

육조

조선을 다스린 여섯 개의 실무 기관



1 조선의 실무행정기관, 육조

육조(六曹)는 조선 시대 국가의 실무를 맡아보던 여섯 개의 부서에 묶어서 부르는 말이다. 조선의 육조 제도는 중국 당과 명의 육부(六部) 제도 등 중국의 관직제도와 관련이 있으며, 고려 말 공양왕 대 관제 개혁 때 정립된 육조제도를 계승하였다. 육조는 맡은 업무에 따라 이조·호조·예조·병조·형조·공조의 6개 부서로 나뉜다. 이 6개 부서들 사이에는 나름의 서열도 있었는데, 법제적 서열과 실제 업무상의 서열은 차이가 있지만 이조가 어느 것으로 보나 가장 높은 서열을 차지하였다.

2 조선 시대 육조의 성립과 변천

조선 개국 초기에는 고려 말의 육조 제도를 조금 수정하여 운영하다가 태종(太宗)이 즉위하고 나서 1405년(태종 5)을 기점으로 대대적인 행정체제의 개편을 실시하면서 육조의 운영형태와 기능에 많은 변화가 생겼다. 국정(國政)의 실무를 육조에 더 많이 배속시키면서 관료제 운영의 체계화를 하려 한 것이다. 이 때 육조의 지위는 정3품아문에서 정2품으로 승격되었고, 각 조의 관원 수도 늘어났다. 육조에는 맡은 업무에 따라 속사(屬司)와 속아문(屬衙門)이 분속되었으며, 육조의 각 판서들은 실무적인 사항을 조정의 회의에서 의논할 수 있도록 규정이 마련되었다. 태종대에는 육조의 업무 진행 사항을 국왕에게 직접 보고하게 하는 육조직계제가 실시되었는데, 이는 국정 실무의 전반을 국왕이 친히 관장하면서 국왕을 중심으로 한 관료제의 일원적 운영을 시도한 것이다.

태종 때에 정비된 육조의 기능과 관제의 정립은 세종대와 세조대에 지속적으로 수정되면서 체계가 잡히다가 1485년(성종 16)에 『경국대전(經國大典)』의 반포와 함께 공식적으로 완성되었다. 각 부서의 관원들의 수와 담당하는 업무, 속사와 속아문의 명칭 등이 큰 틀은 유지한 채 약간의 수정을 거쳐서 법전에 반영되었다. 『경국대전』에 반영된 육조의 업무와 기능은 이후 시대에 따라 변동하기도 하였지만 기본적으로 국초에 마련된 큰 틀은 유지되었다.

3 육조 관원들의 업무

육조 관원에 대해 살펴보자. 각 부서의 우두머리는 판서이며, 그 아래로는 참판, 참의가 있는데 여기까지가 당상관(堂上官)이다. 당하관(堂下官)으로는 정랑과 좌랑 등이 있고, 다시 그 밑으로는 서리(胥吏)나 노비가 속해있다. 이와 같은 관원들의 구성과 인원의 수는 육조 모두 동일한 것이 아니라, 업무량과 기능에 따라 조금씩의 차이는 있었다.

판서는 정2품이다. 판서는 자신이 수장으로 있는 부서를 지휘하고 참판 이하 관료들을 관리하였다. 정랑과 좌랑이 각자 담당하는 속사의 일을 보고하면 판서는 참판·참의와 함께 상의하여 최종적으로 결정하고 책임을 졌다. 속사와 속아문에 속한 관원들에 대한 업무평가도 판서가 하는 일이었다. 판서는 매일 매일 조정에서 의정부 대신 등 당상관들이 모여 국왕에게 문안을 하고 공적인 업무를 품달하는 약식 조회인 상참(常參)(또는 조참)에 참여하고, 매달 3회에 걸쳐 국왕과 함께 빈청에서 정책을 논의하고 결정하는 차대에도 나갔다. 또한 정례적인 차대에서 미처 결정되지 못한 긴급한 일 등은 수시로 국왕을 소견하면서 정사를 의논하였다. 이와 같은 수단을 통해 판서는 자신이 속한 부서의 일을 주관하고 이를 바탕으로 직접 국왕과 마주하며 국정 제반 사항을 상의하고 의견을 개진할 수 있는 영향력을 가질 수 있었다.

