

선조대 후반(1592~1608) 都監의 운영을 통해 본 都監制의 역할과 존속 배경

나 영 훈*

1. 머리말
2. 선조대 후반 都監의 설치와 운영
 - 가. 임진왜란기(1592년~1600년 9월)
 - 나. 선조대 말기(1600년 9월 ~1608년 2월)
3. 선조대 후반 都監의 역할과 존속 배경
 - 가. 도감의 설치배경과 역할
 - 나. 도감의 존속 배경
4. 맺음말

1. 머리말

都監은 일이 있으면 설치하고 일이 없으면 폐지되는 임시관서이다.¹⁾

* 한국학중앙연구원 박사 수료

1) 도감의 성격에 대하여 『高麗史』에는 “因事而置 事已則罷”(『고려사』 권76, 「백관지」 권1, 序文)라고 하였으며, 『增補文獻備考』에는 ‘權設都監’이라 하여 도감의 임시적인 성격을 확인할 수 있다(『증보문헌비고』 권227, 「직관고」 권14, 권설지).

도감의 설치는 기록상 961년 고려 광종대 시작되어²⁾ 1926년 조선 순종의 國葬 시까지 천년에 이르는 제도적 전통을 지니고 있다.³⁾ 도감은 국가의 중요한 사안에 설치되었는데, 각종 왕실의례나 행사, 국가의 토목, 전쟁과 같은 비상적인 시국, 외국사신의 접대, 공물이나 전세, 노비 등의 국가정책의 변화를 논의할 필요성에 의해서도 도감이 설치되어 해당 사안을 처리하였다. 여기에는 정1품에 해당하는 품계를 지닌 도제조에서 당상관 이상으로 구성되는 제조급 인사가 여러 명 임용되었고, 실무진으로 참상관인 낭청과 참하관인 감조관이 차출되어 사무 처리를 위해 몇 개월에서 몇 년까지 도감에서 복무하였다.⁴⁾ 이처럼, 도감제는 주요 인사를 차출하여 조선의 중요한 국가적 사무를 해결하기 위해 설치한 임시기구로서 그 중요성이 크다고 할 수 있으며, 오늘날로 비교하자면 ‘국가비상대책위원회’와 유사한 성격을 지닌 기구라고 할 수 있을 것이다.⁵⁾ 이러한 도감제는 議政府-六曹 등의 상설관서와 함께 국가의 유지와 운영을 위해 반드시 필요한 기구라고 할 수 있다.

그런데 도감은 본래 있던 법제적 관부가 아니었기 때문에 도감을 설치할 경우에는 새로운 재정과 인력을 필요로 하였고, 이를 마련하기 위해 지방에서 재원을 새롭게 수취하는 등 민폐를 야기할 여지가 있었다.⁶⁾ 더욱이 고려후기에는 최충헌의 교정도감의 사례에서와

2) “是歲 置修營宮闕都監 移御正匡王育第”(『고려사절요』 권2, 광종 12년(961)).

3) 1926년 순종 국장 시에도 장례를 주관한 도감이 설치되어 운영되었고(『동아일보』 1926년 4월 27일 기사), 간혹 主監의 명칭으로 설치되기도 하였다(『동아일보』 1921년 3월 3일 기사). 이로 보아 도감이란 제도는 조선이 망하고 일제시기가 지도 존속하였던 것이다.

4) 이에 대해서는 나영훈, 「조선전기 도감의 구조와 기능」, 『조선시대사학보』 70, 2014를 참조할 것.

5) 이에 대해서는 조상명, 「고려의 도감 조직 연구 -Adhocracy의 관점에서-」, 한양대학교 행정학 석사학위논문, 1991을 참고할 것.

6) 임진왜란 당시 지방에서는 중앙의 각 도감에서 개별적으로 재원을 수탈하여 그 피해가 상당하였다. 일례로 태안의 경우 안집도감, 훈련도감, 어사도감이 감관을 내려 염분을 수탈하여 피해가 상당하다는 보고가 있었다(『선조실록』 권70, 선조

같이 한 개인의 권력기구로 설치되어 정치적 폐단까지 자행될 수 있는 기구가 바로 도감제였다.⁷⁾ 따라서 조선이 건국된 이후 많은 도감이 폐지되거나 그 수요가 줄었고⁸⁾, 조선시대 내내 수많은 신료들의 설치 반대 상소가 잇달아 발생하기도 하였다. 그렇다면, 이처럼 조선시대 내내 많은 반대여론에 휩싸였던 도감제가 어째서 그 제도적 명맥이 끊이지 않고 조선이 망하는 이후에도 존속할 수 있었는지 궁금하지 않을 수 없다. 조선 정부에서는 왜 그토록 도감이란 제도를 존속시키고 있었을까?

이에 대한 해답은 기존 성과에서 구하기가 쉽지 않다. 조선시대 중앙정치제도에 관한 연구는 대부분 상설관서에 집중되어 있으며, 그마저도 15세기 『經國大典』 체제로 완비되는 순간까지의 정비과정에 대한 개별 관서의 연구에 집중되어 있는 형편이다.⁹⁾ 특히 도감제와 같은 권설관서에 관한 관심은 현저히 적었다. 고려시대의 경우에는 문형만과 이정훈의 연구가 있어 고려시대 도감의 개괄적인 이해는 가능하지만¹⁰⁾, 조선시대의 경우에는 조선전기 도감의 기능과 구조, 운영상의 문제만 해명된 상태이거나¹¹⁾, 개별 도감의 해명에 치중된 상태로¹²⁾, 이들 연구는 도감의 전체적인 성격을 소개하기보다는 각 개별

28년 12월 18일(병진)).

- 7) 서각수, 「고려 무인정권기 교정도감에 대한 신고찰」, 『전통사론』 7, 2001.
- 8) 박재우, 「고려 공양왕대의 관제개혁과 권력구조」, 『진단학보』 81, 1996.
- 9) 조선시대 관료제에 관한 연구성과는 박광용, 「조선시대 정치사 연구의 성과와 과제」, 『조선시대 연구사』, 한국정신문화연구원, 1999; 남지대, 「조선 후기 정치제도사 연구 현황」, 『한국중세사학회 해체기의 제문제(上)』, 한울, 1987 등에 소개되어 있으며, 최근 성과는 한충희, 『조선초기 관아연구』, 국학자료원, 2007이 참조된다.
- 10) 문형만, 『고려 諸司都監各色 연구』, 동아대학교 박사학위논문, 1986; 이정훈, 「고려시대 도감의 구조와 기능」, 『한국사의 구조와 발전』, 하현강교수정년기념논총, 2000.
- 11) 나영훈, 「조선전기 도감의 운영과 관제 정비」, 『한국사연구』 162, 2013; 나영훈, 「조선전기 도감의 구조와 기능」, 『조선시대사학보』 70, 2014
- 12) 平木實, 「효종 6년(1655)에 설치된 노비추쇄도감」, 『한우근박사 정년기념 사학논총』, 일지사, 1981; 이왕무, 「광해군대 화기도감에 대한 연구」, 『민족문화』 21, 1998; 류승희, 「조선초기 한성부의 화재발생과 금화도감의 운영」, 『서울학연구』 19, 2002; 김경록, 「조선시대 사신접대와 영접도감」, 『한국학보』 117, 2004; 박중

도감의 기능 해명에 초점을 맞추었기 때문에 도감제도 전체에 대한 이해를 하기는 어려웠다.

이에 필자는 ‘도감제의 존속사유’에 관한 해답을 강구하기 위해, 조선시대에서 도감이 가장 활발하게 활동하였던 선조대의 도감 운영을 살펴보았다. 조선시대 모든 도감을 살피기에는 역량이 부족하기도 하였지만, 선조대에는 어떤 시대보다 도감의 활동에 관한 기록이 많았기 때문에¹³⁾, 이 시대 君臣이 왜 도감을 설치하였고 어떻게 활용하였는지를 살핀다면, 도감이 조선시대에 유지될 수 있었던 일말의 단서를 얻을 수 있으리라 믿기 때문이다. 더욱이 선조대는 16세기 이래 침체되었던 도감의 설치가 다시 활발해지는 시기라는 점에서 도감제 설치의 의미를 보다 잘 이해할 수 있는 시기로 생각된다.

선조대에는, 특히 壬辰倭亂이라고 하는 동아시아 국제 전쟁이 발발한 시기로서, 선조가 의주로 피난 가며 국가의 주요한 상설관서의 기능이 마비된 시기이기도 했다. 이에 따라 국정기관으로 의정부 대신 備邊司가 기능하게 되었고, 군사기구인 五衛制의 파탄으로 새로이 訓鍊都監이 창설되어 운영되기에 이르렀다.¹⁴⁾ 이외에도 주목받진 못했지만 명장수를 慰撫하기 위한 ‘接待都監’의 설치나 전란 후의 국가재건을 위한 각종 토목 관련 도감, 그리고 흩어진 백성을 위무하고 재정적

민, 「조선 중후기 국장도감의 운영과 국장의례」, 『민족문화』 31, 2008 등이 있다.
 13) 『조선왕조실록』을 기준으로, 도감에 관한 기록을 살펴보면 선조대와 광해군대가 가장 빈번하게 보인다. 이는 이 시기 다양한 도감이 활동했다고는 할 수 없지만, 도감의 활동 빈도가 높았다는 점은 추정할 수 있다.

왕대	태조	정종	태종	세종	문종	단종	세조	예종	성종	연산	중종	인종	명종	선조
빈도	44	18	166	269	72	52	86	48	381	113	271	17	107	1042
왕대	광해	인조	효종	현종	숙종	경종	영조	정조	순조	현종	철종	고종	순종	합계
빈도	1435	472	106	163	328	37	420	306	202	34	68	671	9	6937

14) 비변사에 대해서는 이재철, 『조선후기 비변사연구』, 집문당, 2000; 훈련도감에 대해서는 김중수, 『조선후기 중앙군제연구』, 혜안, 2003의 기존 연구가 있으나 이들은 각각 정치체제와 군사체제를 중심으로 살펴보았고, 임시관서로서의 비변사나 훈련도감이 지니는 의미에 대해서는 충분히 논의되지 못하고 있다.

위기를 타개하기 위해 ‘安集都監’을 설치하여 운영하기도 하였다. 이처럼, 임진왜란 시기는 국가의 상설관서가 정지된 상태에서, 각종 ‘임시기구’가 설치되어 위급한 국가 행정사무를 보완하며 국가의 위기를 적절히 해소하는데 상당히 중요한 역할을 하고 있었던 시기였다.¹⁵⁾ 즉, 평시의 『經國大典』체제를 보완하며 국가의 보조적 관제로서 역할을 수행하고 있던 ‘도감’이라는 제도적 장치가, 전시로 말미암아 그 제도적 효용성의 극대화를 보여주게 되는 시기가 바로 선조대 ‘임진왜란’의 경험이었던 것이다.

따라서 필자는 조선 선조대, 특히 임진왜란이 발생한 1592년부터 그 전쟁이 종결되는 1600년까지를 주요 분석시기로 하되, 전쟁시기와 비교되는 1600년부터 1608년까지의 선조대 말기의 도감 설치도 함께 분석하여, 우선적으로 선조대 도감의 설치와 운영에 대한 검토를 선행하고자 한다. 이 검토를 바탕으로, 선조대 도감의 역할과 위상을 해명하여 조선이 도감제를 지속적으로 활용했던 사유를 해명할 수 있을 것이다. 또한 이 연구는 조선시대 도감제가 임진왜란이라고 하는 특수한 정치적 상황에서 어떻게 활용되었는지 이해함으로써, 조선시대 정치시스템의 한 특성을 파악할 수 있다고 생각한다.¹⁶⁾

15) 현재까지 진행된 임진왜란과 관련된 연구성과는 방대하다. 이들 연구성과는 대체적으로 5가지 분야에서 상당한 성과를 누적하였는데, ① 조선과 명, 일본 등 동아시아 3국간의 국제관계사 분야, ② 이순신으로 대표되는 수군의 활약에 관한 전쟁사 분야, ③ 각 지역의 의병활동에 관한 의병사 분야, ④ 임란의 사회적, 경제적 파탄과 민중의 생활이라는 관점에서의 사회사 분야, ⑤ 선조대 후반부터 진행된 동서분당으로 야기된 정치사 분야로 나뉜다(조원래, 「임진왜란사 인식의 문제점과 연구과제」, 『한국사학보』 26, 2012). 그러나 이와 같은 방대한 성과에서 임진왜란 당시 정치체도에 관한 연구는 구덕희와 이재철, 차문섭의 연구 외에는 없으며 이 역시 비변사나 훈련도감 검토에 한정되어 있다. 즉, 이와 함께 전시에 중앙정치기구로서 중요한 역할을 했던 집제도감, 안집도감, 개조도감 등의 운영에 관한 이해가 전무하다는 것이다.

