

조선전기 관료의 임기제

: 주요 내용 및 운영 실태

김 렬

국문요약

공무원의 보직관리는 적재적소 배치를 실현함으로써 인적자원의 활용도를 높이려는 전략적 수단으로 간주된다. 조선시대의 보직관리제도는 『경국대전』에 의해 체계화되었는데, ‘임기제(任期制)’라는 하나의 큰 틀 속에서 순환보직제, 전보(승진·거관)제한제, 전문직위제 등의 요소를 포괄하고 있었다. 본 연구는 『경국대전』에 규정된 임기제의 주요 내용을 살펴보고, 『성종실록』에 제시된 사례들이 순환보직제, 전보(승진·거관)제한제, 전문직위제의 관점에 부합하는지 여부를 내용분석하였다.

본 연구의 분석대상으로 선정된 총 97건의 사례 가운데, 『경국대전』에 규정된 임기제의 ‘원칙 이행’은 56건, 이와 달리 ‘예외 인정’은 41건으로 나타났다. 특히 세 가지 관점별 임기제의 적용실태를 보면, 순환보직제의 ‘원칙 이행’은 28건(‘예외 인정’은 8건), 전보(승진·거관)제한제의 ‘원칙 이행’은 11건(‘예외 인정’은 28건), 전문직위제의 ‘원칙 이행’은 17건(‘예외 인정’은 5건)이었다. 이와 같은 분석결과는 순환보직제와 전문직위제의 취지는 상당히 구현되었으나, 전보(승진·거관)제한제의 취지는 제대로 실현되지 않았음을 보여준다.

따라서 조선시대의 임기제는 업무 숙달을 통해 행정의 전문성과 능률성을 높이기보다는 장기재임의 폐해를 방지하고 특정 관직의 구임을 위한 역할을 수행하는데 더욱 유용하였다고 판단된다. 이러한 분석결과가 도출된 이유는 당시 관직을 둘러싼 치열한 경쟁에 기인한 바가 크지만, 계급제의 공직분류체계에서 필연적으로 나타날 수밖에 없는 현상이라 할 수 있다. 그러므로 임기제의 성공적인 운영을 위해서는 순환보직제, 전보제한제, 전문직위제 등에서 나타날 수 있는 상충적인 요소들을 적절히 해결하는 것이 관건이 된다.

주제어: 임기제, 보직관리, 순환보직, 전보제한, 전문직위

I. 서론

어느 시기든 정부를 이끌어가는 가장 핵심적인 기능의 하나가 인사행정이다. 이는 정부의 가장 중요한 자산인 인적자원을 어떻게 활용하는가에 따라 정부활동의 성과가 좌우되기 때문이다. 특히 최근의 대형 재난을 포함한 공공문제의 대응에 있어서 정부실패의 원인이 인적자원을 효율적으로 활용하지 못한데 있다는 지적이 그것이다. 이에 따라 순환보직의 제한과 전문직위의 강화 등을 중심으로 하는 보직관리제도의 개편안이 마련되기도 하였다.¹⁾

조선시대에서도 보직관리가 인사행정의 중요한 과제였다. 각 관직에 적합한 인재를 등용하여 효율적으로 활용하는 것이야말로 왕도정치의 성패와 직결되는 것으로 여겨졌다. 이러한 사실은 인사 그 자체를 ‘정사(政事)’라 일컬을 만큼 중시하고 있었다는 점에서 잘 나타나고 있다. 따라서 당시의 보직관리는 정권의 존립과 지배적 권력의 배분을 위한 도구임과 동시에, 적재적소 배치의 원칙하에 인적자원의 활용도를 높이기 위한 전략적 수단이었다.

조선시대의 보직관리체계는 현재와 마찬가지로 순환보직제, 전보(승진·거관)제한제, 전문직위제 등을 그 주요 내용으로 하고 있었다. 순환보직제는 동일 관직에의 장기근무로 인한 권한집중 및 능력정체를 해소하기 위한 목적이었으며, 전보제한제와 전문직위제는 빈번한 인사이동으로 인한 전문성·능률성 저하를 방지하고 안정적인 직무수행을 기하기 위한 것이었다. 이들 제도들은 한편으론 상반된 목표를 추구하고 있지만, ‘임기제(任期制)’라는 하나의 큰 틀 속에서 상호 보완적인 관점에서 보직관리체계를 형성하고 있었다.

임기제란 임기, 즉 근무기간이 정해진 제도이다. 이처럼 근무기간의 설정이라는 점에서 보면, 조선시대의 임기제는 현행 임기제와 동일하다고 볼 수 있다. 하지만, 조선시대의 임기제는 특정 직위에 임기를 부여하지만, 현행 임기제는 특정 사람에게 임기를 부여한다. 또한 조선시대에는 관료가 정해진 임기를 마치면 그 신분이 종료되기도 하지만 대체로 다른 직위로 전보·승진이 이루어졌는데 반해, 현행 임기제에서는 해당 공무원이 임기를 마치면 그 신분관계는 당연히 종료하게 된다.

조선시대의 임기제는 과거 고려의 제도를 이어받았으며, 『경국대전(經國大典)』의 완비와 더불어 그 구체적인 내용이 체계화되었다. 『경국대전』 이후, 각 시대의 현실적인 요구를 반영하기 위하여 『대전회통(大典續錄)』, 『대전후속록(大典後續錄)』, 『수교집록(受教輯錄)』, 『전록통고(典錄通告)』, 『신보수교집록(新補受教輯錄)』, 『속대전(續大典)』, 『대전통편(大典通編)』, 『전율통보(典律通補)』, 『대전회통(大典會通)』, 『육전조례(六典條例)』 등이 간행되었다.²⁾ 이들 법전에 의해 임기제의 원칙이 수시로 변경되었지만, 각 법전의 임기제 관련 규정이 포괄적이지 못하여 그 전체 내용을 체계적으로 파악하기란 거의 불가능하다. 또한 이들 법전에 의해 임기제를 포함한 인사행정의 내용이 다소 변경되었지만, 조선시대가 계속되는 동안 『경국대전』의 근본체계는 그대로 유지되어 왔다는 견해가 일반적이다(김춘식, 2000: 187; 문정식, 2001: 159).

따라서 본 연구는 『경국대전』에 제시된 임기제의 주요 원칙과 내용을 살펴보고, 그것이 조선시대 인사행정의 실체에 있어서 어떻게 적용되었는가를 분석해보고자 한다. 조선시대 인사행정의 실체에 관한 자료는 『조선왕조실록(朝鮮王朝實錄)』에 의할 수밖에 없는데, 『경국대전』이 시행된 1485년(성종 16년) 이후의 『성종실록(成宗實錄)』에 나타난 사례를 바탕으로 임기제의 실제

- 1) 일반적으로 보직관리는 동일 계급(직급) 간의 수평적 이동을 말하지만(김중현 외, 2008: 101), 여기서는 ‘인적자원을 효율적으로 활용하기 위한 수단’이라는 측면에서 승진·퇴직 등을 포함하는 의미로 사용하고자 한다.
- 2) 조선시대에 간행된 법전들은 편찬 주체에 따라 관찬 법전과 사찬 법전, 위상이나 체계에 따라 대전(大典), 속록(續錄), 집록(輯錄), 통고(通考), 편고(便攷)·장고(掌攷) 등으로 분류할 수 있다. 조선시대 전체 기간에 걸쳐 최고의 권위를 지닌 법전은 육전체계에 따라 법조문을 분류해 만든 『경국대전』이다. ‘속록’류는 『경국대전』 반포 이후에 새로 시행된 법령을 추려 『경국대전』을 보완할 목적으로 만든 법전이다. 속록류의 간행 후에도 사회 변동에 따라 각종 수교(受敎)가 내려졌고 이를 축적해 간행한 법전이 ‘집록’류이다. 또 『경국대전』을 토대로 속록류·집록류를 수합해 시대 상황에 맞게 정리한 것이 ‘통고’류이며, 여러 관서에서 행정업무를 집행하는데 참조할 목적으로 편찬한 법전이 ‘편고(攷)류’이다(한상권, 1994; 홍순민, 1998: 169~172; 구덕희, 2002: 212).

운영실태를 파악하고자 한다. 이러한 임기제의 실태분석이 조선시대에 한정된 연구이지만, 향후 보직관리체계의 개선에 조그만 도움이 되기를 기대해 본다.

