

조선 문서행이체제에 반영된 국왕의 위상

King's Status Reflected in The Joseon Dynasty's Document transmission System

이형중(Lee, Hyeongjung)*

1. 서론
2. 조선 문서행이체제의 성립과 운영
3. 문서상통식 적용 예외 사례와 그 배경
 - 1) 병조
 - 2) 승정원
 - 3) 규장각
4. 결론

* 한국연구재단 연구원(gudwnd84@gmail.com).

■ 투고일: 2020년 09월 29일 ■ 최초심사일: 2020년 10월 05일 ■ 최종 확정일: 2020년 10월 26일

■ 기록학연구 66, 203-227, 2020, <https://doi.org/10.20923/kjas.2020.66.203>

〈초록〉

본 논문은 조선시대 문서행이체제의 일반적인 원칙을 따르지 않았던 일부 예외 사례를 중심으로, 조선 문서행이체제상에서 국왕이라는 존재가 어떠한 영향력을 행사하였는지를 살펴보기 위해 작성되었다.

조선의 문서행정체계에서는 관청 간 지위 고하에 따라 발신기관이 사용할 수 있는 문서식이 법으로 규정되어 있었다. 그러나 이 원칙이 통용되지 않은 사례들이 확인되는데, 병조(兵曹)와 승정원 및 규장각의 문서행이체제 등이 그러하다. 병조는 군정(軍政)을 담당하는 정2품의 실무기관이며, 승정원은 조선 건국 초기부터 존재한 국왕의 비서조직으로서 국왕의 보좌와 왕명의 출납을 담당한 정3품의 아문이다. 규장각은 정조대에 일종의 왕실 도서관이자 국왕의 보좌기구로서의 역할을 행하기 위해 설치된 종2품의 아문이다.

병조는 군사(軍事)와 관계된 사안에 한해서는 직품이 동일한 서울과 지방 군사기구에 대해서도 문서행정체계상의 상급 기관으로서 간주되었다. 또한 승정원과 규장각은 상급기관을 대상으로 동등 이하에 보내는 문서식인 관문을 사용할 수 있었으며, 상급기관이 오히려 이들에게 동등 이상에 보내야 하는 첩정식을 사용해야 했다.

이들 기관이 문서행이체제상에서 이와 같은 특수성을 누릴 수 있었던 이유는 조선이 국왕을 중심으로 한 행정체계를 구축하였기 때문이다. 병조는 국왕이 직접 행사하는 군권을 위임받아 시행하는 기구였으며 승정원과 규장각은 국왕의 보좌와 왕명의 출납을 관장하는 기관이기에, 일반적인 관청과 달리 품계에 따른 문서식에 구애받지 않았던 것이다. 즉 조선은 관청 간 문서행이체제의 원칙이 있었음에도 불구하고 국왕이라는 존재에 근거한 예외 상황을 운영하였으며, 이는 조선 문서행이체제가 기본적으로 국왕을 정점으로 한 유교관료체제하에서 운영된 것이었음을 드러내는 것이라 하겠다.

주제어 : 문서행정, 문서행이체제, 문서식, 병조, 승정원, 규장각

〈Abstract〉

This article explores the influence of the king in the Joseon dynasty's document transmission system, focusing on some exceptional cases.

According to the Joseon's law, the form of official documents depended on rank differences between receiver and sender.

However, there were cases of not following the general principles such as Byungjo(兵曹), Seungeongwon(承政院) and Kyujanggak(奎章閣). Byungjo was a ministry in charge of military administration, Seungeongwon was a royal secretary institution which assisted the king and delivered king's orders that existed from the early Joseon, Kyujanggak was a royal library and an assistant institution of the king that was established in the JeongJo(正祖) era.

Byungjo was regarded as a relatively high-ranking institution when it sent and received military-related documents. Seungeongwon and Kyujanggak could use Kwanmoon(關文) to upper rank institution, Kwanmoon was the document form used for institutions of the same or lower rank than itself. Conversely, higher rank institutions used Cheobjeong(牒呈) which was stipulated as a document form to using upper rank institution in law to send them.

The reason that they could have privileges in transmission document system was that Joseon had an administrative system centered on the king. Byungjo was an institution entrusted with military power from King. Seungeongwon and Kyujanggak took charge of the assistance and the delivery of King's order, so they could have a different system of receiving and sending document than the others. In conclusion, the Joseon Dynasty operated exceptions in document administration based on the existence of the king, it means Joseon's transmission document system was basically operated under the Confucian bureaucracy with the king as its peak.

Keywords : Document administration, Document transmission system, Formality of official document, Byungjo(The ministry of military, 兵曹), Seungeongwon(承政院), Kyujanggak(奎章閣)

1. 서론

조선은 법전인 『경국대전』에 공문서의 서식과 그 용처를 규정하였으며, 이에 근간한 문서행정체계를 운영한 국가였다.¹⁾ 『경국대전』에 규정된 주요 공문식으로는 국왕에게 보고하는 문서인 계본(啓本)과 계목(啓目), 관리 임명장의 일종인 고신(告身), 관청 간 문서수발 서식인 첩정(牒呈)·관문(關文)·첩(帖), 인수인계서인 해유(解由), 공증문서로 활용되는 입안(立案) 등이 있다.

조선은 고려의 옛 문서제도에 더해 명나라의 『홍무예제』에 수록된 공문서식을 다수 수용하였으며, 이에 따라 조선 초 관서 간 공문서식은 고려의 그것보다 다양한 양상으로 존재하게 되었다. 그러나 『경국대전』 체제에 들어서면 명에서 수용한 문서식 다수가 계본·관문·첩정·하첩 등 몇 가지 형태로 수렴되었다.(박준호 2006, 119-120)

이 중 관청 간 행이(行移, 수발신)를 위한 문서상통식인 첩정·관문·하첩 등은 그 사용에 있어 일정한 규칙을 두었는데, 바로 공문의 수신자와 발신자 간의 위계 차이에 따라 그 서식이 결정된다는 것이다. 상급 기관에 보내는 공문의 양식은 첩정으로, 동등 이하 기관에 보내는 양식은 관문으로, 7품 이하에 보내는 문서식은 첩으로 규정한 식이다. 이는 동아시아의 유교 문화권 국가에서 이루어지는 문서행정이 이른바 ‘예(禮)’를 바탕으로 이루어지기 때문이다. 공문이 오고가는 대상간의 위계가 중요하기 때문에 공문서의 서식은 구분되었고, 공문서에 서명하는 방식도 다르게 나타났다.(박준호

1) 조선 문서행정체도의 성립과 공문서식에 관한 주요 선행 연구로는 다음과 같은 논저들이 있다. 최승희(1989), 『(증보판)한국고문서연구』, 서울:지식산업사; 박준호(2003), 「홍무예제와 조선 초기 공문서 제도」, 『고문서연구』, 22. 한국고문서학회; 박준호(2006), 「경국대전 체제의 문서 행정 연구」, 『고문서연구』, 28. 한국고문서학회; 박준호(2009), 『예(禮)의 패턴: 조선시대 문서 행정의 역사』, 서울: 소와당; 심영환(2009), 「조선초기 관문서의 『홍무예제』 정장식 수용 사례」, 『장서각』, 21. 한국학중앙연구원; 문보미(2010), 「조선시대 관문서 관의 기원과 수용: 행이체계를 중심으로」, 『고문서연구』, 37. 한국고문서학회.

