

한말 기록관리제도

-공문서관리 규정을 중심으로-

이 경 용*

1. 머리말
2. 기록관리기구의 형성과 변화
 - 1) 갑오개혁기 기록관리기구의 법제화
 - 2) 대한제국기의 기록관리기구
 - 3) 통감부 설치 전후의 기록관리기구
3. 기록관리법령의 정비와 특징
 - 1) 공문서 관리규정의 제유형 2) '통칙'의 특징
 - 3) 군부·경무청·탁지부·내부의 사례 및 특징
 - 4) 궁내부의 기록관리규정
4. 맺음말

1. 머리말

1990년대 후반기에 추진된 일련의 '기록관리개혁' 프로그램의 일환으로 '공공기관의 기록물관리예관법률'이 제정·시행되고 있다. 관련

* 정부기록보존소 학예연구사

주요논저 : 『한국의 근현대 기록관리제도사 연구(1894~1968)』, 중앙대 사학과 박사학위논문, 2002.

법률의 제정과 함께 낙후된 우리나라 기록관리 현실을 개혁하기 위하여, 외국의 기록관리제도의 소개·번역을 비롯하여 현행 제도의 극복 방안 및 법률의 조기정착을 위한 제반 활동들이 활발하게 진행되고 있음은 주지의 사실이다.

기록학적 관점에 입각한 탄탄한 연구성과와 기록관리제도를 유지해 나갈 수 있는 환경조성이 밑바탕에 깔려 있지 않은 상태에서 시작된 기록관리개혁은 앞으로도 슬한 난관을 돌파하지 않으면 안되는 ‘실천적 과제’이다. 짧은 연원과 부족한 연구 인력 속에서도 꾸준히 배출되고 있는 연구성과들은 그 실천을 담보할 이론적 토대로 작용하게 될 것이라는 점에서 보다 활성화되어야 할 것이다.

특히 우리나라 공기록관리제도(公記錄管理制度)에 대한 연구가 제대로 이루어지지 않은 현실은 기록학의 학문적 확립의 시급성과 유의미성을 절감하게 해 준다. 이러한 점에서 필자는 이 글이 근대이후 우리나라 공기록관리제도 연구의 출발점이 되리라고 생각한다. 또한 아직 관련 사료조차 제대로 정리되지 못한 이 분야의 연구를 촉진하는 촉매제 역할을 하리라고 기대한다.)

이 글에서 다루고자 하는 대상시기는 갑오개혁 이후부터 조선총독부에 의한 식민통치 이전까지로 한다. 필자는 무엇보다도 ‘전통적 제도’와의 상관관계에 주목하였다. 그러나 전통제도에 대한 이제까지의 연구가 주로 실록편찬제도에 치우쳐 있을 뿐만 아니라 ‘등록제도(謄錄制度)’에 대해서도 아직 그 연구가 초보단계에 있기 때문에²⁾ 갑오개혁을

1) 우리나라 근대 이후 기록관리제도사 연구의 의미 및 연구사 정리에 대해서는, 이경용, 『한국의 근현대 기록관리제도사 연구(1894~1969년)』, 제1장 서론 참조.

2) 謄錄制度에 대한 최근의 대표적 연구로는 연갑수, 「조선후기 謄錄에 대한 연구」, 『외대사학』12, 2000 참조. 장서각 소장의 謄錄類를 통한 조선조 기록의 종류와 의미를 다룬 논문으로는, 김혁, 「장서각 소장 謄錄의 문헌학적 특성」, 『장서각』4집, 2000.12, 정신문화연구원을 참조. 그런데 그 개연성에도 불구하고 공문서

전후한 시기의 제도적 상관성을 찾아내기가 쉽지 않다. 따라서 '통사적 관점'에 입각한 기록관리제도사 연구의 필요성을 제기했던 필자로서는, 전통시대의 공기록관리제도에 대해 보다 면밀한 검토에 기반하여 연구가 진행되지 못한 한계를 그대로 드러내는 것이 타당하다고 생각하였다.³⁾ 여기에는 관련 사료가 부족한 현실도 한몫하고 있다. 즉 특정 시기나 특정기관의 규정을 언급할 정도로 구체적인 내용의 사료는 현재 찾을 수 없기에, 갑오개혁기에서 조선총독부 이전까지의 기간을 함께 묶어 살펴보는 것이 오히려 제도적 흐름을 파악하기에 적절하기 때문이다.

또한 이 글에서는 기록관리제도 중에서도 첫째, 관제개편과 함께 법제화된 기록관리 담당 부서의 내용과 변화과정에 초점을 맞추었다. 이는 관제와 그 변화과정에서 기록관리의 중추부서의 역할이 무엇이며, 담당부서에서 정한 제반 규정들이 어떠한 영향력을 가지고 기록관리제도를 유지하게 했는가 등, 이 시기 기록관리제도를 운영·유지해온 기본틀을 알 수 있기 때문이다. 둘째, 공문서관리규정 중심으로 살펴보았다. 현재 찾아볼 수 있는 규정을 하나의 사례로 분석하고, 그 특징을 부

원본 보존 방식이 아닌 謄錄하여 성책하는 방식을 전근대시기의 기록관리제도의 '전면적 특징'으로 결론짓기에는 아직 해당 연구가 축적되지 않았다. 이는 규장각 소장의 등록류와 장서각 소장의 등록류를 분석대상으로 한 연구결과의 차이에서도 드러나고 있다.

- 3) 그런데 근대 이후 공문서의 원본보존관리 방식은 전통시대의 공문서관리 방식과는 확연히 다르다고 할 수 있다. 비록 공문서 원본을 보존관리하는 일부의 사례가 있다고 하더라도 실록편찬제도와 등록제도가 특징적이었던 사실을 부정할 수는 없다. 이와 관련하여 조선 세종조의 '廣記事' 조문을, 공문서 원본의 춘추관으로 이관하는 것으로 해석하는 연구(윤훈표, 「조선초기 공기록물 관리제의 개편」, 『기록학연구』2, 200.10 및 오항녕, 「실록·謄錄의 위계」, 『기록학연구』3, 2001.4)가 있는데, 실록의 해당 조문을 자세히 보면, '베껴서 보고하는' 것이었다. 보다 자세한 내용은 이경용, 앞의 논문, 제2장 제1절 참조.

각시켜 이 시기 기록관리규정에 대한 이해를 최대한 넓히고자 했다.

2. 기록관리기구의 형성과 변화

1) 갑오개혁기 기록관리기구의 법제화

갑오개혁기⁴⁾ 정부가 가장 먼저 착수한 것은 관제 개편이었다. 이 때의 관제 개편은 군국기무처가 단행한 것으로 기본적으로 왕실과 정치를 분리시키는 방향에서 제도개편이 이루어졌다. 군국기무처를 통한 개화파의 제도개편은 일본이 일으킨 ‘경복궁 쿠데타’에 의해 조성된 새로운 정세에 기반하고 있었으며, 이들의 ‘근대적 지향’은 일본식 제도의 적극적인 도입으로 외화되었다.⁵⁾

大鳥公使·杉村서기관의 지도 밑에 金嘉鎭·安嗣壽·兪吉濬 등은 『大典會通』·『六典條例』등 조선과 일본의 법전을 참조하고, 일본의 내각제도를 모방하여 관제개편을 기안하였다.⁶⁾ 농상아문이나 회계심사원 및 경무청 등의 신설된 관제가 일본관제를 모방한 것에서 알 수 있듯이, 행정기구상의 외형적 틀이나 명칭에는 일본의 것과 동일한 경우가 많았다. 특히 문서사무 담당부서로 의정부의 기록국과 각 아문의 총무국 산하에 설치된 문서과·왕복과·보고과·기록과 등은 대표적 사례였다.

4) 이 글에서는 1894년 6월 25일(양력 7월 27일) 군국기무처가 설치된 때부터 1896년 1월 4일(양력 2월 11일) 아관파천까지를 설정하였다.

5) 갑오개혁 당시 일본은 개화파 관료들은 일본을 근대화의 모델로 설정하였으며, 한편으로는 지원세력으로 인식하였다. 주진오, 「갑오개혁의 새로운 이해」, 『역사비평』 1994년 가을호, 역사문제연구소, 1994, 43쪽.

6) 田保橋繁 「近代朝鮮ニ於ける政治改革」 『近代日韓關係の研究』(宗高書房, 1972) 47~48쪽.

(1) 관제개편과 기록국·총무국 설치

관제개편으로 중앙 기관은 議政府와 內務, 外務, 度支, 法務, 學務, 工務, 軍務, 農商의 8 衙門 체제로 편제되었다. 이 체계를 유지하는 행정 사무와 그 토대가 되는 문서의 흐름과 기록을 관리하는 부서로 記錄局과 總務局이 설치되었다. <표 1>은 ‘議政府官制’와 ‘各衙門官制’ 가운데 기록관리부서와 그 업무를 나타낸 것이다.

<표 1> 議政府와 各衙門의 기록관리부서와 업무분장(1894.6.28)

各府衙門	기록관리 부서 및 담당업무	관 제
議政府	記錄局(掌收錄行政底稿及統計事務 存作檔案) 編史局(掌編輯本國歷史)	군군기무처, 도찰원, 중추원, 記錄局, 銓考局, 官報局, 편사국, 회계국, 기로소
內務	總務局(掌未及設置之各局庶務)	총무국, 판적국, 주현국, 위생국, 지리국, 사사국, 회계국
外務	總務局(掌未及設置之各局庶務) 繙譯局(掌繙譯外國公文公牘) 記錄局(掌保管條約書 兼保存外交文書)	총무국, 교섭국, 통상국, 번역국, 記錄局, 회계국
度支	총무국(掌未及設置之各局庶務) 記錄局(掌本衙門往復公文底稿 編輯存案及紙幣 證券 押印鎖印等務)	총무국, 주세국, 주계국, 출납국, 국채국, 儲置局, 記錄局, 전환국, 은행국, 회계국
法務	總務局(掌未及設置之各局法務)	총무국, 민사국, 형사국, 회계국
學務	總務局(掌未及設置之各局庶務) 編輯局(掌國文綴字各國文繙譯及教科書編輯等事)	총무국, 상균관급상교서원사무국, 전문학무국, 보통학무국, 편집국, 회계국
工務	總務局(掌監理百工事務 兼編錄百工姓名並雇用工師學習新式等事)	총무국, 驛遞局, 전신국, 철도국, 광산국, 燈檮局, 建築局, 會計局
軍務	총무국(掌未及設置之各局事務)	총무국, 친위국, 진방국, 해군국, 의무국, 기기국, 군수국, 회계국
農商	총무국(掌未及設置之各局庶務)	총무국, 농상공, 공상국, 산림국, 수산국, 지질국, 장려국, 회계국

* 議案 議政府官制(官報, 甲午 6月 28日)

* 議案 各衙門官制(官報, 甲午 6月 28日)

의정부는 각 아문과는 달리 총무국을 두지 않고, 記錄局에서 ‘行政底稿’의 收錄 및 통계사무와 함께 ‘檔案’(기록:필자주)의 存作을 담당하고 編史局에서 역사를 편집하게 하였다. 기록국장이 ‘官吏履歷과 實學의 薦書’를 관장하는 銓考局長을 겸직하게 하여 인사와 문서의 출납 및 사후의 관리까지 담당하게 하는 등 관련업무가 분화되어 있지 않은 모습을 보여 준다. 여기에서 기록관리 담당부서 설치와 관련한 새로운 제도 도입의 초기적 성격을 볼 수 있다. 이러한 초기적 성격은 官報局에서 政令의 반포 및 각 官府의 일체 公判成案을 관장하도록 된 규정에서도 볼 수 있다. 또한 ‘行政’이라는 용어의 등장과 ‘檔案存作’이 함께 상존하는 모습에서 이른바 전통적 제도와 일본식 제도가 혼재하고 있음을 볼 수 있다.

의정부를 제외한 모든 衙門에는 總務局을 두고 기록관리 담당부서의 틀을 만들어 놓았다. 외무와 탁지아문의 경우는 총무국과 별도로 記錄局을 두고 있는 점이 특징이다. 이는 기록관리 업무를 크게 생산·접수발송 업무와 시행이 끝난 후의 편찬 및 보존업무로 나누는 것을 전제하였다. 외무아문 기록국은 ‘조약서 보관’과 ‘외교문서 보존’ 업무를 담당하였다. 인원 배정도 다른 局보다 많은 참의 1명과 주사 6명으로 총 7명이었다. 하지만 번역국장이 기록국장을 겸하고 있었다. 탁지아문에도 記錄局을 두고, 往復公文의 ‘底稿’과 ‘編輯存案’ 등의 업무를 담당케 하였다.

의정부와 각아문의 관제개편에 따라 설치된 기록관리 담당부서에 대한 업무분장은 1894년 7월 14일 결정된 ‘議案 各府各衙門通行規則’(이하 ‘통행규칙’)에서 보다 구체화되었다.⁷⁾ 제1조에서 의정부와 내무·외

7) 총 65조로 구성되어 있는데, 이 중 제26조에서 제51조까지가 문서담당부서인 총무국과 그 소속과의 업무분장, 그리고 문서의 취급절차 등에 관하여 규정하고 있다. 『官報』開國503年 7月 14日(『韓末近代法令資料集』1권, 大韓民國國會圖書館, 1970, 47쪽. 이하『韓末近代法令資料集』에서 인용한 부분을 제시할 경우, 卷數와 쪽수만을 표기하기로 한다).

무·탁지·군무·법무·농상·학무·공무의 제아문에 공통으로 적용하도록 규정하였으며, 행정사무처리에 관한 기본방침을 포괄하고 있다. 즉 각부 대신과 협판의 권한, 주임관·판임관의 관등체계와 공문서 취급방법, 예산집행절차 등에 대한 공통규칙들을 규정하고 있다.

이 통행규칙은 기본적으로 행정체계의 변화를 초래한 계기로 평가된다. 즉 제한 군주적 군왕 - 의정부회의(내각) - 총리대신 - 각아문의 대신 - 동 협판(차관 및 총무국장겸) - 동 참의 - 동 주사(차장 즉 부국장 또는 과장) 등으로 이어지는 階層制로서 상하의 명령계통이 명확하게 제도화되어 있다. 구제도에 비하면, 기관이나 관리 등의 소관사항과 책임 소재 및 명령계통이 확립되어 있고, 행정권이 현저하게 분권화되었다. 특히 대신과 협판의 권한과 책임이 구제도의 판서와 참판에 비하여 크게 확장되어 국왕은 대신의 보필에 의하여 정사를 집행할 수밖에 없는 상황이 되었다.⁸⁾

통행규칙에 명시된 총무국의 업무는 '해당아문 대신의 親展文書, 기밀사무와 官吏黜陟에 관한 공문서보관'이었다. 비서관이 대신에게 전속되어 총무국사무를 관장한다고 규정하여 이후 대신관방 체제로 전환하는 근거가 되었다. 총무국 밑에는 文書課·往復課·報告課·記錄課를 두어서 사무를 분장시켰다. 그 분장사무는 다음과 같다.

文書課 - 審査各局成案及起草等事務(각국의 성안 및 기초 등의 사무 심사)

往復課 - 專掌各府衙所來公文成案之授受發送(각부아문 所來의 공문성안의 접수 발송 專掌)

報告課 - 採輯各局課統計案件作爲表本以拱大臣查閱兼送官報局揭載官報(각국과

8) 김운태, 『조선왕조행정사』(근대편), 1970, 279쪽. 필자는 이러한 점이 갑오개혁기 도입된 '근대적' 기록관리제도가 대한제국기에도 계속 유지되는 이유 가운데 하나라고 보았다.

의 통계안건을 採輯 表本을 만들어 대신으로 하여금 사열케 하고 관보 국으로 보내어 관보에 게재케 함)

記錄課 - 蒐集一切衙門事務文案編纂(일체의 衙門事務文案을 수집 편찬)

이에 따르면, 문서과·왕복과·보고과는 문서의 생산 및 유통과 관련한 업무를, 기록과는 처리 및 시행이 끝난 문서의 수집 및 보존을 담당하도록 되어 있다. 다만 기밀문서는 비서관이 대신의 명을 받아 별치하도록 하였다. 往復課에서 '문서의 접수발송 및 배부업무'를 담당한 것이 주목된다.

이 통행규칙은 주로 문서의 생산 유통단계에 국한되어 있지만, 통치 기관의 공문서작성·결재·시행·보존에 이르는 문서의 흐름에 관하여 처음으로 규정하였다는 점에 특징이 있다. 갑오개혁기 최초의 '근대적' 행정사무관리규정에 해당하는 통행규칙은 明治期 일본의 제도를 상당 부분 받아들인 것이다.⁹⁾

(2) 내각제와 대신관방 체제의 도입

① 내각제 도입과 기록국

갑오개혁 정부는 1895년 3월에 의정부를 내각으로 개칭하여 4월 1일부터 내각제도를 시행하였다.¹⁰⁾ 1894년 12월 16일 의정부의 명칭을 이미 내각으로 개칭하고 수정전을 집무장소로 정하였는데¹¹⁾, 이때의 내

9) 일본은 明治政府 수립후 20년이 지나면서 조직의 확대와 사무량의 증대에 따라 문제점이 나타났다. 즉 공문서가 대량으로 작성되면서 문서의 정체가 초래되었다. 이러한 상황에서 '사무간소화' 등의 행정능률을 피하기 위해 1886년(明治 19) 2월 26일 '各省官制'와 함께 '各省官制通則'을 제정한다. 명치기 일본의 기록관리제도와 그 영향에 대해서는 이경용, 앞의 논문, 59~64쪽 참조.

10) 內閣官制, 勅令 第38號, 官報 開國504年 3月 25日(1卷 198~200쪽).

11) 勅令 第16號, '議政府를 宮內로 移設하고 內閣으로 改稱하는 件', 『官報』開國 503年 12月 16日(1卷 143~144쪽).

각제도 시행은 국왕권의 제한을 제도적으로 완성시킨 것이었다.¹²⁾ 내각제 도입은 주지하는 바와 같이 국내의 정치적 변화와 조선을 둘러싼 외부적 요인의 변화 속에서 추진되었다. 즉 국내적으로 군국기무처를 정점으로 하는 개화파 세력과 대원군, 고종 등과의 분쟁이 더해짐에 따라 일본세력에 의존하는 개혁에 반발하는 경향이 강해지고 있었다. 군국기무처가 활발한 활동을 하지 못하게 되자 권력은 다시 의정부쪽으로 기울어져 갔다. 이러한 가운데 청일전쟁에서 승리한 일본은 조선에 대한 적극적인 내정간섭 정책으로 전환하였다.

