

오래된 미래: 조선 삼사(三司)의 하향적 동료성(top-down Collegiality)에 기반한 재해석

이사빈*

문명재**

〈目 次〉

- | | |
|------------------------------------|----------------------|
| I. 서론 | IV. 동료성 기반 조직으로서의 삼사 |
| II. 조선의 언론과 공론정치 | V. 결론 |
| III. Weber 관료제와 동료성 (collegiality) | |

〈요 약〉

본 연구는 근대 관료제의 위험을 시정할 수 있는 제도적 보완 장치로서 막스 베버(Max Weber)가 제시한 동료성(collegiality) 개념을 비판적으로 재해석한 Waters (1989)의 동료성에 대한 여섯 가지 특징을 중심으로 조선시대 언론 기관인 사헌부·사간원·홍문관으로 구성된 삼사(三司)를 왕권과 신권간의 군신공치(君臣共治)의 건설적 긴장관계 속에서 작동한 하향적 동료성(Top-down Collegiality)에 기반한 조직으로 재해석한다. 근대 관료제는 행정의 효율성과 예측 가능성을 높였으나, 동시에 도구적 합리성이 지배할수록 관료의 판단과 책임이 조직적으로 소거되는 구조적 병리를 내포한다. 본 연구는 조선의 삼사가 단순한 감찰·간쟁 기구를 넘어, 최고 의사결정권자와 중앙집권적 관료제의 독주를 견제하고 정책 판단의 정당성을 확보하기 위한 동료성 기반 조직 원리를 제도적으로 구현하고 있었음을 논증한다. 분석 결과, 조선의 삼사는 이론적 지식에 기반한 판단, 전문직 경력의 제도화, 조직 내부의 상대적 평등성과 자율성, 상호 감시와 자기 규율, 집합적 의사결정을 핵심 특징으로 하는 동료성 기반 조직의 요건을 충족하고 있었음을 확인하여볼 수 있었다. 이는 삼사 관료들에게 부여된 제도적 위상과 상징적·경력적 특권은 국가가 제도적으로 승인하고 장려한 핵심 통치 기능이었음을 보여준다. 따라서 조선의 삼사는 단순한 과거의 제도가 아니라, 현대 관료제의 병리를 시정할 수 있는 ‘오래된 미래’로 재해석될 수 있다.

【주제어: 막스 베버, 관료제, 동료성, 조선, 삼사】

* 제1저자, 한국행정연구원 연구위원(sabinne@kipa.re.kr)

** 교신저자, 연세대학교 언더우드특훈교수(mjaemoon@yonsei.ac.kr)

논문접수일(2026.1.21), 수정일(2026.3.18), 게재확정일(2026.3.23)

I. 서론

한국 사회는 최근 두 차례의 대통령 탄핵을 경험하며 정치 권력의 독주, 행정을 압도하는 정치의 문제, 관료제의 정치화, 그리고 판단 주체를 상실한 이른바 ‘영혼 없는 공무원’의 문제를 반복적으로 목도해 왔다. 행정의 전문성과 정치적 정당성 간의 긴장, 최고 의사결정권자의 오판 가능성을 어떻게 제어할 것인가라는 질문은 현실 정치의 핵심 쟁점으로 부상하였으며, 그 해법을 둘러싼 논의는 개헌을 포함한 제도 개편 논의로까지 확장되고 있다.

한국사회가 직면한 이러한 문제점은 Weber (1978)가 지적한 관료제의 문제점과 맞닿아 있다. 근대 관료제는 효율성과 예측 가능성을 기반으로 대규모 행정을 가능하게 한 가장 합리적인 통치 장치로 평가되어 왔다. 그러나 동시에 관료제는 도구적 합리성이 지배할수록 판단과 책임이 조직적으로 소거되고, 규칙과 절차의 집행만이 남는 구조적 병리를 내포한다. Max Weber는 이러한 근대 관료제의 양면성을 통찰하며, 관료제가 기술적으로는 탁월할수록 오히려 ‘영혼 없는 공무원’을 양산하고, 한편으로는 전문성에 기반한 관료 권력이 정치적 통제를 벗어나 독자적인 지배 세력으로 전화할 위험을 경고한 바 있다 (Weber, 1968; Waters, 1989).

Weber는 이러한 관료제의 위험에 대한 대안으로 단순한 도덕적 각성이나 개인의 윤리성에 기대지 않았다. 대신 그는 관료제의 효율성을 전면 부정하지 않으면서도, 단독적 지배와 기술적 독주를 견제할 수 있는 조직 원리로서 동료성(collegiality)에 주목하였다. 동료성에 기반한 조직은 합의와 숙의를 통해 의사결정의 속도를 의도적으로 지연시키고, 상호 감시와 거부권을 통해 판단의 오류가 누적되는 것을 제어하는 구조를 갖는다. Weber에게 동료성은 관료제의 기술적 합리성을 보완하여 가치 판단과 책임을 다시 조직 내부로 불러들이는 제도적 장치였다 (Weber, 1968; Waters, 1989). 그러나 Weber 자신이 밝히고 있는 바와 같이 동료성 조직은 관료제에 비하여 제도화된 형태로 작동되기가 어려웠기 때문에 (Weber, 1968; Weber, 1978; Waters, 1989), Weber 이후 사회과학 연구에서도 큰 주목을 받지 못하였다. 본 연구는 이러한 Weber의 문제의식과 해법을 비서구적·전근대적 맥락에서 재검토하고자 한다. 특히 조선의 언론 기관인 사헌부·사간원·홍문관으로 구성된 삼사(三司)에 주목하여, 이들 기관이 단순한 감찰·간쟁 기구를 넘어 동료성에 기반한 조직 원리를 제도적으로 구현하고 있었음을 논증한다. 구체적으로 본 연구는 Weber가 제시한 동료성의 개념을 재해석한 Waters (1989)의 연구에 기반하여, 조선시대 삼사 조직이 동료성 조직이 가지는 여섯 가지 특징을 내포하고 있었는지를 검증할 것이다.

그러나 본 연구는 삼사의 동료성 조직으로서의 특징이 특정 정치, 사회 현상에 어떠한 영

향을 미쳤는지를 살펴보는 인과적 검증에 초점을 맞추고 있지는 않다. 이는 아직까지 삼사의 행정학적 관점에서의 특징과 작동 원리가 체계적으로 개념화되어있지 않기 때문이다. 지금까지 삼사는 주로 유교적 도덕 정치를 구현하는 ‘언론(言論)’ 기구로 정의하거나 (e.g., 박현모, 2010), 왕권과 신권이 치열하게 대립하는 정치적 권력 투쟁의 장(field)이라는 맥락 속에서 해석되어 왔기 때문에 (e.g., 김범, 2011), 중앙행정조직으로서의 삼사의 특성에 대한 연구는 거의 전무한 실정이다. 따라서 본 연구는 향후 삼사에 대한 인과적 검증을 수행하기에 앞서 조직적 특성과 작동 원리를 탐색하는 기초 연구라고 할 수 있다. 본 연구진은 이러한 기초적 작업이 향후 삼사의 제도적 특징이 조선의 정치적 의사결정이나 권력 견제에 미친 영향을 보다 실증적인 형태로 분석하기 위한 연구 기반을 제공할 수 있을 것이라고 기대한다.

본 연구가 기대하는 또 하나의 함의는 현대 사회 문제에 적실성 있는 해결책을 제시하는 것이다. 구체적으로 본 연구는 관료제의 효율성과 그로부터 파생되는 구조적 위험을 동시에 인식했던 조선의 제도적 상상력이 오늘날 우리 사회가 다시 직면한 문제에 중요한 시사점을 제공할 수 있음을 보여주하고자 한다. Weber가 근대 관료제의 미래를 우려하며 동료성이라는 보완 원리를 제시하기 전, 조선은 이미 최고 의사결정권자와 관료제 모두의 오판 가능성을 전제로 한 견제와 속의의 장치를 제도적으로 구축하고 있었다. 조선은 최고 통수권자와 공고한 관료제에 대한 비판이 결코 쉽지 않은 정치적 조건 속에서도, 그러한 비판과 견제가 자유롭게 이루어질 수 있도록 이를 제도화하였을 뿐만 아니라, 그 역할을 수행하는 삼사 관료들에게 빠른 승진 경로와 상징적 특권을 부여함으로써 언론과 공론의 기능을 적극적으로 강화하였다. 이는 조선왕조가 관료제의 효율성만큼이나 관료제 내부의 자정 작용과 오류 교정을 국가 통치의 핵심 원리로 인식하고 있었음을 보여준다. 이러한 점에서 조선의 삼사는 단순히 과거의 유산이 아니라, 관료제의 병리를 관리하고 통치의 정당성을 확보하기 위한 방안으로서 생각하여볼 수 있는 ‘오래된 미래’로 재해석될 수 있을 것이다.

이처럼 본 연구에서는 Weber의 동료성 이론을 중심으로 하여 조선의 삼사가 동료성 기반 조직의 특징을 가지고 있었음을 밝히는 한편, 구체적으로 어떠한 기능을 수행하였으며 이러한 기능들은 어떠한 제도에 의하여 뒷받침되었는지를 논증하고자 한다.¹⁾ 구체적으

1) 본 연구에서의 분석의 시간적 범위는 조선 초기에서 중기 (왕을 기준으로 한다면 태조에서부터 숙종까지의 시대)로 한정하며, 그 중에서도 주로 조선 초기 국왕인 태조, 태종, 세종 대에 초점을 맞추었다. 조선 초기와 중기를 주요 분석 시기를 삼은 가장 큰 이유는 삼사 제도가 제도적으로 정착되면서도 아직 정치적 왜곡이 본격화되지 않은 단계에 해당하기 때문이다. 조선 전기에는 사헌부, 사간원, 홍문관으로 구성된 언론 기관의 기능과 권한, 특히 간쟁과 서경을 중심으로 한 집합적 발화 구조가 제도적으로 확립되었다. 동시에 이 시기는 봉당 정치와 같은 구조적 분열이 심화되기 이전 단계로서, 삼사의 행위가 특정 정치 세력의 이해관계보다는 제도적 역할과 규범에 의해 설명될 수 있는 상대적으로 ‘순수한’ 분석 환경을 제공한다.

로 이를 위하여 본 연구는 다양한 자료를 분석에 활용하였다. 먼저 경국대전(經國大典),²⁾ 은대조례(銀臺條例),³⁾ 전율통보(典律通補),⁴⁾ 육전조례(六典條例)⁵⁾ 등 조선시대에 발행된 법률 문서들의 조항을 분석하여 삼사 언관들의 기능과 업무가 어떻게 규정되어있는지를 체계적으로 살펴보았다. 다음으로 조선왕조실록(朝鮮王朝實錄)을 활용하여 삼사 언관들이 실제로 어떻게 국왕 및 타 조직 관료들과 영향을 주고받으며 업무를 수행하였는지를 생생하게 살펴보고자 하였다. 다양한 자료들을 검토하여 활용함으로써, 명문화된 삼사의 작동원리의 원형을 살펴보는 동시에 실제 정부조직 내에서 이러한 작동원리들이 어떻게 행태로 발현되어 나타났는지를 살펴볼 수 있을 것이다.⁶⁾

II. 조선의 언론과 공론정치

1. 조선의 언론과 공론정치

조선의 공론정치문화는 중국을 중심으로 한 동아시아의 전통에서부터 그 시작을 찾아볼 수 있다. 중국 역사의 창업군주들은 공통적으로 언관들의 나라의 위험을 예견하고 정치가 잘 돌아가기 위한 견제의 역할(言官見危於無形, 制治於未亂)⁷⁾을 강조하여왔다(김영주,

2) 경국대전은 조선 전기의 기본 법전으로, 세조·성종 대에 걸쳐 편찬되어 성종 16년(1485)에 반포되었다. 이조·호조·예조·병조·형조·공조의 육전(六典) 체계를 중심으로 관직 제도, 인사·재정·의례·군사·형벌·토목 등 국가 운영 전반의 기본 규범을 체계적으로 규정한 최고위 법전이다.

3) 은대조례는 국왕의 명령 전달과 출납을 담당한 승정원(銀臺)의 업무 절차와 상소·전교·승전 처리 방식을 규정한 조례집이다. 법전이라기보다는 궁중 행정과 국왕·관료 간 의사소통의 실무 규범을 정리한 자료로서, 상소의 접수·전달·재가 과정과 관련한 제도 운용을 구체적으로 보여준다.

4) 전율통보는 조선 후기 기존 법전의 규정과 판례, 조례를 보완·정리한 법규 집성으로, 『경국대전』 이후 누적된 제도 변화를 반영한 실무적 성격의 법전이다. 특히 인사·형벌·행정 절차 등에서 실제 운용 기준을 제시하며, 서경(署經)과 같은 제도의 적용 범위와 예외를 보다 구체적으로 규정하고 있다.

5) 육전조례는 조선 후기 육조(六曹)별로 시행되던 조례와 규정을 집대성한 행정 규범집으로, 중앙 관서의 업무 처리 관행과 제도 운영의 세부 기준을 반영한다. 이는 기본 법전의 추상적 규정을 보완하는 성격을 가지며, 실제 행정 과정에서의 절차·관행·예외 규정을 파악하는 데 중요한 자료이다.

6) 본 연구는 삼사의 조직적 특성과 작동 원리를 체계적으로 분석하기 위해 자료 수집부터 해석에 이르는 일련의 절차를 단계적으로 구조화하였다. 먼저 베버의 동료성 이론을 바탕으로 분석틀을 설정하고, 이에 해당하는 주요 특성들을 도출하였다. 다음으로 법전·조례와 조선왕조실록을 각각 규범과 실제 운용을 나타내는 자료로 구분하여 수집하였으며, 삼사의 권한과 절차, 그리고 권력 견제와 관련된 조항 및 사례를 기준으로 자료를 선별하였다. 이후 동일한 기능적 범주를 기준으로 법전의 규정과 실록의 사례를 상호 연결하고, 각 사례가 특정 동료성 특성을 어떻게 구현하는지를 중심으로 코딩하였다.

