

# 甲午改革 前後 地方公文書管理의 변화

金 泰 雄\*

- |                             |          |
|-----------------------------|----------|
| 1. 序 言                      | 의 개편과 실제 |
| 2. 朝鮮時期 地方公文書管理의 특성         | 4. 結 語   |
| 3. 近代改革期(1894~1904) 地方公文書管理 |          |

## 1. 序 言

우리나라의 공문서관리제도는 국가 성립 이래로 완만하지만 꾸준하게 발전해 왔다. 그것은 국가권력이 일찍부터 중앙집권화의 방향으로 나아가면서 官僚制와 郡縣制를 한층 강화하였을 뿐더러 통치행위의 근거이자 결과라 할 공문서를 대량으로 생산·유통시켰기 때문이다. 더 나아가 이를 보존하여 행정참고, 신분·재산 증빙 및 역사 편찬의 기본자료로 활용했기 때문이다. 조선시기 각종 法典과 牧民書에서 보이는 공문서의 다양한 작성 서식, 移牒 유형, 보존방법 및 보존기간 등의 규정은 이를 단적으로 보여준다. 아울러 이러한 공문서관리제도에 기반하여 史官制度가 발달하고 각종 역사서가 다량으로 편찬되기에 이르렀다.

이 점에서 근대개혁기 공문서관리제도의 변화는 서구나 일본과 달리 급격한 변동을 수반하는 근대적 공문서관리제도의 수립이라기 보다는 전통적 공문서관리제도를 근대적 형식으로 분식한 것에 불과하다. 오히려 이후 일제의 침략 과정에서 전통 제도와의 단절을 야기함으로써 수많은 전래 공문서가 散失되고 약탈되기에 이르렀다. 특히 지방공문서의 경우, 지방에 거주하는 대다수 주민의 삶과 국가의 지방통치 실상을 소상하게 담고 있음에도 불구하고 量案, 戶籍 및 軍案 등의 조선후기 중요 文簿는 말할 나위도 없고 근대개혁기 지방공문서마저도 폐기되거나 유출되어 오늘날 극히 일부만이 남아 있을 뿐이다. 여타 부문과 마찬가지로 근대화의 미명 아래 중요 지방공문서의 대부분이 國亡과 함께 그 흔적만 남기고 역사의 뒤안길로 사라졌던 것이다.

따라서 공문서관리제도의 변화라는 차원에서 갑오개혁 전후의 제도를 비교하는 한편 지방공문서관리의 실제를 검토할 필요가 있다. 다만 갑오개혁을 분기로 일어난 변화 그 자체에 중점을 두고 역사적 의미를 고찰한 나머지 구체적이고 세부적인 문제는 미처 검토하지 못했다. 후속 연구를 통해 공백을 하나 하나 메워 가고자 한다. 그리고 궁극적으로는 이 시기 우리 나름대로 추구했던 공문서관리의 방향과 실제는 무엇인가를 해명하고자 한다. 끝으로 이 글을 정리하는데 地方官衙 重記 및 報牒類와 함께 奎章閣의 近代 政府記錄類을 주로 활

\* 필자 : 정부기록보존소 학예연구관

용하였음을 밝혀둔다. 앞으로 기록관리학 차원에서 이들 문서에 대한 세심한 검토가 뒤따라야 한다.

## 2. 朝鮮時期 地方公文書管理의 특성

우리나라는 일찍부터 관료제와 지방통치제도의 발달에 힘입어 행정사무제도가 난숙하였다. 이러한 행정사무는 인사·재무·국방·외교·형률 등 국가통치의 작용을 뒷받침하였으며 이 과정에서 생산되고 유통된 문서는 통치행위의 근거이자 산물로 중시되었다. 따라서 新羅村落文書를 위시하여 戶籍, 量案, 外交 文書 및 그 외 각종 公牒 등의 다양한 공문서를 생산하였으며 각종 서식을 마련하였다.<sup>1)</sup> 이는 조선시기 『經國大典』 등의 기본법전에서 각종 문서의 기능과 서식에서 잘 드러난다. 즉 이들 법전의 약 20% 이상이 공문서의 작성, 지급 및 형식·내용 효력을 규정하였다.<sup>2)</sup> 또한 문서 관리와 관련하여 처벌 규정을 두어 한자의 頗字, 誤字, 加字도 처벌하였으며<sup>3)</sup> 문서의 개정시 印을 涂擦, 改書한 곳에 印을 찍도록 규정하였다.<sup>4)</sup> 아울러 花署, 官印, 花押 등을 통해 문서의 진위여부를 판별하였다.<sup>5)</sup> 심지어 문서 생산의 의무가 있어 이를 이행하지 않을 경우 관련자를 처벌하기도 하였다.<sup>6)</sup> 따라서 공문서는 통치행위를 뒷받침하였을 뿐더러 일부는 영구 보존되어 증빙의 기능을 담당하였던 것이다.

공문서가 이처럼 매우 중시되었으므로 이에 대한 사후 조처도 명문화하였다. 문서의 분실, 훼손 등을 엄격히 방지하기 위해 『經國大典』 刑典 禁制條에 문서를 파훼하여 종이로 제조한 자는 모두 杖 100의 형에 처하고 그 종이를 사용한 자는 제조자보다 2등을 감형한다 규정하고 있다.<sup>7)</sup>

또한 이러한 공문서를 생산하여 상부에 올리거나 하부에 내릴 때, 草記를 작성하고 검토

1) 대표적인 연구는 다음과 같다.

崔承熙, 1981 『韓國古文書研究』, 韓國精神文化研究院; 增補版, 1989 知識產業社.

노명호, 박영제, 박재우, 오영선, 윤경진, 윤선태, 최연식, 이종서, 2000 『韓國古代中世古文書研究』, 서울대학교 출판부.

