

『百六案』을 통해 본 朝鮮 純祖代의 忠州牧

具玩會(세명대 교수)

I. 머리말
II. 충주목과 홍주·청주목의 비교
III. 충주목과 이웃 고을 수령의 관계
IV. 맺음말

I. 머리말

조선왕조의 지방통치는 군현제를 그 뼈대로 하였다. 군현제란 왕조에서 임명한 관리를 지방에 파견하여 직접 지배하는 것이기 때문에 본래부터 강력한 중앙집권적 성격을 가지고 있었다. 따라서 군현제 속에서 守令은 왕조의 지시를 받아 단위지역에서 국가의 정책을 구현하고 부세수취를 책임지고 있었다.

이러한 조선의 지방통치구조 속에서 직접 대민행정에 나섰던 수령에 대한 이해는 대체로 다음의 두 가지 경향으로 이해된다. 하나는 수령의 재직기간이 짧은 것과 향리나 재지사족 따위의 재지세력을 대비시키는 시각이다. 조선시기 수령의 임기는 2년 반(30개월) 내지는 5년(60개월)으로 정해져 제법 긴 편이었지만,¹⁾ 실제로 자주 교체되었기 때문에 자기의 연고지에 부임할 수 없었던 수령들이 지역의 사정에 능통할 수 없었다는 것이다. 따라서 오랜 세월동안 해당지역에 뿌리박고 살아왔던 재지세력이 실질적으로 향촌사회를 주도하였다는 견해다.

이러한 견해는 80년대 사회사연구의 바람을 타고 일반화되어 왔다. 중앙집권적 군현질서 내지 수령권에 대한 강조는 근대초에 서구의 학자들이 주장했던 ‘동양사회 停滯論’으로 돌아가는 것처럼 여겨져 도외시되었다. 그리하여 향촌사회의 자치적인 측면은 마치 서구 중세사회의 봉건적 질서처럼 여겼고, 갈등 구조로 향촌사회를 설명함으로써 한국사의 봉건사회가 가지고 있던 역동성의 하나로 이해되었다.

다른 한 견해는 수령이 가지고 있던 관료로서의 측면과 동시에 단위지역내 지배자로서의 측면을 강조하는 소수의 견해이다. 일찍이 중국사연구자들이 청대의 지방통치구조를 이해하는 맥락에서 강조되었던 시각인데,²⁾ 조선시기의 지방통치에 대한 이해에 원용되었다. 그리하여 수령의 자질과 능력에 따라 군현내의 지배질서가 재편성될 수도 있는 측면이 강조되었으며, ‘人治主義’의 지배라고 표현되기도 했다. 이에 따라 지방통치구조 속에서 수령이 가지고 있던 결정적 지위에 대한 새삼스런 주목이 이루어졌다.³⁾

이상의 두 가지 시각은 사실 서로 보완하는 면을 가지고 있다. 향촌사회 연구자들이 재지세력을 고찰하면서도 ‘수령권 자체가 부정된 적은 없었다’고 주석을 다는 것이나, 수령제 연구자들이 재지세력과의 관련 속에서 군현사회를 재구성해야 한다고 말하는 것은 그 좋은 예이다. 그러나 향촌사회에 대한 연구의 축적에 비하여 수령 쪽에 대한 연구는 아직도 시작단계에 불과하며, 더 많은 연구성과가 요청되고 있다.

이런 점에서 ‘先生案’은 수령을 이해하기 위한 일차적 자료임에 틀림없다. 주지하듯이 선생안이란 ‘이미 교체되어 이임한 관리’를 가리키는 ‘先生’이란 말에서 온 것이다. 따라서 모든 관직에는 전임자들의 명단이 있게 마련이고 이를 ‘선생안’, 또는 ‘官案’이라 불렀으며, 이들은 상당한 유대의식을 가지고 있었다. 고을마다 선생안이 작성되었던 것은 그 때문이었고, 읍지에는 으레 선생안을 덧붙이게 마련이었다.

그러나 충주에는 읍지에 덧붙여지거나 별도로 전하는 선생안이 없다. 따라서 연대기자료나 전국적으

1) 『經國大典』卷1, 吏典, 外官職.

2) 민두기, “청대 막우제와 행정질서의 성격”, 『역사학보』17, 1962.

3) 이상의 연구사적 검토는 주로 필자의 학위논문을 참조했다. 구완회, “조선후기 수령제의 운영과 군현지배”, 경북대박사학위논문, 1992, 1-7·268-274쪽.

로 작성된 몇몇 관안류, 또는 연대기를 통하여 그 일부를 복원할 수 있을 뿐이다.4) 이 글에서는 정조대 이래 헌종 연간까지 수령을 임용한 내용을 전하는 『百六案』(국립중앙도서관 소장)과 年代記類, 『縉紳資歷』(규장각 소장)·『文科榜目』 따위의 몇몇 보조자료를 통하여 ‘충주선생안’을 일부나마 복원하고, 우선 19세기 초인 순조때---이 시기는 세도정치가 시작되었다는 시기이고 또한 충주가 忠原縣으로 降等되었던 시기를 포함하기 때문에 관심을 끄는 시기이다---의 충주목이 지방통치구조 속에서 어떤 위상을 가지고 있었는지를 일부나마 짐작하고자 한다. 이를 위하여 도내의 같은 직급인 홍주·청주의 경우, 그리고 이웃의 여러 고을들과의 관계를 적극적으로 검토할 것이다.

II. 충주목과 홍주·청주목의 비교

조선후기에 목사급의 수령이 파견되었던 고을은 전국의 3백 수십 개의 고을 중에서 20곳 정도였다. 그리고 이처럼 상급수령이 파견되는 고을의 경우를 ‘物衆地大’의 고을, 또는 ‘雄州大邑’이라 하여 수령을 뽑는데 특별한 신경을 썼다. 특히 이들 고을 중에 군사상의 필요성 때문에 목사급의 수령이 임용되던 서북지역의 경우를 제외한 삼남 지역의 고을의 경우에는 더욱 그러했다. 서북지역의 경우에는 주로 군사적인 기능이라는 비교적 단순한 관점에서 임용이 이루어졌던데 비하여 기타 지역은 牧民官으로서의 우수한 자질이 더욱 요구되었기 때문이다.

따라서 都政이 있을 때마다 왕조는 특별한 주의를 기울였다. 마땅한 인사를 뽑기 위하여 임기를 채우지도 못한, 경우에 따라서는 의무적으로 근무해야 하는 최소한의 기간도 채우지 못한 현직의 수령들까지 그 후보에 올려 가급적 우수한 인재를 가려내고자 애쓰기도 하였다.5) 그리고 경우에 따라서는 ‘州牧別薦’이라 하여 현감 이상의 이력을 가진 이들 중에서 특별히 인재를 뽑아서 인사에 대비하는 경우마저 있었다.6)

충주의 경우가 그 대표적인 경우이다. 충주는 19세기 초 순조때에 이미 戶口數 1만8천이 넘는 큰 고을이었으며,7) 이같은 규모는 충청도에서 가장 규모가 큰 것이었다.8)

뿐만 아니라 충주는 잦은 역사사건 따위에 연루되어 몇번이나 邑號가 강등된 연혁을 가지고 있었기 때문에,9) 일찍부터 수령의 임용에 많은 주의가 요구되고 있었다.

순조대에 충주에 부임한 수령의 수는 『백육안』을 통하여 21명으로 확인된다. 이 기록에는 해당 수령이 임명된 月과 어떤 방식으로 官界에 진출하였는가 하는 入仕路 표시만 나온다.10) 입사유형 외에 후임자의 임명 시기까지를 재직기간으로 삼아 정리한 것이 <표1>이다

4) 필자는 이러한 방법을 통하여 현재까지 2백명 남짓한 충주목의 ‘선생’들을 찾아낼 수 있었다.

