

대한제국기 내장원의 공문서 편철과 분류*

박성준**

1. 머리말
2. 課 단위의 문서 분류
3. 수발신 문서를 구분한 편철
4. 맺음말

[국문초록]

내장원은 1895년 4월 궁내부 소속 기관으로 왕실의 보물 및 世傳莊園과 기타 재산을 관리하기 위해 설치되었다. 그러나 대한제국이 성립되고 황제권을 강화하는 정책이 시행되면서 내장원은 驛屯土·海稅·人蔘·礦山 등 각종 재원을 관할하며 거대 재정기구로 확대되었다. 내장원의 관할 재원이 증대됨에 따라

* 이 논문은 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2007-322-A00016)

** 경희대 강사

주요 논문: 「대한제국기 공문서의 편철과 분류」 『서지학연구』41, 2008; 「갑오개혁~대한제국기 공문서의 보존기간 起算과 책정 기준」 『한국사학보』35, 2009; 「통감부~일제 초기 갑오개혁과 대한제국기 공문서의 분류」 『기록학연구』22, 2009

하급기관도 증가해 莊園課, 種牧課, 蓼政課 등이 설치되었다.

내장원은 각종 재원을 관리하면서 各府部院廳·지방기관·민들과 거래한 다양한 문서를 1단계로 課를 단위로 분류하였다. 내장원의 대표적 문서철인 『訓令照會存案』, 13도 각군 보고·소장, 『各府郡來牒』은 장원과, 『內藏院經理院各道各郡報告存案』, 『訓令存案』은 종목과, 『通牒編案』, 『宮內府訓令編案』은 지응과에서 처리한 문서철이었다.

이들 문서철은 같은 시기에 내장원에서 처리한 문서들이지만, 각 문서철의 문서의 내용은 중복되지 않았다. 이는 내장원에서 과를 단위로 문서를 분류하여 편철하였기 때문이다.

내장원은 과 단위로 문서를 분류한 다음 문서의 수발신 여부를 문서의 편철 기준으로 삼았다. 내장원은 한 종류의 문서만을 편철한 경우도 있었지만, 다른 종류의 문서를 함께 편철하기도 했다. 문서 종류는 문서 명칭을 통해 문서 성격과 거래 기관간의 위계를 보여주는 역할을 한다. 그런데 문서의 등급이 다른 조회와 훈령, 조회와 보고 같은 문서를 함께 편철했다는 것은 거래 기관의 위계가 문서 편철의 1차 기준은 아니었다는 것이고, 이는 문서 종류별로 문서를 편철하지 않았다는 것이다.

내장원은 서로 연관된 문서를 조응해서 편철하지도 않았다. 조회는 대등한 관리에게 보내는 문서이며, 이에 대해 답신하는 문서가 조복이다. 조회·조복은 각각 동일한 사안을 처리하는 과정에서 거래한 서로 조응하는 문서이다. 그러나 장원과와 종목과 모두 조회·조복을 따로 분리해서 각각 편철하였다.

문서 종류가 다른 훈령과 조회를 함께 편철하고, 서로 조응하는 조회·조복을 따로 분리하여 편철한 것은 해당 문서가 수신 문서인지, 발신 문서인지 문서의 수발신 여부를 편철 기준으로 삼았기 때문이었다.

수발신 문서를 구분한 다음, 한 책 단위로 문서를 편철할 때

는 지역이나 기관의 구분 없이 문서시기를 기준으로 삼았다. 거래 기관이나 지역의 구분 없이 편철된 다른 문서철과는 달리 1900년부터 13도 각군 보고·소장은 도를 단위로 구분한 다음 각 책을 문서 시기별로 구분하여 편철하였다. 13도 각군 보고·소장에 지역별 구분이 적용된 것은 내장원의 관할 재원이 증대되면서 지방과 맺는 관계 또한 확대되었기 때문에, 이들과 거래한 문서를 효율적으로 관리하기 위해 도를 단위로 지역을 구분한 다음 문서 시기별로 문서를 나누어 편철하였던 것이다.

내장원은 1차적으로 과를 단위로 문서를 분류한 다음, 수발신을 기준으로 문서를 구분하고, 각 문서철은 문서시기를 단위로 편철하는 공문서 편철과 분류체계를 마련하였던 것이다.

주제어: 대한제국, 내장원, 공문서, 분류, 편철

1. 머리말

왕실의 보물 및 世傳莊園과 기타 재산을 관리하기 위해 궁내부 소속 기관으로 1895년 4월 설치된 內藏院은 하급기관으로 寶物司와 莊園司가 있었다.¹⁾ 이후 내장원의 명칭은 內藏司 → 내장원 → 經理院으로 변화되었고, 기구의 역할도 변화되었다. 1895년 11월 내장사로 개칭될 때까지는 여전히 왕실의 세전장원과 기타 재산을 관리해 그 성격에 큰 변화가 있었던 것은 아니었다.²⁾

- 1) ‘內藏院에 左開호는 職員並寶物及莊園의 二司를 置호야 王室寶物을 保存호고 世傳莊園과 其他財産을 管理호며 本院所管會計事務를 掌호’(『韓末近代法令資料集』I이하 『法令集』), 310쪽, 「布達第1號 宮內府官制」, 1895.4.2)
- 2) ‘內藏司 王室世傳莊園과 其他財産을 管掌호니 職員을 左갓치 置호’(『法令集』I, 618쪽, 「布達第5號 宮內府官制를 改正하는 件」, 1895.11.10)

대한제국이 성립되고 황제권을 강화하는 정책이 시행되면서 내장원의 성격도 변화되기 시작하였다. 1899년 8월 내장사가 내장원으로 개칭되고, 내장원은 왕실의 世傳莊園뿐 아니라 국가 재정인 驛屯土·海稅·人蔘·礦山 등도 관할하였다. 내장원이 거대 재정기구로 확대되고 관할 재원이 증대됨에 따라 하급기관도 증가해 莊園課, 種牧課, 蔘政課, 貢稅課, 記錄課, 典牲課 등이 설치되었다.³⁾

그러나 1904년 러일전쟁을 일으킨 일본이 대한제국의 국정 운영에 간섭하면서 내장원의 활동은 제약받기 시작하였다. 1905년 3월 ‘宮內府官制’ 개정을 통해 내장원은 경리원으로 개칭되고 소속 부서도 庶務·支應·蔘政·種牧·莊園課로 축소·정리되었다.⁴⁾ 일본은 대한제국의 지배력을 장악하고 황제권을 무력화시키기 위해 황실재정을 해체시켜 갔으며, 이 과정에서 1907년 11월 경리원은 폐지되었다.⁵⁾

대한제국이 황제권 강화 정책이 시행되면서 거대 재정기구로 성장한 내장원은 역둔토·인삼·광산·해세 등을 관리하면서 各府部院廳·지방기관·민들과 다양한 문서를 거래하였다. 내장원은 각 기관 및 민들과 거래한 문서를 어떤 방식으로 편철·분류했는지 살펴봄으로써 내장원의 공문서 분류체계를 파악해 보고자 한다.

3) ‘內藏司는 以內藏院으로 改稱호고 所屬職員을 左갓치 增置호며 物品司官制를 改正호미라 (중략) 內藏院 皇室寶物을 保存호고 世傳莊園과 蔘政과 礦務와 其他財産과 種牧을 管理호며 本院會計事務를 掌호되 左갓치 置호니 莊園 種牧 水輪 三課를 分호미라’(『法令集』II, 545쪽, 「布達第50號 宮內府官制 改正」, 1899.8.24); ‘第二十六條 宮內府職員中 內藏院種牧課職員次에 蔘政課를 增設호야 左갓치 定호미라’(『法令集』II, 587쪽, 「布達第53號 宮內府官制 改正」, 1899.12.1); ‘第二十六條 宮內府 所屬職員中 內藏院 莊園課次에 貢稅課 記錄課를 增置호야 職員을 左갓치 定호미라’(『法令集』III, 193쪽, 「布達第65號 宮內府官制 改正」, 1900.9.14); ‘第二十六條 宮內府 所屬職員中 內藏院 種牧課次에 典牲課를 增置호야 職員을 左갓치 置호고 種牧課 技師一人을 刪去호미라’(『法令集』III, 366쪽, 「布達第82號 宮內府官制 改正」, 1902.4.18)

4) 『法令集』IV, 45~59쪽, 「布達第126號 宮內府官制 改正」, 1905.3.4.

5) 『法令集』VI, 77~86쪽, 「布達第161號 宮內府官制 改正」, 1907.11.27.