2) 金在文, 1992 「朝鮮王朝의 法典上의 古文書와 韓國法研究」 『정신문화연구』 46, p. 129.

3) 『牧民攷』, 文報, 『從政要覽』(丁若鏞), 考察文書下記.

이러한 처벌은 고려 시기에 이미 禁令으로 규정되었다(『高麗史』, 卷85, 志39, 刑法2, 禁令). 또한 고려 시기 이전에도 마찬가지였으리라 추측된다.

4) 『大典續錄』刑典, 決獄日限條.

5) 趙復衍, 1983 『韓國의 古文書의 花押에 관한 研究』 『奎章閣』 7.

6) 회계 문서의 경우가 단적인 예로 기록이 누락되었을 경우, 해당 관련자를 엄격하게 처벌하였다. 그래서 수령의 인수인계시 회계문서에 대한 심사가 늘 수반되었다. 이와 관련하여 『備邊司膳錄』 16책, 孝宗 4년 9월 13일(2-378) 참조.

7) 『經國大典』 권5, 刑典, 禁制條.

한 뒤<sup>8)</sup> 原狀을 발송하는 한편 문첩들을 기록해서 책자로 묶어 뒤에 참고하도록 하며, 기한을 정한 것은 따로 작은 책자를 만들도록 하였다.<sup>9)</sup> 또한 考課의 중요 항목에 報狀의 지연 여부를 두어 보고의 기한을 엄격히 하였다.<sup>10)</sup> 아울러 상관의 공문을 某日 受領하였다고 하는 기록을 남겨 보고해야 했다.<sup>11)</sup> 공문서 처결이 수령이나 관찰사가 처리하는 주요 업무의 하나였던 셈이다.<sup>12)</sup>

그리고 이러한 문서는 반드시 분류하여 보존되도록 하였다. 『經國大典』 禮典 藏文書條를 보면 다음과 같다.

각 관사와 각 고을의 문서는 분류하고 편철하여 색인의 附箋을 붙여서 각각 보관<sup>13)</sup>

중앙관사와 지방관아의 모든 문서는 생산·유통단계에 그치지 않고 분류·보존되었던 것이다. 단 月例 報狀 및 긴요치 않는 문서들은 반드시 수록할 것이 없다 하여 보존하지 않았다.<sup>14)</sup> 문서의 가치에 따라 보존 여부를 결정하였던 것이다.

또한 보존 문서도 문서의 가치에 따라 그 장소와 기한을 달리 두었다.

八房의 문서 중 효력이 지났거나 오래된 문서는 樓上庫 8칸에 藏置하여 官封하고, 舉行文書는 樓下庫 8칸에 藏置하고 … 啓覆문서는 詳覆房 2칸에 藏置하며<sup>15)</sup>

업무 활용이 이미 종료된 문서는 일종의 문서고로서 가장 넓은 樓上庫에 보존하되, 현행 문서는 樓下庫에 보관하였으며 祥覆文書는 祥覆房에 보관했던 것이다. 그리고 關文의 가치에 따라 보존기간을 달리했으니 관부간의 關文, 移文, 牒呈, 甘結, 書目, 解由文書 등은 일정 기간 보관하며, 表文, 箋文, 狀啓 등은 관부에 상당기간 보존하며, 詔勅, 咨文, 國書, 書契는 秘府와 관계되는 관부에 秘藏하였다.<sup>16)</sup> 아울러 각소들이 각각의 문서고를 설치하여 해당 문서를 관리하였다.<sup>17)</sup>

8) 『牧民心書』, 吏典, 奉公, 文報.

9) 위와 같음.

10) 위와 같음.

11) 위와 같음.

12) 수령이나 관찰사를 역임한 관리들의 일기에서 공문서 처결에 많은 시간을 들인 사실을 여러 군데에서 확인할 수 있다. 조선 시기 宣祖 연간에 전라감사를 역임한 柳希春은 『眉巖日記』 선조 4년(1571) 4월 10일조와 8월 2일조에 각각 “簿牒이 구름처럼 밀려와 등불을 밝히고 한참을 더 처결하였다”라고 기록하고 있다.

13) 『經國大典』 권3, 禮典, 藏文書條.

‘諸司諸邑 文書分類 作編懸籤 各藏之’

14) 『牧民心書』, 吏典, 奉公, 文報.

15) 『秋官志』, 官舍, 本衙.

‘南廊 樓上庫八間 八房久遠文書藏置官封 樓下庫八間 八房舉行文書藏置 … 詳覆房二間啓覆文書藏置’

16) 崔承熙, 앞 책, pp. 22~23.

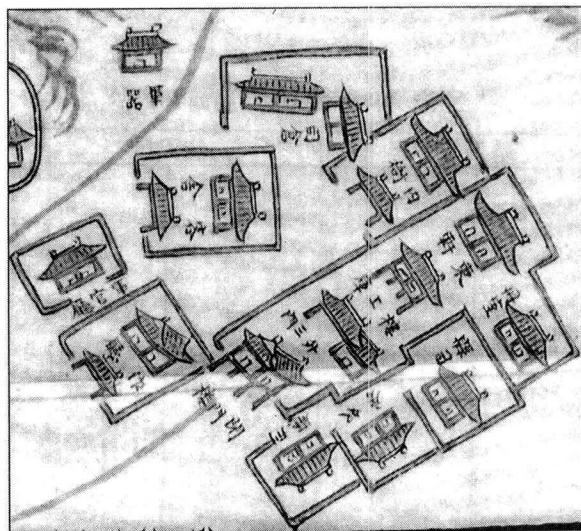
17) 구체적인 실례를 찾아보기 힘들다. 다만 형조와 호조 등 일부 관서에 각각 문서고가 있음을 확인할 수 있다(『秋官志』, 館舍, 本衙 ; 『度支志』, 館舍, 本衙).

