

朝鮮王朝政治體制에 있어서 國王의 地位와 政務機構의 權力關係變遷

金雲泰*

經國大典을 통하여 中央官制의 대강을 살펴 보면 官僚機構는 文官(東班) 武官(西班)으로 나누고 각班은 다시 內(京 또는 中央) 外(地方)의 職으로 나누어져 있으며 全官吏의 階級은 十八品階로 나누어져 있다. 法制上으로 國王의 最高政策에 관여하는 기관으로서 議政府가 있고 그 監督下에 六曹가 있어 行政을 분장하고 있다. 이밖에 特殊中央官制로서 議政府와 各曹의 指揮監督을 받지 않고 國王에 直屬하는 承政院 司憲府 司諫院 弘文館(藝之館, 春秋館) 義禁府등이 있고 議政府와各曹의 指揮監督을 받는 漢城府, 開城府 水原府 및 江華府 등 特殊地方官廳이 있다. 이상 두가지 特殊中央官制 이외로 議政府와 各曹보다 上位에서 國王에게 直屬하는 또하나의 特殊 京官職으로서 王族(宗親王親) 王大妃 王妃 王世子嬪의 同姓親과 그 異姓親·王女의 配偶者와 그 近親 및 外戚 그리고 功臣과 至近者 등으로 구성된 傳統的 官府가 있다. 이들 官府는 王朝初期에 王子亂을 겪은 뒤 功臣과 王親儀賓 그리고 外戚 등의 政治的 關與를 제한하는 동시에 王權의 第1次의인 基礎裝置로서 設置된 것이며 本來 一 種의 名譽職官員으로 國政과는 무관한 官府⁽¹⁾이었으나 때로는 政權에 관여하여 國政을 專橫하다시피 한 일이 있었다.

위에 之 여러 京官職은 王朝의 最高政務 및 行政機構로서 그 成立과 变遷은 王朝初期에 있어서 國王主權의 性格내지 統治體制內의 權力關係의 推移를 肘받침하는 것이었다.

이와 같은 朝鮮王朝의 政治體制에 있어서 國王의 地位를 살펴보면 本來 朝鮮朝의 政治體制는 初國初부터 慕華事明의 事大字小交隣關係를 背景으로 民本主義의 倫理性과 儒教理想國을 推向하는 尚古主義의 傳統志向性 그리고 禮論의 名分主義와 身分制度의 階級性 등을 特質로 하되 儒教(朱子學)의 政治文化를 基盤으로 形成되었다. 아울러 官人支配의 統治體制를 法典으로 制度化하여 獨自의인 憲章法典에 의거한 法治國家를 構成하였다. 이때문에 朝鮮

* 周授, 서울大學校 行政大學院

(1) 之 國大典 京官職: 宗親府, 忠勤府, 儀賓府, 勤寧府(以上正一品衙門) 및 內命婦 外命婦 内侍等이 그것이다.

王朝政治體制² 비록 近世的專制體制라고는 하지만 여기서 國王의地位는 國際的으로나 政治文化面에서나 또는 政治制度와 그 機能面에서 적지 않은 制限된 位置에 있었으며 따라서 國王의 權限도 實質上 많은 制約이 加해졌기 때문에 例컨대 유럽의 近世專制體制下의 君主와 같이 絶對主義的 地位와 權力を 保有한 것은 결코 아니었다. 그 理由는

