

# 이전(吏典) 6조



1. 아전 단속
2. 관속들을 통솔함
3. 사람 쓰기
4. 인재의 추천
5. 물정을 살핌
6. 고과제도



## 1. 아전 단속[束吏]

아전을 단속하는 일의 근본은 스스로를 규율함에 있다. 자신의 몸가짐이 바르면 명령하지 않아도 일이 행해질 것이고, 자신의 몸가짐이 바르지 못하면 명령을 하더라도 일이 행해지지 않을 것이다.

백성은 토지로 논밭을 삼지만, 아전들은 백성을 논밭으로 삼는다. 백성의 껍질을 벗기고 골수를 긁어내는 것을 농사짓는 일로 여기고, 머릿수를 모으고 마구 거두어들이는 것을 수확으로 삼는다. 이것이 습성이 되어 당연한 짓으로 여기게 되었으니, 아전을 단속하지 않고서 백성을 다스릴 수 있는 자는 없다. 그러나 자신에게 허물이 없어야 비로소 다른 사람을 나무랄 수가 있음은 천하의 이치이니, 수령의 소행이 다른 사람을 진실로 감복시키지 못하면서 오직 아전만 단속한다면, 명령해도 받드

시 행해지지 않으며 금지해도 반드시 그쳐지지 않고 위엄이 떨쳐지지 않을 것이며 기강이 서지도 않을 것이다. 스스로는 음탕한 짓을 마구 하면서도 항상 “아전들의 습속이 극악하다”고 말하는 것은 통할 수 없는 말이다.

세속 수령들은 흔히 엄한 형벌과 무서운 매질을 아전을 단속하는 근본으로 삼는다. 그러나 청렴하지도 못하고 지혜롭지도 못하면서 사납게만 하면 그 폐단이 아주 심할 것이다.

유의(柳誼)가 홍주목사로 있을 때의 일이다. 홍주 아전들의 간사하고 교활함이 충청우도(忠淸右道)에서 제일 심하였는데, 그가 청렴하고 검소하게 스스로를 지키면서 지성으로 백성들을 사랑하니, 아전들이 모두 마음으로 기꺼이 복종하여 회초리 하나 쓰지 않아도 터럭만큼도 범하는 자가 없었다. 나는 이를 보고 스스로를 규율함이 아전을 단속하는 일의 근본임을 알게 되었다.

예(禮)로 바로잡고 은혜로 대한 뒤에라야 법으로 단속할 수 있다. 만약 능멸하여 짓밟고 함부로 부리며 이랬다저랬다 속임수로 몰아가면 단속 받으려 하지 않을 것이다.

초하루와 보름의 점고(點考) 이외에 불시에 점고하는 것은 예가 아니다. 세속에 이르기를, 아전들이 향촌에 나가 백성들을 침학하기 때문에 불시에 점고하여 그들이 향촌에 맘대로 드나들지 못하게 한다고 한다. 그러나 아전들 자신이 직접 나가지 않고 그 자제(子弟)들을 보내고도 족히 백성들을 침학할 수 있으니 이를 어찌 막을 수 있겠는가? 밤중에 불을 밝히고 장가(張哥)를 부르고 이가(李哥)를 부르면 명령이 갈팡질팡하여

도리어 위엄을 손상하기 마련이다. 무릇 현재에 직임을 띤 자는 으레 먼 곳에는 나아가지 않는 법이요, 오직 직임이 없이 한가한 자가 이러한 악 폐를 자행하는 법이다. 관아에 혹 대단치 않은 잡무가 있어 불렀는데 즉시 들어오지 않으면 그가 향촌으로 나갔음을 알 수 있으니 벌을 줘야 한다. 야단스럽게 행적을 드러내지 말고 스스로 단속하도록 하고, 불시에 점고해서는 안된다. 관노 등속은 때때로 점고하는 것도 괜찮지만, 그러나 이때에도 아무 이름이나 뽑아서 불러보는 것으로 족히 경계함이 되니 반드시 명부에 따라 모조리 불러낼 것은 없다.

부모가 질병이나 의외의 재액을 만난 아전이 있으면 수령이 어루만져서 구원해주되, 상사(喪事)에는 부의를 보내고 경사(慶事)에는 축의를 보낸다. 그런 뒤에 국고(國庫)를 훔치고 백성에게서 갈취하는 죄를 막고 징계하면, 법을 어기는 아전이 없을 것이다.

아전은 자벌레처럼 움츠리고 개미처럼 기어다니지만, 응대(應對)에는 물 흐르듯 기민하다. 수령은 아전을 마치 벌레처럼 내려다보고 작은 재주와 얇은 껍질로 이리저리 마음대로 조종할 수 있다고 생각한다. 그러나 아전의 무리는 마치 여관 주인처럼 나그네를 꺾는데 이력이 나서 성위(誠僞)와 허실(虛實)을 환히 꿰뚫고, 관아의 뜰에 엎드려서는 몰래 웃다가 관문을 나서기만 하면 만가지로 비웃는 줄을 수령은 알지 못한다. 그러면 무슨 도움이 있겠는가? 지성으로 대하여 알거든 안다고 하고 모르거든 모른다고 하며, 죄가 있으면 벌주고 죄가 없으면 용서하여 한결같이 떳떳한 이치를 좇고 술수를 부리지 말아야 그들의 마음을 복종시킬 수가 있다.

윗사람으로 있으면서 너그럽지 못함은 성인(聖人)이 경계한 바이니, 너그러우면서도 풀어지지 않고 어질면서도 나약하지 않으면 일을 그르치는 바가 없을 것이다.

양귀산(楊龜山)이 일렀다. “공자는 ‘아랫사람을 부리되 너그럽게 하라’고 하였지만, 모든 일을 단속하지 않고서 오직 너그럽기만 힘쓴다면 아전들이 문서를 꾸미고 법을 농간하여 관부(官府)의 질서가 이루어지지 않을 것이니, 모름지기 권한이 언제나 자기 자신에게 있도록 하여, 조종하며 통제하는 모든 일이 다른 사람에게서 나오지 않도록 하면 크게 관대하더라도 무방할 것이다.”

주자가 말하였다. “벼슬살이할 때에는 모름지기 스스로는 항상 한가하고 아전들은 항상 바쁘도록 해야만 한다. 만약 스스로 문서 속에 파묻혀서 정신을 차릴 수 없으면 아전들이 곧 폐를 끼칠 것이다.”

『사재척언(思齋摭言)』에서는 이렇게 말했다. “이세정(李世靖)이 경학에 정통하고 가르치기를 게을리하지 아니하여 한때 많은 재상이 그의 문하에서 나왔고, 우리 형제도 역시 그의 문인(門人)이다. 그러나 그는 행정 능력이 없었다. 그가 청양현(靑陽縣)을 다스릴 때의 일이다. 최숙생(崔淑生)이 새로 관찰사로 제수되자, 한 무리의 문인들이 청양현감을 부탁하며 ‘우리 선생은 학문이 높고 지조가 맑으니, 삼가 망녕되이 편하하지 말라’고 말하였다. 최숙생이 선선히 응낙하고는 맨 처음의 고과(考課)에서 이세정을 청양현감에서 물러나게 하였다. 최숙생이 돌아오자 여러 재상들이 가서 ‘호서(湖西) 일도에 어찌 교활한 수령이 없어서 우리 선생의 고과를 낮게 주었던 말인가?’라고 물으니, 최숙생이 ‘다른 고을의 수령이 비록 교활하다고 하나 다만 한 사람의 도적일 뿐이라 백성들이 오

히려 견딜 수 있지만, 청양현감은 비록 청렴하되 여섯 도적(6방의 아전)이 아래에 있으니 백성들이 견딜 수 없었다'고 대답했다.”

비록 학문이 깊고 넓다 하더라도 아전을 단속할 줄 모르는 자는 백성의 수령이 될 수 없다.

