

관찰사제의 변천과 충청도 관찰사

임 선 빈 충청학연구부장

1. 머리말

조선왕조는 지방통치를 위해 전국을 8도로 나눈 후 그 하부조직으로 부·목·대도호부·도호부·군·현으로 편성된 군현제를 실시하여 국왕-관찰사-수령을 직결하는 지방통치를 도모하였다. 중앙집권을 강화하기 위한 지방통치책의 일환으로 국왕은 대리인으로 지방에 파견된 관찰사에게 직계권(直啓權)을 부여하고, 관내의 외관과 백성을 통치하는 지방행정 최고 책임자의 지위를 부여하였다. 이에 따라 관찰사는 중앙과 지방의 행정조직 사이에서 국왕과 직접 연결된 왕권의 대행자로서 한 도의 모든 행정책임과 시정의 성패를 책임지며, 관찰구역내의 민·관·군정을 총괄하던 최고책임자가 되었다. 그러므로 국가통치의 성패가 관찰사의 현부(賢否)와 능부(能否)에 달려있다고 해도 과언이 아니었다.

그 동안 조선시대 지방행정사에 대한 연구는 많은 업적이 축적되어 군현제의 기본구조와 성격·특징·운영과 관찰사와 수령을 중심으로 하는 외관의 성격·임용·지위·임기·기능 등이 구체적으로 구명(究明)되었다. 그러나 이와 같은 연구들이 대개 중앙사적인 입장에서 이루어진 것이고, 지방행정을 구현하는 현장이었던 특정지방에서 중앙의 지방통치책이 관찰사에 의해 어떻게 운영되었는지 지방사적인 입장에서 구체적인 실상에 대해 다루

는 연구는 미흡한 실정이다.

지방화시대에 지역 정체성을 확립하기 위해서는 지역의 연구와 정리가 필요하다. 특히 오늘날 광역자치단체장의 선배라 할 수 있는 조선시대 관찰사에 관한 연구와 정리는 지방행정의 입장에서도 가장 기초적인 연구 작업의 하나이다. 본고는 그 동안 명단조차 제대로 파악되어 있지 않았던 조선시대의 충청도관찰사에 대한 기초조사 결과이다. 먼저 조선시대 관찰사제의 확립과 변천과정에 대해 정리한 후, 역대 충청도관찰사에 대한 기초조사 결과를 요약하고자 한다.

2. 관찰사제의 확립과 변천

조선초기에는 외관제의 운영구조 속에서 관찰사제가 확립되었다. 관찰사(觀察使)의 명칭은 감사(監司) 외에 방백(方伯), 도백(道伯), 도신(道臣), 도수신(道帥臣), 방면지임(方面之任), 번임(藩任), 열사(列司) 등으로도 불리웠는데, 고려시대의 안찰사·안렴사와는 달리 조선시대의 관찰사는 명실상부한 지방장관으로서의 기능을 수행하고 있었다. 『경국대전』에 종2품 외관직으로 분류되어 있는 관찰사는 세조 12년(1466)의 신관제(新官制)에서 도관찰출척사(都觀察出陟使)라는 명칭이 관찰사로 바뀐 것이다. 이 도관찰출척사는 고려말 창왕 즉위년(1388)에 처음 등

장하는데, 양부(兩府) 출신으로 교서(敎書)와 부월(斧鉞)을 하사 받은 후 지방의 각도에 파견되었다. 그러나 이 관찰사는 태조가 즉위하기 직전인 공양왕 4년(1392) 4월에 혁파되어 관찰사의 전신인 안렴사로 복구되었다. 그러니까 태조가 즉위할 때에는 지방에 안렴사가 파견되어 있었다. 여말선초의 이 안렴사는 경관직을 지낸 채 춘추로 2회 파견되고 있었고, 도평의사사에게 보고하는 행정체계를 유지하고 있었다.

태조는 즉위후 두 번째 파견한 안렴사의 임기가 끝나는 2년 9월부터 관찰출척사를 보내고 있는데, 이 관찰출척사의 파견은 정도전의 외방지배 구상과 일치하는 것이었다. 따라서 정도전을 제거하고 정권을 장악한 태종은 즉위하자마자 관찰사제를 혁파하고 한때 안렴사를 파견하였다. 그러나 태종 원년 11월에 『경제육전』에 의해 관찰사제를 다시 실시하기를 청한 사간원의 상소에 의해 관찰사제가 복구된다. 그런데 태종은 이 도관찰사에게 외관의 출척을 전담시키면서 일체의 사명(使命)을 파하고 있다. 그러니까 도관찰사를 파견하면서 조정에서 기대했던 것은 그 동안 외방지배를 하기 위해 보내고 있던 다양한 사명의 역할을 도관찰사가 동시에 수행하는 것이었다. 이 시기에 사용되고 있던 관찰사의 정식명칭도 ‘도관찰출척사겸감창안집전수권농관학사제조형옥병마공사(都觀察出陟使兼監倉安集轉輸勸農管學事提調刑獄兵馬公事)’로서 여기에는 도관찰출척사라는 본직 외에 감창(監倉)·안집(安集)·전수(轉輸)·권농(勸農)·관학(管學)·형옥(刑獄)·병마(兵馬) 등의 업무가 포함되어 있었다. 이 관찰사의 긴 겸직직함은 조선초기에 관찰사가 경관을 본직으로 지니고 파견되는 경관겸차(京官兼差)가 실시될 때에는 삭제되었고, 경관겸차가 폐지되면 복구되고 있다.

