

# 朝鮮王朝의 行政史研究

金 雲 泰

## 目 次

### 序

#### 第一章 朝鮮王朝 行政의 環境的狀況

第一節 政鮮王朝의 社會經濟的 基礎

第二節 朝鮮王朝의 政治文化

#### 第二章 朝鮮王朝의 統治體制

第一節 統治構造와 其機能

(一) 中央官制의 再編成

(二) 經國大典의 中央統治機構 (以上, 前號所載分)

(三) 地方行政組織(初平) (本號所載)

(1) 地方行政區域

(2) 地方官制組織

(3) 地方自治的組織(鄉所·鄉約·面·洞·里·統)

(4) 京鄉間의 諸連絡機關 (京在所, 京邸吏, 舊邸吏)

(5) 地方의 軍事組織

第二節 行政過程 (下號繼續)

第三節 朝鮮王朝의 政策決定過程 (本號)

(一) 序論

(二) 朝鮮王朝 政治過程의 狀況的 特徵 (問題의 特性)

(三) 朝鮮王朝 政治體制의 政策決定過程의 分析

(1) 政策決定過程과 儒教的政治文化

(2) 立法過程

(三) 地方行政 組織

(1) 地方行政區域—地方行政組織에 있어 우선 全國의 行政區域은 8道로 區分하여 각각 觀察使를 두고 그밑에 350個 未滿의 府, 大都護府, 牧, 都護府, 郡, 縣等의 大小의 各邑을 두었다.

李朝의 地方官은 이를 外官이라 하여 그 首位를 占하는 것은 道의 觀察使 (또는 監司從二品) 八員이 있고 그밑에 守令인 府尹(從二) 大都護府使(正三) 牧使(正三) 都護府使(從三)

郡守(從四) 縣令(從五) 監縣(從六) 等이 있었다. 八道中에는 때로는 一道를 左右兩道로 나누고 觀察使가 둘이 되기도 하다가 대체로 八道가 準則으로 되었다. 그리고 本來 各邑이나 守令들은 行政上으로는 모두 並列的으로 觀察使의 管轄下에 있고 다만 이를 守令이 兼任하는 軍事職으로 끝 미암아 上下의 命令系統이 이루워 졌을 뿐이었다<sup>(49)</sup>. 그리고 各邑과 各守令의 이와같은 集團的 部落의 大小나 人口와 戶數의 多寡 또는 田給의 規模에 따라 생겼음을 再論할 餘地가 없으며 守令밑으로는 面(坊,社)과 그밑에 里(村,洞) 및 統이 있었던 바 여기에는 一央에서 派遣하는 外官이 없이 自治的인 組織을 이루었던 것이다. 다만 漢城府와 開城府는 京官職으로서 中央政府의 直轄이었으며 後期에 이르러 王室의 護衛를 為하여 廣州 江華 水原 等이 이에 準하여 京官職으로 編入되었다. 地方行政 區域은 王朝 初期에는 高麗의 制를 그대로 簡述하였으나 太宗 13年(1413)에 이르러 左政承 河峴의 建議에 따라 비로소 八道로 區劃을 조개어 留都府 1. 府尹 6. 大都護府 5, 牧 20, 都護府 74, 郡 73, 縣 154,

	觀察使	府尹	大都護府	牧	使	正三	都護府	郡守	縣令	縣	監	備考
	(從二)	(從二)	(從二)	(從三)	(從三)	(從三)	(從四)	(從四)	(從五)	(從五)	(從六)	
漢城府												太祖3年에 判尹을 둠 (正二品)
水原府 (府)												正祖17년에 留守를 둠 (正二品)
廣州府 (牧)												宣祖十年에 府尹正祖 19년에 留守를 둠 (正二品)
開城府												世宗20년에 留守를 둠 (從二品)
江華府 (府)												光海君10년에 府尹仁 祖5년에 留守를 둠 (從二品)
京畿 (左道)	一員	驪州	富平·南楊根·安龍仁 陽·利川·通金浦(令) 仁川·通金浦(令) 津(監)竹山(監)	陽城·陽智	砥平·果川·陰竹· 陽城·陽智	○「始興縣」은 元(衿 川縣)						
(右道)		坡州 楊州	長湍·喬洞(監)	朔寧·麻田·高陽 ·交河(監) 加平(監) 永平(令)	抱川·積城·漣川	○元「豐德郡」은 世宗 元年에 楊州에 編入						

(49) 觀察使 및 守令이 軍事職을 兼하는 例는 이미 高麗末에 그 基礎가 있었다. 「恭讓王 元年 改都巡問史 為都節制使 元帥 為節制使 或帶州府之任」, 「辛禡元年 牧, 都護知官 皆帶兵馬之職」(高麗史 百官志二外職) 李朝初에는 地方軍의 統率이 直接 中央에 連結되어 있었으며 여러번의 軍制改革이 있은뒤 世祖元年에 이르러 各邑의 守令으로 하여금 모두 軍事職을 兼帶케 하였으며 그뒤에 一員 全國을 鐫管으로 編成하고 모든 守令이 軍事職을 兼帶하는 體制가 確立된 것이다. 節度使가 觀察使를 兼하는 일은 中國에서도 唐代에 흔히 있던 일이나 그때는 節度使의 權이 觀察使의 權보다 重하였다. 그러나 朝鮮에서는 水使는 職品이 觀察使보다 下位요 兵使는 職品이 觀察使와 같다고 하나 觀察使가 兵使를 裁抑하는 일이 많고 甚하면 軍事關係로서 당연히 協議할 일도 朝廷의 專斷으로 處理하는 일이 있었으며 따라서 守令들이 兵使를 輕視하여 威令이 行해지지 않는 弊도 있었다.

(左道)			忠清	州	清(郡)	忠清	州	風(郡)	丹陽·安·槐山·沃川·報恩(監)	文	義	提川·延豐·鎮川·永同	稷山·懷仁·定山·懷德·懷城·連山·魯仁·庇仁·保寧·新昌·燕岐	○「魯城縣」은元「尼山縣」
忠清	一員		公洪	州					林川·泰安·韓山·河川·瑞山·溫陽·大興(監)德山(監)			鴻山·平澤·恩津·連山·扶餘·藍浦·海美·唐津·全義·牙山		
(右道)														
(左道)		慶州	安東			大丘·寧海·密陽·青松·青蔚山(郡)東萊·(令)仁同·(監)順興·(新)漆谷(新)		清道·永川·榮川·醴泉·梁山·豐基	盈慶山·德義城		河陽·清河·玄風·義廷·日昌寧英陽	龍宮·彥陽·軍威·新寧·長髮·機張	奉化·真寶·比安·禮安·靈山·慈仁	○「順興府」는世宗三年에隣接三郡에分入肅宗九年에復設○「漆谷府」는仁祖十八年에新設○「慈仁縣」은仁祖十五年에新設○「英陽縣」은肅宗二年에新設그뒤數次廢合이 있었음
慶司	一員		昌原府	尚晉星	州	固海南	陝川·咸安·金善山·(令)巨濟(令)居昌(監)河東(監)	陝川·咸安·金陽·咸陽		開寧·漆原·咸昌·高靈四川	三嘉·鎮山·知禮·山清·熊川	宜寧·聞慶·安義·丹城	○「咸陽郡」은一時「府」로되旧舊○「安義縣」은元「安陰縣」○「山清縣」은元「山陰縣」	
(右道)														
左道	一員		光緒(令)	州	寶城·淳昌·平龍潭		光陽·玉果·谷城·雲峰·南平·						○「綏州牧」은元「綏城縣」	
(全羅)	一員	全州	羅濟	州	益山·古阜·靈光·珍島·珍山·金堤(監)旌義(監)	原興天陽朱(監)	臨萬金浦頃清		龍安·咸悅·康津·沃溝·井邑·務安		扶安·嵩山·興德·茂長·海南		○元「珍原縣」은宣祖三十三年에長城에編入	
(右道)														
(左道)			黃州	平瑞谷(郡)	山鳳山·安岳·載寧·遂安·信川·(新)		新溪文化		兎山·長淵				○元「牛峰縣」과元「江陰縣」은孝宗三年에統合하여「金川郡」으로新設함	
黃海	一員		海州	延豐襄(令)	白川					長連·松木·康翎·殷栗				
(右道)														
(嶺東)江原(嶺北)原州	一員	江陵	原州	襄三陽陟杆	平海·通城·平川·高城·杆旌昌		蔚珍谷							

				越 (郡) 伊 (監)		川					
(南道)	咸 鏡 (永吉)	一員	興 (郡)	永 興 (尹)		安 (大府) 北德定甲三 (郡) 端 (郡) 長 (新) 厚 (新)	邊 原 清源平山水 川 津 州 城 原寧城 興寧 川 山 (監)	文川・高 原 原 水 川 津 州 城 原寧城 興寧 川 山 (監)	洪原・利原	○「長津府」는正祖十 一年에 新設 ○「厚州府」는純祖十 三年에 新設되 있다 가一時廢止, 高宗 六年에 「厚昌郡」으 로 平安道에 編入 ○「利原縣」은元「利 城縣」	
(北道)					吉 (監)					○「吉州牧」은元「吉 城縣」 ○「茂山府」는肅宗十 年에 新設	
(西道)	平 安	一員	平 義 (4)	壤 州	安 定	州 州	昌 刺 肅 龜 中 (郡) 宣 (郡) 鐵 (郡) 龍 (郡) 三 (令) 咸 (令)	嘉 山 城 州 川 城 和 川 山 山 川 和 從 川 界 川 川 山 順 川 山 碧 灌 山 雲 山 碧 灌 山 渭 原 鹽 漬	郭 山 山 州 川 城 和 川 山 山 川 和 從 川 界 川 川 山 順 川 山 碧 灌 山 雲 山 碧 灌 山 渭 原 鹽 漬	龍 求 餕 順 江西	
(東道)				寧 邊					三登	陽德 孟山 泰山 江東 殷山	○「楚山府」는元「理 山郡」

合計 334 를 하이다. 全國의 地方行政 區域은 위의 表와 같다. (50)

이 地方行政區域은 若干의 種類更은 있엇으나 大體是 王朝末期까지 維持되었으며 高宗三十七

(50) 表는 主 韓國史, 近世前期 篇pp. 186—187 과 朝鮮史 講座 分類史, 朝鮮史學會, 前揭書, pp. 99—104, 國譯大典會通 韓國古典國譯委員會譯註 1960. pp. 91—104, 經國大典 前揭書 pp. 112—132等, 參考로 하였다. 括弧안에 表示된 것은 初期의 行政區域으로서 經國大典에 記錄된 内容이며 (例컨데 郡守欄에 金浦(令), 永平(令)이라 한 것은 經國大典에 縣令이었던 것이 後期에 大典會通篇에 郡守로 昇格한 것이다) 略號로서 (尹)은 府尹, (大府)는 大都護府使, (府)는 都護府使, (郡)은 郡守, (令)은 縣令, (監)은 縣監 等을 意味한다.

二年(1895)에 이르러 府, 郡, 縣의 各稱號를 고쳐 郡守로 하는 同時 八道를 23府로 고치고 府에 觀察使를 두었으며翌年에는 다시 舊制에 따라 13道로 고치면서大幅改編하였다. 漢城府, 開城府 및 各道等의 沿革은 다음과 같다.

① 漢城府, 開城府等一太祖 3年(1394)에 都邑을 漢陽에 定하고 遷都하여 漢城府라 일컬은 것이며 그 職制는 高麗 開城府의 例를 따른 것으로서 經國大典에는 京官職 正二品 衛門으로 官衛의 序列이 六曹 다음을 찾이하고 있으며 그 管掌 事務는 앞의 中央官制에서 論及한 바이다. 그리고 開城府는 舊都로서 또한 京官職으로 留守(從二)를 두었다. 太祖 3年에 漢城으로 천도한뒤 開城에는 「留後司」를 두어 守護와 監視를 맡게 하였다가 世宗 20年(1438) 開城は 留守로 삼고 睿宗代에 京官職에 編入하였다. 이밖에 太祖代에 完山(全州)이 御鄉이라 하여 한때 留守를 두었다가 太宗代에 廢한 일이 있으며 그리고 江華, 水原, 廣州 等이 中葉以後來 留守를 둔 일이 있으나<sup>(51)</sup> 이것은 다음 後期에 論하기로 하겠다.

② 京畿一高麗末의 京幾는 原來 開城을 中心으로 한 隣近地域을 管내로 하였던 것이다 恭讓王 2年에 그範圍를 南陽 伊川 延白等으로大幅 넓혀서 그東南半을 左道 西北半을 右道라 하였던 것이다 太祖 元年에는 平州(平山) 谷州(谷山) 載寧(新溪)等을 西海道로 編入시키고 나머지를 左右道로 改編하여 각각 左右「都觀察黜陟使」를 두었다.

太宗 2年에 左右道를 合하여 「觀察使」로 하였다가 太宗 13年과 世宗代의 區域改編을 거쳐 대체로 現 京畿道의 管내와 一致하게 되었으며 世祖十一年부터는 계속 「觀察使」로 稱하였다. 監營은 京畿 西大門 밖에 있었다.

③ 忠清道一高麗의 「楊廣道」로서 恭愍王 五年에 「忠清道」로 改稱되고 太祖初에 楊州 廣州方面을 京畿로 還屬하고 太祖 四年에 「觀察使」를 두어 監營을 忠州에 設置하였다. 定宗元年과 太宗 13년의 區域改編을 거쳐 대체로 現管내와 一致하게 되었다.

④ 白羅道一高麗初期(1018)부터 「全羅道」라 稱했고 朝鮮初 全羅道區域은 거의 現今과 一致된다. 励州道는 耽羅郡(또는 縣)으로 麗代부터 이에 所屬되어 있었다. 太祖元年에 高麗의 制에 따라 「按廉使」를 두어 全州에 關營하고 世宗 二十九年에 改定하여 「都觀察黜陟使」로 하였다가 世祖 十四年에 「觀察使」가 되었다.

⑤ 延尚道一高麗末期(1314)부터 「慶尙道」로 稱하였고 現今의 區域에 現忠清北道 永同 沃川 報恩方面을 더한 것이다. 太祖 元年에 「按廉都觀察黜陟使」를 두고 尙州에 關營하였다. 太宗 元年에 「按廉使」로 바뀌고 太宗 十三年에는 現忠清北道 南部를 忠清道에 還屬하였으며 世祖 十年에 觀察使로 改稱하였다. 中宗十四年에 本道의 事務煩忙으로 二分하여 洛東江以東을 左道, 以西를 右道로 하고 각각 觀察使를 두었으나 그해에 다시 統合하고 宣祖 25年倭亂

(51) 開城과 더불어 江華 水原 廣州를 四郡 빙는 四府라 하였다. 그 指掌은 觀察使의 指揮 監督을 맡지 않고 京官職으로서 中央官廳의 直轄로서 그와 同等한 地位에 列하였으며 備邊司에도 列席하는 重要官職이었다. 이는 王室의 護衛를 國政의 기본으로 삼은 까닭이었다.

으로 道路가 不通하매 다시 二分하여 左道는 慶州, 右道는 尙州에 設營하였다가 翼年에 다시 統合하여 星州에 監營을 두었다. 그러나 28年에 땅이 넓고 統治가 困難하기 때문에 다시 左右로 二分하였다가 翼年에 復元하여 達城에, 32年에는 安東에, 34年에는 大邱에 차례로 營을 옮겨 之로써 國末에 이르렀다.

⑥ 江原道一高麗代의 嶺東은 「沿海, 濱州道」「江陵道」 등으로 불리우고 嶺西는 元宗四年(1263)부터 「交州道」「淮陽道」로 불리우던 곳인데 福王 14年(1388)에 嶺東西를 合하여 「交州江陵道」가 되었고 太祖初에 비로소 「江原道」로 改稱하고 太祖 四年에 「觀察使」를 두어 原州에 開營하였다. 그후 數次의 改編을 거친 後 世宗 16年에 이르러 現今의 區域과 거의 同一하게 되었으므로 國末에 이르기 까지 一時改稱한 일이 있으나 江原道로 다시 呼稱되어 왔다.

⑦ 黃海道一高麗의 「西海道」로써 高麗末 恭讓王 2年(1390)의 一時의 區域改編으로 그相當部分이 「京畿」에 編入되고 太祖, 太宗에 걸쳐 모두 還屬되었으며 太祖初에 「豐海道」로 改稱 太祖 四年 「觀察使」를 두어 海州에 開營하였다, 太宗代에 「黃海道」로 改稱된 以後 國末에 이루고 있다.

⑧ 咸鏡道一高麗初期부터 「東界」 또는 「東北面」으로 불리우던 곳이나 北方의 蒙古女眞族의 劢力消長에 따라 그北境이 一定치 못하였다.

高麗末까지 「嶺」을 두어 勢力範圍에 넣기로는 明川(吉州地) 吉州 甲山 三水(甲山地) 長津(咸興地)등에 미쳤으며 太祖는 그高祖인 李安社의 墓가 豆滿江近方에 있었으므로 이곳에 城을 쌓고 豆滿江方面에 까지 經略의 손을 뻗쳤으나 太宗十年에 女眞의 攻擊을 받고 後退하여 李安社墓는 咸州(現咸興)로 移葬하고 府를 鏡城으로 옮긴 것이다. 그뒤 世宗 16年부터 北進을 再開하여 31년까지에 豆滿江以南을 완전히 版圖안에 넣게 되었다.

그동안 「東北面」으로 불리우던 이地方은 太宗 13年에 「永吉道」로 되고 太宗 16年에 다시 「咸吉道」로 改稱하는 동시에 「觀察使」를 두어 咸興에 開營하였다. 世祖 13年 李施愛亂으로 因하여 成宗 5年에 監營을 永興으로 옮기고 「永安道」로 고쳤다가 中宗 4年에 「咸鏡道」로 하여, 다시 咸鏡에 設營하였다.

⑨ 平安道一高麗朝부터 「北界」 또는 「西北面」等으로 불리우던 곳이나 北方勢力의 消長에 따라 清川江 以北은範圍가 固定되지 못하였다. 忠烈王 16年(1290)에 平壤方面이 高麗에 還屬되어 福王 1年(1388)에 「西海道」에 編入되었던 것으로서 高麗까지에 「鎮」을 두기로는 陰潼(太宗三年 以碧潼으로 改稱) 江界에 까지 미쳤으나 역시 그 以南의 상당한 地域이 安定되지 못하였으며 그뒤 鴨綠江을 따라 東北으로 進出하여 楚山, 甲山, 中江鎮等으로 版圖를 넓혔으나 世祖 耘位年부터는 江界 以北은 오래 放置되었던 것이다.

이 地域은 之래 咸鏡道의 所管이 있으나 末期인 高宗六年(1869)에 厚昌, 慈城, 兩郡을 復置하면서 平安道의 所管으로 들어갔다. 初期에 「西北面」으로 불리우던 이 地方은 太宗 13年에 「平安道」로 되고 「觀察使」를 두어 平壤에 設營하였다.

以上과 같은 地方行政區劃의 劃定에는 主로 自然地理的 與件과 行政 및 交通上의 便利 또는 軍事上의 理由等이勘案된 것이라 하겠으며 일찍이 京畿道를 畿湖 黃海道를 關內, 忠清道를 漢南, 全羅道를 湖南, 廉尚道를 嶺南, 江原道를 嶺東, 咸鏡道를 嶺北, 平安道를 關西等으로 呼稱하여 왔던 것이다.<sup>(52)</sup>

(2) 地方官制組織~여기서 觀察使, 守令, 鄉吏등 主要 外官職과 其他 地方 行政制度에 關하여 論述-고자 한다. 우선 觀察使(別稱 監司, 道伯, 道臣, 方伯, 藩任등)는 麗朝以來 李朝에 걸쳐 各道의 長官의 呼稱으로서 大體로 그는 兵馬節度使, 水軍節度使, 巡察使乃至 道內의 어느 留守所在地의 牧使등을 兼하여 한도의 行政 司法 軍事의 諸政을 統轄하고 管下 州府郡縣의 守令을 監督하는 큰 權限을 갖고 있었다.<sup>(53)</sup>

觀察使는 原則上은 從二品階이지만 必要와 慣例上 그職品의 昇降이 있었으니 가령 八道중에서 京畿는 國都의 所在地요 平安, 咸鏡兩道는 國防上 要衝이므로 가장 重視하여 正二品으로 任命하는 수가 많았고 나머지는 흔히 새로 堂上 正三品이 된 新堂上通政을 任命하였고 英祖以後에 겨우 廉尚, 全羅兩道의 監司는 좀 他道보다 鄭重히 하였다.<sup>(54)</sup> 그리고 忠清, 江原, 黃海는 蔭官, 또는 武官도 任命하였다.