타이르고 감싸주며 가르치고 깨우치면 아전들 역시 사람의 성품을 타고난지라 바로잡아지지 않을 자 없을 것이니, 먼저 위엄부터 베풀지 말아야 한다.

고려의 정운경(鄭云敬)이 안동판관(安東判官)이 되었는데, 고을의 아전 권원(權援)이 일찍이 정운경과 함께 향학(鄉學)에서 공부한지라, 술과 안주를 가지고 와서 뵙기를 청하였다. 정운경이 불러들여 더불어 술을 마시면서 말하였다. “지금 너와 함께 술을 마시는 것은 옛정을 잊지 않아서이지만, 내일 법을 범한다면 아마도 판관이 너를 용서해주지 않을 것이다.”

타일러도 깨우치지 아니하고 가르쳐도 고치지 아니하며 세력을 믿고 속이는 간악한 자는 형벌로 다스려야 한다.

이영휘(李永輝)가 임천군수(林川郡守)로 있을 때에 아전들이 간사하고 교활하고 백성을 많이 침학하였다. 그가 그중에서도 심한 자를 적발하여 다스리고 법조문을 엄히 하여 서로 살피게 하고 촌리(村里)나 절이나 주

막에 나가지 못하도록 금하니, 이 덕분에 민간이 편안하게 되었다. 아랫사람 단속이 엄해지고 아전들이 모두 두려워하게 되자, 그가 새로운 기풍을 진작시키기 위해 염치와 긍지를 지니고 효도와 우애로 이웃간에 이롭이 난 아전 들을 불러 술과 밥을 내리면서 “너희의 평소 품행이 이러하니 응당 충(忠)을 효(孝)에서 구할 만하다. 반드시 마음을 다하여 맡은 바 일을 하고 관장(官長)을 속이지 말며, 죄를 지어서 너희 부모를 위태롭게 하지 말 것이다”라고 말하니, 두 사람이 감격하였다. 수령이 맡은 일을 반드시 정성스럽게 하자 아전들 역시 분발하고 힘쓰게 되었다. 백성들이 관례로 아전들을 대접하는 경우에도 아전들이 받지 않으며, 백성들이 몰래 그 집에 갖다놓아도 아전들이 되돌려보내니, 뇌물을 주는 풍속이 거의 사라졌다.

이노익(李魯益)이 전라감사가 되었는데, 감영의 아전 최치봉(崔致鳳)이란 자가 간사하고 교활하며 악독한 아전 무리의 괴수였다. 전라도 53읍 모두에는 반드시 간사하고 교활한 아전이 두세 명 있는데, 그들 모두가 최치봉과 결탁하여 그를 우두머리로 삼고 지냈다. 최치봉이 해마다 수십만 냥의 돈을 각 읍의 교활한 아전들에게 나눠주어 창고의 곡식을 교묘하게 빼돌려 돈으로 바꾸어 고리대의 밑천을 삼으니, 만민에게 그 해가 돌아갔다. 감사가 아전과 군교들을 보내어 각 읍 수령의 잘잘못을 탐문하게 하면 반드시 먼저 최치봉의 지시를 받아 나가고, 돌아와서도 탐문해 적어온 보고서를 반드시 먼저 최치봉에게 보이니, 청렴 근실하여 법을 지키는 수령은 중상하고, 탐학 비루하며 불법한 수령과 간악한 향임(鄕任)과 교활한 아전으로 보고서 속에 기록된 자들은 최치봉이 모두 빼내주고, 그 기록된 글을 본인에게 보내어 자기의 위덕(威德)을 세우니, 온 도가 눈을 흘겨온 지 오래였다. 이노익이 부임하고 10여 일 지나 갑자기

기 그를 잡아들여 “너의 죄는 죽어 마땅하다”며 곤장을 쳤으나 죽지 않자, 서너 고을로 옮겨 가두다가 고창(高敞)에 이르러서는 물고(物故)를 내었다는 보고를 올리도록 재촉하였다. 재상들과 결탁해 있던 최치봉은 자식들을 재상들에게 보내 살 길을 도모하기 위해 시간을 벌고자 다음날 오시(午時)까지만 목숨을 붙여주기를 빌었으나 현감이 듣지 않아 드디어 고창에서 죽었다. 이때에 내가 강진에 있었는데, 간사하고 교활한 아전 여럿이 자기에게도 화가 미칠까 두려워 숨을 죽이고 마음을 태워 그 때문에 뼈가 앙상하게 드러나도록 마르더니 여러 달 뒤에야 적이 안심하는 것을 보았다. 악의 괴수를 죽이는 일의 영향이 이와 같다.

악독하고 간사한 자는 모름지기 정당(政堂) 밖에서 비석을 세우고 그 이름을 새겨 영구히 복직하지 못하게 해야 한다.

근자에 보면 어사나 관찰사가 때로 악독한 향리를 잡아 엄하게 형벌을 주고 유배를 보내기도 하지만, 향리들의 권력이 평소에 컸던지라 잠깐 동안 제 집에서 편안히 지내다가, 어느 사이에 제 직임을 도로 맡아 전처럼 악행을 자행해도 달리 따지는 이가 없다. 생각건대 어사나 관찰사가 향리의 죄를 적발하거나 정당의 문 밖에 그 악행을 새긴 비석을 세워놓는다면, 이 돌이 삭아지기 전에는 다시 직임을 맡을 수가 없을 터이니 반드시 그 악행을 징계할 수 있을 것이다. 사대부가 재물에 연루된 죄를 지어 면관당하면 종신토록 다시는 임용되지 못하기도 하는데, 악독한 향리는 소홀히 다루기 쉬워 잠깐 사이에 벗어나 법을 알보게 된다.

수령이 좋아하는 바를 아전이 영합하지 않을 이유가 없으니, 내가 재물을 좋아하면 반드시 꺾어낼 것이다. 한번 꺾에 넘어가면 그들과 함께 빠지고 만다.

늘 보면 수령이 처음에 와서는 호령을 하고 정사를 베푸는 것이 볼 만한 것이 있으나, 몇달만 지나면 아전의 꺾에 빠져 혀를 구부려 아무 소리도 내지 않으니, 썩은 쥐도 웃게 된다.

여씨(呂氏)의 『동몽훈(童蒙訓)』에 말하였다. “젊은이들이 벼슬자리에 앉게 되면 대부분 교활한 아전의 먹이가 되어 스스로를 살피지 못하게 되는데, 자기가 얻는 바는 지극히 적은데도 한 임기를 지나는 사이에 다시는 아무 일도 할 수 없게 된다. 대저 벼슬 살면서 이득을 탐낸다면 자기가 얻는 바는 아주 적고, 아전의 도적질하는 바는 적지 않은 것이다. 이 때문에 중한 벌을 받게 되니 참으로 애석한 일이다.”

성질이 편벽하면 아전이 이를 엿보아서 그 편벽된 성질을 충동질하고 농간질을 피운다.

포중(包拯)은 경조윤(京兆尹)을 지내면서 사정이나 사태를 똑똑히 살피기로 이름이 났었다. 어떤 백성이 법을 어겨 등에 곤장을 맞게 되었는데, 아전이 뇌물을 받고 “사또께서 반드시 나에게 맡겨 너를 곤장치게 할 터이니, 너는 우선 부르짖으면서 변명하라”고 하였다. 이윽고 끌어와서 심문할 때에 그 죄수가 아전의 말대로 하자, 아전이 “곤장이나 맞을 일이 지 무슨 말이 많은가?”라고 꾸짖었다. 포중은 권세를 부린다 하여 아전을

때리고 특별히 그 죄수를 관대하게 처분했는데, 아전에게 속은 것임을 알지 못하였다. 소인의 농간은 진실로 막기 어려운 것이다.

