creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

문학석사 학위논문

조선시대 掖庭署의 왕명 전달 활동과 그 의미

2023년 2월

서울대학교 대학원

국사학과

이 현 지

조선시대 掖庭署의
왕명 전달 활동과 그 의미

지도교수 오 수 창

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함
2022년 10월

서울대학교 대학원
국사학과
이 현 지

이현지의 석사 학위논문을 인준함
2023년 1월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

본 논문은 承政院 및 內侍府 중심의 공식적인 왕명 출납 체계 속에서 掖庭署가 수행한 비공식적 왕명 전달 활동의 양상과 그 의미를 살펴보았다.

조선시대의 공식적인 왕명 출납 기구는 승정원이었다. 그러나 다양한 층위의 왕명을 승정원에서 모두 출납하는 것은 불가능했으므로, 실제로는 승정원 承旨뿐 아니라 내시부 承傳色과 액정서 司謁 역시 왕명 전달 업무를 분담했다. 단 내시부와 액정서의 업무는 왕명 전달 체계 속에서 명확히 구분되었으며, 액정서는 내시부의 속사가 아닌 국왕 직속 관서로서 업무를 수행했다.

조선 초기의 액정서는 관서의 명칭과 직명 등 여러 면에서 고려시대의 掖庭局과 유사했다. 개국 초 宮殿별로 인력이 나뉘어 있었던 액정서는 세종대와 세조대를 거치면서 점차 국왕과 왕비, 왕세자를 중심으로 통합되어갔다. 액정서 관원들은 궁중의 다양한 잡무를 수행했지만, 傳謁은 신료들의 계사 및 알현 요청과 그에 대한 국왕의 답변을 전달하는 업무로서 최고위직인 정6품 사알에게만 부여되었다. 사알은 外庭과 內庭 간의 연결이 요구되는 거의 모든 자리에 동원되어 군신 간의 소통을 보조했다.

조선 전기의 액정서 논의는 주로 실무적인 문제, 즉 사알이 승지와 승전색 사이에서 왕명 전달에 개입하는 문제를 둘러싸고 이루어졌다. 왕명 출납에 직접 관여하는 실무자들을 제외하면, 국왕과 일반 신료들은 대체로 승지와 승전색 중심의 왕명 출납을 선호했으며, 사알은 중요도가 낮은 사안만 제한적으로 전달해야 한다고 보았다. 따라서 조선 전기에는 액정서 관련 논의 역시 대개 일회성 언급에 그쳤을 뿐 확대되지 않았다.

반면 17세기에는 公私 인식의 문제가 더해지면서 국왕 대 신료의 대립 구도 속에서 액정서에 대한 논의가 전개되었다. 신료들은 宮府一體論을 내세워 액정서의 공사를 승정원을 경유해 처리할 것을 요구했고, 그 결과 인조대 이후로는 사실상 승정원에서 액정서에 대한 통제권을 갖게 되었다. 같은 시기에 제출된 柳馨遠과 丁若鏞의 액정서 개편론은 액정서를 비롯한 국왕의 사적 영역을 최대한 국왕과 신료들이 공유하는 공적 영역으로 포섭하고자 했던 조선 후기 신료 집단 공통의 지향을 명확하게 보여준다.

액정서를 국왕의 사적 영역으로 간주하고 경계했던 신료들과는 달리, 조선 후기 국왕들은 직속 기구인 액정서를 각별하게 대우했다. 액정서 관원들이 문제를 일으킬 때면 국왕은 啓聞治罪의 관행을 내세워 직속 인력에 대한 존중을 강조했다. 반면 신료들은 이러한 국왕의 논리를 私意라고 비판하며, 공정한 사건 처리를 요구했다. 18세기의 국왕들은 강화된 왕권을 바탕으로 한층 적극적으로 액정서 관원들을 옹호했는데, 정조는 여기에 더해 傳命司謁을 신설함으로써 액정서의 기능을 더욱 강화했다. 정조는 직제 개편을 통해 기존에 없던 전명 기능을 사알에게 공식적으로 부여함으로써, 액정서가 공적 체계 속에서 사적으로 활용될 수 있는 기반을 조성했다. 전명사알은 정조대의 정책 기조를 계승한 고종 연간에 이르러 법제화되었으며, 이후 甲午改革으로 전면적인 관제개편이 이루어지기 전까지 계속해서 운영되었다.

주요어 : 조선, 액정서, 왕명, 사알, 승전색, 전명사알
학 번 : 2018-22544

목 차

머리말 ····· 1

一. 조선시대 왕명 출납 체계와 액정서 ····· 6
1. 왕명의 층위와 전달 경로의 다양성 ····· 6
2. 액정서 제도의 정비와 司謁의 기능 ····· 9

二. 액정서에 대한 논의와 그 기능의 변화 ····· 20
1. 조선 전기의 왕명 전달 활동과 조정의 인식 ····· 20
2. 인조대 이후 公私 인식의 강화와 개편 논의 ····· 27
3. 조선 후기의 왕권 강화와 직제 개편 ····· 32

맺음말 ····· 46

참고문헌 ····· 49
Abstract ····· 53

표 목 차

[표 1] 액정서의 구성 ····· 13
[표 2] 액정서의 체아직 ····· 15
[표 3] 《經國大典》 내시부 · 《磻溪隨錄》 액정서의 직제 30
[표 4] 고종대 액정서의 직제 ····· 44

머리말

조선의 국왕은 天命을 받아 즉위한 초월적 존재로서 절대적인 위상을 지니고 있었다.[1] 국왕은 국정 운영의 최종 결정권자로서 막대한 권력을 행사하는 동시에, 왕실의례를 주재함으로써 권위를 과시했다. 국왕의 권력과 권위는 왕조 국가의 정치적 수장이라는 공적인 정체성과 왕실이라는 한 가문의 대표자라는 사적인 정체성을 기반으로 창출된 것이었으므로, 자연히 국왕은 國과 家, 나아가 公과 私를 아우르는 복합적 성격을 띠게 되었다. 공사를 포괄하는 국왕의 이러한 특성은 국왕이 거주하는 궁궐에도 그대로 반영되어, 업무 공간인 外庭과 생활 공간인 內庭의 형태로 구현되었다.[2] 즉 국왕은 공적 영역인 외정에서 국정 운영을 주관하며 최종 결정권을 행사하는 한편, 사적 영역인 내정에 거주하며 왕실 구성원들을 통솔했다. 이처럼 공사가 결합된 이중적 지위를 누리는 국왕에게, 신료들은 성리학 이념을 근거로 공과 사를 엄격하게 구분하고 나아가 사적 영역인 내정을 최소화할 것을 끊임없이 요구했다.[3]

掖庭署[4]는 바로 이 내정에 속한 雜職 관서로, 宦官 부서인 內侍府와 더불어 궁중의 각종 잡무를 수행했다. 이들 관서의 직무 중 가장 중요한 것은 국왕과 승정원 사이에서 왕명을 전달하는 것이었다. 《經國大典》에 규정된 바에 따르면, 왕명 출납은 본래 승정원의 직무였다.[5] 그러나

---

1) 조선시대 국왕은 법으로 규정할 수 없는 초월적 존재였다. 국왕의 권한이나 역할을 명시한 법 규정의 부재는 왕권이 그만큼 넓은 범위에 걸쳐 있어 법으로 제한할 수 없을 정도로 강력했음을 의미한다. 한국학중앙연구원, 2011 《조선의 왕으로 살아가기》, 돌베개, 25~29쪽.

2) 의미가 유사하거나 독음이 같은 표현으로 外朝와 內朝, 外廷과 內廷 등이 있으나, 실록에서 일반적으로 조합·사용되고 액정서 관련 논의에서 가장 빈번하게 등장하는 표현은 外庭과 內庭이다. 따라서 본 논문에서는 국왕의 공적 영역과 사적 영역을 의미하는 역사용어로서 外庭과 內庭을 사용했다.

3) 최주희, 2019 〈조선후기 王室관련 연구 동향과 과제: 왕조국가의 성격에 관한 재정사적 검토〉 《한국문화》 87, 서울대학교 규장각한국학연구원, 132쪽.

4) 고대 중국에서는 궁궐 정문의 양쪽 옆에 있는 작은 문을 그 위치가 마치 사람의 겨드랑이와 같다고 해서 掖門이라 불렀다. 掖庭은 바로 이 액문 안에 있는 뜰을 가리킨다. 《經國大典註解》 後集, 〈吏典〉, 掖庭署. 庭在掖門內, 故曰掖庭. 掖門, 宮中之小門, 在正門之旁者, 如人之肘掖然.

외정의 승지들이 閤門[6] 너머 내정에 거처하는 국왕을 만나기 위해서는 복잡한 절차를 거쳐야 했으므로, 실제로는 공식적인 왕명 출납 기구가 아닌 내시부와 액정서에도 군신 간의 소통을 보조하는 역할이 부여되었다.

환관 조직이라는 특성상 그 활동 영역이 제한적이었던 내시부와 달리, 액정서는 내정과 외정을 자유롭게 오갈 수 있었으므로 양측 간 소통의 수단으로 빈번하게 활용되었다. 액정서가 內需司 혹은 여타 잡직 관서들과 달리 조선 전 시기에 걸쳐 존폐 논란 없이 존속할 수 있었던 것은 기본적으로 액정서의 정치적 파급력이 미미했기 때문이지만, 이는 당대인들이 액정서의 기능을 그만큼 필요로 했다는 방증이기도 하다. 사적 영역의 최소화라는 이념적 지향과는 별개로, 조선시대의 국왕과 신료들은 내정에 소속되어 국왕 곁에서 수발을 들며 외정과 내정을 연결할 인력의 필요성을 명확하게 인식하고 있었다.

액정서는 정치적 비중이 상대적으로 낮은 탓에 그간 연구자들의 주목을 받지 못했다. 액정서를 단독으로 다룬 연구는 아직 없다. 장희흥이 내시부에 관한 연구에서 액정서를 소개한 바 있으나, 실록의 내시부 관련 기사를 설명하는 과정에서 간략하게 언급하는 데 그쳤다.[7] 다만 司謁은 액정서에서 가장 높은 정6품 관직으로서 왕명을 전달하는 과정에서 승정원의 승지와 빈번하게 접촉했기 때문에, 일찍이 승정원 관련 연구에서 간략하게 소개된 바 있다.

이근호는 조선시대 승정원 직제의 정비 과정은 보고체계의 정비 과정과도 맥락을 같이한다고 보고, 조선의 보고체계를 크게 정기적인 보고체계와 일상적인 보고체계로 나누어 설명하면서, 일상적인 보고체계가 세종대에 들어서 승정원 중심으로 재편되어 갔음을 시사하는 사례로서 세종 6년(1424) 승정원에서 국왕에게 보고할 때는 반드시 사알이 아닌

---

5) 《經國大典》 〈吏典〉 京官職, 正三品衙門, 承政院, “掌出納王命.”

6) 조선시대에 왕자, 공주 및 옹주가 가례 후 궁을 나가 私宮에 거처하는 것을 出閤이라 지칭한 것을 통해서도 알 수 있듯, 궁궐에서 합문은 일반적으로 내외와 공사의 경계를 의미했다. 정수환, 2019 《조선왕실의 의례와 재원》, 세창출판사, 23쪽.

7) 장희흥, 2006 《조선시대 정치권력과 환관》, 경인문화사, 58쪽.

承傳色을 경유하도록 했다는 《世宗實錄》의 기사를 제시했다.[8] 이 기사를 통해 건국 초부터 사알이 승정원 및 승전색과 더불어 왕명 출납에 관여하고 있었음을 알 수 있다.

이근호는 이어서 조선시대 국왕의 備忘記를 탐구하면서, 사알 역시 승전색과 함께 비망기를 작성하고 전달하는 역할을 했음을 밝혔다. 그의 연구에 따르면 비망기는 국왕 측근의 승전색이 작성해 전달하는 것이 일반적이었지만, 간혹 사알이 그 역할을 담당하기도 했다.[9] 후속 연구에서 이근호는 조선 후기 口傳下敎를 통한 왕명 전달 체계에 주목했는데, 그에 따르면 승전색 혹은 사알을 통해 왕명을 전달하는 것에 대해 지속적인 비판이 제기됨에 따라 영조대부터 구전하교의 下達 체계에 대한 개편이 추진되었으며, 그 결과 정조대에는 啓下 체계로의 전환이 이루어졌다. 이근호는 이러한 일련의 조치는 구전하교의 하달 과정에 승정원의 正書 및 入啓가 포함되도록 왕명 전달 체계를 개편함으로써 왕명의 하달 체계가 지닌 공적인 성격을 강화하는 데 그 목적이 있다고 보았다.[10]

한편 홍순민은 조선 후기 승정원의 직제와 공간 구조를 설명하면서 법전 및 승정원의 업무 규정집인 《銀臺條例》를 활용해 실제 승정원의 업무 체계 속에서 사알이 담당했던 역할을 간략하게 소개했다.[11] 그에 따르면 사알은 승정원에 승지가 없을 때면 主書의 지시를 받아 국왕에게 軍號를 구전으로 내려달라고 微稟하거나, 주서가 정서한 문서를 승정원을 통하는 정식 절차 대신 간편한 절차를 거쳐 국왕에게 들일 때 이를 전달하는 등의 업무를 수행했다.

액정서의 하급 관원인 別監 및 掖隷를 거론한 연구들도 있다.[12] 액정

---

8) 《세종실록》 권6, 세종 6년 8월 14일 병진; 이근호, 2003 〈승정원일기의 사료적 가치와 정보화방안 연구〉 《한국사론》 37, 국사편찬위원회.

9) 이근호, 2014 〈조선시대 국왕의 備忘記 연구〉 《고문서연구》 44, 한국고문서학회.

10) 이근호, 2019 〈조선후기 口傳下敎의 下達 體系와 개편〉 《고문서연구》 54, 한국고문서학회.

11) 홍순민, 2016 〈조선 후기 승정원의 직제와 공간 구조〉 《규장각》 49, 서울대학교 규장각한국학연구원.

12) 유승희, 2005 〈18~19세기 관속층(官屬層)의 실태와 폭력 범죄의 발생: 한성부(漢城府)를 중심으로〉 《조선시대사학보》 35, 조선시대사학회; 유승희, 2013 〈17~18세기 夜禁제의 운영과 犯夜者의 실태: 한성부를 중심으로〉 《역

서에서 별감은 종7품 이하의 하급 관원을 일컫는 말이었다. 그러나 조선시대의 별감은 액정서뿐 아니라 掌苑署와 訓鍊都監 등 다양한 관서에 속한 하급 관원을 폭넓게 지칭하던 단어로서, 사료상 명칭이 '별감'이라 해서 모두가 액정서 소속은 아니었다. 따라서 이들 연구에서 액정서는 犯夜人, 官屬層 등 용어의 범주를 설명하는 과정에서 간단하게 언급되었을 뿐 연구의 중심 소재로 다뤄지지는 않았다. 다만 강명관의 연구는 비록 대중서이기는 하나 논의의 범위를 액정서 소속의 별감으로 한정한 유일한 연구라는 점에서 주목할 만하다. 강명관은 액정서의 별감들이 당대의 사치와 유행을 주도한 조선 후기 유흥문화의 주역이었다고 보았다.[13] 그러나 그의 연구 역시 앞서 소개한 연구들과 마찬가지로 액정서 관원들이 일으킨 폐단만을 다루었을 뿐, 그러한 문제가 발생하게 된 근본적인 원인으로서 액정서라는 관서 자체의 특성을 해명하지는 않았다.

이 논문에서는 조선시대의 왕명 출납 체계 속 액정서의 위치를 조망하고, 그 관서를 둘러싼 당대인들의 인식 및 논의 양상을 검토함으로써 공사가 결합된 국왕의 복합적 성격이 액정서의 실제 운영에 어떻게 반영되었는지를 액정서 사알의 왕명 전달 활동을 통해 살펴보고자 한다.

이 논문을 작성하는 과정에서 활용한 자료는 다음과 같다. 우선 액정서의 연혁 및 액정서에 대한 당대의 인식을 검토하기 위해 《高麗史》·《朝鮮王朝實錄》·《承政院日記》·《日省錄》 등의 연대기와 《經國大典》·《經國大典註解》·《續大典》·《大典通編》·《六典條例》 등의 법전, 그리고 《磻溪隧錄》·《經世遺表》·《明皐全集》·《林下筆記》 등의 문집을 살펴보았다. 이외에 승정원과 액정서의 관계를 살펴보고자 승정원의 업무지침서인 《政院故事》와 업무 규정집인 《銀臺條例》·《銀臺便攷》를 활용했으며, 조선 후기 액정서 운영의 실상을 파악하기 위해 국립고궁박물관에 소장된 액정서 현판과 액정서에서 작성한 《掖庭儀例》·《各年竝附日記》 등을 참고했다.

사와 경계》 87, 부산경남사학회; 유승희, 2017 《통제된 시간과 공간》, 세창미디어; 이선희, 2020 〈19세기 전반 國家紀綱 범죄와 처벌에 대한 일고찰-서울을 중심으로〉 《사학연구》 137, 한국사학회; 송정란, 2022 〈조선후기 무예별감의 활동과 인식〉 《용봉인문논총》 60, 전남대학교 인문학연구소.

13) 강명관, 2003 《조선의 뒷골목 풍경》, 푸른역사.

본문은 2장으로 구성되었다. 제1장에서는 액정서의 왕명 전달 활동을 본격적으로 검토하기에 앞서 조선시대의 왕명 출납 체계를 개관하고, 그 속에서 액정서가 수행한 역할을 짚어보았다. 제1절에서는 공식적인 왕명 출납 기구인 승정원과 더불어 왕명 전달 업무를 분담한 내시부와 액정서를 중심으로 왕명 전달의 다양한 경로를 소개하고, 이들 관서 간의 관계를 살펴보았다. 제2절에서는 성종대 《經國大典》에 수록되기까지 액정서 제도의 정비 과정을 설명한 후, 액정서의 여러 관원 중에서도 전알을 비롯한 왕명 전달 업무를 전담한 사알의 기능 및 실제 활동 양상을 고찰했다.

