

## 대한제국시기의 기록관리\*

이영학\*\*

1. 머리말
2. 대한제국의 설립과 관제의 개편
3. 기록관리기구의 설립과 업무 분장
4. 기록관리제도의 특징
5. 맺음말

### [국문초록]

1894년 6월에 갑오정권이 새로 등장하면서 근대적 개혁정책을 실시해갔다. 기록관리제도에서도 이전과는 크게 달랐다. 정부의 각 부처에 독자적인 기록관리부서를 설치하고, 기록관리

\* 이 연구는 2008학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임

\*\* 한국외국어대학교 사학과/ 대학원 정보·기록관리학과 교수

주요 논저: 「갑오개혁시기 기록관리제도의 변화」 『역사문화연구』 27 한국외국어대학교 역사문화연구소, 2007; 「한말 일제하 식민지주의 형성과 그 특질 --村井 進永農場을 중심으로--」 『지역과 역사』 21, 부경역사연구소, 2007; 「행정박물의 유형분류 및 선별방안에 관한 연구」 『기록학연구』 17, 2008; 「일제의 토지조사사업과 기록관리」 『역사문화연구』 30, 2008

프로세스를 규정한 법률안을 공포하였다. 또한 독자적 연호 표기 및 국한문 혼용을 포함하여 공문서 양식을 전면 변경하였으며, 공문서 원본의 보존을 확대하였다.

고종은 1897년 10월에 대한제국을 선포하고, 갑오정권기에 약화된 왕권을 강화하면서 자신이 구상하는 개혁정책을 실시해 갔다. 먼저 왕권을 제한하였던 내각을 폐지하고 의정부를 복설하였으며, 왕권 견제를 위해 왕실과 정부를 분리하면서 만들었던 궁내부를 한층 확대 강화해 갔다. 아울러 황제권을 강화해 가는 물리적 기반인 군대와 경찰 및 재정 등의 영역을 고종이 직접 장악해 가는 정책을 실시하였다. 그리하여 원수부, 경부를 직접 창설하여 황제 직속으로 하였으며, 황제 산하의 재정적 기반을 구축하기 위해 궁내부 산하 내장원에서 국가의 여러 세금을 직접 징수하도록 하였다.

대한제국기의 기록관리제도는 갑오정권기의 그것을 계승하였다. 먼저 정부와 황제 직속의 권력기구에서는 기록관리부서를 설치하였다. 의정부와 정부 부서는 물론이고 황제권을 뒷받침하는 특별기구인 궁내부, 원수부, 경부, 통신원, 지계아문 등의 권력기관에서도 문서과와 기록과를 두어 기록관리를 독자적으로 행하도록 하였다. 정부 업무의 효율을 증가시키고 체계적으로 수행하기 위해서는 기록관리부서를 분립하는 것이 효과적이라고 여겼던 것이다.

다음으로 부서마다 약간 차이가 있지만, 현용기록과 비현용기록을 관리하는 부서를 분립하였다. 대체로 문서과에서는 현용문서의 접수와 발송 및 기안을 담당하였으며, 기록과에서는 주요 문서 및 영구보존문서의 보존 및 편찬을 담당하도록 하였다. 이것은 기록의 생애주기(life cycle)를 고려하고, 기록물 평가를 염두에 두면서 기록관리를 행하고자 하는 인식이 근대적 형태로 발현되었던 것이다.

**주제어:** 대한제국, 기록관리, 기록관리부서, 궁내부, 경부

## 1. 머리말

1894년 6월 성립된 개화파들의 갑오정권은 일본의 후원을 받으면서 입헌군주제를 지향해갔고, 고종의 군주권을 제한하면서 근대적 정책을 실시해갔다. 갑오정권은 여러 가지 개혁적인 정책을 실시해갔다. 그러한 측면은 기록관리제도에서도 나타났다. 갑오정권은 일본의 기록관리제도를 원용하면서 조선의 기록관리제도를 변화시켜갔다. 1894년 갑오개혁 이후 전통적 기록관리제도는 크게 바뀌게 된다.<sup>1)</sup>

기록관리의 측면에서 살펴보면, 갑오정권의 정책은 이전 시기와는 차이를 보이고 있었다. 먼저 각 부처에서 기록관리부서를 신설하여 독자적으로 기록관리를 행하도록 하였다. 이전에는 춘추관에서 공공기록을 모두 수집·관리하였는데, 갑오정권에서는 각 아문에서 독자적으로 기록을 관리하도록 하였다. 즉 중앙집권적 기록관리형태로부터 지방분권적 기록관리형태로 변화하였다.

다음으로 「명령반포식」과 「각부각아문통행규칙」을 통하여 기록관리 프로세스를 자세히 규정하였다. 중앙의 각 부처에서 안건을 발의하고 군국기무처나 내각에서 심의하여, 그 안건을 내각총리대신이 고종에게 주청하여 허락을 받아 명령을 내리도록 하였다. 그 안건에는 총리대신과 해당 아문의 대신이 수

1) 이승휘, 「갑오개혁기 기록관리제도와 등기실체제(Registry System)」 『기록학연구』 17, 2008; 이상찬, 「갑오개혁 이후의 문서행정」 『한국문서행정의 발달사』 2008, 한국고문서학회 2008년도 전국학술대회; 이영학, 「갑오개혁시기 기록관리제도의 변화」 『역사문화연구』 27 한국외국어대학교 역사문화연구소, 2007; 시귀선, 「대한제국시기 기록문화」 『대한제국기 고문서』 국립전주박물관, 2003; 이경용, 「한말 기록관리제도 -공문서관리 규정을 중심으로-」 『기록학연구』 6, 2002

결(手決)을 하여 효력을 발생하도록 하였다. 나아가 공문서의 접수와 발송 등의 전달 과정을 상세히 명기하였다.

아울러 공문서의 양식을 개정하였다. 공문서의 연호 표기를 중국 연호로부터 조선 독자적 연호로 변경하였으며, 또한 공문서에 사용하는 문자를 순한문과 이두문으로부터 국문이나 국한문 혼용으로 바꾸었다. 또한 공문서 원본을 보존·관리하도록 하였다. 조선시기에는 각 공공기관에서 발신한 문서와 수신한 문서의 요지를 적어두는 등록(騰錄)제도가 발달해 있어서 중요한 공문서가 아니면 원본을 보존하는 경우가 드물었다. 그러나 갑오정권에서는 공문서 원본을 보존 관리하는 경우가 증가하게 되었다.

1897년 고종은 대한제국을 공포하면서 갑오정권에서 실시하였던 여러 가지 정책들을 폐기하였다. 특히 왕권을 제한하고자 하였던 정치제도나 권력기구를 폐지하였다. 내각제를 폐지하고 의정부를 다시 복설하거나, 왕실과 정부를 분리하고자 설립하였던 궁내부를 한층 강화해갔다. 그러나 대한제국시기의 기록관리제도는 갑오정권의 그것을 계승하였다. 대한제국 시기에 고종은 왕권을 강화해가면서 고종 나름의 개혁정책을 실시해가는데, 그를 위해 설립한 새로운 정부기구에서는 기록관리 담당 부서를 설치하여 기록관리를 독립적으로 수행하도록 하였다.

이 글에서는 대한제국의 설립과 함께 왕권을 강화해가면서 정부기구를 어떻게 개편해갔는가를 살펴보고, 나아가 황제권을 강화해가기 위해 신설한 정부기구에서는 기록관리를 어떻게 해갔는가를 살펴보고자 하였다. 즉 대한제국에서 갑오개혁기의 기록관리제도를 구체적으로 어떻게 계승해갔는가를 살펴보고자 한다.

## 2. 대한제국의 설립과 관제의 개편

1896년 2월 고종이 러시아 대사관으로 피신하는 아관파천으로 말미암아 갑오정권은 무너지게 되었다. 고종의 뒷받침을 받지 못하는 개화파의 갑오정권은 지탱할 수 없었다. 고종은 1896년 9월 24일에 갑오개혁기 개화파 관료들에 의해 이루어졌던 내각제를 폐지하고 의정부를 다시 설치하였다. 고종은

반역지배가 국권을 조롱하고 조정(朝政)을 변경하여 의정부를 내각으로 개칭하여 대부분 교제(矯制)하는 데까지 이르니 전헌(典憲)은 이로 말미암아 파괴되고 중외(中外)는 이로 말미암아 시끄러워져 백관만인의 우분통해(憂憤痛駭)함이 이제 3년이며 국가의 오용(汚隆)에 관계됨이 또한 큰 지라. 이제부터는 내각을 폐지하여 다시 의정부라 칭하고 새로 전칙(典則)을 정하니 이는 구장(舊章)을 좇으면서 신규(新規)를 참고하여 무릇 국민 편의에 관계된 것을 잘 헤아려 반드시 시행되기를 힘쓰라<sup>2)</sup>

라고 조칙을 내리면서 제도를 변경하였다.

1896년 9월에 내각을 폐지하고, 의정부를 복설하였는데, 새로 반포된 「의정부관제」<sup>3)</sup>를 보면 의정부 회의에서 부결된 의안이라도 국왕이 칙령으로 반포할 수 있게 하여 국정의 운영권이 국왕에 있음을 선포하였다.<sup>4)</sup> 그 후 고종은 의정부의 대신과 차

2) 「詔勅 內閣을 廢止하고 議政府를 復設하는 件」 建陽元年 9월 24일 『韓末近代 法令資料集』 (이하 『法令集』 으로 줄임) 2권 177쪽,

3) 「勅令 第1號 議政府官制」 建陽元年 9월 24일 『法令集』 2권 179쪽,

4) 도면희, 「정치사적 측면에서 본 대한제국의 역사적 성격」 『역사와현실』 19, 한국역사연구회, 1996, 19쪽

대(次對)를 함으로써 의정부 회의에 참석하지 않고도 의정부를 지배하고, 대신들에게 명령을 할 수도 있었다.<sup>5)</sup>

고종은 아관파천 이후 러시아에 의지하여 정책을 집행해가려고 하였지만 러시아가 적극적으로 도움을 주지 않았을 뿐만 아니라, 국내에서 개화파는 물론이고 유생 등의 위정척사파들이 일국의 대사관에 의지하여 국정을 운영하는 것에 대해 비판을 계속하자, 고종은 아관파천 후 1년만인 1897년 2월에 경운궁으로 환궁하였다.