이와 같은 대내외적 정세 속에서 군국기무처는 폐지되었고, 駐朝鮮特命全權公使 井上馨은 ‘조선의 보호국화정책’의 일환으로 일본인 고문관들의 고용을 강요하였다. 이들에 의해 추진된 제도 및 관제개편을 통해 明治維新 이후 일본제도의 영향이 더욱 확대되었다.¹³⁾ 본격적인 고문통치가 시작된 1905년 이전까지 조선정부에 고용된 일본인 고문관은 모두 16명인데, 이 가운데 11명이 이때 고용된 자들이었다.¹⁴⁾ 이들이 제도개편 과정에서 일본의 제도를 적극 소개하는 등 일정한 역할을 한 점은 부인할 수 없다.¹⁵⁾

당시 顧問官으로 고용된 일본인은 총 11명이고 그 아래 보좌관(보좌

12) 서영희, 「1894~1905년의 정치체제변동과 궁내부」 서울대 국사학과 석사학위논문, 1989, 27쪽.

13) ‘議案’ 各府·衙門에 外國人顧問을 두는 件’(1卷 56쪽).

14) 김현숙, 『한국 근대 서양인 고문관 연구(1882~1904)』, 이화여대 박사학위논문, 1998 참조.

15) 고문관의 역할과 평가에 대하여, 그들이 막강한 권한을 가지면서 내정개혁을 지도감독했다는 평가(김현숙의 앞의 논문과 김현석의 「갑오개혁기 일본의 조선보호국화정책과 일본인 고문관의 활동」, 인하대 석사논문, 200.8)와 비교적 짧은 체류기간 동안에 이들이 실제 정책의 실시 과정에서 ‘방조자’ 내지 ‘국외자’의 위치에 불과했다는 보는(왕현종, 『갑오개혁연구』, 연세대 사학과 박사학위논문, 1999) 상반된 평가가 있다.

원)·번역사무관·고원으로 고용된 자들은 33명에 달하였다. 고문관들은 大庭寬一과 長谷川芳之助를 제외하고는 모두 일본 정부내에서 관료로 복무한 경험이 있는 자들이었다.¹⁶⁾

내각의 기록관리 부서에 대해서는 1895년 3월 25일의 칙령 제39호인 ‘內閣所屬職員官制’를 통해 알 수 있다.¹⁷⁾ 이에 따르면 기밀문서는 內閣總書가 관장하고, 참서관으로 하여금 조칙 및 법률 명령의 반포, 인사업무 및 官印의 管守, 그리고 ‘공문의 査閱 起草 및 접수발송에 관한 사항’을 담당하게 하였다. 또한 내각기록의 편찬과 조칙 및 법률 칙령 원본, 그리고 공문의 보존은 기록국에서 관장하였다. 記錄局의 업무는 다음과 같았다.

- 一. 內閣記錄의 編纂에 관한 사항
- 二. 詔勅及法律 勅令原本과 其他公文의 保存에 관한 사항
- 三. 內閣所管圖書의 購備類別保存出納 및 그 目錄의 編輯에 관한 사항
- 四. 內閣 所用 圖書의 出版에 관한 사항
- 五. 諸般 統計表編製에 관한 사항
- 六. 官報 及 職員錄의 編纂發賣 및 分派에 관한 사항
- 七. 官報 及 직원록의 제수입 및 그 納上에 관한 사항
- 八. 國史編纂에 관한 사항

이는 다시 ‘內閣所屬職員分課規程’에서 해당 과별로 그 업무가 보다 세분화되었다.¹⁸⁾ 내각제도는 종래의 의정부기구를 대폭 폐합 축소하여 재편한 것이다. 먼저 내각총리대신의 사무기구인 내각총서 밑에는 그 업무의 량과 성질을 감안하여 총리대신관방과 참서관실 및 기록국만을

16) 김현석, 앞의 논문, 22~38쪽

17) 『官報』開國504年 3月 25日(1卷 200~203쪽).

18) 『官報』開國 504年 4月 15日(1卷 222~223쪽).

두어 과거의 局을 축소하여 課로 폐합 정비하였다. 또한 각부의 편제도 대신 협판 아래에 局·課를 대폭 폐합·간소화하였다.¹⁹⁾ 내각의 담당 과별 업무로 나누어 보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 내각의 課別 업무분장

총리대신관방	비서과	1. 기밀에 관한 사항 2. 관리의 진퇴신분에 관한 사항
參書官室	문서과	1. 公文書類 및 成案文書の 接受 發送 2. 詔勅 및 법률 명령의 발포 3. 官印 官守 4. 各官署 勅奏任官의 履歷의 編纂 保存 5. 各官署 勅奏任官의 履歷 審査 6. 上奏書 淨寫
	調査課	1. 법률 命令案의 調査 2. 公文의 査閱 起草 3. 請議書의 審査 및 閣議案 一切 調製
	회계과	1. 內閣所管經費 및 諸收入의 豫算 決算 會計 2. 內閣所管 官有財産 及 物品 및 그 帳簿調製
記錄局	編錄課	1. 內閣記錄의 編纂 保存 2. 詔勅 及 法律 勅令의 原本과 其他 公文의 保存
	官報課	1. 官報 及 職員錄의 編纂刊行 發賣 및 配送 2. 官報 及 職員錄의 諸收入 및 그 納上
	史籍課	1. 국사편찬 2. 統計材料의 蒐集, 諸般統計表의 編纂 및 交換 3. 內閣所管圖書의 購買類別 保存出納 및 그 目錄調製 4. 內閣所用圖書의 出版

* '내각소속관원직제'와 '내각소속직원분과규정'에서 작성

19) 김운태, 『조선왕조 행정사』(근대편), 293쪽

‘내각소속관원직제’와 ‘내각소속직원분과규정’에 따르면, 기록관리 부서로서 내각 참서관의 문서과와 조사과, 기록국의 편록과·관보과·사적과가 설치되었다. 구체적으로 내각의 참서관실 文書課에서 기밀사항을 제외한 현행 문서의 접수발송 업무를, 기록국 編錄課에서 시행이 끝난 문서의 편찬 보존 및 원본의 보존 업무를 담당하는 체제였다. 기밀문서는 ‘관리의 진퇴 신분에 관한 사항’을 담당하는 총리대신관방 비서관에서 담당하도록 하였다. 즉 이 체제는 課단위가 아닌 記錄局을 설치하여, 중요 국정운영에 관한 문서의 편찬보존 업무를 전문적으로 관장하게 하였다는 데 그 특징이 있다. 관보과의 관보편찬과 배포를 통해 행정사무의 통일적 수행을 위한 토대를 마련하였다. 史籍課에서는 내각도서의 관리뿐만 아니라 소장 기록을 토대로 국사편찬을 담당한다고 명시하였다.

② 各部의 大臣官房 설치

‘各部官制通則’(이하 ‘각부통칙’)에 따르면, 各部의 업무분장이 보다 체계화되었으며 기록관리상의 일원적 체계가 강화되었다. 즉 각부통칙 제11조에서 각부의 대신관방이 문서를 일원적으로 관장하도록 조치하였다.²⁰⁾

제11조 각부에 대신관방을 뒀하여 대신관방에서 작개하는 사무를 담당함

- 기밀에 관한 사항
- 관리의 진퇴신분에 관한 사항
- 대신의 官印 및 部印의 管守에 관한 사항
- 공문서류 및 成案文書의 접수발송에 관한 사항
- 통계보고의 조사에 관한 사항
- 공문서류의 편찬보존에 관한 사항
- 기타 각관제에 의하여 특별히 대신관방의 사무를 각국에서 처리케 하는 事를 득함

20) ‘勅令 第41號 各部官制通則’, 『官報』1895年 3月 25日(1卷 203-206쪽). 이 통칙은 제1조에서 외부, 내부, 탁지부, 군부, 법부, 학부, 농상공부에 적용한다고 규정하고 있다.

<표 3>은 일본인 고문관들에 의해 도입된 이 시기 기록관리 부서의 명칭과 담당업무를 정리한 것이다. 이에 따르면 내부와 탁지부를 제외하고는 大臣官房에 비서과와 문서과가 설치되었다. 비서과는 기밀문서와 관인 관수 및 인사관련 업무를 담당하였으며, 문서과는 문서의 생산은 물론 편찬보존 처리하는 체제였다. 내부의 경우, 탁지의 문서과 담당업무를 기록과에서 담당한 점이 다르다. 탁지부의 경우, 문서과가 대신관방 소속이 아니라 서무국 소속이라는 점에 특징이 있다. 즉 이전의 문서과 및 왕복과가 문서의 생산·접수발송 등의 업무를 담당하고, 시행이 완료된 문서의 보존은 기록과가 담당했던 체제에서 대신관방 소속의 문서과가 관련 사무를 일괄적으로 관장하는 체제로 변화되었다.

요컨대 내각제로 개편된 이 시기 각부의 기록관리 업무는 대신관방으로 일원화되었다. 대신관방 소속의 문서과가 문서관리 업무를 전담하였으며, 동시에 대신관방 소속의 비서과가 기밀문서를 담당하는 체제였다.

2) 대한제국기의 기록관리기구

1895년 8월 을미사변 이후 조선정부에 대한 일본세력의 영향력이 더욱 강화되었으나, 1896년 2월 아관파천으로 일시에 국면이 반전되었다. 아관파천 이후 1904년 노일전쟁 발발 직전까지의 8년은 열강간의 세력균형이 이루어진 시기였다. 그 결과 일본의 노골적 간섭에 대한 반발로 대한제국 수립 후 내각관제를 전면 부정하고 갑오개혁세력이 추진한 각종 관제와 제도를 개정하였다. 그러나 갑오개혁기 관제개편의 일환으로 도입된 기록관리 전담 부서의 기본적인 변화는 없었다. 오히려 나아가 '처무'에 관한 규정이나 세칙 등이 나타나기 시작하였다.²¹⁾

21) 軍部, 度支部 등이 대표적이다.

〈표 3〉 각부 대신관방의 업무분장

部別	기록관리부서	분장업무	출전 및 비고
內部	비서관 기록과 서무과	1.公文書類 및 成案文書의 접수발송 2.공문서류의 편찬 보존 3.圖書報告書類의 刊行 및 管理	『관보』 개국504년3월26일 *통계보고조사는 서무과
外部	大臣 官房	1.조약서 비준서 제국 및 외교문서의 보관 2.公文書類 및 成案文書의 접수 발송 3.통계보고의 조사 4.公文書類의 편찬보존 5.도서의 보관 및 간행 6.왕국에 在하는 外國公使館雇人給牒 7.電報의 起草와 접수 발송	『관보』 개국504년4월20일 *비서관(기밀, 인사, 대신관인 및 部印官守)
法部	大臣 官房	1.公文書類 및 成案文書의 접수발송 2.통계보고의 조사 3.공문서류의 편찬 보존 4. 도서의 보관 및 간행	『관보』 상동
學部	비서관 문서관 회계과	1.公文書類 및 成案文書의 접수발송 2.통계보고의 조사 3.공문서류의 편찬 보존	『관보』 개국504년4월11일 *도서인쇄 및 구입보존은 편집국
農商 工部	비서관 문서관	1.公文書類 및 成案文書의 접수발송 2.통계보고의 조사 3.공문서류의 편찬 보존 4.圖書 并 報告書類의 간행 및 관리	『관보』 개국504년4월22일
度支部	庶務局	1.公文書類 및 成案文書의 접수발송 2.통계보고의 조사 3.공문서류의 편찬 보존 4.회계법규의 제정폐지 및 개정에 係하는 成案調査	『관보』 개국504년3월26일

* 內部부터 農商工部까지는 ‘分課規程’

* 軍部の 경우 ‘軍部官制’(칙령 55호)에 따르면, 각부통칙에서 들고 있는 문서주관사무를 대신관방에서 담당한다는 의미로 해석은 되지만 직접적 관련조항이 없어 제외시켰다.

* 度支部는 ‘分課規程’(官報, 開國504년4월19日)과 ‘官制’

* 法部는 대신관방에 비서관 문서과 2과를 두고(1조), 제3조에 2번 통계보고의 조사 대신, ‘일체공문의 조사에 관한 사항’으로 개정(法部分課規程, 官報 光武 3年6月15日, 2권 501~502쪽)

1904년을 전후로 담당부서의 설치와 담당업무의 분장에서 한걸음 더 즉 아관파천 이후, 고종은 갑오개혁기의 개화관료들에 의해 이루어졌던 내각제 도입을 “亂逆之輩”에 의한 國權操弄과 朝廷變更이라고 규정하였으며, 내각을 폐지하고 의정부를 복설하였다.²²⁾ 이때의 議政府 관제는 1889년(광무2) 6월 21일 칙령 제18호에 “大皇帝陛下께서 萬機를 統領하시야 의정부를 設置하시니라”로 한 데에서도 알 수 있듯이, 고종의 권한이 대폭 강화된 것이었다. 이에 따라 ‘의정부소속직원관제’(이하 직원관제)와 ‘의정부소속직원분과규정’(이하 직원분과규정)이 연이어 제정되었다.

먼저 ‘직원관제’에 따르면, 의정부에는 총무국장(척임 1명), 의정부서관(주임 1명), 참서관(주임 1명), 주사(판임 8명) 등 총 11명을 두도록 하였다. 비서관은 의정관방 사무를 담당하고, 참서관은 법률 조칙 등의 발포·공문 발송 접수와 기초·奏案의 淨寫 등을 관장하였다. 총무국에서는 각종 문서의 기록편찬, 조칙·법률·규칙 등과 기타 공문의 원본보존, 그리고 의정부서관도서의 구비·유별보존·출납 및 목록편집을 담당하였다.

<표 4>는 ‘직원관제’에서 규정한 局 단위의 업무분장 내용과 ‘직원분과규정’상의 課別 업무분장을 대비시킨 것이다. 이전의 내각관제(<표 2> 내각의 과별업무분장 참조)와 비교해서, 그 위상의 변화와 함께 조직도 축소되었음을 볼 수 있다. 의정부제도로 회귀한 뒤에는 의정관방과 총무국의 2국 체제로 축소되었다. 이에 따라 기록관리 업무는 공문의 생산 및 유통을 의정관방 문서과에서(기밀문서는 의정관방 비서관에서 담당) 담당하게 되었다. 또한 이전의 局단위에서 課단위로 축소

22) ‘詔勅 內閣을 廢止하고 議政府를 復設하는 件’, 『官報』建陽元年 9月 25日(2卷 177~178쪽).

된 총무국 기록과에서 시행완료된 각종 문서의 기록편찬과 원본 보존 등의 업무를 담당하는 체제로 변화되었다.

〈표 4〉 '의정부소속직원관제'와 '소속직원분과규정'의 局·課別 업무분장 대비

구분	'직원관제'의 업무분장	局단위	課	'직원분과규정'의 업무분장
비서관	의정관방의 사무 관장, 관인 관수	議政官房	비서관	기밀·관리진퇴신분·관인관수
叅書官	1. 조칙과 법률 규칙의 발포 2. 공문의 발송 접수와 기초 3. 법률 규칙 등 각의안의 謄草 4. 회의시 문답과 토론 필기 5. 奏案 淨寫		문서관	1. 조칙과 법률 규칙의 발포 2. 공문의 발송 접수와 起草 3. 법률 규칙 등 각의안의 謄草 4. 회의할 時에 問答과 토론 筆記 5. 奏案을 淨寫
總務局	1. 各樣文書의 기록 편찬 2. 조칙과 법률 규칙 등과 기타공문의 原本 保存 3. 의정부소관도서의 購備 類別保存 出納 및 그 目錄의 편집 4. 의정부소용도서의 出板 5. 제반통계표 편제 6. 의정부회계와 물품보존 7. 관보 및 직원록의 편찬 발매 및 분과	總務局	記錄課	1. 各樣文書의 기록 편찬 2. 조칙과 법률 규칙 등과 기타공문의 原本 保存 3. 의정부소관도서의 購備 類別保存 出納 및 그 目錄의 편집 4. 의정부소용도서의 出板 5. 제반통계표 편제
			官報課	관보 및 직원록의 편찬 발매 및 분과
			會計課	1. 의정부소관경비의 예산산 및 회계 2. 의정부소관 관유재산 및 물품보존과 그 장부 조제

* '議政府所屬職員官制'와 '議政府所屬職員分課規程'(官報 建陽元年 10월 15일, 2卷 190~191쪽)

이는 1899년(광무3) 2월에 개정된 '직원관제'²³⁾를 보면 더욱 분명해진다. 이에 따르면, 우선 참서관은 1명에서 2명으로, 주사가 8명에서 10명으로 각각 증원되었다. 동시에 참서관이 담당해야 할 업무로 '법률 명령의 조사, 공문의 사열과 기초, 청의서의 심사 및 議政府議案 一切調

23) '勅令 第4號. 議政府所屬職員官制改定', 『官報』光武3年 2月 8日(2卷 442~443쪽).

製'의 3가지 사항이 추가되었다. 이전의 내각제에서 참서관실 조사과 업무에 해당하는 것이었다.²⁴⁾

한편 各部의 경우에도 기록관리 업무와 관련한 변화는 없었다. 왜냐하면 우선 궁내부와 증추원을 제외한 각부의 직제 개정이 거의 이루어지지 않았으며, 개정된 각 부의 관제가 기록관리 업무와 연동하여 이루어진 것도 드물기 때문이었다. 예를 들면, 법부의 경우²⁵⁾, 이전 분과규정 중 대신관방 소속이었던 법무과가 局단위로 확장됨에 따라 대신관방의 비서관·문서관·법무과의 3과 체제에서 비서관·문서관의 2과 체제로 바뀌었을 뿐 담당업무에는 변화가 없었다.

그런데 이 시기 기록관리 담당부서와 관련하여, 황제권강화 및 '광무 개혁' 관련 신설 기관에서 갑오개혁기 도입된 기록국 혹은 문서과 등이 설치되고 있음이 확인된다. 즉, 元帥府·通信院·警部 등이 이에 해당되는데, 이를 간략히 표로 정리한 것이 <표 5>이다.

元帥府는 1899년(광무3) 7월 초에 황제를 대원수, 황태자를 원수로 하여 설치되어 육해군을 통솔하였다. 군무국·검사국·기록국·회계국 4국을 설치하였다. 기록국은 將官으로 국장을 위임하였고, 국원으로는 尉官 1명과 하사 2명이 배정되었다. 이후 원수부 본부의 전체 정원의 증원과 함께 尉官 2명과 下士 4명으로 늘었다. 이때 기록국장의 명칭은 기록국 總長으로 바뀌었다. 또한 通信院의 경우는, 이전의 通信局이 '郵遞 電信 船舶海員등에 관한 일체 사무를 관리'하는 通信院으로 확대되면서 '통신원관제'가 제정되었다. 總辦官房 소속으로 비서관·문서관·회계과·번역과를 설치하였다.

