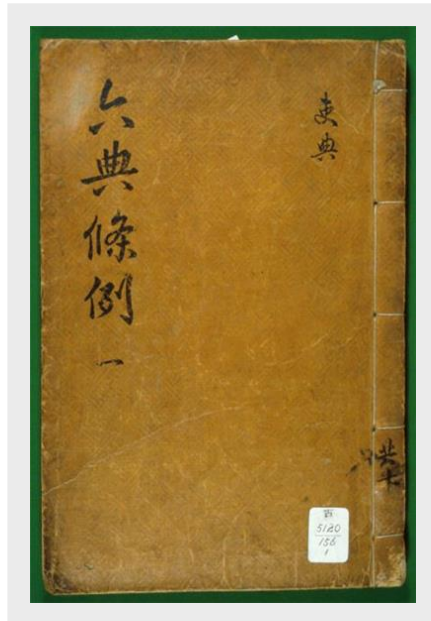


육전조례[六典條例]

고종시대 중앙 관서의 업무를 정리하다

1865년(고종 2) ~ 미상



1 개요

『육전조례(六典條例)』는 중앙 각 관청의 행정 법규와 사례를 모아 간행한 법전이다. 『대전회통(大典會通)』의 간행이 끝난 1865년(고종 2) 편찬을 시작하여 2년 뒤인 1867년(고종 4) 10권 10책으로 간행되었다. 『육전조례』의 간행 목적은 당시 새로 편찬한 법전인 『대전회통』의 규정을 좀 더 세밀하게 정리한 행정 사례집을 편찬하여 법전을 보완하려는 목적이 있었다. 또한 당시 실권자였던 흥선대원군(興宣大院君)이 중앙의 각 관서를 한눈에 파악하기 위한 목적도 있었다. 따라서 『육전조례』에는 중앙 각 관서의 조직과 역할, 시행규칙과 예산 등이 상세하게 수록되어 있다. 특히 각 관서의 재정 규모가 세밀하게 파악되어 있어 조선 고종대의 중앙 행정 실태를 파악하는데 매우 요긴한 자료이다.

2 『육전조례』의 편찬 배경과 목적

『육전조례』는 1867년(고종 4) 5월 16일 10권 10책으로 간행되었다. 200질을 인쇄하였고, 그 가운데 10질은 국왕인 고종에게 진상되었다. 관련사료 『육전조례』의 편찬은 조선의 대표적인 법전 가운데 하나인 『대전회통』의 편찬과 긴밀하게 연관되어 있었다. 『대전회통』은 성종대의 『경국대전(經國大典)』, 영조대의 『속대전(續大典)』, 정조대

의 『대전통편(大全通編)』과 함께 고종시대 편찬된 조선을 대표하는 법전 가운데 하나이다. 『대전통편』이 편찬된 이후, 순조와 헌종, 철종을 거치며 새롭게 추가된 왕명과 법령을 보완하기 위해 『대전회통』이 편찬되었다.

그런데 『대전회통』이 완성된 지 보름밖에 안 된 시점인 1865년(고종 2) 12월 17일, 『대전회통』을 편찬한 찬집소(纂輯所)에서 『육전조례』의 편찬을 건의하였다. 관련사료 편찬을 책임졌던 홍종서(洪鍾序)는 『육전조례』의 서문에서 “『대전회통』이 완성되었으나 글이 간소하여 마땅히 시행해야 할 조례와 격식이 간혹 빠진 것이 있어 각 관서에 있는 사례들을 뽑아서 모아야 할 필요가 있다.”라고 하였다. 『대전회통』이 완성되어 법규가 시행되었지만, 실제 수행해야 하는 행정 규범집이 없었기 때문에 법전을 실행하는데 불편하였다. 이에 따라 각 관서의 크고 작은 사례들을 모아 놓은 중국의 회전(會典) 방식을 모방한 행정 규범집의 편찬이 필요하였다. 회전은 중국 명과 청의 법전인 『대명회전(大明會典)』과 『대청회전(大清會典)』을 말한다. 즉, 『육전조례』는 『대전회통』의 주석이자 행정 규범집과도 같은 역할을 하였다. 이처럼 두 법전은 서로 보완하는 관계에 있다고 할 수 있다.

『육전조례』는 『대전회통』의 편찬을 담당한 관원이 계속하여 관장하였다. 찬집소의 책임자라 할 수 있는 총재관(總裁官)은 조두순(趙斗淳), 이유원(李裕元), 김병학(金炳學)이었고, 당상관(堂上官)은 김학성(金學性), 정기세(鄭基世), 홍종서, 박규수(朴珪壽), 남병철(南秉哲) 등이었다. 관련사료 『대전회통』의 편찬은 이들이 도맡았었는데, 중도에 낙향한 이유원을 제외하고는 모두 『육전조례』의 편찬까지 주도하였다. 이들은 좌의정, 우찬성, 평안감사 등으로 정국의 핵심적인 인사들이었다. 법전의 편찬이 중요했던 만큼 당시 정치적 실권자들이 참여하였다.

