

# 高麗後期 事審官制度의 運用과 鄉吏의 中央進出

洪 承 基

- |                      |                        |
|----------------------|------------------------|
| I. 머리말               | III. 事審官制度의 運用과 鄉吏의 中央 |
| II. 事審官의 機能變化와 鄉吏·事審 | 進出                     |
| 官의 關係變化              | IV. 맺는 말               |

## I. 머리말

고려 시대의 事審官은 중앙의 관리가 겸임하는 직책으로, 출신지거나 연고지의 향리를 지휘하여 지방민을 다스리는 것이 그 주요한 임무였다. 이에 대하여는 일찌기 旗田巍氏가 專稿를 마련하여 그 실체를 상세히 설명한 바 있다.<sup>1)</sup> 그 결과 우리는 사심관 제도의 기원·임무·성격 및 그 변화에 관하여 기초적인 知見을 갖출 수 있게 되었다.

그러나 우리는 아직도 사심관 제도와 관련하여 궁금한 문제들이 남아 있다고 생각한다. 사심관 제도의 시행을 사회와 좀 더 관련지어 검토해볼 필요성을 느끼고 있는 것이다. 가령, 사심관 제도의 운용을 통하여 중앙 정부가 기대한 것은 무엇이였을까, 또 그 기대는 언제나 한결같은 것이었을까 하는 의문들이 우선 떠오른다. 그리고 이 제도의 운용에서 가장 중요한 역할을 하는 사심관과 향리는 서로 어떠한 관계에 있었으며, 시대의 변천에 따라 그것이 어떻게 변하였을까 하는 문제도 검토해보고 싶다. 이

1) 旗田巍 「高麗의 事審官について」(『東亞』8-2, 1935: 『朝鮮中世社會史의 研究』, 1972, 第1篇 第5章 「高麗의 事審官」으로 再收錄). 高麗 忠肅王 5년에 사심관이 혁파된 뒤 이를 계승하여 恭愍王代에 등장한 京在所에 관해서는, 周藤吉之 「鮮初における京在所と留郷所とに就いて」(『加藤記念 東洋史集説』, 1941)를 참조하라.

몇가지 의문들에 답하기 위하여 두번째 장을 마련하였다. 한편, 사심관 제도의 운용이 특히 고려 후기 사회에 있어서 향리들의 신분의 변화에 어떻게 영향을 주었을까 하는 의문이 있다.<sup>2)</sup> 세번째 장은 이 의문을 해결하기 위하여 설정된 것이다.

## Ⅱ. 事審官의 機能變化와 鄉吏·事審官의 關係變化

旗田巍氏의 설명대로, 사심관은 본래 사심관—향리—농민으로 이어지는 지방 통치 체계의 일환으로 설정되었다.<sup>3)</sup> 그러므로 사심관은 애당초부터 향리와는 불가분의 관계에 있었다. 처음에 사심관에게 주어진 일을 보면, 임무 자체가 부호장 이하의 향리들의 직무를 총괄하는 것이었다.<sup>4)</sup> 한편, 뒤에 나타나는 기록에 전하는 사심관의 할 일은 다음과 같은 것이었다. 즉, 사심관으로 임명된 지역에서, ① 인민의 지배, ② 부역의 고른 수취, ③ 풍속의 表正, ④ 치안의 유지, ⑤ 流品·家狀의 심사 등의 일을 책임지는 것이었다.<sup>5)</sup> 하지만, 이같은 임무의 수행도 향리의 협조없이 이루어질 수가 없었다. 아예 그 임무의 내용부터가 향리의 그것과 본질적으로 다를 바가 없는 성격의 것이었다.

그런데, 향리를 매개로한 지방민의 지배는 수령—향리—지방민으로 이어지는 통치 체계를 골간으로한 군현 제도의 운영을 통하여도 이루어질 수

2) 鄉吏에 대한 포괄적인 지식은, 金鍾國 「高麗時代의 鄉吏について」(『朝鮮學報』 25, 1962), 茶谷十六 「高麗時代의 長吏について——郡縣制下における王權と在地勢力——」(『北陸史學』, 13·14 합병호, 1965) 및 朴敬子 「高麗 鄉吏制度의 成立」(『歷史學報』 63, 1974) 등의 논고에서 얻을 수 있다. 그리고, 특히 향리들이 고려 후기에 중앙에 진출하여 신진 세력을 형성하기도 하였는데, 이들이 고려말의 신진 사대부 계급의 모태가 되었다는 사실에 대하여는, 李佑成 「高麗朝의 ‘吏’에 대하여」(『歷史學報』 23, 1964)가 크게 참조가 된다. 氏는 향리의 중앙 진출을, 후기 사회의 경제 관계의 변화와 관련지어 이해하였다.

3) 旗田巍 『朝鮮中世社會史의 研究』 p. 105.

4) 高麗史 75 選舉 3 銓注 事審官 太祖 18년.

5) 高麗史 84 刑法 1 職制 忠肅王 5년 5월 敎. 旗田巍 前掲書 pp. 112~118을 아울러 참조하라.

있는 것이었다. 또 실제로 지방 통치에서 군현 제도가 기본이 되어 왔다. 사심관 제도를 통한 지방 통치는 어디까지나 군현 제도로 대표되는 일반 지방 통치 체계를 보완하는 것이었다.<sup>6)</sup> 그렇다면, 무엇 때문에 일반 통치 체계 이외에 별도로 이를 보완하는 사심관 제도가 필요하였을까 하는 의문이 생긴다. 이와 관련하여 우리는 다음 두가지 점을 생각해볼 수 있을 것이다.

첫째, 成宗朝 이전의 초기에는 말할 것도 없고, 그 이후에도 고려는 전국의 모든 郡縣에 수령을 파견하지는 못하였다. 지방관이 파견되지 못한 군현—屬縣—이 그러했던 군현—主縣·領縣—의 수보다 훨씬 많았던 것이 당시의 실정이었다. 이러한 현실 속에서는, 지방 통치는 무엇보다도 지방 세력을 제압해서 지배하는 일을 우선적인 과제로 할 수 밖에 없었다. 특히 지방관을 제대로 파견할 수조차 없었던 成宗朝 이전의 초기에 있어서는 다시 이를 나위도 없다. 특정 지방 출신으로 그 지역 사정에 누구보다 정통하면서도, 현재는 중앙에서 국왕에게 충성을 바치고 있는 관리들에게 그 지역을 제압·지배하여 주기를 기대하였던 처사는, 그와 같은 여건 속에서는 현명한 선택이었다고 할 수 있다.

둘째, 사심관 제도의 시행은, 사심관의 임무가 지방관의 그것과 중복된다는 점에서, 후자의 일상적인 업무의 수행을 보완하여 줄 수 있었을 뿐만 아니라, 후자를 효과적으로 견제할 수도 있었다고 믿어진다. 다시 말해, 지방관을 도와서 지방에 대한 중앙의 지배권을 굳건히 할 수도 있었고, 나아가 지방관이 지방 세력과 연결되는 일을 사전에 방지할 수도 있었다는 이야기이다. 지방관과의 결탁은 지방 세력이 그 힘을 신장시킬 수 있는 가장 좋은 방도의 하나였던 것이다. 결국 지방 세력을 고립시켜 궁극적으로 그들을 제압하고자 하였던 것이 당시 위정자들의 의도였고, 그 의도 속에서 사심관 제도가 유지되었다고 보고 싶은 것이다.

