

## 갑오개혁기 기록관리제도와 등기실체제(Registry System)

이 승 휘\*

1. 서론
2. 현용기록 통제기구 : 왕복과(문서과)와 등기실(Registry)
3. 기록의 정리 : 기록과(記錄課)의 ‘기록편찬’과 등기실원칙  
(Registraturprinzip)
4. 기록의 공개 : 아카이브즈의 부재와 기밀국가아카이브즈
5. 결론

### [국문초록]

갑오개혁기 기록관리의 특징 중에 하나는 왕복과, 이후 문서과가 기록의 생산에서부터 유통에 이르기까지 통제하고 있다는 점이다. 그리고 업무가 종료된 기록은 기록과로 넘겨져 분류와 정리가 이루어졌다. 기존 연구들에서는 갑오개혁기의 이런 기록관리제도는 일본을 통해서 수입된 것으로 파악하였다. 본고는 명치유신 이후 정착된 일본의 새로운 기록관리제도가 당시

\* 명지대 기록정보과학전문대학원 교수

프로이센의 등기실체제를 받아들인 것임을 밝혔다. 그러나 프로이센의 등기실체제는 현용기록을 관리하는 체제이고, 이는 기밀국가기록보존소(아카이브즈)를 통해 시민에게 기록을 공개하는 근대적 기록관리체제를 전제로 하는 것이었다.

명치기 일본은 프로이센의 현행기록관리체제인 등기실체제만 수용하였고, 아카이브즈의 설립을 받아들이지 않았다. 이는 갑오개혁기 조선도 마찬가지였다. 따라서 갑오개혁기 일련의 법규 속의 기록관리관련 규정을 '근대적인 것으로 평가할 수는 없을 것이다. 즉 갑오개혁기의 기록관련 법규는, 기록에 대한 시민의 권리, 즉 기록의 공개를 법적으로 보장하는 '근대적 기록법규'는 아니었다.

그러나 갑오개혁기 기록관리제도가 우리나라의 기록관리제도사에 큰 의미를 주는 것이 있으니, 기록의 가치와 기구와 명칭이 기록의 라이프사이클과 명실상부하다는 점이다. 현용기록을 관리하는 기구가 문서과였고, 업무가 끝난 기록을 분류 정리하여 편철하는 기구가 기록과였다. “현용기록=문서=문서과, 비현용기록=기록=기록과”의 개념은 이후 계승되지 못하고, 오늘날에도 현용기록이나 비현용기록이나 기록으로 사용하고 있고, 관리기구의 명칭도 마찬가지이다.

**주제어:** 갑오개혁, 등기실체제, 프로이센, 현용기록관리

## 1. 서론

1894년 7월 김홍집을 중심으로 한 일부 세력들은 대원군을 앞세워 ‘개혁’을 단행한다. 그들은 주도기관인 군국기무처를 통해

관제, 사법, 교육 등에 대한 제반 개혁을 실행하였다. 이들 개혁의 내용 중에는 기록관리와 관계되는 내용도 상당수 포함되어 있다. 이런 연유로 기록관리제도사에 관한 연구 중, 갑오개혁기의 기록관리제도에 대한 연구는 수적으로도 적지 않은 편이다.<sup>1)</sup> 이들 제 연구의 특징을 보면, 첫째 갑오개혁기 기록관리와 관련된 ‘개혁’을 근대적 기록관리제도로 평가하면서 일제강점기뿐만 아니라 오늘날에 이르기까지 우리나라의 기록관리제도에 영향을 미치고 있다고 평가한다. 둘째 ‘친일세력’이었던 갑오개혁의 주체세력이 지향했던 개혁의 모범이 일본의 명치유신이었기에, 기록관리의 ‘근대적 개혁’ 내용은 일본의 제도를 그대로 수용한 것이라고 한다.

갑오개혁기 기록관리제도를 ‘근대적 개혁’으로 본다면, 그 실제의 내용은 무엇인가. 일반적으로 제시되고 있는 ‘개혁’의 내용은, 기록관리기구의 변화, 결재 절차의 변화, 공문식의 변화, 기록 원본의 보존, 문서에 사용하는 기년의 변화, 사용 문자의 변화, 인장 사용의 변화, 심지어 인찰지의 사용(공문서를 생산기관의 이름이 인쇄되어 있는 종이) 등이다. 그러나 기록관리기구의 변화 이외의 사항은 기록관리나 기록관리제도와 관련이 없지는 않지만, 기록관리나 기록관리제도 자체의 ‘개혁’을 설명해 줄 수 있는 것은 아니다. 예컨대 결재 절차의 변화는 행정상의

---

1) 김재순, 「한국근대 공문서관리제도의 변천」, 『기록보존』 5, 1992.  
 권태익, 「갑오개혁 이후 공문서 체계의 변화」, 『규장각』 17, 1994  
 김재순, 「일제의 공문서제도 장악과 운용의 실제」, 『한국문화』 16, 1995  
 김태웅, 「갑오개혁 전후 지방공문서관리의 변화」, 『규장각』 23, 2000  
 이경용, 「한국의 근현대 기록관리제도사 연구: 1894-1969년」, 중앙대 대학원 박사학위논문, 2002. 6  
 이경용, 「한말 기록관리제도 : 공문서관리 규정을 중심으로」, 『고문서연구』 29호, 2008. 8.  
 김건우, 「갑오개혁기 ‘공문식’과 공문서의 변화」, 『고문서연구』 29호, 2008. 8.

개혁을 설명해줄 수 있을지언정 기록관리의 ‘개혁’을 보여줄 수 있는 것은 아니다.

그러나 ‘근대적 개혁’이라고 할 때 무엇보다도 고려해야 할 것은, ‘근대적 기록관리’란 무엇인가라는 나름의 전제가 있어야 할 것이다. 기존 연구들은 갑오개혁 이전 시대와 비교하면서, 갑오개혁기의 기록관리제도를 ‘근대적 개혁’으로 설명하고 있는 듯하다. 하지만 갑오개혁의 전과 후의 시기 기록관리의 조직 명칭이나 내용이 변했다고 해서 그것이 ‘근대적 개혁’이라고 할 수 있겠는가. 예컨대 원문을 보존하는 것을 ‘근대적 기록관리’의 한 형태라고 할 수 있을 것인가. 주지하듯이 조선은 기록의 원본을 보존하지 않고 원본을 요약하여 보존하였다.(예컨대 실록이나 일기류) 기록의 ‘이용’을 위해 이런 방식을 취한 것인데(비록 제한된 이용이라고 할지라도), 원본 보존방식보다 훨씬 어려운 기록관리의 방식이었다. 다만 근대 이후 기록의 양이 폭발적으로 증가하면서 ‘요약’이 불가능해짐에 따라 어쩔 수 없이 원본을 보존하게 되었다. 이런 점에서 ‘원본의 보존’은 ‘근대의 현상’이라고 할 수 있지만, ‘근대적 기록관리’라고는 말하기는 어렵다. 말하자면 ‘근대적 기록관리’ 혹은 ‘근대적 기록관리제도’의 지표를 제시하고, 그 지표를 가늠자로 하여 양 시기의 기록관리를 비교해보야 할 것이다.

이와는 반대로, 갑오개혁기 공문서관리의 변화는 ‘서구나 일본처럼 급격한 변동을 수반하는 근대적 공문서관리제도의 수립’이라기보다는 전통적 공문서관리제도를 근대적 형식으로 분식한 것에 불과하다’는 주장도 있다.<sup>2)</sup> 그런데 ‘서구나 일본처럼 급격한 변동을 수반하는 근대적 공문서관리제도’의 내용이 무엇인가에 대해서는 설명하고 있지 않다. 말하자면 근대 일본의 공

2) 김태웅, 「갑오개혁 전후 지방공문서관리의 변화」, 『규장각』 23, 2000, 149쪽.

문서관리제도는 ‘근대적’이라는 것인데, 무엇을 근거로 ‘근대적’이라고 하는지 그 내용이 불분명하다.

