

# 조선의 인사 관련 법규정에 관한 탐색적 연구: 《대전회통》과 《양전편고》 동전(東殿)을 중심으로

차세영\*

## 〈目 次〉

- I. 머리말
- II. 선행연구 검토
- III. 연구방법

- IV. 분석 결과
- V. 결론 및 시사점

## 〈요 약〉

조선이라는 국가가 관료제 내부의 인사 관리를 어디까지 수행하였는지 그 인사행정의 기능과 범위에 대한 이해를 도모하고자 정부와 관료제의 작동 원리라는 행정학적 관점에서 접근하기 위해, 본 연구에서는 조선의 인사행정과 관련한 규정들이라 할 수 있는 조직과 인사 관련 법 규정들을 현대 인사행정의 체계로 분류하는 분석을 수행하여 조선의 인사행정의 범위를 탐색하였다. 《대전회통(大典會通)》과 이조의 업무편람집인 《양전편고(兩銓便攷)》 동전(東殿) 조문별로 인사 관련 조목들을 그 내용에 따라 인사행정의 주요 기능인 충원, 능력계발, 동기관리, 평가, 보상에 해당하도록 범주화한 결과, 우선 인사행정의 다섯 가지 세부기능 및 조직 구조에 해당하지 않는 조목은 확인되지 않아 조선의 인사행정의 범위가 현대의 인사행정 기능의 범위와 크게 다르지 않다는 점이 확인되었다. 그러나 인사의 모집과 선발 등을 수행하는 충원 기능에 대한 조목이 가장 많은 것을 확인하였으며, 특히 인사 임용의 과정의 관직별 후보자 추천 및 임용 업무 규정이 가장 많은 것이 확인되었다. 즉 중앙인사기관으로서 이조에게 추천 과정을 관리하는 것이 가장 중요한 업무였음을 알 수 있다. 또한 관원 개개인의 경력관리 차원의 인사이동이라는 측면보다, 개별 관직별로 후보자를 추천하고 검증한 결과의 관직별 임용의 차원으로 이해해야 할 것으로 보인다. 이러한 검증 및 추천을 위해 인사고과 및 기록관리가 이루어졌다는 점도 주목할만하다.

【주제어: 조선, 인사행정, 이조(吏曹), 양전편고, 대전회통】

\* 한국행정연구원 정부조직디자인센터 소장(seyeongcha@kipa.re.kr)

논문접수일(2024.10.15), 수정일(2024.11.28), 게재확정일(2024.12.5)

## I. 머리말

조선의 관료제는 흔히 ‘전근대’ 시기로 분류되는 왕정 국가임에도 ‘근대적인’ 요소들을 상당수 가지고 있다는 점에서 주목받은 바 있다(이병량, 2002). 공개경쟁시험을 통한 채용이라는 점에서 과거제도가 늘 거론되는 것 또한 현대의 능력주의를 실현한 전근대의 제도가기 때문일 것이다. 과거제도 뿐만 아니라 조선이 운영했던 여타의 인사 제도들 또한 현대와 유사한 실적주의적(meritocratic)이고 관리적인(managerial) 특성들이 나타났다는 점에서 과거로부터 근대성을 발견한 것으로 보이기도 한다.

그러나 서구적인 단선적인 ‘발전’을 ‘근대성(modernity)’이라고 규정하여 전제하고 있는 관점에 대해 제기된 비판들(e.g. Woodside, 2006)에 동의하는 바, 조선의 관료제로부터 또 다른 새로운 ‘근대성’을 발견하는 것이 본 연구의 목적은 아니다. 다만 조선의 관료제가 작동한 원리나 원칙에 대한 관심을 당대 정치나 지배행위의 측면에서만 접근할 것이 아니라, 행정이라는 보다 실무적인 유용성의 측면에서 어떤 특성이 있었는지 확인하고자 하는 접근은 더 필요한 시점이라고 생각한다. 조선이라는 전통 시대 국가의 관료 운영이 오늘날의 현대 행정학의 렌즈로 볼 때 주목할 만한 특징들이 발견되고 있는 것에 비해, 당시 관료제가 수행했던 행정의 구체적인 운영 원리나 제도의 작동은 여전히 블랙박스의 영역이라 할 수 있기 때문이다. 특히 관료제라는 제도 속에서 움직인 관료들은 실제로 국가의 중요한 의사결정을 이끄는 주체들이었기 때문에 이들을 임용하고 관리하고 승진시키는 일종의 인사행정은 그 사회의 지배층을 규정하는 매우 중요한 영역이라 할 것이다. 또한 인사행정은 비교적 그 연구대상의 범위가 명확함에도 불구하고, 여전히 학계의 관심은 지극히 부족하다고 할 수 있다.

조선은 기록의 나라라고 할 수 있을만큼 무수한 기록들을 남겼고, 조선시대의 공식적인 법령자료들 또한 대전(大典)류, 법령집, 관서지(官署志), 조례·정례(條例·定例), 편고·편람(便攷·便覽) 등 다층적인 체계를 갖추고 전해지고 있다. 역사학계의 노력으로 조선 정부가 남긴 수많은 기록들의 개별적인 조문 및 조목들이 해석되어 각각 어떤 규정이 있었는지에 대한 부분적인 파악은 이루어지고 있으나, 이러한 조목들의 규정에 의해 조선이라는 국가가 관료제 내부의 인사 관리를 어디까지 수행하였는지, 즉 인사행정의 기능과 범위가 어떻게 되었는지에 대한 보다 종합적인 이해는 부족하다고 할 수 있다. 구체적인 조문들이 남아 있는 것에 비해 이러한 접근은 부족했다고 판단된다. 이는 이러한 영역을 제도사의 영역으로 접근하고 있는 역사학계의 역할도 중요하겠지만, 정부와 관료제의 작동 원리라는 차원에서 접근할 수 있는 행정학계의 해석도 필요한 부분이라고 할 수 있겠다. 따라서 본 연구는

행정학의 관점에서 조선의 공식적인 법령자료에서 확인할 수 있는 인사행정의 기능과 범위를 탐색적으로 확인해보고자 하는데 연구 목적이 있다.

조선 관료제의 인사에 관한 행정과 관련한 규정들이라 할 수 있는 조직과 인사 관련 법 규정들은 최고 법전인 《경국대전》·《속대전》·《대전통편》·《대전회통》의 대전(大典)류와 이조의 업무편람집인 《양전편고》를 통해 확인할 수 있다. 본 연구에서는 법전 및 규정집 별로 인사 관련 조목들을 그 내용에 따라 현대 인사행정의 체계로 분류하는 분석을 수행하여 조선의 인사행정의 범위를 탐색해보고자 한다. 물론 현대 인사행정의 체계가 조선 관료제의 인사행정을 이해하는데 적합한 분석틀인지에 대한 의구심은 들 수 있으나, 조선의 관료제가 남긴 단서들을 모아 현대 행정학을 기반으로 하고 있는 현대의 시각에서 당시의 인사행정의 상(象)을 그려볼 수 있도록 재구성하는 연구 또한 우리의 이해를 확장하는데 의의가 있을 것으로 판단하고 본 분석을 수행하였다. 또한 현대 인사행정의 분석틀이 조선의 인사행정을 이해하는데 적합하다면, 시대와 지역과 무관한 인사행정의 보편성을 조선을 통해 발견할 수 있는 가능성을 탐지할 수도 있을 것이다.

## II. 선행연구 검토

### 1. 조선의 인사 관련 연구들

조선의 인사에 관해서는 먼저 역사학계에서 진행해온 관련 법이나 제도의 존재를 발견하는 연구들이 있다. 신규 채용과 관련하여 과거제도(조좌호, 1996; 이성무, 2004)나 천거제(정구선, 2007)에 관한 연구들이 대표적이다. 합격자 관리 단계의 오늘날의 시보 임용 단계에 해당하는 ‘분관(分館)’<sup>1)</sup>과 그 결과에 대해 이창걸(2009), 원창애(2011)의 연구가 밝히고 있다. 계급제(rank-in-person system)로서의 성격을 갖는 품계(品階) 제도에 관해서는 남지대(1992)의 연구가 대표적이다. 관직 및 조직의 구조에 관한 연구도 지속적으로 이어져왔다(한충희, 1990; 1996; 2001a, 2001b; 2007; 2010). 이러한 연구들은 왕명이나 정치적 환경의 변화에 따른 법적 규정과 제도의 도입 및 변화 등을 살피고 당대의 관료제의 형태와 구성 원

1) 1623년~1720년을 범위로 연구를 수행한 이창걸(2009)은 문과 합격자 중 장원을 제외한 인원에게 7품에서 9품에 해당하는 품계가 내려진 뒤 이들을 ‘권지(權智)’로 차정(差定)하여 승문원, 성균관, 교서관, 예문관에 파견, 일종의 수습 기간을 보내는 것을 ‘분관’이라고 설명하고 있으나, 1870년에 간행된 “《양전편고》”의 ‘제과’에서는 ‘과거 이전에 승륙한 자’ ‘장원’ ‘탐화랑(제2, 3위에 오른 자)’를 분관에서 제외한다고 되어 있어 시기에 따라 분관에서 제외되는 범위가 달랐을 가능성이 있다.

리를 밝힌 연구들이라 할 수 있다.

인사와 관련하여 실제 이루어진 인사 임용이나 인사이동과 같은 인사의 '결과', 즉 실제로 나타난 '현상'에 주목한 연구들도 한 축을 이룬다. 첫 번째로 문과방목(文科榜目)과 같은 방목류(類)의 자료를 활용하여 빈도 분석 중심의 양적 접근을 한 연구들이 상당수 제시되어 있다(차장섭, 1994; 박홍갑, 1995; 김창현, 1996; 1997; 1999; 원창애, 1997; 2003; 차미희, 1998; 이원명, 2004a; 2004b). 《경국대전》의 규정을 근거로 문과 급제자들의 관직 진입 이후의 경력, 특히 승진 기회에 관심을 기울이거나(박홍갑, 1995; 김창현, 1996; 1997; 1999; Hetjmanek, 2013), 문과 급제자들의 출신 성관 및 지역을 중심으로 인적 배경과 지배층 진입 가능성과의 관계를 시사하는 연구들(이원명, 2004a; 2004b)을 살필 수 있다. 두 번째로 특정 관직별로 임용된 인물들의 특징에 주목하거나, 특정 관직의 재직자들의 전직(前職), 또는 이후 관직 또는 경력에 주목하여 경력 경로(career path)가 나타나는지 확인한 연구들도 다수 제시되어 있다. 한충희(2004; 2007; 2010), 강성득(2009), 정만조(2009) 등의 연구는 전자에 해당한다. 예문관 한림이나 홍문관의 관직을 재직한 관료들이 청요직으로 진출하는데 유리했다는 것을 밝힌 연구들(최승희, 1978; 한충희, 1990; 원창애, 2007; 송웅섭, 2017)이나, 6조의 정랑·좌랑 직에 재직한 이들의 언관(言官) 관직으로의 이동 상황을 밝힌 연구들(최이돈, 1994; 이근호, 2009)은 후자에 해당한다고 볼 수 있다.

조선의 중앙인사기관이라 할 수 있는 이조(吏曹)의 역할에 대해서는 특히 이조의 중간 관리자급인 이조정랑, 좌랑이 정치적으로 중요한 요직으로 인식되어 온 바, 이들의 정치적 역할에 대해 이루어진 연구들이 상당수이다(송찬식, 1978; 남지대, 1992b; 최이돈, 1994). 이들 연구들은 당대의 정치적 현상과 맥락에 대해 깊이 이해하여 이조전랑(吏曹銓郎)이라는 직위의 특수성을 식별해낸 연구들이라 할 수 있다.

