

## 대한제국 『관보』 발행의 근대적 변화\*

김 윤 미\*\*

### 【 목 차 】

I. 머리말	III. 공적 정보의 시대성과 역사성
II. 관보국 신설과 관보 발행	IV. 맺음말
III. 관보의 체제와 특징	

### I. 머리말

관보는 국가가 국민들에게 주요 시책을 공식적으로 알리는 전달매체이자, 공문서로서 효력을 발휘한다. 단일 제호로 오랫동안 발행되어 당시의 정치 사회상을 가장 잘 반영한 기록물로서도 가치가 높다. 관보는 당대 국가 운영에 중요한 기능을 했고, 후대에는 역사 사료로 의미가 크다. 이런 측면에서 대한제국 시기의 관보를 살펴보고 싶다. 정부는 관보를 통해 국가의 운영을 알렸고, 대중은 관보를 통해 공적 정보를 공유했다. 관보는 대량 인쇄되어 정보 전달을 위해 유통되었다.

대한제국 관보는 1894년 갑오개혁 이후 간행되어 조선총독부 관보가 등장한 1910년 8월 29일까지 발간되었다.<sup>1)</sup> 1905년 1월 14일부터 1910년 8월 27일까지 발행된 통감부 공보(公報)도 조선총독부 관보가 발행되면서 중단, 대체되었다. 1945년 해방 이후에는 미군정청이 이어서 관보를 발행했다. 미군정청은 관보라는 명칭을 사용하지 않고, 때에 따라 포고령이나 법령 등으로 명명했다. 미군정기를 거치면서 대한민국 정부는 미육군의 행정체계를 도입했고, 관보의 발행도 영향을 받았다.

관보는 현재 국립중앙도서관에서 원문을 제공하고 있다.<sup>2)</sup> 영인출판한 단행본이 있고, 일부

\* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임.  
(NRF-2017S1A6A3A01079869)

\*\* 부경대학교 인문사회과학연구소 HK연구교수

1) 이 글에서 '대한제국 관보'라 함은 1894년 갑오개혁 시기부터 간행된 관보와 1897년 대한제국이 성립된 이후 간행된 관보를 모두 통칭하였다. 국립중앙도서관에서는 '구한국관보'로 분류하고 있다.

2) 국립중앙도서관에서 구한국관보(1894~1910), 조선총독부관보(1910~1945), 미군정청관보(1945~

내용을 활자 입력한 자료집도 출판되었다.<sup>3)</sup> 관보에 관한 대표적 저작은 최정태의 『한국의 官報』가 있다. 조선시대 발행되었던 조보부터 미군정기의 관보까지 총망라하여 현황과 특징 등을 간략하면서도 면밀하게 분석했다.<sup>4)</sup> 이 저작은 관보 연구의 교과서 역할을 하고 있다.

관보에 대한 연구는 언론, 방송, 서지학 분야에서 활발히 전개되었다.<sup>5)</sup> 이후 관보 편찬의 역사적 배경, 구체적인 주제로 관보 내용을 분석하는 방식으로 확장되었다. 김영숙은 일본의 관보 탄생을 고찰하고, 이것을 준용하여 대한제국 관보가 편찬되는 과정을 밝혀냈다.<sup>6)</sup> 이외에 관보 내용을 분석한 성과가 주류를 이룬다. 단국대학교 동양학연구소의 연구팀에서는 관보에서 복식 관련된 자료를 총망라하여 복식 관련 자료집을 발간했고, 김지연은 대한제국 관보에 사용된 일본식 한자어를 정리하여 유입 시기와 경로를 추적했다.<sup>7)</sup> 조선총독부 관보에서도 주제를 설정하고 기록을 수집하여 분석한 연구가 다수 있다.<sup>8)</sup> 관보는 공문서의 하나이므로 기록, 생산, 관리의 영역에서 접근한 연구도 많은 참고를 할 수 있다.<sup>9)</sup>

이 글에서는 대한제국 관보의 특징과 성격을 살펴보기 위해서 관보의 연원인 조선시대 『조보(朝報)』를 비교해서 보려고 한다. 조보는 군주의 동정과 조정의 공식적인 행정 사항에 대해 중앙 관서는 물론 지방 곳곳에 알릴 목적으로 승정원에서 주관하여 필사, 반포한 것이다. 갑오개혁이 시작되면서 조보 발간은 중단 되었고, 대한제국 관보가 대량 발간되었다. 조보에 관한 연구는 언론학, 서지학 분야에서 먼저 조명하기 시작했다. 역사학에서는 조보를 통해 시대의 정치와 사회상을 분석한 연구들이 있다.<sup>10)</sup> 최근 조보를 재조명하는 학술대회가 개최되어 여러 편의 논문이 발표되었다.<sup>11)</sup>

1948), 대한민국 관보(1948~2000), 대한민국 전자관보(2001~)의 원문을 제공하고 있다.

- 3) 『旧韓國官報』(1894~1910)22권, 아세아문화사, 1973 ; 『統監府公報』(1907~1910) 2권, 아세아문화사, 1974 ; 『朝鮮總督府官報』(1910~1945)142권, 아세아문화사, 1984 ; 『美軍政庁官報』(1945~1948)4권, 원주문화사, 1991 ; 『大韓民國官報』(1948~1950)5권, 여강출판사, 1987. ; 김지연, 『대한제국관보 제1권(상)』; 『대한제국관보 제1권(하)』; 『대한제국관보 제2권(상)』, 제이앤씨, 2017.
- 4) 최정태(1994), 『한국의 官報-朝鮮朝에서 大韓民國 政府樹立 以前까지-』, 아세아문화사.
- 5) 차배근(1980), 『우리나라 朝報에 대한 新聞學的 分析攷』, 『신문연구소학보』21, 서울대학교 신문연구소 ; 박정규(1982), 『朝鮮王朝時代의 前近代의 新聞에 關한 研究 : 朝報와 그 類似物의 特性을 中心으로』, 서울대학교 박사학위논문 ; 정진석(1990), 『한국언론사』, 나남 ; 김영주(2008), 『조보(朝報)에 대한 몇 가지 쟁점-필사조보의 기원, 명칭, 폐간시기, 기문기사 성격과 민간인쇄조보를 중심으로』, 『한국언론정보학보』 43, 한국언론정보학회. ; 김영주·이범수(2017), 『조선시대 민간 인쇄 조보(朝報)의 언론사적 의의』, 『한국언론정보학보』 85-5, 한국언론정보학회. 등의 연구를 소개할 수 있다.
- 6) 김영숙(2012), 『근대 미디어로서의 관보 창간-메이저 일본과 조선을 중심으로』, 『일본학연구』37, 단국대학교 일본연구소.
- 7) 단국대학교 동양학연구소(2011), 『구한국 관보 복식 관련 자료집』, 민속원 ; 김지연(2012), 『대한제국 관보의 일본어어휘 수용연구』, 제이앤씨.
- 8) 민병찬(2012), 『조선총독부 관보의 '조선 역문'에 대하여』, 『일본학보』93, 한국일본학회. ; 송경은(2015), 『식민지 어업권의 소유 형태와 특질』; 『관보』어업권 자료 분석을 중심으로』, 『경제사학』59, 경제사학회 ; 정운정(2017), 『토픽모델링을 활용한 부산항 관련 조선총독부 관보의 주제 분석』, 부산대학교 석사학위논문.
- 9) 김건우(2009), 『근대 공문서의 탄생』, 소와당. 등의 연구가 있다.
- 10) 김경수(1999), 『조보의 발행과 그 성격』, 『사학연구』 58-59, 한국사학회. ; 김경래(2004), 『인조대 조보와 공론정치』, 서울대학교 석사학위논문.
- 11) 16세기 발간된 민간인쇄조보를 포함한 조선시대 조보에 관해 2019년 11월 28일, 2020년 10월 16일

두 번째로 관보국 신설과 관보 발간의 추이를 살펴보고, 관보의 체제와 특징을 분석하여 근대적 변화 과정을 검토해보고자 한다. 이러한 고찰은 관보가 가진 당대의 의미와 현재의 의미를 정리하고, 관보에 게재된 공적 정보의 시대성과 역사성을 제고하는 일이 될 것이다.