16) 필자는 그간 ‘도감제’의 성격이 현대의 행정조직인 ‘Task-force’나 ‘위원회조직’ 등의 ‘Adhocracy’적인 성격이 있음을 주목하고 있다. 이는 막스 베버가 동아시아 사회를 가산관료제로 규정하고, 마르크스가 아시아적 생산양식을 주장하며, 동양적 특수성에 대해 언급한 현실에서 동아시아 나름의 독자적인 정치기구의 전통

2. 선조대 후반 都監의 설치와 운영

가. 임진왜란기(1592년~1600년 9월)

임란 이전인 15, 16세기 도감은 국초의 혼란한 시기에 다양한 사무를 처리하기 위해 설치한 특수 도감들을 제외하고는 대부분 의례나 토목과 같은 한정적인 분야에 국한되어 설치되었다. 특히 『경국대전』 체제가 정립된 성종대 이후로는 도감의 설치가 의례·토목·추쇄·외교·출판 등의 사무에 집중되어 설치되었고, 그 외의 사무는 대부분 設官分職의 원칙에 따라 상설관서에서 대부분의 사무를 처리하였다. 16세기 후반으로 갈수록 도감의 설치가 위축되는 양상을 보이는 것은 이 시기 관련 자료의 부재로 인한 현상으로도 볼 수 있다. 그러나 그 보다는 15세기 이래 대부분의 사무가 『경국대전』 체제로 정비된 이후, 도감과 같은 권설관서의 설치가 이전시기보다 크게 필요하지 않았던 것이 보다 중요한 16세기 도감의 위축 사유일 것이다.¹⁷⁾ 그런데 이러한 도감의 설치 양상이 임진왜란의 발생 직후부터 다양한 사안에 걸쳐 증가되었다는 것은 도감이 지닌 성격 중 그 ‘時宜性’을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다. 본 장에서는 이러한 임진왜란 시기의 도감 설치와 운영에 관한 개괄을 통해, 이 시기 도감 설치의 특성을 구체화하여, 조선시대 도감의 성격과 관제의 특성을 검토하는 기초적 자료로 활용하고자 한다.

1592년 임진왜란이 발생한 직후부터, 1600년 9월 중국군이 전면 철수하기까지 조선에는 接待·訓練·[兩陵]改葬·安集·義勇·[宗廟]修造·經理·軍門·給事·御使·提督 등 총 11개의 도감이 설치되었다. 이제 이들 도감이 임진왜란이라고 하는 국가적 위난을 당하여 왜 설치

이 있음을 강조하고자 하는 데에서 시작하였다.

17) 나영훈, 「조선전기 도감의 조직과 기능」, 『조선시대사학보』 70, 2014.

되었고, 어떠한 역할을 하였는지 그 내용을 확인하고자 한다.¹⁸⁾ 아래 <표 1>은 이 시기 설치된 11종의 도감을 기능과 설치시기별로 정리한 것이다.

<표 1> 1592~1600년 설치된 도감의 기능과 치폐시기(전거: 『조선왕조실록』)

	도감명	설치시기	폐지시기	기능분류	세부사무
1	接待	1592. 12. 12	1600. 6. 29	② 접대 관련	명 장수, 사신 접대
2	[兩陵]改葬	1593. 4. 26	1593. 8. 15	④ 전란 복구	정릉, 선릉 복구
3	訓練	1593. 10. 6	상설	① 군사 관련	군사훈련 및 편제
4	安集	1594. 2. 10	1599. 10. 7	③ 민생 관련	백성 진휼 및 둔전 운영
5	義勇	1594. 2. 10	-	① 군사 관련	의용군
6	[宗廟]修造	1595. 10. 20	1599. 1. 4	④ 전란 복구	종묘 임시 수리
7	經理	1597. 12. 11	1600. 9. 4	② 접대 관련	경리 양호, 만세덕을 보좌
8	軍門	1597. 12. 11	1599. 4. 16	② 접대 관련	군문 형개를 보좌
9	給事	1598. 9. 30	-	② 접대 관련	급사 서관란을 보좌
10	御使	1598. 2. 1	1598. 3. 21	② 접대 관련	어사 진휼을 보좌
11	提督	1598. 4. 24	-	② 접대 관련	제독 마귀를 보좌

* 밑줄 친 부분은 필자가 예상한 치폐 시기임.

이상에서 확인되는 것과 같이, 이 시기 설치된 도감은 훈련도감을 제외하고 10종은 모두 1600년 9월 이전에 폐지된 도감으로, 1592년 이후 임진왜란 당시에만 설치되어 운영되었던 도감이었음을 확인할 수 있다. 여기서는 우선, 이들 도감에 대한 개별적인 소개를 통해 각각의 도감이 구체적으로 어떠한 직능을 담당했는지 검토하겠다.

18) 기록상으로 조선전기 200년간 200여개의 도감이 설치되었다는 사실은 1년에 약 1개꼴의 도감이 설치되었던 사실을 알려준다(나영훈, 앞의 논문, 2013). 선조대 1592년에서 1600년간의 약 9년간 도감은 11개가 설치되었다. 이는 평균적인 수치와 유사한 설치로, 도감이 선조대에 특별히 많이 설치된 것은 아니었다. 그런데, 이 시기의 도감 관련 기록은 전대의 몇십 배에 달한다. 이러한 사실은 이 시기 설치된 도감의 수효는 많지 않지만 이들이 국가 중대사와 관련하여 기록에 등장할 다양한 활동을 왕성히 했다는 뜻으로 이해할 수 있다.

접대도감은 1592년 12월 12일 중국장수를 접대하는 인원을 영접도감의 예에 의거하여 설치할 것을 하명하던 때 처음 설치된 것으로 보인다.¹⁹⁾ 이듬해 1월부터 이 도감은 ‘接待都監’으로 칭해지며 이후 전장에서 명과 조선의 연결망 역할을 수행하게 되었다.²⁰⁾ 조선은 ‘접대도감’을 통해 명의 장수를 대접하고 명과 소통하였으며, 왜군의 정세를 제공받을 수 있었다. 戰時에 있어 접대도감은 조선으로서는 가장 중요한 기구의 하나였다.²¹⁾ 더욱이 접대도감은 단순 정보연락뿐 아니라, 접대와 관련한 제반사무, 그들의 의식주 마련에 이르기까지 중국 장수와 관련된 사무라면 모두 수행하였다.

[양릉]개장도감은 1593년 4월 宣陵과 靖陵이 극심하게 파괴되었다는 보고를 받은 선조가 ‘改葬都監’의 설치를 지시하게 되며 설치되었다.²²⁾ 개장도감은 국상에 준하는 의례였으므로, 국장도감을 설치할 때 제수하는 총호사를 두고, 산릉도감의 절차와 마찬가지로 진행하였다. 이에 따라 총호사로 최홍원을 제수하여 개장의 사무를 전담하게 하였다.²³⁾ 왕릉의 변고는 국왕에게는 가장 참혹하고 시급히 수습해야 할 일이었다. 선조가 왜와의 강화를 끝까지 반대하고 不共戴天의 원수로 여길 수밖에 없었던 이유 중 가장 큰 것이 바로 왕릉의 변고였다. 결과적으로 선릉은 7월 27일 개장이 완료되었고, 정릉의 경우 8월 15일에 개장이 완료되었다.²⁴⁾

훈련도감은 1593년 8월 벽제역 패전 이후 소극적이던 이어송이 귀국하게 되자, 사직과 종묘, 왕릉까지 침범당한 선조가 명의 원군만을

19) 『선조실록』 권25, 선조 25년 12월 12일(무술).

20) 『선조실록』 권34, 선조 26년 1월 1일(병진).

21) 이에 대해서는 선조의 직접적인 언급에서도 확인할 수 있는데, 선조는 “오늘날 일은 단지 명군의 식량을 공급하는데 달려 있다.”는 양향에 대한 언급을 통해 접대도감의 역할을 당시 조선에서 가장 중요한 사안이었음을 알 수 있다(『선조실록』 권34, 선조 26년 1월 21일(병자)).

22) 『선조실록』 권37, 선조 26년 4월 24일(무신).

23) 『선조실록』 권40, 선조 26년 7월 4일(병진).

24) 『선조실록』 권41, 선조 26년 8월 15일(병신).

바라보지 않고, 주체적으로 병력을 확보하여 왜군을 소탕하고자 창설하였다.²⁵⁾ 훈련도감의 창설은 명이 왜군을 소탕하는 전략이 척계광의 『紀效新書』에 근거한 전법임을 확인한 후 이에 기반한 군사를 편제하려한 선조의 의중이 적용한 것이었다. 이에 조총의 제작과 明軍의 전법을 교습하고, 이를 바탕으로 한 군사훈련기구의 설치를 명하였다. 훈련도감은 설립된 이후 군사훈련은 물론 실제 전장에 투입되어 전투를 수행하기도 하였다. 즉, 애초에는 ‘훈련’을 목적으로 한 임시기구로 시작하였으나 설립과 동시에 『기효신서』에 따라 실제 병력을 편성하여, 軍營으로의 역할까지 하였던 것이다. 따라서 훈련도감은 군사를 훈련시키는 임시적인 역할에 그치지 않고, 조선 국가의 필요에 따라 지속적으로 유지될 수밖에 없었다.

안집도감은 1594년 2월에 처음으로 기록이 나오는데²⁶⁾, 본래 安集이란 “떠도는 백성을 안집시켜라.”²⁷⁾는 기록을 통해 알 수 있듯이 백성을 구휼하고 편안히 하는 것을 의미한다. 안집도감을 설립한 목적은 “유민을 수습하여 농사를 짓게 함으로써 한편으로는 그들의 생업을 돕고 다른 한편으로는 국가의 재용을 보충하기 위함이었다.”²⁸⁾ 한편으로 안집도감은 둔전을 운영하여 발생한 곡식을 군자곡으로 활용하기도 하여, 안집도감의 설치 하나로 백성 안집과 진휼, 군자의 3가지 주요 시책을 동시에 실현할 수 있었던 것이다.²⁹⁾ 안집의 사무가 중요했으므로 그 위상 역시 상당하였다. 안집도감 도제조에는 영의정인 유성룡을 차임될 정도였다.³⁰⁾ 이러한 안집도감은 정유재란이

25) 김종수, 『조선후기 중앙군제연구』, 혜안, 2003, 72쪽.

26) 『선조실록』 권48, 선조 27년 2월 10일(기미).

27) 『명종실록』 권9, 명종 4년 1월 3일(갑술).

28) 『선조실록』 권58, 선조 27년 12월 12일(을묘).

29) 안집도감에 대해서는 이장희, 「임진왜란중 둔전경영에 대하여」, 『동양학』 26, 1996, 164쪽; 송양섭, 「임진왜란기 국가의 둔전 설치와 경영」, 『한국사학보』 7, 1999, 138쪽을 참조.

30) 『선조실록』 권64, 선조 28년 6월 14일(을묘).

종결된 이후에는 활동이 정지되어 폐지된 것으로 보인다.³¹⁾

義勇都監은 안집도감과 함께 1594년 2월, 처음 언급된 도감이 다.³²⁾ 사실 義勇이란 의롭고 용맹한 이들을 지칭하는 것인데 1593년 1월, 동궁이 설치한 의용대에서 그 어원을 찾을 수 있다. 따라서 동궁의 친위대적인 성격을 지니고 있었다. 이들 의용대는, “砲手는 당초에 도감을 설치하여 훈련시켰고 그 뒤에 또 義勇隊를 설치하여 창검을 연습시키고 이름을 殺手라 하였는데 몇 달 사이에 제법 그 효과가 있었습니다.”이라 하여, 이후 훈련도감의 살수로 전환되어 편성된 것으로 보인다.³³⁾

종묘수조도감은 1595년 10월 처음 활동이 나타났다.³⁴⁾ 종묘수보에 대한 논의는 본래 임진왜란 직후 의주로 파천함과 동시에 거론된 문제였으나,³⁵⁾ 재원 마련의 문제로 도성에 돌아온 이후에도 한동안 진행하지 못하고 사가에서 위패를 위탁하다가,³⁶⁾ 이 무렵에야 종묘의 수리에 대한 논의가 진행되었던 것이다. 1596년 2월에는 본격적인 영선의 논의가 이루어져서,³⁷⁾ 이때 상산군 박충간이 역사를 주도하였고,³⁸⁾ 4월 10일에는 종묘 정전 뒤편의 수리 공역을 마쳤음을 고하였다.³⁹⁾ 이때의 종묘 수조는 假廟라 하여, 아직 완전한 형태가 아닌 임시로 종묘를 중수한 것이었다.⁴⁰⁾ 본격적인 종묘의 영건은 선조대 말년인 1608년에 가서야 추진되며 이때는 영건도감을 따로 설치

31) 『선조실록』 권118, 선조 32년 10월 7일(계미).

