, 記錄, 報告, 政表及統計에 關호는 事
什寶	寶庫	寶庫에 關호는 事
	寶器	宸翰以下書畫器物其他什寶에 關호는 事
	美術	繪畫彫刻文藝其他美術에 關호는 事
膳羞	御膳	供御에 關호는 事
	宴饗	諸種宴會及內外人陪宴에 關호는 事
	賜饌	節會以下臨時賜饌에 關호는 事
會計	財産	帝室所有財産에 關호는 事
	御資	御資에 關호는 事
	調度	御服御物等調度에 關호는 事
	歲出入	帝室經費의 出納及官金支給等に 關호는 事
	需用物品	需用物品購買製作에 關호는 事
土木	土工	土工에 關호는 事
	建築	宮殿離宮及廳舍建築에 關호는 事
	修繕	宮殿離宮及廳舍修繕에 關호는 事
	邸舍	帝室所有의 邸第屋舍에 關호는 事
守衛	警察	皇宮警察에 關호는 事
	儀仗	儀仗鹵簿及此에 關호는 事
衛生	衛生	疾疫檢査豫防其他衛生에 關호는 事
	醫事	治療, 藥劑等に 關호는 事

문(門)의 항목에는 전례(典例), 품계(品階), 관직(官職), 궁정(宮廷), 상훈진헌(賞恤進獻), 단묘능묘(壇廟陵墓), 외사(外事), 학사(學事), 도서(圖書), 집보(什寶), 선수(膳羞), 회계(會計), 토목(土木), 수위(守衛), 위생(衛生)으

로 구분하였다. 선행연구에서도 이미 지적하였듯이 이처럼 기록물을 문목(門目)으로 구분하는 체제는 일본의 유별부목제(類別部目制)를 도입한 것이다.<sup>36)</sup> 또한 이상과 같이 설정한 문목(門目)에서 수용할 수 없는 기록물에 대해

36) 박성진(2002), “조선총독부의 공문서 보존기간 책정기준과 가치평가.” 『기록보존』 15, 14면.

서는 잡서문(雜書門)에 포함시키도록 하였다. 궁내부 관제와 분과규정을 볼 때 전례문(典例門)은 장예원(掌禮院), 품계문(品階門)과 관직문(官職門)은 대신관방 인사과, 궁정문(宮廷門)의 경우는 황후궁, 주전원 종친가직, 시종원 비서 대신관방 서무과, 상홀진헌문(賞恤進獻門)은 대신관방, 단묘능묘문(壇廟陵墓門)은 장예원 전사장(典祀長), 외사문(外事門), 학사문(學事門)은 수학원(修學院), 도서문(圖書門)은 규장각, 집보문(什寶門)과 토목문(土木門)은 내장원, 선수문(膳羞門)은 전선사(典膳司), 회계문(會計門)은 제실회계감사원 및 대신관방 조사과, 수위문(守衛門)은 친위부와 시종무관부, 위생문(衛生門)은 시종원(侍從院)과 전의사(典醫司)의 업무 기능이 반영된 것이다.<sup>37)</sup>

도서문(圖書門)을 예를 들면, 도서문(圖書門)에 해당하는 목(目)의 항목은 서적(書籍), 도화(圖畫), 문서, 출판, 편찬이다. 내외서적(內外書籍)에 관한 서적목(書籍目), 도화(圖畫)에 관한 도화목(圖畫目), 공문의 체례(體例)·식양(式樣)·관인(官印) 및 제종(諸種)의 인감식양(印鑑式樣) 등에 관한 문서목(文書目), 도서·인쇄·간행·사진·촬영에 관한 출판목(出版目), 사지(史志)·기록·보고·정표(政表) 및 통계(統計)에 관한 편찬목(編纂目)으로 구분하여 해당 사항을 수용하였다. 이처럼 궁내부 기록편찬분류표는 궁내부 기록물

을 기구조직 기능상의 관련성에 따라 일정하게 배열한 것이다. 그리고 이러한 기록물은 분류되는 동시에 적절하게 물리적으로 분절되어 관리되었다.

