creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

교육학박사학위논문

조선초기의 지방 品官層 재편과 鄕村 ‘共治’

2023년 8월

서울대학교 대학원

사회교육과 역사전공

이 태 경

조선초기의 지방 品官層 재편과 鄕村 ‘共治’

지도교수 박 평 식

이 논문을 교육학박사 학위논문으로 제출함

2023년 4월

서울대학교 대학원

사회교육과 역사전공

이 태 경

이태경의 박사학위논문을 인준함

2023년 8월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

고려의 '품관'은 본래 '품계를 받아 관직에 나아갈 자격을 갖춘 관료'를 지칭하였다. 품관은 현재 職事의 담당 여부를 기준으로 다시 '職事官[時官]'과 '散官'으로 나뉘었는데, 산관은 크게 (i) 관직에서 물러난 前銜官, (ii) 관료 후보, (iii) 散職者로 구성되었다. 고려초 이래 산관층은 꾸준히 확대되었으며, 특히 무인 집권기를 거치면서 (i)과 (ii)의 산관이 증가하여 落鄕하는 경향이 나타났다. 고려 후기에는 지방 鄕吏가 당시 인사행정의 문란상을 활용하여 산직을 얻고 (iii)의 산관이 되기도 했다. 향리는 정부의 納粟補官 정책에 응하거나 권세가에게 의탁하여 산직을 얻었다. 공민왕대 軍功 포상을 목적으로 添設職이라는 산직을 신설하면서 향리의 산직 취득은 더욱 늘어나는 추세였다.

이에 따라 고려말 지방 사회에는 實職을 역임하고 낙향한 '전함관'과 향리 출신으로서 첨설직을 얻은 '添設官'이 공존하게 되었다. 고려 정부는 향리의 관직 취득을 '避役'으로 인식하여 還本하려 했고, 조선 건국 세력도 향리의 免役 및 受職 조건을 강화하였다. 공양왕대에는 이미 제수된 첨설직까지 혁파하려 했으나, 군공을 세우고 첨설직을 받은 첨설관의 원망을 고려하지 않을 수 없었다. 이에 鄭道傳은 수도 개경에 宮城宿衛府를 설치하여 지방에 산재하는 첨설관을 개경으로 집결시키고 그 군사력을 활용할 것을 제안하였다. 공양왕 2년(1390)에 都堂에서 추진한 양반 호적 정리는 '立朝할 자격을 갖춘 양반'의 확보를 주목적으로 했지만, 양반에게 군역을 부과하기 위한 기초 작업이기도 했다.

공양왕 3년(1391) 정부는 최고 軍令 기구인 三軍都摠制府를 설치하고, '전함관'과 '첨설관'으로 구성된 품관[산관]층에게 삼군도총제부에서 宿衛하는 군역을 부과하였다. 다만, 고려말 향리 출신 첨설관이 폭증한 문제 상황을 참작하여 품관층 안에서도 세부 위계를 설정하고자 하였다. 이는 같은 해 5월 반포된 科田法과 연동하여 이루어졌다. 과전법상에서 품관층은 거주지를 기준으로 '在京 품관'과 '在外 품관'으로 구분되었으며, 재경 품관이 크게 우대받았다. 이러한 차등 대우는 재외 품관의 上京從仕를 유도하기 위함이었으나, 實職을 전혀 역임하지

않은 첨설관은 상경하더라도 과전을 주지 않았다. 향리 출신 첨설관은 實職 경험이 없었으므로 지방 잔류를 선택하는 경우가 많았을 것이다.

科田을 받은 재경 품관이 '受田牌' 병종으로 편성되어 '居京侍衛' 의무를 수행했다면, 지방에 잔류한 재외 품관은 소액의 軍田만 받고 '각 道 侍衛軍[侍衛牌]'에 편제되었다. 대개 고려말 武將의 私兵이나 향리 출신으로 추측되는 재외 품관은 재경 품관보다 낮은 위상을 부여받았으나, 군역의 대가로 군전을 받는다는 점에서 일반 민과 구별되었다. 그러나 태종 초반 이후 중앙의 정치적·군사적 상황이 안정됨에 따라, 교대로 중앙에 番上하던 시위군의 비중은 떨어져 갔고 군역의 대가인 군전도 제대로 지급되지 않았다. 이에 재외 품관이 시위군역을 기피하자, 점점 더 많은 일반 민이 시위군에 충당되었다. 세조 5년(1459) 시위군은 결국 일반 민의 병종인 '正兵'으로 개편되었다.

2품 이상 재상급 관료의 경우, 삼군도총제부에서 직접 숙위하는 의무는 면제받았지만, 도성 밖 출입이 제한되고 외방 거주는 금지되었다. 재상급 관료는 국가 기밀에 대한 접근이 비교적 용이하다는 점에서 특별한 관리 대상이었으며, 고향에서 친족과 결합한다면 반란을 일으킬 가능성까지 있다고 여겨졌다. 반드시 반란을 일으키지 않더라도, 재상급 관료가 고향에 내려가 '土豪'가 된다면 수령 중심의 지방 통치를 방해하고 양민을 私占하는 등 폐단을 일으킬 수 있었다.

조선 정부는 국초부터 지방 품관과 향리를 대표적인 토호 집단으로 설정하고, 수령의 품계와 자질을 높이는 등 수령이 토호를 통제할 수 있도록 지원하고 있었다. 향리 출신 품관을 還本하였고, 지방 행정 경비 명목의 公須位田을 戶長의 邑司에서 수령의 관아로 移屬하였으며, 향리층 역시 관아 '衙前'으로서 '吏役'을 수행하도록 하였다. '元惡鄕吏' 처벌 조항을 통해 향리가 公私 영역에서 일으킬 수 있는 폐단을 규제하는 한편 품관을 지방 행정 보조자로 활용하려 했다. 이를 위해 수령에게 '一邑之主'의 위상을 부여하고 수령과 품관의 관계를 '擬似 君臣關係'로 설정하여, 품관이 수령에게 함부로 대항하지 못하도록 하였다. 세종대 '部民告訴禁止法'의 시행도 그 일환이었다.

그러나 현실에서는 수령과 지방 품관의 상하관계를 설정하기 어려운 경우가 많았다. 實職 특히 顯職을 역임한 품관은 수령 휘하에서 지방 행정을 처리하기

를 기피하였다. 스스로를 국왕과 함께 백성을 다스리는 '君臣共治'의 주체로 인식하는 전함관 입장에서, 수령의 지시와 감독을 받는 勸農官・委官・監考 등이 되어 잡무를 처리하는 것은 格에 맞지 않는다고 여겨졌기 때문이다. 결국 각종 향촌 직임은 중앙 각사 胥吏나 군인 출신 하급 품관이 주로 담당하게 되었으며, 품관층에 대한 처벌이나 일반 민의 役으로도 취급되었다. 정부의 기대처럼 實職[顯職]을 역임한 전함관이나 國試 入格者를 지방 통치에 참여시키기 위해서는 '治者'로서 그들의 위상을 인정하는 방식을 찾아야 했다.

그러나 15세기 후반 세조대에 이르러 중앙에서는 오히려 전함관의 '治者的' 위상을 약화시키는 정책이 연달아 시행되고 있었다. 세조 12년(1466)의 職田法이 그 핵심이었다. 설상가상으로, 세조는 품관 병종이었던 수전패와 무수전패, 각 도 시위군을 혁파하고, 3품 이하 전함관을 모두 일반 민의 병종인 正兵에 소속시켰다. 이는 과전 혁파와 함께 士와 '農=齊民'의 구별을 약하게 만든다는 점에서 관료층의 대대적인 불만을 불러왔고, 그러한 불만은 세조 말 李施愛의 亂으로 폭발하였다. 세조 사망 후 세조의 정책은 대부분 축소・환원되었다. 정병에 속했던 품관도 '忠順衛'라는 품관 병종으로 移屬되었다.

단 하나 과전만은 예외였다. 성종 초 관료층의 끈질긴 과전 복구 요청에도 불구하고 과전은 끝내 복구되지 못했다. 국가가 더 이상 전함관을 경제적으로 지원하지 않게 된 상황에서 전함관은 사유 재산만으로 家計를 유지해야 했다. 대표적인 재산은 토지였다. 그런데 토지 소유 및 집적 기회는 품관층에게만 열린 것이 아니었기에, 향리나 일반 民, 노비 중에도 품관층에 버금가는 토지를 소유한 자가 얼마든지 존재할 수 있었다. 15세기 말 '逐末' 경향 속에 庶人의 사치풍조도 확산하고 있었다. 관료층은 품관과 庶人의 구별을 약하게 만드는 사치풍조를 상하 질서의 문란으로 파악하면서, 아랫사람이 윗사람을 업신여기는 '陵上' 행위와 연결하였다. 곧, 綱常・風俗 문제였다.

성종대 중반 이후 관료층은 留鄕所 復立을 통해 이러한 문제를 해결하고자 하였다. 이때의 유향소는 '향리 규찰'과 '풍속 교화'를 목적으로 하는 향촌 교화의 중심 기구였다. 교화는 국초 이래 '在上者'의 책무였고, 향촌에서는 수령과 鄕校가 교화를 담당하였다. 그러나 이제 품관층은 향촌 교화를 자신의 책무로 여기

는 것은 물론 유향소를 복립하여 국가로부터 교화 권한을 공인받고자 했다. 국초 유향소와 달리, 성종 19년(1488) 5월에 복립된 유향소는 고을 수령 및 京在所의 관리·통제 아래 놓였다. 그럼에도 불구하고 유향소 품관은 '향리 규찰'의 권한을 통해 향리층을 단속하고, '풍속 교화'의 미명하에 광범한 향촌 민을 통제하면서 '在上者'의 위치를 공고히 할 수 있었다.

유향소 품관은 자신들이 '국가의 가르침에 따라' 향촌 민을 교화한다고 인식하였고, 일정 수준 이상의 처벌이 필요한 경우 官에 보고하는 등 국가 권력을 활용하기도 했다. 따라서 유향소 복립은 결코 국가 권력이나 수령권의 후퇴를 동반한 조처가 아니었으며, 오히려 국가 권력을 통해 향촌에서 품관층의 '治者的' 위상을 확고히 하려는 시도였다. 전함관을 중심으로 구성된 '士族'이 수령과 함께 향촌을 '共治'하는 존재가 된 것이다. 성종대 '향촌 共治'의 요구는 기본적으로 지방 품관층의 입장을 대변하는 것이었으나, 그 배경에는 국초 이래 지방 품관층이 전함관 위주로 재편된 사실이 자리 잡고 있었다. 특히 직전법 시행을 계기로 전함관의 거경시위·부경시위 의무가 완전히 해제되면서 전함관의 외방 거주가 자유로워진 것이 전함관의 비율 증가에 영향을 미쳤을 것이다. 16세기를 거치며 유향소가 수령 휘하 행정 기구로 변질되는 양상이 나타나자, 스스로를 治者로 여기는 '사족' 내지 '士類'는 또 다른 방식으로 향촌 '공치'를 추구해 나갔다.

주요어 : 지방 品官, 鄕吏, 守令, 留鄕所, 君臣關係, 鄕村 '共治'
학 번 : 2018-36118

차 례

Ⅰ. 서론 ····· 1

Ⅱ. 고려말 지방 品官層의 확대와 정리 ····· 14

1. 고려후기 지방 품관층의 형성과 확대 ····· 14

2. 향리층의 散職 취득과 添設官 증가 문제 ····· 33

3. 품관·향리의 구별 노력과 양반 호적 정리 ····· 48

Ⅲ. 조선 국초 품관층의 편제와 지방 품관의 위상 ····· 67

1. 科田法 체제하 군신관계와 受田品官의 居京侍衛 ····· 67

2. 재외 품관의 道 侍衛軍 편제와 위상 하락 ····· 85

3. 2품 이상 품관의 外居 금지와 土豪化의 억제 ····· 107

Ⅳ. 15세기 수령 중심의 지방 통치와 향리·품관 대책 ····· 126

1. 수령 중심의 지방 행정과 향리층의 '衙前'化 ····· 126

2. 수령과 지방 품관의 擬似 군신관계 설정 ····· 144

3. 지방 행정에서 前銜官의 활용 시도와 그 난관 ····· 166

Ⅴ. 15세기 후반 전함관의 낙향과 향촌 '共治'의 모색 ····· 187

1. 職田法의 시행과 거경시위 의무의 해제 ····· 187

2. 품관·庶人의 구별 약화와 綱常 문제의 대두 ····· 204

3. 수령-품관의 향촌 '공치' 모색과 留鄕所 復立 ····· 221

Ⅵ. 결론 ····· 257

참고문헌 ····· 265

Abstract ····· 280

표 차 례

<표 2-1> 고려초기의 官階('초기 관계') ····· 14

<표 2-2> 고려전기의 文散階 ····· 17

<표 2-3>『國寶戶籍』戶主 家系의 檢校職 ····· 40

<표 2-4> 여말선초 鄕吏의 免役 조건 ····· 53

<표 2-5>『國寶戶籍』의 戶主 職役 ····· 61

<표 3-1> 과전법상의 科田·軍田 조항 ····· 70

<표 3-2> 과전법상의 科田·軍田 조항과 실제 ····· 74

<표 3-3> 受田牌와 無受田牌 ····· 82

<표 3-4> 여말선초 품관층의 階序的 편제 ····· 85

<표 3-5> 고려와 조선의 科田·軍田 분급 대상 및 액수 ····· 95

<표 4-1> 邑格에 따른 外官의 품계 ····· 131

<표 4-2> 邑格에 따른 衙祿田과 公須田의 액수 ····· 133

<표 4-3> 고려와 조선의 수령 고과법 변화 ····· 135

<표 4-4> 邑格에 따른 鄕校의 토지 액수 ····· 137

<표 4-5> 邑格에 따른 鄕校의 노비 액수 ····· 137

<표 4-6>『經國大典』刑典 元惡鄕吏條 ····· 142

<표 4-7> 고려와 조선의 散官 구성원 ····· 149

<표 4-8>『鄕憲』소재「太祖高皇帝 御製憲目」····· 162

<표 4-9>『鄕憲』소재「孝寧大君 鄕憲目」 163
<표 4-10>『秀巖誌』소재「光州鄕約條目」 164
<표 4-11> 錄事와 書吏의 去官 및 관직 제수 조건 169
<표 4-12> 조선초기 散官 구성원 171
<표 4-13> 세종대 損實 委官의 구성원 177
<표 4-14> 조선초기 實錄 소재 監考의 종류 181
<표 4-15> 조선초기 實錄 소재 監考의 前銜 182
<표 4-16>『默齋日記』소재 감고의 종류 185
<표 5-1> 세조대 이후 前銜官의 군역 변화 203
<표 5-2> 忠順衛와 正兵의 비교 204
<표 5-3> 태종 9년(1409)의 각 품 品米 징수액 208
<표 5-4> 醴泉과 金海 留鄕所의 구성과 운영 236
<표 5-5> 醴泉과 金海 留鄕所의 징계 대상 242
<표 5-6>『退溪集』과『北厓集』소재「禮安鄕立約條」 249
<표 5-7>「光州鄕約條目」와「禮安鄕立約條」의 내용 비교 251
<표 5-8>「光州鄕約條目」와「禮安鄕立約條」의 附則 비교 251

그 림 차 례

<그림 2-1> 職事官과 散官 ····· 25

<그림 2-2> 驪州李氏 家系圖 ····· 41

Ⅰ. 서론

우리나라 전근대의 지방 통치는 郡縣制와 外官制를 기본 골격으로 하여 발전하였다. 신라 지증왕 6년(505) 전국의 州・郡・縣을 정하고 異斯夫를 悉直州 軍主로 삼은 이래,[1] 국가 권력은 가능한 한 모든 고을을 일관된 기준에 따라 군현으로 편성하고 외관을 파견하여 전국의 토지와 民을 직접 통치하려 했다. 군현은 물론 面과 里, 家 단위까지 국가 통제가 확대되고 외관의 지위・권한이 강화되는 과정은 지방 통치 측면에서 '집권화'로 여겨졌다. 특히, 조선 태종대를 전후한 15세기 군현제의 대대적 정비는 조선이 고려에 비해 '집권화'되었음을 알려주는 근거로 여겨졌고, 이를 토대로 고려의 지방 통치는 '분권적・다원적'이며 조선의 지방 통치는 '집권적・일원적'이라 평가하기도 했다.[2]

그러나 이처럼 '집권화'가 진전되는 와중에도 각 고을에는 토착 세력이 온존하였다. 신라말에는 豪族이 각자 官班을 두어 할거지를 지배하였고,[3] 호족이 鄕吏로 편제된 고려 성종 2년(983) 이후에도 戶長層 이하 향리층이 고을을 실질적으로 운영하였다.[4] 외관이 파견되지 않고 향리가 직접 지배하는 屬縣・任內가 오랜 기간 殘存하는 가운데, 고려말에 이르면 향리・吏族에서 분화한 품관・士族이 향촌 지배층으로 등장하였다.[5] 조선 정부는 토지와 民에 대한 토착 세력의 私的 지배가 외관의 公的 통치를 방해하지 않도록 견제하면서 장기적으로 토착 세력에 대한 통제를 강화했지만, 부세 징수 등 군현 운영의 현실에서 토착 세력의 협조를 구할 수밖에 없었다.

이처럼 전근대 지방 통치는, 군현제와 외관제가 기본 골격을 구성한 위에 국가

---

1) 『三國史記』 卷4, 新羅本紀4, 智證麻立干 6年 2月.

2) 李樹健, 『韓國中世社會史硏究』, 一潮閣, 1984 ; 李樹健, 『朝鮮時代 地方行政史』, 民音社, 1989 ; 李存熙, 『朝鮮時代 地方行政制度硏究』, 一志社, 1990.

3) 金光洙, 「羅末麗初의 豪族과 官班」 『韓國史硏究』23, 1979.

4) 朴敬子, 「高麗時代 鄕吏硏究」, 숙명여자대학교 박사학위논문, 1986(朴敬子, 『고려시대 향리연구』, 국학자료원, 2001) ; 姜恩景, 「高麗後期 戶長層의 變動 硏究」, 연세대학교 박사학위논문, 1998(姜恩景, 『高麗時代 戶長層 硏究』, 혜안, 2002).

5) 李樹健, 앞의 책, 1984, 6장 2・3절, 7장 5절.

권력을 위임받은 外官과 향촌 지배층이 길항·협력하면서 民을 다스린다는 특징이 있었다. 그러나 향촌 지배층의 명칭과 성격, 對民 지배 방식은 시기마다 달랐고, 국가 권력이 설정해놓은 향촌 지배층의 위상과 역할, 그에 대한 향촌 지배층의 수용 양상도 달랐다. 각자가 자신의 지배를 정당화하기 위한 이념과 논리를 마련하고 있는 것은 물론이었다. 그동안 주로 '(중앙) 집권화'로 표현되어 온 지방 통치의 전개 방향은, 대민 지배를 둘러싼 국가 권력(외관)과 향촌 지배층의 관계가 시기마다 어떻게 변화했는지 살펴봄으로써 좀 더 체계적으로 이해될 수 있다.

麗末鮮初는 조선 건국 세력이 고려말의 여러 문제를 해결해가는 동시에 새 국가의 문물·제도를 마련해 나간 전환기로,[6] 향촌 사회에서도 여러 변화가 나타난 시기였다. 여말선초의 지방 세력 가운데 가장 먼저 주목받았던 것은, 고려 공양왕 3년(1391) 5월 시행된 科田法에서 '外方[6道]' 軍田의 분급 대상으로 언급된 '閑良(官吏)'이었다.[7] 일찍이 '한량'='閑散'이며 '閑良品官[閑良官]·閑散品官[閑散官]'이라고도 불리었다는 점, '한량'이 관직에서 물러난 前銜官으로 구성되었다는 점이 밝혀졌고,[8] 添設官 역시 '한량'에 포함되었다는 주장이 제기되었다.[9] 이후 전함관과 첨설관 등 無職事官을 '한량(A)=한량관'으로, 無役 士族子弟를 '한량(B)=한량자제'로 구분한 연구가 이루어지면서 '한량'의 개념은 한층 정교해졌으나,[10] 후속 연구가 신분사 차원에서 진행됨에 따라[11] 여말선초 향촌 지배층의 성장 과정은 비중 있게 다루어지지 못했다.

---

6) 여말선초는 대체로 고려 공민왕대(1351~1374)부터 조선 성종대(1469~1494)까지, 시기상으로는 14세기 후반부터 15세기 말까지를 가리킨다. 14세기 후반기는 원 간섭기에 심화한 대내외적 모순을 해결하면서 새로운 사회를 건설하는 기반을 마련한 시기였고(14세기 고려사회 성격 연구반, 『14세기 고려의 정치와 사회』, 민음사, 1994), 15세기는 조선 건국 이후 이른바 '經國大典 體制'라고 불리는 문물·제도가 완성된 시기였다(오영교 편, 『조선 건국과 경국대전체제의 형성』, 혜안, 2004).

7) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.

8) 千寬宇, 「麗末鮮初의 閑良」, 斗溪李丙燾博士 華甲紀念事業委員會 編, 『李丙燾博士華甲紀念論叢』, 1956(千寬宇, 『近世朝鮮史硏究』, 一潮閣, 1979).

9) 浜中昇, 「麗末鮮初の閑良について」 『朝鮮學報』42, 1967.

10) 韓永愚, 「麗末鮮初 閑良과 그 地位」 『韓國史硏究』4, 1969(韓永愚, 『朝鮮前期 社會經濟硏究』, 乙酉文化社, 1983).

11) 韓永愚, 『朝鮮時代 身分史硏究』, 集文堂, 1997.

조선전기 향촌 지배층의 경우, 주로 성종대(1469~1494) 이후의 중앙 정치 세력인 '士林'과의 관계 속에 이해되었다. 성종대 留鄕所 복립 운동과 중종대 鄕約 보급 운동을 중심으로 조선전기 성리학적 향촌질서의 확립 과정을 다룬 연구에서, '사림파'는 고려말 지방 중소지주층 출신으로 파악되었다.[12] 향리층의 후예로 고려말 첨설직을 취득하여 품관이 된 중소지주층은 자신들의 지위를 개선하고 '自治的' 향촌 질서를 수립할 근거를 성리학에서 찾았고, 사림파의 정치 세력화를 통해 그 理想을 실현하려 했다는 것이다. 중종대 이후 중앙 정치에서 사림이 주도권을 잡은 것은, 이러한 의미에서 중소지주층의 승리로 해석되었고, 이 시기 역사를 '停滯'가 아닌 '발전'의 관점에서 이해하는 데 기여하였다. 사림파를 지방 중소지주층 출신으로 보는 관점은 이후 嶺南 사림파와 畿湖 사림파 연구를 통해 강화되었다.[13]

사림파에 관한 연구가 깊이를 더해가면서, 그동안 사림파의 모집단으로 간주되어 온 지방 사족의 향촌 지배에 관한 연구도 진전되었다. 지방 사족의 향촌 지배 기구인 留鄕所[鄕廳] 연구를 시작으로, 鄕約·鄕規 등 자치 규약에 관한 연구가 이어진 것이다.[14] 16·17세기 영남 지역에서 사족의 향촌 지배가 확립되는 과정을 구명한 연구에서는, 지방 사족이 16세기 중반까지도 향촌 지배에서 吏族의 영향력을 배제하지 못하였으나 鄕案·향약 정비 등 지속적인 노력과 壬辰倭亂 당시 義兵 활동, 전후 복구 사업을 통해 성장하여 16세기 후반~17세기에는 사족 중심의 향촌 지배를 확립하였다고 보았다.[15] '사족 중심의 향촌 지배 체제'는 이후 '사족 지배 체제'로 개념화되어, 18·19세기의 '官 주도 향촌 통제'

12) 李泰鎭, 「士林派의 留鄕所 復立運動(上)·(下)」『震檀學報』34·35, 1972·1973 ; 李泰鎭, 「士林派의 鄕約普及運動」『한국문화』4, 1983(이태진, 『(증보판) 한국사회사연구』, 지식산업사, 2008).

13) 李樹健, 『嶺南士林派의 形成』, 영남대학교 출판부, 1979 ; 李秉烋, 「朝鮮前期 畿湖士林派의 成立과 發展」, 영남대학교 박사학위논문, 1982(李秉烋, 『朝鮮前期畿湖士林派硏究』, 일조각, 1984).

14) 金龍德, 『鄕廳硏究』, 한국연구원, 1978.

15) 鄭震英, 「朝鮮前期 安東府 在地士族의 鄕村支配」『대구사학』27, 1985 ; 鄭震英, 「16세기 향촌문제와 재지사족의 대응 - '예안향약'을 중심으로」『민족문화논총』7, 영남대학교 민족문화연구소, 1986 ; 鄭震英, 「임란전후 상주지방 사족의 동향」『민족문화논총』8, 영남대학교 민족문화연구소, 1987 ; 鄭震英, 「16, 17세기 재지사족의 향촌지배와 그 성격」『역사와 현실』3, 1990(鄭震英, 『조선시대 향촌사회사』, 한길사, 1999).

와 구분되는 16·17세기의 향촌 지배 형태로 규정되었다.[16]

사족 지배 체제론은 관찰사·수령 중심의 지방 통치[‘官治’] 연구에서 포착하지 못한 향촌 ‘自治’의 양상을 구체화하고 향촌 사회사 연구의 기본 방향을 제시했다는 점에서도 의의가 크지만, 신분사 연구와 결합하면서 한층 새로운 의미를 부여받기 시작하였다.[17] 이 연구에서는 연산군대(1494~1506)를 기점으로 국가 신분제인 良賤制와 國役 체제가 해체된 반면, 특권 계층인 사족층이 성장하면서 班常制가 성립했다고 보았다. 사족층은 壬亂 당시 의병을 일으키고 전후 복구를 진행하면서 국가의 역할을 압도했고, 그 결과 임란 후에 사족 우위의 사회 구조, 곧 ‘사족 지배 구조’가 정착하였다는 것이다. 연구 영역에 따라 초점이 약간 다르지만, 이러한 사족 지배 체제 혹은 사족 지배 구조는 16·17세기를 연속된 시기로 보는 ‘조선중기’론의 주요 근거가 되기도 했다.[18]

사족 지배 체제론은 이후 다양한 지역 사례 연구를 통해 통설로 자리 잡았지만,[19] “조선왕조의 기본 특징을 중앙 집권 체제라고 할 때, 15세기부터 발전했다는 집권 체제 내에서 사족 지배 체제의 위상을 어떻게 설정할 것인가?”라는 문제는 남아 있었다.[20] 중앙집권적 관료 체제 아래에서 군현으로 편제된 향촌

---

16) 金仁杰,「조선후기 鄕村社會 변동에 관한 연구: 18, 19세기 ‘鄕權’ 담당층의 변화를 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문, 1991(金仁杰,『조선후기 향촌사회 지배구조의 변동』, 경인문화사, 2017). 김인걸은 ‘사족지배체제’를 ‘사족들이 관권과의 일정한 타협 위에서 군현단위 및 촌락사회에서 그들의 향촌지배를 관철시킬 수 있는 지배기구를 장악하고 吏民, 즉 이서층과 일반 민을 통제하고 있었던 향촌 지배구조’라고 정의하였다(같은 책, 15쪽).

17) 김성우,「朝鮮中期 士族層의 성장과 身分構造의 변동」, 고려대학교 박사학위논문, 1997(김성우,『조선중기 국가와 사족』, 역사비평사, 2001).

18) 조선시기는 兩亂을 기점으로 전기와 후기로 양분하는 것이 일반적이지만, 16세기의 경제적 변화에 주목하여 2시기 구분법을 재고하려는 시도가 일찍부터 있었다(李泰鎭,「一六世紀の韓国史にたいする理解の方向」『朝鮮學報』110, 1984). 비교적 최근의 적극적인 논의는, 김성우,「사회경제사의 측면에서 본 조선 중기」『대구사학』46, 1994 참고.

19) 金炫榮,「朝鮮後期 南原地方 士族의 鄕村支配에 관한 硏究」, 서울대학교 박사학위논문, 1993(金炫榮,『朝鮮時代의 兩班과 鄕村社會』, 集文堂, 1999) ; 朴賢淳,「16~17세기 禮安縣 士族社會 硏究」, 서울대학교 박사학위논문, 2006.

20) 고석규·이영훈·김준석·박광용·박명규·임선빈·김현영·이해준·한상권,「제43회 연구발표회 요지 : 조선시기 국가의 지방지배」『한국역사연구회회보』24, 1995 ; 김준석,「서평 : 한국역사연구회 조선시기 사회사연구반 저, 《조선은 지방을 어떻게 지배했는가》」

사회의 지배 구조를 이해하는 데 사족 중심의 파악만으로 한계가 있었기 때문이다.[21] 이러한 비판은 결국 국초 이래의 지방지배를 '관치'와 '자치' 양면에서 종합적으로 이해할 필요성을 제기한 것이었으나, 연구 성과 자체가 시기에 따라 15세기는 '관치' 계열, 16세기는 '자치' 계열에 편중되어 조선전기 지방지배를 일관된 흐름으로 종합하는 데 어려움이 있었다. 바꾸어 말하면, 15세기 '자치' 계열, 16세기 '관치' 계열에 관한 연구는 거의 공백 상태였다.[22]

지금까지 정리한 연구사의 흐름을 통해 볼 때, 조선전기 향촌 지배층에 관한 연구는 오랫동안 초창기 사림 연구의 영향 아래 있었음을 알 수 있다. 사림의 모집단으로 상정된 16세기 지방 사족과 그들의 향촌 지배에 관한 연구 성과가 상당히 축적된 데 비해, 그 전 시기 지방 사족의 존재 양상이나 성장 과정에 천착한 연구는 찾아보기 어려웠다. 다만, 고려시기 연구자들로부터 고려후기~고려말 지방 품관층의 성장 과정을 구명한 연구 성과가 제출되어 조선초 15세기 지방 품관층의 존재 양상을 전망해 볼 수 있었다. 이들 연구는 고려후기 중앙 관료의 낙향과 향리층의 관직 취득으로 형성된 지방 품관층이 이후 수령·향리와 삼각관계를 이룬 것으로 향촌 지배층의 변화상을 정리하였다.[23] 고려말 호장층의 관직 취득에 주목하여, 고려말 향리층과 조선초 품관층의 연결성을 강조한 연구도 있었다.[24]

『歷史學報』168, 2000.

21) 한국역사연구회 조선시기 사회사연구반, 『조선은 지방을 어떻게 지배했는가』, 아카넷, 2000, 5쪽.

22) 연구 대상 시기에 따라 연구 주제의 편중 현상이 있다는 지적은 일찍부터 있었다. 일례로 한상권은 "군현제의 경우, 15세기는 군현제 일반에 관한 연구가 비교적 활발한 반면, 16세기는 국가의 지방지배와 관련된 연구는 거의 공백상태이고, 17세기는 오가작통제, 18세기는 면리제 중심의 연구가 이루어져 왔다"고 정리하면서, 이러한 연구 경향은 "시기별 특징을 부각시킬 수 있다는 긍정적 측면을 내포하고 있으나, 시기를 종관하여 일관성 있는 흐름을 파악하는 데는 어려움이 있다"고 평가하였다(韓相權, 「조선시기 국가의 지방지배 연구현황 : 군현제·외관 연구를 중심으로」『역사와 현실』18, 1995, 251~252쪽).

23) 朴恩卿, 「高麗後期 地方品官勢力에 관한 硏究」, 이화여자대학교 석사학위논문, 1981(朴恩卿, 「高麗後期 地方品官勢力에 관한 硏究」『韓國史硏究』44, 1984) ; 崔鍾鐸, 「麗末鮮初 地方品官의 成長過程」, 연세대학교 석사학위논문, 1984(崔鍾鐸, 「麗末鮮初 地方品官의 成長過程」『學林』15, 1993) ; 崔鍾鐸, 「朝鮮初 鄕村支配勢力의 力學構圖」『國史館論叢』92, 2000.

24) 姜恩景, 「高麗後期 在地閑散에 관한 硏究」, 연세대학교 석사학위논문, 1989 ; 姜恩景, 앞의 논문, 1998 ; 姜恩景, 앞의 책, 2002.

최근에는 중앙 정치 세력으로서 勳舊 대 士林의 이항 대립 구도에 대한 懷疑 속에, 국가 권력과 지방 사족의 관계를 대립보다 협력으로 보려는 연구 경향이 주를 이룬다. 초창기 사림파 연구에서는 지방 중소지주층 출신으로서 '향촌 자치'를 추구한 사림의 노력이 '중앙 집권'과 '관치'를 추구한 勳戚의 방해를 받았다고 설명하였고,[25] 이에 따라 '훈구=중앙 집권·관치' 대 '사림=향촌 자치'의 구도가 형성되었다. 그러나 훈구와 사림이 서로 완전히 구별되는 정치 세력이 아니라는 비판이 공감대를 형성함에 따라,[26] 위의 대립 구도에도 균열이 일어났다. 기존의 구도가 "정치적 서사를 통해 선진적 향촌 사회상을 실재화한다"는 비판도 제기되었다.[27]

향촌 사회사에서 최초의 균열은, 조선초기(15세기) 留鄕品官 연구에서 시작되었다. 해당 연구에서는 유향품관이 鄕任 등을 통해 국가의 지방 통치에 협력하면서 성장하였고 성종대 유향소 복립 역시 훈구와 사림이 대립하던 끝에 사림이 승리한 결과가 아니라, 국가 권력과 유향품관이 각자 이익을 위해 타협·절충한 결과라고 설명하였다.[28] 해당 연구는 16세기 이전 지방 사족의 성장 과정을 밝히려 한 점에서도 의미가 있지만, 유향소 복립을 둘러싼 훈구 대 사림 구도를 국가 권력과 유향품관 구도로 전환했다는 점, 그리고 국가 권력과 유향품관의 관계를 협력 관계로 파악하여 15·16세기 지방지배를 연속적으로 볼 가능성을 제시했다는 점에서 중요한 연구사적 의미를 갖는다.

---

25) 이태진, 앞의 책, 2008, 222쪽.

26) E. W. 와그너, 「李朝 士林問題에 관한 再檢討」『全北史學』4, 1980 ; 鄭杜熙, 「朝鮮前期 支配勢力의 形成과 變遷 - 그 硏究史的인 成果와 課題 -」, 주보돈 외, 『韓國社會發展史論』, 一潮閣, 1992 ; 김범, 「조선전기 '훈구·사림세력' 연구의 재검토」『한국사학보』15, 2003.

27) 송웅섭은 이 시기 국가 권력과 지방 사족의 관계에 대해 "여말선초~조선 전기에 이르는 시기에 형성되고 있던 향촌의 사족들은 관권에 저항하며 자치권을 확보해간 '반항아' 모델보다는, 오히려 관권과 타협하고 보편적 가치를 차츰 수용해가며 향촌 사회에서 자기 위상을 강화시킨 '모범생' 모델"에 더 가까웠으리라 추측하면서(송웅섭, 「고려 말~조선 전기 '정치 세력의 이해' 다시 보기」『역사비평』120, 2017, 27~28쪽), "보다 엄밀한 실증적인 연구를 통해 향촌 사회에서 재지 사족들이 성장해 나간 구체적인 양상을 재정립할 필요가 있다"고 제언하였다(송웅섭, 「조선 중기 시기 구분에 대한 검토 : 사족사회의 형성 문제를 중심으로」『史林』73, 2020, 149쪽).

28) 최선혜, 「조선 초기 유향품관 연구」, 서강대학교 박사학위논문, 1998(최선혜, 『조선전기 지방사족과 국가』, 경인문화사, 2007).

위의 연구 성과가 제출된 이래, 향촌 사회를 연구 영역으로 하는 최신의 연구들은 15・16세기 지방지배에서 국가의 주도성을 강조하는 경향이 있다. 대표적인 사례로, 15세기 수령권을 강화하기 위해 만든 '部民告訴禁止法'이 16세기에도 유지・강화되었음을 밝힌 연구,[29] 15세기 鄕禮가 국가 典禮書인 『國朝五禮儀』에 수록되었고 수령 주도의 향례 시행이 강조되었음을 밝힌 연구,[30] 15세기 말 유향소 복립 논의를 검토하여 유향소가 국가 지방 통치 시스템의 일부로 복립되었음을 주장한 연구를 들 수 있다.[31] 이러한 연구들은 "중앙 집권 체제 내에서 사족 지배 체제의 위상을 어떻게 설정할 것인가?"라는 오랜 과제를 국가 주도의 '관치'를 중심으로 해결하려는 작업이었다.

요컨대, 현재 조선전기의 지방지배 혹은 향촌 지배층을 둘러싼 논의의 핵심 쟁점은, (i) 對民 지배 방식으로서 관찰사・수령 중심의 '관치'와 지방 사족 중심의 '자치'를 각각 15세기와 16・17세기의 특징으로 볼 때 양 시기의 단절성을 어떻게 해소할 것인가, (ii) 국가 권력과 지방 사족의 관계를 어떻게 볼 것인가(대립 혹은 협력)로 압축된다. 이 중 첫 번째 쟁점과 관련된 최근 논의에서는 그 무게중심이 '관치'로 옮겨가고 있다. 국초 이래 국가 주도의 '관치'를 관철하려는 노력이 일관되게 경주되었다는 관점에서, 기성 연구에서 지방 사족의 전유물로 여겼던 향촌 지배 기구를 국가의 지방 통치 정책과 관련하여 재해석하려는 시도가 적극적으로 이루어지고 있다.

그러나 이처럼 국가의 지방 통치 '정책'을 중심으로 15・16세기 지방지배의 전체상을 구성하려는 시도가 주를 이루는 가운데, 그러한 정책이 개별 향촌 사회의 '현실'에서 얼마만큼 구현되었으며 어떠한 어려움에 맞닥뜨렸는지는 충분히 구명되지 못했다.[32] 최근 15・16세기 지방지배의 연속성이 강조되지만, 사실

29) 백승아, 「15・16세기 部民告訴禁止法의 추이와 지방통치」, 서울대학교 석사학위논문, 2014(백승아, 「15・16세기 部民告訴禁止法의 추이와 지방통치」『韓國史論』61, 2015).

30) 박사랑, 「15세기 조선 정부의 鄕禮 논의와 향촌 질서 구축」, 서울대학교 석사학위논문, 2016(박사랑, 「15세기 조선 정부의 鄕禮 논의와 향촌 질서 구축」『韓國史論』62, 2016).

31) 백승아, 「15세기 유향소 복립 논의를 통해 본 지방통치 방식의 특징」『한국문화』95, 2021.

32) 이와 관련하여 이상민은 "조선 건국초의 기획 완수가 지연되었다는 문제가, 최근 연구의 관점을 취할 때 충분히 설명될 수 있을지" 의문을 제기하면서, "국가적 지배의 한계를 고려한 이전 연구들의 시각을 어느 정도 수용할 필요"가 있다고 제언하였다(이상민, 「조선

군현제·외관제를 채택한 이래 국가의 지방통치 정책 자체는 큰 방향에서 일관되었다고 생각한다. 우리 역사에서 '(중앙) 집권화'라는 화두가 반복해서 등장하는 것도 이 때문일 것이다. 다만, 그러한 방향성을 국가가 어떠한 방식으로 얼마만큼 관철했는지는 시기마다 달랐는데, 시기별 차이를 낳은 중요한 변수 중 하나가 향촌 지배층이었다. 국가의 지방 통치 방식은 중앙 정부의 의지에 따라 독립적으로 결정될 수도 있지만, 대개 향촌 지배층과 상호작용하는 가운데 향촌 지배층의 특성에 대응하는 방식으로 변화하였기 때문이다.

15·16세기 지방지배의 전체상을 '정책'과 '현실'의 양 측면에서 파악하기 위해서는 우선 여말선초 지방 사회에서 지배층으로 대두한 품관층의 실체를 구명할 필요가 있다. 조선초기 품관은 향리와 함께 '土豪'로 불리며 民에 대한 사적 지배를 자행하는 한편[33] 외관의 공적 통치에 협조하는 양면성을 보였고,[34] 이에 대응하는 국가의 품관 정책도 자연히 양면성을 띨 수밖에 없었다. 선행 연구에서 국가 권력과 지방 품관층의 관계가 대립과 협력 양쪽으로 나타나면서 혼란스러운 양상을 띠는 것도 여기에 원인이 있다. 왕조 전환기인 여말선초를 배경으로 더욱 두드러지는 품관의 양면성을 해명하는 작업은, 고려말과 조선초, 15세기와 16세기의 향촌 지배층을 일관된 흐름으로 이해하는 한편 국가 권력과 향촌 지배층의 관계 변천을 이해하는 데에도 중요하다.

위와 같은 과제를 해결하기 위해 본고에서는 아래 네 가지 세부 목표를 설정

초기 지방지배와 향촌교화에 대한 연구와 쟁점」『역사와 실학』80, 2023, 242~245쪽).

33) 宮原兎一, 「十五·六世紀朝鮮における土豪の性格」, 山崎先生 退官記念會 編, 『山崎先生退官紀念 東洋史學論叢』, 大安, 1967 ; 李載龔, 「朝鮮前期 土豪의 實態와 性格」『國史館論叢』68, 1996.

34) 품관의 양면성과 관련하여 명청대 紳士의 양면성을 지적한 중국사학계의 연구 성과 또한 참고된다. 명청대 사회 지배층인 신사는 進士[중국의 진사 : 과거의 최종 합격자]를 포함한 관직 경력자[紳]와 아직 관료가 되지 못한 학위 소지자[士]를 포함하는 개념으로, 과거제·捐納制·학교제 등을 매개로 하여 나타난 정치·사회적 지배층을 총칭하는 개념이다(吳金成, 『國法과 社會慣行 - 明淸時代 社會經濟史 硏究』, 지식산업사, 2007, 13쪽). 현직 관료는 부임지에서는 관원이고, 고향에서는 신사인 '양면적 신분 소유자'였다(같은 책, 182쪽, 註7). 신사는 사대부적인 公 의식에 따라 국가 권력의 보좌 역할도 했지만, 私利를 추구하는 행동도 많이 했다. 따라서 신사는 "공 의식의 발로와 사리 추구, 즉 공·사의 양면성을 모두 가진 존재"였다(같은 책, 203~204쪽).

하였다. 첫째, '품관'이 향촌 지배층으로 등장한 고려말 향촌 사회의 맥락을 고려하면서 당대에 통용된 '품관'의 개념을 정의하고, 15세기 향촌 지배층의 구성원을 파악한 뒤 품관층의 성격이 변화하게 된 계기를 찾는다. '품관'은 본래 '품계를 지닌 관료 일반'을 가리키나, 시기마다 통용된 '품관'의 개념은 달랐고 품관층 내부를 구성하는 존재들도 다양했다. 이들의 실체를 파악한 후에야 품관층의 성격을 파악할 수 있고, 그 성격의 변화 또한 추적할 수 있을 것이다. 16세기 이후에는 '품관'과 '사족'을 분리하여 보기도 하는데,[35] 주로 15세기를 배경으로 언급되는 '품관'과 16세기를 배경으로 언급되는 '사족'의 차이를 구명하기 위해서라도 일단 '품관'의 개념을 분명히 할 필요가 있다.[36]

---

35) 배기헌은 16세기 지방 사족의 유향소 기피 현상을 '품관'과 '사족'이 分岐되는 시작점으로 보았으며(裵基憲, 「16世紀 鄕村支配秩序와 留鄕所의 性格」『대구사학』35, 1988, 41쪽), 김인걸 또한 비슷한 맥락에서 17세기 이후의 儒・鄕 분기를 설명하였다(金仁杰, 앞의 논문, 1991, 136~139쪽). 김현영은 조선후기에 오면 경상도 안동을 제외한 대부분 지역에서 유・향 분기가 나타난다고 보면서, 남원 지역에서 '사족'과 '鄕族'이 구분되는 현상을 구명하였다(金炫榮, 앞의 논문, 1993, 2・3장).

36) 연구자에 따라 '품관'과 '사족'을 비슷한 의미로 쓰기도 한다. 최선혜의 박사학위논문은 단행본으로 간행되면서 「조선 초기 유향'품관' 연구」에서 『조선전기 지방'사족'과 국가』로 제목이 바뀌었다. 대상 시기가 늘어남에 따라 좀 더 포괄적이라고 여겨지는 '사족'으로 용어를 교체한 듯 보인다. 저자는 책의 서문에서 "조선 전기 향촌에서 사족의 중심을 이룬 유향품관을 연구 대상으로 삼았다"고 밝혔다(최선혜, 앞의 책, 2007, iii쪽). 말하자면, '사족'이 전체집합이고 '품관'이 부분집합이라는 것이다.

그러나 '품관'과 '사족'의 관계를 달리 볼 수 있는 기록도 있다. 중종 19년(1524) 8월 왕명에 따라 下三道의 '豪强品官' 등을 적발하여 全家徙邊하는 '豪强律'을 제정했는데(『中宗實錄』卷51, 中宗 19年 8月 17日 己酉), 곧 "'사족'인 사람을 전가사변하는 것은 옳지 않다"는 비판이 제기되었다(『中宗實錄』卷52, 中宗 19年 10月 8日 己亥). 이에 '文・武科 출신 및 內外에 모두 顯官이 있는 사람 등의 자손과 본인이 生員・進士인 자'를 '사족'으로 규정하여 次律로 다스리게 했다(『中宗實錄』卷55, 中宗 20年 8月 16日 癸卯 ; 『中宗實錄』卷101, 中宗 38年 12月 24日 甲午). '품관' 안에서 전가사변을 면제받는 '사족'을 규정한 것이다. 이처럼 '품관'과 '사족'의 관계가 불분명한 것은, 5장에서 후술하듯이 '사족'이 사료의 다양한 맥락에서 사족인 사람과 그렇지 않은 사람을 구별하는 용어로 쓰였기 때문이다.

더욱이, 연구자들도 '사족'을 각기 다른 맥락에서 사용한다. '사족'은 '吏族'과 대비되기도 하고(鄭震英, 앞의 논문, 1985), 吏鄕・下民과 구별되기도 하며(金仁杰, 앞의 논문, 1991), 국가와 대립하는 존재로 상정되기도 한다(김성우, 앞의 논문, 1997). 물론 이 모두가 '사족'의 부분적 속성이지만, 이로 인해 연구 대상으로서 '사족'의 의미를 규정하는 일이 어렵게 된 것도 사실이다. 이에 비해, '품관'은—물론 그 의미가 시종일관하지는 않

둘째, 고려 최말 공양왕 3년(1391) 5월 시행된 과전법이 토지 분급과 侍衛 의무를 연동시킴으로써 결과적으로 품관층을 정리·재편하는 효과를 부수하였음을 논증한다. 과전법은 기본적으로 토지제도이지만, 두 가지 정치·사회적 의미를 내포하였다. 하나는 科田 분급이 국왕·국가와 품관의 君臣 관계를 물적으로 매개했다는 것이고, 다른 하나는 품관이 收租權을 취득함으로써 일반 민인 '庶人'과 구별되었다는 것이다.[37] 품관층은 국가로부터 토지를 분급 받은 대신 '侍衛'라는 특수한 군역을 수행해야 했는데, 토지의 종류에 따라 수행하는 군역의 종류도 달랐다. 당시 군역이 신분 구별과 관계되었음을 고려할 때,[38] 품관층 내에서도 군역에 따른 위계가 있었음을 짐작할 수 있다. 품관층 전체의 위계질서 속에 지방 품관의 위치 또한 파악해 볼 수 있을 것이다.

셋째, 조선 건국 이래 한 세기 동안 수령 중심의 지방 통치 체계가 구축되는 가운데, 향촌 지배층의 두 축인 향리·품관에 대해 각각 어떠한 정책이 시행되었는지 확인한다. 향리와 품관은 모두 토호적 면모가 있었지만, 양자에 대한 정부의 정책 방향은 달랐다. 향리의 경우 향리가 지방 행정에서 수행해 온 역할을 이어가면서 그 권한을 제한하는 방향으로 정책이 수립되었지만, 품관에 대해서는 보다 세심한 정책적 고려가 필요했다. 품관층의 내부는 매우 다양한 존재로 구성되었기 때문이다. 선행 연구에서 국가 권력과 지방 품관의 협력 관계를 보여주는 증거로 중요하게 언급된 鄕任[39]에 대해서도 협조하는 반응만 있었던 것은 아니다. 향임에 대한 품관층의 반응이 다양했다면, 그것은 어디에서 비롯된 것인지 확인해 볼 필요가 있다.

넷째, 세조 12년(1466)에 과전법이 혁파되고 職田法이 시행됨에 따라 변화한 품관층의 처지를 확인하고, 그러한 변화가 이후 지방 통치 방식에 미친 영향을 파악한다. 앞서 언급한 과전의 정치·사회적 의미를 고려한다면, 직전법 시행이 기존의 군신관계나 사회관계(품관-庶人 관계)에 어떤 동요를 일으켰으리라는

았으나—일단 '품계'라는 명확한 조건을 가진다는 점에서 비교적 그 의미를 규정하기 쉽다는 장점이 있다. 본고에서 '사족'이 아닌 '품관'을 연구 대상으로 삼은 것은 이 때문이다.

37) 李景植,『朝鮮前期土地制度硏究 : 土地分給制와 農民支配』, 一潮閣, 1986, 97쪽 및 109쪽.

38) 金錫亨,「李朝初期 國役編成의 基柢」『震檀學報』14, 1941, 159~162쪽.

39) 최선혜, 앞의 책, 2007, 2장 1절.

점도 짐작해 볼 수 있다. 16세기 중앙과 지방의 통치 방식은, 15세기 후반 이미 나타난 여러 변화를 수습하는 과정에서 정돈되었다. 특히, 중앙 정치에서는 신료들에 의해 이른바 '君臣共治' 이념이 강조되었는데,[40] 이러한 '共治' 이념이 지방통치에서는 어떻게 구현될 수 있었을지 그 가능성의 실마리를 성종대 留鄕所復立 논의 속에서 찾아보고자 한다.[41]

본 연구에서 제안하고자 하는 향촌 '共治'의 개념은, 일부 선행 연구에서 언급되어 온 국가 권력[관권・수령권]과 지방 품관・사족 사이의 타협・절충처럼 보일 수 있다.[42] 물론 양자 간 타협이 없었다고는 할 수 없지만, 향촌 '공치'가 수령 중심의 '관치'와 지방 품관・사족 중심의 '자치'를 대등하게 결합한 개념은 아님을 밝혀두고 싶다. 조선 건국 이래 '관치'의 권위와 우위가 부정된 적은 없었다. '군신공치' 개념을 주창한 신료들이 군신관계에서 국왕의 권위를 인정한 위에 신료 자신의 주체성과 자율성을 강조했듯이, 향촌 '공치' 또한 국가 권력에 의한 '관치'의 우위와 그것의 정상적 운영을 전제한 위에 지방 품관・사족의 주체성과 자율성을 상대적으로 존중하는 개념이다.

---

40) 君臣共治에 관해서는 김정신, 「朝鮮前期 '公' 認識과 君臣共治論」, 연세대학교 석사학위 논문, 1998(김정신, 「朝鮮前期 士林의 '公' 認識과 君臣共治論 - 趙光祖・李彦迪의 學問・政治論」『學林』21, 2000) ; 김영수, 「동아시아 군신공치제의 이론과 현실」『동양정치사상사』7-2, 2008 참고.

41) 향촌 사회에서 국가 권력(수령)과 사족의 '共治' 개념은 김정신의 연구에서 제시된 바 있다. 김정신은 16세기 부민고소금지법이 재천명되고 토호를 대상으로 한 豪强律이 제정되는 등 官 주도 鄕政이 강화되는 가운데(김정신, 「16세기 朝鮮의 官 주도 鄕政과 豪强律」『조선시대사학보』87, 2018a), 당시 성장 일로에 있던 지방 사족이 관 주도 향정의 대안을 마련하면서 '공치'의 영역을 확보하려 했다고 보았다. 그 대안이란 사림에 의한 주자학 鄕政論의 수용과 향약 보급 운동이었다(김정신, 「16세기 朝鮮의 朱子學 鄕政論 수용과 鄕約 - 鄕約의 시행 방식과 성격의 分岐를 중심으로」『東方學志』185, 2018b).
이는 중앙 정치 세력으로서 훈구와 사림의 대립 구도를 인정한 위에, 사림이 주장한 '군신공치' 개념을 향촌으로 확대하고자 한 매우 의미 있는 시도이다. 다만, '지방 사족'을 '사림의 모집단'으로 설정함에 따라 '사족' 개념 사용에 약간의 혼선이 있고, 16세기 지방 사족의 성장과 토호 행위의 확대를 수조권 분급제의 소멸에 따른 지주제 확산을 배경으로 설명함에 따라 15세기 향촌 지배층의 존재 양상이나 토호 행위는 충분히 검토되지 못했다. 16세기 들어 향촌 '공치'의 이념이 부상할 수 있었던 계기를 15세기 향촌 사회의 맥락에서 구명하는 과제가 여전히 남아 있는 것이다.

42) 최선혜, 앞의 책, 2007 ; 金仁杰, 앞의 책, 2017.

국가는 지방 품관·사족을 가능한 한 공적 영역으로 흡수하여 사적 속성을 통제하고 그들의 역량을 지방 통치에 활용하려 했지만, 자신을 '治者'로 인식한 품관·사족은 국가 권력에 일방적으로 예속되기를 거부하였다.[43] 양자의 관계를 이와 같이 볼 때, 국가가 품관·사족을 활용하기 위해서는 그들을 일방적으로 통제하거나 예속시키기보다 '治者'로서 품관·사족의 지배층적 위상을 어느 정도 인정하고 존중할 필요가 있었다. 국가가 품관·사족의 지배층적 위상을 인정하면서 그들을 지방 통치에 활용하는 방식으로 '敎化'를 주목해 볼 수 있다. 조선초기 교화의 주체나 대상에 관해서는 여러 의견이 있지만,[44] 교화가 큰 틀에서 '지배'의 수단이었다는 점은 널리 수용된다.[45] 본고에서는 주로 향촌 교화와 그 명목하에 행해진 처벌을 통해 향촌 '공치'에 접근하고자 한다.

본 연구에서 중심이 되는 시기는 태조대(1392~1398)부터 성종대(1469~1494), 즉 14세기 말부터 15세기 말까지이지만, 조선초의 품관층은 고려말 향촌 사회의 변동 속에 성장하였고 품관층의 성격 또한 그로부터 배태되었음을 충분히 고

---

43) 이경식은 "국가 운영은 국왕·왕실과 귀족·양반층이 서로 연대하는 상호 보완 관계에서 비로소 수행되는 것"이었다고 하면서, "양자의 관계에는 항상 遠心力과 求心力이 함께 작용하고 있었다"고 보았다. 이에 따르면, 중앙과 지방의 정치 제도는 "서울·지방에 근거를 두고 국왕권력과 연대하고 이에 협조하여 중앙·지방정치에 참여하고 권력을 행사하면서 아울러 국왕권에 일방적으로 예속하지 않고 늘 독립하여 있으려는 지배신분계급 귀족·양반, 토호세력과, 반대로 이들과 협력 속에서 연대관계를 통해 권력의 정점에 있으면서 항상 이들을 완전 관료로서 흡수하여 지배하려는 국왕 세력간의 융화·대립 과정에서 존속하고 운영되면서 그때 그때 역사현실의 변동에 따라 변모하는 것"이었다(李景植, 「朝鮮 建國의 性格 問題」, 연세대학교 국학연구원 편, 『중세사회의 변화와 조선 건국』, 혜안, 2005, 35~36쪽).

44) 대표적으로 (i) 교화의 주체를 국가, 교화의 대상을 일반 민이나 양인 전체로 보는 견해, (ii) 교화의 주체를 국가, 교화의 대상을 품관 등 지방 유력자나 상층 양인으로 보는 견해, (iii) 양 설을 보완하면서 국가가 최종적으로는 일반 민의 교화를 목표로 했으나 당시 행정력의 한계로 지방 유력자를 '활용'하여 평민에 대한 교화를 수행했다는 견해가 있다. 이상의 정리는 이상민, 앞의 논문, 2023을 참고.

45) 이와 관련하여 조선초기 교육과 교화를, 루이 알튀세르(Louis Althusser, 1918~1990)의 '이데올로기적 국가 장치(Ideological State Apparatuses, ISA)' 개념으로 접근한 교육사학계의 두 연구 성과를 참고할 만하다(鄭在傑, 「朝鮮前期 敎化硏究 - 성종·중종(1469-1544) 연간을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문, 1989 ; 김대용, 『조선초기 교육의 사회사적 연구』, 한울, 1994).

려하고자 한다. 연구 방법상 본 연구는 기존의 지방 통치 혹은 향촌 사회 연구에서 거의 주목하지 않은 품관층의 사회경제적 조건에 주목한다는 특징이 있다. 특히 품관층 내부 위계를 파악하기 위해 품관층 대상의 수조지 분급제인 과전법(고려 공양왕 3년, 1391)과 직전법(조선 세조 12년, 1466)에 주목하였다. 수조지 분급제는 품관층의 군역과 연동되었고 군역은 품관층의 위상과 연결되었으므로, 품관층의 위상 변화 역시 토지 및 군역 제도의 변화와 함께 해명할 필요가 있는데, 지금까지는 이러한 방법이 시도되지 않았다.

본 연구는 조선초기 품관의 개념과 위상, 향촌 사회에서 기대받은 역할과 그 변화를 종합적으로 구명하는 기초 연구이다. 이상에서 계획한 작업이 성공적으로 수행된다면, 우리나라 중세의 향촌 지배층이 고려의 향리·吏族에서 조선의 품관·士族으로 이행하는 과정을 알 수 있고, 15세기와 16세기 지방지배를 일관된 흐름에서 설명할 수 있다. 16세기에도 국가 권력에 의한 '官治'가 유지되었음을 확인하는 것에서 더 나아가, '관치'가 정상적으로 작동하는 가운데 국가 권력과 지방 품관층이 상호 작용하며 지방지배 방식을 '공치'로 정돈해 가는 과정을 역동적으로 구성해 보고자 한다. 국가 권력과 지방 품관층의 상호작용 과정에서 나타나는 지방 품관층의 주체성을 조명하는 것 또한 본 연구의 지향 중 하나이다.

Ⅱ. 고려말 지방 品官層의 확대와 정리

1. 고려후기 지방 품관층의 형성과 확대

고려는 신라말 독자 세력을 형성한 지방 호족을 통합·재편성하여 세운 나라였다.[1] 고려 태조는 즉위 직후부터 지방 호족을 포섭하고자 노력하였다. 동왕 원년(918) 8월 여러 호족 세력에게 사신을 파견하여 '重幣卑辭'로써 惠和의 뜻을 보였으며,[2] 고려에 귀부해 온 자에게는 아래 <표 2-1>과 같은 '고려초기의 官階'를 내려주었다.[3] '초기 관계'는 관직과 직결되지 않았지만,[4] 왕실과 호족 세력을 군신관계로 묶어주었다. 이어 태조는 고려 건국에 공헌한 수천 명을 功臣으로 책봉하고 후하게 포상하였으며,[5] 후삼국 통일 후인 동왕 23년(940)에도 三韓功臣을 책봉하고[6] 후삼국 통일에 공헌한 朝臣·軍士에게 役分田을 분급하였다.[7]

<표 2-1> 고려초기의 官階('초기 관계')

1품	2품	3품	4품	5품	6품	7품	8품	9품
三重大匡	大匡	大丞	大相	正甫	元尹	正朝	甫尹	軍尹
重大匡	正匡	佐丞	元甫		佐尹	正位		中尹

전거 :『高麗史』卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職.

그러나 태조대까지는 아직 왕권이 호족 세력을 압도할 만큼 강력하지 않았기에,[8] 태조 사후 혜종·정종대에 왕실 외척과 호족 세력에 의한 왕위 쟁탈전이

1) 金光洙,「羅末麗初의 豪族과 官班」『韓國史硏究』23, 1979, 115쪽.
2)『高麗史』卷1, 世家1, 太祖 元年 8月 9日 己酉.
3) 金甲童,「高麗初期의 官階制와 功臣制」,『羅末麗初의 豪族과 社會變動 硏究』, 고려대학교 민족문화연구소, 1990, 190~195쪽.
4) 문산계와 달리 '초기 관계'는 귀부한 성주·장군 및 그의 자제·친속 등 非관인 세력에게도 수여되었다. 王順式처럼 고려 왕실에 내조하여 '초기 관계'를 받은 후 낙향하여 본인 지역에 머무르는 경우도 있었다(최종석,「고려초기의 官階 수여 양상과 광종대 文散階 도입의 배경」『역사와 현실』67, 2008, 149~151쪽).
5)『高麗史』卷1, 世家1, 太祖 元年 8月 11日 辛亥.
6)『高麗史』卷2, 世家2, 太祖 23年 月 未詳.
7)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 田柴科, 太祖 23年 月 未詳.

발생하였다.[9] 이후 즉위한 광종은 동왕 7년(956)부터 11년(959)까지 奴婢按檢과 軍部 개혁 등 일련의 조처를 통해 호족 세력의 기반을 약화시켰고,[10] 재위 후반에는 '勳臣'·'舊臣'·'宿將'이라 불리는 공신 세력을 대거 숙청하였다.[11]

광종은 공신 세력을 대신하여 왕권의 기반이 될 신진 관료 또한 양성하고자 하였다. 동왕 9년(958) 5월에는 後周人 雙冀의 건의에 따라 처음으로 과거를 시행하였고,[12] 과거를 통해 관직에 진출한 文士를 후대하였다.[13] 이들도 대개 지방 출신이었지만,[14] 신라말 '城主'·'將軍'으로 지칭될 만큼 武人의 성격이 강했던 태조대 공신 세력과 달리 儒學을 공부한 文人으로서 성격이 분명하였다.[15] 광종은 공신보다 관료를 중심으로, 무인보다 문인을 중심으로 정치를 운영하고자 했고, 이러한 목적을 달성하기 위해서는 지방 호족에게 관직과 상관없이 하사했던 '초기 관계'와 별개로 관직을 중심으로 하는 새로운 관료 집단의 위계질서를 마련할 필요가 있었다.

광종은 동왕 9년(958) 무렵 중국에서 문산계라는 새로운 官階를 도입함으로써[16] '초기 관계'에서 배제되었던 신진 관료를 관료 집단의 위계질서 안으로 편

---

8) 李基白, 『高麗 貴族社會의 形成』, 一潮閣, 1990, 4~6쪽.

9) 李鍾旭, 「高麗初 940年代의 王位繼承戰과 그 政治的 性格」, 李基白 編, 『高麗光宗研究』, 一潮閣, 1981.

10) 金杜珍, 「高麗 光宗代의 專制王權과 豪族」『韓國學報』5-2, 1979, 68~70쪽.

11) 『高麗史』 卷93, 列傳6, 諸臣, 崔承老.
"光宗末年 … 歷世勳臣宿將 皆未免誅鋤而盡 及景宗踐祚 舊臣之存者 四十餘人耳"

12) 『高麗史』 卷2, 世家2, 光宗 9年 5月 ; 『高麗史』 卷73, 志27, 選擧1, 科目1, 9年 5月.

13) 『高麗史』 卷93, 列傳6, 諸臣, 崔承老.
"及雙冀見用以來 崇重文士 恩禮過豊 由是 非才濫進 不次驟遷 未浹歲時 便爲卿相"

14) 吳星, 「高麗 光宗代의 科擧合格者」, 李基白 編, 앞의 책, 1981, 46쪽.

15) 金龍德, 「高麗 光宗朝의 科擧制度問題」『中央大論文集』4, 1959, 147쪽.

16) 문산계를 최초로 도입한 시기에 대해서는 (i) 광종 9년(958) 무렵으로 보는 견해와 (ii) 성종 2년(983)으로 보는 견해가 있다. (i)의 견해는 武田幸男, 「高麗初期の官階-高麗王朝確立過程の一考察-」『朝鮮學報』41, 1966 ; 朴龍雲, 「高麗時代의 文散階」, 『高麗時代 官階·官職研究』, 고려대학교출판부, 1997 ; 최종석, 앞의 논문, 2008에서, (ii)의 견해는 金甲童, 앞의 논문, 1990에서 확인된다.
(i)와 (ii)의 논자 모두 광종대부터 금석문에서 문산계를 가진 인물들이 발견된다는 사실을 인정한다. 다만, 후자에 해당하는 김갑동은 광종대에도 계속 '초기 관계'가 수여되고 있다

입하였다.[17] 문산계 도입 후 당분간은 '초기 관계'와 문산계가 병용되었으나, 과거 급제자를 비롯한 신진 관료에게는 문산계만 주어졌다.[18] 이어 동왕 11년(959) 3월에는 百官 公服을 정했는데, 최상위 紫衫은 '초기 관계'의 元尹(6품) 이상을 기준으로 했고 이하 丹衫・緋衫・綠衫은 각각 中壇卿・都航卿・小主簿라는 '관직'을 기준으로 했다.[19] 이러한 구도는 당시 관료 집단이 관직과 상관없이 '초기 관계'만 하사받은 공신 계열과, 관직과 관계(문산계)를 모두 가진 일반 관료 계열로 양분되었음을 보여준다.[20]

광종대 도입된 문산계는 성종 14년(995) 문무 관료를 대상으로 하는 유일한 官階로 자리 잡았으며,[21] 이후 문종대(1046~1083)에 다음 <표 2-2>와 같은 형태로 정비되었다.[22]

는 점, 그리고『高麗史』등 史書에서는 문산계를 받은 자들이 발견되지 않는다는 점을 들어, 광종대 금석문에서 보이는 문산계는 해당 인물이 중국에서 받아온 것이라고 주장하였다(金甲童, 같은 논문, 181~186쪽).

그러나 이에 대해 최종석은 광종대 '초기 관계'와 문산계가 병용되는 가운데, '초기 관계'가 主의 위치에 있었고 문산계는 보조적 위치에 있었기에 사서에는 '초기 관계'만 보이는 것이라고 반박하였다. 또한, 경종대 제술과에 갑과 급제한 許玄이 初仕職인 功文博士와 더불어 儒林郎[정9품 상계]이라는 문산계를 받은 사실이 허현의 묘지명에 기록된 것을 근거로, 성종대 이전에 이미 고려 정부에 의해 문산계가 수여되었음을 주장하였다(최종석, 같은 논문, 155~157쪽). 이러한 점을 종합적으로 고려할 때, 고려에서 중국식 문산계를 최초로 도입한 시기는 광종 9년(958) 무렵으로 보는 것이 적절하다고 판단된다.

17) 최종석은 광종대 문산계를 도입함으로써 '초기 관계'에서 배제되었던 하위 관인층을 국가의 질서 체계로 포섭하고, 왕권 강화를 뒷받침할 신진 세력을 육성・강화하며, 관료 체제를 강화할 수 있었다고 보았다. 다만, 성종 14년(995) 이전까지는 '초기 관계'와 문산계를 병용하는 상황에서 문산계가 보조적으로 활용되었기에 한계가 있었다고 보았다(최종석, 앞의 논문, 2008, 155~164쪽).

18) 위의 논문, 157~158쪽 ; 161~162쪽.

19)『高麗史』卷2, 世家2, 光宗 11年 3月 15日 甲寅 ;『高麗史』卷72, 志26, 輿服1, 冠服, 公服, 光宗 11年 3月.

20) 申虎澈,「高麗 光宗代의 公服制定」, 李基白 編, 앞의 책, 1981, 83~87쪽.

21)『高麗史』卷77, 志31, 百官2, 文散階.

조선과 달리 고려에서는 문반과 무반 모두 문산계를 받았고, 무산계는 향리, 탐라 왕족, 여진 추장, 老兵, 工匠, 樂人 등에게 주어졌다(旗田巍,「高麗の武散階」『朝鮮學報』21・22, 1961).

22)『高麗史』卷77, 志31, 百官2, 文散階. "文宗改官制 文散階凡二十九"

<표 2-2> 고려전기의 文散階

		1품	2품	3품	4품	5품	6품	7품	8품	9품
정	상계	-	特進	銀靑光祿大夫	正議大夫	中散大夫	朝議郎	朝請郎	給事郎	儒林郎
	하계				通議大夫	朝議大夫	承議郎	宣德郎	徵事郎	登仕郎
종	상계	開府儀同三司	金紫光祿大夫	光祿大夫	大中大夫	朝請大夫	奉議郎	宣議郎	承奉郎	文林郎
	하계				中大夫	朝散大夫	通直郎	朝散郎	承務郎	將仕郎

전거 :『高麗史』卷77, 志31, 百官2, 文散階.

고려초 지방 호족을 포섭하기 위해 '관직과 상관없이' 하사되었던 '초기 관계'와 달리, 성종대에 공식화한 문산계는 '관직을 받기 위한' 전제 조건으로서 성격이 분명하였다. 목종 원년(998) 12월에 개정된 전시과에서는 제1과부터 제18과까지 관직을 배치하고 관직을 기준으로 田地와 柴地를 지급하였는데, 예외적으로 제16과와 제17과에는 각각 문산계 소지자인 '製述・明經登科將仕郎'과 '諸業將仕郎'을 배치하였다.[23] 제술・명경업 및 제업 등과자는 우선 문산계에서 종9품 하계에 해당하는 將仕郎을 받았지만, 곧바로 관직을 받지 못하여 문산계만 소지하는 경우도 있었던 것이다. 이러한 사례에서도 당시 문산계가 관직에 앞서 수여되는 것이었음을 알 수 있다.

1품부터 9품까지 문산계를 받은 자는[24] 관료 집단의 위계질서인 流品 안에 들어와 관직 제수의 대상으로 상정되었다는 점에서 좀 더 관료적 성격이 분명한 '品官'이었다. '품관'에서 '품'은 字義 그대로 품계를 말하며, '관'은 해당 품계를 가진 관료를 가리킨다. 따라서 관료 개인이나 관료 집단 일부를 지칭할 때는 '3품관'・'5품관'・'7품관'처럼 품계를 나타내는 숫자와 '품관'을 이어서 쓰는 경우가 많았고,[25] 관료 집단 전체를 총칭할 때는 '時散・文武品官',[26] '大小品官',[27]

23)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 田柴科, 穆宗 元年 12月.

24) 고려의 문산계는 唐의 文散官에서 유래하였다. 양자는 종7품 宣議郎과 朝散郎 사이에 상・하가 반대일 뿐 나머지는 모두 일치한다(朴龍雲, 앞의 책, 1997, 61~62쪽).

25) 품계를 나타내는 숫자와 '품관'을 이어 쓴 사례로, 현종 즉위년(1009)에 정한 文武官의 路上 相見禮 규정을 들 수 있다. 이때 "1품관에게 정3품 이상은 말 위에서 공손히 揖하고, 종3품 이하는 말에서 내려 廻避한다. … 7품관에게 9품 이상은 말 위에서 공손히 읍하고, 流外雜吏는 말에서 내려 회피한다" 등으로 避馬式을 정하였다(『高麗史』卷84, 卷38, 刑法1, 公式, 避馬式, 顯宗 卽位年 月 未詳).

‘京外品官’[28]과 같은 표현을 사용하기도 했다. 과거나 음서, 胥吏職 진급 등을 거쳐서 문산계를 받은 모든 인원은 時散・文武・大小・京外를 막론하고 일단 ‘품관’으로 불릴 수 있었다.

성종대 정부는 문산계를 수여받아 관직 제수 대상으로 상정된 품관층을 지배층으로 우대하는 한편, 아직 지방에 머물러 있는 향리 子弟[29]의 上京 習業을 독려하였다.[30] 성종 5년(986)경 이미 자제를 상경시켜 학교에서 기르고 科目으로 취하고자 했고,[31] 동왕 6년(987) 8월에는 12牧에 經學博士와 醫學博士를 1명씩 보내 여러 주・군・현의 ‘長吏・百姓’으로서 가르칠 만한 아이가 있다면 가르치도록 하고, 특별히 뛰어난 자는 외관들이 따로 京師에 천거할 수 있도록 했다.[32] 이처럼 성종이 향리 자제의 교육을 독려한 것은 “학교에서 기르고 科目으로 취한다”거나 “뛰어난 자는 京師에 천거한다”는 말에서 알 수 있듯이, 향리 자제를 중앙 관료로 등용하기 위해서였다.[33]

---

26)『高麗史』卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭愍王 20年 7月.

27)『高麗史』卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 2年 7月.

28)『高麗史』卷82, 志36, 兵2, 屯田, 禑王 2年 9月.

29) 성종은 동왕 2년(983) 2월 12牧을 설치하여 외관을 파견하고(『高麗史』 卷3, 世家3, 成宗 2年 2月 1日 戊子) 州・府・郡・縣의 吏職을 개정하였는데(『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 成宗 2年 月 未詳 ; 아래 <표> 참고), 이는 지방 호족을 향리로 편제한 조처로 해석된다(朴敬子, 『고려시대 향리연구』, 국학자료원, 2001, 159~173쪽).

<표> 고려 성종 2년(983) 吏職 개정 전후

堂大等		
大等		
	[兵部]	[倉部]
郎中	兵部卿	倉部卿
員外郎	筵上	
執事	維乃	

→

戶長		
副戶長		
	[司兵]	[司倉]
戶正	兵正	倉正
副戶正	副兵正	
史	兵史	

당시 吏職 개정에 대해 김광수는 나말여초 호족층이 중앙 官制를 모방하여 운영한 ‘官班’ 중 당대등 예하의 편제가 가장 보편적인 형태였기에 성종 2년(983) 吏職 개정 기사에 당대등 예하의 편제가 등장한 것이라고 추측하였다(金光洙, 앞의 논문, 1979, 123~124쪽).

30)『高麗史』卷74, 志28, 選擧2, 學校, 國學, 成宗 年月 未詳.
“成宗詔 令諸州郡縣選子弟 詣京習業”

31)『高麗史』卷74, 志28, 選擧2, 學校, 國學, 成宗 5年 7月. “庠序以養之 科目以取之”

32)『高麗史』卷3, 世家3, 成宗 6年 8月 ;『高麗史』卷74, 志28, 選擧2, 學校, 國學, 成宗 6年 8月.

그러나 이러한 정부의 의도가 실현되는 데는 어려움이 따랐다. 성종 5년(986)에는 여러 州에서 올려보낸 學士 중 고향을 그리워하는 자가 많아 그들을 귀향시켰는데,[34] 그 부모 중에도 자식 교육에 소극적인 자가 있었던 듯하다. 이는 동왕 6년(987) 8월, 국왕이 내린 아래 교서에서도 짐작되는 바이다.

> 여러 주·군·현의 長吏·百姓으로서 가르칠 만한 자식이 있는 자는 이에 응해 마땅히 스승에게 배우도록 훈계하고 독려해야 한다. 만일 그 부모가 國風을 알지 못해 家産을 경영하며 오늘 아침의 이익만 보고 훗날의 榮華를 생각하지 못하면 … 그 자식은 이가 빠질 때까지 명성을 들을 수 없고 그 부모는 영화로운 몸을 얻을 수 없을 것이다. … 아! 자신이 가진 재능과 기량으로 군왕을 섬기는 것은 忠의 시작이요, 立身揚名하여 부모를 드러내는 것은 孝의 끝이도다.[35]

성종은 향리 자제가 그 부모와 함께 家産만 경영하는 것을 '오늘 아침의 이익'으로, 교육받아 장차 관료가 되는 것을 '훗날의 榮華'이자 '忠孝'로 표현하여 대조하였다. 향리는 지방 호족의 후예로서 각자 본관 지역에 연고와 경제 기반을 가졌기에, 굳이 중앙 관직에 나아가지 않고 가산만 경영해도 삶을 영위하는 데는 문제가 없었다. 이에 국왕은 향리층에게 '오늘 아침의 이익'을 능가하는 가치로서 '훗날의 영화' 나아가 유교적 가치인 '충효'를 제시함으로써, 향리 자제를 중앙 관료로 포섭하고자 한 것이다. 관료층 형성에서 문제가 되는 正職=實職의

---

33) 李基白, 「高麗 貴族社會의 形成」, 국사편찬위원회 편, 『한국사 4』, 탐구당, 1974, 188쪽 ; 申千湜, 『高麗敎育史硏究』, 경인문화사, 1995, 44쪽.

34) 『高麗史』 卷74, 志28, 選擧2, 學校, 國學, 成宗 5年 7月.
이때 성종은 학생 260명 중 귀향하는 207명에게는 布 1,400필(인당 6.76필)을 하사하고, 개경에 머무르는 53명에게는 幞頭 106매(인당 2매)와 米 265석(인당 5석)을 하사하였다. 당시 미와 포의 가치를 정확히 확인하기는 어렵지만, 성종 12년(993) 2월 "千金은 포 64만 필이며, 미 12만 8천 석"(『高麗史』 卷80, 志34, 食貨3, 常平義倉, 成宗 12年 2月)이라 한 것을 바탕으로 계산하면 미 1석=포 5필이 된다. 이를 통해 성종이 개경에 머무르는 학생(인당 복두 2매와 미 5석≒포 25필)을 귀향하는 학생(인당 포 6.76필)에 비해 훨씬 후대하였음을 알 수 있다.

35) 『高麗史』 卷3, 世家3, 成宗 6年 8月.
"應其諸州郡縣長吏百姓有兒可敎學者 合可訓戒勉篤師資 儻其父母未識國風爲營家産 只見今朝之利不思他日之榮 … 其子則沒齒無聞其親則榮身莫得 … 於戱 懷材抱器事君王則忠之始也 立身揚名顯父母則孝之終也"

수적 한계는 同正職=散職을 마련하여 해소하였으며,[36] 목종대 개정 전시과에서는 산직만 있어도 수조지를 지급하였다.[37]

향리 자제의 관직 진출 경로로는 과거, 서리직 진급, 其人,[38] 選軍[39] 등이 있었다. 과거는 가장 영예로운 입사로였다. 자제 중에는 개경에서 유학하는 경우도 있었지만,[40] 향교에서 수학하다가 界首官試에 합격하여 '鄕貢'으로 선발되는 경우가 일반적이었다. 향공이 國子監試에 합격하면 '鄕貢進士'로서 본 시험인 禮部試에 응시할 수 있었다.[41] 현종 15년(1025) 12월에는 고을의 丁數에 따라 연간 貢擧 인원을 정하고 界首官으로 하여금 선발하게 했고,[42] 문종 2년(1048) 10월에는 제술업과 명경업의 응시 자격을 '副戶長 이상의 손자'와 '副戶正 이상의 아들'로 제한하였다.[43]

향리 자제는 主事, 令史, 書史 등 중앙 각 사의 서리직으로 진출할 수도 있었다.[44] 서리란 일반적으로 중앙 각 사에서 '刀筆의 任'을 수행하는 品外의 하급 관리를 말하며, 관인,[45] 향리, 서리, 군인, 南班의 子 등이 서리로 입사하였다. 서리로서 일정 기간을 근무한 자는 품관으로 진급할 수 있었다. 실제 소요 기간

---

36) 동정직에 관해서는 金光洙, 「高麗時代의 同正職」『歷史敎育』11・12, 1969a 참고.

37) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 田柴科, 穆宗 元年 12月 ; 李景植, 『韓國中世土地制度史 - 高麗』, 서울대학교출판문화원, 2011, 123쪽.

38) 其人은 본래 향리 자제를 개경에 볼모로 두어 고을 일을 자문하도록 한 것인데(『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 其人), 문종 31년(1077)부터는 기인으로서 일정 기간을 복무하면 관직을 주도록 했다(『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 其人, 文宗 31年 月 未詳).

39) 고려에서는 武科를 운영하지 않았지만, 무예가 뛰어난 자는 중앙군에 선발되어 품관으로 진출할 수 있었다. 일례로 『高麗史』 李永 列傳에는 이영의 아버지인 安城戶長 仲宣이 京軍으로 선발된 사실[選爲京軍]이 기록되어 있다(『高麗史』 卷97, 列傳10, 諸臣, 李永).

40) 『高麗史』 列傳에는 임기를 마치고 돌아가는 지방관을 따라 상경하여 유학하는 경우가 종종 확인된다(『高麗史』 卷94, 列傳7, 諸臣, 李周佐 ; 『高麗史』 卷99, 列傳12, 諸臣, 玄德秀).

41) 고려의 과거제도에 관해서는 許興植, 『高麗科擧制度史硏究』, 一潮閣, 1981a 참고.

42) 『高麗史』 卷73, 志27, 選擧1, 科目1, 顯宗 15年 12月.

43) 『高麗史』 卷73, 志27, 選擧1, 科目1, 文宗 2年 10月.

44) 서리직에 관해서는 金光洙, 「高麗時代의 胥吏職」『韓國史硏究』4, 1969b 참고. 이하 서리직에 관한 서술은 해당 논문을 적극적으로 참고하였다.

45) 관인 자제가 初蔭職으로 받을 수 있는 관직에도 主事同正, 令史同正, 史同正 등 서리 동정직이 있었다(『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡蔭敍, 仁宗 12年 6月 ; 仁宗 13年 閏2月).

은 개인마다 차이가 있었으나, 공양왕 3년(1391) 도당이 “우리나라 選官 제도에 중앙과 지방의 官員은 30개월, 吏員은 90개월이 차야 遷轉을 허용하였다”[46]고 한 것으로부터 최소 근무 기간이 90개월은 되었던 것으로 추정된다. 서리직을 통한 품관 진급은 과거 급제보다 수월하였지만, 實職에 임명되기까지 매우 오랜 기간이 소요되었다.

이처럼 광종대와 성종대를 거치며 본격적으로 형성되기 시작한 고려 관료층은 대개 지방 호족이나 향리 출신이었으며,[47] 본관 지역에 연고와 경제적 기반을 가졌다. 시간이 흐름에 따라, 본래 지방 호족이나 향리 출신인 가문 안에도 대대로 개경에 거주하면서 중앙 관직에 진출하는 일파가 등장하였다. 특히 5품 이상 관료가 된 경우, 蔭敍制의 특권을 활용하여 아들・손자・조카・사위 등에게 관직을 줄 수 있었으며,[48] 그러한 특권을 유지하기 위해 다시 개경의 고위 관료 가문과 통혼할 가능성이 높았다. 물론 향리 자제로서 중앙 관직에 진출하지 않고 호장직을 담당하는 자들도 있었으며, 형제가 각각 중앙 관직과 향리직으로 진출하기도 했다.[49] 이러한 과정이 반복되면서 같은 가문 안에서도 ‘在京 士族’과 ‘在鄕 吏族’이 공존하게 되었다.[50]

---

46) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選法, 恭讓王 3年 11月.

47) 李樹健은 고려초부터 14세기 말까지 지방에서 상경종사한 신진 세력은 주로 군현 호장층에서 출자했다고 하였다. 『安東權氏 大同譜』 분석에 따르면, 안동권씨는 시조에서 10대손까지가 14派, 17대손(대체로 15세기 초)까지가 100系派로 구분되는데, 어느 派系를 막론하고 그 世系를 소급・추적해 올라가면 예외없이 모두 안동 호장층의 자손이었다는 것이다(李樹健, 『韓國中世社會史硏究』, 일조각, 1984, 346~350쪽).

48) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 蔭敍, 仁宗 12年 6月.

49) 金宗直(1431~1492)의 문집 『佔畢齋集』에 따르면, 후삼국 통일 초기 善州 호장으로서 모병에 응해 大匡 門下侍中이 된 金宣弓의 경우, 그가 죽은 후 장남 奉術이 爵을 세습하고 차남 文奉은 호장이 되었는데, 이후 문봉의 후손 중에는 과거를 통하여 중앙에 진출하는 이들도 있었고, 본관 선주에서 그대로 호장직을 세습하기를 선택하는 이들도 있었다고 한다(『佔畢齋集』, 彝尊錄 上, 先公譜圖 第一 ; 『新增東國輿地勝覽』 卷29, 慶尙道, 善山都護府).

50) 『掾曹龜鑑』에 따르면, 고려 원종대에 咸州의 民들이 반란을 모의하자 국왕이 京官 趙德과 尹敦을 보내며 “卿의 자손 중 在京者는 京職을 맡고 在鄕者는 鄕職을 맡는다면, 함주 민들이 반란을 일으키려는 마음이 없으리라” 하였다고 한다(『掾曹龜鑑』 卷1, 吏職名目解, 5b(218)쪽). 한 가문의 자손이 재경자와 재향자로 분화될 가능성이 있었음을 보여주는 언급이다.
여기서 인용한 『연조귀감』은 正祖 元年(1777) 경상도 호장 가문 후손인 李震興이 신라말

이처럼 누대에 걸쳐 중앙 관직을 역임한 재경 사족도 지방에 연고가 있었다는 점은, 고려초 이래 시행되어 온 사심관 제도를 통해서도 알 수 있다. 사심관 제도는 태조 18년(935) 신라 敬順王 金傅가 來降해 오자 신라국을 없애서 경주로 삼고, 김부를 '사심'으로 삼아 부호장 이하 관직 등의 일을 주관하게 한 것에서 유래하였다. 이에 여러 공신 또한 김부의 사례를 본받아 각자 출신 고을[本州]의 사심이 되었다.[51] 사심이 '사심관'으로 제도화된 이후에는 기인과 百姓 등 지방 지배층[52]의 擧望에 따라 사심관이 差任되었으며,[53] 그 역할은 출신 고을의 "人民을 宗主하고 流品을 甄別하며, 부역을 고르게 하고 풍속을 바르게"[54] 하는 것으로 규정되었다.

사심관이 지방 출신의 중앙 관료로서 本州의 일을 맡아 보았던 만큼, 중앙 정부는 사심관과 향리의 결탁을 경계하였다. 현종초에는 아버지와 친형제가 호장인 자는 사심관으로 差任하지 못하도록 했으며,[55] 인종 2년(1124)에는 향리 자

이래 향리의 역사를 모아서 간행한 史書이다. 향리 후손이 향리의 역사를 편찬한 것이라 자료적 가치가 높지만, 향리의 지위를 높이려는 목적에서 士族과 吏族의 친연성을 강조하는 서술이 많아 주의할 필요가 있다. 위에서 인용한 쪽수는 서강대학교 인문과학연구소, 『掾曹龜鑑』(底本, 서울시립종로도서관 소장 필사본), 元一社, 1982의 쪽수이며(이하도 같음), 번역본으로 상주박물관 편, 『연조귀감 1・2』(상주박물관 소장 목판본), 민속원, 2017이 출간되어 있다. 『연조귀감』의 해제는 상주박물관 번역본과 더불어 李勛相, 「掾曹龜鑑의 編纂과 刊行」 『震檀學報』53·54, 1982(李勛相, 『朝鮮後期의 鄕吏』, 一潮閣, 1990 수록)를 참고.

51) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 事審官, 太祖 18年 月 未詳.
"新羅王金傅來降 除新羅國爲慶州 使傅爲本州事審 知副戶長以下官職等事 於是 諸功臣亦効之 各爲其本州事審 事審官始此"
사심관으로 하여금 '부호장 이하' 관직 등의 일만을 담당하도록 한 것, 사심관과 호장 사이에 相避를 적용한 것은(註55의 자료 참고), 당시 호장과 부호장 이하의 직제가 구별되었음을 알려준다(尹京鎭, 「高麗前期 鄕吏制의 구조와 戶長의 직제」 『韓國文化』20, 1997, 123쪽). 이는 一邑 長吏로서 호장의 지배권을 보장해 주기 위한 조처로도 보인다.

52) 고려의 '백성'은 향리와 함께 지방 지배층으로 파악된다. 초창기 연구에서는 향리를 州・縣의 지배층, 백성을 촌락의 지배층으로 보았으며(李佑成, 「麗代 百姓考 - 高麗時代 村落構造의 一斷面」 『歷史學報』14, 1961, 42~43쪽), 「淨兜寺五層石塔造成形止記」에 副戶長과 '郡百姓'이 형제로 표현된 것을 근거로 '백성'을 향리의 一族으로 보는 견해도 있다. 백성은 향리의 일족이지만 향리가 되지 못한 자를 가리킨다는 것이다(金光洙, 앞의 논문, 1979, 137~140쪽).

53) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 事審官, 顯宗 10年 月 未詳.
"凡差事審官 從其人百姓擧望 其擧望雖小 如朝廷顯達 累代門閥者 並奏差 曾坐諂曲奸邪之罪者 勿差"

54) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 事審官, 忠肅王 5年 5月.

손으로서 향역을 면제받았더라도 그 친척이 아직 향역을 담당하는 자는 사심관으로 차임하지 못하도록 하였다.[56] 고려 건국 후 두 세기가 지난 이 시점에도 중앙 관료 중 향리를 친척으로 둔 자들이 있었던 것이다. 고려초 사심관이 本州 한 곳에만 임명된 데 비해, 인종대에는 사심관으로 차임 가능한 지역이 확대되었다. 인종 12년(1134)의 判旨에 따르면, 당시 중앙 관료로서 사심관 차임을 고려할 수 있는 鄕의 범위는 아래와 같이 최대 5향에 이르렀다.

> 宰樞는 內鄕・外鄕・妻鄕・祖妻鄕・曾祖妻鄕 등 5향 내에 3향을 兼하여 差任한다. 上將軍 이하 3품 이상은 內鄕・外鄕・祖妻鄕・曾祖妻鄕 등 4향 내에서 2향을 兼하여 差任한다. 4품 이하 참상 이상은 內鄕・外鄕・祖妻鄕 등 3향 내에서 1향을 차임한다. 參外 관원은 內鄕・外鄕 안에서 1향을 차임한다. 각각 文武官을 교대로 차임한다.[57]

실제로 개별 사심관이 兼差할 수 있었던 향의 개수는 5향 중에 최대 3향이었으나, 이와 별개로 위에서 제시된 5향의 범위, 內鄕・外鄕・妻鄕・祖妻鄕・曾祖妻鄕를 보면, 당시 중앙 관료가 연고지라고 여길 수 있는 범위가 매우 넓었음을 미루어 알 수 있다. 곧, 曾祖父・祖父・父의 고향인 內鄕, 母의 고향인 外鄕, 妻의 고향인 妻鄕과 더불어, 祖母와 曾祖母의 고향까지 연고지로 여겨졌던 것이다. 이처럼 사심관 차임 가능 지역이 확대된 것은 고려사회가 '兩側的 親屬 사회'로서 자녀 균분 상속을 했고,[58] 이에 따라 내향은 물론 외향・처향에도 토지를 상속받으며 연고지가 확대되었기 때문이다.[59]

중앙 관료는 개경 거주지인 京第와 함께[60] 지방 출신지에 鄕第를 두었으며, 여

---

55) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 事審官, 顯宗 卽位年 月 未詳.

56) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 事審官, 仁宗 2年 月 未詳.

57) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 事審官, 仁宗 12年.
"宰樞 內外鄕妻鄕祖曾祖妻鄕等五鄕內 三鄕兼差 上將軍以下三品以上 內外鄕祖曾祖妻鄕等四鄕內 二鄕兼差 四品以下參上以上 內外鄕祖妻鄕等三鄕內 一鄕差 參外員 內外鄕內 一鄕差 各以文武 平均交差"

58) 盧明鎬, 「高麗社會의 兩側的 親屬組織 硏究」, 서울대학교 박사학위논문, 1988.

59) 朴恩卿, 「高麗의 事審官과 朝鮮初의 留鄕所에 대하여」 『歷史學報』 168, 2000.

60) 개경에서는 인구 증가에 따른 주택 부족과 주택 가격 상승을 배경으로 주택 임대업이 활발하게 이루어졌다. 지방 출신 관료 중에도 경제적 이유로 개경의 주택을 임대하는 자들이 있었

건이 되는 경우 전국에 걸쳐 여러 곳의 別墅[別第・別業・別莊]를 두었다.[61] 일례로 李奎報(1168~1241)의 아버지 李允綏는 본래 黃驪 출신으로 상경종사한 이래 開城에 거주지를 마련했지만 황려에도 그대로 향제가 있었다.[62] 이에 황려를 방문한 이규보가 "鄕親은 版籍에서 찾고 농토는 先代의 두둑을 묻노라"는 시를 짓기도 했다.[63] 또 다른 예로 李承休(1224~1300)는 外鄕이 강원도 三陟이었는데, 그곳에 '外家로부터 전해받은 柴地'가 있어 파직된 후에도 생계를 유지할 수 있었다.[64] 관료가 상경종사하여도 연고지의 토지를 포기할 이유는 전혀 없었다.[65]

중앙 관료는 연고지에 상속받은 토지 외에도 전국 곳곳의 토지를 매입・개간하여 생활 기반을 마련하고 재산을 증식하였다. 의종 24년(1170) 개경의 武臣亂을 피하여 湍州로 내려온 林椿은 단주의 토지를 매입하여 가족이 거주할 草堂을 짓고자 하였다.[66] 임춘의 사례는 피신이라는 점에서는 특수하지만, 자의나 타의로 관직에서 물러난 관료가 지방에 별서・별제 등으로 불리는 거주지를 마련하는 것은 당시 일반적인 경향이었다. 복직 가능성이 희박한 경우, 내향・외향・처향에서 생활을 영위할 수밖에 없었다.[67] 이러한 맥락에서 볼 때, 고려후기 중앙

다(박진훈, 「고려시대 개경민의 주거 문제와 생활 공간」『서울학연구』83, 2021, 46~48쪽).

61) 고려시기 별서에 관해서는 李正浩, 「高麗後期 別墅의 조성과 기능」『한국사학보』27, 2007 ; 李正浩, 「고려시대 관료층의 別墅 생활 - 李奎報와 李穡의 사례를 중심으로」『역사와 담론』72, 2014 참고.

62) 『東國李相國集』 卷10, 城東草堂.

63) 『東國李相國集』 卷6, 初入黃驪.

64) 『動安居士集』 雜著, 葆光亭記. 여기서 '柴地'는 전시과에서 지급하는 시지가 아니라, 대대로 물려받은 소유지로 보인다.

65) 오히려 관료 본인은 개경에 있으면서 家奴를 동원하여 農莊을 운영하는 것이 일반적이었다. 李穡의 경우, 관직 생활을 한 개경과 고향인 한산을 제외하고도 여덟 개 지역에 소유지를 가졌으며, 가노를 통해 농장을 운영하였다. 이색의 농장과 노비에 관해서는, 洪承基, 「奴婢의 土地耕作과 그 社會經濟的 地位 및 役割」, 『高麗貴族社會와 奴婢』, 一潮閣, 1983, 202~212쪽 참고.

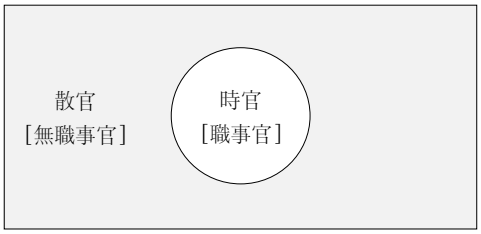
66) 『西河集』 卷4, 寄山人悟生書.

67) 여말선초 관료층의 낙향이 증가하면서, 별서가 개경 주변을 벗어나 京第와 鄕第 사이 연고지에 형성되는 경향이 나타났고 별서에 농경지가 부속되는 등 별서의 경제적 기능도 부각되었다(李正浩, 「여말선초 京第, 別墅, 鄕第의 조성과 생활공간의 변화」『한국중세사연구』25, 2008, 111쪽). 고려전기 관인층의 무덤이 주로 개경 주변에 집중되다가(金龍善, 「高麗 支配層의 埋葬地에 대한 考察」『東亞硏究』17, 1989, 259~263쪽), 고려후기 들어 지방

관료의 낙향 추세는[68] 당시 사직·파직·퇴직 등으로 관직에서 물러난 관료가 증가하였음을 방증하는 것이었다.

이처럼 관직에서 물러나 현재 직사를 담당하지 않는 관료를 '散官'이라 하였다. 품관은 '1품부터 9품까지 품계(문산계)를 받아 實職에 나아갈 자격을 갖춘 관료'였지만, 전체 품관 가운데 實職에 나아가 직무를 담당하는 '職事官'은 극히 일부였고, 대다수 품관은 '산관', 곧 '無職事官'으로서 實職에 보임되기를 기다리는 상태였다. 인종 초에 고려를 방문한 宋의 徐兢은 견문록인 『宣和奉使高麗圖經』에서 "중앙과 지방의 見任으로서 녹봉을 받는 관리가 3천여 명, '散官同正'으로서 녹봉 없이 전지만 받는 자가 또한 1만 4천여 명"[69]이라 하였다. 이에 따르면, 1만 7천여 명의 품관 가운데 약 18%만 직사관이었고, 나머지 약 82%는 산관이었던 것이 된다.

<그림 2-1> 職事官과 散官



고려는 <그림 2-1>과 같이 과거, 음서, 서리직 진급 등으로 문산계를 받은 모든 인원을 산관으로 편성해 놓고, 필요에 따라 직사관으로 뽑아 쓰는 제도를 운용하였다.[70] 관직 정원이 증가하지 않는 한 직사관의 규모는 고정되었다. 고려

에 무덤을 쓰는 경향이 나타난 것(박진훈, 「고려시대 관인층의 매장지 표기 및 매장지 분석 - 묘지명 자료를 중심으로 -」『역사와실학』71, 2020, 91쪽)도 이와 무관하지 않았으리라 본다.

68) 文炯萬, 「麗代 歸鄕考」『歷史學報』23, 1964, 34~36쪽 ; 朴恩卿, 「高麗後期 地方品官勢力에 관한 硏究」『韓國史硏究』44, 1984, 51~56쪽.

69) 『宣和奉使高麗圖經』 卷16, 官府, 倉廩.
"內外見任受祿官 三千餘員 散官同正無祿給田者 又一萬四千餘員"

70) 朴龍雲, 앞의 책, 1997, 42쪽. 다만, '散官'은 '散階'의 동의어로 쓰이기도 하고(李成茂, 『朝鮮初期 兩班硏究』, 한국학술정보, 2001, 130쪽), '散職者[산직을 가진 자]'라는 뜻으로 쓰이기도 하므로(朴龍雲, 같은 책, 94~96쪽) 사료에서 유의하여 볼 필요가 있다.

의 관직 정원은 『高麗史』 百官志의 자료적 한계로 정확히 알기 어렵지만, 京職 文班은 349職 520員, 京職 武班은 315職 1,757員, 外職은 515職 522員 정도의 규모로 추정된다.[71] 이를 모두 더하면 1,179職 2,799員으로, 서긍이 추정한 3천여 명과 비슷한 수준이다. 이러한 계산에 따르면, 고려에서 직사관의 규모는 약 3천 명 수준에서 고정되었고, 산관의 규모에 따라 품관층 전체의 규모가 결정되었다고 볼 수 있다.[72]

이처럼 직사관의 인력 풀(pool)을 구성하는 산관 범주에는 크게 세 부류가 있었다. 첫 번째는 實職을 역임하였지만 사직과 파직, 퇴직・致仕,[73] 대기 발령[74] 등의 사유로 관직에서 물러난 부류, 곧 前銜官이다. 두 번째는 과거와 음서, 서리직 진급 등을 거쳐 품계를 받고 관직에 나아갈 자격을 갖추었지만 아직 實職에 나아가지 못한 채 대기하는 관료 후보이며, 세 번째는 同正職・檢校職・添設職 등 담당 직사 없이 虛職인 散職만 가진 소위 '散職者'이다.[75] 이상 세 부류는 현재 담당 직사가 없는 산관이라는 점에서 '대기 상태'를 의미하는 '閑'을 붙

71) 朴龍雲, 앞의 책, 1997, 15~18쪽. 京職 무반 정원에 品外의 隊正은 포함하지 않았다.

72) 최종택은 본래 '품관'이란 '문산계를 지닌 시・산의 문무관료 일반'을 총칭하는 말이었으나, 고려말에 오면서 점차 '지방에 거주하는 산관'만을 지칭하는 경향이 나타났다고 하였다. "여말선초 품관(산관)은 경・외 산관층을 막연하게 지칭하는 경우와 토호적 성격의 지방 산관층만을 지칭하는 경우, 두 가지 의미로 혼용"되었으며, "지방 산관층이 확연한 지배세력으로 안주하면 '鄕中士類 謂之品官'이라 하여 품관하면 당연히 지방 사류 즉 지방 산관으로만 인식되어 갔다"는 것이다(崔鍾鐸, 「麗末鮮初 地方品官의 成長過程」 『學林』15, 1993, 68~69쪽).

73) 致仕란 관료가 70세가 되어 관직에서 물러나는 것을 말한다. 고려의 致仕制에 관해서는 李鎭漢, 「高麗前期 致仕制의 運營과 官人의 引年致仕」 『민족문화연구』58, 2013 참고.

74) 모든 관료가 입사 후 계속해서 직사관 상태에 있었던 것은 아니다. 특정 직무를 맡아 임기를 채우면 官階를 올리고 관직을 옮겨주어야 했는데(朴龍雲, 앞의 책, 1997, 118~119쪽), 고과 성적 등을 이유로 곧바로 관직을 옮겨주지 않고 대기시키는 경우가 있었다. 특히 관료가 잘못을 저지른 경우 관직을 주지 않고 "오랫동안 散秩에 머무르게[久滯散秩]" 하였다(『高麗史』 卷7, 世家7, 文宗 9年 8月 14日 己亥).

75) 산직은 '閑散인 관직'이다. 산직에 관해서는 朴龍雲, 앞의 책, 1997, 28~29쪽 참고.
두 번째 부류와 세 번째 부류는 일부 중첩된다. 음서나 과거, 서리직 진급 등으로 문산계를 받으면서 동시에 동정직을 받는 경우도 많았기 때문이다. 다만, 원 간섭기 이후부터는 음서나 과거, 서리직 진급 등을 통하지 않고도 포상에 의해 산직을 받는 자들이 많아, 세 번째 부류로 분리하였다.

여[76] '閑良品官[閑良官]'·'閑散品官[閑散官]' 등으로 지칭할 수 있었다.[77]

국초 이래 관료 우대책과 산직 제도 등에 힘입어 산관의 수는 꾸준히 늘어왔겠으나, 특히 무신란 이후 100년간 무인 집권을 거치며 앞의 두 부류가 크게 늘었던 것 같다. 정권이 교체될 때마다 무인 집정과 그 측근, 黨與를 중심으로 인사개혁이 이루어져 수많은 관료가 정계에서 도태되었고,[78] 설령 과거 급제자라도 권세와 인맥, 뇌물을 동원하지 않고는 實職을 얻기가 어려워졌기 때문이다. 무인 집정 崔忠獻의 사위 任孝明이나 金俊의 아들 金晧는 과거에 급제하자마자 정7품 閤門祗候에 제수된 반면[79] 한미한 가문 출신 급제자는 수십 년을 산관 상태로 기다려도 實職에 보임되지 못했다. 당시 인사행정의 폐단은, 명종 11년(1181) 정월 中書門下省 郎舍의 다음 議奏에서도 확인할 수 있다.

> 舊制에 文·吏 散官으로서 外職에 보임되는 자는 모두 年限이 있어, 功이 있지 않으면 등급을 뛰어넘어 승진[超遷]할 수 없었습니다. 지금은 1~2년 만에 뛰어넘어 관직을 제수받는 자가 있는가 하면, 30여 년이 되어도 보임되지 못하는[不調] 자도 있어 인사행정[政]이 문란해지고 사람들은 원망합니다. 청컨대, 급제 등과자로서 5년 이상 대기[閑]하는 자, 胥吏로부터 관원이 된 자로서 8년 이상 대기하는 자에 한하여 시행하도록 허락하시고, 나머지는 모두 소급하여 멈추도록 하소서.[80]

위의 건의문에서 낭사는 '文·吏 산관'으로서 외직에 보임되기까지 대기하는 기간이 사람에 따라 1~2년 혹은 30여 년으로 천차만별임을 지적하면서, 일정한 기간을 정해 해당 기간만큼 대기[閑]하는 자에게만 외직 보임을 허용할 것을 주장하고 있다. 마지막 문장을 통해 추측하건대, '文散官'은 과거 급제 후에 바로

---

76) '閑'을 '대기 상태'로 해석한 연구로 金光洙, 앞의 논문, 1969a, 161쪽 ; 文喆永, 「高麗時代의 閑人과 閑人田」『韓國史論』18, 1988, 133~134쪽을 참고. 두 연구에서는 모두 註80의 자료 내용을 근거로 '閑'을 '대기 상태'로 해석하였다.

77) 고려후기 특히 고려말에 이르러 '한량품관'·'한산품관' 용례가 눈에 띄게 늘어난 것은, 산관이 늘어난 현실이 언어에 반영된 것이라고 볼 수 있다.

78) 『高麗史節要』 卷12, 明宗 8年 正月.

79) 朴龍雲, 『高麗時代 蔭敍制와 科擧制 硏究』, 一志社, 1990, 290쪽.

80) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選法, 明宗 11年 正月.
"舊制 文吏散官 外補者 皆有年限 非有功 不得超遷 今有一二年 而超受者 有三十餘年 而不調者 政濫人怨 請限及第登科者 閑五年 自胥吏爲員者 閑八年以上 許得施行 餘皆追寢之"

實職을 얻지 못하고 대기하는 자를, '吏散官'은 일정 기간 서리로 근무하여 품관으로 진급할 때가 되었으나 實職을 얻지 못하고 대기하는 자를 지칭한 듯하다. 본래는 과거 급제자와 서리 진급자 모두 初職으로 외직을 받았는데,[81] 무신란 이후 무인들이 권세, 인맥, 뇌물 등을 동원하여 외관으로 나가는 일이 많아지면서[82] 양자의 인사 적체가 심해진 것이다.

낭사의 건의에 대하여, 史官은 "당시에 모든 인사가 權門에서 나오니 奔競과 賄賂가 더할 수 없이 염치없었다. 重房 上將軍에서부터 숙위하는 신하까지 기세가 있는 자는 각기 1명씩 천거하여 관직을 차지하고 보임을 청하다가, 여의치 않으면 집정가로 나아가 주먹을 휘두르고 온갖 말로 다투고 따졌으므로 집정조차 위축되어 그것을 허락하였다. 銓注가 외람했으므로 이러한 건의가 있었다"며 당시 인사행정의 문란상을 설명했다.[83] 같은 산관이라도 '기세가 있는 자'로부터 천거를 받은 경우 1~2년 정도만 대기한 후에 外職에 보임되어 이후 京職으로 나아갈 수 있었지만, 그렇지 못한 경우 30여 년을 대기하여도 서용되지 못하니 낭사에서 이를 바로잡고자 한 것이었다.

당시 국왕은 낭사의 건의를 재가했지만, 이것이 소급 적용됨에 따라 외직을 빼앗길 위기에 처한 자들이 다시 뇌물을 행하였다. 무신란 이후 수령으로 보임된 자들은 대개 외방을 수탈 공간으로 활용하였으므로[84] 뇌물을 써서라도 외직을 지키려 한 것이다. 결국 崔忠烈·韓文俊 무리가 낭사의 건의를 힘껏 배척하여 서리로 하여금 빠르게 시행하도록 하니, 여러 낭사가 다시 따지지 못했다고

---

81) 朴龍雲, 앞의 책, 1990, 290쪽 ; 金光洙, 앞의 논문, 1969b, 602쪽.

82) 의종 24년(1170) 무신란 후에야 비로소 '西班 散職'을 외관으로 보임하는 것이 허용되었다. 그러고도 만족하지 못한 '武散官'이 모여서 동반 권무직까지 빼앗고자 했는데, 당시 모임에 참여한 '무산관'을 "'檢校'將軍 이하 散員'同正' 이상"이라 표현하였다(『高麗史』 卷100, 列傳13, 諸臣, 洪仲方). 註70에서 '산관'에 '산직자'의 의미도 있음을 언급하였는데, 이 자료의 용례를 그 예로 들 수 있다. 무반으로서 검교직과 동정직 등 산직을 가진 자를 '무산관'이라 표현하고 있기 때문이다.

83) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選法, 明宗 11年 正月.

84) 『高麗史節要』 卷13, 明宗2, 明宗 16年 8月.
"自庚癸政亂以來 市井屠沽蹶張之伍濫側外寄多矣 … 一朝宰百里之地 操予奪之權 其爲貪惏漁利 固其所也"

한다.[85] 이후 최충헌에서 崔竑에게로 이어지는 최씨 집권기에는 私第에 인사기구인 政房을 두고 백관의 銓注를 행하였는데, 이를 두고 『高麗史』 選擧志 序文에서는 이 시기 "權臣이 사사로이 정방을 설치하면서부터 인사[政]가 뇌물로 이루어져서 銓法이 크게 무너졌다"[86]고 지적하였다.

이처럼 권신과 직·간접적으로 연결된 자들이 實職을 차지하면서, 일반 과거 급제자의 實職 진출은 한층 어려워졌다. 무인 집권기 문신이었던 李奎報의 다음 글은 이러한 상황에서의 심정을 잘 보여준다.

> 다만 근래 文吏로서 옆길을 통해 빠르게 나아가는 자가 심히 많고 州·縣의 자리는 옛날보다 늘어나지 않았으므로, 고지식하게 기다리기만 하는 자는 모두 지체되어 나아가지 못하고 앞길이 막혀 30년이나 28~29년에 이르기까지 보임되지 못하고 있습니다. 제가 만약 이러한 무리의 전철을 따라 밟으며 차례를 헤아려 기다린다면, 비록 머리가 희더라도 기약할 수 없을 것입니다.[87]

무인 집권기는 고려 역사상 가장 많은 과거[兩大業] 급제자가 관직에 나가지 못하고 적체되어 있던 시기로서, 최충헌 집권 말기에는 누적 인원이 500인에 육박하였다.[88] 이규보 역시 명종 20년(1190) 예부시에 급제하였으나 오랫동안 관직을 얻지 못하고 권신들에게 관직을 구하는 편지를 보내기 시작했다. 위의 편지 또한 그 중 하나이다. 여기서 이규보는 "근래 文吏로서 옆길을 통해 빠르게 나아가는 자가 심히 많다"고 하면서 자기처럼 "고지식하게 기다리기만 하는 자들은 … 30년이나 28~29년에 이르기까지 보임되지 못한다"고 한탄하였다. 실제로 이규보는 이후 최충헌의 눈에 들어 관직을 얻고 승승장구하였으니,[89] 당시 세태에 대한 그의 분석은 틀리지 않았던 셈이다.