1897년 3월에 고종은 “범백정무(凡百政務)가 실효(實效)가 없는 것은 관제(官制)를 많이 변경하고 규칙 중에 오히려 불편한 곳이 있는데 말미암음이라”<sup>6)</sup>는 조칙을 내리면서, 교전소(校典所)를 설치하여 갑오개혁기에 제정된 수많은 법령과 개혁조치들을 정리하도록 하였다. 그러나 서재필이 교전소를 주도하면서 제도와 법률의 대대적 개혁과 군주권에 제한을 가하여 민권을 신장시키는 개혁을 시도함으로써 내부 갈등이 일어나 고종의 의도는 관철되지 못하였다.

고종은 왕권을 강화해가려고 하였지만, 독립협회는 왕권을 제한하는 입헌군주제적 형태를 지향해갔다. 이에 고종은 일부 관료들과 민들의 지지를 이끌어내면서 8월에 연호를 ‘광무’로 확정하고, 10월에 대한제국을 수립하였다. 칭제 논리는 존호를 통해 ‘자주’와 ‘자강’을 달성할 수 있다는 것으로서, 갑오년 이후 실추된 왕권을 회복하고자 하는 고종의 왕권 강화 의지를 뒷받침해 줄 수 있는 것이었다.

1898년 3월에 독립협회는 서울 종로에서 만민공동회를 개최하여 러시아인 재정고문과 군사교관의 철수를 주장하였으며, 고종의 황제권 강화 정책에 대해서도 비판하였다. 10월에 독립

5) 「勅令 第15號 議政府次對規則」 光武 2年 6월 10일 『法令集』 2권 361쪽

6) 「詔勅 諸般法規 整理에 관한 件」 建陽 2年 3월 16일 『法令集』 2권 215쪽

협회는 종로에서 관민합작으로 만민공동회를 개최하여 헌의 6조를 상주하였다. 독립협회의 권력이 너무 커지는 것을 두려워한 고종은 보부상 단체인 황국협회를 조종하여 11월에 만민공동회를 습격하도록 하여 민간단체끼리의 충돌을 야기시켰다. 그 후 고종은 12월에 병력을 동원하여 두 단체를 무력으로 진압하는 형식으로 만민공동회의 집회를 해산시켰다.<sup>7)</sup>

1898년 12월에 고종이 만민공동회를 해산시킨 후, 황제권을 위협하는 국내의 정치세력은 거의 소멸되었다. 민씨척족은 1895년 명성황후 살해를 전후하여 위축되었고, 흥선대원군도 1898년 사망한데다가, 고종의 전제왕권을 견제하던 독립협회 세력은 거의 진압되었다. 이에 고종은 각종 법률·제도의 재편을 도모하면서 전제군주권을 강화해갔다. 당시 국내에는 고종에 대적할만한 정치세력은 존재하지 않았다. 이에 관료들은 외세에 의존하면서 정치 생명을 유지하거나 고종을 견제하기도 하였다.<sup>8)</sup> 고종은 1898년 11월 하순에 「의뢰외국치손국체자처단례(依賴外國致損國體者處斷例)」를 제정하여 “외국에 의뢰하여 국체와 왕권을 손상하는 자를 처단하도록”<sup>9)</sup> 함으로써 신하들이 외세에 의존하여 왕권에 저항하는 것을 막고자 하였다. 1900년 9월 29일에는 「형률명례(刑律名例)」를 개악하여<sup>10)</sup> 황실범 국사범에 대해 참형과 재산몰수를 실시함으로써 왕실에 대한 저항을 철저히 막고자 하였다.

고종은 1899년에 법적 제도적으로 황제권을 강화해가면서 자신이 구상하는 개혁정책을 실시해가고자 하였다. 그리하여 1899년 6월에는 법규교정소를 설치하여 법규를 정비하고자 하였고,

7) 도면희, 1996 앞 논문

8) 서영희, 『대한제국 정치사연구』 서울대 출판부, 2003, 64~78쪽

9) 「法律 第2號 依賴外國致損國體者處斷例」光武2年 11월 22일 『法令集』 2권 422쪽

10) 「法律 第6號 刑律名例 改正」光武4年 9월 29일 『法令集』 3권 208쪽

8월에는 「대한국국제(大韓國國制)」를 반포하여 근대법의 형식으로 황제권을 강화해가고자 하였던 것이다.

1899년 8월에는 「대한국국제(大韓國國制)」<sup>11)</sup>를 반포하여 황제의 권력이 무한한 자주정체임을 선언하고, 황제의 신성불가침, 육해군의 통솔권과 계엄권, 법률의 제정권 공포권 집행권 사면권, 행정 각부 관제 제정권 및 문무관 봉급 규정권, 행정명령 발포권, 문무관 임면권, 조약 체결권과 선전 강화권, 외교사절 파견권 등 모든 권한이 황제에 속함을 밝히면서 황제 중심의 국정을 운영해갔다.

고종은 여러 가지 개혁정책을 실시해가고자 하였다. 그를 위해서 재원이 필요하였다. 그리하여 갑오정권에서 궁중과 부중을 분리시키고자 설치하였던 궁내부를 오히려 왕권 강화를 위한 사적 기구로 변화시켜갔다. 대한제국에 들어서 궁내부에 내장사를 설치하고 내장사(1899년 3월에 내장원으로 바뀜)에서 역둔토세, 인삼세, 광산세, 화폐주조수입, 잡세 등을 징수하여 국가 재정 수입의 45%까지 징수하였다.<sup>12)</sup>

고종은 정부의 물리적 기구를 강화하기 위해 군대제도, 경찰제도 등을 정비하였다. 1899년 6월에 원수부를 설치하여 군대제도를 정비하면서 황제 직속의 군대체제를 유지하였다. 또한 치안을 유지하는 경찰력을 강화하기 위해 갑오정권에서 신설하였던 경무청을 1900년 6월에 독자적인 부서인 경부로 확대 개편하면서 직접 통할하였다. 1899년 이후 조선시기 전통의 관료들이 물러나고, 전통적 신분이 높지 않았던 왕실 친위세력들이 중심 정치세력을 구성하였으며, 의정부·육조 등의 전통적인 관료체제가 무너져 고종은 궁내부를 중심으로 국정을 도모해갔다.

그러나 1899년의 법규교정소에서 개편 정비하는 법률은 갑오

11) 「奏本 大韓國國制」光武 3年 8월 17일 『法令集』 2권 541쪽,

12) 서영희, 1990 앞논문 387쪽



정권기에 세운 법률 제도를 계승하는 측면이 강하였다.<sup>13)</sup> 그러한 측면은 기록관리제도의 측면에서도 비슷하였다. 다음 장에서 갑오정권기의 기록관리제도와 대한제국기의 그것과 어떠한 차이가 나는지 살펴보도록 하자.

### 3. 기록관리기구의 설립과 업무 분장

고종은 1897년 10월에 대한제국을 설립하여 왕권을 강화해가면서 자신의 정책구상을 실행해가고자 하였다. 그는 갑오정권기의 내각제를 폐지하고 의정부를 설치하였으며(1896.9), 갑오정권기에 궁중과 부중을 분리하기 위해 설립하였던 궁내부를 오히려 확대 강화해갔다. 또한 물리력인 군대와 경찰제도를 정비하여, 황제가 공권력을 직접 통할하고자 하였다. 즉 고종은 원수부를 설치하여(1899.6) 군대를 직접 통할하였으며, 갑오정권기에 설립한 경무청을 경부로 격상시켜(1900. 6) 직접 치안도 관장하였다. 아울러 고종은 통신국을 농상공부에서 독립시켜 통신원으로 격상시켰으며(1900. 3), 1901년에는 지계아문을 설치하여 토지소유권을 확인해주고 양전사업을 실시하기도 하였다. 그러한 특설기구에서 설립한 기록관리 담당 조직들은 무엇이며, 어떠한 업무를 담당하였는지를 살펴보자.<sup>14)</sup>

#### 1) 의정부

1896년 2월에 고종은 아관파천을 행한 후, 개화파를 중심으로

13) 서영희, 2003 앞책, 112~115쪽

14) 이경용, 「한말 기록관리제도 -공문서관리 규정을 중심으로-」 『기록학연구』 6, 2002, 173쪽

한 갑오정권이 무너지자 1896년 9월 24일에 내각을 폐지하고 의정부를 다시 설치하였다. 의정부관제 전문(前文)에는 “대군주폐하께서 만기(萬機)를 통령(統領)하시니 의정부를 설치하시니라”<sup>15)</sup>고 명시하여 국정의 운영권이 국왕에게 있음을 선포하였다. 왕은 의정부 회의의 결과에 상관없이 재가할 수 있는 권리를 갖게 됨에 따라, 의정부는 단지 국왕의 의사결정을 추인하는 기관으로 전락하였다. 의정부는 중요 국정을 독립적으로 논의하는 자리가 아니라, 왕의 의도를 하달받아 형식적으로 논의를 거친 후 재가를 신청하는 통과기관이 되고 있었다.<sup>16)</sup>

1896년 10월에 「의정부소속직원관제」(1896. 10. 9)와 「의정부소속직원분과규정」(1896. 10. 15)을 연이어 개정하였다. 「의정부소속직원분과규정」<sup>17)</sup>에 의하면 의정부 조직은 구체적으로 <표 1>과 같다. 의정부는 크게 의정관방과 총무국으로 나누어졌다. 의정관방(議政官房)은 다시 비서과와 문서과를 두었다. 비서과에서는 기밀사항, 관리 진퇴 신분에 관한 사항, 관인(官印) 관수(管守)에 관한 사항을 담당하였다. 문서과에서는 조칙 법률의 발포, 공문의 발송 접수와 공문의 기안 작성[起草], 주안(奏案: 황제에게 올리는 글)의 정사(淨寫: 깨끗하게 정리함) 등을 담당하였다. 총무국(總務局)은 기록과, 관보과, 회계과로 나누어졌다. 기록과(記錄課)에서는 문서를 기록·편찬하고, 조칙 법률 규칙과 기타 공문의 원본을 보존하도록 하였다(제5조), 관보과(官報課)에서는 관보 및 직원록을 편찬 발매하는 일을 담당하였다(제6조). 회계과(會計課)에서는 의정부의 예산·결산·회계를 관할하고, 장부 조제를 담당하였다(제7조).