5) ‘未準限守令營下官及物衆地大州牧外 雖都政 不得啓請移擬’(『大典通編』권1, 吏典, 考課).
‘物衆地大州牧及營下官 以已準限未準朔守令(六年窠 以三十朔爲限 三年窠 以二十朔爲限) 啓請移擬’(『大典條例』권1, 吏曹).

6) 『비변사등록』 제34책 숙종4년 9월 24일: 『비변사등록』 제79책, 영조2년 4월 10일, 5월 19일.

7) 『충주목읍지』 坊里條의 都合元戶條(『읍지』8, 128쪽. 이하 『읍지』라 함은 아세아문화사에서 영인한 『한국지리지총서 읍지』를 가리킨다).

8) 19세기 후기의 자료인 『읍지』7에 의해 공주·홍주·청주의 호구수와 時起 田結數를 비교하면 다음과 같다. 『읍지』7에 수록된 자료의 조사시기가 정확하게 일치하지는 않지만 대강의 규모와 서열은 짐작할 수 있을 것이다.

	호구수	時起田結數(結)
충주	18,124	11,108 (전 6,576. 답 4,533)
공주	16,349	10,651 (전 5,474. 답 5,177)
청주	13,309	9,681 (전 6,405. 답 3,276)
홍주	11,745	6,851 (전답 합계 6,851)

9) 충주목은 종종 때에 藥城郡으로 강등된 적이 있고, 명종 때에는 惟新縣으로, 광해군 때에 한 번, 인조 때에 두 번, 숙종 때에 한 번, 영조 때에 세 번, 순조 때에 한 번 忠原縣으로 강등된 적이 있었다.

10) 『백육안』에는 각각의 이름 옆에 적·청·황의 동그라미가 표시되어 있다. 적색은 문과급제자, 청색은 무과급제자, 황색은 음관을 의미한다. 경우에 따라 나중에 급제한 자를 소급하여 표시한 경우도 있으므로 이용할 때에 주의해야 한다.

<표1> 순조대에 충주에 부임한 수령들

번호	직위	이름	입사로	부임시기	재직기간	비고	
1	2	목사	李英教	□	1801.3	47	재직 중 문과급제 목사 재직 중 강등 현감 재직 중 승격 재직 중 문과급제
3	목사	洪元燮	□	1805.1	28		
4	목사	金箕應	□	1807.4	16		
5	목사	南寅老	□	1808.7	30		
6	목사	李光憲	■	1810.12	41		
7	목사	金龍淳	□	1814.4	20		
8	목사	金基豊	□	1815.11	13		
9	현감	金思植	□	1816.11	12		
10	현감	鄭冕綏	□	1817.10	8		
11	현감	鄭祖榮	★	1818.5	13		
12	현감	洪義敬	□	1819.+4	8		
13	현감	任魯	□	1819.12	31		
14	현감	李魯集	★	1822.6	13		
15	현감	吳鼎秀	□	1823.6	14		
16	목사	金芝淳	□	1824.+7	39		
17	목사	李鼎臣	■	1827.10	1		
18	목사	李謙秀	□	1827.10	12		
19	목사	趙濟仁	□	1828.9	13		
20	목사	南履炯	★	1829.9	11		
21	목사	閔元鏞	□	1830.7	23		
	목사	金祖淵	□	1832.5	14		
					407		

※ 입사로는 편의상 문신수령은 ★로, 음관수령일 경우는 □로, 음관이었으나 후에 급제하여 문신수령으로 표기된 경우는 ■로 표기하였으며, 앞으로도 같은 방식을 쓰기로 한다. 재직기간에는 윤달을 계산하지 않았다.

<표1>에서 얻을 수 있는 결과를 정리하면 다음과 같다. 우선 충주에 임명된 수령들 21명 중에 문과 급제자는 3명에 불과하여 문신수령의 비는 약 14.3%이다.¹¹⁾ 이는 음관의 임용비율이 점점 상승하는 가운데 문신수령을 간간히 임용하는 조선후기의 文蔭交差策가 보여주는 전형적 모습의 한 예이다.¹²⁾ 충주는 연대기를 통하여 검토하여 보아도 문음교차과의 성향이 비교적 잘 나타나는 경우인데, 순조때에는 음관이 압도적인 우세를 보이고 있다.

다음으로는 순조대에 충주에 임명된 수령들의 재직기간에 대한 정보이다. 수령직은 久任을 통하여 그 효과를 거둘 수 있는 경우라 하여 국초부터 임기를 강조하였다. 그리하여 『경국대전』에는 ‘당상수령은 30개월, 당하수령은 60개월’로 그 임기를 규정하였다.¹³⁾ 그리고 각각 20개월, 30개월이 차기 전에는 다른 관직으로 옮기지 못하게 하였다.¹⁴⁾ 이같은 상황이 충주의 경우에 어떻게 나타나는지 <표1>에 나타난 결과를 검토하기로 한다.

수령들의 재직기간은 최장 47개월에서 최하 1개월에 걸쳐 있다. 21명이 재직 기간을 합하면 407개월이므로 순조대의 충주 수령은 평균 19.4개월의 재직기간을 갖는다고 하겠다. 재직기간이 1개월로 나타나는 이정신의 경우, 실제 부임도 하지 않은 경우일 것임을 감안하여 제외한다면 평균 재직기간은 그보다 약간 늘어날 수도 있을 것이다.

결국 임기규정은 다른 고을과 마찬가지로 지켜지지 못했다.¹⁵⁾ 그러나 충주목사의 경우 정3품의 직책으로서, 실제로 당상관이 적지 않았을 것임을 감안한다면 30개월에 근접하는, 즉 27개월이 넘거나 그 이상의 근무기간을 가진 이가 6명이나 되어 전체의 28.6%가 되며,¹⁶⁾ 20개월 이상의 재직기간을 가진 이는

11) 『백육안』에는 이광현이 문신수령으로 표기되어 있다. 그러나 그는 충주목사로 재직하던 중 급제한 경우로서 임용당시를 기준으로 한다면 음관수령이라 함이 옳을 것이다.

12) 구원회, “선생안을 통해 본 조선후기의 수령”, 『경북사학』4, 1982.

13) 각주 1)과 같음.

14) 『兩銓便攷』 권1, 外職條.

15) 선생안을 이용한 연구의 대부분은 수령의 數遞구조에 주목하고 있다. 대표적인 것으로는 다음의 글이 있다. 이원균, “조선시대 지방관의 교체에 관한 연구”, 동아대 박사학위논문, 1987.

16) 과만이라 함은 30개월, 또는 60개월의 개월수가 차거나 6개월만에 한 번씩 받는 考數가 5考·9考

8명으로 30.1%에 이르는 것으로 나타난다.

재직기간을 수령의 직급에 따라 나누어 볼 수도 있다. 목사로서 부임하였던 이와 현감으로서 부임하였던 이를 갈라서 검토하면 전자의 경우가 22개월(14명/308개월)이고, 후자가 14.1개월(7명/99개월)이다. 결국 목사로서 부임한 이들이 훨씬 더 구임하였음을 알 수 있다. 이는 목사로서 부임하였다가 도중에 현감으로 강등된 김사직이 얼마 안있어 갈리어 가고,¹⁷⁾ 현감으로 재직하던 중에 목사로서 승격한 김지순이 읍호가 복구된 이후에도 비교적 오랜동안 머무는 것으로도 알 수 있다.¹⁸⁾ 이는 상당한 이력을 가지고 부임한 이들이 현감이란 낮은 직책에 오래 머무는 것을 기피했기 때문일 것이다.

