

# 朝鮮初期의 權力構造와 權力相互間的 統制原理에 대한 考察\*

崔熙洙\*\*

## 목 차

- I. 序論
- II. 朝鮮初期의 權力機關
  - 1. 國王
  - 2. 議政府
  - 3. 六曹
  - 4. 三司
  - 5. 承政院
- III. 國政運營의 기본구도
  - 1. 기본틀 : 臣權에 의한 王權의 제약
  - 2. 議政府署事制와 六曹直啓制
  - 3. 院相制
- IV. 權力統制의 방식
  - 1. 言論을 통한 權力統制
  - 2. 經筵을 통한 權力統制
  - 3. 史官을 통한 權力統制
- V. 結論

\* 이 논문은 2002년 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-074-BS1060).

\*\* 법학박사, 헌법재판연구원.

## [국문요약]

이 글은 조선왕조 500년 역사의 기초를 놓았던 조선초기의 권력구조와 권력상호간의 통제 원리를 고찰대상으로 한다. 이를 위해 먼저 조선초기의 주요 권력기구(國王, 議政府, 六曹, 三司, 承政院)의 구성과 권한을 살펴보고, 王權·臣權의 역학관계가 국정운영의 기본구도(議政府審事制, 六曹直啓制, 院相制)에 어떻게 반영되고 있는지를 설명한다. 이어 국정통제의 원리로서 言論과 經筵 및 史官에 의한 통제라는 조선의 독특한 권력통제방식을 고찰함으로써 조선왕조가 5세기를 지속할 수 있었던 생명력의 근간을 추적해 본다.

[주제어] 의정부, 육조, 삼사, 승정원, 의정부서사제, 육조직계제, 원상제, 경연, 공론, 사관, 신권과 왕권, 간쟁, 탄핵, 서경

## I. 序論

이 글은 조선초기의 권력구조와 권력상호간의 통제원리를 살펴보는 것을 목적으로 한다. 조선은 왕조국가였기에 그를 살펴봄이 현재의 입헌민주주의체제를 살아가고 있는 우리들에게 직접적으로 도움을 줄 수 있는 결론을 가져다 주기에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 왕조국가에서는 국가작용의 세 형식, 즉 입법과 집행 및 사법작용이 최종적으로 군주 一人에게 통합적으로 귀속되고 또 그로부터 연유하게 되며, 그로 인해 주권자로서의 국민이 모든 국가권력의 정당성의 원천이 되고 있는 오늘날과 비교할 때 국가권력기관의 구성 및 권력상호간의 견제와 균형의 원리는 사뭇 다르게 나타날 수밖에 없기 때문이다.

하지만 민주주의를 표방하면서도 조선시대에 못지 않은 독재가 가능할 수도 있음을 우리는 민주주의의 역사를 통해 배우고 있다. 이것은 결국 왕조국가인 가 아니면 국민주권국가인가의 여부에 따라 국민을 위한 정치가 이루어지는가의 여부가 결정되는 것이 아님을 의미한다. 왕조국가인 조선에서도 삼권분립에 기반을 둔 국민주권국가에 못지 않은 권력상호간의 견제기능, 특히 국왕의 전단적인 권력행사를 제한하기 위한 신권의 치열한 노력이 존재하고 있었다. 비록 ‘국민에 의한 정치’는 실현될 수 없었을지언정 결코 ‘국민을 위한 정치’가

없었던 것은 아니었으며, 우리는 끊임없이 왕도정치가 강조되었던 조선의 역사를 통해 이 점을 확인할 수 있다.

‘국민에 의한 정치’란 궁극적으로 ‘국민을 위한 정치’라는 목적을 달성하기 위한 수단이라 할 것이고, 그렇다면 조선이 강조한 왕도정치 역시 오늘날의 민주주의 내지 국민주권이 추구하고자 하는 바와 그 추구하는 바에 있어 본질을 공유하고 있음에 다름아니라 할 것이다. 따라서 조선의 권력통제원리를 확인하는 것은 현재를 살아가는 우리에게도 결코 의미 없는 작업이 아니다. 형식적인 권력체계는 상이하여도 ‘국민을 위한 정치’, 그리고 이를 가능하게 하는 권력상호간의 통제원리는 어느 체제이든 결코 포기할 수 없는 것이기 때문이다.

이 글의 연구범위는 조선초기, 대체로 성종 때까지로 한정하였다. 이 시기는 5백년 조선왕조의 기본틀이 갖추어진 시기로서 이후의 역사에 기초가 된다. 아울러 헌법을 전공한 필자의 능력의 한계로 인해 직접 원전을 인용할 수 없었음을 밝혀 둔다. 다행히 조선초기의 권력구조 및 정치사에 대한 연구는 이미 국내에서 상당한 정도의 진척을 보이고 있다. 아래에서 인용한 문헌들은 모두 그 분야의 뛰어난 연구성과를 나타낸 것들로서, 필자의 논문은 이들 문헌들의 연구성과에 의존하고 있음을 밝힌다.

## Ⅱ. 朝鮮初期의 權力機關

### 1. 國王

조선은 강력한 중앙집권체제를 갖추기 위해 국왕의 절대적 지위를 필요로 하였고, 이를 위해 국왕의 神聖性을 강조하였는데, 왕은 종묘와 사직이 귀의하는 곳이며 하늘의 職事를 대리해 다스리는 존재, 즉 代天理物하는 존재로 인식되었다.<sup>1)</sup> 국왕의 신성성을 강조한 것은 궁극적으로는 국왕이 자유로운 권력자

임을 인정하는 것이었다. 이것은 결국 한 나라의 권력구조의 기본틀을 확정하는 기본법전, 즉 經國大典에 조차 왕에 대한 명문의 규정을 두지 않는 결과로 이어졌다. 왕은 법으로 규정될 수 없는 초월적 존재였던 것이다.<sup>2)</sup> 하지만 국왕의 신성성의 강조는 그 반대의 효과로 국왕의 권력행사를 제약하기 위한 근거가 되기도 하였다. 천명을 대리하는 국왕은 천명으로 간주되는 민심을 존중하고 유교적 왕도정치 내지 덕치를 실현해야 할 의무를 진다. 그리하여 국왕은 의정부와 육조, 삼사의 견제로부터 자유로울 수 없었고, 이미 어린 시절부터 書筵을 통해, 또 왕위에 오른 후에는 經筵을 통해 무흠결의 聖人으로 거듭날 것을 교육받았다. 그런 점에서 국왕의 신성성은 국왕이 절대권력자임을 확인하는 동시에 전단적 권력행사를 제어하는 이중적 성격을 지녔다고 보겠다.

## 2. 議政府

의정부<sup>3)</sup>는 고려시대부터 최고의결기관이었던 都評議使司가 제2대 정종 2년에 개편된 것으로, 태종 13년까지 육조를 지휘하는 국정최고책임기관으로서의 역할을 하다가, 이후 태종의 육조중심의 국정운영 등 왕권과 신권간에 권력의 중심추가 어느 쪽을 향하는가에 따라 정치실체에 있어 그 역할과 기능에 있어 부침을 거듭하면서 1894년 갑오개혁에 따라 내각제와 군국기무처가 창설될 때까지 존속하였던 기관이다.<sup>4)</sup> 경국대전에 따른 경우 의정부는 조선왕조 최고의

1) 정궁식, 「조선시대의 권력분립과 법치주의」, 서울대 법학연구소 『법학』 제42권 제4호(2001. 12), 39쪽 참조

2) 이것은 1897년 大韓國國制에서 국왕을 절대군주로 명시하고 있는 것과 대조된다고 한다. 오종록, 「조선시대의 왕」, 『역사비평』 54(역사문제연구소, 2001), 283-284(정궁식, 위의 논문, 41쪽 각주37)에서 재인용.

3) 의정부의 구성은 領議政(정1품, 총관할), 左議政(정1품, 吏·戶·禮曹 관할), 右議政(정1품, 兵·刑·工曹 관할)의 三相, 左·右贊成(각1인, 종1품), 左·右參贊(각1인, 정2품)으로 이루어진다.

4) 중종 12년(1217)에 삼포왜란에 대처하기 위해 국내외의 군무의 기밀을 총괄하는 備邊司가

정무기관으로서 모든 관리들을 통솔하고 일반정사를 처리하며 음양을 고르게 하고(理陰陽), 나라를 운영하는 최고정책결정기관으로서의 직무를 수행한다. 의정부의 의결방법은 三相合議制에 의하며, 그에 따른 결정내용은 국왕의 승인과 윤허에 의해 최종적으로 확정된다.