II. 조선시대의 관료체제

1. 관료체제의 정비

조선 건국 초의 정부체제는 태조 이래 세 차례의 개혁을 거친 후, 의정부(議政府)를 최고 관부로 하고 6조(六曹)를 기축으로 하는 중앙관제(中央官制)를 갖게 되었다.³⁾ 특히 세종(世宗)시대에는 유교이념에 합당하게 제반 인사규정을 개선하는 노력이 전개되었으며, 관제 조정에 이어 관계(官階)를 관직(官職)에서 분리 독립시켰다.⁴⁾ 이어 세조(世祖)시대에는 6조 중심의 체제를 강화하였고, 관료에 대한 인사관리상의 통제를 강화하면서 관사(官司)·관직(官職)·관계(官階)를 전면 재정비하였다.

이러한 세조의 관료체제 정비 노력은 『경국대전』체제로 이어졌다. 『경국대전』은 1397년(태조6년)에 반포된 『경제육전』에 기반을 두어 세조의 즉위 직후부터 그 편찬이 시작되었으며, 이후 지속적인 검토·보완이 이루어져 1485년(성종 16년)에 최종 집대성되었다. 『경국대전』은 6전(六典)의 정부체제에 따라 이(史)·호(戶)·예(禮)·병(兵)·형(刑)·공(工)의 6전(六典)으로 구성되어 있으며, 이들 중 인사행정에 관한 법규는 이전(史典), 예전(禮典), 병전(兵典) 등에 수록되어 있다.⁵⁾ 이와 같은 『경국대전』의 완성으로 조선의 관료체제가 큰 틀에서는 완비되었으며, 『경국대전』은 갑오경장에 이르기까지 인사행정뿐만 아니라 조선사회 전반을 ‘법에 의한 통치’로 확립시키는 계기가 되었다.

2. 관료체제의 주요 특징

1) 관직의 구조

관직(官職)은 관료제 내의 직위를 말하는데, 이는 다양한 기준에 따라 분류되었다. 먼저 관직에 부여된 직무의 내용에 따라 문관직(文官職)과 무관직(武官職) 혹은 동반직(東班職)과 서반직(西班職)으로 나누어졌다. 또한 관직은 근무지역에 따라 크게 경직(京職)과 외직(外職) 혹은 경관

3) 관제(官制)란 관사(官司)의 구성·임무 및 관리(官吏)의 배치·직무 등을 규정하는 것을 의미한다(법제처, 1966: 19).

4) 관직과 관계의 분리는 조선 건국과 더불어 지배층의 수가 늘어나게 되자 한정된 관직으로는 지배층을 포용할 수 없는 문제를 극복하기 위한 방안이었다(남지대 1993: 146). 즉, 관직은 그 수에서 제약이 있어 포용할 수 있는 규모가 한정될 수밖에 없었지만, 관계는 추상적이어서 보편성을 가질 수 있기 때문에 지배층은 물론 양인(良人)을 관료체제 내에 수용하여 사회를 통합하는 수단으로 활용될 수 있었다.

5) 이전은 국가를 통괄하는 관료제도에 관한 사항을 규정하고 있는데, 그 내용은 왕실, 중앙과 지방의 직제, 관료의 임면과 상벌 등에 관한 사항이다. 한편 예전에는 각종 의례 및 복식, 외교, 과거(科擧), 교육 등에 관한 규정이 수록되어 있으며, 병전은 무관의 관직과 품계, 무관임면, 병력관료 등에 관한 사항을 정하고 있다.

직(京官職)과 외관직(外官職)으로 구분되었다. 경직은 중앙관서의 관직을 의미하는데, 그 속에는 수도 한성부의 관직도 포함되었으나, 중앙관서의 관직이라도 잡직(雜職)이나 이서직(吏胥職) 등은 주로 제외되었다(한국법제연구원b, 1993: 232). 이러한 경직에 대비되는 관직명으로서 외직은 지방관서의 관직을 지칭하였다.

특히 조선의 건국과 더불어 사회통합의 차원에서 실직(實職) 이외에 상당한 수의 허직(虛職)이 존재하게 되었다. 실직은 실제 직무가 존재하는 관직을 의미하며, 이는 녹봉⁶⁾의 지급 여부에 따라 녹직(祿職)과 무록직(無祿職)으로 구분되었으며, 녹직에는 정직(正職)과 체아직(遞兒職)이 있었다(이성무, 1981: 124~125). 대개 정직은 사족(士族) 이상의 신분만을 임용하는 문·무관직을 의미하며, 이는 공(工)·상(商)·천첩자손(賤妾子孫) 등에게 부여된 잡직(雜職)⁷⁾에 상대되는 개념으로 사용되었다. 체아직은 중인(中人)이나 천인(賤人)의 경우도 있었지만, 대부분 문무양반관료의 임용전후 및 대기발령시 직무가 없는 자에게 녹봉을 배려하기 위한 관직이었다(이종일, 1986: 173; 한국법제연구원b, 1993: 240). 이와 달리 실제로 아무런 직무와 녹봉이 없는 명목상의 관직이 존재하였으며, 이를 허직이라 하였다. 허직에는 영직(影職)과 산직(散職)이 속하는데, 영직은階(品階)·司(所屬)·職(職位) 등 실직의 외형을 갖추고 있으나 직무와 녹봉이 없는 관직(법제연구원, 『대전회통』, 232)이며, 산직은階(品階)만 있고 司(所屬)·職(職位)이 없어 직무와 녹봉이 없는 경우를 지칭하였다.⁸⁾

또한 관직은 품계로의 편제 여부에 따라 유내(流內)와 유외(流外)로 구분되었다. 유내란 관직 중에서 품계로 편제되어 품계의 범위 내에 속한 관직을 의미하며, 문·무관직을 주로 지칭하였으나 은일직(隱逸職), 잡직 및 음직(蔭職) 등도 포함되었다(한국법제연구원b, 1993: 438).⁹⁾ 이와 달리 품계로 편제되지 않는 관직을 유외로 분류하였는데, 예컨대 내시부·액정서(掖庭署) 등의 관직이 여기에 해당되었다.

2) 관료의 등급

조선시대는 고려의 관제를 이어받아 상·하관계가 엄격한 계급제적 관료체제를 구축하였다. 관료의 등급은 관계(官階)라고 칭하며,¹⁰⁾ 이는 품(品)과 계(階)로 구성되기 때문에 품계(品階)라고도

6) 『경국대전주해』 후편의 광흥창(廣興倉) 조(條)에 따르면, 「米穀曰祿, 布帛曰俸(쌀과 곡식은 녹이고, 베와 비단은 봉이다)」.

7) 잡직은 각종 장공인(工匠)들이 독차지하는 자리로 내려왔으나, 이후로는 잡직이 거의 사라지다시피 하였다. 『경국대전』에서는 공조 외에 13개의 관서(교서관, 사설서, 조지서, 사옹원, 상의원, 사복시, 군기시, 선공감, 장악원, 소격서, 장원서, 액정서, 도화서)에 잡직규정이 있으나, 18세기에 편찬된 『속대전』에는 교서관·사복시·군기시·장악원의 4개 관서 외에는 잡직규정이 존재하지 않는다. 이러한 사실은 『대전회통』에서도 「元典雜職太半今廢『경국대전』에서의 잡직은 그 태반이 지금은 폐지」라고 적시되고 있다.

8) 영직과 산직은 직무와 녹봉이 없는 점에서는 동일하지만, 영직은 외형상 품계 이외에 관직이 있는 것처럼 보이지만, 산직은 품계만을 주는 경우이다(이성무, 1981: 151~153).

9) 은일직이란 산림(山林)에서 천거된 관직을 말하며, 음직이란 문음(門蔭)을 통해 진출(入仕)하는 관직이다(한국법제연구원b, 1993: 438).

10) 관계란 품계와 그 품계에 따르는 작위를 칭한다(고려대학교 민족문화연구소, 1975: 31). 18품 가운데 문관직 4품 이상은 ‘대부(大夫)’, 5품 이하는 ‘랑(郎)’, 그리고 무관직 2품 이상은 ‘대부(大夫)’, 3·4품은 ‘장군(將軍)」.

하였다. 즉, 품으로 큰 등급이 정해지고, 계는 품 내에서 등급이 세분화되면서 칭호가 정해지는 식으로 연결되었다.¹¹⁾ 품은 먼저 9개로 나누고 다시 각 품은 정(正)·종(從)으로 구분하였으므로 모두 18품이 원칙이었다. 또한 종6품 이상의 경우, 각 품에 상·하 구별을 위한 두 개의 자급(資級)을 두었기에 실제로 30개의 관계(官階)가 있는 셈이었다(곽효문, 1997: 226; 김춘식, 2000: 187~188).