6) 그러나 이것은 成宗 이후에 있어서 해당된다. 그 이전에는 外官이 본격적으로 파견되지 않았으므로, 이런 여건 아래서는 오히려 사심관 제도가 지방 통치에 있어서 가장 유력하였던 것의 하나였다.

사심관과 지방 세력과의 연결이나 결탁의 소지는 처음부터 용의주도하게 배제되어 있었다. 사심관의 영향력이 戶長에게는 미치지 않도록 했다 는 점이 그 단적인 증거이다. 유독 호장에 대한 지배권은 지방관에게 독점적으로 허용되었다. 이러한 조치는, 사심관이 지방 세력과 연결되지 않도록 지방관으로 하여금 그를 견제할 수 있도록 한 것이다. 한편, 지방 세력의 입장에서 보면, 향리들이 중앙 관리들에게 분할·종속됨으로써 그 세력의 결집이 더욱 어렵게 되었다고 할 수 있다.

그 다음, 사심관과 향리 사이의 결탁을 더욱 어렵게 한 조치로서 주목되는 것은 양자 사이의 혈연 관계를 단절시켜 놓았다는 사실이다.

A-① 父及親兄弟爲戶長者 勿差事審官 (高麗史 75 選舉 3 銓注 事審官 顯宗 初年 判)

② 鄉吏子孫 雖免鄉 妻親黨猶爲鄉役者 勿差事審官 (同上 仁宗 2년 判)

顯宗 때에 호장의 아들이나 친형제는 사심관이 될 수 없게 하였고(A-①), 仁宗 때에는 한 걸음 더 나아가, 향리의 자손은 鄉役에서 벗어나 있더라도 친가 쪽이든 처가 쪽이든 친척이 향역을 지고 있는 한, 사심관이 될 수 없게 하였다. 이것은 사심관과 향리 사이에 혈연 관계가 부정되었음을 뜻한다. 그런데 위의 조치를 해석하는 데에는 두 가지 방법이 있다. 하나는 사심관 제도가 시행될 때부터 양자 사이의 혈연 관계가 인정되어 왔다가 顯宗·仁宗대에 와서 그것이 부정되기에 이르렀다고 보는 것이다. 다른 하나는 처음부터 그것이 부정되어 왔다가 현종·인종대에 와서 그 원칙이 무너지기 시작하자 재차 원칙을 고수하고자 노력하였다고 보는 해석이다. 관련 기록만을 들여다 보면 전자 쪽의 해석으로 가기가 십상이다.<sup>7)</sup>

그러나, 그 기록들을, 고려 초기의 실정과 연관지워 보면, 후자 쪽으로 해석하는 것이 순리라고 생각한다. 사심관 제도는 향리로서 대표되는 지방

7) 旗田纈氏は 전자 쪽으로 생각하였다(前掲書 pp. 122~124).

세력을 제압해서 그들에 대한 중앙의 지배권을 확립해야 할 절실한 처지에 있던 고려 초기부터 실시되었던 것이다. 이 초기의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는, 중앙 세력을 대표하는 사심관과 지방 세력을 대표하는 향리 사이의 친밀한 관계는 되도록이면 부정될 수 밖에 없었다고 생각한다. 더우거나 혈연 관계가 양자 사이에 인정될 때에는 향리에 대한 사심관의 지배가 심각한 타격을 입게 되리라는 점은 의심의 여지가 없다. 따라서 지방 세력에 대한 중앙의 지배권 확립의 욕구가 강렬했던 초기로 거슬러 올라갈수록 사심관과 향리 사이의 혈연 관계는 비례해서 더욱 엄격히 통제되었다고 보는 것이 온당할 줄 안다. 한편, 지방 세력에 대한 중앙의 지배권이 어느 정도 확립되면서, 양자의 혈연 관계는, 반대로 엄격한 통제를 벗어나게 되고 顯宗·仁宗대에 오면 양자 사이의 혈연 관계는 현실적으로 흔히 있는 일이 되었다고 보여진다. 사료 A-①·②가 그런 현실을 反證해 주고 있다고 믿는 것이다.

사심관과 향리 사이에 혈연 관계가 부정됨으로써 전자의 후자에 대한 지배가 용이해졌고, 나아가 전자가 대표하는 중앙 세력이 후자로 대표되는 지방 세력을 효과적으로 제압할 수가 있었다. 지방 세력에 대한 중앙의 지배권이 확립되자 자연히 사심관과 향리가 서로 혈연적으로 연결되는 경우가 나타나게 되었다. 이 변화에 주목할 필요가 있다. 왜냐하면, 그것은 사심관 제도의 시행을 통하여 국가가 얻고자 하는 바가 바뀌었음을 일러줄 뿐만 아니라, 이 제도와 직접 관련이 있는 사심관과 향리 사이의 관계에도 일정한 변화가 뒤따랐음을 반영한다고 생각하기 때문이다. 이와 관련하여 다음의 사료에 눈을 돌려보도록 하자.<sup>8)</sup>

8) 이 戶口單子是 許興植氏가 蔚珍張氏族譜와 蔚珍郡誌를 종합·판독·복원시켜 놓은 것이다. 氏는 나아가 이 사료를 면밀하게 분석하여서, 기초적인 지식을 거의 모두 제공해주고 있다. 필자의 검토는 전적으로 氏의 연구 결과에 의거하고 있다. 許興植 『高麗社會史研究』(1981)의 제Ⅱ장 「戶口單子로 본 高麗社會의 斷面」 가운데 제 7절 「蔚珍張氏의 戶口單子」를 참조할 것.

牌籍謄本

郎將公永樂乙未帳籍謄本

[1] 戶矣父禮賓丞同正學碩故祖檢校護軍信故曾祖奉翊大夫樞密院副使典理判書上護軍致仕良守卒外祖進士服膺齋生南三起故本英陽郡戶矣妻玉堂郡夫人李氏年六十八本羽溪縣父仁和殿直李思順故祖檢校軍器監李天升曾祖進士義正齋生沃故古名球外祖慶陵直琴哲本奉化縣并產一男天永年五十一女召史年四十九一男司正天吉年四十四二女召史年三十九三女召史年二十九三男天末年二十 [2] 戶矣祖妻父戶長正朝林成贊故本蔚珍郡父戶長正朝應儒故祖戶長正朝得全故曾祖戶長同正俊和故外祖都領別將張純可本蔚珍郡 [3] 戶矣曾祖奉翊大夫樞密院副使典理判書上護軍張良守卒父直長同正漢連故祖直長同正世稱故曾祖令同正令宜故外祖直長同正林惟茂故本同村 [4] 戶矣曾祖妻父 ③ 事審進士檢校大將軍張稱悌故本同村父戶長正朝忠順故祖戶長存呂故曾祖戶長同正均正故外祖戶長林光實本同村 [5] 戶矣外祖進士服膺齋生南三起故本英陽郡父及第檢校禮賓卿淑孫故古名之卓祖衛尉主簿同正謹故曾祖軍器注簿同正洪輔故外祖衛尉注簿同正朴文珪故古名衍珪本寧海 [6] 戶矣外祖妻父奉常大夫神虎衛保勝護軍張志故本同村父朝顯大夫左右衛保勝護軍令儒故曾祖戶長正朝仁實故外祖 ① 事審進士檢校太子簽事張大稱故本同村 [7] 戶矣妻矣祖妻父進士義正齋生崔立之故本江陵大都護府父戶長崔隆故祖戶長君補故曾祖戶長崔閔儒故本同府外祖神步班都領別將崔仲翁故本江陵府 [8] 戶矣妻矣曾祖進士義正齋生李沃故古名球本羽溪縣父戶長中尹李洪俊故祖戶長李迪故曾祖戶長李純佑故外祖將仕郎良醞令同正沈允曦本三陟郡 [9] 戶矣妻矣曾祖妻父 ② 事審檢校軍器監張宗柱本蔚珍郡父事審進士檢校大將軍張稱悌故祖戶長正朝忠順故曾祖戶長存呂故外祖奉常大夫典校副令卓世資故本嘉平 [10] 戶矣妻矣外祖慶陵直琴哲本奉化縣父禮賓丞同正允良故祖檢校軍器監璵故曾祖檢校太子簽事應倫故祖戶長林仁珪故本蔚珍郡 [11] 戶矣妻矣外祖妻父令同正張順故本蔚珍郡父司巡衛散員同正仁故祖散員同正益貞故曾祖京軍郎永守故外祖文相壽本蔚珍郡