### 3. 六曹

육조는 중앙 실무집행기관으로서의 역할을 수행하는 기관이다. 개국 초부터 육조제가 운영되었고, 각 조별로 그 기능이 명백하게 구별되었지만 육조 기능의 상당부분이 다른 기관에 의해 관장됨으로 인해 그 직무분장이 모호하였을 뿐만 아니라 정3품 衙門에 불과하였고, 그에 따라 의정부의 지휘를 받으면서 업무를 처리하였다. 그 후 태종 5년(1405)에 육조의 장관으로 정2품 判書制가 실시되면서 정2품 아문으로 격상되었다. 이제 육조는 대소 조정에 참여하게 되었고 나아가 문·무반의 인사권과 재정권 및 감병에 대한 권한이 각 해당 조로 전속됨과 더불어 六曹屬司制<sup>5)</sup> 및 六曹屬衙門制<sup>6)</sup>가 성립됨으로써 육조는 그 기능이 강화되었고,<sup>7)</sup> 그에 따라 조선왕조의 기본적인 정무집행기관으로 자리

---

설치되었다. 이 제도는 창설 초 의정부의 삼의정을 都提調로 하고 변방의 사정에 정통한 武臣을 提調로 하여 변방의 군사사무를 처리하던 기관이었다. 본래 전시에만 두었으나 명종 10년(1555)에 상설기관이 되었다. 임진왜란 이후에는 六曹 판서, 연관의 장, 지방 관찰사 및 문무의 고관을 대규모로 참여케 하여 변방의 군사사무 뿐만 아니라 정치, 외교, 재정 등 정부기관의 각 소관영역에 있어 중요정책을 수립하는 최고결정기관으로 전환함으로써 사실상 의정부의 기능을 흡수한 것으로 보인다. 1894년 갑오개혁 때까지 지속하였다. 김용욱, 「조선조 정치체계에 관한 연구—유지와 붕괴를 중심으로—」(고려대 박사학위논문, 1981), 133~134쪽 참조.

- 5) 각조에 3개씩의 屬司를 두는 제도를 말한다. 『태종실록』권9, 태종 5년 3월 정유 참조.
- 6) 의정부 등 10여개의 堂上衙門을 제외한 90여개의 衙門을 그 職掌과 관련하여 육조에 소속시키는 제도를 말한다. 『태종실록』권9, 태종 5년 3월 정유 참조.
- 7) 이것은 태종의 왕권강화책, 즉 의정부기능을 약화시키고 육조직계조로 나아가기 위한 전단계의 체계정비를 의미하는 것이었다.

잡게 된다. 각조가 관장하는 소관 사무에 대해 그 조의 장관에 해당하는 判書(1인, 정2품), 參判(1인, 종2품), 參議(1인, 정3품) 등 堂上官들의 전원일치에 의한 합의로 의결하였으며, 또한 사전에 銓郎<sup>8)</sup>과도 합의를 거쳐야 한다. 이로 미루어 보건대 각조 판서의 권한은 전단적인 것은 아니었으며, 그 조 내에서도 권력분산이 이루어졌던 것으로 보인다.<sup>9)</sup>

#### 4. 三司

삼사란 兩司(사헌부와 사간원)와 홍문관을 합쳐 부르는 말이다. 사헌부<sup>10)</sup>는 현재의 정사를 논평하고 문무백관의 치적을 조사·규탄하며 풍속을 시정하고 억울한 형벌을 밝히며, 또한 납사한 행실과 위계를 규탄하는 업무를 관장하는데, 국가의 중요결정과 관원의 인사에 깊이 간여하면서 종친과 문무백관의 잘못을 규탄함은 물론 국왕에 대해서도 언제나 極諫함을 그 본령으로 삼았다. 본래 사헌부는 오늘날의 검찰이나 감사원과 가장 유사한 기능을 담당하는 기관으로서 관원의 기강을 감찰하는 사법적 기능<sup>11)</sup>을 그 주임무로 하는바, 조선의 경우에는 “論執政得失, 矯正風俗”의 기능도 지니고 있어 제도적으로 간쟁기능도 부여받고 있다는 점이 그 특색이다. 양사의 하나인 사간원<sup>12)</sup>은 정3품 이문으로

8) 조선시대 이조의 정랑과 좌랑을 달리 이르던 말로서 내외 관원을 천거하고 銓衡하는 데에 가장 많은 권한을 가지고 있었다.

9) 同답: 김용욱, 앞의 논문, 134쪽 참조.

10) 사헌부는 종2품이문으로서 간쟁기능은 주로 大司憲(종2품), 執義(1인, 종3품), 掌令(2인, 정4품) 등이 전담하였다. 말단직으로는 監察(정6품, 24명)이 있다. 사헌부를 대표하거나 의정부 등 최고정책결정회의에 참여하는 것은 그 장인 대사헌이 전담하였으나, 어떤 문제가 조정의 공론이 된 경우 다른 관리들도 개별적으로 간쟁에 참여할 수 있었으며 그 의견이나 비판은 독자성을 지녔다.

11) 사헌부는 大廳, 執義廳 및 臺長廳으로 이루어진 本臺와 分臺로 구성되는데, 본대가 주로 논집탄핵의 기능을 수행한 반면, 분대는 別廳(監察房)으로서 감찰기능을 담당하였다. 이홍렬, 「대간제도의 법제사적 고찰—근조선초기를 중심으로—」, 『사총』5(1960), 23~24쪽.

서 국왕의 잘못과 비위를 간하고 논박하는 일을 임무로 하며, 사헌부와 함께 정부의 활동에 대한 비판기능을 담당하였다. 양시는 다 같이 군왕의 耳目之官으로서 그 권한이 대동소이하였는바, 간관이라도 風憲을 논할 수 있었고 대관이라도 군주에게 諫諍할 수 있었으며,<sup>13)</sup> 때론 兩司合啓로 때론 대사헌과 대사간의 공동명의로 간언하기도 하였다. 대간의 언론은 군주로부터 일반관리들에 이르기까지 감히 무시되지 못할 정도로 권위를 지니고 있었다. 한편, 홍문관<sup>14)</sup>은 세종 때 경연의 전담기구였던 집현전의 후신으로, 세조 때 일시 폐지되었다가 성종 때 예문관<sup>15)</sup>에다 경연의 직무를 맡긴 후 성종 9년 예문관에서 홍문관이 분리됨으로써 다시 부활하게 된다. 홍문관은 법제상 장서각기능, 문한기능 및 고문기능을 주임무로 하였다. 문한기능과 고문기능에 따라 홍문관원들은 經筵官과 知製敎<sup>16)</sup>의 역할을 겸임하게 된다.<sup>17)</sup> 홍문원이 행사하는 기능 가운데서 가장 중요한 것은 고문기능에 해당한다 할 것인데, 이것은 경연이나 發策, 收議, 古制研究 등을 통해 수행되었다. 문한기능은 외교문서 등 각종문서를 작성하는 지제교, 史草를 기록 정리하는 사관, 과거를 관장하는 試官, 외교를 담당하는 使臣 등의 역할을 통해 이루어 졌다.<sup>18)</sup> 하지만 홍문관은 성종 13년 이후부터 法

12) 그 직무는 大司諫(정3품), 司諫(1인, 종3품), 獻納(1인, 정5품), 正言(2인, 정6품) 등이 담당하였고, 모두 문관을 썼다.

13) 대간이 가진 이러한 권한, 즉 언관으로서의 권한은 대간에 대한 특별한 대우로 이어지게 된다. 즉 대간은 비록 그 品秩이 三公六卿에 미치지 못하는 못하나 실제로는 宰相에 못지 않았으며 堂上官이라도 대간에 대해 정중히 답례를 하여야만 했다. 나아가 대간에 대해서는 考功法(考課法)이 적용되지 않았고, 신분이 보장되었으며, 의정부 및 육조의 당상관과 더불어 지방장관의 추천권을 보유하였고 蔭敍의 혜택 등을 누렸다. 보다 자세한 내용에 대해서는 이흥렬, 앞의 논문, 19~20쪽 참조.

14) 홍문관은 領事(1인, 議政(정1품)이 맡음), 大提學(1인, 정2품), 提學(1인, 종2품), 副提學 및 直提學(각 1인, 정3품) 등으로 구성된다.

15) 나라에 소용되는 글을 맡아서 지으며, 모두 문관을 썼다. 윤국일, 『신편 경국대전』(신서원, 1998), 44쪽.

16) 임금이 반포하는 敎書의 글을 짓는 관원으로 집현전(홍문관)의 관원이 겸임하는 경우(外知製敎와 6품 이상의 관원을 뽑아 시키는 경우(內知製敎)가 있다.

17) 사실 藏書閣 기능은 문한 및 고문기능을 위한 보조기능이라 할 것이다. 최이돈, 「성종대 홍문관의 언관화 과정」, 『진단학보』61(1986), 6쪽 이하 참조.