32) 『선조실록』 권48, 선조 27년 2월 6일(을묘).

33) 『선조실록』 권52, 선조 27년 6월 27일(갑술).

34) 종묘수조도감의 설치와 활동에 대해서는 한형주, 「조선전기 종묘 ‘동당이실제’의 비판과 중건논쟁」, 『한국사연구』 36, 2009에서 부분적으로 확인할 수 있다.

35) 『선조실록』 권26, 선조 25년 4월 28일(정사).

36) 『선조실록』 권67, 선조 28년 9월 28일(정유).

37) 『선조실록』 권72, 선조 29년 2월 8일(을사).

38) 『선조실록』 권72, 선조 29년 2월 27일(갑자).

39) 『선조실록』 권74, 선조 29년 4월 10일(병오).

40) 『선조실록』 권108, 선조 32년 1월 6일(정해).

하여 역사를 진행하였다.

경리도감과 군문도감, 어사도감, 급사도감, 제독도감은 모두 동일한 성격을 지닌 도감으로 정유재란이 발생한 1597년 이후, 조선에 새로 파견된 명 장수들을 위한 독립된 관서의 성격을 띤 기구였다. 이때 조선에 원군으로 파병된 중요 장수는 경리조선군무 양호와 총독경략군문 형개, 그리고 감군어사 진효, 제독 마귀 등이었다.⁴¹⁾ 즉, 경리도감은 경리 양호를, 군문도감은 형개를, 어사도감은 진효를, 급사도감은 서관란을, 제독도감은 마귀를 각각 보필하는 이례적 성격의 관서였다. 여기서 제독도감을 제외한 4개의 도감은 4아문이라고 불리기도 하였는데⁴²⁾, 조선에서의 명군에 대한 전반적인 문제를 관리하였다.⁴³⁾ 이들 도감은 명 장수의 중국 철수와 함께 자연스럽게 폐지되었다. 마지막까지 존속했던 도감은 경리 만세덕의 경리도감이었다. 경리도감은 1600년 9월 4일까지 존속하다 만세덕의 귀국으로 폐지되기에 이른다.⁴⁴⁾

이상에서, 1592년부터 명군이 철수한 1600년 9월까지 설치된 도감에 관해 시기적으로 하나씩 검토해보았다. 여기서 주목되는 사실은, 전란을 맞이하여 국가가 수행하여야 할 가장 시급한 사무를 대부분 도감을 통해 해결하였다는 사실이다. 일반적으로 전사가 되어 국가의 가장 시급한 사무는 첫째, 전쟁을 감당한 군사력의 확보와 군대의 유지일 것이며, 둘째, 함께 싸울 동맹국과의 외교적 수단의 마련일 것이며, 셋째, 국내의 민생안정과 치안유지를 위한 노력일 것이다. 또한

41) 이에 대해서는 진상승, 「명 만력시기 조선원조전쟁에 관련된 주요인물」, 『사회과 교육』51, 2012을 참조할 것.

42) 이에 대해서는 1598년 12월 4일 기록을 보면 “군문, 경리, 과도, 어사의 네 아문에 모두 자문을 보내라”(『선조실록』 권107, 선조 31년 12월 4일(을묘))고 하여 이들 4개의 도감이 각기 다른 인물을 위해 존재한 기구였음을 알 수 있다.

43) 유승주, 「임란 후 명군의 유병론과 철병론」, 『천관우선생활력기념 한국사학논총』, 정음문화사, 1985, 612쪽.

44) 『선조실록』 권129, 선조 33년 9월 4일(갑진).

넷째로 전쟁으로 인해 파괴된 국가주요시설물의 복구 등이 중요한 사안이라고 할 수 있다. 그런데 이와 같은 사무를 처리하기 위해 조선은, 기존의 행정기구를 활용한 것이 아닌, 모두 새로운 기구를 ‘임시로’ 설치하여 이를 처리하였다. 이들 ‘임시기구’는 대부분 ‘도감’이란 이름으로 창립되어 임진왜란 기간 중, 본연의 업무를 처리하였다. 그리고 이들 도감이 위에서 서술한 11개의 도감이다.

이들 총 11개의 도감은 앞서 언급한 기능별로 총 4개의 분류가 가능하다. 우선, 전시외교와 관련된 도감으로, 1593년 1월 명군의 원조와 더불어 이들을 접대하기 위해 설치한 ‘접대도감’이 운영되었다. 이 도감은 전란시 훈련도감과 함께 가장 많은 활동을 보이기도 하였다. 특히 1597년 1월 정유재란이 발발하며 원군으로 들어온 경리, 군문, 어사, 급사, 제독 등을 접대하기 위해 설치된 도감 역시 접대도감의 일종이었다. 이들 도감은 평시의 영접도감과 다른 성격을 지닌 도감으로, 명군의 접대와 군량공급, 연락책 등의 역할을 도맡아 전시외교에서 핵심적인 역할을 수행하였다.

다음으로, 군사훈련과 관련된 ‘훈련도감’과 ‘의용도감’의 설치가 주목된다. 훈련도감은 이여송의 군대가 명으로 돌아간 직후 설치된 도감으로서, 국내의 자체적인 군사훈련을 목적으로 설치되었다. 이는 전란을 맞이하여 관군이 붕괴된 상황에서 자강의 수단으로서 설치한 것으로 매우 중요한 의미를 지닌 도감이었다. 특히 훈련도감의 경우, 조선후기 내내 상설 군영아문으로 정착되며, 어영청, 금위영 등과 함께 5군영의 하나로 성장하였다.

다음으로 분류한 도감은 ‘안집도감’과 같은 전시 사회시책을 전담한 도감이다. 앞서 살펴보았듯이, 안집도감은 전시를 맞이하여 백성을 ‘안집’시키기 위해 설치한 도감으로서 사회구호적인 측면에서 의미가 있는 도감이었다. 안집의 용어는 이전에도 자주 사용하였지만 이처럼 대신이 주도하여 본격적으로 한 개의 관서를 설치하여 사회구호활동을

말은 관서는 없었다. 마지막으로 분류한 도감은 양릉개장도감과 종묘 수조도감이다. 이들 도감은 전란으로 파괴된 왕릉과 종묘의 수리를 위해 설치한 도감으로서 토목과 관련한 임시관서였다.

나. 선조대 말기(1600년 9월~1608년 2월)

정유재란이 종결되고, 明軍이 대부분 귀환한 이후, 조선은 여전히 처리되지 못한 전시상황을 회복하기 위한 다대한 노력을 하였고, 이를 해결하기 위해 임시기구인 ‘도감’을 적극 활용하였다. 1600년 9월 명군이 철수한 이후의 도감 운영은 이전 직접적 전시상황과는 상이하게 전개되었는데, 이는 처리할 사무의 성격이 달랐기 때문에 어찌면 당연한 것이었다. 본 장에서는 1600년 9월부터 선조가 승하한 1608년 2월까지, 선조대 말기에 해당하는 8년간의 도감 운영에 관해 검토하도록 하겠다. 이 시기에는 訓練·國葬·殯殿·山陵·功臣·嘉禮·[선조 34]迎接·[선조 38]迎接·祭器·關王廟·簡儀·吉禮·尊崇·火器·宗廟宮闕營建 등 총 15개의 도감이 설치되어 운영되고 있었는데, 이들은 훈련도감을 제외하고는 앞선 시기에 설치된 도감과 중복되어 설치된 것이 하나도 없었다. 이 시기에는 주로 전시수습과 관련된 도감이 많으며, 평시였던 壬亂 이전과 마찬가지로 儀禮나 土木 관련 도감들이 다시금 설치되기 시작하였다. 다음 <표 2>를 통해 이 시기 설치된 도감의 기능과 치폐시기를 확인할 수 있다.

〈표 2〉 1600~1608년 설치된 도감의 기능과 치폐시기(전거: 『조선왕조실록』)

	도감명	설치시기	폐지시기	기능분류	세부사무
1	國葬	1600. 6. 27	1601. 3. 4	② 의례 관련	의인왕후 국장
2	殯殿	1600. 6. 27	1601. 3. 4	② 의례 관련	의인왕후 빈전
3	山陵	1600. 6. 27	1601. 3. 4	② 의례 관련	의인왕후 산릉
4	祭器	1601. 2. 28	1601. 4. 17	① 전시 수습	전란 소실된 제기 수리
5	功臣	1601. 5. 7	1605. 4. 3	① 전시 수습	호성·선우·청난 공신
6	關王廟	1601. 1. 7	1601. 8. 27	③ 토목 관련	중국 관왕의 사당 건립
7	[선조34]迎接	1601. 10. 30	1602. 3. 20	④ 기타 사무	선조 34년 중국사신 접대
8	嘉禮	1601. 12. 27	1602. 8. 2	② 의례 관련	인목왕후 가례
9	簡儀	1602. 11. 12	1603. 5. 25	③ 토목 관련	전란 소실된 간의대 수리
10	吉禮	1603. 3. 9	-	② 의례 관련	인성군 길례
11	尊崇	1604. 9. 13	1604. 11. 10	② 의례 관련	선조, 왕비의 존호가상
12	火器	1605. 7. 6	1606. 1. 13	④ 기타 사무	북방 대비 화기 조성
13	[선조38]迎接	1605. 12. 28	1606. 5. 15	④ 기타 사무	선조 38년 중국사신 접대
14	宗廟宮闕營建	1606. 5. 27	광해조	③ 토목 관련	종묘, 궁궐 영건

* 밑줄 친 부분은 필자가 예상한 치폐 시기임.

* 혼련도감은 제외함.

이처럼 이 시기 설치된 도감은 대부분 1600년 9월 명군이 철수된 이후 설치된 것이었으며 그 업무는 1608년 이전에 종결된 임시적인 사안이었다. 이들 사무는 대체로 전시를 수습하는 과정에서 필요한 사안이 많았으며, 한편으로 전시에는 수행하지 못했을 각종 의례와 토목과 관련된 사업도 진행할 수 있었다. 이제 이들 각 도감의 구체적인 기능에 대해 검토하도록 하겠다.

우선 국장·산릉·빈전도감은 의인왕후의 국장을 맞아 당연히 설치해야 할 기구였다. 國喪이 발생한 시기는 명군이 전면 철수하기 3개월 전인 6월이었으나, 명군이 철수한 9월 이후 본격적인 도감 사무가 진행되었다는 점에서 본장에서 다루었다.⁴⁵⁾ 의인왕후의 상례는 이듬해

45) 본래 왕과 왕후의 3도감은 국상 발생 이후 3~4개월 사이에 산릉까지의 절차가

3월에 가서야 역사가 종결되었는데⁴⁶⁾, 이는 ‘戰時’라고 하는 급박한 상황이었기에 물력을 모으는 것이 어려웠던 점도 있었지만 아무래도 명군의 귀국이 이루어지지 않은 시점에서 본격적으로 장례 준비를 할 수 없었던 사정도 기인한 것으로 보인다.⁴⁷⁾ 이 당시의 빈전도감과 산릉도감은 『儀軌』가 남아 있어 그 조직구조와 역사의 세부 내용에 대해 자세히 알 수 있다.⁴⁸⁾

제기도감은 1601년(선조 34) 2월 28일 처음 설치를 건의하는 상소가 올라왔다. 이는 종묘가 소실되고, 종묘의 제기와 의물을 모두 새롭게 제조하게 되어 업무가 막중한데 宗廟署와 社稷署의 물력만 가지고는 어려우니 따로 도감을 설치하여 도제조로 하여금 감독하게 할 것을 건의하였기 때문이다.⁴⁹⁾ 선조대의 제기도감은 1605년(선조 38) 작성된 『儀軌』를 통해, 그 공역의 실상을 보다 자세히 알 수 있다.⁵⁰⁾

공신도감은 1601년(선조 34) 5월 7일 처음 언급이 나온다. 공신도감은 선조를 의주까지 호종하여 명의 원군을 이끌었던 ‘扈聖功臣’과 직접 왜군과 싸워 전과를 이룬 ‘宣武功臣’, 그리고 전란중 이몽학의 반란을 진압한 ‘淸難功臣’의 사무를 모두 처리하였다. 공신도감은 원훈인 홍가신, 이덕형, 이항복 등의 주도로 정공신과 원종공신을 선정하는 논의를 하며, 이들에 대한 포상혜택을 마련하는 등의 제반 업무를 담당하였다.⁵¹⁾ 결국 공신도감의 공신 책봉 논의는 1604년(선조 37)

종결되는 것이 일반적이었으나 의인왕후의 경우 명군 철수와 같은 사안이 겹쳐서 6월에 발생한 국장 사무가 이듬해 3월까지 지속되는 등 역사가 길어졌다.