24) 이후 1903년까지 의정부관제와 관련한 개정이 이루어지지 않고 있음을 볼 때 이전의 조사과 업무는 이때부터 문서과에서 담당했던 것으로 추론된다.

25) '法部分課規程', 『官報』光武3年 6月 15日(2卷 501~503쪽).

〈표 5〉 대한제국기 신설 관청의 기록관리업무

기관명	기록관리 담당부서	담당업무
元帥府	기록국	군사에 관한 조칙과 도서 등의 보존
通信院	總辦官房 비서과	기밀·인사업무·관인 및 院印 管守
	總辦官房 문서과	공문서류 및 성안문서의 접수발송·통계보고 조사·공문서류의 편찬보존·도서 및 보고서류 간행 및 관리
警部	庶務國 문서과	공문서류의 접수발송
	庶務國 기록과	공문서류 편찬보존, 도서 및 서류간행보관, 본부소속 칙주판인관 이하 관리의 座次名簿와 居住記 및 轉任 및 그 사망록 정리

- * 원수부는 ‘詔勅 元帥部官制’, 『官報』光武3年 7月 6日과 ‘詔勅 元帥部官制 改正’, 『官報』光武3年 8月 1日(각각 2卷 504~508쪽과 535~537쪽).
- * 통신원은 ‘勅令 第11號 通信院官制’, 『官報』光武4年 3月 26日; 4月 10日; 5月 23日과 ‘勅令 第18號 通信院官制改正’ 『官報』6年 11月 1日(각각 3卷 53~55쪽과 462~464쪽).
- * 경부는 ‘칙령 제20호 警部官制’, 『관보』光武4年 6月 12日 호외; ‘勅令 第35號 警部官制改正’, 『官報』光武4年 9月 25日; ‘詔勅 警部官制를 前警務廳에 의하여 施行하는 件’, 『官報』光武5年 3月 18日; ‘勅令 第3號 警務廳官制’, 『官報』光武6年 2月 18日(각각 3卷 92~98쪽, 202~208쪽, 352~357쪽).

警部는 1900년 6월 ‘국내 일체 경찰사무 관리, 한성 및 각지방개항 시장경무와 감옥서 통할, 경찰관리 감독’을 담당하는 기관으로 설치되었다. 이때 의정부찬정을 예겸하는 경무대신은 그 관방에 비서과(기밀·관리진퇴신분·관인 및 部印관수)를 두어, 경무국과 서무국의 2국 체제였다. 문서과는 서무국에 설치되었으며, 그 담당업무는 ‘공문서류 및 成案文書와 접수발송·공문서류 편찬보존·통계보고 조사·도서 및 서류 간행 보관·경찰 관리복제 기장과 기타 諸制式·경무관회의·본부소속 勅奏判任官 이하 관리의 座次名簿와 居住記 및 轉任 및 그 사망록 정리·部令 세칙 등의 제정 개정 혹 폐지’였다. 감옥서는 별도로 문서의 편찬 보존 및 통계를 담당하였다. 1901년 9월 ‘경부관제’ 개정에

의해 庶務局에 문서과와 기록과가 설치되었다.²⁶⁾ 그런데 사무 확장을 위해 신설된 경부관제가 실효를 거두지 못할 뿐 아니라 오히려 폐단이 늘어나고 있다는 이유를 들어, 관제를 일체 前警務廳에 의하여 시행하게 하였다. 이에 따라 1902년 2월의 ‘警務廳官制’에서 서무국을 없애고 경무국에 경무과·신문과·문서과·회계과를 설치하였다. 기밀문서 및 인사관련 문서 등은 경무사관방 비서과에서 취급하도록 하였다.

이밖에도 地契衙門²⁷⁾과 警衛院²⁸⁾ 등에도 문서과가 설치되었다. 즉 지계아문의 경우는, 문서과·서무과·회계과의 3과가 설치되었다. 문서과는 기밀·관리진퇴신분·本衙門印章官守·공문서류 및 處辦成案 文書를 관리하였으며, 서무과는 공문접수발송·통계보고조사·공문서류편찬보존·契券圖書간행 및 관리를 담당하였다. 경위원에는 警衛課·문서과·訊問課·회계과가 설치되었다.

3) 통감부 설치 전후의 기록관리기구

일제는 1904년 ‘韓日協約’ 이후, 같은 해 10월 官制釐整所를 설치하여 대한제국의 정치기구 및 행정제도를 개정하는 기초작업을 전개하였다. 이에 따라 중앙관제가 대폭 개정되고 각종 기관의 통폐합, 관원감축이 이루어지게 되었다. 이러한 정세 변화를 기반으로 의정부관제와 각부관제가 새로이 제정되었다.²⁹⁾

26) 이 警部官制改正은 10월 13일의 ‘警部分課規程’, 『官報』光武4年 10월 26日(3卷 219~221쪽)에서 확인된다.(庶務局的 文書課 記錄課 - 第7條, 文書課 - 第8條, 記錄課 - 第9條).

27) ‘地契衙門分課規程’(地契衙門令 第1號, 『官報』光武 5年 11월 25日, 3卷 337~338쪽)

28) ‘警衛院分課細則’(官報』光武5年 11월 27日, 3卷 338~340쪽)

29) 1904년 2월의 ‘日韓協約’ 이후 ‘勅令 第1號 議政府官制改正’, 『官報』光武 8年 3月7日;30日; ‘勅令 第8號 議政府官制’, 『官報』光武 9年 3月 1日 號外;10年 11

이를 의정부와 각부로 나누어 기록관리 담당부서의 변화를 살펴보도록 하자. 먼저 의정부는 1905년(광무9) 3월과 4월의 '직원관제'³⁰⁾와 그 세부규정인 '직원분과규정'³¹⁾에 따라, 의정대신관방(비서과)과 참서관실(문서과·조사과·기록과·관보과·회계과) 체제로 바뀌었다. 이 체제는 1899년(광무3) 2월의 '직원관제' 개정때 조사과 업무가 의정관방 문서과로 흡수되었다가 이때 참서관실의 조사과로 신설된 점이 달라졌을 뿐이다.

〈표 6〉 1905년 '의정부소속직원관제'와 '소속직원분과규정'의 업무분장

대신관방 과	업무분장	국 과	업무분장
대신관방 -비서과 -문서과 -회계과	비서과 1.관리진퇴 신분 및 기밀 2.府印 및 大臣관장관관수	법제국 -법제과 -기록과 -관보과	법제과 1.법률 칙령 규칙 제반의안의 기초와 개정 및 폐지 2.각부에서 제출한 법률 칙령 주안 및 제반청의서 및 반포안 심사, 의견 품진 3.내외 칙주관임관자격조사 4.조직 법률 칙령 규칙 등 발포
			기록과 1.국사편찬 및 보존 2.내외 칙주관임관이력서 편찬보존 3.제반통계표 조제 4.직원록 범류유편 및 제반도서편찬
	문서과 1.公文淨寫접수발송 2.법률 칙령 규칙 등 각 의안등초 3.회의시문답토론등 필기 4.奏案淨寫(각관청 친척 주임관官誥를 并淨寫) 5.각양문서 편찬보존 6.의정부소관도서구비 유별보존 출납 및 그 목록편집	관보과 1.관보 직원록 범규유편 및 제반도서출판	

月 27日(4권 14~160쪽).

30) '勅令 第9號 議政府所屬職員官制', 『官報』光武9年 3月 1日 號外(4권 17~18쪽).

31) '議政府所屬職員分課規程', 『官報』光武9年 4月 11日(4권 94~95쪽).

일제는 을사조약 체결로 대한제국의 외교권을 박탈하고, 1906년 1월 부터 외부를 폐지시켰다. 이에 따라 ‘직원관제’³²⁾와 ‘직원분과규정’³³⁾이 개정되었다. 대신관방의 비서과와 문서과, 법제국의 법제과·기록과·관보과 체제로 바뀌었다.

<표 6>에 따르면, 갑오개혁기의 내각관제와 대한제국기의 의정부 관제와는 달리 문서과에서 공문의 접수발송, 淨寫 뿐만 아니라 편찬 보존도 담당하도록 되어 있다. 기록과는 이력서·직원록·법규유편 및 제반도서 편찬만을 담당하고 예전과 달리 공문서의 원본 보존 업무는 더 이상 하지 않게 되었다.

이러한 의정부관제는 1907년(광무11) 6월 내각으로 개칭되면서,³⁴⁾ 대신관방(비서과)·서기관실(문서과, 회계과)·법제국(법제과, 기록과, 관보과) 체제로 바뀌었고,³⁵⁾ 이 체제는 대한제국이 그 운명을 다하는 날 까지 변동이 없었다. 각부의 관제는 칙령 제13호 ‘각부관제통칙’³⁶⁾과 ‘각부분과규정’³⁷⁾에 의하여, 대신관방 소속의 비서과와 문서과를 두고 문서사무를 전담시키는 체제로 유지되었다.

이상의 기록관리 기구의 변화를 정리해서 간단하게 나타내면 <표 7>과 같다.

32) 勅令 第79號, 『官報』光武10年 12月 28日(5권 376~378쪽).

33) 『官報』光武 11年 1月 11日(5권 393~395쪽).

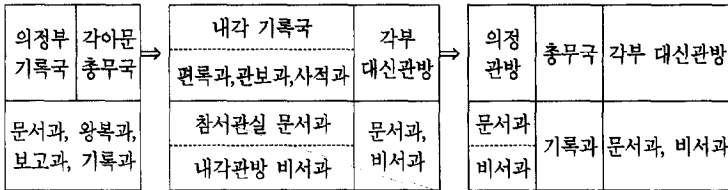
34) 『詔勅 議政府를 內閣으로 改稱하는 件』, 『官報』光武 11年 6月 15日 號外(5권 522~523쪽).

35) 『勅令 第35號, 內閣官制』(『官報』光武 11年 6月 17日, 5卷 524~525쪽); 『勅令 第36號 內閣所屬職員官制』(『관보』光武 11年 6月 18日, 5권 525~526쪽); 『內閣 所屬職員分課規程』(『官報』光武 11年 6月 19日, 5卷 534~536쪽).

36) 『官報』光武 9年 3月 1日 號外(4卷 22~25쪽).

37) 내부·외부·탁지부·법부·학부·농상공부 모두가 대신관방 소속의 비서과와 문서과를 두어서 문서사무를 전담하였다. 『官報』光武 9年 4月 12日·13日·14日·15日·22日·24日(4卷 97~124쪽).

<표 7> 갑오개혁 이후 기록관리 기구의 변화



3. 기록관리법령의 정비와 특징

1) 공문서 관리규정의 제유형

갑오개혁기 의정부와 각 아문에 각각의 고유업무를 부여받은 기록관리 부서들이 설치됨에 따라 공문서의 생산과 유통 등 ‘문서의 처리절차’에 관한 규정이 필요하게 되었다. 현재 남아있는 당시의 기록관리에 관한 규정은 <표 8>과 같다.

<표 8>을 보면, ‘各府各衙門通行規則’과 ‘各部處務規程通則’이라는 행정사무관리 전반에 관한 ‘통칙’을 제정하였으며, 이에 근거하여 내부·탁지부·궁내부·경무청 등은 독자적으로 처무규정(또는 처무세칙)이나 문서취급규칙(또는 문서정리규칙) 등을 제정하여 관제개편에 따른 문서의 생산·유통·보존에 관한 통일된 규정을 마련하였다. 이 가운데서도 궁내부는 ‘文書措辦規程’이라는 원칙적 규정 외에도 시행세칙과 ‘편찬보존규정’, 그리고 ‘편찬분류표’를 제정하여 여타 기관의 규정과 비교해볼 때 매우 세부적인 규정을 마련한 점이 주목된다.

내용과 시기적 특징에 따라 3가지 유형으로 나눈 이 규정들에는 일본의 기록관리 제도의 흔적이 그대로 드러난다. 우선 ‘통칙’이라고 부를 수 있는 것으로, <표 8>상의 A유형이 이에 해당한다. 이 통칙은

<표 8> 갑오개혁 이후 기록관리 규정 사례

유형	관련 부서	규정의 명칭	출 전
A		各府各衙門통행규칙	관보 1894년 7월 14일(1권 47~55쪽)
		각부처무규정통칙	閣令 第1號, 官報 1895년 4월 1일(1권 299~301쪽)
B	軍部	군부처무규정	1895.4.1(『법규유편』 77쪽 ; 1권 301~304쪽)
		군부처무세칙	관보 광무8년 10월 6일(3권 684~688쪽)
		군부처무규정	관보 광무9년(1905) 4월14일(4권, 89~94쪽)
	경무청	경무청처무세칙	1895.5월5일(『법규유편』117쪽 ; 1권 425~432쪽)
		경무서처무규정	1895.5월28일(『법규유편』130쪽 ; 1권 471~473쪽)
		문서정리규칙	경무청훈령 제6호 1895.7.1(『법규유편』133쪽 ; 1권 498~501쪽)
		경무청처무세칙 및 경무서처무세칙	경무청령 제1호, 관보 광무9년(1905) 6월12일·14일(4권, 238~248쪽)
		경무본청처무세칙 경무서 경무본서처무세칙	경무청령제6호, 관보 광무11년(1907) 3월12일(5권 421~428쪽)
	탁지부	처무규정	日箕田種太郎, 『處務規程』, 1907년.
	내부	내부문서취급규칙	『융회2년 지방국관계 法規類聚』
C	궁내부	宮內府文書措辦規程	관보 제3937호, 융회원년 11월 30일 ; 6권 101~103쪽
		宮內府文書措辦規程施行細則	융회 원년 12월 24일, 同4년 12월 21일 개정(『궁내부규예』)
		宮內府記錄編纂保存規程	융회 3년 6월 11일, 『궁내부규예』163~190쪽
		記錄編纂分類表	『궁내부규예』169~174쪽

각아문과 각부에 공통적으로 적용되는 원칙적인 규정으로 일본의 '각성관제통칙'을 상당부분 참조해서 제정된 것이다. B유형은 통칙에 준하여 군부·경무청·탁지부·내부 등이 각각 '처무규정'이나 '문서취급규정' 등 자체적으로 제정한 것들이다. 이 유형은 통칙의 원칙적 내용과 크게 다르지 않지만, 官房에서의 문서편철에 관한 규정(경무청의 문서정리규칙)이나 문서의 유별편찬 및 보존기간에 관한 규정(탁지부

의 예) 등 일본의 기록관리 규정 도입과 이식과정의 과도기적 모습을 보인다는 점에서 의의가 있다. 이와 관련해서 마지막 C유형인 궁내부의 사례는 조직과 기능에 의한 유별편찬제도와 보존기간에 따른 기록관리규정을 제정했다는 점에서 별도로 살펴볼 필요가 있다.

2) ‘通則’의 특징

우리나라 최초의 ‘근대적’ 문서처리절차를 규정한 ‘各部各衙門通行規則’³⁸⁾은 갑오개혁기 관제개편과 더불어 제정되었다. 이 ‘통행규칙’을 그 내용에 따라 구분하면 다음과 같다.

- ① 각부처 및 관리직급에 따른 권한 등에 관한 규정(제1조~제37조)
- ② 문서의 접수와 배부절차 규정(제38조~제41조)
- ③ 배부받은 문서의 처리와 관련하여 각국과에서의 成案작성 및 결재, 발송과정을 규정한 부분(제42조~제50조)
- ④ 시행완료된 문서의 記錄課 인계와 보관(제51조)
- ⑤ 회계국의 사무에 관한 규정(제52조~제65조)

총 65조로 구성된 ‘통칙’ 가운데 문서의 처리절차에 직접적으로 관련된 부분은 ②와 ③이다. 시행완료된 문서에 대한 처리규정은 ④의 단 1개조항에 불과한 반면 문서의 생산과 유통이 중심적인 내용임을 알 수 있다. 이는 ‘통칙’에 기반하여 각 기관마다 기록관리에 관한 규정이 만들어지는 것을 전제로 했기 때문이며, 그 내용에 있어서도 원칙적인 규정만을 제시하였다.

우선 총무국과 기록관리 담당부서의 업무에 대해 살펴보면, 총무국(국장은 協辦)은 해당 아문대신의 친전문서와 기밀사무 및 官吏黜陟 등

38) 『官報』開國 503年 7月14日(1권, 47~55쪽).

의 업무를 담당하도록 했다. 그리고 총무국 밑에 문서과·왕복과·보고과·기록과를 설치하여 문서의 생산부터 시행후 보존까지의 업무를 분장시켰다. 즉 各局의 성안 및 기초 등의 사무 심사는 문서과, 各府衙門 앞으로 도착하는 공문 성안의 접수 발송은 왕복과, 各局課의 통계안건을 採輯, 表本을 만들어 대신으로 하여금 사열케 하고 관보에 게재케 하는 업무는 보고과, 모든 衙門事務文案의 수집 편찬 업무는 기록과에서 담당하도록 했다.

‘통칙’에 나타난 문서처리 절차는 대체로 4단계로 나눌 수 있다. 즉, ①문서의 접수 및 배부단계, ②각 局課에서의 문서처리 단계(成案=기안단계 포함), ③결재문서의 발송단계, ④시행 완료된 문서의 기록과 송부단계가 그것이다. 각 단계별로 관련 규정들을 정리하여, ‘통칙’의 특징을 알아보도록 하자.

(1) 문서의 접수 및 배부 단계

우선 문서의 접수에 관한 규정부터 알아보면, ‘文牒’이 도착하면 왕복과장이 접수, 개봉하여 해당 건명과 문서번호[該件名號]를 일정한 부책[簿籍]에 기재하였다(제38조). 그러면 총무국장이 사열하여, 긴급하거나 중요한 사건은 대신에게 먼저 보이고, 보통사건[심상사건]은 왕복과장으로 하여금 해당 주무국으로 배부케 하였다(제39조). 이때 왕복과장은 배부문건을 일정한 부책[簿券]에 기재하고 수령자의 검인을 받아야 한다(제41조). 대신 앞으로 온 親展문서의 경우 왕복과장이 봉투위에 해당 호수를 적고 역시 부책에 기록한 다음 대신에게 직접 보내거나 비서관에게 송부하였다(제40조).

이처럼 문서는 왕복과에서 접수하여 그 중요도에 따라 총무국장이나 대신의 사열을 거쳐서 해당 주무국으로 배부되며, 이때 그 과정을 알 수 있게끔 부책을 만들어 해당 사항들을 기재하고 수령자의 검인을 받

도록 하였다.