2. 課 단위의 문서 분류

내장원의 가장 대표적인 문서철로는 『訓令照會存案』(奎 19143, 89책), 13도 각군 보고·소장(181책),⁶⁾ 『各道各郡訴狀』(奎 19164, 12책), 『各府郡來牒』(奎 19146, 13책), 『內藏院經理院各道各郡報告存案』(奎 19163, 17책), 『訓令存案』(奎 19144, 14책)을 들 수 있다. 이 문서철들은 현존하는 내장원 문서철 가운데 분량에서도 큰 비중을 차지할 뿐 아니라, 내장원의 재정운영 실태를 분석하는 자료로도 많이 활용되고 있다. 내장원을 대표한다고 평가할 수 있는 이 문서철들을 중심으로 내장원의 문서 분류 실태를 살펴본다.

<표-1> 『內藏院經理院各道各郡報告存案』(奎 19163)의 수발신자와 문서 내용

내별기호	발신자	수신자	문서년월	문서 내용
17-1	各部·道·郡	內藏院·種牧課長	1900-1902	庖肆稅와 羊·馬 관련
17-2	各道·郡	內藏院	1900-1901	庖肆稅
17-3	各道·郡·鐵道院	內藏院	1903	庖肆稅
17-4	捧稅官·宮內府官員等	內藏院·經理院	1904-1907	비용 지급, 捧稅官 赴任 등
17-5	各道·郡·民	內藏院	1904	庖肆稅와 農圃·菜田 관련
17-6	種牧課長	內藏院·經理院	1904-1906	菜蔬價 등 비용 지급 요구
17-7	各郡·派員·民	內藏院·經理院	1905	庖肆稅와 農圃·菜田 관련

6) 13도 각군 보고·소장 도서명과 책수

도서번호	도서명	책수	도서번호	도서명	책수
奎 19147	京畿各郡報告	14	奎 19148	京畿各郡訴狀	25
奎 19149	忠清南北道各郡報告	13	奎 19150	忠清南北道訴狀	17
奎 19152	全羅南北道各郡報告	9	奎 19151	全羅南北道各郡訴狀	8
奎 19153	慶尙南北道各郡報告	12	奎 19154	慶尙南北道各郡訴狀	12
奎 19155	江原道各郡報告	8	奎 19156	江原道訴狀	8
奎 19157	黃海道各郡報告	8	奎 19158	黃海道各郡訴狀	10
奎 19160	平安南北道各郡報告	11	奎 19159	平安南北道各郡訴狀	10
奎 19161	咸鏡南北道各郡報告	8	奎 19162	咸鏡南北道各郡訴狀	8
합계		83	합계		98

* 본문에서는 위 문서철을 13도 각군 보고·소장으로 총칭한다.

17-8	各郡·派員	經理院	1906	庖肆稅와 草坪·牧羊 관련
17-9	經理院	宮內府	1906	任免, 驛土, 牧場, 官蔘 등
17-10	各郡	經理院	1906.12-1907.2	庖肆稅
17-11	經理院	宮內府	1906.8-1907.11	官員, 財源 관련
17-12	庖肆主人·民	經理院	1906	庖肆稅와 司圃田·菜田 관련
17-13	忠南安眠島派監	經理院	1906-1907	安眠島 進上燒木 發送
17-14	民·庖肆派員	經理院	1907.1-4	庖肆稅 및 菜田 관련
17-15	種牧課長	經理院	1907	菜蔬價 등 비용 지급 요구
17-16	各郡·庖肆派員	經理院	1907.3-12	庖肆稅와 菜田·黑牛 관련
17-17	民·庖肆派員	經理院	1907.3-9	庖肆稅와 農圃 관련

『內藏院經理院各道各郡報告存案』(이하 『報告存案』으로 약칭함)은 내장원이 各府部院廳·지방·민으로부터 받은 照會·報告書·請願書 등을 편철한 문서철이다. 현재 17책이 한 질로 묶여 도서번호 '奎 19163'이 부여되어 있으며, 내별기호는 대체적으로 문서년도 순으로 부여되어 있다.

17책이 한 질로 분류되어 있지만, 수신기관을 보면 크게 궁내부와 내장원으로 구분된다. 내별기호 17-9·11의 2책은 經理院卿이 宮內府大臣에게 보고한 문서로 각 문서에는 <經理院卿之章>, <經理院印>, <宮內大臣之章>, <宮內府印>의 官章·官印과 궁내부 접수 스탬프가 찍혀 있다. 내별기호 17-9·11의 2책에 편철된 문서들은 1907년 경리원이 各府部院廳에 발송한 문서를 기록한 『各府部院送達簿』(奎 20052)의 궁내부 항목에서도 확인된다.

2책을 제외한 15책은 내장원이 各部·道·郡·民으로부터 받은 문서를 편철한 것이다. 15책을 문서 내용별로 구분해 보면 크게 3종류로 구분된다. 내별기호 1, 2, 3, 5, 7, 8, 10, 12, 14, 16, 17의 11책(이하 A라 칭함)은 주로 庖肆稅와 관련된 문서철이며, 내별기호 13의 1책(이하 B)은 安眠島 進上 燒木과 관련된 문서철이며, 내별기호 4, 6, 15의 3책(이하 C)은 비용 지출과 관련된 문서철이다.

17책 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 A는 주로 포사세와 관련된 문서이다. A는 내장원이 포사세를 비롯해 農圃 등을 관리하면서 各部·道·郡·民으로부터 받은 조회·보고서·청원서 등을 편철한 문서철이다. 내장원에서 포사세를 담당하는 課는 種牧課였다. 종목과는 1896년 10월 궁내부 소속 기관으로 설치되어 種牧 관련 업무를 담당하였으나,⁷⁾ 1899년 8월 내장원 소속으로 변경되었다.⁸⁾ 1900년 1월 포사세가 農商工部에서 내장원으로 이속되면서⁹⁾ 포사세를 관리하였다.

내장원은 1902년 7월부터 문서를 접수할 때 각 문서에 접수스탬프를 찍었고, 1906년 7월부터는 접수스탬프에 문서 처리기관인 배부처를 기입하였다.¹⁰⁾ A 가운데 내별기호 5, 8, 10, 12, 14, 16, 17의 문서에는 접수스탬프가 찍혀 있으며, 접수스탬프의 배부처에는 종목과가 적혀 있다. 내장원의 소장접수책에도 포사세·農圃 등과 관련해 받은 소장의 접수부 하단에는 종목과를 기록해 해당 문서의 처리기관을 밝혀 두었다.¹¹⁾ 이들 문서는 내별기호 7과 12의 문서철에서 확인된다. A는 종목과에서 담당 업무를 처리하는 과정에서 거래한 문서를 편철한 종목과 문서철인 것이다.

B 1책은 1906-1907년 사이에 忠淸南道安眠島派監이 경리원에 보낸 보고서로 모든 문서가 安眠島 進上 燒木을 올려 보내니 尺文을 내려 줄 것을 요청하는 동일한 내용이다. A와 마찬가지로 B 문서에도 접수스탬프가 찍혀 있으며 배부처로 종목과가 적혀 있다. B 역시 종목과에서 편철한 문서철이며, 다만 문서 내용이 進上 燒木과 관련된 것

7) ‘第二十六條 宮內府職員中 外事課次의 種牧課를 增設호야 左갓치 定호. 種牧課 種牧의 係屬호는 事務를 掌理호고 課員을 監督호.’(『法令集』II, 186-187쪽, 「布達第17號 宮內府官制改正」, 1896.10.3)
 8) 『法令集』II, 545-546쪽, 「布達第五十號 宮內府官制 改正」, 1899.8.22.
 9) 『農商工部來去文』 9책, 1900.3.23.
 10) 접수스탬프와 관련해서는 김도환, 「甲午改革 以後 內藏院·經理院의 公文書 分類·管理」 『규장각』37, 2010 참조.
 11) 『訴狀接受』(奎 21023), 『訴狀接受冊』(奎 21024)

으로 A와 구분된다.

B의 문서 시기는 1906-1907년으로 A의 내별기호 8, 10, 12, 14, 16, 17과 중복된다. 종목과에서 처리한 같은 시기의 문서가 따로 편철된 것인데, 이는 A와 B의 문서 내용이 다르듯이, 같은 과 내에서도 문서 내용에 따라 문서를 구분하여 편철하였던 것이다.