2009). 조선 또한 창업군주인 태조의 즉위 교서에서부터 공론의 역할을 강조하였던 흔적을 찾아볼 수 있다. 태조는 즉위교서에서 조선왕조가 “백성의 마음과 하늘의 뜻을 받들어” 개창되었음과 함께 “사직은 반드시 덕이 있는 사람에게 돌아가야 한다”는 점을 밝히면서⁸⁾ 소양을 갖춘 덕이 있는 인재를 통하여 국가를 통치할 것임을 천명하고 있다. 따라서 조선왕조 건국의 기획자들을 비롯한 초기 군주들은 본질적으로 공론정치를 중시하였다고 볼 수 있을 것이다 (윤대식, 2019). 세종실록에서 세종이 “간언을 따르고 어기지 않으며... (중략).. 아무리 작은 일도 반드시 대신과 모의한 뒤에 행하여 잘못된 일이 없었다”⁹⁾라고 평가되고 있다는 점은 유교국가의 군주이자 조선 초기 정치철학을 내재화한 군주로서의 세종이 공론정치에 대하여 어떠한 인식을 가지고 있었는지를 잘 보여주는 사례라고 할 것이다.¹⁰⁾

유교적 세계관 속에서 공론정치의 개념이 중시되는 이유를 김영수 (2008)와 윤대식 (2019)은 다음과 같이 설명하고 있다. 유교적 전통에 의하면 정치는 개인의 사유물이 아니라 집단의 역량을 결집하여 최대한 양질의 지혜를 이끌어내야 하는 공공의 문제이다. 또한 동양적 세계관에서 ‘공(公)’ 개념은 규범적 적당성과 공정성에 강조를 두고 있는 개념이다 (이승환, 2002: 63). 따라서 조선의 관료들은 간쟁에 때로는 목숨을 걸만큼 열정적으로 참여하는 것이 곧 공공성 (publicness)을 확보할 수 있는 방법이라고 믿었다. 조선 왕조의 건국자들이 전대 왕조인 고려왕조의 가장 큰 폐단을 사리사욕에 의한 정치라고 인식하였던 점은 조선의 사대부들이 가지고 있는 공적 개념에 의거한 정치의 중요성을 더욱 강화시켰다고 볼 수 있다 (윤대식, 2019).

따라서 ‘언론(言論)’은 조선이라는 국가의 특징을 가장 잘 드러내어주는 단어 중 하나일 수 있다 (송웅섭, 2016). 조선은 공공성을 확보하기 위한 공론 정치를 중시하였으며, 공론정치를 제도화하기 위한 노력을 끊임없이 기울였다 (김영수, 1997). 이러한 맥락에서 사간원, 사헌부, 홍문관의 삼사 조직은 조선이 공론정치의 이상을 제도적으로 구체화한 형태라고 볼 수 있을 것이다 (윤대식, 2019). 삼사를 구성하는 사간원, 사헌부, 홍문관에 소속된 관료들은 언관(言官)으로 불리며 다양한 경로를 통하여 국정 최고 의사결정자인 국왕에게 의

7) 歐陽修, 「論諫官」; 『宋史』 卷319, 「歐陽修傳」. “言官之職, 當見危於無形, 制治於未亂.”. Ouyang Xiu (歐陽修), Ouyang Wenzhong Gong Ji (Collected Works of Ouyang Xiu). Quoted in The Veritable Records of King Seongjong (Seongjong Sillok), Vol. 134, 12th year of King Seongjong (1481), October 17.

8) 태조실록 1년 7월 29일 기사.

9) 세종실록 32년 2월 17일 기사.

10) 간언의 중요성을 역설하였던 조선의 군주가 세종만 있었던 것은 아니다. 종종 또한 “간언을 따르는 것이 간언을 기뻐하는 것만 못하고, 간언을 기뻐하는 것이 간언을 즐기는 것만 못하다”라고 말하기도 하였다 (중종실록 21년 10월 기사).

견을 전달하였으며, 이러한 의사전달 경로들은 모두 매우 세밀하게 구체화 및 공식화되어 있었다.

홍문기(2019)는 조선의 언론의 종류를 두 가지 기준으로 분류하고 있다. 첫 번째는 언론의 주관기관에 따른 분류로, 공식적 언론의 주관은 삼사(三司),¹¹⁾ 양사(兩司),¹²⁾ 홍문관(弘文館), 사헌부(司憲府), 사간원(司諫院)에 의하여 이루어졌다. 삼사와 양사는 조선의 언론을 주도하는 세 가지 조직(홍문관, 사헌부, 사간원)의 조합에 따라 달라지는 개념인 만큼, 조선의 언론이 실질적으로 어떠한 조직에 의하여 어떻게 운영되었는지를 보기 위해서는 홍문관, 사헌부, 사간원이라는 세 개의 조직을 상세하게 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이는 본 연구에서 주로 분석하여보고자 하는 내용이기도 하다.

홍문기(2019)가 제시한 두 번째 분류는 언론의 형식에 따른 분류이다. 이에 따르면 조선의 언론은 계사(啓辭), 차자(箋子), 상소(上疏)의 세 가지로 나누어볼 수 있다. 언관들의 언론 활동은 계사, 차자, 상소 중 하나를 택하는 형태로 이루어졌다. 세 가지 유형을 살펴보면, 먼저 계사의 경우 다시 언관들이 꺾 안에서 작성하여 승지와 주서 및 승전색에게 전하고, 다시 승지가 국왕에게 올리는 예대전계와, 언관들이 직접 군주와 대면할 수 있을 때 읽어 전하는 입시전계로 나눌 수 있다. 차자와 상소는 낭독이 아닌 문서의 형태로 전해졌는데, 이 중에서 차자는 공식적인 상소에 비하여 좀 더 간소화된 형태의 상소라고 이해할 수 있다(홍문기, 2019). 마지막으로 상소는 언관들이나 사대부¹³⁾들이 국왕에게 간쟁하는 가장 공식적인 경로 중 하나였다(노인환, 2015). 홍문기(2019)는 상소를 사대부들과 언관언론이 활동하였던 전통적인 공론장이라고 표현한다.¹⁴⁾¹⁵⁾ 이처럼 조선에서 상소는 개인이 임의로 국왕에게 의견을 전달하는 방식이 아니라, 엄격한 형식과 절차를 갖춘 공식 정치 행위였다. 계와 비교할 때 상소와 차자는 격이 조금 낮다고 판단할 수도 있겠으나(홍문기, 2019), 언관들의 재량과 역량에 따라 언제든지 시작하거나 중지할 수 있는 유연성을 가지고 있었기 때문에, 당시

11) 사헌부, 사간원, 홍문관을 합쳐 이르는 말.

12) 사헌부와 사간원.

13) 조선 중기 이후 언론 활동은 관료사회를 넘어 사대부로까지 확장되었다. 이 시기 사대부 세력의 급부상과 함께 사대부와 유생들은 중요한 정치세력으로 등장하였으며, 이들은 적극적인 집단상소를 통하여 국왕의 의사결정에 일정 부분 영향을 미쳤다(홍문기, 2019; 박현모, 2002).

14) 관료가 국왕에게 올리는 대표적인 문서로는 상소와 차자가 있다. 상소가 의리를 세우는 주장, 청원, 사정을 아뢰는 내용들을 중심으로 한다면, 차자는 보다 간소한 내용과 절차를 통하여 국왕에게 올리는 문서이다(노인환, 2015).

15) 전율통보에 포함된 공문서 중 관료가 국왕에게 의견을 개진하거나 청원을 하기 위하여 올리는 문서에는 상소(上疏), 차자(箋子), 상서(上書), 상언(上言), 정사(呈辭)가 포함되어있다(전율통보 본조문자식(本朝文字式)).

시대상에서 어떠한 주제와 문제를 관료들이 가장 문제라고 생각하고 있었는지를 가장 정밀하게 판단하는 데 더 적절한 근거로서 활용될 수 있다(홍문기, 2019).

2. 사헌부, 사간원, 홍문관 삼사(三司)

앞서 말한 바와 같이 조선의 개업군주를 포함한 국왕들은 대부분 언관의 역할을 중시하였으며, 언관의 언론을 통한 공론정치의 중요성을 국정철학에 내재화하는 것에서 더 나아가 이들의 활동을 제도화하였다. 태종 1년인 1401년 이루어진 관제 정비를 통하여 사헌부와 사간원의 양사 시스템이 정립되었으며(이윤복, 2019), 성종 시대 홍문관의 역할이 정비되어 국왕을 위한 자문응답과 학술활동이 기능에 추가되며 비로소 ‘삼사’의 형태가 구축되게 되었다. 정도전은 사헌부와 사간원이 제도권 안의 공식적인 언론임을 역설하면서 국정운영에서의 이들의 역할의 중요성을 거듭 강조한다.¹⁶⁾¹⁷⁾ 즉, 조선 왕조의 통치 구조에서 권력의 독점을 방지하고 균형을 유지하는 핵심 기제는 사헌부(司憲府), 사간원(司諫院), 홍문관(弘文館)으로 대변되는 삼사(三司)의 존재였다. 이들 기관은 시정(時政)에 대한 비판과 감찰, 국왕에 대한 자문을 담당했다는 공통점이 있으나, 그 설립 시기와 역사적 연원은 상이한 궤적을 그린다.

사헌부는 삼사 중 가장 오랜 역사적 연원을 지닌 기관으로, 고려의 제도를 직접적으로 계승하여 성립되었다. 그 기원은 고려 성종 대의 어사대(御史臺)로 거슬러 올라가며, 고려 말 관제 개혁 과정에서 사헌부로 개칭되었다. 조선은 1392년 건국과 동시에 고려의 사헌부 제도를 수용하여 설치하였다(최승희, 1973). 이는 건국 초기부터 관리의 비행을 감찰하고 기강을 확립하는 감찰 기능이 국가 운영의 필수적 요소로 인식되었음을 시사한다. 사헌부는 개국 초부터 백관(百官)을 규찰하고 국왕의 정치적 파트너로서 기능하였다¹⁸⁾ (김재명, 1989).

사간원의 성립은 태종 대의 왕권 강화 및 정치 구조 개편과 밀접하게 연동되어 있다. 고려 시대의 간쟁(諫爭) 기능은 독립된 관청이 아닌, 최고 행정 기구인 중서문하성(이후 문하부) 소속의 낭사(郎舍)가 담당하였다.¹⁹⁾ 이는 간관(諫官)이 재상(宰相)의 하급 관료로서 존재했

16) 삼봉집, 권 6.

17) 그러나 조선의 언론 문화는 비단 삼사 관료들에게만 국한되어 발전하지 않았다. 의정부와 육조 등 삼사 외 정부조직에서 봉직하는 관료들 또한 활발하게 언론활동을 벌였으며, 국왕에게 상소문을 올리는 주체들은 성균관, 유생, 일반 백성들에 이르기까지 매우 다양하였다(송웅섭, 2016). 김남이(2022)가 밝히고 있는 바와 같이 상소는 유생들이 국가의 정치와 정책에 대해 발언할 수 있는 공식적인 통로로서 작동하였으며, 이들의 상소는 일정 부분 조정의 여론과 국왕의 정책결정에도 반영되었다.

18) 태조의 즉위(1392년 7월 17일) 사흘 후인 7월 20일, 태조실록 1권, 태조 1년 7월 20일.

음을 의미한다. 그러나 태종은 1401년(태종 1년) 관제 개혁을 단행하여 문하부를 의정부로 통합하는 과정에서, 낭사 조직을 분리하여 '사간원'이라는 독립 관청으로 승격시켰다(이운복, 2020). 이러한 조치는 간관들이 재상의 영향력에서 벗어나 국왕에게 직접 직언할 수 있게 함과 동시에, 대신(大臣) 세력을 견제하고자 하는 태종의 정치적 의도가 반영된 결과였다(최승희, 2002).

홍문관의 기능적 전신은 세종 대의 집현전(集賢殿)에 닿아 있다. 집현전은 정책 연구와 경연(經筵)을 주관하며 왕권 자문 기구로서 중추적 역할을 수행했으나, 세조 대에 단종 복위 운동의 산실로 지목되어 1456년 강제 폐지되었다. 이후 성종은 유교 정치의 활성화를 위해 경연과 학술을 전담할 기구의 필요성을 절감하였고, 1478년(성종 9년) 집현전의 후신 격인 홍문관을 설치하였다. 홍문관은 단순한 장서(藏書) 기관을 넘어 국왕의 학문적 고문이자 정치적 참모로서 기능하였으며, 사헌부·사간원과 함께 언론 활동에 참여함으로써 삼사 체제의 마지막 퍼즐을 완성하였다.

양사(사헌부, 사간원)와 홍문관 등 언론 삼사가 조선 정치 내에서 수행하던 역할은 상당히 광범위하였으며, 그 역할이 제도적으로 권장되고 있었던 것으로 보인다. 삼사가 수행하였던 가장 중요한 역할 중 하나는 국왕에게 삼사에서 합의된 의견을 올리는 것이었는데, 이를 합계(合啓)라 한다.²⁰⁾ 조선시대 육조 각 관아 사무처리에 필요한 행정법규와 사례를 편집한 규정서인 육전조례(六典條例)에는 삼사가 조정에 입시하여 국왕에게 직접 안전에 대한 삼사의 의견을 말한 후, 국왕의 비답(왕의 답변)을 기다리는 절차가 명시되어 있다.²¹⁾ 뿐만 아니라 삼사가 의견을 올리는 이러한 절차는 유연하게 작동되어, 삼사의 언론 활동이 보다 빈번하고 자유롭게 이루어지는 데에도 기여했던 것으로 보인다. 삼사는 국왕이 국사를 논하는 입시 외에 국왕이 학습과 정책 토론의 장인 조강(아침경연)²²⁾이나 주강²³⁾에도 참석하여 언론활동을 할 수 있는 권한을 부여받았다.²⁴⁾ 이는 삼사의 언론활동이 매우 빈번하고 상시

19) 태종실록 1권 1년 7월 13일.

20) 삼사가 하나의 통일된 의견을 합계(양사합계, 삼사합계)로 제출하기도 하였으나, 삼사들 간 의견이 하나로 좁혀지지 않아 개별적으로 계를 제출하기도 하였다. 다만, 사헌부와 사간원의 양사에서 양사합계가 이루어진 경우에는 홍문관은 따라야 하였다(인조실록 13년 1월 11일).

21) 육전조례 중 대간(臺諫).

22) 조강 배석자는 승지 1인, 홍문관 상/하번, 양사 각 1원, 주서 1원, 한림 상/하번 각 1인이다. (홍문관지조강(朝講)).

23) 무신이나 종친은 주강에 들어가기 전 소속 관청(병조, 종친부)에서 공문을 만들어 승정원에 접수하고 왕의 결재를 받는 정식 절차를 거쳐야 했으나, 양사 언관들의 경우 미품(구두로 하는 약식 보고)만으로도 주강에 입시할 수 있었다. (홍문관지(弘文館志) 권 1, 주강식(晝講式)).

24) 홍문관지(弘文館志) 권 1, 주강식(晝講式).

적이었으며, 이러한 상시적 견제가 제도화 및 명문화되어있었음을 뜻한다.

삼사(三司)의 관원들은 단순한 언론 및 감찰 기능의 수행자를 넘어, 차기 국정을 주도할 예비 최고위 관료군(pool)으로서의 위상을 확립하였다. 조선의 인사 관행상 삼사의 관직은 탁월한 학문적 소양과 도덕성이 검증된 인재만이 임명될 수 있는 ‘청요직(淸要職)’으로 분류되었으며, 정승이나 판서 등 당상관(堂上官) 이상의 고위직으로 승진하기 위해서는 반드시 거쳐야 할 핵심 경력으로 자리하였다(김범, 2011). 삼사 내의 인사 제도 운영을 비롯한 조직 운영과 관련한 구체적인 특성들은 이어지는 부분에서 더 상술할 것이다.