다음으로 제2장에서는 액정서 논의의 시기별 추이와 군신 간 인식 차이 및 그로 인해 나타난 기능의 변화를 다루었다. 제1절에서는 사알의 왕명 전달을 제한하는 문제에 초점이 맞추어져 있었던 조선 전기의 액정서 논의를 살펴보았다. 제2절에서는 17세기 公私 인식이 강화와 맞물려 나타난 액정서 논의 구도의 변화 및 신료들의 액정서 인식을 검토했다. 마지막으로 제3절에서는 강화된 왕권을 바탕으로 조선 후기 국왕들이 액정서를 어떻게 인식하고 활용했는지를 정조대의 사례를 중심으로 분석했다.

一. 조선시대 왕명 출납 체계와 액정서

1. 왕명의 층위와 전달 경로의 다양성

왕조 국가인 조선에서 국왕의 명령은 국정 운영 전반에 걸쳐 절대적 지침으로 작용했다. 실제로 왕명 중 일부는 양사의 署經을 거친 뒤 법적 지위를 갖는 受敎의 형태로 각 관서에 내려져 법률이 되기도 했다.[14] 왕명은 대개 국왕으로부터 시작되었지만, 개별 관서 혹은 신료들의 건의에 대한 답변의 형태로 하달되기도 하는 등 유형이 매우 다양했으며, 그 대상 역시 관서에서 개인에 이르기까지 사안에 따라 천차만별이었다.

원칙적으로 왕명은 사안의 대소를 막론하고 왕명 출납 기구인 승정원을 거쳐야 했다.[15] 승정원은 이·호·예·병·형·공의 六曹 체제에 대응하는 六房 체제로 운영되었으며, 도승지 이하 승지 6명이 각방에 1명씩 배치되어 분야별 公事의 출납을 담당했다. '출납'은 글자 그대로 공사의 하달[出]과 상달[納]을 모두 포함하는 개념으로, 승정원의 직무인 왕명 출납은 곧 왕명을 중심으로 이루어지는 군신 간 소통을 주관하는 업무를 의미했다. 승정원에서는 공사의 내용 및 절차의 적절성을 판단해 국왕 혹은 해당 관서에 이를 전달했다.

그러나 다양한 층위의 왕명을 승정원에서 모두 출납하는 것은 현실적으로 불가능한 일이었다. 따라서 승정원을 경유할 만큼 중요한 공사, 즉 국정 운영과 직결된 사안이 아니거나, 명령의 범위 자체가 내정에 국한된 경우에는 외정 소속의 승정원 대신 내정 소속의 내시부와 액정서에서 왕명을 전달하는 업무를 맡았다.

《經國大典》에는 승정원·내시부·액정서의 왕명 전달 업무가 각각

---

14) 구덕회, 2002 〈법전으로 역사 읽기: 집록류 법전의 성격〉 《역사와 현실》 46, 한국역사연구회, 197~198쪽.

15) 《經國大典》 〈吏典〉 京官職, 正三品衙門, 承政院.

‘出納王命’ · ‘傳命’ · ‘傳謁’로 명확히 구별되어 있어, 세 관서가 각기 다른 방식으로 왕명의 전달 과정에 관여했음을 알 수 있다. 이중 승정원의 직무인 ‘출납왕명’과 내시부의 직무인 ‘전명’은 글자 그대로 왕명의 출납 및 전달을 의미하는 표현으로서 조선시대에 흔히 사용되었다. 반면 액정서의 직무인 ‘전알’은 《經國大典》을 비롯한 각종 법전의 掖庭署條에만 보일 뿐 일상적인 용례는 확인되지 않는다. 다만 ‘알(謁)’의 사전적 의미가 ①명함(면회를 청할 때 내놓는 성명을 적은 쪽지) ②뵙다(ㄱ. 높은 이에게 면회함, ㄴ. 참배함) ③아뢰다(사룀) ④고하다(알림) ⑤찾다(방문함) 등임을 고려하면, 전알은 신료들의 계사 및 알현 요청과 그에 대한 국왕의 답변을 전달하는 업무라 할 수 있겠다.

이러한 사전적 정의에 더해 전알의 구체적인 의미를 파악하고 나아가 액정서가 왕명 출납 체계 속에서 차지했던 위상을 파악하기 위해서는 액정서가 왕명 전달 업무를 공유하는 승정원 및 내시부, 그중에서도 내정 소속인 내시부와 어떠한 관계를 형성하고 있었는지 살펴볼 필요가 있다. 앞서 언급했듯 《經國大典》에 규정된 공식적인 왕명 출납 기구는 승정원이었지만, 실제로는 승정원뿐만 아니라 내정 소속의 내시부와 액정서 역시 국왕과 승정원, 외정 사이를 오가며 왕명을 전달함으로써 군신 간의 소통을 보조했다. 단 왕명의 중요성을 고려해 내시부의 경우 정4품 尙傳[承傳色[16]], 액정서의 경우 정6품 사알 등 비교적 품계가 높은 일부 관원만이 왕명 전달 업무에 배치되었다.

내시부와 액정서는 여타 관제와 마찬가지로 조선 건국 직후인 태조 1년(1392) 7월 28일에 설치되었는데, 이때 내시부는 宦官職, 액정서는 內豎職으로서 文武 流品과 철저히 구분되었다.[17] 여기서 ‘內豎’는

16) 승전색의 ‘색(色)’은 담당한다는 뜻으로, 승전색은 곧 전교를 받들어 전달하는 전명 업무를 담당하는 환관을 말한다. 따라서 실록에서 확인되는 承傳宦官 · 承傳宦者 · 承傳內侍 및 尙傳은 모두 승전색과 동의어라 할 수 있다. 전명에 대해서는 장희흥, 2006 앞 책, 99~103쪽 참고. 같은 내시부 소속의 환관이라 하더라도 승전색이 아니면 전명 업무를 맡을 수 없었다. 《광해군일기[정초본]》 권66, 광해 5년 5월 15일 임신. 捧內官閔希騫招. 供云. “先王昇遐之日, 金尙宮招臣及李德章, 示以一紙曰: ‘此是遺書, 可傳於外.’ 臣對曰: ‘吾已遞承傳色, 非所敢知也.’ 李德章遂持啓于上前, 而下政院或外處矣.

17) 《태조실록》 권1, 태조 1년 7월 28일 정미. 定文武百官之制: (…) 文武流品之

《經國大典》을 비롯한 법전 자료에는 등장하지 않지만, 액정서에 대한 당대인들의 인식을 보여주는 표현이라는 점에서 주목된다. 실록에 나타난 용례를 분석해보면 내수라는 단어 자체는 조선 전 시기에 걸쳐 사용되었으나, 전체 용례의 약 50%가 태종~세종대에 집중적으로 분포해있는 점으로 미루어보아 보편적으로 통용된 단어는 아니었다고 생각된다. 단 '궁중의 잡역을 담당한 小臣'이라는 내수의 사전적 의미, 그리고 실록에서 예종대 崔海, 중종대 朴承恩, 경종대 張世相, 영조대 李廷相·徐行達 등 내시부 소속임이 분명한 환관들을 내수라 지칭한 사례가 조선 전기에서 후기에 이르기까지 폭넓게 확인되는 점을 고려하면[18], 내수는 환관·내시를 포괄하는 卑稱이라 할 수 있겠다.

내시부를 환관직, 액정서를 내수직으로 규정한 태조 즉위년(1392)의 실록 기사 및 앞서 살펴본 내수의 용례만을 놓고 보면 액정서는 환관보다 하급 인력인 내수로 구성된 내시부의 하위 관서처럼 보인다. 그러나 내수가 환관을 지목하는 의미로 통용되던 바로 그 시기, 궁중에서는 내시부와 액정서를 명확히 구별하고 있었다.[19] 왕명을 전달하는 과정에서 사알을 함부로 동원한 승전색을 처벌함으로써 내시부와 액정서 간 명령 계통의 확립을 시도한 사례 역시 다수 확인되는데, 일례로 세종은 사알을 시켜 임의로 포상을 내린 승전색에게 장을 치고 직첩을 회수하는 중벌을 내린 데 이어, 직접 승정원에 가지 않고 사알을 시켜 傳啓한 환관[승전색]을 결박했다가 한참 후에야 풀어주었다.[20] 성종은 왕명을 받들어 兩殿을 문안하러 온 도승지를 직접 맞이하지 않고 사약을 시켜 대답하게 한 상전을 추국하기도 했다.[21] 만약 액정서가 내시부의 屬司였다

外, 別置內侍府爲宦官職; 掖廷署[掖庭署]爲內竪職; 典樂署雅樂署爲樂工職. 皆別其散官職事之號, 不使雜於流品.

18) 《예종실록》 권6, 예종 1년 6월 13일 을축; 《중종실록》 권35, 중종 14년 1월 8일 계묘; 《경종실록》 권7, 경종 2년 4월 21일 을해.

19) 세종 20년(1438)에는 궐내 물품의 도난을 방지하기 위해 함을 밀봉할 때 사용할 도장을 관서별로 주조하면서 내시부는 '中官', 사알·사약·서방색은 '掖庭' 등으로 서로 다른 글자를 새기도록 했다. 《세종실록》 권81, 세종 20년 5월 23일 병오.

20) 《세종실록》 권39, 세종 10년 3월 5일 정해; 《세종실록》 권89, 세종 22년 6월 8일 무인.

21) 《성종실록》 권166, 성종 15년 5월 15일 신축.

면 승전색이 사알을 부리는 데에도 문제가 없었을 것이므로, 세종대와 성종대의 일화를 통해서도 액정서는 내시부의 속사가 아니었음을 확인할 수 있다.

조선시대의 공식적인 왕명 출납 기구는 승정원이었다. 그러나 다양한 층위의 왕명을 승정원에서 모두 출납하는 것은 불가능했으므로, 실제로는 승정원 승지뿐 아니라 내시부 승전색과 액정서 사알 역시 왕명 전달 업무를 분담했다. 단 내시부와 액정서의 업무는 왕명 전달 체계 속에서 명확히 구분되었으며, 액정서는 내시부의 속사가 아닌 국왕 직속 관서로서 업무를 수행했다.

2. 액정서 제도의 정비와 司謁의 기능

조선 액정서의 전신인 고려 掖庭局은 고려 초에는 掖庭院이라 불리다가 성종 14년(995) 액정국으로 개칭되었다. 《高麗史》에 수록된 문종대의 관제에 따르면, 액정국은 정6품 內謁者監 1인, 정7품 內侍伯 1인, 종8품 內謁者 및 7품 이하의 南班職[22] 36인으로 구성되어 있었다.[23]

이러한 관제는 예종대 일부 남반직의 명칭 변경을 거쳐 원 간섭기까지 유지되다가 충렬왕대에 이르러 대폭 개편되었다. 재위 34년(1308), 충렬왕은 액정국을 內謁司로 고치고, 그전까지 최고 품계였던 정6품 위에 정3품 伯에서 종5품 謁者에 이르는 고위 관직을 추가로 설치했다. 그러나 얼마 지나지 않아 충렬왕이 사망하자, 충선왕은 즉시 내알사를 혁파하고 액정을 복구했으며, 이듬해(1309)에는 액정을 巷庭으로 고쳤다가 이후 다시 액정으로 되돌렸다.[24] 액정국의 명칭은 이처럼 액정에서 항

22) 남반직이 올라갈 수 있는 최고 품계를 7품으로 제한하는 限品 제도는 이들이 조회와 국정에 참여하는 권한을 갖는 參職이 시작되는 6품의 관직에 오르는 것을 막기 위해 마련된 것이었다. 김창현, 2001 〈고려시대 限職 제도〉 《國史館論叢》 95, 국사편찬위원회, 151쪽. 남반직이 구성원의 대다수를 차지했던 액정국의 경우 국정에 행사하는 영향력은 그리 크지 않았을 것이다.

23) 《高麗史》 권77, 〈百官志〉 2, 掖庭局.

24) 《高麗史》 권77, 〈百官志〉 2, 掖庭局. 三十四年, 忠宣改爲內謁司, (…) 忠宣王元年, 罷內謁司, 復爲掖庭, 二年, 改爲巷庭. 後復改掖庭(…)

정, 항정에서 다시 액정으로 변화를 거듭했으나, 정6품 내알자감, 정7품 내시백, 종8품 내알자 및 정7품 내전숭반 이하의 남반직으로 구성된 문종대 액정국 제도의 기본 형태는 고려 말까지 이어졌을 뿐 아니라 조선 초기 액정서 제도에도 적지 않은 영향을 미쳤다.[25]

조선시대 액정서는 건국 직후인 태조 1년(1392) 관제를 새로 정비하는 과정에서 환관직인 내시부, 樂工職인 典樂署·雅樂署 등과 함께 내수직으로서 설치되었다.[26] 조선 초기의 액정서는 관서의 명칭뿐 아니라 직명과 직무 등 여러 면에서 고려시대의 액정국과 유사했는데, 실제로 내알자와 내반종사 등 일부 직명은 세조대에 이르기까지 계속해서 사용되었다. 그러나 액정서의 직제는 이후 꾸준히 수정되어 성종대 《經國大典》에는 액정국에서 유래한 직명은 모두 사라지고 정6품 사알을 위시한 새로운 직제가 수록되었으며, 이때 확립된 직제는 이후 고종대 갑오개혁으로 전면적인 관제개편이 단행될 때까지 오랜 기간 그 틀을 유지했다.

조선 초기 액정서의 조직은 왕실의 인적 구성에 따라 수시로 변동되었다. 세종 즉위년(1418)에는 이조의 요청에 따라 액정서의 各品을 官案에 기록할 때 '某宮 某府 某官'이라고 명시함으로써 액정서 대신 관원 개개인이 속한 처소를 구별할 수 있도록 했다.[27] 전후 시기의 실록 기사를 보면 당시 액정서 관원들은 태상왕 정종과 상왕 태종을 비롯한 여러 왕실 구성원들의 처소에 나뉘어 배치되었으므로, 관안 기재 방식의 변경을 통해 이조에서는 액정서 관원의 배치 현황을 더욱 원활하게 파악할 수 있었을 것이다.

그러나 얼마 지나지 않아 왕실 인사들이 연이어 사망하면서 액정서의 조직 역시 변화를 겪게 되었다. 세종 2년(1420)에는 액정서의 祿官 중

---

25) 《增補文獻備考》에는 액정국과 액정서가 연이어 수록되어 있어 당대인들 역시 두 관서 간의 계승 관계를 분명히 인식하고 있었음을 알 수 있다. 《增補文獻備考》 권226, 〈職官考〉 13, 內侍.

26) 《태조실록》 권1, 태조 1년 7월 28일 정미. 定文武百官之制: (…) 文武流品之外, 別置內侍府爲宦官職; 掖廷署[掖庭署]爲內竪職; 典樂署雅樂署爲樂工職. 皆別其散官職事之號, 不使雜於流品.

27) 《세종실록》 권2, 세종 즉위년 12월 4일 기묘.

仁德宮의 좌우사약 · 알자 · 左班殿直 · 內班從事를 혁파하고 昌德宮에 右班殿職 1자리를 추가로 설치했다.[28] 이는 직전 해인 세종 1년(1419) 9월 인덕궁에 거처하던 정종이 승하함에 따라 기존 인덕궁 소속 인력을 재배치한 것이었다.[29] 2년 후인 세종 4년(1422) 5월 태종이 승하한 후에도 비슷한 조치가 시행되었다.[30] 같은 해 12월 세종은 이조의 계사에 따라 태종의 거처였던 壽康宮 소속의 액정서 직과를 대거 없애고, 대신 창덕궁과 경창부[31]에 직과를 추가로 설치했다.[32]

세종 5년(1423)에는 창덕궁의 좌우사알 · 좌우사약을 좌우 구분 없이 사알 · 사약으로 고치고, 전과 같이 정4품 사알 3인, 종4품 사약 3인을 두었다.[33] 좌우 명칭만 제거했을 뿐 품계와 인원은 전과 같이 두었다는 언급으로 미루어볼 때, 사알 · 사약의 품계는 태종 5년(1405)과 세종 5년(1423) 사이에 기존 5품에서 4품으로 상향 조정되었던 것으로 추정된다.[34] 《經國大典》에 규정된 사알 및 사약의 품계가 정6품에 불과했던 점을 고려하면, 세종대의 액정서는 후대에 비해 높은 위상을 지니고 있었다고 하겠다. 세종 16년(1434) 기사에는 '사알과 사약을 제수받아 4품을 이미 지낸 사람(除司謁司鑰四品已行人)'이라는 표현이 등장해, 정4품 사알을 최고직으로 둔 세종 5년(1423)의 직제가 이 시기까지 유지되고 있었음을 알 수 있다.[35]

세종 17년(1435)에는 조선 초기 액정서 제도의 정비 과정에서 특기할 만한 변화가 있었다. 그전까지 대전사알에서 내반종사에 이르는 액정서 관원들은 모두 궁별로 임명하는 것이 관례였는데, 이조에서 기존 관행을 혁파하고 이후 모두 액정서 소속으로 임명할 것을 건의해 세종의

---

28) 《세종실록》 권8, 세종 2년 5월 7일 갑술.
29) 《세종실록》 권5, 세종 1년 9월 26일 무진.
30) 《세종실록》 권16, 세종 4년 5월 10일 병인.
31) 中宮 소속 부서로, 세종 즉위년(1418)에 설치되었다. 《세종실록》 권1, 세종 즉위년 8월 15일 임진.
32) 《세종실록》 권18, 세종 4년 12월 18일 신축.
33) 《세종실록》 권22, 세종 5년 12월 9일 병진.
34) 《태종실록》 권10, 태종 5년 9월 29일 신유. 태종 5년(1405) 당시 액정서의 최고 품계는 5품이었으며, 품계의 고하에 따라 관복에 차이를 두어 참상직은 靑袍, 참하직은 綠衫을 착용하도록 했다.
35) 《세종실록》 권65, 세종 16년 8월 3일 정미.