C는 奉稅官·種牧課長·內藏院官員 등이 내장원에 업무와 관련한 각종 비용을 지출해 줄 것을 요청한 보고서·청원서 등을 편철한 문서철이다. 경리원에서 회계 업무를 담당한 기관은 支應課이며, 내별기호 4의 표지에는 문서 처리기관인 ‘支應課’가 적혀 있다. C는 지응과에서 편철한 문서철인 것이다.

C 3책도 가운데 내별기호 4는 문서년도가 1904-1907년, 내별기호 6과 15는 1904-1906년과 1907년으로 문서년도가 중복되지만 이 역시 3책으로 편철되었다. 각 문서철의 발신자와 문서 내용을 보면, 내별기호 4는 奉稅官·收租官·宮內府官員 등이 각종 비용 지급과 관련해 보낸 보고서·청원서이며, 내별기호 6과 15는 모두 種牧課長이 菜蔬價 등 황실 공급 물자, 喂養費, 牧場 員役 등 종목과에서 지출한 비용을 청구한 보고서이다. 지응과도 문서 내용에 따라 문서를 구분하여 편철하였던 것이다.

『報告存案』 17책의 문서철은 크게 수신기관별로 궁내부와 내장원으로 구분되었고, 내장원이 수신한 문서철인 15책은 종목과와 지응과 문서철로 구분되었다. 『報告存案』의 각 문서철이 각 과를 단위로 구분되듯이, 내장원은 課를 단위로 문서를 분류하고 각 책을 편철하였던 것이다.

이러한 구분은 현재 17책이 한 질로 묶여 대체적으로 문서년도 순으로 내별기호가 부여된 『報告存案』의 분류가 대한제국기 내장원의 공문서 분류체계의 원 질서가 아니라는 것을 의미한다. 현 분류는 문서의 성격이 다른 종목과와 지응과 문서철이 앞뒤로 혼용되어 분류되

어 있는 것이다.

따라서 『報告存案』 17책의 문서철은 먼저 1단계로 문서 수신기관인 궁내부와 내장원을 구분하여 분류한 다음 내장원 문서철인 15책은 각 과를 단위로 재분류되어야 한다.

<표-2> 『內藏院經理院各道各郡報告存案』의 재분류

수신기관				내별기호	원 표제	문서년월	문서종류						
宮內府				17-9	報告存檔	1906	報告書(11)						
				17-11	報告存檔	1906.8-1907.11	報告書(74)						
內藏院	種牧課	A	가	17-1	報告存案	1900-1902	報告書(88), 照會(19), 通牒(8), 訓令(3), 請願書(1)						
				17-2	報告照會存檔	1900-1901	報告書(52), 照會(20)						
				17-3	報告存案	1903	報告書(58), 照會(5), 請願書(2), 質稟書(1)						
			나	17-5	報告訴狀存檔	1904	請願書(50), 報告書(37), 照會(8)						
				17-7	報告存案	1905	請願書(34), 報告書(33), 照會(1), 公函(1)						
			다	17-8	報告存案	1906	報告書(64), 照會(4), 請願書(2), 公函(1)						
				17-10	報告存案	1906.12-1907.2	報告書(33), 請願書(1)						
				17-16	報告存案	1907.3-12	報告書(52)						
			라	17-12	報告訴狀存案	1906	請願書(57), 報告書(8)						
		17-14		報告存案	1907.1-4	請願書(51)							
		17-17		報告存案	1907.3-9	請願書(43), 報告書(5)							
				B	17-13	燒木報告存案	1906-1907	報告書(39)					
				C	17-4	報告存案	1904-1907	報告書(54), 請願書(32), 手本(5), 請求書(4), 牒呈(3), 照會(2), 訓令(2), 等狀(1)					
		支應課	D						17-6	報告存案	1904-1906	報告書(153)	
			D						17-15	報告存案	1907	報告書(67)	

- * 문서 종류의 ()는 문서 건 수입.
- * C의 발신자는 捧稅官·宮內府官員, D의 발신자는 種牧課長임.
- * 각 문서철에는 다른 연도의 문서가 일부 몇 건 포함된 경우가 있으나 주된 시기의 연도를 제시함.

<표-2>는 문서 수신기관인 궁내부와 내장원을 1단계로 대분류하고, 그 다음 하부 단위인 과를 기준으로 문서 내용에 따라 ‘내장원 - 종목과 - A·B’, ‘내장원 - 지응과 - C·D’체계로 『報告存案』 17책을 재분류한 것이다. 문서 처리기관, 문서 내용과는 상관없이 문서연도순으로 배열되어 있었던 문서철이 과를 기준으로 전혀 다른 모습으로 재배열되었다.

‘내장원 - 종목과 - A’의 경우는 현 내별기호 순서와 달리 A의 하부 단위도 문서시기와 문서종류를 기준으로 재분류되어야 한다. A는 원표제가 ‘報告照會存檔’, ‘報告存案’, ‘報告訴狀存檔’, ‘報告訴狀存案’으로 다양하듯이 여러 기관·지역·문서 종류가 혼용되어 있지만, 문서시기별로는 일정하게 구분된다. ‘가’는 1900-1903년 사이의 문서로 주로 보고서와 조회가 편철되어 있고, ‘나’는 1904-1905년 문서로 주로 보고서와 청원서가 편철되어 있다. ‘다’와 ‘라’는 문서 시기가 1906-1907년으로 중복되지만 다른 문서철과 달리 따로 편철되어 있다. ‘다’는 보고서 중심으로 편철된 문서철이고, ‘라’는 청원서가 중심으로 편철된 문서철로 ‘다’와 ‘라’의 문서년월이 각각 연속된다. 따라서 ‘다’·‘라’의 내별기호 8, 10, 12, 14, 16, 17의 문서철은 문서년월과 문서종류를 고려해 서로 연관된 문서철을 ‘다’와 ‘라’로 묶어 재분류되어야 할 것이다.

『報告存案』 17책 외에 종목과 문서철로는 『訓令存案』(奎 19144, 14책)이 있고, 지응과 문서철로는 『通牒編案』(奎 20311, 奎 20313, 각 1책), 『宮內府訓令編案』(奎 20055, 1책)이 있다. 종목과의 『訓令存案』은 내장원에서 주로 포사세와 관련해 各部와 지방에 보낸 조회·훈령을 편철한 문서철로 훈령이 대부분을 차지한다. 지응과의 『通牒編案』은 대부분 種牧課長·前經理院技師이 支應課長에게 비용 청구와 관련해 보낸 통첩·조회이다. 『宮內府訓令編案』은 1906-1907년 문서로 주로 궁내부대신이 경리원에 보낸 훈령과 經理院所管經費豫

算明細書 등이 편철되어 있으며 문서철 표지에 문서 처리기관인 지
응과가 적혀 있다.

이외 내장원 문서철 가운데 가장 많은 분량을 차지하는 문서철로는
13도 각군 보고·소장(193책)과 『訓令照會存案』(奎 19143, 89책), 『
各府郡來牒』(奎 19146, 13책)이 있다. 이 문서철들의 표지에는 문서
처리기관인 課가 기록되어 있지 않아 담당 과를 확인할 수 없지만, 접
수스탬프와 문서의 연계성을 통해 문서 처리기관을 확인할 수 있다.

13도 각군 보고·소장에 편철된 문서에는 내장원이 보고와 소장을
접수하면서 해당 문서에 찍은 접수스탬프가 찍혀 있으며, 접수스탬프
가운데 일부에는 문서 배부처가 기록되어 있다. 확인된 배부처는 장원
과와 서무과로 410여 건 이다. 이 가운데 서무과는 4건에 불과하고 나
머지 400여 건은 모두 장원과이다. 13도 각군 보고·소장의 문서는 장
원과에서 배부받아 처리한 장원과 문서철인 것이다.

『訓令照會存案』은 내장원이 각부부원청과 지방에 보낸 조회·조
복·훈령을 편철한 문서철이기 때문에 접수스탬프가 찍혀 있지 않다.
『各府郡來牒』은 대부분 각부부원청이 내장원에 보낸 조회·조복을
편철한 문서철이지만 배부처가 기록된 접수스탬프는 장원과 17건, 서
무과 2건, 종목과 1건, 지응과 1건에 불과하다.¹²⁾

『訓令照會存案』과 『各府郡來牒』은 접수스탬프가 없거나 배부처
가 기록된 접수스탬프가 적어 문서 처리기관을 단정하기는 어렵지만
13도 각군 보고와 비교를 통해 담당 과를 파악할 수 있다.

