

# 高麗中期 鄉吏制度的 變化에 대한 一考察

李 勳 相\*

- |                |                         |
|----------------|-------------------------|
| I. 머리말         | III. 詔文記官의 설치와 三班體制의 성립 |
| II. 上戶長의 설치    | 1. 詔文記官의 설치             |
| 1. 上戶長의 설치     | 2. 三班體制의 성립             |
| 2. 上戶長의 選出과 性格 | IV. 맺음말                 |

## I. 머리말

鄉吏는 잘 알려진 바와 같이 高麗 이후 朝鮮王朝에 이르기까지 지방의 행정 실무를 담당하여 왔다. 新羅末 高麗初에 걸쳐 地方의 지배자였던 豪族은 中央政府의 集權化 政策에 따라서 점차 행정 실무자로서 그 성격이 굳어지게 되었던 것이다.

이러한 豪族들의 성격 변화는 주로 두 시기에 초점이 모아져 검토되어 왔다. 하나는 高麗前期에 있어서 豪族들이 鄉吏로 편제되는 과정과 그들의 구체적인 존재 형태를 해명한 것이고,<sup>1)</sup> 다른 하나는 兩班社會의 형성과 더

1) 高麗 前期의 鄉吏에 대한 연구로는 다음과 같은 것이 있다.

有井智德, 「高麗의 鄉吏について」(『東洋史學論叢』 3, 1954)

金成俊, 「其人의 性格에 대한 考察」(『歷史學報』 10·11, 1958·1959)

韓祐勛, 「古代國家成長過程에 있어서의 對服屬民施策」(『歷史學報』 12·13, 1960)

———, 「麗初의 其人選上規制」(『歷史學報』 14, 1961)

金鍾國, 「高麗時代의 鄉吏について」(『朝鮮學報』 25, 1962)

武田幸男, 「淨兜寺五層石塔造成形止記の研究」(『朝鮮學報』 25, 1962)

深谷敏鐵, 「高麗初期의 鄉吏について」(《鈴木俊教授還曆記念東洋史論叢》, 1964)

茶谷十六, 「高麗時代의 長吏について」(『北陸史學』 13/14, 1965)

朴敬子, 「高麗鄉吏制度의 成立」(『歷史學報』 63, 1974)

趙榮濟, 「高麗前期 鄉吏制度에 대한 一考察」(『釜山史學』 6, 1982)

불어 진행된 高麗末 朝鮮初의 鄉吏抑壓策과 그 실재를 밝히려는 일련의 시도였다.<sup>2)</sup> 그 결과 韓國社會의 커다란 변동기였던 두 시기를 새롭게 조명할 수 있는 값진 성과를 거두었다고 생각된다.

그러나, 이와 같은 연구의 편향은 결과적으로 高麗中期 이후 鄉吏制度의 변천에 대한 연구의 공백을 가져오면서, 高麗前期의 鄉吏制度가 高麗末期까지 별다른 차이가 없이 계속 유지되어 온 것으로 파악하는 오류가 빚어지게 되었다.<sup>3)</sup>

高麗의 地方制度 전반에 대한 높은 관심에도 불구하고, 高麗中期의 鄉吏制度에 대하여 지금까지 별달리 주목하지 않았던 것은, 무엇보다도 이와 관련된 자료를 좀처럼 찾아보기 어려웠던 때문이라 믿어진다. 그러나 高麗中期에 이르러 변화한 鄉吏制度는 그 기본적인 체제가 朝鮮 시대에도 큰 변화없이 유지·운영되어 왔다는 사실을 주목하여 볼 때, 비록 이와 관련한 자료가 미비하다 할지라도 좀 더 세밀히 검토할 필요성이 부각된다. 추론이 앞서는 무리함을 알면서, 이 문제에 접근하려는 이유도 바로 여기에 있는 것이다.

李純根, 「高麗初 鄉吏制의 成立과 實施」(《金哲俊博士華甲紀念史學論叢》, 1983)

2) 이에 해당되는 연구로는 아래와 같은 것을 거론할 수 있다.

武田幸男, 「高麗·李朝時代の屬縣」(『史學雜誌』 72-8, 1963)

————, 「高麗·李朝時代の邑吏田」(『朝鮮學報』 39/40, 1966)

李成茂, 「朝鮮初期의 鄉吏」(『韓國史研究』 5, 1970)

北村秀人, 「高麗末·李朝初期의 鄉吏」(『朝鮮史研究會論文集』 13, 1976)

吉田光男, 「李朝初의 地方支配について」(『社會經濟史學』 44-5, 1979)

이들 외에도 다음 책들이 이와 관련된 문제를 다루고 있어서 큰 도움을 주고 있다.

李成茂, 《朝鮮初期 兩班研究》(一潮閣, 1980)

李樹健, 《韓國中世社會史研究》(一潮閣, 1984)

3) 다만 武田幸男氏만은 高麗初期의 鄉吏의 職名 가운데 上戶長이 없었으나 高麗 中期 이후부터 上戶長에 관한 史料가 나타나고 있음을 들어 高麗 中期 이후 鄉吏組織이 변화하였음을 지적하였다(武田幸男, 「高麗·李朝時代の屬縣」, p. 42 참조).

## II. 上戶長의 설치

高麗의 건국 초기인 成宗 2年(983) 이전에는 전국적인 규모로 중앙에서 파견된 常駐 지방관이 없었다. 지방은 스스로 城主 혹은 將軍이라 칭하는 豪族들의 손에 맡겨져 있었고, 이들과의 연결을 필요로 한 中央政府는 今有나 租藏 그리고 轉運使등을 통하여 이들을 통제할 뿐이었다.

그 후 成宗을 거쳐 顯宗에 이르는 동안 지방제도에 대한 본격적인 改編이 이루어졌고, 이와 동시에 鄉吏制度도 정비되기에 이르렀다. 이것은 地方 豪族들의 農民에 대한 독자적인 지배를 견제하려는 中央政府의 노력의 소산이었다. 그리고 그 구체적인 결실이 바로 成宗 2年(983)에 吏職을 改稱하고,<sup>4)</sup> 顯宗 9年(1018)에는 定員制度를 마련하였으며,<sup>5)</sup> 이어 文宗 때에는 鄉吏의 승진규정과 더불어 州縣軍將校의 兼任規定을 만드는 일련의 작업으로서 나타났다.<sup>6)</sup>

위와 같은 일련의 조치 가운데 지금까지 별달리 주목하지 않았던 문제

[表 가] 顯宗 9年(1018)에 制定된 鄉吏의 定員

州縣	鄉吏의 職號	戶長		兵正		倉正		史	兵史	倉史	公須史	食祿史
		戶長	副戶長	兵正	副兵正	倉正	副倉正					
州	1000丁 以上	8	4	2	2	2	2	20	10	10	5	6
	500丁 以上	7	2	2	2	2	2	14	8	8	4	4
郡	300丁 以上	5	2	2	2	2	2	10	6	6	4	4
	100丁 以下	4	1	1	1	1	1	6	4	4	3	3
兩州	1000丁 以上	6	2	2	2	2	2	10	6	6	4	4
	100丁 以上	4	2	2	2	2	2	10	10	6	4	4
界鎮	100丁 以下	2	1	1	1	1	1	6	4	4	2	0

4) 《高麗史》 75 選舉志 鄉職

5) 《高麗史》 75 選舉志 鄉職

6) 《高麗史》 75 選舉志 鄉職

가 남아 있다고 생각된다. 그것은 顯宗 9年(1018)에 鄉吏의 정원을 획정하면서 戶長을 다수로 책정한 사실이며, 이는 中央政府의 鄉吏統制 방식의 일면을 잘 보여준다는 점에서 특기할 만 하다. 그 내용을 정리한 것이 바로 [表 가]이다.