III. Weber 관료제와 동료성 (collegiality)

1. 관료제의 함정과 동료성 개념의 필요성

막스Max Weber는 근대적 관료제를 ‘도구적 합리성(Instrumental Rationality)’²⁵⁾의 결정체로 규정한다(Weber, 1978).²⁶⁾ Weber가 제시한 이념형(Ideal Type)으로서의 관료제는 법규에 의한 지배, 명확한 권한의 계층적 분화, 고도의 전문성에 기초한 분업, 그리고 문서주의를 핵심 기제로 작동한다. 이러한 체제 내에서 관료는 개인적인 호불호나 자의적 판단이 아닌, 오직 규정된 규칙과 ‘기술적 지식(Technical Knowledge)’에 따라 업무를 수행한다. Weber는 이를 ‘분노도 편견도 없이(sine ira et studio)’ 수행되는 비사인적(Impersonal) 업무 처리라고 표현하였다. 이러한 특성으로 인해 관료제는 목표 달성을 위한 최적의 수단을 계산해내는 기

25) Weber는 사회적 행위의 유형을 구분하면서, 도구적 합리성을 “행위자가 목적, 수단, 그리고 부수적 결과를 합리적으로 고려하고, 주어진 목적을 달성하기 위해 가장 효율적인 수단을 선택하는 행위”로 정의하였다(Weber, 1978).

26) Weber가 정의하고 있는 도구적 합리성과 관료제의 관계는 다음과 같다. 첫째, 관료제는 목적과 수단의 연결을 최적화하는 기계적 장치이다. Weber는 근대 자본주의와 행정 국가가 요구하는 대규모 과업을 수행하기 위해서는 전통적 관습이나 감정적 동기가 아닌 철저한 계산에 기반한 시스템이 필요하다고 보았다. 관료제는 조직의 목표가 주어졌을 때, 이를 달성하기 위한 최적의 수단을 법규와 절차를 통해 체계화한 구조이므로, 관료제적 행정에서 합리성이란 도덕적·윤리적 가치를 따지는 가치 합리성이 아니라, 오로지 투입 대비 산출의 효율성을 극대화하는 공식적·도구적 합리성을 의미한다(Weber, 1978, p. 225). 둘째, 도구적 합리성은 관료제의 비인격성(impersonality)을 통해 완성된다. Weber는 관료제가 고도로 발전할수록 사랑, 미움, 그리고 모든 순수하게 개인적이고 비합리적인 감정 요소를 제거하는 경향이 있다고 지적했다(Weber, 1978). 도구적 합리성의 관점에서 인간의 감정이나 자의적 판단은 예측 불가능성을 초래하는 비효율적인 요소로 간주된다. 따라서 관료제는 인간을 표준화된 과업을 수행하는 부품으로 치환함으로써, 행정 과정을 수학적 계산이 가능한 상태로 전환시킨다. 이는 곧 인간성(h)을 제거할수록 관료제는 그 특유의 합리적 효율성을 더 완벽하게 발휘한다는 Weber의 역설적 통찰로 이어진다.

술적 우월성을 확보하며, 국가의 방대한 행정 사무를 신속하고 정확하게 처리하여 통치의 효율성을 극대화하는 핵심적인 기제로 기능한다. Weber는 관료조직이 갖는 이러한 특성은 조직의 목표 달성을 위한 기술적 효율성을 극대화한다고 설명한 바 있다 (Weber, 1978).²⁷⁾

Weber는 관료제의 기술적 효율성을 인정하면서도 그 이면에 존재하는 잠재적 위험성, 즉 ‘관료제의 권력화’에 대해서도 깊은 우려를 표명하였다. Weber에 따르면, 관료조직은 한번 정착되면 파괴하기 어려운 정밀한 기계와 같아서 그 기계를 장악하는 지배자라면 누구에게나 효율적으로 봉사하는 도구적 속성을 지닌다(Weber, 1968). 더 큰 문제는 관료제가 단순히 수동적인 도구에 머물지 않는다는 점이다. 관료들은 행정 업무의 복잡성을 독점하고 직무상의 기밀을 유지함으로써, 통제로부터 벗어나 독자적인 권력적 지위를 확보하려는 경향을 보인다 (Weber, 1968). 전문 지식으로 무장한 관료 집단은 정보의 비대칭성을 활용하여 실질적인 정책 결정권을 행사할 수 있으며, 이는 민주적 통제나 군주의 리더십을 무력화할 위험을 내포한다.

관료제의 함정을 극복하기 위하여 Weber는 지배의 유형을 논함에 있어 관료제적 계층제 뿐만 아니라, 민주주의와 함께 다두적(polycratic) 거버넌스의 핵심 원리로서 동료성(Collegiality)에 주목하였다.²⁸⁾ Weber에 의하면 이러한 동료성은 가치합리성을 조직 내에

27) 기술적 효율성을 극대화해주는 관료제의 특징은 다음과 같다. 첫째, 관료제는 법규에 의한 지배 원칙하에 작동한다. 조직의 모든 활동은 일관되고 추상적인 규칙 체계에 의해 규율된다. 관료의 권한은 개인적인 특성이나 특권이 아닌, 법규가 부여한 합법적 직위에서 비롯된다(Weber, 1978). 따라서 관료는 업무 수행 과정에서 개인적인 호감이나 증오를 배제하고, 오직 규정에 따라 비인격적(impersonal)으로 직무를 수행해야 한다. Weber는 이를 “분노도 호감도 없이(sine ira et studio)” 업무를 처리하는 것이라고 표현하며, 이러한 비인격성은 행정의 예측 가능성과 계산 가능성을 담보하는 핵심 요인이라고 주장한다 (Weber, 1978). 둘째, 조직 구조는 명확한 권한의 계층적 분화(hierarchy of authority)를 따른다. 이는 상급 관청이 하급 관청을 감독하는 확고한 질서로, 각 직위는 상명하복의 위계 구조 속에 편입된다 (Weber, 1978). 이러한 계층 구조는 조직 내의 지휘 명령 체계를 명확히 할 뿐만 아니라, 하급자의 결정에 대해 피지배자가 상급 기관에 항소할 수 있는 제도적 통로를 보장함으로써 행정의 책임성을 강화한다. 셋째, 업무는 고도의 전문성에 기초한 분업 원리에 따라 배분된다. 조직의 목표 달성에 필요한 과업들은 공식적인 관할권으로 세분화되며, 각 관료는 자신에게 부여된 명확한 권한과 의무의 범위 내에서만 활동한다(Weber, 1978). 이 과정에서 관료의 선발은 혈연이나 지연이 아닌, 기술적 자격과 시험에 의해 증명된 전문 지식을 기준으로 이루어진다. Weber는 이를 통해 관료직이 단순한 부업이 아닌 하나의 소명이자 주된 직업으로 확립된다고 보았다(Weber, 1978). 넷째, 모든 행정 행위와 의사결정은 문서주의에 기반한다. 업무의 수행 과정과 결과는 반드시 문서로 기록되고 보존되어야 한다. (Weber, 1978). 문서주의는 관료가 조직의 수단을 사유화하는 것을 방지하고, 공적 지위와 사적 신분을 엄격히 구분하는 근대적 행정의 토대가 된다.

28) Weber는 방대한 저작 속에서 ‘동료성의 원리(Principle of Collegiality)’에 대한 단일하고 명시적인 정의를 내리지 않았다. 대신 그는 단독 지배자(Monocratic Leader)의 권력을 분할하고 견제하는 기제로서 동료성이 작동하는 유형을 제시하는 방식을 택했다(Weber, 1978). 학계의 연구 동향을 살펴보면 동료성에 대한 주목은 상대적으로 미비한 실정이다(Denis et al., 2019; Lazega, 2020). Weber의 관점에서

투영하고 유지하기 위한 제도적 장치이다. Weber는 현실의 지배 구조가 단일한 이념형으로만 존재하지 않음을 지적하며, 법적 지배나 전통적 지배에 비해 상대적으로 간과되어 온 ‘동료적 형태(collegial form)’를 중요한 분석 대상으로 제시한다(Weber, 1978). 동료성이란 “동등한 수준의 전문성을 지닌 구성원들이 합의를 통해 의사결정을 내리는 지배 양식”으로 정의된다(Waters, 1989: 956). 이는 위계적 명령과 경제적 효율성을 최우선으로 하는 관료제적 조직 원리와 대비되는 개념이다. Weber는 동료성이 의사결정의 속도를 지연시키고 책임 소재를 모호하게 만들 수 있다는 기술적 비효율성을 인정하면서도, 그것이 지닌 정치적 순기능에 더 큰 무게를 두었다. 즉, 동료성은 상호 감시와 숙고를 통해 행정의 가치성을 담보하며, 지도자의 자의적 지배나 관료 조직의 기술적 독주를 견제하는 필수적인 안전장치로 기능한다(Weber, 1978).²⁹⁾

그 이유는 다음과 같다. 첫째, 동료성 기반 조직은 도구적 효율성보다 가치합리성을 더 중시한다. 가치 합리성은 행위의 결과나 성공 여부와 무관하게, 윤리적·미적·종교적 가치 그 자체에 대한 절대적 믿음에 근거한 행위를 의미한다(Weber, 1978). 단일한 결정권자가 존재하는 독재 하에서는 효율성이 지상 과제가 되기 쉽지만, 다수의 합의를 요하는 동료성 기반 조직 구조에서는 의사결정 과정이 지연되는 대신 다양한 관점의 가치 논쟁이 가능해진다. Weber는 동료성 기반 조직이 철저한 검토와 신중함을 담보하지만, 필연적으로 행정의 속도를 늦춘다고 지적했다(Weber, 1978). 이는 역설적으로 동료성 기반 조직이 속도(도구적 합리성)를 제어함으로써, 조직이 추구해야 할 본질적 가치(가치 합리성)를 상실하지 않도록 돕는 브레이크역할을 수행함을 시사한다.

둘째, 동료성 기반 조직은 전문가적 지배에 대항하여 ‘비전문적 가치’를 수호하는 기능을 수행한다. 관료제가 행정이나 정책과 관련한 고도의 전문 지식에 기반한 기술적 합리성을 추구한다면, 동료성 기반 조직(특히 의회나 위원회 형태)는 종종 비전문가인 정치인이나 이해관계자들의 참여를 보장한다. Weber는 이를 통해 관료의 기술적 독주를 견제하고, 사회 전체의 보편적 가치나 정치적 정당성이 행정 과정에 개입할 틈새를 마련한다고 보았다(Weber, 1978). 즉, 동료성 기반 조직은 단순한 계산 가능성을 넘어선 ‘정당성’이나 ‘공정성’

동료성이 갖는 순기능(Eufunctions)은 제한적이지만 명확하다. 그는 동료성이 “정밀함이나 신속성보다는 신중한 속도가 요구되는 영역”에서 행정적 결정의 철저함을 담보한다고 보았다(Weber, 1978). Weber는 궁극적으로 동료성이 관료적 행정참모 조직에 비해 기술적 효율성 면에서 열위에 있다고 평가했다. 동료성은 합의 과정에서 필연적으로 마찰을 빚어 의사결정을 지연시키기 때문이다. 따라서 행정 환경이 신속한 판단과 집행을 요구할수록, 동료적 지배 형태의 효용은 감소할 수밖에 없다는 것이 Weber의 진단이다(Weber, 1978).

29) Weber는 동료성이 등장하는 주요 맥락으로 ‘상급 권위의 지시를 받는 행정기관 내에서 개인(수장)의 권력을 제한할 필요가 있을 때’와 ‘전문적 자문이 필요할 때’를 꼽았다(Weber, 1978).

과 같은 규범적 가치를 의사결정의 변수로 포함시키는 구조적 그릇인 셈이다.

그러나 Weber는 근대화 과정에서 가치 합리성과 동료성 기반 조직이 도구적 합리성에 의해 구축(crowding-out)될 것이라 비관적으로 전망했다. 자본주의 시장과 민주주의는 신속하고 명확한 행정 처리를 요구하며, 이는 필연적으로 시간을 소모하는 동료성 기반 조직적 절차를 무력화하고 단독제적 관료제를 강화하는 방향으로 나아간다(Weber, 1978). 결국, 동료성 기반 조직은 가치 합리성을 담아낼 수 있는 이상적인 그릇이지만, 기술적 우월성을 앞세운 관료제의 도구적 합리성 앞에서 점차 설 자리를 잃게 된다는 것이다. 이처럼 Weber는 신속성과 정밀함이 요구되는 근대 행정 환경에서 동료성이 점차 쇠퇴할 것으로 예측했으나, 현대에 와서 동료성 기반 조직들의 유형이 점점 주목을 받고 있다. Sciulli(1986)는 동료적 거버넌스가 대학, 법원, 전문직 협회, 입법기관 등 현대 사회의 중추적 조직들 내에서 광범위하게 작동하고 있음을 밝혔다. 나아가 최근 연구들은 사회 변화와 혁신을 추구하는 조직일수록 위계적 관료제와 수평적 동료성을 결합하는 층위적(stratigraphic) 접근이 필요함을 역설하며 동료성 개념을 적극적으로 부활시키고 있다 (Lazega, 2020).

최근에는 Weber와 Waters의 논의에서 더 나아가 조직 내 집합적 의사결정 구조로서 동료성은 단일한 형태로 존재하지 않으며, 관료제와의 결합 방식에 따라 상향식 동료성(bottom-up collegiality), 하향적 동료성(top-down collegiality), 그리고 내부 전환형 동료성(inside-out collegiality)으로 구분하는 관점이 대두하였다(Lazega, 2020). 먼저 상향식 동료성은 하위 행위자들이 자발적으로 형성한 동료 집단을 기반으로 집합적 연대와 합의를 통해 기존 권력 구조에 도전하는 형태로, 비공식적 관계망을 중심으로 규제 참여 확대와 대안적 규범 형성을 촉진하지만 관료제 속에서 쉽게 흡수될 수 있다는 한계를 지닌다. 이에 반해 하향적 동료성은 상위 권력자가 특정 행위자들을 선별하여 구성한 합의제적 외형의 통치 구조로, 집합적 심의와 토론의 형식을 유지하면서도 실질적인 권한은 상층부에 집중되는 특징을 보인다. 이 경우 동료성은 독립적인 자율적 의사결정 기제로 작동하기보다는 이해관계자 포섭과 정책 정당성 확보를 위한 통치 전략으로 기능하며, 다층적 지위를 가진 소수의 행위자들로 구성된 ‘동료적 과두집단(collegial oligarchy)’을 통해 제도 설계와 규칙 형성 과정에 핵심적 영향력을 행사한다. 마지막으로 내부 전환형 동료성은 디지털 기술의 확산 속에서 개인 간 관계가 데이터화되고 중앙 권력에 의해 통제되면서 동료성의 핵심 요소가 재구성되는 형태로, 그 결과 집합적 자율성과 연대가 약화되고 집합행위가 구조적으로 통제되는 특징을 보인다(Lazega, 2020).

2. 동료성 기반 조직의 특성

Koehne and Ivory(2024)가 지적하듯이, 동료성 개념은 Weber의 저작에서 그 이론적 단초를 찾을 수 있으나, 이를 조직 유형 차원에서 체계적으로 정식화한 것은 Waters(1989)이다. Waters(1989)에 따르면, 동료성에 기반하여 구축된 조직은 몇 가지 공통된 구조적 특성을 지닌다.