참판은 종2품으로 소속 부서에서는 주어진 업무가 판서와 크게 다르지 않지만 직제 상으로 판서의 아래에 있기 때문에 판서의 업무를 보좌하는 일을 했다고 판단할 수 있다. 정3품인 참의의 역할도 크게 다르지 않았다.

국정의 다양한 실무를 육조에서 모두 처리하는 것은 불가능했다. 그렇기 때문에 육조 아래에는 속사와 속아문이 있어서 업무를 담당하였다. 육조 정랑과 좌랑의 가장 중요한 기능은 각각 독자적인 업무를 수행하는 속사를 주관하고 책임지는 일이었다. 물론 이들이 수행한 속사의 일은 당상관인 판서나 참의 참판에게 보고되고 감독받았지만 기본적으로 속사 실무의 수행과 이에 따른 책임은 낭청에게 있었다. 때문에 만약 속사의 업무에 차질이 생기면 담당하는 속사에 따라 개별적으로 벌을 받았다. 이들은 당하관이지만 업무상 국왕을 직접 면대하여 의논할 기회도 있었다. 특히 이조의 정랑과 좌랑은 인사권에 대한 큰 권한을 가지고 있었으므로 중요한 자리였다.

4 육조 각 부서

이조(吏曹)는 조선시대 문관의 선발과 인사고과, 포상 등에 대한 업무를 맡아보던 육조 중 서열 1위의 기구이며, 별칭은 동전(東銓)·천관(天官)이다. 고려시대 전리사(典理司)를 이조로 개칭한 것으로, 이조의 업무와 관원에 대해서는 『경국대전』이나 『육전조례』에 자세하게 기록되어 있다. 『경국대전』에 따르면 이조의 속아문은 종부시·충훈부·내수사·충익부·상서원·사옹원이 있다. 이조의 운영 양상은 평소에는 실무를 많이 살피는 속아문을 정랑과 좌랑이 지휘하면서 자율적으로 돌아갔고, 중대한 일이 생기거나 예상치 못한 급한 일을 처리해야 할 때에는 판서와 참판 참의가 속아문을 직접 지휘하는 방식이었다.

이조는 6조 중에서 서열이 가장 높은 부서였기 때문에 소속 관원들에게 특별하게 주어지는 임무나 권한이 있었다. 이조의 판서는 조선후기에 비변사(備邊司)의 기능이 확대·강화되면서 비변사의 제조를 겸하였다. 또한 이조의 참의는 임기를 채우면 종2품으로 승진할 수 있는 특권이 있었는데 이는 다른 부서의 관원에게는 없는 것이다. 이조에서 특징적인 자리는 이조전랑(吏曹銓郎)이었다. 전랑(銓郎)은 문관과 무관을 뽑는 인사행정을 담당했던 이조와 병조의 낭관을 가리키는 이름이며, 정5품인 정랑과 정6품인 좌랑을 통칭하여 부르는 명칭이었다. 그 중에서 이조의 전랑은 당하관의 선발, 홍문관 등 3사 청요직의 선발, 재야 선비의 천거, 후임 전랑의 지명 등 문관을 선발하는 데에 깊이 관여하고 심지어 대신급의 선발에도 제제를 할 수 있기 때문에 후에 높은 자리까지 나아가는 데에 중요한 디딤돌이 되는 자리였다. 인사권의 향방을 쥐고 있기 때문에 고위 관원들의 전단을 방지할 수도 있었다. 통설에서는 정당 간의 견제와 균형의 운영원리가 잘 이루어졌던 17세기 봉당정치기의 기반 중의 하나로, 이조 낭관이 삼사 당하관에 대한 청망권을 행사하며 고위관료나 국왕의 일방적인 전단을 방지할 수 있었다는 것을 지적한다. 조선후기에는 서로 자신의 당에서 이조전랑을 내기 위해 노력하였는데, 영조는 탕평책을 통해 관료제의 운영을 국왕 중심으로 변모시키는 과정에서 이조전랑의 자천권을 제한하였다.

