

대한제국기 公文書의 편철과 분류

The Classification and Filing of the Official Documents
of the Great Han Empire

박성준 (Park, Sung-Joon)*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-----------------------------|-------------------------------|
| 1. 머리말 | 4. 중앙과 지방 사이에서 거래된 문서의 편철과 분류 |
| 2. 대한제국기 공문서의 편철과 분류 규정 | 5. 맺음말 |
| 3. 중앙기관 사이에서 거래된 문서의 편철과 분류 | |

< 초 록 >

갑오개혁~대한제국기 공문서의 편철과 분류 규정에 따르면 各部는 部-局-課 단계의 행정 기구에서 최소 단위인 局課를 기준으로 문서를 편철·분류하였다. 한국이 일본에 병합된 뒤 조선총독부는 이러한 문서철에 청구기호를 부여하면서 部와 部를 연계한 部단위를 기준으로 재분류하는 한편, 편철된 문서의 거래기관이 단수인가 복수인가를 기준으로 재분류하였다. 部를 단위로 재분류한 문서철은 각 내별기호의 문서년도가 순차적이지 않고 문서년도가 중복되거나, 다른 성격의 문서철이 같은 도서명·청구기호에 함께 묶여 있었다. 또한 조선총독부는 자체적으로 마련한 部단위의 재분류 체계에 맞추기 위해 원 표제를 인위적으로 수정한 경우도 있었다.

조선총독부는 部를 단위로 재분류하였지만, 대한제국기 공문서의 분류체계는 部단위가 아니었다. 대한제국기 문서철의 편철 단위는 度支部 司稅局 地稅課·雜稅課, 司計局 監査課처럼 局課였다. 경무청·궁내부의 문서규정에서도 문서 처리의 최하부단위로 局課를 규정하였듯이, 대한제국기에는 部-局-課 단계의 행정기구에서 局課를 최종 하부단위로 규정하고, 이 局課와 거래한 기관을 조응해서 문서를 편철·분류하였다.

局課를 단위로 한 대한제국기의 편철·분류체계는 기능별 문서 분류체계를 포함하고 있었다. 局課는 담당 업무를 단위로 분화되었으며, 局課를 단위로 조직을 구분하고 담당 업무에 따라 기능별로 문서를 분류하였다.

局課를 단위로 거래 기관과 조응하여 기능별로 편철·분류된 대한제국기 공문서를 조선총독부가 部단위로 재분류함에 따라 전혀 다른 성격의 문서철이 한 질로 함께 묶여 분류되고, 동일한 내용·성격의 문서철이 흩어져 다른 성격의 문서철과 함께 전혀 상태로 분류된 것이다. 따라서 대한제국기 공문서는 局課를 단위로 기관을 구분하고 해당 기관의 담당 업무에 따라 기능별로 재분류되어야 한다.

要語: 갑오개혁, 대한제국, 조선총독부, 공문서, 문서 분류체계

* 경희대장사/서울대 규장각한국학연구원(parksj48@paran.com)

접수일: 2008년 12월 5일 최초심사일: 2008년 12월 8일 심사완료일: 2008년 12월 18일

<ABSTRACT>

According to the regulations for classifying and filing the official documents from Kabo Reform to the Great Han Empire, each department sorted and filed documents, based on the lower units, that is, 'Department' and 'Section' in the hierarchy of 'Ministry-Department-Section'(部-局-課). After the Japanese colonization, the Government-General of Joseon assigned document numbers to these document files, and reclassified documents, based on the unit of 'Ministry', and the number of Ministries involved in their transactions. These reclassified documents were not strictly filed in chronological order, some years were overlapped, and some documents with different characteristics were filed together under the same document name and number. Additionally, the Government-General of Joseon modified the original titles of some documents to follow its reclassification system.

Although the Government-General of Joseon classified the documents based on the unit of 'Ministry', the original document classification system of the Great Han Empire was based on the units of 'Department' and 'Section' such as The Ministry of Finance the taxes department(司稅局) the land taxes section(地稅課) and the miscellaneous taxes section(雜稅課) or the finance department(司計局) the inspection section(監查課). In the documentation classification regulation of the Ministry of Police, the Ministry of Finance, the Ministry of Internal Affairs and Ministry of Palace Management specified the minimal unit of classification as Section. Likewise in the Great Han Empire the baseline unit of the document classification was Section. They sorted and filed the documents according to the counterpart institutions corresponding to these Departments and Sections.

The sorting and filing system in the Great Han Empire based on Department and Section included the functional document classification system. As Department and Section are divided according to their business, classification by Department and Section means functional classification based on their works.

Documents classified by functions corresponding to the related Department and Section were reclassified by the Government-General of Joseon based on 'Ministry', which made documents with different characteristics filed in the same file and some documents related to each other were dispersed into different files. Therefore, the documents of the Great Han Empire should be reclassified again, based on the unit of Department and Section.

Key words: Kabo Reform, The Great Han Empire, The Government-General of Chosun, The Official Documents, The document classification system

1. 머리말

갑오개혁기에는 행정기관이 생산·거래한 공문서의 원본을 편철·보존하였고, 공문서의 유통·보존을 위해 各府·衙門 總務局에 文書課·往復課·報告課·記錄課 등을 설치하였다.¹⁾ 문서과는 各局의 成案과 起草 등의 사무를 심사하고, 왕복과는 各府衙門 공문의 접수와 발송 업무를, 보고과는 各局의 통계안건의 채집과 관보국 발송 업무를, 기록과는 아문의 사무 문안을 蒐集하여 編纂하는 업무를 담당하였다. 文書課·往復課·報告課는 문서의 심사·유통 업무를, 記錄課는 이 문서들을 편찬·보존하는 업무를 담당하는 것이다.

이들 기관은 문서의 접수·생산·발송을 다음과 같은 과정으로 처리하였다. 특정 기관이 各府衙門으로부터 문서를 받으면 總務局 往復課長은 해당 문서의 건명과 호수를 簿籍에 기록한 뒤 해당 主務局에 배부하였고, 受領者에게는 檢印을 받았다. 처리해야 할 문서를 배부받은 各局·課長은 주어진 기한 내에 업무를 처리해야 했으며, 여러 局에 연계된 문서는 主務局·課에서 起案을 작성하여 관련 局의 검인을 받았다.

局課는 심사를 거쳐 작성이 완료된 문서를 왕복과로 보내고, 왕복과는 大臣의 결재를 받은 뒤 문서를 淨寫하여 건명과 번호를 簿冊에 기입한 뒤 발송하고, 原案은 교부 발송년월일을 기입한 뒤 왕복과에서 검인하여 主務處로 반송하였다. 이러한 과정을 거쳐 시행이 완료된 문서는 各局課에서 기록과로 보내어 보존하였다.

1895년 3월 各部官制通則이 제정되면서, 문서 관리를 담당한 기관은 총무국에서 大臣官房으로 변경되었고, 문서과·왕복과·보고과·기록과를 문서과로 통합하여 문서의 유통·보존 업무를 담당하게 하였다.²⁾ 문서의 유통·보존 업무가 課별로 분산되었던 것이 문서과가 일원적으로 담당하는 체계로 변경된 것이다.

갑오개혁기에는 各府衙門通行規則(이하 各府規則)·各部處務規程通則

1) 『韓末近代法令資料集』 I, 국회도서관(이하 『法令集』), 各府衙門通行規則(1894. 7. 14), 49.

2) 『法令集』 I, 各部官制通則(1895. 3. 25), 205.

(이하 各部通則) 등을 제정하여 문서의 생산·유통·보존 규정을 마련하였지만, 문서의 편철·보존과 관련된 규정은 시행이 완료된 문서를 편철·보존 업무를 담당할 기관에 전달하도록만 규정되어 있고, 세부 규정은 各府部에서 자체적으로 마련하였다.

편철은 주무과가 문서과로부터 배부 받은 各府部의 문서와 해당 課에서 생산한 문서를 수집·편철·분류하는 작업으로 문서의 분류 과정에 해당된다. 따라서 공문서 편철에 대한 검토를 통해 당시 문서가 어떤 방식으로 분류되었는지, 문서의 분류체계를 파악할 수 있다.

갑오개혁~대한제국기 공문서 관리 제도와 관련해서는 많은 연구가 이루어져 공문서 관리 제도의 성립·정비 과정 등을 구명하였다.³⁾ 이러한 연구 성과를 바탕으로 갑오개혁~대한제국기 공문서가 실제 어떤 방식으로 편철·분류되었는지 살펴보고자 한다.

규장각한국학연구원(이하 규장각)에는 갑오개혁~대한제국기에 생산·편철된 상당량의 공문서가 소장되어 있으나, 이 문서들은 대한제국기 분류체계를 그대로 유지한 채 소장되어 있는 것은 아니다. 한국이 일본에 병합된 뒤 조선총독부는 대한제국기 공문서를 재분류하고 청구기호를 부여하였다.⁴⁾ 대한제국기 공문서는 조선총독부가 재분류한 상태로 규장각에 소장되어 있기 때문에 대한제국기 공문서의 분류 체계는 그 원형을 잃어버린 상태인 것이다.

이에 各府部에서 제정한 편철·분류 규정을 검토하고 현재 규장각에 소장된 공문서는 어떤 방식으로 재분류되어 있는지 살펴봄으로써 대한제국기 공문서 분류체계의 원형을 파악해 보고자 한다.

3) 김재순, 「韓國近代公文書管理制度的變遷」, 『기록보존』 5(1992); 권태익, “갑오개혁 이후 공문서 체계의 변화,” 『奎章閣』 17(1994); 이경용, “한말 기록관리제도-공문서관리 규정을 중심으로-,” 『기록학연구』 6(2002); 김진우, “갑오개혁기 「공문식」과 공문서의 변화,” 『古文書研究』 29(2006); 이영학, “갑오개혁 시기 기록관리제도의 변화,” 『역사문화연구』 27(한국외국어대학교 역사문화연구소, 2007); 김진우, “구한말 궁내부의 공문서 관리 규칙에 관한 일고찰,” 『한국기록관리학회지』 제7권 1호(한국기록관리학회, 2007).

4) 이상찬, “규장각 소장 자료의 공문서 분류도장에 대하여,” 『書誌學報』 20(1997), 50; 김태웅, “일제 강점 초기의 규장각 도서 정리 사업,” 『규장각』 18(1995), 176-183.

2. 대한제국기 公文書의 편철과 분류 규정

갑오개혁~대한제국기 公文書의 편철·분류 규정으로는 各府規則·各部通則 외에 軍部·경무청·탁지부·내부·궁내부에서 자체적으로 제정한 규정이 있다.⁵⁾ 各府規則·各部通則의 편철 규정은 다음과 같다.

- 가-1. 各局課文書已經施行者 送于記錄課 唯屬機密之文書 秘書官 奉大臣之命 另置之⁶⁾
- 가-2. 凡辦理既訖 文書는 其審案과 其事에 關係 往復書와 其附屬書까지 一切整頓 應야 記錄課(課名은 各部分課規程에서 定 應는 依 依)에 送付 應미 可 應니 其機密에 屬 應는 文書는 秘書課長이 保管 應미 可 應⁷⁾

各府規則에서는 시행 완료된 문서를 기록과에 보내도록만 규정되어 있고 편철에 대한 세부 규정은 없다. 各部通則도 審案·往復書·附屬書 등 기록과에 보내야 될 문서 대상을 추가한 것 외에는 各府規則과 동일한 내용이다.

各府部에 적용된 일반 규정을 바탕으로 各府部에서 제정한 문서의 편철·분류 규정을 살펴본다.

凡決處 應 文書는 其審議案 或 所關往復書까지 將來에 考據引證될 者는 一切整頓 應야 官房에 送付 應고 各自保管 應를 得치 못 應는 故로 各局(軍務局은 各課)에는 謄字牒簿을 備치 아니 應고 簡略 應 目錄과 摘要等을 適宜히 便法을 設 應야 煩亂 應를 勉省 應미 可 應. 官房에서 文書의 整頓保存 並 參照 應를 爲 應야 貸渡 應는 方法等은 別로히 定 應나 規程을 據 應.⁸⁾

위 자료는 軍部處務規程에 마련된 편철·보존에 관한 내용이다. 軍部處務規程에는 처결한 審議案·往復書 등 각종 문서를 대신관방에 보내도록 하고, 各局

5) 이들 기관에서 제정한 문서정리규칙 전반에 대한 분석은 이경용, 앞의 논문(2002) 참조.
6) 『法令集』 I, 各府各衙門通行規則(1894.7.14), 50.
7) 『法令集』 I, 各部處務規程通則(1895.4.1), 301.
8) 『法令集』 I, 軍部處務規程(1895.4.1), 304.