다음으로는 입사유형에 따른 재직기간의 비교이다. 문신수령 3명은 평균 재직기간이 1년 남짓한 12.3개월이었다. 이에 비하여 음관수령의 경우는 18명이 370개월간 재직하여 평균 20.6개월 동안 머물렀다. 음관으로 목사가 되어 부임도 하기 전에 문과에 급제하고 곧장 교체된 것으로 보이는 이정신의 경우를 제외한다면 그 기간은 1개월 이상 늘어날 것이다. 결국 충주의 경우 음관수령이 훨씬 더 구임하는 일반적 경우와 다르지 않음을 알 수 있다.

그렇다면 충주의 이같은 형편은 같은 등급의 목사가 임용되는 고을인 淸州牧과 洪州牧의 경우와 비교하여 어떻게 다른지 비교보기로 한다. 그 중 청주목은 순조 4년에 한해옥(韓海玉)의 흉연사건으로 인하여 10년간 서원현(西原縣)으로 강등되어 충청도(忠淸道)가 공충도(公忠道)로 바뀌는 변고가 있었던 곳이다.¹⁹⁾

<표2> 순조대의 홍주목사와 청주목사

홍 주 목 사					청 주 목 사(서원현감)					
No	이름	입사로	재직기간	개월수	No	이름	입사로	재직기간	개월수	비고
1	李日運	★	1800.12-	4	1	李周憲	□	1801.7-	49	읍호강등 읍호복구
2	俞漢敦	□	1801.3-	41	2	沈公著	□	1805.+6-	24	
3	趙弘鎮	★	1804.7-	27	3	洪養默	□	1807.5-	27	
4	徐弘輔	□	1806.9-	10	4	趙鎮球	□	1809.7-	14	
5	韓興裕	★	1807.6-	13	5	金龍淳	□	1810.8-	38	
6	이영로	★	1808.+5-	2	6	尹光垂	□	1813.9-	2	
7	柳師謨	★	1808.6-	2	7	李瑗奎	□	1813.10-	29	
8	鄭萬始	★	1808.7-	6	8	鄭致愚	□	1816.2-	6	
9	崔光泰	★	1808.12	27	9	鄭漪	□	1816.+6-	17	
10	柳畊	★	1811.2-	21	10	張瀚	□	1817.10-	57	
11	金啓溫	★	1812.10-	10	11	趙原永	□	1822.6-	4	
12	金孝建	★	1813.7-	6	12	李海魯	□	1822.9-	17	
13	申光軾	★	1813.12-	16	13	李德秀	□	1824.2-	40	
14	韓永達	★	1815.3-	32	14	金澤善	□	1827.6-	3	
15	趙台榮	★	1817.10-	12	15	尹致堯	□	1827.8-	11	
16	趙鎮宣	□	1818.9-	27	16	李常在	□	1828.6-	31	
17	李義溫	□	1820.10-	15	17	成兢默	□	1830.12-	31	
18	洪世周	□	1821.12-	13	18	李能秀	□	1833.6-	12	
19	李憲圭	□	1822.12-	(41)						
20	金熙臣	□	?	(41)						
21	李魯秉	★	1829.9-	24						
22	李敏會	★	1831.8-	12						
23	金在三	□	1832.7-	7						
24	洪澈榮	□	1833.1-	32						
				441					412	

에 잘 경우, 또는 춘분전에 부족한 근무일수가 50일 미만일 경우에는 과만으로 간주하여 도정에서 후임자를 서용하였다. 따라서 30개월이 임기라면 대체로 보아 27개월 정도면 瓜滿으로 간주할 수 있다고 본다. 『경국대전』 권1, 吏典, 外官·褒貶條. 『양전편고』 권1, 瓜滿條.

- 17) 김사직은 충원현으로 강등된 지 반년만에 자리를 옮겼다. 『순조실록』 권20, 순조17년 4월 신축.
- 18) 김지순은 충주의 읍호가 복구된 순조26년 1월 이후에도 22개월이나 더 재직하였다. 『순조실록』 권 28, 순조26년 1월 갑신.
- 19) 『순조실록』 권6, 순조 4년 10월 임오(27일). 『순조실록』 권17, 순조 13년 1월 경오(2일).

홍주목은 영조때 작성된 『여지도서』에 따르면 문신이 임명되던 文窠였다. 그러나 19세기 초 순조때의 경우 9명의 음관이 부임하여 문신수령의 비는 62.5%로 낮아지고 있다. 그리고 그 추세는 후대로 갈수록 음관수령의 비가 높아가는 형편이었다. 청주는 文蔭交差窠였으며, 연대기와 읍지에 부록된 선생 안에서 확인되듯이 숙종-영조때만 하더라도 문관의 임용이 잦았던 곳이다.²⁰⁾ 그러나 순조때 짬에 이르러 완전한 蔭窠로 변질되어 버린 것을 알 수 있다.

홍주목사의 재직기간은 441개월간 24명이 부임하여 평균 18.4개월이었다. 이는 충주의 경우보다 약간 짧은 경우이다. 그리고 27개월 이상 재직하여 비교적 구임한 경우가 8명으로 33.3%에 해당한다. 입사로 별로 검토하여 보면 문신수령 15명이 214개월을 재직하여 평균 14.3개월이었고, 음관수령은 9명이 227개월을 근무하여 평균 25.2개월이었다. 음관이 상대적으로 구임한 것은 충주와 마찬가지로였으나 문신수령과의 격차는 더욱 커져 거의 1년 이상 더 오래 머문 것으로 나타났다. 완전한 음과로 변질되어 버린 청주의 경우는 18명이 414개월을 재직하여 그 평균이 22.9개월이었다. 그리고 27개월 이상 재직한 비율은 44.4%에 이르러 충주·홍주에 비하여 상대적 구임경향을 보여주었다.

이를 비교하기 쉽게 정리한 것이 <표3>이다.

<표3> 충주·홍주·청주목사의 비교

	문신수령 : 음관수령의 비	평균재직기간 (개월)		27개월 이상 재직한 비율(%)
		문신수령	음관수령	
충주	14.3 : 85.7	19.4	문신수령 12.3 음관수령 20.3	28.6
홍주	62.5 : 37.5	18.4	문신수령 14.3 음관수령 25.2	33.3
청주	0.0 : 100.0	22.9	문신수령 해 당 없 음 음관수령 22.9	44.4

위의 표에서 얻어지는 결론은 대강 다음과 같다. 순조대의 충주는 음관의 압도적인 우세 속에 문음교차과의 성격을 갖고 있는 고을이었다. 이는 문신수령을 주로 임용하던 홍주에서 음관의 진출이 점차 활기를 띄는 것, 그리고 문음교차과에서 완전한 음과로 변해버린 청주의 경우와 비교가 된다.

재직기간을 통해 볼 때에 평균 19.4개월로 홍주보다는 다소 길고, 청주보다는 짧은 양상을 보여준다. 이는 입사유형별 재직기간표에서 보듯이 음관수령이 큰 변수였다. 蔭窠인 청주목의 구임률이 압도적으로 높은 것이나, 음관수령의 비중이 낮은 홍주의 경우 재직기간이 짧고, 음과로 변해버린 청주의 경우 재직기간이 가장 긴 것은 이를 말해 준다.