이는 지방관아의 경우도 마찬가지였다. 우선 비록 법규상에서 규정하지 않았지만 문서의 유형과 서식을 관례화하여 준용하였다. 즉 보첩, 이문, 판문, 국왕의 전교 및 관리가 조정에 올린 책문 등 각종 문안을 분류하여 문서 작성시 널리 참고 활용하도록 하였다.<sup>18)</sup>

그러면 이러한 문서들은 어떤 기준 아래 분류하여 각각 어느 장소에 보존되었는가. 우선 보존 장소의 경우부터 살펴보면 다음과 같다.<sup>19)</sup>

이 역시 중앙각사의 경우에는 볼 수 있듯이 지방관아에서도 별도의 보존장소인 樓上庫를 설치하였다.<sup>20)</sup> 그런데 이러한 누상고는 <그림 1> 鎮川縣 관아에서 볼 수 있듯이 2층 건물로 건축된 누각으로 1층은 문서의 항구 보존을 목적으로 바람이 잘 통하도록 빈 공간으로 처리하고 2층은 문서를 보존하는 공간으로 활용한 것으로 보인다.<sup>21)</sup> 한편 누하고 역시 누상고에 비할 바가 되지 않지만 극히 일부 군현 자료에서 발견된다.<sup>22)</sup> 이 경우, 누상고와 달리 1층 건물이 아니었을가 추정된다.

<그림 1> 朝鮮後期 鎮川縣 官衙



출전:『鎮川縣地圖』(奎 10409)

18) 『文牒抄』 가람 古 340.0951-M.

19) 논리 전개상 문서의 보존기간을 먼저 다루어야 하겠지만 현재 문서 보존 현황이 각고별로 구성되어 있는 重記에 기재되어 있어 보존장소를 시발로 논구할 필요가 있다.

20) 물론 모든 군현이 누상고를 설치하였는지는 의문이다. 현재 읍지, 중기나 군현지도 등을 조사한 결과 일부 군현만 누상고가 보인다. 그러나 기록이 누락된 사정이라든가 문서 생산이 증가하고 있는 추세를 감안했을 때 누상고 역시 이런 수요에 발맞추어 늘어났음이 분명하다. 淳昌郡의 경우, 18세기 중엽에 누상고가 이미 설치되었다(『玉川郡誌』, 奎古 4790-24).

21) 여기에는 문서만이 아니라 중요 재물도 보관한 듯하다(『備邊司贍錄』 17책 孝宗 5년 9월 5일 (2-447~448)). 누상고의 규모와 용도에 관해서는 별도의 논구가 필요하다.

22) 광주부와 장수현의 중기에서 누하고의 존재를 확인할 수 있다(『光州府重記』, 『長水縣重記』).

그러면 문서 종류별로 보존기간, 보존장소 및 보존방법 등을 살펴보면 다음과 같다. 우선 신분·재산·과세 등 증빙 관련 文簿의 경우이다. 가령 兵房에서 생산한 軍案의 경우, 1권 씩은 병방에서 관리하되 나머지는 누상고 내지 누하고에 보존하였다. 그리고 戶房에서 생산한 戶籍의 경우도 그러했다. 이 경우 <표 1>과 같다.

호적은 현풍현의 경우가 불분명하지만 나머지는 누상고에 보존되었음을 확인할 수 있다. 그런데 모든 호적이 누상고에 보존되지 않았다. 현풍현의 경우, 호적이라도 모두 문서고에 보존하였던 것이 아니라 54년분(18式)은 櫃子에 入盛하였던 것이다. 그 외 문서 종류가 불명확하지만 장수현의 경우, 보존처에 따라 누상고문서, 누하고문서 및 궤자입성문서로 구분하였다.<sup>23)</sup>

다음 田案類의 경우, <표 2>와 같다.

<표 1> 地方官衙의 戶籍 保存 現況

구분		順天府	光州府	玄風縣
호 적	내역	61종 485권 (1621~1888)	58종 180권 (1606~1888)	80종 (1606~1804) *14式 각 3권 男子成冊 1건을 檄(櫃?)子에 入盛
	보존 장소	樓上庫	樓上庫	
비고				28式 男子成冊 己亥改量 行審紙豆 取用
출전		順天府各掌重記 (국립 한고朝-38-40, 1890)	光州府重記 (藏 2-3634, 1889)	官中各處重記 (藏 2-3633, 1889)

<표 2> 地方官衙의 田案類 保存 現況

구분		順天府		玄風縣
田 案 및 行 審	내 역	戊辰臺帳 (1868?) 36권	田畜行審冊 1권	星州收租磨勘文書 庚子改量大帳 16권 行審41권
	보존 장소	書廳	民庫	書役所
비고				28式 男子成冊 己亥改量 行審紙豆 取用
출전		順天府各掌重記(1890)		官中各處重記(1889)

23) 『長水縣重記』(국립 한고朝51-다211).

〈표 3〉 地方官衙의 節目類 保存 現況

구분		順天府		경기감영	
절 목 류	내 역	補民庫節目 2권 (1890) 校院節目 2권 鄉竹田節目 2권 紙所節目 2권 補倉田畜行審 1권 洞布節目 1권 鋪陣節目 1권 船材木伐運節目 1권 鎗營需米節目 1권 進上節目 1권 養士巡營節目 1권 社稷壇節目 2권 定配罪人節目 1권	都節目 3권 各面節目 36권 三描島節目 1권	步撥節目 16권 雇馬廳入直 3等馬給料 節目 2권	軍器庫節目冊 1권
보존 장소	鄉校		公錢所	兵房色	工房色
출전	順天府各掌重記(국립 한고朝-38-48, 1890)		京畿監營各掌重記(奎 1689, 1886)		

전안류의 경우, 영구 證憑文簿이지만 보존장소가 누상고가 아니라 작성 각소에서 보존하였던 것이다. 이는 그 분량이 적기도 하지만 수시로 활용해야 하기 때문에 그러했던 것으로 보인다.

