고려시대 按察使의 기능에 대한 재검토*

- 군사 및 사법 기능을 중심으로 -

윤 경 진**

1. 머리말
2.『高麗史節要』명종 18년 3월 制書의 분석
3. 안찰사의 군사적 기능
  1) 報告와 安撫
  2) 지방군 調兵體系와 안찰사
  3) 안찰사의 '引兵' 기능과 지휘권 문제
4. 안찰사의 사법 기능
5. 맺음말

1. 머리말

안찰사는 고려 지방제도의 운영에 관련된 제 부문 중에서 비교적 일찍부터 연구자들이 관심을 가진 주제이다. '五道兩界'로 제시되는 고려의 지방제도에서 5도의 주류적인 운영 담당자가 바로 按察使였기 때문이다. 안찰사의 기능과 성격을 해명하는 작업은 고려 지방제도의 기본 속성을 이해하는 관건으로 인식되었다.

따라서 안찰사에 대한 이해는 파견 대상인 道에 대한 이해와도 맞물려 있었다. 道 및 按察使에 대한 초기 연구는 두 가지로 나뉜다. 하나는 고려의 도는 순찰 구역에 불과한 것으로서 고려 말까지 중간 행정 단위로 성립하지 못했다고

* 이 연구는 2012년도 경상대학교 발전기금재단 연구비재원으로 수행되었음(재단법인 경상대학교발전기금재단-2012-05).

** 경상대학교 사학과 부교수.

봄으로써 안찰사에 대해서도 순찰관 이상의 의미를 부여하지 않는 견해이다.[1] 다른 하나는 도의 장관으로서 안찰사의 기능과 중간 행정기구로서 도의 위상을 일정하게 인정하는 견해이다.[2]

이외에 안찰사 제도의 성립을 통해 고려 지방제도 성격을 규정하고자 한 연구도 있었고,[3] 근래에는 안찰사의 기능을 좀더 구체화시켜 탐구한 연구도 이루어졌다.[4] 이러한 연구를 통해 안찰사와 관련된 제도적 양상은 많은 부분이 설명되었다고 할 수 있다. 그리고 전반적인 연구 경향은 고려의 지방통치에서 안찰사의 기능이나 위상을 보다 적극적으로 인정하는 추세이다.

그러나 저간의 연구 경향을 보면 연구 시각이나 방법론적으로 다시 음미해야 할 부분 또한 발견된다. 곧 기존에 안찰사의 기능에 대한 설명이 다분히 피상적이고 비역사적인 면이 있다고 여겨지는 것인데, 구체적으로 지적한다면 다음과 같다.

첫째, 안찰사의 기능을 이해할 때 그것이 수령의 기능에 조응하여 포괄적으로 나타날 수 있다는 점을 충분히 고려하지 않고 있다는 점이다. 안찰사는 지방 통치의 핵심인 수령의 활동에 대한 포괄적인 감찰 기능을 수행하기 때문에 그의 기능은 수령의 기능에 연동되어 제시될 수 있다. 이런 경우 안찰사의 기능은 지방통치 전 부문에 걸치는 것처럼 보이지만, 실제로는 명분적이거나 부가적인 것일 수 있다.

따라서 이러한 사례를 가지고 곧바로 안찰사의 실질적이고 책임적인 기능으로 규정하는 것은 곤란하다. 근래 안찰사의 기능을 적극적으로 평가하는 것은 바로 이러한 맥락에서 나타난 결과로 생각된다. 이를 피하기 위해서는 안찰사의 기능과 관련된 기사를 세밀히 분석함과 아울러 그것이 지방통치의 담당자인 수령의 기능과 어떤 상관성을 가지는지 고려해야 할 것이다.

---

1) 河炫綱, 1962「高麗 地方制度의 一硏究(上·下)-道制를 中心으로-」『史學硏究』 13·14(1988『韓國中世史硏究』, 一潮閣에 재수록).

2) 邊太燮, 1968「高麗按察使考」『歷史學報』 40(1977『高麗政治制度史硏究』, 一潮閣에 재수록).

3) 金潤坤, 1985「麗代 按察使制度의 成立」『嶠南史學』 1.

4) 박종진, 2003「고려시기 안찰사의 기능과 위상」『東方學志』 122.

둘째, 같은 광역의 운영체계로서 기능이나 운영 원리가 중복될 수 있는 界首官과의 관계에 대해 구조적인 이해가 미흡하다는 점이다. 계수관은 현종 9년부터 확립되어 주도적인 광역 운영체계로 자리하지만, 안찰사는 고려 중기 이후에 감찰 체계로서 그 형태를 갖추게 된다. 따라서 적어도 안찰사가 제도적으로 확립되는 무신집권기 이전에 광역 운영체계는 대부분 계수관으로 귀속될 수밖에 없다. 또한 양자가 공존하는 시기에도 안찰사의 기능은 계수관과 보완적 관계로 운영되는 측면이 존재할 것이다. 안찰사의 기능을 논하는 과정에서 이에 대한 고려 또한 필수적이다.

셋째, 안찰사의 제도적 변천에 상응하는 기능 변화의 시차를 고려해야 한다. 감찰체계로 출발한 안찰사(提察使·按廉使)는 고려말 都觀察黜陟使로 개정되면서 지위가 일반 외관보다 상위로 올라감과 아울러 도 단위 행정체계의 중심으로 수립되며, 조선에 들어서는 그러한 면모가 더욱 확고해진다. 이 과정은 고려 지방제도의 운영에서 안찰사가 수행하는 기능이 확대 강화되는 데 수반되는 것이다.

이 때 기능의 확대 강화는 특정 시점에 일괄적으로 이루어지는 것이 아니라 각 부문이 서로 다른 추이를 보이며 정비되어 나가는 형태를 취하게 된다. 다시 말해 평면적 관점에서 안찰사의 기능으로 언급된 제반 사안들이 시간적으로 보면 각기 다른 시점에서 나타나기 시작한다는 것이다. 이것을 일괄적, 통시적으로 안찰사의 기능으로 귀속시킬 경우 안찰사의 역사성을 왜곡하게 될 우려가 있다.

이 논문은 위와 같은 문제의식에서 안찰사의 기능에 대해 재검토하려는 것으로서 세 가지 주제로 나누어 논의를 진행할 것이다.

우선 2장에서는 그간 안찰사 기능을 제시하는 핵심 자료인 『고려사절요』 명종 18년 3월 制書에 대해 검토할 것이다. 『고려사절요』는 『고려사』에는 수록되지 않은 기사도 포함하고 있어 『고려사』와는 자료의 계통이 달랐다고 지적되고 있으며, 그 자체로서 사료적 가치도 충분히 평가되고 있다. 그러나 본원적으로 양자에 모두 포함된 기사를 대비해 보면 『고려사절요』의 것이 축약된 형태로 된 것이 많다. 이 때 축약 과정에서 문맥이 바뀌거나 중요한 내용이 누락되고 표현이 달라지는 등의 문제가 생길 수 있다. 반대로 『고려사절요』의 한 기사가 『고려사』에서는 분산 기록되는 경우도 있다. 따라서 『고려사절요』의 사료를 이용할

때에는 반드시 『고려사』에서 해당 기사를 찾아 대조해 보고 그 원전을 기준으로 논의해야 한다.

이러한 지적에 비추어 명종 18년 3월의 제서는 『고려사절요』의 것을 그대로 이용해서는 안된다고 판단된다. 실제 이 제서는 여러 항목으로 구성된 것으로서 『고려사』에서는 9개 기사로 분산 수록되어 있다. 양자를 대비해 보면 『고려사절요』의 기사는 심한 축약과 함께 문맥에서도 변화가 있음이 발견된다. 따라서 안찰사의 기능을 제대로 이해하려면 『고려사절요』의 것을 그대로 사용해서는 안되며, 원 기사들과 대비하여 그 내용을 이해하는 것이 필요할 것이다.

3장에서는 안찰사의 군사적 기능에 대해 살펴볼 것이다. 지방에 파견된 수령이나 사신들의 직무 중에서 군사적 기능은 가장 적극적인 의미를 가진다. 안찰사의 기능을 적극적으로 평가하는 견해에서도 특히 군사적 기능을 강조하고 있다. 고려의 외관은 軍事道를 단위로 하여 일정한 군사적 기능을 수행하였다. 따라서 외관을 감찰하는 안찰사에게도 군사 부문에 관련된 기능이 나타날 수 있다.

그러나 '군사적' 기능이란 대단히 포괄적인 것이다. 여기에는 단순히 장수를 '감찰'하고 군사와 피해 백성을 '안무'하는 것부터 전란과 관련된 사항을 '보고'하는 것, 그리고 실제 군사를 '징발'하거나 직접 군사를 '지휘'하고 전투를 수행하는 것에 이르기까지 모두 '군사적' 기능으로 설명될 수 있다. 그러나 이들 기능은 통상적인 감찰 체계에서 수행되는 것도 있고, 적극적인 군사 활동으로 규정되는 것도 있기 때문에 안찰사의 기능을 설명함에 있어 이를 포괄적으로 다루는 것은 적절치 않다.

특히 고려에서는 외관을 중심으로 설정된 군사도와 별도로 계수관을 단위로 하여 이루어지는 광역 체계로서 '界軍'이 운영되고 있었다.[5] 이러한 운영이 전제되는 상황에서 안찰사의 역할은 이들과의 상관성 속에 조망되어야 할 것이다. 이에 안찰사의 군사적 기능은 안찰사 고유의 업무에서 비롯되는 '報告'와 '安撫'의 체계와 전란이라는 상황에 조응하여 구현되는 '調兵'과 '引兵'의 체계로 구성되며, 적극적인 군사 지휘를 그 기능으로 상정할 수는 없음을 논할 것이다.

4장에서는 안찰사의 사법 기능에 대해 살펴볼 것이다. 사법 기능은 외관이 주

5) 윤경진, 2004 「고려전기 界首官의 운영체계와 기능」 『東方學志』 126.

재한 獄訟을 再審하고 처리하는 과정을 말하는데, 이것은 당초 계수관이 담당하던 기능이었다. 이것은 비교적 이른 시기에 안찰사의 기능으로 수렵되는 것으로 판단된다. 각지의 외관이 행한 옥송을 재심하는 작업은 상주 외관인 계수관보다 관내를 순행하면서 형편을 살피는 안찰사의 활동과 부합하기 때문이다.

2. 『高麗史節要』 명종 18년 3월 制書의 분석

안찰사의 기능은 일차적으로 지방행정의 주 담당자인 수령에 대한 감독에 있다. 따라서 수령의 업무와 관련된 제반 분야는 모두 안찰사의 기능에 해당하기도 한다. 다만 수령의 기능을 전제로 그에 대한 감독을 수행하는 것과 해당 부문에 직접적인 기능을 수행하는 것은 다른 차원의 문제이다.

현재 연구에서 안찰사의 기능은 수령의 근무에 대한 규찰과 보고, 민생 현황에 대한 보고와 대책 건의, 사법행정에 대한 감찰, 군사 지휘, 조세 징수 관여, 구휼을 비롯한 기타 업무 등으로 열거되고 있다. 이 내용은 감독 차원의 기능이 아니라 보다 적극적이고 실질적인 기능으로 제시되고 있다. 이처럼 기존 연구에서 안찰사의 기능을 적극적으로 평가하는 데는 다음 자료가 토대가 되고 있다.