2003, 148-149)

이처럼 수신자와 발신자의 위계 차이에 따라 공문의 서식이 결정된다는 원칙은 중앙이나 지방의 기관을 막론하고 대체로 지켜진 것으로 보인다. 그러나 종종 이 원칙을 따르지 않은 사례가 확인되기도 한다. 대표적인 사례로는 조선에서 군사(軍事) 관련 업무를 관장한 병조(兵曹)가 동일한 품계의 군사기구에 대해 문서행이체제상에서 우위를 점한 것이라거나, 국왕의 비서기구인 승정원이나 국왕 자문기구인 규장각이 본청보다 높은 품계의 아문(衙門, 관청)에게 관문을 보내고 역으로 이들 높은 품계의 아문으로부터 첩정을 받았던 경우 등을 들 수 있겠다.

이는 분명 일반적으로 인식되어 온 조선의 문서행이체제 양상과는 다른 것이었다. 이는 기존의 연구에서 지적된 사항이기도 한데, 선행연구에서는 이러한 현상을 기관 간의 업무체계상 상하관계에 따라 나타난 것으로 보았다. 이러한 현상을 업무체계상 상하관계에 따라 나타난 것으로 보았다(김건우 2007; 김건우 2012; 조계영 2012). 즉 단순히 아문의 품계에 따라 문서식이 결정된 것이 아니라 업무를 지시·하달하는 관계에 따라 문서식이 결정된다는 것이다. 다만 병조의 사례는 이러한 주장이 타당하다 할 수 있겠으나 승정원과 규장각이 일반 아문과 업무체계상으로 명백한 상하관계를 형성하였다고 보기 어렵고, 무엇보다도 병조를 제외한 이(吏)·호(戶)·예(禮)·형(刑)·공(工)의 오조(五曹)의 경우 변칙적인 문서행이체제가 적용된 사례를 찾아보기 어렵다는 점에서 업무체계상 상하관계 외에도 별개의 요인이 조선의 문서행이체제에 작용하였을 가능성을 배제하기 어렵다.

본 논문에서는 이러한 현상에 주목하여 조선 문서행이체제의 전반적인 운영 양상을 살펴봄과 함께 변칙적인 문서행이체제가 적용된 사례를 구체적으로 제시하고, 이러한 현상이 나타나게 된 원인을 국왕이라는 존재를 중심으로 설명해보고자 한다.

2. 조선 문서행이체제의 성립과 운영

조선은 그 건국 시점부터 일정한 형태의 문서행정체제를 갖추고 이를 운영하였다. 예컨대 1392년(태조 1) 9월 21일 실록기사에 수록된 대사헌 남재의 상소를 통해 당시에도 군사활동을 위한 절차로서 문서행정이 필요하였음이 확인되며, 1407년(태종 7) 4월 6일과 10월 24일의 실록 기사를 통해서는 관청 간 상통하는 주요 문서식으로서 정장(呈狀)·관문(關文)·첩정(牒呈)·차부(箭付) 등이 실제 업무상에서 사용되었음을 알 수 있게 한다.

사실 문서행정을 비롯한 조선 건국기의 전반적인 행정체제는 이전 왕조인 고려의 제도를 다소간 따른 것으로 보인다. 이는 태조의 즉위교서에 나타난 다음의 언급을 통해서도 확인된다.

중의 대소신료와 한량·기로·군민들에게 교지를 내리셨다. “(중략) 나라 이름은 그전대로 고려라 하고, 의장(儀章)과 법제(法制)는 한결같이 고려의 고사(故事)에 의거한다.(『태조실록』 권1, 태조 1년(1392) 7월 정미)

조선에서 건국 초기 일종의 법전으로서 일체 공사(公事)의 기준이 된 『경제육전』 또한 1388년(고려 우왕 14, 무진년) 이후 시행된 국왕의 수교(受敎)와 조례 등을 모은 것이었는데, 이는 문서행정을 비롯한 조선의 전반적인 행정이 고려 후기와 유사한 방식으로 진행되었을 가능성이 있음을 시사한다.

실제 고려에서 문서행정제도가 존재하였음은 『고려사』를 통해서도 확인된다. 987년(고려 성종 6) 「세가」의 기사나 「지」에 수록된 공첩상통식 기사 등이 그러하다. 이들 기사에 따르면 고려 또한 조선과 마찬가지로 일정한 기준에 따른 문서상통식이 존재하였음을 알 수 있다. 941년(고려 태조 24)

건립된 것으로 추정되는 자적선사 능은탑비에 나타난 ‘도평성첩(都評省帖)’의 존재 또한 고려 건국 초기 시기부터 교지(敎旨)·계(啓)·첩(帖) 등을 통한 문서행정이 시행되었음을 보여주고 있다.(강은경 2014, 95-99)

그러나 시간의 흐름에 따라 점차 조선의 문서행정체제는 동시기 명(明)의 체계를 상당 부분 수용하기 시작하였으며, 이에 따라 기존 고려의 제도와는 다른 모습을 보이게 된다.

예조에게 호구(戶口)의 서식을 상세히 정하도록 명하시었다. 한성부에서 아뢰기를, “나라의 일체 문자격식(文字格式)은 모두 『홍무예제』에 의거하는데, 홀로 호구에 관한 격식만은 오히려 전조(前朝, 필자 주: 고려)의 옛 제도를 따르니 편치 않은 것 같습니다. 빌건대, 예조에 내리어 상세히 정하도록 하십시오.”하니, 이를 따랐다.(『태종실록』 권30, 태종 15년(1415) 11월 무신)

의정부에서 아뢰기를, “(중략) 이제 우리 조정의 행이(行移)하는 체제는 모두 중국 조정의 제도를 따르는데도, 직위가 낮은 벼슬아치가 상사에 보고하는 글은 정자체로 쓰고, 평관(平關, 필자 주: 관문)이나 하첩(下帖)은 모두 행서와 초서를 사용하니, 조정의 제도에 어긋남이 있습니다.”(『세종실록』 권75, 세종 18년(1436) 12월 임오)

이처럼 조선은 기존 고려의 문서상통식에 더하여 명의 『홍무예제』 등을 반영해 조선의 문서행정체계를 개편하였고, 조선의 법제가 『경국대전』으로 정비되면서는 이 개편된 문서행정체계 또한 『경국대전』에 법문으로서 규정화되었다. 그리고 이후부터 조선에서 공식적으로 관청 간에 통용되는 문서식은 상행문서인 첩정, 평행문서인 관문, 하행문서인 첩 등으로 정리되었다.(박준호 2006, 119-120) 『경국대전』 「예전(禮典)」의 용문자식조(用文字式條)에서 관청 간 사용하는 문서식을 규정한 내용을 상세히 살펴보면 다음과 같다.