課에서 문서를 따로 보관하지 못하도록 하였다. 軍部處務規程도 各部通則을 바탕으로 하면서 문서를 局課별 분산이 아닌 대신관방 문서과에서 통합 보존하도록 문서 보존 주체만 규정하고, 편철·분류에 대한 세부 규정을 제정하지는 않았다.

문서의 편철·분류에 대한 세부 규정까지 제정한 것으로는 警務廳訓令 제6호의 ‘文書整理規則’이 있다.⁹⁾

文書整理規則

- 第一條 文書에 整理를 要함을 爲하야 官房第一課에 左開 簿冊을 設함.
一 警務令草案綴 一 警務使訓令草案綴 一 內部大臣稟申草案綴 一 各部大臣稟申草案綴 一 內部大臣訓令綴 一 各部大臣訓令綴(但 總理大臣訓令도 此에 共綴함) 可함)
一 諸官衙及各部各局課往復綴(但 警務使名目 警務廳名目及第一課長名目 第一課名目도 此에 共綴함) 可함)
一 各署長稟申綴 一 各署往復綴(但 第一課長名目과及第一課名目으로 써 各警務署長及各警務署에 往復함 文書를 編綴함)
一 機密書類綴(但 特別히 警務使轉屬主事가 主管함)
一 廳員履歷書綴 一 廳員訴願綴 一 人民訴願綴 一 黜陟及懲罰綴(但 內部大臣에게 稟申함는 者도 此에 綴함)
一 賞與書綴(但 前項과 同함)
一 諸報告綴 一 電信往復綴 一 日報綴 一 統計綴 一 官報綴 一 雜書綴
- 第二條 警務使名目이며 警務廳名目으로 써 發送함 文書는 其主任이 何局 何課에 屬함을 勿論함고 其原案은 官房第一課에서 編綴하야 保存함이 可함.
- 第三條 各局課長名目이며 各局課名目으로 써 發送함 文書의 原案은 各局 課에서 編綴하야 保存함이 可함.
- 第四條 照會書에 對함는 回答案과 訴願에 對함는 指令案은 該照會書 或 該訴願書에 添하야 編綴함이 可함.
- 第九條 每年 各局課에서 處置함 文書는 其種類를 區別함고 其數를 統計하야 翌年正月十日및쳐 第一課에 差出함이 可함.
第一課에서는 各局課에서 提送함 統計에 本課에서 處置함 數를 合하야 其種類와 局課를 分하야 明細함 統計表를 調製함이 可함.

경무청에는 官房第一課, 官房第二課, 總務局이 설치되었고, 官房第一課는 諸公文의 접수·발송·편찬·보존에 관한 업무를, 官房第二課는 회계 업무를, 總

9) 『法令集』 I, 文書整理規則(1895.7.1), 498-500.

務局은 경찰 업무를 담당하였다.¹⁰⁾ 官房第一課는 공문서를 편철·보존하면서, 局課成案의 심사·賞與·懲戒處分·廳員履歷單子編纂·統計其他諸表製圖 등에 관한 사항도 담당하였다.

文書整理規則 제1조는 官房第一課에서 편철·보존할 簿冊을 규정한 것으로, 簿冊 이름을 통해 문서의 편철·분류 기준을 확인할 수 있다. 簿冊은 訓令綴·往復綴·機密書類綴·訴願綴·賞與書類綴·기타 문서철 등으로 구분되는데, 이는 문서 종류를 기준으로 구분한 것이다.

경무청은 문서 종류를 구분하여 편철하면서 기관별 분류를 동시에 적용시키고 있다. 訓令綴에 警務令草案綴·警務使訓令草案綴·內部大臣訓令綴·各部大臣訓令綴 등의 簿冊을 명시하고 있듯이, 훈령을 발신 기관별로 구분하여 편철하였다. 왕복철도 各部各局課往復綴과 各署往復綴을 구분하였듯이 거래 기관을 구분하였다. 경무청은 문서의 발신·거래 기관을 구분하여 문서를 편철한 것이다.

簿冊 이름이 訓令·往復·訴願 같은 문서 종류와 문서의 발신·거래 기관이 결합된 형태이듯이, 경무청은 문서 종류와 발신·거래 기관을 문서의 편철·분류 기준으로 삼았다. 문서 종류와 발신·거래 기관을 기준으로 편철·분류토록 한 규정은 제9조에서도 보여진다. 제9조에는 “每年 各局課에서 處置한 文書는 其種類를 區別하고 其數를 統計”하고 “第一課에서는 其種類와 局課를 分하여 明細한 統計表”를 작성하도록 하였다. 주무관서인 局課를 구분하고 해당 局課에서 처리한 문서의 종류에 따라 통계를 냈듯이, 部-局-課의 행정 단위에서 최하부단위인 課를 기준으로 문서 종류를 구분한 것이다.

문서 종류와 기관을 기준으로 문서를 편철·분류하면서, 한 책 단위의 편철 방식도 규정하였다. 제4조에는 “照會書에 對하는 回答案과 訴願에 對하는 指令案은 該照會書 或 該訴願書에 添하여 編綴”하도록 하였다. 이는 제1조 簿冊 가운데 왕복철과 소원철에 해당하는 문서의 편철 방식을 규정한 것이다. 각 기관과 거래한 照會와 照覆, 廳員·人民의 청원서와 이에 대한 지령의 경우에는 조회와 조복·청원서와 지령을 조응하여 편철하도록 해, 각 사안의 진행과정을 파악

10) 『法令集』 I, 警務廳訓令第1號 警務廳處務細則(1895.윤5.5), 425-432.

할 수 있도록 하였다. 조회와 조복, 청원서와 지령처럼 왕복문서의 편철 규정을 따로 마련한 것과 부책 이름을 미루어 보면 訓令·稟申·履歷書와 같은 문서는 단일 종류로 편철한 것임을 알 수 있다.

경무청은 문서 종류에 따른 각 책별 편철 방식을 규정하고, 기관과 문서 종류를 구분하여 문서를 편철·분류하였지만, 거래 기관이 2개 이상일 경우에 대한 편철·분류 규정이 명확하지 않다. 문서의 발신·거래 기관이 警務使訓令草案綴·內部大臣訓令綴처럼 하나인 경우도 있고, 各部大臣訓令綴·諸官衙及各部各局課往復綴처럼 2개 이상인 경우도 있다. 各部各局課往復綴처럼 거래 기관이 2개 이상인 경우, 단일 기관처럼 거래 기관을 구분한 것인지, 기관의 구분 없이 편철하였는지 이 규정만으로는 알 수 없다. 가령 경무청에서 탁지부·농상공부와 문서를 거래하였을 때, 탁지부는 탁지부대로, 농상공부는 농상공부대로 기관을 구분하여 편철하였는지, 탁지부와 농상공부 문서를 통합하여 편철하였는지 명확하지 않은 것이다.

문서의 편철 주체는 官房第一課와 各局課로 규정하였다. 제2조에는 警務使名目과 警務廳名目으로 발송한 문서의 原案은 모두 官房第一課에서 편철·보존하도록 하였고, 제3조에는 各局課長名目과 各局課名目으로 발송한 문서의 原案은 各局課에서 편철·보존하도록 하였다. 경무청은 발송자를 기준으로 편철과 보존 주체를 구분하고, 관방제1과에서 통합하여 편철·보존하는 방식과 局課별로 분산하여 편철·보존하는 방식을 병행한 것이다.

경무청 문서정리규칙에는 문서의 편철 주체·편철 방식을 규정하고, 이를 바탕으로 문서 종류와 기관별 구분을 연계한 문서 분류체계를 마련하였던 것이다. 문서 종류와 기관을 연계한 문서 분류체계에서 이후 '類別분류제'가 도입되었다. 1905년 3월 16일 훈령 제1호 탁지부 처무규정에는 類別분류에 대한 규정이 언급되어 있다.

제18조 문서의 類別 및 보존기한은 별도로 此를 정함이라

제19조 보존기한은 曆年을 從하여 처분완결한 翌年으로부터 起算함이라

제21조 문서는 그 類別에 의하여 簿書原書에 등록하고 書函을 구별하여 收

藏함이 가함이라
제22조 편찬문서는 보존기한의 장단을 응하여 粧冊의 精粗를 구별하되 總히
卷首에 목록을 付함이 가함¹¹⁾

탁지부 처무규정에는 “문서는 그 類別에 의하여 簿書原書에 등록하고 書函을 구별하여 收藏”하고, “편찬문서는 보존기한의 장단을 응하여 粧冊의 精粗를 구별하되 總히 卷首에 목록을 付”하도록 하였다. 탁지부는 類別에 따라 문서를 편철·보존하였던 것이며, 편철 상태는 보존기한에 따라 달리하였다. 다만 “문서의 類別 및 보존기한은 별도로 此를 정함이라”이라 하여 유별분류에 대한 세부 내용은 명시되어 있지 않다.

1908년 ‘문서취급규칙’을 제정한 내부도 類別분류 방식을 도입하여, 해당 사건(사안)이 완결되면 해당 주무국과에서 관계문서를 순서에 따라 편철한 다음 문서과로 인계하고, 문서과는 인계받은 문서를 ‘類別로서 목록을 붙이고’ 이를 편찬·보존토록 하였다.¹²⁾

1905년 이후에 제정된 탁지부 처무규정과 내부 문서취급규칙에 類別이란 용어가 등장하는 것으로 보아 이 시기에는 유별분류 방식이 일반적으로 적용되었던 것으로 보여진다. 탁지부와 내부의 유별 분류의 세부 내용을 확인할 수 없지만, 유별분류는 담당 기관을 기준으로 해당 업무와 관련해 기능별로 세분하여 문서를 분류한 체계이므로 局課를 단위로 한 조직별·기능별 분류체계가 마련되었을 것으로 보인다.

유별분류에 대한 세부 규정은 1909년 6월에 제정된 宮內府記錄編纂保存規程(이하 宮內府規程)에서 확인된다.¹³⁾ 宮內府規程에는 궁내부 각 관청에서 생산·접수한 모든 문서를 규장각 기록과에서 편찬·보존하도록 하였다. 궁내부 각 관청은 처분이 완결된 처분안·관계왕복문서·부속문서를 사건 종료 후 1년이 경과한 다음 해 4월말까지 규장각 기록과에 보내야 했으며,¹⁴⁾ 규장각 기록과는

11) 度支部財政顧問 目賀田種太郎, 『處務規程』(1907)(이경용, 앞의 논문(2002), 196 재인용)

12) 이경용, 앞의 논문(2002), 200-201.

13) 『宮內府規例』, 宮內府記錄編纂保存規程, 163-174.

14) 『宮內府規例』, 宮內府文書措辦規程, 154; 宮內府記錄編纂保存規程, 163.

이 문서들을 기록편찬분류표와 보존기함에 따라 문서를 편찬·보존하였다. 다만 各廳課에서 때때로 필요하거나, 빈번히 고증해야 할 문서는 기록과에 보내지 않고 해당 廳課에서 보관할 수 있도록 하였다.

문서는 기록편찬분류표에 따라 門目으로 분류하고, 사건 완결 월일의 순서에 따라 편찬하도록 하였다. 문서철의 두께는 2寸 5分(8cm)을 한도로 成冊하되 양이 적을 경우에는 수년간 문서를 합철하고, 분책할 때는 표지에 冊號를 기록하도록 하였다.