(2) 각 局課에서의 문서처리 단계(成案=起案단계 포함)

문서를 배부받은 각 국과에서는 정해진 처리기간을 넘겨서는 안된다는 점이 강조되었다. 사안이 복잡하거나 다른 局과 연관되어 있을 때에는 협판(총무국장)에게 미리 필요한 기간을 알려서 허락받은 뒤에 처리[‘辦理’]하도록 했다(제42조). 다른 局과 관련되는 문서의 처리는 우선 주무국과에서 처리안을 만들어서 관계국의 검인을 받아야 하는데, 이때 局 간에 이견이 있으면 面議商量하고, 그래도 해결되지 않으면 대신에게 결재를 올려서 처리하도록 하였다(제43조). 이는 행정사무의 원활한 처리와 신속한 업무 수행을 위해 문서처리기간을 정한 것이었다. 만약 각 局課에서 기한내에 처리하지[‘回送’] 않으면, 대신의 명으로 留置하도록 된 문서를 제외하고는 왕복과장이 件名과 局名 등을 총무국장에 보고조치토록 했다(제50조).

관련 局課와의 업무협의를 주무국과에서의 결재가 끝난 사안은 왕복과로 보내고, 왕복과에서는 곧바로 총무국장에게 올리고, 총무국장은 자세히 사열한 뒤 대신에게 결재를 요청하도록 했다(제44조). 총무국장은 각 局課 成案에 대해 이의가 있으면 해당 局으로 하여금 개정케 하거나 대신의 취지에 따라서 해당 국장에게 지휘하도록 했다(제45조). 그러나 총무국에서 기초한 문안과 급하게 시행할[‘急施’] 문서나 기밀 관련 문서는 왕복과를 거치지 않고 대신에게 직접 제출하여 그 결재를 요청하도록 하였다. 이때 기밀문서는 별도로 機密文書件名簿에 등록하도록 하였다(제47조와 제48조).

(3) 결재문서의 발송단계

결재를 받은 문서는 왕복과에서 淨寫³⁹⁾하여 비서관을 거쳐 대신의

39) ‘淨寫’ 혹은 ‘淨書’는 오늘날의 ‘시행문’ 작성과 관련된 작업이다. 즉 成案되어

印을 찍고 件名번호를 簿冊에 기입한 다음 발송하고, 原本에는 교부발송 연월일을 기입한 뒤 왕복과장이 검인하여 주무처로 돌려보냈다.['返送'] 그리고 각 局課長이 스스로 發施한 것은 해당 국과에서 淨寫 押印하여 왕복과로 移付하면 왕복과에서 건명번호를 簿冊에 기입한 뒤 발송하였다.(제46조) 이 경우에도 예외는 있었으니, 즉 사무 및 문서조사를 위해 타관서에 公文을 낼 때는 往復課를 거치지 않고 각 局課長 명의로 행할 수 있게 하였다(제49조).

(4) 시행 완료된 문서의 기록과 송부

각 국과에서 이미 시행한 문서는 記錄課로 보내도록 했다. 단, 기밀에 속하는 문서는 비서관이 대신의 명을 받들어 別置하도록 하였다(제51조).

‘통칙’의 또 하나 사례로서, 내각제 관제가 개편됨에 따라 기록관리 담당부서가 대신관방의 비서과와 문서과(혹은 기록과) 체제로 바뀐 상황에서 제정된 1895년 4월 1일의 각령 제1호 ‘各部處務規程通則’⁴⁰⁾은 앞의 ‘통칙’과 별다른 차이가 없다. 즉 왕복과를 통한 문서의 접수발송 업무를 여기에서는 대신관방 문서과에서 전담한다는 내용의 통칙 ‘개정판’으로 볼 수 있다. 다만 문서발송시 ‘官令, 통칙 등에 첨부할 일체의 서류도표 등’은 그 발송에 필요한 수만큼 주무국과에서 調製하고, 기밀문서와 관리의 진퇴신분에 관한 문서는 비서과에서 관리한다(15조)는 조항과 처리가 완결된 문서[‘辦理既訖’]는 해당 ‘審案과 그事に 관계한 往復書 및 附屬書까지’를 일체 정돈하여 기록과에 송부해야 한

각 결재단계를 거친 原議를 시행하고자 할 때, ‘楷書 또는 行書’로 ‘淨寫’하여 발송하는 것이다. 이때 原議의 내용과 대조하는 작업을 거치는데, 이를 ‘校合’이라고 부른다.

40) 『官報』 1895년 4월 1일(1권, 299~301쪽). 총 2장 17조로 구성되어 있는데, 그 중 1장은 직책에 관한 내용이며, 2장이 ‘文書掌理’(7조~17조)로 문서사무절차를 규정한 것이다.

다(16조)는 조항이 추가되었을 뿐이다.

‘통칙’(A유형)의 가장 중요한 특징은, 첫째 일본 기록관리제도의 영향을 가장 잘 보여준다는 점이다. 즉 1885년 12월 내각제 수립과 함께 1886년 2월 제정된 일본의 ‘各省官制通則’을 전면적으로 수용한 것이다. 심지어 각 대신의 명령으로 벌칙을 부가할 수 있도록 한 부분에서 그 벌금 액수와 인신구속기간마저 똑같았다.⁴¹⁾ 다만 한일간 관제상의 차이 예를 들면, 당시 일본은 내각제와 대신관방제였으나 갑오개혁기의 관제에는 아직 도입되지 않았던 상황, 그리고 일본의 省 관제와의 차이 등에 따라 해당조문의 용어 변경 등이 이루어졌을 뿐이다. 차이가 있다면, 관제상 차이로 인해 수용하지 않은 부분이 있으며, 2개 조항에 해당되는 규정을 하나의 조항으로 축약시켜 놓은 정도이다. 이러한 사실은 한일 양국의 ‘통칙’을 비교검토하기 위하여 작성한 <표 9>를 보면 더욱 확연해진다. 즉 1894년 7월 현재 갑오개혁정부는 일본의 明治維新 이후 여러 차례의 관제개편과 이에 따른 기록관리 제반 규정의 변화가 총화되었다고 할 수 있는 ‘각성관제통칙’의 내용을 모델로 삼았다.

둘째, 의정부와 각 이문의 총무국 왕복과에서 문서의 접수 및 발송업무를 담당하게 한 점이다. 이는 문서를 생산, 유통, 보존하는 각각의 업무를 별도의 課에서 분담하는 체제였음을 말해준다. 이는 후술하겠지만, 내각제가 도입된 이후는 대신관방의 문서과에서 담당하는 것으로 바뀌었다.

셋째, 문서의 成案(기안) 단계에 관한 규정과 기록과의 보존과정에 관한 규정이 소략하다. 이는 물론 ‘통칙’ 제7조에서 ‘법률·칙령 범위내에서 해당 府衙의 각 局課 및 所轄 屬司의 視務細則’을 각 대신이 제정할 수 있도록 했기 때문이다. 즉 기록관리의 커다란 틀만을 규정하고

41) 각각 7조와 6조에 해당하는데 단위와 법률용어가 다를 뿐이다. 일본의 경우 벌금 25元이하(갑오개혁기의 경우 25圓이하)와 禁錮 25일 이내(갑오개혁기의 경우 25일 이내의 監禁)였다.

보다 상세한 내용은 ‘처무세칙’ 등을 통해서 규정하고자 했기 때문일 것이다. 그러나 일본의 경우와는 달리 갑오개혁 정권은 ‘통칙’ 이후 세부적인 관련규정을 마련하지 않았다.⁴²⁾

〈표 9〉 한일양국의 ‘통칙’ 비교

개요	각부각아문통행규칙(원문)	각부각아문통행규칙(역문)	일본의 各省官制 通則
총무국 장관의 직명과 책임	제26조 協贊은 총무국장관이 되어 국과를 감독, 아문전부를 정리할 책임을 진다.		
총무국 업무	제27조 總務局 保管護衛門大臣 親展 文書 機密事務及官吏雜務	제27조 총무국은 해아문대신의 친전문서 기밀사무 관리출력을 보관한다.	
비서관	제28조 秘書官 專屬大臣 掌管總務局事務	제28조 비서관은 대신에게 전속되어 총무국사무를 장관한다.	
총무국에 4개과 설치	제29조 各府衙總務局 置文書課往復課報告課 記錄課 分掌事務		제36조 各省總務局에 문서과왕복과보고과 및 기록과를 두고 그 사무를 분장시킨다
문서과 업무	제30조 文書課 審査各局成案及起草等事務		제37조 문서과는 성증 각국성안의 회의를 심사하고 재문안을 기초하는 사무를 담당
왕복과 업무	제31조 往復課 專掌各府衙所來公文成案之接受發送		제38조 왕복과는 각성이 도달하는 공문서류 및 성안문서를 접수하고 아울러 발송하는 사무를 담당
보고과 업무	제32조 報告課 採輯各局課結案案件 作為表本 以供大臣查閱 兼送官報局 掲載官報		제39조 보고과는 각국과에 대하여 동계보고 재료를 채집하고 통계보고를 조정하여 대신의 사열에 제공하고 관보계재 사항을 관보국에 송치하는 사무를 담당
기록과 업무	제33조 記錄課 蒐集一切衙門事務文案 彙編		제40조 기록과는 그 성 및 성증 각국과 일체의 공문서류를 편찬보존함

42) 갑오개혁기 관계 및 법제를 일본으로부터 도입한 사실과 마찬가지로 기록관리 규정 또한 일본의 ‘각성통행규칙’을 상당부분 차용했다는 것을 알 수 있다. 이러한 점에서 당시 개혁세력이 전망했던 ‘근대’는 일본을 매개로 한 것이었음을 확인시켜 준다. 그리고 기록관리 규정상 일본의 기록관리제도의 구체적 영향은 광무년간의 후기에 접어들면서부터는 확실하게 드러난다. 그런데 ‘통칙’ 이후 <표 6>에서 제시한 것 이외에 세부적인 규정을 제정한 다른 기관들의 사례를 현재로서는 더 찾을 수가 없었다.

	제 34조 각국은 침의를 국장, 4품 주사를 차장으로 하며 국장이 있으면 차장을 두지 않고, 차장이 있으면 국장을 두지 않는다.		
	제 36조 국의 각 과에서는 과장 1인을 두되 주사로 하고, 국장의 지휘를 받아 사무를 분장한다.		
문서의 접수	제38조 各衙門到文牒 總務局往復課長 接受 開封 將該件名號 詳記簿籍 以備總務局長查閱	제38조 각 부서에 도착 文牒을 총무국 왕복과장이 접수 개봉하여 該件名號를 簿籍에 詳記하여 총무국장의 사일에 대비해야 함	제34조 각성에 도달하는 문서는 모두 총무국 왕복과에서 접수하고 과장은 이를 취전 개봉하여 건원번호등을 부여해 기입하여 총무국장의 사일에 제공해야 함
문서의 배부	제39조 總務局長 查閱文牒 倘遇緊要事件 轉呈該大臣查閱 其他尋常事件 送示各該主藩局 檢印後 付之往復課長 仍令分送各處	제39조 총무국장은 文牒을 사열하되 緊要사건이 있으면 該대신에게 轉呈하여 查閱케 하고 기타尋常사건은 各該 주무국에 送示 檢印을 받은 뒤 왕복과장이 각처로 分送케 함	제35조 총무국장은 그 문서를 사열하여 事例가 없거나 중요하다고 인정되는 것은 이를 대신의 사일에 제공하고, 기타 심상의 건은 주무의 處를 지시하고 이에 검인하여 왕복과장에게 합하여 곧바로 이를 배부케 함. 왕복과장으로 부터 각국으로 배부하는 문서는 이를 각국 왕복주위의 屬에게 배부함
친전문서 처리	제40조 大臣之親展文牒 亦往復課長 記號皮封上 或直呈大臣 或送付稅務官	제40조 대신의 친전문첩은 역시 왕복과장이 피봉위에 기호하여 대신에게 直呈하거나 혹은 비서관에게 송부하여야 함	제36조 대신친전의 문서는 봉피상에 기호하고 記號한 다음 곧바로 대신 또는 비서관에게 송부해야 함
문서배부시 절차	제41조 往復課長 將應送文牒 必先記號 仍令受領者 檢印于簿券	제41조 왕복과장은 마땅히 보내야 할 文牒을 반드시 먼저 기록하고 수령자로 하여금 簿券에 檢印케 함	제37조 비서관은 대신친전의 문서 및 왕복과를 거쳐 각국으로부터 송부되는 문서를 수령받을 때는 그 번호를 부여해 記하고 곧바로 이를 대신에게 제출함. 送裁濟의 문서는 그 주무의 處로 송부하고 수령자의 검인을 요함 제38조 모든 송부의 문서는 送付簿籍簿에 수령자의 검인을 요함
문서처리 기한	제42조 各局課長 接到所屬自辦之文牒 必須無延誤限期 倘事件稠疊 或關涉數局 則酌量展限期 須有允施 方可展限辦理	제42조 각국 과장은 마땅히 自辦하여야 할 文牒을 기한을 넘겨서는 안되며 혹 사건이 稠疊하거나 數局에 關涉되면 展限에 展期를 請하여 允施를 받은 뒤 비로서 展限 辦理할 수 있다.	제60조 각국과장은 수령의 문서를 처리함에 있어서 定期를 경과할 수 없다. 만약 사건이 錯綜하거나 數局課에 聯帶하여 시일을 요할 예상이면 그 시일을 정하여 미리 차관의 允許를 받음을 요함. 단 문서를 처리하는 定期는 각성의 정하는 바에 의함
수국관련 문안의 처리	제43조 事務總局課長之文牒 該主務局課 起草議案 及關係局檢印 若彼此異見 面議商量 或稟決於大臣 以聽裁	제43조 수국에 편입되는 국과의 문첩은 該 주무국에서 議案을 기초하여 관계국의 검인을 요하며 만약 이견이 있으면 面議商量하거나 대신에게 稟決하여 聽裁함	제61조 事務總局課에 聯帶하는 문서는 주무국과에서 처분안을 기초하고 관계국과의 검인을 요해야 함. 만약 피차 의견을 달리할 때는 면의 상량하고, 그래도 결정하지 못하면 곧바로 대신 또는 차관에게 面議하여 결재를 정하고 附議로 應答함을 허하지 않음
각국과 성안의 결재과정	제44조 各局課 已經審定之事案 還寄往復課 由該課直呈總務局長 總務局長 詳加查閱後 請大臣裁施	제44조 각국과는 이미 심사를 거친 사안을 왕복과로 보내어 該課에서 총무국장에게 直呈하고 총무국장이 자세히 사열한 뒤 대신에게 請하여 裁施함	제62조 各局課 調查案의 成案은 往復主任의 屬이 이를 왕복과에 회부하고 왕복과는 곧바로 이를 총무국장에게 제출하고 총무국장은 사열한 다음 대신의 결재를 청해야 함. 총무국장은 대신의 대리를 하거나 위임을 받은 사건은 사열을 거쳐 곧바로 시행해야 함

각국과 성안에 이의가 있을때	제45조 總務局長 若有異議於各局課成案 則令各該局改正 又或承大臣之旨 指揮於各局長	제45조 총무국장이 만약 각국과 成案에 대하여 이의가 있으면 該局으로 하여금 개정케 하거나 대신의 旨를 받아 각 국장에게 지휘함	제63조 총무국장이 각국과의 성안에 이의가 있으면 각국장에게 명하여 이를 수정케 하거나 대신의 뜻(旨)을 받아 각국장에게 지휘를 해야 함
대신결재 후 문서의 발송절차	제46조 凡文書 已經大臣裁決者 往復課淨寫 就秘書官 轉請大臣鈐印 記其件名番號於簿冊後 直行發送 其本則記其交付發送之年月日後 由往復課檢印 返送于主務處 各局課長 自行發施者 自其局課 淨寫押印 移于往復課 則往復課 記其件名番號於簿冊後 發送之	제46조 무릇 이미 대신의 제결을 거친 문서는 왕복과에서 淨寫하고 비서관을 거쳐 대신에게 轉請 鈐印하고 件名 번호를 簿冊에 기입한 뒤 곧 발송하며 原本은 교부 발송 연월일을 기입한 뒤 왕복과에서 검인하여 주무처로 返送한다. 각국 과장이 스스로 發施한 것은 그 국과에서 淨寫 押印하여 왕복과로 移付하면 왕복과에서 건명번호를 簿冊에 기입한 뒤 발송함	제64조 대신 및 차관의 결재를 얻은 문서는 왕복과에서 淨寫하고 비서관을 거쳐 대신의 인을 찍고 건명번호등을 부록에 기입하여 곧바로 발송함. 그 원문서에는 교부발송 연월일을 記하고 왕복과장이 이에 검인하여 주무의 處에 返付해야 함. 각국과장의 名으로 시행하는 것은 그 국과에서 淨寫押印하고 이를 왕복과로 옮김. 왕복과는 그 건명번호등을 부록에 기입하여 이를 발송함
총무국 기안처리	제47조 總務局所起草文案 該局長 卽爲提出于大臣 請其裁決	제47조 총무국에서 기초한 文案은 該국장이 즉시 대신에게 제출하여 그 제결을 청함	제65조 총무국에서 기초한 문안은 총무국장이 곧바로 대신에게 제출하고 결제를 청해야 함
총무국 기안처리	제48조 凡事之要案 雖又係機密者 不由常例 直請大臣裁決 另製機密文案件名之簿 登錄之	제48조 급히 시행해야 할 것이 나 기밀에 관계되는 것은 常例에 의함이 없이 대신에게 直請하여 재결하고 別製의 機密文案件名簿에 등록함	제66조 事의 態를 요하거나 기밀에 관계된 것은 통상의 절차에 의하지 않고 곧바로 대신의 결제를 청해야 함 제67조 지급 또는 기밀의 문서는 통상의 절차에 의하지 않고 便宜 주임자가 스스로 奏達하여 諸局의 議를 취하고 아울러 관방에 제출할 수 있음. 그 決裁濟時에 이를때까지 순서도 또한 편의에 따라 至急기밀문서의 건명부를 조정하여 이를 등록할 수 있음
왕복과 거치지 않는 문서의 처리	제49조 凡爲事務 或文書調查 有要公文他官署者 不由往復課 得以各局課長之名行之	제49조 무릇 사무를 위하여 혹은 문서를 조사하기 위하여 타 관서에 公文을 낼때는 往復課를 거치지 없이 각국 과장의 명의로 행할 수 있음	제68조 문서조사를 위해 타 관서에 照會를 요할 때는 왕복과를 거치지 않고 각국 과장의 名으로 왕복할 수 있음
왕복과에서 각국과로 문서배부시 처리기한 설정	제50조 往復課長 分發文書又各局課 仍定回送日限 倘各局課 在日限內 不行回送 則往復課長 可報其件名及局名于總務局長 聽候辦理 但因大臣之命 要其留置之文書 不在此例	제50조 왕복과장이 문서를 각국과로 分發할 때 回送日限을 정해야 하며 후 각국과에서 일한내에 回送하지 않으면 왕복과장이 건명 국명을 총무국장에게 報告聽候할 수 있다. 단 대신의 명으로 留置를 요하는 문서는 차례에 부재한다.	제69조 왕복과장은 각국과로 배부한 문서의 日限을 계산하여, 만약 이유없이 일한내에 왕복과로 회부하지 않는 문서가 있으면 그 건명 및 국명을 총무국장에게 보고해야 함 제70조 대신의 명에 의해 임시처분을 요하지 않고 유지해야 할 문서는 모두 총무국에서 이를 보관해야 함
시행완료 문서의 기록보존	제51조 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	제51조 각국과에서 이미 시행한 문서는 記錄課로 보내야 함. 오직 기밀문서에 속하는 것은 비서관이 대신의 명을 받들어 別置함	제71조 각국과의 文書處分濟의 것은 이를 기록과 또는 기록과로 송부함. 그 기밀에 속하는 문서는 따로 대신의 명하는 바에 의해 비서관이 이를 보관해야 함

3) 軍部·警務廳·度支部·內部の 사례 및 특징

결론적으로 말하면 이 유형에 해당하는 ‘처무규정’(혹은 ‘처무세칙’)이나 ‘취급규정’ 등은 앞의 ‘통칙’에서 규정한 것과 큰 차이가 없다. 다만 이를 일본의 경우와 비교할 때 사무분장이나 해당 기관의 특성에 따른 기록관리 담당부서의 명칭 및 표현상에서 차이가 있을 뿐이다. 그런데 앞에서 이미 언급한 것처럼 일본의 경우 ‘각성관제통칙’의 틀 안에서 各省마다 독자적인 규정을 마련하여 문서의 보존 및 편찬 등에 대하여 구체적인 방침을 정하였다. 갑오개혁 이후, 구한국정부의 경우에도 이러한 형식을 그대로 답습하여 ‘통칙’ 제정 이후 각부 나름의 구체적인 규정을 제정했음을 보여주는 것이 바로 B 유형의 사례들이다.