첫째, 동료성 기반 조직은 이론적 지식(theoretical knowledge)을 중심으로 작동한다. 이론적 지식이란 반복 가능한 기술이나 절차가 아니라 고도의 전문성을 전제로 하는 복합적이고 비일상적인 지식 체계를 의미한다. 이러한 지식은 조직 차원에서는 기능적으로 분화되어 있으며, 동시에 개별 구성원 수준에서도 세분화된 전문 영역으로 나뉘어 있다. 그 결과 동료성 기반 조직은 지식의 지속적 축적과 갱신 없이는 유지되기 어렵다(Waters, 1989). 또한 동료들은 전문지식의 유일한 수요자가 아니며, 비전문가인 고객·환자·학생 등과의 직접적 접촉을 전제로 한다. 이 과정에서 전문성의 적용과 실천은 윤리적 규범에 의해 규율되는 사회적 행위로 그 성격이 규정된다(Waters, 1989).

둘째, 동료성 기반 조직은 전문직 경력(professional career)을 지닌 구성원들로 이루어진다. 이들은 고용 계약의 존재와 무관하게 단순한 피고용인이 아니라 고유한 영역과 전문성을 가진 한 사람의 전문직으로 이해되며, 자신의 업무를 계약 조건이나 개인적 이익이 아니라 전문직 규범과 기준에 대한 직업적 소명에 따라 수행한다(Waters, 1989). 이러한 전문직들의 경력 구조는 수습 단계와 실천가 단계로 구분되며, 단계 간 이행은 임명이나 자발적 선택이 아니라 동료 집단에 의한 선출을 통해 이루어진다. 특히 이 선출은 동일 지위 집단이 아닌 상위 지위의 동료 집단에 의해 이루어진다는 점에서 관료제적 승진과 구별된다. 대학의 박사학위 수여나 종신재직권 부여는 이러한 동료 평가의 전형적 사례이다(Waters, 1989). 더 나아가, 일단 전문직 지위가 승인되면 명백한 윤리 위반이나 직무유기가 없는 한 그 지위는 안정적으로 유지되며, 이는 전문성이 이미 검증되었음을 전제로 한다(Waters, 1989).

셋째, 동료성 기반 조직은 공식적 평등주의(formal egalitarianism)에 기초한다. 동료성 기반 조직은 성과를 중시하지만, 구성원 간 성취를 동일한 기준으로 비교하기는 어렵다. 각 구성원이 고도로 전문화된 영역을 담당하기 때문이다. 이로 인해 조직은 내부 위계를 명시적으로 제도화하기보다, 전문직 지위에 선출된 구성원들 간의 공식적 평등을 선언한다(Waters, 1989). 그 결과 개인 간 성과 차이는 조직 내부의 공식적 서열로 전환되기보다는 조직 간 위신 격차로 이전되며, 명망 있는 조직이 우수한 자원과 인력을 흡수하는 구조가 형성된다(Waters, 1989).

넷째, 공식적 자율성(formal autonomy)은 동료성 기반 조직의 핵심적 특징이다. 이러한 조직은 자기통제적·자기규율적 성격을 지니며, 외부 권위의 직접적 지시보다는 전문직 집단 내부의 규범과 판단에 의해 운영된다. 이는 구성원에게 상당한 행동의 자유를 부여하며, 연구·교육·지식 전달은 전문직 위신과 규범에 부합하는 한 비교적 자율적으로 이루어진다(Waters, 1989). 또한 윤리 규범 위반은 법적 문제가 아닌 한 외부 체계가 아니라 동료 집단 내부의 자율적 규제를 통해 처리된다(Waters, 1989).

다섯째, 동료성 기반 조직에서는 산출물에 대한 상호 감시(scrutiny of product)가 핵심적 통제 메커니즘으로 작동한다. 구성원의 전문적 산출물은 동료들에게 공개되어 평가받아야 하며, 이는 전문성과 윤리성을 유지하는 중요한 장치가 된다. 학문 분야에서는 연구 결과의 발표와 토론이, 의료·법률 분야에서는 자문이나 제 3의 의견이 이에 해당한다(Waters, 1989). 다만 이러한 감시는 동료 집단 내부에 국한되며, 외부 이해당사자의 직접적 접근은 제한되는 경향을 보인다.

마지막으로, 동료성 기반 조직은 집합적 의사결정(collective decision-making)을 전제로 한다. 위원회는 이러한 의사결정 방식의 대표적 형태로, 일반위원회, 전문위원회, 위임위원회 등 다양한 형태로 구성된다. 이상적으로는 합의를 지향하지만, 실제 운영에서는 다수결이 활용되기도 한다(Waters, 1989). 이러한 구조는 참여를 제도적으로 보장하는 장점을 가지는 반면, 의사결정의 지연과 비공식적 영향력 차이를 수반할 가능성도 내포한다.

IV. 동료성 기반 조직으로서의 삼사

1. 삼사의 활동 원리: 하향적 동료성

이러한 동료성의 원리는 조선시대의 통치 이념인 ‘군신공치(君臣共治)’와 밀접하게 맞닿아 있다. 조선은 국왕 1인의 독단이 아닌, 관료제에 기반한 공동 통치를 지향했다. 태종과 같은 강력한 왕권을 지닌 군주조차 “오늘날은 군신이 공치(共治)하는 때”임을 천명하였으며,³⁰⁾ 신료들 역시 재상직을 “군주와 함께 천위(天位)를 나누어 맡는 천직(天職)”으로 인식하였다.³¹⁾ 조선의 삼사는 바로 이러한 동료적 원리가 제도화된 사례로 볼 수 있다.³²⁾

30) 태종실록 태종 17년 6월 9일 기사.

31) 세종실록 세종 14년 12월 15일 기사.

32) 조선의 삼사 조직이 동료성 조직의 특성을 지닌 유일한 사례라고 말하기는 어려울 것이다. Petro (1992)

Lazear (2020)가 분류한 세 가지 종류의 동료성 중 삼사는 하향적 동료성 (top-down collegiality)에 기반하였다고 판단된다. 조선시대의 삼사(사헌부·사간원·홍문관)는 집합적 심의와 상호 견제를 핵심 운영 원리로 한다는 점에서 동료적 의사결정 구조를 지니지만, 그 구성과 권한의 원천이 전제군주로서의 국왕의 인사권과 통치 질서에 의해 규정된다는 점에서 본질적으로 하향적 동료성에 기반한 조직으로 이해될 수 있다. 삼사의 관원들은 언론의 기능을 수행하는 언론 집단으로서 연명 상소, 간쟁, 서경 등 집단적 발화를 통해 정책과 인사에 대한 의견을 제시하였으며, 이러한 과정은 형식적으로 합의와 토론에 기반한 동료적 심의 구조를 나타낸다. 그러나 이들의 임명과 해임, 활동 범위는 모두 국왕의 권위 아래에서 제도적으로 설정되었고, 최종 의사결정 권한 역시 국왕에게 귀속되었다는 점에서 삼사의 동료성은 자율적인 상향식 동료성이 아니라 상위 권력이 설계하고 통제하는 하향적 동료성의 성격을 띤다. 즉 삼사는 집단적 언론을 통해 국왕의 정책을 견제할 수 있었으나, 그 권한은 어디까지나 왕권을 보완하는 범위 내에서 작동하였으며, 이는 동료적 심의가 통치 전략의 일부로 제도화된 사례로 볼 수 있다.

2. 이론적 지식

Waters (1989)가 정리한 동료성 기반 조직의 첫 번째 특징은 이들 조직이 이론적 지식의 활용과 적용을 중심으로 조직된다는 것이다. 삼사의 주요 기능은 국왕이나 관료들의 행위를 감찰하고 간언하는 것이지만, 이러한 간언은 단순한 사실 보고가 아닌 성리학적 경전 체계에 기반한 학술적 판단행위였다. 삼사 조직 중 하나인 홍문관이 세종시대 최고의 국왕의 학술적, 정치적 자문기관인 집현전에서부터 출발하였다는 점은 삼사 조직이 얼마나 성리학적인 이론 해석과 적용에 탁월한 조직일 수밖에 없는 조직이었는지 잘 보여준다고 할 것이다. 홍문관지에 의하면 조선은 학문에 뛰어난 신하들을 정밀하게 선발하여 임금의 자문에 대비할 수 있는 집현전을 설치하였고, 세조와 성종 시기를 거치며 조직 이름이 예문관을 거쳐 홍문관으로 변화하였다.³³⁾

뿐만 아니라 삼사의 주요 의무 중 하나는 국왕이 정치와 학문을 논하는 자리인 경연에 참

는 고대의 알렉산드리아 도서관 또한 정부의 지원을 받으면서도 자유로운 지적 탐구가 보장되었던 성공적인 동료성 조직의 사례였음을 밝히고 있다. 그러나 조선의 삼사만큼 동료성 조직의 특성에 기반한 중앙행정조직이 제도화 및 명문화되고, 이에서 더 나아가 왕조 전반에 걸쳐 강력한 영향력을 행사한 사례는 유례를 찾아볼 수 없다고 볼 수 있을 것이다. 조선시대 삼사가 최고위직으로 진출하기 위한 필수적인 경력임을 뜻하는 ‘청요직’이라는 별칭으로 불리웠다는 사실은 조선 정부의 운영에 있어 삼사 조직이 차지하는 위상이 얼마나 컸는지를 보여주는 방증이다.

33) 홍문관지 (영조본), 권 1, 관중고실 제 8, 황소식소론.

석하는 것이었다. 홍문관, 사헌부와 사간원 관료는 국왕의 아침 경연인 조강(朝講)에는 반드시 참석하여야 하는 당연직 참석자³⁴⁾로 구분되어 있었다. 낮 경연인 주강(晝講)의 경우에도, 종친조차 미리 참석을 위하여 공문을 승정원에 접수하여야 했음에도 불구하고, 사헌부와 사간원 양사는 미품³⁵⁾만으로도 경연에 참석하여 의견을 표명하거나 국왕에게 삼사의 의사결정을 보고할 수 있었다.³⁶⁾

성리학 이론과 사례에 대한 삼사의 전문성은 이들이 올린 상소 곳곳에서 구체적으로 찾아볼 수 있다. 세종 7년 사간원 좌사간이었던 유계문은 국왕에게 불공을 베풀지 말 것을 청하면서 다음과 같은 상소를 올렸다.³⁷⁾

사간원 좌사간(司諫院左司諫) 유계문(柳季聞) 등이 상소하기를, “신 등이 생각하건대, 불씨(佛氏)의 도(道)는 청정(淸淨) 과욕(寡慾)으로써 종지(宗旨)를 삼고, 경문(經文)을 외고, 복을 비는 것으로서 임무로 삼는 것입니다. 서역(西域)의 석가(釋迦)는 바리때[鉢]를 가지고 결식(乞食)하고, 설산(雪山)에서 고행(苦行)하여, 드디어 그 도를 이룬 것입니다. 그러나 금이(金夷)가 중국 땅을 밟은 것은 동한(東漢)의 명제(明帝)로부터 비롯하였는데, 이로 부터 그 뒤에 역대 군주가 부처를 섬기고 복을 구하였다가 도리어 화(禍)를 얻은 자가 사책(史冊)에 나타나 있으므로 이제 감히 철헌(贅言)하지 않사오나, 우리 동방의 일로 말씀드린다면, 호승(胡僧) 순도(順道)가 부진(符秦)으로부터 고구려(高句麗)로 들어왔고, 마라난타(摩羅難陀)가 진(晉)나라로부터 백제(百濟)에 가져왔으나, 마침내 두 나라의 멸망에는 보익(補益)함이 없었고, 신라(新羅)의 말엽에는 성안에 사찰(寺刹)이 태반이나 되었으나, 나라가 망하였고, 전조(前朝)에 와서는 보허(普虛)와 나옹(懶翁) 같은 이는 도를 얻었다고 일컬었던 것이오나, 또한 나라의 운명에는 보익함이 없었으니, 그 축리(祝釐)로서 비보(裨補)한다는 설은 진실로 족히 믿을 것이 못되는 것입니다. 옛날 단군(檀君朝鮮)과 기자(箕子朝鮮)에는 모두 불씨의 축리가 없었으나, 그 지난 연수(年數)가 모두 1천에 이르렀으니, 일찍이 성조(盛朝)에서 이것을 버리고 저것을 취하리라고 이르렀습니까.....(중략).... 원컨대, 40세 이하의 각 사찰의 도반승도는 모두 머리를 기르게 하고, 다시 머리를 깎지 못하게 하여 그 근본을 금하게 하며, 무릇 대소 인민의 상제(喪祭)의 예를 한결같이 《문공가례(文公家禮)》에 의하여 불공을 베풀지 말도록 하고, 이를 여기는 자는 엄중히 법으로 다스리도록 하소서.”

34) 승지 1원, 홍문관 상/하번, 양사(사헌부, 사간원) 각 1원, 주서 1원, 한림 상/하번 각 1원(承旨一員, 本館上·下番, 兩司各一員, 注書一員, 翰林上·下番各一員入侍), 홍문관지 (영조본) 권 2, 관중고실.

35) ‘살짝 여쭙다’라는 뜻으로, 공식적인 문서 절차가 아닌 구두로 하는 비공식적 커뮤니케이션 방법을 일컫는다.

36) 兩司城上所詣臺者, 微稟入侍. 홍문관지 (영조본) 권 2, 관중고실.

37) 세종실록 권 27, 세종 7년 1월 25일.

상소의 내용에서 확인하여볼 수 있는 바와 같이 유계문은 국왕에게 불교를 척결할 것을 청하면서 중국 명나라와 우리나라의 단군 시대와 삼국 시대의 사례들을 풍부하게 인용하고 있다. 이처럼 삼사의 간언은 단순한 사실 확인과 청원이 아닌 축적된 지식과 고도의 해석 능력이 수반된 행위였다. 이는 삼사 조직이 Waters (1989)와 Weber (1978)가 규정하고 있는 동료성 기반 조직의 핵심 요건 중 하나인 ‘이론적 지식에 근거한 조직’이었음을 보여주고 있다고 할 수 있다.

3. 전문직 경력

Waters (1989)가 제시한 동료성 기반 조직의 두 번째 특징은 전문직 경력을 지닌 구성원으로 구성되어야 있어야 한다는 점이다. 이러한 전문직 경력 구조는 두 가지 세부적 특징을 지니는데, 첫 번째는 내부 선발과 승진이 더 높은 수준의 조직에 의한 선출을 통하여 이루어진다는 것이며 두 번째는 한번 전문성을 검증받으면 그 후에는 명백한 직무유기나 윤리 위반이 없는 이상 그 지위가 유지된다는 점이다.

먼저 삼사 중 홍문관의 전신인 집현전의 경우, 당시 국왕이었던 세종이 직접 집현전에서 일하는 학자이자 관료들을 선발하였던 것으로 보인다. 홍문관지에는 ‘세종이 집현전을 설치하고 선비들을 모아 길렀다’,³⁸⁾ 혹은 “문사에 뛰어난 신하들을 정밀하게 선발하여 임금에 자문에 대비하게 하였다”³⁹⁾는 표현이 자주 등장한다. 또한 세종은 이렇게 선발된 집현전 관료들에게 전국을 유수하며 자연을 즐기고 독서에 열중할 수 있는 기회 또한 제공하였던 것으로 보인다.⁴⁰⁾ 따라서 집현전의 경우 임금인 세종이 전문성을 갖춘 관료들의 선발에 직간접적으로 개입하였던 것을 알 수 있다.