대몽 전쟁을 치르고 난 후에는 과거 급제자의 적체 현상이 다소 해소되었으

---

85) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選法, 明宗 11年 正月.

86) 『高麗史』 卷73, 志27, 選擧1, 序文.

87) 『東國李相國集』 卷26, 書, 上趙太尉書.
"但比來 文吏之橫出銳進者甚衆 而州縣之寄 不增於古 故其局於守株者 率淹延不進 積塞前路 有至三十年或二十八九年而不見調者 僕若循蹈此輩之迹 計次而俟 則雖白首未可決期也"

88) 許興植, 앞의 책, 1981a, 258쪽.

89) 『高麗史』 卷102, 列傳15, 諸臣, 李奎報. "崔忠獻使作茅亭記 覽之嘉賞 遂爲眞"

나,[90] 嬖幸과 附元 세력에 의해 또 다른 권력정치가 시작되어 인사행정은 여전히 문란하였다. 인사행정의 문란상을 바로잡기 위한 개혁의 시도로서 정방이 여러 차례 혁파되었으나, 정방을 통해 銓注權을 장악하려는 당대 권신의 의지가 강력하여 얼마 지나지 않아 곧 복설되고 말았다.[91] 전주권을 장악한 권신이 試官을 동원하여 친인척을 과거에 급제시키거나,[92] 뇌물을 받고 관직을 제수하는 일도 만연하였다.[93] 이처럼 권세와 인맥, 뇌물로 관직을 차지하는 자들이 많아질수록, 권력과 연결되지 않은 신진 관료가 實職에 진출하거나 요직에 오르는 일은 어려워졌다.[94]

설령 관직을 얻더라도 무인 집권 이래 대몽 전쟁을 거치며 전시과가 마비되어,[95] 권력에서 소외된 신진 관료나 하급 관료는 수조지를 제대로 분급 받지 못하였다. 정권이 교체될 때마다 권신이 그 政敵이나 세력이 약한 관료·군인의 수조지를 빼앗아 자손에게 사사로이 물려주는 일이 발생하였다.[96] 수조지가 마치 祖業田과 같이 자손에게 世傳되면서 전체 수조지의 액수는 줄어들었고, 이는 다시 신진·하급 관료에게 수조지가 분급되지 못하는 악순환으로 이어졌다. 이처럼 관료층 안에서도 집권 세력이나 측근과 가까운 이들이 관직과 수조지를 독차지함에 따라, 상대적으로 세력이 약한 관료는 경제적으로 더욱 곤궁한 처지에 놓이게 되었다.[97]

설상가상으로, 원 간섭기 정부는 對元 관계에서 발생하는 비용을 충당하고자 관료층에게 수시로 '科斂'이라는 임시세를 부과하였다. 과렴이란 "무릇 나라에

---

90) 許興植, 앞의 책, 1981a, 258쪽 ; 朴龍雲, 앞의 책, 1990, 294~295쪽.

91) 『高麗史』 卷35, 世家35, 忠肅王 7年 12月 27日 辛未 ; 『高麗史』 卷37, 世家37, 忠穆王 元年 正月 22日 丁未.

92) 『高麗史』 卷123, 列傳36, 嬖幸, 印侯.

93) 『高麗史』 卷124, 列傳37, 嬖幸, 王三錫, 梁載.

94) 이 시기 관직을 얻지 못한 채 낙향한 과거 급제자의 더 많은 사례는, 이상민, 「15세기 지방 지식인층의 활용과 平民 교화」 『역사와 현실』118, 2020, 512~513쪽을 참고.

95) 李景植, 앞의 책, 2011, 195~207쪽.

96) 위의 책, 196~199쪽.

97) 이처럼 고려말 토지문제는 田主-佃客의 대립과 함께 양반 田主 간의 대립을 내포하였다 (李景植, 『朝鮮前期土地制度硏究 : 土地分給制와 農民支配』, 一潮閣, 1986, 36~42쪽).

큰일이 있는데, 경비가 넉넉하지 않으면 임시로 科에 따라 거두어 그 비용을 지출하도록 한 것"[98]으로, 주로 諸王·宰樞 이하 백관을 대상으로 품계에 따라 징수하는 액수에 차등을 두었다. 산관도 과렴의 대상이었다. 산관은 대체로 아래 품계 時官과 동급으로 편제되었다.[99] 산직자 역시 '특별히 산직을 받은 자[別賜散職]', '산직으로 관직에 있는 자[有官守散職]'라고 표시되어 權務·隊正와 함께 관료 최하위에 편제되었다.[100]

과렴 품목은 白金·白銀·銀器·비단·명주·苧布·쌀·콩·草料 등 다양하였지만, 원 황실과 고려 왕실의 관계에서 소요되는 사치품이나 특산물인 경우가 대부분이었다. 과렴 횟수도 잦아 당시 녹봉도 제대로 받지 못하고 있던 관료[101]에게는 부담이 컸다. 과렴은 주로 개경의 관료를 대상으로 했는데,[102] 관직이 없는 산관의 경우 굳이 개경에 머무르며 과렴의 위험을 감수할 필요가 없었다. 고려후기 개경 관료의 퇴거·낙향 현상이 확산하는 가운데,[103] 충혜왕대 폐행 寗夫金은 다음과 같이 '職稅'라는 새로운 세금을 고안해내기에 이르렀다.

> 신이 江陵道에서 보건대 관직을 가진 자가 鄕里로 퇴거하여 민에게 고통을 주는 경우가 자못 많았습니다. 그러므로 신이 전하를 위해 직세를 징수해 여러 州郡에 보관해 두고 전하의 명을 기다리는데, 관직을 가지고 외방에 거주하는 자는 비단 강릉도만이 아니라 5道에 모두 그러하니 만일 신의 계책을 따르신다면 나라에 이익이 있을 것입니다.[104]

영부금의 말에 따르면, 강릉도에 '관직을 가진 자로서 鄕里로 퇴거한 자'가 많

98)『高麗史』卷79, 志33, 食貨2, 科斂, 序.

99)『高麗史』卷79, 志33, 食貨2, 科斂. 忠烈王 15年 2月.

100) 위와 같음 ;『高麗史』卷79, 志33, 食貨2, 科斂. 忠烈王 15年 3月.

101)『高麗史』卷80, 志34, 食貨3, 祿俸, 序.

102) 개경이나 경기에 거주하는 일반 민호도 과렴의 주요 대상이었다(『高麗史』卷79, 志33, 食貨2, 科斂, 忠烈王 28年 6月 ;『高麗史』卷79, 志33, 食貨2, 科斂, 忠肅王 15年 12月).

103)『高麗史』卷81, 志35, 兵1, 兵制, 禑王 3年 2月 ;『高麗史節要』卷33, 辛禑4, 禑王 14年 10月.

104)『高麗史』卷79, 志33, 食貨2, 科斂, 忠惠王 4年 3月.
"臣於江陵道 見有職者 退居鄕里 病民頗衆 故臣爲殿下 徵其職稅 藏諸州郡 以待上命 有職居外者 非獨江陵 五道皆然 若從臣計 有利於國"

은데, 이는 강릉도만이 아니라 5도가 모두 그러하다고 하였다. 권력정치가 계속되는 가운데 권력에서 소외된 관료 본인이 복직하기 어렵다고 판단되어 낙향했을 가능성도 있지만, 이어지는 내용을 보면 과렴으로 인한 경제적 부담도 무거웠던 것으로 보인다.

> 이에 嬖人을 여러 도에 나누어 보내 직세를 징수하였는데 6품 이상은 포 150필, 7품 이하는 100필, 산직은 15필이었다. 사람들은 명령이 내려졌다는 소식을 듣고 혹은 가족을 데리고 산으로 올라가거나 혹은 배를 타고 도망하였는데, 山澤에 불을 놓아 이들을 수색하였으며, 화가 친족에게까지 미치자 민이 매우 원망하였다. … 경상도의 어느 散員同正은 너무 가난해 家産을 모두 팔아도 그 액수를 채울 수 없었다. 그 딸이 아비가 욕을 당한 것을 마음 아파하여 머리카락을 잘라 포와 바꾸어 납부하고 아비와 딸이 함께 목을 매어 죽었다.[105]

앞선 영부금의 건의에 따라 지방에 거주하고 있는 관료들에게 '職稅'를 거두었는데, 관료들이 이를 피하고자 가족을 데리고 피신하면 그 화가 친족에게 미쳤다는 내용이다. 이를 통해 당시 관료들이 가족과 친족이 있는 연고지로 낙향했음을 알 수 있다. 또 하나 주목되는 것은 산직자에게도 포 15필의 직세가 부과되었다는 점인데, 경상도의 '산원동정'은 가산을 모두 팔아도 15필을 채울 수 없게 되자 목숨을 끊었다고 전한다. 비록 '직세'라고 표현하였지만 해당 기사가 『고려사』 식화지 과렴조에 실린 것으로부터, 당시 '직세'가 본래 있던 정규세가 아닌 임시세였으며 그것이 일반 관료 특히 산직자에게 경제적 부담이 되었음을 알 수 있다.

이처럼 원 간섭기 이후 일반 관료에게는 개경 거주를 유지할 이유가 많지 않았다. 뇌물·인맥 등을 통해 권신과 직접 연결되지 않고는 중요한 관직에 나아가기 어려웠고, 설령 관직에 나아간다고 해도 복무의 대가인 수조지나 녹봉을 제대로 지급받지 못했다. 오히려 관직을 가지고 있다는 이유만으로 품계에 따라 부과되는 과렴을 감당해야 했다. 특히 實職 없이 散職만 소지한 품관의 경우, 담

---

105) 『高麗史』 卷79, 志33, 食貨2, 科斂, 忠惠王 4年 3月.
"於是 分遣嬖人諸道 徵職稅 六品以上布百五十匹 七品以下百匹 散職十五匹 人聞令下 或挈家登山 或乘舟而遁 焚山澤而索之 禍及於族 民甚怨之 … 慶尙道 有一散員同正者貧甚 賣盡家産不充其額 其女痛父被辱 斷髮貿布以納 父及女 皆縊死"

당 직사가 없었으므로 개경 거주를 유지할 필요가 전혀 없었다. 이러한 상황에서 많은 관료가 자신의 연고와 경제 기반이 있는 고향으로 내려와 생활을 영위하는 경향이 나타났다. 이와 반대로, 지방 세력 중에는 당시 인사행정의 문란상을 활용하여 관직을 얻고 신분을 상승시키려는 자들도 있었다. 다음 절에서 살펴볼 향리층이 그 주도 세력이었다.

2. 향리층의 散職 취득과 添設官 증가 문제

고려의 향리는 신라말 지방 호족의 후예로, 고려초 중앙 관료의 주요 공급원이었다. 고려 관료제가 아직 본궤도에 오르지 못한 성종대 초반까지는 중앙 정부 측에서 먼저 향리 자제의 上京 習業을 독려하는 등 향리층을 중앙 관료로 포섭하고자 노력했지만, 이후 중앙 관료의 공급이 원활해지면서 그러한 노력이 더 이상 필요하지 않게 되었다. 과거[兩大業] 급제자만 보더라도, 무신란 전에 이미 수백 명의 급제자가 누적되었으며, 무인 집권기에는 과거 급제자가 수십 년간 實職을 얻지 못하고 대기하는 일도 발생하였다.[106] 중앙 관직을 통해 얻게 되는 정치적 권력과 사회적 위상, 관직 수행의 대가로 지급되는 수조지와 녹봉은 점점 더 많은 이들을 중앙 관료로 유인하였다.

이처럼 중앙 관료를 지배층으로 하는 새로운 지배 질서가 정착·완성됨에 따라[107] 고려초 중앙[京]과 외방[鄕], 중앙 관료와 향리 사이에 존재했던 균형은 무너져갔다. 본래 향리의 지배 영역으로 승인되거나 묵인되었던 외방 고을 역시[108] 점차 중앙에서 파견된 외관의 통치 대상으로 인식되었다. 예종 원년(1106)부터 속현에 최하급 외관인 監務가 파견되기 시작하여 명종 6년(1176)까지 100개 이상의 속현에 감무가 파견되었고,[109] 고려중기에는 외관 휘하에 '詔

106) 본고 2장 1절 참고.

107) 金光洙, 「高麗 官班體制의 變化와 兩班戶籍整理」『歷史敎育』35, 1984, 38~39쪽.

108) 고려에서는 향리층의 수장인 戶長이 '長吏'로 불리며 군현 운영을 담당하였고, 외관은 호장의 행정 업무를 감독하는 위치에 있었다. 이에 관해서는 尹京鎭, 「고려전기 戶長의 기능과 外官의 성격 : 지방행정체계상의 상관성을 중심으로」『國史館論叢』87, 1999 참고.

109) 감무 파견의 추이는 金東洙, 「고려 중·후기의 監務 파견」『全南史學』3, 1989, 78쪽

文記官'이라는 吏屬이 설치되어 외관 업무를 보조하였다. '吏房'의 전신으로 여겨지는 조문기관의 설치는, 호장층을 위시하여 그동안 지방 행정 업무를 담당하던 향리층의 지위와 권한을 제약하는 조처였다.[110]

이러한 상황에서 향리의 업무는 鄕職·吏職보다 鄕役·吏役으로 인식되기 시작했다. 왕실과 중앙 권세가의 지방 침탈이 본격화된 원 간섭기에 이르러, 향리의 부세 징수 '권한'도 무거운 '책임'이 되었다. 왕실은 대원 관계에 소요되는 각종 비용을 충당하기 위해 임시세인 과렴을 자주 부과하였고, 부세 담당자인 향리를 심하게 독촉·처벌하였다.[111] 권세가가 田稅 납부를 거부하면 향리·백성이 대신 그 액수를 채워서 냈는데, 그 고통을 견디지 못하면 스스로 목숨을 끊거나 고을에서 도망하였다.[112] 원 간섭기 이후 지방 사회의 황폐화는 여러 구조적 요인이 얽혀서 발생한 것이었으나, 정부는 향리에게 부세 징수의 책임을 전가함으로써 문제를 해결하려는 태도를 보였다.

이처럼 고려초 이래 중앙 관료의 지위가 상승하고 향리의 지위는 하락하는 가운데, 향리의 지방 행정 업무까지 苦役이 되어가자 중앙 관직을 선망하는 향리들이 늘어갔다. 향리가 관직을 얻으면 役을 면하는 것은 물론 지배층의 위상도 확보할 수 있었다.[113] 관직 취득의 두 가지 이점은, 경상도 寧海府 향리인 成節의 사례에서도 확인된다.[114] 성절은 上計吏로서 도당에 호소하여 당시 읍격을 禮州牧으로 올린 공로로 免役을 허락받았으나, 다음과 같이 그것을 사양하였다.

<표 2> 참고.

110) 李勛相, 「高麗中期 鄕吏制度의 變化에 대한 一考察」『東亞硏究』6, 1985, 324~328쪽.

111) 『高麗史』 卷29, 世家29, 忠烈王 7年 正月 5日 壬寅.

112) 위와 같음 ; 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 租稅, 忠肅王 5年 5月.

113) 향리와 달리 이미 산직을 가진 품관의 경우, 사회적으로는 지배층의 지위에 있었지만 實職 진출 가능성에 따라 실질적인 이득에 차이가 있었을 것이다. 만약 산직 소지자로서 實職 진출 가능성이 낮은 경우, 낙향하여 생활을 영위하는 것이 이득이었을 것이다.

114) 성절은 13세기 전반기 생존한 인물로 추측된다. 성절이 읍격을 '禮州牧'으로 올렸다고 하였는데, 읍격이 예주목이 된 것은 고려 고종대(재위 1213~1259)이기 때문이다(『世宗實錄』 卷150, 地理志. 慶尙道, 安東大都護府, 寧海都護府 ; 『新增東國輿地勝覽』 卷24, 慶尙道 寧海都護府).

州의 人士로서 조정에서 벼슬하는 자와 鄕에 거주하는 자 모두 성절에게 공을 돌려 그 역을 면해주려 하니, 성절이 말하기를 "저는 이제 늙어서 비록 제 역을 면해준다 하더라도 다시 士가 될 수 없습니다. 청컨대 제 아들과 손자를 면해 주십시오."

여러 사람이 모두 "그렇게 하라"고 하면서 牌에 서명을 해서 주었으므로, 그 아들인 學如와 그 손자인 天富는 모두 鄕에서 역을 지지 않았다.[115]

성절이 원하는 바는 면역 자체보다 면역을 통해 士가 되는 것이었기에, 늙은 자신을 대신하여 아들과 손자를 면역시켜 달라고 한 것이었다. 이때 면역을 허락한 주체는 고을 人士로서 '조정에서 벼슬하는 자'와 퇴직 등으로 '鄕에 居하고 있는 자'로 표현된다. 이미 향리의 면역 여부조차 고을 출신 품관의 논의에 따라 결정되고 있었다. 향리층이 지배층의 위상을 대대로 유지하기 위해서는 중앙 관직을 얻는 것이 최선이었다.

그러나 중앙 관료층이 비대해지면서 향리층의 관직 진출은 오히려 제한되었다. 향리의 아들 세 명 중 한 명에게만 從仕를 허락한다는 '三丁一子' 규정이 대표적이다. 여기서 '종사'는 여러 의미로 해석될 수 있지만, 삼정일자 규정이 처음 보이는 『高麗史』 嚴守安傳에서는 중앙 各司 胥吏가 된다는 뜻으로 쓰였다. 엄수안은 重房 書吏로 있다가 원종대(1259~1274)에 登科하여 都兵馬錄事가 되었다고 하니, 늦어도 원종대에는 삼정일자 규정이 있었음을 알 수 있다.[116] 서리가 일정 기간 근무하면 품관으로 진급할 수 있었기에 향리층의 서리직 진출을 제한한 것이었다.

향리가 관직을 얻을 수 있는 가장 확실한 방법은 과거에 급제하는 것이었으나,[117] 양대업인 제술업과 명경업은 일단 현실적으로 급제하기가 어렵다는 문제

---

115) 『東文選』 卷101, 司宰少監 朴強傳.
"州之人士 仕于朝者 及居鄕者 皆歸功于成節 聽其免役 成節曰 吾今老矣 雖免吾役 不復能爲士矣 請免吾子孫 衆皆曰然 署牌以給 故其子學如及其孫天富 皆不役于鄕"

116) 『高麗史』 卷106, 列傳19, 諸臣, 嚴守安.

117) 고려시기 향리 '본인'에게 과거 응시 자격이 있었는지를 분명히 알려주는 자료는 없다. 다만, 문종 2년(1048) 10월의 判旨에서 "각 州·縣 副戶長 이상의 孫과, 副戶正 이상의 子로서 製述·明經業에 응시하고자 하는 자는 소재 관에서 시험하여 京師에 貢擧한다"(『高麗史』73, 志27, 選擧1, 科目1, 文宗 2年 10月)고 한 것을 근거로 향리 '본인'의 과거 응시는 불가하였고 향리 '자제'의 응시만 가능했던 것으로 보기도 한다(許興植, 『고려의 과거제도』,

가 있었으며, 겨우 급제하더라도 수십 년 동안 대기한 후에야 비로소 實職에 나아갈 수 있었다.[118] 반드시 實職에 나아갈 필요가 없다면 좀 더 간단한 방법으로 관직을 얻을 수 있었다. 원 간섭기 인사행정의 문란은 흔히 '納粟補官'이라 불리는 '鬻爵'에서 정점에 올랐는데, 이는 정부 차원에서 이루어진 賣官賣職이었다. 충렬왕 원년(1275) 12월 都兵馬使에서 국가 재정이 부족하다면서 銀을 납부한 자들에게 관직을 제수한 것이 시작이었다.[119] 재산이 넉넉한 향리는 납속보관 제도를 활용하여 품관이 될 수 있었다.

또한 향리는 개경의 권세가에게 의탁하여 본역을 피하고 관직을 '冒受'하기도 했다. 이미 충렬왕대에 향리가 권세가에 所耕田을 바치고 역을 피하는 사례가 확인되며,[120] 그 후에도 권세가에 의탁하여 역을 피하는 향리에 대한 문제 제기가 계속되어 개경에 온 향리를 귀향시키는 조처가 이루어졌다.[121] 충숙왕 12년(1325)에는 국왕이 "[향리가] 근래 도망하여 권세가에 붙어서 함부로 京職을

일조각, 2005, 113~116쪽). 이러한 관점에서는『고려사』열전의 州吏·郡吏·縣吏 역시 '향리 본인'이 아닌 '향리 가문 출신'을 나타내는 것으로 본다(같은 책, 196~198쪽).

그러나 문종 2년의 기록은 '鄕貢'이라는 특전의 적용 범위를 정한 것이므로, 향리 본인의 과거 응시가 불가했음을 보여주는 자료로 보기에는 충분치 않다. 오히려 충숙왕대 "우리나라의 향리는 과거를 거치지 않고는 역을 면하여 종사할 수가 없다(『高麗史』卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 忠肅王 12年 月 未詳)"고 한 것, 공민왕대 "[향리가] '正科'에 응시하는 것만을 허락하고 諸業에는 참여하지 말도록 하라(『高麗史』卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 恭愍王 12年 5月)"고 한 것, 공양왕대 "지금부터 향리는 명경과·잡과로 출신하여 면역하는 것을 허락하지 않는 것을 항식으로 삼으소서(『高麗史』卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 恭讓王 元年 12月)"라고 한 것 등을 통해 당시 향리가 잡과와 명경과는 물론 제술과['正科']에도 응시할 수 있었음을 추정할 수 있다.

향리에 대한 신분적 제한이 강화된 조선에서도 향리의 문·무과 응시 및 생원·진사시 응시, 급제자에 대한 면역은 허용되었다(『世宗實錄』卷47, 世宗 12年 正月 5日 丙午 ;『經國大典』吏典, 鄕吏條). 물론 문·무과 응시 자격이 있는 것과 급제하는 것은 별개의 문제이며, 吏役에 종사하고 있는 현직 향리가 과거에 합격하기란 현실적으로 어려웠으리라 생각된다.

118) 본고 2장 1절 참고.

119)『高麗史』卷80, 志34, 食貨3, 賑恤, 納粟補官之制, 忠烈王 元年 12月.

120)『高麗史』卷85, 志39, 刑法2, 禁令, 忠烈王 11年 3月.
"外方人吏等 以所耕田 賂諸權勢 干請別常 謀避其役者 有之"

121)『高麗史』卷84, 志38, 刑法1, 職制, 忠烈王 22年 5月 ;『高麗史』卷33, 世家33, 忠宣王 卽位年 4月 5日 辛酉.

받으며, 또한 자제로 하여금 소재 관사에 고하지도 않고 권세가에 의탁하여 역을 면하도록" 하는 문제를 지적하면서 "지금부터 향리와 그 자제는 함부로 본역을 떠나지 못하게 하고 京職을 받은 자는 7품에 한하여 파직하고 鄕役에 종사하도록 할 것"을 명하였다.[122]

이 시기 향리가 역을 피하기 위해 얻은 관직은 정황상 散職이었을 가능성이 높다. 고려는 성종대 무렵부터 문반 6품 이하, 무반 5품 이하의 관직에 同正職을 설정하고, 문반 5품 이상, 무반 4품 이상 관직에 檢校職을 설정하는 산직 제도를 운영하였다.[123] 현직 관료는 관료 사회의 위계를 나타내는 품계(문산계)와 함께 담당 직사인 實職=正職을 가져야 했지만, 아직 實職을 받지 못한 모든 初入仕者에게 實職을 주는 것은 불가능했으므로 산직=동정직이라도 제수하여 문산계와 상응시킨 뒤 實職을 기다리도록 한 것이다. 동정직만 가진 채 대기하는 상태를 '閑'이라 했는데,[124] 그러한 대기 상태에서도 17결 이상의 수조지를 받아 관료로서 대우받았다.[125]

산직 제도는 고려초 正職의 수적 한계를 극복하면서 관료층을 형성·유지하기 위해 정직에 준하여[同] 설치한 제도였으나,[126] 시간이 흐름에 따라 변질하기 시작하였다. 산직 체계 내에서 하위 관직에 설정되어 주로 初入仕職으로 활용되었던 동정직의 경우, 同正官의 實職 진출이 어려워지고 경제적 대우도 악화하면서 위축되는 추세였다.[127] 반면, 산직 체계 내에서 상위 관직에 설정되어 勳職

---

122) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧14, 銓注, 鄕職, 忠肅王 12年 月 未詳.

123) 동정직은 '관직명+同正'의 형태로, 검교직은 '檢校+관직명'의 형태로 쓰였다.

124) 註76 참고.

125) 金光洙, 앞의 논문, 1969a, 5장 참고.

126) 김광수는 고려의 산직 체계 전체를 '동정직 체계'라고 칭하였다. 狹義의 동정직은 하급 관직에 설정된 동정직 자체를 지칭하지만, 廣義의 동정직은 검교직과 동정직으로 이루어진 산직 체계 전체를 지칭한다는 것이다(위의 논문, 145쪽).

127) 위의 논문, 6장 참고.
초입사직으로서 동정직이 그 효용을 잃어감에 따라 初蔭職을 동정직으로 제수하는 규정(『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 蔭敍, 仁宗 12年 6月)도 무너져갔다. 비록 권신의 자제라도 초음직으로 동정직을 받은 이상 형식적으로나마 대기 기간을 거쳐야 實職에 나아갈 수 있었는데, 권신의 입장에서는 불편을 감수할 필요가 없었다. 고려후기 음서 대상자는 곧바로 문반 權務職이나 무반 實職을 받는 경향이 있었다. 고려 현종대부터 공양왕대까지

으로 활용되었던 검교직은[128] 원 간섭기 국왕이나 권세가에 의해 남발되었다.[129] 검교직의 제수 대상이 크게 확대되는 분위기 속에 향리층 역시 권세가에게 의탁하여 검교직을 얻을 수 있었다. 이는 아래 [가] 충선왕 즉위년(1298) 정월의 즉위 교서, [나] 충숙왕 12년(1325) 10월의 교서, [다] 충숙왕 16년(1329) 정월의 기사에서 종합적으로 알 수 있다.

[가] 주・부・군・현의 향리・백성이 권세가에 依投하여 '軍을 거느리지 않는 散員[軍不領散員]'을 많이 받으며, 혹 입사하여 상전이 되어서는 백성을 침어하고 관원을 陵冒한다. 마땅히 안렴사와 소재 관으로 하여금 직첩을 거두고 본역에 충당하도록 하라. 또한, 領府의 隊尉・隊正으로서 공도 없이 '군을 거느리지 않는 산원'을 超授한 자와 本領의 직역을 피하고자 권세가에 의탁하여 외방을 횡행하고 驛馬를 함부로 타며 빈민을 침학하는 자 또한 有司로 하여금 직첩을 거두어 본역에 충당하도록 하라.[130]

[나] 중앙과 지방의 양반・향리・백성이 金印 검교직을 함부로 받고 그 직을 내세워 역을 피하는 것이 심히 많다. 사헌부와 각 도 存撫・提察使가 모두 직을 거두어 각기 본역에 종사하도록 하라. 만약 條令에 따르지 않고 직첩을 내지 않는 자는 엄히 단죄하라.[131]

초음직 사례를 분석한 연구에 따르면, 현종~명종대에는 전체 초음직(門蔭・功蔭・不明) 가운데 동정직(품관 동정직+이속 동정직)이 절반 정도를 차지했으나, 이후 고종~공양왕대에는 초음직으로 동정직이 제수된 사례가 거의 보이지 않는다(金龍善, 『高麗蔭敍制度硏究』, 한국연구원, 1987, 74~75쪽).

128) 韓沽劤, 「勳官「檢校」考」『震檀學報』29・30, 1966.
實職을 가진 자에게 포상으로 검교직을 추가하는 경우 '문산계+검교직+(行 또는 守)+實職' 순서로 관직명을 기재하였다. 이러한 관직명 기재 방식은 관찬 사서보다는 墓誌銘이나 호적 자료에서 자주 찾아볼 수 있는데, 여기에는 검교직 같은 훈직을 포함해서라도 가능한 한 조상의 위상을 높이고 현창하려는 의지가 내포되었다고 볼 수 있다(권영국, 『고려시대 정치사의 제문제』, 경인문화사, 2020, 172쪽).

129) 『高麗史』 卷33, 世家33, 忠宣王 復位年 11月 16日 辛未 ; 『高麗史』 卷122, 列傳35, 宦者 ; 『高麗史』 卷80, 志34, 食貨3, 祿俸, 忠宣王 二年 8月.

130) 『高麗史』 卷84, 志38, 刑法1, 職制, 忠烈王 24年 正月, 忠宣王 卽位 敎書.
"州府郡縣鄕吏百姓 依投權勢 多授軍不領散員 或入仕上典 侵漁百姓 陵冒官員 宜令按廉使及所在官 收職牒 充本役 又領府隊尉隊正 無功 超授軍不領散員 謀避本領職役 付托勢家 橫行外方 濫乘驛馬 侵擾貧民 亦令有司 收牒職 充本役"

131) 『高麗史』 卷35, 世家35, 忠肅王 12年 10月 18日 乙未.
"內外兩班鄕吏百姓 冒受金印檢校職 結銜避役 甚爲淆濫 司憲府各道存撫提察使 皆收職 各

[다] 왕이 사냥[遊田]에 빠져서 지출하는 비용이 심히 많았고 불러모은 虞人에게 모두 檢校郎將과 檢校別將을 제수하고 의복과 미곡을 내렸는데, 온갖 방법으로 하였다.[132]

우선 [가]와 [나]의 자료를 통해 당시 고려 조정에서 산직의 '冒受' 문제와 관련하여 가장 유의한 계층이 지방 사회의 지배층인 향리·백성이었음을 알 수 있다.[133] 검교직은 본래 實職을 가진 관료에게 포상으로 제수되거나 사후에 추증되었는데, 이 시기에는 향리·백성 등 무직자에게까지 검교직이 남발되어 문제가 되었다. [가]에서는 검교직이 적시되지 않지만, 향리·백성이 권세가에 의탁하여 받은 관직이 '軍을 거느리지 않는 散員[軍不領散員]'인 점으로 미루어 實職이 아니었음은 분명하다. 散員은 [가]의 하단에서 언급되는 隊尉(9품)·隊正(품외) 상위의 8품 무반직인데,[134] 무반임에도 '軍을 거느리지 않는다'고 했기 때문이다. '軍不領散員'은 동정직과 검교직으로 구성된 기존 산직 체계에서 벗어난 새로운 산직으로 추측된다.[135]

또한, [다]의 자료를 통해서는 본래 문반 5품, 무반 4품 이상 고위 관직에 설정되던 검교직이 이제 하위 관직에도 설정되었다는 점을 알 수 있다. 특히 中郎將(5품)·郎將(6품)·別將(7품)·散員(8품) 등 중앙군직에 검교직이 많이 설정되었다.[136] 무신란 당시 "武散官인 '檢校'將軍(4품) 이하 散員'同正'(8품) 이상이

從本役 如有不從條令 不納職牒者 嚴行斷罪"

132) 『高麗史』 卷35, 世家35, 忠肅王 16年 正月.
"王耽于遊田 支費浩繁 招集虞人 皆授檢校郎將別將 賜衣服穀米 動以百計"

133) 고려의 백성에 관해서는 註52 참고.

134) 고려시기 무반직에는 上將軍(정3품), 大將軍(종3품), 將軍(정4품), 中郎將(정5품), 郎將(정6품), 別將(정7품), 散員(정8품), 尉(정9품), 隊正(품외)이 있었다(『高麗史』 卷77, 志31, 百官2, 西班).

135) 고려말에 작성된 『國寶戶籍』의 8폭 2호에서 戶主 林平의 外祖 林溫의 직역이 '軍을 거느리지 않는 散員'(軍不領散員)으로 표기되어 있다. 『국보호적』에는 '(眞拜)散員' 혹은 '산원동정'을 직역으로 하는 자들도 매우 많은데, 이와 별도로 '軍을 거느리지 않는 散員'이 있는 것으로 보아 본래의 산직 체계에서 벗어난 산직이었던 것 같다. 『國寶戶籍』에 관해서는 註138 참고.

136) 충렬왕대에 이미 환관에게 중앙군직이 남발되어 "별장과 산원 같은 것은 헤아릴 수도 없다"고 하였다(『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡限職, 忠烈王 2年 閏3月).

모여 의논했다”[137]고 한 것에서 알 수 있듯이, 본래 5품 이하 중앙군직에는 동정직이 설치되어야 했다. 그러나 [다]에서는 국왕이 虞人에게 검교낭장(6품)과 검교별장(7품)을 제수하고 있고, 고려 최말에 작성된 『國寶戶籍』의 戶主 家系에서도 검교중랑장(5품), 검교낭장(6품), 검교별장(7품)이 다수 확인된다.[138] 이처럼 중앙군직에 검교직이 남발됨에 따라, 군직이 군사력과 상관없이 ‘벼슬자리’로 기능하는 폐단이 나타나기도 했다.[139]

<표 2-3>『國寶戶籍』 戶主 家系의 檢校職

檢校 大護軍	檢校 護軍	檢校 中郎將	檢校 郎將	檢校 別將	檢校 軍器監	기타 검교직	합계
1	5	8	3	2	6	4	29

전거 :『國寶戶籍』 4~8폭.

고려후기 향리층은 동정직과 검교직, ‘軍不領散員’ 등 각종 산직을 얻어 품관층으로 나아갈 수 있었다. 이러한 추세는 당시 호적에 표시된 職役에서도 확인할 수 있는데, 특히 『驪州李氏 小陵公派譜』에는 ① 「李喬 호구자료」(1237년 작성), ② 「李秀海 호구자료」(1270년 작성), ③ 「樂浪郡夫人崔氏 호구자료」(1333년 작성), ④ 「永州李氏 호구자료」(1372년 작성) 등 4代의 호구자료가 실려 있어[140] 해당 가문의 직역 변동을 8대까지 추적할 수 있다. 4개의 호구자료를 분

137) 『高麗史』 卷100, 列傳13, 諸臣, 洪仲方.

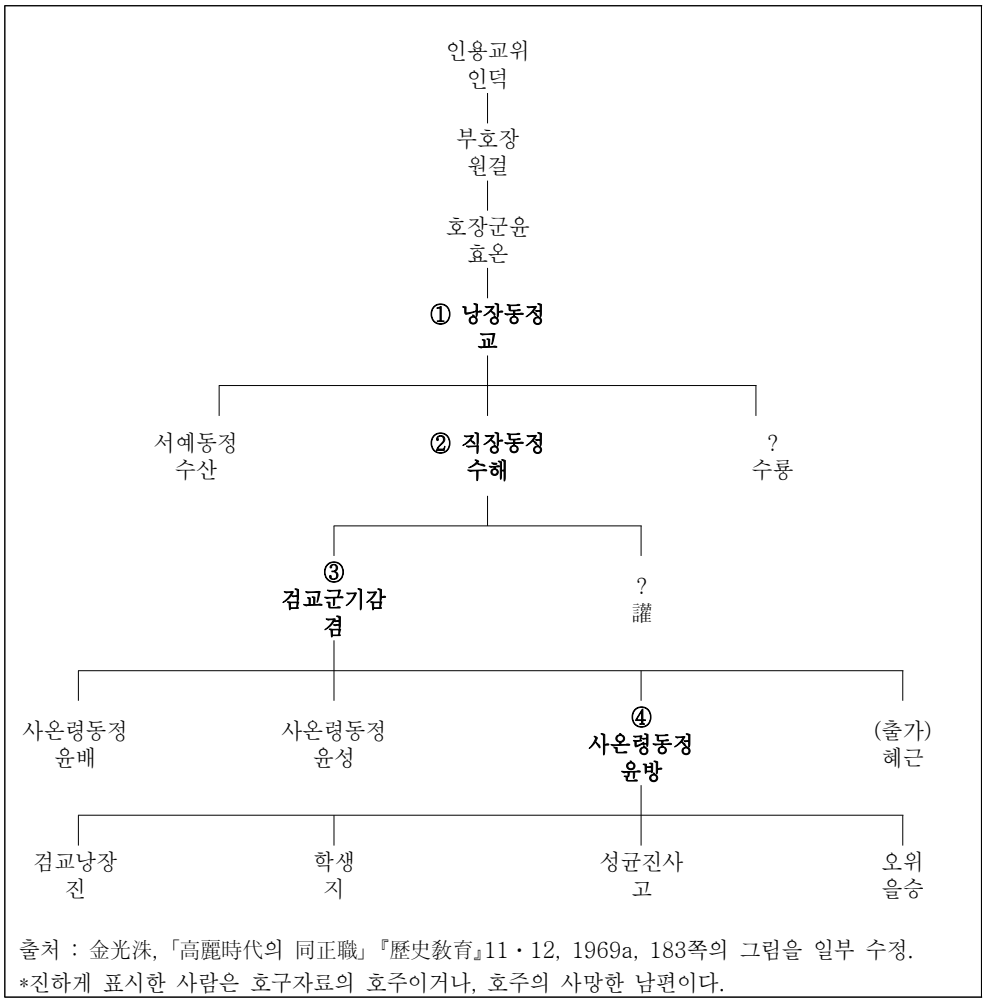
138) 『國寶戶籍』의 공식 명칭은 『고려말 화령부 호적 관련 고문서』(국보 제131호: 현재는 문화재 지정번호 제도가 폐지됨, 국립중앙박물관 소장)이다. 현전하는 고려 호적 중 유일하게 원본으로 남아 있어 자료적 가치가 크지만, 작성된 연대나 지역은 분명치 않다. 대체로 작성 연대는 고려 공양왕 3년(1391), 작성 지역은 和寧府 또는 개성부로 추정된다. 본 논문에서는 『국보호적』으로 칭하고자 한다.
『국보호적』은 총 8개의 폭으로 구성되어 있다. 1폭에는 공양왕 2년(1390) 12월 공신인 이성계에게 준 노비호적임이 명시되어 있으며, 2폭에는 호적 작성의 경위와 작성 지침이 실려 있다. 3폭부터 8폭까지는 모두 호적이 실려 있는데, 이 중 3폭은 모두 노비호이고 4폭부터 8폭까지는 양인호이다. 『국보호적』의 해제는 許興植, 『高麗社會史硏究』, 아세아문화사, 1981b, 23~50쪽을 참고.

139) 閔賢九, 「近世朝鮮前期 軍事制度의 成立」, 陸軍士官學校 韓國軍事硏究室 編, 『韓國軍制史 : 近世朝鮮前期 篇』, 육군본부, 1968, 50쪽.

140) 이하 4개의 호적 자료는 모두 노명호 외, 『한국고대중세고문서연구(상)·(하)』, 서울대학교 출판부, 2000 소재 자료 활용.

석하기에 앞서, 편의상 해당 자료에서 확인되는 여주이씨의 가계도를 圖解하면 다음 <그림 2-2>와 같다.

<그림 2-2> 驪州李氏 家系圖



출처 : 金光洙,「高麗時代의 同正職」『歷史敎育』11・12, 1969a, 183쪽의 그림을 일부 수정.
*진하게 표시한 사람은 호구자료의 호주이거나, 호주의 사망한 남편이다.

현전하는 고려시기 호적 23개 중 가장 이른 고종 24년(1237)에 작성된 ①「이교 호구자료」에서 호주 이교의 父는 戶長軍尹, 祖는 副戶長, 外祖는 戶長中尹으로 모두 호장층인데,[141] 이교(51세)는 郎將同正, 장남 秀山(19세)은 書藝同正

141) 이교의 부는 호장군윤, 외조는 호장중윤인데, 군윤과 중윤은 고려 '초기 官階' 중 9품에 해당하였다(앞의 <표 2-1> 참고). 문산계가 도입된 이후 '초기 관계'는 관계의 성격을 잃고 '鄕職'이 되었다(『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職). 향직은 포상의 용도로 제

이다. 이교의 祖父 때까지도 호장층 가문끼리 통혼하였고 이교의 父도 호장을 역임했는데, 이교와 이교의 장남인 이수산은 호장직을 이어받지 않고 동정직을 취득하였다. 이교의 차남이자 이수산의 동생인 이수해는 ①「이교 호구자료」에서 직역 없이 13세라고만 표기되지만, 33년 후인 원종 11년(1270)에 작성된 ②「이수해 호구자료」에서는 46세 나이로 尙衣院 直長同正이 되어 있었다. 이수해도 동정직을 얻은 것이다.

『여주이씨 소릉공파보』에는 위에서 살펴본 이교・이수해 父子의 호구 자료와 함께, 이수해의 장남인 ③ 이겸의 부인 최씨가 호주인 충숙왕 후2년(1333)의 호구 자료와, 이겸의 삼남인 ④ 이윤방의 부인 이씨가 호주인 공민왕 21년(1372)의 호구 자료가 남아 있다. 본래는 이겸과 이윤방이 호주가 되어야 하지만, 두 사람 다 부인보다 일찍 사망했으므로 두 부인이 호주가 된 것이다.[142] ③「낙랑군부인 최씨 호구자료」에서 이겸의 직역은 檢校軍器監, ④「영주이씨 호구자료」에서 이윤방의 직역은 司醞令同正으로 나타나 이겸과 이윤방이 각각 검교직과 동정직을 취득했음을 알 수 있다. 이윤방의 장남 李珎 역시 그 직역이 검교낭장으로 표시되었다.

이처럼 『여주이씨 소릉공파보』에 실린 호구자료 4개를 바탕으로 8代의 직역 변화를 살펴볼 수 있는데, 이를 정리해 보면 '仁勇校尉 仁德 → 부호장 元傑 → 호장군윤 孝溫 → 낭장동정 교(1187년생) → 상의원 직장동정 수해(1225년생) → 검교군기감 겸 (1262년생) → 사온령동정 윤방(1310년생) → 검교낭장 진(1329년생)'순이 된다. 이교의 父・祖父・外祖는 호장층이었으므로 본관인 黃驪에 거주했을 가능성이 높으나, 이교의 거주지는 '개경 북부'라고 표기되어 父나 본인 때에 개경으로 이주했을 가능성을 시사한다. 아마 본인이 동정직을 얻으면

수되었다는 점에서 무산계와 비슷하였지만, 무산계보다 격이 낮아 대규모 포상 수단으로 자주 활용되었다(배재호,「고려전기 武散階와 鄕職의 수여 배경과 운용」『韓國史論』66, 2020, 27~28쪽).

142) 원종 11년(1270) 작성된「이수해 호구자료」에서 이겸이 9세였으므로, 충숙왕 후2년(1333)에 이겸이 살아있었더라면 72세였을 것이다. 마찬가지로 충숙왕 후2년(1333)에 작성된「낙랑군부인최씨 호구자료」에서 이윤방이 24세였으므로 공민왕 21년(1372)에 이윤방이 살아있었더라면 63세였을 것이다. 이윤방은 24세에 이미 사온령동정이었는데 사망 때에도 사온령동정이었다.

서 이주했을 가능성이 높을 것이다. 이후 이교의 자손은 개경에 정착하여 대개 동정직이나 검교직을 얻었다.[143]

원 간섭기의 검교직이 주로 고려 국왕이나 중앙 권세가와의 사적인 관계를 경유하여 제수되었다면, 공민왕대 설치된 첨설직은 보다 공식적인 관직 濫授의 길을 열어주었다. 첨설직은 왜구 침략이 한창이던 공민왕 3년(1354) 6월 '賞軍政' 명목으로 설치되었다. 이때 六部의 판서와 摠郞은 政曹를 제외하고 모두 두 배로 추가 설치[添設]하였고, 각 사의 3·4품 역시 모두 첨설하였다. 또한 42都府의 매 領마다 중랑장(5품)·낭장(6품) 각 2인을 첨설하고, 별장(7품)·산원(8품) 각 3인을 첨설하여 제수하였다.[144] 동왕 12년(1363) 윤3월에도 臺諫과 吏·兵部를 제외하고 동반 3품 이하 6품 이상, 서반 5품 이하 관직을 늘렸고,[145] 동왕 20년(1371) 12월에도 관직을 첨설하였다.[146]

첨설직은 애초에 '賞軍政'이라 하였듯 군공을 포상하기 위한 목적에서 설치되었다. 당시 중앙군은 '벼슬자리'의 의미만 가진 채 대개 산직으로 채워졌기에 정부는 왜구의 침략에 맞서 싸울 병사를 모집하는 데 필사적이었다. 왜구 침략은 끊이지 않고 국가 재정은 고갈된 상황에서 첨설직은 募軍과 군공 포상 용도로 빈번하게 활용되었다.[147] 공민왕 10년(1361) 10월에는 應募者 중 私賤을 제외한 士人·鄕吏에게 관직을 주고, 宮司의 奴隷는 從良하든 재물로 포상하든 본인이 원하는 것을 들어주도록 하였다.[148] 이때 사인·향리에게 준다는 관직은 당시 추세로 보아 첨설직이었을 가능성이 높은데, 첨설직 역시 검교직과 마찬가지로 實職이 아닌 산직이었다.[149]

---

143) 『국보호적』에서도 조상이 한 번 산직을 얻으면 그 후손은 대부분 관직을 얻었다. 『국보호적』에서 나타나는 동정직의 종류로는 令同正[良醞署·司醞署·都染署 令同正], 禮賓丞同正, 尙乘副內承旨同正, 別將同正·散員同正, 戶長同正 등이 있으며, 검교직의 종류는 앞의 <표 2-3> 참고.

144) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 恭愍王 3年 6月.

145) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 恭愍王 12年 閏3月.

146) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 恭愍王 20年 12月.

147) 위와 같음.
"今兵革未偃 錢財罄渴 有軍功者 無以賞之 添設文官三品 武官五品以下官 以賞軍功"

148) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭愍王 10年 10月.

이처럼 정부 차원의 모병에 응해 군공을 세운 자들이 첨설직을 받을 수도 있었지만, 첨설직의 주요 제수 대상은 왜구를 격퇴하며 성장한 武將 휘하 私兵으로 여겨진다.[150] 아래, 공민왕 23년(1374) 정월의 사례가 주요한 근거가 된다.

> 檢校中郎將 李禧가 상서하였다. "지금 왜구가 바야흐로 熾盛한데 … 원컨대 海島에서 나와 사는 民과 스스로 지원한 사람으로서 배를 조종하는 데 익숙한 자를 거느리고 그들과 더불어 적을 공격하도록 해 주시면, 5년을 기약하여 영구히 海道를 깨끗하게 하겠습니다."
>
> 中郎將 鄭准提 역시 상서하여 계책을 올렸다. 왕이 크게 기뻐하며, 禧를 楊廣道安撫使로, 准提를 全羅道 安撫使 兼 倭人追捕萬戶로 삼았다. 희의 伴倘 67人과 준제의 伴倘 85人에게 모두 첨설직을 주었다. 또한, 密直司로 하여금 空名 千戶牒 20, 百戶牒 200을 劃給하도록 하였다.[151]

검교중랑장 이희와 중랑장 정준제가 왜구를 방어할 계책을 올리자, 왕이 기뻐하며 그들의 반당 수십 인에게 모두 첨설직을 주었다는 내용이다. 여기서 반당이란, 몽골의 자유민 전사인 누쿠르(nökör)를 元代 漢兒言語로 옮긴 말이다. 본래 누쿠르는 개인 의사에 따라 수령과 信義 관계를 맺고, 평소 수령의 호위와 家事에 종사하다가 전시에는 전사이자 지휘관으로 활동하였다.[152] 고려말의 반당 역시 누쿠르와 마찬가지로 두 가지 역할을 모두 수행했는데, 위 자료에서는 그 중 후자의 역할이 나타나고 있다.[153] 같은 내용을 다룬 『고려사』 鄭地傳에서 '반당'은 좀 더 직관적인 표현인 '麾下士'로 대체되어 나타난다.[154] 반당이란, 무

149) 『高麗史』 卷29, 選擧3, 銓注, 添設職, 禑王 5年 正月. "添設雖非實職"

150) 鄭杜熙, 「高麗末期의 添設職」 『震檀學報』44, 1977, 41~48쪽.

151) 『高麗史』 卷83, 志37, 兵3, 船軍, 恭愍王 23年 正月.
"檢校中郎將李禧上書曰 今倭寇方熾 … 願率海島出居民 及自募人慣於操舟者 與之擊賊 期以五年 永淸海道 中郎將鄭准提 亦上書獻策 王大悅 以禧爲楊廣道安撫使 准提爲全羅道安撫使兼倭人追捕萬戶 以禧伴倘六十七人 准提伴倘八十五人 皆授添設職 又令密直司 畫給空名千戶牒二十百戶牒二百"

152) 임형수, 「고려말기 伴當의 기원과 성격」 『歷史敎育』145, 2018, 125~127쪽.

153) 첫 번째 역할은 다음 사료에서 확인된다.
『高麗史』 卷82, 志36, 兵2, 宿衛, 禑王 3年 12月. "宰樞 各以伴倘 宿于私第"

154) 『高麗史』 卷113, 列傳2, 諸臣, 鄭地. 정지는 정준제의 初名이다.
"又授地麾下士八十五人禧麾下士六十七人添設職 令密直司給地禧千戶空名牒二十百戶牒二百"

장 '휘하의 군사' 즉 사병을 가리켰던 것이다.

위에서 검교중랑장 이희가 '海島에서 나와 사는 民과 스스로 지원한 사람으로서 배를 조종하는 데 익숙한 자'들을 거느리고 적을 공격하겠다고 한 것에서 추측할 수 있듯이, 이 시기 무장은 관군을 지휘하는 것은 물론 병사를 징발할 수 있는 권한까지 가졌다. 무장은 징발한 병사 가운데 일부를 사적으로 점유하여 사병으로 삼을 수 있었는데,[155] 사병은 국가의 공식 군적이 아닌 '牌記'라는 명단에 별도로 기재하여 관리하였다.[156] 이처럼 국가 징병 체계를 활용한 무장의 사병 양성은, 주현군 체제가 무너진 당시[157] 여러 무장이 각기 '元帥' 직책을 맡아 1道를 관할하며, 해당 도의 징병과 군적 작성을 담당하였기에 어렵지 않은 일이었다.[158]

무장의 사병 집단은 '반당·휘하사'라고 불릴 수 있는 핵심 막료 및 近侍衛 부대와 예하 士卒로 구성되었다.[159] 반당·휘하사는 앞서 이희·정준제의 사례에서 보았듯이, 무장과의 관계나 군공에 따라 관직까지 받을 수 있는 사병 집단 내의 상위 그룹이었다. 국가가 활쏘기와 말타기에 능한 고급 인력을 선호하였듯,[160] 무장 역시 관할 道에서 징발한 인원 가운데 상대적으로 고급 인력을 私占하여 반당·휘하사로 삼았을 것이다. 반당·휘하사가 구체적으로 어떤 신분의 사람들이었는지 알려주는 자료는 아직 없지만, 첨설직의 주요 제수 대상을 '향리와 士人으로서 무예가 뛰어난 자'로 파악한 연구에서는 대개 향리와 사인이 무장의 휘하사를 구성하였을 것으로 추측하였다.[161]

향리의 경우 弓科를 거쳐 주현군의 장교직을 겸임하는 등[162] 지역 방어의 중추로서 기본적인 무예 실력을 갖추었고, 지역 사정에도 밝아 전투에 큰 도움이 될 수 있었다. 『慶州戶長先生案』[163]에는 우왕 5년(1379) 5~6월에 왜구가 경주

155) 유재리, 「高麗末 朝鮮初 私兵 硏究」『韓國學硏究』7, 숙명여자대학교, 1997, 181~186쪽.
156) 『太祖實錄』 卷1, 總序. "高麗末 官不籍兵 諸將各占爲兵 號曰牌記"
157) 閔賢九, 「高麗後期의 軍制」, 軍史硏究室 編, 『高麗軍制史』, 육군본부, 1983, 332~333쪽.
158) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 5年 閏5月.
"今者 各道分遣元帥 計口徵發 以成軍籍"
159) 유재리, 앞의 논문, 1997, 187~194쪽.
160) 본고 3장 2절 註106의 사료 참고.
161) 鄭杜熙, 앞의 논문, 1977, 46쪽.
162) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 文宗 23年 3月.

를 침략하였을 당시 수호장 李裕와 안일호장 金君子, 여러 記官이 당시 元帥 겸 府尹 河乙沚의 지휘 아래 왜적과 접전하여 경주를 지켜내는 장면이 묘사되어 있다.[164] 이처럼 향리가 각 지역에서 담당한 군사적 역할은 나말여초 호족에 의한 지역 민 보호에 근간을 두었으며, 고려 정부는 그러한 각 지역 '자위공동체'를 기반으로 하여 주현군을 편성·관리하였다. 경주나 나주 등에서는 14세기에도 '자위공동체'의 전통이 남아 있었다고 여겨진다.[165]

士人은 향리에 비해 정체가 불분명하다. 다만, 모병과 그에 따른 관직 제수 대상을 언급할 때 대개 士人과 향리,[166] 良家子弟와 郡縣吏[167]가 나란히 쓰이는 것으로부터 양가자제와 유사한 계층으로 추측된다.[168] 양가자제는 3장에서 후술하듯이 신분·계층은 높으나 직역이 없어 '한량자제'라 불리는 이들과 비슷한 맥락에서 자주 쓰였다. 양가자제·한량자제는 우왕대 왜구 침략에 대응하기 위해 자주 징발한 집단이었다.[169] 이들은 자기 말[馬]을 소유할 만큼의 경제력을 갖추었으며, 일반 민에 비해 활쏘기와 말타기에 능하여 무반이 될 수 있는 예비 인력으로도 상정되었다.[170] 따라서 본인이 원한다면 무장의 휘하사가 될 가능성도 있었다.

무장은 국왕에게 받은 공명첩을 반당·휘하사에게 나눠줄 수 있었던 것은 물론[171] 간단한 立案으로 그들의 본역을 면제하거나[172] 관직을 줄 수 있는 권력을 가졌다.[173] 이러한 상황이 계속되면서 우왕대에는 첨설직이 奉翊·通憲부터

---

163) 『慶州戶長先生案』은 고려 충렬왕 7년(1281)부터 대한제국 光武 11년(1907)에 이르기까지 경주의 역대 首戶長 명단을 기록한 것이다. 번역본으로 경주시·경주문화원, 조철제 譯, 『(國譯) 慶州先生案』, 세종인쇄사, 2002이 있다. 『경주호장선생안』의 해제는 尹京鎭, 「慶州戶長先生案 舊案(慶州司首戶長行行案)의 분석: 1281~1445 부분을 중심으로」 『新羅文化』 19, 2001을 참고.

164) 경주시·경주문화원 편, 앞의 책, 2002, 291쪽.

165) 노명호, 『고려국가와 집단의식』, 서울대학교출판문화원, 2009, Ⅱ장 참고.

166) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭愍王 10年 10月.

167) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 3年 2月.

168) 鄭杜熙, 앞의 논문, 1977, 43쪽.

169) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 3年 2月 ; 3年 5月 ; 3年 6月 ; 10年 8月.

170) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭愍王 21年 10月.

171) 『高麗史』 卷83, 志37, 兵3, 船軍, 恭愍王 23年 正月.

172) 『太宗實錄』 卷33, 太宗 17年 正月 19日 丙午.

7~8품에 이르기까지 셀 수 없어 “수레에 싣고 말[斗]로 헤아릴 정도로 많다”는 기롱이 나오기에 이르렀다.[174] [군]공도 없이 한가롭게 지내는 자들이 연줄을 통해 첨설직을 冒得하여 관직[名器]을 천하게 만든다는 비판,[175] ‘工匠과 상인, 賤隷’까지 첨설직을 모수하니 官爵의 천해짐이 진흙이나 모래와 같을 정도라는 비판도 제기되었다.[176] 전시 상황에서 첨설직이 남발되면서 고려 국가의 관직 체계와 신분 질서를 어지럽히고 있었다.

본래 첨설직에도 정원이 있었으나, 우왕대에는 첨설직이 거의 무제한으로 주어졌다. 우왕 5년(1379) 정월 간관의 상언에 따르면, 당시 兩府의 정원은 60명에 이르렀으며, 密直 이하의 封君 및 통헌 이상의 첨설직이 매우 많았다.[177] 이러한 상황에 대하여, 공양왕 원년(1390) 12월 門下府 郎舍 具成祐는, 원 간섭기부터 첨설직이 倍加되었고 우왕 즉위년(1374) 이후에는 간신에게 뇌물을 바쳐 재추로 발탁될 수 있었다고 했다. 뇌물을 바치는 자는 많은데 관직 수는 적었으므로 마침내 재추에 ‘商議’라는 직를 두어 그 수가 70~80명에 이르렀다고 한다.[178] 추가 설치된 재추직은 여타 첨설직과 구별되었으나, 이 역시 넓은 의미에서는 첨설직으로 볼 수 있었다.

첨설직이 훈직으로 제수된 만큼, 첨설직만 가진 添設官은 명목상으로나마 實職 제수를 기다리는 동정관과 달리 그 자체로는 이후에도 實職을 받을 가능성이 희박하였다. 첨설관이 재상의 천거를 받는 등 연줄을 통하여 수령이 되는 경우도 없지는 않았으나, 그러한 경우에도 ‘工商之賤’과 함께 부적격자로 여겨져 간관의 탄핵 대상이 되었다.[179] 현직 관료조차 수조지·녹봉을 제대로 받지 못하는 상황에서 첨설관에게 수조지·녹봉이 지급될 리도 없었다. 그러므로 당시 첨

173)『高麗史』卷84, 志38, 刑法1, 職制, 恭愍王 20年 7月 ;『高麗史』卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭讓王 元年 12月.

174)『高麗史』卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 禑王 2年 正月.

175)『高麗史』卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 禑王 4年 8月.

176)『高麗史』卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 禑王 9年 2月.

177)『高麗史』卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 禑王 5年 正月.

178)『高麗史』卷76, 志30, 百官1, 序.

179)『高麗史』卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選用守令, 恭愍王 8年 月 未詳.

설직 제수의 주된 유인 요소는 중앙 정치에 실질적으로 참여하거나 수조지·녹봉을 받는 것보다는, 관료라는 신분과 그에 따른 사회적 위상·특권을 얻는 데 있었다고 볼 수 있다.

향리·백성과 일반 민, 工商賤隷 등이 산직을 취득하여 관료가 되는 것은 해당 개인이나 가문에 유익한 일이었지만, 국가의 관직 체계나 신분 질서에는 혼란을 불러왔다. 그리하여 앞서 살펴본 영해부 향리 성절처럼 매우 특별한 공을 세운 경우가 아니라면, 기존의 품관은 대체로 향리의 면역·피역, 관직 취득을 경계하였고, 여러 면에서 향리와 자신을 구별하려 노력하였다.[180] 원 간섭기 이후 여러 방법으로 산직을 취득하여 품관이 되는 향리가 늘어나자, 정부 차원에서도 품관과 향리(출신 품관)를 구별하기 위한 노력이 경주되기 시작하였다.

3. 품관·향리의 구별 노력과 양반 호적 정리

원 간섭기 개경에는 권세가에 의탁하여 관직을 얻고자 하는 향리들이 모여들었고, 고려 정부는 그러한 향리들을 本鄕·本役으로 돌려보내는 '還本' 정책을 실시하였다.[181] 이미 본관제가 크게 이완되어 일반 민들은 현 거주지의 호적에 등재되었지만,[182] 향리만큼은 본관에 긴박하여 '향역'을 담당하도록 하는 것이 정부의

---

180) 官과 吏를 구별하는 의식은 『小學』에서도 보인다. 呂氏 童蒙訓을 인용하여 "군주를 섬기기를 부모를 섬기듯 하며, 官長을 섬기기를 형을 섬기듯 하며, 동료와 함께하기를 집안 사람 같이 하며, '羣吏'를 대하기를 奴僕과 같이 하며, 백성을 사랑하기를 처자와 같이 한다"고 하였다(『小學』「嘉言」5). '群吏'는 관장 혹은 동료와는 구별되는 존재인 것이다. 이는 향리 역사서인 『掾曹龜鑑』의 저자가 "吏에는 大小 貴賤이 있지만, 理[다스림]에서 나온 것은 같다"(『掾曹龜鑑』 卷1, 跋, 3a(191)쪽)고 하면서, 조정의 대관은 '大吏', 향리는 '小吏'라고 한 것과 대비된다(『掾曹龜鑑』 卷1, 跋, 6a(197)~7a(199)쪽).
한편, 이수건은 여말선초 사회 신분 면에서의 획기적 변화로 '재지 사족의 존재'와 '사족과 이족의 확연한 구분'을 들었다. 그리고 유향소의 설치·운영이 사족과 이족을 분화시키는 촉진제가 되었으며, 이는 사족과 이족의 거주지 구분으로 이어졌다고 언급하였다(李樹健, 앞의 책, 1984, 350~352쪽).

181) 姜恩景, 『高麗時代 戶長層 硏究』, 혜안, 2002, 344~356쪽.

182) 蔡雄錫, 『高麗時代의 國家와 地方社會』, 서울대학교출판부, 2000, 250~260쪽.

기본 방침이었다. 향리의 관직 취득에 대해, 정부의 여러 관료는 “여러 주・현과 향・소・부곡 중 人吏가 1호도 없는 곳이 많다”,[183] “중앙에는 남발된 관직이 많고 외방에는 호구가 줄어든다”,[184] “향리가 나날이 줄어들어 공무를 지탱하기 어렵고 심지어 수령이 부릴 사람도 없다”[185]며 향역 담당자의 이탈을 우려하였다.

이러한 맥락에서 향리의 관직 취득은 경로와 상관없이 ‘避役’의 혐의와 연결되었고, 대개 관직을 ‘冒受’한다고 표현되었다. 충선왕은 즉위 교서에서 향리가 권세가에 의탁하여 軍을 거느리지 않는 散員(8품)을 많이 받는다고 지적한 데 이어[186] 이 해 개경에 있는 향리를 고향으로 돌려보내고 別將(7품) 이하는 본역에 복귀시키도록 하였다.[187] 충숙왕 역시 향리와 그 자제는 함부로 본역을 떠날 수 없도록 하고, 京職을 받은 자는 7품에 한해 파직하여 향리로 종사하게 하라고 하였다.[188] 향리가 권세가에 의탁하여 관직을 얻는 것은 그 자체로 불법 행위에 해당했기에, 정부의 입장에서도 이를 간단히 ‘피역’으로 규정하여 ‘환본’할 수 있었다.

그러나 이러한 양상은 공민왕 3년(1354) 6월 첨설직이 설치됨에 따라 변화하였다. 우선 첨설직은 왜구 침략이 이어지는 상황에서 ‘정부가’ 포상으로 제수한 것이었기에, 그 자체로는 불법 행위가 아니었다. 이제 향리는 개경 권세가에게 의탁할 필요 없이 무장 휘하에서 전투를 치르고 난 후 무장을 통해 집단 제수되는 첨설직을 얻을 수 있었다. 조선 건국 이후의 사례이지만, 태종 17년(1417) 정월 사간원에서 향리의 免役과 관련하여 “일찍이 적을 이겨서 賜功牌를 받은 적이 없는데도, 단지 ‘元帥의 立案’으로 향역을 면하고자 하는 자가 간혹 있다”[189]고 한 것에서도, 무장 휘하의 향리가 무장의 입안에 따라 관직을 얻었음을 짐작할 수 있다.[190]

---

183) 『高麗史』 卷84, 志38, 刑法1, 職制, 忠烈王 22年 5月.
184) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧14, 銓注, 鄕職, 忠肅王 12年 月 未詳.
185) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 禑王 9年 2月.
186) 『高麗史』 卷84, 志38, 刑法1, 職制, 忠烈王 24年 正月, 忠宣王 卽位 敎書.
187) 『高麗史』 卷33, 世家33, 忠宣王 卽位年 4月 5日 辛酉.
188) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧14, 銓注, 鄕職, 忠肅王 12年.
189) 『太宗實錄』 卷33, 太宗 17年 正月 19日 丙午.
190) 향리에 특정한 사례는 아니지만, 세종 21년(1439)에는 전라도 宣慰別監이 왜적 5명을 잡은 167인에게 모두 상을 줄 것을 요청하기도 했다(『世宗實錄』 卷84, 世宗 21年 3月

이와 같은 방식으로 첨설직을 받은 향리 중 대다수는 개경으로 올라가서 살기보다, 자신의 기반이 있는 향촌에 머물렀을 것으로 생각된다. 첨설직은 직첩만 받을 뿐이지 실제로 해당 관직에 복무하는 것이 아니었기 때문에[191] 반드시 상경할 필요가 없었다. 이에 따라 고려말 지방 품관층 안에는 (i) 중앙에서 實職을 역임하고 사직・파직・퇴직[致仕], 대기 발령, 覲親・省墓[192] 등 다양한 이유로 낙향한 '前銜官'과 (ii) 향리 출신으로서 첨설직을 얻어 품관이 된 '첨설관'이 공존하게 되었다.[193] 전함관과 첨설관은 현재 담당 직사가 없는 한량관[산관]이라는 점에서는 겉보기에 서로 비슷하였지만,[194] 양자에 대한 중앙 정부의 입장과 태도는 매우 달랐다.

전함관은 과거나 음서처럼 '정상적인' 경로로 입사하여 문제 될 것이 없었으며,[195] 오히려 '耆老・閑良'이라 불리며 국가 중대사가 있을 때마다 여론 청취 대상이 되었다. 대체로 '기로'는 2품 이상의 전함관을,[196] '한량'은 3품 이하의 전함관을 지칭하였다. 기로・한량의 여론을 청취하는 것은 실질적인 필요에 의

11日 己未).

191)『世宗實錄』卷59, 世宗 15年 2月 26日 庚戌. "只授其職牒 不仕其官 謂之添設"

192)『高麗史節要』卷33, 辛禑4, 禑王 14年 10月.
"顯官任職者 託以覲親省墓 冒干口傳 便歸鄕曲"

193) 물론 향리 출신으로서 첨설직이 아닌 동정직과 검교직을 받은 자들도 있었을 것이다. 다만, 당시 산직 체계 내에서 동정직은 위축되었고 검교직은 원칙과 다르게 남발되었음을 고려하면(본고 2장 2절 참고), 이 시기 검교직은 사실상 첨설직에 가까웠다고 판단하여 '첨설관'으로 통칭하였다. 한우근과 유승원도 당시 '첨설직'이 검교직과 첨설직을 아우르는 넓은 의미로 쓰였을 가능성을 제기한 바 있다(韓沽劤, 앞의 논문, 1966, 98쪽 ; 劉承源,「朝鮮建國期 前銜官의 軍役」『韓國史論』41・42, 1999, 503~504쪽).

194) 전함관과 첨설관은 '한량관'의 주요 구성원으로 상정되었다. 이에 관해서는 본고 서론 註8~10의 논저 참고.

195) 중국사 연구자인 張仲禮는 명청대 紳士 집단을 과거를 통해 신사가 된 '正途' 집단과 돈으로 칭호를 구입한 '非正途' 집단으로 구분하였다(張仲禮, 金漢植・鄭誠一・金鐘健 역,『中國의 紳士』, 신서원, 1993, 19쪽).

196) '기로'는 '宰樞及耆老', '兩府及耆老' 등 현직 재상을 가리키는 용어와 자주 함께 쓰였다. 왕조 교체 후에도 조선 정부는 고려의 기로를 다시 재상으로 등용하여 존중하는 태도를 보였고(『太祖實錄』卷5, 太祖 3年 3月 24日 癸亥 ;『太祖實錄』卷11, 太祖 6年 正月 22日 乙亥), 국호 결정 등 국가 중대사와 관련해서도 기로의 의견을 반드시 청취하였다(『太祖實錄』卷2, 太祖 元年 11月 27日 甲辰).

한 경우도 없지 않았으나, 그보다는 실제로 하고자 하는 행위의 정당성을 뒷받침하는 수사로서 자주 활용되었다. 이러한 수사가 가장 잘 나타나는 것은 대중국 외교문서에서인데, 공양왕의 즉위를 明에 고하면서 "大小 宗戚·臣僚·閑良·耆老 등이 삼가 聖旨의 事意를 받들어 나라에 대해 함께 의논했다"[197]고 한 것이 하나의 사례이다.

전함관과 달리, 향리 출신의 첨설관은 역을 피한다는 혐의에서 자유로울 수 없었다. 그리하여 법적으로 허용된 '정상적인' 입사 경로를 거쳤다 하더라도, 실력 없이 관직을 '冒受'했다는 비판을 받는 경우가 많았다. 우선 雜業 출신자에 대한 인식이 그러하였다. 향리의 잡업 응시 관련해서는 공민왕 12년(1363) 5월에 이미 "근년에 外吏들이 본역을 면제받기를 꾀하여 많이들 雜科로 출신하니 鄕邑이 彫廢하기에 이르렀다"고 하며, "지금부터는 다만 '正科'에 응시하는 것만을 허락하고 諸業에는 참여하지 말도록 하라"는 교서를 내린 바 있었다.[198] 그러나 향리의 잡업 응시는 이후에도 계속되어, 우왕 9년(1383) 2월 左司議 權近이 다음과 같이 건의하기에 이르렀다.

> 근년 이래로 外方 州縣의 吏輩들이 本役을 면하기를 꾀하여 明書業·地理業·醫業·律業을 한다고 칭하지만, 모두 실질적인 재주가 없으면서도 출신하여 역을 면제받고 있습니다. 그러므로 향리가 날로 줄어들어 공무를 지탱하기 어렵고, 수령이 부릴 사람도 없는 상황에 이르렀습니다. … 빌건대 東堂試의 잡업과 監試의 明經業을 모두 혁파하소서.[199]

향리의 잡업 응시는 합법적인 입사 경로였지만, 권근은 향리가 역을 면제받기 위해 실력도 없이 잡업에 응시한다고 보았다. 나아가 "諸業 출신자가 그 鄕에 물러가 앉아서 하고자 하는 바를 자행해도 수령이 어떻게 하지 못하니, 이로 인해 州縣에 겨우 남은 향리에게도 모두 '분수에 넘치는 마음'이 생긴다"고 우려하였

197) 『高麗史』 卷45, 世家45, 恭讓王 元年 11月 26日 庚寅.
198) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 恭愍王 12年 5月.
199) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 禑王 9年 2月.
"比年以來 外方州縣吏輩 規免本役 稱爲明書業地理業醫律業 皆無實才出身免役 故鄕吏日減 難支公務 至於守令 無所役使 … 乞東堂雜業監試明經 一皆罷之"

다.[200] 수령이 향리 출신 잡업 급제자를 어쩌지 못한다고 한 것은, 그들이 해당 고을의 토착 지배층이었던 데다 잡업을 통해 품관의 지위까지 얻었기 때문으로 생각된다.[201] 당시 수령이 대개 서리 출신으로 7·8품이었음을 고려하면[202] 향리 출신 품관이 수령과 같거나 수령보다 높은 품계를 지녔을 가능성도 없지 않았다.[203]

향리의 잡업 응시를 원천 차단하려 한 권근의 요청은 비록 수용되지 않았지만,[204] 이미 관직을 얻거나 역을 면제받은 향리 가운데 자격이 불충분하다고 판단되는 이들을 환본하려는 시도는 계속되었다. 공양왕 원년(1389) 12월에는 조준이 아래와 같이 상언하여 역을 면제받은 향리 중 부적격자에 대한 환본을 주장하였다.

> ⓐ 三丁一子로서 3~4대에 걸쳐 免鄕했더라도 적실한 文契가 없는 자, ⓑ 군공으로 免鄕했으나 특별한 공도 없이 功牌를 받은 자, ⓒ 잡과로서 成均·典校·典法·典醫 출신이 아닌 자 중 첨설 2품, 眞差 3품 이하는 모두 본역에 종사하게 하여 州·郡을 충실히 하고, 이후 향리가 명경과나 잡과로 출신하여 면역함을 허락하지 않는 것을 항식으로 삼으소서.[205]

---

200) 위와 같음. "諸業出身者 退坐其鄕 恣行所欲 守令莫之誰何 是以 州縣僅存之吏 皆生覬覦之心"

201) 이성무는 조선 태조 원년(1392) 제정한 入官補吏法에서 "무릇 流品에 처음 들어오는 것을 7科로 만들었으니, 門蔭·文科·吏科·譯科·陰陽科·醫科는 吏曹에서 주관하고, 武科는 兵曹에서 주관한다(『太祖實錄』 卷1, 太祖 元年 8月 2日 辛亥)"고 한 것을 근거로, 15세기 초반까지는 '[流]品官'에 문무 양반뿐 아니라 기술직과 서리직 역시 포함되었다고 보았다. 그러나 15세기 이후부터는 이들이 中人으로 격하되었다고 하였다(李成茂, 앞의 책, 2001, 136~138쪽).

202) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選用守令, 恭愍王 8年.
"舊制 監務縣令 皆用登科士流 近世 專以諸司胥吏爲之 … 階皆七八品"

203) 공민왕 8년(1359) 禮部侍郎 全以道는 "[수령의] 품계가 모두 7~8품이라 품질은 낮고 사람은 미천하므로, 豪强이 그를 경시하여 불법을 자행하니 鄕邑이 殘廢하다"고 지적하였다(『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選用守令, 恭愍王 8年 月 未詳).

204) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 禑王 9年 2月.
"禑令 東堂雜業監試明經 依舊施行 鄕吏則三丁一子 許赴試"

205) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 恭讓王 元年 12月.
"雖三丁一子 三四代免鄕 而無的實文契者 軍功免鄕 而無特立奇功 受功牌者 雜科非成均典校典法典醫出身者 自添設奉翊眞差三品以下 勒令從本 以實州郡 今後鄕吏 不許明經雜科出身免役 以爲恒式"

위에서 조준은 향리의 세 가지 免役 경로와 함께 부적격자 기준을 제시하고 있는데, 이는 정비를 거쳐 조선 태조대 법전 『經濟六典』과 성종대 법전 『經國大典』에 실렸다. 삼자를 비교하면 다음 <표 2-4>와 같다. 삼자를 단순 비교할 때 우선 눈에 띄는 것은 제술업[문・무과] 급제자 및 생원・진사 출신자가 『경제육전』・『경국대전』에는 있으나 조준의 상언에는 없다는 것이다. 그러나 이는 고려말 제술업 급제자 및 생원・진사 출신자에 대한 면역 규정이 없었기 때문이 아니라, 조준이 향리 면역자 가운데 부적격자에 대해 말하고 있기 때문이다. 제술업 급제자 및 생원・진사 출신자의 면역은 적격하였으므로 당연히 조준의 상언에서는 제외된 것이다.

<표 2-4> 여말선초 鄕吏의 免役 조건

조준 상언	『經濟六典』 州郡鄕吏免役之法	『經國大典』 鄕吏條
없음	製述業에 及第하거나 進士・生員 출신인 자	문・무과, 생원・진사자
ⓑ	특별히 軍功을 세워 事績이 現著한 자로서 일찍이 功牌를 받은 자	특별히 군공을 세워 賜牌를 받은 자
ⓒ	雜科 출신으로서 所任을 역임한 후 都目에서 去官한 자	三丁一子 중 잡과 및 서리에 속했다가 거관한 자
ⓐ	三丁一子로서 選上된 자로서 申省을 받아 免鄕한 자	

(단, 조준 상언은 향리의 면역 조건 자체가 아닌, 각 조건에 대한 부적격자 기준에 대한 것임.)
전거 : (좌)『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 恭讓王 元年 12月.
(중)『世宗實錄』 卷47, 世宗 12年 正月 5日 丙午.
(우)『經國大典』 吏典, 鄕吏.

첫 번째 경로(ⓐ)의 핵심은 '三丁一子' 규정이다. 고려의 '삼정일자' 규정에 대해서는 향리의 아들 셋 중 한 명에게 종사를 허락한다는 것[206] 외에 밝혀진 내용이 없지만, 조선 세종대 사헌부에서 고려의 '삼정일자' 규정을 언급한 데서 그 실마리를 찾을 수 있다. 사헌부에 따르면, 고려에서는 戶曹가 각 고을 申省에 근거하여 '삼정일자'인 향리 자제를 중앙 각사에 分遣하여 充役하고, 그 임기가 차기를 기다려 면역을 허락하였다. 사헌부는 前朝의 예를 따르되 '去官 文憑'이 없는 자는 면역하지 말자고 하였는데,[207] 여기서 '거관 문빙'이 조준이 말한 '적실

206)『高麗史』 卷106, 列傳19, 諸臣, 嚴守安.

한 文契'라고 생각된다. '삼정일자'가 중앙 각사 서리로서 정해진 임기를 다하고 거관했다는 증빙 자료를 요구했던 것이다.

세 번째 경로인 '잡과(ⓒ)' 역시 '삼정일자'의 제한을 받았다. 우왕 9년(1383) 2월 국왕이 "東堂試의 잡업과 監試의 명경업은 예전대로 시행하되, 향리는 '삼정일자'만 응시를 허락하라"[208]고 한 것에서도 잡과에 '삼정일자'의 제한이 적용되었음을 알 수 있지만, 『經國大典』 吏典 鄕吏條에서는 아예 '삼정일자' 항목에 서리와 잡과가 묶여서 기재되었다. 향리가 '삼정일자'로서 잡과에 급제하여도[209] 각기 배정된 관서에서 정해진 임기를 채우고 都目에서 거관해야 역을 면할 수 있었다.[210] 위에서 조준이 언급한 '成均・典校・典法・典醫' 등이 그러한 관서의 예가 되겠으며, 해당 관서 출신만 면역을 허락하자고 한 것을 보아 위 네 관서가 여타 관서에 비해 우대받은 것으로 추측된다.

지금까지 살펴본 바에 따라 여말선초 향리에 대한 '삼정일자' 규정을 정리해 보면, 기본적으로 향리에게 아들이 세 명 있다면 그 중 한 명에게 종사를 허락한다는 것이다. 이때 '삼정일자'는 출신 고을에서 해당 사실을 확인해 주는 증빙 자료[申省]를 발급받아 상경한 다음 吏曹에 자료를 제출하여 각사 하급 서리인 吏典이 될 수도 있었고(ⓐ), 잡과에 응시하여 각사 기술관이 될 수도 있었다(ⓒ). 서리와 기술관 모두 정해진 기간 동안 각사에서 근무한 후에 도목에서 거관해야만 비로소 향역을 면제받을 수 있었기에, 『經國大典』 吏典 鄕吏條에서는 양자를 묶어 "삼정일자 중 잡과 및 서리에 속했다가 거관한 자"[211]라고 정리하였다.

두 번째 경로인 '군공으로 免鄕(ⓑ)'은 물론 앞서 살펴본 첨설직을 가리키는

---

207) 『世宗實錄』 卷7, 世宗 2年 閏正月 10日 己卯.
그러나 세종 5년(1423) 4월에는 향리로서 '삼정일자'의 陳省을 받아 吏典으로 입속한 후 도망하여 숨어서 나타나지 않는 자, 사직서를 제출한 후 역을 피한 사람이 총 47명이나 된다고 하였다(『世宗實錄』 卷20, 世宗 5年 4月 17日 丁卯).

208) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 禑王 9年 2月.

209) 향리로서 '삼정일자'가 아닌 경우 원칙적으로 잡과에 응시할 수 없었지만, 예외적인 경우도 있었다. 일례로 세종 2년(1420) 예조에서는 烈女의 아들인 晋州吏 鄭習이 잡과에 응시하는 것을 허락하여 節義를 장려할 것을 청하였다(『世宗實錄 』8, 世宗 2年 5月 7日 甲戌).

210) 『世宗實錄』 卷47, 世宗 12年 正月 5日 丙午.

211) 『經國大典』 吏典, 鄕吏.

것이다. 공민왕~우왕대 남발된 첨설직 관련해서는 우왕 초부터 이미 문제가 제기되고 있었다. 문제 제기의 핵심은 첨설직이 과다하여 관직 가치가 떨어지는 것에 대한 우려였지만, 이처럼 관직 가치가 떨어지면 앞으로 군공을 포상할 방법이 없다는 문제도 있었다.[212] 그러나 정부가 합법적으로 제수한 관직을 정부가 다시 거두는 일은 적절하지 않았으므로, 당분간 첨설직 운영의 원칙을 강조하는 정도에서 논의가 정리될 수밖에 없었다. 첨설직의 정원을 준수하고 전쟁에서 공을 세운 사람 외에는 첨설직을 주지 말 것,[213] 관직을 받은 지 오래된 자는 出謝를 허락하지 말 것,[214] 正順大夫(정3품 상계) 이하의 첨설관에게는 館職을 겸임하지 말도록 할 것[215] 등의 원칙이었다.

왜구가 어느 정도 진정되면서 이미 제수된 첨설직에 대해서도 혁파가 시도되었다. 조준이 지적한 것처럼 향리가 '특별한 공도 없이 功牌를 받는 것'이 가능했던 것은 당시 첨설직이 집단 제수된 것과 관계가 깊다. 공민왕 23년(1374) 정월 이희와 정준제의 사례에서도 이희의 반당 67人과 정준제의 반당 85人에게 모두 첨설직을 주었으며,[216] 우왕 2년(1376) 7월 鴻山에서 승리한 이후 論功行賞할 때도 "종군하지 않고 관직을 얻은 자가 심히 많다"[217]는 말이 있었다. 동왕 4년(1378) 8월 憲司에서 "[군]공도 없이 한가롭게 지내는 자들이 연줄을 통해 첨설직을 冒得하여 관직[名器]을 천하게 만든다"[218]고 비판한 것도 마찬가지 의미였을 것이다.

그러나 조준의 구상대로 역을 면제받은 향리 가운데 적격자와 부적격자를 구별하고, 부적격자를 환본하는 작업은 당시 고려 국가의 여건을 참작할 때 쉬운 일이 아니었다. 위의 ⓐ, ⓑ, ⓒ에서 '적격자'가 되기 위해서는 정확한 증빙 자료

212) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 禑王 9年 2月.

213) 위와 같음.

214) 본래 만 100일이 되면 出謝하지 않는 것이 格例였는데, 첨설직은 햇수가 오래된 자도 출사하였으며 이로 인해 서로 이름이 비슷한 자가 꾀를 써서 함부로 출사하는 경우도 있었다고 한다(『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 禑王 5年 正月).

215) 위와 같음.

216) 『高麗史』 卷83, 志37, 兵3, 船軍, 恭愍王 23年 正月.

217) 『高麗史』 卷126, 列傳39, 姦臣, 李仁任. "其論賞鴻山戰功 不從軍得官者 甚衆"

218) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 禑王 4年 8月.

를 제출해야 했는데, 오랜 전란으로 호적조차 없는 상황에서[219] 증빙 자료가 제대로 남아 있기는 어려웠고, 증빙 자료가 있어도 그것을 제출받아 확인하는 절차가 상당히 번거로웠을 것이다. 결국 부적격한 첨설관에 대한 처리는 증빙 자료에 의거하여 개별적으로 이루어지기보다—애초에 첨설직의 제수가 그러하였듯이—집단적으로 이루어질 수밖에 없었다.

기존의 첨설직을 혁파하자는 주장은 공양왕이 즉위한 후부터 본격적으로 제기되었다. 공양왕 원년(1389) 12월, 국왕은 "僞朝[우왕·창왕] 때의 첨설직을 혁파하고 丙申年 [공민왕 5년(1356)]과 癸卯年[공민왕 12년(1363)] 두 해의 첨설직을 도태"시키라는 간관의 청에 따라 우선 공민왕 5년의 첨설직을 도태시켰다.[220] 다음 달인 공양왕 2년(1390) 정월에도 헌사에서 재차 僞朝 때의 첨설직첩을 회수할 것을 청하였으나,[221] 국왕은 일단 그 청을 들어주지 않고 정도전에게 의견을 물었다.

> "僞朝 때의 첨설직을 혁파한다면, 그 방법은 어찌할 것인가?" 대답하기를, "옛날에 인재를 등용하는 법에 4가지가 있었으니, 文學, 武科, 吏科, 門蔭이었습니다. 이 네 科로 선발하여 적합하면 등용하고 그렇지 않으면 버린다면 그 누가 원망이 있겠습니까?"
>
> "品秩이 높은 자는 어떻게 처우할 것인가?" 대답하기를, "옛날 趙宋 때 散官을 위해 大丹館·福源宮을 설치하고 혹 提調를 제수하고 혹 提擧를 제수하였는데, 지금 역시 이를 본받아 별도로 宮城宿衛府를 설치하고 지위가 密直·奉翊인 자는 提調宮城宿衛事로 삼고 3~4품은 提擧宮城宿衛事로 삼는다면 정사는 그 마땅함을 얻고 체통은 엄해질 것입니다."
>
> 또한 묻기를 "외방에 거주하는 자는 어떻게 처우할 것인가?" 대답하기를 "개경에 거주하는 자를 이와 같이 처우한다면, 외방에 있는 자는 다투어 와서 왕실을 시위할 것이니, 그 후 품질 고하에 따라 제조나 제거로 삼으십시오." [왕이] 그것을 따랐다.[222]

---

219) 『高麗史』 卷79, 志33, 食貨2, 戶口, 恭愍王 20年 12月.
"本國戶口之法 近因播遷 皆失其舊"

220) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 恭讓王 元年 12月.

221) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 恭讓王 2年 正月.

222) 위와 같음. "罷僞朝添設職 其術何如 對曰 古之用人之法 有四 曰文學 曰武科 曰吏科 曰門蔭 以此四科擧之 當則用之 否則舍之 其誰有怨 又問 秩高者 處之何如 對曰 昔趙宋時 爲散官 設大丹館福源宮 或授提調 或授提擧 今亦効此 別置宮城宿衛府 而位密直奉翊者 爲提調宮城宿衛事 三四品 提擧宮城宿衛事 然則政得其宜 體統嚴矣 又問 居外者 處之何如 對曰

첨설직 혁파에 대한 국왕의 질문에, 정도전은 옛날에 인재를 등용하던 네 가지 방법—文學, 武科, 吏科, 門蔭—을 언급하며 "이 네 가지 科로 선발하여 적합하면 등용하고 그렇지 않으면 버린다면 그 누가 '원망'이 있겠습니까"라고 반문한다. 다소 원론적인 답변으로 보이지만, 이를 통해 그동안 국왕이 첨설직 혁파를 쉽게 허락하지 못했던 이유를 짐작할 수 있다. 왜구 격퇴 과정에서 군공을 세운 자들에게 포상으로 제수한 첨설직을 일거에 혁파할 경우 첨설관들이 국왕을 '원망'하여 소요를 일으킬 수도 있었기 때문이다. 특히 첨설관들은 대개가 무장의 반당·휘하사 출신으로서 무인적 성격을 띠었으므로 군사적 소요가 일어날 위험도 있었다.

3장에서 좀 더 자세히 살펴보겠지만, 이어 정도전은 개경에 궁성숙위부를 설치하여, 밀직·봉익은 제조궁성숙위사로 삼고 3~4품은 제거궁성숙위사로 삼을 것을 건의한다. 아울러 개경에 거주하는 첨설관을 이와 같이 대우한다면 외방에 거주하는 첨설관 역시 다투어 와서 왕실을 시위할 것이라 예측한다. 비록 4품 이상 첨설관에 한한 것이지만, 이러한 구상은 첨설관들이 이미 세운 공로와 그로써 얻은 지위를 인정하는 것이었다. 원 간섭기 이래 추진된 향리 '환본'은 기존 질서의 복구라는 차원에서 물론 중요했지만, 그것이 어느 순간 일단락되지 못하고 고려말까지 시도되었던 것에서 알 수 있듯, 당시 고려가 처한 여건에서는 완수하기 어려운 작업이었다.

새로운 왕조 건설이라는 차원에서 보면, 기존의 질서를 복구하는 데 집착하기보다 현실을 어느 정도 인정한 위에 새로운 왕조의 지지 세력을 확보하는 것이 중요하였다. 정도전은 그러한 지지 세력의 하한을 '大夫' 품계에 해당하는 4품으로 정한 것이었다. 정도전의 궁성숙위부 구상은 "옛날 趙宋 때 '산관'을 위해 大丹館·福源宮을 설치하고 혹 제조를 제수하고 혹 제거를 제수한 것"[223]을 본받는다고 하여, 언뜻 보기에는 품계가 높은 첨설관을 우대하는 조처로만 보이지만, 사실 외방에 산재하는 첨설관을 개경으로 집중시키고 '왕실 시위'라는 특수한 군역을 부여함으로써 그들의 군사력을 왕실에 유리한 방향으로 활용하겠다는 의도

居京城者 處之如此 則在外者 爭來赴衛王室矣 然後以秩高下 或爲提調 或爲提擧 從之"

223) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 恭讓王 2年 正月.

첨설직 혁파 관련 논의에서 송대에 '散官'을 위해 설치한 大丹館·福源宮을 언급한 것에서도 첨설관이 산관이었음을 알 수 있다.

를 담고 있었다.

이러한 구상이 원활하게 시행되기 위해서는, 우선 호적과 군적이 마련되어야 했다. 그러나 공민왕이 "우리나라 호구법은 근래 播遷으로 인해 舊制를 모두 잃어버렸다"[224]고 한 것에서 알 수 있듯이, 대몽 전쟁 이래 홍건적과 왜구 침략을 거치며 많은 민들이 본래 거주지에서 도망·유망하여 호적이 제대로 작성되지 않았다.[225] 이로 인해 일찍부터 "백성을 양반이라 하고 천인을 양인이라 하여 호구를 위조"하는 일이 있었고, 권세가들이 널리 전장을 두고, 양인을 불러 숨겨서 부역을 바치지 않기도 했다.[226] 이 시기 私田의 '祖業田化'와 함께[227] 사전 경작자인 佃客 농민이 '祖業奴婢化'하면서 초래된 國役 부담자의 감소는 그 자체로 고려 국가의 근간을 위협하였다.[228]

고려말 사전 혁파를 주도한 조준은, 우왕 14년(1388) 7월 田制 개혁에 관한 상서를 올린 데 이어[229] 다음 달에는 良賤을 분간하여 호적을 만들자고 건의한 바 있었다. 곧, "지금 量田할 때를 맞아 경작지를 조사하여 所耕의 많고 적음에 따라 그 호를 상·중·하 3등으로 정하고 양천 生口를 분간하여 成籍"하자는 것이었다. 그리고 그 결과는 "수령이 按廉使에게 바치고 안렴사가 版圖司에 바쳐서 조정에서 무릇 징병·調役함에 근거가 있도록 하자"[230]고 하였다. 이때 호구 성적을 사전 혁파의 전제라 할 수 있는 양전과 함께 시행하자고 한 것으로부터, '조업노비화'한 전객 농민의 신분을 辨正하여 국역 부담자를 확보하려 한 의도를 읽을 수 있다.[231]

이 시기 '양반'이라 지칭된 품관층 또한 호구 성적의 대상에서 예외일 수는 없었다. 공양왕 2년(1390) 6월에 정도전이 聖節使가 되어 明으로 떠나고[232] 바로

---

224) 『高麗史』 卷79, 志33, 食貨2, 戶口, 恭愍王 20年 12月.

225) 『高麗史』 卷79, 志33, 食貨2, 戶口, 忠烈王 5年 9月 ; 忠烈王 18年 10月.

226) 『高麗史』 卷79, 志33, 食貨2, 戶口, 忠肅王 12年 10月.

227) 李景植, 앞의 책, 1986, 7~16쪽.

228) 박진훈, 「高麗末 改革派士大夫의 奴婢辨政策: 趙浚·鄭道傳系의 方案을 중심으로」 『學林』 19, 1998, 4~15쪽.

229) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 禑王 14年 7月, 趙浚 上書.

230) 『高麗史』 卷79, 志33, 食貨2, 戶口, 禑王 14年 8月.

231) 박진훈, 앞의 논문, 1998, 17~20쪽.

다음 달, 도당에서는 아래와 같이 호적 정리를 건의하였다.

[라] 공양왕 2년 7월 도당에서 아뢰었다. "舊制에 兩班戶口는 반드시 3년에 1번 成籍하여 1건은 官에 바치고 1건은 집에 보관하였습니다. 각 호적 안에는 戶主의 世系 및 동거하는 자식·형제·조카·사위의 族派와 奴婢가 전해져 온 宗派, 소생의 이름과 나이, 奴妻·婢夫의 良賤에 이르기까지 하나같이 모두 갖추어 기록하여 考閱하기가 쉬웠습니다.

근년 이래 戶籍法이 폐하여 兩班 世系를 推尋하기가 어려울 뿐 아니라 혹 양인을 억압하여 천인으로 만들고 혹 천인을 양인으로 만드니, 마침내 獄訟이 뜰에 가득 차고 관련 문서[案牘]는 어지러워지기에 이르렀습니다. 원컨대 지금부터는 舊制를 본받아 시행하되 호적이 없는 자는 告身을 내서 立朝하는 것을 허락하지 마소서. 또한 호적에 붙어있지 않은 노비는 하나같이 屬公하소서." 왕이 받아들였으나, 끝내 시행되지 못하였다.[233]

위에 따르면 공양왕 2년(1390) 7월 '양반 호적 정리'의 목적은 두 가지로 파악된다. 하나는 양반 世系를 推尋하고 호적을 갖춘 양반에게 '立朝'할 자격을 부여하는 것이고, 다른 하나는 양인과 천인을 분간함으로써 국역 부담자인 양인을 확보하는 것이다.[234] 이에 앞서 "백성을 양반이라 하고, 천인을 양인이라 하여 호구를 위조"[235]하는 문제가 지적된 것에서 알 수 있듯, 이때의 '양반 호적 정리'는 그동안 호적법이 무너져 발생한 여러 신분 문제를 해결하기 위한 작업이었다.[236]

---

232) 『高麗史』 卷45, 世家45, 恭讓王 2年 6月 15日 丙子.

233) 『高麗史』 卷79, 志33, 食貨2, 戶口, 恭讓王 2年 7月.
"恭讓王二年七月 都堂啓 舊制 兩班戶口 必於三年一成籍 一件 納於官 一件 藏於家 各於戶籍內 戶主世系 及同居子息兄弟姪壻之族派 至於奴婢 所傳宗派 所生名歲 奴妻婢夫之良賤 一皆備錄 易以考閱 近年以來 戶籍法廢 不唯兩班世系之難尋 或壓良爲賤 或以賤從良 遂致訟獄盈庭 案牘紛紜 願自今 倣舊制施行 其無戶籍者 不許出告身立朝 且戶籍不付奴婢 一皆屬公 王納之 然竟未能行"

234) 김광수는 공양왕 2년(1390)의 양반 호적 정리를 "당시 신분체제의 정리를 지배층으로서는 양반층과 賤類로서는 그 私屬人인 노비층만을 정리함으로써 일단 귀결짓고자" 한 것으로 보았다. "지배층은 양반층에, 천류는 노비에만 한정함으로써 그 신분체제의 골격을 삼고 여타는 모두 공권력 내의 민호로서 흡수하고자" 한 것이었다(金光洙, 앞의 논문, 1984, 46쪽).

235) 『高麗史』 卷79, 志33, 食貨2, 戶口, 忠肅王 12年 10月.

236) 이 중 양천의 분간 문제와 관련해서는 이미 선학의 연구가 이루어져 있으므로(박진훈,

[라]는 이후 도당의 건의에 따라 작성되었다고 추정되는 『국보호적』의 2폭에도 거의 똑같이 실려 있다. 다만, 형식상 兵馬都節制使가 도평의사사의 건의를 인용하여 3~8폭의 호구성적이 도당의 건의에 따른 것임을 알려주며, 순한문인 [라]와 달리 이두가 많이 사용되었다. [라]와 내용상 중복되거나 원본 문서가 缺落된 부분을 생략하면서 『국보호적』 2폭의 내용을 소개하면 다음과 같다.[237]

> [마] 이 호구를 成籍하는 일은 홍무 23년[1390, 공양왕 2년] 8월 초8일 병마도절제사의 出納 내 "홍무 2□년 □□ 도평의사의 출납 내 '使에서 아뢴 바 … 지금부터 경외에 行下하여 舊制에 따라 금년부터 3년에 1번씩 대소 양반과 향리들의 호구를 成籍하는 일을 법식으로 삼도록 하되, 금년 이후 호구가 없는 양반은 관직을 받더라도 出謝를 허락하지 않고 入屬이 公狀을 따랐더라도 입속을 허락하지 않을 것이며 호구에 기록되지 않은 노비가 드러나거든 모두 屬公하십시오'라고 아룀"[238]

[라]에서 '양반호구'라고 표현된 것이 [마]에서는 '양반·향리호구'라고 표현된 사실이 눈에 띄는데, 이에 대해서는 원 간섭기 이래 향리의 관직 취득 경향을 고려하여 향리의 양반 진출을 규제하고 향리와 양반을 차별화했다는 해석이 제시된 바 있다.[239] 물론 당시 호적 정리의 중점은 '입조할 자격을 갖춘 양반'을 확정하는 데 있었지만, 양반 世系의 추심이 매우 엄격하게 이루어진다면 비교적 최근에 양반으로 진출한 향리 가운데 부적격자를 '환본'하는 일도 가능했을 것이다. 만약 추심이 엄격하지 않더라도, 아직 양반으로 진출하지 않은 향리의 호구를 작성해 둔다면 이후 향리의 양반 진출을 규제하는 데는 도움이 되었을 것이다.[240]

앞의 논문, 1998, 32~33쪽), 아래에서는 立朝할 자격을 갖춘 양반의 확정 문제를 중심으로 당시 호적 정리 작업의 성과와 한계를 살펴보고자 한다.

237) 고문서의 판독은 許興植, 앞의 책, 1981b, 36~42쪽 ; 노명호 외, 앞의 책, 2000, 269~280쪽 ; 문화재청 국가문화유산포털(www.heritage.go.kr) '고려말 화령부 호적 관련 고문서' 항목을 참고하였다.

238) 『國寶戶籍』 2폭.
"*右戶口成籍爲臥乎事叱段* 洪武貳拾參年捌月初八日 兵馬都節制使出納內 洪武貳拾□年□□ 都評議使出納內 使所申 … 今后京外行下舊制*乙用良* 今年*元叱* 參年壹遞*以* 大小兩班鄕吏等*矣* 戶口成籍*乙* 式*爲使內乎矣* 今年已后 無戶口*爲在*兩班*乙良* 受職*爲良置* 不許 出謝*齊* 屬從公狀 *是良置* 不許入屬*齊* 戶口不付奴婢現露*爲去等 并只*屬公*爲良如敎喩乃白*" (이탤릭체는 이두)

239) 姜恩景, 앞의 책, 2002, 365쪽.

그러나 『국보호적』 4~8폭에 실린 25개 호의 호주 직역을 살펴보면(<표 2-5>),[241] 대다수가 학생(44%)과 전함관(28%)이고, 동정관・검교관이 각각 한 명씩 있다.[242] 호주와 戶妻의 四祖(부・조부・증조부・외조) 중에는 호장 등 향리층이 존재하나,[243] 호주 본인이 향리인 경우는 한 건도 없다.[244] 매우 한정된 자료임을 고려해야겠지만, 조상이 양반으로 진출하고 난 후 그 자손이 다시 향리가 되는 경우는 없었던 것이다. 전함관인 호주 대부분이 중낭장, 낭장, 별장, 산원 등 무반직을 소지했고, 호주의 四祖 중에 동정관・검교관도 대개 무반이었던 것은, 원 간섭기 이래 향리들이 무반직을 통해 양반으로 진출하던 추세와 일치한다.[245]

<표 2-5>『國寶戶籍』의 戶主 職役

전함관	검교관	동정관	학생	백정	결락	합계
7 (28%)	1 (4%)	1 (4%)	11 (44%)	1 (4%)	4 (16%)	25 (100%)

전거 :『국보호적』 4~8폭

한편, 『국보호적』의 호주 중 절반 가까이가 양반의 말단에 해당하는 '학생'인 것은, 물론 현실을 그대로 반영한 것일 수도 있겠지만, 당시 호적 정리가 기본적으로 호주가 제출한 戶口單子와 明文에 의지하여 이루어진 사실에도 영향받은 바 크다고 생각된다. 본래 호적은 호주가 제출한 호구단자를 관에서 모아서 帳籍 형태로 만드는 것이지만, 이때의 호적 작성은 '입조할 자격을 갖춘 양반'의 확정이라는 특수한 목적으로 인하여 호주에게 양반 世系를 증빙할 명문도 요구

240) 김광수는 당시 호적 정리에는 향리도 포함되었지만, "향리층이 크게 위축되어 왔다는 점이나 공양왕 2년의 기록에 언급이 없고 또 위 호적[국보호적]에서도 그 立朝에 관하여 그 대상에서는 역시 양반만을 기록하고 있음을 보면 향리는 대체로 소수이며 향역의 하나로 관반지배층에서는 탈락되고 있음을 뜻한다"고 보았다(金光洙, 앞의 논문, 1984, 47쪽).

241) 3폭에는 오직 노비호만 실려 있어 나머지 4~8폭과 구별된다.

242) 호주가 학생인 호는 5-2, 5-3, 5-4, 5-6, 5-8, 8-2, 8-3, 8-4, 8-5, 8-6, 8-7호, 전함관인 호는 4-1, 4-2, 4-3, 4-4, 4-6, 5-5, 6-1호, 검교관인 호는 6-2호, 동정관인 호는 4-5호이다.

243) 姜恩景, 앞의 책, 2002, 213쪽.

244) 현전하는 고려 호적 23건 중에도 호주가 향리인 것은 단 한 건도 없다.

245) 본고 2장 2절 참고.

하였다. 『국보호적』 2폭에는 당시 右副代言 李芳遠이 공양왕 2년(1390) 7월 4일 別本으로 시행한 내용이 [마] 다음에 실려 있어 당시 작업 방식을 알려준다.

> [바-1] 京畿 時散 大小 양반 등의 호구를 成籍할 일일랑 개성부가 □ … □ 뿐만 아니라 □相□音과 본향 경재소의 保擧 明文을 □ … □ 등일랑 각각 조상의 朝謝帖・政案 및 明文을 相考하여 四祖 호구를 成給할 □ … □ 사위와 출가한 자식도 모두 기록한다.[246]

위 [바-1]을 통하여, 우선 開城府가 '京畿 時散 大小 兩班'의 호구성적을 담당하되, 戶口式은 고려시기에 일반적으로 통용되던 '四祖戶口式'을 채택하였음을 알 수 있다.[247] '사조호구식'이란 기본적으로 호주의 四祖(父・祖・曾祖・外祖)를 기재하는 호구식인데, 『국보호적』 4~8폭에 실린 25개 호구에서는 호주와 戶妻의 父・祖・曾祖・母・外祖도 기재하고 있다. 기재 순서는 대체로 ① 호주의 직역과 이름, 나이, 본관, ② 부・조・증조의 직역과 이름, ③ 모의 이름[주로 召史로 표기됨]과 본관, ④ 외조의 직역과 이름, ⑤ 호처의 이름, 나이, 본관, ⑥ 처부・조・증조의 직역과 이름, ⑦ 처모의 이름과 본관, ⑧ 처외조의 직역과 이름순이다.

이러한 '사조호구식'에서 호주와 그 조상의 신원을 확인하기 위해, 중앙 정부 측의 인사 기록인 朝謝帖・政案과 호주가 직접 제출한 明文을 상호 대조한 것으로 보인다. 이때 호주는 증빙 자료로 예전에 관에서 발급받은 호구[准戶口]나 陳省・斜是 등을 제출하였고, 화재나 도둑 등으로 관문서를 소실한 경우 일종의 사문서인 '族徒의 件記'를 제출하기도 했다. 사문서조차 소실한 경우 '口申' 즉 구두 진술을 받아주었다.[248] 물론 상호 대조의 절차를 거친다고 하지만, 관문서

---

246) 『國寶戶籍』 2폭.
"京畿時散大小兩班等矣 戶口乙 成籍向事乙良 開城府弋只 □ … □沙余良 現官□相□音及本鄕京在所保擧明文乙 □ … □殷等乙良 各各祖上朝謝政案及明文相考 四祖戶口成給爲乎 □ … □女婿及出家子息 幷以記錄爲齊" (이탤릭체는 이두)

247) 고려의 호구식에 관해서는 白承宗, 「高麗 後期의 '八祖戶口'」 『한국학보』10-1, 1984 ; 盧明鎬, 「高麗時代 戶籍 記載樣式의 성립과 그 사회적 의미」 『震檀學報』79, 1995 ; 오영선, 「고려후기 戶口資料의 기재내용과 형식에 대한 일고찰」 『國史館論叢』87, 1999 ; 李鐘書, 「高麗 八祖戶口式의 성립 시기와 성립 원인」 『한국중세사연구』25, 2008 참고.

248) 『국보호적』 4~8폭 일부 호구 말미에 "오른쪽 인물은 ~ 자료에서 준함"이라고 하여,

가 아닌 사문서 심지어 구두 진술을 신원에 대한 증빙으로 받아준 것에서 당시 판별 작업이 엄격하지 않았음을 알 수 있다. 구두 진술만으로도 얼마든지 자신의 조상을 '전함관'으로, 자신을 '학생'으로 표현할 수 있었던 것이다. 다음 [바-2]를 보면, 호구와 함께 수록하는 世系圖 역시 마찬가지였다.

> [바-2] 각 인 등의 오래된 明文에 붙어있는 먼 조상으로부터 당신의 자손에 이르기까지 宗派일랑 직명을 열거한다. 父邊・母邊・妻邊의 세계도를 각각 만들어서 호구 뒤에 재록하되, 비록 明文을 내지 않았을지라도 國史 및 公反 官文에 재록된 자와 여러 사람이 다같이 알고 있는 조상일랑 모두 재록하고, 적실한 明文이 없는데다 조상의 본향인 및 타인이 알지도 못하는 사람은 혹은 祖 혹은 父 혹은 □ … □[249]

[바-1]에 이어지는 [바-2]에서는, 호구 뒤에 재록하는 부변・모변・처변의 세계도와 관련한 작성 지침이 실려 있다. 세계도도 호구와 마찬가지로 명문을 제출해야 했는데, 비록 명문을 제출하지 못하더라도 국사 기록 및 관문서에 조상의 이름이 실린 경우나 여러 사람이 그 조상을 다같이 알고 있는 경우에는 세계도에 재록할 수 있도록 하였다. [바-2]의 최하단이 훼손되어 정확히 알 수는 없지만, '적실한 명문이 없는데다 조상의 본향인 및 타인이 알지도 못하는 사람'인 경우에도 방법을 마련하여 준 것으로 보인다. 당시의 호적 정리 작업은 증빙을 엄격하게 요구하여 부적격자를 배제하는 방향보다는, 대체로 호주의 진술을 수용하는 방향으로 진척되었던 것이다.[250]

해당 호구의 근거 자료가 주석으로 밝혀져 있으며, 근거 자료가 없는 경우 대개 "口申으로 시행함"이라고 적혀 있다. 『국보호적』 註記의 내용은, 李鐘書, 「高麗末 和寧府戶籍의 作成原則과 記載內容 - 同居狀況과의 關聯性을 중심으로 -」 『震檀學報』95, 2003, 59~60쪽에 잘 정리되어 있다.

249) 『國寶戶籍』 2폭.
"各人等矣 久遠明文付玄遠祖上*以* 當身子孫至宗派*乙良* 職名開坐 父邊母邊妻邊 世系圖各作戶口后載錄*爲乎矣* *必于*明文未納*爲良置* 國史及公反官文載錄者*果* 衆所 共知祖上*乙良* *并以*載錄*爲遣* 的實明文無*亦*祖上 本鄕人及他人知想不得人*等乙良* 或祖或父或 □ … □" (이탤릭체는 이두)

250) 이러한 작업 방향이 본래 도당이 의도한 것이었는지에 대해서는 이견이 있다. 곧, [라]=[마]를 건의한 도당과, [바-1], [바-2]를 시행한 세력이 동일한 세력인가 하는 문제이다. 허흥식은 [라]=[마] 건의문의 연장선에서 [바-1]과 [바-2]를 세부 지침서로 파

당시의 호적 정리 작업은 立朝할 자격을 갖춘 양반을 확정한다는 목적을 가졌기에 양반으로서 입조하고자 하는 자들은 반드시 호구단자를 제출하여 호적에 올라야 했다. 그러나 호적에 등재된다는 것은 바꾸어 말하면 국역 체계에 편제된다는 뜻이기도 했다. 고려말부터 추구된 '良人皆兵' 체제하에서,[251] 관직이라는 직역에 복무하는 직사관은 군역에서 면제되었지만, 관직이 없는 산관은 비록 양반이라도 군역을 수행해야 했다. 이에 대한 양반의 반응은, 공양왕 3년(1391) 정월 삼군도총제부가 설치된 이후 정도전이 국왕에게 올린 사직서에서 미루어 알 수 있다.

> 전하께서 신을 삼군도총제부 우군총제사로 임명하심에 신이 面對하여 청하기를 "여러 장수가 군사를 私屬시켜 온 것은 그 유래가 오래되었는데 하루아침에 그것을 혁파하고, 舊家世族이 役도 없이 그 토지를 받아먹은 지가 오래되었는데 하루아침에 이름이 軍籍에 속하여 몸[身]에 役을 가하니, 신은 大小가 신에게 원망을 돌릴까봐 두렵습니다"라고 하였습니다. …
>
> 신이 명을 받은 후에 과연 비방하는 자가 있어 말하기를 "정도전이 中原에서 돌아와 三軍府를 갑자기 설치하니 이는 5군 都督의 법을 가지고 만든 것이다. 구가세족이 이로부터 모두 賤役에 복무하게 되었다"라고 하였습니다. … 戶口成籍은 도당의 신하들이 말하고 전하께서 재가하신 것으로 그 일은 신이 중원에 있을 때 나온 것입니다. … 호적 없이 이름을 속여 쓰는 무리가 호적이 자기에게 불편한 것을 원망하여 "정도전이 한 것"이라 합니다.[252]

악하였으며(許興植, 앞의 책, 1981b, 40쪽), 姜恩景 역시 당시 개혁파가 이미 도당을 장악한 상태였기에 이때의 호적 정리는 개혁파의 의도대로 시종 진행된 것으로 보았다(姜恩景, 앞의 책, 2002, 360쪽).