이 一覽表에서 쉽게 알 수 있는 바와 같이, 主縣이나 屬縣을 불문하고 鄉吏들의 상층부를 구성하는 戶長은 정원이 다수로 획정되어 있다. 더우기 이들의 정원이 副戶長 보다도 오히려 많다는 사실은 꽤 흥미로운 일이 아닐 수 없다.<sup>7)</sup> 이렇듯 戶長을 다수로 책정했던 中央政府의 의도를 이해하기 위하여는, 지방제도의 개편이 이루어지지 않았던 高麗初期의 豪族들의 존재 형태를 검토하는 일이 필요할 것 같다.

이와 관련된 적절한 사례가 光宗 13年(962)에 淸州 龍頭寺의 鐵幢記를 통하여 이미 밝혀진 바 있는 淸州 토착세력의 존재라 할 것이다. 이들은 羅末麗初 豪族들의 존재 형태를 구체적으로 보여준다는 점에서 이미 많은 주목을 받아왔다. 이를 좀 더 부연하기 위하여 관련 사항과 더불어 표로 정리하면 아래와 같이 된다.<sup>8)</sup>

[表 나] 光宗 13年(962) 淸州 龍頭寺 鐵幢記 건립에 관여한 淸州의 토착세력

	官 等 및 職 任	姓	名
權越兼令	正朝堂大等 賜丹銀魚袋	金	希 一
"	大等	金	守 圖
"	大等	金	釋 希
"	大等	金	寬 謙
監 司	大奈末 前侍郎	孫	熙 熙
"	大奈末 前兵部卿	慶	柱 洪
"	奈 末 學院卿	韓	明 奎
"	大 舍 前司倉	慶	奇 俊
"	學院郎中	孫	仁 謙

7) 이미 有井智德는 戶長의 수가 많은 사실에 주목하고, 이 조처가 특정 인물에게 권력이 집중되는 것을 방지하기 위한 것이었다고 지적하여 필자와 비슷한 견해를 표명한 바 있다(有井智德, 앞의 글, p. 35).

8) 龍頭寺鐵幢記 《韓國金石全文》中世上, p. 374)

이 명단을 통하여, 幢竿은 淸州 地方의 首長級인 堂大等이나 大等の 令에 따라서 건립되었으며, 이 사실은 堂大等이 外官이 파견되지 않았던 당시에 淸州 지방의 人力을 動員할 수 있는 실력을 지녔을 것이라는 사실이 이미 지적되어 왔다.<sup>9)</sup> 그리고 幢竿 건립의 숨이면서, 동시에 堂大等과 大等を 차지한 金氏는 이 지방의 首位 姓氏集團일 것이라는 추론도 제기되었다.<sup>10)</sup> 다시 말해서 이러한 사실은 淸州에는 관직 기구에 참여하여 이를 운영하는 토착세력으로서 金·孫·慶·韓氏 등이 있었지만, 이 가운데 金氏가 수위를 독점하여 金氏 출신의 堂大等 1人을 정점으로 한 일원화된 통치체계가 행하여졌음을 시사한다고 보아도 좋을 것이다.

이같은 사실을 염두에 둘 때, 成宗 2年의 吏職 改稱에 따라서 戶長이 된 堂大等을, 顯宗 9年에 이르러 5名·7名·8名の 다수로 各州縣에 획정한 中央政府의 의도는 다수의 戶長들로써 鄉吏들의 상층부를 재편하여 이들이 하여금 집단 운영하게 함으로써, 堂大等 1人을 정점으로 하여 독자적인 지배력을 행사하여온 호족세력을 견제하려는 데 있었던 것이다. 아울러 文宗 때 鄉吏들에 대한 승진 규정을 특별히 제정한 것도, 앞서 다수로 획정하였던 戶長 職任을 특정 姓氏集團이 독점하는 것을 규제하여, 다수의 姓氏集團들이 이에 참여할 수 있도록 함으로써, 地方에서 독자적인 세력이 성장할 수 있는 가능성을 배제하려는 정책적인 보완이라고 해석된다.<sup>11)</sup>

요컨대 高麗前期의 鄉吏制度는 각 토착세력들의 대표로 할 다수의 戶長들이 상층부를 구성하여, 이들이 향리층을 이끌어가는 집단 운영체제로 개편이 되었던 것이다.

### 1. 上戶長의 설치

上戶長에 관한 첫 기록은 毅宗 16年(1162)에 처음 나타난다. 그러나 이

9) 金光洙, 「羅未麗初의 地方學校問題」(『韓國史研究』 7, 1972), p. 117.

10) 金光洙, 위의 글, p. 127.

11) 한편 外官이 戶長을 擧望하도록 규정하여 놓은 것도 이와 상통하는 내용일 것이라고 생각된다(《高麗史》 75 選舉志 3 鄉職 참조).

것이 上戶長이 처음 설치된 연대를 보여주는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 이 기사는 上戶長이 신설된 시기를 추론할 수 있는 근거를 제시하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 예시하면 다음과 같다.

A 正豐六年辛巳(大金年號 本朝毅宗即位十六年也)九月 郡中古籍裨補記准 清道郡前副戶長禦侮副尉 李則楨戶在古人消息及謠傳記載 致仕上戶長金亮辛·致仕戶長晏育·戶長同正尹雁前·其人珍奇等 與時上戶長用成等言語 時太守李思老·戶長亮辛年八十九 餘輩皆七十已上 用成等六十已上(云云次不准) (三國遺事 4 義解 寶壤梨木)

위의 기록에는 上戶長 金亮辛이 毅宗 16年(1162)에 89세였다는 사실이 나타나 있다. 따라서 그가 穆宗 元年(997)의 규정에 따라서 致仕했다면,<sup>12)</sup> 그 시기는 仁宗 21年(1143)이 될 것이며, 그가 清道の 上戶長이 된 것은 이보다는 앞섰다는 이야기가 된다. 그렇다면 清道에 上戶長이 始置된 시기는 이와 일치하거나 또는 더 소급해서 보아야 할 것이다. 그러나 이 시기를 戶長이 다수로 획정되었던 顯宗 9年까지 소급하기에는 무리가 있다고 생각된다. 그 중요 이유는 특정한 토착세력이 首位를 차지하면서, 이들이 독자적인 세력으로 성장하는 것을 통제하려던 高麗前期의 정책과 어긋나기 때문이다. 요컨대 戶長보다 優位에 있는 上戶長이 나타난 사실은, 종래의 집단 운영체제로부터의 또 다른 발전으로서 이해하여야 한다고 믿는다. 그러므로 上戶長의 신설은 국가의 정책적인 배려를 염두에 두고 살펴 볼 필요가 있는 것이다.

여기에서 高麗前期 이후 지방제도의 변화와 관련하여 특히 주목을 끄는 것이 바로 睿宗 4年(1109)에 監務를 대대적으로 신설한 사실이라 하겠다. 잘 알려진 바와 같이 睿宗의 즉위와 함께 監務가 대대적으로 신설된 것이, 顯宗 9년에 지방제도를 개편한 이후 高麗王朝의 중앙집권화 과정에서 특기할 만한 발전의 하나로서 거론되고 있다.<sup>13)</sup> 즉 顯宗 9年 이후

12) 《高麗史節要》2 穆宗 元年 3月

13) 李樹健, 위의 책, p. 368.

朝鮮初期까지 모두 192개 郡縣에 監務가 파견되는데, 그 가운데 68 郡縣에는 睿宗 4년에 처음으로 신설되었던 것이다.<sup>14)</sup> 그리고 앞서 언급하였던 淸道에는 바로 이때 監務가 신설되었다.<sup>15)</sup> 이와 같은 상황을 미루어, 上戶長은 바로 監務가 대대적으로 신설되기 시작한 睿宗 때 일련의 집권화 정책과 관련을 맺고 신설된 것으로 보아도 크게 무리가 없을 것 같다.