집현전이 폐지되고 삼사가 설치된 이후에도 전문성을 갖춘 인재를 엄격하게 선발하는 전통은 유지되었던 것으로 판단된다. 윤희민 (2023)은 조선 중기 문신인 미암 유희춘⁴¹⁾의 미암일기(眉巖日記)와 홍문관지에 수록된 홍문관 관료 선발의 절차를 다음과 같이 정리하였

38) 홍문관지 (영조본) 권 1 관중고실 제 8 필원잡기.

39) 세종실록 세종 2년 3월 16일 기사.

40) 홍문관지 (영조본) 권 1, 관중고실 제 8, 필원잡기.

41) 미암(眉巖) 유희춘(柳希春, 1513~1577)은 조선 중기의 문신이자 성리학자이다. 중종·명종·선조 대에 활동하였으며, 을사사화 이후 낙향과 유배를 겪었으나 선조 즉위 후 재기하여 관직에 복귀하였다. 그는 대사헌·이조판서 등을 역임하며 언론과 인사 행정에 깊이 관여하였고, 특히 사헌부·사간원 등 언론 제도의 운영과 공론 정치의 실제 작동을 보여주는 사례로 평가된다. 저술로는 정치·학문·일상 기록을 담은 『미암일기』가 전해지는데, 이는 16세기 조선 관료의 정치 인식과 언론 활동, 국왕과 관료 간 소통 양상을 구체적으로 보여주는 중요한 1차 자료로 활용되고 있다.

다. 가장 먼저 홍문관에서 자체적으로 선발한 후보들의 명단인 본관록(本館錄)이 작성되는데, 이 본관록 작성에는 홍문관의 수장인 부제학을 포함한 최소 4인 이상의 관원이 참여한다. 홍문관은 후임자를 추천할 수 있는 권한 또한 지니고 있었으며(송웅섭, 2017), 이러한 추천을 거쳐 본관록이 작성되었다고 파악할 수 있다. 이후 이조에서 본관록을 감수한 후의 정부에 올리면, 영의정, 좌의정, 우의정을 포함한 고위 관료들이 모여 이를 검토하고 수정하여 최종 후보자 목록인 도당록(都堂錄)을 정리하였다.⁴²⁾ 효종 대 작성된 본관록의 입록자 74명 중 오직 49명만이 도당록에 이름을 올렸으므로, 홍문관 관원이 되는 것이 얼마나 쉽지 않았는지 알 수 있다.⁴³⁾ 즉 과거에 합격했을 뿐만 아니라 문장과 품행, 가문의 입지가 모두 갖추어진 인재만이 비로소 홍문관 구성원의 후보자가 될 수 있었다(윤혜민, 2023).

삼사 관원들은 입직 후에도 특히 공적 가치에 기반한 정부 인사 운영에의 전문성을 널리 인정받고 있었던 것으로 보인다. 이를 잘 보여주는 사례가 사헌부와 사간원의 양사에서 보유했던 서경(署經) 제도이다. 경국대전에 의하면 5품 이하의 관직을 받는 사람은 관직 수여 전에 사헌부와 사간원의 심사를 거쳐야 하며, 이러한 절차가 문제없이 마무리되어야 비로소 관직을 제수받을 수 있다.⁴⁴⁾ 4품 이상의 경우에도 감찰, 각 도의 도사, 수령으로 처음 임명되는 관원은 모두 서경 절차를 거쳐야 했다.⁴⁵⁾ 서경의 대상은 매우 광범위하여 중앙정부의 조직에서부터 지방정부 관원에 이르기까지 매우 다양하였다.⁴⁶⁾ 심사 항목에는 내, 외⁴⁷⁾ 사조(四祖)⁴⁸⁾와 자기 자신이 흠결이나 죄과가 있는지 여부를 포함되며,⁴⁹⁾ 사헌부와 사간원에서 50일이 넘도록 서경을 마무리하지 못하면 그 사유와 경과를 임금에게 보고하여야 했다.⁵⁰⁾ 사헌부와 사간원에서 추가적인 서경을 세 번 이상 실시하였는데도 이 절차를 통과하지 못하면 그 관원은 직에서 교체되었다.⁵¹⁾ 이는 사헌부와 사간원 관원들이 가지고 있던 공공가치에 대한 전문성이 정부 인사에까지 영향을 미칠 수 있도록 제도화되었던 사례라고 볼

42) 『顯宗改修實錄』 3년(1662) 6월 10일.

43) 이 도당록과 본관록을 합한 것이 홍문록이다(최승희, 1978; 나영훈, 2023).

44) 경국대전 이전(吏典) 고신(告身).

45) 監察·各道都事·守令初除者, 雖四品以上, 並署經, 전율통보 이전 중 서경(署經).

46) 의정부(議政府)·吏兵曹·사헌부(司憲府)·사간원(司諫院)·장예원(掌隸院)·홍문관(弘文館)·춘추관(春秋館)·지제교(知製敎)·종부시(宗簿寺)·시강원(侍講院)·도사(都事)·수령(守令), (경국대전 이전, 고신).

47) 친가와 외가.

48) 아버지, 조부, 증조부, 고조부의 4대.

49) 考內·外四祖及己身有痕咎與否, 署經, 경국대전 권1 이전(吏典) 고신(告身).

50) 司憲府·司諫院有故過五十日未署經者啓, 경국대전 권1 이전(吏典) 고신(告身).

51) 續補三署見越, 則遞, 전율통보 이전 중 서경(署經).

수 있다.

Weber가 규정한 동료성 집단의 구성원들은 전문적 경력과 동료집단에서의 인정을 바탕으로 종신적 안정성을 획득하게 된다. 조선의 삼사 언론 기관의 구성원들은 삼사에서만 종신 관료로서 봉직하지는 않았다. 그러나 엄격한 선발 과정을 거친 만큼, 삼사를 거친 관료들은 조선 정부 최고의 엘리트로서 관료사회에서 널리 인정받았으며, 이러한 동료집단의 인정을 바탕으로 하여 최고위직으로 진출하는 경우가 많았다(나영훈, 2023). 조선의 고위 관료들은 대부분 삼사의 언관을 역임한 경우가 많았으며, 홍문기(2019)는 전현직 고위 관료들은 엄밀히 말하면 모두 원임언관(原任言官)이었다고 표현한다. 이는 삼사 언관들이 삼사를 떠난 후에도 여전히 언관으로서의 정체성과 자긍심을 가지고 있었으며, 이러한 정체성을 기반으로 최고 엘리트층으로서의 지위를 확보하고 유지하여나갔다는 것을 뜻할 것이다.⁵²⁾

4. 공식적 평등주의

사헌부, 사간원, 홍문관의 삼사는 모두 조선 관료제 내 조직이었기 때문에, 직급과 위계가 엄밀히 존재하였다. 그러나 삼사 조직들 내 위계 문화는 다른 조직과 비교하였을 때는 강하다고 볼 수 없었으며, 조직 내 상당한 수준의 평등주의가 정착되어있었다고 판단된다(홍문기, 2019). 따라서 하위 직급의 언관이라고 하더라도 고위 직급의 관료를 탄핵하는 일이 흔하게 발생하였으며, 이러한 행보는 상소나 차자와 같은 제도화된 경로를 통하여 국왕에게 가감없이 전달될 수 있었다.⁵³⁾ 1431년 좌사간 김종곤은 당시 영의정이었던 황희를 무려 두 번에 걸쳐 탄핵하였다. 세종은 정1품 영의정을 탄핵한 좌사간(정5품)을 질책하기는커녕, 그의 뜻을 아름답게 여기고 칭찬하기까지 하였다.

좌사간 김종곤(金中坤) 등이 상소하기를,

“...(중략)... 영의정 황희는 일찍이 좌의정으로 있으면서 대체(大體)를 돌아보지 아니하고 친한 사람에게 사정을 두어, 태석균(太石鈞)이 죄를 받을 때에 당하여 사헌부에 부탁하여 고신(告身)을 내어주기를 청하는 데 이르렀으니, 대신으로 나라를 몸받는 뜻이 어디 있습

52) 삼사 언관들은 다른 관료들과 달리 조정에 출입할 때 입는 관복인 조복의 관과 흉배에 해태를 부착할 수 있는 특권을 누리기도 하였다(문수홍, 2025).

53) 세종 1년이었던 1419년 사간원의 좌사간이었던 정수홍은 1419년 농사철임에도 불구하고 철원으로 사냥여행을 떠난 상왕(태종)의 행동을 지적하면서, 상왕을 설득하여줄 것을 청하는 상소를 세종에게 올리기도 하였다(세종실록 3권, 세종 1년 3월 7일 기사). 이는 전제군주 시대 절대왕권을 기반으로 군림하던 군주의 권위와 위상에조차 도전하던 삼사의 기개를 잘 엿볼 수 있는 사례이다. 그러나 이는 당사자를 직접적으로 탄핵한 사례가 아니므로 본문에서는 제외하였다.

니까....(중략)....아직 한 해가 지나지 않았는데 갑자기 백관의 윗머리에 두고, 또 세자 사부(世子師傅)를 겸하게 하시며 희는 거만스레 받고 뽀뽀스럽게도 부끄러워하지 아니하니, 그 정치를 의논하고 하늘의 뜻을 받들어 조화(調和)하는 직책과 세자를 복돋아 기르는 임무에는 진실로 적당하지 못하옵니다. 앞드려 바라오니, 전하께서는 그 벼슬을 파면하라고 명하시와 신민(臣民)의 바라는 바에 맞게 하옵소서.”

하니, 임금의 말하기를,

“내가 너의 말이 극진하게 베풀어 숨김이 없음을 아름답게 여긴다. 그러나 희의 일은 모두 애매하여 나타나지 아니하였으니 의리로 꾸을 수는 없다. 그리고 하물며 나라를 다스리는 대신을 어찌 작은 과실로 가볍게 꾸을 것이라. 희가 세자의 스승이 된 것은 예전부터 그리하였는데, 어찌 오늘날에 이르러서 불가하랴.” 하고, 두 번 청하여도 윤허하지 아니하였다.⁵⁴⁾

세종 19년이던 1437년에는 사간원에서 우의정 노한이 국왕에 물음에 정직하게 답하지 않았다는 근거를 들어 탄핵하는 상소를 올리기도 하였다.

사간원에서 상소하기를,

“상벌은 임금의 큰 권한이고 정직은 신하의 큰 절개입니다. 공이 있으면 반드시 상주고 죄가 있으면 반드시 벌하는 것은 고금에 통한 의리입니다. 지금 이천이 가서 야인을 토벌하고 전첩(戰捷)한 글을 치보하여 왔는데, 노한은 여러 대신과 함께 같은 사연으로 치하하였으나, 그 공을 논의하는 날에는 ‘이천의 공은 상줄 만한 것이 못됩니다.’ 하고 아뢰었습니다. 앞뒤의 말이 이와 같이 서로 반대되니, 이미 정직하지 못합니다. 전하께서, 전일에는 군사가 많았는데도 두려워했고 후일에는 군사가 적었는데도 쉽게 여겨 서로 반대된다는 것으로서, 그 연유를 반박하여 물으시자, 한은 자기 죄를 면할 양으로 또 말을 변경하고 실상으로 대답하지 않았습시다. 그 간사하고 정직하지 못함이 이보다 심할 수 없는데, 다만 하직만 시키고 법으로 조처하지 않으시니, 한이 국정을 맡은 대신으로서 거짓을 꾸며 임금을 속였는데도, 파면만 당하여 사제(私第)에서 한가히 지내면서 작위와 명을 보전하고 있는즉, 오직 상벌하는 권한에 어긋남이 있을 뿐 아니라, 신하로서 간사함을 품은 무리들을 징계할 수 없게 됨을 신 등은 그웁이 두려워합니다. 유사에게 내려 올을 상고하고 죄를 과하여 장래를 징계하시기를 앞드려 바라옵니다.”

하였으나, 윤허(允許)하지 아니하였다.⁵⁵⁾

삼사 관료들은 문제가 있다고 판단될 경우에는 자신의 직속상관까지 탄핵하기도 하였다.

54) 세종실록 53권, 세종 13년 9월 8일 기사.

55) 세종실록 79권, 세종 19년 10월 18일 기사.

성종 8년인 1477년에는 사헌부의 4품 관원인 장령으로 봉직하던 김제신이 자신의 직속 상관이자 사헌부의 수장인 대사헌 양성지를 탄핵하는 차자를 올렸다. 이 차자에서 김제신은 양성지가 뇌물을 받았다는 소문을 언급하면서, 이러한 소문에 휩싸인 관료가 다른 사람을 비판하는 자리에 있을 수 없음을 강조한다. 삼사 언관들의 이러한 행태는 이들의 행보가 단순히 개인적 윤리와 강직함에 기반한 행위가 아닌, 동료성 집단 구성원들에게 주어져야 할 조직 내 평등성에 기반하고 있었음을 시사한다.

장령(掌令) 김제신(金梯臣)이 차자(劄子)를 올리기를,

“대저 풍헌(風憲)이란 것은 위로 한 사람의 임금을 받들어 보필(輔弼)하고 아래로는 백관(百官)을 규찰(糾察)함으로써, 모든 사람들의 사악(邪惡)하고 올바른 것과, 대저 탐학(貪虐)하고 청렴(清廉)한 것을 규찰하여 거론하지 아니하는 바가 없기 때문에 이러한 관직(官職)에 있는 자는 반드시 먼저 자기 몸을 바로잡은 다음이라야 비로소 남을 꾸짖을 수가 있으니, 이른바 ‘자기의 허물이 없은 뒤에야 남을 나무란다.’는 것이 아니겠습니까? 지금 양성지(梁誠之)를 본부(本府)964)의 대사헌(大司憲)으로 삼았으나, 가만히 보건대, 양성지는 본래 조행(藻行)이 없고 오로지 재화(財貨)만을 탐(貪)하였으므로 일찍이 이조 판서(吏曹判書)가 되었을 때 그 문전(門前)이 저자와 같아서 자못 보케 불식(簞簞不飾)965)의 비난이 있었습니다. 그때 사람들이 오마 판서(五馬判書)라고 그를 지목하기에 이르렀습니다. 또 ‘자리 안에 능단(綾段)이 있다.’라든지, ‘말 발굽에 편자를 더한다.’라는 말이 있었는데, 오마(五馬)라고 이르는 것은, 그가 받은 뇌물을 헤아린다면 다섯 마바리라는 것이며, ‘자리 안에 능단이 있다.[席裏有段]’라는 것은 자리로써 능단을 싸서 받아들였다는 것이며, ‘말발굽에 편자를 더한다.[馬蹄加鐵]’라는 것은 그 쇠붙이를 말발굽에 덧붙여 뇌물로 주었다는 것입니다. 양성지의 더러운 소문이 이와 같았으니, 그에게 규찰(糾察)하는 지위(地位)를 더하여 여러 사람들에게 어찌 보일 수가 있겠습니까? 양성지의 한 짓을 비록 목격하지는 아니하였지만, 그러나 사람들 입에 퍼진 소문은 이와 같으니, 양성지가 능히 하늘을 우러러보나 땅을 굽어보나 부끄러움이 없이 탐오(貪汚)하는 무리들을 탄핵하여 들춰낼 수가 있겠으며, 그가 능히 사람들로 하여금 풍헌(風憲)의 탄핵을 듣고서 간담(肝膽)이 떨어지게 할 수 있겠습니까? 그 사람이 이와 같으므로 청류(清流)의 논의가 부끄럽게 여기니, 빨리 파면(罷免)시켜서 대간(臺諫)의 기강(紀綱)을 떨치게 하지 아니할 수가 없습니다.” 하였다.⁵⁶⁾

삼사관료들에 대한 유연한 인사제도는 조직 내 평등주의에 기반한 언론활동을 독려했을 것이라고 추측하여볼 수도 있다. 경국대전에 의하면 삼사 관료들은 포폄(褒貶)이라고 불

56) 성종실록 85권, 성종 8년 10월 4일 기사.