## II. 관보국 신설과 관보 발행

대한제국 관보는 정부의 법령, 정치, 행정, 인사, 군사, 외교, 학사(學事), 사법, 경찰, 산업, 재정, 교통, 위생, 기사, 외보 등을 담고 있다. 1894년 6월 21일~1910년 8월 29일 발행된 것이 현재 남아있다. 1894년 6월 21일 이전 발행 가능성을 제기하는 연구도 있다.<sup>12)</sup> 관보의 간행시점에 대한 논의가 계속되고 있는 것처럼 조보의 폐간시기도 여전히 결론을 내리지 못했다. 다만 이 사이에 간행된 조보와 관보의 혼합 형태는 확인 된다. 1890년 조선에 입국하여 2년 가량 프랑스 공사관의 서기관 겸 통역관으로 근무했던 모리스 쿠랑(Maurice Courant)은 『한국서지(韓國書誌, Bibliographie Coréenne)』 4권을 남겼다.<sup>13)</sup> 여기에 관련 내용이 있다.

폭은 35cm, 길이가 일정치 않은 낱장의 종이에 초서체로 쓰여졌다. 국왕 측근에 상주하는 관리가 왕의 명령을 기록하여 국내에 있는 승정원에 보낸다. 그러면 각 관청 및 고위 관리들이 파견한 서리들이 승정원 서리에게 구독료를 지불한 후 왕실 관리가 가져온 기사가 도착하면 어떠한 간섭도 받지 아니하고 필사한다. 각 관청과 고위 관리들은 원본을 가지며 승정원 서리가 만든 사본은 그 밖의 관리들과 한 달에 한꾸러미 받은 조보 구독료를 지불한 민간인들에게 계속 배달하는 기별군사에게 넘겨준다. 그 밖의 조보는 월말에 합쳐서 지방 수령과 양반들에게 보내진다. 현재 조보는 공사관과 영사관에서도 구독하고 있다...<sup>14)</sup>

관리들이 국왕의 명령을 기록하여 승정원에 보내고, 각 관청이나 대신들이 서리를 보내어

경북 영천에서 총 2차례 학술심포지움이 개최되었다. 제1회는 『1577년 민간인쇄조보의 학술적 가치와 의미』를 주제로 『조선시대 민간인쇄조보 편간의 역사와 의미』(김경수), 『1577년 민간인쇄조보의 언론사적 의미』(김영주), 『16세기 목활자 인쇄와 조보인쇄의 가치』(옥영정), 『민간인쇄조보의 유통과 독서』(이민희), 『1577년 민간인쇄조보의 내용과 사회사적 의미』(서호철)의 글이 발표되었다. 제2회는 『동아시아 『조보』의 변화과정에 대한 종합적 검토』라는 주제로 『『조보』의 소장현황과 성격』(지봉), 『조선 선조대 私印朝報의 내용과 역사적 의미』(김경록), 『조선시대 『저보』발간과 정치적 의미』(김경래), 『중국사에서 『저보』의 종류와 시대성』(안광호), 『대한제국 『관보』의 발행과 근대적 변화』(김윤미)라는 연구가 소개되었다.

- 12) 김영주(2008), 「조보(朝報)에 대한 몇 가지 쟁점-필사조보의 기원, 명칭, 폐간시기, 기문기사 성격과 민간인쇄조보를 중심으로」, 『한국언론정보학회』 43, 한국언론정보학회, 263~266쪽 참고.
- 13) 모리스 쿠랑 저, 이희재 역(1994), 『韓國書誌』, 일조각. ; 모리스 쿠랑 저, 정기수 역(2015), 『조선서지학 서론 : 서양인이 본 한국문화』, 탐구당. 모리스 쿠랑(1865~1935)은 조선, 일본, 중국에서 공사관 통역관으로 근무했다. 1894년 수천 종의 한국 도서 목록을 기록한 『한국서지』 1권 출간을 시작으로 총 4권을 완성했다.
- 14) 모리스 쿠랑 저, 이희재 역(1994), 『韓國書誌』, 일조각.(김경수(1999), 「조보의 발행과 그 성격」, 『사학연구』 58-59, 한국사학회, 725쪽, 재인용.)

필사하면 기별군사들이 배포하는 것은 조보의 제작 과정이다. 폭 35cm, 일정하지 않은 길이의 종이에 초서체로 쓰여졌다는 서술도 조보의 형태이다. 그러나 구독료를 지불하고 필사하지는 않았다. 구독료를 지불한 민간인들에게 배달한다는 점, 월말에 합쳐서 지방 수령과 양반들에게 보낸다는 점 등은 관보의 배포 방식이다.<sup>15)</sup> 따라서 이 글은 조보에서 관보로 바뀌는 단계를 목격하고 기술하여 1890년대 초의 조보 혹은 관보의 형태, 발간, 배포 등이 혼재된 당시 상황을 전달한 것으로 판단된다.

관보는 편제와 체제를 기준으로 세시기의 구분이 가능하다. 첫 번째는 1894년 6월 21일~1895년 3월 29일, 두 번째는 1895년 4월 1일~1907년 12월 11일, 세 번째는 1907년 12월 11일~1910년 8월 29일이다. 관보 발행기관은 의정부 관보국, 내각기록국 관보과, 의정부 총무국 관보과, 내각 법제국 관보과로 바뀌었다. 발행주체가 바뀐 것은 아니고, 관보를 작성하는 관보과의 소속이 변한 것이다.

갑오개혁의 일환으로 기존의 태음력은 태양력으로 바뀌었다. 1895년 9월 9일 양력 사용으로 반포하고, 1896년부터 적용했다. 이에 따라 1895년 음력 11월 17일은 1896년 양력 1월 1일이 되었다.<sup>16)</sup> 관보 발행일도 1894~1895년 음력을 기재하던 방식에서 1896년부터는 양력을 기재하는 것으로 변경되었다. 1895년 11월 15일자 제213호 발행 이후, 두 달 가량이 지난 1899년 1월 4일 제214호가 발행된 이유이다. 관보의 편찬 현황은 <표1>과 같다.

<표1> 대한제국 관보 발간 현황

연도	연호	호수	면수	발행기관
1894	개국503년 갑오	6월 21일~12월 30일	910	의정부 관보국
1895	개국504년 을미	1월 1일~3월 30일*	266	
		제1호(4월 1일)~제213호(11월 15일)	1,165	내각기록국 관보과
1896	건양원년	제214호(1월 4일)~제521호(12월 31일)	857	의정부 총무국 관보과 <sup>17)</sup>
1897	건양2년, 광무원년	제522호(1월 1일)~제843호(12월 31일)	836	
1898	광무2년	제835호(1월 1일)~제1,146호(12월 31일)	919	
1899	광무3년	제1,147호(1월 2일)~제1,458호(12월 30일)	1,066	
1900	광무4년	제1,459호(1월 1일)~제1,771호(12월 31일)	1,288	
1901	광무5년	제1,772호(1월 1일)~제2,084호(12월 31일)	1,045	
1902	광무6년	제2,085호(1월 1일)~제2,397호(12월 31일)	1,191	
1903	광무7년	제2,398호(1월 1일)~제2,710호(12월 31일)	1,075	
1904	광무8년	제2,711호(1월 1일)~제3,024호(12월 31일)	1,207	
1905	광무9년	제3,025호(1월 2일)~제3,337호(12월 31일)	1,332	
1906	광무10년	제3,338호(1월 1일)~제3,650호(12월 31일)	1,189	의정부 관보과
1907	광무11년, 융희원년	제3,651호(1월 1일)~제3,961호(12월 28일)	1,255	내각 법제국 관보과
1908	융희2년	제3,962호(1월 4일)~제4,264호(12월 28일)	1,364	
1909	융희3년	제4,265호(1월 4일)~제4,566호(12월 28일)	1,537	
1910	융희4년	제4,567호(1월 4일)~제4,768호(8월 29일)	1,114	

출처 : 최정태, 『한국의 官報』, 아세아문화사, 1994, 53쪽. (\* '1월 5일'을 '1월 1일'로 수정)

15) 김경수(1999), 『조보의 발행과 그 성격』, 『사학연구』 58-59, 한국사학회. 724~726쪽 참고.

16) 『舊韓國官報』, 제157호, 1895년 9월 9일, 『외호』.

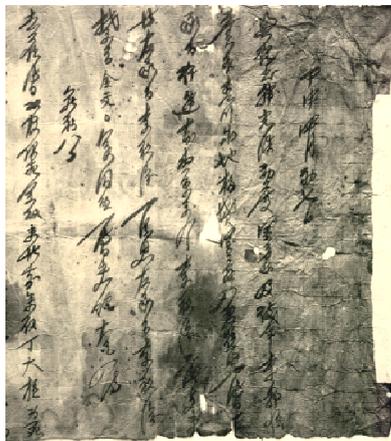
17) 제439~제452호는 발행처가 표시되어 있지 않다.