반면에 문신수령의 재직기간은 12-14개월 정도에 불과하였다. 이는 그들이 수령 數遞의 주된 요인이었음을 말한다. 수령의 삭체현상은 지방민에게 迎送의 폐를 끼치고, 통치효과도 거둘 수 없다는 점에서 국초부터 수령을 구임하는 것이 필요하다는 논의가 끊이지 않았고, 이에 따라 삭체가 심하던 몇몇 文窠를 蔭窠로 바꾸자는 논의가 있을 정도였다.²¹⁾ 그리고 이러한 추세는 이상의 검토에서 보듯이 충주목의 경우에도 일정하게 반영되고 있다고 하겠다. 바로 이같은 분위기 속에서 수령직은 으레 음관이 맡는다는 통념이 형성되고, 또한 ‘풍족한 고을과 웅대한 州(肥邑雄州)’를 하찮은 음관에게 맡긴다는 불평이 터져 나오게 된 것이다.²²⁾

다음으로는 충주에 임명된 이들이 갖고 있던 중요한 외직경력을 확인해 보도록 하자. 이러한 관력 조사는 충주와 같은 목사급의 큰 고을을 다스렸던 이들이 얼마나 목민관으로서의 경력을 가지고 있었는지를 아는데 도움이 된다. 편의상 위의 <표1>에 제시된 이들 중 짝수번호에 해당하는 이들만의 경력을

20) 『청주목읍지』, 州牧條(『읍지』7, 111-112쪽).

21) 그 대표적인 예로서 진주·울산·능주 등이 음과로 바뀐 것은 그 좋은 예이다. 『정조실록』권13, 정조6년 5월 을유 : 『정조실록』권25, 정조12년 1월 임오.

22) 禹禎圭, 『經濟野言』, 守令擇差之議.

『백육안』에서 조사하였다.

<표4> 충주목사(충원현감)의 주요 이력

년도	이름	직위	주요 전력	진출
1805	<input type="checkbox"/> 홍원섭	충주목사	재령군-연안부-대구관-광주목-상주목-황주목-고부군-수원관-성주목-	
1808	<input type="checkbox"/> 남인로	충주목사	송화현-김포군-인천부	
1814	<input type="checkbox"/> 김용순	충주목사	강서현-신천군-고양군-부평부-나주목-청주목-	-광주목-평양서윤
1816	<input type="checkbox"/> 김사직	충원현감(재직 중 읍호 강등)	증산현-광주관-부평부-	-榮川군
1818	★ 정조영	충원현감	서산군-강령현-경기도사-무장현-	-형조참의-강계부-양주목-춘천부-개성유수-형조참판-
1819	<input type="checkbox"/> 임로	충원현감	신녕현-보은군-	
1823	<input type="checkbox"/> 오정수	충원현감	연산현-부여군-괴산군-순흥부-함흥관-	
1827	■ 이정신	충주목사	영유현-아산현-해주관-수원관-재령군-	개성유수-
1828	<input type="checkbox"/> 조제인	충주목사	금구현-덕진군-서흥부-진주관-울산부-평양서윤-	
1830	<input type="checkbox"/> 민원용	충주목사	태인현-강서현-옥천군-인천부-	

위의 <표4>에서 짐작할 수 있는 것은 대략 다음과 같다. 우선, 충주에 보직된 이들은 다양한 외직 경력을 가졌던 점을 들 수 있다. 그리고 이러한 경향이 충원현으로 강등되었을 때에도 상당 부분 나타나는 점이 주목될 만하다. 물론 충원현감으로 온 이들 중에는 부사급의 고을을 거치지 않은 이들이 있는 등 경력 면에서 다소 처지는 느낌이 있지만 여타의 현감들과는 비교할 수 없을 정도이다. 그리고 역시 읍호가 강등된 적이 있던 청주의 경우를 검토하여 보아도 이러한 경향은 마찬가지로 확인된다.²³⁾ 이러한 면이 충주와 이웃 고을 사이의 관계에서 얼마나 중요한지에 대하여는 장을 달리하여 검토하기로 한다.

IV. 충주목과 이웃 고을 수령의 관계

앞서 확인한 바와 같이 충주에 부임한 수령들은 대부분이 읍관이었다. 그리고 점차 읍관 중심의 인사가 이루어지는 조선후기의 추세는 연변지역을 제외한 삼남지역의 목사나 부사 같은 상급수령의 상당수를 읍관으로 채우도록 만들었다. 그렇다면 충주에는 어떤 이력을 가진 이들이 임명되었는지를 이웃하는 고을의 수령들과 비교하면서 검토하기로 한다.

편의상 충주에 부임하였던 21명 중에서 대략 한 사람씩 걸러 11명의 수령을 뽑고, 이웃 고을로는 충주와 지리적으로 가까운 이웃 고을들로 청풍부와 괴산군·단양군·제천현·영춘현·연풍현·음성현의 7 고을을 뽑았다. 이들 고을은 지방군사 체제에서 忠州鎭管에 속한 고을들이다. 그러나 수령들은 목·부·군·현의 읍격에 관계없이 모두 관찰사 아래에 병렬적으로 연결되었다. 이를 도표로 나타낸 것이 다음의 <표5>이다.

23) 서원현감 심공저의 경우, 부임하기 전에 봉화현-대구관-보은군-공주관-永川군-삼척부 등의 수령을 역임하였고, 홍양목은 양구현-간성군-수원관-온양군 등을 거쳤고, 이후에 밀양부-광주목-나주목-면천군-성주목-안주목-강계부-연천현 등을 역임했다(『백육안』).

<표5> 같은 시기에 근무한 충주와 그 이웃 고을 수령들

	충주목(충원현)	청풍부	괴산군	단양군	제천현	영춘현	연풍현	음성현
①	<input type="checkbox"/> 李英敎(1801)	<input type="checkbox"/> 趙榮慶	<input type="checkbox"/> 李得養	<input type="checkbox"/> 鄭復煥	<input type="checkbox"/> 李在安	<input type="checkbox"/> 李奎新	<input type="checkbox"/> 李義祿	★ 金熙華
②	<input type="checkbox"/> 金箕應(1807)	<input type="checkbox"/> 李啓遠	■ 朴宗珩	<input type="checkbox"/> 朴宗大	<input type="checkbox"/> 尹守晩	<input type="checkbox"/> 林淵浩	<input type="checkbox"/> 李正容	<input type="checkbox"/> 成海應
③	■ 李光憲(1810)	<input type="checkbox"/> 尹光時	<input type="checkbox"/> 朴和源	<input type="checkbox"/> 金在明	<input type="checkbox"/> 安廷鐸	<input type="checkbox"/> 임연호	<input type="checkbox"/> 이정용	<input type="checkbox"/> 朴宗善
④	<input type="checkbox"/> 金基豊(1815)	<input type="checkbox"/> 李復鉉	<input type="checkbox"/> 金履完	<input type="checkbox"/> 尹鍾烈	■ 李道在	<input type="checkbox"/> 任弘常	<input type="checkbox"/> 林景運	<input type="checkbox"/> 申大復
⑤	<input type="checkbox"/> 鄭冕綏(1817)	<input type="checkbox"/> 이복현	<input type="checkbox"/> 吳鼎秀	<input type="checkbox"/> 윤종렬	<input type="checkbox"/> 金箕書	<input type="checkbox"/> 韓忠裕	<input type="checkbox"/> 朴齊圭	<input type="checkbox"/> 신대복
⑥	<input type="checkbox"/> 洪義敬(1819)	<input type="checkbox"/> 鄭持容	<input type="checkbox"/> 李舒	<input type="checkbox"/> 成進默	<input type="checkbox"/> 李玄五	<input type="checkbox"/> 韓忠裕	<input type="checkbox"/> 朴馨源	<input type="checkbox"/> 李文哲
⑦	★ 李魯集(1822)	<input type="checkbox"/> 정지용	<input type="checkbox"/> 이서	<input type="checkbox"/> 金錫喜	<input type="checkbox"/> 尹馨圭	<input type="checkbox"/> 俞漢芝	■ 成禹圭	<input type="checkbox"/> 成奎柱
⑧	<input type="checkbox"/> 金芝淳(1824)	<input type="checkbox"/> 趙吉源	<input type="checkbox"/> 趙濟明	<input type="checkbox"/> 김석희	<input type="checkbox"/> 趙鎭剛	<input type="checkbox"/> 洪垞	■ 성우규	<input type="checkbox"/> 성규주
⑨	<input type="checkbox"/> 李謙秀(1827)	<input type="checkbox"/> 조길원	<input type="checkbox"/> 魚在琬	<input type="checkbox"/> 朴宗復	<input type="checkbox"/> 조진강	<input type="checkbox"/> 홍경	<input type="checkbox"/> 李元在	<input type="checkbox"/> 徐有稷
⑩	★ 南履炯(1829)	<input type="checkbox"/> 李埴	<input type="checkbox"/> 李聞榮	<input type="checkbox"/> 洪殷燮	<input type="checkbox"/> 朴宗聞	<input type="checkbox"/> 金碩淳	<input type="checkbox"/> 金漢雋	<input type="checkbox"/> 沈閻之
⑪	<input type="checkbox"/> 金祖淵(1832)	<input type="checkbox"/> 金履綱	<input type="checkbox"/> 이문영	<input type="checkbox"/> 李游	<input type="checkbox"/> 趙萬大	<input type="checkbox"/> 金在獻	<input type="checkbox"/> 丁夏敎	<input type="checkbox"/> 趙得謙