첫째로 地政³的으로 中國과의 國際관계는 時代에 따라 또는 中國을 지배하는 民族如何에 따라서 차이⁴는 있으나 漢族이 中國領土를 다시 지배하게 된 明代에 이르러 對明事大字小秩序를 유지하였다. 즉 李成桂의 新王朝승인과 國號改定에 있어서 自主性을 상실한 일면을 建國初부터 보였고 事大之儀禮를 갖추고 年例的明貢을 하는 대가로서 政治的支持와 正統性을 얻는 事大關係를 유지했으며 國際政治關係에서 各種使節往來와 陳奏使를 통한 各種의 解明(例컨데 生靈 3個條悔慢 2個條抗議에 대한 辨明)과 王室의 變動등 政治의 重大事件의 報告 그리고 詔命印信軍援등의 要請・宗屬關係를 표시하는 中國年號와 中國曆의 援用・人質・宿衛등의 派送・通婚 其他 朝鮮의 內政에 대한 干涉이 끊이지 않았다.⁽²⁾ 아와같은 事大字小의 對明關係는 本來 禮의 秩序에 의하여 규제되는 東洋的 儒教文化에 있어서의 독특한 國際秩序의 한 形式을 의미하는 觀念이며 그것은 新王朝의 成立을 對外的으로 승인받아 그 權力基盤을 더욱 굳게 하고 또 그 승인을 통하여 大義名分을 對外的으로 선양시키고자 한 당시의 權力엘리트들의 현실적인 동기가 숨어 있었음을 물론이며 나아가서는 正파邪華와 夷를嚴別하려는 강한 春秋精神과 朱子學의 倫理의 名分論이 근저에 작용하고 있었던 것이다. 즉 그 事大關係는 禮教의 秩序가 통용되는 「天下」안에서 明이라는 中原의 나라와 朝鮮이라는 善惡사이에 上・下序次의 名分과 義理에 의하여 규제되고相互義務가 전제로 되어 있는 관계인 것이다. 그러나 적어도 이러한 對明國際關係는 單純히 朝鮮王朝의 運命을 犠牲하면서 무모하게 行한 親明事大主義에서 나온것이 아니고⁽³⁾ 朝鮮자체의 安保를 위한 外交政策上의 實利에서 축해졌다고 보는 것이 타당하다고 본다.

이와같은 對明關係의 性格을 世宗末年에 편찬된 高麗史에서는 事大하는 것은 國家安保의 길이며 우리나라⁵는 三國統一以來 事大關係를 지켜온 것이다라고 하였고⁽⁴⁾ 經國大典에서는 禮典의 事大修⁶ + 待使客條 및 奉審條의 詔命奉審朝儀條의 望闕禮등에서 技葉의인 節次問題에 관해서만 悟定하고 있을뿐 對明關係의 重大한 부분에 관해서는 편찬과정에서 삭제 재정리된 것으로 추적이 된다.

둘째로 韓國⁷의 傳統的政治思想과 文化上의 特性으로 國王의 地位와 權限에는 固有한限界가 지어져 있다. 우선 韓國民族의 오랜 傳統思想의 基本的特色으로서 「人間을크게 利益되게 한다」는 人間을 主體로 한 弘益人間思想⁽⁵⁾과 그리고 이와 연결된 建國精神으로서 神

(2) 李鉉涼 對明關係 pp. 298-310. 한국사 9 국사편찬위원회 1973.

(3) 李相佑著 : 朝建國의 研究 序言 p. 5 韓國文化叢書 第9輯 1954 乙酉文化社

(4) 高麗史 卷 137 列傳 50辛禡 514年 5月 「以小事大 保國之道 我國家 統三以來 事大以勤」

人思想이나 敬天思想을 들을수 있겠는데 神人思想에서 人間은 神과 같이 귀중하다는 더없는 人間尊敬思想과 함께 하늘(天)앞에서 모든 人間은 모두 한결같이 같다는 人本의平等思想을 엿볼 수 있고 한편 敬天思想에서는 天과 君은 人과民을 사랑하고 여기에 대하여 人과民은 天과君을 공경한다는 敬愛政治思想을 엿볼 수 있는 바⁽⁶⁾ 이를 思想은 곧 韓國思想의 本質로서 흔히 내세우는 「한」 意思想의 精神이라 하겠다.

이 ouch 한 一連의 思想의 命脈이 朝鮮朝에는 趙光祖의 至治主義精神 즉 「하늘과 人間은 본래 하나이니 하늘은 人間에 대하여 반드시 그 理가 있어야 하고 人君과 百姓은 본래 하나이니 人君은 반드시 百姓에 대하여 그 道가 있어야 한다」라고 표현되었으며⁽⁷⁾ 또는 李栗谷의 國是論 즉 「人心이 모두 그려하다고 同意하는 내용이 곧 公論이다. … 公論은 온 나라 안 사람들로부터 나타나 이루어지는 것이니 그것은 막을 수가 없으며 그公論에 따를 때 바로 國是을 定하여 진다…」고도 표현되었고⁽⁸⁾ 또한 天人一理라는 思想에서 하느님(至上神)은 곧 人也이요 사람은 곧 하느님이라는 「人乃天」의 新宗教思想에까지 도달한 것이다.