관보의 첫 번째 단계는 1894년 6월 21일~ 1895년 3월 29일이다. 이 시기는 갑오개혁 1차와 2차가 시행 되던 때이다. 갑오개혁은 1894년 7월 초부터 1896년 2월 초까지 추진된 것으로, 3시기로 나뉜다. 1차 시기(1894.7~) 개국기원을 사용했고, 중앙관제도 의정부와 궁내부로 구별했다. 2차 시기(1894.12.~) 내각제를 도입하고, 8도(道)를 23부(府) 337군으로 개편했다. 3차시기(1895.8.~) 건양이라는 연호를 사용하고, 태양력을 적용했다.

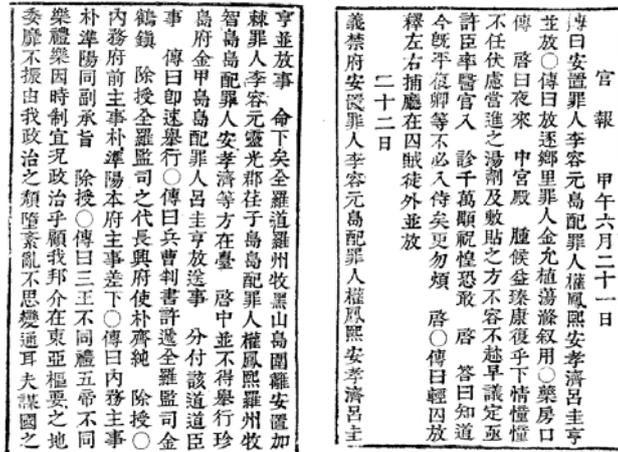
갑오개혁 직후 간행된 관보는 1895년 4월 2일 궁내부 관제 개편을 공포하고 내각제로 재편되기까지 유지되었다. 이 기간은 조보와 형식이 유사하며 특별한 체제 없이 간단히 내용을 수록하는 형태였다. 관보에 관한 규정은 1895년 7월 17일 시행되었다. 정치와 행정의 중심점이 왕실에서 내각으로 옮겨짐에 따라 승정원이 궁내부에 부속되고, 의정부에 관보국이 신설되어 관보 발행이 시작되었다. 1894년 6월 28일 의정부관제가 공포되면서 관보국은 정령(政令)과 헌법, 각 관부의 모든 공판 문서를 만들고 공포하는 일을 맡았다. 참의 1명과 주사 4명이 배치되어 그 업무를 담당했다.

초기 대한제국 관보는 조보체계를 수용했다. ‘관보’라는 제호를 사용하고, 필사에서 인쇄로 방식을 변경했다. 별도의 관보 규정이 없지만 한문으로 관습에 따라 내용을 써내려갔다. <그림1>은 조보의 일부이고, <그림2>는 현재 남아 있는 가장 이른 시기의 관보이다.

<그림1> 1884년 4월 조보



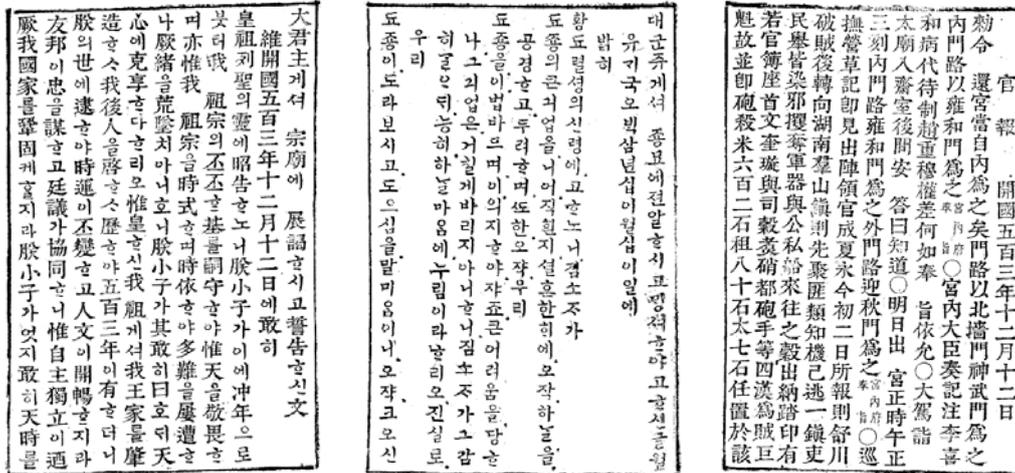
<그림2> 1894년 6월 21일, 6월 22일 관보



출처 : 국립중앙도서관, 국사편찬위원회

초기의 관보는 한문으로 간행되어 한문을 아는 일부 사람들만이 정보를 접할 수 있었다. 몇 개월 뒤 국한문 혼용판과 한글판을 함께 제작하는데, 이는 보다 많은 사람들에게 관보를 볼 수 있도록 하려는 것이었음을 알 수 있다. 갑오개혁 이후 달라진 국가 체제와 정부기관 개편을 대중들에게 널리 알릴 필요가 있었다. 1894년 12월 12일 헌법인 ‘홍범14조’를 발표하고, 사직단과 종묘에서 국가신위에게 고유제 축문을 올렸다. 이와 관련한 것이 <그림3>의 내용이다. 조선 건국을 의미하는 ‘개국’ 연호를 사용하고, 한문·국한문·한글을 모두 고시했다.

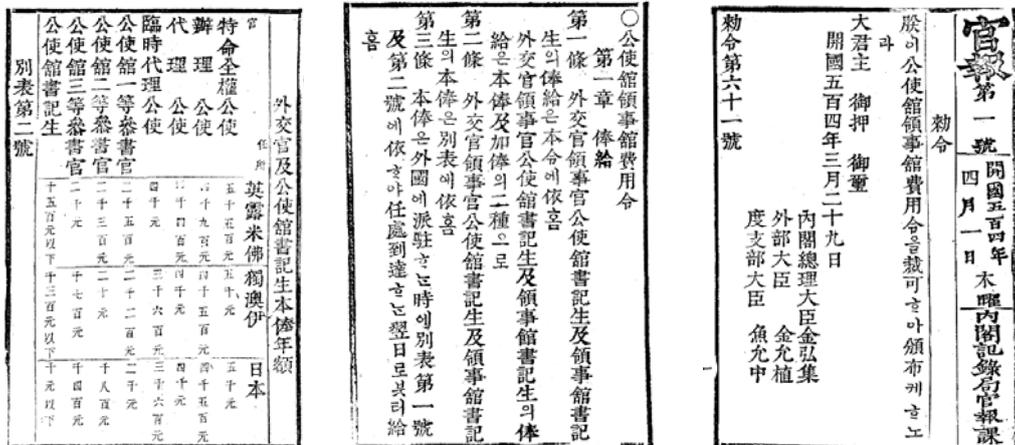
<그림3> 1894년 12월 12일 관보



관보의 두 번째 단계는 1895년 4월 1일~1907년 12월 11일이다. 관보의 구성을 칙령, 각령, 서임, 궁정록사, 휘보 등으로 나누고 거의 매호 발행했다. 1896년 2월 아관파천 이후 9월 24일 내각이 폐지되고 의정부가 다시 설치되었다. 1907년은 고종이 퇴위하고, 순종이 왕위를 계승하면서 국내외적으로 변화가 큰 시기였다. 1907년 6월 14일 의정부를 내각으로 개편하고, 수상을 내각총리대신으로 임명했다. 의정부는 폐지되었고, 왕권은 축소되었다.

관보가 형식적인 면에서 크게 변화된 것은 1895년 4월 1일부터였다. 관보에 호수, 발행처, 요일을 기재하고, 매일 발행하면서 이후 관보의 정형으로 정착했다. 초기에는 '관보'라고 명시는 하지만 부정기적으로 발행되고 있었다. <그림4>는 '제1호'라는 호수가 처음 기입되었고, 발간일과 발행처도 명시되어 있다.

<그림4> 1895년 4월 1일 관보



1895년 7월 17일 관보 규정이 처음 제정되었다. 조보의 게재 방식을 이어왔던 종래의 관보 형식을 근대적 관보의 형태로 편집하고, 구성하는 기준이 되었다. 1895년 5월 25일 관보 제73호에 명시한 관보게재 원칙은 다음과 같다. 이 내용은 여러 차례 광고란에 게시되었다.

