

# 일제하 조선총독부의 공문서 분류방식

박성진\*

1. 서론
2. 문서관리규정의 일원화
  - 1) 일본 문서관리규정의 차용
  - 2) 지방행정기관 문서관리의 통제
3. 조직별·기능별 분류 원칙
  - 1) 분류론의 이론적 검토
  - 2) 조직·기능별 순차적 구분
4. 보존문서의 분류·편철 과정
  - 1) 관제·사무분장에 의한 분류
  - 2) 보존문서의 편철 과정
5. 맺음말

## 1. 서론

기록물의 분류란 일반적으로 ‘종류에 따라 나누는 것’을 의미하지만,

\* 행정자치부 정부기록보존소 학예연구사

주요논저: 『한말~일제하 사회진화론연구』, 한국학대학원 박사학위논문, 1998;  
『갑오개혁전후 국서(國書)의 양식과 특징』, 『藏書閣』 3집 한국정신  
문화연구원, 2000.

좀더 구체적으로는 어떤 대상을 그 대상이나 유사성에 따라 종류별(Class)로 나누거나 배열하는 행위, 또는 어떤 원칙·개념·목적에 따라 일정한 순서대로 배열된 시리즈의 체계(Series of class)화를 뜻하기도 한다.<sup>1)</sup>

오늘날의 기록물 분류에서는 일반적으로 조직의 활동·기능을 일정한 범주로 구분하고 이를 대·중·소의 개념으로 구조화하여 분류표를 작성하여 활용한다. 즉 기록물의 분류란 기록물을 유기적인 구조, 기능과의 관계에 의해서 정리하는 것을 의미한다. 「공공기관의 기록물관리에 관한 법률시행령」에서는 기록물 분류업무에 대하여 「공공기관은 전문관리기관의 장이 정하는 기록물분류표에 따라 처리과별·단위업무별·기록물종류별로 기록물철을 만들고, 기록물철에는 분류번호를 부여하여야 하며, 기록물철의 분류번호는 처리과의 기관코드, 단위업무코드, 기록물코드 및 권호수로 구성하는 것」으로 규정하고 있다.

기록물의 관리에 관한 제반내용을 담고있는 현재의 새로운 법률은 우리 사회의 역사적 맥락 속에 놓여있다. 그런 의미에서 한국 기록학사 연구에서 조선총독부의 기록관리에 관한 제반 검토는 빼놓을 수 없는 과제 중의 하나이다. 이 글은 소위 근대로의 전환기라고 일컬어지는 갑오개혁기~식민지기의 문서관리제 형성과정의 특징 그리고 생산·유통이 완료된 공문서를 보존할 때, 사용하였던 분류의 기술적 측면과 일반원칙을 당시의 제반 법령을 통해서 살펴보려는데 목적이 있다.<sup>2)</sup>

이를 위하여 첫째, 동시기의 일본 문서관리규정이 조선총독부의 문

---

1) 이원영, 「기록물분류의 원리: 문헌분류와의 비교」 『기록학연구』2, 한국국가기록연구원, 2000년, 105쪽.

2) 朝鮮總督府의 공문서관리제도를 분석한 선행연구에는 김재순, 「한국근대 공문서관리제도의 변천」 『기록보존』5(1992)와 김상호, 「조선총독부의 문서관리」 『기록보존론』(아세아문화사, 1999)의 연구 등이 있다. 이 중에서 필자의 연구대상과 관련하여 김상호는 「문서부책의 편찬과 보존」항에서 조선총독부의 보존 문서의 분류법을 제시하고 있다.

서관리규정 속에 차용되는 내용들, 조선총독부가 지방행정기관의 문서 관리를 통제하기 위하여 공포한 제반 규정의 내용들을 검토하고자 한다. 이는 일본내각과 조선총독부 그리고 조선총독부와 지방행정기관의 문서관리제도에 지배와 피지배 관계가 그대로 반영되고 있음을 증거하기도 한다.

둘째, 식민지기에 서구의 문서관리 이론을 수용한 이론서들 중, 1932년에 간행된 『文書整理法の理論と實際』(淵時智, 同文館)를 통하여 문서 분류론의 핵심 내용을 간략히 살펴보고자 한다. 이와 함께 실제로 일본 내각의 일부 省과 몇몇 지방관의 보존문서 분류방식의 사례를 검토하고자 한다. 이는 조선총독부 보존문서 분류와 편철 기준을 이해하는데 필수적이다.

셋째, 조선총독부와 지방행정기관에서 생산·유통이 완료된 공문서를 보존할 때, 사용하였던 분류방식을 몇몇 대표적 사례를 통하여 검토하는 작업과 함께 조선총독부의 보존문서 분류방식을 재구성 해 보고자 한다. 조선총독부의 보존문서 분류방식에 대한 정확한 파악은 일제 시기에 생산되어 현재 국내 각 기관에 일부 보존되어 있는 공문서의 출처 및 기록의 원질서를 재구성하는데도 반드시 필요한 작업이다.

## 2. 문서관리규정의 일원화

### 1) 일본 문서관리규정의 차용

1885년 12월 22일, 일본에서는 태정관(太政官) 직제가 폐지되고 내각제가 도입되면서, 내각총리대신 및 궁내·외무·내무·육군·해군·사법·문부·농상부·체신의 각 대신이 설치되었으며 이듬해인 1886년 1월 3일, 신정권의 성립이 선포되었다.<sup>3)</sup>

이와 함께 소위 공문서체제의 근대적 전환이 시도되었다. 1882년 2월에는 공문식(公文式)이 제정되었다. 공문식 제1조에 의하여 “칙령은 上諭로서 공포한다”고 규정하고 거기에 의하여 「법률」, 「칙령」, 「省令」 등의 명칭이 만들어지게 되었다. 공문식 제3조는 “법률칙령은 親書 후 御璽를 鈐하며 내각총리대신이 거기에 副書하고 연월일을 기입, 각 성 주임의 사무에 속하는 것은 내각총리대신이 거기에 부서한다”는 내용을 비롯하여 제정권자의 권한과 공포의 의지를 명확히 하는 조치를 취하였다.<sup>4)</sup>

동시에 각 기관에서 생산하는 공문서는 새로운 관제에 따라 각 기관의 권한에 기반하여 소정의 형식과 수속에 따라 작성되었으며, 각省에서는 독자의 문서취급규칙 등에 의하여 문서를 통일적으로 처리하였다.<sup>5)</sup> 내각제 실시 초기에는 관제통칙(官制通則)에 의하여 각 성(省)에 기록국 혹은 기록과의 설치가 의무화되었으며, 내각기록국에 의한 각 성(省) 문서의 관리체제를 각 성내(省內)에서 현실화하는 집중적인 문서관리체제의 구축이 지향되었다.<sup>6)</sup> 「관제통칙」과 함께 문서관리체제를 위한 제반규정은 「처무조례」,<sup>7)</sup> 「처무세칙」,<sup>8)</sup> 「문서처리규정」,<sup>9)</sup> 「편찬

3) 三上昭美, 「新政府の成立と公文書」 『日本古文書學講座』第9卷(近代編1) 雄山閣出版株式會社, 1979, 19쪽.

4) 三上昭美, 「總說」 『日本古文書學講座』第9卷(近代編1), 雄山閣出版株式會社, 1979, 22쪽. 1886년에 제정된 公文式은 1907년(明治40) 公式令이 제정되면서 폐지되었다.

5) 石塚一雄, 「內大臣・宮中顧問官・內大臣府・宮內省文書」, 72쪽.

6) 加藤新一, 「大藏省」, 147쪽.

7) 예를 들면, 1886년 1월 16일에 「內務省處務條例」가 정해지는데, 이 중 제2장 문서취급순서, 제15조~제43조에 걸쳐 문서의 처리와 관리의 방법이 상세하게 규정되고 있다.

8) 예를 들면, 大藏省에서는 1886년 「大藏省官制」, 「대장성공문취급순서」, 「處務細則」으로 문서관리를 제도화하고 있다.(加藤新一, 「大藏省」, 147쪽).

9) 예를 들면, 1923年 宮內省에서 제정한 「宮內省文書處理規程」에 공문서 취급에 대한 상세한 규정이 포함되어 있다.