조선초기에는 외관직(外官職)이 경관직(京官職)에서 분리·독립되어 『경국대전』단계에 이르면 경관직에 상응하

는 독립된 제도로 확립(確立)되었기 때문에, 외관직(外官職)의 행정체제도 원칙상 경관직과 분리·독립되어 형성되었다. 특히 태종조에 관찰사제가 확립되면서 외관의 행정체계는 관찰사를 중심으로 이루어졌다. 여말부터 재상급 관료로 충당된 관찰사에게는 태종 6년까지 교서(敎書)와 부월(斧鉞)이 함께 지급되고 있었다. 이 후 교서의 지급은 세종 12년에 부활되는데, 교서의 내용 중에는 관찰사의 출척권(黜陟權)과 직단권(直斷權)이 명시되어 있었다. 또한 조선초기에는 수령의 직계권(直啓權)은 박탈되고 대신 관찰사에게 직계권이 주어져 수령은 관찰사를 통한 전계(轉啓)를 하는 것이 원칙이었다. 이는 관찰사가 중앙의 육조와 같은 2품 아문이라는 점이 작용한 것이라 할 수 있다.

조선초기 관찰사는 수령뿐만 아니라 점차 관내의 모든 외관을 통제하고 규찰할 수 있게 되었다. 병사(兵使)나 수사(水使)와의 관계에서 한때 갈등이 표출되기도 하였으나, 점차 관찰사의 우위권이 보장되어 나갔다. 또한 외관 상호간의 행정체계는 외관직의 관계제도와 겸직제도에 밀접한 관련을 맺으면서 운영되고 있었다.

종2품직인 관찰사의 선임은 원칙적으로 천거에 의해서 국왕이 임명하였다. 관찰사의 천거권은 『경국대전』에서는 의정부 및 6조당상과 사헌부·사간원 관원만이 지니고 있었다. 그러나 조선후기에는 임난을 계기로 대두된 국방의식의 고조와 비변사의 권한강화에 따라 한동안 관찰사의 천망권을 비변사에서 행사하였다. 인조대부터 평안·함경도를 제외한 6도의 관찰사는 이조에서 관장하게 하고 평안·함경 양도의 관찰사는 조선말기까지 비변사가 천망권을 행사하였다. 관찰사의 자질로는 공렴정직(公廉正直)과 암련(諳鍊)이 요구되었으며, 일반적으로 문신이 선임되었는데, 부득이한 경우에는 관찰사와 수령관(首領官) 중에서 최소 1명이라도 문신으로 차임한다는 문무교

차법이 정해졌다.

관찰사의 임기는 여말부터 1년 임기였는데, 세종조 검목법이 실시될 때에는 30개월로 늘기도 했으나, 경국대전에서는 360일로 규정되었다. 조선후기에는 관찰사의 임기에 대하여 논란이 거듭되다가 현종 10년 2월 관중추부사 송시열의 건의로 2년으로 항식화되고, 그것이 영조 때 『속대전』에 법제화되었다.

관찰사의 기능 가운데 외현적(外憲的) 기능은 관찰사 고유의 기능이라고 할 수 있다. 조선초기 관찰사제가 확립되면서 도내의 모든 외관은 관찰사의 포섭대상이 되었다. 관찰사는 외관, 특히 수령의 현부(賢否)와 능부(能否)를 정확하게 평가하기 위하여 도내를 순력(巡歷)해야만 했다. 그러나 조선후기에는 군현통치형태가 순력에서 유영(留營)으로 변하면서, 수시순력은 춘추 2회로 정식화되었으며, 기간도 1개월 이내로 단축되고 그 목적도 감진(監賑)과 농형간심(農形看審)이 주된 임무였다. 이와 같은 변화는 관찰사의 순력으로 인하여 초래되는 민폐의 형제, 외현적 기능보다 방백적 기능이 보다 중시되었기 때문이다.