觀察使의 職務는 本來 管下 各地를 巡察하여 守令의 行績과 民間의 實情을 觀察함에 있었음으로 一定한 居處가 없이 單身으로 巡歷하는 것이오 따라서 觀察使의 職은 반드시 巡察使를 兼하게 되어 있고 路程과 任期가 긴 西北 兩道의 觀察使를 내놓고는 家族의 帶同을 不許하는 原則이었다. 그뒤 점차로 觀察使가 專官이 되고 또 그의 營人 監營(곳 道廳)이 생기고 E 家族을 帶同하게 되므로 부터 觀察使의 巡歷질躬이 점점 드물어지고 뒤에는 春秋로 한차례 管下를 巡回하여 任期中에 必要한 郡邑을 巡視하는 制가 생기고 마침내는 이나마도 차차 廢止하기에 이르렀다.<sup>(55)</sup>

觀察使의 地方行政을 補佐하기 위하여 中央에서 派遣되는 官員으로 經歷, 都事, 判官, 中軍, 檢銜등이 있었다. 經歷(從四)은 都事와 더불어 麗朝以來로 觀察使의 高級補佐官이었다.

(52) 番溪隨錄, 古典刊行會, 東國文化社 1958, pp. 528—529 郡縣制, 各道.

(53) 觀察使의 職制는 地方制度의 變更에 따라 前後三次(太宗朝와 高宗朝兩次)의 變遷이 있었다. 麗朝를 豊用한 國初에는 民政과 軍政이 區別되어 있어當時의 所謂 都觀察黜陟使는 兵權을 갖지 아니하였으나 太宗以後로 漸次 變通되어 觀察使가 兵權을 비롯한 民·財·刑등 여러 權限이 豐大되었다. 高宗朝兩次의 改正이 있기 까지 李朝上下 500年間 그 名稱과 職能은 一貫한 것 이었다(崔南善著 朝鮮常識, 制度篇, 東明社, 1948, pp. 43—48).

(54) 觀察使是 正二品以上으로서 任命하는 경우에는 京職을 兼任케 하고 그職衙을 무손大夫某道觀察使兼某職 또는 云云都觀察使或은 觀察使兼都觀察使라 하고 正三品堂上으로 任命된자는 通政大夫守某道觀察使云云이라고 觀察使의 위에 守字하나를 없졌다. (崔南善, 前揭書, p. 46.)

(55) 巡歷(혹은 巡宣, 巡部, 巡道, 行部라고도 함)制의 本旨는 地方行政을 監督하고 訓戒是正함과 함께 上德을 宣布하고 下情을 傳達함에 있으니까 그範圍가 廣範하고 精密한 觀察일수록 좋다 하겠으나 그러나 實際運用上으로는 巡歷에는 一定한 「코스」가 있어 積過하는 州郡이 따로 定해 있고 觀察使는 一道監司의 威儀를 盛裝歷臨하여 큰 대접을 받는 行次에 不過하였다. 따라서 公私의 經費가 크고 한편 侍從輩의 侵虐民弊가 대단하여 有害無益해졌던 것이다.

뒤에 經歷은 廢하고(世祖11年) 都事단을 두되 民政事務는 判官에게로 올라갔으며 한편 留守府(開城, 江華, 廣州等)에는 留守 밑에 經歷과 判官(從王)이 있어 地方行政을 管理하다가 뒤에 廣州, 江華의 經歷은 차례로 判官이라 改稱되어 開城만이 끝까지 經歷으로 내려갔다. 都事(從五品)는 각 道에 一員씩 配置되어 觀察使의 事務補佐를 하였으나 上述한 經歷과 어떠한 職務分掌이 있었는지는 자세치 않으나 世祖 11年에 經歷이 廢止되면서 부터 오랫동안 觀察使의 唯一한 事務의 屬僚가 되었다. 그러나 都事는 차차 一般事務官으로 부터 離脫하여 管下吏員의 不法 與否를 監察 紛察하고 科試를 掌理하는 일을 主職으로 하게 되니 別稱을 外臺(곳 地方에 있는 臺官의 뜻)라고 하고 望土로서 中央에서 이를 추천 任用하여 任期一年으로서 中央官廳에 들어와一切의 事務를 報告하였다. 따라서 地方官員중의 清宦으로 待遇도 받았고 또 거느질스러운 存在로 待接도 알다가 高宗壬午(1882)에 드디어 廢止되었다.<sup>(56)</sup>

判官은 觀察府 留守營 및 主要 州府 등 邑의 民政의 全部 혹은一部를 擔任하는 事務官이며 때로는 特殊政務所在地에 있는 政務擔任官이었다. 即 觀察使는 대개 그 所在地의 牧府使를 兼하였으나 그職務는 主로 巡廵督察에 있음으로써 牧府使事務는 不得已 分擔者를 必要하게 되니 이것이 觀察使의 밑에 대개 判官을 設置한 理由이다. 그리고 京畿에는 漢城府尹과 平壤에는 府尹이 있으므로 判官이 없었다. 또 判官에는 地方의 行政 또는 民政의 特殊事務를 위하여 京畿道에는 水運判官, 忠清 全羅兩道에는 海運判官등을 둔 일도 있었다.

이밖에 道의 中軍은 兵曹에서 추천 任命되어 軍事事務를 掌理하고 그 軍事 計劃등에 關하여 兵曹에 報告하였고 檢律은 刑曹에서 추천 任命되어 律의 解釋과 其適用 및 執行에 關한 事務를 掌理하고 法規及 刑의 統一을 期하였다.

다음 守令 ト운데 가장 큰것이 府尹(從二)으로서 觀察使와 同格이며 觀察使 所在地의 府尹은 대개 觀察使가 兼하기도 하였다. 李朝에서는 前後에 六府尹을 두었으나 平壤 廣州는 麗朝制를 受け 하였고, 全州는 太祖朝의 御鄉印으로 留守를 두었다가 太宗 3年에 府尹으로 고친 것이며, 咸興은 北方의 重鎮이므로 太宗 16년에 府尹을 두었으며 李施愛의 亂으로 成宗元年(1470)에 郡으로 降格되었다가 中宗 4년(1509)에 다시 府尹을 두었으며, 義州는壬辰倭亂때의 臨時首都가 되었다가 還都後에 府尹으로 昇格시켰으며, 廣州는 京城의 關門으로서 宣祖 10年(1517)에 牧使를 府尹으로 昇格하였다가 뒤에 留守, 府尹이 여러번 뒤바뀌었다.

大都護府使(正三)는 府尹에 다음 가는 第二級地方官으로서 本來 都護는 支那의 漢唐制로서 軍事上의 銅護가 그 任務였으나 朝鮮의 경우에는 다만 地方區劃上의 一名稱에 不過하였다. 麗朝에는 國內 四方의 要衝地에 大都護府使를 두고 兵馬의 職을 兼하야 地方官中의 最高級으로 牧의 위에 位置하였다 바 安東, 安西(海州), 安南(全州), 安北(安州)의 四大都護府使가 그것이요 李朝에서는 慶尙道의 安東, 昌原과 江原道의 江陵, 咸鏡道의 永興과 平安道의

(56) 經歷, 事務는 觀察使의 文書, 廉務의 高級補佐官 일뿐더러 中央의 特定高級官衙에 있는 事務主任官이 있다. 가령 京官府 중에 經歷 都事が 있는 데는 忠勤府, 儀賓府, 義禁府, 中樞府 五衛都總府 등이 있다(崔南善, 前揭書, p. 50, 麻生武龜, 中央及地方 制度 沿革史, 前揭書, pp. 88 ff.)

邊 等 <sup>4</sup> 大都護府使를 두었다.

牧使(正三)는 府尹, 大都護府使에 다음가는 第三級 地方官으로서 李朝에 있는 郡邑의 이름이 朴로 된 <sup>5</sup> 约 20個處의 區劃名을 牧이라 하고 그長官은 使라 하였다. 牧使가 正二品일 때 <sup>6</sup> 領牧使, 從二品일 때에는 判牧使라 하였다.

都護府使(從三)(略稱은 府使)는 牧使에 다음 가는 第四級 地方官으로서 全國에 約 80個處 郡守(從四)는 第五級 地方官으로서 約 80個處였으며, 大縣에 두는 縣令(從五)이 約 30個處 小縣에 두는 彙監(從六)이 約 140個處였다. 이들 守令도 반드시 그 該當 品階에 있는者만 <sup>7</sup> 任命되는 것이 아니여서 行守法<sup>(57)</sup>이 많이 適用되었다.

이들 正式的 地方官制上의 行政官以外에 觀察使, 兵, 水使와 大邑의 守令은 그 幕僚로서 「裨將」을 두었으며 이들은 觀察使 또는 守令等에 依하여 각각 選任되어 任地에 함께 赴任하였다. 가령 道의 裔將은 八員이 있는데 六員은 六房의 事務를 감독하고 二員은 觀察使 前陪(秘書)의 任을 掌理하였다<sup>(58)</sup>.

또한 鄉校의 指導를 위하여 府, 牧에는 無緣官인 「教授」(從六) 郡, 縣에는 無緣官 訓導(從九)가 있었으나 後에 通譯要員으로 一部地域에 한 「訓導」를 두었을 뿐이었다. 이밖에 地方行政官으로 交通行政에 關한 特殊職으로 察訪(從六) 驛丞(從九) 渡丞(從九) 등이 있었다. 各道에는 각각 兼任 察訪 12員을 두고 不法한 事件을 監察하여 그에게 直接報告케 하였다<sup>(59)</sup>. 또 首都周邊 및 京畿의 주요 渡船所에는 渡丞을 두었고 主要各津은 반드시 津船으로 來往하여야 하며 이것을 어기고 任意로 渡河하면 士大夫라 할지라도 處罰되었다<sup>(60)</sup>.

觀察吏 및 守令의 事務는 中央官制의 縮圖로써 吏, 戶, 禮, 兵, 刑, 工의 六房으로 分掌케 하되 그事務는 土着의 吏屬을 任用하였으며 吏胥 또는 衙前이라고 불리웠다. 그리고 道의 監督의 吏, 戶, 禮, 兵, 刑, 工等의 各房首吏는 主로 各郡, 縣의 鄉吏中에 學과 德이 具備한 術를 選定하였다. 특히 西北兩道인 平安, 咸鏡兩道에는 土着人을 任用하는 特設官職으로서 士官의 職制가 있었다. 士官制는 高麗朝以來로 稟 습되어 온 것이며 前記兩道는 邊境에 接壤하므로 그地方 土着民이 아니면 地方事情에 어둡고 또 地方民을 懷柔할 수 없기 때문에 土方民을 優遇하는 意圖에서 마련된 것이었다. 士官職은 觀察使가 그道 出身者를 檢形

(57) 行守法이란 「階高職卑則稱行, 階卑職高則稱守」 七品以下不得越二階, 六品以上不得越三階而守」 經國大典 吏典, 京官職, 前揭書, pp. 32--33, 行守法은 唐制 및 高麗制에 源源한 것으로 李氏朝鮮에 내려와서는 世宗24年壬戌에 (1442) 行하기始作한 것으로傳해지고 있다. (世宗實錄卷 97. 24年 7月).

(58) 牧民心書, 完譯, 創元社刊, 1962, 附錄, p. 10.

(59) 數個內지 數 10個의 驛을 한道로하여 察訪 또는 驛丞이 이를 管掌하는 동시에 交通路上의 地位를 利用하여 情報를 蒐集·報告하기도 하였다. 「諸道各置兼察訪一, 二員, 評察非法許直啓」(大典通編吏典外官職法制處編 1963, p. 93).

(60) 驛丞은 中宗 30年(1535)에 모두 察訪으로 昇格되어 없어지고 渡丞도 뒤에 別將으로 되어 없어졌다. 驛丞, 渡丞은 取才로서 任官되는 吏胥出身이 많았다. (續大典, 工典, 舟車, 法制處編, 1965, p. 325. (文獻備考, 古典刊行會, 1964. 東國文化社, p. 725)

하여 上申하면 吏曹가 任命하였다<sup>(61)</sup>. 士官職의 制는 麗朝부터 있었던 것으로 李朝에 들어 와서는 그範圍가 漸漸 넓혀졌다<sup>(62)</sup>.

그리고 士官職은 그 品階와 官職의 名義가 모두 京官職과 조금식 다르게 하였으며 文武官五品으로 限을 삼되 士官의 文職은 觀察使, 武職은 節度使가 本道人으로서 選報하여 任用하는데 대개 該地方 土着의 吏屬에서 뽑았다<sup>(63)</sup>.

郡의 事務는 戶長(戶房의 首席) 以下 六房의 吏屬에 의하여 處理되었다.

戶長은 民戶를 總察하고 官奴婢의 出入 官用, 柴, 炭, 青草等의 事務를 掌理하고 守令 不在中에는 그職務를 代行하였다. 六房중에도 吏房 戶房 刑房이 중심이 되어 郡의 主要事務를 掌握하였으며 그 首吏를 三公兄이라고도 하였다. 六房의 事務分掌은 目的 또는 機能을 基準으로 編割하였으나 房間의 事務分掌은 不分明하기도 하고 郡에 따라 多少 差異가 있었으나 吏房은 人事 出張命令 및 庶務를 戶房은 收稅, 均役, 戶口, 農事, 屯田, 官牛, 司倉, 各穀, 市直, 提堰, 및 會計를 禮房은 箋文, 祭祀, 禮節, 賓客, 儒生, 改印, 官敎, 帖文, 故文, 文蔭官의 履歷 및 醫院等에 關한 事務를, 兵房은 軍事 및 兵船의 事務를, 刑房은 裁判 禁令 刑具 罪囚 및 監獄等에 關한 事務를, 그리고 工房은 工匠, 舊繕 及 公用紙地 等에 關한 事務를, 각각 管掌하였다.

이와 같이 地方官廳의 部署編成은 中央官署의 六曹와 相應하게 六房으로 되어 있었으나 地方의 特定한 事務이 中央의 同一한 對照組織(Counterpart organization)인 曹의 直接的 統制나 相互 緊密한 聯關係를 가진 것은 아니었다고 본다. 即 이들 地方官廳의 六房은 議政府나 六曹와는 內外事務의 位階의 差違는 있었으나 直接的인 縱的命令 系列이 確立되지 않았고 다만 道의 觀察使가 國王의 直接的인 指揮監督을 받고 또 郡의 守令은 觀察使의 直接的 指揮監督을 받았던 것이며 監營과 郡廳의 六房은 各己 觀察使와 守令의 補助機關에 不過하였던 것이었다.

(61) 士官職의 特設은 매우 政治的理由에서 由來된 것으로 본다. 또 그起源에 關해서는 詳細한 文獻이 없으나 高麗朝이 느때 平壤에서 시작되었다고 보고 있으며(崔南善, 朝鮮常識, 前揭書 p. 64,) 한편 李朝世宗朝에 設置되었다고 보는 者도 있다. (麻生武龜, 中央及地方 制度沿革史, 前揭書 p. 89, 즉 高麗와 朝鮮은 다 半島北部에서 發祥하였건만 開國한 以後에는 西北兩道人에게 警戒와 함께 壓迫을 더하여 中央政界로 進出하는 機會를 아주 閉鎖해 버렸던 것이다. 그들은 大體로 西北兩界는 馬의 好戰的 住民이면서 且 後方으로 異國異族과 密通하기가 쉽고 實際로 過去에 그러한 史實이 더러 있기도 하였음을 周知의 事實이었기에 一種의 衛國策으로 西北壓制를 行한 것이다. 그러나 勇猛한 그내들을 壓制만 하는 것이 政治的으로 得策일수 없기 때문에 그네들의 名譽心을 蔽足시키는 懷柔策으로서 士官職을 設定한 것이었다.

(62) 西道에서 平壤, 寧邊, 義州, 江界, 北道에서는 咸興, 永興, 吉州, 富寧, 會寧, 鐘城, 慶興, 慶源等에 士官이 說置되고 世祖時에는 한때 開城府 慶州 및 全州에도 士官을 設置한 일이 있었다. (崔南善, 朝鮮常識, 前揭書, pp. 64-65, 麻生武龜, 中央及地方 制度沿革史, 前揭書 p. 89)

(63) 例컨데 文官職의 正五品 通議郎都務乃至 從九品 試事郎攝事, 武官側의 正五品 健忠隊尉勵直乃至 從九品 強力徒尉副勵勇 等이 있으며 文官職은 地方의 情勢에 따라서 官廳의 數, 官廳의 規模 또는 官廳의 數量를 달리하였고 武官職은 所在地마다 部隊의 名號와 人員을 달리하였다. (註63의 參考文獻参照).

그리고 後期에는 六房事務가 細分되어 各種의 「色」으로 불리우기도 하였다<sup>(64)</sup>.

郡守卜 執務하는 騰舍, 即 正廳은 六房이 執務하는 騰舍와는 別個로 分立하여 建立되었다. 그리고 人民은 이 騰舍에 出入하나 直接 正廳에 出入할수는 없었다. 흔히 六房의 從事하는 吏屬을 「衙前」이라고 呼稱한 것도 이러한 理由에서 였다고 본다. 한편 郡守에 正廳에 出入하여 언제나 郡守에 接觸하고 그에게 給事を 하는 著를 通印 또는 知印이라고 했다.

무릇 吏屬 또는 衙前은 鄉吏(貢生·記官)와 그 下級인 假吏(書員·律生)로 區分되었다. 鄉吏는 그 社會的 身分이 낮아 社會活動에 制約이 커으나 地方末端 行政 實務를 거의 도맡아 보게 된 것을 奇貨로 守令과 人民의 中間에 介在하여 恣意로 不正과 弄奸과 腐敗를 일삼아 地方行政에 莫甚한 行悖를 끼쳤던 것이다. 특히 守令들이 대개는 行政實務와 地方實情을 모르는데다가 더우기 그들의 在任期間이 짧아 結局 鄉吏들의 實權만 크게 하는 結果를 招來한 것이다. 물론 王朝初期에는 어느 程度 官紀도 바로 잡히고 吏胥가 오히려 그 苦役을 免하기 위하여 職場을 離脫하는 者까지 생겨 이를 戒戒하는 取締法規까지 있었고 또 宣祖 以來의 倭亂과 胡亂時에는 大部分의 守令들이 城을 버리고 避身했어도 鄉吏들 만은 百姓과 함께 鄉土를 지키는데 힘쓴 美談도 있기는 한 것이다. 그러나 大體로 中期 以後로는 守令들이 그 짧은 任期에 中央에서의 頻繁한 政變으로 自身들의 進退 問題에 不安全感을 느낀 나머지 權力濫用과 私利追求에 熱中하는 傾向이 많아지고 따라서 鄉吏도 이와 結託하여 行悖를 恣行한 것 이었다. 이와 같은 鄉吏의 不正 腐敗의 根本原因是 이들에게는 祿科도 紿田도 없어 生活上의 保障이 전혀 없는 채 世襲職으로서 多忙한 吏役만이 強要되었고 거기다 社會身分의으로 모욕적인 待遇를 받아 社會的인 體面이나 廉恥를 둘볼 餘地가 없었던 태에 있었다고 본다<sup>(65)</sup>.

한편 正廳에 常時 出入하여 守令의 身邊에서 使喚給仕하는 通引(또는 知印)은 本來 郡內의 吏胥 및 公賤出身의 영리한 年少者를 選任한 者들로서 將次 势力있는 吏胥가 될 候補者들이 었다. 즉 吏胥는 거의 世襲的이고 势力있는 吏胥의 近親者는 우선 通引이 되어 段階의

(64) 韓國史, 震檀學會, 近世前期篇, 李相伯, 前揭書, p. 201. 註4. 姜秉根, 李朝時代의 地方行政制度에 對한 考察, 法律行政論集, 高大, 第6輯, 1964.5. pp. 114, 124等 註11 參考 즉, 後期의 牧民心書(吏典, 東吏)에 의하면 六房이외에 公事色(命令傳達) 官廳色(地方官의 食事)客舍色(客舍擔當) 歲抄色(地方官員의 非行調查報告), 倉色(倉庫의 出納), 均役色(均役事務), 大同色(大同米布錢事務), 分籍色(戶籍事務), 軍器色, 御營色, 禁衛色(營門警備) 紙所色(朝貢用紙), 里籍色(戶籍事務) 貢色(巫女奴婢)等의 이름이 要인다.