또 하나 기존 연구들은 갑오개혁기 기록관리의 ‘근대적 개혁’이 내용상 일본의 그것을 그대로 수용한 것임을 밝히고 있다. 나아가 이러한 수용의 결과가 이후 일제로 하여금 공문서제도를 장악할 수 있게 하여, 결과적으로 일제의 한국침략을 위한 수단으로 전락했다고 한다. 명치유신 이후 일본의 기록관리제도 자체에 대외 침략적 요소가 있어, 이를 수용한 갑오개혁기의 기록관리제도가 일제의 침략수단이 되었다고 할 수 있을 것인가. 갑오개혁기의 기록관리방식을 일본(德川時代) 및 조선의 그것과 각각 비교해볼 때, 조선이 일본보다 받아들이기가 쉬웠으리라고 예상된다. 조선은 전형적인 관료제사회였기에, 관료들이 생산한 기록을 나름의 정교방식으로 관리했다. 반면 일본은 막번체제(幕藩體制)라는 분권적 권력체제와 신분제를 기본을 한 사회였기에, 유신 후 명치권력은 관료제에 입각하여 이에 걸맞은 기록관리방식도 외부로부터 ‘수입’할 수밖에 없었다.

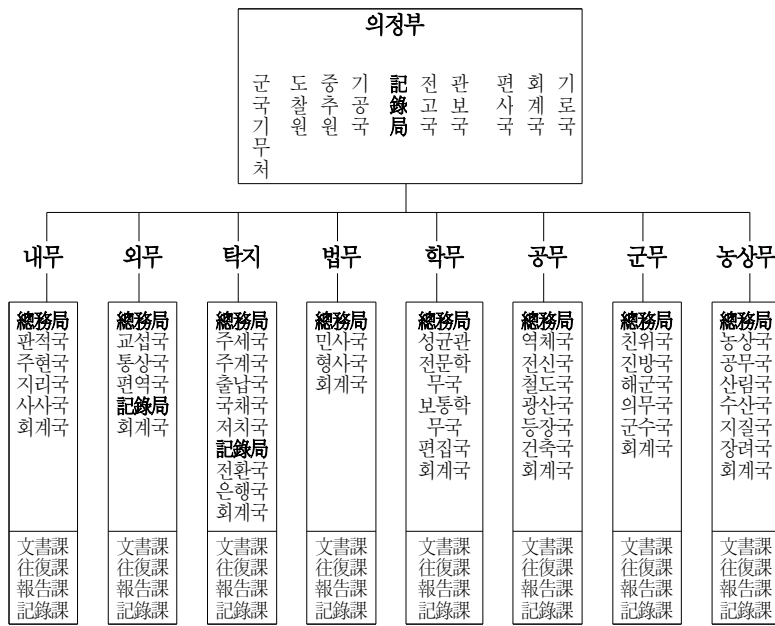
여하튼 명치정부가 수용한 기록관리방식은 ‘일본의 기록관리 방식’이라기보다는 밖으로부터 수입한 것이었다. 이렇게 볼 때, 갑오개혁기 기록관리방식의 내용이 일본의 그것과 같다고 하더라도, 결국 이는 일본이 수용한 서구의, 혹은 (일본식으로)변형된 기록관리방식이었을 것이다. 이런 점에서 바로 이 시기 유럽, 특히 프로이센에서 발달한 등기실체제에 주목해 볼 필요가 있다. 일본의 행정체계가 독일의 그것을 주로 받아들였던 것도 하나의 시사점일 수 있다. 다만 본고는 ‘독일의 등기실체제와 일본 근대기록관리제’의 관계를 본격적으로 다루지는 않고 이에 대해서는 후고로 미루고자 한다.

갑오개혁기의 기록관리제도에 관한 법령을 세밀하게 분석하

여 기록관리기구, 조직, 기록관리의 흐름 등을 세밀하게 밝힌 연구가 이미 나왔다.<sup>3)</sup> 필자가 더 밝힐 내용은 없다. 다만 본고는 일부 불분명한 부분을 서구의 기록관리제도사를 통해 추론해보고자 한다.

## 2. 현용기록 통제기구 : 왕복과(문서과)와 등기실(Registry)

그림 1 1894. 6 중앙관제

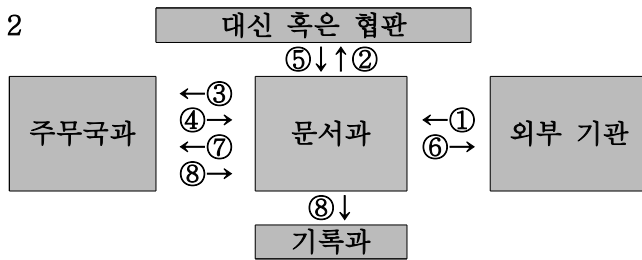


3) 이경용, 「한국의 근현대 기록관리제도사 연구; 1894-1969년」, 중앙대 대학원 박사학위논문, 2002. 6  
이경용, 「한말 기록관리제도 : 공문서관리 규정을 중심으로」, 『고문서연구』 29호, 2008. 8.

갑오개혁기 직후 제정된 관제 속에 규정된 기록관리기구의 위치는 그림1과 같다.<sup>4)</sup>

의정부에는 기록국, 내무 등 8개의 아문에는 총무국(문서과, 왕복과, 보고과, 기록과)에서 기록관리를 담당하였다. 문서과는 각 국(局)과(課)의 성안(成案)과 기초(起草) 등의 사무를 심사하며, 왕복과는 의정부나 타 아문으로부터 온 공문을 성안하는 일과 접수 발송의 일을 전담한다. 보고과는 각 국·과의 통계안건을 채집하여 표로 만들어서 대신이 보도록 제공하고 관보국에 보내어 관보에 게재하도록 하며, 기록과는 아문의 사무에 관련된 모든 문안을 수집하여 편찬한다. 여기에서 기록의 흐름과 관련해서 중요한 조직은 왕복과와 기록과이다. 왕복과와 기록과가 담당하던 업무는 이후 관제개편에 따라 두 차례나 더 변한다. 왕복과가 담당하던 업무는 문서과로, 기록과는 상위 조직을 달리해서 기록과로 배당된다.<sup>5)</sup> 공문의 접수발송의 업무를 담당한 조직인 문서과를 중심으로 기록의 흐름을 본다면 그림2와 같다.<sup>6)</sup>

그림 2



4) 『議政府官制』(1894. 6. 28) 『各衙門官制』(1894. 6. 28), 『법령자료집』 1, 4-13쪽  
 5) 이에 대해서는, 이경용, 「한국의 근현대 기록관리제도사 연구; 1894-1969년」, 중앙대 대학원 박사학위논문, 2002. 6의 41-42쪽에 잘 정리되어 있다.  
 6) 各部處務規程通則(1895년 4월 1일)의 제2장을 기본으로 하여 만들. (『법령자료집』 1, 300-1쪽).

- ① 외부기관(의정부 혹은 내각이나 다른 아문 등)으로부터 문서가 도달하면 문서과에서 접수, 개봉하고 접수한 날짜를 해당 문서 위에 주 기하고 건명 및 번호를 부책(簿冊)에 등록한다.
- ② 문서과장은 접수한 문서를 협판(協辦)에게 제출하여 사열(查閱)을 받는다.
- ③ 사열받은 문서를 주무국과(主務局課)에 송부(送付)하는데 송달부(送達簿)에 수령자의 검인을 받는다.
- ④ 주무국과에서 조사를 끝낸 심안(審案)을 받는다.
- ⑤ 심안을 협판에게 제출하여 대신(大臣)의 결재를 청(請)한다.
- ⑥ 결재가 모두 끝난 문서는 문서과에서 정서(淨書)하고 건명 및 번호를 부책에 주기하고 本文(정서한 문서)을 발송한다.
- ⑦ 원문(原文, 原文書)은 발송하는 날짜를 기입하고 문서과장이 검인하여 주무국과에 환부(還付)한다
- ⑧ 처리(辦理)가 완료된 문서는 심안, 관계된 왕복서 그리고 부속서까지 모두 정돈하여 기록과에 송부한다.

갑오개혁 직후의 내무아문을 예로 정리해본다면, 내무아문의 국, 과(판적국, 주현국, 지리국, 사사국, 회계국; 그림 1 참조)는 의정부나 다른 아문으로부터 문서를 받아 일을 처리하거나, 자체의 일을 처리하기 위해, 혹은 의정부나 다른 아문으로 문서를 보낼 때, 늘 총무국의 왕복과를 거친다. 문서의 성안과 초안도 총무국의 문서과의 심사를 받는다. 마지막으로 왕복과는 시행이 모두 끝난 문서를 기록과로 보내고 기록과는 이들 문서를 편철하여 보존한다. 보고과는 통계표를 만들어 대신에게 제공하고 관보에 게재하기도 한다. 선술 하였듯이 왕복과, 문서과는 문서과로, 기록과와 보고과는 기록과로 정리된다. 그림 2에서 볼 수 있듯이, 기록관리업무를 담당할 총무과, 좁게는 왕복과(후에는 문서과)가 모든 기록의 흐름을 통제하고 있다.