윤허를 얻어낸 것이다. 단 경창부와 仁順府[36]의 사알·사약에 대해서는 전과 같은 임명 방식이 유지되는 등, 이 시기의 액정서는 수시로 변화를 거듭하는 과도기적인 성격을 띠고 있었다.[37]

세조대에는 마침내 대대적인 직제 개편이 이루어졌다. 재위 1년(1455) 세조는 궁전별로 배치된 별감 및 소친시에 대해 대전·慈壽宮·愼嬪宮·懿嬪宮·壽城宮·文昭殿 소속 인력은 액정서에서, 중궁·동궁 소속 인력은 경창부에서, 상왕전·대비전 소속 인력은 上林園[38]에서 관장하되, 모두 해마다 2차례 실시되는 都目에서 서로 갈아가며 제수하도록 했다.[39] 세조 3년(1457)에는 세조의 傳旨에 따라 이조에서 도태할 만한 冗官과 冗員을 가려서 올렸는데, 액정서의 관직 역시 상당수가 이때 혁파되었다.[40] 당시 액정서에 새로 설치된 인원은 6명에 불과했으나 혁파된 인원은 최소 36명으로, 용관·용원의 마감이라는 기조에 맞게 전반적으로 감원 조치가 이루어졌음을 알 수 있다. 이러한 기조는 한동안 유지되어, 세조 6년(1460)에는 줄일 수 있는 관원과 혁파할 수 있는 관사를 마감해 아뢰라는 세조의 전지에 따라 경창부가 혁파되었으며, 세조 11년(1465)과 세조 14년(1468) 사이에는 인순부 역시 혁파되었다.[41]

---

36) 본래 中宮府였으나 세종 3년(1421) 10월 仁寧府에서 敬順府로 개칭되면서 東宮 소속으로 변경되었다. 같은 해 12월 경순부에서 다시 인순부로 개칭되었다. 《정종실록》 권6, 정종 2년 11월 13일 계유; 《세종실록》 권13, 세종 3년 10월 26일 을묘; 《세종실록》 권14, 세종 3년 12월 4일 계사.

37) 《세종실록》 권70, 세종 17년 11월 30일 정유.

38) 궁중의 果物 공급 및 조경을 관장하는 부서로, '闕內之司'로서 중시되었다. 《문종실록》 권10, 문종 1년 11월 27일 신유. 傳敎承政院曰: "上林園乃闕內之司. 雖有仰曹, 非他六寺七監之比也. 본래 東山色이라 불리다가 태조 3년(1394) 상림원으로, 세조 12년(1466)에는 장원서로 개칭되었다. 《태조실록》 권6, 태조 3년 7월 11일 무신; 《세조실록》 권38, 세조 12년 1월 15일 무오.

39) 《세조실록》 세조 1년 11월 13일 갑신.

40) 《세조실록》 권8, 세조 3년 7월 5일 병인.

41) 《세조실록》 권20, 세조 6년 5월 22일 정유; 《세조실록》 권37, 세조 11년 11월 25일 기사; 《세조실록》 권46, 세조 14년 5월 9일 무진. 인순부의 경우 정확한 혁파 시기는 알 수 없으나 세조 11년(1465) 11월 25일자 기사를 끝으로 임명 기록이 없고, 세조 14년(1468) 5월 9일자 기사에 仁壽府와 더불어 이미 혁파되었다는 언급이 있는 것으로 보아 세조 11년과 세조 14년 사이에 혁파된 것으로 추정된다.

세조대 이전까지 액정서의 관제는 고려 말의 관제를 바탕으로 조직된 개국 초기의 다른 관서들이 그러했듯 관서의 명칭과 직명 등 여러 면에서 고려시대 액정국과 유사했다. 그러나 세조대에 이르러 대전·경창부·인순부로 나뉘어 있었던 액정서 관원들을 단일한 조직 아래 통합하고, 고려의 제도를 답습해 설치한 관직들을 용관으로 분류해 혁파하는 등 전면적인 개편을 단행한 결과, 조선 초기 궁전별로 분리되어 있었던 액정서는 점차 국왕과 왕비, 왕세자를 중심으로 통합성을 높여갔다.

액정서는 앞서 서술한 바와 같이 직명 및 배속 체계 등 일부 직제의 수정[42]을 거친 끝에 《經國大典》 〈吏典〉의 잡직조에 수록되었다. 아래 [표 1]은 《經國大典》에 규정된 액정서의 관원 구성을 정리한 것이다.[43]

[표 1] 액정서의 구성

	大殿	王妃殿	世子宮	文昭殿
司謁	2			
司鑰	3	2	2	
書房色	2			
別監[44]	46	16	18	6

42) 액정서 奉御大夫를 奉承으로, 通御郞을 通奉으로 고쳤다. 《태종실록》 권24, 태종 12년 12월 11일 임술; 인덕궁 좌우 사약·사알과 좌반전직, 내반종사 등을 혁파하고, 창덕궁 우반전직 1인을 더 두었다. 《세종실록》 권8, 세종 2년 5월 7일 갑술; 세조대에는 액정서, 경창부, 상림원 등이 별도로 운영되었다. 《세조실록》 권2, 세조 1년 11월 13일 갑신; 사알은 세조대에 일시적으로 혁파되었다가 예종대에 다시 설치되었다. 《예종실록》 권6, 예종 1년 6월 27일 기묘.

43) 《經國大典》 〈吏典〉 雜職, 掖庭署. 《經國大典》에 따르면 액정서 관원은 대전, 중궁전, 세자궁에만 배치되었던 것처럼 보이지만, 실제로 액정서 관원들은 국왕이 머무는 대전뿐 아니라 여러 왕실 구성원들의 처소에 나뉘어 배속되었다. 일례로 세종 2년(1420) 이전 정종이 생존해 있었던 시기에는 정종의 처소인 인덕궁에도 일부 인원이 근무하고 있었으며, 영조대 惠嬪宮에서도 소속 사약 및 별감을 거느리고 있었다. 직무 특성상 액정서 관원들은 당연히 각자가 속한 처소의 주인을 따랐을 것이다. 단, 실록이나 《승정원일기》와 같은 관찬 연대기의 경우 국왕 중심의 국정 동향 기록이라는 자료 특성상 대전에 소속된 액정서 관원의 왕명 수행 활동에 관한 내용이 주로 실려 있으므로, 이 논문에서는 액정서 관원 중에서도 대전에 속한 사알의 활동을 중점적으로 살펴보았다.

44) 《經國大典》 〈刑典〉 闕內各差備.

액정서의 업무는 신료들의 계사 및 알현 요청 및 그에 대한 국왕의 답변을 전달하고[傳謁], 국왕이 사용하는 붓과 벼루를 조달하고[供御筆硯], 궐문의 자물쇠와 열쇠를 관리하며[闕門鎖鑰], 궁궐 안뜰을 정돈하는[禁庭鋪設] 것이었다.[45] 액정서 관원들은 각자 맡은 업무에 따라 다양한 장소에 배치되었다. 예컨대 사약은 자물쇠와 열쇠를 관리하는 일, 즉 어느 궁전에서나 필요로 하는 문단속 업무를 맡고 있었기 때문에 대전, 왕비전, 세자궁에 모두 배치되었다. 반면 왕명 전달을 맡은 사알이나 국왕이 사용하는 붓과 벼루의 관리를 맡은 서방색은 오직 대전에만 배치되었다.

사알, 사약, 서방색은 출근일수 600일을 채우면 陞品되었으며, 최고 정6품까지 올라갈 수 있었다. 이들보다 품계가 낮았던 별감은 별도의 규정에 따라 운영되었는데, 入直한 날을 기준으로 출근일수 900일을 채워야 승품할 수 있었으며 출근일수를 채운 자가 종7품에 이르면 去官하게 했다.[46]

액정서를 비롯한 잡직 관서들은 대부분이 천류 출신으로 구성되어 常祿을 받을 수 없었으므로, 遞兒職을 통해 돌아가며 付祿하는 방식으로 운영되었다.[47] 아래 [표 2]는 《經國大典》에 수록된 액정서의 체아직을 정리한 것이다.[48]

---

45) 《經國大典》 〈吏典〉 雜職, 掖庭署. 掌傳謁, 及供御筆硯, 闕門鎖鑰, 禁庭鋪設之任.

46) 《經國大典》 〈吏典〉 雜職, 掖庭署. 司謁·司鑰·書房色則分二番, 仕滿六百, 加階正六品而止. 別監則分二番, 仕滿九百, 加階[只計入直], 使從七品去官. 雖別加階至七品, 仕滿後, 許去官.

47) 신유아, 2013 〈朝鮮前期 遞兒職 硏究〉, 서울대학교 사회교육과 역사전공 박사학위논문, 161쪽.

48) 《經國大典》 〈吏典〉 雜職, 掖庭署.

[표 2] 액정서의 체아직

품계	직명	인원	구성
정6품	司謁	1	大殿司謁
	司鑰	1	大殿司鑰
종6품	副司鑰	1	大殿司謁 · 司鑰
정7품	司案	2	大殿書房色, 王妃殿司鑰
종7품	副司案	1	大殿書房色, 王妃殿司鑰
		1	大殿別監
		1	大殿洗手水賜間別監, 世子宮司鑰
정8품	司鋪	2	大殿洗手水賜間別監, 世子宮司鑰
종8품	副司鋪	2	大殿別監
		1	文昭殿別監, 王妃殿別監
정9품	司掃	3	大殿別監
		3	王妃殿別監, 文昭殿別監, 世子宮洗手水賜間別監
종9품	副司掃	4	大殿別監
		5	王妃殿別監, 文昭殿別監, 世子宮別監, 洗手水賜間別監
	계	28	

액정서는 정6품 사알 · 사약과 종6품 부사약, 정7품 사안과 종7품 부사안, 정8품 사포와 종8품 부사포, 정9품 사소와 종9품 부사소로 구성되었다. 최고 정6품에서 최저 종9품에 이르는 액정서 관원들은 궐내 각 처소에 배치되어 다양한 직무를 수행했다.[49]

《經國大典》에 수록된 액정서 제도는 이후 조선 후기에 이르기까지 큰 변화 없이 기존의 틀을 유지했다. 단 18세기에 이르면 왕실의 상황

49) 《經國大典》에 의하면 액정서의 관원은 사알 · 사약 · 서방색 11명[표 1], 별감 86명으로 총 97명이었으며, 액정서에 배정된 체아직은 28자리였다[표 2]. 1년에 4차례 도목을 시행한다고 했을 때 1년에 체아직으로 受祿할 수 있는 인원은 28×4=112명이므로, 97명의 인원이 112개 자리를 돌아가며 받는다면 최소한 1년에 1~2분기씩은 체아직으로 수록할 수 있었을 것이다. 신유아, 2013 앞 논문, 177~179쪽.

및 정책 기조에 맞게 일부 규정이 수정되어, 영조대 《續大典》에는 왕실 구성원의 변화에 따라 세손궁 사약은 대전 서방색·사약이 兼察한다는 내용이 더해졌으며, 정조대에 편찬된 《大典通編》에는 사알 1원, 사약 2원, 부사약 3원, 사안 2원, 부사안 1원은 1년에 4번 이조에 보고하여 직첩을 받도록 한다는 규정이 추가되었다.[50]

액정서 관원들은 상황에 따라 다양한 업무를 수행했지만, 그중에서도 전알은 최고위직인 정6품 사알만이 맡을 수 있는 일이었다. 앞에서 살펴본 것처럼 전알이란 말 그대로 '謁', 즉 신료들의 계사 및 알현 요청과 그에 대한 국왕의 답변을 전달하는 업무를 의미했는데, 이때 전달의 방향은 안에서 밖이 되기도, 혹은 밖에서 안이 되기도 했다. 즉 사알의 기본 업무는 내정과 외정을 오가며 군신 간의 소통을 보조하는 것이었다.

사알은 국왕의 직속 인력으로서 국왕의 의사를 전달하는 메신저로 기능했다. 국왕의 지시를 전달하고 필요한 경우 신료들의 답을 받아오는 것이 사알의 주요한 업무였으며, 때로는 국왕의 의사에 따라 신료를 독촉하거나 만류하기도 했다.[51] 국왕의 의사를 알 수 없다면 그러한 상황을 사실 그대로 전달하는 것도 사알의 몫이었다. 간혹 국왕이 승정원을 거쳐 올라온 상소에 대한 답변을 거부할 때면, 사알은 승정원에 원본 상소를 돌려주며 아무런 말씀이 없으셨다고 전하기도 했다.[52]

정식으로 비답을 내리기에 앞서 신료에게 下問할 때에도 국왕은 사알을 활용했다. 하문의 대상은 대개 승정원이었으며, 그 내용은 승정원이 관련된 時事에 대한 질문뿐 아니라 승정원에서 올린 계사의 형식상 문제점에 대한 지적 등 다양했다.[53]

궐내에서 치러지는 각종 의례 역시 사알의 역할이 잘 드러나는 자리였

---

50) 《大典通編》 〈吏典〉 雜職, 掖庭署, [續] 世孫宮司鑰·大殿書房色司鑰兼察. [增] 今自本署, 以司謁一·司鑰二·副司鑰三·司案二·副司案一, 一年四等薦狀, 報本曹受職牒.

51) 《현종실록》 권13, 현종 8년 1월 29일 갑진; 《숙종실록》 권1, 숙종 즉위년 11월 30일 기축.

52) 《광해군일기[정초본]》 권41, 광해 3년 5월 3일 임인.

53) 《현종실록》 권8, 현종 5년 5월 26일 정해; 《현종실록》 권13, 현종 8년 1월 16일 신묘; 《현종실록》 권13, 현종 8년 1월 29일 갑진.

다.[54] 본 의례와는 상대적으로 관련성이 낮은 시설 관리 업무만을 담당했던 사약과 달리, 사알은 의례에 실제로 참여하며 내정과 외정을 연결하는 업무를 수행했다.[55] 사알은 왕비가 冊禮를 마친 사실을 국왕에게 아뢰거나,[56] 과거 합격자들에게 국왕을 대신해 蓋를 내려 주거나,[57] 常參 때 代言의 지시에 따라 국왕에게 外辦을 아뢰거나,[58] 존호를 올리는 의례 도중 영의정과 상전으로부터 冊函을 전해 받아 국왕에게 전달하는 등의 일을 맡았다.[59]

승지는 왕명을 거부하고 覆逆했다가 국왕의 노여움을 사고는 했지만, 사알은 간언의 책무를 지닌 儒臣과 달리 언제나 국왕의 명령에 복종했다.[60] 따라서 국왕들은 한층 편리하게 활용할 수 있는 직속 인력인 사알을 선호했고, 국정 운영과 무관한 사적인 심부름에 사알을 동원하기도

---

54) 단 사알은 행정 절차 및 의례의 격에 맞게 선택적으로 활용되었다. 인조 1년(1623) 윤10월의 政事에서 군신 간에 오갔던 문답을 통해 사알의 격에 대한 당대인들의 인식을 살펴볼 수 있다. '重臣은 사관을 보내 引入하는 것이 관례인데 璽寶를 찍을 尙瑞院 관원은 어떻게 불러들여야 하냐'는 질문이 나오자, 인조는 사알을 시켜 불러들이라고 답했다. 호출 대상자의 격에 따라 중신에 대해서는 사관을, 상서원 관원에 대해서는 사알을 동원한 것이다. 《인조실록》 인조 1년 윤10월 22일 무신. 弘胄曰: "尙瑞院官員, 今將安寶矣. 常時重臣, 則史官出去引入, 今此官則何以爲之?" 上曰: "以司謁招之."

55) 대다수의 왕실의례 기록에서 가장 먼저 등장하는 '액정서' 관원은 대개 어좌를 설치하는 업무[排設]를 맡은 사약을 가리킨다. 액정서 사약의 배설 기능을 상세히 파악할 수 있는 자료로는 정조대 액정서에서 국왕 관련 의례의 절차와 방법을 정리한 《掖庭儀例》가 있다. 현재 한국학중앙연구원 장서각에 소장되어 있으며, 정조 3년(1779, K2-3091)·정조 8년(1784, K2-3092)·정조 9년(1785, K2-3093)의 기록이 각각 1책씩 남아있다. 《掖庭儀例》는 정자체로 작성되지 않은 점, 수정한 흔적이 많은 점으로 보아 액정서 내부 참고용 업무지침서로 추정되는데, 정조대 관서지 편찬 흐름과도 맥락을 같이하는 자료라 할 수 있다. 김진옥, 〈조선 후기 官署志에 대한 고찰: 관서지의 정의, 범주, 편찬 특징을 중심으로〉 《고전번역연구》 7, 한국고전번역학회 참고; 정조대 왕실의례의 구성을 시간의 흐름과 공간의 변화에 따라 일목요연하게 파악할 수 있도록, 의례마다 각각의 개요를 담아 제목을 붙이고, 필요한 경우 세주를 통해 세부사항을 추가로 기록한 점이 특징이다.

56) 《세종실록》 권2, 세종 즉위년 11월 9일 을묘.

57) 《세종실록》 권43, 세종 11년 1월 24일 신미; 《세종실록》 권63, 세종 16년 3월 7일 갑신.

58) 《세종실록》 권44, 세종 11년 4월 22일 정유.

59) 《선조실록》 권180, 선조 37년 10월 19일 을축.

60) 《현종실록》 권13, 현종 8년 1월 29일 갑진.