리우는 관료들에 대한 성과평가에서 자유로웠으며,⁵⁷⁾ 승진 요건 또한 유연하였다. 사헌부, 사간원, 홍문관 관료들은 재임 일수가 부족한 경우 (즉 요건을 갖추지 못한 경우)에도 관직의 제수가 가능하였으며,⁵⁸⁾ 다른 관직의 경우 외관직을 거쳐야 4품 이상의 승진이 가능함에도 불구하고 홍문관의 관원들은 이러한 제약으로부터 자유롭게 승진할 수 있었다.⁵⁹⁾ 이러한 자유로운 인사제도들이 삼사 조직의 평등한 문화에 어느 정도 영향을 미쳤는지는 향후 정밀하게 추론되어야 할 것이다. 그러나 국왕과 국가로부터 부여받은 이러한 인사 상의 특혜들이 삼사 관원들의 평등하고 자유로운 언론 활동을 위한 것이었음은 충분히 추론하여볼 수 있다.

5. 공식적 자율성

앞서 논의한 바와 같이 삼사의 언관들은 자유로운 언론 활동을 위하여 다양한 특혜들을 국왕으로부터 부여받았다. 그 중 하나가 성과평가로부터 자유로웠다는 점이다. 경국대전에 의하면 경관(京官)의 경우에는 그 관서의 당상관·제조 및 소속 조(曹)의 당상관이, 외관(外官)의 경우에는 관찰사가, 매년 6월 15일과 12월 15일에 등급을 매겨 포폄을 실시하는데, 이 중 사헌부와 사간원, 세자시강원의 경우에는 등급을 매기지 않는다.⁶⁰⁾ 따라서 사헌부와 사간원의 양 사 조직은 성과평가라는 외부적 권위나 제도로부터 자유로웠으며, 이러한 자유와 자율성에 기반하여 언론활동을 전개하였음을 알 수 있다.

삼사 언관들은 성과 평가라는 외부적 권위나 제도에 기반하기보다는, 내부의 전문직 규범에 의하여 운영되었다고 평가하여볼 수 있다. 삼사의 언관들은 언론 활동의 자유를 보장받을 수 있었으며, 언론의 자유가 침해되었다고 여겨질 때에는 스스로 사직을 청하거나 국왕의 진노를 사 삭탈관직이나 유배 등의 처벌을 받기도 하였다. 이는 죽음의 위협에도 굴복하지 않는 기개로 여겨져 유교적 세계관에 기반한 사대부 계층에 의하여 적극적으로 칭송되었으며 (이현창, 2018), 국왕조차 무시할 수 없는 조정 내 가장 강력한 공론으로 작동하였다. 언론의 자유를 침해받은 언관들이 사직을 청한 사례는 조선왕조실록을 비롯한 사료들에서 빈번하게 찾아볼 수 있다.

57) 경국대전 권1, 이조 포폄조.

58) ·京官職條, “議政府·六曹·漢城府·承政院·集賢殿·弘文館·成均館·世子侍講院堂下官 及諸道都事等合有缺久任員外 雖未滿仕者擇用”. 경국대전 권1, 이조 경관직,

59) , “承文院官員 寫字·吏文特異者 弘文館官員 諸道教官及遞兒職外 非經守令者 不得陞四品以上 兵曹同.” 경국대전 권1, 이조 경관직,

60) 경국대전 권1, 이조 포폄조.

태종 16년인 1416년 태종이 언관들이 세 번 이상 간쟁할 경우 법에 저촉되는 내용을 골자로 하는 교지를 내리자, 사헌부와 사간원에서는 즉시 반대상소를 올려 목숨의 위협에 직면할지라도 군주에게 옳은 말을 올려야 하는 언관들의 의무에 대해 강조하였다.⁶¹⁾

사간원(司諫院)에서 상소(上疏)하였다.

“신 등이 앞드려 왕지(王旨)를 보니, ‘세 번 간(諫)하여도 듣지 않으면 가고, 세 번이나 간한 뒤에 다시 간하는 자는 죄에 저촉된다.’고 하였습니다. 그러나, 일에 말해야 할 것이 있으면 말하는 책임에 있는 자는 마땅히 여러 번 청해야 할 것이요, 또 종묘(宗廟)와 사직(社稷)에 관계될 것 같으면 어찌 세 번 간하는 데에 구애되어 그치겠습니까?”

사헌부에서도 상소(上疏)하였다.

“그옥이 듣건대, 성왕(聖王)이 간쟁(諫諍)에 의하여 보치(輔治)하지 않음이 없는 까닭에 대간(臺諫)을 일컬어 이목(耳目)이라 한다고 합니다. 이제 내린 교지(教旨)에, ‘모든 진언(陳言)과 상소(上疏)는 세 번 간하고 즉시 그친다.’고 하였으니, 이것은 성조(聖朝)에서 행할 만한 법이 아닙니다. 직책이 언로(言路)에 있으면서 만약 말할 것이 있으면 마땅히 말을 다하여서 연애(涓埃)를 본받아야 하는데, 성을 내고서 간다면 장차 어디로 가겠습니까? 그러므로, 옛사람이...(중략)....죽음으로써 간쟁(諫諍)한 것이었으니, 그 마음을 따져 보면 모두 임금을 사랑한 것이었습니다. 아들이 아버지를 섬기다가 허물이 있으면 간하고, 간(諫)함을 만약에 받아들이지 않는다 하더라도 거듭 공경하고 거듭 효도하여야 합니다. 신하가 임금에 대해서도 또한 이와 같은데, 만약 세번 간(諫)하고 곧 그만두는 것으로써 나라의 법을 삼는다면, 신자(臣子)들이 녹을 유지하고 자신을 용납하는 계책이 국가의 다행이 아닙니다. 또 신자에게 아첨하는 풍습을 열어 주는 것입니다.”⁶²⁾

세종 시대에는 세종의 형인 양녕대군을 한양과 가까운 이천으로 옮겨와 살게 한 일⁶³⁾에 대하여 대간에서 10회 넘게 상소를 한 일에 대하여 질책하자, 대간들은 언론활동을 펼치는 것이 언관들의 본질적인 직분임을 지적하면서, 이를 수행하지 못할 경우 모든 대간들이 사직하고자 함을 밝힌다. 대간들의 강경함에 놀란 세종은 “그대로 있으라”며 신하들을 만류하기까지 하였다.

61) 태종실록 31권, 태종 16년 6월 10일 기사.

62) 태종실록 31권, 태종 16년 6월 10일 기사.

63) 양녕대군은 본래 태종의 장남이자 세종의 큰 형으로, 태종 4년이던 1404년에 세자 자리에 올랐다가 태종 16년이던 1416년에 폐세자되어 귀양길에 올랐다. 세종은 즉위 이후 양녕대군의 유배지를 서울과 가까운 이천으로 옮겨주고자 하였으나, 왕권의 정통성이 훼손될 것을 염려한 많은 신하들의 반대를 무릅쓰야만 했다.

날이 밝기 전에 대간(臺諫)들이 모두 나아와 먼저 상소한 것을 굳이 청하니, 임금의 말하기를, “경 등은 얕이 고금을 통달하면서도 어찌 이치를 알지 못하는가. 대저 신하가 간하는 법이, 세 번 간하다가 듣지 아니하면 벼슬을 그만두는 것이어늘, 이제 10여 차를 두고 들어와 청하는 것은 너무 번잡한 일이 아닌가.”

하였다. 하연 등이 아뢰기를,

“신 등의 직분이 언관(言官)에 있기 때문에, 청한 것은 기어이 윤희를 얻으려는 것이므로, 차례가 넘은 줄도 알지 못하였습니다. 이제 전교(傳敎)를 받고 보니 황공하기 그지 없나이다. 벼슬자리에 있기가 어려우니 모두 물러가려고 사직하나이다.”

하니, 임금의 말하기를,

“옛날 신하가 세 번 간하다가 듣지 아니하면 벼슬을 버리고 간다는 것은 이와 다르다. 임금이 혹 행실이 부정하였다거나, 혹 환관(宦官)이나 궁첩(宮妾)의 말을 들어서 일을 그르쳐 가는 경우에, 세 번 간하였다가 듣지 아니하면 가는 것이 마땅하려니와, 지금 양녕을 이천으로 돌아오게 하는 것은 비록 조금 미편한 점은 있을지 몰라도 대의에 해로울 것은 없는 것인데, 어찌하여 사직하려는가. 경들은 그 직책에 그대로 있으라.” 하였다.

홍문관지(弘文館志)에는 1764년 부수찬 이명환이 영조에게 자신이 올렸던 차자에 답이 없었던 것을 지적하며 사직을 요청하는 장면과 함께 영조가 차자에 비답이 없었던 것을 스스로 반성하는 장면이 수록되어있다.⁶⁴⁾ 또한 왕이 삼사에서 올린 계에 대하여 답하지 않을 경우, 승지가 대간이 계의 중요성과 함께 비답을 내려줄 것을 청하기도 하였다.⁶⁵⁾ 이러한 현상은 추후 언론 삼사가 조선 관료제 내 최고위직으로 오를 수 있는 ‘청요직’⁶⁶⁾으로서 작동하게 되는 가장 중요한 계기 중 하나가 되었다.

6. 상호감시

삼사의 언론 활동이 활발해질수록 그에 따른 공정성 요구 또한 높아졌기에, 사적인 이해관계의 개입은 철저히 배제되었으며 상호 견제와 자기 규율이 더욱 강화되었다. 이에 따라

64) 이 장면에서 영조는 옥서(홍문관)가 역사적으로 다른 관청과는 다른 대우를 받아온 관청이었음을 자인하면서, 그 차자에 비답을 내리지 않은 자신을 자책하고 있다(홍문관지(弘文館志) 권 2, 관중고실(館中故實)).

65) 은대조례 개품(啓稟).

66) ‘청렴해야 하는 중요한 자리’라는 뜻으로 ‘청렴해야 하는 중요한 자리’라는 뜻으로 사헌부, 사간원, 홍문관의 세 조직 내 직원들을 일컫는 말이다. 조선시대 삼사는 간쟁과 탄핵을 핵심 과업으로 하는 만큼, 청렴과 같은 가치를 필수적으로 요구받았다. 이후 삼사가 더 높은 품계의 요직으로 승진하는 필수적인 경로로 자리매김하면서, 청요직은 필수 요직으로 승진하기 위하여 거쳐야 하는 자리라는 뜻을 가지게 되었다(김범, 2011).

아주 사소한 혐의라도 있으면 스스로 직무를 회피하는 ‘피혐’이 관행으로 굳어졌으며, 이러한 피혐의 정당성을 심사하여 출사 혹은 교체를 결정하는 절차가 바로 ‘처치’였다. 피혐에 대한 처치는 시비와 호오를 떠나 당시의 공론을 따르기 위한 장치로서 삼사 내부에 일임되는 것이 관례였고, 일차적으로는 사헌부나 사간원의 동료들이 이를 담당했다.⁶⁷⁾ 태종 4년인 1404년 사간원에서는 사헌부 대사헌이었던 최유경이 피혐하지 않았다는 이유를 들어 그가 대사헌으로서의 책임을 다하지 못하였음을 지적하였다. 태종은 사간원의 이와 같은 상소를 받아들여 최유경을 파면하였다.

사헌부 대사헌(司憲府大司憲) 최유경(崔有慶) 등을 파면하였다. 사간원에서 상소하였다. “대사헌 최유경의 아들 사위(士威)가 무진년(戊辰年)에 도관 좌랑(都官佐郎)이 되어 김귀진(金貴珍)의 어머니를 잡아다가 조사하여 문안(文案)에 수결(手決)을 두었으니, 유경(有慶)에게 상피(相避)가 되고, 집의(執義) 이지직(李之直)은 사위와 함께 도관 좌랑이 되었고, 장령(掌令) 민설(閔濑)은 신사년(辛巳年)에 도관 겸 의랑(都官兼議郎)이 되어 종천(從賤)의 의논에 참여하였으니, 지금 귀진이 양인(良人)이라고 호소함에 있어 모두 마땅히 회피(回避)해야 할 것입니다. 그러나 버젓이 이를 청단(聽斷)하여 모두 상피(相避)의 법을 범하였으니, 논하지 않을 수 없습니다. 하물며 전월(前月) 27일에 주상께서 지평(持平) 한옹(韓雍)에게 귀진의 종천(從賤)한 까닭을 묻고 집에 물리가 있으라고 명하고 말씀하기를, ‘마땅히 잘 생각하여 처리하라’하시었는데, 지직(之直) 등이 또한 이를 듣고서도 태연하게 제좌(齊坐)하여, 위로는 임금의 명령을 업신여기고, 아래로는 헌사(憲司)의 직책을 그르쳤으니, 더욱 논하지 않을 수 없습니다.”

하였다. 그러므로, 모두 파면시켰다.⁶⁸⁾

언론기관의 상호 견제와 감시는 언론의 공정성을 확보하고 국왕의 국정 운영을 옳은 길로 이끌 수 있는 긍정적 역할을 수행하였다(박경, 2020). 그러나 사헌부와 사간원의 상호감시와 견제는 때때로 서로가 서로를 탄핵하는 결과를 낳기도 하였으며, 이는 정부 운영의 비효율성을 일정 수준 이상 야기하였던 것으로 보인다. 태종 시기 관제 정비를 통하여 사간원이 독립기구가 되자마자 사헌부와 사간원은 서로를 탄핵하기 시작하였으며, 이는 국왕인 태종과 의정부의 근심을 불러일으켰다. 태종 3년인 1403년 의정부에서는 사헌부와 사간원이 대신들 뿐만 아니라 서로 탄핵하는 일이 잦음을 지적하면서 국정의 효율적 운영을 위하여 이러한 폐단을 금하여야 한다고 청하였으며 태종은 이를 윤허하였다. 이러한 사례는 언

67) https://contents.history.go.kr/front/nh/view.do?levelId=nh_030_0030_0030_0030#ftid_0227

68) 태종실록 7권, 태종 4년 5월 15일.

