

조선봉건왕조초기 경기지역에 대한 통치방식에 대한 리해

윤 신 영

위대한 령도자 김정일동지께서는 다음과 같이 교시하시였다.

《계급사회에서 정권은 지배계급이 사회를 정치적으로 지배하는데 복무합니다.》

(《김정일전집》 제4권 272페이지)

조선봉건왕조초기 경기지역에 대한 통치방식에 대한 연구는 봉건국가의 전반적통치제도와 봉건사회의 면모, 계급적본질을 해부하며 봉건사회의 반인민성을 까밝히는데서 중요한 의의를 가진다.

이 글에서는 조선봉건왕조초기 경기지역에 대한 통치를 경기관찰사와 특별사신들에 의해 실시하였다는데 대하여 자료적으로 밝히려고 한다.

조선봉건왕조에서는 건국초기 경기에 대한 지배를 실시함에 있어서 고려시기의 통치방식을 계승하면서도 변화된 시대적환경에 맞게 그것을 개변시켜나갔다.

조선봉건왕조는 1392년 7월 문관과 무관의 모든 관직제도를 정하면서 개성부가 경기의 토지, 호구, 농사와 누에치기, 학교, 소송 등과 관련된 사무를 감당하게 하였는데 이것은 고려시기에 실시되었던 경기통치방식과 거의 같았다. 그리고 이해 8월에 각 도의 고을원들과 유학교수관들, 역승들을 다 그대로 두고 정식 관직으로 임명한것을 보아도 그것을 잘 알수 있다.(《태조실록》 권1 원년 7월 정미, 8월 병진)

그러나 1394년 10월 한양천도가 이루어지고 한성을 중심으로 경기지역이 새롭게 설정되면서 이러한 통치방식에서도 변화를 가져왔다. 즉 한양천도후 개성부는 경기를 지배하던 통치기관으로서의 지위를 잃게 되었던것이다.

그러면 조선봉건왕조초기 경기지역에 대한 국가적지배를 어떻게 실시하였는가 하는 것이다.

조선봉건왕조초기 경기에 대한 통치는 무엇보다먼저 경기관찰사를 통하여 실시하였다.

1392년 9월부터 1415년 12월까지의 조선봉건왕조실록에는 경기관찰사제도와 관련한 자료들이 37건이나 기록되어있다.

조선봉건왕조실록의 경기관찰사와 관련한 자료들을 종합해보면 우선 경기의 우두머리 관리로 품계가 낮은 안렴사를 파견하였다가 곧 품계와 권한이 막강한 관찰사로 바꾸었음을 알수 있다.

자료에서는 1392년 9월부터 1393년 9월까지 그리고 1401년 1월부터 1402년 1월까지의 안렴사가, 1393년 9월부터 1401년 1월까지 그리고 1402년 1월부터 그 이후에는 도관찰사가 배치되었다고 기록하고있다.

안렴사를 관찰사로 바꾸게 된것은 안렴사의 품계가 낮은것으로 하여 도내의 전반사업을 전적으로 맡아 처리할수 없었기때문이었다.

경기내의 계수관급고을들에는 안렴사보다 품계가 높은 관리들이 배치되었는데 이것은 안렴사가 자기의 역할을 원만히 수행할수 없게 하는 근본원인으로 되었다. 이로부터 봉건국가에서는 《덕망》이 있다는 재상들을 골라 관찰사로 임명하면서 그에게 관리의 벼

슬을 떼거나 올리는 권한, 군사와 백성에 관한 일, 조세부과, 곡식운반 등 도내의 전반사업을 전적으로 맡기었던 것이다. (《태종실록》 권3 2년 2월 신미)

경기의 안렴사로는 좌간의대부, 삼사 좌승, 공조전서 등의 벼슬을 지낸 관리들을 파견하였다는 자료, 경기안렴사를 지낸 관료를 사헌부장령, 병조의 랑으로 임명하였다면 관찰사로는 재상들중에서도 《덕망》이 있는자들로 선발하여 임명하였다.

1406년 2월에 죽은 명성군 오사충이 1396년에 정당문학의 벼슬을 지내다가 지방관리로 나가 경기좌도도관찰사가 되었다는 자료(《태종실록》 권11 6년 2월 신미)는 그것을 잘 말해준다. 특히 1398년 8월 충청도관찰사 하륜과 경기좌도관찰사 리정보에게 국왕이 직접 지시문과 권력의 표적으로 되는 도끼를 주었다는 자료(《태조실록》 권14 7년 8월 을사)는 관찰사를 얼마나 중시하고 신임하였는가 하는것을 보여준다.