永樂十三年七月十四日立案

右立案狀告前郎將張仁淑所志內乙用良同員及妻氏邊內外八祖戶口乙良狀員所納持音戶口草件乙用良傳缺郡上去辛未年戶口狀憑考斜只監踏印狀員亦中退向事合行立案者

知蔚珍郡事(許興植『高麗社會史研究』, 1981, pp. 235~236 및 『한국의 古文書』, 1988, pp. 372~374 所載)

이 戶口單子에서 우리가 관심을 가져야 할 부분은 事審官과 관련된 대목이다. 이 사료에서는 사심관이 세 명이나 보인다. 즉, 事審·進士·檢校太子簽事 張大稱과 事審·檢校軍器監 張宗柱 및 事審·進士·檢校大將軍 張

稱梯가 그들이다.

먼저 이들이 언제쯤 활동하던 사람들이었는가를 알아야겠다. 이 戶口單子의 戶主는 張仁淑인데, 그의 曾祖인 張良守가 과거에 급제한 해가 1205년(熙宗 원년)이었다고 한다.<sup>9)</sup> 그런데, 장양수를 기준으로 할 때, 장대칭은 2대를, 그리고 장칭제는 1대를 자기 앞서서 활동하였다. 장종주는 장양수와 같은 代의 인물이었다.<sup>10)</sup> 장양수의 급제한 해를 그의 25세 때의 일로, 1대의 간격을 25년으로, 그리고 죽은 해를 50세의 일로 보아 둔다면, 관련 인물들의 존몰 연도는 아래와 같이 된다.

인물		연도	存沒推定年度	
기 인	준 몰	張良守	1180~1230	明宗 10년—高宗 17년
사 심		張大稱	1130~1180	仁宗 8년—明宗 10년
사 심		張稱梯	1155~1205	毅宗 9년—熙宗 1년
사 심		張宗柱	1180~1230	明宗 10년—高宗 17년

관련 인물들의 생존 연대는 1130년에서 1230년 사이의 어느 때인가에 해당한다. 즉, 그것은 仁宗 때에서 高宗 때까지의 시대였다. 이 시대는 武臣亂 이전에서부터 그 뒤 몽고와의 항전기에까지 이르는 기간이기도 하였다.

다음으로 알아볼 일은, 사심관들의 출신 신분이 어떠하였는가 하는 점이다. 세 명의 사심관 가운데 장칭제와 장종주는 서로 부자 사이였다. 위 사료 가운데 ②와 ③를 서로 보완하여 그들의 친족 가계를 정리하면 다음과

9) 許興植氏의 연구에 의하면, 戶主인 張仁淑의 曾祖인 張良守가 1205년 즉 熙宗 원년에 禮部試에 급제한 바 있었다고 하였다. 許興植 前揭書 p.246.

10) 戶口單子에 등장하는 사람들의 世系 비교를 위해서는, 許興植 前揭書 p.241 所載 表 3 〈世系圖表〉를 참고하라. 장칭제의 가계는, 자기 다른 혼인 관계에 따라 두개가 보인다(戶口單子の ②와 ③). 하나는 그의 딸이 장양수의 처가 되었다는 것을 보이고 있고, 다른 하나는 그의 손녀가 李沃의 처가 되었음을 보여주고 있다. 그런데 장양수와 이육은 같은 세대의 인물이어서 어느 쪽을 기준으로 삼느냐에 따라 장양수보다 1세대 앞섰다고 할 수도 있고 2세대 앞섰다고 할 수도 있는 것이다. 그러나 우리의 기준은 장양수일 수 밖에 없으므로 그를 기준으로해서 한 세대 앞이었다고 보아야 할 줄 안다.

같다.

인물	張均正 → 張存呂 → 張忠順 → 張稱梯 → 張宗柱
관직	戶長同正    戶長    戶長正朝    事審·進士· 檢校大將軍    事審· 檢校軍器監

장칭제 부자의 先代가 대대로 향리직을 이어왔음을 알 수 있다. 즉 그들의 집안은 대대로 향리 계층에 속하였다. 특히 戶長으로 이어진 가계였다는 점에서 전형적인 향리층이었다고 하겠다. 한편 장대칭의 친족 가계는 그 선후에 관한 언급이 없어서 잘 알 수가 없다. 하지만, 그도 장대칭 부자의 집안과 마찬가지로 향리 계층 출신이었다고 보아서 좋을 것이다. 첫째, 그도 향리층 출신인 장대칭 부자와 똑같이 蔚珍을 본으로 하는 蔚珍張氏였고, 둘째, 장대칭이 혼인 관계를 맺은 집안 역시 향리 계층 출신의 蔚珍張氏였다는 점에서 그러하다. 요컨대, 장칭제 부자와 장대칭이 모두 향리의 자손으로서 사심관이 되었다는 말이 된다. 장칭제는父가 호장이었고, 장종주는 祖가 그러하였다. 장대칭도, 확인할 수 없지만,父 아니면 祖가 그러하였다고 보면 크게 어긋나지 않을 것이다.

세 명의 張氏는 향리의 자손으로서 무신란을 전후한 시기에 사심관이 되었던 구체적인 인물에 해당한다. 이것은 현종·인종 어간에 나온 향리 자손의 후예가 사심관이 될 수 없다는 규정이 무색하게 되었음을 증명해 준다. 더 나아가, 현종·인종 대의 관련 금지 조치가 그 때부터 사심관과 향리 사이에 혈연 관계로 이어지는 예가 적지 않게 나타나게 되었음을 반영하는 것이라는 위에서의 필자의 설명이 옳았음을 다시 한번 확인시켜 주고 있다. 현종·인종 대에 이미 사심관과 향리가 혈연적으로 유대 관계를 맺기 시작하였다는 사실과 관련지워서 아래의 기록에 잠시 주목해 보자.

凡差事審官 從其人·百姓舉望 其舉望雖小 如朝廷顯達累代門閥者 並奏差 曾坐 諛曲奸邪之罪者 勿差 (高麗史 75 選舉 3 銓注 事審官 顯宗 10년 判)

이 기록은 사심관을 임명할 때의 조건을 보여주고 있다. 그 임명은 其人과 百姓의 추천에 따르는 것을 원칙으로 하였다. 다만 累代의 문벌 출신의 관리는 추천이 약해도 임명할 수 있도록 하였다. 그러나 이러한 예외적인 경우라도 「그 擧望이 비록 적더라도」라고 한 말이 시사하듯이, 추천은 필요하였다. 여기에 보이는 其人은 향리의 자제이고 百姓은 단정할 수는 없지만, 村의 유력자들이 아니었나 한다.<sup>11)</sup> 향리로 대표되는 지방 세력의 추천을 받아야 사심관에 임명될 수 있었다는 말이 된다. 이것은, 본래의 사심관의 경우와는 사뭇 대조적이다. 본시 사심관은,

新羅王金傳來降 除新羅國爲慶州 使傳爲本州事審 知副戶長以下官職等事 於是諸功臣亦効之 爲其本州事審 事審官始此 (高麗史 75 選舉 3 銓注 事審官 太祖 18년)

라고 있듯이, 공신들을 그 출신지에 임명하는 것이었다.