행정학계에서는 조선의 정치·행정 구조를 다각적으로 조망하면서 인사행정을 다룬 연구(김운태, 1995)나 이를 사상적 기반인 유교의 특성이 반영된 관료제라는 시각에서 분석한 박병련(1991; 2017)의 저작이 대표적이라 할 수 있다. 또한 최근 조선의 관료의 임기제나 6품으로의 승진을 분석한 연구가 발표되기도 하였다(김렬, 2015; 2017). 또한 《정사책(政事冊)》이라는 조선의 인사기록을 통계적으로 분석하여 인사임용의 현상을 분석한 연구도 제시되었다(차세영, 2018).

이처럼 기존의 학계에서 누적해온 조선의 인사행정에 관한 연구들은 인사 관련 법 규정의 존재와 내용, 그것이 실제 당대에 적용된 결과에 대해 소개하고 발굴하는데 크게 기여해왔다. 그러나 인사행정의 장인 관료제에서 나타나는 인사(人事)를 둘러싸고 행정학의 시각에서 접근하는 인사행정의 요소들에 관한 검토는 부족하다고 할 수 있다. 특히 당대에 쓰인

각 조문이나 용어들을 풀이한 내용들은 확인할 수 있으나, 이 각 조문의 내용들이 인사행정 측면에서 볼 때 어떤 속성을 띤 것인지, 어느 과정에 해당하는 것인지에 대해서는 파악하기가 어렵고, 아직은 피상적인 이해에 그치고 있는 것들도 상당하다. 이는 당시의 제도 전반에 대한 이해가 아직 부족하기 때문이기도 하지만, 또한 인사행정의 보다 일반적인 성격에 대한 이해가 부족한 상태에서 각각의 조문들을 파편적으로 접근하고 있기 때문이기도 하다. 이러한 한계 때문에, 각 조문의 목적이나 원인 등을 밝힘으로써 현대 인사행정의 관점에서 조망할만한 인사제도를 밝히거나, 현대에도 발생 가능한 현상에 대한 당대의 고민을 오늘날 참고할만한 그러한 수준의 해석은 부족한 상황이라고 볼 수 있다.

## 2. 법전 및 공식자료에 대한 연구

조선시대 법전에 관한 기왕의 연구들은 대체로 크게 두 가지 경향으로 분류할 수 있다고 한다(한상권, 1994). 첫 번째, 법제사적인 연구로, 법전 자체의 편찬 시기와 편찬의 경위 등을 살피고 법전에 수록된 내용과 의미를 밝히고자 하는 연구들이라 할 수 있는데, 이성무(1990), 한상권(1994), 홍순민(1998), 정공식(2001), 김일환(2007), 김백철(2007; 2008) 등의 연구가 이에 해당한다고 할 수 있다. 특히 본 연구의 분석 대상이자 조선왕조의 마지막 종합 법전인 《대전회통》의 편찬 과정과 체제에 대한 검토, 이전 버전인 《대전통편》과의 비교 검토 등은 정공식(2001)의 연구를 통해 이루어진 바 있다.

두 번째, 법전을 연구 대상으로 삼아 당대의 사회상을 밝히는 연구들로, 이전 시기의 법전과의 비교를 통해 사회상의 변화를 포착하여 설명하고자 하는 연구들이라 할 수 있다. 이러한 경향의 연구들은 전반적인 사회상을 그리고자 하는 시도로 이루어지거나(e.g. 정해은 외, 2010), 또는 각각의 연구 분야에서 해당 분야의 과거를 탐색하기 위해 법전이라는 재료를 활용하는 연구들이라 할 수 있다(e.g. 정지영, 2013; 이기원, 2008; 오영석·최병욱, 2000; 정봉길, 2014; 임한솔, 2024; 심재우, 2013). 최근에는 다양한 학문 분야에서 후자에 해당하는 연구가 상당수 이루어지고 있는 것으로 보인다.

법전 외에도 공식적인 업무규정을 체계화하여 조선시대에 발간되었던 공식자료들이 최근 번역되어 출간되면서 다양한 연구에 활용되고 있다. 대표적으로 《은대조례(銀臺條例)》, 《양전편고(兩銓便攷)》 등의 자료가 있다. 먼저 조례(條例)는 ‘법제화된 국왕의 명령’을, 수교(受敎)는 관서나 관료들이 개별적으로 왕으로부터 받은 명령들을 의미하고, 이러한 개별적인 수교들이 법조문이 되면 조례가 된다(장유승, 2012). 즉, 왕명의 출납을 담당했던 승정원의 업무를 이·호·예·병·형·공의 국정운영의 기능별로 나누어 ‘국왕의 명령으로 제정된 규정’으로 종합 정리한 업무지침서가 《은대조례》라고 할 수 있는데, 한국고전번역원에서 이

《은대조례》를 번역하여 출간한 바 있다(이강욱 역, 2012). 《은대조례》는 승지들의 업무나 그 직위에 대한 연구(e.g. 서민주, 2021)와 같이 승정원에 대한 연구에서 활용되거나, 또는 육조 각각의 업무나 기능을 파악하기 위해 각 육조에 왕명을 전달하는 업무수행 과정을 거쳤던 승정원의 규정을 확인하기 위해 활용되기도 한다(e.g. 박현순, 2023). 《양전편고》는 조선의 인사를 담당했던 기관인 이조(吏曹)의 업무편람집으로, 인사 업무의 실무를 담당하는 관원들이 실제로 활용한 규정들을 고종 시기에 종합 출간하였으며, 이를 법제처(1978)에서 번역하여 출간하기도 하였다. 크게 문관의 인사에 대한 동전(東殿)과 무관의 인사에 대한 서전(西殿)으로 규정들이 나뉘어 있으며, 문무관의 임면·복무·승진·징계 등에 관한 규정과 관례들이 정리되어 있다(한국민족문화대백과사전). 《양전편고》를 참고한 연구(김병원, 2003)은 확인되나, 아직 《양전편고》의 내용이 본격적으로 분석되지는 않고 있다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 분석 대상과 범위

분석의 대상이 되는 기록은 조선의 《대전회통(大典會通)》과 《양전편고(兩銓便攷)》이다. 《대전회통》은 그 중에서도 문반 관리의 인사, 즉 문선(文選)·훈봉(勳封)·고과(考課)를 담당하는 이조(吏曹)와, 문과(文科) 등 각종 과거시험을 담당했던 예조(禮曹)에 관한 규정을 담은 ‘이전(吏典)’과 ‘예전(禮典)’을 분석 대상의 범위로 한다. 《양전편고》는 그 중 문반 관리에 대한 규정인 ‘동전(東銓)’을 분석 대상의 범위로 한다. 《양전편고》의 간행 시기가 《대전회통》 간행 시기와 비슷하기 때문에 《경국대전》보다는 《대전회통》과의 비교가 적절할 것이다.

《대전회통》은 《경국대전》의 최종 개정판이라 할 수 있다. 《경국대전》은 현대의 헌법과 같은 역할을 한 것으로 알려져 있으나 실제 그 내용을 들여다보면 오늘날 헌법과 같이 모든 국민들의 기본권을 규정하는 근본 규범으로 구성된 법으로 보기는 어렵다(함재학, 2004). 사실 《경국대전》은 오늘날 법령과 비교하면 법률, 시행령, 예규 수준에 비견할 만한 상이한 수준의 법조문들이 함께 수록되어 있다. 《경국대전》의 편찬 자체가 국기 기본 통치에 관한 근본원리를 제시하는 것을 목적으로 한 것이 아니라, 고려 말 이래의 각종 법령 및 판례법과 관습법을 수집하여 1397년(태조 6) 간행한 《경제육전(經濟六典)》으로부터 비롯된 기본 틀에 그간 나온 여러 전교 등을 취합하여 후세까지 이어져야 할 조문들을 중심으로 정리한 형태이기 때문이다. 1461년(세조 7년) 《경국대전》의 편찬 착수에서 1485년(성종 16년) 간행까

지의 기간뿐만 아니라 조선 초기부터 누적되어온 법령들을 정리한 것이므로, 건국 초기 신생국가에 요구되었던 많은 법적 규정 및 규범들이 그 적용 대상이나 수준을 한정하지 않고 다양하게 포함된 것으로 보인다. 이후 간행된 《속대전》·《대전통편》·《대전회통》 또한 이러한 《경국대전》의 기본틀을 수정하지 않고 현실에서 사문화되거나 새롭게 추가된 법령들을 정리하는 방식으로 수정하였다. 이 중 《대전회통》이 고종 2년(1865) 조선왕조가 간행한 마지막 종합법전이다. 대전류들은 《주례(周禮)》의 6관 체제의 구성을 따른 이전(吏典), 호전(戶典), 예전(禮典), 병전(兵典), 형전(刑典), 공전(公典)으로 구성되어 있으며, 《대전회통》을 또한 마찬가지이다.<sup>2)</sup> 이 중 특히 이전(吏典)은 ‘조선시대 문선(文選)·훈봉(勳封)·고과(考課) 등에 관한 일을 관장하던 관서’인 이조(吏曹)의 기능을 규정한 조목들을 담고 있다. 예전(禮典)은 ‘조선시대 예악·제사·연향·조빙·학교·과거 등을 관장하던 관서’인 예조(禮曹)의 기능을 규정한 조목들을 담고 있어, 관료 선발 시험인 문과·무과·잡과 등 모든 과거시험에 대한 조목들이 포함한 인사 선발을 위한 제도들은 예전을 통해 확인할 수 있다. 본 연구에서는 한국법제연구원이 번역하여 발행한 《대전회통》을 분석 대상으로 하였다.

《양전편고》는 이조의 업무편람이다. 고종 재위 초반 《대전회통》 간행과 더불어 정리·간행된 기관별 실무 관련 조례 중 하나로, 승정원의 업무편람집인 《은대조례》와 함께 이조(吏曹)와 병조(兵曹)의 업무편람집으로 정리되어 간행되었다. 이 중 ‘동전(東銓)’은 문관들에 대한 인사행정을 담당했던 이조가 인사행정을 규정하는 대전(大全) 수준의 법령을 준수하면서 실무에 활용한 지침과 규정들을 업무의 성격에 따라 조문별로 구분하여 정리한 것이다. ‘서전(西銓)’은 무관의 인사를 담당하던 병조(兵曹)의 업무편람이다. 이 중 서전보다 동전의 내용이 더 많은 분량을 차지한다. 본 연구에서는 법제처가 번역하여 발행한 《양전편고》의 ‘동전’을 분석 대상으로 하였다.

## 2. 분석방법

본 연구는 인사 관련 규정들을 담고 있는 역사적 기록물을 대상으로 하는 문헌분석을 수행해야 하므로 내용분석(content analysis)의 방법으로 분석하고자 한다. 현대 인사행정의 기능과 비교 분석하기 위함하므로, 현대 인사행정의 체계를 범주화(categorization)을 위한 분석틀로 사용하는 연역적 내용분석에 해당한다.<sup>3)</sup> 연역적 내용분석이란 Elo & Kyngäs(2007)

2) 단순히 기관으로서의 육조(六曹)의 업무 구분을 의미하는 것이 아니라 국가가 담당해야 하는 기능을 6개로 구분하여 제시한 것으로, 각각이 육조의 이조, 호조, 예조, 병조, 형조, 공조의 업무와 거의 대응되기는 하나 개념적으로는 다른 차원이라고 이해해야 한다(오향녕, 2010: 85).

3) 연역적 내용분석은 “일반적으로 기존의 연구에 바탕을 두고 새로운 맥락을 통해 기존의 연구결과를 재검

이 귀납적 내용분석과 구분하여 정리한 접근법으로, 기존의 이론이나 모델로부터 출발한다는 점에서 귀납적 내용분석과 차이가 있다. Elo & Kyngäs(2007)이 제시한 내용분석의 3단계는 다음과 같다.