> 百姓은 곧 國家의 根本이다. 朕은 그들이 安土樂業하기를 바라기에 朝臣을 보내 근심을 나누고 교화를 베풀었다. 요즘 듣건대 守令이 公事로서 급하지 않은 일을 이유로 侵漁하고 勞擾하여 백성이 폐단을 감당하지 못하고 流移 逃散하면서 溝壑에 구른다고 하니 朕은 매우 민망하다. 兩界兵馬使와 五道按察使로 하여금 ㉠ 民間의 利病을 둘러보고[咨訪民間利病], ㉡ 수령의 賢否를 黜陟하며[黜陟守令賢否], ㉢ 寃獄과 滯獄을 살펴 다스리고[審治寃滯], ㉣ 농상을 권면하며[勸課農桑], ㉤ 군사를 무휼하고[撫恤軍士], ㉥ 호강을 억제하며[摧抑豪强], ㉦ 세공 외에 貢獻하는 물건은 모두 폐지케 하라.[6]

6) 『高麗史節要』 권13, 명종 18년 3월 "百姓 乃國家根本 朕欲其安土樂業 故遣朝臣 分憂宣化 近聞守令 因公事不急之務 侵漁勞擾 民不堪弊 流移逃散 轉于溝壑 朕甚愍之 其令兩界兵馬使 五道按察使 咨訪民間利病 黜陟守令賢否 審治寃滯 勸課農桑 撫恤軍士 摧抑豪强 除歲貢外貢獻之物 一切罷之"

위의 자료는 명종 18년 3월에 내린 制로서 『고려사절요』에 수록된 것이다. 이에 따르면 안찰사의 기능은 민정 탐방과 수령에 대한 黜陟이라는 기본 기능 외에 사법, 권농, 군무, 수취, 사회통제에 걸쳐 매우 포괄적이고 강력한 것으로 인식된다. 이 자료를 토대로 동일한 범주로 유추될 수 있는 사례들을 제시함으로써 안찰사의 기능이 적극적으로 제시된 것이다.

그러나 위의 자료를 문맥 그대로 해석하기에 앞서 유의할 점이 있다. 곧 『고려사절요』의 기사 중에는 원전의 자료를 압축적으로 정리함으로써 경우에 따라 원전의 내용과 달리 이해될 여지를 남기는 것이 있다는 사실이다. 이런 경우 『고려사』의 기사와 대조하여 그 내용을 명확하게 파악하는 작업이 우선해야 한다.

위의 기사 또한 그 원전에 보다 가까운 것으로 파악되는 내용이 『고려사』 志의 여러 항목에서 발견된다.[7] 이들 항목은 공통적으로 명종 18년 3월의 制로 되어 있는데, 아래에서는 각 항목들을 『고려사절요』 명종 18년 3월 制書 기사(이하 '절요 기사'로 약칭함)와 대비하여 확인하기로 한다. 그리고 이에 대비하여 제시되는 『고려사』 지의 기사들은 각 출전 조항을 인용문 서두에 밝혀 구분하였다.

(1) 選擧志 選用監司 : 百姓은 곧 國家의 根本이다. 朕은 그들이 安土樂業하기를 바라기에 朝臣을 보내 근심을 나누고 교화를 베풀었다. 요즘 듣건대 守令이 公事로서 급하지 않은 일을 이유로 侵漁하고 勞擾하여 백성이 폐단을 감당하지 못하고 流移 逃散하면서 溝壑에 구른다고 하니 朕은 매우 민망하다. 兩界兵馬使와 五道按察使로 하여금 관리의 다스림을 순찰하여[巡察吏理] 覈實을 기하고, 各官 員吏의 廉貪과 勤怠를 상세하게 순문하라[精究巡問]. 조금이라도 백성을 침탈하고 뇌물을 받거나 공무를 빙자하여 사리를 채우거든 두루 알아보고 사실을 조사하여[遍問驗實] 죄로써 貶奏하고[以罪貶奏], 淸白하고 절의를 지키며 이익을 일으키고 해를 제거하며 獄訟을 공평하게 판결한[獄訟平決] 자는 공으로써 褒奏하라[以功褒奏].[8]

---

7) 『고려사』의 기사도 문맥으로 볼 때 원전의 내용을 그대로 전재한 것은 아니며, 일정하게 축약된 것으로 판단된다.

8) 『高麗史』 권75, 選擧3 選用監司 명종 18년 3월 "百姓 乃國家根本 朕欲其安土樂業 故遣朝臣 分憂宣化 近聞守令 因公事不急之務 侵漁勞擾 民不堪弊 流移逃散 轉于溝壑 朕甚愍之 其令兩界兵馬使 五道按察使 巡察吏理 期於覈實 各官員吏 廉貪勤怠 精究巡問 小有割民受贈 憑公自利 遍問驗實 以罪貶奏 其有淸白守節 興利除害 獄訟平決者 以功褒奏"

위의 기사는 選擧志 選用監司 조의 것으로, 서두에서 五道按察使를 언급한 부분까지는 절요 기사와 동일한 문구이다. 그런데 그에 이어지는 내용, 곧 병마사·안찰사에 대해 시달한 내용은 전혀 다르게 기재되어 있다.

선용감사 조에서는 "巡察吏理"를 통해 파악된 내용을 근거로 "以罪貶奏", 또는 "以功褒奏"하도록 되어 있다. 이것은 고려전기에도 지속적으로 이루어지던 감찰 사신의 기능을 계승한 것으로서[9] 안찰사의 고유 업무로 설정되는 것이다. 이 내용은 절요 기사의 ㉡에 해당하는 것으로 ㉠을 토대로 하고 있다. 이에 비추어 선용감사 조의 내용은 절요 기사의 ㉠과 ㉡에 조응하는 것으로 판단할 수 있다.

(2) 食貨志 田柴科 : 무릇 州縣에는 각기 京外 兩班·軍人의 家田과 永業田이 있다. 姦黠한 吏民이 權要에게 投托하려고 閑地라고 妄稱하고 그 집에 記付한다. 권세가 있는 자는 또한 자신의 家田이라고 주장하면서 公牒을 억지로 취득하고는 바로 使喚을 보내 通書하여 屬托케 한다. 그 고을의 員僚는 간청을 파하지 않고 사람을 보내 徵取하니 1田의 징수가 2, 3에 이르러 백성이 고초를 감당치 못하나 달려가 호소할 곳이 없어 원망과 분노가 하늘에 닿아 재변이 일어나니 재앙의 근본이 여기에 있다. 이런 使喚을 잡아들여 가둔 후 중앙에 보고하고 記付한 吏民은 끝까지 推罪하라.[10]

위의 기사는 食貨志 田柴科 조의 것이다. 중심 내용은 두 가지로, 하나는 姦黠吏民이 權要에 청탁하여 京外兩班軍人家田과 永業田을 공한지로 속여 차지하는 문제와 權勢있는 자가 使喚을 시켜 田租를 강제 징수하는 문제를 말하고 그에 대한 징계를 지시한 것이다. 이는 ㉢ "摧抑豪强"에 해당한다.

(3) 食貨志 貢賦 : 여러 州府郡縣의 百姓은 각기 貢役이 있는데, 요즘 고을을 다

9) 안찰사의 연원과 성립과정에 대해서는 윤경진, 2013「고려 按察使의 연원과 '五道按察使'의 성립」『韓國文化』61 참조.

10)『高麗史』권78, 食貨1 田柴科 명종 18년 3월 "凡州縣 各有京外兩班軍人家田 永業田 乃有姦黠吏民 欲托權要 妄稱閑地 記付其家 有權勢者 又稱爲我家田 要取公牒 卽遣使喚 通書屬托 其州員僚 不避干請 差人徵取 一田之徵 乃至二三 民不堪苦 赴訴無處 寃忿衝天 灾沴間作 禍源在此 捕此使喚 枷械申京 記付吏民 窮極推罪"

> 스리는 員僚가 규정에 어긋나게 使令을 시켜 役價를 징수하고 그 貢賦는 해가 지나도록 除免한다. 掾吏 무리가 모두 이 방식을 따르니 役이 不均하게 되어 貢戶의 백성들이 이로 인해 逃流한다. 各道의 사자는 순행하여 按問하여[巡行按問] 이러한 관리는 죄로써 주문하고[以罪奏聞], 나머지 掾吏는 형률에 따라 黜職하여 균평케 하라.[11]

위의 기사는 食貨志 貢賦 조의 것으로, 役의 不均으로 인한 폐해를 말하고, 그 담당자인 守令과 鄕吏에 대한 규찰을 지시하고 있다. 사신의 종류를 직접 제시하지는 않았으나 "各道의 使臣"으로 표현한 것이나 기사 중에 "巡行按問"과 "以罪奏聞"이라는 내용을 제시한 것으로 보아 按察使의 기능을 직접 규정한 ㉠ 및 ㉡과 같은 범주로 이해할 수 있다.

> (4) 食貨志 農桑 : 때맞춰 勸農하고[以時勸農] 堤堰을 힘써 수축하며 貯水하여 흘러 윤택케 하며 荒耗함이 없게 하여 백성의 양식을 공급케 하라. 또한 桑苗를 절기에 따라 栽植하며 漆·楮·栗·栢·梨·棗의 菓木도 각기 때에 맞게 심어 이익을 일으키도록 하라.[12]

위의 기사는 食貨志 農桑 조의 것으로, 권농에 대해 언급하고 있다. 이는 ㉢의 "勸課農桑"에 해당한다.

> (5) 食貨志 借貸 : 各處의 富强한 兩班이 貧弱한 百姓에게 빌려주고서 갚지 않으면 古來의 丁田을 劫奪하므로 이로 인해 失業하여 더욱 가난해진다. 富戶로 하여금 兼幷하고 侵割하지 못하게 하고 그 丁田은 각기 本主에게 돌려주도록 하라.[13]

---

11) 『高麗史』 권78, 食貨1 貢賦 명종 18년 3월 "諸州府郡縣百姓 各有貢役 邇來 守土員僚 斜屬使令 徵取役價 其貢賦 經年除免 掾吏之徒 並遵此式 役之不均 貢戶之民 因此逃流 各道使者 巡行按問 如此官 以罪奏聞 其餘掾吏 依刑黜職 令均"

12) 『高麗史』 권79, 食貨2 農桑 명종 18년 3월 "以時勸農 務修堤堰 貯水流潤 無令荒耗 以給民食 亦以桑苗 隨節栽植 至於漆楮栗栢梨棗菓木 各當其時 栽以興利"

13) 『高麗史』 권79, 食貨2 借貸 명종 18년 3월 "各處富强兩班 以貧弱百姓 賒貸未還 劫奪古來丁田 因此 失業益貧 勿使富戶 兼幷侵割 其丁田 各還本主"

위의 기사는 食貨志 借貸 조의 것으로 富强兩班의 고리대로 인한 丁田 침탈을 막기 위한 조치를 다루고 있다. 이것은 ㉰의 "摧抑豪强"에 해당한다.

(6) 食貨志 常平義倉 : 倉穀은 본래 百姓의 種子와 日料를 위한 것인데, 봄에 나누어주고 가을에 거두는 것[春頒秋斂]은 成實함을 귀하게 여긴다. 요즘 흉년이 들어 이 때문에 失農하고 있으니 先王이 백성을 위해 법을 만든 뜻이 아니다. 만약 糟糠을 반씩 섞거나 監收가 不實하면 그 죄로써 죄를 주도록 하라.[14]

위의 기사는 食貨志 常平義倉 조의 것으로, 종자곡으로 운용되는 倉穀의 관리 부실 문제를 다루고 있다. 내용상 ㉯의 "勸課農桑"에 포함될 수 있다.

(7) 兵志 五軍 : 戰軍을 撫恤하는 것은 그 때를 빼앗지 않는 것이니[不奪其時] 公私의 營造 사업은 모두 금지하여 服勞하지 않게 하라.[15]

위의 기사는 兵志 五軍 조의 것으로, 군사를 영조 사업에 동원하여 사역하는 것을 금지하고 있다. 내용과 표현에서 ㉱의 "撫恤軍士"에 해당함을 알 수 있다.