기록편찬분류표는 門目を 총 15門 56目으로 구분하고, 15門에 포함되지 않는 기록은 雜書門을 따로 마련하여 분류하였다. 15門은 典例·品階·官職·官廷 등으로 각 기관이 담당한 업무에 따라 기능별로 구분되었고, 目은 門에 해당하는 세부 업무 내용에 따라 56目으로 구분되었다. 궁내부는 局課에 기초하여 기관별로 문서를 분류하는 대신, 담당 업무에 따른 기능별로 문서를 분류하였다. 각 기관을 구분하고 담당 업무에 따라 기능별로 분류한 것은 아니지만, 각 기관별로 담당업무가 구분되었으므로 기능별 분류는 조직별 분류를 전제로 하였다고 할 수 있다.¹⁵⁾

1894~1909년 사이에 제정된 공문서 편철 규정에 따르면, 各府規則은 各局課 文書を 記錄課에 보내도록 하였고, 경무청은 발신·거래 기관과 문서 종류를 대응하여 편철·분류하였다. 1905년 이후부터 탁지부와 내부는 유별분류를 도입하였으며, 궁내부는 조직별 분류를 전제로 기능별로 문서를 편철·분류하였다. 이러한 편철·분류규정을 통해 갑오개혁~대한제국기 各府部院廳은 部-局-課 단계의 행정 기구에서 局課를 구분하고 기능별로 문서를 편철·분류하였음을 확인할 수 있다.

3. 중앙기관 사이에서 거래된 문서의 편철과 분류

규장각에는 1894-1910년 사이에 생산·편철된 다수의 국가 기록물이 소장되

15) 이경용, 앞의 논문(2002), 209. 이경용은 이 당시 궁내부 산하 각 기관의 통폐합으로 기관변동이 심해 조직별 분류 대신 기능별 분류를 채택하였다고 파악하였다.

어 있는데, 이 문서들은 대한제국기 문서 분류 규정에 따라 분류·소장되어 있는 것이 아니라, 조선총독부에 의해 재분류된 상태로 소장되어 있다. 한국이 일본에 병합되면서 대한제국기 공문서는 조선총독부 取調局에 인계되었으며, 이후 조선총독부 參事官分室에서 각 문서철마다 청구기호를 부여하였다.¹⁶⁾ 조선총독부는 청구기호를 부여하면서 대한제국기 공문서철을 자체적으로 재분류하였다. 규장각에 소장된 대한제국기 공문서는 대한제국기 문서분류 체계가 변형된, 조선총독부가 재분류한 분류체계로 소장되어 있는 것이다.

규장각에 소장된 문서철을 중심으로 대한제국기 공문서는 실제 어떻게 편철되었고, 조선총독부는 대한제국기 공문서를 어떤 방식으로 재분류하였는지 검토하여 대한제국기 공문서의 원분류체계를 파악해 보고자 한다.

<표 1>의 「軍部來去案」은 군부가 탁지부에 照會·照覆한 문서와 이에 대해 탁지부가 회답한 照覆·照會의 起案文을 탁지부가 편철한 문서철이다.

<표 1> 「軍部來去案」(奎 17878, 7책)의 각 책별 정보

내별기호	원 표제	수정된 표제	거래기관	文書起案 局課	문서 년도	목록	두께
7-1	軍部去來公文案	軍部去來文綴	軍部	司稅局 地稅課	1896	있음	1.5
7-2	軍部去來牒	軍部去來綴	軍部	司稅局 地稅課	1897~ 1899	있음	1.5
7-3	公文去來牒	軍部去來綴	軍部	司稅局 雜稅課	1898~ 1899	있음	2.2
7-4	監查課議案	軍部去來文綴	軍部	司計局 監查課	1903	없음	4
7-5	監查課議案	軍部去來文綴	軍部	司計局 監查課	1904	없음	3.5
7-6	監查課議案	軍部去來文綴	軍部	司計局 監查課	1905	없음	2.5
7-7	軍部 元帥府附	軍部去來文綴	軍部/元帥府	司稅局 地稅課	1903~ 1905	있음	1.5

* 두께 단위: cm

각 책의 편철 방식을 보면, 내별기호 7-1~6은 照會와 照覆의 기안문이 조용해서 날짜순으로 편철되었고, 7-7은 군부와 원수부 두 기관에서 탁지부에 조회한

16) 김태웅, 앞의 논문(1995), 176-183.

문서가 함께 편철되어 있는데, 거래 기관인 군부와 원수부를 구분한 다음 7-1~6과 동일한 방식으로 편철하였다. 照會와 照覆의 기안문을 조응해서 편철한 것은 경무청 문서취급규칙 제4조의 규정과 동일하다. 탁지부가 경무청의 편철 규정과 동일한 방식으로 문서를 편철하였듯이, 往復綴이나 訴願綴같은 문서철의 편철 방식은 각 기관사이에 일반적으로 공유되고 있었다.

訴願綴의 경우에도 이런 사례가 확인된다. 대한제국기 민들은 황실 재정을 관리한 내장원을 상대로 각종 소장을 제출하였으며, 내장원은 소장을 지역별로 구분하여 편철하였다.¹⁷⁾ 내장원이 편철한 각도·각군 訴狀綴를 보면, 1899-1904년까지는 소장 뒷부분에 내장원이 내린 지령이 직접 적혀 있고, 1905년부터는 指令紙를 따로 만들어 지령을 적고 지령과 소장을 조응하여 편철하였다. 지령을 적는 방식에 변화가 있지만, 두 방식 모두 소장과 지령을 조응하여 편철한 것이다.

다음으로 문서철의 두께를 보면, 軍部來去案 각 책의 두께가 1.5-4cm로 일률적이지 않고 다양하다. 규장각에 소장된 대한제국기 공문서철의 두께는 대부분 軍部來去案 과 비슷하다. 宮內府規程에는 문서철의 두께를 ‘二寸五分으로 限度호야 此를 成冊호고’ 양이 적을 경우에는 수년간 문서를 합철하고, 분책할 때는 표지에 冊號를 기록하도록 하였다. 문서철의 두께에 제한을 두고, 문서량에 따라 합철 또는 분책하도록 한 것이다. 대한제국기 공문서철의 실제 두께와 宮內府規程을 미루어 보면, 문서철의 두께는 특정 크기로 고정된 것이 아니라 2寸 5分(8cm)처럼 일정 크기의 한도만 제한하고, 그 범위 내에서 편철하였던 것이다.

문서철의 두께를 염두에 두면서 각 책에 편철된 문서 연도를 보면 1년 단위가 총 4책, 2년이 1책, 3년이 2책이다. 대부분 1년 단위로 편철되었지만 2·3년 단위의 문서철도 있다. 2·3년을 함께 편철한 문서철의 두께는 1.5-2.2cm로 1년 단위의 문서철과 비슷하다. 문서량이 적을 경우에는 수년간 문서를 합철하도록 한 규정이 적용된 사례이다.

軍部來去案」 7-2·3·7은 몇 년 단위의 문서를 합철한 경우이지만, 분책한

17) 『京畿各郡訴狀』(奎 19148), 『全羅南北道各郡訴狀』(奎 19151), 『慶尙南北道各郡訴狀』(奎 19154) 등 참조.

경우도 있다. 訓令編案(奎 17876, 12책)은 탁지부에서 각도·각군에 보낸 훈령을 편철한 문서철로 총 12책인데, 각 책은 한 달 또는 두 달을 단위로 편철된 것도 있고, 1년 또는 2년을 단위로 편철된 것도 있다. 편철된 문서년월의 단위는 다르지만, 문서철의 두께는 1.5-3.0cm로 비슷하다. 1년간의 문서량이 특정 두께의 한도를 넘었기 때문에 월 단위로 분책한 사례이다.

軍部來去案의 각 문서철은 목록이 있는 것과 없는 것으로 구분된다. 탁지부 처무규정 제22조에 편찬 문서는 모두 卷首에 목록을 만들도록 하였지만, 내별기호 7-4~6에 목록이 없듯이 이 규정이 일률적으로 지켜지지는 않았다. 다만 7-6의 卷首에는 7-7의 목록을 기록한 재질과 동일한 종이 몇 장이 여백인 채로 편철되어 있는데, 목록을 기록하기 위해 종이는 편철하였지만, 목록을 기록하지는 않았던 것이다.

경무청·탁지부·궁내부에서 규정한 문서 편철 방식을 기준으로 「軍部來去案 7책의 편철 상태를 보면 대체로 이들 규정과 합치된다. 실제 편철된 문서철이 각 기관별 편철 규정에 합치되었듯이, 각 기관별로 문서 편철 규정을 마련하였지만, 그 규정은 일반적으로 공유되고 있었던 것이다.

문서 편철 규정에 적합한 형태로 편철된 7책이 현재 어떤 상태로 분류되어 있는지 살펴본다. 현재 도서명 軍部來去案, 청구기호 奎 17878이 부여된 이 문서철들은 7책이 한 질로 묶여, 중복된 연도가 있지만 대략 연도순으로 내별기호가 부여되어 있다. 7책은 탁지부와 군부가 거래한 문서를 편철한 것이지만, 각 책별로 문서를 起案한 局課를 보면 度支部 司稅局 地稅課(7-1·2·7)·雜稅課(7-3), 度支部 司計局 監查課(7-4~6)로 2개 局과 3개 課로 구분된다. 司稅局 地稅課·雜稅課, 司計局 監查課가 담당 업무와 관련해 군부와 거래한 문서를 局課단위로 편철한 것이다.

局課단위로 편철된 각 문서철을 「軍部來去案」, 奎 17878이라는 도서명과 청구기호를 부여하여 7책으로 분류한 것인데, 각 문서철의 표제를 보면 원 표제가 모두 수정되었다. <표 1>에서 보듯이 각 문서철에 적힌 원 표제는 ‘軍部去來公文案’(7-1)·‘公文去來牒’(7-3)·‘監查課議案’(7-4)으로 기안한 局課마다 다르지만, 모두 원 표제에 펜으로 선을 긋고 표제를 ‘軍部去來文綴’·‘軍部去來綴’처럼

통일된 제목으로 수정하였다.

각 문서철마다 기안한 局課가 다르고, 문서철마다 다른 원 표제를 모두 수정하여 통일시켰다는 것은 이 문서철들이 분류되었던 원상태를 변경시켜 재분류하였다는 것을 의미한다. 재분류 흔적은 다른 곳에서도 확인된다.

규장각에 소장된 대한제국기 공문서철 가운데는 隆熙년간부터 식민지기에 걸쳐 공문서 분류도장이 날인된 것이 상당수 있다.¹⁸⁾ 「軍部來去案」 문서철에도 공문서 분류도장이 찍혀 있는데, 그 내용을 보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 「軍部來去案」(奎 17878) 공문서 분류도장

내별 기호	원 표제	文書起案 局課	보존 년수	책수	호수	연호	期滿年月
7-1	軍部去來公文案	司稅局 地稅課	20	9	34-5	隆熙	23年 12月
7-2	軍部去來牒	司稅局 地稅課	20	△…△	35-1	隆熙	23年 12月
7-3	公文去來牒	司稅局 雜稅課	10	14	262-1-ハ	×	53年 12月
7-4	監查課議案	司計局 監查課	10	△△	△…△	×	53年 12月
7-5	監查課議案	司計局 監查課	10	1△	2△…△	×	53年 12月
7-6	監查課議案	司計局 監查課	10	△△	2△…△	×	5△年 △△月
7-7	軍部 元帥府附	司稅局 地稅課	20	8	40-8	隆熙	23年 12月

* △는 규장각 청구기호 라벨에 가려 확인할 수 없는 것이다.

<표 2>에서 보듯이 「軍部來去案」에 날인된 분류도장은 2종류로 隆熙 연호가 있는 것과 없는 것으로 구분된다. 융희 연호가 찍힌 분류도장은 보존년수가 20년이고 期滿年月이 23년이므로, 융희 4년부터 융희 23년까지 20년간 보존되다 폐기되는 것으로, 날인 시기는 융희 4년(1910년)이다. 융희 연호가 없고 기만년월이 53년 12월인 것은 明治 53년이다. 이 분류도장은 보존년수가 10년이고 기만년월이 명치 53년이므로, 명치 44년부터 53년까지 10년간 보존되다 폐기되는 것으로, 날인 시기는 명치 44년(1911년)이다. 「軍部來去案」에는 다른 2종류의 분류도장이 날인되었고, 날인 시기도 달랐다.

융희 연호가 찍힌 같은 분류도장이라도 내별기호 7-1은 책수가 9책이고 호수

18) 공문서 분류도장에 대해서는 이상찬, 앞의 논문(1997) 참조.