12) 『各府郡來牒』은 현 규장각 도서명이지만, 문서철 표지에 적힌 원 표제는 ‘各
府部來牒’이다. 원 표제인 ‘各府部來牒’이 문서 성격을 더 정확히 반영한 것이다.

<표-3> 『訓令照會存案』·『各府郡來牒』·13도 각군 보고의 연계성

번호	문서내용	발신자	수신자	문서년월	접수스탬프	출처
1	충북 각군 院畵을 학교에 부속시켜 달라는 報告書 第5號	忠北觀察使	內藏院卿	1900.10.17	×	忠清南北道各郡報告 2책
	충북 院畵을 학교에 부속시켜 달라는 照會 第2號	學部大臣	內藏院卿	1900.10.27	×	各府郡來牒 3책
	院畵을 학교에 부속시킬 수 없다는 照覆 2號	內藏院卿	學部大臣	1900.10.30	×	訓令照會存案 12책
2	原州鎭衛隊에서 未納한 賭價를 督納토록 해 달라는 報告書 第33號	江原道收租官	經理院卿	1906.11.11	104(1906112■, 莊園課)	江原道各郡報告 7책
	原州鎭衛隊에 移劃한 도조 代錢을 완납케 해 달라는 照會 第17號	經理院	軍部大臣	1906.12.21	×	訓令照會存案 80책
	原州隊에 驛租代價를 淸償토록 督飭했다는 照覆 第11號	軍部大臣	經理院卿	1906.12.29	132(190612■■)	各府郡來牒 12책

* ■는 내용을 관독할 수 없는 것임.

<표-3>의 번호 1은 충청북도 각군 院畵을 학교에 부속시키는 것과 관련해 충청북도 관찰사가 내장원에 보낸 보고와 이와 관련해 내장원과 학부 사이에 거래한 조회·조복이다. 번호 2는 原州隊에서 未納한 驛租代價와 관련해 수조관이 경리원에 보낸 보고와 이와 관련해 경리원과 군부 사이에 거래한 조회·조복이다.

내장원·학부·충청남도관찰사, 경리원·군부·수조관 사이에 거래한 보고·조회·조복의 세 문서들은 서로 연관된 문서들이다. 장원과 문서철인 13도 각군 보고와 연관된 문서가 『各府郡來牒』과 『訓令照會存案』에 편철되어 있는 것에서 확인되듯이, 『各府郡來牒』과 『訓令照會存案』은 장원과 문서철인 것이다. 또한 번호 2의 『各府郡來牒』에 편철된 군부 조복의 접수스탬프에는 배부처가 없지만, 수조관이 보고한 문서에는 배부처로 장원과가 적혀 있는 것에서도 『各府郡來牒』은 장원과에서 처리한 문서철임을 확인할 수 있다.

장원과는 동일한 사안으로 지방에서 받은 보고·소장은 13도 각군 보고·소장에, 각부부원청에서 받은 문서는 『各府郡來牒』에, 각부부원청과 지방에 보낸 문서는 『訓令照會存案』에 편철하였던 것이다. 이는 종목과의 문서철을 통해서도 확인된다.

<표-4> 『訓令存案』(奎 19144)과 『報告存案』의 연계성

번호	문서 내용	발신자	수신자	문서년월	출처
1	創設私庖한 자를 嚴繩하라는 訓令 1號	內藏院卿	仁川府尹	1901.1.19	訓令存案 3책
	日本人이 官許로 設庖한 것이라 私屠를 禁戡하기 어렵다는 報告書	仁川府尹	內藏院卿	1901.1.24	報告存案 2책
2	仁川에 私設庖肆한 자를 捉囚하라는 照會 5號	內藏院卿	警部大臣	1901.3.12	訓令存案 3책
	私設庖肆한 자를 漢城裁判所에 送致했다는 照覆 第3號	警部大臣	內藏院卿	1900.4.18	報告存案 1책
3	未納한 庖肆稅를 督捧하라는 訓令 1號	內藏院卿	漣川郡守	1901.12.21	訓令存案 4책
	庖肆主人이 春夏七朔을 廢庖하여 五朔의 庖稅만 보낸다는 報告書 第1號	漣川郡守	內藏院卿	1901.12.	報告存案 1책
4	開城府 私屠를 禁斷하라는 訓令 1號	內藏院卿	開城府尹	1902.1.4	訓令存案 5책
	開城府 私屠를 嚴禁했다는 報告書 第1號	開城府尹	內藏院卿	1902.1.12	報告存案 1책
5	安城郡 庖肆稅를 不納한 자를 捉囚하여 상납했다는 報告書 第11號	安城郡守	內藏院卿	1903.12.20	報告存案 3책
	未納한 庖肆稅를 督捧하라는 訓令 5號	內藏院卿	安城郡守	1903.12.24	訓令存案 8책
6	庖肆稅가 農商工部로 이속되었으니 簿冊을 보내 달라는 照會 第1號	農商工部大臣	內藏院卿	1904.3.11	報告存案 5책
	應捧實數成冊을 보낸다는 照覆 1號	內藏院卿	農商工部大臣	1904.3.16	訓令存案 9책

<표-4>의 번호 1은 내장원이 인천부윤에게 私廡를 설치한 자를 처벌하고 사포는 혁파토록 내린 훈령과 이에 대한 답신으로 인천부윤이 내장원에 보고한 문서이다. 훈령과 보고가 서로 조응하는 문서인 것이다. 이는 나머지 번호의 조회·조복, 훈령·보고도 마찬가지이다. 종목과도 각부부원청과 지방으로부터 받은 조회·조복·보고는 『報告存案』에, 각부부원청과 지방에 보낸 조회·조복·보고는 『訓令存案』에 편철하였던 것이다.

종목과의 『訓令存案』은 장원과의 『訓令照會存案』에 해당하는 문서철이고, 종목과의 『報告存案』은 장원과의 『各府郡來牒』과 13도 각군 보고·소장에 해당하는 문서철인 것이다. 『訓令存案』과 『訓令照會存案』은 같은 시기에 내장원이 보낸 문서를, 『報告存案』·『各府郡來牒』과 13도 각군 보고·소장은 내장원이 받은 문서를 편철한 동일한 성격의 문서철이지만, 각 문서의 내용은 중복되지 않는다. 이는 내장원에서 과를 단위로 문서를 분류하여 편철하였기 때문이다.

3. 수발신 문서를 구분한 편철

갑오개혁을 계기로 공문서 규정이 새롭게 제정되면서¹³⁾ 조선왕조에 서 사용하던 ‘移文’·‘報狀’·‘題辭’ 등의 명칭이 조회·지령 등으로 공문서 명칭도 변경되었다.

公文類別及式樣

一 照會는 對等官에게 往復하는 公文이니 此는 반드시 回答을

13) 『法令集』I, 47-51쪽, 「各府各衙門通行規則」, 1894.7.14; 『法令集』I, 299-301쪽, 「閣令第1號 各部處務規程通則」, 1895.4.1.

要하는 者을 말함.

단 回答할 때는 반드시 照覆이라 稱해야 함.

一 通牒은 對等官에게 通知하는 公文이니 此는 回答을 要하지 않음.

一 訓令은 上官이 管轄하는 官吏와 監督에 屬한 官吏에게 下하는 命令을 말함.

一 指令은 下官의 質稟書及請願書에 對하여 指示하는 것을 말함.

단 下官 質稟書及請願書 下段에 書할 수 없으며 반드시 質稟書及請願書를 接到한 當該官廳 印札紙로 另繕해야 함.

一 報告書는 下官이 上官에게 報告하는 것을 말함이고, 質稟書는 下官이 上官에게 質稟하는 것을 말함이고, 請願書는 管下官이 本屬長官에게 請願하는 것을 말함(報告書는 上官의 回覆을 要하지 않음)

一 訓令 指令等에 署押하는 例를 廢止하고 官章으로 代用해야 함.¹⁴⁾

‘公文類別及式樣’에는 각 공문서의 명칭과 성격을 규정해 두고 있다. 공문서 명칭은 공문서의 종류를 규정한 것뿐 아니라, 해당 공문서가 갖는 위상을 규정한 것이기도 하다. ‘公文類別及式樣’에 규정된 공문서 종류는 문서를 거래하는 관리의 위계에 따라 구분이 된다. 대등한 관리 사이에 거래하는 문서는 조회·조복·통첩이고, 上官과 下官 사이에 거래하는 문서는 훈령·지령·보고서·질품서·청원서이다.