한국 天命思想과 春秋精神을 토대로한 易姓革命論이 朝鮮王朝建國에 있어 그合理的名分을 제공했음을 앞에서도 論及한 바이나 또한 朝鮮朝儒教의 人本思想와 輿論重視思想 그리고 尚古主義 등이 王朝의 官人支配秩序를 正當화하고 있었던 것이다. 즉 朝鮮王朝의 政治過程, 기본성격을 특징지운 것은 支配者(統治者)의 倫理의 善을 강조하는 為民思想과 決定作成에 있어 言路를 開放하여 輿論을 重視하고 支配者的 賢明을 최대로 보장하려는 博鈞採納의 形式을 制度化한 點이며 나아가서는 先代의 秩序나 慣例에 대하여 두한한 권위를 인정함으로써 先王의 遺制는 現實의 如何한 必要로서도 變改할 수 없다는 舊制膠守의 保守的因襲에 執着한 法治行政體制이었던 것이다. 이로 말미암아 祖宗의 文物典章과 成憲은 바꿀 수 없이 따라야 하며 先王의 已例나 祖宗의 故事를 들지 않고는 현실의 통치행위를 正當化하기 어려웠던 것이다. 朝鮮朝의 儒教政治指導理念定立에 큰 功을 세운 鄭道傳도 朝鮮朝가 仁을 政治의 근본으로 삼고 德治王道政治를 행하고 政治體制는 中國古制인 宰宰의 制(宰相中心制)를 택하는 政治體制를 이상으로 하였다. 이리하여 朝鮮王朝의 政治體制는 그 形式에 있어서는 專制秩序이지만 그 權力構造에 있어서는 완전한 絶對君主體制가 아닌 官人支配體制로서의 特수한 性格을 띠우게 된 것이다.⁽⁹⁾

셋째로 專制政治體制가 아니고 官人支配體制이면서도 政治體制가 構造上 상당히 分化되고 機能上自律性이 비교적 높은 동시에 政治權力의 集中이 배제되고 官人間의 會議制와 奉

(5) 韓基彥 韓國思想과 教育 p.103 一潮閣 1973.

(6) 玄相允 朝鮮思想史 第1章 第4節 神市의 意義 參照 亞細亞研究

(7) 趙光祖「靜庵先生文集」卷7 雜著「君與民 本乎一而… 聖人 以天地之大 兆民之衆 爲一已…」

(8) 「栗谷全書」7卷「辭大司諫兼陳洗滌東西疏」…一心之所同然者謂之公論 公論之所在謂之國是 國是者 一國之人不謀而同是者也…」

(9) 滕田巍 朝鮮史 第5章 第2節 官人國家의 發展 pp. 115ff. 參考.

制機構가 고도로 발달하였다. 예컨대 中央政府에서 國王밑에 廟堂이 있어 國事を 論議決定하였고 그 밑에 執行機關으로서 六曹가 있었으며 國王을 위한 諮問機關으로서 弘文館이 있어 臺諫院 司憲府와 司諫院과 더부리 言官三司로서 重要한 牽制機關役割을 담당했다. 이밖에 吏曹銓郎의 牽制機能 司法機關으로서 義禁府 刑曹 漢城府와 制撰과 歷史記錄을 담당하는 藝文館 및 春秋館등이 있었고 國王의 秘書인 承政院과 王族功臣인 宮中官衙 및 軍事機關등이 있어 事實上 각 기관은 構造上分化된 地位에서 각기 自律的機能을 발휘함으로서 國政處理의 專斷을 止揚할 수 있었다. 한편 地方政府에는 國王에 直屬하면서 事實上 國王의 地方에 있어서의 代理人로서 8道를 총괄하는 觀察使가 있었고 그 밑에 守令들이 있었다.

다음 國王과 政務機構인 議政府 그리고 六曹相互間의 權力關係는 時代의 政治狀況에 따라 또는 國王의 個人的 性格과 能力에 따라 政府權力構造에서 차지하는 實權의 比重에 차이가 있었으나 王朝初期에 있어 이들 사이의 權力變遷을 살펴보기로 한다.

朝鮮王朝 建國初期에 있어서 都評議使司는 명실상부한 國政의 議決機關이었으며 여기서 모든 政務를 議하고 王命으로 행하였음으로 國王은 거의 실권이 없는 虛器에 불과하였다. 다만 兵權만이 실질상 國王에게 전속되어 있었다. 따라서 國王의 權限은 미약하여 그 獨斷專行이 허용되지 않았으며 모든 國政은 都評議使司와 협의하고 門下府를 통하여 행해진 것이다.