### 3.4 기록목록과 대출규정

궁내부에서는 왕실소장 기록물 목록을 작성하고 또한 대출규정을 마련하였다. 1909년 11월 궁내부 소속 규장각 기록과에서 『궁내부기록총목록』이라는 책자를 발행하였다. 이 『궁내부기록총목록』의 발행목적은 당시 기록물을 시급히 대출할 필요가 있었기 때문이었다. 속히 발행하였기에 오류가 있음을 시인하면서 훗날 이를 수정할 것이라고 하였다.<sup>38)</sup> 같은 시기인 1909년 11월에 궁내부 소속 규장각 도서과에서는 『제실도서목록』을 발행하였는데 이 역시 완전한 상태가 아닌 가목록(假目錄)으로 편집한다고 책머리에서 밝히고 있다.<sup>39)</sup> 이 총목록은 당시 궁내부의 기록물과 분류방식에 대한 전반적인 현황을 알 수 있다.

『궁내부기록총목록』에서는 궁내부의 기록물을 의궤류(儀軌類), 등록류(謄錄類), 일기류(日記類), 공문류(公文類), 잡서류(雜書類) 총 5종류로 구분하고 있다. 의궤, 등록, 승정원 일기 등을 도서와 구분하여 기록으로 취급하고 있다. 또한 이들에 대한 대출규정 역시 기록물과 도서를 구분하여 명시하였다. 의궤류(儀軌

37) 이경용(2002), “한말 기록관리제도 -공문서관리 규정을 중심으로-” 기록학연구, 제6호, 208-209면.

38) 『宮內府記錄總目錄』, 例言: “一. 本書目은 記錄貸出上必要가 有호야 急遽히 印刷에 附함으로써 極히 誤謬됨을 免키 難호나 他日를 待호야 此를 修正함이 可호”

39) 帝室圖書目錄, 例言: “一 本課所管의 帝室圖書는 奎章閣春坊集玉齋及北漢山行宮 貯藏에 係호 書冊概計大凡十萬餘冊을 蒐集호야 四庫의 法에 依호야 此를 類別整頓호고 假目錄을 編次호 但其蠹蝕毀損호는 者는 此를 繕修호고 又缺本은 此를 補足호 後 更히 目錄의 完製를 期케 호”

類)를 보면, 대부분의 제호(題號)가 '○○○○儀軌'이지만, 함흥본궁의식(咸興本宮儀式), 황단의(皇壇儀), 궁원의(宮園儀) 등과 같이 '○○儀式', '○○儀'로 명칭을 부여한 것도 있다. 그리고 일기류(日記類)는 승정원일기(承政院日記)<sup>40)</sup>, 일성록(日省錄), 윤발(綸綍), 내각일력(內閣日曆), 공거문(公車文), 공거문총(公車文叢), 장차휘편(章筭彙編)<sup>41)</sup>, 보취(報聚)<sup>42)</sup>로 구성되어 있다. 또한 잡서류(雜書類)의 경우는 정례(定例), 조례(條例), 사목(事目), 절목(節目), 선생안(先生案), 형지안(形止案) 등으로 구성되어 있다.

이 기록총목록에는 1907년 12월 궁내부관계 개정 이전의 기록 및 그 후 궁내부 청(廳)과 과(課)로부터 송부하여 받는 공문서류를 수록하였다.<sup>43)</sup> 이것이 바로 공문류(公文類)이다. 구공문(舊公文) 즉 보제(報題)의 경우 그 책명을 게재하지만, 1907년 12월 관계개정 이후 규장각 기록과에서 수령한 공문(公文)은 그 수가 극히 적어 기록편찬보존규정에 따라 편성할 수 없기 때문에 수령 당시의 책명 혹은 건명을 게재하여 검색이용에 편리를 도모하고자 하였다.<sup>44)</sup>

또한 연대간지(年代干支)를 기입한 공문류는 역대 순차에 따르고 또 연대간지가 없는 것은 조사 중에 있는 것이므로 우선 게재하지 않는다고 하였다.<sup>45)</sup> 1907년부터 1908년까지 각 관청에서 규장각 기록과에 아직 송부하지 않는 공문류는 훗날 완결되면 보내는 것을 기다려 궁내부기록편찬보존규정에 따라 분류 편찬하고자 하였다. 지금 기록과에 송부하지 않는 공문류를 총목록에 기입한 이유는 각 관청에서 공문을 검색함에 편리하기 위하여 대략 그 책명(冊名) 또는 건명(件名)을 적어 놓는 것이다.<sup>46)</sup>

공문서류의 특징으로 인하여 책자형태의 기록물과는 달리 몇 가지 특징을 지니고 있다. 공문서류가 아닌 기록목록의 항목은 책자명칭, 연대간지(年代干支), 책수(冊數), 책호(冊號), 결책수(缺冊數), 번호인데 비해 공문서류의 항목은 연별(年別), 종별(種別), 책명 또는 건명, 장수(張數), 책수(冊數), 관청명(官廳名), 번호이다. 종별이란 1종, 2종인지 아니면 미정인지를 표시하여 해당 공문서류의 등급을 매기는 것이다. 그리고 장수(張數)를 기입하며, 장례원(掌禮院), 조사과, 서무과 등 공문발행 관