과처무의 목적초안<sup>10)</sup>, 「문서보존규칙 및 세칙」<sup>11)</sup>등으로 구체화되었다. 일본인 연구자들은 태정관제에서 내각제로의 전환시기에 일본 문서관리제도에 나타난 변화를 다음과 같이 정리하고 있다.

첫째, 문서관리의 일원화가 추구되었다. 그 핵심내용은 문서담당 책임자가 문서집중에 관한 전권을 가지며, 그 권한이 행정 라인의 기능에 의해서 관철되고 있다는 점, 일상업무 속에 문서집중을 위한 체제가 사무적으로 구축되며, 그것이 자동적, 총체적이라는 점, 문서의 보존과 폐기체제에서, 모든 문서의 보존이나 폐기의 결정과정에 기록국장 및 차관의 정사(精査), 대신(大臣)의 결판(決判) 수속을 반드시 거치도록 한 점, 문서분류의 기준을 극히 구체적으로 명시함으로써 문서 담당자의 보존문서철 단위에 대한 판단영역을 최대한 좁혀서 자의적인 개입을 피하게 하였다는 점 등이다.<sup>12)</sup>

둘째, 문서보존의 목적에 일정한 변화가 초래되었다. 태정관제 하의 문서보존에는 두 가지의 목적이 있었다. 그 하나는 역사적 연혁을 남기고자 하는 일이며, 다른 하나는 행정의 참고자료 또는 근거자료로 활용하기 위한 것이었다. 다시 말하면, 역사적·문화적 가치와 행정적·경영적 가치라는 관점이 병행하고 있었다.<sup>13)</sup> 그러나 1888년을 전후한 시기에 역사적·문화적 가치에 대한 구체적 기준이 제시되지 않는 채, 그 중요성이 서서히 희박해져 갔다.<sup>14)</sup>

---

10) 石渡隆之, 「太政官·内閣文書」, 34쪽.

11) 예를 들면, 内務省에서는 1886년 6월 29일 「문서보존규칙 및 세칙」을 각국에 하달하고 있는데, 이의 취지는 본성(本省) 및 각국(各局)의 문서를 기록과(記録課)에서 집중관리하는 것을 목적으로 한 규정이었다.

12) 三上昭美, 『日本古文書學講座』, 121~151쪽.

13) 安藤正人·青山英幸 編著, 『記録史料の管理と文書館』, 北海道大學圖書刊行會, 1996, 190~191쪽.

14) 같은 책, 194쪽.

셋째, 문서의 보존형태도 달라지고 있다. 내각제 이후의 문서보존에서는 원본만 보존하고 있으며 등사편찬이 행해지지 않게 되었다. 이 배경에는 문서량이 증대하는 물리적인 상황이 자리하고 있지만, 또 한편으로는 법전 편찬에 의하여 그때까지의 「유취(類聚)」 등의 존재가치가 희박해져 간 상황도 또 하나의 배경이 되고있다.<sup>15)</sup>

그렇다면 1910년 이후, 일본의 문서관리제가 식민지조선에 어떤 영향을 미쳤을까. 한국을 병합한 일제는 소위 내지연장주의를 표방하였다. 조선총독은 일본의 천황, 내각 총리대신, 군부 등의 일본 국내 정치세력과 긴밀하게 연결되면서, 일제의 이해에 철저히 복무하는 형태로 식민지조선을 지배하였다.

병합 이전, 통감부 문서관리 규정들은 이미 일본 내각의 문서관리 규정들을 충실하게 차용하고 있다. 예를 들면, 1906년 2월 통감부판제가 실시되면서 동시에 제정된 「사무분장규정」, 1906년 9월에 반포된 「통감부문서취급규정」 등이 대표적이다.<sup>16)</sup> 조선총독부 및 소속관서에서 제정한 문서관리에 관한 규정들은 통감부시기 보다 구체화되었다. 병합 이후, 일제가 우선적으로 추진한 작업이 공문서관리제와 관련한 제반법령의 제정이었다. 병합 초기에 제정된 「조선총독부처무규정」, 「조선총독부문서취급세칙」, 「조선총독부문서과장위임규정」 등은 식민지기 공문서관리규정의 모범으로 작용하였다.<sup>17)</sup> 식민지기에 조선총독부가 제정·반포한 문서관리에 관한 제반 규정들은 일본 내각 각 성(省)의 「처무조례」, 「처무세칙」, 「문서처리규정」, 「편찬과처무의 목적초안」, 「문서보존규칙 및 세칙」 등을 기초로 식민지조선의 상황에 맞추어 적용된 형태에 지나지 않았다.

15) 같은 책, 195쪽.

16) 정부기록보존소, 『統監府例規綴』, 1906.

17) 『朝鮮總督府委任規程·朝鮮總督府處務規程』(규 20298).

## 2) 지방행정기관 문서관리의 통제

식민지기 지방행정기관 자체의 성격에 관해서는 한국사 연구의 주요 쟁점 중에 하나여서 별도의 논의를 필요로 하지만, 대체로 道·府·郡·島·邑·面이 식민지기의 지방행정기관의 단위였다. 일본 내각의 문서관리체제가 조선총독부와 소속관서의 문서관리에 관한 제반 법령에 반영되었던 것처럼, 식민지조선의 지방행정기관에도 조선총독부의 입장이 그대로 관철되고 있다. 이러한 측면을 법령반포의 형식을 통해서 살펴보기로 하자.

먼저 「조선총독부도령공문식(朝鮮總督府道令公文式)」이 「조선총독부령(朝鮮總督府令)」으로 반포되고 있으며<sup>18)</sup>, 동시에 「도사무분장규정(道事務分掌規程)」은 조선총독부훈령으로 반포되었다.<sup>19)</sup> 「조선총독부도령공문식(朝鮮總督府道令公文式)」은 조선총독부의 공문식과 동일한 형식을 취하고 있다. 또한 조선총독부훈령으로 반포된 「도사무분장규정(道事務分掌規程)」에 기초하여 각 도 장관은 도의 사무분장규정을 훈령으로 반포하고 있는데, 이 역시 조선총독부에서 규정한 「도사무분장규정」의 형식을 그대로 따르고 있다.<sup>20)</sup> 더 나아가서 조선총독부는 지방행정기관의 문서관리 현황을 상시적으로 조사·검열하는 규정을 마련하여 중앙과 지방의 공문서 관리체제를 일원적으로 추진할 수 있는 제도적 틀을 마련하였다.

이러한 규정은 병합 초기부터 정무총감의 이름으로 발령한 관통첩(官通牒)의 형식으로 나타나는데, 대표적으로 1913년 3월에 반포된 「府郡處務規程에 관한 準則」, 「면사무지도감독규정준칙(面事務指導監督規

18) 朝鮮總督府令 第2號, 「朝鮮總督府道令公文式」, 1910年 10月 1日.

19) 朝鮮總督府訓令 第3號, 「道事務分掌規程」, 1910年 10月 1日.

20) 朝鮮總督府京畿道訓令 第32號, 「朝鮮總督府京畿道事務分掌規程」, 1921年 2月 29日.