本來都評議使司는 門下府와 中樞院 및 三司의 上層官員으로 조직된 合議機關이나 定宗 2年 4月에 폐지되고 그 대신 순수한 政務의 기능만을 관掌하는 기관으로 議政府를 두어 門下府와 三司의 高級官員단이 參與하게 하였다. 이와같은改革은 義興三軍府가 軍機·軍政의 실권을 강화함에 따라 야기된 것인 바 이때 有名無實化된 中樞院의 軍事權은 三軍府에 통합一元化하여 득립된 官員을 두어 軍務를 전담하게 하였으나 아울러 中樞院의 王命出納의 行政機能은 承政院을 따로 新設하여 國王의 秘書業務를 담당케하였다. 여기서 三軍府의 職을 가진者は 으로서 三軍에만 종사하여 議政府에 자리를 갖지 못하게 함으로서 政府와 軍府의 분리를 확장한 것이며 아울러 中樞院이 폐지되고 그 祿官을 기능에 따라 三軍府와 承政院으로 나누어 개편하자 종래 官制外의 編制인 三軍府가 正式 官制內에 編入됨으로서 이는 곧 三軍府의 資格乃至發展이요 軍部의 확립 나아가서는 既存의 私兵을 國軍으로 개편하는 형식이 되었다⁽¹⁰⁾ 이로서 中央官制의 중요編制가 高麗的인 체제를 탈피하여 構造上의 分化를 하기 시작한 것이다.

뒤이어 第3代 太宗이 執權하여 太宗元年과 5년의 대규모 官制改革을 비롯하여 여러가지 제도의 정비를 단행하자. 朝鮮王朝政治制度의 근간을 形成하게 되었다. 太宗代의 改革으로

(10) 定宗實錄: 二年庚辰 4月甲申條「命門下侍郎賛成事 河峴 更定官制·改都評議使司爲議政府·改中樞院爲三軍府·職掌三軍者專任·三軍不得坐議政府'… 改中樞院承旨爲承政院承旨, 改都評議使司錄事爲議政府錄事, 中樞院堂後爲承政院堂後…」.

王權을 강화하여 國王中心의 中央集權體制를 구축하자 太祖代의 宰相center의 中央集權體制보다도 드는 鄭道傳등의 建國律士들이 구상했던宰相을 주축으로하는 集權的인 官人支配體制보다도 王權은 한층 강화되었다. 우선 太宗元年 7月改革에서 ① 議政府를 구성하고 있던 門下府를 폐지하고 종전 門下府에서 百撥庶政을 분장하던 宰臣만을 議政府에 귀속시키고 또 門下府에서 「獻納, 謙諍, 駁正등」을 분장하던 郎舍를 분리시켜 司諫院으로서 獨립관청을設置하였다. 그리고 ② 議政府에 合坐하던 三司를 司平府로 개칭하여 獨립관청을 설치하고 三司府를 承樞府로 개칭하였다. ⁽¹¹⁾

이로서 議政府는 모든 庶政을 총괄하는 기관으로 分化發展되고 이밖에 職能에 관해서는確實한 訂定은 發見되지 않으나 다만 百官을 總括統率하는 기능이 일찌기 인정되어 있고⁽¹²⁾ 특히 太宗5年에는立法權까지 주어져 議政府의 權限증대를 가져 왔다.⁽¹³⁾ 한편 統制牽制機能을 수리하는 言官機構로서 司諫院을 獨립분화시킨 것은 政治制度發展에 기여한 것이며 太宗朝에는 이 機構가 王權의 專制抑制보다도 權臣들의 權力남용을 견제하여 王權을 強化하는데 이바지한 것으로 주축이 된다.

