

# 조선 초기 提調制의 시행과정

崔異敦 \*

- 
- |                |              |
|----------------|--------------|
| 1. 머리말         | 4. 제조제의 기능변화 |
| 2. 提調制의 형성     | 5. 맷음말       |
| 3. 提調制의 확대와 정비 |              |
- 

**초록:** 1. 본 연구는 조선 초기 제조제의 형성과 정비 과정에 대한 연구이다. 조선에서는 태조로부터 제조제를 시행하였다. 태조대의 제조제는 행정기구를 보조하는 기능을 수행하였다.

2. 태종대부터 제조제가 확대되었다. 고위 관원의 수가 확대되면서 이들을 임명할 수 있는 관직이 필요하였고, 이를 위해서 하위 관직에 제조제를 설치하였다. 제조가 배치되는 자리는 178개였는데, 제조의 수는 당시 대신의 지위에 있는 모든 인원을 포괄할 수 있는 숫자로 추측된다.

3. 제조제가 정비되면서 제조들의 지위도 변화하였다. 제조는 인사권을 장악하면서 부서를 완전히 장악할 수 있었다. 또한 제조는 대신의 지위에 있었으므로 부서의 정책을 왕에게 바로 올릴 수 있는 제조직계제를 확보하면서 영향력을 확대할 수 있었다.

4. 제조직계제가 시행되면서 ‘의정부-육조-속아문 체제’와는 별도의 ‘제조-속아문 체제’를 형성하였다. 결국 조선의 주요 행정 사안은 의정부, 육조의 대신과 제조의 합의에 의해서 이루어질 수밖에 없었다. 즉 대신들이 합의에 의한 결정이 당시 국정운영의 기본방식이었다. 대신은 조선의 최상위 신분이었으므로 이들의 합의에 의해서 국정을 결정하는 것은 오히려 당연한 것이었다.

**핵심어 :** 제조, 제조제, 대신

---

\* 한남대학교 역사교육과 교수.

## 1. 머리말

관직은 최상위의 직역으로서 신분제를 구명하는데 중요한 요소이다. 그러므로 그간 신분제 연구에서는 관직과 신분의 관계에 주목하였다. 관원을 지배신분으로 본 것은 그 한 예였다.<sup>1)</sup> 그러나 관직을 신분과 연결시키지 않고, 직업으로 보면서 신분제의 논쟁은 심화되었다.<sup>2)</sup>

최근 조선 초기의 신분제를 검토하면서 관직과 신분의 관계를 단일하게 파악하지 않은 연구도 발표되었다. 관직을 단일한 신분의 직역으로 보지 않고, 모든 신분과 대응하는 직역으로 보았다. 천인에서 지배신분인 사족에 이르기까지 모든 국가의 구성원이 관직을 가질 수 있었다. 이러한 구성을 가지기 위해서 관직은 단일한 구조를 가지지 않고, 내부적으로 몇 개의 단절된 영역을 가지고 있는 것으로 이해하였다.<sup>3)</sup>

특히 태종 5년 관제개혁에 주목하고, 개혁으로 2품 이상이 고려의 재추에 견줄 수 있는 특권을 누리는 특권관품이 되었다고 주장하였다.<sup>4)</sup> 특권관품인 대신<sup>5)</sup>은 문음을 통해서 신분을 세전하고, 세록전적 성격을 가진 과전을 보유하는 특권신분이었다.<sup>6)</sup>

1) 이성무, 1980 『조선 초기 양반연구』 일조각.

2) 한영우, 1997 『조선시대 신분사 연구』 집문당 : 유승원, 1986 『조선 초기 신분제 연구』 을 유문화사.

3) 최이돈, 2011 「조선 초기 천인천민론의 전개」 『조선시대사학보』 57.

4) 최이돈, 2013 「조선 초기 특권 관품의 정비과정」 『조선시대사학보』 67.

5) 필자는 2품 이상을 대신으로 보고 있다.

『태종실록』 권 10, 태종 5년 12월 계미조; 『세종실록』 권 86, 세종 21년 7월 임신조: 『세종실록』 권 26, 세종 26년 7월 기미조 등에 보이는 국장의 예장의 규정에 근거한다. 다만, 『태종실록』 권 24, 태종 12년 8월 경진조에는 국장을 논하면서 정2품까지만을 대신으로 보고 있다. 이는 세종 21년에 보완되어 종2품도 대신에 포함되는 것으로 재정비되었다(『세종실록』 권 86, 세종 21년 7월 임신조).

6) 최이돈, 2016 「조선 초기 관원체계와 과전 운영」 『역사와 현실』 100.

특권관품이 가질 수 있는 관직은 당연히 의정부와 육조의 2품 이상의 당상직이었다. 그러나 그 숫자는 20여 자리에 불과하여 매우 제한적이었다. 그러므로 정부는 대신을 3품 이하의 행직에 임명하기도 하여 가능하면 대신을 실직에 임명하고자 하였다. 그러나 2품 이상의 관원의 수는 상당히 많았다. 그 수가 많은 경우에는 수백을 해아리는 경우도 있었다.<sup>7)</sup> 이는 대신이 관품만을 가지고도 사회경제적으로 지배신분으로서의 지위를 누리고 있었으나, 대부분의 대신들은 관직에서 물러나 정치적으로 소외되고 있음을 의미하였다.

그러므로 관직의 임명을 유심히 살펴보면, 2품 이상의 대신직의 교체가 매우 빈번하였다.<sup>8)</sup> 이러한 상황은 제한된 관직 수에 비하여 자격을 가진 관품 소지자가 상대적으로 많았기 때문이었다. 그러므로 태종 5년 관제 개혁이후 2품 이상 대신에게 상응하는 관직을 부여하는 것이 새로운 과제로 대두되었다.

그러나 이러한 관직의 필요는 관료제적인 관점에서는 충당되기 어려운 과제였다. 조선의 건국주체들은 고려 말의 방만했던 관제를 개혁하여, 의정부를 만들고 나아가 육조의 기능을 강화하면서, 의정부-육조-속아문으로 이어지는 합리적인 관료제적 정치체제를 강화하고 있어<sup>9)</sup> 오히려 대신에게 줄 수 있는 관직은 축소되고

7) 조선 초기 대신의 수가 얼마나 되었는지 정확하게 파악하기 어렵다. 조금 뒤의 자료에 의하면, “통정 이상의 당상관이 360여인인데”(『예종실록』 권 8, 예종 1년 10월 갑인)라는 기록이나, “이제는 당상관이 거의 3백명에 이른다.”(『성종실록』 권 75, 성종 8년 1월 임자)는 기록 등은 대신의 수가 적지 않았음을 짐작케 한다. 특히 한번 대신이 되면 죽을 때까지 그 지위를 상실하지 않았으므로 대신의 수는 계속 누적되는 것이 보통이었고, 조선초 기의 정치적 변동 속에서 공신의 책봉 등이 수시로 시행되면서 대신의 수는 계속 누적되었을 것으로 추측된다.

8) 육조의 판서제가 형성된 이후 육조의 판서들의 재임기간은 1년 미만이었다. 거의 모든 판서에서도 공히 나타난다. 한 예로 『태종실록』에는 태종 5년 이후 태종말까지 18명의 공조판서의 명단이 확보되는데, 이는 공조판서의 임기가 평균 1년이 안됨을 보여준다. 판서직의 임명의 상황은 政目으로 모두 확인되지 않으므로, 실제로 공조판서에 임명된 이가 더 있을 수 있다. 이러한 현상은 공조판서의 경우만이 아니라 육조판서의 경우에 보편적인 현상이었다.

9) 한충희, 1980, 1981 「조선초기 의정부연구」 『한국사연구』 31, 32 : 1982 「조선초기 육조연구」 『대구사학』 20 21 : 1987 「조선초기 육조연구 첨보」 『대구사학』 33 : 남지대, 1993 「조선 초기 중앙정치제도연구」 서울대학교 대학원 박사학위논문 : 최승희, 2002 『조선 초기

있었다. 그러므로 새로운 관직을 만들어 대신에게 부여하는 것이 필요하였다.

이러한 관점에서 주목되는 것이 태종대부터 활성화되는 제조제이다. 속아문은 의정부-육조-속아문으로 이어지는 체제의 말단이었으나, 동시에 제조-속아문으로 이어지는 통제도 받았다. 기준의 연구에 의하면 제조는 속아문을 실제적으로 장악하고 있었다.<sup>10)</sup> 또한 제조는 대신으로 육조대신과 동등한 지위를 가지고 있었으므로 육조의 통제 하에 있지 않았다.

그간의 연구에서는 의정부-육조-속아문으로 이어지는 행정체제만 주목하였다. 이는 병렬적으로 나타나는 제조-속아문으로 연결되는 행정체제가 가지는 의미를 잘 설명할 수 없었기 때문이었다. 당연히 조선의 행정체제는 합리적이고 일사분란하게 운영되는 관료제적인 성격만이 강조되었다.

그러나 조선은 신분제 국가였다. 혈통에 입각한 신분제적 원리는 능력에 입각한 관료제적 원리와 쉽게 통합되기 어려웠다. 그러므로 조선 정부는 합리적인 관료제적인 의정부-육조-속아문의 체제를 운영하면서, 그와는 다른 제조제-속아문의 신분적 정치체제를 공존시키고 있었다고 가정된다.

그러므로 본고에서는 조선초기 제조제가 가지는 의미를 관직의 신분적 운영이라는 관점에서 고찰하고자 한다. 조선초기 제조제를 몇 시기로 나누어서 고찰할 수 있다. 먼저 태조대의 제조제의 형성이다. 제조제는 고려의 유제를 이어서 태조대부터 형성되었다. 태조대 시행된 제조제는 몇몇 부서에 제조를 두는 것이었는데, 제조를 둔 기관을 비상설기구와 상설기구로 나누어 그 기능을 살펴보자.

다음으로 제조제의 확대와 정비과정을 살펴보고자 한다. 제조제는 태종대에 이르러 확대 시행된다. 몇몇 부서에 설치되던 제조는 태종 5년의 관제 개혁을 계기로 확대 배치되어 거의 전 속아문에 배치된다. 속아문 전체로 제조가 배치되면서 세종 초에 이르면 제조제의 정비도 진행된다. 그 과정을 살펴보고자 한다.

마지막으로 제조제가 확대 시행되면서 세종대에는 제조의 기능이 크게 변화된다. 제조는 속아문을 완전히 장악하게 되고, 제조직계제를 시행하여서 속아문을 대

정치사연구』지식산업사 : 한충희, 2007 「조선초기 의정부당상관연구」『대구사학』 87.

10) 이광린, 1976 「제조제도 연구」『동방학지』 8.

표하면서 제조-속아문의 체제가 형성된다. 이를 통해서 제조-속아문의 체제가 가지는 의미가 무엇인지 검토하고자 한다.

본연구를 통해서 조선초기 정치체계와 신분의 연관성을 좀 더 깊은 이해할 수 있기를 기대한다.

## 2. 제조제의 형성

### 1) 비상설기구의 제조

제조제는 고려 후기부터 나타났다. 고려는 원의 제도를 모방하여 제조제를 시행하였다.<sup>11)</sup> 『고려사』에 보이는 정방제조, 순군제조, 내승제조 등의 관직명은 고려에서 제조제가 구체적으로 시행되었음을 보여준다. 그러나 고려에서 제조제는 매우 제한적으로 시행되었다. 그러므로 고려의 제조제가 어떠한 기능을 하였는지 설명하기 어렵다. 조선 초기 자료에도 고려 말기의 제조제가 시행되었음을 보여주는 자료들이 보인다. 『태조실록』에 동순군제조,<sup>12)</sup> 십학도제조,<sup>13)</sup> 화약국제조<sup>14)</sup> 등 제조의 직이 언급되고 있다. 그러나 이 역시 단편적이어서 고려 말기에 제조제가 가지는 기능이 어떠하였는지 보여주지 못하고 있다.

조선에서는 태조대부터 제조제가 시행되었다. 제조제의 시행과정을 비상설기구와 상설기구로 나누어서 검토해 볼 수 있다. 제조는 주로 비상설기구에 임명되었다. 이는 태조 4년 다음의 내용을 통해서 알 수 있다.

大廟 董役 提調官에게 잔치를 내려 주고, 각각 내구마 1필씩 하사하였다.<sup>15)</sup>

11) 이광린 앞 논문.

12) 『태조실록』 권 1, 태조 총서.

13) 『태조실록』 권 14, 태조 7년 8월 기사.

14) 『태조실록』 권 7, 태조 4년 4월 임오.

15) 『태조실록』 권 8, 태조 4년 윤9월 임술.

태조는 대묘 즉 종묘의 조성에 참여한 제조관들에게 그 조성을 끝내면서 잔치를 베풀고 상을 내리고 있다. 태조는 종묘의 조성에 필요한 기구로 도감을 만들고, 제조를 두어 사무를 관장하게 하였다. 건국이후 필요한 제도 정비를 위해서 비상 설기구를 만들고 책임자로 제조를 임명하였다.

정부는 서울을 도성으로 삼으면서 도성에 상응한 시설을 갖추기 위해서 성벽, 성문, 궁궐, 문묘 등의 건축을 하였다. 이러한 일들을 처리하기 위해서 임시기구로 도감을 만들고 책임자로 제조를 임명하였다. 태조 5년 축성도감을 마련하고 판중 추원사 이빈을 축성제조로 임명하였고,<sup>16)</sup> 성문제조로 최유경을 임명하였다.<sup>17)</sup> 태조 6년에는 궁궐을 짓기 위해서 궁궐 감역 제조를 두었으며,<sup>18)</sup> 문묘조성을 위한 문묘 조성제조를 임명하였다.<sup>19)</sup> 또한 종루에 설치할 종을 제조하기 위해서 태조 5년에는 종주조 감역 제조로 권중화, 이염을 임명하였다.<sup>20)</sup>

국가의 격식을 갖추기 위하여 여러 가지 제도를 마련하는 데도 도감을 이용하였다. 태조 4년에는 禮典을 상정하기 위하여 다음과 같이 도감을 마련하였다.

임금이 종묘의 朔祭의 전물이 박하다는 말을 듣고, 현사에 명하여 그 사실을 조사하게 하니, 현사에서 상정관제조 삼사우복야 민제, 장무 예조정랑 윤사영, 제향사의랑 강천주를 탄핵하고 파직시켰다.<sup>21)</sup>

의례를 상정하기 위하여 상정도감을 만들고, 제조로 민제를 임명하였다. 그러나 상정에 문제가 있자 제조를 비롯하여 낭관들을 파직하였다. 정부는 제도의 정비을 위해서 제조제를 적극 이용하였다.

정부는 개혁의 추진에도 도감을 만들고 제조를 임명하였다. 노비상정도감의 설치가 그 예이다. 이는 태조 7년 태조가 언급한 다음의 내용을 통해 알 수 있다.

16) 『태조실록』 권 9, 태조 5년 5월 갑자.

17) 『태조실록』 권 10, 태조 5년 8월 임인.

18) 『태조실록』 권 11, 태조 6년 4월 계묘.

19) 『태조실록』 권 11, 태조 6년 6월 임오.

20) 『태조실록』 권 9, 태조 5년 5월 무진.

21) 『태조실록』 권 8, 태조 4년 11월 경오.

제조 남재, 이무, 한상경 등에게 명하였다. “변정도감을 세운 것은 명백히 분면하고자 한 것인데, 이와 같이 명백하지 못하니, 이를 폐지하고 그전대로 두는 것이 어떻겠는가.”<sup>22)</sup>

태조는 노비의 변정을 위해서 변정도감을 두고 여기에 제조를 임명하였다. 그러나 변정도감이 별다른 성과를 내지 못하자, 책임자인 제조들을 불러서 질책하였다.

정부는 이외에 국가에서 부정기적으로 있는 상례나 가례 등의 행사에도 도감을 두고 제조를 임명하였다. 태조 6년 가례도감을 설치한 예를 다음의 자료를 통해서 확인할 수 있다.

가례도감을 설치하여 영삼사사 이화, 좌정승 조준, 우정승 김사형, 봉화백 정도전으로 제조를 삼았다.<sup>23)</sup>

가례와 같이 일시적인 예전을 위해서 국가는 도감을 만들고 제조를 임명하였다. 업무의 성격에 따라서 제조를 복수로 임명하였다. 제조에는 영삼사사, 좌정승, 우정승 등 재추를 임명하였다.

이상에서 볼 때, 정부는 일회적인 업무에 도감을 설치하고 제조를 임명하여서 상설기구의 부담을 덜어주고 있다. 당연히 책임자로 임명된 제조는 일의 성사여부에 책임을졌다. 제조가 맡은 일로 책임을 지는 사례는 태조 5년 다음과 같은 기록에 잘 나타난다.

간관이 판중추원사 이빈을 탄핵하였다. 이빈은 축성제조로 있으면서 여러 차례 私第에 다녀왔다. 역사에 소홀하여 임금이 그 직첩을 거두고 전민을 물수해 들이고 영해부로 유배보냈다.<sup>24)</sup>

이빈은 축성제조였으나, 그 직무에 충실하지 못하여 처벌을 받았다. 이는 제조

22) 『태조실록』 권 14, 태조 7년 6월 기미.

23) 『태조실록』 권 12, 태조 6년 10월 갑신.

24) 『태조실록』 권 9, 태조 5년 5월 갑자.

가 맡은 일에 대하여 책임을 지는 위치에 있었음을 잘 보여준다.

당연히 제조는 맡은 일을 잘 하는 경우에 상을 받았다. 이는 태조 7년이 다음의 기록에 잘 나타난다.