그러나 실제 그 내용을 살펴보면, 일본의 경우와는 달리 통칙의 일부 조항만을 정리 배열한 느낌이 강하며 구체적이지 않다.⁴³⁾ 따라서 B 유형의 검토에는 그 내용에 따라⁴⁴⁾ 군부·경무청의 경우와 탁지부·내부의 경우로 나누어서 고찰할 필요가 있으며, 중복을 피하기 위해 특징적 요소를 중심으로 설명하였다. 또한 ‘통칙’에 근거하여 보다 세부적으로 규정하고 있는 경우에 한해서 예를 들고자 한다.

(1) 軍部·경무청의 사례

軍部の 경우, 官房에서의 기록관리 업무 전담과 그 절차를 규정한 ‘군부처무규정’(이하 ‘군부처무’라고 통일)⁴⁵⁾ 및 관방 副官部에서의 기

43) 즉 정국의 불안에 따른 직제개편의 효율적 운용과 직결되지 못했으며, 그 결과 문서생산의 급증 등에 수반하는 원본문서의 보존 및 편찬제도에 대한 필요성이 반감되었으리라고 추론된다.

44) 그 기준으로는 문서의 보존편찬에 관한 규정 유무를 들 수 있다. 이는 문서의 생산·유통과정에 대한 규정과는 별도로 시행이 완료된 문서의 분류·편철(편찬)·보존에 대한 일련의 규정을 뜻한다.

45) 총 3장 28조로 구성. 1장은 직책, 2장은 복무, 3장은 문서취급(14조~28조)이라는 제목이 붙어 있다. 1895년 4월 1일 제정되었으며, <표 7>에서 보이는 1905

록관리 업무 절차를 규정한 ‘군부처무세칙’(이하 ‘군부세칙’)으로 통일⁴⁶⁾이 있다. ‘군부세칙’은 군부 관방에 副官部를 두어서 관방장의 감독하에 “공문의 심사와 기초와 재결을 요하는 서류의 取存과 淨寫와 기주에 관한 사항, 공문서류의 접수와 발송에 관한 사항” 등의 업무를 담당하도록 한 직제 변동 사항이 반영된 것이다. ‘장래에 考證引證될 문서는 심의안 및 왕복서까지 일체를 정돈하여 관방(부관부)로 송부’하도록 하고 문서의 정돈보존 및 참조를 위하여 대여하는 방법 등에 대해서는 따로 규정하겠다는 조항이 주목된다.⁴⁷⁾

경무청의 경우, 먼저 1895년 윤5월5일 경무청훈령 제1호로 제정된 ‘경무청처무세칙’이 있다.⁴⁸⁾ 제2장 사무분장에 의해 局課成案의 심사, 제공문의 접수발송과 편찬보존에 관한 사항 등을 官房第一課에서 담당하도록 했다. 그리고 기록관리에 대해서는 제3장 문서처리(제12조~제20조)에서 규정하였다. 앞의 통칙 내용 중 필수적 항목만 압축적으로 뽑아놓았다. 단, 제15조의 시급하게 시행해야 할 문서는 해당 문서 상단에 紅紙를 붙여서 常務와 구별토록 한다는 점과 제18조의 각대신의 훈령과 지령은 官房第一課에서 謄本을 만들어 주무국과에 전송하고 그 正本은 경무사에게 毛覽을 거친 후 第一課에서 보존하도록 규정했다는 점에 특징이 있다.

기록관리와 관련하여 경무청의 특성이 그대로 드러나는 규정은 1895년 윤7월 1일 경무청훈령 제6호로 제정된 ‘문서정리규칙’이다.⁴⁹⁾ 모두

년 4월 14일의 ‘처무규정’은 1904년 10월의 ‘군부세칙’의 내용과 거의 동일하므로 생략한다.

46) 총 3장 24조로 구성. 1장은 총칙, 2장은 복무, 3장(16조~34조)은 文書取査이다.

47) 각각 ‘군부처무’ 제28조와 ‘군부세칙’ 제33조.

48) 총 8장 49조로, 1장 통칙, 2장 사무분장, 3장 문서처리, 4장 제목없음, 5장 복무, 6장 廳中看檢, 7장 非常銘心, 8장 當直銘心, 부칙으로 구성되어 있다. 4장은 민원사무에 대한 규정이다.

10개조로 구성된 ‘문서정리규칙’의 특징은 다음과 같다.

첫째, 제1조와 같이 경무사와 경무청 이름으로 발송하는 공문서 원본은 官房第一課에서 편철하여 보존하도록 하고, 이때 편책명을 구체적으로 적시했다는 점에 있다. 이는 시행이 완료된 공문서 원본을 편책할 때의 기준이나 편책하여 보존할 기한의 구분을 전제로 이루어질 수 있는 사항이기 때문이다. 즉 보존기간에 따른 ‘유별분류제’와 연동되면서 구체적인 編冊名이 설정되는 것이다. 그러나 ‘문서정리규칙’에서는 이에 대한 어떠한 규정도 찾을 수 없다. 다만 보존대상이 주로 법규성 문서(警務令초안, 警務使訓令초안, 內部大臣稟申초안, 내부대신훈령, 각부대신훈령 등) 중심으로 되어 있음을 알 수 있다.

둘째, 제5조 및 제6조와 같이 문서번호부여 방식을 규정하고 있다는 점이다. 문서번호는 訓令, 稟申, 往復, 指令 등의 문서별로 나누어서 붙였으며, 명시되지는 않았지만 연도별로 부여했을 것이다.⁵⁰⁾

셋째, 제9조의 매년 1월 10일까지 각국과에서 처리한 문서의 종류와 수에 대한 통계를 第一課로 제출토록 했다는 점이다. 이는 신속한 행정 사무를 독려하기 위해서 취해진 조치로서 ‘통칙’에서 기한내에 문서처리가 이루어지지 않은 사항을 보고조치케 한 내용과 상통하는 규정이다.

넷째, ‘各局課長名目(명의 - 필자주) 및 各局課名目으로 발송한 문서의 原案은 各局課에서 편철보존한다’고 하여, 기관명(또는 기관장명)으로 발송된 공문 외에는 官房第一課로 인계하지 않고 각국과에서 별도로 편철보존했다는 점이다.

1905년 4월 15일 ‘경무청분과규정’의 개정으로, 경무사관방에 비서관·문서관·회계과가 설치되었다. 이에 따라 官房第一課의 업무를 문

49) 『法規類編』133쪽(1권 498~501쪽). 이 규정의 실제 내용은 [부록1] 참조.

50) 후술하는 1905년 6월의 ‘경무청처무세칙 및 경무서처무세칙’ 제49조에 따르면, 訓令第幾號·稟申第幾號·往復第幾號·指令第幾號라고 되어 있다.

서과에서 담당하게 되었다. 이러한 직제개편 상황이 반영된 것이 1905년 6월의 경무청령 제1호인 '경무청처무세칙 및 경무서처무세칙'이다.⁵¹⁾ 이는 종전의 '군부처무'(혹은 '군부세칙') 가운데 사무분장 부분을 빼고, '군부처무'와 별도로 제정되었던 '문서정리규칙'을 합친 다음 '경무서처무세칙'을 함께 붙여서 하나의 규정으로 제정한 것이다. 이전 규정과 비교해볼 때 거의 같은 내용이다.⁵²⁾

1907년 11월 3월 12일 경무청령제6호로 제정된 '경무본청처무세칙·경무서·경무분서처무세칙'은 경무사관방에 경찰과·서무과·신문과를 두고, 경찰과 비서계, 서무과 문서계에서 각각 비밀문서에 관한 사항과 공문서의 편찬보존, 통계 및 書類管守에 관한 사항을 담당하게 한 1907년 3월 11일의 경무청분과규정 개정을 반영한 것이다. '문서정리규칙'이 빠져 있으며, '통칙'의 기본적 내용이 간략하게 적시되어 있다.

(2) 탁지부·내부의 사례

1905년(광무9) 3월 16일 훈령 제1호의 탁지부 '처무규정'⁵³⁾은, 총 5장

51) 이는 경무청처무세칙과 경무서처무세칙으로 나누어져 있는데, 경무청처무세칙은 1장 통칙, 2장 문서처리, 3장 접수, 4장 복부, 5장 廳中看檢, 6장 非常銘心, 7장 當直銘心, 8장 문서정리로 구성되어 있다.

52) 양자의 차이라면 경무령초안철이 警務令存案簿로, 경무사훈령초안철이 경무사훈령존안부 등으로, 즉 '草案' 대신 '存案', 철 대신 簿로 그 명칭이 바뀌었다는 점이다. 또한 局課長照牒存案簿와 諸官衙及各國公領館往復簿 등이 추가되었다.

53) 이와 함께 1904년 대한제국정부는 재정기구로서 탁지부의 관제를 개편하여 관방, 사계, 사세, 인쇄, 출납의 1방 4국을 두었으나 탁지부 관할하의 지방정세기구에는 재정고문부속원, 경찰고문부속원 소속 일본인이 파견되어 그들의 감시를 받게 되었다.

『處務規程』은 바로 재정고문으로 임명되었던 메가다(目賀田種太郎)와 한국인 으로서 당시 대한제국의 度支部大臣을 맡고 있던 閔泳綺의 명의로 대한제국 모든 관리를 대상으로 규정한 복무규정의 원칙으로 제시된 간행물이었다. 度支部財政顧問 日賀田種太郎, 『處務規程』, 1907년.

35조로 구성되었는데, 제1장은 사무의 분배, 제2장은 문서의 수발, 제3장은 문서의 처리, 제4장은 入植, 제5장은 巡視에 대해 규정하고 있다.

제2장 문서의 수발(제8조~제11조)은 '통칙'에 준하고 있어서 생략하기로 한다. 다만 문서과를 통하여 발송할 때 해당 課에서 淨書를 해야 하는데, 이 경우 그 自體를 명료하게 해서 改竄塗抹이 없도록 해야 한다는 제9조, 그리고 발송문서에 등기우편, 지급전보, 친전 등 기타 특별한 조치가 필요하면 문서의 난외에 그 종류를 朱記해야 한다는 제11조의 조항이 새로 만들어졌다.⁵⁴⁾ 제12조~제22조로 구성된 제3장 문서의 처리에서는 앞의 사례들에서는 볼 수 없었던 문서의 편찬보존에 관한 조항들이 있는데, 이에 해당되는 조문들에 한하여 인용하면 다음과 같다.

제17조 본부의 일체문서는 문서과 編纂主任이 수집하여 편찬보존 또는 폐기함이 가하되 단 비밀문서는 문서과장이 此를 보존함이 가함이라

제18조 문서의 類別 및 保存期限은 별도로 此를 정함이라

제19조 보존기한은 曆年을 從하여 처분완결한 翌年으로부터 起算함이라

제20조 보존기한을 경과하고 또는 즉시 폐기함이 가한 자는 編纂主任이 주무국과장을 경유하여 결재를 受하여 처분함이 가함이라

제21조 문서는 그 類別에 의하여 簿書原書에 登錄하고 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 目錄을 付함이 가함

먼저 탁지부의 모든 문서는 문서과 편찬주임이 수집·편찬보존·폐기를 담당한다고 명시하였다. 일반문서와 달리 비밀문서는 문서과장이

54) 전통시대에도 草書로는 문서를 작성하지 못하게 하였으며 주로 해서로 작성하거나 정사하도록 하고 있다. 총독부기에 접어들면 해서나 행서로 정서해야 한다고 명문화된다. 또한 전통시대에는 없었던 진보나 우편에 의한 문서사무에 관한 조항은 시대적 반영이다.

별도 보존관리 하도록 되어 있다. 그리고 보존해야 할 문서에 대한 구별기준이 ‘유별 및 보존기한’에 근거하여 정해지는 것을 전제로 하고 있다.⁵⁵⁾ 위에서 인용한 탁지부 ‘처무규정’은 비록 구체적이지는 않지만 ‘보존기한제’를 도입했다는 사실을 잘 보여준다. 이에 따라 그 기한이 경과되면 편찬주임은 주무국과장을 경유하여 결재를 받아서 폐기한다고 규정하였다. 더 나아가 문서는 유별에 따라 해당 부책에 등록한 다음 ‘書函’을 구별하여 수장한다는 서고관리 부분까지 명시하고 있다.

참고로 1888년 7월의 일본 내무성의 ‘문서보존규칙’에서 규정하고 있는 폐기 및 서고관리 부분과 비교해 보자. 우선 폐기에 대해서 ‘보존기한이 끝나서 폐기해야 할 문서는 기록과장이 이를 점검하고, 총무국장⁵⁶⁾ 판정후에 件名簿의 해당 건명 옆에 폐기연월일을 기록’하고 해당 문서 중 인장 등이 달리 이용될 우려가 있는 것은 ‘塗抹 혹은 裁斷’하여 회계국에 교부해야 한다. 이때 즉시 폐기해도 괜찮은 문서는 기록과장 권한으로 수시처분하여 회계국에 교부하도록 되어 있다.⁵⁷⁾ 또한 보존종별에 따라 문서를 구분한다고 하더라도 같은 ‘部目’의 문서는 보존기한 동안 같은 서함에 ‘併藏’해야 한다고 전제하고, 書函은 文書新舊의 구별에 따라 ‘本函과 假函’ 2종류로 나누어서 새로이 수집된 문서를 假函에 수납하여 1년을 경과한 다음 편철해서 本函으로 옮기도록 하였다.

55) 그러나 이 기준을 별도로 정한다는 규정 외에 아무런 후속 조치가 이루어지지 않아서 구체적 기준이 무엇인지 알 수가 없다. ‘유별편찬과 보존연한’은 당시 일본의 내각제 창설과 함께 정착된 제도라는 점을 상기할 때, 통감부 설치 등 국권상실의 위기가 극에 달한 정치상황 등 여러 가지 이유로 인해 ‘처무규정’보다 구체적이고 정치한 규정은 제정하지 않고, 일본의 관련 규정을 원용하였을 가능성이 많다.

56) 1891년 7월 내무성관제를 개정할 때 총무국장은 폐지된다.

57) ‘內務省文書保存規則’ 第8條, 내각기록국편, 『법규분류대전』文書門 記錄之表記錄, 286~287쪽.

이 서고관리 부분은 제16조~제25조에 걸쳐서 규정되었는데, 열람석 마련·대여·서고의 개폐·벌레나 습기에 의한 문서훼손 방지·비상 재해 예방 등의 조항과 폭넓게 연결되어 있다.⁵⁸⁾

탁지부의 '처무규정'에서 빼놓을 수 없는 또 한가지 사항은 제22조의 내용이다. 일본의 경우, 영구보존문서인 제1종에 한해서 '편찬료를 기다려 裝釘하고, 나머지 제2종 이하의 유한문서는 편의에 따라 편철하거나 紐索으로 묶어서 類目を 표기'하도록 하였다. 그리고 장정할 문서에 한해서 '卷首'에 색인을 붙이도록 하였다.⁵⁹⁾ 이에 비해 '처무규정'에서는 보존기한에 따라 '粧冊의 精粗를 구별'하지만, 편찬문서 모두에 대해 목록을 붙이도록 규정했다는 점에 그 특색이 있다. 그리고 또 한가지 덧붙일 것은 '통칙'에서 문서처리기한을 설정한 규정에 근거하여, 문서과에서 공문 배부를 받은 날로부터 '2일 이내'에 처분안을 갖추어서 회부하도록 강제하였다는 점이다.⁶⁰⁾ 이 규정은 비록 기일내에 처리하기 어려운 경우에는 사전에 허가를 받도록 예외조항을 두고는 있지만, 식민통치에 절대적으로 필요한 물적 기반에 대한 정확한 조사 작업과 이를 통한 확보작업에서 탁지부가 차지하는 비중과 관련지어 생각해 볼 필요가 있다. 즉 '문서과로부터 공문을 배부받은 후 2일 이내'라는 신속한 행정업무 처리를 위한 조항이 다른 부서가 아닌 탁지부

58) 위의 자료, 제12조와 제13조 참조. 이 중 제22조에는 매년 1회 가을에 曝書을 해야 하며, 평소에도 蠹魚의 蝕害나 습기 침입 등의 예방을 규정하고 있어 주목된다.

59) 위의 자료, 제14조와 제15조 참조.