(8) 刑法志 禁令 : ⓐ 京人이 鄕邑에 農場을 성대하게 벌여 놓고 作弊하는 자는 농장을 破取하고 법으로 還京케 하라. 道門 僧人의 각 곳의 農舍는 貢戶 良人을 冒認하고 부리고 있고, 또 麤惡紙布를 강제로 빈민에게 주고 그 이식을 취하니 모두 금지하라. ⓑ 무릇 供御하는 物膳은 각기 土宜에 맞추어 절기에 따라 進獻하고, 나머지 玩好하는 熊虎豹皮를 가지고 백성을 수고시키며 징수하여 몰래 바치지 말도록 하고, 또한 驛路를 통해 私門에 贈送하지 못하게 하라.[16]

---

14) 『高麗史』 권80, 食貨3 常平義倉 명종 18년 3월 "倉穀 本爲百姓 種子日料 春頒秋斂 貴得成實 年來不實 因此失農 非先王爲民制法之意也 若有糟糠相半 監收不實 則以其罪 罪之"

15) 『高麗史』 권81, 幷1 五軍 명종 18년 3월 "撫恤戰軍 不奪其時 公私營造 一切禁止 無令服勞"

16) 『高麗史』 권85, 刑法2 禁令 명종 18년 3월 "京人於鄕邑 盛排農場作弊者 破取農場 以法還京 道門僧人 諸處農舍 冒認貢戶良人以使之 又以麤惡紙布 强與貧民 以取其利 悉皆禁止 凡供御物膳 各因土宜 隨卽進獻 其餘玩好 熊虎豹皮 無以勞民 徵取密進 又無以驛路 贈送私門"

위의 기사는 刑法志 禁令 조의 것으로, 실제 내용은 2개 조로 되어 있다. 앞의 것은 京人의 농장 설치, 僧人의 貢戶 사역, 惡布의 강제 取息 등에 대한 금단을 지시한 것으로, 이는 ㉥의 "摧抑豪强"에 해당한다. 뒤의 것은 供御物膳에서 玩好를 위한 물품으로 인한 백성 침탈을 금하는 것으로 ㉦의 "除歲貢外貢獻之物 一切罷之"에 해당한다.

(9) 刑法志 恤刑 : 盜賊과 殺人 외에 나머지 囚徒는 平決하여 免放하여 滯獄되지 않도록 하라.[17]

위의 기사는 刑法志 恤刑조의 것으로, 옥송이 지체되는 일이 없도록 조치한 것이다. ㉤의 "審治冤滯"와 내용적으로 일치한다.

이상에서 검토한 내용에서 볼 때 절요 기사는 본래 도입부와 본문 10개 조항으로[18] 구성된 것이었음을 알 수 있다. 이 조항들이 『고려사』에서는 그 내용에 따라 志의 각 부분에 분산 편입되었고,[19] 『고려사절요』에서는 이를 축약해서 하나로 정리한 것이다. 이 때 병마사와 안찰사의 직무는 어디까지 적용되는 것인지 짚어볼 필요가 있다.

우선 절요 기사로만 보면 안찰사 등의 직무는 이들 조항 전반에 걸치는 것이라고 볼 수도 있다. 『고려사』 지의 기사에도 내용상 선거지 선용감사 조의 도입부가 일치하는 것으로 보아 이 부분이 제서의 도입부이며, 이어지는 내용을 첫 항목으로 판단할 수 있다. 이를 통해 전체 조항이 안찰사 등의 직무를 규정한 것으로 볼 수도 있다.

그러나 다음 몇 가지 사실을 고려할 때 10개 조항 모두가 안찰사의 직무로 제시된 것이라 보기 어렵다고 생각된다.

우선 (1)에서 이미 안찰사의 업무가 포괄적으로 제시되어 있다. 곧 (1)에서 안찰사의 활동은 巡察吏理하여 覈實하는 것으로 제시되며 그 내용은 各官 員吏의 廉貪과 勤怠를 "精究巡問"하는 것이다. 순찰 내지 순문의 결과에 대해 "以罪貶

17) 『高麗史』 권85, 刑法2 恤刑 명종 18년 3월 "盜賊殺人外 其餘囚徒 平決免放 勿令滯獄"

18) 刑法志 禁令 조에는 2개 조항이 들어 있다.

19) 이러한 편집은 崔承老의 時務 28조나 洪子藩의 便宜 10조에서도 나타난다.

奏", 또는 "以功褒奏"하게 되는데, 전자는 "割民受贈"과 "憑公自利"에 따르는 것이며, 후자는 "淸白守節", "興利除害", "獄訟平決"로 정리된다. 요약해서 말하자면 안찰사의 기능은 민생과 관련된 부문에서 수령의 통치 행위를 감찰하여 평가하는 것이다. 이것은 절요 기사의 "咨訪民間利病"과 "黜陟守令賢否"로 집약된다. 안찰사의 직무는 이것으로 사실상 모두 제시되었다고 볼 수 있다.

다음에 (3)의 내용 구성에 주목할 필요가 있다. 다른 조항들은 해당 업무의 수행 주체를 명시하지 않고 있으나 (1)과 함께 (3)에는 그 주체가 명시되어 있다. 곧 "各道使者 巡行按問 如此官 以罪奏聞"이라고 명시하고 있는데, 이는 (1)의 "巡問" 및 "以罪貶奏"라고 한 부분과 상응한다. 이에 비추어 사신의 巡問에 대해 직접 언급하지 않은 여타 항목들의 책임 주체를 바로 안찰사로 규정하기는 어렵다. 오히려 내용으로 볼 때, 대체로 수령의 활동을 규정하고 있으며, 안찰사는 그에 대한 평가 주체로서 보아야 한다.

또한 열거된 항목 중에는 일반 외관의 주된 기능으로 파악되는 것들이 있다. 예를 들어 (1)은 일반 외관의 기능으로 귀속되는 것이다. "以時勸農"의 핵심은 바로 봄에 종자를 파종하는 데 있다. 이를 위해 외관은 봄에 관내를 순행하며 농사를 독려했는데, 이를 春行(行春)이라 하였다.[20] 堤堰의 수축 또한 외관이 주도하였는데, 명종 때 尙州 恭檢池를 司錄 崔正份이 축조했다는 기록은 이와 부합되는 대표적인 예이다.[21]

果木의 栽植에 대해서는 다음 기록이 참고된다.

> 輸養都監에 上奏하기를, "諸道의 州縣으로 하여금 地品이 田畝를 이루지 못하는 곳에는 桑栗漆楮를 땅의 성질에 따라 勸課하여 栽植케 하십시오."라고 하니 그대로 따랐다.[22]

---

20) 『東國李相國集』 前集 권9, 「莫謂爲州樂」. 외관의 주된 업무로서 春行과 후술할 監倉에 대해서는 尹京鎭, 1999 「고려전기 戶長의 기능과 外官의 성격-지방행정체계상의 상관성을 중심으로-」 『國史館論叢』 89 참조.

21) 『新增東國輿地勝覽』 권28, 尙州牧 山川 恭檢池.

22) 『高麗史』 권79, 食貨2 農桑 인종 23년 5월 "輸養都監奏 令諸道 州縣 地品不成田畝 桑栗漆楮 隨地之性 勸課栽植 從之"

위의 기사는 인종 23년의 것으로서 (4)의 재식 관련 내용과 거의 동일하다. 이때 시행 주체를 州縣으로 지칭하고 있다. 이로 보아 재식의 주 담당자는 外官과 長吏가 될 것이다. 안찰사의 기능은 이들의 활동에 대한 감찰이 될 것인데, 이는 (1)에서 포괄적으로 제시되어 있다.

(6)의 경우, 농민의 種子와 日料를 위한 倉穀의 출납, 곧 "春頒秋斂"은 각급 군현의 長吏가 담당하는 사안이었다. 이에 대해 외관은 관내를 순찰하며 출납 상황을 검증하였는데, 이것을 監倉이라 하였다.[23] 감창은 전술한 春行과 함께 속현 지역을 관리하는 주현 외관의 핵심적인 기능이었다. "糟糠相半 監收不實"의 문제는 출납의 실무자인 장리들의 부정 행위에 해당하는 것으로서 이들의 죄를 다스리는 것은 일차적으로 외관의 업무였다.

(7)의 군사 撫恤은 군사적 활동의 일환이 아니라 노역 수취와 관련된 내용이다. 군사를 무휼하는 원칙으로 "不奪其時"를 말하고 이어 그 방안으로 公私의 營造 사업을 모두 금지하도록 한 것은 곧 이들에 대한 요역 수취와 연계된 것이다. 이러한 활동은 외관이 담당하고 있었는데, 이는 이규보가 전주 관내 46州의 군사를 이끌고 邊山에서 벌목하여 戰船을 만든 것이나 역시 전주의 사록인 陳大有가 군대를 독려하여 전선을 만든 사례는 이러한 내용을 보여준다. 후자의 사례에서 안찰사는 과도한 노역에 반발한 반란 군사들을 위무하는 활동을 보이고 있어 그 역할에 분명한 차이를 보인다.[24]

또한 (9)에 언급된 "平決免放 勿令滯獄"은 절요 기사의 "審治冤滯"와 상통하며, (1)에서 褒奏의 대상으로 언급된 "獄訟平決"과도 내용이 부합된다. 곧 "平決免放 勿令滯獄"은 수령에게 부여된 책무이며, 안찰사는 수령이 해당 책무를 잘 수행하고 있는지 巡按하는 것이다. 결국 절요 기사의 "審治冤滯"는 안찰사의 기능이 아니라 안찰사가 평가 기준으로 삼는 수령의 책무인 것이다.

이상의 내용으로 볼 때 명종 18년 3월 制書는 안찰사의 업무를 규정한 것이 아니라 당시 지방 사회에서 제기되던 제반 문제들에 대한 시정을 지시한 것이며, 대부분의 업무는 외관에게 부여된 것이었다. 안찰사의 기능은 관내를 巡察·

23) 『東國李相國集』 前集 권9, 「郎山縣監倉後有作」 "可愧昔年閑放客 參軍掌記又監倉"
24) 군사 부문에 대해서는 3장에서 보다 구체적으로 다룰 것이다.

巡問하며 외관의 활동과 업무를 감찰하고 이에 따라 "以罪貶奏"와 "以功褒奏"를 행하는 것으로 규정된다. 『고려사절요』의 기사는 해당 항목들을 한 두 구절로 축약하여 서두 부분에 연결시킴으로써 마치 안찰사 등이 해당 부문을 모두 처리하도록 한 것으로 비치게 된 것이다. 따라서 위 기사를 근거로 안찰사의 기능을 외관의 행정에 대한 직접적인 개입이나 역할 수행으로 확대 규정하는 것은 적절치 않다.

3. 안찰사의 군사적 기능

1) 報告와 安撫

안찰사의 기능으로 언급된 부문 중에서 계수관과의 상관성이 특히 문제되는 것은 군사적 기능이다. 기존 연구에서 안찰사의 군사지휘 기능을 중요한 부문으로 제시하고 있는 바, 이는 계수관을 단위로 한 界軍의 운영과 상충될 수 있기 때문이다. 따라서 계수관의 군사적 기능이 전제되는 상황에서 안찰사의 기능을 어떻게 설정할 수 있는지 짚어볼 필요가 있다.

실상 안찰사의 본원적 기능이 민생 탐방과 수령 감찰에 있고, 그 내용 중의 하나인 군사 부문에 대해 간여할 여지는 상존한다. 그러나 그 기능이 감찰의 일환이나 그로부터 파생되는 역할 수행이 아니라 '군사 지휘'라는 적극적 업무로 설정될 수 있는가는 세밀한 검토가 요구된다.