여기서 공신들은 국초의 통일 전쟁에서 공을 세운 사람들이었지만, 이들이 사심관으로 임명될 당시에는, 지방 세력은 중앙 정부의 아예 假想敵과 같은 입장에 있었다고 보아도 그리 지나치지 않을 것이다. 물론 그 뒤 가령 지방에 중앙관을 외관으로 파견할 수 있게 되는 成宗 이후에는 중앙과 지방의 긴장 관계는 서서히 해소되어 갔음에 틀림이 없다. 그러나 아직도 중앙 정부가 지방 세력을 완전히 제압하고 그 토대 위에서 그들에 대한 지배를 견고하게 하기에는 더 많은 시간이 필요하였다. 이런 여건 속에서는 지방 세력이 사심관의 임명에 관여한다는 사실은 상상하기조차 어려운 일이었다.

그렇지만, 반대로 지방에 대한 중앙 정부의 지배력이 흔들리지 않는 정도가 되면 사정은 달라질 수 있는 것이다. 고려의 지방 제도가 일단락지

11) 其人에 관한 설명으로는 李光麟「其人制度的 變遷에 대하여」(『學林』 3, 1954), 金成俊「其人의 性格에 대한 考察」(『歷史學報』 10·11, 1958·1959) 및 韓佑勳「麗初의 其人選上規制」(『歷史學報』 14, 1961)를 참고하고, 百姓의 실제에 관해서는 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)이 크게 도움을 준다. 李佑成氏는 百姓을 촌락의 지배자인 村長·村正으로 이해하고 있는데, 시사하는 바가 크다.

어지는 시기는 顯宗 9년 무렵으로 알려져 있거니와,<sup>12)</sup> 이 시기에는 중앙 정부가 지방에 대한 지배를 확고하게 할 수 있었다고 믿어진다. 즉, 이 무렵이 되어서 비로소 중앙 정부는 지방에 대한 지배력의 확립을 절박한 최우선적 과제로 삼아야한다는 강박 관념에서 벗어나게 되었다고 생각한다. 정치적으로 지방에 대한 지배가 확보된 이상, 중앙 정부로서 이제 중요한 것은 그들을 무마하면서 경제적인 수취를 극대화해가는 일이었을 것이다. 지방민에 대한 정치적 지배에서 그들로부터의 경제적 수취로, 사심관이 수행해야 할 최우선적 과제가 변화하는 시기가 왔다는 이야기이다.

전자의 경우에는, 사심관과 향리의 사이는 친밀하지 않을수록 좋았지만 후자의 경우에는 오히려 양자의 관계는 친밀할수록 좋은 것이었다. 친밀할수록 수취에 도움을 줄 수 있을 터이기 때문이다. 사심관의 임명에 있어서 임지의 지방 세력의 의견을 존중하게 하는 조치가 현종 때에 취해진 것은 이와 같은 시대의 변화에 따른 것이었다. 이 조치가 지방 제도의 정비에 일단락되는 현종 9년의 다음해 즉 현종 10년에 취해졌다는 것이 결코 우연일 수가 없는 것이다. 그리고 같은 현종 대부터 사심관과 향리 사이에 혈연으로 연결되는 경우가 나타나게 되었다는 점도, 사심관의 임명에서 향리들의 의견이 존중되기 시작했다는 사실과 같은 맥락에서 이해되어야 할 줄 안다. 사심관과 향리의 긴밀하고도 친밀한 관계의 유지를 위해서 두 경우 모두가 각기 일정한 기여가 기대되는 것이기 때문이다.

그러나, 그렇다고 사심관을 고를 때 향리와 혈연 관계에 있는 사람이 아니면 안되었다든가 하지는 않았을 것이다. 관념적으로라도 중앙 정부가 지방 세력을 제압해서 지배하여야 한다는 명분은 어느 때라도 포기될 수 있는 성격의 것이 아니었다. 또 실제에 있어서도 그렇게 하고자 하는 의도가 약화되었을 뿐 포기될 수 없는 것이기는 마찬가지였다. 그리고 관리들 가운데 향리의 자손들이 상당수 있었겠지만, 그 친족이 아직도 鄉役に

12) 李基白 「高麗 地方制度의 整備과 州縣軍의 成立」(『趙明基記念 佛敎史學論叢』 1965 : 『高麗兵制史研究』, 1968, p. 199).

중사하고 있는 경우는 막상 그렇게 흔한 일일 수는 없었으리라는 사실을 업무에 들 필요가 있다. 위에서 예로 든 세 사람의 사심관이 모두 京職이지만 實職이 아닌 檢校職에 머물러 있었다는 점이 이와 관련하여 시사하는 바가 크다. 사심관은 복수로 임명되었는데,<sup>13)</sup> 그 하나 정도가 바로 위에서 본 세명과 비슷한 처지에 있던 사람이 아니었을까고 보는 것이 필자의 입장이다. 실직은 아니지만 그래도 京職이었다는 점이 지방에 대한 중앙의 지배 명분이나 의지를 최소한도나마 의미있게 해주었을 것이다. 한편 그들이 향리의 자손이었다는 점은 지방의 사정에 비교적 어두울 수 밖에 없는 실직을 가진 사심관을 보좌하는 데 현실적인 기여가 있었을 것이다.

아무튼 사심관과 향리의 밀접한 관계는 사심관의 업무의 수행에 향리의 협조가 더욱 커지게 되었음을 의미한다. 다음 기록들이 이와 관련하여 참고가 된다.

B-① 諸業初舉及一度停學者 依式問覈 連次赴學者 只考家狀痕瑕赴試 遭父母喪者 屬部坊里典及本鄉其人·事審官處問覈 二十七期已滿 則考其家狀痕瑕赴舉(高麗史 73 選舉 1 科目 1 睿宗 11 年 11 月 判)

② 命有司 促裝各道國驢馬 未至 令州郡事審官 先納馬 馬價踴貴(同上 28 世家 忠烈王 4 年 3 月 己亥)

③ 事審官之設 本爲宗主人民 甄別流品 均平賦役 表正風俗 今則不然 廣占公田 多匿民田 小有差役 例收祿轉 則吏之上京者 敢於私門 決杖徵銅 選取祿轉 擅作威福 有害於鄉 無益於國 已盡革罷 其所匿田民 推刷復舊(同上 84 刑法 1 職制 忠肅王 5 年 5 月 教)

④ 其人役使 甚於奴隸 不堪其苦 逃亡相繼 所隸之司 計日徵直 州縣不勝其弊 可以事審官及除役所蓋戶 代之〔除役所者 官司 及所屬民戶 不供賦役者〕 全亡州郡 其除之(同上)

B-①에 따르면, 睿宗 대에 와서 其人也 사심관과 나란히 그 지방 출신 인물의 과거 응시 자격을 심사할 수 있게 되었다. 사료 B-②는, 지방에서 중앙 정부가 말을 거두어 들이는데, 서울에 있는 해당 지방의 사심관으로써

13) 高麗史 75 選舉 3 銓注 事審官 成宗 15 年 條에,  
定凡事審官 五百丁以上州四員 三百丁以上州三員 以下州二員  
이라고 있듯이, 州의 크기에 따라서 2~4 명씩 사심관이 임명되었다.