반면, 이종서는 [바-1], [바-2]의 내용이 "'口申'을 인정하고 근거없는 노비도 소유를 인정하는 등 허위나 부정부패의 결과일 수도 있는 현실을 추인하는 결과를 낳고 있어 호구법을 엄격히 하여 신분질서를 바로잡는다는 본래의 취지와 역행하고 있다"고 보았다. 그리고 이처럼 작업 방향이 변경된 것에 대하여 "호구법을 엄격히 하여 신분질서를 바로잡고자 하는 '도당'과 신분상 하자가 있는 개국 주도 세력은 호적 작성을 둘러싸고 상호 갈등"하였을 가능성을 상정하였다(李鐘書, 앞의 논문, 2003, 61쪽의 註13).

251) 閔賢九, 앞의 논문, 1983, 337~339쪽.

252) 『高麗史』 卷119, 列傳32, 諸臣, 鄭道傳.

"殿下以臣充三軍都摠制府右軍摠制使 臣面請曰 諸將用軍士爲私屬 其來尙矣 一日革之 舊家世族 無其役而食其田久矣 一日名屬軍籍 役加於身 臣恐大小歸怨於臣也 … 臣受命後 果有謗之者曰 道傳回自中原 而三軍之府遽設 此以五軍都督之法而爲之也 舊家世族 自此皆服賤役矣 … 戶口成籍 堂臣言之 殿下可之 其事出於臣在中原之時也 … 無籍冒名之徒 怨戶籍之不便於己者曰 道傳之所爲也"

삼군도총제부는 공양왕 3년(1391) 정월 기존의 5군을 3군으로 재편한 후에 설치한 최고 군령 기구로,[253] 정도전 자신은 삼군도총제부와 관련성을 극구 부인하고 있으나 삼군도총제부의 기능에는 전 해 정도전이 제안한 궁성숙위부 구상이 포함되었다. 같은 해 5월 반포된 과전법에서 "한량관이 부모의 喪葬·疾病 외에 까닭 없이 三軍摠制府 宿衛에 나오지 않은 지 만 100일이 되면 그 전지를 다른 사람이 陳告하여 科에 따라 받는 것을 허락한다"[254]고 한 것에서 알 수 있듯이, 한량관에게 삼군도총제부에서 숙위하는 의무를 부과하였던 것이다. 이로 인해 군역에 복무하게 된 한량관은 "舊家世族이 이로부터 모두 천역에 복무하게 되었다"[255]며 불만을 표출하였다.

흥미로운 점은 한량관의 군역 복무가 전 해의 호적 정리와 연결되고 있다는 점이다. 구가세족의 이름이 군적에 등재될 수 있었던 것은 도당에서 호구를 成籍했기 때문인데, 시기상 공양왕 2년(1390) 7월의 호구성적일 가능성이 높다. 이는 정도전이 "호구성적은 도당의 신하들이 말하고 전하께서 재가하신 것으로, 그 일은 신이 중원에 있을 때 나온 것"[256]이라 한 것에서 더욱 분명해진다. 『고려사』에 따르면, 정도전은 공양왕 2년(1390) 6월 성절사가 되어 명으로 떠났다가 이 해 11월 귀국했으므로[257] 자신이 명에 체류하고 있던 7월 도당의 건의에 따라 시행한 호구성적을 자신의 책임으로 돌리는 것을 부인하였던 것이다.

정도전이 실제로 공양왕 2년(1390)의 호적 정리와 무관했는지는 알 수 없지만,[258] 당시의 정리 작업이 결과적으로 정도전의 구상을 실현하는 기반이 된 것은 분명하다. 우선 새로운 왕실·국가를 위해 복무할 관료의 인력 풀(pool)을 확보할 수 있었으며, 관직에 복무하지 않는 산관은 개경에서 왕실을 시위하는 군사력으로 활용할 수 있었다. 품관의 입장에서도 새로운 왕실·국가로부터 지배

253) 『高麗史』 卷77, 志31, 百官2, 諸司都監各色, 三軍都摠制府.

254) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.

255) 『高麗史』 卷119, 列傳32, 諸臣, 鄭道傳.

256) 위와 같음.

257) 『高麗史』 卷45, 世家45, 恭讓王 2年 6月 15日 丙子 ; 11月 23日 辛亥 ; 『明太祖實錄』 卷204, 洪武 23年 9月 18日 丁未.

258) 한영우는 정도전이 실제로는 호적 정리를 주도하였음에도 위기에서 벗어나고자 변명을 한 것으로 보았다(韓永愚, 『鄭道傳思想의 硏究』, 한국문화연구소, 1973, 179쪽의 註64).

층의 위상을 인정받는 이점이 있었다. 이처럼 고려 최말에 이르러 조선 건국 세력은 다소 느슨한 판별 기준과 절차를 가지고 지배층인 '양반'의 호적 정리를 추진함으로써, 현실의 변화를 어느 정도 인정하면서[259] 군신관계를 재설정하는 방향으로 나아가고 있었다. 그러나 당시 호적 정리가 완수되지 못했던 데다,[260] 품관층 내부로 산직 특히 첨설직을 취득한 향리가 대거 유입된 '문제 상황'이 있었으므로 품관층 내부의 위계 설정에서는 좀 더 세부적인 조정이 필요하였다. 이는 공양왕 3년(1391) 5월 과전법과의 연동을 통해 이루어질 것이었다.

259) 이와 관련하여, 김광수는 "개혁파의 입장에서도 그 사회적 혼란을 통하여 다수의 隸民을 권력 기반으로 장악하고 있었던 권세가의 도태와 그들의 새로운 정치적 기반이 될 수 있는 공적 영역의 민호의 확보가 주된 목적이지 재래의 신분적 체제의 복구는 사실상 무의미한 것"이었다고 보았다. "따라서 그들의 개혁의 방향은 대체로 현실을 긍정적으로 받아들이면서 권세가의 권력 기반을 분쇄하고 貢戶를 확보하는 선에서 신분적 지배체제의 정리를 마무리짓는 데로 귀결되어 갈 수밖에" 없었다는 것이다(金光洙, 앞의 논문, 1984, 45쪽).

260) 『高麗史』 卷79, 志33, 食貨2, 戶口, 恭讓王 2年 7月. "王納之 然竟未能行"

Ⅲ. 조선 국초 품관층의 편제와 지방 품관의 위상

1. 科田法 체제하 군신관계와 受田品官의 居京侍衛

조선 국초 정부는 國役 체계를 정비하여 모든 良人에게 役을 부과하고,[1] 이를 통해 국가 운영에 필요한 노동력을 징발하였다. 양인이 부담하는 국역의 핵심은 軍役이었다. 조선초 군역은 원칙적으로 16세 이상 60세 이하 모든 양인 남성에게 부과되었으며,[2] 품관층도 '良人皆兵'에서 예외가 아니었다.[3] 그러나 "양반의 자손이 져야 하는 병역은 갑옷 입고 투구 쓰는 벼슬이었지만, 천인이 져야 하는 병역은 괭이와 삽을 드는 노동이었다"[4]라고도 표현하듯이, 품관층의 군역은 품관층이 아닌 양인의 군역과 구별되었다. 바꾸어 말하면, "당시에 있어서 병종을 구분하는 것은 신분이었고, 또한 반대로 군역(국역)의 부담에 있어서 다시 그의 신분은 세분화"[5]되고 있었다.

조선초 품관층의 군역은 과전법상 토지 분급에 대응하는 방식으로 부과되었는데,[6] 토지 분급은 품관층의 군역 수행을 여타 양인의 그것과 구별하는 중요한 특징이었다.[7] 공양왕 3년(1391) 5월 반포된 과전법에서, 토지 분급과 연동된

---

1) 『世宗實錄』 卷32, 世宗 8年 4月 28日 辛卯. "今有田則有租 有身則有役 有戶則有貢物"

2) 『太祖實錄』 卷11, 太祖 6年 2月 11日 甲午.

3) 閔賢九, 「高麗後期의 軍制」, 軍史硏究室 編, 『高麗軍制史』, 육군본부, 1983, 337~339쪽 ; 閔賢九, 『朝鮮初期의 軍事制度와 政治』, 한국연구원, 1983, 57쪽.

4) 金錫亨, 「李朝初期 國役編成의 基柢」 『震檀學報』14, 1941, 161쪽.

5) 위의 논문, 162쪽.

6) 토지제도로서 과전법 자체에 관해서는 金泰永, 『朝鮮前期 土地制度史硏究』, 지식산업사, 1983 ; 李景植, 『朝鮮前期土地制度硏究 : 土地分給制와 農民支配』, 一潮閣, 1986 ; 이민우, 「여말선초 私田 혁파와 토지제도 개혁 구상」, 서울대학교 박사학위논문, 2015를 참고.

7) 과전법상에서 한량관이 받은 토지의 종류와 액수, 담당 군역에 관한 주요 연구자의 견해를 거칠게나마 <표>로 정리하면 다음과 같다. <표>의 작성에는 千寬宇, 「麗末鮮初의 閑良」, 『李丙燾博士華甲紀念論叢』, 1956 ; 浜中昇, 「麗末鮮初の閑良について」 『朝鮮學報』42, 1967 ; 韓永愚, 「麗末鮮初 閑良과 그 地位」 『韓國史硏究』4, 1969 ; 李喜寬, 「高麗末・朝鮮初 前衛官・添設官에 대한 土地分給과 軍役賦課」, 서종태 외, 『高麗末 朝鮮初 土地制度史의 諸問題』, 서강대학교 인문과학연구소, 1987 ; 劉承源, 「朝鮮 建國期 前衛官의 軍役」 『韓國史

품관층의 군역 의무 조항을 찾아보면 다음과 같다.

> 경기는 사방의 근본이므로 마땅히 科田을 두어 士大夫를 우대한다. 무릇 경성에 거주하며 왕실을 시위[居京城 衛王室]하는 자는 時·散을 막론하고 각각 科에 따라 받는다. …
>
> 외방은 왕실의 울타리[藩]이므로 마땅히 軍田을 두어 軍士를 기른다. 東西 兩界는 예전처럼 軍需에 충당한다. 6道 閑良官吏는 資品 고하를 막론하고 그 本田의 多少에 따라 각기 군전 10결 또는 5결을 지급한다.[8]

과전법에서 경성에 거주하며 왕실을 시위하는 품관은 時·散을 막론하고 科에 따라 최대 150결에서 최소 10결의 과전을 받도록 규정되었다.[9] 재경 품관 가운

論』41·42, 1999 ; 劉承源,「朝鮮 太宗代 前銜官의 軍役: 受田牌·無受田牌의 설치경위와 京侍衛牌의 實體」『韓國史硏究』115, 2001 ; 劉承源,「조선 태종대 前銜官의 군역 - 受田牌·無受田牌의 복역을 중심으로」『歷史學報』210, 2011을 참고하였다.

		千寬宇	浜中昇	韓永愚	李喜寬	劉承源
용어		한량(관)	한량	한량(A)	한량관	한량관
구성원		전함관	봉익대부 이하 전함관 (첨설관 포함)	전함관 첨설관 검교관	전함관 첨설관 검교·동정관	전함관* 첨설관 검교관
거주지		재외	재경/재외	재경/재외	재경/재외	재경/재외
분급토지	명칭	군전	재경: 과전	재경: 과전	재경: 과전	재경: 과전
			재외: 군전	재외: 군전	재외: 군전	재외: 군전
	종류	수조지 (본전: 조업전)	-	수조지 (본전: 보유지)	수조지 (본전: 소유지)	수조지 (본전: 소유지)
	액수	5결·10결	재경: 규정 액수	재경: 규정 액수	5결·10결	재경: 규정 액수
			재외: 5결·10결	재외: 5결·10결		재외: 5결·10결
담당군역	품계	-	3품 이하	3품 이하	종2품 下 이하	3품 이하
	내용	부경숙위	재경: 숙위	재경: 거경숙위	재경: 거경숙위	재경: 거경숙위
			재외: 없음	재외: 부경시위	재외: 부경시위	재외: 부경시위
	소속병종	-	재경: 3군	재경: 3군 (受田牌)	재경: 3군 (수전패)	재경: 3군 (수전패)
			재외: 없음	재외: 京侍衛牌	재외: 侍衛軍(官)	재외: 侍衛牌, 騎船軍(官)

*한량관 가운데 전함관만이 현임에 준하여 토지를 분급받았다고 봄.

8)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.
"京畿 四方之本 宜置科田 以優士大夫 凡居京城衛王室者 不論時散 各以科受 … 外方 王室之藩 宜置軍田 以養軍士 東西兩界 依舊充軍需 六道閑良官吏 不論資品高下 隨其本田多少 各給軍田十結 或五結"

9) 위와 같음. "第一科 自在內大君 至門下侍中 一百五十結 … 第十八科 權務散職 十結"

데 時官 즉 현직 관료가 관직이라는 직역에 복무했다면, 산관은 왕실 시위라는 특수한 군역을 부과받았다. '시위'란 국왕·왕실을 가까이에서 호위하는 것인데,[10] 과전법에서 '재경 산관'은 삼군(도)총제부에서 일정 기간 숙위함으로써 시위 의무를 수행하도록 되어 있었다. "한량관이 부모의 喪葬·질병 외에 까닭 없이 삼군총제부 숙위에 나오지 않은 지 만 100일이 되면 … 그 전지[과전]를 타인이 陳告하여 科에 따라 받는 것을 허락한다"[11]는 과전법의 조항은 '재경 산관'의 삼군(도)총제부 숙위 의무를 분명하게 보여준다.

반면, 과전법에서 외방(6도)에 거주하는 한량관, 즉 '재외 산관'은 本田에 따라 10결 또는 5결의 군전만을 받을 수 있었다. '재외 산관' 역시 군전을 받는 대신 군역을 수행해야 했는데, 과전법에서는 그들의 군역이 구체적으로 무엇이었는지 언급되지 않는다. 다만, 과전법의 기본 틀을 마련했다고 여겨지는 우왕 14년(1388) 7월 조준 상서에서 "현임 외에 전함관·첨설관으로서 전지를 받은 자는 모두 5군[필자 주: 공양왕 3년(1391) 3군으로 개편]에 소속시키고, '외방에 있는 자'는 단지 군전만 주어 역에 충당"[12]하자고 한 것으로 보아, '재외 산관'은 '재경 산관'과 달리 삼군(도)총제부 숙위가 아닌 타 군역을 수행하였음을 알 수 있다.

요컨대, 고려말 전국의 품관층은 과전법을 기점으로 (i) 경성에 거주하며 과전을 받는 '재경 품관'과 (ii) 외방(6도)에 거주하며 군전을 받는 '재외 품관'으로 구분되었다. 재경 품관과 재외 품관은 과전법상 분급 받는 토지의 종류와 액수, 국가로부터 부여받은 역할과 위상이 크게 달랐는데, 이를 정리하면 다음 <표 3-1>과 같다.

---

10) 정도전은『朝鮮經國典』賦典 州郡 편에서 京邑 가까이 있는 고을과 멀리 있는 고을을 각각 시위와 번병에 비유하였고(『朝鮮經國典』上, 賦典, 州郡), 특히 시위는 政典 宿衛 편에서 다시 다루면서 역사적으로 士大夫와 子弟의 역할이었음을 주장하였다(『朝鮮經國典』下, 政典, 宿衛).

11)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.
"閑良官 除父母喪葬疾病外 無故 不赴三軍摠制府宿衛 百日已滿者 … 其田幷許人陳告科受"

12)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 禑王 14年 7月.

<표 3-1> 과전법상의 科田・軍田 조항

호적상의 거주지	時散	受田	役
경성	㉠ 時官	科에 따라 '科田' (150결~10결)	職役
	㉡ 散官 (閑良官)		軍役 : 왕실 시위 (삼군도총제부 숙위)
6도 (외방)	散官 (閑良官)	本田에 따라 '軍田' (10결 또는 5결)	他 外方 軍役

전거 :『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 禑王 14年 7月 ; 恭讓王 3年 5月.

이처럼 조선 국가가 거주지를 기준으로 품관층을 구분하고 재경 품관을 우대한 것은 '居京城 衛王室'을 신하의 義理를 표현하는 정치・군사적 행위로 인식했기 때문이다.[13] 새로운 국왕・왕실은 자신에게 충성을 다할 전・현직 관료를 경성에 집결시킴으로써 새 왕조의 지지 기반을 안정적으로 확보할 필요가 있었다. 현직 관료(<표 3-1> ㉠)가 관직에 복무함으로써 국왕・왕실에 대한 의리를 다했다면, 전함관을 비롯한 산관(<표 3-1> ㉡)은 '왕실 시위'라는 특수한 군역(삼군도총제부 숙위)의 수행으로 그것을 대신하였다. 현직 관료든 전직 관료든 자신의 의무를 수행하기 위해서는 경성 근처에 거주해야 했고, 국가는 그에 대한 보상으로 時・散 재경 품관에게 과전을 분급한 것이다.

그러나 과전법에 "군전을 받은 자도 경성에 와서 從仕하면 科에 따라 경기의 땅을 받는 것을 허락한다"[14]는 조항이 있는 점에서 알 수 있듯, 거주지를 기준으로 한 구분은 적어도 과전법 반포 시점에서는 고정된 것이 아니었다. 과전법은 오히려 재경 품관을 재외 품관보다 크게 우대함으로써, 후자의 상경종사를

13) 뒤에서 다시 살펴보겠지만, 훗날 태종이 시위 의무를 제대로 수행하지 않는 '受田品官'에게 '君臣義理'를 운운하며 질책한 것은 이러한 이유에서였다(『太宗實錄』卷12, 太宗 6年 閏7月 6日 癸亥).

14)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.
"受軍田者赴京從仕 則許以科受京畿之田" 위 규정을 이해하는 데 그 뒤에 이어지는 규정도 참고된다. "군인・향리, 여러 有役人[軍鄕吏及諸有役人]으로서 老病으로 사망했는데 후손이 없는 자, 本役을 逃避한 자, 경성에 와서 종사하는 자[赴京從仕者]는 그 역을 대신하는 자가 그 토지를 遞受한다"는 규정이다. 첫 번째 규정의 '군전을 받은 자[受軍田者]'는 두 번째 규정의 '군인[軍]'에 해당하며, 양자는 모두 과전법상 군전 수급 대상인 '6도 한량관리'를 가리킨다. 이를 종합하면, 본문에 인용한 규정은 '한량관으로서 과전법 반포 당시 지방에 머물러 군전을 받은 자라도 추후 赴京從仕하면 科에 따라 경기의 과전을 분급하고, 그가 본래 소지했던 군전은 그를 대신하여 군역을 부담하게 된 자에게 넘겨준다'는 뜻으로 이해된다.

유도하는 측면이 있었다.[15] 이러한 발상은 공양왕 2년(1390) 정월 국왕과 정도전의 대화에서도 찾을 수 있다. 당시 정도전은 개경에 궁성숙위부를 설치하고 4품 이상 첨설관을 제조·제거로 삼는다면 "외방에 있는 자는 다투어 와서 왕실을 시위할 것"이라 예측하였다.[16] 이러한 구상은 재경 품관을 우대하여 재외 품관의 상경종사를 유도하는 과전법의 전략과 상통하였다.

이후 첨설관이 실제로 궁성숙위부의 제조·제거가 되었다는 기록은 보이지 않지만, 정도전이 제안한 '궁성 숙위'의 역할은 삼군(도)총제부의 숙위 의무로 이어진 듯하다. 앞서 말했듯이 우왕 14년(1388) 7월에 이미 조준이 "현임 외에 전함관·첨설관으로서 전지를 받은 자[受田者]는 모두 5군에 소속"[17]시킬 것을 청했고, 공양왕 3년(1391) 정월 5군이 3군으로 개편되고 삼군도총제부가 최고 군령 기구가 된 이후에는 '受田散官'이 삼군도총제부에 分屬되었다.[18] 이 해 5월 반포된 과전법에서도 한량관에게 삼군도총제부 숙위 의무가 부과되었다.[19] 고려말 첨설관을 회유·통제할 의도로 기획된 '궁성 숙위'가 과전 분급과 연동되면서 실질적인 군역 의무로 정착한 것이다.

그러나 첨설관은 상경하여 給田을 신청하더라도[20] 자신이 역임한 實職에 따라서만, 달리 말해 오직 전함관의 자격으로서만 과전을 분급 받을 수 있었다.[21]

---

15) 劉承源, 앞의 논문, 1999, 491쪽.

16) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 恭讓王 2年 正月.

17) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 禑王 14年 7月.

18) 『高麗史』 卷77, 志31, 百官2, 諸司都監各色, 三軍都摠制府.

19) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.

20) 유승원은 과전 분급 절차를 다음과 같이 추정하였다. ① 開城府에서 본인에게 직첩, 호구단자, 田籍 등의 서류를 제출받아 그 진위를 확인하고, ② 개인별 명세서를 작성하여 給田都監에 넘기면, ③ 급전도감에서 이를 토대로 지급액과 지급지를 결정하고, ④ 새 전적을 작성하여 본인에게 교부하는 순이다(劉承源, 앞의 논문, 1999, 516쪽의 註61). 여기서 개성부가 과전 분급 업무에 관여했다고 본 것이 흥미로운데, 이는 과전 분급의 기본 요건이 '경성 거주'였기 때문이라고 생각한다. 창왕 원년(1389) 9월에는 급전도감에서 "宗室과 諸君은 宗簿司에서, 文班은 典理司에서, 武班은 軍簿司에서, 前銜各品은 개성부에서 분장하여 과전을 받을 만한 자를 택하여 考核의 증빙으로 삼으소서"라고 아뢴 바 있는데(『高麗史』 卷137, 列傳50, 昌王 元年 9月), 여기서도 전함 각품의 과전 분급에 개성부가 관여하고 있다.

21) 위의 논문, 496~507쪽.

한 사람이 '전함관'인 동시에 '첨설관'일 수도 있었다. 이미 관직을 가진 상태에서 포상으로

이는 우왕 14년(1388) 7월 조준 상서에서 “첨설직을 받은 자는 그 實職을 살펴 [구분전을] 줄 것”[22]이라 한 것에서 추측할 수 있다. 비록 공양왕 3년(1391) 5월의 과전법 원안에는 이러한 문구가 보이지 않지만, 조선 태조 3년(1394) 정비된 과전법 문서에는 “경기에 과전을 설치하되, 時·散을 막론하고 각자 科에 따라 받는다. 添職者[添設官]는 모두 實職을 따른다”[23]라는 문구가 있다. 당시 첨설관에 대한 견제 분위기와 과전 부족 상황을 고려할 때, 實職의 科等에 따른 과전 분급이라는 원칙은 자연스러운 것이었다.

이러한 원칙은 당시 지방 품관층의 혼재 상황을 정리하기 위해서도 필요한 것이었다. 2장에서 살펴본 바와 같이, 고려말 지방 품관층 안에는 중앙에서 實職을 역임하고 다양한 이유로 낙향한 ‘전함관’과 향리 출신으로서 첨설직을 취득한 ‘첨설관’이 공존하였고, 고려 정부는 관직을 ‘冒受’했다는 이유를 들어 향리 출신 첨설관의 존재를 문제시했다. 조선 건국 세력 역시 향리의 免役 및 관직 취득 경로를 제한하고, 이미 관직을 얻거나 역을 면제받은 향리 가운데 부적격자를 찾아내어 本役을 수행하도록 돌려보내며[還本], 공민왕 5년(1356)의 첨설관을 혁파하고 양반 호적 정리를 시도하는 등 중앙에서 實職을 역임한 전함관과 향리 출신 첨설관을 구별하기 위해 노력하였다.[24]

전함관과 향리 출신 첨설관을 구별하려는 고려말의 노력이 한계를 露呈하는 상황에서 과전법은 하나의 타개책이 될 수 있었다. 지방 품관의 자율적 상경과 급전 신청을 허용하면서도 과전 지급은 實職의 科等을 기준으로 한다는 대원칙

첨설직을 추가 제수할 수 있었기 때문이다. 일례로 태조 3년(1394) 12월에는 국왕이 숙위하는 군사 중 恩命을 받지 못한 자가 있을까 염려하여 첨설직을 제수하려 하였는데, 이때 ‘거짓으로 前級을 올려서 高官을 얻은 자’가 많았다고 한다. 이에 大司憲 朴經 등은 “嘉善 이하 4품 이상 ‘添職’을 받는 자는 모두 敎命에 그 ‘前職’을 기록하게 하여 거짓이 없도록 할 것”을 청했다(『太祖實錄』 卷6, 太祖 3年 12月 26日 辛卯). 본래 가진 前職을 고려하여 첨설직을 제수하였는데, 전직을 거짓으로 높여 첨설직도 높은 것으로 받으려는 자들이 많았으므로 이러한 건의를 한 것이다.

22) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 禑王 14年 7月. “其受添設職者 考其實職給之”

23) 『龍飛御天歌』 8卷 72章(아세아문화사 편, 『龍飛御天歌』, 아세아문화사, 1972, 815쪽). “三年 取前朝田制而損益之 京畿置科田 不論時散 各以科受 添職者皆從實職”

24) 본고 2장 3절 참고.

을 세웠기 때문이다. 이러한 원칙하에서 實職을 역임한 전함관이라면 과전을 받기 위해서라도 상경할 가능성이 높았고, 實職을 전혀 역임하지 않은 첨설관이라면 지방에 머무를 가능성이 높았다. 과전법상 재경 품관과 재외 품관의 구분이 결과적으로 전함관과 첨설관의 구분과 일치하리라 예측하는 것도 무리는 아니었다. 과전법은 기본적으로 지방 품관의 상경종사를 유도하려는 의도를 담고 있었으나, 그 핵심은 전함관의 상경에 있었던 것이다.[25]

태조 즉위 초반에는 재경 품관의 '居京侍衛'에 관한 기록이 자주 발견되지 않지만, 判義興三軍府事 정도전을 중심으로 요동 정벌이 기획되고 陣法 훈련이 강화될 무렵[26] 거경시위의 점검도 강화된 것으로 보인다. 태조 6년(1397) 4월, 兩府 이하의 전함관은 항상 경성에 거주하며 시위하게 하되, 양부는 6월 초1일로 嘉善은 8월 초1일로 기일을 정했는데,[27] 이 해 6월 외방에 거주하던 前 知門下府事 崔濂, 前 和寧尹 朴天祥, 前 密直 全子忠・孫光裕가 기일을 맞추지 못하자 직첩을 수탈하고 재산을 籍沒했으며,[28] 그 후 10월에도 다시 기일에 늦은 前 判書 鄭寓, 金乙生 등을 巡軍獄에 가두었다.[29] 그러나 며칠 후 태조는 외방 품관 가운데 70세 이상인 자와 병이 있는 자, 생원・진사 출신을 모두 還鄕하였고,[30] 다음 달에는 외방 품관 모두를 放還하였다.[31]

---

25) 만약 일반적인 예측과 달리, 향리 출신의 첨설관이 상경하여 급전을 신청하더라도 實職 경험이 없다면 과전을 받을 수 없었기에 정부 입장에서는 큰 문제가 되지 않았다. 정부는 오히려 상경한 첨설관에게 '왕실 시위'의 의무를 부여함으로써, 외방에 산재하던 무장 가능 세력을 중앙의 삼군(도)총제부 하에 두는 통제 효과를 얻을 수 있었다. 뒤에서 다시 살펴보겠으나, 이처럼 과전을 받지 않고[無受田] '왕실 시위'의 의무를 수행하는 자들을 '無受田牌'로 만든 듯하다.

26) 義興三軍府는 태조 2년(1393) 9월 삼군도총제부를 개칭한 것이다. 태조 재위 초반에는 종친・재상 등 여러 절제사가 도 단위 병력을 '分領'하였는데, 判事라는 단일 책임자(정도전)가 이끄는 의흥삼군부가 등장하여 진법 훈련을 주도하면서 이러한 체제가 변화하기 시작했다(閔賢九, 앞의 책, 1983, 262~266쪽). 이에 대해서는 3장 2절에서 다룰 예정이다.

27) 『太祖實錄』 卷11, 太祖 6年 4月 23日 乙巳.

28) 『太祖實錄』 卷11, 太祖 6年 6月 2日 壬午.

29) 『太祖實錄』 卷12, 太祖 6年 10月 28日 丙午.

30) 『太祖實錄』 卷12, 太祖 6年 11月 1日 己酉.

31) 『太祖實錄』 卷12, 太祖 6年 12月 4日 壬午.

이로써 '재경' 품관에게 과전을 분급한다는 과전법의 원칙은 국초부터 이미 어긋나, 과전을 받고도 평상시 외방에 거주하는 품관이 발생하였다. 아래 <표 3-2>의 정리처럼 외방에 과전을 받은 품관(㉡-1)과 군전을 받은 품관이 공존하게 된 것이다.

<표 3-2> 과전법상의 科田・軍田 조항과 실제

호적상의 거주지	실제 거주지	時散	受田	役
경성	경성	㉠ 時官	科에 따라 '科田' (150결~10결)	職役
	경성	㉡ 散官		軍役 : 왕실 시위 (삼군도총제부 숙위)
	외방	㉡-1 散官*		
외방	외방	散官	本田에 따라 '軍田' (10결 또는 5결)	他 外方 軍役

*원칙적으로 경성에 거주해야 했으나(거경시위), 외방에 거주하는 경우도 많았음(부경시위).

이처럼 정부가 '거경시위'를 사실상 '赴京侍衛'로 완화해 주었음에도, 평상시 외방에 거주하는 품관 입장에서는 매년 시위를 위해 상경하는 것이 부담스러운 일이었다.[32] 태조 7년(1398) 2월에는 경상도 도관찰사 李至가 "도내 대소 품관으로 '이름이 居京의 籍에 실린 자'들이 오고 갈 때 말이 지쳐 죽는 경우가 많은데, 지금 다시 날짜를 정해 赴京하라는 명령이 있으므로 가산을 기울여 말을 사는 자가 있습니다. 신이 생각건대 지금 무사한 때를 당하여 진실로 농사에 힘쓰고 군사를 길러 불우에 대비해야 하는데, 지금 赴京을 독촉하여 人馬가 소모되고 농사가 때를 놓치면 대단히 未便합니다"라 하여 擢用에 대비할 만한 자를 제외하고는 이 해 부경시위를 면제할 것을 청하기도 했다.[33]

태종 즉위 이후 거경시위 내지 부경시위에 대한 점검과 통제는 한층 강화되었으나, 과전을 받은 '受田品官'이 이에 부응하지 않아 시위 의무의 수행은 여전히

32) 박은경은 재외 품관이 외방 거주를 유지하려 한 것은, 그들의 인적・경제적 기반이 외방에 있었기 때문이라고 보았다(朴恩卿, 「高麗後期 地方品官勢力에 관한 硏究」『韓國史硏究』 44, 1984, 48~51쪽).

33) 『太祖實錄』 卷13, 太祖 7年 2月 16日 癸巳.
이에 태조는 경성에 도착한 자 중 孝廉・茂才하여 쓸 만한 자는 다시 선발하여 이름을 갖추어 아뢰고, 나머지는 모두 放還하였다. 이를 통해 부경시위한 품관이 관료로 등용되기도 했음을 알 수 있다.

부실하였다. 태종은 즉위 직후부터 承樞府(옛 義興三軍府)로 하여금 府兵과 '受田牌'를 毬庭에 모아 老少・强弱을 분별하도록 했다.[34] 이듬해에도 승추부에서 '과전을 받았으나 아직 牌에 속하지 않은 자'를 친히 점고하여 作牌하였는데, 오지 않은 자가 200명 가까이 되었다. 이처럼 과전을 받고도 외방에 머물러 시위하지 않는 품관에 대해서는 '恪勤하지 못함'을 징계하기 위해 과전을 거두었다.[35] 동왕 4년(1404) 6월에는 승추부에서 다음과 같이 상언하여 '한량관이 숙위하는 법'을 거듭 엄하게 하였다.

> 지금 京牌 소속 대소 인원이 외방에 살면서 아들・사위・아우・조카에게 대신하게 하고, 심한 자는 奴로 대신하면서 아우・조카라 속여 말하니 숙위가 虛疎하고 尊卑가 혼잡합니다. 과전을 받고 외방에 있는 인원으로 8월 초1일까지 赴京하지 않는 자는 각각 거주하는 곳에 充軍하고, 받은 전지는 給田司로 하여금 그 아들・사위・아우・조카로서 숙위할 만한 자에게 科에 따라 遞給하소서. … 奴를 대립시킨 자는 다른 사람이 陳告遞受하도록 하소서.[36]

위에서 눈에 띄는 점은, 과전을 받고도 외방에 머물며 시위하지 않는 자로 하여금 그 아들・사위・아우・조카에게 과전을 교체해 주고 본인 대신 숙위하도록 한 점이다. 반면, 奴가 주인 대신 숙위하는 것은 금지했으며, 타인이 그러한 사례를 적발하여 陳告하면 해당 과전을 교체하여 받을 수 있도록 했다. 과전은 士大夫家의 '世祿'이었으므로,[37] 사대부가 과전을 받는 대가로 수행하는 군역을 그 奴가 대신할 수는 없었던 것이다.[38] 이듬해인 태종 5년(1405) 4월과 태종 6년

---

34) 『太宗實錄』 卷2, 太宗 元年 11月 24日 戊申.
受田牌란 受田品官으로 구성된 牌를 말한다. 태종 2년(1402) 11월 사간원의 상소에 따르면 "국가에서 受田大小人員의 이름을 籍에 등록하고 牌를 만들어 三軍에 分屬하여 왕실을 시위하게 한다"고 하였다(『太宗實錄』 卷4, 太宗 2年 11月 14日 癸巳).

35) 『太宗實錄』 卷4, 太宗 2年 11月 14日 癸巳. "收其所受之田 所以懲不恪也"

36) 『太宗實錄』 卷7, 太宗 4年 6月 9日 戊寅.
"今京牌屬大小人員 居於外方 代以子壻弟姪 甚者代之以奴 妄稱弟姪 宿衛虛疎 尊卑混雜 其受田 在外人員 八月初一日不及赴京者 各於所居處充軍 所受田地 令給田司 其子壻弟姪可當宿衛者 依科遞給 … 其代以奴者 許人陳告遞受"

37) 李景植, 앞의 책, 1986, 101쪽.

38) 老病으로 군역을 수행하기 어려운 수전패 인원의 아들・사위・아우・조카가 수전패의 군

(1406) 5월에는 의정부에서 다음과 같이 품관층에게 희망 거주지를 제출받고 거주지에 따라 군역을 부과하는 방안을 제시하였다.

> 과전을 받고 외방에 거주하기를 자원하는 자는 외방 군전의 예에 따라 折給하고, 그 나머지 전지는 京中에 항상 거주하는 各品으로서 아직 전지를 받지 못한 자에게 주소서.[39]

> 納狀을 받아 경성에 거주하기를 원하는 자는 항상 시위하도록 하고, 외방에 거주하기를 원하는 자는 모두 군역에 정하되, 늙거나 병든 자는 아들·사위·아우·조카가 대립하는 것을 허락하소서. 만약 난잡한 논설을 하는 자가 있으면 엄하게 금하여 다스리소서.[40]

위에서 의정부가 제시한 방안은, 거주지에 따라 경성에 거주하는 품관에게 과전을, 외방에 거주하는 품관에게 군전을 지급한다는 과전법의 원칙을 회복하려는 시도였으나, 이러한 시도에 대해서도 당시 '난잡한 논설'이라 지칭된 불만이 있었던 것으로 보인다. 이와 관련하여 두 달 후에는 朝政을 비방하고 좌의정 河崙을 헐뜯는 익명서가 여러 건 발생했는데, 말하는 자들이 모두 수전품관의 소행이라 하였으므로 국왕이 병조를 통해 '受田人' 500여 명을 궐문 밖에 모아놓고 다음과 같이 전지하였다.

역을 대신하는 것을 '繼役'[역의 세습]으로 보기도 하고(李喜寬, 앞의 논문, 1987, 101쪽), 단순한 '代役'으로 보기도 한다. 후자의 경우, 수전패 인원의 과전이 수신전·휼양전의 형태로 그 아내·자식에게 전수되더라도 그들이 군역을 지는 것은 아니기 때문에, 수전패의 사망과 함께 그의 군역은 소멸된다고 보았다(劉承源, 앞의 논문, 2011, 114~115쪽).
그러나 성종대에 수신전·휼양전과 관련하여 "국가에서 수신전·휼양전은 일 없이 먹는다고 하여, 수전패를 出給하고 다만 里門 등을 경계하여 지키도록 하였다"(『成宗實錄』 卷261, 成宗 23年 正月 22日 癸巳)는 말이 있었던 것으로 보아, 수전패의 군역이 과전을 매개로 그 자식에게 이어졌을 가능성도 있을 듯하다.

39) 『太宗實錄』 卷9, 太宗 5年 4月 9日 甲戌.
"受科田自願居外方者 依外方軍田例折給 其餘田 許於京中恒居各品未受田者給之"

40) 『太宗實錄』 卷11, 太宗 6年 5月 3日 壬辰.
"乞取納狀 願居京者 恒令侍衛 願居外者 悉定軍役 老病者 許令子壻弟姪代立 如有亂雜論說者 痛行禁理"

田制에 '경성에 거주하며 왕실을 시위한다'고 명시한 것이 오늘부터가 아닌데, 너희는 무슨 까닭으로 자신만 편하고자 하느냐? 너희 여러 사람 중에는 어찌 의리를 깨달은 자가 없느냐? 마땅히 군신의 의리를 생각하여 紛紛하지 말도록 하라. 만일 5결·10결을 가지고 경성에 머물기가 어려운 자는, 너희 마음대로 자손이나 사위·조카로 교체하여 각각 자신의 마음을 바르게 하고 서로 나를 원망하지 않도록 하라.[41]

이처럼 국왕이 수전품관에게 '君臣義理'를 강조한 것은, 과전이 군신관계를 물적으로 매개하는 요소였기 때문이다.[42] 위에서 5결·10결이라는 액수가 언급되어 과전법상 군전 액수를 연상시키나 거경시위·부경시위는 과전 수급자에게 요구되는 의무였다.[43] 과전법 시행 당시 제1과 150결에서 차등을 두어 제18과 10결에 이르렀던 과전 액수는 태조 3년(1394) 제1과를 제외한 모든 과의 액수가 조금씩 감축되는 방식으로 조정되어 제17과 10결, 제18과 5결에 이르게 되었다.[44] 이러한 과전의 액수로 미루어 볼 때, 당시 불만을 가졌던 자들은 대개가 하급 품관이었을 것으로 추측된다.

과전법 시행 당시에도 科 부족자나 未受田者는 존재하였기에,[45] 제17~18과보다 높은 과의 품관이라도 과전 5결·10결을 받을 가능성은 있었다. 앞서 살펴본 의정부의 상언에서 이미 "나머지 전지는 경중에 항상 거주하는 각 품으로서 '아직 전지를 받지 못한 자'에게 주소서"[46]라 하여 경성에 과전을 받지 못한 품관이 있음이 암시되었으며, 그 후에도 "전함으로서 전지를 받은 자를 교대로 숙직시킴은 왕실을 시위하기 위함이나, '척박한 땅을 받은 자'가 어찌 경성에 항상 거주하며 그 생계를 이어나가겠습니까?"[47]라 하여 경성 생활을 영위하기에 충

41) 『太宗實錄』 卷12, 太宗 6年 閏7月 6日 癸亥.
"田制 明言居京城衛王室 非自今日 爾等何故只欲自便 爾衆人中 豈無曉義理者 宜思君臣之義 毋爲紛紛 若以五結十結 難以留京者 任從爾等 遞給子孫壻姪 各正乃心 無胥怨我"

42) 李景植, 앞의 책, 1986, 97쪽.

43) 관료 중에는 直宿을 꺼려 과전을 納公하는 자도 있었다(『世宗實錄』 卷46, 世宗 11年 10月 3日 丙子).

44) 李景植, 『(증보판) 韓國中世土地制度史 - 朝鮮前期』, 서울대학교출판문화원, 2012b, 14쪽의 <표 1> 참고.

45) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.
"今辛未年 受田科不足者 辛未年以後 新來從仕 未受田者 … 隨科遞受"

46) 『太宗實錄』 卷9, 太宗 5年 4月 9日 甲戌.

분한 과전이 지급되지 않은 정황이 포착되고 있다. 경성은 기본적으로 전지 경작이 금지된 행정·상업 도시였던데다[48] 외방에 비해 물가도 비싼 편이었기에, 과전이 없는 관료는 생활을 유지하는 데 어려움이 있었다.[49]

그러므로 조선초 거경시위가 부실하게 이루어진 것은, 품관층의 외방 거주 선호와 더불어 경성 생활을 유지할 만큼 충분한 과전이 분급되지 않은 현실에 원인이 있었다. 경성 생활은 과전의 수급 액수가 적은 하급 품관에게 더욱 어려웠을 것으로 생각된다. 이에 거경시위를 부경시위로 완화해 주었음에도 계속해서 시위가 부실하게 이루어지자, 의정부는 품관층에게 각자 희망 거주지를 제출받아 경성 거주를 원하는 자는 거경시위하도록 하고 외방 거주를 원하는 자는 외방 군역에 충당하도록 정책을 전환하였다.[50] 이는 거주지가 경성인지 외방인지에 따라 품관을 과전 수급자와 군전 수급자로 구분한 과전법 초기 원칙을 회복하려는 시도였으나, 이미 전지 분급의 원칙이 무너진 현실에서 시위 의무 역시 회복되기보다 이완되는 방향으로 나아가고 있었다. 과전을 분급 받은 수전품관이 거경시위·부경시위에 응하지 않는 것은 물론 외방 군역도 수행하지 않고 있었던 것이다. 다음 태종 6년(1406) 5월의 기사를 보자.

> 受田侍衛의 법을 거듭 밝혔다. 의정부에서 아뢰기를 "수전품관은 모두 경성에 거주하면서 왕실을 시위해야 한다는 것이 『六典』에 실려 있는데, 무식한 무리가 법을 세운 뜻을 돌아보지 아니하고 여러 해 외방에 있어서 시위가 虛疏해집니다. [수전품관은] 또한 전지를 받은 것을 빙자하여 외방 군역에도 기꺼이 응하지 아니합니다. … 가만히 보건대, 외방의 侍衛軍과 騎船軍은 1畝의 전지도 받지 못했는데도 오히려 또한 여러 해 동안 종군하는데, 수전품관은 서울과 외방에서 한결같이 使役하는 바가 없으니 실로 마땅하지 아니합니다.[51]

---

47) 『太宗實錄』 卷24, 太宗 12年 9月 15日 丁酉.

48) 『太宗實錄』 卷7, 太宗 4年 3月 29日 庚午. "標內田柴火焚 一皆禁止" ; 『英祖實錄』 卷68, 英祖 24年 11月 5日 乙卯. "舊制禁都城四標內起耕"

49) 『太宗實錄』 卷24, 太宗 12年 9月 15日 丁酉.

50) 『太宗實錄』 卷9, 太宗 5年 4月 9日 甲戌 ; 『太宗實錄』 卷11, 太宗 6年 5月 3日 壬辰.

51) 『太宗實錄』 卷11, 太宗 6年 5月 3日 壬辰.
"申受田侍衛之法 議政府啓 受田品官 全爲居京城衛王室 載在六典 無識之徒 不顧立法之意 累年在外 以致侍衛虛疎 又憑受田 不肯應當外方軍役 … 竊見外方侍衛軍騎船軍 未受一畝之田

위에서 의정부는 수전품관이 원칙적으로 경성에 거주하며 왕실을 시위해야 함에도 외방에 머물러 부경시위에 응하지 않고, 그렇다고 하여 '외방 군역'에도 응하지 않으니 경성과 외방 어느 쪽에서도 사역하는 바가 없다고 비판하고 있다. 여기서 외방 군역이란 과전법 반포 당시 재외 품관에게 10결 또는 5결의 군전을 분급하는 대신 부과한 군역으로, 위에서 함께 언급되는 외방의 시위군 및 기선군을 지칭한 것으로 보인다.[52] 다만, 과전법의 규정과 달리 시위군·기선군이 '1묘의 전지도 받지 못한다'고 한 것은, 재경 품관도 정해진 액수의 과전을 제대로 분급 받지 못하던 상황에서 재외 품관에게 정해진 액수의 군전을 분급할 여유는 없었던 까닭으로 생각된다.[53]

한편, 경성에 거주하며 과전을 분급 받은 품관을 '수전품관'이라 칭한 것에 대응하여, 경성에 거주하면서도 과전을 분급 받지 못한 품관을 '無受田品官'이라 지칭하였다.[54] '무수전품관'은 "擔石의 재물도 없는 자가 파다하다"[55]고 할 정도로 형편이 어려웠지만, 품관으로서 부여된 의무를 수행해야 했다. 나라에 군량·군마가 부족하면 품계에 따라 정해진 品米와 品馬를 내야 했고,[56] 公役이 있을 때도 '品從'이라 불리는 役夫를 냈다.[57] 시위 의무 역시 면제되지 않았다. '수전품관'으로 구성된 京牌를 '受田牌'라 지칭했다면 '무수전품관'으로 구성된 경패를 '無受田牌'라 했는데, 무수전패는 아래 태종 4년(1404) 8월의 傳旨에서 그 존재가 최초로 확인된다.

ⓐ『경제육전』의 한 조목 내에, '한량관으로서 부모의 喪葬·질병 외에 까닭 없이

尙且長年從軍 受田品官 則於京於外 一無所役 實爲不當"

52) 재외 품관은 대개 시위군에 소속되었지만(『文宗實錄』 卷12, 文宗 2年 3月 4日 丁酉), 기선군에 소속되었을 경우 군관직을 담당하였을 가능성이 높다(『太祖實錄』 卷8, 太祖 4年 11月 11日 辛未).

53) 본고 3장 2절에서 후술할 바와 같이, 과전법상의 군전은 첨설관을 비롯한 재외 품관을 회유·포섭하기 위해 잠시 설치한 지목으로서 고려의 '군인전'이 조선의 '봉족'으로 이행하는 과정에서 나타난 과도기적 형태라고 생각된다.

54)『太宗實錄』 卷9, 太宗 5年 4月 9日 甲戌.

55)『太宗實錄』 卷18, 太宗 9年 12月 21日 戊午.

56)『太宗實錄』 卷18, 太宗 9年 12月 6日 癸卯 ;『太宗實錄』 卷18, 太宗 9年 12月 21日 戊午.

57)『世宗實錄』 卷44, 世宗 11年 4月 2日 丁丑. "凡公役 各品隨品出其僕從以助之者 謂之品從"

삼군총제부의 숙위에 나오지 않은 지 만 100일 된 자는 그 전지를 다른 사람이 陳告하여 科에 따라 받는 것을 허락한다' 하였다. ⓑ 수전패 및 무수전패, 혁파된 愛馬人 가운데 각기 원하는 바에 따라 그 강장하여 벼슬할 수 있는 자, 한량자제로서 입사하기를 자원하는 자를 골라, 前朝 愛馬의 예에 따라 4番으로 나누어 그 액수를 정하고, 애마의 명호 및 각 품 都目・遷轉・去官의 법은 主掌官이 啓聞하라.[58]

위에서 인용된『경제육전』조항은 재경 품관에 대한 과전법상의 규정과 일치하며, 그 뒤 '科에 따라 받는다'는 말이 명시되었으므로 여기서 전지란 바로 과전을 가리킨다. 따라서 이어지는 문장에서 수전패가 받은 전지와 무수전패가 받지 못한 전지 역시 과전임을 알 수 있다. 원칙적으로는 재경 품관 중 과전을 받은 '수전품관'으로 구성된 '수전패'와 과전을 받지 못한 '무수전품관'으로 구성된 '무수전패'가 함께 京牌에 소속되어[59] 거경시위・부경시위 의무를 수행하여야 했던 것이다.

수전패의 경우 과전법 규정에 따라 과전을 받은 대가로 시위 의무를 수행한 것이나, 무수전패는 과전을 받지 못했는데도 시위를 수행한다고 하여 그 존재가 매우 특이하다. 무수전패가 발생하게 된 경위에 대해서는 크게 두 가지 가능성을 상정해 볼 수 있는데, 첫 번째는 과전법 시행 당시 이미 과전을 받지 못한 무수전품관이 있었을 가능성이다. 우선 과전 분급에 필요한 서류를 기한 내 제출하지 못한 경우를 가정해 볼 수 있다.[60] 또한, 첨설관의 경우, 자신이 역임한

---

58)『太宗實錄』卷8, 太宗 4年 8月 28日 丁酉.
"ⓐ 經濟六典一款內 閑良官 除父母喪葬疾病外 無故不赴三軍府宿衛滿百日者 其所受田 許人陳告科受 ⓑ 受田牌及無受田牌革罷愛馬人內 各從所願 擇其强壯可仕者 閑良子弟自願入仕者 依前朝愛馬之例 分爲四番 定其額數 愛馬名號及各品都目遷轉去官之法 主掌官啓聞"
원문의 "ⓑ 受田牌及無受田牌革罷愛馬人內"에 대하여 대다수 연구자는 "수전패와 무수전패를 혁파하고, 애마인 가운데"로 해석했으나, 유승원은 당시 司楯・司衣 등 실제로 혁파된 애마인이 있었다는 점에서 이를 "수전패와 무수전패, 혁파된 애마인 가운데"로 해석하였다(劉承源, 앞의 논문, 2001, 57~59쪽). '수전패와 무수전패를 혁파한다'는 해석은 태종 4년(1404) 이후에도 수전패・무수전패가 계속 존재했다는 점을 설명할 수 없기에, 본고에서는 유승원의 해석을 따랐다.

59)『太宗實錄』卷7, 太宗 4年 6月 9日 戊寅.

60)『太宗實錄』卷28, 太宗 14年 8月 21日 辛酉.
"新來從仕內 革私田時 文字未納 未受田者 不許陳告折給"

實職에 따라서만 과전을 받을 수가 있었기에,[61] 實職 경험이 전혀 없는 자는 서류를 갖춰 급전을 신청하더라도 과전을 받을 수 없었다. 다만, 본인이 수전 여부와 상관없이 경패에 속하고자 한다면, 開城府[한양 천도 이후에는 漢城府]에서 명단을 확인하여 그들을 무수전패로 편제하는 일은 가능하였을 것이다. 정부 입장에서는 외방의 무장 가능 세력인 첨설관을 상경시켜 삼군도총제부[의흥삼군부] 통제하에 두는 것 자체가 의미 있었기 때문이다.

두 번째는 과전법 시행 당시 과전을 받았으나 이후 과전을 몰수당했을 가능성이다. 우선 수전품관의 시위와 관련하여 가장 기본이 되는 『경제육전』 조항을 되짚어 보면, "부모의 喪葬·질병 외에 까닭 없이 삼군총제부의 숙위에 나오지 않은 지가 만 100일 된 자는 그 전지를 다른 사람이 陳告하여 科에 따라 받는 것을 허락한다"고 하였다.[62] 위의 규정에 따라 과전을 몰수당한 품관이 이후 어떻게 처리되었는지에 관해서는 아직 구체적으로 알려주는 자료가 없지만, 이들에게 새로운 군역을 부과한다고 가정할 경우 각 품관의 희망 거주지에 따라 외방 거주자는 각 도 시위군에 충군하고 경성 거주자는 경패의 일종인 무수전패에 입속시켰을 가능성을 생각해 볼 수 있다.

품관이 奴에게 숙위를 대신하도록 한 경우에도 타인의 '陳告遞受'가 허용되었는데,[63] 이에 따라 과전을 몰수당한 품관이 무수전패에 입속하였을 가능성도 제기된 바 있다. 태종 4년(1404) 6월 국왕이 외방에 거주하는 수전품관의 赴京을 명하여 같은 해 8월 수전품관이 경성에 이르자, 그 중 '奴에게 숙위를 대신하게 한 자'의 과전을 몰수하고 그들을 신설한 무수전패에 입속시켰다는 것이다.[64]

---

61) 姜恩景은 과거 등 정식 경로를 통해 관직을 얻은 자들과 첨설직을 얻은 자들을 구별하기 위해, 과전과 군전의 차별이 이루어졌다고 보았다. 나아가, 군전 지급 대상자들이 시간이 흐름에 따라 군전을 받지 못하게 되면서, 태종초 무수전패로 구성되었다고 보았다(姜恩景, 「朝鮮初 無受田牌의 性格」『東方學志』77·78, 1993).
受職 경로를 기준으로 과전과 군전 분급 대상을 구별하였다는 점에서 중요한 의미를 갖는 견해이지만, 군전 분급 대상인 '재외 품관'이 京牌의 일종인 무수전패로 구성되었다는 주장에 대해서는 좀 더 근거가 보강될 여지가 있다고 여겨진다.

62) 『太宗實錄』 卷8, 太宗 4年 8月 28日 丁酉.

63) 『太宗實錄』 卷7, 太宗 4年 6月 9日 戊寅.

64) 劉承源, 앞의 논문, 2001, 55~60쪽.

그러나 이에 대해서는 '奴에게 숙위를 대신하게 한 자'의 규모가 牌를 구성할 정도로 컸는가 하는 의문이 생길 수 있다.[65] 무수전패 구성원을 과전을 몰수당한 품관으로 볼 경우, 수전품관이 시위 태만에 대한 처벌로 과전을 몰수당한 후에도 그대로 시위를 수행한 이유를 설명하기가 어려우므로, 아직은 첫 번째 경우가 두 번째 경우보다 좀 더 설득력이 있다고 여겨진다.

이렇듯 무수전패의 발생 경위는 관련 자료가 영성하여 구체적으로 알기 어렵지만, 무수전패가 수전패와 함께 경성에 거주하는 품관으로 구성되었다는 사실만은 분명하다. 그리하여 무수전패는 '무수전 경패'라고도 불렸다.[66] 다만, 당시 수전품관조차 제대로 수행하지 않았던 거경시위 의무를 무수전품관에게 강요하는 것은 무리가 있었기에, 정부는 종종 고령의 무수전품관을 자원에 의해 京外에 거주시키는 조치를 취했고,[67] 여타 무수전품관에 대해서도 평상시 외방에 거주하다가 번에 따라 시위하게 하는 부경시위를 폭넓게 허용한 것으로 추측된다. 이를 정리하면 아래 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 受田牌와 無受田牌

호적상의 거주지	실제 거주지	時散	受田	役
경성	경성	㉠ 時官	과전	職役
	경성	㉡ 散官	과전	軍役 : 왕실 시위 (수전패)
	외방	㉡-1 散官*		
	경성	㉢ 散官	無 과전	軍役 : 왕실 시위 (무수전패)
	외방	㉢-1 散官**		
외방	외방	散官 (閑良官)	군전	他 外方 軍役

*원칙적으로 경성에 거주해야 했으나(거경시위), 외방에 거주하는 경우도 많았음(부경시위).
**정부에서 외방 거주를 폭넓게 허용함.

<표 3-3> 품관 ㉢-1과 전혀 다른 맥락에서, 본래 외방 거주자 가운데 일부가 고된 외방 군역을 피하고자 경성에 籍을 두고 무수전패에 입속하는 편법적인 경우도 있었다. 이들의 존재는 태종 13년(1413) 9월 충청도 도관찰사 李安愚가

65) 위의 논문, 61쪽.
66) 『太宗實錄』 卷19, 太宗 10年 正月 28日 乙未 ; 『太宗實錄』 卷26, 太宗 13年 9月 1日 丁丑.
67) 『太宗實錄』 卷29, 太宗 15年 6月 8日 癸酉.

올린 시무 5조 중 제2조를 통해 확인할 수 있는데, 국왕은 이를 의정부에 내려 의논하였다.

> "도내의 程途는 경성과 거리가 가까운 까닭으로, 사람들 중에 노비가 있고 家計가 풍부한 자는 외방의 역을 피하고자 無受田京牌에 속하고자 하여, 봄·가을 親點에만 응하고 田莊에 물러가 거주하는 자가 자못 많습니다. 원컨대, 위 항목에 해당하는 사람을 그 본향의 군역에 차정하게 하소서." [의정부에서 말하기를] "위 조목에서 京中 호적에 한성부의 明文이 붙어있는 자 외에는 한결같이 아뢴 대로 하소서."[68]

무수전패의 또 다른 구성원과 관련하여 위에서 포착할 수 있는 단서는, 우선 이들이 평상시 충청도에 거주함에도 '京中 호적'에 등록되어 있다는 점이다. 이는 무수전 '경패'의 구성원이 되려면 일단 호적상의 거주지가 경성이어야 한다는 기본적인 사실과 함께 '경중 호적에 한성부의 명문이 붙어있는 자'라는 의정부의 언급에서 미루어 알 수 있다. 조선초에는 호구 성적이 미비하여 외방 거주자 중 외방 군역을 피하고자 경중 호적에 '위장 전입'하는 자가 있었는데,[69] 위에서 의정부가 '경중 호적에 한성부의 명문이 붙어있는 자'를 언급한 것도 무수전패 구성원의 위장 전입 여부를 확인하려는 의도일 것이다.

이들이 위장 전입이라는 편법을 써서라도 무수전패에 속하고자 한 것은 '외방 군역'을 피하기 위해서였다. 이때 외방 군역이 구체적으로 어떤 것인지는 언급되지 않지만, 문맥상 시위군과 기선군으로 추측된다. 위의 자료는 시무 5조 중 제2조인데, 제1조가 도내 시위군과 기선군의 충원 방식에 대하여 시정을 요청하는 내용이기 때문이다.[70] 제1조에서 도관찰사는 충청도 시위군 중 일부를 기선군으로 전환하는 문제와 관련하여 기선군이 苦役임을 강조했는데, 제2조에서 언급되는 위장 전입자도 기선군역을 피하려 한 것으로 보인다. 이들 역시 田莊과 노비를 갖춘 부유층으로서 재경 '품관'의 담당 군역인 무수전패를 선택지로 인식한

---

68) 『太宗實錄』 卷26, 太宗 13年 9月 1日 丁丑.
"道內程途距京伊邇 故人之有奴婢家計豐實者 謀避外方之役 求屬無受田京牌 只應春秋親點 退居田庄者頗多 願令上項人 差定其鄕軍役 右條 京中戶籍 付有漢城府明文外 一依所啓"

69) 『世宗實錄』 卷34, 世宗 8年 12月 1日 庚申.

70) 『太宗實錄』 卷26, 太宗 13年 9月 1日 丁丑.

점으로 보아, 외방에서는 품관 혹은 그에 준하는 지위에 있었을 것이다.

이처럼 무수전패 구성원 중에는 정상적으로 경성에 거주하며 시위하는 부류 외에도, 본래 과전 분급 대상인 재경 품관이지만 어떤 이유로 과전을 분급 받지 못한 상황에서 외방에 거주하는 부류와, 군전 분급 대상인 재외 품관이지만 외방 군역을 피하기 위해 경중 호적에 위장 전입한 부류가 있었다. 무수전패 안에 세 번째 부류가 있었음에도, 정부는 무수전패에게 우호적인 편이었다. 세종 7년(1425) 6월에는 좌의정 李原 등이 "수전패 소속 인원은 100일 후 한 번 上直하면서 경성이나 외방에서 편안하고 한가로이 생업을 경영하는데, 무수전패와 京別牌 인원은 매달 親着하여 드나들며 생업을 경영하지 못하니 진실로 가엾다"면서, 孟月마다 한 번만 親着할 것을 청하기도 했다.[71]

수전패와 무수전패에 대한 정부의 태도가 달랐던 것은, 양자에게 기대된 '군신의리'의 정도가 달랐기 때문이다. 수전패는 과전을 받는 대신 거경시위를 약속한 것이므로, 외방에 거주하면서 시위를 제대로 하지 않는 경우 '군신의리'의 약속을 어긴 것이 된다. 반면, 무수전패는 과전을 받지 않고도 거경시위·부경시위하였으므로 정부 입장에서는 아무 혜택을 받지 않고도 국왕과 왕실을 시위하는 의리 행위로 받아들여질 수 있었다. 무수전패 구성원의 입장에서도, '군신의리'의 상징으로 과전을 분급 받은 수전패와 비슷한 형태로 시위 임무를 수행하는 것은 지배층으로서 위상을 유지하는 데 적합하였다. 외방 군역이 지배층에게 적합하지 않다는 인식 속에서는, 비록 전지를 받지 못하더라도 본향에 거주하면서 연 2~4회 부경시위하는 것이 더 나은 선택이었을 수 있다.

요컨대, 조선초기 광의의 품관층은 과전법과 연동한 국역 체계에서 <표 3-4>

---

71) 『世宗實錄』 卷28, 世宗 7年 6月 23日 辛酉.
수전패 인원이 특별한 사유 없이 100일 이상 숙위에 빠지면 과전을 몰수당할 수 있었으므로(『太宗實錄』 卷8, 太宗 4年 8月 28日 丁酉), 100일마다 한 번씩 반드시 입번한 것으로 보인다. 이에 반해, 무수전패는 매달 직접 온다고 하는데, 앞서 충청도 도관찰사가 지적하였듯이 실제로는 무수전패 중에도 봄·가을 친점에만 응하고 외방에 머무르는 인원들이 있었다(『太宗實錄』 卷26, 太宗 13年 9月 1日 丁丑 ; 『世宗實錄』 卷11, 世宗 3年 2月 23日 丙辰). 그러므로 위의 표현은 수전패 의무의 '현실'과 무수전패 의무의 '원칙'을 대비시킴으로써 무수전패 친착 횟수 감축을 관철하려는 의도를 담고 있다고 볼 수 있다. 이에 대해서는 5장 1절에서 다룰 예정이다.

와 같이 관직 – 수전패 – 무수전패 – 외방 군역의 순서로 階序的 편제를 이루게 되었다.

<표 3-4> 여말선초 품관층의 階序的 편제

시관	산관(한량관)		
㉠ 관직 (직역)	㉡ 수전패 (거경시위・부경시위)	㉢ 무수전패 (거경시위・부경시위)	외방 군역 (시위군과 기선군(관))
과전	과전	無 과전	군전
경성	경성 또는 외방		외방

품관은 자신의 위치에 상응한 '군신의리'의 의무를 부여받고 특권을 보장받았는데, 각자 가진 의무와 특권은 비례하기 마련이었다. 현직 관료의 경우 국왕과 가까운 곳에서 관직이라는 직역에 복무했으므로(의무), 그 반대급부로서 각종 특권도 크게 보장받았다. 전직 관료 중 수전패는 경성에 거주하면서 시위를 수행하는 조건으로 과전을 받았고, 무수전패는 수전패와 마찬가지로 시위를 수행하였으나 과전을 받지는 못하였기에 대신 외방 거주를 폭넓게 허용한 듯하다. 자원에 따라 외방 군역을 수행하는 품관의 경우, 과전보다 적은 액수의 군전을 분급 받았다. 무수전패는 과전도 군전도 받는 것이 없어 군전 수급자이자 외방 군역 담당자인 외방 품관보다 일견 불리하게 보일 수도 있지만, 외방 군역은 역이 고되어 지배층의 위상에 적합하지 않다는 인식이 있었다. 다시 말해, 품관층의 담당 군역 자체가 그들의 사회적 지위를 나타내기도 했던 것이다. 여말선초 과전법과 연동된 국역 체계는 이 같은 방식으로 지배층의 정리를 부수하였다.

2. 재외 품관의 道 侍衛軍 편제와 위상 하락

고려말 전국에 산재한 품관층은, 과전법을 기점으로 경성에 거주하면서 과전을 분급 받는 재경 품관과 외방에 거주하며 군전을 분급 받는 재외 품관으로 정리・재편되었다. 양자는 분급 받는 토지의 종류와 액수, 그에 따른 역할과 위상 측면에서 구별되었다. 재경 품관이 科에 따라 150~10결의 과전을 받고 거경시위・부경시위를 수행했다면, 재외 품관은 本田에 따라 10결 또는 5결의 군전만

받으면서 외방 군역에 복무하였다. 과전법상에서 재외 품관에게 분급된 군전이나 재외 품관이 담당한 외방 군역의 실체를 알려주는 자료는 거의 없기에, 그 이전 군전·군역의 계통을 통해 추론할 필요가 있다. 우선은 과전법 시행 직전의 군전 관련 논의를 통해 접근하여야 할 것이다.

우왕 14년(1388) 7월 典法判書 趙仁沃의 상서에 따르면, 국가가 왕실 소속이 아닌 臣民에게 분급하는 토지에는 크게 세 계열이 있었다. 첫 번째는 사대부에게 분급하는 田柴科와 口分田 계열, 두 번째는 42都府의 군사 4만 2천 명에게 분급하는 군전 계열, 세 번째는 州·府·郡·縣·鄕·所·部曲·津·驛의 吏를 비롯하여 여러 국역에 이바지하는 자에게 분급하는 位田 계열이었다.[72] 그러나 고려말 토지제도가 문란해짐에 따라 사대부와 군인, 국역 담당자는 직역 수행에 대한 정당한 대우를 받지 못하게 되었다. 특히 두 번째 계열인 군전의 미지급과 권세가의 군전 침탈은 군사력 약화로 직결되어, 왜구의 침입이 치성하던 당시 국가적 위기를 불러오는 형편이었다.

본래 고려는 '選軍給田'의 대원칙하에, 군인을 선발하면 반드시 토지를 지급하였다. 5품 이하 무반이자 전업 군인인 '府兵'이나[73] 비전업 일반 병사인 保勝·精勇이나[74] 중앙군에서 복무하는 이상 '軍人田'을 지급하여,[75] 군인 자신과 그

72) 『高麗史』 卷78, 志032, 食貨1, 田制, 祿科田, 禑王 14年 7月.

73) 府兵은 일반적으로 '兵農一致에 따른 번상 농민병'이라고 알려져 있지만, 고려시기의 부병은 무관이나 이에 준하는 군사로서 중랑장, 낭장, 별장, 산원, 교위 등 5품 이하 무관과 品外인 대정을 지칭하였다. 부병의 정의에 관해서는 金鍾洙, 「高麗·朝鮮初期의 府兵」 『歷史敎育』69, 1999(김종수, 『한국 고대·중세 군사제도사』, 국학자료원, 2020) 참고.

74) 保勝·精勇이라 불린 일반 병사는 중앙군인 2군 6위 전체 병력(45領, 4만 5천 명)의 84%(38領, 3만 8천 명)를 구성하였다(『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 二軍·六衛). 평소에는 각자 거주지의 州縣軍으로 복무하다가 당번이 되면 番上立役하여 2군 6위에 소속되었다(최종석, 「고려전기 보승·정용군의 성격과 지방군 구성에 대한 재검토」 『역사와 담론』58, 2011). 주현군 내에서 보승·정용은 役軍인 1품군과 2·3품군 위에 위치한 상급 병종이었고, 사회경제적으로나 신체적으로 우월한 조건을 갖추었던 것으로 추측된다(鄭景鉉, 「高麗前期의 保勝軍과 精勇軍」, 『韓國史硏究』81, 1993, 45~47쪽).

75) 중앙군을 구성하는 군인의 성격을 어떻게 보는지에 따라 군인전의 성격 역시 다르게 파악되어 왔다. 중앙군 전체를 전업 군인으로 보는 경우 군인전을 수조지로 보고(李基白, 「高麗 軍役考」, 『高麗兵制史硏究』, 일조각, 1968) 중앙군 전체를 농민군으로 보는 경우 군인전을 自耕免租地로 본다(姜晋哲, 『高麗土地制度史硏究』, 고려대학교출판부, 1980).

가족을 부양할 수 있도록 배려한 것이었다. 다만, 부병과 일반 병사가 군인전을 받는 방식은 상이하였다. (i) 부병은 무관으로서 '科에 따라' 田地와 柴地를 받았으므로[76] 부병의 군인전은 '科田' 계통이라 할 수 있으며, (ii) 일반 병사인 보승·정용은 본인의 소유지를 포함한 '民田 17결(1足丁)'[77]에서 생산되는 田賦를 가지고 군역에 필요한 여러 비용을 감당했으므로 보승·정용의 군인전은 '족정' 계열이라 할 수 있다.[78]

그러나 이러한 '선군급전'의 법은 무인 집권기를 거치면서 붕괴하기 시작하였다.[79] 우선 給田이 제대로 이루어지지 않았다. 공민왕 5년(1356) 6월 국왕이 "국가가 田 17결을 1족정으로 삼아 軍 1丁을 출급[給軍一丁]하는 것은 예로부터 전해오는 田賦의 법이다. 무릇 軍戶는 본래 連立하는 것이므로 다른 사람에게 빼앗긴 것은 陳告하여 돌려줌을 허락한다"[80]고 한 사례나, 동왕 20년(1371) 12월 "선군급전은 이미 이루어진 법인데, 근년에 전제가 문란해져 부병이 토지를 받지 못하니 참으로 군사를 모집하는 뜻을 잃었다. 옛 제도를 복구하라"[81]고 한 사례

그러나 최근 중앙군이 전업 군인과 농민군 모두로 구성되어 있다는 '이원적 구성론'이 힘을 얻으면서, 군인전의 성격도 수조지와 自耕民田 두 계통으로 파악되고 있다(鄭景鉉, 앞의 논문, 1993의 4장). 이하 본문에서는 논의의 편의상 고려의 '군인전'과 과전법의 '군전'을 구분하여 사용하되, 고려시기 사료에서 '군인전'이 '군전'으로 쓰인 경우에는 바꾸지 않고 그대로 '군전'으로 사용하였다.

76) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 序.
"高麗田制 大抵倣唐制 括墾田數 分膏堉 自文武百官 至府兵閑人 莫不科受 又隨科給樵採地 謂之田柴科"

77) 고려의 足丁·半丁에 관해서는 李景植, 「高麗時期의 稅役運營과 足丁·半丁」, 『高麗時期 土地制度硏究 - 土地稅役體系와 農業生産』, 지식산업사, 2012a 참고.

78) 1족정 안에서 보승·정용을 出給하는 戶를 '軍丁을 내는 戶'라 하여 '軍戶' 또는 '丁戶'라 지칭하였다(위의 책, 335쪽). 자료 부족으로 정확히 알기는 어렵지만, 정호는 족정 내 본인 소유지에 대해 免租의 혜택을 누렸을 가능성이 있다. 또한, 정호는 군역을 수행하지 않는 나머지 白丁들에게 자신이 족정을 대표하여 군역을 치르는 대가로 물자나 노역을 요구할 수 있었을 것이다(김종수, 앞의 책, 2020, 274쪽). 이러한 족정 안에는 조세 징수책임자로서 養戶가 설정되어 각 토지 소유자인 白丁에게 세곡을 징수·수합하고 浦까지 輸納하였다(李景植, 앞의 책, 2012a, 211~212쪽).

79) 金塘澤, 「武臣政權時代의 軍制」, 軍史硏究室 編, 『高麗軍制史』, 육군본부, 1983, 260~261쪽 참고.

80) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭愍王 5年 6月.

를 통해 일반 병사는 물론 부병까지 토지를 받지 못했던 현실을 알 수 있다.

앞서 언급한 상서에서 조인옥은 “근래 탐욕스럽게 권력을 휘두르는 자가 莊處·田柴와 外役·군전을 모두 그 집 문으로 들이고 있다”고 지적하면서, 특히 부병의 군인전인 ‘府田’과 관련하여 다음과 같이 호소하였다.

> 府田이 없어지니 府兵 또한 없어졌습니다. 무뢰배들은 편안하게 자기 집에 앉아 征役의 괴로움도 알지 못한 채 그 선대가 사사로이 준 토지를 가지고 ‘祖業田’이라고 일컬으면서 1,000결, 100결에 이르기까지 먹고 있습니다. 국가의 토지라고 생각하지 않고 부모의 덕이라고 생각하여 나라에 보답하려는 마음은 전혀 없습니다.[82]

조인옥의 상서는 당시 토지제도의 문란을 전반적으로 비판하는 내용이었으나, 특히 위 단락에서는 군직과 군역을 전혀 수행하지 않는 무뢰배들이 군사들이 받아야 할 토지를 대대로 차지하고 정작 군사들은 아무런 보상도 받지 못하는 모순을 지적하고 있다. 이에 대해 조인옥은 “태조께서 어렵게 얻으신 땅을 가지고 군사를 부양하지 아니하고 도리어 무뢰배들을 돕는다”고 하면서, 이러한 모순이 군사와 말[馬]을 지치게 해 결국 군사력의 약화로 이어짐을 역설하였다. 같은 달 대사헌 조준도 군전을 비롯한 여러 토지가 일부 권세가에게 겸병되어 사사로이 전수되는 현실을 개탄하면서, 42도부의 갑사 10만여 명은 군직 수행에 필요한 의복과 식량·무기를 모두 군전에서 나오는 소출을 가지고 마련함을 강조하였다.[83]

조인옥과 조준의 우려는 이미 현실화하고 있었다. 給田의 붕괴는 곧 選軍의 붕괴였다. 고려 중앙군은 장군급을 제외하면 크게 장교급 부병과 일반 병사로 구성되었는데,[84] 양자의 토지가 모두 권세가에 겸병되어 군역을 수행할 경제적 기반이 없었던 것이다. 조인옥이 “府田이 없어지니 부병 또한 없어졌습니다”라

---

81) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭愍王 20年 12月.

82) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 禑王 14年 7月.
“府田亡 而府兵亦亡 無賴之徒 安坐其家 不知征役之苦 以其先世私授之田 謂之祖業 食至千百結 不以爲國家之田 而以爲父母之德 百無報國之心”
이하 조인옥의 상서 내용은 특별한 언급이 없는 한 같은 곳에서 인용함.

83) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 禑王 14年 7月.
이하 조준의 상서 내용은 특별한 언급이 없는 한 같은 곳에서 인용함.

84) 김종수, 앞의 책, 2020, 285쪽.

고 한 것이나, 조준이 “지금 兵과 田이 함께 없어졌습니다”라고 한 것은, 곧 選軍과 給田의 동반 붕괴를 일컬은 것이었다. 이러한 상황에서 外侵이 발생하면 정부는 ‘가르치지 않은 백성’을 갑자기 충군하였는데 이들은 본래 군인이 아니라 전투를 하기도 전에 무너져 버렸다. ‘가르치지 않은 백성’을 전쟁에 내보내는 것은 곧 그를 버리는 것으로 여겨졌으므로, 장기적으로는 역량 있는 子弟를 선발하고 훈련시켜 훌륭한 장수로 길러내는 選軍의 정상화가 요구되었다.[85]

그러나 왜구의 침략으로 한시가 다급한 상황에서 選軍을 정상화할 여유는 없었기에 정부는 우선 募軍에 응한 자에게 관직(첨설직)이나 재물을 내리는 방법을 택했다.[86] 자발적으로 모군에 응한 자를 포상하는 한편에서, 강제적인 징발도 자주 이루어졌다. 징발은 일반 민 대상으로도 실시하였지만,[87] 한량관을 대상으로 하는 경우도 있었다. 한량관은 ‘한량 상태의 관료’[88]로서, 국가가 징발하기 편리한 유휴인력이었기 때문이다. 공민왕 16년(1367) 2월 여러 도 한산관을 5군에 예속시킨 사례,[89] 동왕 18년(1369) 12월 각 司, 각 愛馬, 5部 한량품관을 5군에 예속시킨 사례[90] 등 수많은 사례를 통해 당시 전국의 한량관이 충군된 사실을 확인할 수 있다.

일시적 조처이기는 하나, 우왕 4년(1378) 12월 서북면의 사례에 따라 5도에 모두 軍翼을 설치하면서 각 도 한량관을 千戶, 百戶, 統主 등 군직으로 편성하였을 때에는 평상시 관품 체계가 전시의 군대 조직으로 그대로 옮겨가는 현상도 관찰할 수 있다.[91] 군익은 摠管府 아래 천호·백호 등이 있고 戶數에 따라 행정·군사 단위를 조직하여 계층적으로 지배하는 元의 지방제도에서 비롯했는데,[92]

---

85)『高麗史』卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭愍王 21年 10月.

86) 본고 2장 2절 참고.

87)『高麗史』卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭愍王 11年 8月 ; 恭愍王 12年 5月.

88) ‘한량’은 담당 직사나 역이 없는 상태를 말한다. 한영우는 여말선초의 ‘한량’을 ‘한량(A)=한량관=無職事官’과 ‘한량(B)=한량자제=無役 士族子弟’로 구분하였다(韓永愚, 앞의 논문, 1969, 619쪽).

89)『高麗史』卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭愍王 16年 2月.

90)『高麗史』卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭愍王 18年 12月.

91)『高麗史』卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 4年 12月.

92) 陸軍士官學校 韓國軍事硏究室, 『韓國軍制史 - 近世朝鮮前期 篇』, 육군본부, 1968,

공민왕 7년(1358)부터 서북면 지역에 萬戶府를 설치하고 각 만호부에서 관할하는 군사 조직을 翼이라고 하였다.[93] 우왕은 이러한 군익 조직을 5도 전체에 적용하면서, 봉익(2품)~4품, 5・6품, 參外官을 각각 천호, 백호, 통주로 삼고, 나머지 3~6품도 각 익에 분속하려 하였다.[94]

下三道에 대한 왜구 침략이 최고조에 이른 우왕대에는[95] 未入仕 閑良子弟[閑散子弟]에 대한 募軍・징발도 본격화되었다. '閑良[閑散]'은 '담당 職事나 役이 없는 상태'를 말하며[96] '子弟'는 '비교적 높은 신분이나 계층의 젊은이'를 가리키는 존칭이었으므로, '한량자제'는 '신분・계층은 비교적 높지만, 직역이 없는 젊은이' 정도로 정리할 수 있다. '良家子弟'도 한량자제와 비슷한 맥락에서 자주 언급되었는데,[97] '良家'란 노비는 물론 평민과도 종종 구별되는 계층이었으며[98] 명문가를 '良家'로 표현한 사례도 있었다.[99] 그러므로 '한량자제'는 '비교적 신분・계층이 높은 양가자제 가운데 한량 상태인 자'를 특별히 지칭하여 국가의 필

144~146쪽.

93)『高麗史』卷39, 世家39, 恭愍王 7年 6月 16日 癸未 ; 위의 책, 145쪽.

94)『高麗史』卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 4年 12月.

95)『高麗史』卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 3年 5月. "楊廣全羅慶尙三道 倭賊方熾"

96) 註88 참고.

97)『高麗史』卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 3年 2月 ; 禑王 3年 5月.

98)『高麗史』卷113, 列傳26, 諸臣, 安祐. "平民奴婢良家子孫將士自爲功 或有在於俘獲"

99)『高麗史』卷89, 列傳2, 后妃, 徽懿魯國大長公主. "王卽位九年 未有太子 願選良家女充後宮"
한영우는 양가자제를 ① 벼슬을 지낸 가문이 좋은 가정의 자제 즉 사족 자제, ② 벼슬을 거의 하지 못한 일반 양인 농민의 자제, ③ 일반 양인농민과 사족 자제를 합칭하는 경우 등 세 가지 의미로 상정하였다. 다만, 정도전이『朝鮮經國典』治典 補吏條에서 '士人'과 '양가자제'를 대칭되는 신분으로 구별하여 후자는 전자보다 격이 떨어지는 신분임을 암시한 것을 근거로, '양가자제'를 ②의 의미로 해석하는 것이 좀 더 타당하리라 추정하였다(한영우,『朝鮮前期社會經濟硏究』, 을유문화사, 1983, 330쪽의 註4).
그러나 '양가자제'가 평민과 구별되는 사례도 있으므로 반드시 ②로만 보기는 어려울 듯하다. 한영우가 인용한『朝鮮經國典』治典 補吏條에서는 고려시기 상급 서리는 '士人'으로, 하급 서리는 '良家子弟'로 충당되었다고 했는데,『經國大典』에서도 상급 서리는 四書五經을 試講하는 등(『經國大典』 吏典, 京衙前條 및 取才條) '士'의 역량을 요구받았다. 그러므로 '士人'과 '양가자제'의 구별은 상급 서리와 하급 서리의 자격 요건을 달리했다는 뜻으로도 볼 수 있다. '양가자제'의 구체적인 의미는 맥락에 따라 다르겠으나, 일단 '자제'라는 존칭이 결합된 이상 평민과 구별되는 존재도 상정해야 하리라 본다.

요에 따라 활용하려는 의지를 담은 호칭으로 생각된다.[100]

우왕대 정부는 한량자제나 양가자제를 군인으로 활용하여 왜구에 대항하고자 했다. 우왕 3년(1377) 2월에는 양가자제로 활쏘기와 말타기를 잘하는 자를 불러 모았고[101] 동년 5월에도 양가자제를 차출하였다.[102] 한량관과 달리 아직 관료도 아닌 한량자제가 군인으로 자주 활용된 것은[103] 한량자제가 유휴인력인 동시에 고급 병종인 기병을 구성할 수 있었기 때문으로 보인다. 이는 동왕 3년(1377) 6월의 아래 閑散軍 징발 기사에서 미루어 알 수 있는 바이다.

> 도평의사사에서 각 도에서 調發한 한산군을 사열하였다. 이에 앞서, 각 도 초군사 등이 閑散子弟를 뽑았는데, 경상도 600, 전라도 1,340, 양광도 700이었다. 말[馬]이 없는 자는 형벌을 두려워하여, 자식을 팔아 말로 바꾸고, 가산을 모두 팔고 또한 이미 김맨 밭까지도 팔아 馬匹을 구하기에 이르렀다. 비록 이름은 '閑散'이라고 하나, 실제로는 농민과 邊鎭의 戍卒이 절반을 차지하여, 이에 이르러 모두 풀어서 돌아가게 하였다.[104]

말[馬]이 없는 자들이 형벌을 피하고자 갖은 수단을 동원하여 마필을 마련해 왔다는 위 내용에서, 한산군 징발 당시 한산자제에게 말을 준비해 오도록 했음을 알 수 있다. 한량자제가 주요 징발 대상이 된 것은 말을 自備할 경제력이 있었기 때문이었다.[105] 말타기는 활쏘기와 함께 '射御'라고 통칭되는 등 무반의 기

---

100) 조선초에는 '한량'이 한량 상태를 나타내는 형용사가 아닌 '한량 상태인 자'를 가리키는 명사로 사용된 용례도 보이는데, 이에 관해서는 한영우, 『朝鮮時代 身分史硏究』, 집문당, 1997, 19~22쪽 참고.

101) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 3年 2月. "召募良家子弟善射御者"

102) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 3年 5月.

103) '한량관'은 '한량 상태인 관료', '한량자제'는 '한량 상태인 자제'를 의미하므로, '한량관'과 '한량자제'의 가장 큰 차이는 본인이 관료인지 아닌지에 있었다. 양자의 차이는 과전법에서 한량관이 거주지에 따라 과전이나 군전을 받은 반면, 한량자제는 그 어느 것의 給田 대상도 아니었던 점에서 분명하다.

104) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 3年 6月.
"都評議使閱各道所調閑散軍 先是 各道抄軍使等 抄閑散子弟 慶尙道六百 全羅道一千三百四十 楊廣道七百 無馬者畏刑 至有鬻子易馬 盡賣家産 又賣已耘之田 以求馬匹 雖名閑散 其實 農民及戍邊鎭者 居半 至是皆令放歸"

105) 조선초에도 말을 自備할 수 있는지 여부는 중앙군 갑사나 각 도 시위군·영진군 등 기

본 역량으로 여겨졌으며[106] 상당한 실력과 훈련이 요구되는 부문이기도 했다. 한량자제는 평상시 무예 실력에 따라 무반이 될 수 있는 인력으로 상정되었고,[107] 전시에도 기병이 되리라 기대되었다.[108] 우왕 2년(1376) 7월 대소품관 및 그 자제, 한산양반 중 '활쏘기와 말타기[弓馬]에 익숙한 자'를 대기시킨 것으로 보아,[109] 한량관에게도 기병의 역할이 기대된 듯하다.

'징발'이라는 단어 자체가 '선군'·'모군'과 달리 강제성을 담고 있지만, 우왕대에는 '징발'이 더욱 강압적으로 이루어지는 면이 있었다. 우왕 3년(1377) 5월에는 양가자제를 차출하고 여러 元帥의 從事, 각 司에서 휴가로 귀향한 자를 징발하여 경성에 오게 했는데, 이에 불응하는 자는 가산을 적몰하였다.[110] 동왕 14년(1388) 2월에도 여러 도의 양반·백성·鄕吏·驛吏를 籍에 올려 兵으로 삼아 평소 농사에 힘쓰다가 유사시 '징발'하게 했는데,[111] 양반을 군적에 올린 것 자체가 큰 불만을 불러왔을 것이다.[112] 한량자제 역시 한산군 징발 기사에서 "이름은 '한산'이라 하나, 실제로는 농민과 邊鎭의 戍卒이 절반을 차지했다"[113]고 한 데서 알 수 있듯, 징발에 협조적이지만은 않았다.

이러한 일련의 상황은 조선 건국 세력에게 군제 개혁상 두 가지 과제를 부여하였다. 하나는 고려말에 붕괴한 選軍給田의 대원칙을 회복하는 것(군인전의 복

병 병종의 중요한 입속 자격이었다(『太宗實錄』 卷25, 太宗 13年 3月 20日 己亥 ; 『世宗實錄』 卷44, 世宗 11年 5月 27日 壬申 ; 『世宗實錄』 卷87, 世宗 21年 12月 4日 戊寅).

106) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 顯宗 10年 9月 ; 文宗 4年 10月 ; 肅宗 元年 8月.

107) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭愍王 21年 10月.

108) 우왕 3년(1377) 7월 개성부에서는 射御의 能否를 따지지 않고 백성을 강제로 馬兵에 충당하는 현실을 비판하면서, 射御에 날랜 자를 마병으로 삼을 것을 건의하였다(『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 3年 7月).

109) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 2年 7月.

110) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 3年 5月.

111) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 14年 2月.
"籍諸道兩班百姓鄕驛吏爲兵 令無事力農 有事徵發"

112) 공양왕 3년(1391)경 '舊家世族' 또한 '하루아침에 이름이 군적에 속하여 몸에 役을 가한' 것에 대해 "구가세족이 이로부터 모두 賤役에 복무하게 되었다"며 정도전을 원망하였다(『高麗史』 卷119, 列傳32, 諸臣, 鄭道傳).

113) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 禑王 3年 6月.

구)이었고,[114] 또 하나는 품관층에게 군역을 부과하여 軍額을 늘리는 것(良人皆兵의 지향)이었다.[115] 군인전 복구의 기초는 우왕 14년(1388) 7월 조준 상서에서 우선 마련되었는데, 그 핵심은 사대부, 군인, 기타 국역 담당자가 아니면 토지를 주지 않는다는 것이었다.[116] 나라를 위해 직역과 군역, 기타 국역을 담당하는 자를 정당하게 대우해야 한다는 원칙은 과전법에도 적용되었다. 과전법에서 사대부는 과전을, 군인은 군전을, 국역 담당자는 위전을 받았고, 각자 역을 수행하는 데 필요한 경비도 그 안에서 충당하였다.

이 중 군인전과 관계된 것은 두 번째 군전이다. [사] 우왕 14년(1388) 7월 조준 상서, [아] 공양왕 즉위년(1389) 12월 조준 상서, [자] 공양왕 3년(1391) 5월 과전법의 내용 가운데 군전과 관련된 내용을 각각 발췌하면 다음과 같다.

> [사] 1. 구분전. … 현임 외에 전함관과 첨설관으로서 토지를 받은 자는 모두 5군에 소속시키고, 그 중 지방에 있는 자는 단지 군전만을 지급하여 充役한다.
> 1. 군전. 그 재예를 시험하여 20세에 받고 60세에 반납한다.[117]

> [아] 여러 도는 단지 군전만을 지급하여 군사들을 구휼하였으니, 곧 祖宗께서 군인을 선발하여 토지를 지급[選軍給田]하던 좋은 법입니다.[118]

> [자] 외방은 왕실의 울타리이므로 마땅히 군전을 두어 군사를 부양한다. 동서 양계는 예전처럼 군수에 충당한다. 6道의 한량관리는 자품의 고하를 막론하고 그 本田의 다소에 따라 각기 군전 10결 또는 5결을 지급한다.[119]

---

114) 고려말 군제 개혁과 관련하여, 李穡은 '選軍給田'의 원칙에 따른 군인전 분급 제도를 유지하되 田民辨正을 통해 탈점된 군인전을 본래의 田主에게 돌려주는 방식을 제안하였다(尹薰杓, 『麗末鮮初 軍制改革硏究』, 혜안, 2000, 97쪽). 반면, 조준은 家産化된 기존의 私田을 혁파하고 일정한 기준에 따라 군인에게 재분급함으로써 문제를 해결하려 했다(같은 책, 150쪽).

115) 閔賢九, 앞의 논문, 1983, 337~339쪽.

116) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 禑王 14年 7月.
"非士非軍 非執國役者 毋得授田"

117) 위와 같음. "口分田 … 前銜與添設受田者 皆屬五軍 其在外者 只給軍田充役 … 軍田 試其才藝 二十而受 六十而還"

118) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 卽位年 12月.
"諸道則止給軍田 以恤軍士 卽祖宗選軍給田之良法也"

119) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.

[사]에 따르면, 군전의 분급 대상은 '전함관과 첨설관 가운데 지방에 있는 자'로서, 그 분급 방식은 '그 재예를 시험하여 20세에 받고 60세에 반납'하는 것으로 되어 있다. 그런데 재예를 시험하여 선발한다는 '選軍' 규정과 20세부터 60세까지 받는다는 '給田' 규정은 고려의 부병에게 적용되던 것이다.[120] 이러한 점에서 [사]의 군전을 고려 부병의 군인전 계통으로 볼 수도 있지만, 부병이 무관으로서 '과전' 계통의 군인전을 받았음을 고려하면 지방 거주 한량관에게 '과전' 계통의 군인전을 주었다고 보기는 어렵다.[121] 따라서 두 규정은 '선군'급전 원칙의 회복이라는 차원에서, 군전 분급의 이상적 기준이 군사의 재예로 설정된 것으로 이해해야 할 것이다.[122]

이어 [아]와 [자]에서는 군전을 '군사를 구휼하고 부양하기 위한 토지'로 파악하여 선군급전의 전통과 연결시키고 있다. 이러한 성격은 두 가지 계통의 군인전, 다시 말해 (i) 부병이 받던 '과전' 계통의 군인전과 (ii) 일반 병사가 받던 '족정' 계통의 군인전에 모두 적용되는 내용이나, [자]에서는 부병의 군인전과 분명히 구별되는 지점이 보인다. 첫 번째는 토지의 분급이 資品과 무관하다는 점, 곧 科가 설정되지 않았다는 점이다. 두 번째는 本田의 다소에 따라 10결 또는 5결을 분급한다는 점인데, 10결 또는 5결이라는 구성은 부세 수취를 위한 田丁의 단위이자 1軍丁을 出給・選上하는 단위인 족정과 半丁을 연상하게 한다. 1족정인 17결은 전시과에서 최하위 제18과에 해당하는 閑人이 분급 받은 토지 액수

"外方 王室之藩 宜置軍田 以養軍士 東西兩界 依舊充軍需 六道閑良官吏 不論資品高下 隨其本田多少 各給軍田十結 或五結"

120) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 序.
"唯府兵 年滿二十始受 六十而還 有子孫親戚 則遞田丁"

121) [사]의 조준 상서는 [자] 과전법의 기초가 되었다고 여겨지는데, [자] 과전법에서 과전 분급 대상과 군전 분급 대상을 구분한 기준이 거주지(경성 거주 또는 외방 거주)였음을 고려하면, 외방 거주자에게 과전 계통의 군인전을 분급하는 것은 과전법의 원칙에서 크게 어긋나는 것이 된다.

122) 『龍飛御天歌』 8卷 72章에서는 군전 지급의 기준을 '本田의 多少'가 아닌 '才藝의 高下'라고 하였다("[太祖]三年 … 外方置軍田 不論資品 隨才高下 各給田或十結或五結 ; 아세아문화사 편, 『龍飛御天歌』, 아세아문화사, 1972, 816쪽). 奉足制를 채택한 세조대에도 "정군과 봉족의 才・不才가 顚倒된 者가 있다"는 말이 있어, 정군-봉족의 이상적 기준이 才・不才로 간주되었음을 알 수 있다(『世祖實錄』 卷46, 世祖 14年 6月 18日 丙午).

이기도 한데,[123] 이러한 관계를 정리하면 다음 <표 3-5>와 같다. 과전법이 문종대 전시과를 본떠 만들어진 만큼[124] 양자의 기본 구조는 비슷하였다.

<표 3-5> 고려와 조선의 科田・軍田 분급 대상 및 액수

		고려			조선	
과전	…	…			…	
	제6과	**中郎將[5품]**	전지 70결	시지 27결	密直副使~提學	97결
	…	…			…	
	제8과	**郎將[6품]**	전지 60결	시지 21결	判通禮門~諸寺判事	81결
	…	…			…	
	제11과	**別將[7품]**	전지 45결	시지 12결	門下舍人~諸寺副正	57결
	제12과	**散員[8품]**	전지 40결	시지 10결	六曹正郎~和寧判官	50결
	제13과	**校尉[9품]**	전지 35결	시지 8결	典醫寺丞~**中郎將**	43결
	제14과	**隊正[품외]**	전지 30결	시지 5결	六曹佐郎~**郎將**	35결
	제15과	馬軍	전지 25결	-	**東西班 7품**	25결
	제16과	役步軍	전지 22결	-	**東西班 8품**	20결
	제17과	監門軍	전지 20결	-	**東西班 9품**	15결
	제18과	閑人	전지 17결	-	權務・散職	10결
군인전(군전)		일반 군정 [保勝・精勇]	족정(17결)/반정		6도 한량관리 [侍衛軍]	10결/5결

*고려 전시과(왼쪽)에서는 편의상 무반・군인만 추출하였음. 대괄호 안의 내용은 필자가 추가한 것임.
전거 : (좌)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 田柴科, 文宗 30年 更定兩班田柴科.
(우)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.

과전법에서 6도 한량관리는 범주상 무반의 '과전'과 구분된 '군전'을 분급 받

123) 17결이라는 액수는 고려 국가가 양반과 군인・기인 등을 경제적으로 대우하기 위해 분급한 토지의 최소 액수였다(金光洙, 「高麗時代의 同正職」『歷史敎育』11・12, 1969a, 172쪽). 閑人은 아직 입사하지는 않았으나 '양반자제'라는 신분상 '양반 전시과'의 범주에서 전지 17결(제18과)을 받았고, 대신 유사시 자주 징발되었다. 국가 입장에서는 이미 한인에게 군인전과 같은 액수의 '閑人田'을 지급하고 있었기에, 유사시에도 따로 군인전을 지급하지 않고 충군할 수 있었다(文喆永, 「高麗時代의 閑人과 閑人田」『韓國史論』18, 1988, 134~135쪽). 과전법에서는 제18과에 한인 대신 權務・散職이 위치하는데, 이는 관인신분층으로서 한인이 해체되고 그 범주 속의 구체적 因子인 산직(有官守散職)이 표출되어 간다는 설명과 관련이 있는 듯하다(文喆永, 같은 논문, 153쪽).

124)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.
"三年五月 都評議使司上書 請定給科田法 從之 依文宗所定 京畿州郡 置左右道 自一品 至九品散職 分爲十八科"

음으로써 '사대부'가 아닌 '군인'의 위상을 부여받았다. 군전의 분급 형태(10결 또는 5결)가 고려 군정이 군인전을 분급 받던 형태(족정・반정)와 유사하다는 점도 이 점을 뒷받침한다. 이러한 급전 방식의 유사성을 바탕으로 추론할 때, 과전법에서 군전의 지급 기준이 되는 本田은 본인 소유지이며, 그 소유지를 포함한 10결 또는 5결에서 나오는 田賦를 갖고 군역 수행 경비를 감당하게 한 것으로 볼 수 있다. 군전의 구체적인 분급 방식은 자료 부족으로 알기 어렵다. 다만, '족정'식 운영을 가정할 때, 본인 소유지가 5결 이하이면 군전 5결을 주고, 소유지가 5결 초과이면 군전 10결을 준 것으로 추측된다.[125]

10결을 족정으로 본다면 5결은 반정이 되는데, 반정은 족정에 부과되는 稅役보다 적은 세역을 부과받으면서 족정을 보완하는 위치에 있었으므로[126] 군전 10결・5결의 수급자 역시 과전법 당시에는 각기 부담하는 군역의 정도가 다르게 설정되었을 것이다. 그러나 양인개병의 지향 속에 軍額=군역 부담자가 늘어나고 군역이 균일화됨에 따라 '군전 지급식'은 현실에 맞지 않게 되었을 것이다. 사실 조선 건국 세력이 해결하려 한 두 과제—양인개병의 지향과 선군급전의 회복—는 동시에 실현되기 어려운 것이었다. 군역을 부담하는 양인 전원에게 군전을 주기란 불가능했기 때문이다. 군전은 조선 국초에 잠시 奉足 제도와 병행되다가 봉족 제도가 정착하면서 곧 폐지되었을 것이다.

조선 국초 군전의 유명무실화는 군전이 제대로 분급되지 않고 있다는 여러 기록에서도 알 수 있다. 앞서 살펴본 태종 6년(1406) 5월 의정부의 장계에서 의정부는 수전품관의 시위 태만을 비판하면서 "외방의 시위군과 기선군은 1畝의 전지도 받지 못했는데도 오히려 또한 여러 해 동안 종군한다"[127]고 하였고, 동왕 9년(1409)

---

125) 고려시기 일반 軍丁은 본인 소유지를 '포함하여' 1足丁 혹은 半丁에서 생산되는 田賦를 가지고 군역에 필요한 비용을 감당하였다. 따라서 족정・반정식 운영을 가정한다면 本田[소유지] 액수와 軍田의 액수가 비례하는 것으로 추론할 수 있다. 반면, 조선시기에 일반화되는 봉족식 운영을 가정한다면 本田[소유지] 액수와 軍田의 액수가 반비례하는 것으로 추론할 수 있다. 봉족제는 군역을 수행할 만큼 경제력이 넉넉하지 않은 자를 보조하기 위한 제도였기에, 소유지가 적을수록 많은 봉족을 받을 수 있었다. 그러나 군전 지급 방식을 정확히 보여주는 자료는 없기에 두 가지 모두 현재로서는 가정에 불과하다.

126) 李景植, 『韓國中世土地制度史 - 高麗』, 서울대학교출판문화원, 2011, 72쪽.

127) 『太宗實錄』 卷11, 太宗 6年 5月 3日 壬辰.

7월에는 廣興倉使 柳蒙 등이 “군전 절수자는 모두 늙어 쓸모가 없고 종군하는 자는 모두 전지를 받지 못한다”며 “각 道의 군전을 모두 軍資에 속하게 하고 그 田租를 公收하여 水軍에게 주자”고 청함으로써 사실상 군전 혁파를 주장하였다.[128] 군전이 조선 건국 후 불과 20년도 되지 않아 혁파될 위기에 놓인 것이다.

장기적으로 볼 때, 과전법상의 군전 조항은 ‘군인전’을 중심으로 한 고려의 군제가 ‘봉족’을 중심으로 한 조선의 군제로 이행하는 과정에서 나타난 과도기적인 형태였다. 그러나 조선 건국 직전의 상황에서 군전은 잠시나마 설치될 필요가 있는 지목이었다. 군전의 필요성은 군전 분급 대상인 ‘6도 한량관리’의 성격을 통해 추측해 볼 수 있다. [자]에서 군전 분급 대상으로 규정된 ‘6도 한량관리’는 [사]에서 ‘전함관과 첨설관 중 지방에 있는 자’로 표현되었다. [사]와 [자]가 거의 동일한 내용을 다루고 있으므로 ‘한량관리’를 ‘전함관과 첨설관’으로 치환해 볼 수 있는데, 전함관과 첨설관에 대한 조선 건국 세력의 대책은 달랐다. 전함관에게는 과전을 분급하여 상경종사를 유도하였지만, 實職을 역임하지 않은 첨설관은 설령 상경하여도 과전을 주지 않았다.[129]

결국 조선 건국 직전 외방 잔류를 선택한 한량관은, 實職을 역임한 적이 전혀 없는 향리 출신의 첨설관이었을 가능성이 높다.[130] 이들은 대개 고려말 정부 차원의 모군에 응하거나 무장 휘하의 사병으로서 전투에 참여하고 그 대가로 첨설직을 얻었을 것이다. 이처럼 첨설관 다수가 무인적 성격을 가졌던 까닭에, 공양

---

128) 『太宗實錄』 卷18, 太宗 9年 7月 19日 己丑.

129) 본고 3장 1절 참고.

130) 당시 지방 잔류를 선택한 한량관 전원이 實職 경험이 전혀 없는 첨설관이었다고 단정할 수는 없다. 한 사람이 實職 경험이 있는 ‘전함관’인 동시에 첨설직을 얻은 ‘첨설관’인 경우도 있었으며(註21 참고), 첨설직을 받은 적이 없는 순수 전함관으로서 지방에 잔류한 자도 있었을 것이다.

당시 지방의 전함관은 개인의 가치관이나 이해관계, 기회비용 등에 따라 상경 여부를 결정했을 것이다. 冶隱 吉再(1353~1419)처럼 고려 신하로서 ‘不事二君’의 가치를 추구하여 상경하지 않은 자도 있었을 것이며(『定宗實錄』 卷5, 定宗 2年 7月 2日 乙丑), 그저 연고와 경제 기반이 있는 고향에 머무르기를 원한 자들도 있었을 것이다. 품계가 낮아 과전 액수가 적은 품관에게는 물가가 비싼 경성에서 종사하는 것이 오히려 부담이었을 수 있다. 성종대에도 현량한 선비로 천거된 前 都事 黃玎이 家計가 零丁하여 경성에서 종사할 수 없다며 퇴거한 일이 있었다(『成宗實錄』 卷244, 成宗 21年 9月 24日 癸酉).

왕은 간관의 거듭된 요청에도 불구하고 첨설관들의 '원망'과 소요를 우려하여 첨설직을 함부로 혁파하지 못했다.[131] 이러한 상황은 조선 건국 직전에도 마찬가지였다. 기본적으로 무장이 가능한 세력이면서 특히 기병이라는 고급 병종을 구성할 능력이 있었던 첨설관 중 다수가 지방에 할거한다면, 새롭게 탄생할 왕실·국가에 실질적인 위협이 될 수 있었다.

과전법상 군전은 이들 외방 첨설관을 회유·포섭하기 위한 대책으로 마련된 듯하다. 군전이 기본적으로 선군급전의 회복(군인전의 복구) 차원에서 기획된 항목이었던 만큼, 전시과 체제의 군인전과 과전법 체제의 군전은 기본 구조상 특별히 다른 점이 없었다. <표 3-5>에서 보이듯이 중앙의 무반 및 전업 군인은 科에 따라 '과전(收租地)'을 받고, 외방에서 번상하는 군인은 '족정·반정식 免租地 및 수조지'를 받는 이원적 구조였다. 고려시기 선군급전의 대원칙하에서, 사회경제적으로나 신체적으로 우월한 조건을 갖춘 보승·정용에게 군전을 주어 여타 1·2·3품군에 비해 우대하였듯,[132] 과전법에서도 외방 한량관(첨설관)에게 군전을 지급하여 일반 민에 비해 우대함을 보인 것이다.

이처럼 재외 품관은 과전법상 재경 품관에 비하여서는 낮은 위상을 부여받았지만, 국가로부터 군전을 받는다는 점에서 일반 민과 뚜렷이 구별되는 위상을 지니게 되었다. 재외 품관의 담당 군역 역시 일반 민의 군역과 구별되었다. 재외 품관의 군역에 관해서는 우왕 14년(1388) 7월 조준의 상서에 "'전함관과 첨설관으로서 … 지방에 있는 자'는 단지 군전만 지급하여 充役시킬 것"[133] 정도로 언급될 뿐 구체적인 자료가 없는데, 조선 건국 이후 작성된 片片의 자료를 통해 재외 품관의 담당 군역을 추론할 수 있다. 정도전은 태조 3년(1394) 국왕에게 바친 『朝鮮經國典』에서 의흥삼군부가 통솔하는 중앙군·지방군 체제를 다음과 같이 기술하였다.

> [차] 우리나라에서는 ⓐ 당의 부병제도를 가감하여 10衛를 설치하고 1위마다 5領을 소속시켰으며, 상장군에서 장군, 중랑장에서 尉·正에 이르기까지 의흥삼군부에서

131) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 添設職, 恭讓王 2年 正月.

132) 鄭景鉉, 앞의 논문, 1993, 45~47쪽.

133) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 禑王 14年 7月.

통솔케 하였다. … ⓑ 道마다 절제사를 두고 그 州・郡 병사를 番上宿衛시킨 것 또한 중앙과 지방이 서로 견제하도록 하는 뜻에서이며, 그들을 의흥삼군부의 鎭撫所에 소속시킨 것은 중앙이 지방을 統御하고자 하는 뜻에서이다.[134]

[카] 우리나라에는 ⓐ 중앙에 부병이 있고 ⓑ 州・郡에서 番上宿衛하는 병사들이 있으며 ⓒ 지방에는 陸守兵과 騎船兵이 있으니, 그 제도는 모두 상고할 만하다.[135]

[차]와 [카]에서 정도전은 태조 초반의 군사 조직을 크게 세 종류로 파악하고 있다. 첫 번째는 중앙의 부병인 10위, 두 번째는 각 도 州・郡에서 번상하는 숙위병, 세 번째는 지방에 머무르는 陸守兵과 騎船兵이다. 이 중 외방 거주자의 담당 군역은 두 번째와 세 번째이며, 특히 두 번째 번상 숙위병이 그 계통상 재외 품관의 군역으로 추측된다. [차]에서 숙위병을 지휘한 절제사는, 고려말 都巡問使・元帥를 개칭한 都節制使・절제사가 아니라[136] 경성의 종친・大臣으로서 각 도 병력을 分領한 '在京 절제사'로 보인다.[137] 재경 절제사는 왕명에 따라 각 도 군적을 바치기도 했지만,[138] 州府郡縣에 통첩하여 陸守軍과 기선군, 供役者를 赴京시키는 등 직접 병사를 동원할 위험도 있었다.[139]

재경 절제사가 지휘한 도 단위 병력은 '○○도 시위군' 혹은 '侍衛牌'로 지칭되었다. 종친・대신에게 각 도 병력을 임의로 분배한 형태였기에, 재경 절제사와

---

134) 『朝鮮經國典』 上, 治典, 軍官.
"國家損益唐府兵之法 立十衛 每一衛率五領 自上將軍以下至將軍 自中郎將以下至尉正 統之義興三軍府 … 每道置節制使 其州郡之兵番上宿衛 亦內外相制之義 而屬之義興三軍府鎭撫所者以內御外之義也"

135) 『朝鮮經國典』 下, 政典, 軍制.
"國家內則有府兵 有州郡番上宿衛之兵 外則有陸守之兵 有騎船之兵 其制皆可考也"

136) 『高麗史』 卷77, 志31, 百官2, 外職, 節制使.

137) 『太祖實錄』 卷1, 太祖 元年 7月 18日 丁酉. "命宗親及大臣 分領諸道兵"
재경 절제사의 존재는 지방의 군령체계가 아직 완전히 통일되지 않았음을 의미한다. 사병 혁파로 재경 절제사의 권한이 크게 제한되기 전까지, 각 도에 파견된 도절제사와 절제사의 권한은 매우 한정적이었다(오종록, 『여말선초 지방군제 연구』, 국학자료원, 2014, 110쪽 및 139~141쪽).

138) 『太祖實錄』 卷3, 太祖 2年 5月 26日 庚午.

139) 『太祖實錄』 卷2, 太祖 元年 9月 21日 己亥.

시위군의 결합은 고려말 원수의 사병 집단만큼 강하지 않았을 것이다. 다만, 재경 절제사의 최측근은 侍衛軍官을 담당하여 경성에 머물거나 시위군을 이끌고 상경하여 私邸를 지켰다.[140] 시위군은 번상차 경성을 오가면서 도로 주변 州·郡에 폐를 끼치는 경우가 있었고,[141] 법을 어기는 일도 있었지만 국왕조차 "시위군은 죄가 있더라도 함부로 가둘 수 없다"고 할 정도로 시위군을 비호하였다.[142] 태조 초까지는 왜구 침략이 이어지고 있는 데다 아직 정국도 불안정하여, 여러 절제사와 휘하 군관, 시위군의 지원이 필요하였다.[143]

그러나 왜구 침략이 점차 진정됨에 따라, 정도전을 중심으로 재경 절제사를 포함한 여러 절제사를 통제하려는 시도가 나타나기 시작했다. [차]에서 언급한 것처럼 궁극적으로 시위군을 포함한 중앙군·지방군 전체를 의흥삼군부에서 통제하겠다는 의도였다. 태조 2년(1393) 10월 여러 절제사가 거느린 군관의 직함을 고쳐 내린 데 이어,[144] 이듬해 2월에는 판의흥삼군부사 정도전이 군제 개혁안을 올리면서 각 도 州·郡 병사는 兵馬使 이하가 관장하게 하고 종친·재상으로 임명된 재경 절제사는 병마사의 근태만을 규찰하도록 하여 治安을 유지할 것을 건의하였다.[145] 재경 절제사가 각 도 시위군을 관할하도록 하되, 그 병력을 직접 관장하지는 못하도록 한 것이었다.[146]

재경 절제사의 세력을 통제하려는 정도전의 노력은, 태조 5년(1396) 무렵 본격화된 『陣圖』에 따른 陣法 훈련에서 정점에 올랐다. 정도전은 동왕 2년(1393)부터 "여러 절제사가 거느린 군사 중 武略이 있는 자를 뽑아 『진도』를 가르칠 것"을 요청하였고,[147] 국왕도 이에 적극 호응하였다.[148] 그러다 동왕 5년(1396)

---

140) 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 8月 7日 庚戌 ; 『定宗實錄』 卷4, 定宗 2年 4月 6日 辛丑.