程準則)」 등을 들 수 있다. 1920년대에는 「군검열사무규정(郡檢閱事務規程)」이 마련되기도 하였다. 지방 각 관서의 문서관리상황 조사·검열에서 면은 부군, 부군은 도의 검열을 받도록 하였다. 하부기관의 문서관리 상황을 지도감독하는 관리(官吏)에 대해서도 강습이나 기타 방법에 의해서 미리 해당 하부기관에 관한 제규정 및 지도검열 방법을 충분히 습득할 것을 제도적으로 마련해 놓고 있었다.<sup>21)</sup>

예를 들면, 부군에서 검열해야 할 면 사무사항에는 면사무소설비 상황, 사건처리의 상황, 법령주지의 상황을 비롯하여 문서의 수수 및 발송 상황, 문서편찬 및 보존 상황 등이 포함되어 있다.<sup>22)</sup> 1920년대에는 조사·검열의 사항이 보다 확대된다. 즉 관내 일반 상황, 청내 일반 상황, 지방민심의 경향 및 사찰지도 상황과 실적, 법령 및 시정방침의 주지철저에 관한 조치 및 실적, 민의창달 상황 등과 함께 문서의 수수·발송·편찬 및 보존의 적부(適否) 등의 사무처리 상황이 검열의 대상이 되고 있다. 뿐만 아니라 지방 각 기관의 문서관리 상황에 대한 조사·검열은 상시적이어서 1년에 1회 이상, 그리고 필요할 때는 임시검열을 할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>23)</sup>

식민통치의 충분한 효과를 거두기 위하여 일제는 식민지조선의 행정체계를 지방말단까지 철저하게 장악할 필요가 있었다. 식민지 지배의 효율성은 지방행정의 최소단위인 면단위까지 일본식 공문서관리체제를 정착시키는 일로부터 시작되었다. 일제는 일본 내각의 공문서관리제도를 조선총독부에 적용시켰으며, 조선총독부는 소속기관인 각 도를, 각 도는 소속 부군도(府郡島)를, 부군도는 소속 읍면을 통제하는 방식으로 식민지조선의 공문서관리제도의 일원화를 추진하였다.

21) 官通牒 第61號, 「面事務指導監督規程準則」, 1913年 3月 6日.

22) 官通牒 第61號, 「面事務指導監督規程準則」, 1913年 3月 6日.

23) 朝鮮總督府忠清北道訓令 第21號, 「府郡事務檢閱規程」, 1921年 6月 17日.



### 3. 조직별 · 기능별 분류 원칙

#### 1) 분류론의 이론적 검토

보존문서의 분류에 관하여 식민지기의 이론적 논의의 수준은 어느 정도였을까. 1932년에 간행된 『文書整理法の理論と實際』에서 문서분류와 관련한 주요내용을 통해서 그 향방을 살펴보자. “유사한 문서를 모아 상이한 것을 구분하는 것”<sup>24)</sup>을 분류로 정의하고 있는 저자는 당시 논의되던 문서정리식을 주제별 정리, 일부순(日附順) 정리, 알파벳 정리, 지리식 정리 그리고 가장 늦게 발달한 기호식 정리식으로 구분하여 소개하고 있다.<sup>25)</sup>

이 중에서 저자는 모든 문서를 주제에 따라 정리하는 「주제별 정리식」을 현실적으로 가장 유용한 방식이라고 제기하고 있다. 그러면서도 저자는 주제별 정리식이 실제로는 매우 어려운 방식이기 때문에 업무담당자의 “문서에 대한 충분한 검토”, “우수한 판단력”, “문서정리와 관련된 폭넓은 지식”, “업무상의 정통한 능력”을 필수적인 전제로 든다. 그래야만 문서의 류별단위(類集單位)를 결정하고 세부항목(分枝)을 유기적으로 배치하는 효과가 달성될 수 있다고 주장하고 있다.<sup>26)</sup>

당시의 문서정리에 관한 논의들은 역시 역사가 보다 앞선 도서분류법으로부터 이론적 근거가 도출되고 있는데,<sup>27)</sup> 저자는 듀이의 십진분

24) 淵時智, 『文書整理法の理論と實際』, 同文館, 1932, 84쪽.

25) 같은 책, 2쪽.

26) 같은 책, 63쪽.

27) 일제시기 도서분류에 관한 이론적 수준을 이해하는데에는 경성도서관주사(滿鐵京城圖書館主事)를 지낸 林靖一의 『圖書の整理と利用法』(大阪屋號書店, 1925) 등을 참조할 수 있다. 여기서 저자는 당시 일본내에서 많이 사용되던 대표적인 도서분류법으로서 제국도서관분류법(帝國圖書館分類法), 십진분류법(M, Dewey's Decimal Classification)과 단철경성도서관십진분류법(滿鐵京城圖書館十進分類表),

류법에 대하여 “98%는 적용이 불가능하지만, 나머지 2%를 확대하면, 문서를 정리하는데도 충분히 활용될 수 있다”고 평가하여, 문서정리 문제와 도서정리 문제의 차이를 분명하게 인식하고 있으며, 이를 문서정리법에 활용해야 한다는 입장을 보여주고 있다.<sup>28)</sup>

그러면 저자가 도서분류론에서 취할 수 있다고 하는 2%의 활용요소란 무엇을 뜻할까. 당시 일본에서 사용되던 도서분류법은 공통적으로 듀이의 십진분류법에 기초하고 있다. 당시의 도서분류법에서는 대체로 대분류를 10개 항목으로 설정하고 이어서 중·소의 세분항목을 유기적이며 연속적으로 분류해 나가는 방식을 취하고 있었다.

저자가 말하는 주제별정리식은 적절하게 주제를 결정하고 관련된 문서를 유기적으로 조직하는 문서군의 적절한 분류를 목표로 하고 있다. 이를 위해서는 업무의 성격, 문서의 종류를 연구하여 어떤 구분이 가장 적절한가를 확정하는 일이 관건이었다. 여기서 저자는 “적절한 정리식의 고안 문제”가 ① 류집단위(類集單位) 유형의 결정(Determination of type unit group), ② 단위연속의 결정(Determination of sequence of unit), ③ 기호의 결정(Selection of nation) 등 3가지 요소에 의해서 해결되어야 한다고 제안하고 있다.<sup>29)</sup>

1930년대에 문서 분류론을 언급하면서, 저자가 제기한 ‘류집단위 유형의 결정, 단위연속의 결정, 기호의 결정’이란 어떤 의미를 갖는 것일까. 실제로 대정·명치기에 이미 일본 내각에서는 류별부목제(類別部目制)와 보존종별제(保存種別制)에 기초한 보존문서 처리 방식을 사용하고 있었다. 1886년 이후에 일본의 문서관리체제에 도입된 종별보존제는 개별 문서에 고유한 보존기간을 부여하고, 보존기간이 경과한 후에 폐기하는 제도였

---

전개분류법(C.A. Cutter's Expansive Classification) 등을 소개하고 있다

28) 淵時智, 『文書整理法の理論と實際』, 84쪽.

29) 같은 책, 102쪽.

다.<sup>30)</sup> 이 종별보존제와 불가분의 관계에 있는 류별부목제(類別部目制)는 조직과 업무의 내용에 따라서 각각의 문서를 구분하여 편철하는 분류방법이다. 류별부목제의 항목은 部 - 類 - 目으로 구성되는데, 부의 과(課)나 과(掛) 등의 행정조직명을 횡축, 업무내용의 세목을 종축으로 하고 있다.<sup>31)</sup> 이러한 류별부목제는 기능별 문서편철 제도로 위치되고 있는데, 부에는 조직, 목에는 그 조직이 분장하는 사무, 세절에는 사무분장 처리과정에서 생산된 개별 문서들이 각각 대응하였다.<sup>32)</sup> 문서보존에 관한 기본원칙으로서 오늘날까지 영향을 미친 편철제도로 평가받고 있는 대정·명치기 내무성의 류별부목제와 종별보존제 등과 같은 일본의 문서보존시스템은 당시의 일본 각 부현에 채용되고 있었다.<sup>33)</sup>

그런데 보존문서의 사례를 검토해 볼 때, 실제의 문서분류에서는 ‘관제와 사무분장’을 반영하는 조직의 기능이 도서분류에서 말하는 ‘10대 분류’를 대신하고 있다. 결과적으로 주제별 정리식에서 말하는 대분류가 10개 분야로 한정되지 않고 있다. 따라서 연시지(淵時智)가 말하는 주제별 정리식은 部(조직) - 目(사무분장) - 細節(개별 문서들)로 구성되는 조직별·기능별 체계가 보존문서철에 적절하게 반영되도록 하는데 강조점이 있었던 논의의 일종이었다.

일본에서 주제별 대신 기능별 분류를 행하는 사례는 비교적 이른 명치시기부터 등장하고 있다. 메이지 시기의 고산정(高山町)을 사례로 삼아, 일본 지방 문서관리제의 변화과정을 연구한 목행남(丑木幸南)의 연

30) 安藤正人·青山英幸 編著, 『記録史料の管理と文書館』, 北海道大學圖書館刊行會, 1996, 216쪽.