15) 「勅令 第1號 議政府官制」 建陽元年 9月 24日 『韓末近代法令資料集』(이하 『法令集』으로 줄임) 2권 179쪽

16) 오연숙, 「대한제국기 의정부의 운영과 위상」 『역사와현실』 19, 한국역사연구회, 1996

17) 「議政府所屬職員分課規程」 建陽元年 10月 15日 『法令集』 2권 190~191쪽

「의정부소속직원관제」<sup>18)</sup>에 의하면, 의정부에는 총무국장(勅任 1명), 의정부비서관(奏任 1명), 참서관(奏任 1명), 주사(判任 8명) 등 총 11명을 소속 임원으로 두었다(제1조). 총무국장은 의정의 명을 받들어 총무국의 업무를 관장하고, 소속 직원을 감독하도록 하였다. 비서관은 의정관방 사무를 담당하고(제3조), 참서관은 문서과의 업무를 담당하도록 하였다(제4조). 주사 8명으로 하여금 각 과의 업무를 책임지도록 하였으며, 그 외 서제(書題) 8인, 사령(使令) 10인, 순직(巡直) 6인, 청차(廳差) 8인을 두어 업무를 담당하거나 보조하도록 하였다(제7조).

〈표 1〉 의정부(議政府)의 조직구성과 업무 분장

부서	과	분장 업무
議政官房 (비서관)	秘書課	. 기밀에 관한 사항 . 관리 진퇴 신분에 관한 사항 . 官印 管守에 관한 사항
	文書課 (참서관)	. 조칙과 법률 규칙의 발포 . 공문의 발송 접수와 起草 . 법률 규칙 등 각 議案의 謄草에 관한 사항 . 회의할 때 문답과 토론을 필기 . 奏案을 淨寫
總務局 (총무국장)	記錄課	. 각양 문서의 기록 편찬 . 조칙과 법률 규칙과 기타 공문의 원본을 보존 . 의정부소관도서의 구비류별보존 출납 및 그 목록의 편집 . 의정부 所用圖書의 출판 . 제반 통계표 編制
	官報課	. 관보 및 직원록의 편찬 발매 및 分派에 관한 사항
	會計課	. 의정부 소관 경비의 예산 결산 및 회계 . 의정부 소관 관유재산 및 물품보존과 그 장부 調製

출전: 「議政府所屬職員分課規程」 建陽元年 10月 15日 『法令集』 2권 190~191쪽

18) 「勅令 第2號 議政府所屬職員官制」 建陽元年 10月 9日 『法令集』 2권 187~188쪽

의정부의 기록관리는 의정관방의 문서과와 총무국의 기록과가 중심으로 담당하였다. 의정관방의 문서과에서는 공문의 발송과 접수 및 기안을 담당하였으며, 법률·규칙 등 주요 법령을 등초(謄草; 베껴서 정리함)하였으며, 주요 회의록을 작성하였다. 반면에 총무국 기록과에서는 중요 문서를 기록·편찬하거나, 조칙·법률 등 주요 법령의 원본을 보존 관리하는 역할을 담당하였다. 즉 의정관방의 문서과에서는 현용기록을 관리하였고, 총무국의 기록과에서는 비현용기록을 관리하면서 주요 법령 등 역사기록의 원본을 보존하거나 편찬하는 일을 담당하였다.

의정부의 업무 분장을 1895년 4월에 설치되었던 내각의 그것과 비교해보면, 위상의 변화와 함께 조직이 축소되었다.<sup>19)</sup> 내각에서는 총리대신관방, 참서관실, 기록국이 있고 그 산하에 7개과가 존재하였는데,<sup>20)</sup> 의정부에서는 의정관방과 총무국이 있고 그 산하에 5개과로 축소되었다. 즉 기록국에서 기록과로 축소되었고, 의정부 총무국 기록과에서는 시행 완료된 비현용문서의 기록 편찬과 원본 보존 등의 업무를 담당하였다.

기록관리업무는 대체로 대동소이한데, 현용기록을 담당하는 의정부 의정관방 문서과에서는 법률·규칙 등 의안(議案)을 등초(謄草)하는 일과 회의할 때 문답과 토론을 필기하는 회의록을 작성하는 일이 추가되었다. 회의록을 작성하는 일은 고종이 주요 회의의 내용을 알기 위해서 필요한 일이었으리라 여겨진다.

각 부의 기록관리부서와 업무는 대체로 갑오정권기의 그것을 그대로 계승하였다고 여겨진다. 궁내부를 제외한 각 부의 직제 개정이 거의 이루어지지 않았으며, 개정된 각 부의 관제가 기록

19) 이경용, 「한말 기록관리제도 -공문서관리 규정을 중심으로-」 『기록학연구』 6, 2002, 175쪽  
20) 이영학, 「갑오개혁시기 기록관리제도의 변화」 『역사문화연구』 27, 2007, 98쪽 참조

관리 업무와 연동하여 이루어진 것도 드물기 때문이었다.<sup>21)</sup> 1899년에 법부의 부서와 배당 업무를 살펴 보면 대체로 대동소이하였다. 법부는 대신관방, 사리국(司理局), 법무국, 회계국으로 나누어지고, 대신관방은 다시 비서관과 문서과는 구분된다. 비서관에서 비밀기록을 관장하고, 문서과에서 공문서의 접수와 발송, 일체 공문서의 조사, 공문서류의 편찬과 보존, 도서의 보관과 간행 등을 담당하였다.<sup>22)</sup> 기록관리부서와 업무는 갑오정권기의 내각체제의 그것과 거의 비슷하다.<sup>23)</sup> 대한제국시기의 각부의 기록관리부서와 업무는 갑오정권시기의 그것을 계승하였다고 여겨진다.

## 2) 궁내부

1894년에 농민군 진압을 명목으로 조선에 진출한 일본군의 후원에 힘입어 개화과는 6월 25일에 군국기무처를 설립하고, 6월 28일에 관제를 개편하면서 갑오정권을 출범시켰다. 갑오정권은 왕권을 제한하면서 위로부터의 개혁을 시도하였다. 그리하여 궁중(宮中)과 부중(府中)을 분리하여 봉건왕실의 정치적 권한을 제한하는 한편 자신들의 권력장악을 제도적으로 보장하는 정치기구 마련을 위해 궁내부를 설치하였다.<sup>24)</sup>

6월 28일에 「의정부관제」 「각아문관제」와 함께 「궁내부관제」가 반포되었다. 이때 반포된 관제는 관원 배치나 관제 운

21) 이경용, 2002 앞논문 177쪽

22) 「議政府制定(?) 法部分課規程」 光武3年 6月 15日 『法令集』 2권 501~502쪽

23) 이영학, 「갑오개혁시기 기록관리제도의 변화」 『역사문화연구』 27, 2007, 102쪽 참조

24) 서영희, 「1894-1905년의 정치체제변동과 궁내부」 『한국사론』 23, 1990, 344쪽

영에 대한 상세한 규정 없이 단지 종래의 관아 중 국왕 직속 기관으로서 성격이 강한 부서들을 분리하여 궁내부 산하에 부속 시킨 것뿐이었다. 즉 승정원을 승선원으로 개칭하고, 홍문관·예문관을 경연원으로, 교서관·도화서 등을 규장각으로 통합 정리하면서 내의원·시강원·내시사 등과 함께 궁내부의 관할을 받게 한 것이다. 이리하여 국가와 일체로 인식되던 왕실이 제도적으로 분리되어 궁내부 소속 관원과 국가기구인 각부 아문의 관원은 상호 견직할 수 없게 되었으며, 그 재정은 탁지아문의 통제를 받는 등 봉건왕실의 권력기반은 상당히 축소되었다.<sup>25)</sup>

그러나 고종은 군국기무처와 의정부가 왕권을 제한하는 것을 수용하지 않았다. 왕권과 군국기무처는 계속 대립하였다. 이에 일본은 청일전쟁의 승리를 바탕으로 조선에 본격적인 간섭을 수행하고자 내무대신을 역임한 이노우에 가오루(井上馨)를 일본 공사로 파견하고 박영효를 앞세워 을미내각을 구성하여 왕권을 견제하였다. 흥범 14조를 공포하여 왕권을 제한하고 1895년 4월에는 정식으로 「궁내부관제」를 제정하여 궁중의 권한을 축소하였다. 「궁내부관제」<sup>26)</sup>에 의하면 기구는 <표 2>와 같다.

<표 2>의 궁내부 기구에서 기록을 관리하는 기구를 명문화한 부서는 시종원의 비서감(秘書監)과 규장각의 기록사(記錄司)이다. 시종원은 조선시대의 승정원이 변화한 것인데, 비서감은 대군주의 비밀문서와 문서 보존을 관장하도록 규정하였다.<sup>27)</sup> 규장각은 왕실 전적과 기록을 보관하고 역대 임금들이 지은 글과 쓴 글씨, 현 임금의 어진(御眞; 초상화)을 관장하도록 하였는데,<sup>28)</sup> 그 중 기록사는 문서와 기록을 보존하는 일을 담당하도록

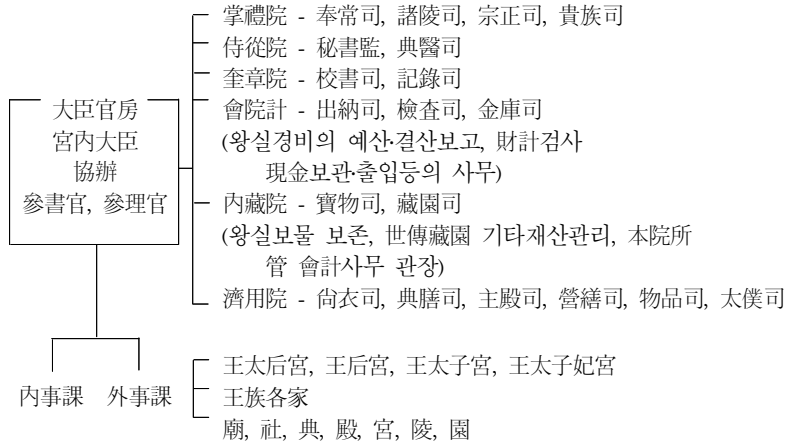
25) 서영희, 1990 위논문 346-347쪽

26) 「布達 第1號 宮內府官制」高宗 32年 4月 2日 『法令集』 1권 304쪽

27) 「布達 第1號 宮內府官制」高宗 32年 4月 2日, 제24조 『法令集』 1권 308쪽  
“秘書監 大君主秘書와 文書保存하는 事를 掌함”

하였다.<sup>29)</sup> 즉 시종원의 비서감은 국왕 측근의 문서와 비밀문서를 관장하도록 하였으며, 규장각의 기록사는 왕실의 전적과 영구 기록을 보존하였을 뿐 아니라, 현행문서도 관리하도록 하였던 것이다.