이들 18개 품계 30개 자급 중 정3품 통정대부(通政大夫) 이상과 절위총장군(折衝將軍) 이상을 당상관(堂上官), 정3품 통훈대부(通訓大夫) 이하와 어모장군(禦侮將軍) 이하를 당하관(堂下官)이라 하였다. 당하관 중에서 종6품 선무랑(宣務郎) 이상과 병절교위(秉節校尉) 이상은 참상관(參上官) 또는 참내관(參內官), 정7품 무공랑(務功郎) 이하와 적순부위(迪順副尉) 이하를 참하관(參下官) 또는 참외관(參外官)이라 하였다.

이와 같은 정직(正職)의 관계체계와 달리, 잡직은 정6품 상·하, 종6품 상·하, 정7품, 종7품, 정8품, 종8품, 정9품, 종9품으로 모두 10개의 품계로 나누었다. 또한 토관직은 정5품에서 종9품에 걸쳐 각 1개의 품계를 지닌 총 10품계로 관계를 구분하였다.

이러한 품계는 관료의 등급인 동시에 관직에 임명될 수 있는 자격의 기능을 하였다. 대체로 관직에 정해진 품계와 같은 품계를 지닌 관료가 그 관직에 임용되는 것이 정상적이었다. 하지만 품계와 관직이 일치하지 않는 경우가 있었으며, 이와 같은 초계(越階)에 대해 일정한 한계를 정한 ‘행수법(行守法)’이 있었다. 예컨대 품계가 높은 자를 낮은 관직에 임명하는 경우는 ‘행(行)’이라 하였으며 그러한 관직을 행직(行職)이라 하였다. 반대로 품계가 낮은 자를 높은 관직에 임명하는 경우를 ‘수(守)’라고 하고, 그러한 관직을 수직(守職)이라 하였다.

Ⅲ. 조선시대 임기제의 주요 내용

1. 임기제의 의의

조선시대의 관직에는 일반적으로 임기가 정해져 있었다. 임기란 근무기간 혹은 재임기간을 의미하는데, 특정 관직에 정해진 임기가 만료되면 해당 관료는 승진하거나 다른 관직으로 옮기고 경우에 따라서는 관료신분이 종료되도록 규정하고 있었다.¹²⁾

5·6품은 ‘교위(校尉)’, 7품 이하는 ‘부위(副尉)’라고 하였다.

- 11) 『경국대전주해』 후편의 경관직(京官職) 조(條)에 따르면, 「官分等列曰品(품은 관을 나누고 등급을 배열한 것을 품.)이며, 「梯也, 言官有等列 如梯之有級也, 卽正從之品是也. 六品以上 每階二加(계는 사다리이며, 관에 등렬이 있는 것을 말한다. 이는 사다리에 계단이 있는 것과 같다. 곧 정과 종에 있는 것이 그것이다. 6품 이상은 매번 2개의 계를 더한다)」라고 하였다.
- 12) 『경국대전주해』 후편의 경관직(京官職) 조(條)에서 「改任曰遷(바뀌 임명하는 것을 일컬어 천)」이라 하고 있으나, 『경국대전주해』 후편의 성균관(成均館) 조(條)에서는 「遷, 登也. 轉, 移也(천은 오르는 것이며 천은 옮기는 것)」으로 정의하고 있다. 특히 승진과 관련된 용어로서 승품(陞品: 품이 오르거나 올리는 것), 가자(加資: 당상관의 자급을 처음 부여하거나 올리는 것), 승자(陞資: 당하관이 당상관의 자급에 오르거나 올리는 것), 가계(加階: 당하관의 계를 처음 부여하거나 올리는 것) 등이 있으며, 이들은 경우에 따라 서로 혼용하여 쓰이기도 하였다(한국법제연구원, 1993: 124, 178, 232; 윤국일, 2005: 117).

조선시대의 관료는 묘시(卯時, 오전 5~7시)에 출근(仕)하여, 유시(酉時, 오후 5~7시)에 퇴근(罷)하는데, 해가 짧은 겨울철에는 진시(辰時, 오전 7~9시)에 출근하여 신시(申時, 오후 3~5시)에 퇴근하는 것이 원칙이었다. 이러한 출퇴근 원칙에 의거하여 근무하는 하루를 사일(仕一)이라 하였으며, 각 관직에 정해진 근무일수를 사일(仕日) 또는 과기(瓜期)로 칭하였다.¹³⁾ 각 관직에 정해진 사일 또는 과기가 만료되는 것은 사만(仕滿), 과만(瓜滿), 개만(箇滿), 고만(考滿) 등으로 불리었다.

이처럼 관료의 근무기간은 실제로 출퇴근하여 근무한 기간이 원칙이었으나, 사실상 시무(視務)·휴무(休務)의 구분 없이 해당 관직에 임명되어 재직할 일수가 사용되었다. 이와 같이 통상적인 근무에 의한 근무기간을 원사(元仕)라고 하였으며, 이를 계산하는 방식에도 여러 형태의 예외가 있었다. 예컨대 관찰사·도사 및 절도사(節度使)·영장(營將)·우후(虞侯)는 임명일(拜辭日),¹⁴⁾ 수령·찰방 및 변장(邊將)은 임지(任地)에 도착한 날(到任日)로부터 기산(起算)하도록 규정하고 있었다.

이러한 원사와 더불어 근무일수를 가감(加減)하는 규정이 있었다. 통상적인 근무(원사) 외에 특별히 추가해주는 근무를 별사(別仕)라고 하였는데, 이는 공(功)이 있거나 업무가 가중(加重)한 경우에 주어졌다. 예컨대 내시부(內侍府)에서 읽은 책을 강론하여 성적이 매우 우수(通)하면 별사 2를 주고, 약간 우수(略通)하면 별사 1일 주며, 보통(粗通)이면 별사 반을 주고, 불량(不備)하면 오히려 원사에서 3을 감하였다.

이처럼 각 관직에 실제로 근무한 일수(元仕), 특별히 추가된 근무일수(別仕), 삭감된 근무일수(減仕) 등을 계산하여 해당 관직의 재임기간을 산출하는 것이 원칙이었다. 하지만, 실제 근무하지 않았음에도 근무일수를 계산해주거나 과거의 관직에 재임한 기간(前仕)도 통산해주는 경우가 있었다. 『경국대전』에서는 재임 중에 상(喪)을 당한 자, 이유 없이 관직에서 물러난 자(作散者), 언관(言官)으로 공죄(公罪)¹⁵⁾를 지어 관직에서 물러난 자가 다시 관직을 받은 경우에 그 전의 근무일수를 통산하도록 규정하고 있다.

2. 임기제의 적용대상

조선시대의 모든 관직은 원칙적으로 임기제가 적용되었다. 문·무의 경관직·외관직은 물론, 정직으로 분류되지 않은 잡직뿐만 아니라 무록직도 임기제의 대상이 되었다. 이러한 점에서 보면, 유내(流內)의 거의 모든 관직에 임기제가 원칙적으로 적용되었다고 할 수 있다.

하지만 그 원칙에도 예외가 존재하였는데, 대표적으로 당상관, 대간(臺諫), 체아직 등이 해당되었다(이종일, 1986: 177). 『경국대전』에 따르면, 종친부·의빈부·돈녕부 등 각 官司에서 1명씩을 제외한 관료 및 상서원의 직장(直長) 이하, 통례원의 상례(相禮) 이하, 사헌부와 사간원의 관료, 체아직을 받은 자는 근무일수에 제한이 없었다.¹⁶⁾ 또한 의정부·육조·한성부·승정원·장예원·홍문

13) 임기의 계산단위로는 일(日), 월(朔), 년(周年) 등이 활용되었다. 『경국대전주해』 후편에서는 900일은 30개월(「仕滿九百, 三十箇月也」), 450일은 15개월(「仕滿四百五十, 十五箇月也」), 360일은 12개월(「仕滿三百六十, 十二箇月也」), 720일은 24개월(「仕滿七百二十, 二十四箇月也」), 1,800일은 60개월(「仕滿一千八百, 卽六十箇月」)로 간주하였다.

14) 배사일이란 관료가 임명장을 받은 후 임금에게 숙배(辭朝)하는 날을 말한다.

15) 공죄란 직무를 수행하면서 실수 등으로 지은 죄로 개인적인 이익이 개제되지 않은 죄이다(정궁식 외, 2009: 46).