이러한 기록관리의 조직형태는 어디에서 유래한 것인가. 서두에서 언급한 바이지만 갑오개혁기의 기록관리는 조직이나 내용면에서 일본으로부터 수용한 것임은 분명하다.<sup>7)</sup> 그렇다면 명



치기 일본의 기록관리제도나 방식은 어디서 유래하는 것일까. 일본에서도 아직 이에 대한 구체적인 연구는 없는듯하며, 다만 명치기 정치나 행정체제가 독일로부터 수용되었기 때문에 기록관리도 독일로부터 수용된 것이라고 추측할 뿐이다.<sup>8)</sup> 일본의 제도와 관련하여, 독일의 기록관리제도의 내용에 대해, 그리고 당시 독일의 기록관리제도가 기록관리제도사상 어떤 위치에 있었는지에 대한 연구는 없는듯하다.

정부의 기관들은 업무의 결과로 기록을 생산하고 또 그 기록을 활용하여 업무를 수행한다. 한편 영구기록보존소인 아카이브즈는 ‘역사적 가치’를 지닌 비현용기록을 보존하며 연구자를 포함한 시민들에게 서비스한다. 정부의 기관들과 영구기록보존소 사이를 연결하는 기록관리기구에는 크게 두 가지 형식이 있는데, 하나는 한 기관에 소속된 내부기구이고, 또 다른 하나는 기관 밖에 독립하여 주로 준현용기록을 관리한다. 후자는 현용단계를 지난 기록을 기관으로부터 받아 영구보존할만한 기록을 아카이브즈로 이관하는 역할을 한다. 이 경우 기관 밖에 독립하여 아카이브즈부문의 관할을 받는 것이 일반적인데, 그 대표적인 것이 미국의 레코드센터이다. 물론 시작된 곳도 미국이다. 시기적으로는 1940년대에 짝이 났다.

한편 유럽의 등기실(Registry)은 정부의 기관과 아카이브즈를 매개하는 기록관리기구이지만 기관의 내부기구로서 기능한다.<sup>9)</sup>

7) 이경용은 한일 양국의 기록관리에 관한 시행세칙(통행규칙)을 상세히 비교하여, 갑오개혁기의 기록관리는 명치기 일본의 제도를 상당 부분 받아들인 것임을 증명하고 있다.(이경용, 「한국의 근현대 기록관리제도사 연구; 1894-1969년」, 중앙대 대학원 박사학위논문, 2002. 6, 70-72쪽의 표 참조)

8) 青山英幸, 「日本におけるアカイブズの認識と<史料館>, <文書館>の設置」, 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, 1995년에 대해서는 의 2절을 참조하라.

9) 李珍, 「德國登記室與我國機關檔案室之比較」, 『貴州檔案』 2005-1

기록에 질서를 부여하기 위해 시작된 ‘등기’라는 기록업무는 유럽에서는 고대 로마로 거슬러 올라간다. 유럽 중세의 군왕과 기사는 이 기능을 교회에 의존하였다. 근대 왕정 이후 정부활동의 확대에 따라, 특히 14세기 후반부터 종이의 사용이 보편화된 이후, 문서의 수량은 크게 증가하였다. 한편 날로 늘어나는 활동으로 새로운 기구가 계속 성립되었다. 여기에는 왕실관리업무에 필요한 각종 문건을 수발하는 기구들도 만들어졌는데, 등기실은 이런 기구들 속에서 발전되어 나온 것이었다.<sup>10)</sup>

왕실의 기록관리는 바로 이 등기실의 통제 하에 있었다. 원시적인 등기제에서는, 한 기구의 문서는 간단한 두 개의 시리즈 속에 보존되었다: 하나는 보내는 문서로 이루어져 있고, 다른 한 시리즈는 받은 문서로 구성되어 있다. 이 제도를 등기제라고 하는 이유는, 그 본질적이 특징이 등기부(登記簿)에 있기 때문인데, 문서는 그 누적순서에 따라 등기를 진행하고 거기에 연속성의 편호를 부과하였다. 이들 편호야말로 두 시리즈 내의 각종 문서를 통제할 수 있는 관건(key)이었다. 그것은 문서를 만든 사람과 주제를 찾는 수단으로 제공되었으며, 인명색인과 주제색인도 모두 이들 편호에 의거해야만 했다. 즉 편호는 각각의 시리즈마다 들어있는 문서의 배열 순서를 의미했다.<sup>11)</sup> 이처럼 생산되어 발송되거나, 접수된 문서는 등기실의 통제를 통해 관리되었고, 이런 등기실이 기록관리의 기구로 발전시킨 나라는 프로이센이었다.

그런데 앞서 본 바와 같이 갑오개혁기 현용기록은 모두 왕복과(후에는 문서과)의 통제를 받았다. 예컨대 외부로부터 문서를

10) T. R. Schellenberg, *Modern Archives : Principles and Techniques*, S.A.A., Chicago, 1956, 65-66쪽

11) T. R. Schellenberg, *Modern Archives : Principles and Techniques*, S.A.A., Chicago, 1956, 66쪽

접수하면 왕복과는 부책에 건명과 번호를 등록하고, 주무국과에 송부할 때는 송달부에 수령자의 검인을 받았다. 결재가 끝난 문서도 문서과에서 정서를 끝내면 왕복과는 건명과 번호를 부책에 주기하고 발송했으며, 원문은 발송하는 날짜를 기입해 문서과장의 검인을 거쳐 주무국과에 환부하였던 것이다.<sup>12)</sup> 송달부의 내용은 건명과 날짜뿐만 아니라 사건의 개요도 담는 송달일기(送達日記)로 발전하였다.<sup>13)</sup> 이런 점에서 왕복과(문서과)의 기능은 프로이센(독일)의 등기실과 그 기능면에 일치한다.

그런데 프로이센의 ‘등기실체제’는, 단순히 등기실이 기록관리 업무를 담당하는 것에 그쳤던 것이 아니라, ‘등기실원칙’으로 정립되었다. 즉 ‘출처주의’, ‘원질서 원칙’이라는 기록관리에 있어 기본원칙을 탄생시키는 계기가 되었다. 이에 대해서는 장을 바꾸어 살펴보기로 한다.

### 3. 기록의 정리 : 기록과(記錄課)의 ‘기록편찬’과 등기실원칙(Registraturprinzip)

처음으로 근대적 아카이브즈(국립기록보존소)를 설립한 프랑스는 초기에 기록을 주제에 따라 분류하였다. 그러나 기록의 양이 증가하고, 주제가 세분화됨에 따라 주제에 의한 분류는 기록

12) 앞의 그림 2 설명 참조.

13) 1895년 3월 군부가 제정한 軍部處規定 제25조는, “무릇 송달할 만한 문서는 관방에서 淨寫한 후에 主事 2인이 校合한 證으로 紙端에 小印을 共押하여 送達日記에 사건의 개요를 녹하고 축차로 번호를 기록하고 또 本書에 送達日記의 번호를 부여하여 주무방원에 점검을 받아 송달한다.”고 규정하고 있다. 송달부가 단순한 등기목록에서 일기로 발전해나고 있음을 알 수 있다. (『법령자료집』 1, 304쪽)

의 분류로서는 적합하지 않음이 증명되었다. 1839년 프랑스 공교육부 장관이었던 Guizot는 기록의 분류에 있어 출처를 존중해야 한다(respect pour les fonds)고 선언하였다. 그러나 이 출처존중의 원칙은 단지 부처에만 적용되었을 뿐이었다. 즉 부처 내의 기록에 대해서는 확실한 분류의 정의를 주지 않았기 때문에 부처 내부의 기록들은 주제에 따라 분류되었다.<sup>14)</sup>

이웃 프로이센의 기밀국가기록보존소에서 근무하던 막스 레만(Max Lehmann)<sup>15)</sup>은 '기밀국가기록보존소 정리조례'를 기초하였는데, 1881년 7월 1일에 발표된 조례 속에서 그는 다음과 같이 선언하였다. "공기록물은 행정기구 속에서도 그 출처에 따라 분류되어야 한다." 이 프로이센의 원칙은 출처원칙(Provenienzprinzip, the principle of provenance)이라고 불렀다.<sup>16)</sup> 한편 프로이센의 아키비스트들은 1881년 프로이센 기밀국가기록보존소의 문건을 정리하는 작업 속에서 이른바 등기실원칙(Registraturprinzip)을 세우기에 이른다. 이 원칙은; "공문서(official papers)는 유관기관의 업무 활동 과정에서 획득한 순서와 표기에 따라 보존되어야 한다."는 것이다. 즉 아카이브즈로 이관하기 전, 정부 내의 한 기관(예컨대 프로이센의 등기실, register office)에서 정리할 때 만들어진 질서가 아카이브즈에서도 적용되어야 한다는 것이다.<sup>17)</sup>

---

14) T. R. Schellenberg, "Archival Principles of Arrangement", *The American Archivist* vol. 24, 1961. 1, 14쪽.