『육전조례』는 찬집을 건의하고 2년 반 만에 완성하였다. 1867년(고종 4) 5월 16일, 찬집과 인쇄를 마쳤다. 당시 『양전편고(兩銓便攷)』는 한 달 만에 간행하였고, 관련사료 『대전회통』은 6개월 만에 간행된 것과 비교하면, 『육전조례』의 편찬은 상당히 오랜 기간 걸렸다. 이는 『육전조례』의 내용이 매우 자세하게 구성되어있고, 간행에도 매우 많은 공을 들였다는 것을 알 수 있게 한다. 『육전조례』는 단지 『대전회통』의 주석 역할에만 그친 것이 아니라, 중앙의 각 관서에 대한 직무 범위와 직무 활동, 예산 등을 치밀하게 수록해놓은 별도의 법전이기도 하였다.

물론 『육전조례』 편찬이 늦어진 것은 편찬을 주도한 흥선대원군이 중앙 관서의 직제와 역할은 물론 각 관서에서 실제 사용되는 재원의 출납 현황을 꼼꼼히 파악하려는 과정이었다는 견해도 있다. 흥선대원군은 관서의 예산을 검토하여 쓸모없이 빠져나가는 재원을 파악하고, 이를 정치적으로 이용하고자 하였다.

3 『육전조례』의 수록 내용

『육전조례』는 모두 10권 10책으로, 중앙의 각 관서를 6개로 분류하여 <이전(吏典)>, <호전(戶典)>, <예전(禮典)>, <병전(兵典)>, <형전(刑典)>, <공전(工典)>으로 구성하였다. 즉, 다른 법전과 마찬가지로 6조 체제로 구성하였다. 그리고 중앙의 모든 관서를 이 6개의 체제에 분류하여 수록하였다. 다만 법전에 ‘중앙관서’로 구분되어 있어도 도성 밖에 있는 경우, 예를 들어 수원부(水原府)나 강화부(江華府) 같은 경우는 제외하였다. 즉 『육전조례』에는 한양에 소재한 중앙관서만을 대상으로 수록하였다.

<이전>에는 종친부(宗親府), 의정부(議政府), 충훈부(忠勳府) 등 14개 관서, <호전>에는 선혜청(宣惠廳), 양향청(糧餉廳), 한성부(漢城府) 등 18개 관서, <예전>에는 사직서(社稷署), 종묘서(宗廟署), 기로소(耆老所) 등 25개 관서, <병전>에는 중추부(中樞府), 도총부(都摠府), 훈련원(訓練院) 등 27개 관서, <형전>에는 의금부(義禁府), 전옥

서(典獄署), 형조(刑曹) 3개 관서, <공전>에는 준천사(濬川司), 주교사(舟橋司), 선공감(繕工監) 등 9개 관서를 수록하였다. 모두 96개의 중앙관서이다.

각 관서별로 수록된 내용은 대부분 유사한 내용을 담고 있다. 우선 해당 관서의 관원과 직제, 업무, 시행규칙, 수입과 지출 등의 순서로 기록하였다. 물론 관서의 규모나 위상에 따라 수록된 내용에 차이는 있었지만, 대부분 위의 내용을 포함하고 있다. 이에 따라 개별 관서의 운영을 이해하는 데 매우 효과적인 사료라고 할 수 있다. 좀 더 자세히 살펴보면 아래와 같다.

① 관서의 이름과 법전에 규정된 역할이 나온다. <이전>의 사헌부(司憲府)를 보면, 관서명 아래에 “현행 정치를 논평하고 백관을 규찰하며 풍속을 바로 잡고 억울한 것을 밝히며, 참람한 행위와 허위의 언동을 금단하는 일을 관장한다.”라고 되어 있다. 이는 『대전회통』에 규정된 사헌부의 담당 직무를 그대로 가져온 것이다. 다른 관서들 역시 관서의 이름 아래 법전에 규정된 업무를 기록하였다.

② 관서의 직제와 구성이 나온다. <형전>의 전옥서(典獄署)를 보면, “제조 2원(1원은 형조참의가 겸하고, 1원은 형방승지가 겸한다), 주부 1원(종6품, 관서의 직인을 담당한다), 참봉 2원(종9품, 1원은 조례(皂隸)와 가시담장을 관리하고, 1원은 수갑과 족쇄를 관리한다), 서리(서리 6인, 장무서리 1인), 도예(사령 10명, 반작(半作) 1명, 군사 10명)”라고 되어 있다. 즉 관서의 관직과 해당 정원, 관품이 기록되어 있고, 이들이 담당한 직무가 기록되어 있다. 여기에 더해 서리와 도예(徒隸) 등 관원이 아닌 인원까지 기록했다. 도예는 해당 관서에서 잡무를 보는 하급 인원을 말한다. 다른 관서도 모두 해당 관서에서 근무하는 인원을 양반부터 천민까지 신분에 관계없이 모두 수록하고 있다. 이를 통해 관서의 인적 구성과 직무를 확인할 수 있다.