방백적(方伯的) 기능으로는 권농, 진휼, 수세와 재정, 교화와 시취, 기타 잡다한 행정사무(敎文의 반포, 신임수령 到任의 계문, 外官給暇, 有故守令代差狀請, 孝烈施褒, 밀주의 제조와 판매금지, 도살방지, 伐松금지, 祠院창설 방지, 진상품의 看品監封 등)와 같은 행정적 기능 외에도 유(流) 이하의 죄를 직단하는 사법적 기능과 도내의 군사 지휘권(병·수사 겸직)과 군정사무를 관장하는 군사적 기능을 지니고 있었다.

관찰사는 도내에서의 권한이 막중하고 업무가 과중하였으므로, 조정에서는 관찰사의 속관으로 외관을 파견하였다. 조선초기부터 종5품의 도사(都事, 세조 12년까지는 4품이 파견되는 경우 經歷)가 관찰사의 수령관으로 파

견되었으며(亞監司), 종9품의 검률과 심약이 설치되어 있었다. 그런데 후기에는 관찰사가 도내 큰 고을의 수령을 겸(兼牧)하면서 검목읍의 수령을 겸하고 관찰사의 검목업무를 보좌(대행)하기 위한 판관이 설치되었으며, 군정사무를 보조하기 위한 중군(中軍, 종6품)이 배치되었다. 또한 감영에는 영리라고 불리는 육방의 야전이 있었으며, 육방비장이 있었으나 이들이 외관의 편주에 속하는 것은 아니었다.

8도에 파견되던 조선시대의 관찰사는 갑오개혁기에 8도제가 23부제로 개편되면서 일시적으로 부관찰사가 파견되다가, 다시 18도로 개편되면서 조선이 방한후 1910년에 이르기까지 18도에 관찰사가 파견되었다.

3. 충청도관찰사의 재임실태

충청도에도 조선시대 500여년간 관찰사가 부임하여 근무하였다. 그렇다면 조선시대 충청도관찰사로는 어떠한 인물들이 다녀갔을까? 이를 알 수 있는 자료가 역대 충청도관찰사의 명단인 도선생안이다. 현전하는 도선생안으로는 『금영공안』, 『공주감영읍지』(1790)의 선생안, 『당산지』의 영문선생안, 『(충청도)도선생안』 등이 있다. 이들에 대해 간략하게 소개하면 다음과 같다.

①『금영공안(錦營公案)』: 장서각에 보관되어 있다. 이용순의 서분(1602)과 윤의립의 발문(1633), 윤이재의 발문(1681), 경최의 발문(1679) 등이 있다. 1414년에 부임했던 김여지부터 1811년에 부임한 원재명에 이르기까지 309명의 충청도관찰사 명단이 수록되어 있다.

②『공주감영읍지(公州監營邑誌)』(1790)의 선생안 : 1790년에 공주감영에 도임(到任)한 관찰사 정존중(鄭存中, 1721-1798)의 주도하에 편찬된 공주감영의 개별읍지

는 『금영공안』의 분석을 통해서도 조선후기 충청도관찰사의 재임실태를 살필 수 있다. 우선 『금영공안』의 관찰사 명칭을 통해서 조선전기에 충청도관찰사직에 실시된 행수법의 실태를 엿볼 수 있다. 『금영공안』에 의하면 1565년에 재임한 안방경부터 1591년에 재임한 이성중에 이르기까지 34명의 충청도관찰사 가운데 27명이 수관찰사(守觀察使)로 기록되어 있다. 조선시대 충청도관찰사직은 종2품에 해당하였는데, 16세기 후반기에 충청도관찰사에 재임했던 인물들은 대체로 종2품보다 품계가 낮은 인물이었음을 알 수 있다.

『금영공안』에 의하면, 임진왜란이 발발하면서 관찰사는 순찰사직을 겸직하고 있다. 그리하여 충청도관찰사의 정식 명칭도 (충청도관찰사)겸(도)순찰사(兼都巡察使)라고 불리우게 되었다. 1591년에 충청도관찰사에 부임한 윤선각은 임진왜란이 발발하자 가선대부로 승격하면서 최초의 충청도관찰사겸순찰사가 되었다. 『금영공안』에서는 이후의 충청도관찰사 명칭을 모두 겸(도)순찰사로 적고 있다. 겸(도)순찰사는 1811년에 부임한 원재명에 이르기까지 모두 228명인데, 이 가운데 10명은 도순찰사였다. 조선후기의 관찰사들은 관찰사라는 명칭보다 겸(도)순찰사라고 불리우는 것을 더 영예롭게 여긴 듯 하다.

『금영공안』에는 309명의 충청도관찰사 가운데 240명은 최종관직이 기록되어 있다. 이 가운데 46명은 관찰사로 그치거나 관찰사와 동등한 직위에 머물렀지만, 194명은 충청도관찰사보다 높은 직위로 승진하고 있다. 구체적으로 예시해보면 영의정(13명), 좌의정(9명), 우의정(7명) 등 정승에까지 이른 인물이 29명이며, 찬성 6명, 참찬 6명, 판서 60명, 참판 39명 등이었다.