안렴사는 품계가 낮은것으로 하여 높고 낮은 관리들이 군사를 잘 통솔하여 승리를 이룩했는가, 리로운 일을 하고 해로운 일을 하지 않았는가, 적이 두려워 싸움판에 나가 지 않았는가, 탐오하고 간사한 일이 없는가, 규률을 지키지 않고 법을 어긴것이 없는가 등 지방관료들에 대한 감찰을 기본임무로 하였다면(《태조실록》 권3 2년 3월 무진) 재상들로 임명된 관찰사는 지방관료들을 떼거나 올리는것을 비롯하여 보다 강력한 권한을 행사하였다.

봉건왕조가 품계가 낮은 안렴사를 폐지하고 품계가 높은 재상급의 관찰사를 배치함으로써 경기지방에 대한 봉건국가의 중앙집권적지배는 더욱 강화되게 되었다.

경기관찰사와 관련한 자료들을 종합해보면 또한 1401년까지는 경기좌도와 우도에 각각 관찰사(또는 안렴사)가 배치되었다면 1402년 1월 안렴사를 다시 관찰사로 바꾸면서부터는 경기좌우도에 한명의 관찰사만이 파견되었음을 알수 있다.

건국당시 경기는 좌도와 우도로 구분되어있었으며 이러한 경기가 하나로 통합된것은 1414년 1월이었다. 이때 조선봉건왕조에서는 관직제도를 적지 않게 고치는것과 동시에 경기의 좌도와 우도를 합치여 하나로 통합하였다.(《태종실록》 권27 14년 1월 계사)

이러한 조치는 비단 경기지역에 대한 통치방식의 개편에만 한한것이 아니였다. 이것은 전국에 8도제를 실시하는것과 함께 군현들의 명칭개정, 군현의 등급확정 등의 사업과 동시에 취해진 조치였다. 즉 지방통치제도를 크게 개편하는 사업이 1413~1414년에 있었는데 그 한 고리로서 경기제도를 개편하여 종전의 경기 2도제를 하나의 경기로 만들었던 것이다.

이것은 같은 사명을 수행하는 경기를 2개로 구분하여 제각기 중앙에 직속시키는것보다 하나로 만들어 유일적으로 지배하는것이 더 효과적이라고 타산한데 기초하여 취해진 조치였다고 보아진다.

이렇게 경기의 좌도와 우도를 통일적으로 관할하는 한명의 관찰사를 배치함으로써 경기지역에 대한 지배를 보다 신속정확하게 실시할수 있었다.

경기관찰사와 관련한 자료들을 종합해보면 또한 관찰사와 함께 그의 사무를 보좌하는 성원들이 배치되어있었다는것을 알수 있다.

경기관찰사의 보좌성원으로 주무관리, 경력, 도사 등의 이름이 보이는데 이것은 관찰사의 직접적인 보좌성원격으로 3개의 관직이 있었다는것이 아니라 대체로 하나의 관직이 있었는데 그 이름을 시기에 따라 서로 달리 부른것이였다. 처음에는 주무관리라고 부르다

가 그후 경력 또는 도사라고 불렀는데 대체로 4품의 관리로 임명되면 경력이라고 하고 5품의 관리로 임명되면 도사라고 불렀다.((세종실록》권148 지리지 경기)

주무관리 즉 경력, 도사라고 불리우는 관리들은 관찰사를 보좌하기 위하여 중앙에서 파견되는 관리들이었다. 관찰사가 도안에서 제기되는 전반사업을 관할하느라고 관찰사영을 떠나는 경우도 적지 않게 있었던것만큼 그들은 주로 관찰사영에 있으면서 행정실무방면에서 관찰사의 사무를 보좌하였다.

1399년 중추원 판사 정홍의 제의에 따라 각 도관찰사와 경력, 도사를 다 중앙관리로 겸임시키도록 하였으며((정종실록》권2 원년 12월) 1423년에도 중앙과 지방의 필요없는 관리들을 없앨데 대하여 의논하면서 각 도관찰사, 병마도절제사, 수군도안무처치사, 수군안무처치사, 관찰사와 함께 경력, 도사를 중앙관리로 겸임시키는 조치를 취하였다는것은 경기관찰사의 보좌성원들도 한때 중앙관직을 겸임하였다는것을 보여준다.((세종실록》권22 5년 12월 갑인)

자료를 통하여 이밖에도 도관찰사의 임기, 역할 등에 대해서도 일정하게 파악할수 있다.