살피건대 이러한 짓이 이른바 병법(兵法)의 반간(反間)이라는 것이다. 빼앗고 싶을 때에는 주기를 청하고 가두고자 할 적에는 풀어놓기를 청하며, 서쪽을 원할 적에는 동쪽을 건드리고 왼쪽을 차지하고 싶으면 오른쪽을 끌어서 편벽된 성질을 충동질하니, 명석한 판단력을 가진 포염라(包圍羅)라도 그 술수에 빠질 수밖에 없었다. 어찌 한탄스럽지 아니한가? 군자가 마음 가지기를 공평히 하여 모든 일에 먼저 자신의 견해를 세워 바깥의 사물에 흔들리지 아니하고 노여움을 다른 데로 옮겨 풀지 않아야 아전이 농간을 피울 수 없게 된다.

알지 못하면서도 아는 척하고 정사를 물 흐르듯 막힘없이 처리하는 것은 수령이 아전의 술수에 떨어지는 원인이 된다.

우리나라의 문신은 젊어서 시부(詩賦)를 익히고 무신은 젊어서 활쏘기를 익힐 뿐, 이밖에 배우는 것이라고는 노름이나 기생 끼고 술마시는 일 밖에는 없다. 그중에서도 나은 자는 구궁팔문(九宮八門)의 이치와 하도낙서(河圖洛書)의 명수(命數)를 공부하지만, 이 몇 가지로는 인간의 만가지 일에 전혀 소용됨이 없다. 활쏘기는 실제적인 일이지만, 이 또한 행정 실무와는 상관이 없다. 하루아침에 천리나 집을 떠나 홀로 못 아전과 만백성 위에 홀로 앉아 평생 꿈에도 못본 일을 맡게 되니, 일마다 모르는 것이 당연한 이치다. 그러나 수령이 밝지 못함을 부끄럽게 여겨 알지 못하는 것을 안다고 하며 일단 호령질하고, 정사를 베풀 때 곡절을 묻지 않

고 손 가는 대로 결재하여 처리하기를 물 흐르듯 쉽게 하면서 스스로 널리 통달하여 막힘이 없는 듯 자처하니, 이는 수령이 스스로 아전의 술수에 빠지는 원인이다. 무릇 한 가지 명령과 한 가지 지시서(指示書)를 내릴 때라도 마땅히 수리(首吏)와 해당 아전에게 그 일의 근본을 캐어보고 지엽을 밝혀내어 밑바닥까지 궁구하여 자세히 알아보고 난 뒤에 결재를 한다면, 수십일이 지나지 않아 사무에 밝아져 모르는 것이 없게 된다. 내가 오랫동안 읍내에 살면서 매번 들으면, 새로 온 수령이 까다롭고 일의 근본을 캐어묻는 경우에는 노획한 아전들이 서로 “고달플 징조인 것 같다”고 말하지만, 일 처리를 물 흐르듯 쉽게 하는 경우에는 서로 웃으면서 “그 징조를 알 만하다”고 하니, 아전을 단속하는 요체가 진실로 여기에 있다.

지금의 향리는 재상과 결탁하고 감사와 연통하여 위로는 수령을 업신 여기고 아래로는 백성을 수탈하니, 능히 여기에 굴하지 않는 자가 훌륭한 수령이다.

조선왕조 초기에는 아전의 횡포가 심하지 않았는데 임진왜란 이후부터 사대부의 녹봉이 박하여 집이 가난해지고, 또 나라의 재화가 모두 훈련도감(訓練都監)·어영청(御營廳)·금위영(禁衛營)·총융청(摠戎廳)·수어청(守禦廳) 5군문(軍門)의 군사를 양성하는 데 들어가게 되니, 이에 따라 탐학하는 풍조가 점차 커지고 아전들 또한 날로 타락하여 오늘날에는 그 정도가 극심한 지경에 이르렀다. 내가 민간에 있으면서 그 폐단의 근원을 탐구해보니, 조정의 권귀(權貴)들이 뇌물을 받고, 감사가 축재하며,

수령이 이익을 나누기 때문이다.

취임하는 날에 여러 아전을 불러 “내가 떠나오는 날 아무개 재상이 아무개 아전을 부탁했는데, 이는 내가 명령을 내리기 전이므로 처음부터 깊이 다스리지 않는 것이 아니다. 오늘 명령을 내린 뒤로 만약 부탁하는 편지가 한 장이라도 관문에 들어오면, 그 아전은 일차 엄중한 형벌을 가하고, 영구히 내쫓아 다시 쓰지 않을 것이다. 내가 식언(食言)하지 않을 것이니 너희들이 지켜보아라” 하고, 이 명령을 크게 판에 새겨 아전들의 집 무소에 걸어두게 하여 만약 범하는 자가 있으면 용서하지 말아야 한다.

내가 오랫동안 읍내바닥에 살면서 수령이 승진하거나 파직당하는 일이 오로지 아전의 손에 달려 있음을 보아왔다. 감영의 저리(邸吏)가 향리와 짜고 수령을 거짓으로 칭찬하거나 억울하게 무고하여 제 하고자 하는 바를 자행하는데, 이는 감사가 아전을 심복으로 믿고 수령을 염탐하기 때문이다. 잘못이 감사에게 있으니 수령으로서 어쩔 수가 없다. 그러나 시비를 가리는 마음은 하늘이 준 바이니, 수령의 소행이 맑고 밝아 잘못이 없다면 향리나 저리가 이런 짓을 하지 않을 것이고, 만약 수령의 소행이 불법해 간교한 아전에게 아침해 빌붙어 자신의 불법을 덮고자 하면 한 구멍을 겨우 막아도 다른 구멍이 또 터질 것이다. 오직 스스로 닦는다는 ‘자수(自修)’ 두 글자가 오히려 해악을 멀리할 수 있는 좋은 계책이다.

취임한 지 몇달이 지나거든 아전들의 이력표(履歷表)를 만들어 책상에 놓아두어야 한다.

다음은 단 10명의 10년 동안의 표를 만들어본 것이다. 만약 정식 이력

표를 만들려 한다면 마땅히 20년 동안의 표를 이같은 방법으로 만들어야 할 것이다.

이 표를 보면 아무개는 여러 번 중요한 자리에 있었고, 아무개는 언제나 한산한 자리로 들었으며, 아무개는 다재다능한 것으로 나타났으니 반드시 간교할 것이며, 아무개는 지혜가 없으니 일을 맡겨서 부릴 수가 없다는 사실을 모두 훤히 알 수 있을 것이다. 고을살이가 오래 됨에 따라 흑 일을 맡겨도 될 만큼 재주가 있는데도 겸손하여 나서기를 좋아하지 않아서 일을 맡지 못한 자가 있거든, 아전들의 직책을 나누어 정하는 연초(年初)에 헤아려 요긴한 직책을 주는 것이 좋을 것이다.

	갑 자	을 축	병 인	정 묘	무 진	기 사	경 오	신 미	임 신	계 유
이수담	도창색 (都倉色)	이 방	이 방	호 장 (戶長)	이 방	이 방	도서원 (都書員)	호 장	호 장	호 장
유종영	공 방		호 방			지소색 (紙所色)		공사색 (公事色)		병 방
노경식	형 방	균역색 (均役色)	형 방	대동색 (大同色)	북창색 (北倉色)	호적색 (戶籍色)	형 방	도서원	이 방	이 방
이응복	입 사 (入仕)		예 방			군기색 (軍器色)		호 방	병 방	
최두일		입 사	형 방	남창색 (南倉色)	관청색 (官廳色)	병 방	도서원	세초색 (歲抄色)	호적색	도창색
윤계만			입 사		공 방			객사색 (客舍色)		
김종인				입 사	형 방	어영색 (御營色)	서창색 (西倉色)	예 방		도서원
정유년					입 사	공 방	공사색		예 방	
박재신						입 사	형 방	금위색 (禁衛色)		동창색 (東倉色)
안득춘							입 사	공 방		예 방

(落庭米) 몇 섬일 뿐이니 어찌 딱하지 않은가? 그리고 창고지기는 반드시 원정(園丁)을 겸하는데, 원정은 1년 동안 남새를 대느라 빗을 지고 힘이 빠진 뒤에야 이 창고지기 자리를 얻게 된다. 그러므로 관노를 거느리는 길은 오직 어루만지고 돌보아 은혜를 베푸는 데 있고, 농간을 방지해야 할 것은 오직 창고지기뿐이다. 읍례는 여러 가지로 다르니, 혹 관노가 농간을 부리는 폐단이 많은 경우에는 마땅히 엄하게 조사해 그 방자함을 막아야 한다.