했다. 태종은 상중인 신료를 불러들이거나[61], 죄를 지은 왕세자빈을 친정으로 출궁시킬 때에도 사알을 동원했다.[62] 이외에도 사알은 전국 각지에 파견되어 왕실 구성원의 쾌유를 비는 기도를 올리기도 했으며[63], 內宴을 준비하고[64] 행궁의 건축을 감독하는[65] 등의 업무에도 차출되었다. 그밖에 여묘살이 중인 신료에게 음식을 하사하거나[66], 병에 걸린 신료에게 염려의 말을 전할 때에도 사알이 동원되었다.[67]

한편 국왕 有故 시에 국왕의 권한을 발휘하는 왕대비의 명을 수행한 사례도 확인된다. 예종 승하 당일, 승정원에 모여 있던 승지와 院相 등은 思政殿으로 나아가라는 사알의 말을 듣고 사정전으로 향했다.[68] 명종이 승하했을 때에는 승전색이 환자 10여 명과 사알·사약·별감 등을 이끌고 후계자로 지목된 河城君[宣祖]이 거주하는 德興君(1530~1559)의 집에 이르렀는데, 이는 內殿, 즉 명종의 왕비인 仁順王后 沈氏(1532~1575)의 명을 받든 것이었다.[69]

내정의 국왕과 외정의 신료들은 기본적으로 승정원을 사이에 두고 상시 소통했지만, 간혹 국왕은 신료들의 청대를 거부함으로써 자신의 의사를 관철하고 정치적 입지를 확보하고자 했다. 이때 사알에게는 국왕의

---

61) 《태종실록》 권25, 태종 13년 4월 5일 계축.

62) 태종 18년(1418) 왕세자[양녕대군]가 어리를 다시 들인 사실을 숨긴 죄를 물어 세자빈을 친정으로 내보낼 때 사알이 동원되었다. 《태종실록》 권35, 태종 18년 5월 10일 기미.

63) 《세종실록》 권8, 세종 2년 6월 1일 무술.

64) 《세종실록》 권30, 세종 7년 12월 29일 갑오.

65) 《세종실록》 권96, 세종 24년 4월 1일 신묘.

66) 《세조실록》 권4, 세조 2년 6월 14일 임자.

67) 《숙종실록》 권15, 숙종 10년 11월 9일 경오. 사알의 방문을 국왕이 베풀어 준 각별한 은혜이자 무한한 영광으로 여겼던 신료들은 이를 기록으로 남겨 후대에 전하고자 했다. 사알의 파견에 관한 기록은 조선 후기 신료들의 문집, 특히 행장에서 쉽게 찾아볼 수 있다.

68) 《예종실록》 권8, 예종 1년 11월 28일 무신. 院相高靈君申叔舟·上黨君韓明澮·綾城君具致寬·寧城君崔恒·領議政洪允成·昌寧君曺錫文·左議政尹子雲·右議政金國光等, 會承政院. 司謁告曰: "承旨等, 可詣思政殿." 承旨及院相等, 皆詣思政殿門內. 당시 국왕인 예종이 임종을 앞둔 상황이었음을 고려하면 사알을 통해 사정전으로 나아가도록 명한 인물은 당시 왕실 최고의 어른인 대왕대비 내지는 왕대비였을 것이다.

69) 《명종실록》 권34, 명종 22년 6월 28일 신해.

뜻에 따라 외정의 신료들이 함부로 내정에 드나들지 못하도록 막는 임무가 주어졌다. 일례로 선조 29년(1596) 8월에는 승정원과 대신들은 물론 왕세자가 올린 계사마저 들이지 못했다는 사알의 발언이 기록되어 있어, 당시 국왕인 선조가 모종의 이유로 문안을 거부하는 가운데 사알이 국왕과 왕세자, 신료들 사이를 오가며 국왕의 의사를 외부에 전달했음을 알 수 있다.[70]

미관말직에 불과한 사알이 강경하게 면대를 요구하는 신료들을 완벽하게 막아내기란 사실상 불가능한 일이었지만, 국왕의 지시를 제대로 수행하지 못한 사알은 처벌의 대상이 되었다. 일례로 재위 10년(1410) 태종은 정전에서 朝啓할 때 외에는 사관이 따라 들어오지 못하게 하라는 명이 있었음에도 사관이 들어오는 것을 막지 못한 사알을 巡禁司에 가두었다.[71] 한편 영조와 정조의 경우 재위하는 동안 각각 전위 문제와 恩彦君(1754~1801)의 처벌 문제를 둘러싸고 신료들과 격렬하게 대립했는데, 이때 사알에게는 신료들이 대내에 들어오지 못하도록 합문을 막는 임무가 부여되었다. 대표적으로 영조는 재위 15년(1739) 외신의 청대를 번거롭게 아뢰었다는 이유로 승전색을 유배 보내고 사알을 汰去했으며, 재위 28년(1752)에는 신료들이 억지로 차비문을 밀치고 들어오자 합문을 제대로 지키지 못한 사알 역시 태거했다.[72]

조선 초기의 액정서는 관서의 명칭과 직명 등 여러 면에서 고려시대의 액정국과 유사했으며, 소속 인력은 궁전별로 복잡하게 흩어져 있었다. 그러나 세종대와 세조대를 거치면서 액정서는 점차 국왕과 왕비, 왕세자를 중심으로 통합되어갔다. 액정서 관원들은 궁중의 다양한 잡무를 수행했지만, 전알은 신료들의 계사 및 알현 요청과 그에 대한 국왕의 답변을 전달하는 업무로서 최고위직인 정6품 사알에게만 부여되었다. 사알은 외정과 내정 간의 연결이 요구되는 거의 모든 자리에 동원되어 군신 간의 소통을 보조했다.

---

70) 《선조실록》 권78, 선조 29년 8월 27일 임술; 《선조실록》 권78, 선조 29년 8월 28일 계해; 《선조실록》 권78, 선조 29년 윤8월 2일 병인.
71) 《태종실록》 권19, 태종 10년 4월 28일 갑자.
72) 《영조실록》 권60, 영조 15년 8월 28일 임인; 《영조실록》 권78, 영조 28년 12월 17일 계묘.

二. 액정서에 대한 논의와 그 기능의 변화

1. 조선 전기의 왕명 전달 활동과 조정의 인식

조선 전기의 액정서는 정치적 비중이 미미한 잡직 관서였기 때문에, 단독으로 논의되기보다는 주로 왕명 전달 체계를 정비하는 과정에서 승정원 승지 내지는 내시부 승전색과 함께 언급되었다. 특히 세종대에는 승정원 중심의 왕명 출납 체계가 정착되어가는 가운데 액정서 사알이 왕명을 전달하는 것이 적절한지 그 여부를 둘러싸고 수시로 논란이 벌어졌다.

세종은 재위 6년(1424) 8월 14일 승정원에 전지를 내려 밖에서 아뢰거나 안에서 전교할 때면 항상 승전색을 통하고, 만약 승전색이 자신이 맡은 일을 안팎으로 직접 전달하지 않고 사알을 시키는 경우 즉시 자신에게 아뢸 것을 명했다.[73] 그러나 승정원에서 아뢰는 일을 자신이 직접 가서 듣지 않고 사알을 보내 전달받은 승전색 田畇을 한참 동안 결박했다가 풀어주었다는 세종 22년(1440)의 기사를 보면, 사알이 승전색을 대신해 승정원을 출입하는 관행은 세종대 후반 내내 이어졌던 듯하다.[74]

이미 세종이 승전색은 사알을 시키지 말고 직접 승정원을 출입하도록 명령한 상황에서, 승전색이 이처럼 왕명을 거역하고 사알을 거듭 동원한 것은 매우 이례적인 일이었는데, 세종 25년(1443)의 실록 기사를 통해 그 배경을 추측할 수 있다. 당시 법에는 이미 모든 공사는 승전색이 출납하고, 사알은 肅拜單子만 담당하도록 정해져 있었다. 그런데 세종이

---

73) 《세종실록》 권25, 세종 6년 8월 14일 병진. 傳旨承政院: "自今自外啓達事, 如肅拜小事外, 須面囑承傳色啓達, 毋使司謁傳傳啓達. 自內傳敎事, 亦須承傳色親傳, 然後聽受施行. 其或承傳色承內敎, 不親自宣傳, 使司謁代宣, 或代言司啓達事, 不卽親到聽受入啓, 隨卽啓達."

74) 《세종실록》 권89, 세종 22년 6월 8일 무인.

업무 중 실수를 저지른 승전색에게 착오를 일으키게 된 경위를 묻자, 승전색은 사알이 자신에게 전해주는 바람에 착오가 있었다고 답했다. 승전색의 답을 들은 세종은 승전색이 원인으로 지목한 사알에게 책임을 묻는 대신, 평소 승전색이 출납 업무에 태만했기 때문에 애초에 승정원에서 승전색을 바로 부르는 대신 사알을 통해 승전색에게 계달할 일을 전달했을 것으로 보았다. 세종은 이 한 가지 일만으로도 나머지 일, 즉 평소의 모습을 알만하다면서, 앞으로는 사알이 승정원에 드나들지 못하도록 막는 것이 어떻겠냐며 승지들의 의견을 물었다.[75]

이에 승지들은 기한이 촉박할 때면 승전색 대신 사알에게 전해주기도 했다며 엎드려 사죄하면서도, 승정원의 일이 많아 승전색 한 사람만으로는 출납할 수 없으며, 규정대로 승전색에게 전해주더라도 승전색이 혹 미처 아뢰지 못하거나, 다른 일을 아뢰느라 승정원에 출입하지 못하거나, 사안이 매우 긴급한 경우에는 승전색을 기다리기가 어렵다며 기존의 업무상 고충을 나열했다. 세종이 그간의 경험으로 인해 승전색의 근태에 대해 회의적인 태도를 보이자, 왕명 출납 과정에서의 어려움을 언급함으로써 간접적으로나마 세종에게 승전색의 입장, 즉 승전색이 법을 어기고 사알을 부릴 수밖에 없었던 배경을 설명한 것이었다. 이어서 승지들은 구두로 아뢸 일이 아닌 것은 사알을 통해 승전색에게 전해주도록 한다면 업무가 지체되는 문제가 거의 없게 되어 편리할 것이라며 대안을 제시했고, 결국 세종은 승지들의 제안을 받아들여 '분부를 받을 것도 말로 할 것도 없는 일[無取旨無言辭公事]'은 사알을 통해 전할 수 있도록 허락해주었다.[76]

---

75) 《세종실록》 권99, 세종 25년 1월 3일 기미. 上謂承旨等曰: "凡公事, 皆令宦者出納, 而司謁只掌肅拜單子, 已有成法. 今倭人獻香, 宦者致誤. 予問之, 答云: '司謁傳授於臣, 因致錯誤.' 是卽宦者怠於出納, 爾等必授司謁以啓. 觀此一事, 其餘可知. 予欲使司謁不得踵承政院門, 何如?"

76) 《세종실록》 권99, 세종 25년 1월 3일 기미. 承旨趙瑞康·李承孫·趙克寬·金銚·姜碩德等俯伏謝罪曰: "近來事有及期而不及授諸中官, 則或授司謁, 臣等罪在不赦, 惶恐無地, 但本院事劇, 非一中官所能出納. 倘有一緊急事, 旣授中官, 中官或入內未啓, 或在內親稟他事, 不得出入, 又値緊急事, 若待中官, 則事不及期. 臣等以爲若非口啓公事, 則屬諸司謁, 轉授中官, 庶幾事不淹滯, 似爲便益." 上曰: "宦者司謁可掌之事, 區別以啓." 遂下傳旨曰: "無取旨無言辭公事, 令司謁傳啓."

당시 승지들이 이렇듯 사알의 관여를 허락해줄 것을 적극적으로 건의하게 된 배경에는 과중한 업무에 시달리던 승전색의 간곡한 부탁이 있었다. 사알 문제로 승지가 세종에게 문책당하자 승전색 金忠은 승지 趙瑞康(1394~1444) 등에게 '일이 너무 많아 혼자서 출납하기 어려우니 성상께 청을 올려 승전색과 사알이 일을 나누어 맡게 해달라'고 호소했는데, 실무 담당자로서 과중한 업무로 인한 어려움을 잘 알고 있던 승지들이 그의 부탁을 들어준 것이었다.[77]

한편 재위 28년(1446)에는 세종은 모든 공사는 중요도를 막론하고 항상 승정원을 통해 출납해야 하는데도 승전색을 사적으로 만나[私見] 계달하는 신료들이 있음을 지적했다. 세종은 이처럼 승정원이 아닌 승전색을 통한 계달이 만연해지면 일차적으로는 政令이 나가는 경로가 일관되지 않아 착오가 생기기 쉬울 뿐만 아니라, 추후 극심한 폐단이 발생할 것이라 보았다. 이에 세종은 이후로는 승정원을 경유하지 않고 바로 아뢰려는 자가 있으면 승전색이 막도록 하고, 승정원 외에는 왕명을 선포[宣命]하지 못하도록 제한하는 내용을 영구한 법식으로 정했다.[78]

이처럼 세종대에는 승전색과 사알 등의 업무 범위를 둘러싼 여러 차례의 논의 끝에 승전색이 승정원을 통해 왕명을 전달하는 것을 원칙으로 하되, 업무 효율을 고려해 사소한 일의 경우에는 왕명 전달 과정에서 승전색 혹은 승지가 사알을 동원하도록 허락한다는 방침이 정립되었다. 그러나 사알이 왕명 출납 과정에 개입하게 된 근본적 원인인 승전색의 과다한 업무량 문제가 해결되고, 나아가 사알이 맡아도 될 '사소한 일'이 무엇인지에 대한 명확한 기준이 마련되지 않는 이상, 사알의 동원 문제는 반복될 수밖에 없었다.

세종 6년(1424) 사알의 승정원 출입 문제가 처음으로 제기되었던 시점으로부터 약 반세기 후인 성종 6년(1475)에도 여전히 사알은 승전색

---

77) 《세종실록》 권99, 세종 25년 1월 3일 기미. 初, 上詰承旨時, 宦者金忠泣謂瑞康等曰: "一日萬機, 一宦者出納, 勞苦難堪. 諸公力請于上, 得與司謁分掌諸事, 則諸公之賜也. 吾輩敢忘其賜?" 故瑞康等冒威力請, 乃有是命, 忠喜, 謝瑞康等.

78) 《세종실록》 권113, 세종 28년 7월 21일 정해. 단 비밀스러운 일의 경우에는 이러한 제한 규정을 적용하지 않아 결과적으로 후대에 왕명 출납 체계를 둘러싼 논쟁의 여지를 제공했다.

에 의해 공사 출납에 동원되고 있었다. 성종은 중간에 사알이 개입하게 되면 일이 지체되거나 착오가 생길 수 있다며 앞으로는 교지를 전달하는 일은 승전색이 아니면 들어주지 말라고 명했지만, 좌승지 柳睠은 긴요한 大事를 어찌 감히 그렇게 처리하겠냐며 성종의 말에 동조하면서도, 긴요하지 않은 일은 승전색과 승정원 모두 사알을 통해 전달해왔다는 말을 덧붙였다.[79]

성종은 승전색 내지는 승지들이 직접 처리해야 할 출납 업무를 사알에게 대리시키는 관행에 대해 매우 부정적이었으나, 사알을 동원함으로써 조금이나마 업무 부담을 줄여 보려는 승전색과 승지들의 노력은 이후로도 계속되었다. 성종은 재위 20년(1489) 講武를 다녀오던 중 승정원에 전교를 내려, 행군 중에는 어려운 일이 많고 피곤하다는 이유로 승전색이 승지들을 직접 찾지 않고 사알을 대신 보내는 경우가 종종 있는데, 승정원에서 절차상의 문제를 들어 이들을 제지하지 않고 오히려 사알이 전하는 내용을 그대로 시행하고 있으니 매우 옳지 않다고 비판하며, 이후로는 만약 승전색이 직접 전하지 않고 타인에게 업무를 미루는 것을 보면 즉시 자신에게 보고할 것을 당부했다.[80]

성종 23년(1492) 성종은 승지에게 요즈음 啓下公事를 사알이 分房하는 경우가 많다고 들었는데 정말 그러냐며 소문의 진위를 물었다. 이에 도승지 鄭敬祖(1455~1498)가 사알과 승지 모두 분방한다고 답하자, 성종은 공사를 방별로 나누는 것은 승지가 스스로 해야 할 일이지 사알의 소임이 아니며, 사알의 역할은 문서를 가지고 승전색을 따라와 전하는 것에 불과하다고 강조하는 등 공격적인 반응을 보였다. 이에 좌승지 許琛(1444~1505)은 사알이 공사를 방별로 나누고 나면 六房의 서리가 각방의 공사를 해당 방의 승지에게 보이고 최종적으로는 승지가 判付[81]

---

79) 《성종실록》 권58, 성종 6년 8월 14일 경인. 上語左承旨柳睠曰: “今觀承傳色, 公事出納, 常使司謁, 故事多稽緩, 亦有錯誤, 自今以後, 凡傳敎事, 非承傳色則勿聽. 睠對曰: “事或不緊, 則臣等亦招司謁入啓, 承傳色亦使司謁傳敎, 若緊關大事, 則安敢乃爾?”

80) 《성종실록》 권233, 성종 20년 10월 10일 갑오.