※ 충주의 경우 1-4와 8-11은 목사, 5-7은 현감이다. 뽑은 기준은 충주에 목사(또는 현감)이 부임한 해 말에 재직 중이던 인물을 기준으로 뽑았다.

위의 <표5>에는 충주 수령 11명과 이웃고을 수령 77명이 망라되었다. 여기서 관심사는 위의 표에서 가로로 연결되는 충주와 이웃 고을의 수령들이 어떤 힘의 관계를 갖는가 하는 점이다. 官歷을 검토하여 짐작하고자 하는 역학관계를 통하여 당시의 군현제 운영체제를 엿볼 수 있을 것이고, 충주의 위상도 드러날 수 있을 것이기 때문이다.

먼저 문신수령인 ⑦이로집과 ⑩남이형의 경우를 보기로 한다.

덕수이씨인 이로집은 1804년에 32세의 나이로 文科 庭試에 급제한 인물이다. 사간원이나 홍문관 등의 청요직을 거치면서, 경기도사(1811)·부안현감(1813)을 거친 후, 重試에 다시 급제하고 평안도사, 형조참의·승지·대사간 따위를 거친 후 1822년에 50세에 충원현감으로 부임한 경우이다. 따라서 그는 비록 현감이라는 낮은 직책으로 부임하였지만, 정지용·이서·김석희·윤형규·유한지·성우규·성규주 같은 일반의 읍관수령보다 압도적인 정치적 비중을 가지고 있었다. 그는 충원현감을 거친 이후에도 경주부윤(1826), 각산부사(1834), 영천부사(1829) 따위의 외직 경력을 쌓았고, 京職으로 복귀하여 성균관 대사성까지 역임하는 두드러진 관력을 누리게 된다.²⁴⁾ 『백육안』을 통하여 이로집이 이웃하고 있었던 읍관 수령들의 외직경력을 뽑아 보면 <표6>와 같다.

<표6> 충원현감 ⑦이로집과 같은 시기 이웃 고을 수령들의 주요 외직경력(1822)

	청풍부 <input type="checkbox"/> 정지용	괴산군 <input type="checkbox"/> 이서	단양군 <input type="checkbox"/> 김석희	제천현 <input type="checkbox"/> 윤형규	영춘현 <input type="checkbox"/> 유한지	연풍현 ■ 성우규	음성현 <input type="checkbox"/> 성규주
전력 및 이후 경력	남평현, 순안현, 태인현, 진주관, 삭녕군, 금천군, 진주목, 청풍부	용인현, 곡성현, 괴산군	덕산현, 단양군 →금구현	제천현 →교하현	영춘현	연풍현 →가평군, 태안군	음성현 →양천현

※ 화살표(→)는 나중에 거치게 되는 경력 부분이며, 앞으로도 같다. 『백육안』과 왕조실록에서 뽑았다.

다음으로는 1829년에 충주목사로 부임한 남이형의 경우를 보기로 한다. 남이형은 1813년의 增廣試에 장원급제한 경우인데, 본관은 의령이다. 典籍과 正言, 鴻臚監, 文兼 선전관, 장악원 正 따위의 관직을 지내면서 당상관으로 진출한 후, 충주에 부임한 경우이다. 충주목사로 부임하기까지의 그의 관료경력(은 이로집에 비하여 처지는 느낌이지만, 충주목을 역임한 후에도 초산부사(1830), 의주부윤(1831)과 안악군수(1835), 홍주목사(1840), 강화유수 따위의 외직을 거쳤고, 중요한 경직으로는 병조참의를 역임하였다.²⁵⁾

24) 『백육안』 및 『縉紳資歷』상, 덕수이씨.

25) 『백육안』 및 『진신자력』상, 의령남씨.

그리고 그의 청렴결백은 국왕으로부터 인정받을 정도였다.²⁶⁾ 따라서 그 역시 이웃하던 동료 수령들에 비하여 우월한 영향력을 가지고 있던 경우로 여겨진다. 다음의 <표7>은 남이형과 같은 시기에 재직하던 이웃 고을의 수령들의 이력을 정리한 것이다.

<표7> 충주목사 ⑩남이형과 같은 시기 이웃 고을 수령들의 주요 외직경력(1829)

	청풍부 □ 이식	괴산군 □이문영	단양군 □홍은섭	제천현 □박종문	영춘현 □김석순	연풍현 □김한준	음성현 □심은지
전력 및 이후 경력	김천찰방, 정산현, 연서찰방, 진산현, 청풍부	남평현, 괴산군 →연안부, 공주관	인제현, 단양군	홍산현, 제천현 →풍기군, 선산부, 홍주목	영춘현	연풍현 →시흥현, 인제현, 용인현, 남양부	음성현

다음으로는 음관으로서 충주에 부임한 목사 및 현감이 이웃 고을 수령들과 어떤 힘의 관계에 있었는지를 검토할 차례이다. 이영교·김기웅·이광현·김기풍·이겸수·김조연의 6명은 목사이고 정면수·홍희경·김지순의 3명은 현감으로 부임하였으므로 이들을 두 패로 나누어 검토하도록 한다. 먼저 이영교 외의 충주목사들이 부임하였을 때에 그들과 같은 시기에 이웃 고을을 다스렸던 수령들의 경력사항을 비교하면 다음의 <표7>과 같다.

26) 『철종실록』 권65, 철종5년 8월 임술.