종을 주조하라고 명하고 조금 있다가 시가에 누를 짓고 권중화와 이염으로 제조관을 삼았다. (중략) 임금이 오로지 중화에게 맡기니, 중하가 여러 사람의 의논을 널리 청취하고, 또 교묘한 생각을 써서 한 번에 주조하여 만드니, 임금이 기뻐하여 상을 주었다.<sup>25)</sup>

태조는 종의 주조에 성공한 권중화에게 포상하고 있다. 종 주조의 제조에는 권중화와 이염이 임명되었는데, 공을 세운 권중화만 포상하고 있다. 제조는 맡은 일에 대하여 책임을 지고, 성과에 대하여 포상을 받았다.

제조의 직책을 맡은 이들은 확인되는 바와 같이 대부분 재추였다. 태조 2년 축성제조 이빈은 판중추원사,<sup>26)</sup> 태조 6년 가례도감 제조 이화는 영삼사사, 조준은 좌정승, 김사형은 우정승이었으며,<sup>27)</sup> 태조 7년 도성 도제조 박위는 참찬문하부사로<sup>28)</sup> 모두 재추였다. 물론 특별하게 태조 6년 문묘조성제조로 환관 김사행이 임명되기 도 하였다.<sup>29)</sup>

## 2) 상설기구의 제조

제조는 비상설기구에 뿐 아니라 상설기구에도 임명되었다. 상설기구에 제조가 배치된 예는 적으나 그 임명된 부서를 찾아보면, 먼저 교육이 필요한 기구에 제조가 임명되었다. 태조 3년 사역원에 제조가 임명된 사례를 다음의 언급을 통해서 확인할 수 있다.

25) 『태조실록』 권 13, 태조 7년 4월 경진.

26) 『태조실록』 권 9, 태조 5년 5월 갑자.

27) 『태조실록』 권 12, 태조 6년 10월 갑신.

28) 『태조실록』 권 13, 태조 7년 2월 계미.

29) 『태조실록』 권 11, 태조 6년 6월 임오.

시험에 합격한 사람에게는 각각 홍패 한장을 주되, 홍패 위에 “사역원에서 삼가 임금의 분부를 받들어 아무에게 통사 제몇째 과 몇 사람 째의 출신을 준다고 쓰고, 연월 위에 본원의 인신을 찍고, 제조 이하 모든 관원이 직함을 갖추어 서명하게 하소서.”<sup>30)</sup>

이 내용은 사역원의 제조 설장수가 제안한 것으로, 설장수는 사역원의 생도를 기르기 위해서 시험을 치루고 그 성적에 의해서 합격자에게 홍패를 주도록 제안하고 있다. 즉 역과의 설치를 제한하고 있는데, 그 과정에 제조가 참여하도록 하고 있다. 이에 의하면 이미 고위직에 오른 관료의 능력을 살려서 교육에 참여할 수 있도록 제조의 직을 주고 있다. 여기서 제조는 사역원의 업무를 담당하기 보다는 사역원의 본 업무에 필요한 인재를 기르는 역할을 하였다.

이와 같은 교육기능에 도움을 주는 제조를 성균관에도 두었다. 이는 다음의 태조 7년의 기록을 통해서 확인할 수 있다.

봉화백 정도전과 화산군 권근으로 성균관 제조를 삼아, 현임 한량 4품 이하의 儒士와 삼관의 유생을 모아 經史를 강습하게 하였다.<sup>31)</sup>

정부는 성균관에도 제조를 두고 있었다. 정도전과 권근 등 유학에 깊은 공부가 있는 재추를 성균관에 제조로 임명하고, 중하급관료와 유생들을 교육하게 하였다. 이 역시 교육에 능력이 있는 재추를 교육에 동원한 것이다.

태조 2년 습악제조로 전동지밀직사사 왕강을 임명한 것도 같은 예였다. 왕강은 聲律에 조예가 깊었으므로 제조에 임명하여 음곡을 새롭게 정비하였다.<sup>32)</sup> 이 역시 고위직에 있는 관원을 제조로 임명하여 교육을 맡도록 하여 하위기관의 기능을 활성화하였다.

이와 같이 재추가 하위 기관의 기능에 도움을 주는 것은 교육 뿐 아니라 외교 문서의 작성에도 적용되었다. 재추가 외교문서의 작성에 동원된 예는 태조 5년 다음과의 기록을 통해서 확인할 수 있다.

30) 『태조실록』 권 6, 태조 3년 11월 을묘.

31) 『태조실록』 권 13, 태조 7년 4월 병신.

32) 『태조실록』 권 4, 태조 2년 8월 계미.

表文의 초고를 제조관 판삼사사 정도전에게 보내 교정을 청하였더니, 본관이 종묘의 이안하는 제향 등의 일로 인하여 고치거나 교정하지 못하였고, 표문의 초고를 차제조관 지문하부사 정총과 예문관 제학 권근에게 교정했다 하였는데, 공초가 사실이므로 이것을 삼가 기록하여 아뢴다고 하였나이다.<sup>33)</sup>

이 내용은 중국과의 외교문서인 표문이 문제가 되면서 언급된 것으로, 정도전의 관여 여부가 쟁점이 되었다. 여기서 정도전은 제조관으로 명시되고 있다. 정도전은 제조관, 정총은 차제조관이었다. 이들은 판삼사사와 지문하부사로 이미 재추의 지위에 있었으나, 제조의 직함을 가지고 문서의 작성에 참여하고 있었다. 이 역시 고위의 관원의 재능을 활용하는 방식이었다.

상설기구에 제조를 임명하는 것은 교육이나 외교 등 특정 재능을 가진 재추를 활용하는 방안이었으나, 이와는 성격이 조금 다른 기구에도 제조가 임명되었다. 즉 의성고, 덕천고와 같은 창고의 관리에 제조가 임명되고 있었다. 이는 태조 4년 다음과 같은 정목에 잘 나타난다.

이색으로 한산백에 봉하고, 인하여 의성고 덕천고 등의 五庫 都提調를 삼았다.<sup>34)</sup>

이색을 한산백으로 삼으면서 오고 도제조로 임명하고 있다. 의성고 등 오고는 왕의 사장고였다. 오고는 상설기구이기는 하였으나 정식의 관서로 보기에는 미흡하였다. 사장고였던 오고는 태종 3년에 이르러서야 덕천고는 내섬시로, 의성고는 내자시로 편입되면서 일반 관서가 되었다.<sup>35)</sup> 그러므로 태조대의 덕천고는 공식기구는 아니었고 사설기구였다. 여기에 제조가 임명되었다. 이 경우의 제조는 왕과의 신뢰관계 속에서 왕의 사적인 기구를 관리하는 역할을 하였다.

이러한 예를 유비고의 경유에서도 찾을 수 있다. 이는 태조 6년 다음의 정목에 서 잘 알 수 있다.

33) 『태조실록』 권 10, 태조 5년 7월 갑술.

34) 『태조실록』 권 8, 태조 4년 12월 신해.

35) 『태종실록』 권 5, 태종 3년 6월 을해.

유비고를 설치하고 봉화 정도전으로 제조관을 삼았다.<sup>36)</sup>

유비고 역시 태조의 사장고였다. 유비고는 태조 7년에 이르러서야 삼사의 관리 하에 들어가면서 사장고의 성격을 벗어난다.<sup>37)</sup> 그러므로 태조 6년의 유비고는 사장고였다. 제조는 왕과의 신뢰를 바탕으로 왕의 사장고를 관리하고 있었다.

태조 7년 이천우가 내갑사제조로 임명된 것도<sup>38)</sup> 같은 맥락에서 행해진 것이었다. 내갑사는 왕과 궁전을 시위하는 사병적인 성격이 강한 조직이었다. 그러므로 내갑사는 그 충성도를 높이기 위해서 태조의 고향인 동북면 출신들로만 구성하였고, 제조에 태조의 조카인 이천우를 임명하고 있었다.

내갑사의 이러한 성격은 정종대에도 동일하였다. 정종 2년 내갑사 중에서 동북면 출신이 아닌 자를 가려내어 내어보내는 조치를 취하였는데, 이는 내갑사가 아직 사병의 성격을 벗어난 것이 아님을 보여준다.<sup>39)</sup> 내갑사가 왕의 사병적인 성격을 탈피하는 것은 태종 2년 삼군도총제를 정비하면서 가능하였다.<sup>40)</sup> 그러므로 내갑사에 제조를 둔 것은 덕천고에 제조를 둔 것과 같은 맥락에서 왕의 사적인 기구에 제조를 둔 것이었다.

이상에서 볼 때에 상설기구에도 제조를 두고 있었다. 이미 재추의 지위에 오른 관원을 교육과 외교 등의 일에 지원하도록 하고 있었다. 그러므로 제조는 임명된 부서를 관리하거나 책임지는 역할이 아니라 부서의 기능을 원활히 하는 보조적인 역할을 담당하였다고 보여 진다. 물론 특별하게 왕의 사적인 기구에도 제조가 설치되었으나, 이는 극소수의 비공식적 기구에 설치된 것으로, 제조의 일반적인 성격과 거리가 있었다.

그러므로 제조들은 비상설기구에 임명되는 것이 일반적이었으나, 교육 외교 등 상설기구에도 약간 명 임명되었다. 이들은 비상설기구나 상설기구에 임명되어 상

36) 『태조실록』 권 12, 태조 6년 10월 갑오.

37) 『태조실록』 권 14, 태조 7년 5월 갑자.

38) 『태조실록』 권 14, 태조 7년 8월 임자.

39) 『정종실록』 권 4, 정종 2년 5월 임신.

40) 『태종실록』 권 3, 태종 2년 6월 계해.

설기구의 부담을 줄여주거나, 그 기능을 원활하게 하는 역할을 하였다. 태조대의 제조제는 결국 상설적 행정기구의 보조적 기능을 수행하였다.

### 3. 제조제의 확대와 정비

#### 1) 겸판사제의 시행

이상에서 볼 때, 태조대의 제조제는 관료제를 합리적으로 운영하는데 기여하였다. 그러나 태종대로 들어서면 조금 특이한 제도가 나타난다. 그것은 태종 초반에서부터 확인되는 겸판사제의 시행이다. 겸판사제는 부서의 책임자인 판사를 겸임의 복수로 두는 제도였다. 겸판사를 복수로 두는 것은 고려에서도 볼 수 없는 특이한 제도였다.<sup>41)</sup>

복수로 책임자를 두어서 그 부서의 일을 더욱 신중하게 관리할 수도 있었다. 그러나 태종 초에 나타나는 겸판사제는 이와는 다른 제도였다. 이는 태종 3년 사간원의 다음과 같은 언급을 통해서 알 수 있다.

六寺七監의 判事 이하를 品等에 따라 액수를 정하여 직사로 책임을 지우고, 또 兼判事를 두어 통솔케 한 것은 본래 상하가 서로 응하고 체통이 서로 유지되어 여러 가지 일을 성취시키고자 한 것인데, 지금은 한 司에 겸판사가 혹 3,4인에서 5,6인까지 되어, 다만 그 사의 노예만을 거느리고 다니고 사의 공무에 이르러서는 전연 무슨 일인지 알지 못하며, 또 丘史가 많음으로 인하여 시키는 일도 없으니, 원천대 이제부터 상항의 寺監에 각각 겸판사 두 사람을 두어 체통을 세우되, 영구히 항식으로 삼으소서.<sup>42)</sup>

이 내용에 의하면 육시와 칠감에 겸판사제가 시행되고 있었다. 겸판사로 배치된 인원이 3,4인에 이르고, 많은 경우 5,6인에 이르고 있었다. 너무 많은 겸판사를 배

41) 박재우, 2007 「고려전기 6부 판서의 운영과 권력관계」『사학연구』 87 : 권영국, 2010 「고려전기 상서 6부의 판서와 지사제」『역사와 현실』 76.

42) 『태종실록』 권 6, 태종 3년 11월 갑오.

치하고 있었다. 그러므로 배치된 겸판사가 “司의 공무에 이르러서는 전연 무슨 일인지 알지 못하며”라는 상황이 전개되고 있었다. 즉 겸판사를 배치하였지만, 그 배치의 목적은 그 부서를 관리하고 책임지는 것과는 거리가 있었다. 그러므로 사간원에서는 그 대안으로 寺監에 겸판사를 ‘두 사람’만 두는 겸판사 축소 방안을 제시하였다.

이와 같이 겸판사를 5, 6명씩이나 두는 것은 합리적인 관료제 운영과는 거리가 있는 조치였다. 이러한 현상은 관직에 비하여 자격을 가진 고위관원이 갑자기 많아지면서 나타난 대응방식으로 이해된다. 태종은 쿠데타로 많은 공신을 배출하였으나, 오히려 집권 직후부터 도평의사사를 의정부로 개편하는 등 관서체계의 합리적인 개혁도 추진하면서<sup>43)</sup> 고위관원을 배치할 관직은 축소되고 있었다. 또한 이 시기 관원체계는 관품이 아니라 관직 중심으로 운영되고 있었으므로, 관원들은 관품만을 가지고 있는 경우 국가가 부여하는 특권은 받을 수 없었다.<sup>44)</sup> 고위관원이 관품만을 가지고는 지위에 상응한 과전을 지급받을 수 없는 것이 현실이었다. 그런데 공을 세운 자에게 그 공에 상응하는 관직을 배정하는 것이 필요하였다. 그러므로 육시와 칠감에 이들을 복수로 배치할 수밖에 없었다.

5,6인에 이르는 겸판사의 배치는 무리한 것이었으므로 합리적인 관직체계를 위해서 사간원은 이를 2인으로 줄일 것을 제안하였다. 이와 같은 사간원의 지적은 합리적인 것이었으므로 왕은 이러한 제안에 동의할 수밖에 없었다. 그러나 급격하게 늘어난 고위관원을 처리할 방법이 없었으므로 이 문제는 쉽게 해결되지 못하였다. 이는 다음의 태종 4년 의정부를 통해서 제언한 판군자감사 이담의 요청을 보면 짐작할 수 있다.

六寺七監에 인원의 액수는 이미 많은데, 또 兼判事를 설치하여 많으면 2, 3인에 이릅니다. 그 번거로운 사무는 참여하여 파악하지 않고, 다만 구사만 거느립니다. 그러나 그 여러 관사의 노비가 적은 것이 더욱 걱정이 되니, 그 겸판사를 각각 1원 외에 나머지는 모두 혁거하도록 하소서.<sup>45)</sup>

43) 한충희, 1980, 1981 「조선초기 의정부연구」 『한국사연구』 31, 32.

44) 남지대, 1993 「조선 초기 중앙정치제도연구」 서울대학교 대학원 박사학위논문.

이 제안에 의하면 겸판사가 2,3인씩 배치되어 있음 알 수 있다. 이미 지적되었던 겸판사가 5,6인이 된다는 지적과는 달리 2,3인으로 줄어들어 있다. 그러나 그들은 여전히 ‘사무는 참여하여 파악하지 않고’ 있는 상황이었다. 즉 여전히 합리적인 관료제와는 관계가 없는 겸판사가 배치되고 있었다. 판군자감사 이담은 합리적인 관료제 운영을 위해서 겸판사를 1인으로 축소해줄 것을 제안하고 있으나, 이는 수용되지 못하였다. 겸판사의 배치 자체가 고위관원을 우대하기 위한 제도로 고안된 것이었으므로 관료제의 합리적인 운영과는 그 목적이 달랐기 때문이었다.

위의 언급에 의하면 남아도는 고위 관원의 배치는 육시칠감에 한정되고 있었다. 육시칠감의 판사는 재추 이외에 가장 높은 고위직이었기 때문이었다. 정3품 아문인 육시칠감과 동격의 관서로는 육조가 있었다. 육조의 전서는 판사와 동급의 관직이었으나, 태종은 육조를 중심으로 행정을 관리할 계획을 모색하고 있었으므로 겸직으로 고위관원을 배치하는 것은 육시와 칠감에 한정하였다. 물론 태종은 태종 5년 관제개혁이후 육조의 판서를 2품으로 관품을 올리고, 이조, 병조, 호조를 중심으로 겸판서제를 시행하였지만, 이는 의정부대신들을 판서로 겸임시키는, 권력구조의 관점에서 시행된 것으로 겸판사제의 시행과는 의도가 다른 것이었다.<sup>46)</sup>

겸판사제의 시행은 늘어나는 고위관원의 관직 임명을 위한 대안으로 운영되었으나, 이미 태종초반에 그 문제점이 지적되었다. 이러한 상황에서 태종은 그 5년에 관제를 관직 중심의 운영체제에서 관품 중심의 운영체제로 전환시켰다. 고위관원에게 관직을 줄 수 없자, 관품만을 가지고 사회경제적 지위를 유지할 수 있도록 관제를 개혁한 것이다. 이로써 고위관원의 수와 관직의 수 사이의 긴장관계를 어느 정도 해소하였다. 물론 이러한 변화로 2품 이상의 고위관원은 분명하게 특권관원으로 편성되면서 특권신분적 지위를 확고히 할 수 있었다.<sup>47)</sup>

45) 『태종실록』 권 8, 태종 4년 9월 정사.

46) 이와 같은 겸판서제는 고려의 판사제와 유사한 면이 있었다(박재우, 2007 「고려전기 6부 판서의 운영과 권력관계」『사학연구』 87 : 권영국, 2010 「고려전기 상서 6부의 판사와 지사제」『역사와 현실』 76).

47) 최이돈, 2013 「조선 초기 특권 관품의 정비과정」『조선시대사학보』 67.