81) 신하나 각 관서가 올린 문서에 대해 임금이 판결한 것을 말한다. 승지가 문서를 가지고 입시했을 때 그 자리에서 적는 경우도 있었고, 임금이 판부를 쪽지에 적어서 승정원에 내려 주면 승지가 승정원에서 작성해 임금의 재가를 거치는 경

한다며 공사의 분방 절차에서 사알이 구체적으로 어떠한 역할을 수행해 왔는지 설명했으나, 성종은 끝까지 왕명 없이 사알이 멋대로 분방하는 것은 부적절하다며 이후로는 사알에게 분방 업무를 맡기지 말 것을 재차 명했다.[82]

한편 중종 10년(1515) 예문관에서 올린 箚子에는 승전색이 명을 전해도 착오가 생길까 염려되는데 하물며 중간에 한 단계가 더 생긴다면 사알이 어찌 바깥[外], 즉 외정에 제대로 명을 전할 수 있겠냐는 대목이 있어, 실무자인 승지를 제외한 신료들은 대체로 국왕과 마찬가지로 사알이 왕명 출납에 개입하는 것에 대해 부정적이었음을 알 수 있다.[83]

그러나 관서의 격이 낮고 사알의 업무 역시 '소소한 일'에 국한되었던 만큼, 이러한 우려가 실제로 사알의 개입을 막기 위해 승전색 혹은 승지를 증원하거나 공사 출납 체계를 개정하는 등의 실질적인 제도 개선으로 이어진 것은 아니었다.[84] 이후로도 사알은 현실적인 필요에 따라 계속해서 국왕과 승정원, 승전색 사이를 오가며 공사의 출납에 관여했다. "宦寺는 단지 문이나 지킬 뿐이며 소소한 일 같은 것은 곧 사알의 소임"이라는 중종대 南袞(1471~1527)의 발언을 통해서도 사알이 국왕과 승정원, 그리고 승전색 사이에서 비록 비중은 작을지라도 일정한 역할을 맡고 있었으며, 그러한 사실을 군신 모두 분명히 인식하고 있었음을 알 수 있다.[85] 또 중종 18년(1523)의 실록 기사에는 사알은 안에서 비망기를 쓰기도 하고 맡은 일이 적지 않으므로 원활한 업무 수행을 위해서는 글을 잘하는 사람을 차출해야 한다는 언급이 있어, 법전 규정과 별개로 실제로는 사알이 비망기를 비롯한 왕명을 전달하고 있었음을

우도 있었다. 김태웅 · 이강욱 감수 · 해설, 진현 · 하명준 교열 · 해제, 조미은 외 표점 · 번역, 2017 《교점역해 정원고사》, 서울대학교출판문화원, 65쪽.

82) 《성종실록》 권262, 성종 23년 2월 4일 을사.

83) 《중종실록》 권23, 중종 10년 9월 19일 임인. 藝文館奉敎許洽等上箚曰: "(…) 且中使凡傳命, 亦慮其訛謬, 況中使傳于司謁, 司謁又豈能傳于外也? 此, 臣等之所未便也."

84) 액정서는 惠民署, 活人署 등과 더불어 가장 위상이 낮은 관서로 인식되었다. 《성종실록》 권159, 성종 14년 10월 25일 갑신. 典校署博士高彦謙等上書曰: "(…) 本朝官制, 署爲最卑, 如惠民署·掖庭署·活人署之類, 是已."

85) 《중종실록》 권36, 중종 14년 7월 1일 임진. 知事南袞曰: "(…) 宦寺只守門而已, 如小小之事, 則乃司謁之任也."

짐작할 수 있다.[86] 단 중종이 재위 후반기에도 여전히 사알이 중간에서 공사의 출납을 지체시킬까 염려되니 출납이 신속하게 이루어질 수 있도록 사알을 단속하라는 지시를 내렸던 것을 보면 사알의 업무 능력에 대한 우려는 쉽게 불식되지 않았던 듯하다.[87]

한편 중종 12년(1517)에는 司醞署의 婢子가 米斗를 가지고 궐문을 나서다가 병조에 적발되어 구류 당한 일을 알게 된 중종이 비자를 놓아주라는 내용의 전교를 사알을 통해 승정원에 내렸다가 논란이 일어나기도 했다. 사건의 발단이 된 사온서 비자의 일은 그 자체로는 사소한 일에 불과했으나, 臺諫은 중종이 이 일에 관한 정보를 얻고 그에 대응해 전교를 내리기까지 일련의 과정이 승전색과 승지, 사관이 포함된 공식적인 경로가 아닌, 內人과 사알 등으로 구성된 비공식적인 경로를 통해 진행된 점에 주목했다. 대사헌 崔淑生(1457~1520)과 대사간 李彦浩(1477~1519)는 전교는 사관이 지켜보는 가운데 승전색이 직접 승지에게 전하는 것이 원칙인데, 승전색이 사알을 통해 교지를 전해왔음에도 불구하고 사알의 말만 듣고 병조에 비자를 놓아주도록 지시한 승지의 처신을 강도 높게 비판하며 해당 승지의 파직을 청했다.[88] 비판의 요지는 승지란 단순히 왕명을 출납하는 것에서 더 나아가 잘못된 일이 있으면 따져본 후에 啓稟해야 하는 직책인데, 왕명의 진위를 제대로 따져보지도 않고 형식 면에서나 내용 면에서나 부적절한 왕명에 순종했으므로 직책을 다하지 못했다는 것이었다.

국왕은 간혹 독단적으로 사알에게 규정된 기능 이상의 권한을 부여하려 시도하기도 했으나, 신료들의 반대는 굳건했다. 재위 29년(1596) 윤8월 18일, 선조는 죄를 지은 승전색 閔希騫을 체차하면서 승전색은 할 일이 없으니 다시 차출하지 말고, 부득이 출납할 일이 있으면 사알을 통

86) 《중종실록》 권49, 중종 18년 8월 30일 정묘. 下鄭蕃良賤分揀公事, 仍傳曰: "(…) 司謁在內, 或書備忘, 任事不少, 當以此能文人差之."

87) 《중종실록》 권95, 중종 36년 6월 1일 병진.

88) 《중종실록》 권28, 중종 12년 7월 4일 무인. 彦浩曰: "今承傳色, 出納王命, 亦旣非矣, 而況承傳色, 令司謁傳之耶? 爲承旨, 非但出納而已, 使其出納, 必皆惟允. 如有妨害大體之事, 當詰問而啓稟之, 可也. 徒爲將順, 乃以司謁之言爲信, 卽令兵曹放之, 失職甚矣."

해 들이도록 명했다가 신료들의 반발을 샀다.[89] 승정원에서는 傳令의 소임은 한시도 비워둘 수 없다며 승전색을 속히 차출할 것을 청했지만, 선조는 출납은 사알도 할 수 있으니 승전색은 차출하지 않겠다고 맞섰다.[90] 그러자 승정원은 출납하는 일 중에 중요한 것은 반드시 승전색을 통해 아뢰는 것이 고칠 수 없는 규례로, 이는 결코 사알이 대신할 수 있는 일이 아니라며 승전색과 사알의 업무는 질적으로 차이가 있음을 강조했다.[91] 앞서 세종대에 확립된 사알은 긴요하지 않은 일의 경우에만 공사 출납 과정에 개입하는 것을 제한적으로 허락한다는 방침이 이 시기까지 영향력을 발휘하고 있었음을 알 수 있는 대목이다. 같은 날 승정원에서는 여기에 더해 대신들의 계사를 사알을 통해 들일 수는 없다며 직접 入啓함으로써 선조의 결정을 따르지 않겠다는 의사를 분명히 밝혔다.[92]

승전색의 부재로 인해 승정원에서는 공사를 출납하는 직무를 행하지 못하고 대신들은 문안을 올리지 못하는 파행 상태가 이어지는 가운데, 승지들과 대신들은 승전색을 대신해 사알로 하여금 전명 업무를 수행하게 하려는 선조의 지시를 강경하게 거부하며 승전색의 차출을 거듭 촉구했다. 선조는 이후로도 한참 동안 승전색을 차출하지 않고 버티다가, 같은 달 18일 대신이 계사를 올려 옥사의 추국이 지체되고 있는 문제를 지적하며 옥사를 출입하는 일은 사알에게 시킬 수 없으니 승전색을 차출해 전명하도록 하자고 청하자 마침내 승전색을 차출하겠다고 답했다.[93]

조선 전기의 액정서 논의는 주로 실무적인 문제, 즉 사알이 승전색과 승지 사이에서 왕명 전달에 개입하는 문제를 둘러싸고 이루어졌다. 왕명 출납에 직접 관여하는 실무자들을 제외하면, 국왕과 일반 신료들은 대체로 승지와 승전색 중심의 왕명 출납을 선호했으며, 사알은 중요도가 낮

89) 《선조실록》 권79, 선조 29년 윤8월 6일 경오. 以備忘記傳曰: “承傳色閔希騫, 作罪故遞差, 且無可爲事, 不須差出. 如有不得已出納事, 使司謁入之.”
90) 《선조실록》 권79, 선조 29년 윤8월 6일 경오. 傳曰: “司謁亦足出納, 承傳色不須差出.”
91) 《선조실록》 권79, 선조 29년 윤8월 6일 경오. 政院啓曰: (…) “禁中事體, 至重至嚴, 凡所出納之事, 若係關重, 則必使承傳色通達, 乃是不易之規例, 決非司謁所可代行者.”
92) 《선조실록》 권79, 선조 29년 윤8월 6일 경오.
93) 《선조실록》 권79, 선조 29년 윤8월 18일 임오.

은 사안만 제한적으로 전달해야 한다고 보았다. 따라서 조선 전기에는 액정서 관련 논의 역시 대개 일회성 언급에 그쳤을 뿐 확대되지 않았다.

2. 인조대 이후 公私 인식의 강화와 개편 논의

앞서 살펴본 것처럼 조선 전기의 액정서 논의는 승정원 중심의 왕명 출납 체계 속에서 사알의 왕명 전달 기능을 제한하는 데 초점이 맞추어져 있었다. 그런데 17세기 인조대에 이르면 기존의 논의에 宮府一體論으로 대표되는 공사 인식의 문제가 더해지면서 국왕 대 신료의 대립 구도 속에서 액정서 논의가 전개되기 시작한다.

인조 3년(1625)에는 승전색이 원종공신 녹훈에 관한 書啟單子를 승정원을 경유하지 않고 스스로 판부하고 바로 도감에 내려 물의를 빚었다. 이에 승정원은 크고 작은 계하공사를 모두 승정원에서 판부한 후에 각사에서 봉행하도록 하는 것은 宮府의 체제를 하나로 통일하고 혹시 모를 폐단을 방지하기 위한 것인데, 법례를 어긴 승전색이나 절차상 문제가 있는 판부를 위에 보고하지 않고 그대로 접수한 도감 모두 잘못이 크다며 해당 승전색과 사알, 녹훈도감 낭청 등 관계자들을 엄중하게 추고할 것을 청했다.[94]

비슷한 논의는 이후로도 몇 주간 이어졌는데, 논의의 초점이 물의를 빚은 관원 개인의 처벌에서 승정원 경유 문제로 점차 이동하는 것을 확인할 수 있다. 같은 해 7월, 사헌부는 아래와 같은 계사를 올렸다.

> 宮中과 府中은 마땅히 일체가 되어야 하니, 일의 내외를 막론하고 반드시 승정원[喉舌]을 거쳐 출납하는 데에는 그 의의가 있습니다. 청컨대 이제부터는 내시부 · 액정서 · 내수사 등의 크고 작은 계하공사를 모두 승정원을 경유하게 해 함부로 속이는 폐단을 막으소서.[95]

---

94) 《인조실록》 권9, 인조 3년 6월 25일 신축.
95) 《인조실록》 권9, 인조 3년 7월 11일 정사. 憲府啓曰: “宮中府中, 宜爲一體,

사헌부의 주장은 크고 작은 계하공사는 모두 승정원을 경유해야 한다는 결론만 놓고 보면 기존의 원칙론과 차이가 없었지만, 승정원 경유의 주체로 내시부·액정서·내수사를 특정해서 언급하고 있다는 점에서 이전과는 다른 양상을 띠고 있었다. 세 관서 중 본래 이조 소속인 내수사를 제외한 내시부와 액정서는 모두 내정 소속의 국왕 직속 관서로서, 승정원을 거치지 않고 국왕에게 直啓하는 것이 관례였다. 그러나 17세기에 이르러 대두된 궁부일체론은 국왕의 공사 영역을 바라보는 시각에도 영향을 미쳤고, 신료들은 기존에는 국왕의 사적 영역으로 치부했던 '궁중'의 관서들에 대해서도 '부중'의 여타 관서들과 마찬가지로 승정원을 경유할 것을 요구함으로써 국왕의 사적 영역을 공적 영역으로 포섭하고자 했다.

이에 인조는 액정서의 모든 일을 승정원에 呈訴하도록 했다.[96] 이는 다시 말해 내시부·액정서·내수사 중 내시부와 내수사는 현행 제도를 유지하고, 오직 액정서에 대해서만 승정원을 경유하도록 허락하겠다는 것이었다. 인조는 예로부터 여러 공사를 승정원이 아닌 該曹를 거쳐 처리하도록 한 것 역시 함부로 속이는 일을 막기 위해서였다며, 내수사와 내시부에 대한 승정원 경유 요구는 한사코 거부했다.[97] 인조는 내수사에 대해서는 원래대로 이조에 보고한 후 거행하더라도 공사를 처리하는데 문제가 없을 것이라 여겼으며[98], 내시부에 대해서는 그렇게까지 할 만한 일이 없을 뿐만 아니라 그간 계하공사로 인해 폐단을 끼친 적도 없

事無內外, 必由喉舌出納者, 其意有在. 請自今, 凡內侍府·掖庭署·內需司等大小啓下公事, 皆關由政院, 以防濫僞之漸."

96) 《인조실록》 권9, 인조 3년 7월 11일 정사. 答曰: "掖庭署凡事, 呈訴于政院; 內需司凡公事, 報該曹擧行."

97) 《승정원일기》 7책, 인조 3년 7월 12일 무오. 府前啓, 掖庭署等事. 答曰: "慮有濫僞之事, 故凡公事, 必關由該曹, 古人所見, 亦豈下於今人乎? 內侍府, 別無關由之事, 亦何必關由政院乎? 勿爲更論."

98) 내수사는 본래 이조 소속으로, 내수사의 모든 공사는 이조에 보고해 傳啓하는 것이 원칙이었다. 《성종실록》 권6, 성종 1년 6월 13일 경신; 《성종실록》 권8, 성종 1년 12월 15일 무오, 傳于吏曹曰: "今後內需司, 凡公事勿令直啓, 報該曹, 轉啓."

으니 굳이 번거로운 일을 만들 필요가 없다고 주장했다.[99] 신료들의 거듭된 요구에도 불구하고 인조는 끝까지 자신의 의견을 굽히지 않았고, 이때의 논의는 결국 결론에 이르지 못한 채 일단락되었다.[100]

인조가 내시부와 달리 액정서에 대해서만큼은 별다른 거부감 없이 승정원을 경유하도록 허락할 수 있었던 배경으로는 앞서 살펴본 액정서 사알의 존재를 들 수 있다. 사알이 승전색과 함께 국왕과 승정원 사이에서 일부나마 왕명 전달 업무를 수행하는 이상, 액정서는 승정원과 밀접한 관계를 유지할 수밖에 없었다. 다시 말해 액정서는 승정원을 통해 공사를 출납하게 되더라도 업무상 혼선이나 구성원들의 거부감이 비교적 적을 것이라 예상되는 관서였기에, 인조 역시 별다른 이견 없이 신료들의 제안을 수용할 수 있었던 것으로 생각된다.

따라서 이 시기 이후로는 승정원에서 액정서의 제반 공사를 출납하게 되었다. 승정원이 출납하는 액정서의 공사란 대개 직무를 제대로 수행하지 못한 액정서 관원들의 처벌을 국왕에게 요청하는 것이었다. 사실상 승정원에서 액정서에 대한 단속 및 통제 권한을 갖게 된 것이다. 다만 액정서가 승정원의 통제하에 놓이게 되었다고 해서 국왕 직속 인력으로서 기능을 상실한 것은 아니었다. 액정서의 일이란 앞서 인조 3년(1625)의 논의에서도 언급되었듯이 미세한 것들이 대부분이었고, 승전색을 대신해 종종 승정원에 출입하며 사소한 일을 전달하는 사알의 역할 역시 그대로였기 때문에, 승정원의 경유 여부와는 별개로 액정서와 국왕은 여전히 견고한 결속을 유지했다.

액정서를 승정원의 통제하에 두는 것은 결국 궁부일체론과 같은 맥락에서 내정의 공적 성격을 강화하기 위한 시도 중 하나였다. 따라서 비록 실제 업무에는 제대로 적용되지 못했을지라도 그 방향 자체에 대해서는 신료들 사이에 다양한 공감대가 형성되어 있었는데, 조선 후기 柳馨遠(1622~1673)과 丁若鏞(1762~1836)의 관제개혁론 중 액정서 관련

99) 《승정원일기》 7책, 인조 3년 7월 15일 신유. 上曰: “內侍府·掖庭署, 元無所爲, 惟內需司, 以奴婢收貢之事, 皆關於該曹, 如有不當之事, 則此可防啓也. 內侍府則只管付職等微細之事而已, 此何可關由政院? 臺諫亦以此云云, 而事勢如此, 不得從也.”

100) 《승정원일기》 7책, 인조 3년 7월 15일 신유.

대목은 이러한 신료들의 지향을 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있다.

먼저 유형원은 내시부와 액정서를 일원화해 내시부를 액정서에 통합할 것을 주장했다. 아래 [표 3]은 《磻溪隨錄》에 수록된 액정서의 직제 개편안을 《經國大典》에 수록된 내시부의 직제와 비교한 것이다.[101]

[표 3] 《經國大典》 내시부·《磻溪隨錄》 액정서의 직제

		《經國大典》 내시부		《磻溪隨錄》 액정서	
		직명	인원	직명	인원
품계	종2품	尙膳	2		
	정3품				
	종3품				
	정4품	尙傳	2		
	종4품	尙冊	3		
	정5품	尙弧	4		
	종5품				
	정6품				
	종6품				
	정7품			尙膳	2
	종7품	尙設	6	尙傳	2
	정8품	尙除	6	尙冊	3
	종8품			尙弧	3
	정9품			尙設	5
	종9품			尙除	5

《磻溪隨錄》에서 유형원이 제안한, 내시부를 흡수한 새로운 액정서의 직제와 《經國大典》에 수록된 기존 내시부의 직제는 그 구조가 거의 같았다. 단 최고 품계가 종2품인 《經國大典》의 내시부와 달리 《磻溪隨錄》의 액정서는 최고 품계가 정7품에 불과했다. 정7품은 기존 액정서의 최고 품계인 정6품보다도 낮은 품계로, 유형원 역시 액정서와 내시부를 비롯한 국왕의 사적 영역을 가능한 한 축소하고자 했던 조선 후기의

101) 《磻溪隨錄》 권15, 〈職官之制〉 上, 京官職.

신료들과 입장을 같이했음을 알 수 있다.

다음으로 정약용은 《經世遺表》에서 한층 더 구체적인 액정서 개편안을 제시했는데, 그 내용은 다음과 같다.