관·성군관·세자시강원의 당하관 및 각 도의 도사(都事)·수령에 결원이 생기면, 구임원을 제외하고는 비록 임기가 만료하지 않은 자라도 선발·임용이 가능하며, 사헌부·사간원에 결원이 있으면 구임원이라도 불구하고 언론에 강개한 자를 널리 뽑아 임용후보자로 추천(奏薦)하도록 하고 있었다.

이와 더불어 구체적인 관직을 적시하여 임기제의 예외로 삼은 경우도 있다. 의정부의 사인(舍人)에 결원이 있어 검상(檢詳)을 승진시키는 경우, 상서원(尙瑞院)의 직장(直長)을 승진시키는 경우, 통례원(通禮院)의 좌통례(左通禮)에 결원이 생겨 우통례를 승진시키는 경우에 근무일수를 따지지 않도록 하고 있었다. 또한 홍문관의 직제학(直提學) 및 승문원(承文院)의 교검(校檢)에 결원이 나면 근무일수와 무관하게 차례로 천전(遷轉)하는 제도가 마련되어 있었다.¹⁷⁾ 무반의 경우에도 중추부의 관료 중 1명, 훈련원의 정(正) 및 주부(主簿) 이상 가운데 1명, 도총부의 부장(部將) 이외에는 모두 근무일수를 따지지 않고 관직을 옮길 수 있으며, 선전관·검사복·내금위·공신적장·친군위·별사위·감사 등의 관직에 처음 임명된 사람은 근무일수를 계산하지 않도록 규정되어 있었다.

3. 임기제 하에서의 근무기간

각 관직에 대해 임기를 정함에 있어서 먼저 관직의 유형별로 대원칙을 마련해놓고, 개별 관직의 특성을 고려하여 다양한 예외를 구체적으로 적시하였다. 『경국대전』에 의하면 문·무 경관직의 경우, 「六品以上仕滿九百, 七品以下仕滿四百五十日遷官又加階」가 원칙으로 되어 있다. 즉, 6품(참상·참내관) 이상은 900일, 7품(참하·참외관) 이하는 450일이 차면 전보하고 승진한다. 또한 무록관(의정부 당하관 및 提學, 提檢, 別坐, 別提, 別檢 등)은 360일이 차면 녹관으로 임명된다(「無祿官 仕滿三百六十而敘」).

이와 달리 외관직의 경우, 관찰사·도사(都事)는 360일(1년), 수령은 1,800일(5년)이 지나면 교체(遞移)하는 것이 원칙이었으며,¹⁸⁾ 당상관 및 가족을 동반하지 아니하는 수령과 훈도(訓導)는 900일(2년 반)을 사만으로 정하였다. 무반인 절도사·우후(虞侯)·평사(評事)는 720일(2년), 가족을 데리고 가지 않는 첨절제사(僉節制使)·만호(萬戶)는 900일을 원칙으로 하였다.¹⁹⁾ 비록 토관직²⁰⁾의 경우는 경관직의 일반적인 기준을 적용하였지만, 잡직은 900일(「工典...仕滿九百加階...他司匠人同」), 경아전(京衙前)의 녹사는 514일(「錄事...仕滿五百十四加階」), 서리는 2,600일(「書吏仕滿二千六百...去官」)을 원칙적인 임기로 정하였다.²¹⁾

16) 『경국대전주해』 후편에 따르면, 종친부·의빈부·돈녕부·상서원의 직장(直長) 이하와 통례원의 상례(相禮) 이하는 긴요한 직무가 없으므로 근무일수가 차는 것을 기다리지 않고 같은 품계로 교체할 수 있다(「無緊關職掌, 故不待仕滿平遷」).

17) 이러한 「不計仕以次遷轉」 제도는 『대전통편』에서 폐지되었다.

18) 『속대전』에서는 당하관인 수령은 30개월, 당상관인 수령은 20개월, 변방의 수령은 1년이 지난 후에 다른 관직으로 천전이 가능하도록 변경되었다.

19) 『속대전』에서는 관찰사의 임기를 2년으로 정하였으나, 경기관찰사는 예외적으로 1년이었다. 이후 『대전통편』에서는 경기관찰사도 2년으로 통일하였으며, 평사는 1년, 영장(營將)·중군(中軍) 등은 24개월, 해서(海西)·삼남(三南)중군·감목관은 30개월이 되면 교체하도록 하였다.

20) 토관직이란 일부 지방의 토호들을 포섭하여 통치를 강화할 목적으로 평안도·함경도에 설치한 관직이며, 그 지역의 사림(吏屬, 즉 鄉吏)으로 임명하였다(고려대학교 민족문화연구소, 1975: 106).

21) 『경국대전』에서는 경아전을 녹사와 서리의 두 부류로 나누었으나, 녹사는 16세기 이후 없어지고 서리만 남았

이처럼 경관직·외관직·잡직·경아직 등 관직의 유형별로 원칙적인 임기를 정해 놓았지만, 개별 관직의 특성을 고려하여 해당 근무기간을 부분적으로 상이하게 설정하기도 하였다. 예컨대 종친부(宗親府)의 충의(忠義)와 낭청(郎廳)은 45개월(朔), 오위도총부(五衛都總府)의 도총관(都總管)·부총관(副總管)은 1년, 관상감(觀象監)의 명과명(命課盲)은 400일, 사역원(司譯院)의 훈도(訓導)는 900일, 선공감(繕工監)의 가관(假官)은 900일, 내수사(內需司)의 전회(典會) 이상은 514일로 정해져 있다. 또한 잡직에 속한 상의원(尙衣院)의 능나장(綾羅匠)은 600일, 사옹원(司饗院)의 색장(色掌)은 2,700일, 장악원(掌樂院)의 악사(樂師)·악생(樂生)·악공(樂工)은 1,200일, 장원서(掌苑署)의 별감(別監)은 1,800일, 액정서(掖庭署)의 별감(別監)은 900일이었다.

4. 임기제 하에서의 장기근속

임기제의 원칙에도 불구하고, 정해진 임기 없이 동일 관직에 장기간 유임하는 것이 제도적으로 인정되었다. 이렇게 장기근속하는 것을 구임(久任), 구임이 허용되는 관직의 관료를 구임관(久任官) 또는 구임원(久任員), 구임관이 속한 관청을 구임아문(久任衙門)이라 칭하였다.

구임제는 1425년(세종 7년)에 재정(錢穀) 담당부서와 지방 수령을 대상으로 처음 시행되었다(한국학중앙연구원, 한국민족문화대백과). 이후 1431년(세종 13년)에 들어 경관직에 확대·적용하게 되었으며(한국법제연구원b, 1993: 243),²²⁾ 1460년(세조 6년)에 이르러서는 30개 관사에 109명에 달하는 구임관이 존재하기도 하였다(한국법제연구원, 1993: 243~244).²³⁾ 하지만 장기재임에 따른 폐해가 나타나면서 그 수는 점차 축소되어, 경관직의 경우 27개 관사에 56명으로 『경국대전』의 이전(吏典)에 정해졌다.²⁴⁾ 구임관은 주로 제사·의례·외교·소송(訴訟)·군수(軍需)·회계·창고인 및 궁중사무를 관장하는 관청에 배치되었으며, 이들 관청의 서무·회계를 담당하는 직장(直長), 판관(判官), 주부(主簿) 등의 직위가 해당되었다.

구임관은 경험과 지식·기술을 축적하여 업무의 계속성과 전문성을 확보하고자 하는 것이었지만, 무기한으로 특정 관직을 담당하도록 할 수는 없었다. 따라서 재임하여 근무가 가능한 기간을 일반 관료보다는 길게 잡아 3년으로 하였으며(한국법제연구원, 1993: 244),²⁵⁾ 그 기간 안에는 교

다. 실제 『경국대전』에서 서리의 근무기간이 2,600일로 규정되어 있으나, 『대전회통』에서는 ‘『경국대전』(原)에서 서리의 근무기간이 3,600일로 되어 있다’고 규정하고 있다.

22) 『세종실록』 권 53-1, 세종 13년 7월 을축(乙丑).

23) 『세조실록』 권 21-17, 세조 6년 8월 을미(己未).