호조(戶曹)는 조선시대 국가 재정과 관련된 일을 하던 육조 중의 하나로, 별칭은 지관(地官)·지부(地部)이다. 고려 공양왕 때의 호조를 계승하였으며 갑오개혁 이후 탁지아문으로 바뀌었다. 호조의 업무 중에서는 호구조사를 하고 토지를 파악하여 이를 바탕으로 조세와 부역을 거두는 일이 중요하게 수행되었다. 또한 서울과 지방 각 관청에 비축된 미곡과 전(錢)·포(布)를 대상으로 매년 회계를 할 때 이를 감독하고 전국에 산재한 관청들의 관리가 교체될 때 인수인계를 하는 일 등을 맡아보았다. 서울은 특히 관청들이 모여 있고 국가의 행사가 이뤄지는 중심지이기 때문에 관련된 제반 경비의 지출이 많았는데, 이를 관장하는 부서도 호조였다. 조선 중기 이후 호조의 업무는 지속적으로 늘어났는데, 대표적으로 훈련도감(訓練都監) 군사들의 급료와 훈련도감의 별영을 관리하는 업무, 중국·일본과의 무역에 필요한 무역가를 마련하는 등의 일이 그것이다. 정조 대에는 호조의 업무가 축소되기도 하였다. 인구파악의 도구인 호적작성이 한성부로, 어염세를 걷는 일은 균역청으로 넘어갔으며, 조용조 세금을 걷는 일도 각 지방의 관아나 병조로 업무가 이관되었다. 이렇게 호조의 업무는 시대에 따라서 변동이 있었으나 기본적으로 갑오개혁 이전까지는 기본골격을 유지하면서 존속하였다.

예조(禮曹)는 조선시대에 국가제사를 비롯한 국가 차원의 의례, 사신접대, 예식에 소용되는 음악과 기물, 학교, 과거시험 등을 관장하는 육조 중의 하나이다. 별칭은 남궁(南宮), 춘관(春官), 의조(儀曹)이며, 고려 공양왕 때에 개칭된 예조가 조선에 계승되었다. 『경국대전』에 규정된 예조 소속의 속아문은 예조가 관장하는 업무의 다양함으로 인하여 매우 방대하다. 우선 국가제사 등의 의례와 관계되는 부서로는 제사와 시호를 관장하는 봉상시, 종묘를 돌보는 종묘서, 도교 의례를 관장한 소격서, 사직을 관리하는 사직서, 왕릉을 관리하는 각 능, 제사에 소용되는 가축을 기르던 전생서, 사축서, 국가 제사에 중요한 천문과 택일을 맡았던 관상감, 제사에 소용되는 향 축문 도장을 관리하는 교서관 등이 있다. 국가의 각종 행

사와 궐내에서 소용되는 얼음을 관리하던 빙고, 왕실 행사의 기록화나 왕실 사람들의 초상화를 담당했던 도화서, 궁중의 약재 공급을 맡은 전의감도 예조 소속이었다. 홍문관·예문관·춘추관·승문원에서는 외교 업무에 필요한 문서 작성을 담당하였고, 통례원·예빈사는 사신을 접대하고 통역하는 업무를 하였다. 세자시강원·종학·성균관은 교육과 관련된 기관이다. 이처럼 예조에 속한 업무는 상당히 다양하고 방대했기 때문에 일상적으로는 정랑과 좌랑이 중심이 되어 속아문들을 지휘하면서 실무를 수행하였고, 홍문관·성균관·예문관·승문원·춘추관 등 그 자체로도 중요한 관서들은 해당 관서의 관리들과 협조체제가 구축되어 일이 수행되었다.