서울과 지방에서 사용하는 문서는 같은 등급 이하의 관사에 보낼 경우에는 관문(關文)을 사용하고, 같은 등급 이상의 관사에 보낼 경우에는 첩정(牒呈)을 사용하며, 7품 이하의 관사에 보낼 경우에는 첩문(帖文)을 사용한다. [지방 관원이 왕명을 받든 사신(使臣)에게 문서를 보낼 때 및 서울과 지방의 장신(將臣)들이 병조에 문서를 보낼 때에는 모두 첩정을 사용하고, 도총부에서는 관문을 사용한다.]

『경국대전』을 비롯한 조선의 법전상에서 규정된 관청 간의 공문서식 중 첩정은 수신관청이 발신관청보다 동등한 품계 이상이어야 하며, 관문은 반대로 수신관청이 발신관청보다 동등한 품계 이하여야 사용할 수 있었다. 다만 실제 첩정은 주로 상급관청을 대상으로 사용되었으며, 동등 및 하위 관청에 대해서는 관문이 사용되었다. 이 외 첩은 7품 이하에만 보낼 수 있는 문서식이었다.

또한 비록 법전상 관청 간의 문서상통을 위한 서식으로 명확히 규정된 것은 아니지만 감결(甘結)·수본(手本) 등도 공식적으로 통용된 공문서의 서식이었다. 감결은 상급관청이 하급관청에 지시를 하달하는 문서식이며, 수본은 상급관청에 보고하는 문서식이다. 이처럼 조선에서 통용되는 기관 간의 상통문서는 수신대상에 따라 그 서식이 엄격하게 구분되어 있었다. 이는 당시 조선이 유교적 가치관을 중심으로 한 행정체계를 구축하였으며, 이러한 체계하에서 문서는 이른바 예(禮)를 실현하는 수단이었기 때문이었다. (박준호 2003, 148) 즉 문서의 상통을 예의 실현으로 인식한 당시의 관점에서는 관서 간 지위 고하에 따라 당연히 공문의 서식을 달리 적용해야 하는 것이었다. 이는 국왕에게 올리는 문서와 세자에게 올리는 문서의 격식이 다른 것과 같은 이치였다.

이처럼 기관 및 관원 간 통용되는 공문서식은 보통 수신자와 발신자 사이의 지위 고하에 따라 결정되는 것이 대부분이지만 조선의 문서수발 실례를 살펴보면 기준에 알려진 원칙과는 다른 모습이 나타나기도 한다. 동등

한 직급의 관청이나 관원이 서로 소통할 때 한쪽은 관문을 다른 한쪽은 첩정을 사용토록 한 사례가 대표적이다. 또한 낮은 품계의 관청이 품계가 높은 관청에게 관문을 사용하기도 하고, 역으로 품계가 높은 관청이 낮은 품계의 관청에게 첩정을 사용한 사례도 발견된다. 이는 조선이 단순한 직급의 고하 여부에 따라서만 그 상통 서식이 정해지는 것이 아니라는 점을 보여준다.

전자의 대표적인 사례는 군사에 관한 공문의 상통식이다. 1406년(태종 6) 각 도 관찰사가 병조(兵曹)에 공문을 보낼 때 일반적인 사안은 관문으로 군사에 관한 사안은 첩정으로 올리도록 조치한 것이나, 앞서 인용한 『경국대전』 용문자식조에서 도총부를 제외한 중외 장수들은 지위고하를 막론하고 병조에 첩정을 사용토록 한 규정 등이 그러하다. 조선의 행정체제상에서 군사에 관한 사항은 병조의 통제하에 두는 것이 원칙이었기에 군사에 관한 공문의 상통 또한 병조를 우위로 상정하고 이루어졌던 것이다.

후자의 경우는 승정원이나 규장각과 같이 왕명의 출납을 담당하거나 국왕을 지근거리에서 보좌하는 기구들과 관계된 사례이다. 여러 사료를 통해 승정원과 규장각의 문서행이체제가 여타의 관청과 달랐음을 확인할 수 있는데, 이는 당시 이들 기관이 조선의 문서행정체제 내에서 독립적인 지위를 영위하였음을 시사하는 것이다. 조선의 정치행정체제상에서 승정원과 규장각은 각기 정3품과 종2품의 아문으로서 운영되었으나 실제 이들은 자신보다 상위품계의 아문에게도 동등 이하의 관청에 사용되는 서식인 관문을 사용하였으며, 규장각의 경우는 아예 대전(大典)에서 문서행정에 관한 사항을 별도로 명시하기까지 했다. 이러한 현상의 배경에는 국왕을 지근거리에서 보좌하는 관청으로서 승정원이나 규장각이 일반적인 관청과는 달리 특수한 위상을 지닌 형태로 운영되었기 때문으로 보인다. 조선의 문서행이체제의 변칙적 운영에 대해서는 다음 장에서 보다 상세히 설명하고 자 한다.

3. 문서상통식 적용 예외 사례와 그 배경

앞 장에서 언급한 대로, 『경국대전』을 비롯한 조선의 법전에서는 문서의 상통식을 용문자식조에서 규정하고 있다. 그러나 이는 일반적인 원칙을 제시하는 것이기에 각각의 기관이 지닌 별도의 문서행이체제를 포함하여 서술하고 있지는 않다. 물론 문서행이체제의 예외사항을 법전에 기술하고 있는 것도 있다. 대표적으로 앞에서 언급한 『경국대전』 용문자식조 주석에서 왕명을 받은 사신 및 장신(將臣)과 병조 간의 문서상통식을 규정한 부분이나, 『대전통편(大典通編)』에서 비변사(備邊司) 및 규장각(奎章閣)이 문서행이체제 내에서 특수한 지위를 점하도록 허용한 조문이 한 예이다.

그러나 이 외에도 실록 및 승정원일기나 기관의 기록물 등을 통해서도 일반적인 문서행이체제를 따르지 않은 경우가 확인된다. 변칙적인 문서행이체제를 운영하였던 것으로 보이는 기관으로는 병조, 승정원 그리고 규장각 등이 있다. 이에 본 장에서는 조선시대 사료에서 확인되는 병조와 승정원 및 규장각의 변칙적인 문서행이체제의 실체를 분석하고, 그 배경에 국왕이라는 존재가 있었음을 설명해보고자 한다.

조선은 유교적 관료체제를 운영한 계급 사회였으며, 이 체제에서 가장 상위를 차지한 국왕의 존재는 특별할 수밖에 없었다. 문서의 격식이 국왕이라는 가장 고귀한 존재를 중심으로 구별되는 것은 바로 이 때문이다. 실제 군신간의 직분을 확고히 규정하며 그 직분에 따르는 것이 천리(天理)임을 강조한 주희의 언명을 상기해보면, 유교적 가치관이 중국이나 한국의 유교관료제 국가들의 문서 상통식을 규정하는 데 있어 일정한 영향력을 행사하였을 가능성이 있다.