가 34-5이지만, 7-7은 책수가 8이고 호수가 40-8이다. 7-1은 호수가 34-1에서 34-9까지 부여된 9책 가운데 호수 34-5가 부여된 문서철인 것이다. 분류도장의 종류가 다르고, 분류도장의 책수와 호수가 틀리듯이 분류도장을 찍을 당시 이 문서철들은 지금처럼 하나의 청구기호에 함께 분류된 것이 아니라 서로 다른 묶음으로 분류되었던 것이다.

奎 17878, 「軍部來去案」이 현재는 7책으로 분류되어 있지만 문서 기안 局課와 분류도장의 종류·날인 시기가 다르고, 원 표제가 모두 통일된 제목으로 수정되었듯이, 7책의 문서철은 지금과는 전혀 다른 상태로 분류되었던 것이다. 이를 조선총독부가 청구기호를 부여하면서 현재의 상태로 재분류하였던 것이다.

이러한 「軍部來去案」은 조선총독부의 재분류 기준을 보여준다. 「軍部來去案」 7책은 度支部 司稅局 地稅課·雜稅課, 司計局 監查課에서 군부와 거래한 문서철로 탁지부와 군부가 거래한 문서철이라는 공통점을 갖고, 局課별로 부여한 원 표제를 수정하여 「軍部去來文綴」·「軍部去來綴」로 통일시켰다.

조선총독부는 度支部와 軍部라는 部와 部를 연계한 部단위로 재분류하였던 것이다. 이 과정에서 군부와 거래한 문서철이라는 것을 나타내기 위해 원 표제를 무시하고 「軍部去來文綴」·「軍部去來綴」처럼 표제를 수정하여 통일시켰던 것이다. 조선총독부는 자체적으로 마련한 部단위의 재분류 체계에 맞추기 위해 원 표제를 인위적으로 수정하였던 것이며, 이는 대한제국기 공문서 분류체계 변형의 흔적인 것이다.

조선총독부는 部단위로 재분류하였지만, 대한제국기 공문서 분류체계는 部단위가 아니었다. 「軍部來去案」의 경우, 내별기호 7-1·2·7은 司稅局 地稅課, 7-3은 司稅局 雜稅課, 7-4~6은 司計局 監查課에서 기안하고 군부와 거래한 문서를 편철한 것이다. 거래 기관은 군부이지만(7책은 군부·원수부), 문서를 기안하고 편철한 단위는 部단위가 아니라 度支部 司稅局 地稅課·雜稅課, 司計局 監查課로 局課단위였다. 各府規則·경무청·宮內府規程에서도 문서 처리의 최하부단위를 局課로 규정하였듯이, 대한제국기에는 部-局-課 단계의 행정기구에 서 課를 최종 하부단위로 규정하고, 이 課와 거래한 기관을 조응해서 문서를 편철·분류하였던 것이다.

조선총독부는 대한제국기 공문서철에 도서명과 청구기호를 부여하면서 局課 단위로 편철·분류된 대한제국기 공문서 분류체계를 해체하고, 탁지부와 군부라는 部와 部를 연계한 部단위로 재분류하여 7책을 함께 묶고 도서명 軍部來去案, 청구기호 奎 17878을 부여한 것이다.

이러한 재분류의 문제는 내별기호에서도 보여진다. 내별기호가 대략 문서년도 순으로 부여되어 있지만, 7-2와 7-3(1898년과 1899년 중복), 7-4·5·6과 7-7(1903·1904·1905년 중복)의 문서년도가 중복된다. 局課단위로 편철·분류한 것을 部단위로 재분류하면서 파생된 문제인 것이다. 이러한 사례는 다른 문서철에서도 확인된다.

<표 3>의 「宮內府去來文牒」은 궁내부가 탁지부에 照會·照覆한 문서와 이에 대해 탁지부가 회답한 照會·照覆의 起案文을 조응하여 날짜순으로 편철한 문서철이다. 「宮內府去來文牒」은 현재 8책이 한 질로 묶여 있지만, 문서를 起案한 局課를 보면 度支部 司稅局 地稅課(8-2~5)·雜稅課(8-7), 司計局 經理課(8-6)·監查課(8-8)로 2개 局과 4개 課로 구분된다. 司稅局 地稅課·雜稅課, 司計局 經理課·監查課가 담당 업무와 관련해 궁내부와 거래한 문서를 局課단위로 편철한 것이다.

<표 3> 「宮內府去來文牒」(奎 17882, 8책)의 각 책별 정보¹⁹⁾

내별기호	원 표제	수정된 표제	문서년월	文書起案 局課	목록
8-1	宮內府 公文編集	宮內府去來文綴	1895.11~1896.7	度支部	있음
8-2	宮內府去來公文案	宮內府去來文綴	1896.8~12	司稅局 地稅課	있음
8-3	宮內府去來牒	宮內府去來文綴	1897.1~12	司稅局 地稅課	있음
8-4	宮內府去來牒	宮內府去來文綴	1898.1~1899.11	司稅局 地稅課	있음
8-5	宮內府	宮內府去來文綴	1900.1~1905.10	司稅局 地稅課	없음
8-6	經理課	宮內府去來文綴	1903.3~1904.5	司計局 經理課	없음
8-7	公文去來牒	宮內府去來文綴	1895.10~1899.7	司稅局 雜稅課	있음
8-8	監查課議案	宮內府去來文綴	1902.12~1904.12	司計局 監查課	없음

19) 내별기호 8-2에는 잡세과 문서(8건), 내별기호 8-3에는 잡세과 문서(17건), 관세과 문서(2건)이 포함되어 있다.

내별기호 8-1은 局課가 기록되어 있지 않아 탁지부로 파악하였지만, 내별기호 8-2~5의 문서년월과 비교해 보면 地稅課에서 기안한 문서로 이해된다. 起案文은 문서 양식이 계속 변경되었는데, 갑오개혁 초기의 기안문 양식은 起案이란 표시와 기안한 局課의 기록 없이 거래 기관에 보내는 일반 公文과 동일한 양식으로 작성되었다. 이후 1896년 9월경부터 기안문의 첫머리에 결재자인 大臣·協辦·局長·課長의 성명장을 찍어 기안문의 양식을 갖추기 시작하였으며, 1899년 2월경부터 기안 용지가 인쇄되어 정식 기안문으로 사용되었다. 1책은 가장 초기의 기안 양식이라 局課의 기록이 없다.

「宮內府去來文牒」도 「軍部來去案」과 마찬가지로 원 표제에 펜으로 선을 긋고 「宮內府去來文綴」로 수정, 통일하였다. 가령 내별기호 8-8의 경우 監査課를 단위로 편철하고, 원 표제가 「監査課議案」인 문서철에 표제를 「宮內府去來文綴」로 수정하였다. 이는 각 문서철의 문서년월을 보아도 마찬가지다. 지세과를 단위로 편철한 8-2~5는 문서년월이 순차적이지만, 잡세과·경리과·감사과를 단위로 편철한 문서철은 지세과의 문서철과 문서년월이 중복되며 순차적이지 않다. 「宮內府去來文牒」에 날인된 분류도장 역시 종류가 다르다.²⁰⁾

「宮內府去來文牒」도 局課단위로 편철·분류한 문서철을 部단위로 재분류하면서 통일된 제목으로 수정하였던 것이며, 그 결과 문서년월이 중복되고 순차적이지 않다. 다만 宮內府去來文牒 가운데 내별기호 8-2와 8-3은 다른 특징이 있다. 8-2와 8-3은 지세과에서 기안한 문서이지만, 다른 課에서 기안한 문서가 일부 포함되어 있다. 8-2에는 잡세과(8건), 8-3에는 잡세과(17건)·관세과(2건)에서

20) 「宮內府去來文牒」 분류도장

내별기호	보존년수	책수	호수	연호	기만년월
8-1	20	△…△	3△△-3	隆熙	23年 12月
8-2	20	△…△	34-4	隆熙	23年 12月
8-3	20	△…△	34-7	隆熙	23年 12月
8-4	20	6	35-4	隆熙	23年 12月
8-5	20	6	39-1	隆熙	23年 12月
8-6	10	△…△	△…△	△△	△…△
8-7	10	14	262-1-△	×	53年 12月
8-8	10	22	△…△	△△	△…△

기안한 문서가 포함되어 있다. 8-2와 8-3은 일부 문서이긴 하지만 課가 혼용된 형태이다. 課단위의 편철에 따르면 이들 문서는 내별기호 8-7에 편철되어야 한다.

8-2·3책에 편철된 잡세과 기안문과 8-7에 편철된 잡세과 기안문의 문서년월을 비교해 보면, 잡세과를 단위로 편철한 8-7의 문서년월은 1895년 10월부터 1899년 7월까지이다. 이를 세분하면 1895년 10월-1896년 10월, 1898년 3월-1899년 7월 두 기간으로 구분되었고, 1896년 11월부터 1898년 2월까지의 문서가 없다.²¹⁾ 다음으로 8-2에 편철된 잡세과 기안문의 문서년월은 1896년 10월 22일(1건), 11월(6건), 12월(1건)이고, 8-3은 1897년 3월부터 12월까지(17건)이다. 2·3책에 편철된 잡세과 기안문은 잡세과를 단위로 편철한 8-7에 빠져 있는 문서년월과 일치한다. 1896년 11월부터 1897년 12월까지의 잡세과 기안문이 잡세과 문서철이 아닌 지세과 기안문에 편철된 것이다.

1896년 11월부터 1897년 12월까지의 잡세과 기안문이 지세과 기안문의 문서철인 8-2와 8-3에 포함된 이유는 불분명하지만, 이 시기 특별한 사정으로 인해 지세과 문서에 편철된 것으로 이해된다. 잡세과 문서 일부가 지세과 문서철에 포함되었다고 해서 局課단위의 편철 원칙이 부정된 것은 아니며, 전체적인 틀에서는 局課단위의 원칙이 지켜지고 있었다. 局課단위로 편철·분류된 문서철이 현재 部단위로 재분류된 다른 사례를 제시하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 部단위로 재분류된 사례

청구기호	도서명	내별기호	원 표제	文書起案 局課
奎 17880	度支部農商工部公文來去牒	6-1	農商工部公文編案	度支部
		6-2	農商工部公文編案	司稅局 雜稅課
		6-3	農商工部電郵費去來牒	司稅局 地稅課
		6-4	農商工部去來牒	司稅局 雜稅課
		6-5	公文去來牒	司稅局 雜稅課
		6-6	公文去來牒	司稅局 雜稅課
奎 17886	警務廳來去文	2-1	警部來去牒	司稅局 地稅課
		2-2	經理課	司計局 經理課
奎 17888	警部來去文	2-1	監查課議案	司計局 監查課
		2-2	警務廳	司稅局 地稅課

21) 1895년과 1898년 문서도 각각 3건, 6건밖에 없고, 대부분 1896년과 1899년 문서이다.

대한제국기 公文書의 편철과 분류

「軍部來去案」과 「宮內府去來文牒」은 일정 기간 동안 생산·거래된 문서를 局課단위로 거래 기관과 조응하여 편철하면서, 거래 기관을 구분하여 군부와 궁내부 문서만을 따로 편철한 것이다. 다만 「軍部來去案」 7-7은 거래기관이 군부와 원수부로 2개의 기관이다. 7-7은 두 기관과 거래한 문서를 함께 편철하면서, 문서 앞부분에 원수부(4건)와 거래한 문서를, 뒷부분에 군부(49건)와 거래한 문서를 편철하였다. 한 책 내에서 군부와 원수부를 구분하여 편철한 것이다. 이런 경우는 <표 5>의 사례에서도 보여진다.