31) 이를 지칭하는 용어에는 공문류별부목(公文類別部目), 문서류별부목(文書類別部目), 보존문서류목(保存文書類目), 문서류별(文書類別) 등으로 명칭이 있지만, 내용은 동일하다.

32) 安藤正人·青山英幸 編著, 『記録史料の管理と文書館』, 204쪽, 216쪽.

33) 같은 책, 189쪽, 194쪽, 217쪽, 227쪽, 234쪽.

구에 따르면, 1880년대(메이지 10년대) 후반에 이르러 공문서의 보존관리에서 주제별 분류대신 조직·기능별 분류를 채택한 기록물 관리질서가 형성되고 있음이 확인되고 있다.<sup>34)</sup>

뿐만 아니라, 문서관리 사례연구로서 메이지기~다이쇼기의 도쿄부(東京府), 교토부(京都府), 군마현(群馬縣) 등의 일본 지방관서의 문서관리제를 검토한 연구자들의 결론도 동일하다. 이들의 연구에 따르면, 일본의 각 지방관에서는 메이지 10년대(1877~1887) 중반까지는 각각 문서관리규칙을 제정하고 있다. 이어서 메이지 20년대(1887~1897) 전반에는 문서의 보존종별제가 도입되었으며, 메이지 20년대 중반부터 메이지 30년대(1897~1907) 전반기까지는 대체로 류별부목제가 일반화되면서 조직·기능별 분류가 정착되고 있다.<sup>35)</sup>

## 2) 조직·기능별 순차적 구분

조직별·기능별 분류는 결국 관제와 사무분장, 사무분장에 따른 업무과정에서 생산된 문서군을 분류의 기초단위로 하여 출발하고 있다. 전형적인 예로서 일본의 내무성<sup>36)</sup>과 해군성의 보존문서 분류사례를 살펴보기로 하자.

이미 1886년 1월 16일에 「내무성처무조례(內務省處務條例)」가 정해지고 있는데, 제2장 문서취급순서에는 제15조에서 제43조에 걸쳐 문서의 처리와 관리의 방법이 규정되고 있다. 1889년에 공포된 「문서보존세칙」에는 보존문서의 상세한 분류가 행해지고 있다. 이 분류는 내무성의 행정기

34) 丑木幸男, 「近代的史料管理秩序の形成」, 『日本近世史料學研究』, 北海道大學圖書刊行會, 2000, 337쪽.

35) 安藤正人·青山英幸 編著, 『記録史料の管理と文書館』, 205쪽.

36) 1873년 11월 10일, 太政官布告 제375호로 설치된 내무성은 1947년 12월 31일 폐기까지, 신사(神社)·지방·경찰·토목·위생 및 사회행정 등 내정을 소관하는 총무성적 존재로서 근대일본의 역사에 큰 족적을 남겼다. 내무는 3직제 하에 보이는 내국사무)의 통칭으로서 외무)에 대한 국내행정의 의미이다.

구와 그 기능에 의한 분류로서 먼저 「부」, 그 각부를 「목」으로 구분하고, 더 나아가 그 목을 「세절(細節)」로 세분하고 있다.<sup>37)</sup> 이하에서 내무성의 문서보존 분류표의 내용을 표로 제시하면 다음과 같다.<sup>38)</sup>

<표1> 1889년 內務省의 保存文書 分類表

部	目	細 節
官房部	職制	官制 規程 局課 任免 班次 月俸 敍勳 服制 徽章
	官規	服務紀律 恩賞 懲戒 營業 昇降 着發 休暇
	朝儀	朝謁 慶弔
	雜款	
總務部	文書	公文 書式 印章 編纂 報告 統計 建白 請願
	戶婚	編籍 繼嗣 養子女 婚姻 親族 後見人 代人 財產 忌服 姓名 實印
	種族	皇族 華族 士族 平民
	恩賞	褒賞 恩級
	圖書	出版 版權 書籍 翻譯
	雜款	

<표1-1> 1889년 內務省의 保存文書 分類表

部	目
官房部	職制 官規 朝儀 雜款
總務部	文書 戶婚 種族 恩賞 圖書 雜款
縣治部	規制 會議 賦課 廳舍 給與 費財 民事 雜款
警保部	規制 警務 新聞 集會 犯罪 監獄 囚人 雜款
土木部	道路 河港 工業費 雜款
衛生部	醫務 醫術 藥劑 疾病 費用 雜款
地理部	境界 地種目 官有地 江海 敷地 殖產地 社寺地 凶籍 雜款
社寺部	神社 社格 社殿 祭典 寺院 佛事 社寺地 教會 雜款
會計部	規制 經費 給與 營繕 雜款

37) 富田博正, 「厚生省」 『日本古文書學講座』 卷9, 雄山閣出版株式會社, 1979, 229쪽.

38) 三上昭美, 「內務省」 『日本古文書學講座』 卷9, 雄山閣出版株式會社, 1979, 92쪽.

앞의 <표1>은 「문서보존세칙」의 보존문서분류표에 제시된 관방부(官房部) 포함 9개 부 중에서, 관방부와 총무부의 보존문서분류표를 부·목·세절까지 제시한 것이다. <표1-1>은 9개 부의 보존분류표를 세절 부분을 생략하고 부·목 단위까지만 나타낸 내용이다. 이 표에서 보듯이, 내무성의 보존문서분류표는 내무성의 조직을 부-목-세절의 유기적 체계를 갖춘 항목을 통하여 내무성의 기능을 순차적으로 반영하도록 조직화하고 있다.

해군성의 보존문서 분류에는 특히 기능별 분류원칙이 잘 나타나고 있다. 해군성에서는 법령 이외의 문서를 우선 각 년도에 따라 유기적 체계 아래 하위범주로 점차 세분하고 있다. 제1차 대부분을 B 인사 ~ T 사 건·전역(戰役)과 같은 형식으로 구분하였다. 이어서 제2차로 대부분을 款(항목)으로 칭해지는 20~30개의 소부분으로 구분하고 있다. 예를 들면, B 인사 항목은 관직등급, 분한복역(分限服役), 보임고과(補任考課), 신상취급, 위훈포상(位勳褒賞), 징모(徵募), 소집 및 현역(現役), 은급, 퇴직상여·일시사금(一時賜金), 고원용인(雇員傭人) 등으로 나뉘고 있다. 제3차로 제2차 항목이 더욱 세분되고 있다. 예를 들면, B 인사의 보임고과(補任考課) 항목을 임용·진급·증봉(增俸), 가봉(加俸), 직과(職課), 면관(역)박관(免官(役)剝官), 축탁, 배원(配員:교대), 초응빙(招應聘), 고과(考課)로 구분하였다. 제4차 구분 역시 제3차 구분을 더욱 세분하는 형식을 취하고 있다.

위의 방식에 따른다면, 실례로 특정 문서철에 B202 라는 분류번호가 부여되어 있다면, B 인사→2 보임고과→0 임용→2 문관이라는 내용을 가진 보존문서철이 된다. 이 방식은 실무적으로는 하위개념을 많이 요구하기 때문에 일부 항목에서는 대부분이 제6차까지 분화되고 있다. 요컨대 해군성의 보존문서 분류체계는 보존문서 분류법에서 하나의 전형을 이루고 있다.<sup>39)</sup>

이러한 사례에 비추어 볼 때, 식민지기의 보존문서 분류에는 조직·기능별 분류가 일반적 방식으로 채택되고 있었다고 할 수 있다. 1932년에 간행된 연시지(淵時智) 책의 분류론에서 언급되고 있는 ‘류집단위(類集單位) 유형의 결정, 단위연속의 결정, 기호의 결정’이라는 ‘주제별 정리식의 고안문제’는 도서분류법의 10진 분류식과 그 의미가 다르다. 이는 보존문서에 대한 조직·기능별 분류단위를 기준으로 하여 보존문서의 순차적 배열로 구성되는 시리즈 구성이나 보존문서철의 제목을 어떻게 확정하는가에 관한 이론적 논의에 다름 아니었다.

