

# 세종시대 어전회의에 나타난 의사결정과 소통의 역할

김기섭\*, 허경호\*\*

1. 들어가는 말
2. 집단의사결정에 관한 연구
3. 세종시대 어전회의와 국정운영체제
4. 세종의 의사결정방식과 소통의 역할
5. 맺는 말

## 〈국문초록〉

본 연구는 『세종실록』을 분석하여 15세기 조선의 르네상스를 일군 세종의 창조적 성과와 업적의 저력이었던 어전회의의 의사결정과 소통의 역할을 구란과 히로가와(Gouran & Hirokawa, 1983)의 이론틀에 입각하여 살펴본 것이다. 즉 질 높은 의사결정의 네 가지 필수요소인 문제분석, 목표설정, 대안확인, 대안평가를 기준으로 세종시대 어전회의의 의사결정 사안을 분석했다.

그 결과, 먼저 세종은 문제분석에 있어서 문제의 발생 원인과 상황 등 현실적 조건을 면밀히 검토하였다. 즉 기존 제도의 한계와 폐해를 분석한 뒤 대안을 찾는 과정을 밟았다. 둘째, 세종은 목표설정에 있어서 어떤

---

\* 경희대학교 국제스피치토론 연구소 연구원·언론학 석사

\*\* 경희대학교 언론정보학과 교수·국제스피치토론 연구소장(본 연구와 관련된 문의는 drhur@khu.ac.kr)

조치를 취하고 무엇을 달성할 것인지 객관적인 기준을 만들었다. 이 과정에서 신하들의 의견을 묻고 경청했으며, 토론을 통해 반대하는 신하들을 설득하는 등 절차를 마련하여 합리적인 의사결정의 토대를 만들었다. 셋째, 세종은 대안확인에 있어서 다양한 해결책을 찾는데 관심을 기울였다. 외교 및 국방 등 중요한 일일수록 신하들의 의견을 적극 참고했다. 마지막으로, 세종은 대안평가에 있어서 대안이 갖는 장단점을 분석하여 장차 발생할 수 있는 장애와 문제점을 점검하고 시험한 뒤 정책결정에 반영했다.

또한 세종은 의사결정과정에서 의제를 선정하고 숙의하고 때로는 직접 토론에 나서는 등 대안과 목표에 집중하는 축진의 소통 작용을 한 반면, 신하들은 매 사안마다 반대하는 등 방해 작용으로 일관했다. 축진과 방해 작용 외에도 논의를 원점으로 되돌리며 의사결정을 돕는 대응 작용도 나타나는데, 장기간의 정책 논의과정에서 찬반의견이 오가고 이를 재론하는 가운데 자연스럽게 나온 결과였다.

600년 전 세종처럼 놀라운 위업과 성과를 달성하려면 어떻게 해야 하는지를 규명한 이번 작업은 오늘날 한국적 회의문화의 전형을 찾는 단서가 될 것이며, 또한 세종과 신하들이 함께 일군 어전회의의 경험을 밝히는 일은 한국형 의사결정의 모델을 세우는데 도움을 줄 것이다.

**주제어** : 세종, 어전회의, 의사결정, 소통, 기능주의적 집단의사결정, 한국형 의사결정

## 1. 들어가는 말

세종대왕<sup>1)</sup>은 우리나라 역사상 가장 창 의와 혁신의 임금이자 거래의 스승으로서 사람들에게 알려져 있다. 5월 15일 ‘스승의 날’을 세종의 탄신일로 정한 것을 보아도 세종에 대한 우리나라 사람들의 존경의 정도를

---

1) 이 글에서는 앞으로 세종대왕을 세종으로 줄여서 표현하기로 한다.

집작할 수 있다. 실제로 우리의 역사에서 세종의 시대는 정치적, 사회경제적인 안정의 토대 위에 수준 높은 유교정치와 함께 민족문화를 꽃피웠던 시기였다(김영수, 2004; 최승희, 1994). 다시 말해, 정치, 학문, 문화, 과학, 군사 등 국정의 모든 분야에서 전성기를 구가했다(김영수, 2004). 이렇듯 비약적인 발전을 이룰 수 있었던 배경에는 세종의 위대한 인격과 천재적인 능력, 그리고 그의 소통능력에 힘입은 바 크다. 즉 신하들의 의견을 수용하고 이들의 재능과 열정을 하나로 결집시키고 시너지를 만들어 창조적인 업적을 달성한 것이다. 특히 어전회의에서 보여준 세종의 청정(聽政)은 조선시대에서 공론정치의 절정기를 만드는데 결정적인 역할을 했다(박성준, 2010).

『세종실록』를 살펴보면, 세종은 회의로 하루 일과를 꼼꼼히 채울 정도로 부지런한 임금임을 알 수 있다(32/2/17)<sup>2)</sup>. 거의 매일 조회를 받고 윤대를 통해 실무 관료들의 보고를 받았으며, 학술세미나 성격의 경연에 참석했다. 더욱이 뽁뽁하게 짜여진 회의 일정을 32년 재임 기간 내내 꾸준히 유지해왔다(24/6/16). 세종은 또한 개방적인 태도를 유지하여 회의에서 직급이나 지위가 낮은 관리들도 저마다 자신의 견해를 밝힐 수 있도록 하였고, 그러한 태도는 왕과 신료 그리고 백성들 사이에 상호 신뢰감을 형성하게 하는 계기를 마련해주었다(김영수, 2004).

세종이 즉위한 후 공식적인 첫 마디는 “의논하자” (즉위/08/12)였다. 독단적 국정 운영이 아닌 신하들의 의견을 적극 경청하여 반영하겠다는 의지의 표현이라고 할 수 있다. 세종이 밝힌 “의논하자”의 정신은 재임 기간 전반에 걸쳐 반영되는데, 한 예로 『조선왕조실록』에서 한자로 熟議(숙의)라는 단어를 검색하면 총 275건이 나온다. 이중 『세종실록』에 무려 88건이 등장한다. 반면 영조는 2건, 정조는 한 건도 검색되지 않는다. 세종이 신하들과 대화하고 토론하는 정치를 얼마나 선호했는지를 단적으로 보여주는 사례이다.

2) 이 표기는 세종의 재임기간(32년), 월(2월), 일(17일)을 가리키는 것으로 본 논문에서는 향후 줄여서 32/02/17로 표기한다.

그럼에도 대다수의 국민들은 세종의 위대한 공적은 잘 알지만, 정작 세종이 어떻게 국정을 운영하고, 회의하고 토론하여 창조적 성과를 도출해냈는지에 대해서는 모르는 사람이 많다. 그동안 세종에 대해서는 국어학, 역사학, 정치학, 경영학, 교육학, 음악학, 미술학 등 여러 분야에서 연구가 이루어져 왔지만 소통학 차원에서 접근한 연구는 거의 없었다(엄훈, 2004). 『세종실록』은 세종과 신하들이 치열하게 공방을 펼친 정책토론과 가치토론의 훌륭한 표본 사례이다(강태완·김태용·이상철·허경호, 2003). 그럼에도 불구하고 소통학, 토론학적 측면에서 체계적인 접근은 이루어지지 않았다.

서구식 회의와 토론문화는 이질적이고(엄훈, 2004) 우리의 전통적인 소통 가치관과도 차이가 많은 것이 사실이다. 한국인의 소통 행위는 이성 과 논리보다 감성과 직감에 중점을 두기 때문이다(이두원, 2002). 이제 우리의 가치와 정서에 맞는 회의문화와 의사결정에 대한 연구가 필요할 시점이 되었다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 소통학 차원에서 세종시대 국가운영의 핵심인 어전회의에서 세종과 신하들이 어떻게 질 높은 의사결정을 해왔는지 살펴보고자 한다. 이를 계기로 세종의 경험을 규칙화하고, 우리의 회의문화와 정체성을 이해하는 길잡이로 삼고자 한다.