<표8> 음관 충주목사(충원현감)와 같은 시기 충주와 이웃 고을 수령들의 주요경력

	충주목	청풍부	괴산군	단양군	제천현	영춘현	연풍현	음성현
① 1801	<input type="checkbox"/> 이영교	<input type="checkbox"/> 조영경	<input type="checkbox"/> 이득양	<input type="checkbox"/> 정복환	<input type="checkbox"/> 이재안	<input type="checkbox"/> 이규신	<input type="checkbox"/> 이의록	★김희화
	순안현, 괴산군, 선산부, 장성부, 충주목	영산현, 임천군, 利川부, 성주목, 황주목, 청풍부 → 鎭山현	옥과현, 기장현, 괴산군 → 안성군, 순흥부	신천군, 단양군	제천현 → 연천현	영춘현 → 교하군, 원주목, 평창군	연풍현 → 양천현	음성현 → 삭녕군, 덕천군, 진라도사, 순흥부, 여주목, 춘천부, 안동부, 광주유수, ... (공조판서)
② 1807	<input type="checkbox"/> 김기용	<input type="checkbox"/> 이계원	<input checked="" type="checkbox"/> 박종형	<input type="checkbox"/> 박종대	<input type="checkbox"/> 윤수만	<input type="checkbox"/> 임연호	<input type="checkbox"/> 이정용	<input type="checkbox"/> 성해응
	금성현, 공주판, 예천군, 인천부, 충주목 → 황주목	함열현, 단양현, 청풍부	군위현, 괴산군 → 무주군, 함흥판, 양주목, ... (대사간)	비안현, 단양군 → 임천군, 진주판, 남원부, 진주목, 문화현, 진위현, 나주목, 연안부	제천현 → 마전군	장기현, 영춘현	연풍현	금성찰방, 음성현
③ 1810	<input checked="" type="checkbox"/> 이광현	<input type="checkbox"/> 윤광시	<input type="checkbox"/> 박화원	<input type="checkbox"/> 김재명	<input type="checkbox"/> 안정탁	<input type="checkbox"/> 임연호	<input type="checkbox"/> 이정용	<input type="checkbox"/> 박종선
	남평현, 순창군, 담양부, 충주목 → 경주윤, 강화윤, 대사간	영동현, 면천군, 청풍부	제천현, 괴산군	문경현, 직산현, 인제현, 영동현, 보은군, 임천군, 단양군	회인현, 고부군, 순흥부, 가평군, 양성현, 신계현, 청주목, 한산군, 충주목, 제천현	영춘현	연풍현	음성현
④ 1815	<input type="checkbox"/> 김기풍	<input type="checkbox"/> 이복현	<input type="checkbox"/> 김이완	<input type="checkbox"/> 윤종렬	<input checked="" type="checkbox"/> 이도재	<input type="checkbox"/> 임홍상	<input type="checkbox"/> 임경운	<input type="checkbox"/> 신대복
	순안군, 영유현, 함흥판, 선산부, 장성부, 광주판, 임천군, 평양윤, 충주목	진보현, 김포군, 高城군, 청풍부 → 비인현	남평현, 괴산군 → 밀양부	영동현, 단양군 → 이천부	(보성군), 제천현 → 여주목, 임실현, 金山군, (교리, 수찬, 대사성...)	양성현, 용담현, 영춘현	예산현, 연풍현	음성현
⑨ 1827	<input type="checkbox"/> 이겸수	<input type="checkbox"/> 조길원	<input type="checkbox"/> 어재환	<input type="checkbox"/> 박종복	<input type="checkbox"/> 조진강	<input type="checkbox"/> 홍경	<input type="checkbox"/> 이원재	<input type="checkbox"/> 서유직
	의령현, 김포현, 황주목, 충주목 → 낭천현, 진주목	안의현, 안산군, 청풍부	高山현, 인제현, 정선군, 괴산군	금성현, 광주판, 단양군	제천현 → 양근군	영춘현	연풍현	양성현, 음성현
⑪ 1832	<input type="checkbox"/> 김조연	<input type="checkbox"/> 김이강	<input type="checkbox"/> 이분영	<input type="checkbox"/> 이유	<input type="checkbox"/> 조만대	<input type="checkbox"/> 김재현	<input type="checkbox"/> 정하교	<input type="checkbox"/> 조득겸
	고산현, 덕천군, 순흥부, 장성부, 충주목	진천현, 금구현, 함양군, 청풍부	남평현, 괴산군 → 공주판, 연안부, (홍주목)	이천현, 금화현, 고양군, 연안부, 서흥부, 단양군	제천현	영춘현 → (은률현, 금성현, 금산군)	연풍현	음성현

※ 괄호안의 경우는 실록, 또는 『진신자력』에서 확인한 경우임.

<표8>에서 확인할 수 있는 사항은 다음과 같다.

먼저 음관으로서 충주목사에 부임한 이들에게 충주목사직은 거의 최종직이 되고 있다는 사실이다. ③이광현처럼 화려한 관직을 잇게 되는 경우는 목사 재직 중 문과에 급제한 경우이므로 예외적이며, 다른 관직을 경력하게 될 경우 같은 등급의 진주목사로 나아간 경우(⑨)가 있다. 결국 음관에게 목사급의 수령직은 승진할 수 있는 최종직이라는 사실을 이로써 확인할 수 있다.

충주목사 보다는 약간 격이 떨어지지만 비교적 다양한 관력을 가진 경우로는 청풍부사가 있다. 청풍은 작은 고을이지만 왕비의 관향이라 하여 부로 승격한 고을이지만,²⁷⁾ 만만치 않은 관력을 소유한 이들이 나아갔음을 알 수 있다. 그러나 여타의 고을들, 특히 현감급의 수령직은 외직을 거의 처음 거치는 이들에게 많이 주어졌던 것을 알 수 있다. 따라서 충주목사는 충주진관 내에서 가장 권위있는 수령으로서의 위상을 가지고 있었던 것을 알 수 있다.

다음으로는 충주목이 충원현으로 강등되어 현감이 임용되던 때의 경우를 검토하기로 한다.²⁸⁾

<표9> 음관 충원현감이 재직하던 때에 충원과 고을 수령들의 주요경력

	충원현	청풍부	괴산군	단양군	제천현	영춘현	연풍현	음성현
⑤ 1817	<input type="checkbox"/> 정면수	<input type="checkbox"/> 이복현	<input type="checkbox"/> 오정수	<input type="checkbox"/> 윤종렬	<input type="checkbox"/> 김기서	<input type="checkbox"/> 한중유	<input type="checkbox"/> 박제규	<input type="checkbox"/> 신대복
	하양현, 공주판, 합천군, 대구관, 청도군, 고령현, 충원현	진보현, 김포군, 高城군, 청풍부 → 비인현	연산현, 부여현, 괴산군 → 함흥판, 충주목	영도현, 단양군 → 利川부	제천현 → 청도군	영춘현	연풍현 → 통천군	음성현
⑥ 1819	<input type="checkbox"/> 홍희경	<input type="checkbox"/> 정지용	<input type="checkbox"/> 이서	<input type="checkbox"/> 성진목	<input type="checkbox"/> 이현오	<input type="checkbox"/> 한중유	<input type="checkbox"/> 박형원	<input type="checkbox"/> 이문철
	비안현, 김제군, 충원현	순안현, 태인현, 전주판, 삭녕군, 금천군, 청풍부	용인현, 곡성현, 괴산군	단양군 → 제천현	제천현 → 창평현, 원주판, 풍기군, 수원판, 과천현, 홍주목, 능주목	영춘현	연풍현	음성현 → 노성현
⑧ 1824	<input type="checkbox"/> 김지순	<input type="checkbox"/> 조길원	<input type="checkbox"/> 조계명	<input type="checkbox"/> 김석희	<input type="checkbox"/> 조진강	<input type="checkbox"/> 홍경	<input checked="" type="checkbox"/> 성우규	<input type="checkbox"/> 성규주
	진안현, 부평부, 충원현	안의현, 안산군, 청풍부	시흥현, 괴산군	덕산현, 단양군	제천현 → 양근군	영춘현	연풍현	음성현

충원현감의 관력은 앞서 검토한 충주목사의 관력에 비하여 현저히 떨어진다. 청풍부사 보다 오히려 못한 때도 있을 정도이다. 그러나 여타 고을, 특히 현감이 임용되는 여러 고을의 수령들 보다는 훨씬 우월한 관력을 가지고 있다.

여기서 우리는 충주가 현으로 강등된 이후에도 특별한 배려가 있었음을 알 수 있다. 법전에서 관련된 조문을 찾아보면 '큰 규모의 州牧으로서 강등된 곳에는 이미 수령을 거치고 履歷이 상당한 자를 차출하라'고 하였으며,²⁹⁾ 역시 충주가 현으로 강등되었던 시기에 편찬된 『輿地圖書』에는 음관 4품을 임용하는 곳이라고 표기하였다.³⁰⁾ 통상 음관직은 중6품직으로 되어 있었지만 충주의 경우는 大邑이었던 까닭으로 최소한의 자격을 4품으로 규정했던 것 같다. 순조때도 같은 원칙이 적용되었을 것으로 짐작된다.