문서를 거래하는 관리의 위계에 따라 문서 종류를 구분하고, 각 문서의 회신 여부에 따라 문서 종류를 또한 구분하였다. 통첩과 조회는

14) 『官報』, 1895.6.1.

대등한 관리에게 보내는 문서지만, 조회는 회신을 필요로 하며 답신하는 문서를 조복이라 하였다. 훈령과 지령은 하관에게 보내는 문서지만, 훈령은 하관의 보고 여부에 상관없이 내리는 명령이고, 지령은 질품서와 청원서에 대해 답신하는 문서이다. 하관이 상관에게 보내는 문서도 답신의 의무 여부에 따라 보고서·질품서·청원서가 구분되었다. 이러한 규정을 통해 각 문서의 성격 및 서로 조응하는 문서를 파악할 수 있다.

내장원은 역둔토를 비롯한 여러 국가 재원을 관리하면서 ‘公文類別及式樣’에 규정한 照會·訓令·報告 등 다양한 문서를 各府部院廳·各道郡·일반 민과 거래했다. 내장원은 이 문서들을 먼저 과 단위로 분류한 다음 어떤 방식으로 편철했는지, 과 하위 단위의 편철·분류 방식을 살펴본다.

<표-5> 내장원의 각 과별 문서철¹⁵⁾

課	청구기호	도서명	책수	문서년도
장원과	奎 19164	各道各郡訴狀	12	1895-1899
	奎 19148	京畿各郡訴狀	25	1900-1907
	奎 19147	京畿各郡報告	14	1900-1907
	奎 19146	各府郡來牒	13	1895-1907
	奎 19143	訓令照會存案	89	1899-1907
	奎 19144	訓令存案	v14	1907.11
종목과	奎 19163	報告存案	12	1900-1907
	奎 19144	訓令存案	v1-13	1900-1907
지응과	奎 19163	報告存案	3	1904-1907
	奎 20055	宮內府訓令編案	1	1906-1907
	奎 20313	通牒編案	1	1906
	奎 20311	通牒編案	1	1907

15) 『訓令存案』(奎 19144)의 v14는 원래 『訓令照會存案』(奎 19143)의 v89에 연속된 문서철이지만, 현재는 전혀 다른 문서철인 『訓令存案』(奎 19144)에 잘못 분류되어 있다. 『訓令照會存案』과 『訓令存案』 v14의 연속성에 대해서는 『訓令照會存案』8, 서울대학교규장각(영인본) 해설 참조

<표-5>는 내장원이 각 기관·민들과 거래한 여러 문서를 편철한 문서철을 과 별로 구분한 것이다. 『各府郡來牒』을 제외하면 과 별로 편철한 각 문서철의 제목에 소장·보고·훈령·조회·통첩처럼 모두 공문서 종류가 포함되어 있다. 『各道各郡訴狀』(奎 19164), 『京畿各郡訴狀』(奎 19148), 『京畿各郡報告』(奎 19147), 『通牒編案』(奎 20311)은 모두 제목과 동일하게 한 종류의 문서만 편철되어 있다.

문서철에 문서 종류를 포함하여 제목을 부여했지만, 제목이 단일 문서 종류로만 부여되지 않은 경우도 있다. 종목과와 지응과 문서철이 함께 분류되었던 『報告存案』(奎 19163)은 <표-2>에서 보듯이 원 표제가 ‘報告照會存檔’, ‘報告存案’, ‘報告訴狀存檔’ 등으로 다양하고 제목에도 둘 이상의 문서 종류가 포함되어 있다. 문서철에도 보고·조회·통첩·훈령·청원서 등 다양한 종류의 문서가 함께 편철되어 있다.

장원과 문서철인 『照會訓令存案』도 제목에 조회와 훈령 둘 이상의 제목이 포함되어 있으며 편철된 문서도 조회·조복·훈령이 함께 편철되어 있고, 종목과 문서철인 『訓令存案』(奎 19144)에도 일부 조회 문서가 포함되어 있다. 문서 종류가 제목에 포함되지 않은 『各府郡來牒』에도 조회·조복을 중심으로 훈령·통첩이 함께 편철되어 있다.

문서 종류는 문서 명칭을 통해 문서 성격과 거래 기관간의 위계를 보여주는 역할을 한다. 그런데 문서의 등급이 다른 조회와 훈령, 조회와 보고 같은 문서를 함께 편철했다는 것은 거래 기관의 위계가 문서 편철의 1차 기준은 아니었다는 것이고, 이는 문서 종류별로 문서를 편철하지 않았다는 것이다.

다음으로 내장원은 서로 연관된 문서를 조응해서 함께 편철하지 않았다. 서로 연관된 문서철인 장원과의 『照會訓令存案』과 『各府郡來牒』, 종목과의 『訓令存案』과 『報告存案』을 통해 이를 살펴본다.

<표-6> 상호 연관된 조회·조복 문서

번호	문서 내용	발신자	수신자	문서년월	출처
1	내장원에 驛田畝과 漁鹽船稅가 移付되었으니 문부를 보내 달라는 照會 1號	內藏院卿	度支部大臣	1900.9.3	訓令照會存案 11책
	各道各郡驛土執賭成冊 등을 보낸다는 照覆 第1號	度支部大臣	內藏院卿	1900.9.30	各府郡來牒 3책
2	平壤隊 軍餉錢을 驛賭錢에서 割給해 달라는 照會 第2號	度支部大臣	內藏院卿	1900.10.6	各府郡來牒 3책
	平壤隊 軍餉錢을 驛賭錢으로 지급할 수 없다는 照覆 3號	內藏院卿	度支部大臣	1900.10.12	訓令照會存案 12책
3	撥價買收한 停車場 토지 값을 다시 지급할 수는 없다는 照會 第1號	鐵道院總裁	內藏院卿	1903.8.27	報告存案 3책
	京仁鐵道 停車場 토지 외 범입된 公廩家畬와 菜田價를 보내 달라는 照覆 2號	內藏院卿	鐵道院總裁	1903.9.	訓令存案 8책
	公廩瓦家の 영수증을 보내니 금액을 推去하라는 照會 第2號	鐵道院總裁	內藏院卿	1903.9.28	報告存案 3책
	公廩는 1等 基址이므로 2-3等으로 打算한 영수증을 돌려보낸다는 照覆 3號	內藏院卿	鐵道院總裁	1903.10.16	訓令存案 8책
	公廩瓦家를 一等으로 계산할 수는 없다는 照會 第3號	鐵道院總裁	內藏院卿	1903.10.17	報告存案 3책

<표-6>의 번호 1은 역둔토 이부와 관련해 내장원이 탁지부에 보낸 조회와 이에 대해 탁지부가 답신한 조복이며, 번호 2는 平壤隊 軍需와 관련해 탁지부가 내장원에 보낸 조회와 이에 대해 내장원이 답신한 조복이다. 번호 3은 경부철도 정거장으로 들어간 公廩家畬와 菜田 값 지불을 둘러싸고 鐵道院과 내장원 사이에 계속해서 거래한 조회·조복을 순서대로 나열한 것이다.

조복은 조회에 대한 답신으로 조회·조복은 각각 동일한 사안을 처리하는 과정에서 거래한 서로 조응하는 문서이다. 그러나 장원과 종목과 모두 조회·조복을 조응해서 함께 편철하지 않고 내장원이 발신한 조회·조복은 『訓令照會存案』과 『訓令存案』에, 수신한 조회·

조복은 『各府郡來牒』과 『報告存案』에 편철하였다.

이는 훈령에서도 동일한 모습으로 나타난다. 내장원은 재정 관리와 관련해 지방에 많은 훈령을 내렸으며 지방은 이와 관련해 답신할 사안이 있으면 대부분 보고서 형식으로 문서를 보냈다. 지방에서 내장원에 보낸 많은 보고서는 ‘本院第 ■ ■ 號訓令을 奉准하온즉 內開에’로 시작하고 있다. 훈령에 대한 답신으로 보고서를 보낸 것이며, 이 보고서에 대해 내장원은 다시 指令을 내렸다.