## 2. 집단의사결정에 관한 연구

세종시대 어전회의는 소통학에서 소집단의 커뮤니케이션 특성과 매우 유사하다. 소집단은 구성원들이 공동의 목적을 공유하고, 상호의존적이며 서로에게 영향을 미친다. 마찬가지로 어전회의도 왕(리더)을 중심으로 의정부와 육조의 대신들이 공동의 목적을 위해 정책을 심의하고 결정하며, 상호작용을 통해 영향을 주고받는다. 또한 소집단이 약 20여명의 인원이 지속적인 소통을 유지하듯 어전회의 또한 특별한 사안을 제외하고는 참여 인원이 스무 명을 넘지 않는다. 뿐만 아니라 소집단은 집단 내

지위 고하에 따라, 집단의 응집력과 구성원의 배치에 따라 의사결정에 영향을 받는다. 세종시대 어전회의에서도 이와 다르지 않았다. 막강한 영향력을 행사하는 국왕과 신하의 영향력 차이로 인해 의사결정이 좌우되었고, 신하들은 침묵으로 일관하거나 대세를 쫓아 왕의 주장에 동조하는 경향을 보이기도 했다. 집단에서의 물리적 환경이 주는 영향 역시 어전회의에서도 동일하게 나타나는 특징이다. 왕과 신하가 앉는 위치가 정해져 있고, 신하들 사이에서도 지위와 서열, 역할에 따라 자리 배치가 달랐다. 따라서 이 같은 물리적 환경은 왕과 신하 사이에 심리적인 경계를 뒀으로써 회의 분위기와 소통에 적잖은 영향을 미쳤을 것으로 짐작된다.

이렇듯 집단 커뮤니케이션의 특징은 세종시대 어전회의에서도 똑같이 나타난다. 따라서 어전회의는 소통학의 집단의사결정과 동일선상에 놓여 있다고 할 수 있다. 다음은 소통학에서 연구되어 온 집단의사결정 모형의 개괄적인 흐름을 살펴본 것이다.

소통학에서 가장 오래되고 광범위하게 사용되는 의사결정모형은 존 듀이(Dewey)가 개발한 스탠더드 아젠다(Standard Agenda)이다(Hackman & Johnson, 2010)이다. 이 모형은 실용주의에 입각한 형태로 이후 기능주의적 집단 소통의 연구에 지대한 영향을 끼쳤다. 모형의 진행과정은 6단계로 구성되는데, 문제확인하기에서 시작하여 문제분석하기, 범주 개발하기, 가능한 해결방법 만들기, 해결방법 평가와 선택하기 및 해결방법 보완하기(Dewey, Hackman & Johnson, 2010에서 재인용)의 단계를 거친다.

의사결정에 관한 연구는 존 듀이에 이어 로버트 베일스(Robert Bales)와 오브리 피셔(Aubrey Fisher)가 바통을 이어받았다. 베일스는 일정한 과제가 있는 집단이 내부의 긴장을 극복하면서 어떻게 문제를 해결해 나가는가를 상호작용 모델에 입각하여 제시했고, 피셔는 집단 내에서 일어나는 언어적 상호작용에 초점에 맞추어 집단 결정이 일어나는 네 단계 소통, 즉 상황이해, 갈등, 출현 및 강화 과정을 연구했다(김우룡, 2001). 최근 너트(Nutt)는 다섯 단계의 이성적 또는 규범적 의사결정 모형을 발표했는데(Miller, 2008), 그의 의사결정과정은 형성→개념개발→세부화→평가→

실행이라는 단계를 밟는다.

그러나 집단의 의사결정과정에는 단계마다 심각한 오류가 발생할 가능성이 매우 높다. 그 오류는 의사결정과정에서 함정으로 작용한다. 당연히 이 함정을 피한다면 효과적인 문제해결과 의사결정에 도달할 수 있다. 어빙 제니스(Janis)와 제리 하비(Harvey)는 이 점에 착안하여 집단이 잘못된 의사결정을 하게 되는 원인을 연구했다(Hackman & Johnson, 2010). 어빙 제니스는 1972년 의사결정시 구성원들이 고려사항을 무시한 채 무조건적으로 동의하는 경향을 보인다는 점을 주장하면서 집단사고(Group thinking)이론을 발표했다. 그는 집단사고가 생기는 원인에 대해 시간의 압박, 집단의 고립, 같은 성향의 구성원 및 낮은 자신감 등을 꼽았다.

제리 하비가 발표한 잘못된 합의(mismanaged agreement) 이론은 자신의 경험을 토대로 의사결정 과정에서의 문제점을 제기한 것이다(Harvey, Hackman & Johnson, 2010에서 재인용). 이 이론은 집단 속의 개인은 집단에서 결정한 의견에 반대하면서도 겉으로는 아무 문제제기를 하지 않거나 혹은 동의하는 척하는 성향을 가리킨다. 따라서 의견이 일치하지 않았음에도 집단 구성원 간에 소통이 원활하지 않아 마치 합의된 것으로 받아들여지는 경우이다.

히로가와와 시어혼(Hirokawa & Scheerhon)은 집단이 좋지 못한 의사결정을 하는 요인을 정리하여 제시했다. 첫째, 선택을 결정하는 상황에서의 부적절한 평가, 둘째, 부적절한 목표와 목적의 확립, 셋째, 다양한 대안들에 관한 부적절한 평가, 넷째, 결점이 있는 정보로 기반을 세우는 것, 다섯째, 집단적 정보에 기초한 잘못된 추론이 그것이다(Miller, 2008에서 재인용).

이와 달리 구란과 히로가와(Gouran & Hirokawa)는 질 좋은 의사결정을 하기 위해서 소통의 역할이 중요하다고 보았다. 아울러 의사결정의 네 가지 기능을 수행할 때 집단의 성과가 높게 나타난다고 주장했다(Gouran & Hirokawa, 1983). 즉 집단 구성원이 양질의 해결책에 도달하기 위해 그들이 제시한 네 가지 기능은 첫째 문제분석, 둘째 목표설정, 셋째 대안

확인, 그리고 넷째 대안평가이다. 먼저 문제분석은 문제의 유무 파악에서부터 시작하여 문제의 크기, 원인분석을 포함한다. 목표설정은 당면과제에 대해 집단이 어떤 조치를 취할 것인지, 무엇을 달성할 것인지 객관적인 기준을 만드는 것이다. 대안확인에는 다양한 해결책을 마련하는 것이다. 대안이 많으면 많을수록 좋은 해결책을 채택할 가능성이 높기 때문이다. 마지막으로 대안에 대한 긍정적·부정적 평가는 해결책이 갖는 장단점 분석을 통해 효과적인 의사결정행위를 돕는다. 두 사람은 이 네 가지 요소를 효과적 의사결정의 필수 기능으로 불렀다.