- |           |                  |            |
|-----------|------------------|------------|
| 1. 조칙     | 5. 궁내부 포달(布達)    | 9. 예산, 지출  |
| 2. 법률     | 6. 府部 훈령         | 10. 서임, 사령 |
| 3. 칙령     | 7. 府部 고시         | 11. 궁정록사   |
| 4. 부령(部令) | 8. 경무청, 한성부령, 고시 | 12. 휘보     |
|           |                  | 13. 외보     |

조칙은 국가 또는 제실의 중요사안으로 국무대신 또는 궁내부 대신의 결재가 있어야 했다. 궁정록사는 행달, 행계, 알현, 배식(陪食), 사연(賜宴), 포상, 구휼, 제사, 황족의 동정 기타 궁정에 관한 기사를 기록했다. 휘보는 궁청사항(부임, 착임-경찰사항), 수재, 화재, 위생구조, 군하(행군연습, 병정포상, 군함발착), 학사(학교, 도서관), 산업(사회, 면허, 박람회, 공진회), 포상사항, 사법(특사, 사형집행), 잡사(기상, 축후, 선박난파)를 게재한다. 휘보에는 ‘광고’도 포함되는데, 관청광고, 역사도급, 매수품광고, 학교생도모집광고, 우편선출발표, 관보정가표를 실었다. 외보는 공사관, 영사관보고, 외국중요사항 등을 수록한다.<sup>18)</sup> 매일 오후 1시에 관보를 접수하고 그 외는 다음 관보에 기재하며, 정기휴일에도 관보를 발간하지 않는다는 규정이 있었다. 그러나 긴급을 요하는 사건이 있을 때는 외호로 발행하도록 했다.<sup>19)</sup>

갑오개혁으로 이전의 정부 기관과는 다른 형태의 조직이 편제되고, 관련한 많은 관제들이 만들어졌다.<sup>20)</sup> 관보를 통해 관제들이 공포되면서 새로운 용어들도 많이 등장했다. 이전의 공문서 체계와 달랐으므로 관보규정에 입각한 용어의 정확한 안내가 필요했다. 1885년 6월 1일 관보 제77호 <휘보>에서 「공문류별급양식(公文類別及式樣)」을 게재하여 조회, 통첩, 훈령, 지령, 고시, 보고 등을 다음과 같이 설명하였다.<sup>21)</sup>

1. 조회는 대등한 관(官)에 왕복하는 공문이니 이는 반드시 회답을 요한다
2. 통첩은 대등한 관에 통지하는 공문이니 회답을 요하지는 않는다.
3. 훈령은 상관이 관할하는 관리와 감독에 속한 관리에게 내리는 명령을 이른다
4. 지령은 하관의 질품서, 청원서에 대한 지시를 하는 것을 이른다.
5. 고시는 각 관청에서 인민(人民)에게 고지함을 이른다.

관보의 세 번째 단계는 1907년 12월 12일~1910년 8월 29일이다. 1907년 12월 11일 새로운 관보 규정이 공포되었다. 1895년 제정된 규정은 1907년 12월 11일 「관보편제(官報編制)」가 제정되면서 세 번째 형식적인 변화를 도모했다.<sup>22)</sup> 이전과 크게 다른 점은 ‘2. 협약, 협정, 약속’

18) 최정태, 『한국의 官報-朝鮮朝에서 大韓民國 政府樹立 以前까지-』, 아세아문화사, 1994, 58~59쪽.

19) 『舊韓國官報』, 제2호, 1895년 5월 25일, 「광고」

20) 『한말근대법령자료집』 I, II, III(국회도서관 1970)에 제정, 반포된 각종 법령과 규정이 실려 있다.

21) 『舊韓國官報』, 제77호, 1885년 6월 1일, 「公文類別及式樣」

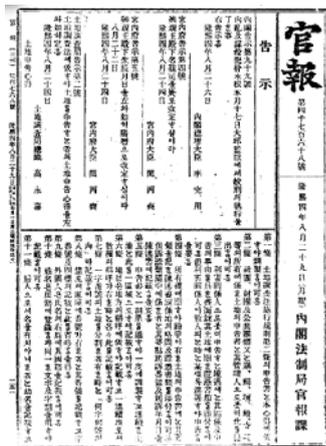
22) 『舊韓國官報』, 제3947호, 1907년 12월 12일, 「관보편제에 관한 건」.

이 새롭게 편성되고, '3. 예산, 예비금 지출'이 순서를 뛰어 넘어 앞부분에 게시된다는 것이다. 1904년 일본 고문관들이 조선의 내정간섭을 시작하고, 러일전쟁 이후 조선에 통감부가 설치되면서 통감이 외교권을 대행했다. 조선은 실제 국권 상실의 상황에 들어섰다. 조선과 일본은 조약이나 협약 등을 체결 혹은 개정할 것이 많았다. 조선과 다른 국가들 사이에도 변경해야 할 사안들이 있었다. 예산과 지출도 이전 조선 정부의 운영방식이 아니라 변화되는 건이 다수 발생했다.

- |                 |             |          |
|-----------------|-------------|----------|
| 1. 조직           | 6. 각령(閣令)   | 11. 관정록사 |
| 2. 협약, 협정, 약속 등 | 7. 부령, 궁내부령 | 12. 휘보   |
| 3. 예산, 예비금 지출   | 8. 훈령       | 13. 관상   |
| 4. 법률           | 9. 고시       | 14. 광고   |
| 5. 칙령, 궁내부 포달   | 10. 서임, 사령  |          |

대한제국 관보는 조선총독부 관보로 이어졌다. 조선총독부 관보의 구독료를 언급한 광고에서 대한제국 관보와 통감부 관보 구독자들이 계속 이어서 제공받을 수 있다는 점을 명시했다. 대한제국의 마지막 관보 제1768호가 발행되던 날 조선총독부의 첫 관보 제1호가 발표되었다. 1910년 8월 29일 간행된 관보는 <그림5>와 <그림6>이다. <그림5>는 순종 황제 통치기를 뜻하는 '융희'를 사용하고, 내각법제국 관보과에서 발행했다. <그림6>은 '명치' 연호를 인쇄국에서 발행하고 '조선총독부 관보'를 제호로 했다.

<그림5> 대한제국 관보(1910년 8월 29일)    <그림6> 조선총독부 관보(1910년 8월 29일)



### III. 관보의 체제와 특징

대한제국 관보는 조선시대 조보와 일본 관보의 영향을 많이 받았다. 조보는 1883년 10월

간행된 『한성순보』와 1886년 1월 간행된 『한성주보』에 정보원 역할을 했다. 정부에서 발간한 두 신문은 당시 관보의 역할을 했고, 두 신문이 발간되던 시기 조보가 존속했다. 그러나 1894년 7월 27일 내각에 군국기무처가 설치되고 갑오개혁이 시작되면서 조보 간행이 중단되었다. 조보의 폐간시기에 관해서는 여러 의견이 있다. 1883년 폐간설, 1894년 폐간설, 1905년 폐간설이다. 이 중 1894년 폐간설에 대부분의 연구자들이 동의하고 있다. 갑오개혁 이후 승정원이 승선원으로 바뀌고, 새로이 편성된 관보국이 인쇄관보를 발행하면서 필사조보가 사라졌다는 입장이다.<sup>23)</sup>

갑오개혁으로 탄생한 관보는 일본 정부의 영향도 크게 반영되었다. 관보국의 개설과 활동에 일본에서 파견된 보좌관들이 직접 관여하기 시작했다. 일본의 관보는 1883년 7월 2일 창간되었다. 일본의 관보는 ①조직·상훈·서임, ②관령·포고·포달, ③관청고시, ④잡건·행행·행계·관알·참사원 회답 및 심리·각 관청령·지령·군함 출입·관리 전직 출입 등 잡사, ⑤외보·공사 영사 보고·외국 신문 초역, ⑥설명 정오, 학예 교육에 관한 사항, 농공상업 및 산림에 관한 사항, 통계 보고, 기상 보고, 기선 출입, 광고로 구성되어 있었다. 이러한 일본의 관보 체계는 조선에서 간행한 관보에 도입되었다.<sup>24)</sup>

일본 정부의 영향으로 간행을 시작한 관보는 내용에도 일본의 체제가 투영되었다. 특히 신문물 용어와 외래어가 그대로 옮겨졌다. 대표적인 일본어 수용은 대통령(大統領), 요일(曜日), 의무(義務), 전화(電話), 취급(取扱), 유리[硝子], 성냥[燐寸]이다. 대통령, 요일, 전화는 메이지 유신 이후 일본에서 새로 만든 단어이고, 의무는 고전에 있었던 중국어를 일본어로 번역할 때 새롭게 부활시킨 전용어이다. 취급은 오래전부터 일본에서 사용해 온 고유일본어이며, 유리를 뜻하는 초자, 성냥을 뜻하는 인촌은 외래어를 한자로 표기한 단어이다.<sup>25)</sup>