③ 관서의 역할과 관련된 내용이 나온다. 각 관서에서 가장 많은 분량을 차지하고 중요한 내용이다. <예전>의 홍문관을 보면, “강연(講筵)”, 성균관을 보면, “문묘사전(文廟祀典), 과거(科擧)”, 사직서를 보면, “단유(壇壝)”, 장악원을 보면, “아악(雅樂), 속악(俗樂)” 등의 항목이 자세히 기록되어 있다. 이는 『육전조례』에 수록된 모든 관서에 해당하는 것으로 관서의 직무에 대해 상세한 이해를 할 수 있다.

④ 관서의 총례(總例)가 나온다. 총례는 관서의 역할로는 규정하기 어려운 잡다한 규정들을 세세하게 기록한 것이다. 이는 『대전회통』과 같은 법전에서는 잡령(雜令)으로 분류해 둔 부분이다.

⑤ 관서에서 취급하는 공물(貢物)에 관한 내용이 나온다. 이는 ‘진상(進上)’이나 ‘공물(貢物)’을 취급하는 관서에만 수록되어 있다. 각 관서에서 취급하는 공물이 어떤 종류인지, 어디에서 받아오는지, 얼마나 받아오는지 등 상세하게 기록되어 있다. 예를 들어, <예전>의 교서관(校書館)의 경우에는 권책지(卷冊紙)를 1,112권 13장을 받았다. 전라도에서 567권 6장 반을, 충청도에서 545권 6장 반을 받았다. 이들 권책지는 물건을 직접 받은 것이 아니라 1,112권에 해당하는 비용을 쌀로 받았고, 쌀을 공인(貢人)에게 주어 서울에서 구입하였다. 이들 책값은 1권당 쌀 7두 5승이라고 적혀있는데, 이는 쌀 554석을 책값으로 받았음을 의미한다. 이처럼, 『육전조례』에는 관서의 공물 종류와 수량을 상세히 기록하고 있다.

⑥ 관서에서 사용하는 재정 상황이 나온다. 이는 응입(應入), 용하(用下), 봉용(捧用)이라는 조항인데 대부분의 관서에서 확인이 가능하다. 응입은 관서의 전체 수입을 말하며, 용하는 관서의 지출을 말한다. 반면 봉용은 수입과 지출을 한 번에 기록한 것이다. 관서에 따라 응입과 용하가 기록된 관서가 있고, 봉용이 기록된 관서가 있다. 일반

적으로 재원이 많은 관서에서 응입과 용하를 구분하여 기록하고 있고, 재원이 적은 관서는 봉용으로만 정리하였다. 이들 기록을 토대로, 각 관서의 재정 상황을 일목요연하게 파악할 수 있다.

4 『육전조례』의 특징과 한계

『육전조례』는 고종대의 대표적인 법전인 『대전회통』의 세부 사례들을 담고 있어 법전에서 누락된 상세한 법령을 이해할 수 있는 중요한 자료이다. 『대전회통』은 당시에 시행되지 않는 법령이라도 함부로 뺄 수가 없었다. 『경국대전』이 편찬된 이래 누적하여 기록한 법령은 역대 국왕이 만든 것으로서 조종(祖宗)의 성헌(成憲)으로 인정받았다. 따라서 이들은 시행되지 않더라도 삭제하기 어려웠다. 따라서 『대전회통』은 앞서의 법 조항들을 남겨두고 새로운 법령을 뒤에 붙이는 형식으로 편집되었다. 그러나 『육전조례』는 완전히 새로운 체제로 편집했기 때문에, 당대에 시행되는 조문을 중심으로 기록하였다. 즉, 『육전조례』는 당대의 현실을 거의 그대로 보여준 법령이란 점에서 의미가 있다.

『육전조례』는 매우 꼼꼼하게 대부분의 중앙관서의 직제와 역할을 기록하였고, 무엇보다 이들이 취급한 공물과 진상, 그리고 수입과 지출 내역까지 매우 꼼꼼하게 기록하였다. 따라서 당대 중앙관서의 실상을 이해하는 데 요긴한 자료라고 할 수 있다. 특히, 당시 중앙관서의 조직구조를 파악하거나, 역할을 확인할 수 있어서 중앙관제 연구에 큰 도움이 된다. 각 관서 재정을 기록하고 있어서 중앙재정 연구에도 큰 도움이 되는 중요한 자료라고 할 수 있다.

다만 『육전조례』는 당대의 각 관서의 재원을 꼼꼼히 기록하기는 했지만, 경상도와 전라도의 환곡(還穀) 가운데 감면된 것도 많았고, 충청도와 황해도는 세수 마련의 규칙 개정이 진행 중이었다. 따라서 이러한 변경된 요인까지 모두 기재하기 어려워 명목만을 우선 거론하여 옛 제도를 그대로 수록한 경우도 있었다. 즉, 『육전조례』에는 고종 초년의 각 관서의 자원 사항이 그대로 반영되지는 못했던 한계가 있었다. 그럼에도 『육전조례』는 육전체제에 맞추어 각 관서들의 현황을 집대성한 새로운 경향의 행정법령 사례집으로서 매우 중요한 의미가 있는 사료라고 할 수 있다.