그러나 이와 같은 변화에도 불구하고, 대다수의 대신은 관품만을 가질 뿐, 관직에서 배제되는 것은 여전히 문제로 남을 수밖에 없었다. 즉 품관의 지위만으로도 사회경제적 지위를 유지할 수 있었으나, 관직을 가지지 못하는 경우 현실적으로 정치권에서 소외되기 쉬웠다.

그러므로 조선왕조실록을 조사해보면 겸판사제는 태종 5년 관제개혁이후 더욱 활성화된다. 겸판사가 임명된 부서는 앞에서 언급된 것과 같이 주로 군기감, 군자감, 예빈시, 사복시, 선공감 등 육시칠감이 주된 대상이었다. 물론 의홍순금사, 삼군진무소, 통례문 등에도 임명되었는데, 이들은 공히 육시칠감에 준하는 관청이었다. 판사는 정3품 아문의 책임자이었으므로 일단 정3품에 준하는 아문에만 배치되었다.

〈표 1〉 태종대 겸판사 설치 상황

시기	부서	겸판사
태종 6년	군기감	김승주 <sup>48)</sup>
태종 6년	군자감	민무휼, 심구령 <sup>49)</sup>
태종 6년	예빈시	박은 <sup>50)</sup>
태종 7년	의용순금사	이숙변 <sup>51)</sup>
태종 9년	삼군진무소 <sup>52)</sup>	
태종 10년	통례문	윤하 <sup>53)</sup>
태종 11년	선공감	박자청 <sup>54)</sup>
태종 12년	사복시	남문수 <sup>55)</sup>
태종 12년	사복시	권희달 <sup>56)</sup>
태종 15년	선공감	박자청 <sup>57)</sup>

48) 『태종실록』 권 11, 태종 6년 5월 계사.

49) 『태종실록』 권 11, 태종 6년 5월 갑인.

50) 『태종실록』 권 12, 태종 6년 11월 기사.

51) 『태종실록』 권 14, 태종 7년 12월 갑신.

52) 『태종실록』 권 18, 태종 9년 8월 정묘.

그러나 이미 겸판사제를 계속 운영하는 것은 문제로 제기되었기 때문에 조금 다른 방식의 제도 도입이 필요하였다. 즉 겸판사제를 지속적으로 운영하되 그 불합리성을 최소화하기 위해서 겸판사에 임명하는 인원을 최소화하고, 그 외의 인원을 다른 방식으로 관직에 배치할 필요가 있었다. 이는 육사칠감 외의 하위 부서에도 대신을 임명할 수 있는 제도가 필요함을 의미하였다. 그 대안으로 제시된 것이 육사칠감 이하의 부서에 제조를 두는 것이었다. 그러므로 태조대와는 다른 성격의 제조제가 태종 초반부터 나타날 수 있었다.

## 2) 제조제의 확대

태종대의 제조제는 태조대 제조제의 기능을 그대로 가지고 있었다. 즉 제조제는 상시적인 행정기구를 보조하는 역할을 수행하고 있었다. 태종대에도 부정기적이나 일시적으로 일어나는 일을 처리하기 위해서 임시기구로 도감을 만들고 제조를 임명하였다. 정종 2년에는 존호봉승도감을 설치하고, 정승 성석린, 민제, 판삼군부사 하윤을 제조로 임명하였고,<sup>53)</sup> 태종 1년에는 관마색 제조로 판삼군 조영무, 총제 유용생을 임명하였다.<sup>54)</sup> 태종 2년에는 가례색제조로 영사평부사 하윤, 정승 김사형, 이무 등을 임명하였다.<sup>55)</sup> 태종 4년에는 이궁조성도감을 설치하고 선산군 이직, 축산군 신극례 등을 제조로 임명하였다.<sup>56)</sup>

태종대에도 여전히 교육, 외교기관에 제조를 두었다. 정종 1년에 집현전을 만들고 좌정승 조준, 예천백 권중화, 대사헌 조박, 중추 권근, 이첨 등을 제조에 임명하

53) 『태종실록』 권 20, 태종 10년 11월 신묘.

54) 『태종실록』 권 22, 태종 11년 10월 임진.

55) 『태종실록』 권 23, 태종 12년 2월 신유.

56) 『태종실록』 권 23, 태종 12년 3월 정유.

57) 『태종실록』 권 29, 태종 15년 1월 정묘.

58) 『정종실록』 권 4, 정종 2년 6월 기유.

59) 『태종실록』 권 2, 태종 1년 12월 을축.

60) 『태종실록』 권 3, 태종 2년 1월 경자.

61) 『태종실록』 권 8, 태종 4년 9월 기해.

였다. 태종 6년에는 십학을 설치하고 각각 제조를 두었고<sup>62)</sup> 태종 7년에는 유학제 조로 권근을 임명하였다.<sup>63)</sup> 태종 9년에는 전유후·유관, 전형조판서 이행, 전공안부 윤정이오를 병서습독제조로 임명하였고,<sup>64)</sup> 하윤, 조영무를 훈련관 도제조로 임명하였다.<sup>65)</sup> 이는 모두 교육 훈련의 과정에서 제조를 둔 것이었다. 외교와 관련하여 제조를 두는 것도 지속되었다. 태종 11년에 승문원에 제조를 둔 것은<sup>66)</sup> 같은 맥락에서 취해진 것이었다.

그러나 이와 같은 기존의 제조제와는 다른 성격의 제조가 태종 초부터 나타났다. 제조제의 변화는 왕의 사적 기구 즉 왕의 사장고인 창고와 궁사에서부터 나타났다. 이미 창고와 궁사의 일부는 태조의 즉위와 함께 삼사의 관리로 넘어가면서 일반관서가 되었으나,<sup>67)</sup> 상당수는 여전히 사장고로 남아 있었다. 五庫는 그 대표적인 예였는데 태조대에 오고의 관리는 제조가 맡고 있었다. 그러므로 태종 1년에도 倉庫, 宮司 등에 제조가 배치되고 있었다.<sup>68)</sup>

그러나 태종 초반부터 왕의 사장고가 점차 공식적 기구로 정비되기 시작하였다. 태종 2년에 태종은 상정도감의 제조인 하윤 등에게 이 문제를 다음과 같이 지시하였다.

여러 창고의 전곡의 출납은 제조가 관장하게 하고, 그 회계는 사평부에 보고하고, 그 문자를 서로 통하는 격식을 상정하여 시행하라.<sup>69)</sup>

태종은 사장고 성격을 가졌던 창고의 회계를 사평부에 보고하도록 명하고 있다.

62) 『태종실록』 권 12, 태종 6년 11월 신미.

63) 『태종실록』 권 13, 태종 7년 3월 무인.

64) 『태종실록』 권 17, 태종 9년 3월 을축.

65) 『태종실록』 권 17, 태종 9년 3월 무진.

66) 『태종실록』 권 22, 태종 11년 8월 무술.

67) 『태조실록』 권 1, 태조 1년 7월 정미.

68) 『태종실록』 권 1, 태종 1년 1월 갑술.

69) 『태종실록』 권 3, 태종 2년 1월 기해.

사평부는 삼사를 대신하여 전곡을 관리하는 부서로 태종 1년에 만들어져<sup>70)</sup> 공식적으로 재정을 관리하고 있었다. 그러므로 태종이 창고의 회계를 사평부에 보고하도록 한 것은 사장고 성격의 창고를 공식기구화한 것이었다. 이러한 변화는 태종 3년 덕천고 등 五庫를 내섬시 등으로 전환하여 공식 기구화한 것으로 연결되었다.<sup>71)</sup>

그러나 태종은 창고의 관리를 여전히 제조에게 맡기고 있다. 이와 같이 왕과 연관된 기구가 공식부서화하면서도 여전히 제조를 유지하는 것은 제조제에 있어서 기존의 방식을 바꾸는 중요한 변화였다. 기존의 관행에 의하면 사장고가 공식기구화되면 제조를 폐하는 것이 당연하였다. 그러나 당시의 상황은 과다하게 배출된 고위관료들을 임명할 관직이 없어서 이들을 겹판사로 육시칠감에 5,6명씩 임명하고 있었다. 물론 이러한 조치도 이미 합리적인 관료제의 운영원칙과 충돌하면서 배치 인원에 제한을 받고 있었다. 그러므로 태종을 사장고를 공식기구화하면서도 이 부서에 여전히 제조를 두어, 대신들을 임용하는 기관으로 활용하였다. 이러한 변화는 육시칠감에 미치지 못하는 하위 상설아문에도 제조를 두는 결과를 가져오게 되었다.

분명하게 확인되지 않지만, 덕천고를 파하면서 만들어진 내섬시에도 제조를 두었을 것으로 짐작된다. 자료로 확인되는 것은 침장고의 경우이다. 태종 4년 사헌부의 다음의 기록에 의하면 침장고에 제조가 임명되어 있었다.

침장고의 提舉, 別坐, 向上別監은 맡은 바 임무가 실로 번극하므로, 매양 歲末을 당할 때마다 모조리 거관시켜 그 노고에 대해 상을 주니, 진실로 선비를 권장하는 아름다운 뜻입니다. (중략) 제조로 하여금 때때로 고찰하여 그 태만한 것을 정치하게 할 것입니다.<sup>72)</sup>

침장고는 왕실의 잡일을 맡은 사적 기구에서 출발하여, 태종 초에 김장을 담그는 정식의 부서로 정비되어 제거, 별좌 등 관원을 두고 공식기구화 하였으나, 여전

70) 『태종실록』 권 2, 태종 1년 7월 경자.

71) 『태종실록』 권 5, 태종 3년 6월 을해.

72) 『태종실록』 권 8, 태종 4년 8월 기축.

히 제조를 두고 부서를 관리하였다.

이러한 상황이 전개되면서 하위 상설아문에 제조를 임명하기 시작하였다. 제조의 배치가 가장 쉬운 것은 신설되는 아문이었다. 신설 아문은 아직 확실하지 않은 정책을 시험하기 위해서 신설되는 것인 만큼 설치의 초기에는 임시적인 성격을 가지고 있었다. 그러므로 제조제가 가지는 임시적 성격과 잘 연결될 수 있었다. 태종 1년 저화의 유통을 모색하면서 사섬서를 설치하고<sup>73)</sup> 제조를 둔 것이나,<sup>74)</sup> 태종 3년 주자소를 설치하면서 예문관 대제학 이직, 총제 민무질, 지신사 박석명, 우대언 이옹 등을 제조로 임명한 것이 그 예였다. 사섬서의 시작은 저화정책을 시험하는 성격이 강하였고, 주자소 역시 활자의 제작을 시험하는 것인 만큼 상시적으로 설치할 필요가 아직 강하지 않아, 시작은 시험적인 성격이 강하였다. 그래서 사섬서는 저화 유통이 쉽지 않자 태종 3년 혁파되었고,<sup>75)</sup> 주자소는 시험을 거치면서 태종 10년에 이르러 상설관서로 정비되었다.<sup>76)</sup>

이와 같은 사례가 나오면서 이후 하위 부서에 제조가 설치되는 경우가 속출하였다. 태종 6년 별와요를 처음으로 설치하고 여기에 참지의정부사 이옹을 제조로, 전전서 이사영과 김광보를 부제조로 임명하였다.<sup>77)</sup> 태종 8년에는 소격전의 제조로 겸교한성윤 공부를 두었고,<sup>78)</sup> 태종 10년에는 사섬고에 제조를 두었으며,<sup>79)</sup> 내시위 제조에 총제 강우를 임명하였고,<sup>80)</sup> 태종 18년에는 제생원 제조로 신효창을 임명하였다.<sup>81)</sup>

이와 같은 변화로 육시칠감에 겹판사를 두고, 육시칠감의 하위 부서에는 제조를

73) 『태종실록』 권 1, 태종 1년 4월 갑자.

74) 『태종실록』 권 5, 태종 3년 2월 무오.

75) 『태종실록』 권 6, 태종 3년 9월 을유.

76) 『태종실록』 권 19, 태종 10년 2월 갑진.

77) 『태종실록』 권 11, 태종 6년 1월 기미.

78) 『태종실록』 권 16, 태종 8년 10월 경진.

79) 『태종실록』 권 20, 태종 10년 7월 병인.

80) 『태종실록』 권 19, 태종 10년 3월 기묘.

81) 『태종실록』 권 35, 태종 18년 3월 갑술.

두어 대신들에게 관직을 주었다. 그러나 시간이 가면서 육시칠감에도 제조를 두는 현상들이 나타났다. 태종 6년에 군자감에 제조로 민무휼과 심귀령을 임명하였고,<sup>82)</sup> 태종 9년에 전의감에 제조를 두었으며,<sup>83)</sup> 태종 12년에 사복시 제조로 전총제 권희달을 임명하였다.<sup>84)</sup> 결국 군자감, 전의감, 사복시 등 육시칠감에도 겸판사와 더불어 제조를 두었다.

육시칠감에 겸판사를 두고 있었는데, 다시 제조를 두고 있다는 점에 대하여 당시의 관료들은 어떻게 인식하고 있었을까? 당시의 기록에 의하면 겸판사와 제조를 동일시하고 있었다. 이는 태종 6년 다음의 기록을 보면 짐작할 수 있다.

군자감 제조를 불러 군량의 수량을 물었다. 임금이 겸판군자감사 민무휼과 심귀령을 불러 물기를, “지금 군자감의 양식이 저축된 것이 얼마인가?” 하니, 모두 말하기를, “신 등은 알지 못합니다.”하였다. 임금이 웃으며 말하기를, (중략) 어찌하여 그것을 알지 못하느냐?” 하고, 드디어 군자감의 회계를 가져다가 보고 말하였다.<sup>85)</sup>

이 내용에 의하면 태종이 민무휼, 심귀령에게 군자감의 일을 묻고 있다. 여기서 흥미로운 것은 민무휼과 심귀령의 직책이다. 이 기록에 의하면 이들을 군자감 제조, 겸판군자감사라는 칭호를 동시에 사용하고 있다. 이 두 가지 호칭을 같이 사용하였다는 것은 당시의 관료들이 이 두 가지의 관직을 동일한 것으로 이해하고 있었기 때문이었다.<sup>86)</sup>

물론 민무휼과 심귀령을 겸판사로 칭하나, 제조로 칭하나, 이들은 실제로 군자

82) 『태종실록』 권 11, 태종 6년 5월 갑인.

83) 『태종실록』 권 17, 태종 9년 2월 경진.

84) 『태종실록』 권 23, 태종 12년 4월 병자.

85) 『태종실록』 권 11, 태종 6년 5월 갑인.

86) 제조와 겸판사를 혼칭한 사례는 권희달의 경우에도 확인이 된다. 태종 12년 3월의 기사에는 권희달이 겸판사복으로 칭하고 있으나(『태종실록』 권 23, 태종 12년 3월 정유) 다음달 4월에는 사복제조로(『태종실록』 권 23, 태종 12년 4월 병자) 칭하고 있다. 이와 같은 기록상의 차이는 겸판사복사였던 권희달이 사복시제조가 되었다고도 해석할 수도 있으나, 위에서 검토한 민무휼의 경우와 연결시켜보면 같은 지위를 다르게 표현한 것으로 이해된다.

감의 업무에 관여하지 않았다. 그러므로 태종이 이들에게 군자감의 일을 물었지만 이들은 이에 대하여 대답하지 못하였다. 태종도 이에 대하여 질책하지 않았다. 이는 태조대의 제조가 그 맡은 일을 책임졌던 것과 달리, 제조제가 확대되면서 실시된 태종대의 제조는 행정에 통합되지 않았기 때문이었다.

그러나 결국 겸판사와 제조는 그 기능이 하나였으므로 하나로 통일될 수밖에 없었다. 태종 후반에는 이 두 명칭이 혼용되다가, 세종대에 이르러 정3품 아문에만 사용될 수 있는 겸판사라는 명칭은 소멸되고 모두 제조제로 통일되었다.

제조는 하위의 아문에까지 배치되었지만, 관서에 비하여 대신의 수가 많았으므로 이들을 복수로 배치할 수밖에 없었다. 세종 초반에 나타나는 기록에 의하면 제조가 많이 배치된 부서에는 4.5명의 제조가 배치되고 있었다. 세종 5년의 예를 들다면, 먼저 육시칠감에 해당하는 봉상시 4명, 예빈시 5명, 내자시 5명, 내섬시 5명, 사재감 5명, 군자감 3명, 군기감 4명, 훈련관 8명 등으로 제조들이 다수 배치되고 있었다. 하위의 부서에도 상당수의 제조가 배치되고 있었는데, 혜민국 5명, 서활인원 4명, 제생원 3명, 소격전 3명, 사옹원 18명<sup>87)</sup> 등으로 적지 않은 제조들이 배치되고 있었다.<sup>88)</sup>

이상에서 볼 때, 제조제는 태종 초부터 변화하기 시작하였다. 먼저 왕의 사장고의 성격이었던 창고들이 공식기구화하면서 제조를 여전히 배치하여, 하위기구에 제조들이 배치되기 시작하였고, 나아가 육시칠감에까지 배치되었다. 이와 같은 제조의 확대배치는 관료제의 합리적인 운영과는 거리가 먼 것이었다. 즉 대신들에게 관직을 주기 위한 조치였다. 이와 같은 제조의 배치는 특권신분에 관직을 주는 관직의 신분제적 성격을 강화한 조치였다.

### 3) 제조제의 정비

제조제가 확대 시행되면서 제조제 전반을 정비할 필요가 제기되었다. 그간 체계

87) 사옹원의 제조수는 나오지 않는다. 다만, 우일번 4명, 우이번 5명이므로 이를 추정하여 사옹원의 총 제조수를 18명으로 파악함.