다음으로는 관보의 규정에서 특징을 살펴보겠다. 대한민국 관보는 “국가가 국민에게 널리 알릴 사항을 편찬하여 발행하는 국가의 공공 기관지로 ‘관보’라는 제호로 발간하는 정기간행물”이라고 규정하고 있다. <관보규정>과 <관보규정 시행규칙>을 통해 관보 발행의 주관 기관과 방법(편집, 제작, 보급 등), 관보의 복제 및 보급과 전자관보시스템의 관리 위탁을 시행하고 있다. 또한 관보는 헌법개정, 법률, 조약, 대통령령, 총리령 및 부령의 공포, 헌법 개정안, 예산 및 예산외 국고부담 계약을 공고하는 수단으로 정부 기관 간의 공문 시행을 대체하는 역할을 한다. 즉 관보에 게재된 것은 공문서로서 공적 책임을 수반한다.<sup>26)</sup>

대한민국 관보의 규정과 특징은 대한제국 관보에서도 찾을 수 있다. 대한제국 관보는 첫째 ‘관보’라는 명칭을 사용했고, 둘째는 체제와 형식을 법규로 정하고 호수와 발행 일자를 명기하여 규칙적으로 발행했다. 셋째는 관청과 관련한 사항만을 내용으로 수록했다.<sup>27)</sup> 마지막으로 관보에 공포된 법률은 공적 효력을 발휘했다.

23) 김영주, 『조보(朝報)에 대한 몇 가지 쟁점-필사조보의 기원, 명칭, 폐간시기, 기문기사 성격과 민간 인쇄조보를 중심으로』, 『한국언론정보학보』43, 2008, 263~266쪽 참조.

24) 김영숙, 『근대 미디어로서의 관보 창간-메이지 일본과 조선을 중심으로』, 『일본학연구』37, 단국대학교 일본연구소, 2012, 참고.

25) 김지연, 『대한제국관보의 일본어어휘 수용연구』, 제이앤씨, 2012, 참고.

26) 대한민국 전자관보-발행근거(<https://gwanbo.mois.go.kr>)

27) 최정태(1994), 『한국의 官報-朝鮮朝에서 大韓民國 政府樹立 以前까지-』, 아세아문화사, 44쪽.

대한제국 관보의 연원인 조보는 기별지, 저보, 저장, 저지, 난보, 한경보 등으로 불리며, 조선시대 조정의 소식을 담아 승정원에서 발행했다. 조보에 실리는 항목은 법전 등에서 명확히 규정된 것이 아니라 주로 관습에 따라 이루어졌다. 기재 사항에 늘 변동이 있었고, 어떤 내용을 실어야 하는지를 두고 종종 논란이 되었다.

조보에는 대체로 국왕의 명령과 지시, 중요 정책에 대한 상소와 국왕의 답변 등이 실렸다. 인조대의 내용으로 분석해보면 몇 가지로 정리된다. 첫째는 일상적인 날씨를 비롯해서 천문, 기상 상태, 천재지변에 대한 내용이 꾸준히 실렸다. 둘째는 왕을 비롯한 왕실 인사들의 동정이 기록되어 있다. 셋째는 인사 관계 내용이 많은 비중을 차지한다. 넷째는 서울과 지방의 여러 관청, 관원으로부터 올라오는 보고와 반대로 왕으로부터 내려가는 전교의 내용도 상당한 분량이다. 다섯째는 각종 상소, 차자, 대간들의 논계가 수록되었다. 이 점은 조보와 관보의 차이를 보여주는 것 중 하나이다. 관보는 법령에 따라 일방적인 통보의 성격이지만, 조보는 공론정치의 이념에 따라 상호 의견이 게시되는 것이다.

조보는 조정과 관계된 모든 사항을 담는 것을 이상적으로 간주했고, 실제로 왕과 조정에 관한 세세한 내용을 많이 기재했다. 그러나 군사안보와 관련된 사항, 변방의 보고 등은 국가 안위와 직결되는 문제로 조보 기재 대상에서 제외되었다.<sup>28)</sup>

조보는 빠르게 필사한 홀림체로, ‘조보체’라고 특별히 불릴 만큼 읽기가 어려웠다. 백성들은 읽을 수 있다하더라도 항상 생산 활동을 해야 하는 현실에서 조보를 볼 여유는 없었다. 조보를 접하는 사람은 소속 관서와 전현직 관리, 그리고 사대부 등 지배층에 한정되었다. 이것은 일부 계층에서 정보를 독점하려는 의도와도 무관하지 않다.<sup>29)</sup> 16세기 인쇄조보가 잠시 등장해 대량 생산이 됨에 따라 정보의 대중 공유를 가능하게 했다. 인쇄술의 발달, 역참과 우역 제도처럼 정기적이고 체계적인 전령 및 우편망의 발달이 뒷받침되었기에 가능했다. 인쇄 조보는 필사 조보와 달리 내용 변경이 어려워 정확성과 공공성을 확보할 수 있고, 가독성·시사성·주기성이 강해 구독자의 만족을 이끌어낼 수 있었다.<sup>30)</sup>

반면 관보는 소수 지배계층에 독점되어 있던 공적 정보를 대중화 시켰다. 관보는 통치의 수단이 되기도 하지만, 대중들이 정부의 활동을 알게 되는 중요한 전달매체였다. 관보는 인쇄 후 대량으로 생산, 유통하여 정보의 확대와 공유를 실현하려고 했다. 조보에서 관보로 바뀐 계기를 황현은『매천야록』에서 다음과 같이 설명하고 있다.<sup>31)</sup>

승정원의 공사청을 없애고 조정의 공문 반포 예규도 아울러 폐지하고, 일체를 칙령으로 하였다. 전교를 칙지라 개칭하고, 저보를 관보라 했다. 예전 제도의 매일 저보를 각 아문의 서리들이 초록해서 나누어 전했는데, 초기(草記)가 거칠고 어지러워서 기별초라 하였다. 오래 읽어 본 사

28) 김경래(2020), 『조선시대 『저보』 발간과 정치적 의미』, 『동아시아 『조보』의 변화과정에 대한 종합적 검토 : 제2회 영천역사문화박물관 학술심포지엄』, 영천시, 참고.

29) 김경수(1999), 『조보의 발행과 그 성격』, 『사학연구』58-59, 한국사학회, 740, 745쪽.

30) 옥영정(2020), 『16세기 조선의 목활자 인쇄와 1577년 조보(朝報) 인쇄의 가치』, 『한국출판학회』 94-1, 한국출판학회. ; 이민희(2020), 『민간 인쇄 조보(朝報)의 유통 및 독서』, 『열상고전연구』 70, 열상고전연구회. 참고.

31) 황현, 『梅泉野錄』 권2, 갑오년조(김경수, 위의 책, 740쪽. 재인용)

람이 아니면 알아볼 수 없었다. 이때부터 관보국을 설치하여 인쇄로 돌렸다.

근대 체제를 수용하고, 변화를 추진했던 정부는 관보를 통해 국가의 운영 현황과 정보를 대중들에게 전달하고자 했다. 관보를 직접 구매하지 않아도 주요 내용은 신문을 통해서 알 수 있었다. 신문은 관보의 기사를 옮겨 소개했다. 당시 경성신문, 황성신문, 제국신문, 협성회 회보, 미일신문, 대한매일신보, 대동신문, 대한일보, 민국신보, 중앙신보, 만세보, 대한신문, 경성일보, 실업신문, 경향신문, 경남일보, 한성신보, 대동일보, 대한일일신문, 대한민보, 시사신문, 해동신문 등이 간행되고 있었다.<sup>32)</sup>

관보는 발행과 배급에서도 이전과는 다른 큰 특징을 가지고 있었다. 조보는 각 관서에 소속된 기별서리들이 필사하여 소량으로 일부 관서와 관리들에게 배포되었다. 서울은 매일 발송하고, 지방은 4~5일치를 묶어 배포하였다.<sup>33)</sup> 반면 관보는 구독료를 받았고, 초기에는 서울에 판매처를 두 곳 설치해서 누구나 구매하도록 했다. 우편체계가 갖추어지자, 관보도 우편으로 구독을 원하는 사람들에게 발송되었다. 관보의 판매대금은 우편료를 별도기재하여 관보의 광고란에 명시했다.<sup>34)</sup>