첫째, 준비(Preparation) 과정으로, 단어나 주제 등 분석의 단위를 설정하는 단계이다. 분석의 단위는 한 문장 이상이 될 수도 있고, 단어나 글자가 될 수도 있으며, 분석의 단위는 연구 질문에 따라 그 적절한 수준이 달라질 수 있다. 이는 내용분석 연구 방법론을 정립하고자 노력했던 Krippendorff(2004)가 제시한 단계의 단위화(Unitizing)에 해당하는 단계이기도 하다.<sup>4)</sup>

둘째, 조직화(Organising)의 단계이다. 귀납적 내용분석과 분석과정에서 가장 큰 차이가 있는 지점으로, 귀납적 내용분석은 개방코딩을 거쳐 범주를 생성하고 점차 그보다 큰 차원으로 범주를 그룹화해가는 과정이라면, 연역적 분석은 기존의 연구에 바탕을 두고 있기 때문에 기존의 이론이나 연구결과, 프레임 등을 새로운 맥락을 통해 범주화 매트릭스(categorization matrix)를 구조화하는데 반영할 수 있다.<sup>5)</sup> 이 범주화 매트릭스를 일종의 분석틀(analysis frame)로 이해해도 무리가 없다. 본 연구에서는 현대 인사행정의 체계를 범주화 매트릭스의 틀로 사용하고자 한다.

셋째, 보고(Reporting)의 단계이다. 범주화 매트릭스를 적용하여 이에 따라 자료를 코딩하여 분석한 후, 그 결과를 기존 연구 등과 비교하고 이로부터 새로운 발견을 서술한다.

본 연구는 상술한 과정을 거쳐 다음과 같이 분석을 수행하였다.

첫 번째 준비 과정인 단위화 과정에서 설정한 분석의 단위는 단수 또는 복수의 조례들로 구성되어 있는 조목(條目) 또는 조항(條項)이다. 특정한 제도에 관한 조례(條例)들은 하나의 조목(條目)에 포함되어 서술되어 있으며, 조목들은 목록(目錄)이라는 목차의 순서에 따라 배치되어 있다.

두 번째 조직화 단계의 분석을 위해 범주화 매트릭스를 구성하였다. 조목들을 범주에 따라 코딩할 범주화 매트릭스는 현대 인사행정의 체제모형(system theory)에 따른 인사행정의 주요기능 구분이다. 체제모형은 투입(input) → 체제 내부의 전환 → 산출(output)의 과정을 전제하는데, 인사행정에 영향을 미치는 다양한 내·외부적 환경요소들을 소화하는 인사행정의 체제는 여러 교과서를 통해 소개되고 있다(임도빈·유민봉, 2019; 박천오 외, 2017).

증해보고자 할 때” 사용된다(Catanzaro, 1988; 최성호 외, 2016: 145 재인용).

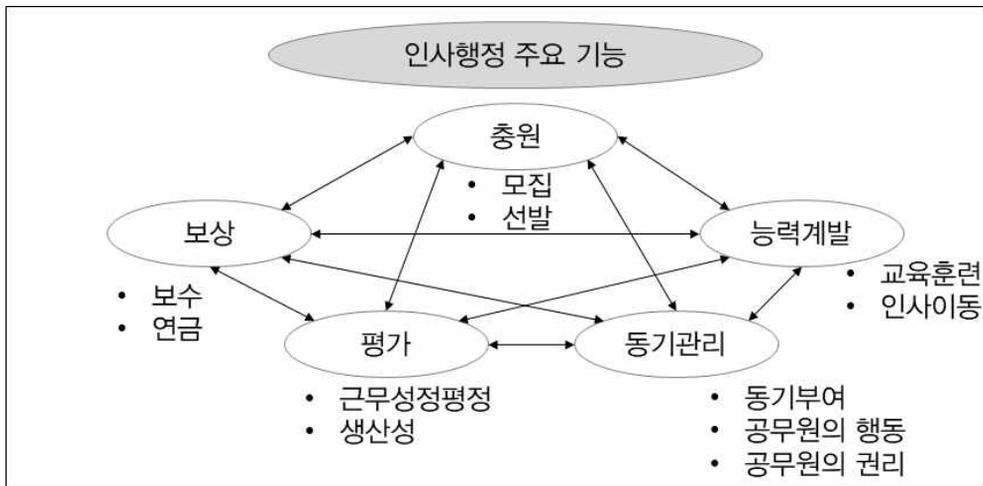
4) Krippendorff, K. (2004). Content analysis: An introduction to its methodology. Beverly Hills, CA: Sage. 참고.

5) 물론 이를 염두에 두되 자유로운 범주화 매트릭스를 구성하는 것도 가능하다.

이 인사행정의 체제는 구체적으로는 인사 관리 과정(Fornburn, Tichy & Devana, 1984), 또는 인사행정의 기능(오석홍, 2000; 임도빈·유민봉, 2019)으로 세분되어 제시된다.

아래 <그림 1>과 같이 인사행정의 주요 기능별 세부 기능을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 충원은 모집, 선발과 같은 충원을 위한 단계의 세부 기능을 의미한다. 능력개발은 교육훈련과 같이 공무원 개인의 역량을 제고하기 위한 관리 차원의 기능을 비롯하여, 역량에 맞는 직무 배치 및 경력 개발을 통한 능력개발로 이어질 수 있는 인사이동을 포괄하는 기능이라 할 수 있다. 다음으로 동기관리는 공무원 개개인의 내·외적 차원의 동기를 촉진하기 위한 동기 부여, 동기의 행동으로의 발현, 동기 촉진과 사기 진작 등을 위한 권리 보장 등을 포함하는 기능이며, 평가는 공무원의 업무 결과에 대한 근무성정평정 및 생산성의 정도를 평가하는 기능을 포함한다. 마지막으로 보상은 공무원의 업무에 대한 대가로 현 시점에서 기대할 수 있는 금전적 보상인 보수나, 미래 시점에서 기대할 수 있는 연금까지 포함하는 내용이라 할 수 있다.

<그림 1> 인사행정의 주요 기능



출처: 임도빈·유민봉(2019: 15) [그림 1-2]

위와 같이 체제모형의 로직(logic)을 따르는 인사행정 기능의 구분은 실제 한국 인사행정의 실무 차원에서도 확인할 수 있다. 인사혁신처가 매년 발간하고 있는 인사실무 지침서인 「2024 공무원 인사실무」를 살펴보면 제1장 공무원의 종류 이후로 임용(충원), 인사관리, 인재개발(능력개발), 성과관리(평가), 보수·복지·연금(보상), 신분 및 권익보장(동기관리)의 내용을 포함하고 있으며, 추가로 공무원 재해보상, 복무·징계 및 공직자 윤리, 공무원노동

조합, 고위·과장급 인사제도에 대한 내용을 담고 있어, 인사행정의 주요 기능으로 식별되는 내용의 규정들을 정리하고 있음을 알 수 있다.

본 연구는 조선의 인사행정의 기능과 범위가 현대 인사행정의 체제와 비교할 때 어디까지인지 확인하고자 하므로, 현대 인사행정의 체제, 특히 그 중 인사행정의 기능 구분을 본 연구의 연역적 내용분석을 위한 범주화 매트릭스로 활용하였다. 각 조목은 텍스트 분석(text analysis)에 쓰이는 질적자료 분석 소프트웨어인 Atlas.ti 9.0을 활용하여 범주화하였다. 분석자료의 각 조목은 숫자로 ID를 부여하여 《대전회통》 이전의 조목은 [ID 1: #], 예전의 조목은 [ID 2: #], 《양전편고》 동전의 조목은 [ID 3: #]로 구분하였다.

연역적 내용분석을 위한 범주화 매트릭스는 다음과 같다.

〈표 1〉 범주화 매트릭스

	총원	능력개발	동기관리	평가	보상
《대전회통》 이전·예전	〈예시〉 [ID1:8] [ID2:1] ...	...	...	...	...
《양전편고》 동전	[ID3:5] ...	...	...	...	...

## IV. 분석 결과

먼저 본 연구가 분석의 단위로 설정한 조목의 수는 《대전회통》의 이전(吏典) 31개, 예전(禮典) 62개, 《양전편고》 38개이다. 조목별로 길이는 상이하나, 현대 법령의 한 조(條)가 어떤 한 대상의 범위나 내용을 규정하고 있는 것과 같이 각각의 조목은 하나의 규정을 다루고 있다. 따라서 본 연구의 분석 수준을 고려할 때 조목별 명칭 이하의 내용은 하나의 단위로 보고 범주화를 진행하였다.

〈표 2〉 분석 대상의 조목 수

자료	조목 수
《대전회통》이전(吏典)	31
《대전회통》예전(禮典)	62
《양전편고》동전(東銓)	38

## 1. 《대전회통》 분석 결과

먼저 《대전회통》 조목 범주화 결과는 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 《대전회통》 조목 범주화 결과

	《대전회통》이전(吏典)	《대전회통》예전(禮典)
총원	[ID1:10] 취재(取才) [ID1:11] 천거(薦擧) [ID1:12] 제과(諸科) [ID1:13] 제수(除授) [ID1:14] 한품서용(限品敍用) [ID1:15] 고신(告身) [ID1:16] 서경(署經) [ID1:22] 차정(差定) [ID1:29] 상피(相避)	[ID2:1] 제과(諸科) [ID2:19] 취재(取才) [ID2:38] 문무관사품이상고신식(文武官四品以上告身式) [ID2:39] 문무관사품이하고신식(文武官五品以下告身式) [ID2:40] 당상관처고신식(堂上官妻告身式) [ID2:41] 삼품이하처고신식(三品以下妻告身式) [ID2:42] 홍패식(紅牌式) [ID2:43] 백패식(白牌式) [ID2:44] 잡과백패식(雜科白牌式) [ID2:55] 기복출의첩식(起復出依牒式) [ID2:60] 감합식(勘合式)
능력계발		[ID2:3] 생도(生徒)
동기관리		[ID2:24] 장권(獎勸)
평가	[ID1:18] 해유(解由) [ID1:19] 포폄(褒貶) [ID1:20] 고과(考課)	[ID2:56] 해유이관식(解由移關式) [ID2:57] 해유첩정식(解由牒呈式)
보상	[ID1:21] 녹패(祿牌) [ID1:24] 노인직(老人職) [ID1:25] 추증(追贈) [ID1:26] 증시(贈諡) [ID1:27] 급가(給假)	[ID2:45] 녹패식(祿牌式) [ID2:46] 추증식(追贈式) [ID2:47] 향리면역사패식(鄉吏免役賜牌式) [ID2:48] 노비토전사패식(奴婢土田賜牌式)

### 1) 총원

#### (1) 신규채용

인재를 모집·선발하는 ‘총원’ 기능에 해당하는 조목들은 다음과 같이 관료의 신규채용과 자격제한 등 임용에 관한 규정을 명시한 조문들이다. 먼저 취재(取才), 제과(諸科) 조목은 이전과 예전에 모두 각각 포함되어 있다. 취재는 과거를 통해 인재를 선별하는 경우가 아닌 특수한 직무를 수행할 책임자를 선발하여 채용하기 위해 해당 직에 대한 소정의 시험과목을 선별하여 실시하는 시험을 말한다. 이전의 취재 조목에는 취재의 대상이 되는 관직과 시험과목, 선발 인원, 시험 시기 등이 명시되어 있고, 예전의 취재 조목에는 구체적인 시험의 방식과 과정이 규정되어 있다.

제과(諸科)의 사전적 의미는 관리 등용을 위한 시험, 즉 문과, 무과, 그 밖의 음양과(陰陽科)·의과(醫科)·율과(律科)·역과(譯科) 등의 과거(科擧)를 통칭하는 것이다. 이전의 제과 조에는 문과 및 역과의 합격자에게 주어지는 계급인 산계(散階)에 관한 규정과, 시보(試補, probationer) 임용과 유사한 ‘권지(權知)’<sup>6)</sup>로 배치되는 ‘분관(分官)’ 규정을 명시하고 있다. 한편 예전의 제과 조에는 문과의 구체적인 시행 과정과 규정들이 명시되어 있다. 이전의 제과 조에는 사실상 성적에 따른 합격자 관리에 관한 사항만 포함하고 있기 때문에, 현대의 공무원임용시험령에 해당하는 내용은 예전의 제과 조라고 할 수 있다.