더구나 武人執權期の 다음과 같은 이야기도 이에 대한 유력한 증거가 되리라고 믿는다.

B 御便殿·引見東西兩界 諸城上長·都領 賜上長匹段 都領錦衣·金帶·馬一匹  
以平西之後 盜賊頻起 慮復動搖 有此賜 識者 嘆其姑息 《高麗史節要》明宗 8  
年 11月 戊子)

즉 東西 兩界에 趙位寵의 亂을 비롯한 民亂이 계속 일어나서 소란하여지자, 明宗은 上長과 都領들을 불러들여 錦衣등을 주면서 이들을 회유하려 했다는 것이다. 여기서 上長이란 곧 上戶長의 略稱으로 믿어지며,<sup>16)</sup> 中央政府에서 兩界를 안정시키려는 정책의 일환으로 各 城의 上戶長과 都領을 開京에 불러들여 이들을 회유하려한 사실은, 軍事 책임자인 都領과 함께 上戶長이 兩界 各 城의 鄕吏들을 통솔하고 대표하는 수반으로서 받아들여지고 있음을 알려준다.<sup>17)</sup> 그렇기 때문에 中央政府은 上戶長의 이러한 위

14) 元昌愛, 「高麗 中·後期 監務增置와 地方制度的 變遷」(『淸溪史學』 1, 1984. 6)

15) 《高麗史》 57 地理志 2 淸道郡

16) 上長이라는 호칭은 高宗 17年(1230)에 禮山 등 7縣의 縣吏를 지칭하는 대목에서도 나타나고 있다. 여기에는 이들이 各縣의 上층부를 구성하는 縣吏 주요 職任 가운데 하나였음이 밝혀져 있어, 上長이 곧 上戶長의 略稱임을 알 수 있다(史料 E 참조). 한편 趙仁成氏는 兩界의 國防體制를 설명하는 가운데 上長이 아마도 戶長일 것이라고 추측하였다(趙仁成, '제 3장 高麗 兩界의 國防體制', 《高麗軍制史》, 陸軍本部, 1983). 그렇지만 兩界의 各 州縣에는 다수의 戶長들이 있었으므로(丁의 수에 따라 각기 2名·4名·6名으로 分定되어 있었다), 국가가 이들 모두를 중앙으로 불러들여 회유·포섭했다고 말하기는 어려울 것이다. 上長은 역시 다수의 戶長을 대표하는 上戶長이라고 생각되며, 중앙정부에서도 바로 이 대표자를 통하여 兩界의 안정을 도모하려 했다고 보는 것이 자연스러울 것 같다.

17) 都領의 존재에 대하여 趙仁成氏는 이를 州鎮軍의 최고 지휘관으로서 그 지방

치를 이용하여, 兩界 各 城의 鄉吏들을 무마하면서 나아가 이들을 간접적으로 통제하기를 기대했던 것이다.<sup>18)</sup>

上戶長의 위치에 대한 위와 같은 설명은 다음 기록에서도 보다 명백하게 확인하여 볼 수 있다.

C 全州旗頭竹同等 作亂 初司錄陳大有 頗負清介 用刑極酷 民多苦之 及國家遭精勇保勝軍 造官船大有與上戶長李澤民等 督役甚苛 竹同等六人 嘯聚官奴及群不逞者 逐大有于山寺 燒澤民等十餘家 吏皆逃竄 ((高麗史節要) 明宗 12年 3月)

위의 기록에 따르면, 全州의 上戶長인 李澤民이 司錄 陳大有와 함께 官船 건조를 督役하게 되자 旗頭 竹同等 등이 亂을 일으킨 것으로 되어있다. 요컨대 上戶長은 中央政府의 지시를 충실히 이행하던 존재였으며, 결국 亂이 일어났을 때 그 피해는 外官 뿐 아니라 上戶長에게까지 미치게 되었던 것이다.

上戶長의 위치에 대한 이러한 이해가 사실과 어긋나지 않는다면, 앞서 추론하였던 上戶長의 신설 시기와 신설했던 이유도 보다 분명해졌을 것으로 생각된다. 즉 外官의 증파를 포함하여 집권화 정책이 강화되면, 다수

의 토착세력가였을 것으로 파악하고 있다(趙仁成, 위의 글, pp. 151~152 참조). 그러나 都領은 州鎭 뿐 아니라 州縣에도 있었으며(史料 E 참조 및 史料 I), 그는 해당지역의 경찰업무나 軍務를 총관하는 최고 책임자라고 할 수 있을 것이다. 아울러 都領은 지방의 토착세력가, 좀 더 상세하게 이야기 한다면 吏族 출신이었다고 생각된다. 이것은 都領을 지척하는 대목 가운데 縣吏라고 지칭했다거나(史料 E 참조) 또는 鄉吏라고 통칭하는 사례에서 잘 알 수 있다(史料 I 참조). 실제로 慶州의 경우에는 都領이 된 別將이 나중에는 上戶長으로 나아가는 사례를 쉽게 살필 수 있다(註 37) 참조).

- 18) 한편 外官이 파견되지 않았던 任內郡縣의 경우에는 上戶長이 一邑을 專制할 정도로 그 위치는 대단하였다. 다음 기록이 이를 잘 말하여주고 있다.

司諫院大司諫內承錫等上疏曰(中略)今也任內郡縣古號旣革 而其吏猶存 稱爲縣司而帶印施令 主邑守令賴於親理 以一縣之氓 委一吏之手 租賦·徭役悉出其人 斜科橫歛 罔有紀極 浚民膏血 以充主邑之經費 主邑以爲能吏 而寵任之 專制一邑無所忌憚 瘠公肥私 胎毒生靈 因循之弊 至於此 伏願 自今以後 任內鄉吏·號爲上戶長 權任屬縣者 一皆禁革 以除積年之弊 ((世宗實錄) 14年 9月 戊申)

위의 기록에서 살필 수 있듯이, 外官이 파견되지 않았던 任內郡縣의 上戶長은 대단한 權威를 행사하고 있었던 것이다.

의 戶長들을 포함한 鄉吏들을 보다 효과적으로 통제하기 위하여 上戶長과 같은 존재를 필요로 하게 되었다는 것이다. 다시 말해서 上戶長은, 高麗 社會가 中央集權의인 성격을 강화하여 가는 과정에서 鄉吏들을 효과적으로 통솔하도록 하여 中央政府의 명령이 충실히 이행되도록 설치되었던 것이다.

## 2. 上戶長의 選出과 性格

高麗 社會에 있어서 戶長의 임명에 대한 提請權은 해당 지방의 外官이 지니고 있었다. 이 규정은 다음과 같이 되어 있다.

D 諸道外官戶長舉望時 考其差年久近 壇典行公年數 具錄申省 方許給帖 《高麗史》75 選舉志 3 鄉職)

이에 따르면 戶長을 舉望할 때는 근무 연수와 경력을 참작하도록 하여, 이를 尙書省이 승인하고 給帖하도록 되어 있다.

上戶長은 바로 이들 戶長 가운데 任免되었다. 다만 上戶長의 任免節次에 대하여는 신실 당시의 구체적인 양상이 파악될 수 있는 직접적인 기록은 찾아볼 수 없다. 그렇지만 高麗後期 慶州지역 上戶長의 任免 실태를 통하여 任免의 원칙을 어느 정도는 짐작하여 볼 수는 있다고 생각된다. 이제 관련 내용의 일부를 예시하면 아래와 같다.<sup>19)</sup>

[表 다] 高麗後期 慶州留守의 左任期間과 上戶長의 行公期間

	1357. 5	1358. 5.29	1359. 3.28	1362. 2	1362. 3	1363. 1
留 守 (在任期間)	申 蒲 溫		裴 天 慶	柳 淑	李 餘 慶	
上 戶 長 (行公期間)		金 南 老	李 弼	金 學	崔 益	李 弼 金 雲
	1357. 9	1359. 7	1361. 3	1361. 11	1362. 3	1362. 7.3 1363. 3.7

19) <慶州戶長先生案>과 <慶州府先生案>을 토대로 하여 일부내용만을 摘出한 것이다.