#### 4. 보존문서의 분류·편철 과정

##### 1) 관제·사무분장에 의한 구분

앞에서 살펴 본 바와 같이, 식민지기 보존문서 분류의 제1차 기준은 역시 관제로부터 시작되었다. 관제에 기초해서 사무분장 내용이 제시되며, 사무분장에 기반한 업무활동의 결과로서 공문서가 생산·유통되고 보존되었다. 그렇다면, 식민지기 조선총독부와 소속기관 그리고 지방행정기관의 조직과 사무분장 내용을 확인하는 일은, 조선총독부와 식민지기 보존문서의 분류방식을 파악하는 전제가 된다. 따라서 식민지기 조선총독부의 보존문서 분류방식을 분석하는 작업 역시 조선총독부 및 지방행정기관의 조직과 사무내용을 확인하는데서 시작할 수밖에 없다. 여기서 조선총독부 설치시기인 1910년 10월의 조선총독부의 관제와 사무분장<sup>39)</sup>을 통하여 보존문서 분류기준을 재구성해보자.

물론 해방 이전까지 조선총독부의 조직은 여러 차례 변경되었다. 새로

39) 近藤新治, 「陸軍省·海軍省」 『日本古文書學講座』 卷9, 雄山閣出版株式會社, 1979, 167~168쪽.

40) 「朝鮮總督府事務分掌規程」 『朝鮮總督府官報』 第29號, 1910年 10月 1日.

운 부서가 추가되기도 하였으며, 기존 부서가 조정되거나, 기존 부서의 역할이 바뀌기도 하였다. 이러한 조직변천에 기초하여 사무분장의 내용 역시 변화되었다. 사무분장의 변화는 조선총독부 조직변화를 직접적으로 반영하였다. 식민지기 조선총독부의 조직변화는 일제의 식민통치의 시기 별 변화, 주변국가에 대한 침략정책 등의 변화와 맞물리고 있다.

병합 초기, 조선총독부의 조직은 총독관방 및 총무·내무·탁지·농상공·사법 등 5부와 그 아래에 9국, 1실, 26과가 배치되는 형태로 구성되었다. 그 외에 소속관서로서 중추원·취조국·各道·학교·경무총감부·재판소·철도국·통신국·전매국·임시토지조사국 등이 설치되었다.<sup>41)</sup>

〈표2〉의 사무분장 내용은 바로 각종 ‘문서관리규정’에서 말하는 문서편찬의 류별이 된다. 그러나 보존문서의 편철명은 각 과 단위의 사무분장 항목을 기준으로 문서담당자가 결정해야 할 문제로 남아 있었다. 예를들면, 내무부 지방국 지방과의 사무분장 항목인 “지방행정 및 경제에 관한 사항, 병사에 관한 사항, 구휼 및 자선사업에 관한 사항” 등은 ‘문서관리부목류(文書編纂部目類)’ 또는 ‘문서분류 및 편찬서목(文書分類及編纂書目)’<sup>42)</sup>을 구성하였다. 지방과 사무분장 각 항목에 해당하는 이들 편찬부목류나 편찬서목은 이어서 문서의 주제, 혹은 분량에 따라서 여러 개의 보존문서철을 구성하게 되는 것이다.

이처럼 조선총독부의 보존문서 분류방식을 분석하거나 또는 현재까지 남아 있는 일제시기 공문서의 성격을 정확하게 파악하기 위해서는 조선총독부 및 소속기관, 지방행정기관의 기구변천과 사무분장의 구조를 전체적으로 구성해 내는 일이 먼저 선행될 필요가 있다. 관제와 사무분장은 조선총독부 기록관리제도에 관한 가장 기초적 요소를 이루고 있기 때문이다.

41) 友邦シリーズ・第15號, 『朝鮮總督府官制とその行政機構』, 1969, 48쪽.

42) 朝鮮總督府忠清南道訓令第18號, 「文書編纂保存規程」, 『朝鮮總督府官報』第3227號, 1923年 5月16日.



〈표2〉 1910년 10월 조선총독부의 관제와 사무분장 구성

관 제		사 무 분 장	
총독 관방	비서과	비밀문서 및 전신에 관한 사항, 총독 특명에 의한 기밀사무에 관한 사항	
	무관실	군사에 관한 사항, 군사정보에 관한 사항, 전령 및 경호에 관한 사항	
총무부	외사국	조약 및 협정에 관한 사항, 영사관 및 외국인에 관한 사항, 해외이민 및 재외조선인에 관한 사항	
	인사국	관리축탁원 및 고원(雇員)의 진퇴신분에 관한 사항, 이왕직 직원의 진퇴신분에 관한 사항	
		조선귀족에 관한 사항, 포상에 관한 사항, 서위(敍位) 및 서훈(敍勳)에 관한 사항, 복제에 관한 사항	
	회계국	경리과	출납 및 용도에 관한 사항, 회계감사에 관한 사항, 관유재산에 관한 사항, 부중취제(府中取緝) 사항
		영선과	영선(營繕)에 관한 사항
문서과	문서의 접수, 발송, 편찬 및 보존에 관한 사항, 총독과 정무총감의 관인(官印) 및 부인(府印)의 관수에 관한 사항, 관보에 관한 사항, 통계 및 보고에 관한 사항, 타부과(他部課)에 속하는 사항		
내무부	서무과	부에 관한 문서의 접수 및 발송에 관한 사항, 통계 및 보고자료 수집에 관한 사항, 부내 타과 주관에 속하는 사항	
	지방국	지방과	지방행정 및 경제에 관한 사항, 병사에 관한 사항, 구휼 및 자선사업에 관한 사항, 지리, 지적, 토지 가옥증명에 관한 사항, 공공조합에 관한 사항, 종교 및 향사(享祀)에 관한 사항
		토목과	도로, 하천, 항만, 사방(砂防) 및 수리에 관한 사항, 수면매축(水面埋築) 및 사용에 관한 사항, 직할토목공사 및 지방토목공사의 감독에 관한 사항, 토지수용에 관한 사항, 상하수에 관한 사항
		위생과	공중위생에 관한 사항, 의사, 약제사, 산과 및 간호부의 업무에 관한 사항, 병원 및 위생회에 관한 사항, 두묘(痘苗)에 관한 사항, 병원검색 및 분석검사 기타 위생시험에 관한 사항
내무부	학무국	학무과	학교유치원도서관 기타 학제에 관한 사항, 교원에 관한 사항
		편집과	교과용도서의 편집, 반포 검정 및 인가에 관한 사항, 민력(民曆)에 관한 사항

탁지부	서무과	부에 관한 문서의 접수 및 발송에 관한 사항, 통계 및 보고 재료수집에 관한 사항, 부내 타과의 주관에 속하는 사항	
탁지부	세관공사과	세관부속공사에 관한 사항, 세관 설치된 항만의 축조에 관한 사항	
	司稅局	세무과	국제 기타 세무에 관한 사항, 재원조사에 관한 사항, 세외 제수입에 관한 사항, 세법위반자 처분에 관한 사항
		관세과	관세, 이출입세, 푼세(噸稅), 선세(船稅) 및 세관 제수입에 관한 사항, 관세경찰 및 범칙자 처분에 관한 사항, 인지류(印紙類)의 매하교부금(賣下交付金) 및 오납금 하도(下渡)에 관한 사항
	司計局	예산결산 과	회계법규에 관한 사항, 예산결산에 관한 사항, 예비금지출 및 예산유용에 관한 사항, 과목설치(科目設置)에 관한 사항, 세입세출의 보고에 관한 사항
재무과		국채 및 차입금에 관한 사항, 자금운용에 관한 사항, 화계 및 대환권에 관한 사항, 은행 기타 금융기관에 관한 사항, 보관물 및 공탁물에 관한 사항, 지방재무감독에 관한 사항	
농상공 부	서무과	부에 관계된 문서의 접수 및 발송에 관한 사항, 통계 및 보 고재료수집에 관한 사항, 부내 타과의 주관에 속하는 사항	
	식 산 국	농부과	농업 및 잠업에 관한 사항, 축산 및 수렵에 관한 사항, 국유 미간지에 관한 사항, 관개에 관한 사항, 권업모범장 및 농립 학교에 관한 사항
		산림과	삼림산야에 관한 사무
		수산과	수산에 관한 사항, 수산조합에 관한 사항
	상 공 국	광무과	광업에 관한 사항, 평양광업소에 관한 사항
상공과		상공업에 관한 사항, 도량형에 관한 사항, 공업전습소에 관 한 사항	
사법부	서무과	부에 관한 문서의 접수, 발송 및 정서(淨書)에 관한 사항, 통 계 및 보고재료수집에 관한 사항, 감옥 설치 및 폐지에 관한 사항, 변호사에 관한 사항, 재판소 설치폐지 및 관할구역에 관한 사항, 부내 타과의 주관에 속하는 사항	
	민사과	민사 및 비공사건(非訟事件)에 관한 사무	
	형사과	형사, 검찰, 감옥, 은사 및 출옥보호에 관한 사무	

조선총독부에서 보존문서 원칙을 제시하면, 조선총독부 이하 지방의 각 도·부·군·면에서는 그 원칙을 기초로 사무분장의 특징에 따라 각 기관별로 문서분류표를 작성하여 사용하였다. 먼저 1910년 10월 조선총독부에 반포한 도사무분장의 내용을 표로 제시하면 다음과 같다.