24) 예컨대, 장예원(掌隸院)의 사의(沙議) 이하 7명, 성균관의 직장(直講) 이상 1명, 승문원(承文院)의 교검(校檢) 이상 1명, 봉상시(奉尙寺)의 주부(主簿) 이상 6명, 사옹원(司饗院)·상의원(尙衣院)·사도시(司樂寺)·예빈시(禮賓寺)·사섬시(司贍寺)·사재감(司宰監)·장악원(掌樂院)·풍저창(豐儲倉)·광흥창(廣興倉)의 주부(主簿) 이상 각 1명, 사복시(司僕寺)의 판관(判官) 이상 2명, 군기시(軍器寺)의 주부 이상 2명, 내자시(內資寺)·내섬시(內贍寺)·제용감(濟用監)의 주부 이상 각 4명, 군자감(軍資監)의 주부 이상 8명, 선공감(繕工監)·관상감(觀象監)·전의감(典醫監)의 판관 이상 각 1명, 종묘서(宗廟署)·의영고(義盈庫)·장흥고(長興庫)의 직장(直長) 이하 각 1명, 양현고(養賢庫)의 주부 1명, 혜민서(惠民署)의 직장 이상 1명이다. 이 외에도 호전 및 병전 등에 구임으로 지정된 관직이 다수 있다.

25) 『문종실록』 권 8-7, 문종 원년 6월 을해(乙亥). 『속대전』에서는 「久任以三十朔爲限而如(구임은 30개월을 재임 한도로 정한다)」고 규정하고 있다.

체되지 않았고 심지어 그 기간이 경과하더라도 왕의 허가 없이는 이동시키지 못하게 하였다. 다만, 감찰(監察)·수령으로 승진(陞品)하는 관료 및 일반적으로 널리 골라서 임용(擇差)하는 곳(예: 사헌부와 사간원)은 재임기간에 구애받지 않도록 하였다.

IV. 조선시대 임기제의 운영실태

1. 실태분석의 관점 및 방법

1) 실태분석의 관점

조선시대의 임기제는 먼저 두 가지의 관점에서 그 필요성과 목적이 논의될 수 있다. 즉, 특정 관직에 일정기간 이상의 재임(在任) 혹은 근무를 배제하기 위한 것과 일정기간 동안의 재임·근무를 보장하기 위한 것이다. 이들 중 일정기간 동안의 재임을 보장하기 위한 임기제는 그 기간의 유무 혹은 장단(長短)에 따라 다시 두 가지 형태의 임기제로 구분이 가능하다.

첫째, 일정기간 이상의 재임을 배제한다는 측면에서 보면, 임기제는 장기간 근무로 인해 발생할 수 있는 폐해를 방지하기 위한 것이라 할 수 있다. 즉, 하나의 관직에 최대한 재임할 수 있는 기간을 설정함으로써 동일 업무에 대한 타성을 없애고 실권의 집중을 방지하려는 조치라고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 보면, 임기제는 순환보직제의 형태를 띠고 있으며, 정해진 임기가 만료된 이후 천진(전보·승진)이나 거관이 이루어졌는지 여부가 분석의 관점이 될 수 있다.

둘째, 일정기간 동안의 재임을 보장한다는 측면에서 보면, 임기제는 업무의 전문화를 촉진하기 위한 것이라 할 수 있다. 즉, 한 관직에 최소한 재임하여야 하는 기간을 설정함으로써 해당 업무에 숙달하도록 하여 행정의 전문성과 능률성을 제고하려는 조치라고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 보면, 임기제는 전보(승진·거관)제한제의 형태를 띠고 있으며, 해당 관직에 정해진 임기가 제대로 준수되었는지 여부가 분석의 관점이 될 수 있다.

셋째, 임기제가 전보제한제의 취지를 띠고 있지만, 여기서 더 나아가 보다 장기적인 재임을 유도하여 업무의 전문성과 계속성을 강화하려는 조치가 바로 구임제이다. 구임제는 주로 특정 관사(官司)를 대상으로 하면서, 해당 관사에 근무하는 일정 수의 관료 혹은 특정 관료에게 적용되었다. 이러한 측면에서 보면, 구임제는 전문직위제의 형태를 띠고 있으며, 정해진 구임의 원칙이 제대로 지켜졌는지 여부가 분석의 관점이 될 수 있다.

2) 실태분석의 방법

본 연구는 조선시대의 인사법제에 규정된 임기제가 실제 인사행정에서 구현된 정도를 분석하는데 그 목적이 있다. 앞에서 살펴보았듯이, 조선시대의 임기제는 순환보직제, 전보제한제, 전문직위제 등의 세 가지 관점에서 그 실태분석이 이루어질 수 있다. 조선시대라는 시간적인 한계로

인해 그 당시 작성된 문헌을 고찰할 수밖에 없다는 점에서 문헌연구방법의 대표적인 유형인 내용분석방법을 활용하고자 한다.

조선시대의 임기제가 실제 적용된 실태를 체계적으로 파악하는데 도움이 되는 문헌은 그리 많지 않다. 본 연구에서는 조선 태조로부터 철종에 이르기까지 472년간의 역사적 사실을 기록한 『조선왕조실록(朝鮮王朝實錄)』을 대상문헌으로 선정한다. 임기제의 실태분석은 그 대상이 되는 모든 관직별로 이루어져야 하지만, 『조선왕조실록』이 연·월·일 순서에 따라 편년체(編年體)로 기술되어 있어 개별 관직에 대한 체계적인 인사자료로서는 미흡한 수준이다. 따라서 본 연구에서의 내용분석은 『조선왕조실록』에 제시된 임기제 관련 사례로 그 대상과 범위를 제한하고자 한다.

특히 조선시대의 임기제가 인사행정의 기본법제인 『경국대전』에 의해 종합적으로 체계화되었다는 점에서 『경국대전』이 시행된 1485년(성종 16년) 이후를 분석대상 시기로 정한다. 『경국대전』이 시행된 이후 『속대전』, 『대전통편』, 『대전회통』 등에 의해 임기제의 원칙이 수시로 변경되었지만, 각 법전의 임기제 관련 규정이 체계적·포괄적이지 못하여 그 전체 내용을 파악하는데 한계가 있다. 또한 비록 이들 법전을 통해 임기제를 포함한 인사행정의 내용이 다소 변경되었지만, 조선시대가 계속되는 동안 『경국대전』의 근본체계는 그대로 유지되어 왔다는 견해가 일반적이다(김춘식, 2000: 187; 문정식, 2001: 159).

본 연구에서는 임기제와 관련된 ‘단어’를 분석단위로 삼아 해당 기사(記事)를 선정하고, 각 기사의 내용적 문맥을 분석한다. 임기제 관련 단어로는 과기(瓜期), 사기(仕期), 사일(仕日), 사수(仕數), 삭수(朔數), 개만(箇滿), 고만(考滿), 사만(仕滿), 구임(久任), 구근(久勤) 등 다양하다. 이들 단어로 『조선왕조실록』의 원문을 검색하여 총 1961건의 기사를 찾았으며, 이들 가운데 『성종실록』에서는 319건이 검색되었다. 특히 『경국대전』이 시행된 1485년(성종 16년)부터 1494년(성종 25년)까지의 『성종실록』에 있어서 임기제 관련 기사는 138건으로 나타났다. 이들 중 임기제 관련 규정의 내용을 단순히 기술하거나, 특정 사례에 관하여 논의가 이루어졌으나 그에 관한 결정이 적시되지 않은 기사도 있다.²⁶⁾ 또한 실록의 특성상 하나의 기사에 2개 이상의 사례가 제시된 경우가 있으며, 더욱이 하나의 사례에 대하여 2건 이상의 기사가 존재하는 경우도 적지 않다. 따라서 임기제 관련 규정의 내용이 단순히 기술된 기사와 임기제 관련 사례에 관한 결정이 적시되지 않은 기사를 제외하면, 임기제와 관련된 인사문제가 직접적으로 논의되고 그에 관한 결정이 이루어진 기사는 112건이었다. 이들 기사의 내용을 검토한 후 중복된 사례를 통합하여 최종적으로 97건을 분석대상으로 선정하였다.

2. 임기제의 실태 분석결과

『경국대전』에 규정된 임기제가 성종시대의 실제 인사행정에 적용된 실태를 분석한 결과는 <표>와 같다. 실태분석은 임기제의 취지에 따라 순환보직제, 전보(승진·거관)제한제, 전문직위제

26) 예컨대, 「議于領敦寧以上(영돈녕 이상에게 의논하라)」, 「其畢分揀以啓(분간하여 아뢰라)」, 「當考前例(전례를 참고하겠다)」, 「徐當發落(서서히 결정하겠다)」, 「未有回信(회신이 없다)」, 「上不答(상이 답하지 않았다)」, 「不報(답이 없다)」 등으로 마무리된 경우이다.