(65) 韓鮮王朝의 吏胥輩의 行悖와 亡國之患에 關해서는 數多은 愛國之士와 文獻에서 建議 및 指摘되거나 突고(例句), 牧民心書, 吏典, 東吏, 芝峰雜說雜說, 文獻備考, 職官考, 16 雜職吏胥等)哲宗時代 三政의 叛亂과 東學亂의 直接的動機가 되기도 했다. 元來 羅麗時代에 鄉吏는 地方自治의 任내當하는 名譽職으로서 이들 鄉職團體는 地方의 勢道家인 土豪들로構成되어 社會의 處遇도 좋았단다. 그러나 李朝에 이르러서는 中央集權의支配體制를 強化하기 위하여 地方勢力を 難制할必要上 計劃으로 鄉職團體를 解體하고 鄉吏를 守令의 衙前으로 格下시켰던 것이다.

그리나 在任期間이 짧은 不安한 守令들이 地方事情에 익숙하지 못하면서 地方의 行政, 財政, 應判등 重要事務를 取扱하니 自然히 執務上의 過失과 不正이 見하였고 私利追求에 没頭하자 隨 주린 衙前들도 이에 結託하게 된 것이다.

으로 昇進하여 六房의 首位가 되는 것이다.<sup>(66)</sup>

故로 郡內에 있어서의 吏胥의 勢力은 뿌리깊은 것이며 朝鮮의 郡守 排斥의 俗謠로서 「江流不轉石」 즉, 守令등은 江과 같이 흐르고 흘러 오늘있고 내일이 없는 身勢이지만 吏胥輩는 土着民으로서 뼈가 굳어 돌과 같이 굴르는 일이 없다는 諷刺가 流行할 程度이었다.<sup>(67)</sup>

그리고 守令의 兵事 및 警察事務를 擔當하는 屬僚로서 軍校와 使令이 있었다. 軍校에는 將官과 軍官 및 捕校등 三種이 있어 特히 軍官은 兵房事務를 擔當하고 捕校는 討捕都將이었고 그軍校의 下僚에 使令이 있었으며 小邑에는 軍校가 없고 使令만이 있는 경우가 많았다. 이들은 대개 戾人으로서 無識하고 性質이 거칠어 횡포가 많았으며 使令(官隸, 門率, 日守, 薩將, 軍奴等 別稱이 많으나 그職能은 거의 同一하였음)은 古代에 이른바 使喚으로서 官屬中에서도 가끔 守令의 教化를 따르지 않은 者들이었다.<sup>(68)</sup>

그리고 이들외에 官奴 官婢가 守令의 公, 私生活에 使役되었다. 官奴에는 及唱, 庫直, 驅從, 房子등 二種類가 많고<sup>(69)</sup> 官婢에는 嫉生(酒場) 水汲(婢子)등이 있었다. 이들은 大體로 労苦는 많으나 級料가 적어 불상한 處地에 있는 者들이 있다.

前記한 吏胥, 軍校, 使令들은 中央의 各司와 地方의 各官이 모두 定員이 있었으나 實地로는 그定員이 ica 켰다 고는 볼수 없고 中期以後로는 그數도 漸增하여 民弊도 따라서 켰다. 이리하여 地方의 行政은 守令과 그隸下의 吏廳, 武廳(將官廳)등이 이를 擔當하고 그밖에 鄉廳(鄉所)을 「守令의 衛門 밖에 두어 守令의 諮問에 應하고 同時에 行政檢察을 擔當케 하였다. 이 鄉廳은 一種의 地方 自治的機關으로서 다음 項에서 論하고자 한다.

### (3) 地方自治的組織(鄉所·鄉約과 面·洞·里·統)——

守令은 土着의 有力者인 鄉班을 鄉任으로 任用하여 當該 地方行政에 關한 顧問補佐役으로 삼고 아울러 土着 鄉吏의 惡弊를 닥고 管內糾察의 任을 띠게 하였으며 나아가서는 政令을 民間에 傳達하고 또한 民情을 上達케 한것이다. 本來 鄉任은 國家官制의 全體系에 끼여 있는 便鈔한 官吏가 아니라 一鄉(中央에 대한 一地方의 意)을 의하는 一鄉만의 顧問임을 말하는 것으로서 그 土着有力人의 知識과 影響力を 地方行政上에 利用하기 위한 것이다. 一種의 郡補佐官 또는 縣丞쯤 되는 것이다.<sup>(70)</sup> 이러한 組織은 또 高麗의 「事審官」에서도 그 淵源을

(66) 番溪隨錄, 卷 15. 職官之制上 古典刊行會, 東國文化社, 1958, p.312. 그리고 通引은 官印을 말으로 云 폐가 많았고 더욱 守令의 日常秘密을 外部에 누설하기도 하였다. (牧民心書, 卷之八駁衆)

(67) 『曹植』 「朝鮮以吏胥亡國」, 可謂痛切 至于今日, 吏胥之害滋甚, 受官者朝更暮遞, 不暇煥, 而胥輩從少至老, 任事自若, 操縱伸縮, 專在其手 非止竊簿書 盜財物而已, 俗所謂「江流石不轉」以此』 (芝峰 類說 雜說).

(68) 牧民心書, 卷之八 駁衆, 元暢珪譯本 pp. 90 ff.

(69) 이들 官奴는 가장 労苦가 많았다 「及唱」은 侍奴로서 長立階上 片刻不離하였으며 庫直은 首奴工奴로서 貨販, 匠作을 하였고 驅從은 服奴로서 養馬而執傘하였고 房子는 房奴로서 煙炕而視閑하였다. 또한 庵奴(官의 飲食調理下人), 廐奴(炊事下人), 倉奴(곳집 맡은 下人)등이 있었다. (牧民心書, 卷之八駁衆, 前揭書, p.91).

(70) 鄉任의 淵源은 멀오래된 것이다. 일찍이 半島의 西北部가 漢魏의 郡縣이 되었을 때에 土着人の 直領을 候. 邑君, 三老等으로 任用하였으며 이들은 모두 鄉官의 號이었다. 다음 新羅時

찾을수 있다<sup>(71)</sup>. 그리고 麗末 鮮初에는 守令의 正式的 官制外의 補佐職으로 「留鄉品官」 또는 「閉良官」이 생겼으니 이는 地方의 名望家 또는 前職品官等이 디까지나 地方士類와 門閥의 私的인 結合體로서 地方自治의 行政上의 顧問으로 利用하기 위하여 設置된 것으로서 이 것은 例에 留鄉所, 또는 鄉所 (또는 鄉廳)라는 制度로서 固定되었다<sup>(72)</sup>. 그러나 李朝에 들어와서 때로는 作弊하여 地方政治勢力化하는가 하면 特히 中央集權化가 漸次 促進되면서 鄉所는 守令과 對立하고 中央集權에도 逆行되는 傾向을 드러내게 되는등 各種 弊端이 많아 여러차례의 廢復을 거듭해 왔다.

即 三朝初에 郡縣에 鄉所가 設置되어 固定되는것 같았으나 마침내 守令에 非協調하고 中央集權에 反撥하는 氣勢를 띠기 때문에 太宗 6年(1406)에 일단 이를 廢止하게 이른다. 그러나 世祖 10年(1428)에 이르러 그 廢止가 實事上 不可能하고 또 그 必要性을 깨달았음인지 그 復設을 命하는 한편 그 品官員數를 定하고 守令과 京在所로 하여금 이를 監督케 함으로써 從來 非正式의 地方 士類의 私的인 結合體였던 留鄉所는 이제 正式 地方行政機構의 一部로 編入되어 全國的으로 分布되게 이르렀다.

그러나 世祖 13年(1467)에 李施愛亂이 일어나고 이叛亂이 咸鏡道各地의 留鄉所를 基盤으로 봉기하여 中央集權의 施策을 反對하고 地方門閥 中에서 守令을 任用하고 나아가서는 東北部地方의 自治를 要求하자 그地方勢力化를 두려워하며 다시 全國의 鄉所는 一時 廢止키로 되었다.

그러나 一旦 留鄉所가 廢止되었다 하더라도 이를 地方勢力を 實事上 無視할수 없었고 또 이들의 不平不滿과 守令과의 對立意識은 漸高했을 뿐더러 한편 守令과 鄉吏들의 惡弊를 沮止할 雖이 없었다. 드디어 成宗 20年(1489)에 이르러 이制度를 改革하여 體制를 갖추게 되었다. 곧 鄉土人中에서 年高望重한 者를 座首로 모시고 그次席에 別監을 선거추천하여, 一鄕의 風教를 紛察하게 한것으로서 前에 比하면 매우 民間的 自治性으로 기우려진 것이지만 그 任命權이 守令에게 있고 또 地方行政의 한 補佐役으로 침부를 함은 前과 다름이 없었다. 그러나 成宗 이후로 留鄉所도 부패하기 시작하여 老衰한 隱退者の 巢窟로 化하고 燕山君 初부터는 地方의 生員 進士가 司馬所를 組織하여 留鄉所를 壓倒할 氣勢에 까지 있다가 그作弊가 많아하여 宣祖 36年(1603)에 이를 廢止한 일도 있었지만 留鄉所는 後期까지 存續하였다<sup>(73)</sup>.

弋에 와서 郡縣만들 條件이 不足한 地方이나 賤民集團의 特殊地區를 「鄕」 또는 「部曲」이라 稱하였는데 몇번 沿革이 있다가 高麗顯宗 13年(1022)에 鄉, 部曲의 吏員을 大長이라고 呼稱하게 되니 鄉長의 名이 여기서 始作 되었다고 본다. (崔南善, 朝鮮常識, 前揭書, p.66)

(71) 高麗建國初에 中央의 統治權威가 地方에 미치지 못하였기 때문에 地方勢力家中에서 「事審官」을 任命하여 地方의 自治團體인 鄉載團體를 管掌하도록 委任하였다. 中期以後 中央集權體制가 기록되면서 漸進의으로 事審官을 外官으로 代置하였고 麗末에 이르러서 事審官制는 자취를 감추게 되었다. (高麗史 選舉志三) 文獻備考職官考, 22, 古典刊行會, 1964 前揭書, pp. 743 ff.

(72) 留鄉品官의 視務處量 留鄉所 略하여 鄉所라 하고 때로는 留鄉品官 自體를 鄉所라고도 하였다. 卿洪烈, 朝鮮憲約의 成立, 震檀學報 九 昭和13年, 7月, pp. 86—105, 文獻備考, 職官考 22 前揭書, p. 743.

(73) 韓國史, 近世前期篇, 震檀學會, 前揭書, p. 206, 文獻備考, 職官考 22. 前揭書, p. 744.

이렇듯 鄉所는 羅麗代 以來의 地方自治機關으로서 그 끈덕진 命脈과 오랜 傳統을 維持해온 것으로서 地方閥과 勢力家들이 國王의 命으로 地方統治者로서 君臨하는 守令과 그리고 그를 補佐하는 刑吏들에 對抗하여 그들의 專制와 橫暴를 奉制하고 自己네의 地位와 權威를 保持하는 同時に 民情을 살펴 官衙에게 上達하는 機能을 한 우리나라 地方行政史上 重要한 意義를 지닌 自治的制度이었다.

鄉所는 守令과 다음가는 官衙라하여 「貳衙」라고도 부르며 鄉所의 任員을 鄉任이라 하여 州, 府에는 四五人, 郡에는 三人, 縣에는 二人을 두는 것이 通例이나 後世에는 漸增하는 傾向이 있었다. 座首와 別監의 任期는 대개 二年이며 守令이 更迭되면 改善할수도 있었다. 座首(또는 監作), 鄉正, 首鄉은 吏, 兵房을, 左別監은 戸禮房을, 右別監은 刑, 工房을 각己 맡는 것이 通例이며 大邑에서는 十人이 넘어 大房을 따로 맞고 따로 「倉監」, 「庫監」등의 이름을 붙이기도 하였다.

各地方의 鄉所는 前記한 바와같이 慣例上으로 制度化되었으나 그 地方行政上에 미치는 効果나 또는 그 地方社會에서 차지하는 影響力은 地方에 따라서 달랐다. 가령 鄉所의 制가 가장 發達하고 究, 實際上 權威를 가진것은 嶺南인데 그중에도 安東은 그 座首의 任을 重히 여겨 德行 門望의 一鄉의 추앙을 받는 者가 아니면 決코 任用하지 않고 또 中央에서 重臣을 歷任한 者도 ㅅ え지 않고 任을 맡는 美風으로 有名하였다<sup>(74)</sup>. 한편 地方에 따라서는 守令으로부터 獨立한 地位를 堅持하기가 어렵거나 守令과 結託하여 도리어 民弊가 되기도 하였다<sup>(75)</sup>.

다음 鄉所와 表裏一體로 密接히 關聯되어 地方의 自治的機能을 發揮하는 것으로서 鄉約이 있었다. 李朝 中期 以後에 鄉所가 그 命脈을 維持하였을뿐 不振狀態에 빠지고 社會의混亂이 심해지자 鄉所를 補強하여 民風을 振作하고 鄉里를 教導하기 위하여 實施된 것이 鄉約이다<sup>(76)</sup>.

鄉約은 本來 中國의 呂氏 또는 朱熹, 門中 鄉約에서 起源하여 우리나라에는 朱子學이 李朝의 國學으로서 政策的으로 輸入함에 따라 導入普及된 것이며 特히 太祖가 鄉家條目을 親製하여 그 鄉邑과 咸興地方에 施行케 하고 또 趙光祖一派가 執權하던 中宗 12年(1517)에는 呂氏鄉約을 八道에 施行케 한일이 있으며<sup>(77)</sup> 그뒤 한때 衰退하다가 마침 明宗 11年(1556)

(74) 崔南善, 朝鮮常識, 前揭書, p.68.

(75) 文獻備考, 職官考 22. 古典刊行會, 前揭書, pp. 744—745.

(76) 柳洪烈, 「朝鮮鄉約의 成立」震檀學報丸, 前揭書, pp. 107 ff. 丁若鏞「牧民心書」卷之二十一, 教民, 元暢珪註, 前揭書 p. 157 朝鮮研究會發行 大材友之丞 中卷 pp. 191—200 參考. 遇畧絕微 遠於王化勸行禮作 亦民牧之先務也. 東民爲伍以行鄉約 亦古鄉黨州族之遺意 威惠既洽 勉而行之可也「시끌 궁벽한 地方은 王化가 미치지 못한 곳이니 民衆에게 禮俗을 建강하여 實行케 하는 것이 또한 守令의 先務인 것이다百姓을 단속하여 五人組을 만들어 鄉約을 實行하는 것은 古代鄉黨에서 居住하는 州族으로 하여금 自己地方을 自治케 하는 傳來의 制度이니 守令될者的 위임과 혜택이 民衆에게 흡족하게 미친 後에 이 鄉約을 힘써 實行하여야 할것이다」

(77) 鄉約이란 元來 同鄉隣里의 사람들이 一種의 組合을 만들어 組合員相互間의 勸善懲惡과 아울러

에 李退溪가 禮安(現 慶北 安東) 郡守 在職時에 鄉人과 相議하여 禮安 鄉約을 새로 세워 實施하고 宣祖 4年(1571)에 李栗谷이 清州 牧使로서 세운 西原(淸州) 鄉約과 또 宣祖 10年에 역수 李栗谷이 세운 海州 鄉約등을 위시하여 그것을 模倣 參酌한 各種의 鄉約도 생기면서 鄉約이 점차로 우리나라 社會에 土着化하게 되었으며 이와같이 當代의 名賢鴻儒가 先導함으로써 그 影響을 받아 全國에 널리 普及 盛行되게 이룬 것이다<sup>(78)</sup>.

鄉約는 儒教에 의한 德育의 訓練을 目的으로 한 것임으로 鄉約의 實施는 當初 鄉校를 中心으로 하여 自治敎化的 有志團體였던 것이 漸次 地方官에 의하여 鄉廳을 中心으로 해서 地方自治制度에 結付시키고 行政區域과 一致하는 地方의 敎化를 目的으로 하는 地域의 自治團體로 移行하는 傾向을 냥은 것이다. 이와같이 鄉約의 趣旨는 隣保相助에 있으니 만큼 鄉廳의 存立目的과 一派相通한 바가 있으며 그組織面에서 密接한 關係가 있을 뿐더러 運營面에 있어서도. 兩者는 表裏一體의 機能을 遂行하였던 것이다.勿論 때와 地方에 따라 内容을 조금씩 달리 하였으나 一般的으로 鄉約의 組織은 흔히 各邑의 鄉校와 書院 그리고 鄉所를 土臺로 하여 地方의 名望있는 兩班儒生과 有力한 土豪들을 中心으로 構成되었고 鄉所의 任員은 鄉約會議에서 選出되어 鄉約의 任員인 都約正(會長) 副約正(副會長) 및 直月(幹事)등을 兼하는 경우가 많았고 其他 鄉所의 鄉吏 使令등도 흔히 鄉約의 일을 兼하였다. 그리고 鄉約은 鄉村斗 一種의 自治組織으로서 一般行政機構는 아니지만 實際上 어느程度 強制的官權을 背景으로 賞罰을 施行하였던 것이다.

鄉約制度의 普及은 많은 利弊가 따랐다. 即 그것은 朝鮮王朝가 重要國策의 하나로서 採擇한 儒教三義思想에서 胚胎된 것으로서 이것이 宋으로 부터 輸入된 以來 우리나라의 鄉村의 自治組織을 一層 強化 發達시키고 社會生活에 있어 勸告, 懲惡相互扶助등 鄉村의 良風美俗을 培養하는데 큰 寄與를 한 것이다. 그러나 그것은 地方의 上流階層의 自治法規으로서 一般 人民의 呼應과 協調를 얻기는 어려웠고 虛禮와 形式을 중상하였기에 經濟的으로 困窮한 鄉民의 實生法과는 遊離點이 많았으며 곳에 따라서는 鄉約의 弊害는 窃盜보다甚하여 鄉權을 掌擔하고 小民을 威脅하여 賄賂와 奸惡을 慢行했을 뿐더러 土豪가 跋扈하고 鄉民들間에朋黨派閥心을 助成하여 심지어는 全南地方에 鄉約派와 鄉校派 또는 校派와 約派가 對立

하고 互扶助를 위하여 協定한 規約을 뜻하며 後에 와서는 그 組合自體를 鄉約이라고 불렸던 것이다. 本來 「呂氏鄉約」은 宋의 藍田呂氏門中에서 그鄕里를 敎導하기 위하여 約定한 것으로 이것의 鄉約의 起源을 이루며 朱熹가 뒤에 이를 補訂하여 만든 「朱子增損呂氏鄉約」이 朝鮮에 施行된 鄉約의 根幹을 이루게 된다. 그리고 中宗12년에 施行된呂氏鄉約은 德業相勸, 過失相規, 禮作相交, 惠難相恤의 四大綱目으로되어 있고 또當時의 鄉約註釋에 의하면 任員의 都約正은 「今之留鄉產首」副約正은 「今之留鄉別監」直月은 「今之有司」라 하고 있는데 비추어 鄉約과 鄉所가 一體임을 보여준다. 姜志元, 近代朝鮮政治史, 大學生活社, 1990. pp. 155—156, 李相伯, 韓國史近世前期篇, 農權學會, 前揭書, pp. 209~210. 柳洪烈, 「朝鮮鄉約의 成立」九, 前揭書, pp. 107 ff.