88) 『세종실록』 권 19, 세종 5년 2월 경신.

적으로 제조제를 시행한 것이 아니어서 제조의 배치 부서나 인원에 대한 규정도 없었다. 오히려 관직을 주어야 할 대신의 수에 따라서 그 배치인원이 결정되어 왔다. 그러나 제조제가 행정체제 내에 정식으로 편성되기 위해서는 제조를 두어야 할 부서를 정하고, 부서에 배정할 제조의 수를 규정하는 것이 불가피하였다.

제조제를 정비하기 위해서 우선 필요한 것은 제조제와 겸판사제의 혼란을 정리하는 것이었다. 세종은 겸판사제를 폐지하고 제조제로 일원화하였다. 조선왕조실록에서 겸판사제를 폐지한 기록은 찾을 수 없다. 그러나 겸판사에 대한 언급은 세종 3년 이후 찾기 힘들다.<sup>89)</sup> 물론 이후에도 자료에 ‘겸판’이라는 언급이 보이나, 이는 육조의 판서를 겸하는 ‘판서제’였고,<sup>90)</sup> 육시칠감의 판사를 겸하는 ‘판사제’는 아니었다.

겸판사제를 폐지하고 제조제로 일원화하면서, 제조를 배치할 부서와 적정 제조 수를 정하는 제조제의 정비가 필요하였다. 그러므로 세종 5년에 이조는 다음과 같이 각 부서의 제조를 정비하자는 제안을 하였다.

官司의 提調 提舉 別坐는 사무의 번간함을 분간하여 인원을 가감하여야 할 것입니다. (중략) 아뢴대로 시행하도록 명하고, 內官 등의 별좌는 모두 없애게 하였다.<sup>91)</sup>

이조는 관제정비를 시행하면서 그 일환으로 제조제의 정비를 추진하였다. 이조의 제안에 의해서 정비된 부서와 제조 수를 정리해보면 다음의 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 세종 5년 제조 증감표

부서	기존인원	증감원	남은 인원	기타
봉상시	4	-1	3	
훈련관	8	-2	6	
전농시	3	-1	2	

89) 『세종실록』 권 12, 세종 3년 7월 을축.

90) 『세종실록』 권 25, 세종 6년 11월 경자: 『세종실록』 권 30, 세종 7년 10월 병술.

91) 『세종실록』 권 19, 세종 5년 2월 경신.

내자시	5	-2	3	
내섬시	5	-2	3	
예빈시	5	-2	3	
선공감	2	+1	3	
사재감	5	-2	3	
군자감	3	-1	2	
제용감	1	+1	2	
군기감	4	-1	3	
사역원	1	-1	0	부제조 감원
사섬서	1	-1	0	부제조 감원
풍저창	1	-1	1	부제조를 제조로
광홍창	1	-1	0	
전구서	2	-1	1	
혜민국	5	-3	2	부제조 1명 감원
서활인원	4	-1	3	
제생원	4	-2	2	부제조 1명 감원
소격전	3	-1	2	
상의원	1	-1	0	부제조 감원
충호위	3	+1	4	
사옹좌이번	1	-1	0	부제조 감원
사옹우일번	4	-1	3	
사옹우이번	5	-2	3	
사온서	0	1	1	

〈표 2〉은 정비가 필요한 부서만을 언급한 것으로 당시 제조가 배치된 모든 부서를 망라한 것은 아니었다. 위의 〈표 2〉에 의하면 먼저 육시칠감과 그 하위 부서 제조들이 골고루 임명되고 있음을 알 수 있다. 또한 많은 부서에 제조를 복수로 배치하고 있었다. 제조가 많이 배치된 부서는 5~8명까지 제조를 배치하였다. 그러므로 이조에서는 제조가 과다하게 많이 배치된 부서에는 제조수를 좀 줄이고, 적은 부서에는 제조를 추가하는 조정을 하였다. 또한 가급적 부제조의 수는 줄이고

있었다.<sup>92)</sup>

이러한 제조 수의 조정을 바탕으로, 그 다음 달인 세종 5년 3월에 제조제를 전면적으로 정비하였다. 이 때에 제조제의 전제적인 상황을 『세종실록』에 기록하였는데, 제조가 설치된 부서와 배치된 제조의 수를 정리하면 다음 〈표 3〉와 같다.<sup>93)</sup>

〈표 3〉 세종 5년 제조가 배치된 부서와 제조의 수

관서	실안 도제조	도제조	실안 제조	제조	실안 부제조	부제조	합계
종묘서	영의정			1			2
문소전	좌의정			1			2
광효전	우의정			1			2
인수부	좌의정		이조판서		우대언		3
인순부			차참찬 대사헌		좌부대언		3
봉상시	영의정		예조참판	1			3
종부시				1			1
승문원	좌의정 우의정		예조판서	4	지신사		8
훈련관			병조판서 대사헌	4	지신사		7
사복시		1		1			2
전농시		1		1			2
내자시		1	호조판서	1	지신사		4
내섬시		1	참찬	1	좌대언		4
예빈시			찬성 예조참판	1	우부대언		4
선공감		1	공조판서	1			3
사재감	좌의정		공조참판	1			3
군자감	우의정		이조참판				2
제용감				2			2
군기감		1		2			3
사역원				3			3

92) 부제조는 정3품 당상관으로 임명되고 있었다. 정3품 당상관을 준특권관품으로 정비하는 과정은 최이돈, 2013 「조선 초기 특권관품의 정비과정」 『조선시대사학보』 67 참조.

93) 『세종실록』 권 19, 세종 5년 3월 을사.

전의감				2			2
형조도관			형조판서				1
사선서					지신사		1
사온서				1			1
사섬서				2			2
도관서				1			1
의영고				1			1
장홍고				1			1
풍저창			호조참판				1
광홍창			형조참판				1
전구서				1			1
경복궁			병조참판	1	우부대언		3
혜민국				2			2
서활인원			대사헌	1	지신사		3
제생원				2			2
동활인원			대사헌	2	지신사		4
소격전				2	이조참의 지신사		4
동요				1			1
서요				1			1
의금부		1		3			4
의례상정소		1		2			3
제학		1	(율학) 형조판서	이학2 유학2 무학3 역학2 자학2 의학2 풍수학2 악학2 산학2 율학2			23
상의원				2			2
관습도감		병조판서 대사헌		3	지신사		6
성문도감	우의정	병조참판 공조참판 한성부윤 중군두총제					5

위의색			공조관서 병조참판	1			3
상립원				2	지신사		3
도화원	좌의정 우의정				지신사		3
사련소				1		1	2
복흥고				1	동부대언		2
습산국				1			1
충호위		1		3			4
다 방	좌변			2		1	3
	우변			2		1	3
사 옹	좌일변		1		2		3
	좌이변				3		3
	우일변				3		3
	우이변				3		3
	귀후소				2		2
	55	12	11	30	105	17	3
							178

위의 〈표 3〉에 의하면 우선 제조는 55개의 부서, 178개의 자리에 배치되었다. 55개의 부서는 거의 모든 속아문을 망라하는 숫자였다. 배치된 제조의 자리는 178직이었다. 이는 의정부와 육조에 대신이 배치될 수 있는 관직이 20 여 개였던 것에 비하면, 엄청난 수의 관직이었다.

당시 제조가 배치된 관서는 거의 모든 속아문을 망라하는 것이었다. 이는 세종 6년 다음의 이조의 계를 통해서 알 수 있다.

사온서에는 본래 제조가 없었는데, 계묘년부터 그 司 관리의 褒貶을 하기 위하여 새로 제조를 두었던 것입니다. 그러나 지금 제조가 없는 각사의 포폄은 (그 사가) 속한 六曹의 장관이 하도록 하였습니다. 이 署에는 노비가 매우 적어서 (제조에게) 丘吏를 供하기가 어려우니 제조를 없애도록 청합니다.<sup>94)</sup>

이에 의하면 사온서는 세종 5년 제조제의 정비와 더불어 제조를 두었다. 제조를

---

94) 『세종실록』 권 24, 세종 6년 5월 읊해.

두는 명분은 부서의 ‘포폄’을 담당하기 위해서 제조가 필요하다는 것이었다. 그래서 사온서는 부서가 영세하여 제조에게 ‘丘史’를 제공하기가 어려운 부서였으나 무리해서 제조 1인을 두었다. 이것은 거의 모든 속아문에 제조를 임명하였음을 보여준다.

다만 위의 언급에서도 알 수 있듯이 포폄의 규정이 바뀌면서 부서가 영세하여 제조에게 ‘丘史’를 제공할 수 없는 부서는 제조를 두지 않을 수 있게 되었다. 그러므로 재정적으로 영세하여 제조를 둘 수 없는 부서를 제외하고는 모든 부서에 제조를 두었다고 볼 수 있다. 복수로 제조를 두는 상황에서 재정적으로 여유가 있는 부서에 제조를 임명하지 않을 수 없었다.

178직이라는 제조의 수는 한 부서에 제조를 복수로 배치하면서 가능한 숫자였다. 이는 당시 2품이상 관품에 있는 모든 인원을 포괄할 수 있는 숫자로 추측된다. 즉 부서에 배치되는 제조의 수는 일차적으로 그 부서에서 제조를 담당할 수 있는 경제적 여유를 고려한 것으로 추측되나, 기본적으로 모든 대신에게 관직을 주겠다는 의도 하에 부서별로 제조의 수를 분배한 것이었으므로, 관직의 총수는 당시 대신의 총수와 관계가 있었을 것으로 추측된다. 결국 세종대 제조제의 정비로 대신에게 관직을 부여하는 관직의 신분제적 성격이 제조제를 통해서 강화되었다.

## 4. 제조제의 기능 변화

### 1) 實案提調制의 시행

제조가 행정적 기능을 위해서 배치된 것은 아니었으나, 제조가 거의 전 부서에 배치되자 불가피하게 이에 대한 체계적인 운영이 필요하게 되었다. 제조를 전부서에 배치한 것은 일차적으로 제조에게 관직을 부여하기 위한 것이었으나, 결국 대신들의 행정 참여는 불가피하였다. 정부는 제조를 전 부서에 배치하면서 이들의 기능을 논의할 수밖에 없게 되었다.

제조의 기능에 대한 논의는 제조가 일찍이 설치된 부서에서 먼저 거론되었다. 특히 일찍부터 제조가 임명된 교육과 외교의 영역에서부터 제조의 역할에 대한 논의가 제기되고 있었다. 설치된 제조의 기능을 활성화하고자 하였던 것이다.<sup>95)</sup> 교육과 외교부서에서 제조의 기능을 태종대부터 본격적으로 논하였다. 대표적인 예가 문서응봉사의 경우였다. 태종 8년 의정부에서 다음과 같이 문서응봉사 제조 역할을 강화하고자 제안하였다.

제조관이 매일 坐起하여 가르쳐서 知事 이하의 吏文習讀의 다소와 이문 제작의 좋고 나쁜 것을 상고하여 등용에 빙거하고, (중략) 제조관 이하의 근만을 고찰하는 것은 사헌부에서 매일 조사하게 하소서.” 하니, 그대로 따랐다.<sup>96)</sup>

의정부는 제조의 적극적인 역할을 강조하고 있다. 제조는 아문에 매일 출근하여 지사 이하의 이문 습독을 감독하고 나아가 평가하여 등용의 빙거로 삼도록 하고 있다. 즉 제조는 겸임관이었으나, 매일 문서응봉사에 나아가 지사 이하의 관원들의 이문습득을 지도하도록 하였다. 그러나 이와 같은 제조의 역할은 제조가 해당부서를 관리하는 것과는 거리가 있었다. 제조는 이문의 습독이라는 제한된 영역에서 해당부서의 기능을 활성화할 수 있도록 돋는 것이었다.

그러나 제조제가 확대되어 거의 전부서에 배치되면서 제조의 역할에 대한 새로운 요청이 제기되었다. 이는 다음 태종 13년 의정부에 의해서 제기되었다.

각사의 제조 및 겸판사 가운데 實案을 겸하여 맡은 자는 祿官이 坐起하는 날 외에도 항상 앉아서 일을 다스리고 그 관원의 근만을 고찰하여, 매년 겨울에 포폄하고 계문할 것이요.<sup>97)</sup>

의정부는 각사의 제조가 맡은 부서에 항시 나아가 관원의 ‘근만’을 고찰하게 하

95) 『태조실록』 권 6, 태조 3년 11월 을묘.

96) 『태종실록』 권 16, 태종 8년 12월 갑술.

97) 『태종실록』 권 26, 태종 13년 7월 무술.

고, ‘포폄’하게 하자고 제안하였다. 제조에게 포폄을 허락하는 것은 실제적으로 부서를 관리하는 지위를 부여하는 것이었다. 이는 제조를 각 부서의 실제적인 책임자로 삼고자 하는 제안이었다.

위의 언급에서 한 가지 더 주목이 되는 것은 ‘실안제조’에 대한 언급이다. 제조를 부서의 실제적인 책임자로 삼고자 할 때에 문제가 되는 것은 다수의 대신들이 제조로 임명되고 있다는 점이었다. 제조들은 같은 관품을 가져 동등한 지위에 있었으므로 같이 의논하면서 부서를 관리할 수밖에 없었다. 이점을 고려하여서 의정부에서 ‘實案’을 책임자로 명기하고 있다. 즉 책임자로 ‘實案提調’를 지목한 것이다.

‘실안’이라는 용어는 조선왕조실록에 여기에 처음 나오는 것으로, 이 무렵 실안제조제가 시행되었음을 보여준다. 실안제조제는 의정부나 육조의 대신을 당연직으로 제조에 임명하는 제도였다. 예컨대 봉상시에는 제조가 3명 배치되어 있었는데, 실안도제조로 영의정, 실안제조로 예조참판이 배치되어 있었고, 그 외에 제조가 한 명 더 배치되어 있었다.<sup>98)</sup> 그러므로 이러한 조치는 제조제를 실안제조를 중심으로 정비하고자 한 것이었다. 즉 모든 제조에게 포폄권을 준 것이 아니라 실안제조에게 포폄권을 주어 실안제조가 제조들의 중심이 되어 속아문을 관리하도록 하였다.

실안제조를 중심으로 제조제를 정비하고자 하는 것은 다음의 세종 1년의 이조에서 올린 계에 의해서도 확인된다.

東西活人院에 祿官을 두되, 동활인원은 제생원, 서활인원은 혜민국의 救療하는 일을  
갈라 맡게 하소서. (중략) 제조 이하의 성적 여하는 양원의 실안제조인 대사헌이 겸거  
하게 하여 주시옵소서.<sup>99)</sup>

이조에서는 동서활인원을 설치할 것을 제안하면서 제조이하의 성적 즉 환자를 치료하면서 ‘죽은 자 및 나온 자, 낫지 못한 자의 수효’ 등의 성과를 제생원과 혜민국의 실안제조인 대사헌이 겸거하도록 제안하고 있다. 세종 5년의 기록에 의하

98) 『세종실록』 권 19, 세종 5년 3월 을사.

99) 『세종실록』 권 3, 세종 1년 2월 기축.

면 동활인원과 서활인원에는 제조가 각각 3명, 4명으로 총 7명의 제조가 임명되어 있었고, 대사헌은 동활인원과 서활인원 두 부서의 실안제조로 임명되고 있었다.<sup>100)</sup> 즉 이조는 동서활인원을 실안제조인 대사헌을 중심으로 관리하고자 한 것이었다.

실안제조가 배치된 상황을 구체적으로 세종 5년에 기록에 의하여 살펴보면, 의정부의 의정 찬성 참찬, 육조의 판서 참판 참의, 대사헌, 승정원 승지 등이 실안제조를 맡고 있었다.<sup>101)</sup> 즉 실안제조의 중심은 의정부와 육조, 승정원의 당상관이었다.

제조가 배치된 부서가 55개였는데, 그 중 실안제조제는 29개 부서, 59직에 임명되었다. 이는 중요한 속아문에는 실안제조가 임명되어 있었음을 보여준다. 실제로 의정부와 육조의 대신은 그 수가 20 여명에 불과하여 59직의 실안제조의 자리를 모두 다른 사람으로 채우지 못하였다. 그러므로 한 사람이 여러 부서의 실안제조가 되었다. 승정원의 지신사는 10개 부서의 실안부제조였고, 좌의정과 우의정은 각각 5개 부서의 실안도제조였다. 그러므로 실제로 동원되는 인원은 승지를 포함해서 총 27명이 실안제조로 임명되었다.

조금 구체적으로 살피면, 의정부의 모든 당상은 실안도제도와 실안제조에 임명되었다. 실안도제조에는 삼의정, 실안제조에는 찬성과 참찬이 임명되었다. 영의정 2개 곳, 좌의정과 우의정 각각 5개 곳, 찬성, 참찬과 차참찬 등이 각각 1개 곳의 제조로 임명되었다. 의정부는 15개 부서의 실안제조를 맡으면서 제조제를 관리하고 있었다.

육조의 모든 대신과 일부 당상관이 실안제조에 임명되고 있었다. 세종 5년의 예에 의하여 이를 정리해보면 다음의 <표 4>와 같다.<sup>102)</sup>

100) 『세종실록』 권 19, 세종 5년 3월 을사.

101) 상동조.

102) 상동조.