관찰사는 관직에 제수되면, 며칠 후 국왕에게 나아가 사조(辭朝)를 하고, 임지로 떠나게 되는데, 관찰사는 수령과는 달리 도의 경역(境域)이 시작되는 고을에 이르면서

부터 업무가 시작되었다. 이를 도계(到界)라고 하는데, 충청도의 경우 직산에 전임관찰사와 신입관찰사 사이에 인수계식이 행해지는[交龜] 교귀소(交龜所)가 있었다.

조선전기에는 관찰사의 근무형태가 겸복제였던 조선후기와는 달리, 한 곳에 머물기보다는 주로 도내를 순회하고 있었기 때문에 관찰사의 근무처인 감영으로 본영과 유영이 있었다. 조선전기 충청도관찰사의 근무처인 충청감영의 본영은 충주에 있었다. 그러나 임진왜란이 지난 17세기초부터는 공주에 충청도감영이 개영되고, 충청도관찰사가 공주목사를 겸하면서 충청도관찰사는 주로 공주에 머물렀다.

공주감영의 개영시기에 대해 종전에는 1598년, 1600년, 1602년 등의 견해가 있었다. 우선 1988년에 편찬된 『공주군지』에서는 공주감영의 개영시기를 1598년이라고 하였다. 그러나 1598년의 공주감영 개영기록이 조선시대의 자료에서는 확인되지 않는다. 1600년설은 『공주감영읍지』에 실려있는 「선화당이건기」에 의한 것이다. 그런데 1600년 1월 13일에 부임한 권희(『선조실록』에 의하면, 1599년 12월 26일 충청감사로 임명됨)는 감영을 사사로이 건립하다가 암행어사의 계로 체직되었고, 1600년 4월 3일에 후임 장만(張晩)이 부임(『선조실록』에 의하면, 3월 27일 이전에 장만의 충청감사 인사가 있었음)하고 있으므로, 권희는 2개월 남짓 재임한 셈이다. 따라서 1600년에는 감영건립이 제대로 이루어지지 못하였을 뿐만 아니라, 권희가 사립감영(私立監營)하던 지역도 공주인지 아니면 충주인지가 불분명하다.

한편 1602년에 부임한 유근(『선조실록』에 의하면, 9월 12일에 辭朝)은 감영을 설치하는 절차를 계문하여, 1603년에 겸목하라는 비답이 내려지니, 쌍수산성을 수축하고, 비로소(始) 영사(營舍 : 감영의 청사)와 공복문·진남문을 건립하였다고 한다. 따라서 엄밀한 의미의 공주감영 개영

시기는 1603년(선조 36)으로 보아야 할 것이다.([선조실록]에 의하면, 후임감사 이흥로의 충청도감사 제수는 1604년 2월 20일에 이루어졌다).

앞서 언급했듯이 감사 겸목과 함께 이루어진 공주감영 개영 이전에는 감영으로 본영(本營)과 유영(留營)이 있었는데, 충청도의 본영은 충주였으며, 공주에 유영(留營)이 설치되어 있었는지도 확실치 않다. 그런데 감사의 겸목제가 실시되기 이전에는 감사의 본영에 해당하는 고을이라 하더라도 해당 도(道)의 중심지로서는 한계가 있었다고 보아야 할 것이다. 그러나 공주감영 때부터는 감사의 겸목제가 실시되어, 공주목사를 겸직하는 감사가 공주에 상주하게 됨으로써, 공주는 명실상부한 호세(충청도)의 중심고을이 되었다.

본 연구에서는 600여명의 충청도관찰사에 대한 구체적인 분석에까지 이르지 못하는 데, 이에 대해서는 추후의 연구과제로 남긴다.

4. 맺 음 말

본 연구는 그 동안 명단조차 거의 밝혀지지 않았던 조선시대 충청도관찰사에 대해 자료조사를 하면서, 기초적인 분석을 시도한 것이다. 충청도관찰사 재임실태 분석이 향후 지방사연구의 기초자료로 활용되어 지방문화에 작은 도움이 될 것을 기대한다.

2002년은 충청도 감영을 공주에 건립한 관찰사 유근(柳根)이 부임한지 400주기에 해당하는 해로, 관련기관에서는 감영 개영 400주기 기념사업을 추진 중에 있다. 본 연구의 결과가 사업구상에 일조가 되었으면 한다. 또한 유근이 충청도관찰사에 제수되고 나서 선조에게 사조(辭朝)한 시점이 1602년 9월 12일(음력, 이를 약력으로 환산하면 10월 26일에 해당함)이므로, 그가 충청도관찰사에 부임한 시기는 그 이후라는 점을 고려하여, 기념사업은 2002년 하반기에 시작하여 2003년까지 이어지면 좋을 듯하다.