그 외 節目, 邑事例 등 법규 문서 등을 보기로 하자. 〈표 3〉은 지방관아에서 보존하고 있는 절목류의 현황이다.

절목 역시 영구문서이지만 수시로 업무에 활용된다는 점에서 각소에서 개별로 보존하였던 것이다.<sup>24)</sup> 그 외 법규 문서라 할 수 있는 各所事例 역시 개별 각소에서 생산하여 보존하였다.<sup>25)</sup> 이처럼 영구문서이지만 활용 여부에 따라 보존장소가 달랐던 것이다. 광주부의 경우, 〈표 4〉와 같이 이를 단적으로 보여준다.

누하고에 步兵案 등 각종 군안 대부분을 보존했던 반면 各廳 各所에서 각각 1권을 보관했음을 확인할 수 있다. 이는 준활용문서와 활용문서를 구분하여 보존장소를 달리한 것으로 보인다. 특히 누상고에는 활용이 종료된 영구 문서가 보존되었다. 江西縣의 경우, 이를 잘 보여주고 있다.<sup>26)</sup>

案冊 18건, 田案 戊戌曆 12건, 甲辰量案 8건, 私奴婢續案 74책, 內奴婢續案 24책, 出

24) 이런 현상은 일부 군현에서 보인다. 茂州郡의 경우 兵房에서 절목을 보관하였다(『洪等重記』, 奎古大 4206-3).

25) 이에 관해서는 졸고, 1999 「朝鮮後期 邑事例의 系統과 活用」『古文書研究』 15, 韓國古文書學會와 졸고, 1995 「甲午改革期 全國 邑事例의 편찬과 新定事例 의 마련」『國史館論叢』 66 참조.

26) 『江西縣各庫重記冊』(奎古 4206-3).

〈표 4〉 光州府 문서의 보존장소 현황

보존장소	보존문서
樓上庫	戶籍 180권, ?隊馬案 22권(束伍色)
樓下庫	忠翊案 1권, 京保案 41권, 十年大都案 23권, 御保案 37권, 禁衛軍案 25권, 步兵案 33권, 司僕寺諸員案 25권, 扈輦隊禁軍杖直案 29권, 水陸軍案 38권, 兵營兵正案 29권 潛軍案 25권
該當各廳各所	忠翊案 1권, 京保案 1권, 十年大都案 1권, 御保案 1권, 禁衛軍案 1권, 步兵案 1권, 司僕寺諸員案 1권, 扈輦隊禁軍杖直案 1권, 水陸軍案 1권, 兵營兵正案 1권, 潛軍案 25권

출전:『光州府重記』

房奴婢續案 9건 (因啓下關 辛酉 燒失), 辛巳字類聚冊

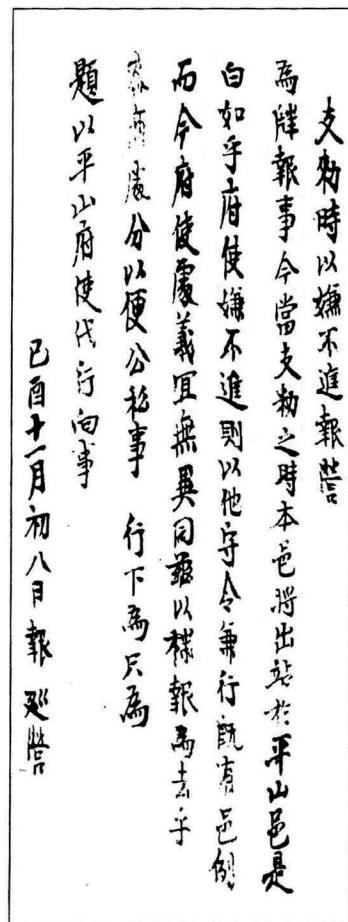
12건, 戶籍大案 92책, 田案丙寅字類聚冊 12건, 可考  
文蹟櫃具鎖金 1坐

활용이 종료된 군안, 전안, 속안 등의 문서가 주류를 이루고 있음을 확인할 수 있다. 이를 통해 볼 때, 강서 현의 경우가 중앙각사의 보존원칙에 가장 근접했던 게 아닌가 한다.

그러나 앞에서도 이미 살펴본 바와 같이 모든 군현이 활용문서, 준활용문서, 비활용문서를 구분하여 각각 해당 장소에서 보존하였던 것은 아니다. 그것은 군현의 사정과 각소 담당자들의 판단에 따라 장소를 달리 선정할 수 있었던 것이다. 그럼에도 불구하고 이런 보존문서를 수시로 점검하여 폐기나 분실을 예방하려 하였다. 특히 수령들의 인수인계시 재물과 함께 문서 역시 심사를 거쳐 누락 영구문서를 밝히고 분실자 또는 폐기사정을 반드시 기재하였다.<sup>27)</sup>

그러나 報牒, 移文, 關文, 傳令 등 일반 公牒은 여타와 달리 원문은 보존하지 않고 謄書하여 수록으로 남겨 놓았다(〈그림 2〉). 즉 이런 류의 문서는 일정 기간 보존하다가 폐기하고 대신에 개별 각소에서 謄書하여 成冊한 뒤 어느 시점에 各所 謄錄을 합침하거나 재등서하여

〈그림 2〉 隨錄



출전: 隨錄 (尚州牧)

27) 이런 절차를 잘 보여주는 대표적인 중기로 『官中各處重記』(玄風縣, 藏 2-3633)를 들 수 있다. 여기에는 분실 문서의 이름, 분실자의 이름, 폐기 문서의 현황 등이 자세히 기재되어 있다.