〈표 2〉 갑오정권 시기 궁내부 산하 기구



출전: 「布達 第1號 宮內府官制」高宗 32年 4月 2日 『法令集』1권 304쪽 (서영희, 1990 앞논문 재인용)

1896년 2월에 고종이 러시아 대사관으로 피신하면서 갑오정

28) 「布達 第1號 宮內府官制」高宗 32年 4月 2日, 제25조 『法令集』1권 309쪽  
“奎章院 (중략) 王室典籍及記錄을 保管하고 列聖御製御筆과 當宇御眞과 王統  
譜와 王族牒籍 奉藏하는 事를 掌함”

29) 위와 같음  
“記錄司 保存文書記錄하는 事를 掌함”  
문서와 기록을 구분한 것으로 보아, 문서는 현용기록을 의미하고 기록은 문  
서 중 주요 기록 및 역사 기록을 의미한다고 여겨진다.

권은 붕괴하였다. 고종이 러시아의 후원을 기대하였지만, 그것이 제대로 이루어지지 않자 1년 뒤인 1897년 2월에 다시 환궁하고 그 해 10월에 「대한제국」을 반포하였다. 고종은 그 해 9월에 내각제를 폐지하고 의정부를 설치하였으며, 그 후 「의정부 차대규칙」을 공포하여 고종이 의정 이하 각부 대신을 매주 1회씩 만나 왕의 의사를 전달함으로써 국정을 주도해갔다.

1899년부터는 고종은 의정부를 제쳐둔 채 궁내부를 통하여 국정의 주요 업무를 처리하였다. 갑오정권기에는 왕권을 제한하기 위하여 궁내부를 설치하였지만, 역으로 대한제국시기에는 고종이 궁내부를 확대해가면서 국정의 주요 정책을 집행해갔다. 1899년 이후 고종은 궁내부를 <표 3>처럼 크게 확대해갔고, 궁내부는 국가 재정수입의 약 45%까지 징수하였으며, 이를 바탕으로 고종이 추구하고자 하는 주요 정책은 궁내부의 산하기구를 통해 실시해갔다.

이 시기의 궁내부의 기록관리부서와 업무를 살펴보도록 하자. 1900년에 대신관방 산하의 내사과와 외사과를 개편하여 외사과를 폐지하고, 내사과는 문서과로 개편하였으며, 문서과에는 문서과장 1인과 주사 5명을 배치하였다.<sup>30)</sup> 대신관방에서는 내사과로부터 명칭이 변경된 문서과가 기록관리를 담당하였을 것이다.

다음으로 궁내부 산하 기구 중에 경제적으로 가장 큰 역할을 수행하면서 직접 세금을 징수한 기구가 내장원이다. 내장원이 궁내부 수입의 근간이었으며, 고종은 내장원의 세입을 근간으로 개혁정책을 추구해갔다.<sup>31)</sup> 궁내부 산하의 내장사는 1899년 3월에 내장원(內藏院)으로 명칭을 변경하고, 그 산하에 장원과,

30) 「布達 第71號 宮內府官制 改正」光武4年 12月 16日 『法令集』 3권 250쪽

31) 양상현, 「대한제국기 내장원 재정관리 연구」 서울대 국사학과 박사학위논문, 1997



종목과, 수륜과를 설치하였다. 그 후에 삼정과를 설치하였으며, 1900년에는 봉세관, 공세과, 기록과를 설치하였고, 1902년에는 전생과와 공상과를 설치하였다. 내장원의 기록관리는 기록과에서 담당하였다. 1900년 9월에는 기록과를 증설하고 기록과장 1명(주임)과 주사 2명(판임)을 배치하였다.<sup>32)</sup> 내장원에서는 기록과를 독자적으로 설립할 정도로 기록관리를 중시하였으며, 내장원이 정책을 수행하는 과정에서 생산한 문서와 기록들은 기록과에서 정리·보존 관리하였을 것이라 여겨진다.

〈표 3〉 대한제국시기 궁내부 산하 기구(1895-1903년)

기구명	관원수	변동사항
大臣官房	대신 1, 협판 1, 비서관 1, 참서관 3, 주사 10, 내사과장 1, 주사 4, 외사과장 1, 통역관 2, 주사 3, 특진과 15 이내	참리관 6 증치
侍從院	卿 1, 侍從 8, 侍御 4, 奉侍 10	
秘書院	卿 1, 丞 3, 郎 2	승 2, 랑 2 증치
奎章院	卿 1, 直學士 1, 校書 2, 주사 4	규장각으로 개칭
經筵院	卿 1, 侍講 1, 副侍講 1, 侍讀 4	홍문관으로 개칭
掌禮院	卿 1, 掌禮 5, 주사 12	장례 2, 주사 6 증치
宗正院	卿 1, 주사 4	
貴族院	卿 1, 주사 2	돈녕원으로 개칭
會計院	卿 1, 檢事과장 1, 출납과장 1, 주사 6	
典醫司	長 1, 副長 4, 典醫 4, 典醫補 4, 주사 3	
奉常司	長 1, 주사 3	제조 16, 주사 4 증치
典繕司	長 1, 주사 4	
尙衣司	長 1, 주사 5	주사 1 증치
主殿司	長 1, 주사 2	
營繕司	長 1, 주사 3	기수 2, 주사 5 증치
太僕司	長 1, 주사 3	주사 1 증치
소계	163명	47명

32) 「布達 第65號 宮內府官制 改正」 光武4年 9月 14日 『法令集』 3권 194쪽

內藏司 (1899년 8월 22일 內藏院으로 개칭)	卿 1, 주사 1 莊園課(長 1, 주사 6) 水輪課(長 1, 주사 8, 기사 4, 기수 2) 蓼政課(長 1, 주사 2) 種牧課(長 1, 주사 2) 貢稅課(長 1, 주사 2) --> 工業課로 개칭 記錄課(長 1, 주사 2) 典牲課(長 1, 주사 3, 기수 2) 公桑課 捧稅官 13	1898년 1월 23일 신설 1899년 12월 1일 신설 1899년 12월 1일 신설 1900년 9월 14일 신설 1900년 9월 14일 신설 1902년 4월 18일 신설 1902년 8월 신설 1900년 8월 31일 신설
물품사	長 1, 주사 4	1896년 6월 13일 신설
통신사	長 1, 주사 1 전화과(長 1, 기사 2, 주사 8) 철도과(長 1, 기사 2, 주사 2)	1899년 6월 24일 신설
철도원	총재 1, 감독 2, 과장 3, 기사 3, 주사 3 기수 2	1900년 4월 6일 신설
서북철도국	총재 1, 감독 2, 議事長 10 이내, 국장 1, 기사 1, 주사 2, 기수 2	1900년 9월 3일 신설
예식원	장 1, 부장 1, 외무과장 1, 번역과장 1, 문서과장 1, 회계과장 1, 참서관 7, 번역관 4, 주사 8, 번역관보 5	1900년 12월 16일 신설
경위원	총관 1, 총무국장 1, 경무관 7, 주사 6, 총순 16	1901년 11월 17일 신설
광학국	국장 1, 감독 1, 기사 1, 주사 5	1902년 2월 16일 신설
수륜원	총재 1, 장 1, 주사 8, 기사 4, 기수 2 공상과 과장 1, 기사 5, 주사 3, 기수 10	1902년 4월 11일 승격 1902년 8월 6일 증설
관리서	관리 1, 부관 1, 이사 3, 주사 6	1902년 4월 11일 신설
평식원	총재 1, 부총재 1, 총무과장 1, 검정과장 1, 기사 1, 주사 4, 기수 2	1902년 7월 19일 신설
수민원	총재 1, 부총재 1, 감독 1, 총무국장 1, 참서관 3, 주사 6, 위원 약간명	1902년 11월 16일 신설
박문원	장 1, 부장 1, 찬의 2, 감서 2, 기사 3	1903년 1월 23일 신설
소계	259명	
총계	469명	

출전: 『한말근대법령자료집』 2, 3권(서영희, 『대한제국 정치사연구』 서울대학교출판부, 2003, 80~81쪽 재인용)

### 3) 원수부

고종은 1898년에 경찰과 군사력을 동원하여 독립협회와 만민공동회를 해체시키고 황실과 정부정책에 대한 견제세력을 제어하는 데 성공한 이후부터 절대주의 국가에서 볼 수 있는 황제 중심의 강력한 군대 육성과 통할권을 행사하였다. 그 일환으로 황실에서는 과거 군부대신이 갖고 있던 권한을 대폭 축소시키면서 이들에게 일반 사무행정의 군정권만 주고, 군령권(軍令權)은 황제에 귀속시켜 황제의 칙령이나 조칙을 통하지 않고서는 어느 누구도 명령을 발할 수 없게 하였다. 그것은 원수부(元帥府)의 설치로 표출되었다.<sup>33)</sup>

고종은 1899년 6월에 「원수부관제」를 공포하고 “대황제폐하께서는 대원수(大元帥)이시니 군기(軍機)를 총람(總攬)하사 육해군을 통령(統領)하시고, 황태자전하께서는 원수(元帥)이시니 육해군을 일렬 통솔하사 원수부를 설치하십이라”<sup>34)</sup>라고 적시하면서 원수부를 설치하였다.

원수부에는 군무국, 검사국, 기록국, 회계국을 설치하였다. <표 4>에서 보듯이 원수부에서는 기록을 담당하는 부서가 군무국과 기록국이었다. 군무국에서는 군사에 관한 조칙과 공문을 군부와 각 부대에 발송하였으며, 군부와 각 부대의 보고사항을 접수하여 그 개략을 요약하여 왕에게 알리는 역할을 담당하였다. 기록국에서는 군사에 관한 조칙과 주요 문서와 서적 및 기록을 보존하는 역할을 담당하였다.<sup>35)</sup> 즉 기록국에서는 주요

33) 조재곤, 「대한제국기 군사정책과 군사기구의 운영」 『역사와현실』 19, 한국 역사연구회, 1996

34) 「詔勅 元帥府官制」 光武3年 6月 22日 『法令集』 2권 504~508쪽

35) 「詔勅 元帥府官制」 光武3年 6月 22日, 제10조 『法令集』 2권 506쪽

기록 및 역사 기록을 보존하는 역할을 담당하였던 것이다.