이 表 [다]에 의하면 上戶長과 慶州 留守의 교체시키는 서로 간에 아무런 연관이 없었던 것이다. 이 사실은 후에 언급하게 될 詔文記官이 守令의 交替와 함께 交替되던 원칙과 좋은 대조를 이루고 있다.<sup>20)</sup> 이것은 上戶長이 外官이 임명하는 職任이 아니며, 그들 자체 내에서 선출되는 것이 원칙이었던 역사적 사실을 그대로 반영한다고 믿어진다.<sup>21)</sup>

20) 註 26)을 참조.

21) 이 같은 사실은 다음과 같은 기록을 통해서도 확인되고 있다.

近來上戶長姓名乙 科科以推考 行公次第乙用良 具錄 于后爲臥乎事是等 今後乙良上戶長姓名及四祖 掌印年月 并以施行 傳於后生 幸甚幸甚

慶州司

戶長正朝	李弼
戶長正朝	金學
戶長正朝	崔益
戶長正朝	金光叔
攝戶長	金鍊
攝戶長	金
攝戶長	李
攝戶長	朴
副戶長	孫
副戶長	崔
副戶長	崔
副戶長	金
戶正	
戶正	
副戶正	
副戶正	

詔文州史 孫

(李弼의 序文, 〈慶州戶長先生案〉, 恭愍王 10年 : 1361)

慶州의 上戶長인 李弼을 비롯하여 慶州 鄉吏들의 聯名立案을 제시한 위의 기록은 恭愍王 10年(1361) 당시의 職位를 그대로 보여주고 있다. 즉 上戶長인 李弼은 慶州에 획정된 8名의 戶長 가운데 한 사람이었으며, 성명이 확인되는 나머지 3名의 戶長도 上戶長을 돌아가면서 맡고 있었다. 이 사실 일부를 정리하면 다음장(p. 21)의 일람표와 같아진다.

즉 이 表는 上戶長의 짧은 임기와 함께 上戶長이 戶長들을 대표하는 존재에 지나지 않는다는 사실을 분명히 알려주고 있다. 다시 말해서 上戶長은 戶長들에 대하여 군림하는 존재가 아니었던 것이다. 이 같은 사례는 朝鮮初期의 羅州지역에서도 확인하여 볼 수 있다. (《錦城日記》, 『朝鮮學報』 53, 1969, p. 110 참조)

이와 관련지어 上戶長의 짧은 임기도 거론할 만하다. 앞의 表[다]에도 例示된 바와 같이, 上戶長이 連任은 할지언정 임기는 정해져 있었으며, 그 기간이 2년을 넘는 경우가 드물었다. 이것은 국가가 上戶長을 신설할 때, 이를 일정지역 鄕吏들이 자체적으로 선출할 것을 허용하면서도 그 임기만은 규제했던 때문이라고 믿어진다. 그리하여 특정 吏族이 上戶長을 독점, 地方社會의 주도권을 장악하는 것을 배제하려 했던 것이며, 이것은

上戶長의 行公期間

職位와 姓名		行 公 期 間					
戶長正朝	李 弼	1355 ~ 1356. 6	1359. 7~ 1361. 2		1362. 3.19~ 1362. 7.2		
"	金 學		1361. 3~ 1361. 10				
"	崔 益			1361. 11~ 1362. 3.18		1367. 正.2~ 1369. 4.4	
"	金光叔				1363. 7.3~ 1364. 10.15	1369. 4.5~ 1371. 6.10	1374. 9.9~ 1375. 12.14

아래의 기록도 이것이 朝鮮 初期의 사실이기는 하지만, 上戶長의 선출에 관한 중요한 사례를 보여주고 있다고 생각된다.

戶長正朝 李秀民 父斯 祖安逸戶長宜 庚辰(1460)二月初六日差 十二日開印 行公 賤妾待坐 長子記官希元戶迎印(慶州戶長先生案)

위 기록은 世祖 6年(1460) 2月 6일에 上戶長으로 差任된 李秀民이 賤妾으로 말미암아 行公하지 못하여, 그의 長子인 記官 希元이 이를 대신했다는 사실을 알려주고 있다. 당시 慶州에는 上戶長에 나아갈 수 있었던 吏族이 李氏를 포함하여 金氏·崔氏·鄭氏·孫氏·朴氏 모두 여섯이 있었다. 여기에서 上戶長을 말도록 되어 있었던 李秀民이 이를 말지 못하면서 그 職任이 다른 吏族에게 넘어가지 않고 그의 長子가 이를 대신했다는 대목은, 上戶長의 任免이 外官에 의한 것이 아니고 그들 자체 내의 질서에 의하여 이루어진 것임을 강력하게 시사한다. 다시 말해서 上戶長에 취임할 수 있는 어떤 序列과 같은 것이 吏族들 내부에 예정되어 있었다고 할 수 있을 것이다. 요컨대, 上戶長은 일정 지역에 공존하는 各 吏族들의 대표, 즉 戶長들 가운데 吏族들간의 합의에 의하여 선출되었다고 생각된다.

高麗社會의 地方土着勢力으로서 鄉吏들의 세력을 간과할 수 없었던 中央政府의 신중한 배려를 잘 반영하고 있다 하겠다.

### Ⅲ. 詔文記官의 설치와 三班體制의 성립

#### 1. 詔文記官의 설치

詔文記官에 관한 기록은 《高麗史節要》의 高宗 17年(1230)條에서 처음으로 찾아볼 수 있으며, 이 시기는 崔瑀가 執權하고 있었던 때였다. 이제 그 全文을 인용하면 다음과 같다.

E 按察使全懿 獲壽延·文梓 又移文尙州 捕松節等皆殺之 瑀聞而嘉之 使懿窮捕餘黨 一切處分 懿希瑀意 誣以禮山·結城·麗陽·大興等 七縣監務始與珣通謀 及事敗 反捕傳檄者 規死已罪 乃拘其縣上長·都領·詔文等鞠之 皆誣服 七縣官 皆死 《高麗史節要》高宗 17年 秋 7月)

위의 기록에 따르면 崔瑀의 동생인 崔珣이 洪州로 귀양가서 亂을 일으켰을 때 按察使 全懿가 이를 진압하면서 崔瑀의 뜻에 영합하려고 禮山 등 7縣의 監務를 誣告하여 죽인 것으로 되어있다. 그런데 여기서 특히 주목할 만한 사실은 全懿가 죄를 엮으려고, 구금하고 국문했던 7縣의 주요 職任者 가운데 上戶長과 都領 외에 詔文記官이 들어있다는 점이다. 이것은 詔文記官이 바로 上戶長이나 都領에 비견될 정도로 縣의 중요한 위치를 차지하고 있음을 말하여 준다.

이 詔文記官의 신분에 대해서는 같은 사건을 서술하고 있는 《高麗史》의 기록도 참고가 될 것이다. 즉 《高麗史》에서는 上戶長과 都領 그리고 詔文記官 등을 구금하여 국문했던 같은 사실을

F 乃拘縣吏鞠之 《高麗史》129 崔怡傳)

라고 적고 있는 것이다. 다시 말해서 詔文記官을 비롯한 관련인물들은 모두가 해당 縣의 鄉吏였다는 이야기가 된다. 요컨대 詔文記官은 縣吏들 가

운데에서 임명된 인물이었음을 알 수 있다.