군신의 사이와 같으면, 군주는 존귀하고 신하는 낮아 그 분별이 심히 엄격하다. 만약 형세로써 이를 살핀다면 진실로 화(和)가 아니라 할 수 있다. 그러나 그 실상은 도리어 기꺼운 마음으로 그리하는 것

이니, 모두 예에 부합하여 이치상 진실로 화(和)라 할 수 있다.(『주자어류』 권22)

하늘의 분수(天分)란 곧 하늘의 이치(天理)이다. 아버지는 그 아버지의 분수에 안존하고, 자식은 그 자식의 분수에 안존하며, 군주는 그 군주의 분수에 안존하고, 신하는 그 신하의 분수에 안존하니 어찌 사사로움이 있으리오!(『주자어류』 권95)

조선의 국왕은 성리학적 통치체제하에서 명분에 따른 통치를 수행해야 할 의무를 지녔지만, 통치권력의 핵심이자 정점에 있는 존재이기도 했다. 국왕은 명령을 내기 위해 정해진 절차를 통해야 했고 그 명령 또한 명분에 맞는 정당한 명령이어야만 했으나, 국왕의 행위 자체가 성리학적 명분에 합당하다면 그 누구도 국왕을 거스를 수는 없었다. 즉, 조선의 관료체제는 국왕을 견제할 수 있도록 구성되어 있었으나, 그것이 국왕의 권력과 권위 자체를 전면적으로 부정하는 것은 아니었다. 국왕은 만인을 총괄하는 존재로 인정되었고, 국왕의 권위는 실제 행사할 수 있는 권력의 유무와 별개로 높여질 수밖에 없었다. 유교적 관료체제를 구축했던 중국과 한국의 역대 왕조에서 국왕에게 올리는 문서의 서식과 내용을 상당히 까다롭고 세세하게 규정한 이유에는 이러한 국왕의 권위를 반영하기 위함이라 하겠다.

때문에 군주가 내는 명령을 관장하고 하달하는 기관은 이러한 인식의 연장선상에서 문서행이체제상의 우위를 점할 수 있었던 것으로 보인다. 군주의 명을 받들어 파견되는 사신이나 군주의 위상에 기대어 군정(軍政)을 수행하는 병조, 임금의 명을 출납하는 승정원 및 규장각 등이 그러하다. 병조와 승정원, 그리고 규장각에서 통용된 문서행이체제의 실제 모습과 그 배경은 다음 별개의 항에서 각기 나누어 보다 상세히 살펴보도록 하겠다.

1) 병조

병조(兵曹)는 조선에서 군사(軍事)와 관련된 업무를 관장한 기구로서, 태종대 육조직계제가 실시된 이후에는 그 기능이 더욱 강화되어 군정(軍政)에 관한 최고 조직으로서의 역할을 수행하였다. 병조는 그 기구의 성격상 서울과 지방의 군사조직과 잦은 문서수발이 이루어진 것으로 보이는데, 이 과정에서 병조를 우위에 둔 문서행이체제가 구축되었음이 확인된다.

먼저 1406년(태종 6) 각도의 도관찰사(都觀察使)와 도순문사(都巡問使)가 해당 지역의 병권을 지닌 병마도절제사(兵馬都節制使)를 겸할 경우 병조에 보내는 공문의 양식을 별도로 규정한 것이 그러하다. 도관찰사와 도순문사가 군직(軍職)인 병마도절제사를 겸하지 않았을 때는 군사·민사에 관계없이 병조에 동등 이하에 쓰는 관문을 쓰도록 하되, 병마도절제사를 겸할 경우 일반 민사(民事)에 관계된 것은 관문을 군사(軍事)에 관계된 것은 첩정(牒呈)을 쓰도록 한 것이다. (『태종실록』 권11, 태종 6년(1406) 3월 정유) 즉 일반적인 상황에서 도관찰사와 도순문사는 병조와 동등한 위치에서 관문으로 서로 소통하였으나, 군직을 겸한 상태에서 군사(軍事)에 관한 사항을 논할 경우에는 병조의 지휘통제를 받아야 하기에 상호간의 품계 고하를 막론하고 첩정으로 보고해야 한다는 논리였다. 이러한 원칙은 『경국대전』에도 수록되어, 중외 장수들은 지위를 막론하고 병조를 대상으로 공문을 시행할 경우에는 첩정을 사용해야 했다.

다만 중앙의 군사기구인 도총부(都總府)는 병조에 관문을 쓸 수 있도록 하였는데, 이는 도총부가 명목상으로나마 중앙군인 오위(五衛)의 군무(軍務)를 총괄하기 때문이었다. 또한 이 조치에는 육조직계제에 따라 단기간에 비대해진 병조의 군사권한 일부를 통제하기 위한 목적도 포함된 것이 아닌가 한다. 실제 1405년(태종 5) 병조를 비롯한 6조의 권한을 강화하는 과정에서 병조가 기존 승추부의 군령권을 흡수하게 되었고, 이는 국가의 군령이 병조에 집중되는 현상을 가져오게 되었다. (김응호 2017, 94-95) 이러한 병권

집중 문제를 극복하기 위해 1414년(태종 14) 삼군진무소(三軍鎭撫所)를 복설하고 이를 병조와 양립시켜, 진무소가 군령기관으로서의 역할을 수행할 수 있도록 하였다.(민현구 1983, 279-280) 그리고 오위도총부(五衛都總府)가 삼군진무소의 역할을 이어받게 되면서 기존 삼군진무소의 군령권 또한 오위도총부가 이어받게 된 것이다. 이후 오위도총부의 실제 권한이 축소되며 군사에 관한 대다수의 역할 또한 병조에 내어주게 되지만 공식적으로는 여전히 오위에 대한 군령권을 병조와 나눠 갖는 형식을 갖추게 된다. 때문에 오위와 관련된 사안에 대해서는 오위도총부와 병조가 상호 동등한 평관식을 사용하게 된 것이다. 이는 군사에 대한 병조의 통제를 인정하면서도 모든 병권이 병조에 집중되는 상황을 막기 위해 오위도총부가 병조와 함께 중앙군인 오위를 통제할 수 있도록 조치한 것으로 여겨진다.

이와 유사한 상황으로 1754년(영조 30) 병조와 중앙군인 오군문(五軍門) 간 문서상통식에 대한 논의가 일어났는데, 그 내용을 보면 아래와 같다.

이번 10월 30일 대신과 금오당상(金吾堂上)이 입시했을 때 전교하여 말씀하길, “어제 비국절목을 읽어 아뢴 때 병조에 대해 오군문은 해서(楷書)체로 첩정하는 것이라 알았는데 지금 들으니 첩정이 아니라 관문이라 말한다. 사체가 그렇지 않으니 오군문은 첩정을, 병조판서는 관문으로 행하도록 분부하라.” 하였다.(『비변사등록』 권127, 영조 30년(1754) 10월 을해)

영조는 비변사의 절목에서 병조와 오군문이 관문으로 서로 상통하는 것이 부당하다고 보았다. 병조가 오군문을 지휘통제하느니만큼 오군문은 병조에게 첩정을 사용하고 병조는 오군문에게 관문을 사용하는 것이 타당하다는 것이다. 그러나 이 조치가 이루어진 후 두 달이 안 되어 좌의정 김상로가 “대장이 직접 첩정하는 것은 일이 번다하여 장애될 것이 많고 또 묘당이 보기에 도리어 과중해 넘어서는 것이 있으니 비국의 예에 의거하여 낭청이 첩정

토록” 하자는 계문을 올리고 영조는 이를 승인한다.(『비변사등록』 권127, 영조 30년(1754) 12월 신미) 문서의 발신 주체를 해당 군문의 장이 아닌 실무자로 낮춘 것이다. 이후 아예 평시 문서행정에 대해서는 기존처럼 상호가 관문으로서 행할 것을 청하는 계가 올라왔는데, 그 내용은 아래와 같다.