制上の 기능을 넘어 감찰기능과 인권기능까지도 수행하게 되었고, 대간탄핵권을 확보함으로써 삼사의 하나로서 확고한 자리매김을 하게 된다.<sup>19)</sup>

## 5. 承政院

승정원<sup>20)</sup>은 왕명의 출납을 맡은 국왕의 비서기관으로 왕명의 단순한 출납이라는 매개기능에 그치지 않고, 해당 조의 판서 등 당사들과 상호 밀접한 관련 하에 分房業務를 관장하면서 그 조의 논의와 결정에 참여했다는 점에서 오늘날의 대통령 비서기관에 유사한, 오히려 그 이상의 비중을 가졌던 것으로 보인다. 승정원이 전개하였던 啓聞(국왕에 대한 보고행위)이나 擬議(논의)의 내용을 살펴보면, 吏判과 인사문제(銓選)를 논의하고, 호조의 소관인 貢物 감면의 건, 공조의 소관인 창고의 건축과 운영문제 등에 관한 일을 상계 하는 등 육조업무 전반에 걸쳐 상계하고 협의하는 역할을 수행하였다.<sup>21)</sup> 한편, 세조 말부터 성종 7년까지 院相制<sup>22)</sup>가 실시됨으로써 승정원이 변칙적으로 운영되기도 하였는데,

18) 본래 외교문서는 承文院, 그 외의 문서는 예문관에서 담당하였지만 집현전 설치 후에는 집현전이 거의 담당하였고 이것은 홍문관 설치 이후에도 마찬가지였다. 따라서 副提學 이하의 홍문관이 지체교를 겸임하였다. 또한 사관 역시 예문관의 소임이었으나 홍문관원들도 사관의 역할을 한 것이 확인되고 있으며, 외교문서의 작성 뿐만 아니라 직접 사신으로 파견되기도 하였다. 시험의 경우에도 예조 소관이었으나 홍문관원들이 진출되어 사관으로 사용되기도 하였다. 이상과 같은 홍문관의 다양한 활동은 결국 홍문관원들이 가진 소양이 활용될 필요성에 기인하는 것이라 볼 수 있다. 이상 최이돈, 위의 논문, 16~20쪽의 요약임.

19) 위의 논문, 43쪽 참조.

20) 승정원의 내부조직은 六曹의 기능에 상응해 六房으로 되어 있으며, 대체로 都承旨가 吏房, 左承旨가 戶房, 右承旨가 禮房, 좌부승지가 兵房, 우부승지가 刑房, 同副承旨가 工房을 담당하였으나, 반드시 그런 것은 아니고 국왕의 기호, 승지의 재주나 식견 및 相避規定에 따라 달리 分房되기도 하였다. 한편 비서실장격인 도승지는 그 분방인 이방뿐만 아니라 육방의 업무전반에 간여하였다. 6승지는 모두 정3품 당상관에 해당한다.

21) 한충희, 『조선초기 육조와 통치체계』(계명대학교 출판부, 1998), 203쪽 이하 참조.

22) 원상제에 대해서는 이동희, 「조선초기 원상의 설치와 그 성격」, 『전북사학』16(1993); 김갑주, 「원상제의 성립과 기능」, 『동국사학』12(1973) 참조.



원상제는 왕권과 신권 상호간의 권력관계와 밀접한 관련이 있으므로 후술하기로 한다.

### Ⅲ. 國政運營의 기본구도

#### 1. 기본틀 : 臣權에 의한 王權의 제약

국왕의 신성성을 강조하면서도 절대왕권의 위험성을 방지하기 위한 시도는 국초부터 전개되었다. 대표적인 예가 개국공신인 정도전이 저술한 『朝鮮經國典』(1394)과 『經濟文鑑』(1395)에서 자세히 볼 수 있다. 정도전은 이를 통해 세습군주제의 한계를 극복하기 위해 冢宰(宰相)중심의 통치체제에 대한 구상을 밝히고 있는데, 재상은 국왕의 옳지 않음에 대해서는 끝까지 거부하여 막음으로써 옳은 길로 인도하며 모든 결정의 실질적 결정권자가 되고 내외의 모든 관료를 통솔하는 역할, 즉 재상이 정책의 최고결정권자이자 최고집행권자가 되어야 한다는 것이었다.<sup>23)</sup> 이는 곧 국왕을 명분상 정점으로 하고 재상을 실질상 정점으로 유교적 관료가 중심이 되어 통치하는 체제를 의미하는 것이다.<sup>24)</sup>

나아가 정도전은 정령의 협의 등에 있어 재상이 군주의 독주를 견제할 수 있도록 하는 간접적 방법으로서 언로의 개방, 臺諫의 설치, 경연제도 등을 설치

23) 정궁식, 「조선시대의 권력분립과 법치주의」, 서울대 법학연구소 『법학』 제42권 제4호 (2001. 12), 52~53쪽 참조.

24) “治典은 冢宰가 관장하는 것이다. 司徒 이하가 모두 총제의 소속이니 敎典이하 또한 총제의 직책인 것이다. 총제가 그 훌륭한 사람을 얻으면 6典이 잘 거행되고, 모든 직책이 잘 수행된다. 그러므로 人主의 직책은 한 사람의 재상을 論定하는 데 있다.” 정도전, 『朝鮮經國典(상)』, 治典 擲序條 참조. 한편 治典에서는 군신의 직능과 관리선발방법을 항목별로 자세히 제시하고 있으며, 특히 재상은 정치·경제·군사 등 모든 통치의 실권을 가져야 함을 강조하고 있다(김운태, 『조선왕조정치·행정사(근세편)』, 제2전정증보판』(박영사, 1995), 33쪽 각주51에서 재인용).

할 것을 역설하였다. 정도전이 주장한 재상중심의 국정운영체제가 왕권의 강화를 추구한 태종에 의해 결국 좌절하였음에도 불구하고 왕권의 절대화를 방지하기 위해 그가 제시한 방안들은 그의 사후 조선역사에서 상당부분 실현되어 왕권의 견제에 큰 역할을 행하였음을 볼 수 있다.<sup>25)</sup>

## 2. 議政府署事制와 六曹直啓制

정치제도적인 측면에서 볼 때, 왕권과 신권의 경쟁은 의정부서사제와 육조 직제제라는 정부집행시스템의 교체관계를 통해 보다 분명하게 살펴볼 수 있다. 건국 초, 즉 태조 즉위년(1392)에서 정종 2년(1400)간의 정치형태는 여말의 도평 의사사가 육조를 지휘하면서 정치, 외교, 군사 등 국정전반을 통할하는 체제를 취하고 있었다. 이후 정종 2년에 도평의사사가 의정부로 개편됨에 따라 의정부가 국정을 이끄는 체제, 즉 의정부서사제가 태종 14년(1414)까지 지속되었다. 그런데 이 기간은 태종 5년(1405) 육조의 지위가 확립된 시점을 기준으로 전·후기로 구분할 수 있다. 먼저, 전기의 경우, 의정부 탄생과 그 체제정비<sup>26)</sup>가 진행되는 과정에서 육조는 여전히 정3품아문이었기 때문에 의정부를 통하여 국왕에게 공사를 보고하고 하명을 받는 등 의정부의 지휘하에 있었고 따라서 육조의 기능이 미약한 시기였다. 이에 반해 후기는 육조의 체제확립기로서 육조

25) 同旨: 김운태, 위의 책, 37면은 태종-세종대를 거쳐 세조-성종대에 신왕조의 왕권이 확립되고 大典(경국대전)체제가 성립될 시기에는 다소 애매하고 추상화된 상태로나마 정도전이 주장한 재상중심체제가 원형에 가까운 정도로 규범화되어 章典으로 제도화되었다고 평가하고 있다. 또한 한영우, 『정도전사상의 연구(개정판)』(서울대학교출판부, 1983) 역시 정도전의 사상이 당대에는 실현되지 못했지만 그의 법사상은 5백년 조선왕조를 이끌어간 주춧돌로서 실현되었다는 점을 강조하고 있다.

26) 예컨대 태종 1년 7월 이후에는 의정부 구성원이 종전의 문하부, 삼사, 예문춘추관, 삼군부의 2품관에서 문하부의 2품관만이 의정부의 관원이 되는 등 조선적인 의정부제로 개편되었다. 한충희, 『조선 초기 육조와 통치체계』(계명대학교 출판부, 1998), 181쪽.

직계제로 나아가기 위한 준비단계로 볼 수 있다. 이제 육조는 정2품 아문으로 그 지위가 격상되었고, 그에 따라 대소 조정에 직접 참여할 수 있는 권한을 가지게 되었을 뿐만 아니라 종전에 다른 기관이 가졌던 문·무반의 인사권이나 재정권이 이·병·호조 등에 전속되면서 육조의 서무분장이 확립되었다. 특히 태종 5년 3월에는 육조속사제<sup>27)</sup>와 육조속아문제<sup>28)</sup>가 성립됨으로써 육조의 기본틀이 정립되었다. 육조체제의 정비는 비록 이 시기에 여전히 의정부서사제라는 국정운영시스템이 유지되고 있었음에도 태종이 왕권강화책의 일환으로 점진적으로 의정부기능의 축소를 도모하기 위해 재상 중심의 국정운영체제에 明의 육부 중심의 운영체제를 받아들임으로써 “왕-육조-육조속아문제”의 체제를 구축한 것으로 간주될 수 있을 것이다. 이로써 확립된 육조 체제는 부분적 보완을 거쳐 경국대전으로 법제화되며 그 기본골격은 조선말까지 유지되었다.