이러한 詔文記官은 禮山을 비롯한 7縣에서 그 존재를 찾아볼 수 있으므로, 이들이 적어도 監務가 파견된 州縣에는 모두 설치되었을 것임을 알려준다. 그뿐 아니라 驪興郡과 慶州府 그리고 長興府에서도 그 존재를 확인할 수 있으니, 詔文記官은 外官이 파견된 모든 지방행정단위에 설치되었다고 보아도 무리가 없을 것 같다.<sup>22)</sup>

그렇다면 詔文記官은 어떠한 위치를 차지하고 있었을까. 詔文記官이 戶長들 보다는 서열이 낮으나 記官 보다는 우위에 있음을 보여주는 다음의 陰記는 이에 대한 해결의 실마리를 던져줄 수 있을 것 같다.

G 門生 (中略) 檀越 (中略) 重創緣化門生名目 (中略) 驪興郡 座主趙英祐 戶長 閔藝·閔濟·金湖 前戶長閔謙 詔文記官金秀 記官閔暢 (神勅寺普濟禪師舍利石鐘碑陰記, 嗣王 5年; 1379, 《韓國金石全文》上, p.519)

위의 陰記 중에는 驪興郡 鄉吏들의 성명을 職任의 서열에 따라 기재하고 있다. 좀더 상세하게 설명한다면, 詔文記官인 金秀는 戶長 3人和 前戶長 1人 보다는 서열상으로 하위에 놓여있으나, 記官 보다는 앞에 놓여 있는 것이다. 이것은 詔文記官이 記官 가운데 首位者이며, 아울러 戶長보다는 서열이 낮은 記官의 하나라고 하는 사실을 알려준다.<sup>23)</sup>

22) 史料 G와 H를 참조.

23) 朝鮮初期의 기록이기는 하지만, 다음과 같이 詔文記官의 이력을 가진 인물이 詔文記官의 이력

姓 名	詔文記官의 역임연도	上戶長의 역임연도	비 고
金 舉	1403. 8	※ 戶長이지만 上戶長은 되지 못하였음.	※ 그의 父인 金稱은 1400년에 上戶長을 맡았고 그의 子인 金評은 1436년에 上戶長을 맡았음
金 益	1408. 7	1414. 12~1419. 12 1422. 3~1423. 8	
李 專	1450. 2	1463. 9~?	
金繼孫	1452. 5	1453. 11~1454. 11	

이렇듯 詔文記官은 上戶長이나 戶長들 보다도 서열상으로 낮음에도 불구하고, 그 비중은 戶長이나 都領에 비견될 만큼 높았다고 생각된다. 앞서 崔瑀의 집권기에 일어난 사건에서 그 사실을 살펴볼 수 있었으며, 다음의 기록도 그 일면을 잘 반영해 주고 있다.

H 府人之督役者承奉郎宋元庇 郎將高迪 散員申得貴·金乙賞·刑方彥 檢護軍高天景·曹漢貴 令同正任寶·魏彥·吳甫萬·曹生哲·張龍世·金成奇·魏宜·姜仁德 戶長申奉閑供給 爲頭戶長吳因·敎文記官曹修 愬其事功(《東文選》76中 寧山皇甫城記)

위의 글은 李穡이 쓴 것인데, 본문은 長興府人에서 皇甫城을 築城할 때 督役한 인물에 관한 부분만을 인용한 것이다. 이 중에는 戶長 申奉閑이 供給을 맡은 사실과 爲頭戶長(上戶長)인 吳因과 敎文記官(詔文記官)인 曹修가 功役을 總管하였던 사실이 밝혀져 있다.<sup>24)</sup> 위에서 볼 수 있듯이, 詔文記官은 上戶長과 함께 나란히 功役을 總管할 정도로 중요한 역할과 위치를 차지하고 있었던 것이다.

이상과 같은 사실은 詔文記官에 대한 적지않은 면모를 보여주고 있다고 생각된다. 즉 詔文記官은 戶長 보다도 格이 낮았던 記官들 가운데 임명되어, 行政實務를 總管하고 나아가 實務를 分掌하는 여러 記官들을 통제하는 職任者였던 것이다. 특히 詔文記官이 戶長 보다도 格이 낮은 記官중에서 임명되었다는 것은 外官이 行政實務를 보다 용이하게 처리할 수 있도

上戶長으로 나아가는 과정도 이를 뒷받침하고 있다(《戶長先生案》 참조).

이 일람표를 통하여 살펴볼 수 있듯이, 上戶長은 詔文記官을 역임한 후에 나아가고 있었다. 이것은 양자간의 格에 차이가 있음을 알려주고 있는 것이다.

- 24) 爲頭戶長은 上戶長을 지칭하는 용어다. 爲頭는 원래 先導 또는 唱導라는 의미를 지닌 것으로서 爲頭戶長이란 곧 戶長 가운데 首位에 있는 戶長을 뜻하고 있다. 爲頭라고 하는 用法은 元나라에서 쓰여지고 있었으므로(諸橋徹次, 《大漢和辭典》, 7卷, p. 574 참조), 이와 관련이 있었을 것으로 생각된다. 이같은 사실은 詔文記官을 敎文記官으로 格을 낮추어 표현한 대목에서도 뒷받침되고 있다. 즉 元나라의 영향력이 강했던 高麗後期の 用例였던 것이다.

록 취해졌던 것이라 믿어진다. 그러므로 詔文記官의 등장은 종래 外官이 上戶長을 통하여 地方行政을 간접적으로 운영하여 오던 방식에서 벗어나, 外官이 行政實務를 詔文記官을 시켜서 직접 관장하는 방식으로 變化가 일어난 것을 의미한다.<sup>25)</sup> 그러므로, 外官의 대변자라고 할 수 있는 詔文記官은 吏族들의 公議를 대변한다고 볼 수 있는 上戶長과는 그 성격에 엄연한 차이가 있음을 잊어서는 안될 것이다.<sup>26)</sup>

- 25) 이러한 양상은 外官과 詔文記官의 任免 시기를 비교한 아래의 일람표에서도 짐작하여 볼 수 있다(이 表는 <上詔文先生案>과 <慶州府先生案>을 토대로 작성한 것이다).

慶州外官의 在任期間과 詔文記官의 行公期間

在任期間	1652 6.12	1653 1.13	1654. 正.12	1655. 10.13	1658 正	1658 4.4	1659. 10.13	1659. 11.19	1662 11
牧使 혹은 府尹의 성명		牧使 徐祥履		牧使 鄒良弼	牧使 李天基		府尹 嚴鼎考	府尹 蔡忠元	
詔文記官		孫金敏		金尙灝		金之弼			
行公期間	1652. 6.12	1653. 1.13	1654 正.12		1658 正	1658 4.4			1662 11

위의 일람표는 비록 壬辰倭亂 이후의 자료로서 작성되었지만, 이 원칙은 이미 그 이전부터 지켜지고 있었을 것으로 짐작된다. 그 이유는 詔文記官으로 통칭되는 吏房을 흔히 由吏라고 하여, 守令과 그 임기를 같이하고 있는 사실을 朝鮮前期에도 찾아볼 수 있기 때문이다. 위의 표도 詔文記官의 任免이 外官의 交替와 동시에 이루어지고 있었던 원칙을 재확인시켜주고 있다. 이 임명 과정에 있어서 外官이 직접 관여했는지의 여부는 확실하지 않지만, 설령 鄕吏들이 직접 選任했거나 擧望했다고 하더라도 詔文記官이 外官과 동시에 任免되고 있었던 사실은 이 職任이 外官에의 의존도가 매우 높은 사실을 알려 주는 것이다(朝鮮後期에 있어서도 이같은 상황은 차이가 없었다). 이러한 任免方式은 같은 시대에 있어서 上戶長의 선출이 外官의 交替와 아무 관련없이 이루어지고 있는 것과 좋은 대조가 된다(表 [다]를 참조).