<표3> 1910년 10월 도사무분장의 관제와 사무분장 구성

관 제		사 무 분 장
지 사 관 방	서무계	기밀에 관한 사무, 관리, 촉탁원 및 고원의 진퇴신분에 관한 사항, 포상에 관한 사항, 관인의 관수에 관한 사항, 문서의 접수, 발송, 기록, 편찬 및 보존에 관한 사항, 도서의 보관에 관한 사항, 통계 및 보고의 재료취집(材料聚集)에 관한 사항, 숙직에 관한 사항, 他系の 주관에 속하는 사항
	회계계	문서왕복, 기록, 편찬 및 보관에 관한 사항, 도집(道報)의 편찬 및 발행에 관한 사항, 통계보고에 관한 사항
내 무 부	지방계	지방경제와 부군 이하의 행정에 관한 사항, 번사에 관한 사항, 구제 및 자선사업에 관한 사항, 지리, 지적 및 토지가옥증명에 관한 사항, 공공단체 및 공공조합에 관한 사항, 도로, 하천, 항만, 사방 및 수리에 관한 사항, 수면매축(水面埋築) 및 사용에 관한 사항, 위생행정 및 병원에 관한 사항
	권업계	농상공에 관한 사항, 삼림, 수산에 관한 사항, 광업에 관한 사항
	학무계	교육학예에 관한 사항
재 무 부	세무계	국세 및 지방비의 부과징수에 관한 사항, 세외 제수입에 관한 사항, 역둔토 관리에 관한 사항, 세원의 조사에 관한 사항, 감정 기타 기술에 관한 사항, 면허장, 허가장 및 감찰의 교부에 관한 사항
	理財課	은행, 수형조합(手形組合) 및 지방금융조합의 감독에 관한 사항, 화폐정리에 관한 사항, 금고에 관한 사항, 지방재정에 관한 사항

각 도의 사무분장 역시 여러 차례 개정되었다. 1920년대에 각 도 조직에는 경찰부가 추가·신설되며, 1910년 부의 하부단위였던 계가 과로 대체된다. 예를 들면, 경찰부에는 경찰업무를 맡던 경무과, 고등경찰에 관한 업무를 전담했던 고등경찰과, 행정경찰이나 사법경찰에 관한 업무를 관장했던 보안과, 공중위생이나 의사를 비롯하여 의료진, 안마나 이발업, 묘지에 관한 업무 등을 담당하였던 위생과가 확대 설치되었다. 그러나 각 도의 보존문서 분류방식은 조선총독부의 방식과 동일하였다. 조선총독부와 지방행정기관에서 생산하고 보존한 문서의 내용은 달랐

지만, 보존문서의 분류체계가 갖는 원리는 동일하였기 때문이다.

부군단위의 보존문서 분류방식 역시 동일한 맥락을 취하고 있다. 1913년 관통첩 제62호로 정무총감이 반포한 ‘부군처무규정준칙(府郡處務規程準則)’을 통해서 부군의 보존문서의 분류방식을 검토해 보자. 이 준칙에는 사무분장, 문서취급, 문서의 편찬보존, 복무, 숙직 등에 관한 규정 등이 제시되고 있다. 이 중에서 사무분장과 문서의 편찬보존항을 통하여, 보존문서의 편철명이 정해지는 과정을 확인할 수 있다. 이 준칙에는 부군의 부서로서 서무계, 재무계를 두도록 규정하고 있으며, 문서의 편찬보존 항에서는 보존문서철 분류항목을 제시하고 있다.<sup>43)</sup> 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표4〉 1913년 3월 부군의 보존문서철 분류과정

관제영역	사무분장 영역	보존문서철 항목분류 영역
서무계	기밀에 관한 사항, 통계에 관한 사항, 청원(廳員)의 진퇴신분에 관한 사항, 지방개발에 관한 사항, 농상공업에 관한 사항, 교육, 학예에 관한 사항, 도로, 하천, 항만, 제방, 수리에 관한 사항 등	인사에 관한 것, 회계에 관한 것, 역둔도에 관한 것, 토목에 관한 것, 면에 관한 것, 거류민단, 학교조합에 관한 것, 수리조합에 관한 것, 사사(社寺)에 관한 것, 교육, 학예에 관한 것, 구휼, 자선에 관한 것, 지리, 지적에 관한 것, 부동산증명에 관한 것, 국세에 관한 것, 지방비에 관한 것, 금융에 관한 것, 농무(農務)에 관한 것, 산림에 관한 것, 수산에 관한 것, 상공에 관한 것, 잡(雜)
재무계	국세 기타 지방비부과에 관한 사항, 역둔도에 관한 사항, 세원조사에 관한 사항, 금융기관에 관한 사항, 지방경제에 관한 사항, 회계에 관한 사항, 부동산증명에 관한 사항 등	

위의 표에서 ‘관제 영역’과 ‘사무분장 영역’은 부군처무규정준칙(府郡處務規程準則)의 ‘사무분장’항에 제시된 내용이다. 1910년대 지방행정기

43) 官通牒 第62號, 『府郡處務規程準則』 『朝鮮總督府官報』號外, 1913年 3月 6日.

관으로서 부군 조직은 대체로 서무계, 내무계, 재무계로 구성되는데, 1913년의 이 준칙에는 서무계와 재무계만 포함되어 있다. 물론 부군의 조직 역시 고정되지 않고 시기에 따라 여러 차례의 변화를 거쳤다. '사무분장영역'의 항목들은 서무계와 재무계 각각의 조직이 담당하였던 업무 내용들이다. 조선총독부에서 반포한 준칙에 기초하여 지방의 각 부군의 처무규정에 만들어 지는데, 각 지방의 특성에 따라 사무분장의 내용에 차이가 있기 때문에, 각 부군의 사무분장 내용 역시 준칙으로부터 가감이 더해지고 있다.

'보존문서철 분류항목'은 부군처무규정준칙의 '문서의 편찬보존'항에 제시된 항목들이다. 부군에서 생산·완료된 문서는 각 계에서 1년분을 모아서 '류별편찬'을 하게 되는데, '보존문서철 항목분류'의 내용이 바로 보존문서철의 범주를 구성하고 있다. 여기서 말하는 류별은 서무계와 재무계의 기능에 따르고 있다. 이 항목을 현재의 개념으로 말하면, 재무계나 서무계의 단위업무에 해당할 것이다. 그러나 이러한 항목들이 바로 보존문서철명을 구성하지는 않으며 보다 세분된 형태로 구분된 뒤, 각각에 보존문서철명이 부여되고 있다.

면 단위 보존문서의 분류·편철 역시 각 도나 부군에서 사용하였던 방식과 동일하다. 아래의 표는 조선총독부장원도 장관과 함경남도 장관이 반포한 「면처무규정준칙」의 '문서편찬'항에 포함되어 있는 보존문서철의 항목들이다.<sup>44)</sup>

면처무규정준칙에는 관제에 관한 내용이 구체적으로 규정되어 있지 않으며, 이장과 이원(里員)이라는 직책만 제시되어 있다. 그러나 면단위에서 수행한 업무, 그 업무에 기반하여 생산된 문서의 종류 역시 도나

44) 朝鮮總督府江原道 長官, 「面處務規程準則」 『朝鮮總督府官報』 第52號, 1912年 10月 2日; 朝鮮總督府咸鏡南道 長官, 「面處務規程準則」 『朝鮮總督府官報』 第204號, 1913年 4月 9日.