이어 태종 14년(1414)에 육조직계제가 성립된다. 육조직계제는 明의 육부가 직접 황제에게 정사를 보고하고 지시를 받는 六部直奏制에 영향을 받은 것이다.<sup>29)</sup> 이로써 육조 중심의 국정운영이 이루어지게 됨으로써 의정부는 육조의 지휘권을 상실하고 서무가 육조로 이관되었으며, 국왕의 지시가 있을 경우 육조가 啓聞한 公事나 현안문제 등에 대한 擬議에 참여하는 형식을 취하게 되었다. 따라서 이 경우에도 의정부가 권한을 완전히 상실한 것으로 볼 것은 아니

27) 육조속사제는 각 曹에 각 3개의 속사(총18)를 배속시키고 각 속사의 업무는 그 조에 편제된 낭청의 정랑(正郎, 정5품), 좌랑(佐郎, 정6품) 각 1인으로 전담하게 하는 제도를 말한다. 경국대전에서 볼 수 있는 육조속사제의 구체적 내용에 대해서는 윤국일, 『신편 경국대전』(신서원, 1998), 32~36쪽 참조.

28) 육조속아문제는 당시까지 존속한 100여개의 관아 중에서 의정부, 중추원, 사헌부, 사간원, 승정원, 한성부 등 그 장관의 품계가 정3품 당상관 이상인 관아 10여개를 제외한 90여개의 관아를 그 각 관아의 職掌과 육조의 직장과의 관련성을 고려하여 각 曹에 분속시킨 제도를 말한다. 이조에는 承寧府 등 11개 관아, 호조에는 典農寺 등 18개 관아, 예조에는 예문춘추관 등 35개 관아, 병조에는 中軍 등 13개 관아, 형조에는 分都官 등 4개 관아, 공조에는 繕工監 등 11개 관아가 분속되었다. 보다 자세한 내용은 한충희, 「조선초기 육조연구」(고려대 박사학위논문, 1992), 30쪽 이하 참조.

29) 한충희, 앞의 책, 182쪽 참조.

다. 육조직계제 이전에는 임금이 각 사에서 올린 상소·상언을 의정부에 내려 의의하는 의정부의의제가 시행됨으로써 의정부에 과도하게 권한이 집중되었는데, 육조직계제 이후에는 의정부 단독의 의의는 사라지고 대신 육조의의, 의정부·육조의의 또는 의정부·육조·대간의 동의(합의) 등의 형태로 정책심의회가 이루어졌다.<sup>30)</sup> 종전에 볼 수 없었던 육조 단독의 의의가 등장하고 의정부가 의의에 참여하는 경우에도 육조와 공동으로 의의하거나, 혹은 육조 및 대간과 더불어 합의를 도출하게 하는 형식은 육조직계제하에서 의정부의 권한이 상대적으로 약화되고 있음을 분명히 보여주고 있다.

육조직계제는 세종 18년(1436)까지 지속되다가 다시 의정부서사제로 복귀하게 되는데, 그것은 세종의 건강악화에 따라 육조 직계로 인한 업무량을 감당할 능력이 없었다는 점, 의정부 대신에 명망 있는 인사(예컨대 황희)가 재직하고 있어 그 도움이 필요했다는 점 등을 들 수 있다. 이러한 체제는 병약함으로 인해 또한 나이가 너무 어려 왕권확립을 기약할 수 없었던 문종과 단종에 이르기까지 계속되었다. 특히 단종의 경우 극단적인 의정부 중심의 정치가 행해지기도 했다.<sup>31)</sup> 정변을 통해 정권을 잡음으로써 강력한 통치가 가능하였던 세조는 친정에 대한 의지와 극단적인 의정부서사제의 폐단을 바로잡기 위해 다시 육조직계제로 환원(세조 1년(1455))하게 되고, 중종 11년(1516)에 다시 의정부서사제로 개편될 때까지 유지되었다. 다만 이 기간 동안에 육조직계제가 유지되기는 하였으나 세조 13년에 원상제가 도입되어 성종 7년까지 지속<sup>32)</sup>되면서 국정을 주도하였고, 원상제가 혁파된 이후에도 성종이 대부분의 업무를 영돈녕부사 이상 의정에게 논의하게 한 후<sup>33)</sup> 시행하였으므로 육조의 직무수행은 크게 제

30) 그 구체적인 사례들에 대해서는 최승희, 『조선초기 정치사연구』(지식산업사, 2002), 98쪽 이하.

31) 예컨대 의정부 대신이 국왕에게 임명하여야 할 인사의 이름 위에 황색점을 찍어 올리고 국왕이 이를 결정하는 이른바 “黃標政事”가 행해지기도 하였다. 한충희, 위의 책, 183쪽.

32) 그 이후에도 원상제는 국왕의 즉위시에 가끔 설치되어 잠깐씩 운용되었다. 예컨대 연산군은 즉위 초부터 그해 11월, 중종은 즉위 초부터 3년 5월간 원상을 임명하였고, 인종·명종·선조·인조·현종·숙종·경종 때도 원상제가 있었다고 한다(주22 참조).

약을 받았다.

세종이 18년 4월 내린 敎書<sup>34)</sup>를 살펴보면 종전의 육조직계제가 의정부서사제로 전환하게 된 배경을 알 수 있는데, 이 교의 전반부는 육조직계제의 문제점을 지적하고 있으며 후반부는 환원된 의정부서사제 하에서의 구체적인 국정처리절차를 제시하고 있다. 즉, 전반부의 경우 세종은 의정부서사제가 주대의 예에 따른 것으로 유교적인 이상체제임을 전제로 육조직계제 하에서의 의정부의 정치적 권한상실의 부당성을 언급하고 그것이 의정부서사제로 전환하게 되는 이유<sup>35)</sup>임을 밝히고 있다. 또한 후반부에서는 의정부서사제의 내용을 언급하고 있는바, 육조는 각기 그 조에 관계된 서무를 먼저 의정부에 보고하면 의정부에서 그 가부를 충분히 논의한 이후에 국왕의 재가를 받고 이를 다시 그 조에 내려 시행하되, 이·병조의 인사, 병조의 군사 및 형조의 형결문제는 그 조에서 直啓하여 시행하되 그 적부에 대해 의정부에서 논박할 수 있도록 하고 있다. 이것은 태종 14년 이전의 의정부서사제와는 달리 인사·군사·형사문제에 관한 한 국왕이 직접 장악하는 형식이므로 엄밀하게는 의정부서사제를 원칙으로 하고

33) 『성종실록』 권179, 성종 16년 5월 기묘.

34) “甲午年(태종 14년)에 예조에서 ‘大臣으로서 小事를 친히 처리하는 것은 옳지 않습니다. 軍國重事は 의정부에서 회의하여 啓聞하되 그 나머지는 육조로 하여금 職事를 直啓하여 시행하게 하소서’라고 啓하였다. 이후에 일의 輕重大小를 막론하고 모두 육조에 돌아가고 의정부에 관계되지 않아 의정부에서 관여하고 啓聞하는 것은 死囚를 論決할 뿐이니 옛날 宰相을 위임하는 뜻에 어긋난다. 甲午年 立法한 본뜻은 이러한 것이 아니었다. 하물며 이는 모두 祖宗의 成憲이므로 다만 수시로 損益했을 뿐이다.

지금 祖宗成憲에 의하여 육조는 각각 해당 職事를 모두 먼저 의정부에 稟하고 의정부는 그 可否를 常度한 후 啓聞取旨하여 다시 육조에 내려 시행한다. 오직 吏·兵曹의 除授, 兵曹의 用軍, 刑曹의 死囚 외의 刑決은 그대로 本曹에서 직계하여 시행하되 곧 의정부에 보고한다. 만약 마땅치 않은 것이 있으면 의정부에서 살펴 논박하여 다시 시행한다. 이와 같이 하면 옛날 宰相에게 전임하던 뜻에 합치할 것이다.”(『세종실록』 권72, 세종 18년 4월 戊申) 또한, 최승희, 앞의 책, 178쪽 참조.

35) 최승희, 위의 책, 179쪽은 태종 때의 육조직계제 하에서도 의정부는 상대적으로 권한이 약화되기는 하였지만 여전히 擬議에 참여하여 국정을 주도하였다는 점에서 세종의 敎書가 지적하고 있는 바는 적절하지 못한 것이며, 단순히 의정부서사제로 전환하기 위해 육조직계제의 문제점을 과장한 것으로 보고 있다.