〈표 4〉 육조당상관의 실안제조 임명

	이조	병조	예조	호조	형조	공조
판서	1	2	1	1	2	2
참판	1	2	2	1	1	2
참의	1	0	0	0	0	0

육조의 당상관들은 19개의 제조직에 제조로 임명되고 있었다. 육조의 판서들과 참판 등은 한두 부서의 실안제조로 임명되고 있었고, 이조참의만 실안부제조로 임명되고 있었다. 육조의 당상관들은 실안제조의 직을 맡으면서 제조제를 관리하고 있었다.

또한 승정원의 승지들도 실안부제조를 맡고 있었다. 지신사가 10개소, 우부대언이 3개소, 좌부대언이 2개소, 동부대언이 1개소 등의 부제조로 임명되고 있었다. 16개소의 실안부제조에 승정원의 승지가 임명되고 있다. 승정원의 승지는 왕의 비서기관이라는 점에서 볼 때에 왕은 승지를 통해서 제조제의 운영에 관여하고 있었다.

제조제를 실안제조를 중심으로 정비하여 왕, 의정부, 육조가 각기 주요 관서의 제조직에 실안제조를 배치하고 있었다. 그러나 왕, 의정부, 육조 등의 정치적 이해 관계가 서로 다를 수 있었으므로 실안제조의 배치가 일원적으로 되지는 않았다. 이는 상당수의 부서에 실안제조가 복수로 배치된 것을 보아 알 수 있다. 즉 한 부서에 실안도제조, 실안제조, 실안부제조가 같이 배치되는 경우도 있었다. 승문원과 같은 경우 4명의 실안제조가 배치되고 있었는데, 실안도제조로 좌의정, 우의정이 배치되고 있었으며, 실안제조로 예조판서, 실안부제조로 지신사가 배치되고 있었다.<sup>103)</sup>

한 부서에 복수의 실안제조가 배치된 것은 업무의 협조를 위해서 배치한 것일 수도 있었으나, 배치된 부서가 육조의 속아문이었으므로 사실상 제조의 복수 배치가 없어도 업무의 협조는 가능하였다. 그런데 실안제조를 복수로 배치한 것은 주요부서에 대한 이해관계를 왕, 의정부, 육조에서 직접적으로 실현하기 위한 수단으

103) 승문원의 경우 외교관계에 대한 정치적 책임과 그 의례상 중요성으로 인해서, 복수로 실안제조를 배치한 것으로 이해할 수도 있다.

로 이해할 수 있다. 그러므로 실안제조제의 시행은 왕, 의정부, 육조가 직접적 관계를 가지고서 제조제를 관리하고자 하는 의도가 있었음을 보여준다.

그러므로 실안제조가 배치된 부서를 보면 왕, 의정부, 육조의 이해관계에 따라 미묘하게 배치된 것으로 볼 수 있다. 이는 왕, 의정부, 육조가 직접 관리하고 싶은 부서가 서로 달랐기 때문이었다. 세종 5년의 자료를 가지고 실안제조가 설치된 부서를 정리한 내용이 다음의 <표 5>이다.

실안제조가 배치된 부서를 보면, 실안 도제조의 경우는 정치적인 통솔과 책임이 필요한 부서, 실안 제조의 경우는 포폄을 중심으로 한 관리 부서, 실안 부제조의 경우는 왕 또는 왕실과 관련한 실무 부서에 배치되는 경향을 보이고 있다.<sup>104)</sup>

<표 5> 표 실안제조의 배치 부서

부서	실안도제조	실안제조	실안부제조
종묘서	영의정		
문소전	좌의정		
광효전	우의정		
인수부	좌의정	이조판서	우대언
인순부		차참찬 대사현	좌부대언
봉상시	영의정	예조참판	
승문원	좌의정 우의정	예조판서	지신사
훈련관		병조판서 대사현	지신사
내자시		호조판서	지신사
내섬시		참찬	좌대언
예빈시		찬성 예조참판	우부대언
선공감		공조판서	
사재감	좌의정	공조참판	

104) 남지대교수의 조언이 있었다.

군자감	우의정	이조참판	
형조도관		형조판서	
사선서			지신사
풍저창		호조참판	
광홍창		형조참판	
경복궁		병조참판	우부대언
서활인원		대사헌	지신사
동활인원		대사헌	지신사
소격전			이조참의 지신사
제학(율학)		형조판서	
관습도감		병조판서 대사헌	지신사
성문도감	우의정	병조참판 공조참판 한성부윤 중군두총제	
위의색		공조판서 병조참판	
상립원			지신사
도화원	좌의정 우의정		지신사
복흥고			동부대언
합계	12	30	17

제조제를 정비하기 위해서 실안제조를 중심으로 제조를 관리하고자 하였지만, 실안제조가 속아문의 관리를 일방적으로 주도하기는 힘들었을 것으로 추정된다. 실안제조가 포폄권을 가지면서 속아문을 관리하는데 유리하였으나, 속아문에 속한 제조 상호간에 품계에 상하가 있는 것도 아니어서 타제조를 지시할 수 있는 위치에 있지 않았다. 또한 실안제조들의 경우 그 교체가 빈번한 반면 일반제조들은 실안제조에 비하여 한 부서를 오래 맡는 것이 일반적이었으므로, 실안제조에 비하여

부서의 업무에 정통하였다. 그러므로 실안제조가 업무의 중심이 되기 어려웠을 것으로 추정된다. 따라서 실안제조의 실제적인 기능은 제조들 간의 의견을 조율하는 역할에 한정되었을 것으로 추측된다.

결국 실안제조제가 시행되면서 제조의 기능이 달라졌다. 실안제조는 포폄권을 가지고 속아문을 장악하고 관리하였다. 이러한 변화는 일단 실안제조에게만 나타났으나, 이 변화를 단초로 이후 제조의 지위는 변화할 수 있었다.

## 2) 제조의 속아문 장악

### (1) 제조의 인사 관여

실안제조를 통해서 제조제를 운영하게 되면서 실안제조가 설치되지 않는 부서에 변화가 나타났다. 제조가 임명된 부서 중에 절반 정도의 부서에는 실안제조가 임명되지 않았다. 세종 5년의 기록에 의하면 제조가 설치된 55개의 부서 중에서 절반에 해당하는 26개의 부서에는 실안제조가 설치되지 않았다. 다음 <표 6>는 세종 5년에 보이는 자료에서 실안제조가 배치되지 않은 부서를 정리해 본 것이다.<sup>105)</sup>

<표 6> 표 일반제조가 배치된 부서

부서	도제조	제조	부제조	합계
종부시		1		1
사복시	1	1		2
전농시	1	1		2
제용감		2		2
군기감	1	2		3
사역원		3		3
전의감		2		2
사온서		1		1
사섬서		2		2
도관서		1		1
의영고		1		1

105) 상동조.

장홍고		1		1
전구서		1		1
혜민국		2		2
제생원		2		2
동요		1		1
서요		1		1
의금부	1	3		4
의례상정소	1	2		3
상의원		2		2
사련소		1	1	2
습산국		1		1
충호위	1	3		4
다방	좌변		2	1
	우변		2	1
사옹	좌일변	1	2	
	좌이변		3	
	우일변		3	
	우이변		3	
귀후소		2		2
합계	7	54	3	64

실안제조가 배치되지 않은 부서가 많았으므로 제조제의 정비는 실안제조가 설치된 부서에 한정될 수는 없었다. 그러므로 실안제조의 기능이 달라지면서, 실안제조가 배치되지 않은 부서의 경우에는 제조에게 실안제조의 역할을 맡길 수밖에 없었다. 즉 실안제조가 설치되지 않은 부서에서의 제조도 포폄을 담당하면서 부서를 실제적으로 관리하게 되었다. 이는 다음의 세종 2년 사헌부의 계에 잘 나타난다.

무릇 각사의 제조 겸판사를 둔 것은 관리를 검찰하여 관리가 그 직책을 다하게 하려는 것인데, 지금은 이것이 무시되어 다만 根隨만을 거느리고 있어, 혹 그司의 대문이 어디 있는지 알지 못하는 자가 있으니, 바라건대, 이제부터는 부지런하고 민첩하여 공사를 맡길 만한 자를 택해서 임명하되, 그 사에 앉아서 부지런하고 계으른 자를 가려내어, 冬夏의 계절을 당할 때 포폄할 것을 아뢰도록 명령하소서.<sup>106)</sup>

이 내용에 의하면 사헌부는 제조의 역할을 “관리를 검찰하여 관리가 그 직책을 다하게” 하는 것으로 규정하고, 이를 위해서는 제조가 해야 할 일을 그 사에 앉아서 부지런하고 계으른 자를 가려내어, 동하의 계절을 당할 때 ‘포폄’하는 것으로 정리하였다. 이는 실안제조는 물론 모든 제조에게 포폄의 권한을 주어 실질적으로 부서의 책임자가 되게 하자는 제안이었다. 이미 실안제조가 부서를 책임지는 상황에서 이와 같은 제안은 수용될 수밖에 없었다. 따라서 모든 속아문에서 제조는 실제적으로 최고의 책임자가 되었다.

실안제조가 없는 부서에 복수의 제조를 두는 경우 내부적으로 선임제조가 있었던 것으로 보인다. 이는 세종 8년의 이조에서 제안한 다음의 기록을 보면 짐작할 수 있다.

금화도감을 설치하여 提調가 7명, 使가 5명, 副使와 判官은 6명씩으로 하여, 제조 7명 중에 병조판서, 의금부도제조, 삼군의 頭都鎮撫, 군기감의 頭提調, 판한성부사가 實案이 되고, 그 밖의 2명은 때에 따라 임명소서.<sup>107)</sup>

이 내용은 금화도감을 만들고 제조 임명을 논의한 것이다. 여기서 제조 7명을 두고 있는데 그중에 5명을 실안제조로 임명하고 있다. 그 실안제조 중에 한 명이 군기감의 頭提調였다. 두제조라는 용어는 조선왕조실록 중 여기에서 처음 나오는 용어로 군기감의 제조 중 선임자를 의미하는 것으로 보인다. 그러므로 실안제조가 설치되지 않은 부서에서는 두제조를 중심으로 의견을 조율하였을 것으로 짐작된다.<sup>108)</sup>

106) 『세종실록』 권 7, 세종 2년 1월 정묘.

107) 『세종실록』 권 31, 세종 8년 2월 경인.

108) 頭提調라는 용어가 정립되면서 제조 간에 서열이 있다는 점이 공식화되었지만, 그 이전에도 제조 간에 서열은 있었을 것으로 추측된다. 한 예로 태조 5년이 기록에 의하면 정도전과 정총이 외교문서를 작성하는 제조였는데, 정도전을 提調官으로 정총을 次提調官으로 호칭하고 있다(『태조실록』 권 10, 태조 5년 7월 갑술). 태종 5년 관제개혁으로 관품을 중심한 체제가 정비되면서 당상관의 서열을 기록한 座目이 등장한다. 좌목에는 資品에 승진한 순서대로 이름을 기록하였을 것으로 짐작되는데, 제조 역시 당상관이었으므로 그 서열은 좌목에 따를 수도 있었다.

제조는 속아문의 인사고과를 담당하였을 뿐 아니라, 평가에 근거해서 포상을 추천하기도 하였다. 이는 세종 15년의 다음의 언급을 통해서 확인할 수 있다.

이제 加資하는 법을 세웠는데, 관작은 지극히 중한 것이니, 만약 監役官이 되어서 관청을 지은 자가 加資를 희망하여, 제조된 자가 예사로 생각하고 추천한다면 관작이 도리어 턱없이 남발하게 될 것이니, 아울러 이 뜻을 가지고 대신들에게 의논하라.<sup>109)</sup>

이는 세종이 우대언 권맹손에게 명한 내용이다. 이 내용에 의하면 제조는 자신이 관리하는 부서 관원을 加資의 대상으로 추천할 수 있었다. 관원의 가자는 특별 포상이었는데, 제조가 추천권을 가진다는 것은 속아문을 장악하고 관리하는데 매우 중요한 요소였다.

특히 제조의 추천은 추천에 그치지 않고 많은 경우 실제적인 가자로 이어졌기 때문에 중요하였다. 이는 다음 세조 25년 다음 사헌부의 언급을 통해서 짐작할 수 있다.

순천부사 이근전이 저번에 點船別監이 되어 공이 있으므로, 제조가 加資할 것을 청하여 이미 작년 8월에 병조가 재가하였습니다.<sup>110)</sup>

순천부사 이근전이 제조의 가자 추천을 받았고, 병조의 재가를 받았음을 알 수 있다. 이는 제조의 추천이 추천에 그치지 않고 그대로 수용되었음을 잘 보여준다.

제조는 한걸음 더 나아가서 해당부서의 인사도 좌우하였다. 이는 다음 세종 13년 대신들의 논의를 통해서 알 수 있다.

參外는 본원의 천망에 따라 천전함이 이미 규례가 되어 있는데, 그 判事 이하 副校理 이상을 이조로 하여금 銓注[인사추천권을 행함]하도록 하면, 더러 吏文을 모르는 자로 임용하면 아주 편치 않사올 것입니다. 이제부터도 역시 제조관의 천망에 따라 서용하소서.<sup>111)</sup>

109) 『세종실록』 권 61, 세종 15년 윤8월 갑자.

110) 『세종실록』 권 99, 세종 25년 2월 갑진.

대신들은 승문원의 판사 이하의 인사를 이조에서 선발하지 않고, 승문원의 제조의 천망에 의해서 인사하도록 논의하고 있다. 이는 해당부서의 인원의 선발을 제조가 주도하고 있음을 보여준다. 물론 승문원은 杷文에 대한 능력을 중요시하였으므로 제조의 선별이 중요한 상황이었으므로 취한 조치였다.

그런데 제조가 해당부서의 인사에 관여하는 것은 승문원에 한정되지 않았다. 다음의 세종 27년의 의정부의 언급에 의하면 모든 부서에서 제조는 해당부서 관원의 인사에 적극 관여하고 있었다.

‘禁自占官爵之法’이 지극하온데, 근래에 각사의 제조 당상관이 가끔 傳旨의 事意를 살피지 못하고 아무 사람은 아무 일을 맡길 만하다 하여 번거롭게 啓達합니다.<sup>112)</sup>

이에 의하면 제조들이 해당부서 관원의 인사에 적극 개입하여서, 관작을 自占하지 못하게 하는 법을 어기고 있었다. 즉 제조가 자기부서의 인원을 선발하는 것에 관여하는 경우 ‘禁自占官爵之法’에 위배되었으나, 당시 제조들은 이를 어기고 적극 관여하고 있었다.

## (2) 제조의 久任

제조가 속아문을 장악하고 관리하는 데는 제조의 인사권이 중요한 요인이었으나, 한편으로 제조가 한 부서의 제조직을 久任하였기 때문이었다. 제조는 오히려 아문에 배치된 일반관원들 보다도 오랜 기간 한 부서에 배치되는 경우가 많았다. 제조직은 의정부나 육조의 대신직과는 달리 대신들에게 관직을 주기 위해서 설치되었으므로 그 직수가 거의 200직에<sup>113)</sup> 달하였으므로 빈번하게 교체되지 않았다. 특히 특정한 재능을 가진 경우는 그 직을 오래 가지고 있을 수밖에 없었다. 대표적인 예는 전의감 제조인 황자후였다. 이는 세종 22년 황자후의 다음의 출기를 통해서 확인할 수 있다.

111) 『세종실록』 권 51, 세종 13년 1월 병자.

112) 『세종실록』 권 110, 세종 27년 12월 을사.

113) 제조직은 178직으로, 의정부 육조에서 겸하는 실안과 부제조를 빼면 120직 정도였다.

임자년 가을에 자현대부로 승진, 종추원 부사가 되었다. 정사년 여름에 건의하여 针灸를 전문으로 하는 科目을 창설하였고, 가을에 종추원사로 승진하였다. 자후는 의약에 밝아 항상 전의감 제조로 있었다. 무신년 여름에 노병으로 인하여 벼슬에서 물러나기 를 청하였는데, 이때에 이르러 죽으니 78세이다.<sup>114)</sup>

이에 의하면 황자후는 의약에 밝아 ‘항상’ 전의감 제조로 있었다고 언급되어 있어서 전의감 제조를 오래한 것으로 보인다. 실제로 조선왕조실록에 의하면 황자후는 태종 16년부터 전의감 제조였는데<sup>115)</sup> 세종 20년에도 전의감 제조였던 것이 확인된다.<sup>116)</sup> 그러므로 황자후는 20년 이상 전의감 제조를 맡은 것으로 추측된다.

이와 유사한 예를 유사눌의 경우에서 찾을 수 있다. 유사눌은 음악에 밝아 오랜 동안 관습도감 제조에 있었다. 유사눌도 황자후와 같은 예였다.

정유년 가을에 동지총제가 되고, 함길 강원 경기 3도의 관찰사를 거치어 판한성부사 예문관대제학에 이르고, 항상 관습도감의 제조로 있었다. 이때에 이르러 죽으니 나이 66이었다.<sup>117)</sup>

유사눌의 경우에도 음악에 밝아서 ‘항상’ 관습도감 제조였다고 언급하고 있다. 조선왕조실록에 의하면 유사눌은 세종 14년에 처음으로 관습도감 제조에 임명된 것이 확인되는데,<sup>118)</sup> 그는 죽을 때인 세종 22년까지 관습도감의 제조였다고 추정된다.

이와 같은 특정한 재능이 아니어도, 일단 제조에 임명되면 상당한 기간 그 자리 를 유지하는 사례를 여러 자료를 통해서 확인할 수 있다. 한 예로 정연의 경우 사복시의 제조를 오래 유지하였다. 이는 세종 26년 다음과 같은 정연의 출기를 통해서 확인할 수 있다.