또한 구란과 히로가와(1983)는 집단의사결정에서 세 가지 소통 기능을 제시했다. 즉 이들은 소통이 세 가지 방법으로 집단결정의 질에 영향을 미친다고 밝히면서 이를 촉진(promotive), 방해(disruptive), 대응(counteractive) 작용으로 설명했다. 먼저 촉진은 집단이 의사결정을 하는데 앞서 살펴본 네 가지 필수요소 중 하나에 주의를 집중하도록 함으로써 집단이 목표에 따라 움직이도록 하는 작용이다. 이와 반대로 방해는 네 가지 필수요소 수행능력을 다른 것으로 바꾸거나 지체시키는 작용이다. 즉 집단 구성원들이 해결책에 이르는데 휘방놓는 것이다. 대응은 방해로 인해 궤도에서 이탈한 상태를 다시 원래대로 되돌리려는 구성원의 상호작용이다. 구란과 히로가와(1983)에 따르면 촉진과 대응 작용은 성공적인 집단 의사결정에 도움이 되지만 방해 작용은 일반적으로 잘못된 집단의사결정을 초래한다고 보았다. 본 연구에서는 구란과 히로가와(1983)의 기능주의적 의사결정이론을 연구의 분석틀로 삼았다.

### 3. 세종시대 어전회의와 국정운영체제

#### (1) 경연회의(經筵會議)와 시사회의(視事會議)

세종시대의 어전회의는 크게 경연회의(經筵會議)와 시사회의(視事會議)회의로 나뉜다. 경연(經筵)회의는 일종의 학술세미나 형식의 독서토론으로 왕과 신하들이 함께 경사(經史)를 읽고 당면한 현안 해결에 대한

아이디어를 교환하고 토론을 통해 정책을 결정한다(이배용, 2009). 이와 달리 시사(視事) 회의는 국왕이 정부의 핵심부서로부터 보고를 받고 결재하는 공식적인 업무회의로, 왕은 의정부와 육조, 또는 승지 등 측근들과 협의하고 세세한 내용까지 직접 의논하고 토론하고 명령을 내리는 방식으로 운영된다.

조선은 유교이념을 바탕으로 건국된 왕조이다. 따라서 왕을 성군(聖君)으로 만들어 유교적 이상정치를 실현하도록 만드는 일은 조정에 몸담은 신하들의 중요한 과업이었다(김태완, 2011). 이를 위해 신하들은 군주의 통치능력을 배양하기 위해 제왕학의 산실로서 경연(經筵)을 제도화하고 국왕에게 이를 권고했다. 경서(經書)에서 정치의 원칙을 천명하고, 사서(史書)에서 정치의 실례를 제시한 것은 왕이 좋은 정치를 펴도록 하기 위한 목적이었다. 자연히 경연에서는 치도(治道)와 시정(時政)의 득실이 논의되었고, 당대의 석학들이 모이게 되어 왕이 정인(正人)과 현인(賢人)을 접견하는 기회의 자리가 되었다(이영래, 2000).

세종은 “경연의 모범생”(김태완, 2011, 191쪽)이라고 할 만큼 경연에 적극적인 왕이었다. 재위 기간 경연과 관련된 풍부한 기록과 기사가 이를 잘 말해 준다. 세종이 조선의 문치주의 기틀을 세우고, 유교적 문화의 전범을 완성하는데 크게 기여했다는 평가를 받는 것은(김태완, 2011) 경연에 기울인 세종의 노력과 깊이 연결되어 있다. 실제로 세종은 덕이 있는 국왕이 신하들의 보좌를 받아 백성이 잘 사는 사회[생생지락(生生之樂)]를 만든다는 유교적 이상에 충실했다. 즉위 직후부터 경연에 몰두했으며 경연을 주관할 부서로 집현전까지 따로 만들었을 뿐 아니라 경연관의 직제를 개편하고 경연청을 확충했다. 경연이 단순히 학문을 배우는 장이 아니라 임금과 신하가 허심탄회하게 만나서 학술과 정치를 연결하여 논의하는 중요한 국정 수행의 공간으로 만든 것이다.

세종은 경연에서 다양한 방식으로 자신의 생각을 표현하고 신료들과 토론했다. 때로 신하들의 스승으로서 공부 방법이나 강독 교재, 그리고 의제의 우선순위를 정하기도 했다. 그러나 대체로 토론을 즐기면서(낙어

토론(樂於討論) 16/4/11) 좋은 의견이 도출될 때까지 기다리는 입장을 취했다(박민아, 2007). 세종은 32년의 재위 기간 동안 월 평균 5회 경연에 참석했다.

시사회의는 조선시대의 정무회의로서 국가정책을 의결하는 최고의 자리이다. 시사는 다양하게 이루어졌는데, 조회를 제외한 조참, 상참, 윤대, 그리고 차대가 그것이다. 『경국대전』의 ‘예전(禮典) 조의(朝儀)’ 편을 보면, 상참, 조참, 윤대 등의 개념과 참여대상자 등이 세밀히 기록되어 있다. 상참(常參)은 모든 문무관리 2품과 참의(參議), 대언, 참총제, 대간원, 집현전 6품 이상과 의정부 사인(舍人), 육조 낭관(郎官)들이 매일 아침 왕을 배알하고 정무를 보고하는 것으로 규정해놓았다. 조참(朝參)은 매일 아침 상참에서 의정부와 6조 판서가 왕에게 정무를 보고하는 것으로, 태종 초부터 시작되었다.

윤대(輪對)는 왕이 매일 관청별로 4품 이상 문관, 2품 이상 무관을 직접 접견하여 의견을 듣는 제도이다. 세종 7년에 변계량(邊계량)의 제안(07/06/23)으로 처음 시작되었다. 윤대의 형식은 다섯 명 이하의 관리가 왕을 접견하는데, 1대 1 면담 방식으로 진행된다는 점이 특징이다. 따라서 왕이 현장 실무자인 하급관리들의 의견을 들을 수 있는 중요한 공론장 구실을 하였고, 무엇보다 하급관리들이 왕을 독대(獨對)할 수 있는 절호의 기회로 받아들여졌다. 따라서 한때 특정인을 참조하는 계제(階除)로 악용될 수 있다는 점이 제기되어 신하들 사이에서 폐지가 논의되었다. 그러나 세종은 윤대가 국왕에게 유익하고 사람의 어짊과 그렇지 못함을 판별하는 좋은 기회라는 점을 들어 이 제도를 유지한다. 그밖에 차대(次對)회의는 매달 여섯 차례씩 의정, 대간, 옥당들이 입시(入侍)하여 중요한 정무를 국왕에게 보고하는 회의이다.

## (2) 세종의 국정운영체제

세종시대의 국가운영의 기본틀은 육조직계제(六曹職啓制)와 의정부서

사제(議政府署事制)이다(최승희, 1994). 육조직계제는 왕권을 중심으로 모든 권력을 통일하고자 했던 태종이 당시 의정부의 권력 독점을 비판한 하연의 건의를 받아들여 제정하였다. 즉 의정부의 권한을 육조(六曹, 즉 이조, 호조, 병조, 형조, 예조, 공조)에 돌리고 모든 정무는 육조가 직접 왕의 재가를 받아 시행하도록 한 것이다. 요즘 식으로 말하면 대통령중심제와 유사하다.

세종은 부왕인 태종이 제정한 육조직계제를 18년 동안 유지하다가 옛 제도인 의정부서사제로 전환한다. 의정부서사제는 태조 대에 국정 전반을 논의하고 조정하는 최고회의기관인 도평의사사를 본 딴 것으로 정도전이 구상한 재상중심제와 비슷한 제도이다. 요즘으로 하면 의원내각제라고 할 수 있다. 의정부서사제는 왕의 관점에서 볼 때 왕권을 위협하고 무력화시키는 제도로 받아들여질 수 있으나 세종은 재위 18년(1436년)에 육조직계제를 폐지하고 의정부서사제를 복구시킨다. 의정부서사제로 전환한 이후 세종은 의정부 대신들과 보다 긴밀한 파트너십을 추구한다. 아마도 이러한 국정운영방식은 세종시대의 찬란한 문화와 정치를 일궈낸 원동력이었을 것으로 추정된다(최승희, 1994).