천거(薦舉)는 추천을 통해 채용하는 제도로, 천거 조목에 포함된 조문들은 천거의 시기와 과정, 추천 결과의 책임 소재 등을 밝히고 있다. 신규채용과 관련한 취재, 천거, 제과 조목 다음으로 나오는 제수(除授)는 사전적으로는 새로운 벼슬을 내린다는 의미이지만, 실제로는 추천의 절차 없이 임명하는 연안 및 변경 지역의 수령들의 관직을 규정하는 내용의 조문들을 포함하고 있는 조목이다. 차정(差定)은 특정 기간 동안 특수한 임무를 맡기기 위한 임시직에 적임자를 임명하기 위해, 정식 임명 과정을 거치지 않고 간소한 과정을 거쳐 임명하는 규정에 관한 조목이다.

## (2) 자격 제한

한품서용(限品敍用)은 양첩(良妾), 또는 천첩(賤妾) 출신의 자손들의 관직 진출에 대한 자격 제한 규정들을 담고 있는 조목이다. 상피(相避)는 일정한 범위 내의 친척이 한 관서 내에서 재직하거나 인척간의 유착관계가 발생하는 것을 방지하기 위한 제도를 명시하고 있다. 《경국대전》부터 친척이 소송 당사자이거나 과거 응시자일 경우 청송관(聽訟官)<sup>7)</sup>이나 시관(試官)으로 재직하지 못하도록 제한하는 규정이 구체적으로 명시되어 있으며, 《속대전》 이후 《대전회통》까지 조문이 개정될 때마다 지방 행정 기관의 위계 상 발생할 수 있는 유착 방지를 위한 상피 규정 등까지 상당수 개정되어 추가되었다. 인사 임용 시에는 일종의 관직별 특별 자격제한 조건으로 기능하는 규정들이라 할 수 있다.

## (3) 채용 과정 절차 관련

다음으로는 선발 및 임용 과정의 행정절차 및 문서행정에 관한 조목들이다. 먼저 고신(告身)은 관직에 임명할 때 수직자(受職者), 즉 임명된 관리에게 내어주는 수관증서(授官證書),

6) 과거합격자로서 성균관·승문원·교서관 등에 분관(分管)되어 임용 대기 중인 견습 관원을 이르는 말로(한민족문화대백과사전 “권지”), 오늘날의 시보 임용과 유사하다.

7) 소송을 맡는 관리.

사령서(辭令書)를 말한다. 즉, 이 고신이 앞서 언급한 관리 임용의 마지막 단계인 서경(暑經), 즉 임명 대상자의 가족관계를 포함한 신원 확인 과정을 마친 후 발급된 사령서이다. 이 발급 과정에 대한 규정이 고신 조목에 나타나있다.

서경(署經)은 《경국대전》에는 없었으나 《속대전》부터 포함된 조목으로, 낙점 과정을 거쳐 관직에 임용될 것으로 잠정적으로 결정된 후보자에 대한 신원 조회를 하는 과정을 말한다. 해당 임명자의 내외사조(內外四祖) 및 부인의 사조(四祖)에 대한 기록을 확인하여 사헌부와 사간원에서 해당 임용에 대한 동의 여부를 밝힌 뒤 사령장을 발부하였다. 추천 및 낙점, 서경의 절차에 대해서는 《양전편고》 분석에서 후술할 것이다.

#### (4) 채용 관련 공문서 서식 관련 규정

예전에는 공문서 서식에 관한 조문들이 상당수 포함되어 있다. 62개 조목 중 공문서식에 관한 조목이 25개이며, 이 중 15개가 인사 관련 공문서의 서식이다. 이 중 8개가 채용 관련 과정에 유통되는 공문서의 서식에 대한 규정으로, 구체적으로는 다음과 같다.

문무관사품이상고신식(文武官四品以上告身式)은 4품 이상의 관리에게, 문무관오품이하 고신식(文武官五品以下告身式)은 5품 이하 관리에게 발급하는 사령서인 ‘고신’의 서식이다. 당상관처고신식(堂上官妻告身式)은 외명부(外命婦)에 속하는 당상관 이상 관리의 아내, 삼품이하처고신식(三品以下妻告身式)은 외명부의 3품 이하 관리의 아내에게 봉작이 내려지는 ‘고신’의 서식이다.

홍패식(紅牌式)은 문·무과의 최종합격자에게 발급되는 증서인 홍패(紅牌)의 서식, 백패식(白牌式)은 문과의 응시 자격시험인 생원·진사시의 합격자에게 발급되는 증서인 백패(白牌)의 서식, 잡과백패식(雜科白牌式)은 잡과 합격자에게 발급되는 증서의 서식이다.

기복출의첩식(起復出依牒式)은 상을 당한 관리가 복상 기간을 마치기 전임에도 불구하고 동원하여 관직에 재임하도록 하는 ‘기복(起復)’을 시킬 때 발급하던 문서의 서식이다. 감합식(勘合式)은 문과 시험 답안의 작성자를 알아볼 수 없도록 일종의 ‘블라인드 심사’를 하기 위해 응시생의 정보와 제출 답안지를 분리할 때, 추후에 답안지의 주인을 다시 알아볼 수 있도록 표시해두는 표식인 ‘감합’의 서식이다.

## 2) 능력개발

관리들의 능력이나 역량을 개발하고 향상시키는 내용에 관해서는 예전의 생도(生徒) 조목뿐이다. 생도는 ‘문관 또는 기술관리를 양성하기 위해 각 기관에 소속시켜 공부하게 하던 학생으로, 성균관, 사학, 향교 등에 소속된 유학(儒學), 그리고 잡학의 해당 관아에 소속된 잡

학생(雜學生) 등 학업에 종사하는 학생'을 지칭한다. 재직자들의 역량 개발을 위한 것은 아니나, 관직 진출 가능성이 높은 일종의 후보군들의 전문성을 미리 확보하기 위한 능력개발을 도모하는 규정이라 할 수 있다.

### 3) 동기관리

동기(motivation)를 촉진하고 관리하기 위한 조목들은 찾아보기 어려우나, 예전의 장권(獎勸) 조목은 관리들을 비롯하여 모두에게 강조하고 권장하고자 하는 가치(효 등)를 실천하는 경우 명예나 물질적 보상 등 일종의 인센티브를 제공하는 내용을 담고 있다. 특히 아들 다섯이 문과에 합격할 경우 그 부모에게 쌀을 주거나 추증하고, 문·무과에 급제한 경우 임금이 연회를 베푸는 등 실질적이고 공식적인 인센티브를 통해 문·무과를 통한 인재의 진입 동기를 강화시키고자 하는 내용을 담고 있다.

### 4) 평가

#### (1) 인사고과

포폄(褒貶)은 관리들의 근무 성적을 평가하여 포상과 처벌에 반영하였던 것을 말한다. 중앙 관리는 해당 관청의 당상관이, 지방관은 관찰사가 근무 성적을 평가하여 매년 6월 15일과 12월 15일에 임금에게 문서를 올려 보고할 것이 규정되어 있다. 이러한 문서를 포폄계본(褒貶啟本) 또는 전최계본(殿最啟本)이라고 알려져 있는데, 평가 등급이 낮은 것을 폄(貶) 또는 전(殿), 높은 것은 포(褒) 또는 최(最)라고 하였기 때문이다. 이 문서에 평가 대상이 되는 관리를 네 자나 여덟 자로 평가하고 이를 상·중·하의 등급으로 평가하여 그 아래 기재하였다. 이조와 병조에서는 보고된 계본을 각기 검토하여 등급 판정에 문제가 있을 경우 평가 등급을 재조정하겠다고 임금에게 보고한 후 다시 최종 평가를 하였다.<sup>8)</sup>

고과(考課)는 근무자의 근무 기간(개월 또는 일수)<sup>9)</sup>을 통산하여 평가하는 내용을 담고 있다. 근무 기간의 출결 사항을 기본으로 기준이 되는 근무일수를 합산하여 반영하는 내용이라 할 수 있다. 또한 형조(刑曹)·한성부(漢城府)·개성부(開城府)·장예원(掌隸院)의 경우 해당

8) 이상 포폄 관련 출처 한국고전번역원 편(2013: 128-132).

9) 근무기간을 계산하는 방식에는 1년 단위로 근무 성적을 평정하는 차년법(差年法)과 차년법에 근무일수를 추가하여 계산하는 도숙법(到宿法), 근무월수에 따라 승진시키는 개월법 등이 있었다. 고려에서는 늦어도 1009년(현종 즉위년) 이전에 차년법을 실시했고, 1368년(공민왕 17년)에는 차년법에 도숙법을 가미하였으며 공양왕대(1389~1392)에 또 다시 개월법을 가미하여 차년, 도숙, 개월법을 망라한 순자법으로 정비하였다(한국민족문화대백과).

기관의 당하관(堂下官)은 그들의 송사처결의 건수(決訟道數)를 왕에게 보고해야 한다는 규정이 명시되어 있다.<sup>10)</sup> 업무 특성에 따라 소송 처리 건수를 일종의 성과 평가 항목으로 선정하여 근무 기간을 통산하는 방식과 동일하게 평가하였음을 알 수 있다.

## (2) 재정관리 책임에 따른 인사상 불이익 관련 규정

해유(解由)는 직접적으로 인사고과에 반영된 것은 아니지만 녹첩을 내리는 과정에서 이전 관직 재직 당시 회계 관리를 제대로 했는지 확인하는 과정인 해유(解由) 제도에 관한 조목이다. 해유란 ‘관리가 교체될 때 후임자에게 인계하는 사무와 소관 기물을 자세히 기록하여 일정한 절차를 거쳐 심사한 후 그 책임을 면하는 행정절차’를 말한다(임민혁, 2005). 《경국대전》 이전의 해유 조에는 모든 관직을 제수하는 경우 해유를 고찰한다는 간단한 조문만 포함되어 있으며, 《대전통편》부터 해유 절차가 마무리되지 않은 경우에 대한 다음 인사상의 불이익을 명시하고 있다. 보다 구체적인 절차상의 실무적인 내용은 호전(戶典)의 해유 조에 나타나 있다. 또한 예전(禮典)에는 이 해유 과정에 유통되는 공문서인 해유이관식(解由移關式)과 해유첩정식(解由牒呈式)이 수록되어 있다.

## 5) 보상

녹패(祿牌)는 녹봉(祿俸), 즉 관리의 급여를 지급할 때 급여를 수령할 대상자임을 증명해주는 전표와 같은 공식 증서를 말한다. 이 녹패의 발급에 관한 조문은 이전에, 녹패의 서식인 녹패식(祿牌式)은 예전에 수록되어 있다. 추증(追贈)의 경우 공신이나 충신 등이 죽은 뒤 관직을 주거나 품계·산계를 올려주는 것을 말하며, 이에 관한 조문은 이전에, 그 서식인 추증식(追贈式)은 마찬가지로 예전에 수록되어 있다. 노인직(老人職)은 유교적 관점에서 노인 공경의 가치를 강조하고자 일정 나이에 이른 노인에게 일종의 명예직을 내려주거나 품계를 올려주는 규정의 조문이다. 증시(贈諡)와 급가(給暇)는 《양전편고》에도 동일한 조문이 보다 상세한 규정을 담아 수록되어 있는데, 증시(贈諡)는 정2품 이상의 실직(實職)을 역임한 경우 왕이 시호를 내려주는 내용의 조문이고, 급가(給暇)는 휴가를 신청하는 경우 지급될 수 있는 휴가기간을 경우에 따라 명시하고 있는 내용의 조문이다.