60) 탁지부 처무규정 제12조 내용은 다음과 같다. "각국과장은 문서과로부터 공문의 배부를 受한 時는 그날로부터 2일 이내에 처분안을 具하여 문서과에 回付하고 문서과장은 즉시 협판을 經유하여 결재를 청함이 가하고 기타과에 합의를 要할 時는 주무과는 즉시 협의과에 송부하고 협의과는 1일 이내에 문서과 또는 타협의과에 회부함이 가함이라(후략)".

에 최초로 규정되었다는 사실을 단순히 우연적인 것으로만 볼 수는 없을 것이다.

1908년 10월 제정된 內部の '문서취급규칙'은 총 20조로 구성되어 있는데, 그 내용상 문서의 접수·발송과 그 처리절차에 관한 규정이 대부분이다.⁶¹⁾ 그러나 앞서의 '통칙'이나 군부·경무청·탁지부의 관련 규정과 비교할 때, 해당 조항들이 구체화되었다. 또한 문서의 유통단계에서 그 동안 막연하게 '簿冊'이라도 되어 있던 것이 여기에서는 구체적으로 명칭을 적시했다는 차이가 있다. 이 점은 1906년 9월에 만들어진 통감부의 '문서취급규정'이나 1911년 7월의 조선총독부 『처무규정』 중 제3장 '문서의 취급'과 비교하면, 매우 유사했음을 알 수 있다. 예를 들면, 문서를 결재권자를 기준으로 '甲·乙·丙'으로 구별하는 제9조나 결재가 끝난 문서를 집행하기 전에 관계국장의 요청대로 다시 한번 검토하기 위한 '執行前再回' 혹은 '執行後再回'를 표시하는 제13조의 경우가 그것이다. 또한 문서처리절차를 기재하는 부책명이나 양식 규정 등의 경우도 마찬가지이다.

그리고 문서의 취급절차와 관련해서 앞서의 다른 규정들에서 단순히 '簿冊'으로 표현되어 있던 것들을 구체적으로 명시하였다. 즉 收受件名簿⁶²⁾·發議件名簿⁶³⁾·親展文書收受簿·電報收受簿와 電報發送簿·金

61) 탁지부와 마찬가지로 내부의 '문서취급규칙'도 『관보』에서는 찾아볼 수 없다. 정부기록보존소 소장의 '총독부문서군' 가운데 경무관계로 분류되어, 『지방국관계규칙』에 포함되어 있다. 현재 원본의 소재는 확인되지 않고 있어, 마이크로필름상으로만 확인 가능하다. 그런데 '지방국관계규칙'이라는 표지 다음에는 '地方局關係 法規類聚'라고 되어 있다.

62) 收受件名簿는 친전문서를 제외하고 內부에 도달된 문서 및 이에 관하여 내부에서 발송하거나 내부에 도달하는 문서의 번호, 건명, 발송인, 수신년월일을 기입하는 부책이다.

63) 內부의 發議에 관련되어 발의된 문서 및 이에 관하여 내부에 도달하거나 내부에서 발송하는 문서의 건명, 수신인명, 발송 연월일 및 번호를 기입하는 부

品送付簿, 그리고 受領簿·送付簿⁶⁴⁾ 등이다. 이와 같이 문서의 처리절차에 필요한 부책명을 지정했다는 것은 해당 양식의 지정이 수반되었다는 것을 의미한다.⁶⁵⁾ 이 양식 지정은 해당 부책에만 국한되지 않고, 오늘날의 기안문에 해당하는 ‘回議書’ 양식 지정으로 이어진다. ‘回議’라는 용어는 1895년의 경무청처무세칙에 처음으로 등장하는데,⁶⁶⁾ ‘건명, 연월일, 발수자명, 처분안’을 기재하고, 필요하다면 그 이유를 부기해야 한다고 구체적으로 회의서에 대해 규정한 것은 內部の 사례이다. 이 회의서는 주무국과에서 어떤 사안에 해당하는 案을 만들어서 각 단계의 결재경로가 표시될 수 있도록 서식화한 것이다. 즉 사안이 경미한 것을 제외하고 주무국과에서는 직접적인 결재경로와 관련되는 국과와의 合議단계 등이 서식상에 표기된 ‘回議用紙’를 사용하도록 한 것이다.⁶⁷⁾

內部的의 ‘문서취급규칙’ 중 문서의 편찬보존에 관한 조항은 제16조가 전부이다. 이에 따르면, 집행이 끝난 문서는 일단 주무국과로 돌려보낸다. 해당 사건(사안)이 완결되면 해당 주무국과에서 그 관계문서를 순서에 따라 편철하고 난외에 ‘完結’이라고 기입한 다음 문서과로 인계한

책이다.

64) 受領簿 및 送付簿는 각국과간의 문서 受送 내역을 적는 부책이다.

65) 이 점은 ‘조선총독부문서취급세칙’을 보면 분명하다.

66) 제16조 “急施를 요하는 事는 상례를 불구하고 주임자가 그 回議을 休대하고 合議를 요하는 局課의 議를 取하여 결재시행하는 순서도 亦便宜를 從함을 득하고 단 簿冊에 登記하는 순서는 추후로 常例를 履함이 가함”

67) 현재 內部에서 생산한 문서 가운데 回議用紙를 사용한 ‘기안문’은 확인되지 않고 있다. 규장각 소장문서의 면밀한 검토가 필요하다. 추측컨대 결재자의 명칭 및 직위를 제외하고는 조선총독부의 문서취급세칙상에 보이는 회의용지의 서식과 유사할 것이다. 內部 ‘문서취급규칙’에서 회의용지 및 회의서에 관련된 조항은 제6~8조이다. 또한 제12조에 따르면, 이 회의서에는 친전이나 書留, 우편 등 특별 취급해야 할 것, 관보게재를 요하는 것 등에 대해서도 부기하도록 되어 있다.

다. 문서과에서는 인계받은 문서를 ‘類別로서 목록을 붙이고’ 이를 편찬보존한다.⁶⁸⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 탁지부·내부의 사례는 갑오개혁 초기 일본의 ‘각성관제통칙’의 문서처리절차에 대한 전면적 수용을 통해 일본 기록관리제도의 핵심인 ‘보존기한제와 유별편찬제’가 이식된 구체적인 사례를 보여준다는 점에 그 의미가 있다. 시기적으로는 ‘각부각아문통행규칙’이 제정된지 10여 년이 지났으며, 1904년의 ‘한일협약’ 체결과 1905년 통감부 설치 등으로 인해 일본의 행정사무에 관련한 기록관리제도가 전면적으로 이식될 수 있는 상황을 배경으로 했다.

4) 궁내부의 기록관리 규정

宮內府는 그 관제 제1조에 “궁내부대신은 帝室에 관한 일체 사무를 總理하고 소속관리를 統督함이라”라고⁶⁹⁾ 되어 있듯이, 황실에 관한 일체 사무를 담당하는 기관이었다. 갑오개혁기 관제개편에 따라 국왕의 권한을 제한하는 동시에 왕실과 국가 운영을 제도상으로 구별하여 종전의 국왕직속의 많은 기관이 궁내부로 이관되었다. 그리고 궁내부는 갑오개혁기 의정부관제와 분리되어 별도의 관제로 제정된 이래 왕실의 위상과 관련한 정치 상황에 따라 그 변동이 많았다.⁷⁰⁾

여기에서 살펴볼 궁내부의 기록관리에 관련된 규정은 모두가 隆熙연

68) 더 이상의 자세한 규정은 없으며, 탁지부의 ‘처무규정’에 비해 문서과에서의 문서편찬보존 관련 규정은 너무나도 소략하다. 통감부의 ‘문서취급규정’ 제24조와 같이 ‘별도의 문서편찬 및 보존에 관한 규정’을 두고자 한 듯하다. 이런 점에서 내부의 ‘문서취급규칙’은 통감부의 ‘문서취급규정’을 상당부분 참고했다고 보인다. 그리고 별도로 문서의 편찬 및 보존에 관한 규정을 마련했을 가능성이 있다.

69) 隆熙 元年 11月 29日, 布達 第161號.

70) 이에 대해서는 서영희, 「1894~1905년의 정치체제변동과 궁내부」, 참조.

간에 만들어졌다. 앞의 A·B 유형에 비해 일본의 제도를 전면적으로 받아들이고 시행할 수 있는 행정적·인적 구조가 갖추어진 상황이었다. 이와 함께 일본 기록관리제도의 핵심사항인 ‘보존연한제와 유별편찬제’가 도입된 실례를 분명하게 확인할 수 있다.

즉 러일전쟁에서 승리한 일제는 제2차 한일협약을 강요제결하고, 1905년 12월 20일 ‘統監府及理事廳官制’를 공포하여 통감부를 설치하였다. 통감은 외교뿐만 아니라 대한제국의 내정에 대해서도 막강한 권한을 행사하였다. 1907년 7월 고종이 ‘양위’한 직후 제3차 한일협약이 체결된 결과, 대한제국 정부는 법령 제정 및 중요한 행정상의 처분·한국인 고등관리 임명에 통감의 승인이나 동의를 얻어야 했으며, 통감이 추천하는 일본인을 직접 한국관리로 임명해야 하는 등 ‘보호국화’의 정도가 더욱 심화되었다.⁷¹⁾

통감부시기 궁내부 조직은 왕실 권한이 위축됨에 따라 갈수록 축소되고 있었으나, 그 산하의 규장각은 기구와 업무가 확대되는 양상을 보이고 있다. 이는 일제 식민통치에 필요한 기초자료 수집의 일환으로 왕실관련 기관들의 소장도서를 규장각으로 모아서 조사하려는 ‘帝室圖書’ 정리작업과 깊은 관련이 있었다.⁷²⁾

이미 규장각은 갑오개혁기 궁내부관제의 제정으로 다른 왕실관계 기관들과 함께 궁내부로 귀속되어 있었다. 융희 연간의 규장각은 종전처럼 왕실 도서관으로서의 업무수행 뿐만 아니라 궁내부 산하 각 관서에서 처분이 완결된 문서를 인계받아 ‘기록편찬보존규정’에 따라 관리하는 기관이었다.⁷³⁾

71) 서영희, 「통감부 시기 일제의 권력장악과 규장각 자료의 정리」, 『규장각』17, 1994, 100~101쪽.

72) 서영희, 앞의 논문, 103~111쪽.

73) ‘宮內府文書措辦規程’, 隆熙 元年 11月 30日 制定, 同4年 2月 21日 改正, 第11條.

<표 10> 규장각 분과규정

課名	업무내용
典謨課	一. 璿源譜牒과 敦寧譜牒의 編纂修正及保管에 관한 사항 二. 列聖御製御筆御章;及御眞의 圖寫及尙藏에 관한 사항 三. 奉審及祭典參列에 관한 사항
圖書課	一. 圖書保管及出納에 관한 사항 二. 圖書整理及分類에 관한 사항 三. 圖書購買繕寫에 관한 사항 四. 圖書原版保管에 관한 사항
記錄課	一. 公文書類의 編纂及保管에 관한 사항 二. 公文書類의 整理及分類에 관한 사항 三. 繪紵日省錄上奏文儀執冊文及簇子尙藏에 관한 사항 四. 史庫에 관한 사항
文書課	一. 進講及代撰에 관한 사항 二. 尊號及謚號에 관한 사항 三. 繪紵及日省錄編纂에 관한 사항 四. 史冊의 起草及修正에 관한 사항 五. 타과주관에 不屬한 사항

* 隆熙 2年 9月 25日부터 시행

<표 10>은 규장각의 '分課規程'에 나타난 해당 업무이다. 이 가운데 記錄課는 궁내부 소속의 각 廳課에서 시행완결된 문서로 사건종료 후 1년 경과한 때에 처분안(회의용지에 기재한 기안문을 뜻함)과 관계왕복 문서 및 부속문서 등을 함께 송부하면⁷⁴⁾, '궁내부기록편찬보존규정'(이하 '편찬보존규정')에 따라 '분류' 및 '편찬'하여 규장각 記錄庫에 보존하는 업무를 담당하였다.

부칙을 포함하여 총 26조로 구성된 '편찬보존규정'⁷⁵⁾은 그 내용에 따

74) '宮內府文書措辦規程' 제11조, 宮內府大臣官房調査課 『宮內府規例』154쪽.

75) '궁내부문서조판규정', '궁내부문서조판규정시행세칙', '궁내부기록편찬보존규정' 등은 모두 『宮內府規例』152~207쪽 참조. '궁내부기록편찬보존규정'은 [부록2]를 참조.

라 편찬보존의 일반원칙·보존기한 설정 및 ‘門目분류’에 따른 편철방식·목록작성 및 관리·폐기·열람 및 대출·서고관리 등으로 나누어진다.⁷⁶⁾

편찬보존의 일반원칙(제1조~제4조)으로, 궁내부의 각 관청에서 생산된 전년도 문서 가운데 ‘사건완결된 문서’는 다음해 4월말까지 규장각 기록과로 송부해야 하며, 이때 기록과에서는 그것이 기밀문서이든 통상의 보통문서이든 모두 편찬보존하는 권한을 부여받았다. 이러한 원칙은 해마다 각 관청에서 생산한 문서를 ‘연속적’으로 인계받을 수 있게 하는 조항이며, 대신관방 비서관에서 별도로 기밀문서를 관리하는 여타 사례와는 달리 모든 문서를 기록과에서 편찬 보존할 수 있게 했다는 점에 특징이 있다. 그런데 이 경우 각 관청에서는 기록과로 송부할 수 없는 경우에는 연기할 수 있었다. 즉 각 廳課에서 수시로 필요한 문서, 도면이나 기타 장부부책 등으로 빈번하게 ‘考證’될 문서, 加除할 필요가 있는 문서는 기록과와 협의하고 궁내부 차관의 허가를 받아서 해당 청과에서 계속 보관할 수 있었다. 다시 말하면 생산기관에서 계속적으로 업무에 필요한 문서나 官報 및 예규집 등 加除式 문서를 비치활용케 한 것이다.

각 廳課로부터 문서를 인계받을 때, 기록과에서는 記錄受領簿⁷⁷⁾를

76) 궁내부 산하의 각 청과에서 시행완료된 문서에 대해서 ‘記錄’이라고 표기하고 있다는 점이 주목된다. 아마도 현재적 활용이 끝나고 편찬보존을 전문으로 하는 규장각으로 인계되는 문서는 나름의 보존가치가 있다고 보고, 이를 ‘記錄’으로 개념화한 듯 싶다.

77) 기록수령부는 제1호양식인데, 그 양식을 가로표기로 나타낸 것이 다음과 같다.

受領年月日	發送官廳	記錄冊名	記錄件名	冊數 紙數	備考	受領者印

만들어서 문서를 보낸 관청, 수령받은 연월일, 해당 기록의 건명 및 수량 등을 기재하고 수령자가 검인하였다. 그런데 기록수령부의 항목 중 ‘記錄冊名’이나 ‘冊數 紙數’는 이미 각 청과에서 ‘편성하여 표제를 붙인 문서’를 수령할 때 기재하는 것으로, 생산기관에서 송부하는 것을 연기했던 문서를 편책하여 활용하다가 그 쓰임새가 다한 경우 기록과로 인계하는 경우를 상징했기 때문이다.⁷⁸⁾

다음으로는 보존기한 설정 및 ‘門目분류’에 따른 편철방식에 관한 조항이다(5조~12조). 궁내부에서는 문서를 4종으로 나누었다. 즉, 제1종(영구보존)·제2종(10년 보존)·제3종(7년 보존)·제4종(3년 보존)으로 보존기한을 설정하였다. 보존기한은 사건이 종료된 다음연도부터 기산하였는데, ‘再議’에 관련되거나 조사, 기타 사고에 의해 여러 해를 경과하는 문서는 완결연도의 다음 해부터 시작된다. 하나의 사건(혹 사안)이 여러 해에 걸쳐서 지속된다거나 다시 발의되어 해당 문서와 관련될 경우, 보존기한은 완결연도를 기준으로 그 다음해부터 시작되는 것이다.

기록과에서는 보존기한에 따라 편철할 때 방법을 달리하도록 하였다. 즉 영구보존과 10년보존 문서는 ‘完綴’, 7년보존 문서는 ‘畧綴’, 3년보존 문서는 ‘假綴’ 방식으로 편책하도록 하였다. 그러나 이 방식은 절대적인 것은 아니었으며, ‘보존기한의 장단 및 사용빈도의 많고 적음’에 따라 정할 수 있게 하였다. 만약 해당 문서에 부속한 製圖나 書翰 등으로 그 크기나 다른 이유로 인해 함께 편책하기가 어려운 것은 따로 편책하여 보존할 수 있게 하였다. 이 경우 ‘記錄成冊目錄’에 도면이나 서한 등의 첨부사실을 적고, 별책으로 편집한 부속서류에는 원래 부속

78) 이 경우, 보존기한과 분류표에 따라 각 생산기관에서도 ‘편찬보존’할 수 있는 길을 열어놓은 것이며, 이후 조선총독부의 처무규정이나 道처무규정 등에서 볼 수 있듯이 문서의 편찬보존이 문서과가 아닌 주무과에서 이루어지는 일상적 업무로 만든 요인으로 작용했다고 보여진다.

되었던 해당 문서의 전명번호 연월일 등을 기재하여 그 상관관계를 알 수 있도록 하였다.

그리고, 기록과에서는 궁내부의 각 청과로부터 문서를 인계받아서 ‘편찬보존’하려고 할 때, 편철 대상 문서를 ‘曆年에 의해’ 기록편찬분류 표에 따라서 ‘門目’으로 분류한다고 규정하였다. 이 점이야말로 이 시기 기록관리제도상 궁내부의 규정이 가지는 독특함일 것이다. ‘편찬보존규정’ 제10조의 내용은 제12조의 [제4호양식]79), 즉 公文錄 편찬방식과 연계하여 살펴볼 때, 일본 내각제 창설 이전의 태정관 제도하에서의 『公文錄』·『太政類典』의 분류편찬 방식의 존재를 먼저 인식해야 한다.80) 그리고 이러한 분류 방식에 대해 1886년의 일본 내각제 창설과 함께 ‘보존연한제’와 연계시킨 내무성의 ‘文書保存規則並細則’ 가운데 ‘公文類別部目’도 시야에 함께 넣을 때 궁내부의 문서관련 규정을 제대로 이해할 수 있을 것이다.

즉 일본은 太政官제도기에 공문서 원본을 各廳別로 編次하여 『公文錄』으로 편찬하였다. 즉 ‘각청의 稟請書 및 上申進達 등 모두 시행 또는 공람이 끝난 서류를 編次한 것’으로, ‘各廳別로 나누어서 월별 순서에 따라 그 稟請 및 上申進達 등 일체의 공문을 편찬’한 것이다.81) 일본 정부는 공문록 외에도 ‘태정관일기 및 日誌, 諸公文에서 典例條規를 뽑

79) <그림 3>을 참조.