안찰사가 담당하는 보고-시달의 운영체계는 해당 업무를 직접 시행하는 것과는 다른 층위의 문제이다. 예를 들어 여러 수령에게 군사 동원을 '시달'하는 것과 동원된 군사를 '지휘'하는 것은 다른 체계라는 것이다. 후자는 동원 책임자인 수령에 대한 상급 체계로서 의미를 가지지만, 전자는 상하 체계와는 다른 문제인 것이다.

비상 사태에 대한 단기적 조치와 항상적 체계 또한 다른 층위의 문제이다. 반란 진압이나 전란 대응과 같은 상황에서는 군사 지휘권이 없는 직임도 사정에 따라 군사를 지휘하고 전투에 참여할 수 있다. 이러한 예외적 사례를 바로 제도

적 기능으로 규정하는 것은 곤란하다.[25]

이 장에서는 위와 같은 사항을 염두에 두고 안찰사의 군사적 기능에 대해 검토해 보기로 한다. 이것은 안찰사의 통상적 기능의 연장에서 설정되는 보고·안무의 체계와 실제 군사 동원과 관련하여 나타나는 調兵·引兵의 체계로 나누어 볼 수 있다. 여기서는 먼저 전자에 대해 살펴보기로 한다.

안찰사는 관내를 순찰하며 백성의 사정을 살피고 그와 연계하여 통치 담당자인 수령에 대해 褒貶을 가하는 것을 기본 기능으로 한다. 이러한 기능은 지방 통치 전반에 걸쳐 적용되므로 응당 군사적인 측면에서도 구현될 수 있다. 다음은 안찰사가 군사적인 문제에 대해 보고하는 사례들이다.

① 全羅州道按察使가 彌勒山賊이 항복했다고 上奏하였다.[26]
② 慶尙道按察使 池資深이 慶州賊이 항복을 청하므로 發兵할 필요가 없다고 上奏하였다.[27]

위의 사례는 각각 안찰사가 미륵산적과 경주적의 항복을 정부에 上奏하는 것들이다. 이것은 군사적 기능이 아니라 통상적인 '보고' 업무에서 처리되는 것이다.

①의 경우 당시 산적 토벌을 위해 前年에 處置兵馬使가 파견되었으며, 이들이 군사 작전을 담당하고 있었다. 앞서 명종 6년 11월 大將軍 鄭世猷와 李夫를 處置兵馬使로[28] 삼아 左右道를 나누어 南賊을 토벌하도록 하였다.[29] 이들의 주 공격 대상은 公州 鳴鶴所에서 봉기한 亡伊 세력이었지만, 이와 더불어 주변 지역에서 봉기한 여러 세력에 대한 토벌도 수행하였다. 명종 7년 2월 右道兵馬가 伽

25) 안찰사의 군사적 기능 대부분이 무신집권기에 나타나는 것은 이러한 여건에서 나오는 것으로, 그 자체를 항상적 체계로 보기 어렵게 한다. 이 때문에 기존 연구에서도 안찰사의 군사적 기능에 대해 무신집권기 이후, 특히 대몽항쟁기에 두드러지게 나타나며 원 간섭기 이후에 계속 적용하기는 어렵다는 단서가 붙어 있다.

26) 『高麗史』 권19, 명종 7년 2월 丁丑 "全羅州道按察使奏 彌勒山賊 降"

27) 『高麗史』 권100, 列傳13 丁彦眞 "慶尙道按察使池資深奏 慶州賊請降 不必發兵". 고려사절요』에서 이 기사는 신종 5년 12월의 일로 확인된다.

28) 이후 기록에서는 制置兵馬使로도 나온다.

29) 『高麗史』 권19, 명종 6년 11월 庚子.

耶山賊首 孫淸과 그 徒黨을 잡아 참한 것이나[30] 3월에 左道兵馬使가 賊首 李光 등 10여 인을 잡은 것은 그 예이다.[31] 李夫의 경우 11월까지 활동하며 많은 전공을 세우고 돌아왔다.[32] 전라도 지역의 미륵산적도 이들의 활동에 영향을 받아 항복한 것으로 보인다.

②의 자료는 신종 5년 경주에서 발생한 신라부흥운동의 진압 과정에 나오는 것으로, 초기에 주모자들을 압송한 뒤 안찰사가 發兵의 필요가 없음을 보고하고 있다. 당시 최충헌은 이 보고에 대해 노하여 大將軍 金陟侯 등을 招討處置兵馬使로 임명하여 發兵 往討하도록 조치하고 있다.

이 사례들은 관내에서 발생한 소요 사태의 사정을 파악하고 이를 자신의 판단과 함께 보고하는 차원의 기능이다. 이는 안찰사 본연의 기능에서 구현되는 것이며, 직접 군사적 권한을 반영하는 것으로 보기 어렵다.

이와 관련하여 다음 자료를 음미해 볼 필요가 있다.

> 東南路按察副使 金光濟가 적을 토벌하여 이기지 못하므로 京兵을 보낼 것을 청하였다.[33]

위의 기사는 명종 23년의 것으로서 東南路按察副使는 慶尙道按察使를 가리킨다. 따라서 이 기사는 경상도 방면에서 있었던 반란 진압에 대한 것으로 판단되지만, 이와 관련된 다른 기사를 찾을 수 없어 정확한 내용을 파악하기는 어렵다.

이 기사를 문장 그대로 해석하면 안찰사를 討賊의 주체로 보고 군사 지휘권을 가진 것으로 판단할 수 있다. 그러나 위 기사는 내용을 축약하여 정리한 것이기 때문에 문맥에 대한 정확한 이해가 필요하다. 여기서 위에 인용한 사례들에서 반란 진압과 관련된 안찰사의 기능이 '보고'에 있었다는 점에 주목할 필요가 있다.

곧 全羅州道按察使와 慶尙道按察使는 모두 반란 진압과 관련된 상황을 上奏하고 있다. 전자는 "彌勒山賊이 항복했다"고 한 내용을, 후자는 "慶州賊이 항복을

30) 『高麗史』 권19, 명종 7년 2월 己亥.
31) 『高麗史』 권19 명종 7년 3월 戊午.
32) 『高麗史』 권19, 명종 7년 11월 丙辰.
33) 『高麗史』 권20, 명종 23년 2월 "東南路按察副使金光濟 討賊不克 請遣京兵"

청하므로 發兵할 필요가 없다"는 내용을 보고한 것이다. 이와 비교하면 東南路 按察副使의 경우 "적을 토벌했으나 이기지 못했으니 勁兵을 보낼 것을 청합니다"라는 것이 보고 내용이 된다. 직접 上奏라는 표현은 쓰지 않았으나 보고 내용이 '요청'이기 때문에 이로써 대체한 것이다. "討賊不克"은 안찰부사의 행위가 아니라 경병을 요청하는 배경으로 해석해야 하는 것이다.

이렇게 보면 토적은 보고 내용에 있는 것이기 때문에 그 주체를 안찰사로 판단할 수 없다. 실제 토벌의 주체는 중앙에서 파견한 장수이거나 현지 병력을 동원할 수 있는 수령으로 판단된다. 위에 인용한 사례에서 미륵산적 토벌에는 處置兵馬使가 파견되었고, 경주적의 경우 보고에도 불구하고 최충헌은 역시 處置兵馬使를 파견하여 發兵 토벌하도록 하였다. 따라서 東南路의 경우도 앞서 지역의 군대가 동원되었으며 그 주체는 처치병마사일 것으로 이해된다. 결국 위의 사례를 통해 안찰사를 토벌 주체로 설정할 수는 없다.

이러한 안찰사의 보고 기능과 더불어 소요 사태에 대한 安撫 기능을 수행하는 측면도 지적된다. 당초 안찰사가 전국적인 체계로 자리잡게 되는 데는 예종 초에 파견된 安撫使가 직접적인 계기가 되었다.[34] 유민 안집을 위해 파견된 안무사는 한편으로 수령에 대한 감찰 가능도 수행하였는데, 이를 역으로 설정해 보면 안찰사 역시 상황에 따라 백성을 안무하는 기능을 병행할 수 있음은 어렵지 않게 이해할 수 있다.

다음 자료들은 그에 해당하는 사례들이다.

① 按察使 朴惟甫가 入州함에 미쳐 賊이 兵伍를 성대하게 벌여놓고 大有의 不法한 상황을 나열하며 고소하니 按察이 부득이 大有를 구금하여 京師로 보내고, 이어 禍福으로 적을 달랬으나 따르지 않았다.[35]

② 慶州 李義旼의 族人이 放還된 뒤 州吏와 틈이 생겨 서로 싸우며 살상하였는데 義旼의 族人이 이기지 못하였다. 당시 按察使 田元均이 入州하였으나 제압하지 못하였다[不能制].[36]

---

34) 박종진, 2003 앞의 논문 ; 윤경진, 2013 앞의 논문.

35) 『高麗史』 권20, 명종 12년 4월 "及按察使朴惟甫入州 賊盛陳兵伍 訴列大有不法狀 按察 不獲已械大有 送京師 因諭賊以禍福 不從"

36) 『高麗史』 권21, 신종 3년 8월 癸巳 "慶州李義旼族人 旣放還 與州吏搆隙 角鬪相殺 義旼族

①의 기사는 명종 12년 전주에서 발생한 旗頭 竹同의 난에 대한 초기 대응을 적은 것이다. 이 난은 全州司錄 陳大有가 精勇保勝君을 이끌고 官船을 제조하며 가혹하게 조치하는 데 반발하여 발생하였다. 반란 세력은 按察使 朴惟甫가 入州하자 그에게 진대유의 불법 행위를 고소하였고, 안찰사는 그를 서울로 압송케 하는 한편, 이들을 설득하여 사태를 진정시키고자 하였으나 실패하였다.

여기서 그가 '入州'한 것은 통상적인 순찰 과정에서 전주에 오게 된 것임을 의미하며, 반란 세력을 설득하여 진정시키는 것은 백성 안무의 일환으로 진행된 것이다. 뒤에 박유보가 파면될 때 "不能安撫全州"가 하나의 이유로 제시되었는데, 이는 그가 반란 세력을 설득한 작업이 안무에 해당함을 반영한다. 이를 통해 안무가 안찰사의 통상적 임무로서 지방의 소요 사태를 진정시키는 것도 그 일환이었다는 것을 알 수 있다.

②의 기사는 신종 3년 8월 경주에서 李義旼의 族人들이 州吏와 충돌하여 생긴 소요 사태를 전하고 있다. 당시 按察使 田元均이[37] 사태를 '制'하지 못하고 있는데, 이를 두고 '군사적 통제'의 기능으로 해석할 여지도 있다. 그런데 안찰사 전원균이 '入州'하여 업무를 수행하는 모습은 박유보의 사례와 동일하며, 소요 세력을 "不能制"했다는 부분은 朴惟甫가 "不能安撫"한 것과 같은 의미를 가진다. 이에 비추어 전원균의 활동 역시 군사적인 것이 아니라 설득과 행정 처리를 포함한 安撫의 차원으로 해석된다.

이처럼 소요 사태 등 군사적 부문과 관련된 상황에서 안찰사가 그 상황을 보고하거나 직접 현지에서 안무 기능을 수행하는 것은 안찰사가 가지는 본원적 기능에서 파생되는 것이다. 따라서 이러한 사례를 근거로 안찰사의 군사적 기능, 특히 군사 지휘의 기능을 논하기는 어렵다.

2) 지방군 調兵體系와 안찰사

보고나 안무 기능과 별도로 안찰사는 군사 부문에 일정하게 간여하는 측면도 있었다. 대표적인 것이 바로 調兵과 관련된 기능이다.