10) 3개월을 단위로 한정부·장예원은 작은 송사(小事)는 30건을 기준으로 하고 큰 송사(大事)는 20건을 기준으로 하여 각 기준에 처리 건수가 미쳤는지를 평가하였다. 형조는 소사(小事)는 50건을, 대·중사는 30건을 기준으로 하되 이 기준에 미치지 못한 경우 1계(階)를 강등시키는 것으로 명시되어 있다.

## 2. 《양전편고》 분석 결과

〈표 4〉 《양전편고》조목 범주화 결과

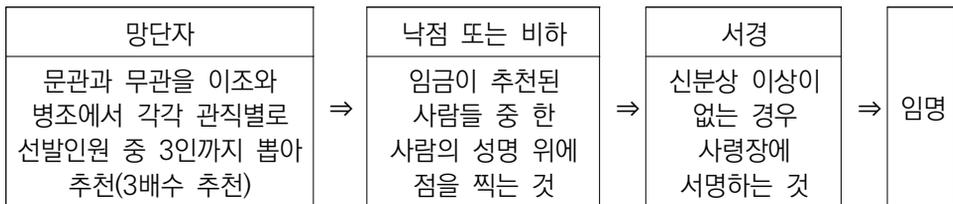
	《양전편고》동전(東銓)
총원	[ID 3:3] 천망(薦望) [ID 3:5] 통청(通淸) [ID 3:6] 계청(啓淸) [ID 3:7] 의차(擬差) [ID 3:8] 장망(長望) [ID 3:9] 이망(二望) [ID 3:10] 단부(單付) [ID 3:37] 긴임(緊任) [ID 3:12] 수직(授職) [ID 3:14] 승강(陞降) [ID 3:15] 체잉(遞仍) [ID 3:19] 건복(甄復) [ID 3:11] 관규(官規) [ID 3:20] 자벽(自辟) [ID 3:16] 초사(初仕) [ID 3:21] 천거(薦舉) [ID 3:33] 제과(諸科) [ID 3:31] 서경(署經) [ID 3:32] 연한(年限) [ID 3:34] 상피(相避)
능력계발	[ID 3:17] 서승(序陞) [ID 3:18] 승육(陞六)
동기관리	
평가	[ID 3:28] 과만(瓜滿) [ID 3:29] 해유(解由) [ID 3:30] 포핼(褒貶)
보상	[ID 3:4] 승자(陞資) [ID 3:13] 처처(置處) [ID 3:24] 노직(老職) [ID 3:25] 추증(追贈) [ID 3:36] 급가(給假)

### 1) 총원

《양전편고》의 조목 중 총원 기능에 해당하는 조목들을 정리하기에 앞서 조선의 임용 과정에 대한 이해가 필요하다. 문과에 합격하거나(문과 합격자) 부계의 공적에 의해(음서) 산계를 부여받은 관직 후보자들 가운데 해당 관직의 수요가 발생할 경우 적임자를 임명하기

위한 추천과 낙점 과정이 있었다. 문관의 인사를 담당하는 현대의 중앙인사기관의 기능을 했던 이조와 무관의 인사를 담당했던 병조는 각각 해당 관직에 적합한 후보자들을 선정하여 그 명단을 올리고, 이들 중 임금이 적임자를 낙점(落點)하면 낙점된 인물의 신원과 3대에 걸친 평판 등을 사헌부·사간원에서 다시 한 번 확인하는 절차를 거쳐 최종적으로 임명이 이루어졌다. 이 후보자 명단을 망단자(望單子)라고 하였고, 망단자에는 기본적으로 3인의 후보가 이름을 올렸다. (<그림 2> 참조) 이조의 주요 업무가 이 후보자를 선정하는 것이었기 때문에, 《양전편고》에는 이러한 추천 단계와 관련한 규정들이 상당수 포함되어 있다.

<그림 2> 임명 과정



출처: 차세영(2018)

### (1) 관직별 추천

천망(薦望)은 관직별 관리 후보자를 추천하는 것으로 이조의 가장 기본적인 업무이다. 천망 조문에는 천망권의 행사 주체와 절차에 관한 전반적인 규정이나 관직별 규정이 정리되어 있다. 의정부 소속 관직들에 대한 추천 시 임금의 견해를 묻는 문의의 양식도 포함되어 있다.

통청(通淸)이란 이조전랑에 의해 이루어지던 청직(淸職)이라고 분류되던 특정 관직의 후보자가 될 수 있는지의 자격 심사를 의미한다. 통청을 거치지 않고는 홍문관직과 같은 주요 관직인 청직에 오를 수 없었다. 조선 중기 이조전랑의 위상이 높았던 때에는 이 통청권의 행사가 주요했으나, 영·정조 시기 탕평책 시행으로 이조전랑의 권한을 약화시키는 조치 이후에 편찬된 《양전편고》에 수록된 통청권의 내용은 조선 중기의 통청권의 내용과 다소 차이가 있다(오수창, 2000).

계청(啓淸)의 사전적 의미는 주청(奏淸), 즉 아뢰어 청한다는 의미이다. 조문에는 의망, 즉 추천하기 전에 임금에게 계청하여 임금의 의사를 확인해야만 하는 내용들이 명기되어 있다.

의차(擬差)란 해당 용어의 의미 자체가 ‘추천’의 의미이다. 동전에 실려 있는 규정 내용은 관직별 후보자 추천 시 구체적인 조건 등이 명시되어 있다. 특정 관직, 품계, 기관별로 구체적인 조건들이 명시되어 있는데, 그 구분이 범주나 기준에 의해 이루어져있지는 않으며 관직별, 품계별, 기관별 조항들이 섞여 있다.

장망(長望)은 관직별로 후보자 명단을 작성할 때 보통 3인을 추천하는 것에 비해, 해당 관직에 추천될 자격을 갖춘 이들을 3인 이상 다수 추천하는, 후보자 명단의 길이가 긴(長) 경우에 대한 조문이다. 여기서는 이조 판서, 참판, 참의, 규장각 제학, 직제학, 승정원 승지, 그리고 별도로 임시기관인 도감을 설치할 경우 도감의 도제조와 총재관 등에 대한 내용이 포함되어 있다. 이망(二望)은 후보자를 두 명 추천하는 형태에 대한 규정이 해당 관직별로 명시되어 있는 조문이고, 단부(單付)는 임금이 전교 등을 통해 직접 한 사람을 지목하여 임명하는 경우나, 췌주(祭酒)와 같은 특별 관직에 한 사람만 후보자로 올리는 경우 등에 대한 규정들을 모아 놓았다.

긴임(緊任)은 ‘긴요한 임무 혹은 중요한 직임’이라는 뜻으로, 해당 조문에서는 언론·감찰 기관인 3사(三司)<sup>11)</sup>를 비롯하여 각 부 장관에 해당하는 6조의 판서부터 외관직인 찰방에 이르기까지 기관과 관직들을 나열하고 이들 관직들은 이조참의(정3)의 독정(獨政) 상황, 즉 중앙인사기관의 장인 이조판서가 부재중일 경우 이조판서 없이도 이조참의가 관련 업무를 진행할 수 있도록 규정하고 있다.

## (2) 임용

먼저 임용에 관한 규정으로 수직(授職), 승강(陞降), 체잉(遞仍), 견복(甄復) 조문이 있다. 수직(授職)은 왕비의 부친이나 왕실의 종친, 대원군 등 왕실 인척이 관직을 받는 경우에 대한 규정이다. 의례적으로 주어지는 관직들로, 실제 직무가 정해진 관직들은 아니다. 직처(直處)는 실제 직무가 있는 관직인 실직(實職)에서 물러난 관료에게 실무가 없이 관직명만 있는 산직(散職)이나 군직(軍職) 등을 주는 것에 관한 규정이다. 승강(陞降)은 승진이나 강임에 관한 것이 아니라 산계와 품계가 일치하지 않는 경우에 관한 조문으로, 지사(知事)나 의정부 관직(검상 등)에 대해 자품, 즉 산계의 변동이 있을 때 관직을 바꾸는 내용의 규정이라 할 수 있다. 체잉(遞仍)은 체임(遞任)과 잉임(仍任)을 의미하는 것으로, 주로 현직자가 다른 관직에 임용될 때 기존 관직을 해임하는 경우와 기존 관직과 겸직하게 하는 경우들을 규정한 조문이다. 특정 관직을 겸직할 수 있는 경우는 현재 어떤 관직에 재직하고 있는 자가 임명될 경우인지 등에 대해 관직별로 비교적 자세히 규정되어 있다. 이를 통해 현대와 달리 겸직이 흔하게 나타나는 재직 형태였음을 알 수 있다. 견복(甄復)은 퇴직한 인물을 복직시키는 조건이나 절차 등에 관한 규정들을 포함하고 있는 조문이다.

11) 사헌부, 사간원 홍문관.

### (3) 신규채용

신규 채용에 관한 규정은 초사(初仕), 천거(薦擧), 제과(諸科) 조문이다. 초사(初仕)는 처음 관직에 오르는 이들에 관한 규정으로, 문과 합격이 아닌 음서나 천거에 의해 처음 등용하는 경우의 조건이나 과정 등을 명시하고 있다. 천거(薦擧)는 지방의 관찰사나 수령 등 지방 관직에 대한 정기적인 천거 기간과 천거 의무 및 책임 소재, 과정 등에 대한 규정과 임금을 가르치는 자리인 경연관(經筵官) 선발을 위한 후보자 선정에 관한 규정을 담고 있다. 《양전편고》의 제과(諸科) 조문의 내용은 문과 급제자들의 분관을 비롯한 규정들에 대한 내용으로 《대전회통》의 제과 조문과 거의 유사하다.

### (4) 자격제한

자격 제한에 관한 규정으로는 서경(署經), 연한(年限), 상피(相避) 조문이 해당된다. 서경(署經)은 임명 동의 절차인 서경의 관직별 규정이나 면제의 경우 등을 명시하고 있으며, 간행 시기가 비슷한 《대전회통》의 서경 조와 거의 유사하다. 연한(年限)은 임명 시 나이 제한이 있는 관직들과 예외 규정들을 포함하고 있다. 예를 들어 사신이나 승문원 제조는 70세, 찰방은 73세의 관원은 임명하지 못하도록 되어있으며, 승지는 예외의 경우를 제외하고는 만 70세 인 관원은 후보자로 추천하지 못하였다. 《대전회통》에도 비교적 구체적으로 명시되어 있는 상피(相避) 조문은 《양전편고》에서는 더욱 적용 대상 관직 및 사례가 자세히 규정되어 있다. 서로 피해야(相避) 할 친족의 범위와 기관, 상피 면제 기관, 지방 행정기관 소속 관직들 간의 상피에 대한 내용이 일일이 명시되어 있다.

### (5) 예외적 추천 및 임용 과정에 관한 규정

관규(官規)는 의정부의 삼정승, 즉 최고위 관리인 영의정, 좌의정, 우의정의 후보자를 올리는 복상(卜相)의 과정이나, 후보자 풀(pool)이 제한적이고 권점(圈點)의 방식으로 후임자를 선택하는 홍문관 전한(典翰)과 같은 특정 관직의 임용 과정과 같이 이조의 추천 권한이 적용되는 범위 외의 경우에 대한 규정들이 포함되어 있다. 자벽(自辟)은 기관별로 기관의 장, 또는 기관별로 기관 내 추천 권한이 있는 인물이 있는 경우 이들이 추천하여 임명할 수 있는 특정 관직들의 추천 및 임용 방식과 예외 조항에 관한 규정들을 담고 있다. 대부분 정치적·행정적 실권을 갖지 않는 종친부나 각릉(陵)에 소속된 관직들에 관한 내용이다.