114) 『세종실록』 권 90, 세종 22년 8월 경인.

115) 『태종실록』 권 31, 태종 16년 3월 경자.

116) 『세종실록』 권 81, 세종 20년 5월 갑진.

117) 『세종실록』 권 89, 세종 22년 6월 경인.

118) 『세종실록』 권 58, 세종 14년 10월 기유.

지중추원사 鄭淵이卒하였다. (중략) 기유년 가을에는 형조참판에 임명되고, 이조참판과 병조참판을 거쳐서 병진년에는 형조판서에 승진하였으며 두 번 병조판서로 전임하였다. 항상 사복시 제조가 되어 오랫동안 馬政을 맡았는데, 조치하는 것이 세밀하고 충실하였다.<sup>119)</sup>

이 내용에 의하면 정연은 ‘항상’ 사복시 제조에 있었는데, 실록에 의하면 정연이 사복시 제조였음을 확인할 수 있는 기록이 세종 13년에서 세종 18년까지 여러 차례 나타난다.<sup>120)</sup>

위와 같이 제조에 임명되면 상당기간 제조직을 유지했던 것으로 보인다. 자료를 일일이 거론하기 어렵지만, 단편적인 기록은 간단없이 나온다. 세종 13년에 보이는 “이천과 최해산이 오랫동안 군기감제조가 되어”<sup>121)</sup>라는 기록이나, 판중추원사 안순의 출기에 “의금부 제조로 전후하여 8년이나 있었다.”<sup>122)</sup>는 내용도 그러한 예이다.

이렇게 제조가 한 부서에서 오래 근무하였다는 것은, 제조가 제조직 외에 다른 직으로 이동하거나, 그 직에서 해직이 되는 경우도 제조직을 유지하였기 때문에 가능하였다. 대신은 언제든지 의정부나 육조 등의 당상직이나 이에 상응하는 관직을 맡거나 해직될 수 있었다. 제조는 다른 관직을 맡거나 해직당하여도 맡고 있던 제조직은 그대로 유지하는 것이 일반적이었다. 그러한 상황을 단종 1년 의정부의 다음의 언급을 통해서 확인할 수 있다.

전 동지중추원사 김하는 일찍이 사역원의 제조로 오로지 그 일을 관장하였습니다. 이제 비록 散官에 두었지만, 청컨대 그 임직에 돌려보내소서. 또 김하는 일찍이 도화원 동서요의 제조였으니, 또한 그대로 겸직하도록 하소서.<sup>123)</sup>

119) 『세종실록』 권 105, 세종 26년 7월 갑인.

120) 『세종실록』 권 51, 세종 13년 1월 기축; 『세종실록』 권 55, 세종 14년 2월 갑인; 「세종 실록」 권 55, 세종 14년 2월 갑인; 『세종실록』 권 64, 세종 16년 6월 정사; 『세종실록』 권 67, 세종 17년 3월 갑신; 『세종실록』 권 74, 세종 18년 7월 을묘.

121) 『세종실록』 권 54, 세종 13년 10월 갑진.

122) 『세종실록』 권 91, 세종 22년 11월 정묘.

123) 『단종실록』 권 5, 단종 1년 3월 병자.

이는 의정부에서 요청한 것으로, 김하가 동지중추원사의 직에서 물러났지만, 사역원, 도화원, 동서요의 제조를 그대로 유지하도록 제안하고 있다. 이에 단종은 김하에게 제조의 직을 계속 유지하도록 명하였다.

그러므로 대신이 죄를 지어 고신을 잊었다가 사면을 받아 관품을 회복하는 경우에도 가장 먼저 주어지는 것이 제조직이었다. 이는 세종 23년 다음의 유계문의 예를 통해서 알 수 있다.

명하여 유계문의 고신을 돌려주게 하고, 인하여 승문원제조를 삼았다.<sup>124)</sup>

유계문은 경주부윤에 임명되었으나, 임소에 부임하지 않아 세종 22년에 파직되었다.<sup>125)</sup> 다음해인 세종 23년 유계문은 사면을 받고 고신을 돌려받았는데, 그 직후에 먼저 승문원제조로 복직되었고, 이후 인수부윤으로 제수되었다.<sup>126)</sup>

제조는 한 부서를 오래도록 맡고 있었으므로, 속아문을 철저하게 장악하고 있었다. 다음의 세종 22년 군기감의 예는 이를 잘 보여준다.

군기감의 병기를 提調庫라 일컬으면서 그 관사의 관리가 서로 주고받지 않은 까닭으로 전연 마음을 써서 修葺하지 아니하여 쓸모없는 물건을 만들었으니, 원컨대, 다른 관사의 예에 의거하여 병기를 나누어 맡게 하고, 체대할 때에는 解由하여 교부하게 하되, 만약 파손된 것이 있으면 뒤따라 즉시 수습하게 하고, 그 출납은 그전대로 제조가 이를 주관하게 하소서.<sup>127)</sup>

군기감의 병기고를 ‘제조고’로 이름하고 부서의 관리들이 관리하고 있지 않았다. 심지어 병기에 문제가 있어도 관리들이 손을 보지 않는 사태까지 야기되고 있었다. 그러므로 병조에서는 병기고의 병기들을 부서의 관리들이 관리하도록 제안하였다. 물론 이러한 경우에도 그 ‘출납’은 제조가 주관하는 범위 하에서의 관리였다.

124) 『세종실록』 권 92, 세종 23년 2월 무진.

125) 『세종실록』 권 88, 세종 22년 1월 정사.

126) 『세종실록』 권 92, 세종 23년 3월 갑자.

127) 『세종실록』 권 88, 세종 22년 1월 정사.

이와 같은 사태는 제조가 오래도록 그 부서를 맡고 있는 한편, 관리들은 빈번하게 교체되면서 제조가 속아문을 완전히 장악하고 있었기 때문이었다.

제조가 속아문의 실제적인 책임자가 되면서 비리도 나타났다. 세종 11년에 상림원이나,<sup>128)</sup> 세종 23년에 사재감에서<sup>129)</sup> 관원들이 뇌물을 제조에게 준 것은 그 좋은 예였다. 또한 제조들이 소속 아문의 인원이나 물품을 사적으로 사용하는 비리도 있었다. 세종 27년 군기감의 제조 최윤덕이 別軍을 사역시키거나,<sup>130)</sup> 세종 31년 군기감 제조 이순몽이 군기감의 물품을 사용한 것<sup>131)</sup> 등이 그 좋은 예였다.

### (3) 정부의 제조에 대한 견제

제조가 속아문 관리를 장악하면서 부작용이 나타나자, 정부는 문제를 해결하고자 제조를 견제하는 동향도 나타났다. 즉 제조에 대한 관리가 문제로 제기되었다. 세종 3년 이조에서는 다음과 같은 계를 옮겨 제조의 통제를 요청하였다.

금후부터 여러 관사의 제조 겸판사가 坐起하고 아니하는 것을 본조에서 오로지 맡아 고찰하여, 매 월말을 당하면 그 관사에 좌기한 일수를 써서 계하게 하는 것을 항례의 법식으로 하소서.<sup>132)</sup>

이조에서는 제조의 관리를 위해서 ‘坐起하고 아니하는 것’ 즉 그 출근의 실태를 조사하겠다고 제안하였다. 물론 제조와 이조의 대신들의 품계가 같았고 상하관계도 아니었으므로 이조가 제조를 관리할 수 있는 지위에 있지 않았다. 그러나 이조는 인사를 담당하는 부서였으므로, 제조의 출근을 관리함으로써 제조들을 관리하겠다는 의사를 표현하였다.

128) 『세종실록』 권 46, 세종 11년 10월 갑신. 상림원 제거인 김간이 제조 안수산에게 뇌물을 건네서 국문을 당함.

129) 『세종실록』 권 93, 세종 23년 6월 갑술. 사재감 정 김전이 제조 이순몽에게 뇌물을 주어 사헌부의 탄핵을 받음.

130) 『세종실록』 권 110, 세종 27년 12월 갑진.

131) 『세종실록』 권 125, 세종 31년 8월 정묘.

132) 『세종실록』 권 12, 세종 3년 7월 을축.

제조의 단독 포폄에 대해서도 규제하기 시작하였다. 즉 속아문의 인사를 제조 단독 포폄으로 처리하지 않고, 속아문의 관리를 맡고 있는 육조에서도 포폄권을 주고자 하였다. 이는 세종 6년 다음 이조의 계를 통해서 확인할 수 있다.

육조가 소속된 各司의 소임을 잘하고 못함을 평상시에는 고찰하나, 포폄할 때는 참여하지 못하니 옳지 못합니다. 이후로는 각사의 관원을 포폄할 때에는 該曹의 堂上官이 그司의 提調와 같이 의논해서 계문하고, 제조가 없는 곳은 해조의 당상관으로 하여금 포폄을 하여 계문하도록 하소서.<sup>133)</sup>

이조에서는 속아문의 포폄을 제조의 단독으로 하는 것을 비판하고, 속아문을 관리하는 해조의 당상관이 제조와 같이 포폄할 것을 제안하고 있다. 당연히 제조가 없는 속아문의 경우 해당 육조의 당상관이 포폄하도록 제안하고 있다. 이러한 동향은 속아문의 관리를 제조에게만 맡겨놓지 않고 육조가 공동으로 관리함으로서 제조가 단독 관리하면서 나타나는 문제를 차단하겠다는 의도가 있었다.

그러나 제조와 육조가 포폄을 같이 하는 것은 상호 다른 견해로 충돌이 있을 수 있었다. 그러므로 세종 12년에는 집현전에서 이를 나누는 방법을 다음과 같이 제안하였다.

우리 왕조에서는 중앙 관리의 성적을 평정하는 법을 모두 仰曹와 提調官이를 맡게 하였습니다. 그러나 감독하는 조와 제조관은 대개 다른 관원이므로 항상 접견할 수가 없습니다. (중략) 바라옵건대, 옛 제도에 의하여 각 관청의 장에게 부하 관원의 성적을 고과하는 법을 맡기어, 6품 이상의 관청은 장관이 이를 책임지고, 7품 이하의 관청은 감독하는 조에서 이를 맡도록 하소서.<sup>134)</sup>

집현전에서는 제조와 육조의 장관이 같이 속아문의 포폄을 할 때 나타나는 문제점을 해결하기 위해서 6품 이상의 관청은 제조가, 7품 이하의 관청은 육조에서 포폄하는 방법을 제시하였다. 그러나 이 방법은 대부분의 제조가 6품 이상의 아문

133) 『세종실록』 권 24, 세종 6년 4월 병인.

134) 『세종실록』 권 50, 세종 12년 12월 을미.

에 배치되었으므로 실제적으로 제조에게 주도권을 주는 방안이었다. 그러므로 이러한 제안은 수용되지 않았다. 이에 대한 결정 여부는 실록에 확인되지 않으나, 세종 26년의 기록에 여전히 육조의 당상관과 제조가 공동으로 포폄하는 것으로 언급되고 있는 것을 보아 속아문의 포폄은 제조와 육조가 공동으로 맡은 것으로 보인다.<sup>135)</sup>

제조를 견제하기 위해서 제조가 속아문 관원의 선임에 관여하는 것도 제한을 가하기 시작하였다. 이는 다음의 세종 26년의 세종의 명에 의해서 확인된다.

각사 제조의 천장을 啓下하면 이조 병조에서 受職의 가부를 다시 마감하지 않고 서용하니 편치 않다. 지금이후로는 각사의 천장을 啓下한 뒤에 수직의 가부를 맡은 조에서 마땅히 곧 마감하여 계문하여 서용함을 항식으로 삼는다.<sup>136)</sup>

세종은 제조가 추천한 장계가 결정되면 그대로 이조와 병조에서 인사하는 것을 문제로 지적하고 있다. 그간 제조가 속아문의 인사에서 관원을 추천을 하여 왕의 재가를 받으면 이조와 병조에서는 그에 따라서 인사를 하는 것이 관행이었다. 그러나 제조의 권한을 견제하기 위하여 왕이 제조의 천장을 계하하면 이조와 병조에서 그대로 서용하던 인사방식을 바꾸어서, 이조와 병조에서 다시 심사하여 왕에게 보고 결정해서 임용할 것을 명하고 있다. 그러나 이러한 문제점은 쉽게 해소되지 않았다. 그러므로 세종 27년 의정부에서 제조가 ‘禁自占官爵之法’을 지켜지지 않는다고 지적하면서 제조의 속아문 인사 관여를 지속적으로 견제하였다.<sup>137)</sup>

이상에서 볼 때에 제조의 기능이 변화하면서 제조는 속아문을 완전히 장악하고 있었다. 특히 제조는 한 부서에 오래도록 제조로 있으면서 그 장악도가 심하여 비리까지 저지르는 사례가 보이고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서 제조의 포폄이나 인사 관여를 육조를 통해서 제한하는 방안들이 제시되었으나, 육조의 대신들 역시 실안제조로 속아문을 관리하고 있었으므로, 여전히 제조가 속아문을 장악하는 것은 막기 어려웠다.

135) 『세종실록』 권 106, 세종 26년 10월 을축, “京中各司則 仰曹堂上及提調當褒貶.”

136) 『세종실록』 권 106 세종 26년 11월 임진.

137) 『세종실록』 권 110, 세종 27년 12월 을사.

사실 제조제 문제의 원인을 찾아가보면, 근본적으로 제조제는 시행에서부터 문제가 있었다. 즉 제조제는 관료제의 관점에서 보면 전혀 불필요한 제도였다. 제조는 관직을 특권신분에게 주기 위한 만든 특권관직이었기 때문이다. 또한 선별이 아닌 거의 모든 대신에게 제조직을 임명하였으므로 제조는 교체보다는 지속적으로 한 부서에 자리할 수밖에 없었다. 그러므로 구조적으로 제조제의 문제를 개선하기 어려웠다. 정부에서는 일단 육조를 통해 속아문을 통제하는 미봉적인 방법으로 제조제의 문제점을 완화시킬 수밖에 없었다. 그러므로 제조제에 대한 본격적인 문제의 제기와 개선은 새로운 정치세력인 사림의 등장을 기다릴 수밖에 없었다. 사림이 정치세력으로 등장하면서 제조 久任의 문제를 제기하고,<sup>138)</sup> 제조제 폐지를<sup>139)</sup> 논의할 수 있었다.

### 3) 제조직계제의 시행

실안제조제가 시행되고 제조에게 인사권이 부여되면서 제조는 속아문을 확실하게 장악할 수 있었다. 이러한 제조가 속아문을 장악하는 부서 내적인 기능을 확보하면서 부서 외적으로 정치력을 행사하게 되었다. 제조의 외적인 정치력을 대표하는 것은 제조직계제의 시행이었다. 제조는 대신이었으므로 속아문을 장악하자 속아문을 대표해서 속아문의 정책을 왕에게 직계할 수 있었다.

138) 최이돈, 1994 『조선중기 사림정치구조연구』 일조사. 제조의 久任에 대한 비판은 성종 22년 장령 이거의 지적이 대표적이다(성종실록 권 256, 성종 22년 8월 기사).

139) 제조제의 폐지를 논한 것은 연산군 시기 다음의 김일순 제안이 대표적인 예이다. “제조를 혁파하여 都堂에 통솔되도록 할 것입니다. 삼공이 육경을 통솔하고, 육경이 모든 관리를 통솔하여야, 체통이 서로 유지되고 정사가 한 곳에서 나올 것인데, 요즘에는 삼공이 하는 일 없이 도당에 앉아 있어 산관과 같은 인상을 주고 있으며, 관청마다 각기 제조를 두고 저마다 따로 법을 만들어 정사가 여러 곳에서 나오기 때문에 통섭할 도리가 없습니다. (중략) 신은 원하건대, 제조를 태거하여 각 관직을 육조에 붙이고, 大除拜 大政令이 있을 때에는 육조에서 도당의 명령을 들어서 시행하여야, 조정의 체제가 대강 설 것이니, 이것이 조종의 법입니다.”(『연산군일기』 권 5, 연산군 1년 5월 경술). 세종대에도 제조제에 대한 비판이 있었으나, 이는 제조가 거느리는 根隨의 문제를 제기한 것으로 사림이 제기한 문제의식과는 차이가 있었다(『세종실록』 권 32, 세종 8년 5월 갑인).

태종 5년 관제 개혁으로 육조는 기능이 강화되면서 속아문을 관리하게 되었다. 이는 관제 개혁 바로 직후 태종 5년 3월에 예조가 제시한 ‘六曹의 직무 분담과 소속을 詳定’하자는 계에 잘 나타났다.<sup>140)</sup> 예조는 육조의 기능을 강화하여 속아문을 육조에 소속시키고자 하였다. 이 직무분담의 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 7〉 육조 소속 속아문

이조	병조	호조	형조	예조	공조
승녕부	중군	전농시	분도관	예문관	선공감
공안부	좌군	내자시	전옥서	춘추관	사재감
종부시	우군	내섬시	율학	경연	공조서
인녕부	십사	군자감		서연	도암서
상서사	훈련관	풍저창		성균관	침장고
사선서	사복시	광홍창		통례문	별안색
내시부	군기감	공정고		봉상시	상의원
공신도감	의용순금사	제용고		예빈시	상림원
내시원	충순호위사	경시서		전의감	동·서요
다방	별시위	의영고		사역원	
사옹방	응양위	장홍고		서운관	
	인가방	양현고		교서관	
				문서응봉사	
				종묘서	
				사온서	
				제생원	
				해민국	
11	12	12	3	35	9

태종 5년 이전의 행정체제는 도평의사사 아래에 육조와 육시칠감 등이 병렬적으로 배치되어 있었다. 그러나 태종은 권력을 잡으면서 도평의사사의 기능을 나누고 의정부를 만들어 행정을 총괄하게 하였다. 의정부가 만들어지면서 모든 부서는 의정부의 산하에 편제되어야 하였다. 그러나 태종은 육조의 기능을 활성화하고 육조의 판서와 참판을 대신의 지위에 올리면서, 육조를 의정부의 통제 하에서 벗어

140) 『태종실록』 권 9, 태종 5년 3월 병신.