누상고나 그외 특정 장소로 옮긴 뒤 영구 보존하였던 것이다. 현재 규장각, 국립도서관, 장서각 등에 소장되어 있는 지방관아 문서 중에서 隨錄類 상당수가 이를 잘 입증한다.<sup>28)</sup> 아울러 民狀 역시 원본은 폐기하고 置簿冊으로 남겨 놓았다. 또한 지방관아에서는 房任日記를 기록하도록 되어 있다. 현재 전해지는 일기로는 戶長日記에 해당하는 나주지역의 『錦城日記』가 있으며 감영의 경우, 강원감영 각방에서 일기 형식으로 각종 공문을 초록한 각종 공사책이 남아 있다.<sup>29)</sup> 그 외 守令日記를 남기기도 하였다.<sup>30)</sup>

요컨대 전근대 지방관아의 문서관리는 다음과 같은 특성이 있다.

첫째, 집권국가의 성격과 관련하여 지방통치에 필요한 각종 공문서를 생산하고 사후 조치를 강구하여 위조, 훼손 등을 방지하였다. 법전류에서 보이는 다양한 서식, 처벌 규정 및 문서의 존재는 이를 잘 보여준다.

둘째, 문서의 처리단계에 따라 활용문서/비활용문서를 구분한 전제 위에서 해당 各所에 보관하거나 樓下庫에 보존하였다. 그리고 활용이 끝난 비활용문서 중 문서 가치가 매우 높은 증빙 문서와 법규 문서는 누상고에 보존하였다. 특히 신분, 재산, 과세 근거 등 각종 증빙 문서를 영구로 보존함으로써 대민지배의 법적 근거와 지방통치의 공공성을 확보하였다.

세째, 문서는 준활용단계까지는 각소에서 관리하지만, 비활용단계에 들어가면 일련의 보존절차를 거쳤다. 즉 일반 공첩문서의 경우, 원장이 발송된 뒤, 해당 각소에서 그 내용을 隨錄하거나 日記 형태로 기록한 뒤 樓上庫에 보존하였으며, 법규 문서나 증빙 문서는 마찬가지로 해당 각소에서 바로 누상고에 보존하였다. 따라서 모든 문서는 폐기와 영구 보존에 구애받지 않고 어떤 형태로든 기록으로 남겼다 하겠다. 따라서 文書登錄臺帳 등이 별도로 존재할 필요가 없었다.

넷째, 그러나 이러한 문서 관리는 국가적 차원에서 보존기간과 보존장소를 규정하지 않음으로써 지방관아마다 그 규정이 천차만별이어서 관례에 준해 관리되었다. 즉 보존기간, 보존장소 등의 개념이 설정되었으나 중앙 차원에서 법률상으로 규정하는 데까지는 이르지 못했다. 특히 지방관아의 각소가 개별로 독자적으로 문서를 생산하고 유통시킴에도 불구하고 이를 통제할 수 있는 장치를 마련하지 못함으로써 국가의 개입은 제한될 수밖에 없었다.

28) 대표적인 隨錄으로 다음을 들 수 있다.

『隨錄』(尙州牧, 국립도서관 한고朝 63-7), 『甘結安山』(京畿監營, 奎古 4255.5-10, 1833 ; 『各條報事』(鐵山府, 奎古 5125-9, 1776), 『公文目錄』(東萊府, 奎 18149, 1857~1894)

29) 『吏房掌公事冊』(奎 27723), 『戶房掌公事冊』(奎 27724), 『禮房掌公事冊』(奎 27725), 『兵房掌公事冊』(奎 27717), 『刑房掌公事冊』(奎 27719), 『工房掌公事冊』(奎 27718).

30) 장동표, 1993 국가의 지방통치(김인걸·이해준 외, 『조선시기 사회사 연구법』, 한국정신문화연구원), p. 222.

### 3. 近代改革期(1894~1904) 地方公文書管理의 개편과 실제

갑오개혁이 행정제도개혁의 계기가 되었음은 주지의 사실이다. 宮府의 분리, 재정구조의 일원화 및 신분제의 철폐 등 정치, 경제, 사회 제반 분야의 개혁과 함께<sup>31)</sup> 명령체계와 상하 관계를 명백히 규정하고 이전 행정관행들을 법규화함으로써 행정사무를 전문화하고 효율적으로 운영하고자 했다. 따라서 이는 공문서관리제도에도 그대로 반영되었다.<sup>32)</sup>

먼저 각 부서의 문서관리전담기구를 두었다. 1894년 7월 14일 「各部各衙門統合規則」을 반포하여 공문서관리의 전담기구로 文書課와 往復課, 報告課, 記錄課를 설치했던 것이다. 그래서 공문서의 생산으로부터 심사, 유통, 보존에 이르기까지 일관되게 공문서管理制度를 운영할 수 있는 법적 근거를 마련했다. 그리고 이는 각부처분과규정에서 그대로 계승되었다. 이제 공문서는 이전시기의 書吏 등 특정관인이 관리하는 것이 아니라 특정부서가 전담하여 관리하기에 이르렀다. 아울러 발송대장, 접수대장을 만들어 문서의 발송 접수를 심사하고 통제할 수 있는 장치를 마련했다. 따라서 이전처럼 해당 실무부서가 문서를 조작하거나 은폐하여 사익을 취한다거나 수탈을 자행할 수 있는 여지를 제도상에서 봉쇄할 수 있게 되었다.