이상의 검토를 통하여 확인되는 것을 정리하면 다음과 같다. 충주목사의 관력은 여타 고을의 수령들에 비하여 압도적으로 우위에 있다. 그러나 충주가 현으로 강등된 이후에 충원현감의 관력은 이전에 비하여 상당히 떨어져 청풍같은 고을과 비슷하거나 오히려 못한 경우마저 나타난다. 그러나 이웃하는 현감급의 수령들은 관력이 보잘 것 없고 그 중 절반은 더 이상 관력(수령직)이 더 이상 이어지지 않으므로,³¹⁾ 충주와는 비교가 되지 않는다. 물론 이러한 점은 거의 『백육안』의 부분적인 분석에 의존한 것이어

27) 『여지도서』 청풍부, 建置沿革條.

28) 충주목은 모역사건에 연루되어 순조 16년으로부터 10년간 충원현으로 강등되었다. 『순조실록』 권20, 17년 3월 기미 : 4월 신축.

29) 『양전편고』1, 외직.

30) 『여지도서』 충원현, 관직조.

31) 이같은 사정은 의존한 자료가 1842년경까지만 포괄하고 있는 때문일 수도 있다. 그러나 순조 집권기의 전반에 해당하는 ①에서 ⑤까지의 경우만을 따로 검토하여 보아도 결과는 마찬가지이다.

서 수령직을 제외한 여타의 관직을 고려에 넣지 못한 측면이 있다. 그러나 음관들이 가장 선호하던 대표적인 관직이 수령직이었음을 감안한다면 대강의 추세는 드러난 것이 아닌가 한다.

그렇다면 충주의 수령이 이웃하는 고을보다 압도적으로 우월한 이력을 가지고 있었다는 것은 무엇을 의미하는가?

크게 보아 同道수령은 관찰사의 통제 아래 병렬적인 관계를 이루고 있다. 따라서 각 군현은 상하관계가 아닌 개별성을 확보하고 있다. 그러나 同道수령, 특히 경계를 이웃하고 있던 고을의 수령들은 어느 한 곳의 수령이 空席일 경우에는 兼官의 책임을 맡아야 했고, 살인사건 따위가 있을 경우 공동으로 그 일을 다스리는 同推의 책임을 나누어 지는 식으로 밀접한 관련을 맺고 있었다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 이웃하는 고을들이 서로 경쟁적인 관계인 경우가 많았다는 점이다. 특히 賦稅부담이나 진휼행정의 과정에서 특히 그러했다. 영조 때에 장령 남태량(南泰良)의 상소는 이같은 사정을 극명하게 말해 준다.

신이 명을 받들어 전지를 점검하고 이제 돌아왔습니다. 충청좌도 19고을의 재해는 거의 전체가 포기한 상태였는데 우도(右道)보다 더 심하여 제힘으로 살아날 수 없는데도 관찰사(觀察使)는 또 그 고을에 이미 주었던 재결(災結)을 빼앗아다가 우도의 부족분을 채우려 하니, 그것 역시 매우 사려가 없는 조치입니다. 청컨대 명을 내리시어 신이 조사 결정한 바에 따라 감면해 주도록 하소서.³²⁾

조선후기의 總額制의 수취제도는 고을별로 부세총액을 할당한 것이었다. 그러나 賦稅源의 변동사유는 끊임없이 발생하고 있었다. 합법적이거나 불법적인 방법을 통한 신분상승·도망·자연재해 따위가 그 중요한 변수가 되었다. 이 경우 군현간에는 부세부담을 둘러싼 부담의 경중이 나타나게 마련이었고, 歇役을 좇는 주민들의 이동은 그 격차를 더욱 벌어지게 하는 원인이 되었다.³³⁾

이러한 상황에서 수령들은 고을 단위로 부과되는 부세부담을 줄이기 위해 애썼다. 농민들의 부담을 덜어주기 위해서건, 착복을 위한 여유분을 만들어내기 위해서건 간에 상납분을 줄이고, 이로써 名聲을 얻으려는 경향은 일반적인 것이었다. 그러나 道 단위에서 볼 때에 무작정 특정고을의 부세부담을 줄여 줄 수 있는 것은 아니었다. 따라서 대개의 부세부담액 조정은 부세를 다른 고을로 '移定'하는 형태로 나타났다.³⁴⁾

이같은 사정은 진휼행정에서도 마찬가지였다. 給災신청이나 賑穀의 확보과정에서 수령의 능력은 상급기관과의 협상과정에서 중요했으며, 그것은 대개 道 단위로 할당된 일정한 양에서 다른 고을보다 더 많이 차지하기 위한 경쟁의 성격을 띠고 있었기 때문이다. 이 경우에서도 수령의 협상력은 중요한 관건이었다.³⁵⁾

군현의 입장을 대표하는 수령의 협상능력이란 관료로서의 능력과 지위, 가문적 배경, 관찰사나 그밖의 중앙 衙門 고위관료와의 개인적인 친분 따위와 밀접히 연결되는 것이었다. 이 경우 상대적으로 격이 높은 州牧이 군·현에 비하여 일반적으로 우월한 입장에 있게 되는 것은 당연한 일이다. 따라서 충주의 경우도 여타의 군현과의 경쟁적 관계에서 상대적으로 우월한 입장일 수 있었던 셈이다.

이런 면에서 군현의 강등이 갖는 실질적 불이익이 설명될 수 있다. 충주가 빈번하게 경험했던 군현의 강등이라든가 승격은 단지 관념적 차원에서의 불명예·명예가 아니라 이런 실질적 측면이 있었던 것이다.³⁶⁾

그렇다면 이러한 구조 속에서 상대적으로 불이익을 당하기가 심상이었을 작은 군현들은 어떻게 유지될 수 있었던가? 다양한 직급을 갖는 군현이 병렬되어 있는 구조 속에서 큰 고을은 항상 유리하고, 郡·縣 단위의 낮은 邑格을 가진 고을은 불이익을 보는 것은 통상 있는 일이었다. 따라서 '殘邑'이라는 표현

32) 『영조실록』 권46, 영조 13년 11월 정묘.

33) 김용섭, "조선후기의 부세제도 이정책", 『증보판 한국근대농업사연구(상)』, 일조각, 1984, 214쪽.

34) 구원회, "조선후기 부세이정의 방향과 수령", 『조선사연구』1, 1992.

35) 구원회, "조선후기 수령의 진휼행정과 군현지배", 『진단학보』76, 1992.

36) 이런 면에서 볼 때에 청풍부가 작은 고을이면서도 현중비의 관향이라 하여 府승격된 것이 갖는 의미가 적극적으로 평가될 수 있을 것이다.

이 나오고 군현통폐합의 의견이 대두되곤 했다. 그러나 왕조는 잔읍에 때로는 명망있는 관리를 임명하여 그것을 시정하고, 심지어 이웃의 고을을 견제하는 구조를 지향하고 있었다.³⁷⁾ 종종 파견되었던 문신수령이 그 대표적인 예이다.