<표 5> 「度支部各部院等公文來去文」(奎 17877, 24책)의 각 책별 정보

내별 기호	원 표제	거래기관	文書起案 局課
24-1	公文去來牒	掌禮院·外部·內部·法部·學部·漢城府裁判所·柏卓安	司稅局 雜稅課
24-2	公文去來牒	法部·軍部·宮內府	司稅局 雜稅課
24-3	公文去來牒	元帥府·宮內府·內臟院·掌禮院·軍部	司稅局 雜稅課
24-4	公文去來牒	議政府·內部·農商工部·法部·通信院·警部·柏札·外部	司稅局 雜稅課
24-5	公文去來牒	宮內府·元帥府·外部·法部·內臟院·軍部·農商工部·通信院·警部	司稅局 雜稅課
24-6	公文去來牒	宮內府·議政府·外部·軍部·內臟院·平理院·營建都監	司稅局 雜稅課
24-7	公文去來牒	農商工部·通信院	司稅局 雜稅課
24-8	公文去來牒	宮內府·議政府·法部·警務廳·法院·內臟院·掌禮院·農商工部·通信院·司計局·出納局	司稅局 雜稅課
24-9	公文去來牒	宮內府·經理院·農商工部·通信院·漢城府·外部·法部·平理院·警務廳·議政府·掌禮院	司稅局 雜稅課·各稅課
24-10	照會編案	宮內府·經理院·議政府·內部·外部·軍部	司稅局 正稅課
24-11	照會編案	法部·平理院·漢城裁判所·農商工部	司稅局 正稅課
24-12	照會編案	通信管理局·統監府·要塞司令部	司稅局 正稅課
24-13	農商工部 附通信院	農商工部·通信院	司稅局 正稅課
24-14	量地衙門 附營建都監	量地衙門·營建都監	司稅局 地稅課
24-15	公文去來牒	外部·議政府·仁川監理·總稅務司·目賀田郎	司稅局 各稅課
24-16	關稅課公文編案	軍部·農商工部·外部·內部·警務廳·稅務司·總稅務司	度支部
24-17	關稅課公文編案	軍部·總稅務司·外部·內部	度支部
24-18	關稅課公文編案	軍部·學部·農商工部·外部·內部·總稅務司·宮內府	度支部

내별 기호	원 표제	거래기관	文書起案 局課
24-19	關稅課公文編案	軍部·宮內府·農商工部·外部·慶典監理·總稅務司·仁川監理	司稅局 關稅課
24-20	關稅課公文編案	軍部·議政府·宮內府·外部·內部·總稅務司·典圖書·慶典監理	司稅局 關稅課
24-21	關稅課公文編案	軍部·農商工部·元帥府·總稅務司·典圖書·慶典監理	司稅局 關稅課
24-22	關稅課公文編案	軍部·法部·農商工部·內部·外部·總稅務司·學部·通信院·慶典監理·三和監理	司稅局 關稅課
24-23	關稅課公文編案	軍部·法部·農商工部·元帥府·外部·總稅務司·鐵道院	司稅局 關稅課
24-24	關稅課公文編案	軍部·議政府·農商工部·元帥府·外部·總稅務司	度支部 關稅課

<표 5>의 「度支部各部院等公文來去文」은 탁지부가 宮內府·元帥府·外部·法部·內臟院·軍部·農商工部·通信院·警部 등 各府部院廳과 거래한 문서를 편철한 것으로 모두 24책이다. 군부·궁내부 하나의 기관과 거래한 문서만을 편철한 「軍部來去案」·「宮內府來去文牒」과 달리 「度支部各部院等公文來去文」은 탁지부 局課가 여러 기관과 거래한 문서들을 한 책에 함께 편철한 것으로 「軍部來去案」 7-7과 비슷한 경우다.

내별기호 24-1~14는 「軍部來去案」 7-7처럼 2개 이상의 기관과 거래한 문서를 편철하면서 한 책 내에서 거래 기관을 구분하여 조회·조복을 조응해서 편철하였고, 24-15~24는 한 책 내에서 거래 기관을 구분하지 않고 조회·조복을 조응하여 날짜순으로 편철하였다. 둘 다 조회·조복을 조응하여 편철하였지만 거래 기관 구분 여부에는 차이가 있다.

대한제국기 문서철의 편철 방식은 거래한 한 기관 문서만을 편철한 경우와 2개 이상의 거래 기관 문서를 함께 편철한 경우로 구분되며, 2개 기관 이상을 편철한 경우는 한 책 내에서 각 기관을 구분하여 날짜순으로 편철한 경우와 기관의 구분 없이 날짜순으로만 편철한 경우로 구분된다. 이러한 편철 방식의 차이는 거래 기간·문서량과 관련이 있다.

먼저 「度支部各部院等公文來去文」의 문서를 기안한 局課를 보면, 내별기호 24-1~9, 15는 司稅局 雜稅課·各稅課, 24-10~14는 司稅局 正稅課·地稅課, 24-16~18은 탁지부, 24-19~24는 司稅局 關稅課로 각 책마다 문서를 기안한

局課가 구분된다.²²⁾ 거래 기관은 2개 이상이지만 각 문서철의 편철 단위인 局課는 하나이다.

내별기호 24-16~18은 局課가 기록되어 있지 않아 편철 단위를 탁지부로 파악하였지만, 이 문서철은 관세과에서 기안한 문서이다. 24-16~18은 기안문의 초기 양식이라 관세과가 따로 기록되지 않았던 것이고, 24-19~20은 결재자의 성명장이 있는 기안문 양식이고, 24-21부터는 기안 용지가 인쇄된 정식 기안문을 사용하였다.

24-16~24는 원 표제가 關稅課公文編案으로 동일하고 24-16부터 24-24까지의 문서철 하단 측면에는 책 순서대로 각각 ‘關 一’부터 ‘關 九’까지 관세과의 기관명과 문서철의 순서가 기록되어 있으며, 24-16~22의 표지에는 책순서가 ‘一’에서 ‘七’까지 기록되어 있다. 24-16~24는 관세과가 各府部와 거래한 문서를 관세과 단위로 편철·분류한 것이다.

「度支部各部院等公文來去文」의 문서철은 편철 방식에서 거래 기관별 구분 여부에 차이는 있지만, 문서를 기안한 局課를 단위로 편철·분류한 것은 동일하다.

度支部各部院等公文來去文 가운데 사세국 잡세과를 단위로 편철된 각 기관의 문서년도를 보면 1898년부터 1905년까지 순차적으로 편철되어 있다(표 6참조). 다음으로 각 기관의 문건 수를 보면, 대부분 5-6건이고 많아도 20건 안팎으로 편철된 문서량이 적다는 특징을 보인다

「度支部各部院等公文來去文」에 편철된 각 기관의 문서를 같은 기관의 다른 문서철과 비교해 본다.

22) 탁지부 局課의 경우, 1895년 司稅局에 地稅課, 雜稅課, 關稅課가 설치되었으며, 1905년 課가 正稅課, 各稅課, 量地課로 변경되었다. 地稅課는 正稅課로 변경되었고, 雜稅課·關稅課는 各稅課로 통합되었다. 내별기호 24-9에 雜稅課와 各稅課가 함께 편철된 것은 各稅課가 雜稅課 업무를 담당하였기 때문이다(「法令集」I, 勅令第54號 度支部分課規程(1895.3.26)252-255; 「法令集」IV, 度支部分課規程(1905. 4. 13), 101-104).

<표 6> 「度支部各部院等公文來去文」 사세국 잡세과 문서철의 문서년도와 문건수

내별 기호	宮內府		法部		外部		通信院		軍部	
	문서 년도	건수	문서 년도	건수	문서 년도	건수	문서 년도	건수	문서 년도	건수
24-1			1898-1899	4건	1899	3건				
24-2	1898	20건	1898-1899	8건					1897-1898	30건
24-3	1900	17건							1900	18건
24-4			1900	7건	1900	3건	1900	5건		
24-5	1901	5건	1900-1901	6건	1901	1건	1901	5건	1901	5건
24-6	1902-1903	6건	1903	2건	1902-1903	3건			1902	4건
24-7							1902-1903			
24-8	1904	7건	1904	2건	1904	1건	1904	13건		
24-9	1905	2건	1905	1건	1905	2건	1905	9건		

「度支部各部院等公文來去文」 가운데 사세국 지세과 문서철과 지세과를 단위로 편철된 다른 문서철을 비교해 보면(표 7 참조), 지세과를 기준으로 각 기관이 구분되어 있고 일정 기간을 단위로 해서 날짜순으로 편철되어 있음을 확인할 수 있다. 「度支部各部院等公文來去文」에 편철된 문서는 다른 문서철의 문서년도에 연속된 1906년이다(평리원은 1905-1906년). 「度支部各部院等公文來去文」에 편철된 각 기관의 문건 수는 10건 안팎이지만, 다른 문서철은 40-60건 정도로 문건 수에서 차이가 난다.

<표 7> 사세국 지세과 문서철 비교

內部 ²³⁾			平理院			法部		
문서년월	내별기호	건수	문서년월	내별기호	건수	문서년월	내별기호	건수
1895.11-1896.7	7-1	52건	1898.8-1900.4	4-1	72건	1897.1-1898.1	4-1	43건
1896.8-12	7-2	36건	1900.5-12	4-2	61건	1898.3-1899.12	4-2	64건
1896.12-1897.7	7-3	38건	1901-1902	4-3	86건	1900	4-3	36건
1897.8-12	7-4	40건	1904	4-4	40건	1903-1905	4-4	51건
1898.1-10	7-5	27건	1905-1906	24-11	31건	1906	24-11	7건
1898.12-1900.11	7-6	55건						
1901-1905	7-7	29건						
1906	24-10	8건						

대한제국기 公文書의 편철과 분류

宮內府			軍部			農商工部		
문서년월	내별기호	건수	문서년월	내별기호	건수	문서년월	내별기호	건수
1895.11-1896.7	8-1	47건	1896	7-1	31건	1895.11-1896.8	6-1	42건
1896.8-12	8-2	41건	1897-1899	7-2	45건	1896.10-1897.12	6-3	22건
1897	8-3	53건	1903-1905	7-7	49건	1897-1905	24-13	22건
1898-1899	8-4	51건	1906	24-10	1건	1906	24-11	9건
1900-1905	8-5	39건						
1906	24-10	11건						

* 內部(7-1~7): 「度支部內部公文來去牒」(奎 17881); 平理院(4-1~4): 「平理院來去文」(奎 17883); 法部(4-1~4): 「法部來去文」(奎 17884); 宮內府(8-1~5): 「宮內府去來文牒」(奎 17882); 軍部(7-1~2·7): 「軍部來去案」(奎 17878); 農商工部(6-1·3): 「度支部農商工部公文來去牒」(奎 17880)

<표 8>에서 보듯이 잡세과의 문서철도 전체적으로는 지세과와 비슷하다. 잡세과를 기준으로 각 기관이 구분되어 일정 기간을 단위로 날짜순으로 편철되어 있고, 「度支部各部院等公文來去文」에 편철된 문건 수는 10건 안팎이지만, 다른 문서철은 30-50건 정도로 역시 문건 수에서 차이가 난다.

<표 8> 사세국 잡세과 문서철 비교

農商工部			宮內府			軍部		
문서년도	내별기호	건수	문서년도	내별기호	건수	문서년도	내별기호	건수
1896	6-2	55건	1895-1899	8-7	74건	1897-1898	24-2	30건
1897	6-4	45건	1898	24-2	20건	1898-1899	7-3	81건
1898	6-5	35건	1900	24-3	17건	1900	24-3	18건
1899	6-6	38건	1901	24-5	5건	1901	24-5	5건
1900	24-4	16건	1902	24-6	5건	1902	24-6	4건
1901	24-5	11건	1904	24-8	7건			
1902-1903	24-7	5건	1905	24-9	2건			
1904	24-8	5건						
1905	24-9	6건						

* 農商工部(6-2·4~6): 「度支部農商工部公文來去牒」(奎 17880); 宮內府(8-7): 「宮內府去來文牒」(奎 17882); 軍部(7-3): 「軍部來去案」(奎 17878)

23) 내별기호 7-1은 초기의 기안문 양식이라 局課가 없지만, 측면 하단과 7-2의 문서년월의 연속성에 근거하여 지세과로 파악하였다. 7-1과 7-2의 측면 하단에는 '內 丙申 一', '內 丙申 二'로 각각 기록되어 있다.

지세과 또는 잡세과가 같은 기관과 거래한 문서인데, 편철 방식은 하나의 기관만을 구분하여 편철한 경우와 2개 이상의 기관을 합철한 경우가 병행되었다. 두 가지 방식으로 편철된 문서를 함께 묶어 비교해 보면 문서년도가 중복되지 않고 연속성을 갖는데, 각 책별로 편철된 문서년도의 단위와 문건 수에서 차이가 있다.