이상에서 살펴보았듯이 세종의 국정운영은 육조직계제 시기와 의정부서사제 시기로 나누어진다. 본 연구자들은 육조직계제 하의 태종 사후(4년 5월-18년 4월)부터 의정부서사제 아래에서의 첨사원 설치 이전(18년 4월-24년 7월)을 전후로 이루어진 어전회의를 중심으로 연구문제를 삼았다. 이 시기는 세종의 왕성한 국정운영과 창의와 혁신적 성과를 창출하는 때여서 질 높은 의사결정방식을 살펴보려는 본 연구의 목적과 일치한다고 판단했기 때문이다. 연구문제는 다음과 같다.

[연구문제 1] 수령고소금지법 개정 논쟁에 나타난 의사결정과 소통의 역할은 무엇인가?

[연구문제 2] 제1차 파저강 여진족 토벌논쟁에 나타난 의사결정과 소통의 역할은 무엇인가?

[연구문제 3] 공법 제정 과정에서 나타난 의사결정과 소통의 역할은 무엇인가?

#### 4. 세종의 의사결정방식과 소통의 역할

##### [연구문제 1] 수령고소금지법 개정 논의와 의사결정방식

수령고소금지법 개정의 핵심은 엄격한 유교의 신분제 사회에서 아랫사람이 윗사람을 고발하는 행위를 어떻게 볼 것인가와, 만약 백성들이 윗사람의 부정을 고발하지 못하도록 막는다면 이들의 억울한 사정은 어떻게 해소해줄 것인가로 압축된다. 즉, 강상(綱常)을 우선하는 사회윤리와 인정(仁政)을 중시하는 정치윤리의 충돌을 보여주는 대표적 사례가 수령고소금지법 개정이다. 13년이라는 긴 토론과 논쟁이 벌어진 데에는 이 법이 당시 사회문화의 주요 이슈였기 때문이다.

결론적으로 이 법의 개정과 관련한 의사결정은 왜 이 법이 개정되어야 하는가에 대한 필요성과 어떻게 고쳐야 할 것인가에 대한 객관적 기준이 제시되었으며, 또 대안을 찾으려는 노력과 함께 개정이 확정된 이후 신하들의 평가에서 잘 나타난다. 즉, 구란과 히로가와(1983)가 제시한 질 높은 의사결정을 위한 네 가지 필수요소를 다 갖추었다고 할 수 있다. 먼저 법 개정의 필요성은 지방 관리의 부정부패로 인한 백성들의 억울함을 어떻게 풀어주어야 하는가라는 문제제기에서 비롯된다. 이 법이 비록 아름답지만 현실과의 괴리로 인해 백성들을 괴롭게 한다는 세종의 법인식이 밑바탕을 이루고 있다. “억울하고 원통한 정을 펴 주지 않는 것이 어찌 정치하는 도리가 되겠는가.”(13/01/19) 세종은 이 문제를 해결하기 위해 두 가지 객관적 기준을 제시한다. 하나는 백성의 원망과 억울함을 풀어주는 것이고, 또 하나는 오판으로 인해 지방 수령이 처벌받지 않도록 하는 것이었다. 두 기준은 상충되는 부분이므로, 세종은 신하들과 부단한 토의와 토론을 벌인다. 허조로 대표되는 양반 사대부 세력들의 일관되면서도

끈질긴 법 개정 반대, 부왕인 태종이 만든 법을 고치는 데 따른 부담감 등이 장애요인으로 작용한다. 그러나 세종은 독단적으로 법을 개정하지 않고 신하들을 토론의 장으로 초대하여 공론화하고 스스로도 적극 논의에 참여하여 활력을 불어넣는다.

이와 함께 세종은 집현전을 통해 대안을 찾으려는 노력도 기울인다. 집현전에 명하여 과거 사례를 찾아보라는 지시가 그것이다. 결국 집현전이 원나라 때의 『지정조격』에서 아랫사람이 윗사람을 고발했던 전례를 찾아내면서 법 개정 논의에 전기가 마련된다. 세종은 과거의 법전에 백성들이 수령을 고소하는 법이 있다는 집현전의 보고를 받아 놀라움을 표시하며, 허조의 주장대로 법을 시행하는 것을 옳지 않게 여긴다:

지난 번에 허조가 말한 바는, 굶은 것을 바로잡으려다가 지나치게  
곧게 하는 것이니 시행하기에 적당하지 아니하다. (13/07/04)

세종은 “굶은 것을 바로잡으려다가 지나치게 곧게 되는” 폐해를 들어 백성이 수령을 고발하지 못하도록 법을 제정했지만 오히려 이 법이 백성의 뜻을 가로막고 수령의 오결을 정당화하는 결과, 즉 지나치게 곧게 하는 나쁜 결과를 가져왔다고 판단한다. 이에 지신사 안송선이 수령고소금지법은 “정치를 하는 체제가 아니”라며 거들자 세종은 “상정소의 결의를 기다린 뒤에 가부를 결정하겠다”고 말한다. 상정소는 지금의 태스크포스(Task Force)팀처럼 긴급하고 당면한 사안을 처리하는 임시의결기구이다. 상정소로 넘어간 사이 왕과 신하, 신하와 신하들 간의 토론은 계속 이어진다. 여전히 허조는 법 개정을 반대하는 입장을 고수하지만, 세종은 허조의 주장을 받아들이지 않는다(15/10/23).

세종 15년 세종은 당초 계획했던 두 가지 기준을 만족시키는 수령고소금지법 개정을 마무리짓는다. 일종의 절충안인 이 결정은 한마디로 백성이 억울함을 호소할 수 있게 하되, 관리의 재량권은 존중한다는 취지를 담고 있다:

지금부터는 다만 자기의 억울함과 원망을 호소하는 소장을 수리하여 바른 대로 판결하여 줄 뿐이고, 관리의 오판을 처벌하는 일은 없게 하여, 존비(尊卑)의 분수를 보전하게 하라. 그 밖의 아랫사람이 윗사람을 고소하는 것을 금지하는 일은 일체 <육전(六典)>의 규정에 의거하여 시행하라.(15/10/24)

세종이 하교를 상정소에 내려 보내자 도제조 황희·맹사성 등은 “교지(敎旨)의 취지가 진실로 타당하기 때문에 한 마디도 보탬 수 없다”며 찬성한다. 반면 허조는 “신이 원한 바는 원역을 호소하는 소장을 수리하지 말아서 상하의 구분을 전일(專一)하게 하고자 한 것”이었으나 “두 번 아뢰어도 윤허(允許)를 얻지 못하였으니 어찌할 수 없다”고 말한다. 놀라운 것은 허조의 태도 변화이다. 그 동안 계속 반대해 오던 허조가 이제 이 교지를 반포하신다면 “거의 중용(中庸)을 얻을 수 있겠다”며 절충안을 받아들인다.

세종의 절충안은 “정치적 판단에서 비롯된 타협”(박영도, 2006. 305쪽)이라고 보는 시각도 있다. 그 이유는 우선 백성들의 억울함을 푸는 기회를 주면서 동시에 지방수령들의 지방세력 장악력을 유지하는데 도움을 주었다는 것이다. 그리고 정국운영의 파트너인 조정관료 및 양반 세력들과 대립을 피하기 위해 필요했다는 분석이다.