기록국의 국장(局長)은 장관(將官)으로 임명하였고, 국원으로는 위관(尉官) 1명과 하사 2명이 배정되었다. 이후 1900년에는 원수부 본부의 전체 정원을 늘리면서 기록국의 직원도 위관(尉官) 2명과 하사(下士) 4명으로 증원하였다.<sup>36)</sup>

요약하면 원수부에서는 현용기록은 군무국에서 담당하고, 비현용기록은 기록국에서 관리 보존하고 있었던 것이다.

〈표 4〉 원수부(元帥府)의 조직구성과 업무 분장

부서	분장 업무
군무국	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 인보상장에 관한 사항</li> <li>. <b>軍事에 관한 詔勅과 公文을 軍部와 京外 各隊에 發布하는 사항</b></li> <li>. 국방과 용병과 군대 편성에 관한 사항</li> <li>. 전투준비와 군비 지급에 관한 사항</li> <li>. 육해군대학교와 육해측량에 관한 사항</li> <li>. <b>軍部와 京外 各隊의 日記와 報告를  접수하고 概略을 抄錄하여 入奏하는 사항</b></li> </ul>
검사국	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 군사에 관한 상사와 승서와 천전과 징계에 관한 사항</li> <li>. 각병학교의 교육에 관한 사항</li> <li>. 경외 각대 소속장교의 근만을 심사하는 사항</li> </ul>
기록국	<ul style="list-style-type: none"> <li>. <b>軍事에 관한 詔勅과 文簿 및 圖書 등을 保存하는 사항</b></li> </ul>
회계국	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 군사에 관한 경비의 예산결산에 관한 사항</li> <li>. 회계(會計)와 조사(調査)와 인가퇴환(認可退還)에 관한 사항</li> </ul>

출전: 「詔勅 元帥府官制」 光武3年 6月 22日 『法令集』 2권 504~508쪽

36) 「詔勅 元帥府官制 改正」 光武4年 3月 20日 『法令集』 3권 49쪽

#### 4) 경부

우리나라에서 근대적 형태의 경찰제도를 시도한 것은 1880년대였다. 1883년에 경부를 설치하였지만, 그 구체적인 운영 상황은 알 수가 없으며, 1884년 갑신정변 실패 이후 와해된 것 같다.

1894년 갑오정권에서 치안을 유지하고 정책을 집행해가기 위해 기존의 포도청을 경무청(警務廳)으로 개편하면서 경찰기능을 강화해갔다. 대한제국기에는 이때 마련된 경찰제도의 틀을 유지하면서 내용적으로 확대 발전해갔다. 1900년에는 경부(警部)로 승격시켰다가, 1901년에는 경위원을 신설하고 1902년에는 경부를 다시 경무청으로 축소 개편하는 조치를 취하였다. 경위원과 경무청의 이원적인 체제는 1904년까지 지속되었다. 즉 경찰제도는 경무청(1894. 7) ---> 경부(1900. 6) ---> 경위원(1901. 11)·경무청(1902. 2) 체제로 변화하여갔다.<sup>37)</sup>

1894년 6월 28일에 성립한 갑오정권은 곧바로 7월 14일에 좌·우 포도청을 폐지하고 서울에 경무청을 설립하여 내무아문에 예속시키고, 경무사·경무부관·경무관·서기관·총순·순검 등을 두어 한성 5서 내의 모든 경찰행정을 관장하도록 하였다. 한성 5부에는 경찰지서를 분설하여 각 부내 경찰사무를 분장하도록 하였다. 경찰지서에는 서장 1명을 두고 경무관이 겸임하며 서기 2명, 순검 몇 명을 두었다.<sup>38)</sup> 갑오정권기에 새로 마련된 경찰관제의 중요 특징은 일본의 경찰제도를 수용하여 근대적 경찰제도를 수립하려고 한 점이고, 아울러 문관경찰제를 도입하였다는 점이다. 갑오정권기의 경찰행정은 민생 치안뿐 아니라, 정치

37) 차선혜, 「대한제국기 경찰제도의 변화와 성격」 『역사와현실』 19, 한국역사연구회, 1996

38) 「議案 警務廳官制 職掌」 高宗 31년 7월 14일 『法令集』 1권 38쪽

적 사건에 대한 수사와 반정부인사에 대한 내사와 탄압을 실시함으로써 정권 유지에 큰 도움이 되었다.<sup>39)</sup>

경무청의 기록관리는 “서기(書記)가 판임(判任)으로 경무사의 지휘를 받아 기록부(記錄簿) 및 계산을 관장하도록”<sup>40)</sup> 하였고, 경찰지서의 기록관리는 “지서(支署)서기가 서장의 지휘를 받아 기록부계산을 관장하고 부내 경찰 실제 상황을 갖추어 서장에 보고하고, 매월말에 서장은 경무사에 보고하도록”<sup>41)</sup> 하였다.

경무청관제는 1895년 4월에 한 차례 개정하여 체제정비가 이루어진다.<sup>42)</sup> 경찰행정의 기구는 경무청과 산하기구인 동·서·남·북·중서의 5개 경무서 그리고 분서·지서로 구성되었다. 경찰관리는 경무사, 경무관, 총순과 말단관리인 순검 등으로 이루어졌다.<sup>43)</sup> 1896년 2월 현재 경무청 순검 수효는 1,080명이었다.<sup>44)</sup>

조직 구성은 관방(官房) 제1과·제2과와 총무국으로 이루어졌으며 관방에 서무·회계 관계부서와 관내 감독관을, 총무국에 신문계를 각각 신설하고 5부 경무서 외에 궁내경무서를 별도로 설치하여 조직과 업무 면에서 이전 관제보다 세분화되고 확대되었다. 경무청의 기록관리는 경무서관방 第一課에서 담당하였다. 제1과의 업무는 제규(制規)와 정례(定例)를 담당하고, 관인청인의 관수(管守), 문서의 접수 발송 편찬 보존, 통계 보고 및

39) 차선희, 1996 앞논문

40) 「議案 警務廳官制 職掌」高宗 31년 7월 14일 『法令集』 1권 38쪽  
“書記爲判任 受警務使節制 掌記錄簿及計算”

41) 「議案 警務廳官制 職掌」高宗 31년 7월 14일 『法令集』 1권 38쪽  
“支署書記 受署長節制 掌記錄簿計算 兼具部內警察實在情形 呈署長查閱 每月終 由署長 申報警務使”

42) 「勅令 第85號 警務廳官制」高宗 32년 4월 29일 『法令集』 1권 364쪽

43) 차선희, 「대한제국기 경찰제도의 변화와 성격」 『역사와현실』 19, 한국역사연구회, 1996

44) 『독립신문』 건양 원년 2월 13일(차선희, 1996 앞논문 재인용)

도서 보관 등을 담당하였다.<sup>45)</sup>

과의 업무를 자세히 규정한 「경무청처무세칙」에 의하면 관방 제일과(第一課)는 공문의 접수 발송뿐 아니라 공문의 편찬 보존을 담당하도록 하였고, 국과 성안의 심사, 경무관 회의, 읍장과 동장의 명부 정리, 청령과 제법령의 편찬, 통계 및 표 제조 등의 경무청의 기록관리를 전반적으로 담당하고 있었다.<sup>46)</sup>

〈표 5〉 경무청의 조직구성과 업무 분장

국별	과별	분장 업무
관방	第一課	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 제규(制規)와 정례(定例)를 담당</li> <li>. 官印 廳印의 관수(管守)</li> <li>. <b>文書의 접수 발송 편찬 보존</b></li> <li>. <b>통계 보고 및 도서 보관</b></li> <li>. 巡檢 채용</li> <li>. 경찰관리의 교육</li> </ul>
	第二課	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 경비 예산 및 금전 출납</li> <li>. 수용물품의 조달 및 토지건물</li> <li>. 관청 몰수 및 보관한 금전물품 및 불용품 관리</li> </ul>
총무국		<ul style="list-style-type: none"> <li>. 행정경찰에 관한 사항</li> <li>. 사법경찰에 관한 사항</li> <li>. 政事 및 풍속에 관한 출판물 및 집회 결사에 관한 사항</li> <li>. 외국인에 관한 사항</li> <li>. 영업 및 풍속 경찰에 관한 사항</li> <li>. 총포 화약 도검 등의 管査에 관한 사항</li> </ul>

출전: 「勅令 第85號 警務廳官制」 高宗 32년 4월 29일 『法令集』 1권 364쪽

1898년 12월에 독립협회를 해산시킨 고종은 자신을 견제할 정치세력이 없어지게 되자, 자신의 권한을 강화시켜가면서 정책

45) 위와 같음

46) 「警務廳訓令 第1號 警務廳處務細則」 高宗 32년 윤5월 5일, 제9조 『法令集』 1권 425쪽

을 떠나갈 의지를 지니게 되었다. 그리하여 원수부 관제(1899. 6) 공포, 대한국국제 선포(1899. 8), 경부 승격(1900. 6), 궁내부관제 개정 등을 통해 황제권 강화 정책을 실시하였다.

1900년 6월 9일에 고종은 “경장 초에 경무청이 비록 내부 직할에 속하였으나 현금의 국내 사무는 점차 번다해져 제의(制宜)를 조금도 늦출 수가 없으므로 경부(警部)를 별도로 설치하되 정부는 새 관제를 곧 회의하여 들이라”<sup>47)</sup>는 내용의 조칙을 통해 경무청을 독자 부서인 경부로 승격시킴으로써 당시 정국에서 물리적 기초로 삼고자 하였다.