「度支部各部院等公文來去文」은 1년을 단위로 편철되었지만, 단일 기관만을 편철한 문서철은 1년을 단위로 하면서도 3·4년을 함께 편철한 문서철도 있다. 문서철들의 두께는 2-4cm 정도로 비슷하다. 가령 지세과와 내부가 거래한 문서철인 <표 7>의 내부 7-7은 1901-1905년간의 문서를 함께 묶어 하나의 문서철에 편철하였고 문건수는 29건이다. 이에 반해 잡세과와 농상공부가 거래한 <표 8>의 농상공부 문서는 1900-1905년간 문서를 1년을 단위로 다른 기관과 함께 합철하였는데, 이 기간 동안의 문건수는 43건이다.

내부와 거래한 문서철인 7-7은 1년 단위의 문서량이 적었기 때문에 몇 년을 함께 묶어 편철한 반면에, 농상공부는 1년 단위의 문서량이 적었지만 몇 년을 함께 묶는 것이 아니라 1년을 단위로 다른 기관과 함께 편철하였던 것이다.

이러한 차이는 局課를 단위로 거래 기관을 조응하여 문서를 편철하면서 문서년도와 문서량을 고려하였기 때문이다. 대한제국기에 문서 편철 방식은 일정기간의 문서를 편철하면서 문서량이 적을 경우에는 몇 년의 문서를 함께 편철하는 방식과 1년을 단위로 다른 기관과 함께 편철하는 방식을 병행하였던 것이다.

部단위와 거래 기관의 복수 여부를 기준으로 분류한 조선총독부 분류체계와 <표 7>·<표 8>처럼 局課를 기준으로 거래 기관별로 구분한 분류체계를 비교해 보면 다음과 같은 차이가 있다.

部단위로 분류한 경우, 각 내별기호의 문서년도가 순차적이지 않고 문서년도가 중복되고, 다른 성격의 문서철이 같은 도서명·청구기호에 함께 묶여 있었으며, 「度支部各部院等公文來去文」처럼 복수의 거래기관이 함께 편철된 문서철과 비교하는 것이 쉽지 않다. 이에 반해 <표 7>·<표 8>은 局課단위로 거래 기관이 조응하여 구분되며 문서년도도 순차적으로 정렬됨을 확인할 수 있다.

현재 部단위로 재분류된 대한제국기 공문서철은 원래 局課를 단위로 분류되었

던 것이다.

가령 「軍部來去案」이 현재 <표 1>처럼 部단위로 7책이 함께 분류되어 있지만, 이 문서철은 <표 9>와 같이 司稅局 地稅課을 단위로 편철한 내별기호 7-1·7-2·7-7이 한 부류로, 司稅局 雜稅課 7-3이 한 부류로, 司計局 監查課 7-4·7-5·7-6이 한 부류로 각각 분류되어야 한다. 이럴 경우 중복된 문서년도도 순차적으로 배열된다.

<표 9> 「軍部來去案」(奎 17878, 7책)의 局課별 재분류

地稅課			雜稅課			監查課		
내별 기호	원 표제	연도	내별 기호	원 표제	연도	내별 기호	원 표제	연도
7-1	軍部去來公文案	1896	7-3	公文去來牒	1898~1899	7-4	監查課議案	1903
7-2	軍部去來牒	1897~1899				7-5	監查課議案	1904
7-7	軍部 元帥府附	1903~1905				7-6	監查課議案	1905

「度支部各部院等公文來去文」 역시 현재는 24책을 통합하여 청구기호 奎 17877이 부여된 상태로 분류되어 있지만, 편철 局課가 구분되고 원 표제도 公文去來牒, 照會編案, 關稅課公文編案 등으로 局課단위의 문서철에 따라 다르듯이, 1-9까지는 잡세과로, 10-14는 지세과로, 나머지는 관세과로 따로 분류되어야 한다.²⁴⁾

대한제국은 局課를 단위로 거래 기관과 조응하여 문서를 편철·분류하였지만, 조선총독부는 部를 단위로 하면서 편철된 문서의 거래기관이 단수인가 복수인가를 기준으로 재분류하였던 것이다. 이러한 조선총독부의 재분류는 문서의 생산·유통·보존이라는 체계를 무시한 방식으로 대한제국기에 局課를 단위로 한 편철·분류체계를 해체한 것임과 동시에 그 분류체계에 포함되어 있었던 기능별 분류체계도 해체한 것이다.

24) 다만 <표 7>·<표 8>에서는 비교의 편의를 위해 「度支部各部院等公文來去文」 각 책에 합철되어 문서를 인위적으로 각 기관별로 분산했지만, 실제 문서를 기관별로 분산해서 편철할 수는 없다.

局課를 단위로 한 대한제국기의 편철·분류체계는 기능별 문서 분류체계를 포함하고 있다. 局課는 담당 업무를 단위로 분화되므로, 局課별 분류는 결국 담당 업무를 단위로 한 기능별 분류인 것이다. 이러한 기능별 분류가 이루어진 사례를 살펴본다.

「度支部各部院等公文來去文」 내별기호 24-9와 24-15는 모두 司稅局 各稅課에서 기안한 문서로 원 표제가 '公文來去牒'으로 동일하고, 문서년도는 1905년과 1905~1906년으로, 24-9는 1905년에 생산된 문서를 1년 단위로, 24-15는 1905·1906년 문서를 2년 단위로 편철하였다.

두 문서철은 各稅課에서 기안하였고 시기도 1905년이 중복되지만, 24-9와 24-15를 따로 편철하였다. 동일 시기에 생산·거래된 문서지만 각세과에서 1905년 문서를 각각 따로 편철한 것은 해당 문서의 성격이 달랐기 때문이다. 24-9는 宮內府·經理院·農商工部 등과 거래한 문서로 내용이 주로 雜稅와 관련된 것이고, 24-15는 外部·仁川監理·總稅務司 등과 거래한 문서로 주로 海關·關稅와 관련된 것이다.

해관·관세는 잡세과와 관세과가 各稅課로 통합되기 이전에 관세과에서 담당 한 업무였다. 24-15의 앞부분 몇 건의 문서는 기안자가 관세과장이었고, 관세과가 각세과로 통합된 뒤부터 각세과장으로 바뀐다. 관세과가 각세과에 통합되었지만, 해관·관세와 일반 잡세 업무는 구분되어 처리되었던 것이며 문서도 따로 편철된 것이다.

24-15는 각세과에서 기안·편철한 문서철이지만 24-16~24에 연속된 문서철에 해당한다. 24-16~24의 하단 측면에는 '關 一'과 같이 관세과의 기관명과 문서철의 순서가 기록되어 있고, 24-15에는 '十 光九 光十'이 기록되어 있다. 24-24의 '關 九' 다음 책순서인 '十'으로 책순서가 연속되며, 문서년도도 24-24의 1904년 다음인 1905년으로 연속된다. 대신 기관명인 '關'이 없는데, 관세과가 각세과에 통합되었기 때문에 '關'을 따로 기록하지 않고 책순서만 연속해서 기록한 것이다. 24-15는 24-24에 연속된 문서철로 관세과가 각세과에 통합되었지만, 담당 업무의 기능에 따라 구분하여 편철·분류하였던 것이다.

대한제국기 공문서는 局課를 단위로 거래 기관과 조응하여 기능별로 문서를 편철·분류하였지만, 조선총독부는 部와 部를 연계한 部체계로 재분류하면서 이러한 기능별 분류체계도 해체하였던 것이다.

4. 중앙과 지방 사이에서 거래된 문서의 편철과 분류

중앙기관 사이에서 거래된 문서는 局課를 단위로 거래기관·문서년도·문서량·문서의 기능별 성격 등을 고려하여 편철·분류되었다. 그렇다면 중앙기관이 지방과 거래한 문서는 어떤 방식으로 편철되었는지 살펴본다.

<표 10>의 「訓令編案」은 탁지부에서 租稅와 관련해 각도·각군에 보낸 훈령을 편철한 문서철이다. 12-1은 탁지부에서 각도·각군에 보낸 훈령을 기록한 등사본으로 훈령을 작성한 局課를 알 수 없으며, 나머지 12-2~12는 度支部 司稅局 地稅課(正稅課)에서 각도·각군에 보낸 훈령의 기안문이다.

<표 10> 「訓令編案」(奎 17876, 12책)의 각 책별 정보

내별기호	원 표제	거래기관	文書起案 局課	문서년월	두께
12-1	訓令編案	各道·各郡	度支部	1895.7~1896.11	1.6
12-2	訓令編案	各道·各郡	司稅局 地稅課(正稅課)	1897.4	1.5
12-3	訓令編案	各道·各郡		1897.5	1.2
12-4	訓令編案	各道·各郡		1897.6	1.1
12-5	訓令編案	各道·各郡		1899.7~9	2.5
12-6	訓令編案	各道·各郡		1899.10~12	2.5
12-7	訓令編案	各道·各郡		1902.1~1903.11	3.0
12-8	訓令編案	各道·各郡		1903.1~2	2.5
12-9	訓令編案	各道·各郡		1903.3~4	3.0
12-10	訓令編案	各道·各郡		1903.7~8	2.0
12-11	訓令編案	各道·各郡		1904.5~1905.9	1.8
12-12	訓令編案	各道·各郡		1907.1~4	1.5

訓令編案 의 각 문서철은 지역별 구분 없이 문서년월 순으로 편철되어 있다.

司稅局 關稅課에서 거래 기관 구분 없이 날짜순으로 편철한 度支部各部院等公文來去文」24-16~24책과 동일한 방식이다. 각 책에 편철된 문서년월은 한 달 또는 두세 달이 함께 편철된 것도 있고, 2년을 단위로 함께 편철된 것도 있다. 편철한 문서년월 단위는 다르지만, 문서철의 두께는 1.5-3.0cm 정도로 비슷하다.

<표 11>의 訓令存案」은 탁지부에서 각도·각군에 보낸 훈령을 등사한 存案으로 훈령을 기안한 局課는 알 수 없다. 「訓令存案」은 1903년에 보낸 훈령이 1년 단위로 편철되어 있고, 각 책별로 지역이 구분되어 있다. 각 책 내에서도 관찰부와 각군별로 지역이 구분되어 있다. 「訓令存案」은 중앙 기관 사이에 거래된 문서 가운데 거래 기관별로 구분하여 편철·분류한 것과 동일한 방식에 해당한다. 다만 앞서 살펴본 중앙 기관 사이에서 거래된 문서는 원본이지만, 訓令存案」은 등사본이라는 차이가 있다.

<표 11> 「訓令存案」(奎 18153, 8책)

내별기호	원 표제	거래 기관	문서년도
8-1	訓令存案	慶尙南北道 觀察府·各郡	1903
8-2	訓令存案	咸鏡南北道 觀察府·各郡	1903
8-3	訓令存案	平安南北道·黃海道 觀察府·各郡	1903
8-4	訓令存案	全羅南道 觀察府·各郡	1903
8-5	訓令存案	忠清南北道 觀察府·各郡	1903
8-6	訓令存案	江原道 觀察府·各郡	1903
8-7	訓令存案	京畿道 觀察府·各郡	1903
8-8	訓令存案	全羅北道 觀察府·各郡	1903

「訓令編案」과 「訓令存案」은 탁지부에서 지방에 보낸 훈령을 편철한 것이지만, 편철 방식에는 차이가 있다. 지역별로 구분한 「訓令存案」은 훈령을 등사한 존안류이고, 지역별 구분이 없는 「訓令編案」은 훈령의 기안문으로 원본이라는 차이가 있지만, 원본을 지역별로 편철한 경우도 있기 때문에 원본과 등사본의 구분에 따라 편철 방식에 차이가 있는 것은 아니다.

<표 12>의 報告書綴 은 탁지부와 충청북도, 전라남도 세무감·각군세무관·

각군과 거래한 보고서와 훈령을 편철한 문서철이다. 탁지부가 보낸 훈령은 司稅局 正稅課에서 기안한 문서이다. 사세국 정세과에서 충청북도와 전라남도 세무감(관)과 거래한 조세 관련 문서철인 것이다. 「報告書綴」의 편철방식은 도별로 충청북도와 전라남도가 구분되어 있고, 동일 道 내에서도 군별로 지역이 구분되어 편철되었다.