46) 『선조실록』 권135, 선조 34년 3월 4일(임인).

47) 이 당시 중국군의 공계와 산릉의 역사가 백성을 힘들게 하는 공역이었다는 인식이 만연하였고, 중국군의 철수와 산릉의 역사가 끝난 이후에야 백성이 조금 편안해졌다고 한다(『선조실록』 권135, 선조 34년 3월 22일(경신)).

48) 『[의인왕후]빈전훈전도감의궤』(규 14845); 『[의인왕후]산릉도감의궤』(규 14826)

49) 『선조실록』 권134, 선조 34년 2월 28일(정유).

50) 『사직종묘문묘제기도감의궤』(규 14930).

51) 임진왜란 당시 공신에 관해서는 노영구, 「공신선정과 전쟁평가를 통한 임진왜란 기억의 형성」, 『역사와 현실』 51, 2004; 이정일, 「임란시의 공신책훈고」, 『울산사학』 3, 1990; 곽호제, 「조선 선조조의 선무공신 연구」, 충남대학교 석사논문,

10월 호성공신과 선무공신을 확정하여 발표함으로써 마무리되었는데⁵²⁾, 공신도감 역시 『儀軌』가 남아 있어 그 전말에 대해 자세히 알 수 있다.⁵³⁾

관왕묘도감은 1601년(선조 34) 6월 21일에 처음 그 활동을 확인할 수 있다. 사실 관왕묘의 설치는 임란 초기부터 명장수들의 요청에 의해 줄곧 제기되었던 것으로, 명 장수들이 직접 설치하는 경우도 있을 정도로 전시에 명군에게는 중요한 시설이었다. 처음에는 남대문 밖에 설치하였는데 규모가 작아서 1599년(선조 32) 6월 새로이 훈련원 근처에 관왕묘를 설치할 것을 지시하였다.⁵⁴⁾ 본격적인 역사는 1601년(선조 34) 1월 7일에 ‘東關王廟造成廳’을 설치하며 시작되었는데⁵⁵⁾, 이 ‘동관왕묘조성청’이 바로 ‘관왕묘도감’으로서 동관왕묘를 수축하는 역사를 전담한 기구였던 것으로 보인다. 이 기구는 1599년 6월 설치되어 1601년 8월 이전에는 관왕묘의 조성을 완료하고 헐파된 것으로 보인다.⁵⁶⁾

[선조 34]영접도감은 1601년(선조 34) 10월 설치되었는데⁵⁷⁾, 이때의 영접도감은 1600년 6월 접대도감이 헐파되고, 1년여 만에 설치된 외교 전담 기구로서 이전의 접대도감과는 상이한 성격을 지녔다. 이때의 영접도감은 임진왜란 이전인 평시에 明使의 접대를 주관했던 그 영접도감이었다. 이 영접도감은 이후에 또 설치되는 영접도감과 구분하여 ‘[선조 34]영접도감’이라 칭하겠다.[선조 34]영접도감은 중국 사신을 접대하는 본연의 업무를 끝마치고 사신이 귀국한 1602년

1988; 정해은, 「충무공 이순신과 선조: 호성공신 선정 논란에 대한 검토를 중심으로」, 『이순신연구논총』 11, 2009 등이 참고된다.

52) 이정일, 위의 논문, 62쪽.

53) 『[호성선무청년]공신도감의례』(규 14924).

54) 『선조실록』 권114, 선조 32년 6월 22일(기해).

55) 『선조실록』 권133, 선조 34년 1월 7일(병오).

56) 이는 8월 27일 관왕묘 조성에 대한 포상이 지나치다는 사헌부의 계사를 통해 짐작할 수 있다(『선조실록』 권140, 선조 34년 8월 27일(임진)).

57) 『선조실록』 권142, 선조 34년 10월 30일(갑오).

(선조 35) 3월 20일에는 폐지된 것으로 보인다.⁵⁸⁾

가례도감은 1601년 12월 27일 선조의 계비를 선정하고 혼사를 주관하기 위해 설치한 도감이었다.⁵⁹⁾ 이때는 중국 사신이 내방 중이었기 때문에 嘉禮儀를 치루는 물력을 마련하기 어려웠고, 이 때문에 백성의 고역 역시 매우 심했다.⁶⁰⁾ 그럼에도 선조는 계비와의 가례를 강행하였다. 이는 당시 영접의 대사가 있긴 하였지만 국가의 大婚 역시 중대한 일이므로 그 행사를 간략히 할 수 없다는 선조의 의중이 반영된 것으로 짐작된다. 인목왕후에 대한 책비는 7월 13일에 완료되었는데⁶¹⁾, 8월 2일 가례도감 관원의 포상에 대한 사헌부의 반대 상소가 올라온 사실을 통해 이 무렵 가례도감이 폐지된 것을 짐작할 수 있다.⁶²⁾

간의도감은 1602년 11월 12일 설치한 도감으로, 전시에 파괴된 각루를 보수하기 위해 설치하였다.⁶³⁾ 결국 역사는 이듬해 5월 25일 완료되며 간의도감의 영사와 제조, 도청, 감조관 등에게 포상을 내렸다.⁶⁴⁾

길례도감은 1603년(선조 36) 3월 9일 仁城君의 길례를 위해 설치되었다.⁶⁵⁾ 인성군은 선조의 일곱째 아들로, 형조판서 윤승길의 딸과 혼인하였다. 그간 길례와 관련해서는 주로 廳이나 色을 설치했던 것과 달리 도감을 설치하여 인성군의 길례를 주관하였다는 점은 매우 독특하다고 할 수 있다.

존숭도감은 9월 13일 설치되어 선조와 의인왕후, 인목왕후의 존호

58) 『선조실록』 권148, 선조 35년 3월 20일(임오).

59) 『선조실록』 권144, 선조 34년 12월 27일(경인).

60) 『선조실록』 권146, 선조 35년 2월 5일(무진).

61) 『선조실록』 권152, 선조 35년 7월 13일(임신).

62) 『선조실록』 권153, 선조 35년 8월 2일(신묘).

63) 『선조실록』 권156, 선조 35년 11월 12일(기사).

64) 『선조실록』 권162, 선조 36년 5월 25일(경진).

65) 『선조실록』 권160, 선조 36년 3월 9일(을축).

가상을 위해 설치되었다. 이때의 행사는 『의궤』로도 남아 있어, 그 기능과 조직, 운영 실태에 대해 보다 자세히 알 수 있다.⁶⁶⁾ 존숭도감을 설치하여 선조와 두 왕비에 대한 존호를 올린 것은, 임진왜란을 견뎌내고 국가를 지켜낸 국가의 최고수장의 노고를 존중하기 위한 것이었다. 전란의 소용돌이에서 권위가 많이 실추되었던 선조에게 왕권의 회복은 중요한 현실적 문제이기도 하였다.

화기도감은 1605년(선조 38) 7월 북방 홀적의 온성 침략을 막을 목적으로 화기를 제작하기 위해 설치하였다.⁶⁷⁾ 7~8월 지속적으로 변보가 올라오고 이를 막을 방도와 훈련도감 군대의 증원에 관한 기록이 보이는데, 10월에 이르러 처음 화기도감의 활동에 관한 기록이 보인다.⁶⁸⁾ 화기도감은 결국 이듬해인 1606년(선조 39) 1월 13일 폐지되는데, 이는 이 당시 화기도감의 업무가 끝나고 관원이 포상받고 있는 것을 통해 확인할 수 있다.

[선조 38]영접도감은 1605년 12월 중국사신의 접대를 위해 설치되었다. 이때의 중국사신은 이듬해 5월 15일 돌아간 것으로 보인다.⁶⁹⁾ 이에 따라 중국사신이 돌아가기 직전인 4월 29일 영접도감 관원의 상격에 대해 논의하고 있었다.⁷⁰⁾ 이후 영접도감은 중국 副使가 남긴 ‘문묘중건기’의 처리를 위해 5월말까지 존속하다가 곧 폐지된 것으로 보인다.⁷¹⁾

마지막으로 종묘궁궐영건도감은 1606년(선조 39) 5월 27일 처음 기록에 확인된다. 이때의 기록에 의하면 이 도감은 1608년 본격적으로

66) 『선조의인왕후인목왕후존숭도감의궤』(奎 14899).

67) 1605년 7월에는 홀적이 온성 경내로 쳐들어오자 이를 방비하기 위하여 화기를 추가로 제작할 것을 계하하였는데, 화기도감은 이때 이미 설치되어 불랑기 등의 화기를 제작하고 있었던 것으로 보인다(『선조실록』 권189, 선조 38년 7월 6일(무인)).

68) 『선조실록』 권192, 선조 38년 10월 6일(정미).

69) 『선조실록』 권199, 선조 39년 5월 15일(임오).

70) 『선조실록』 권198, 선조 39년 4월 29일(정묘).

71) 『선조실록』 권199, 선조 39년 5월 21일(무자).

영건을 준비하기에 앞서 재목과 철물, 기와 등 건축자재를 구비하는 사무를 미리 준비하기 위해 설치되었던 것으로 보인다.⁷²⁾ 임진왜란 이후 행궁에서 거처하고 있는 선조나, 가묘에 모신 역대 제왕의 위패를 생각하면 종묘나 궁궐의 역사는 시대적 과업이기도 하였다. 이에 따라 순차적으로 종묘와 궁궐의 구기를 측정하고 규모를 획정하는 사무부터 시작하게 되었던 것이다.⁷³⁾ 그러나 도감의 재원이나 인력을 마련하는데 폐단이 자행되고, 임란이 끝나고 얼마 지나지 않아 대대적인 토목공역을 수행하였으므로 민폐가 야기된다고 하여 본격적인 궁궐 영건은 광해군대에 가서야 이루어졌다.⁷⁴⁾

이상과 같이, 1600년 9월에서 광해군이 즉위하는 1608년 2월까지의 선조대 말기에 설치된 도감에 관해 설치 시기순으로 하나씩 검토해보았다. 여기서 주목되는 사실은 도감의 설치를 통해 선조대 말기의 시대적 분위기를 알 수 있다는 점이다. 이 시기는 임진왜란의 여파가 아직 끝나지 않은 시점으로, 전시 상황이 종결된 이후의 각종 수습 과정에서 필요한 사무를 처리하는 시기였다. 그러나 한편으로, 의례 관련 도감과 토목 관련 도감 역시 상당수 설치됨으로써, 16세기처럼 평시체제에서나 보일법한 도감이 다시금 보이고 있다. 특히 의례 관련 도감이 이전 시기에는 보이지 않다가 이 시기에 급증해서 설치되고 있는 점은 전시에서 벗어난 시대적 분위기를 보여주는 부분이기도 하다.

72) 『선조실록』 권199, 선조 39년 5월 27일(갑오).

73) 『선조실록』 권200, 선조 39년 6월 17일(갑인).

74) 광해군대의 궁궐 영건에 관해서는 상당한 성과가 축적되어 있다. 대표적으로 홍석주, 「조선조 광해군대의 궁궐건축에 관한 연구」, 홍익대학교 건축학과 박사논문, 2000; 김왕직, 「조선후기 궁궐건축의 조영에 관한 연구」, 한양대학교 석사논문, 1987; 윤정, 「광해군대 궁궐 경영과 '신궐'의 영건」, 『서울학연구』 43, 2011; 윤정, 「선조후반~광해군 초반 궁궐 경영과 '경운궁'의 수립」, 『서울학연구』 42, 2011; 장지연, 「광해군대 궁궐영건」, 『한국학보』 23, 1997; 홍석주·박언곤, 「광해군대의 궁궐 영건에 관한 연구」, 『건축역사연구』 8, 1999; 노대환, 「광해군대의 궁궐 경영과 풍수지리설」, 『조선시대사학보』 63, 2012.