터 먼저 그 액수를 미리 거두어 갔다는 내용을 담고 있다. 말을 거두어 올리는 일이야 당연히 향리의 임무였지만, 이 임무를 사심관이 대신하여 준 셈이 된다. 임무의 수행과 관련하여 향리와 사심관이 서로 긴밀한 관계에 놓여 있었다는 사실을 짐작할 수 있다. 한편 사료 B-③은, 사심관이 본연의 임무를 저버리고 公田을 廣占하고 民戶를 많이 숨겼는데, 향리가 이 公田에서 收稅하고 이 민호에게서 徭役을 거두어 上京하면, 이들을 사사롭게 다스려 徭役의 값을 銅으로 거두고 公田稅를 다시 취하여 간다는 내용을 전한다. 이로써, 公田稅와 요역의 수취가 향리의 임무였다는 점, 이 임무의 수행에 사심관이 간여하였다는 점, 그리고 이와 관련하여 향리와 사심관이 서울에서 서로 만났다는 점 따위를 알 수 있다.<sup>14)</sup> 끝으로 B-④는,各司에 예속된 其人이 有故이면 除役所(宮司)의 舊戶와 함께 사심관의 음호로 하여금 그의 할 일을 대신하게 한 조치가 있었음을 알려주고 있다. 이로써 향리의 자제인 其人과 사심관이 업무상 밀접한 관계를 유지하였다는 사실을 다시 확인할 수 있는 것이다.

향리와 사심관이 긴밀한 관계를 유지하면서 서로 협조하는 업무로서 가장 중요한 것은 위의 기록의 검토를 통하여 그 윤곽을 헤아릴 수 있듯이, 지방민으로부터 公課·公役을 거두어 들이는 일이었다. 그 밖에 신분 질서를 유지시키는 일에 있어서도 양자의 협조가 적지 않았다. 이러한 견지에서, 사심관 제도의 시행이 고려 후기 사회에 있어서 국가 재정의 확보와 신분 질서의 유지에 그 나름대로 일정한 기여가 있었다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 事審官制度의 運用과 鄉吏의 中央進出

이 장에서는, 향리와 사심관의 친밀한 관계를 전제로해서 사심관 제도가 운용되기 시작하면서 향리의 사회적 지위에 어떠한 변화가 오게 되었

14) 사심관이 서울에서 향리를 부단히 접촉했으리라는 점은 이미 旗田龜氏が 지적하였다(前掲書 p.119).

을가 하는 문제를 풀어보고자 한다. 이 문제의 해명을 위하여, 앞 장에서 이미 사심관의 구체적인 예로서 검토한 바 있는 張稱梯·張宗住 부자 및 張大稱의 경우를 다시 한번 참고해 볼 필요가 있다.

장칭제가 사심관이 된 것은, 물론 일차적으로 檢校大將軍이라고 하는 중앙의 벼슬이 있었기 때문이다. 하지만 검교직을 가진 자가 적지 않았을 터임에도 불구하고, 굳이 그가 선택된 것은 그가 바로 향리의 자손이었기 때문이다. 그의 아들인 장종주의 예도 마찬가지로 설명될 것이다. 그도 檢校軍器監인데다가 향리의 자손이었던 것이다. 그리고 또 한 명의 사심관이었던 張大稱은 檢校太子箴事였는데 그도 역시 향리의 자손으로 추정되었다. 요컨대 향리의 자손이었다는 사실이, 사심관으로 임명되는데, 중앙직을 가졌다는 점 다음으로 중요하게 고려되었다고 할 수 있다.

중앙의 검교직을 가지게 된 데에도 향리의 자식이었다는 점이 일정한 기여가 있었다고 보여진다. 관련 인물 셋 가운데서 장대칭과 장칭제는 進士였다. 진사는 進士試의 과거에 급제한 자이거나, 두 사람이 검교직을 가지게 된 것과 그들이 진사였다는 점이 무관했을 리가 없다. 물론 진사라고 해서 언제나 검교직이 주어졌을 리도 없고, 반대로 검교직을 받은 자는 반드시 진사여야 할 까닭도 없는 것이기는 하다. 하지만, 관련 인물 세 명 가운데 두 명이 진사이면서 동시에 검교직에 있었다는 사실은 양자의 깊은 관련을 시사해 주기에 충분하다. 두 사람이 검교직을 갖게 된 데에는 그들이 진사였다는 점이 크게 고려되었었다고 보아서 무리가 없다고 생각한다.

그런데, 과거 시험에 응시하고자 하는 지방 출신 인물들의 응시 자격을 따지는 일에서부터 향리들이 간여할 수 있었던 것이 당시의 실정이었다. 앞서 언급했지만, 예종 대부터는 지방민의 과거 응시 자격을, 향리의 자제인 기인이 그 지역 사심관과 나란히 심사할 수 있게 되었던 것이다. 이러한 여건 속에서는, 지방 출신으로 중앙에 진출할 수 있는 가장 확실한 방법이었던 과거의 응시도, 결국 향리들의 자손들에 의하여 독점될 수밖에 없었을 것이다. 아마도 향리 자손으로 중앙의 벼슬을 얻어서 사심관이

된 사람은, 지방민의 과거 응시에 있어서 향리 자손의 독점을 가장 확실하게 보장해 주는 사람이었다고 보아도 크게 빗나간 말이 아닐 것이다. 더 나아가, 이와 같은 일들이 사심관 제도의 운용의 과정에서 나타나고 있다는 관점에서, 사심관 제도가 향리 자손의 중앙 정계 진출을 가장 안전한 방법으로 촉진시키는 역할을 수행하였다고 말할 수 있을 것이다. 문제의 세 사심관도 따지고 보면 이와 같은 사심관 제도의 운용의 구체적인 산물인 것이다.

문제의 세 사심관은 검교직에 있었다. 하지만, 그들 이후의 가계가 중앙에 뿌리를 내리고 귀족으로 발돋움할 수 있었는지는 단정하기 어렵다. 그들이 갑자기 귀족으로 행세할 수 있기에는 신분 질서 체계가 아직은 견고했던 것이 당시의 현실이었다고 생각되기 때문이다. 여기서 잠시 앞서 제시한 바 있는 蔚珍張氏의 戶口單子로 돌아가 보기로 하자. 이 戶口單子에는 여러 가계들이 나타나고 있다. 고려 후기에 향리의 자손이 중앙으로 진출해서 그 가계가 그 뒤 관직을 맡게 되는 과정을 잘 보여주는 예로서는, 張志의 가계와 李思順의 가계가 있다.<sup>15)</sup> 장지는 護軍이었다. 이사순은 仁和殿의 直이었다. 熙宗 원년 즉 1205년에 급제한 張良守를 기준으로 할 때, 장지는 장약수와 같은 세대였고, 이사순은 장양수로부터 헤아려 2대 뒤의 인물이었다. 이 점을 염두에 두면 이들과 그 선대의 관련 시기에 대하여 어느 정도 짐작이 간다. 이들의 先代家系를 그들이 맡은 직역을 가지고 연결하여 보면 아래와 같다.<sup>16)</sup>

張志의 예 : 戶長正朝→戶長正朝→左右衛護軍→神虎衛護軍(張志)

李思順의 예 : 戶長→戶長→戶長中尹→進士養正齋生→檢校軍器監→仁和殿直(李思順)

장지와 이사순은 모두 누대가 향역을 세습한 바 있었던 전형적인 향리

15) 사실 이 戶口單子 전체가 크게 보아서는 향리 계층의 신분 상승을 보여주는 好例라고 할 수 있으며, 이 점에 대해서는 일찌기 許興植氏의 자세한 설명이 있다. 특히 許興植 前揭書 pp. 242~250 참조.