<표 12> 「報告書綴」(奎 17995, 6책)

내별기호	표제	거래 기관	문서년도
6-1	報告書綴	忠淸北道稅務監, 忠州稅務所, 各郡	1907
6-2	報告書綴	羅州·順天 稅務官	1907
6-3	報告書綴	忠淸北道稅務監, 淸州·永同·忠州 稅務官, 各郡	1907
6-4	報告書綴	忠淸北道稅務監, 淸州·忠州 稅務官, 各郡	1907
6-5	報告書綴	公州·洪州·鴻山·天安 稅務官	1907
6-6	報告書綴	全羅南道 各郡	1907

「訓令存案」과 「報告書綴」은 1년 단위로 지역별로 구분하여 편철하였고, 「訓令編案」은 한 달 또는 두세 달을 단위로 지역별 구분 없이 날짜 순으로 편철하였듯이, 중앙과 지방 사이에서 거래된 문서철도 중앙 기관 사이에서 거래된 문서철과 마찬가지로 局課를 단위로 거래 기관인 도·군을 조응하여 지역별로 구분하여 편철한 것과 구분 없이 날짜 순으로 편철한 방식이 병행되었다.

局課를 단위로 2가지 방식으로 편철된 지방 문서철에도 기능별 분류가 행해지고 있었다. 「訓令編案」 12-2~12는 모두 편철 단위가 地稅課이고, 표제가 같은 점에서 局課가 혼용되었던 중앙기관간의 거래 문서철과는 차이가 있다. 그렇지만 내별기호 12-7과 12-8~10의 문서년월이 중복되고, 내별기호 12-7과 12-11은 2년을 단위로 편철되어 있다. 모두 지세과를 단위로 편철한 것이지만 이러한 차이가 있는 것은 이들 문서가 원래 12책으로 함께 편철·분류된 것이 아니기 때문이다.

訓令編案은 조세와 관련한 내용이지만 내별기호 12-7과 12-11은 모두 郵遞·電線 비용과 관련된 문서로 다른 문서철과 차이가 있다. 내별기호 12-8~10의 문서년월과 중복되지만 12-7이 따로 편철된 것은 같은 局課 내에서도 업무 내용

에 따라 기능별로 구분하여 편철·분류하였기 때문이다. 12-7과 12-11은 「訓令編案」이 아니라 동일한 내용·형식인 「度支部農商工部公文來去牒」(奎 17880, 6책)의 내별기호 6-3과 함께 분류되어야 한다.(표 13 참조)

<표 13> 「度支部農商工部公文來去牒」(奎 17880, 6책)의 각 책별 정보²⁵⁾

내별기호	표제	문서기안 국과	문서년월
6-1	農商工部公文編案	度支部	1895.11.13~1896.8.28
6-2	農商工部公文編案	司稅局 雜稅課	1896.9.5~1897.1.4
6-3	農商工部電郵費去來牒	司稅局 地稅課	1896.10.10~1897.12.26
6-4	農商工部去來牒	司稅局 雜稅課	1897.1.9~1897.11.29
6-5	公文去來牒	司稅局 雜稅課	1898.1.15~12.27
6-6	公文去來牒	司稅局 雜稅課	1899.1.2~12.30

「度支部農商工部公文來去牒」은 탁지부와 농상공부가 거래한 문서철이다. 문서의 기안 局課를 보면 내별기호 6-1은 탁지부, 6-2·4·5·6은 사세국 잡세과, 6-3은 사세국 지세과이다. 「度支部農商工部公文來去牒」도 사세국 지세과와 잡세과로 구분되는데, 6-3은 각 지방 電報司·郵遞司 경비 지급과 관련된 문서이고, 6-2·4·5·6은 우체사업 수입금·전보사 수입금·포사세 및 각종 잡세 수입금 送交와 관련된 문서이다.

6-2·4·5·6과 6-3은 우체·전보와 관련된 내용이지만, 잡세과와 지세과로 구분되어 편철된 것은 두 課의 담당 업무가 다르듯이 문서 내용도 달랐기 때문이다. 사세국 잡세과는 雜稅의 부과·징수와 官有財産收入, 官業利益金, 罰金 등 기타 雜收入에 관한 업무를 담당하였다.²⁶⁾ 따라서 관업이익금인 우체사업 수입금·전보사 수입금 및 각종 잡세 수입금 관련 문서인 6-2·4·5·6은 잡세과를 단위로 편철된 것이다.

25) 내별기호 6-1은 초기의 기안문 양식으로 局課가 없지만, 맨 마지막 문서 1건의 기안 국과가 司稅局 正稅課이므로, 사세국 정세과를 단위로 편철되었을 가능성이 있다. 6-2는 주로 잡세과 문서이지만, 일부 지세과 문서가 혼용되어 있다.

26) 「法令集」I, 勅令第54號 度支部分課規程(1895. 3. 26), 253.

이에 반해 6-3은 각 지방 電報司·郵遞司 경비 지급과 관련된 문서로 사세국 지세과를 단위로 편철되었다. 농상공부는 電報司·郵遞司 경비를 해당 사업비의 예산에서 지급하기로 했으나 노정이 멀고 험해 예산 지급이 어렵다며, 電報司·郵遞司 경비를 電報司·郵遞司가 있는 府郡 公錢에서 지급해 줄 것을 탁지부에 요청하였다. 이에 司計局은 탁지부대신의 승인을 얻어 사세국에 通牒하여 이를 시행하도록 하였으며, 사세국 잡세과에서는 각 府郡에 훈령을 내려 府郡의 公錢에서 전보사·우체사 경비를 지급하도록 하였다.²⁷⁾

6-3의 내용은 농상공부의 공전 지급 요청(照會) → 이에 대한 사계국의 사세국 通牒 → 사세국 지세과의 각 府郡 訓令 체계로 되어 있다. 농상공부 → 사계국 → 사세국 지세과의 과정을 거친 것은 局課의 담당 업무와 관련이 있다. 司計局은 ‘歲入歲出의 예산결산’, ‘預算款項의 挪用及預算外支出’에 관한 事項을 담당하였고, 사세국 지세과는 ‘田稅及有稅地’, 地稅의 부과징수, 지세의 예산결산에 관한 업무를 담당하였다.²⁸⁾

電報司·郵遞司 경비 지급은 예산과 관련된 문제였기 때문에 농상공부는 사계국에 요청하였던 것이고, 이 예산을 각 府郡의 公錢에서 지출하기로 하였으므로 사계국은 지세를 담당한 사세국 지세과에 이 내용을 통첩하였고, 이에 사세국 지세과는 각 府郡에 공전을 지출하도록 훈령을 내린 것이다.

6-3의 내용은 농상공부 조회 → 사계국 통첩 → 사세국 지세과 훈령으로 되어 있지만, 문서는 사계국 통첩과 사세국 지세과의 훈령만 있다. 농상공부의 조회 내용은 사계국이 사세국에 보낸 통첩에 기술되어 있는데, 농상공부 조회 문건은 탁지부에서 접수한 뒤 예산 관련 내용이라 사계국에 배부되어 사계국을 단위로 편철되었기 때문이다. 따라서 6-3은 사세국 지세과에서 사계국으로부터 받은 통첩과 府郡에 내린 훈령의 기안문이 조응하여 편철되어 있는 것이다. 사세국 지세과에서 府郡에 내리기 위해 기안한 훈령에는 司稅局長·司計局長 도장이 모두 날인되어 있는데, 업무가 2개 局과 관련되었기 때문이다.

27) 『度支部農商工部公文來去牒』(奎 17880) 3책, 1896. 10. 10, 1896. 10. 11.

28) 『法令集』I, 勅令第54號 度支部分課規程(1895. 3. 26), 252-255.

6-3은 전보사·우체사와 관련된 것이지만 그 내용이 전보사·우체사의 예산과 공전 지출의 내용이었기 때문에 사세국 지세과에서 기안하고 지세과를 단위로 편철한 것이며, 6-2·4·5·6는 전보사·우체사 수익금과 관련되었기 때문에 사세국 잡세과 단위로 편철된 것이다. 전보사·우체사 관련 내용이었지만, 局課의 담당 업무가 기능별로 달랐기 때문에 문서도 局課가 구분되어 기능별로 편철·분류되었던 것이다.

「訓令編案」 내별기호 12-7과 12-11도 각 지방 電報司·郵遞司·전선 가설 경비 지급과 관련된 문서로 6-3과 동일하게 通信院의 공전 지급 요청(照會) → 이에 대한 사세국의 사세국 通牒 → 사세국 지세과의 각 府郡 訓令 체계로 되어 있고, 문서는 사세국 통첩과 사세국 지세과의 훈령만 있다.²⁹⁾ 내별기호 12-7·12-11과 6-3은 局課의 담당 업무를 단위로 기능별로 분류된 동일한 내용·형식의 문서철인 것이다. 이와 동일한 문서철로는 「電郵費訓令編案」(奎 17892)도 있다.

<표 14>의 문서철은 모두 電報司·郵遞司의 경비 지급과 관련하여 탁지부 사세국 지세과를 단위로 편철된 동일한 내용·형식의 문서철이다. 그렇지만 현재는 電報司·郵遞司의 경비 지급과 관련된 문서철을 함께 찾아보기 힘들만큼 전혀 다른 상태로 분류되어 있다. 내별기호 6-3은 표제에 農商工部 기관이 포함되어 있어, 탁지부와 농상공부를 연계하여 部단위로 재분류한 문서철에 포함된 것으로 보여지며, 12-7과 12-11은 탁지부와 지방 사이에서 거래된 문서철인 訓令編案과 표제가 동일하여 이들 문서철에 포함시켜 분류한 것으로 보인다.

<표 14> 電報司·郵遞司 경비 관련 문서

청구기호	도서명	내별기호	원 표제	문서년월
奎 17880	度支部農商工部公文來去牒	6-3	農商工部電郵費去來牒	1896.10-1897.12
奎 17892	電郵費訓令編案	1-1	電郵費訓令編案	1900-1901
奎 17876	訓令編案	12-7	訓令編案 電郵司費	1902-1903
奎 17876	訓令編案	12-11	訓令編案 電郵兩司	1904-1905

29) 전보사·우체사 업무는 농상공부 通信局에서 관할하였으나, 1900년 3월 23일 농상공부 통신국이 通信院으로 독립하였다(『法令集』Ⅲ, 勅令第11號 通信院官制(1900. 3. 23), 53.

지세과 내에서도 담당 업무를 단위로 기능별로 문서를 편철·분류하였지만, 조선총독부는 기능별 분류체계를 무시하고 재분류함으로써 동일한 내용·형식의 문서철이 다른 성격의 문서철과 함께 전혀 다른 상태로 분류된 것이다.

다음으로 <표 12>의 「報告書綴」 내별기호 6-1·3·4는 탁지부가 충청북도 세무감·세무관·각군과 거래한 문서철이다. 각 책별로 보면 문서를 거래한 관원·지역이 구분되어 편철되어 있지만, 같은 1907년도 문서인 6-1·3·4 전체를 아울러 보면 충청북도 세무감·충주세무관·청주세무관 등이 각 책에 중복되어 나타난다.

각 문서철의 내용을 보면 6-1은 주로 結數·戶總 조사와 災結·戶稅 감면에 관한 것이고, 6-3은 結戶稅 징수표 관련 보고서이고, 6-4는 화폐 문제·납입 고지서·세무시찰 등 세무와 관련된 내용이다. 6-1·3·4에 충청북도 세무감·충주세무관 등이 중복되었던 것은 각 책별로 문서 내용이 고려된 기능별로 분류되었기 때문이다.

다음으로 전라남도 문서철인 내별기호 6-2·5·6을 보면, 6-2는 전라남도 나주·순천세무관과 거래한 문서철로 나주와 순천이 구분되어 편철되어 있고, 6-5는 동일 방식으로 공주·홍주·홍산·천안 세무관과 거래한 문서가 편철된 것이다. 6-6은 전라남도 각 군수와 거래한 문서를 편철한 것으로 각 군이 대체로 구분되어 있지만, 일부 군의 문서는 편철 순서가 뒤섞여 있다. 전라남도 報告書綴 은 지역별로 구분하여 편철하면서도 세무관, 군수와 거래한 문서도 따로 구분하여 편철한 것이다.