15) 막스 레만과 출처주의에 대해서는, Posner, B. "Max Lehmann and the Genesis of the 'Principle of Provenance'", K. Munden ed., *Archives and the Public Interest : Selected Essays by Ernst Posner*, Washington D. C., 1967 (Peter Walne ed., *Modern Archives Administration and Records Management : A RAMP Reader* 1, UNESCO, Paris, 1985) 所收를 참조.

16) T. R. Schellenberg, "Archival Principles of Arrangement", *The American Archivist* vol. 24, 1961. 1., 14쪽.

17) T. R. Schellenberg, "Archival Principles of Arrangement", *The American Archivist* vol. 24, 1961. 1, 18쪽.

등기실원칙의 출현은 앵글로 색슨적 전통과는 달리, 프로이센과 같은 행정적 전통과 유관한데, 정부의 기구 속에 등기실(registries, 독일어로는 Registratur)이라는 전문부문이 해당 기관으로부터 접수한 모든 문서를 등록하고 또 그것을 분류 정리하는 것이다.<sup>18)</sup> 이 프로이센의 아키비스트들이 기록관리의 실천 속에서 만들어낸 등기실원칙은 이후 네덜란드에서 이론적으로 확립된다.<sup>19)</sup> 일본 명치기 태정관제에서 내각제로 개편되던 1885년경쯤 번역된 <프로이센기록법(普國記錄法)><sup>20)</sup>은 아마 상기의 프로이센의 ‘기밀국가기록보존소 정리조례’였을 것으로 추정된다.

프로이센의 등기실이 문서를 정리하는 과정을 보자.<sup>21)</sup> 프로이센은 하나의 기관 내에 등기실을 둔다. 갑오개혁기의 관제와 비교한다면 아마 각 아문의 국(局) 마다 등기실을 갖고 있었다고 생각된다. 이들 등기실은 중심 부처로부터 문서를 접수한다. 등기실은 접수문서에 대해 등기하고 색인을 편제하고 유관한 부속문건을 주무 직원에게 보내고, 업무처리가 끝난 후 돌려받은 뒤에는 정해진 분류방안에 근거하여 분류를 진행한다. 각각의

- 
- 18) Michel Duchéin, "the Principle of Provenance in Archives Administration : Theoretical Principle and Practical Problems", *Gazette des archives* 97, 1977(Peter Walne ed., *Modern Archives Administration and Records Management : A RAMP Reader* 1, UNESCO, Paris, 1985 所收), 103쪽.
- 19) 1898년 네덜란드 아키비스트 Samuel Muller, J. A. Feith, and R. Fruin이 쓴 매뉴얼이다. 이 책은 후에 Arthur H. Leavitt가 영문으로 번역했다.(*Manual for the Arrangement and Description of Archives*, 1940). Oliver W. Holmes, "Archival Arrangement : Five Different Operation at Five different Levels", *The American Archivist* vol. 27, 1964. 1, 23쪽
- 20) 번역자는 舟橋重三으로 內閣文庫에 소장되어 있다고 한다(青山英幸, 앞의 글, 251-2쪽). 그러나 인터넷상으로는 內閣文庫에 『普國記錄法』은 나오지 않으나, 舟橋重三이 번역한 것으로, 『獨逸國記錄書』(5冊), 『獨逸國記錄書』(2冊), 『記錄書』(2冊)이 검색된다.
- 21) 이에 대해서는, T. R. Schellenberg, *Modern Archives : Principles and Techniques*, S.A.A., Chicago, 1956, 67-68쪽 참조

문서는 하나의 합정본으로 묶였는데, 실로 꿰맸다.(후에는 기계로 장정) 합정본에는 공무 중 어떤 특정사무와 관련된 모든 문서들이 묶여 있다. 편호를 받은 합정본은 서가에 수평으로 놓였다. (후에는 파일박스에 넣었다)

이상의 프로이센 시스템과 비교하면서, 갑오개혁기의 기록관리를 보자. 앞서 본 바와 같이 각부 아문마다 왕복과(문서과)를 두고 기록의 생산, 결재, 접수, 발송 등을 통제하였다. 이후 업무가 종료된 기록은 모두 기록과로 넘겼다. 기록과의 중요 업무 중의 하나가, “기록의 편찬”이었다. ‘기록편찬’이란 프로이센의 경우 처럼 업무가 종료된 문서들을 모아 편철하는 것이었다. 즉 분류정리였다. 앞서 언급한 프로이센의 등기실원칙에 비추어보면, 등기실에 해당하는 ‘기록과’가 소속 기관의 문서를 업무 활동 과정에서 획득한 순서에 맞추어 편철하고 거기에 표기를 하는 것이다. 이런 질서는 이후에도 그대로 유지되었다.

기록과에서는 구체적으로 어떻게 분류 정리했는가. 현재 서울대 규장각이 소장하고 있는 ‘궁내부안(宮內府案)’<sup>22)</sup>을 보면 그 일단을 알 수 있다. 이 문서철은, 외부(外部)가 궁내부와 왕복한 문서를 편철한 것으로,<sup>23)</sup> 편철한 주체는 아마 외부 기록과일 것이다. 궁내부에서 보내온 문서, 외부가 궁내부로 보낸 문서를 대체로 6개월 혹은 1년 단위로 편철하였다. 여기에서는 어떤 사안이나 주제를 편철의 기준으로 삼지 않고, 문서를 주고받은 행정단위(궁내부)와 시간으로 편철했음을 볼 수 있다.<sup>24)</sup> 수문과 발문이라는 두 가지 시리즈로 분류하는 원시적 정리보다는 진전

22) 현재 남아있는 것은 문서철로 보면 22책인데, 일부는 몇 권씩 묶여 있어 외형상으로는 11책이다.(『宮內府來案 宮內府案』 1, 서울대학교규장각, 1992의 이상찬 해설 참조)

23) 『宮內府來案 宮內府案』 1, 서울대학교규장각, 1992의 이상찬 해설 참조

24) 위의 책, 목차 참조.

된 것이지만, 주제와 내용을 파악하기는 힘든 정리였다.

시간이 지남에 따라, 그리고 기관의 성격에 따라 업무의 내용을 반영하는 ‘기록편찬’규정이 나타났다. 예컨대 경무청의 경우를 보면 훨씬 다양해진다.<sup>25)</sup> 대한제국 기에 들어서면 주요업무에 따라 기능별로 ‘문(門)’으로 나누고, 다시 업무에 따라 몇 가지로 세분하여 ‘목(目)’으로 분류했다. 이는 대한제국기 궁내부의 기록편찬분류표를 보면 잘 나타난다.<sup>26)</sup> 이처럼 갑오기의 기록관리개혁은 조직에서뿐 아니라 분류와 정리에서도 당시 프로이센의 등기실체제를 따랐다고 보인다.