80) 이 방식은 내각제 창설과 함께 공문유취·공문잡찬의 분류편철로 전환 승계된다. 이에 대해서는 永桶由雄, 『文書館·公文書館の近代文書とその分類』, 『日本古文書學講座』근대편Ⅲ, 雄山閣, 1979, 85~98쪽.; 石渡隆之, 『公文書Ⅰ-太政官·内閣文書』, 『日本古文書學講座』근대편Ⅰ, 33~48쪽.

81) 『公文錄』은 太政官에서 授受한 公文書原本의 一大集成이다. 즉 太政官에서 授受한 各省院使府縣 등의 稟請·上申進達 등을 모두 수록함을 목적으로 한 것으로 각 행정기관별 分類가 중심이며 特定の事項·事件에 대한 개별의 分類(76分類)도 함께 이루어졌다. 보다 자세한 사항은 石渡隆之, 『‘公文錄’の一覽』, 『北の丸』9호, 국립공문서관, 1977.2, 30~80쪽.

아서' 필사하여 일정한 방식으로 분류하여 배열한 『太政類典』을 함께 편집하였다. 그 분류는 制度~治罪 등 19門으로 대분류하고 각 門을 120여 目으로 세분화하였다.⁸²⁾ 『공문록』이 공문서 원본을 각 행정기관 별로 편철한 것이라면, 『태정유전』은 그 등사본으로 비록 사료적 가치는 떨어지지만 동일 행정사례를 기능별로 한데 묶어놓았기 때문에 사례의 전말을 일괄하여 파악할 수 있다는 편리함과 공문록 이외의 기록에서 중요한 자료를 채집하였다는 점에 그 특징이 있다.

그런데 『태정유전』은 공문서 원본 가운데 '전례조규'를 선별하는 기준에 대한 논란이 제기되어, 1882(명치 15)년분 이후부터 『公文類聚』로 그 명칭이 바뀌었다. 그 分類門目도 '政體門' 이하 22門과 그 밑에 약 160여 目에 달하는 체제로 바뀐다.⁸³⁾ 공문서 원본을 편찬한 『공문록』과 등사본을 기능별로 편찬한 『공문유취』가 중복되는 점이 많은 까닭에 어느 한 가지로의 편집방침을 결정하게 되었다.⁸⁴⁾ 그리하여 1886년(明治19) 이래 『공문록』은 편집되지 않고, 종래 『공문록』으로 편철되었던 공문서 원본은 이후 『공문유취』로 편철되었다. 또한 행정상의 중요도 등의 이유로 『공문유취』에 편철되지 못한 공문서를 따로 『공문잡찬』으로 편철하였으며, 이 제도는 1945년 일본이 패전할 때까지 그대로 유지되었다.

82) 制度·官制·官規·儀制·宮內·外國交際·地方·保民·產業·運遭·兵制·學制·教法·租務·理財·민법·訴訟·刑律·治罪 등 19門이다.

83) 政體·官職·儀制·族爵·宮廷·賞恤·文書·外交·兵制·財政·租務·學政·衛生·警察·運輸·土地·社寺·民業·民法·詞訟·刑法·治罪 등 22門이다.

84) 『공문록』은 '관청별분류', 『공문유취』는 '사항별 분류', 전자는 공문서원본, 후자는 그 등본이라는 차이 밖에는 없다고 평가되었다. 石渡隆之, 『公文書Ⅰ-太政官·內閣文書』, 36쪽. 그러나 등(사)본을 기능별로 분류했다는 사실은 공문서 분류와 관련하여 주목해야 할 큰 변화이며, 『공문유취』가 공문서 원본을 편찬하는 방식으로 바뀐 다음에도 계속 이어졌다는 점은 눈여겨 볼 대목이다.

이와 같이 내각의 공문서를 조직별·기능별로 분류하여(門目분류) 편찬하는 방식의 답습은 일본 내무성의 경우를 보면 분명해진다. 즉 종래 內政編年錄·內政類典·局務類纂·局務提要 등을 편찬해온 일본 내무성의 경우, 공문서원본 편찬으로 전환되는 내각제 창설을 전후로 하여 보존기한제를 연동시킨 ‘公文類別部目’에서 ‘部-目-細節’로 분류하고 있다.⁸⁵⁾ 다시 말하면, 『공문록』 편찬에는 조직별·사건별 분류가 혼재되어 있으며, 『태정유전』이나 『공문유취』 편찬에는 기능별 분류가 이루어졌는데, 내무성에서는 官房部·總務部·縣治部 등 9개 部의 조직으로 대분류한 다음, 각 部別로 여러 개의 기능별 분류를 하고, 다시 그 밑으로 해당 업무들을 배치하였음을 보여준다.

대한제국 궁내부의 경우는 일본 내각에서의 ‘門目분류’ 방식을 채택하고, 여기에 보존기한을 연결시켜 ‘보존종별’에 따른 ‘宮內府公文錄’을 편찬하는 제도로서 ‘편찬보존규정’을 제정·시행했던 것이다. 이러한 내용을 기록편찬분류표 및 해당 양식 등을 통해 살펴보면 다음과 같다.

<표 11>은 ‘편찬보존규정’ 안에 함께 있는 ‘기록편찬분류표’를 표로 나타낸 것이다. 즉 모든 문서를 16개의 ‘門’으로 나누고, 해당 門으로 분류된 문서는 또 각각의 업무에 따라 55개의 ‘目’으로 세분되었다.

궁내부관제와 분과규정을 볼 때, 典例門은 掌禮院, 品階門과 官職門은 대신관방 인사과, 宮廷門의 경우는 皇后宮·主殿院 宗親家職·侍從院 비서·대신관방 서무과, 賞恤 進獻門은 대신관방, 土木門과 什寶門은 內臟院, 壇廟 陵墓門은 장예원 典祀長, 學事門은 修學院, 圖書門은 규장각, 膳羞門은 典膳司, 會計門은 제실회계감사원 및 대신관방 조사과, 守衛門은 친위부와 시종무관부, 衛生門은 시종원 典醫司의 업무기

85) 이에 대해서는 이경용, 『한국의 근현대 기록관리제도사 연구(1894~1969년)』, 63쪽의 (표2-8) 1886년 내무성의 公文類別部目 참조.

능이 반영된 것이다.⁸⁶⁾ 여기에서 ‘門名’을 궁내부의 산하 관청단위와 해당 관청의 課단위에서 수행하는 업무를 토대로 한 기능별 분류가 이루어졌음을 알 수 있다. 즉 주요 업무에 따라 기능별로 ‘門’을 나누고, 역시 업무를 다시 몇 가지로 세분하여 ‘目’으로 분류했다.

궁내부의 경우, 일본 내무성과 같이 조직별·기능별 분류인 ‘部目분류’ 방식이 아니라 일본의 내각기구에 해당하는 태정관이나 내각제하에서의 ‘門目분류’ 방식을 채택했던 데에는 나름의 이유가 있었다. 첫째, 궁내부 조직상의 특성이 반영되었다. 정치적으로 왕실과 국정운영의 분리가 이루어지는 상황에서 왕실과 관련된 많은 관청들이 궁내부로 통합되었던 것에서 비롯되었다. 즉 왕실관련 궁내부 산하 각 관청의 관제는 1895년 갑오개혁 실패 이후 다시 확대 개편되었다. 둘째, 통감부 설치 이후에는 광무년간 설치되었던 근대화 관련 기관이 일제에 의해 모두 폐지되는 등 행정기관의 통폐합과 대폭 축소에 따라 그 변화가 심하였다. 이러한 상황이 특정 조직에 따른 분류방식 보다는 내용상으로 조직별 분류가 전제된 기능별 분류방식인 ‘門目분류’를 채택하게 된 배경이었다.

이상과 같이 궁내부는 기능별 분류에 따라 해당문서를 편철하였는데, 이때 그 순서는 완결된 월일순으로 ‘編纂’했다.⁸⁷⁾ 그리고 책 앞에 [제2호양식]의 事件表를 붙인다.

86) 관제로는 ‘궁내부관제’, ‘궁내부소관단묘사전궁릉원보관제’, ‘어원사무관제’, ‘수학원관제’, ‘친위부관제’, ‘시종무관부관제’, ‘동궁무관부관제’ 등을 참조. 분과규정으로는 ‘대신관방분과규정’, ‘장예원본과규정’, ‘규장각분과규정’, ‘내장원본과규정’, ‘전선사분과규정’, ‘승녕부사무분장규정’, ‘어원사무국사무분장규정’ 등을 참조. 이 모두는 『궁내부규례』를 참조할 것.

87) 갑오개혁 이후 기록관리에 관한 규정에서 보이는 ‘편찬’은 곧 공문서 원본의 ‘성책’(또는 ‘편책’이나 ‘편철’)을 의미한다. 이 점에 대한 이해가 결여되면, 갑오개혁기에도 조선조의 ‘역사편찬’ 방식의 기록관리가 이루어졌다고 오해(?) 할 수 있다.

< 丑 11 > 記錄編纂分類表

門名	目名	目中收容事件의 要領	門名	目名	目中收容事件의 要領	
典例	朝儀	登簿冊立等의 大禮其他實節等儀式에 관한 事	外事	外國贈答	外國贈答, 書信, 物品에 관한 事	
	登典	諸禮大祭及歲時의 定祭并臨時祭에 관한 事		外交接件	外國人參朝, 接遇, 變遷等에 관한 事	
	禮式	宮內府內外에 在하여 行하난 吉凶의 禮禮及待遇禮儀에 관한 事	學事	教育	學校에 관한 事	
	謁見	內外人謁見에 관한 事		藝術	박물관, 植物苑及動物園에 관한 事	
	服制	服制禮制에 관한 事		文事	文章詩賦等에 관한 事	
	品階	徽章	御收御旗以下諸種의 徽章에 관한 事	圖書	書籍	內外書籍에 관한 事
		樂事	樂事에 관한 事		圖書	圖書에 관한 事
品階	品階	絃品의 順序及待遇에 관한 事	圖書	文書	公文의 體例, 式樣官印及諸種의 白廳式樣等에 관한 事	
	勳績	絃品의 順序及待遇에 관한 事		出版	圖書, 印刷, 刊行, 寫眞, 攝影에 관한 事	
官職	官制	官制勳制章程及此에 관한 事	什貨	編纂	史志, 誌錄, 報告, 政表及統計에 관한 事	
	官等俸給	諸官의 等級俸給席次及此에 관한 事		寶庫	寶庫에 관한 事	
	絃任罷免	選絃任罷及宣示辭令에 관한 事		寶器	宸翰以下寶書器物其他什貨에 관한 事	
	官吏服務	官吏의 賜暇, 告假, 出張, 在勤, 發着, 出入, 昇降, 館舍貸與 其他官吏身上에 관한 일체의 事		美術	繪畫彫刻文藝其他美術에 관한 事	
宮廷	內廷	內廷에 관한 事	膳羞	御膳	供御에 관한 事	
	皇親	皇族에 관한 事		宴饗	諸種宴會及內外人陪宴에 관한 事	
	宮殿	宮城離宮宮祭苑宮門에 관한 事	賜饌	節會以下臨時賜饌에 관한 事		
	幸行啓	幸行, 巡幸, 幸駕, 親履及行啓에 관한 事	財產	帝室所有財產에 관한 事		
	車駕馬匹	御料輦輿, 馬車及御料馬以下馬匹에 관한 事	御資	御資에 관한 事		
賞恤進獻	贈賜	國事修勳, 職務稱勳, 篤行, 寄附, 進獻에 대한 賜金賜物及贈官位祭祀料等에 관한 事	會計	調查	御服御物等調査에 관한 事	
	褒賞	褒賞, 褒狀其他庄表에 관한 事		歲出入	帝室經費의 出納及官金支給等에 관한 事	
	扶助	扶助, 弔祭, 治療料에 관한 事	需用物品	需用物品購買製作에 관한 事		
	救恤	救荒, 濟急, 鍊幕, 孤風, 高壽, 廢疾, 罹災, 遭變에 관한 事	土木	土工	土工에 관한 事	
進獻	內外國人進獻에 관한 事	建築		宮殿離宮及廳舍建築에 관한 事		
禮饗	禮饗에 관한 事	修繕		宮殿離宮及廳舍修繕에 관한 事		
壇廟陵墓	諸園	諸園에 관한 事	邸舍	帝室所有의 邸屋邸舍에 관한 事		
	諸墓	諸墓에 관한 事				
守衛	警察	皇宮警察에 관한 事	衛生	衛生	疾疫檢査豫防其他衛生에 관한 事	
	儀仗	儀仗禮薄及此에 관한 事		醫事	治療, 藥劑等에 관한 事	

* 비고 : 本表門目中에 收容이 不得한 記錄은 別로 雜書門을 設하야 此에 編纂할 事

* 『宮內府規例』169~174쪽에서 정리

<그림 1> [제2호양식] 隆熙年 何種何門何目件名目次

順號	何目	件名	完結月日	官廳名

또한 '1事件'별로 [제3호양식]의 事件表를 붙여야 하였다.

<그림 2> [제3호양식] 사건표

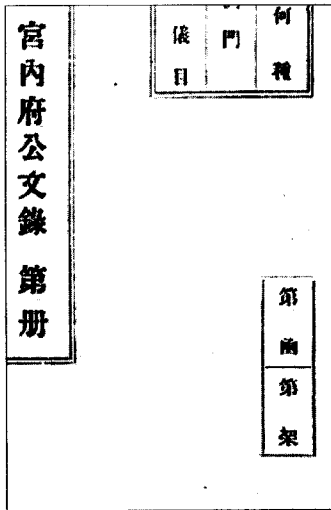
何 々 件	完 結 年 月 日	起 發 年 月 日	收 受 年 月 日	種 別 門 目 名 日 名 官 廳 名

[제2호양식]을 볼 때, 이 '사건표'는 편철되어 성책된 문서철의 세부색인이다. 표지 바로 다음에 색인을 붙여서 참고 활용케 하였다. 또한 해당 사건마다 보존종별과 '門目' 분류사항 및 생산기관명, 그리고 收受·起發·完結 년월일 등이 항목으로 되어 있는 [3호양식]의 '사건별 사건표'를 첨부하여, 각 사건별 분류이력을 알 수 있게 하였다. 색인 및 건별 이력을 갖춘 문서철로 성책할 때, 그 두께는 대략 2촌 5분 정도로 하는데, 만약 너무 소략하면 수년분을 함께

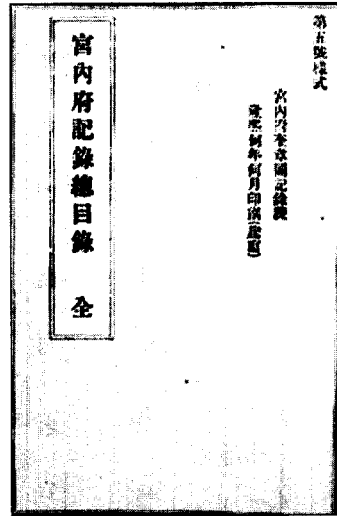
합철할 수 있다. 그러나 오히려 양이 너무 많은 경우는 分冊할 수 있다. 이때에는 표지에 冊號를 적어서 분책된 사실을 알게 하였다. 이렇듯 일정한 분량으로 하나의 문서철로 성책되면, 표지에 [제4호양식]의 紙箋을 첨부하도록 했다.

이 양식은 보는 바와 같이 우측 상단에 보존종별과 門目분류사항, 좌측 상단에 연도별 철명, 우측 중앙부에서 약간 밑쪽으로 서고의 위치를 적도록 하였다. 즉 궁내부 기록과에서 편찬분류되어 성책된 문서철은 모두가 연도별 ‘宮內府公文錄 第○冊’이라는 이름을 갖게 되며, 서고에 서의 ‘函架’ 위치를 함께 적었다.

<그림-3> [제4호양식] 紙箋



<그림 4> [제5호양식] 목록집



다음은 목록의 작성 및 관리(제13·14조)에 해당하는 규정이다. 제4종의 문서를 제외하고는 모두 <그림 4>의 [제5호양식]에 의한 목록집을 매년 작성하여야 하였다.

이 목록집은 수시로 서고에 배치된 기록과 대조하여 그 배열이 흐트러지지 않게 하고, 매년 1회 曝曬할 때에도 활용하도록 하였다. 또한 이 목록집은 기록과만 가지고 있는 것이 아니라 궁내부 산하 각 廳課에 배

부하여, 인계한 문서가 기록과에서 어떻게 분류되어 서고의 어느 곳에 배열·관리되고 있는지 알 수 있도록 하였다. 이는 규장각에서 궁내부의 모든 문서를 집중관리하는 전제로서 각 청과의 원활한 문서접근과 활용을 목적으로 한 것이었다.⁸⁸⁾

폐기에 관한 조항은 제15조에 해당되는데, 보존기한이 끝나면 기록과는 해당 주무청과와 합의한 다음 차관의 결재가 떨어지면, 내장원으로 인계해야 하였다. 이미 보존기한제가 도입되었다는 것은 폐기를 전제로 하는 것인데, 문서를 생산한 주무청과와 합의과정을 거치고 차관의 허락을 얻어야 하는 나름의 기준과 절차를 설정하였다.

제16조~제18조는 기록의 출납, 즉 열람 및 대출에 관련한 규정으로, 1909년(융희3) 4월 26일부로 제정된 ‘宮內府記錄貸出規程’⁸⁹⁾에 의한 양식을 설명하고 있다. 즉 기록과의 기록고에 보존관리하는 문서는 궁내부직원에게 한해서 借覽(대출)되며, 열람하는 것을 원칙으로 하였다. 그리고 대출과 열람은 규장각 기록과에서 해당 절차를 밟는 것을 원칙으로 하였으며, 청구자가 임의로 기록고의 函架에 출입하여 검색하지 못하게 하였다. 부득이한 경우가 아니면 궁내부 밖으로 가지고 나갈 수가 없으며, 만약 부득이한 사유로 인해 府外로 ‘携出’해야 할 경우나 궁내부 이외의 관청에서 대출 및 열람 요청이 있는 경우에는 主務課⁹⁰⁾와 합의해야 하며 차관의 허락을 받도록 하였다.

열람을 할 경우 [제8호양식]인 ‘기록열람부’에 기재하고 기록과에서 지정한 장소에서 해야 하며, 열람이 끝나거나 열람시간이 종료되면 즉시

88) 생산기관의 업무활용을 위해 서가배치까지 포함된 목록집 배부라는 점은 현재적 관점에서 볼때에도 시사하는 바가 많다. 그런데 ‘公文書類之部’ 목록 중 ‘日中收容件名’이 있는 것으로 보아, 門目 다음에 보다 세부적인 분류가 이루어질 가능성이 있지만 더 이상 알 길이 없다.