부분적으로 육조직계제가 가미된 절충형이라고도 할 수 있을 것이다.<sup>36)</sup>

의정부서사제가 시행됨으로써 육조의 계는 의정부의 계는 급증하였는 데 그 내용은 직계가 인정된 것을 제외한 거의 모든 문제를 대상으로 하고 있었다. 다만 주의할 것은 의정부서사제라 할지라도 왕정의 기본틀이 바뀌는 것은 아니라는 점이다. 즉 왕정하에서 군왕이 신하를 접견하고 정사를 돌보거나(視事, 啓事), 왕명을 통해 결정된 바를 집행하는 기본형식은 변함이 없다(물론 시사의 빈도와 방법, 왕명의 내용과 권위는 시대에 따라 차이가 있을 수 있다). 또한 의정부서사제 하에서도 예외적으로 직계가 허용되기도 하였다. 예컨대 세종에 의해 의정부서사제로 전환된 이후에도, 처음부터 직계가 허용된 이·병·형조의 업무 이외에, 긴급히 처리해야 될 일은 의정부에 보고하지 않고 직계하여 시행할 수 있었다. 따라서 그 횟수는 줄었지만 육조의 계는 여전히 지속되었다고 한다.<sup>37)</sup>

### 3. 院相制

원상제란 육조직계제 체제 하에서 등장한 것으로 승정원의 변칙적 운영을 의미하는 것이었다. 院相이란 승정원의 宰相을 말하는 데, 세조 말에 승정원에 기존의 도승지를 비롯한 6승지 외에 재상들이 원상이라는 이름으로 등청해 국정을 논의하게 하였다.<sup>38)</sup> 원상은 교대로 승정원에 나가 국정에 참여하였는데<sup>39)</sup> 이들이 수행하는 기능은 실록의 내용<sup>40)</sup>을 통해 잘 알 수 있다. 즉 원상은 국왕

36) 同旨: 최승희, 위의 책, 179쪽.

37) 구체적인 사례에 대해서는 최승희, 위의 책, 185쪽 참조.

38) 이동희, 앞의 논문, 1쪽.

39) 『성종실록』 권2, 원년 1월 己酉條: 舊例에는 원상이 날마다 2인씩 승정원에 나가 輪番으로 앉아 있고...

40) “전하께서 즉위하신 이래 노성한 대신을 골라 (승)정원에 두시고 모든 시행하는 바를 그들에게 자문치 않는 것이 없으시니, ...” (『성종실록』 권11, 2년 7월 戊戌條); 또한 『성종실록』

에 대한 자문기능은 물론 직접적으로 정책결정을 행하는 역할을 수행하기도 하였고, 그 인적 구성이나 역할에 비추어 볼 때 의정부, 홍문관, 승정원 및 경연 등의 기능을 장악하고 있었던 것으로 보인다.<sup>41)</sup>

육조직계제 하에서 원상이 설치된 것은 국왕의 권력약화와 밀접한 관련이 있다. 형식적으로 볼 때 원상설치는 세조 13년 9월 明使臣의 접대문제가 그 직접적인 계기가 되었다. 그러나 明의 사신이 오기 얼마 전에 이시애의 난이 발발하여 세조 정권의 정통성이 중대하게 위협받았을 뿐만 아니라 세조의 건강 악화로 인해 側臣에 대한 의존도가 증가하는 등 집권 이후 왕권강화책을 표방하여 왔던 세조정권이 그 말년에 이르러 위축되게 된 것이 원상제도입의 배경으로 작용한 것으로 평가되고 있다.<sup>42)</sup> 결국 당상관 承旨와 달리 일종의 세상급 비서로서 정무를 총괄하는 원상의 임명은 국왕비서기구의 강화, 즉 국왕의 권력강화라는 측면보다는 오히려 육조직계제 하에서 의정부서사제를 대신해 신권을 강화하게 되는 결과에 이르고 있음을 알 수 있다.<sup>43)</sup> 이와 같이 원상들의 강력한 권한을 행사하는 것을 막기 위해 선대부터 여러 차례 원상제혁파가 건의되다가, 성종이 장성한 후 마침내 친정체제구축이 가능해진 연후에야 혁파<sup>44)</sup> 되게 된다(성종 7년 5월).

2년 11월 丙辰條 및 7년 5월 辛酉條 등 참조.

41) 김갑주, 앞의 논문, 60쪽 이하 참조.

42) 이동희, 앞의 논문, 22쪽.

43) 세조를 이은 睿宗은 나이가 어려 院相인 원로대신을 제어할 수 없는 상황에서 세조의 유명을 받들어 오히려 즉위 초 6명의 원상을 더 임명하였고, 예종이 1년이 채 안되어 승하하고 뒤를 이은 성종 역시 13세의 어린 나이로 즉위함으로써 세조비(貞熹王后)의 수렴청정에 따라 추가로 4명의 원상을 더 임명하게 되고, 이들 원상들이 국정을 주도하게 되었다. 이 때에는 원상들이 領經筵事를 겸하여 경연에까지 참여하여 국정을 이끌었다. 이상의 내용에 대한 보다 자세한 설명은 이동희, 앞의 논문, 22~29쪽 참조.

44) 동시에 승정원 승지들의 출납권이 더욱 강화되었다(『성종실록』 권67, 7년 5월 丁巳條 참조).

## IV. 權力統制의 방식

### 1. 言論을 통한 權力統制

#### (1) 言論의 主體

조선의 권력통제의 주된 수단은 삼사의 언관에 의한 간쟁이라 할 수 있다. 언관활동의 일차적 목적은 왕권의 확립이었지만, 명분과 정명을 기본으로 하는 유교국가의 이념을 지향하는 언관의 감찰활동은 필연적으로 왕권과의 대립·갈등을 동반할 가능성을 내포하게 됨은 불가피한 것이었다. 그에 따라 언관의 활동에는 군주에 대한 통제 또한 그 중요한 임무의 하나로 간주되었다. 절대권력을 가진 군주 자체에 대한 비판이 가능하려면 그것을 가능케 하는 사회적 합의, 적어도 그 시대의 지배계층 대부분에 의해 합의되고 있는 인식이 존재할 경우에만 가능하다. 조선의 경우, 군주는 언제나 언관의 말에 귀기울여야 하고 그 제안이나 간청을 받아들이는 것을 군왕의 도리로 여겼으며, 아울러 임금은 궁중에서 지내는 것이지만 언관은 군주와 백관 및 백성의 사이를 이어주는 言路를 열어주는 것이라는 지배적 인식이 통용되고 있었다.<sup>45)</sup>

한편, 언관활동이 실효성 있게 왕권을 견제 내지 통제할 수 있도록 하기 위한 노력들을 다양한 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 언관은 이미 그 선출과정에서부터는 물론 언관으로 재직하는 동안에도 엄격한 기준의 적용을 받았다. 사간원의 관원은 문관에 국한되었고 과거에 급제하지 않은 사람에게 언관의 자격을 부여하지 않음으로써 공신이나 대신의 자손이 언관이 되는 것을 막고 언관의 역할이 불충실해지는 것을 막고자 하였다. 이른바 三韓甲族의 가문에서 태어나야 할 뿐만 아니라 그 부인의 문벌까지도 고려되었으며, 특히 칭직을 많이 배출한 가문이 선호되었고 그 조상이 부정부패에 연루되지 말아야 했

45) 『지봉유설』(고서간행회 간), 1, 10장, 3, 80쪽.



다.<sup>46)</sup> 언관 가운데 사헌부의 가장 낮은 직인 ‘監察’職의 경우라 할지라도 의정부 의정과 양사 관원들에 의해 투표로 선출되었을 뿐만 아니라 6조나 지방의 관원으로서 곧고 강직한 성품이 두르려진 사람으로 임명되었다. 이상과 같은 엄격한 기준들은 궁극적으로 국왕에 대한 견제기능으로서의 간쟁기능이 실효성 있게 행사될 수 있는 조건들을 사전에 확보하고자 함에 있었던 것으로 보인다. 둘째, 언관들은 그들의 논리를 기본적으로 유교원리에 입각하여 전개하려고 하였다는 점이다. 유교입국, 특히 朱子學을 치국의 이념으로 하여 성립되었고, 堯舜시대를 이상적 치세로 전제하고 있는 국가에 있어 왕권에 대한 견제는 곧 社稷을 위한 것이며 궁극적으로 왕조의 유지·존속을 위한 것에 다름 아닌 것으로 간주되었다. 셋째, 절차적 측면에서, 군왕은 행정적 업무나 공공행사에 있어서 반드시 사헌부와 사간원의 관원 1인씩을 참가시켜야만 했다. 즉 양사의 관원은 왕을 마주보는 자리인 승지 뒤, 사관 옆에 앉아서 지켜보도록 되어 있었다.<sup>47)</sup> 따라서 이들은 정책심의과정을 직접 참관할 수 있었을 뿐만 아니라, 후에 보고 들은 바를 각자의 아문에 보고하고 그에 관해 검토하게 되며, 반대의 견에 이르게 될 경우 간언에 착수하게 된다. 이것은 정책결정과정 자체가 비판을 주된 임무로 삼는 인사들에게 투명하게 공개되고 있었음을 의미하는 것이다. 넷째, 성종 이후에는 왕의 지원하에 홍문관 역시 간쟁기능을 행사하게 되었다는 점도 주목할 점이다. 전술한 바와 같이 홍문관은 본래 경연을 위한 전담 기구 또는 국왕에 대한 자문기능을 담당하는 기구였지만, 점차 언관화하는 과정을 견게 된다. 특히 홍문관의 언관으로서의 기능은 성종의 묵인하에 점차 강화되어 갔으며, 마침내 홍문관원이 대간의 잘못을 지적하고 탄핵할 수 있는 지위에까지 이르게 된다. 성종 21년에는 대간들이 홍문관의 탄핵으로 계속 사직

46) 반역으로 처벌된 조상이 있거나 (본인은 물론) 본인의 母가 부정을 저지른 경우가거나 재가하는 경우 등에는 연좌제가 엄격히 적용되었으며, 본인이 조강지처를 버리는 등 도덕적 문제가 있을 경우에도 언관의 직을 유지하기 어려웠다. 이에 대해 자세한 내용은 손보기, 조선 전기의 왕권과 언관, 11쪽 이하 참조.