<표-7> 훈령과 보고의 연계성

번호	문서 내용	발신자	수신자	문서년월	출처
1	高陽郡 草坪稅額 愆納한 草坪監官을 起上하라는 訓令 13號	內藏院卿	京畿觀察使	1901.9.16	訓令照會存案 23책
	高陽郡 草坪監官을 拘留했다는 報告書 第8號	京畿觀察使	內藏院卿	1901.9.21	京畿各郡報告 3책
2	長湍郡 西籍板積坪泐 上流에 新築한 泐를 撤毀하고 崔永雲을 捉囚하라는 訓令 13號	內藏院卿	長湍郡守	1902.5.25	訓令照會存案 31책
	築泐한 者를 捉囚치 못했고 該泐毀破는 指令을 기다려 舉行하겠다는 報告 第2號	長湍郡守	內藏院卿	1902.5.29	京畿各郡報告 5책
	泐를 撤毀하고 築泐한 者를 捉囚하라는 指令			1902.6.4	京畿各郡報告 5책
	新築한 泐를 毀破하고 築泐한 者는 捉囚치 못했다는 報告書 第3號	長湍郡守	內藏院卿	1902.6.9	京畿各郡報告 5책

* 번호 2의 指令은 報告 第2號의 문서 말미에 적혀 있음.

<표-7>의 번호 1은 高陽郡 草坪監官 起上和 관련해 내장원이 내린 훈령과 이에 대한 답신으로 경기관찰사가 보고한 문서이다. 번호 2는 훈령·보고·지령·보고가 연속된 문서이다. 長湍郡 西籍 板積坪泐 상류에 泐를 新築한 문제와 관련해 1902년 5월 25일 내장원이 훈령을 내렸고 이에 대해 장단군수가 5월 29일 답신으로 보고를 하였다. 이 보고에 대해 내장원은 泐를 撤毀하고 築泐한 者를 捉囚하라는

는 지령을 내렸고, 이 지령에 대한 답신으로 6월 9일 다시 보고를 한 것이다. 훈령은 보고·지령과 연계된 문서이지만 조회·조복과 마찬가지로 보고와 따로 분리해서 편철하였다.

이처럼 문서 종류가 다른 훈령과 조회를 함께 편철하고, 서로 조응하는 조회·조복을 따로 분리하여 편철한 것은 해당 문서가 수신 문서인지, 발신 문서인지 문서의 수발신 여부를 편철 기준으로 삼았기 때문이었다. 내장원은 문서의 수발신 여부를 기준으로 문서를 편철했기 때문에 문서 종류는 다르지만 내장원이 보낸 훈령과 조회는 『訓令照會存案』에, 내장원이 받은 조회·조복·훈령은 『各府郡來牒』에 각각 편철하였던 것이다.

앞서 본 <표-5>의 문서철을 수발신을 기준으로 보면, 장원과의 수신 문서철은 『各道各郡訴狀』·『京畿各郡訴狀』·『京畿各郡報告』·『各府郡來牒』이고, 발신 문서철은 『訓令照會存案』이며, 종목과의 수신 문서철은 『報告存案』이고, 발신 문서철은 『訓令存案』이다. 지용과의 『宮內府訓令編案』, 『通牒編案』은 모두 수신 문서철이다.

다만 13도 각군 보고·소장만은 조회·조복과 달리 보고와 지령, 소장과 지령이 조응하여 편철된 모습을 보인다. ‘公文類別及式樣’에 ‘指令은 下官의 質稟書及請願書에 對하여 指示하는 것’이고 ‘報告書는 上官의 回覆를 要하지 不’는다고 규정했지만, 내장원은 거의 모든 보고서에 대해 지령을 내리고 있으며, 소장은 청원서에 해당하므로 답신으로 지령을 내리고 있다. 단 지령을 내릴 경우, ‘公文類別及式樣’에는 ‘下官 質稟書及請願書 下段에 書할 수 없으며 반드시 質稟書及請願書를 接到한 當該官廳 印札紙로 另繕’하도록 규정하였다. 그러나 내장원은 소장과 보고서의 지령을 해당 문서의 말미에 기록하였다. 지령을 소장과 보고서의 말미에 적지 않고 별도의 지령지에 지령을 적은 것은 1904년 7월부터 일반화되었다.

내장원뿐 아니라 탁지부도 지령지를 따로 만들지 않고 소장과 보고

서의 말미에 지령을 적어 처리한 것은 보인다.

曾前은 外邑의 自京司의 報來호는 文牒이 原狀外에 書目이 有호야 原狀은 京司의 留考호고 書目은 記題還送호더니 本年四月新制以後로 外邑의셔 質稟와 報告書新式을 遵行호야 單狀으로 來呈호니 本部의셔 指令을 另具호야 照案辦理호고 本件文案은 存留考據호를 터이나 顧此文簿浩繁之中的 一一히 指令을 行호기 有難호여 未免記題於本件文案인 則 本部存據호를 件을 亦難隨事騰留故로 茲에 訓令호거은 嗣后는 無論質稟與報告호고 原本外에 副本을 另成호야 原本은 記題還送호고 副本은 以便存部考據호디 所管各府의 均卽通知호야 俾各遵行호미 禧¹⁶⁾

위 자료는 탁지부가 보고서 작성 방식과 관련해 各府에 내린 훈령이다. ‘公文類別及式樣’의 제정으로 공문서 체계에 변화가 생겼고, 各府에서는 이전과 달리 보고서를 單狀으로 작성해 보냈다. 이에 탁지부는 보고서에 대한 지령을 따로 작성해 보내고, 보고서는 탁지부에 보관하였다. 그러나 보고서에 대해 일일이 지령을 따로 작성하기 어려워 이전처럼 보고서에 직접 題辭를 기록해 보냈다. 그렇다보니 이제 탁지부에서 근거 자료로써 보고서를 따로 등록해서 보관해야 하는 번거로움이 있었다. 이에 탁지부는 各府에 훈령을 내려 이후부터는 질품서나 보고서든 모두 원본과 부분 2부를 작성해 보내도록 하고, 지령은 원본에 기록해 보내고 부분은 탁지부에 보관하겠다고 하였다.

탁지부는 지방에서 單狀으로 보고서를 보내 지령지를 따로 작성하고 보고서를 등록해서 보관해야 하는 번거로움 때문에 보고서를 2통 작성해서 올리도록 하고 보고서에 지령을 직접 적어 보내는 방식을 채택했던 것이다. 내장원도 보고서와 소장 말미에 지령을 적어 보관했

16) 『公文編案』 12책, 1895.9.21.

듯이, 탁지부와 동일한 방식으로 하급 기관에서 제출한 보고서 말미에 지령을 적어 1통은 보내고 1통은 보관했던 것이다. 보고서나 소장 말미에 직접 지령을 적었기 때문에 지령을 따로 분리해서 편철할 수는 없었던 것이다.

이런 방식이 1904년 7월부터 변화되기 시작하였다. 이 시기부터는 보고서와 소장 말미에 지령을 적지 않고 지령지에 따로 지령을 적고, 보고서·소장과 함께 조용해서 편철하였다. 이 경우는 수발신 문서를 분리한 편철 방식과는 다르다. 수발신 여부에 따라 편철했다면 보고서·소장과 지령지는 따로 구분되어 편철되어야 하지만 1904년 7월 이후에도 보고서·소장은 지령지와 함께 편철되었다. 지령지를 따로 만든 이후에도 두 문서를 함께 편철한 것은 수발신 여부를 기준으로 한 내장원의 편철 방식이 변화된 것이 아니라, 지금까지 보고서·소장 말미에 지령을 적어 보관했던 체계를 답습한 양태로 이해된다.

<표-8> 『報告存案』 8책의 편철 상태

번호	문서 종류	발신자	수신자	문서년월	출처	문서순번	
1	指令	經理院	抱川郡守	1906.1.15	報告存案 8책	1	1
	報告書 第2號	抱川郡守	經理院卿	1906.1.14	報告存案 8책		2
2	照覆 第2號	警務廳警察課長	經理院種牧課長	1906.1.13	報告存案 8책	2	×
3	指令	經理院	濟州郡守	1906.10.27	報告存案 8책	37	1
	報告書 第7號	濟州牧使	經理院卿	1906.9.5	報告存案 8책		2
4	照會 第1號	掌禮院卿	經理院卿	1906.11.29	報告存案 8책	38	×
5	照會	經理院	警務廳警察課長	1906.1.4	訓令存案 12책	2번	조용
6	照覆 第1號	經理院	掌禮院卿	1906.12.4	訓令存案 12책	4번	조용

<표-8>은 『報告存案』 8책의 편철 상태를 제시한 것이다. 번호 1은 『報告存案』 8책의 첫 번째 문서로 연관 문서인 지령과 보고서가 함께 편철되어 있고, 두 번째 문서인 번호 2는 조복만 편철되어 있다.