#### 4. 기록의 공개 : 아카이브즈의 부재와 기밀국가아카이브즈

갑오개혁기의 기록관리를 ‘근대적 개혁’이라고 하며 그 근거로 가장 많이 제시되고 있는 것이 ‘공문양식(公文式)’이다. 『경국대전』에 규정된 25종이 대폭 간소화되었는데, 일본으로부터 도입될 당시의 침략조장을 위한 동기에도 불구하고, 그것이 행정의 합리성, 효율성으로 인해 지속 정착되었다.’는 것이다.<sup>27)</sup>

25) 警務令草案綴 / 警務使訓令草案綴 / 內部大臣稟申草案綴 / 各部大臣稟申草案綴 / 內部大臣訓令綴 / 各部大臣訓令綴 / 諸官衙 及 各部各局課往復綴 / 各署長稟申綴 / 各署往復綴 / 機密書類綴 / 廳員履歷書綴 / 廳員訴願綴 / 人民訴願綴 / 黜陟 및 懲罰綴 / 賞與書類綴 / 諸報告綴 / 電信往復綴 / 日報綴 / 統計綴 / 官報綴 / 雜書綴

「警務廳訓令 第6號 文書整理規則」(1895년 7월 1일) 『법령자료집』 1, 498-499쪽.

26) 이경용, 「한국의 근현대 기록관리제도사 연구; 1894-1969년」, 중앙대 대학원 박사학위논문, 2002. 6, 88-90쪽 참조.

27) 권태억, 「갑오개혁 이후 공문서 체계의 변화」, 『규장각』 17, 1994, 95쪽. 필자

더욱 의미를 부여하는 다음의 표현은 갑오개혁기의 공문식의 개혁이 갖는 ‘근대적 의미’를 잘 보여주고 있다. ‘조선시대의 각종 공문서식들은 봉건사회의 국왕을 정점으로 한 봉건사회의 이념과 신분질서에 기초한 것으로, 근대 국민국가를 지향하는 부르조아 개혁세력들은 봉건통치의 개혁과 함께 신속한 공무집행을 위한 공문서식을 추구하게 되었다’는 것이다.<sup>28)</sup> 이런 평가를 그대로 받아들인다고 해도, 새로운 공문서식으로 신속한 공무집행이 이루어진 것은 기록관리의 측면이라기보다는 행정의 측면에서 근대화에 일조했다고 보는 편이 나올 것이다.<sup>29)</sup>

한편 갑오개혁 후 제정된 관제 및 그 시행규칙 속의 기록관련 규정을 근대적 기록관리제도의 지표로 보는 연구도 있다. ‘주로 문서의 생산 유통단계에 국한되어 있지만, 통치기관의 공문서 작성, 결재, 시행, 보존에 이르는 문서의 흐름을 처음으로 규정하였다는 점에서 근대적 행정사무관리규정’으로서 근대적 기록관리제도를 열었으며<sup>30)</sup> 이 법제에 의해 만들어진 내각의 기록국과 각 아문 총무국의 기록과는 ‘조선왕조의 봉건통치기구를 근대적으로 개편하면서 이루어진 최초의 근대적 공문서 보존편

---

에 따르면 갑오개혁은 부국강병을 추구했던 개화파의 주관적 의도에도 불구하고 결국 일제의 기도에 따라 추진된 것이며 일제의 침략을 조장하는 것이었다는 면에서 치명적 약점을 갖고 있어, 근대화=침략이라는 등식이 전형적으로 성립될 수 있는데, 을미사변과 아관파천으로 침략세력인 일본이 물러갔는데도 불구하고 공문서의 체계에는 커다란 변화가 보이지 않는다는 점에서, 이 시기 공문서 체계의 변화는 근대적 변화라고 볼 수 있다고 한다.(같은 글, 93-4쪽) 같은 입장의 글로는 다음을 참조.

김재순, 「한국근대 공문서관리제도의 변천」, 『기록보존』 5, 1992.

김재순, 「일제의 공문서제도 장악과 운용의 실제」, 『한국문화』 16, 1995

김건우, 「갑오개혁기 ‘공문식’과 공문서의 변화」, 『고문서연구』 29호, 2008. 8.

28) 김재순, 「한국근대 공문서관리제도의 변천」, 『기록보존』 5, 1992, 39쪽.

29) 정공식, 『韓國近代法史攷』, 박영사, 2002, 81쪽.

30) 이경용, 「한국의 근현대 기록관리제도사 연구: 1894-1969년」, 중앙대 대학원 박사학위논문, 2002. 6



찬기구'라고 평가하면서, 다만 일정연한이 지난 공문서류를 한 곳에 모아 영구보존하는 제도를 수립하지 못했음을 아쉬워하고 있다.<sup>31)</sup>

생산된 기록이 활용단계에 따라 관리되고, 평가를 거쳐 폐기나 영구보존되는 것, 즉 '처리과 → 중간기록보존소(기록관, Records Centers) → 영구기록보존소(Archives)'의 시스템을 '근대적 기록관리'로 볼 수 있을까. 기록의 양이 많아지면 취해지는 보편적 현상이 아닐까. 예컨대 중국에서는 송 대에 이르면 공기록의 양이 크게 증가하였다. 이에 육부(六部)의 기록은 각부 문서처리부문과 6부의 가각고(架閣庫)에서 일정시기 보존하다가 마지막으로 금요문 문서고(金耀門 文書庫)에 집중되었다.<sup>32)</sup> 중국과는 달리 나말여초의 가각고는 이미 처리되어 이관된 문서(行移文書)와 등록(騰錄)된 문서를 보존하는 영구기록보존소의 역할을 했던 것 같다.<sup>33)</sup>

조선의 경국대전에 의하면 시정기 및 승문원문서와 같이 중요한 공기록물은 해당 관아 및 의정부, 사고에서 보관함으로써, 세조 14년까지 가각고가 담당했던 공기록물의 보존 기능을 의정부가 완전히 흡수했다.<sup>34)</sup> 나아가 실록의 편찬을 통해 조선시대의 기록관리를 보자.<sup>35)</sup> 한 임금이 죽으면 다음 임금이 임시로

31) 김재순, 「한국근대 공문서관리제도의 변천」, 『기록보존』 5, 1992, 38쪽, 41쪽

32) 가각고 및 금요문 문서고에 대해서는, 周雪恒 主編, 『中國檔案事業史』, 中國人民大學出版社, 1994, 214-5쪽 참조.

33) 여말선초의 가각고에 대해서는, 남권희, 「架閣庫考」, 『서지학연구』 창간호, 1986 참조.

34) 윤훈표, 「조선초기 공기록물 관리제의 개편」, 『기록학연구』 2, 2002. 10, 157쪽.

35) 사초는 사관들이 비밀기록이나 인사와 관련된 인물들에 대한 포괄을 해두었다가 실록편찬에 임해서 제출하는 것이며, 반면에 시정기는 사관들이 정부 각 관청의 일상적인 행정행위에 대해서 수시로 보고를 받아 일차순으로 정리해 둔 것으로서 그 편찬의 절차는 다음과 같다. 정부의 각 관청에서는 자기 관청에서 시행한 일을 모두 춘추관에 보고하여 기사를 편찬하는데 참고하도록 하

실록청을 개설하여 전 임금 때의 시정기(時政記)와, 사초(史草)를 토대로 실록을 편찬하였다.<sup>36)</sup>

오늘날로 말하면 시정기의 편찬은 중간기록보존소(records centers)의 업무에 해당하며 실록의 편찬은 영구기록보존소(archives)의 업무에 해당한다고 할 수 있다. 다만 오늘날에는 원본을 보존하지만 조선시대에는 원본을 요약해서 보존하였을 뿐이었다. 그렇다고 원본 보존이 근대적 기록관리의 지표라고 볼 수는 없으니, 기록의 양이 폭발적으로 증가한 근대 이후 ‘요약 보존’이 불가능해진 결과 보존 방법을 바꿀 수밖에 없었음은 앞서 언급한 바이다.

일반적으로 기록학에서는 ‘근대적 기록관리’의 지표로서 ‘기록법의 제정’, ‘국립기록보존소(아카이브즈)의 설립’, ‘기록의 공개’를 든다. 일견 ‘기록의 공개’를 빼 나머지 둘은 일견 조선시대나 갑오개혁기의 기록관리에 모두 기능하고 있었다고 보인다. 조선시대의 경우 독립적 기록물관리법은 없었지만, 경국대전 등 법전의 약 20% 이상이 공문서의 작성, 형식, 내용, 효력 등을 규정하고 있었다.<sup>37)</sup> 갑오개혁기에 추진된 제 법령에도 기록관리에 대해 매우 상세히 규정되어 있다.<sup>38)</sup> 국립기록보존소를

---

며, 각 관청에서 제공한 문서로 예문직제학(藝文直提學)과 직관(直館)이 시정기를 편찬하고, 당상관 1인이 매월 한차례 춘추관에 출근하여 시정기의 편찬을 감독하며, 편찬된 시정기 1부는 폭쇄연차(曝曬年次)하여 사고에 저장하도록 하였다. 실록편찬에 대해서는 다음의 글을 참조하여 정리하였다. 김현영, 「조선시대 實錄의 편찬과 정부기록의 보존 : <時政記>의 편찬을 중심으로」, 『기록보존』 6, 1993.