나게 하였다. 오히려 육조와 대등한 기구로 존속하던 육시칠감 등의 기구를 육조의 산하에 편제시켰다. 태종 5년 3월의 이와 같은 조치로 사실상 육조-속아문의 체계가 형성되었다.

그러나 이러한 육조-속아문의 체계는 표면적인 것이고, 앞에서 살핀 것과 같이 이미 태종 초반부터 육시와 칠감에 겸판사가 설치되기 시작하였다. 속아문에 임명된 겸판사는 육조의 당상과 같은 대신이었다. 그러므로 육조-속아문 체제는 혼들릴 수 있었다. 그러나 겸판사는 속아문을 책임지는 위치에 있지 않았으므로 당분간 육조-속아문 체제는 유지되었다.

그러나 겸판사가 폐지되고 모든 속아문에 제조가 설치되었고, 나아가 제조가 속아문의 관리를 책임지게 되면서 상황은 달라질 수밖에 없었다. 속아문은 육조의 관리 하에 있었으나, 속아문의 제조는 육조의 대신과 동급이거나, 육조의 대신보다 상위의 직급이었으므로 육조가 통제하기 어려웠다.

특히 주요 속아문은 실안제조제를 통해서 왕, 의정부, 육조와 직접적으로 연결되고 있었다. 즉 핵심되는 속아문을 의정부나 육조의 대신이 직접 실안제조로 관리하고 있었고, 왕 역시 승지를 통해서 속아문을 관리하고 있었다. 이러한 상황에서 속아문은 이미 육조의 통제 하에 있기 어려웠다.

이러한 상황은 태종 5년 관제개혁으로 육조에 대신이 판서로 임명되면서 나타나는 현상과 유사하였다. 육조에 대신들이 장관으로 임명되면서 육조는 의정부의 통제에서 벗어났다. 즉 육조의 장관들은 주요 사안을 왕에게 직계할 수 있었다. 육조직계제는 육조의 지위를 상징하는 제도였다.

그러므로 대신인 제조가 속아문을 장악하게 되면서 육조와 속아문 간에 어떠한 변화가 생겼는지 검토하는 것은 매우 중요하다. 육조와 제조제의 관계를 고찰할 때에 가장 중요한 사항은 제조가 관리하는 속아문의 사안을 육조를 통하여 않고 왕에게 直啓할 수 있는가의 문제이다.

결론부터 이야기 하면 속아문의 제조는 아문의 사안을 왕에게 직계할 수 있었다. 즉 ‘제조직계제’가 시행되었다. 속아문의 제조가 해당부서의 정책을 바로 직계한 예는 세종 6년 사복시 제조의 다음 계를 통해서 확인할 수 있다.

전번에 함길도에서 좋은 말이 많이 생산된 것은, 開原과 길이 통해 있었으므로 韶靼의 말과 교접하여 번식하였었는데, 이제 개원과 통하지 않은 지가 이미 50년이 되었으므로 달단의 말이 絶種하였고, 또 제주는 비록 말을 생산하는 곳이지만 몸의 크고 성질이 순한 것이 생산되지 아니하여 장래가 염려되오니, 원컨대 경원 경성에 사는 사람을 시켜서 童孟哥帖木兒 등 여러 곳에서 그들이 구하는 물건으로 몸이 큰 암수 種馬와 교역하여 번식시키면 편리할 것입니다.<sup>141)</sup>

이 내용은 좋은 말을 얻기 위한 방안을 제안한 것이다. 사복시 제조는 함길도의 좋은 말을 얻기 위해서 몽골의 말을 얻어 교접시키는 방안을 제시하고 있다. 이러한 사복시의 요청은 세종에 의해서 받아들여져, 세종은 함길도 도절제사에게 품질 좋은 달단의 암수 種馬를 사들이도록 명하고 있다.

제조가 부서의 사안을 직계한 사례를 하나 더 들면, 세종 25년 사역원제조가 올린 다음의 계를 들 수 있다.

유독 본원에는 褒貶과 陞黜의 법이 없는 고로, 관리들이 병을 칭탁하고 仕進하지 않는 날이 자못 많사오니, 이제부터는 前銜과 權知로서 1년 내에 병가가 만 40일이 된 자는 비록 취재에서 上等에 있었다 하더라도 올려 주지 못하게 하고 다음 차례에 있는 자를 올리게 하고, 녹관은 병가가 만 30일이 된 자는 곧 파직하여 권계가 되게 하소서.<sup>142)</sup>

제조는 사역원에 관원들에 대한 포폄과 승출의 법이 미진함을 개선하기 위해서 그 방법을 제안하고 있다. 이 제안은 세종의 허락을 얻어서 시행되었다.

제조가 직계한 내용은 단순히 해당 부서 내의 일에 한정되지 않았다. 당연히 다른 부서의 지원을 받아야 할 내용도 포함되어 있었다. 세종 12년 서활인원 제조는 다음과 같은 다른 부서와 연관되는 사안을 직계하였다.

院 안에 病人이 많아도 20명에 불과하온데, 그 공급하는 쌀은 모두 묵은 쌀을 주어서 오래 병든 사람이 달게 먹지 못하여 날로 더욱 여위어 갑니다. 1년의 소비를 계산하면 6, 70석에 불과하오니, 청컨대 햇곡식과 반씩 섞어 주옵고, 또 汗蒸에 소용되는

141) 『세종실록』 권 25, 세종 6년 8월 무신.

142) 『세종실록』 권 101, 세종 25년 7월 갑인.

펠나무를 수송하기 어렵사오니, 청하건대 사재감의 배를 본원에 불여서 대로 운수하게 하여 질병을 구호하게 하옵소서.<sup>143)</sup>

서활인원의 제조는 병자의 건강을 위해서 햇곡식을 배정해 주고, 펠감을 수송하기 위해서 사재감의 배를 서활인원에 지급해 줄 것을 요청하고 있다. 이에 대하여 세종은 호조에 병자들의 식료로 햇곡식을 지급할 것을 명하고, 공조에 운수에 필요한 배를 주도록 명하고 있다. 이러한 사례들은 속아문의 제조들은 자신의 부서의 문제를 왕에게 직계하여 해결할 수 있었고, 나아가 다른 부서에서 지원 받아야 할 사안도 왕에게 직계하여 해결할 수 있었음을 보여준다.

왕은 제조가 각 부서를 대표에서 올린 직계에 대하여 단독으로 결정하기도 하였지만, 경우에 따라서는 단독으로 처리하지 않고, 육조 중 해당되는 부서에 안건을 검토하도록 하여 처리하였다. 그러한 예를 세종 14년 다음의 제생원에서 올린 상언의 처리과정을 통해서 확인할 수 있다.

지방 각 고을에는 다 의원이 있고, 생도가 있고, 약 캐는 사람이 있곤 합니다. 제 때에 약을 캐는 것은 본래 어려울 것이 없습니다. 또 우리나라에는 약재가 없는 것이 없습니다. 그것을 헛되게 산·수풀 속에 버려두는 것과, 채취하여 사람을 구제하는 것과 어느 것이 더 낫겠습니까. 바라옵건대 담당 유사로 하여금 본원의 원래 정한 貢案대로 시행하게 하소서.<sup>144)</sup>

제생원의 제조는 공물로 올라오던 약재를 줄이는 것은 반대하고, 약제의 양을 공안에 규정된 바와 같은 양으로 거두도록 요청하고 있다. 이러한 제생원의 직계에 대하여 세종은 단독으로 처리하지 않고, 이를 예조에 내려서 결정하게 하였다. 제생원은 예조의 속아문으로 이 업무가 예조에 속하였기 때문이었다. 이에 예조에서는 제생원의 안을 존중하여 공안에 따라서 더 많은 약재를 공물로 받을 것을 제안하였고, 세종은 이를 승낙하였다.

143) 『세종실록』 권 48, 세종 12년 5월 무오.

144) 『세종실록』 권 45, 세종 11년 7월 을묘.

이와 같이 제조가 올린 제안을 왕이 단독으로 결정하지 않고, 해당되는 육조에 내려서 논의하게 한 사례는 많은데, 한 예만 더 들면, 세종 11년 훈련관 제조가 올린 다음과 같은 상서를 들 수 있다.

바라옵건대, 해마다 춘추로 문신들의 仲月賦詩하는 예에 따라 騎射와 步射도 겸하여 시험하게 하시고, 그것을 권장하는 방법도 또한 武學取才로 서용하는 예에 의하여, 1등은 발탁 등용하고, 2, 3등은 여러 아문에 到宿한 사람에게는 到를 준다면, 장차 무과 출신자가 활 쏘고 말 달리는 일을 폐지하지 아니하고 더욱 그의 공부를 하여, 전문적인 재예를 가진 자가 많이 나오게 될 것입니다.<sup>145)</sup>

훈련관 제조는 무신의 지속적인 훈련을 위해서 훈련을 시키고 평가하는 방법을 제안하고 있다. 이에 세종은 이 안을 병조에 내려서 논의할 것을 명하였다. 훈련원은 병조의 속아문이어서 병조에 내려 논의하게 한 것이다. 병조에서는 이를 검토하여 훈련원의 제안을 따를 것을 제시하였고, 세종은 이를 수용하여 이 제안을 원안과 같이 결정하였다.

이와 같은 사례들은 속아문 제조의 직계를 인정하면서도 관련된 육조의 논의를 거치게 하여 행정의 통일성을 유지하려는 동향을 보여준다. 이러한 상황이었으므로 속아문의 제조들은 필요한 경우 부서의 사안을 육조를 거쳐서 왕에게 올리기도 하였다. 그러한 예를 다음 세종 12년 예조에서 올린 다음의 내용을 통해서 볼 수 있다.

예조에서 전의감제조의 상언에 의거하여 아뢰기를, “醫科出身者로 벼슬을 받은 뒤에 모두 시골에 돌아가서 한가하게 놀고 있으니, 이제부터 제 마음대로 지방으로 돌아가는 자는 本監에서 곧 本曹에 보고하여 논죄하소서”<sup>146)</sup>

예조에서는 전의감 제조의 상언에 근거해서 의과출신자들의 관리방안을 제시하고 있다. 이와 같은 사례는 물론 속아문이 육조를 통해서 왕에게 정책을 제안하는

145) 『세종실록』 권 45, 세종 11년 7월 을묘.

146) 『세종실록』 권 48, 세종 12년 6월 무자.

것으로 이해될 수도 있다.

그러나 육조와 제조의 관계는 앞에서 언급한 바와 같이 상하의 관계는 아니었다. 그러므로 위의 예와는 반대로 육조에서 올린 정책을 왕이 속아문의 제조에게 검토하도록 한 사례도 보인다. 세종 16년 병조에서 다음과 같은 사안을 제안하였다.

밤마다 목장 안을 巡行토록 하여 잡인을 검찰하오나, 그러나 그 마소의 도둑을 불잡기란 용이하지 못하옵니다. 혹은 3일만에, 혹은 5일이나 10일만에 나타나 그 시기가 일정하지 않으므로, 여러 인원을 더 보내어, 그 관원으로 하여금 인솔하게 하여 두모포, 마전포, 광나루와 아차산, 중랑포, 담십 등 처에 뜻밖에 나타나 밤마다 순행하면서 불잡게 하소서.<sup>147)</sup>

병조에서 목장의 도적을 잡기 위한 방안을 제안하고 있다. 목장의 도적이 많았기 때문이었다. 이러한 제안을 세종은 바로 수용하지 않고, 사복시 제조들에게 문의하였다. 제조들이 병조의 방안에 동의하자 왕은 이 방법의 시행을 허락하였다.

이러한 주요 사안에 대하여, 육조와 제조의 의견을 참고하여 결정하는 상황이 일반적이었으므로, 속아문의 제조와 육조의 당상이 같이 의논해서 계를 올리는 경우도 있었다. 다음 세종 13년의 병조와 군기감제조가 같이 의논하여 올린 다음의 계가 그것이다.

別軍 1천 명은 각각 복무한 핵수의 많고 적은 것을 통산하여 전례에 따라 16패에 소속시키고, 4번으로 나누어 번갈아 가며 사영하게 하고, 都目 때에 이르러서 실제 근무한 핵수가 많은 사람으로서 6명을 거관하도록 허락하소서.

이 내용은 별군의 관리를 위한 개선책이었다. 이 계는 ‘兵曹與軍器監提調等議啓’라고 그 계의 주체를 밝히고 있다. 이는 두 부서가 같이 공동명의로 계를 올린 것으로, 육조와 제조 간에 동등한 지위를 가지고 관련되는 사안을 다루고 있음을 보여준다.

---

147) 『세종실록』 권 64, 세종 16년 4월 신미.

이와 같이 같은 업무를 다루는 육조와 제조의 관계는 동등한 관계였고, 상호 논의해야 하는 관계였으므로, 외부에서 두 부서에 관련되는 정책을 제안할 때에도 육조와 제조가 같이 논의하여 결정하는 것이 일반적이었다. 이는 세종 17년 다음의 병조와 군기감의 논의를 통해서 알 수 있다.

병조에서 군기감제조와 함께 柳漢이 상언한 조건을 의논하여 아뢰기를, “合藥匠을 단지 1,2인만 정하게 되니, 만일에 사고가 있게 되면 충당해 정하기가 어려울 것입니다. 또 去官한 藥匠 내에 나이 짧은 사람은 달마다 점열하고, 66세 이상인 자는 사맹사에 점열하는 일은 이미 법을 만들었는데, 지금도 나이 70에 이르러 강제로 도로 벼슬하게 한다면 생계가 고생이 될 것입니다. 다만 合藥을 저울로 다는 일은 당해 관원이 정교한 약장을 거느리고 비밀히 이를 할 것입니다.”<sup>148)</sup>

유한이 합약장 및 화포 관리에 대한 방안을 제안하자, 세종은 이를 병조와 군기감에서 같이 의논하도록 명하였다. 이에 병조와 군기감제조는 유한의 제안을 검토하여 위와 같은 방안을 제시하였다. 세종은 이 결정을 인정하면서 정책이 결정되었다.

기본적으로 외부에서 제안하는 속아문과 육조에 관련되는 업무는 속아문의 제조와 육조가 같이 논의하였으나, 실무가 중요시되는 경우 종종 속아문의 제조가 우선적인 논의 대상이 되기도 하였다. 이는 세종 18년 다음과 같은 사헌부의 제안의 논의 과정을 통해서 알 수 있다.

朝臣이 각도에 사자로 갈 적에는 비록 풍년이라도 역시 폐단이 있을 것인데, 하물며 흉년이겠습니까. 馬政은 곧 軍國의 중대한 일이므로 말을 점검하는 것은 진실로 폐지 할 수 없습니다. 그러나 금년은 旱災가 너무 심하고 충청도 경상도 전라도가 더욱 심하오니, 비읍건대, 임시로 아직은 點檢員 보내는 것을 정지하고 감사로 하여금 점고하게 하시오면, 백성들은 폐해를 받지 않고 마정은 제대로 잘 될 것입니다. 하물며 말은 점검하는 무리들은 대개가 나이 짧은 사람들이므로 한갓 폐단만 있을 뿐이오니, 어찌 감사가 임금의 근심을 나누는 것과 같겠습니까.<sup>149)</sup>

148) 『세종실록』 권 70, 세종 17년 11월 정유.

149) 『세종실록』 권 78, 세종 19년 8월 갑신.

이는 사헌부 장령 남간이 지적한 것으로, 한재로 인해서 지방에 馬政의 점검을 위한 점검원을 내려 보내지 말고, 감사로 하여금 점검하게 하자는 제안이었다. 이에 대해서 세종은 “말하는 것이 진실로 내 마음에 적합하나, 큰 일이니 나 혼자 결단할 수 없다. 모름지기 사복 제조와 함께 의논한 후에 이를 시행하겠다.”라고 답하였다. 세종은 실무를 중시하여서 사복제조 정연 등을 불러서 논의하여 결정하였다.

이러한 예를 하나 더 들면, 세종 19년 공법의 시행과 관련한 다음의 논의를 들 수 있다.

지금의 공법은 여러 고전에서 상고하고 시대의 사정에 맞는 것으로 참작하여, 대신에게 의논하여 이를 만들었으니 진실로 법령이 되옵니다. 단지 금년만은 각도가 비록 약간의 풍년이 들었다 하나, 실농한 곳이 많아서 매년 흥년으로 백성이 저축해 둔 것이 없는데, 갑자기 공법을 한결같이 행하게 되면 민간에서 곤란하고 고생되는 것을 염려하지 않을 수 없습니다.<sup>150)</sup>

위의 내용은 도승지 신인손에 의해서 언급된 것으로 그는 공법의 시행을 흥년으로 인해서 미룰 것을 제안하고 있다. 이에 대하여 세종은 “대신들과 더불어 물어서 정한 일이라, 내 혼자 마음대로 할 수 없으니, 공법제조들에게 의논하여 아뢰라”라고 명하였다. 이는 실무가 중요한 경우 일차적인 논의대상이 제조였음을 보여준다. 그러나 제조들 간에 이 사안에 대한 의견의 일치를 보기 힘들자, 세종은 “제조들의 의논이 같지 않으니 정부와 육조가 함께 의논하여 아뢰라.”라고 추가로 명하였다. 이러한 논의 과정이 보여주는 것은 육조와 제조의 관계가 상하 관계에 있지 않고 상호 논의하는 관계였으며, 오히려 실무에서는 제조의 의견을 우선시하였음을 보여주었다.