이처럼 조선봉건왕조가 품계가 낮은 안렴사를 폐지하고 품계가 높은 관찰사를 배치하였으며 경기좌도와 우도에 각각 파견하던 관찰사를 좌우도관찰사 한명으로 임명하였고 관찰사의 보좌성원을 전적으로 임명배치하는것과 동시에 관찰사에 의한 경기 각 고을들에 대한 통치를 더욱 강화함으로써 15세기초에 경기관찰사제도를 확립되었다.

15세기초에 확립된 관찰사제도에 의하면 경기에는 종2품의 관찰사가 배치되어 경기안의 행정과 군사, 사법검찰을 전적으로 담당하였다. 다른 도와 마찬가지로 경기의 관찰사로는 의정부와 6조의 당상관, 사헌부와 사간원 등의 책임적인 관직을 지낸자들만이 후보자로 추천될수 있었으며 임무의 중요성과 관련하여 임기를 대체로 1년으로 하였다. 관찰사는 자기의 사무를 보좌하는 주무관리(경력 또는 도사), 유교교육을 담당한 종6품 교수, 종9품 훈도, 의약과 병치료를 담당한 종9품 심약, 사법을 담당한 검를 등과 함께 관하의 모든 고을들에 배치된 고을원들을 통하여 경기안의 인민들에 대한 봉건적억압과 착취를 실시하였다.

관찰사의 집무장소를 선화당이라고 하였는데 거기에서는 매일같이 큰 연회가 열렸으며 관찰사가 경기 각 고을들을 순회할 때에는 이르는 곳마다에서 큰 잔치를 베풀것을 요구하였으므로 그 부담으로 인한 고을들의 형편은 말이 아니었다. 그리하여 인민들은 관찰사의 술놀이를 풍자하여 《도처에 선화당》이라고 조롱하기까지 하였던것이다. 관찰사는 물가의 지방적차이를 리용하여 큰 규모로 장사판을 벌려 돈벌이를 하였으며 부당한 벌금을 받는 등 여러가지 방법으로 인민들을 가혹하게 억압착취하였다.

조선봉건왕조초기 경기에 대한 통치는 다음으로 여러가지 명목으로 파견되는 특별사신들을 통해서도 실시되었다.

조선봉건왕조에서는 경기에 상주하는 안렴사, 관찰사들과 함께 계정사, 도통사, 도절제사, 도체찰사, 도추포사, 경차관, 지인, 정역찰방, 해도찰방, 전운별감, 채방사, 채방별감 등의 명칭을 띤 관료들을 임명 및 파견하여 경기의 군사, 농사형편, 도로, 역참, 자연재해, 물자운반, 누에치기 등과 관련한 일을 처리하게 하였다.

경기계정사는 고려왕조를 지지하면서 이성계일파를 따르지 않은 리색을 1392년 7월 경기계정사 허주를 시켜 자연도라는 섬으로 압송하였다는 자료((태조실록》권1 원년 7월

기유)와 그 명칭으로 보아 경기의 도로와 관련한 일을 맡은 파견관이였다고 생각된다.

경기도통사는 1392년 12월 좌시중 조준이 경기도통사의 벼슬을 사양하면서 《신에게 수도부근의 군사를 맡긴것은 자격으로 보아 당치 않은것이다.》라고 한 자료(《태조실록》 권2 원년 12월 임술)와 1398년 12월 좌정승 조준이 경기좌우도도통사의 벼슬을 사임하겠다고 청하면서 인장과 함께 거느리고있던 군사들을 바치자 임금이 그 제의를 받아주면서 거느리고있던 군사들을 곧 인척으로 되는 월성군 김수에게 주었다는 자료(《태조실록》 권15 7년 12월 무신)로 보아 경기군사와 관련한 일을 맡은 관직이였다고 볼수 있다.

경기도절제사 역시 경기의 군사관계일을 맡아보는 관직이였다.

조선봉건왕조에서는 1396년 8월 경기우도수군절제사인 김영렬이 추자도에서 왜적의 배 2척을 붙잡고 왜적 3명을 사로잡았다고 하여 그를 도절제사로 임명하였으며(《태조실록》 권10 5년 7월 기묘, 8월 무자) 1402년 11월 안변부사이며 현비 강씨의 친척인 조사의 등이 태상왕이 동북면에 행차하는것을 계기로 죽은 현비의 원수를 갚으려고 한다면서 군사를 발동한것을 진압하기 위하여 권충을 경기좌우도절제사로 임명하여 군사를 거느리고가서 먼저 출동한 김영렬을 돕게 하였다.(《태종실록》 권4 2년 11월 갑오) 그리고 1409년에는 상주진주도, 계림안동도, 전라도, 충청도, 경기좌도, 경기우도, 풍해도, 강원도, 동북면, 평양도, 안주도 등 11개 도에 도절제사를 한명씩 두면서 그들의 보좌관으로 2품이상이면 절제사라고 하고 3품이하이면 첨절제사라고 부르는 성원들을 배치하였다.(《태종실록》 권18 9년 10월 을축)