36) 『경국대전』의 이런 규정에도 불구하고 시정기와 사초는 실록이 편찬된 후 폐기(洗草)되었다. 이에 대해서는 오항녕, 「조선초기 사관제도 연구」, 고려대 대학원 사학과 박사학위논문, 1998. 8, 186-223쪽 참조.

37) 김태웅, 「갑오개혁 전후 지방공문서관리의 변화」, 『규장각』 23, 2000, 142쪽.

38) 1894년과 1895년에만 제정, 공포된 것 중 중요한 것으로는 다음과 같은 규정들이 있다.

영구기록물 보존기관이라고 한다면, 실록의 편찬 등 의정부에서 그 기능을 담당하고 있었다. 그러나 근대적 기록관리의 지표로서의 기록법은 단순히 기록의 생산이나 관리의 방식을 규정해주는 법규는 아니다.

근대국가의 성장과 함께 힘을 키워온 시민계급은 의회를 장악하고, 계속적으로 군주의 절대권력을 제한하게 되는데, 그 가운데 하나가, 시민의 권리와 자유에 대한 제한은, 시민의 대표자로 구성되는 의회가 제정하는 법률의 형식을 통해서만 가능하다는 것이며, 이것이 더욱 확장되어 시민의 권리와 이익과 관련된 것은 모두 법률의 형식으로 정해야 한다는 식으로 발전하게 된다.<sup>39)</sup>

“모든 시민은 정해진 날과 정해진 시간에 모든 기록보존소에 보존된 문서의 열람을 신청할 수 있으며, 문서의 열람에 있어 시민에게 비용을 청구해서는 안 된다.”<sup>40)</sup>

프랑스혁명 후 1794년에 발표된 ‘혁명력 2년 메시도르 7일의 법령’의 제37조이다. '근대적 기록법'이란 기록의 생산, 관리, 이

---

議政府官制(1894. 6. 28) / 各衙門官制(1894. 6. 28) / 命令頒布式(1894. 7. 12) / 各部各衙門通行規則(1894. 7. 14) / 內閣所屬職員官制(1895. 3. 25) / 內閣所屬職員分課規程(1895. 3. 21) / 外部分課規程(1895. 3. 21) / 閣令 部令 訓令 告示 및 指令의 구분규정(1895. 3. 29) / 各部處務規程通則(1895. 3. 29) / 內閣 및 內部制定公文類別 및 式樣(官報 1895. 6. 1, 2) / 警務廳訓令 第1號 警務廳處務細則(法規類編, 1895. 윤5. 5) / 警務廳訓令 第4號 警務署處務規程 (法規類編, 1895. 6. 28), 『한말법령자료집』 1, 참조.

39) 이와 관련하여는, 서울시립대학교의 경건교수로부터 조언을 받았다. 지면을 통해서나마 고마움을 표하고자 한다.

40) 조청현, 「혁명력 2년 메시도르 7일(1794년 6월 25일) 기록보존에 관한 연구 : 의회 문서보관소에서 국립문서보관소로의 진화과정에 대한 연구」, 『기록학연구』 14, 2006. 10의 <부록>, 315쪽.

용이 시민의 권리이익을 보장해주는 것이어야 한다. 마찬가지로 국립기록보존소는 단순히 영구기록물을 보존하는 장소가 아니라 시민의 권리로서 기록을 이용할 수 있도록 국가권력이 제공해야 하는 제도적 장치이다. 따라서 근대적 기록관리의 지표인 ‘기록법의 제정’, ‘기록보존소의 설립’, ‘기록의 공개’는 별개의 지표가 아니라, 기록에 대한 시민의 권리(기록의 열람)를 보장하는 의미에서 삼위일체라 할 수 있다.

서고에 보관되어 있던 영구보존 기록물인 실록은 왕명에 의해서만 이용할 수 있었다. 갑오개혁기 기록관리의 '근대적 개혁'을 보여준다고 하는 규정 속에 시민의 권리이익을 보장해주는 내용은 어디에도 없다. 다만 국가권력이 국민에게 고시할 필요가 있다고 생각하는 것만을 관보를 통하여 알려줄 뿐이었다.

기록의 공개와 관련하여 등기실체제를 살펴보자. 등기실은 현행기록을 관리하고, 정부기관이 현행기록을 이용할 수 있게 해주는 정부 내의 하나의 행정단위였다. 특히 프로이센에서 등기실은 현행기록의 관리에 전문적으로 종사하는 정부기구로 발전하였던 것이다. 환언하면 등기실은 미국의 레코드센터처럼 아카이브즈의 관할에 있는 것이 아니라 정부 내의 행정단위였던 것이다. 즉 프로이센의 등기실제도 하에서는 현행기록관리와 (시민에 대한) 기록서비스의 기능이 분리되어 있었던 것이다.<sup>41)</sup>

프랑스혁명 후 시민에게 기록을 공개하는 국립기록보존소가 생겨났고, 이는 유럽대륙으로 확대되어 갔다.<sup>42)</sup> 프로이센은 1803

41) T. R. Schellenberg, *Modern Archives : Principles and Techniques*, S.A.A., Chicago, 1956, 67쪽

42) 네덜란드는 1814년 헤이그에 왕국총기록보존소를 설립하였고, 1875년에는 11개 주의 기록보존소와 네덜란드 기록보존소네트워크를 조직하였다. 벨기에는 19세기 중엽 왕국총기록보존소를 설립하여 지방의 성기록보존소를 관리 하에

년 기밀국가기록보존소를 설립하였다.<sup>43)</sup> 따라서 프로이센의 등기실체도는 기밀국가기록보존소를 통해 시민에게 기록을 공개하는 제도를 전제로 현행기록을 전문적으로 관리하는 시스템이었다. 현행기록은 등기실체도를 통해 전문적으로 관리되고, 이후 비현행기록으로 된 영구기록은 아카이브즈에서 시민에게 공개됨으로써 근대적 기록관리의 체제를 이루었던 것이다. 명치정부는 이러한 프로이센의 기록관리제도 중 전자, 즉 현행기록관리시스템인 등기실체도만을 받아들였던 것이다. 기록관리를 행정의 수단으로서만 받아들였던 것이라 할 수 있다.

갑오개혁기 기록관리제도에서 비현행기록을 보존하는 아카이브즈는 발견할 수 없다. 궁내부기록편찬규정에 의하면 업무가 종결된 기록을 4종으로 평가하여 제1종을 영구보존기록을 정하고 있으나 이를 보존하고 공개할 수 있는 기구는 제시되지 않고 있다.<sup>44)</sup>

이렇게 볼 때 명치기 내각제가 성립되던 시기의 기록관리제도는 프로이센의 등기실체제의 영향 하에 기관(省)에 기록관리 전담부서를 두었던 것이고, 이는 갑오개혁기의 기록관리에도 그대로 수용되어, 앞서 본 바처럼 기록관리 전담기구로서 아문(부) 내에 총무국(문서과, 기록과)이 설치되었던 것이다. 그러나 일본의 명치정부나 조선의 개혁세력이나 모두 '시민의 권리의익

두었다. 이탈리아도 1871년 로마에 국가기록보존소를 설립하고 1874년에는 중앙기록관리국을 성립시켰다. 북유럽의 국가들도 이와 유사한 국가기록보존소를 설립하였다. 한편 영국은 1838년 공공기록보존소를 건립하였다.(韓玉梅 主編, 『外國現代檔案管理教程』, 中國人民大學出版社, 1995, 242쪽)

43) 1603년 베르린에 있던 기록보존소가 1803년에 프로이센 기밀국가기록보존소(Prussian Privy State Archives)로 이름이 바뀌었다가, 제2차 세계대전기 활동을 정지했다.(『檔案學詞典』, 上海辭書出版社, 1994, 618쪽)

44) 다만 서가를 둔 기록고를 규장각 기록과에 설치한다는 규정만 있을 뿐이다.(『宮內府規例』, 이경용의 박사논문 84-86쪽 참조)

을 위한 기록관리'에는 미치지 못했기 때문에 국립기록보존소의 설립에까지는 이르지 못했다. 따라서 국민에게 기록이 개방되지 않았음은 물론이었다.