관들의 상호견제가 국정운영의 어려움을 초래하였음을 보여주는 사례이기도 하나, 그에 앞서 삼사의 자기규율이 상당히 엄격하였으며 상호견제의 기능이 이미 정착되어 운영되고 있었다는 방증이기도 할 것이다.

의정부(議政府)에서 대간(臺諫)의 탄핵(彈劾)하는 잘못을 금(禁)하자고 청하니, 그대로 따랐다. “대간(臺諫)은 전하(殿下)의 이목지관(耳目之官)이므로, 오로지 규간(規諫)과 백관(百官)의 규탄(糾彈)을 맡아서, 무릇 국가의 이해(利害)와 생민의 휴척(休戚)에 동심 협력(同心協力)하여 광구(匡救)·보익(輔翼)하는 것이 직책이온데, 근년 이래로 대성원(臺省員)이 세세한 일로 서로 탄핵하고, 보복(報復)을 두려워하여 전사(全司)가 모함(謀陷)하고 해(害)하니, 이목지관의 소임(所任)을 폐이(廢弛)할 뿐 아니라, 위태[傾危]롭게 하는 것이 습속(習俗)이 되어서, 정치(政治)가 아름답지 못합니다. 전자(前者)에 본부(本府)에서 수판(受判)하여 금지하였는데, 지금 관관(諫官)이 대체(大體)를 돌아보지 않고 작은 일로 헌사(憲司)를 모두 탄핵하니, 청컨대 유사(攸司)에 내리어 엄히 징계하고, 후일(後日)을 금하소서. 또 재상(宰相)은 작위(爵位)가 높고 현달(顯達)하여 팔·다리[股肱]와 같고, 대사헌(大司憲)은 가장 중(重)한 선임(選任)이어서 민중(民衆)이 공경하고 꺼리는 터인데, 요사이 작은 일을 가지고 경이(輕易)하게 탄핵하여, 당폐(堂陛)가 높아지지 못하니, 그 잘못이 작지 아니합니다. 금후로는 재상(宰相)이 국가의 대사(大事)에 관계되거나, 탐오(貪汚)하고 불법(不法)하여 풍속을 파괴하는 일 이외에는, 세세한 일로 가볍게 탄핵하지 못하게 하소서.”⁶⁹⁾

7. 집합적 의사결정

조선시대 언론기관인 삼사(三司)의 운영 원리는 개별 구성원의 자율성보다 조직 차원의 통일된 목소리, 즉 ‘공론(公論)’의 형성을 우선시하는 구조였다. 육전조례(六典條例)에 명시된 대간의 행공(行公) 및 합계(合啓) 규정은 이러한 삼사의 조직적 특성을 제도적으로 뒷받침한다. 해당 규정들은 언관 개개인이 독자적인 기능하기보다는, 엄격한 위계와 절차를 통해 단일한 의사결정체로 행동하는 과정을 보여준다. 이는 삼사의 정치적 발언권이 집단적 합의와 조직적 단결에서 기인함을 시사한다.

우선, 합계(合啓) 시의 의례와 위계에 관한 규정은 삼사가 대외적으로 ‘단일한 행위자’로 기능해야 함을 상징적으로 드러낸다. 《육전조례》는 합계 시 대사헌이 홀기(笏記)⁷⁰⁾를 잡고 계를 올리면 나머지 제신들은 그에 따라 일사불란하게 기복(起伏)⁷¹⁾하도록 규정하고 있

69) 태종실록 5권, 태종 3년 6월 17일 기사.

70) 조정에 입시할 때 관원이 손에 들던 납작하고 긴 판형의 물건.

71) 일어섰다가 앉드림.

다.⁷²⁾ 특히 주계자가 부재할 경우 대사간, 부제학, 집의, 사간, 장령, 지평의 순서로 그 역할을 대행하도록 명시한 대목은⁷³⁾ 특정 개인의 존재 여부와 상관없이 ‘조직의 대표성’은 끊임 없이 유지되어야 함을 의미한다.

또한, 의사결정 과정에서 ‘만장일치’에 준하는 합의가 강제되었다는 점은 집합적 의사결정의 핵심적인 특징이다. “양사의 공론이 하나로 귀결되지 않으면(不能歸一), 각자 피협한다”는 규정⁷⁴⁾은 내부의 이견(異見)을 허용하지 않는 삼사의 의사결정 구조를 극명하게 보여준다. 이는 다수결에 의한 효율적 결정보다는, 구성원 전체의 동의를 얻지 못할 경우 차라리 직무수행을 정지하고(피협) 조직을 재구성하는 편을 택하겠다는 강력한 의지의 표명이다. 즉, 삼사의 언론권은 오직 완벽한 내부 합의가 전제될 때만 그 정당성을 확보할 수 있었던 것이다.

나아가 삼사 합계의 성립 요건으로 옥당(홍문관)의 참여를 필수적으로 규정한 점은 절차적 완전성을 통해 집합적 의사의 권위를 강화하려는 장치로 해석된다. 홍문관이 갖춰지지 않았을 때 삼사 합계를 ‘양사 합계’로 다소 격하하거나 논의 자체를 정지하도록 한 규정은⁷⁵⁾ 공식적 요건의 충족이 곧 내용적 타당성을 담보한다는 관료제적 인식을 반영한다. 따라서 이는 조선의 언론기관이 내부적으로는 치열한 합의 과정을 거쳐 이견을 소거하고, 대외적으로는 완벽하게 조율된 단일 대외를 형성함으로써 정치적 영향력을 극대화하려 했던 ‘집합적 동료성 기반 조직 기관’이었음을 방증한다.

사헌부와 사간원이 가지고 있었던 중요한 기능 중 하나인 서경에 있어서도 집합적 의사결정이 제도화되어있었음을 확인할 수 있다. 전율통보에 의하면 대관직에 오르려는 관원을 서경할 때에는 사헌부와 사간원 양 사에서 각기 세 명이 참여하여야 하며, 반드시 양 사가 함께 모여서 서경하여야 한다.⁷⁶⁾ 이상의 분석의 결과를 간략하게 표로 나타내면 아래 표와 같다.

72) 三司入侍合啓, 而長官俱入, 則大司憲執笏記奏啓, 而三司諸臣, 隨而起伏. 육전조례(六典條例)》중 대간(臺諫).

73) 大司憲不備, 則大司諫執笏記... (중략) ... 司諫不備, 掌令·持平以次爲之. 육전조례(六典條例)》중 대간(臺諫).

74) 兩司公論, 不能歸一, 則各自避嫌. 육전조례(六典條例)》중 대간(臺諫).

75) 有三司合啓而玉堂不備, 傳兩司合啓三司合啓, 姑停. 육전조례(六典條例)》중 대간(臺諫).

76) 五品以下臺官及宗簿寺, 亦署, 전율통보 이전 서경, 병서경.

〈표 1〉 연구 결과의 종합

동료성 특성	Waters의 동료성 특징	조선 삼사에 나타난 특징
이론적 지식	고도의 전문성과 비일상적 판단을 요구하는 이론적 지식에 기반하여 작동하며, 지식의 지속적 축적과 갱신이 필수	- 홍문관은 학술기관에서부터 출범함 - 삼사의 간언은 성리학적 경전 체계에 기반한 학술적 판단행위였으며, 삼사 관원들은 국왕의 학술경영에도 당연직으로 참여
전문적 경력	구성원은 단순 고용인이 아니라 전문직으로서 소명에 따라 행동하며, 경력은 수습-실천 단계로 구분되고 동료 집단에 의해 선출·승인됨	- 세종 대에는 학문이 뛰어난 자들을 국왕이 직접 선발하기도 함 - 예문관과 홍문관은 후임자를 추천할 수 있는 특혜를 가지고 있었음 - 삼사 관원이 되기 위해서는 삼정승을 포함한 정부 최고위 관료들이 모두 후보자 선정과 선발에 참여하였으며, 모든 영역에서 검증된 인재만이 선발됨
공식적 평등성	구성원 간 성과 비교가 어려운 전문화 구조로 인해 명시적 위계 대신 동료 간 공식적 평등이 제도적으로 강조됨	- 유연한 인사제도 - 조직 내 상당한 평등주의가 정착되어 있어 고위 직급의 관료를 탄핵하는 일이 흔하였음
공식적 자율성	외부 권위가 아닌 내부 전문직 규범에 의해 운영되며, 연구·업무 수행과 규율이 자율적으로 이루어지는 자기통제적 구조를 가짐	- 사헌부와 사간원은 근무고과에서 자유로웠음 - 국왕과 국가에 대한 공동체에 대한 충성과 직언이라는 내부적/자율적 규범에 의하여 운영되었으며, 이러한 규범이 침해되었다고 느낄 때에는 사직을 청해 자리를 떠남
상호감시	구성원의 산출물은 동료 집단 내부에서 공개·평가되며, 이를 통해 전문성과 윤리성이 유지됨	- 사소한 혐의라도 있으면 스스로 직무를 회피하는 피험이 관행으로 존재 - 추후 혐의가 사실로 밝혀지면 교체하는 처치가 제도화
집합적 의사결정	위원회 등 집단적 구조를 통해 의사결정이 이루어지며, 합의 또는 다수결을 통해 집단적 판단이 형성됨	의사결정 과정에서 만장일치에 준하는 합의가 강제화, 제도화됨

V. 결론

1. 연구 결과의 종합과 함의

본 연구는 Max Weber가 제기한 관료제의 구조적 위험과 그에 대한 제도적 보완 장치로서의 동료성(collegiality) 개념을 이론적 출발점으로 삼아, 조선시대 언론 기관인 사헌부·사간원·홍문관으로 구성된 삼사(三司)를 동료성에 기반한 조직 유형으로 재해석하였다. Weber가 근대 관료제의 기술적 효율성 이면에 잠재한 판단 상실과 권력화의 위험을 지적하며 동료성을 중요한 대안적 조직 원리로 제시했음에도 불구하고, 동료성은 주로 근대 이후

의 전문직 조직이나 민주적 제도 맥락에서 논의되어 왔다. 본 연구는 이러한 논의 지형을 확장하여, 전근대 국가의 제도사적 맥락에서도 동료성에 기반한 조직 원리가 제도적으로 구현될 수 있었음을 보여주고자 하였다.

이를 위해 본 연구는 먼저 Weber의 관료제 이론과 동료성 개념을 검토하고, 조직사회학 연구에서 정리된 동료성 기반 조직의 주요 특성을 이론적으로 정리하였다. 이어서 조선시대의 실록과 제도 자료를 바탕으로 삼사 조직의 운영 원리와 제도적 특징을 분석함으로써, 삼사가 이론적으로 정의된 동료성 기반 조직의 핵심 요건을 충족하고 있었음을 논증하였다. 구체적으로 본 연구는 삼사가 성리학적 이론 지식에 기반한 판단을 수행하였다는 점, 엄격한 선발과 경력 구조를 통해 전문성을 제도화하였다는 점, 조직 내부의 상대적 평등성과 자율성을 유지하였다는 점, 상호 감시와 자기 규율을 통해 공정성을 확보하였다는 점, 그리고 합계(合啓)를 중심으로 집합적 의사결정을 제도화하였다는 점을 단계적으로 검토하였다. 이러한 분석을 통해 본 연구는 조선의 삼사가 단순히 국왕의 보조적 언론 기관이나 감찰 기구에 머물지 않고, 관료제 내부의 판단 오류와 권력의 독주를 제어하기 위한 동료성적 조직으로 기능하였음을 밝힌다. 이는 조선의 통치 구조가 관료제의 효율성만큼이나 관료제의 자정 작용과 오류 교정을 중시하였음을 시사한다.

본 연구의 기여는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 본 연구는 삼사를 중심으로 한 조선의 공론정치를 도덕적 이상이나 유교적 정치문화의 산물로 환원하는 기존의 해석을 넘어, 이를 관료제의 내재적 위험을 관리하기 위한 조직적·제도적 수단으로 재개념화하였다. 기존 연구가 삼사의 언쟁 행위를 주로 성리학적 가치, 언관의 도덕성, 혹은 정치 엘리트의 규범적 행위에 초점을 맞추어 설명해왔다면, 본 연구는 삼사의 언론활동이 특정한 제도적 장치와 조직 구조 속에서 작동하는 공식적 정치행위의 일환이었음을 강조한다. 삼사는 국왕과 관료제라는 이중 권력 구조 속에서 발생할 수 있는 정보 왜곡, 권력 남용, 의사결정 오류를 완화하기 위해 설계된 장치로서 이해될 수 있으며, 이를 통하여 삼사의 공론정치를 단순한 이념적 현상이 아니라 견제와 균형을 위한 제도적 장치로 해석하여볼 수 있다.

둘째, 본 연구는 Weber의 동료성(collegiality) 개념을 전근대 국가의 제도사 분석에 적용함으로써, 동료성이 근대 서구의 전문직 조직에 국한된 특수한 현상이 아니라 보다 보편적인 조직 원리로 기능할 수 있음을 제시하였다. 기존의 동료성 논의는 주로 대학, 병원, 법률 조직 등 근대 전문직 집단을 중심으로 전개되어 왔으나, 본 연구는 조선의 삼사라는 사례를 통해 이 개념이 권력 분산과 집합적 의사결정을 구현하는 제도적 장치로서 역사적으로도 다양한 형태로 나타날 수 있음을 보여준다. 특히 삼사의 경우 동료성의 핵심 요소—이론적 지식, 집합적 의사결정, 상호 감시—를 갖추면서도, 인사권과 권한 배분이 국왕에 의해 통제된

다는 점에서 하향적 동료성(top-down collegiality)의 성격을 띠고 있다. 이는 동료성과 관료제가 대립적인 조직 원리가 아니라, 특정한 권력 구조 속에서 결합·변형되는 혼합적 형태로 이해되어야 함을 시사하며, 동료성 개념의 이론적 확장 가능성을 제시한다.

셋째, 본 연구는 삼사 제도의 구체적 운영 방식과 제도적 장치를 실증적으로 분석함으로써, 전근대 유교 국가에서도 정치 권력과 관료제 모두의 오류 가능성을 전제하고 이를 제도적으로 견제하려는 조직적 상상력이 존재했음을 복원하였다. 이는 단순히 “성군과 충신”이라는 도덕적 서사에 의존하지 않고, 권력 행위자 모두가 불완전한 존재라는 전제 위에서 다층적 견제 장치를 설계하려 했다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 삼사의 간쟁, 탄핵, 서경과 같은 제도는 단순한 언론 기능을 넘어, 정보의 교차 검증과 집합적 판단을 통해 의사결정의 질을 높이려는 시도로 해석될 수 있다. 이러한 분석은 동아시아 유교 국가를 비합리적이거나 전근대적 통치에 머무는 체제로 보는 관점을 넘어, 일정 수준의 제도적 합리성과 위험관리 메커니즘을 갖춘 조직으로 재평가할 수 있는 이론적 근거를 제공한다.