> 국법에 외조는 내시와 더불어 말을 할 수 없으니, 내시부에는 提調가 없는 것이 옳다. 액정서가 천하다고는 하나 이미 朝士와 더불어 말을 하는데 어찌 제조가 없을 수 있겠는가? 이제 도승지 2명이 액정서 제조를 例兼하도록 배정[擬望]하니, 적당한 듯하다.[102]

본래 액정서는 長官인 제조가 없는 국왕 직속 기구로서, 액정서 관원들은 국왕으로부터 직접 지시를 받아 움직였다. 그런데 정약용은 액정서에 제조직을 새로 설치하고, 승정원 도승지가 액정서 제조를 겸직하도록 함으로써 상호 간의 소통이 더욱 원활하게 이루어질 수 있는 환경을 조성하고자 했다. 정약용의 개편안은 비록 실제로 실현되지는 못했지만, 액정서를 비롯한 국왕의 사적 영역을 최대한 국왕과 신료들이 공유하는 공적 영역으로 포섭하고자 했던 조선 후기 신료 집단 공통의 지향을 보여준다는 점에서 적지 않은 의미를 지니는 것이었다.

그러나 이러한 원칙론 혹은 정치적 구호와는 별개로, 신료들 역시 때로는 액정서를 각자의 이해에 맞게, 즉 사적으로 활용함으로써 내정의 동향을 파악하려 시도했으며, 그 과정에서 액정서 관원 역시 정치적 부침을 겪기도 했다. 예컨대 단종 1년(1453) 癸酉靖難 당시 사알이었던 黃貴存은 首陽大君[世祖]에 의해 安平大君(1418~1453)의 黨與로 지목되어 아들과 함께 처형당했다.[103] 황귀존은 숙종 24년(1698) 단종이 복위된 후에도 한참이 지난 정조 15년(1791)에 이르러서야 莊陵 配食壇에 배향됨으로써 단종에 대한 충절을 인정받을 수 있었다.[104] 그러나

---

102) 《經世遺表》 권1, 〈天官吏曹〉 1, 治官之屬, "國法 外朝不得與內侍接語 內侍之無提調 可也 掖庭雖賤 阮[旣]與朝士接語則 何必無提調乎 今擬都承旨二人 例兼掖庭署提調 抑所宜也"

103) 《단종실록》 권8, 단종 1년 10월 10일 계사.

104) 《정조실록》 권32, 정조 15년 2월 21일 병인.

같은 시기 액정서에서 근무했던 다른 사알들은 수양대군의 집권 과정에서 세운 공을 인정받아 세조 즉위 이후 원종공신으로 책봉되었다. 한편 광해군 7년(1615)에는 癸丑獄事를 조사하던 중 영창대군을 강화도에 귀양 보낸 사실을 고발하는 글을 액정서 별감을 통해 중국 사신에게 전달하려던 시도가 적발되기도 했다.[105]

17세기에는 기존의 논의에 공사 인식의 문제가 더해지면서 국왕 대 신료의 대립 구도 속에서 액정서에 대한 논의가 전개되었다. 신료들은 궁부일체론을 내세워 액정서의 공사를 승정원을 경유해 처리할 것을 요구했고, 그 결과 인조대 이후로는 사실상 승정원에서 액정서에 대한 통제 권한을 갖게 되었다. 같은 시기에 제출된 柳馨遠과 丁若鏞의 액정서 개편론은 액정서를 비롯한 국왕의 사적 영역을 최대한 국왕과 신료들이 공유하는 공적 영역으로 포섭하고자 했던 조선 후기 신료 집단 공통의 지향을 명확하게 보여준다.

3. 조선 후기의 왕권 강화와 직제 개편

신료들이 대개 액정서를 국왕의 사적 영역으로 간주하고 경계했던 것과 달리, 국왕들은 직속 기구인 액정서를 각별하게 대우했다. 연산군대(1494~1506)는 이러한 군신 간의 인식 차이가 가장 단적으로 드러났던 시기로서, 성종대 《經國大典》 체제의 확립과 함께 어느 정도 완성된 듯 보였던 액정서 제도는 연산군대를 거치면서 한동안 변칙적인 형태로 운영되었다. 연산군은 재위 초반 직계 상한이 6품인 서방색을 5품으로 승진시킨 일로 《經國大典》을 경시하고 무너뜨린다는 대간의 비판을 받았으나, 여러 차례의 간언에도 불구하고 끝까지 뜻을 굽히지 않았으

105) 《광해군일기[정초본]》 권87, 광해 7년 2월 18일 을미. 內人義一之招曰: “(…) 又同年十二月, 文尙宮書中: ‘唐官出來云, 汝甥方信元乃掖庭別監也, 以璥出置江都事, 作文呈之’, 以義一枕中破字諺簡, 問于渠, 使之自解, 則其簡辭曰: ‘璥命雖堅, 聞方啓辭. 寧有堅置之理? 唐人出來之奇, 潛言之, 回答若持來, 其恩一生何以報? 唐人來則大禁圍行如, 常人千萬不能爲, 信元則掖庭署人, 唐人處, 若呈之, 則此冤慟之情, 終可解耶?”

며,[106] 이후로도 연산군은 줄곧 자신의 직속 인력을 각별하게 대우하는 모습을 보였다.

연산군은 공식적인 왕명 출납 기구인 승정원에 비해 액정서를 선호해, 대내에서 필요로 하는 물품이 있으면 사알을 보내 구전으로 지시를 내려서 조달하는 경우가 많았다. 이에 승지들이 여러 관사에 지시를 내릴 때 사알의 구전에만 의존하는 것은 적절하지 않다는 지적을 제기하자, 연산군은 승지들의 건의를 받아들여 중요한 물품은 전지를 써서 내리고 그 외에 자질구레한 품목은 물목을 써서 들이면 啟字印을 찍어서 내리도록 했다.[107] 그러나 이후의 기록을 보면 이때의 수정사항은 잘 지켜지지 않았고, 얼마 지나지 않아 원래의 관행대로 돌아갔던 듯하다.

한편 재위 10년(1504)에는 承命牌를 나눠주고, 이 패를 지닌 내관이나 관리를 만나면 지위 고하를 막론하고 말에서 내리거나 허리를 굽히는 등 예를 표하도록 했다. 왕명을 봉행하는 사람은 그 지위와 무관하게 존엄한 국왕의 분신과도 같으므로 예를 갖춰야 한다는 것이었다.[108] 연산군은 여기서 그치지 않고 재위 11년(1505) 납으로 만들고 '追飛電'이라는 글자를 새긴 追飛電牌를 액정서 사령 10인에게 주어, 패를 차고 궐내를 달리면서 심부름을 수행하도록 했다. 해당 기사에 사관이 남긴 史論에 따르면, 연산군은 대내에서 필요로 하는 모든 물건을 종래의 규정대로 승정원을 경유하지 않고 액정서 사령을 직접 보내 문서를 남기지 않고 구두로 독촉하는 방식으로 조달했는데, 紅領靑衣를 입고 추비전패를 찬 액정서 사령들이 궐내를 뛰어다닐 때면 아무도 함부로 길을 막지 못했으며, 관사마다 물건을 준비하느라 궐이 온통 분주했다.[109] 실제로 연산군대에는 각종 물품을 대내에 들이는 과정에서 수시로 추비전패가 동원되었는데, 이러한 패를 사용했다는 기록은 《연산군일기》가 유일하다.[110] 연산군은 여기에 그치지 않고 司活[111]과 司券[112] 등을 새로 설

106) 《연산군일기》 권22, 연산 3년 3월 1일 계묘.
107) 《연산군일기》 권41, 연산 7년 12월 5일 기유.
108) 송웅섭, 2019 〈연산군의 의례 및 가치 체계에 대한 파괴와 도덕적 권위로부터의 탈피〉 《사림》 68, 수선사학회, 114~117쪽.
109) 《연산군일기》 권58, 연산 11년 7월 17일 경자.
110) 《연산군일기》 권61, 연산 12년 2월 2일 임자; 《연산군일기》 권61, 연산

치하고 체아직을 마련해 액정서의 규모를 확대함으로써 국왕 직속 관서인 액정서의 위상을 재차 강조했다.[113] 그러나 신료들의 동의 없이 국왕에 의해 일방적으로 추진된 조치였던 만큼, 이들 관직은 추비전패와 마찬가지로 연산군 재위 기간에만 일시적으로 운영되다가 중종반정(1506) 이후 혁파되었다.

이후 액정서는 다시 《經國大典》 체제에 따라 운영되었으나, 국왕들은 대체로 직속 인력인 액정서에 대해 우호적인 태도를 보였으므로 액정서를 둘러싼 군신 간의 갈등은 이후로도 계속되었다. 액정서 관원들은 국왕의 근시라는 위세를 등에 업고 야간 통행 금지 규정을 위반하거나[114], 대내에서 사용할 물건을 횡령하거나[115], 난동을 부리는 등 수시로 문제를 일으켰으며, 그때마다 국왕과 신료들은 액정서 관원의 처벌 문제를 놓고 대립했다. 액정서 관원들이 문제를 일으킬 때마다 국왕은 액정서 관원은 그 죄의 경중을 막론하고 먼저 국왕에게 보고한 후에 치죄해야 한다는 祖宗朝의 법, 즉 啓聞治罪의 관행을 내세워 자신의 직속 인력에 대한 존중을 요구했다.[116] 반면 신료들은 대개 국왕의 논리를 私意 혹은 私心으로 치부하며 치우침 없이 공정한 마음으로 사건을 처리할 것을 주장했다.[117]

인조 9년(1631)의 李基祚(1595~1653) 사건은 액정서 관원에 대한 국왕의 '사의'가 사건의 처리에 영향을 미친 대표적인 사례로, 사건의

12년 2월 13일 계해; 《연산군일기》 권63, 연산 12년 7월 16일 계사; 《연산군일기》 권63, 연산 12년 8월 17일 갑자; 《연산군일기》 권63, 연산 12년 8월 21일 무진; 《연산군일기》 권63, 연산 12년 8월 25일 임신.

111) 《연산군일기》 권60, 연산 11년 11월 28일 기유; 《연산군일기》 권62, 연산 12년 6월 1일 기유.

112) 《연산군일기》 권62, 연산 12년 5월 13일 임진.

113) 《연산군일기》 권62, 연산 12년 6월 15일 계해.

114) 《영조실록》 권7, 영조 1년 8월 11일 병자; 《정조실록》 권9, 정조 4년 3월 8일 정해.

115) 《인조실록》 권19, 인조 6년 10월 24일 신해; 《영조실록》 권49, 영조 15년 3월 10일 병진.

116) 《숙종실록》 권24, 숙종 18년 11월 28일 계유; 《영조실록》 권7, 영조 1년 7월 16일 신해.

117) 《영조실록》 권8, 영조 1년 10월 29일 계사; 《영조실록》 권33, 영조 9년 1월 5일 정해.

개요는 다음과 같다. 홍문관 관원인 李命雄(1590~1642)이 왕명을 핑계로 소리를 지르며 소란을 피운 죄로 액정서 하인을 체포하자, 액정서 하인은 억울함을 호소하며 홍문관을 모욕하는 供辭를 올렸다. 이에 승지 이기조는 홍문관을 모욕한 액정서 하인을 치죄하도록 담당 관사에 지시했다. 그런데 액정서 하인의 공사를 본 인조는 국법을 어기고 직임이 아닌 일에 관여했다는 이유로 홍문관의 이명웅을 추고하라는 뜻밖의 명령을 내렸다.

이에 승정원, 사헌부, 사간원에서는 연이어 간언을 올려 항의했다. 홍문관 관원이 액정서 하인을 체포한 것은 일의 곡절을 물으려던 과정에서 벌어진 실수에 불과하지만, 액정서 하인은 엄연히 고의로 죄를 범한 것인데, 액정서 하인에게는 법을 적용하지 않고 죄가 가벼운 홍문관 관원을 먼저 추고했으니 부당하다는 것이었다. 그 외에도 아랫사람들이 싸운 일로 홍문관 관원을 추고하는 것은 사체에 어긋나며, 이 일로 액정서 관원들이 기세등등해져 조관을 능멸하게 될까 두렵다는 등의 반대 논거가 제출되었다.[118] 신료들이 거듭 항의하자 인조는 결국 알았다고 답했지만, 얼마 후 사건 당사자인 이명웅을 형조좌랑으로 옮겨 임명함으로써 재차 불편한 심경을 드러냈다.[119] 같은 해 10월 홍문관에서 올린 상소를 보면, “성상의 마음이 한편에 치우친 바가 있어서 폐단이 이 때문에 점차 일어나는데, 유사의 법 집행이 그사이에 시행되지 못하고 액정의 세력 또한 당초와 다르니, 下民들만 탄식할 뿐 아니라 실로 식자들의 근심거리가 되었습니다.”라고 인조의 처사를 재차 비판하며 그 해결책으로 액정서 관원과 하인들을 외방에 심부름 보내지 못하도록 제한할 것을 제안하고 있어, 7월에 있었던 논쟁의 파장이 10월까지 이어질 정도로 상당히 컸음을 알 수 있다.[120]

그러나 인조의 이러한 태도는 재위 후반기까지 일관되게 이어졌다. 재위 25년(1647)에는 사헌부에서 폐단을 일으키는 액정서 하인들을 조사

118) 《인조실록》 권25, 인조 9년 7월 20일 임진; 《인조실록》 권25, 인조 9년 7월 21일 계사; 《인조실록》 권25, 인조 9년 8월 4일 을사.
119) 《인조실록》 권25, 인조 9년 9월 4일 을해.
120) 《인조실록》 권25, 인조 9년 10월 3일 계묘.

해 치죄하자고 요청했는데, 이에 대해 인조는 '사체에 맞지 않게 자질구레한 일을 아뢰지 말고 이름을 대라'며 액정서 관원 일반에 대한 광범위한 문책을 거부했다. 인조는 역으로 정확한 보고를 요구하며 비판의 소지를 차단하고는 결국 사헌부의 제안을 따르지 않았다.[121]

인조대 이후에도 액정서의 단속을 둘러싼 군신 간의 대립은 계속되었다. 특히 18세기의 국왕들은 강화된 왕권을 바탕으로 이전보다 한층 노골적으로 액정서 관원들을 옹호했다. 숙종 21년(1695) 10월에는 액례 宋宗元이 주인을 배반하고 횡포를 부리자 本主 李時膺이 해조에 정장해 처결을 얻어낸 일이 있었는데, 이 사실을 들은 숙종은 특별히 명해 송종원을 속량시켜주었다. 이에 사헌부에서는 주인을 배반하고 공가에 투신하는 죄를 지은 송종원을 액정서 소속이라는 이유만으로 편드는 것은 사심이 없는 성인의 덕이 아니라며 반발했으나, 숙종은 송종원의 자질과 사람됨을 옹호하며 끝까지 명을 거두지 않았다.[122]

숙종은 유독 특명을 내려 액정서 관원을 구명해주는 일이 잦았다. 그럴 때마다 신료들은 궁중과 부중을 동등하게 보아야 함을 강조하며 국왕의 반성을 촉구하거나, 폐단을 끼치는 액정서의 하인들을 중벌로 다스릴 것을 요구했지만, 대개는 국왕의 의사대로 사건이 종결되는 경우가 많았다.[123] 이와 같은 기조는 이후 영조~정조대까지 유지되어 조정에서 수시로 논란의 대상이 되었다.

일례로 영조 1년(1725) 병조판서 洪致中(1667~1732)이 夜禁을 범해 구속된 액정서의 하례를 치죄할 것을 청하자, 영조는 홍치중이 자신에게 보고하지 않고 먼저 액정서의 하례를 구속한 사실에 분노하며 하례

---

121) 《인조실록》 권48, 인조 25년 11월 22일 무오.

122) 《숙종실록》 권29, 숙종 21년 10월 13일 임인. 至是持平柳重茂進啓曰: "該曹處決, 明白無疑, 而聖上乃以宗元入屬掖庭之故, 特許贖良, 又慮族屬之見侵, 至有議處之敎. 奴隷之背主投公, 何等罪惡, 而枉屈公法, 勒令從良, 庇護之恩, 至及族屬, 實非聖人無私之德. 請還收前命, 一依該曹決折施行." 上不允. 重茂又以所懷, 陳白其不可, 上曰: "宗元有膂力·武才, 且爲人醇直, 可惜故也."

123) 《숙종실록》 권32, 숙종 24년 4월 14일 무오. 武藝別監金忠犯松禁, 歐打山直, 奪取禁牌, 乃反訐訴於掖庭. 上命刑曹推治, 刑曹參究兩供, 請竝罪忠及山直, 上特命釋忠, 嚴刑山直. 政院陳啓以爲: "歉宮·府一體之義, 乖申嚴法禁之道." 上終庇忠.; 《숙종실록》 권37, 숙종 28년 7월 3일 임자.