시중드는 노비로서 농간하는 자는 백성이 관에 송사(訟事)하러 오면 수령은 아무 말이 없는데 제가 나서서 성내어 꾸짖고, 수령은 부드럽게 말하는데 제가 나서서 고함을 지르고, 수령은 긴 말이 없는데 제가 나서서 잔소리를 하고, 수령은 아직 모르는데 나서서 중요한 비밀을 들추어 내고, 수령은 명령하지 않는데 큰소리로 매우 치라고 하여 백성의 비난을 사고 수령의 체모를 손상시킨다. 이러한 노비는 마땅히 거듭 엄하게 다짐해두고, 여기는 자는 처벌해야 한다.

관비에는 두 가지가 있다. 하나는 기생인데 주탕(酒湯)이라고도 하고, 또 하나는 비자(婢子)인데 수급비(水汲婢)이라고도 한다. 기생은 비록 가난하나 모두 돌봐주는 자가 있으니 수령이 보살필 필요가 없다. 오직 더러운 돈으로 수령의 옷을 바느질하지 못하게 하면 된다. 가장 불쌍한 이는 추한 용모의 수급비이다. 그들은 겨울에는 삼베옷을, 여름에는 무명옷을 입고, 머리는 쭉대같이 하여 밤에는 물긴고 새벽에는 밥짓느라 쉴 새없이 분주하다. 수령이 이들을 보살피 때때로 옷도 주고 곡식도 주며 그 지아비의 형편도 물어 소원도 이루어주면 좋지 않겠는가? 무릇 수령으로서 잘 다스리는 자에게는 반드시 아전의 원망이 있을 터인데, 만일 아전·군교·노비가 모두 수령을 원망하면 괴롭지 않겠는가? 강한 자에

## 2. 관속들을 통솔함[馭衆]

관속(官屬)들을 통솔하는 방법은 위엄과 믿음뿐이다. 위엄은 청렴함에서 생겨나고 믿음은 성실함에서 나오는 것이니, 성실하면서 또한 청렴해야 못사람을 복종시킬 수 있다.

설선(薛瑄)은 이렇게 말하였다. “마음에 털끝만큼이라도 치우침이 있어서서는 안된다. 만일 치우침이 있게 되면 반드시 사람들이 눈치채게 된다. 내가 일찍이 한 하인이 민첩해 그를 자주 부렸더니, 다른 하인들이 그를 달리 여겼다. 나는 마침내 그를 쫓아냈다. 이는 비록 작은 일이지만, 나는 이 일로 수령 자리에 있는 자는 공명정대해야지 털끝만큼이라도 치우침이 있어서서는 안된다는 것을 알게 되었다.”

관노(官奴)의 농간은 오직 창고에 있는데, 창고에는 아전이 있으니, 폐해가 대단치 않으면 그들을 은혜로 어루만져 때때로 지나친 것이나 막아야 한다.

여러 관속 중에서 관노가 가장 고되다. 시중드는 노비는 종일 뜰에서 서 잠시도 떠날 수가 없고, 수노(首奴)는 물자 구입을 맡고 있고, 공노(工奴)는 물품 제작을 맡고 있고, 구노(廐奴)는 말 키우고 일산(日傘)을 들며, 방노(房奴)는 방을 덥히고 뒷간을 치우는데, 수령의 행차에는 여러 관노가 모두 따라가야 한다. 노고는 이와 같지만 보수를 받는 관노는 푸줏간과 주방의 노비 그리고 창고지기에 불과하며, 그 보수라는 것도 낙정미

게는 원망을 받고 약한 자에게는 은혜를 베풀면 어질지 않다고 말할 수 없다.

매번 들으면 이웃 고을에서 노래와 춤으로 행락을 하면서 수천 냥의 돈을 기생에 주고, 기생은 그 돈 받는 것을 당연하게 여기는데, 그 돈의 반을 수급비들에게 베풀면 이들은 뼈에 사무치는 은혜를 평생토록 잊지 않을 것이다. 다른 수령은 더러운 소리를 퍼뜨리는데 나는 어진 소문이 나게 되니, 그 이해가 어떠하겠는가? 교체되어 돌아오는 날 성의 남문 밖에서 기생은 좋아라 웃고, 수급비는 눈물을 흘리며 울어야 현명한 수령이라고 할 수 있다.

### 3. 사람 쓰기[用人]

나라 다스리는 일은 사람 쓰기에 달렸으니, 군현이 비록 규모가 작지만 사람 쓰는 일은 다르지 않다.

노나라의 중궁(仲弓)이 정사하는 법을 묻자, 공자는 어진 사람을 등용하는 일에 힘쓰라고 하였다. 무릇 나라를 다스리는 사람은 반드시 어진 사람의 등용을 가장 급한 일로 삼아야 한다. 원리에는 크고 작음이 없으니, 소 잡는 칼로 닭을 잡을 수도 있다. 향승과 군교, 여러 아전에서부터 풍헌과 약정에 이르기까지 하나같이 쓸 만한 사람을 얻는 데 힘써 소홀히 하지 말아야 한다.

향소(鄕所)는 수령을 보좌하는 사람이니, 반드시 고을에서 가장 착한 사람을 골라 이 직책을 맡겨야 한다.

이익(李瀾)은 이렇게 말했다. “요새 수령을 보좌하는 직책으로 좌수와 별감이 있는데, 이를 향소라고 한다. 처음 그 제도를 만들 때는 좋은 것이었다. 옛날에는 향소와 함께, 그 고을 출신으로 서울에 사는 사람을 골라 그 고을의 일을 잘 돌보고 주선하게 하는 경재소(京在所)도 있었다.”

세종대왕이 충녕대군(忠寧大君)으로 있을 때 함흥 경재소를 맡았다. 또 『송와잡록(松窩雜錄)』에서는 “동래부사가 향소를 처벌하고자 경재소에 알리고 바꿀 것을 청하였다. 그때 정광필(鄭光弼)이 경재소당상(京在所堂上)으로 있었다”라고 하였다. 당시는 향소가 비록 잘못을 했어도 수령이 마음대로 바꾸거나 함부로 벌을 줄 수가 없었던 것이다. 지금 옛제도를 다시 다듬어서 재주를 시험하고 발탁하는 길을 열면 반드시 도움되는 바가 있을 것이다.

좌수는 향청(鄕廳)의 우두머리인데, 진실로 마땅한 사람을 얻지 못하면 모든 일이 잘 다스려지지 않을 것이다.

부임한 지 한 달이 지난 후 좌수를 그대로 둘 만하면 두고, 그렇지 않으면 향원(鄕員)의 여망에 따라 바뀌어야 한다.

“향청직원을 지내고도 윗자리를 지내지 못한 사람은 내일 나와서 기다리라”고 명령을 내리고, 그들이 오면 정당에서 만나보고 “본관은 일찍이 좌수를 지낸 사람 중에서 새로 좌수를 임명하고자 하니, 그대들은 떠들

지 말고 문의하지도 말며 조용히 입을 다물고 각자가 후보자의 이름 밑에 표시를 하시오”라고 말한다.

그리고는 한 장의 종이에다 좌수를 지낸 사람들의 이름을 모두 쓰고, 차례로 표시하게 하여 제일 많이 받은 사람을 좌수로 임명하고, 차점자를 부승(副丞)에 임명하여 좌수가 자리를 비울 때 대신하게 한다.

이원익(李元翼)이 안주목사(安州牧使)로 있을 때 고을을 다스리는 행적이 제일 높았다. 사람들이 다스리는 일의 요체를 물으면, 그는 “쓸 만한 사람을 얻어 좌수로 삼고, 모든 일을 그에게 물어서 시행하니 나는 오로지 결재만 하면 됐소”라고 말할 뿐이었다.