번호 3의 37번 제 문서도 지령과 보고서가 함께 편철되어 있고, 번호 4의 38번 제 문서는 조회만 편철되어 있다. 조복과 조회만 편철된 번호 2와 4의 연관 문서는 번호 5와 6으로 『訓令存案』에 따로 편철되어 있다. 지령과 보고는 조용해서 편철되었지만 동일한 문서철에서 조회나 조복은 여전히 수발신 문서가 구분되어 편철되었다.

이런 사례로 미루어 보아 문서의 수발신 여부를 편철 기준으로 한 것은 변함이 없었지만, 13도 각군 보고·소장은 문서 말미에 지령을 기록하던 방식을 답습하여 보고와 지령을 조용해서 함께 편철하였던 것으로 이해된다.

내장원은 수발신 여부를 문서 편철 기준으로 삼으면서, 중앙기관에서 보내온 문서는 『各府郡來牒』과 『報告存案』에, 지방과 민이 제출한 보고·소장은 13도 각군 보고·소장과 『報告存案』에, 내장원이 보낸 문서는 『訓令照會存案』, 『訓令存案』에 편철하여, 수발신을 구분한 범위 내에서 일정정도 거래 기관과 문서 종류를 고려해서 문서를 편철하였던 것이다.

수발신 문서를 구분한 다음, 한 책 단위의 문서철은 어떤 방식으로 편철했는지 살펴본다.

<표-9> 『訓令照會存案』·『各府郡來牒』·『訓令存案』의 책 순서와 문서년월

도서명	내별기호	책 순서	문서년월
訓令照會存案	89-1	一號	1899.8
	89-2	二號	1899.9
	89-3	三號	1899.10
	89-4	四號	1899.11
	89-5	五號	1899.12
	89-86	第捌拾柒△	1907.6-7.
	89-87	第捌拾玖號	1907.8.
	89-88	第玖拾號	1907.9.
	89-89	第玖拾△△	1907.10.
各府郡來牒	13-1	×	1895.7-1897.7.

도서명	내별기호	책 순서	문서년월
	13-2	×	1897.8-1899.12.
	13-3	×	1900.1-12.
	13-4	×	1901.1-12.
	13-5	×	1902.1-12.
	13-6	×	1903.1-12.
	13-7	上	1904.1-7.
	13-8	下	1904.8-12.
	13-9	上	1905.1-4.
	13-10	下	1905.5-12.
	13-11	上	1906.1-6.
	13-12	下	1906.6-12.
	13-13	×	1907.1-1907.11.
	도서명	내별기호	책 하단 측면
訓令存案	14-1	一 自一月六月至四年	1900.1-6.
	14-2	一 自七月十一月至四年	1900.7-11.
	14-3	自五年一月五月至 一	1901.1-5.
	14-4	■(一) 自五年六月十二月至	1901.6-12.
	14-5	■(一) 自六年一月五月至	1902.1-5.
	14-6	六年自六月至十二月 一	1902.6-12.
	14-7	一 七年一月以六月至	1903.1-5.
	14-8	一 七年七月以十二月至	1903.7-12.
	14-9	一 光武八年一月以五月至	1904.1-5.
	14-10	一 光武八年六月以十二月至	1904.6-12.
	14-11	一 光武九年一月以十二月至	1905.1-12.
	14-12	光武十年一月以十二月至 一	1906.1-12.
	14-13	一 光武十一年一月以隆熙元年十一月至	1907.1-1907.11.
	14-14	隆熙元年十一月 照會訓令	1907.11.

『訓令照會存案』, 『各府郡來牒』, 『訓令存案』은 문서 시기를 기준으로 각 문서철이 구분되어 편철되어 있다. 『訓令照會存案』은 문서철이 약 한 달 단위로 편철되었고, 『各府郡來牒』과 『訓令存案』은 1년 또는 약 6개월을 단위로 편철되었다. 한 책 단위의 문서 기간은 다르지만 모두 문서 시기를 기준으로 문서를 나누어 편철하였고, 거래

기관이나 지역을 구분하지는 않았다.

다음으로 문서를 편철하면서 『訓令照會存案』은 각 책마다 연속된 책 순서를 부여하였지만, 『各府郡來牒』과 『訓令存案』은 연속된 책 순서를 부여하지는 않았다. 다만 『各府郡來牒』은 같은 해의 문서철이 2책으로 나누어 편철될 경우에는 표지에 책 순서 上·下를 부여해 2책이 서로 연속된 문서철임을 표시해 두었다. 이에 반해 『訓令存案』은 1년을 단위로 편철한 내별기호 14-11·12·13을 제외하고 14-1에서 10까지는 모두 같은 해의 문서철이 약 6개월을 단위로 2책으로 편철되었지만, 『各府郡來牒』과는 달리 책 순서 上·下를 부여하지 않았다. 대신 책 하단 측면에 ‘一 自一月六月至四年’처럼 책 순서 ‘一’을 부여하였지만, 같은 해의 문서철이 2책으로 나뉘어져 편철되어도 모두 ‘一’을 부여해 별개로 처리한 점이 차이를 보인다.

<표-10> 『各道各郡訴狀』(奎 19164) 책 순서와 문서년월

표제	내별기호	책 순서	표지 문서년도	문서년월
各道各郡訴狀	12-1	×	開國五百四年度	1895.8-12.
	12-2	上	建陽元年度	1896.1-9.
	12-3	下	建陽元年	1896.10-12.
	12-4	×	建陽二年	1897.1-7.
	12-5	×	光武元年度	1897.8-12.
	12-6	×	光武二年度	1898.1-12.
	12-7	上	光武三年度	1899.1-6.
	12-8	中	光武三年度	1899.7-10.
	12-9	下	光武三年度	1899.10-12.
各道各郡報告	12-10	×	建陽元年二年光武元年二年	1896.5-1898.11.
	12-11	上	光武三年度	1899.1-10.
	12-12	下	光武三年度	1899.11-12.

奎 19164의 현재 도서명은 『各道各郡訴狀』이지만, 표지에 적힌 원 표제는 ‘各道各郡訴狀’(1-9책)과 ‘各道各郡報告’(10-12책)로 구분된다. 문서 종류가 다른 소장과 보고가 한 질로 분류되어 있는 것이다. 이 문서철 역시 소장철과 보고철로 따로 구분해서 분류되어야 한다.

‘各道各郡訴狀’은 1895년부터 1899년까지 각 도의 민들이 내장원에 제출한 소장을, ‘各道各郡報告’는 1896년부터 1899년까지 각 군에서 내장원에 제출한 보고를 편철한 문서철이다. ‘各道各郡訴狀’과 ‘各道各郡報告’ 역시 지역의 구분없이 문서 시기를 기준으로 각 책을 나누어 편철하였다.

한 책 단위의 문서 기간은 대략 1년 또는 6개월 정도이며, 『各府郡來牒』과 마찬가지로 같은 해의 문서철이 2책 또는 3책으로 나누어 편철될 경우에는 표지에 책 순서 上·中·下를 부여해 각 책이 서로 연속된 문서철임을 표시해 두었다. 그리고 4·5책은 1897년도 문서를 2책으로 나누어 편철한 것이지만 책 순서 上·下를 부여하지 않았다. 이는 두 책의 구분 시기가 1897년 7월과 8월로 광무 연호를 사용한 시점이 기준이 되었기 때문이다. 동일한 1897년이지만, 건양과 광무 연호를 구분하여 다른 시기로 구분한 당대의 관점을 보여준다.

『訓令照會存案』, 『訓令存案』, 『各府郡來牒』, 『各道各郡訴狀』의 문서철은 지역이나 기관의 구분없이 모두 문서 시기를 단위로 편철되어 있지만, 『慶尙南北道各郡報告』(奎 19153)·『慶尙南北道各郡訴狀』(奎 19154)같은 13도 각군 보고·소장은 다른 양상을 보인다.

<표-11> 경상남북도각군보고·소장 책 순서와 문서년도

내별기호	慶尙南北道各郡報告(奎 19153)		慶尙南北道各郡訴狀(奎 19154)	
	책 순서	문서년도	책 순서	문서년도
12-1	×	光武四年度	×	光武四年度
12-2	×	光武五年度	×	光武五年度
12-3	×	光武六年度	×	光武六年度
12-4	×	光武七年度	×	光武七年度
12-5	上	光武八年度	上	光武八年度
12-6	下	光武八年度	下	光武八年度
12-7	上	光武玖年度	上	光武九年度
12-8	下	光武九年度	下	光武九年度
12-9	上	光武十年度	上	光武十年度
12-10	下	光武十年度	下	光武十年度
12-11	上	光武十一年	上	光武十一年度
12-12	下	光武十一年度隆熙元年附	下	光武十一年度 隆熙元年附

13도 각군 보고·소장은 1900년부터 1907년까지 13도 각 군과 민이 내장원에 제출한 보고와 소장을 편철한 문서철이다. 1895년부터 1899년까지 편철된 『各道各郡訴狀』의 연속된 문서철인 것이다.