부군의 연장선에서 이루어지고 있었다. 따라서 문서편찬항에 제시된 보존문서철의 영역 역시 범위에서는 차이가 있으나 원리에서는 도, 부군과 동일하였다.

〈표5〉 1912~13년 면의 보존문서철의 분류

강원도 면처무규정(1912) 보존문서철 분류	함경남도 면처무규정(1913)의 보존문서철 분류
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 예규</li> <li>2. 니무에 관한 문서철</li> <li>3. 재무에 관한 예규철</li> <li>4. 회계에 관한 문서철</li> <li>5. 왕복문서철</li> <li>6. 면경비수입에 관한 서류</li> <li>7. 면경비지출에 관한 관한 서류</li> <li>8. 비밀서류철</li> <li>9. 출근부</li> <li>10. 일지</li> <li>11. 문서수수부</li> <li>12. 문서발송부</li> <li>13. 잡서철</li> <li>14. 동리장문서 송달부(洞里長文書 送達簿)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 서무예규</li> <li>2. 재무예규</li> <li>3. 통계서류</li> <li>4. 국세, 지방비관계서류</li> <li>5. 권입관계서류</li> <li>6. 교육, 토목, 위생관계서류</li> <li>7. 면경비관계서류</li> <li>8. 면경비에산결산표철</li> <li>9. 회의서류(면장협의회, 이장회의서류)</li> <li>10. 잡서류(민적(民籍), 부동산증명에 관한 서류 포함)</li> </ol>

2) 보존문서의 편철 과정

「조선총독부처무규정」, 「조선총독부문서취급세칙」, 「조선총독부문서과장위임규정」 등에는 조선총독부의 문서관리에 관한 제반 규정이 제시되어 있다. 조선총독부문서취급세칙에는 완료된 문서의 보존기간을 5단계(갑종 - 영구, 을종 - 10년, 병종 - 10년, 정종 - 3년, 무종 - 폐기)로 구분한다는 규정 이외에 보존문서의 분류와 관련된 구체적인 내용에 관한 언급이 없다. 더구나 조선총독부 생산 문서 중, 일부의 문서만 현존하기 때문에 조선총독부의 보존문서 분류방식을 체계적으로 분석하기는 어렵다. 그러

나 현재 정부기록보존소에 일부 보존되어 있는 소장문서의 보존문서철을 통하여 조선총독부 보존문서의 편철과정을 개략적으로 확인할 수 있다.

현재 남아있는 조선총독부 보존문서의 분류체계를 보면, 먼저 조선총독부의 관제에 따라 내무, 재무, 법무 등 제1차로 대분류가 행해진다. 이어서 사무분장에 제시된 각 부의 업무내용에 근거하여 제2차 구분이 이루어고 있다. 내무에 해당하는 보존문서의 제2차 구분의 세분항목을 보면, 인사·경무·지방행정·경성부·부산부·경기도·충북·충남·전북·전남·경북·경남·제주도 등 13개 항목으로 구성되어 있다.<sup>45)</sup>

제2차 구분에 해당하는 항목으로서 외사(外事)로 분류되어 현존하는 여러 개의 보존문서철이 남아있다. 이 보존문서철들은 조선총독부 총무부의 한 부서였던 외국국에서 생산한 문서들이다. 이 시기의 총무부 외국국은 ‘조약 및 협정에 관한 사항’, ‘영사관 및 외국인에 관한 사항’, ‘해외이민 및 재외조선인에 관한 사항’, ‘노청국경(露淸國境)에 관한 사항’ 등의 업무를 담당하고 있었다.<sup>46)</sup>

외사로 분류되어 정부기록보존소에 보존되어 있는 문서철 중에는 ‘외국거류지정리관계서류(外國居留地整理關係書類)(1911)’, ‘청국국경부근관계사건철(淸國國境附近關係事件綴)(1911)’, ‘각국거류지관계서류(各國居留地關係書類)(1912)’, ‘각국거류지권양식(各國居留地地券樣式)(1912)’ 등이 있다. 이 중에서 ‘외국거류지정리관계서류(外國居留地整理關係書類)’로 이름붙여진 보존문서철에는 ‘외국거류지에 관한 건’ 등 모두 23개의 개별 문건이 묶여져 있다.<sup>47)</sup> 외사 관련 업무과정에서 생산된 문서들이 이러한 제목을 갖는 보존문서철로 구성되기까지의 과정은 곧 제1차부터

45) 정부기록보존소, 『정부기록보존소소장자료총괄목록』 제1집 제1권-제3권, 1984.

46) 朝鮮總督府訓令 第2號, 「朝鮮總督府事務分掌規程」, 『朝鮮總督府官報』, 1910年 10月 1日.

47) 정부기록보존소, 『정부기록보존소소장자료총괄목록』 제1집 제1권-제3권, 1984.

제4차에 이르는 순차적이고 연속적인 분류과정을 거치게 되는데, 이를 표로 제시하면 다음과 같다.

〈표6-1〉 보존문서철 구성 과정

제1차	제2차	제3차	제4차
총무부	외사국	문서철명: '각국거류지정리 관계서류' 등	'각국거류지에 관한 건' 등 개 별 문서

이를 다시 조선총독부의 관제 및 사무분장에 기초하여 그 분류과정을 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표6-2〉 조선총독부 보존문서철 구성 과정

제 1차	제 2차	제 3차	제 4차
총무부, 내무부 등 조선총독부관 제에 기초한 부 단위의 구분	부조직과 사무 분장에 의한 국 과단위업무에 따른 구분	각 국과단위의 업무 과정에서 생산된 문 서를 기능별로 나뉘 어 문서철명 구성	문서철에 포함된 개별 문건

앞에서 언급한 '각국거류지관계서류(1912)'<sup>48)</sup>로 이름 붙여진 보존문서철은 외서류 - 외국인목 - 가가국거류지절이라 분류체계를, '청국국경부근관계사건철(1911)'<sup>49)</sup>은 외서류 - 국경목 - 청국절의 분류체계를 이루고 있다. 이 문서철의 분류체계는, 말하자면 류→목→절의 순차적인 분류가 이루어지고 있는 셈이다.

여기서 보듯이 외사국 각각의 업무내용이 분류상의 각각의 류별단위에 상응하고 있으며, 외국인과 국경이 목항목의 소주제가 되며, 각국거류지와 청국이 절항목의 세부주제가 되고 있다. 이는 특정 부서의 기능

48) 政府記録保存所, M·F 88-22.

49) 政府記録保存所, M·F 88-0682.



에 대한 순차적이고 연속적인 분류체계의 전형을 보여주고 있다.

보존문서 분류의 기본단위는 조선총독부 중앙부서에서는 국·과업무, 지방에서는 과·계업무의 기능과 대체로 일치하고 있음을 알 수 있다. 앞의 문서분류론에서 ‘적절한 정리식의 연구’의 세 가지 요건이라고 말하는 ‘류별단위’, 단위연속, 기호결정 등의 문제는 각 부서의 단위 업무에 상응하며, 단위업무의 기능의 세분화 과정은 곧 순차적 배열에 따라 이루어지고 있다.

이러한 조직의 기능별 분류에 따라 생산·보존되는 문서철의 성립과정을 위에서 살펴본 ‘각국거류지관계서류’와 ‘청국국경부근관계사건철’을 사례로 하여 관제 및 사무분장과의 관련성 속에서 흐름도를 재구성 해보자.