141) 『太祖實錄』 卷4, 太祖 2年 11月 28日 己巳.

142) 『太祖實錄』 卷3, 太祖 2年 3月 5日 庚戌.
고려말 이성계도 '휘하 군관'을 거느리고 있었으며, 자신을 시위한 공을 인정하여 건국 이후 그들을 승진시켰다(『太祖實錄』 卷2, 太祖 元年 10月 6日 甲寅).

143) 『太祖實錄』 卷3, 太祖 2年 3月 18日 癸亥.

144) 『太祖實錄』 卷4, 太祖 2年 10月 17日 己丑.

145) 『太祖實錄』 卷5, 太祖 3年 2月 29日 己亥.

146) 鄭杜熙, 「三峰集에 나타난 鄭道傳의 兵制改革案의 性格」 『震檀學報』50, 1980, 146쪽.

147) 『太祖實錄』 卷4, 太祖 2年 11月 9日 庚戌.

明과 表箋 문제가 불거지고 정도전이 요동 정벌을 계획하면서, 각 道와 鎭에 訓導官을 파견하는 등 『진도』 훈련이 강화되었다.[149] 동왕 7년(1398)부터는 『진도』 강습을 게을리한 훈도관을 매질하여 경중 시위군관으로 『진도』를 모르는 자가 없다고 했고,[150] 동년 8월에는 사헌부에서 『진도』를 익히지 않았다며 三軍 절제사 이하 292인을 탄핵하기에 이르렀다.[151]

며칠 후 국왕은 『진도』를 익히지 않은 절제사 가운데 신분상 죄를 직접 물을 수 없는 종친과 공신을 열거하고 대신 그 휘하에게 笞刑을 가하도록 했다.[152] 이러한 조처는 절제사들을 직접 처벌하지 않았을 뿐 그 세력을 통제하려는 시도의 연장선에 있었으며, 정도전과 남은은 정국의 안정을 들어 여러 절제사를 혁파하자고 주청하고 있었다.[153] 제1차 왕자의 난으로 양자가 제거되고 정안군 芳遠이 득세하는 등 정국이 바뀐 후에도 사병 혁파의 흐름은 계속되었다. 정종 원년(1399) 11월, 사헌부에서 '군사를 輿尸하면 흉하다'고 한 『周易』의 구절을 인용하여 종친과 공신 외에는 掌兵을 허락하지 말 것을 청한 데 이어,[154] 이듬해 4월 권근 등의 상소에 따라 마침내 사병이 혁파되었다.[155]

해당 상소에서는 "외방 각 도 軍馬를 여러 절제사에 분속시켜 혹 시위를 칭하고 혹 別牌와 私伴儻을 칭하여 번거롭게 번상하고 소란스럽게 징발하니 그 폐가 심히 많으며, 陪從하는 무리가 많고 田獵이 잦아 그 수고로움 또한 극심하다"고 하였다. 특히, "혹 시위를 칭하고 혹 별패와 사반당을 칭한다"는 구절에서, 절제사 휘하 시위군 안에 절제사 개인에 대한 예속성이 강한 '사'반당이 존재했을 가능성을 추측할 수 있다. 사병 혁파 상소를 올린 자들은 절제사 휘하의 번상시위

148) 『太祖實錄』 卷5, 太祖 3年 3月 11日 庚戌.
149) 『太祖實錄』 卷12, 太祖 6年 8月 9日 戊子.
150) 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 閏5月 29日 甲辰 ; 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7月 25日 戊戌 ; 『太祖實錄』 卷14, 太祖 8月 7日 庚戌.
151) 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 8月 4日 丁未.
152) 『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 8月 9日 壬子.
153) 『太祖實錄』 卷13, 太祖 7年 3月 20日 丁卯.
154) 『定宗實錄』 卷2, 定宗 元年 11月 1日 丁卯.
程子에 따르면 '輿尸'는 '衆主', 즉 '여럿이 주관함'이다.
155) 『定宗實錄』 卷4, 定宗 2年 4月 6日 辛丑.

에 대해 “사람은 굶주리고 말은 지쳤으며, 눈비를 마구 맞으며 私門에 직숙한다”고 비판하면서, 兩殿의 숙위를 제외하고는 私門에 숙직하거나 私伴이 무기를 가지고 根隨하는 것을 금단할 것을 청하였다.[156]

정종 2년(1400)의 사병 혁파로 절제사 휘하 군관은 모두 삼군부에 소속되었다.[157] 그러나 절제사 관할 하에는 휘하군관에 비해 예속성이 약한 한량관도 존재하고 있었다. 절제사 관할 한량관의 존재는 태조 3년(1394) 1월 국왕이 “여러 절제사가 거느린 군관과 ‘한량인’으로서 토지를 받은 자 중 외방에 머물러 왕실을 시위하지 않는 자”를 처벌하도록 한 것에서 짐작된다.[158] 자료에서는 ‘한량관’이 아닌 ‘한량인’으로 표현되었지만, 이들이 토지를 받고 시위 의무를 부과받았다는 점에서 관료 신분이었음을 알 수 있다. 한량관은 거주지에 따라 절제사가 관할하는 각 도 시위군에 속했을 뿐[159] 절제사 개인에 대한 예속성은 강하지 않았기에 사병 혁파 후에도 시위군에 남아 있었을 것이다.

조선 국초에 지방군은 앞의 [카]에서 확인하였듯 시위군과 기선군으로 대별되었다. 태조 원년(1392) 9월 도평의사사에서 “시위군과 기선군 군사는 상하 윤번으로 할 것”을 건의한 사례,[160] 동왕 3년(1394) 8월 諫官 全伯英 등이 “[고려 말에는] 한 집에서 시위군이나 船軍으로 장정이 있는 대로 모두 군사가 되었다”고 비판한 사례[161] 등에서 시위군과 기선군이 나란히 언급됨을 알 수 있다. 시위군은 말을 타고 도성을 왕래하는 기병이었던 만큼[162] 말을 自備할 수 있는 품관이나 그에 버금가는 경제력을 갖춘 자로 배정되었을 것이고,[163] 과전법상

156) 위와 같음. 조선전기 반당에 관해서는, 韓嬉淑,「朝鮮初期의 伴倘」『歷史學報』112, 1986 ; 禹熙女,「朝鮮前期의 伴倘制와 假伴倘 問題」, 서울대학교 석사학위논문, 1998 참고.

157)『太宗實錄』卷1, 太宗 元年 3月 28日 丁亥.

158)『太祖實錄』卷5, 太祖 3年 正月 25日 乙丑.

159)『文宗實錄』에서는 “舊制에 3품 이하로서 鄕에 거주하는 자는 모두 시위패에 소속시켜 윤차로 숙위하게 하였다”고 언급하였다(『文宗實錄』卷12, 文宗 2年 3月 4日 丁酉).

160)『太祖實錄』卷2, 太祖 元年 9月 24日 壬寅.

161)『太祖實錄』卷6, 太祖 3年 8月 2日 己巳.

162)『世宗實錄』卷87, 世宗 21年 12月 4日 戊寅. “各道侍衛牌營鎭屬 … 不得備馬者 移定船軍”

163) 태조 6년(1397) 각 도 병사의 봉족을 정할 때 품관 마병은 1員당 봉족 4명, 무직 마병은 1명당 봉족 3명, 보병은 1명당 봉족 2명으로 정하였는데(『太祖實錄』卷11, 太祖 6年 2月 11日 甲午), 이를 통해 마병 중에도 품관인 자와 무직인 자가 있었음을 알 수 있다.

군전 분급 대상인 '6도 한량관리'의 담당 군역 역시 원칙적으로는 시위군으로 상정되었을 가능성이 높다.

기선군은 시위군과 함께 지방군을 구성하였지만, 비교적 고된 군역이었던 만큼 군관이 아니면 한량관을 배정하지 않았을 것이고[164] 군전 분급도 상정하지 않았을 것이다. 과전법을 반포한 공양왕 3년(1391)에도 바닷가에 거주하는 인민은 3丁을 1戶로 삼아 수군으로 정하고 토지의 조세를 걷지 않음으로써 수군의 처자를 부양하게 하였다.[165] 조선 태조 역시 즉위 교서에서 기선군을 가엾게 여기며, 기선군이 소재한 관사로 하여금 부역을 감면해 주도록 하고 助戶를 추가로 정하여 윤번으로 배를 갈아타도록 하며, 생선과 소금의 이익을 취할 수 있도록 하였다.[166] 이를 통해, 기선군이 시위군과 달리 苦役으로 간주되었으며, 군역의 대가로 토지 분급이 상정되지 않았음을 알 수 있다.

『世宗實錄』 地理志에 따르면, 각 도에서 시위군과 기선군은 내륙과 연해 구분 없이 고을마다 적당한 인원이 배정되었다.[167] 외방의 군적은 해당 고을의 殘盛함에 따라, 평균하여 액수를 정함으로써 국역에 이바지하는 것이 常法으로 여겨졌기 때문이다.[168] 중앙에서 각 도에 군액을 배정하면 도에서 다시 각 고을에 군액을 배정하였으므로[169] 내륙과 연해 고을 구분 없이 시위군과 기선군이 배정되었다. 간혹 "연해에 거주하는 자는 '職의 유무를 막론하고' 모두 선군에 소속시키고, 육지에 거주하는 자는 오직 시위군에만 속하게 하자"는 주장이 제기

---

164) 태조 4년(1395) 11월 도평의사사에서 王旨를 받들어 각 도에 移牒하기를 "6품 이상 나이 70세 이하 한량관으로 향교 훈도 및 騎船軍官을 제외하고는 하나같이 訪問하고 具錄하여 아뢰도록"(『太祖實錄』 卷8, 太祖 4年 11月 11日 辛未) 했는데, 이로부터 한량관 중 기선군관이 있었음을 알 수 있다. 기선군 관직에는 萬戶(3품 이상)·千戶(4품 이상)·百戶(6품 이상) 등이 있었다(『太祖實錄』 卷14, 太祖 7年 閏5月 16日 辛卯). 조선초 船軍 조직의 정비에 관해서는 尹薰杓, 앞의 책, 2000, 3장 3절 참고.

165) 『高麗史』 卷83, 志37, 兵3, 船軍, 恭讓王 3年 月 未詳.

166) 『太祖實錄』 卷1, 太祖 元年 7月 28日 丁未.

167) 『世宗實錄』 地理志 소재 각 고을의 군액은 閔賢九, 앞의 책, 1983, 194~210쪽의 <표> 참고.

168) 『世宗實錄』 卷20, 世宗 5年 5月 28日 丁未.

169) 金錫亨, 앞의 논문, 1941, 202쪽 ; 李樹健, 「朝鮮初期 戶口硏究」 『嶺南大學校 論文集』5, 1971, 116쪽.

되기도 했지만,[170] 이는 오히려 당시 시위군과 기선군의 배정이 '職의 유무'에 따라 이루어지고 있었음을 반증한다. 관직을 가진 '有職者'는 배려의 차원에서 기선군에 배정하지 않았던 것이다.

그러나 태종 초(사병 혁파 이후) 중앙의 정치적·군사적 상황이 안정을 찾아가면서 전체 군액에서 번상병인 시위군의 비중은 떨어져갔고, 번상 역시 자주 정지되었다.[171] 반면, 태조 말에 신설된 營鎭軍(營屬軍+鎭屬軍)의 중요성은 커지고 있었다. 태종 13년(1413)에는 각 도 시위군을 진속군에 합하여 輪次로 번상하게 했다가,[172] 2년 후인 동왕 15년(1415) "각 도 시위군은 당번이면 상경하고 하번이면 赴鎭하니 두 가지 군역은 실로 어렵다"[173]는 진언에 따라 양자를 분리하였다. 비록 금방 원상 복구되었지만 시위군과 진속군을 윤차로 번상하게 한 이 조치는, 당시 시위군 감액 및 진속군 증액 추세와 더불어[174] 시위군 구성원이 장차 진속군에 흡수될 것임을 예견하는 것이었고, 이는 곧 시위군을 구성하는 재외 품관의 위상 변화로 이어지고 있었다.

그나마 영진군은 시위군과 같이 기병으로 구성된 비교적 고급의 병종이었지만,[175] 각 도의 사정에 따라 시위군 일부를 그대로 기선군에 충당하면서 예기치 못한 문제가 발생하기도 했다. 일례로 태종 13년(1413) 9월 충청도 도관찰사 이안우는 당시 충청도 연해 시위군 1,377명을 기선군에 충당한 조처에 대해 다음과 같이 호소하였다.

> 선군은 비단 활쏘기와 말타기[射御] 능력만을 취하는 것이 아니라, 陸物의 諸緣과 營田·煮鹽의 역을 하지 않는 바가 없습니다. 이제 기선군에 충당된 시위군 안에는 일찍이 顯職을 지낸 자 및 兩府의 자손이 모두 속해 있어 단지 그 역을 감당하지 못할 뿐 아니라 本朝의 尊卑에 차등이 있음에도 門蔭을 承襲하는 법에 유감이 없지 않습니다.[176]

170)『太宗實錄』卷8, 太宗 4年 9月 19日 丁巳.
171)『太宗實錄』卷3, 太宗 2年 2月 18日 辛未.
172)『太宗實錄』卷25, 太宗 13年 3月 3日 壬午.
173)『太宗實錄』卷29, 太宗 15年 6月 25日 庚寅.
174) 시위군액의 변천에 관해서는 閔賢九, 앞의 책, 1983, 238쪽의 <표> 참고.
175)『世宗實錄』卷87, 世宗 21年 12月 4日 戊寅.

위에서 '일찍이 顯職을 지낸 자 및 兩府의 자손'을 보다 일반적인 용어로 표현한다면 '有蔭子弟'라고 할 것이다.[177] 시위군역은 기본적으로 재외 품관에게 부과된 역이지만, 품관이 나이가 많고 病狀이 현저한 경우 품관 자제를 代立시키는 경우도 있었다.[178] 이처럼 유음자제가 포함된 시위군의 일부를 그대로 떼어 기선군에 충원하니 유음자제가 고역을 담당하게 되어 문음을 물려받는 법에 유감이 있다는 것이 도관찰사의 요지였다. 그동안 재외 품관은 관직을 가졌다는 이유로 지방군 중 비교적 고급 병종에 해당하는 시위군에 충원되는 배려를 받고 있었지만, 시위군의 정치적·군사적 중요성이 떨어짐에 따라 집단적으로 영진군, 심지어 기선군에 충원되며 위상 저하를 경험하고 있었다.

이처럼 외방의 여러 군역이 균일화되고 시위군의 위상이 하락하는 현상과 맞물려, 재외 품관의 군역 기피 문제가 대두하였다. 세종 21년(1439) 11월 慶尙道 左道 都節制使 李澄玉은 備邊策의 일부로 다음과 같이 한량관의 군역 기피 문제를 지적하였다.

> 이전에는 모두 3품 이상인 자를 시위군 摠牌로 삼았고, 군졸 역시 모두 관직이 있었으며 관직이 없더라도 모두 양가자제로서 자산이 饒富한 자를 擇定했기에 器械가 엄정했습니다. 지금은 재산이 조금이라도 많고 관직이 있는 자라면 모두 수령에게 아첨하니 수령이 다른 역에 정해주고, 다른 가난한 자는 곧 시위패에 정해지므로 군사가 날로 잔열해집니다. 청컨대, 각 고을 인민으로서 田民이 있거나 재간이 있거나 관직이 있는 자를 선택하여 시위군으로 삼고, 그 다음은 영속군으로 삼으면 군액이 날로 증가하고 병졸 또한 强壯해질 것입니다.[179]

---

176) 『太宗實錄』 卷26, 太宗 13年 9月 1日 丁丑.
"船軍則非但取射御之能 陸物諸緣營田煮鹽之役 靡所不爲 今者充騎侍衛軍內 曾經顯職者及兩府子孫 皆屬焉 不唯不勝其役 本朝尊卑有等 於承襲門蔭之法 不無憾焉"

177) 태종대 편찬된 『經濟續六典』 門蔭條에 따르면, 당시 문음의 대상 범위는 ⓐ 공신 및 2품 이상인 자의 아들·손자·사위·아우·조카와 ⓑ 京官으로서 實行[實職] 3품인 자, 外官으로서 3품 수령인 자의 아들과 손자, 일찍이 臺諫·政曹를 지낸 자의 아들로서 나이 20세 이상인 자였다(『成宗實錄』 卷4, 成宗 元年 3月 4日 癸未). 『經國大典』에서는 ⓐ 공신 및 2품 이상인 자의 아들·손자·사위·아우·조카[原從功臣은 아들·손자], ⓑ 實職 3품인 자의 아들·손자, 吏·兵曹, 都摠府·司憲府·司諫院·弘文館·部將·宣傳官를 역임한 자의 아들·손자로서 나이 20세 이상인 자로 정리되었다(『經國大典』 吏典, 取才, 蔭子弟條).

178) 『太宗實錄』 卷13, 太宗 7年 4月 7日 辛卯.

전에는 각 도 시위군이 한량관이나 양가자제로 구성되었는데, 지금은 그러한 자들이 시위군역을 피하여 여타 가난한 자로 시위군을 채우니 군사력이 떨어진다는 지적이다. 양가자제의 경우, "각 도에 산재하는 官民의 아들·사위·아우·조카가 시위군·기선군에 정속되면 朝士가 될 수 없으니, 영구히 庶人이 되는 자가 더욱 많아질 것"[180]이라는 우려와 관련하여 군역을 피한 것으로 보인다. 이징옥은 이러한 문제를 해결하기 위해 '田民이 있거나, 재간이 있거나, 관직이 있는 자'를 시위군·영속군으로 삼자고 하는데, 이 중 '관직이 있는 자' 즉 품관은 고려말부터 정부가 선호한 募軍·징발 대상이었으며 '재간이 있는 자' 역시 選軍의 이상적 기준이었음을 살펴본 바 있다.[181]

'田民이 있는 자'라는 조건은 결국 '토지와 노비, 곧 재산이 많은 자'라는 의미인데, 이는 군역을 수행할 비용을 마련하는 것과 관련되었다. 특히 시위군과 영진군의 경우, 말을 타는 기병이었기에 말을 自備할 수 있는지가 중요하였다. 이징옥이 비변책을 올리고 얼마 지나지 않아 의정부에서도 兵曹의 呈文에 의거하여 비슷한 문제를 지적하였다. 곧, "각 도 시위패와 영진군을 田民의 수가 적은 迷劣한 사람으로 정하였으므로 군역을 감당하기가 어려워 방어가 허술해지기에 이르렀다"고 하면서, "그 田民의 수가 적고 말을 준비할 수 없는 자는 船軍으로 옮겨 정할 것"을 건의하여 국왕의 윤허를 얻었다.[182] 정부는 가급적 재산이 넉넉한 자를 기병으로 삼아 군사력을 강화하려 한 것이다.

그러나 시위군의 위상이 하락하는 추세였던 데다 '시위군이 되면 朝士가 될 수 없고 영구히 庶人이 될 수도 있다'는 인식까지 있는 상황에서,[183] 정부가 선호한 한량관과 한량자제는 시위군역을 기피하였다. 이들에게는 '庶人'과 구별되는 것이 중요하였기 때문이다. 과전법 단계까지는 군전 분급과 그에 따른 특별 군역(시위

179)『世宗實錄』卷87, 世宗 21年 11月 22日 丙寅.
"前此皆以三品以上者爲侍衛軍摠牌 軍卒亦皆有職 雖無官職 竝以良家子弟資産饒富者擇定 故器械嚴整 今資財稍富有職者 皆媚事守令 守令定爲他役 其他貧窮者 乃定侍衛牌 故軍士日致殘劣 請各官人民 擇有田民且有才幹又有職者 爲侍衛軍 其次爲營屬軍 則軍額日增 而兵卒亦壯"

180)『太宗實錄』卷29, 太宗 15年 4月 19日 丙戌.

181) 註122 참고.

182)『世宗實錄』卷87, 世宗 21年 12月 4日 戊寅.

183)『太宗實錄』卷29, 太宗 15年 4月 19日 丙戌.

군)의 수행으로 재외 품관의 위상이 보장되었지만, 한 세대가 지난 시점에서 군전은 제대로 지급되지 않았으며 시위군역도 더 이상 특별한 것이 아니게 되었다. 세조 5년(1459) 11월 '각 도 시위군'은 '각 도 正兵'으로 개칭되었고[184] 액수도 크게 늘어 일반 민의 군역으로 정착하였다. 시위군역은 원래도 품관 군역 중 최하위에 있었지만, '시위군'을 '정병'으로 만들어 일반 민과 合屬하도록 한 것은[185] 품관층의 군역 기피를 가속화하는 계기가 될 수 있었다. 국가가 양인개병의 이상을 실현해 갈수록 품관층의 군역 기피는 심해지는 현상이었다.

3. 2품 이상 품관의 外居 금지와 土豪化의 억제

태종은 즉위 이래 수전품관의 거경시위 의무를 원칙대로 시행하기 위해 노력하였다. 즉위 첫 해부터 승추부로 하여금 수전패를 모아 老少·强弱을 분별하도록 하였고,[186] 이듬해에도 승추부를 통해 '과전을 받았으나 아직 牌에 속하지 않은 자'를 親點하여 牌를 만들고 기한 내 오지 않은 자의 과전을 몰수하였다.[187] 동왕 4년(1404) 6월에는 승추부의 상언에 따라 재차 '과전을 받고 외방에 있는 인원'을 赴京시키도록 했고,[188] 동왕 5년(1405) 4월과 동왕 6년(1406) 5월에는 수전품관의 희망 거주지를 조사하여 만약 수전품관 자신이 외방 거주를 원한다면 외방 군전의 예에 따라 토지를 절급하고 모두 외방 군역에 충당하도록 했다.[189]

이처럼 태종이 '受田侍衛의 法'을 거듭 강조하였음에도,[190] 수전품관 중에는 여전히 외방에 머무르며 시위하지 않는 자들이 있었다. 태종 6년(1406) 6월 대사헌 許應은 시무 7조 중 제5조를 통해 그러한 문제를 지적하였다.

---

184) 『世祖實錄』 卷18, 世祖 5年 11月 1日 己卯.
185) 이에 관해서는 5장 2절에서 좀 더 자세히 다룰 예정이다.
186) 『太宗實錄』 卷2, 太宗 元年 11月 24日 戊申.
187) 『太宗實錄』 卷4, 太宗 2年 11月 14日 癸巳.
188) 『太宗實錄』 卷7, 太宗 4年 6月 9日 戊寅.
189) 『太宗實錄』 卷9, 太宗 5年 4月 9日 甲戌 ; 『太宗實錄』 卷11, 太宗 6年 5月 3日 壬辰.
190) 『太宗實錄』 卷11, 太宗 6年 5月 3日 壬辰. "申受田侍衛之法"

전함 3품 이하로서 과전을 받은 인원은 모두 경성에 거주하면서 시위[居京侍衛] 하도록 했는데 兩府 이상은 함께 거론하지 않았기에, 왕실을 시위하지 않고 農莊에 退處하여 官府를 드나들며 수령을 능욕하고 鄕曲을 誅求하며 백성들에게 해를 끼치는 자가 간혹 있습니다. 빌건대 모두 糾理하여 경성에 오도록 하소서.[191]

허응의 지적에 따르면, 수전품관 가운데 3품 이하에게는 거경시위를 요구하였으나, '兩府 이상'은 거론하지 않으니 2품 이상 품관으로서 외방에 퇴거한 자가 발생하였다. 그러나 兩府[2품] 이상 품관도 '居京城 衛王室' 의무의 부과 대상인 것은 마찬가지였다. 이는 "兩府 이하의 전함품관으로 하여금 항상 경성에 거주하며 왕실을 시위하도록 하되, 兩府는 6월 초1일을 기한으로 하고 嘉善은 8월 초1일을 기한으로 한다"[192]는 태조 6년(1397) 4월 기사에서 분명히 알 수 있는데, 실제로 이 해 정해진 기한까지 赴京하지 않은 품관은 직첩을 수탈하고 재산을 적몰하는 등 엄벌에 처하였다.[193]

태종은 외방에 있는 兩府 이상 품관을 상경시키라는 허응의 주장을 수용했으며,[194] 이후 '일찍이 兩府를 역임한 자는 외방에 나갈 수 없다'는 법을 세운 것으로 보인다.[195] 그러나 태종은 상경한 兩府 이상 품관을 실제 의흥삼군부 숙위에 참여시키지는 않았다. 이는 兩府 이상의 '수전품관'이 '수전패'로 편성되지 않은 점에서 알 수 있는데, 동왕 11년(1411) 12월 의정부에서 상언한 吹角令 발동 시의 행동 요령에서도 兩府를 역임한 '전함 宰樞'[196]는 '수전패'와 별도로 언급되고 있다.

취각령을 거듭 엄하게 하였다. 의정부에서 상언하기를 旗를 세우고 角을 불면 甲士와 時散 대소 신료가 분주히 대궐에 이르는 것이 마땅한데 服制·式暇·族親 看病

191)『太宗實錄』卷11, 太宗 6年 6月 9日 丁卯.
"前銜三品以下受田人員 竝令居京侍衛 而兩府以上 竝無擧論 故不衛王室 退處農莊 出入官府 凌辱守令 誅求鄕曲 貽害於民者 間或有之 乞皆糾理赴京"

192)『太祖實錄』卷11, 太祖 6年 4月 23日 乙巳.

193)『太祖實錄』卷11, 太祖 6年 6月 2日 壬午 ;『太祖實錄』卷12, 太祖 6年 10月 28日 丙午.

194)『太宗實錄』卷11, 太宗 6年 6月 9日 丁卯.

195)『太宗實錄』卷16, 太宗 8年 9月 5日 庚戌. "曾經兩府者 不得出外 已有著令"

196)『太宗實錄』卷23, 太宗 12年 6月 14日 丁卯. "本以曾經兩府者稱宰樞"

・迎來・送去 등의 이유로 나오지 못하는 자가 많습니다. 지금부터 부모 상중에 있거나 병이 심하거나 70세 이상 노인 외에, 대소 시산 인원으로서 부득이 문밖을 출입할 이유가 있는 자는 어느 날 나가서 어느 날 돌아온다는 사유를 갖추어 전함 재추는 本府에, 동반은 각기 仰屬에, 서반과 당번 수전패는 義興府에, 成衆愛馬는 각기 소속에 보고한 다음 출입하도록 하소서.[197]

취각령이란 국가 유사시 의흥부에서 친히 王旨를 받아 王府에 보관하던 織紋 騶虞旗를 궐문에 세우고, 角을 불어 군사들을 대궐에 집합시키는 일종의 비상 소집령이다.[198] 취각령을 처음 정한 동왕 9년(1409) 10월 당시에는 "입번한 摠制와 각 衛 상・대호군, 호군이 계엄하고, 출번한 각 군 총제 및 각 衛의 상・대호군, 호군은 角聲을 들은 즉시 궐문 밖에 이르러 각기 군사를 거느리고 주둔하여 명령을 기다린다"[199]고 하여 무반・군사만 소집했으나, 이내 "[문반] 대소 신료가 나라 안에 角聲이 있음을 듣고도 편안히 私第에 앉아 있으니 臣子의 의리에 어긋남이 있다"는 비판이 제기되어 이후 角을 불면 문반 관료 또한 궐문 依幕에 이르러 명령을 기다리도록 하였다.[200]

관료가 취각령에 응하지 않은 경우, 현직 관료는 停職하고 散官은 巡禁司에 가두며, 공신은 家奴를 가두도록 하는 등 엄벌하였다.[201] 다만, 服制・式暇・族親 看病・迎來・送去 등 여러 사정으로 도성 밖에 나가 취각령에도 대궐에 나오지 못하는 경우가 있었기에, 부득이 문밖을 출입하는 경우 출입 기간과 사유를 각기 소속 기관에 보고하도록 했다. '時散 인원'이라는 표현으로부터 散官인 전

197)『太宗實錄』卷22, 太宗 11年 12月 15日 辛丑.
"申嚴吹角令 議政府上言 建旗吹角則甲士與時散大小臣僚奔走詣闕宜矣 或以服制式暇 族親看病 迎來送去之故 未及者多 自後父母在喪者疾病深重者 七十以上老人外 大小時散人員有不得已門外出入之故 則某日出歸 某日還來具由 前銜宰樞於本府 東班各其仰屬 西班及當番受田牌義興府成衆愛馬 各其所屬告狀後出入"

198)『太宗實錄』卷18, 太宗 9年 10月 27日 乙丑.
취각령 없이 軍馬를 모이게 한 자는 "사사로이 군마를 모은 자는 마땅히 반역으로 논한다"는 騶虞令[혹은 騶虞旗法]에 따라 처벌하였다(『太宗實錄』卷19, 太宗 10年 5月 15日 辛巳).

199)『太宗實錄』卷18, 太宗 9年 10月 27日 乙丑.

200)『太宗實錄』卷19, 太宗 10年 4月 26日 壬戌.

201)『太宗實錄』卷19, 太宗 10年 5月 7日 癸酉.
"命罷吹角時不及趨令者職 … 時職人員 停職 散官 囚巡禁司 功臣 囚其家奴"

함관 역시 소집 대상이었음을 알 수 있는데, 당번 수전패는 義興府를, 전함 재추는 本府=議政府를 보고 기관으로 정해주었다.[202] 의흥부에서 숙위하는 수전패는 소속 기관인 의흥부에 보고하면 되었지만, 전함 재추는 의흥부 숙위를 면제받아 소속 기관이 없었으므로 보고 기관을 따로 정해준 것이다.

전함 재추의 도성 출입은 이후에도 특별하게 관리되었다. 태종 14년(1414) 4월, 吏曹에서는 "이에 앞서 전함 재추가 여러 날 성문 밖을 출입할 일이 있으면 사유를 갖추어 의정부에 보고하도록 하였습니다. 지금부터는 單子를 승정원에 바치도록 하는 것을 항식으로 삼으소서"라고 건의하여 '전함 재추가 告暇하고 출입하는 법'을 세웠다.[203] 전함 재추의 告暇 기관을 의정부에서 승정원으로 바꾸자는 건의는 열흘 전 단행된 정부 조직 개편과 관련된 것으로 생각된다. 의정부의 庶事를 나누어 6曹에 귀속시킴에 따라 의정부에서는 오직 事大文書와 重囚覆按만 담당하게 되었는데,[204] 이 과정에서 본래 의정부에서 관리하던 전함 재추의 도성 출입 정보를 승정원에서 관리하게 된 것이다.

이른바 '6曹 直啓制'가 시행되면서 국왕이 의정부를 거치지 않고 모든 행정 업무를 직접 보고받게 되었듯이,[205] 전함 재추의 告暇 기관이 국왕의 비서기관인 승정원으로 변경되면서 국왕이 전함 재추의 도성 출입 정보를 빠르게 확인할 수 있게 되었다.[206] 이는 군사적 이유에서도 중요시된 정보였다. 애초에 告暇 출입법 자체가 취각령 발동 시 관료의 소재를 파악하기 위해 만들어진 것이었지만,[207] 전함 재추는 고위 관료로서 국가 기밀에 대한 접근이 쉬웠던 데다 伴倘과 私奴 등 유사시 사병으로 전환될 수 있는 예속 인력도 많았기에[208] 그 소재

202) 『太宗實錄』 卷22, 太宗 11年 12月 15日 辛丑.

203) 『太宗實錄』 卷27, 太宗 14年 4月 27日 庚午.

204) 『太宗實錄』 卷27, 太宗 14年 4月 17日 庚申.

205) 6조 직계제에 관해서는 한충희, 『朝鮮初期 六曹와 統治體系』, 계명대학교 출판부, 1998 참고.

206) 태종 초반에 정비된 승정원은 태종 왕권의 중요한 제도적 기반이 되었다고 평가된다(한충희, 「조선 태종왕권의 정치적기반 연구 『대구사학』63, 2001, 60~62쪽).

207) 『太宗實錄』 卷22, 太宗 11年 12月 15日 辛丑.

208) 조선초기 정부는 종친·공신·당상관 등 고위 관료에 대한 우대책으로서 반당 제도를 유지하면서도, 고려말 반당에서 사병적 요소를 배제하고 반당을 公役으로 정비하여 반당

파악에 좀 더 유의할 필요가 있었다.

태종은 傳位한 후에도 2품 이상 품관의 도성 출입 정보는 본인이 보고받고자 했다. 세종 즉위년(1418) 9월, 상왕으로서 宣旨하여 "전함 2품 이상이 성문 밖을 출입할 때는 緣故 單子를 올리되, 전에 승정원에 올리던 예에 따라 어느 날 나갔다가 어느 날 돌아왔다는 사연을 開寫하여 '兵曹'에 바치도록" 한 것이다.[209] 태종은 세종이 장성하기 전까지는 자신이 軍事를 친히 聽斷하고자 하였고, '승정원' 代言을 세종에게 보내면서도 '병조' 당상은 자신을 시종하도록 하였다.[210] 태종이 세종 즉위 직후 2품 이상 품관의 告暇 기관을 국왕(세종) 직속의 '승정원'에서 상왕 자신이 관할하는 '병조'로 바꾼 것은, 2품 이상 품관의 도성 출입 정보를 군사 정보로 인식했음을 분명히 보여준다.

2품 이상 품관은 종친·공신과 함께 국가 권력이 가장 우대하는 고위 관료였지만, 그들이 가진 권력과 경제력을 바탕으로 국가 권력을 위협할 수 있는 존재이기도 했다. 이러한 양면성으로 말미암아 2품 이상 품관에 대한 정책 역시 양면성을 띠게 되었다. 품관의 시위 의무에 초점을 맞추어 보면, 2품 이상 품관은 '居京城 衛王室' 의무의 부과 대상이면서도 3품 이하 품관과 달리 실제 의흥삼군부 숙위를 면제받는 특혜를 누렸다. 대신 2품 이상 품관은 3품 이하 품관에 비해 경성 거주의 원칙을 엄격하게 요구받았다. 전함 재추의 도성 출입 정보를 국왕(상왕) 직속 기관인 승정원과 병조에 보고하게 한 것은 국왕이 그들의 소재를 신속 정확하게 파악하기 위해서였다.

비슷한 이유에서 2품 이상 품관이 자기 고향에 내려가는 것도 경계 대상이 되었다. 태종대 사헌부와 사간원에서는 종친이자 공신인 寧安君 李良祐조차 고향으로 돌아가면 叛心을 품을 수 있다고 우려하였다. 이양우는 태조 이성계의 庶兄 李元桂의 아들로,[211] 제1차 왕자의 난 이후 定社功臣에 책봉되었으나, 병을 핑계로 오랫동안 조회에 참석하지 않는 등 불충하다는 죄로 태종 14년(1414) 1

지급 대상과 인원을 관리하고자 하였다. 반당은 양인 가운데 역이 가볍거나 없는 자로 차정되었으며, 고위 관료의 공적·사적 업무를 보조하였다(禹熙女, 앞의 논문, 1998).

209) 『世宗實錄』 卷1, 世宗 卽位年 9月 15日 壬戌.

210) 『太宗實錄』 卷36, 太宗 18年 8月 10日 丁亥. "兵曹堂上皆侍從於予 代言等速去景福宮"

211) 『太祖實錄』 卷1, 太祖 元年 8月 7日 丙辰. "庶兄元桂子良祐曰寧安君"

월 兩司의 탄핵을 당하게 되었다.[212] 이때 兩司에서는 이양우를 법에 따라 처벌할 것을 청했으나, 태종은 "老兄이 어리석어 예법을 알지 못하니 차마 법대로 처치할 수 없다"고 옹호하며, 이양우에게 "세 아들을 데리고 永興의 본가로 돌아가라"는 '本鄕 安置'의 벌을 내렸다.[213]

이에 兩司의 여러 관원이 연이어 반대 상소를 올렸는데, 그 중 많은 이들이 이양우를 고향으로 돌려보내면 이양우가 친족과 함께 반란을 일으킬 수도 있음을 우려하였다. 사헌부에서는 "[전하께서] 도리어 고향으로 돌려보내니 부자 형제가 閭里에서 完聚하여 혹 釁端이 일어날지 알 수 없습니다"라고 하였고, 사간원에서도 "여러 아들을 거느리고 자신의 전장[私庄]에 편안히 앉아 있으니 죄를 다스리는 바가 아닙니다. 이제 나가서 거주하는 땅이 곧 이양우의 고향이니, 그 마음으로 원망을 품고 反側하여 變을 일으킬지 알 수 없습니다"라고 하였다. 양사에서는 이양우의 가족을 한곳에 모여 살게 하지 말고 서로 다른 곳에 나누어 안치시킬 것을 주장하였다.[214]

한 가지 더 흥미로운 것은, 이때 사헌부에서 "지금 조정에 있는데도 오히려 이러한데 만약 鄕曲으로 돌아간다면 반드시 '土豪'가 되어 다시 누구를 꺼리겠습니까?"라고 하여, 이양우가 '토호'가 되는 것을 우려했다는 점이다.[215] 흔히 '토호'라 하면 중앙 관직과 완전히 무관한 토착 세력만을 떠올리기 쉬우나, 사헌부에서는 설령 종친·공신이라 하더라도 고향으로 돌아가 자신의 전장에서 가족과 결합한다면 토호가 될 수 있다고 본 것이다. 실록에서 전직 관료인 인물을 일컬어 '모 지역 토호'라고 표현한 사례가 다수 발견되는 것에서 알 수 있듯이,[216] 중앙 관료 중에는 토호 출신이 많았고 그러한 관료가 퇴직한 후에 고향으로 돌아가 도로 토호가 될 수도 있었다.

---

212) 『太宗實錄』 卷27, 太宗 14年 正月 23日 戊戌.

213) 『太宗實錄』 卷27, 太宗 14年 正月 24日 己亥.

214) 위와 같음.

215) 위와 같음. "今在朝廷 猶且如此 若歸鄕曲 必爲土豪 復誰憚哉"

216) 『太宗實錄』 卷1, 太宗 元年 6月 16日 癸酉. "廣濟院 土豪 前 典書 崔沃"; 『太宗實錄』 卷19, 太宗 10年 2月 7日 甲辰. "富平 土豪 前 瓮津兵馬使 任得方"; 『太宗實錄』 卷35, 太宗 18年 2月 19日 庚子. "熙川君 金宇卒 宇 熙川土豪 … 累官至都摠制"; 『世宗實錄』 卷1, 世宗 卽位年 10月 30日 丙午. "花山府院君 張思吉卒 … 思吉 義州萬戶張烈之子 世爲土豪"

특히 공신이나 전함 재추처럼 중앙 조정에서 높은 지위에 오른 자가 낙향하는 경우, 반드시 반란까지 생각하지 않더라도 향촌 사회에서 상당한 민폐를 일으킬 수 있었다.[217] 앞서 살펴본 허응의 시무 7조에는 다음과 같은 조목도 포함되어 있었다.

> 주・부・군・현에 각기 수령이 있는데, '鄕愿'으로서 일을 좋아하는 무리가 유향소를 설치하고 아무 때나 모여서 수령을 헐뜯고 인물을 進退하며 백성을 침탈하는 것이 猾吏보다 심합니다. 빌건대 모두 革去하여 적폐를 제거하소서.[218]

태종대 유향소 혁파를 보여주는 자료로 널리 알려진 위 조목은, 동 시무 7조 안에서 외방에 거주하는 2품 이상 품관을 적발하여 상경시키라는 제5조 바로 앞에 수록되었고, 내용상으로도 상당히 중첩된다. 두 항목은 모두 재외 품관이 수령에게 협조하지 않는 상황을 언급하고 있는데, 특히 2품 이상 품관은 6품 이상 관료인 수령과의 관계에서도 우위에 있어 "관부를 드나들며 수령을 능욕"하기까지 하였다.[219] 시기가 약간 떨어지지만, 연산군 초반에는 仁惠大妃[安順王后]의 至親으로서 품계가 2품에 이른 淸川君 韓懽이 김포에서 남의 토지를 빼앗고 아전을 구타하는 등 폐단을 일으키자,[220] 김포현령으로 부임한 愼繼源이 "그곳 품관으로서 한환 같은 자가 作弊하는 것을 꺼려" 늙은 모친의 핑계를 대고 부임지를 옮기려 하기도 했다.[221]

이상에서 서술한 여러 사정과 관련하여, 늦어도 태종대 중반부터는 2품 이상 관료의 외방 거주 자체가 금지된 것으로 보인다.[222] 이는 태종 8년(1408) 사간원에서 "일찍이 兩府를 역임한 자는 외방에 나갈 수 없다는 법이 이미 법령에

---

217) 재상이 지나가는 고을의 支應 문제도 있었다(『成宗實錄』 卷237, 成宗 21年 2月 9日 辛卯).

218) 『太宗實錄』 卷11, 太宗 6年 6月 9日 丁卯.
"州府郡縣 各有守令 鄕愿好事之徒 置留鄕所 無時群聚 詆毁守令 進退人物 侵漁百姓 甚於猾吏 乞皆革去 以除積弊"

219) 위와 같음.

220) 『燕山君日記』 卷20, 燕山 2年 12月 28日 辛丑.

221) 『燕山君日記』 卷20, 燕山 2年 12月 22日 乙未.

222) 재상과 함께 宗室도 외방 거주가 금지되었다(『宣祖實錄』 卷51, 宣祖 27年 5月 23日 庚子 ; 『宣祖實錄』 卷220, 宣祖 41年 正月 17日 乙巳 ; 『光海君日記』 卷14, 光海 3年 4月 5日).

나타나 있다[著令]"고 한 것,[223] 동왕 10년(1410) 국왕이 직접 "2품 이상이 외방에 거주하는 것은 일찍이 禁令이 있다"[224]고 한 사례에서 알 수 있다. 태종은 동왕 13년(1413) 1월 前 開城留後 柳湛이 연로하여 田庄으로 돌아가고자 乞身하였을 때에도 "2품 이상은 외방에 거주하는 것을 허락하지 않는다는 것이 이미 법령에 나타나 있으니, 사사로이 그것을 폐지하는 것은 불가하다"고 하여 귀향을 허락하지 않았다.[225]

이처럼 2품 이상 품관의 외방 거주가 법으로 금지되었으므로 사헌부에서 법을 어긴 자들을 탄핵하기도 했다. 태종 12년(1412) 12월에는 "前 都節制使 曺益修, 前 府尹 康候・李殷, 檢校 漢城[尹] 趙倫・李興霖・金懷鍊 등은 官이 2품이며 또한 과전을 받았는데도 경성에 거주하지 않고 외방에 退處하였다"며 처벌을 청하여 국왕이 그 과전을 몰수하도록 하였고,[226] 동왕 13년(1413) 7월에도 외방에 거주하는 검교 한성윤 孫可興・朴尙絅・朴厚植・高都琯・尹思奕・崔咸・呂克諧・鄭道復, 前 泥城 兵馬使 鄭過 등의 告身을 거두고 다른 道로 移置할 것을 청하여 국왕이 상경을 명하기도 하였다.[227] 과전 분급과 시위 의무는 서로 연동되었으므로, 외방에 거주하는 2품 이상 품관에 대한 처벌 역시 과전을 몰수하거나 품관을 상경시키는 두 가지 방식으로 이루어졌다.

한편, 위의 두 사례에서 거론된 2품 이상 품관 가운데 상당수가 '검교 한성윤'인데, 검교직은 고려에서 이어진 산직이다.[228] 조선 건국 직후부터 검교직을 혁파하여 재정을 절약하자는 건의가 계속되었지만, 태종대까지 검교직이 적극적으로 활용되었다.[229] 가뭄이 심했던 태종 16년(1416) 6월에는 민심 위무 차원에서 무려 134명에게 검교 한성윤을 집단 제수하기도 했다.[230] 兩府의 實職을 거

---

223) 『太宗實錄』 卷16, 太宗 8年 9月 5日 庚戌. "曾經兩府者 不得出外 已有著令"
224) 『太宗實錄』 卷20, 太宗 10年 11月 11日 癸酉. "二品以上 居外 曾有禁令"
225) 『太宗實錄』 卷25, 太宗 13年 正月 27日 丁未.
"二品以上 不許居外 已有著令 不可以私廢之"
226) 『太宗實錄』 卷24, 太宗 12年 12月 10日 辛酉.
227) 『太宗實錄』 卷26, 太宗 13年 7月 12日 己丑.
228) 본고 2장 2절 참고.
229) 조선초기 검교직에 관해서는 金東洙, 「朝鮮初期의 檢校職」 『震檀學報』51, 1981 참고.
230) 『太宗實錄』 卷31, 太宗 16年 6月 2日 壬戌.

치지 않은 '검교 嘉善' 역시 태종초에 만들어진 前銜 宰樞所[231]에 합좌하는 등 전함 재추와 동급으로 취급되었는데,[232] '외방 거주 금지' 규정 적용에서도 마찬가지였다. 검교 한성윤도 전 도절제사, 전 부윤, 전 병마사 등과 동일하게 '외방 거주 금지' 규정을 적용받고 있었던 것이다.

다만, 선행 연구에서 지적하였듯이, 2품 이상 품관 중 70세 이상 연로자에 대해서는 '경성 거주' 의무를 완화해 주었다.[233] 태종 15년(1415) 6월 의정부와 육조에서 弭災 事目의 하나로 "나이 70세 이상이면서 과전을 받지 않은[無受田] '전함 검교 한성윤'은 자원에 따라 京外에 거주하게 할 것"[234]을 요청하여 국왕의 윤허를 얻었으며, 이로부터 열흘 뒤에는 국왕이 직접 "'전함 兩府'가 農舍에 왕래하는 것과 나이 60세 이상의 '검교 한성윤'이 京外에 거처하는 것은 자원에 따르라"[235]고 하였다. 이후 세종대에 이르면 "나이 많은 사람을 우대하는 것은 옛날의 도리"라며 '나이 70세가 되어 致仕한 당상관'이 田里에 퇴거하면 復戶하도록 하였다.[236]

이러한 변화에 대하여 2품 이상 품관의 '경성 거주' 의무 자체가 해제된 것으로 보는 시각도 있지만,[237] 성종 3년(1472) 1월에도 국왕이 "이에 앞서는 2품 이상의 관원이 임의로 외방에 거주할 수 없었으나, 근래 간혹 퇴거한 자가 있으니 이 법을 거듭 밝혀 檢職[검교직] 외에는 외방에 거주하지 말도록 하라"[238]고 명령한 것으로 미루어 보아 적어도 공식적으로는 2품 이상 품관의 '외방 거주 금지' 규정이 해제되지 않은 듯하다. '나이 70세 이상으로 치사한 당상관'이

231) 『世宗實錄』 卷39, 世宗 10年 2月 10日 壬戌.
"禮曹據前銜宰樞所上言啓 本所古無衙門 二品以上閑良耆老 無所依處 散亂無統 雖國有慶事及行幸出入 皆不得知 殊失人臣之禮 惟我太宗恭定大王卽位之初 設立衙門 賜公廨田一百結 奴婢五十口書題二十名"

232) 『太宗實錄』 卷23, 太宗 12年 6月 14日 丁卯.
"今也兩府未行檢校 嘉善已上 亦皆合坐於前銜宰樞所"

233) 劉承源, 앞의 논문, 2011, 104쪽.

234) 『太宗實錄』 卷29, 太宗 15年 6月 8日 癸酉.

235) 『太宗實錄』 卷29, 太宗 15年 6月 18日 癸未.

236) 『世宗實錄』 卷118, 世宗 29年 12月 22日 己卯.

237) 劉承源, 앞의 논문, 2011, 105쪽.

238) 『成宗實錄』 卷14, 成宗 3年 正月 10日 丁未.

퇴거한 경우 복호하도록 한 세종대 규정이나[239] 이를 수정하여 '2품 職事를 實行한 자로, 나이 70세 이상이 되어 田里에 퇴거한 자'를 복호하도록 한『經國大典』兵典 復戶條 규정은,[240] 2품 이상 품관의 '경성 거주' 의무 해제보다 70세 이상 연로자를 우대하기 위한 예외 조항으로 보아야 할 것이다.

2품 이상 품관의 '경성 거주' 의무가 유지된 것은, 성종 8년(1477) 7월 국왕이 2품 이상 전·현직 관료를 불러 관제 개혁 등을 의논하도록 했을 때, 호조판서 尹欽 등이 "지금 2품 이상 閒散[閑散]한 자는 외방에 거주할 수 없는데, 무릇 退休하여 귀향하는 것은 옛 제도이며 人之常情입니다. 산관 상태에 놓인[置散] 자로 하여금 京外에서 편의에 따라 거주할 수 있도록 허락하여 재상이 退休할 곳을 만들어 주심이 어떻겠습니까?"[241]라고 하여 전직 재상의 외방 거주를 허락해 달라고 한 것에서도 확인할 수 있다. 그러나 이러한 요청은 받아들여지지 않은 듯하다. 성종 12년(1481) 10월에도 도승지 金升卿이 해당 규정을 들어 아래와 같이 中樞 馬賢孫을 비판하였기 때문이다.

> 國法에 2품 이상은 임의로 외방에 거주할 수 없습니다. 臣이 듣기에 중추 마현손은 挾戶를 많이 점유하고 또한 그 어미에게 불효하여, 이미 監司에게 재촉하여 上送하도록 했는데, 지금까지도 오지 않으니 불법함이 심합니다. 청컨대 그 죄를 엄히 다스리고 남쪽에 유배하여 국법을 알도록 함이 옳겠습니다.[242]

마현손은 咸吉道 吉州人 馬興貴의 아들인데, 세조 13년(1467) 함길도에서 李施愛가 난을 일으켰을 때 自薦하여 이시애를 잡아오겠다고 하여, 국왕이 여러 고을 유향 품관을 효유하는 글을 주어서 보낸 적이 있었다.[243] 마현손은 이시애의 난이 평정된 후에 行中樞府僉知事와 上護軍 등 고위 관직을 얻었으나,[244] 성종

239)『世宗實錄』卷118, 世宗 29年 12月 22日 己卯.

240)『經國大典』兵典, 復戶.

241)『成宗實錄』卷82, 成宗 8年 7月 17日 壬午.

242)『成宗實錄』卷134, 成宗 12年 10月 7日 戊申.
"國法 二品以上 不得任便居外 臣聞中樞馬賢孫 多有挾戶 且不孝於其母 已令監司督令上送而迨今不來 其無法甚矣 請嚴治其罪 或配南方 使知國法可也"

243)『世祖實錄』卷42, 世祖 13年 5月 23日 丁亥 ;『世祖實錄』卷42, 世祖 13年 6月 1日 甲午.

244)『世祖實錄』卷43, 世祖 13年 8月 27日 庚申 ;『世祖實錄』卷46, 世祖 14年 5月 5日 甲子.

11년(1480)에는 영안도 鏡城에 살면서 “위세를 부리며 鄕曲을 다니고 수령을 능멸”[245]하고 있었다고 전해진다. 이러한 상황에서 도승지 김승경이 마현손이 2품 이상 품관의 ‘외방 거주 금지’ 규정을 위반했다는 점과 挾戶를 많이 두었다는 점을 근거로 마현손을 처벌하자고 한 것인데, 여기서 협호란 군적에 등록되지 않은 예속 인력으로서 정부가 군정의 감소와 관련하여 유의한 존재였다.[246]

이후 마현손은 상경하여 동북면 국경의 상황을 국왕에게 보고하기도 하였으나,[247] 동왕 17년(1486)경에는 다시 鏡城에 내려가 있었다. 이에 영안도 경차관으로 다녀온 弘文館 典翰 鄭誠謹이 “현손은 병을 핑계하고 鏡城에 퇴거하여 양민을 많이 점유하여 그 무리가 날로 늘어나고 있으니 이시애의 일을 귀감으로 삼을 만하다”고 하면서 그를 侍朝시킬 것을 주장하자, 조정에서 논의가 분분하게 일어났다. 鄭昌孫과 尹弼商 등은 “우리나라 2품 재상은 퇴거할 수 없다는 법이 令甲에 실려 있다”고 하면서도 마현손이 경성에서 늙은 모친을 봉양한다는 점을 들어 당분간 기다릴 것을 주장하였고, 韓明澮는 마현손에게 兼司僕을 제수하여 시위하도록 할 것을 주장하였다.[248]

이때 국왕이 한명회의 주장을 따르면서 이 해 6월 마현손이 조정에 이르자, 국왕은 다음과 같이 재상의 ‘외방 거주 금지’ 규정을 강조하였다.

> 전교하기를 “ … 다만 너는 어찌하여 시위하지 않고 향촌에 퇴거해 있느냐?” 현손이 아뢰기를 “어미의 나이가 이미 일흔 여섯인데 신이 獨子라 侍朝하지 못할 뿐입니다.”
>
> 전교하기를 “<u>재상은 외방에 거주할 수 없다는 것이 大典에 실려 있다</u>. 너는 侍朝한 지가 오래되었는데, 어찌 이 법을 모르고 오랫동안 올라오지 않았느냐? 대단히 옳지 않다.”[249]

---

245) 『成宗實錄』 卷115, 成宗 11年 3月 9日 己丑.

246) 『世宗實錄』 卷63, 世宗 16年 正月 6日 甲申.
“本道各官挾戶數多 今入居人家舍土田 仍給繼戶之人 則戶數復實 軍額不減 最是大節”

247) 『成宗實錄』 卷137, 成宗 13年 正月 19日 戊子 ; 『成宗實錄』 卷165, 成宗 15年 4月 29日 乙酉.

248) 『成宗實錄』 卷188, 成宗 17年 2月 22日 戊戌.

249) 『成宗實錄』 卷192, 成宗 17年 6月 21日 甲午.
“傳曰 … 但汝何不侍衛而退居鄕村乎 賢孫啓曰 母年已七十六 臣以獨子 不得侍朝耳 傳曰

비록 반란이라는 특수한 상황에서 공로를 세워 재상 자리에 오른 마현손이었지만, 성종은 재상은 외방에 거주할 수 없다는 일반 원칙을 내세워 마현손을 꾸짖고 있었다. “위세를 부리며 鄕曲을 다니고 수령을 능멸”한다는 점에서[250] 마현손은 외방에 퇴거한 여타 재상과 다를 바 없었고, 양민을 점유하여 使役하는 등 토호적 성격이 강했다.[251] 양민을 점유하여 무리를 늘리는 것은 반란의 가능성과 연결되었다.[252] 실제로 세조 13년(1467)에 반란을 일으킨 이시애도 “吉州에 世居하고 그 족친이 여러 고을에 盤據하여 1道의 토호가 되었는데, 양민을 많이 모으고 전토를 널리 점령하며 鉅萬의 재산을 축적하였다”[253]고 일컬어진 바 있었다.

이러한 상황을 종합할 때, 2품 이상 품관으로 하여금 외방에 거주할 수 없도록 한 조선초의 규정은 고위 관료가 자신의 위세를 배경으로 수령 중심의 지방행정을 방해하고, 양민을 사적으로 점유하는 일을 방지하고자 만들어진 것으로 생각된다. 특히 東北面에는 ‘世傳 管下’라 하여 대대로 양민을 私占・私役하는 여진의 풍습이 남아 있었기에[254] 국가에서 특히 유의하였다. 동북면 토호가 백성을 노예처럼 私占하고 父子가 相傳하여 그 폐단이 매우 심한데다 왕실에 있는 종친조차 양민을 ‘家別抄’라 호칭하는 상황에서, 태종 11년(1411) 6월 국왕이 가별초를 혁파하여 관군으로 삼자 종친들도 이에 따라 가별초를 혁파했으며[255] 온 나라 사람이 국왕의 ‘無私’함에 감복했다고 한다.[256]

이때 靑海伯 李之蘭의 아들인 都摠制 李和英만 가별초를 혁파하지 않으니, 국왕이 직접 이화영을 불러 다음과 같이 타일렀다.

宰相不得居外方 載在大典 汝侍朝久 豈不知此法 而久不上來 大不可”

250)『成宗實錄』卷115, 成宗 11年 3月 9日 己丑.

251)『成宗實錄』卷188, 成宗 17年 2月 22日 戊戌.
“馬賢孫多占人丁役使 其來已久 國家非不知也”; “馬賢孫多占良民以爲雇工 甚不可”

252) 위와 같음. “馬賢孫稱疾 退居鏡城 多占良民 徒衆日廣 李施愛之事可鑑”

253)『世祖實錄』卷43, 世祖 13年 8月 12日 乙巳.

254) 세전 관하에 관해서는 김순남, 「조선 초기 함길도의 世傳管下」『사학연구』125, 2017 참고.

255)『太宗實錄』卷26, 太宗 13年 8月 6日 壬子.

256)『太宗實錄』卷21, 太宗 11年 6月 17日 丙午.

동북면 양민이 이미 公役도 하면서 또한 私役도 하니 困苦함이 심하다. 비록 '世傳'이라고 하나 의리에 실로 未安하므로, 桓王 이전부터 점유하던 別抄를 내가 이미 혁파하였다. 나 또한 어찌 자손을 위한 계책이 없겠느냐? 다만, 법이 불가함이 있을 뿐이다. 국가가 항상 그것을 혁파하려 했으나, 나는 경이 그것을 꺼린다고 여겼다. 그러나 경은 반드시 왕실을 마음에 두니 어찌 이것으로 괘념하겠는가? 또한 지금 上國에서 변이 있으니 마땅히 그 백성을 官軍에 속하도록 하여야 한다.[257]

본래 가별초는 수령이 公的으로 통치하지 못하는, 토호의 私的 지배 대상이었다.[258] 태종이 가장 먼저 동북면 양민이 '公役'과 '私役'을 모두 수행하고 있음을 언급한 것도 이러한 '公'의 명분을 내세운 것이었다. 더욱이, 당시 중국 대륙에서 명의 永樂帝가 몽골을 親征하는 군사 상황이 전개되면서[259] 태종은 국내 군사 상황에도 유의하고 있었다. 취각령을 처음 시행한 것도 이 무렵이었으며,[260] 위 자료에서는 '上國의 변'을 구실로 이화영이 사적으로 점유한 양민을 관군에 소속시키려 하고 있다.

태종은 총애하는 공신 이화영에 대해서는 의심의 내색을 거의 비추지 않고 있으며, 오히려 老母를 봉양하는 사정을 고려하여 백성으로서 부릴 만한 자의 이름을 적어내면 이화영에게 소속시키겠다는 약속까지 했다.[261] 그러나 이화영과 마찬가지로 동북면에 양민을 많이 점유한 검교 한성윤 朱仁과 姜具에 대해서는 "상국에 변이 있으면 형세가 野人과 상통할 듯하다"고 하여 소환하였다.[262] 이 시기 양민을 많이 점유했다고 함은, 곧 사병으로 전환될 수 있는 사적 예속 인력을 많이 거느렸다는 의미로 받아들여졌다. 정부는 재상급 고위 관료가 고향에 내려가면 군사 행동을 할 수도 있음을 우려하였고, 세조대 이시애의 난은 이러

257) 『太宗實錄』 卷26, 太宗 13年 8月 6日 壬子.
"東北面良民 旣爲公役 又爲私役 困苦甚矣 雖曰世傳 義實未安 故自桓王以前所占別抄 予旣革之 予亦豈無子孫計哉 但法有不可耳 國家常欲革之 予以卿爲難之 然卿必以王室爲心 豈以此爲念哉 且今上國有變 宜以其民屬於官軍"

258) 『太宗實錄』 卷21, 太宗 11年 6月 17日 丙午.
"東北面咸州等處良民五百家 役屬于太祖潛邸之時 守令莫得而役之 謂之家別抄"

259) 『太宗實錄』 卷18, 太宗 9年 8月 23日 壬戌.

260) 『太宗實錄』 卷18, 太宗 9年 10月 27日 乙丑.

261) 『太宗實錄』 卷26, 太宗 13年 8月 6日 壬子.

262) 위와 같음.

한 우려에 힘을 실어 주었다.

변경 지역으로서 동북면[함경도]의 특성상 동북면 인물들이 자주 거론되지만, 토호는 전국적으로 존재하였다.[263] 특히 하삼도에서 토호의 세력이 강성하였다. 이와 관련하여 세조 3년(1457) 3월, 判書雲觀事 梁誠之는 "지금 本朝의 호구법이 밝지 않아 강원·황해·평안도에서는 대개 1정이 1호가 되지만 경상·전라도와 咸吉道 六鎭에서는 간혹 수십 인으로 1호를 삼으며, 경기와 충청도에서는 심각한 정도에 이르지는 않았다"[264]고 하였다. 경상·전라도와 함길도에서 1호에 수십 인이 있다는 말은, 호적에서 빠진 협호가 많다는 뜻이었다. 지역에 따라 구체적인 명칭은 다를 수 있으나, 양민을 호적에서 누락시켜 私占하는 것은 대표적인 토호 행위로 취급되었다.[265]

여진의 풍습에 따라 양민 영점이 관행으로 되어 있던 함경도에서와 달리, 하삼도에서 양민 영점이 활발했던 것은 이 지역에서 대토지 소유가 발달한 것과 관련된다.[266] 양민 영점 문제는 고려후기 외방의 농장 문제와 관련하여 이미 제기된 바 있었다.[267] 고려후기의 농장은 상당수가 수조지인 私田의 '家産化'를 바탕으로 성립하고 있었는데, 사전 田主가 佃客 농민의 부역을 私役으로 전환하여 이용하는 경우가 많았던 것이다. 전객 농민의 입장에서도 국가가 부과한 부역보다 권세가가 부과한 사역이 가벼운 경우, 권세가의 私民이 되는 편이 유리하였다. 公民의 수가 감소함에 따라 남은 公民에게는 더 많은 부역이 부과되었으며,[268] 이는 다시 公民이 줄어드는 악순환으로 이어졌다.

고려후기 사전의 가산화에 기반한 농장은 고려말 田制 개혁으로 폐지되었으

---

263) 李載龔, 「朝鮮前期 土豪의 實態와 性格」『國史館論叢』68, 1996, 7~8쪽.
세종대 전국의 土豪를 적발하여 함길도로 入居시킨 것에서도 이를 알 수 있다(『世宗實錄』卷63, 世宗 16年 3月 10日 丁亥).

264) 『世祖實錄』卷7, 世祖 3年 3月 15日 戊寅.

265) 宮原兎一, 「十五·六世紀朝鮮における土豪の性格」, 山崎先生 退官記念會 編, 『山崎先生 退官紀念 東洋史學論叢』, 大安, 1967.

266) 李載龔, 앞의 논문, 1996, 8쪽.

267) 李景植, 앞의 책, 1986, 29~42쪽.

268) 朴晉勳, 「高麗末 改革派士大夫의 奴婢辨政策 : 趙浚·鄭道傳系의 方案을 중심으로」『學林』19, 1998, 4~15쪽.

며,[269] 과전법에서는 전시과와 달리 사전을 경기에만 설치함으로써[270] 사전의 가산화에 기반한 토지 겸병을 예방하고자 하였다. 그리하여 태조 4년(1395) 4월, 功臣都監에서 본래 경기 내 토지로만 주었던 功臣田을 '本鄕' 토지로 줄 것을 요청하자, 대사헌 朴經 등은 고려말 토지제도가 문란하여 豪强이 겸병하던 상황을 언급하며, "대저 토지와 집터를 넓게 점유하는 것은 사전이 외방에 있기 때문입니다. … 만약 사전을 경기 밖에 둔다면 … 경기 밖에서 토지를 점령하는 폐단이 갑자기 일어나고 겸병과 관련된 쟁송의 단서가 다시 일어나 끝내 구하기 어려울 것"[271]이라고 반대하였다.

그러나 과전법은 소유권에 의한 토지 소유 및 그 관계 조정과는 무관하였기에,[272] 과전법 이후에도 소유지에 기반한 농장은 존속하여 양민 영점의 토대가 되고 있었다. 양민 추쇄는 중요한 국정 과제였다. 조선 건국 직후인 태조 원년(1392) 9월, 도평의사사의 裵克廉・趙浚 등은 "외방의 부강한 집에서 양민을 영점하여 자신을 위해 使役시킨다"며 "刷出하여 강제로 籍에 올려서 부역에 이바지하도록" 할 것을 건의하였는데,[273] 이는 공양왕 4년(1392) 4월 혁파된 人物推刷都監[274]에서 수행하였던 "私民化된 농민층의 변정 및 국역의 부과 작업, 그리고 농민들을 사민화하고 있는 주체들인 權豪・토호들에 대한 제재 작업을 계속할 것을 주장"한 것이었다.[275]

이에 태조는 석 달 후인 태조 원년(1392) 12월, 고려말 이래 아직 해결되지 못한 노비 문제 처리 방안을 제시하였다. 그 핵심은 "무릇 노비로서 양인임을 호소한 자는, 役使한 지가 이미 오래되었으면 그대로 천인이 되도록 하고, 일찍이 役使하지 않았던 자를 노비라고 칭하여 억지로 천인으로 삼은 자는 양인이 되는 것을 허락한다"[276]는 것이었다. 이에 노비로서 자신이 양인임을 호소한 자

269) 李景植, 앞의 책, 1986, 78쪽 및 91쪽.
270) 사전의 경기 내 지급의 원칙에 관해서는 위의 책, 1986, 86~89쪽 및 169쪽 참고.
271) 『太祖實錄』 卷7, 太祖 4年 4月 4日 丁卯.
272) 李景植, 앞의 책, 1986, 92쪽.
273) 『太祖實錄』 卷2, 太祖 元年 9月 24日 壬寅.
274) 『高麗史節要』 卷35, 恭讓王2, 恭讓王 4年 4月.
275) 朴晉勳, 「麗末鮮初 奴婢政策 硏究」, 연세대학교 박사학위논문, 2005, 298쪽.

와 奴主層 모두 반발했는데,[277] 양자의 불만은 동왕 6년(1397) 7월 국왕이 "良賤에 대한 일은 賤籍이 명백한 자는 천인이 되도록 하고, 良도 賤도 文籍이 불명한 자는 身良役賤이 되게 하여 官司 使令으로 定屬"[278]하도록 함으로써 다소간 조정될 수 있었다.[279]

그러나 위 규정은 일단 노비가 양인임을 호소할 경우 적용되는 처리 규정이었기에, 양민 영점 문제의 근본적인 대책은 될 수 없었다. 정종 2년(1400) 7월 국왕은 "재외 품관·향리로 양민을 영점하는 자가 있다면 올해 10월까지 자수를 허락하여 면죄하고, 기한이 지났음에도 자수하지 않아 타인에게 고발당하는 자는 重罪로 처단하라"[280]고 하여, 양민 영점 문제를 추쇄가 아닌 자수와 고발의 방식으로 해결하려 하였다. 태종 원년(1401) 사헌부에서 이양우의 아우인 李朝·李伯溫 형제를 일컬어 "楊州 農舍에서 양인을 영점하여 마음대로 거느리고 다닌다"[281]고 한 것에서 짐작할 수 있듯이, 품관층의 양민 영점 문제는 이후에도 지속되었다.

대토지를 기반으로 양민을 영점하는 것은 향리도 마찬가지였다. 이는 태종 6년(1406) 11월 좌정승 하륜 등의 상언에서 확인된다.

> 품관과 향리가 전토를 널리 점유하고 유망인을 불러들여 竝作半收하니 그 폐가 私田보다 심합니다. 사전 1결은 풍년에 단지 2석을 거두는데, 병작 1결은 많이 거두면 10여 석을 거두니, 流移者는 이에 의지하여 역을 피하고 影占者는 이에 의지하여 容隱하니 부역의 불균함이 오로지 여기에 있습니다.[282]

---

276) 『太祖實錄』 卷2, 太祖 元年 12月 27日 癸酉.

277) 朴晉勳, 앞의 논문, 2005, 303쪽.

278) 『太祖實錄』 卷12, 太祖 6年 7月 25日 甲戌.

279) 朴晉勳, 앞의 논문, 2005, 304~305쪽. 조선 국가는 지배층의 노비 소유 및 지배를 인정하면서도, 개인 소유 노비 수의 定限法을 논의하는 등 국가 차원에서 전체 노비를 관리하고자 하였다. 이와 관련하여 여말선초 지배층의 노비 인식이 갖는 양면성을 '天民'이라는 키워드를 중심으로 살펴본 연구 성과도 참고된다(崔源夏, 「麗末鮮初의 '奴婢-天民' 認識과 그 兩面性」, 서울대학교 석사학위논문, 2020 ; 『韓國史硏究』194, 2021).

280) 『定宗實錄』 卷5, 定宗 2年 7月 2日 乙丑.

281) 『太宗實錄』 卷1, 太宗 元年 2月 7日 丙申.

282) 『太宗實錄』 卷12, 太宗 6年 11月 23日 己卯.
"品官鄕吏廣占土田 招納流亡 竝作半收 其弊甚於私田 私田一結 豐年只收二石 竝作一結 多取十餘石 流移者托此避役 影占者托此容隱 賦役不均 專在於此"

위에서 하륜 등은 품관과 향리가 전토를 널리 점유하고 그곳에 유망인을 불러들여 병작반수하는 것을 비판하면서, “부역이 균등하지 못함이 오로지 여기에 있다”고 하였다. 유망인들이 품관과 향리의 私民이 됨으로써 公民으로서 부역을 부담하지 않게 되었고, 그들이 부담하지 않은 부역은 나머지 백성들에게 과중하게 전가될 것이었기 때문이다. 태종 9년(1409) 12월 左獻納 宋希璟 등은 이러한 상황을 두고 “백성 중 恒産과 恒心이 있는 자는 그 고을의 호적에 붙어서 부역에 이바지하지만, 항산과 항심이 없는 자는 올해는 남쪽 고을의 豪猾에게 숨어 있고 이듬해에는 북쪽 고을의 鄕愿에게 옮겨갑니다. 똑같은 國民이면서 征役을 피하기를 꾀하니 곧 간사한 백성”[283]이라 표현하였다.

대토지 소유에 기반한 토호의 양민 영점은, 이렇듯 토호와 양민 간의 쌍방 합의에서 이루어지는 경우가 많았기에 쉽게 근절되지 못했다. 더욱이 토지 소유 자체는 법적으로 보장된 권리였으며, 합법적 토지 매득과 불법적 토지 겸병을 구별하기란 쉽지 않았다. 대토지 소유를 금지할 수 없는 상황에서 하륜은 병작을 금지할 것을 제안하기도 했다. 곧, “전지의 병작은 鰥寡孤獨으로 자식이 없고 노비가 없으며 3·4결 이하를 경작하는 자 외에 일절 금단”하도록 함으로써,[284] 경작 노동력이 없는 소토지 소유자에게만 병작을 허락하도록 한 것이었다. 병작 금령은 대토지 소유 문제를 경영 관계에 대한 제약을 통해 제동하려는 시도였으나, 현실에서 제대로 시행되지 못하였다.[285]

태종 9년(1409) 12월에 같은 문제를 지적한 좌헌납 송희경은 號牌法을 시행하여 ‘항산과 항심이 없는 자’가 여기저기 숨어서 부역을 피하는 문제를 해결하고자 하였다. “국가에서 大臣을 보내어 戶首를 鞭撻하여 그 사람을 推得하여 호적에 이름을 올려도 그 사람이 이미 항심이 없으면 오늘 호적에 붙인다고 해도 내일 유망해 버리니, 한갓 백성을 소란하게 하고 군액을 번잡하게 할 뿐”이라고 하면서, “중앙과 지방에 영을 내려 모두 호패를 주고 호패가 없는 사람은 추핵하여 죄를 주면, 전일에 유망한 사람도 모두 호패를 받고자 오늘 자수할 것”[286]

283)『太宗實錄』卷18, 太宗 9年 12月 21日 戊午.
284)『太宗實錄』卷12, 太宗 6年 11月 23日 己卯.
285) 李景植, 앞의 책, 2012b, 32~33쪽.
286)『太宗實錄』卷18, 太宗 9年 12月 21日 戊午.

이라 보았다. 호패 발급과 호구 성적을 연동하고 호패가 없는 자를 호구 성적에 참여하지 않은 자로 간주하여 처벌하자는 주장이었다.

호패법의 시행은 고려 공양왕 3년(1391) 7월 도당에서 이미 건의한 바 있었고,[287] 조선 건국 후에도 漏戶를 추쇄하고 토호를 제어하기 위한 목적에서 누차 시도되었으나 심한 반발에 부딪혀 번번이 실패하고 말았다. "백성들은 호패를 받기만 하면 곧 호적과 군적에 올려지고 이와 동시에 군정으로 抄定되거나 그렇지 아니하면 제반 국역을 져야만 되었으므로" 가급적 호패를 받지 않으려고 하였고,[288] 군역이나 요역을 피하기 위해 勢家에 投托하여 賤人이 되는 사례도 늘어갔다.[289] 토호 입장에서도 호패법의 시행은 자신의 세력 기반에 위협이 되었던 바, 세조 13년(1467) 8월 함길도 토호 이시애가 난을 일으켰을 때 그 이유로 호패법의 정비가 지목되기도 하였다.[290]

이처럼 양민 영점 문제의 해결이 어려웠던 것은, 양민을 영점하는 토호의 한 축이 품관인 점과도 관계가 있었다. 품관이 양민을 영점하는 등 토호 행위를 하였다고 해서 품관을 일반 백성과 똑같이 처벌할 수는 없었던 현실이 정부에게 난점으로 다가왔다. 16세기 중종대에 전국에 걸쳐 대대적인 토호 추쇄 작업을 벌였을 때도[291] '士族' 곧 "文·武科 출신인 사람, 內外에 모두 顯官이 있는 사람의 子孫, 본인이 生員·進士인 자"에 대해서는 본래 형벌인 全家徙邊을 적용하지 않고 次律로 다스리도록 했다.[292] 정부는 전함관과 예비 관료의 처벌에 소극적이었다.

이러한 맥락에서, 조선 국초 정부가 2품 이상 재상급 관료의 도성 출입을 제한하고 외방 거주를 원천 금지한 것은, 재상급 관료가 연고와 경제 기반이 있는 고향에 내려가 토호화하는 것을 억제하기 위한 적극적인 대책이었다고 볼 수 있

---

287) 『高麗史』 卷81, 志35, 兵1, 兵制, 五軍, 恭讓王 3年 7月.

288) 李光麟, 「戶牌考」, 庸齋 白樂濬博士 還甲記念 論文集 刊行會 編, 『庸齋 白樂濬博士 還甲記念 國學論叢』, 사상계사, 1955, 555쪽.

289) 위의 논문, 572쪽.

290) 『世祖實錄』 卷43, 世祖 13年 8月 12日 乙巳. "及國家行號牌之法 施愛惡其刷括 遂生逆謀"

291) 중종대 토호 추쇄 작업에 관해서는 김정신, 「16세기 朝鮮의 官 주도 鄕政과 豪强律」 『조선시대사학보』87, 2018a 참고.

292) 『中宗實錄』 卷55, 中宗 20年 8月 16日 癸卯 ; 『中宗實錄』 卷101, 中宗 38年 12月 26日 丙申.

다. 재상급 관료는 군사 정보 등 국가 기밀에 대한 접근이 비교적 용이하다는 점에서 특별한 관리가 필요한 대상이었고, 경제 기반이 있는 고향에서 친족과 결합한다면 반란을 일으킬 수 있다고 여겨졌다. 반드시 반란까지 일으키지 않더라도, 재상급 관료는 그들의 권력과 경제력을 바탕으로 양민을 私占하여 국역 부담자인 公民을 감소시킬 위험이 있었고, 국가 권력을 대리하는 수령과의 관계에서도 우위에 있었다. 재상급 관료의 토호화는 조선 건국 이래 정부가 추구해 온 수령 중심의 지방 통치에도 위협이 되었으므로 적극적으로 제어되어야 했다.

Ⅳ. 15세기 수령 중심의 지방 통치와 향리·품관 대책

1. 수령 중심의 지방 행정과 향리층의 '衙前'化

조선 건국 세력은 고려말부터 외관의 품계와 자질을 높여 토호를 통제하려 하였다. 창왕 즉위년(1388) 8월, 조준의 건의에 따라 품계가 낮았던 按廉使를 都觀察黜陟使로 개칭하고 兩府의 大臣으로 임명하였으며, 교서와 斧鉞을 하사하여 파견하도록 하였다.[1] 觀察使의 품계를 2품으로 올린 것은 관찰사가 수령의 상관으로서 수령의 黜陟을 엄히 집행할 수 있도록 하는 동시에[2] 지방 품관층을 통제할 수 있도록 하기 위해서였다.[3] 품계가 높은 품관은 수령과 관찰사에게 불경하게 행동하는 경우가 있었기 때문이다.[4] 이듬해인 공양왕 원년(1389)부터는 관찰사를 京官으로 口傳하던 제도를 혁파하고,[5] 별도로 제수하여 관찰사 임무를 전담하도록 했다.[6]

조준은 최하급 수령인 縣令·監務의 품계와 자질 문제도 해결하고자 하였다. 창왕 즉위년(1388) 8월의 다음 건의를 보자.

> 근래 제수된 수령은 자못 士林이 알지 못하는 자입니다. … 곧 府史·胥吏를 제수하여 배우지 못해 담장[墻]을 마주 본 듯한 무리로 하여금 民을 해치게 합니다. 원컨대 대간과 6曹가 천거한 재간 있는 자를 差遣하되, 품계를 參官으로 올리소서.[7]

---

1) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選用監司, 昌王 卽位年 7月 ; 『高麗史』 卷77, 志31, 百官2, 外職, 按廉使.

2) 당시 수령 중 知官은 正順(정3품 상계)·奉順大夫(정3품 하계), 方鎭·府尹·州牧·都護는 奉翊大夫(종2품 하계)였는데, 안렴사는 5~6품관이었다(『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選用監司, 昌王 卽位年 7月).

3) 최선혜, 『조선전기 지방사족과 국가』, 경인문화사, 2007, 1장 2절 참고.

4) 『太宗實錄』 卷32, 太宗 16年 9月 14日 壬寅.

5) '口傳'이란 국왕의 批目을 거치지 않고 관리를 差任하는 것을 말한다. 2품 이상의 관리를 備任할 때는 該曹에서 관직 후보자를 3명씩 아뢴 후에 국왕이 적임자의 이름 위에 御筆로 점을 찍었으나, 3품 이하의 관리를 쓸 때는 '구전'으로 하였다(『世宗實錄』 卷1, 世宗 卽位年 8月 29日 丙午).

6) 『高麗史』 卷77, 志31, 百官2, 外職, 按廉使.

조준의 건의는 공민왕 8년(1359) 禮部侍郎 全以道가 상소한 내용과 매우 비슷한데, 당시 전이도는 서리 출신자를 현령·감무로 삼는 문제와 아울러 현령·감무의 품계가 모두 7~8품이라 豪强이 현령·감무를 경시하여 불법을 자행하는 문제를 지적하였다.[8] 史官은 조준의 건의를 전이도 상소의 연장선에서 파악하면서, "이때에 이르러 비로소 士流를 등용하고 품계를 5·6품으로 하였다"고 기록하였다.[9]

조선 건국 세력이 추진해 온 수령 정책의 기조는 조선 건국 이후에도 유지되었다. 태조는 동왕 원년(1392) 7월의 즉위 교서에서 "수령은 백성과 가까운 직책이니 중시하지 않을 수 없다"고 하며 도평의사사와 대간, 6조에게 수령 후보자를 천거하도록 했고, 천거된 사람이 직임에 부적합할 경우 擧主에게 그 죄가 미치도록 하는 법을 세웠다.[10] 곧이어 관찰사에 의한 수령 考課의 법을 마련하였고,[11] 다음 달에는 수령이 교체될 무렵에 일이 해이해진다며 新舊 수령이 인수인계를 완료하고 '解由'를 주고받은 후에 이임하도록 하였다.[12] 이처럼 수령의 인사 관련 규정을 연이어 정비한 것은 '近民之職'인 수령의 자질을 높이기 위함이었다.[13]

수령의 자질 문제 관련하여 서리 출신의 수령 임명을 경계하는 태도도 계속되었다. 태종 3년(1403) 6월 사간원에서는 "근년 이래 수령으로서 적합하지 않은 자가 많은데 죄가 擧主에게 미쳤다는 말을 들어보지 못했으므로, 吏典 출신자와 家臣의 간사한 무리로서 감히 청탁하여 감무와 현령이 되는 자가 파다하게 있

---

7) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選用守令, 昌王 卽位年 8月.
"近日所除守令 頗有士林所不知者 … 乃以府史胥吏除之 使不學墻面之輩 以毒其民 願以臺諫六曹所擧 有材幹者 差遣 陞階參官"

8) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選用守令, 恭愍王 8年 月 未詳.

9) 『高麗史節要』 卷33, 辛禑4, 禑王 14年 8月. "至是 始用士流 秩五六品"

10) 『太祖實錄』 卷1, 太祖 元年 7月 28日 丁未.

11) 『太祖實錄』 卷1, 太祖 元年 8月 2日 辛亥.
수령 고과법의 구체적인 내용은 정도전의 『經濟文鑑』 下, 監司條에서 확인할 수 있다. 수령 고과법은 수령의 덕목을 평가하는 善·惡과 수령의 재능을 평가하는 殿·最로 구성되었다.

12) 『太祖實錄』 卷2, 太祖 元年 9月 24日 壬寅.
해유 제도에 관해서는 權勝晩, 「朝鮮後期 守令 解由制의 整備와 地方統治」, 서울대학교 석사학위논문, 2016 참고.

13) 『太宗實錄』 卷5, 太宗 3年 6月 17日 癸亥.
"經濟六典一款云 守令近民之職 民之休戚係焉 而所除守令"

다"며, 자질이 부족한 수령이 백성을 기르는 직임[養民之任]을 담당하여 도리어 백성을 해치고 있음을 지적하였다. 그러면서 이후부터 『경제육전』 규정에 따라 수령에 적합하지 않은 자를 천거한 擧主를 철저하게 처벌하되, 그 방식은 관찰사가 수령의 고과 성적인 '殿最'를 憲司에 이관하면 헌사에서 擧主를 처벌하는 식으로 할 것을 제안하였다.[14]

당시 수령의 엄선이 어려웠던 것은 군현의 개수가 많았던 사실과도 관련이 있었다. 훗날 세종은 이를 일컬어 "고려말에 군현이 너무 많아 대개 吏典에서 去官한 參外로서 품질이 낮은 자를 수령으로 差任하니 용렬하게 불법을 저질러 백성이 그 폐를 받았다. 우리 祖宗께서 개국하신 이래 이러한 폐단을 가장 먼저 생각하여 우선 支縣[속현]을 혁파하고 주·군의 액수를 정하셨으며 賢能한 자를 신중히 가려 파견하셨다"[15]고 하였다. 여기서는 단지 '祖宗'으로 표현했지만, 전날 기사에서는 지현을 혁파하고 주·현의 액수를 정한 주체가 태조로 언급되었다.[16] 태조는 당대 편찬된 『경제육전』에 '각 고을 임내를 혁거하는 법'을 수록하는 등[17] 군현 수 감축의 필요성에 공감하고 있었다.

이어 태종대에는 두 군현을 병합함으로써 군현 수를 줄이려는 노력이 경주되었고,[18] 토지와 인민을 기준으로 하여 전국 군현의 명칭과 등급을 정리하는 작업이 시도되었다. 본래 고려에서는 3留守·8牧·4都護府를 두고 나머지 군과 현은 가까이 있는 巨邑에 分屬시키는 방식으로 政令을 행하였는데, 고려말에 이르러 재상·宦侍·王師·國師 등 '權奸'이 자신의 고향을 함부로 승격시키니 "군현의 명칭이 날로 뛰어올라 토지의 廣狹과 인민의 다소가 그 명칭과 맞지 않고", "州인데 府를 칭하고 縣인데 州를 칭하는" 등 名器가 혼란하였다.[19] 이에 태종

14) 위와 같음.

15) 『世宗實錄』 卷66, 世宗 16年 11月 19日 癸巳.

16) 『世宗實錄』 卷66, 世宗 16年 11月 18日 壬辰.

17) 『世宗實錄』 卷100, 世宗 25年 5月 16日 庚午. "各官任內革去之法 載在六典"

18) 李樹健, 『韓國中世社會史硏究』, 일조각, 1984, 401~402쪽.
군현 수의 감소는 지방관아 경비를 줄여 백성들의 부담을 덜기 위해서도 필요한 일이었다(김태웅, 「조선전기 전라도 지방관아 재정의 구조와 운영방식」, 전라도천년사편찬위원회 편, 『조선전기 2 : 조선시대 전라도 경제와 관방』, 전북연구원, 2022, 126~127쪽).

19) 『太宗實錄』 卷6, 太宗 3年 閏11月 19日 壬戌.

3년(1403) 윤11월 사간원에서는 아래와 같이 전국 군현의 명칭과 등급을 정리할 것을 건의하였다.

> 3留守府는 1등으로 하고, 5大都護府와 10州牧은 2등으로 하며, 20府官은 3등으로 하고, 그 나머지 府・州・郡은 모두 郡으로 고쳐 知郡事로 칭하여 4등으로 하고, 현령・감무는 모두 縣으로 만들어 知縣事로 칭하여 5등으로 하되, 文字를 서로 통하는 양식이나 廩給・衙俸의 수는 하나같이 『경제육전』의 예에 따르소서. 매양 牧에 대해서만 州를 칭하도록 하시고, 府부터 郡까지는 모두 州를 칭할 수 없도록 하여, 州・府・郡・縣이 각기 정한 명칭이 있어 粲然한 질서가 있게 됨으로써 큰 것이 작은 것을 부리고 아래의 것이 위의 것을 받들게 되면 자연히 統屬이 있고 정령이 행하여질 것입니다.[20]

사간원이 제시한 방안은 전국 군현을 '3유수부 - 5대도호부・10州牧 - 20府官 - 군 - 현'으로 이어지는 5등급 체계로 편제하되, 유수부나 대도호부처럼 정치・군사적 의미가 있는 군현 외에는 모두 토지와 인민을 기준으로 명칭을 정리하자는 것이었다. 특히, '古牧'이 아님에도 군현 명칭에 '州'가 들어가는 경우 다른 글자로 바꾸도록 하였다.[21] 이러한 방안은 약 10년 후인 태종 13년(1413) 10월 전국 군현의 명칭과 등급을 개편하면서 현실에 옮겨졌다. 이때 기존 군현 명칭에 '州'가 들어간 것을 '山'이나 '川'으로 대체하였고, 單府官['府']을 '都護府'로, '감무'를 '縣監'으로 개칭하였다.[22]

전국 군현의 명칭과 등급을 정리함으로써 군현 간의 통속 관계를 분명히 하는 것은, 군현제와 수령제를 연동하기 위해서도 필요한 작업이었다. 태종 6년(1406) 7월 吏曹가 아뢴 바에 따르면, 雞林府와 寧海府의 경우 고을 등급은 '府'

---

20) 위와 같음. "三留守府爲一等 五大都護府 十州牧爲二等 二十府官爲三等 其餘府州郡 皆改爲郡 稱知郡事爲四等 縣令監務皆爲縣 稱知縣事爲五等 其文字相通之式 廩給衙俸之數 一依經濟六典之例 每於牧但稱州 於府及郡 俱不稱州 使州府郡縣 各有定名 粲然有序 大以使小 下以承上 則自有統屬 而政令行矣"

21) 위와 같음.

22) 『太宗實錄』 卷26, 太宗 13年 10月 15日 辛酉.
『世宗實錄』 地理志에 따르면, "이에 앞서 鷄林과 平壤 등을 留守府라 하고 水原과 여흥 등의 府를 單府라 해서 명칭이 서로 혼동되므로, 단부를 고쳐 도호부로 함으로써 구별하였다"고 한다(『世宗實錄』 地理志, 京畿, 光州牧, 驪興 都護府).

로 같으나 계림부에는 종2품 府尹이 파견되고 영해부에는 종3품 府使가 파견되어 외관의 품계가 달랐다. 이와 반대로, 蔚州와 興海郡은 모두 知官으로 知蔚州事와 知興海郡事가 파견되어 외관 품계는 같으나 고을 등급은 '州'와 '郡'으로 다른 문제가 있었다. 이에 이조에서는 계림·영흥·平壤·完山府 외에 대도호부는 牧으로, 都護府와 小府는 知州로, 종전의 知州는 知郡으로 각각 외방 官號를 고칠 것을 건의하였다.[23]

그러나 품계가 높은 고위 관료를 수령으로 파견하기가 어려웠던 당시 상황에서[24] 군현의 등급과 수령의 품계를 일치시키는 데 한계가 있었다. 그렇다고 수령의 품계에 따라 군현의 등급을 격하할 경우, 해당 군현 토착 지배층이 반발할 가능성이 컸다.[25] 결국 국초 당분간은 군현의 위계와 수령의 품계가 일치하지 않는 현실을 인정한 위에, 같은 등급의 군현에 파견된 수령이라도 그 품계에 따라 직명을 달리하는 절충안을 택할 수밖에 없었다.[26] 다만, 군현과 수령의 위계를 일치시킨다는 구상이 폐기된 것은 아니었기에 세종 13년(1431) 1월 『周官六翼』에 따라 외관의 품계를 정했고,[27] 해당 규정은 『經國大典』 吏典 外官職條에 거의 그대로 수록되었다(<표 4-1>).

---

23) 『太宗實錄』 卷12, 太宗 6年 7月 25日 壬子.

24) 세종 9년(1427) 2월 이조는 "중앙과 지방 관리의 久任 循資法을 세우면서부터 3품의 수가 적어 제수할 때가 되면 職次가 相當하는 자가 대개 적다"고 하면서 "목과 도호부에 3품이 없으면 4품으로 差遣하고 '副使'라고 칭할 것"을 건의하였다(『世宗實錄』 卷35, 世宗 9年 2月 23日 辛巳).

25) 태종대에 추진한 군현 병합 역시 토착 지배층의 반발로 무산되었다. 태종 14년(1414) 8월 영길도를 제외한 7도에 소재한 34개 小縣을 17개 현으로 병합했는데(『太宗實錄』 卷28, 太宗 14年 8月 21日 辛酉), '土姓巨族吏民'의 반대가 심하였다(『文宗實錄』 卷4, 文宗 卽位年 10月 10日 庚辰). 이듬해 3월 국왕은 "각 고을을 병합한 것을 백성들이 모두 원망하니 전처럼 하는 것은 어떠한가?"를 묻고, 승정원과 육조에 그 전 해 병합한 18개 군의 便否를 의논하여 아뢰게 하였다. 그 결과 18개 고을 중 7개 고을은 옛 이름으로 환원되었고 8개 고을은 복립되었다(『太宗實錄』 卷29, 太宗 15年 3月 25日 癸亥).

26) 임선빈, 「외관제의 확립과 운영구조」, 한국역사연구회 조선시기 사회사 연구반, 『조선은 지방을 어떻게 지배했는가』, 아카넷, 2000, 53~56쪽.

27) 『世宗實錄』 卷51, 世宗 13年 正月 12日 丁丑.

<표 4-1> 邑格에 따른 外官의 품계

	부	대도호부	목	도호부	군	현
명칭	부윤	대도호부사	목사	도호부사	군수	현령・현감
품계	종2품	정3품	정3품	종3품	종4품	종5・6품

전거 :『經國大典』, 吏典, 外官職.

군현 등급은 公須田과 衙祿田으로 대표되는 지방 관아 재정 문제와도 연결되었다.[28] 앞서 살펴본 태종 3년(1403) 윤11월 사간원의 건의에서, 사간원은 전국의 군현을 5등급으로 편제할 것을 건의한 다음, "문자를 서로 통하는 양식이나 廩給・衙俸의 수는 하나같이 『경제육전』의 예에 따를 것"[29]을 주장하였다. 여기서 '늠급・아봉'이란 조선초 지방 관아의 공해전을 구성한 공수전과 아록전을 가리키는 것으로 생각된다.[30] 이 중 공수전은 관아 운영 경비를 마련하기 위해 절급된 수조지로, 고려 성종 2년(983)부터 주・부・군・현 및 향・부곡의 丁數에 따라 절급하였다.[31] 속현과 향・부곡에 공수전이 절급된 것으로 보아,[32] 당시 공수전의 절급은 수령 파견 여부와 관련이 없었다.

공수전과 달리, 수령의 녹봉과 활동 경비를 마련하기 위한 아록전은 과전법 단계에 이르러서야 독립된 地目으로 설정되었다.[33] 본래 고려의 수령은 대개 京官을 겸했고[34] 수령의 녹봉도 중앙의 左倉과 외방 고을에서 각각 절반씩 나누어 지급하고 있었다.[35] 그러다 숙종 6년(1101)부터 수령의 녹봉은 오직 외방 고을의 '公須租' 곧 공수전 전조로써 지급하도록 했다.[36] 공수전이 수령의 파견

28) 지방 관아 재정이 공수전・아록전으로만 운영된 것은 아니었다. 지방 관아 재정은 공수전・아록전과 관둔전을 재원으로 삼아 운영하는 '官庫'와 환곡・隱結・각종 상업 거래 등을 통해 확보한 재원으로 운영하는 '私庫'로 구성되었다(김태웅, 앞의 논문, 2022, 139~143쪽).

29)『太宗實錄』卷6, 太宗 3年 閏11月 19日 壬戌.

30) 李章雨,「衙祿田과 公須田」,『朝鮮初期 田稅制度와 國家財政』, 일조각, 1998, 77~78쪽.

31)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 公廨田柴, 成宗 2年 6月.

32) 위와 같음. "鄕部曲 千丁以上 公須田二十結 一百丁以上 公須田十五結 五十丁以下 公須田十結 紙田三結 長田二結"

33)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 辛禑 14年 7月.

34)『高麗史』卷77, 志31, 百官2, 外職, 大都護府. "舊制 補外者 並帶京官赴任"

35)『高麗史』卷80, 志34, 食貨3, 祿俸, 序. "外官祿 半給於左倉 半給於外邑"

36)『高麗史』卷82, 志34, 食貨3, 祿俸, 肅宗 6年 2月.

여부와 상관없이 고을의 丁數에 따라 절급되었고 공수전의 운영도 邑司[37]의 '公須'正·'公須'史가 담당했음을 고려할 때,[38] 고려에서는 호장을 비롯한 향리층이 공수전으로 대표되는 지방 관아 재정을 운영하면서 수령의 녹봉까지 지급하였음을 알 수 있다.

그러나 공민왕 5년(1356)부터 수령으로 하여금 경관직을 겸하지 않도록 하는 등[39] 수령의 지위가 외관으로 정착함에 따라, 지방 관아 재정에서 외관의 녹봉을 위한 지목을 별도로 마련할 필요성이 대두하였다. 이에 우왕 14년(1388) 7월, 대사헌 조준은 '外祿田'을 신설할 것을 건의하였다. 곧 "유수·목·도호부터 지관·감무에 이르기까지 품에 따라 從人의 口數를 정하고, 口를 헤아려 祿科田을 지급"[40]하자고 하였다.

수령의 품계에 따라 從人의 수를 정하고 그에 따라 외록전을 지급하도록 한 것에서, 외록전이 수령은 물론 수령이 데려간 식구의 생계를 지원하는 용도였음을 알 수 있다. 이러한 외록전은 공양왕 3년(1391) 5월의 과전법에서 '외관 職田'으로 표현되었다.[41] 외관 직전에 이어 '廩給田'과 '鄕吏田'이 언급되는데, 이 세 지목이 조선 건국 이후 각기 '아록(위)전', '공수(위)전', '人吏(位)田'으로 정착하여 『경제육전』에 등재된 듯하다.[42] 세종 27년(1445) 7월 전제 개편에서 아록전 액수는 군현의 등급에 따라 유수부 60결, 목·대도호부 55결, 도호부 50결, 知官과 牧判官 45결, 縣官 40결으로 정리되었고,[43] 『經國大典』에서는 다음 <표 4-2>와 같이 액수가 조정되었다. 아록전의 성립은 외관으로서 수령의 지위가 완전히 정착되었음을 알려준다.

---

37) '邑司'는 州司·府司·郡司·縣司 등의 總稱이다. 읍사에 관해서는 李樹健, 「高麗時代 '邑司' 硏究」『國史館論叢』3, 1989 참고. 읍사의 구성원은 본고 2장 1절 註29의 <표> 참고.

38) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 鄕職, 顯宗 9年 月 未詳 ; 文宗 5年 10月.

39) 『高麗史』 卷77, 志31, 百官2, 外職, 大都護府. "恭愍王五年 牧都護知官使副使 並不帶京官"

40) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 辛禑 14年 7月.

41) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.

42) 『太宗實錄』 卷6, 太宗 3年 閏11月 19日 壬戌. "廩給衙俸之數 一依經濟六典之例"

43) 『世宗實錄』 卷109, 世宗 27年 7月 14日 乙酉.

<표 4-2> 邑格에 따른 衙祿田과 公須田의 액수

	부	대도호부	목	도호부	군	현
아록전*	50결	50결	50결	50결	40결	40결
	판관이 있는 경우, 40결을 추가함.					
공수전**	15결	15결	15결	15결	15결	15결

*가족을 데리고 가지 않는 경우, 아록전 액수를 반감함.
**沿路의 경우, 大路는 10결, 中路는 5결을 추가함.
전거 :『經國大典』, 戶典, 諸田, 廩田.

세종 27년(1445) 전제 개편에서는 공수전의 액수도 군현 등급에 따라 정리되었다. 다만, 공수전은 대개 使客을 支應하는 용도로 쓰였기에[44] 함길도와 평안도를 제외하고 6도의 주・부・군・현을 다시 大路・中路・小路로 구분하여 액수에 차등을 두었다.[45] 공수전과 관련하여 또 하나 주목되는 것은, 임내의 공수전을 모두 혁파한 것이다.[46] 고려시기에는 수령이 파견되지 않은 속현과 향・부곡 등 임내에 대해서도 丁數에 따라 공수전과 紙田 등을 절급하여[47] 읍사의 지방행정 경비를 마련할 수 있도록 했는데, 조선초 임내 혁파 정책과 병행하여[48] 임내 읍사의 공수전이 혁파되기에 이른 것이다. 임내 읍사가 관사의 지위를 공식적으로 상실함에 따라, 이후 임내는 자연스럽게 수령이 주재하는 '主邑' 直村으로 편성되었을 것으로 생각된다.[49]

주읍에서 공수전을 운영하는 주체 역시 호장의 '읍사'에서 수령의 '관아'로 바뀌었다. 使客을 支應하는 일은 수령의 책임이었으므로, 사객을 지응하기 위한 공수전을 수령의 관아에서 관리하는 것은 자연스러운 일이었다. 태종 10년(1410) 4월 기사에서 확인되는 知梁州事 愼以衷과 公須戶長 鄭春의 사례에서도 이를 미루어 알 수 있다.

44)『太宗實錄』卷19, 太宗 10年 4月 21日 丁巳.
45)『世宗實錄』卷109, 世宗 27年 7月 14日 乙酉.
46) 위와 같음.
47)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 公廨田柴, 成宗 2年 6月.
48) 조선 정부는 고려에서 한두 호장이 임내를 주관하며 백성을 괴롭히고 폐단을 일으킨 문제를 들어 임내를 혁파하고자 했다(『太宗實錄』卷28, 太宗 14年 7月 4日 乙亥).
49)『世宗實錄』卷100, 世宗 25年 5月 16日 庚午. "願自今一革任內 以爲直村"

以衷은 갑신년(태종 4년, 1404) 10월 11일에 양주의 공수호장 정춘이 使客의 支應을 더디게 한 것에 노하여 그를 곤장으로 때렸습니다.[50]

위의 기사에서 특이한 점은, 고려의 읍사에서 '正'과 '史'층이 담당하던 公須 업무를 호장층이 담당하고 있다는 점이다. 호장은 본래 읍사의 수장이기에 그 명칭에 구체적인 담당 업무를 표시하지 않는데, 위에서는 '공수호장'이라 하여 '공수' 업무를 표시하였다. 더욱이, 지양주사 신이충이 공수호장 정춘의 업무 태만을 직접 처벌하는 것으로부터, 양자의 상하관계를 알 수 있다. 공수호장은 본래 읍사가 담당하던 공수 업무를 관아로 옮기면서 일시적으로 나타난 직임으로 보인다.[51] 호장은 이밖에도 수령의 명령에 따라 부세 수납과 형옥 등 관아의 중요 업무에 자주 차출되었다.[52]

고려의 읍사에서 호장층 아래 있던 '正'·'史'층은 호장층보다 이른 시기에 지방 관아로 移屬되어 간 것으로 추측된다. 공민왕 10년(1361)에 작성된 『경주호장선생안』의 서문에서도 호장·부호장·戶正·副戶正 외에 여타 '正'·'史'층은 확인되지 않는다.[53] 세종대에 史官은 고려의 향리 제도를 언급하면서 이들 '正'을 '記官'이라 표현하였다.[54] 당시 조선에서 '記官'이 '6房'과 거의 동의어였음을 고려할 때,[55] 사관이 고려의 '正'과 조선의 '房'을 동일선상에서 인식했음을 알

50) 『太宗實錄』 卷19, 太宗 10年 4月 21日 丁巳.
"以衷 甲申十月十一日 怒梁州公須戶長鄭春使客遲晩支應杖之"

51) 16세기 중반 李文楗(1494~1567)이 작성한 『默齋日記』에서는 목사와 판관이 사객의 지응을 직접 살피는 것은 물론(『默齋日記』 1557年 11月 2日 ; 1555年 3月 7日 ; 1558年 正月 1日), 官奴를 '公須色'으로 차정한 사실(『默齋日記』 1552年 正月 3日 ; 正月 6日)이 확인된다. 조선후기에는 "守令의 衙祿·公需位"라고 하여 공수전이 수령 관할하에 있음이 분명히 언급되며(『備邊司謄錄』 107冊, 英祖 16年 9月 20日), 19세기 초 다산 또한 "衙祿이라는 것은 縣令의 廩田이요, 公須라는 것은 현령의 廚田이다"라고 하였다(『經世遺表』 卷7, 地官, 修制).

52) 『世宗實錄』 卷30, 世宗 7年 10月 12日 丁丑 ; 『世宗實錄』 卷83, 世宗 20年 12月 18日 戊辰.

53) 尹京鎭, 「慶州戶長先生案 舊案(慶州司首戶長行行案)의 분석 : 1281~1445 부분을 중심으로」 『新羅文化』19, 2001, 11쪽.

54) 『世宗實錄』 卷81, 世宗 20年 4月 1日 甲寅.

55) 권기중, 『조선시대 향리와 지방사회』, 경인문화사, 2010, 17쪽.

수 있다. 『掾曹龜鑑』에서는 임란 이후 '正'을 '房・色'으로 고쳤다고 하지만,[56] 이미 국초부터 '正'이 '房'으로 대체되고 있었다.[57]

이처럼 지방 행정의 물적 자원과 인적 자원이 수령의 관아로 집중되어 가는 것은, 당시 수령의 업무 범위에 비추어 자연스러운 현상이었다. 수령의 업무 범위는 수령 고과 기준을 통해 대략 확인할 수 있는데, 고려와 조선의 수령 고과법을 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 4-3> 고려와 조선의 수령 고과법 변화

① 고려 현종 9년(1018) 2월 州・府 관원의 奉行 6조	② 우왕 원년(1375) 2월 수령 고과법('五事')	③ 창왕 즉위년(1388) 7월 趙浚의 수령 고과법
民庶의 疾苦를 살핀다. 黑綬長吏의 能否를 살핀다. 도적과 姦猾을 살핀다. 民의 犯禁을 살핀다. 民의 孝・弟・廉・潔을 살핀다. 吏의 錢穀 散失을 살핀다.	田野를 넓힌다. 호구를 늘린다. 부역을 균등히 한다. 詞訟을 간단히 한다. 도적을 그치게 한다.	田野를 넓힌다. 호구를 늘린다. 詞訟을 간단히 한다. 부역을 균등히 한다. **학교를 일으킨다.**
④ 조선 태조 원년(1392) 즉위 시의 수령 고과법	⑤ 태종 6년(1406) 12월 사헌부의 수령 포폄법('七事')	⑥『經國大典』, 吏典, 考課條 '七事'
田野를 넓힌다. 호구를 늘린다. 부역을 균등히 한다. 학교를 일으킨다. 詞訟을 간단히 한다.	마음을 仁恕에 둔다. 몸가짐이 청렴하고 근검하다. 條令을 봉행한다. 農桑을 勸課한다. 학교를 修明한다. 부역을 均平하게 한다. 決訟을 明允하게 한다.	農桑을 번성시킨다. 호구를 늘린다. 학교를 일으킨다. 軍政을 닦는다. 부역을 균등히 한다. 사송을 간단히 한다. 姦猾을 그치게 한다.

전거 : ①~②『高麗史』卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選用守令, 顯宗 9年 2月 ; 禑王 元年 2月.
③『高麗史』卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選用監司, 昌王 卽位年 7月.
④『經濟文鑑』下, 監司 ; ⑤『太宗實錄』卷12, 太宗 6年 12月 20日 乙巳.
⑥『經國大典』, 吏典, 考課.

고려 현종 9년(1018) 2월에 정한 외관의 '奉行 6조'(<표 4-3> ①)는 그보다 앞선 성종 9년(990) 7월 右補闕兼起居注 金審言이 올린『漢書』'刺史 6조'에 기초하였다.[58] 漢代 刺史의 주 기능이 長吏 감찰이었듯이, 성종・현종대 외관도

56)『掾曹龜鑑』卷1, 吏職名目解, 4a(215)쪽.
"有萬曆間吏案 而書以戶正兵正倉正改正 爲房與色 似在壬辰亂後也"
57) 권기중, 앞의 책, 2010, 1장 1절 참고.
58)『高麗史』卷93, 列傳6, 諸臣, 金審言.

長吏를 감찰하였는데 여기서 '長吏'는 각 고을 향리 수장인 호장층을 지칭하였다.[59] 당시 외관의 업무에는 '검은 띠를 한 장리[黑綬長吏]'의 能否와 '吏'의 錢穀 散失을 살피는 업무가 포함되었다. 이는 당시 외관이 군현을 직접 운영하는 존재라기보다, 지방 행정 체계상 호장·읍사의 상위에 위치하여 호장의 군현 운영을 감독하는 존재였음을 보여주는 것으로 이해된다. '任內'는 외관의 治所가 위치한 '主邑'과 호장이 운영하는 '속현'을 통칭하는 말이었다.[60]

14세기 후반 이후 수령 고과법에서는 '봉행 6조'의 향리 감찰 업무가 사라진 대신 農桑·戶口·賦役·詞訟 등 수령이 담당할 행정 업무의 종류가 제시되었는데, 이는 수령이 지방 행정관으로서 실질적인 역할을 하게 되었음을 보여주는 것으로 해석된다.[61] 특히, 우왕 원년(1375) 2월의 수령 고과법(<표 4-3> ②)은 元 至元 8년(1271, 고려 원종 12년)에 수령 選擧法으로 제시한 '五事'와 순서가 다를 뿐 내용은 완전히 같아,[62] 당시 고려가 원으로부터 '守令五事'를 받아들였음을 알 수 있다. '수령오사'의 기본 틀은 창왕 즉위년(1388) 7월 조준이 올린 수령 고과법(<표 4-3> ③)과 조선 태조 원년(1392) 즉위 시의 수령 고과법(<표 4-3> ④)에서도 그대로 유지되고 있다.

다만, 창왕 즉위년(1388) 7월 조준이 올린 수령 고과법부터는 '학교를 일으킨다'는 항목이 새롭게 등장하여, 수령이 향촌 교화의 역할까지 담당하게 되었음을 알려준다.[63] 태종 6년(1406) 12월 수령 포폄법(<표 4-3> ⑤)에서는 '학교를 修明한다'는 항목을 통해 "학교 몇 칸 가운데 몇 칸을 수리했으며, 生徒 몇 명 가운데 독서하는 자가 몇 명이고, 어떤 경서를 몇 명이 통했는지"를 평가하도록 했다.[64] 조선 건국 전후 전국에 세워진 향교는 대개 수령이 고을 父老의 인적·물적 지원을 받아 건립하거나 중건했으며,[65] 정부 또한 향교에 토지와 노비를

59) 尹京鎭, 「고려전기 戶長의 기능과 外官의 성격 : 지방행정체계상의 상관성을 중심으로」『國史館論叢』87, 1999, 77~79쪽.

60) 위의 논문, 80~84쪽.

61) 李惠玉, 「高麗時代의 守令制度硏究」『梨大史苑』21, 1985, 67~69쪽.

62) 『元史』 卷82, 凡選擧守令. "至元八年 詔以戶口增田野辟詞訟簡盜賊息賦役均五事備者 為上選"

63) 李範稷, 「朝鮮前期 儒學敎育과 鄕校의 機能」『歷史敎育』20, 1976, 16~17쪽.

64) 『太宗實錄』 卷12, 太宗 6年 12月 20日 乙巳.

지급하여 재정을 보조하였다.[66] 향교에 지급된 토지와 노비의 액수는『經國大典』과『大典續錄』에서 각각 다음과 같이 정리되었다.[67]

<표 4-4> 邑格에 따른 鄕校의 토지 액수

성균관	주・부	군	현
400결	10결	7결	5결

*收稅 出納은 請臺를 제외하고는 本館에서 관장하고, 외방은 수령이 檢擧한다.
전거 :『大典續錄』, 戶典, 諸田, 學田.