人不克 時 按察使田元均 入州不能制"

37) 『慶尙道營主題名記』에는 田乙均으로 되어 있다.

① 이에 道內의 병사를 모두 징발하여[悉發道內兵] 토벌하니 적이 성을 닫고 굳게 지켰다. … 按察이 보낸 병사들[按察所遣兵]이 攻城하였으나 함락하지 못한 것이 40여 일이나 되었다.[38]

② 全羅道按察使 朴惟甫를 파직하고 李章甫로 대신케 하였다. 全州를 安撫하지 못하고[不能安撫] 마음대로[擅] 調兵했기 때문이었다.[39]

위의 기록은 竹同의 난에 대한 것으로 전술한 안찰사 박유보의 활동 기사에 이어지는 내용이다. ①에서는 "悉發道內兵"이라 한 것에서 안찰사의 군사 차출에 대한 권한을 설정할 수 있으며, 이는 ②에서 "調兵"으로 명시되어 있다. 따라서 이 당시 안찰사가 道內의 '調兵'에 간여한 것은 분명하다. 다만 조병 과정에서 안찰사의 역할은 좀더 세부적으로 따져보아야 한다.

이 당시 동원된 군사는 "按察所遣兵"으로 되어 있다. 이 구절은 안찰사가 실제 군사 작전에는 참여하지 않았음을 시사한다. 다시 말해 이 표현으로 볼 때 안찰사는 군사 동원에는 간여했지만, 이 군사들을 직접 지휘한 것은 아니었다는 것이다. 한편 그의 군사 동원은 '擅'으로 규정되어 전술한 '不能安撫'와 함께 징계 사유가 되고 있다. 안찰사 박유보는 道內兵의 동원에 필요한 절차를 밟지 않았던 것이다.

그렇다면 조병의 절차는 어떠했으며, 이 과정에서 안찰사의 역할은 어떻게 규정될 수 있을까. 고려에서 군사 운영의 축은 주현-속현체계를 토대로 편성된 軍事道였다. 그런데 실제 반란 진압이나 노역 동원을 위한 군사 운영은 그보다 광역인 界首官을 단위로 이루어지는 경우가 많았다.

이것은 기존 연구에서 자주 언급된 李奎報의 사례에서 잘 나타난다. 全州의 司錄으로 재임하던 이규보는 정부의 조칙에 따라 邊山에서 벌목 작업을 위해 계수관 전주 관내 46州의 군사를 차출하여 인솔하였다. 이는 정부의 명령에 따라 군사 동원이 이루어지며, 그 책임자는 계수관의 관원임을 잘 보여준다. 竹同의 난에서 동기를 제공한 陳大有 역시 전주의 사록으로 관내의 精勇 保勝軍을 사역

38) 『高麗史』 권20, 명종 12년 4월 "於是 悉發道內兵 討之 賊閉城 固守 … 按察所遣兵 攻城不下 已四十餘日"

39) 『高麗史』 권20, 明宗 12년 6월 甲辰 "罷全羅道按察使朴惟甫 以李章甫 代之 以不能安撫全州 擅調兵也"

하여 官船을 제조하였다. 이것은 이규보의 활동과 동일한 것이다.[40]

이 때 군사의 동원과 지휘는 필요에 따라 중앙에서 파견된 관원이 담당하기도 하였는데, 이 또한 계수관을 단위로 운영되고 있었다.

> 王이 樞密院副使 許珙을 全州道都指揮使로 삼고, 右僕射 洪祿遇를 羅州道指揮使로 삼았다.[41]

위의 기사는 원종 15년의 것으로 全州道와 羅州道에 指揮使를 파견한 내용을 담고 있다. 이들은 각기 邊山과 天冠山에서 재목을 벌채하는 업무를 수행하였다. 이 활동은 전술한 이규보의 활동과 동일한 것으로, 보다 적극적인 운영을 위해 지휘사를 따로 파견한 것인데, 그 調兵과 운영 단위는 계수관이었다.

이러한 체계에서 여러 계수관 단위를 포괄하는 범위에서 조병과 사역이 이루어질 경우, 이를 담당할 수 있는 별도의 운영장치가 수반되었다. 다음은 그러한 예이다.

> 全羅抄軍別監 洪溥가 馳報하기를, "全州의 軍馬가 작년 11월 26일에 서둘러 출발했는데, 떠난 지 5일만에 州로 돌아와 난을 일으켜 長吏를 죽이고 쫓아낸 뒤 머무르고 있습니다. 이로 인해 羅界軍도 역시 출발하지 못했습니다."라고 하였다.[42]

위에서 전라도 지역의 군사 운영이 "全州의 軍馬"와 "羅界軍"으로 각각 지칭되고 있다. 이는 계수관 단위로 군대가 편성 운영되었음을 보여준다. 이에 대해 全羅抄軍別監은 그 직명과 기록 중에 전주와 나주가 모두 언급된 것으로 보아 두 계수관을 아울러 조병을 담당한 것으로 파악된다. 곧 조병의 전체적인 업무는 全羅抄軍別監이 총괄한 반면, 실제 징발과 편성은 계수관 단위로 이루어지고

---

40) 이외에 원종 11년 羅州의 司錄으로 재임하던 金應德이 三別抄의 공격에 대비하여 羅州 및 領內諸縣에 통첩하여 錦城山에 入保하도록 한 것도 계수관 단위의 군사 운영을 반영하는 것이다(『高麗史』 권103, 列傳16 金應德).

41) 『高麗史』 권27, 원종 15년 정월.

42) 『高麗史』 권22, 고종 4년 정월 庚寅 "全羅抄軍別監洪溥 馳報 全州軍馬 年前十二月二十六日 催發 行五日 而還州作亂 殺逐長吏 因留住 由是 羅界軍 亦不發"

있었던 것이다. 따라서 초군별감의 조병 기능은 계수관 단위의 조병체계를 토대로 부가 설정된 것으로 보아야 한다.

안찰사의 조병 기능은 초군별감과 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 초군별감이 중앙에서 파견하여 일회적으로 조병 업무를 담당케 한 것이라면, 안찰사는 이를 상시적으로 수행할 수 있는 위치에 있었다. 박유보의 조병은 전주 지역의 반란을 제압하기 위한 것으로서 나주도 방면의 군마를 징발한 것으로 추정된다. 안찰사의 조병 기능 또한 계수관 단위의 조병체계를 토대로 계수관 범위를 넘어서는 사안에 대해 부가적으로 이루어지는 것이라고 보아야 할 것이다.

이처럼 계수관 단위의 군사 운영체계와 안찰사의 조병 기능이 복합적으로 나타나는 사례로 다음 기록이 주목된다.

> 王이 郎將 權得才와 散員 金光啓 등을 보내 按察使 崔博와 함께 廣州와 水州 두 州의 병사를 징발하여 토벌케 하였으나 이기지 못하였다. 다시 忠州道·淸州道·楊州道의 병사를 징발하여 공격하였다.[43]

위의 기록은 고종 4년 발생한 振威縣人 李將大·李唐必의 난에 대한 토벌 기사이다. 이들이 廣州를 위협하자 장수를 보내 토벌하도록 하였는데, 여기에 按察使가 참여하고 있다.

이 때 동원된 군사는 중앙군이 아니라 지방의 군사였다. 처음에는 廣州와 水州의 군사를 차출했는데, 이것만으로 진압에 실패하자 다시 忠州道·淸州道·楊州道의 군사를 동원하고 있다. 이들은 광주와 함께 양광도 지역의 계수관을 구성하고 있는데, 이 조치는 곧 도내의 병사를 모두 동원하도록 한 것이 된다. 따라서 이들은 양광도의 "道內兵"에 해당할 것인데, 조병이 단계적으로 이루어짐으로써 각 界軍별로 언급된 것이다. 이에 비추어 통상적인 "道內兵" 역시 계수관 단위의 조병체계를 토대로 이루어졌을 것이라 판단할 수 있다.

이와 같이 조병이 하나의 계수관 단위를 넘어설 때 그와 관련된 업무를 담당

---

43) 『高麗史』 권130, 列傳43 叛逆4 韓恂 "王遣郎將權得才 散員金光啓等 與按察使崔博 發廣水二州兵 討之不克 更徵忠淸楊州道兵 攻之". 이 기사는 『고려사절요』에서 고종 4년 정월의 일로 확인된다.

한 것이 바로 안찰사인 것이다. 안찰사가 중앙에서 파견된 장수와 함께 군사 작전에 참여하는 것도 바로 이러한 업무에 따른 것이다. 위에서 郎將·散員은 중앙에서 조병을 위해 파견된 관원으로 앞서 언급한 全羅抄軍別監과 같은 직능을 가진 것으로 이해된다. 이 경우 조병의 권한은 정부의 명령을 받고 내려온 관원에게 있으며 안찰사는 이를 보조하는 역할로 보아야 한다.

다음 기사에서도 같은 체계가 확인된다.

① 將軍 奇允偉을 보내 本領軍卒과 神騎 2班을 거느리고 忠淸按察使와 함께 南賊을 追捕케 하였다.[44]

② 安東人이 蒙古兵을 유도하여 이끌고 東京으로 향하니 上將軍 金利生를 東南道指揮使로 삼고 忠淸州道按察使 庾碩으로 하여금 그를 돕도록 하였다[副之].[45]

①은 고종 4년의 것으로, 충청도안찰사가 南賊 토벌에 참여하고 있다. 이 경우도 군사 지휘의 주체는 중앙에서 파견된 將軍 奇允偉이다. 그가 本領軍卒과 神騎二班을 인솔하고 있는데, 그의 업무 수행에 안찰사가 참여한 것이다. 장군 기윤위는 京軍을 주력부대로 이끌고 왔으나 충청도안찰사의 참여로 보아 이 지역의 군대도 동원한 것으로 판단된다.

②는 고종 22년의 것으로 안찰사로 하여금 중앙에서 파견된 指揮使를 보좌하도록 하고 있다. 이로 보아 그의 부대는 지방에서 충원되었으며, 안찰사가 그와 관련된 업무를 담당하였던 것으로 생각된다. 이 때 작전 지역이 경상도임에도 충청주도안찰사가 참여하는 것은 忠淸州道 방면의 군사를 동원했기 때문일 것이다.[46]

이와 같이 안찰사는 계수관 단위로 운영되는 군사 운영에서 調兵에 관한 업무

---

44) 『高麗史』 권22, 고종 4년 정월 丙午 "遣將軍奇允偉 率本領軍卒 及神騎二班 與忠淸按察使追捕南賊"

45) 『高麗史』 권23, 고종 22년 9월 辛未 "以安東人 謀引蒙古兵 向東京 命上將軍金利生 爲東南道指揮使 忠淸州道按察使庾碩 副之"

46) 上將軍 金利生은 그 직함이 '東南道'로 되어 있다. 당시 상황은 경상도의 중요한 계수관인 안동과 경주 지역에 문제가 생긴 탓에 그와 인접한 忠州와 淸州의 군대를 동원하게 되었고, 이에 직함도 慶尙道가 아니라 東南道로 칭한 것이 아닌가 한다.

를 수행하고 있었다. 이것은 해당 군대에 대한 지휘권과는 다른 것이었다. 앞서 인용한 사례에서 드러나듯이 실제 안찰사의 작전 지휘는 드러나지 않으며, 대개 해당 군사를 지휘하는 장수가 따로 파견되고 있다. 그리고 안찰사는 계수관 단위의 조병체계를 道 단위로 확장함에 따라 그에 수반된 행정 업무를 담당함으로써 군사 지휘관의 활동을 지원하는 기능을 수행하였다.