경부관제는 6월 12일 칙령 제20호로 공포된 이래 9월 22일 관제 개정을 거쳐 10월 13일 경무분과규정이<sup>48)</sup> 제정되면서 제도적인 체계를 갖추어 나갔다.<sup>49)</sup> 이렇게 마련된 경부관제는 청(廳)을 부(部)로 승격시킨 단순한 기구 확대 이상의 의미를 함축하고 있었다. 즉, 종래 경무청체제에서 서울의 경찰행정은 경무청에서 담당하고, 지방경찰행정과 개항장 경무는 상급기관인 내부에서 담당하던 이원적인 행정체계를 경부로 일원화하여 국내의 모든 경찰사무를 관장하도록 했다. 이제 경부는 서울의 경찰행정뿐 아니라 지방경찰행정과 개항장 경무를 담당하도록 함으로써 명실공히 국내의 모든 경찰사무를 관장하도록 하였다. 아울러 치안 업무 및 세금징수뿐 아니라 황제의 지시를 받아 황실범과 국사범 등을 비밀리에 신문하여 고위관료까지 처벌할 수 있도록 함으로써 막강한 권력을 행사하였다.

경부의 조직은 한층 강화되면서 정제되었다. 경부의 조직은 대신관방, 경무국, 서무국, 회계국으로 구성되었으며, 대신관방

47) 「詔勅 警部를 設置하는 件」 光武 4년 6월 9일 『法令集』 3권

48) 「警部分課規程」 光武 4년 10월 13일 『法令集』 3권 219쪽~221쪽

49) 이 부분은 차선희 1996 앞론문을 많이 참고하였다.



은 비서관과 감독부를, 경무국에는 경무과와 신문과를, 서무국에는 문서과와 기록과를, 회계국에는 회계과를 설치하였다. 기록관리는 서무국에서 담당하였다. 문서과에서는 공문서와 성안문서의 접수 발송, 통계 보고 조사, 경무관 회의, 부령 세칙 등

〈표 6〉 경부의 조직구성과 업무 분장

국별	과별	분장 업무
대신관방	비서관	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 기밀에 관한 사항</li> <li>. 관리진퇴신분에 관한 사항</li> <li>. 大臣 官印 및 部印의 管守</li> </ul>
	감독부	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 경찰사무를 視察</li> </ul>
경무국	경무과	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 행정과 사법경찰</li> <li>. 政事 및 풍속에 관한 출판 집회 결사</li> <li>. 영업 및 풍속 경찰</li> <li>. 도로 삼림 토지 위생 등의 경찰</li> </ul>
	신문과	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 특명을 받아 황실범 및 국사범의 신문</li> <li>. 칙주입관 구속</li> <li>. 중죄 경죄</li> <li>. 범죄 수사</li> <li>. 고발 고소</li> </ul>
서무국	문서관	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 공문서와 성안문서의 접수 발송</li> <li>. 통계 보고 조사</li> <li>. 경무관 회의</li> <li>. 部令細則 등 제정 개정 폐지에 관한 사항</li> </ul>
	기록과	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 공문서류의 편찬 보존</li> <li>. 도서 및 서류 간행 보관</li> <li>. 본부 소속 칙주관입관 이하 관리의 명부와 주소록 및 전근 사망록 정리</li> </ul>
회계국	회계과	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 경비 및 수입의 예산 및 회계</li> <li>. 관유재산, 물품 및 장부조제</li> <li>. 청사 건축 및 수선</li> <li>. 물품 구입 비급 보관</li> <li>. 감옥서 예산 지출</li> </ul>

출전: 「警部分課規程」光武 4년 10월 13일 『法令集』 3권 219쪽~221쪽

제정 개정 폐지에 관한 사항을 주관하였고, 기록과에서는 공문 서류의 편찬 보존, 도서 및 서류 간행 보관, 관리의 명부와 주소록 및 전근(轉勤) 사망록 정리를 담당하고 있었다. 다시 말하면, 현용기록의 접수 발송과 현황조사서는 문서과에서 관리하였지만, 현용기록 중 역사기록을 편찬 보존하고 주요 기록을 간행 보관하는 일은 기록과에서 담당하였다. 즉 현용기록은 문서과에서, 비현용기록은 기록과에서 담당하고 있었다.

대한제국의 정치구조는 궁내부와 의정부가 국정을 담당하고 있었는데, 궁내부가 고종의 지원 아래 그 업무 영역을 넓혀가고 있었다.<sup>50)</sup> 고종은 왕권의 절대화를 도모하면서 통치를 강화해갔다. 그리하여 군대제도를 정비하면서 원수부를 설립하였고, 경찰제도를 강화해가면서 경무청을 경부로 승격시켰다. 군대와 경찰의 물리적 기반을 강화해가면서 정치적 반대세력을 탄압하고, 그를 바탕으로 국가 재정의 확보를 위한 세금 징수도 행하였다.

그러나 왕의 측근에서 계속 모반사건이 일어나자 그 정책을 수정하였다. 즉 1901년 3월 자신이 신임하던 김영준이 모반을 일으키자 심각한 위기의식을 갖게 되었다. 그리하여 이 사건 직후 ‘경무청관제 복구령’을 지시하였고, 별도의 경찰기구 창설이 추진되었다. 1902년에 궁내부 산하에 경위원(警衛院)을 설치하고, 경부는 이전의 경무청관제로 하향 조정되었다. 이로써 경찰 기구는 황제 직속의 경위원과 정부 산하 행정관청인 경무청의 이원적 체계로 운영되었다. 즉 경위원은 황궁 수비, 각종 사찰 및 정보수집, 국법 위반자에 대한 수사 및 체포 등의 업무를 담당함으로써 황실 수호를 중심으로 한 특수경찰기관의 성격을 띠었고, 경무청은 일반 경찰업무를 관장하는 행정관청으로서의 위상을 지니게 되었다.

50) 서영희, 「1894~1905년의 정치체제변동과 궁내부」 『한국사론』 23, 1990

경위원(警衛院)은 <표 7>에서 보듯이 경위과, 문서과, 신문과, 회계과를 두었다. 경위원의 기록관리는 경위과와 문서과에서 담당하였다. 경위과에서는 경찰 사무에 관한 일체 공문서 중 주요 기록을 요약하여 왕에게 보고하는 일[奏案]을 담당하였으며, 문서과에서는 공문서의 편찬 보존, 공문서와 성안문서의 접수와 발송, 도서와 서류의 보관 등을 담당하고 있었다.<sup>51)</sup> 즉, 주요 기록 중 왕에게 보고하는 일은 경위과에서 담당하였지만, 현용 기록과 비현용기록의 관리는 문서과에서 전담하도록 하였다.

<표 7> 경위원(警衛院)의 조직구성과 업무 분장

과별	분장 업무
경위과	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 황실 내외 경찰</li> <li>. 警察事務에 관한 일체 公文書類 奏案 起草에 관한 사항</li> <li>. 각 개항장시 경무서 설립</li> </ul>
문서과	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 공문서류의 편찬 보존</li> <li>. 공문서류 및 성안문서의 접수 발송</li> <li>. 통계 보고 조사</li> <li>. 도서 및 서류 간행 보관</li> <li>. 경무관 회의</li> </ul>
신문과	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 특지를 받은 황실범 및 기타 범인에 대한 비밀 신문</li> <li>. 칙주임과 구속에 관한 사항</li> <li>. 중죄 경죄에 관한 사항</li> <li>. 범죄 수사에 관한 사항</li> </ul>
회계과	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 경비 및 제수입의 예산 결산 회계</li> <li>. 관유재산 및 물품 장부 조제에 관한 사항</li> <li>. 물품 구입 보관</li> </ul>

출전: 「奏本 警衛院分課細則」 光武5年 11月 22日 『法令集』 3권 338 ~ 340쪽

51) 「奏本 警衛院分課細則」 光武5年 11月 22日 『法令集』 3권 338 ~ 340쪽

## 5) 기타

이 절에서는 대한제국 시기에 황제 산하의 특설기구로서 설립한 통신원과 지계아문을 중심으로 기록관리부서와 업무를 살펴보고자 한다. 통신원은 대한제국이 실시한 개혁 사업 중에 나름대로 성과를 거둔 정보화사업 기관이고, 지계아문은 대한제국기에 고종이 심혈을 기울인 토지조사사업을 수행한 대표적 집행기관이기 때문이다.

### (1) 통신원

1900년 3월에 설립되는 통신원은 우체·전신·선박·해원(海員)에 관한 일체 사무를 담당하는 기관이다. 대한제국이 실시한 사업 중에 성공적으로 진행한 정보화 사업이었다. 1895년에는 농상공부 산하에 통신국으로 설립되었는데, 이제 농상공부에서 독립시켜 1등 내지 2등 기관으로 자립하게 되었다.

새로 설립되는 통신원은 <표 6>과 같이 총판관방과 서무국으로 나뉘었는데, 총판관방 산하에는 비서관, 문서과, 회계과, 번역과를 두고, 서무국 산하에는 체신과와 관선과를 두었다. 총판(總辦)은 1인(人)으로 칙임관(勅任官) 1등 내지 2등이 담당하고, 국장(局長)은 1인으로 칙임관(勅任官) 혹은 주임관(奏任官)이 담당하며, 참서관(參書官) 3인, 기사(技師) 1인, 번역관(翻譯官) 1인은 주임관(奏任官)이 담당하며, 번역관보(翻譯官補) 1인, 주사(主事) 10인은 판임관(判任官)이 맡는다.<sup>52)</sup>

1900년 3월에 농상공부 협판인 민상호로 하여금 통신원 총판을 겸임하게 하고, 정3품 강인규를 통신원 서무국장에 임용하고

52) 『高宗實錄』 高宗 37年(광무 4년) 3月 23日

척임관 4등에 서임하였다.<sup>53)</sup> 그 해 7월에는 통신원 산하에 전보사와 우체사를 두도록 하였다.<sup>54)</sup> 또한 국내 선세(船稅)도 통신원에서 관할하게 하였다.<sup>55)</sup> 통신원에서는 우체사와 전보사에서 일할 전문인력을 양성하는 우무학교(郵務學校)와 전무학교(電務學校)를 운영하기도 하였다.<sup>56)</sup> 이와 같이 통신원은 기관의 업무 영역을 넓혀가고 있었다.

통신원의 기록관리는 <표 6>에서 보듯이, 총판관방의 비서과와 문서과가 담당하였다. 비서과에서는 비밀에 관한 사항을 담당하고, 문서과에서는 공문서류 및 성안문서의 접수 발송, 통계 보고의 조사, 공문서류의 편찬 보존, 도서 및 보고서류 간행 및 관리를 담당하고 있었다.<sup>57)</sup> 문서과에서 공문서의 접수·발송과 주요 공문서의 편찬 보존을 모두 관리하고 있었다는 점이 특징적이다. 앞에서 살펴보았듯이 의정부와 원수부 및 경부에서는 현용기록과 비현용기록의 관리가 구분되어 있었는데, 통신원에서는 현용기록과 비현용기록 모두를 문서과에서 관리하였다. 즉 통신원 문서과에서는 현용기록의 접수·발송을 비롯하여 비현용기록의 편찬·보존을 행함으로써 기록관리를 엄격히 행하고 있었다.