또한 起案制度를 도입했다. 즉 해당 주무과에서 기안한 뒤 결재를 거친 문서는 왕복과에서 淨寫해서 발송하도록 하였다.<sup>33)</sup> 이러한 기안제도의 대두가 결재절차를 공문서식에 반영 시킴으로써 관료제 운영의 근간을 이루는 행정조직의 체계와 통제력의 강화 등을 가져왔다 는 점에서 그 의미가 적지 않다. 특히 문서생산기관이 이전 시기와 달리 원장 아닌 시행문을 발송하고 원장인 기안문을 보존할 수 있게 된 것이다. 또한 이런 기안을 편철하여 보존하였다.<sup>34)</sup> 이는 원문 위주로 기록물을 편철, 보존할 수 있는 길을 열기에 이른 것이다.

또한 법규문서 효력과 책임권한의 근거를 규정하는 「公文式」이 1894년 11월 21일에 칙령 제1호로 공포되었다. 그러나 메이지 시기 일본의 「公文式」을 그대로 베껴 공포한 것에 불과 했다.<sup>35)</sup> 오히려 공문서 관리의 방향은 이전 시기를 계승하는데 초점을 두었다. 1895년 6월

31) 이에 관한 대표 연구로 王현宗, 1999 「甲午改革 研究—改革官僚의 近代國家論과 制度改革을 중심으로」, 延世大學校 博士學位論文을 들 수 있다.

32) 權泰橪, 1994 「갑오개혁 이후 공문서 체계의 변화」『奎章閣』17.

金才淳, 1995 「일제의 公文書制度 정약과 운용의 실제」『韓國文化』16.

33) 『官報』開國 503년 7월 14일, 「各部衙門通行規則」29조 「置文書課往復課報告課記錄課分掌事務」.

34) 警務廳의 경우, 「警務令草案綴」, 「警務使訓令草案綴」, 「內部大臣稟申草案綴」 등을 예로 들었다(『法規類編』1895년 7월 1일, 原 133면, 「警務廳訓令」 제67호 「文書整理規則」).

35) 勅令 제1호 「公文式」(明治 19년 2월 26일)(鄭肯植, 1995 『統監府法令 體系分析』, 한국법제연구원, pp. 247~248. 재인용).

1일 공포된 공문류별과 식양이 대표적인 예라 하겠다. 크게 照會, 通牒, 訓令, 指令, 告示로 구분하였다. 또한 報告書, 質稟書, 請願書의 서식을 규정하였는데 역시 법률에서 밝히고 있듯이 이전 용어를 개칭한 것에 지나지 않았다. 照會는 이전의 移文, 回移 및 公移를, 訓令은 傳令, 甘結을, 指令은 報狀 辭題를, 告示는 民間傳令, 揭榜을 대신했던 것이다.

이 점에서 이 시기 공문서관리 규정은 여타 분야와 달리 급격한 개혁이라기 보다는 전통적 공문서管理制度를 근대적 형태로 바꾸고 그 서식을 간소화하며 문서번호를 기재하였다는 데 그 의미가 있다. 또한 이러한 발송 접수 번호를 대장에 기록해 문서의 왕복을 확인하고 통제하기에 이르렀다. 그리고 이를 문서를 종류별로 구별하고 그 수량을 통계하였다. 따라서 이러한 공문서 서식은 지방공문서 관리제도에 영향을 끼쳤다.<sup>36)</sup> 대표적으로 報告書, 質稟書 등이 지방행정기관에서 중앙에 올리는 공문서의 기본 서식으로 자리잡았다.

한편 지방관청에서 발하는 명령의 공포식을 반포하였다.<sup>37)</sup> 府令과 郡令에는 其府令, 郡令이라 特書하여 월일을 기입하고 관찰사 군수가 서명하도록 하였다. 아울러 공문은 관찰사가 관하목사와 부윤과 군수에게 훈령과 지령으로 하고 목사와 부윤과 군수는 해당 관찰사에게 보고서와 질품서를 발송하였으며 부윤과 관찰사는 내부와 각부에 보고서와 質稟書로 하

〈그림 3〉 訓令(1905)



출전: 전북대학교 박물관 소장 고문서 No. 01689

36) 여기서 지칭하는 지방공문서는 지방행정기관에서 생산한 문서에 한정한다.

37) 『官報』開國 504년 10월 9일, 勅令 제174호 「地方官廳에서 發하는 命令의 公布式」.

였다.<sup>38)</sup> 그리고 이러한 서식 변경은 지방공문서의 실제 작성에도 영향을 끼쳤다.

우선 관찰사에서 각군에 내린 훈령의 경우, <그림 3>과 같다.

보고서의 경우 昌城郡의 실례가 이를 잘 보여준다.<sup>39)</sup>

### 報告書第3號

本郡去月內 鄉校時任成冊兩件과 儒生會講成冊兩件을 修繕納上하오매 級에 報告하오니 檢  
照하시믈 伏望

光武 5년 1월 1일

昌城郡守李

이러한 보고서는 공문서를 법령 서식에 준해 작성했으며 문서번호가 일일이 부여되었음을 보여준다. 또한 지방행정기관에 접수된 순서대로 보고서 번호를 연이어 부여했다. 질품서의 경우도 마찬가지로 각군에서는 이를 준용하였다. 任實郡의 경우, 대표적인 예라 하겠다.<sup>40)</sup> 그리고 公文受發簿 자체를 納上하였다. 공문서 관리 역시 매우 엄격하였음을 보여준다 하겠다. 昌成郡이 1901년 1월 1일에 관찰사에게 발송한 보고서는 이를 잘 보여준다.<sup>41)</sup>

### 報告書 第1號

本郡去月內 公文到着及發送成冊一件 修繕納上하오며 級에 報告하오니 檢照하시믈 伏望

특히 성책 내용을 보면 모든 受發公文書에 문서번호를 일일이 기재하고 처리 내역을 구체적으로 확인할 수 있다. 그리고 각군에서 내부와 각부에 소관한 사항으로 왕래한 文蹟을 매 월 終에 摘要하여 内部에 보고하도록 하였는데<sup>42)</sup> 이 역시 여기에 준해 상부에 보고하였다. 나주군의 경우, 접수 공문과 발송 공문의 내용을 요약하여 기록했던 것이다.<sup>43)</sup>

그러나 각군에서 面이나 民에게 내리는 告示 등은 바로 적용되지 않았다. 재래의 傳令 書式을 따랐다(<그림 4>). 아울러 公移 文書의 경우도 문서명칭만 조회이지 형식은 이전 시기의 回移와 같이 문서 번호도 없고 작성 방식도 매우 유사하였다(<그림 5>). 아울러 이 내용을 그대로 수록하여 성책하였다(<그림 6>). 이 점에서 이전 시기 수록의 전통이 남아 이런 문서들을 등서했던 것이다.