1895년 6월 1일부터 관보과에서 직접 관보를 배달하는 곳은 각 관청, 필히 구독해야하는 관원에 한하고, 그 이외에는 지정된 매각소에서 구입하도록 했다. 이때 관보 매각소 한 곳은 회동(會洞)으로 지금의 서울시 중구일대, 또 다른 곳은 광고로 지금의 서울시 종로구 일대였다.<sup>35)</sup> 판매처가 두 곳 밖에 되지 않아 구입하는 데 제약이 따르지만, 누구나 구매할 수 있었다. 1896년 1월 4일부터는 우편을 이용해서 관보를 발송했다. 내각기록국 관보과는 관보를 우편으로 받는 군부군(府郡)과 각 부처는 관보 가격과 우편료를 모두 송금하고, 당해년부터 관보 가격은 50전으로 결정한다고 공시했다.<sup>36)</sup>

관보의 특징 중 또 하나는 광고란이 있었다는 점이다. 현재의 관보에는 볼 수 없는 대표적인 지면으로 규정에 따라 게시되었다. 누구나 신청할 수 있는 것이 아니라 국가 기관이나 공식기관이 공식상 필요할 때 게재한다. 관보에 광고를 게재한 것은 제2호(1895년 5월 25일)부터였고, 규정을 별도로 제정한 것은 1908년 1월 21일이다.<sup>37)</sup>

「광고규정」을 보면 관보에 광고를 하려면 원고를 내각 법제국에 송부하고, 국한문으로 작성해야 했다. 외국어의 경우 게재하지 않았다. 원고를 받으면 특별한 경우를 제외하고는 3일 이내에 게재했다. 광고료는 유료와 무료로 구분하고, 관청에서 하는 광고는 무료이지만, 도면 등 특별한 기술이 필요한 것은 그렇지 않았다. 협약, 의정서, 협정서 등 정부사무의 위임을 받은 경성에 있는 외국 관청의 광고도 동일했다. 광고는 광고료를 지불한 뒤 게재하는 것을 원칙으로 했다. 광고에는 군부, 도지부, 내부 등에서 발주하는 공사도급과 매수품 광고가 많았다. 농림, 사범학교 생도모집 광고도 종종 실렸지만 우편선출발표, 관보발매, 관보정가표 등

32) 정진석(1990), 『한국언론사』, 나남, 157~214쪽 참고.

33) 김경수(1999), 「조보의 발행과 그 성격」, 『사학연구』58-59, 한국사학회, 742쪽.

34) 『舊韓國官報』, 제80호, 1895년 6월 4일, 「관보정가표」.

35) 『舊韓國官報』, 제2호, 1895년 5월 25일, 「관보 게재 건」.

36) 『舊韓國官報』, 제214호, 1896년 1월 4일.

37) 『舊韓國官報』, 제3977호, 1908년 12월 22일, 「광고」.

관청 광고가 주류를 이루었다.

#### IV. 공적 정보의 시대성과 역사성

관보에는 법령이 게시되어 있다. 조보와 달리 군사외교 관계 기사도 상당부분을 공개하고 있다. 외교 관계 기사 중 많이 알려진 울릉도와 독도에 관한 법령이다. 의정부 총무국 관보과에서 관보를 제작하던 시기 1900년 10월 27일자 <칙령 41호> ‘울릉도를 울도(鬱島)로 개칭하고 도감(島監)을 군수로 개정하는 건’이다. 울릉도와 독도에 대한 고시는 대중들에게 근대 영토의 개념을 알게 하는 계기가 되었고, 이후 근대 영토와 주권에 대한 결정들이 계속해서 관보에 게시되었다. 주요 내용을 소개하면 다음과 같다.

제1조: 울릉도를 울도(鬱島)로 개칭하여 강원도에 부속하고 도감(島監)을 군수(郡守)로 개정하여 관제에 편입하고 군등(郡等)은 오등(五等)으로 함.

제2조: 군청 위치는 태하동으로 정하고, 구역은 울릉의 모든 섬과 죽도(竹島) 석도(石島)를 관할 함.

외교와 관련한 주요 내용도 관보에 실렸다. 1905년 5월 18일자 ‘칙령서(勅宣書)’에 “이전 한러간에 체결한 협정을 모두 폐기한다”는 일명 ‘한러조약과 협정폐기선언’이 실렸다. 1904년 8월 22일 체결한 고문정치의 출발인 ‘의정서’를 통해 “대한정부는 대일본 정부가 추천한 일본인 1명을 재정보문으로 대한정부에 초빙하여 재무에 관한 사항은 모두 그 의견을” 듣도록 한다고 알렸다.

관보에는 <교섭사항>란을 두어 대한제국과 일본의 의정서가 게재되었다. 이미 많은 연구를 통해 대한제국 시기의 역사적 사건들이 알려져 있다. 1904년 3월 8일자 <교섭사항>란에 2월 23일 체결된 ‘의정서’가 게시되어 있다.

1905년 5월 1일자 <교섭사항>란 ‘의정서’에는 일명 ‘한일통신협정’이 실려 있다. “일한양국 정부는 양국 통신기관을 정비하여 일본국 통신기관과 합동연락하여 양국 공통의 한 조직을” 만들기 위해 한국의 우편통신통화사업을 일본국 정부에 위탁한다는 내용이다. 4월 1일에 대한제국 외부대신 이하영과 대일본 제국특명전권대신 하야시곤스케(林權助)가 의정했다.

1905년 9월 12일자 <교섭사항>에는 일본이 무역을 목적으로 한국 연해와 강을 자유롭게 항해할 수 있다는 약정서 체결을 공지했다. 1905년 12월 16일자 <교섭사항>에는 ‘한일협상조약’이라는 제목으로 한국의 외교권을 일본국이 대신한다는 일명 ‘외교권 박탈’에 관한 내용을 공시하였다. 그 다음해 1906년 8월 29일자에는 <조약>란에 “한국 황제 폐하는 한국 정부에 관한 일절 통치권을 완전 또 영구히 일본국 황제폐하에게 양여”한다는 조약이 8월 22일 체결 되었음을 알렸다.

1907년 7월 25일자 외호에는 ‘한일협약’이 게시되었다. “일본국 정부와 한국 정부는 속히 한국의 부강을 도모하고 한국민의 행복을 증진하고자 하는 목적으로 조규를 약정”한다는 내

용이었다. 한국 정부는 통감의 지도를 받아야하고, 한국 정부의 법령 제정과 중요 행정상의 처분은 미리 통감의 승인을 거쳐야한다는 것이다. 1904년 8월 22일 조인한 한일협약 제1항을 폐지하기로 7월 22일 이완용과 이토히로부미(伊藤博文)가 대표로 조인했다. <그림7>은 이 내용을 고시한 관보이다.

<그림7> ‘한일협약이 게시된 관보 (1907년 7월 25일)



관보를 통해 대한제국의 국권이 어떻게 어떠한 과정을 거쳐 일본에 넘어가게 되는지 대중들은 알 수 있었다. 물론 많은 신문들이 이보다 먼저 확인하고 대내외에 알리고 있었지만, 국가의 공식문서와 같은 효력을 가지는 관보의 공신력과는 비교가 될 수 없었다.

관보는 국권의 존립과 가장 직접적으로 관련된 군사제도와 운용에 관한 내용도 고시했다. 근대 국가는 ‘부국강병’을 지향했고, 군사정책은 정치, 사회, 경제분야에 큰 영향을 미쳤다. 조선시대 조보에는 외교와 군사정보는 일체 공유되지 않았다. 그러나 관보라는 정부 기관지가 발행되면서 군사관계도 일정 부분은 대중들에게 전달하는 공적 정보로 유포되었다.

대한제국은 1895년 5월 27일자에 시위대 신설에 관한 건을 칙령으로 공포했다. 훈련대와 신설공병, 병마대 외에 시위대를 신설한다는 내용이다. 시위대는 훈련병 2대대로 연성하여 군부대신 감독에 편제되고, 배치 인원과 급료에 관한 규정도 포함되어 있다. 기존의 군제가 모조리 바뀌면서 새로운 조직으로 시위대, 친위대, 진위대 등이 조직되었다.