좌우별감은 좌수 다음 자리이니, 마땅히 쓸 만한 사람을 골라 모든 정사를 의논해야 한다.

『정요(政要)』에 이르기를 “좌수는 이방과 병방의 사무를 관장하고, 좌별감은 호방과 예방의 사무를 관장하며, 우별감은 형방과 공방의 사무를 관장한다”라고 하였다.

『상산록(象山錄)』에 이르기를 “한 고을에서 일이 생기면 반드시 여러 사람이 서명한 소장이 들어오는데, 그것을 잘 살펴보면 쓸 만한 사람을 얻을 수 있다. 그 얼굴을 익혀두고 그 의견을 들어두고 사람됨의 어리석음과 지혜로움, 그리고 충성됨과 간사함을 분별하여 그가 사는 마을과 성명을 기록하였다가, 향원과 향교 유생들에게 물어 의견을 종합하여 확증을 얻게 되면 그 사람의 실상을 알게 될 것이다. 자리가 생기는 대로 이런 사람으로 채우면 한 달에도 몇 사람을 쓸 수 있고, 반년이 못되어 향

청·무청(武廳)·풍헌·전감(田監)이 모두 고을의 신망 있는 사람으로 채  
워질 것이다.

아침 잘하는 자는 충성스럽지 못하고, 간쟁(諫諍)하기 좋아하는 자는  
배반하지 않는다. 이 점을 잘 살피면 실수하는 일이 적다.

『다산필담』에 말하였다. “지위는 비록 낮지만 현령에게도 다스리는 자  
로서의 도리가 있다. 힘써 아침을 물리치고 간쟁을 흡족히 받아들이기를  
노력해야 한다. 아전과 노비들은 지위가 낮아 감히 간쟁할 수도 없고 아  
침하기도 불편하다. 오직 좌수나 우두머리 군교 등이 수령의 안색을 살  
펴 제대로 말할 수 있다. 아침으로 비위를 맞추어 수령을 악으로 유도하  
고, 비방하는 말이 들끓어도 ‘칭송이 고을에 자자하다’고 하며, 수령이 쫓  
겨날 기미가 있어도 오히려 ‘오랫동안 재직할 것이니 염려없다’고 하면,  
수령은 기뻐하여 이 사람만이 충성스럽다고 여긴다. 그렇게 감영의 공문  
이 이미 온 것도 모르고 있다가 갑자기 조사를 당하게 되면, 어제까지 면  
전에서 아침하던 자가 나서서 비행의 증인이 되어 작은 잘못까지도 들추  
어낸다. 오히려 참고 덮어주는 자는 이전에 간쟁으로 귀찮게 여겨지던  
사람이다. 수령 된 사람은 모름지기 크게 반성해야 한다.”

후한의 동회(童恢)는 낭야고막(瑯琊姑幕) 사람으로 젊어서 지방 고을  
에서 벼슬살이를 하였는데, 사도(司徒) 양사(楊賜)가 동회의 법 집행이 청  
렴하고 공평하다는 말을 듣고 그를 불러 채용하였다. 양사가 탄핵을 받  
고 면직되자 아전들이 모두 자리를 버리고 갔으나, 동회만이 대궐로 가 홀  
로 간쟁하여 그것이 받아들여졌다. 그러자 아전들이 모두 관청으로 돌아

왔으나 동회는 지팡이를 짚고 떠나갔으므로 사람들이 아름답게 여겼다.

막료(幕僚)들에게도 신하의 도리가 있다. 무릇 신하로서 간쟁을 할 수 있는 자는 군주를 배반하지 않는다. 남의 윗사람 된 자는 마땅히 이 이치를 알아야 한다.

군관(軍官)이나 장관(將官)으로서 무반의 반열에 서는 자는 모두 굳세고 씩씩하여 적을 막아낼 만한 기색이 있어야 한다.

무릇 사람 보는 법이 본래 위엄있는 모습에 있는 것이니, 무인은 더욱 용모와 풍채가 중요하다. 키가 난쟁이 같고 누추하기가 농사꾼 같으며, 물고기 입에 개 이마를 가져 그 모습이 괴상한 사람은 앞에 같이 서서 백성들을 대하기 어렵다. 가령 숨돌릴 수도 없을 만큼 위급한 일이 생겼을 때, 수령이 평소에 관내의 영준호걸(英俊豪傑)들과 친숙하게 지내지 않았으면 어떻게 대응하겠는가? 비록 태평세월에 고을이 작아도 인재를 모으는데 마음을 다해야 한다.

한지(韓祉)가 군현을 다스릴 때 군교들을 사랑하고 어루만져 함부로 매질하는 일이 없었다. 그는 “평화로운 세월이 오래 계속되고 있지만, 내 나이 젊으니 어느 때라도 변방 지키기를 명령받을지 모른다. 평상시에 성의와 은혜로 군교들과 마음을 맺어두지 않으면, 변란이 생겼을 때 그 힘을 얻기 어렵다. 그러므로 나의 성심을 그들 마음속에 심어, 위급할 때 저버릴 수 없게 하려는 것이다”라고 말하였다.

비장(裨將)을 두는 수령은 마땅히 신중하게 인재를 고르되, 충성되고 신실함을 첫째 기준으로 삼고 재주와 슬기를 다음으로 해야 한다.

· 의주·동래·강계·제주의 수령 및 방어사(防禦使)를 겸한 수령은 모두 감사와 절도사 같이 비장을 거느린다.

채제공(蔡濟恭)이 함경감사가 되었을 때 정도길(丁道吉)을 비장으로 삼았다. 6진 지방에는 가는 배를 거두는 전례가 있었는데, 배 1필이 모두 밥주발 하나에 들어갈 만큼 가는 배를 거두고 이름을 발내포(鉢內布)라 하였다. 정도길이 변방 고을에 도착하여 발내포 가져온 것을 모두 물리치며, “사또께서 다음으로 가는 배를 받아오라 하셨다”고 말하고, 거둬가려서 배를 받았다. 부중의 기생과 아전, 군교들이 모두 놀라 이를 믿지 않고, “생전에 이렇게 거친 배는 보지 못했다”고 말하며 시끄러웠다. 채제공이 마음으로는 이를 좋게 여기면서도, 짐짓 “그대가 나쁜 배를 받아와 부중의 웃음거리가 되었으니 어찌 이렇게 세상물정에 어두운가?”라고 말하였다. 정도길이 “제가 비록 세상물정에 어둡지만 어찌 발내포를 모르겠습니까? 생각건대 사또께서 비장을 보낸 것은 마땅히 이전의 배를 받지 않게 하기 위해서이므로, 그 덕을 널리 퍼려고 했습니다. 진실로 부중이 모두 꾸짖는다면 청컨대 사직하고 가겠습니다”라고 답하자, 채제공이 손을 잡으며 “내가 비록 맹상군(孟嘗君)에게는 미치지 못하더라도 그대는 풍환(馮驩)보다 못하지 않구나”라고 말하고 더욱 후하게 대접하니 부중이 감히 더 말하지 못하였다.

이의준(李義駿)이 황해감사가 되었을 때 윤광우(尹光于)를 불러 비장으로 삼았다. 이때 해주감영 창고의 돈 4만 냥이 축났다. 창고 관리자가 돈 400냥을 호방과 비장에게 뇌물로 주고, 창고의 물건들을 장부와 대조

말도록 부탁했다. 방기(房妓)가 뇌물표를 보이니,  
승장(巡將)이 나오는 날에 나는 당연히 고발할 것  
보충하는 것이 좋을 것이다. 뇌물돈도 속히 창  
충당하는 게 옳을 것이다”라고 말하며 물  
기한이 되자 과연 축난 돈이 모두 채워졌다.

### 추천서

인재를 추천하는 것은 수령의 임무이다. 비록 옛날과 지금의 제도가 다르다 하더라도 인재를 추천하는 것을 잊어서는 안된다.