<표 4-5> 邑格에 따른 鄕校의 노비 액수

부	대도호부・목	도호부	군・현
30명	25명	20명	10명

전거 :『經國大典』, 刑典, 外奴婢.

한편, 태종 6년(1406) 12월 수령 포폄법(<표 4-3> ⑤)에서는 고과 기준이 기존의 다섯 가지에서 일곱 가지로 늘어났고, 그 내용이나 표현도 '五事'의 틀과 약간 달라졌다. 그러나 성종 14년(1483) 9월 국왕이 平澤縣監으로 부임하는 卞澄源에게 '七事'를 묻자 변징원은 다시 기존 '오사'의 틀에 가까운 '農桑盛・學校興・詞訟簡・奸猾息・軍政修・戶口增・賦役均'을 답으로 내놓았다.[68] 이때 변징원이 말한 '칠사'는『경국대전』吏典 考課條에 실린 '守令七事'와 순서만 약간 다를 뿐 그 내용은 같다(<표 4-3> ⑥).

수령은 '수령칠사'로 대표되는 방대한 업무를 가급적 '親執'할 것을 요구받았으나,[69] 그것이 현실적으로 어려웠기에 앞서 언급한 '6房' 조직을 두어 실무를

65) 신동훈,「조선 초기 향교 연구」, 가톨릭대학교 박사학위논문, 2021, 30~39쪽.

66) 향교에 지급된 토지와 노비의 액수 변천은 李成茂,「朝鮮初期의 鄕校」, 漢坡李相玉博士回甲記念論文集刊行委員會 編,『漢坡李相玉博士回甲記念論文集』, 敎文社, 1970, 251쪽 <표> ; 李範稷, 앞의 논문, 1976, 20쪽 <표 2> ; 위의 논문, 107~113쪽 및 136~139쪽 참고.

67) 향교에 지급된 學田 규정은『經國大典』戶典의 諸田條에는 없고『大典續錄』戶典의 諸田條에만 있다.『續大典』戶典, 諸田條에서는 四學(10결)과 賜額書院(3결)에 대한 給田이 추가되었으며, 주・부 향교는 7결, 군・현 향교는 5결로 급전 액수가 줄어들었다.

68)『成宗實錄』卷158, 成宗 14年 9月 5日 乙未.

69)『世宗實錄』卷2, 世宗 卽位年 11月 3日 己酉.
"今後守令不肯親執庶務 委諸人吏品官者 監司痛行糾理 具名以聞"

보조하도록 했다. 향리를 일컬어 흔히 “한 고을 庶務를 담당하지 않음이 없다”[70]고 함은 이 때문이었다. ‘관아’에서 수령 지휘를 받는 ‘衙前’으로서 6방의 근무처는 기존의 ‘邑司’와 구별되었다. 『경주호장선생안』에서는 慶州‘府司’의 首戶長이 府使가 관할하는 ‘관아’의 頭・副詔文記官[吏房]으로 차출된 사례, 관아의 頭刑房으로 차출된 사례, 경상도 ‘監營’의 營吏로 차출된 사례가 확인된다.[71] 호장이 府司의 수호장으로 임명되더라도 當番이 되면 수호장직을 사임하고 관아나 감영으로 나아가 ‘아전’으로서 근무해야 했다.[72]

향리가 ‘아전’으로 편제됨과 더불어 그 업무도 ‘吏職’이 아닌 ‘吏役’으로 규정되었다. 향리의 위상 변화는 수조지 분급 여부에서 분명하게 드러난다. 고려 전시과 체제에서 향리 특히 호장층은 ‘吏職’을 수행하는 대가로 ‘職貼’과 함께 ‘職田’을 분급 받았으며,[73] 병 든 지 만 100일이 되면 京官의 예에 의거하여 파직하고 전지를 거두도록 했다.[74] 70세가 되어 安逸에 속하게 된 호장에게도 본래 받던 직전의 절반을 주도록 했다.[75] 고려말 조준의 田制 개혁 상소에서 고려초의 전제를 지칭하여 “州・郡・津・驛의 吏가 각각 그 田으로 먹고살면서 토착하여 安業하니 나라가 부강해졌다”[76]라고 한 것에서, 호장층 외 향리층에게도 어떤 방식으로든 給田이 있었으리라 추측되고 있다.[77]

고려말 전제 개혁의 핵심은 나라를 위해 복무하는 관료, 군인, 국역 담당자에

---

70) 『世祖實錄』 卷3, 世祖 2年 3月 28日 丁酉.
“鄕吏 … 一邑庶務與夫上供諸事漕運迎送緊苦之務 無不爲之”

71) 李泰京, 「조선초기 戶長의 향촌 지배와 그 변화」 『韓國史硏究』187, 2019, 210~213쪽.

72) 경주의 안일호장 金克精은 1511년 2월에 수호장이 되자마자 영리 당번이 되어 수일 내 감영으로 떠났다(경주시・경주문화원 편, 조철제 譯, 『(國譯) 慶州先生案』, 세종인쇄사, 2002, 316쪽).

73) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 顯宗 9年 月 未詳 ; 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 田柴科, 穆宗 元年 3月.

74) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 鄕職, 顯宗 16年 2月.

75) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 田柴科, 穆宗 元年 3月.

76) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 禑王 14年 7月.
해당 지목은 ‘鄕吏・津尺・驛子의 雜口分位田’이라 표현되기도 하였다(『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 忠穆王 元年 8月).

77) 朴敬子, 『고려시대 향리연구』, 국학자료원, 2001, 226~227쪽.

게만 토지를 분급한다는 것이었고, '州・府・郡・縣・鄕・所・部曲・津・驛의 吏'로 표현되는 향리층은 세 번째 범주에 포함되었다. 향리가 받는 토지는 우왕 14년(1388) 7월 조준의 전제 개혁 상소에서 '外役田'으로 표현되다가[78] 공양왕 3년(1391) 5월 과전법에서는 '향리전'으로 정리되었으며[79] 이후 조선초에는 흔히 '人吏(位)田'으로 지칭되었다.[80] 향리 1인당 분급 액수는 5결이었다. 이 5결 안에서 2결은 稅位 명목의 水田이었고, 3결은 口分田 명목의 旱田이었는데, 만약 수전이 陳損하여 수전 소출이 정해진 세액에 미치지 못하게 되면 한전의 소출을 가지고 납부하였다.[81]

그러나 세종 후반부터 인리위전의 정당성과 필요성에 대한 문제 제기가 시작되었다. 세종 21년(1439) 10월에는 사간원에서 "우리나라에서 양식을 싸가지고 軍에 立役하여 수고하는 자는 모두 分田이 없는데, 각 고을 향리는 대대로 鄕業에 종사하면서 위세를 믿고 함부로 권력을 휘두르며 널리 田園을 두고도 자루를 싸가지고 멀리 가는 役 없이 재화를 불려 삶을 도모하는 이익만 있으니 비록 分田이 없더라도 족히 먹고살 수 있다"며 향리의 위전을 혁파하자고 하였고,[82] 이듬해 3월에도 左參贊 河演이 "人吏의 역은 水陸 군관에 비할 바가 아닌데 위전의 수가 많다"면서 각 도 營吏 1인과 각 고을 호장 1인을 두목으로 하여 두목에게만 5결씩 위전을 지급하자고 하였다.[83]

인리위전은 결국 세종 27년(1445) 7월의 전제 개편에서 모두 혁파되었다. 당시 의정부에서는 혁파의 근거를 다음과 같이 설명하였다.

> 경기 각 고을 인리위전은 매 1결에 稅 2두를 廣興倉에 납부하고, 충청·전라·경상·강원·황해도 각 고을 인리위전은 매 5결 중 2결은 광흥창에 속하게 하고, 3결은 口分田으로 삼는다. 그러나 광흥창에 납부하는 2결의 稅 60두가 매년 부족하여 구분전으

78)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 禑王 14年 7月.

79)『高麗史』卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.

80)『太祖實錄』卷14, 太祖 7年 閏5月 19日 甲午 ;『太宗實錄』卷33, 太宗 17年 閏5月 9日 甲子 ;『世宗實錄』卷35, 世宗 9年 正月 13日 壬寅.

81)『世宗實錄』卷86, 世宗 21年 9月 10日 乙卯.

82)『世宗實錄』卷87, 世宗 21年 10月 10日 乙酉.

83)『世宗實錄』卷88, 世宗 22年 3月 23日 乙丑.

로 그것을 채우니 위전이 유명무실하다. 하물며 다른 군역으로 고생하는 자 역시 모두 위전이 없으니 지금 모두 혁파하고, 兵正·倉正·獄正·客舍正·國庫直과 紙匠 위전 역시 아울러 혁파한다.[84]

인리위전 혁파의 근거는 두 가지였다. 하나는 위전의 소출이 매년 부족하여 위전이 유명무실하다는 점, 다른 하나는 여타 군역 부담자는 모두 위전이 없다는 점이다. 결국 여타 군역 부담자와의 형평성 문제가 인리위전을 혁파한 결정적 근거가 된 것이었다. 정부가 향리를 군역 부담자와 비교한 것은 향리의 업무를 '吏職'이 아닌 '吏役'으로 보았기 때문이며, 인리위전 혁파는 향리의 위치가 吏役 부담자로 공식화됨을 의미하였다.[85] 세종 27년(1445) 7월의 전제 개편에서 임내 공수위전과 인리위전이 혁파됨에 따라, 그동안 향리가 점유해 온 수조지는 모두 사라지게 되었다.[86] 수조지 분급의 측면에서는 이제 향리와 일반 민이 구별되지 않게 된 것이다.[87]

이상에서 살펴본 여러 조처에 따라 조선초 향리의 '법적' 지위는 크게 격하되었다. 그러나 각 고을 향촌 사회의 '현실'에서 향리의 위세는 당분간 유지된 것으로 보인다. "향리는 父祖 때부터 대대로 그 직에 임했으므로 民이 향리를 두려워함이 수령을 두려워하는 것보다 심하다"[88]라는 말에서 알 수 있듯, 향리는

84) 『世宗實錄』 卷109, 世宗 27年 7月 13日 乙酉.
"京畿各官人吏位田 每一結稅二斗 納廣興倉 忠淸全羅慶尙江原黃海道各官人吏位田每五結內二結屬廣興倉 三結爲口分 然廣興納二結之稅六十斗 每年不足 以口分充之 位田有名而無實 況他艱苦軍役之人 亦皆無位田 今悉革之 兵正倉正獄正客舍正國庫直及紙匠位田 亦竝革之"

85) 李泰京, 앞의 논문, 2019, 208~209쪽.

86) 인리위전 혁파 이후 향리의 인건비는 지방 관아의 '私庫'에서 지출되었을 것으로 추측된다(김태웅, 앞의 논문, 2022, 140쪽).

87) 처벌과 포상 측면에서는 향리가 일반 민보다 오히려 불리한 대우를 받기도 했다. 향리가 죄를 지으면 일반 민보다 강하게 처벌했고, 향리가 공을 세워도 관직을 주기보다 향리 역을 면제하였다. 이는 향리의 법제적 지위가 일반 민보다 낮았음을 보여주는 사례로 여겨지기도 하지만(崔異敦, 「조선초기 향리의 지위와 신분」 『震檀學報』110, 2010, 70~76쪽), 향리의 현실적 위세를 법적 규정을 통해 견제하려는 시도로 보는 것이 좀 더 적절하다고 본다.

88) 『世宗實錄』 卷20, 世宗 5年 5月 28日 丁未.
조선후기 다산 정약용(1762~1836)은 "지금 수령으로서 오래 있는 자는 3~4년, 그렇지 않은 자는 1년 만에 그만두므로 그 자리에 있음이 마치 여관의 過客과 같다"고 하면서, 수령을 과객, 향리를 주인에 비유하였다. 그리고 "과객이 주인을 부리고, 알지 못하는 사람이

해당 고을 토착 지배층으로서 부세 징수 등 지방 행정 실무를 직접 담당하면서 고을 민에게 영향력을 행사하였다. 특히 수령이 파견되지 않은 임내에서 향리의 영향력이 막대하였다. 임내 향리를 일컬어 "향리가 권세 있는 재상이 되어 자신의 私益을 채운다"[89]거나 "一邑을 專制함에 꺼림이 없고 公을 여위게 하여 私를 살찌운다"[90]고도 하였다.

한편, 최상층 향리인 호장층의 경우 대대로 물려받은 토지와 노비를 소유하였고,[91] 이를 바탕으로 농장을 형성하여 양민을 影占하기도 했다. 세종 6년(1424) 3월 형조에서는 호장층의 대토지 소유 및 양민 영점을 다음과 같이 지적하였다.

> 牙山戶長 全謹은 田地를 널리 점하고 農場을 많이 두어 양민을 몰래 숨기고 官婢를 첩으로 삼았습니다. 瑞山戶長 柳訥 또한 모두 세 명의 첩을 두고, 누락된 田地와 民戶를 많이 점하여 민간에 폐를 끼칩니다. 청컨대 『六典』에 의거하여 典刑 回示하소서.[92]

양민 영점은 국가의 '公民'을 개인의 '私民'으로 만드는 대표적인 토호 행위였다.[93] 향리의 양민 영점은 향리가 직접 자신의 토지에 양민을 불러들여 이루어지기도 했으나, 토지가 많은 富民이 '향리는 토지가 많아도 부역을 바치지 않는다'는 점을 이용하여 향리에게 酒食을 제공하고 향리의 名籍에 토지를 合錄하여 부역을 면제받기도 했다.[94]

향리는 '아전'으로서 수령의 官權에 假託하여 민간에 영향력을 행사하기도 했

아는 사람을 부리니 그 권력을 옮길 수 있는 자가 있겠는가?"라고까지 하였다(『與猶堂全書』 文集11, 鄕吏論1).

89) 『世宗實錄』 卷100, 世宗 25年 5月 16日 庚午.
"凡諸賦斂徭役 一委任內之吏 吏作權宰 逞其己私 務行侵漁 多般作弊 以致民之怨咨"

90) 『世祖實錄』 卷46, 世祖 14年 6月 20日 戊申.
"以一縣之氓 委一吏之手 … 專制一邑 無所忌憚 瘠公肥私 貽害生靈 因循之弊 至於此極"

91) 향리층 내부에서 토지 소유 규모는 천차만별이었으나, 상층 향리는 조상으로부터 물려받은 토지와 노비를 많이 소유하였다(권기중, 앞의 책, 2010, 69~81쪽).

92) 『世宗實錄』 卷23, 世宗 6年 3月 11日 丁亥.
"牙山戶長全謹廣占田地 多置農場 影蔽良民 官婢作妾 瑞山戶長柳訥竝畜三妻 田地民戶多占挾漏 貽弊民間 請依六典 典刑回示"

93) 본고 3장 3절 참고.

94) 『世宗實錄』 卷20, 世宗 5年 5月 28日 丁未.

다. 세종 29년(1447) 5월 '元惡鄕吏'로 지목된 黃海道 鳳山記官 李峻은, 田庄을 廣植하고 첩 세 명을 두었으며 양민 5호를 영점한 죄와 함께 官을 사칭한 죄까지 얻고 있었다. 사헌부에서 아뢴 바에 따르면, 이준은 官家의 사냥을 가장하여 軍民을 몰이꾼으로 동원하였고 민간에 숙박과 대접을 요구하였다. 또한, 갓에 깃털을 꽂는 등 화려한 옷차림을 한 채 관원을 사칭하였고, 鄕曲에서 거드름을 피우며 불법을 많이 행하였다.[95] 아전은 관노비를 사적으로 使役하거나[96] 官婢를 첩으로 삼기도 하였다.[97]

조선 정부는 태조대 편찬한『經濟六典』에서부터 원악향리 처벌 규정을 마련하였고,[98] 해당 규정은 성종대 완성된『經國大典』刑典의 元惡鄕吏條로 이어졌다.

<표 4-6>『經國大典』刑典 元惡鄕吏條

① 수령을 조롱하고 專權하여 폐단을 만드는 자	⑥ 里閭를 橫行하며 侵漁하여 私를 경영하는 자
② 몰래 뇌물을 받고 差役을 不均하게 하는 자	⑦ 권세가에게 붙어 本役을 피하고자 하는 자
③ 稅를 거둘 때 橫斂하여 濫用하는 자	⑧ 역을 피하고자 도망하여 촌락에 숨어있는 자
④ 良民을 冒占·은폐하여 부려먹는 자	⑨ 官의 위엄을 가장하여 민을 侵虐하는 자
⑤ 田莊을 넓게 두고 민을 부려 경작하는 자	⑩ 良家의 딸이나 관비를 첩으로 삼는 자

전거 :『經國大典』刑典, 元惡鄕吏.

원악향리조는 향리가 公私 영역에서 일으킬 수 있는 열 가지 폐단으로 구성되었다. 우선 공적 영역에서는 '수령을 조롱하고 專權하여 作弊하는 자'란 항목을 설정하여(①) 수령과 향리의 상하관계를 분명히 하고 '一邑之主'인 수령의 지위를 보장하고자 했으며, 향리가 부세 행정을 수행하는 과정에서 저지를 수 있는 비리 또한 금지하였다(②·③). ②·③은 각각 '군사를 뽑을 때 富戶의 뇌물을 받고 제멋대로 면제한 자', '세금을 거둘 때 제멋대로 올리고 내리며 수납하여

95)『世宗實錄』卷116, 世宗 29年 5月 19日 己酉.

96)『世宗實錄』卷73, 世宗 18年 閏6月 19日 癸未.
"各官奴婢多小不同 多者守令漫不知其數 皆爲鄕吏使喚"

97)『端宗實錄』卷9, 端宗 元年 12月 25日 丁未.
"今文義鄕吏李蕃李華等 當國喪之初 群聚宴飮 游歌肆淫 竝畜二妻 以官婢爲妾 隱占百姓及官奴婢 使喚者多 罪惡甚大 已定黃海道站吏"

98)『경제육전』 원악향리조의 내용은 연세대학교 국학연구원 편,『經濟六典輯錄』, 신서원, 1993, 330~332쪽 참고.

盜用한 자'라는 『經濟六典』 항목과 상통한다.[99] 향리가 관의 위엄을 가장하여 민을 괴롭히거나(⑨) 官婢를 첩으로 삼는 행위(⑩) 역시 향리가 아전으로서 위치한 공적 영역에서 私益을 추구한 행위였으므로 금지되었다.

사적 영역에서는 우선 대토지 소유와 양민 影占 및 使役이 금지되었는데(④·⑤), 『經濟六典』에서는 이를 "4面의 촌락에 사사로이 農舍를 설치한 자", "民戶를 받아들여 숨기고 노비처럼 부려먹는 자"로 표현하였다.[100] ⑥의 '私를 경영하는' 행위는 경제적 이익과 관련된 듯한데, 당시 '營私'는 종종 '公을 빙자하는[憑公]' 행위와 연결되었다. 임내 향리가 "公을 여위게 하여 私를 살찌운다"[101]고 한 것도 비슷한 의미였을 것이다. 향리는 '吏役' 수행자였으므로, 권세가에 의탁하거나 촌락에 숨어 역을 피하는 향리도 처벌 대상이 되었다(⑦·⑧). 이러한 원악향리 규정은 '守令七事'에 수록된 '姦猾息'[102] 항목과 함께 이 시기에도 여전히 향리를 규제할 필요가 있었음을 알려준다.

그러나 임기에 따라 교체되는 수령은 고을 사정에 익숙한 토착 세력의 협조 없이 지방 행정을 수행할 수 없었다. 수령의 임기는 『經國大典』에서 1,800일로 정해졌으나,[103] 대다수 수령이 임기를 채우지 못하고 교체되었다.[104] 반면, 향리는 고을에서 대대로 직임을 담당하여 행정 실무에 매우 능숙하였다. 이에 수령이 오히려 향리에게 환심을 사려 하거나[105] 자신의 업무를 향리에게 일임하기도 했다.[106] 주읍의 수령은 임내의 향리가 세금을 濫徵하여 주읍에 바치는데도 그를 '能吏'라고 여기며 총애하였다.[107] 국초 이래 정부가 추구해 온 수령 중심의 지방 통치가 실질적인 의미를 갖기 위해서는 토착 세력 중 향리 대신 수령의 행정 업무를 보조할 인원을 새롭게 확보해야 했다. 다음 절에서 살펴볼 지방 품관층이

99) 『世宗實錄』 卷10, 世宗 2年 11月 7日 辛未.
100) 위와 같음.
101) 『世祖實錄』 卷46, 世祖 14年 6月 20日 戊申.
102) 『經國大典』 吏典, 考課.
103) 『經國大典』 吏典, 外官職.
104) 李源鈞, 「조선시대 地方官 交遞에 관한 연구」, 동아대학교 박사학위논문, 1987, 4장.
105) 『太宗實錄』 卷12, 太宗 6年 12月 20日 乙巳.
106) 『世宗實錄』 卷2, 世宗 卽位年 11月 3日 己酉.
107) 『世祖實錄』 卷46, 世祖 14年 6月 20日 戊申.

그 대안이 될 수 있었다.

2. 수령과 지방 품관의 擬似 군신관계 설정

'품관'은 '1품부터 9품까지 품계를 받은 관료'로서 중앙과 지방에 모두 존재하였다. 과전법상 토지 분급과 시위 의무 측면에서는 재경 품관이 재외 품관보다 우대받았지만,[108] 재외 품관 역시 '왕실의 울타리[藩]'로서 국왕·왕실과 군신관계로 묶여 있었다.[109] 조선 국초 정부는 지방 품관과 향리를 양대 '土豪'로 인식하여 경계하면서도,[110] 수령과 마찬가지로 관료 자격을 가진 품관은 지방 행정에 적극적으로 활용하려 했다. 태조 원년(1392) 8월에는 수령이 殿最에 따라 黜陟되는 경우 관찰사가 본도 '한량관' 가운데 才德을 겸비한 자에게 수령의 직무를 임시로 대신하게 한 뒤, 한량관의 직명을 중앙에 보고하여 수령직을 제수하도록 하는 '수령 權差法'을 마련하기도 했다.[111]

그러나 수령이 품관을 지방 행정에 활용하기 위해서는 먼저 해결할 문제가 있었다. 고려말 지방 품관층 내부로 첨설직을 얻은 향리가 대거 유입된 문제였다. 공양왕 2년(1390) 7월 '立朝할 자격을 갖춘 양반'을 확정하기 위해 시도한 양반

108) 본고 3장 1·2절 참고.

109) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月. "外方 王室之藩"

110) 토호적 성격이 강한 품관과 향리를 각각 '鄕愿'과 '元惡'으로 지칭하였다(『世宗實錄』 卷2, 世宗 卽位年 11月 3日 己酉). 품관과 향리의 토호 행위는 본고 3장 3절과 4장 1절 참고.
품관과 향리는 토착 세력으로서 고을의 이익을 위해 협력하기도 했다. 일례로 태종 정부의 군현 병합책에 맞서 고을 官號를 지키려 한 품관·향리의 노력을 들 수 있다. 문종 즉위년(1450) 10월 中樞院使 安崇善 등이 아뢴 바에 따르면, 군현 병합 시 "'향리·품관' 등이 단지 관호를 잃지 않으려는 사사로운 계책으로 어지럽게 控訴하여 세월을 끌면서 쉬지 않았다"고 한다. 같은 기사에서 左參贊 鄭甲孫은 "우리 조정이 앞서 군현을 병합할 때 '土姓巨族吏民'이 그 병합이 불편한 사유를 호소하여 어지러움이 그치지 않았다"고 하였는데, 여기서 '향리·품관'이 '土姓巨族吏民'으로도 지칭되었음을 알 수 있다(『文宗實錄』 卷4, 文宗 卽位年 10月 10日 庚辰).

111) 『太祖實錄』 卷1, 太祖 元年 8月 2日 辛亥.
'守令權差法'은 적당한 자질을 갖춘 수령을 확보하기 어려웠던 여말선초의 상황에서 활용한 법이었으나, 태종 3년(1403) 6월 의정부의 건의에 따라 폐지되었다(『太宗實錄』 卷5, 太宗 3年 6月 3日 己酉).

호적 정리는 끝내 완수되지 못했고,[112] 재경 품관을 우대함으로써 재외 품관의 상경종사를 유도하려 한 과전법은 '첨설관은 實職의 科等에 따라 과전을 분급한다'는 제한 조항을 두어[113] 實職을 전혀 역임하지 않은 향리 출신 첨설관이 지방에 잔류할 가능성을 남겨두었다. 더욱이, 고려와 조선의 왕조가 교체되는 사이에 도망하여 出仕한 향리도 있었으니,[114] 품관층 내부에서 향리 출신을 분리하는 일은 아직 해결되지 못한 과제였다.

조선 정부는 국초부터 향리 출신으로서 관직을 '冒受'한 품관을 환본하고자 하였다. 태조 원년(1392) 9월에는 도평의사사에서 "향리로서 登科하거나 공을 세운 자 외 本朝 通政大夫(정3품 상계) 이하, 前朝 奉翊大夫(종2품 하계) 이하를 본역으로 돌려보낼 것"을 건의하여 국왕의 윤허를 받았고,[115] 동왕 2년(1393) 12월에는 호조의 給田司에서 향리의 자손으로서 향역을 면제받았다는 明文, 곧 증빙 서류가 없는 품관에게는 과전을 분급하지 말 것을 건의하였다.[116] 비록 후자에 대해서는 국왕의 윤허를 얻지 못했지만, 조선 건국 직후 향리 출신 품관에 대한 환본과 토지 분급상의 차별이 시도된 사실에서 향리 출신 품관의 분리가 당시 중요한 국정 과제 중 하나였음을 알 수 있다.

고려후기 향리가 주로 활용하였던 산직 제도 또한 조선 건국 이후 축소되었다.[117] 고려의 산직 체계에서 하위에 있던 동정직은 고려후기부터 축소되는 경향을 보였으며, 조선 국초에는 門蔭 취재의 입격자나 吏科 출신자 등 제한된 인원에게만 초입사직으로 제수되다가 사라진 듯하다.[118] 고려의 산직 체계에서 상위에 있던 검교직은 조선 국초에도 勳職으로 존속하였지만,[119] '職事도 없이 앉

112) 『高麗史』 卷79, 志33, 食貨2, 戶口, 恭讓王 2年 7月.

113) 『龍飛御天歌』 8卷 72章(아세아문화사 편, 『龍飛御天歌』, 아세아문화사, 1972, 815쪽).

114) 『太宗實錄』 卷33, 太宗 17年 6月 21日 乙巳. "此吏新舊交代間 逃出從仕"

115) 『太祖實錄』 卷2, 太祖 元年 9月 24日 壬寅.

116) 『太祖實錄』 卷4, 太祖 2年 12月 18日 己丑.

117) 이하 조선초기 산직의 범주는 李成茂, 『朝鮮初期 兩班硏究』, 한국학술정보, 2001, 165~171쪽을 적극적으로 참고하여 작성하였다.

118) 李成茂, 앞의 책, 2001, 156쪽.

119) 조선초기 검교직에 관해서는 李成茂, 앞의 책, 2001, 158~162쪽 ; 金東洙, 「朝鮮初期의 檢校職」 『震檀學報』51, 1981 ; 韓沽劤, 「朝鮮初期以後의 檢職과 影職」 『震檀學報』71・72,

아서 天祿을 소모하는' 검교관에 대한 비판이 계속됨에 따라[120] 세종 후반에 '有祿' 검교관이 먼저 혁파되었다.[121] '無祿' 검교직은 세조대까지 일부 존속하다가 성종대에 이르러 혁파되었다.[122]

고려말 향리들이 군공을 통해 제수받았던 첨설직 역시 조선 건국 이후 혁파되었다. 검교직과 첨설직을 산직 범주로 묶어 동일시하는 경우도 있었지만,[123] 첨설직은 고려말 관직 濫授의 폐단과 연결하여 더욱 부정적으로 언급되었다.[124] 본래 고려의 산직 체계 내에 있었던 검교직과 달리, 첨설직은 공민왕대 처음 설치된 데다 '僞朝'로 여겨지는 우왕대에 성행하였기 때문이다. 실록에서 첨설직 관련 기록은, 세종 19년(1437) 12월 귀순한 野人의 첨설직 제수를 의논한 사례,[125] 동왕 21년(1439) 11월 義倉 補添을 위해 첨설직 제수를 의논한 사례[126]를 끝으로 더 이상 보이지 않는다.

이처럼 고려말 관직 濫授 폐단을 불러온 검교직과 첨설직은, 태종·세종대를 거치며 제도로서는 거의 혁파 수준에 이르렀다. 그러나 관료제상의 필요에 따라 세종대 다시 '影職'이라는 산직이 생겨났다.[127] 영직은 '직함은 있으나 직사는

1991, 2장 참고.

金東洙는 조선초기 검교직의 정비 과정을 4시기로 구분하였다. Ⅰ기는 태조 초기부터 7년까지의 시기로 처음 태조는 혁파 요구를 거부하다가 7년 무렵부터 이를 정비하려는 움직임을 보인다. Ⅱ기는 태종초부터 태종 13년까지로, 검교직에 대한 배려가 철저하게 베풀어졌다. Ⅲ기는 태종 14년 이후 세조 즉위 무렵까지로, 검교직이 제도적으로 정비되다가 마침내 혁파되었다. Ⅳ기는 세조 원년부터 성종 4~5년까지로 검교직이 복립되었다가 다시 혁파되었다(金東洙, 같은 논문, 77~86쪽).

120) 『定宗實錄』 卷1, 定宗 元年 5月 1日 庚午.

121) 李成茂, 앞의 책, 2001, 160쪽.

122) 金東洙, 앞의 논문, 1981, 84~86쪽.

123) 『太宗實錄』 卷8, 太宗 4年 9月 19日 丁巳.
"近者 不論賢否 多授檢校之職 … 其煩冗之弊 甚於添設"

124) 『太宗實錄』 卷4, 太宗 2年 12月 2日 辛亥.

125) 『世宗實錄』 卷79, 世宗 19年 12月 24日 辛巳.

126) 『世宗實錄』 卷87, 世宗 21年 11月 11日 乙卯.

127) 『世宗實錄』 卷108, 世宗 27年 4月 13日 丙辰.
"我太祖置添設職 太宗立檢校職 予亦立致仕職而罷之 今又立影職 以此而觀 虛職之設 不可無也"
영직에 관해서는 李成茂, 앞의 책, 2001, 165~167쪽 ; 韓沽劤, 앞의 논문, 1991, 3장 참고.

없는' 허직으로,[128] 주로 임기를 채워 去官 자격을 얻었지만[129] 窠闕이 부족하여 實職을 얻지 못한 서리·군인에게 주어졌다.[130] 가뭄이 심했던 세종 25년(1443) 7월에는 임기를 채운 각 사 吏典 중 40세 이상인 자에게 영직을 주었는데,[131] 이 또한 去官職으로서 영직의 특성을 보여주는 사례이다. 영직이 첨설직처럼 남수될 폐단이 있다는 우려에도 불구하고[132] 영직은 거관직으로 광범위하게 활용되었고『經國大典』에도 수록되었다.[133]

세종 재위 말엽에는 代加制가 성립하여 또 다른 산직 제수 경로가 열리게 되었다. 代加란 문·무 현직자가 資窮(정3품 堂下 散階) 이상이 되면 자신에게 別加된 資級을 子·婿·弟·姪 등 친족 중 1인에게 대신 줄 수 있도록 한 제도로,[134] 그 시초는 세종 31년(1449) 12월 세자가 병에서 회복한 것을 축하하는 의미에서 문·무관 3품 이하에게 1資씩을 더해주되, 通政大夫[정3품 상계] 이상은 맏아들이나 맏손자 등에게 '散官職' 1資를 제수하도록 한 데 있었다.[135] '산관직'이란 세종 26년(1444) 6월 문무 3품 이하에 한하여 직사 없이 '散官[산계·품계]'만 제수하도록 함으로써 만들어진 새로운 산직인데,[136] 산관직은 영직과 달리 직함조차 없었던 것으로 보인다.[137]

---

128)『經國大典』吏典, 京衙前, 錄事. "影職 有職銜而無職事者"

129) '去官'이란 현직에서 떠나 다른 관직으로 遷轉하는 것을 말한다. 관리가 특정한 관직을 제수받아 일정 기간의 근무 일수를 채우면 품계가 오르고[加階], 품계가 해당 관직에서 정한 限品에 이르면[秩滿] '거관'하는 것이다. 일단 거관하면 즉시 다른 正職을 제수받는 경우도 있었겠으나, 옮겨 갈 정직이 없으면 직임이 없는 산관이 될 수도 있었다(申幼兒,「朝鮮前期 遞兒職 硏究」, 서울대학교 박사학위논문, 2013, 17~18쪽).

130) 李成茂, 앞의 책, 2001, 166쪽.

131)『世宗實錄』卷101, 世宗 25年 7月 10日 癸亥.

132)『世宗實錄』卷104, 世宗 26년 6月 16日 甲午.
"近來又有影職之名 實與添設無異 亦將有猥濫之弊"

133) 韓沽劤, 앞의 논문, 1991, 48~54쪽 ;『經國大典』吏典, 京衙前, 錄事 ; 兵典, 番次都目.

134) 崔承熙,「朝鮮時代 兩班의 代加制」『眞檀學報』50, 1985, 30쪽.

135)『世宗實錄』卷126, 世宗 31年 12月 3日 己酉.

136) 李成茂, 앞의 책, 2001, 168~170쪽.

137) 본래 관료는 품계와 함께 實職을 가져야 했고, 實職을 받지 못하면 산직이라도 갖도록 되어 있었다. 산직 가운데 影職의 경우 "영직을 자원하는 자는 下番甲士職에 除授하여 出謝한 뒤 이내 곧 置散하라"(『文宗實錄』卷2, 文宗 卽位年 7月 5日 丁未), "趙瑭 등 65인에

고려의 산직인 검교직과 첨설직이 혁파되고 다시 새로운 산직인 영직이 설치된 것, 관료 자제를 대상으로 하는 代加制가 성립한 것은 관료제상 일종의 후퇴로 보인다.[138] 다만, 영직은 원칙상 정해진 임기를 채우고 거관 자격을 갖춘 서리·군인 등에게 제수했으므로 '군공'이라는 명목하에 무분별하게 제수된 고려말 첨설직과는 차이가 있었다. 代加制 역시 通政大夫[정3품 상계] 즉 당상관의 자손·친족에게만 허용되었다는 점에서 음서와 비슷한 성격의 제도로 이해된다.[139] 조선에서 산직 제도는 관료나 서리·군인 등 국가를 위해 일정 기간 복무한 자에게 혜택을 주는 제도로 정비되었다.

따라서 향리가 산직 제도를 이용하기는 쉽지 않았다.[140] 기술관이나 서리가 되어 거관하는 경로가 그나마 수월하였으나, 이조차 '三丁一子' 규정에 의해 제약되었다.[141] 향리에 대한 賞職 제수도 드물었다. 큰 공을 세운 향리에게 관직을 주는 경우에도 일단 향리의 본역을 면제한 후 양인이 받는 관직보다 낮은 관직을 주었다.[142] 이처럼 조선초 품관층에서 향리 출신을 분리하여 환본하고 향리의 품관 진출 경로를 대폭 축소한 결과, 품관층[散官層]의 내부는 아래 <표

게 영직 典牲署 主簿를 제수하였다"(『世祖實錄』 卷38, 世祖 12年 4月 18日 戊午)는 표현에서 확인할 수 있듯이, 일정한 직함을 가지고 있었다.

이에 비해, 산관직은 산관(품계)만 제수하는 것이라 직함이 없었으며, 단지 동반과 서반의 구분만 있었던 것으로 보인다(『世祖實錄』 卷43, 世祖 13年 9月 23日 乙酉). 국가 입장에서 산관직은 영직과 달리 직함을 결합해야 하는 부담조차 없었으므로 영직보다 훨씬 광범위하게 활용할 수 있었을 것이다, 산관직이 수천 명을 대상으로 하는 代加制에 활용된 것도 이 때문이라 생각한다.

138) 『經國大典』의 규정과 별개로 영직 제수 대상은 이후 점점 확대되었으며(韓沽劤, 앞의 논문, 1991, 52~54쪽), 代加制 또한 실시 초부터 여러 폐단을 낳았다(崔承熙, 앞의 논문, 1985, 16~18쪽).

139) 崔承熙, 앞의 논문, 1985, 32쪽.

140) 연로한 호장은 포상 차원에서 품계나 직첩을 받기도 했던 것 같다. 『掾曹龜鑑』에 따르면, 조선 정부는 고려 향직을 혁파한 대신 退老한 호장의 반열을 初仕郞 품계로 고쳐 攝戶長부터 通德郞까지 5품으로 간주하였으며(『掾曹龜鑑』 卷1, 戶長疎, 26b(262)쪽), 入侍 召對한 호장에게는 직첩을 주기도 했다(『掾曹龜鑑』 卷1, 戶長疎, 24a(257)쪽). 19세기 商山 정조호장 李慶番은 국왕에게 奏對한 稱賞으로 통덕랑에 제수되었다(『掾曹龜鑑』 卷1, 跋, 3b(129)쪽).

141) 『經國大典』 吏典, 鄕吏.

142) 『世宗實錄』 卷81, 世宗 20年 4月 18日 辛未.

4-7>에서 정리한 바와 같이 (i) 전함관, (ii) 문・무과 출신의 관료 후보, (iii) 영직・산관직 등 새로운 산직 소지자 위주로 재편되어 갔다. 산관은 담당 職事가 없었으므로 낙향하여 지방 품관층을 구성할 가능성이 높았다.[143]

<표 4-7> 고려와 조선의 散官 구성원

고려		조선	구성원
(i) 전함관			實職을 역임한 관료
(ii) 관료 후보			문・무과 급제자
(iii) 산직자	동정직	(폐지)	-
	검교직		
	첨설직		
	(신설)	影職	서리・군인 등의 去官職
		散官職*	관료 자손의 代加
		老人職	80세 이상의 良賤 노인

*산관직은 문・무과 급제자와 영직・노인직 대상자에게도 광범위하게 제수됨.

정부는 이처럼 재편된 지방 품관층을 수령의 지방 행정 보조자로 활용하고자 했다. 가장 간편한 방법은 각 고을에 이미 존재하는 품관층 자체 조직을 활용하는 것이었다. 실제 조직의 명칭은 고을마다 달랐겠으나, 정부는 그것을 '유향소'로 통칭하였다.[144] 그러나 국초 유향소는 태종 6년(1406) 6월 대사헌 허응의 건의에 따라 혁파되었다.

> 주・부・군・현에 각기 수령이 있는데, '鄕愿'으로서 일을 좋아하는 무리가 유향소를 설치하고 아무 때나 모여서 수령을 헐뜯고 인물을 進退하며 백성을 침탈하는 것이 猾吏보다 심합니다. 빌건대 모두 革去하여 적폐를 제거하소서.[145]

위에서 허응은 당시 유향소를 '향원'으로서 일을 좋아하는 무리가 자의적으로 설치한 조직으로 설명하는데, '향원'은 주로 토호적 성격이 강한 품관을 지칭한 표현이었다.[146] 품관층 자체 조직으로서 국초 유향소는 고려후기 사심관에서 기

143) 산관의 개념과 분류에 관해서는 본고 2장 1절 참고.

144) 柳洪烈, 「朝鮮鄕約의 成立」『震檀學報』9, 1938, 451쪽.

145) 『太宗實錄』 卷11, 太宗 6年 6月 9日 丁卯.
"州府郡縣 各有守令 鄕愿好事之徒 置留鄕所 無時群聚 詆毁守令 進退人物 侵漁百姓 甚於猾吏 乞皆革去 以除積弊"

146) 註110 참고.

원했다고 여겨진다.[147] 고려후기에 사심관은 본래 설치 목적과 달리 田民을 불법 점유하고 향리에게 사사로이 형벌을 가하는 등 향촌 사회에서 폐단을 일으켜 충숙왕 5년(1318)에 혁파되었다.[148] 그러나 얼마 지나지 않아 '權豪'가 '스스로' 사심관이 되어 그 폐단이 계속되었는데,[149] 이때 자의적으로 설치한 사심관이 조선 국초 유향소로 이어졌을 가능성이 있는 것이다. 성종대에도 "유향소는 곧 前朝의 사심관"[150]이라는 인식이 있었다.

국초 유향소의 기능에 대해서는 알려진 것이 거의 없지만, "인물을 진퇴한다"는 표현에서 유향소가 인사에 개입하였음을 짐작할 수 있다. 이는 고려 사심관의 기능 가운데 '流品의 甄別'과 관계된 듯하다.[151] 여기서 '유품'이 정확히 무엇인지는 분명치 않지만, '유품의 견별'은 대개 해당 고을 인물의 신분(가문)을 판별하는 행위로 파악된다.[152] 사심관의 후신인 유향소 역시 이러한 신분 판별의 역할을 계승하였을 가능성이 높은데, 과거 응시자나 鄕案 入錄者의 자격 심사 등을 예로 들 수 있다.[153]

국초 유향소는 "수령을 헐뜯고 인물을 진퇴하며 백성을 침해하는" 등 토호적 성격이 강하여 혁파되었지만, 수령이 지방 행정을 원활히 수행하기 위해서는 토착 세력의 도움이 불가피했기에 정부는 곧 申明色이라는 기구를 신설하여 수령을 보좌하게 했다.[154] 태종 15년(1415) 4월 前 署令 金滌의 아래 상서에 따른 결과였다.

---

147) 柳洪烈, 앞의 논문, 1938, 452~454쪽. 사심관에 관해서는 본고 2장 1절 참고.

148) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 事審官, 忠肅王 5年 5月.
"有害於鄕 無補於國 已盡革罷"

149) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 事審官, 忠肅王 5年 4月.
"然未幾 權豪復自爲之 害甚於前"

150) 『成宗實錄』 卷166, 成宗 15年 5月 7日 癸巳.

151) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 事審官, 忠肅王 5年 5月.

152) 李純根, 「高麗時代 事審官의 機能과 性格」, 邊太燮 編, 『高麗史의 諸問題』, 三英社, 1986, 218쪽.

153) 뒤에서 살펴볼 「太祖高皇帝 御製憲目」에서도 본래 '鄕을 다스리는 사람'이 아닌 경우, 유향소에서 鄕에 참여시킬지 함께 논의하여 입록하는 것을 허락한다고 하였다(『鄕憲』, 「太祖高皇帝 御製憲目」).

154) '신명색'의 명칭은 明의 '申明亭'에서 유래한 것으로 추측된다(李泰鎭, 『(증보판) 한국사회사연구』, 지식산업사, 2008, 174쪽, 註65).

신하는 국왕에게 두세 번 간언하고 윤허를 얻은 후에야 그만두는데, 외방 수령은 비록 不義한 일이 있어도 고을 사람[州人]이 우러러보며 탄식만 하고 감히 말하지 못하니, 그 因襲의 폐단이 마침내 수령으로 하여금 횡렴을 그치지 않게 합니다. …

원컨대 지금부터 관찰사가 州・府・郡・縣에 신명색을 차정하되, 큰 고을은 3인, 작은 고을은 2인으로 하여 각기 수령이 貪暴・불법하여 폐가 民에게 미치는 일을 규찰하여 간언하도록 하고, 만약 두세 번 간언해도 고치지 않으면 모두 감사에게 고하여 貶黜을 행하소서.[155]

위 상서에서 김척은 수령과 고을 사람의 관계를 국왕과 신하의 관계에 비유하면서, 관찰사가 주・부・군・현에 신명색을 차정하여 신하가 국왕에게 간언하듯이 신명색이 수령의 貪暴와 불법을 바로잡도록 할 것을 건의하고 있다. 신명색이 두세 차례 간언했는데도 수령이 잘못을 고치지 않으면 관찰사에게 보고하여 수령을 폄출할 수 있었다. 신명색의 효용에 대하여 晉山君 하륜은 "수령은 無時로 遞代되어 條令을 알지 못하니, '현명한 품관'으로 신명색을 정하면 국가와 民에게 이로울 뿐 아니라 수령에게도 이익이 있을 것"[156]이라 하였는데, 이를 통해 임기에 따라 교체되는 수령이 토착 세력의 도움을 필요로 했으며 품관층이 신명색으로 차정되어 수령을 보좌하였음을 알 수 있다.

신명색은 이후 향촌 사회에서 다양한 역할을 수행하였다. 태종 15년(1415) 5월에는 형조의 건의에 따라 讀法令을 내리고,[157] 수령이 신명색과 律學 생도로 하여금 6衙日마다 里方別監과 里正을 敎諭하도록 하도록 하였다. 또한, 신명색을 수시로 고찰하여 그 중 '어리석은 백성'을 깨우치게 한 자는 포상하도록 했다.[158] 여기서 이방별감과 里正은 군현의 하부 단위인 里의 행정 담당자인데,

155) 『太宗實錄』 卷29, 太宗 15年 4月 19日 丙戌.
"臣之於上 諫之再三 蒙允而後已 外方守令 雖有不義之事 州人仰視咨嗟而不敢言 其因襲之弊 遂使守令橫斂無已 … 願自今觀察使於州府郡縣 差定申明色 大官三人 小官二人 各其守令貪暴不法 弊及生民之事 俾令規諫 若諫之再三而不改 則具告監司 以行貶黜"

156) 『太宗實錄』 卷34, 太宗 17年 11月 27日 戊寅.

157) '讀法令'은 말 그대로 '법을 읽어주라는 명령'으로, 『周禮』에 기록된 鄕禮의 일부였다. 독법령과 같은 율문 교육은 율문의 권위를 인정하면서도 민들로 하여금 스스로 범죄자가 되지 않도록 유도했다는 점에서, 15세기 초 '형률적 교화' 모색을 보여준다고 해석된다(이상민, 「15세기 초 율문 교육과 형률적 교화 모색」 『역사학보』253, 2022a, 153~159쪽).

158) 『太宗實錄』 卷29, 太宗 15年 5月 6日 壬寅.

이들 역시 신명색처럼 '有職 有識者' 곧 품관층으로 차정할 것이 권장되었다.[159] 당시 '有職者'는 '閑散 有職品官'이라는 표현에서 짐작되듯이,[160] 時散과 관계없이 일단 職牒을 받아본 전함관을 지칭하는 말이었다.[161]

또 다른 예로, 태종 17년(1417) 2월 사간원에서는 "우리나라 科擧의 법은 단지 재주만 시험하는 것이 아니라 또한 족속을 분별하는 것"이라고 하면서, 각 고을 신명색이 生員·東堂鄕試 응시자의 족속을 고찰하여 응시 가능자를 錄名하여 수령에게 보고하고, 향시 입격자 및 館試 응시자에 대해서는 신명색과 '京在所'가 함께 '工商·巫覡·雜色·賤口의 자손'과 '자신이 不孝·不道를 저지른 자'를 적발하게 할 것을 건의하였다.[162] 비록 국왕이 해당 상소를 보류하기는 했지만,[163] 그동안 사심관이나 유향소가 담당해 온 신분 확인의 역할이 신명색에게 이어졌음을 확인할 수 있는 대목이다. 경재소와 신명색이 나란히 언급된 것에서도 신명색이 유향소의 후신임을 짐작할 수 있다.[164]

그러나 신명색 역시 유향소와 비슷한 이유로 태종 17년(1417) 11월에 혁파되었다. 당시 사헌부에서 여러 고을 신명색의 폐단을 거론하며 '수령을 속이고 시

---

159) 『世宗實錄』 卷80, 世宗 20年 3月 14日 戊戌. "今後各官里正長 擇差有職有識者"

160) 『成宗實錄』 卷21, 成宗 3年 8月 12日 丙子

161) 『太宗實錄』 卷3, 太宗 2年 5月 24日 丙午.
"無職者 籍沒家産 依律決杖 有職者 職牒收取 依律決杖"

162) 『太宗實錄』 卷33, 太宗 17年 2月 23日 庚辰.

163) 태종이 해당 상소를 보류한 이유는 명시되어 있지 않지만, 유향소의 후신인 신명색에게 지나친 권한을 준다고 생각했을 수 있다.

164) 경재소는 각 고을 출신 '在京 從仕者'로 구성되었으며(『成宗實錄』 卷137, 成宗 13年 正月 22日 辛卯), 유향소를 '分京在所'라고도 했다(『成宗實錄』 卷173, 成宗 15年 12月 21日 甲戌). 경재소와 유향소는 서로 연락을 주고받으며 고을 중대사를 결정하였다.
고려후기 上計吏로서 도당에 호소하여 읍격을 올린 향리 成節의 사례에서도, "州의 人士로서 조정에서 벼슬하는 자와 鄕에 거주하는 자 모두 성절에게 공을 돌려서 그 역을 면해주려고 했다"고 하였으며(『東文選』 卷101, 司宰少監 朴強傳), 조선 문종 원년(1451) 6월에도 전라도 무진군 경재소의 順城君 諡와 左議政 皇甫仁 등이 고을의 유향품관·人吏 등과 함께 상언하여 그 전에 강등되었던 읍호를 다시 올려줄 것을 청하였다(『文宗實錄』 卷8, 文宗 元年 6月 7日 甲戌). 유향소와 경재소의 관계에 관해서는 金龍德, 『鄕廳硏究』, 한국연구원, 1978, 16~35쪽 ; 朴恩卿, 「高麗의 事審官과 朝鮮初의 留鄕所에 대하여」 『歷史學報』168, 2000, 8~13쪽 참고.

비를 變亂하여 민생에 해를 끼치는' 신명색을 혁파할 것을 건의하자, 국왕이 곧 윤허한 것이었다.[165] 수령이 지방 행정상 품관의 도움을 받더라도 수령과 품관 사이에는 분명한 상하관계가 설정되어야 했는데, 신명색 제도는 관찰사가 차정한 품관층에게 사실상 수령을 폄출할 권한을 부여함으로써 수령과 품관의 위계질서에 혼선을 불러온 점에서 문제가 있었다. 이에 정부는 수령의 통치를 위협할 가능성이 있는 유향소나 신명색을 일단 혁파하고, 수령과 품관의 관계를 '擬似 군신관계'로 설정하여 양자의 상하관계를 확립하려 했다.

조선초기에 수령은 "九重에서 명령을 받고 나아가서 百里를 다스리는"[166] 존재로서, '一邑의 君主[一邑之主]'[167]라고 불렸다. 다산 정약용(1762~1836)도 『牧民心書』에서 수령을 '萬民의 主宰者'로 지칭하면서, "천하·국가를 다스리는 자와 비록 大小는 다르지만 그 자리는 실로 같다"고 하였다.[168] 정약용은 수령을 上公, 侯伯, 子男, 附庸 등 옛 제후에도 비유하였는데, 옛 제후와 달리 수령은 承襲하는 자리가 아니었으므로 토착 세력으로서 수령의 佐·輔·幕賓·僕隷가 된 자들이 '군신의 大義'나 '天地의 定分'을 알지 못한다고 했다.[169] 시기는 많이 차이가 나지만, 수령을 '일읍지주'로 인식하고 수령과 토착 세력의 관계를 군신관계에 비유하는 것은 여전하였다.

세종 2년(1420) 시행된 이른바 '部民告訴禁止法'은 수령과 품관의 상하관계를 확립하기 위한 적극적인 대책이었다. 여기서 '部民'은 '邑民'이란 뜻인데, 수령에게 대항한 지방 품관의 죄를 논할 때도 해당 인물이 부민인지 아닌지에 따라 적용하는 율이 달랐다. 일례로 연산군 3년(1497) 淸川君 韓懽이 김포에서 아전을 구타하는 등 문제를 일으켜 사헌부에서 推案을 올리자, 국왕이 한환은 김포 부민이 아니므로 '소속 知府·知州·知縣을 욕한 율'로 다스릴 수 없다며 '위력으로 制縛한 율'로 고치게 한 일이 있었다.[170] 이에 대간은 "한환은 김포에 農舍

165) 『太宗實錄』 卷34, 太宗 17年 11月 27日 戊寅.
166) 『太宗實錄』 卷19, 太宗 10年 4月 8日 甲辰.
167) 『世宗實錄』 卷100, 世宗 25年 5月 27日 辛巳. "夫守令 一邑之主"
168) 『牧民心書』 赴任, 除拜.
169) 위와 같음.
170) 『燕山君日記』 卷21, 燕山 3年 正月 13日 乙卯.

가 있고 부모의 묘가 있으니, 어찌 부민이 아니라고 하겠습니까?"라고 반박함으로써 원안대로 적용할 것을 주장하였다.[171] 율의 적용에서 관건이 된 것은 한환이 김포 부민인지 아닌지의 여부였다.

부민고소금지법이 조정에서 처음 논의된 것은, 태종 10년(1410) 4월 사간원에서 시무 8조 가운데 하나로 수령에 대한 告訐 문제를 다루었을 때였다. 이때 사간원에서는 수령에 대한 讒訴를 풍속과 교화 문제로 접근하면서, "열 집 밖에 없는 고을에도 오히려 군신의 禮가 있으니, 비록 허물이 있더라도 그의 백성 된 자는 숨겨주는 것이 옳으며 諫하여 깨우쳐 주는 것이 옳다"[172]고 하였다. '일읍지주'로서 수령의 위상을 강조하고 수령과 부민의 관계를 군신관계에 비유한 것이다. "비단 나라와 천하에만 군신의 道가 있는 것이 아니라, 한 고을에도 또한 한 고을 군신의 명분[一邑君臣之分]이 있다"[173]는 세종대의 언급 역시 수령과 부민의 관계가 '擬似 군신관계'였음을 알려준다.

수령과 부민의 관계를 이와 같이 볼 때, 수령이 실제 잘못을 저질렀는지 여부와 상관없이 '君'의 위치에 있는 수령을 '臣'의 위치에 있는 부민이 고소하는 것은 적절하지 않았다. 그러나 사간원의 지적에 따르면, 당시 土豪·鄕愿과 猾吏·奸民은 笞·杖刑을 당하거나 부역을 맡게 되면 수령을 밤낮으로 中傷하였고, 정부는 고소당한 수령만 처벌하였다. 이에 대해 사간원은 장차 아랫사람이 윗사람을 해치는 풍속이 일어날 것을 우려하면서, 宗社와 관계된 일 외 사사로운 감정으로 수령을 참소하는 자는 '私를 끼고 남을 해치고, 아랫사람이 되어 윗사람을 해친 죄'에 처할 것을 주장하였다.[174] 비록 의정부에 의해 완전한 형태로 수용되지는 못하였지만, 당시 사간원의 주장은 세종대 부민고소금지법의 기본 틀을 제시하였다는 점에서 중요한 의미가 있었다.

지금 인용한 태종 10년(1410) 사간원의 시무 8조에서나 앞서 살펴본 태종 15년(1415) 前 署令 김척의 상소에서나[175] 수령-부민의 관계는 군신관계에 비유

171) 『燕山君日記』 卷21, 燕山 3年 正月 14日 丙辰.
172) 『太宗實錄』 卷19, 太宗 10年 4月 8日 甲辰.
173) 『世宗實錄』 卷77, 世宗 19年 5月 20日 己酉.
174) 『太宗實錄』 卷19, 太宗 10年 4月 8日 甲辰.
175) 『太宗實錄』 卷29, 太宗 15年 4月 19日 丙戌.

되었으나, 君에 대한 臣의 바람직한 태도로 때로는 복종이 강조되고 때로는 간언이 강조되었다. 이러한 양면성은 수령과 부민의 관계가 전국에서 일관된 양상으로 정립되지 못했던 조선초의 현실을 반영하는 것이기도 했다. 고려 공민왕 8년(1359) 전이도의 수령제 개혁론에서 '백성을 침학하는 수령'과 '豪强이 경시하는 수령'이 모두 언급되었듯이,[176] 조선초 향촌 사회에서도 여러 권력관계가 교차하면서 다양한 양상이 전개되고 있었다. 이러한 상황에서 정부는 수령에게 강력한 권한을 부여하여 수령-부민의 관계를 안정시키는 길을 택했다. 세종 2년(1420) 9월 예조판서 許稠가 아뢴 바에 따라, 다음과 같이 부민고소금지법을 성립시키기에 이른 것이다.

> 천하나 국가는 인륜이 있는 곳이라 각기 군신과 상하의 분별이 없을 수가 없는 것이니, 조금이라도 능멸하는 마음이 있어서는 안 됩니다. … 朱文公이 孝宗에게 말하기를 "원컨대 폐하께서는 정사를 맡거나 獄을 맡은 관리에게 깊이 일깨우소서. 무릇 獄訟이 있으면 반드시 먼저 그 尊卑・上下・長幼・親疎의 分을 논한 후에 그 曲直의 말을 들어주고, 무릇 아랫사람이 윗사람을 범하거나 낮은 자가 높은 자를 능멸했다면 비록 옳더라도 인정하지 말고 옳지 않다면 일반 사람의 경우보다 가중 처벌하소서." …
>
> 원컨대 지금부터 府史・胥徒가 그 관리를 고발하거나, 品官・吏民으로서 그 수령이나 감사를 고발한 자는, 비록 사실이라도 宗社 安危나 非法 殺人에 관계된 것이 아니면 윗사람은 그대로 두어 논하지 말고 사실이 아니면 아랫사람을 일반 사람의 경우보다 가중하여 논죄하소서.[177]

위에서 허조는 천하와 국가에 각기 '군신'과 '상하'의 분별이 있어야 함을 언급하면서, 獄訟을 판결할 때에는 원고와 피고의 상하관계를 확인하고 그에 따라 처리해야 한다는 朱子의 말을 인용하여 품관・吏民이 수령을 고발하지 못하도록 할 것을 건의하고 있다. 이에 柳廷顯・朴訔・李原 등은 "수령이 더욱 꺼리는 바

---

176) 『高麗史』 卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 凡選用守令, 恭愍王 8年 月 未詳.

177) 『世宗實錄』 卷9, 世宗 2年 9月 13日 戊寅.

"天下國家人倫所在 莫不各有君臣上下之分 不可少有陵犯之心也 … 朱文公言於孝宗朝曰 願陛下深詔司政 典獄之官 凡有獄訟 必先論其尊卑上下 長幼親疎之分 然後聽其曲直之辭 凡以下犯上 以卑陵尊者 雖直不右 其不直罪加凡人之坐 … 願自今如有府史 胥徒告其官吏 品官吏民告其守令與監司者 雖實 若不關係宗社安危及非法殺人 則在上者置而勿論 如或不實 則在下者加凡人之坐論罪"

가 없어진다"며 반대하였다.[178] 이는 태종대 부민고소금지법이 처음 논의되었을 때 반대 측 근거와 같은 것이었으나, 이번에는 상왕인 태종이 허조의 건의를 수용하면서 부민고소금지법이 성립하였다.[179] 처벌 수위는 杖 100, 流 3천 리로 정리되어[180] 『新續六典』에 수록되었다.[181]

부민고소금지법이 성립한 이후, 수령들이 禁令을 믿고 불법을 자행하는 일이 실제로 늘어나자 세종 7년(1425) 3월에는 국왕이 察訪을 파견하여 민간을 탐문하도록 했고, 그 결과 법을 어긴 것이 적발된 수령은 輕重과 관계없이 모두 遞任하도록 하였다.[182] 이와 관련하여 같은 해 6월 영돈녕 유정현 등이 "[수령으로서] 법령을 두려워하지 않고 貪暴한 일을 자행하는 자들이 왕왕 있다"면서 이후부터 "탐포하거나 불법한 일은 陳告를 허락할 것"을 건의했으나, 국왕이 윤허하지 않았다.[183] 수령의 잘못은 수령의 상관으로서 포폄을 담당하는 관찰사나 국왕이 파견하는 朝官·찰방을 통해 규찰할 일이지[184] 부민이 직접 고소할 일이 아니라는 것이 국왕의 기본적인 태도였다.

그럼에도 불구하고 품관·吏民이 '타인을 사주하여' 수령을 고소하는 일이 계속되자, 세종 11년(1429) 5월에는 수령 고소를 사주한 자를 처벌하는 규정까지 마련하였다. 품관·吏民이 타인을 사주하여 수령을 고소한 경우, 고소당한 수령의 죄는 논하지 말고 고소한 자만 杖 100, 徒 3년에 처하도록 했다. 또한 수령을 고소하는 사례가 연속으로 발생하는 고을의 경우, 知官 이상은 降號하고 縣官은 속현으로 강등시키도록 했다.[185] 실제로 이듬해 光州牧에서 전 만호 盧興

---

178) 『世宗實錄』 卷15, 世宗 4年 2月 3日 庚寅.

179) 위와 같음. "嘗言於太上曰 臣老矣 如得蒙允 死當瞑目矣 因下淚 太上感其言 卽從之"

180) 위와 같음.

181) 『世宗實錄』 卷62, 世宗 15年 10月 20日 己巳 ; 연세대학교 국학연구원 편, 앞의 책, 1993, 310~316쪽.

182) 『世宗實錄』 卷27, 世宗 7年 3月 24日 甲午.

183) 『世宗實錄』 卷28, 世宗 7年 6月 23日 辛酉.

184) 『世宗實錄』 卷21, 世宗 5年 7月 3日 辛巳 ; 『世宗實錄』 卷27, 世宗 7年 3月 24日 甲午.

185) 『世宗實錄』 卷44, 世宗 11年 5月 11日 丙辰.
각 고을 토착 지배층은 대대로 내려온 官號를 유지하는 것을 중요하게 생각하였다(『文宗實錄』 卷4, 文宗 卽位年 10月 10日 庚辰).

俊이 목사 辛保安을 구타하는 사건이 발생하자, 형조에서 노흥준을 杖 100에 처하고 먼 변방의 군대에 충원하며 해당 고을의 관호를 光州牧에서 茂珍郡으로 강등할 것을 청하여 윤허를 받았다.[186]

부민고소금지법의 시행을 건의한 예조판서 허조를 비롯하여, 이후 해당 금령의 유지 및 강화를 주장한 논자는 하나같이 군신・존비・상하 위계질서를 강조하였다. 나아가, 세종 10년(1428) 5월 좌사간 金孝貞은 부민고소금지법의 적용 범위를 좀 더 일반적인 상하관계로 확대할 것을 제안하였다. 당시 부민고소금지법의 적용 범위는 (i) 중앙의 府史・胥徒가 '그' 관리를 고소한 경우와 (ii) 지방의 품관・吏民이 '그' 수령・감사를 고소한 경우 두 가지에 한정되었다. 즉, 이 법은 '직속상관' 고소를 금지하는 법이었는데, 김효정은 해당 규정을 낮은 자가 높은 자를 능멸하고, 아랫사람이 윗사람을 능멸하고, 나이 어린 사람이 나이 든 사람을 능멸하는 모든 경우로 확대하고자 했다.[187]

김효정은 자신의 주장을 관철하기 위해 네 가지 사례를 '風俗' 문제로 제기하였다. ① 驛吏가 朝官을 능욕한 사례, ② 常民이 수령을 구타한 사례, ③ 大相의 아내가 村民에게 욕을 당한 사례, ④ 舊官의 아들이 향리에게 굴욕[受挫]을 당한 사례가 그것이다. 그러면서 "지금부터 '陵上'의 죄를 범한 자는 [벌을] 加等 시행하여 '명분'을 엄하게 하고 '풍속'을 순후하게 할 것"을 건의하였다.[188] 위에서 언급된 인물 대부분은 (i)과 (ii)처럼 분명한 직속 관계에 있지 않았지만, 김효정은 관료의 아내나 자식까지도 '上'의 범주에 넣어 부민고소금지법을 모든 '陵上' 행위로 확대하려 하였다. 이러한 김효정의 주장은 아래와 같은 유교적 名分論에 기초한 것이었다.

> 명분은 천하의 大防입니다. 명분이 정연해진 후에야 상하가 서로 보전되고 국가가 편안히 다스려집니다. 『역경』에서 이르기를 "위에는 하늘이 있고 아래에는 못이 있는 것이 履卦이다. 군자는 이로써 상하를 분별하여 民志를 안정시킨다" 하였고, 또 말하기를 "낮은 것과 높은 것이 벌려져 있으니 귀한 것과 천한 것이 자리잡는다" 하였습니다. 무릇

186) 『世宗實錄』 卷47, 世宗 12年 3月 26日 丙寅.
187) 『世宗實錄』 卷40, 世宗 10年 5月 26日 丁丑.
188) 『世宗實錄』 卷40, 世宗 10年 6月 6日 丁亥.

*귀한 것이 천한 것 위에 군림하고 천한 것이 귀한 것을 받들며, 위는 아래를 부리고 아래는 위를 섬기는 것*은 곧 天理이자 民彝로서 당연한 것이며 治道의 근본입니다. …

신들이 생각하기에 [朱]文公이 논한 것은 아랫사람이 윗사람을 능멸할 수 없음을 통틀어 말한 것인데, 예조의 受敎[영락 18년(1420) 9월]에는 다만 府史・胥徒가 그 官吏를 고소할 수 없다는 것과 품관・吏民이 그 수령 감사를 고소할 수 없다는 것만 말하고 있으니, 나머지는 이에 미치지 못하여 말에 자세하지 못함이 있습니다.[189]

위에서 김효정은 『역경』과 함께 北宋 司馬光의 명분론(이탤릭체)을 인용하고 있다. 사마광은 周 威烈王 23년, 춘추말 晉이 三分化하는 시점부터 『資治通鑑』을 서술하면서, "천자의 職은 禮보다 큰 것이 없고, 禮는 分보다 큰 것이 없으며, 分은 名보다 큰 것이 없다. 무엇을 禮라 하는가. 紀綱이 그것이다. 무엇을 分이라 하는가. 君臣이 그것이다. 무엇을 名이라 하는가. 公・候・卿・大夫가 그것이다"[190]라는 논평을 제시하였다. 이는 곧 "천자가 三公을 統하고 삼공이 제후를 統하며, 제후가 경・대부를 制하고 경・대부가 士・庶人을 治하여, 귀한 것이 천한 것 위에 군림하고 천한 것이 귀한 것을 받들며, 위는 아래를 부리고 아래는 위를 섬기는 것"[191]이라는 명분론이었다.

사마광의 명분론은 위로는 공자의 正名論, 아래로는 주자의 명분론과 이어진다.[192] "임금은 임금답고, 신하는 신하답고, 아비는 아비답고, 자식은 자식다워야 한다"[193]는 말로 요약되는 공자의 정명론은 춘추시대 하극상을 바로잡기 위한 논리로 제시되었다. 맹자에 따르면 이때 "신하로서 임금을 죽이는 자도 있고, 자식으로서 아비를 죽이는 자도 있게 되니, 공자께서 두려워하여 『춘추』를 지었다"[194]고 한다. 『춘추』에서 나타나는 정명론적 역사의식은 唐末 五代의 혼란을

189) 『世宗實錄』 卷40, 世宗 10年 5月 26日 丁丑.
"名分 天下之大防 名分定然後 上下相保 而國家治安矣 易曰 上天下澤 履 君子以 辨上下定民志 又曰 卑高以陳 貴賤位矣 夫貴以臨賤 賤以承貴 上以使下 下以事上 乃天理民彝之當然 而治道之根本也 … 臣等以爲文公所論 統言下之不可陵上 禮曹受敎 只言府史胥徒之不可告其官吏品官吏民之不可告其守令監司 而餘不及焉 語有未瑩"

190) 『資治通鑑』 卷1, 周紀1.

191) 위와 같음.

192) 曺永祿, 「司馬光의 名分論」 『공자학』1, 1995.

193) 『論語』 顔淵.

194) 『孟子』 滕文公 下.

거친 후 북송대 사마광의 『자치통감』을 통해 계승되었으며, 남송대 주자에 이르러 理氣論과 결합하면서 더욱 체계를 갖추게 되었다. 주자는 현실에서 나타나는 分은 모두 理의 所以然이며 所當然이라고 보았다.[195]

공자의 정명론에서 발원하여 사마광과 주자에 이르기까지 체계화되어 온 명분론은, 民本 사상과 함께 여말선초 정치이념의 핵심을 구성하였다.[196] 명분론적 인식체계에서 한 명의 인간은 개별 주체가 아니라 항상 일정한 '관계' 속에 위치한 존재로 여겨진다. 명분론으로 설명되는 인간관계에는, 첫째 父子・兄弟・夫婦・妻妾・嫡庶의 가족관계, 둘째 君臣・士庶・官民・主奴의 정치・사회적 관계, 셋째 華夷의 국제관계가 있었으며, 이러한 관계 속 사람에게는 철저한 상하 윤리, 윗사람에 대한 복종이 요구되었다.[197]

부민고소금지법은 명분론적 군신윤리를 '擬似 군신관계'인 수령-부민 관계에 적용하여 수령과 관의 위상을 확립하려는 시도였다.[198] 이는 함경도 향촌 규약인 『鄕憲』[199]에서 확인되는 조선초 국왕・왕실의 향촌 사회 이상향과도 일치하는 것이었다. 태종의 차남인 孝寧大君 李補(1396~1486)는, 세조 4년(1458) 『향

195) 曺永祿, 앞의 논문, 1995, 186쪽.

196) 金勳埴, 「여말선초의 민본 사상과 명분론」 『애산학보』4, 1986 참고.

197) 위의 논문, 29~30쪽.

198) 그러나 세종은 부민고소금지법을 모든 '陵上' 행위로 확대하려 한 김효정의 건의를 수용하지 않았다(『世宗實錄』 卷40, 世宗 10年 5月 26日 丁丑 ; 『世宗實錄』 卷40, 世宗 10年 6月 6日 丁亥). 국왕이 김효정의 문제의식 즉 유교적 명분론에 동의하면서도 부민고소금지법의 확대를 윤허하지 않은 것은, 관료층의 권한을 지나치게 강화하여 민에 대한 억압을 불러올 수 있었기 때문으로 생각된다. 그만큼 부민고소금지법은 관료층의 위상을 유지하는데 핵심이 되는 법이었다.
이와 관련하여 세조대 이미 완성 단계에 이른 『經國大典』에서 ① 관리의 濫刑을 금지하는 법, ② 부민 고소를 허락하는 법[許部民告訴之法], ③ 號牌法, ④ 현직 관리와 당상관을 제외하고 모든 관리를 正兵에 소속시키는 법이 세조 사후 곧 삭제된 사실도 음미해 볼 만하다(『睿宗實錄』 卷2, 睿宗 卽位年 12月 10日 丙申 ; 정호훈, 「조선전기 法典의 정비와 『經國大典』의 성립」, 오영교 편, 『조선 건국과 경국대전체제의 형성』, 혜안, 2004, 87~88쪽). 네 가지 법은 모두 관료층의 이익을 침해한다는 공통점이 있는 것이다.

199) 『鄕憲』은 함경도의 여러 향촌 규약을 수록・편집한 것으로, 고종 40년(1903)에 발간되었다. 『鄕憲』의 해제는 田川孝三, 「鄕憲と憲目」, 鈴木俊先生古稀記念東洋史論叢編集委員会 編, 『鈴木俊先生古稀記念東洋史論叢』, 山川出版社, 1975 ; 朴翼煥, 「咸興鄕憲・鄕規考」 『韓國史硏究』53, 1986 참고.

헌』 전체의 서문에 해당하는 「璿鄕憲目序」에서 다음과 같이 말하였다.

> 대저 인생이 모여사는 곳을 '향'이라 한다. 향의 근본은 무엇인가? 기강이다. 그러므로 개국종실인 내가 명령을 받은 이래 밤낮 근심하다가, 오직 글 한 편을 짓고 이름하여 '豐沛邑 鄕錄案'이라 하였다. '案'의 뜻은 조정의 仕錄案과 같다는 것이다.
>
> '안'의 先務는 '[누구는] 맑다, [누구는] 흐리다' 하는 것을 근본으로 삼는다. 사록안에 현명한 신하들이 있어 '會朝淸明' 네 글자를 목표로 삼으니, 조정에서는 일마다 그들을 쓴다. 흐리지 않고 맑으니, 교화가 나라에 미쳐 장구히 태평할 것이다.
>
> 향록안에는 父老公子가 있어 '剛義正直' 네 글자를 행하니, 향에서는 일마다 그들을 쓴다. 맑고 흐리지 않으니 和함이 이로 말미암아 고을에 미칠 것이고, 영원토록 준행한다면 무사할 것이다. 이는 곧 조정과 향의 '안', 양 뜻이 하나인 것이다. 큰 것이 근본이 되는 것은 理勢가 그러한 것이다. … 正法에 하나도 어긋남이 없는 '안'을 아래 적었으니, 이 뜻을 여러 고을에 頒置하여 영구히 준행한다면 심히 다행이겠다.[200]

「선향헌목서」의 구성상 두드러지는 특징은, '明賢臣子'가 수록된 조정의 '사록안'과 '父老公子'가 수록된 향촌의 '향록안'을 여러 차례 분명하게 대응시키고 있다는 점이다. "조정과 향의 '안', 양 뜻이 하나"이지만 "큰 것이 근본됨은 理勢가 그러한 것"이라고 하면서 조정의 '紀綱'과 향촌의 '鄕綱', 조정의 '法義'와 향촌의 '鄕義'도 대응시키는데,[201] 이로부터 효령대군이 중앙 조정을 모범으로 향촌의 기강을 세우려 했음을 알 수 있다. 중앙 조정의 축소판[202]인 향촌에서 '父

---

200) 『鄕憲』, 「璿鄕憲目序」.

"夫人生成聚曰鄕 鄕之爲宗何爲乎 紀綱是也 故開國宗室 臣愚受命以來 夙夜憂懼 惟獨著書 以名之曰 豐沛邑鄕錄案 案之義 泰同於朝廷之仕錄案 案之先務則 曰淸曰濁爲宗 而仕錄案 有明賢臣子 會朝淸明四字爲臬 而事事用之於朝 不濁而淸 化及於國 而長久以太平 鄕錄案 有父老公子 剛義正直四字爲行 而事事用之於鄕 有淸而不濁 和因於邑 而永遵以無事 是乃 朝鄕之案 兩義一也 大而爲宗 理勢之然也 … 以一無違案正式之法 左之于書 以此意 頒置列邑 永久遵行事 幸甚幸甚"

「璿鄕憲目序」 말미에 "聖上 戊寅年 하4월 8일 명을 받은 효령대군 이보가 교지를 받들어 삼가 쓰다"라는 문구가 있는데, 14~15세기의 '무인년'으로는 1398년과 1458년이 있다. 효령대군의 생몰년(1396~1486)과 대군으로 책봉된 연도(1405)를 고려하면 세조 4년(1458)임이 분명하다.

201) 위와 같음. "今按 紀綱公義正直然後 鄕綱自立 以久安也 不知法義 以濁爲主 而恣凶奸惡爲施 則鄕義自滅 以濁也"

202) '鄕'을 중앙 조정의 축소판으로 보는 인식은 『牧民心書』에서도 보인다. 정약용은 당시

老公子'가 '明賢臣子'의 역할을 담당하게 된다면, 국왕의 역할은 당연히 '일읍지주'인 수령이 담당하게 된다. 결국 향촌 기강의 확립이란, 수령과 해당 고을 품관층('父老公子')의 '疑似 군신관계'를 확립함을 의미하였다.

이러한 의도는 『향헌』에 실린 「太祖高皇帝 御製憲目」(이하 「太祖憲目」)을 통해서도 알 수 있다.[203] 「태조헌목」은 아래 <표 4-8>과 같이 총 5단계 처벌로 구성되었는데, 가장 무거운 처벌(①)에 해당하는 잘못으로 '部民으로서 告訐한 자'[204]와 '官長[수령]을 조롱한 자'가 있으며 세 번째 처벌(③)에 해당하는 잘못

수령을 옛 제후에 비유하면서, 옛 제후에게는 재상과 三卿, 大夫, 百官이 있었지만 당시 수령은 홀로 만민의 위에 서서 토착 세력을 佐・輔・幕賓・僕隷로 삼아야 하니 어렵다고 하였다(『牧民心書』 赴任, 除拜),

203) 「태조고황제 어제헌목」(이하 「태조헌목」)을 실제로 태조가 지었는지에 대해서는 이견이 있다. 고종 37년(1900) 5월 함경남도 진신 유생 李果英 등은 "본 도 각 군의 향규는 옛날 우리 태조고황제께서 함흥에 駐蹕하실 때에 향헌목 41조를 친히 지으시고, 이어서 효령대군이 교지를 받들어 豐沛鄕錄案과 향헌 56조를 續著하시고 또한 鄕憲碑를 세우셔서 친히 그것을 쓰신 것이 지금까지 전하고 있으며, 이어 전후 책자들을 도내 여러 군에 頒下하였습니다"고 하여 태조가 「태조헌목」을 직접 지었다고 주장하였다(『高宗實錄』 卷40, 高宗 37年 5月 25日). 그러나 『鄕憲』보다 앞서 간행된 『北關邑誌』(1872)와 『關北邑誌』(1894)의 永興誌 古蹟條에는 「태조헌목」과 거의 같은 내용이 「효령대군 향헌목」이라는 제목하에 실려 있다(한국학문헌연구소 편, 『邑誌 13 : 함경도』, 아세아문화사, 1986, 362쪽 및 395쪽). 이에 따르면, 「태조헌목」은 태조가 아니라 효령대군이 지었을 가능성이 있는 것이다.
배기헌은 「태조헌목」이라 제목 붙여진 내용이 실제로는 효령대군에 의해 작성되었음을 주장하면서 다음 세 가지 근거를 들었다. 첫째, 효령대군이 세조 4년(1458)에 지은 「璿鄕憲目序」에 「태조헌목」에 대한 언급이 전혀 없다. 둘째, 윗 문단에서 지적한 바와 같이 「태조헌목」과 거의 동일한 내용이 영흥지 고적조에 「효령대군 향헌목」으로 실려 있다. 셋째, 「태조헌목」의 내용은 매우 정비된 수준인데, 이는 유향소 운영의 경험이 축적된 후에 작성되었기 때문이다. 따라서 「태조헌목」은 실제로 세조 4년(1458) 효령대군에 의해 작성된 것이나, 후대인들이 그것을 태조가 지은 것으로 附會하였다고 보았다(裵基憲, 「16世紀 鄕村支配秩序와 留鄕所의 性格」 『대구사학』35, 1988, 10쪽 註48).
이러한 사료 비판은 대체로 타당하다고 여겨진다. 『향헌』은 그 이전에 있었던 함경도의 향촌 규약을 고종 40년(1907)에 편집・간행한 것이기에, 엄정한 사료 비판을 거쳐 활용해야 할 것이다. 다만, 「태조헌목」을 세조 4년(1458) 효령대군이 국왕의 명령에 따라 작성한 점을 인정하더라도, 국왕・왕실의 향촌 사회 이상향을 보여주는 자료로서 의미는 있다고 판단하여 활용하였다.

204) 『鄕憲』보다 앞서 간행된 『北關邑誌』(1872)와 『關北邑誌』(1894)의 永興誌 古蹟條에는 '部民告奸者'라고 되어 있으나(한국학문헌연구소 편, 앞의 책, 1986, 362쪽 및 395쪽) 誤記로 판단된다.

에도 '土主를 外論한 자'가 있다. 여기서 '土主'란 '地主'와 마찬가지로 해당 고을 수령을 가리키는 말이다.205)

<표 4-8>『鄕憲』 소재「太祖高皇帝 御製憲目」

구분	내용
① 영구히 명단에서 삭제할 일 [永爲削籍事]	**部民告訐者** 妻妾相鬪者 妻族不明者 族屬通奸者 **操弄官長者** 身犯奸盜者 婦女失行者 濁亂家門者
② 본인에 한하여 損徒할 일 [限己身損徒事]	偸罪受刑者 非理好訟者 收斂作弊者 陰毁族親者 陰毁本所者 陰毁同列者 汚染鄕風者 胥吏爾予者
③ 영구히 본인을 버릴 일 [永爲棄身事]	疏薄正妻者 賤人交結者 長立訟庭者 訟事退步者 同列相鬪者 衣冠不正者 不明外戚者 **土主外論者**
④ 본인은 쓰지 말되 자손까지는 버리지 말 일 [當身不用而勿棄子孫事]	凌慢齒上者 恃富輕貧者 凌蔑齒下者 恃强凌弱者 不顧本所者 僉親埋沒者 鄕叅不合者 吝貧殘列者
⑤ 1년 간 손도하되 새해 첫 날 招辭하여 죄를 벌한 후 잔치를 받아들여 용서할 일 [朞年損徒 而元日招辭懲罪後受宴赦身事] 나이 어린 자는 앉는 것을 허락하지 말고 벌로 40대를 친 후 본래 자리를 허락할 일 [年少者未許座 而罰四十度後許本座事]	己身傭役者 詰友擧痕者 齒上據坐者 座中戲弄者 富而不通者 貧而驕强者 愚以責人者 强以責人者
*본래 향을 다스리는 사람이 아니지만, 내외에 허물이 없고 자신이 희망하며 품행이 탁월한 자가 있다면 鄕에 참여시킬지 함께 논의하여 입록하는 것을 허락한다. *1년에 한하여 손도된 자는 잘못을 고쳐 돌아올 때 招辭하고 齊馬首를 봉상하는데, 나이가 많은 사람은 세 자리를 강등하고 나이가 어린 사람은 말석에서 벌과 예를 행한 후에 본래 자리로 돌아온다. *반기에 한하여 손도된 자는 한 자리를 강등하고 위와 같은 예에 따라 시행한다.	

한편,「태조헌목」과 함께『향헌』에 실린「孝寧大君 鄕憲目」(이하「孝寧憲目」)에서는 '일읍지주'로서 수령의 위상을 강조하고 수령과 품관층의 관계를 '擬似 군신관계'로 설정하려는 의도와 함께 일반 민에 대한 교화의 의지 또한 확인할 수 있다. <표 4-9>「효령헌목」善目에는 三綱과 함께 조선초기 교화 정책의 핵심을 이룬 五倫(君臣有義・父子有親・夫婦有別・長幼有序・朋友有信)이 수록되었는데, 이 중 '군신유의'는 '土主尊敬'으로 바꾸어 수록하였다. 반대로 惡目에는 '土主不敬'을 수록했으며, '관원을 欺罔한다'거나 '官事를 삼가지 않는다'는 항목을 통해 수령과 관의 권위를 세우고자 하였다.

205) 수령을 '지주'로 표현한 용례는『世宗實錄』卷80, 世宗 20年 3月 2日 丙戌 ;『世祖實錄』卷20, 世祖 6年 4月 11日 丁巳 ;『中宗實錄』卷85, 中宗 32年 9月 8日 甲申 등에서 확인되며, 수령을 '토주'로 표현한 용례는『成宗實錄』卷212, 成宗 19年 閏1月 9日 甲戌 ;『中宗實錄』卷66, 中宗 24年 11月 20日 壬子 등에서 확인된다.

<표 4-9>『鄕憲』 소재「孝寧大君 鄕憲目」

구분	내용
善目	父母孝養 **土主尊敬** 夫妻和順 男女有別 少長有序 朋友有信 喪祭誠敬 鄰里和同 敬老慈幼 學書通古 患難相救 婚姻相助 臨亂執節 官事勤儉 受人寄托 持身廉謹 見善必行 聞過必改 務農節用 田畔相讓 學書習武
惡目	父母不孝 疏薄正妻 妻妾背夫 **土主不敬** 男女無別 朋友不信 兄弟不和 鄰里不睦 患難不救 竊人妻妾 婚姻不助 盜賊害物 喪祭不謹 **官員欺罔 官事不謹** 寄托不受 無故闕防 好訟行讒 旅師弄權 妓生作妾 爭鬪相殘 奸吏作弊 賄賂干請 以强凌弱 以少凌長 賤人結友 以賤凌貴 行己無恥 以惡凌善 憑公營私 冠服無章 田畔相侵 知非謬擧 挾私論人 惰農虛費

「태조헌목」과 「효령헌목」은 함경도 향촌 규약이지만 왕명에 따라 종친이 작성한 점, 그리고 이를 여러 고을로 확대하려 한 점에서 보편화에 대한 지향도 담고 있었다.[206] 양자는 모두 수령과 관의 권위를 강조하지만, 전자는 향촌 지배층을 대상으로 한 '鄕規'에 가깝고 후자는 향촌의 지배층과 피지배층 전체를 대상으로 한 '鄕約'에 가깝다.[207] 조선초 국왕·왕실이 추구한 향촌 사회의 이상향은, '일읍지주'인 수령을 정점으로 하여 수령 아래 향촌 지배층으로서 품관층이 위치하고 품관층 아래 다시 일반 민이 위치하여 각자 명분을 지키는 모습이었다. 그리고 그 어떤 경우에도 국가 권력의 대리자로서 수령의 위상은 부정될 수 없는 것이었다.

수령과 관의 이러한 위상은, 전라도 광주 출신 고위 관료인 李先齊(1390~1453)가 문종 원년(1451)에 시행한 「光州鄕約條目」의 내용에서도 확인된다(<표 4-10>).[208] 「광주향약조목」은 상·중·하 처벌과 附則으로 구성되었

206) 고종 37년(1900) 5월 함경남도 縉紳·儒生 李果英 등에 따르면 「태조헌목」과 「효령헌목」은 함경도 전역으로 확대되었다고 한다(『高宗實錄』 卷40, 高宗 37年 5月 25日).

207) 김용덕에 따르면, '향규'는 鄕員을 대상으로 한 것이고, 향약은 '上下人'을 망라한 교화조직이다. 따라서 향규는 사회사적 혹은 정치사적 측면에서 고찰되어야 하며, 향약은 교화사적 견지에서 고찰되어야 한다(金龍德, 앞의 책, 1978, 42~43쪽). 다만, 실제 자료에 보이는 향촌 규약이 꼭 이러한 구분에 의거하여 제목 붙여지지는 않았을 것이므로, '향규'와 '향약'의 구분은 개념적인 구분으로 보아야 할 것이다.

208) 이선제는 세종 원년(1419) 문과 급제 후 30여 년간 관직에 있었으며, 문종 원년(1451)에는 세종대 노흥준 사건으로 강등당한 읍호 '무진군'(『世宗實錄』 卷47, 世宗 12年 3月 26日 丙寅)을 '광주목'으로 복구하는 공을 세웠다. 秀巖書院(1624년 건립)에 배향된 5賢의 행적을 정리한 『秀巖誌』에 따르면, "景泰 2년 辛未 곧 문종 원년에 선생[이선제]이 본읍 현감 安哲石과 함께 天陛에 疎를 올려 縣을 州牧으로 올리고, 喜慶堂을 만들고 境內 士子로서 문장·덕행·문벌이 현저한 자 90員을 뽑아 '別籍'을 書置함으로써 鄕綱을 바르게 하고 또한 鄕約을 시행하였다"고 한다(『秀巖誌』 卷1, 雜著光州鄕約條目).

는데, 가장 무거운 上等罰(執綱이 官에 고하여 律에 따라 科罪)에 해당하는 잘못으로 '일이 官府에 간섭된 자'와 '함부로 위세를 부려 官을 소란하게 하고 私를 행한 자'가 있고, 中等罰에 해당하는 잘못으로 '公私 모임에서 政法을 是非하는 자', '人戶를 많이 모으고 官役에 불복하는 자'가 있다. 왕실이나 국가가 아닌 관료 개인이 작성한 내용임에도, 그 방향은 종친이 작성한 「태조헌목」·「효령헌목」과 일치하였다.

<표 4-10>『秀巖誌』 소재「光州鄕約條目」

구분	내용
	景泰 2년 辛未 곧 문종 원년에 선생이 본읍 현감 安哲石과 함께 天陛에 疎를 올려 縣을 州牧으로 올리고, 喜慶堂을 만들고 境內 士子로서 문장·덕행·문벌이 현저한 자 90員을 뽑아 '別籍'을 書置함으로써 鄕綱을 바르게 하고 또한 鄕約을 시행하였다
其一 (上等罰)	① 부모에게 불순한 자[父母不順者] 부모에게 불효한 죄는 나라에서 정한 常刑이 있으므로 우선 그 다음 죄만 든다.
	② 형제간에 다툰 자[兄弟相鬪者] 형이 잘못했고 아우가 옳다면, 균등하게 벌한다. 형이 옳고 아우가 잘못했다면, 아우만 벌한다. 옳고 그름이 서로 반반이면, 형은 가볍게, 아우는 무겁게 벌한다.
	③ 家道를 어지럽힌 자[家道悖亂者] 남녀의 분별이 없는 경우, 嫡妻와 첩을 뒤바꾼 경우, 첩을 妻로 삼은 경우, 서자를 嫡子로 삼은 경우, 적자가 서자를 아끼지 않는 경우, 서자가 도리어 적자를 능멸하는 경우, 부부가 때리고 욕한 경우(減等)

「광주향약조목」은 오늘날 '내용이 전해지는' 향약 중 가장 시기가 이른 것인데,『秀巖誌』가 당대 사료가 아니므로「광주향약조목」의 작성 시기도 검증될 필요가 있다. 다만,『秀巖誌』에서 함께 언급되는 ① 광주의 읍호 승격과, ② 喜慶樓의 설립, ③ '鄕籍'의 작성 사실이 실록과『新增東國輿地勝覽』, 申叔舟(1417~1475)의 문집에서 확인되어(『文宗實錄』 卷8, 文宗 元年 6月 7日 甲戌 ;『新增東國輿地勝覽』 卷35, 全羅道, 光山縣, 樓亭條 ;『保閑齋集』 卷14, 記, 喜慶樓記), 당시 ④ 향약의 시행도 일단 사실로 받아들여지고 있다(朴翼煥,「15세기 光州鄕約」,『朝鮮鄕村自治社會史』, 삼영사, 1995 ; 朴焞,「조선전기 광주지방의 향약과 洞契」『東西史學』5, 1999 ; 李鍾日,「조선시대 광주향약의 성립 과정 연구」『향토문화』29, 2009 ; 한종수,「조선전기 「광주향약」의 입약과 그 영향」『서강인문논총』, 2022).
더욱이,『광주읍지』와 여러 족보·묘지명 자료에는, 이선제보다 한 세대 정도 앞선 인물인 金文發(1359~1418)이 관직에서 물러나 향인들과 '藍田之制[여씨향약]'와 '白鹿之規[주자의 백록동서원 學規]'를 시행하였고, 이로부터 광주 향약이 시작되었다고 기록되어 있다. 김문발이 시행했다는 이 향약의 시행 시기는 태종대로 추측된다(한종수, 같은 논문, 189~192쪽). 이에 따르면,「광주향약조목」보다 이른 시기에 광주에서 향약이 시행되었을 가능성이 있는데, 광주 외에 전북 태인이나 경북 안동 등에서도 세종대에 이미 향약이 시행되었다는 기록이 있다(朴翼煥, 같은 논문, 176쪽 註19와 178쪽).

	④ 일이 官府에 간섭되는 자[事涉官府者]
	⑤ 鄕風에 관계되고 함부로 위세를 부려 官을 소란하게 하며 私를 행한 자 [有關鄕風 妄作威勢 擾官行私者]
	⑥ 鄕長을 능멸한 자[鄕長凌蔑者] 상등벌로 논하되, 집강이 관에 아뢰어 律에 따라 科罪한다.
其二 (中等罰]	① 친척과 화목하지 않은 자[親戚不睦者] ② 正妻를 박대하는 자[正妻疎薄者] (처에게 죄가 있으면 減等) ③ 同輩끼리 서로 때리고 욕한 자[儕輩相毆罵者] ④ 염치를 혐의하지 않고, 士風을 더럽히고 무너뜨린 자[不嫌廉恥 汚毁士風者] ⑥ 강함을 믿고 약한 자를 능멸하여 狂悖한 일을 많이 행하는 자[恃强凌弱 多行狂悖者] ⑦ 公私 모임에서 政法을 是非하는 자[公私聚會 是非政法者] ⑧ 患難에 힘이 미치는 데도 坐視하며 구하지 않는 자[患難力及 坐視不救者] ⑨ 官의 差任을 받아 공무를 빙자하여 사적인 일을 하는 자[受官差任 憑公作私者] ⑩ 執綱을 무시하며 鄕令을 따르지 않는 자[不有執綱 不從鄕令者] ⑪ 人戶를 많이 모으고 官役에 불복하는 자[多接人戶 不服官役者] ⑫ 부세에 힘쓰지 않고 요역을 면하기를 도모하는 자[不謹賦稅 圖免徭役者] 집강이 경내에 跋文하여 鄕射堂에 모여 중등벌로 시행한다.
其三 (下等罰)	① 정기적인 모임에 불참한 자[期會不參者] ② 문란하게 앉아서 예의를 잃고, 座中에서 떠들썩하게 지껄이는 자 [紊坐失儀者 座中喧譁者] 座上이 혹 面責하여 하등벌로 시행한다.
(附則)	① 향리의 무리로서 官에 아첨하고 백성을 해치는 자[鄕吏之屬 佞官害民者] ② 명령을 받들고 마을을 다니면서 민간에 폐단을 만드는 자[奉令行里 作弊民間者] ③ 공물을 販需함에 價物을 지나치게 거두는 자[貢物販需 濫徵價物者] ④ 公債를 많이 받고 탈을 꾀하여 납부하지 않는 자[多受公債 謀頓不納者] ⑤ 직임을 믿고 사족을 능멸한 자[信任凌蔑士族者] 집강이 관에 아뢰어 律에 따라 科罪한다.

전거 :『秀巖誌』卷1, 光州鄕約條目
(김인걸・한상권 편,『朝鮮時代社會史硏究史料叢書 1 : 鄕約』, 보경문화사, 1986, 본문 2쪽 수록)

그러나 현실에서는 수령-품관의 상하관계 설정이 어려운 경우가 적잖이 발생하였다. 우선 여말선초 수령의 품계가 6품 이상으로 높아졌음에도 수령보다 품계가 높은 품관이 향촌에 거주할 가능성은 상존하였다. 이러한 상황을 예방하기 위한 최소한의 장치로서 정부에서는 2품 이상 재상급 관료의 지방 거주를 금지하였고, 3품 이하 受田品官 역시 원칙적으로 경성에 거주하게 했으나, 이러한 원칙은 조선초에 이미 이완되어 수전품관 중 지방에 거주하는 자가 많았다. 품계가 높은 관료의 존재는 수령에게 위협이 되었다. 앞서 살펴본 청천군 한환의 사례에서 김포현령은 "그곳 품관으로서 한환 같은 자가 作弊하는 것을 꺼려" 부임지를 옮기려고까지 하였다.[209]

품관층의 토호적 성격이 강한 경우에도 수령과 품관의 상하관계 설정이 어려웠다. 해당 고을에 대대로 거주해 온 '土姓 巨族'[210]의 품관층은 대토지를 기반으로 양민을 影占하고 使役하는 등 사적 지배를 행하였고, 수령의 공적 통치를 침해하기도 하였다. 그러나 토지의 사적 소유를 인정하는 이상 품관층의 대토지 소유 자체를 금지할 수는 없었기에 품관층이 불법으로 영점한 양민에 대한 추쇄 정도가 이루어지는 형편이었다. 중앙에서 顯職을 역임한 관료가 낙향한 경우, 첫 번째 조건과 두 번째 조건이 중첩되어 해당 고을에서 강한 영향력을 행사할 수 있었다. 태종 6년(1406) 정부의 유향소 혁파와 별개로 이들 품관은 자체 조직을 갖고 있었을 것이다.[211]

그러므로 조선초 수령과의 관계에서 분명한 상하관계가 설정될 수 있었던 품관은, 일단 위의 두 조건과 거리가 있는 품관이었다고 할 수 있다. 다시 말해, 품계가 수령보다 높지 않으면서 경제적 기반도 불안하여 토호적 성격이 상대적으로 약한 자들이었다. 이러한 존재 조건에서 이들은 수령의 하위에 위치하는 것에 대한 저항감이 약했으며, 지방 행정 업무에 협조함으로써 얻을 수 있었던 각종 유인에 대한 지향성은 강하였다. 현실에서 수령이 지방 행정의 보조자로 활용할 수 있었던 품관은 바로 이러한 자들이었는데, 그 실체는 다음 절에서 살펴볼 여러 향촌 직임의 구성원을 통해 확인할 수 있다.

3. 지방 행정에서 前銜官의 활용 시도와 그 난관

조선초 품관층[산관층]이 전함관과 관료 후보, 산직자를 중심으로 재편되었음에도, 산관층은 여전히 동질적인 집단이 아니었다. 전함관의 구성 자체가 다양했기 때문이다. 조선에 들어와서도 산관을 직사관의 인력 풀(pool)로 활용하는 제

209) 『燕山君日記』 卷20, 燕山 2年 12月 22日 乙未.

210) 『文宗實錄』 卷4, 文宗 卽位年 10月 10日 庚辰.

211) '유향소'는 선행 연구에서 주장한 바와 같이 각 지역의 품관 조직을 중앙 정부에서 통칭하여 표현한 것일 가능성이 높다(柳洪烈, 앞의 논문, 1938, 451쪽). 실제 여러 읍지에서 '유향소'라는 명칭은 거의 보이지 않으며, '鄕廳' 혹은 '鄕射堂'이라는 명칭이 가장 많이 보인다(金龍德, 앞의 책, 1978, 75쪽).

도는 변함이 없었다. “산관에 둔 자는 서용하고 현임인 자는 加資한다”,[212] “조정에 있는 자는 이와 같으나 한가하게 산관에 둔 자로서 또한 쓸 만한 자가 없겠는가?”,[213] “산관이 된 지 오래된 자는 … 과궐에 따라 서용하라”[214]는 표현에서 알 수 있듯이, 모든 관료는 평생 동안 ‘혹은 종사하고 혹은 쉬면서[已]’[215] 직사관과 산관 사이를 오가고 있었다. 단 한 번이라도 직사를 맡은 적이 있다면, 前銜으로 불리는 것이었다.[216]

직사관을 산관으로 전환하는 것을 ‘作散’·‘置散’·‘屬散’(이하 ‘작산’)이라 하였다. ① 관료가 스스로 사직하거나 70세가 되어 致仕하는 경우에도 ‘작산’이라 칭하였지만,[217] 작산은 대체로 관료 자신의 의지와 상관없는 인사 조처로서 행해지는 경우가 많았다. ② 대표적으로 관료가 범죄나 실수를 저지르면 처벌로 작산하였다. 관료가 처벌로 작산된 사례는 실록에서 흔히 보인다. 세종 25년(1443) 5월에 이미 “朝士로서 죄를 받고 작산된 자를 서용할 때는 죄를 받은 연월과 죄명을 具錄하여 啓聞하는 법이 일찍이 세워져 있다”[218]고 하였고, 『經國大典』 吏典 考課條에도 “포폄에서 下等을 받거나 私罪를 저질러 파직된 자는 2년이 지나야 서용한다”[219]는 조항이 있었다.

---

212) 『端宗實錄』 卷5, 端宗 元年 3月 18日 乙亥. “而置散者 則敍用 見任者 則加資”

213) 『成宗實錄』 卷51, 成宗 6年 正月 28日 戊寅. “在朝者則如是 居閒置散 亦無可用者耶”

214) 『世宗實錄』 卷100, 世宗 25年 5月 24日 戊寅. “作散年久者 … 隨闕敍用”

215) 『太宗實錄』 卷23, 太宗 12年 6月 26日 己卯.
“雖勳盟重臣 且皆或仕或已 未嘗有如臣之恒處顯秩者也”

216) 모든 관원은 관직에 몸담은 전 기간 동안 수시로 正職과 散官을 오갔다. ‘前銜’은 “正職에서 떠난 관리, 즉 去官한 관리를 일컫는 용어”이자, “거관하여 다음 관직을 기다리는 散官과 거관 후 仍仕하고 있는 관리를 모두 포함하는 용어”였다. 따라서 “時散을 막론하고, 正職을 역임하였던 적이 있는 관리는 누구나 다 전함관의 범주에 포함”되었다(申幼兒, 앞의 논문, 2013, 28~30쪽).

217) 『文宗實錄』 卷12, 文宗 2年 2月 7日 辛未.

218) 『世宗實錄』 卷100, 世宗 25年 5月 8日 壬戌.

219) 『經國大典』 吏典, 考課.
公罪란 관리가 “公務를 公平無私하게 처리하는 과정에서 실수나 착오로 얻는 ‘과오성’ 범죄를 말하며, 私罪는 직권을 남용하거나 혹은 공무와 무관한 일로 사익을 챙기는 ‘고의성’ 범죄”를 일컫는다(한상권, 「公罪와 私罪」 『法史學硏究』53, 2016, 12쪽). 이처럼 ‘고의성’이 공죄와 사죄를 구별하는 관건이었으므로, 어떤 범죄가 공죄인지 사죄인지는 법조문만으로

위 『경국대전』 규정에서 포폄에서 하등을 받은 경우가 언급된 것에서 알 수 있듯이, ③ 작산은 관료의 고과 성적과도 관련이 있었다. 수령이 업무 평정인 '殿最'에서 최하등인 '殿'을 받거나[220] 인수인계의 완료를 의미하는 解由를 받지 못해도 작산되었다.[221] 고과와의 관련성이 분명하게 언급되지 않은 경우에도, "관리로서의 재간[吏幹]이 없어 수 년 간 산관에 있었다"[222]거나 "현능한 자를 산관에 두었다면 급하게 써야 하겠지만 만약 그렇지 않다면 비록 침체되어도 괜찮다"[223]는 표현에서처럼, 관료의 업무 능력이 부족하다고 판단되는 경우 산관 상태에 두었다. 중앙군 갑사 역시 매년 번이 갈릴 때마다 취재를 실시하여 입격하지 못한 자는 작산하였다.[224]

④ 관료가 특정 직무를 맡아 정해진 임기를 채웠으나 관직 缺員인 窠闕이 부족하여 바로 관직을 옮기지 못하고 일종의 '대기 발령' 상태가 된 경우에도 '작산'이라 했다.[225] 특히 임기에 채우면 품관으로 진급할 수 있었던 서리직에서 인사 적체가 심각하였다. 서리직은 상급 서리인 成衆官[錄事]과 하급 서리인 吏典[書吏]으로 대별되었는데,[226] 성중관은 약 20년 동안 복무하여 종6품에 이르면 거관시키고[227] 取才 기회를 주었다. 고려말까지는 "성중관이 임기가 차면 능력과 상관없이 단지 都目에 의해 관직을 제수"하였으나,[228] 이렇게 관직을 받은

판단하기 어려운 면이 있었다. 더욱이, 律官이 照律하는 과정에서 사안의 중요성, 해당 죄인인 관원의 직위 고하, 當律과 常規 간, 『大明律』과 國典 간의 충돌과 선택, 관서 간의 의견 차이 등이 영향을 미쳤다. 공죄와 사죄의 적용과 변화 양상에 관해서는 조윤선, 「조선 후기 公罪·私罪 조율의 변화와 적용 사례」 『법학연구』31-3, 2021을 참고.

220) 『成宗實錄』 卷69, 成宗 7年 7月 23日 甲子 ; 『中宗實錄』 卷38, 中宗 15年 3月 20日 戊申.

221) 『中宗實錄』 卷13, 中宗 6年 正月 1日 壬子.

222) 『世祖實錄』 卷43, 世祖 13年 7月 2日 乙丑.

223) 『成宗實錄』 卷181, 成宗 16年 7月 15日 癸亥.

224) 『世宗實錄』 卷29, 世宗 7年 7月 13日 庚辰.

225) 『世宗實錄』 卷57, 世宗 14年 7月 4日 庚申 ; 『世宗實錄』 卷103, 世宗 26年 3月 20日 庚午 ; 『端宗實錄』 卷2, 端宗 卽位年 7月 17日 戊申 ; 『端宗實錄』 卷3, 端宗 卽位年 閏9月 24日 癸未.

226) 성중관과 吏典에 관해서는 각각 韓永愚, 「朝鮮初期의 上級胥吏와 그 地位」 『朝鮮前期 社會經濟硏究』, 을유문화사, 1983 ; 申解淳, 「朝鮮初期의 下級胥吏 '吏典'」 『史學硏究』35, 1982 참고.

227) 『世宗實錄』 卷120, 世宗 30年 4月 22日 丁丑. "成衆官率馬從經二十餘年 然後得拜六品"

자의 자질 문제가 불거지자 조선에서는 성중관 거관인을 대상으로 취재를 실시하여 입격자에게만 관직을 제수하였다.

본래 성중관은 거관하여 京官職으로도 나아갈 수 있었으나 점차 仕路가 수령직으로 제한되는 경향이 나타났으며,[229] 그나마도 인원 적체가 심각하여 세조 7년(1461) 6월에는 서용 대기 인원이 80여 명, 동왕 9년(1463) 11월에는 127명에 이르렀다.[230] 『經國大典』 吏典 京衙前條(<표 4-11>)에서는 여러 성중관이 녹사로 일원화됨과 아울러 거관에 필요한 복무 기간 역시 약 10년(514日×7등급=3,598日)으로 정돈되었다.[231] 또한, 당시의 인원 적체 현실을 고려하여 녹사의 거관 인원을 매년 10명으로 감축하고, "1等의 녹봉만 받고 影職을 자원하는 자는 들어준다"는 문구를 추가하였다. 하급 서리인 吏典은 書吏로 일원화되었고, 복무 기간이 2,600일이 되면 아문에 따라 종7품이나 종8품으로 거관하였다. 書吏도 취재를 거쳐 驛丞이나 渡丞으로 서용될 수 있었다.[232]

<표 4-11> 錄事와 書吏의 去官 및 관직 제수 조건

	錄事	書吏
취재 방식	매년 정월 7월 講 : 五經 중 1, 四書 중 1, 『大明律』,『經國大典』 製述 : 啓本・牒呈・關 중 1 書算 : 楷書・諺文・行算	3년마다 여러 고을 校生으로서 나이는 많은데 재주는 부족한 자, 교생이 없는 곳은 無役平民 書算 : 楷書・諺文・行算
거관 조건	仕滿 514이면 加階, 종6품 거관 매년 양 도목에서 宣務郎 仕滿者 10명 거관	仕滿 2,600이면 아문에 따라 종7품 또는 종8품으로 거관 매년 양 도목에서 仕滿者 100명 거관
관직 제수	수령취재 입격자 : 서용 수령취재 미입격자 : 서반체아 서용 一等의 녹봉만 받고 影職을 자원하는 자는 들어준다.	驛丞・渡丞 입격자 : 서용

전거 :『經國大典』吏典, 京衙前 및 取才.

228)『高麗史』卷75, 志29, 選擧3, 銓注, 成衆官 選補法, 恭讓王 3年 4月.

229) 韓永愚, 앞의 논문, 1983, 361쪽.

230)『世祖實錄』卷24, 世祖 7年 6月 13日 壬午 ;『世祖實錄』卷31, 世祖 9年 11月 28日 壬午.

231) 韓永愚, 앞의 논문, 1983, 355~356쪽.

232)『經國大典』吏典, 京衙前 및 取才.

성종 17년(1486) 9월에는 이조에서 본인의 의사와 상관없이 녹사 거관인 모두에게 1等祿만 주고 작산하여 문제가 되었다. 당시 이조에서는 "작산한 후에 그 사람의 기량에 따라 다시 서용하겠다"며 '작산'을 '대기 발령'처럼 표현하였다. 그러나 녹사 거관인은 "겨우 數 斛의 녹을 받고 갑자기 '파직'되었다", "빈자리가 나기를 9년 동안 기다려도 오히려 서용되지 못했는데, 하물며 이미 '파직'되고 다시 서용되기를 기대하겠는가?"라고 하여, '작산'을 '파직'으로 인식하고 지난 몇 달 간 소지했던 관직을 '假官'으로 표현하며 억울함을 호소하였다.[233] 그러나 과거 급제자 중에도 과궐 부족으로 대기 발령 상태인 자들이 많은 상황에서[234] 녹사 거관인이 實職을 제수하기란 요원하였다.

임기를 채워 거관했으나[235] 實職을 얻지 못한 갑사도 '속산·작산인'이라 했다.[236] 아직 체력이 强壯한데다 경험이 많아 攻守의 방책에 익숙한 갑사를 임기가 찼다는 이유로 산관 상태에 두는 것은 군사력 측면에서 손해였으므로[237] 갑사 속산인을 대상으로 다시 취재를 실시하여 갑사로 충당하자는 의견이 제시되기도 하였다.[238] 함길도에서는 사변이 일어나면 下番甲士와 더불어 '거관·작산인' 역시 방어에 나서도록 하였다.[239] 하번갑사와 거관·작산인은 현재 번상하지 않고 있다는 점에서는 비슷하게 보이지만, 거관·작산인은 관직을 아예 떠난 산관이라는 점에서 차이가 있었다.

이처럼 산관이 되는 경로가 다양했으므로, 품관층의 내부도 다양할 수밖에 없었다. ① 스스로 사직하거나 연로하여 致仕한 관료, ② 범죄나 실수를 저질러 파직된 관료, ③ 고과 성적이 나쁘거나 업무 능력이 부족하여 작산된 관료, ④ 특정한 직무를 맡아 임기를 채웠으나 과궐이 부족하여 바로 관직을 옮기지 못하고 일종의 '대기 발령' 상태에 놓인 관료 등은 단 한 번이라도 實職을 역임하였다는

233) 『成宗實錄』 卷195, 成宗 17年 9月 7日 己酉. "假官數月 而可以得慰門閭之望乎"
234) 李成茂, 앞의 책, 2001, 132~134쪽.
235) 『經國大典』 兵典, 番次都目. 갑사는 거관하여 종4품 實職을 받는 것이 원칙이었다.
236) 『世宗實錄』 卷64, 世宗 16年 4月 25日 壬申.
237) 『世宗實錄』 卷123, 世宗 31年 3月 9日 己丑.
238) 위와 같음 ; 『世宗實錄』 卷92, 世宗 23年 3月 14日 辛亥.
239) 『世宗實錄』 卷63, 世宗 16年 3月 11日 戊子.