이번 12월 17일 기관(驕判, 필자 주: 병조판서)과 삼군문의 대장이 함께 입시하였을 때 병조판서 홍봉한이 아뢴 바에, “병조판서는 오영(五營)을 총괄하여 대중군(大中軍)이 되니 군사를 동원할 때 및 어가를 수행할 때는 비록 임금의 명을 받들어 지휘호령 할지라도, 평상시에 이르러서는 문서의 오고감을 모두 아문의 품계 수에 따르는 것이 조정의 체통에 당연할 것입니다. 군문이 병조에 첩정하는 것은 끝내 어려움이 있을듯하니 이전의 절목에 의거하여 상호 관문으로 소통하는 것이 좋겠습니다.”하니, 임금께서 말씀하길, “의거하여 시행하되 군문에서는 해서체로 쓴 관자(關子, 필자 주: 관문과 같다.)로 하고 병조에서는 초서체로 쓴 관문으로 하는 것이 옳다.”하였다.(『비변사등록』 권129, 영조 31년(1755) 12월 무오)

이는 군사에 한해서는 각 군문이 병조에 낭청을 통한 첩정으로 하되, 일상 사무에 대해서는 기존처럼 관문을 쓰도록 한 조치이다. 다만 군문은 해서체를 병조는 초서체를 쓰도록 했는데, 같은 관문일지라도 군문이 작성하는 공문은 정서(正書)하여 제출토록 한 것이다. 병조와 오군문은 동일한 품계이기에 관문으로 서로 통하도록 하되, 상대적으로 병조의 위상을 높인 조치였다. 그리고 이 조치는 『대전통편』에 수록되어 법문화되었다.²⁾

2) 『대전통편』, 「예진」, 〈용문자식〉, “軍門通關兵曹時, 軍門楷書, 兵曹草關”. 당시 공문은 해서체로 작성하는 것이 원칙이었으며, 초서체로 작성되는 공문은 하급자에게 쓰는 것으로 인지되어 있었다.(『성종실록』 권31, 성종 4년(1473) 6월 신미: “禮曹啓, 世祖朝諸司行移文書, 並令楷書, 毋得草書, (중략) 令中外, 一應文書, 不得草書, 違者重論, 從之.”; 『현종개수실록』 권9, 현종 4년(1663) 9월 을해: “慶尙監司李尙眞, 上疏諱職曰, 臣曾見內侍府關文頭辭, 稱以差奴下送, 末端使之成册上送, 草書大署, 有若上司分付. (후략)”)

이는 당시 병조, 그리고 그 위의 국왕을 중심으로 한 군사행정체계가 문서행이체제에도 일정한 영향을 미쳤음을 보여주는 사례라 할 수 있다. 조선의 병권은 중앙에서 통제되어야 하고, 그 통제의 주체는 국왕과 국왕을 대리하는 실무기관인 병조가 되어야 했다. 때문에 무력을 직접 보유·운용하는 경외의 여러 기관은 병조의 지휘통제-실제로는 국왕의 지휘통제-하에 운용되었으며, 군사와 관계된 사항에 한해서는 품계구분없이 병조를 상급 기관으로 상정하고 문서를 상통해야 했던 것이다.

다만 앞서 오위도총부나 오군문의 사례처럼 병조가 모든 상황에서 문서행이체제상의 우위를 점한 것은 아니었으며, 이는 병조에 군령권과 군정권이 모두 집중되는 상황을 피하고자 함이었다. 조선에서 군권은 국왕으로부터 나오는 것이었으며, 병조는 어디까지나 국왕의 대리로서의 역할만을 수행해야 했기 때문이다. 즉 병조가 타 군사기관에 비해 문서행이체제상의 우위를 점할 수 있었던 배경에는 어디까지나 국가의 무력을 관장함에 있어 국왕이라는 존재를 대리하였기 때문이었다고 볼 수 있겠다.

2) 승정원

국왕 비서기구로서 왕명을 출납하는 임무를 수행한 대표적인 조선의 관청으로는 승정원을 들 수 있다. 승정원은 1400년(정종 2) 처음으로 별도의 관서로서 개설되었으나, 일시 혁파되었다가 1405년(태종 5) 복설되어 국왕의 보좌와 왕명의 출납 등의 기능을 조선 후기까지 지속적으로 담당하게 되었다.

승정원은 시대의 흐름에 따라 그 직제와 인력 구성에 있어 약간씩의 변화가 있었으나, 1405년 복설 이후에는 국왕의 보좌와 왕명의 출납 기능을 1894년(고종 31) 승선원 개편 전까지 유지하였다. 『경국대전』에서는 승정원을 “왕명의 출납을 관장”하는 기관으로 명시하였으며, 이는 조선 후기 마지막 대전(大典)인 『대전회통』까지도 동일하게 규정하고 있는 바이다.

국왕의 비서기구인 승정원은 정3품 아문으로서 운영되었다. 이에 따라 승정원은 조선 문서행이체제상 종2품 이상의 아문에게는 첩정을 사용해야 했으며, 정3품 이하의 아문에게는 관문을 사용해야 했다. 그러나 승정원에서 이루어진 문서행이체제의 실제 모습을 이와 달랐다. 승정원이 문서행정 체계에서 별개의 위치를 점했음을 증빙할 수 있는 사례가 『승정원일기』 1787년(정조 11)의 기사에서 발견된다. 해당 기사를 보자.

남학문이 계하여 아뢰기를,

“(중략) 본원(本院, 필자 주: 승정원)은 원래 관문이나 첩을 행회(行會, 필자 주: 관청의 수장이 국왕의 명령이나 조정의 결정을 하달하여 의논하는 것)한 예가 없고 포폄계본의 서목(書目, 필자 주: 요점을 적어 첨부한 것)은 열어보기 전 도착하는 즉시 취지만 적어 공문으로 보내는 연고로 단지 전라감영이라고만 이른 것이라고 그 곡절을 조사해 알렸습니다. 앞서 해당 감사가 일의 상황을 낱낱이 들어 서목을 갖춰 첩정한 연고로, 신 등이 단지 그 보고한 바에 근거해 아뢰는 것입니다. 사실에 근거해 다시 답하여 아뢰라는 명을 엮드려 받드니 황공한 뜻을 이기지 못해 감히 아뢰합니다.”

전교하여 말씀하시길,

“승정원이 있는 이래 어디 감사가 서목을 갖추어 첩정한 예가 있더냐? 당초 승정원이 관문도 첩도 아닌 것을 무단히 공문으로 보낸 것부터가 이미 극히 해괴한 것이다. 이는 혹 미처 품의하지 못했기 때문이라고 핑계될 수 있겠으나, 감사가 이를 만든 것은 전에 없던 일이며 일이 이후의 폐단과 관계되기에 진작 바로잡지 아니할 수 없다.”(『승정원일기』 1637책, 정조 11년(1787) 12월 병진)

이후 이와 관련된 논의가 다시 한 번 『승정원일기』에서 나타난다.