한편 수령고소금지법 개정의 의사결정에서 소통의 역할은 다양하게 나타났다. 먼저 세종은 관료들의 부정부패사건이 드러난 이후 법 개정의 필요성을 강하게 제기하며, 적극적인 태도를 보인다. 이것은 소통의 기능 중 촉진 작용에 해당된다. 신하 중에서는 안송선이 촉진 작용을 맡고 있다. 정치의 도리는 아랫사람들의 뜻이 위로 올라가도록 하는 것이라는 안송선의 주장은 법 개정의 핵심논리로서 세종은 이를 우호적으로 받아들인다. 반면 허조는 자신만의 원칙을 고수하며 개정 논의를 방해한다. 수령과 아래 백성의 관계는 부자의 관계와 같으므로 고소가 허락된다면

아들이 아버지의 비리를 파헤치는 꼴이 된다는 점, 고려가 오랜 세월 지속할 수 있었던 비결은 신분질서가 반듯하고 아랫사람의 고소를 막았다는 점, 그리고 현행 법 제도로도 백성의 억울함을 해소할 수 있다는 점 등을 들어 법 개정을 반대한 것이다(표 1 참조).

허조와 달리 도제조 황희·맹사성 등은 긍정적인 평가를 내린다. 이는 개정된 법의 취지에 신뢰를 보여주는 것으로, 실행될 경우 실질적인 정치적 효과를 거둘 수 있을 것이라는 기대감을 나타낸 것이다. 두 사람의 소통 행위는 촉진 작용이라고 볼 수 있다.

표 1 수령고소금지법 논쟁 과정에서 나타난 기능지향성 상호작용 분석

요소 소통의 역할	문제분석	목표설정	대안확인	대안평가
촉진	세종·권진· 안승선	세종· 안승선 등	세종	세종·황희 ·맹사성·안승 선·집현전
방해	허조	허조·신상 ·정흠지	허조	×
대응	×	×	×	허조

×: 해당되지 않음

수령고소금지법의 개정 논의과정은 세 가지의 의사결정 특성을 보여주고 있다. 먼저 명확한 목표를 토대로 질 높은 의사결정방식을 추구했다. 앞에서 언급한대로 구란과 히로가와(1983)가 제시하는 네 가지 필수요소를 모두 만족시키고 있다. 둘째, 백성의 고통을 우선적으로 해소하는 방향으로 의사결정이 이루어졌다. 즉 백성이 나라의 근본이라는 민본주의(民本主義)를 내세워, 백성들의 억울한 사정을 해결하려고 노력했다. 마지막으로 세종은 이 법의 개정을 독단으로 처리하지 않고 절충안을 택하는 의사결정방식을 취했다. 신하들과 토의와 토론을 거쳐 이 문제를 해결했을 뿐만 아니라 촉진자(faciliater)로서의 역량을 발휘했다. 촉진자

는 문제에 대한 해법을 제시하는 사람이 아니라 집단의 구성원들로 하여금 스스로 해답을 찾도록 도와주는 역할이다. 세종은 토론을 통해 법 개정에 대한 찬성과 반대 이유를 명확히 보여줌으로써 제3의 해법을 도출할 기회를 제공했고, 반대하는 신하들의 마음을 움직였다. 세종의 절묘한 절충안은 고집불통인 허조마저 중용을 얻었다고 말하도록 만든 것이다. 따라서 수령고소금지법 개정 논쟁 과정에서 보여준 세종의 방식은 중용(中庸)의 의사결정방식이라고 할 수 있다.

## [연구문제 2] 파저강 여진족 토벌 논의와 의사결정방식

세종시대의 대외적·군사적 상황은 상당히 위협적인 변수로 가득 차 있었다. 세종 원년의 대마도 정벌 이후 남쪽의 큰 위협대상이었던 왜구는 그 세력이 약화되었으나 북방의 상황은 그렇지 못했다(노영구, 2008). 명 태조 주원장이 1393년에 중원대륙을 통일한 이후 만주지역은 여전히 여러 정치 세력들의 각축장이었다. 즉 만주 지역의 여진족인 오랑캐와 우디캐, 몽골족인 타타르부(동쪽)와 오이라트부(서쪽)가 서로 주도권 다툼을 벌이는 중이었다. 1403년 명나라는 여진족이 조선의 영향권에 들어가는 것을 막기 위해 조선의 입조(入朝)를 금지하고, 몽골족에게는 내부적으로 싸우도록 하여 힘을 약화시키는 양면정책을 구사했다. 그 후 오이라트부가 타타르부를 통합하면서, 이에 위협을 느낀 이만주 휘하의 여진족은 1424년(재위 6년) 압록강 변까지 밀려 내려왔다. 남쪽의 파저강(지금의 동가강) 유역에 자리를 잡은 이만주의 여진족은 처음에 조선과 우호적인 입장을 취하며, 조선 조정으로부터 적잖은 물품을 공급받아 갔다. 그렇게 그들은 조선의 울타리 역할을 자임해왔다.

그런데 1432년(세종 14년) 12월 초 이만주가 이끄는 파저강 여진족은 갑자기 돌변하여 조선 땅을 침범한다. 400여기의 기병을 이끌고 여연(閔延)·개원(開原) 등지를 쳐들어와 그곳 주민을 죽이고 납치해 갔으며 약탈을 자행한 것이다. 강계절제사 박초가 이 소식을 듣고 뒤늦게 군사를 거

느리고 추격하여 26명과 말 30마리, 소 50마리를 되찾아왔으나 전사자가 13명, 부상자가 25명에 이를 정도로 피해가 컸다. 세종은 신하들과 회의 끝에 마침내 토벌을 결정하고 실행에 옮긴다.

세종 15년 4월 10일, 최윤덕을 중심으로 강계 부근에 전군을 모으고 7개 부대로 나눈다. 1개 전술부대의 규모는 약 2천 명 선이고 전체 토벌 병력은 1만 5000여명이었다. 강계를 출발한 정벌군은 4월 19일 파저강 여진족을 급습한다. 결론부터 말하면 토벌은 대성공을 거둔다. 보름이 지난 후 최윤덕의 하례의 글(15/05/05)을 보면, 전투는 거의 일방적인 “조선측의 대승리”(이지강, 2006. 271쪽)였다. 동가강과 파저강, 즉 혼하(渾河) 일대를 소탕하는 9일간의 전투 끝에 183명의 여진족을 참살하고, 248명을 생포한다. 아군의 사망자는 4명이다. 혁혁한 전과에 비하면 아군의 피해는 그리 큰 것은 아니었다.

파저강 여진족 토벌에 관한 의사결정 또한 수령고소금지법 개정과 마찬가지로 질 높은 의사결정의 수순을 밟고 있다. 먼저 파저강 여진족을 토벌할 것인가 말 것인가에 대한 논의로 시작한다. 주장 이만주의 여연 침략에 대해 아무런 조치를 취하지 않으면 더 큰 근심거리가 될 것이라는 문제의식과 대마도 정벌처럼 무위를 보임으로써 후환을 없앨 수 있었다는 기대효과가 토벌을 정당화하고 있다. 조정의 신하들마다 조금씩 견해 차이가 있었으나 토벌이 필요하다는 점에는 모두 동의했다. 둘째 목표설 정단계에서 토벌이라는 목표가 정해진 뒤 세부적인 기준을 마련하고 있다. 목표를 달성하기 위해 필요한 조건을 정하는 찬반토론이 벌어진 것이다. 제1단계 회의에서는 여진족을 토벌하는 일을 중국에 알릴 것인가라는 의제로 신하 대 신하 간에 토론이 전개되었다. 2단계 회의에서는 실제로 여진족 토벌을 감행할 것인가 하는 논제로 찬반토론이 이루어졌다. 1단계와 차이가 있다면 왕과 신하 간에 토론이 진행되었다는 점이다. 세종과 허조 사이의 토론(15/01/18)에 이어 세종과 최윤덕 간에 토론(15/01/19)이 하루 사이로 열렸다. 3단계 회의는 토론보다는 토의에 가까웠다. 일종의 집단적 지혜를 모으는 방법으로 주어진 현안에 대한 방안을

강구하는 형태로 회의가 진행되었다(박현모, 2009).