점에서 모두 '전함관'이었다. 갑사로서 정기 취재에서 불합격하여 작산된 자는 ③에 포함될 수 있겠으며, 녹사 거관인으로서 수령 취재에 합격했으나 과궐이 부족하여 단 한 번 녹봉만 받고 작산된 자, 갑사 거관인으로서 實職을 받지 못한 채 작산된 자는 ④에 포함될 수 있을 것이다.[240] 산관 중에는 公論 등에 따라 無故로 작산되었다고 여겨지는 자도 있었다(⑤).[241]

<표 4-12> 조선초기 散官 구성원

		구성원
(i) 전함관 (實職을 역임한 관료)		① 사직・치사한 관료 ② 범죄나 실수를 저질러 파직된 관료 ③ 고과 성적이 나쁘거나 업무 능력이 부족하여 작산된 관료 ④ 과궐 부족으로 관직을 옮기지 못하고 '대기 발령' 상태인 관료 ⑤ 公論 등에 따라 無故로 작산된 관료
(ii) 관료 후보		문・무과 급제자
(iii) 산직자	影職	서리・군인 등의 去官職
	散官職*	관료 자손의 代加
	老人職	80세 이상의 良賤 노인

*산관직은 문・무과 급제자와 영직・노인직 대상자에게도 광범위하게 제수됨.

관료가 작산되면 으레 외방의 고향으로 낙향하였는데,[242] 세종 21년(1439) 12월 의정부가 각 도 侍衛軍・營鎭軍과 관련하여 보고한 아래 내용에서도 당시 지방 품관층의 다양한 구성원을 확인할 수 있다.

> 각 도 시위패와 營屬軍・鎭屬軍을 田民의 수가 적은 迷劣한 사람으로 정하므로, 군역을 감당하기가 어려워 방어가 허술해졌습니다. 청컨대, 각 고을의 3품 이하 6품 이상 수령들로 하여금 관직을 이미 지낸[已行] 품관 및 成衆官 去官人, 甲士・別侍衛屬散人, 吏典 去官人 등을 남김없이 수색하여 충당하도록 하소서.[243]

240) 녹사나 갑사로서 거관하여 實職을 받지 못한 자들에게 影職을 주어 위로하는 경우도 많았기에 <표 4-12> (i)-④의 녹사・갑사 거관인과 (iii)의 영직 소지자는 일부 중첩된다. 다만, 영직의 제수 대상은 거관한 忠順衛, 正兵, 破敵衛, 管領, 水軍, 漕卒(『經國大典』 兵典, 番次都目), 奉常齋郎, 각 사 權知直長, 吏典 및 別軍, 義禁府 百戶, 각 領頭, 隊長 등으로 훨씬 광범위했다(『文宗實錄』 卷2, 文宗 卽位年 7月 5日 丁未).

241) 『世宗實錄』 卷125, 世宗 31年 8月 28日 乙亥 ; 『端宗實錄』 卷2, 端宗 卽位年 7月 21日 壬子.

242) 『世宗實錄』 卷45, 世宗 11年 7月 28日 壬申. "其置散還鄕"

243) 『世宗實錄』 卷87, 世宗 21年 12月 4日 戊寅.

3장에서 살펴본 바와 같이, 지방군 안에서도 시위군[시위패]과 영진군은 기병으로 구성된 비교적 고급 병종이었고, 품관층으로 구성되었다.[244] 그러나 위에서 의정부는 시위군·영진군 구성원의 자질 저하를 우려하면서, '관직을 이미 지낸 품관 및 성중관 거관인, 갑사·별시위 속산인, 이전 거관인' 등을 두 병종에 충당하자고 하고 있다. 시위군과 영진군이 본래 품관 병종이었음을 고려할 때, 위에서 열거된 자들이 정부가 '품관'으로 간주할 수 있는 최대 범위였음을 알 수 있다. 이들은 文·武·吏의 계열로 구분될 수 있으며 중앙에서 역임한 관직·관품 역시 천차만별이었겠으나, 현재 담당 직사 없이 외방에 거주하는 산관이라는 공통점을 갖고 있었다.

다만, 중앙에서 實職 특히 顯職을 역임한 전함관과 서리·군사 거관인은 사회통념상 구별되었으며, 科擧 출신 여부와 實職 역임 여부가 중요한 구별 기준이 되었다.[245] '관직을 이미 지낸 품관 및 성중관 거관인, 갑사·별시위 속산인, 이전 거관인'의 순서는 대체로 품관층 내부 위계와 일치한다고 생각되나, 개인별로 관직 이력이 다양했던 데다 품계에 따른 위계도 있어 일반화하기는 어렵다. 다만, 어디서나 科擧 출신으로서 實職 특히 顯職을 역임한 자의 위상이 가장 높았을 것임은 분명하다.[246] 『經國大典』 兵典에서 특권 병종인 忠順衛의 입속 대상을 "동반 6품 이상, 서반 4품 이상으로 일찍이 '實職'을 역임한 顯官"[247]이라 하여 實職 역임 여부[實行]를 강조한 것도 이 때문이었다.

수령은 정부의 명령에 따라 혹은 자신의 필요에 따라 일부 품관에게 임시 관직을 주고 자신의 업무를 보조하도록 하였다. 대표적인 예로 勸農官을 들 수 있

"各道侍衛牌營鎭屬以田民數少迷劣人定體 故難堪軍役 以致防禦疎虞 請各官接三品以下六品以上守令 已行品官及成衆官去官人 甲士別侍衛屬散人 吏典去官人等 無遺搜索充之"

244) 본고 3장 2절 참고.

245) 박현순은 "관직 진출과 과거 합격 여부가 사족으로서의 위상을 확보하는 최대 관건이었다"고 보았다(朴賢淳, 「16~17세기 禮安縣 士族社會 硏究」, 서울대학교 박사학위논문, 2006, 36쪽).

246) 顯職은 분명하게 정의된 개념은 아니지만, 중종대 정부는 顯官을 '동·서반 正職 5품 이상 및 監察·六曹 郎官·部將·宣傳官·縣監'으로 규정하였다(『中宗實錄』 卷55, 中宗 20年 8月 27日 甲寅).

247) 『經國大典』 兵典, 番次都目.

다. 권농관은 勸農 업무, 그 중 특히 水利 시설과 관련된 업무를 담당한 임시 관직이었다. 조선에서 農桑은 '王政의 근본'이었고,[248] 권농은 본래 수령이 직접 담당해야 할 업무였다.[249] "수령의 직책은 권농을 겸대하니, 친히 [농상을] 勸課하며 阡陌을 출입한다"[250]는 말은 수령의 권농 책임을 잘 보여준다. '勸課農桑'은 태종 6년(1406)의 수령 포폄법에 포함되었으며,[251] 『經國大典』 吏典 考課條 '수령칠사'에도 '農桑盛'으로 수록되었다.[252]

그러나 수령 한 사람이 모든 지방 행정 업무를 親執하기란 현실적으로 어려웠으므로 정부는 일찍부터 해당 고을에 거주하는 품관을 권농관으로 차정하는 것을 허용하였다. 태조 4년(1395) 7월 前 郎將 鄭芬이 "권농의 요체는 堤堰을 쌓는 데 있습니다. 수령이 모두 권농의 직책을 띠고 있음에도 이를 급하게 여기지 않습니다. 제언이란 것은 가뭄과 장마를 대비하는 것이니, 빌건대 도관찰사에게 명령하여 주·부·군·현으로 하여금 그 鄕의 '한량품관'으로서 청렴하고 재간 있는 자를 택하여 권농관을 정하소서"[253]라고 진언한 것을 국왕이 따른 것이었다. '한량품관'은 '한량 상태의 품관' 즉 '산관'을 뜻하며, 공적 업무를 수행하는 만큼 청렴이라는 자질이 강조되었다.

권농관의 역할은 태조 6년(1397)에 반포된 『경제육전』에도 마찬가지로 수록되었다. "주·부·군·현에서 그 鄕에 거주하는 자로서 '有職者'를 선택하여 권농관으로 정하고, 가을에서 겨울로 넘어가는 시기에 제언을 수축함으로써 눈·비의 물을 저장하고, 舊防으로서 허물어져 보수하지 않은 것과 옛날에는 비록 없었으나 지금은 수축할 수 있는 것을 열거하여 轉報함으로써 때맞춰 수축하고 물이 새지 않도록 한다"[254]고 한 것이다. 앞선 정분의 진언에서 '한량품관'이라 표현된 대상이 여기서는 '유직자'로 표현되었는데, '유직자'란 時散과 관계없이

248) 『太祖實錄』 卷8, 太祖 4年 10月 5日 乙未.
249) 『太祖實錄』 卷8, 太祖 4年 7月 30日 辛酉 ; 『經國大典』 戶典, 務農.
250) 『文宗實錄』 卷3, 文宗 卽位年 9月 1日 壬寅.
251) 『太宗實錄』 卷12, 太宗 6年 12月 20日 乙巳.
252) 『經國大典』 吏典, 考課.
253) 『太祖實錄』 卷8, 太祖 4年 7月 30日 辛酉.
254) 『世祖實錄』 卷2, 世祖 元年 9月 15日 丁亥.

직첩을 받은 적이 있는 품관을 가리키는 말이었다.[255]

권농관은 본 업무인 권농과 함께[256] 田稅 수납을 위한 損實 踏驗도 담당하였다.[257] 손실 답험이란 成周 때 농정 담당관이 들판을 순회하면서 농작을 관찰하던 법에 따라, 모든 전지를 巡審하여 손해에 따라 세금을 감해주는 것이었다.[258] 권농관은 田作者인 '指審人'을 거느리고 담당 구역[掌內]의 손해를 산정한 후, 해당 내용을 기록하여 매년 8월 보름 전에 각 고을 수령에게 보고하였다.[259] 이처럼 권농관이 담당 구역의 사정을 직접 살피고 있었으므로, 권농관이 바친 '都目狀'이 진휼의 근거로 쓰이기도 했다.[260] 권농관의 담당 업무는 이후 계속 확대되어, 세종 20년(1438) 즈음에는 외방 권농관이 한성부 5部 坊里의 행정 담당자인 '管領'에 비견되기에 이르렀다.[261]

문종 즉위년(1450) 무렵에 권농관의 담당 구역은 '面'으로 일컬어지고 있었다.[262] 권농관이 사실상 '面任'을 담당하게 된 것이다.[263] 이는 성종 원년(1470) 정월 "수령이 백성에게 명령할 일이 있으면, 마땅히 그 '면'의 감고·권농·里正 등을 차정할 것이지 반드시 吏屬을 보낼 필요는 없다"[264]고 한 것, 『經國大典』 戶典 戶籍條에서 "중앙과 지방에서는 5戶를 1統으로 삼아 統主를 둔다. 외방은 5통마다 里正를 두고 1면마다 권농관을 둔다. 경성은 1坊마다 관령을 둔다"[265]

255) 註160, 161 참고.

256) 『世宗實錄』 卷86, 世宗 21年 7月 22日 戊辰 ; 『世宗實錄』 卷106, 世宗 26年 12月 29日 癸酉.

257) 『世宗實錄』 卷71, 世宗 18年 2月 22日 戊午 ; 『世宗實錄』 卷109, 世宗 27年 7月 22日 癸巳.

258) 『世宗實錄』 卷49, 世宗 12年 8月 10日 戊寅.

259) 『世宗實錄』 卷71, 世宗 18年 2月 22日 戊午.

260) 『世宗實錄』 卷111, 世宗 28年 2月 29日 丁卯.

261) 『世宗實錄』 卷83, 世宗 20年 11月 9日 己丑.
"管領及外方勸農 因公務毆傷人命者 依吏典鄕吏例論決"

262) 『文宗實錄』 卷5, 文宗 卽位年 12月 29日 己亥.
"又定各面勸農方別監里正長 幷一百八十五名"

263) 조선초기 面里制에 관해서는 李樹健, 『韓國中世社會史硏究』, 一潮閣, 1984, 397~401쪽 ; 朴鎭愚, 「朝鮮初期 面里制와 村落支配의 강화」 『韓國史論』20, 1988 참고.

264) 『成宗實錄』 卷2, 成宗 元年 正月 20日 己亥.

265) 『經國大典』 戶典, 戶籍.

고 한 것에서도 알 수 있다. 특히 성종 원년(1470) 정월 기사에서 '吏屬 대신' 품관인 권농관을 보내도록 한 것으로부터, 품관을 통해 향리를 견제하려 한 정부의 의도를 읽을 수 있다.

損實을 답험하는 '委官' 또한 『경제육전』에 품관의 역할로 수록되었다. 손실 답험은 본래 정부에서 파견한 朝官 혹은 수령이 담당하는 것이 원칙이었다. 다만 조관과 수령이 모든 전지를 親審하는 것이 어려웠으므로[266] 고을마다 위관을 차정하되 道를 바꾸어 답험하도록 했다.[267] 『경제육전』에서는 '일찍이 顯秩을 지낸 자'를 가려 손실 위관으로 차정하게 했고,[268] 태종 15년(1415) 8월과 세종 즉위년(1418) 8월에는 호조에서 '鄕에 거주하는 공정하고 청렴한 품관'을 손실 위관으로 삼을 것을 아뢰어 국왕의 윤허를 얻었다.[269] 이처럼 손실 위관에게 공정과 청렴의 자질을 요구한 것은, 손실 답험이 田稅 문제와 직결되기 때문이었다.[270]

그러나 각 고을에서 자체적으로 차정하는 손실 위관의 자질을 일관되게 유지하기란 쉬운 일이 아니었다.[271] 세종 2년(1420)에 이미 吏曹에서 다음과 같이 손실 위관의 자질을 문제 삼고 있었다.

> [타] 이조에서 아뢰기를, "여러 도의 손실 위관이 모두 '鄕原'으로서 염치가 없는 무리거나 吏典 출신인 까닭에 損實이 맞지 않아 公私가 해를 입는데, 敬差官 역시 모두 찾아다니면서 검사할 수 없습니다. 금후로는 외방 受田 各品 대소 인원을 가려서 充差하고, 만일 番上宿衛라든가 兵器檢閱할 때에는 그 사연을 兵曹에 移牒하여 모두 侍衛別牌로서 공정하고 청렴한 자를 가려서 差定하소서" 하니 그대로 따랐다.[272]

---

266) 『世宗實錄』 卷49, 世宗 12年 8月 10日 戊寅. "朝官守令不能遍審 而分差委官"

267) 『太宗實錄』 卷30, 太宗 15年 8月 1日 乙丑.

268) 『世宗實錄』 卷49, 世宗 12年 8月 10日 戊寅. "損實委官 擇曾經顯秩者差定 載諸六典"

269) 『太宗實錄』 卷30, 太宗 15年 8月 1日 乙丑 ; 『世宗實錄』 卷1, 世宗 卽位年 8月 17日 甲午.

270) 『世宗實錄』 卷39, 世宗 10年 正月 16日 己亥 ; 『成宗實錄』 卷54, 成宗 6年 4月 23日 辛丑.

271) 『世宗實錄』 卷49, 世宗 12年 8月 10日 戊寅. "數多委官 未盡得人"

272) 『世宗實錄』 卷9, 世宗 2年 8月 20日 丙辰.
"吏曹啓 諸道損實委官 類皆鄕原無恥之徒及吏典出身者 緣此損實不中 公私受害 敬差官亦不能

손실 위관의 자질 문제는 세종 12년(1430) 貢法 시행 논의[273]에서도 언급되었다. 공법 시행에 관한 아래 두 자료 중에 [파-1]은 찬성 측이고 [파-2]는 반대 측이지만, 양측 모두 손실 위관의 자질 문제에 대해서는 같은 견해를 갖고 있었다.

[파-1] 위관이 된 자는 대개 각 고을 日守·書員의 무리로서 배우지 못하고 無知하여 성상께서 백성을 구휼하려 법을 세우신 본의를 본받지 못하니, 損實이 모두 中正을 잃었으므로 농민이 여러 날 대접하는 데 분주할 뿐 결국 실제의 혜택이 없었습니다.[274]

[파-2] 손실 위관은 일찍이 顯秩을 역임한 자를 골라서 차정한다는 것이 六典에 실려 있는데, 근래 단지 鄕曲의 미천한 무리로 차정하므로, 일찍이 顯秩을 지낸 사람들이 위관이 되는 것을 수치스러워 하며 여러 방법으로 회피하기를 꾀합니다. 지금부터 위관을 '踏驗官'이라 개칭하고 반드시 3품 이하 顯秩을 지낸 자나 國試 入格者로 택정하되, 경기에는 일찍이 顯秩을 지내고 퇴거한 자가 희소하므로 이조로 하여금 성중관이나 수전패로서 감당할 만한 자를 차정하도록 하소서.[275]

세 자료는 당시 손실 위관이 정부의 기대에 어긋나는 자로 차정되었음을 알려준다. 정부는 『경제육전』의 규정처럼 '일찍이 顯秩을 지낸 자'를 손실 위관으로 차정할 것을 기대하였으나,[276] 현실에서는 그와 거리가 먼 자들이 손실 위관으

遍行審檢 今後選外方受田各品大小人員充差 若番上宿衛及兵器點閱時 則以其辭緣 移牒兵曹 竝選侍衛別牌公廉者差定 從之"

273) 당시 공법 시행 논의에 관해서는, 강제훈, 「세종 12년 定額 貢法의 제안과 찬반론」『경기사학』6, 2002 ; 이민우, 「세종대 공법 논쟁의 이념적 성격」『지역과 역사』45, 2019 ; 소순규, 「세종대 貢法 도입의 재정적 맥락 - 원인, 결과, 영향 -」『역사와 현실』118, 2020 참고.

274) 『世宗實錄』 卷49, 世宗 12年 8月 10日 戊寅.
"爲委官者 率多各官日守書員之輩 不學無知 不體聖上恤民立法之本意 或損或實 皆失其中 故農民累日支待 奔走供億 終無實惠"

275) 위와 같음.
"損實委官 擇曾經顯秩者差定 載諸六典 近來但以鄕曲猥瑣之徒差定 故曾經顯秩者 恥爲委官 多方規避 自今委官 改稱踏驗官 必以曾經顯秩三品以下及國試入格者擇定 京畿則曾經顯秩 而退居者罕少 令吏曹擇成衆官及受田牌可當者差定"

276) 『世宗實錄』 卷49, 世宗 12年 8月 10日 戊寅.

로 차정되고 있었다. [타]와 [파-1]·[파-2]에서 확인되는 손실 위관의 실제 구성원과, 당시 정부가 선호한 손실 위관의 조건을 정리하면 다음 <표 4-13>과 같다. [파-1]과 [파-2]는 아주 긴 기사의 일부를 발췌한 것인데, 기사 전문에서는 더욱 많은 논자가 의견을 제시하고 있다. 표의 작성에는 같은 기사에 실린 前 判漢城府事 許周의 의견도 반영하되, 공정과 청렴 등 도덕적 자질과 관련된 내용은 생략하였다.

<표 4-13> 세종대 損實 委官의 구성원

	실제 구성원	정부가 선호한 구성원
[타]	吏典 출신	외방 受田 各品 대소 인원, 侍衛別牌
[파]	不學·無知한 日守·書員 문서와 계산에 능한 吏典 출신	顯秩 3품 이하를 역임한 품관 成衆官·受田牌 國試 入格者

전거 :『世宗實錄』卷9, 世宗 2年 8月 20日 丙辰 ;『世宗實錄』卷49, 世宗 12年 8月 10日 戊寅.

당시 손실 위관의 구성원으로 우선 언급되는 것은 書員과 日守인데, 서원과 일수는 지방 관아나 驛에서 근무하는 '아전'의 일종이다.[277]『經國大典』吏典 鄕吏條에 기재된 향리와 달리, 兵典 外衙前條에 기재된 서원과 일수는 일반 민으로 충역된 듯하다.[278] 반면, [타]와 [파]에서 공통으로 보이는 '吏典'은 중앙 각사 하급 서리를 가리킨다.[279] 吏典이 원칙에 따라 거관하여 관직을 얻더라도 과궐이 부족하면 곧 파직하여 산관으로 만드는 경우가 많았기에,[280] 대개 먼 지방 출신으로서 경성에서 객지 생활을 하던[281] 吏典 거관인은 낙향하는 경우가 많았다. 그러므로 두 자료에서 언급되는 吏典 출신이란 하급 서리 출신으로 거관한 후 산관이 된 자를 가리키는 것이었다.

277)『經國大典』兵典, 外衙前.

278) 書員에 관해서는 최종택, 「여말선초 향촌지배세력 연구」, 연세대학교 박사학위논문, 1998, 36~49쪽 ; 日守에 관해서는 韓嬉淑,「朝鮮初期의 日守 : 西班外衙前의 一斷面」『震檀學報』65·66, 1988 참고.

279) 구체적인 명칭은 소속 관서에 따라 掾吏·典吏·書吏·令吏[令史] 등 다양하였다(『朝鮮經國典』治典, 補吏 ;『太祖實錄』卷1, 太祖 元年 7月 28日 丁未).

280)『世宗實錄』卷120, 世宗 30年 4月 22日 丁丑. "且吏典纔得去官 不數月而卽罷 終無仕路"

281) 위와 같음. "凡爲吏典者 率皆遠方人 旅寓於京 桂玉之苦 日甚一日 竚待箇滿"

吏典 거관인은 實職을 지낸 전함관, 갑사·별시위 속산인, 성중관 거관인 등과 함께 지방 품관층을 구성했으나,[282] 조정에서는 여러 모로 자질이 낮은 것으로 평가되었다. 楷書·諺文·行算 등 간단한 기술만 갖추면 吏典이 될 수 있었기 때문일 것이다.[283] 그러나 역설적이게도 이 점은 수령이 吏典을 손실 위관으로 삼는 이유가 되기도 했다. 손실 답험의 기한을 지키려 '문서·계산에 능한' 吏典 출신을 위관으로 삼은 것이다.[284] 이에 외방 품관으로서 '명분과 절의가 있는 자'는 오히려 위관이 되기를 부끄러워하여, 위관직을 담당할 시기가 임박하면 핑계를 대거나 일부러 상경하여 회피하려 하였으므로 수령이 부득이 매번 '용렬한 자'에게 위임하게 되는 악순환이 발생하였다.[285]

이러한 상황에서 [타]의 이조가 '受田 各品'을 손실 위관으로 추천한 점이 주목된다. 3장에서 살펴보았듯이, '수전품관'은 과전을 분급 받은 재경 품관을 지칭하는 표현인데, 이들에게 부여된 '거경시위' 의무는 이미 태조대부터 이완되어 과전을 분급 받았는데도 외방에 거주하는 수전품관이 많았다(<표 3-2>의 ㉡-1).[286] 이조는 이러한 수전품관을 손실 위관으로 차정하되, 그들이 受田牌 의무인 番上宿衛나 兵器 檢閱로 부재할 때는 사연을 兵曹에 移牒하고 '侍衛別牌로서 공정·청렴한 자'를 차정할 것을 건의하고 있다. 이때 시위별패란 태종 14년(1414) 갑사 인원이 감축되면서 방출된 자로 구성된,[287] 외방 시위패의 상층부를 가리킨다.[288] 이들 역시 품관층이었음은 물론이다.

[파-2]에서는『경제육전』규정처럼 '일찍이 현질을 역임한 자'를 위관으로 차정하되, 2품 이상과 3품 이하의 경계를 분명히 하여 3품 이하만을 위관으로 차

---

282)『世宗實錄』卷87, 世宗 21年 12月 4日 戊寅.
이는 吏 계층에 대한 차별적 인식과도 관련될 것이다.

283)『經國大典』吏典, 京衙前 및 取才.

284)『世宗實錄』卷49, 世宗 12年 8月 10日 戊寅.
"各官務欲及時 不慮大體 只取文算 皆以吏典出身者 差爲委官"

285) 위와 같음.
"故外方品官有名節者 恥爲委官 臨時托故 或至上京規避 故各官不得已每委庸流之手"

286)『太宗實錄』卷9, 太宗 5年 4月 9日 甲戌 ;『太宗實錄』卷11, 太宗 6年 5月 3日 壬辰.

287)『太宗實錄』卷28, 太宗 14年 8月 21日 辛酉. "除甲士二千稱別牌 番上侍衛"

288) 千寬宇,『近世朝鮮史硏究』, 일조각, 1979, 116~117쪽.

정하고자 했다. 다만, 경기에는 '일찍이 顯秩을 지내고 퇴거한 자'가 희소하므로, 이조에서 '성중관이나 수전패로서 감당할 만한 자'를 차정하도록 건의하였다. [타]에서의 건의와 마찬가지로, 과전 분급 대상인 수전패 곧 수전품관이 손실 위관의 적임자로 여겨지고 있는 것이다. 이러한 점을 종합할 때, 조선 국초 정부는 지방 품관층의 다양한 구성원 중에서도 일찍이 實職을 역임한 전함관, 특히 顯秩을 역임한 자나 수전품관[수전패]을 선호하였고, 그 다음으로는 시위패 상층부에 해당하는 시위별패를 선호한 것으로 볼 수 있다.[289]

實職을 역임한 전함관은 관직을 역임했다는 사실만으로 정부의 신뢰 대상이 되었고, 顯秩을 역임한 경우 신뢰가 더욱 두터웠다. [타]와 [파-2]에서 언급되는 수전패[수전품관] 역시 實職을 역임한 전함관으로 구성되었으므로 신뢰할 만하다고 여겨진 듯하다. 더욱이 수전품관[수전패]은 군신의리를 매개하는 물적 조처로서 과전을 받았던 만큼, 그에 걸맞은 의무를 수행할 것을 요구받았으리라 생각된다. 이 점은 수전품관[수전패]이 외방에 거주하는 경우에도 마찬가지였다. 정부가 외방에 거주하는 수전패[수전품관]에게 손실 위관을 맡기고자 한 것은, 수전패가 외방에 거주함에 따라 경감받고 있는 '거경시위' 의무에 대한 대체역이라는 의미도 있었을 것이다.

實職 특히 顯職을 역임한 전함관이 위관직을 피하는 문제를 해결하기 위해, 같은 달 吏曹에서는 다음과 같이 위관의 지위를 개선할 것을 요청하였다. 여기에는 [파-2]의 내용이 상당 부분 반영되었다.

> [하] 지금부터 '위관'을 '損實 踏驗官'으로 개칭하고 반드시 일찍이 3품 이하 顯秩을 역임한 자 혹은 國試 입격자로 가려서 정하소서. 경기는 일찍이 顯秩을 지내고 퇴거한 자가 적으니 마땅히 성중관 및 受田者를 가려서 差定하소서. 그 답험관의 冠服은 하나같이 京中 提擧·別坐의 예에 의거하고, 감사와 수령은 그 職秩의 고하에 따라서 그를 대접하도록 하소서. 답험을 마친 후 감사가 高下를 等第하여 아뢰되, 가장 훌륭한 자는 재능을 헤아려 서용하고 中正하지 못한 자는 감사가 敬差官과 함께 율에 따라 논죄하여 엄히 勸懲하소서.[290]

289) 그밖에 하번 갑사나 별시위도 선호 대상이었는데(『世宗實錄』 卷105, 世宗 26年 閏7月 21日 戊戌), 이들이 관직 역임자이면서 경제력이 있어 부정부패의 가능성이 '비교적' 낮았기 때문으로 생각된다.

‘손실 위관’의 명칭을 ‘손실 답험관’으로 바꾸도록 한 것, 답험관의 관복을 京中 제거와 별좌의 예에 따르도록 한 것, 관찰사와 수령으로 하여금 답험관의 職秩 고하에 따라 답험관을 대접하도록 한 것은 모두 손실 위관의 지위를 개선하려는 노력에 해당한다. 특히, 마지막 항목은 관찰사와 수령이 본인 휘하에서 손실 답험 업무를 수행하는 답험관을 함부로 하대하지 못하도록 한 것이었다.[291] 그러면서도 관찰사에게는 답험관의 성적을 평가할 권한을 부여하여, 그 성적에 따라 각기 상벌을 내릴 수 있도록 하였다. 이때 업무 성과가 가장 훌륭한 답험관에게 포상으로 관직 서용의 기회를 부여한 것은, 답험관이 현재 담당 직사가 없는 전함관임을 분명하게 보여준다.

손실 위관 혹은 답험관의 자질과 관련하여 한 가지 더 주목할 점은, [파-2]에 이어 [하]에서도 ‘國試에 입격한 자’가 언급되고 있다는 것이다. 여기서 ‘국시’는 말뜻 그대로 국가가 주관하는 시험으로, 넓은 의미에서는 문과와 무과, 잡과를 모두 포함하였다.[292] 국시에 응시하는 것은 그 자체로 관료로서 복무할 의지가 있음을 보여주는 것이었으며, 국시 입격자는 품계를 받아 관료 후보 자격을 인정받았다. [파-2]와 [하]에서 위관의 적격자로 일찍이 현질을 역임한 전함관 등과 함께 ‘국시에 입격한 자’를 언급한 것은, 관료 후보로서 국시 입격자의 성격을 고려한 것으로 생각된다.

권농관이나 손실 위관·답험관은, 수령이 모든 업무를 親執할 수 없는 한계를 인정하여 ‘정부에서’ 설치한 임시 관직이었다. 수령도 필요에 따라 품관을 ‘監考’로 차정하여 자신의 업무를 대신하도록 했다.[293] ‘감고’는 ‘감독’이라는 뜻으로,

---

290) 『世宗實錄』 卷49, 世宗 12年 8月 21日 己丑.
“自今委官 改稱損實踏驗官 必以曾經顯秩三品以下及國試入格者擇定 京畿則曾經顯秩 而退居者少 宜擇成衆官及受田者差定 其踏驗官冠服 一依京中提擧別坐例 監司守令 驗其職秩高下接之 踏驗已畢 監司第其高下以聞 最者 量才敍用 不中者 監司同敬差官 依律論罪 以嚴勸懲”

291) 세종 12년(1430) 8월의 공법 논의에서 전 판한성부사 허주 또한 위관의 官門 進退나 迎送의 禮를 己巳年 量田官의 例에 따라 할 것을 청했다(『世宗實錄』 卷49, 世宗 12年 8月 10日 戊寅).

292) 『中宗實錄』 卷4, 中宗 2年 9月 21日 辛酉. “昨日雜科覆試 … 彼亦國試 不可廢也”

293) 권농관과 감고는 업무상 중첩되는 부분이 많아, 양자를 합법과 불법으로 구별하는 시각도 있다(朴鎭愚, 앞의 논문, 1988, 149쪽).

아래 <표 4-14>에서 정리한 바와 같이 권농과 손실 답험을 포함하여 고을의 온갖 행정 업무를 담당하였고, 해당 업무를 밝혀 '○○ 감고'라고 호칭하였다.

<표 4-14> 조선초기 實錄 소재 監考의 종류

업무	전거	업무	전거
量田	『太宗實錄』卷15, 太宗 8年 3月 14日 癸亥	戶籍	『世祖實錄』卷7, 世祖 3年 3月 15日 戊寅
損實踏驗	『太宗實錄』卷12, 太宗 6年 閏7月 6日 癸亥	戶牌	『世祖實錄』卷12, 世祖 4年 4月 5日 壬戌
軍資수납	『太宗實錄』卷12, 太宗 6年 閏7月 6日 癸亥	徙民	『世宗實錄』卷69, 世宗 17年 7月 26日 乙未
祿轉상납	『世宗實錄』卷28, 世宗 7年 6月 27日 乙丑	義倉	『文宗實錄』卷8, 文宗 元年 6月 2日 己巳
貢金	『太宗實錄』卷29, 太宗 15年 4月 20日 丁亥	賑濟	『太祖實錄』卷8, 太祖 4年 7月 30日 辛酉
貢鐵	『太宗實錄』卷13, 太宗 7年 6月 1日 癸未	還穀	『世宗實錄』卷87, 世宗 21年 10月 10日 乙酉
紫水晶	『世祖實錄』卷14, 世祖 4年 9月 5日 己丑	屍身매장	『世宗實錄』卷122, 世宗 30年 11月 18日 庚子
牧場	『太宗實錄』卷12, 太宗 6年 7月 9日 丙申	私獵금지	『太宗實錄』卷30, 太宗 15年 10月 17日 辛巳
養蠶	『世宗實錄』卷20, 世宗 5年 5月 13日 壬辰	器皿금지	『世宗實錄』卷34, 世宗 8年 12月 6日 乙丑
養畜	『世宗實錄』卷56, 世宗 14年 4月 17日 乙巳	獄	『世祖實錄』卷39, 世祖 12年 7月 28日 丁酉
海靑捕捉	『世宗實錄』卷107, 世宗 27年 正月 13日 丁亥	捕盜	『世祖實錄』卷1, 世祖 元年 閏6月 20日 甲子
運馬	『世宗實錄』卷22, 世宗 5年 10月 3日 庚戌	守船	『成宗實錄』卷16, 成宗 3年 3月 28日 甲子
溫井	『世宗實錄』卷37, 世宗 9年 9月 27日 壬子	烽火	『世宗實錄』卷111, 世宗 28年 正月 26日 甲午
椒水	『世宗實錄』卷105, 世宗 26年 7月 4日 辛亥	倭館	『世宗實錄』卷48, 世宗 12年 4月 11日 辛巳
屯田	『世祖實錄』卷3, 世祖 2年 4月 4日 癸卯	倭語	『世宗實錄』卷50, 世宗 12年 10月 11日 戊寅
灌漑	『世宗實錄』卷64, 世宗 16年 6月 1日 丙午	度牒	『世宗實錄』卷57, 世宗 14年 9月 1日 丙辰
賦役	『世宗實錄』卷28, 世宗 7年 6月 23日 辛酉	築城	『世宗實錄』卷65, 世宗 16年 7月 27日 壬寅

정부는 수령이 모든 업무를 친집하지 않고 감고를 두는 것을 우려하기도 했지만[294] 사안에 따라 감고 차정을 독려하기도 했다. 다만, 공정함이 요구되는 부세나 진휼 행정에서는 "糶糴의 권한을 여러 감고와 色吏에 맡겨두니 私情에 따라 출납한다"[295]거나 "官庫를 열고 닫는 것 역시 읍내 향원에게 맡겨두니 폐단을 만듦이 심히 많다"[296]면서 수령의 친집을 강조하는 경향이 있었다. 감고에게

294) 『太宗實錄』 卷12, 太宗 6年 閏7月 6日 癸亥 ; 『太宗實錄』 卷13, 太宗 7年 6月 1日 癸未 ; 『世宗實錄』 卷89, 世宗 22年 5月 17日 戊午 ; 『世宗實錄』 卷87, 世宗 21年 10月 10日 乙酉 ; 『世宗實錄』 卷89, 世宗 22年 5月 17日 戊午.

295) 『世宗實錄』 卷87, 世宗 21年 10月 10日 乙酉.

296) 『世宗實錄』 卷89, 世宗 22年 5月 17日 戊午.

요구된 자질은, 권농관과 손실 위관에게 요구된 자질과 비슷하였다. '한량품관으로서 자상하고 청렴한 자',[297] '근검한 품관',[298] '공정하고 청렴하며 정직한 자로서 일찍이 顯官을 지낸 자' 등이었다.[299]

그러나 실제 감고로 차정된 자들 역시 대개 서리나 군사 출신의 하급 품관이었다. 조선초기 실록에서 드물게 前銜이 밝혀진 감고의 명단을 정리하면 <표 4-15>와 같다.

<표 4-15> 조선초기 實錄 소재 監考의 前銜

성명	지역	역할	전함	전거
金有智	(?)	양전	前 散員 (고려, 8품)	『太宗實錄』卷15, 太宗 8年 3月 14日 癸亥
丁孟明	(?)	양전	前 驛丞 (9품)	『太宗實錄』卷15, 太宗 8年 3月 14日 癸亥
蔣英桂	義城	잠실	前 副司正 (7품)	『世宗實錄』卷29, 世宗 7年 7月 3日 庚午
朴淨	泰仁	잠실	前 副司正 (7품)	『世宗實錄』卷36, 世宗 9年 5月 27日 甲寅
蔣英桂	義城	잠실	前 驛丞 (9품)	『世宗實錄』卷38, 世宗 9年 10月 30日 甲申
朴生厚	溫陽?	온정	前 直長 (7품)	『世宗實錄』卷60, 世宗 15年 4月 5日 戊子
朴生厚	溫陽?	온정	前 副司直 (5품)	『世宗實錄』卷99, 世宗 25年 3月 29日 甲申
安崇武	黃州	둔전	前 司正 (7품)	『世祖實錄』卷3, 世祖 2年 4月 4日 癸卯

사례가 많지는 않지만, 감고 대부분이 7~9품 하급 품관 출신이었음을 알 수 있다. 특히 司正·副司正 등 중앙군 갑사 출신이 많은데, 이들은 본래 갑사로서 거관했을 수도 있고, 吏典으로서 거관하여 갑사에 잠시 소속되었다가 이내 파직되었을 수도 있다. 5위의 대부분을 차지하는 갑사는 과궐이 많아서 서리 거관인에게 자주 제수되었다.[300] 역참 관리자인 驛丞 역시 吏典 거관인이 취재를 거쳐서 얻을 수 있는 관직이었다.[301] 서리가 거관한 후 갑사직이나 역승직을 받는

297) 『太宗實錄』卷29, 太宗 15年 4月 20日 丁亥.

298) 『世宗實錄』卷56, 世宗 14年 4月 17日 乙巳.

299) 『世宗實錄』卷68, 世宗 17年 6月 8日 戊申.

300) 『太宗實錄』卷3, 太宗 2年 4月 15日 丁卯. "都目去官 拜西班之職者 不數月而屬散久矣" ; 『文宗實錄』卷2, 文宗 卽位年 7月 5日 丁未. "其中自願影職者 於下番甲士職 除授出謝 旋卽置散 以暢其情" ; 『端宗實錄』卷10, 端宗 2年 3月 9日 庚申. "吏胥仕滿就閑及呈都目者 授甲士職 給月俸一度後作散"

301) 『經國大典』吏典, 取才.

경우가 많았음을 고려하면, 손실 위관과 마찬가지로 감고에도 서리 출신 품관이 차정되었을 가능성이 높은 것이다.

감고로서 담당 업무를 특별히 우수하게 수행한 자에게는 관직을 주어 포상하였다. 업무 성과가 우수한 감고를 서용한 사례로, 세종 5년(1423) 5월에는 전라도 태인 양잠감고 李孝順이 바친 絲繭의 양이 다른 곳의 배나 된다며 해당 도 역승(9품)으로 삼았고,[302] 동왕 7년(1425) 7월에도 같은 이유로 경상도 의성 잠실감고 蔣英桂를 서용하였다.[303] 장영계 역시 역승직을 받은 것으로 보인다. 장영계는 2년 후인 세종 9년(1427) 10월 賞職을 받고자 수령을 꾀어 民生을 침해한 죄로 杖 80에 처해졌는데,[304] 이때 장영계의 전함이 역승으로 언급되기 때문이다. 감고가 받은 상직은 주로 하급 관직이었지만, 감고에게는 그조차도 근사한 유인이 되었던 듯하다.

업무 성과가 우수한 감고는 곡식·면포 등 상품을 받거나 부역을 면제받기도 했다. 감고에게 상품을 내린 사례는 실록에서 흔히 확인되는데 세종 15년(1433) 4월에는 온정감고로서 국왕에게 목욕하는 법을 알려준 朴生厚에게 米豆 10석을 내려주었으며,[305] 세종 재위 후반에는 명에 진헌할 송골매를 잡은 감고에게 자주 면포를 주어 포상하였다. 감고가 자신의 관할 구역에서 송골매를 잡으면 "1쌍마다 상으로 면포 2필을 주고, 관직을 받기를 자원하는 자는 3쌍마다 加資"[306]하도록 하였다. 세종은 椒水를 지키는 감고에게도 면포를 자주 내렸으며,[307] 관에서 아침저녁 식사를 제공하도록 했다.[308] 감고 중에는 復戶의 혜택을 받는 자들도 있었다.[309]

---

302)『世宗實錄』卷20, 世宗 5年 5月 13日 壬辰.

303)『世宗實錄』卷29, 世宗 7年 7月 3日 庚午.

304)『世宗實錄』卷38, 世宗 9年 10月 30日 甲申.

305)『世宗實錄』卷60, 世宗 15年 4月 5日 戊子.

306)『世宗實錄』卷96, 世宗 24年 4月 10日 庚子 ;『世宗實錄』卷107, 世宗 27年 正月 13日 丁亥.

307)『世宗實錄』卷103, 世宗 26年 3月 29日 己卯 ;『世宗實錄』卷106, 世宗 26年 9月 15日 庚寅.

308)『世宗實錄』卷105, 世宗 26年 7月 4日 辛亥.

309)『端宗實錄』卷12, 端宗 2年 9月 16日 甲子.

이처럼 감고는 성과에 따라 상직·상품을 받고 부세를 면제받는 등 이익이 있었으나 손실 위관 때와 마찬가지로 '일찍이 현질을 지낸 품관'은 감고 차정을 기피한 듯하다. 감고로서 업무 수행이 우수한 경우 상을 받을 수도 있었지만, 업무 수행이 불량하다고 판단되는 경우 벌을 받을 수도 있었기 때문이다. 세종 5년(1423) 1월에는 진휼 업무를 제대로 수행하지 않은 수령과 감고를 科罪하되, 3품 이상은 위에 啓聞하여 논죄하고 4품 이하는 直決하며 情狀이 심각한 자는 贖錢을 받지 말고 곤장을 치도록 하였다.[310] 특히, 진휼 업무에 최선을 다하지 않은 賑濟監考는 '制書를 받들어 시행할 것을 위반'한 '制書有違律'에 따라 杖 100대라는 중형에 처해졌다.[311]

더욱이, 감고는 행정 체계상 수령 아래에 위치했기에[312] '일찍이 顯秩을 지낸 품관'은 현실적으로 감고로 차정하기가 어려웠다. 감고는 애초에 수령의 업무를 대신하도록 설치된 직임이었으므로, 감고는 업무 수행 과정에서 수령의 감독을 받아야 했고[313] 업무 결과 역시 수령에게 보고하였다.[314] 16세기 후반 작성된 李文楗(1494~1567)의 『默齋日記』에서는 다양한 감고가 언급되는데, 대개 누군가를 감고에서 빼줄 것을 부탁받는 내용이다. 이문건이 목사에게 申淡이란 인물을 호적감고에서 빼달라고 청했을 때, 목사는 "처음에 빼달라고 했으면 매우 쉬웠을 텐데, 이처럼 질질 끌면서 일을 하지 않다가 나중에 와서 제외해 달라고 하니 어렵지 않겠는가. 복종해야 하는 것을 두 번 어긴 것"[315]이라며 거절하였다. 이처럼 감고는 수령의 지휘와 감독을 받아 지방 행정 업무에 복무하는 존재였으며, 감고의 업무 수행 관련해서도 수령이 직접 죄를 논하였다.[316]

---

310) 『世宗實錄』 卷19, 世宗 5年 正月 19日 辛丑.
311) 『世宗實錄』 卷20, 世宗 5年 6月 6日 乙卯 ; 『世宗實錄』 卷21, 世宗 5年 7月 22日 庚子.
312) 『世宗實錄』 卷76, 世宗 19年 2月 9日 己巳. "守令率監考之徒"
313) 『太祖實錄』 卷8, 太祖 4年 7月 30日 辛酉.
314) 『世宗實錄』 卷113, 世宗 28年 7月 2日 戊辰.
315) 『默齋日記』 1552年 9月 1日.
316) 『默齋日記』 1561年 9月 29日. "牧伯論屯田監考止業之罪云"

<표 4-16>『默齋日記』 소재 감고의 종류

업무	전거	업무	전거
焰土	1563년 11월 2일, 1563년 11월 12일	囚人	1554년 9월 19일
事知	1555년 3월 22일	屯田	1561년 9월 29일, 1562년 5월 21일
戶籍	1552년 9월 1일	烽火	1556년 4월 17일, 1556년 4월 22일
川防	1548년 1월 23일, 1548년 2월 16일	焰焇	1563년 10월 27일
農	1555년 4월 14일, 1555년 4월 15일	勸農	1555년 3월 4일
場	1553년 1월 16일, 1553년 1월 30일	場稅	1552년 8월 24일
地稅	1552년 6월 9일, 1552년 8월 21일	燔瓦	1559년 1월 17일
軍器	1555년 윤11월 2일, 1555년 윤11월 4일	柴木	1557년 12월 11일

이러한 맥락에서 볼 때, 중앙에서 顯職을 역임한 품관이 권농관과 위관·감고 등의 향촌 직임을 기피한 것은, 그것이 자신의 격에 맞지 않다고 생각했기 때문인 듯하다. 앞서 살펴본 공법 논의에서 논자들은 현직을 지낸 품관의 손실 위관직 기피와 관련하여 "단지 鄕曲의 미천한 무리로 차정하므로 일찍이 현직을 지낸 자는 위관이 되기를 수치스러워 한다", "모두 吏典 출신자를 위관으로 차정하므로 외방 품관으로서 명분과 절의가 있는 자는 위관 되기를 수치스러워 한다"[317]는 이유를 들었으며, 그러한 문제를 해결하고자 감사·수령으로 하여금 위관을 그 職秩 고하에 따라 대우하도록 하였다.[318] 해당 품관이 중앙에서 얻은 지위를 인정해 주겠다는 것이었다.

그러나 이러한 방책은 국초 이래 정부가 추구해 온 수령 중심의 지방 통치 방향에서 다소 어긋나는 것이었을 뿐 아니라, 현실에서도 효과를 발휘하지 못한 미봉책이었다. 『묵재일기』에서는 감고 업무가 일반 민의 役으로 취급되고 있었다. 이문건의 同姓人으로 표현되는 正兵 李玉千[319]은 이문건에게 자주 찾아와 부탁을 하는 인물 중 한 명인데, 한 번은 "烽火監考와 환자주비[還上矣]의 두 '役'에 함께 정해지니 걱정입니다"라고 하여 이문건이 목사에게 부탁을 전해준 바 있었다.[320] 이옥천에 대해서는 이밖에 다른 단서가 없지만 당시 '正兵'이라

317)『世宗實錄』卷49, 世宗 12年 8月 10日 戊寅.

318)『世宗實錄』卷49, 世宗 12年 8月 21日 己丑.

319)『默齋日記』1547年 9月 5日.

320)『默齋日記』1556年 4月 22日. "李玉千烽火監考 還上矣兩役幷定 依悶云"

주비란 일반 민호를 대상으로 차정된 요역의 일종으로, 공물이나 환자의 부과·징수를 담

칭한 것으로 보아, 일반 민이었을 가능성이 높다고 여겨진다. 16세기 말 작성된 안동의 「十條鄕規」에는 "품관을 解損할 때는 먼저 苦任을 정한 후에 벌을 행한다"[321]고 하였는데, 이때 '苦任'도 향촌 직임이었던 것 같다.[322]

국초 정부는 향리를 吏役 부담자로 고정시키고 향리 출신의 품관을 환본하는 한편 품관층 내부에서도 實職 특히 顯職을 지낸 품관을 각종 향촌 직임에 차정하려 했으나, 수령 아래에서 잡무에 종사하면서 때때로 처벌까지 감수해야 했던 향촌 직임의 특성상 향촌 직임은 주로 중앙 각사의 서리나 군인 출신의 하급 품관으로 채워졌다. 나아가, 16세기 후반에는 향촌 직임이 품관층에 대한 처벌이나 일반 민의 역으로 정착하였다. 결국 정부의 기대처럼 '현직을 지낸 품관'을 지방 통치의 보조자로 활용하기 위해서는 '治者'로서 이들의 위상을 인정해 주는 새로운 방안을 찾아야 했다. 그러나 15세기 후반 세조대에 이르러 중앙에서는 오히려 품관(전함관)의 '治者的' 위상을 약화시키는 정책이 연달아 시행되고 있었다. 다음 장에서 살펴볼 職田法의 시행이 그 핵심이었다.

당하였다(이성임, 「16세기 지방 군현의 貢物分定과 수취 : 경상도 星州를 대상으로」『역사와현실』72, 2009, 3장).

321) 吳世昌 編, 『嶺南鄕約資料集成』, 영남대학교 출판부, 1986, 137쪽.

322) 같은 자료에 "執綱이 이미 바뀐 후에는 '鄕中 苦任'을 차정하지 않는다"는 규정도 있다(위의 책, 136쪽).

Ⅴ. 15세기 후반 전함관의 낙향과 향촌 '共治'의 모색

1. 職田法의 시행과 거경시위 의무의 해제

조선 국초 관료에게 수조지로 분급된 과전은 군신관계를 매개하는 물적 요소였다.[1] 국왕·국가는 과전을 분급함으로써 관료 본인은 물론 그 가족의 생계까지 지원하였다. 관료가 재직하는 동안에만 지급된 녹봉과 달리, 과전은 퇴직 후에도 소지할 수 있었고 관료 본인이 사망한 후에는 守信田·恤養田의 명목으로 그 아내·자식에게 전수되었다. 또한 관료는 과전의 수조권을 소지하여 지배층으로서 구별된 위상을 정립할 수 있었다. 田主로서 관료는 佃客 농민에게 법으로 규정된 田租와 더불어 藁草·草價, 輸納 代價, 雜物 등을 수취하였고, 국가 권력의 지원 속에 농민에게 경작과 納租를 강제하였다.[2] 조선 국가는 이처럼 수조권을 통해 농민에 대한 관료의 지배를 보장하였다.

과전을 분급 받은 관료는 국왕·국가를 위한 직역을 수행하였다. 관직에서 물러난 전함관 역시 과전을 소지한 이상 경성에 거주하며 왕실을 시위한다는 '居京城 衛王室' 의무를 수행해야 했고, 이러한 의무는 三軍都摠制府[義興三軍府] 宿衛로 구현되었다. 3품 이하의 모든 전함관은 일정 기간 경성에서 숙위함으로써 신하의 의무를 다하였다. 과전을 분급 받고 마음대로 외방에 머물러 시위 의무를 수행하지 않는 '受田品官'에게, 국왕은 '君臣義理'를 깨닫지 못하였다며 질책하였다.[3] 과전법 반포 당시 외방 잔류를 선택한 품관은 과전을 받지 못했고, 5결 또는 10결의 군전만 받고 외방 군역에 충당되어 점차 상층 양민과 구별하기 어렵게 되었다.[4]

이처럼 과전은 국왕·국가와 관료 양쪽 모두에게 중요한 의미를 갖는 것이었으나, 과전 분급은 과전법 반포 당시부터 원활하게 이루어지지 못했다. 과전법 문서에서부터 "지금 辛未年(1391, 공양왕 3년)에 과전을 받았으나 科보다 부족

1) 李景植, 『朝鮮前期土地制度硏究』, 일조각, 1986, 97쪽.
2) 위의 책, 4장 3절 참고.
3) 『太宗實錄』 卷12, 太宗 6年 閏7月 6日 癸亥.
4) 이상 본고 3장 참고.

한 자, 신미년 이후 새로 와서 종사하였으나 과전을 받지 못한 자는 … 장차 죄를 범했거나 후사가 없거나 科 외에 남는 과전이 있는 자의 과전을 科에 따라 교체하여 받는다"[5]고 하여, 이른바 '科 부족자'와 '未受田者'의 존재를 상정하였다. 이들은 受田 자격을 상실한 관료의 과전을 교체 받아야 했는데, 관료가 杖 이상의 범죄를 저질러 謝貼을 회수당하거나 과전을 전수할 아내·자식 없이 사망하는 것이 자격 상실의 주된 사유였다.[6]

이처럼 과전법 반포 당시 기성 관료 중에도 이미 '科 부족자'가 존재했던 상황에서, 이후 새롭게 진출한 신진 관료 중에 '未受田者'가 많을 것임은 예측 가능한 사실이었다. 태종 10년(1410) 2월에는 국왕이 "신진의 선비로서 아직 과전을 받지 못한 자가 심히 많다"고 우려하였고,[7] 동왕 13년(1413) 11월에는 사간원에서 杖 이상 범죄를 저지른 관료의 과전 몰수와 관련하여 다음과 같이 상소하였다.

> 대개 과전이라 칭한다면, 어찌 重罪를 저질러 직첩을 회수당했는데 본인 생사와 관계없이 오히려 그 전지를 먹고 살게 할 도리가 있겠습니까? 경기 내의 토지에는 한정이 있고 새로 와서 종사하는 자는 날로 늘어나는데, 진실로 죄악을 저지른 자로 하여금 대대로 그 전지를 먹고 살도록 하면, 새로 와서 종사하는 자는 어떻게 전지를 받을 것이며 선한 사람과 악한 사람을 어떻게 구별할 것입니까? 가만히 생각하건대, 우리 태조께서 전조의 私田의 폐단을 혁파하고 영원한 經界의 법을 내렸으니, 진실로 고수하여 혹여라도 고치지 마소서.[8]

과전법의 원칙상 杖 이상의 범죄를 저지른 관료는 직첩과 과전을 몰수해야 했는데, 사간원에 따르면 당시 이 법이 제대로 준수되지 않았다. 이에 사간원은 경기 내 토지는 有限하고 새로 와서 종사하는 자는 늘어나는 판국에 범죄자의 과전을 몰수하지 않으면 신진 관료가 과전을 받을 방법이 없다면서 과전 몰수의

---

5) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.

6) 위와 같음. "其犯杖以上罪 謝貼收取者 … 身死無妻子者 其田 幷許人陳告科受"

7) 『太宗實錄』 卷19, 太宗 10年 2月 14日 辛亥.

8) 『太宗實錄』 卷26, 太宗 13年 11月 12日 戊子.
"槪稱科田 則安有犯重罪收職牒 而身無存沒 尙食其田之理乎 圻內之田有限 新來從仕者日衆 苟使罪惡 世食其田 新來從仕者 何從而受田 淑慝何從而別乎 竊念我太祖革前朝私田之弊 垂永世經界之法 誠宜固守 勿令或改"

원칙을 지킬 것을 요청하였다. 과전이 '본인 생사와 관계없이', '대대로 먹고 사는' 토지라는 말은, 관료가 과전을 받으면 본인 사망 후에도 아내와 자식에게 과전을 전수할 수 있었음을 가리킨 것이었다.

이러한 상황에서 신진 관료가 과전을 받으려면 受田 자격을 상실한 관료의 과전을 遞受할 수밖에 없었다. 체수 대상 과전은 未受田 관료가 직접 찾아서 陳告해야 했는데, 이러한 給田 방식을 '陳告遞受'라 하였다.[9] 그러나 受田 多少와 상관없이 선착순 신고자에게 급전하는 '진고체수법'은 受田 不均 문제를 근본적으로 해결하지 못하는 것은 물론 염치와 土風을 상하게 한다는 비판을 받았다.[10] 이에 태종 17년(1417) '진고체수법'을 폐지하고 '戶曹給田法'을 시행했으나,[11] 권세가와 가까운 자들이 먼저 토지를 받았기에 '종사한 지 오래되었으나 전혀 [과전을] 받지 못한 자'는 여전히 존재하였다.[12]

결국 세종 8년(1426) 호조의 건의에 따라 초창기의 '진고체수법'을 복구했지만[13] 처음과 같은 이유로 폐지되고, 동왕 12년(1430) 9월 새로운 급전 방식이 마련되었다. 이전의 '진고체수법'이나 '호조급전법'과 달리 이번에는 국왕이 급전 주체로 등장하였다. 새로운 급전 방식은 이른바 '4等 循給法'으로, 관료 전체를 4등급—1품부터 成均大司成까지 1등, 判通禮門事부터 종4품까지 2등, 5·6품은 3등, 參外는 4등—으로 구분하여 1등급부터 돌아가면서 급전하는 방식이었다.[14] 곧, 高官 우선의 절급 방침이었다.[15] 이에 앞서 세종은 만약 모든 관료에게 급전한다면 '勤勞하여 품계가 높은 자'가 도리어 科에 따라 규정된 액수의 과전을 받을 수 없게 될 것을 우려하기도 했다.[16]

이렇듯 '진고체수법' → '호조급전법' → '4등 순급법'으로 이어진 급전 방식의

9)『定宗實錄』卷5, 定宗 2年 7月 2日 乙丑.
10)『太宗實錄』卷19, 太宗 10年 4月 8日 甲辰.
11)『太宗實錄』卷33, 太宗 17年 3月 21日 丁未.
12)『世宗實錄』卷30, 世宗 7年 12月 22日 丁亥.
13)『世宗實錄』卷45, 世宗 11年 9月 30日 癸酉. "至丙午 戶曹據元典 請復陳告之法"
14)『世宗實錄』卷49, 世宗 12年 9月 27日 乙丑
15) 李景植, 『(증보판) 韓國 中世 土地制度史 - 朝鮮前期』, 서울대학교출판문화원, 2012b, 134쪽.
16)『世宗實錄』卷49, 世宗 12年 9月 16日 甲寅.

변경은, 사전 총액 고정에 따른 수전 불균 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방법이 아니었다. 근본적인 해결은 과전으로 분급 가능한 사전을 추가 확보함으로써 성취할 수 있었다. 그러나 정부는 경기에서 改量을 통해 剩出한 토지를 公田인 軍資田에 귀속시켰고,[17] 경기가 아닌 외방 타 도의 토지로 과전을 분급하는 방안 역시 수용하지 않았다. 특히 후자와 관련해서는, 고려말 私田의 폐단을 반복할 수 있다는 점이 거론되기도 했다.[18] 태종 17년(1417)에는 조운선의 사고와 관련하여, 과전 일부를 하삼도로 移給하였으나 이는 경기 사전과 외방 공전을 맞바꾼 것이었지 사전 총액을 늘린 것은 아니었다.[19]

사실 조선 국초의 국왕들은 사전 총액을 보존하려는 의지가 없었으며, 오히려 장차 과전 자체를 혁파하고자 했던 것으로 보인다. 성종 초반 여러 관료의 전언에 따르면, 태조는 私田을 혁파한 후에 '부득이' 과전법을 세웠으나 곧 이를 혁파할 뜻을 보였으며, 세종 또한 급전을 모두 혁파하고 恩賜米 20만 석을 지급하려 했으나 長城·徙邊·貢法 등 大事가 겹쳐 이를 시행하지 못했다고 한다. 과전 혁파의 사유로는 受田 불균 문제와 아울러 田主의 佃客 침학 문제가 거론되었다.[20] 과전법의 시행으로 田主權이 전보다 제약된 면이 있지만, '전주 직접 踏驗'과 '직접 收租'라는 전주권의 내용 자체는 변함이 없었으며 田租의 濫收도 여전히 일어나고 있었기 때문이다.[21]

이러한 私田 문제는 전주가 관료 개인인 이상 이후에도 계속 발생할 소지가 있었다. 태종은 동왕 17년(1417) 7월, 과전의 損實 답험을 전주가 아닌 관찰사에게 위임하는 이른바 '官 답험'을 시행함으로써[22] 전주 직접 답험에 따른 문제를 해결하려 하였다. 세종 원년(1419) 9월 일부 관료가 관 답험에 따른 전주의 전조 수입 감소를 호소하며 전주 답험 복구를 건의했을 때도, 국왕은 "公田과 私田은 모두 國田이니 손실 檢踏에 차이를 두면 안 된다"[23]고 응수하였다. 이러

17) 『太宗實錄』 卷12, 太宗 6年 12月 1日 丙戌.
18) 『太祖實錄』 卷7, 太祖 4年 4月 4日 丁卯 ; 『太宗實錄』 卷9, 太宗 5年 4月 9日 甲戌.
19) 李景植, 앞의 책, 2012b, 128~131쪽.
20) 『成宗實錄』 卷32, 成宗 4年 7月 30日 己未.
21) 李景植, 앞의 책, 1986, 96쪽.
22) 『太宗實錄』 卷34, 太宗 17年 7月 22日 乙亥 ; 李景植, 앞의 책, 1986, 203~213쪽 참고.

한 맥락에서 볼 때, 조선 건국 세력이 고려의 사전을 혁파한 후 과전법을 세워 사전을 재분급한 것은, 새 왕조에 대한 관료층의 지지를 확보하기 위한 '부득이'한 조처였을 가능성이 있는 것이다.

과전은 세조 12년(1466) 8월 직전법 시행에 따라 혁파되었다. 이에 대한 기록은 단 한 줄 "革科田 置職田" 뿐이다.[24] 다만, 세조 8년(1462) 5월에 田案을 개정하면서 수신전·휼양전 소지자를 전수 조사한 사실과,[25] 성종대 관료들이 "수신전·휼양전을 폐지하여 직전으로 만들었다",[26] "세조께서 이 제도[수신전·휼양전]를 없애 종사 인원에게 주시고 직전이라 하셨다"[27]고 말한 것을 통해 직전법의 핵심을 파악할 수 있다. 직전은 현직 관료에게만 분급된 수조지로서, 퇴직 관료 및 관료의 아내·자식은 직전을 소지할 수 없었다. 요컨대, 직전은 과전에서 世祿性·世傳性을 제거한 토지였다.[28]

이처럼 조선 국초 과전법에서부터 세조대 직전법으로 이어지는 과전의 축소 추이는, 그와 연동된 전함관의 시위 의무에도 변화를 불러왔다. 과전법 체제에서 국가는 전함관에게 현직과 같은 액수의 과전을 분급하는 대신 '거경성 위왕실' 의무를 요구했는데,[29] 과전을 분급 받지 못하는 자에게 엄격한 의무 수행을 요구하기는 어려웠기 때문이다. 전함관의 시위를 대체할 만한 군제도 마련되고 있었다. 태종 즉위년(1400)에 복립된 甲士는 복립 당시 2,000명에서 『경국대전』의 14,800명에 이르기까지 증액되면서[30] 중앙군 기간 병종으로 자리 잡았고, 비슷한 시기 설치된 別侍衛와 함께[31] 무과 급제자의 최대 배속처가 되었다.[32] 도성

23) 『世宗實錄』 卷5, 世宗 元年 9月 19日 辛酉.
24) 『世祖實錄』 卷39, 世祖 12年 8月 25日 甲子.
25) 『世祖實錄』 卷28, 世祖 8年 5月 27日 辛酉.
26) 『成宗實錄』 卷249, 成宗 22年 正月 5日 壬午.
27) 『成宗實錄』 卷261, 成宗 23年 正月 22日 癸巳.
28) 李景植, 앞의 책, 1986, 245쪽.
29) 본고 3장 1절 참고.
30) 갑사 액수의 변천 과정은 車文燮, 「鮮初의 甲士에 대하여(上)」 『史叢』4, 고려대학교 역사연구소, 1959, 133~134쪽의 <표> 참고.
31) 『定宗實錄』 卷6, 定宗 2年 12月 19日 己酉.
32) 『世祖實錄』 卷16, 世祖 5年 6月 9日 己未.

시위는 갑사와 별시위의 주요 업무였다.

이러한 상황에서 전함관의 소속 병종인 수전패·무수전패는 유명무실해지고 있었다. 변화는 무수전패에서 먼저 일어났다. 무수전패는 수전패와 함께 '京牌'를 구성하였지만, 대개 외방에 머무르며 봄·가을의 親點에만 응하고 있었다.[33] 세종 3년(1421) 2월, 황해도 관찰사가 "무수전패는 단지 봄·가을의 點閱에만 나올 뿐 다른 군역이 없다"면서 새로 설치한 海州鎭의 鎭軍으로 삼기를 청하자, 상왕은 이를 허락하면서 다른 도에도 '무수전패로서 항상 외방에 거주하면서 역을 피하는 자'가 있다면 충군하도록 했다.[34] 외방에 거주하면서 거경시위는 물론 부경시위까지 수행하지 않고 있던 무수전패 인원이 京牌에서 분리되어 외방 군역에 충당된 것이다.

이와 달리 경성에 거주하며 정상적으로 시위를 수행하는 무수전패 인원에 대해서는, 점차 시위 의무를 완화하는 조처가 이루어졌다. 본래 무수전패는 [京中] 別牌와 함께, 8패로 나뉘어 '매달' 점열에 응하게 되어 있었다. 세종 5년(1423) 1월, 병조에서 吹角 事目과 관련하여 보고한 바에 따르면, 당시 경성에 항상 거주하는 무수전패가 448명, [경중] 별패가 74명, 총 522명이었는데, 이들을 천자문의 '天'字부터 '荒'字까지 8字로 分屬하여 作牌한 다음 1면마다 2패씩 소속시켰다. 또한, 패마다 都城衛 절제사 두 명을 두고 '매월 초하룻날'마다 서로 돌아가면서 점열하도록 하였다.[35] 무수전패 인원이 외방에 거주하더라도 점열에 응하기 위해서는 월 1회 상경해야 했다.

그런데 이로부터 2년 후, 좌의정 李原 등은 '매달' 親着하는 무수전패와 京別牌 인원이 가엾다면서, '四孟月'(1·4·7·10월)마다 한 번만 親着하도록 할 것을 청했다.[36] 이를 국왕이 받아들임에 따라 '매월 초하룻날' 이루어지던 점열 방식이 바뀐 듯한데,[37] 세종 10년(1428) 1월 병조에서는 무수전패의 근무 방식을 다음과 같이 말하였다.

---

33) 『太宗實錄』 卷26, 太宗 13年 9月 1日 丁丑.
34) 『世宗實錄』 卷11, 世宗 3年 2月 23日 丙辰.
35) 『世宗實錄』 卷19, 世宗 5年 正月 9日 辛卯.
36) 『世宗實錄』 卷28, 世宗 7年 6月 23日 辛酉.
37) 『世宗實錄』 卷38, 世宗 9年 11月 7日 辛卯.

도성위 소속 무수전패 및 京侍衛牌 등은 8패로 나누어 4패는 동북면에 소속시키고 4패는 서남면에 소속시키소서. 석 달 간격으로 매월 무수전패 및 경시위패 각 2패가 번상하고 한 바퀴 돌면 다시 시작하도록 하소서. 매번 角을 불면 4面이 나누어 올라 城을 지키고 四仲月 의 點考는 봄과 가을에 衣甲을 점고하는 예에 따라 매 16일을 기한으로 하소서.[38]

무수전패와 경시위패를 총 8패로 나누는 점은 세종 5년(1423) 정월과 같으나,[39] 3개월 간격으로 두 패씩 번상하는 점이 다르다. 두 패가 3개월간 경성에서 시위한 후 또 다른 두 패와 교대하는 한편, 모든 패가 계절마다 한 번씩 점열을 받는 방식이었다. "무수전패 등은 모두 전함관으로서 석 달을 경성에서 머무르고 서로 교대하여 입번하며 四仲朔(2・5・8・11월)마다 점열한다"[40] 함은 이러한 의미였다. 본래는 점열 시기가 사계절 첫 달인 四孟月이었으나,[41] 이 무렵 중간 달인 四仲月의 16일로 바뀐 듯하다.[42] 매달 점열을 시행했던 그 전에 비해, 무수전패의 시위 의무는 훨씬 완화되고 있었다. 이는 그만큼 무수전패의 시위가 효용을 잃어가고 있었음을 의미하는 것이었다.

세종 32년(1450) 1월 집현전 부교리 梁誠之는 군사력을 늘리기 위한 방책으로서, 경성의 문무백관과 受田有蔭, 成衆愛馬, 前銜各品, 生員・進士 등을 '도성위'로 만들고 무수전패와 경시위패는 혁파하여 갑사와 防牌에 나누어 소속시킬 것을 주장하였다.[43] 이때는 국왕이 비답을 내리지 않아 무수전패와 경시위패가 당분간 존속되었다. 그러다 이후 세조 3년(1457) 3월 병조에서 다시 "무수전패

38)『世宗實錄』卷39, 世宗 10年 正月 14日 丁酉.
"都城衛所屬無受田牌及京侍衛牌等 分爲八牌 以四牌屬東北面 四牌屬西南面 隔三朔每月無受田牌及京侍衛牌 各二牌番上 周而復始 每當吹角時 四面分登守城 其四仲月點考 依春秋衣甲點考例 每以十六日爲期"

39)『世宗實錄』卷19, 世宗 5年 正月 9日 辛卯.

40)『世宗實錄』卷50, 世宗 12年 12月 6日 壬申.
"無受田牌等 皆以前銜留京三朔 相遞立番 四仲朔點閱"

41)『世宗實錄』卷28, 世宗 7年 6月 23日 辛酉.

42)『世宗實錄』卷39, 世宗 10年 正月 14日 丁酉.
그러나 세종 사후에는 세종의 諱日이 2월 16일이었던 관계로, 점열 날짜가 2월 18일로 바뀌었다(『文宗實錄』卷6, 文宗 元年 2月 12日 辛巳).

43)『世宗實錄』卷127, 世宗 32年 正月 15日 辛卯.

와 경시위패는 본래 일반 군사인데, 각기 따로 호칭하니 猥瑣하다"면서, 양자를 합하여 '경시위패'로 일컬을 것을 건의하고 국왕이 이를 허락하면서 무수전패가 사라지게 되었다.[44] 그 후 실록에서는 무수전패는 물론 경시위패의 용례도 발견되지 않는다.[45]

세조 초반 무수전패가 혁파되기 전까지 무수전패의 군사적 기능은 계속 축소되었고, 무수전패 소속 인원의 위상은 떨어지고 있었다. 이는 무수전패를 주로 수전패가 아닌 경시위패 및 경별패와 함께 언급하고, 마침내 경시위패에 통합시킨 것에서 분명하였다. 경시위패에 관해서는 전해지는 자료가 거의 없다. 다만, 道마다 '○○도 시위패'가 있었다는 점을 고려할 때, 경시위패도 '京中 시위패'로 이해하는 것이 타당하다고 생각된다. 각 도 시위패가 해당 도의 거주자로 구성되었듯이, 경시위패 역시 호적상 경성 거주자로 구성되었을 것이며 '경시위패와 경별패'의 관계도 '각 도 시위패와 별패'의 관계처럼 '전체와 상층부'로 이해하면 무난하리라 본다.

경시위패가 전함관 병종인 수전패·무수전패와 더불어 도성위에 소속되었던 점,[46] 말을 소유한 기병이었던 점,[47] 활쏘기 실력으로 취재하여 서용했던 점[48]을 고려할 때, 경시위패 구성원은 일반 민보다 사회경제적으로 우월한 富民이었을 가능성이 높다.[49] 그러나 경시위패도 결국은 일반 민으로 충원될 수밖에 없었을 것이다. 경별패의 본래 소속으로 추측되는 갑사도 점차 일반 민으로 충원되면서 질적 하락을 경험하였고,[50] 경시위패와 동일선상에서 비교되는 각 도 시

44) 『世祖實錄』 卷7, 世祖 3年 3月 6日 己巳.

45) 이는 세조 5년(1459) 11월 '시위패'가 '정병'이 된 것과 관련된 듯하다. '경시위패'가 보이지 않는 대신 '京正兵'이 보이기 때문이다(『世祖實錄』 卷34, 世祖 10年 8月 1日 壬午).

46) 『世宗實錄』 卷39, 世宗 10年 正月 14日 丁酉.

47) 『世宗實錄』 卷92, 世宗 23年 2月 30日 丁酉.

48) 『世宗實錄』 卷50, 世宗 12年 12月 6日 壬申.

49) 한영우는 경시위패도 여타 시위패처럼 한량관으로 구성되었다고 보았고(韓永愚, 「麗末 鮮初 閑良과 그 地位」 『韓國史硏究』4, 1969, 649쪽), 유승원은 경시위패가 태종 14년(1414) 갑사에서 방출된 '별패'로 구성되었다고 보았다. '별패' 중 경성 거주자를 '경별패'라고 했는데, 세종 9년(1427) '별패'가 '시위패'로 통합됨에 따라 자연히 '경별패'가 '경시위패'가 되었다는 추측이다(劉承源, 「朝鮮 太宗代 前銜官의 軍役: 受田牌·無受田牌의 설치경위와 京侍衛牌의 實體」 『韓國史硏究』115, 2001, 69~70쪽).

위패도 그러하였다. 본래 각 도 시위패는 말을 自備할 수 있는 한량관・한량자제로 구성된 기병 부대였지만, 한량관・한량자제가 시위군역을 기피함에 따라 일반 민이 시위패에 충당되고 있었던 것이다.[51]

세조 5년(1459) 11월 평안도・함길도의 '正軍'과 나머지 여러 도의 '시위패'를 모두 '正兵'으로 통합하였을 때, 이때의 '정병'은 더 이상 소수 정예의 기병 부대가 아니었다. 정병 가운데 말이 있는 자를 '正騎兵', 말이 없는 자를 '正步兵'이라 하고, 去官 규정상 기병을 약간 우대할 뿐이었다.[52] 이후 정병은 5衛에서 가장 많은 군액을 차지하는 일반 민의 의무 병종으로 자리 잡았다.[53] 이처럼 무수전패와 경시위패의 시위 의무가 완화되던 끝에 무수전패가 경시위패로 통합되고, 경시위패를 비롯한 시위패가 정병으로 다시 통합되어 일반 민의 의무 병종으로 정착한 것은, 그만큼 당시 무수전패・경시위패 소속 인원과 일반 민의 구별이 흐릿하였음을 알려준다.

과전을 받은 품관으로 구성된 수전패는 무수전패보다 좀 더 오랜 기간 존속하였다. 수전패는 18패 혹은 24패로 편성되었고, 매 패마다 두 명의 절제사가 배정되었다.[54] 수전패의 입번 간격은 정확히 알려지지 않는다. 다만, 세종 7년(1425) 6월 의정부에서 "수전패 소속 인원은 100일 후에 한 번 上直하면서 경성이나 외방에서 편안하고 한가롭게 생업을 경영한다"[55]고 한 것에서, 본래 경성에 항상 거주해야 하는 수전패 소속 인원이 경성이든 외방이든 자신이 원하는 곳에 거주하고 있었다는 점, 그리고 '한량관이 특별한 사유 없이 숙위에 나오지 않은 지 만 100일이 되면 과전을 몰수한다'는 규정[56]에 저촉되지 않는 최소한의 수준에서만 입번하고 있었음을 알 수 있다.

---

50) 김종수, 『한국 고대・중세 군사제도사』, 국학자료원, 2020, 456~459쪽.

51) 본고 3장 2절 참고.

52) 『世祖實錄』 卷18, 世祖 5年 11月 1日 己卯.
정병은 근무 일수에 따라 散官職을 제수받았는데, 기병이 보병보다 1년 정도 빠르게 제수받았다.

53) 千寬宇, 『近世朝鮮史硏究』, 一潮閣, 1979, 113~117쪽.

54) 『太宗實錄』 卷20, 太宗 10年 7月 8日 癸酉 ; 『世宗實錄』 卷19, 世宗 5年 正月 9日 辛卯.

55) 『世宗實錄』 卷28, 世宗 7年 6月 23日 辛酉.

56) 『太宗實錄』 卷8, 太宗 4年 8月 28日 丁酉.

병조는 수전패의 시위 의무를 정상화하기 위해 노력하였다. 세종 15년(1433) 1월에는 외방의 수전품관이 시위를 피하기 위해 거짓으로 병을 칭하는데도 수령이 함부로 文憑을 주는 일이 있다고 하면서, 휴가를 보고하고 고향으로 돌아가 병을 얻은 자 외에 함부로 문빙을 주는 수령을 논죄하기를 청하였다. 동왕 27년(1445) 4월에도 병조에서 "수전패 소속 인원은 단지 수전자의 狀告를 근거로 錄籍하니 이 때문에 숨고 빠진 것이 많으며 物故·侍丁 등의 여러 사유 또한 알지 못한다"고 지적하면서, 軍案의 예에 따라 호조에서 3년에 한 번 受田人의 성명과 여러 사유를 갖추어 기록하고 병조에 이관하여 수전패 소속 인원의 籍을 만들 것을 건의하였다.[57]

그러나 수전패도 무수전패와 마찬가지로 군사적 기능을 상실한 지는 오래된 차였다. 수전패의 주요 업무인 숙위를 제외하면, 사신 入京 시에 시위하도록 하는 정도였다.[58] 그나마도 농사철에는 숙위를 정지하는 일이 많았다. 세종 5년(1423) 4월에는 王旨로 秋成 때에 한하여 도성위 수전패의 上直을 면하게 하였고,[59] 동왕 8년(1426) 4월에는 右司諫 朴安臣 등이 "受田人員이 비록 경성에 거주한다고 하지만, 외방으로 나가 농사에 힘써서 생계를 유지하는 자는 모두 쓸모없는 경우가 많아 숙위에 긴요하지 않다"고 하면서, 農月을 당하면 숙위하지 말도록 할 것을 청하였다.[60] 여기서 '쓸모없다'고 함은 수전패 소속 인원 가운데 연로한 자들이 많았던 것과도 관련이 있었을 것이다.[61]

세조 3년(1457) 무수전패가 경시위패에 통폐합된 후에도[62] 수전패는 존속했지만, 수전패의 경성 거주 원칙은 더욱 느슨해진 상태였다. "受田은 비록 경성에 거주하면서 왕실을 호위한다고 하나, 향촌에 거주하는 자가 태반"이라는 말까지 나올 정도였다.[63] 이러한 상황에서 동왕 7년(1461) 7월 국왕은 "여러 도 '大小

57)『世宗實錄』卷108, 世宗 27年 4月 23日 丙寅.
58)『世宗實錄』卷19, 世宗 5年 3月 8日 己丑.
59)『世宗實錄』卷20, 世宗 5年 4月 29日 己卯.
60)『世宗實錄』卷32, 世宗 8年 4月 12日 乙亥.
61)『世宗實錄』卷45, 世宗 11年 9月 18日 辛酉.
62)『世祖實錄』卷7, 世祖 3年 3月 6日 己巳.
63)『世祖實錄』卷11, 世祖 4年 2月 26日 乙卯.

閑散 3품 이하'로서 付籍 讀書者, 나이 60세 이상인 자, 篤癈疾에 걸린 자를 제외하고는 모두 '正兵侍衛'에 소속시키도록"[64] 병조에 전지하였다. '正兵侍衛'의 구성에는 受田 여부가 고려되지 않았다. '貴賤'의 구별 없이 3품 이하 전함관을 일반 민과 함께 정병에 소속시킨 이 조처는, 후술하듯이 전·현직을 막론하고 관료 입장에서는 수용하기 어려운 것이었다.

이듬해 병조는 관료 입장을 좀 더 배려한 대안을 제시하여 국왕의 윤허를 얻었다. "京外에 거주하는 '閑散 3품 이하'의 朝士 및 有蔭子弟 중에 과전이 있는 자는 '奉忠衛', 과전이 없는 자는 '拱宸衛'라 칭하여, 수전패의 예에 따라 作統하여 1番마다 1統을 입직시키도록" 한 것이었다.[65] 그 전 해 국왕이 제시한 原案과 달리, 3품 이하 전함관과 유음자제를 대상으로 별도의 衛를 구성하고 과전 유무에 따라 구별하자는 방안이었다.[66] 유음자제는 본래 세종대 성립한 특수 병종 '忠順衛'의 입속 대상이었으나,[67] 세조 5년(1459) 8월 국왕이 충순위를 혁파하면서 입속처를 잃었다.[68] 이에 병조는 봉충위와 공신위라는 병종을 신설하여 군역 면에서 전함관과 유음자제를 배려하고자 하였다.

이때 봉충위와 공신위로 하여금 '수전패의 예를 따르도록' 한 것으로 미루어 볼 때, 당시 수전패는 이미 해체되었고 봉충위와 공신위가 수전패를 대체한 것으로 생각된다. 세조 10년(1464) 8월 同知中樞院事 梁誠之가 당시의 군사 편제

---

64) 『世祖實錄』 卷25, 世祖 7年 7月 18日 丙辰.

65) 『世祖實錄』 卷28, 世祖 8年 7月 9日 壬寅.

66) "유음자제 중 과전이 있는 자"는 휼양전 형태로 과전을 傳受받은 자를 가리킨 듯하다. 휼양전 소지자도 수전패 의무를 수행하였다(『成宗實錄』 卷261, 成宗 23年 正月 22日 癸巳).

67) 세종은 忠義衛 입속 자격이 없는 유음자제에게 仕宦의 길을 마련해 주기 위해 충순위를 설치하였다(『世宗實錄』 卷109, 世宗 27年 7月 13日 甲申 ; 『世宗實錄』 卷109, 世宗 27年 7月 19日 庚寅).

68) 『世祖實錄』 卷17, 世祖 5年 8月 14日 癸亥. "御書傳旨兵曹 罷忠順衛"
다만, 충순위 폐지 후 열흘 정도 지나서 '하삼도 閑良人으로서 나이가 壯年인 부유한 자'·'衣冠子弟'로 구성되었던 기존의 '虎翼衛'를 고쳐 '平虜衛'로 만들었으므로(『世祖實錄』 卷15, 世祖 5年 3月 22日 甲辰 ; 『世祖實錄』 卷17, 世祖 5年 7月 6日 乙酉 ; 『世祖實錄』 卷17, 世祖 5年 8月 25日 甲戌) 이후 유음자제가 평로위에 입속하였을 가능성은 있다.
평로위는 성종 5년(1474)에 마지막으로 확인되는데(『成宗實錄』 卷38, 成宗 5年 正月 4日 庚寅), 예종대 복립된 충순위와 입속 대상이 중첩되어 혁파한 듯하다.

를 설명할 때도 수전패의 존재는 전혀 확인되지 않는다. 이때 양성지는 "親兵은 內禁衛·兼司僕이라 하고, 衛兵은 갑사·별시위라 하고, 勳位는 忠義·忠贊衛라 하고, 宿衛는 봉충·공신위라 하고, 番上軍은 正兵·平虜衛라 한다"[69]고 하여 봉충위와 공신위를 숙위병으로 지칭하였다. '숙위'가 본래 수전패·무수전패의 역할이었음을 고려할 때, 신설된 봉충위·공신위가 수전패·무수전패의 역할을 이어받았음을 알 수 있다.

그런데 다음 달인 세조 10년(1464) 9월, 병조에서는 봉충위·공신위의 소속 인원을 다음과 같이 변경하였다.

> 공신위와 봉충위는 1년에 1~2번 번상하는데 다른 역에 비해 [역이] 가볍고 헐하므로, 여타 군사가 投屬함이 파다합니다. 청컨대 지금부터 공신위와 봉충위 안에서 일찍이 4품 이상 및 臺省·政曹·部將·鎭撫·宣傳을 지낸 자는 그대로 봉충위에 속하여 옛날처럼 번상하도록 하고, 그 나머지는 受田·有蔭을 논하지 말고 모두 平虜衛에 소속시키소서.[70]

본래 봉충위와 공신위가 처음 만들어졌을 때는 京外에 거주하는 3품 이하의 朝士 및 有蔭子弟 가운데 과전이 있는 자를 봉충위, 과전이 없는 자를 공신위에 소속시켰는데, 이제는 봉충위와 공신위 안에서 '4품 이상 및 臺省·政曹·部將·鎭撫·宣傳을 지낸 자'만 봉충위에 남기고 나머지는 수전·유음과 관계없이 평로위에 소속시키게 하고 있다. 평로위는 본래 한량 상태의 '衣冠子弟'로 구성된 병종이었으나,[71] 병조는 '4품 미만 및 臺省·政曹·部將·鎭撫·宣傳을 지내지 않은' 전함관을 受田·有蔭과 관계없이 평로위에 소속시킬 것을 청하고 있다. 이러한 건의가 수용됨에 따라 상당히 넓은 범위의 전함관이 유음자제와 함께 평로위에 속하게 되었다.

이처럼 受田 여부가 아닌 관품과 관직이 전함관의 병종을 결정하는 기준이 된

---

69) 『世祖實錄』 卷34, 世祖 10年 8月 1日 壬午.

70) 『世祖實錄』 卷34, 世祖 10年 9月 20日 庚午.
"拱宸衛 奉忠衛一年內一二度番上 比他輕歇 故他餘軍士投屬頗多 請自今拱宸衛 奉忠衛內曾經四品以上及臺省政曹部將鎭撫宣傳者 仍屬奉忠衛 依舊番上 其餘勿論守[受]田有蔭 皆屬平虜衛"

71) 『世祖實錄』 卷23, 世祖 7年 正月 27日 戊辰. 평로위에 관해서는 註68 참고.

것은 전함관을 수전자와 무수전자로 구별하는 것이 무의미해진 현실, 다시 말해 전함관 중 대다수가 과전을 받지 못했던 현실을 반영한 것으로 생각된다. 과전 총액의 감소 추세는 태종·세종대 이래 계속되고 있었다.[72] 세조 8년(1462)에 시작된 수신전·휼양전의 전수 조사를 직전법의 기초 작업으로 볼 때,[73] 세조 10년(1464)에는 직전법 구상이 거의 완성된 상태였을 것이고, 과전법과 연동되었던 군제 역시 田制의 변화에 따라 조정될 필요가 있었을 것이다. 호적상의 거주지를 큰 틀로 하여 과전 분급 여부에 따라 구성되었던 국초의 품관 병종은, 이처럼 타 병종에 통폐합되거나(무수전패 → 경시위패) 타 병종으로 대체됨으로써(수전패 → 봉충위·공신위) 해체되고 있었다.

세조 12년(1466) 8월 직전법의 시행은 수전패와 무수전패의 해체를 확정하였다. 성종대 관료들도 직전법과 수전패 제도의 관계를 그렇게 이해하고 있었다. 성종 23년(1492) 경연에서, 同知事 李克墩은 "국가에서는 수신전과 휼양전을 일없이 먹는 것이라 여겨, 수전패를 출급하고[給受田牌] 다만 里門 등을 경계하여 지키게 하였습니다. 세조께서 이러한 제도를 혁파하셔서 종사하는 인원에게 주시고 그것을 '직전'이라 하셨습니다"[74]라고 하여, 수전패 제도가 직전법 시행을 기점으로 혁파되었다고 설명하였다. 직전법 시행 이전부터 이미 과전은 축소되는 추세였고 시위 의무도 완화되고 있었지만, 국왕의 일방적인 과전 혁파 조처에 대하여 신하들은 깊은 불만을 품을 수밖에 없었다. 세조 12년(1466) 11월, 대사헌 양성지는 다음과 같이 상소하였다.

> 과전은 사대부를 기르는 바탕입니다. 신이 듣기를 장차 직전을 둔다는데, 朝士는 이미 그 祿을 먹고 또 그 직전을 먹지만, 致仕한 신하와 공경대부의 자손은 장차 1결의 토지도 먹지 못하게 되니, 소위 '世祿'의 뜻에 어긋남이 있는 듯합니다. 우리 동방은 토지가 척박하고 백성이 가난하여 士와 農이 각기 다른데, 祿을 먹지 않고 租를 먹지 않는다면 齊民과 다를 바 없습니다. 齊民과 다를 바 없다면, 나라에 世臣이 없게 되니 염려하지 않을 수 없습니다.[75]

72) 『世宗實錄』 卷88, 世宗 22年 3月 21日 癸亥 ; 『成宗實錄』 卷166, 成宗 15年 5月 13日 己亥.

73) 『世祖實錄』 卷28, 世祖 8年 5月 27日 辛酉.

74) 『成宗實錄』 卷261, 成宗 23年 正月 22日 癸巳.

세조 치하에서 염려라는 완곡한 형태를 취하였지만, 양성지는 과전 분급의 두 가지 의미를 정확히 지적하고 있다. 우선 과전은 사대부를 우대하는 조처였다는 점이다.[76] 관료가 퇴직한다고 해서 군신관계가 끊기는 것이 아니었으므로 관료가 퇴직한 후에도 과전을 소지할 수 있도록 했고, 관료 사망 후에는 수신전·휼양전 형태로 그 아내·자식에게 과전을 전수하여 世家를 存養하도록 하였다. 즉, 과전은 '仕者의 世祿'이었다.[77] 양성지는 과전의 혁파와 직전의 설치가 이러한 '세록'의 의미를 퇴색시킴을 지적하였다. 나라를 위해 오랫동안 근무하고 퇴직한 '世臣'을 수조지 분급에서 배제했다는 점에서, 직전법의 시행은 人主가 老成한 신하를 버리는 행위로까지 여겨질 수 있었다.[78]

과전은 士와 '農=齊民'을 구별하여 지배층의 위상을 보증해 주는 조처이기도 했다. "다스리는 자는 남의 힘으로 먹고살고, 남에게 다스림을 받는 자는 남을 먹인다"[79]는 유교적인 관념에서, 과전의 田租 수취는 士가 '治者'일 수 있도록 하는 바탕이 되었다. 그러나 과전법과 달리 직전법은 전함관과 그 아내·자식을 토지 분급에서 배제함으로써 이들의 '治者的' 성격을 크게 약화시켰고, 이들과 農=齊民의 경계선을 흐려지게 하였다. 세조가 사망한 후 본격화된 과전 복구 논의에서 복구론자들은 이러한 상황을 일컬어, 관료가 사망하면 그 아내·자식은 상복을 벗기도 전에 이미 編氓과 동류가 되어 옛날에 冠帶를 썼던 縉紳의 아내·자식인지조차 모르게 된다고 호소하였다.[80]

士와 '農=齊民'의 구별 문제는, 전함관의 군역 문제에서도 마찬가지로 제기되

---

75) 『世祖實錄』 卷40, 世祖 12年 11月 2日 庚午.
"科田所以養士大夫者也 臣聞將置職田 然朝士旣食其祿 又食職田 而致仕之臣 與夫公卿大夫之子孫 將不食一結田 似乖所謂世祿之意也 我東方土瘠民貧 士農各異 若不食祿食租 則與齊民無異矣 與齊民無異 則國無世臣矣 此不可不慮者也"

76) 『高麗史』 卷78, 志32, 食貨1, 田制, 祿科田, 恭讓王 3年 5月.

77) 『太宗實錄』 卷25, 太宗 13年 4月 24日 壬申 ; 『太宗實錄』 卷26, 太宗 13年 11月 14日 庚寅.

78) 『成宗實錄』 卷249, 成宗 22年 正月 5日 壬午.

79) 『定宗實錄』 卷4, 定宗 2年 4月 6日 辛丑. "治人者食於人 治於人者食人"
해당 문구는 『孟子』 滕文公 上에서 확인된다.

80) 『成宗實錄』 卷32, 成宗 4年 7月 30日 己未.

었다. 자료 부족으로 정확히 알기는 어려우나, 직전법을 계기로 수전패가 완전히 해체되면서 3품 이하의 전함관은 모두 일반 민의 의무 병종인 정병에 소속된 것으로 추측된다.[81] 이에 대해 예종 원년(1469) 10월에는 갑사인 李末中이 "前王이 累代에 서로 전하던 과전을 혁파하고 또한 貴賤을 나누지 않고 모두 정병의 籍에 올리니, 백성의 원망이 깊어 향년 51세에 薨하였다"[82]고 亂言하여 문제가 되었고, 성종 2년(1471) 7월에는 병조조차 "이에 앞서 동·서반 전함 3품 이하를 모두 정병에 속하게 하니 貴賤의 구분이 없는 듯했다"[83]며 선왕의 정책을 비판하였다. 이로부터 관료층이 士와 '農=齊民'을 같은 병종에 소속시킨 조처에 큰 불만을 가졌음을 알 수 있다.

이 밖에도 세조대에는 관료 일반의 이해관계를 침해하는 정책이 다수 시행되어[84] 관료층의 불만이 누적되었고, 그것은 세조 13년(1467) 李施愛의 난으로 폭발하였다. 이시애는 가문 대대로 함길도 길주에 거주한 데다 그 族親이 도내 여러 고을에 盤據하여 '토호'로 불렸는데,[85] 그가 난을 일으키자 함길도 전역의 유향품관이 동조하였다.[86] 이시애 자신은 난을 일으킨 동기를 분명하게 밝히지 않았지만, 이시애의 문초를 기록한 기사에서 史官은 "국가가 號牌法을 시행함에 이르러 이시애는 그 刷括을 싫어하여 마침내 역모를 일으켰다"[87]고 하였다. 변경 지역으로서 함길도의 특성을 고려해야겠으나, 세조 정책에 대한 관료층의 불만을 짐작해 볼 수 있는 서술이다.[88]

---

81) 『睿宗實錄』 卷3, 睿宗 元年 正月 25日 庚辰 ; 『成宗實錄』 卷11, 成宗 2年 7月 22日 癸巳. 봉충위·공신위도 『世祖實錄』 卷34, 世祖 10年 9月 20日 庚午 기사 이후 보이지 않는다.

82) 『睿宗實錄』 卷8, 睿宗 元年 10月 13日 癸亥.

83) 『成宗實錄』 卷11, 成宗 2年 7月 22日 癸巳.

84) 정호훈은 세조대에 이미 완성 단계에 이른 『經國大典』이 예종·성종대에 여러 차례 개정된 것은, 세조대의 정치 이념을 현실적으로 조정해야 했던 사정과 관련된 것으로 보았다(정호훈, 「조선전기 法典의 정비와 『經國大典』의 성립」, 오영교 편, 『조선 건국과 경국대전 체제의 형성』, 혜안, 2004, 87~88쪽).

85) 『世祖實錄』 卷43, 世祖 13年 8月 12日 乙巳.

86) 『世祖實錄』 卷42, 世潮 13年 5月 24日 戊子.

87) 『世祖實錄』 卷43, 世祖 13年 8月 12日 乙巳.

88) 김상오는 이시애 난의 원인을 ① 여진족이 함경도민에게 끼친 피해, ② 세조의 집권정치에 대한 함경도민의 반발, ③ 지방 관리의 함경도민에 대한 횡렴, ④ 이시애의 개인적 야

세조는 이시애의 난을 진압하고 얼마 지나지 않은 동왕 14년(1468)에 사망하였다. 세조가 사망하자 세조대 일련의 정책에 대한 불만이 본격적으로 표출되기 시작하였고, 여러 정책이 還元되었다. 우선 전함관의 군역 문제와 관련하여 예종 원년(1469) 1월 '일찍이 朝士를 지냈으나 정병에 소속된 자'를 추출하여 勵精衛를 만들었으며, 여기에 동반 6품 이상, 서반 4품 이상, 문・무과 출신, 생원・진사, 有蔭 자손을 소속시켰다. 이때 경성은 한성부가, 외방은 절도사가 각각 소속 인원을 마감・抄定하도록 했으니,[89] 여정위에는 재경 품관과 재외 품관이 모두 소속될 수 있었음을 알 수 있다. 여정위에 소속되기 위해 경성 거주를 유지하거나 경중 호적에 '위장 전입'할 필요는 없었다.

여정위는 이내 忠順衛로 개칭되었다.[90] 세종 27년(1445) 처음 만들어진 충순위가 有蔭子弟만을 입속 대상으로 했다면,[91] 복립 충순위는 동반 6품 이상, 서반 4품 이상의 전직 관료와 문・무과 출신, 생원・진사 등 예비 관료까지 입속 대상으로 하였다.[92] 다만, 성종 2년(1471) 7월 병조의 아래 건의에 따라, 동반 6품 이상, 서반 4품 이상인 품관 중에서도 實職을 역임한 자만이 충순위에 들어올 수 있게 되었다.

> 지금 여러 司의 書吏로서 거관하여 散官 6품인 자, 吹螺赤・大平簫로서 거관하여 산관 4품인 자 등 잡류에 대해, 本系를 논하지 않고 하나같이 산관을 따라 모두 [충순위] 입속을 허락하니 심히 법을 세운 본의가 아닙니다. 또한, 諸色 군사로서 산관 4품인 자가 무거운 것을 피하고 가벼운 것에 나아가고자 많이 投屬하여, 이로 인해 군액이 넉넉하지 못하게 되니 더욱 미편합니다. 청컨대 지금부터는 문・무과 출신과 생원・진사, 유음자손 및 동반 6품 이상, 서반 4품 이상 중에 일찍이 實職 顯官을 지낸 자만 입속을 허락하소서.[93]

심 네 가지로 추측했으며, 특히 ②의 예시로 호적법과 보법, 직전법을 들었다(金相五, 「李施愛의 亂에 對하여 (上)」『전북사학』2, 1978).

89) 『睿宗實錄』 卷3, 睿宗 元年 正月 25日 庚辰.

90) 『睿宗實錄』 卷3, 睿宗 元年 2月 4日 己丑.

91) 『世宗實錄』 卷109, 世宗 27年 7月 19日 庚寅.

92) 『經國大典』 兵典, 番次都目.

93) 『成宗實錄』 卷11, 成宗 2年 7月 22日 癸巳.

"見今諸司書吏 去官散官六品者 吹螺赤大平簫去官散官四品者 如此雜類 不論本系 一從散官 皆

충순위는 비교적 군역이 가벼운데다 근무 일수에 따라 품계를 올려받을 수 있어서 군사가 선망하는 곳이었다.[94] 입속 자격만 된다면 충순위에 들어가는 것이 유리하였다. 이에 중앙 각사 서리로서 거관하여 산관 6품인 자, 취라치・태평소로서 거관하여 산관 4품인 자들도 충순위에 입속하였으나, 병조에서는 이들을 '잡류'라고 칭하면서 입속 대상에서 배제할 것을 건의하였다. 서리・군인 출신으로서 근무 일수를 채워 품관이 된 자들에 대한 차별 의식은 병종의 구별에서도 이 같이 나타나고 있었다. 전함관 중에서도 동반 實行 6품, 서반 實行 4품 이상은 '충순위' 입속 대상이 되었고, 동반 實行 7품, 서반 實行 5품 이하 및 거관인 등은 '정병' 입속 대상이 된 것이다.

<표 5-1> 세조대 이후 前銜官의 군역 변화

	경성		외방
조선 국초	수전패	무수전패	각 도 시위패
세조대 변화	'봉충위・공신위' 대체 ⇒ 해체	'경시위패' 통폐합 → '**경정병**' 개칭	'**각 도 정병**' 개칭
예종대 신설 (경・외 통합)	여정위 → '**충순위**' 개칭 (동반 實行 6품 이상, 서반 實行 4품 이상 등이 입속, 정병과 구별됨)		

원칙상 경성 거주 숙위병이었던 수전패・무수전패와 달리, 충순위는 번상병이었다. 경성이든 외방이든 살던 곳에 거주하다가 번차에 따라 번상한 후에 돌아가면 되었다. 조선 국초 이래 15세기 전반에도 과전을 받고 외방에 거주하는 품관이 많이 있었지만, 그것은 어디까지나 정부가 묵인했던 것이지 거경시위 원칙에 부합하는 것이 아니었다. 그러나 세조 12년(1466) 직전법 시행과 함께 거경시위의 의무가 완전히 해제되면서, 전함관은 합법적으로 외방에 거주할 수 있게 되었다. '관직을 이미 지낸 품관 및 성중관 거관인, 갑사・별시위 속산인, 이전 거관인'[95] 등으로 구성되었던 지방 품관층 내부로 더 많은 전함관이 유입될 것은 예상 가능한 바였다.

許入屬 甚非立法本意 且諸色軍士散官四品者 避重就輕 率多投屬 緣此軍額不敷 尤爲未便 請自今文武科出身生員進士有蔭子孫及東班六品以上 西班四品以上內 曾經實職顯官者 許令入屬"

94) 『成宗實錄』 卷144, 成宗 13年 8月 24日 庚申.

95) 『世宗實錄』 卷87, 世宗 21年 12月 4日 戊寅.

2. 품관·庶人의 구별 약화와 綱常 문제의 대두

세조대 국왕이 일방적으로 시행한 직전법은, 과전에 담긴 '世祿'의 의미를 무시하고 지배층인 士와 피지배층인 農의 구별을 약화시켰다는 점에서 관료층의 불만을 불렀다. 더욱이, 직전법의 시행과 연동하여 품관 병종인 수전패를 완전히 해체하고, 3품 이하 전함관을 일반 민과 함께 正兵에 소속시킨 조처는 관료층의 불만을 증폭시키고 있었다. 전함관의 정병 입속 문제는 세종 사망 후 예종 원년(1469)에 '일찍이 朝士를 지냈으나 정병에 소속된 자'를 여정위(이후 충순위)에 移屬시키면서[96] 일단의 해결을 보았으며, 성종 2년(1471)에는 實職을 역임하지 않고 去官하여 품관이 된 서리와 군인 일부를 충순위 입속 대상에서 배제함으로써[97] 품관 병종으로서 충순위의 지위를 안정시켰다.

<표 5-2> 忠順衛와 正兵의 비교

	충순위	정병
대상	異姓緦麻·外6촌 이상 親, 王妃緦麻·外5촌 이상 親 (先王·先后親도 같음) 동반 6품, 서반 4품 이상 實職을 역임한 顯官, 문·무과 출신, 생원·진사, 有蔭子·孫·壻·弟·姪	-
번차	7番, 2朔 상체	8番, 2朔 상체 (諸鎭 留防 4番, 1朔 상체)
도목	-	6 (留防 1)
加階	仕滿 75 거관하고 仍仕를 원하면 41 정3품에서 그침	仕滿 64 去官하고 仍仕를 원하면 35 (留防 245, 仍仕者 135) 仍仕는 모두 정3품에서 그침
거관	종5품 影職	종5품 影職
給保	-	騎正兵 1保 1丁, 步正兵 1保

전거 :『經國大典』兵典, 番次都目 및 給保.

그러나 전함관의 입장에서 과전 복구 없이 충순위만 복립하는 조처는 불충분했다. <표 5-2>에서 나타난 근무 조건만 보면, 충순위와 정병의 차이도 그렇게 크지 않았다. 충순위 복립 직후인 예종 원년(1469) 8월, 충순위 소속 인원을 일

96)『睿宗實錄』卷3, 睿宗 元年 正月 25日 庚辰.
97)『成宗實錄』卷11, 成宗 2年 7月 22日 癸巳.

컬어 “비록 職品에 따라 충순위로 이속하였으나, 그 번상 疎數는 정병과 같다”[98]고 함은 그러한 뜻이었다. 이후 성종 초반까지는 양자 모두 7번으로 나누어 2개월 번상하고 12개월 휴식하는 등 근무 조건이 같았고,[99] 『經國大典』에서도 양자 간에 큰 차이는 없었다.

給保의 측면에서만 본다면, 충순위가 정병에 비해 오히려 근무 조건이 불리하였다. 충순위 복립 직후에는 정병에서 충순위로 이속된 인원 가운데 본래 助丁이 있는 자의 助丁 보유를 허락하였으나,[100] 『經國大典』 단계에 이르러서는 族親衛·別侍衛·忠義衛·忠贊衛 등과 마찬가지로 保人을 지급하지 않았다.[101] 이들 인원은 대개 ‘士族子弟’로서 노비와 田産이 있었으므로 保人·率丁까지 주는 것은 지나친 우대로 여겨졌다.[102] 충순위와 달리, 정병은 기병과 보병으로 구분하여 각각 1保 1丁과 1保를 줌으로써,[103] 군역 수행을 경제적으로 지원하였다. 이처럼 충순위와 정병의 給保에서 차이를 둔 것은 충순위 소속 인원이 정병 소속 인원에 비해 경제적으로 우월함을 전제한 것이었다.

그러나 충순위 소속 인원 중에는 給保를 목적으로 정병에 속하려는 자들도 있었다. 성종 10년(1479) 7월 左承旨 金升卿은 병조의 啓目에 따라 다음과 같이 아뢰었다.

> 『대전』에 군사로서 番次를 건너뛰는 자를 坐罪하는 법이 없으므로, 충순위와 충찬위 등이 保가 없음을 꺼려서 그 차례를 건너뛰어 정병에 소속되기를 좋아합니다. 청컨대, 지금부터 차례를 건너뛰는 자는 정병에 속하게 하지 말고, 기한을 지나쳐 종사하지 않는 예에 따라 장 80대로 논죄하고 仕日를 깎아서 還屬시키소서.[104]

---

98) 『睿宗實錄』 卷7, 睿宗 元年 8月 26日 丁丑.

99) 『成宗實錄』 卷11, 成宗 2年 8月 15日 乙卯 ; 『成宗實錄』 卷13, 成宗 2年 11月 22日 庚申.

100) 『睿宗實錄』 卷7, 睿宗 元年 8月 26日 丁丑.

101) 『經國大典』 兵典, 給保.

102) 『成宗實錄』 卷286, 成宗 25年 正月 9日 己亥.

103) 『經國大典』 兵典, 給保.

104) 『成宗實錄』 卷106, 成宗 10年 7月 11日 乙丑.
“大典軍士越番者 無坐罪之法 故忠順衛 忠贊衛等 憚其無保 故越其番 喜屬正兵 請自今越番者 勿屬正兵 依過限不仕例 杖八十論罪 削仕還屬”

이를 통해 당시 충순위 인원이 정해진 차례에 번상하지 않으면 정병에 소속되었다는 점, 그리고 정병 입속을 목적으로 일부러 번차에 빠지기도 하였다는 점을 알 수 있다. 충순위 인원이 정병 입속을 희망한 이유는, 충순위와 달리 정병에게는 保人 즉 경제적 지원이 주어졌기 때문이다. 앞서 4품 이상의 諸色 군사가 좀 더 가벼운 역을 지기 위해 충순위 입속을 선망한 것과 반대로,[105] 충순위 인원이 경제적 지원인 給保를 목적으로 정병 입속을 희망하는 경우였다. 이는 충순위를 구성하는 전함관 등이 일반 민에 비해 경제적으로 우월하다는 전제에 대한 반증이었다. 자신을 지배층으로 인식하는 자들에게 일반 민과 함께 정병에 소속되는 것은 불만스럽고 심지어 수치스러운 일이었지만,[106] 현실에서는 경제적 어려움으로 정병에 입속하는 자도 있었던 것이다.[107]

품관층이 지배층의 위상을 공고하게 하기 위해서는, 일반 민보다 우월한 경제력을 유지할 필요가 있었다. 가장 확실한 방법은 국가로부터 경제적 지원을 받는 것이었다. 세조 사후 朝野에서 과전을 복구하자는 주장이 제기된 것은 자연스러운 일이었다.[108] 최초의 논의는 성종 원년(1470) 大妃가 職田 田租의 濫收를 지적하며 시작되었다.[109] 이에 국왕이 직전을 혁파하고 과전을 복구할 의사를 밝히면서 院相의 의견을 구하자, 원상 具致寬 등은 과전 복구의 유익함을 인정하면서도 "만약 전일에 수신전·휼양전을 빼앗긴 자를 상고하여 다시 준다면, 반드시 직임에 종사하는 자의 전지를 빼앗아 無職者에게 주어야 할 것"이라며 과전 복구를 실행하기는 어려움을 표명하였다.[110]

이렇게 일단락된 과전 복구 논의는, 이후 언관과 幼學의 거듭된 상소로 재개되었다. 과전 복구론자들은 하나같이 과전 혁파에 따른 관료 가족의 생계 곤란을 호소하였다. 성종 4년(1473) 7월에 藝文館 副提學 李克基는 "[관료의] 처자식이 돌아갈 곳도 없이 굶주림과 추위에 시달려 困苦하게 되니 상복을 벗기도

105)『成宗實錄』卷11, 成宗 2年 7月 22日 癸巳.
106)『成宗實錄』卷295, 成宗 25年 10月 1日 丙辰. "本道軍士 四王子孫居半 恥爲甲士正兵"
107)『中宗實錄』卷58, 中宗 22年 4月 26日 壬申. "秀林世居尙州 系雖士族 窮寒無比 乃隷正兵"
108)『成宗實錄』卷75, 成宗 8年 正月 13日 壬子.
109)『成宗實錄』卷4, 成宗 元年 4月 21日 己巳.
110)『成宗實錄』卷4, 成宗 元年 4月 23日 辛未.

전에 이미 編氓과 동류가 된다"고 하였고,[111] 동왕 12년(1481) 6월 軍資僉正 李晏 역시 "종사하는 자는 녹봉으로 충분히 그 처자를 보호할 수 있으나, 만약 산관이 되면[置散] 위로 부모를 섬기고 아래로 처자를 보살필 자산이 없게 되며, 처자가 된 자로서는 한 번 지아비를 잃으면 家業이 零替하여 아침에 저녁 일을 헤아리지 못하는 자가 많이 있다"고 하였다.[112]

관료 家計에서 과전이 차지하는 비중은 상당하였다. 과전법상에서 각 과별로 지급된 과전 수조액과 각 과별 녹봉 총액을 비교한 연구에 따르면, 연간 과전 수조액이 대개 평균 녹봉의 두 배 정도를 선회하였다.[113] 녹봉의 액수도 결코 적은 것은 아니었지만, 관료 가계에서 과전이 있고 없고는 차이가 컸다. 당시의 물가와 쌀 소비량을 고려하여 평균 녹봉만으로 1년간 생활할 수 있는 장정 수를 계산한 결과, 제1과에 해당하는 관료는 34명을 부양할 수 있었지만 제18과에 해당하는 관료는 3.1명만 부양할 수 있었다. 하급 관료의 경우 녹봉을 받아서 부모와 처자식 그리고 노비 정도를 겨우 부양할 뿐, 전반적인 생활 형편은 옹색하였을 것으로 여겨진다.[114]

그나마 재직 중에는 녹봉이라도 받았지만, 퇴직 후에는 경제적 지원이 전혀 없었다. 앞서 살펴보았듯이 국초부터 이미 과전을 받지 못한 '무수전 품관'·'무수전 전함'이 있었는데,[115] 이들은 경제적으로 넉넉하지 않다는 점에서 국가의 배려를 받기도 했다. 국가 재정을 보충하기 위해 품계에 따라 각종 물건을 징수하는 경우에도 무수전 전함은 수전 전함보다 적은 액수를 거뒀다. 일례로 태종 9년(1409) 12월 品米를 거둘 때는, 다음 <표 5-3>과 같이 ① 현직[時行], ② [수전] 전함, ③ 무수전 전함 ④ 庶人 등으로 범주를 구획하여 차등 징수하였다.

---

111) 『成宗實錄』 卷32, 成宗 4年 7月 30日 己未.

112) 『成宗實錄』 卷130, 成宗 12年 6月 9日 壬子.

113) 申幼兒, 「朝鮮前期 祿俸의 頒給과 官僚家計」 『歷史敎育』114, 2010, 315~316쪽.
녹봉은 여러 곡식과 포, 저화 등 다양한 품목으로 지급되었는데, 특히 紬布는 풍흉에 따라 가격 변동이 심하여 평균(평년) 녹과액과 최고(풍년) 녹과액 사이의 차이가 발생하였다(같은 논문, 310쪽).