조선봉건왕조에서는 문하부참찬의 벼슬을 한 라세를 경기, 풍해도, 서북면 등지의 도추포사로 임명하고 중추원 지사 최유경을 경기, 충청도의 도체찰사로 임명하였으며 레빈시 판사 강증립을 충청도 경차관으로 임명하여 싸움배를 가지고 풍해도와 서북면의 연해 등지에 가서 왜적을 잡게 하였는데 이것은 도추포사, 도체찰사가 서해에 나타난 왜적들을 쳐부시기 위해 립시로 임명파견한 군사관직이였음을 보여준다.(《태조실록》 권12 6년 7월 임자)

경차관, 지인은 한양천도직후는 물론 조선봉건왕조전기간에 걸쳐 전국 각 도에 수시로 파견되는 검열관격의 관리들이였다. 그들은 큰물피해조사, 민간의 실정, 농사형편료해, 왕의 행차보장사업 등 여러가지 각이한 일들을 현지에 내려가 알아보고 왕에게 보고하는 역할을 수행하였다.

실례로 1410년 7월에 지인들을 경기에 파견하여 큰물피해를 조사하게 한것, 1413년 12월 각 도에 경차관을 파견하여 하늘의 피이한 현상과 민간의 실정을 알아보게 한것, 1415년 7월 비바람에 경기의 싸움배들이 떠내려가거나 깨지지 않았는가를 조사하기 위하여 병조의 지인을 파견하여 돌아보게 한것 등을 들수 있다.(《태종실록》 권20 10년 7월 갑신, 권26 13년 12월 신유, 권30 15년 7월 계축)

정역찰방, 해도찰방, 전운별감, 별감 등 관직은 수도와 지방사이의 통신연락과 물자운반, 관료들의 숙식보장 등을 맡아수행하는 역참과 수로, 룡로를 통하여 곡식, 각 지방의 특산물 등을 운반하는 일, 사람들의 통행을 감독하는 일을 감당한 관직이였다.

1414년 9월 경기관찰사가 《도내의 립진강, 락하, 한강에는 별감을 두어 사람들이 드나드는것을 감독하지만 금천의 로돌과 광주의 광나루와 풍진에는 단속하는데가 없는것으로 하여 죄를 범하고 망명하는자들이 마음대로 드나들고있는것은 옳지 않다. 좌도 물역참

의 별감이 광나루와 룡진을 겸해서 관할하게 하고 조강의 별감을 로돌로 옮겨서 관할하게 하면서 드나드는 사람들을 단속하게 하기 바랍니다.》라고 제의한데 따라 봉건국가에서는 광나루와 로돌에도 별감을 배치하였다.(《태종실록》 권28 14년 9월 임신)

우의 자료는 조선봉건왕조에서 찰방, 별감 등 관료들을 통하여 봉건적억압과 착취를 반대하여 투쟁하는 피착취근로대중에 대한 단속통제를 철저히 진행하였다는것을 보여준다.

채방사, 채방별감은 경기의 양근, 가평 등지에서 누에치기와 관련한 일을 주관하기 위하여 파견된 관료들이었다.(《태종실록》 권30 15년 12월 계유)

계정사, 도통사, 도절제사, 도체찰사, 도추포사, 경차관, 지인, 정역찰방, 해도찰방, 전운별감, 채방사, 채방별감 등 관리들은 개성부를 통하여 경기를 통치하던 방식으로부터 도관찰사에 의한 지배체제로 이행하던 과도적시기에 경기지역에 수시로 임명, 파견되어 경기에 대한 중앙집권적지배를 보장하던 관료들이었다.

물론 관찰사제도확립이후시기에 경차관, 지인, 파견법관 등 일부 사신격의 관료들이 파견되기도 하였지만 관찰사제도확립이후 그 빈도수는 훨씬 줄어들었고 그들의 역할도 부문적인것에 불과하였다. 관찰사제도가 확립된 이후시기에는 경기에 대한 중앙집권적지배가 도관찰사를 기본으로 하여 실시되었다.

이처럼 조선봉건왕조초기 경기에 대한 통치는 관찰사제도가 확립되기 이전까지는 관찰사를 기본으로 하고 그밖에 수시로 특별임무를 띠고 파견되는 사신들을 통하여 실시하였으며 관찰사제도가 확립된 이후부터는 지방의 상설적인 통치기관인 관찰사영을 통하여 실시하였다.