(78) 이 時當의 朝鮮鄉約의 内容은 前記한 宋의 呂氏鄉約四大目中 우리나라 實情에 비추어 鄉民의 日常生活上 가장 緊急한 「過失相規」와 「惠難相恤」에 관한것에 置重하고 있으며 約員中 善行과 過失에 대한 賞罰제도 詳細하게 規定하였다. 姜志元, 近代朝鮮政治史, 前揭書, pp. 155—156 參考

鬭爭하기도 하였으며 또한 地方官으로 부터 司法權의 一部를 委任 받아 이를 濫用한 뿐더러

(79) 賞罰에 5. 어 階級長幼의 差別을 하는등百姓들을 二重으로 괴롭혔던 것이다.<sup>(80)</sup>

이와같이 鄉約이 地方의 名儒土豪를 中心으로 組織되어 庶民들의 社會 生活과는 遊離된 官僚主義의 自治組織인데 反하여 地方民의 自然發生的, 一種의 民間的 協同自治組織으로써 契가 發達하였다.<sup>(81)</sup>

一般的으로 李朝의 自治制度는 構造上 中央集權的 國家의 指令 乃至 守令의 強制로써 構成되었기 때문에 一般人民의 社會生法의 核心에 接觸치 못한 것이나 契組織을 通하여 實生法에 있어 惡政과 誅求에 對抗하고자 한것이며 이런 見地에서 契는 地方自治制와 密接히 結合된 것이었다<sup>(82)</sup>. 朝鮮王朝에서 契가 가장 顯著히 發展한 時期는 中期以後라 하겠는데 그것은 當時의 政治社會의 狀況을 反映했을 뿐더러 鄉約의 普及에 刺戟을 받았던 것으로서 即 政治의 腐敗와 國家財政의 破綻, 그리고 衛前의 苛斂誅求와 生產力의 停滯 및庶民의 貧窮化 등 모든 社會事情이 契의 組織을 促進시켰으며 한편 中宗朝 以後의 鄉約이 施行됨에 따라 契organization을 促進함과 아울러 地方에 따라서는 小規模의 地域의 範圍의 鄉約으로 鄉約契 洞契 및 面契 또는 洞契등으로 簡略化 되어 發展된 경우가 많았다<sup>(83)</sup>.

一般的으로 李朝社會에서 儒教思想의 發達은 約束觀念을 助長한 同時に 冠婚喪祭를 重要視하게 되었고 그費用을 補充하기 위하여 婚喪契의 組織을 必要로 하였던 것이다. 그리고 各種의 貢契와 軍布契는 治者階級의 誅求에 對抗하는 庶民社會의 一種의 納稅 保險組織으로써 貢契는 官用品의 用達을 위하여, 그리고 軍布契는 軍布를 바치기 위하여 組織된 것이었다. 또

(79) 姜志元, 近代朝鮮政治史, 前揭書, pp. 156—157.

(80) 朝鮮王朝의 鄉約의 研究에 關해서는 柳洪烈, 「朝鮮鄉約의 成立」, 震檀學報丸, 1938. 7. pp. 107—144 와, 姜志元, 近代朝鮮政治史, 大學生活社 1960. pp. 155—157, 를 為始하여, 李相伯, 韓國史, 近世前期篇, 震檀學會, 前揭書, pp. 209—210. 姜秉根, 「李朝時代의 地方行政制度에 對한 考察」, 法律行政論集, 高麗大, 前揭書, 第六輯 pp. 198—120. 中村榮考, 「朝鮮時代の 地方制度歴史的考察」松田甲, 「李朝時代의 鄉約」, 今村炳, 「朝鮮の 地方自治制度に就いて」, 朝鮮總覽等参考.

(81) 契는 本來 共同生活의 한表現形態로 始作되어 時代와 社會事情에 따라 不斷히 變遷된 것이며 特히 經済關係의 複雜化에 따라 그 機能이 多面化되고 擴大된 것으로 본다. 文獻上에 나타난 최초의 契로는 新羅初期의 嘉佛契라 하겠으나 實際上으로는 原始村落共同體에 있어서의 「두례」나 共同耕作等에서 그 起源을 찾아 볼수 있을 것이다. 그리고 高麗時代에 와서는 庶民社會의 단순한 北交團體로서의 親睦과 同好를 위한 契(同甲契等)와 그리고 特히 鄭仲夫의 亂을 契機로 文班과 武班의 相剋이甚해지자 亂世의 共同防衛 保身策 및 社交手段으로서 文武契등이 組織되었다. 李朝初期 太宗 明宗 實錄에도 各種의 相助契, 忠孝契, 鄉村契, 宗契等 組織이 나타나 社交 道德 및 經濟的機能을 하였으나 契制度가 여러가지 形態로 全盛을 이룬 것은 李朝後期이었다. 金炳夏, 「契의 史의 考察」, 「經商學報」, 中央大學校, Vol. VII, 1958.

(82) 鄉所나 鄉約등 下降的 官僚組織이 民生에 重壓을 加하여 弊端이 많았으나 契와 떠부려 備荒救濟를 위上 民間의 自治的 協同運動으로서 從前의 社倉制度가 肅宗 10年(1685)에 民主的으로 改革되었다. 即 里民大略百戶를 가지고 一社로 하고 社에 社倉을 두고 그 社倉은 民選의 社首及檢核權 가지고 社民共同出穀을 保管하고 그의 半은 春期에 社民에 還付하고 或은 稲者엔 年二分利로써 貸穀하는등 共同財蓄, 相互救援의 協同精神이 規範될마 있었다.

(83) 契의 發展을 위한 財產管理의 共同擔保團體役割을 한것이 洞面等自治體이었으며 洞面등에 鄉約이 行복집에 따라 洞契 面契등이 組織普及되었다고 본다.

한 富村이나 富戶는 訴求에 對抗하는 結社로서 契房을 組織하였는데 그것은胥吏로 하여금 契房을 通하여 뇌물을 받게하고 富村이나 富戶에 對한 公課免除의 特惠를 享受하기 위한 것 이었다. 이경우에 그負擔은 단 貧村마을로 轉嫁하였던 것이다. 이밖에도 契는 그 機能이나 組織의 制模에 있어 多樣한 形態로 伸縮性있게 發展한 것이며 마침내 李朝後期에는 그 全盛期를 이도-계 된 것이다<sup>(84)</sup>. 무릇 李朝社會에 있어 契는 日常生活上 單純한 親睦 또는 社交를 目的으로 하는 것으로 부터 公共事業이나 相互扶助와 保險, 나아가서는 產業과 營利를 目的으로 한 것으로 發展한 것이며 이로서 政治的, 社會的 및 經濟的 意義가 漸次 附加되어 出資한 特定人을 構成員으로 하는 目的 團體 또는 結社集團이 된 것이다. 이와같이 하여 契는 地方民의 協同精神과 自治精神을 昂揚시키고 아울러 地方自治團體 運用의 物的 土臺를 마련하여 주었으므로 地方自治制度의 助成에 寄與한바 적지 않았다.

李朝의 地方行政體系에 있어 官治行政機關은 府, 郡, 縣에서 그치고 그밑에 面, 洞, 또는 里, 縱의 三段으로 地方自治團體를 構成하고 있었다. 이自治團體는 舊來의 朝鮮社會의 基本單位로서 村落共同體로서의 原生的 樣相을 多分히 保存해 온 것이었다<sup>(85)</sup>.

面은 地方에 따라 그 名稱이 或은 坊(黃海 平安道) 또는 社(咸鏡道 北部)라고도 불렸으며 一個郡 或은 縣에 大略 20乃至 30個程度로 分割되어 있었고 한面의 戶口數나 面積은 地方에 따라 差異가 詳하였다. 面의 自治制의 起源에 關해서는 詳細히 않으나 李朝의 面의 長은 住民의 公選으로 選任되었고 面의 經費는 必要에 따라 面民이 모두 거출하여 그 經費의 大半은 人件費와 出張費등에 充當하여 財政上 自主性이 確立되었던 것으로 본다. 이리하여 面은 自治行政과 더부러 官命을 傳達하고 官廳을 위한 租稅를 徵收督促하는 官治行政도 取扱하였다. 面의 首長은 面任, 坊首, 風憲, 約正, 執綱, 管領, 都尹등 곳과 때에 따라 여러가지로 불리우고 그選定에는 住民의 意思가 直接 間接으로 作用한 여러 種類의 公選方法에 依據하였다. 그主要한 몇個의 方式을 들어보면 ① 面에 居住하는 兩班中에서 德望있는 者를 鄉廳의 旌首가 추천하여 守令이 任命하는 方式 ② 面內의 兩班及 常民이 協議하여서 人選하는 方式 ③ 洞, 里의 長이 추천하는 數名의 候補者中에서 守令이 選定하는 方式 ④ 年年交代하여 人吏이 長에 就任하는 輪番制를 擇하되 前任者가 後任者를 指名하는 方式 ⑤ 洞·里의 長이 候補者 數名을 選任하고 각候補者別 投票名簿를 각戶에 配布하여 각戶의 投票結果多

(84) 金志元, 近代朝鮮政治史, 前揭書, pp. 157—158. 金炳夏, 「契」經濟學大辭典, 博英社, 1964. pp. 143—145. 李丙禪, 新修國史大觀, 1961, 普文閣, pp. 456—467. 金三守, 「契의 團體概念에 관한 史的考察」經濟學研究刊 韓國經濟學會, Vol. X. 1962. 9

(85) 金志元, 近代朝鮮政治史 前揭書 p. 143. 古來의 遺制로서 朝鮮에 地方自治制가 存在하였는가라는 問題에 關해서 學者間에도 論說이 困惑하였다. 그러나 그 存在를 認定하는 것이 支配的 인見解로 본다(例컨대 姜秉根「李朝時代의 地方行政制度에 對한 考察」, 前揭書, pp. 121ff. 信長淳平, 「韓半島」, p. 251. 韓國土地農產調查報告, pp. 316—7. Carles, life in Corea, 1888 London 63等은 存在를 肯定하고 있고 今村毅 朝鮮, 地方自治制度ニ就イテ」總督府刊 pp. 62—3에 關하는 大體로 그 存在를 否定하고 있음.) 이라하여 古來의 遺制는 麗朝李朝을 通하여 體系化되고 李朝 中葉以來로 적지 않게 自治的機能을 發揮하였다고 본다.



하였다.<sup>(91)</sup> 洞里는 面과는 多少 틀려 地理的으로나 歷史의으로 또는 社會的으로 地緣的共同 豈 또는 血緣的共同體를 形成하여 結合力 있는 隣保團體인 同時에 견고한 部落自治體로서 發展해온 것이다. 洞·里長의 選任方法은 地方에 따라 相異하였으나 大體로 面長이 혼자 選定하는 경우와, 洞民의 推薦에 依하는 경우, 또는 洞民중에서 每年 輪番制로 選任하는 경우 등이 있었다. 洞民이 推薦하는 경우에는 洞里의 長老를 推載하는 수도 있지만 大部分洞의 年長者 또는 德望家들이 協議하여 人選하고 이를 郡守에 報告하면 그는 簡單한 身分調查를 거쳐 任命하였다.

洞長의 職務는 州縣과 人民의 사이에서 政令을 周知케 하고 官을 위한 徵稅負擔을 定하고 그 賦稅를 監督하여 徵收上納하며 出生, 死亡의 戶籍을 整理하고 小範圍의 民事訴訟을 裁判하고 盜賊逮捕의 司法事務를 補助하여 나아가서는 面長의 諮問을 위하여 洞民을 參與시켜 協議<sup>7</sup> 하는등 地方官衙의 심부름과 더부러 地方自治業務를 廣範하게 管掌하였다.

洞長의 收入은 亦是 地方에 따라 相違하나 現今까지 農村에서 踏襲 해온 制度로서 大體로 洞長<sup>8</sup> 一個年的 收入은 米麥各一石의 年額이 普通이었다. 各戶로 부터 春期에는 麥一斗 秋期에는 亦是 米一斗를 募穀 徵收하였다.<sup>(92)</sup>

그리고 洞·里는 耕地, 山野, 제방등 土地를 위주로하는 各種形態의 共同財產을 所有하고 또 이·를 만드는데 힘썼으며 이로서 洞里의 共同負擔에 充當하기도 하고 洞里의 振興을 위한 工事を 이르키기도 하였다. 이와같은 慣例는 里洞自治制의 傳統을 示唆하고 洞民의 自治精神의 發露라고 하겠다.

다음 李朝地方自治制의 最末端組織으로서 五家統制가 있었다. 五家作統은 部落의 五戶를 一統으로 連結해서 統主 밑에 한개의 隣保團體를 만든 것이며 經國大典에 의하면 京·外는 5戶를 2·지고 一統으로 하고 統主가 있고 外는 每 5統에 里正이 있고 每一面에 勸農官이 있고 (地面이 넓고 戶數가 많으면 即 量加함), 京은 即每一坊에 管領이 있다』고 規定되어 있으니(註9) 이는 주로 戶口를 罷혀 中央의 統制力を 強化하고 아울러 隣保의 自治組織을 폐한 것이었으나 그實績은 時代에 따라 消長이 많았다.

五家統制는 本來 周制에 源源한 것으로서 高麗時代 王都 開城에는 五部坊里의 制가 있었으며 李朝太祖는 京城에 遷都하자 麗朝以來의 이制度를 踏襲한 것이다. 그리고 李朝의 五家統의 制度는 清朝時代의 保甲制度를 본딴 것으로서 百姓들이 近隣相互監察하여 奸偽 詐冒를 서로 防止하고 아울러 地方行政과 戶口調査의 便을 困謀한 同時に 政治上 連帶責任과 共同擔保의 活動 單位로서 形成된 것이다. 事實上 宣祖 前後의 時期와 같이 內外의 兵亂으로 社會

(91) 洞·里村의 長五 尊位, 約首, 洞首, 洞長, 里正, 頭民, 坐上, 領坐, 統首, 導位, 里導, 鄉長 등 各樣의 名稱이 있었고 地方에 따라서는 그鑄銘을 뒤섞어 쓰기도 하였다. 高宗 32년에 洞·里의 長은 尊位로 統一하고 그밑에 書記, 頭民, 下有司등을 두었다. 李相伯, 韓國史, 近世前明震檀學會, 前揭書, p. 211.

(92) 姜志元, 近代朝鮮政治史, 前揭書, p. 149.

의混亂과動搖가敘甚하고國家의地方統制力이弱化되었던狀況下에서는各戶를連結하여한개의隣保團體<sup>(93)</sup>·만들必要性이執權層에의하여痛感되었던것이며五家統節目21個條는<sup>(94)</sup>이러한社會情勢의反映이었다. 이를契機로해서五家統의制度는整備되어隣保團結로부터한거름나아가地方自治制度上의基礎的組織으로形成된것이나時代에따라弛緩을免치못하였으며黨爭에휩쓸려그實效를거두지못하고中期以來로漸次社會的役割을다못해有名無實해졌다.

五家統制에있어서는五家中地位와年長을勘案하여統首로選任하여統內의事務를掌理케하였다. 그리고統內의諸戶는隣保共濟를義務로하고耕耘相助하고出入相守하여疾病相救하고講信修睦하며나아가서는非違의相互告發에의하여治安維持의目的을達하고자한것이었다. 그러나이目的은勵行되지않았던것같다.

#### (4) 京鄉間<sup>으</sup> 諸連絡機關(京在所, 京邸吏, 詈邸吏)

地方의緣故者<sup>卜</sup>京城 또는地方官衙에派遣駐在하여當該緣故地方을위하여官에게政事에關한諮詢과中間의斡旋및連絡을맡아보는機關으로서京在所, 京邸吏및營邸吏등이있었다.

京在所(또는京所)는鄉所의對應機關으로서郡縣의緣故있는有力者를京城에派遣駐在시켜當該本土地方을위하여여러가지 일을돌보고주선하여京鄉間의連絡과便宜를꾀하는동시에鄉所와함께守令을牽制하기도하는機關이었으며뒤에는비록本土인이아니라도貫鄉,先塋,先任官등어떤緣故를가지는京城의有力者에게請囑하여그地方의保護를付託하고한편朝廷에서도이機關을政治적으로利用하는일이있었다.

京所에는堂上別監等의職員이있었다. 이制度는李朝의中葉以前에活潑한機能을發揮했으며가령肅宗이各大臣으로써北方諸鎮의京在所로삼아北方을鎮護케했으며또일직이東萊의守<sup>수</sup>이鄉所를罷免시키기위하여京所堂上(鄭光弼)에게公文을보내여容認을求한일이있었던것으로미루워보아京所가地方守令의橫暴을牽制하는데有效한權威를行使했음을드는것이었다<sup>(95)</sup>. 그러나中期以後로는그機能이活潑하지못하였다.

京在所가주로上層階級인品官center으로運營되며對하여庶民階級인吏胥層이運營하는連絡機關으로서京邸吏(京主人)와營邸吏(營主人)이있었다.京邸吏는京城에서地方官衙의便宜를돕는連絡機關또는一種의代行機關으로서各邑혹은數個의邑을겸한無數한京邸吏가서울에居住하고있었다. 그리고營邸吏는道監營내에있어各郡衙와의連絡事務에從事하는吏屬이었다. 그러나이들京邸吏와營邸吏는中間의斡旋또는代行을통하여詐欺作弊가甚했다.例컨대貢物代納에있어倍數橫取하고或은貢納의收納者들과結託弄奸

(93) 經國大典卷之二, 戶典, 中樞院版, 前揭書, p. 167.

(94) 肅宗元年(1675)에制定된施行細則이다.麻生武龜, 朝鮮中央及地方制度沿革史, 前揭書, pp. 122 ff.

(95) 崔南善, 朝鮮常識, 前揭書, p. 69.

하는등 作弊가 심했다.

### (5) 地方의 軍事組織

地方의 軍兵編制는 中央의 三軍에 分屬되어 그指揮를 받게 되어 있으나 多少 그目的은 다르다. 即 中央의 軍隊는 王室의 護衛를 첫째 任務로 하고 있었으나 地方에서는 各地方의 平穩을 維持하고 國防의 責務를 直接의 目的으로 하고 있었다. 그러나 軍兵은 緊急한 경우가 아니면 王命 없이 動員 할 수 없었다. 이리하여 東北界에는 六鎮을 두어 胡賊의 侵入을 防禦하고 西北界에는 防禦鎮을 두어 敵의 侵寇에 對備했다.

鴨綠江과 豆滿江의 沿岸에 三百餘個所의 把守 即 國境監視을 擔任하는 派出所를 두어 内外人의 越境을 取締하고 行政官도 軍務經驗者를 任用하는 것이 慣例가 되었다. 이와 아울러 平安后鏡의 兩道에는 特別行政이 施行되었다. 그리고 南方의 沿海地方도 또한 海防을 위해 水軍을 設置하고 그 根據地는 武事經驗者를 採用하여 行政을 擔當케 하였음으로 地方行政과 軍制와의 關係는 매우 複雜하고 密接하였다<sup>(96)</sup>. 이리하여 地方行政面에서는 그長官은 觀察使로서 그 밑에 守令이 있었다. 그러나 軍制面에서는 陸軍에 兵馬節度使(從二)가 있어 오늘의 部團長에相當하고 그 밑에 防禦使, 節制使, 爰節制使, 同爰節制使, 節制都尉, 萬戶, 權管別將等이 있었고 水軍에 水使麾下의 官職으로서 處候 爰節制使 및 萬戶 등이 있었다.

地軍制는 여러차례의 改革을 거쳐 漸次 整備된 것이다. 그 主要한 沿革을 추려보면 太祖四年에 實施된 制度에 의하면 各道에 兵馬使(二品) 兵馬團鍊使(正, 從三品) 兵馬團副使 兵馬團鍊判官 등을 派遣하여 軍事를 掌握하는 동시에 在京의 各道節制使 및 副節制使로 하여금 그 끝을 紹察케 하였으며 太宗 9年(1409)에는 中央과 地方에 各己 都節制使 節制使 및 爰節制使 등을 더 두기로 改革했으며 世祖元年(1455)에는 地方防衛組織을 全面적으로 刷新하여 各道에 數個의 巨鎮을 두고 隣近諸邑에 諸鎮을 두어 全國을 鎮管으로 編成하여 各邑의 守令으로 하여금 모두 軍事職을 兼帶케 하는 統制를 비로소 確立한 것이다. 한편 水軍은 우리나라에서 高麗中葉以後 沿海의 倭患에 對備하여 特設한 것이다. 이것이 獨自의 制度로 形成된 것은 麗末 李朝初에 造船術과 함께 水上戰術이 급작이 發達하고 또 現實의 必要性에 풀려서 朴忠內 水軍의 施設과 官制가 整備되면서 있으며 이것은 中國에서도 없는 獨創의 制度이었다. 이水軍의 統率을 위하여 李朝初에 各要港에 處置使 혹은 節制使등을 두었다가 世宗二年(1420)에는 水軍都節制使를 廢하여 兵都節制使가 兼任하다가 翌三年부터 水軍都安撫處

(96) 節度使가 觀察使를 兼하는 일은 中國唐代에도 흔히 있었으나 이때에는 節度使보다 權威가 上位에 있었다. 그러나 朝鮮의 경우에는 水使는 品階가 觀察使보다 下位이고 兵使는 觀察使와 같다고 하나 觀察使가 兵使를 制壓하는 일이 많고 軍事關係의 當然히 協議할 事項도 觀察使가 專斷處理하는 일이 많았으며 따라서 守令들이 兵使를 輕視하여 威令이 行해지지 않는 弊端이 종종 있었다. 그 원인은 李朝의 輕武의 風潮에도 있었지만 그보다도 觀察使에는 종종 定品以上의 高品官이 兼任하는 경우가 있어 單兵使가 兼兵使인 監司에게 눌리는 것이 慣例로 되었던 것이다. (崔南善, 朝鮮常識, 前揭書, p. 89. 增補文獻備考職官의 古典刊行會 前揭書 pp. 730—731. 星湖僊說 卷四上: 監兵使)

置使를 두기 시작하고 이것이 規模가 커짐에 따라 世祖 12 年(1466) 官制改革에서 水軍節度使로 되었다.