파저강 여진족 토벌 결정에서 가장 눈에 띄는 부분은 대안확인단계이다. 토벌을 성공리에 수행할 수 있는 대안을 폭넓게 찾았다. 세종은 참석한 신하들로 하여금 다 진술하도록 했다:

임금이 장차 파저강 야인을 토벌하려고 대신에게 시험하고 하여,  
비밀히 의정부, 육조, 삼군도진무 등에게 저들을 접대할 방법, 죄를  
성토할 말과 토벌할 계책을 진술하게 하다.(15/02/15)

이 날 회의에 모인 조정 대신 23명은 자신의 입장을 정리하여 발표했다. 다양한 신하들의 의견은 의사결정의 선택 폭을 늘려줌으로써 최종적으로 토벌을 결정하는데 중요한 역할을 했을 것으로 보인다. 마지막으로 세종은 파저강 여진족 토벌 결정을 내린 뒤 토벌 전략을 꼼꼼히 체크하고 평가한다. 특히 토벌을 반대하는 신하의 의견을 존중하고 끝까지 경청한다. 이를 통해 토벌이 결정된 이후 문제점을 사전에 파악하고 해결하는 수순을 밟는다.

한편 파저강 여진족 토벌 결정에서 보여준 소통의 역할은 의사결정의 질을 높이는 데 기여했다. 세종은 토벌 논의의 시작부터 토벌이 결정되고 후속대책을 마련할 때까지 주도적으로 이끌었다. 이 과정에서 세종은 1인3역을 담당했다. 즉 사회자, 토론자 및 의사결정권자로서의 역할을 수행한 것이다. 토론의 안전을 제시하면서 동시에 토론자로서 자신의 뜻을 관철시켜 나갔다. 이에 반해 허조는 치밀한 반대논리로 토벌의 부당성과 부작용을 역설했다. 논쟁 상대가 왕이든 신하든 가리지 않고 흔들림 없이 반대 원칙을 고수했다. 영의정 황희는 허조와 다른 입장을 보였는데, 허조가 토벌을 반대하는 조용한 외교론을 강조했다면 황희는 적극적인 공세를 통해 무위를 과시하는 쪽을 견지했다. 화포의 사용에 대한 세종의 뜻에 동의를 표시한 점이 좋은 예이다. 그런 점에서 황희는 소통의 촉진 작용을 했다. 특이한 점은 대응 작용과 관련한 소통은 나타나지 않는데,

찬반으로 나뉘어 논쟁이 이루어졌기 때문이다(표 2 참조).

세종시대 제1차 파저강 여진족 토벌은 소극적 방비로 일관했던 조선 초기의 회유·동화정책과 달리 공세적 북방 안보정책으로 전환한 이후 최초의 성과인 셈이다(이지강, 2006). 무엇보다 토벌 결정 이전에 다양한 의제로 토론을 벌여 중지를 모으고, 토벌을 결정한 이후에는 철저한 전투 준비와 사전점검을 한 것이 성공요소이다.

결론적으로 파저강 여진족 토벌 결정과정에서 세종은 다사리식 의사결정방식을 취했다. 다사리란 민세 안재홍 선생이 주창한 개념으로 “‘다 말(숨)하게 하여’의 뜻을 가진 ‘다 사리어’ 혹은 ‘다 사리운다’와 그 말의 뿌리”(정운재, 1999. 26쪽)가 같다. 즉 다사리란 말 그대로 세종은 조정 대신 23명에게 토벌에 대한 저마다의 계책을 가감 없이 제시하도록 했다. 이때 제출된 신하들의 의견은 정책을 결정하는 중요한 열쇠가 되었고, 토벌에 앞서 사전 준비 및 예상 위험을 파악하고 대처하는데 긴요하게 이용되었을 것이다. 이와 같이 집단지혜를 활용한 의사결정은 ‘궁중 내 의론정치’를 통해 국가경영의 모든 일을 결정한 ‘세종형 상향 리더십’의 한 예이다(이지강, 2006). 따라서 파저강 여진족 토벌 논쟁 과정에서 보여준 세종의 방식은 다사리식 의사결정방식이라고 명명할 수 있을 것이다.

표 2 파저강 여진족 토벌 논쟁과정에 나타난 기능지향성 상호작용 분석

요소 소통의 역할	문제분석	목표설정	대안확인	대안평가
촉진	황희·최사강·권진 등	세종·황희 등	권진·황희·하경복 등	세종·황희·최윤덕 등
방해	신상·정초	허조·최윤덕 등	맹사성·허조·안순 등	허조
대응	×	×	×	×

×: 해당되지 않음

### [연구문제 3] 공법 제정 논의와 의사결정방식

공법 제정에 관한 논의는 세종 9년에 시작하여 세종 26년 전면적인 시행에 이르기까지 무려 17년에 걸쳐 진행된다. 장시간의 의사결정은 세종시대 공론정치의 특징이지만, 특히 민생에 직접적인 영향을 미치는 사안에 대해 집단 구성원들이 수궁할 때까지 공론화하는 과정은 필수 코스라고 해도 과언이 아니다.

공법은 중앙에서 파견된 조사관이 풍흉의 정도를 보고 세액을 매기는 손실답험법(損實踏驗法) 대신, 토지의 비옥도와 지역별 일기에 따라 국가에서 정한 일정액을 내도록 하는 소위 정액과세 제도이다. 이 법의 제정은 손실답험법이 가지는 한계와 폐해에 대한 문제제기에서 시작되었다. 손실답험법의 가장 큰 문제는 매년 답험관이 파견되면서 그들을 접대하는데 따른 민폐와 매년 실사를 통해 징수액을 결정하는 과정에서의 사사로운 감정의 개입, 그리고 매년 징수하는 세액의 변동폭이 커서 안정적인 국가재정을 운영하기 힘들다는 점 등이었다.

세종은 문제분석단계부터 손실답험의 문제점을 정확히 파악하고 있었으며, 공법은 이 문제를 해결하기 위한 대안이었다. 세종은 11년 11월 어전회의에서 만약 공법을 제정하게 되면 “백성들은 후하게 되고, 나라의 일은 간략하게 될 것”이라고 밝히고 있다. 세종은 이를 위해 목표를 설정하는데, 그 목표는 누구나 수궁할 만한 해법을 마련하는 것이었다. 세금 문제는 신분 고하를 막론하고 이해관계가 달린 첨예한 사안이다. 따라서 세종은 기득권층의 반발을 무마하면서 모두가 수궁하는 대안으로서 공법이 자리매김되기를 바랐다. 그래서 호조예다 “정부·육조와, 각 관사와 서울 안의 각 품관과, 각도의 감사·수령 및 품관으로부터 여염(閭閻)의 세민(細民)에 이르기까지 모두 가부를 물어서 아뢰게 하라”고 명을 내린다. 이른바 전국적인 여론조사를 통해 백성의 민심을 살피고, 기득권층의 반응을 보려 한 것이다.

처음으로 실시된 전국적 여론조사에서 찬성 9만, 반대 7만이라는 결과

가 나온다. 그러나 세종은 곧바로 공법을 시행하지 않는다. 또 다른 기준이 만족되지 않았기 때문이다. 그것은 백성들에게 미칠 영향이었다. 공법 제정으로 인해 백성들이 “공평하지 못하다는 한탄을 할까 염려”(26/01/10)한 것이다. 이 문제를 해결하기 위해 세종이 택한 방식은 신하들과의 토론이었다. 17년이라는 장시간에 걸쳐 공법이 매듭지어진 것은 백성들의 삶과 고충을 해소하려는 세종의 고민에서 비롯된 것이었다(이한, 2008).