다음 議政府——六曹의 基本體制는 太宗 5년의 官制改革으로 그 운과이 확정 되었다. 그主要內容을 보면 ① 司平府를 戸曹에 廢合하고 ② 承樞府를 兵曹에 廢合하고 ③ 尚端司에서 그 東西班의 鈴注(官僚任免)의 기능을 떼어 吏曹와 兵曹에 각각 이관함으로서 兩曹로 하여금 文武官의人事行政을 맡게하고 ④ 議政府의 庶務를 기능별로 六曹(吏, 戶, 禮, 兵, 刑, 工)이 나누어 편입시키고 전래가 있는 반복적 사무는 모두 六曹에서 결정하여 議政府에 올리지 않고 ⑤ 이와같이 六曹의 기능이 확장됨에 따라 종래에는 단지 執行機關에 불과했던 六曹가 行政長官의 지위를 갖게 되었으며 따라서 종래의 官制에서는 各曹에 正3品의 典書2人을 최고의 직원으로 배치한 것이나, 새로이 秩正2品의 判書一員을 長官으로 두는 동시에 종래의 典書(正3), 議郎(正4)各2人을 폐지하고 대신 左右參議(正3各一員)를 두고 또한 正郎·佐郎(各一員)을 증원하였다.⁽¹⁴⁾ 이와같이 各曹의 官員의 品階를 昇格조정하는 동시에 그 政務機能도 擴充된만큼 이들高位官員을 朝廷의 政務에 직접 참여케 하는 한편 六曹에는 각각 3個의 「司」를 두어 소관행정사무를 정하여 분장케 하였다. ⑥ 屬衙門의 제도를 새롭게 세워 六曹의 所屬官廳을 확정하여 대부분의 官衙를 所管에 따라 각각 六曹에 附屬케 함으로서 行政事務가 六曹에서 處理되는 管理體系를 확립한 것이다. 이와같은 一連의 改革은 政治體制의 構造上分化를 촉진한 것이나 한편 議政府의 庶務를 六曹에 移管하고 六曹의 政務機能을 強化하여 國王과 直結하도록 한결과 實質上議政府를 구성하는 당시의 文

(11) 太宗實錄 卷2 元年辛巳七月庚子條 「…三司爲司平府, 義興三軍府 爲承樞府…」

(12) 太宗實錄 卷5 3年癸未 6月辛亥條

(13) 太宗實錄 卷8 4年甲申 11月丙申條 議政府請, 凡立新法, 必報本府. 擬議受判施行 從之. …今後各司, 凡可立新法之事, 必報政府, 政府以可行事件, 擬議受判, 勿令更出依貼.」

(14) 太宗實錄卷9 5年 乙酉 正月 壬子條.

治派 重臣 幸相들의 權限縮少를 가져온 것이며 그것은 王權에 대한 굴종 또는 王權의 伸張을 시사하는 것이었다.

太宗 5年의 官制改革이 앞에 든 바와 같은 政治的意義를 내포하고 있는 이상 적지 않은 저항이 뒤따랐으며, 그것이 일조 일석에 實現되거나 短時日內에 正式化될수는 없었다.⁽¹⁵⁾ 따라서 經國大典에서 中央官制가 확정되기까지는 많은 진통과 변천을 겪게 되는 것이었다.

前記 6曹의 權限擴充改革은 그후 太宗 8年과 同年 14의 改革으로 비로소 일단락 지워지는 것이다. 우선 太宗 8年正月에 이르러 같은 內容이 申命된다. 즉 實錄에 「始以議政府庶務 彙之六曹」이란 編文 밑에 議政府와 六曹와의 關係에 있어서 아직 庶務分掌이 明確치 못하고 議政 事務는 아직도 重要하지 않은 細務에 시달리는 경우가 있기 때문에 「지금부터 前例 없는 事項은 議政府에 報告하여 政府는 輕重을 감안해서 啓聞할 것은 啓聞하고 施行할 것은 施行할 것이다. 또 政府는 各曹의 事務執行을 감독하여 착오나 지체가 있으면 그 정상을 참약하여 問非를 가리고 是正措置도록 한다」고 하였다.⁽¹⁶⁾ 그러나 이와 같은 改革은 實質上 議政府의 難限強化를 초래하고 그것은 王權強化를 意圖하는 太宗으로서는 바람직한 것이 아니었다. 實際問題로 太宗 13年에 이르러 議政府의 徒署에 관한 비난의 소리가 높았고 특히 左政丞 河峴의 獨斷專權에 대한 규탄과 함께 議政府의 庶務處理를 中止하라는 台諫의 上疏도 있었던 것이다. 그러나 太宗自身이 이 改革을 바라고 있었으나 아직 이를 철저히 斷行하기에는 이르지 못한 것이다.⁽¹⁷⁾ 마침 太宗 14年月에 左政丞 河峴自身이 上告하여 議政府의 事務를 六曹에 分轄管하여 六部制를 採擇할 것을 建議하기에 이르렀으며 結局 論議 골에 議政府의 庶事를 나누워 六曹에 归屬시키고 六曹로 하여금 각기 職事를 直啓하고 이에 대한 王의命을 받들어 시행토록하고 論議할 일이 있으면 六曹의 判書가 함께 논의하여 王에게 上聞하게 하였다. 그리고 議政府는 軍國重大事가 有할때만 限하여 그 合議를 거쳐 王에게 아뢰도록 하고 이밖에 事大文書와 重囚의 覆按에 관한 일만 관장하도록 한 것이다.⁽¹⁸⁾ 이로서 議政府는 거의 자리를 비껴되고 文武의 政務는 國家의 重大事が 아닌限 六曹에서 처리된 후 國王이 전결하게 된 것이다.