이처럼, 선조대 말기에 설치된 도감은 총 15개로, 이들은 앞서 언급한 기능에 따라 총 4가지로 분류가 가능하다. 우선, 전시상황이 종결되고 이를 수습하는 과정에서 설치된 도감으로 훈련·공신·제기도감이 있다. 이들 도감은 전시가 끝났지만 여전히 국방을 위해 존속해야 했던 훈련도감, 전시의 노고를 치하하기 위해 공을 세운 관료를 공신으로 책봉한 공신도감, 그리고 전란으로 파괴된 제기를 수습하기 위해 설치한 제기도감이 해당될 것이다. 둘째, 전시가 끝나고 의례 사무와 관련하여 설치된 도감으로 국장·빈전·산릉·가례·길례·존송도감이 있다. 여기에는 1600년 6월에 시작되긴 하였으나 본격적인 활동은 9월 이후에 시작한 국장·빈전·산릉의 3도감이 있다. 이어 선조의 繼妃를 책봉하기 위해 설치한 가례도감, 그리고 왕자의 혼례를 주관한 길례도감과 선조 자신과 비·계비의 노고를 존송하기 위한 존송도감이 해당된다. 셋째, 토목과 관련된 도감으로 종묘궁궐영건·간의·관왕묘도감을 거론할 수 있다. 종묘궁궐영건도감은 선조대 말엽에 종묘와 궁궐을 신축하기 위해 설치하였으며, 간의도감은 소실된 간의대를 복구하기 위해 설치하였다. 또한 명 장수들이 주도적으로 참여하긴 하였으나 임란 이후 장졸들이 심적으로 의지하였던 관왕을 기리기 위해 관왕묘도감도 설치하였다. 마지막으로 영접도감과 화기도감을 거론할 수 있을 것이다. 그런데 여기서 분류한 의례 관련한 존송도감이나, 토목 관련한 도감의 경우는 사실 전시상황을 수습하기 위한 도감과 유사한 도감으로도 분류가 가능하다. 결국 선조대 말엽은 여전히 전시상황의 수습을 위한 시대적 상황이 지속되고 있는 것을 도감 설치를 통해서도 짐작할 수 있다.

3. 선조대 후반 都監의 역할과 존속 배경

가. 도감의 설치배경과 역할

지금까지 임진왜란 시기 설치된 도감의 개별적인 검토를 통해, 각 도감의 성격과 이 시기 설치된 도감의 특성에 대해 확인할 수 있었다. 이제 본 장에서는 임진왜란을 전후한 시기에 설치된 도감의 설치배경, 도감의 역할, 도감의 정치적·사회경제적 폐단 등을 살펴봄으로써, 선조대 도감 설치의 의의를 확인하고, 궁극적으로 조선 정부가 도감이란 제도를 왜 고수했는지에 대한 이해의 단편을 얻고자 한다.

조선시대 관제는 성종대 『經國大典』 체제에 이르러 완성되었다. 즉, 여기 소개된 관제는 周禮 6관을 기본 모델로 하여, 吏·戶·禮·兵·刑·工의 6조가 행정을 분담하여 조선의 각종 정치·사회경제·문화 분야의 행정 사무를 도맡아 하였던 것이다. 세부사안은 6조에 분속된 80여 屬衙門에서 처리하여 대부분의 사무를 체제 내의 상설관서로 처리할 수 있었다.⁷⁵⁾ 그러나 이러한 조선의 상설관제는 오래 지속될 수 없었다. 당연한 것이지만 시대와 사회의 변화에 따라 당연한 사안의 처리를 위해서는 새로운 관서가 필요하였기 때문이다. 보다 중요하면서도 임시적인 사안은 임시기구를 통해 해결해야 했다.

도감과 같은 권설관서는 고려의 제도를 계승하여 운영한 것인데, 국가의 중앙정치체제 내에서는 반드시 필요한 제도적 장치이기도 했다. 그러나 도감은 조선의 건국과 동시에 운영상의 폐단이 지적되며 감소되는 측면이 있었고, 세조대 관제정비를 지나 16세기에 이르러 고려나 15세기와 같은 다양한 도감의 설치는 사라지는 경향이 있었다. 대부분의 행정 사안이 상설관서로 처리할 수 있게 되면서, 권설관서는 기능적으로 토목이나 의례와 같은 한정된 분야로 축소되었던

75) 한충희, 『조선초기 관아연구』, 국학자료원, 2007.

것이다. 16세기의 도감은 이전과 달리 기능적인 측면에서 뿐만이 아니라 운영과 구조적 측면에서도 상당히 정비된 형태로 변화되며 한정적으로 설치되었다.⁷⁶⁾

그런데 1592년 발생한 임진왜란은 이와 같은 관제의 운영에 상당한 변화를 초래하였다. 임진왜란으로 인한 정치체제의 변화는 각종 사회경제적인 변화를 수용하며 조선후기 대대적인 체제의 변화를 단적으로 보여주었다. 전란의 경험으로 조선의 중앙정치체제는 備邊司體制로 전환되었을 뿐만 아니라, 訓練都監을 위시한 5군영체제의 형성으로 인한 중앙군제의 변화⁷⁷⁾, 그리고 보다 후대에 등장하지만 대동법을 중심으로 한 중앙재정체제의 변화에 주요한 원인이 되었다.⁷⁸⁾ 한편으로 사상적 분기나 정치세력의 변화 역시 임란을 분기점으로 상당한 변화가 초래되었다.⁷⁹⁾ 그러나 이러한 정치·경제·사회·문화의 제반 사회변화에서도 가장 극명한 변화의 하나는 의정부체제가 비변사체제로 전환되며 맞이한 중앙정치체제의 변화였다.

임진왜란으로 국가는 비상시국에 직면하게 되었고, 이른바 ‘비변사체제’로 불리는 중앙정치체제의 변혁이 있었다.⁸⁰⁾ 이는 기존 의정부-6조 체제로 대표되는 경국대전체제의 한계에서 나타난 주요 정책 결정의 조속한 처리를 위해 불가피하게 성립된 체제였다. 즉, 임란으로 인한 군사훈련과 군제의 개편, 중국 장수의 접대, 국가재정의 재편과

76) 나영훈, 「조선전기 도감의 운영과 관제정비」, 『한국사연구』 162, 2013; 「조선전기 도감의 조직과 기능」, 『조선시대사학보』 70, 2014을 참조할 것.

77) 이태진, 『조선후기의 정치와 군영제 변천』, 한국연구원, 1985; 김종수, 『조선후기 중앙군제연구』, 혜안, 2003.

78) 조선후기 중앙재정체제의 변화에 대해서는 최주희, 『조선후기 선혜청의 운영과 중앙재정구조의 변화』, 고려대학교 박사학위논문, 2014을 참조할 것.

79) 임진왜란으로 인한 정치세력의 변동에 대해서는 남달우, 「조선 선조대의 정국운영에 관한 연구」, 인하대학교 박사학위논문, 1998; 구덕희, 「선조대 후반(1594~1608)의 정치체제 재편과 정국동향」, 서울대학교 석사학위논문, 1988; 이재철, 「선조대 후반 비변사체제로서 전환과 그 한계」, 『역사교육논집』 19, 1994를 참조할 것.

80) 이재철, 『조선후기 비변사연구』, 집문당, 2000.

유리 백성의 구제로 대표되는 사회시책 등 임진왜란 이후 사회변혁과 맞물려 처리해야할 특정 사무들은, 기존의 경국대전체제로는 해결하지 못하는 경우가 많았다. 따라서 이들 사무를 처리하기 위한 다양한 別設衙門, 즉 權設官署의 설치는 필수적인 것이었다.

“근래 국가 사안이 번잡하여 設局이 심히 많다. 접대·훈련·의용·안집도감, 군향·군공·묘주조적·진홍청, 염초도자·동서둔전·염찰사 등 명호가 10여 개에 이르고 각기 맡은 바가 있으니, 모든 관청의 사무가 육관에 통속되어야 하나 별설아문이 이와 같이 극에 달하였다.”⁸¹⁾

위 언급을 통해, 당시 도감의 설치가 전시를 맞이하여 국가사안이 번잡해졌고, 이에 따라 훈련도감이나 접대도감, 상평청, 대동청, 어영청, 제언사, 호패청 등 다양한 임시관서가 국가의 전시 사무를 처리하기 위해 설치되고 있었음을 알 수 있다.

즉, 도감제는 임진왜란을 맞이하여 국가 제반 사무에서 상당히 활발한 활동을 하게 되었는데, 이러한 권설아문은 임진왜란과 같은 전시체제에서 상당히 효율적으로 그 기구가 지닌 제도적 장점이 충분히 활용될 수 있었다. 즉 전시와 같은 상황에서 도감과 같은 임시기구의 존재는 시급한 사안의 처리, 새롭게 생겨난 문제의 해결 등 ‘유동적인 관제 운영’의 측면에서 상당히 중요한 역할을 할 수 있었다. 관제의 유연한 편성을 가능하게 해준 도감제의 전통은 당대의 급변하는 국가적, 사회적 혼돈의 상황에서 신속한 문제처리를 가능하게 해주었다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌 제도였다. 결국 선조대 도감 설치의 배경에는 이러한 전시문제의 해결을 위한 권설관서 활용이 직접적인 원인이었다고 할 수 있다.

본래 조선시대 도감의 역할은 1차적으로 흥례나 길례 등 왕실의례나 외교접대 등의 ‘의례적’인 사무를 처리하기 위해 국가적 역량이

81) 『선조실록』 권48, 선조 27년 2월 6일(을묘).

동원될 필요가 있는 경우에 설치되어 前例에 따라 운영되었다. 이는 각종 『膽錄』이나 『儀軌』, 의례서 등을 통해 정리되었다.⁸²⁾ 그러나 한편으로 도감은 비상적인 상황을 맞이하여 각 왕대의 특성을 반영한 시대적 과업을 수행하는 역할을 하기도 했다. 예를 들어 태조대에서 태종대에는 ‘宮闕’이나 ‘宗廟’, ‘都城’의 착공을 위해 토목 관련 도감들을 설치하였고⁸³⁾, 條例詳定이나 奴婢辨定 등의 정책적 과업을 수행하기 위해 도감을 설치하였다.⁸⁴⁾ 성종대에는 昌慶宮의 조성이라는 새로운 궁궐의 영건을 위해 도감을 운영하였고⁸⁵⁾, 연산군대에는 廢母를 追崇하는 사업과 자기 자신의 권위를 강화하기 위한 尊崇都監 등을 운영하였다.⁸⁶⁾ 중종대에는 각종 推刷사업이나 良丁의 확보를 위한 차원에서의 도감들이 설치되었고⁸⁷⁾, 한편 趙光祖의 개혁사업을 보조하기 위한 각종 교서관련 사무도 빈번히 이루어졌다.⁸⁸⁾

특히, 선조대에는 임진왜란을 맞이하여 이를 처리하기 위해 도감을 적극적으로 활용하고 운영하였다. 앞서 2장에서 살펴보았듯이, 1592년부터 1600년 9월 명군의 철수까지, 조선은 전시체제를 맞이하여 국가에 당면한 과제를 처리하기 위한 방법의 일환으로 도감제를 적극 활용하였다. 이 당시 설치된 도감은 ① 명과의 외교관계, ② 자국의 군사훈련과 편제, ③ 유민과 기민에 대한 조치, ④ 붕괴된 서울의

82) 『儀軌』에 나타난 조선후기 도감의 구조적 특성에 관해서는 나영훈, 「『의궤』를 통해 본 조선후기 도감의 구조와 그 특성」, 『역사와현실』 93, 2014를 참조할 것.

83) 이에 대해서는 박병인, 「조선초기 도감제 연구」, 홍익대학교 석사논문, 1988을 참조할 것.

84) 노비변정사무에 대해서는 최병운, 「조선 태조조의 노비의 변정에 관하여」, 『전북사학』 2, 1978를 참조할 것.

85) 성종대 창경궁에 대해서는 나영훈, 「조선초기 창덕궁의 경영과 위상변화」, 한국학중앙연구원 석사학위논문, 2011; 홍순민, 「조선왕조 궁궐 경영과 「양궐체제」의 변천」, 서울대학교 박사학위논문, 1996을 참조할 것.

86) 연산군대 폐모추숭에 대해서는 한희숙, 「연산군대 폐비윤씨 추봉준송 과정과 갑자사화」, 『한국인물사연구』 10, 2008; 김범, 『연산군』, 글항아리, 2010를 참조할 것.