그러면 이 시기에 지방행정기관은 어떤 공문서를 생산했고 보존방식과 보존기간은 어떠했

38) 『官報』建陽元年 8월 10일, 勅令 제45호 「地方官吏應行規則」.

39) 현재 공문서 원본은 전하고 있지 않다. 다만 이를 각군에서 수록한 등록류가 있어 확인할 수 있다. 창성군의 경우도 마찬가지로 이를 통해 그 원안을 재구성해 보았다. 『訓令瞻錄』(奎古 4255-16).

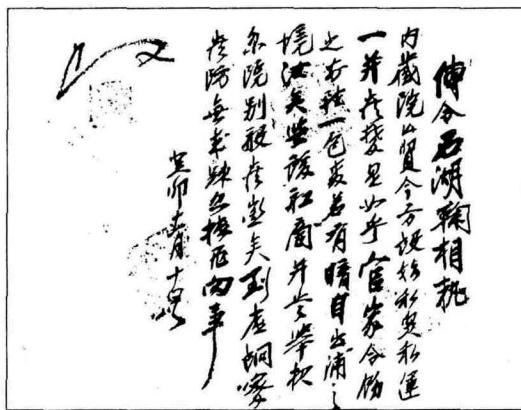
40) 『韓末官人 朴始順日記』, 郡甘, 精神文化研究院, 1999.

41) 『報告瞻錄』(奎古 4255-16).

42) 『官報』開國 594년 8월 12일, 内部令 제6호 「地方官吏銘心規則」.

43) 『觀察府訓令到付號數及摘要』(奎古 4259-56, 1897).

〈그림 4〉 傳令(1903)



출전: 전북대학교 박물관 소장 고문서 No. 05300

〈그림 5〉 照會(1902)



출전: 전북대학교 박물관 소장 고문서 No. 05231

는가. 현전 문서 중 전체 기록물군을 잘 보여주는 淳昌郡과 龜城郡 등의 경우, 訓令謄錄, 報告謄錄, 民狀置簿冊, 各種會計冊, 官案, 傳令謄錄, 量案, 戶籍 등 다양한 공문서들을 생산하였다. 그러나 중앙과 달리 신식의 기안제도를 따르지 않고 이전 시기의 작성 방식을 따르고 있다. 우선 보고문서, 지시문서의 경우, 기안문은 남아 있지 않고 그 내용을 수록한 성책만이 남아 있을 뿐이다. 또한 訴訟 관계 서류도 置簿 형태로 남아 있다. 반면에 증빙문서라 할 양안과 호적, 판안 등은 원본이 남아 있다. 그리고 일부 절목류가 남아 있다. 이 점에서 법규차원에서 보존기간이 책정되지 않은 가운데 지방행정기관은 재래의 관리 방식대로 증빙문서나 법규문서는原本으로 영구 보존한 반면 일반 공첩문서는 謄錄 방식으로 보존

하였음을 확인할 수 있다.

다른 한편 새로운 변화가 보이기 시작했다. 동래부의 경우, 훈령 등의 원문이 그대로 편철되어 보존되었던 것이다. 현재 규장각에 소장되어 있는 『各面洞訓令存案』(奎 18143)의 경우, 문서의 號數와 府尹·主事 등 決裁者와 起案者の 印, 發信者 및 受信者の 성명, 訓令 내용 또는 請願 내용 등의 형식을 갖추고 있는 기안문 등을 편철한 기록물철이다(〈그림 7〉).

즉 東萊府 學務係에서 담당자가 기안하고 일본인 주사 미요시(三吉)가 검토하고 부윤이 결재한 문서이다. 여기에는 1,243호라는 발송 번호가 부여되어 있고 여러 학교를 수신처로 하고 있으며 발송자는 부윤으로 되어 있다. 특히 淨寫欄과 校合欄이 있어 이에 근거하여 시행문을 작성하고 심사한 뒤 발송한 것으로 보인다.

이는 이 시기 일제가 統監府를 설치한 이래 일본과 매우 밀접한 동래부 행정에 日本人이 郡主事로 깊이 개입하면서 공문서 관리 역시 신식방식에 준했던 것으로 보인다.<sup>44)</sup> 즉 조선의 전통적인 謄錄 方式은 사라지고 原文 위주의 編綴 方式이 자리잡기에 이르렀던 것이다. 이제 중앙관서 뿐만아니라 지방행정기관에도 근대적 기록관리제도가 적극 도입되기에 이른 것이다. 그러나 이는 이전 역사의 단절을 수반하면서 진행되었기 때문에 이전 문서와 함께 근대개혁기 문서마저도 외세의 처리 방식에 따라 운명을 달리했다. 이런 문서들 중 대다수가 폐기되거나 유출되었다는 사실을 다시 한번 상기할 필요가 있다.<sup>45)</sup>

〈그림 6〉 任實郡 照會(1896)