그렇다면 갑오개혁기 각 기관에서 생산한 기록을 기록과에서 편철한 후 그곳에서 영구보존했던 것일까. 갑오개혁 직후의 기록관리제도에서 그 일단을 볼 수 있는데, 앞서 본 그림 1을 보면, 의정부에 기록국이 있고, 각 아문에는 총무국 아래 문서과, 왕복과, 보고과, 기록과가 있었다. 그런데 외무아문와 탁지아문의 경우는 다른 아문과는 달리 총무국 이외에 기록국을 두었다. 그렇다고 다른 아문의 총무국 업무를 두 아문의 기록국이 담당하지는 않았고, 두 아문 모두 기록관리를 담당하는 총무국을 두고 있었다.

외무와 탁지의 기록국이 담당했던 업무를 보자. 외무의 기록국은, “기록국에서는 조약서를 보관하고 아울러 외교문서를 보존하는 일을 관장”하였고<sup>45)</sup>, 탁지의 기록국은, “왕복 공문서의 초고, 존안(存案)의 편집, 그리고 지폐(紙幣) 증권(證券) 압인(押印) 쇠인(鎖印) 등의 업무를 담당”하였다.<sup>46)</sup> 이는 다른 아문의 총무국에는 없는 업무이다. 그 구체상을 알 수는 없으나, 두 아문의 업무 특성상 일부 문서는 두 아문에 영구내지 장기보존을 위한 것이 아니었을까. 현재 우리나라의 일부 부처에 허용된 특수 기록관처럼, 그리고 유럽의 기록관리체제에서 외교, 정보, 군사 등의 부처가 자체로 아카이브즈를 갖고 있는 경우와 같은 것이

45) “(外務衙門) 記錄局 掌保管條約書 兼保存外交文書 參議一員 繙譯局長兼之 主事六員” 『議政府官制』(1894. 6. 28) 「各衙門官制」(1894. 6. 28), 『법령자료집』 1, 6쪽

46) “(度支衙門) 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 參議一員 主事八員” 『議政府官制』(1894. 6. 28) 「各衙門官制」(1894. 6. 28), 『법령자료집』 1, 7쪽

아닐까 생각된다.

이와 관련하여 의정부의 기록국을 보자. 의정부의 기록국의 업무는 다음과 같이 규정된다. “기록국은 행정초고문서의 수록 및 통계사무, 그리고 당안(檔案)의 존작(存作)을 담당한다”고 되어 있다.<sup>47)</sup> 여기서 ‘당안의 존작’이란 어떤 업무일까. 앞서 본 탁지아문 기록국의 업무 중 존안(存案)도 마찬가지로 ‘당안’이라는 용어를 쓴다. 갑오개혁기 기록용어는 매우 분명했는데, 예컨대 업무가 끝나기 이전의 기록을 문서라고였고, 종결된 업무의 결과인 문서들을 취합하여 기록과에 넘겨 편철한 기록을 ‘기록’이라고 하였다. 이처럼 분명하게 정의된 ‘문서’와 ‘기록’ 외에 ‘당안’이 의정부의 기록국과 탁지아문의 기록국 업무에 나타난다. 오늘날 중국에서 상용되는 ‘당안’은 갑오개혁기의 ‘기록’에 해당한다. 즉 현용기록을 ‘문건’으로, 당안실에서 편철되면 ‘당안’으로 칭한다. ‘당안’이란 용어의 사용은 청대 강희시기로 거슬러 올라가는데, 일반적으로 하나의 일을 처리한 후 이와 관련한 기록을 ‘안(案)’이라 하고, 사람들이 뒤에 찾아 이용하도록 이를 ‘당가(檔架-서가)’ 위에 보존하였던 데서 당안이라는 용어가 쓰인 것이다.<sup>48)</sup> 그렇다면 의정부 기록국과 탁지부 기록국의 업무에서 나오는 ‘당안’이란 현용기록인 ‘문서’가 편철된 ‘기록’으로 원질서가 만들어진 후, 이를 이용하기 위해 보존해 둔 기록을 ‘당안’이라고 한 것이 아닐까 생각된다. 따라서 현행기록으로서 ‘문서’를 관리하는 ‘문서과’, 질서를 부여한 ‘기록’을 편철하는 ‘기록과’, 이용을 위한 ‘당안’을 담당하는 ‘기록국’의 시스템을 갖추었던 것이 아닐까 생각된다. 그러나 이때의 ‘이용’도 업무

47) “記錄局 掌收錄行政底稿及統計事務 存作檔案 參議一員 主事四員” 『議政府官制』(1894. 6. 28), 『법령자료집』 1, 5쪽

48) 『檔案學詞典』, 上海辭書出版社, 1994, 1쪽

를 위한 것이지 국민에게 기록을 개방한 것은 아니었다. 더구나 이용을 위한 ‘당안’관련 업무도 갑오개혁 직후에 제정된 1894년 6월의 ‘의정부관제’와 ‘각아문관제’ 법령 이후에는 나타나지 않는다.

한편 1895년 3월에 제정된 내각소속 직원에 대한 관제 속에, 기록국이 담당해야 할 업무로, “내각기록의 편찬” 외에 “내각소관 도서(圖書)의 구비(購備), 유별(類別), 보존(保存), 출납(出納) 및 그 목록의 편집”과 “내각 소용 도서의 출판”을 규정하고 있다.<sup>49)</sup> 이후 이 업무는 기록과가 담당해야 하는 것으로 규정된다. 업무가 끝난 기록을 편찬하는 기록과가 담당해야 할 ‘도서’란 도대체 무엇인가.

주역에 나오는 도서는 그림과 글로써 두 개의 용어가 별개로 사용되었다.<sup>50)</sup> 근대 이전에도 ‘도서’가 하나의 합성어로서 사용되기도 했다. 서적 혹은 책이라는 의미로 사용된 적이 있기는 하지만, 대부분은 지도(圖籍), 장적(帳籍), 도장(圖章), 사증인장(查證印章), 사인(私印) 등의 뜻으로 주로 쓰였다. 갑오개혁 이후 서구문화의 유입 속에서 ‘library’가 소개되어 서적고, 서적관, 서적종람소 등으로 번역되다가, 광무 10년(1906)에 대한도서관(大韓圖書館)<sup>51)</sup>의 창립 발기 취지문이 발표되었을 때 도서관이란 용어가 처음 사용되었는데, 그 이후 책에 대하여도 도서라는 용어가 쓰여 범칭의 합성어로 위치가 굳혀졌다고 한다.<sup>52)</sup>

그렇다면 앞서 기록국이나 기록과의 업무대상이었던 도서는 ‘서적’이라는 의미는 아니고, 일본으로부터 유입된 용어임에 틀

49) 「內閣所屬職員官制」(1895. 3. 25 勅令 第39號), 『법령자료집』 1, 201쪽

50) "河出圖 洛出書 聖人則之"(周易 繫辭)

51) 대한도서관의 설립과정에 대해서는, 김세익, 『도서 인쇄 도서관사』, 아세아문화사, 1992, 125-8쪽 참조.

52) 천혜봉, 『한국서지학』, 민음사, 1997, 87-89쪽



림없다. 이하 명치기 일본에서 기록과 도서를 어떻게 구분했는지를 보자.

1885년 12월 태정관제도가 내각제도로 개편됨에 따라 새로이 기록국이 설치되었는데, 그 직무는 '기록의 편찬'과 "도서의 유별 보존 출입"을 담당하는 것이었다.<sup>53)</sup> 그러나 '기록'과 '도서'에 대한 정의가 불분명하여 논의 끝에 다음과 같은 결정을 내렸다.