53) 『高宗實錄』 高宗 37年(광무 4년) 3月 26日

54) 「勅令 제27호 電報司官制」 光武4年 7月 25日 『法令集』 3권 128~130쪽; 「勅令 제28호 郵遞司官制」 光武4年 7月 25日 『法令集』 3권 130~131쪽;

55) 「勅令 제29호 國內船稅規則 改正」 光武4年 7月 25日 『法令集』 3권 131~132쪽

56) 「通信院令 제6호 郵務學徒規則」 光武4年 11月 1日 『法令集』 3권 228쪽; 「通信院令 제7호 電務學徒規則」 光武4年 11月 1日 『法令集』 3권 230쪽

57) 「勅令 제11호 通信院官制」 光武4年 3月 23日 『法令集』 3권 53~55쪽

〈표 8〉 통신원의 조직구성과 업무 분장

부서	과	분장 업무
總辦官房	秘書課	· 비밀에 관한 사항 · 관리 진퇴 신분에 관한 사항 · 관인 원인 관수에 관한 사항
	文書課	· 公文書類 및 成案文書の 접수 발송 · 統計 報告의 調査 · 公文書類의 編纂 保存에 관한 사항 · 圖書 및 報告書類 刊行 및 管理
	會計課	· 본원 소관 경비 및 제수입의 예산 결산 및 회계에 관한 사항 · 본원 소관 관유재산 및 물품과 그 장부 조제에 관한 사항
	繙譯課	· 외국 문서 번역과에 관한 사항 · 국문 한문서류의 외국어 번역에 관한 사항
庶務局	遞信課	· 우체에 관한 사항 · 전신 전화 및 그 건설 보존에 관한 사항 · 육운과 전기사업의 감독
	管船課	· 선박 해원 및 항로 표식에 관한 사항 · 표류물 및 난파선에 관한 사항 · 항칙에 관한 사항 · 정부에서 보호하는 수운회사 및 기타 수육 운재사업 감독

출전: 「勅令 제11호 通信院官制」 光武4年 3月 23日 『法令集』 3권 53~55쪽

## (2) 지계아문

고종은 대한제국을 공포한 후 호구조사와 토지조사를 바탕으로 국가의 기반을 닦고자 하였다.<sup>58)</sup> 1898년 7월에 「양지아문직원급처무규정」을<sup>59)</sup> 반포하고 주관기관인 양지아문을 설립하였

58) 이영학, 「대한제국의 경제정책」 『역사와 현실』 26, 1997

59) 「勅令제25호 量地衙門職員及處務規程」 光武2年 7月 6日 『法令集』 2권 382

다. 양지아문은 내부 탁지부 농상공부와 동등한 위치에 있으면서 서로 밀접한 관련을 맺게 하였다. 그 기관에서 양전조례 등 각종 법령을 정비하면서 준비작업을 행하다가 1899년 여름부터 양전사업을 본격적으로 실시하였다. 대한제국의 양전사업은 토지소유권의 확립, 토지와 가옥 및 인구에 대한 전반적인 조사, 지세수입의 증가 등을 모색하고, 그것을 바탕으로 국가경영을 행하고자 하였다.<sup>60)</sup> 그러나 2년만인 1901년에 큰 흉년이 들어 양전사업을 실시할 수 없게 되자 당분간 중지하였다. 그때까지 양전사업을 마친 곳은 124개군이었다.

한편 양전사업으로 토지소유권자를 확인하여 양안에 기재함으로써 그 토지의 소유권을 확인해주었지만, 그 후의 변동관계에 대한 아무런 제도적 확인장치가 없었다. 이에 토지소유권자들은 토지소유권의 확인과 변동의 공인(公認)을 요구하였고, 정부는 그 요구를 수렴하여 1901년 10월에 「지계아문직원급처무규정」을 반포하고 지계아문을 청설하였다. 지계아문은 양지아문을 통합하면서 양전을 실시하고 관계(官契)를 발행하는 모든 업무를 관장하였다. 당시 지계아문의 최고책임자는 고종이 가장 신임하였던 이용익이었다.

1901년 11월에 공포한 「지계아문분과규정(地契衙門分課規程)」에 의하면, 지계아문에는 문서과, 서무과, 회계과를 두었는데, 문서과에서는 공문서와 사업시행 성안문서를 작성 관리하였고, 서무과에서는 공문의 접수 발송, 공문서류를 편찬·보존하였으며 계권(契券) 도서를 간행하거나 관리하였다.<sup>61)</sup> 즉 지계아문에서는 토지조사사업을 시행하면서 양안을 작성하였기 때문

쪽

60) 한국역사연구회편, 『대한제국의 토지조사사업』, 민음사, 1995

61) 「地契衙門令 제1호 地契衙門分課規程」光武5年 11月 20日 『法令集』 3권 337 ~ 338쪽

에 현용기록의 관리가 매우 중요하였다. 즉 문서과에서는 업무를 수행하면서 그 결과를 정리하는 광무양안의 작성과 조제를 담당하였던 데 반해, 서무과에서는 일반 공문서의 접수·발송과 주요 공문서의 편찬·보존 및 관계(官契)를 발급해주는 역할을 담당하였다..

〈표 9〉 지계아문(地契衙門)의 조직구성과 업무 분장

부서	분장 업무
문서과	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 기밀에 관한 사항</li> <li>. 관리 진퇴 신분에 관한 사항</li> <li>. 본아문 印章 管守에 관한 사항</li> <li>. 공문서류 및 처판 성안문서에 관한 사항</li> </ul>
서무과	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 공문 접수 발송에 관한 사항</li> <li>. 통계 보고 조사에 관한 사항</li> <li>. 공문서류 편찬 보존에 관한 사항</li> <li>. 계권(契券) 도서 간행 및 관리에 관한 사항</li> </ul>
회계과	<ul style="list-style-type: none"> <li>. 본아문 소관 경비 및 제수입 用下 예산 결산 및 회계에 관한 사항</li> <li>. 본아문 소관 관유재산 및 물품 장부 조제에 관한 사항</li> </ul>

출전: 「地契衙門令 제1호 地契衙門分課規程」光武5年 11月 20日 『法令集』 3권 337~338쪽

#### 4. 기록관리제도의 특징

대한제국기의 기록관리제도는 갑오정권기의 그것을 대체로 계승하였다. 먼저 각 정부 부처나 황제의 직할 부서에는 기록관



리부서를 독립시켰다. 둘째, 기록관리 부서에서는 현용기록과 비현용기록의 관리를 구분하였으며, 부서를 분립해두거나 혹은 같은 부서에서 담당하기도 하였다. 이 형태는 갑오정권기에 각 아문의 총무국에서 문서과에서 현용기록을 관리하고, 기록과에서 비현용기록을 관리하는 체계를 수용한 것이었다.<sup>62)</sup> 셋째 공문서 양식을 계승하였다. 비용 절감과 위조 방지를 위하여 공문용지를 인쇄하고 해당 관청의 명칭을 인출하여 사용하도록 하였으며, 공문서에는 조선의 독자적 연호인 ‘광무’를 사용하고, 글자는 국한문을 혼용하여 사용하도록 하였다. 넷째 공문서 원본의 보존 관리를 확대하도록 하였다. 다섯째 갑오정권기의 기록관리 프로세스를 대체로 준용하였다.

먼저 각 정부 부처나 정부의 핵심기관에서는 기록을 담당하는 부서를 확실히 지정하였다. 특히 황제 직속의 기구에서는 기록을 담당하는 부서를 반드시 설치하였다. 의정부에서는 <표 1>에서 보듯이 의정관방의 문서과와 총무국의 기록과가 설치되어 기록관리를 담당하도록 하였다. 황제의 직할기구인 궁내부에서는 대신관방의 내사과(內事課)로부터 문서과(文書課)로 개칭되었고, 궁내부의 핵심기구인 내장원에는 기록과를 설치하여 기록을 관리하게 하였다. 원수부는 기록국을 설치하였으며, 경부에서는 서무국에 문서과와 기록과를 설치하여 기록을 관리하게 하였다. 또한 황제가 심혈을 기울여 수행한 사업의 추진기구인 지계아문과 통신원 등의 기구에서도 문서과 또는 서무과를 설치하여 기록관리를 담당하게 하였다. 이와 같이 고종이 심혈을 기울이는 핵심기구에서는 기록관리를 전담하는 부서를 설

62) 이영학, 「갑오개혁시기 기록관리제도의 변화」 『역사문화연구』 27 한국외국어대학교 역사문화연구소, 2007; 이경용, 「한말 기록관리제도 -공문서관리 규정을 중심으로-」 『기록학연구』 6, 2002

치하였으며, 이것은 기록관리업무가 부서 업무를 체계적이면서도 효율적으로 수행하는데 필요하였기 때문이라 여겨진다.

둘째 각 부서에서는 대체로 현용기록과 비현용기록을 구분하여 그것을 관장하는 부서를 달리하였다. 이 형태는 갑오정권기의 기록관리체계를 수용한 것이었다.

예를 들면, 의정부에서는 의정관방의 문서과(文書課)가 조칙 법률의 발포, 공문의 발송 접수와 기초, 주안(奏案: 황제에게 올리는 글) 정사(淨寫) 등을 담당하는 현용기록관리부서였다면, 총무국의 기록과(記錄課)는 문서를 기록 편찬하고, 조칙 법률 규칙과 기타 공문의 원본을 보존하는 비현용기록관리부서였다.<sup>63)</sup> 1899년에 설립한 원수부에서도 <표 4>에서 보듯이 군사에 관한 조칙과 공문을 발송하고 군부와 각 부대에서 올라오는 보고를 접수하는 현용기록관리 업무는 군무국(軍務局)에서 수행하지만, 주요 기록을 보존 관리하는 일은 기록국(記錄局)에서 수행하고 있다. 또한 1900년에 경무청에서 승격한 경부에서도 <표 6>에 나타나듯이 서무국의 문서과가 공문서와 성안문서의 접수 발송을 담당하는 현용기록관리부서였다면, 서무국의 기록과는 공문서의 편찬 보존뿐 아니라 도서 및 서류를 간행하거나 보관하는 비현용기록관리부서였던 것이다.