47) 손보기, 위의 논문, 13쪽.

함에 국왕이 이를 막아보고자 하였어도 대간들은 “홍문관은 공론이 있는 곳”<sup>48)</sup> 이라 하면서 辭職을 관철시키기도 하였다. 성종 22년에는 왕이 홍문관을 “재상과 다름이 없다”<sup>49)</sup>고까지 언급하고 있으며, 또한 대간이 지속적으로 이조를 탄핵하는 것이 홍문관을 두려워하고 있기 때문이라는 성종의 지적<sup>50)</sup>이 있는바, 이와 같은 사실들은 대간의 언사가 홍문관의 견제와 제약하에 이루어지고 있음을 볼 수 있는 사실들이다. 후일 연산군은 대신의 행위는 대간이 논박하고 대간의 행위는 홍문관이 논박하니 비록 공론이라고 하여도 猜忌의 風이 아님이 없다<sup>51)</sup>면서 홍문관의 권한강화를 비난하기도 하는데, 이는 삼사의 하나로 자리매김한 홍문관의 활발한 언사참여를 확인할 수 있는 대목이며, 나아가 삼사 상호간에도 효과적인 권력견제가 이루어지고 있었음을 볼 수 있는 매우 의미 있는 사실이라 할 것이다. 다른 한편, 양사의 간쟁에 대한 홍문관의 지원이라는 측면도 무시할 수 없다. 즉 대간은 비록 홍문관의 公論을 의식하여 언사를 소홀히 할 수 없었지만 다른 한편 홍문관의 지지를 바탕으로 강력한 언사활동을 전개할 수 있었기 때문이다. 특히 연산조에는 왕이 대간의 간쟁을 거부할 때 홍문관이 대간을 옹호하는 경우가 많았다.<sup>52)</sup> 무엇보다도 三司合啓의 경우에는 강력한 힘을 발휘할 수 있었다.

## (2) 諫諍

조선건국에 있어 사상적 기반을 제공하였던 신진사대부들은 王道政治의 실

48) 『성종실록』 권242, 21년 7월 己巳: 弘文館公論所在之地.

49) 『성종실록』 권251, 22년 3월 丁酉: 無異宰相.

50) 今臺諫請罪史曹者, 畏弘文館之議也(『성종실록』 권242, 21년 7월 甲戌).

51) “近來, 大臣所爲臺諫駁之, 臺諫所爲弘文館駁之, 雖云公論, 不無猜忌之風矣.”(『燕山君日記』 권41, 7년 8월 甲戌).

52) 가령 연산군 5년 12월 중순에 왕이 홍문관의 간쟁을 비난하고 풍속이 불미하다고 비판하자, 侍讀官은 홍문관이 近侍로서 마땅히 왕의 잘못을 지적해야 한다고 반박했다. 『연산군일기』, 연산군 5년 12월 14일(戊戌).

현을 이상으로 하였고 이를 위해 臺諫言論의 중요성을 강조하였는데, 대간언론<sup>53)</sup>의 논리는 구체적 사안에서는 무엇보다 ‘公論’(또는 ‘公議’)에 기초를 두고 있었다. 가령 “臺諫, 人主之耳目, 公論所在”<sup>54)</sup>라는 표현이 여러 곳에서 발견되고 있을 뿐만 아니라 『성종실록』에서만도 거의 400건에 해당하는 ‘공론’·‘공의’ 관계기사가 나타나고 있으며 이중 공론과 대간언론과의 관계를 집중적으로 언급하고 있는 것은 23건에 해당한다고 한다.<sup>55)</sup> 공론이란 오늘날의 이해에 의하면 국민의 이익과 관심이 걸린 문제에 대한 국민적 논의 및 이를 통한 보편적 합의의 도출과정, 즉 여론을 의미하는 것이라 할 수 있을 것이다.<sup>56)</sup> 결국 공론을 따르면 치평하고 공론을 폐하면 위난해지며, 공론을 반영하는 길은 곧 언로에 있게 된다. 그에 따라 대간은 마땅히 공론에 따라 처신하고자 하였으며, 또한 대간이 대신의 비리나 부당성을 논박하면서 군주에게 그 주장을 받아들이도록 요청하기 위한 논리적 근거 내지 기반으로서 공론에 의거하고자 하였

53) 대간의 언론은 원칙적으로 시간, 장소, 방도에 구애를 받지 않았다. 대체로 圓議라는 자체 합의과정을 거쳐 수렴된 의사를 승정원을 통해 군왕에게 전달하고 다시 승정원을 통해 그 답을 받는 형식을 취하는 것이 보통이었다. 이것은 의사의 교환과정에서 그 의미가 왜곡될 가능성이 있다는 단점을 지녔다. 이러한 약점을 피하기 위해서는 글을 통해 의사를 전달하는 것이 가장 확실하였는데, 疏는 작성절차가 까다로웠기 때문에 성종 4년부터 격식을 갖추지 아니하고 사실만 간단히 기록하여 올리는 차자(劄子)가 빈번하게 이용되었으나 이들 방법 역시 승정원을 거친다는 점에서 간접적인 것이었다. 가장 효과적인 방법으로는 역시 親啓라 할 것인데, 여기에는 朝啓(視事)와 講對가 있었지만 자주 활용되기에 미흡하였다. 經筵도 간쟁을 위한 장으로 활용되었는데, 특히 성종대에는 거의 매일 경연이 열렸고 대간의 관원들이 매달 서너번씩 경연에 들 기회를 가졌으므로 경연이 대간언론의 장으로 활발히 이용되었다고 한다. 이상, 남지대, 『조선 성종대의 대간언론』, 『한국사론』12(1985), 127쪽 이하 참조.

54) 『정종실록』 권3, 2년 정월 己丑; 『태종실록』 권8, 4년 12월 乙亥.

55) 남지대, 앞의 논문, 112쪽 및 각주) 27 참조.

56) “대저 公議는 국가의 元氣입니다. 나라를 잘 다스리는 이는 반드시 公論을 맑게 펴서 막힘이 없도록 합니다. 公論이 막히고 퍼지지 않으면 국가의 元氣가 막히게 되어 손발·어깨·허리가 말을 듣지 않게 되므로 人主는 제 뜻을 굽히고 公論을 따르는 것이니, 이가 곧 원기를 보호하고 국체를 보전하는 所以입니다. 옛부터 公論이 이기면 나라가 다스려지고 公論이 지게 되면 어지럽게 됩니다.”(『성종실록』 권268, 23년 8월 庚申 홍문관부제학안침등의 상소).

다. 이와 같은 ‘공론’의 형성은 특히 대간의 의사결정방식인 이른바 ‘圓議’에 의존하는 바가 컸다. 원의란 入啓 전에 구성원들 간에 평등한 토론을 통하여 의사를 합일시키는 것을 말한다. 다시 말해 구성원 상호간의 異議를 조정하는 것을 말한다. 이것은 개별 관원의 의사를 제약하는 부정적 측면도 없지 않았지만 대체로 긍정적 작용을 한 것으로 평가되고 있다.<sup>57)</sup> 즉 통일적 의사를 내세움으로써 한두 사람의 사적인 의견이라는 혐의를 피할 수 있을 뿐만 아니라 언론이 다소 과격한 내용을 담고 있더라도 그에 대한 처벌을 방지하는 역할을 수행할 수 있게 되는 것이다.

간쟁의 구체적 내용은 다양한데, 임금의 一身에 관한 것에서 政事에 관한 것까지 포함되어 있었다. 예컨대 조회를 깨울리하였거나 경연에 참석하지 않은 경우, 상벌이 정당하지 않았거나 종친에 대한 지나친 배려가 행해지거나 혹은 언로가 막혔을 경우 등 군주의 안일 혹은 정치가 바르지 못했을 경우에는 간쟁의 대상이 되었다.<sup>58)</sup>

### (3) 彈劾

관료들의 기강을 확립하고 부정부패를 치죄하기 위한 기관으로서의 법제상 사헌부, 즉 臺官이 일차적인 기관으로 설정되어 있었다. 따라서 사간원이나 홍문관에게는 본래 탄핵권한이 존재하지 않았으므로 이들 기관이 탄핵을 시도할 경우에는 때로 왕권에 의해 제약되거나 월권행위라는 비난을 받기도 하였다. 그러나 실제에 있어 사간원은 별 다른 제약 없이 탄핵을 행할 수 있었다.<sup>59)</sup> 홍

57) 남지대, 위의 논문, 149쪽 참조.

58) 진희권, 「조선조 초기의 유교적 국가이념과 국가질서」(고려대 박사학위논문, 1998), 86쪽 참조.