를 구속한 패장에게 곤장을 치도록 명했다. 이에 홍치중은 상소를 올려 야금은 액정서 소속이라고 해서 예외가 아니며 해당 액례를 붙잡은 패장은 그저 직책을 다했을 뿐인데도, 액례는 무사하고 패장은 곤장을 맞았으니 궁중과 부중이 일체라는 뜻에 어긋난다고 지적했다.[124] 사헌부 장령 崔道文(1676~1729) 역시 같은 논조의 상소를 올려 비판에 가세했다.[125] 그러나 영조는 이는 사의에 따른 처분이 아니며, 임금이 타는 말에 경례를 붙이듯이 액례 역시 비록 신분은 미천할지라도 존중해야 하는 대상인데 경솔하게 구류했기 때문에 사체를 중시하는 뜻에서 처벌한 것이라고 답했다.[126] 이 사건은 결국 얼마 뒤 영조가 간언을 받아들여 액례를 유사에 넘겨 치죄하고 곤장을 맞은 나졸에게는 약을 내려줌으로써 일단락되었으나[127], 이후로도 비슷한 일이 반복되었다. 같은 해 10월 영조는 자신에게 먼저 보고하지 않고 야금을 범한 액정서 하례에게 곤장을 친 대장과 부장을 처벌하라는 전교를 내렸는데[128], 부장을 곤장 쳐서 태거한 것은 과중한 처분이라는 간언이 올라오자 결국 태거하라는 명령을 철회했다.[129] 그러나 당시 영조가 보였던 우호적인 태도는 결과적으로 액정서 관원들이 교만하게 함부로 날뛰는 폐단을 초래해, 며칠 뒤 액례가 무리 지어 부장을 구타하는 일이 벌어지기도 했다.[130] 영조 3년(1727)에 정언 趙明翼(1691~1737)이 올린 상소를 보면, 영조대의 액정서 관원들은 국왕의 비호를 등에 업고 조관과도 간혹 충돌할 정도로 높은 위세를 누리고 있었다.[131]

---

124) 《영조실록》 권7, 영조 1년 7월 12일 정미. 致中上疏略曰: “夜禁之設, 自是舊法, 而掖屬元無勿禁之令, 牌將之執捉, 固其職耳. 冒禁之掖隷, 卒至無事, 奉法之牌將, 不免重棍, 實有歉於宮府一體之義矣. 雖以近事言之, 諸軍門之執法犯夜掖隷者, 歷歷可考, 而獨於今日, 處分偏重, 日後之弊, 不可勝言.”

125) 《영조실록》 권7, 영조 1년 7월 16일 신해.

126) 《영조실록》 권7, 영조 1년 7월 12일 정미. 批曰: “式路馬, 所以廣敬也. 渠雖微賤, 旣是掖隷, 則徑先拘留, 殊甚駭然. 此非屈法也, 乃重事體之意也.”; 《영조실록》 권7, 영조 1년 7월 16일 신해.

127) 《영조실록》 권7, 영조 1년 7월 25일 경신.

128) 《영조실록》 권8, 영조 1년 10월 5일 기사.

129) 《영조실록》 권8, 영조 1년 10월 7일 신미.

130) 《영조실록》 권8, 영조 1년 10월 10일 갑술. 左議政閔鎭遠曰: “(…) 聞說書韓顯謩之言, 頃日自上下敎之後, 掖隷成群, 亂打部將, 而渠適親見云. 國家旣已處置, 則渠何敢如是亂打乎? 掖屬驕橫之弊, 不可不抑制矣.”

국왕과의 밀착은 다른 한편으로 액정서 내부의 결속을 강화하는 결과를 낳았다. 액정서 관원들은 자신들의 업무에 대한 강한 자부심과 사명감을 지니고 있었으며, 결속력 역시 높았다. 일례로 숙종 17년(1691)에 제작된 〈掖庭署記〉 현판에는 관원 명단과 같이 일반적인 정보 뿐만 아니라 액정서의 역사를 되짚어보고 소속 관원 간 친목을 강조하는 내용이 함께 새겨져 있어, 당시 액정서 내부의 의욕적인 분위기를 엿볼 수 있다.[132]

국왕과 액정서의 밀접한 관계 및 액정서의 내부 분위기는 신료들 사이에서도 잘 알려져 있었다. 정조대의 문신 徐瀅修(1749~1824)는 〈掖庭署題名記序〉에서 액정서 관원들은 언제나 烏紗帽를 쓰고 녹삼을 입고서 궁전 섬돌 양옆에 늘어서서 성상[정조]의 곁에서 잠시도 떨어지지 않기 때문에 매번 마음속으로 부러워한다며, 그들처럼 수시로 임금을 접견하는 영광은 記注官도 알지 못하는 것이라고 토로한 바 있다.[133] 액정서 관원들이 국왕과 친밀한 관계를 유지하고 있었음을 알 수 있는 대목이다.

이렇듯 강력한 유대 관계를 바탕으로 액정서를 적극적으로 활용한 대표적인 국왕으로는 정조를 들 수 있다. 정조는 국왕으로서는 유일하게 실록에 수차례 언급될 정도로 액례의 단속에 각별한 관심을 기울였다. 즉위 직후인 1776년 3월 15일, 정조는 기존의 환시와 액속 및 궁인의 규모를 크게 줄이도록 지시했다.[134] 이어서 같은 해 4월에는 액례 중

---

131) 《영조실록》 권11, 영조 3년 2월 30일 정해. 正言趙明翼上疏, (…) 其論紀綱不振之弊曰: "(…) 今大臣論醫官之罪, 而殿下終不繩治; 重臣憂經費之難, 而殿下任其丐沐, 街巷之間, 互相傳說曰: '大臣見敗於醫官, 重臣被困於司鑰.' 爵位雖隆, 而莫敢誰何於掖庭近屬, 其貽累於聖德, 爲如何哉?"

132) 〈掖庭署記〉 현판(국립고궁박물관 소장, 창덕20597), "古人所以重同僚之誼者 其意何居 今人 生同一世 處同一國 而素不相識則 無異楚越 其或自髫齔至老死銜盃酒 接慇懃 而職任則未必同然則 生同世 處同國 職同僚 且同事者 盖千百人而一遇 焉烏得無情哉 國家之設本廳 厥惟舊哉 地分雖微 職任則重矣 至於殫誠奉公竭忠事上則 志相同也 情相孚也 分番入直 隨行逐隊則 勤相若也 踵相接也 公焉而旣同其勤勞 私焉而又同其飮啄則 噫 其可忘也歟"

133) 《明皐全集》 권7, 〈序〉, 掖庭署題名記序, "余釋褐入起居注 日簪筆侍上 每見掖庭官 烏紗綠衫 夾殿陛不暫離 必心艶之曰 是職也不但掌鋪掌鑰掌傳謁已乎 夫近君莫若記注 然且三接之爲榮 彼何修而能得記注之所不能得也"

134) 《정조실록》 권1, 정조 즉위년 3월 15일 병술. 命登極以前宦侍掖屬一百八窠

작당해서 시민들에게 폐단을 끼치는 자들을 죄의 경중에 따라 치죄하고 전국 각지에 귀양보내도록 명했다.[135]

정조는 즉위 초반뿐만 아니라 재위 15년(1791)에도 액례 중 민간에서 소란을 일으킨 자들을 해당 관청에 보내 엄히 다스릴 것을 명하는 등 유독 액례의 폐단을 경계했다.[136] 같은 해 5월, 정조는 과거에는 승정원의 계사를 '傳喝', 신료들의 引見을 '客入'이라 불렀는데, 지금은 전갈이라 하지 않고 당사자의 성명을 들어서 '아무개 품합니다.' 하고, 객입이라 하지 않고 당사자의 관직을 들어서 '모 관원 듭니다.' 하니, 이로부터 중관·사알·액례 무리가 사대부들을 두려워하지 않는 한 단면을 볼 수 있다고 비판하며, 앞으로는 같은 폐단이 반복되지 않도록 옛 법제를 거듭 밝힐 것을 명했다.[137]

그런데 정조는 대외적으로는 액정서의 단속을 강조하면서도 동시에 다른 한편으로는 액정서를 활발하게 활용했으며, 그 과정에서 문제가 발생할 경우 선왕들과 마찬가지로 액정서 관원에 대해 우호적인 태도를 견지했다. 예컨대 즉위년(1776) 4월 9일, 정조는 시민들에게 폐단을 끼치는 액례들의 처벌을 강조했지만, 정작 다음날 액례 신분으로 궁궐 담장을 넘은 죄로 흑산도에 充軍된 죄인 조덕창을 율대로 처단하라는 양사의 계사에 대해서는 윤허하지 않았다.[138] 또 같은 달 21일에는 왕명을 받아 通符를 지니고 의금부를 摘奸하러 갔던 액례가 금부도사에게 결박당하는

并除, 宮人準此.

135) 《정조실록》 권1, 정조 즉위년 4월 9일 경술. 命掖隷之作黨貽弊於市民者, 分輕重或刑或杖, 散配諸道.

136) 《정조실록》 권32, 정조 15년 1월 23일 무술. 掖隷有作挈閭里者, 命付所司嚴治. 기축별감사건(1769)과 정유역변(1777) 등 궁인들이 개입된 일련의 사건으로 적지 않은 어려움을 겪었던 정조로서는 자연스럽게 이와 같은 기조를 유지하게 되었을 것이다.

137) 《정조실록》 권1, 정조 즉위년 5월 22일 임진. 敎曰: "我朝家法, 卽禮遇士大夫也. 政院之啓辭, 稱以傳喝, 諸臣之引見, 稱以客入, 今則不然, 不但中官司謁掖隷亦皆不知. 古所謂傳喝, 今則擧姓名而曰某稟, 古所謂客入, 今則擧某官而曰入來. 此雖小事, 可見此輩不畏士夫之一端, 其令申明舊制." 정조는 재위 기간 내내 사대부와의 구분을 강조했다. 재위 14년(1790) 액례가 삿갓을 쓰고 궐문에 들어오는 것을 금지한 것 역시 같은 맥락에서 시행된 조치라 할 수 있다. 《정조실록》 권30, 정조 14년 4월 26일 병자. 禁掖隷着笠入闕門.

138) 《정조실록》 권1, 정조 즉위년 4월 10일 신해.

일이 발생하자, 정조는 액례가 남간으로 들어가서 죄인들을 들여다본 것 자체가 문제임을 인정하면서도 이는 국법이 해이해진 탓이라고 지적함으로써 액례가 아닌 의금부에 그 책임을 돌렸다. 이에 더해 정조는 통부는 마패와 동등한 것인데 금부도사가 통부를 지닌 王人을 결박한 것은 전례가 없는 일이라며 의금부 당상을 추고하고 해당 금부도사는 직위를 태거하는 중벌을 내렸다.[139] 재위 15년(1791)에는 액례가 영암군수로 임명된 沈鏗(1735~1811)의 집에 찾아가 돈을 받는 사건이 발생하자, 법을 어긴 액례를 엄히 다스리라 명하면서도, 액례에 대해서야 말할 것이 무엇이 있겠냐며 오히려 심갱에게는 파직이라는 더 중한 벌을 내리는 이중적인 모습을 보였다.[140]

정조는 특히 왕명을 전달하는 사알의 활용에 각별한 관심을 보였는데, 徐瀅修와 尹行恁(1762~1801) 등 측근을 사알에 임명하겠다고 농담하거나 실제로 사알에 임명했다는 기록을 통해 정조가 사알을 가까이 두고 언제든 활용할 수 있는 근시로 인식하고 있었음을 알 수 있다.[141]

정조가 실제로 어떠한 방식으로 사알을 활용했는지를 살펴볼 수 있는 대표적인 사례가 정조 14년(1790) 12월에 있었던 申驥顯 사건이다. 당시 정조는 역모 혐의에 연루되어 유배 간 이복동생 은언군을 구명하기 위해 유배지를 제주에서 강화로 옮기거나, 유배 도중에 그를 몰래 한양으로 데려와 만나는 등 갖은 노력을 기울이고 있었다. 신기현은 정조 13년(1789) 정조가 은언군을 은밀히 데려오는 과정에서 왕명의 수행을 방해한 금부 당상을 비판하는 상소를 올렸다가 신료들로부터 역적의 괴수를 두둔했다는 공격을 받아 약 1년째 유배 중이었다.[142] 은언군 문제로 왕대비 및 신료들과 갈등을 겪고 있는 상황에서 자신의 편을 들어주

---

139) 《정조실록》 권1, 정조 즉위년 4월 21일 임술.

140) 《정조실록》 권33, 정조 15년 7월 19일 임진. 鏗之辭陛也, 掖隷有往其家受錢帖者, 政院論奏, 敎曰: "嚴內外之禁, 卽一副金石. 況年來以此等事飭禁何如, 則渠輩焉敢越法, 着紅衣往法從之家, 推索帖文乎? 出付攸司, 嚴加懲治. 掖隷何足言? 所可羞愧者, 法從也. 旣聞之後, 有難仍置." 遂命罷職.

141) 《明皐全集》 권7, 〈序〉, 掖庭署題名記序; 《林下筆記》 권29, 〈春明逸史〉, 掖屬降定.

142) 《정조실록》 권28, 정조 13년 10월 14일 병인; 《정조실록》 권28, 정조 13년 10월 17일 기사.

었던 신기현에게 고마운 마음을 가지고 있었던 정조는 신기현이 유배된 지 약 1년 만인 재위 14년(1790) 11월 中批로 신기현을 동부승지에 제수해 불러들였는데, 그 과정에서 액정서의 사알이 동원되었다.[143]

정조의 명을 받은 사알 趙廷舜은 승정원에서 얻은 마패로 역마를 타고 내려가 12월 8일에 黑山鎭에 도착한 후, 12월 9일에 죄인 신기현과 함께 배를 타서 12월 16일에 상륙했다. 조정순은 육지로 나오면서 장계를 올렸는데, 이 장계는 12월 22일에 도착해 승정원 서리와 액정서를 차례로 거쳐 정조에게로 전달되었다. 같은 날 조정순은 신기현과 함께 자신의 집에 도달했으나, 병에 걸려 며칠간 지체한 끝에 12월 26일에 이르러서야 입궐하게 되었다. 정조로부터 조정순의 장계를 받아본 승정원에서는 애초에 승지를 통해 사알 조정순에게 마패를 전달했던 사실을 잊고 죄인이 육지로 나오는 것을 방치한 감사 尹蓍東(1729~1797)과 장계를 올린 사알 조정순을 처벌할 것을 청했다가, 결국 정조에게서 중간에 승정원 서리를 거쳤기 때문에 승정원에서도 반드시 해당 내용을 알고 있었을 것인데 왜 굳이 지금 와서 문제 삼느냐는 등 업무 태도가 불성실하다는 힐난을 듣고 결국 체차되었다.[144]

이 사건에서 정조는 원래대로라면 유배지를 이탈하지 말아야 할 죄인 신기현을 데려오는 일에 정식 임명 절차를 거친 宣傳官 대신 액정서 사알을 파견함으로써 일차적으로 승정원을 비롯한 신료들의 이목을 피할 수 있었다. 또 승정원 서리를 통해 업무 수행에 필요한 마패를 전달받도록 하는 등, 형식적으로나마 승정원을 경유하도록 안배함으로써 절차적 하자에 대한 비판을 사전에 차단하는 효과를 거두었다.

이렇듯 정조는 대외적으로는 액정서의 단속을 강조하면서도 다른 한편으로는 액정서를 법전에 규정된 기능 이상으로 과도하게 활용했다. 특히 액정서 사알의 경우 앞에서 살펴본 것처럼 왕명 전달 업무에 더욱 깊숙이 개입하게 됨에 따라 이전보다 업무 범위가 확장되는 현상이 나타났다.

이러한 기조는 실제 직제에도 반영되어, 정조대에는 《大典通編》 규

143) 《정조실록》 권31, 정조 14년 11월 14일 경인.
144) 《정조실록》 권31, 정조 14년 12월 26일 임신.

정과 별개로 傳命司謁이 새롭게 설치, 운영되었다. 전명사알은 정조 4년(1780) 《승정원일기》에 처음 등장하는데[145], 《승정원일기》에는 왕명의 내용을 잘못 전달한 전명사알의 처벌에 관한 기사가 다수 실려 있어 전명사알이 명칭 그대로 왕명 출납 업무를 전담하는 자리였음을 알 수 있다.[146] 정조대 이전까지 액정서 사알의 업무가 전명이 아닌 전알로 규정되어 있었던 점을 고려하면 이는 상당히 파격적인 변화였다. 다만 정조 9년(1785)에 편찬된 《大典通編》에는 《經國大典》과 마찬가지로 정6품 사알에서 종9품 부사소에 이르는 직제만 수록된 것으로 미루어보아, 정조대에는 전명사알 제도가 법전 규정과 별개로 운영되었음을 알 수 있다.

전명사알의 신설은 기존의 법전 규정뿐 아니라 궁부일체론에 입각한 공적 영역의 확대라는 당대의 지향 내지는 정조의 공식적인 국정 기조와도 어긋나는 것이었다. 그러나 전명사알이 사료상으로 처음 등장한 정조 4년(1780)에도, 전명사알의 녹과를 정한 정조 14년(1790)에도 신료들의 반발이 포착되지 않는 것으로 보아, 신료들 대다수는 전명사알의 등장을 의미 있는 변화로 여기지 않았던 듯하다.[147] 이는 액정서가 내수사나 내시부 등과 달리 조정에서 論啟의 대상이 될 만큼 위상이 높지 않았기 때문일 것이다.

반면 국왕인 정조에게 있어 사알은 환관이 아니기에 환시를 가까이한다는 비판을 피할 수 있으면서, 조관이 아니기에 항명의 가능성이 없다는 점에서 승전색이나 승지보다 한층 효과적인 전명 수단이었다. 따라서 정조는 신료들과 달리 사알의 기능에 민감하게 반응했으며, 외부와의 결탁을 차단하고 사알을 자신의 통제 아래 두고자 노력했다. 일례로 재위 5년(1781) 정조는 內乘과 선전관이 중관과 직접 만나 대화하는 것을

---

145) 《승정원일기》 1464책, 정조 4년 6월 10일 정사. 傳于李敬養曰: "傳命司謁推考."

146) 고종대 액정서에서 편찬한 《各年竝附日記》(고려대학교 중앙도서관 한적실 소장, 육당B8A2)에서는 전명사알을 언급할 때마다 隔間을 철저하게 준수함으로써 전명사알의 업무가 다름 아닌 국왕의 명령을 전달하는 것이었음을 명확히 드러냈다.