2. 연구의 한계

본 연구는 조선 삼사를 동료성 기반 조직이라는 이론적 틀을 통해 분석함으로써 그 제도적·문화적 특성을 체계적으로 해석하고자 하였다. 그러나 본 연구는 몇 가지 한계를 지닌다. 첫째, Waters(1989)가 제시한 동료성 기반 조직의 여섯 가지 특징은 주로 관찰 가능한 외형적 속성에 대한 기술에 머무르며, 각 특성 간의 구조적 관계가 충분히 이론화되어 있지 않다. 즉, 어떤 특성이 다른 특성의 선행요인으로 작용하는지, 특정 특성이 필요조건 혹은 충분조건인지, 그리고 제도적 요소와 규범적 요소가 어떻게 상호작용하는지에 대한 분석은 명확히 제시되지 않는다. 이로 인해 본 연구 또한 이러한 특성들을 병렬적으로 적용하는 데 그쳤으며, 개별 요소들 간의 인과적 연계를 충분히 규명하지 못하였다. 향후 연구에서는 동료성의 구성 요소들 간 관계를 보다 정교하게 이론화함으로써, 이러한 특성들이 삼사의 실제 행태와 권력 작동 방식에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 인과적 분석이 이루어질 필요가 있다.⁷⁷⁾

77) 본 연구에서 밝힌 삼사의 동료성적 특성들을 제도와 문화의 범주로 구분하여 분석할 수도 있을 것이다. 본 연구에서 제시한 바와 같이, 이론적 지식, 전문적 경력, 공식적 평등성, 공식적 자율성, 상호감시, 집합적 의사결정과 같은 동료성의 핵심 특성들은 각각 특정한 제도적 장치와 규범적 문화가 결합된 형태로 구현된다. 예컨대 경연 참여 제도나 서경 절차와 같은 공식 규정은 동료성의 작동을 구조적으로 뒷받침하는 하드웨어로 기능하는 반면, 성리학적 해석 능력이나 직언 윤리와 같은 요소는 이를 실제로 작동하게 하는 소프트웨어로서 역할을 수행한다. 이러한 이중 구조를 분석 단위로 설정할 경우, 개별 요소들이 단순히 병렬적으로 존재하는 것이 아니라, 제도와 문화 간 상호작용 속에서 동료성의 실질적 효과가 어떻게 발현되는지를 보다 체계적으로 검토할 수 있다. 나아가 이러한 접근은 특정 제도적 장치가 어떤

둘째, 본 연구는 삼사를 권력 견제 장치로서 긍정적으로 기능한 측면에 주목하였으나, 조선 후기 정치 과정에서 삼사가 봉당 정치와 정쟁의 도구로 활용되며 제도적 기능이 변질된 측면 또한 간과할 수 없다. 실제로 삼사의 언론 기능은 정치적 이해관계와 결합되면서 특정 세력의 공격 수단으로 작동하기도 하였으며, 이는 제도 본래의 목적과 괴리되는 결과를 낳았다. 따라서 삼사의 동료성 구조가 항상 공론 형성과 권력 견제라는 긍정적 효과로 이어졌다고 단정하기보다는, 정치적 맥락에 따라 왜곡되고 전략적으로 활용될 수 있는 가능성을 함께 고려할 필요가 있다.⁷⁸⁾

셋째, 본 연구는 서구 이론인 동료성 개념을 분석 틀로 활용하여 조선시대 관료 조직을 해석하였다. 그러나 서구의 전문직 중심 조직과 조선의 유교적 관료제는 역사적·문화적 맥락에서 본질적인 차이를 지니므로, 이러한 이론을 그대로 적용하는 과정에서 해석상의 왜곡이 발생할 가능성이 존재한다. 특히 성리학적 가치체계와 왕권 중심의 정치 질서 속에서 형성된 삼사의 조직 원리는 서구의 자율적 전문직 집단과 동일한 범주로 환원되기 어렵다. 따라서 향후 연구에서는 서구 이론의 적용 가능성과 한계를 보다 엄밀히 검토하는 동시에, 조선 고유의 제도적·사상적 맥락을 반영한 분석틀을 병행할 필요가 있을 것이다.

넷째, 본 연구는 주로 법전과 제도 규정을 중심으로 삼사의 조직 원리를 분석하였으나, 제도적 규정이 실제 행위로 그대로 구현된다고 보장할 수는 없다. 제도는 일정한 행태를 유도

규범적 문화를 전제하거나 강화하는지, 혹은 반대로 문화적 기반이 결여될 경우 제도가 어떻게 형식화되거나 왜곡되는지를 분석할 수 있는 가능성을 제공한다. 따라서 향후 연구에서는 이러한 하드웨어-소프트웨어 구분을 기반으로, 동료성의 각 구성 요소 간 인과적 관계와 작동 메커니즘을 보다 엄밀하게 규명할 필요가 있다. 예상되는 구분은 <부록 1>의 표를 참고하여볼 수 있다.

78) 김범 (2011)이 밝히고 있는 바와 같이 삼사는 본래 유교적 규범과 공론에 기반하여 국왕과 권력을 견제하는 제도적 장치로 설계되었으나, 조선 중기에 접어들면서 정치 세력 간 경쟁과 결합되며 점차 그 기능이 변질되는 양상을 보였다. 특히 사림 세력이 중앙 정계에 진출한 이후, 삼사는 도덕적 비판과 간언을 수행하는 언론 기관의 성격을 유지하는 동시에, 특정 학맥과 정치 집단의 이해를 대변하는 권력 투쟁의 장으로 기능하게 되었다. 예컨대 성종 대 이후 사림이 홍문관·사간원·사헌부에 진출하면서 언론직은 도학적 정당성을 기반으로 한 정치적 발언의 통로가 되었으나, 연산군 시기에는 이러한 구조가 오히려 사화로 이어지며 대규모 숙청의 계기로 작용하였다. 무오사화와 갑자사화에서 보듯이, 언론 기능은 학문적 비판을 넘어 정치적 공격 수단으로 활용되었고, 이는 삼사의 견제 기능이 권력 갈등에 의해 왜곡될 수 있음을 단적으로 보여준다. 이후 선조 대를 거치며 봉당 정치가 본격화되면서 삼사의 정치화는 더욱 심화되었다. 동인과 서인, 나아가 남인과 북인으로 분화되는 과정에서 삼사는 공론 형성의 장이라기보다 각 봉당이 상대 세력을 견제하고 공격하는 핵심 거점으로 활용되었으며, 탄핵과 상소는 도덕적 명분을 내세운 정치적 경쟁의 주요 수단으로 자리 잡았다. 이 과정에서 언론의 직언과 비판은 점차 공공의 이익보다는 당파적 이해에 종속되는 경향을 보였고, 상소의 남발과 과도한 탄핵은 행정의 안정성과 정책 집행의 연속성을 저해하는 결과를 초래하였다. 더 나아가 삼사의 동료성 구조는 내부 결속과 상호 감시를 강화하는 동시에, 특정 학통과 인적 네트워크를 중심으로 한 배타적 집단 형성을 촉진함으로써 정치적 편향성을 구조적으로 심화시키는 역할을 하였다 (김범, 2011).

하는 장치이지만, 실제 운영 과정에서는 다양한 정치적·사회적 요인에 의해 변형되거나 왜곡될 수 있다. 따라서 본 연구에서 제시한 삼사의 동료성 구조 또한 규범적·이상형적 차원에서의 분석에 가까우며, 실제 역사적 운영 과정에서 나타난 편차와 괴리를 충분히 포착하지 못한 한계를 지닌다. 향후에는 보다 다양한 사례 분석과 미시적 연구를 통해 제도와 실제 행태 간의 간극을 보다 면밀히 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 김범. (2011). 조선시대 사림세력 형성의 역사적 배경. 『국학연구』, 19, 9-33.
- 김영주. (2002). 조선왕조 초기 공론과 공론형성과정 연구. 『언론과학연구』, 2(3), 70-110.
- 김영주. (2009). '언론' 유사 개념으로서의 '간쟁'에 대한 역사적 고찰. 『커뮤니케이션 이론』, 5(1), 51-85.
- 김영주. (2009). 조선시대 구언제도의 절차와 내용 연구. 『언론과학연구』, 9(4), 135-169.
- 김영주. (2010). 조선시대 공론 연구: 여론 유사용어와 관점, 유형과 형성주체, 그 용례를 중심으로. 『지역과 커뮤니케이션』, 14(1), 41-73.
- 김재명. (1989). 조선 초기의 사헌부 감찰. 『한국사연구』, 65, 37-75.
- 나영훈. (2023). 조선 헌종 대 문관 인사와 홍문관 관원의 위상. 『한국학』, 46(3), 119-158.
- 노인환. (2015). 조선시대 비답의 문서 유형 연구. 『고문서연구』, 47, 25-51.
- 노인환. (2018). 조선후기 수원부유수의 문서 행정 연구. 『장서각』, 39, 236-252.
- 박경. (2020). 조선 후기 사헌부 출금의 성격. 『사학연구』, 140, 289-317.
- 박경. (2020). 조선시대 상언 처리의 행정 체계: 결송 입안 상언 사례를 중심으로. 『지역과 역사』, 46, 101-133.
- 박현모. (2002). 정조시대의 공론 연구: 대간의 활동과 유생들의 집단상소를 중심으로. 『한국정치연구』, 11(2), 93-117.
- 송웅섭. (2016). 조선 초기 언로로서의 구언. 『규장각』, 48, 63-93.
- 송웅섭. (2017). 조선 전기 청요직의 위상과 인사 이동 양상. 『한국사상사학』, 55, 1-48.
- 윤대식. (2019). 조선 태조~태종 치세 공의 경계 짓기를 둘러싼 경쟁: 군신 간 그리고 양사 간 긴장과 갈등. 『한국정치연구』, 28(3), 1-30.
- 윤희민. (2023). 17세기 홍문록을 통한 인사 운영 실태와 변화 양상. 『한국학』, 46(1), 45-82.
- 이승환. (2003). The concept of gong in traditional Korea and its modern transformations. *Korea Journal*, 43(4), 137-163.
- 이윤복. (2019). 조선 초기 태종의 대간 언론 인식: 한국적 언론문화 생성의 시원에 관한 고찰. 『한국언론정보학회 학술대회 발표논문집』, 109-139.

- 이윤복. (2020). 고려 말 조선 초기 왕권의 문제와 태종의 대간 언론 인식. 『한국언론정보학보』, 99, 216-244.
- 이헌창. (2018). 조선왕조의 통치원리: 민주국가 수립을 위한 정치사적 유산. 『한국정치연구』, 27(1), 69-123.
- 최승희. (1973). 조선 초기 언관에 관한 연구. 『한국학논집』, 1, 125-169.
- 최승희. (1987). 조선 태조의 왕권과 정치 운영. 『진단학보』, 64, 133-172.
- 홍문기. (2019). 1864~1894년 언관 및 언관언론의 변화 (박사학위논문, 서울대학교 대학원).
- Bieletzki, N., & Valussi. (2018). *Power of collegiality*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Denis, J.-L., Langley, A., & Rouleau, L. (2019). *The practice of leadership in the messy world of organizations*. Oxford University Press.
- Koehne, F., & Birrell Ivory, S. (2024). Polycratic governance in hybrid organisations: The re-enchantment of collegiality. *International Small Business Journal*, 42(9), 1103-1129.
- Lazega, E. (2019). Bottom-up collegiality, top-down collegiality, or inside-out collegiality? Analyses of multilevel networks, institutional entrepreneurship and laboratories for social change. In *Challenges in social network research: Methods and applications* (pp. 17-31). Cham: Springer.
- Lazega, E. (2020). *Bureaucracy, collegiality and social change: Redefining organizations with multilevel relational infrastructures*. Edward Elgar.
- Petro, J. A. (1992). Collegiality in history. *Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 68(2), 286-300.
- Sciulli, D. (1986). Voluntaristic action as a distinct concept: Theoretical foundations of societal constitutionalism. *American Sociological Review*, 51, 743-766.
- Sciulli, D. (1988). Foundations of societal constitutionalism: Principles from communicative action and procedural legality. *British Journal of Sociology*, 39, 377-408.
- Waters, M. (1989). Collegiality, bureaucratization, and professionalization. *American Journal of Sociology*, 94(5), 945-972.
- Weber, M. (1968). *Economy and society*(G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press. (Original work published 1922)
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press.
- 경국대전(經國大典)
- 은대조례(銀臺條例)
- 전율통보(典律通補)
- 육전조례(六典條例)

조선왕조실록

태조실록

태종실록

세종실록

성종실록

중종실록

현종개수실록

홍문관지(弘文館志) (영조본)

미암일기(眉巖日記), 유희춘

삼봉집(三峰集), 정도전

송사(宋史) 권319, 「구양수전」

〈부록 1〉 삼사의 동료성 특성의 재구분

동료성 특성	제도 (hardware)	문화 (software)
이론적 지식	경연 참여 의무 제도화, 홍문관 조직 목표	성리학적 해석 능력, 경전 중심 사고
전문적 경력	본관록·도당록 선발 절차, 최고위 관료 참여	학문·품행 중심 엘리트 정체성
공식적 평등성	상소·차자 제도, 탄핵 절차	직급을 넘는 발언 정당성 인식
공식적 자율성	인사 고과 면제	직언 윤리, 사직 관행
상호감시	피험·처치 제도	자기규율, 공정성에 대한 강한 규범
집합적 의사결정	합계 규정, 서경 절차	공론 중심 문화, 합의 지향

ABSTRACT

An Old Future: Reinterpreting Joseon *Samsa* Institutions through Max Weber's Concept of Collegiality

Sabinne Lee & M. Jae Moon

This study takes Max Weber's concept of collegiality as a theoretical point of departure and reinterprets the *Samsa*—the Joseon dynasty's key institutions of political oversight composed of the Office of the Inspector General (*Saheonbu*), the Office of the Censor-General (*Saganwon*), and the Office of Special Counsel (*Hongmungwan*)—as collegial organizations designed to mitigate the risks inherent in modern bureaucracy. While modern bureaucracy has enhanced administrative efficiency and predictability, it also entails structural pathologies whereby instrumental rationality increasingly dominates, systematically eroding individual judgment and responsibility. Weber proposed collegiality as an organizational principle capable of counterbalancing these dangers of bureaucratic domination.

This study argues that the Joseon *Samsa* functioned as more than mere institutions of surveillance and remonstrance. Rather, they institutionally embodied a collegial organizational logic that constrained the unilateral dominance of both the supreme decision-maker and the centralized bureaucratic apparatus, thereby enhancing the legitimacy of policy judgment. The analysis demonstrates that the *Samsa* satisfied the core criteria of collegial organizations, including judgment grounded in theoretical knowledge, the institutionalization of professional career trajectories, relative internal equality and autonomy, mutual monitoring and self-discipline, and collective decision-making. These findings indicate that the institutional status and symbolic as well as career-related privileges granted to *Samsa* officials were not incidental but constituted core governing functions explicitly recognized and promoted by the state. Accordingly, the Joseon *Samsa* can be reinterpreted not merely as a historical relic, but as an “old future” that offers meaningful insights for addressing the pathologies of contemporary bureaucracy.

【Keywords: Max Weber, bureaucracy, collegiality, joseon, samsa】