병력 충원은 징병제로 해야 한다는 의견도 있었지만, 여러 가지 문제로 모병제를 채택, 유지했다. 통수권자는 황제였다. 대한제국은 1903년 3월 징병제를 실시한다는 조칙을 발표했다. 원수부는 이에 맞춰 징병조례를 공시했다. 군의 전력 강화를 위해 총과 탄약 같은 근대적인 군사장비를 도입하고, 무기의 자체 제작을 시도했다. 육군피복제조소에서는 군복 제조를 시행했다. 초급장교를 양성하기 위해 1898년 무관학교도 정비, 확충했다.<sup>38)</sup>

시위대는 덕수궁 경비와 황제 호위를 담당하는 대한제국의 핵심 병력이었다. 을미사변 당시 일본군을 저지하다 실패하고 해산되었지만 1897년 1월에 러시아 군사고문의 지도로 시위대는 다시 편성되었다. 러일전쟁이 끝나고 일본의 강압에 의해 시위대는 축소되고, 친위대는 폐지되었다. 지방군인 진위대도 감축되었다. 1907년 7월 31일 한국군 해산이 칙령으로 반포되고, 다음날 8월 1일 시위대 해산을 시작으로 지역별 진위대도 해산되었다.

이것은 관보에도 고스란히 투영되었다. 여러 관제들이 개편되기 시작했다. 이 중 국가권력의 물리력으로 작용하는 군부의 재편과 대대적인 인사가 있었다. 1904년 1월~1907년 12월의 관보를 집중적으로 살펴보았다. 1904~1905년 러일전쟁시기, 1907년 고종의 강제퇴위와 군대 해산이라는 큰 사건이 있었던 일련의 과정을 면밀히 볼 수 있기 때문이다. 1907년을 기점으로 관보의 구성이 달라졌다. 이전에는 궁정사록(宮廷錄事), 서임(敍任)과 사령(辭命)이 가장 많은 부분을 차지했다면 1907년부터는 칙령, 부령, 훈령, 법률 등 새로운 관제 변화를 알리는 내용이 많아졌고, 전체 지면수도 몇 배 늘어났다.

1907년 징병제는 모병제로 바뀌었다. 7월 2일자 <법률>란에 법률 제3호로 모병령이 게시되었다. “대한국 신민된 남자는 17세 이상부터 만 40세에 이르기까지 병력에 복무할 의무가 있다”, “병역은 현역, 예비역, 국민병역으로 나눈다.” “현역은 3년으로 만 18세부터 만 25세 이하인 지원자가 복무하는 것이고, 예비병은 현역을 마친 자가 복무하는 것이고, 국민병역은 현역예비역이 아닌 자가 복무한다”는 내용으로 9월 1일자 실시를 공시했다.

군부관계 개정도 연이어 진행되었다. 7월 8일자에 칙령으로 군부 관계 개정령, 군기고 관제를 공시했다. 8월 28일자에는 대대적으로 개편된 군편제가 공시되었다. 시종무관부 관제, 황태자궁시종무관부 관제, 군부 소관 관청 관제 및 조규의 폐지하는 건, 군부관계, 육군무관학교 관제, 근위보병대 편제건, 친왕부 무관 관제 등이다. 12월 13일에는 칙령으로 정부 관제가 모두 개편되었다.<sup>39)</sup>

법률이나 칙령 외에 군사지역에 대한 고시도 있었다. 1907년 9월 5일자에 칙령 제19호 ‘임시군용 및 철도용지조사국 관제’를 발표했다. 임시군용 및 철도용지조사국은 일본군용지와 철도용지 매수를 업무로 하는 부서로, 국장 1인, 사무관 1인, 서기 5인으로 구성되었다. 내부대신은 필요에 따라 인원을 증원할 수 있었다. 임시군용지 및 철도용지조사국은 1909년 8월 폐지되었다.

임시군용지 및 철도용지조사국은 2년 동안 활동했다. 그 사이 조선의 많은 땅이 일본 군용지에 포함되었다. 관보에 고시된 대표적인 군용지는 진해 군항지였다. 1904년 러일전쟁을 일으킨 일본은 거제도 송진포에 일본 해군의 임시 군사기지를 건설했다. 이후 항구적인 군항과

38) 조재곤(1996), 『대한제국기 군사정책과 군사기구의 운영』, 『역사와현실』19, 한국역사연구회 ; 서인한(2000), 『대한제국의 군사제도』, 해안. ; 양상현(2006), 『대한제국의 군제 개편과 군사 예산 운영』, 『역사와경계』61, 부산경남사학회, 참고.

39) 각 부 관제 통칙(내부, 도지부 군부, 법무, 학부, 농상공부 적용), 내각 관제, 한성부 관제, 경시청 관제, 지방관 관제, 도지부 관제, 건축소 관제, 인쇄국 관제, 관세국 관제, 관세 관제, 재무감독국 관제, 재무서 관제, 임시세관공사부 관제, 등대국 관제, 토지측량사무에 종사케하기 위하여 도지부에 임시직원을 증진하는 건, 법무 관제, 감옥관제, 법관양성소 관제, 학부 관제, 학부직할 학교 및 공립 학교 관제, 학부직할학교 직원정원령, 농상공부 관제 등이 일괄 게시되었다.

해군기지를 건설하기 위해 진해를 군사지역으로 설정하고자 했고, 이것이 반영되어 관보를 통해 공시되었다. 1907년 12월 12일 ‘광무 10년 8월 21일에 고시한 경상남도 진해만 군항경계 도면에 개정과 준수하는 사항을 고시’했다.<sup>40)</sup> 두 지역의 도면을 제시하고 관련 내용을 실었다. <그림8>은 거제도과 진해만을 포함한 경계이고, <그림9>는 낙동강 하구 지역의 경계를 고시한 도면이다.

<그림8> 진해군항지역도(갑안)



<그림9> 군항지역(을안)



<그림8>은 “기재한 검은 선 내의 지역을 진해 해군항지에 개정 추가”하는 건이다. 군항지역 내에서는 외국인에게 토지가옥 기타 부동산을 매각, 교환, 양여, 전당, 허가 없이 대부하는 것을 금지했다. <그림9>는 “경상남도 진해만 군항경계 내에서 해군 대포사격장을 별도 흑선 내에 설정하고 도면 및 준수사항”과 관련한 것이다. 낙동강 입구 대포사격장에는 표석을 세우고, 용지 내에 가옥 신축이나 개축, 기타 사격에 방해가 되는 모든 설비를 금지했다. 군에서는 사격을 시행하기 일주일 전에 관계 지역에 알리고, 음력 2~3월, 7~8월은 사격을 시행하지 않으며 사격 시간은 오전 9시부터 오후 5시까지로 했다.

이처럼 대한제국은 관보를 통해 국가 운영에 대한 소식을 ‘인민’들에게 전달했다. 관보는 공적 정보로 당대 사회에 나타난 특유한 모습을 담고 있어 시대성이 잘 드러난다. 관보는 과거의 사실을 현재화하여 의미를 되짚어 보는 역사성을 보여준다.

#### IV. 맺음말

관보는 전통체계 위에 근대의 새로운 체계가 도입된 형태로 출발했다. 관보는 근대 국가의 공적 정보를 대중에게 전달하는 역할을 한다. 즉, 정부가 도입한 공적 정보의 유통인 것이다. 관보는 넓은 의미에서는 정부가 국민에게 널리 알릴 목적으로 공식 발간하는 모든 정기간행

40) 『旧韓國官報』, 1907년 1월 12일, 「외호」

물을 총칭하는 것이고, 좁은 의미에서는 ‘관보’라는 제호로 발간된 정부의 공식 기관지를 지칭한다. 이러한 점에서 근대 관보는 이전과 큰 차이가 있다.

첫째, 대한제국 관보는 조보의 토대 위에 간행된 근대적 형태이다. 조보와 대한제국 관보는 완전히 다른 형태가 아니었다. 대한제국 관보는 일본의 관보 체계를 준용했지만, 조선 전통체계의 정보전달 방식과 단절되지 않고 혼용되었다. 한편으로는 근대의 새로운 문화와 체계를 수용하고, 변화되는 모습도 고스란히 담고 있다. 새로운 정부 구성과 편제의 법령이 거의 수록된 것은 물론이고, 정부의 활동이 공식적으로 기록되어 있다.

둘째, 대한제국 관보는 관보규정에 근거해서 발간했다. ‘관보’라는 명칭을 사용하고, 발행호수와 요일을 표기하고, 분류 체계도 바꾸었다. ‘정사(政事), 초기(草記), 의안(議案)’에서 ‘칙령, 각령, 서임, 궁정록사, 휘보 등’의 순서로 간행되었다. 관보규정은 한차례 더 바뀌었다. 조칙, 협약·협정·약속, 예산·예비금 지출, 법률, 칙령 또는 궁내부 포달, 각령(閣令), 부령 또는 궁내부령, 훈령, 고시, 서임 및 사령, 궁정록사, 휘보, 관상, 광고로 더욱 세분화 되고, 많은 양의 정보가 수록되었다.