87) 『중종실록』 권19, 중종 8년 11월 11일(을해).

88) 조광조의 개혁사업과 도감에 대해서는 정두희, 『조광조』, 아카넷, 2004을 참조할 것.

복구 등 전시에 맞는 시대적 과업을 충실히 수행하였다. 이는 訓練都監이나 接待都監, 安集都監, 각종 修理都監 등의 구체적 사례를 통해 확인할 수 있었다. 이처럼 조선은 도감과 같은 권설관서 운영의 경험을 토대로, 임진왜란의 비상시국을 적절히 처리할 수 있게 되었다. 그런데, 이와 같은 도감은 전시체제가 해제된 1600년 9월 이후, 운영의 정상화가 이루어졌다. 당연한 것이지만 전시 상황이 해제되었으므로 국가는 평시에 맞는 정책적 과업을 수행할 필요가 있었다.

이는 3장에서 살펴본 것과 같이, 1600년 9월부터 1608년 2월까지, 조선은 전시를 수습하고 평시로 전환하기 위한 노력을 하였는데 이러한 시대적 분위기는 도감의 운영에도 반영되었다. 즉, 이 시기에는 ① 전시상황을 수습하기 위해 설치한 도감(訓練·功臣·祭器·軍器), ② 의례와 관련한 도감(國葬·殯殿·山陵·嘉禮·吉禮·尊崇), ③ 토목과 관련한 도감(宗廟宮闕營建·簡儀臺·關王廟), ④기타 도감(迎接·火器) 등 전시의 수습과 평시체제의 전환을 위한 도감이 설치되었다. 평시체제로 전환된 도감의 운영이란 주로 토목과 의례 부분에 집중되어 도감이 설치되었던 현상을 의미한다. 토목은 궁궐과 종묘의 영건 사업과 같이 전시에는 진행하지 못했던 대규모의 역사를 말한다. 의례 부분은 懿仁王后의 흥례로 인한 3도감의 설치와 운영, 그리고 이듬해 이어진 선조의 계비를 선출한 가례도감의 설치가 바로 이러한 평시체제로의 전환을 잘 보여주는 도감이라고 할 수 있다.

즉, 선조대 임란 이후 도감운영은 두 시기의 시대적 분위기가 명백히 달랐음을 보여주고 있다. 임란 시기의 총 11종의 도감과 임란 종결 후의 총 15종의 도감은 훈련도감을 제외하고는 중복되어 설치된 도감이 하나도 없다. 이러한 두 시기의 차이점은 전시와 평시라고 하는 시대적 상황에 따라 유연하게 관서를 운영하였던 조선 정부 官制의 특성이 반영된 결과라고도 할 수 있을 것이다. 이러한 두 시기의 도감 운영의 차이점은 특히 의례 관련 도감의 설치와 영접도감의 운영에서

극명하게 드러난다고 할 수 있다.

우선 의례와 관련된 도감의 설치는 전란 당시에는 볼 수 없었던 도감이었다. 국장과 관련한 3도감이야 국가의 상례를 만나 어쩔 수 없이 설치했다고 하더라도 嘉禮都監과 吉禮都監은 전시였으면 전혀 생각하지 못했을 도감이었다. 특히 功臣都監과 尊崇都監은 그 성격에 있어서, 전시가 끝나고 전시를 극복한 노고를 군신이 함께 누리기 위해 설치한 도감으로 공신도감은 전시에 국왕을 호종하거나 전장에서 의 공로를 포상하기 위해 설치하였고, 존숭도감은 전쟁을 이겨낸 국왕과 왕비를 위해 이들에게 존호를 가상하기 위해 설치한 도감이었다.⁸⁹⁾ 이들 도감은 가례적인 성격이 강한 도감이었고, 따라서 평시에 설치될 수밖에 없는 도감이었는데, 이러한 도감을 明軍이 귀국한 이후에야 설치하기 시작하였다는 점은 명군의 철수를 계기로 전시가 종결되고, 조선이 평시 의례를 수행할 수 있었음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

迎接都監의 설치 역시 接待都監과 비교했을 때, 두 시기의 시대적 성격을 극명히 드러내주는 도감이라고 할 수 있다. 영접도감은 전시가 종결된 이후에야 두 차례 설치되었는데, 이는 각각 明使를 맞이하기 위해 설치한 도감이었다. 이들은 명사의 내왕과 함께 설치되었고, 명사의 귀환과 함께 폐지되었다. 이는 임란 이전까지 치폐를 반복하며 존속했던 16세기의 영접도감과 동일한 성격의 도감이라고 할 수 있다. 반면 접대도감의 경우 전시 9년간에만 존재했던 도감으로⁹⁰⁾,

89) 『선조실록』 권180, 선조 37년 10월 10일(병진): 대전 악장에, “아, 황곡이여, 아, 황의여, 아, 소성이여, 황제 위령 힘입어, 정토를 감행하여, 흉적을 제거하고, 민생을 안정시켰네, 해내 해외 모두가, 그 품성 흠모하여 성대한 아름다운 칭송, 악기에 올랐으니, 아름다움 끝 없으리, 아 성명이시어”라고 하여, 정토와 흉적 제거, 민생 안정의 공로를 가장 상위에서 찬송하고 있다.

90) 접대도감은 『朝鮮王朝實錄』에서 확인되듯이, 선조대에만 설치되었던 특이한 도감이었다. 특히 1592년에서 1600년까지만 운영되었는데, 이는 기존의 영접도감과 판이한 성격을 지닌 도감이었다고 할 수 있다.

援軍으로 들어와 있는 명 장수와 명 관료를 접대하고 봉양하며, 정보를 습득하기 위해 존재했다. 이는 영접도감과 유사한 성격의 도감이었지만, 전시라고 하는 시대상황 속에서 설치되었기 때문에 기존의 영접도감과 다른 역할을 하였다. 평시체제로 전환된 이후 설치된 도감이 전시체제에서는 전혀 보이지 않던 도감이었다는 점은 도감의 운영이 지닌 성격, 즉 도감의 ‘時宜性’을 알려주는 단서라고 할 수 있다. 도감의 운영은 시대적 상황을 반영하여 운영되었는데, 기존의 상설관서가 처리할 수 없는 사안에 대해 신속히 대응할 수 있었던 것도 이러한 도감의 융통성에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

한편, 기존 상설관서는 전란 초기에 의주로 피난 갈 당시에는 거의 기능을 하지 못했으나, 흩어진 관원이 조정에 모여 차츰 각자의 역할을 수행할 수 있었다. 물론 관사를 버리고 달아나는 관원도 많았고⁹¹⁾, 전문적인 관원이 많이 산실되어 해당 업무를 처리하는데 실수를 하는 일이 발생하기도 하였다.⁹²⁾ 그러나 대부분의 관사는 말은 바의 역할을 수행하고 있었다. 특히 군자감이나 군기시, 사역원 같은 경우는 전시의 군무와 외교 역할을 수행하기 위해 활발히 활동하였다.⁹³⁾ 또한 상서원의 경우 斧鉞에 관계된 역할을 전시에도 여전히 수행하고 있었으며⁹⁴⁾, 도성 환도 이후인 1593년(선조 26) 10월, 임시적이지만 주변 민가를 헐어서 궐내각사를 마련하고 있었다.⁹⁵⁾ 따라서 도감은 이와 같이 기존 상설관서가 처리하는 사무까지 도맡아 수행한 것은 아니었고, 전란을 통해 새로 생겨난 사안 중에서도 시급하고

91) 『선조실록』 권92, 선조 30년 9월 27일(갑인).

92) 통례원 인의가 전란으로 典禮를 잃고 실수하여 파직되는 경우가 종종 있었다 (『선조실록』 권46, 선조 26년 12월 19일(무진)).

93) 군자감은 군량 수송을 위해 지속적으로 업무를 수행하였고(『선조실록』 권38, 선조 26년 5월 6일(기미)), 군기시 역시 화약과 조총의 제작을 위한 업무를 수행하고 있었다(『선조실록』 권39, 선조 26년 6월 16일(기해)).

94) 『선조실록』 권28, 선조 25년 7월 25일(임오).

95) 『선조실록』 권43, 선조 26년 10월 3일(계미).

중대한 행정 사무를 처리하는 역할을 하였던 것이다.

나. 도감의 존속 배경

조선은 도감이라는 권설관서의 운영 경험을 토대로 戰時에도 국가 체제를 유지하기 위한 제도적 장치를 마련할 수 있었다. 그러나 이와 같은 비변사체제에서 都監과 같은 임시기구에 의한 국가 행정의 보완은 ‘設官分職’을 원칙으로 하는 조선시대 정치체제에 반하는 정책이기도 하였다. 도감의 잦은 설치와 이에 대한 의존은 선조 당대에도 다양한 비판에 직면할 수밖에 없었다. 즉, 1601년(선조 34) 사헌부에서는 “국가에서 관청을 두고 직임을 나누어三公이 百僚를 통솔하고 六曹가各司를 나누어 다스려 각기 관장하는 바가 있으니, 진실로 서로 침범할 수가 없는 것입니다.”는 언급이 나온다.⁹⁶⁾ 이는 사실 비변사에 대한 비판의 일환으로 나온 언급이지만 ‘설관분직’에 대한 언급은 도감에 대한 간접적인 비판으로도 작용할 수 있다. 또한 선조대 李璣는 『松窩雜說』을 통해 “세상에 태평한 날이 오래되니, 안일한 것이 버릇이 되어 (중략) 조금만 일이 있으면 반드시 都監을 설치하였다. 난리를 겪은 후로는 기율이 없어져서 온갖 法度를 새로 만들기 시작하여 該司에 책임지우지 않고 새 관청을 설립하기에 힘썼다.”라고 당대 관제 실태를 비판하였다.⁹⁷⁾ 이러한 관제상의 문란에 대한 지적은 선조 당대에서 끝나지 않고 조선후기 내내 지속되었는데, 인조대에는 최명길⁹⁸⁾, 효종대에는 유수원과 유형원이⁹⁹⁾, 그 이후에도 대체로

96) 『선조실록』 권138, 선조 34년 6월 기사.

97) 李璣, 「松窩雜說」, 『大東野乘』

98) 인조대 최명길의 경우 “정부에서 사안이 생길 때마다 도감의 설치로 인한 침관과 상하 체통이 무너지는 문제를 지적하였다(『인조실록』 권7, 인조 2년 10월 신사).

99) 유형원은 『반계수록』을 통해 도감의 설치에 관해 반대하는 여론을 폈는데, 이는 모두 임란 이후의 관제 변동과 관련한 사안이라고 할 수 있다. 물론, 도감 등 권설관서의 설치가 임란으로 증가된 것은 맞지만, 조선전기부터 지속되었던 조선의

실학자들이 도감의 운영에 대해 비판하고 ‘설관분직’의 원칙을 강조하였다.¹⁰⁰⁾

이와 같은 임란 이후의 권설관서 설치에 한하는 것이 아니었다. 본 논문에서는 소개하지 않았으나, 도감과 유사한 권설관서인 청이나 사, 소, 색 등의 권설관서 역시 폭증하여 설치된 것이 임란 이후이기 때문이다. 대표적으로 진흙청이나 선혜청, 소결청, 호패청 등의 설치에 비변사의 통제 하에 있었으나, 분명 『경국대전』에는 존재하지 않는 권설아문이었고, 이러한 아문이 조선후기 국가의 중요한 과제를 해결하는데 운영되고 있었던 것은 분명 임진왜란의 영향이 없었다고 할 수 없다.¹⁰¹⁾

이처럼 비변사나 도감 등 임시기구의 운영이 『경국대전』 체제를 위협하는 정치기구의 폐단으로 지목된 것을 통해 도감의 운영에 대한 당대의 인식을 이해할 수 있다. 즉, 도감은 전사와 같은 변란의 처리를 위해서는 매우 효율적인 역할을 하였던 것은 인정할 수 있으나, 전란이 끝난 이후에도 무리해서 설치하고 정국 운영을 좌우하려 든다면 이는 폐해로 지목되어 폐지논의가 빚발치는 것이다. 이는 도감의 설치가 권세가나 국왕과 같은 한 개인에게 권력이 집중되기 쉬운 위험한 정치체제가 될 수 있기 때문이기도 하였다. 조선의 治者들은 고려

제도적 장치라는 점은 직시해야 한다.