## 2) 능력계발

서승(序陞)과 승육(陞六)이 중·하급 관료들의 관직이나 산계를 올려주는 규정에 관한 조

문들이다. 서승(序陞)은 관직별로 규정된 근무 일수(仕日)를 채우면 관직이나 산계를 올려주는 규정에 대한 것이다. 대체로 정치적 부침의 영향이 적은 하급 실무 기관 소속 관직들을 중심으로 규정되어 있다. 순자법(循資法)으로 알려진 인사고과 제도 중 실제 근무 여부를 기준이 되는 평가의 기준인 근무일수를 중심으로 한 인사이동의 원칙이 당하관 중심으로 제시되어 있다. 승육(陞六)은 출육(出六)이라고도 알려진 '6품으로 오르는' 인사이동이나 가자(加資)에 관한 규정을 명시한 조문이다. 실무를 담당하던 하급 관리였던 7품 이하의 참하관(參下官)이 의사결정과정에 참여할 수 있는 6품 이상의 관직에 임용될 수 있는 자격을 갖추게 되는 단계라 할 수 있다. 조문에는 관직별로 6품에 오를 대상으로 분류될 조건이 되는 근무 일수나 자격 요건에 관한 규정이 포함되어 있다.

### 3) 평가

《양전편고》의 인사 고과에 관한 조문으로는 과만(瓜滿), 해유(解由), 포폄(褒貶)을 분류할 수 있다. 과만(瓜滿)은 관원의 임기에 관한 조문으로, 앞서 살핀 서승이 중·하급 관료들의 임기 만료에 따른 순차적 상승 이동의 조건 위주로 규정되어 있는 조문이라면, 과만은 당상관에 속하는 고위 관직들을 중심으로 임기 만료에 따른 이동과 고과 성적(褒貶)에 따른 이동에 관한 규정을 결합하여 제시하고 있는 조문이다. 조선의 인사고과의 기본 원리인 순자법의 적용에 후술할 포폄의 결과를 반영하였다는 사실을 상기하면(이지훈, 2016), 이 과만 조문이 이를 이조의 실무에 참고하도록 명시한 조문이라는 것을 알 수 있다. 한편 다음 조문인 해유(解由) 조는 《대전회통》 이전(吏典)의 해유 조문과 거의 같은 내용이며, 해유의 주관 기관인 호전에도 해유 조문이 있다. 반면 정기적으로 해당 관원의 근무성적을 상·중·하로 평가하는 인사고과 규정인 포폄(褒貶) 조는 《경국대전》 이후 대전류 법전에서도 그 조문의 내용이 구체화되었을 뿐 아니라 《양전편고》에서는 누적된 포폄의 결과에 따른 경우의 수까지 고려한 업무 지침을 명시하고 있다.

### 4) 보상

《대전회통》에도 규정되어 있는 추증(追贈)은 《양전편고》 지면 상에서 다른 조문들에 비해 훨씬 그 길이가 긴 것이 특징이다. 종친과 2품 이상의 실직 책임자의 3대에 대한 품계를 올려주는 내용을 경우에 따라 아주 상세하게 수록하고 있다. 마찬가지로 《대전회통》에도 포함되어 있는 급가(給暇)는 휴가를 허가하는 것을 뜻하는 것으로, 휴가 규정에 관한 조문이다. 《양전편고》에 보다 상세한 내용이 포함되어 있는데, 예컨대 오늘날 가족돌봄 특별휴가

에 해당하는 부모의 병환 시 휴가를 신청할 수 있으며, 그 거리에 따라 휴가 기간(최장 70일, 최단 30일)이 달라진다. 그 외에도 부모·조부모의 이장 시 신청할 수 있는 휴가 기간(20일)도 명시되어 있다. 노직(老職)은 《대전회통》의 노인직(老人職)에 해당하는 내용으로, 개개인의 계급(산계·자급)에 따라 어떤 나이 조건을 갖출 경우 노인직을 통해 계급상의 우대조치가 어느 정도 이루어지는지에 대한 각각의 규정을 비교적 세세하게 담고 있다.

이에 비해 승자(陞資), 치처(置處)는 《대전회통》 상의 별도 조문이 없고 《양전편고》에만 수록되어 있는 조문이다. 승자는 품계·산계·자급을 올려주는 것을 의미하며, 이는 개인에게 부여되는 관료 체계 상의 계급을 올려주는 것을 의미한다. 《양전편고》의 승자 조문에는 계급을 올려주는 다양한 경우들 가운데 어떤 경우에는 자격 조건들이 있는지, 어떤 확인 사항들이 있는지 관직에 따라 규정되어 있는 내용들을 담고 있다.

### 3. 《대전회통》과 《양전편고》에 명시된 조직 구조

《대전회통》과 《양전편고》 조목들의 범주화 과정에서 확인된 것은, 인사행정으로 볼 수 있는 규정 외에 오늘날 현 정부의 조직관리의 관점에서 해석할 수 있는 조목들이 포함되어 있다는 것이다. 이는 조직 구성원들이 배치되는 지위, 즉 관직이 조직의 구분과도 무관하지 않기 때문이다. 각각의 구성원들이 점하고 있는 관직은 이미 그 관직이 속해있는 조직의 성격과 지위에 의해 규정되기도 한다.<sup>12)</sup>

현재 대한민국의 행정조직의 경우 헌법에 제시된 통치구조를 헌법적 근거로 하여 ‘정부조직법’(법률)과 ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙’(시행령)과 각 부·처·청의 직제(시행령), 또는 각 부, 처, 청의 직제 시행규칙에 의하여 운용되고 있다.<sup>13)</sup> 정부조직법과 통칙, 직제 및 직제 시행규칙을 통해 각 조직의 단계별 하부조직, 하부조직 내 직급별 정원 등이 세세하게 규정되어 있다. 이는 행정부의 조직 및 인원의 규모를 총량적으로 제한하고자 하는 제도적 의도가 포함되어 있으며, 따라서 각 부처별 직급별 구성원들이 어디에 배치되어 있느냐는 곧 조직 내 구성원들의 지위를 의미하기도 한다. 그러나 이러한 조직 내 구성원들의 지위가 공무원으로서의 법적 지위를 의미하는 것은 아니다. 이들의 법적 지위는 인사기능에 대한 가장 기본적인 사항을 규정한 국가공무원법(법률)을 중심으로 공무원임용령(시행령), ‘공무원 성과평가 등에 관한 규정’(시행령), 공무원보수규정(시행령) 등을 통해 규정되고 있다.

12) 윤건수(2011)가 설명하고 있는 한국에서의 ‘공직’의 개념으로 해석할 수 있는 부분이라고 생각된다.

13) 이러한 법령의 체계 속에서 헌법에서 정부의 행정조직을 법률로써 정하도록 하는 ‘행정조직법정주의’ 원리를 확인할 수 있는데(오준근, 2006), 조선의 정부조직에 대한 규정이 이조의 첫 번째 규정으로 명시되어 있는 것 또한 시사하는 바가 크다.

그렇다면 《대전회통》과 《양전편고》에는 조직과 인사에 관한 규정들이 함께 수록되어 있으므로 정부조직법과 국가공무원법의 기능이 함께 수록되어 있는 것으로 볼 수 있다. 다만 조목은 구분되어 있는데, 앞서 인사행정의 체제에 따라 범주화 매트릭스 내에 코딩되는 조목들은 인사에 대한 규정들이었다면, 현대 대한민국의 행정조직의 구분을 법률로써 명시하고 있는 내용과 유사하게 조직의 기능과 역할, 구조, 소속 관직 등에 대해 규정하고 있는 조목들이 대전류와 《양전편고》 모두 전체 목록의 첫 번째 순서로 명시되어 있다. 다음의 범주화를 거친 조목들의 구체적인 내용들은 다음과 같다.

### 1) 《대전회통》의 중앙·지방 기관 조직 및 소속 관직들의 계급과 정원 등에 관한 규정

이전(吏典)의 가장 첫 번째 순서로 명시된 내명부(內命婦)는 왕실의 여성들에게 주어진 봉작을 규정하는 것이고, 외명부(外命婦)는 종친의 처, 문무관의 처, 남편의 관직에 따라 주어지는 봉작을 규정한 것이다.

경관직이 중앙정부에 재직하는 관직들에 대한 규정 내용이다. 직함(職銜)이 구성되는 원리가 개인의 산계, 소속기관명, 관직의 명의 순서로 이루어지는 원칙임이 가장 먼저 제시되어 있어, 사람에게 부여되는 계급인 산계(散階, 品階)(rank-in-person)와 직위의 계급(rank-in-position)이 분리되어 있음을 보여주고 있다. 정1품부터 종9품까지의 품계명들이 규정되어 있는 것도 이 경관직 조문이다. 이 이하에 경관직이 소속되는 모든 기관들이 그 위계 순서에 따라 제시되어 있으며, 각 기관별 업무 분장 내용과 소속 관직들의 관품과 정원을 규정하고 있다. 기관들은 아문(亞門)이라고 지칭되고, 이 아문들의 위계가 정1품부터 종6품까지 있다. 이 위계는 해당 기관장의 관품, 즉 기관장의 관직의 품계에 따르는 것이다. 예를 들어 의정부는 의정부의 최고 관직인 영의정의 관품이 정1품이기 때문에 의정부는 정1품아문으로, 사간원은 최고 관직인 대사간(大司諫)의 관품에 따라 정3품아문으로 구분된다. 정2품아문인 육조, 즉 이·호·예·병·형·공조는 각각 소속기관과 각 기관의 기능까지 명시되어 있다. 소속기관은 속아문(屬衙門)으로 칭하며, 이조의 속아문으로는 문선사(文選司), 고훈사(考勳司), 고공사(考功司)가 소속되어 있다.

봉조하(奉朝賀)는 정3품 이상 관직에 재직했던 전직 관료를 대우하기 위한 제도로, 정원과 명칭이 규정되어 있다. 내시부(內侍府)는 궁궐 내 왕명의 전달, 궐문의 수직 등을 담당하던 내시부의 계급별 정원과 관직명, 근무일수 등을 규정하고 있다.

잡직(雜職)은 정6품~종9품으로 이루어진 잡직의 산계(문관의 산계와 무관의 산계는 명칭 자체가 다르다.)를 비롯하여 잡직으로 분류되는 관직들이 설치되는 기관과 관직명, 정원, 근무일수 등이 규정되어 있다. 토관직(土官職)<sup>14)</sup> 또한 토관직으로 분류되는 관직들이 설치

14) 중앙에서 파견한 관리들이 재직하는 관직인 외관직과 달리, 해당 지역민을 관찰사가 임명하던 관직이

된 지방 기관들과 소속 관직명, 정원 등을 규정하는 조항이다. 경아전은 중앙정부의 소속 관서들에 소속된 녹사(綠事), 서리(書吏)와 같은 하급 관리들의 소속기관과 정원을 규정하고 있는 조항이다.

이처럼 내명부로 시작하는 이전의 첫 머리부터 외명부, 경관직, 봉조하, 내시부, 잡직, 외관직, 토관직, 경아전에 이르는 9개 조목에서 명시되고 있는 주요 내용은 중앙 정부 기관들의 위계와 소속 관직들, 이들 관직의 품계, 정원 등으로, 말하자면 현대 정부조직법(법률) 및 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(시행령)에 대응되는 내용이라 할 수 있다.

〈표 5〉 《대전회통》 이전의 조직 및 직제 관련 조목

중앙·지방 기관 조직 및 소속 관직들의 계급과 정원 등에 관한 규정	[ID1:1] 내명부(內命婦) [ID1:2] 외명부(外命婦) [ID1:3] 경관직(京官職) [ID1:4] 봉조하(奉朝賀) [ID1:5] 내시부(內侍府) [ID1:6] 잡직(雜職) [ID1:7] 외관직(外官職) [ID1:8] 토관직(土官職) [ID1:9] 경아전(京衙前) [ID1:30] 향리(鄉吏)
---------------------------------------	---

## 2) 《양전편고》의 직위와 계급의 구조 및 위계에 관한 규정

품질(品秩)은 대전류의 내명부, 외명부 및 경관직 조문과 대응되는 내용이다. 대전류에는 산계, 즉 계급이 순서대로 명시되어 있는 것에 반해 《양전편고》에서는 동반(東班), 즉 문관의 계급(품계)별로 각 품계에 해당하는 관직을 열거하고 있다.