이와 같은 太宗 14年(1415)에 形成된 六曹署事制度는 그후 議政府의 政務議決機能이 부활되는 傾向이 文治를 받드는 世宗代에 이르러 싹트며 따라 改正될 氣運이 감돌았으며 마침 世宗 18年 (1436)의 教書에서 구체화 되었다.⁽¹⁹⁾ 이 教書內容은 國王—議政府—六曹體制를

(15) 太宗實錄卷 26 13年 12月 辛酉條에 引用된 太宗의 말에 「乙酉(太宗 5年) 年間 有此議 甚不可行」이라 하였다.

(16) 太宗實錄卷 15 8年 戊子 正月 壬子條, 185面 「自今, 凡事之有前例者 皆委各曹, 有別例, 然後呈報本府. 本府參酌輕重應 啓聞者 啓聞 應行移者 行移 其各曹所為, 如有錯誤住滯者, 本府考察勤慢 定奪是事……」

(17) 太宗實錄卷 26. 13年 12月 辛酉條

(18) 太宗實錄卷 27 14年 4月 壬申條.

(19) 世宗實錄卷 72. 18年 4月 戊申條, 「…今依太祖成憲六曹各以所職皆先稟於議政府 議政府商度可否然

근간으로 하여 그 속에서 王權과 臣權이 調和를 이루는 中央集 權體制를 整備하려는 것으로 이는 大體로 太宗 8년의 改革으로 환원된 것이라 할 수 있겠다. 이러한 政府體制은 本來 鄭道傳 云 改革派儒臣들이 추구했던宰相中心의 官人支配的 集權體制라 하겠으며 그것은 議政府를 구성하는宰相들이 政務에 관하여 議決權을 갖고 國王의 재가를 받아 시행하되 六曹는 議政府 산하의 실무집행기관으로 定立시키는 體制이었다. 이러한 政治體制는 그후 國王과 宰相 및 官人과의 權力關係의 變化에 따라 그 構造와 그리고 특히 機能面에 變化가 있었다.

즉 世宗에 뒤이여 유약한 文宗과 幼主 端宗이 即位하자 議政府宰相들의 權力伸張傾向은 더욱 흐지해 진 반면 王權은 극도로 弱化되었다. 마침 首陽大君이 「쿠데타」 성공으로 王位에 즉위(1455)하여 世祖가 되자 專制의支配權을 확립하였기 때문에 다시 議政府를 무시하여 그 政務機能을 박탈하고 六曹를 직접 지배하는 이른바 六曹署事制度로 되돌아가게 되었다. 뿐만 아니라 王命의 出納을 관장하는 承政院의 역할이 중대되고 承政院에 常勤하여 議事한 서로운宰相이 나타나 이른바 院相制가 發生하였음은 주목할만한 사실이었다. 원래 院相은 承政院의 正式官員은 아니지만 王과 六曹間에서 종전의 議政府와 같은 역할을 분담하는 機關이 政治的으로 필요했기 때문에 임시적 또는 非正式的으로 생긴 제도 이었다. 마침내 世祖 14年(1468)에 申叔舟등을 院相으로 하여 庶務를 의결케 했고 뒤이어 睿宗이 즉위(1469)한 후에도 申叔舟, 韓明渾등 重臣들을 院相으로 하여 庶務를 의결케 하는 관례가 답습된다. 院相制는 바로 正式化되어 法制上 官制化되기에 이르렀을 뿐더러 그 權限은 前代의 議政府宰相의 權限과 비슷한 것으로 발전했던 것이다.⁽²⁰⁾