- 26) 武田幸男은 鄕吏가 各 姓氏集團의 정치적 대표자이며, 戶長과 副戶長層은 특정 姓氏集團이 독점적으로 점거한 것이 아니고 各 姓氏集團은 대체로 균등하게 이 층에 속할 기회를 가진 것이 아닐까 추측하고 있다(武田幸男, 「淨兜寺五層石塔造成形止記の研究 I」, p. 63 참조). 아울러 戶長은 各 姓氏集團 가운데 一層 유력한 계층이 이를 점한다고 보고 있는데, 그 구체적인 실태가 밝혀진 것은 아니지만 이것은 戶長이 各 吏族들을 대표한다는 것과 상통하는 설명으로 해석된다. 그러므로 上戶長은 바로 이들 吏族들의 公議를 대변한다고 볼 수 있을 것이다.

詔文記官이 맡았던 직위가 위와 같은 것이라면, 설치된 까닭도 대략 짐작할 수 있을 것이다. 한마디로 그 이유는 各地方의 行政單位에 上戶長 및 戶長을 대신하여, 外官의 명에 따라 직접 행정실무를 관장할 새로운 직임의 설치가 요구되었기 때문이라고 믿어진다. 결국 詔文記官이 外官이 파견된 모든 지방행정단위에 신설되었다는 사실은 中央政府가 地方統制의 필요성을 보다 절박하게 느끼고 있었던 때에 즈음하여 이루어졌던 것이라고 보아야 하지 않을까.

이같은 추측 아래 詔文記官이 신설된 시기를 上戶長이 신설된 것으로 보았던 睿宗 이후에서 찾아본다면, 崔瑀의 執權期를 먼저 꼽아야 할 것이라고 생각된다. 즉 武人들이 執權하면서 한꺼번에 50여개 屬縣에 監務를 신설하여 이를 武人들이 독점하였고<sup>27)</sup>, 그 결과로 明宗 8年(1178)에 이르러 坐廢落職者가 8·9백여명에 달할 정도로 혼란이 거듭되었던 것이다.<sup>28)</sup> 이와 관련하여 地方의 民亂이 끊이지 않는 등 地方의 통제는 크게 이완되어 있었다. 이러한 상황은 崔忠獻의 執權期에도 계속 이어졌고, 따라서 崔忠獻은 철저한 지방통제의 필요성을 절감하고 있었을 것으로 짐작된다. 이 과정은 崔氏 政權의 안정을 이룩했던 崔瑀에 와서 실현되었고, 그 제도적 결실의 하나가 바로 詔文記官의 신설이라고 보는 것도 크게 무리는 아닐 것이다.<sup>29)</sup>

그 결과 記官의 首位者인 詔文記官의 신설은 高麗中期 이후 鄉吏制度가 三班體制로 개편·운영되는 변화를 초래하였다.

27) 《高麗史節要》12 明宗 2年 6月 및 3年 10月

28) 《高麗史節要》12 明宗 8年 正月

29) 이와 관련하여 특히 주목되는 사실은 詔文記官에 대한 첫 기록이 보이는 高宗 17年(1230)으로부터 불과 5년 전인 高宗 12年(12月 25日條)에 崔瑀奏 請本朝文物禮樂一遵華制 其自宋國來者 許於臺省·政曹清要之職 隨才擢用(《高麗史節要》15)이라 하여, 崔瑀가 高麗의 文物과 禮樂을 모두 중국을 따르자고 上奏했다는 점이다. 그 구체적인 내용은 하나도 알려져 있지 않지만, 당시의 상황으로 미루어 詔文記官은 이러한 작업의 일환으로 신설되었을 가능성이 높다고 짐작된다.

## 2. 三班體制의 성립

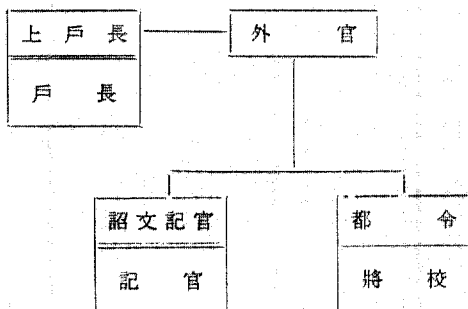
上戶長이 신설되고 이어서 詔文記官이 신설되면서, 都領과 함께 이 3人을 首位로하여 職掌을 분화·운영하는 三班體制가 성립되었다. 이같이 鄉吏의 職掌이 셋으로 분화·운영된 사실은 朝鮮初期의 기록에 다음과 같이 나타난다.

- I 議政府據札曹呈啓 外方各官鄉吏公服 有特賜犀帶者 並皆還收 改賜飛璫黑革帶 又有戶長僭用玉環者 並皆禁斷 從之 高麗舊制 外方鄉吏 比朝官 文武班 戶長 有大相·中尹·左尹之號 記官有兵正·獄正之號 都軍有都令·別正·校慰之號 故都軍至今稱爲將校 由是大官鄉吏 例用犀帶·象笏·玉環 至本朝 皆禁之 《世宗實錄》20年 4月 甲寅)

즉 世宗 20年(1438)에 議政府에서 高麗의 鄉吏 조직을 설명하면서, 鄉吏들이 戶長과 記官 그리고 都軍들로서 구성되어 있고, 이 가운데 戶長에는 大相과 中尹 그리고 左尹의 號가 있고, 記官에는 兵正과 獄正이, 끝으로 都軍에는 都令과 別正 그리고 校慰가 있다고 이야기하고 있다. 아울러 都軍은 곧 당시의 將校에 대한 前稱이라고 부연하면서, 記官과 都軍을 각기 朝廷의 文班과 武班에 비견하고 있는 것이다. 이 설명은 高麗의 鄉吏組織이 戶長과 記官 그리고 都軍으로 職掌이 분화되어, 이를 토대로 地方行政

〔表 라〕

三班體制의 구성



을 운영하여 왔음을 전하여 주고 있다. 이것을 표로 예시하면 表 [라]와 같이 된다.

이러한 體制를 국가에서는 三班이라고 통칭하였고,<sup>30)</sup> 鄉吏들 자신도 그렇게 부르고 있었다. 다음이 그것의 구체적인 사례에 해당한다.

丁 助緣 版圖判書李中實 判司宰寺事李隴 三司右尹金子 司僕正李澣 仁州事申天  
用揚根郡事吳成式 書雲副正威英弼 中郎將李伯恭 郎將李升甫 郎將金天  
吉散員李子榮 散員卞仁守 參軍李稱 判典醫寺張天貴 三班威哲·李玉·  
威義·池元·威貞·威奇·威雲·李明 學生 金得珠·方熙·金仲南·崔  
公信·安之守·李蘭小金·李成·威金·申彥

施財辨善 正朝威吉 天莊 元莊

助緣 □□ □□ □□ 惠珠 乙時

(楊根舍那寺圓證國師舍利石鐘碑, 禡王 12年: 1386, 《韓國金石全文》, pp. 534~535)

위의 인물들은 揚根郡의 圓證國師舍利石鐘碑 건립에 관여하였으며, 이 가운데 三班으로 통칭되고 있는 집단이 곧 揚根郡의 邑司를 구성하는 土姓吏族들이었음이 확인된다.<sup>31)</sup> 요컨대 三班體制는 外官이 파견된 모든 지방행정 단위에 걸쳐 확립·운영되고 있었던 것이다.

이 三班體制는 朝鮮王朝에도 그대로 계승되었다. 經國大典에 수록된 다음 조항은 바로 이러한 사실을 잘 보여주고 있다.

K 鄉吏戶長·記官·將校爲首者 各一人 公服非初行則時服 迎于五里 亭伏地其餘則大門  
外 送則並大門外 ○將校迎送于地覺 二品以上 四人 三品堂上官 三人 六品以上 二人 七  
品以下 一人 《《經國大典》3 札典 京外官迎送》

30) 高麗時代에 있어서 外官이 官에 나가는 儀式을 규정한 다음의 조문에서도 이를 찾아볼 수 있다.