대안확인단계에서 세종은 파저강 여진족 토벌 때처럼 신하들에게 공법의 문제점과 개선할 점을 진술하게 한 뒤 밀봉하여 아뢰도록 명한다. 그러나 공법 이외의 다른 대안은 찾고 있지 않다. 대신 공법이 전국적으로 시행되기에 앞서 경상도, 전라도 지역에 한하여 시험 시행하고 경과를 지켜보는 과정을 거친다. 실행에 앞서 공법이 갖는 긍정적, 부정적 측면을 살펴보는 과정은 반드시 필요하고 중요한 일이었다. 세종은 이 과정을 빼놓지 않고 실행함으로써 성공적인 의사결정을 하고 있다.

한편 세종은 공법 제정 논의에 주도적으로 참여한다. 적극적으로 신하들의 의견을 듣고 반대자를 설득할 뿐 아니라 지방으로 내려가는 수령들에게까지 공법의 유익함을 알린다. 소통의 촉진 작용을 하고 있는 셈이다. 반면에 의정부의 대신들은 방해로 일관한다. 공법보다는 기존의 손실담합법이 더 현실적이고 조선의 실정에 맞는다고 주장했다. 비록 손실담합이 폐단은 있지만 개혁을 통해 이 문제를 해결할 수 있다는 논지를 폈다. 대표적인 사람이 허조와 황희였다. 허조는 공법의 시행에 대해 “이익은 한두 가지도 되지 않는데 손해는 열 가지, 백 가지”라며 우려를 나타냈고, 황희 역시 “썩어 손상된 땅은 불가불 면세”대상인데, 만약 그렇게 하지 않으면 민생이 곤란해진다고 공법 시행의 부작용을 지적했다. 그러나 이들의 반대 주장은 기득권층을 대변한다기보다는 세종과 똑같이 공법이 백성들에게 미칠 부정적인 영향력을 염려하고 있다는 점에서 단순히 의사결정의 방해 작용으로 해석하는 것은 옳지 않다. 오히려 질 높은 의사결정을 위한 또 다른 방식의 촉진 작용이라고 해석하는 것이 더 정확하다고 본다(표 3 참조).

표 3 공법 제정 과정에서 나타난 기능지향성 상호작용 분석

요소 소통의 역할	문제분석	목표설정	대안확인	대안평가
촉진	세종	세종·안수산 ·이천 등	세종·황희 ·신개 등	세종·신개 ·안순 등
방해	신상·정초	황희·맹사성· 허조·이맹균 등	맹사성·허조 ·안순 등	×
대응	×	정인지·안지 등	정인지 등	×

×: 해당되지 않음

공법 제정 과정에서 나타난 의사결정의 특성은 앞서 언급한 대로 장기 간의 의사결정방식으로 결정되었다는 점이다. 세종은 각 단계, 즉 문제분석, 목표설정, 대안확인, 대안평가 등 구란과 히로가와(1983)가 제시한 단계를 실행함으로써 비록 오랜 기간이 걸렸지만 성공적인 의사결정을 수행했다. 뿐만 아니라 법 제정 과정에서 백성들에 끼칠 영향을 최소화하는 방향으로 결정되었다. 세종은 공법으로 인해 백성들이 공평하지 못하다고 한탄하는 것을 가장 염려했다. 따라서 세종은 백성들의 고충을 해소하기 위해 신하들과 토의와 토론을 벌였다. 그 결과, 찬반이 엇갈리는 속에서 적절한 절차를 거쳐 합리적이고 누구나 수용할 만한 해법을 도출했다. 여기서 적절한 절차란 1) 과거시험 문제를 통해 공법의 문제를 환기시키고, 2) 여론조사를 통해 민의를 묻고, 3) 신하들과 숙의하는 과정을 거치며 4) 상정소를 설치하여 절목을 마련하고 5) 경상도 전라도 양도에 시험 시행하고 6) 과학적 측량을 통해 땅의 비옥도와 흉풍년을 감안한 조세기준을 정하고 7) 전국적 시행으로 보급하는 등의 일련의 과정을 말한다.

세종의 이 같은 원칙과 절차는 반대하는 신하들을 동조자로 끌어들이고, 새로운 제도로 인한 불안감을 해소하는데 큰 도움이 되었다. 여기에 세종의 집단참여형 의사결정 유형이 더해지면서 정책의 완성도를 높이

는 한편 정책의 불량률을 줄일 수 있었다. 따라서 공법 제정 과정에서 보여준 세종의 방식은 원칙 중심의 의사결정방식이라고 할 수 있다.

## 5. 맺는 말

이상에서 살펴보았듯이, 세종의 의사결정방식은 기능주의적 의사결정의 필수요소를 모두 적용했다는 점에서 주목된다. 예컨대 [연구문제 1]의 수령고소금지법 개정 논의나 [연구문제 2]의 파저강 여진족 토벌 논의, 그리고 [연구문제 3]의 공법 제정 논의 모두 문제를 분석하고, 목표를 설정하고 대안을 확인, 평가하는 과정을 빼놓지 않고 거쳤다. 이러한 철저함은 성공적인 의사결정으로 이어졌고, 세종의 개혁적 성과로 자리매김 되었다.

특히 10여년이 넘는 장기간의 토론을 통해 정책을 입안하고 실행한 [연구문제 1]의 수령고소금지법 개정 논의나 [연구문제 3]의 공법 제정 논의는 단순히 법과 정책을 바꾸는 차원이 아니라 이로 인해 영향을 받을 백성들을 충분히 고려했다는 점에서 매우 의미가 있다. 이른바 중용과 원칙 중심의 의사결정방식을 추구한 것이다.

[연구문제 2]의 파저강 토벌 논의 과정은 다사리 방식을 활용하여 성과를 거둔 경우에 속한다. 조정 대신 23명 모두에게 토벌에 대한 전략과 계획을 진술토록 함으로써 토벌의 성공가능성을 높였다. 조정 대신들의 의견은 토벌의 사전 준비와 예상 위험을 파악하는데 유용하게 작용했을 것이며, 정작 토벌에 들어갔을 때 가이드라인 역할을 했을 것이다. 집단 지혜를 활용한 세종의 의사결정방식은 오늘날에도 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

또한 세종은 [연구문제 1]과 [연구문제 2], [연구문제 3]에서 보듯 공통적으로 촉진의 소통 작용을 보여준다. 문제를 제기하거나 의제를 설정하고, 논의에 활기를 불어넣는 데 매우 적극적인 입장을 취하고 있다. 한마

도로 논의의 중심에 세종이 자리하고 있다. 이 같은 적극적 소통 의지는 신하들을 변화시켜 15세기 찬란한 문화와 과학 업적을 쌓은 데 기여했을 것으로 미루어 짐작할 수 있다. 요약하면 세종의 소통 리더십은 창조적 성과의 밑바탕이라고 해야 할 것이다.

오늘날 회의는 기업과 국가에서 중요한 위치를 차지한다. 조직 구성원들의 힘을 결집하여 시너지를 창출하는 일이 급선무인 까닭이다. 그러나 실상 회의는 지루하고 귀찮으며 비생산적이고 결론 없이 끝나는 경우가 많다. 기업에서는 다양한 회의문화를 만들기 위해 노력하고 있으나 아직 성과는 미미한 수준이다. 이러한 문제의 원인에는 한국인의 정서와 가치를 중시하는 대신 효율만을 추구하는 서구식 회의문화의 영향도 적지 않을 것이다.