147) 《일성록》 정조 14년 4월 1일 신해. 敎曰: "傳命司謁三人 尙無料布 內司官員二窠 差備別監二窠 換作祿窠移屬事 分付戶曹"

말류의 폐단과 연결 지어 비판하며, 이후로는 사알을 통해 중관[승전색]에게 轉稟하도록 법식으로 정할 것을 명했다.[148] 이때의 대화에서 사알은 내승이나 선전관과 달리 중관과 직접 대화할 수 있는 존재로서, 내정의 일원으로서 합문을 넘어 일반 관료와 소통하는 것이 금기시되었던 승전색과는 명확히 구별되었다. 그런데 재위 15년(1791) 2월 14일자 기사를 보면 정조는 사알을 과거와는 다르게 규정하고 있다. 당시 승지 洪仁浩(1753~1799)는 중궁전의 公除 당일에 문안을 올리려다, 사알 白景旜이 《喪禮補編》에 따르면 문안은 내일 해야 한다고 하자 그 말을 믿고 의정부에 그대로 통지했는데, 이를 들은 정조는 사알은 환관과 다를 것이 없는데 승지가 그와 사사로이 말한 것은 내외를 엄격히 구분하는 도리가 아니라며 승지 홍인호는 삭직하고, 사알 백경전은 유배형에 처했다. 이처럼 정조는 상황에 따라 사알의 성격을 다르게 규정하며 사알의 활용 가치를 극대화하고자 노력했다.

전명사알은 업무 특성상 국왕과 매우 가까운 관계를 유지했는데, 헌종 8년(1842) 헌종이 丹楓亭에서 활쏘기를 한 후 자신을 수행한 전명사알 7인에게 각각 전문 30냥을 하사한 사실을 기록한 국립고궁박물관 소장 〈丹楓亭御射古風〉 현판에도 이러한 모습이 잘 드러나 있다.[149] 이 현판을 통해 정조대에 시작된 전명사알 제도가 19세기 내내 유지되었으며, 인원 역시 정조 14년(1790) 처음 料窠를 정할 때보다 약간 증가했음을 확인할 수 있다.

전명사알 제도는 이후 고종대 《六典條例》 단계에 이르러 정식으로 법전에 수록되었으며, 그 결과 왕명 전달 활동이 공식적인 사알의 직무로 자리 잡게 되었다.[150] 아래 [표 4]는 《六典條例》에 수록된 고종대 액정서의 직제를 정리한 것으로, 사알 중 일부가 전명사알로 차출되었던

---

148) 《정조실록》 권12, 정조 5년 12월 8일 병자. 敎曰: "毋論文武, 名以士夫, 皆懷懲毖之心, 寧有他慮? 如內乘之來詣閤門, 取稟調馬, 宣傳官之巡牌·番牌, 請出請納, 惟此數事, 直與中官對語, 末弊不可不念. 此後內乘·宣傳官, 詣閤門, 使司謁轉稟中官, 如是定式, 而或有襲謬之擧, 犯者直以私交中官之律論. 令該寺·該廳, 將此傳敎, 書揭壁上, 遵以行之."

149) 〈丹楓亭御射古風〉 현판(국립고궁박물관 소장, 창덕20529).

150) 《六典條例》 권2, 〈吏典〉, 掖庭署.

것이 아니라, 사알과 전명사알의 인원이 처음부터 별도로 규정되어 있었음을 알 수 있다.

[표 4] 고종대 액정서의 직제

직명	인원
傳命司謁	6
司謁	2
排設司鑰	3
書房色司鑰	2
弓房司鑰	2
王妃殿司鑰	2
世子宮司鑰	2
嬪宮司鑰	2
世孫宮司鑰	2
各殿·宮司鑰	隨時有無
大殿別監	42
各殿·宮別監	20
中禁	10

액정서는 이후 고종대까지 계속해서 운영되다가 1894년(고종 31) 갑오개혁을 계기로 관제가 전면 개편됨에 따라 宮內府 산하 內侍司의 속사로 편입되었다.[151]

액정서를 국왕의 사적 영역으로 간주하고 경계했던 신료들과는 달리, 국왕들은 직속 기구인 액정서를 각별하게 대우했다. 액정서 관원들이 문제를 일으킬 때면 국왕은 계문치죄의 관행을 내세워 직속 인력에 대한 존중을 강조했다. 반면 신료들은 이러한 국왕의 논리를 사의라고 비판하며, 공정한 사건 처리를 요구했다. 18세기의 국왕들은 강화된 왕권을 바

151) 《고종실록》 권32, 고종 31년 7월 18일 임진. 各府衙門所屬各司開錄: 宮內府, (…) 內侍司【掖庭署·排設房】; 《고종실록》 권32, 고종 31년 7월 22일 병신. 軍國機務處進議案及宮內府·宗正府·宗伯府官制及宮內府總制議案: (…) 一, 內侍司掌監膳傳令守門掃除.【掖庭 `排設 `儀仗竝】

탕으로 한층 적극적으로 액정서 관원들을 옹호했다. 이에 더해 정조는 전명사알을 신설함으로써 액정서의 기능을 더욱 강화했다. 정조는 직제 개편을 통해 기존에 없던 전명 기능을 사알에게 공식적으로 부여함으로써, 액정서가 공적 체계 속에서 사적으로 활용될 수 있는 기반을 조성했다. 이러한 정조의 행보는 궁부일체론에 입각한 공적 영역의 확대라는 당대의 지향, 시대적 흐름과는 반대되는 것이었다. 후대의 국왕들이 정조대 정책 기조의 계승을 표방하는 가운데, 전명사알은 고종 연간의 법제화를 거쳐 이후 甲午改革으로 전면적인 관제개편이 이루어지기 전까지 계속해서 운영되었다.

맺음말

조선시대의 공식적인 왕명 출납 기구는 승정원이었다. 그러나 다양한 층위의 왕명을 승정원에서 모두 출납하는 것은 불가능했으므로, 실제로는 승정원 승지뿐 아니라 내시부 승전색과 액정서 사알 역시 왕명 전달 업무를 분담했다. 단 내시부와 액정서의 업무는 왕명 전달 체계 속에서 명확히 구분되었으며, 액정서는 내시부의 속사가 아닌 국왕 직속 관서로서 업무를 수행했다.

조선 초기의 액정서는 관서의 명칭과 직명 등 여러 면에서 고려시대의 액정국과 유사했다. 개국 초 궁전별로 인력이 나뉘어 있었던 액정서는 세종대와 세조대를 거치면서 점차 국왕과 왕비, 왕세자를 중심으로 통합되어갔다. 액정서 관원들은 궁중의 다양한 잡무를 수행했지만, 전알은 신료들의 계사 및 알현 요청과 그에 대한 국왕의 답변을 전달하는 업무로서 최고위직인 정6품 사알에게만 부여되었다. 사알은 외정과 내정 간의 연결이 요구되는 거의 모든 자리에 동원되어 군신 간의 소통을 보조했다.

업무가 중복되는 만큼 조정에서는 승정원 승지, 내시부 승전색, 액정서 사알이 다루는 왕명의 범위를 둘러싸고 수시로 논쟁이 벌어졌는데, 조선 전기와 후기의 논의 양상이 서로 달랐다. 조선 전기의 액정서 논의는 주로 실무적인 문제, 즉 사알이 승전색과 승지 사이에서 왕명 전달에 개입하는 문제를 둘러싸고 이루어졌다. 왕명 출납에 직접 관여하는 실무자들을 제외하면, 국왕과 일반 신료들은 대체로 승지와 승전색 중심의 왕명 출납을 선호했으며, 사알은 중요도가 낮은 사안만 제한적으로 전달해야 한다고 보았다. 따라서 조선 전기에는 액정서 관련 논의 역시 대개 일회성 언급에 그쳤을 뿐 확대되지 않았다.

반면 17세기에는 공사 인식의 문제가 더해지면서 국왕 대 신료의 대립 구도 속에서 액정서에 대한 논의가 전개되었다. 신료들은 궁부일체론을 내세워 액정서의 공사를 승정원을 경유해 처리할 것을 요구했고, 그 결과 인조대 이후로는 사실상 승정원에서 액정서에 대한 통제 권한을 갖

게 되었다. 같은 시기에 제출된 유형원과 정약용의 액정서 개편론은 액정서를 비롯한 국왕의 사적 영역을 최대한 국왕과 신료들이 공유하는 공적 영역으로 포섭하고자 했던 조선 후기 신료 집단 공통의 지향을 명확하게 보여준다.

액정서를 국왕의 사적 영역으로 간주하고 경계했던 신료들과는 달리, 국왕들은 직속 기구인 액정서를 각별하게 대우했다. 액정서 관원들이 문제를 일으킬 때면 국왕은 계문치죄의 관행을 내세워 직속 인력에 대한 존중을 강조했다. 반면 신료들은 이러한 국왕의 논리를 사의라고 비판하며, 공정한 사건 처리를 요구했다. 18세기의 국왕들은 강화된 왕권을 바탕으로 한층 적극적으로 액정서 관원들을 옹호했다. 이에 더해 정조는 전명사알을 신설하고 사알을 비공식적인 왕명 출납 경로로 활용하는 등 액정서를 법전에 규정된 범위 이상으로 최대한 활용함으로써, 승정원으로 대표되는 공식적인 왕명 출납 경로만으로는 해결하기 어려운 사안들을 액정서 관원들을 동원해 해결했다. 정조는 직제 개편을 통해 기존에 없던 전명 기능을 사알에게 공식적으로 부여함으로써, 액정서가 공적 체계 속에서 사적으로 활용될 수 있는 기반을 조성했다. 전명사알의 신설은 기존의 법전 규정뿐 아니라 정조의 공식적인 국정 기조에도 어긋나는 조치로서, 이러한 정조의 행보는 궁부일체론에 입각한 공적 영역의 확대라는 당대의 지향, 시대적 흐름과는 반대되는 것이었다. 그러나 후대의 국왕들이 정조대 정책 기조의 계승을 표방함에 따라 전명사알은 19세기에도 계속해서 운영되었으며, 고종대에는 《육전조례》에 정식으로 수록되었다. 전명사알은 이후 갑오개혁으로 전면적인 관제개편이 이루어지기 전까지 액정서와 더불어 존속했다.

본 논문은 내정 소속의 국왕 직속 관서인 액정서의 기능을 기존의 승정원 및 내시부 중심의 왕명 출납 체계 속에서 분석함으로써 액정서의 왕명 전달 활동의 실상과 그 의미를 밝혔다. 그러나 연구의 초점을 액정서 내 최고위직인 정6품 사알의 왕명 전달 활동에 맞추었기에, 액정서가 궐내에서 수행했던 다양한 업무 및 그 과정에서 동원되었던 액정서 내 별감과 같은 하급 관원들에 대해서는 법전 규정 이상의 구체적인 정보를

제공하지 못했다. 또한, 승정원과 더불어 외정 소속으로서 왕명 전달 업무를 수행했던 선전관과 액정서가 업무가 중복되는 상황에서 어떠한 관계를 형성하고 있었는지는 살펴보지 못했다. 이러한 한계는 추후 연구 과제로 남겨두고자 한다.

참 고 문 헌

一. 사료

1. 연대기

《高麗史》
《朝鮮王朝實錄》
《承政院日記》
《日省錄》

2. 법전

《經國大典》
《經國大典註解》
《續大典》
《大全通編》
《六典條例》

3. 문집

《磻溪隨錄》
《明皐全集》
《經世遺表》
《林下筆記》

4. 기타

《增補文獻備考》
《政院故事》
《銀臺條例》
《銀臺便攷》
《掖庭儀例》 (서울대학교 규장각한국학연구원 소장, K2-3091~3093)
《各年竝附日記》 (고려대학교 중앙도서관 소장, 육당B8A2)
〈掖庭署記〉 현판 (국립고궁박물관 소장, 창덕20597)
〈丹楓亭御射古風〉 현판 (국립고궁박물관 소장, 창덕20529)

二. 연구논저

1. 단행본

강명관, 2003 《조선의 뒷골목 풍경》, 푸른역사.
김태웅·이강욱 감수·해설, 진현·하명준 교열·해제, 조미은 외 표점·번역, 2017 《교점역해 정원고사》, 서울대학교출판문화원.
이강욱 역, 2012 《은대조례》, 한국고전번역원.
_____, 2021 《조선시대문서개론(상) 신민의 상달문서》, 은대사랑.
_____, 2021 《조선시대문서개론(하) 국왕의 하달문서》, 은대사랑.
이근호, 2018 《공(公), 천하의 기준이 되다》, 글항아리.
장희흥, 2006 《朝鮮時代 政治權力과 宦官》, 경인문화사.
정병설, 2020 《혜빈궁일기: 현전 유일의 궁궐 여성처소 일지》, 서울대학교출판문화원.
정수환, 2019 《조선왕실의 의례와 재원》, 세창출판사.
한국학중앙연구원, 2011 《조선의 왕으로 살아가기》, 돌베개.

2. 논문

구덕회, 2002 〈법전으로 역사 읽기: 집록류 법전의 성격〉 《역사와 현실》 46, 한국역사연구회.
김진옥, 〈조선 후기 官署志에 대한 고찰: 관서지의 정의, 범주, 편찬 특징을 중심으로〉 《고전번역연구》 7, 한국고전번역학회.
송웅섭, 2019 〈연산군의 의례 및 가치 체계에 대한 파괴와 도덕적 권위로부터의 탈피〉 《사림》 68, 수선사학회
송정란, 2022 〈조선후기 무예별감의 활동과 인식〉 《용봉인문논총》 60, 전남대학교 인문학연구소.
신유아, 2013 〈朝鮮前期 遞兒職 硏究〉, 서울대학교 사회교육과 역사전공 박사학위논문.
유승희, 2005 〈18~19세기 관속층(官屬層)의 실태와 폭력 범죄의 발생: 한성부(漢城府)를 중심으로〉 《조선시대사학보》 35, 조선시대사학회.
_____, 2013 〈17~18세기 야금(夜禁)제의 운영과 범야자(犯夜者)의 실태: 한성부를 중심으로〉 《역사와 경계》 87, 부산경남사학회.
_____, 2017 《통제된 시간과 공간》, 세창미디어.
이근호, 2003 〈승정원일기의 사료적 가치와 정보화방안 연구〉 《한국사론》 37, 국사편찬위원회.
_____, 2014 〈조선시대 국왕의 備忘記 연구〉 《고문서연구》 44, 한국고문서학회.
_____, 2019 〈조선후기 口傳下敎의 下達 體系와 개편〉 《고문서연구》 54, 한국고문서학회.
이선희, 2020 〈19세기 전반 國家紀綱 범죄와 처벌에 대한 일고찰-서울을 중심으로〉 《사학연구》 137, 한국사학회.
최주희, 2019 〈조선후기 王室관련 연구 동향과 과제: 왕조국가의 성격에 관한 재정사적 검토〉 《한국문화》 87, 서울대학교 규장각한국학연구원

홍순민, 2016 〈조선 후기 승정원의 직제와 공간 구조〉 《규장각》 49, 서울대학교 규장각한국학연구원.

Abstract

Aekjeongseo(掖庭署) in the Joseon Dynasty

-Delivery of Royal Decrees and Its Implications-

LEE Hyunji
Department of Korean History
The Graduate School
Seoul National University

This paper examines the delivery of royal decrees(王命) by Aekjeongseo(掖庭署) during the Joseon Dynasty and its implications.

In the Joseon Dynasty, Seungjeongwon(承政院) was the official organization for receiving and distributing royal decrees. However, since it was impossible for Seungjeongwon to manage all the orders, not only Seungji(承旨) of Seungjeongwon but also Seungjeonsaek(承傳色) of Naesibu(內侍府) and Saal(司謁) of Aekjeongseo shared the task of delivering royal decrees. The duties of Naesibu and Aekjeongseo were clearly distinguished in the monarchical decree transmission system. Aekjeongseo performed its work under the king's direct control, not as a

subordinate office under Naesibu.

The officials of Aekjeongseo performed various chores of the royal court. Still, the mission of Jeonal(傳謁), the duty of conveying the king's response to the requests of courtiers, was assigned only to the highest-ranking official: Saal. Saal played its role in almost all places that required a connection between the outer and inner chambers(外庭·內庭) and assisted in communication between the king and his officials.

Discussions regarding Aekjeongseo in the early Joseon Dynasty were mainly focused on practical matters, such as the issue of Saal intervening in the transmission of royal decrees between Seungji and Seungjeonsaek. Except for some officials directly involved in the delivery of royal proclamations, the king and general officials commonly preferred the transfer of royal decrees centered on Seungji and Seungjeonsaek; they believed that Saal should only deliver less critical issues. Therefore, in the early Joseon Dynasty, discussions related to Aekjeongseo were usually limited to one-time problems and did not expand further.

On the other hand, in the 17th century, as the issue of public-private(公私) recognition emerged, Aekjeongseo started to be discussed within the argumentative structure between the king and the officials. The courtiers called for the works of Aekjeongseo to be processed through Seungjeongwon, citing Gungbuilcheron(宮府一體論). As a result, Seungjeongwon finally got control of Aekjeongseo after King Injo's reign. The ideas submitted at the same time regarding the reorganization of Aekjeongseo clearly show the common aspiration of the courtiers' group in the late Joseon Dynasty, who sought to bring

the king's private area, including Aekjeongseo, over to the public space shared by the king and his courtiers as much as possible.

Unlike the courtiers who regarded Aekjeongseo as the king's private area, the kings of the late Joseon Dynasty showed a pleasant attitude toward Aekjeongseo. When officials at Aekjeongseo caused problems, the kings stood up for them by emphasizing respect for the servants under their direct control. On the other hand, the courtiers criticized the king's logic as private thoughts(私意) and demanded fair handling of the case. Based on the enhanced royal authority, the kings of the 18th century were more active in defending the officials of Aekjeongseo. In addition, King Jeongjo strengthened the function of Aekjeongseo by establishing a new post called Jeonmyeongsaal(傳命司謁). King Jeongjo laid the groundwork for the private use of Aekjeongseo in the public system by officially granting the unprecedented function of Jeonmyeong(傳命) to Saal. Jeonmyeongsaal finally got legislated during the reign of King Gojong, who aimed to inherit the politics of King Jeongjo; it continued to operate within Aekjeongseo until the Reform of 1894(甲午改革).

keywords : Joseon, Aekjeongseo(掖庭署), Royal Decrees(王命), Saal(司謁), Seungjeonsaek(承傳色), Jeonmyeongsaal(傳命司謁)
Student Number : 2018-22544