의 관점에서 이루어졌으며, 총 97건의 분석대상 가운데 순환보직제의 관점에서 논의된 사례는 36건, 전보(승진·거관)제한제의 관점에서 논의된 사례가 39건, 전문직위제의 관점에서 논의된 사례는 22건이었다.

각 관점별로 『경국대전』에 제시된 임기제의 내용이 실제 인사행정에 준수되었는지 여부에 따라 ‘원칙 이행’과 ‘예외 인정’으로 총 97건의 사례를 구분하였다. 즉, ‘원칙 이행’이란 임기제와 관련된 인사행정의 실제에 있어서 『경국대전』의 규정이 그대로 적용된 경우를 말하며, 이와 반대로 ‘예외 인정’은 『경국대전』의 임기제 규정이 실제에 그대로 적용되지 않은 경우이다. 본 연구의 분석대상인 총 97건의 사례 가운데 ‘원칙 이행’은 56건, ‘예외 인정’은 41건으로 나타났다.

〈표〉 임기제의 관점별 적용실태(『성종실록』상의 사례 일자 및 건수)

구분	원칙 이행	예외 인정
순환보직제의 관점 (36건)	[성종17년] 3/23 [성종19년] 1/20, 1/28, 4/18 [성종20년] 6/13, 7/9 [성종21년] 2/21, 2/25, 3/2 3/23, 6/21, 7/26 [성종22년] 1/4, 7/27, 8/23 9/24, 11/28, 12/16 [성종23년] 7/18 [성종24년] 1/8, 1/12, 1/23, 3/19 윤5/8, 윤5/28, 12/29 [성종25년] 5/18, 6/13	[성종16년] 6/16 [성종19년] 2/14 [성종20년] 10/4, 10/22 [성종21년] 7/7 [성종23년] 6/14, 7/22 [성종24년] 6/28
	28건	8건
전보(승진·거관) 제한제의 관점 (39건)	[성종17년] 1/29 [성종18년] 1/3 [성종20년] 1/5, 2/11, 4/11 [성종21년] 4/16, 7/26, 8/6 [성종23년] 1/3, 6/19 [성종25년] 10/23	[성종16년] 1/19, 1/27, 윤4/7 [성종17년] 1/29 [성종19년] 윤1/4, 10/1 [성종20년] 4/11, 4/12, 6/11, 7/19, 10/9 [성종21년] 1/12, 2/8, 7/24 [성종22년] 6/23, 7/10 [성종23년] 11/18 [성종24년] 1/4, 1/17, 1/23, 2/11, 7/27 [성종25년] 3/20, 6/13, 7/3, 7/8, 7/14, 10/23
	11건	28건
전문직위제의 관점 (22건)	[성종17년] 1/9, 3/27 [성종18년] 1/2, 2/14, 2/28 [성종19년] 윤1/1, 2/2, 4/18 [성종20년] 9/14 [성종21년] 6/21 [성종22년] 5/16, 9/7, 9/11, 10/19 [성종23년] 4/4 [성종25년] 1/4, 4/19	[성종21년] 3/25 [성종22년] 7/14, 7/27 [성종23년] 4/16 [성종24년] 12/29
	17건	5건
합계(97건)	56건	41건

‘원칙 이행’에 해당되는 사례는 주천(奏薦) 혹은 천전·거관이 된 사람의 관직에 대해 제기된 이의(異議)가 『경국대전』의 규정에 근거하여 수용 혹은 거부된 경우가 대부분이다. 『성종실록』에 제시된 예를 들면, 「《大典》之法如此, 豈可輕爲紛更?(『대전』의 법(法)이 그러한데, 어찌 쉽사리 어지러이 고칠 수 있겠는가?)」, 「載在《大典》, 不可輕改(『대전』에 실려 있으므로 쉽사리 고칠 수 없다)」, 「《大典》之法, 不可以一弊輕改(『대전』의 법을 한 가지 폐단 때문에 가벼이 고칠 수 없다)」, 「不可以一、二人之事而壞《大典》之法(한두 사람의 일을 가지고 『대전』의 법을 무너뜨릴 수는 없다)」 등과 같은 경우이다.

이와 달리 ‘예외 인정’에 해당되는 사례는 『경국대전』의 규정 자체를 배척하거나 선례(先例) 혹은 인물의 탁월함을 이유로 삼아 예외적인 결정을 한 경우가 대부분이다. 『성종실록』에 제시된 예를 보면, 「臣又考《大典》, 牴牾者頗多(『대전』을 상고해 보니, 서로 어긋나는 부분이 자못 많다)」, 「有例則擬望何害?(전례가 있다면 의망(擬望)한들 무슨 해로움이 있겠는가?)」, 「必擇人授之, 何拘於箇月也?(반드시 사람을 택하여 제수하는 것이니, 어찌 기간에 구애하겠는가?)」, 「且此人等雖日淺, 皆有用之才(비록 근무한 날은 얼마 되지 않았으나 모두 쓸 만한 재주가 있는 사람들이기 때문이다)」, 「可爲任事者, 今日不計仕滿, 隨器陞敘(일을 맡길 만한 자는 오늘날 사만을 헤아리지 말고 기량에 따라 올려 쓰라)」 등과 같은 경우이다.

1) 순환보직제의 적용 실태

조선시대의 임기제는 장기근무로 발생될 수 있는 폐해를 방지하기 위한 순환보직제의 취지를 띠고 있다. 이와 같은 순환보직제의 원칙에 따르면, 정해진 임기가 만료된 이후 천전(전보·승진)이나 거관이 이루어졌는지 여부가 임기제의 적용실태에 관한 판단기준이 된다. 즉, 정해진 기간이 만료된 이후 천전이나 거관이 반드시 이루어진 경우는 ‘원칙 준수’로, 이와 달리 정해진 기간이 만료되었음에도 천전이나 거관이 이루어지지 못하고 그 관직에 그대로 머물게 된 경우는 ‘예외 인정’으로 구분하였다.

순환보직제의 관점에서 임기제가 논의된 사례는 36건인데, 이들 중 ‘원칙 이행’은 28건이며 ‘예외 인정’은 8건으로 나타났다. ‘원칙 이행’과 ‘예외 인정’에 해당되는 각 사례의 건수를 비교해 보면, ‘원칙 이행’의 사례가 ‘예외 인정’의 사례보다 훨씬 많다. 이는 장기재임에 따른 폐해를 우려하여 『경국대전』의 규정을 엄격히 적용한 결과이며, 임기제가 지닌 순환보직의 취지를 구현하는데 상당한 노력이 있었음을 보여준다.

순환보직의 ‘원칙 이행’은 주로 무관직과 외관직에 나타나고 있다. 예컨대 위장(衛將, 성종 22년 1/4), 보충대(補充隊, 성종 17년 3/23), 부사(府使, 성종 19년 1/28, 성종 24년 윤5/8), 수령(성종 19년 4/18, 성종 20년 6/13, 성종 24년 1/12, 성종 24년 2/22), 지방 훈도(訓導, 성종 22년 7/27, 성종 25년 5/28) 등이 해당되었다. 이처럼 무관직과 외관직에 임기제가 보다 엄격히 적용된 이유는 실권이 집중되거나 대민관계에서 부정·부패의 소지를 방지하기 위한 조치라고 볼 수 있다. 그 대표적인 예로서 경원부사(慶源府使) 원중거(元仲矩)의 고만(考滿)에 대해 주민들이 상소하여 유임을 청한 사례(「仲矩考滿, 其民欲留之」, 성종 19년 1/28)와 이천부사(利川府使) 복승정(卜承

貞)의 고만에 대해 주민들이 상소하여 유임을 청한 사례(『利川府使卜承貞考滿當遞, 邑人上言請仍任』, 성종 24년 1/23)가 있는데, 이들 모두 앞으로의 폐단을 우려하여 유임을 허락하지 않고 순환보직을 강행하였다(『予慮後弊而不允』).

반면에 순환보직의 ‘예외 인정’도 다수 이루어졌는데, 이는 대체로 극히 불가피한 상황에 대처하기 위한 조치였다. 예컨대 흥년(성종 16년 6/16), 농사철(성종 19년 2/14), 흑한기(성종 20년 2/22) 또는 특정한 업무를 완료하기 위한 경우(성종 24년 6/28) 등이 해당되었다. 더욱이 제주목사(濟州牧使) 이종윤(李從允)의 고만에 대해 주민들의 상소(『今當考滿臨遞, 如嬰兒失乳母, 請仍任』, 성종 23년 7/22)를 받아 들여 그대로 유임시켜 순환보직의 예외를 인정한 사례도 있다(『從允果賢, 仍令留』).