40) 『宮內府記錄總目錄』: “仁祖朝距今二百八十七年前承政院에서 同院日記를 編次而爾後官制가 屢次改革함을 隨하여 承宣院, 宮內府, 秘書院, 秘書監及奎章閣 등 名稱下에 同一한 日記를 尙今繼續編纂함”

41) 위의 책: “公車文, 公車文叢, 章筭彙編, 報聚는 總히 上疏及批答文을 逐月逐日하여 記入한 者인 故로 日記類部에 編入함”

42) 보취(報聚)는 현종부터 숙종대까지의 주요 정사(政事)에 관련된 여러 신하의 논의를 모아 놓은 것으로, 상소문의 초록이 주요내용이다.

43) 『宮內府記錄總目錄』: “一, 本書目에는 隆熙元年十二月 本府官制改正以前の 記錄及其後本府二三廳課로부터 送付를 受한 公文書類를 收錄함”

44) 위의 책: “一, 舊公文即報題는 其冊名을 揭하고 官制改正以後의 公文으로 本課에서 受領한 者는 其數가 極히 僅少하여 記錄編纂保存規程에 依하여 編成하기 不能한 故로 受領當時의 冊名或件名을 掲載하여 其檢索의 便을 與함”

45) 위의 책: “一, 本書目中年代干支를 記入한 者는 歷代順次에 依하고 又其記入이 無한 者는 調査中에 在함으로써 此를 姑未掲載함”

46) 위의 책: “本公文은 隆熙元年으로 同二年까지 至한 者이나 各官廳에서 此를 本課에 姑不送交함으로써 他日에 完送함을 待하여 宮內府記錄編纂保存規程에 依하여 分類編纂코즈하고 至今에는 各官廳에서 公文를 檢索함에 便利케 爲하여 大略其冊名 又は 件名을 調書함”

청명을 기입한다.

「궁내부기록편찬보존규정」의 제17조에는 궁내부 직원으로 기록을 차람(借覽)하거나 열람(閱覽)하고자 하는 자가 있거든 궁내부기록대출규정에 따라 대출하도록 하였고, 제18조에 궁내부기록대출규정 제4조의 기록차람증(記錄借覽證)은 제7호 양식 및 기록열람부(記錄閱覽簿)는 제8호 양식에 따라 만들도록 하였다. 1909년 4월 26일 총9조로 구성된 「궁내부기록대출규정」이 제정되었다. 조선시대 왕실도서인 경우 열람과 대출에 대한 간략한 법규가 있었다. 예를 들면, 홍문관의 서책을 출납할 때에는 상아로 만든 패(牌)를 사용하되 해당 관원이라도 다만 홍문관 안에서만 열람할 수 있고 마음대로 궐문 밖으로 가지고 나갈 수가 없었다.<sup>47)</sup> 규장각의 서적을 왕명이 있어 서책을 출납할 경우 반드시 상아로 만든 패(牌)에 서명을 명기하고 출납을 요청할 경우 반드시 규장각 각신(閣臣)의 성명을 써서 청한다. 그리고 전각(篆刻)한 내부서적명입패(內府書籍命入牌) 1개는 대내(大內)에 두고 전각한 내부서적청출패(內府書籍請出牌) 1개는 이문원(摛文院)에 둔다고 명시하였다.<sup>48)</sup> 이에 비해 「궁내부기록대출규정」은 궁내부 기록물을 대출하는 절

차와 방식을 좀더 세세히 규정하고 있다. 궁내부 도서의 경우에도 동년 11월 9일 「제실도서대출규정」이 별도로 규정되어 있다. 이를 통해 보면, 궁내부는 기록물과 도서를 명확하게 구분하여 대출 관리하고 있었다.