59) 司諫院 右正言 洪逸童이 아뢰기를, “李念義가 재령군수가 되어 전라도로부터 수로로 운반한 飢民賑濟의 米豆를 자기 집에 거두어 들여서 盜用하였는데, …청컨대 丁時應의 예에 의하여 그 장물은 징수하고 온 가족은 변방에 入居하도록 하소서.”(『문종실록』 권1, 즉위년 5월 27일 庚午).

문관의 경우, 성종 대에 이르러 탄핵권, 특히 대간탄핵권을 행사하게 되었는데 그것은 성종 19년 사간 奉元孝의 상소가 발단이 되었다. 그는 상소에서 홍문관이 대간의 시비를 논하면 장차 대간이 천해지고 권한이 홍문관에 있게 될 것이라는 주장을 폈지만 이것은 홍문관의 반박을 받았고 결국 문책을 당하게 되었는데, 이것은 홍문관의 대간탄핵권을 확인하는 선례가 되었다.<sup>60)</sup> 종래 홍문관이 형성되기 이전에는 “臺諫公論所在之地”로 인식되었으나, 성종대에는 오히려 “弘文館公論所在之地”라 칭해질 정도로 홍문관의 권한이 강력해 졌다. 또한 이것은 삼사 상호간에도 탄핵이 가능했음<sup>61)</sup>을 의미하는 것이기도 하다.

엄격한 의미에서 탄핵과는 구별되는 것이지만, 인사에 대한 異議提起 역시 대간의 언론행위의 중요한 부분을 차지하고 있었다.<sup>62)</sup> 탄핵과 인사이의는 실제에 있어 구별되기 어려운 애매한 경우가 많았으므로 이들 두 경우를 합쳐보면, 대간의 전체언론활동의 약 2/3에 이를 정도가 되었다고 한다. 또한 성종년간에 탄핵 또는 인사이의의 대상이 된 인물만도 약 750명이 이르며 이는 한 사람당 평균 8.6회, 전체 6,419회에 이를 정도였는바 이러한 사실로 미루어 조선의 대간에 의한 인물평가가 오늘날과는 비교할 수 없을 정도로 활발하게 이루어지고 있었음을 확인할 수 있다.

#### (4) 署經

署經이란 왕이나 이조·병조의 인사권행사에 대한 견제장치로서 중하위직 관료의 임명에 대간이 동의권을 행사하는 제도를 말한다. 『경국대전』 「吏典」 告身條에 따르면 五品 이하의 관원에 대해서는 사헌부와 사간원의 승인수표

60) 최이돈, 앞의 논문, 34쪽 참조.

61) 진희권, 앞의 논문, 88쪽 참조.

62) 가령 최승희, 『조선 초기 言官·言論 研究』(한국문화연구소, 1976)의 기준에 따라 분류할 경우 중복을 포함한 총 8,316회의 언론 가운데 탄핵이 3,561회(42.8%), 人事異議가 2,361회(28.4%), 時政이 985회(11.8%), 干政이 851회(10.2%), 斥佛이 558회(6.7%)였다고 한다(남지대, 앞의 논문, 160쪽).

(署經)를 확인한 다음에야 내어주도록 되어 있다. 고려조에서는 1품부터 9품까지의 모든 관리에 대해 대간이 서경하였으나 조선조에 와서는 5품 이하(태종 때에는 4품 이하)의 관리에 대해서만 서경하였다. 이 경우 친가와 외가의 4대조와 본인의 신상에 대한 하자여부를 적어 사헌부와 사간원에 보내면 대간에서 그것을 조사해 보고 각각 수표하여 동의를 표시하게 된다. 서경을 받아야 사령장을 교부받게 되며, 1차 심사에 통과하지 못한 경우 再署·三署를 구할 수 있고, 삼서에서도 통과되지 못하면 그 관직에 임명될 수 없다.<sup>63)</sup> 서경은 군왕의 입장에서 보면 인사권에 대한 중대한 제약을 의미하므로 태종의 경우에는 모든 관리의 인사를 독점하고자 시도하기도 하였으나 성공하지 못한 바 있다.<sup>64)</sup> 4품 이상의 관리의 경우에는 임금의 서경을 거치지 않고 직접 교지를 내려 除授하는 데 이를 官教法이라고 하였다.

서경은 인사의 공정성 확보를 주된 목적으로 하는 것이라는 점에서 오늘날 볼 수 있는 신원조회에 유사한 역할을 하고 있는데 그치고 있으며, 군주국가의 특성상 오늘날과 같이 고위관료를 대상으로 한 국회의 인사청문회제도나 인사동의권으로까지는 발전하지 못하고 중하위직인 5품 이하를 대상으로 행해졌다는 점에서 그 한계를 가진다.

그러나 그로 인해 고위관리에 대한 대간의 견제 내지 통제권이 약화되었다고 볼 것은 아니다. 전술한 바와 같이 조선 초기 매우 활발하게 진행되었던 탄핵이나 인사이의의를 통해—비록 사후적인 것이라 할지라도—정4품 이상의 고위관료에 대한 견제 내지 통제는 여전히 유효했음을 확인할 수 있다. 가령 성종 연간에 탄핵 또는 인사이의의 대상이 된 사람은 약 750人으로서 이중 10.1%에 해당하는 76人이 대간의 집중적인 공격을 받아 각 20회 이상씩 被論<sup>65)</sup>되었는데 이들의 신분은 宗戚, 功臣, 大臣, 武臣 등으로 그 신분은 거의 대부분이 당

63) 진회권, 앞의 논문, 90쪽.

64) 그 자세한 경과에 대해서는 진회권, 앞의 논문, 91쪽 이하 참조.

65) 피론된 사유로는, 公事로 인한 잘못이나 인륜에 저촉되는 綱常罪, 貪汚·瀆職, 非文臣으로 당사관이나 요직에 제수된 경우 등이 주류를 이루고 있다.

상관이었다.<sup>66)</sup>

## 2. 經筵을 통한 權力統制

경연이란 일반적으로 왕이 문신들과 더불어 經史를 강론하는 기관을 말하는데, 여기에서는 治道와 時政의 득실이 논해지며 왕과 대신 및 경연관이 국사를 논의하거나 신하들이 諫諍·獻議하는 장이기도 했다.<sup>67)</sup> 경연은 세자에게 군왕으로서의 덕목을 가르치던 書筵<sup>68)</sup>의 연장으로서 왕권을 제약하기 위한 장치였으며, 왕에게 정치의 원칙과 실례를 매일 가르치고 교육함으로써 왕권의 자의적 행사를 방지하고 유교의 규범에 따라 나라를 다스리도록 지도하기 위한 것이었다.

이와 같이 경연은 왕에 대한 교육을 통하여 그 덕성을 함양하고 환관과 궁첩의 말에 따라 정사를 처결하는 밀실정치를 타파하기 위한 것이 주된 목적이었으므로, 경연이 활성화되었던 시기에는 왕권에 대한 신권의 효과적인 견제, 국왕의 자의적인 국정운영에 대한 통제가 실효적이었다. 왕권이 신권에 비해 우월하였던 태종이나 세조 때 경연이 위축 또는 폐지되었던 사실 역시 경연의 권력통제적 기능을 반증하는 것이라 할 것이다.<sup>69)</sup>

무엇보다 조선 전기의 경연관들은 이른바 諫諍論을 체계화하였고 군주에게

66) 이상의 통계는 남지대, 앞의 논문, 160쪽 이하를 참조할 것.

67) 남지대, 「조선초기의 경연제도—세종·문종연간을 중심으로—」, 『韓國史論』6(1980), 117쪽.

68) 서연이란 왕세자에게 유학의 經史를 가르치는 교육의 장을 의미하거나 왕세자의 교육 자체를 의미하는 말이었다. 장래의 국왕에 대한 교육을 담당한다는 점에서 서연은 왕도정치의 실현에 있어 경연에 못지않은 중요성을 지녔다. 서연의 효과는 궁극적으로 왕위를 승계한 이후에 군왕에게 화체되어 나타난다는 점에서 잠재적인 것에 불과하고, 서연 그 자체가 바로 권력통제제도로서의 역할을 하는 것은 아니라 할 것이므로 본고에서는 서연의 중요성만 지적하는 것에 그치고자 한다. 서연의 경과와 의의에 대한 자세한 설명은 진희권, 앞의 논문, 78쪽 이하 참조.

69) 同旨: 진희권, 앞의 논문, 77쪽.