이상의 검토에서 볼 때, 제조의 기능이 확대되면서 ‘제조직계제’가 시행되고 있었다. 이는 제조가 속아문을 실체적으로 관리하면서 나타나는 가장 중요한 변화였다. 이러한 현상은 제조-속아문 체제가 분명하게 형성되었음을 보여준다.

---

150) 『세종실록』 권 78, 세종 19년 8월 갑신.

육조와 속아문은 관계되는 사안을 제안하고 논의하는 과정에서 동등한 지위를 인정받았다. 속아문이 제안하는 경우 육조의 심의를 받았고, 육조가 제안하는 경우에 실무에 대해서 속아문의 검토를 거치는 것이 대부분이었다. 그러므로 제조-속아문의 체제가 육조-속아문 체제와 완전히 독립된 체제는 아니었다. 육조-속아문의 체제 역시 가동되고 있었다. 이러한 현상은 조선의 정치체제가 육조-속아문으로 이어지는 관료제적인 행정체제와 제조-속아문으로 이어지는 신분제적 성격을 가진 행정체제를 같이 운영하는 독특한 체제였음을 잘 보여준다.

## 5. 맷음말

이상으로 조선초기 제조제의 형성과 정비 과정을 검토하였다. 이를 정리해 보면 다음과 같다.

1. 조선에서는 고려의 제도를 이어 태조대부터 제조제가 시행되었다. 태조대의 제조는 주로 비상설기구에 임명되었다. 건국이후 필요한 제도 정비를 위해서 비상설기구인 도감을 만들고, 책임자로 제조를 임명하였다. 당연히 책임자로 임명된 제조는 부서업무를 책임을 졌다.

제조는 비상설기구에 뿐 아니라 몇몇 상설기구에도 임명되었다. 성균관 등 교육부서와 승문원 등 외교 관련부서였다. 제조들은 교육기관에 임명되어 학생들의 교육을 맡거나, 외교기관에 배치되어 외교문서의 작성에 참여하였다. 이미 재추의 자리에 있는 고위의 관원을 제조로 임명하여 그 재능을 활용하였다.

그 외에 왕의 사장고인 五庫나, 왕의 사병적 성격이 강한 內甲士 등에 제조가 임명되었다. 이 경우 제조는 왕의 신뢰를 바탕으로 왕의 사유기구를 관리하였다. 그러나 이는 극소수의 비공식적 기구에 설치된 것으로, 제조의 일반적인 성격과 거리가 있었다.

결국 태조대 제조는 비상설기구나 상설기구에 임명되어 상설적 기구의 부담을 줄여주거나, 그 기능을 원활하게 하는 역할을 하였다. 태조대의 제조제는 결국 상

설적 행정기구의 보조적 기능을 수행하였다.

2. 태종대로 들어서면 조금 특이한 제도가 나타났다. 그것은 태종 초반에서부터 확인되는 겸판사제의 시행이다. 겸판사제는 정3품 아문인 육시칠감의 책임자인 판사를 겸직으로, 많은 경우 5,6명씩 복수로 두는 제도로 겸판사는 행정을 담당하지 않았다. 이러한 현상은 관직에 비하여 자격을 가진 고위관원이 많아지면서 나타난 대응방식이었다.

그러므로 겸판사제는 시행초기부터 합리적 행정과 관계가 없었으므로 문제로 지적되었다. 정부는 불합리성을 최소화하기 위해서 겸판사에 임명하는 인원을 최소화하고, 고위관원을 배치할 다른 관직을 만들 필요가 있었다. 이는 육시칠감 외의 하위 부서에도 대신을 임명할 수 있는 제도가 필요함을 의미하였다. 그 대안으로 제시된 것이 육시칠감 이하의 부서에 제조를 두는 것이었다. 그러므로 태조대와 다른 성격의 제조제가 태종 초반부터 나타날 수 있었다.

3. 태종대부터 제조제가 확대되었다. 물론 태조대부터 시행되던 기존의 제조제는 그대로 유지되었다. 도감 등 비상설적기구의 제조는 물론 교육과 외교에 관여 하던 제조제는 그대로 유지되었다. 그 위에 새로이 하위 부서에 제조가 임명되면서 제조제가 확대되었다.

그 변화는 왕의 사장고인 오고 등에서 시작되었다. 태조대부터 사장고에는 제조가 임명되었는데, 태종초 사장고가 공식기구에 편제되면서도 여전히 제조를 배치하였다. 이는 제조제에 있어서 기존의 방식을 바꾸는 중요한 변화였다. 사장고 등이 공식기구가 되면서 제조를 폐지하는 것이 적절했지만, 대신을 임명할 관직이 부족하였으므로 태종은 사장고를 공식기구화하면서도 이 부서에 제조직을 두어 대신들을 임용하였다. 이러한 변화로 육시칠감에 미치지 못하는 하위 상설아문에도 제조를 두는 결과를 가져오게 되었다.

이와 같은 사례가 나오면서 이후 4품 이하의 관서에 제조를 설치하는 경우가 속출하였다. 나아가 세월이 가면서 육시칠감에도 제조를 두는 현상들이 나타났다. 그러나 제조제나 겸판사제는 같은 기능을 하였으므로 이를 일원화하는 것이 필요하였다. 판사는 정3품아문의 장을 칭하는 명칭이었으므로 하위부서까지 포괄할 수

있는 제조라는 명칭이 선호되었다. 그러므로 태종 후반에는 이 두 명칭이 혼용되다가, 세종대에 이르러 겸판사라는 명칭은 소멸되고 모두 제조제로 통일되었다.

4. 제조제를 확대 시행하면서 세종대에는 제조제를 정비하였다. 그간 일률적으로 제조제를 시행한 것이 아니어서 제조를 두어야 할 부서나, 각 부서에 배정할 제조의 수도 정하지 못했다.

세종 5년에는 제조를 배치할 부서와 배치할 제조의 수를 정비하였다. 정비의 결과 제조를 55개의 부서, 178개의 자리에 배치하였다. 55개의 부서는 거의 모든 속아문을 망라하는 숫자였다. 몇몇 부서는 제조를 임명하지 않았다. 이는 재정적으로 영세하여 제조를 공궤할 수 없는 부서였다. 이들을 제외하고는 모든 부서에 제조를 두었다. 한 부서에 3.4명의 제조를 복수로 두는 상황에서 재정적으로 여유가 있는 부서에 제조를 임명하지 않을 수 없었다. 제조가 배치되는 178개의 자리는 의정부와 육조에 대신이 배치될 수 있는 관직이 20여개이었던 것에 비하면 엄청난 수였다.

178직이라는 제조의 수는 당시 대신의 지위에 있는 모든 인원을 포괄할 수 있는 숫자로 추측된다. 기본적으로 모든 대신에게 관직을 주겠다는 의도 하에 부서별로 제조의 수를 분배한 것이었으므로, 관직의 총수는 당시 대신의 총수와 관계가 있었을 것으로 추측된다. 결국 세종대 제조제의 정비로 대신에게 관직을 부여하는 관직의 신분제적 성격이 제조제를 통해서 보다 확대되었다.

5. 제조가 행정적 기능을 위해서 배치된 것은 아니었으나, 제조가 거의 전 부서에 배치되자 불가피하게 이에 대한 체계적인 관리가 필요하게 되었다. 처음에 제조를 전부서에 배치한 일차적 목적은 제조에게 관직을 부여하는 것이었으므로, 이들은 부서의 업무에 관여하지 않았다. 그러나 제조를 전부서에 확대배치하면서 이들의 기능을 검토할 수밖에 없었다.

제조의 관리를 위해서 먼저 추진한 것은 實案提調制의 시행이었다. 실안제조제는 의정부나 육조의 대신을 당연직으로 제조에 임명하는 제도로, 이들에게 포폄권을 주어 속아문 관리의 책임을 부여하였다. 제조가 배치된 부서가 55개였는데, 그 중 실안제조제는 29개 부서, 59직에 임명되었다. 중요한 속아문에는 실안제조가 임

명되었다.

실안제조제의 시행은 의정부와 육조를 중심으로 제조제를 정비하고자 하는 것 이었으나, 이미 육조가 의정부의 통제를 벗어나면서, 제조제의 일원적 통제는 추진 되기 어려웠다. 그러므로 실안제조의 배치는 부서의 중요도에 따라서 체계적으로 배치하려고 노력하였으나, 의정부와 육조는 각기 부서의 이해관계를 반영하였고, 왕도 비서기관인 승정원을 통해서 주요 제조직에 관여하였다.

국가는 실안제조를 통해서 속아문을 통제하고자 하였으나, 제조가 복수로 배치 된 구조 속에서 실안제조가 속아문의 관리를 일방적으로 주도하기는 힘들었다. 실 안제조가 포폄권을 가지고 속아문을 관리할 수 있었지만, 속아문에 속한 제조들 상호 간은 상하관계가 아니었다. 또한 실안제조들의 경우 그 교체가 빈번한 반면, 일반제조들은 실안제조에 비하여 한 부서를 오래 맡는 것이 일반적이었으므로, 실 안제조가 업무의 중심이 되기 어려웠다. 따라서 실안제조의 실제적인 기능은 제조 들 간의 의견을 조율하는 역할에 한정되었을 것으로 추측된다.

6. 실안제조가 속아문을 관리하게 되면서 일반제조들의 지위도 변화하였다. 제 조가 배치된 부서 중 절반 정도에는 실안제조가 배치되지 않았는데, 이 경우는 일 반제조들이 속아문 관원의 포폄을 맡게 되었다. 일반제조들이 포폄권을 맡게 되면 서 실안제조가 설치된 아문에서 일반제조의 지위도 상승할 수밖에 없었다.

제조들은 포폄권을 장악하면서, 그 영향력을 확대하여 ‘관원포상추천권’과 ‘관원 인사추천권’ 등을 확보해갔다. 속아문에 필요한 관원을 제조가 천거하면 이병조에 서 그대로 임명하는 것이 관행이었다. 제조가 인사권을 장악하면서 제조는 속아문 을 완전히 장악할 수 있었다.

제조제가 인사권을 바탕으로 속아문을 장악하면서 정부에서 대신들에게 관직을 주겠다는 일차적인 목표는 달성하였다. 그러므로 제조제는 신분제적 관직의 배치 를 위해서 만들어진 제도로 의정부-육조-속아문으로 이어지는 합리적인 관료체제 와는 그 성격이 다른 제도였다.

7. 제조가 속아문을 장악하는 데는 제조가 속아문에 오래도록 임명되는 ‘久任’도 크게 작용하였다. 제조는 임기가 길었다. 의정부나 육조의 대신직이 빈번하게 갈리

는 것과는 대조적으로 제조직은 대신들에게 관직을 주기 위해서 만들었고, 겹직인 실안제조와 부제조를 제외해도 거의 120직에 달하는 다수의 자리였으므로 구조적으로 교체를 자주 할 수 없었다. 한번 제조에 임명되면 오래 그 자리에 있었고, 드물게는 20년 이상 한 부서를 담당하는 경우도 있었다. 제조가 속아문을 강하게 장악하면서 비리도 나타났다. 뇌물의 수수는 물론 소속아문의 물품이나 인원을 사적으로 사용하는 경우도 흔하였다.

8. 제조에게 전권을 부여한 것이 문제가 되자 제조를 견제하는 동향도 나타났다. 그 방법은 육조가 해당 속아문의 관리를 강화해서 제조를 견제하는 방식이었다. 즉 육조가 해당 속아문 관리의 포폄에 참여하거나, 제조가 천거한 소속관원의 인사를 이병조가 관여하는 등의 방법으로 제조를 견제였다. 이는 결국 육조를 통해서 제조들을 견제하려는 것이었는데, 사실상 육조의 대신들 역시 속아문의 제조였으므로, 제조가 속아문을 장악하는 것을 구조적으로 막기 어려웠다.

사실 제조제 문제의 원인을 찾아가보면, 제조제는 그 시행에서부터 문제가 있었다. 즉 제조제는 관료제의 관점에서 보면 전혀 불필요한 제도였다. 그러므로 제조제에 대한 본격적인 문제의 제기와 개선은 새로운 정치세력인 사림의 등장을 기다릴 수밖에 없었다. 사림이 정치세력으로 등장하면서 제조가 한 부서에久任하는 것을 문제로 삼았고, 제조제 폐지까지 제안하였다.

9. 제조가 내적으로 속아문을 확실하게 장악하게 되면서 제조는 외적으로도 정치력을 행사할 수 있게 되었다. 즉 제조는 대신의 지위에 있었으므로 속아문의 정책을 왕에게 바로 직계할 수 있는 제조직계제를 확보하였다. 왕은 제조가 각 부서를 대표에서 올린 직계에 대하여 단독으로 결정하기도 하였으나, 상당한 경우 단독으로 처리하지 않고, 육조 중 해당되는 부서에 이 안건을 검토시켜 처리하였다. 이와 같은 사례는 제조의 직계를 인정하면서도 관련된 육조의 논의를 거치게 하여 행정의 통일성을 유지하려는 동향이었다.

그러나 육조와 제조의 관계는 상하의 관계는 아니었다. 그러므로 위의 예와는 반대로 육조에서 올린 정책을 왕이 속아문의 제조에게 검토하도록 하였다. 즉 육조와 속아문은 부서의 업무와 관계되는 사안을 제안하고 결정하는 과정에서 동등

한 지위를 인정받았다. 속아문이 제안한 정책은 육조의 심의를 받았고, 육조가 제안한 정책은 속아문의 실무적 검토를 거치는 것이 대부분이었다.

10. 제조직계제가 시행되면서 ‘의정부-육조-속아문 체제’와는 별도의 ‘제조-속아문 체제’를 형성하였다. 물론 이는 완전히 독립된 체제는 아니었고 의정부-육조-속아문 체제와 같이 작동되고 있었다.

그런데 당시 의정부-육조-속아문 체제 내에서 의정부와 육조의 관계는 육조직계제가 시행되면서 상하관계가 아니라 협의 관계를 유지하고 있었다. 그러므로 이러한 상황에 제조직계제로 제조가 발언권을 행사하면서 조선의 주요 행정 사안은 의정부, 육조의 대신과 제조의 합의에 의해서 이루어질 수밖에 없었다. 즉 대신들이 합의에 의한 收議制가 당시 국정운영의 기본방식이었다. 대신은 특권관품으로 조선의 최상위 신분이었으므로 이들의 합의에 의해서 국정을 결정하는 것은 오히려 당연한 것이었다.

논문투고일(2016. 1. 25),    심사일(2016. 5. 20),    게재확정일(2016. 6. 10)

### 참고문헌

- 이성무, 1980 『조선 초기 양반연구』 일조각  
유승원, 1986 『조선 초기 신분제 연구』 을유문화사  
최이돈, 1994 『조선중기 사립정치구조연구』 일조각  
한영우, 1997 『조선시대 신분사 연구』 집문당  
최승희, 2002 『조선 초기 정치사연구』 지식산업사
- 이광린, 1976 「제조제도 연구」 『동방학지』 8  
한충희, 1980 1981 「조선초기 의정부연구」 『한국사연구』 31, 32  
\_\_\_\_\_. 1982 「조선초기 육조연구」 『대구사학』 20 21  
\_\_\_\_\_. 1987 「조선초기 육조연구 첨보」 『대구사학』 33  
남지대, 1993 「조선 초기 중앙정치제도연구」 서울대학교 대학원 박사학위논문  
박재우, 2007 「고려전기 6부 관서의 운영과 권력관계」 『사학연구』 87  
한충희, 2007 「조선초기 의정부당상관연구」 『대구사학』 87  
권영국, 2010 「고려전기 상서 6부의 판사와 지사제」 『역사와 현실』 76  
최이돈, 2011 「조선 초기 천인천민론의 전개」 『조선시대사학보』 57  
\_\_\_\_\_. 2013 「조선 초기 특권 관품의 정비과정」 『조선시대사학보』 67  
\_\_\_\_\_. 2016 「조선 초기 관원체계와 과전 운영」 『역사와 현실』 100

**Abstract**

Jejo-system in the early Joseon Dynasty.

Choi-edon

1. This study is the study of the formation and maintenance process of Jejo-system in the early Joseon Dynasty. Jejo-system was performed from the King Taejo. Jejo-system in the King Taejo had functions to assist in the administration mechanism.
2. Jejo-system was expanding in the King Tajong, Expanding the number of senior leaders needed office, so Jejo-system was installed. Jejo was appointed position that is 178, the number is estimated to number includes all persons in positions of minister at the time.
3. As Jejo-system maintenance, Jejo status was also changed. Jejo positions could take complete control of the department through patronage. Also Jejo could reported the department's policy to the king directly, on the status of minister. Therefore it could be expanded Jejo influence.
4. For Jejo could reported the department's policy to the king directly, so the system of Jejo-Department was made. Josen's major policies was done by the settlement of the ministers of Ukjo and Uijeongbu and Jeju. Minister was the highest status of a national shipbuilding, the decision of policies by these agreements was rather obvious.

**Key words :** Jejo, Jejo-system, Minister