89) 『宮內府規例』190~192쪽

90) 문맥상 주무과는 규장각 기록과를 뜻함

반납해야 했다. 이때 열람시간은 명기되지 않았으나 업무시간을 의미한다고 보인다. 또한 대출기한은 최고 10일 이내이며, 기간 연장이 필요하면 일단 반납한 다음 다시 대출을 신청하도록 하였다. 만약 대출기한 중이라고 해도 주무과의 요청이 있으면 즉시 반납하도록 하였다. 기록의 대출을 신청할 때에는 [제7호양식]인 ‘記錄借覽證’을 작성하고, 그 내력을 [제6호양식]인 ‘기록출납부’에 기록하여 문서의 유실에 대비하였다.

다음은 서고관리에 관한 조항(제19조~제23조)으로, 모든 기록은 기록고에 보존관리토록 하였다. 그 출입에서 기록과의 담당계원 외에는 임의 출입을 못하게 함을 원칙으로 하였다. 그리고 기록고에서는 흡연이나 화기휴대를 못하게 하여 화재를 예방하고자 했으며, 기록고의 열쇠를 별도의 ‘鍵函’에 보관하고 기록고의 개폐시 기록주임이나 책임자가 입회토록 하여 문서도난을 방지코자 하였다. 또한 기록고에 보존하는 문서의 훼손을 막기 위해 항상 공기를 유통시키고 청결한 상태를 유지하도록 하였다. 이는 목록작성 및 관리에 관련한 규정으로 설명했던 제14조의 ‘년1회의 曝曬’와도 연결되는 것으로, 규장각 기록과로 인계되어 분류편찬된 기록의 보존관리를 위한 최소한의 규정들이 마련되었음을 의미한다.

4. 맺음말

갑오개혁 이후 기록관리기구의 법제화와 변화과정을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 1894년의 갑오개혁기에 관제개편과 함께 의정부와 각 아문에 각각 기록국과 총무국을 설치하여 문서관리 전담업무를 담당하도록 법제화하였다. 의정부의 경우 기록국장이 銓考局長을 겸직하였으며, 탁

지아문과 외무아문의 경우 총무국과 별도로 기록국을 설치하는 등 관제상의 정비가 전체적으로 균형을 이루지 못했다. 이러한 문제를 해결함과 동시에 담당업무를 분장하기 위해 ‘각부각아문통행규칙’을 제정하였다. ‘통행규칙’은 행정사무관리 전반에 대한 원칙적 내용을 규정한 최초의 것으로, 의정부와 각 아문의 기록국과 총무국 산하에 문서과·왕복과·보고과·기록과를 설치하여 기록관리 업무를 담당하도록 했다. 문서과는 各局의 成案과 기초 등에 대한 사무심사, 왕복과는 공문의 접수발송, 보고과는 各局課의 통계안건과 관보게재, 기록과는 해당 아문의 모든 사무문안에 대한 수집편찬을 담당하였다. 즉 공문서관리 업무 가운데 생산과 유통부분은 문서과·왕복과·보고과가, 보존편찬 부분은 기록과가 담당하는 체제였다.

둘째, 1895년 3월의 내각제 도입에 따라 기록관리 담당기구에도 변화가 발생했다. 우선 내각에는 참서관실과 기록국을 두고, 문서의 생산 유통 부분을 담당하는 문서과와 조사과는 참서관실 소속으로 하였다. 기록국에는 편록과·관보과·史籍課를 두어 편찬보존과 함께 국사편찬을 담당케 했다. 또한 내각총리대신 관방 비서관으로 하여금 기밀문서를 관장하게 하여, 일반 공문서와는 별도로 관리하였다. 그리고 ‘각부 관제통칙’에 따라 各部는 대신관방에 문서과(內部는 記錄課)를 설치하여 문서의 생산유통 뿐 아니라 편찬보존까지 담당하게 하였다. 기밀문서의 관리는 대신관방 비서관에서 담당하도록 했다. 요컨대 내각제로 개편된 이때 내각의 경우는 참서관실 문서과와 기록국의 편록과에서 문서의 생산·유통과 편찬보존 부분을 나누어 담당했던 체제인 반면 各部의 문서관리는 대신관방으로 일원화되었다.

셋째, 1896년 2월 아관파천 이후 1904년 노일전쟁 발발 이전까지 약 8년 동안은 열강간의 세력균형이 이루어진 시기였다. 이 시기 의정부체

로의 복귀 등의 관제상의 변화에 따라 기록관리 업무도 의정부의 경우 의정관방 문서과와 총무국 기록과에서 담당하는 체제로 바뀌었다. 문서의 생산유통을 담당하는 문서과가 관방소속으로, 공문서 원본의 편찬보존과 국사편찬을 담당했던 기록국이 축소되어 총무국 기록과로 바뀐 것이다. 각부의 경우 기록관리 전담부서의 변화는 거의 없었다. 열강간의 세력균형으로 일제의 노골적인 내정간섭이 사라졌던 이때 황제권강화 및 ‘광무개혁’과 관련하여 신설된 부처(-원수부, 통신원, 경부, 지제아문, 경위원 등-)에도 기록국 혹은 문서과가 설치되었다.

러일전쟁에서의 승리를 계기로 일본은 일련의 ‘협약’ 체결을 강요하였다. 일본은 1904년 ‘한일협약’ 이후 官制釐整所를 설치하여 대한제국의 정치기구 및 행정제도를 개정하는 기초작업을 전개하였다. 이에 따라 중앙관제가 대폭 개정되고 각종 기관의 통폐합, 관원감축이 이루어졌다. 이때 제정된 ‘의정부관제’ 및 ‘각부관제’에 따르면, 문서과에서 공문의 접수발송, 淨寫 뿐만 아니라 편찬보존 업무도 함께 담당하는 것으로 바뀌었다. 기록과는 이력서·직원록·법규유편 및 제반도서 편찬만을 담당하고, 이전과 달리 공문서의 원본보존 업무는 더 이상 하지 않게 되었다. 문서과를 통한 일원적인 문서관리 방식은 이후 총독부시기까지 유지되었다.

갑오개혁 이후 기록관리 규정에 대해서는 그 내용과 시기적 특성에 따라 3가지 유형으로 나누어 살펴보았다. 공문서의 원본보존 방식을 특징으로 하는 ‘근대적’ 기록관리제도는 1894년 갑오개혁기 관제의 개편과 더불어 도입되었다. 기록관리기구의 명칭이나 관련규정은 명치기 내각제 창설 이후 정착된 일본의 제도를 많은 부분에서 받아들인 것이었다.⁹¹⁾ 당시 일본 명치정부는 행정조직의 확대에 따른 문서량 급증과

91) 기록관리기구의 변화과정을 단순화하면, 문서의 생산·유통 영역과 편찬보존

문서처리가 정체되는 상황을 타파하기 위해 ‘공문서 원본에 의한 유별 편찬’ 방식과 보존기한제를 도입하였다. 갑오개혁 이후 제정된 기록관리 규정들은 이러한 일본의 제도가 이식된 것으로, 시간적 흐름에 따라 점점 구체화되어 가는 모습을 확인할 수 있었다.

즉 ‘통칙’ 단계에서는 일본의 ‘各省官制通則’을 상당 부분 참조했다. 그러나 1895년의 군부와 경무청의 사례에서 알 수 있듯이 아직 일본 내 무성과 같은 구체적인 편찬보존에 관한 규정은 제정되지 않았다. 다만 군부의 ‘별도의 문서정돈을 위한 규정’이나 경무청의 편철보존해야 하는 편책명의 구체적 명시 사실을 통하여 보존기한제 및 유별분류제의 흔적이 간접적으로 확인될 뿐이다. 1904년 이후 실질적으로 보호국화된 단계의 탁지부·내부의 사례에서는 일본 기록관리제도의 핵심인 ‘보존기한제와 유별편찬제’가 이식된 모습을 확인하였다.

궁내부 사례에서는 문서의 편찬보존 부분을 중점적으로 살펴보았다. 이는 다른 사례들에서는 확인할 수 없었던 내용들이 매우 구체적으로 규정되었기 때문이다. 궁내부는 산하 관청의 전년도 기록을 다음해 4월말까지 규장각 기록과에 인계하여 기록고에 보존관리하였다. 제1종(영구)·제2종(10년)·제3종(7년)·제4종(3년)의 보존종별에 따라 편철방법도 ‘完綴·畧綴·假綴’로 달리 했다. 또한 궁내부의 업무기능을 16門으로 나눈 ‘기록편찬분류표’에 따라 분류 편철하였는데, 이는 일본 태정관·내각제의 ‘門目분류’ 방식을 본뜬 것이었다.

영역을 기록국(또는 기록과)과 문서과에서 담당했던 체제에서 문서과로 일원화되었다고 할 수 있다. 즉 문서의 보존편찬 영역이 갈수록 축소되는 경향을 보여준다. 이는 전통적 기록관리와는 달리 공문서 원본보존 방식으로 전환한 일본 명치기 기록관리제도의 영향이었다. 그러나 명치기 후반의 기록관리기구에 대한 전모에 대해서는 일본 학계의 연구성과가 없을뿐더러 관련자료의 면밀한 검토가 이루어지지 않은 까닭에 보다 구체적인 고찰은 차후의 연구과제로 미루고자 한다.



경무청의 '문서정리규칙'

제1조 문서에 정리를 요함을 위하여 官房 第一課에 左開簿冊을 設함

- 警務令草案綴 - 警務使訓令草案綴 - 內部大臣稟申草案綴 - 內
部大臣訓令綴 - 各部大臣訓令綴

단 총리대신훈령도 此에 共綴함이 可함

- 諸官衙 및 各部各局課 往復綴

단 警務使名目 警務廳名目 및 第一課長名目 第一課名目도 此
에 共綴함이 가함

- 各署長稟申綴 - 各署往復綴

단 第一課長名目과 및 第一課目으로서 各警務署長 및 各警務
署에 왕복한 文서를 편집함

- 機密書類綴

단 특별히 警務使專屬主事가 주관함

- 廳員履歷書類綴 - 廳員訴願綴 - 人民訴願綴 - 黜陟 및 懲罰綴

단 內部大臣에게 稟申하는 者도 此에 綴함

- 賞與書類綴 - 電信往復綴 - 日報綴 - 統計綴 - 官報綴 - 雜書類綴

단 何簿冊에도 緣由가 無한 書類를 共綴함이 可함

제2조 警務使名目이며 警務廳名目으로써 발송한 文서는 그 主任이
何局何課에 屬함을 물론하고 그 原案은 官房 第一課에서 편집
하여 보존함이 可함

- 제3조 各局課長名目이며 各局課名目으로서 발송한 문서의 原案은 各局課에서 편철하여 보존함이 가함
- 제4조 照會書에 對하는 회답안과 訴願에 對하는 指令안은 該照會書 或 該請願書에 添하여 편철함이 가함
- 제5조 各處에 對하여 발송하는 문서는 官房 第一課에서 淨寫하여 相准하거든 左開 各發送簿에 그 요령과 번호를 付書하여 原書와 淨書에 契印한 후에 本書는 발송하고 原書는 보존함이 가함
단 제3조에 규정한 문서는 各局課에서 본칙에 準하여 처치함
- 訓令番號簿 - 稟申番號簿 - 諸官衙往復番號簿 - 指令番號簿
- 제6조 발송하는 문서에는 左開와 같이 각기 번호를 府署함이 可함
- 訓第幾號 稟第幾號 往第幾號 指第幾號
- 제7조 第一課受附所에 左開受附簿를 設하고 諸般來書를 登記하여 그 來書初頭餘白에 그 受附番號와 月日을 記載하여 受附主任이 반드시 捺印함
- 諸來翰受附簿 - 諸訴願受附簿
- 제8조 來翰中에 受附員이 封緘을 開披함이 可치 못한 것은 受附簿要領欄을 限하여 單히 封書라 기재함이 可함
- 제9조 매년 各局課에서 처치한 문서는 그 종류를 구분하고 그 수효를 통계하여 翌年 正月 10일 및쳐 第一課에 差出함이 可함. 第一課에서는 各局課에서 提送한 통계에 本課에서 처치한 수효를 합하여 그 종류와 局課를 分하여 明細히 통계표를 調製함이 可함
- 제10조 제5조 제6조 제7조에 記한 簿冊과 제9조에 記한 통계표의 式樣은 別紙와 如함

궁내부기록편찬보존규정

- 제1조 機密通常一切의 記錄은 奎章閣記錄課에서 此를 編纂保存케 함
- 제2조 本府官廳은 本府文書措辦規程 제13조에 依하여 前年分 記錄을 翌年4월말일까지 限하여 奎章閣記錄課에 送付하되 但 송부키 不能한 경우에난 其延期를 청구함이 可함
- 제3조 各廳課에서 時時必要가 有한 文書 又난 製圖 기타 帳簿簿冊等으로 頻繁히 考證될 者 又난 時時加除할 要할 者난 奎章閣記錄課에 合議하고 特히 次官의 許可를 得하여 本규정에 照準한 後 各其該廳課에서 此를 保管할 事를 得함
- 제4조 各廳課로부터 領受한 記錄은 제1호양식의 記錄領受簿를 調製하여 記錄의 件名(編成하여 表題를 付한 者난 冊名) 年月日 發送廳課의 名稱을 記入함이 可함
- 제5조 記錄의 完結된 者난 左의 種別에 依하여 此를 保存함이 可함
第一種 영구보존의 必要가 有함으로 認한 者
第二種 10년간보존의 必要가 有함으로 認한 者
第三種 7년간보존의 必要가 有함으로 認한 者
第四種 3년간보존의 必要가 有함으로 認한 者
- 제6조 記錄은 第一種 第二種은 完綴로 第三種은 畧綴로 第四種은 假綴로 編成하여 保存期限의 長短及使用度數의 多少에 依하여 此를 適宜히 定함을 得함

- 제7조 記錄保存期限은 事件終決된 翌年으로부터 기산하고 其再議에 係하던지 又난 調査其他事故에 依하여 數年을 經過한 者난 其 結了된 翌年으로부터 此달 起算함
- 제8조 記錄에 付屬한 製圖 又난 書翰等の 種類로 合綴하기 難한 者 난 別冊에 此달 編輯함이 可함
- 제9조 前條付屬書類난 記錄成冊目錄中에 圖面 又난 書翰等の 添付한 旨달 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
- 제10조 記錄은 曆年에 依하여 記錄編纂分類表에 從하여 門目を 分하고 事件完結의 月日을 隨하여 順次로 此달 編纂하여 冊首에 第二號樣式의 事件表달 添付하고 又一事件마다 第三號樣式의 事件表달 첨부함이 可함
- 제11조 編纂할 記錄은 厚달 二寸五分으로 限度하여 此달 成冊하고 其紙數가 寡한 者난 數年을 經하여 合綴하되 단 分冊한 時난 其表紙에 冊號달 記함이 可함
- 제12조 記錄은 完철 약철 가철의 別이 無하고 總히 其成冊의 表紙에 第四號樣式의 門目函架의 番號달 記한 紙箋을 貼付함이 可함
- 제13조 記錄目錄은 第五號양식에 依하여 매년 此달 調製하여 各廳課에 配付하고, 但第四種의 文書난 記錄編纂分類表에 依치 안코 冊首에 목차만 付하여 記錄目錄을 調製치 아니함
- 제14조 記錄은 時時記錄目錄과 對照하여 錯雜紛亂을 防하고 必每年一回 此달 曝晒하여 且防腐의 질차랄 行함이 可함
- 제15조 保存期限을 경과하여 廢棄할 記錄은 其主務廳課에 合議하고 次官의 決議달 經하여 此달 內臟院에 引繼함이 可함
- 제16조 奎章閣記錄課에서난 第六號樣式의 記錄出納簿달 조제하여

기록의 출납을登記함이可함

제17조 本府職員으로서 記錄을 借覽 又난 閱覽코자하난 者 有한 時
난 本府記錄貸出規程에 依하여 此랄 貸出함이 可함

제18조 本府기록대출규정 제4조의 記錄借覽證은 제7호양식 및 기록
열람부난 제8호양식에 從하여 此랄 조제함이 可함

제19조 記錄은 總히 記錄庫에 藏眞保管함
記錄庫에난 書架랄 寘함

제20조 記錄庫에난 係員外紊亂出入함을 不許하고 但特히 次官의 許
可랄 得한 者난 此限에 在치 아니함

제21조 記錄庫內에서 喫煙 又난 火氣랄 휴대함을 禁함, 단 臨時點燈
의 필요가 有한 時난 鐵網製의 燈器랄 用함이 可함

제22조 記錄庫의 鍵은 鍵函에 收藏하여 此랄 保管하고 記錄庫開閉한
時난 記錄主任 又난 責任이 有한 課員이 此에 立會함이 可함

제23조 記錄庫난 항상 空氣랄 流通케 하고 且清潔히 掃除하여 記錄
에 塵除와 溫氣의 受觸이 無케 注意함이 可함

부칙

제24조 容희 원년 12월 본부관제 개정 이전에 完결된 문서 又난 其後
引繼編纂中의 日記類로 主務廳課에서 編纂中에 在한 者 其他
儀軌類난 仍舊保存함이 可함

단 其保存及廢棄等에 對한 本규정에 準據함이 可함

제25조 詔勅 기타 奏本類의 保管及機密文書의 取扱은 別로 內規랄
定함

제26조 本규정은 容희 3년 7월 7일로부터 시행함

abstract

A study of the records and archives management system from 1894 to 1910

Lee, Kyoung-yong

Let me conclusion the regulation of the archival management organizations and it's development From the 1894(甲午改革)

First, the archival management organizations(記錄局, 總務局) had been made in the office of prime ministry(議政府) and each ministry, which had managed the records and archives in the era of 1894.

Second, the archival management organizations had been changed by the beginning of cabinet system from the march of 1895. They had been divided into three parts. One(參事官室) had managed the current records. Another one(記錄局) had managed the compilation. And the last one(官房 秘書課) had managed the secret documents.

Third, from the 1896(俄館播遷) to 1904(露日戰爭), the archival management organizations had been returned to old system of the era of 1894. I mean that the records management ministry(文書課) and the one (記錄局) had been reduced to the small office each other.

For more effect research, I studied from the archival aspect. So I focused the archival institution(記錄局, 記錄課) and the related regulations(各府各衙門通行規則) in the era of 甲午改革. My conclusion is they had introduced directly from the regulations(各省官制通則) of Japan. And I did find the related regulations of some agencies(內部, 度支部, 宮內府 奎章閣). From the research of these regulations, I concluded these had been introduced directly from the regulations of Japan, too.