前此到付貴賁會內司鎮衛隊費本年度餘額錢十三萬七千一百五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十二西六戌四立各府內司劃用	中之五千兩	五十九兩四錢四立各府內司劃用
亮	中之五千兩	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
外	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
照	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
覆	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
成	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
送	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
朴	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
亞	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
憑	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
後	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
制	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
亮	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
時	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
要	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用
等	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用	五十九兩四錢四立各府內司劃用

출전: 『韓末 官人 朴始順 日記』, 郡甘(韓國精神文化研究院)

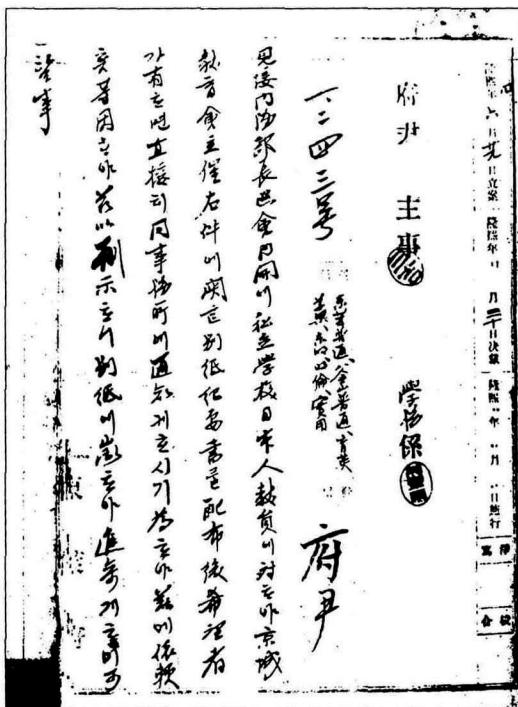
#### 4. 結 語

갑오개혁을 전후하여 공문서 관리는 관련 근거 법규의 제정을 비롯하여 문서전담기구가

44) 일제가 통감부 설치 이후 대한제국 내정에 적극 관여하면서 공문서 기안에도 깊숙이 개입했다. 특히 일제의 간섭이 심한 부서일수록 공문서 관리 방식도 일본의 영향이 매우 강했다. 가령 臨時財產整理局에서 생산한 문서의 경우, 보존기간이 기재되어 있다. 이에 관해서는 李相燦, 1997 「규장각 소장 자료의 공문서 分類圖章에 대하여」 『書誌學報』 20, pp. 51~54 참조.

45) 대표적인 영구 문서로 조선시기 각 군현의 傳統戶籍 및 근대개혁기 新式戶籍 일부가 일본으로 유출되어 각 대학과 연구소 등지에 소장되었다. 일본 내 소장현황은 武田幸男, 1971 『學習院大學藏 朝鮮戶籍臺帳の基礎的研究—19世紀慶尙道 鎮海縣の戶籍臺帳を通じて』, pp. 20~27을 참조 바란다. 그 외 여타 많은 문서들도 이러한 경위를 거쳐 일본으로 유출되어 이른바 여러 '文庫'에 소장되어 있다.

&lt;그림 7&gt; 東萊府 起案文(1910)



출전: 『各面洞訓令存案』(奎 18143)

설치되고 기안제도가 도입되는 가운데 原文 為主의 編綴 방식이 전통적인 謄錄 방식을 대체하는 방향으로 나아가기 시작했다. 그러나 이러한 방식이 실제 공문서 관리에 그대로 적용되지 않았다. 그것은 이전 시기 기록관리가 장기간에 걸쳐 그 시기 특성에 맞게 체계적으로 이루어져 왔을 뿐더러 급격한 변화를 초래할 만한 기록관리제도를 모색할 필요성을 절감하지 않았기 때문이다. 특히 지방행정기관은 지방통치 특성상 재래 기반이 강하여 더욱 아니었다. 그래서 기존의 보존기간, 보존장소 및 보존방식이 급격한 변화를 수반하지 않았던 것이다.

한편 러일전쟁 이후 일제가 대한제국의 주권을 유린하면서 기록관리에도 새로운 변화들이 나타나기 시작했다. 즉 보존기간의 책정 등에서 볼 수 있듯이 근대적 기록보존 개념이 법규에 근간하여 적용되었던 것이다. 그러나 이러한 변화와 함께 이전 기록물은 영구 보존문서 이든 한시문서이든 國亡과 함께 대부분 폐기되거나 유출되었다. 현재 奎章閣, 國史編纂委員會, 藏書閣, 國立圖書館 및 政府記錄保存所 등에 일부나마 남아 있는 고문서, 고서 및 근대 정부기록류는 일제가 강점을 전후한 시기부터 폐망 직전까지 식민정책수립에 참고하기 위해 수집하거나 이관받은 것이다. 그들에게 다른 나라의 문서 관리 전반에 관한 관심은 있을 수

없고 다만 그들 정책에 필요한 극소수의 문서만이 보존되어 전했던 것이다. 물론 지방공문서도 예외는 아니다. 오늘날 地方史研究가 자료의 난관을 겪어야 하는 현실은 바로 여기서 비롯되었던 것이다.<sup>46)</sup>

---

46) 이들 기관이 소장하고 있는 고서, 고문서 등의 목록과 문서 자체에 대한 각종 조사를 통해 해방 이전 이들 문서의 소장 현황, 이관 및 수집 현황 등을 시기별, 문서종류별로 면밀하게 추적함으로써 이들 문서의 原秩序와 함께 생산기관 및 원수집기관의 文書生產 및 保存現況을 복원할 필요가 있다. 물론 일본 각지에 소장되어 있는 우리 공문서에 대한 정밀한 조사가 수반되어야 함은 말할 나위도 없다. 지방관아의 문서 역시 이러한 역추적을 통해 조선시기 지방관아에서 생산된 문서의 전체 현황과 분류 방식 그리고 보존방식 등을 해명할 수 있을 것이다.