114) 위의 논문, 311~312쪽.

115) 본고 3장 1절 참고.

<표 5-3> 태종 9년(1409)의 각 품 品米 징수액

	1품	2품	정3품	종3품	4품	5품	6품	7품	8품	9품 權務
현직 [時行]	10석	9석	7석	6석	4석	3석 (45두)	2석 (30두)	1석 (15두)	10두	5두
수전 전함*	5석	4석	3석		2석	20두	1석 (15두)	10두	5두	3두
무수전 전함	3석	2석	1석		10두	8두	7두	5두	3두	2두
庶人								大戶 3두	中戶 2두	小戶 1두

*受田 寡婦는 10결당 1석 징수

전거 :『太宗實錄』卷18, 太宗 9年 12月 6日 癸卯.

이렇게 비교해 보면, 수전 전함은 현직 관료에 비해 1/2~1/3 정도 적게 징수하고, 무수전 전함은 수전 전함에 비해 다시 1/2~1/3 정도 적게 징수하였음을 알 수 있다. 9품 權務를 기준으로 현직은 5두, 수전 전함은 3두, 무수전 전함은 2두를 징수했는데, 庶人・工商・賤口의 大戶・中戶・小戶에게 각각 3두, 2두, 1두를 징수했음을 고려하면 품계가 낮은 무수전 전함의 생활 형편은 庶人과 비슷한 수준이었음을 짐작할 수 있다. 같은 달 좌헌납 宋希璟 등은 "전함품관은 비록 官爵의 이름은 있으나 擔石의 재산도 없는 자가 파다하다"고 하면서, 무수전 전함은 '烟戶' 즉 일반 백성의 예에 따라 징수하고 수전 전함은 職秩과 상관없이 수전 액수에 따라 징수할 것을 건의하기도 했다.[116]

극단적인 사례가 되겠으나, 과전을 받지 못한 상태에서 퇴직하여 녹봉까지 끊기면서 생계 유지가 곤란해진 관료도 있었다. 일례로, 단종 즉위년(1452) 12월 성균관 생원 郭琦 등은 告老한 前 行大司成 金泮이 가난하여 '自存'할 수 없게 된 상황[117]을 일컬어 다음과 같이 표현하였다.

> 김반은 성품이 본래 청렴결백하여 오로지 가르치는 일만 하고 産業을 일삼지 않았습니다. 고향에 송곳 하나 꽂을 땅도 없고, 집에 擔石의 저축도 없으며, 菽水을 가지고 봉양할 자손도 없습니다. 옛날에 공직에 있을 때는 녹봉으로 농사를 대신하여 겨우 가난을 면하였으나, 산관이 된 오늘에 이르러서는 매 끼니에도 여유가 없습니다.[118]

116)『太宗實錄』卷18, 太宗 9年 12月 21日 戊午.

117)『端宗實錄』卷4, 端宗 卽位年 12月 8日 丙申. "時泮告老 貧不能自存"

관직에 복무하며 녹봉으로 생계를 유지하던 관료가 퇴직하여 녹봉이 끊기자 곧바로 빈곤에 처하게 되었음을 보여주는 사례이다. 김반은 성균관 대사성을 역임하였음에도, 고향의 땅과 집안의 저축 등 사유 재산이 전혀 없어 끼니를 걱정하는 형편이었다.[119] 비슷한 사례로, 단종 원년(1453) 1월에는 慶昌府少尹 閔大生이 兵曹正郎에서 파직된 아들 閔孝悅을 서용해 줄 것을 청하면서, "신의 가문은 대대로 淸寒하였으며, 효열 또한 경외에 擔石의 저축도 없어 항상 녹봉으로써 수십 명 식구를 연명시킨다"고 하였다.[120] 성종대에는 집이 가난하여 끼니를 녹봉에만 의지하던 司成 尹耆가 실수로 파직된 이후 흉년을 당해 굶어 죽는 일이 벌어지기도 했다.[121]

성종대 과전 복구론자는 과전 혁파 이후 관료 家計의 어려움을 강조하면서 그것을 '백성을 교화하여 풍속을 이룬다'는 '化民成俗' 문제로까지 연결하였다. 이러한 논리는 성종 4년(1473) 7월 예문관 부제학 이극기의 다음 상소에서 잘 드러난다.

> 대개 벼슬하는 자가 살아서 봉양을 받으면 과전이 되고, 죽어서 처자식에게 미치면 수신전과 휼양전이 됩니다. 이는 사람의 신하된 자에게 忠을 권하고, 사람의 자식된 자에게 孝를 권하며, 사람의 아내된 자에게 節을 권하는 것이니, 관계되는 바가 어찌 크지 않겠습니까? 국가의 世祿으로 선비를 기르는 후한 뜻이 있을 뿐 아니라, 백성을 교화하여 풍속을 이루는 방도에도 또한 보탬되는 바가 적지 않습니다. … 만약 恒産이 없는 자라면 살아 있을 때도 또한 自存할 수 없는데 어느 겨를에 자신이 죽은 후의 계책을 세우겠습니까? … 이에 과부는 그 절개를 지킬 수 없고, 고아는 그 효를 다하기 어려우니, 어찌 탄식하지 않겠습니까?[122]

---

118) 위와 같음. "泮性本廉潔 專於敎養 不事産業 鄕無立錐之地 家無擔石之儲 又未有子孫 以奉菽水之養 昔在公之時 祿以代耕 而僅免貧窶 迨今置散之日 每食無餘"

119) 成俔(1439~1504)은 김반이 大司成이 되었다가 연로하여 致仕하였는데, 끝내 고향에서 굶주리다 죽었다고 전하였다(『慵齋叢話』卷1 "泮爲大司成 年老致仕 卒餓死于故鄕").

120) 『端宗實錄』卷5, 端宗 元年 正月 21日 己卯.

121) 『成宗實錄』卷204, 成宗 18年 6月 26日 甲午.

122) 『成宗實錄』卷32, 成宗 4年 7月 30日 己未.
"蓋仕者 生而有養 則爲科田 歿而及於妻子 則爲守信 恤養之田 是使爲人臣者 勸於忠 爲人子者 勸於孝 爲人妻者 勸於節 其關係豈不大乎 非特國家世祿養士之厚意 於化民成俗之道 亦不爲小補 … 若無恒産者 其生也 且不自存 奚暇爲身後計哉 … 於是寡不能固其節 孤不能致其孝 豈不可歎哉"

이에 따르면, 과전은 관료 사망 후 '再嫁하지 않은' 아내에게 수신전으로 전수되어 절개를 지킬 수 있도록 하는 바탕이 되었고,[123] 이후 자식에게 휼양전으로 전수되어 관료의 자식이 제사를 치르는 등 부모에게 효를 다할 수 있도록 하는 바탕이 되었다. 충·효·절은 '君爲臣綱', '父爲子綱', '夫爲婦綱'으로 정리되는 '三綱'의 핵심 가치로서, 정부는 『三綱行實圖』을 편찬하는 등 충·효·절의 가치를 보급하고자 노력하였다.[124] 관료는 이러한 가치를 몸소 실천함으로써 백성의 모범이 되어야 하는 존재였는데,[125] 이극기는 관료 또한 恒産이 있은 후에야 비로소 충·효·절의 가치를 실천할 수 있고 그럼으로써 백성을 교화하여 풍속을 이루는 데 기여할 수 있음을 주장하였다.

이처럼 과전 복구론자들이 정치·경제·사회·사상 등 여러 부면에 걸친 근거로써 과전 복구의 당위를 주장했음에도, 과전은 끝내 복구되지 못했다. 반대하는 측에서도 근거는 있었다. 첫째, 과전은 고려의 私田을 혁파한 후에 부득이 세운 법으로 태조는 점차 과전을 혁파하려는 뜻을 보였으며 세종 또한 給田을 모두 혁파하고자 했다는 점, 둘째, 과전 분급이 균등하지 못하였고 백성[佃客]을 괴롭히는 폐단이 있었다는 점,[126] 셋째, 수신전과 휼양전도 균등하게 분급되지 못했다는 점,[127] 넷째, 직전을 혁파하여 수신전·휼양전으로 환급한다면 이는 직임에 종사하는 자의 전지를 빼앗아 무직자에게 주는 행위가 된다는 것[128] 등 모두 타당한 근거였다.

과전의 복구는 현실적으로도 어려웠다. 우선 과전으로 분급할 만한 토지가 없었다. 세종 22년(1440) 3월까지도 과전의 총액이 68,000여 결 수준에서 유지되었으나,[129] 성종 15년(1484) 5월에는 功臣田과 직전을 합친 총액이 1만여 결에

---

123) 성종 11년(1480) 5월 경연에서 掌令 丘致崐은 수신전이 혁파된 이후 관료가 사망하면 그 아내가 의지할 곳이 없어져 再嫁하기에 이른다고 하였다(『成宗實錄』 卷117, 成宗 11年 5月 19日 戊戌).

124) 『世宗實錄』 卷56, 世宗 14年 6月 9日 丙申.

125) 『世宗實錄』 卷119, 世宗 30年 正月 18日 乙巳. "上行下效 謂之風 薰蒸漸漬 謂之化"

126) 『成宗實錄』 卷32, 成宗 4年 7月 30日 己未.

127) 『成宗實錄』 卷75, 成宗 8年 正月 13日 壬子.

128) 『成宗實錄』 卷4, 成宗 元年 4月 23日 辛未.

129) 『世宗實錄』 卷88, 世宗 22年 3月 21日 癸亥. "今詳畿內各品科田元數 不過六萬八千餘結"

불과하였다.[130] 일반 관료에게 줄 수 있는 수조지 총액이 약 40년 만에 1/7 미만으로 줄어든 것이다. 종친·재상에게 줄 직전조차 부족한 형편이었다.[131] 보다 근본적으로 수조지 분급제는 정치·경제·사회·사상 등 조선 국가의 체제 전반을 규정하는 조건이었다는 점에서, 과전 혁파를 전후하여 사회 구성 전체가 변화하고 있었다. 조선의 현 국가 체제를 유지하는 선에서 과전의 복구는 거의 불가능한 일이었다.

퇴직 후 국가로부터 경제적 지원을 받을 수 없게 된 상황에서 전함관은 사유재산만으로 家計를 유지해야 했다. 대표적인 재산은 토지였다. 앞서 김반은 청렴결백하여 "고향에 송곳 하나 꽂을 땅도 없다"고 일컬어졌지만, 이는 대다수 관료에게 토지가 있음을 전제로 한 발언이었다. 이러한 토지는 흔히 '農莊[農庄·農場]', '田莊[田庄]', '村莊' 등으로 일컬어졌다. 관료는 사직하면서 으레 전장으로 돌아가게 해 줄 것을 청했고,[132] 죄를 지은 관료를 처벌할 때도 고향이나 농장이 소재한 고을에 付處하는 경우가 있었다.[133] 녹봉이 끊긴 관료가 이후에도 생활을 유지할 수 있도록 배려한 것이었다.[134]

관료에게 농장은 집이나 다름없었다.[135] 고향에 있는 농장이야 두말할 것도 없지만 농장이 반드시 고향에 위치하지 않더라도 관료의 생활 기반이 되는 점에서 그러하였다. 이 점에서 농장을 '別業'이라 칭하기도 했다. 농장 경영은 관료에게 '本業'은 아니었지만, 관료가 그 위상에 걸맞은 생활을 영위해 나가는 데 본업만큼이나 중요한 역할을 했다. 徐居正(1420~1488)은 전라도 淳昌郡에 위치한 申子楫(申叔舟의 막내동생)의 별업을 일컬어 다음과 같이 말하기도 하였다.

---

130) 『成宗實錄』 卷166, 成宗 15年 5月 13日 己亥.
"國家以經費不足 故官收功臣田職田稅萬餘結"

131) 『成宗實錄』 卷55, 成宗 6年 5月 16日 甲子. "宗宰職田 尤爲不足"

132) 『太宗實錄』 卷25, 太宗 13年 正月 27日 丁未.

133) 『世宗實錄』 卷103, 世宗 26年 3月 20日 庚午.

134) 『太宗實錄』 卷30, 太宗 15年 7月 12日 丁未 ; 『太宗實錄』 卷34, 太宗 17年 12月 6日 丁亥 ; 『世宗實錄』 卷103, 世宗 26年 3月 20日 庚午.

135) 따라서 관료의 농장이 있는 고을에는 해당 관료를 수령으로 파견하지 않았다(『成宗實錄』 卷138, 成宗 13年 2月 8日 丁未). 양반의 처지와 농장의 관계에 대해서는 李景植, 「조선 전기 양반의 토지소유와 封建」 『東方學志』94, 1996 참고.

옛날의 군자는 벼슬하면 常祿이 있고 물러나면 常業이 있으므로 그 進退가 여유로웠는데, 오늘날 벼슬하는 자는 무릇 官으로 家를 삼아 물러나면 常業이 없다. 일단 녹봉을 잃으면 돌아갈 곳이 없어 배회하고 돌아보며 벼슬자리를 탐하고 녹봉을 훔친다는 비방을 부르니 안타깝다. … 지금 侯의 별업은 田園과 使令이 풍족하여 무릇 祭祀・賓客・養老・慈幼・冠婚・慶弔의 준비를 바깥에서 구하지 않아도 충분하다.[136]

서거정은 농장을 관료의 '別業'・'常業'으로 표현했다. 농장은 관료가 생계를 유지하고 祭祀・賓客・養老・慈幼・冠婚・慶弔 등의 준비를 바깥에서 구하지 않도록 해 주었다. 농장이 名勝地에 위치한 경우, 농장 근처에 정자를 짓고 山水를 즐기기도 하였다.[137] 서거정은 신자집의 정자를 '歸來亭'이라 명명하면서, 그 이름은 陶潛의 「歸去來辭」에서 따왔다고 했다. "官을 돌려주고[歸] 職을 떠나[去] 집으로 돌아온다[來]"는 이름을 통해 出處와 進退의 옳음을 추구한다는 뜻이었다.[138] 농장은 관직에서 물러난 관료가 생계 유지를 위해 돌아오는 곳이었지만, 또 다른 관점에서는 관료가 녹봉에 연연하지 않고 자유롭게 관직에서 물러날 수 있도록 하는 기반이 되기도 했다.

관료가 소유한 농장의 규모는 천차만별이었으나, 대개 관료의 권세와 비례하였다. 성종대 영의정을 지낸 坡平君 尹弼商은 두 차례 功臣에 책봉되고 여러 번 군공을 세워 토지와 노비를 많이 받았으며, 여러 농장에서 長利를 운영하여 재산을 증식하였다.[139] 마찬가지로 성종대 권신이었던 武靈君 柳子光은 모친상을 치르고자 경기에서 남원으로 가는 길에만 陽城・公州・連山・恩津・礪山・任實 등 전장 여섯 곳이 있었다 한다.[140] 이외에도 성종대에는 재상으로서 처음에는 가난했으나 곧 부귀해져 巨萬의 곡식을 쌓아 둔 자가 부지기수라는 말이 있었고,[141] 15세기 말 연산군 초반에는 무릇 재상으로서 외방 고을에 전장을 소유

136)『新增東國輿地勝覽』卷39, 全羅道 淳昌郡.
"古之君子 仕有常祿 居有常業 故其進退綽綽 今之仕者大抵以官爲家 居無常業 一失其俸 無所於歸 徘徊顧望 以招貪位之譏 竊祿之謗 惜哉 … 今侯別業足田園 足使令 凡祭祀賓客 養老慈幼 冠婚慶弔之具者 不待外求而足"

137)『成宗實錄』卷130, 成宗 12年 6月 26日 己巳.

138)『新增東國輿地勝覽』卷39, 全羅道 淳昌郡.

139)『成宗實錄』卷181, 成宗 16年 7月 4日 壬子.

140)『燕山君日記』卷5, 燕山 元年 5月 3日 乙酉.

하지 않은 자가 없다고까지 하였다.[142]

재상들은 농장을 경영하면서 고리대인 長利를 운영하고, 長利를 통해 농장을 확대하였다.[143] 성종 원년(1470) 9월 "長利를 수납할 때 家財·牛馬·田地 등을 함께 징수하지 말라"는 금령이 내려졌지만,[144] 재상가에서 백성에게 穀布를 빌려주었다가 백성이 기한 내 갚지 못하면 위세로 억압하여 토지를 빼앗거나 抑賣하게 하는 행태가 계속되었다.[145] 그 결과, 성종 5년(1474) 무렵부터 "지금 高官으로서 祿이 후한 자가 모두 長利를 두어 富를 늘린다"는 언관의 공박이 이어졌고,[146] 동왕 9년(1478) 2월에는 영의정 鄭昌孫 스스로가 "지금 재상으로서 누가 長利를 두지 않겠는가?"[147]라고 할 정도로 재상들의 長利 활동이 보편화되기에 이르렀다.

그러나 농장과 長利를 운영하여 재산을 증식하는 것은 여타 관료도 마찬가지였다. 下三道의 경우 세종대에 이미 "토지가 비옥하고 물종이 풍성하여 朝士의 농장과 노비가 과반"이라고 일컬어졌으며,[148] 畿內와 함길·평안도 등에도 朝士의 농장이 많았다.[149] 앞서 언급하였듯이, 15세기 후반에는 외방 농장을 배경으로 한 長利 또한 성행하였다. 성종 9년(1478) 河東府院君 鄭麟趾가 三老의 물망에 올랐다가 재산을 불린다는 이유로 언관의 공박을 받았을 때, 여러 재상은 "만약 長利를 갖고 재산을 불린다고 한다면 지금 朝士로서 누가 殖貨하는 사람이 아니겠는가?",[150] "지금은 大小 朝士가 모두 長利가 있다"[151]고 하면서 長利

141)『成宗實錄』卷93, 成宗 9年 6月 15日 乙巳.
142)『燕山君日記』卷21, 燕山 3年 正月 14日 丙辰.
143)『成宗實錄』卷8, 成宗 元年 10月 22日 丙寅.
144)『成宗實錄』卷7, 成宗 元年 9月 1日 丙子 ;『成宗實錄』卷13, 成宗 2年 12月 8日 乙亥.
145)『成宗實錄』卷44, 成宗 5年 閏6月 17日 庚子 ;『成宗實錄』卷44, 成宗 5年 閏6月 18日 辛丑.
146)『成宗實錄』卷44, 成宗 5年 閏6月 21日 甲辰.
147)『成宗實錄』卷89, 成宗 9年 2月 19日 壬子.
148)『世宗實錄』卷124, 世宗 31年 4月 4日 癸丑.
149)『世宗實錄』卷18, 世宗 4年 11月 21日 甲戌 ;『成宗實錄』卷20, 成宗 3年 7月 29日 甲子 ;『明宗實錄』卷24, 明宗 13年 10月 6日 己酉.
150)『成宗實錄』卷89, 成宗 9年 2月 20日 癸丑.
151)『成宗實錄』卷89, 成宗 9年 2月 27日 庚申.

가 관료층에게 널리 퍼져 있었음을 주장하였다.

관료가 재직하는 중에는 경성에 있으면서 가족이나 노비 등을 통해 외방의 농장을 관리했겠으나, 퇴직한 후에는 서거정의 말처럼 고향으로 돌아오는 것이 일반적이었다. 과전법하에서는 전함관에게 거경시위 의무가 부여되어 낙향하는 데 제약이 있었지만, 직전법 이후 거경시위 의무가 해제되면서 전함관의 외방 거주가 자유로워지게 되었다. 이들은 소위 '재지 지주'가 되어 외방 농장을 배경으로 長利를 비롯한 私債를 운영하고, 주변 백성의 토지를 매입하였다. 외방에서 관료의 사채 운영은 생활에 필요 불가결한 바탕으로 인정되는 경향이 있었다.[152] '재지 지주' 중 비교적 적은 노비를 소유한 자는 주변 백성을 佃戶로 삼아 竝作으로 토지를 운영하였다.[153]

그런데 이러한 토지 소유 및 집적의 기회는 품관층에게만 열려있는 것이 아니었다. 사적 토지 소유는 "토지의 취득·경영·처분에 신분·성별·장유의 제한이 없이, 그리고 규모·지역·시간 등에 구애 없이 수평적·횡적 원리에서 자유롭고 평등하였다."[154] 더욱이, 토지 소유권을 제약하던 수조권이 약화되면서 상대적으로 소유권이 안정되어 갔던 당시에는 품관, 향리, 일반 민, 심지어 노비까지도 토지를 소유할 수 있었다.[155] 물론 일반적으로 신분과 토지 소유가 비례했기에 주된 토지 소유자는 품관층이었지만, 토지 소유의 수평적 원리에 따르면 향리나 일반 민, 노비 중에도 품관층에 버금가거나 품관층보다 많은 토지를 소유한 자가 존재할 수 있었다.

향리는 이미 국초부터 품관과 함께 대토지를 통해 양민을 影占하는 '土豪'로 지목되어 왔으며,[156] 私奴의 경우 주인의 권세를 배경으로 하여 재산을 축적할 수 있었다. 특히 재상의 사노 중에 그러한 자들이 많았다. 재상은 성종대 후반까지도 외방 거주가 금지되었기에,[157] 본인은 京第에 거주하면서 반당이나 사노

152) 『成宗實錄』 卷120, 成宗 11年 8월 26일 癸酉.
"朝士於外方 蓄私債 與民爭利 然是則資以生活"
153) 李景植, 앞의 책, 2012b, 232~233쪽.
154) 위의 책, 31~32쪽.
155) 위의 책, 216~217쪽.
156) 본고 3장 3절과 4장 1절 참고.

등 사적 예속 인력을 파견하여 외방의 농장과 長利를 관리하는[158] 소위 '不在지주'가 될 가능성이 높았다. 재상의 사노는 주인 대신 빚을 받아내면서 위협과 폭력, 살상을 서슴지 않았으나,[159] 수령은 재상의 권세를 두려워하여 사노의 행패를 제대로 처벌하지 못하고 있었다.[160] 심지어 도성의 公卿大夫가 새롭게 부임지로 떠나는 수령에게 술과 고기를 대접하면서 부임지에 거주하는 노비를 完護할 것을 부탁하는 '稱念'의 풍속이 유행하였다.[161]

재상의 사노 중에는 이러한 여건을 활용하여 巨萬의 곡식을 축적하는 자도 있었다. 성종 5년(1474) 7월 校理 崔漢禎은 이를 일컬어 "祖宗朝에도 또한 사채가 있었으나, 지금과 같이 많은 적은 없었다"고 하면서, "한 집에 수만 斛를 쌓아 둔 자는 대개 大臣의 奴인데 백성을 침학하지 않고서 이렇게 될 수 있겠느냐"고 우려하였다.[162] 심지어 성종 16년(1485) 7월에는 기근을 맞아 鎭川에 사는 私奴 林福이 곡식 2천 석을 바쳐 국왕이 임복의 아들 네 명까지 모두 免賤하였다.[163] 이때 여러 관료가 "私家의 僕隷가 곡식을 쌓아서 斂散하는 것은 대개 本主의 물건"이라거나 "백성들로부터 착취한 것"이라며 면천 조치가 부당함을 아뢰었으나,[164] 국왕은 면천을 강행하였다.[165]

관료층은 국왕의 면천 조치를 綱常·풍속 문제로 인식하였다. 당시 가장 극렬하게 반대한 대사헌 李瓊仝은 "良賤의 구분은 하늘이 위에 있고 땅이 아래에 있

157)『成宗實錄』卷192, 成宗 17年 6月 21日 甲午 ;『成宗實錄』卷204, 成宗 18年 6月 15日 癸未 ;『成宗實錄』卷256, 成宗 22年 8月 17日 辛酉.

158)『成宗實錄』卷44, 成宗 5年 閏6月 21日 甲辰.

159)『成宗實錄』卷45, 成宗 5年 7月 13日 丙寅 ;『成宗實錄』卷45, 成宗 5年 7月 16日 己巳 ;『成宗實錄』卷133, 成宗 12年 9月 14日 乙酉.

160)『成宗實錄』卷44, 成宗 5年 閏6月 18日 辛丑 ;『成宗實錄』卷75, 成宗 8年 正月 13日 壬子.

161)『成宗實錄』卷91, 成宗 9年 4月 8日 己亥.

162)『成宗實錄』卷45, 成宗 5年 7月 16日 己巳.

163)『成宗實錄』卷181, 成宗 16年 7月 24日 壬申 ;『成宗實錄』卷181, 成宗 16年 7月 28日 丙子.

164)『成宗實錄』卷181, 成宗 16年 7月 29日 丁丑 ;『成宗實錄』卷182, 成宗 16年 8月 1日 己卯.

165)『成宗實錄』卷182, 成宗 16年 8月 17日 乙未.

는 것과 같아 쉽게 고칠 수 없습니다. 지난번 軍을 일으킴을 연유로 천인을 모집하여 양인으로 삼았는데, 그 문이 한 번 열리자 노비가 그 주인을 배신하고 상하가 서로 미워하고 능멸하는 풍속이 지금까지 오히려 있습니다"[166]라고 주장하였고, 재상인 沈澮와 洪應 등도 "만약 곡식을 내고 從良하는 길을 열어주면, 주인을 배신하는 자가 벌떼처럼 일어날 것"[167]이라 우려하였다. 드문 사례이지만, 노비가 경제력을 바탕으로 면천하여 신분을 상승시킨 사례를 두고, 관료층은 하나같이 신분 질서의 문란을 우려하고 있었다.

향리나 사노에 비해 일반 민의 재산 축적을 직접 보여주는 자료는 찾아보기 어렵다. 실록에서 일반 민은 대개 부채를 갚지 못해 토지를 빼앗긴 존재로 표현되기 때문이다. "豪强한 자가 積債를 함부로 징수하여 백성이 괴로움을 견디지 못하고 所耕田을 모두 巨室에 바치니, 백성은 송곳 꽂을 땅도 없고 巨室은 쌓은 곡식이 官府의 배나 된다"[168]거나 "富者의 토지는 阡陌을 연하는데 貧者는 송곳을 꽂을 토지도 없어 부잣집에 의탁하여 奴가 되거나 머리 깎고 중이 되니, 閭閻이 쓸쓸하고 열 집 중 네다섯 집이 없어진다"[169]는 언급에서, 흉년이나 보릿고개를 넘기기 위해 사채를 빌린 백성들이 결국 부채를 갚지 못해 토지를 상실하였음을 알 수 있다.[170]

그러나 이는 당시 '富益富 貧益貧' 문제를 지적하는 과정에서 나온 말일 뿐, 일반 민 중에 토지를 소유하고 재산을 축적하는 자가 전혀 없었다는 뜻은 아니다. 이를 간접적으로 보여주는 것이 15세기 후반 전라도에서 출현하여 전국으로 확산한 場市다.[171] "장시는 직접 생산자가 자기 잉여 생산물을 임의로 자유 처분할 수 있는 조건을 기본 전제로 한 교환시장"으로, "이는 교역물이 토지경제의 산물이라는 사실과 함께 궁극에는 토지 소유에 대한 농민의 사적 권한이 한

166) 『成宗實錄』 卷181, 成宗 16年 7月 29日 丁丑.
167) 『成宗實錄』 卷181, 成宗 16年 7月 28日 丙子.
168) 『成宗實錄』 卷22, 成宗 3年 9月 9日 壬寅.
169) 『成宗實錄』 卷91, 成宗 9年 4月 15日 丙午.
170) 『成宗實錄』 卷22, 成宗 3年 9月 9日 壬寅 ; 『成宗實錄』 卷44, 成宗 5年 閏6月 17日 ; 『成宗實錄』 卷45, 成宗 5年 7月 13日 丙寅 ; 『成宗實錄』 卷45, 成宗 5年 7月 16日 己巳.
171) 『成宗實錄』 卷20, 成宗 3年 7月 27日 壬戌.

층 강화된 단계에서나 마련되는 것"이었다.[172] 세조 12년(1466) 직전법에 이어 성종 원년(1470) 田租의 官收官給이 시행됨에 따라 농민의 토지 소유권은 한층 강화되고 있었다.[173]

더욱이 앞서 언급한 관료층 특히 재상들의 '殖貨' 경향과 맞물려, 농민층 사이에서도 '逐末' 풍조가 확산하기 시작하였다.[174] 축말이란 농민이 본업인 농업에 전념하지 않고 末業인 상업을 추구한다는 뜻으로, 당시 장시 성립과 연관하여 전개되는 현상이었다. 성종 6년(1475) 이미 "근년 이래 逐末하는 자가 심히 많다"[175]는 지적이 제기되었고, 이후 축말 문제가 계속해서 제기되다가 중종 12년(1517)에는 "지금 사방의 백성 중 10분의 9가 趨末하고 10분의 1만이 본업에 종사한다"[176]는 말이 나오기에 이르렀다. 당연히 과장이 섞인 말이지만, "농업의 이익은 적고, 상업의 이익은 많은" 상황에서 백성의 상업 종사는 늘어갔고,[177] 상업을 통해 재부를 축적하는 자도 등장하였다.

축말 풍조 속에서 사치 문제도 대두하였다. 사치 문제에 각별하게 유의하였던[178] 성종은 동왕 3년(1473) 8월 다음과 같이 의정부에 전지하였다.

> 재물을 생산하는 것은 務本에 있고, 재물을 넉넉하게 하는 것은 節用에 있다. 절용하고자 한다면, 반드시 먼저 儉約해야 한다. … 하물며 본업을 버리고 말업을 좇아[棄本逐末] 살아가는 데 도리가 없이 다투어 華侈함을 숭상하여 씀씀이에 절제함이 없는 것이겠느냐? 내가 이것을 염려하여, 逐末을 엄금하고 백성을 부리는 법을 정하여 農桑에 전력케 할 것이다.[179]

---

172) 李景植, 「16世紀 場市의 成立과 그 基盤」『韓國史硏究』57, 1987, 89~90쪽.

173) 李景植, 「朝鮮前期 職田制의 運營과 그 變動」『韓國史硏究』28, 1980, 91쪽.

174) 朴平植, 『朝鮮前期商業史硏究』, 지식산업사, 1999, 5장 1절 참고.

175) 『成宗實錄』 卷55, 成宗 6年 5月 13日 辛酉.

176) 『中宗實錄』 卷29, 中宗 12年 8月 5日 戊申. "今四方之民 十分而九分趨末 一分爲本業"

177) 위와 같음. "小民所以逐末者 農之利少 末利重故也"

178) 『成宗實錄』 卷297, 成宗大王 行狀.

179) 『成宗實錄』 卷21, 成宗 3年 8月 23日 丁亥.
"生財 在於務本 裕財 在於節用 如欲節用 必先儉約 … 況乎棄本逐末 生之無道 爭尙華侈 用之不節哉 予爲是慮 嚴逐末之禁 定役民之法 使之專力於農桑"

당시 축말 풍조에 대한 국왕의 인식은 『大學』에서 표명된 유교적 生財・財用觀이자 조선초 정부의 상업론・상업정책이었던 이른바 '務本抑末'論에 근거를 두고 있었다.[180] 유교적 생재・재용관의 핵심은 위 자료의 서두에서 언급되는 '무본'과 '절용'이었고, '축말'과 '사치'는 각각 '무본'과 '절용'에 정확히 반대되는 행태로서 지탄받을 만하였다. 史官에 따르면, 당시 奢靡의 습속은 의복과 음식의 아름다움을 貴近하게 여기는 것에서 비롯했는데, '참람하게 흉내내고' 절제가 없음이 마침내 풍속을 이루었다고 하였다.[181] 사관이 당시 사치 풍조를 '참람하다'고 한 데에는, 기본적으로 상하・귀천 질서에 대한 인식이 깔려 있다. 상하・귀천은 겉모습을 통해서도 구별되어야 한다는 인식이었다.

이에 앞선 성종 2년(1471) 6월, 대사헌 韓致亨이 주택의 사치 문제를 지적하였을 때도 먼저 "하늘은 높고 땅은 낮아 乾坤이 정해지고, 높고 낮은 것이 베풀어져 귀천이 자리 잡았다"라는 『周易』의 어구를 인용해 상하의 분수는 바꿀 수 없음을 전제하였다. 한치형에 따르면, 당시 공경대부는 물론 "장사치와 노예 같은 미천한 자들도 일단 錢財가 생기면 분수를 헤아리지 않고 다투어 第舍를 일으키고 번화한 것을 힘써 숭상하니, [주택의] 칸수의 많음이나 미려한 꾸밈이 또한 경・대부보다 뛰어난" 경우가 있었다. 한치형은 이를 상하 질서의 문란으로 파악하면서, 세종 때에 정한 間閣의 제도에 따라 분수를 지키지 않은 주택은 철거할 것을 주장하였다.[182]

성종 3년(1472) 1월, 국왕의 전지에 따라 예조에서 사치를 금지하는 절목을 갖추어 아뢰었을 때도 절목의 주안점은 '臣과 庶' 즉 '士族과 庶人'을 구별하는 데 있었다.[183] 대표적인 사례로 의복의 경우, "臣・庶의 의복은 마땅히 차등이

---

180) 朴平植, 앞의 책, 1999, 1장 2절 참고.

181) 『成宗實錄』 卷21, 成宗 3年 8月 23日 丁亥.

182) 『成宗實錄』 卷10, 成宗 2年 6月 8日 己酉.
세종 13년(1431) 국왕은 "大小 臣民의 家舍에 정해진 제도가 없어 이로 인해 庶人의 家舍가 卿士를 참람하게 모방하고, 卿士의 第宅이 宮闕을 참람하게 모방하니, 다투어 侈美를 숭상하여 上下가 등급이 없다"고 하면서, "2품 이상은 40칸, 3품 이상은 30칸으로 하고, 서인은 10칸을 넘지 못하도록" 하였다(『世宗實錄』 卷51, 世宗 13年 正月 12日 丁丑).

183) 해당 절목은 『經國大典』 禮典 雜令條에 실렸다. 사족과 庶人의 의복 규정이 禮典에 실린 것에서도 서인의 사치 문제가 禮의 영역에서 다루어졌음을 알 수 있다.

있어야 한다"고 하며, '士族'의 의복은 10升 이하, '庶人'의 의복은 8~9升 이하로 옷감의 升數를 제한하였고, 철릭과 속치마·겉치마의 폭, 草笠의 竹數에도 모두 차등을 두었다. 서인 부녀는 말안장의 깔개에 綵段을 사용하거나 貂皮·靑鼠皮로 옷·耳掩을 만드는 것도 금지하였다. 이때도 가장 문제시되었던 것은 富商大賈였는데, 그들은 豪富함으로 높음을 다투어 주택과 의복, 돗자리, 器用, 食物 등을 모두 '참람하게' 宮禁을 모방한다고 하였다.[184]

商人을 포함한 庶人들의 사치는 어느 정도 그들의 경제적 성장에 따른 것이었으나, 관료층에게는 상하의 분수를 뛰어넘는 '참람한' 행위로 인식되었다. 관료층은 사치 풍조가 겉모습은 물론 속마음에도 변화를 일으킨다고 보았다. 성종 4년(1473) 7월 예문관 부제학 이극기는 "공경대부는 그 거처가 왕궁과 비슷하고 士庶 중에 豪富한 자는 그 거처가 공경대부와 비슷하다"고 지적하면서, "耳目은 바깥에서부터 사치하고 中心은 안에서부터 사치하여 '분수에 지나치게 참람하게 될 조짐'을 금할 바가 없다"[185]고 하였다. 이처럼 庶人의 '사치' 문제는 상하·귀천 질서를 어지럽히는 강상 문제로 비화하였다. 성종 19년(1488) 11월 대사헌 李則 등은 이를 다음과 같이 표현하였다.

> 이로써 사치하고 교만한 풍습이 없어지지 않아, 윗사람을 업신여기고 告訐하는 풍조가 날마다 자랍니다. 小官이 大官을 존경하지 않고 陵侮하며, 下吏가 官長을 두려워하지 않고 욕하니, 胥徒와 僕隷에 이르기까지 조금이라도 관리에게 不協함이 있으면 비록 자신이 억울한 일이 아니라도 무슨 일이 章程을 범하였다고 誣告하여 반드시 告訐하여 면전에서 꾸짖으니 그것이 풍속에 어떠할지 모르겠습니다.[186]

이칙은 "서인이 사대부를 흉내내고, 사대부가 재상을 흉내내도록" 하는 사치 풍조가 大官과 小官, 官長과 下吏의 관계 등 각종 상하관계에 문제를 일으킨다

---

184) 『成宗實錄』 卷14, 成宗 3年 正月 22日 己未.

185) 『成宗實錄』 卷32, 成宗 4年 7月 30日 己未.

186) 『成宗實錄』 卷222, 成宗 19年 11月 2日 辛酉.
"以是奢侈驕傲之習不除 陵上告訐之風日長 小官不敬大官而陵侮之 下吏不畏官長而慢辱之 以至胥徒僕隷 少有不協於官吏 則雖非己冤 誣指某事違犯章程 必告訐面詰詬罵 則其於風俗 不知何如也"

고 인식하였다. 그 정점은 아랫사람이 윗사람을 고발하는 것이었다. 이는 세종대 부민고소금지법으로 이미 금지한 행위였으나, 이칙의 말에 따르면 이 시기 다시 성행하고 있었던 듯하다.

당시 강상·풍속 문제의 핵심은 아랫사람이 윗사람을 업신여기는 '陵上' 행위였다. '陵上' 행위는 상급 관료와 하급 관료의 관계, 수령과 향리·백성의 관계, 주인과 노비의 관계 등 여러 상하관계에서 나타나고 있었다.[187] 성종 13년(1482) 3월에는 前 驪州判官 洪浩가 당시 풍속 문제와 관련하여 "아랫사람이 업신여기고 윗사람이 쇠퇴하며 三綱五常이 폐기되어 닦아지지 않으니, 아내가 남편을 업신여기고 奴가 주인을 죽이는 일이 종종 있다. 더욱이 음란한 풍속은 나날이 자라고 告訐도 점점 성행한다"라고 하며, 당시 유교적 명분론의 핵심이었던 '三綱五倫'의 쇠락을 직접 언급하였다.[188]

성종대에 제기된 강상·풍속 문제는 국가가 더 이상 전함관을 경제적으로 지원하지 않게 된 환경 속에 商人을 비롯한 庶人이 상대적으로 성장함에 따라 부각된 것이었다. 관료층은 당시의 축말·사치 풍조가 강상·풍속 문제를 불러온 것이라 주장하였지만, 양자 간의 직접적인 인과관계를 확인하기는 어렵다. 강상·풍속 문제는 언제나 지배층에 의해 제기되는 문제이며, 관련 자료도 지배층의 시각으로 구성되어 있기 때문이다. 다만, 관료층이 인식한 사치 문제의 핵심이 臣·庶의 구별 약화였음을 고려할 때,[189] 이는 성종대 제기되었던 과전 복구 주장과 비슷한 성격의 문제 제기였음을 알 수 있다. 과전 역시 臣과 庶, 士와 農을 구별하는 중요한 조건이었기 때문이다.[190]

세조대 과전이 혁파된 후 성종대 여러 관료가 끈질기게 과전 복구를 주장하였지만, 과전은 끝내 복구되지 않았다. 과전을 매개로 한 臣과 庶의 구별은 불가능해진 것이다. 사유 재산의 측면에서 臣과 庶는 서로 구별되지 않았고, 15세기 상업의 발달과 맞물려 庶人 중에서도 관료층에 버금가거나 관료층과 비슷한 경

187) 『成宗實錄』 卷28, 成宗 4年 3月 5日 乙未 ; 『成宗實錄』 卷42, 成宗 5年 5月 19日 癸卯 ; 『成宗實錄』 卷104, 成宗 10年 5月 2日 丁巳.

188) 『成宗實錄』 卷139, 成宗 13年 3月 23日 辛卯.

189) 『成宗實錄』 卷14, 成宗 3年 正月 22日 己未.

190) 『世祖實錄』 卷40, 世祖 12年 11月 2日 庚午.

제력을 가진 자들이 나타났다. 당대 권신과 결탁한 富商大賈의 경우, 일반 하급 관료보다 부유했을 가능성이 높으며, 주택·의복·음식 등의 사치를 통해 자신의 부를 과시하였다. 관료들은 이러한 상황을 상하·귀천 질서의 문란으로 인식하고, 국왕과 조정에 거듭 문제 해결을 요청하였다. 지배층으로서 관료들과 이해관계를 함께 하는 국왕·정부로서는 해결책을 찾아야 했다. 다음 절에서 살펴볼 유향소 복립은 그러한 시도의 일환이었다.

3. 수령-품관의 향촌 '공치' 모색과 留鄕所 復立

15세기 후반 일반 민의 축말·사치 풍조와 함께 부각된 강상·풍속 문제에 대하여, 정부는 '풍속 교화'의 이름 아래 상하·귀천 질서를 바로잡음으로써 대응하고자 하였다. "풍속은 국가의 元氣요 교화는 국가의 급무이니, 교화가 행하여지면 풍속이 후해지고 국가가 다스려진다"[191]는 말에서처럼, '풍속 교화'는 건국 이래 주요한 국정 과제였고 '윗사람[在上之人]'의 책무였다.[192] 이는 "위에서 행하고 아래에서 본받는 것을 '風'이라 하고 薰陶되어 점차 물들어가는 것을 '化'라 한다"[193]는 '風化'의 뜻에서도 알 수 있다. 관료층은 충·효·절 등 유교적 가치를 몸소 실천함으로써 백성의 모범이 되는 한편, 여러 방면에서 교화에 참여함으로써 '化民成俗'에 기여하여야 했다.[194]

지방에서 풍속 교화의 책임은 우선 외관인 수령과 관립 학교인 鄕校에 부여되었다. 태조는 학교를 '風化의 근원'이라 하면서 관찰사와 수령에게 '학교를 일으킬 것'을 강조하였고,[195] 즉위 시에 반포한 수령 고과법에도 '학교를 일으킬 것'을 포함하였다.[196] 이는 태종대 수령 고과법인 '수령칠사'를 거쳐 『경국대전』에도 그대로 등재되었다.[197] 조선초 수령은 고을 '父老'의 인적·물적 지원을 받아

191) 『太宗實錄』 卷19, 太宗 10年 4月 8日 甲辰.
192) 『成宗實錄』 卷10, 成宗 2年 6月 18日 己未. "民風士習 在上之人 崇奬而激勵之"
193) 『世宗實錄』 卷119, 世宗 30年 正月 18日 乙巳. "上行下效謂之風 薰蒸漸漬謂之化"
194) 『成宗實錄』 卷84, 成宗 8年 9月 24日 戊子.
195) 『太祖實錄』 卷8, 太祖 4年 10月 5日 乙未.
196) 『經濟文鑑』 下, 監司.

향교 건물을 건립·중건하였고, 정부 또한 향교에 學田과 學奴婢를 지급하여 향교 교육을 재정적으로 지원하였다.[198] 15세기 향교는 『國朝五禮儀』 규정에 따라 각종 鄕禮의 시행 공간으로 활용되는 등[199] 향촌 교화의 구심점으로 자리 잡아가고 있었다.[200]

학교에서는 각종 유교 서적을 강학하였는데 『小學』과 『三綱行實』이 대표적이다.[201] 『소학』은 朱子가 편찬한 유교 입문서로, 맹자의 五倫을 밝히는 데 중점이 있었다.[202] 권근은 태종 7년(1407) 3월의 '勸學 事目'에서 "『소학』이란 책은 人倫과 世道에 중요함이 매우 큰데, 오늘날의 학자는 모두 그것을 익히지 않으니 매우 불가하다"고 하면서, "중앙과 지방의 敎授官은 모름지기 生徒로 하여금 먼저 이 책을 講한 후에 다른 책을 허락하고, 생원시에 赴擧하여 太學에 들어오려 하는 자는 成均正錄所로 하여금 먼저 이 책의 通否을 고찰한 후 赴試를 허락하도록 할 것"을 주장하였다.[203] 이에 따라 『소학』은 部學과 향교의 선수 과목이 되었고, 생원 覆試에서도 『소학』을 考講하게 되었다.[204]

---

197) 『太宗實錄』 卷12, 太宗 6年 12月 20日 乙巳 ; 『經國大典』, 吏典, 考課.

198) 본고 4장 1절 <표 4-4>, <표 4-5> 참고.

199) 박사랑, 「15세기 조선 정부의 鄕禮 논의와 향촌 질서 구축」 『韓國史論』62, 2016, 148~149쪽.

200) 세종 31년(1449)에는 전라도 綾城縣의 향교 교생이 도내 齋庵 11곳에 불을 지른 사건이 있었는데, 조사 결과 이들은 평소 고을에 재암이 많은 것을 분하게 여겼으며 마침 전라도 감사가 사헌부 關文에 의거하여 재암 신설을 금지한다고 하자 능성현령에게 허락을 구하여 재암을 불태운 것으로 밝혀졌다. 세종은 당시 자신이 불당을 세운 사실과 관련하여 감사·수령이 일부러 재암을 불사르게 한 것으로 이해하였고 교생을 엄히 처벌하였다(『世宗實錄』 卷124, 世宗 31年 6月 22日 庚午 ; 『世宗實錄』 卷125, 世宗 31年 8月 15日). 이 사건은 당시 유교적 가치를 내면화한 감사·수령과 향교 교생이 국왕의 好佛 성향에 대항하여 불교를 배척하려 한 사례로 볼 수 있다.

201) 물론 四書도 향교의 주요 교재였으나, 『소학』과 『삼강행실』을 먼저 읽고 사서를 읽은 것으로 보인다(『成宗實錄』 卷9, 成宗 2年 3月 28日 辛丑 ; 『成宗實錄』 卷69, 成宗 7年 7月 23日 甲子).

202) 金駿錫, 「朝鮮前期의 社會思想 : 《小學》의 社會的 機能 分析을 중심으로」, 『韓國 中世 儒敎政治思想史論(Ⅰ)』, 지식산업사, 2005, 140~143쪽.
주자의 문인인 劉子澄이 주자의 지시를 받아 『소학』을 편찬했다고 하나, 내용 구성이나 체재는 주자의 뜻대로 이루어졌을 것이다(같은 논문, 114쪽, 註38).

203) 『太宗實錄』 卷13, 太宗 7年 3月 24日 戊寅.

세종대에도 『소학』은 “사람마다 마땅히 講明하여야 할 책”으로 거듭 강조되었다.[205] 세종은 동왕 3년(1421) 1월, 집현전 직제학 申檣과 金赭에게 명하여 당시 8살이 된 元子에게 『소학』을 가르치게 했고,[206] 동왕 7년(1425) 12월에는 예조의 건의에 따라 중국으로 들어가는 사신으로 하여금 『集成小學』 100권을 구매해 오도록 하기도 했다. 당시 조선에서 간행한 『소학』은 音訓과 註解가 미비했던 데 비해, 중국의 『집성소학』은 음훈과 註疏, 名物圖象이 분명하게 갖추어져 童蒙들도 쉽게 알 수 있었기 때문이다.[207] 『소학』은 종친들의 교육 기관인 宗學에서도 중시되었으며,[208] 동왕 30년(1448)에는 왕세손도 성균관에 입학하여 『소학』을 배웠다.[209]

한편, 세종은 글과 ‘그림’으로 三綱의 실천 사례를 표현한 『三綱行實圖』를 편찬하여 학교에 들어오지 못한 일반 민도 교화의 대상이 될 수 있도록 했다.[210] 동왕 10년(1428) 9월 晋州人 金禾가 아버지를 죽이는 사건이 발생한 것을 계기로[211] 『孝行錄』 간행을 지시한 데 이어,[212] 동왕 13년(1431) “백성이 군신・부자・부부의 大倫에 익숙하지 않다”고 하면서 삼강의 실천 사례 중 뛰어난 것을 편찬하도록 한 것이다.[213] 중국과 조선의 古今 서적에 실린 효자・충신・열녀의 사례를 각각 110개씩 뽑은 뒤, 앞면에는 그림을 그리고 뒷면에는 글을 쓰며 모

---

204) 『世宗實錄』 卷31, 世宗 8年 正月 27日 壬戌 ; 『經國大典』, 禮典, 諸科, 生員覆試.

205) 『世宗實錄』 卷3, 世宗 元年 2月 17日 壬辰.

206) 『世宗實錄』 卷11, 世宗 3年 正月 12日 乙亥.

207) 『世宗實錄』 卷30, 世宗 7年 12月 23日 戊子.

208) 『世宗實錄』 卷100, 世宗 25年 6月 17日 庚子 ; 『世宗實錄』 卷101, 世宗 25年 8月 26日 戊申.

209) 『世宗實錄』 卷121, 世宗 30年 9月 1日 甲申.

210) 세종대에 언어 문제를 극복하여 『소학』을 보급하기 위한 한 가지 방편으로 『삼강행실도』 편찬을 파악하는 시각도 있다(박홍규・송재혁, 「세종과 『小學』 : 民風과 士風의 교화」 『대한정치학회보』20-1, 2012, 94쪽).

211) 『世宗實錄』 卷41, 世宗 10年 9月 27日 丙子.

212) 『世宗實錄』 卷42, 世宗 10年 10月 3日 辛巳.

213) 『世宗實錄』 卷56, 世宗 14年 6月 9日 丙申.
“宣德辛亥夏 我主上殿下 命近臣若曰 … 百姓不親 君臣父子夫婦之大倫 率皆昧於所性 而常失於薄”

두 詩를 붙여 민간에 널리 보급한다면, 모두 同然의 善心이 감발하여 '職分의 당위'를 다할 것이라 기대하였다.[214]

조선초기 명분론적 윤리의 핵심이었던 삼강은 분명한 상하관계에 기초하고 있었다. 세종대 『삼강행실도』의 편찬을 맡은 관료들도 군주와 아비와 남편은 하늘에 근본하고 신하와 자식과 아내는 땅에 근원한다고 인식하고 있었다.[215] 삼강 자체는 군신·부자·부부의 관계에 대한 것이지만, 세 관계는 여타 상하관계로 확장되는 경우가 많았다. 대표적으로 수령과 吏民의 관계는 군신관계나 부자관계에 비유되는 경우가 많았고,[216] 주인과 노비의 관계 역시 군신관계에 비유되고는 했다.[217] 이 시기 국왕과 관료층은 여러 상하관계를 가장 강력한 명분론적 관계인 군신관계에 비유함으로써, 윗사람에 대한 아랫사람의 순종을 유도하고 상하 질서를 안정시키려 했다.

『소학』의 핵심을 이루는 오륜은 삼강처럼 분명한 상하관계를 나타내지는 않았지만, 삼강과 마찬가지로 개인에게 주어진 역할과 태도의 규범이 정해져 있음을 전제로 했다. 이러한 역할과 태도는 朋友의 관계를 제외하면 오직 아랫사람에게만 요구되는 것으로, 君臣·父子·夫婦·長幼 관계에서 요구되는 孝·忠·順·悌는 실상 '섬긴다'[事]는 한 가지 개념에 지나지 않았다. '事'란 순종·복종으로서, 권위에 대응하는 태도였다.[218] 결국 삼강과 오륜은 유교적 명분론을 바탕으로 한다는 점에서 같은 논리 체계였다.[219] 조선초기 교화 정책은 三綱五倫에 기초를 둔 상하관계를 확립함으로써, 국가 지배체제를 안정·강화시키는 것을 목적으로 하였다.

강상·풍속 문제가 부각된 성종대에 이르러 교화 정책은 새삼 더욱 강조되었다.[220] 성종 2년(1471) 3월에는 국왕이 예조에 전지하여 "여러 고을 校生으로 하

---

214) 위와 같음.

215) 위와 같음.

216) 『太宗實錄』 卷19, 太宗 10年 4月 8日 甲辰 ; 『世祖實錄』 卷7, 世祖 3年 3月 15日 戊寅.

217) 『世宗實錄』 卷51, 世宗 13年 3月 25日 己丑.

218) 金駿錫, 앞의 논문, 2005, 153쪽.

219) 五倫의 군신유의·부자유친·부부유별은 三綱과 같은 것으로 여겨지기도 했다(『中宗實錄』 卷87, 中宗 33年 7月 7日 戊寅). 곧, 五倫=三綱+二倫이라는 인식이었다.

여금 『삼강행실』을 강습하되 監司가 講書 시에 함께 講하여 풍속을 권장하도록”[221] 했고, 같은 해 6월에는 교화에 힘써야 한다는 대사헌 韓致亨의 상소에 따라 “여러 도 관찰사로 하여금 『소학』과 『삼강행실』 등의 책을 널리 간행하여 백성들에게 강습시키도록” 하였다.[222] 民風과 士習은 ‘윗사람’이 널리 권장하고 격려하여야 한다는 인식에서, 국왕과 예조가 주도하여 풍속을 교화하고자 한 것이었다. 국왕은 각 도 관찰사에게도 여러 차례 글을 내려 교화의 책임을 강조하였다.[223]

관료층도 『소학』·『삼강행실』의 보급을 중심으로 한 교화 정책에 적극 호응하였다. 성종 9년(1478) 8월 晝講에서 국왕이 세상 사람이 모두 효를 실천하도록 할 방법을 묻자 同知事 李承召는 “이는 모두 『소학』에 실려 있으니 사람마다 익히도록 하면 될 것”이라 답하였고, 右承旨 洪貴達은 “일전에 중앙과 외방 유생으로 하여금 모두 『소학』을 읽도록 하여 『소학』은 집집마다 모두 있으나, 『삼강행실』을 소장한 자는 극히 적으니 많이 인쇄하여 中外에 널리 반포함으로써 窮巷 小民도 모두 알게 할 것”[224]을 청했다. 당시 南孝溫·姜應貞·朴演 등 젊은 유생들을 중심으로 ‘小學契’가 결성될 정도로,[225] 정부의 『소학』 보급 정책은 성과를 거두어가고 있었다.[226]

『소학』에 비해 보급 속도가 늦다고 지적된 『삼강행실』에 대해서는, 그 일부를 諺解하거나 抄略하여 보급을 원활히 하려는 노력이 이루어졌다. 성종 12년(1481) 3월에는 국왕이 『三綱行實烈女圖』를 諺文 印刊하여 중앙과 외방에 頒賜하도록 전지하였고,[227] 예조에서는 이를 받들어 “경중에서는 ‘家長’이 가족을 가

220) 성종대의 교화 정책에 관해서는 鄭在傑, 「朝鮮前期 敎化硏究 - 성종·중종(1469-1544) 연간을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문, 1989 참고.

221) 『成宗實錄』 卷9, 成宗 2年 3月 28日 辛丑.

222) 『成宗實錄』 卷10, 成宗 2年 6月 8日 己酉 ; 『成宗實錄』 卷10, 成宗 2年 6月 18日 己未.

223) 『成宗實錄』 卷159, 成宗 14年 10月 5日 甲子 ; 『成宗實錄』 卷247, 成宗 21年 11月 9日 丁亥.

224) 『成宗實錄』 卷95, 成宗 9年 8月 21日 庚戌.

225) 『成宗實錄』 卷91, 成宗 9年 4月 24日 乙卯 ; 『成宗實錄』 卷92, 成宗 9年 5月 7日 戊辰.

226) 세종대 중국에서 『小學集成』을 들여온 것에 이어 세조는 『소학』에 구결을 다는 작업을 추진하였고, 성종대에는 사신으로 중국에 갔던 김일손이 『小學集說』이라는 또 다른 소학 주석서를 도입하였다(정호훈, 「조선전기 『小學』 이해와 그 학습서」 『한국계보연구』6, 2016, 2장).

르치고, 외방에서 '村老' 가운데 명망 있는 자가 마을 사람을 가르치게 할 것"을 건의하였다.[228] 동왕 20년(1489) 6월에는 京畿 觀察使 朴崇質이 당시 풍속 문제를 거론하며 "[『삼강행실』의 내용 중] 節行이 특이한 것을 뽑아 刊印하고, 그것을 여러 村野에 반포하여 閭閻의 小氓으로 하여금 두루 알게 할 것"을 건의하여 국왕의 윤허를 얻었다.[229]

조선 국초 『소학』과 『삼강행실』의 보급 대상이 실상 품관층에 국한되었더라도,[230] 성종대에 이르면 '窮巷의 小民' 혹은 '閭閻의 小氓'이라 불리는 일반 민에게까지 『소학』과 『삼강행실』을 보급하기 위한 노력이 이루어지고 있었다. 특히 『삼강행실』의 경우, 『經國大典』 禮典 奬勸條에서 "『삼강행실』을 언문으로 번역하여 중앙과 외방의 '士族 家長·父老' 또는 그 敎授·訓導 등으로 하여금 婦女와 小子를 가르치고 깨우치도록 한다. 만약 大義에 통달하고 操行이 탁월한 자가 있다면, 중앙은 한성부에서 외방은 관찰사가 계문하여 상을 준다"[231]고 규정했는데, 여기서 주목되는 것은 '士族 家長·父老'가 향교 敎官과 함께 『삼강행실』을 가르치는 주체로 설정되었다는 점이다.

당시 '사족'은 實職을 역임한 전·현직 관료, 문·무과 출신의 관료 후보, 예비 관료인 생원·진사, 有蔭子孫을 중심으로 한 범주였다.[232] 물론 이전에도 한

---

227) 『成宗實錄』 卷127, 成宗 12年 3月 24日 戊戌.

228) 『成宗實錄』 卷128, 成宗 12年 4月 21日 乙丑.

229) 『成宗實錄』 卷229, 成宗 20年 6月 1日 戊子 ; 『成宗實錄』 卷229, 成宗 20年 6月 18日 乙巳.

230) 최선혜, 『조선전기 지방사족과 국가』, 경인문화사, 2007, 195~224쪽.

231) 『經國大典』, 禮典, 奬勸.

232) '사족'을 정의하기 위한 여러 연구자의 오랜 노고에도 불구하고(김성우, 「조선시대 '사족'의 개념과 기원에 대한 검토」, 강만길 편, 『조선후기사 연구의 현황과 과제』, 창작과비평사, 2000 참고), 아직 합의는 도출되지 못하였다. 이는 '사족'이 사료의 맥락에 따라 매우 유연하게 사용되었기 때문이다.
이 글에서 필자는 '사족'을 한 가지로 정의하기 위해 노력하기보다, '사족'이라는 용어가 주로 '사족인 사람'과 '사족이 아닌 사람'을 구별하려는 의도에서 사용되었다는 점 자체에 주목하고 싶다. 일례로 성종 3년(1472)의 사치 금지 절목에서 예조는 "'臣·庶'의 의복은 차등이 있어야 한다"고 하면서 '사족과 庶人'의 의복을 구별하였는데(『成宗實錄』 卷14, 成宗 3年 正月 22日 己未), 이로부터 사족이 일단 '臣'에 대응하는 존재였다는 점, 그리고 '庶人'과 구별되는 존재였다는 점을 알 수 있다.

량관을 향교 교관으로 삼아 교화의 역할을 맡긴 경우가 있었다. 태조 4년(1395) 11월 도평의사사에서 각 도에 "6품 이상, 나이 70세 이하 '한량관' 중 향교 訓導나 기선군관을 빼고 모두 방문하여 具錄하여 아뢰도록"[233] 한 것에서 한량관이 훈도가 되었음을 알 수 있고, 태종 7년(1407) 3월에도 吉昌君 權近이 외방 書齋에서 後進을 가르치는 '閑良儒臣'을 다른 고을 敎授로 삼아 학업이 끊기는 문제를 지적하였다.[234] 세종대 향교 교관 부족 문제가 대두한 이후부터는 생원·진사를 향교 교관으로 파견하기 시작하였다.[235]

그러나 '士族 家長·父老'로 하여금 婦女·小子에게 『삼강행실』을 가르치도록 한다는 『經國大典』의 규정에서,[236] '士族 家長·父老는 교수·훈도와 전혀 별개의 존재이다. 더욱이, 태종대 권근이 지은 利川 향교의 건립 記文에서 '父老'는 '子弟'와 함께 수령이 교화할 대상으로 언급되었는데,[237] 여기서는 '父老' 자신이 교화 주체가 되고 있다.[238] 이처럼 수령도 향교의 교관도 아닌 '士族 家長·父

이처럼 구별이라는 의도에 유의하여 '사족'의 범주를 생각할 때, 품관 병종인 충순위의 입속 대상을 주목할 만하다. 충순위 자체가 臣과 庶를 구별하기 위해 만든 병종이었기 때문이다. 충순위 입속 대상에서 왕실의 먼 친척을 제외하면 "동반 6품, 서반 4품 이상 實職을 역임한 顯官, 문·무과 출신, 생원·진사, 有蔭子·孫·壻·弟·姪"(『經國大典』 兵典, 番次都目)인데, 이는 중종대 토호 행위를 하더라도 全家徙邊에서 면제되었던 '사족'의 범위, 곧 "文·武科 출신인 사람과 內外에 모두 顯官이 있는 사람의 자손 및 본인이 생원·진사인 사람"(『中宗實錄』 卷101, 中宗 38年 12月 26日 丙申)과 상당 부분 일치한다.

두 규정의 교집합을 정리하면, 조선전기 '사족'은 ① 實職을 역임한 전·현직 관료와 ② 國試(문·무과, 생원·진사시)를 통과한 관료 후보 및 예비 관료, ③ 顯官의 자손을 핵심으로 하였다고 볼 수 있다. 박현순 또한 사족이 "문·무관을 중심으로 有蔭子孫과 생원·진사를 포괄하는 형태"였다고 보았다(朴賢淳, 「16~17세기 禮安縣 士族社會 硏究」, 서울대학교 박사학위논문, 2006, 35~36쪽). 다만, 품관 중에서도 胥吏 去官人 등은 '사족'으로 여겨지지 않았을 것이다. 이는 충순위 입속 대상에서 "여러 司의 書吏로서 去官하여 散官 6품인 자, 吹螺赤·大平簫로서 去官하여 散官 4품인 자"가 배제된 것에서도 짐작할 수 있는 바이다(『成宗實錄』 卷11, 成宗 2年 7月 22日 癸巳).

233) 『太祖實錄』 卷8, 太祖 4年 11月 11日 辛未.

234) 『太宗實錄』 卷13, 太宗 7年 3月 24日 戊寅.

235) 『世宗實錄』 卷6, 世宗 元年 11月 15日 乙卯.

236) 『經國大典』, 禮典, 奬勸.

237) 『陽村集』 卷14, 記類, 利川新置鄉校記.

"自今 鄉民爲父老者 觀感於善政 爲子弟者 漸摩於善敎"

老'에게 교화의 책임을 부여한 것은, 당시 지방 지배층 내부에 교화의 책임을 감당할 만한 자들이 있음을 고려한 것이었다. 세조대 전함관의 거경시위 의무가 해제됨에 따라 향촌 사회에서 전함관의 비중이 늘어났을 것이며, 생원·진사로서 향촌에 거주하는 자도 이미 많았을 것이다.[239]

국가의 규정과 별개로, 품관이나 사족 스스로도 교화를 자신의 책무로 인식하였다. 이 점은 15세기 말 김종직(1431~1492)이 지은 「밀양 향교의 諸子에게 주는 편지」에서도 알 수 있다. 성종 10년(1479)에 모친상을 당한 김종직은 삼년상을 마친 뒤[240] 고향으로 내려와 향교의 문제점을 개선하고 조정의 '政化'를 이루고자 노력했는데,[241] 이에 대해 혹자는 다음과 같은 의문을 품기도 했다.

> 임금의 교화를 받들어 널리 펴는 것은 府主[수령]의 직책이고, 학문을 강론하여 道를 밝히는 것은 敎官의 책임이다. 그대에게는 그러한 책임이 없음에도 이처럼 수다스러우니, 비록 힘쓰더라도 어떤 도움이 되겠는가?[242]

당시 김종직은 낙향한 전함관으로서, 위의 지적처럼 수령도 향교 교관도 아니었다. 그런데도 김종직이 향촌 교화에 마음을 쓴 것은 다음과 같은 이유 때문이었다.

---

238) 고려말 정도전이 羅州 會津縣으로 추방되었을 때 지은 「나주 東樓에 올라 父老를 효유하는 글」에서는 '부로'가 '소양 있게 가르쳐 백성들이 義로 향하는 것을 알도록 한' 존재로 언급된다(『삼봉집』 卷3, 書, 登羅州東樓諭父老書. "父老之敎有素而民知向義也").

239) 14~15세기 생원·진사시는 총 41회 설행되었지만, 해당 시기 榜目으로 현전하는 것은 8회분(19.5%)밖에 되지 않는다(崔珍玉, 『朝鮮時代 生員進士硏究』, 집문당, 1998, 23쪽, <표 2-1>). 그럼에도 생원시와 진사시의 인원이 각각 100명이나 되었기 때문에 15세기 말까지 누적된 인원은 수천 명 수준이었을 것이다. 송준호는 성종대까지 생원·진사수를 총 5,833명으로 추정하였으며(송준호, 『李朝生員進士試의 硏究』, 대한민국 국회도서관, 1970, 부록의 <별표 1>), 현전하는 8회분(19.5%)의 방목으로 확인되는 누적 인원만 해도 966명에 이른다(崔珍玉, 같은 책, 40쪽, <표 2-4>).

240) 『成宗實錄』 卷268, 成宗 23年 8月 19日 丁巳. "己亥丁母憂 服闋居金山村野"

241) 『佔畢齋集』 文集 卷1, 書, 與密陽鄕校諸子書. "竊思之 鄕閭風俗 所以澆漓 朝廷政化 所以壅閼 其病源 專在於學校講學之不明也 … 鄕校自壞其俗也 尙何望於一鄕之觀感而興起乎"

242) 위와 같음. "承流宣化 府主之職也 講學明道 敎官之任也 子無其責 而爲是之喋喋 雖勤何裨"

府主와 敎官은 그 정사가 비록 훌륭하더라도 六期나 三期 동안에만 행해질 뿐이다. 또한, 앞사람이 잘한 것을 뒷사람이 계승하는 일도 드물다. 나는 鄕中의 한 耆老이자 斯文[儒學]의 한 先進으로서, 諸子와 봄·가을마다 鄕射·鄕飮·養老의 의례에서 周旋하고 揖遜한다. 무릇 이와 같은즉 棺 뚜껑을 덮기 전까지는 모두 責善할 날이다.[243]

김종직은 善山府使 재직 당시 향례를 설행하여 교화의 효과를 거둔 바 있었고,[244] "한 고을이 다스려지는지 다스려지지 않는지는 진실로 향교에 달린 것"[245]이라 하였듯 향교의 중요성도 인식하고 있었다. 그러나 동시에 김종직은 수령과 향교 교관에 의한 교화의 한계, 곧 임기마다 교화 주체가 바뀌어 교화가 단절되는 점을 인식하고 있었다. 위의 글에서 "府主[수령]와 敎官은 그 정사가 비록 훌륭하더라도, 六期나 三期 동안에만 행해질 뿐이다. 또한, 앞사람이 잘한 것을 뒷사람이 계승하는 일도 드물다"고 함은 바로 그러한 문제를 지적한 것이었다. 이를 해결하기 위해서는 임기에 따라 교체되는 수령과 향교 교관이 아닌 토착 세력에 의한 교화가 필요하였다.

김종직은 "향중의 한 耆老이자 斯文[儒學]의 한 先進"으로서 자신이 고향의 교화를 책임질 필요가 있다고 생각하였다. 여기서 특히 '향중의 한 耆老'라는 표현이 주목된다. '耆老'는 정부가 『삼강행실』을 마을 사람에게 가르치는 주체로 설정한 '村老'[246]나 婦女·小子에게 가르치는 주체로 설정한 '士族 家長·父老'[247]와 통하는 표현이기 때문이다. 김종직보다 한 세대 정도 뒤 인물인 李賢輔(1467~1555)도 "鄕風이 아름답지 않은데 비록 '老翁'이 능히 교화할 바는 아니지만, '향에 거주하는 우두머리 백성[首民]'으로서 어찌 부끄럽지 않겠는가?"[248]라고 하여 향촌 교화에 대한 책임감을 표현한 바 있었다. 결국 '鄕中 耆老'

---

243) 위와 같음.
"府主敎官 其政雖善 止行於六期三期間耳 且前之善 後之繼者 鮮矣 余則鄕中之一耆老也 斯文之一先進也 與諸子 每春秋 周旋揖遜乎鄕射鄕飮養老之儀矣 夫如是 則盖棺以前 皆責善之日也"

244) 『成宗實錄』 卷157, 成宗 14年 8月 16日 丙子 ; 『成宗實錄』 卷174, 成宗 16年 正月 6日 己丑.

245) 『佔畢齋集』 文集 卷1, 書, 與密陽鄕校諸子書.

246) 『成宗實錄』 卷128, 成宗 12年 4月 21日 乙丑.

247) 『經國大典』, 禮典, 奬勸.

248) 『聾巖集』 續集, 卷1, 書, 答退溪. "第以鄕風不美 雖非老翁所能化 居鄕首民 豈不赧赧"

나 '父老'는 모두 향촌 지배층으로서 향촌 민을 교화할 책임을 띤 주체를 가리키는 표현이었고, 거꾸로 그러한 교화 행위가 이들이 '우두머리 백성[首民]' 즉 향촌 지배층으로 위치하는 데 도움이 되었을 것이다.[249]

그러나 전함관이 향촌 교화의 책무를 원활하게 수행하기 위해서는, 교화의 중심이 될 기구가 필요하였다. 대표적인 기관은 물론 학교였다. 품관은 수령 주도하에 향교 설립과 운영에 참여할 수도 있었고,[250] 자신이 직접 書堂이나 書齋 등을 설립하여 학생을 가르칠 수도 있었다.[251] 그러나 학교에서 교화의 대상은 학생으로 한정되었기에, 좀 더 광범위한 백성을 대상으로 하는 교화 기구가 필요하였다. 성종대 편찬되어 중종대 증보된 『新增東國輿地勝覽』의 경상도 예천군 「鄕射堂記」에서는 그러한 교화 기구의 필요성을 다음과 같이 표현하였다.

> 신라 때부터 지금까지 수천 년 동안 邑宰가 몇 명, 鄕大夫가 몇 명이었으며, 古道에 뜻을 두고 古禮를 회복하여 백성을 禮俗으로 인도한 것이 몇 명이었는가? 邑宰는 문서 처리에 급하여 施設할 겨를이 없었고, 향대부는 俗人을 교화할 방도가 있어도 一邑에 所管이 없었다. 비록 훌륭해도 지위가 높지 않으면 사람들이 신망하지 않으니 識者가 이를 근심하였다.[252]

權五福(1467~1498)이 지었다는 위의 記文에서 '백성을 禮俗으로 인도하는' 교화의 역할은 수령과 鄕大夫에게 부여되고 있다. 그러나 수령은 문서 행정 업무로 바빠 교화할 겨를이 없고, 향대부는 교화의 방도가 있어도 一邑에 所管이 없다는 문제가 있었다. '소관이 없다'는 표현은, 바꾸어 말하면 향대부에게 명시적인 직책이 없다는 뜻이었다. 앞서 살펴본 김종직의 사례에서, 혹자가 김종직에

---

249) 지배와 교화의 관계에 관해서는 본고 서론의 註45 참고.

250) 신동훈, 「조선 초기 향교 연구」, 가톨릭대학교 박사학위논문, 2021, 30~39쪽.

251) 여말선초 품관층의 私的 교육 활동에 관해서는 李秉烋, 「麗末鮮初의 科業敎育 - 書齋를 중심으로」 『歷史學報』67, 1975 ; 정순우, 「麗末鮮初 '私置學堂'의 역할과 성격」 『정신문화연구』33-4, 2007 참고.

252) 『新增東國輿地勝覽』 卷24, 慶尙道 醴泉郡, 樓亭, 鄕射堂.
"自羅代迄今上下數千載間 不知邑宰凡幾人 鄕大夫凡幾人 志古道而復古禮 能導民禮俗者 有幾人哉 邑宰以簿領爲急而未遑於施設 鄕大夫雖或有化俗之方 於一邑無所管 所謂雖善不尊 不尊人不信 識者病焉"

게 “그대에게는 그러한 [교화의] 책임이 없음에도 이처럼 수다스럽다”고 한 것 역시 비슷한 의미로 이해될 수 있을 것이다. 향대부에게 명시적인 교화의 직책이 없다는 점은, 향대부가 비록 훌륭하더라도 지위가 높지 않아 사람들이 신망하지 않는 문제를 불러오기도 했다.

이러한 문제는 각 고을에 향촌 교화 기구를 설치하고, 향대부를 자임하는 자들에게 명시적인 교화의 직책을 부여함으로써 해결할 수 있었다. 교화의 주체로서 향대부들이 교화의 대상인 민에게 신망을 줄 지위에 오르기 위해서는, 국가로부터 자신의 권위를 공인받는 것이 최선이었다. 권오복은 당시 유향소 復立을 바로 그 계기로 인식하였다. “향대부에게 俗人을 교화할 방도가 있어도 일읍에 소관이 없어” 식자들이 근심하였다는 내용에 이어 “우리 전하께서 즉위하신 戊申年[성종 19년]에 유향소를 복립하게 하셨고, 이곳에다 座首와 別監을 두셨다. 나이와 덕망이 높은 자를 추대하여 ‘좌수’라고 칭하고, 다음을 ‘별감’이라고 칭하여 한 고을의 풍속을 규찰하고 관리하였다”고 했다.

중앙 조정에서 유향소 복립 논의는 성종 13년(1482)부터 동왕 19년(1488)까지 약 6년간 간헐적으로 지속되었다.[253] 찬성 측에서는 유향소가 ‘향리 규찰’과 ‘풍속 교화’에 도움이 된다는 점을 강조하였고, 일부는 유향소를 고려의 事審官에 비유하기도 하였다. 대표적으로 성종 15년(1484) 11월에 吏曹參判 김종직은 “유향소를 혁파한 뒤부터 간사한 향리가 방자하여 비록 풍속을 상하게 하는 일이 있어도 檢察하는 자가 없으므로 [향리가] 함부로 행동하는 데 거리낌이 없습니다. 前朝에서는 사심관이 500년간 풍속을 유지했는데, 이제 만약 유향소를 복립하고 향중에서 이치를 아는 자 한 명을 택하여 검찰하도록 한다면 澆薄한 풍속이 거의 없어질 것”이라고 하였다.[254]

---

253) 유향소 복립은 성종 13년(1482) 1월부터 논의되어 2월에는 節目까지 구체화되는 단계에 있었지만, 유향소가 이시애 난에 연루되어 혁파되었다거나 충주 유향소가 백성을 너무 심하게 억압하였다는 의견이 제기되면서 복립이 무산되었다(『成宗實錄』 卷137, 成宗 13年 正月 21日 庚寅 ;『成宗實錄』 卷137, 成宗 13年 正月 22日 辛卯 ;『成宗實錄』 卷138, 成宗 13年 2月 2日 辛丑). 그러다 이 해 12월 경연에서 持平 曺偉가 풍속 교화 방안으로 유향소 복립을 건의하면서(『成宗實錄』 卷149, 成宗 13年 12月 16日 庚辰) 유향소 복립 논의가 재개되었다. 성종대 유향소 복립 논의의 구체적인 내용은 백승아, 「15세기 유향소 복립 논의를 통해 본 지방통치 방식의 특징」『한국문화』95, 2021 참고.

유향소 복립에 반대하는 측에서도 '향리 규찰'과 '풍속 교화'의 필요성은 인정했지만, 그것을 빌미로 복립된 유향소가 권위에 假託하여 폐단을 일으킬 것을 우려하였다.[255] 유향소의 폐단은 흔히 "公을 빙자하여 私를 경영함[憑公營私]"[256]으로 일컬어졌는데, 이는 유향소 복립이 지방 품관층에게 공적 권위를 인정해 주는 조처였음을 알려준다. '私를 경영한다[營私]'는 표현은 『經國大典』 刑典 元惡鄕吏條에서도 언급되었는데,[257] 향리를 규찰하기 위해 복립한 유향소가 公을 빙자하여 私를 경영할 경우 향리와 다름없이 토호적 성격을 표출하게 되는 것이다. 유향소에게 부여될 공적 권위는 수령의 官權과 충돌하여 국초 이래 정부가 추구한 수령 중심의 지방 통치를 위협할 가능성이 컸다. 이러한 맥락에서 유향소 복립 반대론자는 '향리 규찰'과 '풍속 교화' 두 가지가 모두 품관이 아닌 수령의 역할임을 주장하기도 했다.[258]

지지부진하던 유향소 복립 논의가 매듭지어진 것은, 성종 19년(1488) 5월 의정부, 領敦寧 이상, 6曹・한성부 2품 이상이 함께 한 논의에서였다. 이날 논의에서도 반대 측인 洪應과 尹壕는 다음과 같이 유향소와 수령의 拮抗을 우려하였다.

> 유향소 복립에 대해 의논하는 자가 말이 많지만, 신들의 뜻은 불편하다고 여깁니다. 만약 일단 설립했는데 적당한 사람을 얻지 못하면, 위세와 욕심을 부리면서 邑宰와 서로 길항할 것입니다. 일찍이 한 가지 일도 가히 邑守를 돕거나 풍속을 변화시키지 못했고, 다만 頑鈍하게 公을 빙자하여 私를 경영할 뿐이니 일마다 폐단이 생깁니다. 이 또한 한 사람의 읍재와 같아서 吏民이 괴로움을 견디지 못하니 예로부터 공통되는 근심입니다.[259]

---

254) 『成宗實錄』 卷172, 成宗 15年 11月 12日 乙未.

255) 『成宗實錄』 卷137, 成宗 13年 正月 22日 辛卯.

256) 『成宗實錄』 卷165, 成宗 15年 4月 23日 己卯 ; 『成宗實錄』 卷173, 成宗 15年 12月 21日 甲戌.

257) 『經國大典』 刑典, 元惡鄕吏. "橫行里閭侵漁營私者"

258) 『成宗實錄』 卷137, 成宗 13年 正月 22日 辛卯.

259) 『成宗實錄』 卷216, 成宗 19年 5月 12日 乙亥.
"留鄕復立 議者多言之 臣等之意以爲不便 若一設立而不得其人 則作威肆欲 與邑宰相抗 曾無一事可以裨補邑守變移風俗 徒以頑鈍憑公營私 事事生弊 是又一邑宰 而吏民不堪其苦 古來通患"

반대론자들은 유향소 임원으로 적당한 사람을 구하기가 어렵다는 점을 언급하면서, 유향소 품관이 수령을 돕기보다 수령에게 대항하여 폐단을 일으킬 것을 우려하고 있다. 더욱이 유향소 품관은 한 사람의 수령과 같아서 吏民에게 괴로움을 준다고 하였다.

이러한 우려에도 불구하고 국왕은 領議政 尹弼商 등의 의견을 따라 유향소 복립을 결정하였다. 이날 윤필상 등은 "留鄕은 곧 풍속을 바로잡는 데 도움을 줍니다. 비록 因緣하여 폐단을 만드는 자가 있다고 하더라도, 국가에서 마땅히 법으로써 제재하면 될 것인데 어찌 이를 혐의하여 혁파하겠습니까?"라고 하였다.[260] 유향소를 일단 복립하되, 폐단을 일으키는 자를 제재할 법을 만들자는 것이었다. 이에 따라, 다음 달 사헌부에서 「유향소 復立 절목」을 아뢰었는데,[261] 그 내용은 다음과 같았다.

> 承傳을 받들어 각 도 각 고을 유향소를 復設하오되, 因緣하여 폐단을 만드는 품관 일랑 법으로써 엄히 제재하도록 예조에 전교하라 하신 줄로써 지난번 「留鄕所 作弊禁防 節目」을 마련한 啓目을 뒤에 기록하오니 어떻게 행하느냐. 1. 유향소 품관은 府 이상 5인, 郡 4인, 縣 3인을 모두 차정하되, 경재소로 하여금 택정하도록 하라. 1. 유향소를 설립한 本意는 오로지 나쁜 향리를 규찰하여 鄕風을 바로잡는다고 하옵거늘 품관들이 본의를 돌아보지 않고 권위에 거짓으로 의지하여 오히려 폐단을 만드니, 지금부터 소재 고을 수령과 경재소가 엄히 금지하여 범죄자는 반드시 관찰사에 고하여 낱낱이 단죄하고 교체하라.[262]

---

260) 위와 같음. 坡平君 윤필상은 세조·성종대 공신으로서 '훈구'로 분류될 만한 인물이지만 유향소 복립에 찬성하였다. 이는 당시 유향소 복립 논의가 반드시 훈구와 사림의 대립은 아니었음을 보여준다.

261) 『成宗實錄』 卷217, 成宗 19年 6月 28日 庚申.

262) 『鄕憲』, 「留鄕所 節目」.

"奉承傳 各道各官留鄕所復設*爲乎矣* 因緣作弊品官*乙良* 痛繩以法*爲只爲* 禮曹傳敎*爲良如敎乎等乙用良* 向前留鄕所作弊禁防節目*乙*磨鍊啓目後錄*爲去乎 使內*何如 一留鄕所品官 府以上五人 郡四人 縣三人 *爲等如*差定*爲乎矣* 令京在所擇定 一留鄕所設立本意*殷* 專爲糾察惡吏 以正鄕風 *爲白去乙* 品官等不顧本意 假仗權威 反爲作弊 今後*乙良* 所在官守令及京在所 嚴加痛禁 必有犯罪者 報觀察使 科罪*這這*改差" (이탤릭체는 이두)

일반적으로 유향소는 태종 6년(1406) 혁파 - 세종 10년(1428) 복립 - 세조 13년(1467) 혁파 - 성종 19년(1488) 복립된 것으로 알려져 있으나, 세종 10년의 복립 여부에 관해서는 의견이 분분하다. 『鄕憲』에 실린 「留鄕所 節目」에는 「세종대왕 10년 戊申 유향소 복설

「유향소 복립 절목」에서 첫 항목은 읍격에 따른 유향소 임원 수를 정한 것이고,[263] 두 번째 항목은 유향소 품관이 폐단을 일으켰을 경우 처벌하는 방법을 규정한 것이다. 주안점은 두 번째 항목에 있는데, 이는 해당 절목을 달리 「유향소 '작폐 禁防' 절목」이라 표현한 것에서도 알 수 있다. 유향소 품관이 일으키는

마련 절목」이라는 제목이 붙어 있어 세종 10년(1428) 유향소 복립 사실을 보여주는 유일한 근거로 활용된다. 그런데 이는 해당 절목 최하단에 책임자로 '同副承旨 崔應賢'가 명시된 것과 모순된다. 최응현(1428~1507)의 생몰 연대와 관직 이력을 고려할 때, 최응현이 동부승지직에 있었던 시점은 성종 19년(1488)임이 분명하기 때문이다. 내용상으로도 보아도 「留鄕所 節目」의 내용은 성종 19년(1488) 5월 윤필상의 논의 내용과 거의 같다. 세종 10년(1428)과 성종 19년(1488)이 정확히 60년 차이로 서로 干支(戊申年)가 같은 해임을 고려할 때, 『鄕憲』의 옮긴이가 연도를 착오한 것으로 보인다.

그런데 이를 근거로 세종 10년(1428)의 유향소 복립 사실을 부정할 경우, 태종 6년(1406)에 혁파된 유향소가 세조 13년(1467)에 다시 혁파되는 이유를 설명하기가 어렵다. 이에 대해 이수건은 유향소 혁파 건의를 국왕이 받아들인 것과 그것이 시행되는 것은 별개라면서 태종대 혁파 사실 자체를 회의적으로 보았다(李樹健, 『朝鮮時代 地方行政史』, 민음사, 1989, 328~330쪽). 태종대 국가 차원에서 유향소를 혁파했더라도 실제 각 고을에는 유향소에 준하는 품관층의 자체 조직이 존재했을 가능성이 있으며, 그러한 조직을 국가가 일일이 혁파하기는 어려웠으리라는 뜻으로 해석된다. 이와 달리, 박익환은 태종대의 혁파를 사실로 받아들인 위에 세종대 鄕禮가 시행된 예나 '鄕射堂' 건물이 세워진 예를 근거로, 세종 10년(1428) 유향소 복립이 사실이며 『鄕憲』 소재 「留鄕所 節目」에서 잘못된 부분은 연도가 아니라 '同副承旨 崔應賢'이라는 표기라고 주장하였다(朴翼煥, 「鮮初 留鄕所의 置廢經緯再考」, 水邨朴永錫敎授華甲紀念論叢刊行委員會 編, 『水邨朴永錫敎授華甲紀念 韓國史學論叢(上)』, 探求堂, 1992, 773~783쪽).

그러나 최근 연구에서 지적되는 바와 같이 유향소 복립과 향례 시행은 풍속 교화라는 맥락에서 함께 언급될 뿐 유향소가 반드시 향례의 시행 기관이었던 것은 아니었다(최선혜, 앞의 책, 2007, 187~188쪽). 따라서 세종대에 일부 고을에서 향례가 시행되거나 '향사당' 건물이 있었다는 사실이 세종 10년(1428)의 유향소 복립을 사실로 만들어주는 것은 아니다. 본 필자는 유향소 치폐 내력 중 실록에서 확인되는 태종 6년(1406) '국가 차원의' 혁파 - 세조 13년(1467) 혁파 - 성종 19년(1488) 복립 조처를 사실로 인정하되, 세종 10년(1428) 복립 여부에 대해서는 유보적 입장을 취하고자 한다. 다만, 『鄕憲』의 「留鄕所 節目」 자체는 성종 19년(1488)에 작성되었을 가능성이 높다고 판단한다.

263) 읍격에 따른 유향소 임원 수는 자료에 따라 약간 다르다. 위 절목 내용처럼 주·부 5, 군 4, 현 3으로 정리된 자료(『新增東國輿地勝覽』 卷32, 慶尙道 金海都護府 ; 『增補文獻備考』 卷235, 職官考22, 外武職, 鄕吏)도 있고, 부 4, 군 3, 현 2로 정리된 자료(『成宗實錄』 卷138, 成宗 13年 2月 2日 辛丑 ; 『新增東國輿地勝覽』 卷24, 慶尙道 醴泉郡 ; 『大典續錄』 禮典, 雜令, 留鄕色掌)도 있다.

폐단이란 곧 수령의 관권에 대항하거나 국가로부터 부여받은 공적 권위에 假託하여 백성을 침학하는 것이었는데, 위 절목에서는 수령이 경재소와 함께 유향소 품관을 관리·통제하도록 함으로써 수령과 유향소 품관의 상하관계를 분명히 하였다. 성종대 복립된 유향소는 국초 유향소에 비해 강력한 국가 통제 아래 놓이게 된 것이었다.

그럼에도 불구하고 지방 품관 입장에서 유향소 복립 자체는 환영할 만한 일이었다. 유향소 품관에게 부여된 '향리 규찰'과 '풍속 교화'의 책임은 일종의 권한이기도 하였다. 품관층은 '향리 규찰'의 권한을 통해 그동안 자신과 함께 향촌 지배층의 한 축을 이루던 향리층의 상위에 위치할 수 있게 되었고, '풍속 교화'의 미명 하에 일반 민에 대해서도 광범위한 통제권을 행사할 수 있게 되었다. 유향소가 바로잡아야 했던 풍속 문제에는 不孝·不悌·不睦·不姻 등 여러 윤리 문제가 있었지만,[264] 가장 심각하게 여겨진 문제는 윗사람을 업신여기는 '陵上'의 문제였다.[265] 유향소 품관은 국가로부터 부여받은 '풍속 교화'의 권한으로, 상하 질서를 유지하고 在上者의 위치를 공고히 할 수 있었다.

유향소 복립이 결정된 직후인 성종 말 유향소의 구성과 운영은 『신증동국여지승람』의 경상도 예천군과 김해도호부의 유향소 건물 營建記에서 비교적 상세하게 확인된다. 두 기문은 해당 고을 출신으로서 당시 현직에 있던 權五福과 金馹孫이 작성하였다. 두 기문의 내용에 따라, 예천과 김해 유향소의 건물명, 건립 연도, 건립 비용 부담자, 임원 명단을 정리하면 다음 <표 5-4>와 같다.[266]

---

264) 『成宗實錄』 卷196, 成宗 17年 10月 25日 丙申.

265) 『成宗實錄』 卷159, 成宗 14年 10月 4日 癸亥.

266) 특별한 언급이 없는 한, 이하의 내용은 『新增東國輿地勝覽』 卷24, 慶尙道 醴泉郡과 『新增東國輿地勝覽』 卷32, 慶尙道 金海都護府에서 인용함.

<표 5-4> 醴泉과 金海 留鄕所의 구성과 운영

	경상도 예천군	경상도 김해도호부
기문 작성자	權五福	金馹孫
건물명	鄕射堂	會老堂
건립 연도	성종 23년(1492) ~ 24년(1493)	성종 22년(1491)
건립 주체	父老, 郡守 李箴	父老, 前 府使 李蓀
임원*	[別坐] 權善 (정5품・종5품) [進士/行副丞] 尹季殷 [進士] 權推	前 義城縣令 金係錦 (종5품) 前 靑山縣監 白啓英 (종6품) 前 引儀 裵炯 (종6품) 前 參軍 宋叔亨 (정7품) 進士 金伯堅

전거 :『新增東國輿地勝覽』卷24, 慶尙道 醴泉郡 및 卷32, 慶尙道 金海都護府.
*대괄호 안의 관직명은 실록과 한국학중앙연구원 한국역대인물종합정보시스템(people.aks.ac.kr)에서 가장 마지막으로 확인되는 관직명임.

예천과 김해에서 유향소 건물은 각각 성종 23년(1492)~24년(1493)과 동왕 22년(1491)에 건립되었는데, 두 기문의 필자는 모두 성종 19년(1488) 유향소 복립 결정이 건립 계기가 되었음을 밝히고 있다.[267] 조정에서 유향소를 복립한 목적과 관련하여, 예천 기문의 필자 권오복은 앞서 언급했듯 "한 고을 풍속을 규찰・관리"하기 위한 것, "백성을 禮俗으로 인도"하기 위한 것이라 하였고, 김해 기문의 필자 김일손은 "조정에서 鄕俗이 옛날 같지 않음을 근심하여 특별히 유향소를 복립하여 鄕正을 세웠다"고 하였다. 이들 역시 성종대 유향소 복립에 찬성한 자들과 마찬가지로, '풍속 교화'를 유향소 복립의 목적으로 표현하였던 것이다.

유향소 건물의 건립 비용은 '父老'라 지칭된 고을 원로들이 주도적으로 마련하였고, 수령이 일부 비용을 보조하거나 후원하였다. 예천에서는 "鄕父老가 함께 돈을 내어서 기와를 굽고 材木을 모았으며, 太守인 李箴 또한 재목을 보조해 주었다. … 그 役事를 감독한 것은 鄕人 某와 某이고, 그 役事를 집행한 것은 郡吏 某와 某이다"라고 하였다. 김해에서도 유향소 건물은 '고을 父老'가 건립하였으며, 前 府使 李蓀이 일찍이 墓田의 밑천을 마련해 주었고, 現 府使 金義亨도 '우리 고을 사람'이라 기대할 만하다고 하였다. 이처럼 유향소 건물의 건립 비용을

267) 권오복의 「醴泉鄕射堂記」에서는 유향소 복립 연도를 '우리 전하께서 즉위하신 戊申年'이라 하여 성종 19년(1488)이라 하였으나, 김일손의 「金海會老堂記」에서는 '己酉年 봄' 즉 이듬해인 성종 20년(1489)이라 하였다. 이 글에서는 실록과 『鄕憲』 등의 내용을 고려하여, 성종 19년(1488)으로 바로잡았다.

고을 父老가 주도적으로 마련한 사실에서 유향소가 우선 고을 父老의 이해관계에 도움이 되는 기구였음을 알 수 있다.

그렇다 하더라도 유향소가 국왕의 결정으로 복립되어 공적 권위를 인정받은 이상, 유향소 임원은 공무 수행자로서 자질을 요구받게 되었다.[268] 정부는 유향소 임원으로 '鄕에 거주하고 일찍이 顯職을 지냈으며 사리를 아는 자',[269] '鄕에 거주하는 剛明한 土姓 품관',[270] '지위와 명망이 있으며 鄕里에 退居하는 者',[271] '鄕中 물망이 있는 자',[272] '老成한 자'[273] 등을 선호하였다. 김해에서는 유향소 임원을 모두 '府에서 명망 있는 자'로 추대했다고 했고, 예천에서도 '나이와 덕이 높은 자'를 추대했다고 하였다. 유향소 임원은 앞서 살펴본 「유향소 복립 절목」에서 명시된 바와 같이[274] 해당 고을 경재소에서 최종적으로 擇定하였다.[275]

<표 5-4> 예천과 김해 유향소 임원 명단을 보면 모두 5품 이하 전함관과 進士이다. 특히 두 고을 유향소 임원에 모두 진사가 포함된 점이 주목된다. 생원과 진사는 實職을 역임한 전·현직 관료 및 문·무과 출신과 함께 '사족'의 핵심 구성원이었으며,[276] 國試를 통과하여 어느 정도 유학적 소양을 인정받은 자들이었

---

268) 『成宗實錄』 卷137, 成宗 13年 正月 22日 辛卯 ; 『成宗實錄』 卷165, 成宗 15年 4月 23日 己卯 ; 『成宗實錄』 卷166, 成宗 15年 5月 7日 癸巳 ; 『成宗實錄』 卷173, 成宗 15年 12月 21日 甲戌 ; 『成宗實錄』 卷196, 成宗 17年 10月 25日 丙申 ; 『成宗實錄』 卷214, 成宗 19年 3月 2日 丙寅.

269) 『成宗實錄』 卷138, 成宗 13年 2月 2日 辛丑.

270) 『成宗實錄』 卷137, 成宗 13年 正月 22日 辛卯.

271) 『成宗實錄』 卷159, 成宗 14年 10月 4日 癸亥.

272) 『成宗實錄』 卷165, 成宗 15年 4月 23日 己卯.

273) 『成宗實錄』 卷173, 成宗 15年 12月 21日 甲戌.

274) 『鄕憲』, 「留鄕所 節目」.

275) 『成宗實錄』 卷137, 成宗 13年 正月 22日 辛卯.
"州府郡縣 各有土姓 其在京從仕者 謂之京在所 京在所 擇其居鄕土姓剛明品官 爲留鄕所"

276) 註232 참고. 최종택은 본래 품관으로 차정되어야 할 유향소 임원에 진사가 포함된 사실을 두고, 이 시기 '품관' 범주에는 생원이나 진사도 포함되었다고 보았다(崔鍾鐸, 「麗末鮮初 鄕村支配勢力 硏究」, 연세대학교 박사학위논문, 1998, 59~60쪽). '품관'의 공통점이 품계라는 점을 고려한다면 생원·진사를 '품관' 범주에 넣는 것이 다소 어색하지만, "鄕中 土類를 '품관'이라 한다"는 중종대의 언급을 고려하면(『中宗實錄』 卷45, 中宗 17年 6月 1日 丙子) 생원·진사 역시 '향중 사류=품관'의 범주에 포함될 수 있을 것이다. 물론 '향중 사류=

다. 이 시기 유향소 임원으로 전함관과 함께 진사가 차정된 것은, 유향소가 '교화' 기구로서 복립되었다는 점을 잘 보여준다. 예천 기문의 필자 권오복은 유향소 별감인 진사 윤계은을 提學 尹祥(1373~1455)의 아들로 소개하면서 "집안이 대대로 '文獻'이니 백성을 禮俗으로 인도할 것이라 생각한다"고도 하였다.

두 고을에서 유향소 임원의 명단은 품계 순으로 열거되고 있지만, 향촌 사회의 위계질서가 오직 품계에만 기반한 것은 아니었다. 기문의 작성자인 권오복과 김일손은 모두 문과 출신으로 기문을 작성할 성종 말 당시에 이미 參上官職에 있었으나,[277] 자신보다 품계상 아래에 있는 유향소 임원에게 깍듯이 존대하는 태도를 보이고 있다. 재직 중에 부모님을 뵙기 위해 휴가를 얻어 예천에 내려온 권오복은 진사 윤계은의 '명령'에 따라 기문을 작성했다고 했고, 道州의 田墅에 있다가 김해에 들른 김일손은 향사당 아래에서 父老에게 '趨拜'부터 하였다. 김일손에 따르면, 당시 '이 당에 모인 사람은 모두 父兄과 宗族'이었으니, 이들의 관계가 품계보다 연령에 입각하는 것은 당연하였다.[278]

옛 '鄕官[黨正]'이나 '鄕大夫'에 비유되는 유향소는,[279] 향촌 민을 대상으로 교

품관'이라는 정의가 해당 사료의 맥락을 벗어나서도 적용되는지는 따로 탐구해 보아야 한다.

나아가 최종택은 충순위 입속 범위에서 동반 7품 이하, 서반 5품 이하가 빠진 반면 생원·진사는 포함된 것을 근거로, 당시 생원·진사가 동반 7~9품, 서반 5~9품보다 우위에 있었다고 보았다. 세조대에 '朝士'(하급 품관) 신분으로 생원·진사시에 합격한 자들이 많았으며, 그들이 遊街할 때 모두 '관복'이 아닌 '儒服'을 입은 것도 같은 의미로 해석하였다(崔鍾鐸, 같은 논문, 88쪽). 최종택이 제시한 하급 품관과 생원·진사의 상호 위계 혹은 그들에 대한 사회적 인식은 좀 더 넓은 영역에서 종합적으로 탐구되어야 하겠지만, 생원·진사가 國試를 통과한 예비 관료로서 국가로부터 여러 면에서 우대받았다는 점은 분명해 보인다.

277) 성종 25년(1494)에 권오복과 김일손은 각각 弘文館 校理(정5품)와 平安道 都事(종5품) 자리에 있었다(『成宗實錄』 卷289, 成宗 25年 4月 13日 辛未 ; 『成宗實錄』 卷293, 成宗 25年 8月 9日 乙丑).

278) 이황은 향에 머무르면서 "鄕黨은 父兄과 宗族이 있는 곳인데, 항렬을 따르기를 부끄러워하는 것은 무슨 뜻인가? … 鄕에서 귀히 여기는 것은 나이[齒]이다"라고 했고(『退溪集』, 「言行錄」2, 類編, 處鄕), 안동 「十條鄕規」에도 '고령자를 공경한다[尊高年]'는 항목이 있었다. "나이가 만 60세가 된 자는 雜任에 차정하지 않는다" 등이 그 내용이다(吳世昌 外, 『嶺南鄕約資料集成』, 영남대학교 출판부, 1986, 137쪽). 이와 관련하여, 김훈식은 16세기에 이르러 오륜 중 향당 윤리에 해당하는 '長幼有序'와 '朋友有信'이 강조되었음을 밝히기도 하였다(金勳埴, 「16세기 《二倫行實圖》 보급의 社會史的 考察」 『歷史學報』107, 1985).

화와 규찰, 징계를 행함으로써[280] '향촌 풍속'이라 표현되는 향촌 질서를 유지하려 했다.[281] 향촌 교화의 가장 강력한 형태는, 향촌 사회 내부의 자체 처벌인 소위 '鄕罰'이었다.[282] 물론 향벌은 유향소 복립 이전에도 있었다. 세조 초반 작성된 것으로 추측되는 『향헌』의 「태조헌목」에는 削籍과 損徒, 招辭와 齊馬首 등이 향벌로 수록되어 있는데,[283] 대체로 잘못을 저지른 사람을 모임에서 배제하거나 그에게 잔치를 베풀게 하는 벌이다. 다만, "나이 어린 자에 대해서는 앉는 것을 허락하지 말고, 벌로 40대를 친 후에 본래 자리를 허락한다"[284]고 하여, 후대 향약에서 흔히 보이는 '笞 40'의 벌을 행하였다.[285]

이밖에 향촌 구성원 전체를 대상으로 하는 향벌로는 이른바 '毁家黜鄕'이 있었다.[286] '훼가출향'이란 죄인의 집을 헐어버리고 고을에서 쫓아내는 벌로, 중국 고대에 그 연원을 두고 있으며 우리나라에서는 고려 때 이미 훼가출향이 행해졌

---

279) 『新增東國輿地勝覽』 卷24, 慶尙道 醴泉郡. "又設鄕官以敎之 有若閭胥族師比長黨正之屬 … 今之留鄕所卽古黨正之遺意也" ; 『新增東國輿地勝覽』 卷32, 慶尙道 金海都護府. "今留鄕卽古之鄕大夫"

280) 『新增東國輿地勝覽』 卷24, 慶尙道 醴泉郡. "書其德行道藝 糾其過惡而勸戒之 風淳俗美" ; 『新增東國輿地勝覽』 卷32, 慶尙道 金海都護府. "率一鄕之子弟 化於善 戒於惡 非父老之責乎", "三物八刑 所以敎而糾者 自有其事"

281) 『新增東國輿地勝覽』 卷24, 慶尙道 醴泉郡. "推周官三物之敎 行汝南月朝之評 以勵一鄕之風俗者 亦莫不於堂焉" ; 『新增東國輿地勝覽』 卷32, 慶尙道 金海都護府. "第一鄕必有一鄕之俗 而鄕俗因循 有善有不善者 其善者 雖不出於國家之典 而不可去 其惡者 雖自來舊習 而決不可存"

282) 향벌에 관해서는 朴賢淳, 「조선시기 鄕罰의 내용과 추이」 『國史館論叢』105, 2004 ; 심재우, 「조선시대 毁家出鄕의 성격과 전개 양상」 『한국학』43-4, 2020 참고.

283) 『鄕憲』, 「太祖高皇帝 御製憲目」. 4장 2절 129쪽 <표 4-8> 참고.
削籍은 향안 등 회원 명단에서 영구 제명하는 것, 損徒는 회원 자격을 일시 정지하는 것, 招辭는 잘못한 사람의 구두 진술을 받는 것, 齊馬首는 회원들에게 잔치를 베푸는 등 음식을 제공하는 것이다. 제마수는 본래 司馬試 합격자 중 경제적 여유가 있는 사람이 합격자 전원에게 한턱을 내는 대신 장원 급제자와 말 머리[馬首]를 나란히 할 수 있도록(즉, 말을 나란히 타고 갈 수 있도록) 한 것에서 유래하였다고 한다. 損徒와 齊馬首에 관해서는 鄭求福, 「齊馬首와 損徒」 『고문서연구』5-1, 1994 참고.

284) 『鄕憲』, 「太祖高皇帝 御製憲目」. "年少者未許座 而罰四十度後許本座事"

285) 朴賢淳, 앞의 논문, 2004, 9~10쪽.

286) 박현순은 향벌을 적용 대상에 따라 (i) 사족층 대상의 削籍 - 損徒 - 齊馬首 - 面責 - 酒罰, (ii) 비사족층 대상의 笞罰, (iii) 상하 구성원 전체를 대상으로 하는 黜鄕, 水火不通으로 구분하였다(위의 논문, 3장).

다는 기록이 있다.[287] 고려에서 훼가출향은 수령을 고소한 품관·吏民에 대한 향벌로 행해졌는데, 잘 알려진 예로 세종 12년(1430) 3월 전라도 광주 사람 前萬戶 盧興俊과 前 司正 金專이 목사 辛保安을 모욕·폭행한 사건을 들 수 있다. 당시 형조에서는 노흥준 등을 杖 100대를 쳐서 먼 지방에 충군하고, 바로 전 해의 受敎에 따라[288] 광주의 官號를 강등할 것을 청하여 국왕의 윤허를 얻었다.[289] 국가에서 '國法에 따라' 처벌을 내린 것이다.

그런데 이후 해당 고을 품관·향리가 노흥준과 김전의 처자를 고을에서 내쫓는 것은 물론 그 집을 허물고 그 땅까지 몰수하여 문제가 되었다.[290] 향교 생도 역시 김전의 두 아들을 향교에서 내쫓았다. 이에 전라도 감사가 품관과 향리, 향교 생도를 국문하자, 이들은 다음과 같이 답하였다.

> 품관·人吏들이 말하기를 "部民으로서 단지 수령을 고소한 자도 오히려 黜鄕할 것인데, 노흥준과 김전은 … 鄕風을 오염시켰을 뿐 아니라 또한 推覈할 때 供招를 바르게 하지 않아 州가 郡으로 강등되기에 이르렀습니다. 監司와 首領官, 行臺 또한 아울러 죄를 얻었으므로 大小 人民이 분하고 미워하여 회의를 통해 '破家黜鄕'했으니, 실로 公議에서 나온 것입니다."
>
> 생도들이 말하기를 " … 학교는 風化의 근원인데, 그와 같은 자의 아들과 함께 편안히 共學하여 더러움을 함께 할 수 없으므로 의논하여 黜學하고자 이미 文案까지 만들었으나, 마침 淑章 등이 羅州의 都會에 나아가 바로 내쫓지는 못했습니다."[291]

흥미로운 것은 고을의 품관·향리와 향교 생도들 모두 자신들의 黜鄕·黜學 조처를 구성원의 의논에 따른 것으로 설명하는 점이다. 그러한 의논을 '公議'라

---

287) 『世宗實錄』 卷77, 世宗 19年 5月 20日 己酉 ; 『世宗實錄』 卷84, 世宗 21年 2月 21日 庚午.

288) 『世宗實錄』 卷44, 世宗 11年 5月 11日 丙辰.

289) 『世宗實錄』 卷47, 世宗 12年 3月 26日 丙寅.

290) 위와 같음.

291) 『世宗實錄』 卷48, 世宗 12年 5月 21日 庚申.
"品官人吏等言 部民但訴告守令者 猶且黜鄕 今興俊專等 … 非徒汚染鄕風 且於推覈之際 不直供招 至使降州爲郡 監司首領官行臺 亦竝得罪 故大小人民憤疾會議 破家黜鄕 實出公議 生徒等言 … 學校 風化之源 不宜與若人之子 安然共學 同流合汚 議欲黜學 已成文案 適淑章等 赴羅州都會 未卽黜之"

고도 표현하였다. 이에 전라도 감사는 이들이 “멋대로 ‘法外의 일’을 행하여 집을 헐고 고을에서 내쫓으며 죄가 자손에게 미치도록 했으니, ‘邦憲’을 두려워하지 않을 뿐 아니라 心志가 간사하여 점차 자라도록 할 수 없다”면서, 이들을 律에 따라 治罪하고 헐어버린 집은 다시 지어 주도록 할 것을 청하였다. 해당 고을의 품관・향리와 향교 생도들은 자신들의 결정을 ‘公議’로 여겼지만, 감사는 그것을 ‘邦憲’ 즉 國法에서 벗어난 것으로 판단하였던 것이다. 의정부와 여러 曹에서도 김전과 아들을 출향시키지 말 것을 주장하였다.

그런데 이에 대해 국왕은 다소 절충적인 결정을 내렸다. 의정부 등에서 주장한 대로 김전과 아들을 출향시키지 않도록 하면서도, 품관・향리의 죄는 다스리지 말고 헌 집도 다시 지어 주지 말라고 한 것이다.[292] 이러한 결정의 이유는 두 가지로 추측된다. 하나는 당시 광주 사람들이 노흥준과 김전 등에게 훼가출향의 벌을 행한 의도가 큰 방향에서 부민고소금지법의 취지에 부합하였다는 점, 다른 하나는 훼가출향이 고려 이래 향촌 사회의 관행이었으며 향촌 ‘公議’에 따라 결정되었다는 점이다. 이러한 맥락에서 당시 국왕이 품관・향리의 죄를 다스리지 말도록 한 것은 향촌 사회 나름의 공적 질서와 결정을 어느 정도 존중하겠다는 의미로도 읽힌다.

물론 이러한 결정이 늘 품관・향리로 대표되는 토착 세력의 恣意로 이루어진다면, 그야말로 “公을 빙자하여 私를 경영하는 것”[293]이 될 위험성이 있었다. 이러한 문제를 예방하기 위해 세종 21년(1439) 2월 의정부는 훼가출향을 법제화할 것을 건의하였다. 部民으로서 수령을 陵犯하여 ‘破家黜鄕’ 벌에 처해진 노흥준과 郭萬興의 사례를 들면서 “지금부터 감사와 수령을 능욕하여 綱常을 무너뜨린 자는 하나같이 고려의 故事에 의해 申明하여 거행할 것”을 건의하여 윤허를 얻었다.[294] 이처럼 법제화된 ‘출향’의 벌은 『經國大典』 刑典 訴冤條에도 실렸는데,[295] 이는 국가가 ‘출향’의 벌을 직접 집행하여 품관・향리 등 토착 세력에

292) 위와 같음.

293) 『成宗實錄』 卷165, 成宗 15年 4月 23日 己卯 ; 『成宗實錄』 卷173, 成宗 15年 12月 21日 甲戌.

294) 『世宗實錄』 卷84, 世宗 21年 2月 21日 庚午.
‘출향의 법제화’ 관련해서는 심재우, 앞의 논문, 2020, 14~18쪽 참고.

의한 자의적 처벌을 예방하기 위한 시도로 볼 수 있다.[296]

성종대 복립 유향소의 징계 권한 역시 국가의 의도와 무관하게 발휘될 수는 없었다. 유향소는 고을의 公事를 회의를 통해 결정하는 곳이었고[297] 유향소의 징계 역시 앞서 '公議'라 지칭된 논의에 따른 것이었지만, 신체에 직접 刑을 가하는 笞罰은 제한되었다. 좀 더 강력한 처벌이 필요하다고 판단되는 경우 국가 권력을 통해 처벌하였을 것이다. 김해 유향소의 기문에서 유향소는 향촌 민을 '이끌고 깨우치는' 역할을 한다고 했지만, '심한 자는 有司에 알린다'고 명시하였다.[298] 이는 복립 유향소가 국초 유향소와 달리 국가 권력과 밀접한 관계에 있었으며 국가 권력에 의거하기도 했음을 잘 보여준다. 예천과 김해 유향소의 징계 대상은 다음과 같았다.