각 문서철의 내용을 보면 6-2는 결호세 징수표 관련 보고서이고, 6-5는 서원 횡포·의병봉기·거납 등 세무 진행 상황 및 문제점과 관련된 내용이고, 6-6은 세금 납부와 영수증 수취와 관련된 내용이다. 전라남도의 경우는 지역별로 구분하면서 문서의 내용별로도 구분한 기능별 분류체계에 해당된다.

「報告書綴」는 1907년 조세 업무와 관련하여 司稅局 正稅課에서 세무관·각군과 거래한 문서를 편철한 것으로, 正稅課를 단위로 관원·지역을 구분하고 문서 성격에 기초하여 기능별로 문서를 편철·분류한 것이다.

이러한 기능별 편철·분류는 다른 기관에서도 보여진다. 내장원이 편철한 「訓令存案」(奎 19144, 14책)은 1900~1907년 동안 내장원에서 각 군에 보낸 훈령을

등사한 문서철로 1에서 13책까지는 모두 庖肆稅와 관련된 문서이다. 訓令存案」은 포사세와 관련된 문서만 따로 편철·분류된 것이다. 내별기호 14-14는 역둔도와 관련된 문서로 1907년 11월 한 달간의 문서만 편철되어 있는데, 이 역시 조선총독부가 잘못 재분류한 것이다.³⁰⁾

다음 <표 15>는 농상공부에서 역토 관련 문서만을 편철한 경우이다.

<표 15> 농상공부의 역토 관련 문서철

번호	청구기호	도서명	책수
1	奎 17895	驛土所關訴題存檔	9
2	奎 17896	驛土所關查員質報存檔	15
3	奎 17897	驛訓指	7
4	奎 17898의 1	驛訓指	8
5	奎 17898의 2	驛土所關文牒去案	3
6	奎 17898의 3	驛土所關文牒來案	4

<표 15>의 1번은 농상공부와 각도 각군의 驛土 作人 등이 거래한 소장과 이에 대한 農務局의 훈령 기안문을 조응하여 편철한 문서철이고, 2번은 농상공부에서 各部院·查辦委員·각도 각군 등으로부터 받은 照會·照覆·보고서를 발신처별로 구분하여 편철한 문서철이다. 3-5번은 농상공부 농무국에서 各部院·사관위원·각도 각군에 보낸 조회·훈령의 기안문을 수신처별로 구분하여 편철한 문서철이다. 6번은 농상공부에서 各部院·각도 각군으로부터 받은 조회·조복·보고서를 발신처별로 구분하여 편철한 문서철이다.

1-6번은 역토와 관련하여 농무국에서 기안한 문서와 농상공부에서 각도 각군으로부터 받은 문서를 농무국 단위로 거래 기관을 구분하여 편철·분류한 것이다. 이 역시 농무국이 담당할 역토 업무에 기초하여 역토 관련 문서를 기능별로 분류한 것이다.

30) 「訓令存案」 내별기호 14-14는 「訓令照會存案」(奎 19143) 내별기호 89-89에 연속된 문서철로 분류되어야 한다. 「訓令照會存案」 영인본(서울대학교 규장각)에도 89-89 다음에 「訓令存案」 14-14만을 연속해서 영인하였다. 이에 대한 설명은 「訓令照會存案」 8(서울대학교 규장각) 해설 참조.

대한제국기 중앙기관간, 중앙과 지방간에 거래된 공문서는 행정 단위의 최하부 기관인 局課를 단위로 거래 기관과 조응시키고, 담당 업무에 기초하여 기능별로 편철·분류되었던 것이다. 이러한 편철·분류 방식은 類別분류에 해당한다. 유별분류에 대한 규정은 1905년부터 보이지만, 담당 업무를 단위로 한 기능별 분류는 갑오개혁과 대한제국 초기 문서부터 나타나고 있다. 대한제국 초기에 기능별 분류가 어느 정도 세분화되어 있었는지는 불분명하지만, 局課별로 담당 업무를 단위로 한 기능별 분류는 이루어지고 있었던 것이다.

5. 맺음말

규장각에는 갑오개혁~대한제국기에 생산·편철된 상당량의 공문서가 소장되어 있으나, 이 문서들은 대한제국기 분류체계를 유지한 채 소장되어 있는 것이 아니다. 한국이 일본에 병합된 뒤 조선총독부는 대한제국기 공문서를 재분류하고 청구기호를 부여하였다. 대한제국기 공문서는 조선총독부가 재분류한 상태로 규장각에 소장되었기 때문에 대한제국기 공문서의 분류체계는 그 원형을 잃어버린 상태인 것이다.

이에 各府部院廳에서 제정한 편철·분류 규정을 검토하고 현재 규장각에 소장된 공문서는 어떤 방식으로 재분류되어 있는지 살펴봄으로써 대한제국기 공문서 분류체계의 원형을 파악해 보고자 하였다.

갑오개혁~대한제국기 공문서의 편철과 분류 규정은 各府部院廳에서 세부적으로 규정하였다. 1894년 各府規則부터 1909년 宮內府規程까지 제정된 공문서 편철 규정에 따르면, 各部는 部-局-課 단계의 행정 기구에서 최소 단위인 局課를 기준으로 문서를 편철·분류한 공통점이 있다. 局課를 단위로 문서를 편철하면 서, 경무청은 발신·거래 기관과 문서 종류를 대응하여 편철·분류하였고, 탁지부와 내부는 1905년 이후부터 유별분류를 도입하였다. 탁지부와 내부의 유별분류의 세부 내용을 확인할 수 없지만, 유별분류는 담당부서를 기준으로 해당 업무와

관련해 기능별로 세분하여 문서를 분류한 체계이므로, 局課를 단위로 한 조직별·기능별 분류체계가 마련되었을 것으로 보인다.

各府部院廳에서 마련한 편철 규정과 규장각에 소장된 대한제국기 공문서의 편철 상태를 비교해 본 결과, 조회와 조복이 조응된 편철 방식·문서철의 두께·분책 및 합철 등을 보면 대한제국기 공문서는 경무청·탁지부·궁내부에서 규정한 방식에 대체적으로 맞게 편철되어 있었다. 각 기관별로 문서 편철 규정을 마련하였지만, 그 규정은 대체적으로 공통점을 갖고 공유되고 있었던 것이다.

다만 往復綴은 거래 기관 구분 여부에 따라 편철 방식에 차이가 있었다. 대한제국기 문서철의 편철 방식은 하나의 거래 기관 문서만을 편철한 경우와 2개 이상의 거래 기관 문서를 함께 편철한 경우로 구분되며, 2개 기관 이상을 편철한 경우는 한 책 내에서 각 기관을 구분하여 날짜순으로 편철한 경우와 기관의 구분 없이 날짜순으로 편철한 경우로 구분된다.

이러한 차이는 局課를 단위로 거래 기관을 조응하여 문서를 편철하면서 문서년도와 문서량을 고려하였기 때문이다. 대한제국기에 문서 편철 방식은 일정 기간의 문서를 편철하면서 문서량이 적을 경우에는 한 기관과 거래한 몇 년의 문서를 함께 편철하는 방식과 1년을 단위로 여러 기관과 거래한 문서를 함께 편철하는 방식을 병행하였다.

조선총독부는 이러한 문서철에 청구기호를 부여하면서 部와 部를 연계한 部단위를 기준으로 재분류하는 한편 편철된 문서의 거래기관이 단수인가 복수인가를 기준으로 재분류하였다. 部를 단위로 재분류한 문서철은 각 내별기호의 문서년도가 순차적이지 않고 문서년도가 중복되거나, 다른 성격의 문서철이 같은 도서명·청구기호에 함께 묶여 있었다. 또한 조선총독부는 자체적으로 마련한 部단위의 재분류 체계에 맞추기 위해 원 표제를 인위적으로 수정한 경우도 있었다.

조선총독부는 部를 단위로 재분류하였지만, 대한제국기 공문서의 분류체계는 部단위가 아니었다. 대한제국기 문서철의 편철 단위는 度支部 司稅局 地稅課·雜稅課, 司計局 監査課처럼 局課였다. 경무청·탁지부·내부·궁내부의 문서 규정에서도 문서 처리의 최하부단위로 課를 규정하였듯이, 대한제국기에는 部-

局-課 단계의 행정기구에서 課를 최종 하부단위로 규정하고, 이 局課와 거래한 기관을 조응해서 문서를 편철·분류하였다.

조선총독부는 局課단위로 편철·분류된 대한제국기 공문서 분류체계를 해체하고 部단위로 재분류하였던 것이며, 이러한 조선총독부의 재분류는 문서의 생산·유통·보존이라는 체계를 무시한 방식으로 대한제국기에 局課를 단위로 한 편철·분류체계를 해체한 것임과 동시에 그 분류체계에 포함되어 있었던 기능별 분류체계도 해체한 것이었다.

局課를 단위로 한 대한제국기의 편철·분류체계는 기능별 문서 분류체계를 포함하고 있었다. 局課는 담당 업무를 단위로 분화되므로, 局課별 분류는 담당 업무를 단위로 한 기능별 분류가 이루어지는 것이다. 가령 전보사·우체사 관련 문서였지만 그 내용에 따라 담당 기관이 달랐기 때문에 해당 局課를 단위로 담당 업무에 따라 문서가 기능별로 분류되었고, 2개의 課가 통합되었어도 담당 업무의 내용에 따라 기능별로 구분되어 문서가 편철·분류되었다.

局課를 단위로 거래 기관과 조응하여 기능별로 편철·분류된 대한제국기 공문서를 조선총독부가 部단위로 재분류함에 따라 전혀 다른 성격의 문서철이 한 질로 함께 묶여 분류되고, 동일한 내용·성격의 문서철이 흩어져 다른 성격의 문서철과 함께 전혀 상태로 분류된 것이다.

대한제국기 중앙기관간, 중앙과 지방간에 거래된 공문서는 행정단위의 최하부 기관인 局課를 단위로 거래 기관과 조응하고, 담당 업무에 기초하여 기능별로 편철·분류되었다. 이러한 편철·분류 방식은 類別분류에 해당한다. 유별분류는 담당부서를 기준으로 해당 업무와 관련해 기능별로 세분하여 문서를 분류한 체계이다. 유별분류에 대한 규정은 1905년부터 보이지만, 담당 업무를 단위로 한 기능별 분류는 갑오개혁과 대한제국 초기 문서부터 나타나고 있다. 대한제국 초기 기능별 분류가 어느 정도 세분화되어 있었는지는 불분명하지만, 局課별로 담당 업무를 단위로 한 기능별 분류가 이루어지고 있었던 것이다. 따라서 대한제국기 공문서는 局課를 단위로 기관을 구분하고 해당 기관의 담당 업무에 따라 기능별로 재분류되어야 한다.

<참고문헌>

- 한국국가기록연구원, 「기록사료관리와 근대」, 진리탐구, 2005.
- 박성진, 이승일. 「조선총독부 공문서」, 역사비평사, 2007.
- 권태억. “갑오개혁 이후 공문서 체계의 변화,” 『奎章閣』 17(1994), 77-98.
- 김건우. “갑오개혁기 「공문식」과 공문서의 변화,” 『古文書研究』 29(2006), 137-162.
- 김건우. “구한말 궁내부의 공문서 관리 규칙에 관한 일고찰,” 『한국기록관리학회지』 제7권 1호(2007), 111-128.
- 김재순. “韓國 近代 公文書管理制度의 變遷,” 『기록보존』 5(1992), 35-49.
- 김태용. “일제 강점 초기의 규장각 도서 정리 사업,” 『奎章閣』 18(1995), 175-197.
- 박성준. “經理院의 驛屯土 문서 분류와 분류 체계의 변형,” 『奎章閣』 32(2008), 213-256.
- 이경용. “한말 기록관리제도-공문서관리 규정을 중심으로-,” 『기록학연구』 6(2002), 161-223.
- 이상찬. “규장각 소장 자료의 공문서 분류도장에 대하여,” 『書誌學報』 20(1997), 49-81.
- 이상찬. 1991 “『引繼에 關한 目錄』과 『調査局來去文』의 검토” 『書誌學報』 6(1991), 33-57.
- 이영학. “갑오개혁 시기 기록관리제도의 변화,” 『역사문화연구』 27(2007), 89-126.