外官 入正廳 就拜席 聽喝 再拜進步 又再拜 又進步再拜揖 就座 放笏奉藥訖  
三班行禮畢 正廳及每朔朝 亦同 《《高麗史》22 札志 10 外官出官儀》

여기에서 三班은 바로 各郡縣 鄉吏組織에서 유래했음을 알릴 수 있다. 원래 三班은 唐에서는 官署의 下役으로서 皂·壯快的 傭員級을 지칭하기도 하였다. 그러나, 高麗社會에 있어서는 이 호칭이 鄉吏들의 分化된 職掌을 통칭하였던 것이다.

31) 《世宗實錄地理誌》楊根郡 참조.

위의 기록은 京官이나 地方官에 대한 鄉吏들의 迎送 儀禮를 규정한 《經國大典》의 조목이다. 이에 따르면 戶長·記官·將校 각각의 首位者가 해당 지역의 鄉吏를 대표하여, 迎送의무를 이행하도록 되어 있다.<sup>32)</sup> 이 首位者 3인이 바로 詔文記官과 上戶長 그리고 都領이며, 이 규정은 朝鮮社會에서도 이들을 首位로 職掌을 분화하여 지방행정을 운영하여 왔음을 알려준다. 그 구체적인 사례는 다음에서도 잘 나타나 있다.

L 吏曹 啓魯奉傳旨 革順興府 臣等參詳春秋之法 治亂賊必嚴於黨與 順興吏民 從瑜謀亂 神人所共憤 天地所不容 治之不可不嚴 只革其邑 未足懲惡 請將土地人民 並屬豐基郡 破其倉庫館舍 夷其址 且其戶長·記官·將校之首爲者 參掌官事 而當瑜潛通雜人之時 慢不加察 遂成兇謀 尤宜痛懲 請全家屬江原道殘驛吏以嚴天憲 從之 《世祖實錄》83年 8月 癸巳)

위의 기록은 順興府에서 亂賊이 일어난 것에 대한 책임을 묻고 있는 대목의 일부이다. 여기에는 그 책임의 일부가 官事를 參掌하여 온 戶長과 記官 그리고 將校의 首位者들이 이를 미리 살피지 못한데에도 있음을 거론하여, 이들의 모든 家族을 강원도의 殘驛吏로 降屬하자는 내용도 포함되어 있다. 이것은 地方行政이 바로 戶長과 記官 그리고 將校, 이들 세 집단의 수위자인 上戶長과 詔文記官 그리고 都領의 주도 아래 分掌되어 온 역

32) 이외에도 正朝 肅拜時에 이들 首位者는 모두 上京하였다. 그 구체적인 사례를 〈慶州戶長先生案〉에서 찾아볼 수 있다.

戶長正朝 金恪：辛巳(1401)六月日 詔文 金南古 別將 金辰等 肅拜受衣帶

戶長正朝 金敏：壬午(1402)八月復行 與詔文 金卓 別將 金修 東北面赴征還國 肅拜

戶長正朝 鄭胥：癸未(1403)掌印 與詔文記官金卓 別將 金肖 太祖王妃升遐 肅拜

戶長正朝 金敏：戊子(1408)六月 與詔文金益 別將 金肖 太上王上天 肅拜

戶長 金瑩：庚午(1450)六月 與詔文李專 別將 金聘 大行大王卒哭 肅拜

安逸戶長正朝 孫孫：壬申(1452)五月 與詔文金繼孫 別將 金隱 大行大王宗昇遐兼今上即位 肅拜 《慶州戶長先生案》

위의 기록에도 나와있듯이, 이들 上戶長들은 詔文記官 및 別將과 함께 朝廷에 중요한 일이 있을 때 鄉吏들을 대표하여 上京했음을 알 수 있다. 즉 三班首位者들이 地方行政을 分掌하는 상황이 여기에도 그대로 반영되고 있는 것이다.

사적 사실을 그대로 반영하고 있다.<sup>33)</sup> 이와 함께 지적되어야 할 사실은, 앞서 설명했던 바와 같이 高麗 高宗 17年(1230)에 崔珣이 亂을 일으켰을 때 按察使 全懿가 禮山 등 7縣의 監務를 誣告하려고 국문했던 縣吏들의 職任이 바로 위의 사건에 책임을 지게 된 順興府의 鄉吏들의 경우와 일치하고 있다는 것이다. 이것은 崔珣의 집권과 함께 詔文記官이 신설되면서 上戶長과 都領 이들 3人을 각각 首位로 한 三班體制의 출발을 보게되었음을 알려준다고 믿어진다.

이러한 三班體制의 성립은 高麗王朝의 中央集權化를 위한 일단의 진척을 가져왔다고 말할 수 있을 것이다. 이와 관련하여, 신설된 詔文記官은 戶長보다 格이 낮음에도 불구하고 그의 역할과 중요성이 증대된 반면, 鄉吏들의 상층부를 구성하여왔던 戶長들은 그 역할이나 중요성이 상대적으로 감소되는 變化를 가져왔다. 그리고 이 變化는 朝鮮初期에 와서 개정된 鄉吏들의 服制에 구체화되기에 이르렀다.<sup>34)</sup>

즉 朝鮮初期에 개정된 公服制度와 高麗 顯宗 9年(1018) 당시의 服制를 비교한 논문 위의 表는, 戶長들을 정점으로 일원화된 위계질서를 반영하고 있는 顯宗 9年 당시의 公服制度가 ([表 마]-A), 朝鮮初期에 이르러

33) 이 기록 외에도 朝鮮初期에 三班이 鄉吏들을 통칭하고 있는 사례를 많이 찾아볼 수 있다. 한가지만 실례를 들어보면 다음과 같다.

敬順王影堂在府東北四里 每節日 州首吏率三班以祭(《新增東國輿地勝覽》21 慶州府 祠廟)

즉 慶州에서는 節日에 致祭를 할 때, 首吏가 三班을 이끌고 祭를 올린다고 되어 있다. 여기서 三班이란 곧 分化한 職掌을 맡고있는 鄉吏를 통칭하고 있는 것이다.

또한 吏房과 上戶長 그리고 承發(將校의 別稱)로서 통칭되는 三公은 바로 이 三班體制의 성립과 함께 생겨났다고 믿어진다. 朝鮮後期 鄉吏制度의 변화와 함께 지역에 따라 三公의 구성에 일부 차이가 나타나는 곳도 있었지만 원래 이들은 三班의 首位者들을 지칭했던 것이라고 생각된다.

34) 이 일람표는 《高麗史》가운데 興服志 長吏公服條 및 《據曹龜鑑》에 수록된 宣祖朝 鄉吏疏를 참작하여 작성하였다. 한편, 鄉吏들의 公服制度의 변천을 통하여 高麗末 朝鮮初 鄉吏들의 지위를 밝힌 李成茂氏와 北村秀人氏의 연구도 이와 관련하여 도움이 되고 있다(李成茂, 위의 글, pp. 93~94 및 北村秀人, 위의 글, pp. 64~65 참조).

[表 마] 高麗 顯宗 9年(1018)과 朝鮮 太祖 元年(1392)의 鄉吏의 公服制度

A. 高麗 顯宗 9年의 公服制度

B. 朝鮮太祖元年의 公服制度

戶長	副戶長	兵正 倉正	副兵正 副倉正	兵史 倉史	戶長	記官	將校
		戶正 副戶正	史				
		公須正 倉祿正	副公須正 副倉祿正	公須史 倉祿史			
		客舍正 藥店正 司獄正	副客舍正 副藥店正 副司獄正	客舍史 藥店史 司獄史			
紫衫	緋衫	綠衫	碧衫	綠衫	窄袖綠衫	窄袖黑巾	黑巾
				垂角幘頭	左	同	黑革帶
				黑革帶	左	同	革帶
				(廣2寸)			
				黑皮靴	左	同	繩靴
太宗 15년에 戶長과 記官은 똑같이 平頂巾을 쓰게 함.							