조운대가 비변사의 말로 아뢰길,

“근래 전교하신 것으로 인해 승정원으로 서목을 갖춰 첩정한 곡절을

본도(本道, 필자 주: 전라도)에 조사하여 캐물었습니다. (중략) 승정원은 원래 관문으로 묻는 규정이 없고, 여러 도(道) 또한 첩정으로 보고하는 예가 없는데, 급하게 보고하는 것이라 운운(云云)하였으니 이윽고 승정원의 체통을 잃은 것이요, 비록 감사로 말하더라도 그 전례가 없음을 잘 알면서도 단지 급히 보고하라는 말에만 기대 경솔히 쉽게 첩정하였니 어찌 옳다 하겠습니까? 『승정원일기』 1638책, 정조 12년(1788) 1월 기사)

해당 기사에서 정조는 분명 “승정원이 있는 이래 어디 감사가 서목을 갖추어 첩정한 예가 있더냐?”고 되물었고, 전라감사 심이지의 보고 내용에서도 “일찍이 관문이나 첩정이 승정원과 오고 간 일이 없”다 하였으며, 조운대 또한 “승정원은 원래 관문으로 묻는 규정이 없고, 여러 도 또한 첩정으로 보고하는 예가 없”다 하였다. 이는 승정원과 각 도의 감사들이 적어도 소속 관원들의 평정을 위해 올리는 포폄계본에 관한 내용에 한해서는 관문이나 첩정으로 서로 공문을 보내지 않는 것이 전례였음을 뜻한다. 이 사건과 관련된 실록의 기사에서도 “구례(舊例)에 승정원은 서울과 지방 각 아문과 문서로 왕래하지 못했다”는 내용이 명시되어 있다. 『정조실록』 권25, 정조 12년(1788) 1월 기사) 그러나 전례가 없었다고 여겼음에도 불구하고 종2품 감사가 승정원에 공문을 보낼 때 관문이 아닌 첩정을 사용했다는 것은 무엇을 의미하는가? 공식적인 규정상 승정원이 감영보다 품계가 낮은 아문임에도 불구하고 상급기관에 보내는 공문서식을 사용했다는 점은 자연스럽지 않다. 이에 대한 해답은 현종 연간의 『승정원일기』 기사에서 확인된다.

허적이 말하길, “승정원의 인신(印信)을 찍지 않는 것은 또한 이유가 있습니다. 승정원은 3품 아문으로 2품 이상 아문에 대해서는 첩정하는 것이 마땅할 듯하나, 임금의 명을 출납하기에 비록 위 품계 아문에게도 첩정하는 일이 없습니다. 또 계판(啓版)도 있기 때문입니다.” 『승정원일기』 226책, 현종 13년(1672) 2월 갑오)

이 기사에서 승정원은 왕명을 출납하는 기관이기에 자기보다 상급의 아문에 대해서도 첩정식을 사용하지 않는다고 설명하고 있다. 이미 선조 연간에도 승정원이 정2품 아문인 병조에 공문을 보내면서 하급기관에 하달하는 공문 양식인 감결(甘結)을 사용한 사례가 확인되기도 하는데(『선조실록』 권211, 선조 40년(1607) 5월 경오), 이는 승정원이 문서행이체제상에서 타 관서에 비해 우위를 점한 것이 단순히 조선 후기에 나타난 일시적 현상은 아니었음을 드러낸다.

승정원이 왕명을 관장하는 기관이기에 조선 후기 문서행이체제상에서 별도의 지위를 점할 수 있었음은 경상우병영이 생산한 『영총(營總)』과 『축영사례(蠹營事例)』라는 기록물을 통해서도 드러낸다. 『영총』과 『축영사례』는 경상우병영이 첩정을 사용해야 할 관청과 관문을 사용해야 할 관청을 각기 구분하여 전자는 첩정아문으로, 후자는 통관아문으로 분류하여 정리하고 있다.(김건우 2007, 218) 종2품 병마절도사가 수장인 경상우병영의 입장에서 일반적으로 첩정아문은 상급기관이고 통관아문은 동등이하의 기관을 의미한다. 이 『영총』과 『축영사례』에서 분류한 첩정아문과 통관아문은 다음의 표와 같다.

〈표 1〉 『영총』에서 분류한 첩정아문과 통관아문(김건우 2007, 218)

구분	현황
첩정아문	중추부, 의정부, 충훈부, 의빈부, 중추부, 기로소, 비변사, 의금부, 어영청, 금위영, 상평청, 선혜청, 내의원, 사옹원, 훈련도감, 도제조 ³⁾ , 좌우포청, 총융청, 수어청, 병조, 순영, 승정원[승정원은 왕명을 관장하여 여러 관사를 총괄하는 까닭으로 팔로(八路) 감사 이하는 모두 해서(楷書)로 된 첩정을 쓴다.] ⁴⁾
통관아문	이조, 호조, 예조, 형조, 공조, 한성부, 사헌부, 홍문관, 성균관, 교서관, 장례원, 상서원, 장악원, 종부시, 사복시, 군기시, 사간원, 통례원, 상의원, 타도의 감영

3) 훈련도감의 도제조인지 각 관서의 도제조인지 불명확하나 아래 『축영사례』의 사례를 살펴볼 때 문맥상 내의원·사옹원·훈련도감의 도제조로 보는 것이 옳을 듯하다.

4) “承政院, 以掌王命, 摠百司之故, 八路監司以下, 皆爲楷書牒문.”

〈표 2〉 『축영사례』에서 분류한 첩정아문과 통관아문

구분	현황
첩정아문	중친부, 의정부, 충훈부, 의빈부, 중추부, 비변사, 의금부, 어영청, 금위영, 상평청, 선혜청, 훈련도감, 내의원[도제조], 승정원[승정원은 왕명을 관장하여 여러 관사를 총괄하는 까닭으로 팔로(八路) 감사 이하는 모두 해서(檄書)로 된 첩정을 쓴다.] ⁵⁾ , 기로소, 사옹원, 좌우포청, 총융청, 병조[의망하는 아문으로 병영은 첩정을 하고, 순영은 이조에 첩정한다.] ⁶⁾ , 순영
통관아문	이조, 호조, 예조, 형조, 공조, 한성부, 수어청, 사헌부, 홍문관, 성균관, 교서관, 장례원, 상서원, 통례원, 상의원, 장악원, 종부시, 사복시, 군기시, 사간원

이들을 상호 비교해보면 공통적으로 중친부·의정부·충훈부·의빈부·중추부·기로소·비변사·의금부·어영청·금위영·상평청·선혜청·내의원·사옹원·훈련도감·좌우포청·총융청·병조·순영·승정원을 첩정아문으로 두고, 이조·호조·예조·형조·공조·한성부·사헌부·홍문관·성균관·교서관·장례원·상서원·통례원·상의원·장악원·종부시·사복시·군기시·사간원을 통관아문으로 두었다. 이 외 『영총』에서는 다른 도의 감영(他道監營)을 통관아문에 포함시키고 있다. 두 기록에서 상이한 점은 수어청의 분류인데, 『영총』은 수어청을 첩정아문으로 둔 반면 『축영사례』에서는 수어청을 통관아문으로 분류하였다. 『영총』은 19세기 중반 작성된 것으로 추정되며 『축영사례』는 19세기말에 작성되었다는 점에서 이 사이 수어청의 위상 변화가 이루어졌을 수 있다. 물론 단순한 표기 오류일 수도 있지만 해당 사안에 대해서는 별도의 연구가 필요하리라 여겨진다.⁷⁾

5) 『영총』에서 기재한 주석의 내용과 동일하다.