국왕 측근 출신의 문신관료들은 일시적으로 外職에 나와 있다가도 얼마 후에는 京職으로 다시 복귀하여 국왕의 측근에 있으면서 영향력을 행사할 수 있었다. 따라서 문신관료 자신이 乞郡한 경우이든, 정치적인 이유로 外補된 경우든 간에 문신수령의 영향력은 상당하여 常住御史적인 면을 가지고 있었다.³⁸⁾ 즉 그들은 여타의 음관수령과는 달리 외직에 나와 있으면서도 국왕에게 민심을 전달할 수 있었고, 업무와 관련한 직접적인 보고도 할 수 있었다. 군현단위의 민폐를 국왕에게 전달하고 그것을 시정하는 일이 ‘蘇弊’라 하여 칭송되었는데,³⁹⁾ 그 실질적 내용은 대개 고을에 배정된 부세부담이 과중하다고 건의하여 결과적으로는 그 부담의 일부를 이웃 고을에 전가시키는 것이었다.

순조 때의 충주와 그 이웃하는 고을의 관계에서 볼 때에도 그같은 면모가 짐작되는부분이 있다. 김희화와 같은 문신수령은 단순히 직급의 높낮이를 떠나 상당한 정치적 영향력을 가지는 경우가 많았기 때문이다.

또한 입사로 외에도 개인의 가문적인 배경이 현저한 경우, 그 자체가 큰 힘이 될 수 있었다. 예컨대 1801년 당시 청풍부사였던 조영경은 노론의 대신인 趙泰采의 손자요, 판서인 觀彬의 아들이었다. 조영경이 다양한 외직 이력을 가질 수 있었던 것도 그런 것과 관계가 있을 것이다. 그리고 가문적 배경이 관료사회에서의 진출에 중요한 힘이 되었을 것임을 감안한다면, 조사기준년도에 비록 낮은 직급에 머물러 있다 하여도 이후의 경력(위의 표에서 화살표 뒤의 경력)이 다채롭게 나타나는 경우도 두드러진 가문적 배경을 가지고 있었을 가능성이 많다.

그밖에도 品格보다 훨씬 높은 관품이나 이력을 가진 관리를 파견하는 예가 있을 수 있다. 대부분의 수령들이 읍격보다 높은 관품을 가진 이들로써, 이른바 ‘行職’으로 부임하였지만, 때로는 파격적인 강등인사를 하는 경우가 있었다. 앞서 보았던 문신수령 이로집이 대사간을 역임한 후에 충원현감에 임명되었던 것 처럼 左遷의 의미를 갖는 경우이다. 이 경우, 비록 좌천이라 하여도 고위관직을 거친 그에 대한 상하의 기대는 적지 않았을 것으로 짐작된다. 또한 충주목사를 역임한 후에 제천현감에 부임하였던 안정탁 같은 예도 주목할 만하다. 그는 당시의 충주목사인 이광현 보다 우월한 관력을 갖고 있었으므로 이전의 수령들과는 비길 수 없는 힘을 가졌을 것이다. 이같은 사실은 구체적 검토가 더 필요한 부분이지만, 보통보다는 훨씬 더 ‘영향력 있는’ 수령으로서 大邑에게(심지어는 관찰사에게도) 일방적으로 밀리지 않는 협상력을 가지고 있었을 개연성은 풍부한 것이다.

V. 맺음말

이상 『백옥안』을 주자료로 하여 선생안이 따로 전하지 않는 충주를 주 대상으로 그 일부를 복원하고 순조 때의 선생안을 검토하였다. 개별 선생안을 분석하는 것을 넘어서 이웃하는 고을의 선생안까지 활용함으로써, 순조 때의 충주목이 가지고 있던 위상을 점검하고, 나아가 조선후기의 지방통치구조 속에서 수령이 가지는 의미를 살폈다. 그러나 수령들의 가문적 배경을 구체적으로 추적하여 19세기적인 특징을 드러내려는 당초의 의도는 거의 이루지 못하였다. 부족한 점은 다음의 과제로 미루고 검토한 바를 요약하여 결론에 대신하고자 한다.

순조 때의 충주에 부임한 충주목사 및 충원현감은 모두 21명이었다. 그중 3명만이 문신수령이었고, 나머지는 모두 음관수령으로서 음관의 압도적인 우세 속에 인사가 이루어지는 이른바 ‘文蔭交差窠’였다. 충청도내의 같은 등급에 속하고 ‘文窠’였던 홍주가 점차 문신 중심의 문음교차과로 바뀌고 있었고, 문음

37) 『비변사등록』 제82책, 영조3년 10월 22일.

38) 구완회, 앞의 학위논문, 41쪽.

39) 『비변사등록』 제99책, 영조12년 6월 27일 : 영조14년 8월 16일.

교차하였던 청주가 완전한 ‘蔭窠’로 바뀌어 버린 것에 비한다면 충주는 그 과도기적인 성격을 강하게 보여준다고 할 수 있다.

충주목사와 충원현감의 재직기간은 평균 20개월이 못된다. 그 중에서도 문신수령은 1년 남짓한 재직기간을 보여 20개월 남짓한 음관수령에 비하여 현저히 짧다. 이로써 문신수령이 수령삭체의 주요원인이었음을 알 수 있는데, 이는 홍주의 예에서도 그대로 입증된다. 음관 출신의 목사가 부임한 청주의 경우에 평균재직기간이 제일 길고, 久任하는 비율도 높았다. 잦은 수령의 교체에 따른 ‘迎送의 폐’가 널리 지적되고 있던 시기에 음관들의 상대적인 구임 경향은 충주같은 큰 고을을 음관들이 대거 차지하게 하는 중요한 이유의 하나가 되었을 것이다.

다음으로 충주와 이웃고을의 수령들이 갖고 있던 경력을 외직 이력을 중심으로 비교하였다. 충주목사의 경우 문과급제자로서 높은 중앙의 관직을 거친 경우는 두말할 것도 없었고, 음관일 경우라도 이웃고을의 수령들에 비하여 훨씬 화려한 경력을 가지고 있었다. 다만 충원현으로 강등되었을 때는 상대적으로 그 위상이 낮아지기도 하였으나 다른 縣에 비길 바는 아니었다. 반면에 다른 縣 단위 고을 음관수령들의 경우, 거의 반 정도가 처음으로 외직에 나선 경우였고, 이후의 외직 이력도 이어지지 않았다.

충주목의 이같은 지위는 부세나 진휼을 둘러싼 군현간의 경쟁에서 유리한 지위를 차지하고 있음을 말한다. 수령은 군현민을 보호하기 위해서건, 개인적 착복을 위해서건 상납분을 줄이고 거기에서 명성을 얻어 내려는 경향이 있었기 때문이다. 군현 邑號의 강등은 이런 면에서 단순한 관념적인 불명예의 부여가 아니라 실질적인 불이익을 예상하게 하는 것이었다.

그러나 충주와 같은 큰 고을에게 일방적으로 유리한 구조를 견제하기 위한 나름대로의 시도도 있었다. 간헐적으로 파견되는 문신수령이 대표적이다. 그들은 국왕과의 직접적인 대화의 창구를 가지고 있는 경우가 많았으므로 해당 고을 뿐이 아니라 인근고을까지도 견제할 수 있는 ‘常住御史’적인 측면을 가지고 있었다. 그밖에도 종종 가문적 배경이나 개인적인 능력, 또는 이례적으로 이력이 월등한 수령을 小邑에 임용함으로써 중요한 견제효과를 기대하였다.

이러한 구조를 농민의 입장에서 본다면 어떤 의미를 부여할 수 있을 것인가? 영송의 폐를 줄이기 위하여는 경험이 풍부한 음관이 선호되었을 것이고, 획기적인 邑弊의 蠶整을 위하여는 문신수령이나 가문적 배경이 두드러진 협상력이 있는 수령이길 바라는 것이다. 그리고 이러한 생각은 결국 ‘백성들의 休戚은 수령에게 달려있다’는 전통적 관념과 관련되는 것이고, 그 속에서 농민들은 체제를 부정하기 보다는 유능하고 선량한 ‘善治守丞’을 待望하는 쪽을 선택하게 되었던 것이다.