100) 『林下筆記(1871)』 권9, 「典謨編」에서는 “지금 조정에서는 한가지 일이 있으면 곧 별도로 하나의 관사를 설치하여 도감이라고 명하고 당상, 낭관, 아전을 널리 뽑아내어 일을 시키고 일이 끝나면 다시 없앤다. 무릇 관직을 나누어 설치한 것은 장차 일에 응하기 위해서인데, 만약 일이 있을 때 마다 별도로 관사를 설치하면 평시에 관사를 나누어 둘 필요가 있겠는가.”라고 비판하였다. 『迂書』 권1, 「본조 정치의 폐단을 논함」에서는 “육조의 직제를 설치하기는 했어도 그 실적을 맡기지 않고 있어서 길사나 홍사가 있기만 하면 별도로 도감을 설치하니 관은 그 직분을 잃고 일은 統要가 없게 되었다”고 비판하였으며, 『星湖僊說』 권14, 「인사문」, 「我朝八弊」에서는 “별사에서 도감 노릇을 하므로 본사는 도리어 剩官이 되었다.”라고 하였다.

101) 이에 대해서는 특히 이재철, 『조선후기 비변사연구』, 집문당, 2000에 자세히 지적되어 있다.

후기 교정도감이나 정치도감, 정방 등의 경험을 통해 법제에 없는 강력한 정치기구가 권세가에 의한 권력독점의 장치로서 기능할 수 있다는 사실을 인지하고 있었고, 이에 따라 도감의 무분별한 설치에 대해서는 폐해로 지목하여 폐지하려했던 것이다.¹⁰²⁾

‘設官分職’에 의한 관제의 문란이 도감 운영의 중요한 폐해로 지목되었던 것과 더불어, 도감의 운영에는 현실적인 폐단도 존재하고 있었다. 즉, 도감의 설치로 인해 발생한 각종 사회경제적인 폐단이 그것인데, 대표적으로 도감의 관원이 사적으로 도감 재원을 유용하는 것이라든지¹⁰³⁾, 도감의 관원이 도감의 위세를 빙자하여 저잣거리에서 횡포를 부리는 일도 내왕 발생하였다.¹⁰⁴⁾ 또한 도감에 저장된 곡식을 사사로이 빌려주고 여기서 이자를 취해 이득을 취득하는 경우도 있었고¹⁰⁵⁾, 도감을 설치하는 재원을 마련하기 위해 ‘특별세’와 같은 명목으로 지방에서 재원을 수취하는 것¹⁰⁶⁾ 등이 당면한 현실적인 문제였다. 특히 정유재란 당시 조선에 유입된 수많은 명 장수들은 자신들의 관부인 접대도감을 통해 각종 작폐를 부리기도 하였다.¹⁰⁷⁾ 이처럼, 임진왜란과 같은 전시상황에서 재원 마련을 위해 어사나 경차관을 지방에 지속적으로 파견하거나 파견된 이들이 지방에서 사적으로 재원을 수탈하는 경우에는 피폐한 민생에 그 폐단이 더욱 커질 수밖에

102) 고려시대 각종 권설관서의 위협과 이에 대한 폐단의 제거에 대해서는 박재우, 위의 논문을 참조할 것.

103) 접대도감 낭청이었던 장악원직장 조효원은 중국장수를 대접할 물건을 사사로이 집에다가 가져가서 써서 물의를 일으켰다는 보고가 있다(『선조실록』 권73, 선조 29년 3월 28일(을미)).

104) 도감의 관원과 서리들이 작폐를 부려 물건을 마음대로 색출, 공급하여 폐단을 일으키는 경우도 있었다(『선조실록』 권54 선조 27년 8월 18일(계해)).

105) 『선조실록』 권55, 선조 27년 9월 18일(계사).

106) 『선조실록』 권70, 선조 28년 12월 18일(병진).

107) 정유재란 당시 새롭게 설치된 경리도감과 군문도감 등에서는 철수는 하지 않고 필요한 물건을 곧바로 평시서에 공물을 발송해 독촉하고, 지체되면 바로 관원을 매질하여 지공하는데 큰 어려움이 있었다(『선조실록』 권118, 선조 32년 10월 29일(을사)).

없었다.

조선시대 도감의 운영은 이처럼, 시대적 상황에 맞는 변통적 운영으로 국가의 위기 상황에 대한 제도적 대처 방안이 되었던 것과는 별개로, 각종 재원 마련으로 인한 민폐의 야기라든가, 도감 관원들의 위세와 사적 재원 수탈과 같은 폐단도 동반되었으며 제도적으로도 ‘של관분직’의 기본 원리와 어긋나는 관제 운영에 대해 신료들의 불만을 조성 등 정치적, 사회적 폐단이 발생하고 있었음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 도감은 조선후기까지 지속적으로 설치될 수 있었는데, 이는 도감이 지닌 효율적인 역할과 더불어, 도감이 지닌 ‘정치적인 위상’이 그 도감의 존속 배경이었다고 할 수 있다.

조선시대 관서는 1품아문에서 6품아문까지 관서간의 위계가 장관의 위계에 맞춰 계서화되어 있었다. 이 중 정3품 당상관이 장관으로 있는 관서는 직계아문으로서, 정치적 역할도 수행하는 것으로 이해되고 있으며, 정3품 당하관 이하가 장관으로 있는 아문의 경우는 행정적인 역할을 하는 관서로 이해되고 있다.¹⁰⁸⁾ 특히 1품아문에 해당하는 관서는 의정부, 종친부, 돈녕부, 충훈부, 의빈부 등으로 의정부를 제외하고는 왕실 친인척과 공신 등 주요한 인원을 관리하는 관서에 집중되어 있었다. 이는 ‘예우아문’이라는 명칭으로 관서의 기능은 없고 단지 왕실의 주요인사를 우대하는 역할만 하였다고 한다.¹⁰⁹⁾ 따라서 중앙정계에서 실제적 역할을 하는 ‘1품아문’은 의정부뿐이라고 할 수 있다.

그런데, 조선시대의 도감 역시 이와 같은 ‘1품아문’에 해당하는 위상을 보유하고 있었다. 이는 성종대 영접도감이 스스로를 1품아문으로 여겨서 예조의 甘結을 따르지 않았다는 기록¹¹⁰⁾, 중종대에는 “대저 도감이라 일컬으면 1품아문이 되므로 반드시 첩정으로 통지하고,

108) 한충희, 『조선초기 관아연구』, 국학자료원, 2007.

109) 남지대, 「조선초기 예우아문의 성립과 정비」, 『동양학』 24, 1994.

110) 『성종실록』 권266, 성종 23년 6월 23일(임술).

청이라 일컬으면 1품아문이 아니므로 관자로 상통하게 되어 있다.”¹¹¹⁾ 언급을 통해 도감이 1품아문의 위상을 보유하고 있었음을 알려 준다. 실제로 도감은 편성과 동시에 도제조나 제조가 임용되어 도감을 관장하였는데, 도제조는 대부분 원임과 시임대신이 수행하는 경우가 많았다.¹¹²⁾ 그렇다면, 조선시대에 도감이 차지하는 위상은 어떤 관서보다 높은 지위를 차지한다고 할 수 있고, 따라서 도감이 지니는 영향력 역시 강력할 수밖에 없었을 것이다. 서리배들이 도감의 위상을 빙자하여 폐단을 일으켰다는 기록도 이와 같은 도감이 지니는 위상과 관계된다고 할 수 있다.¹¹³⁾

그렇다면, 이와 같이 ‘1품아문’에 준하는 위상을 지닌 도감은, 여타의 정3품아문 이상의 관서들과 마찬가지로 국가정책을 논하는 정치적 역할을 했던 것일까? 즉 의정부처럼 국가의 주요 시책을 논의하거나, 삼사와 같이 정치적 사안에 대해 간쟁과 탄핵을 수행하는 등의 역할을 하였던 것인가? 현실적으로 도감은 이와 같은 정치적 역할을 수행한 것으로 보이지는 않는다. 즉, 도감 관원이 겸직으로 임용되었기 때문에 본직의 직무와 관련하여 정치적 역할을 수행하는 경우는 있어도, 도감 관원으로서 국가정책 등의 사안에 대한 정치적 발언을 하는 경우는 찾아볼 수 없다. 선조대 도감의 활용을 통해, 이 시기 도감의 설치가 군사·외교 등의 사무에 중요하게 활용되었지만 대부분 ‘행정적인 역할’을 위해 설치한 기구였음을 확인한 바 있다. 이는 도감의 설치가 국왕 및 대신, 대간들의 논의결과를 통해 결정된 정책에 부합하는 사안을 ‘처리’하는 기구였으므로 정치적 역할을 한 것은 아니었고, 일이 끝남과 동시에 그 역할이 종료되었으므로 그 성격상 ‘행정적

111) 『중종실록』 권1, 중종 1년 12월 3일(정미).

112) 이에 대해서는 계량적인 분석이 필요하나, 국장·산릉·빈전 등 가장 빈번히 설치된 도감의 총호사가 주로 좌의정이 임용되는 것에서 도감의 위상을 이해할 수 있다.

113) 『선조실록』 권54, 선조 27년 8월 18일(계해)

기구'였다는 것이다.

도감은 그 맡은 바의 역할을 충실히 수행하는 '행정적 사무의 처리' 이상의 역할을 수행하지는 않았다. 이미 의정부 대신과 삼사 대간이 정치적 역할을 수행하도록 구조적으로 마련된 정치시스템에서, 도감이 정치기구가 될 여지는 없었다.¹¹⁴⁾ 도감은 '1품아문'이라는 높은 품계적 위상을 지니고 있었지만 "일이 있으면 설치한다."는 명분적 설치 배경과 부합하여 해당되는 사무가 발생하면 이를 처리하기 위한 직무만 수행하였던 것이다. 그럼, 이처럼 행정적 기능만 수행하는 도감에게 '1품아문'이라는 높은 위상이 부여된 것은 어째서인가.

도감에 '1품아문'의 위계를 부여한 것은 행정적 사무의 극대화를 위해 아문의 품계를 높였다고 볼 수 있다. 이는 특히 임란시기 전시체제로 돌입되며 일반 상설관서의 기능이 제대로 수행되지 못하는 상황에서 도감이 더욱 중요하게 인식되어질 수밖에 없었던 것에서도 알 수 있다. 도감은 높은 위상을 이용하여 당대의 행정적인 사무를 신속하게 처리할 수 있는 장점이 있었다. 도감은 정책적 과제를 논하지는 않았으나 도감에 임용된 인사가 대신이나 판서급의 인사였고, 기구의 설치 자체가 어떤 특정 목적을 달성하는 것에 있었기 때문에 그 행정력도 일반 상설관서보다 상위에 있었다.

도감은 또한 바로 성과를 내야 하는 관서였기 때문에 관서의 위상이 높을 수밖에 없었다. 이들은 특정한 목적 달성을 위해 설치된 만큼 사안을 신속하게 처리하기 위해 행정력을 결집할 필요가 있었고, 이러한 강력한 추진력에는 '1품아문'이라는 도감의 위상 역시 중요한 영향을 미쳤다. 예를 들어, 안집도감이 설치되어 둔전의 사무를 전담하여 처리한

114) 조선후기 중앙정치구조에 관해서는 일찍이 송찬식에 의해 대신과 '언론삼사'의 균형적인 정치구조가 토대가 되었음이 밝혀졌다(송찬식, 「조선조 사립정치의 권력구조」, 『경제사학』 1, 1978). 이러한 송찬식의 주장은 정홍준, 『조선중기 정치 권력구조 연구』, 고려대학교 민족문화연구원, 1996; 구덕희, 「주요 정치기구의 성격과 위상」, 『조선중기 정치와 정책』, 아카넷, 2003 등에 의해 보다 자세하게 설명되고 있다.

것은 도감이라는 강력한 행정기구를 통해 당대 가장 시급했던 사회정책이었던 둔전사무를 신속하고 빠르게 장착시키고자 함이었다. 따라서 그 책임관으로 영의정이었던 유성룡이 임용되었던 것이고, 당상으로 호조판서를 예겸시켜 그 하위에서 업무를 보조하게 하였던 것이다.¹¹⁵⁾ 보통 행정아문에서 최고 권위를 지닌 아문은 정2품아문인 6조였다. 따라서 조선의 모든 행정아문은 6조에 속아문의 형태로 분속되어 있었던 것이다. 그런데 도감은 6조의 속아문이 6조의 하위에서 업무를 처리하였던 것과 반대로, 6조의 상위에서 6조의 유관사무를 보다 신속하게 처리할 수 있는 기구였다는 점에서 그 위상을 알 수 있다.