이제는 우리의 전통에서 우리식 회의문화를 찾는 일에 관심을 가져야 한다. 그런 점에서 신하들을 토론의 장에 초대하여 창의적인 의견을 내도록 한 세종의 의사결정방식은 대표적 표본이라고 할 수 있다. 반대의견을 끝까지 경청하고 집단적 지혜를 모아가는 세종의 상향식 의사결정방식은 정책의 불량률을 줄이고 효율성을 극대화하는 데 매우 유효하기 때문이다. 따라서 600백년 전 세종의 경험과 지혜를 되살린다면 정부와 기업, 조직이 요구하는 생산적 회의문화를 조성하는 데 길잡이가 될 것이다. 이 연구가 향후 한국형 회의문화와 의사결정방식에 대한 관심을 불러일으키고 연구를 촉진시키는 데 기여하기를 고대해 본다.

다만 본 연구는 연구 의의에도 불구하고 몇 가지 한계가 있다. 우선 세종시대 어전회의의 수많은 정책결정 및 의사결정 사례를 전부 망라하여 다루지 못했고, 어전회의 중 시사회회의에만 초점을 맞추어 분석이 진행되었다. 그리고 세종시대의 어전회의와 의사결정의 특성을 구명하려면 다른 왕조 또는 조선시대의 다른 국왕과의 비교 연구가 필수적임에도 연구 여건상 다루지 못했다. 무엇보다도 본 연구의 분석틀로 삼은 구란과 히로가와(1983)의 이론이 600년 전 세종시대의 어전회의 의제를 분석하는 이론틀로 가장 적합한지 의문의 여지가 없지 않다.

따라서 본 연구가 취한 의사결정 사례연구의 한계를 뛰어넘어 소통학 차원에서 다양한 회의 및 토론 절차나 순서, 진행방식 및 최종판단 등 의사결정 전반에 대한 후속 연구가 필요하다. 또한 세종과 세종시대뿐 아니라 조선시대의 왕들의 의사결정방식 연구도 이루어지기를 기대해본다.

전통시대의 회의 및 의사결정방식을 현대적으로 해석하고 재조명하는 일은 의미있는 일이다. 그중에서 15세기 세종이 당면한 현안 문제를 어떻게 분석하고 대안을 모색했으며 질 높은 의사결정에 도달했는지를 살피는 작업은 한국식 회의문화를 정립하는 데 시금석이 될 것이다.

- 『세종장헌대왕실록』 (1-19권)
- 강태완·김태용·이상철·허경호, 『토론의 방법』, 커뮤니케이션북스, 2003.
- 김영수, 「세종대의 정치적 의사소통과 그 기제」, 『역사비평』 제89호, 역사비평사, 2004.
- 김우룡, 『커뮤니케이션 기본이론』, 나남출판, 2001.
- 김태완, 『왕의 공부, 경연』, 역사비평사, 2011.
- 노영구, 「세종의 전쟁수행과 리더십」, 『오늘의 동양사상』 제19호, 예문서원, 2008.
- 박민아, 「세종의 경연운영방식을 통해서 본 교육지도성 연구」, 전남대학교 교육대학원 석사논문, 2007.
- 박성준, 「조선초 군신간 관계와 공론정치에 관한 연구」, 성균관대학교 박사논문, 2010.
- 박영도, 「세종의 유교적 법치-인정(仁政)과 법의 관계를 중심으로」, 『세종의 국가경영』, 지식산업사, 2006.
- 박현모, 「세종정부의 의사결정방식 구조와 과정연구-제1,2차 여진족 토벌사례를 중심으로」, 『동양정치사상사』 제8권 1호, 한국동양정치사상철학, 2009.
- 엄훈, 「조선 성종대 토론 문화 연구-유향소 복립 논쟁을 중심으로」, 『국어교육』. 한국어교육학회, 2004.
- 이두원, 「우리 커뮤니케이션 문화의 연구동향과 과제」, 『춘계학술대회자료집』, 커뮤니케이션학회, 2002.
- 이배용, 「미래를 여는 세종의 리더십」, 『제1회 세종학 국제학술회의 자료집』, 한국학중앙연구원, 2009.
- 이영래, 「태종과 세종의 경연운영과 정치적 의미에 관한 연구」, 이화여자대학교 석사논문, 2000.

- 이지강, 「세종의 공세적 국방안보」, 『세종의 국가경영』, 지식산업사, 2006.
- 이한, 『조선 아고라』, 청아출판사, 2008.
- 정운재 · 정재훈 · 부남철 · 유미림 외, 『세종의 국가경영』, 지식산업사, 2006.
- 정운재, 『다사리국가론』, 백산서당, 1999.
- 최승희, 「세종조의 왕권과 국정운영체제」, 『한국사연구』 제87호, 한국사연구회, 1994.
- Gouran, D. S. & Hirokawa, R. Y. "The Role of Communication in Decision-making Groups: A Functional Perspective", In M. S. Mander (Ed.), *Communications in transition*. New York: Praeger, 1983.
- Griffin, Em. *A First Look at Communication Theory*(5th ed.) Mc Graw-Hill. 2009. (김동윤 역, 『첫눈에 반한 커뮤니케이션 이론』, 커뮤니케이션북스, 2011.)
- Hackman, M. Z., Johnson, C. E. *Leadership: A Communication Perspective*, (4th ed.) Long Grove, IL. Waveland, 2004. (김영임 · 최재민 역, 『소통의 리더십』, 한국방송통신대학교출판부, 2010.)
- Miller, *Organizational Communication Theories: Approaches and Processes*", Wadsworth Publishing, 2003. (안주아 · 신명희 · 이희복 역, 『조직커뮤니케이션』, 커뮤니케이션북스, 2008.)

〈ABSTRACT〉

The Process of Decision Making and the Role of  
Communication in the Council of the Royal Presence  
during the Reign of King Sae-Jong

Kee-Seop Kim  
(Kyung Hee University)

Gyeong-Ho Hur  
(Kyung Hee University)

The purpose of this study was to explore the process of decision making and the role of communication in the council of the Royal presence during the reign of King Sae-Jong. I used an analytic framework of Gouran & Hirokawa's(1983) functional perspective on group decision making theory. There were the four essential components for high quality decision making. They were problem analysis, goal setting, alternatives identification, and alternatives evaluation.

Results showed that Sae-Jong proposed a vision and made his subjects share his vision. He also had solved problems and achieved goals by concentrating the capabilities and strengths of his subjects. In order for him to generate high quality solutions, he had gone through successfully the forementioned four critical process of decision making.

For internal affairs, through enduring debates and discussions, Sae-Jong had proposed solutions that everyone could accept. This process and procedure of the decision making acquired legitimacy and had made even the opponent

subordinates accept solutions. These long standing decision making over 10 years resulted from considering the impacts that new laws and systems would have on people.

For foreign affairs, the decision was made through the appropriate and prompt consultation process. King Sae-Jong had played a leading role in every decision making. After he presented the issues for an agenda, he had listened to the opinions of his subjects attentively. Sometimes he had become a debater and led the flow of the Toron (Korean word for debate). When he did not agree with his subordinates, he persuaded them personally. Among the three roles of communication in his decision making process, that is, the promotive, disruptive, and counteractive roles, he took the promotive communication role in which he had contributed significantly to solving the problem. Limitations and suggestions for future study were discussed thereafter.

**Key words** : King Sae-Jong, council of the Royal presence, decision making, functional perspective on group decision making theory, communication, promotive, disruptive, counteractive roles

논문접수일 : 11.15. / 심사기간 : 11.16~12.5. / 게재확정일 : 12.10.
--