이러한 안찰사의 조병 기능은 일반적인 상황에서 나타나는 것이 아니라 반란이나 전쟁 등으로 계수관 단위를 넘어서는 군사 운용이 필요한 경우에 발생하는 것이었다. 따라서 안찰사의 조병 기능을 계수관 단위의 통상적인 조병체계를 대체하는 안찰사의 기능으로 보기는 어렵다.

3) 안찰사의 '引兵' 기능과 지휘권 문제

전시체제에서는 광역의 군사 동원과 작전 수행이 수반되는 만큼, 군사 운영에 참여하는 안찰사의 기능 또한 상대적으로 부각될 수밖에 없다. 이러한 기능이 좀 더 적극화되는 것은 징발된 군사를 작전 지휘관에게 인계하는 기능(이하 '引兵'으로 지칭)이며, 이 과정에서 예외적이기는 하지만 안찰사가 전투에 참여하는 양상도 나타나는 것을 볼 수 있다. 여기서는 이 부분에 대해 좀더 구체적으로 살펴보기로 한다.

이 문제와 관련해서는 우산 다음 자료들이 주목된다.

> ① 나가서 慶尙道按察使가 되었다. 이듬해에 賊이 또 크게 쳐들어오니 勅하여 諸道按察使로 하여금 병사를 이끌고 가서 원조하게 하였다. 이 때 賊이 要害를 막고 주둔하니 元帥가 密諭하여 피해가도록 하였다. 勣이 말하기를, "무기를 잡고 전선에 나아가는 것은 적을 만나지 못할까 걱정할 뿐이니, 만났는데 피하는 것은 용기가 아니다."라고 하고는 바로 적의 주둔지를 돌파해서 나갔다. 과연 적을 만나 싸워 크게 이기니 사로잡은 것이 셀 수 없었다.[47]
>
> ② (趙冲 등이) 成州로 나아가 諸道의 병사를 기다렸다. 慶尙道按察使 李勣이 병사를 이끌고 오는데 적을 만나 전진하지 못하므로 將軍 李敦守와 金季鳳을 보

47) 『高麗史』 권103, 列傳16 李勣 "出爲慶尙道按察使 明年 賊又大至 勅令諸道按察使 率兵赴援 時賊遮屯要害 元帥密諭避之 勣曰 握兵赴戰 惟恐不遇賊 遇而避之 非勇也 直衝賊屯而行 果遇賊 與戰大勝 虜獲無算"

> 내 격파하고 勣을 맞이하게 하였다. 얼마 후 적이 두 길을 통해 함께 中軍을 노리는데, 아군은 左右翼을 펴고 북을 치며 나아가니 賊軍이 바람에 쓰리듯이 무너지므로 敦守 등이 勣과 來會하였다. 錄事 申仲諧가 그 군사를 나누어 軍食을 수송하는데, 賊이 또 이를 노렸다. 將軍 朴義隣이 禿山에서 적을 무찔렀다.[48]

위의 두 자료는 고종 초 거란군의 침입 때 경상도안찰사로서 작전에 참여한 李勣의 활동에 관한 것으로서 같은 상황을 나타내고 있다. 당시 몽고군에 쫓긴 거란군이 국경을 넘어 침입하자 정부는 趙冲을 元帥로 삼아 이를 토벌하도록 하였다. 이와 함께 諸道의 안찰사에게 명하여 관내의 군사를 동원하여 이를 지원하도록 하였다. 당시 경상도안찰사로 재임하던 이적도 군사를 이끌고 가게 되었다.

그런데 자료 ①은 李勣 열전의 기록이고 ②는 趙冲 열전의 기록으로서 당시 상황에 대한 설명에서 다소 차이가 보인다.[49] 우선 ①에 따르면 이적은 引兵해 가는 과정에서 적병과 마주하여 전투를 벌였고 많은 전과를 올렸다. 특히 元帥의 密諭에도 불구하고 적이 막고 있는 길을 뚫고 나오면서 전투를 벌인 것을 보면, 당시 안찰사에게 휘하 군사를 지휘하여 전투를 수행하는 권한이 있었다고 볼 여지도 있다.

그리고 이적의 묘지명에서는 당시 안찰사의 지원 활동에 대해 다음과 같이 서술하고 있다.

> 朝廷이 諸道按廉使에게 勅하여 각기 管內의 軍士를 인솔하고 三軍에게 나아가 羽翼이 되게 하였고, 三軍 역시 이들을 기다려 援軍으로 삼고자 하였다.[50]

---

48) 『高麗史』 권103, 列傳16 趙冲 "次成州 以待諸道兵 慶尙道按察使李勣引兵來 遇賊不得前 遣將軍李敦守 金季鳳擊之 以迎勣 旣而賊從二道 俱指中軍 我張左右翼 鼓而前 賊軍望風而潰 敦守等 與勣來會 錄事申仲諧 分其兵輸軍食 賊又要之 將軍朴義隣 敗之于禿山"

49) 이적 열전의 기록은 이규보가 찬술한 그의 묘지명 기록과 유사하다(『東國李相國集』 36, 「銀靑光祿大夫樞密院使御史大夫李公墓誌銘幷序」). 이에 대해 조충 열전의 기록은 李齊賢이 찬술한 金就礪의 行軍記와 유사하여 각기 그 전거가 달랐음을 알 수 있다(『益齋亂稿』 권6, 「門下侍郞平章事判吏部事贈謚威烈公金公行軍記」). 물론 이적의 묘지명과 열전 기록은 이적의 활동에 강조점을 두고 서술한 반면, 趙冲 列傳이나 「金就礪行軍記」는 당시 元帥와 兵馬使로서 작전을 지휘했던 이들의 전반적인 역할과 상황에 주안점을 둠으로써 서술 내용에 차이를 보인 것으로 이해된다.

위의 내용으로 보면, 안찰사가 당시 편성된 三軍의 지휘체계에 편입되어 활동한 것으로 볼 수도 있다.

그러나 안찰사의 기능은 징발된 군사를 지휘관에게 인계하는 것으로 종료되며, 이적의 경우는 예외적 상황으로 보아야 한다. 우선 ②를 보면, 이적이 인솔한 군사의 진로가 막히자 원수인 조충은 將軍 李敦守와 金季鳳을 보내 적군을 치고 이적이 인솔한 군사를 맞이해 오도록 하고 있다. 이에 비추어 보면 ①에서 이적이 적극적인 돌파 의사를 표하기는 하였으나 실제 전투의 지휘권은 안찰사 이적이 아니라 장군 이돈수 등이 가지고 있었다고 보아야 할 것이다.

다음 기록도 안찰사의 引兵에 대해 전하고 있다.

> 庚寅年(고종 17, 1230) 봄에, 侍御史 金紫로 부름을 받았고, 다음해 가을에는 나아가 慶尙道를 按察하게 되었다. 마침 몽고가 크게 변방에 침구하니 5도의 廉按使가 모두 군사를 거느리고 구원하러 가게 되었는데, 군이 재촉하여 군사를 다스려서 여러 도에 앞서 제 때에 나가고, 또 군사 통솔하기를 오랜 장수같이 하니 듣는 사람들이 칭찬하였다.[51]

위의 자료는 李世華의 묘지명 중 일부로서 몽고의 1차 침입 때의 상황을 나타내고 있다. 정부는 몽고의 침입에 대응하여 5도의 廉按使, 곧 按察使에게 군사를 인솔하여 구원하도록 하였다. 이는 앞서 거란군의 침입에 대응하여 이루어진 조치와 동일한 것이다.

이 때 경상도안찰사였던 이세화의 활동에 군사 작전은 나타나지 않는다. 다만 그의 공로는 보다 빠르게 군대를 인계한 것과 그 과정에서 군대의 규율을 유지한 것에서 찾고 있다. 이에 비추어 보면 안찰사의 기능은 해당 군대를 인솔하여 인계하는 것으로 종료되며, 인계 후에는 당연히 자신의 임지로 돌아갔을 것이다.

이에 대해 이적의 사례는 예외적인 면이 강하다고 판단된다. 그는 아버지가

---

50) 『東國李相國集』 36, 「銀靑光祿大夫樞密院使御史大夫李公墓誌銘幷序」 "朝廷勅諸道按廉使各率管內軍士 赴三軍爲羽翼 三軍亦欲待以爲援"

51) 『東文選』 권122, 「故朝議大夫司宰卿右諫議大夫寶文閣直學士知制誥賜紫金魚袋李君墓誌銘幷序」 "庚寅春 以侍御史金紫見召 明年秋 出按慶尙州道 會蒙古大寇邊 五道廉按使皆領兵赴援 君促理兵 先諸道赴期 又持軍如宿將 聞者韙之"

大將軍인 무신 가문 출신이며, 안찰사 부임에 앞서 兵馬判官과 兵馬副使를 역임하면서 전투에 참여하여 공을 세웠고, 將軍에 제수되기도 하였다. 그리고 江東城 전투가 끝난 뒤에는 兵馬使로 임용되었다. 이러한 여건에서 이적은 당시의 군사적 상황에 적극 참여하게 된 것이다. 실제 경상도안찰사가 서북면의 전투에 지속적으로 참여한다는 것 자체가 곤란한 일이다. 이적의 사례는 그의 경험과 전력이 크게 반영된 예외적 상황으로 보아야 할 것이다.

『경상도영주제명기』에 따르면, 李勣은 고종 5년 春夏等按察使로 부임했다가 秋冬等까지 仍番하였다. 그가 안찰사를 연임하게 된 것은 서북면의 군사 활동에 참여하게 됨에 따라 취해진 조치로 보인다. 이에 대해 고종 18년 秋冬等으로 부임한 李世華는 1회 임기로 그치고 있다. 결국 이적의 활동은 예외적으로 군사작전에 참여하게 된 사례이며, 보편적으로 안찰사의 기능은 관내 군사를 징발 인솔하여 지휘관에게 인도하는 것으로 보아야 한다.

안찰사의 引兵은 군대를 지휘관에게 인계한 후 종료되며 본인은 다시 임지로 돌아왔다. 그런데 이적은 장수로서 경력을 배경으로 전투에 참여하게 되면서 안찰사 임기도 연장하게 된 반면, 이세화는 군대 인계로 임무를 마무리하고 돌아옴으로써 임기도 1회로 그치게 되었던 것이다. 통상적인 안찰사의 직능은 응당 이세화의 경우처럼 인계로 종료되는 것으로 보아야 할 것이다.

한편, 이적의 사례와 함께 안찰사의 직접적인 군사 지휘를 보여주는 또다른 사례로 朴仁碩의 경우를 찾을 수 있다.

> 崔忠獻이 上奏하기를, "賊이 모두 제거된 것은 아니니 마땅히 中軍判官 朴仁碩을 남겨 두어 按察使로 삼아 京兵 200명으로 진압케 하소서."라고 하였다. 仁碩이 餘賊 金順 등 20여 인을 잡아 皇甫經을 보내 보고하였다.[52]

위의 기록은 신종 7년 동경의 반란을 진압하기 위해 파견된 招討使 丁彦眞[53]

52) 『高麗史』 권100, 列傳13 丁彦眞 "忠獻奏曰 賊未盡除 宜留中軍判官朴仁碩爲按察使 率京兵二百鎭之 仁碩擒餘賊金順等二十餘人 遣皇甫經以聞". 이 기사는 『고려사절요』에서 신종 7년 3월 및 5월의 일로 확인된다.

53) 원래 招討使였던 金陟侯가 파직된 후 丁彦眞이 임용되었다.

등이 돌아온 후 뒷수습을 위해 안찰사에게 군사적 권한을 부여한 사례이다. 이에 비추어 안찰사가 관내 군사의 지휘권을 가지게 된 것으로 이해할 여지도 있다.