직함(職銜)의 사전적 의미는 벼슬이나 직책, 직무의 이름을 의미한다. 그러나 실제로 동전에 수록되어 있는 조문은 왕자, 종친, 국구, 의빈과 내외 관원의 정식 직함을 정리한 내용이다. 즉, 실제 관리로서 일하는 관직들은 품질 조목에서, 왕실 종친과 관련 관직들은 직함 조목에서 다루어 구분하고 있는 것을 확인할 수 있다. 또한 대전류의 직함 조목에서는 직함의 구성 원리부터 명시하고 있는 것과 달리, 《양전편고》의 직함 조목에서는 앞선 분류체계 내에서 정리하기 어려웠던 관직들의 직함들을 포괄하고 있는 것을 알 수 있다.

다. 조선 초 영토 확장 과정에서 확보된 지역에 설치된 것으로 해당 지방의 군사적, 사회적 유력자에게 주어졌다(한국민족문화대백과).

〈표 6〉 《양전편고》 동전의 조직 및 직제 관련 조목

직위와 계급의 구조 및 위계에 관한 규정	[ID 3:1] 품질(品秩) [ID 3:2] 직함(職銜)
------------------------	------------------------------------

#### 4. 소결

각 조목들을 분석단위로 하여 인사행정 관련 조목과 조직 구조 및 직제 관련 조목들을 범주화한 결과를 종합해보면 다음과 같다. 우선 인사행정의 다섯 가지 세부기능 및 조직 구조에 해당하지 않는 조목은 확인되지 않았다. 즉 조선의 인사행정의 범위가 현대의 인사행정 기능의 범위와 크게 다르지 않다는 점이 확인되었다. 그러나 〈표 9〉와 같이 범주화된 조목의 수를 확인한 결과, 인사행정의 경우 인사의 모집과 선발 등을 수행하는 충원 기능에 대한 조목이 가장 많은 것을 확인할 수 있다. 특히 이조의 구체적인 업무 관련 수교와 조례·조문들을 모은 편람인 《양전편고》의 경우 전체 38개 조에서 20개의 조목이 충원에 관한 규정으로, 이조의 업무는 상당부분 각 관직에 적임자를 임명하는 과정의 후보자 추천 및 임용에 관한 것이었다. 《대전회통》 이전과 예전 또한 마찬가지로 인사행정 중 충원 관련 조목이 가장 많은 수로 확인되었다. 이전은 《양전편고》와 마찬가지로 임용에 관한 조목이 대부분이라면, 예전은 모집과 선발 관련 조목이 가장 많았다. 이는 모집 및 선발이 대부분 시험의 방식으로 이루어졌고, 예전이 그러한 시험 제도의 운영에 관한 세부적인 규정을 담당하고 있었기 때문이다. 특히 공문서 서식이 모두 명시되어 있어, 인사관리를 위한 문서행정의 운영과 형식도 확인할 수 있는 내용들이 상당수이다.

〈표 7〉 조목 범주화 결과 종합

(단위: 조목 수)

구분		《대전회통》 이전(吏典)	《대전회통》 예전(禮典)	《양전편고》 동전(東銓)	계
인사	충원	9	11	20	40
	능력계발	-	1	2	3
	동기관리	-	1	-	1
	평가	3	2	3	8
	보상	5	4	5	14
조직	조직구조	10	-	2	12
그 외		4	43	6	53
계		31	62	38	131

반면 《대전회통》 이전과 예전, 《양전편고》 동전에 수록된 조문들 중 구성원들의 교육훈련이나 경력을 고려한 인사이동 등 능력계발의 범주에 포함되는 조목은 총 3개였다. 주의할 것은, 인사이동과 관련이 있는 상당수 조목들은 ‘이동’보다는 이동의 결과인 다음 관직에의 ‘임용’ 과정에 대한 규정들로 충원 기능의 범주에 포함되어 있기 때문이다. 결과적으로는 인사이동이 일어난 임용이나 이는 인재의 경력 관리 차원의 인사이동이라기보다 관직별 적임자의 임용의 관점에서 일어난 이동이며, 이는 조선의 인사행정이 무엇을 강조하고 있는 체제였는지 짐작하게 해준다.

동기관리에 해당하는 조목은 1개로, 조선의 인사행정에서 개인의 행위를 유도하는 동기관리에 대한 고려는 거의 찾아보기 어렵다는 것을 확인할 수 있다. 그러나 근무성적평정 및 인사고과에 해당하는 평가 관련 조목은 8개, 여러 유형의 보상과 관련한 조목은 14개로 강제성과 자발성에 의한 행위유도 제도는 상당수 갖추고 있었던 것으로 보아야 할 것이다. 또한 능력계발이나 동기관리와 같은 인사 기능이 실제로 작동했음에도 《대전회통》이나 《양전편고》에 조목의 형태로 구체화되어 포착될만한 수준은 아니었을 가능성도 고려해야 할 것이다.

인사행정 관련 조목 외에, 정부의 조직 구조와 직제를 명시한 조목들은 12개 조목으로, 조목의 수에 비해 조목에 포함된 조문의 양은 가장 많은 편이다. 큰 틀에서 인사와 조직의 관리가 분리되지 않고 이조에 의해 함께 관리되고 있으며, 관직의 직급 및 관직이 소속된 조직(관아)의 계급과 관리 개인의 계급이 연동되어 인사 임용이 이루어지는 체제를 확인할 수 있다.

## V. 결론 및 시사점

본 연구는 아직까지 연구가 부족했던 조선의 인사행정 법 규정들의 구성을 분석 및 분류하여 소개하고 이를 통해 조선 인사행정의 법 규정 상의 특징을 도출하였다. 그간 피상적으로 이루어진 일부 제도나 법 조문에 대한 이해로부터 조선의 인사 관리 제도에 보다 심도 있게 접근하고자 하였다.

우선 《양전편고》와 《대전회통》의 인사 관련 조목들 중 인사행정의 다섯 가지 세부기능 및 조직 구조에 해당하지 않는 조목은 확인되지 않았다. 즉 조선의 인사행정의 범위가 현대의 인사행정 기능의 범위와 크게 다르지 않다는 점이 확인되었다. 다만 《대전회통》과 《양전편고》는 포함하고 있는 조문이 실제 적용되는 대상의 범위가 다르기 때문에, 인사가 이루어지는 각각의 모든 차원을 빠짐없이 분석한 결과라고 볼 수는 없다는 한계가 있다.

한편 《양전편고》 동전에서 가장 많은 부분을 차지하는 규정은 관직별 후보자 추천 및 임용 업무 규정이다. 즉, 중앙인사기관으로서 이조에 추천 과정을 관리하는 것이 가장 중요한 업무였음을 알 수 있다. 이는 기존의 이조의 역할에 대해 이조의 중간 관리자급인 정랑과 좌랑, 통칭 이조전랑(吏曹銓郎)으로 알려진 이들의 고위 관료들에 대한 견제 및 여론 형성이 라는 조선 중기의 정치적 역할에 주로 집중해온 연구들의 관점(송찬식, 1978; 남지대, 1992b; 최이돈, 1994)을 그대로 차용하여 조선 후기 이조의 역할을 제한적으로 이해해서는 안된다는 것을 의미한다. 실제로 청직(淸職)으로 지칭되는 특정 관직군의 후보자 자격 심사 에 해당하는 통청(通淸)과 같은 과정은 관직별로 복수의 후보자를 선정하기까지 중앙인사 기관의 심사 단계가 더 있었다는 것을 의미한다. 앞서 <그림 1>에서 제시한 망단자 제출 이전에 이조에 의한 후보자군 검증 과정이 있었던 것이다. 즉, 정치 구조 속에서 인사권을 행사하는 이조전랑의 정치적 위상에만 집중할 것이 아니라, 관직별로 후보자 중 한 인물을 최종 임용하기까지 중앙인사기관에 의한 사전 검증 단계에 의해 임금의 임용권을 제한한 인사 행정 ‘시스템’의 역할에 집중할 필요성이 있다.

이러한 시스템의 역할은 청요직의 후보자가 되기까지 후보자군에 오르기 위한 심사와 인사 수요 발생 시 후보자 3인으로 선정되기 위한 검증 과정에 대한 기록에서도 확인할 수 있다. 청직 후보자가 3인으로 선정되고 나면 낙점은 임용권자의 몫으로, 감사 및 언론 기능을 하는 양사(兩司, 사헌부 및 사간원)의 검증에서 통과하지 못하는 경우를 제외하고는 낙점 자체에 대한 논란이 생기기 쉽지 않았다. 이 때 양사의 검증은 친족관계에 따른 신원보증으로 이루어지는데, 양사가 망단자의 후보자를 미리 파악하는 것은 원칙적으로 어려웠다. 후보자 선정과 낙점이 비공개로 이루어지는 과정이었기 때문에 실무적인 편의를 위한 협조 요청에도 명단의 사전 유출은 불가한 것으로 여겨졌다.<sup>15)</sup> 낙점된 인물에 대한 검증 후 탄핵이 필요하다면 그 때 제기하는 것을 원칙으로 보았는데, 이는 인사의 비공개 원칙에 더 무게가 실렸기 때문이다.

또한 이러한 추천을 위한 객관적 기준으로 인사고과 결과가 중요했음을 짐작할 수 있다. 《대전회통》과 《양전편고》, 그리고 본 연구의 연구 범위에 포함되지 않는 《수교집록(受敎輯錄)》<sup>16)</sup>과 《은대조례(銀臺條例)》<sup>17)</sup>의 인사행정 조문 목차에서도 공통적으로 나타나는 조문들은 해유, 포폄, 고과(과만) 조문들로, 모두 인사고과에 관한 규정들이다. 상이한 수준의 법

15) 성종실록 6년 2월 1일 경진 2번째 기사와 13년 1월 21일 경인 2번째 기사에서 사헌부가 이조에 망단자 열람을 요청하나 이조의 반발과 성종의 불허로 이루어지지 않았다는 것을 확인할 수 있다.

16) 숙종 대 간행된 법전으로, 대전류에 포함되지 않은 수교들을 정리하여 간행한 법전이다.

17) 《양전편고》와 거의 동시기에 간행된 승정원의 업무편람집으로, 6조의 업무에 각각 대응하는 왕명출납의 업무가 명시되어 있다. 승정원이 개입하게 되는 인사행정 업무들은 이고(吏攷)에 정리되어 있다.

령들에서 가장 구체적으로 명시하고 있는 규정이 인사고과에 관한 것이라는 점은 그만큼 인사고과의 중요성을 시사하고 있다.

조선의 인사 임용의 특징은 크게 두 가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 먼저 관직 중심으로 인사 임용의 과정을 보자면 후보자 추천과 후보자 중 적임자를 낙점하는 단계가 있었다는 것이고, 두 번째로 관원(사람) 중심으로 특정 관직에 오르는 과정을 보자면 직급으로 볼 수 있는 해당 관직의 산계(散階)를 후보자가 보유하고 있어야 관계(官階) 상 비슷한 위계에 위치한 관직에 오를 수 있었다는 점, 즉 해당 직위에 오르기 위한 자격을 획득해야 하는 과정이 하나 더 있었다는 것이다. 그 자격을 얻기 위해 인사 고과를 통해 산계를 상승시켜야 하고 특정 관직에 요구되는 일종의 후보자군 진입 심사 과정인 통청을 통과해야 했다. 그런 후에 통청에 통과한 이들 중 후보자를 선별하여 후보자 명단(망단자)이 작성되고 이들 중 적임자가 낙점되면 낙점자에 대한 신원확인 절차(서경)를 거쳐 임명이 이루어진다. 이러한 일련의 과정을 볼 때 조선의 인사에서 가장 중요했던 것은 추천 단계에 해당하는 업무였을 것이다. 앞서 언급한 것처럼 추천에 관한 규정이 《양전편고》에 가장 많이 나타나는 것은 그러한 이유에서였다. 그리고 이렇게 중앙인사기관의 업무 중 관직 후보자 추천 업무의 비중이 가장 컸다는 점에서 중앙인사기관의 관직 후보자 사전 검증이 중요한 체제였다는 것을 의미한다. 또한 관원 개개인의 경력관리 차원의 인사이동이라는 측면보다, 개별 관직별로 후보자를 추천하고 검증한 결과의 관직별 임용의 차원 더 강조되었던 것으로 보인다. 이러한 검증 및 추천을 위해 인사고과 및 기록관리가 이루어졌다는 점도 주목할만하다.