經國大典에 기하면 地方의 軍事組織은 各道의 兵馬節度使(兵使)와 水軍節度使(水使)의 所在地를 主鎮이 두고 그 밑의 節制使 및 僉節制使 등을 互鎮이라 稱하여 각각 管掌케 하고 이 互鎮을 單位로 카는 鎮管에 여러 개의 諸鎮을 두어 同僉節制使, 萬戶, 都尉, 權管 및 別將등이 이를 管掌케 했던 것이다. 이로서 諸鎮은 互鎮에 屬하고 互鎮은 主鎮에 依하여 統轄되었다<sup>(97)</sup>.

李朝의 兵馬節度使(兵使從二)와 水軍節度使(水使正三)는 8 道에 配置된 道의 軍事長官이었다. 兵使와 水使의 定員은 道의 軍事情勢에 따라 一乃至 三員을 두어 兵使는 都合 16 員 水使는 都合 17 員(後에는 16 員)이었다. 一員인 곳과 多員인 곳의 그 중 一員은 다 觀察使가 兼하고 二혹은 三員인 곳에는 一혹은 二員이 武官의 專任이었고 다만例外로서 平安의 水使二員과 咸鏡의 本使三員 중 一은 觀察使兼, 나머지도 또한 兵使例兼이었고 한 道에 二員의 專任武官이 있는 경우에는 道를 兩分하여 각각 統轄하였다. 兵使가 三員인 곳은 慶尙, 咸鏡兩道이며(慶尙에서는 左兵使와 右兵使, 그리고 咸鏡에서는 南兵使와 北兵使의 專任武官이 있었다) 二員인 곳은 忠淸 全羅 黃海 平安 등 4 個道이며 나머지 京畿, 江原兩道는 一員을 두었다. 그리고 本使가 三員인 곳은 慶尙 全羅 咸鏡의 三道이며 二員인 곳은 平安 京畿 忠淸의 三道이며 나머지 江原 黃海兩道는 一員을 두었다가 後에는 咸鏡 平安에서 각 一員을 줄이고 黃海道엔 一員을 增加했다.

이밖에 濟州는 世祖 11 年(1465)에 兵馬水軍節度使를 두어 牧使로 하여금 兼帶케 했으며睿宗元年(1469)에 이를 兵馬水軍節制使로 格下시켜 牧使가 兼하였다<sup>(98)</sup>.

그리고 兵使 水使 밑에 副職으로서 虞候가 있어 兵馬虞候는 從三品 水軍虞候는 正四品의 職品이었다. 初期에는 兵使 밑의 判官 評事 鎮撫등과 水使 밑의 錄事등을 두었으나 차차 虞候라 改稱하고 數次의 增減을 치른 뒤에 兵馬虞候로는 忠淸 全羅 黃海 平安에 각 一員 慶尙 二員(左道, 右道) 咸鏡 二員(南道, 北道) 合計 8 員과 水軍虞候는 忠淸 一 慶尙 2(左道, 右道) 全羅 2(左道, 右道) 合計 5 員을 두었다. 慶尙道 水軍에는 다시 統虞候를 두어 右道虞候가 이를 兼하니 곧 全虞候의 首位가 되었다.

觀察使兼의 本・水兵 밑에는 中軍단을 두어 道內의 軍務를 處理케 하였다. (後期, 地方軍

(97) 經國大典, 兵典 外官職 中樞院版 pp. 340 並

(98) 兵・水使 本専任 및 兼任關係와 또 이들이 根據로 삼는 各道의 兵營 水營의 所在地等은 時代에 따라 变動이 많았다. 觀察使 例兼의 경우를 除外한 兵營 水營의 所在地는 大體로 다음과 같다. 京畿水營은 初期에 南陽 뒤에 喬樹, 忠淸兵營은 初期에 德山 뒤에 海美 또는 清州, 忠淸水營은 係寧, 慶尙左兵營은 初期에 慶州 뒤에 蔚山, 慶尙右兵營은 初期에 昌原 뒤에 晉州, 慶尙左水營은 初期에 蔚山 뒤에 東萊(專任水使), 慶尙右水營은 初期에 仁濟 뒤에 固城, (專任水使) 全羅兵營은 初期에 光州 뒤에 康津, 全羅左水營은 順天 桜樹浦(現麗水市)(專任水使), 全羅右水營은 初期에 務安 뒤에 海南(專任水使), 黃海兵營은 海州 또는 黃州, 黃海水營은 豊津, 咸鏡南兵營은 北青, 咸鏡北兵營은 鏡城, 平安兵營은 寧邊 또는 安州 등

### 事組織 參照)

兵馬 節度使 밑에서 軍機에 參劃케 하기 위하여 特別히 配置된 文官系統의 幕僚로서 兵馬評事(正六品)가 있었다. 이것은 國防의 全責任을 單純한 武人에게만 맡겨져 滿足히 處理되기 困難<sup>(98)</sup>다는 見地에서 設置한 文官幕僚이다. 일찍이 中國에서는 節度使의 營下에 行軍司馬, 判官, 掌書記, 參謀등의 幕僚가 있었으며 兵馬評事는 이중의 어느것 또는 그 모든 것을 綜合한 것<sup>99</sup> 해당한 것이었다. 이러한 中國의 制度는 大體로 麗朝에 導入되었으며 朝鮮時代에는 判官은 있었으나 觀察使系統에 屬하는 純然한 文官으로 取扱되었고 節度使 밑에는 文官幕僚로서 그적 評事하나가 있었을 뿐이었다. 兵馬評事는 모든 節度使 있는 곳에 設置되는 것이 原則<sup>0</sup>지만 實際上으로는 世祖元年(1455)에 처음 咸鏡道의 北兵營(鏡城)에 이를 두고 同 9年에는 平安道에 이를 두었다. 國內의 여러 國防의 要地에 鎮堡를 치고 각각 守將을 配置하였다. 節度使의 管下에 있는 巨鎮의 將官으로 府尹이 兼하는 데를 節制使(正三)라하고 郡守以上(大都護府使·牧使·府使·郡守등)이 兼하는 데를 僉節制使(從三), 諸鎮의 從四品職官으로서 專任이거나 縣令, 縣監이 兼하는 데를 同僉節制使, 專任하는 職官을 萬戶라 稱하고 從六品職官으로서 守令이 兼帶하는 데를 節制都尉라고 稱했다. 節制使는 慶尙(慶州府尹兼) 全羅(全州府尹兼)와 또뒤에 京畿(廣州府尹兼) 平安義州(義州府尹兼)등에 있었고 水軍은 兵馬의 경우와는 달리 守令의 兼帶가 없었기 때문에(但 濟州 喬洞등은例外) 따라서 水軍에는 節制使도 없고 다만 濟州에만 특히 兵馬水軍節制使를 두어 牧使가 兼帶하였던 것이다.

이와같이 各鎮堡의 守將官에는 地方官의 兼任이 많지마는 특히 要衝地에는 專任을 두었던 바 이원데를 獨鎮이라고 한다. 여러 鎮將中에 萬戶는 모두 獨鎮이며 또 沿海地나 國境方面에도 새개 獨鎮이나 獨鎮의 節制使와 同僉節制使를 僉使라고 略稱한다<sup>(99)</sup>.

萬戶는 同僉節制使와 同格인 從四品職으로서 僉使와 萬戶를 合하여 鎮將이라고도 했다. 僉使는 兼任도 많지마는 萬戶는 다 專任이었다. 元來 萬戶란 鎮堡의 軍需用租穀을 運糧供給하는 萬戶의 數로서 軍制를 세운 萬戶府의 古風에서 源流한 것으로 李朝에 들어와서는 萬戶의 이름을 널리 鎮堡의 守將에 써서 僉使所在地 보다 더 下級의 小鎮에 萬戶를 두었으며 때로는 數 10戶를 管領하는데 不過한 경우도 있었다. 兵馬萬戶는 平安咸鏡에만 있던 것이 後期<sup>0</sup> 水軍萬戶의一部가 編入되어 京畿黃海에도 있게 되었다.

節制都尉(從六)는 모두가 守令 兼帶로서 縣令, 縣監이 이에 該當되며 巨邑에 配置되는 判官도 모두 都尉를 兼帶했다. 水軍에는 都尉가 없고 兵馬節制都尉 뿐이었다.

이外에도 權管(從九)은 邊境에 配置된 最小鎮堡의 守將으로서 經國大典에는 없으나 燕山君 中宗間에 法規로서 制度化된 것이라고 한다. 主로 西北兩道 國境方面의 要衝地에 軍事的連絡點으로 配置하였던 것으로 都合31員中에 慶尙道의 三千浦(固城) 栗浦(巨濟) 兩處를 빼

(99) 邊地의 官員은 職品이 높은편이고 특히 邊地履歷이란 것으로 定한 자리는 正三品 堂上으로 하였다. 例컨대 慶尙의 多大浦와 平安의 滿浦鎮 僉使가 그려졌다. 崔南善, 前揭書, p. 99.

고는 남어지 19處는 모두 豆滿 鴨綠兩江의 沿邊에 配置되었다.

그리고 監牧官(從六)은 各處牧場의 馬政을 巡視監督하는 任으로 李朝初에는 常職으로 畜馬別監 臨時職으로 畜馬點考使등을 두었다가 太宗朝에 監牧官으로 하고 馬政을 더욱 奬勵케 했으며 뒤에 重備의 進退와 더불어 어느때는 專官으로 하고 어느때는 守令 또는 爰使, 萬戶가 兼任하였다

上記한 바와 같이 李朝時代에 있어서는 各種의 兩班外職이 많았으나 平時에는 一部 幹部要員을 除外하고는 常備兵力이 없고 必要에 따라 管下의 壯丁을 徵發하였다. 다만 兵力이 繫要한 몇몇 鎮만은 平時에도相當數의 所定의 留防兵力을 常駐시켜 對備케 했던 것이다.<sup>(100)</sup>

### 第三節 朝鮮王朝의 政策決定過程 (Policy Making Process in Yi-Dynasty)

#### (一) 序論

朝鮮王朝는 專制的 官人國家로서 規定하는 것이 妥當하다고 보며<sup>(11)</sup> 이러한 專制的 官人國家의 政治體制의 投入構造와 機能 特히 그 政策決定을 中心으로 하는 政治過程을 分析함으로써 政策決定過程에 關한 研究를 여기서 試圖해 보고자 한다.

그리고 朝鮮王朝의 投入面의 政治過程을 分析하는데 있어서 우선 專制的 王朝支配體制의 歷史的 權力의 및 意識狀況을 그全體의 文脈에서 分析하고 거기서 浮刻된 政治過程의 内部構造와 機能을 動態적으로 分析하고 아울러 그屬性 및 特徵을 身分階層間의 機能關係의 分析을 中心으로 整理糾明하고자 하는 것이다.

朝鮮王朝의 政策決定問題에 關한 斷片的研究가 從來 墓碑 韓日 學者間에서 이루어진 것은 周知의 事實이나<sup>(2)</sup> 이들의 研究가 大體로 法典이나 官制中心의 制度史的 考察에 끝인 것임을 알 수 있다. 이와같이 政策決定過程에 關한 研究가 從來 官制中心의 制度의 考察을 脱皮하지 못한데는 다음과 같은 理由가 있었다고 料된다.

即 첫째로 從來 李朝政治史를 다루는 研究方法 또는 研究態度에 있어 權力概念을 中心으로 하는 政治對象을 그先驗的인 純粹對象으로 하기 보다는 오히려 縱的인 事件關係를 斷片

(100) 經國大典 兵典·留防 前揭書 p. 453 「各道聚要諸鎮，置留防兵，以備不虞」

(1) 金雲泰, 朝鮮王朝의 行政史研究, 行政論叢, 第五卷第一號, 서울大行政大學院, 1968. pp. 35 ff  
參照 朝鮮朝量 震檀學會 編 韓國史에서는 近世國家로, 旗田巍의 朝鮮史에서는 官人國家로, 李鍾恒氏의 韓國政治史에서는 高麗와 朴良基의 中世國家로 보고 있다. (震檀學會 編 韓國史 卷三 李相伯著 近世 李朝編 서울 乙酉文化社 1963, 旗田巍 朝鮮史 第五章 第二節 및 p. 115 以下 李鍾恒 韓國政治史 서울博英社 1963 p. 237~238)

(2) 主要한 研究文獻으로서는  
가. 全海均·承政院考·銀臺條例와 六典條例를 통하여 본 그任務와 職制·震檀學報 第二十五, 六, 七, 合併號  
나, 崔承均·集賢殿考(上) 歷史學報 32 輯 1966 年  
· 崔承均·集賢殿考(下) 歷史學報 33 輯 1967 年  
다. 末松仁和·朝鮮議政府考 朝鮮學報 9 輯 昭和31年 朝鮮學會

의으로 歷史狀況의 一部로서 解釋하려는 歷史的 研究態度가 보다 支配的이었으며 그리고 둘째 里由로서는 이와같은 歷史的 研究 態度에 依한 史實糾明의 方法은 主로 歷史的 文獻에 依存하는바 朝鮮朝의 官纂文獻은 祖宗의 文物典章等 그 大部分이 法制中心으로 되어 있었기 때문이다<sup>(3)</sup>. 그러나 이와같은 制度中心의 靜態的 分析에 여러가지 問題點이 따르고 있음은 再論의 餘地가 없다.

두<sup>4</sup>· 政治制度 中心의 論述은 政治過程에 對한 動態的 考察이나 여러 變數間의 有機的인 包括的 說明이 될수 없는 것이며 特히 朝鮮王朝의 政治는 그 儒教의 政治文化의 保守性乃至 停滯性<sup>(4)</sup>으로 因하여 現實的 要求에 敏感하게 反應하는 制度의 改編이 따르지 못하였기 때문이다<sup>(5)</sup>. 그리고 이와같은 制度의 保守性은 祖宗의 成憲이나 先王의 制度는 그대로 따라야 한다는 儒教의 尚古性 墓守性으로 말미암아 더욱 嬉着 固守 되었던 것이다. 그러나 그와 같은 朝鮮朝의 制度의 嬉着과 先例固守의 停滯的 政治風土 속에서도 現實的 要求에 따라 權力體制의 變動이 促進되었고 따라서 時局의 變遷이나 客觀的 狀況의 變動에 따라 最少限의 適應과 調節은 不可避하였다. 이와같은 朝鮮朝 政治文化의 特有한 性格에서 나타난 現象이 바로 制度의 保守性 内面에 存在하는 内部的 機能關係의 流動性인 것이다. 이와같은 内面의 機能의 流動性은 모든 法規가 國王의 命令一下에 成立 된다는 朝鮮朝의 簡便한 專制的 立法形式으로 依하여 더욱 促進되었던 것이다<sup>(6)</sup> 即 專制的 王朝秩序와 儒教의 統治形式을 具顯한 國初의 文物典章을 制度의 大原則으로 받아 드리면서도 그것의 形式과 範圍內에서 通用될 수 있는 모든 流動的인 適應과 變革은 國王의 命令만으로 쉽게 이루워질수 있었던 것이다.

따라서 朝鮮朝의 政治는 그 全過程을 通하여 볼때 制度와 法典이라는 그 外形의in 類似性 속에 도 그機能과 節次上의 内面의 過程이 多樣한 變動의 振幅을 나타내고 있었기에 朝鮮朝 政治現象에서 무엇보다 重要한 것은 바로 그와같은 政治過程內面에 存在하고 있는 實質의in 機能關係의 動態的 分析이라 하겠다. 이런 觀點에서 政策決定過程을 分析 하는데 있어서 朝鮮王朝의 政治現象을 法制的인 側面에서가 아니라 機能的인 政治過程을 通하여 살펴보려 하면 그와같은 政治過程中에서도 主로 政策의立案되어 決定되기까지의 立法過程과 아울러 그 決定過程에 投入 參與하는 階層 및 그들의 要求 意思의 作用 또는 그相互關係를 中心으로 한여 檢討하려고 하는 것이다.

(3) 官纂으로 重要한 文獻인 承政院日記(承政院, 修撰) 日省錄(奎章閣撰)議政府謄錄(議政府 撰)…等 모두 주어진 機能속에서 每日의 記事를 儀禮的形式으로 反復 記述하고 있다. 그리고 法典으로 가장 重要한 經國大典도 主로 六典을 中心으로 한 制度說明에 그치고 있다.

經國大典(洋裝本) 朝鮮總督府 中樞院 京城 朝鮮印刷株式會社 昭和九年 目錄 (pp. 13—25) 參照

(4) 玄相允 朝鮮儒教史 서울 民衆書館 1949 p. 9.

(5) 前揭 經國大典 p. 3 「聖上 遷追先志 遂訖就緒 用頒中外…」라 하여 制度典章의 遷志를 받드는데 두고 있으며 이러한 先志 繼述의 精神은 그후에도 綿綿히 繼續되고 있다.

(6) 震檀學會編 韓國史 卷三 近世前期編 (李相伯著) 서울 乙酉文化社 1963 p. 162 前揭 經國大典 pp. 318~319 立法 出依牒式 參照.

## (二) 朝鮮王朝 政治過程의 狀況的 特徵(問題의 特性)

朝鮮王朝의 政治를 政治體制 (political system)라는 一般的 概念을 適用하여 政治過程 (political process)과 統治過程(governing process)으로 나눌 수 있다면 政策決定過程에서 投入機能(input function)을 中心으로 다루려는 本論題는 大體로 政治過程에 該當된다 하겠다. 그러나 이와 같은 概念들을 適用 또는 應用하는 것은 研究分析의 便利를 위해서 이지만 朝鮮王朝政治의 後進性과 特殊한 性格에 비추워 많은前提가 留保되고 새로운 調整이 不可避하다 하겠다.<sup>(7)</sup>

그것은 即身分的 階級社會를 前提로 하는 朝鮮王朝의 傳統的政治秩序에서 根本的으로 支配者들에게만 實하기 爲한 統治哲學으로서 받아 들여졌던 儒教的 教理에서 우선 緣由하는 것이다<sup>(8)</sup>. 階級身分을 前提로 하는 朝鮮朝의 政治秩序는 根本적으로 上位身分인 士著階級만을 統治階級으로서吸收하고 있기에 被支配階級인 民衆은 政策決定過程에서 原則的으로 除外되고 있었으며 또한 이와 같은 統治階級을 爲한 唯一한 支配哲學으로서 採擇된 儒學은 被支配階級인 民衆의 政治參與에 對하여는 全혀 그論及의 對象조차 삼고 있지 않고 있었기 때문이다<sup>(9)</sup>. 따라서 이와 같은 狀況下에서는 民衆이 能動的인 政治單位에서는 일단 除外되고 다만 治者의 善과 倫理的 義務에 依하여 保護받는 消極的인 容體로서 政治過程에 間接的으로 連結되고 있을 뿐이다. 이러한 點에서 朝鮮朝의 政策決定過程을 民衆의 要求가 支配者의 決定作成過程에 能動的으로 參與하는 政治過程으로서 보다는 오히려 支配階級이 民衆을 爲하여 그들의 支配哲學을 具現하는 統治過程의 一部로써 規定될 수 밖에 없으며 따라서 그 政策決定過程을 뒷받침하고 條件지우는 環境이나 文化도 民衆을 包含한 全般的인 狀況下에서가 아니고 支配階級만의 意識形態인 支配層文化 (elite culture) 만이 問題되는 것이었다. 따라서 朝鮮王朝의 政策決定에 關한 問題는 朝鮮朝의 支配階級인 官人과 士林들만이 政治單位가 되어 支配層의 意識形態인 儒教原理를 文化的 環境으로 하고 政治의 容體인 民衆에 對하여 그들의 支配倫理를 施顯하는 統治過程의 一部로서 그性格과 範圍를 限定시킬 수 밖에 없게 되는 것이다. 이와 같이 支配階級만이 參與하는 朝鮮朝의 政策決定過程에서 그들의 意識을 支配하는 가장 基本的인 準據는 두 말할 것도 없이 儒教的 教義로써 提示되는 經典의 理論이며 다음으로는 前王이나 先代에 依하여 마련된 成憲이나 典制인 것이다. 朝鮮王朝의 政治가 儒教文化에 密着되었음을 미 建國의 契機에서 부터 마련된 것으로써 그와 같은 儒教的 政治理論이 政

(7) G.A. Almond, J.S. Coleman 등의 分類方式에 따르면 傳統的 寡頭制 (Traditional oligarchy)에 屬하는 朝鮮王朝의 政治體制는 構造機能上의 分化가 分明치 못함은勿論하고 投入面에서 儒教的 社會化, 和擧式充具 支配身分中心의 制度의 利益集團의 支配의 影響力 그리고 言路의 開放性 및 產出面에서 儒教的 教義를 施顯하는 統治機能等 固有한 特徵을 內包하고 있기 때문에 既存의 概念適用에 있어 注意가 必要하다 (The Politics of the Developing Areas, pp. 575~576 參考).