16) 許興植 前揭書 p. 243 所載 表 4 <職役과 通婚圈>을 아울러 참고하라.

집안을 출신 배경으로 하고 있다. 장지는 父代에 중앙의 武官이 되면서 중앙에 진출하였다. 그리고 장지 자신이 무관직을 잇고 있다. 향리 집안에서 무반 집안으로의 변신이 급격하게 이루어졌다는 느낌을 주지만, 문반이 아니고 무반으로의 성장이었다는 사실을 유념해 둘 필요가 있다. 이사순의 경우는, 그 祖父가 진사가 됨으로써 비로소 중앙에 진출한 가문을 잇고 있었다. 父代에 와서 檢校職을 받다가 자신 대에 와서 直을 역임하게 되었다. 진사는 관직은 아니었고, 검교직은 관직이기는 했지만 실직은 아니었다. 直은 하급 관리였지만 어엿한 東班의 실직이었다. 이사순의 선대 가계는, 향리의 직책에서 벗어나 동반의 실직을 얻기까지는 3대에 걸친 시간과 노력이 필요하였다는 말이 된다. 사심관 제도가 시행되고 있었던 과정에서 고려 후기의 향리들이 중앙에 진출하는 일이 전대에 비하여 용이해졌지만, 중앙에 진출한 뒤에 문반의 실직에까지 나아가는 路程은 그렇게 평탄하지는 않았다. 그러나 그 길이, 매우 험난하고 시간이 걸리기는 해도 궁극적으로는 중앙 귀족의 지위에까지 이어져 있었다는 사실은 실로 중요하다고 하겠다.

향리와 사심관 사이의 친밀한 관계가 향리의 중앙 진출과 중앙에서의 관직 취득에 도움을 주었으리라는 점은 아래에 보이는 기록들을 검토하여 봄으로써 더욱 뒷받침될 것이다.

C-① 凡州縣 各有京外兩班·軍人家田·永業田 乃有姦黠吏民 欲托權要 妄稱閑地 記付其家 有權勢者 又稱爲我家田 要取公牒 即遣使喚 通書屬托 其州員僚 不避干請 差人徵取 一田之徵 乃至二三 民不堪苦 赴訴無處 冤忿衝天 災沓閭閻 禍源在此 捕此使喚 枷械申京 記付吏民 窮極推罪 (高麗史 78 食貨 1 田制 田柴科 明宗 18년 3월 制)

② 外方人吏等 以所耕田 賂諸權勢 干請別常 謀避其役者有之 今後窮推選定 又公私處 久遠撥居人內 人吏之避役者 勿論久近 皆選本役 (同上 85 刑法 2 禁令 忠烈王 11년 3월 旨)

③ 諸州·縣及鄉·所·部曲人吏 無一戶者多矣 外吏依勢避役者 悉令歸鄉 (同上 84 刑法 1 職制 忠烈王 22년 5월 洪子藩의 條上便民事)

④ 州府郡縣鄉吏百姓 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 收職隙 充本役 (同上 忠烈王 24년 경월 忠宣王即位敕)

⑤ 禁鄉吏之子 冒受伍尉 (同上 75 選舉 3 銓注 鄉職 忠宣王 4년)

⑥ 本國鄉吏 非由科舉 不得免役從仕 近者遭亡附勢 濫受京職 又令子弟 不告所在官司 投勢免役 內多濫職 外損戶口 今後外吏及其子弟 毋得擅離本役 其受京職者 限七品 罷職從鄉 (同上 忠肅王 12년 敕)

C-①은, 吏와 民이 權要에 의탁하고자 하여서, 지방에 있는 양반과 군인의 家田이나 永業田을 閑地라고 妄稱하여 權要家 즉 권세가의 토지로 등기시켜주는 일이 있었음을 보여준다. C-②에 보이는 外方人吏 즉 향리들은 권세가에게 자신의 所耕田을 뇌물로 주어서 향역에서 벗어나고자 하였다. C-③에서도 향리들 가운데 많은 수가 권세가에 의탁하여 향역을 벗어나 버리고 서울에 와 있었음을 확인할 수 있다. 그리고 C-④를 통하여서는, 향리로서 권세가에게 의탁하여 武官職인 散員이 된 자가 많았고, 東班職에 나아간 자도 적지 않았음을 짐작할 수 있다. C-⑤는 향리의 자제로서 武官의 末職에 나아간 자가 흔히 있었음을 보여준다.

C-⑥은, 향리나 그의 자제로서 권세가에 의탁하여 京職을 받은 자가 많았는데, 7品 이하자는 직을 파하고 향역을 다시 맡도록 조치하라는 忠肅王의 명령을 전하고 있다. 이 명령 속에 엿보이는 당시의 현실은 좀 더 사실에 가까운 것일 수가 있을 것이다. 상황의 설명이나 기대되는 조치의 내용이나가 모두 매우 구체적이라는 점에서 그러하다. 과연 향리나 그 자제로서 중앙에 진출하여 京職에까지 나아가는 예가 많았다고 하겠다. 6품 이상에 오른 자는 굳이 불문에 부치고 있다는 점에서 보면, 고위 관직자인 경우도 적지 않았음을 엿볼 수 있다. 그런데 이러한 충숙왕의 명령이 사심관 제도가 혁파된 뒤를 이어서 나왔다는 사실에 유의할 필요가 있다. 그 제도가 혁파된 것은 충숙왕 5년의 일이었고, 이 명령이 내려진 것은 7년 뒤인 같은 왕 12년의 일이었다. 이 사실은, 향리 자손들이 보다 용이하게 사심관의 협조를 얻어 중앙 정계에 진출하는 일이 많아졌다는 것이 향리와 사심관 사이의 친밀한 관계를 전제로 한 사심관 제도의 운용의 결과였다는 필자의

주장을 크게 뒷받침해주고 있는 것이다.

다만 여기서 우리가 우려하는 것은 위의 관련 기록의 어디에도 사심관에 관한 언급이 보이지 않는다는 사실이다. 그러나 이것은 거의 쓸데없는 걱정이다. 위에 보이는 권세가는 거의 모두가 사심관이었고, 사심관이었으므로 향리가 쉽게 의탁을 모색하였던 것이다. 주지하는 바와 같이 관료의 전원이, 아니래도 전원에 가까운 수가 사심관이었던 것이 당시 고려의 실정이었다. 17) 더우기 권세가쯤 되면 대개 고위 관료들이었을 것이기 때문에, 관련 기사에 보이는 권세가는 실제로 있어서 거의 전부가 사심관이었다고 보아서 좋을 것이다. 그리고 사심관의 임지가 그들이 의탁하고자 하는 향리들의 그것과 대체로 일치하였다고 보아서 무리가 없다. 왜냐하면 의탁을 바라는 향리가 현실적으로 접촉할 수 있는 권세가로서는 이들을 돌려놓고는 생각하기가 어려울 것이기 때문이다. 본래 친밀한 관계에다가, 업무상 평소 부단히 접촉해온 사심관들이야말로 향리가 의탁하기에 가장 적합한 대상이었음에 틀림없다. 그러므로, 위의 일련의 기록들을 증거로 해서 향리들이 그 지역의 사심관에 의탁하여 중앙 정계에 진출하는 예가 많았다고 주장하는 일은 결코 무리하지 않다고 생각한다.