우리나라에서도 군현에서 인재를 천거하는 법이 있었으나 이제는 유명무실해졌다. 그러나 수령의 직분으로 당연히 해야 할 일이라는 것을 몰라서는 안된다. 얼마 전에 남구만(南九萬)이 변경지방을 자세히 조사하고 잘잘못을 밝히고 돌아올 때 반드시 그곳 인재를 추천한 일이 그가 임금께 올린 보고서인 장주(章奏)에 자주 나타나 있다. 대신이 인재를 천거하여 임금을 섬기는 뜻이 본래 이와 같은 것이니, 뜻있는 선비가 백성의 수령이 되었다면 이 뜻을 잊을 수 있겠는가?

경서에 밝고 행실이 뛰어난 사람이나 행정능력을 갖춘 사람을 추천하는 데는 나라의 통상적인 법전이 있으니, 한 고을의 선한 사람도 덮어두

어서는 안된다.

우리나라에서는 원래 옛법을 본떠 식년(式年)이 될 때마다 군현에서 현자를 추천하게 하고 있지만, 중세 이래로 당의(黨議)가 점점 굳어져서 자기 당이 아니면 군현에서 천거한 사람을 쓰지 않고 있다. 그래서 이 법이 마침내 형식화되어버렸다. 그러나 현자를 덮어두는 것은 큰 죄이고 아무리 쓰여지지 않는다 해도 어찌 천거조차 않을 것인가? 오늘날 군현에서 올리는 추천장에는 으레 “없습니다”라는 말뿐이다. 먼 시골 한미한 씨족들은 벼슬의 혜택을 갖지 못하다가, 한번 천거를 거치면 그 자손들이 두고두고 칭찬할 것이다. 진실로 그러한 사람이 있을진대 어찌 없다고 보고하는가? 사람에게 모든 것을 갖추라고 할 수는 없고, 이치상 한 고을에는 훌륭한 선비가 반드시 있고 열 집밖에 안되는 마을에도 충성스러운 사람이 반드시 있게 마련이니 천거를 그만두어서는 안된다.

관내에 경서에 밝고 행실을 돈독히 닦는 선비가 있으면 마땅히 몸소 그를 방문하고 명절에 찾아가 예의를 닦아야 한다.

무릇 천하를 다스리는 데는 큰 원칙이 네 가지가 있다. 첫째는 친족을 친애하는 것이며, 둘째는 어른을 어른 대접하는 것이며, 셋째는 귀한 사람을 귀하게 여기는 것이며, 넷째는 어진 이를 어진 이로 대하는 것이다. 서울과 근기(近畿)의 문명의 고장에서는 일일이 모두 그렇게 할 수 없지만, 먼 시골 지방에서는 귀한 이와 어진 이에게 경의를 표하는 것이 마땅하다. 비록 평소에 친분은 없더라도 마땅히 곧 찾아볼 것이며, 명절마다

술과 고기를 계속 보내야 한다. 비록 오두막집 궁한 선비라도 학행(學行)을 스스로 닦아 명성이 온 고을에 자자한 사람이라면, 수령은 마땅히 몸소 방문하여 사립문을 빛나게 해야 하느니, 이것이 백성에게 선을 권하고 장려하는 길이다.

## 5. 물정을 살핌[察物]

수령은 우뚝 고립되어 있어서 자신이 앉아 있는 자리 밖에 있는 사람은 모두 속이려는 자들이다. 눈을 사방에 밝히고 귀를 사방에 통하게 하는 것은 제왕만 그렇게 해야 하는 일이 아니다.

조리있고 총명한 사람이 마음을 다해 잘 다스리기를 회구하여 9강(綱) 54조(條)를 취하여 일마다 살피고 부지런히 힘써 실행한다면, 그 고을이 잘 다스려졌는지 잘못 다스려졌는지는 물어볼 필요도 없다. 아전들의 간사하고 교활함이 저절로 행사되지 못하게 되고, 힘있는 백성의 횡포가 저절로 자행되지 못하게 되면, 드러나지 않은 하찮은 잘못은 그냥 덮어 두어 만물이 푸근히 안락하도록 하는 게 옳다. 그래도 여전히 아전과 향청직원, 군교들이 몰래 수령의 동정을 엿보고 이를 빙자해 멋대로 농간질하는 것을 염려해야 하고, 관의 노비와 병졸들이 몰래 민간에 나가 토색질하고 행패부리는 것을 살피야 하며, 또 불효불공하고 장터에서 횡탈을 일삼는 자를 금해야 하며, 향촌에서 무단행위(武斷行爲)를 하는 자와 강한 힘을 믿고 약한 이를 업신여기는 자를 통제해야 하니 별도로 염탐

하고 조사하는 일이 없을 수 없다.

『정요(政要)』의 「항통설(緡筩說)」에 이르기를, “수령의 직에 있으면서 내리는 명령이 반드시 다 좋다고는 할 수 없는데, 바깥사람이 바르게 간할 수 없고 간악한 아전들이 안에서 이목을 가려서 백성들의 원망이 분분하게 일어나도 듣지를 못하게 되니, 염찰(廉察)을 어찌 그만둘 수 있겠는가? 만약 사인(私人)을 파견하면 의혹과 비방이 또 비등하게 될 것이다. 옛사람들의 ‘항통의 법’이 경미한 부정도 살필 수가 있으니 참으로 좋은 법이다”라고 하였다.

항통이란 자기병이나 죽통(竹筒)의 아가리를 굳게 봉하고 비벼 끈 종이 토막을 겨우 집어넣을 수는 있으나 도로 꺼내지는 못하게 작은 구멍 하나만을 낸 것이다. 항통을 작은 면(面)에는 한두 개, 큰 면에는 서너 개 정도를 내보내어 모든 마을에 전해 돌리게 하되, 한 마을마다 2, 3일 정도 두었다가 거두어들인다.

수령의 정사에서 잘못된 바를 지적하면 주저없이 고칠 것이요, 민폐를 고해오면 단연코 개혁할 것이요, 사사로운 원한으로 무고하는 것도 모름지기 살펴야 할 것이다.

만약 관리가 고발을 당하면, 정말 부정이 있는 자는 곧바로 조사하여 처리하고 실제 증거가 없는 일은 다시 조사해야 할 것이다. 이렇게 한다면 아전들이 백성을 호랑이처럼 두려워하여 감히 함부로 침노하지 못할 것이다.

만약 토호(土豪)가 고발을 당하면 해당 면에 “이아무개는 무단행위를 했고, 장아무개는 선하지 못한 행위를 하여 이런 고발이 있다. 지금은 그냥 용서해줄 터이니 마땅히 조심하라”는 명령을 전한다.

만약 도적이 고발을 당하면 해당 면에 “아무개가 이런 지목을 받고 있



관리가 행차하는 모습

으니, 만약 마음을 고쳐먹지 않으려거든 마땅히 멀리 자취를 감춰라”라고 명령을 전한다.

부임 초기에는 두세 차례 향통을 내보내고, 재임한 지 오래 되면 단지네 계절의 마지막 달에 한 차례씩 내보낸다.

매 계절의 첫달 초하룻날에 향교에 첩문(帖文)을 내려 백성들의 어려움이 무엇인지 묻고 이롭고 해로운 바를 지적하게 한다.

향교는 정사를 의논하는 곳이다. 이전에 성균관에서는 정록청(正錄廳)에 밀봉한 통을 달아놓고 유생들로 하여금 그때그때 정치의 득실을 논하게 했으니, 향교에 고을의 병폐를 물어보는 것은 근거가 있다.

먼저 각 면(面)의 나이 많은 사람 중에 행실이 바르고 일을 잘 아는 이가 있는지를 물어, 면마다 4명씩 뽑아 향로(鄉老)로 삼는다.