그런데 안찰사로 임용된 박인석은 당초 中軍判官으로 초토사 일행을 따라갔던 인물이다. 그의 임용은 통상적인 안찰사 임용과는 다른 차원에서 이루어진 것으로, 반란 진압 후의 수습을 위한 것이었다. 다시 말해 그의 임용은 초토사 활동의 연장에서 이루어지는 군사 작전과 통상 안찰사의 업무로 귀속되는 주민 안무라는 두 기능을 함께 수행케 하려는 조치였던 것이다. 이것은 군사 지휘관이 안찰사를 겸임하는 것이므로 군사 지휘를 안찰사의 기능으로 해석하기는 어렵다.[54]

이상에서 볼 때 안찰사는 전시체제에서 징발된 道內兵을 인솔하고 이를 전선의 지휘관에게 인계하는 기능도 수행했음을 알 수 있다. 이와 더불어 안찰사가 직접 군사 작전에 참여하는 사례들도 보이나 이는 안찰사의 기능에서 비롯된 것이 아니라 해당 인물의 군사적 경륜과 현지 사정 등으로 인한 예외적 현상으로 파악된다. 제도적 차원에서 안찰사는 군사 지휘권을 가지지는 않았다. 지방군 운영의 중심은 상시적 기능으로서 調兵과 지휘의 기능을 담당하고 있던 界首官에 있었으며, 안찰사의 군사적 기능은 이를 바탕으로 하여 부가적으로 이루어지는 것이었다.[55]

4. 안찰사의 사법 기능

외관의 업무에서 가장 일상적이고 부담이 많은 것이 바로 사법 부문, 곧 獄訟의 처리이다. 범죄인을 체포하고 구금하며 이에 대해 상급 기관에 보고하는 한편, 백성의 소송을 처결하였다. 수취나 권농, 감창 등 여타 외관의 업무가 특정

54) 「朴仁碩墓誌銘」을 보면, 신종 말엽에 尙晉州道按察副使를 역임한 사실이 보인다. 이에 앞서 박인석은 신종 5년 東都(東京)에서 발생한 반란의 토벌을 위해 장군 金陟侯의 휘하에서 招討判官으로 나간 바 있다. 이 반란은 곧 李佐의 난을 말한다(『高麗史』 권21, 신종 5년 12월 丙子 "慶州賊李佐等起 遣金陟侯 崔匡義 康純義等 分道討之").

55) 안찰사의 후신인 관찰사가 궁극적으로 군사적 권한을 가지게 되는 과정은 공민왕대 이후의 제도적 변화 과정과 연계하여 이해할 필요가 있는 만큼 이에 대해서는 별도의 과제로 삼는다.

시점에 이루어지는 것인 데 비해, 옥송 업무는 일상적으로 발생하고 처리해야 하는 것이었다. 이 때문에 이규보는 全州의 司錄으로 재임할 때 옥송 처리의 부담을 詩를 통해 토로하기도 하였다.[56]

그런데 옥송 업무는 수령의 처결에서 끝나는 것이 아니었다. 판결에 대한 불복, 곧 冤獄의 부담과 판결의 지연, 곧 滯獄의 문제가 늘 수반되었다. 이에 정부에서는 이를 보완하기 위해 再審을 수행하고 외관의 사법 업무를 관리 감독하는 체계를 마련하였다. 이것은 외관의 상급 체계가 담당하게 되는데, 고려전기에는 이것은 界首官의 몫이었다.

① 外獄囚는, 西京은 分臺가, 東西州鎭은 各界의 兵馬使가, 關內西道는 按察使가, 東南海는 都部署가, 그 나머지는 각 界首官의 判官 이상이 無時로 監行하며 推檢하되, 가벼운 죄는 헤아려 처결하고 중한 죄인은 가둔 年月을 갖추어 기록하여 申奏하고 만약 滯獄하는 官吏가 있으면 科罪하고 論奏하라.[57]

② 지금부터 牧과 都護가 처리[推]하는 獄은 使 이하의 員僚가 함께 협의하고, 知州와 縣令이 처리한 獄은 界首의 1員이 직접 가서 다시 검토하여 差謬가 없는 연후에 連銜署名하여 臨問한 員僚가 매년 7월 초하루 안에 직접 가지고 올라오도록 한다.[58]

위의 두 기록은 모두 『고려사』 형법지의 무편년 기사로서 계수관의 사법 기능을 보여주고 있다.

①은 계수관의 判官 이상이 관할 구역을 순행하면서 외옥수를 추검하는 기능을 전하고 있다. 이것은 관내의 외관들이 처결한 옥송에 대한 再審의 의미를 가진다. 이 때 가벼운 경우는 직접 처리되고 중죄인은 年月을 갖추어 기록하여 申奏하도록 하고 있다. 곧 계수관의 재심을 거쳐 중앙으로 보고되는 것이다. 아울러 체옥에 대한 문책을 규정했는데, 이는 사법 업무에 대한 감독에 해당한다.

---

56) 『東國李相國集』 前集 권9, 「莫謂爲州樂」

57) 『高麗史』 권84, 刑法1 職制 "外獄囚 西京 則分臺 東西州鎭 則各界兵馬使 關內西道 則按察使 東南海 則都部署 其餘 各界首官 判官以上 無時監行推檢 輕罪量決 重囚 則所囚年月具錄申奏 如有滯獄官吏 科罪論奏"

58) 『高麗史』 권84, 刑法1 職制 "自今 牧都護所推獄 使以下員齊坐 知州縣令所推獄 界首一員親進覆驗 無有差謬 然後 連銜署名 臨問員 每七月初一日內 親齎上來"

②는 이러한 재심 과정을 구체적으로 보여주는데, 이 과정은 3단계로 되어 있다. 우선 知州와 縣令 등 일반 외관이 처리한 사건에 대해 계수관의 관원이 재심하였다. 이에 대해 계수관 자체가 처리하는 사건은 員僚의 협의 형식을 통해 재심의 절차를 소화했다. 이렇게 검토된 옥송은 매년 중앙으로 보고되었다. 이것은 옥송 일반에 적용되는 것이 아니라 중앙에 보고하도록 규정된 중죄수에 대한 처리 과정으로 보아야 할 것이다. 곧 ①에서 언급된 중죄수의 경우에 그 처리 과정을 제시한 것이 ②의 내용인 것이다.

이러한 운영체계에서 안찰사의 기능은 어떻게 설정할 수 있을까? 안찰사는 관할 지역에서 이루어지는 외관의 제반 업무에 대해 감찰을 수행하고 포폄을 가하므로 당연히 외관의 사법 업무에 대한 평가도 있었을 것이다. 이에 대해서는 우선 다음 기록이 보인다.

> 계속 날이 맑고 가뭄이 드는 재변이 생기는 것은 아마도 政令이 번잡하고 刑法이 참혹하여 혹 獄에서 고초를 겪어 사람이 그 고통을 감당하지 못하는 탓인 듯하다. 京官 및 兩京留守와 兩界兵馬使, 諸道按廉使는 직접 牢獄을 둘러보고 중한 죄수는 검토하고 가벼운 죄수는 방면하라[親監牢獄 挺重囚 出輕繫].[59]

위의 기록은 인종 11년의 것으로서 안렴사(안찰사)에게 부여된 사법 기능이 "親監牢獄 挺重囚 出輕繫"로 되어 있다. 주목되는 것은 이 내용이 앞서 제시한 외옥수 추검 사료(①)에서 언급된 내용과 다르지 않다는 것이다. ①의 내용은 함께 열거된 직제로 미루어 문종 연간의 것으로 보인다. 이에 대해 위의 자료는 인종대의 것이다. 이것은 안찰사가 제도적으로 수립되면서 사법 부문이 안찰사의 기능으로 수립되었음을 추측케 한다.

이러한 변화의 단서는 안찰사의 확대 설치에서 찾을 수 잇다. 위의 ①에는 계수관과 함께 5도안찰사의 시원이 되는 西海道按察使와 東南海都部署使가 동일한 기능을 수행하도록 제시되어 있다.[60] 안찰사가 다른 남도 지역에도 설치 운영되

59) 『高麗史』 권16, 仁宗 11년 4월 甲辰 "恒陽作沴 亢旱爲災 竊恐政令煩苛 刑法慘酷 或困于獄 人不堪其苦 京官及兩京留守 兩界兵馬使 諸道按廉使 親監牢獄 挺重囚 出輕繫"

60) 안찰사의 기원과 성립 과정에 대해서는 윤경진, 2013 앞의 논문 참조.

면서 이들의 기능에 준하여 사법 기능을 수행하게 된 것으로 보인다.

그러나 안찰사가 사법 기능을 수행한다고 해서 바로 계수관의 기능이 폐기된 것은 아니다. 이후에도 여전히 계수관의 사법 기능이 확인된다.

> 윤12월 丁未에 또 조정의 令을 받아 여러 고을의 冤獄을 감찰하게 되어 먼저 進禮縣으로 향하였다.[61]

위의 기록은 이규보가 지은 「南行月日記」의 한 부분으로서 이규보가 전주의 사록으로 재임할 때 관할 군현의 원옥을 감찰한 사실을 밝히고 있다. 그 대상이 된 진례현은 현령이 설치된 군현으로서 이 활동이 계수관의 업무에 해당한다.

하지만 사법 운영에서 계수관보다는 안찰사의 기능이 적극화되는 추세였다. 사실 안찰사는 처음부터 巡察之任으로 설치된 것이기 때문에 상주 외관인 계수관보다 "無時監行"의 운영 방식에 부합할 수 있었다. 상주 외관인 계수관의 관원이 관할 구역 밖으로 나가 업무를 수행하는 것은 시간적으로 제약이 크거니와 本邑의 행정 처리에도 부담이 되었다. 반면 안찰사는 순찰 과정에서 해당 지역의 옥송을 재심하고 감독하는 기능을 수행할 수 있었다.

하지만 반대로 순찰 과정과 시기적으로 일치하지 않으면 업무 수행이 곤란한 측면도 있었다. 이규보의 사례가 조정의 명을 받아 이루어진 것은 그 산물이라 할 수 있다. 이러한 명령이 특례로 내려올 경우 순찰직인 안찰사보다 오히려 계수관의 즉각적으로 대처할 수 있었다. 따라서 안찰사와 계수관의 시법 기능은 '대체'보다는 '병용'의 관점에서 이해할 필요가 있다.

이러한 상황에서 안찰사의 사법 기능이 부각되는 사례로 미결 사건의 처리를 들 수 있다. 다음 사례를 보자.

> 곧이어 慶尙道按察副使에 제수되었다. 동생과 누이가 서로 소송하는 자가 있었는데 … 소송이 여러 해가 되도록 결판나지 않았다. 抃이 두 사람을 불러 나오게 하였다.[62]

---

61) 『東國李相國集』 권23, 「南行月日記」 "閏十二月丁未 又承朝旨 監諸郡冤獄 先指進禮縣"

62) 『高麗史』 권102, 列傳15 孫抃 "尋授慶尙道按察副使 人有弟與姊相訟者 … 訟之積年 未決

위의 기사는 경상도안찰사로 부임한 孫抃이 남매 사이에 발생한 재산 상속 분쟁을 처리하는 내용을 담고 있다. 같은 내용이 『고려사절요』에 고종 38년 5월 기사에 보여 고종대 후반의 상황임을 알 수 있다.[63] 여러 해 동안 미결된 사건에 대해 손변은 당사자들을 불러 판결을 내렸다. 이것은 안찰사가 관내를 순행하면서 미결 사건들을 직접 처리하였음을 보여주는 것으로서 전술한 寃獄이나 滯獄에 대한 처리와도 맥이 닿는다. 이 때 여러 해 동안 미결된 것으로 보아 앞서 현지 수령과 계수관의 審理를 거쳤을 것으로 생각된다.