<표 5-5> 醴泉과 金海 留鄕所의 징계 대상

경상도 예천군	경상도 김해도호부
① 頑嚚하고 방자하여 不孝悌・不睦・不姻・不任恤한 자 ② 향리로서 姦慝한 마음을 품고 권위에 의거하여[憑假城社] 백성을 침해하는 자	① 아비가 아비 노릇 하지 않고, 자식이 자식 노릇 하지 않고, 형이 형 노릇 하지 않고, 아우가 아우 노릇 하지 않고, 남편이 남편 노릇 하지 않고, 아내가 아내 노릇하지 않아 不睦하고 不姻한 자 ② 아랫사람으로서 윗사람을 비방하는 자 ③ 향리로서 백성을 침해하는 자

두 고을의 징계 대상은 서로 겹치는 부분이 많다. 우선 『周禮』에서 유래한 '八刑', 즉 '不孝, 不睦, 不婣, 不任, 不悌, 不恤, 造言, 亂民'[299] 가운데 일부가 두 고을 징계 대상에 나뉘어 들어가 있고, '향리로서 백성을 침해하는 자'는 양자에

295) 『經國大典』 刑典 訴冤條. "品官吏民告其觀察使守令者 竝勿受 杖一百徒三年 … 品官吏民則黜鄕"
『續大典』과 『大典通編』의 刑典 訴冤條에서도 위 항목은 유지되었다. 다만, 刑典 禁制條에는 "훼가출향은 일절 금단한다"는 항목이 있는데, 이는 자의적인 훼가출향을 금지한다는 뜻으로 보인다.

296) 중종은 "鄕約의 사람들이 刑政을 '自用'하는 것"을 일컬어 "刑政이 아래에 있는 것"이라며 경계하였다(『中宗實錄』 卷37, 中宗 14年 11月 20日 庚戌).

297) 『新增東國輿地勝覽』 卷32, 慶尙道 金海都護府. "鄕有公事 皆於是堂會議焉"

298) 『新增東國輿地勝覽』 卷32, 慶尙道 金海都護府. "提撕焉 警覺焉 其甚者 告于有司"

299) 『周禮』, 地官, 大司徒 ; 『小學』, 立敎1.

모두 포함되었다. 김해의 징계 대상에는 '아랫사람으로서 윗사람을 비방하는 자'도 포함되었다. 이를 통해, 유향소 복립 근거로 제시된 '풍속 교화'와 '향리 규찰'이 두 고을에서 모두 구현되었으며, '풍속 교화'의 핵심은 상하 질서의 유지에 있었음을 알 수 있다. 두 고을에서 유향소의 징계 내용이 무엇이었는지는 알 수 없지만, 『향헌』「태조헌목」에 보이는 향촌 내부 인사상의 불이익이나 인간관계에서의 소외·배제 정도가 아니었을까 한다.

유향소가 수행한 '인물 進退'의 역할은 중앙의 人事에도 영향을 미친 것으로 보인다. 태종 6년(1406) 6월 대사헌 허응은 유향소가 "수시로 모여서 … 인물을 진퇴한다"[300]고 비판한 바 있는데, 성종 19년(1488) 4월에 특진관 柳子光은 혁파되기 전의 유향소를 일컬어 "혹 孝順하다고 일컬어지는 자가 있으면 유향소에서 반드시 효순으로써 천거하였고, 혹 악행으로 일컬어지는 사람이 있으면 유향소에서 또한 반드시 악행으로써 폄출하였다"[301]며 오히려 옹호하는 태도를 보였다. 유자광이 말한 '인물의 천거·폄출'이 허응이 말한 '인물 진퇴'와 같은 것이라면, 유향소의 '勸善懲惡'은 향촌 사회의 인사 차원을 넘어 중앙의 인사에도 효력을 미쳤다고 볼 수 있다.[302]

유향소의 인물 진퇴 역할은 정부 입장에서도 어느 정도 필요로 하는 기능이었지만, 그것이 유향소의 자의에 따라 이루어질 경우 큰 문제가 될 수 있었다. 태종대 유향소를 혁파하고 신설한 신명색과 관련하여, 사간원이 과거 응시자의 족속을 판별하는 역할을 주자고 했을 때[303] 국왕이 해당 건의를 보류한 것도 그러한 우려 때문이었을 것이다. 과거 응시자의 족속 판별은 필요한 일이었지만, 그 역할을 신명색에게 일임하는 것은 지나친 권한 위임이라 여겼을 것이다. 결국 신명색도 "수령을 속이고 시비를 變亂한다"는 이유로 혁파되었으니,[304] 유향

300) 『太宗實錄』 卷11, 太宗 6年 6月 9日 丁卯.

301) 『成宗實錄』 卷215, 成宗 19年 4月 23日 丙辰.

302) 중종 13년(1518) 5월에는 각 고을 유향소가 儒生, 生員, 進士, 文科·漢城試 입격자 중 학식이 있어 향교 교관으로 쓸 만한 자를 수령에게 천거하도록 했고(『中宗實錄』 卷33, 中宗 13年 5月 28日 丙寅), 다음 달에도 유향소가 '才行을 겸비하여 쓸 만한 사람'을 수령에게 보고하도록 했다(『中宗實錄』 卷33, 中宗 13年 6月 5日 癸酉).

303) 『太宗實錄』 卷33, 太宗 17年 2月 23日 庚辰.

304) 『太宗實錄』 卷34, 太宗 17年 11月 27日 戊寅.

소의 공식적 복립은 정부가 유의하던 지방 통치 문제를 어느 정도 통제할 수 있게 된 후에야 가능한 일이었음을 짐작할 수 있다.

정부는 품관과 향리로 구성된 각 고을 토착 세력이 수령 중심의 공적 통치를 방해하고 양민에 대한 사적 지배를 지속하는 등 '토호적' 성격을 표출하는 것을 경계하였다. 이에 향리가 받던 모든 수조지를 혁파하고 향리 집단을 관아의 '衙前'으로 편성했으며, '元惡鄕吏' 규정을 통해 향리가 公私 영역에서 일으킬 수 있는 문제를 규제하였다.[305] 품관층의 경우, 향촌 직임을 통해 지방 행정에 참여시켜 간접적으로 통제하려 하였다. 이때 정부가 선호한 대상은 實職 특히 顯職을 역임한 전함관이었지만, 현직을 역임한 전함관은 수령 휘하에서 행정을 담당하기를 수치스럽게 여기며 피하는 경향이 있었다. 그 결과 향촌 직임은 결국 하급 품관이나 일반 민에 의해 수행되었다.[306]

정부의 기대와 달리, 현직을 역임한 전함관이 수령 휘하에서 지방 행정을 담당하기를 수치로 여겨 기피한 것은, 자신을 국왕과 '共治'하는 주체로 인식하였기 때문이다. '共治'의 주체로서 관료층의 자기 인식은, 태조초에 편찬된 정도전의 『朝鮮經國典』 治典 官制條에서 이미 다음과 같이 천명되고 있었다.

> 人君은 天工을 대신하여 天民을 다스리는데, 혼자 힘으로는 그것을 할 수가 없다. 이에 관청을 설치하고 관직을 나누어 중앙과 지방에 펼쳐 놓고, 널리 賢能한 선비를 구하여 그것을 함께[共] 하는 것이다. 官制를 만드는 이유가 여기에 있다.[307]

표면상 官制 안에 편성되어 있는 모든 관료를 '군신공치'의 주체로 지칭하고 있지만, 『朝鮮經國典』 전체의 맥락에서 '군신공치론'은 실상 '재상정치론'에 가까운 것이었다.[308] 정도전은 『朝鮮經國典』 治典의 總序에서 "治典은 冢宰가 관장하는 바"라고 단언하면서, "人主의 직무는 재상 한 명을 論定하는 데 있으며, 이는 총재를 말하는 것"이라 하였다. 국왕의 자질에는 昏明·強弱의 차이가 있으

305) 본고 4장 1절 참고.
306) 본고 4장 3절 참고.
307) 『朝鮮經國典』 上, 治典, 官制.
308) 도현철, 「정도전의 정치체제 구상과 재상정치론」 『한국사학보』9, 2000.

므로, 훌륭한 총재를 임명하여 모든 국왕이 大中에 들 수 있도록 해야 한다는 것이었다.[309] 재상이 '人君에 버금가는[貳] 자'이며, '人君과 天位를 함께[共] 하고 天工을 대신하는 자'[310]라는 인식은 이전에도 있었지만, 국왕의 직무까지 총재를 정하는 데 국한한 것은 그러한 인식을 뛰어넘은 것이었다.

조선 태조대는 군신공치의 이념이 정치 현실에서 모범적으로 구현된 시기였다.[311] 대표적인 예로 태조는 동왕 4년(1395) 4월의 교서에서 "과인이 天職을 대신하여 天物을 다스리지만, 혼자 다스릴 수 없으므로 재상과 그것을 함께 한다"고 하였다.[312] 물론 당시 태조가 判三司事 정도전에게 교서를 대신 짓도록 했기에 군신공치 이념이 좀 더 분명하게 언급된 면도 있겠지만, 국왕 자신이 그러한 인식을 수용하지 않았다면 교서가 수정 없이 확정되지 않았을 것이다. 태조는 왕세자 책봉과 공신 책봉 등 주요 국정 현안을 당대 재상과 합의하여 결정하였고, 특히 조준・정도전・남은에게는 政權과 함께 兵權까지 맡겨 논란이 되기도 했다.[313]

태조 이후 재임하는 국왕의 성향에 따라 현실의 군신관계가 격변하는 와중에도[314] 군신공치의 이념은 변함이 없었다. 재상정치론의 주창자인 정도전과 그 일파를 숙청하고 즉위한 태종대에 이르러 현실의 군신공치는 상당히 위축되었다고 평가되지만,[315] 태종조차 국왕과 재상이 함께 다스린다는 군신공치의 이념을 부정하지는 않았다.[316] 군신공치의 이상적 전범을 보여준 세종대에는 군신공치의 주체가 더욱 확대되었다.[317] 세종 30년(1448) 行成均大司成 김반은, "政府大臣은 … 함께 다스림을 이루는 자이며, 6曹와 臺諫은 함께 天職을 다스려 미치

309) 『朝鮮經國典』 上, 治典, 總序.

310) 『高麗史』 卷118, 列傳31, 諸臣, 趙浚.

311) 태조대의 군신공치에 관해서는 閔賢九, 「朝鮮 太祖代의 國政運營과 君臣共治」 『사총』61, 2005 ; 김영수, 「동아시아 군신공치제의 이론과 현실: 태조-세종대의 정치운영을 중심으로」 『한국동양정치사상사연구』7-2, 2008 참고.

312) 『太祖實錄』 卷7, 太祖 4年 4月 24日 丁亥.

313) 閔賢九, 앞의 논문, 2005, 33~34쪽.

314) 金燉, 『朝鮮前期 君臣權力關係 硏究』, 서울대학교출판부, 1997 ; 崔承熙, 『朝鮮初期 政治史硏究』, 지식산업사, 2002 참고.

315) 김영수, 앞의 논문, 2008, 44~46쪽.

316) 『太宗實錄』 卷16, 太宗 8年 10月 1日 乙亥 ; 『太宗實錄』 卷33, 太宗 17年 6月 9日 癸巳.

317) 김영수, 앞의 논문, 2008, 46쪽.

지 못함을 서로 고쳐주는 자"라고 하였다.[318] 재상은 물론 6조와 대간까지 모두 군신공치의 주체로 설정한 것이었다.[319]

중앙에서 百官이 군신공치의 주체였다면, 외방에서는 수령이 그러한 존재였다.[320] 세종대 국왕과 관료들은 "나와 함께 共治[共理]할 자는 오직 어진 '2천石'뿐"[321]이라는 漢 宣帝의 말을 인용하여 수령의 중요성을 강조하였다. 세종대 '부민고소금지법'을 세워 (i) 중앙 각사의 府史・胥徒가 직속 관리를 고발하거나 (ii) 외방 고을의 품관・吏民이 직속 수령・감사를 고발하는 행위를 금지한 것은, 국왕과 함께 백성을 다스리는 중앙 관료와 수령에게 '治者'로서, '윗사람'으로서 확고한 위상을 부여하기 위함이었다. 더욱이 수령은 '一邑之主'나 '地主・土主'로서 더욱 특별한 위상을 부여받고 있었다.[322]

그런데 이처럼 수령에게 '일읍지주'의 위상을 부여하고 수령과 지방 품관의 관계를 '擬似 군신관계'로 설정할 때 생기는 모순은, 지방 품관 중에도 자신을 군신공치의 주체로 인식하는 자가 있다는 점이었다. 중앙에서 顯職을 역임한 품관이 특히 그러하였다. 정부가 현직을 역임한 품관을 여러 향촌 직임에 차정하여 지방 행정에 참여시키려 해도 정작 품관들이 그러한 직임을 피한 것은 자신의 격에 맞지 않다고 여기기 때문이었다. 향촌 직임은 겉으로 그럴듯해 보이지만 담당 업무는 향리의 업무와 다를 바가 없었다. 15세기 후반까지 이러한 상황이 지속되는 상황에서, 정부는 전함관의 '治者的' 위상을 인정하면서 그들을 지방통치에 참여시킬 수 있는 새로운 방안을 찾아야 했다.

성종대 정부가 찾은 해결책은 지방 품관의 자치 기구였던 유향소를 일단 복립하고, 유향소 임원으로 차정된 품관에게 '풍속 교화'와 '향리 규찰' 권한을 부여

---

318) 『世宗實錄』 卷121, 世宗 30年 7月 22日 丙午.

319) 김돈은 세종대와 성종대 유생층이 '闢異端' 상소를 계속하면서 公論 형성층이자 정치 참여층으로서 역량을 키워갔다고 보았다(金燉, 앞의 책, 1997, 1부 1장). 이 관점에서는 "대신・대간으로부터 布衣에 이르기까지"를 모두 '共治'의 주체로 볼 수 있을 것이다.

320) 『世祖實錄』 卷5, 世祖 2年 9月 3日 庚午 ; 『中宗實錄』 卷95, 中宗 36年 6月 5日 庚申.

321) 『世宗實錄』 卷33, 世宗 8年 7月 25日 丙辰 ; 『世宗實錄』 卷54, 世宗 13年 10月 16日 丁未. 2천 석은 한나라의 吏秩, 즉 벼슬아치의 녹봉이었다(『成宗實錄』 卷10, 成宗 2年 6月 8日 己酉).

322) 본고 4장 2절 참고.

하는 것이었다. 교화는 국초 이래 '윗사람[在上之人]'이자 '백성의 어른 된 자[長民者]'의 책무였고,[323] 향촌에서는 수령의 임무로 상정되었다. 그러나 이제 수령과 유향소는 그러한 교화의 임무를 분담하여 백성을 함께 다스리게 되었다. 유향소는 교화라는 명목하에 향벌을 행함으로써 향촌 민을 지배할 수 있었다. 다만 향벌은 대개 향촌 사회의 인간관계에서 소외·배제하는 벌이었고, 신체에 직접 형을 가하는 笞罰은 40대 정도로 제한되었다. 향벌의 일종인 훼가출향은 세종대에 國法 안으로 흡수되었으며, 유향소가 판단하기에 좀 더 강력한 처벌이 필요한 경우에는 有司 즉 수령에게 알려 처벌하였다.

따라서 유향소 복립은 결코 국가 권력이나 수령권의 후퇴를 동반한 것이 아니었다. 退溪 李滉(1501~1570)은 명종 11년(1556) 12월에 지은 「鄕에서 約條를 세운 것에 대한 序」에서 유향소의 역할을 '王政'과 관련하여 다음과 같이 설명하였다.

> 옛날 향대부의 職은 덕행과 道藝로 인도하고, 따르지 않으면 형벌로 규찰하는 것이었다. 선비 된 자 또한 집에서 修身하여 鄕에서 드러난 후에야 나라에 등용되었으니, 이와 같음은 어찌 된 것인가? 孝悌忠信은 人道의 근본이요, 집과 鄕黨은 실로 그것을 행하는 곳이다. …
>
> 지금의 留鄕은 곧 옛날 향대부가 남긴 뜻이다. 알맞은 사람을 얻으면 一鄕이 숙연해지고 사람을 얻지 못하면 일향이 해체된다. 하물며 鄕俗이 있는 곳은 王靈에서 멀어 … 효제충신의 도가 저지되어 행해지지 않으면 예의와 염치를 버리는 것이 날로 심해져, 점점 夷狄이나 禽獸로 흘러 들어갈 것이니 이는 실로 王政의 큰 근심이다. 그것을 糾正하는 책임이 이제 鄕所로 돌아오니, 아아, 그 또한 중하도다![324]

이황의 유향소 인식은 앞서 살펴본 권오복·김일손의 인식과 크게 다르지 않다.[325] 유향소를 '鄕大夫의 遺法'이자 孝弟忠信의 道를 실천하는 교화 기구로 생

---

323) 『陽村集』 卷14, 記類, 利川新置鄕校記.

324) 『退溪集』 卷42, 序, 鄕立約條序.
"古者鄕大夫之職 導之以德行道藝 而糾之以不率之刑 爲士者 亦必修於家著於鄕而後 得以賓興於國 若是者何哉 孝悌忠信 人道之大本 而家與鄕黨 實其所行之地也 … 今之留鄕 卽古鄕大夫之遺意也 得人則一鄕肅然 匪人則一鄕解體 而況鄕俗之間 遠於王靈 … 使孝悌忠信之道 或尼而不行 則棄禮義捐廉恥日甚 流而爲夷狄禽獸之歸 此實王政之大患也 而其糾正之責 乃歸之鄕所 嗚呼 其亦重矣"

325) 『增補文獻備考』 유향소 관련 항목에 권오복의 「醴泉鄕射堂記」, 김일손의 「金海會老堂記」

각한 것이다. 이황은 왕정의 근심인 '鄕俗'을 바로잡을 책임이 유향소로 돌아온 것을 엄중하게 인식하였고, 일찍이 고향 선배인 聾巖 李賢輔(1467~1555)가 고향 풍속을 바로잡기 위해 세우려 한 鄕中 '約條'를 鄕丈의 거듭된 권고에 따라 자신이 대신 세운다고 하였다.[326] 이현보는 문과 출신으로서 弘文館 副提學 등을 거쳐 정2품 知中樞府事로 致仕한 이후, 本鄕인 禮安으로 내려가 '田舍翁'을 자처하였다.[327] 그는 생전에 이황에게 쓴 편지에서 鄕風이 아름답지 않아 鄕에 거주하는 '首民'으로서 부끄럽다면서 "令公 같은 이는 사람들이 두려워하면서도 사모하니 만약 [그대가] 와서 모범이 된다면 3년을 기다리지 않고도 가히 변할 수 있을 것"[328]이라고 교화를 독려한 적이 있었다.

이황은 이현보의 뜻을 속히 이루라는 고을 어른들의 뜻에 따라 '약조'를 세우면서도 자신이 세우는 '약조'가 '국가의 가르침[敎]'에 결코 어긋나지 않음을 거듭 강조하였다. "'가르침'을 먼저 세우지 않고 형벌만 쓰는 것은 의심스럽다"는 혹자의 우려에 대해서도, "효제충신은 타고난 秉彝의 성품에 근본한 것이고, 더욱이 '국가'에서 학교[庠序]를 세워 '가르침'을 권하고 인도하는 방법이 아님이 없으니 어찌 우리가 따로 조목을 세우겠는가"라고 해명하고, "우리 고을의 선비들이 性命의 理에 근본하고 '국가의 가르침'을 따라, 집에서나 고을에서 각기 彝倫의 법칙을 다하면 王國의 좋은 선비가 되어" 약조를 따로 세울 필요가 없어지고 형벌 또한 쓸 일이 없어진다고 하였다.[329]

와 함께 이황의 위 글이 인용되어 있어(『增補文獻備考』 卷235, 職官考22, 外武職, 鄕吏, 本朝置留鄕所) 조선 유향소의 내력을 파악하는 데 세 편의 글이 중요하게 여겨졌음을 알 수 있다. 이 시기 유향소가 부세를 운영하면서 일종의 권력 기구로 비판받는 상황에서, 이황은 유향소의 책임 의식을 각성시키고자 하였다(朴賢淳, 앞의 논문, 2006, 49쪽).

326) 『退溪集』 卷42, 序, 鄕立約條序.
"故崇政知事聾巖先生 患是然也 嘗欲爲之立約條 以厲風俗 鄭重而未及焉 于今知事諸胤 方居喪境內 滉亦守病田間 鄕丈皆欲令我輩數人 遂成先生之志 委責甚至 辭不獲已 乃相與商議 而擧其挺槩如此 復以徧示鄕人而審可否 然後乃定 庶幾期行於久遠而無弊也"

327) 『中宗實錄』 卷75, 中宗 28年 7月 25日 丙寅 ; 『中宗實錄』 卷98, 中宗 37年 7月 3日 辛亥.

328) 『聾巖集』 續集, 卷1, 書, 答退溪. "如令公 人所畏愛 若來表率 不待期月三年 可變矣"

329) 『退溪集』 卷42, 序, 鄕立約條序.
"或者以不先立敎 而徒用罰爲疑 是固然矣 然而孝悌忠信 原於降衷秉彝之性 加之以國家設庠序以敎之 無非勸導之方 奚待於我輩別立條耶"

자신이 약조를 세우는 것은 결국 국가의 가르침을 따르기 위함이라는 이황의 주장은 이황이 작성한 「禮安鄕立約條」의 내용에도 반영되어 있다. 흔히 '퇴계향약'으로도 불리는 「예안향립약조」는 다음 <표 5-6>과 같이 3단계 처벌과 附則으로 구성되었다.[330]

<표 5-6>『退溪集』과『北厓集』 소재「禮安鄕立約條」

구분	처벌 대상
極罰 (상·중·하)	① 부모에게 불순한 자[父母不順者] 불효죄는 나라에서 정한 常刑이 있으므로 우선 그 다음 죄만 든다.
	② 형제간에 다툰 자[兄弟相鬪者] 형이 잘못했고 아우가 옳다면, 균등하게 벌한다. 형이 옳고 아우가 잘못했다면, 아우만 벌한다. 옳고 그름이 서로 반반이면, 형은 가볍게, 아우는 무겁게 벌한다.
	③ 家道를 어지럽힌 자[家道悖亂者] 부부가 때리고 욕한 경우, 正妻를 쫓아낸 경우 (아내가 사납게 거역한 자는 減等), 남녀의 분별이 없는 경우, 嫡妻와 첩을 뒤바꾼 경우, 첩을 妻로 삼은 경우, 서자를 嫡子로 삼은 경우, 적자가 서자를 아끼지 않는 경우, 서자가 도리어 적자를 능멸하는 경우
	④ **일이 官府에 간섭되고** 鄕風에 관계되는 자[**事涉官府** 有關鄕風者]
	⑤ **함부로 위세를 부려 官을 소란하게 하고 私를 행한 자[妄作威勢 擾官行私者]**
	⑥ 鄕長을 능욕한 자[鄕長陵辱者]
	⑦ 절개를 지키는 과부를 유혹·위협하여 간음한 자[守身孀婦 誘脅汚奸者]
中罰 (상·중·하)	① 친척과 화목하지 않은 자[親戚不睦者] ② 正妻를 박대하는 자[正妻疎薄者] (처에게 죄가 있으면 減等) ③ 이웃과 불화한 자[隣里不和者] ④ 同輩끼리 서로 때리고 욕한 자[儕輩相毆罵者] ⑤ 염치를 돌아보지 않고, 士風을 더럽히고 무너뜨린 자[不顧廉恥 汚壞士風者] ⑥ 강함을 믿고 약한 자를 능멸·침탈하여 싸움을 일으키는 자[恃强陵弱 侵奪起爭者] ⑦ 무뢰배와 黨을 만들어 狂悖한 일을 많이 행하는 자[無賴結黨 多行狂悖者] ⑧ **公私 모임에서 官政을 是非하는 자[公私聚會 是非官政者]** ⑨ 말을 만들고 거짓을 꾸며내 남을 죄에 빠뜨린 자[造言構虛 陷人罪累者]

330)『퇴계집』에 실린 「예안향립약조」에는 극벌·중벌·하벌의 구분만 있고 구체적인 처벌 내용은 없다. 이에 비해, 이현보의 외손자인 北厓 金圻(1547~1603)의 문집『北厓集』에 실린 「예안향립약조」에는 극벌·중벌·하벌에 대한 처벌 내용이 명시되었다. 따라서 <표 5-6> 하단의 처벌 내용은『북애집』 소재 「예안향립약조」의 내용을 참고하여 작성하였다.『北厓集』 소재 「예안향립약조」의 원문은 김인걸·한상권 편,『朝鮮時代社會史硏究史料叢書 1 : 鄕約』, 보경문화사, 1986, 47~49쪽에서, 번역문은 鄭震英,『조선시대 향촌사회사』, 한길사, 1999, 132~134쪽에서 확인할 수 있다. 한편, 이황이 작성한 「예안향립약조」는 이황 당대에는 시행되지 못했다(朴賢淳, 앞의 논문, 2006, 49~50쪽).

	⑩ 患難에 힘이 미치는 데도 坐視하며 구하지 않는 자[患難力及 坐視不救者] ⑪ 官의 差任을 받아 공무를 빙자하여 폐단을 만드는 자[受官差任 憑公作弊者] ⑫ 婚姻과 喪祭의 시기를 이유 없이 넘기는 자[婚姻喪祭 無故過時者] ⑬ 執綱을 무시하며 鄕令을 따르지 않는 자[不有執綱 不從鄕令者] ⑭ 鄕論을 따르지 않고 도리어 원망을 품는 자[不伏鄕論 反懷仇怨者] ⑮ 집강이 私情에 따라 함부로 향안에 들인 자[執綱徇私 冒入鄕參者] ⑯ **舊官[수령]을 전송하는 데 이유 없이 참석하지 않은 자[舊官餞亭 無故不參者]**
下罰 (상·중·하)	① 公會에 늦게 도착한 자[公會晩到者] ② 문란하게 앉아서 예의를 잃은 자[紊坐失儀者] ③ 座中에서 떠들썩하게 다투는 자[座中喧爭者] ④ 자리를 비우고 물러가서 편한 대로 하는 자[空坐退便者] ⑤ 이유 없이 먼저 나가는 자[無故先出者]
[부칙]	① 元惡鄕吏 ② 향리로서 민간에 폐단을 만드는 자[人吏民間作弊者] ③ 貢物使가 價物을 지나치게 징수하는 자[貢物使濫徵價物者] ④ 庶人이 士族을 능멸한 자[庶人陵蔑士族者]
	처벌 내용
극벌	上 : 官司에 고하여 科罪하고, 물과 불을 통하지 않는다[不通水火]. 中 : 鄕里에서 동류로 삼지 않는다[不齒鄕里]. 下 : 損徒하고 公會에 함께 하지 않는다.
중벌	上 : 官司에 고하여 科罪한다. 中下 : 輕重에 따라 벌한다.
하벌	上中下 : 혹 面責하여 벌한다.

전거 : (처벌 대상)『退溪集』卷42, 序, 鄕立約條序, 附約條 ; (처벌 내용)『北厓集』卷3.

「예안향립약조」는 앞서 살펴본 「광주향약조목」(1451)과 내용이 매우 흡사한데,[331] 「광주향약조목」에서 '일읍지주'로서 수령과 官의 위상이 강조되었음을 상기해 보면 「예안향립약조」에도 비슷한 내용이 있으리라 예상할 수 있다. 두 향약의 내용 가운데 수령 혹은 官에 관련된 것을 비교해 보면 다음 <표 5-7>과 같다.

331) 「광주향약조목」의 내용은 본고 4장 2절 <표 4-10> 참고. 시기상·지역상으로 거리가 있는 「광주향약조목」(1451)과 「예안향립약조」(1556)의 내용이 비슷한 이유에 대해서는 여러 인물의 관계를 토대로 한 추측이 있지만(朴翼煥,『朝鮮鄕村自治社會史 - 留鄕所와 鄕規, 鄕村自治規約을 중심으로』, 삼영사, 1995, 190~191쪽 ; 한종수,「조선전기 「광주향약」의 입약과 그 영향」『서강인문논총』, 2022, 204~205쪽), 확실한 이유를 알기는 어렵다.「광주향약조목」과 「예안향립약조」의 전체 내용 비교는 한종수, 같은 논문, 200~201쪽의 <표 6> 참고.

<표 5-7>「光州鄕約條目」와「禮安鄕立約條」의 내용 비교

	「광주향약조목」(1451)	「예안향립약조」(1556)
상등벌/극벌	일이 官府에 간섭된 자	일이 官府에 간섭되고 鄕風에 관계되는 자
	鄕風에 관계되며, 함부로 위세를 부려 官을 소란하게 하고 私를 행한 자	함부로 위세를 부려 官을 소란하게 하고 私를 행한 자
중등벌/중벌	公私 모임에서 政法을 是非하는 자	公私 모임에서 官政을 是非하는 자
	人戶를 많이 모으고 官役에 불복하는 자	人戶를 많이 모으고 官役에 불복하는 자*
		부세에 힘쓰지 않고 요역을 면하기를 도모하는 자*
		舊官[수령]을 전송하는 데 이유 없이 참석하지 않은 자

전거 : (좌)『秀巖誌』卷1, 雜著, 光州鄕約條目 ; (우)『退溪集』卷42, 序, 鄕立約條序, 附約條.
*『退溪集』에는 없으나『北厓集』에는 있는 내용(『北厓集』卷3)

「광주향약조목」 시행 이후 한 세기가 지난 시점에서 시행된「예안향립약조」에서도 수령과 관의 위상은 변함없이 유지되고 있다. 더욱이,「예안향립약조」의 시행 주체가 유향소로 명시된 점에서, 유향소 복립이 국가 권력이나 수령권의 후퇴를 의미하지 않음을 알 수 있다. 한 가지 더 주목할 것은 두 향약의 부칙에 수록된 아래 내용이다.

<표 5-8>「光州鄕約條目」와「禮安鄕立約條」의 附則 비교

「광주향약조목」(1451)	「예안향립약조」(1556)
향리의 무리로서 官에 아첨하고 백성을 해치는 자	元惡鄕吏
명령을 받들고 마을을 다니면서 민간에 폐단을 만드는 자	향리로서 민간에 폐단을 만드는 자
공물을 販需함에 價物을 지나치게 거두는 자	貢物使가 價物을 지나치게 징수하는 자
公債를 많이 받고 탈을 꾀하여 납부하지 않는 자	
<u>직임을 믿고</u> 사족을 능멸한 자	<u>庶人이</u> 士族을 능멸한 자
집강이 관에 아뢰어 律에 따라 科罪한다.	보고 듣는 대로 적발하여 官에 고하여 律에 따라 벌준다.*

전거 : (좌)『秀巖誌』卷1, 雜著, 光州鄕約條目 ; (우)『退溪集』卷42, 序, 鄕立約條序, 附約條.
*『退溪集』에는 없으나『北厓集』에는 있는 내용(『北厓集』卷3)

구체적인 표현은 약간 다르지만 두 향약의 부칙은 대개 향리를 대상으로 한 것이며,『經國大典』刑典 元惡鄕吏條의 내용과 유사하다. 특이하게도 향리는 유

향소에서 직접 처벌하지 않고 집강이 '官에 아뢰어' 律에 따라 처벌했는데, 告官 처벌은 「광주향약조목」에서는 상등벌에 해당하고, 「예안향립약조」에서는 극벌 중 上罰에 해당하는 벌이었다. 이처럼 수령에게 향리를 직접 처벌하도록 한 것은 國法에 원악향리 처벌 규정이 있었던 것과도 관련이 있겠지만, 한편으로는 수령 예하 '아전'인 향리를 유향소가 직접 처벌하기는 곤란했던 상황을 반영한 것이 아닌가 한다.[332] 향리에 대한 품관층의 자의적 처벌은 수령에 대한 도전으로 여겨질 수도 있었다.

이처럼 유향소와 밀접하게 관계된 두 향약에서 수령과 官으로 표현되는 국가 권력의 존재가 분명하게 나타나는 것을 볼 때, 성종대 유향소 복립이 "중앙의 통제를 받는 지방통치 시스템의 일부"로 기획되었다는 최근의 견해는 매우 설득력 있게 다가온다.[333] 그러나 유향소 복립의 의미를 국가의 지방 통치 의도 안에서만 이해할 경우 '왜 공식 관부가 아닌 유향소여야 했을까?'라는 의문이 남는다. 국가 재정을 절약하기 위해 품관층을 지방 통치에 활용하려 한 의도였다면, 각종 향촌 직임을 품관층에게 役으로 '강제'하는 일도 불가능하지는 않았을 것이다. 그럼에도 국가가 유향소 복립이라는 방식을 선택한 것은, 향촌 직임으로 충족되지 않는 다른 어떤 욕구를 고려하였기 때문이다.

여기서 '다른 어떤 욕구'란 국가 권력에 의지하여 향촌 사회에서 '治者'로 위치하려 한 품관층의 욕구였다고 생각한다. 세조대 관료층의 이익을 침해하는 각종 조처에 대한 관료층의 불만, 성종대 庶人의 성장에 대한 관료층의 불안과 강상·풍속 문제의 대두와 그에 따른 상하 위계질서의 동요가 중요한 맥락으로 고려될 수 있을 것이다. <표 5-8> 「광주향약조목」(1451) 부칙의 '[향리로서] 직임을 믿고 사족을 능멸한 자' 항목이 한 세기 뒤 작성된 「예안향립약조」(1556)에서 '庶人으로서 사족을 능멸한 자'로 바뀐 것은, 사족이 향촌 사회의 위계질서와 관련하여 경계할 대상이 이제 향리보다는 庶人이 된 현실을 반영한 것이 아닌가 한다.[334]

---

332) 朴賢淳, 앞의 논문, 2004, 22~23쪽.

333) 백승아, 앞의 논문, 2021, 67~68쪽.

334) 정진영은 재지 '사족'이 16세기 초반까지도 향촌 지배에서 '吏族'의 영향력을 배제할 수 없었으나, 16세기 중후반부터는 향안에서 향리 후손을 배제하는 등 유향소를 통한 재지 사족의 향촌 지배가 구체화된다고 보았다(鄭震英, 앞의 책, 1999, 59~60쪽). 한편, '庶人'은

유향소 복립으로 품관층은 국가로부터 '교화'의 권한을 공인받아, 향촌 사회 내에서 '강상·풍속' 문제를 규찰할 수 있었고, 문제가 심각한 경우 처벌을 시행할 수도 있었다. 국가의 입장에서는 향촌 사회에 실제로 '교화'의 역량을 갖춘 자들이 존재하는지 여부가 중요한 문제였겠지만, 품관층에게는 국가로부터 '교화'의 권한을 공인받아 '치자'의 위상을 확고히 하고 향촌 지배를 유지해 나가는 것이 중요하였다. 앞서 살펴본 바와 같이, 국가의 유향소 치폐 여부와 상관없이 각지에는 유향소에 준하는 품관층의 자체 조직이 있었으며 향촌 사회의 자체 처벌인 향벌도 이루어지고 있었다.[335] 품관층에게 '교화'란 자신들의 향촌 지배를 정당화하기 위한 명분이라고도 할 수 있었다.

이렇듯 유향소 복립은 일차적으로 지방 품관의 이해관계에 도움이 되는 조처였으나, 그 결정은 국가권력과 품관층 상호의 이해관계가 맞아떨어지는 지점에서 이루어졌다. 기문을 작성할 당시 현직에 있었던 권오복과 김일손이 모두 퇴직 후 향당의 일원이 될 것을 다짐했듯이,[336] 현직 관료 대부분은 언젠가 퇴직하여 고향으로 내려갈 것이었다. 세조대 전함관의 거경시위 의무가 해제되어 전함관의 낙향을 통제하는 조건도 없었다. 이렇게 볼 때, 성종대 유향소 복립 논의는 '퇴직 후 더 이상 일반 민과 구별되지 않게 된 관료의 위상을 국가가 어떻게 보장해 줄 것인가'를 둘러싼 협상 과정으로도 읽힌다. 동 시기의 과전 복구 논의가 결국 不可로 낙착된 것과 달리, 국가는 유향소를 복립하고 수령과 경재소에게 유향소를 규찰하도록 하는 선에서 협상을 마무리 지었다.

그러나 '국가가 설립한 유향소'[337]에게 국가가 부여한 권위란 양날의 검과도

"卿大夫士庶人 尊卑異等"이라는 표현(『太宗實錄』 卷13, 太宗 7年 5月 22日 乙亥)에서 알 수 있듯이 보통 '士'와 대비되는 개념이었으며, "臣庶之服 宜有差等"에서처럼 '臣'과 대비되기도 했다(『成宗實錄』 卷14, 成宗 3年 正月 22日 己未).

335) 중국의 향약(여씨향약, 주자증손여씨향약)과 달리 조선의 향약에서는 '過失相規'의 성격이 두드러졌다(柳洪烈, 「朝鮮鄕約의 成立」 『震檀學報』9, 1938 ; 이근명, 「주희의 〈증손여씨향약〉과 조선사회 - 조선향약의 특성에 대한 검토를 중심으로」 『중국학보』45, 2002). 그 이유로는 송대 保甲制나 명대 里甲制에서 보이듯 국가 권력이 촌락 내부에 깊숙이 침투한 중국과 달리, 조선에서는 향촌 공동체 내지 향촌 자치적 질서가 공고했음이 지적되었다(이근명, 같은 논문, 291쪽). '향벌' 또한 이러한 '향촌 자치적 질서'와 관련하여 탐구될 필요가 있다.

336) 『新增東國輿地勝覽』 卷24, 慶尙道 醴泉郡 ; 『新增東國輿地勝覽』 卷32, 慶尙道 金海都護府.

같았다. 국가 혹은 관의 권위에 의거하는 만큼 국가/관에 예속될 가능성도 높아지기 때문이다. 중종 37년(1542) 3월, 참찬관 金光準의 다음 발언은 이러한 양면성을 잘 보여준다.

> 수령이 간혹 유향소로 하여금 官倉의 물건을 출납하도록 시키는 경우 [유향소는] 수령의 耳目이 되어 조금의 부끄러움도 없이 권력을 잡는 것을 즐거워합니다. 향리와 백성들이 미움을 당할까 두려워하여 그를 대하기를 수령에 버금가게 하니 그 폐단이 이루 말할 수 없습니다.[338]

위에서 김광준은 유향소 혁파를 주장하고자 수령에 버금가는 유향소의 위세와[339] 그에 따른 폐단을 강조하고 있지만, 그에 앞서 유향소가 '수령의 이목이 된다'는 부분 또한 주목할 필요가 있다. 본래 유향소의 역할은 '풍속 교화'와 '향리 규찰'로 여겨졌고, 김광준 역시 유향소를 설치한 것은 "본래 痼弊를 금하고 鄕風을 糾正하기 위한 것으로, 오륜의 책임과 관련이 있다"[340]고 하였다. 그러나 위에 따르면, 유향소는 수령으로부터 풍속 교화와 전혀 상관없는 官倉의 출납 업무를 부여받았음에도 그것을 권력으로 여겨 즐거워하고 있었다. 지역에 따른 차이는 있겠지만, 향촌 교화 기구로 복립된 유향소가 향후 수령 휘하의 지방 행정 기구로 변질할 가능성을 짐작하게 하는 대목이다.

16세기 중반 중종대까지는 유향소가 아직 향촌 교화 기구로서 역할을 하고 있었고, 정부에서도 유향소를 그렇게 인식하였다. 중종 14년(1519) 7월에는 韓忠의 청에 따라 외방 유향소에 『呂氏鄕約』을 보급했는데,[341] 당시 『여씨향약』이

---

337) 연산군 4년(1498) 8월 유자광은 '국가가 설립한 유향소'와 '이 무리[생원·진사]가 사사로이 설립한 司馬所'를 대조시키면서, 사마소의 사사로운 설립은 심히 불가하다고 주장하였다(『燕山君日記』 卷31, 燕山 4年 8月 10日 癸酉. "家所設留鄕之外 又有此輩私立一所 甚不可").

338) 『中宗實錄』 卷97, 中宗 37年 3月 15日 乙未.
"守令或使留鄕所出納官倉之物 則爲守令耳目 略不羞愧樂於操權 吏民恐其見惡 待之亞於守令爲弊不可勝言"

339) 배기헌은 이를 '유향소의 亞官化 현상'이라 표현하였다(裵基憲, 「16世紀 鄕村支配秩序와 留鄕所의 性格」 『대구사학』35, 1988, 116~120쪽).

340) 『中宗實錄』 卷97, 中宗 37年 3月 15日 乙未.

341) 『中宗實錄』 卷36, 中宗 14年 7月 18日 己酉.

‘化民成俗’의 수단으로 여겨졌음을 고려하면[342] 정부가 유향소를 향촌 교화 기구로 인식하였음을 알 수 있다. 김광준이 유향소 혁파를 주장했을 때에도[343] 삼정승을 비롯한 여러 관료는 “유향소 설립은 그 유래가 오래되었습니다. 조종조에서 한때 잠시 폐지했다가 復設하여 지금에 이른 것에 어찌 이유가 없겠습니까? 지금 보건대, 元惡이 함부로 행동하지 못하고 풍속이 유지되는 것은 鄕所의 힘이 큽니다”[344]라고 하며 유향소의 교화 성과를 인정하였다.

그러나 일부 지역에서는 유향소가 지방 행정에 활용되는 양상도 나타나고 있었다. 이미 중종 8년(1513)에 10월에 “예전에는 군적 감고를 거의 권농으로 차정하였는데, 지금은 유향소로 차정한다”는 말이 있었고,[345] 동왕 37년(1542) 3월에는 앞서 보았듯이 유향소가 수령의 명령을 받아 官倉의 물건을 출납하는 업무를 담당하고 있었다.[346] 선조대 임진왜란(1592~1597) 중에는 南邊의 수령이 官家의 百務를 오로지 유향소와 監官에게 일임하였고,[347] 유향소가 수령을 보좌하는 기구로 여겨지기도 했다.[348] ‘사족’이 유향소 임원 차정을 기피하며 나타난 ‘儒・鄕 分岐’ 현상[349]도 유향소의 성격 변화와 무관하지 않았을 것이다. 유향소 품관이 “대개 무식한 사람”으로 여겨지는 상황에서,[350] 志學者는 품관의 列에 따르는 것을 수치스러워 했기 때문이다.[351]

17세기 磻溪 柳馨遠(1622~1673)은 당대의 유향소를 일컬어, “으레 下流의 不齒한 사람이 정원을 채워서 백성을 해치고 뇌물을 요구할 줄만 안다. 官家에서도 또한 날마다 채찍과 회초리를 가하는 것이 인하여 일상적인 일이 되었다.

---

342)『中宗實錄』卷28, 中宗 12年 7月 26日 庚子 ;『中宗實錄』卷32, 中宗 13年 4月 1日 己巳.
343)『中宗實錄』卷97, 中宗 37年 3月 15日 乙未.
344)『中宗實錄』卷97, 中宗 37年 3月 16日 丙申.
345)『中宗實錄』卷19, 中宗 8年 10月 21日 乙卯.
346)『中宗實錄』卷97, 中宗 37年 3月 15日 乙未.
347)『宣祖實錄』卷56, 宣祖 27年 10月 3日 丁未.
348)『宣祖實錄』卷91, 宣祖 30年 8月 29日 丁亥.
349) 裵基憲, 앞의 논문, 1988, 131쪽.
350)『中宗實錄』卷97, 中宗 37年 3月 15日 乙未. “留鄕所 … 率多無識之人也” ;『西厓集』卷6, 書狀, 因天旱請決放道內罪囚狀. “所謂品官者 率多無識之人”
351)『退溪集』言行錄2, 類編 處鄕.

士類 된 자는 죽어도 하지 않으려고 하는데, 그것도 당연하지 않은가?”[352]라고 하면서, ‘賤任’이 된 鄕正의 처우를 개선할 것을 주장하였다.[353] 이러한 주장을 제기하기 위해 유형원은 중국에서 天子와 鄕正이 군신관계로 얽혀 백성을 ‘共治’했음을 역설하였다.[354] 이는 곧 ‘일읍지주’인 수령과 더불어 향촌 민을 ‘共治’하던 15세기 말 유향소의 위상을 복구하자는 주장이었으나, 수령 중심의 지방 통치가 한층 공고해지는 흐름 속에 이러한 주장은 하나의 警鐘으로만 남게 되었고, 스스로를 ‘치자’로 여기는 ‘사족’ 내지 ‘사류’는 또 다른 방식으로 향촌에서의 ‘공치’를 추구하여야 했다.

---

352)『磻溪隧錄 補遺』卷1, 郡縣制, 各邑, 鄕官[鄕所].
중종 17년(1522) 6월 실록에 “鄕中 士類를 일컬어 ‘품관’이라고 한다[鄕中士類謂之品官]”는 細註가 달린 것과 비교할 때(『中宗實錄』卷45, 中宗 17年 6月 1日 丙子), ‘(유향소) 품관’과 ‘士類’에 대한 인식이 크게 변화하였음을 알 수 있다.

353) 오영교,『朝鮮後期 鄕村支配政策 硏究』, 혜안, 2001, 320~325쪽.

354)『磻溪隧錄 補遺』卷1, 郡縣制, 各邑, 鄕官[鄕所].
“出治之源 雖自於天子 而布治之切 實在於鄕正 是天子與鄕正共治也”
국가 권력(수령)과 사족의 ‘공치’ 관련하여, 중국사학계의 紳士層 연구 현황을 ‘국가권력과 신사의 역학관계’를 중심으로 정리한 연구가 참고된다. 오금성에 따르면, “명청시대에 국가 행정의 최하층 단위는 ‘縣’이었고, 知縣이 한두 명의 부하 관료들과 함께 현을 통치하였다. 지현은 작은 황제로 불리며, 현 안에서 일어나는 모든 일을 관장하였다. 그런데 현에는 겨우 4~5명의 보조원만 인정받았고, 나머지는 모두가 서리와 衙役뿐이었다. … 지현은 현지의 누군가의 협조를 얻어야만 행정을 원활하게 수행하며 임기를 잘 마칠 수 있었다. 이때 유일한 방법은 현지 신사의 협조를 얻는 것이었다(吳金成,『國法과 社會慣行 - 明淸時代 社會經濟史 硏究』, 지식산업사, 2007, 13~14쪽).”
한편, 김영민은 중앙 정부가 충분한 행정기구 없이도 국가 기반 권력의 침투력을 어떻게 신장할 수 있었는지 설명하는 데 ‘국가 효과’라는 개념이 유용하다고 보았다. “중앙 정부가 많은 업무를 半 자율적인 사회적 행위자에게 외주를 주게 되면, 국가와 사회의 구분은 흐릿해진다”고 하면서, 중앙 정부를 위한 사회적 행위자들의 활동은 국가의 행위라기보다 ‘국가 효과’라는 개념을 통해 더 잘 설명될 수 있다고 하였다(김영민,『중국정치사상사』, 사회평론아카데미, 2021, 39~40쪽).

Ⅵ. 결론

본 연구는 여말선초 향촌 지배층으로 대두한 품관층의 구성과 성격 변화를 밝히고, 조선초기 지방 통치 방식이 지방 품관층과 상호작용 속에 변화하는 과정을 추적하였다. 그 결과, 고려말 '실제 職事[實職] 없이 품계만 가진 散官'이 대거 발생하면서 확대된 지방 품관층이 15세기를 거치며 '實職을 역임한 前銜官' 위주로 정리・재편되었으며, 15세기 말에 이르면 전함관이 '一邑의 군주'인 수령과 함께 향촌 민을 敎化하는 '共治'의 주체로 부상했음을 구명할 수 있었다. 본문의 내용을 요약하면 다음과 같다.

고려의 '품관'은 본래 '품계를 받아 관직에 나아갈 자격을 갖춘 관료'를 지칭하였다. 품관은 현재 職事의 담당 여부를 기준으로 다시 '職事官[時官]'과 '散官'으로 나뉘었는데, 산관에는 (i) 實職을 역임했으나 사직・파직・퇴직 등으로 관직에서 물러난 전함관, (ii) 科擧와 蔭敍, 胥吏職 진급을 거쳐 품계를 받았으나 아직 實職에 나아가지 못하고 대기하는 관료 후보, (iii) 同正職・檢校職・添設職만 소지한 소위 '散職者'가 있었다. 고려초 이래 산관층은 꾸준히 확대되었으며, 특히 무인 집권기를 거치면서 (i)과 (ii)의 산관이 증가하였다. 무인 집정이 교체될 때마다 많은 관료가 정계에서 도태되었고, 권신에 대한 인사 청탁이 일반화되어 권력과 연결되지 못한 新進 관료는 實職을 얻기 어려워졌기 때문이다. 관직을 얻지 못한 산관은 內鄕・外鄕・妻鄕 등 연고지로 낙향하여 생활을 영위하였다. 고려후기 田柴科 제도가 마비되면서 대다수 관료가 수조지를 받지 못했던 데다, '科斂'이라는 임시세까지 남발되면서 중앙 관료의 낙향은 더욱 일반화되었다.

다른 한편, 지방 향리 중에는 당시 인사행정의 문란상을 활용하여 散職을 취득하고 (iii)의 산관이 되는 자가 늘어갔다. 본래 산직에는 문반 6품, 무반 5품 이하 관직에 설정되는 동정직과 문반 5품 이상, 무반 4품 이상 관직에 설정되는 검교직이 있었는데, 고려후기에는 검교직이 하급 관직(특히 軍職)까지 확대되면서 남발되는 경향이 있었다. 원 간섭기에는 정부가 재정 파탄을 해결하기 위해 '納粟補官'의 정책을 내놓기도 했다. 향리들은 정부의 납속보관 정책에 응하거나

권세가에게 의탁하여 산직을 취득하였다. 왜구 침략이 한창이던 공민왕 3년(1354), 軍功 포상을 목적으로 첨설직이라는 산직을 신설하면서 향리의 산직 취득은 더욱 늘어났다. 향리층은 정부 차원의 募兵에 응하거나 武將의 私兵에 속하여 전투에 참여하고 그 대가로 집단 제수되는 첨설직을 취득하였다. 향리층은 당시 "수레에 싣고 말[斗]로 헤아릴 정도로 많다"고 일컬어진 첨설직을 취득함으로써, 품관이 되어 지배층의 위상을 확보할 수 있었다.

이러한 상황으로 인해, 고려후기 지방 사회에는 두 종류의 품관이 공존하게 되었다. (i) 하나는 중앙에서 實職을 역임하고 낙향한 '前銜官'이고, (ii) 다른 하나는 향리 출신으로서 첨설직을 얻어 품관이 된 '添設官'이었다. 전함관과 첨설관은 모두 현재 직사가 없는 산관으로서 '閑良品官[閑良官]'·'閑散品官[閑散官]'으로 불렸지만, 양자에 대한 고려 정부의 태도는 상당히 달랐다. 정부는 후자 즉 향리의 관직 취득을 하나같이 향리의 役을 기피한다는 '避役'의 혐의와 연결하여 관직 '冒受'로 인식하였다. 향리가 雜業에 응시하여 정당하게 얻은 관직도 '피역'의 혐의에서 벗어나기는 어려웠다. 조선 건국 세력 역시 향리의 免役 조건을 강화하여 향리의 품관 진출을 방지하려 했다. 왜구가 어느 정도 진정된 이후에는 이미 제수된 첨설직에 대해서도 혁파를 시도하여, 공양왕 원년(1389)에 일단 공민왕 5년(1356)의 첨설직이 혁파되었다.

그렇지만 왜구를 격퇴하며 군공을 세운 자에게 제수된 첨설직을 일거에 혁파할 경우 첨설관이 국왕을 원망하여 군사적 소요를 일으킬 우려가 있었다. 이에 鄭道傳은 개경에 宮城宿衛府를 설치하고 4품 이상의 첨설관을 提調宮城宿衛事·提擧宮城宿衛事로 삼아, 지방에 산재하는 첨설관을 개경으로 집결시키고 그 군사력을 활용할 것을 제안하였다. 공양왕 2년(1390) 여름 都堂에서 추진한 '양반호적' 정리는 '立朝할 자격을 갖춘 양반'의 확보를 주목적으로 했지만, 양반에게 군역을 부과하기 위한 기초 작업이기도 했다. 이듬해인 공양왕 3년(1391) 정월, 정부는 최고 軍令 기구인 三軍都摠制府를 설치하고, 첨설관을 비롯한 한량관에게 삼군도총제부에서 일정 기간 宿衛하는 군역을 부과하였다. 이러한 작업을 통해, 조선 건국 세력은 새로운 왕실·국가를 위해 복무할 관료의 인력 풀을 확보하는 한편 지방 군사력을 왕실 侍衛에 활용할 기반을 마련하였다.

다만, 조선 건국 세력 역시 향리 출신 첨설관이 대거 발생한 고려말의 상황을 심각한 문제로 인식하였기에, 품관층 내부 위계 설정에서 좀 더 세부적인 조정을 시도하였다. 이러한 조정 작업은 공양왕 3년(1391) 5월에 반포한 科田法과 연동하여 이루어졌다. 과전법상에서 품관층은 거주지를 기준으로 '在京 품관'과 '在外 품관'으로 구분되었으며, 재경 품관이 크게 우대받았다. 재경 품관은 時·散을 막론하고 科에 따라 150결~10결의 과전을 받았지만, 재외 품관은 本田에 따라 10결 또는 5결의 軍田을 받을 뿐이었다. 거주지에 따라 품관의 대우를 달리한 것은 후자의 上京從仕를 유도하기 위함이었으나, 과전은 '實職의 科等'에 따라 지급되었으므로 '實職을 역임하지 않은' 첨설관은 상경하여 給田을 신청해도 과전을 받을 수 없었다. 향리 출신의 첨설관 역시 實職을 역임한 적이 전혀 없다면 과전을 받지 못했을 것이고, 지방 잔류를 선택하는 경우가 많았을 것이다.

實職을 역임한 전함관으로서 지방에 머무르던 자가 상경종사하여 과전을 받을 경우, 그는 京城에 항상 거주하며 삼군도총제부[義興三軍府]에서 숙위할 의무를 부여받았다. 이처럼 과전을 받고 '居京侍衛'하는 품관을 '受田牌'라 하였던 반면, 과전을 받지 못하고 거경시위하는 품관을 '無受田牌'라 했다. 무수전패의 발생 경위는 정확히 알 수 없지만, 과전의 분급 기준이 '實職의 科等'이었음을 고려할 때, 상경하여 給田을 신청하였으나 實職을 지내지 않아 과전을 받지 못한 첨설관이 무수전패로 편성되었을 가능성이 있다. 이들과 달리, 지방 잔류를 선택한 품관은 군전을 받고 '각 道 侍衛軍[侍衛牌]'에 편제되었다. 대개가 무장 휘하 사병이나 향리 출신으로 추측되는 재외 품관은 재경 품관과 달리 '사대부'가 아닌 '군인'으로서 위상을 부여받았지만, 국가로부터 군전을 받는다는 점에서 대가 없이 군역을 수행하는 일반 민과는 구별되는 위상을 지니게 되었다.

그러나 태종 초반 이후 중앙의 정치적·군사적 상황이 비교적 안정되어 감에 따라, 교대로 중앙에 番上하던 각 도 시위군의 비중은 떨어져 갔다. 번상이 자주 정지되었고, 시위군의 소속 인원을 營鎭軍, 심지어 騎船軍의 인원과 맞바꾸는 조처까지 이루어졌다. 시위군 소속 품관을 일반 민과 구별해 주던 군전 또한 제대로 지급되지 않고 있었다. 이에 재외 품관은 京中 호적에 위장 전입하여 비교적 역이 헐한 무수전패에 입속하는 등 시위군역을 피했고, 軍額이 부족해질수록 더

많은 일반 민이 시위군에 충당되었다. 세조 5년(1459) 11월, 각 도 시위군은 결국 일반 민의 병종인 '正兵'으로 개정되었다. 시위군은 원래도 품관 병종 중에서 최하위에 있었지만, '시위군'을 '정병'으로 만들어 일반 민과 合屬하도록 한 것은 품관층의 군역 기피를 가속화하는 계기가 되었다.

한편, 과전을 받은 '受田品官'의 거경시위는 국초부터 제대로 이행되지 않고 있었다. 외방 거주를 선호하는 품관들이 과전을 받고 외방에 내려가 상경하지 않았기 때문이다. 이에 정부는 수전품관이 평소 외방에 거주하다가 시위할 때가 되면 상경하도록 하는 '赴京侍衛'를 허용하는 한편, 부경시위조차 제대로 수행하지 않는 품관들을 엄벌하였다. 2품 이상 재상급 관료의 경우 최고위 관료임을 배려하여 실제 숙위는 면제해 주었지만, 그들이 도성 밖에 나가는 것을 엄히 통제하고 외방에 거주하는 것은 원천 금지하였다. 재상급 관료는 국가 기밀에 비교적 쉽게 접근할 수 있다는 점에서 특별 관리 대상이었고, 연고가 있는 고향에서 친족과 결합한다면 반란을 일으킬 가능성까지 있다고 여겨졌다. 반드시 반란을 일으키지 않더라도, 재상급 관료가 고향에 내려가 '土豪'가 된다면 수령 중심의 지방 통치를 방해하고 양민을 私占하는 등 폐단을 일으킬 수 있었다.

조선 정부는 국초부터 지방 품관과 향리를 대표적인 토호 집단으로 설정하고, 수령의 품계와 자질을 높이는 등 수령이 토호들을 통제할 수 있도록 지원하고 있었다. 아울러 수령의 녹봉과 활동 경비를 지원하는 衙祿位田을 독립된 地目으로 신설하고, 고려 때부터 향리층이 邑司에서 운영해 온 公須位田을 수령 휘하의 官衙로 移屬시켰다. 고을을 자체적으로 운영할 경비를 박탈당한 향리층 역시 자연스럽게 관아로 移屬되어, '衙前'으로서 행정 업무를 수행하게 되었다. 세종 27년(1445)의 田制 개편에서 정부는 수령이 파견되지 않는 任內의 공수전을 혁파하여 수령 중심의 지방 재정을 확립하였다. 그동안 향리 1인당 5결씩 분급하던 人吏位田도 혁파하여 향리의 수행 업무를 '吏職'이 아닌 '吏役'으로 위치시켰다. 조선에서 향리의 免役 조건은 더욱 체계적으로 정비되었고, 향리의 산직 취득은 거의 봉쇄되었다. 향리 출신 품관 역시 적발하여 還本하였다.

이처럼 조선 정부는 지방 품관층을 가능한 한 전함관 중심으로 재편하고, 전함관을 지방 행정의 보조자로 정착시키려 했다. 그러나 품관 자체 조직인 국초

留鄕所나 품관으로 差定된 申明色은 오히려 수령 중심의 지방 통치를 방해한다는 이유로 혁파되었다. 품관층을 지방 행정에 활용하려면 우선 수령과 품관의 상하관계가 정립될 필요가 있었다. 세종 2년(1420)에 시행된 '部民告訴禁止法'은 수령과 품관의 상하관계를 정립하기 위한 적극적인 시책이었다. 부민고소금지법의 주창자들은 수령을 '一邑의 군주'로 설정하고, 수령과 품관의 관계를 군신관계에 비유함으로써 수령과 官의 위상을 확립하려 하였다. 나아가 부민고소금지법의 적용 범위를 모든 '在上者-在下者' 관계로 확대하고자 했다. 이러한 주장은 모든 인간을 상하관계 속에서 파악하는 유교적 名分論에 기초하였는데, 현실에서는 수령과 품관의 상하관계를 설정하기 어려운 경우가 적잖이 발생하였다.

정부는 2품 이상 관료의 외방 거주를 금지함으로써 그러한 상황을 방지하려 했으나, 2품 이상이 아니라도 實職 특히 顯職을 역임한 품관은 수령 휘하에서 지방 행정을 처리하는 것을 피하는 경향이 있었다. 스스로를 국왕과 함께 백성을 다스리는 '君臣共治'의 주체로 인식하는 전함관 입장에서, 수령의 지시와 감독을 받는 勸農官·委官·監考 등이 되어 잡무를 처리하는 것은 格에 맞지 않는다고 여겨졌기 때문이다. 결국 각종 향촌 직임은 胥吏나 군인 출신으로 去官하여 하급 품관이 된 자들이 주로 담당하게 되었다. 이들에게는 향촌 직임을 수행하여 얻을 수 있는 賞職과 賞品, 부역 면제 등이 誘引이 될 수 있었다. 하급 품관이 향촌 직임을 담당하는 경향이 계속되면서 향촌 직임은 더욱 賤視되었고, 16세기 후반에는 품관층에 대한 처벌이나 일반 민의 역으로까지 여겨졌다. 정부의 기대처럼 實職을 역임한 전함관이나 國試 入格者를 지방 통치에 참여시키기 위해서는 '治者'로서 그들의 위상을 인정하는 방식을 찾아야 했다.

그러나 15세기 후반 세조대에 이르러 중앙에서는 오히려 전함관의 '治者的' 위상을 약화시키는 정책이 연달아 시행되고 있었다. 세조 12년(1466)의 職田法이 핵심이었다. 직전은 과전과 달리 현직 관료에게만 분급되어 퇴직·사망 후 생계를 보장하지 않았다. 물론 그 전부터 과전이 축소되고 受田品官의 거경시위·부경시위 의무가 완화되는 등 과전이 혁파될 조짐은 나타나고 있었지만, 직전법 자체는 상당히 일방적으로 시행되었다. 설상가상으로, 세조는 품관 병종이었던 수전패와 무수전패, 각 도 시위군을 혁파하고, 3품 이하 전함관을 모두 일반

민의 병종인 正兵에 소속시켰다. 이는 과전 혁파와 함께 士와 '農=齊民'의 구별을 약하게 만든다는 점에서 관료층의 대대적인 불만을 불러왔고, 그러한 불만은 세조 말 李施愛의 亂으로 폭발하였다. 세조 사망 후 세조의 정책은 대부분 축소·환원되었다. 정병에 속했던 품관도 '忠順衛'라는 품관 병종으로 移屬되었다.

단 하나 과전만은 예외였다. 성종 초 관료층의 끈질긴 과전 복구 요청에도 불구하고 과전은 끝내 복구되지 못했다. 과전은 애초에 혁파될 가능성을 안고 설치된 것이었고, 과전으로 분급할 수 있는 토지의 여유분도 없었다. 보다 근본적으로, 수조지 분급제는 정치·경제·사회·사상 등 조선 국가의 체제 전반을 규정하는 조건이었다는 점에서, 과전 혁파를 전후하여 사회 구성 전체가 변화하고 있었다. 과전법과 연동된 전함관의 거경시위·부경시위 의무가 완전히 해제됨에 따라 전함관의 외방 거주도 자유로워졌다. 조선의 현 국가 체제를 유지하는 선에서 과전 복구는 불가능에 가까운 일이 된 것이다. 국가가 더 이상 전함관을 경제적으로 지원하지 않게 된 상황에서 전함관은 사유 재산만으로 家計를 유지해야 했다. 품관층은 외방에 토지를 집적하여 農莊을 조성하고, 고리대인 長利을 운영하며 재산을 증식하였다.

그런데 이러한 토지 소유 및 집적의 기회는 품관층에게만 열려있는 것이 아니었다. 품관 아래 위치한 향리나 일반 민, 심지어 노비 중에도 품관에 버금가거나 품관층보다 많은 토지를 소유한 자가 얼마든지 존재할 수 있었다. 더욱이, 15세기 말 민간에서는 '末業' 즉 상업에 종사하는 '逐末' 경향과 함께 사치 풍조가 확산하고 있었다. 관료층은 품관과 庶人의 구별을 약하게 만드는 사치 풍조를 상하 질서의 문란으로 파악하면서, 아랫사람이 윗사람을 업신여기는 '陵上' 행위와 연결하였다. 곧, 綱常·風俗 문제였다. 이러한 문제는 실상 국가가 더 이상 전함관을 경제적으로 지원하지 않게 된 형편 속에 商人을 비롯한 庶人이 상대적으로 성장하면서 부각된 것이었고, 이에 대한 시정 요구는 결국 국가가 주도하여 품관과 庶人, 士와 農의 구별을 확실하게 해달라는 요청이었다. 관료층은 토지 분급과 군역, 衣食住 모든 측면에서 庶人과 구별되기를 희망하였다.

성종대 중반 이후 관료층은 유향소 復立을 통해 자신들의 요구를 실현하고자 하였다. 이때의 유향소는 '향리 규찰'과 '풍속 교화'를 목적으로 하는 향촌 교화의

중심 기구였다. 교화는 국초 이래 '在上者'의 책무였고, 향촌에서는 수령과 鄕校가 교화를 담당하였다. 그러나 이제 품관층은 향촌 교화를 자신의 책무로 여기는 것은 물론 유향소 복립을 통해 국가로부터 교화의 권한을 공인받고자 했다. 유향소 복립 논의에서 반대 측이 유향소가 권위에 假託하여 폐단을 일으키고, 수령에게 대항할 것을 우려한 것은 이 때문이었다. 6년에 걸친 오랜 논의 끝에 성종 19년(1488) 5월 마침내 유향소 복립이 결정되었다. 국초 유향소와 달리, 복립 유향소는 고을 수령 및 京在所의 관리·통제 아래 놓였다. 그럼에도 불구하고 유향소 품관은 '향리 규찰'의 권한을 통해 향리층을 단속하고, '풍속 교화'의 미명하에 광범한 향촌 민을 통제하여 '在上者'의 위치를 공고히 할 수 있었다.

유향소 품관은 자신들이 '국가의 가르침에 따라' 향촌 민을 교화한다고 인식하였으며, 일정 수준 이상의 처벌이 필요한 경우 官에 보고하는 등 국가 권력을 활용하기도 했다. 따라서 유향소 복립은 결코 국가 권력이나 수령권의 후퇴를 동반한 조처가 아니었으며, 오히려 국가 권력을 통해 향촌에서 품관층의 '治者的' 위상을 확고히 하려는 시도였다. 성종대 '향촌 共治'의 요구는 기본적으로 지방 품관층의 입장을 대변하는 것이었으나, 그 배경에는 국초 이래 지방 품관층이 전함관 위주로 재편된 사실이 자리 잡고 있었다. 특히, 직전법 시행을 계기로 전함관의 거경시위·부경시위 의무가 완전히 해제되면서 전함관의 외방 거주가 자유로워진 것이 전함관의 비율 증가에 영향을 미쳤을 것이다. 성종대 관료들이 유향소 복립을 통해 향촌에서 '君臣共治'의 바탕을 마련하려 한 것은 자신이 지방 품관과 다르지 않다는 일체감·동질감이 있었기 때문이다. 전함관을 중심으로 구성된 '士族'은 '一邑之主'인 수령과 함께 향촌을 '共治'하는 존재였다.

16세기를 거치며 유향소가 교화 기구의 성격을 잃고 수령 휘하 행정 기구로 변질되자, 스스로를 治者로 여기는 '사족' 내지 '士類'는 유향소 '품관'으로 차정되기를 기피하면서 또 다른 방식으로 '治者的' 위상을 추구해 나갔다. 그것은 鄕約처럼 一鄕을 대상으로 하는 규약의 방식이 될 수도 있었고, 書院이나 書齋 같은 교육의 방식이 될 수도 있었다. 사족은 필요에 따라 국가 권력을 활용하기도 하고 국가 권력에서 벗어나기도 했지만, 사족의 공통적이며 근본적인 욕구는 향촌에서 治者로서의 위상을 유지하는 데 있었다. 선행 연구에서 '사족 지배 체제'

혹은 '향촌 자치'의 표징처럼 여겨져 온 유향소와 향약, 서원과 서재는 '향촌 공치' 관점에서 재해석될 필요가 있다. 국가 권력이 엄존하였으며, 사족이 국가 권력을 활용하여 治者의 위상을 확보하는 경우도 많았기 때문이다.

본 연구는 조선초기 지방 품관층을 대상으로, 우리나라 중세의 향촌 지배층이 고려의 향리·吏族에서 조선의 품관·사족으로 이행하는 과정을 밝힌 데 주요한 의의가 있다. 15세기와 16세기의 지방 통치 방식을 '관치'와 '자치'로 양분하던 연구 방법에서 탈피하여, 조선전기 지방 지배 방식을 '향촌 공치' 관점에서 재해석할 것을 제안한 것도 성과로 생각한다. '향촌 공치'는 '관치'와 '자치'의 단순한 공존이 아니라, '관치'의 정상적 운영을 전제한 위에 지방 품관·사족의 주체성과 자율성을 상대적으로 강조하는 개념이다. 말하자면, 향촌에서 '군신공치'의 가능성을 탐색하는 개념 틀이다. 앞서 말한 향약과 서원·서재 등 여러 향촌 지배 기구를 '향촌 공치' 관점에서 접근한다면, 조선후기 향촌 지배와 관련해서도 새로운 전망을 얻을 수 있을 것이다.

조선전기 '중앙 집권 체제'와 '사족 지배 체제'를 보다 정합적으로 이해하기 위해서는, 여말선초의 '품관'과 16세기 이후의 '사족'이 가지는 차이를 분명하게 구명하여야 한다. 본론에서 언급한 바와 같이 '사족'은 시기를 막론하고 유연하게 사용되던 개념이지만, 중종대 정부는 '사족'을 '토호'와 구별하여 ① 文科·武科 출신자, ② 內·外族에 모두 顯官을 지낸 사람이 있는 자손, ③ 자신이 生員·進士인 자로 규정하였다.[1] 국가가 규정한 사족 개념에서는 '중앙 관직의 경험이나 가능성'이 핵심에 위치하는데, 이러한 사족 개념이 당시 향촌 사회에서 통용되던 사족 개념과 어떤 관계에 있었는지도 해명할 필요가 있다. 추후의 과제로 남긴다.

1) 『中宗實錄』 卷55, 中宗 20年 8月 16日 癸卯 ; 『中宗實錄』 卷101, 中宗 38年 12月 24日 甲午.

참 고 문 헌

1. 자료

1) 연대기・사서

『三國史記』,『高麗史』,『高麗史節要』,『朝鮮王朝實錄』,『備邊司謄錄』

『資治通鑑』,『元史』,『明太祖實錄』

2) 법전

『朝鮮經國典』,『經國大典』,『大典續錄』,『續大典』,『大典通編』

연세대학교 국학연구원 편,『經濟六典輯錄』, 신서원, 1993.

3) 읍지・지리지

『邑誌』,『世宗實錄』地理志,『新增東國輿地勝覽』

한국학문헌연구소 편,『邑誌』, 아세아문화사, 1982~1986.

4) 향약 자료

『鄕憲』,「光州鄕約條目」,「禮安鄕立約條」,「(安東)十條鄕規」

김인걸・한상권 편, 『朝鮮時代社會史硏究史料叢書 1 : 鄕約』, 보경문화사, 1986.

吳世昌 外,『嶺南鄕約資料集成』, 영남대학교 출판부, 1986.

5) 鄕吏 자료

『慶州戶長先生案』,『掾曹龜鑑』

경주시・경주문화원 편, 조철제 譯,『(國譯) 慶州先生案』, 세종인쇄사, 2002.

상주박물관 편,『연조귀감 1・2』, 민속원, 2017.

서강대학교 인문과학연구소,『掾曹龜鑑』, 元一社, 1982.

6) 문집・일기
『西河集』(林椿, ?~?), 『東國李相國集』(李奎報, 1168~1241), 『動安居士集』(李承休, 1224~1300), 『三峯集』(鄭道傳, 1342~1398), 『陽村集』(權近, 1352～1409), 『保閑齋集』(申叔舟, 1417~1475), 『佔畢齋集』(金宗直, 1431~1492), 『慵齋叢話』(成俔, 1439~1504), 『聾巖集』(李賢輔, 1467~1555), 『默齋日記』(李文楗, 1495~1567), 『退溪集』(李滉, 1501~1570), 『西厓集』(柳成龍, 1542~1607), 『北厓集』(金圻, 1547~1603), 『磻溪隨錄 (補遺)』(柳馨遠, 1622~1673), 『與猶堂全書』(丁若鏞, 1762~1836)

7) 호적・묘지명
『國寶戶籍』(『고려말 화령부 호적 관련 고문서』)
金龍善, 『(개정판) 譯註 고려묘지명집성(상)・(하)』, 한림대학교 출판부, 2021.
노명호 외, 『한국고대중세고문서연구(상)・(하)』, 서울대학교 출판부, 2000.

8) 기타
『宣和奉使高麗圖經』, 『龍飛御天歌』, 『東文選』, 『增補文獻備考』
『牧民心書』, 『經世遺表』
『論語』, 『孟子』, 『周禮』, 『小學』
아세아문화사 편, 『龍飛御天歌』, 아세아문화사, 1972.

2. 연구서 및 박사학위논문

姜恩景, 「高麗後期 戶長層의 變動 硏究」, 연세대학교 박사학위논문, 1998(『高麗時代 戶長層 硏究』, 혜안, 2002).
姜晋哲, 『高麗土地制度史硏究』, 고려대학교출판부, 1980.
권기중, 『조선시대 향리와 지방사회』, 경인문화사, 2010.
권영국, 『고려시대 정치사의 제문제』, 경인문화사, 2020.
김대용, 『조선초기 교육의 사회사적 연구』, 한울, 1994.

金 燉,『朝鮮前期 君臣權力關係 硏究』, 서울대학교출판부, 1997.
김성우,「朝鮮中期 士族層의 성장과 身分構造의 변동」, 고려대학교 박사학위논문, 1997(『조선중기 국가와 사족』, 역사비평사, 2001).
김영민,『중국정치사상사』, 사회평론아카데미, 2021.
金龍德,『鄕廳硏究』, 한국연구원, 1978.
金龍善,『高麗蔭敍制度硏究』, 한국연구원, 1987.
金仁杰,「조선후기 鄕村社會 변동에 관한 연구: 18, 19세기 '鄕權' 담당층의 변화를 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문, 1991(『조선후기 향촌사회 지배구조의 변동』, 경인문화사, 2017).
김종수,『한국 고대・중세 군사제도사』, 국학자료원, 2020.
金泰永,『朝鮮前期 土地制度史硏究』, 지식산업사, 1983.
김필동,『차별과 연대 - 조선 사회의 신분과 조직』, 문학과지성사, 1999.
金炫榮,「朝鮮後期 南原地方 士族의 鄕村支配에 관한 硏究」, 서울대학교 박사학위논문, 1993(『朝鮮時代의 兩班과 鄕村社會』, 集文堂, 1999).
盧明鎬,「高麗社會의 兩側的 親屬組織 硏究」, 서울대학교 박사학위논문, 1988.
노명호,『고려국가와 집단의식』, 서울대학교출판문화원, 2009.
都賢喆,『高麗末 士大夫의 政治思想硏究』, 一潮閣, 1999.
마르티나 도이힐러, 이훈상 역,『한국의 유교화 과정』, 너머북스, 2013.
미야지마 히로시, 노영구 역,『미야지마 히로시의 양반』, 너머북스, 2014.
閔賢九,『朝鮮初期의 軍事制度와 政治』, 한국연구원, 1983.
朴敬子,「高麗時代 鄕吏硏究」, 숙명여자대학교 박사학위논문, 1986(『고려시대 향리연구』, 국학자료원, 2001).
朴龍雲,『高麗時代 蔭敍制와 科擧制 硏究』, 일지사, 1990.
_____,『高麗時代 官階・官職硏究』, 고려대학교출판부, 1997.
朴恩卿,『高麗時代 鄕村社會硏究』, 一潮閣, 1996.
朴翼煥,『朝鮮鄕村自治社會史 - 留鄕所와 鄕規, 鄕村自治規約을 중심으로』, 삼영사, 1995.
朴晉勳,「麗末鮮初 奴婢政策 硏究」, 연세대학교 박사학위논문, 2005.

朴平植,『朝鮮前期商業史硏究』, 지식산업사, 1999.
朴賢淳,「16~17세기 禮安縣 士族社會 硏究」, 서울대학교 박사학위논문, 2006.
박현모 외,『백 년간의 프로젝트(1351-1450)): 고려인은 어떻게 조선인이 되었나?』, 문우사, 2023.
송준호,『李朝生員進士試의 硏究』, 대한민국 국회도서관, 1970.
신동훈,「조선 초기 향교 연구」, 가톨릭대학교 박사학위논문, 2021.
申幼兒,「朝鮮前期 遞兒職 硏究」, 서울대학교 박사학위논문, 2013.
申千湜,『高麗敎育史硏究』, 경인문화사, 1995.
아다치 게이지, 박훈 역,『중국의 전제, 일본의 봉건 - 전제국가사론』, 빈서재, 2023.
吳金成,『國法과 社會慣行 - 明淸時代 社會經濟史 硏究』, 지식산업사, 2007.
오영교,『朝鮮後期 鄕村支配政策 硏究』, 혜안, 2001.
오영교 편,『조선 건국과 경국대전체제의 형성』, 혜안, 2004.
오종록,『여말선초 지방군제 연구』, 국학자료원, 2014.
陸軍士官學校 韓國軍事硏究室,『韓國軍制史 : 近世朝鮮前期 篇』, 육군본부, 1968.
尹薰杓,『麗末鮮初 軍制改革硏究』, 혜안, 2000.
李景植,『朝鮮前期土地制度硏究 : 土地分給制와 農民支配』, 一潮閣, 1986.
_____,『朝鮮前期土地制度硏究 [Ⅱ] : 農業經營과 地主制』, 지식산업사, 1998.
_____,『韓國 中世 土地制度史 - 高麗』, 서울대학교출판문화원, 2011.
_____,『高麗時期土地制度硏究 : 土地稅役體系와 農業生産』, 지식산업사, 2012a.
_____,『(증보판) 韓國 中世 土地制度史 - 朝鮮前期』, 서울대학교출판문화원, 2012b.
李基白,『高麗 貴族社會의 形成』, 一潮閣, 1990.
_____,『高麗兵制史硏究』, 一潮閣, 2002.
李基白 編,『高麗光宗硏究』, 一潮閣, 1981.
이민우,「여말선초 私田 혁파와 토지제도 개혁 구상」, 서울대학교 박사학위논문, 2015.
李秉烋,「朝鮮前期 畿湖士林派의 成立과 發展」, 영남대학교 박사학위논문, 1982

(『朝鮮前期畿湖士林派硏究』, 一潮閣, 1984).
李成茂, 『朝鮮初期 兩班硏究』, 한국학술정보, 2001.
李樹健, 『嶺南士林派의 形成』, 영남대학교 출판부, 1979.
_____, 『韓國中世社會史硏究』, 一潮閣, 1984.
_____, 『朝鮮時代 地方行政史』, 民音社, 1989.
李源鈞, 「조선시대 地方官 交遞에 관한 연구」, 동아대학교 박사학위논문, 1987.
李存熙, 『朝鮮時代 地方行政制度硏究』, 一志社, 1990.
이태진, 『(증보판) 한국사회사연구』, 지식산업사, 2008.
임선빈, 「조선초기 외관제도 연구」, 한국학중앙연구원 박사학위논문, 1988.
임용한, 「朝鮮初期의 守令制 연구」, 경희대학교 박사학위논문, 1998(『조선전기 수령제와 지방통치』, 혜안, 2002).
張仲禮, 金漢植・鄭誠一・金鐘健 역, 『中國의 紳士』, 신서원, 1993.
정요근 외, 『고려에서 조선으로』, 역사비평사, 2019.
鄭在傑, 「朝鮮前期 敎化硏究 - 성종・중종(1469-1544) 연간을 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문, 1989.
鄭震英, 『조선시대 향촌사회사』, 한길사, 1999.
존 B. 던컨, 김범 역, 『조선왕조의 기원』, 너머북스, 2013.
車文燮, 『朝鮮時代 軍制硏究』, 단국대학교 출판부, 1973.
蔡雄錫, 『高麗時代의 國家와 地方社會』, 서울대학교출판부, 2000.
千寬宇, 『近世朝鮮史硏究』, 一潮閣, 1979.
최선혜, 「조선초기 유향품관 연구」, 서강대학교 박사학위논문, 1998(『조선전기 지방사족과 국가』, 경인문화사, 2007).
崔承熙, 『朝鮮初期 政治史硏究』, 지식산업사, 2002.
崔鍾鐸, 「麗末鮮初 鄕村支配勢力 硏究」, 연세대학교 박사학위논문, 1998.
崔珍玉, 『朝鮮時代 生員進士硏究』, 집문당, 1998.
한국역사연구회 조선시기 사회사 연구반, 『조선은 지방을 어떻게 지배했는가』, 아카넷, 2000.
韓永愚, 『鄭道傳思想의 硏究』, 한국문화연구소, 1973.

_____,『朝鮮前期 社會經濟硏究』, 乙酉文化社, 1983.
_____,『朝鮮時代 身分史硏究』, 集文堂, 1997.
韓忠熙,『朝鮮初期 六曹와 統治體系』, 계명대학교 출판부, 1998.
許興植,『高麗科擧制度史硏究』, 一潮閣, 1981a.
_____,『高麗社會史硏究』, 아세아문화사, 1981b.
_____,『고려의 과거제도』, 一潮閣, 2005.
14세기 고려사회 성격 연구반,『14세기 고려의 정치와 사회』, 민음사, 1994.

3. 연구논문 및 챕터

姜恩景,「高麗後期 在地閑散에 관한 硏究」, 연세대학교 석사학위논문, 1989.
_____,「朝鮮初 無受田牌의 性格」『東方學志』77・78, 1993.
강제훈,「세종 12년 定額 貢法의 제안과 찬반론」『경기사학』6, 2002.
權勝晩,「朝鮮後期 守令 解由制의 整備와 地方統治」, 서울대학교 석사학위논문, 2016.
金甲童,「高麗初期의 官階制와 功臣制」,『羅末麗初의 豪族과 社會變動 硏究』, 고려대학교 민족문화연구소, 1990.
金光洙,「高麗時代의 同正職」『歷史敎育』11・12, 1969a.
_____,「高麗時代의 胥吏職」『韓國史硏究』4, 1969b.
_____,「高麗太祖의 三韓功臣」『史學志』7, 1973.
_____,「羅末麗初의 豪族과 官班」『韓國史硏究』23, 1979.
_____,「高麗 官班體制의 變化와 兩班戶籍整理」『歷史敎育』35, 1984.
金塘澤,「武臣政權時代의 軍制」, 軍史硏究室 編,『高麗軍制史』, 육군본부, 1983.
_____,「고려 후기의 '士族'과 '士大夫'」,『원 간섭기의 고려정치사』, 一潮閣, 1998.
金東洙,「朝鮮初期의 檢校職」『震檀學報』51, 1981.
_____,「고려 중・후기의 監務 파견」『全南史學』3, 1989.
金杜珍,「高麗 光宗代의 專制王權과 豪族」『韓國學報』5-2, 1979.

김 범,「조선전기 ‘훈구・사림세력’ 연구의 재검토」『한국사학보』15, 2003.
金相五,「李施愛의 亂에 對하여 (上)・(下)」『전북사학』2・3, 1978・1979.
金錫亨,「李朝初期 國役編成의 基柢」『震檀學報』14, 1941.
김순남,「조선 초기 함길도의 世傳管下」『사학연구』125, 2017.
김성우,「사회경제사의 측면에서 본 조선 중기」『대구사학』46, 1994.
_____,「조선시대 ‘사족’의 개념과 기원에 대한 검토」, 강만길 편,『조선후기사 연구의 현황과 과제』, 창작과비평사, 2000.
김영수,「동아시아 군신공치제의 이론과 현실 : 태조-세종대의 정치운영을 중심으로」『동양정치사상사』7-2, 2008.
金龍德,「高麗 光宗朝의 科擧制度問題」『中央大論文集』4, 1959.
金龍善,「高麗 支配層의 埋葬地에 대한 考察」『東亞硏究』17, 1989.
김정신,「朝鮮前期 ‘公’ 認識과 君臣共治論」, 연세대학교 석사학위논문, 1998(「朝鮮前期 士林의 ‘公’ 認識과 君臣共治論 - 趙光祖・李彦迪의 學問・政治論」『學林』21, 2000).
_____,「16세기 朝鮮의 官 주도 鄕政과 豪强律」『조선시대사학보』87, 2018a.
_____,「16세기 朝鮮의 朱子學 鄕政論 수용과 鄕約 - 鄕約의 시행 방식과 성격의 分岐를 중심으로」『東方學志』185, 2018b.
金鍾洙,「高麗・朝鮮初期의 府兵」『歷史敎育』69, 1999.
金駿錫,「朝鮮前期의 社會思想 : 《小學》의 社會的 機能 分析을 중심으로」,『韓國 中世 儒敎政治思想史論(Ⅰ)』, 지식산업사, 2005.
金昌洙,「成衆愛馬考」『동국사학』10, 1966.
김태웅,「조선전기 전라도 지방관아 재정의 구조와 운영방식」, 전라도천년사편찬위원회 편,『조선전기 2 : 조선시대 전라도 경제와 관방』, 전북연구원, 2022.
金勳埴,「16세기 《二倫行實圖》 보급의 社會史的 考察」『歷史學報』107, 1985.
_____,「여말선초의 민본 사상과 명분론」『애산학보』4, 1986.
_____,「《三綱行實圖》 보급의 社會史的 고찰」『震檀學報』85, 1998.
_____,「16세기 군신윤리의 변화와 출처론」『역사와 현실』50, 2003.
盧明鎬,「高麗時代 戶籍 記載樣式의 성립과 그 사회적 의미」『震檀學報』79, 1995.

_____,「고려시대 지역자위공동체」, 노명호 외,『韓國古代中世 地方制度의 諸問題』, 집문당, 2004.
도현철,「정도전의 정치체제 구상과 재상정치론」『한국사학보』9, 2000.
柳昌圭,「朝鮮初 親軍衛의 甲士」『歷史學報』106, 1985.
柳洪烈,「朝鮮鄕約의 成立」『震檀學報』9, 1938.
文喆永,「高麗時代의 閑人과 閑人田」『韓國史論』18, 1988.
文炯萬,「麗代 歸鄕考」『歷史學報』23, 1964.
閔賢九,「近世朝鮮前期 軍事制度의 成立」, 陸軍士官學校 韓國軍事硏究室 編,『韓國軍制史 : 近世朝鮮前期 篇』, 육군본부, 1968.
_____,「高麗後期의 軍制」, 軍史硏究室 編,『高麗軍制史』, 육군본부, 1983.
_____,「朝鮮 太祖代의 國政運營과 君臣共治」『사총』61, 2005.
박사랑,「15세기 조선 정부의 鄕禮 논의와 향촌 질서 구축」, 서울대학교 석사학위논문, 2016(『韓國史論』62, 2016).
朴 焞,「조선전기 광주지방의 향약과 洞契」『東西史學』5, 1999.
朴恩卿,「高麗後期 地方品官勢力에 관한 硏究」, 이화여자대학교 석사학위논문, 1981(『韓國史硏究』44, 1984).
_____,「高麗時代 歸鄕刑에 대한 재검토」『韓國史硏究』79, 1992.
_____,「高麗의 事審官과 朝鮮初의 留鄕所에 대하여」『歷史學報』168, 2000.
朴翼煥,「咸興鄕憲・鄕規考」『韓國史硏究』53, 1986.
_____,「鮮初 留鄕所의 置廢經緯 再考」, 水邨朴永錫敎授華甲紀念論叢刊行委員會編,『水邨朴永錫敎授華甲紀念 韓國史學論叢(上)』, 探求堂, 1992.
_____,「麗末鮮初 留鄕所의 지방자치적 기능과 성격 변화」『國史館論叢』55, 1994.
_____,「高麗 事審官과 朝鮮前期 慶尙右道 留鄕所의 成立」『진주문화』13, 1994.
朴鎭愚,「朝鮮初期 面里制와 村落支配의 강화」, 서울대학교 석사학위논문, 1988(『韓國史論』20, 1988).
朴晉勳,「高麗末 改革派士大夫의 奴婢辨政策 : 趙浚・鄭道傳系의 方案을 중심으로」『學林』19, 1998.
_____,「고려시대 관인층의 매장지 표기 및 매장지 분석 - 묘지명 자료를 중심

으로 -」『역사와 실학』71, 2020.
_____,「고려시대 개경민의 주거 문제와 생활 공간」『서울학연구』83, 2021.
朴賢淳,「조선시기 鄕罰의 내용과 추이」『國史館論叢』105, 2004.
박홍규・송재혁,「세종과『小學』: 民風과 士風의 교화」『대한정치학회보』20-1, 2012.
裵基憲,「16世紀 鄕村支配秩序와 留鄕所의 性格」『대구사학』35, 1988.
배재호,「고려전기 武散階와 鄕職의 수여 배경과 운용」, 서울대학교 석사학위논문, 2019(『韓國史論』66, 2020).
백승아,「15・16세기 部民告訴禁止法의 추이와 지방통치」, 서울대학교 석사학위논문, 2014(『韓國史論』61, 2015).
_____,「15세기 유향소 복립 논의를 통해 본 지방통치 방식의 특징」『한국문화』95, 2021.
白承宗,「高麗 後期의 '八祖戶口'」『한국학보』10-1, 1984.
소순규,「여말선초 전제개혁의 역사적 성격에 대한 재검토 - '사전개혁' 에 대한 비판적 관점에서 -」『한국사연구』190, 2020.
_____,「세종대 貢法 도입의 재정적 맥락 - 원인, 결과, 영향 -」『역사와 현실』118, 2020.
송양섭,「19세기 부세운영과 '향중공론'의 대두」『역사비평』116, 2016.
송웅섭,「고려 말~조선 전기 '정치 세력의 이해' 다시 보기」『역사비평』120, 2017.
_____,「조선 중기 시기 구분에 대한 검토 : 사족사회의 형성 문제를 중심으로」『史林』73, 2020.
신동훈,「16세기 書院의 賜額과 국가의 서원 정책」『역사와 현실』98, 2015.
申幼兒,「朝鮮前期 祿俸의 頒給과 官僚家計」, 서울대학교 석사학위논문(『歷史敎育』114, 2010).
申解淳,「朝鮮初期의 下級胥吏 '吏典'」『史學硏究』35, 1982.
심재우,「조선시대 毁家出鄕의 성격과 전개 양상」『한국학』43-4, 2020.
오영선,「고려후기 戶口資料의 기재내용과 형식에 대한 일고찰」『國史館論叢』87, 1999.

오종록・박진우, 「고려 말 조선 초 향촌사회질서의 재편」『역사와 현실』3, 1990.
오희은,「고려시대 “연고지 유배형”의 성격과 전개」『韓國史論』62, 2016.
禹熙女,「朝鮮前期의 伴倘制와 假伴倘 問題」, 서울대학교 석사학위논문, 1998.
劉承源,「朝鮮 建國期 前銜官의 軍役」『韓國史論』41・42, 1999.
_____,「朝鮮 太宗代 前銜官의 軍役 : 受田牌・無受田牌의 설치경위와 京侍衛牌의 實體」『韓國史硏究』115, 2001.
_____,「조선 태종대 前銜官의 군역 - 受田牌・無受田牌의 복역을 중심으로」『歷史學報』210, 2011.
유재리,「高麗末 朝鮮初 私兵 硏究」『韓國學硏究』7, 숙명여자대학교, 1997.
尹京鎭,「朝鮮初期 郡縣體制의 改編과 運營體系의 變化」『韓國史論』25, 1991.
_____,「高麗前期 鄕吏制의 구조와 戶長의 직제」『韓國文化』20, 1997.
_____,「고려전기 戶長의 기능과 外官의 성격 : 지방행정체계상의 상관성을 중심으로」『國史館論叢』87, 1999.
_____,「慶州戶長先生案 舊案(慶州司首戶長行行案)의 분석: 1281~1445 부분을 중심으로」『新羅文化』19, 2001.
李景植,「朝鮮前期 職田制의 運營과 그 變動」『韓國史硏究』28, 1980.
_____,「16世紀 場市의 成立과 그 基盤」『韓國史硏究』57, 1987.
_____,「조선전기 양반의 토지소유와 封建」,『東方學志』94, 1996.
_____,「朝鮮 建國의 性格 問題」, 연세대학교 국학연구원 편,『중세사회의 변화와 조선 건국』, 혜안, 2005.
李光麟,「戶牌考」, 庸齋白樂濬博士 還甲記念論文集刊行會 編,『庸齋 白樂濬博士 還甲記念 國學論叢』, 사상계사, 1955.
이근명,「주희의 〈증손여씨향약〉과 조선사회 - 조선향약의 특성에 대한 검토를 중심으로」『중국학보』45, 2002.
李基白, 「高麗 貴族社會의 形成」, 국사편찬위원회 편, 『한국사 4』, 탐구당, 1974.
이민우,「세종대 공법 논쟁의 이념적 성격」『지역과 역사』45, 2019.

李範稷,「朝鮮前期 儒學敎育과 鄕校의 機能」『歷史敎育』20, 1976.
_____,「朝鮮前期의 校生身分」『韓國史論』3, 1976.
李秉烋,「麗末鮮初의 科業敎育 - 書齋를 중심으로」『歷史學報』67, 1975.
李炳熙,「高麗後期 農地開墾과 新生村」『역사와 담론』34, 2003.
이상민,「조선 초 '勅撰勸戒書'의 수용과 『삼강행실도』 편찬」『韓國思想史學』56, 2017.
_____,「15세기 지방 지식인층의 활용과 平民 교화」『역사와 현실』118, 2020.
_____,「15세기 초 율문 교육과 형률적 교화 모색」『역사학보』253, 2022.
_____,「조선 초기 지방지배와 향촌교화에 대한 연구와 쟁점」『역사와 실학』80, 2023.
李碩圭,「朝鮮初期 '敎化'의 性格」『韓國思想史學』11, 1998.
李成茂,「朝鮮初期의 鄕校」, 漢坡李相玉博士 回甲記念論文集刊行委員會 編,『漢坡李相玉博士回甲記念論文集』, 敎文社, 1970.
이성임,「16세기 지방 군현의 貢物分定과 수취 : 경상도 星州를 대상으로」『역사와 현실』72, 2009.
李樹健,「朝鮮初期 戶口硏究」『嶺南大學校 論文集』5, 1971.
_____,「高麗時代 '邑司' 硏究」『國史館論叢』3, 1989.
李純根,「高麗時代 事審官의 機能과 性格」, 邊太燮 編,『高麗史의 諸問題』, 三英社, 1986.
李佑成,「麗代 百姓考 - 高麗時代 村落構造의 一斷面」『歷史學報』14, 1961.
_____,「閑人・白丁의 新解釋」『歷史學報』19, 1962.
_____,「高麗朝의 「吏」에 대하여」『歷史學報』23, 1964.
이익주,「한국 고대, 고려시대 京・外 차별과 수도의 위상」『서울학연구』52, 2013.
_____,「고려 전기 '上京'을 통해 본 개경의 위상」『서울학연구』60, 2015.
李章雨,「衙祿田과 公須田」,『朝鮮初期 田稅制度와 國家財政』, 一潮閣, 1998.
李載龔,「朝鮮前期 土豪의 實態와 性格」『國史館論叢』68, 1996.
李正浩,「高麗後期 別墅의 조성과 기능」『한국사학보』27, 2007.

_____,「여말선초 京第, 別墅, 鄕第의 조성과 생활공간의 변화」『한국중세사연구』25, 2008.
_____,「고려시대 관료층의 別墅 생활 - 李奎報와 李穡의 사례를 중심으로」『역사와 담론』72, 2014.
李鐘書,「高麗末 和寧府戶籍의 作成原則과 記載內容 - 同居狀況과의 關聯性을 중심으로 -」『震檀學報』95, 2003.
_____,「高麗 八祖戶口式의 성립 시기와 성립 원인」『한국중세사연구』25, 2008.
李鍾日,「조선시대 광주향약의 성립 과정 연구」『향토문화』29, 2009.
李鎭漢,「高麗前期 致仕制의 運營과 官人의 引年致仕」『민족문화연구』58, 2013.
李泰京,「조선초기 戶長의 향촌 지배와 그 변화」, 서울대학교 석사학위논문, 2018(『韓國史硏究』187, 2019).
_____,「麗末鮮初 品官層의 정리와 재편: 과전법상 田地 분급과 侍衛 의무를 중심으로」『歷史學報』252, 2021.
_____,「麗末鮮初 外方 閑良官의 위상과 軍役 편제」『조선시대사학보』100, 2022.
李泰鎭,「士林派의 留鄕所 復立運動(上)・(下)」『震檀學報』34・35, 1972・1973.
_____,「士林派의 鄕約普及運動」『한국문화』4, 1983.
_____,「一六世紀の韓国史にたいする理解の方向」『朝鮮學報』110, 1984.
李惠玉,「高麗時代의 守令制度硏究」『梨大史苑』21, 1985.
李勛相,「高麗中期 鄕吏制度의 變化에 대한 一考察」『東亞硏究』6, 1985.
李喜寬,「高麗末・朝鮮初 前銜官・添設官에 대한 土地分給과 軍役賦課」, 서종태 외,『高麗末 朝鮮初 土地制度史의 諸問題』, 서강대학교 인문과학연구소, 1987.
임형수,「고려말기 伴當의 기원과 성격」『歷史敎育』145, 2018.
鄭景鉉,「高麗前期의 保勝軍과 精勇軍」『韓國史硏究』81, 1993.
鄭求福,「齊馬首와 損徒」『고문서연구』5-1, 1994.
鄭杜熙,「高麗末期의 添設職」『震檀學報』44, 1977.

_____,「三峰集에 나타난 鄭道傳의 兵制改革案의 性格」『震檀學報』50, 1980.
_____,「朝鮮前期 支配勢力의 形成과 變遷 - 그 硏究史的인 成果와 課題 -」, 주보돈 외,『韓國社會發展史論』, 一潮閣, 1992.
정순우,「麗末鮮初 '私置學堂'의 역할과 성격」『정신문화연구』33-4, 2007.
정용범,「고려 중・후기 別墅의 운영과 도시근교농업의 발달」『역사와 경계』99, 2016.
鄭震英,「朝鮮前期 安東府 在地士族의 鄕村支配」『대구사학』27, 1985.
_____,「16세기 향촌문제와 재지사족의 대응 - '예안향약'을 중심으로」『민족문화논총』7, 영남대학교 민족문화연구소, 1986.
_____,「임란전후 상주지방 사족의 동향」『민족문화논총』8, 영남대학교 민족문화연구소, 1987.
_____,「16, 17세기 재지사족의 향촌지배와 그 성격」『역사와 현실』3, 1990.
정호훈,「조선전기 法典의 정비와『經國大典』의 성립」, 오영교 편,『조선 건국과 경국대전체제의 형성』, 혜안, 2004.
_____,「조선전기 『소학(小學)』 이해와 그 학습서」『한국계보연구』6, 2016.
曺永祿,「司馬光의 名分論」『공자학』1, 1995.
조윤선,「조선 후기 公罪・私罪 조율의 변화와 적용 사례」『법학연구』31-3, 2021.
車文燮,「鮮初의 甲士에 대하여(上)」『史叢』4, 고려대학교 역사연구소, 1959.
蔡雄錫,「高麗時代의 歸鄕刑과 充常戶刑」『韓國史論』9, 1983.
千寬宇,「麗末鮮初의 閑良」, 斗溪李丙燾博士 華甲紀念事業委員會 編,『李丙燾博士華甲紀念論叢』, 1956.
崔承熙,「朝鮮時代 兩班의 代加制」『眞檀學報』50, 1985.
최연식,「여말선초의 권력구상 : 왕권론, 신권론, 군신공치론을 중심으로」『한국정치학회보』32-3, 1998.
최영호,「幼學・學生・校生考」『歷史學報』101, 1984.
崔源夏,「麗末鮮初의 '奴婢-天民' 認識과 그 兩面性」, 서울대학교 석사학위논문, 2020(『韓國史硏究』194, 2021).

崔異敦,「조선초기 향리의 지위와 신분」『震檀學報』110, 2010.
최종석,「고려초기의 官階 수여 양상과 광종대 文散階 도입의 배경」『역사와 현실』67, 2008.
_____,「고려전기 보승・정용군의 성격과 지방군 구성에 대한 재검토」『역사와 담론』58, 2011.
崔鍾鐸,「麗末鮮初 地方品官의 成長過程」, 연세대학교 석사학위논문, 1984(『學林』15, 1993).
_____,「朝鮮初 鄕村支配勢力의 力學構圖」『國史館論叢』92, 2000.
韓相權,「16・17세기 鄕約의 機構와 性格」『震檀學報』58, 1984.
_____,「조선시기 국가의 지방지배 연구현황 : 군현제・외관 연구를 중심으로」『역사와 현실』18, 1995.
_____,「公罪와 私罪」『法史學硏究』53, 2016.
韓永愚,「麗末 鮮初 閑良과 그 地位」『韓國史硏究』4, 1969.
_____,「朝鮮初期의 上級胥吏와 그 地位」,『朝鮮前期 社會經濟硏究』, 을유문화사, 1983.
韓沽劤,「勳官「檢校」考」『震檀學報』29・30, 1966.
_____,「朝鮮初期以後의 檢職과 影職」『震檀學報』71・72, 1991.
한종수,「조선전기 「광주향약」의 입약과 그 영향」『서강인문논총』, 2022.
韓忠熙,「朝鮮 世祖~成宗代의 加資濫發에 對하여」『한국학논집』12, 1985.
_____,「조선 태종왕권의 정치적기반 연구」『대구사학』63, 2001.
韓嬉淑,「朝鮮初期의 伴倘」『歷史學報』112, 1986.
_____,「朝鮮初期의 日守 : 西班外衙前의 一斷面」『震檀學報』65・66, 1988.
洪承基,「奴婢의 土地耕作과 그 社會經濟的 地位 및 役割」,『高麗貴族社會와 奴婢』, 一潮閣, 1983.
E. W. 와그너,「李朝 士林問題에 관한 再檢討」『全北史學』4, 1980.

宮原兎一,「十五・六世紀朝鮮における土豪の性格」, 山崎先生 退官記念會 編,『山崎先生 退官紀念 東洋史學論叢』, 大安, 1967.

旗田巍,「高麗の武散階」『朝鮮學報』21・22, 1961.
武田幸男,「高麗初期の官階-高麗王朝確立過程の一考察-」『朝鮮學報』41, 1966.
浜中昇,「麗末鮮初の閑良について」『朝鮮學報』42, 1967.
田川孝三,「鄕案について」, 山本博士還歷記念東洋史論叢編纂委員會 編,『山本博士還曆紀念東洋史論叢』, 山川出版社, 1972.
_____,「鄕憲と憲目」, 鈴木俊先生古稀記念東洋史論叢編集委員会 編,『鈴木俊先生古稀記念 東洋史論叢』, 山川出版社, 1975.
_____,「李朝の鄕規について」『朝鮮學報』76・78・81, 1975・1976.
周藤吉之,「鮮初に於ける京在所と留鄕所について」, 加藤博士還曆記念論文集刊行会 編,『加藤博士還曆記念東洋史集說』, 富山房, 1941.

4. 서평 및 기타

고석규, 이영훈, 김준석, 박광용, 박명규, 임선빈, 김현영, 이해준, 한상권,「제43회 연구발표회 요지: 조선시기 국가의 지방지배」『한국역사연구회회보』24, 1995.
김준석,「서평: 한국역사연구회 조선시기 사회사연구반 저, 《조선은 지방을 어떻게 지배했는가》」『歷史學報』168, 2000.

Abstract

The Reorganization of Local *Pumgwan* Class and Co-governance of Rural Communities in the Early Joseon Dynasty

Lee, Tae Kyoung
History Major,
Department of Social Studies Education
The Graduate School
Seoul National University

In Goryeo (高麗, 918-1392), *pumgwan* (品官) referred to a general official qualified to hold a government position. Some of the *pumgwan*s had no current responsibilities and were known as *sangwan* (散官). *Sangwan*s consisted of (i) former officials, (ii) official candidates, and (iii) officials with only honorary posts. The number of *sangwan*s steadily increased since the beginning of Goryeo, especially during the military ruling period, with a rise in types (i) and (ii) of *sangwan*s. They tended to live in the provinces due to their lack of responsibilities. In the late Goryeo period, many local functionaries called *hyang-ri* (鄕吏) tended to become *sangwan*s of the (iii) type, gaining honorary posts in exchange for their participation in the war.

The Goryeo government attempted to return *hyang-ri*s who received honorary

posts to their original jobs, and the founders of Joseon (朝鮮, 1392-1910) also tightened regulations to prevent *hyang-ri*s from easily leaving their original jobs. King Gongyang (恭讓王) tried to revoke the honorary posts that had already been given, but he couldn't ignore the resentment of those who had earned them by participating in the war. Jeong Do-jeon (鄭道傳), a prominent scholar and politician, proposed the establishment of a new capital defense command. This plan aimed to bring all the *sangwan*s to the capital and transform them into a royal guard. The census of 1390 served two purposes: on the one hand, ensuring a labor pool of officials to serve the new dynasty, and on the other hand, imposing military obligations on *sangwan*s.

In January 1391, the Goryeo government established a new supreme command and imposed military duties on *sangwan*s. However, the government also sought to address the issue of an increasing number of officials with honorary posts by creating a detailed hierarchy within the bureaucracy. This initiative was carried out in conjunction with the *Gwajeon* Act (科田法), enacted in May 1391. Under the *Gwajeon* Act, the bureaucracy was divided into two categories: capital city residents and provincial residents, with the former receiving a more substantial allocation of lands. The intention behind this differential treatment was to encourage provincial residents to relocate to the capital. However, officials who had never served in the government were not granted land, leading *sangwan*s with only honorary posts to opt to remain in the provinces.

*Sangwan*s living in the capital were granted *gwajeon* (科田, land for officials) and organized into a royal guard called *sujeon-pae* (受田牌). On the other hand, *sangwan*s who chose to remain in the provinces received only a small amount of *gunjeon* (軍田, land for soldiers) and were organized into a provincial unit called *siwigun* (侍衛軍). The *siwigun* units from each province took turns going to the capital to perform their duties as royal guards.

However, as the political and military situation in the capital stabilized, the importance of *siwigun* decreased, and the status of local *sangwan*s also declined. The Joseon government ceased granting land to local *sangwan*s, making them indistinguishable from common people performing military service. These measures led the *sangwan*s to avoid military service.

Senior officials (*sangwan*s) were exempt from royal guard duty, but they were restricted from traveling outside the capital and were forbidden to live in the provinces. They posed a particular concern to the state due to their easy access to state secrets, coupled with a belief that they had the potential to incite revolt within their kin back in their hometowns. If a senior official returned to his hometown and became a local influencer (土豪), he could interfere with the public rule of the local governor.

The Joseon government took measures to support local governors in controlling local influencers, including *pumgwan*s (*sangwan*s) and *hyang-ri*s. The first step was to identify *hyang-ri*s who had received honorary posts and return them to their original roles. Provincial finances, originally managed by *hyang-ri*s, were transferred to the jurisdiction of the governor, and the *hyang-ri*s were obliged to work under the governor. The government established legal regulations to address any issues that *hyang-ri*s might cause during their work and attempted to utilize the *pumgwan*s as local administrative assistants. Governors held the status of "lord of a province," and the relationship between governors and *pumgwan*s was likened to that between a monarch and his subjects.

In practice, however, establishing a hierarchical relationship between the governor and the *pumgwan*s often proved difficult, as some *pumgwan*s held ranks higher than the governor. Moreover, former officials who had occupied high positions in the central government were reluctant to handle local administration under a governor. Perceiving themselves as part of the ruling

class, they believed it would be undignified to handle administrative tasks under the direction of the governor. As a result, various administrative tasks were mainly handled by lower-level officials, which further demeaned these tasks. If the government wanted to involve former officials in local administration, it needed to find a way to respect their hierarchical status.

In the late 15th century, however, the king Sejo (世祖) began implementing a series of policies that undermined the position of former officials. At the core of these changes was the *Jickjeon* Act (職田法) of 1466. With the implementation of this law, former officials were no longer receive land from the state. To make matters worse, King Sejo placed former officials in the same units as the common people. This led to widespread dissatisfaction among the bureaucracy, as it blurred the distinction between officials and commoners. This discontent eventually erupted into a rebellion in the northern provinces towards the end of Sejo's reign. After his death, many of these policies were scaled back or canceled.

The only exception was the land law. Early in King Seongjong's (成宗) reign, officials persistently called for the reinstatement of the *gwajeon* law. However, these attempts were unsuccessful. Without the state's financial support, former officials had to rely solely on their private property to make a living. However, since opportunities for land ownership and accumulation were not exclusive to officials, some common people came to own as much land as the officials. Moreover, the development of commerce during this period spread a culture of luxury among the common people. Officials viewed this luxury culture as a threat to the social hierarchy, as it blurred the distinction between officials and commoners. They also linked this trend to the issue of the lower class disregarding the authority of the upper class.

After the middle of King Seongjong's reign, the bureaucracy aimed to address the challenges arising from the blurring of social distinctions by

reviving the local *yuhyangso* (留鄉所). The *yuhyangso* had previously existed during early Joseon but was abolished due to its interference with the governor's rule. The re-established *yuhyangso* had a renewed purpose, focusing on monitoring *hyang-ri*s and correcting local cultural practices. Following extensive deliberations in the central government, the decision to revive the yuhyangso was finalized in May 1488.

The *pumgwan*s of the new *yuhyangso* considered themselves educators responsible for guiding the people "according to the direction of the state." If necessary, they would report issues requiring punishment to the governor, thus leveraging state power to solidify their ruling class position in the provinces. This re-establishment of the *yuhyangso* led to a collaborative governance structure, with local governors and *pumgwan*s becoming partners in governing the people. The co-governance was made possible by the historical reorganization of local *pumgwan*s around former officials, a practice that had been in place since the founding of Joseon.

keywords : Local *Pumgwan*, *Hyang-ri*, Local Governor, *Yuhyangso*, the Sovereign-Subject Relationship, Co-governance of Rural Communities

Student Number : 2018-36118