결국 고려 후기에 빈번해진 향리 자손의 중앙 진출은 사심관 제도의 운용과 깊은 관련이 있었다. 그렇다면, 사심관 제도가 혁파된 忠肅王 5년 이후에는 향리 자손의 중앙 진출은 심각한 타격을 받았다고 해야 할 것인가. 이와 관련하여서는 아래의 기록부터 검토하기로 하자.

D-① 比年外吏規免本役 多以雜科出身 以致鄉邑彫廢 自令只許赴正科 毋令與於諸業 (高麗史 75 選舉 3 銓注 鄉職 恭愍王 12년 5월 敎)

② 左司議權近等言 國之安危係乎州郡盛衰 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 故鄉吏日減 難支公務 至於守令 無所役使 諸業出身者 退坐其鄉 恣行所欲 守令莫之誰何 是以州縣僅存之吏 皆生覬覦之心 臣等切恐州縣因此益衰 乞東堂雜業·監試明經 一皆罷之 禍(王)令東堂雜業·監試明經 依舊施行 鄉吏 則三丁一子 許赴試 (同上 禍王 9년 2월)

17) 旗田綱 前掲書 pp.120.

③ 公私奴隸·鄉吏·驛子·工商·雜類 冒受官職 請令本府 不論官品 直收爵隸 (同上 84 刑法 1 職制 綱王 14년 8월 憲司上疏)

④ 比年以來 紀綱凌夷 爲鄉吏者 或稱軍功 冒受官職 或憑雜科 謀避本役 或托權勢 濫升官秩者 不可勝紀 州縣一空 八道凋弊 願自今雖三丁一子 三四代免鄉 而無的實文契者 軍功免鄉 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 今後鄉吏 不許明經·雜科出身 免役 以爲恆式 (同上 75 選舉 3 銓注 鄉職 恭讓王 원년 12월 趙浚上言)

사심관 제도가 혁파된 뒤에도 향리들의 중앙 진출은 없어지지 않았다. D-①은, 지방의 향리들 가운데 雜科를 거쳐서 향역을 벗어나고자 하는 자가 많았다고 하였다. D-②의 기록은 좀 더 자세하다. 즉, 明書業·地理業·醫業·律業의 雜科를 통하여 향리들이 종래의 직역을 벗어버리는 일이 많아서 守令이 公務를 집행하기가 어려웠다는 당시의 사정을 일러주고 있다. 아울러 D-②는 雜科 뿐만 아니라 明經業을 거쳐서 출세를 시도하는 향리들도 적지 않았다는 점을 말해주고 있다. 정리하여 이야기하면, 고려 말에 향리가 과거를 거쳐 출세를 꾀하는 경우, 雜科가 위주가 되고 간혹 明經業을 통하는 길도 이용되었다고 할 수 있다. 그러나 雜科를 위주로한 과거만이 당시 향리들의 사회 진출의 통로가 된 것은 아니었다. D-④에 보이는 趙浚의 주장을 들어보면, 과거와 나란히 軍功과 권세가에의 依托이 또한 그같은 기능을 수행했었음을 헤아릴 수 있다. D-④에서 향리로서 관직을 가지게 되었다고 비난받고 있는 사람들은 대체로 과거나 군공 아니면 권세가의 후원으로 지위를 높일 수가 있었을 것이다.

권세가에 의탁하여 합부로 관직자가 되었다고 탄핵받고 있는 향리들은 (D-④) 말할 나위도 없지만, 과거나 군공으로 입신한 향리들이라고 하여도 권세가와 무관할 수는 없었을 것이다. D-②에 보이는 權近의 설명을 따르면, 雜科를 거쳐 향역을 벗어난 향리들이 「모두 실질적인 재주가 없던」 사람들이었다. 모두가 그러하지는 않았겠지만, 아무튼 재주가 없는 자가 雜科에 합격할 수 있으려면 부정할 방법을 동원할 수 밖에 없었을 것이다. 그리고 그 가운데 가장 유력한 방법은, 그 시험을 관장하고 있는 관리들

과 직접·간접으로 연결되어 있는 권세가의 권력을 빌리는 것이라고 보여진다. 한편, 군공의 경우도, 趙浚의 설명을 보면(D-④), 향리가 이렇다 할 군공도 없으면서 그 공이 인정된 일이 많았음을 짐작할 수 있다. 없는 군공을 있는 것으로 만드는 일은 분명히 부정이지만, 이 부정은 그것을 판정하는 관리와 연결되어 있는 권세가의 지원이 없이는 이루어지기 어려웠을 것이다. 이렇게 보면, 과거라든가 군공이라든가 하는 통로도 권세있는 관리들의 후원과 무관할 수가 없는 것이다.

요컨대, 사심관 제도가 혁파된 뒤 고려말 무렵에 있어서도 향리 출신으로 중앙에 진출하여 관직자가 되는 현상은 지속적으로 나타났다. 그리고 그들의 입신을 직접·간접으로 후원·보증한 것은 중앙의 권세가들이었다. 그렇다면, 아직도 향리와 중앙의 권세가들 사이를 어어주는 단단한 끈이 실재하여 있었다는 말이 된다. 왜냐하면, 이 끈이 없이는 지방의 향리들이 의탁을 구하기가 어려웠을 것이기 때문이다. 이 끈이 단단했다는 것은, 그것이 어떤 제도의 보장 아래 있었다는 사실을 시사한다. 아마도 그 제도는, 사심관 제도를 계승한 京在所制度를 돌려 놓고는 찾아질 수 없는 것이 아닐까 한다.

周藤吉之氏は, 忠肅王 5년에 사심관이 혁파된 뒤 恭愍王代에 와서 京在所가 설치되어 종래의 사심관의 계보를 잇게 되었다고 설명하였다.<sup>18)</sup> 氏は 나아가, 경제소——사심관에 대응하는 것은, 엄밀히 말하면 京邸主人 또는 줄여서 京主人이라고 해야 할 것이다——가 外縣의 貢物 납부에 간여하고, 또 향리를 감독하였다고 보았다.<sup>19)</sup> 氏의 이러한 지적은 옳다고 생각한다. 그렇지만, 別稿에서 상세히 설명하겠거니와,<sup>20)</sup> 京主人이 사심관

18) 周藤吉之 前掲論文.

19) 周藤吉之 前掲論文 p. 453.

20) 필자의 본래 의도는 사심관 제도를, 향리는 물론이고 권문 세족과 고려말의 李成桂一派의 집권과 관련지어 보고, 끝으로 사심관 제도가 지니는 역사적 의의를 검토해볼 생각이었다. 그러나 주문받은 100枚 내외로는 이 모두를 도저히 소화해낼 수가 없었다. 따라서 본고에서는 사심관 제도와 향리의 관계만을 다루는 것이 부득이하였다. 나머지 문제들은 別稿의 詳論으로 미룰 수

의 여러 특권까지를 모두 계승하였다고는 생각하지 않는다. 가령 사심관에 게 허용되었던 蔭戶의 사역권이라든가 임지 출신 인물의 과거 응시 자격의 심사권이든가 하는 따위는 경주인에게 부정되었다고 믿어진다. 이러한 특권들이 과거에 권문 세족들의 정치적·사회적·경제적 이익에 직결되어 있었던 것이다. 권문 세족을 누르기 위해서는 바로 위에서와 같은 특권을 없애버려야만 하였다. 사심관 제도가 충숙왕 대에 폐지되기에 이른 것은 이와 같은 사정이 있었던 것이다. 따라서 사심관을 이은 경주인이 등장하였지만, 그들이 누릴 수 있는 특권은 응당 가능한대로 배제될 수 밖에 없었다. 반면에 경주인에게는, 사심관의 본연의 임무인 향리의 감독이라든가, 지방에서의 수취라든가 하는 임무에 충실하도록 기대되었다. 특히 중요한 것은 지방에서의 수취가 용이하도록 임무를 수행하는 일이었다.