병조(兵曹)는 조선시대 군사와 관련된 일을 맡아보던 중요한 기구이며, 별칭은 하관(夏官)·서전(西銓)이다. 병조의 관아는 광화문 앞 사헌부 남쪽에 있었으며, 궐 안에도 내병조가 설치되어 창덕궁 금호문 근처에 위치하고 있었다. 고려 공양왕 대에 만들어진 병조의 외형이 조선시대에도 이어졌으며 무반에 대한 인사권을 가지게 되면서 관서의 기능과 권한이 격상되었다. 『경국대전』에 규정된 업무의 대강을 간추려보면, 무관들의 선발, 어가행렬에 수반되는 의장대 역할, 일반 군인들의 징발, 무기와 군사시설의 마련과 수리 등이었다. 병조에 속한 아문은 오위도총부·세자익위시·군기시·사복시·훈련원 등이 있었고 병조는 이들에 대한 인사권과 감독권을 행사하였다. 특히 오위도총부가 속아문으로 속해 있었다는 사실은 군정에 관한 업무 외에도 군사를 직접 지휘하는 군령체계의 최상위에 병조가 자리하고 있었다는 것을 보여준다. 병조는 조선후기에 비변사의 역할이 증대되면서 군사관계 업무에서는 지위가 약화되었으나, 동시에 균역법(均役法)의 실시로 군정에 관한 업무는 복잡해졌다.

형조(刑曹)는 소송과 법률을 관장하고 죄의 유무나 경중을 판단하며 노비에 관한 일을 처리하던 육조로, 별칭은 추관(秋官), 추조(秋曹)이다. 고려 공양왕대에 전법사가 형조로 바뀌고 그것이 조선에도 계승되었다. 『경국대전』에 속한 속아문은 상복사(詳覆司), 고율사(考律司), 장금사(掌禁司), 장례사(掌隸司)가 있었는데, 후에 형방(刑房)이 추가 되었다. 상복사에서는 도성과 지방으로 나누어 패역죄인이나 살인강도 같은 중죄를 지은 죄인의 심리를 담당하였다. 고율사에서는 법조항 적용이 타당하게 되었는지, 형욱이 제대로 판결되었는지를 판단하였다. 장금사에서는 감옥을 관리하고 범죄의 수사를 담당하였고, 장례사는 노비문서와 포로문제를 관리하던 기관이다. 형방에서는 죄수 다루는 일을 맡았다.

공조(工曹)는 조선시대 산림천택(山林川澤), 물건을 만드는 장인인 공장(工匠), 도자기 장인, 금속주조, 토목과 건축 등의 일을 맡아보던 육조 중의 하나로, 별칭은 동관(冬官), 수부(水府), 예작(例作)이다. 고려의 공부(工部)를 계승하였으며 갑오개혁 때에 공무아문으로 명칭이 바뀌었다. 공조가 담당하는 업무는 다음과 같다. 우선 건축에 관한 일로 궁궐 영건·관공서의 청사나 가옥 짓기·토목공사·하천준설 등의 일이 해당하는 업무인데, 공조의 속사(屬司)인 영조사와 속아문인 선공감에서 주로 맡아서 하였다. 각종 공예품을 만들고 금·은·옥 등의 귀금속을 세공하거나 도자기와 기와를 만드는 일도 공조의 업무였고, 이는 공조의 속사인 공야사와 속아문인 와서에서 맡았다. 공조의 속아문인 상의원에서는 이렇게 만들어진 공예품 및 일용품을 궁궐에 공급하는 일을 담당하였다. 산림과 천택을 관리하고 산림에서 나는 목재와 석재 등으로 생활용품과 국가에서 소용되는 물품을 만드는 일을 관리하는 일도 공조 담당이었다. 나루터·교량·선박·수레·목탄·문방구 등을 만들고 궁궐의 정원에 필요한 꽃나무 등을 공급하였다. 그 밖에 공조의 속아문인 전연서는 궐내의 청소와 전각 수리보수, 수성금화사는 궐 내부와 관청·도성 안의 소방, 장원서와 조지서에서는 국가의 각종 공문서에 쓰이는 종이를 만들고 관리하는 일을 하였다.