「궁내부기록대출규정」의 제1조와 제2조에 기록을 차람(借覽) 또는 열람(閱覽)할 수 있는 자는 궁내부 직원으로 한정하며, 규장각 기록과에 가서 일정한 절차를 밟아야 한다. 단 기밀문서는 특별한 허가를 받게 하였다. 차람하는 기록을 궁내부 밖으로 가지고 나가는 것을 원칙적으로 금하지만 부득이한 사정으로 궁내부 밖으로 가지고 나아갈 필요가 있을 때는 주무과와 합의하며 차관의 허가를 받게 하도록 한다.(제3조)<sup>49)</sup> 기록물을 차람하고자 하는 자는 차람증을 제출하며 그 증서용지는 규장각 기록과에 가서 청구하며, 기록의 열람은 규장각 기록과에 비치한 부책(簿冊)에 기입하고 열람을 청구하게 하였다.(제4조) 주무과의 지정한 장소에서 열람하게 하였다.(제5조)<sup>50)</sup>

기록의 차람기한은 10일 이내로 하되 만기가 되면 반납 후 다시 차람하도록 한다. 그리고 차람한 기록은 타인에게 다시 빌려주지 못하게 한다.(제6조)<sup>51)</sup> 그리고 차람기한을 경과한 때

47) 『續大典』禮典 藏文書：“弘文館書冊出納時 用象牌 雖官員 只於館中披覽 毋得擅出闕門外”

48) 『大典會通』禮典 藏文書：“凡內閣書籍 有命入或請出之時 必填其書名於牙牌 而請出時則必書請出閣臣姓名 其一篆刻內府書籍命入牌 置大內 其一篆刻內府書籍請出牌 置摛文院”

49) 『宮內府規例』, 190-191면: “第一條 記錄을 借覽 又는 閱覽함을 得호는 者는 本府職員에 定限호되 但機密文書는 第三條에 依호야 許可를 受치 아니호는 時는 此를 貸出지 아니호  
第二條 記錄은 借覽 又는 閱覽코져호는 者는 奎章閣記錄課에 就호야 其節次를 行함이 可호  
第三條 借覽호는 記錄을 府外에 携出함을 禁호되 但不得已호는 事故로 以호야 特히 府外에 携出호 必要가 有호는 時는 主務課에 合議호며 次官의 許可를 受함이 可호”

50) 위의 책: “第四條 記錄을 借覽코져호는 者는 借覽證을 呈出호며 其證書用紙는 奎章閣記錄課에 來호야 請求함이 可호 借覽의 閱覽은 奎章閣記錄課에 備寘호는 簿冊에 記入호고 閱覽함을 請求함이 可호  
第五條 記錄은 主務課의 指定호는 場所에서 閱覽함이 可호되 但閱覽을 終호는 或閱覽時限에 達호는 時는 隨即記錄을 返納함이 可호”

는 즉시 이를 반납해야 하며 비록 기한 내라도 주무과의 요구가 있거나 차람인의 전직이나 면직 혹은 사망된 경우에도 즉시 반납해야 한다. (제7조)<sup>52)</sup> 차람인 혹은 열람인은 주무과원(主務課員)의 손을 거쳐 그 기록의 교부함을 받도록 하고, 청구자가 임의로 함가(函架)에 가서 이를 찾지 못하게 한다.(제8조)<sup>53)</sup> 차람인 및

열람인은 그 기록을 임의로 오염시키거나 훼손하지 못하게 한다.(제9조)<sup>54)</sup> 아래의 양식표는 기록차람증(記錄借覽證)과 기록열람부(記錄閱覽簿)의 양식이다.

기록차람증의 양식을 살펴보면 연별(年別), 종별(種別), 문목(門目), 책명 또는 건명, 책수(冊數), 함호(函號), 가호(架號), 열람한 관원

<표 5> 기록차람증

證覽借錄記							
隆熙月	借覽年月日					年別	記 錄 主 任
日年						種別	
至自	借覽期限					門目	
月月						冊名又件名	
日日						冊數	
各廳(院)司課						函號	
借覽人						架號	
官氏名							

<표 6> 기록열람부

		閱覽年月日
		年別
		種別
		冊名又件名
		冊數
		函號
		架號
		閱覽者官氏名

- 51) 위의 책: “第六條 記錄借覽期限은 十個日以內로호되 滿期에 至호거든 一次返納後 更히 借覽호도 無妨호 借覽호 記錄은 他人의 게 轉貸호는 事를 得지 못호”
- 52) 위의 책: “第七條 記錄借覽의 期限을 經過호 時는 即時 此를 返納호며 雖期限內라도 主務課의 要求가 有호거나 借覽人의 轉免或死亡된 境遇에도 此와 同호”
- 53) 위의 책: “第八條 記錄의 借覽或閱覽人은 主務課員의 手를 經호야 其記錄의 交付호를 受호미 可호고 請求者가 任意로 函架에 就호야 此를 檢索호를 得지 못호”
- 54) 위의 책: “第九條 借覽及閱覽人은 其記錄을 任意로 措縱汚損 又는 毀傷等事를 行치 못호”

의 직위와 성명 등을 정해진 양식란에 기입하도록 되어 있다. 기록열람부 역시 기록차랍증과 마찬가지로 양식란에 해당 사항을 기입하도록 하고 있다. 이 외에도 기록수령부, 기록출납부 등의 서식이 제시되어 있다.