(8) 玄相允 前 3書 pp. 7~8.

(9) 朝鮮王朝가 君主中心의 專制的體制와 官人中心의 支配階級을 土臺로하고 儒教的 身分秩序에서 民은 原則적으로 政治機能에서 排除되어 있었다 (民可使由之, 不可使知之).

策決定過程에서 權威的 論據로써 援用되었음은 너무나 當然하며 이와 並行하여 儒教의 尚古主義와 先王崇拜思想의 影響으로 祖宗의 典章이나 先王의 已例는 不可毀의 權威로써 그대로 尊崇維持되어졌다. 따라서 建國初에 마련된 大體의 文物典章은 其後 數百年을 綿綿히 커다란 變改없이 繼承되었던 것도 바로 그때문이었던 것이다. 이와같이 民衆의 要求보다는 支配者の 賢明이 現實狀況의 必要보다는 經典의 教義가 中心이 되고 現實의 變動에 따른 幅闊한 適應보다는 過去의 典章에 充實히 遵行하려는 意識狀況이야 말로 朝鮮王朝의 政策決定過程에 在하는 根本的인 限界인 同時에 固有한 特性이라 하겠다. 그리고 이와같이 既往의 典章이나 祖宗의 成憲을 如何한 現實의 必要에서도 거이 바꿀수 없다는 儒教의 尚古墨守性은 또한 일단 成立된 制度나 法規에 더없는 權威를 賦與함으로써 朝鮮王朝 法規의 硬直性을 培養해 주었던 것이다.

이상과 같이 朝鮮朝의 政策決定過程은 첫째 階級의 身分秩序에 依하여 그參與의 範圍가 制限固定되고 둘째 거기에 作用하는 意識乃至 文化가 儒教의 教義에 依하여 「스테레오타이プ」로서 整齊等質化되었으며<sup>(10)</sup> 셋째 決定內容의 範圍는 祖宗의 典章에 對한 權威의 遵守로 因하여相當히 制約되고 縮少되었던 것이니 여기에 朝鮮朝 政治過程이 갖는 넘을수 없는 限界性 乃 單調性이 있으며 아울러 그것에 對한 研究가 不可避하게 겪어야 하는 問題點이 또한 内包되어 있는 것이다.

### (三) 朝鮮王朝 政治體制의 政策決定過程의 分析

(1) 政策決定過程과 儒教的政治文化—朝鮮王朝는 그建國의 初期에서 權力篡奪過程을 革命理論으로合理화시키므로써 新興政治權力의 正統性을 뒷받침하고 아울러 國民의 意識構造를 新秩序에 適應시키기 위한 思想의 統一과 政治的社會化作業이 必要했던 것이며 이를 위하여 仁理의 名分論을 主要內容으로 하는 朱子學을 國教로서 採擇하여 國家와 社會의 支配原理로 삼았던 것이다<sup>(11)</sup>.

이와같이 朱子學은 新興政治勢力과 提携하고 現實的 要求에迎合되어 朝鮮朝 政治社會에 included으로 援用된 關係로 그 이데올로기는 朝鮮王朝 歷史의 趨移와 함께 갖가지 分野에서 뿌리깊은 影響을 미쳤던 것이다. 우선 朱子學은 第一章 第二節에서도 論及한 바와 같이 朝鮮朝 政治文化의 根幹을 이론적으로서 적어도 爲政者의 意識을 全體的으로 支配하였을 뿐더러 나아가서는 비록 國教로서 지닌 權威때문이라고는 할지라도 庶民에 이르기 까지 自動的으로 感化되어 그들을 政治的으로 社會化시키고 그들에게 一般的으로 容認된 思想이었던

(10) 金雲泰 現代官僚組織論 서울一潮閣 1968 p. 89 註(5) 參照.

(11) 本論文(朝鮮王朝의 行政史研究)第一章 第二節 朝鮮王朝의 政治文化 參照 尹文學士遺稿(故 尹鎔均著) 京城 朝鮮印刷株式會社 昭和8年 pp. 120~121.

(12) 朱子學은 儒學의 學風가운데에서도 가장 強한 正統性과 斯文에 對한 己任을徹底히 主張하는 民族의 哲學으로 出發하였다. 朝鮮朝 朱子學의 韓異衛正思想의影響의 一端에關하여 李晚榮 編著 韓衛論 京城 蘭圃社 昭和6年 跡文 參照.

것이다. 이러한 背景點에서 朝鮮朝의 朱子學은 純粹한 學問의 形態로서 存在한 것이 아니라 強力한 政治的 이데올로기 形態로서 作用하였으며 이와같은 政治的 「이데올로기」로서의 朱子學은 그것이 갖는 斥邪闡異라는 偏狹한 排他性으로<sup>(12)</sup> 말미암아 朝鮮朝의 政策決定過程에서 餘他의 모든 異論을 容納하지 않은 獨斷的 政治理論으로써 그獨善的地位를 確保하고 있었다<sup>(13)</sup>. 여기에 朝鮮王朝의 政策決定過程에 關한 研究가 儒教의 政治文化와의 關聯下에서 考察되지 않으면 上될 理由가 있는 것이다.

이와같은 儒教의 政治理論은 우선 朝鮮王朝의 政治過程의 基本性格을 特徵지우고 있었다 하겠는바 儒教政治理論이 첫째 支配者의 倫理的 善을 強調하는 儒教의 為民思想<sup>(14)</sup>을 内包하고 둘째 支配者的 賢明을 最大로 保障하려는 博詢探納의 形式을 취하고 있는데서 特히 朝鮮朝 政治過程의 基本性格을 規定하고 있는 것이다. 即前者의 儒教思想으로 因하여 階級의 在 朝鮮朝社會의 서도 民衆은 政治過程에 間接的으로나마 連繫를 갖게 되었으며 後者の 形式에 依하여 政策決定過程에의 通信通路(言路)는相當히 開放되어 있었다고 본다. 여기서 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 完全한 絶對君主體制가 아닌 官人支配體制라는 特殊한 性格을 띠우게 된것이다<sup>(15)</sup>.

이와같은 開放的의 言路와 決定作成에의 參加人員의 增大로 因한 朝鮮朝 政策決定過程의 機能的 開放性 乃至 그民主的 性格은 한편으로는 儒教 그自體의 發展 또는 變質로 因하여相當한 制約을 蒙게 되기도 하였으나 이와같은 制約은 朝鮮王朝 歷史의 展開와 함께 점차 深化되어 갔음은 우리는 솔직히 是認 하여야 할것이다.

그제約은 우선 첫째로 政治 文化 兩面을支配하던 儒教學風의 變遷과 朱子學 自體의 理論의 制約에서 由來한 것이다. 即 儒學風에 있어서의 朱子學의 傾向의 深化와 더부터 그理論이 心性中心의 哲學的 思索으로 移行되었으며 따라서 朱子學의 理論은 現實의 政治를 引導하는 治國의 經學으로부터 漸次 跛遠해지기始作했기 때문이다. 이와같은 傾向은 詩, 賦 中心의 科舉制度를 通하여<sup>(16)</sup> 支配 「엘리트」를 充員하는 過程에서 經學이 跛外되므로써 더욱 促進되었다. 여기서 儒教의 治國理論인 經學은 道學의 形態로써 主로 在野의 士林들에 依하여 遵奉되는데 不滿하였고 적어도 現實政治와 直結되는 理論으로서 政治를 強하게 支配할수 있

- (13) 朝鮮王朝에 있어서 朱子學이 政治의 「이데올로기」로 될 수 있었던 契機를 어떤이는 新興 elite라는 社會勢力關係에서 어떤이는 政治權力의 正統性 및 合理化에서 각각 찾고 있다. 李相伯 韓國文化史 研究論 改 韓國文化之叢書 第二輯 서울 乙酉文化社 4287年(再版) pp. 45—46.  
前掲 尹文學士遺稿 pp. 116~117 參照.
- (14) 為民思想은 儒教政治理論의 中心思想으로서 孟子의 民本思想이 그中心이 된다 하겠다. (孟子, 梁惠王篇)
- (15) 旗田魏 朝掲書 第二節 官人國家의 發展 參照.
- (16) 原來 廢末朝初 朱子學이 政治理論으로서 政治와 密着될 수 있었던 契機를 廢末 科舉制度의 改革(恭愍王十六年)으로 因한 經義中心의 三場의 制에서 찾을 수도 있다. 前掲 尹文學士遺稿 p. 37 參照.
- (17) 玄相允 朝掲書 第二節 李朝初朝儒學의 學門의 傾向 p. 33.

는 이 대을로기가 되지 못하고 單純한 思辯的 學問의 形態로써 變質되어 갔던 것이다<sup>(17)</sup>. 이렇게 끄므로써 儒教의 政治敎義에 依하여 提示되었던 爲民思想이나 또는 言路開放과 같은 合理的 原理는 그것이 비록 名分의 觀念으로는 繼承되어 있다 하여도 實際的 政治過程을 支配할수 있는 機能的 意識으로서는 점차 멀어질수 밖에 없었다. 따라서 儒教의 倫理的 敎義에 依하여 뒷받침되어 왔던 朝鮮朝 政策決定過程에 있어서의 合理的 諸原則은 그自體 名分論의 空理論에로의 變質로 말미암아 實效性를 상실할수 밖에 없었던 것이다.勿論 이와 같은 順向은 所謂 容觀的 觀念論으로서의 朱子學이 갖는 理論的 制約의 一端이기도한 것이다. 둘째의 制約要因으로서는 儒學이 本來前提로하는 階級社會理論이 漸次 朝鮮朝의 身分制度<sup>(18)</sup>를 壓固히 上着化시킴으로써 上·下의 階級的 身分 意識을 助長하고 각 身分間의 葛藤과 刑害關係의 對立을 激化 시켰다. 이로 말미암아 儒教 自體에 內包된 倫理性과 名分論에 依하여 理論的으로 뒷받침 되어왔던 身分 各階層間의 倫理的 人和와 調和論도 實事上 無意味해졌고 따라서 이와같은 狀況에서 一般民衆은 政策決定에 參與하는 上位階層과는 疎外되어 政治過程에 있어서 그들이 갖었던 間接的인 機能조차도 漸次 빼았기지 않을수 없었다.

셋째의 制約要因으로는 儒教의 尚古主義와 儒教學論의 敎條性에서 培養된 舊制度에 對한 「타부」意識에서 起因한다. 即 儒教의 尚古主義는 先代의 秩序나 慣例에 對하여 無限한 權威를 設定하고자 先王의 遺制는 實事의 如何한 必要로서도 變改할수 없다는 舊制 謂守의 保守的 因襲을 단들어 주었다.

따라서 朝鮮朝의 政治過程에서는 기왕의 文物 典章은 마풀수 없으며 祖宗의 成憲<sup>(19)</sup>에는 따라야 하며 先王의 已例나 祖宗의 故事を 들지 않고는 實事의 統治行爲를 正當화하기 어려웠다<sup>(20)</sup>.

이와같은 過去秩序에 執着하려는 意識上의 「타부」는 朝鮮朝의 政策決定過程에 있어서 또 하나의 커다란 障碍가 되었다. 即 政策決定에 있어 實事의 要求에 對한 幅넓은 適應보다는 過去의 已例에 따르게 함으로써 創意보다는 傳統固守 그리고 適應보다는 因襲墨守를 앞 세우게 되어 朝鮮朝의 政策決定過程을 質的으로 鈍化시키고 機能的으로 萎縮시키는 結果를 招來했던 것이다.

以上에서 우리는 朝鮮朝의 政治過程을 規制하는 環境으로서의 儒教의 政治文化를 一瞥해 보았다. 우리는 儒教文化가 朝鮮朝의 政治過程에 미친 肯定的 局面으로서 爲民의 倫理와 言

(18) 李鍾恒 前揭書 pp. 263~266. 田中德太郎 朝鮮の 品階「朝鮮」大正十年四月號所載 pp. 3~4

(19) 成憲의 原來 語義는 先王이나 祖宗에 依하여 이미 이루워진 憲法이란 뜻이다. 이것은 明文化되 지 않았어도 하나의 不文律로써 強한 効力を 가지며 그것을 모아 成文化하면 곧 法典으로서 典章이 된다. 前揭 經國大典(洋裝本) p. 5 聖子神孫 率由成憲 不愆不忘則我國家文明之治 留唯比隆於成周而已乎……

(20) 増補文獻彙考 東國文化社發行 1957 第二百十六卷 職官考三 pp.511~512 議政府考 世宗十八年 教日…任相之義 今依太祖成憲 六曹各以庶務 先報議政府…

路開放等의 民主的合理性을 認定하는 한편 他方으론 그것이 歷史的進行과 함께 現實過程에서 露呈시킨 行定的局面으로써 그러한 合理的政治理論이 現實을 그대로 引導치 못하고 形式的이고 空理的인 名分論으로 轉落된 事實과 그리고 身分階級意識의 強化로 因하여 民衆의 參與意思가 制約되고 따라서 政策決定에의 參與範圍가 制限되었으며 나아가서는 尚古的墨守性으로 因하여 機能上의 鈍化를 가져오게 된 點等을 들어 檢討하였다. 이러한 點을 勘案하여 朝鮮王朝의 立法過程 그自體의 包括的인 分析을 試圖할 必要가 있다고 본다.

## 2 立法過程<sup>(1)</sup>

專制的統治秩序下에 있던 朝鮮朝의 立法過程은 國王의 命令이 基本이 되었으니 即 모든立法形式換言하여 모든 制度와 法令의 制定 및 重要人事決定은 教旨 또는 傳旨와 같은 最高權威인 國王의 教令으로 完決되었다<sup>(22)</sup>.

이와같은 立法의 節次에는 大體로 두가지 樣式이 있었는데 첫째로 國王의 自發的命令으로 下達되는 이른바 受教施行의 形式이요 둘째는 該當司나 重臣들이 그들의 意思를 上申하며 國王의 允許(裁可)를 얻는 이른바 啓聞取旨 或은 奉王旨施行의 形式인 것이다<sup>(23)</sup>. 前者는 말할것도없이 專制的 下向의인 것이요 後者는 機能的 上向의인 것이라 하겠다.

이와같이 하여 成立된 法規는 形式的으로 司憲府, 司諫院의 署經(認准)을 거친 後行政的으로 禮曹가 一括의으로 該當司에 立法을 通告하게 되어 있다<sup>(24)</sup>. 무릇 이와같은 立法過程 또는 政策決定過程에는 國王의 御前會議나 重臣會議같은 것을 召集하여 案件을 附議하고 거기서 審議收議 또는 合議하는 形式을 갖추고 아울러 司憲府나 司諫院에서 可否를 論議하는 등 그言路는 相當히 開放되어 있었던 것이다. 이와같이 國王을 核心으로 하는 專制體制下에 있는 朝鮮王朝의 政策決定過程에서 會同이나 討議 또는 合議와 같은 開放的이고 民主的인 投入形式이 存在할수 있었다는 것은 앞에서도 指摘하였듯이 支配者の 賢明과 그리고 被治者에 對한 倫理的 善을 保障하려는 儒教的 統治原理에서 由來되는바 かった 것이었다. 이리하여 朝鮮王朝政治史上 全過程을 通하여 볼때 國王의 治道와 善政을 呼訴한 政治와 時事에 關한 수많은 上疏文들이 있었는데 이들은 거의例外없이 國政에 있어서의 言路開放과 博詢採納을 強調하면서 國王의 獨自의인 專斷을 警告한 内容의 것이었음을 注目할만한 일이다.

(21) 朝鮮朝에는 政策決定過程이라는 概念을 이미 立法이란 用語로써 表現하고 있었다.  
前揭 經國大典(洋裝本) p. 318~319 參照.

(22) 教令은 肢來立法을 完決시키는 國王의 모든 命令에 對한一般的 通稱이 있다 國王이 四品以上의 官職에 대리는 教令을 教旨라고 賞罰에 對한 決定을 該當官員에게 傳하는 것을 傳旨라고 이것을 合하여 傳教라 한다. 古典刊行會刊增補文獻備考(中)(弘文館 撰輯) 서울東國文化社 4290年 亂考三十二敎令條 p. 79.

(23) 震檀學會編 韓國史近世前期篇(李相伯著) 서울 乙酉文化社 1963年 p. 162.

(24) 前揭 經國大典 禮典「立法出依牒式」pp. 318~319 參照 禮曹為出依牒事 本曹據某司關, 啓過蒙準後, 行授司憲府·司諫院回答該, 卑司商量, 得所有某法並無違礙及許冒, 勾當, 請照例施行. 得此依准上眞司憲府, 司諫院回答, 例出依牒相應, 合行移關, 清照驗施行. 須至關者.

다음 政策決定過程에 있어서 어떤 要求나 意思가 最高決定者인 國王에게 投入되는 過程을 分析해 보건대 그投入過程을 크게 視事(政務)와 經筵(講學)의 二大部分으로 大別할수 있겠다. 이들 視事나 經筵은 다같이 立法의 最高權威인 國王이 政治「엘리트」들이 大臣 宰相들을 通じ어 定期的으로 政策를 決定하는 儀禮的인<sup>(25)</sup> 正式的 形式인 것이다. 여기서 視事는 政務 그 自體를 為하여 이루어지는 實務 過程이요 經筵은 政務 그 自體보다도 政治에 關聯되는 論理原理를 寫集討議하는 理論摸索을 為한 過程이다. 以上 두개의 過程이 모두 討論의 形式을 갖추며 境遇에 따라서는 經筵에서도 現實的 政事에 關한 討議를 하기도 하여 兩者的 區分이 事實上 不明確할 境遇도 많다. 經筵에서의 理論的 過程은 두말할 것도 없이 儒教의 經典이 中心이 되며 이와같은 儒教的 政治敎義에 對한 討論은 政策 그 自體를 決定하는 것은 아니라 하드라도 決定參與「엘리트」들의 政治的 社會化過程으로서 重要한 意義가 있으며 이들의 意識을 形成시켜주고 아울러 決定을 合理化시켜주는 理論的 論據를 提供하여 至으로서 實踐的인 政策決定過程에도 그대로 直結되며 朝鮮朝의 政治文化形成에 莫大한 影響을 주는 것이었다. 이러한 現象은勿論 儒敎만이 유일한 政治「이데올로기」로써 崇奉되던 朝鮮王朝의 特殊한 儒敎文務圈下에서만 있을수 있는 傾向으로써 朝鮮王朝의 政治秩序에 特有한 生格을 賦與하는 것이라 하겠다. 即 朝鮮王朝의 政治權力의 核心으로써 最高頂上에는 國王。嚴然히 存在하지만 그 國王도 儒敎的 政治原理를 帶나서는 그의 支配行爲를 合理化시킬수 없다는 바로 그點에서 儒敎的 敎義는 朝鮮王朝의 政治에서 또하나의 權威體系<sup>(26)</sup>를 形成하고 있었던 것이다. 國王이란 最高 權力이 儒敎的 敎義라는 또하나의 權威에 調節되고 制約도 는데에 朝鮮王朝 專制體制의 權力構造의 特殊性이 있는 것이다.