이와 같이 六曹署事制가 부활되면서 議政府가 가장 악화되고 無力化된 反面 院相制까지 새로이 官制화되었던 世祖朝에 經國大典이 편수 반포된 관계로 經國大典에서는 議政府의 기능으로서 (1) 百官의 總率 (2) 庶政의 平治 (3) 隨陽의 攢理 (4) 邦國의 經綸 등으로 规定되어 있으나 形式上으로는 議政府宰相中心制가 定立되어 있으나 太祖開國初의 都評議司制는 고사하고 太宗 8년이나 世宗 18년의 改革에서 定立된 傳統의 宰相制에 있어 議政府權限事項이 많이 누락되어 중요한部分이 明文化되지 않고 있는 것이다. 가령 議政府가 所管庶務의 輕重을 참작해서 直接啓聞하거나 施行에 옮길 수 있고 또 上級官廳으로서 各曹의 事務執行를 감독해서 그 非違나 遲滯가 있을 때 是正할 수 있는 등의 具體的規定을 하지 않고 있다. 中宗 11年(1516)에 이르러 議政府署事의 부활이 실현된 때에도 大典에는 하등의 改變도 가 하지 않았다. 이때 中宗은 「署事에 관한 法制를 특별히 제정하지 않더라도 大典에 三公

後 啓聞 取旨還下六曹施行 唯吏兵曹除授兵曹用軍 刑曹死囚外刑決 仍令本曹直啓施行 隨即報于政府
如有未當政府從而審駁更啓施行 如此則庶合古者專任宰相之意 惟爾禮曹曉諭中外 仍教議政府曰
昔 言 政府署監事之時 但左右議政總括而領議政不與焉 有違古者專任三公之意 自今領議政以下同議可否
於行.」

(20) 仁宗實錄卷 67 7年 5月乙巳條

은百官을 總轄한다는 規定이 있음으로 大典에 의거해서 이를 施行하라』고 하였다.⁽²¹⁾

여기서 經國大典의 規定에서 議政府에 관한 條項을 추려보면 吏典에서 京官職 9個所(正三品春秋館以上) 京衙前 3個所 薦舉告身 각 1個所 合計 14個所 戶典에는 없고 禮典에서 朝儀 2個所, 事大 3個所, 藏文書 2個所, 獎勵 4個所 및 待使客, 依牒, 參謁, 京外官相見, 京外官會坐 각 1個所 등 合計 16個所 兵典에서 番次都目 2個所 및 京衙前 都試, 鐘鑼各 1個 合計 5個所 刑典에서 推斷 1個所 公賤 1個所 諸司差備奴·根隨奴定額 1個所 合計 3個所 工典에는 없고 이리하여 大典全國에서 38個所에 나타나고 있다. 그중 議政府權限으로서 吏典 京職條의 最高衙門인 正一品衙門의 宗親府 다음 順位에서 議政府에 관한 職能規定을 비롯해서 京官職 朝儀, 事大, 依牒 推斷 등 條의 중요한 條項을 除外하고는 大體로 儀禮의이고 形式的인 條項에 끝이고 있는 것이다.

이렇듯 法制上으로는 傳統的인 議政府宰相中心制가 確立되었으나 實제 운영면에 있어서는 國王의 命과 徒疏에 따라서 또는 國王과宰相間의 現實的인 力關係에 따라서 議政府의 實際機能은 차이가 있었던 것이다. 經國大典에서 議政府의 職能規定뿐만 아니라 朝鮮王朝의 다른 權力關係의 諸關係 내지 諸機構의 規定에서도 오히려 嚴格한 細部規定이나 具體的機能規定을 피하고 抽象的이고 形式的이며 또는 擬制나 推定등의 暧昧하고 不分明한 規定을 하였기 때문에 永世의 政治變動에 適應할 수 있었고 原典으로서 그 生命을 지속할 수 있었다고 할 수 있겠다.

(追記 本論文은 1979年 9月 29日 震檀學會 第7回 韓國古典研究 심포지움의 主題論文 「經國大典을 통해서 본 朝鮮王朝의 政策決定過程에 關한 研究」 중의 一部分임을 밝혀둠)

(21) 中宗實錄卷 24 中宗 11年 丙子 4月乙亥條 「祖宗朝署事之法，不行久矣，但以大典見之，當檢察庶司之事，雖復署事，而六曹細務，不可盡關決於大臣也，雖不別立署事之法，大典有三公總率百官之語，依大典行之可矣。」 또한 翌日에는 「祖宗朝署事節目，豫未詳也，且大典云 議政府總百官，平庶政·理僉陽，經邦國，由是觀之，雖不別立署事之法，依大典政府治職可也。」