지방에서의 수취를 쉽게 하기 위하여 경주인에게 일정한 임무를 부여하였다고 하는 우리의 논의가 맞다면, 그와 임무 수행에 있어서 직접 연결되는 향리가 긴밀하면 긴밀할수록 좋은 관계에 놓여 있어야 하는 것은 지극히 당연하다. 이러한 견지에서, 경재소 제도(경주인 제도) 아래서도, 그 정도의 차이는 인정해야 하겠지만, 향리와 경주인 사이의 친밀한 관계는 기본적으로 유지되었다고 생각한다. 가령, 양자 사이의 혈연 관계도 어느 정도까지는 허용·묵인되었다고 믿는다. 그리고 제도로써 보장된 이러한 친밀한 관계를 이용하여 향리가 경주인에게 입신 출세를 위하여 의탁을 도모했으리라는 점은 다시 이를 나위가 없는 것이다. 적어도 경주인이 향리가 출세를 위하여 의탁을 도모했을 가능성이 가장 컸던 사람들이었던 점은 분명하다. 그리고 앞에서 설명해온 권세자들이 사실은 이러한 성격의 경주인과 거의 일치하고 있다고 믿는다. 당시의 관리들도 그 전과 마찬가지로 연고지의 경주인을 겸하고 있었다는 점에서, 더우기나 고위 관리들이었을 것이 분명한 권세자들이 경주인의 임명에서 제외되었을 가능성

밖에 없었다. 이하의 설명의 많은 부분은 논증이 필요한 것이지만 현재로서는 어쩔 수 없음을 유감으로 생각한다.

이 거의 없었으리라는 점에서, 그렇게 생각한다.<sup>21)</sup>

따라서 앞서 인용한 기록에서 사심관에 관한 언급이 없다고는 해도, 이에 바탕을 둔 필자의 설명이 크게 잘못되었다고는 볼 수 없을 줄 안다. 향리와 경주인 사이의 친밀한 관계를 전제로한 경주인 제도가 운용되는 과정 속에서도, 그 이전과 커다란 차이가 없이, 향리들은 여전히 경주인에 의탁하여 중앙으로의 진출을 부단히 도모하였다. 그런데 경주인 제도는 禑王 치세의 초기 어느 때인가에 다시 사심관 제도로 대체되었다.<sup>22)</sup> 사심관 제도가 부활한 것이다. 그러므로 향리들은 고려가 망할 때까지, 이루어지기 어려운 것이기는 해도, 경주인이나 사심관에 의탁하여 중앙에서 입신할 꿈을 버릴 이유가 없었다.

#### IV. 맺는 말

사심관 제도는, 外官이 본격적으로 파견되지 못하였던 成宗 무렵에 이르기까지는 지방 통치에 있어서 핵심적인 기능을 수행하였다. 성종 이후가 되면서는, 그것은 일반 통치 체계를 보조·보완해줌으로써 지방 통치에 기여하였다. 성종 이전은 말할 것도 없고 그 뒤에 있어서도, 지방 통치에 있어서 중앙정부의 최우선적 과제는 지방 세력을 제압하여 정치적 지배권을 확립하는 일이었다. 사심관 제도의 시행이 이에 부응하여 이루어졌음은 물

21) 경주인이 연고지에 임명된 것은 말할 나위도 없거니와, 그 임용의 범위가 훨씬 더 확대되었다. 가령 사심관의 경우, 宰樞는 3鄉에 한하였지만, 경주인의 경우는 무려 8鄉이나 되었다. 그리고 各州의 사심관 수에 비하여 경주인의 그것도 증가하였다. 사심관은 州의 크기에 따라 2~4명이었지만, 경주인은 各州縣에 坐首 1명, 參上別監 2명, 參外別監 2명 등 도합 5명씩 임명되었다. 또한 坐首와 別監에는 高官이나 宗室의 인물이 임명되었다. 이상에서와 같은 설명은 周廉吉之前摺論文 pp. 454~456을 참고하라.

22) 적어도 恭讓王 2년(洪武 23년, 1390)에 사심관 제도가 부활되어 있었다는 사실은, 高麗末 和寧府 戶籍文書(李基白『韓國上代古文書資料集成』, 1987, pp. 257~258 所載)에서 李成桂가 和寧府의 事審이었고, 그 해가 恭讓王 2년이었다는 점을 알 수 있기 때문에, 의심의 여지가 없다.

론이다. 그렇기 때문에, 이 제도의 실질적인 시행자인 사심관과 향리의 사이는 무엇보다도 정치적 지배와 피지배의 관계로서 특징지워질 수 밖에 없었다. 사심관과 향리가 각기 중앙 세력과 지방 세력을 대표하고 있었던 것이다. 당연한 논리의 귀결이지만, 양자의 관계에서 친밀성은 되도록이면 배제되었다. 더우기나 혈연적 유대는 차단되었다.

그러나 중앙 정부가 지방에 대한 지배권의 확립을 확인할 수 있게 되자 사정은 바뀌었다. 顯宗 9년에 지방 제도의 정비가 일단락된 것은, 지방 세력에 대한 중앙 정부의 자신감과 안도감을 상징해 주는 일이었다. 이와 때를 같이하여 지방 세력에 대한 중앙 정부의 최우선적인 과제도 정치적 지배에서 경제적 수취로 서서히 바뀌게 되었다. 후자의 일을 수월하게 처리하기 위해서는, 사심관과 향리의 사이도, 지배를 위한 긴장 관계에서 수취를 위한 협조 관계로, 나아가 협조를 위한 친밀한 관계로 바뀌어야 하였다. 그 결과 양자의 사이에 있어서 혈연 관계조차도—어느 정도의 유보는 인정되어야 하지만—허용되기에 이르렀다.

이 양자 사이의 친밀한 관계는 향리가 중앙에 진출하는 통로를 넓혀주었다. 향리가 바로 이 친밀한 관계를 이용하여 사심관에게 쉽게 의탁하여 중앙으로의 진출을 도모할 수 있게 되었기 때문이다. 사심관의 힘에 의지하여, 곧바로 관작을 받는 일은 말할 나위조차 없지만, 과거를 통하거나 아니면 군공을 세우거나 해서 입신하는 경우라도 어느 정도까지는 사심관의 직접·간접의 후원이 따랐을 것으로 보여진다. 이것은, 요컨대, 양자의 친밀한 관계의 소산이었다. 그리고 이 친밀한 관계는 어디까지나 사심관 제도의 운용 아래에서 이루어졌다. 이러한 관점에서 보면, 고려의 증기 이래로, 특히 그 후기에 접어들면서 현저해진 향리 출신의 중앙 진출을 보장해주고 있던 것이 사심관 제도였다고 하는 이해가 가능해진다.