2) 전보(승진·거관)제한제의 적용 실태

한편으로 조선시대 임기제는 업무의 전문화를 촉진하기 위하여 최소한의 일정기간 재임을 보장하는 전보(승진·거관)제한제의 취지를 지닌다. 이에 따르면, 정해진 임기가 만료되기 전에 전보·승진·거관이 이루어졌는지 여부가 임기제의 적용실태에 관한 판단기준이 된다. 즉, 사만이 된 후에야 비로소 천전이나 거관이 이루어진 경우는 ‘원칙 준수’로, 이와 달리 사만이 되지 않았음에도 천전이나 거관이 이루어진 경우는 ‘예외 인정’으로 구분되었다.

전보(승진·거관)제한제의 관점에서 임기제가 논의된 사례는 39건인데, 이들 중 ‘원칙 이행’은 11건이며 ‘예외 인정’은 28건으로 나타났다. ‘원칙 이행’과 ‘예외 인정’에 해당되는 각 사례의 건수를 비교해 보면, ‘예외 인정’의 사례가 ‘원칙 이행’의 사례보다 더 많다. 이러한 분석결과는 업무 숙달을 통해 행정의 전문성을 높이려는 『경국대전』상 임기제의 취지가 시행초기부터 인사행정의 실제에서 대체로 구현되지 않았음을 보여준다.

전보(승진·거관)제한의 ‘원칙 이행’은 특이하게 육조(六曹)의 정랑(正郎) 관직에 주로 나타나고 있다. 예컨대 성종 17년 1/29, 성종 18년 1/3, 성종 20년 1/5, 성종 21년 7/26, 성종 21년 8/6, 성종 23년 1/3 등의 사례가 여기에 해당된다. 정랑은 정5품 관직으로서 이·호·예·병·형·공조의 중견실무 책임자들이었다. 특히 조선시대에 들어 육조의 권한이 강화됨에 따라 정랑은 각 조의 실무를 장악하게 되었으며 대표적인 요직(要職)으로 간주되었다. 특히 동인(東人)과 서인(西人) 분당의 계기가 된 이조 정랑의 관직에서 보듯이(이근호, 2009: 179), 특별히 이들 관직에 대한 상호 견제의 심리가 강하게 작용하여 ‘원칙 이행’이 선호되었을 것으로 추측할 수 있다.²⁷⁾

반면에 전보(승진·거관)제한의 ‘예외 인정’은 오히려 보편화된 경향을 띠고 있는데, 대부분 인품·능력의 탁월함이 그 사유로 제시되고 있다. 예컨대 『然苟爲賢也, 何必拘於其法乎?(진실로 어진 사람이라면 어찌 그 법에 구애될 필요가 있겠는가?)』(성종 20년 4/12), 『體貌壯大, 年亦稍長, 可以任事(체모(體貌)가 장대(壯大)하고 나이도 들었으니 일을 맡길 만하다)』(성종 21년 1/12), 『性本慈祥, 勤謹奉公(성품이 본래 자상(慈祥)하고 공무(公務)를 성실하게 받들어 행하고 있다)』(성

27) 이근호(2009: 191)에 의하면 이조 정랑의 성종대까지 평균 재직일수는 278일로 나타났으며, 이는 유사 품계의 관직에 대한 평균재임기간에 비해 상당히 장기간이라 할 수 있다.

중 24년 2/11), 「如其愚也不可一日在職, 何待六期乎?(어리석다면 하루라도 관직에 있을 수 없는데, 어찌 육기를 기다리겠는가?)」(성종 24년 1/17) 등이 여기에 해당된다. 이와 같은 ‘예외 인정’은 전체적으로 관직을 둘러싼 치열한 경쟁에 따른 결과로 볼 수 있다. 즉, 건국과 더불어 지배층의 규모가 확대되고 관료등용제도의 다양화로 관직지망자의 수는 과잉상태에 있었는데(김춘식, 2000: 190; 조성택 외, 2010: 8~9), 이러한 관직의 수요공급상 불일치로 인해 전보(승진·거관)제한제의 ‘원칙 이행’은 상당히 어려웠을 것으로 짐작된다.

3) 전문직위제의 적용 실태

임기제가 일정기간 전보(승진·거관)를 제한하여 업무의 전문화 촉진하려는 취지를 띠고 있지만, 여기서 더 나아가 보다 장기적인 재임을 유도하여 업무의 전문성과 계속성을 강화하려는 조치가 바로 구임제이다. 이러한 관점에서 임기제는 전문직위제의 취지를 띠고 있으며, 정해진 구임의 원칙이 제대로 지켜진 경우는 ‘원칙 준수’, 그렇지 못한 경우는 ‘예외 인정’으로 구분되었다.

전문직위제의 관점에서 임기제가 논의된 사례는 22건인데, 이들 중 ‘원칙 이행’은 17건이며 ‘예외 인정’은 5건으로 나타났다. ‘원칙 이행’과 ‘예외 인정’에 해당되는 각 사례의 건수를 비교해 보면, ‘원칙 이행’의 사례가 ‘예외 인정’의 사례보다 다소 많다. 이는 특정 관직에 한하여 설정된 『경국대전』의 구임제 규정이 어느 정도 잘 준수되었음을 보여주지만, 한편으로 구임제의 취지가 무색할 정도로 그 이행이 지켜지지 않은 사례도 적지 않게 나타났다.

구임제의 ‘원칙 이행’은 구임원을 천전·거관의 대상에서 제외한 사례와 특정 관직에 구임원을 추가한 사례가 대부분을 차지한다. 전자는 특정 관직이 구임으로 이미 지정된 경우에 재임 구임원을 천전·거관시키려다 유임시킨 경우이며(성종 17년 3/27, 성종 18년 1/2, 성종 19년 윤1/1, 성종 21년 6/21, 성종 22년 5/16, 성종 22년 9/7, 성종 22년 9/11, 성종 22년 10/19, 성종 25년 4/19), 후자는 『경국대전』에 정해진 구임 관청에 구임직이나 구임원을 추가한 경우이다(성종 18년 2/28, 성종 19년 2/2, 성종 19년 4/18, 성종 20년 9/14, 성종 23년 4/4). 이처럼 구임제의 ‘원칙 이행’이 이루어진 이유는 구임직이 특정 관청(구임아문)에 한정되어 있었고, 주로 서무·회계 등과 같이 요직(要職)이 아니었기에 일반적인 관직경쟁의 대상에서 벗어났기 때문으로 볼 수 있다.

반면에 구임제의 ‘예외 인정’은 매우 특별한 사유에 한하여 이루어졌다. 예컨대, 늙고 병들어 맡은 일을 감당할 수 없거나(성종 21년 3/25), 전례(前例)가 있고 인품이나 능력이 탁월한 경우(성종 22년 7/14, 성종 22년 7/27, 성종 24년 12/29) 등이 해당되었다.

V. 결론

조선시대 관료체제하에서 관직은 일반적으로 임기가 정해져 있었다. 임기란 특정 관직에 재임할 수 있는 기간을 의미하는데, 정해진 임기를 채우면 관직을 옮기거나 품계를 올리고, 경우에 따라서는 관직을 떠나도록 규정하고 있다. 『경국대전』에 규정된 임기를 보면, 대체로 경관직에

서는 관직이 높을수록 장기적이며 낮을수록 단기적이었다. 이와 반대로 외관직은 관직이 높으면 임기가 단기적이고 낮으면 장기적이었다.

조선시대의 임기제는 순환보직제, 전보(승진·거관)제한제, 전문직위제의 취지를 띠고 있었다. 순환보직을 통해 일정기간 이상의 재임을 배제함으로써 장기근무로 발생할 수 있는 타성을 없애고 실권의 집중을 방지하려는 조치라고 볼 수 있다. 한편으론 임기제가 일정기간 동안의 재임을 보장하는 목적도 있다는 점에서, 해당 업무에 숙달하도록 하여 행정의 전문성과 능률성을 제고하려는 조치라고 할 수 있다. 이와 같은 전보(승진·거관)제한제의 취지에서 더 나아가 보다 장기적인 재임을 유도하여 업무의 전문성과 계속성을 더욱 높이려는 전문직위제의 취지도 지니고 있다.