이와는 달리 통신원과 지계아문에서는 현용기록과 비현용기록을 한 부서에서 관장하기도 하였다. 1900년에 설립한 통신원에서는 현용기록과 비현용기록을 모두 총괄관방의 문서과가 담당하였고, 지계아문에서는 현용기록과 비현용기록을 모두 서무과에서 관할하고, 부서의 특성상 토지조사를 수행하면서 무수한 양안을 생산해냈는데, 그것은 문서과가 담당하였다.

이와 같이 대한제국 시기에는 부서마다 차이가 있지만, 대체

63) 「議政府所屬職員分課規程」 建陽元年 10月 15日 『法令集』 2권 190~191쪽

로 현용기록과 비현용기록을 담당하는 부서가 분립되어 있었다. 이것은 기록의 생애주기(life cycle)를 고려하고, 기록물 평가를 염두에 두면서 기록관리를 행하고자 하는 인식이 근대적 형태로 발현되었다고 여겨진다.

셋째 갑오정권기의 공문서 양식을 계승하였다. 비용 절감과 위조 방지를 위하여 공문 용지를 인쇄하고 해당 관청의 명칭을 인쇄하여 사용하도록 하였다. 좌우 세로 10행의 줄을 치고 가운데 부서명을 인쇄하여 반으로 접어 사용하도록 하였다. 공문서에는 조선의 독자적 연호인 ‘광무’를 사용하고, 글자는 국한문을 혼용하여 사용하도록 하였다.

넷째 공문서 원본의 보존 관리를 확대하도록 하였다. 갑오정권 이전에는 매우 중요한 공문서만 원본을 보존 관리하였고, 많은 공문서는 문서의 요지를 적어두는 ‘등록’제도가 발달해 있었다. 갑오정권기에 주요 문서의 원본을 보존 관리하는 방침을 실시하였다. 한 예로 경무청에서는 경무사나 경무청 명의의 원본은 편철하여 보존하도록 하였다.<sup>64)</sup> 대한제국시기에도 이를 계승하였다.

다섯째 대한제국시기에는 갑오정권기에서 규정한 기록관리 프로세스를 대체로 준용한 것으로 여겨진다. 갑오정권기에 공포한 「각부각아문통행규칙」 「각부처무규정통칙」 「군부처무규정」 과 경무청의 「문서정리규칙」 등에서 규정한 기록관리 프로세스를 대한제국시기에 들어와 개정한 사례가 없는 것으로 보아, 대한제국시기에는 갑오정권기의 기록관리 프로세스를 대체로 준용하였다고 여겨진다.

---

64) 이영학, 「갑오개혁시기 기록관리제도의 변화」 『역사문화연구』 27, 2007, 118쪽

## 5. 맺음말

1896년 2월 고종이 러시아 대사관으로 피신하면서 갑오정권은 붕괴하였다. 그 해 9월에 갑오정권의 내각제를 폐지하고 의정부를 복설하면서 국정 운영을 장악하고자 하였다. 1897년 2월에 경운궁으로 환궁한 후, 8월에 연호를 ‘광무’로 확정하고 10월에 대한제국을 선포하였다.

반면에 독립협회는 고종이 황제권을 강화하면서 전제군주화하는 것을 반대하였다. 고종은 1898년 12월에 독립협회를 해산하였고, 그 후 국내에서는 고종을 견제할만한 정치세력은 존재하지 않았다. 1899년 8월 고종이 「대한국국제」를 반포하면서 황제 중심의 국정 운영을 적극적으로 추진해갔다. 고종의 황제권을 견제하는 것은 일본과 러시아 등의 외세의 힘이였다. 1897년 고종이 대한제국을 선포하면서, 의정부를 장악하고 궁중과 부종을 분리하기 위해 만들었던 궁내부의 조직과 권한을 확대해가면서 왕권을 강화해갔다. 아울러 고종은 명문 가문의 전통 관료들을 배제하고, 신분이 뛰어나지 못하였지만 충성심이 강한 인물들을 친위세력으로 중용하면서 국정을 운영해갔다.

그러나 갑오정권기에 만들었던 법제나 제도는 그대로 원용하기도 하였다. 대한제국기의 기록관리제도는 그러한 측면이 강하였다. 대한제국시기에 의정부와 각부의 기록관리제도는 갑오정권기의 그것을 그대로 계승하였다. 의정부의 기록관리기구는 약간 축소된 측면이 있지만, 각부의 기록관리제도는 큰 변동이 없었다.

또한 대한제국시기에 고종은 황제 직속의 부처에는 반드시 기록관리부서를 설치하였다. 고종은 황제권을 강화하면서 그

직속 부서들을 강화해왔는데, 예를 들면 궁내부, 원수부, 경부, 지계아문, 통신원 등은 그러한 예였다. 궁내부에서는 대신관방 산하에 내사과를 문서과로 개편하여 기록관리를 담당하게 하였고, 궁내부 기구 중에 가장 큰 영향력을 가진 내장원에는 기록과를 설치하여 내장원의 기록관리를 담당하게 하였다. 또한 황제 직속의 군대인 원수부에는 기록국을 설치하였고, 경찰기구인 경부에는 서무국의 문서과와 기록과를 설치하였고, 지계아문에서는 문서과와 서무과를, 통신원에는 총판관방의 문서과를 설치하여 기록관리를 담당하게 하였다.

다음으로 부서마다 차이가 있지만, 현재 사용하고 있는 현용 기록과 시행 완료된 비현용기록을 관리하는 부서를 분리하여 설치하였다. 의정부에서는 의정관방의 문서과가 현용기록을 관리하였다면, 총무국의 기록과가 비현용기록을 관리하였다. 원수부에서도 군무국이 현용기록을, 기록국이 비현용기록을 관리하였고, 경부에서는 서무국의 문서과가 현용기록을, 서무국의 기록과가 비현용기록을 관리하였다. 반면에 궁내부에서는 그 구분을 알 수 없으며, 경위원과 통신원에서는 문서과가 현용기록과 비현용기록을 같이 관리하기도 하였다.

각 부서에 기록관리기구를 설치한 것은 갑오정권기에 만든 분권적 기록관리체계가 확산되어 가는 것을 의미한다. 또한 현용기록과 비현용기록을 담당하는 부서가 분리되어 가는 것은 기록의 생애주기에 따른 체계화된 기록관리제도를 갖추어가고 있다는 것을 의미한다고 여겨진다. 결론적으로 대한제국시기의 기록관리제도는 갑오정권이 추진하였던 기록관리제도를 대체로 계승하면서 체계화한 측면이 크다고 할 수 있다.

## 참 고 문 헌

- 이승휘, 「갑오개혁기 기록관리제도와 등기실체제(Registry System)」 『기록학연구』 17, 2008
- 이상찬, 「갑오개혁 이후의 문서행정」 『한국문서행정의 발달사』 2008, 한국고문서학회 2008년도 전국학술대회
- 이영학, 「갑오개혁시기 기록관리제도의 변화」 『역사문화연구』 27 한국외국어대학교 역사문화연구소, 2007
- 이영학, 「일제의 토지조사사업과 기록관리」 『역사문화연구』 30 한국외국어대학교 역사문화연구소, 2008
- 시귀선, 「대한제국시기 기록문화」 『대한제국기 고문서』 국립전주박물관, 2003
- 이경용, 『한국의 근현대 기록관리제도사 연구 -1894~1969년-』 중앙대 박사학위논문, 2002
- 이경용, 「한말 기록관리제도 -공문서관리 규정을 중심으로-」 『기록학연구』 6, 2002
- 권태익, 「갑오개혁 이후 공문서 체계의 변화」 『규장각』 17, 서울대 규장각, 1994
- 김재순, 「韓國近代 公文書管理制度의 變遷」 『記錄保存』 5, 총무처 정부기록보존소, 1992
- 도면희, 「정치사적 측면에서 본 대한제국의 역사적 성격」 『역사와현실』 19, 한국역사연구회, 1996
- 서영희, 『대한제국 정치사연구』 서울대학교출판부, 2003
- 서영희, 「1894-1905년의 정치체제변동과 궁내부」 『한국사론』 23, 서울대 국사학과, 1990

## ABSTRACT

### Record management in Great Han Empire

Lee, Young-Hak

Appearing newly on June 1894, Gaboh regime enforced modern reformation policy. In light of archives' management, it was totally different from before. Government established individual department of record management in every division and proclaimed a legislative bill which was stipulated about record management process. They modified archives' form including peculiar declaration of the name of an era and use together with Korean and Chinese. Also they tried to conserve the original copy of the archives.

As King Gojong announced the Great Han Empire(Taehan Cheguk, 大韓帝國) on October 1897, he reinforced Gaboh regimes' weakened royal authority and enforced reformation policy which was designed for himself. First he abolished the administration which restricted royal authority, and established new department called Euijungbu(議政府). To restrain the royal power, he separated the Royal House and government and reinforced Gungnaebu(宮內府). In addition, King Gojong enforced the policy which he can manage directly about troops, policies, and finances. Consequently, He established Wonsubu(元帥府), Kyungbu(警部), and made direct belonging of an emperor. Also, department called Naejangwon(內藏院) tried to levy many kinds of taxes directly to build up the financial foundation under the emperor.

The record management system of Great Han Empire succeeded to that of Gaboh regimes Times<sup>1</sup>. First, government and powerful organization directly under the emperor set up the department of record management. Euijungbu (議政府) and governmental department, of course, Gungnaebu(宮內府), Wonsubu(元帥府), Kyungbu(警部), Tongshinwon(通信院), Jikyeahmun(地契衙門) which support the right of an emperor established document division and record division individually. To carry out government's service effectively and systematically, it was considered effective to divide record management department.

Moreover, despite the difference between the divisions, they were separated into current record division and non current record division. Generally, document department took charge of acceptance, sending and crafting of current document and archives department was eligible for preservation and compilation of major document and eternal conservation document. This seems to consider life cycle of the record and keep the evaluation of record in mind. Finally, perception for the record management has revealed to modern configuration.

**Key words: Great Han Empire(Taehan Cheguk, 大韓帝國), record management, record management department, Gungnaebu (宮內府), kyungbu(警部)**