첩문은 이를테면 이런 내용으로 내린다. “전 달 어느 날에는 양곡을 방출했고, 그 다음 달 어느 날에는 창고를 열어 세곡(稅穀)을 거두었고, 그 다음 달 어느 날에는 새로 군보(軍保)를 작성했는데, 여기에 만일 백성들에게 해를 끼친 부정과 폐단이 있으면 각기 지적해 진술하라. 소송을 판결한 데에 잘못이 있거나, 죄를 처단한 데에 억울함이 있거나, 관청의 명령에 흠이 있으면 각기 지적해 진술하라. 아전과 관청의 노비들이 마을에 나가 사사로이 거두는 것이 있거나, 풍헌(風憲)과 약정(約正)이 부정한 마음을 품고 사사로이 농간을 부리는 일이 있으면 각기 지적해 진술하라. 불효불공하고 불목불화하여 풍교(風教)를 손상시키거나, 장터에서 소란을 피우며 어른을 능멸한 자는 각기 지적해 진술하라. 만일 아전을

접내고 토호를 두려워하여 은폐하거나, 혹은 사적인 감정에서 원한을 품고 이 기회를 틈타 모함한다면 그 또한 죄를 문책할 것이다. 드러내놓고 말할 만한 것은 이름을 바로 쓰고, 드러내놓고 말하고 싶지 않은 것은 이름을 쓰지 말되 모두 얇은 종으로 풀 발라 봉하고 겹봉에 도장을 찍어 향교에 제출하고, 향교는 이를 거두어 오는 초열흘에 장의(掌議)가 몸소와 수령에게 바칠 것이다.”

이는 유사(儒士)를 책문(策問)하는 법이다. 고발장을 본 날에 즉시 공개하여 말하지 말고, 잠자코 홀로 헤아려 의심스러운 점이 있으면 별도로 몰래 알아보아야 한다.

자제와 빈객 가운데 마음가짐이 단정하고 결백하며 실무에 능한 사람이 있으면, 마땅히 이들로 하여금 몰래 민간을 살펴보게 한다.

일가친척과 문생(門生)이나 연고 있는 아전 가운데 단정하고 결백하며 마음이 곧은 사람이 한 사람 정도야 없겠는가. 서울에 있을 때 이 사람과 미리 약속하기를 “부임해서 두어 달 지나 내가 편지할 것이니, 몰래 민간을 다니며 조목조목 살펴도록 하라”고 하고, 관아에 출입할 수 있는 특별 허가증을 한 장 준다.

그러고는 때가 되면 그 사람에게 다음과 같이 편지를 보낸다. “북창(北倉)에서 양곡을 거두고 있는데, 내가 직접 받지 못하니 말질을 공평히 하고 땅에 떨어진 곡식을 돌려주라는 나의 지시는 과연 그대로 이행되고 있는가? 장삼이사(張三李四) 가운데 혹 억울하다고 하는 사람이 있는가? 거둬들인 곡식을 다른 데로 빼돌리는 일이 있는가? 창고에 들고 난 뒤

에 겨를 섞어 한 섬을 두 섬으로 만드는 일이 있는가? 이때의 형상을 자세하게 그려내도록 하라.”

또, “어느 면에 이 달에 서원(書員)이 논외의 작황을 알아보러 나가는데, 장삼이사 가운데 돈을 내어 재결(災結)을 매수하는 경우가 있는가? 어떤 논배미들은 재해를 입었는데도 재감(災減) 대상에서 제외되는 경우가 있는가? 어느 마을 어느 집에서는 송아지 잡고 돼지 잡아 서원에게 향응을 베푸는 일이 있는가? 이때의 형상을 자세하게 그려내도록 하라.”

또, “어느 마을 아무개가 불효불공하다는데 사실 그러한가? 아니면 향로(鄉老)가 무고를 했는가? 아무 날에 그 아비에게 대들었고, 아무 날에 형제끼리 다투었으며, 아무개가 죽었는데 염도 하지 않았고, 아무개가 굶주렸는데 구하지도 않았는지를 반드시 직접 목격한 듯 조사해내야만 신빙성이 있을 수 있다.”

또, “어느 마을 아무개가 사람을 죽여 몰래 묻었다는데, 그 원인과 정황을 자세하게 탐지하라.”

또, “어느 시장바닥에서 아무개가 술주정을 하여 칼을 뽑아든다거나, 쌀이나 베를 빼앗는 따위의 일이 있거든 그 평소의 죄악을 낱낱이 탐지하라.”

모든 조목들은 위의 예에 준해야 한다.

무릇 마음가짐이 단정하고 결백하며 이 일을 잘 해내는 사람에겐 마땅히 그 노고에 대해 후하게 보수를 주어야 한다. 비록 청렴하기로 이름 난 백이(伯夷)나 오릉중자(於陵仲子)라 하더라도 아무 까닭없이 힘을 들일 리는 없는 법이다.

우두머리 아전인 이방의 실권이 무거워 수령의 총명을 가려 실정이 위로 보고되지 않으니, 별도의 염문(廉問)을 그만둘 수가 없다.

현재의 이방을 좋아하지 않는 다른 아전이 반드시 있기 마련이니, 부임하고 시간이 좀 지나면 저절로 알게 될 것이다. 이방의 간악함을 자세히 알기 위해서는 이 사람만한 사람이 없다. 그러나 수령의 좌우가 모두 이방의 눈과 귀 역할을 하므로 은밀히 수령에게 접근하기가 쉽지가 않다. 마땅히 공무를 핑계로 삼아 이 사람을 서울로 파견하고, 형제와 아들, 조카 가운데 말을 조심하고 사리를 잘 아는 이를 시켜 이 사람을 만나 “이방이 저지른 부정이 몇 가지나 되는지 상세히 적어보라. 내 장차 원님에게 보고하리라”고 일러주게 한다. 또 요직에 있는 아전으로 이방과 한패 거리가 되어 부정을 하는 자들도 아울러 적게 한다. 그러면 이 사람은 전날의 앙심을 갚고 그 자리를 빼앗기 위해 알고 있는 바를 모두 말할 터이니 그 실상을 파악할 수 있다. 창고의 농간질이라든가 마을에서의 행악이라든가 하는 크고 작은 모든 일을 들을 수 있을 것이다.

비록 그가 한 말이 혹 모함이라 하더라도 처벌하지 않고 언로(言路)를 퇴위놓아야 할 것이다.

늘 보면 지혜롭지 못한 수령들은 이방을 사인(私人)으로 삼아 이방과 호오(好惡)를 같이하면서 그의 말만 치우쳐 듣고 절대로 의심하지 않아, 이방과 적대되는 자들은 마음 놓고 지낼 수 없게 된다. 그래서 수령 스스로 자신의 총명을 막고 홀로 우뚝 고립되어, 방 밖의 일은 한 점도 듣지 못한 채 아전들은 배반하고 백성들은 저주하여 마침내 낭패를 불러들이는 사람이 많다.

무릇 미세한 허물과 잘못은 마땅히 그냥 보아 넘겨야 한다. 지나치게 세세히 밝히는 것은 진정한 밝음이 아니다. 가끔씩 부정을 적발하되 그 기미를 살피는 것이 귀신같아야 백성들이 두려워한다.

수령이 아전들이나 향청직원들의 한두 가지 숨겨진 부정을 듣고는 마치 대단한 기회인 양 그 부정을 들춰내어 세상에 드러내놓고 떠들며 세세히 밝혀내는 밝음을 과시하는 것은 천하에 박덕한 짓이다. 큰 사건은 들춰내되 작은 일은 그냥 지나쳐버리기도 하고, 혹은 속짐작만 하기도 하고, 혹은 은밀히 그 사람을 불러 따듯한 말로 훈계하여 스스로 반성하게 하는 등 너그럽되 늘어지지 않고 엄격하되 가혹하지 않아 온후하게 덕으로 대해야 한다. 진심으로 감동하여 따르게 하는 것이 아랫사람을 잘 거느리는 길이다. 깊은 물속에 숨은 고기를 세세히 살피고, 경솔하게 가혹한 형벌을 가하는 것이 어찌 훌륭한 수령이 할 바이겠는가?