## 참고문헌

- 강성득. (2009). 17~18세기 승정원 주서직의 인사실태. 『한국학논총』. 31: 273-305.
- 김렬. (2015). 조선전기 관료의 임기제: 주요 내용 및 운영 실태. 『지방정부연구』. 18(4): 171-188.
- 김렬. (2017). 조선시대 관료의 승진 실태: 6품 승진(승륙)의 기준 및 요인. 『한국행정논집』. 29(4): 637-657.
- 김백철. (2007). 조선후기 숙종대 「수교집록」 편찬과 그 성격 - 체재분석을 중심으로. 『방학지동』. 140: 131-194.
- 김백철. (2008). 조선후기 영조대 법전정비와 속대전편찬. 『역사와 현실』. 68: 189-236.
- 김병원. (2003). 조선조 전랑 연구. 『지방정부연구』. 7(2): 241-261.
- 김운태. (1995). 『조선왕조정치·행정사 (근세편)』. 박영사.
- 김일환. (2007). 조선건국시기 법전편찬과정의 의의와 특징에 관한 헌법적 고찰. 『성균관법학』

19(3): 147-174.

- 김창현. (1996). 「조선초기 문과급제자의 출신배경과 진출에 관한 연구」. 한양대 박사학위논문.
- 김창현. (1997). 조선초기 문과급제자의 출신 배경. 「역사학보」. 155: 25-60.
- 김창현. (1999). 「조선초기 문과급제자 연구」. 일조각.
- 김형승. (1969). 「조선왕조의 입법과정에 관한 연구」. 법제처.
- 남지대. (1992a). 조선초기 산계[관품]의 구조와 기능. 「한국문화」. 13: 283-358.
- 남지대. (1992b). 조선 후기의 당쟁과 청요직, 이성무 외. 「조선후기 당쟁의 종합적 검토」. 한국정신문화연구원. pp. 447-466.
- 박병련. (1991). 「조선조 유교관료제의 성격에 관한 연구」. 서울대학교 행정학 박사학위논문.
- 박병련. (2017). 「한국정치·행정의 역사와 유교 - 유교관료제의 형성과 유자관료」. 태학사.
- 박천오·권경득·권용수·조경호·조성한·최성주. (2017). 「인사행정론」. 법문사
- 박현순. (2023). 조선후기 文科親臨試의 채점·선발법. 「사학연구」. 152: 123-165.
- 박홍갑. (1995). 조선초기 문과급제자의 분관과 진출. 「사학연구」. 50.
- 법제처 편. (1978). 「양전편고」. 법제처.
- 송용섭. (2017). 조선 전기 청요직(淸要職)의 위상과 인사이동 양상. 「한국사상사학」. 55: 1-47.
- 송찬식. (1978). 조선조 사림정치의 권력구조 - 전랑과 삼사를 중심으로. 「경제사학」. 2: 120-140.
- 서민주. (2021). 정조대(正祖代) 승지직(承旨職) 운영과 승정원(承政院)의 정비. 「한국사연구」. 194: 269-319.
- 심재우. (2013). 조선시대의 법과 여성의 몸: 여성 처벌 규정을 중심으로: 여성 처벌 규정을 중심으로. 「역사와 실학」. 51: 147-179
- 윤견수. (2011). 한국행정학의 영역 찾기: 공직과 자리 개념의 재발견. 「한국행정학보」. 45(1): 1-22.
- 오석홍. (2000). 「인사행정론」. 박영사
- 오수창. (2000). 양전편고 해제. 서울대학교규장각 편. 「규장각자료총서 법전편 兩銓便攷·銀臺條例」. 서울대학교규장각.
- 오준근. (2006). 행정조직·인사개혁의 법적 과제. 「공법연구」. 35(1): 1-20.
- 오향녕. (2010). 「조선의 힘」. 역사비평사.
- 원창애. (1997). 「조선시대 문과급제자 연구」. 한국정신문화연구원 한국학대학원 박사학위논문.
- 원창애. (2003). 문과 급제자의 전력 분석. 성고이성무교수정년기념논총간행위원회 편 (2003). 「조선시대의 과거와 벼슬」. 집문당.
- 원창애. (2011). 조선시대 예문관 분관 실태와 한림의 관직 승진 양상. 「조선시대사학보」. 57: 207-241.
- 이강욱 역. (2023). 「조선조 승정원의 업무규정집 - 은대조례」. 한국고전번역원.
- 이근호. (2009). 조선시대 이조전랑의 인사 실태. 「한국학논총」. 31: 179-207.
- 이기원. (2008). 조선시대 관상감의 직제 및 시험 제도에 관한 연구: 천문학 부서를 중심으로. 「한국지구과학회지」. 29(1): 98-115.
- 이병량. (2002). 조선초 관료제의 근대성에 관한 연구. 「정부학연구」. 8(1): 239-273.

- 이성무. (1990). 경국대전의 편찬과 대명률. 『역사학보』. 125: 85-106.
- 이성무. (2004). 「한국의 과거제도」. 한국학술정보.
- 이원명. (2004a). 「조선시대 문과급제자 연구」. 국학자료원
- 이원명. (2004b). 조선조 '주요성관' 문과급제자 성관 분석. 『사학연구』. 73: 93-131.
- 이지훈. (2016). 조선 초기 순자법의 정비와 운영. 『역사학보』. 229: 37-84.
- 이창걸. (2009). 조선시대 문과급제자의 분관실태에 관한 연구 - 1623년~1720년 시기를 중심으로. 『한국학논총』. 31: 307-348.
- 임도빈·유민봉. (2019). 「인사행정론: 정부경쟁력의 관점에서」. 박영사.
- 임민혁. (2005). 조선초기 해유제(解由制)의 성립과 그 성격. 『조선시대사학보』. 33: 5-37.
- 임용한. (2008). 「조선전기 관리등용제도 연구」. 혜안
- 임한솔. (2024). 조선시대 육조거리 중앙관아의 관청 의례와 건축 공간 - 법전과 관서지에 기록된 좌기 의례를 중심으로 -. 『대한건축학회논문집』. 40(5): 107-118.
- 장유승. (2012). 해제(解題) - 조선조 승정원의 업무 지침서. 이강욱 율김. 『은대조례』. 한국고전번역원. pp. 7-19.
- 정구복. (2012). 고문서 용서풀이 - '해유문서'. 『고문서연구』. 40: 213-233.
- 정구선. (2007). 「한국 중세의 천거제도」. 서경문화사.
- 정금식. (2001). 대전회통의 편찬과 그 의미. 『서울대학교 법학』. 41(4): 321-345.
- 정금식. (2001). 조선시대의 권력분립과 법치주의 - 그 시론적 고찰. 『서울대학교 법학』. 42(4): 27-65.
- 정만조. (2009). 조선시대 삼공의 관력분석. 『한국학논총』. 31: 123-155.
- 정봉길. (2014). 조선시대 법전을 통해 본 행형의인본주의적 성격. 『교정담론』. 8(2): 63-94.
- 정지영. (2013). 조선시대 '가장'의 지위와 책임: 법전의 규정을 중심으로. 『가족과 문화』. 25(1): 121-149.
- 정해은·박경·이정란. (2010). 고려·조선시대 법운용의 실제와 대명률. 『역사와 현실』. 75: 15-25.
- 조두순 외 저, 한국법제연구원 역. (2000). 『대전회통』. 한국법제연구원.
- 조석준. (1980). 한국행정에서의 사람에 관한 의사결정(인사결정)의 동태. 『행정논총』. 18(1): 248-270.
- 조좌호. (1996). 한국 과거제도사 연구. 범우사.
- 차미희. (1998). 16세기 문과급제자의 조직 규정 변화 - 문음 출신의 참서관직을 중심으로. 『한국학연구』. 103.
- 차세영. (2018). 조선의 인사임용제도와 영향요인에 관한 연구 - 유교적 실적주의를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 차장섭. (1994). 조선후기 문과급제자의 성분. 『대구사학』. 47: 101-165.
- 최승희. (1978). 흥문록고. 『대구사학』. 15, 16.
- 최이돈. (1994). 중종조 사림의 낭관 정치력 강화과정. 『조선중기 사림정치구조연구』. 일조각.
- 한국법제연구원 역주. (2000). 『대전회통』. 한국법제연구원.

- 한상권. (1994). 조선시대 법전 편찬의 흐름과 각종 법률서의 성격. 「역사와 현실」. 302-320.
- 한충희. (1990). 朝鮮初期 六曹正郎·佐郎의 官人的 地位: 그 歷官과 機能의 分析을 중심으로. 「한국학논집」. 17: 141-178.
- 한충희. (1996). 조선초기 육조참의연구. 「한국학논집」. 23: 61-103.
- 한충희. (2001a). 조선초기(朝鮮初期) 육조속아문연구(六曹屬衙門研究) 1 -관원(官員)의 성분(性分), 관력(官歷)과 관직(官職)의 지위(地位)를 중심으로-. 「조선사연구」. 10: 1-38.
- 한충희. (2001b). 조선초기(朝鮮初期) 육조속아문연구(六曹屬衙門研究) 2 - 관직의 정비를 중심으로. 「계명사학」. 12: 43-81.
- 한충희. (2004). 조선초기 정3~정6품 청요직연구. 「조선사연구」. 13: 49-77.
- 한충희. (2007). 조선초기 의정부당상관 연구. 「대구사학」. 87: 1-31.
- 한충희. (2010). 朝鮮中期 議政府堂上官 研究. 「한국학논집」. 41: 179-214.
- 함재학. (2004). 『경국대전』이 조선의 헌법인가? 「법철학연구」. 7(2): 263-288.
- 홍순민. (1998). 조선후기 법전 편찬의 추이와 정치운영의 변동. 「한국문화」. 21: 165-205.
- Elo, S., Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1): 107-115.
- Hejtmanek, Milan. (2013). Rationalism and 'Modernity' in the State Examination System of Choson Korea: an Analysis of Munkwa Examination Roasters, 1545-1720. 「정부학연구」. 19(3): 41-67
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Woodside, Alexander (2006). *Lost Modernities: China, Vietnam, Korea, and the Hazards of World History*. Havard University Press.

## ABSTRACT

### Exploratory Study on the Statutory Provision of Personnel Administration in the Chosŏn Dynasty

Seyeong Cha

This study explored the scope of personnel administration in the Chosŏn Dynasty by conducting an analysis that classified the organizational and personnel-related laws and regulations, which can be said to be regulations related to personnel administration, into a modern personnel administration system. First of all, no items were identified that did not correspond to the five detailed functions and organizational structures of personnel administration, confirming that the scope of personnel administration in Chosŏn was not much different from the scope of modern personnel administration functions. However, the most common item was the personnel recruitment function, and in particular, the regulations for recommending candidates for each position and the appointment process. In other words, it can be seen that the most important task of the central personnel agency was managing the recommendation process. It is also noteworthy that personnel records and records management were conducted for such verification and recommendations.

【Keywords: personnel administration, chosŏn dynasty】