6) “擬望衙門，兵營牒皂，巡營吏曹牒皂.”

7) 아울러 종2품의 경상우병영이 정2품 아문으로서 병조를 제외한 이·호·예·형·공조에 대해 첩정이 아닌 관문을 보낼 수 있도록 한 것도 특기할만하다. 서기 1406년(태종 6) 2품 이상의 외임인 도관찰사와 도순문사가 병마도절제사를 겸할 경우 군사에 관계된 사항만 병조에 첩정토록 하고, 병마도절제사를 겸하지 않을 경우에는 군사와 민사에 관계 없이 모두 관문을 사용토록 한 조치가 있었음을 앞에서 언급한 바 있다. 또한 현전하는 조선 후기 관찰사의 관문을 통해서도 이러한 경향성이 지속되고 있었음이 확인된다. 이로 미루어 볼 때 2품 외관직은 육조와 문서행이체제상 동일한 위치에 있는 것으로 간주되었으며, 그 연장선상에서 병조를 제외한 오조가 통관아문에 포함된 것이 아닐까 한다.

승정원의 경우 『영총』과 『축영사례』 모두 첩정아문으로 분류되고 있으며, 그 사유를 “승정원은 왕명을 관장하고 여러 관사를 총괄하는 연고로 팔로 감사 이하는 모두 해서로 첩정한다.”고 동일하게 명시하고 있다. 즉 승정원이 품계고하에 따른 문서식을 준수하지 않은 이유는 업무체계에 따른 문서행정의 상하관계를 고려했기 때문이기도 하겠지만, 보다 직접적으로는 왕명을 출납하는 기관이기 때문일 가능성이 크다. 즉 국왕의 명령이 직접적으로 승정원을 통해 하달되기에 문서행정체계상 별개의 지위가 부여된 것이다. 비슷한 사례로 『경국대전』에 왕명을 받은 사신에게 지방관은 품계고하를 막론하고 첩정을 사용토록 규정한 점을 고려해보면, 승정원 또한 왕명을 다루는 기관이기에 이러한 별개의 대우를 받은 것으로 보아야 할 것이다.

3) 규장각

규장각의 문서행이체제를 비롯한 전반적인 문서행정제도에 관한 대체적인 모습은 김건우(2012)와 조계영(2012)의 논문을 통해 어느 정도 밝혀진 바이다. 때문에 본 절에서는 기존 연구에서 밝힌 규장각의 문서행이체제를 정리하여 서술하되, 기존 연구에서 미처 다루지 못한 규장각 문서행이체제 특수성의 배경을 추가로 살펴보고자 한다.

규장각은 1776년(정조 즉위년) 일종의 왕실 도서관이자 국왕의 정책을 보좌하는 중2품 아문으로서 설치되었다. 『대전통편』에서는 규장각의 임무를 다음과 같이 명시하고 있다.

역대 왕의 어제(御製)·어필(御筆)·선보(璫譜)·세보(世譜)·고명(顧命), 현왕의 어진(御眞)·어제·어필을 봉안하는 일을 관장한다.〔중략〕

다만 그 근거에 대해서는 필자의 부족함으로 인해 사료적 근거를 확인할 수 없어 명확한 결론을 내릴 수 없으며, 추후 다양한 사료 검토를 통해 이를 밝힐 필요가 있다.

사권(司卷) 2원은 5품으로, 왕명을 전달하는 일과 왕에게 보고하는 일 등을 맡는다. 검서관(檢書官) 4원은 5품으로, 참외관(參外官)은 품계에 따라 근직을 주어 각신(閣臣)을 도와서 문서의 교정과 필사(筆寫)를 하게 한다. 영첩(領籤) 2원은 5품으로, 어제의 필사와 교정 및 어제의 봉안 등의 일을 담당한다. 감서(監書) 6원은 계하문서(啓下文書)와 응제문자(應製文字)을 분장하여 관리한다.]

우선 법전상에서 확인되는 규장각의 공식적인 기능은 국왕과 왕실의 기록을 보존하는 것이다. 그러나 규장각은 실제 그 이상의 역할을 수행한 기관이었다. 『대전통편』에서 규장각 소속 인력들의 업무분장을 서술한 주석을 보면 규장각에서 왕명의 전달과 문서의 상신, 문서의 교정과 필사, 국왕이 결재하여 내린 문서인 계하문서와 국왕의 지시에 따라 찬술하는 시문인 응제문자 등의 관리 등도 담당하는 것이 확인된다. 특히 왕명의 전달과 계하문서의 관리는 규장각이 기존 승정원이 전담해 온 왕명출납의 역할 일부도 수행하였음을 알 수 있게 한다.

규장각이 설립 초기부터 국왕의 자문기구로서 이미 여타의 관사에 비해 문서행정체계상에서 높은 위상을 지녔음은 아래의 실록기사를 통해서도 확인된다.

규장각에서 고사절목(故事節目)을 써서 올렸다.

[(중략) 하나, 본래(本래) 규장각의 체모는 분명히 다르다. 당(唐)과 송(宋)의 한원고사(翰苑故事)에 의거하여 비록 대신아문일지라도 모두 관문으로 소통하게 하라.] 『정조실록』 권11, 정조 5년(1781) 2월 병진)

여기서 규장각은 분명 다른 기관과 차별화된 기관임을 명시하고, 중국 당나라와 송나라의 한원고사에 근거하여 대신아문이라도 관문으로 소통함이 원칙임을 천명하고 있다. 여기서 언급하는 한원은 바로 한림원(翰林院)인데 이 한림원은 일종의 보좌·문한기구로서 황제의 조칙이나 외교문서

및 기타 국가문서의 작성, 황제의 보필, 실록의 편찬 등의 기능을 수행하였다.

김건우(2012)는 이 기사에서 언급한 한원고사의 구체적 내용을 『규장각지』에서 인용한 『용재수필』의 “한원의 공문을 삼성(三省)에 보낼 때 신장(申狀)을 쓰지 않고 단지 척지(尺紙)에 그 일을 쓴다.”는 구절을 통해, 송대 한림원에서는 삼성이나 추밀원에 상급관부에 보내는 양식인 신장을 쓰지 않고 평행문서인 자보(諮報) 등을 쓴 사례를 규장각에 준용한 것이라고 보았다.(김건우 2012, 192-193) 중국의 정사(正史)인 『송사(宋史)』에서는 중국 송나라의 한림원 기능과 그 문서행정제도의 일부를 보다 명확히 드러내고 있다.