〈표6-3〉 조선총독부 보존문서의 편철명 구성 과정

관제 영역		사무분장 영역	보존문서철 항목분류 영역
총 무 부	외 사 국	一, 조약 및 협정에 관한 사항 一, 영사관 및 외국인에 관한 사항 一, 해외이민 및 재외조선인에 관한 사항 一, 노청국경에 관한 사항	각국거류지관계서류 청국국경부근관계사건철

〈표6-3〉에서 보듯이 ‘각국거류지관계서류(1912)’로 이름 붙여진 보존 문서철은 외사국 사무분장의 하나인 ‘영사관 및 외국인에 관한 사항’에 속하는 업무의 일부인 각국 거류지와 관련된 업무의 수행과정에 생산된 문서들을 한데 묶어 보존문서의 편철명으로 삼은 것이다. ‘청국국경부근관계사건철’ 역시 외사국 사무분장의 일부인 ‘노청국경에 관한 사항’에 해당하는 업무와 관련하여 생산되고 유통이 완료된 보존문서의 편철명 중의 하나임을 알 수 있다.

#### 4. 맺음말

지금까지 식민지기 공문서관리의 일원화라는 관점에서 일본 내각의 문서관리제가 식민지조선의 중앙·지방행정기관에 적용된 내용과 체계의 형식을 검토하였다. 아울러 조선총독부의 보존문서 분류방식의 기초로서 조선총독부 및 지방행정기관의 관제 및 사무분장의 구성, 그리고 생산·유통이 완료된 보존문서를 편철하는 과정을, 현존하는 보존문서철의 사례를 통하여 재구성 해 보았다. 본론의 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 조선총독부 및 소속관서·지방행정기관의 관제와 사무분장의 구성이 보존문서철 분류의 기초가 되고 있다는 점이 강조될 필요가 있다. 관제와 사무분장 내용은 고정적이지 않으며 시기별로 차이가 있다는 점 역시 간과되어서는 안된다. 식민통치책의 변화는 관제 및 사무분장의 내용을 변화시키고, 그 변화는 새로운 기능을 추가하고, 그 결과는 보존문서의 새로운 편철명 영역에 반영되고 있다.

관제와 사무분장, 사무분장에 근거한 업무내용은 보존문서의 기능별 분류원칙의 기초를 제공한다. 따라서 식민지기 조선총독부와 지방행정기관의 관제 및 사무분장의 시기별 변화에 대한 전체적 재구성은 기록학이나 역사학 연구에 필수적이다. 식민지기에 생산되어 현재 국내 각 기관에 보존되어 있는 공문서를 출처에 입각하여 생산 당시의 원질서를 회복시켜 주어야 하며, 원질서의 회복은 해당 기록물의 역사적 성격을 보다 분명하게 드러내 주기 때문이다.

조선총독부의 보존문서 분류론의 핵심은 생산·유통이 완료된 문서를 조직의 기능이 반영되도록 연속적·순차적으로 구분하는 일이었다. 일본 내각의 기능별 구분은 대체로 문→류→절→항 또는 부→목→세절

의 형태를 띠는데, 조선총독부는 이러한 구분법을 보존문서 분류에 적용하고 있다. 대표적 사례로서 조선총독부 총무부 의사국에서 사용한 보존문서 분류단위의 연속형태는 류→목→절이었다. 결국 식민지기 조선총독부와 소속기관, 지방행정기관에서 생산·유통이 완료된 보존문서 문서철은 조선총독부 및 소속기관, 지방행정기관의 조직과 사무분장에 따른 단위업무를 직접적으로 반영하고 있다.

둘째, 갑오개혁 이후, 식민지기 조선총독부의 문서관리제는 일본 내각의 문서관리제와 동일한 원칙하에 운용되고 있었다는 점을 주목해야 한다. 일본과 식민지조선의 문서관리제의 원칙은 동일하였다. 일본 내각에서 사용하고 있던 「각성관제통칙(各省官制通則)」, 「처무세칙」, 「문서처리규정」, 「문서보존규칙 및 세칙」 등의 관제 및 문서관리 규정은 조선총독부를 정점으로 하는 식민지조선의 관제 및 문서관리 제반 규정의 모범이 되었다. 조선총독부는 일본 내각의 각종 문서관리규정을 조선총독부의 문서관리에 차용하였을 뿐만 아니라, 상시적 검열을 통하여 지방행정기관의 문서관리 절차와 상황을 통제하였다. 일제는 식민지조선의 일원적인 문서관리제를 식민통치의 인프라 구축을 위한 한 방법으로 적극 활용하였다.

여기서 조선총독부의 문서관리제도가 갖는 역사적 특징을 보존문서 분류문제와 함께 평가해 보면 다음과 같다. 식민지기의 문서관리제도는 기본적으로 식민통치라는 현실적 요구에 기반하고 있으며, 기록학적 원리의 많은 부분이 배제되었다는 사실이 간과되어서는 안된다. 첫째, 조선총독부는 문서관리의 목적에서 역사적·문화적 가치를 무시하고 행정적·경영적 가치만을 중시하였다.<sup>50)</sup> 둘째, 활용을 위하여 필요할 때, 신속하게 찾을 수 있도록 분류되어야 한다는 기록학의 분류원칙

50) 安藤正人·青山英幸 編著, 『記録史料の管理と文書館』, 196쪽.

보다는 식민통치상의 필요가 우선되었다. 셋째, 문서보존기간의 제정과 함께 조선총독부는 많은 정책문서들을 기밀문서로 분류하여 폐기 또는 소각하였다. 특히 세 번째의 경향은 해방 이후의 기록관리제도에서 필요 이상의 공문서들을 비밀 기록물로 분류하여 공개하지 않거나 폐기하는 관례를 낳게 하는 원인이 되기도 하였다.

보존문서의 분류 및 편철 과정에서 발생하는 기술적 한계도 수반되었다. 물론 식민지기에는 분산보존의 형태를 띠면서 조직별·기능별 분류가 유지되었기 때문에 기록관리의 기본인 원질서 유지 원칙이 지켜졌다고 할 수 있다. 그러나 문서편찬항목이 사무분장에 기초한 단위업무 수준으로 한정되었기 때문에 각 기관의 문서담당자들이 보존문서를 편철할 때, 단위업무의 하위범주를 구성하는 편철 단위를 구체적으로 설정하기 어려웠다.

그 결과 현재 남아있는 식민지기의 보존문서 뿐만 아니라 해방 이후, 최근까지의 보존문서 편철도 대개의 경우 「~~ 관계철」이라는 이름으로 처리되었다. 1999년도에 제정된 「기록물관리법」은 보존문서의 편철과 관련하여 획기적인 규정을 담고 있다. 이 법에서는 기록물분류기준표를 통하여 단위업무와 단위사안의 개념을 명확히 제시하여 편철단위를 보다 구체적으로 규정함으로써 기록물의 보존과 활용의 수준을 한 단계 끌어올리는 계기를 마련하였다.

## Abstract

### The Classification System of the Official Documents in the Colonial Period

Park, Sung-jin

In this paper, I explained the dominating/dominated relationship of Japan and Colonized Korea by analysing the management system of official documents. I examined the theory and practices of the classification used by the office of the Governor-General for preserving official documents whose production and circulation ended.

In summary, first, the office of the Governor-General and its municipal authorities classified and filed documents according to the nature and the regulations on apportionment for the organizations. The apportionment of the central and local organs was not fixed through the colonial period and changed chronologically. The organization and apportionment of the central and local organs reflected the changes in the colonial policies. As a result, even in the same organs, the composition of documents had differences at different times. The essential way of classifying documents in the colonial period was to sort out official documents which should be preserved serially and successively according to each function of the colonial authorities. The filing of documents was taken place in the form of the direct reflection of organizing and apportioning of the function among several branches of the office of the Governor-General and other governmental organs. However, for the reason that filing documents was guided at the level of the organs,

each organ's members responsible for documents hardly composed the filing unit as a sub-category of the organ itself.

Second, Japan constructed the infrastructure of colonial rule through the management system of official documents. After Kabo Reform, the management system of official documents had the same principles as those of the Japan proper. The office of the Governor-General not only adopted several regulations on the management of official documents, but also controlled the arrangement and the situation of document managing in the local governmental organizations with the constant censorship. The management system of documents was fundamentally based on the reality of colonial rule and neglected many principles of archival science. For example, the office of Governor-General labelled many policy documents as classified and burnt them only because of the administrative and managerial purposes. Those practices were inherited in the document management system of post-colonial Korea and resulted in scrapping of official documents in large quantities because the system produced too many "classified documents".