13도 각군 보고·소장의 각 책은 <표-11>의 『慶尙南北道各郡報告』처럼 대략 1년 또는 6개월을 단위로 날짜 순으로 편철되어 있고 『各道各郡訴狀』과 마찬가지로 같은 해의 문서철에는 책 순서 上·下를 부여하였다. 문서 시기를 기준으로 각 책이 편철된 것은 『各道各郡訴狀』과 동일하지만, 13도 각군 보고·소장은 도별 구분이 이루어져 있다.

거래 기관이나 지역의 구분없이 편철된 다른 문서철과는 달리 13도 각군 보고·소장에 지역별 구분이 적용된 것은 내장원의 업무 확대와 관련된 것으로 보여진다. 내장원은 1899년 둔토, 광산, 1900년 역도, 포사세 등 각종 재원을 장악하며 대한제국기 거대 재정기구로 확대되었다. 내장원의 관할 재원이 증가함에 따라 재원을 매개로 중앙기관·지방기관·민과 맺는 관계는 확대되었다. 그 가운데 재원의 소재지이자 소재지의 관리와 생산자가 있는 지방과의 관계는 더욱 확대되었고, 이는 문서 거래량이 증가하는 현상을 수반할 수밖에 없었다. 이에 따라 이들 문서를 효율적으로 관리하기 위해 도를 단위로 지역을 구분한 다음 시기별로 문서를 나누어 편철한 것이었다.

내장원은 수발신 문서를 기준으로 문서를 구분한 다음 문서 시기를 단위로 각 책을 편철하면서, 관할 재원이 증대되어 지방관·민과 맺는 관계가 확대됨에 따라 1900년부터 13도 각군 보고·소장은 도를 단위로 지역을 구분하고 문서 시기별로 편철하였던 것이다.

4. 맺음말

내장원은 1895년 4월 궁내부 소속 기관으로 왕실의 보물 및 世傳莊園과 기타 재산을 관리하기 위해 설치되었다. 그러나 대한제국이 성립되고 황제권을 강화하는 정책이 시행되면서 내장원은 驛屯土·海稅·人蔘·礦山 등 각종 재원을 관할하며 거대 재정기구로 확대되었다. 내장원의 관할 재원이 증대됨에 따라 하급기관도 증가해 莊園課, 種牧課, 蔘政課 등이 설치되었다.

행정기관은 각각 담당할 고유 업무를 처리하는 과정에서 중앙기관·지방기관·민들과 거래한 문서를 편철·보관하므로 각 문서철은 담당 기관별로 구분되어 분류되기 마련이다. 내장원도 각종 재원을 관리하면서 各府部院廳·지방기관·민들과 거래한 다양한 문서를 먼저 1단계로 과를 단위로 분류하였다. 내장원의 대표적인 문서철인 『訓令照會存案』, 13도 각군 보고·소장, 『各道各郡訴狀』, 『各府郡來牒』은 장원과에서 처리한 문서철이었고, 『內藏院經理院各道各郡報告存案』, 『訓令存案』은 종목과에서 처리한 문서철이었다. 지응과의 문서철로는 『通牒編案』, 『宮內府訓令編案』 등이 있었다.

『訓令存案』과 『訓令照會存案』, 『報告存案』·『各府郡來牒』·13도 각군 보고·소장은 같은 시기에 내장원에서 처리한 문서들을 편철한 문서철이지만, 각 문서철의 문서의 내용은 중복되지 않았다. 이는 내장원에서 과를 단위로 문서를 분류하여 편철하였기 때문이다.

내장원은 과 단위로 문서를 분류한 다음 문서의 수발신 여부를 문서의 편철 기준으로 삼았다. 내장원은 한 종류의 문서만을 편철한 경우도 있었지만, 다른 종류의 문서를 함께 편철하기도 했다. 문서 종류는 문서 명칭을 통해 문서 성격과 거래 기관간의 위계를 보여주는 역할을 한다. 그런데 문서의 등급이 다른 조회와 훈령, 조회와 보고 같은 문서를 함께 편철했다는 것은 거래 기관의 위계가 문서 편철의 1차 기

준은 아니었다는 것이고, 이는 문서 종류별로 문서를 편철하지 않았다는 것이다.

내장원은 서로 연관된 문서를 조응해서 편철하지도 않았다. 조회는 대등한 관리에게 보내는 문서이며, 이에 대해 답신하는 문서가 조복이다. 조회·조복은 각각 동일한 사안을 처리하는 과정에서 거래한 서로 조응하는 문서이다. 그러나 장원과 종목과 모두 조회·조복을 조응해서 함께 편철하지 않았고 내장원이 발신한 조회·조복은 『訓令照會存案』과 『訓令存案』에, 수신한 조회·조복은 『各府郡來牒』과 『報告存案』에 편철하였다.

문서 종류가 다른 훈령과 조회를 함께 편철하고, 서로 조응하는 조회·조복을 따로 분리하여 편철한 것은 해당 문서가 수신 문서인지, 발신 문서인지 문서의 수발신 여부를 편철 기준으로 삼았기 때문이었다. 내장원은 문서의 수발신 여부를 기준으로 편철했기 때문에 문서 종류는 다르지만 내장원이 보낸 훈령과 조회는 『訓令照會存案』에, 내장원이 받은 조회·조복·훈령은 『各府郡來牒』에 각각 편철하였던 것이다.

수발신 문서를 구분한 다음, 한 책 단위로 문서를 편철할 때는 지역이나 기관의 구분없이 문서 시기를 기준으로 삼았다. 거래 기관이나 지역의 구분없이 편철된 다른 문서철과는 달리 1900년부터 13도 각군 보고·소장은 도를 단위로 구분한 다음 각 책을 문서 시기별로 구분하여 편철하였다. 13도 각군 보고·소장에 지역별 구분이 적용된 것은 내장원의 관할 재원이 증대되면서 지방과 맺는 관계가 확대됨에 따라, 이들과 거래한 문서를 효율적으로 관리하기 위해 도를 단위로 지역을 구분한 다음 문서 시기별로 문서를 나누어 편철하였던 것이다.

내장원은 1차적으로 과를 단위로 문서를 분류한 다음, 수발신 문서를 기준으로 문서를 구분하고, 각 문서철은 문서 시기를 단위로 편철하는 공문서 편철과 분류체계를 마련하였던 것이다.

ABSTRACT

The Classification and filing of the Official Documents of the Office of Crown Properties in the Great Han Empire

Park Sung-Joon

The Office of Crown Properties was established to manage the property of royal properties as an institution belonging to the Department of the Royal Household in April, 1895. However, as the Great Han Empire established and various policies enforcing the power of the emperor became introduced, the Office of Crown Properties came to be expanded to a large financial agency that would be in charge of various financial sources such as Public Land and Maritime Tax.

As the Office of Crown Properties came to manage various income sources, it classified the documents dealing with various government agencies in the Capital and other countryside regions by the unit of Section. The Office of Crown Properties classified the documents by Section and filed them according to Sending/Receiving subject. Sometimes, it filed one kind of document only but sometimes many different kinds of documents were filed together. The types of the document can show the characteristics of the document and the hierarchy of the related agencies through the document name. The fact that they filed the documents with different grades in one file shows that the hierarchy of the agency they dealt with was not the primary standard of the filing and that they did not file the documents by its type.

The Office of Crown Properties did not file the related documents in the same file, either. We can say the documents are related if they were corresponded with other agencies while they dealt with a specific item. However, they did not file the related documents in the same file but distinguished sending documents from receiving documents.

The reason why they filed different kind documents in the same file and separated the related documents in different file was they took 'whether they were sent or received' as the primary filing standard. They separated the sending documents from the receiving documents first and then filed them according to time regardless of the region or institution.

The Office of Crown Properties primarily classified the documents by Section, classified the documents with the standard of whether they were receiving documents or sending documents and then filed them in a file according to the time. It means that the Office of Crown Properties came to create the Official Document Classification and filing system.

key words: The Great Han Empire, The Office of Crown Properties, the Official Document, Classification, filing