한림학사원, (중략) 무릇 궁에서 사용하는 문서(文詞)를 모두 관장한다. 임금의 수레가 행차할 때 시종으로서 (황제의) 물음에 대비하고, 헌납(獻納), 필자 주: 간언을 담당한 신하)이 임금 뵈기를 청하더라도 이로 인해 자리를 뜨지 않는다. 무릇 상주할 일에는 방자(榜子)를 쓰고, 삼성(三省)과 추밀원(樞密院)에 품신할 때는 자보(諮報)를 쓰되 서명하지 않는다.(『송사』 권162, 「지」)

이처럼 중국 송나라의 한림원 또한 규장각과 마찬가지로 국왕의 자문기구로서의 역할을 수행하였음을 알 수 있으며, 그 문서행이체제 또한 이와 유사하였음이 확인된다. 한림원이 상급 기관인 삼성과 추밀원에 상급기관 발송용인 신장을 쓰지 않고 동등기관 발송용인 자보를 사용한 것이 그러하다. 규장각의 위상과 문서행이체제의 운영은 한원고사에서 언급한 것처럼 당송대 한림원의 고사를 따르도록 하였기에, 규장각 또한 대신아문에 첩정이 아닌 관문을 사용하도록 한 것이다. 『대전회통』에서는 내각(규장각)의 문서상통 규정을 다음과 같이 명시하고 있다.

내각이 공문을 행이함에 있어서는 비록 대신아문일지라도 반드시 모두 관문으로 소통한다. 만약 각 관사와 각 도(道)가 내각에 보고할 때는 모두 서목(書目)을 갖춘 칩정으로 한다.

이에 따르면 규장각은 대신아문에 대해서도 관문의 서식을 사용할 수 있었으며, 각사와 각도가 규장각에 공문을 보낼 때는 서목을 갖춘 칩정을 사용해야 했다. 공식적으로도 규장각은 종2품 아문이었음에도 불구하고 그 이상의 위상을 지닌 기관으로서 대우받은 것이다.

이처럼 규장각이 실제 직품에 비해 문서상통식에서 상급기관으로 대우받을 수 있었던 배경에는 해당 기구가 단순히 왕실 도서관으로서의 기능 외에도 국왕을 보필하는 핵심기구로서의 역할을 수행하였기 때문이다. 정조가 규장각을 새로이 창건한 이유 중의 하나는 국왕이 믿고 맡길만한 측근을 두기 위함이자 동시에 국정운영의 자문·보필을 위함이었다. 때문에 규장각은 정조 당시 국왕의 친위기구로서의 역할을 수행하였으며, 이 과정에서 기존 승정원이 수행했던 왕명의 전달 기능을 규장각 또한 일부 수행하게 되었다. 규장각은 국왕의 친위기구이자 동시에 왕명의 출납을 담당하는 기관이 되었기에 승정원의 사례와 마찬가지로 문서행정체계상에서 타 관서에 비해 우위를 점할 수 있었던 것으로 판단된다.

4. 결론

조선은 건국 초기부터 문서를 통한 행정이 이루어질 수 있도록 고려의 옛 제도와 함께 명나라의 제도를 수용하여, 조선의 문서행정체계를 수립하였고 이를 『경국대전』에 명시하였다. 그리고 이에 따라 조선에서 통용되는 공식적인 문서행이체제는 이 『경국대전』을 근간으로 운영되었다.

조선에서 관청간 통용되는 문서식으로는 기본적으로 상급관청을 대상으

로 사용하는 첩정, 동등 이하 관청을 대상으로 사용하는 관문, 그리고 7품 이하에 사용하는 첩으로 구분된다. 각각의 문서식은 그 사용가능한 대상이 엄격하게 정해져 있었으며, 조선에서 이루어지는 관청간의 문서 수발은 대체로 이 기준에 따라 이루어지게 되었다. 그러나 조선에서 이루어지는 관청간의 문서상통식이 모두 이를 따른 것은 아니다. 군사(軍事)와 관계된 문서의 상통식, 국왕의 비서조직인 승정원 그리고 국왕 자문기구인 규장각의 사례가 그러하다.

기본적으로 조선은 국왕을 정점으로 한 유교적 관료체제를 구축·운영하였으며, 문서행정 또한 이에 따라 이루어졌다. 그리고 이에 따라 국왕은 문서행이체제상에서도 특수한 위치를 점하는 존재가 되었다. 군주의 권위를 부여받은 사신이나 기관은 일반적인 문서행이체제의 원칙을 따르지 않고 독자적인 위상을 부여받기도 하였다. 예컨대 병조와 동등한 위계의 군사기구는 원칙적으로 관문을 통해 소통하도록 되어 있었지만, 군사(軍事)에 관한 사항에 한해서는 국왕의 군정을 대리하는 병조를 상위의 기구로 상정하고 공문을 소통토록 하였다.

또한 승정원과 규장각은 모두 국왕을 지근거리에서 보좌하며 왕명의 출납이라는 기능을 수행한 기관으로서 이들의 문서행정상 위계는 실제 공식적인 품계보다 높았는데, 이는 국왕이라는 존재가 있었기 때문이다. 이들은 국왕의 명령을 내리고 국왕에게 올리는 문서를 접수하는 기관으로서 운영되었으며, 특히 규장각은 문서행정체계상에서의 특수성을 법전에서 공인받기까지 하였다. 이처럼 조선은 관청 간 문서수발을 위한 기본적인 원칙을 두었지만 국왕이라는 존재에 근거한 예외사항을 운영하였으며, 이는 조선 문서행이체제가 기본적으로 국왕을 정점으로 한 유교관료체제하에서 운영된 것이었음을 드러내는 것이라 하겠다.

〈참고문헌〉

- 『경국대전』
『고려사』
『규장각지』
『대전통편』
『대전회통』
『비변사등록』
『속대전』
『송사』
『승정원일기』
『(조선왕조)실록』
『용재수필』
『주자어류』
『홍무예제』
민현구. 1983. 『朝鮮初期의 軍事制度와 政治』. 서울: 한국연구원.
최승희. 1989. 『(증보판)한국고문서연구』. 서울: 지식산업사.
박준호. 2003. 「홍무예제와 조선 초기 공문서 제도」. 『고문서연구』, 22.
박준호. 2006. 「경국대전 체제의 문서 행정 연구」. 『고문서연구』, 28.
김건우. 2007. 「조선후기 경상우병영의 문서행정에 관한 일고찰: 『영충』을 중심으로」. 『규장각』, 31.
박재우. 2008. 「고려시대의 관문서와 전달체계」. 『고문서연구』, 33.
박준호. 2009. 『예(禮)의 패턴: 조선시대 문서 행정의 역사』. 서울: 소와당.
심영환. 2009. 「조선초기 관문서의 『홍무예제』 정장식 수용 사례」. 『장서각』, 21.
문보미. 2010. 「조선시대 관문서 관의 기원과 수용: 행이체계를 중심으로」. 『고문서연구』, 37.
김건우. 2012. 「규장각의 문서제도와 그 위상」. 『영남학』, 21.
조계영. 2012. 「『오경백편』의 선사와 규장각의 문서 행정」. 『한국문화』, 60.
강은경. 2014. 「고려초 문서행정의 구조와 부서간 문서전달」. 『한국중세사연구』, 39.
김웅호. 2017. 「조선초기 중앙군 운용 연구」. 서울대학교 국사학과 박사학위논문. 서울대학교 대학원.