#### 4. 결 론

국가조직의 의사소통과 관리를 유기적으로 움직이기 위해 마련된 공문서류의 관리 규칙은 당대 정치·역사적 변동과 밀접한 연관을 맺고 있음은 두말할 필요가 없다. 또한 공문서 관리는 여러 법규와 시행세칙으로 규정되었는데, 오늘날 공문서 관리의 모태라고 할 수 있는 모습이 바로 갑오개혁기에서 시작하여 대한제국 융희년간에 형성되었다고 할 수 있다. 이 때 정부조직에서 생산되는 대부분의 기록물인 공문서류의 그 취급규정이 근대적 양태로 마련되기 시작하였다. 그리고 중앙의 주요 관청에는 문서전담부서가 설치되거나 기안문제도와 원본문서를 편철하는 제도를 확대 실시되었다.

본고에서 살펴본 궁내부 공문서 관리 규칙은 모두 1907년 이후에 제정된 것이다. 당시 궁내부 공문서류 관리 담당부서, 공문서류 처리절

차, 편찬과 보존에 관한 규칙, 기록편찬분류표 제정, 기록목록과 대출에 관한 규정이 상세히 마련되었다. 궁내부에서 관할하는 모든 기록물을 조직 업무별로 분류하고 보존기간을 각기 정하여 편철 정리하는 방식은 새로운 공문서류 관리방식의 모습이었다. 또한 도서와 공문서류와 같은 기록물을 구분하여 관리하였음을 알 수 있었다. 그리고 실제 사무에 사용되는 기록물 발송대장과 접수대장, 열람장부 등 여러 서식이 함께 구체적으로 제시되어 있다. 이 궁내부의 기록관리 규칙이 주목되는 이유는 관련 규칙조항의 구체성뿐만 아니라 바로 조선총독부를 거쳐 대한민국 정부수립 이후에도 계속 준용되어 온 공문서 관리방식의 원형이기 때문이다. 또한 일제(日帝)가 대한제국의 제실재산과 마찬가지로 제실 소장의 도서와 기록물을 통감부 시기부터 사전 정리사업을 하면서 그들의 공문서 관리방식을 도입시킨 대표적인 사례이다.

결론적으로 대한제국 융희년간에 제정된 궁내부의 공문서 관리 규칙은 근대적 기록관리의 구체적이고 실제적인 적용임과 동시에 일제의 식민지 기반사업의 일환으로 대한제국 황실 소장의 도서와 기록물 유산을 조사 정리하려는 과정에서 도입되었다는 침략적 속성을 함께 지니고 있다.

#### 참 고 문 헌

「(교주)대전회통」, 1939, 중추원 조사과.  
 「궁내부규례」, 1910, 궁내부 대신관방 조사과.  
 「궁내부기록총목록」, 1909, 궁내부 규장각 기록과.

김재순, 1992, “韓國近代 公文書管理制度的 變遷.” 「기록보존」 제5집.  
 김재순, 1995, “일제의 公文書制度 장악과 운

- 용의 실제.” 『韓國文化』 제16집.
- 박성진, 2002, “조선총독부의 공문서 보존기간 책정기준과 가치평가.” 『기록보존』 제15집.
- 서영희, 1990, “1894-1904년의 政治體制 變動과 宮內府.” 『韓國史論』 제23집.
- 서영희, 1994, “통감부 시기 일제의 권력장악과 규장각 자료의 정리.” 『규장각』 제17집.
- 연갑수, 2000, “조선후기 등록에 관한 연구.” 『외대사학』 제12집.
- 이경용, 2000a, 『韓國의 近現代 記錄管理制 度史 研究』 -1894~1969년-. 중앙대학교 박사학위논문.
- 이경용, 2002b, “한말 기록관리제도: 공문서관리 규정을 중심으로.” 『기록학연구』 제6호.
- 『제실도서목록』, 1909, 궁내부 규장각 도서관.
- 지수걸, 2005, “총론: 한국의 ‘근대’와 기록관리.” 『기록사료관리와 근대』, 한국국가기록연구원 엮음.
- 최경열, 1991, “日本의 政府記錄保存管理.” 『記錄保存』 제4호.