셋째, 대한제국 관보는 공공성과 대중성을 전제로 했다. 순한문으로 발간했던 관보는 몇 개월이 지난 후, 국한문과 한글판을 혼용해서 인쇄체로 발간함으로써 보다 많은 대중들이 읽을 수 있도록 했다. 조보는 관보의 시원이지만, 일부 정부 관료에게 정보를 제공할 목적으로 생산되었다. 반면 대한제국 시기의 관보는 소수 지배계층에 독점되어 있던 공적 정보를 대중화시켰다. 관보는 통치의 수단이 되기도 하지만, 대중들이 정부의 활동을 알게 되는 중요한 전달매체였다.

넷째, 대한제국 관보는 정보를 확대하고 공유할 수 있는 체계를 형성했다. 인쇄 후 대량으로 생산하여 구독료를 받고 판매하는 유통망이 구축되었다. 구독료는 관보에 명시했고, 지정된 판매처에서 제공했다. 판매처가 두 곳 밖에 되지 않아 구입하는 데 제약이 따르지만, 누구나 구매할 수 있었다. 1896년 1월 4일부터는 우편으로 발송하여 구독료만 지불하면 누구나 전국 어디에서든 받아볼 수 있게 되었다.

다섯째, 대한제국 관보는 정보의 공공성과 개방성을 실현했다. 관보는 통치의 수단이 되기도 하지만, 대중들이 정부의 활동을 알게 되는 중요한 전달매체였다. 관보를 통해 많은 법령과 관청의 활동, 외국의 소식까지 접할 수 있었다. 비록 정제된 지식정보들이지만, 그동안 공유되지 않았던 군사와 외교에 관한 것까지 관보에 수록되어 있었다. 이전과 달리 국가 운영과 관련한 정보의 일정 부분은 대중들에게 전달해야하는 공적 정보로 인식하기 시작한 것이다.

마지막으로 대한제국 관보는 시대성과 역사성을 담고 있다. 대한제국의 관보 편찬과 발행 과정에는 일본의 영향력이 강하게 작용했고, 일본의 이해도 투영되었다. 관보를 통해 대한제국이 어떻게 운영되었는지, 국권이 어떻게 어떠한 과정을 거쳐 일본에 넘어가게 되는지 대중들은 알 수 있었다. 물론 많은 신문들이 이것을 먼저 확인하고 대내외에 알리고 있었지만, 국가의 공식문서와 같은 관보의 공신력은 비교가 될 수 없었다. 현재에도 관보를 통해 대한제국의 시대 변화와 현재적 의미를 읽을 수 있다. 이것은 시대성과 역사성을 모두 담고 있기 때문이다.

## 참고문헌

- 김경래(2004), 『인조대 조보와 공론정치』, 서울대학교 석사학위논문.
- 김정록 외(2020), 『제2회 영천역사문화박물관 학술심포지엄 : 동아시아 『조보』의 변화과정에 대한 종합적 검토』, 영천시.
- 김경수(1999), 『조보의 발행과 그 성격』, 『사학연구』 58-59, 한국사학회.
- 김영숙(2012), 『근대 미디어로서의 관보 창간-메이지 일본과 조선을 중심으로』, 『일본학연구』 37, 단국대학교 일본연구소.
- 김영주(2008), 『조보(朝報)에 대한 몇 가지 쟁점-필사조보의 기원, 명칭, 폐간시기, 기문기사 성격과 민간인쇄조보를 중심으로』, 『한국언론정보학보』 43, 한국언론정보학회.
- 김영주 · 이범수(2017), 『조선시대 민간 인쇄 조보(朝報)의 언론사적 의의』, 『한국언론정보학보』 85-5, 한국언론정보학회.
- 김지연(2012), 『대한제국관보의 일본어어휘 수용연구』, 제이앤씨.
- \_\_\_\_\_(2017), 『대한제국관보 제1권 (상)』, 제이앤씨.
- 남권희(2013), 『목판과 활자 인쇄를 통해본 전통시대 지식과 정보의 소통』, 『담론과 정책』 6(1), 경북대학교 사회과학연구원.
- 단국대학교 동양학연구소(2011), 『구한국 관보 복식 관련 자료집』, 민속원.
- 민병찬(2012), 『조선총독부 관보의 ‘조선 역문’에 대하여』, 『일본학보』 93, 한국일본학회.
- 박정규(1982), 『朝鮮王朝時代의 前近代의 新聞에 關한 研究 : 朝報와 그 類似物의 特性을 中心으로』, 서울대학교 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_(1991), 『조보와 한성순보의 관계에 대한 고찰』, 『한국사회과학연구』 10, 청주대학교사회과학연구소.
- 서인한(2000), 『대한제국의 군사제도』, 해안.
- 송정은(2015), 『식민지 어업권의 소유 형태와 특질 : 『관보』 어업권 자료 분석을 중심으로』, 『경제사학』 59, 경제사학회.
- 양상현(2006), 『대한제국의 군제 개편과 군사 예산 운영』, 『역사와경계』 61, 부산경남사학회.
- 육영정(2020), 『16세기 조선의 목활자 인쇄와 1577년 조보(朝報) 인쇄의 가치』, 『한국출판학연구』94-1, 한국출판학회.
- 이민희(2020), 『민간 인쇄 조보(朝報)의 유통 및 독서』, 『열상고전연구』 70, 열상고전연구회.
- 정윤정(2017), 『토픽모델링을 활용한 부산항 관련 조선총독부 관보의 주제 분석』, 부산대학교 석사학위논문.
- 정진석(1990), 『한국언론사』, 나남.
- 조재곤(1996), 『대한제국기 군사정책과 군사기구의 운영』, 『역사와현실』 19, 한국역사연구회.
- 차배근(1980), 『우리나라 朝報에 대한 新聞學的 分析』, 『신문연구소학보』21, 서울대학교 신문연구소.
- 최정태(1994), 『한국의 官報-朝鮮朝에서 大韓民國 政府樹立 以前까지-』, 아세아문화사.
- 국립중앙도서관, 디지털컬렉션-관보 : 『舊韓國官報』(1894~1910), 『朝鮮總督府官報』(1910~1945)
- 대한민국 전자관보

## 【 논문초록 】

키워드 (Key words)	조선시대 조보(朝報), 정보 유통, 근대 지식, 인쇄매체, 신문 역사성, 시대성, 공적정보 Jo-Bo of the Joseon Dynasty, Information distribution, Modern Knowledg, printing media, newspaper, Historicity, character of the times, public information
<p style="text-align: center;"><b>Modern change of publication in the official gazette of the Daehanjeguk</b></p> <p style="text-align: right;">KIM, yunmi</p> <p>The official Gazette started with the introduction of a new modern system on top of the traditional system. The official gazette is responsible for disseminating public information to the public. In other words, it is the distribution of public information introduced by the government. In a broad sense, the official gazette refers to all periodicals published by the government for the purpose of notifying the public. In a narrow sense, it refers to the government's official agency published under the heading "Gazette." In this respect, the modern official book is very different from the previous one.</p> <p>First, the official gazette of the Korean Empire is a modern form published on the basis of Jobo. Second, the official gazette of the Korean Empire was published based on the official gazette regulations. Third, the official gazette of the Korean Empire was premised on publicity and popularity. Fourth, the official gazette of the Korean Empire has formed a system to expand and share information. Fifth, the official gazette of the Korean Empire realized the publicity and openness of information. Lastly, tthe official gazette of the Korean Empire contains historical and historical characteristics.</p> <p>Japan's influence was strong in the compilation and issuance of official gazettes in the Korean Empire. The public could see how the Korean Empire operated through the official gazette. The public could see how and how the national authority was passed to Japan. The official gazette was the official document of the state and had public confidence. Even now, through the official gazette, you can read the changes in the times and the present meaning of the Korean Empire.</p>	
필자 인적사항	성명(한글): 김윤미 (한자): 金潤美 (영문): KIM, yunmi 국문제목: 대한제국 『관보』 발행의 근대적 변화 영문제목: Modern change of publication in the official gazette of the Daehanjeguk 소속: 부경대학교 인문사회과학연구소 HK연구교수 E-mail: history-person@hanmail.net
논문작성 일시	투고일 : 2020. 11. 04. 심사일 : 2020. 11. 25. 심사완료일 : 2020. 12. 12.