즉, 선조대 도감은 ‘1품아문’의 위상을 지니면서도 정치적 역할은 하지 않고 행정적인 역할만 하는 기구로서의 정치적 위상을 지녔음을 알 수 있다. 이같이 높은 위상의 아문이 담당하는 사무는 그 사무가 매우 긴요했다는 것이며, 이에 따라 매우 효과적이고 빠르게 일처리를 할 수 있는 위상을 지닌 인원을 도감에 차출할 수밖에 없었다. 즉 선조대 도감은 관제의 융통성을 극대화할 수 있다는 점에서 전시와 같은 비상시국에 대처하는데 매우 효율적인 요소로 작용할 수 있었다. 이에 따라 도감은 정치적으로나 사회적으로 여러 폐단이 발생하였음에도 불구하고¹¹⁶⁾, 조선사회에서 반드시 필요한 정치기구로 인식되어 유지될 수 있었던 것이다.

끝으로 이상의 임진왜란기 도감 운영을 살펴봄으로써, 조선시대의 官制라고 하는 것이 교과서나 대중서에서 소개되어 온 것과는 조금 다르다는 사실을 강조하고 싶다. 조선은 중앙집권화된 소위 ‘『경국

115) 『선조실록』 권64, 선조 28년 6월 14일(을묘).

116) 사실상 도감의 설치 자체가 이와 같은 폐단을 담보로 할 수밖에 없었다. 강력한 위상을 지닌 독립적인 관서가 생겨나면 그 내부 구성원들에 의한 작폐가 발생할 여지가 있었고, 그 기구가 강력해지면 질수록 국가가 받는 위협 역시 커질 수밖에 없을 것이기 때문이다. 그럼에도 도감이 지속적으로 운영되었던 것은 도감이 지닌 강력한 추진력으로 사안을 신속히 처리할 수 있는 그 기능적 장점 때문이었다고 할 수 있다.

대전』 체제』 이래의 階序的 형태의 상설관서로만 이루어진 관제를 유지하고 운영해온 것과 별개로¹¹⁷⁾, 이보다 더 중요할 수도 있는 권설 관서라고 하는 임시조직의 운영도 함께 이루어지고 있었다. 조선시대에 설치된 都監은 조금은 무질서하고 제멋대로 置廢되어 폐단으로 보일 여지도 있는 제도였지만, 제도의 성격을 자세히 살펴보면 戰時 등과 같은 긴급한 상황의 적절한 해소를 위해 적극 활용되는 긍정적 역할도 하고 있었다. 이는 조선시대 관제가 도감이라는 제도적 장치를 통해, 수많은 정책과제와 사안이 방대한 일반 행정사무 등의 해결을 위해, 유동적인 관서·관직의 편제를 통해 효율적이고 전문적으로 사안을 해결할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있었다는 점에서 매우 선진적인 행정제도를 운영하고 있었음을 알 수 있다는 것이다. 이는 그간 동아시아 관제의 후진성을 강조해왔던 막스 베버(Max Weber)의 아시아적 관제에 대한 선형적 평가나¹¹⁸⁾, 일제식민사가 이래의 제도사에 대한 타율성·정체성의 폄훼에서 벗어나, 새로운 시각에서 동아시아 관제를 살펴볼 수 있다는 점에서 의미가 있다고 생각한다.

117) 이와 같은 서술은 대표적인 한국사 개설서인 『한국사』 23권(조선초기의 정치구조) 서술을 보면 자세히 알 수 있다. 여기에는 조선시대 중앙정치체제를 의정부 예하 『경국대전』에 소개된 80여 관서에 대해 개략적인 기술까지 하고 있으면서, 권설관서에 대한 언급은 전혀 나오지 않는다. 이처럼, 한국사학계에서 권설 관서에 대한 관심은 전혀 없었다.

118) 막스 베버의 경우 동아시아 관료제를 ‘가산관료제’로 폄하하여 ‘이상적인 관료제’와 차별을 두었으나(막스 베버, 박성환 역, 『경제와 사회 1』, 문학파지성사, 2003), 이에 대해 한국 행정학계에서는 대체로 조선의 관료제를 “유교관료제”로 이해하려는 추세이다(박병린, 「조선조 유교관료제의 성격에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 1991). 한국사학계 역시 조선의 관료제에 대해 ‘가산관료제’라는 베버의 견해에 대해 반대하는 입장이다(남지대, 「조선후기 정치제도사 연구 현황」, 『한국중세사회 해체기의 제문제(상)』, 한울, 1987, 63~71쪽).

4. 맺음말

이 논문은 조선시대 도감이 장기간 존속할 수 있었던 배경을 강구하기 위해, 조선시대에서도 도감이 가장 활발히 활용되었던 시기인 선조대 임진왜란 직후의 도감 운영에 대해 검토함으로써, 도감의 역할과 위상을 밝혀 도감이 장기 존속할 수 있었던 원인을 분석하는데 초점을 맞춘 논문이다.

우선 II장에서는 선조대 도감의 설치와 운영을 임진왜란이 종결되는 1600년 9월을 기점으로 양분하여 살펴보았다. 전쟁시기인 임진왜란 시점에 도감의 운영은 ① 군사에 관계된 훈련도감, ② 접대와 관련된 5개 도감, ③ 안집도감과 같이 민생을 위해 진휼과 식량 마련을 위해 설치한 도감, ④ 양릉개장이나 종묘수조와 같이 전란 복구를 위해 설치한 도감으로 정리할 수 있다. 이들 도감은 모두 전시에 특화된 도감이었다. 15~16세기에 설치된 어떤 도감도 임진왜란의 8년간 설치된 도감과 중복된 적이 없음을 볼 때, 이들 도감이 매우 독특한 사무를 관장한 도감이었음을 알 수 있는데, 당연한 것이지만 그 사무는 바로 전시 사무를 해결하기 위한 것이었다. 전시를 맞이하여 설치된 이들 도감은 당대 가장 중요한 사무를 처리하기 위해 설치한 도감이었다는 것은 의심할 여지가 없다.

다음으로 1600년 9월부터 선조가 승하한 1608년 2월까지의 도감의 설치와 운영을 살폈다. 이 시기 설치된 도감은 총 15종으로, 이들은 4개의 유형으로 분류가 가능하다. 이는 ① 전시상황이 종결되고, 이를 수습하는 과정에서 필요한 사안을 처리하는 도감(훈련·공신·제기), ② 의례와 관련한 도감(국장·빈전·산릉·가례·길례·존송), ③ 토목과 관련한 도감(종묘궁궐영건·간의·관왕묘), ④기타 도감(영접·화기)으로 분류할 수 있다. 이들 도감은 앞선 시기의 도감과 달리 전시와 유관하면서도 평시체제에 어울릴만한 도감의 설치가 눈에

피는데, 이를 통해 전시체제 官制에 관한 일말의 단서를 얻을 수 있다.

이처럼, 임진왜란 시기에 설치된 도감은 시대적 상황에 따라 가변적인 설치가 가능하였다. Ⅲ장에서는 바로 이러한 점에 초점을 맞추어, 임진왜란기 도감의 설치배경과 역할을 살펴, 도감제가 다양한 폐단이 있음에도 불구하고 존속할 수 있었던 이유를 서술하였다. 우선 조선시대 도감이 존속할 수 있었던 배경이 무엇이었냐를 탐구하는 과정에서, 도감이 전시에 보인 ‘效用性’이 도감제가 유지될 수 있었던 궁극적인 배경이 되었음을 밝혔다. 즉, 이 시기 도감 설치의 주요 배경은 임진왜란이라고 하는 전시상황이었다. 그리고 도감은 이러한 전시적 상황에 맞는 역할을 하였다. 앞서 살폈듯이 전시외교라든지 실제 군사훈련이라든지 민생 문제와 같이 중요한 정책적 과제를 시행하기 위해 도감을 설치하고 이를 활용하여 문제를 해결하였던 것이다.

물론 이 과정에서 관원의 사적 유용이나 별도로 수취한 재원으로 민생이 곤궁해졌던 폐단이 있었음은 부인할 수 없다. 더욱이 이 시기 빈번히 설치된 도감은 조선의 ‘設官分職’의 원리를 파탄에 빠뜨려, 조선의 관제가 문란하게 될 여지도 제공하였다. 그럼에도 이 당시 도감은 없어서는 안 되는 중요한 역할을 수행하였음을 부인할 수 없다. 도감은 ‘1품 아문의 정치적 위상을 지닌 행정관서’였고, 이에 따라 기존 상설관서가 처리할 수 없는 중대한 사안에 전문가를 효율적으로 배치, 인력과 재원을 집중할 수 있었다. 즉, 조선은 임진왜란이라고 하는 희대의 국가적 위기를 타개하는 한 방도로서 ‘權設官署’라는 제도적 장치를 적극 활용하여 극복할 수 있었던 것이다. 그리고 바로 그 점이, 도감제가 존속할 수 있었던 하나의 결정적 원인으로 작용하였을 것이다.

한편 본 논문은 선조대에 국한한 검토였으므로, 일정한 한계가 노정되어 있을 수밖에 없다. 도감제의 존속 배경은 이처럼 ‘제도적 효율성’의 차원에서만 설명할 수 있는 것은 아니다. 도감제가 고려로부터

이어졌다는 점에서 제도의 전통적 계승 차원이라든가, 군신간의 정치적 역학관계에 의해 도감제가 존속되었을 가능성도 배제할 수 없다. 이처럼 도감제의 존속배경은 다양한 원인이 작용했을 것인데, 이는 추후 논고에서 보다 종합적인 시각으로 조선시대 도감제의 의의에 대해 밝힐 예정이다.

[원고투고일: 2014.12.9, 심사수정일: 2015.2.17, 게재확정일: 2015.2.24]

주제어 : 도감(都監), 임진왜란, 선조, 관제(官制), 전시(戰時), 설관분직(設官分職), 권설관서(權設官署)

<ABSTRACT>

The background of Role and Retainment of Dogam(都監制) systems that were examined through the operation of Dogam(都監) at the late period of King Seonjo after the Imjinwaeran

Na, Young-Hun

This paper is to explain as a part of the elucidation of the political institution(官制) of the Joseon Dynasty, and to overcome the limitations to the research of history that has been concentrated on the permanent offices(常設官署) as well as important temporary offices(臨時官署). While there had not been many achievements on Dogam system(都監制) of the Joseon Dynasty, the study is to look at the Dogam(都監) establishment and operation of a turbulent period of Dogam(都監) when it had been most active. And also it is to know why it was necessary temporary such offices, such as the Dogam(都監) in Joseon by considering a position that Dogam(都監) occupied the Joseon society. This is, ultimately determines that help to reconsider the historical significance of the Dogam system(都監制).

In Chapter II, it was just examined the background and role of the installation of Dogam(都監) of the Japanese Invasion of Korea in 1592 to focus on this point. Despite there are various adverse effects, the Dogam system(都監制) was examined why it was able to survive. The Dogam(都監) of the Joseon Dynasty was able to survive and basically can be maintained by the need of the contemporary. The main background of the establishment of Dogam(都監) at that time period reflected on war times situation called the Japanese Invasion of Korea in 1592. Picture book played a role in responding to these war times situation prior to war times so, and the king Seonjo has solved the problem by utilizing this by installing Dogam(都監) to implement key policy issues like a real

military training requirement issues. Appropriate use of time of these capital audit shows us there is only inevitability capital audit exists as an institution.

Of course, but it is not denied consumer there was a negative effect of financial resources that were privately convenient and individual receipt of officials in this process. In addition, Dogam(都監) at this time frequently been installed, it is allowed to fall into bankruptcy the principle of “Distribute the office by installing the authorities(設官分職)” of Joseon Dynasty, also offers room to become a disturbed control of Joseon Dynasty. Still, it is not denied that the city superintendent of this time when it has played an important role indispensable. Dogam(都監) is “administrative offices with a political status of one article offices(衙門)”, by this, effectively place the experts in serious cases the existing permanent offices can not be processed, that is to focus human and financial resources was able to. In other words, Korea overcome the Kitai of national crisis that the Imjin War(壬辰倭亂) on the road, it was able to overcome with the help of institutional device called “temporary offices(權設官署)” aggressively. And, just that point, it is determined that it became the definitive cause there is only one Dogam(都監)

Key words : Dogam(都監), Imjin War(壬辰倭亂), SunJo(宣祖), political institution(官制), war times(戰時), temporary offices(權設官署)