이와같이 儒敎的 本來思想이나 體用思想에 依하여 政治에 있어 理論과 實踐 或은 原理와 適用이 直結되어야만 했기에 後期에 와서는 視事와 經筵을 同時に 併行하게 되었으며 이때문에 그 兩過程을 合稱하여 넓은 意味의 視事라 하게 되었다<sup>(27)</sup> 그리고 이와같은 正式的 決定過程外에도 承政院을 通하여 間接的으로 上下意思가 交流하는 別個의 形式이 存在하고 있었다.

다음 視事의 形式에 關하여 檢討하건대 實踐의in 視事의 가장 代表的 形式은 常參이었다 常參以外에도 定例의인 것으로서 次對 朝參등이 있으며 隨時로 이루어지는 引見 召見等이 있다. 常參을 每日 行하여지는 視事形式으로써 그參加範圍는 議政府 宗親府 忠勤府 中樞府 儀賓府 敦寧府 (以上 一品衙門)과 六曹 漢城府 (以上 二品衙門) 等의 堂上官<sup>(28)</sup> 全員과 다음으로는 言官인 司憲府 司諫院에서 각一員과 經筵의 堂上官 堂下官 各二員이 輪次로 參加

(25) 前揭 經國大典 pp. 266. 以下 禮典에서 朝儀의 形式으로 取扱하고 있다.

(26) B. De Jouvenel Du pouvoir constant Bourquin Jenine 1947. p. 370.

(27) 前揭 增補文獻備考 第二百二十卷 p. 14. p. 560. 弘文館志日…視事 即 常參經筵之合稱也…

(28) 堂上官은 正三品의 上階 即 東班은 通政大夫以上 西班은 折衝將 軍以上을 指稱하는바 이와같이 堂上 堂下官의 區分은 國政의 政策決定에 參加할 수 있느냐 없느냐 하는 機能的인 分類를 하기 為한 것이었다.

하게 되어 있다. 이것은 원래 儀禮의 한形式이지만 政策決定機關인 議政府 및 執行機關인 六曹 및 漢城府의 堂上官이 參加하고 또 그들의 政策上의 啓事가 있으면 隨殿하여 祈達할수 있게 作으로써 儀禮와 政策決定을 兼하는 行事이 었다<sup>(29)</sup>. 特히 王의 親近者 및 側近者로서 外戚, 後宮, 內人, 宦官등이 종종 政策形成이나 또는 宮中陰謀에 介入하여 影響力を 빛인 史例가 적지 않은 것이다.

朝參은 每月 三日 十一日 二十一日 二十五日 帷 차례에 걸쳐 모든 官員이 參加하는 朝儀로 써이는 純粹한 儀禮의 한形式으로 政策決定에는 昏 關聯이 없는 것이다<sup>(30)</sup>.

次對는 賀廳<sup>(31)</sup> (大臣 및 宰鄉들이) 會議하는 場所에서 政策決定 및 政事討論을 爲하여 國王이 定期的으로 參席하는 政務會議이다. 이會議의 參加範圍는 政策決定機關인 議政府의 大臣 및 政府 堂上<sup>(32)</sup>이다. 中期以後로는 備邊司도 廡務를<sup>(33)</sup> 擔當함으로서 備局의 堂上들도 여기에 包含되었다. 이것은 純粹한 政策會議로써 朝鮮朝 政策決定過程의 核心을 이루며 軍國重大事에 際하여 이루어진 御前會議란 形式도 이러한 範疇의 性格에 屬한다. 次對日字는 初期에는 每月 三日 十三日 二十三日 三次이던것을 肅宗二十四年 부터는 言路를 넓이고 晉接을 자주하기 爲하여 每月 五日 十日 十五日 二十日, 二十五日, 三十日, 六次로 늘이고 또 그 參加範圍를 넓히기 爲하여 六次中 三次는 原任大臣(前任大臣) 도 參加시켰고<sup>(34)</sup> 政務의 主要執行機關인 六曹의 長官은 自動的으로 政府의 堂上을 例兼하므로써<sup>(35)</sup> 次對와 같은 政策決定에 參加討論할수 있고 또 英祖朝에 와서는 承旨(代言)가 公事를 가지고 王에 禀定할 때 함께 入侍稟<sup>(36)</sup>할수 있게 함으로써<sup>(37)</sup> 政策의 立案과 實務의 執行과를 合理的으로 連結시키고 있다.

以上과 같은 定例의 政策決定過程 外에도 引見 召見등의 形式이 있는바 引見은 主로 次對와 같은 定例會議에서 決定되지 않은 繁急事が 있거나 或은 討議할 必要가 있을 境遇에 이루어 진다. 參加範圍는 主로 大臣(時 原任包含)과 政府堂上官들이며 그것이 成立되는 契機는 國王의 必要에서 召鄉하는 경우와 臣下들의 要求로써 請對하는 경우와 其他 藥房入診이나 入侍의 기회를 利用하는 경우등이 있다.

召見은 國王의 必要에 依하여 隨時로 官僚를 晉接하는 形式으로써 이는 主로 次對나 引見에 包含되지 않는 臣僚(鄉大臣, 政府堂上以外의)들을 對象으로하여 그 任務を 主로 特殊

(29) 前揭 經國大典 禮典 p. 266. 常參條

(30) 前揭 經國大典 禮典 p. 266. 朝參條

(31) 前揭 增補文獻備考 卷 261. p. 26 p. 518. 「萬制 賀廳 大臣宰鄉 會議之所…」

(32) 前揭 文獻備考 卷 216. 24 頁以下 p. 517.

(33) 前揭 文獻備考 卷 216. 26 頁 p. 518

(34) 前揭 文獻備考 卷 216. 22 頁~28 頁 p. 516~519, 22 頁…提調…又以吏戶禮兵 四曹判書 例兼… 26 頁 肅宗三年 教曰刑獄重也…刑判 李正英 別兼備局堂上 (後遂為例) 28 頁「高宗八年…工曹判書之 曹不參聞計讀者…從今 依曹判書例 以政府例兼堂上府下…」

(35) 前揭 文獻備考 卷 216. 28 頁 (p. 519) …稟定之曰 承旨指公事… 六曹長官之 有稟者 同為入侍…

任務(臣臣, 接覈御史...)등을 中心으로 하며 形式도 合議形式이 아니라 個人 或은 數人을 相對로 之: 下問形式에 大略 그친다.

다음 經筵의 代表的인 形式은 進講이다. 進講은 每日, 朝晝, 夕, 三次에 걸친 三進講을 原則으로 한다. 朝講은 常參과 並行함으로써 政策決定過程을 包含한다<sup>(36)</sup> 參加範圍는 經學을 講誦하는 講官이 中心이지만 成宗朝에서는 特進官 制度를 두어 文蔭武 二品以上의 一般官員中에서 無定額으로 特進官을 差出하여 經筵에 參加시킴으로써 그 參加範圍를 擴大시켰으며 特히 이 特進官은 政府 六曹 漢城府등과 같은 政策決定 및 執行機構를 거치지 않은 사 람을 逸出치못하게 함으로써 特進官은 講學에 立場보다도 論政의 立場을 더욱 重視하였다<sup>(37)</sup>. 또 中宗朝에는 每番 三講時마다 經筵에의 帶職與否에 關係없이宰相二人씩을 交代로 參加시켜 顧問으로 役割을 하게 하였으며 또 朝講時에는 領經筵事(領議政이 兼)가 必參해야 之:는 바 만약 有故不參할 경우에는 政府堂上으로 하여금 代行參席케 하였다.<sup>(38)</sup> 또한 後期 宣宗朝에 와서는 經筵官制度를 두어 草野의 高名儒林을 經筵에 徵召參執시켰으며<sup>(39)</sup> 이렇듯 朝野에서 大臣과 諫臣을 널리 參加시키므로써 그 言路範圍를 擴大開放시켰다. 그리고 宣宗朝에 와서는 武臣堂上까지도 參席시키고 大臣이 陳白할 事項이 있으면 曰, 夕講 및 召對에 까지도 參席할수 있게 하였다. 이렇게 하므로써 經筵은 儒教의 經典을 通轉治道의 講論과 함께 一般政務 및 在野의 風化까지도 論하는 幅闊은 講論場이 되었던 것이다. 召對는 이와같은 定規의in 三進講外에 國王의 下命에 依하여 이루어지는 것으로써 主로 夜間에 이어지며 參加範圍도 講官外에 大臣一員과 兩司에서 一員이 參席하였다.

以上과 같은 視事와 經筵의 形式으로도 言路가 오허려 넓지 못하다 하여 文宗朝以後로는 輪對制度를 두었다<sup>(40)</sup>. 輪對는 每日 常參및 朝講時 經筵이나 常參에 參與하지 못하는 臣僚들을 輪次로 引對하여 真達收聞토록 하는 것이다. 그 參加範圍는 東班(文臣) 六品以上 西班(武臣) 四品以上의<sup>(41)</sup> 官員으로써 每日 衙門(官廳) 次例로 五人以內로 輪回參加하게 되어 있다며<sup>(42)</sup> 衙門에 屬에 있지 않은 西班職을 為하여 上護軍 大護軍 護軍<sup>(43)</sup>을 每日 十人씩 參加시켰으며 후에는 內禁衛의 軍士까지도 參加를 許可하였다. 그리고 視事를 하지 않는

(36) 前揭 文獻備考 卷 220. 8 頁 p. 557.

(37) 前揭 文獻備考 卷 220. 6 頁 p. 556. …至是 復命 特進官…非曾經 政府六曹 漢城府者 勿抄…

(38) 前揭 文獻備考 卷 220. 7 頁 p. 557.

(39) 前揭 文獻備考 卷 220. 3 頁 p. 555.

(40) 前揭 文獻備考 卷 220. 5 頁 p. 556. “文宗即位 以言路未廣 朝臣六品以上皆許輪對 經筵引對逐日視事…”

(41) 李鍾恒 前揭書 p. 265. 註 712. 參照 文武差等에 依하여 東班六品과 西班四品을 同一視하였다.

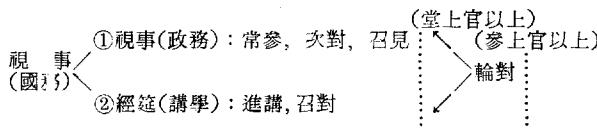
(42) 前揭 經國大典 禮典 輪對條 p. 266

(43) 前揭 經國大典 京官職 五稱條 p. 334. 大護軍 正三品의 下階 大護軍 從三品 護軍 正四品으로 쌈 그것들은 모두 西班 四品 職內에 있다.

(44) 文獻備考 (上) 古典刊行會刊 서울 東國文化社 4290年 禮考二十四 p. 972

날을 爲하여 倘日輪對에 參加할 官員들에게는 文書로써 啓聞토록 하였다<sup>(44)</sup>.

以上을 整理하면 보면 다음과같다.



다음 廟務의 進行過程에 關하여 論하고자 한다. 廟務는 國家의 重要 軍國機務를 議決處理하는 것을 意味한다. 따라서 그것은 넓은 意味의 公事(國務)의 一部分으로써 그것은 그公事中에서도 가나 重要한 部分을 對象으로 하며 그 處理方式도 主로 立案議決하는 形式을 取하기 때문에 廟務는 곧 政策決定을 擔當하는 任務를 말한다.

앞에서 말한 視事를 政策決定을 위한 儀禮的인 一般形式으로서 正式化된 制度 自體를 指稱하는 것이라 한다면 여기서 말하는 廟務란 그政策決定過程을 純粹한 政治的 立場에서 機能적으로 說明하는 概念이다.

이와같이 軍國機務의 最高決定形式을 廟務라 한다면 廟務에 對한 分析은 곧 朝鮮王朝 政策決定過程研究에 가장 核心的 問題點이라 하겠다. 이와같은 廟務를 擔當하는 政策決定機構를 廟堂이라 하여 朝鮮朝의 廟堂은 原則的으로 議政府였으나 後期에는 備邊司도 그 任務를 兼行하게 되었다<sup>(45)</sup>. 議政府의 機能 및 政策決定過程을 보면 先先 그機能에 있어서는 軍國의 大政 및 六曹의 庶務를 議決決事하게 되어 있다. 이때 議決은 合同 合議에 依하여 政策을 決定하는 것이며 決事는 六曹를 비롯한 下級 執行機關의 行政을 決裁 承認하는 形式인 것이다. 그리고 이와같은 議政府의 機能은 歷代王朝의 變遷과 權力關係의 變動으로 多少의 差異는 있었어도 大體로 最高政策決定機關으로서의 그 典制上에 機能에는 變함이 없었다. 다음 그 議政府의 運用過程을 보면 大略 三個部門으로 大別된다. 첫째로 定例的인 次對形式을 通하여 國王의 嘗席下에서 御前 對議하는 形式이요 둘째는 政院을 通하여 啓下된 公事를 諸大臣과 政府堂吏들이 會議決定(停當)하는 形式이요<sup>(46)</sup> 셋째는 一般的 署決形式을 通하여 下級 官衙와 諸司의 報告를 評理하여 決定하는 方式이다<sup>(47)</sup>.

다음으로 議政府의 機能에 正式的으로 參與하는 投入意思의 範圍를 보면 우선 議政府의 모든 議決은 三人의 大臣 即 領議政과 左右議政等에 의해서 이루워진다. 그리고 이 三相은 그 階序와 任務에는 優劣의 差異가 存在하지 않고 다만 合議를 爲하여 三人의 鼎相形式을 取하고 있을 뿐이다. 이들은 그任務를 朝鮮朝官制의 基本形式인 六典으로 分類하여 각個 專

(45) 文獻備考 (中) 古典刊行會刊 서울 東國文化社 4290年 5. 513 以下 備邊司條.

(46) 前揭 文獻備考 14—15頁 卷 216. p. 512—513

(47) 前揭 文獻備考 卷 216 14 頁 p. 512.

門分野<sup>48)</sup>를 分轄管掌하고 있다<sup>(48)</sup>. 그리고 그밑에는 舍人 檢詳 二司를 두어 三相을 補佐도록 하고 있다. 即 舍人과 檢詳은 大臣의 僚佐로서 그들도 各其 議政府의 任務를 分掌하고 있다 그들은 單純한 行政上의 補助機關이 아니며 獻可贊否의 助言으로서<sup>(49)</sup> 三相의 決定에 參與 할뿐 아니라 分掌任務에 對한 專門的 機能도 擔當하고 있다.

議政府의 署決(決裁承認)은 大部分 該當 大臣이 該當 舍人의 助言을 얻어 行하지만 重大事는 반-三司 通議形式(合同議決)을 取한다. 이와같은 議政府의 通議는 大端히 重要한 分野<sup>50)</sup>기에 三相만으로는 오하려 不足하여 各分野에 걸친 上級官僚(堂上官 以上)를 幅闊게 參與 시키고 있다. 이것이 所謂 政府堂上인 것이다. 이堂上官은 議政府의 常設 專任職責은 아니나 그들은 最高의 廟務會議過程에 參席할수 있다는 點에서 朝鮮王朝 政策決定過程에 있어 核心의 機構이며 또한 그들 文武出身의 政府 堂上官들은 大部分 그들의 本來 任務로서 여러 實務執行機關에 本職을 가지고 있는바 이의들 參與로 말미암아 朝鮮王朝의 政策決定過程을 機能의으로 促進하고 圓滑히 調整하는 役割을 遂行했던 것이다<sup>(50)</sup>.

即 廷府의 堂上에는 東班·西班牙이 골고루 配列되어 있을뿐더러 또한 政策의 實務執行機關인 六曹의 長이나<sup>(51)</sup> 漢城府尹等을 거의例外 없이 政府堂上官이 例兼하고 있었기 때문에 그政策決定過程에는 結局 文官과 武官의 意思와 더부러 實務執行 擔當者의 意思가 參酌되고 調節될 수 있었던 것이다.

勿論 廟堂制가 以上과 같이 通信과 言路를 開放하고各界各層의 意思를合理的으로 統合하고 調整하려고 했다 하지만 當時와같은 廟堂制에 있어서도 그運營上 官人支配의 統治體制下에서 三衆意를 廣範하게 政策決定過程에 投入시키는데 制約이 많았음은 兩論의 餘地가 없었던 것이다. 그리고 行政上의 專門分野는 아무리 그것이 政策上 重要하다 하더라도 그該當執行機關이 專擔하고 廟堂을 거치지 않은채 國王에게 報告하는데 끝였던 것이다. 가령 吏曹의 陞授(人事) 兵曹의 用軍(軍事) 刑曹의 死刑을 除한 刑獄(司法)等은<sup>(52)</sup> 國王에게 報告文을 올리는 所謂 啓聞을 할뿐 實質上 專門의 該當司의 專決事項에 屬했던 것이다. 이러한 傾向은 六曹가 國王에게 直屬한 行政機關으로서 行政의 專門化의 特性을勘案한 制度上的合理化傾向으로理解될 수 있는 것이다.

다음 朝鮮王朝의 政策決定過程에서 投入意思의 種類 및 그形式에 關해서 考察해 보고자 한

(48) 前揭 同上 卷 216 14 頁 p. 512.

(49) 司上 同上 同上 13 頁 同上.

(50) 國史編纂委員會刊 備邊司謄錄 二十七 서울 東國文化社 4293 年 pp. 352~355 乙卯 十一月(1885 年 11 月) 議政府 座目을 보면 堂上官이 總 62 名인바 이것을 다시 東西班牙으로 分類해보면 東班이 23 名 西班이 39 名이다. 이東班들 가운데는 六曹判書 漢城府尹 四都留守등 現職 重要 實務部署들이 參加하고 있다.

(51) 前揭 註 34 參照.

(52) 前揭 文獻備考 卷 216 p. 13 (p. 512).

다. 앞에서 본와 같이 朝鮮王朝의 政策決定過程에는 比較的 넓은 言路가 開放되어 幅闊은 官人士林들의 意思와 때로는 民衆의 意思가 投入될 수 있었다. 그와같이 政策決定過程에 投入된 意思를 ① 그 傳達의 方法 ②疏通의 形式 ③疏通의 動因 ④傳達 内容等을 基準으로 하여 暫定的으로 分類하여 보면 다음과 같이 整理될 수 있겠다.

#### 가. 傳達方法에 依한 分類

- 1) 文書에 依한것；上疏(陳疏, 封事, 封章, 封啓등) 简子(簡單한 形式의 上疏文) 狀啓(狀報) (監司나, 또는 王命으로 地方에 내려간 官員이 書面으로 報告하는 文書) 啓聞(또는 狀請 觀察使 御使 節度使등이 文書로서 上奏하는일) 奏本(上奏하는 文書)등.
- 2) 口頭에 依한것；啓言<sup>(53)</sup> 奏言.
- 3) 文書 또는 口頭로 上達하는 일을 啓達, 啓稟, 奏達, 啓聞, 奏御, 奏稟등이라 함.
- 4) 直訴制-申聞鼓

다면 申聞鼓는 經國大典 刑典 訴冤條에 의하면 太宗代에 設置되어 請願 上訴 告發等의 直訴制에서 누구나 審抑을 呼訴하려는 者는 먼저 서울에서는 主掌官에 地方에서는 觀察使에 申聞을 하여야 하며 그래도 오히려 審抑이 있으면 司憲府에 告訴할 것이다며 그 래도 王 審抑이 있다면 申聞鼓를 두드리라는 것이다. 그리고 請願은 政治得失과 民生休戚을 內容으로 할 수 있었지만 實際的 効能은 民意暢達보다는 特殊身分層에 恩寵을 施與하고 官僚의 跋扈를 抑制하는 効用을 본것에 不過하였다.