본 연구는 이러한 임기제의 취지가 인사행정의 실제에 있어서 제대로 구현되었는가를 파악하고자 하였다. 즉, 『경국대전』상의 임기제가 실제 인사행정에서 적용된 실태를 순환보직제, 전보(승진·거관)제한제, 전문직위제의 관점에서 살펴보았다. 『성종실록』에 제시된 사례를 바탕으로 분석한 결과를 보면, 전반적으로 『경국대전』에 규정된 임기제의 ‘원칙 이행’이 어느 정도 이루어졌다고 여겨진다. 이는 『경국대전』이 반포·시행된 초기를 감안하면 당연한 결과로 간주될 수 있지만, 그 ‘예외 인정’의 사례도 적지 않은 점은 임기제 규정의 실효성에 다소 의문을 준다. 또한 세 가지 관점별 임기제의 운영실태를 보면, 순환보직제와 전문직위제의 취지는 어느 정도 구현되었으나, 전보(승진·거관)제한제의 취지는 제대로 실현되지 않았다고 볼 수 있다. 따라서 조선시대의 임기제는 업무 숙달을 통해 행정의 전문성과 능률성을 높이기보다는 장기재임의 폐해를 방지하고 특정 관직의 구임을 도모하는 역할에 더욱 충실하였다고 판단된다.

이와 같은 분석결과가 나타난 이유는 여러 가지가 있을 수 있지만, 무엇보다도 관직을 둘러싼 치열한 경쟁에 기인한 바가 크다. 조선시대 초기에는 건국과 더불어 지배층의 규모가 급격히 확대되었으며 관리등용제도의 다양화로 인해 관직 지망자의 수는 과잉상태에 있었다(김춘식, 2000: 190; 최성택, 2010: 8~9). 또한 당시는 철저한 신분사회로서 관직이 모든 권력과 부의 원천이었으며, 그 수를 무한정 늘일 수도 없었기 때문에 관직의 수와 관료의 수 간에는 상당한 괴리가 있었다(김춘식, 2000: 191). 이러한 상황에서 관직에 대한 경쟁은 치열할 수밖에 없었으며, 그로 인해 순환보직의 ‘원칙 이행’ 및 전보(승진·거관)제한제의 ‘예외 인정’이 불가피하였을 것으로 짐작된다.

임기제가 순환보직제, 전보제한제, 전문직위제의 취지를 지니고 있지만, 그것을 인사행정의 실제에 구현하기에는 상당한 어려움이 따른다. 특정 직위에 결원이 발생한 경우, 임기제의 원칙을 엄격히 적용하다보면 오히려 책임자가 배제되거나 결원보충이 아예 불가능할 수도 있다. 또한 순환보직의 원칙을 지키면서 전문직위제의 충실한 확립이 과연 가능할지 의문이 있을 수 있다. 따라서 임기제의 성공적인 운영은 순환보직제, 전보제한제, 전문직위제 등에서 나타날 수 있는 상충적 요소들을 어떻게 적절히 해결하는가에 달려있다고 할 수 있다.

참고문헌

- 고려대학교 민족문화연구소. (1975). 「국역 대전회통」.
- 곽효문. (1997). 정약용의 인사행정 개혁론. 『한국행정사학지』, 5: 219~241.
- 구덕희. (2002). 법전으로 역사읽기: 집록류 법전의 성격. 『역사와 현실』, 46: 197~213.
- 김 렬. (2014). 『인사행정론』. 박영사.
- 김우식. (2005). 조선시대 인사행정제도. 『한국행정학회 학술대회발표논문집』, 1~21.
- 김종현·김영희·이태구. (2008). 보직관리와 직무성과의 관계에 관한 실증적 연구. 『한국정책과학학회보』, 12(3): 99~120.
- 김중권. (2003). 조선조의 행정법제 특히 공무원법제에 관한 소고. 『토지공법연구』, 19: 555~580.
- 김춘식. (2000). 조선시대와 현대의 인사적체 해소방안 비교. 『한국행정사학지』, 9: 185~202.
- 남궁근·류임철. (2004). 공직의 전문성 제고를 위한 보직관리시스템 개선방안. 『한국인사행정학회보』, 3(2): 93~120.
- 남지대. (1996). 조선 건국초 인사관리제도의 성립. 『인문과학연구』, 5: 239~262.
- 문정식. (2001). 조선시대 인사행정제도에 관한 연구. 『한국행정사학지』, 10: 141~164.
- 법제처. (1965). 「속대전」.
- _____. (1966). 「육전조례: 이전편」.
- 윤국일. (2005). 「신편 경국대전」. 서울: 도서출판 신서원.
- 이강선. (1992). 조선조 관료제의 유교문화적 특성에 관한 연구. 『한국행정사학지』, 1: 131~146.
- 이광모·이재토. (2006). 전통적 인사행정원리에 관한 일고찰. 『한국행정사학지』, 19: 191~230.
- 이근호. (2009). 조선시대 이조전랑의 인사실태. 『한국학논총』, 31: 179~207.
- 이성무. (1981). 「조선초기양반연구」. 서울: 일조각.
- 이종일. (1986). 조선후기 양반관료의 임용·승진·전보 사례분석. 『제22기 발전정책과정이수자우수 논문(요약)』, 171~180.
- 정공식·田中俊光·김영석. (2009). 「역주 경국대전주해」. 한국법제연구원.
- 정구선. (1991). 조선전기 관리임용제도에 대한 일고찰. 『동국사학』, 25: 81~109.
- 조성대. (1994). 한국 인사행정제도의 사적 고찰. 『한국행정사학지』, 3: 89~108.
- 조성택·최연택. (2010). 고려와 조선왕조의 관리등용제도 변화 연구. 『한국행정사학지』, 27: 1~22.
- 최종연·김영만. (2005). 정약용의 인사행정개혁에 관한 연구. 『한국행정사학지』, 17: 1~34.
- 한국법제연구원a. (1993). 「경국대전」.
- 한국법제연구원b. (1993). 「대전회통 연구: 권수·이전편」.
- 한국법제연구원. (1995). 「대전회통 연구: 병전편」.
- _____. (1999). 「대전회통 연구: 호전·예전편」.
- 한상권. (1994). 조선시대 법전 편찬의 흐름과 각종 법률서의 성격. 『역사와 현실』, 13: 302~320.
- 홍순민. (1998). 조선후기 법전 편찬의 추이와 정치운영의 변동. 『한국문화』, 21: 165~205.
- 국사편찬위원회. 조선왕조실록 <http://sillok.history.go.kr/>

국사편찬위원회. 한국역사정보통합시스템 <http://www.koreanhistory.or.kr/>
한국학중앙연구원. 한국민족문화대백과사전 <http://encykorea.aks.ac.kr>²⁸⁾

김렬(金洌): 미국 Ohio State University에서 행정학 박사를 취득하고(논문: Urban Dynamics and the Role of Public Policy: An Analysis of Urban Hardship and Fiscal Institutions, 1992), 현재 영남대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 연구조사방법론, 지방재정 및 인사행정 등이 관심분야이며, 주요 저서로는 「연구조사방법론(2007)」과 「인사행정론(2014)」 등이 있고, 최근 논문으로는 “결혼이주여성의 문화접변에 대한 정책지원의 효과(2011)”, “재정분권이 경제성장에 미치는 영향: 메타분석을 통한 효과크기 검증(2013)”, “재정분권이 지역경제성장에 미치는 영향(2014)” 등이 있다(ykim@ynu.ac.kr).

〈논문접수일: 2015. 01. 02 / 심사개시일: 2015. 01. 23 / 심사완료일: 2015. 01. 23〉

Abstract

A Study on the Term System of Bureaucrats in the Chosun Dynasty

Kim, Yul

Position management is regarded as a strategic tool for the improvement in the effectiveness of human resources management. In the Chosun Dynasty, a term system was established in GyeongGukDaeJeon(National Governance Law of the Chosun Dynasty) for managing the bureaucratic positions of her government. Using 97 cases in the ChosunWangChoSillok(Annals of the Chosun Dynasty), this article analyzed the Chosun's term system in respect of the job-rotation system, the transfer-limit system, the professional position system. The findings show that the term system's objects for job rotations and professional positions were highly accomplished; its purpose for transfer limits was rarely adopted. Thus, it is concluded that the Chosun's term system seems to have been more effective in preventing the long-term placement of office rather than improving the administrative efficiency and professionalism.

Key Words: term system, position management, job rotation, transfer limit, professional position