무릇 인쇄했거나 등사했거나를 불문하고 공포(公布)한 서류 및 공포에 꺼릴 것이 없는 서류, 그리고 고기록(古記錄)은 그 출소(出所)의 여하, 성질의 여하에 불구하고 모두 도서목록에 편입하고, 인쇄나 등사를 불문하고 그 공포해야 할 성질이 아닌, 각 관아의 공문(公文) 및 그 보고서는 기록목록에 편입한다.<sup>54)</sup>

즉 공개되어서는 안 되는 것은 '기록', 이미 공개되어 있는, 혹은 공개해도 지장이 없는 간행물, 고기록, 서류 등은 '도서'라고 정해졌던 것이다. 이후 도서를 보관하는 내각문고의 범위가 확정되고 내각문고목록이 만들어지면서, 도서는 관외대출대상이 아닌 제1종과, 관청에로의 대출대상인 제2종으로 구분되었다.<sup>55)</sup>

1890년 6월 내각 기록국은 헌법체제에 대응하기 다시 관제가 제정되었는데, “대일본제국헌법과 법령칙령의 원본 보존, 및 내각기록의 편찬과 출납”, 그리고 “내각 소관 도서의 유별, 구매,

53) 이하 명치기 기록과 도서에 대한 내용은 다음을 참조. 青山英幸, 「日本におけるアーカイブズの認識と<史料館>, <文書館>の設置」, 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, 1995, 248쪽.

54) 國立公文書館編, 『內閣文庫百年史』, 國立公文書館, 1985, 282-283(위의 책, 249 쪽에서 재인용)

55) 青山英幸, 「日本におけるアーカイブズの認識と<史料館>, <文書館>の設置」, 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, 1995, 250쪽.

보존 및 출납 그리고 그 목록 제조”를 담당하는 것으로 되었다. 그리고 동년 8월 의 ‘내각 기록국 분과내규’에 의해 기록과와 도서과가 설치되어 기록과는 전자를, 도서과는 후자를 담당하는 것으로 되었던 것이다. 나아가 내각문고의 ‘도서’ 중 귀중서라고 지목된 것은, 1891년 4월에 궁내성으로 이관되었다.<sup>56)</sup>

이처럼 내각제도 제정부터 제국의회개최까지의 과정에서 내각기록국에 모여진 강호막부부터 전해진 도서나 서류, 그리고 태정관 및 내각의 기록은, '기록'과 '도서'로 구분되어 관청에만 공개하는 내각문고의 '도서'와, 황실재산으로서의 궁내성의 '도서'와, 비공개된 '기록'으로 구분되었다.<sup>57)</sup>

‘도서’에 대한 담당업무의 내용이 일본 도서과의 그것과 한글자도 틀리지 않는 것으로 보아 갑오개혁기 기록과의 ‘도서관리 업무’는 일본으로부터 수입된 것은 분명하다. 즉 ‘도서’는 과거부터 집적되어 온 ‘고서, 고문서 등’으로, 현행기록과는 달리 관청에로의 공개가 가능했던 것을 의미했을 것이다. 그렇다고 일본으로부터 ‘맹목적 수입’이었다고 볼 수 없다. 정치적 변화, 특히 관제상의 큰 변화가 생기면, ‘과거의 기록’ 즉 ‘도서’의 이관이 문제로 될 수밖에 없다. 즉 관제가 변화되기 이전의 기구가 소장하던 ‘도서’를 어떤 기구가 이관 받아야 할 것인가, 그리고 그것은 새로 시작되는 기록관리와 어떻게 연관시켜야 할 것인가. 이런 점에서 갑오개혁기 조선과 명치초기 일본에서 ‘기록’과 ‘도서’를 구분한 것은, 그 ‘공개’ 여부에 있다기보다는, 과거의 기록관리와의 단절을 의미한다고 보아야 하지 않을까.

---

56) 위의 글, 251쪽.

57) 위의 글, 253쪽.

## 5. 결론

갑오개혁기 기록관리의 특징 중에 하나는 왕복과, 이후 문서과가 기록의 생산에서부터 유통에 이르기까지 통제하고 있다는 점이다. 그리고 업무가 종료된 기록은 기록과로 넘겨져 분류와 정리가 이루어졌다. 기존 연구들에서는 갑오개혁기의 이런 기록관리제도는 일본을 통해서 수입된 것으로 파악하였다. 본고는 명치유신 이후 정착된 일본의 새로운 기록관리제도가 당시 프로이센의 등기실체제를 받아들인 것임을 밝혔다. 그러나 프로이센의 등기실체제는 현용기록을 관리하는 체제이고, 이는 기밀국가기록보존소(아카이브즈)를 통해 시민에게 기록을 공개하는 근대적 기록관리체제를 전제로 하는 것이었다.

명치기 일본은 프로이센의 현행기록관리체제인 등기실체제만 수용하였고, 아카이브즈의 설립을 받아들이지 않았다. 이는 갑오개혁기 조선도 마찬가지였다. 따라서 갑오개혁기 일련의 법규 속의 기록관리관련 규정을 '근대적'인 것으로 평가할 수는 없을 것이다. 즉 갑오개혁기의 기록관련 법규는, 기록에 대한 시민의 권리, 즉 기록의 공개를 법적으로 보장하는 '근대적 기록법규'는 아니었다.

그러나 갑오개혁기 기록관리제도가 우리나라의 기록관리제도사에 큰 의미를 주는 것이 있으니, 기록의 가치와 기구와 명칭이 기록의 라이프사이클과 명실상부하다는 점이다. 현용기록을 관리하는 기구가 문서과였고, 업무가 끝난 기록을 분류 정리하여 편철하는 기구가 기록과였다. “현용기록=문서=문서과, 비현용기록=기록=기록과”의 개념은 이후 계승되지 못하고, 오늘날에도 현용기록이나 비현용기록이나 기록으로 사용하고 있고,

관리기구의 명칭도 마찬가지이다. 이는 일본의 경우도 마찬가지이다. 미국의 경우 준현용기록을 기관으로부터 독립시켜 아카이브즈부문의 관할 하에 두었지만, 현용기록을 ‘레코드’로, 이를 관리하는 기구를 ‘레코드센터’로, 비현용기록을 ‘아카이브즈’로, 그 관리 기구를 ‘아카이브즈’로 명명하여 기록의 가치와 기록의 명칭과 기록기구가 일치되어 있다. 현 중국의 경우는 유럽의 기록관리제도를 구소련을 통해 받아들인 관계로 등기실체제를 기본으로 하고 있다. 즉 현용기록을 ‘문건’으로, 현용의 업무가 끝난 문건에 질서를 부여한 것을 ‘당안’으로 칭한다. 현용기록을 통제하고 문건에 질서를 부여하는 기구가 기관 내에 있는 ‘당안실’이다. 질서를 부여받은 당안 중 영구보존기록은 ‘당안관’으로 이관된다. 이런 점에서 갑오개혁기의 기록관리의 조직과 명칭이 오늘에도 의미를 갖는다고 하겠다.

본고에서 밝히고자 했던 것이 좀 더 확실한 자리매김을 하기 위해서는 몇 가지 문제를 갖고 있다. 먼저 프로이센의 기록관리제도와 명칭기 일본의 기록관리제도의 관련에 대해 명확한 파악이 있어야 할 것이다. 또 하나는 갑오개혁 전과 후 조선의 기록관리제도에 대한 ‘지속과 변화’는 이 시기의 기록관리를 이해하는데 전제라 할 수 있다. 다음을 기약하고자 한다.

## ABSTRACT

### **Record management system and Registry System in the Gabo Reform**

**Lee, Seung-Hwi**

One of the features of record management during the Gabo Reform is that the documents office controlled producing and distribution of records. The records completed the operations were sent the record office and classified and arranged. previous researches understood this record management system during Gabo Reform were introduced from Japan.

This article clarifies that new record management system settled through Meiji Restoration were introduced from German(Prussian) registry system at the time. However, German registry system managed current records and this system was based on modern record management system which open the records to the public with archives. Japan accepted only registry system, current record management system of German, and didn't established archives at Meiji regime. It is same with Joseon Dynasty during the Gabo Reform regime.

Therefore, the record related regulation at the Gabo Reform regime could not be judged to be a modern system. The regulations on records at Gabo Reform regime had no terms about people's right or open the records to the public which decides modern record regulations. The meaning of record system during Gabo Reform regime is that the value of records and name of

organizations coincides with record life cycle. The documents office managed current records and record office classified and filed closed records. Concept of “current record=document=document office, non-current record=record=record office” didn't succeed to today. The term ‘record’ is used as current record or non-current record without difference.

**Key words: Gabo Reform, registry System, Preussen, current records management**