#### 나. 疏通의 形式에 依한 分類

- 1) 討議形式～國王과의 面對形式：次對常參 引見 召見 邀講 召對 輪對등.....
- 2) 建白形式(文書 或은 口頭)  
上疏, 简子, 狀啓 等의 文書形式  
奏言, 啓言等의 口頭形式
- 3) 示威形式(行動表示)：伏閣, 伏闕, 捲堂, 叫閣<sup>(54)</sup>

#### 다. 疏通의 動因에 依한 分類

(53) 前揭 文獻備考(中) (洋裝本) p. 79 國王에게의 奏事를 啓 王世子에게의 奏事를 達 王世子에게의 奏事를 白이라고 國法에 定하고 있다. 특히 上奏文의 格式內容 및 節次에 對하여 李相伯博士回甲記念論叢 乙酉文化社 1964. pp. 543 ff. 參照

(54) 伏閣：大闕門 밖에서 行하는 示威로써 이는 主로 大臣이나 高級官僚들이 啓言이나 简子에 依하여 그들의 意思가 貫徹되지 않을 때 使用하는 方法이다. 伏闕：大闕門 밖에서 行하는 示威로써 이는 主로 下級官僚 在野儒林들이 上疏에 依한 意思貫徹이 不可能할 때 行하는 方法이다. 捲堂：均館의 明倫堂에서 行하여 지는 示威로써 成均館의 館生들이 그들의 意思가 上疏形式으로 貫徹되지 않을 때 行하는 方法이다. 叫閣：大闕門 밖에서 이루어지는 示威로써 여기에는 主로 不滿이 있는 民衆 多數가 參與한다. 따라서 伏閣, 伏闕 捲堂은 主로 儒林以上의 謂層에서 上疏와 같은 意思疏通의 方式을 並行하여 叫閣은 主로 一般民衆들이 直接적으로 그리고 集團의 으로 表示하는 示威인 것이다.

- 1) 王의要求(下向的)；引見(召鄉)召見，召對，收議<sup>(55)</sup> 王의私的인 民情觀察 또는 暗  
寧御史의 活用
- 2) 臣下의 要求(上向的)；請對(引見)上疏，箚子，狀啓，啓言 및 申聞鼓를 通한 直訴制등
- 3) 儀禮上의 要求(依例的)；常參 次對，進講，輪對……

#### 라. 專達內容에 따른 分類

- 1) 政治原理에 關한 것；治道 言事，(時事) 紀綱，風化……
- 2) 公事에 關한 것；立案(立法) 執行 行政 衙務……
- 3) 私事(身上)에 關한 것；引責 進退，冤鬱等

以上 우리는 政策決定過程에 投入되는 意思를 그 傳達方法 意思疏通의 形式과 動因 및 傳達內容 등을 基準으로 分類하였다. 이와같은 分析을 通하여 우리가 理解할수 있는 것은 「컴ью니케이션」의 傳達者가 國王이나 또는 臣下나에 따라 上意下達 또는 下意上達의 形式으로 나타남을 물론하고 國王과 臣下間의 自由로운 意思交換에 의한 意思傳達 形式으로 나타나기도 하며 이와같은 下向的·또는 上向的 或은 水平的 通信形式에도 各己 正式的通信과 非正式的 通信이 있고 아울러 「컴ью니케이션」의 效果 또는 反應面에서는 專制的인 것과 權威主義的인 것과 民主的인 것의 程度上의 各樣의 差異가 나타나고 있다는 點이다.

가령 下向的인 것으로서 가장 專制의이며 權威主義的效果가 있는 것은 教育와 傳旨(傳教) 그리고 分付와 中批등인데 이중에서도 前者は 正式的인 通信인데 對하여 後자는 非正式의 通信이다.

또한 上向的인 通信이면서 權威主義性格과 民主性이 混合된 通信形式으로서 上疏 箚子 狀啓 및 啓言과 그리고 伏閣 伏闕 叫闕 및 捲堂등이 있는데 이중에서도 前者は 正式的 通信이고 後자는 非正式的 通信이다 한편 國王과 臣下와의 階層上의 激差에도 不拘하고 兩者間의 意思交流나 이루워지는 가장 民主的인 通信形式이라 하겠는데 이러한 形式의 通信에도 正式的인 것과 非正式의인 것이 있는바 前者에 該當한 것으로서 次對，常參 輪對 進講등이 있고 後者에 該當한 것으로서 引見 召見 召對등이 있는 것이다.

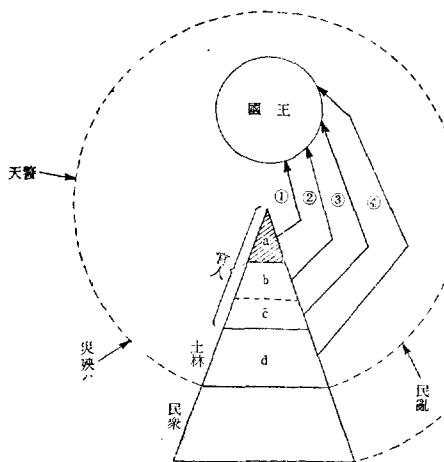
다음 여기서 朝鮮王朝의 政策決定에 參與하는 여러 政治單位와의 關係에서 「컴ью니케이션」形式을 살펴 보고자 한다. 朝鮮王朝의 政治單位로는 暫定的으로 國王 官人 土林 民衆으로 나누고 官人은 다시 堂上官 및 參上 參下로 나누기로 한다<sup>(56)</sup>. 여기서 當代의 政治文化나

(55) 諸賢收議는 重要한 禮論이나 風俗에 關한 問題를 在野儒林들로 부터 그意見을 거두어드리는 方式이다.

(56) 通常은 官僚의 品階中 六品以上을 말하며 參下는 五品以下를 말한다. 이區別도 形式的인 分類가 아니요 從六品이 되어야만 비로소 가장 낮은 牧民之官(縣監)이 될수 있었기 때문에 이와같은 分類方式은 王權의 分權의 執行이라 할수 있는 牧民을 擔當할수 있느냐 하는 基準에서考慮한 것이기 때문에 分類方法으로는 機能的인 性格을 띠운 것이라 하겠다.

前揭 經國大典 吏典 外官職 p. 119 以下 參照.

意識構造로 보아 士林이나 官人을 同一視한다면 朝鮮王朝의 政治單位는 크게 보아 士林以上의 支配階級과 庶民階級으로 兩分할수도 있겠다. 如何間에 政治權力의 核心인 國王에게 影響을 미치는 政治單位로서 官人中의 堂上官(a) 參上官(b) 및 參下官(c)과 그리고 士林과 民衆등으로 區分할때 이를 각 政治單位에 依한 通信形式을 圖示하면 다음과 같다.



- ① a 는 ; 次對, 常參, 引見, 進講, 召見, 召對, 上疏, 箚子, 啓言, 伏闇, 伏闕
- ② b 는 ; 輪對, 上疏, 伏闕
- ③ c 는 ; 上疏, 伏闕
- ④ d 는 ; 上疏, 伏闕, 摺堂, 이와같이 政策決定過程에는 士林까지만 參與하게 되어 있는바 政策決定過程에서 除外된 民衆은 다만 圈外에서 間接的으로 影響을 미칠 뿐이었다. 이들이 間接的으로 作用할수 있는 影響으로서는 天警(雷電) 災殃(旱水害, 怪疾...) 및 民亂等이 있었다. 特히 大衆의 切實한 現實의

要求가 政策決定過程에 吸收되지 못하고 民亂의 形式으로 종종 爆發되었다는 것은 根本적으로 朝鮮王朝의 政治體制가 官人中心의 階級國家로써 갖는 넘지 못할 限界를 말해주는 것이라 하겠다.

앞에서 우리는 政治單位를 社會階級的立場에서 分類하여 主로 決定에의 參加範圍를 中心으로 檢討하였으나 그렇다면 政策決定過程에 參與하는 각 政治單位는 如何한 節次 또는 方式으로 그들의 意思를 投入하는가 이 投入過程에 關하여 分析하고자 한다.

于先 參加員位로써 個人 및 政策決定機構를 大別할수 있겠는바 여기서 個人은 勿論 士林以上의 身分에 限定되기 때문에 一般民衆은 여기에서 除外된다. 그리고 個人이 直接 政策決定過程에 參與하는 경우로서는 次對나 進講와 같은 公的 機構를 通하여 參與하는 경우를 除外할때 上疏의 形式으로 그들의 意思를 投入시키는 것이 가장 普遍的인 方式이라 하겠다.

이上疏는 原則으로 모든 사람에開放되었으나 現職者 前職者 및 士林이 中心이 되어 누구나 읊릴수 있는 文書를 通한 下意上達方式으로서 가장 代表的인 것이라 하겠다. 現職에서는 主로 奏言 狀啓 等이 있고 또 國政에 對하여 直接參與하고 있기에 往批判的이었다. 따라서 上疎는 前職者 在野儒林등의 專有物이 되었었다. 그리고 그 言路는 王에게 直結되지 못하고 반드시 承政院을 거쳐야하며 承政院에서는 그內容이나 形式에 關하여 一段 事前檢討를 한 다음에야 國王에게의 發徹與否를 決定하게 된다<sup>(57)</sup>. 그리고 王朝에 따라서는 無官卿者나 前

(57) 前揭 文獻備考 卷 218 17 頁 p. 546.

職者는 上疏를 올리지 못하게 함으로써 上疏의 言路는 王權 및 政治狀況의 變動에 따라 그範圍와 效果가相當히 制限되기도 했다<sup>(58)</sup> 가령 國政에 對하여 政府의 見解와 在野與論과의 差異가甚할 경우 國王은 上疏形式에 制限을 加하는 例가 있었다, 即 上疏의 内容이 國政이나 治道에 關한 例이면 前職官僚나 在野儒林은 할 수 없도록 한 例가 있었다. (高宗 13年以後開化에 對한 在野의 反對가 汎濫하였을 경우 모든 上疏는 그것이 國政에 關한 限現職官僚만 할 수 있게 하였다)

이러나 上疏가 國王에게 傳達되어 所謂 登徵된 上疏에 對하여 國王은 批答으로써 回答하게 되어 있었다. 即 上疏는 原則으로 登徵되어야 하며 登徵한 上疏는 반드시 王이 批答해야 義務가 있었다. 如何間에 朝鮮朝 全王朝를 通하여 보건대 名實共히 上疏는個人의 言路로써는 가장 中心이 되는 手段이었고 그것에 依한 國政에의 影響도 實로 莫大하였다.

다음으로個人이 決定過程에 參與할 수 있는 間接의 方法으로써 在野의 高名한 儒林이 經筵官으로 被徵되어 經筵에 參加함으로써 그들의 意思를反映하는 儒臣被徵의 形式과<sup>(59)</sup> 나아가서는 重要한 儀禮問題등을 널리 儒臣들에게서 그意思를收斂하기 為하여 行하는 儒賢收議形式도個人이 그들의 意思를 投入할 수 있는 間接的方法이라 하겠다. 다음으로 政策決定을 擔當하는 機構로서는 먼저 廡務를 擔當하는 議政府와 備邊司가 그核心을 이룬다. 議政府와 備邊司는 그形式과 機能이 비슷할 뿐 아니라 때로는 그 任務가 서로 重複되기 때문에 그 어느 한 機構의 說明만으로도 廃堂에 對한 說明은 可能하다. 廃堂의 廃務는 坐衙日에 (公務執行日) 行하여 지는바 坐衙日은 王朝의 例에 따라 다르나 國忌日이나 正, 至, 聖節 같은 特殊한 날을 除하고는 每日 開坐(執務)를 原則으로 한다. 開坐日에는 六曹 및 該當司가 各其 該當政務를 가지고 參謁報告해 오면 그重要性에 따라 重要한 内容은 堂上官以上이 모이는 合議에서 通義로써 定하고 比較的 가벼운 庸務는 有司堂上(擔當 堂上官)과 大臣이 決定한다. 여기서 아무리 가벼운 庸事라 해도 有司堂上만으로는 決定할 수 없고 반드시 大臣의 決裁를 거쳐야 했다.

여기나 다시 廃堂과 六曹와의 關係를 보면 六曹의 長官이 廃堂의 堂上官으로 參與함으로써 機能上의 調整은 一段 이루워지나 兩 機構間의 權限關係 및 分掌職務의 限界는 一定不變한 것이다. 即 太宗朝에는 軍國重大事가 아닌 一般的인 모든 政務는 六曹로 하여금 王에 直접케 하고 또 左右兩議政이 六曹의 長을 각其 三曹씩 兼職함으로써 合議署決機關으로

(58) 承政院日記 高宗 13年 1月 3日 條 政院啓曰 前卿疏之勿爲捧入事……即見 前正言 崔炳大疏則前卿進疏 家僮 直呈 俱係禁令 所當退却而係是言事 雖不得不捧入…… 이로 볼때 現職者가 아니면 上疏를 올리지 못하게 禁하고 있다.

(59) 前揭 文獻備考 卷 220 3頁 p. 555.

써의 廟堂의 機能은相當히 縮少되었다<sup>(60)</sup> 그러나 世宗繼에 와서는 六曹의 모든 庶務를 政府에 報告하여 政府로 하여금 署決케 함으로서 廟堂의 機能을 다시 原狀으로 回復시켰다<sup>(61)</sup>. 이와같은 廟堂과 六曹와의 權能關係에서 演繹수 있는 것은 王權이 強化되고 言路가 制限되는 狀況에서는 六曹의 權限이 擴大되고 그와 반대로 王權이 制限되고 言路가 開放되어 臣權이 伸張되었을 경우에는 廟堂의 기능이 活潑하였던 事實이다.

다음으로 政策決定에 參加하는 主要 機構로서는 司憲府 司諫院等의 兩司가 있다. 兩司는 言官으로써 언제나 王에 啓言함으로써 廟務 그自體는 아니라 하드라도 政策決定方向에 커다란 影響을 미치고 있다. 司憲府의 議決形式은 完席僉議 (全員出席과 滿場一致)<sup>(62)</sup>로 되어 있으나 이로 以하여 言路의 機會가 줄어진다고 하여 後에는 完議席制度에 融通性을 認定하고 있다. 臺諫은 一日兩啓로 一日에 두번까지 啓言하게 되어 있으나 緊急事는 몇번이고 啓言할 수 있도록 하였다.

다음으로는 弋言으로써의 承政院의 機能이 注目된다. 모든公事を 擔當官이 直接 親啓하면 制度를 廢弛하고 承旨에게 傳言하여 承旨로 하여금 王에 啓言케 하므로써<sup>(63)</sup> 承政院은 모든 決定過程에 連結介入되기始作歟다.

이와같은 承政院은 公事を 가지고 入侍하였을 경우 親加裁斷制度가 許諾됨으로써 國王의 可否決定過程에 參與하기까지 했다<sup>(64)</sup>.

以上 朝鮮王朝의 政策決定過程에 關하여 概觀하였으나 무릇 朝鮮王朝의 政策決定過程의 特徵은 우선 人們의 獨斷을 避하고 博詢探納에 依한 收議形式을 取하였기 때문에 言路는相當히 開放되어 있었다. 그러나 이와같은 言路는 民權所在를 認識한 民主的 思想에서 起因하는 것이 아니고 王으로부터 委任을 받어 天下의 人民을 統治하는 義務를 지고 있는 所謂 天子(君主)나 加서는 支配者の 賢明을 保障하려는 儒教의 政治倫理에서 나타난 것이다. 儒教의 政治原理는 支配者の 善과 被支配者の 幸福을 最大로 確保하려는 倫理性이 強하며<sup>(65)</sup> 그것은 理論上 어느程度의 合理性을 土臺로 하기에 이리한 儒教의 理論에서理想的으로 마련된 朝鮮王朝의 政治過程은 多分히 合理的인一面이 있었다. 即 被治者の 幸福을 第一義의 인 政治의 目標로써 尊重하는 為民思想과 여기에서 當然히 歸結되는 支配者の 倫理的責任性은 支配者の 善과 賢明을 保障하려는 言路를 開放하였으며 言路의 開放에 있어서 衆愚를<sup>(66)</sup> 避하기 爲하여 收議의 範圍를 當代의 在野 elite인 土林階級에 단 限定시켰던 點等이

(60) 前揭 文獻備考 卷 216 12 頁 P. 511.

(61) 前揭 文獻備考 卷 216 13 頁 P. 512.

(62) 前揭 文獻備考 卷 219 5 頁 P. 550.

(63) 前揭 文獻備考 卷 218 16 頁 P. 545.

(64) 前揭 文獻備考 頁 218 17 頁 P. 546.

(65) 玄相允 前揭書 PP. 4~5.

(66) 玄相允 前揭書 P. 7 「民可使由之 不可使知之」란 語句가 그것을 端的으로 示唆해 주고 있다.

그것이다. 그리고 政府決定을 위한 制度와 節次面에서 보더라도 議政府의 合議過程 國王과의 次對過程 言官(兩司)에 依한 批判과 署經過程등 상당한 制度上의 合理性과 機能上의 調和性을 見할수 있는 것이다.

그러나 以上과 같은 合理的側面도 儒教 그自體가 갖는 理論的 限界性과 社會制度上의 矛盾性 및 政治文化面의 頑固한 守舊的 執着性등으로相當히 그效能이 제한되었음을 是認하지 않을수 있다.

即 治行의 學問인 儒教는 根本적으로 政治過程에서 民衆의 參與를 排除함으로서 政治決定過程에 民衆이 參與하고 그들의 要求를 投入할수 있는 通路를 封鎖하였으며 이러한 傾向은 社會身分制度의 堅固化로 上下 階級間의 身分意識의 間隔이 擴大됨에 따라서<sup>(67)</sup> 더욱 偏狹한 一部意思만이 決定過程에 反射되게 되어 結局 民衆의 意思와 要求는 漸次 疏外되어져 갔다. 그뿐만 아니라 決定過程에 投入되는 一部意思나마도 儒教의 政治文化의 尚古主義的 障性으로 말미암아 그意思內容이 꼭 단조로울 수 밖에 없었다. 即 그들이 決定 過程에 投入시키는 意思의 内容이 現實의 要求 그self가 아니라 經典의 觀念論이나 倫理的 名分論이었기 때문에 그意思들은 모두 儒教의 教理에 依하여 一段 濾過된 것이었다<sup>(68)</sup>. 이와같은 單調性은 그 尚古的 保守性으로 因하여 더욱 鈍化되었으니 이러한 傾向은 現實이나 未來에 對한 多樣한 適應보다는 過去의 已例에 더욱 追從하려는 儒教의 意識構造에서 由來하는 것이다.

다음으로 朝鮮王朝의 政策決定 過程의 特徵으로서는 上下 縱의 權威體系로 因하여 投入意思의 產出效果가 上下秩序에 따라 各具 다른 點이다. 即 參下의 意思보다는 參上의 意思가 堂下官의 意思보다는 堂上官의 意思가 더욱 効果의 影響을 發揮함으로서 政策決定에 反映되는 意思를 더욱 上層部 少數「엘리트」에만 收斂시켰던 것이다. 이와같은 例를 民亂과 天警과 같은 過程外의 影響에서 찾어 본다면 民亂은 民衆의 切切한 要求表現이고 天警은 自然의 一現象에 不過하기에 政治過程에서의 重要性 그self는 民亂의 現象이 자못 莫重하나 하겠지만 그러나 그것을 當時의 權威體系에서 보면 民衆은 最下의 秩序而 天은 最高의 秩序이었다. 따라서 天警이 政策過程이나 여기에 參與하는 頂上「엘리트」들에게 미치는 影響은 民亂의 그것보다 比較되지 않을 程度로 크게 나타났다는데에 朝鮮朝 政治過程의 또 하나의 奇異한 歪曲이 있었던 것이다.

(67) 李鍾恒 前揭書 P. 264.

(68) 次對에서 交換되는 여러意思들은 거의 모두가 儒教의 名分에 典據한 理論들이기 때문에 現實의 利害에도 不拘하고 吐露된意思들은 同質의이어서 그對論過程中의 意思內容의 振幅은 한없이 좁은 것이었다. 承政院日記 高宗 12年 5月 10日條. 倭館書契問題에 對한 熙政堂에서의 御前會議內容 參照.

그結果 朝鮮王朝實錄에는 天警에는 國王의 減膳三日까지 記錄하고 있지만 切切한 民衆의  
要求인 民亂 ||는 民亂 그 自體에 對한 批難과 그것의 鎮壓 및 治罪에 對한 것만이 記錄되고  
있다.