戶長과 記官이 거의 동등한 것으로 변했음을 알려주고 있다. 이와 함께 笠制까지 동일하게 변모한 사실도 지적하고 넘어가야 할 사항이다.

이러한 變化가 기존 鄉吏들 이외에 새로운 인간집단이 일정 지역의 鄉吏世界로 이동하여 들어오거나, 또는 충원됨으로써 전개된 것은 아니라고 하는 사실도 언급할 필요가 있다.<sup>35)</sup> 가령 詔文記官의 경우에는 土姓 吏族들이 이를 독점하고 있었으며,<sup>36)</sup> 鄉吏들도 겸임할 수 있었던 將校 집단의 경우에는, 朝鮮前期까지만 하더라도 토착 鄉吏 출신이 적지 않게 나타난다.<sup>37)</sup>

35) 이와 관련하여 土姓에 대한 세밀하고 정치한 분석을 한 李樹健氏의 업적이 있다(李樹健, 위의 책)

36) 註 24) 참조.

37) 將校집단에 대해서는 사실상 그 구성이 명확하게 밝혀진 것은 아니다. 그러나 구체적인 인물을 파악할 수 있는 朝鮮初期 慶州 지역의 경우는, 別將을 역

이같은 사실에도 불구하고, 三班體制의 성립이 지나는 의미는 감소되지 않는다. 이것은 高麗王朝의 中央集權化를 위한 또 하나의 제도적 발전이며, 이 體制는 朝鮮王朝의 地方制度에도 그대로 계승되어, 이를 토대로 吏房 중심의 실무행정체제가 발전할 수 있었던 것이다.<sup>38)</sup> 즉, 詔文記官은 조선시대에 있어서 吏房에 대한 敬稱이었으며, 사실상 吏房은 바로 詔文記官을 잇는 존재였다.<sup>39)</sup> 더우기 조선후기가 되면 鄉吏의 우두머리인 首吏는 上戶長이 아닌 吏房을 가리킬 정도로 吏房은 중요한 職任으로 성장하였던 것이다. 요컨대, 詔文記官의 신설과 더불어 성립되었던 三班體制는 高麗社會의 지방통제를 위한 새로운 발전으로서 중시하여도 좋을 것이다.

#### IV. 맺음 말

이상을 통하여 高麗中期 이후의 鄉吏制度의 변화에 주목했던 결과, 鄉

임했던 인물이 戶長으로 나아가는 사례를 쉽게 찾아볼 수 있다. 이같은 양상은 朝鮮後期와는 지극히 대조적이다. 朝鮮後期에는 將校 집단에 鄉吏들이 참여하는 경우가 거의 없어서 양자 사이에는 분명한 구분이 보이고 있었던 것이다(講武堂先生案), 《慶州先生案五種》, 亞細亞文化社, 1983 참조). 따라서 高麗時代에는 將校집단도 土姓吏族들로 구성되어 있었다고 보아도 좋을 것이다.

- 38) 李成茂氏는 高麗時代의 鄉吏가 戶長層과 記官層 그리고 色吏層으로 구성되었다고 보면서, 이 3階層을 戶長層을 정점으로 記官層과 色吏層의 순으로 秩序體系를 이루고 있는 것으로 이해하여, 이를 高麗 文宗 5年 10月에 제정된 鄉吏昇進規定에 대비시켜 놓았다. 그렇지만, 이같은 해석은 무리가 많다고 생각된다. 이미 본문에서 지적한 바 있지만, 詔文記官의 등장과 함께 그 역할이 중시되었으며 이에 따라 戶長 지위의 상대적인 격하가 나타났던 것이다. 그런데도 高麗 前期의 제도를 後期까지 변함없는 것으로 파악한 결과, 실제 鄉吏層의 內部構造 상의 변화는 간과되고 말았다. 아울러 鄉吏들의 구성을 3階層으로 나누어 설명하는 것도 납득하기 어렵다. 즉 高麗時代의 鄉吏 구성을 戶長層과 記官層 그리고 色吏層으로 구분하고, 이 중 記官層이 朝鮮時代에 들어와서 六房鄉吏와 色吏로 분화되어 朝鮮時代에 있어서는 六房鄉吏層과 色吏層의 두 階層으로 명확하게 나누어지는 것으로 보고 있다. 그러나, 양자 간에는 職掌의 차이가 있는 것이지 上下 관계가 분명했었던 것은 아니었다. 이에 대한 본격적인 검토는 후고를 통하여 다시 하도록 하겠다.

- 39) 필자, 「朝鮮後期 慶州의 鄉吏와 安逸房」(『歷史學報』 106) 참조.

吏制度가 三班體制로 확립·운영되어 온 사실을 찾아볼 수 있었다. 나아가 이 體制는 朝鮮社會에도 그대로 계승되었음을 알게 되었다. 이제 본문을 간추려 결론에 대신하기로 한다.

高麗前期에 中央政府는 豪族들을 통제하기 위하여 많은 노력을 기울였다. 그 과정에서 鄕吏制度가 성립되었다. 이 제도의 특징의 하나는 특정 吏族이 독자적인 지방세력을 형성하는 것을 규제하려는 일관된 정책의 시행이었다. 그 결과 高麗前期에는 다수의 戶長이 상층부를 구성하여, 이들이 鄕吏社會를 이끌어가는 집단운영체제가 뚜렷한 특징인 鄕吏制度가 확립되기에 이르렀다.

上戶長은 外官의 지위가 높아지고 집권화 정책이 강화되는 과정에서 신설되었던 職任이라고 생각된다. 즉 上戶長은 다수의 戶長을 비롯한 鄕吏들을 효과적으로 통제하려는 中央政府의 필요성에 의하여 신설되었던 것이다. 이 上戶長은 戶長들이 그들 가운데에서 자체적으로 선출하였으며, 그 임기는 짧았다. 이 사실은 지방에서 上戶長을 정점으로 하는 특정 세력이 형성되는 것을 미연에 방지하려는 조치였다고 짐작된다. 요컨대 睿宗의 즉위와 함께 이루어진 上戶長의 신설은, 高麗 王朝의 안정을 보여주는 제도적 발전이었다고 믿어진다.

한편 詔文記官의 신설은 그 전까지 外官이 上戶長을 통하여 地方行政을 관장하여 왔던 방식에서 벗어나, 外官이 行政實務를 詔文記官을 시켜서 직접 관장하는 것으로 변화하였음을 의미한다. 즉 詔文記官은 戶長들 보다는 격이 낮은 記官 가운데에서 임명되어, 行政實務를 總管하였으며 나아가 實務를 分掌하던 여러 記官들을 통제하는 職任者였던 것이다. 詔文記官을 崔瑒가 집권하면서 신설하였던 것으로 이해되었던 이유도 강력한 지방통제를 통한 정권의 안정이 그에 이르러 달성되었던 때문이다.

詔文記官의 신설은 上戶長과 詔文記官 그리고 都領을 각각 首位로 하는 職掌의 分化와 함께 鄕吏制度가 三班體制로 성립·운영되는 변화를 초래하였다. 이것은 戶長層의 상대적인 지위 약화와 함께 詔文記官의 역할이

증시되는 양상으로 전개되어 나갔다. 이러한 變化가 鄉吏들의 인적 구성의 變化와 함께 하였던 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 三班體制가 高麗 中期 이후 中央集權化를 위한 제도적 발전의 하나로서, 朝鮮王朝의 地方 制度가 吏房 중심의 실무행정체제로 발전하는 토대가 되었다는 점에서는 그 중요성을 찾아볼 수 있는 것이다.