손변의 사례가 민사 사건에 대한 것이라면, 다음 사례는 형사 사건의 처리에 있어 안찰사의 위치를 가늠케 한다.

> 이 때 慶州人이 謀反하여 몰래 郎將同正 裴元祐을 보내 將軍 石成柱가 유배된 古阜郡에 가서 설득하기를, "高麗의 王業이 거의 다하고 新羅가 반드시 부흥할 것인데, 公을 왕으로 삼고 沙平渡를 경계로 삼는 것이 어떠하겠는가?"라고 하였다. 成柱가 거짓 좋아하면서 元祐를 집에 머물게 하고는 몰래 郡守 惟貞에게 고하니 惟貞이 잡아서 按察使에 보내고 奏聞하여 주살하였다.[64]

위의 자료는 경주에서 일어난 신라부흥운동과 관련된 것인데, 『고려사절요』에는 신종 5년 11월의 일로 되어 있다. 장군 石成柱는 모반을 설득한 裵元祐를 古阜郡守에게 고발하였고, 군수는 그를 체포하여 안찰사에게 압송하였다. 그리고 안찰사는 이에 대해 정부에 보고한 뒤 처형하였다.

이 사례는 현행범에 대한 처리이지만, 앞서 중죄인에 대한 처리 과정과 동일한 체계를 보여주고 있다. 곧 수량이 처리한 옥송에 대해 안찰사가 재심한 것은 외관이 체포한 범인을 안찰사에게 압송한 것과 같은 원리이다. 그리고 안찰사가 중죄인에 대해서는 중앙에 보고한 뒤 처결한 것은 두 경우가 동일하다. 이를 통

抃召二人至前"

63) 『慶尙道營主題名記』에는 孫薈로 나온다. 손변은 열전에서 初名이 襲卿이었다고 되어 있는데, 襲卿은 字이고 초명이 薈였던 것이 아닌가 생각된다.

64) 『高麗史』 권100, 列傳13 丁彦眞 "時慶州人謀反 密遣郎將同正裴元祐 往將軍石成柱配所古阜郡 說曰 高麗王業幾盡 新羅必復興 以公爲主 沙平渡爲界何如 成柱佯喜 留元祐于家 潛告郡守惟貞 惟貞捕送按察使 以聞誅之"

해서 안찰사가 관내에서 일어나는 제반 사건의 처리에서 상급심으로서 중앙 정부와 외관을 연결하는 역할을 하였음을 확인할 수 있다.

다만 안찰사는 巡察之任이었기 때문에 그가 수행하는 사법·형정 기능은 계수관과 보완적으로 운영되지 않을 수 없었다. 현실적으로 계수관 원료의 감행과 병용되는 측면도 있었거니와 중죄인을 인계받은 뒤 정부의 재가를 받아 처리할 때까지 계수관의 지원이 필요했다. 죄인을 가둘 감옥이 필요했고, 정부의 명에 따라 처형하는 일도 안찰사 단독으로 행할 수 없었다. 이러한 부분을 채워주는 것이 계수관이었다.

지방에서 반란을 꾀한 중죄인들은 대개 해당 지역의 계수관 감옥에 투옥되었다. 일례로 명종 7년 南賊處置兵馬使 鄭世猷는 鳴鶴所에서 반란을 일으켰던 亡伊 등을 淸州獄에 감금한 뒤 사람을 보내 勝捷을 고하였다.[65] 망이가 청주의 감옥에 투옥된 것은 공주 지역을 관할하는 계수관이 청주였기 때문이다. 무신집권기 초기 龜州甲仗으로 있던 永固가 金甫當의 난에 연루되어 寧州獄에 투옥된 것도 이러한 원리에 따른 것이다.[66] 따라서 죄인의 관리와 집행 등은 계수관에서 담당했을 것이다.

이처럼 안찰사는 종래 계수관이 담당하던 無時監行과 재심·감독의 기능을 수행하게 되었지만, 실제 운영에서는 계수관과 병용되고 있었고, 중죄수의 처결 등도 계수관과 연계되어 운영되었다. 이 점에서 고려의 광역 운영체계에서 계수관은 안찰사 기능이 확대되는 과정에서도 그 역할을 일정하게 유지하고 있었다고 평가할 수 있다. 다만 안찰사의 운영 원리가 부합하는 사법 부문에서 안찰사의 기능 강화라는 전반적 추세가 현저히 드러나고 있었다.

5. 맺음말

이상에서는 고려시대 안찰사에 대해 군사 부문과 사법 부문을 중심으로 그 기

65) 『高麗史』 권19, 명종 7년 7월 丁巳.

66) 『高麗史』 권102, 列傳15 金仁鏡.

능의 실제를 검토해 보았다. 이를 통해 얻어진 내용을 정리하면 다음과 같다.

종래 안찰사의 기능이 일반적인 감찰 기능에 국한되지 않고 군사와 사법, 수취 등을 포함한 지방통치 전반에 걸쳐 적극적으로 구현되었다고 보았는데, 여기에는 명종 18년 3월의 制書가 중요한 근거가 되었다. 그러나 이 자료는 원전의 내용을 그대로 반영한 것이 아니라 본래 도입부와 10개 조항으로 구성되어 있던 것을 극단적으로 축약한 것이었다. 원래의 조항은 『고려사』 志의 각 편목에 분산 수록되어 있는데, 이 중 選擧志 選用監司조에 있는 것이 制書의 도입부와 안찰사의 기능을 담고 있다. 다른 내용들은 대개 외관의 책무를 말한 것으로서 안찰사의 기능은 이들의 활동에 대해 巡按하면서 "以罪貶奏", 또는 "以功褒奏" 하는 것으로 규정된다.

한편 안찰사 기능의 가장 적극적인 표현으로 인식되는 것이 군사적 부문인데, 이는 안찰사의 통상적 기능의 연장에서 설정되는 報告·安撫의 체계와 실제 군사 동원과 관련하여 나타나는 調兵·引兵의 체계로 나누어 이해할 수 있다.

안찰사는 소요 사태 등에서 그 상황을 보고하거나 직접 현지에서 안무 기능을 수행하였다. 기록에 따라 '制'로 표현된 기능도 '安撫'로 해석되는 것이었으며, 실제 군사 지휘는 수령이나 處置兵馬使 등 중앙에서 임명한 장수가 담당하였다. 안찰사는 민생을 탐문하고 수령을 평가하여 이를 보고하였는데, 소요 사태에 대한 보고와 안무의 기능도 이와 같은 맥락에서 이루어지는 것이었다. 따라서 이것은 군사 지휘의 기능과는 차원이 다른 문제이다.

한편 안찰사가 군대의 동원과 관련된 기능, 곧 調兵의 기능을 수행하는 사례도 발견된다. 소요 사태 진압을 위해 안찰사는 道內의 군사를 징발하는 데 관여하였으나 당시 동원된 군사의 작전에 직접 참여한 것은 아니었다. 실제 반란 진압이나 노역 동원을 위한 군대 동원은 界首官을 단위로 이루어졌고, 이들의 지휘는 계수관 관원이나 抄軍別監 등 중앙에서 파견된 관원이 담당하였다. 이에 대해 調兵이 계수관 단위를 넘어 도 단위로 이루어져야 하는 경우, 안찰사가 이를 위한 행정 업무를 수행하였다. 다만 이 경우도 일단 계수관 단위로 조병이 이루어지는 토대에서 도 단위의 운영으로 확대되는 것이었다. 이 때문에 계수관 단위의 군사 운영체계와 안찰사의 조병 기능이 복합적으로 나타나는 사례도 발

견된다. 결국 안찰사의 조병 기능은 일반적인 상황에서 나타나는 것이 아니며, 계수관 단위의 통상적인 체계를 대체하는 것도 아니었다.

전시체제에서는 안찰사의 군사 관련 기능이 보다 적극적으로 나타날 수 있었는데, 차출된 군사를 인솔하여 지휘관에 인계하는 '引兵' 기능이 대표적이다. 곧 군사 작전 지역이 군대가 차출된 도와 다를 경우, 차출된 군대를 이끌고 가서 현지의 지휘관에세 인계하는 부분이 안찰사의 몫이었다. 李勣의 사례처럼 안찰사가 현지의 군사 작전에도 참여하는 경우도 있었으나 실제 전투 지휘는 원수가 보낸 장수가 담당하였다. 그의 작전 참여는 무반으로서의 경험과 전력에 따라 이루어진 예외적 상황이었으며, 통상적으로 안찰사는 군사 인계와 함께 그 임무가 종료되었다. 또한 안찰사가 군대를 지휘하는 사례인 朴仁碩의 경우는 반란 진압 후 상황 수습을 위해 中軍判官으로 하여금 안찰사를 겸임케 한 것이었다. 곧 군사 지휘는 안찰사의 기능이 아니라 중군판관이라는 군직에서 비롯된 기능으로 보아야 하는 것이다. 따라서 인병 기능을 안찰사의 지휘 기능으로 연장시켜 이해할 수는 없다.

한편 獄訟의 처리는 외관의 가장 기본적인 기능의 하나였으나 冤獄의 부담과 滯獄의 문제가 늘 수반되었기 때문에 再審을 수행하고 외관의 업무를 관리 감독하는 체계가 마련되었다. 관내를 無時로 監行하며 원옥과 체옥을 처결하는 기능은 계수관이 담당하고 있었다. 그런데 인종대에 들어서면 안찰사가 전국적인 체계로 확립됨과 아울러 無時監行과 상급심으로서의 기능도 확보하게 되었다. 이에 따라 안찰사는 원옥·체옥의 처결과 중죄수의 인계, 미결 사건의 처리 등을 수행하였다. 상주 외관인 계수관보다 巡察之任으로 출발한 안찰사가 사법 감독의 기능에 보다 부합하였기 때문이다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 단기적인 순찰직으로서 관내의 업무를 상시적으로 처리할 수 없다는 한계로 인해 안찰사와 계수관의 기능이 병용되는 측면도 있었고, 죄수의 투옥과 관리를 위한 공간으로서 계수관의 기능은 활용해야 하는 측면도 공존하였다.

주제어 : 按察使, 界首官, 安撫, 引兵, 司法

투고일(2014. 1. 27), 심사시작일(2014. 2. 4), 심사완료일(2014. 2. 26)

〈Abstract〉

Reexamination of the Functions of the Anchal-sa按察使 magistrates of Goryeo
- Functions of military and penal nature -

Yoon, Kyeong-jin*

Examined in this study are the functions of the Anchal-sa magistrates of the Goryeo dynasty period, in terms of military and legal functions. So far, the Anchal-sa magistrates were believed as entities whose functions exceeded that of ordinary monitoring and instead covered all kinds of military issues, legal procedures and the taxation process as well, involving diverse aspects of the government's local administration. Yet such notion should be reexamined and verified.

In military terms the Anchal-sa magistrates, rather than leading the soldiers themselves, only surveyed the situation in war zones, reported to higher authorities, appeased the general population, and mobilized soldiers to be transferred to their commanding officers.

In the meantime, processing legal suits was one of the most primary functions of local officials, but in case there were frustrations over rulings or attention coming overdue, higher authorities had to intervene. At first the local Gye'su-gwan authorities were put in charge of all that, but when Anchal-sa units spreaded throughout the country, they took over some of those functions as well. Both parties offered each other assistance.

Key Words : Anchal-sa(按察使), Gye'su-gwan(界首官), appease the general population(安撫), mobilize soldiers to be transferred to their commanding officers(引兵), process legal suits(司法)

* Gyeongsang National University, Associate Professor.