옆에 가까이 있는 사람들이 하는 말을 그대로 듣고 믿어서는 안된다. 그냥 부질없이 하는 얘기 같아도 모두 사사로운 의도가 들어 있다.

호태초(胡太初)는 이렇게 말했다. “현령의 사람됨이 굳세어 좀체로 믿고 맡기려 하지 않으면, 아전들은 온갖 그럴 듯한 사실을 늘어놓아 은근히 현령을 추켜세운다. 그래도 현령이 따르지 않으면 반드시 현령이 업무를 마치고 쉬는 동안에 저희들끼리 무리지어 사사로이 현령에 대한 논평을 주고받아, 그 말이 슬며시 현령의 귀에 들어가게끔 한다. 그러면 아전들의 술수를 알지 못하고 현령은 그 말을 무심코 하는 말이라 여기고

믿게 된다.”

생각건대 옆에서 시중드는 아이나 기생, 노비 등이 저희들끼리 사사로이 주고받는 말을 아전들이 꾸짖으며 못하게 하는 척하지만, 실은 아전들이 흘려들여보낸 말이 많다. 간악함이 천태만상이니 어찌 유의하지 않겠는가?

미행(微行)으로는 물정을 제대로 살피지도 못하고 체모만 손상시킬 뿐이니 하지 말아야 한다.

수령은 모든 행동을 가볍게 해서는 안되니, 설령 미행을 하면 숨겨진 간악함을 알아낼 수 있다 하더라도 오히려 하지 말아야 한다. 하물며 한번 나갔다 하면 아침엔 이미 성 안에 소문이 왁자지껄하니, 사사로이 주고받는 말과 몰래하는 의논을 다시 들을 수 있겠는가. 기껏해야 여염집 부녀자들로 하여금 길쌈하기 위해 필요한 등불만 끄게 할 뿐이다. 요새 수령들이 미행을 즐겨 하는데, 그 의도는 직접 기생집을 살펴서 몰래 사악한 짓을 하는 나이 어린 무리들을 붙잡아 자신이 밝다고 자처하려는 데 있을 따름이다. 미행하는 현령을 고을 사람들은 도깨비라고 부른다.

## 6. 고과제도[考功]

아전들의 일도 반드시 그 공적을 평가해야 한다. 그렇지 않으면 열심히

하라고 백성들에게 권할 수 없다.

무릇 사람을 부리는 법은 오로지 '권할 권(勸)'과 '징계할 징(懲)' 두 글자에 있다. 공이 있는데 상이 없으면 백성들에게 열심히 하라고 권할 수 없고, 죄가 있는데 벌이 없으면 백성들을 징계할 수 없다. 열심히 하도록 권하지도 않고 징계하지도 않으면 모든 백성이 해이해지고 모든 일이 무너지게 되니, 모든 관리와 아전도 다를 바 없다. 지금은 죄에는 벌이 있지만 공에는 상이 없다. 이 때문에 아전들의 습속이 더욱 간악해지는 것이다.

국법에 없는 것을 혼자 행할 수는 없지만 그 공과를 기록해두었다가 연말에 평가하여 상을 주면 하지 않는 것보다 좋을 것이다.

한 장에 한 명씩 이름을 써놓은 책자를 비치해두고 모든 향청직원, 군교, 아전, 노비들의 공과를 기록한다. 과오는 범할 때마다 징치하고, 공적은 연말에 검토 비교해서 9등급으로 구분한다. 상(上)의 3등급에 든 자는 새해에 반드시 요직을 주고, 중(中)의 3등급에 든 자는 상(賞)을 논함에 차별이 있게 하며, 하(下)의 3등급에 든 자는 1년 동안 직임을 얻지 못하게 하면 어느 정도 권선하는데 도움이 될 것이다.

6년으로 임기를 정해야 한다. 수령이 먼저 오래 그 자리에 있는 후에야 실적평가를 의논할 수 있다. 그렇지 못하면 오직 상벌을 규정대로 분명하

게 하여 백성들에게 명령을 미답게 해야 한다.

20년 이래 수령들이 자주 교체되어 오래 가야 2년이요, 나머지는 1년에 끝나기도 한다. 이것이 고쳐지지 않으면 아전과 향청직원들에 대한 항구적인 계획이 없고, 실적평가도 웃음만 살 뿐이다.

공자께서 제자의 물음에 “군사와 먹을 것은 버릴지언정 끝내 믿음은 버려선 안된다”고 대답했다. 명령을 미답게 하는 것은 백성을 대하는 첫째 임무이다. “무슨 죄를 범한 자는 무슨 벌을 받는다”고 명령을 내리고 시행하지 않고, 또 “무슨 공을 세운 자는 무슨 상을 받게 된다”고 명령을 내리고 시행하지 않으면, 어떤 명령을 시행하고자 해도 백성들이 믿으려 하지 않을 것이다. 평소에는 큰 해가 없다 하더라도 만약 나라에 외환이 있을 경우에 믿음이 아랫사람들에게 서 있지 않으면 장차 어찌할 것인가? 명령의 시행을 충실히 하여 백성들의 신뢰를 얻는 것이 수령의 급선무이다.

옛말에 이르기를 “장수는 명령을 철회하지 않는다”고 하였다. 수령의 장수됨이 큰 것이니, 명령이 서지 않으면 어떻게 백성을 지도할 것인가? 이것은 대의이다.

감사가 공적을 평가하는 법은 아주 소략하기 때문에 실효를 기대할 수 없다. 임금께 아뢰어 그 방식을 고치도록 하는 것이 옳다.

『다산필담(茶山筆談)』에서 이렇게 말했다. “물건이 모두 고르지 않은 것은 물건의 이치이다. 한 대열의 사람들이 모두 선하지는 않을 것이니

비록 크게 악하지 않더라도 한 대열에서 최하에 설 자가 있게 될 것이고, 비록 아주 선하지 않더라도 한 대열에서 최상에 설 자가 있게 될 것이다. 당나라 마주(馬周)는 다음과 같은 훌륭한 말을 했다. ‘요즘 고과에 등급을 매기는데 중상(中上)밖에 없으니 어찌 우리나라의 선비 가운데 상등과 하등의 고과에 들 자가 없음을 허용할 수 있겠는가.’ 그 뜻은 대개 현재의 사람들 가운데 뛰어난 사람을 선발해 상 등급에 올리자는 것이다. 또 비록 하하(下下) 등급에 들었더라도 결점을 지적한 사항들이 모두 나약하고 소루하고 어두운 잘못이지, 탐학하고 일부러 범한 죄과가 아니라면 해직만 될 뿐 후일의 재난은 없을 것이다. 어찌 내가 고의로 고과를 나쁘게 하였다고 꺼림칙하게 생각할 필요가 있겠는가.”

가만히 보건대 조정에서 대략 3,4년 만에 한번씩 어사를 파견하기로 되어 있으나 혹 7,8년 만에 보내기도 한다. 그러므로 수령이나 향리(鄕吏)들이 모두 요행심이 생겨 부정을 저지르고도 드러나지 않기를 기대하게 된다. 법을 정해서 반드시 3년에 한번 어사를 파견하자는 것이다. 자축인(子丑寅) 3년 동안의 일을 묘(卯)년에 내려와 조사하고, 묘진사(卯辰巳) 3년 동안의 일을 오(午)년에 내려와 조사하는 것을 언제나 지켜야 할 법칙으로 삼아, 당겨지고 미뤄지는 일이 없게 하면 모든 탐욕스런 관리와 교활한 아전 들이 후환이 두려워 감히 방심하지 못할 것이다. 비록 공적을 평가하는 게 아니더라도 마땅히 실효를 거둘 것이다.

이 법이 만약 정해지면 태평의 치세(治世)를 기대할 수 있을 것이다. 중국의 요(堯)임금과 순(舜)임금이 훌륭한 치세를 이룩한 것은 공적의 평가 이 한 가지 일에 있었다. 나는 이 주장이 망언이 아니라고 확신한다.