이를 지속적으로 교육시켰다. 이러한 간쟁론은 주된 내용은 간쟁이란 곧 국가의 흥망을 좌우하는 것이므로 신하된 자는 마땅히 군주를 가차 없이 비판할 권리와 의무가 있으며, 반면 군주는 아무리 가혹한 간쟁일지라도 이를 수용하는 것이 의무이자 미덕이며 나아가 군주는 阿諛을 경계해야 한다는 것이다.<sup>70)</sup> 왕은 전제군주로서 강력한 권력을 행사하지만 궁중에 고립되어 정보에 제약을 받으며, 따라서 자의적인 권력행사나 그릇된 정보에 기초한 결정이 내려질 가능성이 늘 상존하므로 왕의 결정에 대한 비판과 감시 및 대안제시를 가능하게 하는 言路를 열어두어야 한다는 것이다. 경연관들은 간쟁에 대한 군주의 대응 방식을 樂諫, 納諫, 厭諫, 怒諫으로 구분하였다. 이들은 낙간하고 납간하면 국가는 흥성하며, 염간하고 노간하면 국가가 쇠망하게 되는 것임을<sup>71)</sup> 주창하는 한편, 보다 간단하게 納諫과 拒諫으로 2분하여 전자를 가르치며 후자를 경계하고자 했다. 이를 위해 경서와 사서의 강의를 통해 납간의 원칙과 실례를 가르치고자 하였다. 군왕은 경연관들의 이러한 교육에 따라 관관들의 간쟁에 대해 언제나 성군의 모습을 보이도록 교육받았다. 조선왕조하에서 오늘날에 버금가는 활발한 언론활동이 가능했던 것은 경연관들이 군왕에게 지속적으로 교육시키자 하였던 이러한 간쟁론의 강연에 힘입은 바 크다 할 것이다.

### 3. 史官을 통한 權力統制

사관이란 통상 예문관의 奉敎(정7품), 待敎(정8품), 檢閱(정9품)에 해당하는 8인(이른바 한림8인)으로서 동시에 춘추관의 기사관을 겸임하고 있는 낮은 직급의 역사기록자를 말한다. 사관은 비록 그 품계는 낮지만 임금의 언행·정사와 신하의 옳고 그름을 있는 그대로 기록하고, 이로써 당대의 역사를 후세에 전달하는 임무를 띠고 있다. 따라서 사관들이 바르게 기록할 수 있도록 하기 위하

70) 권연용, 「조선전기 경연의 간쟁론」, 『경북사학』 14(1991), 24쪽 참조.

71) 『증중실록』 권10, 5년 1월 19일(홍문관 상소의 첫머리 참조).



여 기록의 대상인 임금이나 신하에게는 사초의 열람이 금지된다. 그러므로 사서는 후대의 귀감일 뿐만 아니라 당대의 왕과 신하들에게도 반성과 경계의 계기를 제공한다. 그런 점에서 비록 사관이 직접적으로 군신의 권력행사를 견제할 권한은 없었지만 사관의 존재만으로도 자의적인 왕권과 신권의 행사를 간접적으로 제어하는 강력한 견제장치가 되었다.

조선초 정종 때부터 사관의 經筵入侍가 허용되었는데 지경연사 조박은 정종에게 “人君이 두려워 할 것은 하늘이요, 史筆입니다. 하늘은 푸르고 높은 것을 말하는 것이 아니라 천리를 말하는 것입니다. 사관은 착하고, 악한 것을 기록하여 만세에 남기니 두렵지 않습니까?”<sup>72)</sup>라고 하면서 사관의 의의를 강조하고 있다. 이 때부터 사관은 왕을 近侍하면서 그 언행을 일일이 기록하게 되었고, 세종 때에는 정사를 논하는 중요한 자리에는 대부분 입시를 허락받아 상세한 기록을 남길 수 있게 되었다. 나아가 성종 때에는 가목의 복구상황이나 세금의 수납실태, 강우량조사, 구휼실태조사 등 현황과악을 위해 사관을 파견하는 등 사관의 존재는 국정처리와는 불가분의 관계를 맺게 되었다.<sup>73)</sup>

사관이 충실한 역사의 기록자로서 그 직무를 제대로 수행할 수 있는가는 사관의 책임감과 이를 뒷받침할 군주의 태도에 좌우되는 바가 컸다. 사관이 수행한 직무의 성격에 비추어 왕과 불편한 관계가 형성될 가능성이 상존하였으며 실록에서도 그와 같은 기록을 찾아볼 수 있다. 가령 태종이 간언에 따라 사관의 좌우입시를 허락하면서도 편전에 들지 못하도록 한 채 政事를 보았던 사실,<sup>74)</sup> 記事官의 수를 축소한 사실<sup>75)</sup> 등에서 왕과 사관간의 긴장관계를 엿볼 수 있다. 사관들 역시 자신의 직무수행을 위해 노력하였다. 가령 태종이 사냥을 나가면 사관들은 얼굴을 가리면서까지 왕의 일거일동을 기록하려고 하였다고 한다.<sup>76)</sup> 반면 세종과 성종 때에는 사관의 중요성이 제대로 평가되고 또 그 활동

72) 『정종실록』 권1, 원년 1월 7일(戊寅).

73) 구체적인 실례에 대해서는 진희권, 앞의 논문, 104쪽 이하 참조.

74) 『태종실록』 권1, 원년 4월 29일(丁亥) 참조.

75) 『태종실록』 권2, 원년 7월 13일(庚子).

76) 『태종실록』 권24, 12년 11월 20일(辛丑).

도 활발하였음을 볼 수 있다.

결론적으로 조선의 사관들은 자칫 전제정치로 나아갈 위험성을 안고 있었던 군주의 권력행사를 사필로써 억제하는 역할을 하였다고 할 수 있다. 세계사에 유례가 없을 정도로 상세한 기록인 실록을 편찬하였던 그들의 활동이 곧 조선 왕조를 5백년이나 유지될 수 있도록 한 숨은 공로자라 하지 아니할 수 없다.

## V. 結論

이상의 논의를 통해 알 수 있는 바와 같이, 조선초기의 권력상호간의 견제와 균형은 왕권과 신권 상호간의 권력견제라는 측면과 신권상호간의 권력견제라는 두 측면을 내포하고 있다. 국왕의 독재가능성은 일차적으로 재상에 의해, 이차적으로 공론에 입각한 삼사에 의해 통제된다. 주의할 것은 국왕의 전단에 대한 통제의 방식은 문제가 발생할 때마다 그때그때 대처하는 형식이 아니었다는 점이다. 군왕의 자리에 오르기 전인 세자시절부터 世子侍講院에 의한 書筵을 통해 군왕의 道를 교육함으로써, 나아가 군왕이 되고 난 이후에도 經筵에서의 교육을 통해 지속적으로 권력남용의 위험성을 견제하고자 하였으며, 또한 군왕에 대한 견제를 목적으로 하는 臺諫이 법제화(經國大典)됨으로써 제도적으로도 간쟁기능이 보장되고 있었다. 이것은 결코 조선이 군주의 자의에 의해 통치되는 絶對主義의 專制體制가 아니었음을 보여준다.<sup>77)</sup> 현실정치에 있어서도, 한편으로 왕권의 신성성과 절대성을 강조하면서도 다른 한편으로 군왕의 무효결성과 덕치를 강조하고 이로부터 왕권의 내재적 제약성을 이끌어내는 정치문화가 정착되어 있었음을 볼 수 있다. 이 과정에서 사관이 역할이 중요한 것이었음은 앞서 살펴 본 바와 같다. 비록 부분적인 일탈이 없었던 것은 아니지만, 신권에 의한 왕권의 견제는 성공적이었다고 평가할 수 있을 것이다. 한

77) 同旨: 김운태, 『조선왕조정치·행정사(근세편), 제2전정중보판』(박영사 1995), 40쪽 이하 참조.

편, 신권에 대한 권력견제는 일차적으로 군주의 인사권이라는 통제수단 이외에 대간의 감찰과 탄핵 등 공론을 통해 상호견제가 이루어지고 있었다. 전체적으로 볼 때 왕권과 신권, 그리고 신권상호간에 권력견제에 효과적으로 기여하였던 점은 무엇보다 다양한 경로(서연, 경연, 신문고, 간쟁, 상소, 輪對, 성균관 유생들의 시위 등)를 통한 언로의 개방을 들 수 있을 것이다. 이것은 공개된 토론의 장에서 잘잘못을 가려내는 데 결정적 기여를 한 것으로 보이며, 그만큼 정치의 투명성을 제고하는 수단이 되었을 것이다. 바로 이러한 점들이 조선의 역사를 5백년이나 지속시킬 수 있었던 원동력이 되었던 것이 아닐까.

## A Study on the Power Structure and the Control Principles between Powers in the early Chosun Dynasty

Choi Hee-Su\*

This paper deals with the power structure and the control principles between the main power holders of the early Chosun Dynasty. The study specifically traces the roots that enabled the Chosun Dynasty to survive more than five centuries. This study concentrates on three main areas. First, it details the shape and the competences of major authorities (the King, a Committee of three senior statesmen, Six Executive Ministries, Three Agencies mainly engaged in criticizing policies, and the King's Secretarial Office). Secondly, it explores the basic structure of national administrative conduct which reflects mutual relation between King's influence and his subjects' influence. Finally, the study poses the following question: 'What are the fundamental principles for exercising control over the national administration?' Through these considerations, the writer confirms that the continuance of the Chosun Dynasty owes much to the vigorous spirits, especially institutionalized political critics, and instructional lectures for Kings, who should be free from faults, and also impartial historical recorders.

---

\* Dr.Jur., Constitutional Researcher, The Constitutional Court of the Republic of Korea.