

<전라감영 학술대회>

전라감영의 원형과 활용

일 시 : 2008년 6월 19일(목), 10:00~17:00

장 소 : 전주역사박물관 녹두관(지하 1층)

주 최 : 전주역사박물관 · 전북대 전라문화연구소

후 원 : 전주시 · 전북대학교

학/술/대/회/ 일/정

□ 등록 및 접수(09:30~10:00)

09:30~10:00 등록 및 접수

□ 식전공연 및 개회식(10:00~10:30)

진행 / 김주성(전주교대)

식전공연

개회사 〓 이동희(전주역사박물관)

환영사 〓 환문중(전라문화연구원)

축 사 〓 송하진(전주시장)

정우성(전주시의회 의장)

□ 학술대회 오전발표(10:30~12:00)

진행 / 김주성(전주교대)

주제발표 1 _ 전라감영의 조직구조와 관찰사의 기능 〓 이희권(전북대 명예 교수)

주제발표 2 _ 조선시대 전라감사의 임용실태 〓 이동희(전주역사박물관장)

주제발표 3 _ 전라감영의 시대적 변화와 건물의 구성 〓 홍승재(원광대 교수)

□ 중식 및 전시관람(12:00~13:30)

중식 및 전시관람

□ 학술대회 오후발표(13:30~15:30)

진행 / 하태규(전북대 교수)

주제발표 4 _ 朝鮮後期 全羅監營의 財政構造와 運營方式 〓 김태웅(서울대 교수)

주제발표 5 _ 전라감영과 시장의 발달이 호남문화에 끼친 영향 〓 이태영(전북대 교수)

주제발표 6 _ 『완영일록』을 통해 본 전라감영의 문서행정 구조 〓 김현영(국사편찬위원회 연구관)

주제발표 7 _ 전라감영의 의미와 복원사업의 기본방향 〓 원도연(전북발전연구원 소장)

□ 종합토론(13:30~15:30)

좌장 / 조법종(우석대)

변주승(전주대 교수), 유호석(군산대 강사), 남해경(전북대 교수)

홍성덕(전북대학교박물관 학예연구사), 이정덕(전북대학교 교수)

전경목(한국학중앙연구원 교수), 이해준(공주대학교 교수)

□ 전주역사박물관 · 전라문화연구소 주제 만찬(17:30~)

목 / 차

■ 주제발표 1

전라감영의 조직구조와 관찰사의 기능 _ 이희권 9

■ 주제발표 2

조선시대 전라감사의 임용실태 _ 이동희 5

■ 주제발표 3

전라감영의 시대적 변화와 건물의 구성 _ 홍승재 26

■ 주제발표 4

朝鮮後期 全羅監營의 財政構造와 運營方式 _ 김태웅 45

■ 주제발표 5

전라감영과 시장의 발달이 호남문화에 끼친 영향 _ 이태영 57

■ 주제발표 6

『완영일록』을 통해 본 전라감영의 문서행정구조 _ 김현영 71

■ 주제발표 7

전라감영의 의미와 복원사업의 기본방향 _ 원도연 93

■ 종합토론 133

변주승(전주대 교수), 유호석(전북대 강사), 남해경(전북대 교수)

홍성덕(전북대학교박물관 학예연구사), 이정덕(전북대학교 교수)

전경목(한국학중앙연구원 교수), 이해준(공주대학교 교수)

주제발표

전라감영의 조직구조와 관찰사의 기능

이희권¹⁾

1. 序言

한국사학계의 동향으로 볼 때, 비록 늦은 감은 있으나 1980년대 이후 지방사에 대한 관심이 차츰 증대되고 있는 것이 사실이다. 그리고 그에 힘입어 수령을 비롯하여 향리와 향청에 관한 이해가 제고되었음은 물론, 관찰사의 지방 통치행정 기능에 대한 제도적 측면의 탐구가 상당한 정도의 성과를 이룬 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 「전라감영」「전라도 관찰사」와 같이 한 지역에 연구영역을 국한시킨 구체적 주제를 가지고 연구한 연구물은 아직까지 없는 것으로 알고 있다.

그러나 사실은 이러한 지역사의 구체적인 사례연구의 성과가 집적된 위에서만 비로소, 조선시기의 지방통치체제와 관찰사의 기능에 대한 보다 정확한 이해가 가능한 것이며, 중앙정부의 지방통치정책이 어떻게 지방사회에 침투 실현되었는가에 대한 실체적 이해가 가능할 것이었다. 본고가 작성되는 이유가 바로 여기에 있는 것이다.

본고를 작성함에 있어 가능한 한 전라감영과 전라도관찰사를 언급한 사료를 활용하였으며, 주요 사료는 《眉岩日記草》, 《完營日錄》, 《全羅監營啓錄》, 《全羅監營誌》, 《全羅兵營啓錄》, 《全羅左水營啓錄》 등임을 밝혀둔다.

2. 관찰사제의 확립

조선왕조의 관찰사는 고려시대의 按察使(按廉使)의 후신이다. 고려시대에 수령들의賢否를 엄찰하여 못된 이를 내쫓고 착한 이를 올려 쓰며, 백성들을 위무하고 편안하게 하기 위하여 道에 안찰사를 파견하였다.²⁾

그런데 고려시기에는 道가 行政道가 아니고 안찰사의 순행 안찰구역을 의미하는 것이

었으므로,³⁾ 안찰사 역시 도의 행정장관이 아니고 왕명에 따라 6개월간 도내를 순행, 안찰하다가 귀경하여 국왕에게 復命하는 奉命使臣이었으며 外官이 아니었다. 따라서 짧은 기간의 엄찰과 엄문을 본령으로 하던 안찰사의 직능 수행에는 행정관청이 필요하지도 않았던 것이고, 행정관청이 없었으니 행정기구가 설치될 수도 없었던 것이다. 고려왕조에서 이처럼 군, 현의 상위 행정구역인 道(행정)를 설치하지 않았던 것은, 고려 중앙정부가 소수의 수령을 직접 관장하는 지방통치정책을 실시하고 있었기 때문이다.⁴⁾

그러나 여말에 이르러 수령의 수가 대폭 증가하면서 군, 현의 상위 행정구역인 도를 설치하고, 도에 파견하는 관찰사를 통하여 수령을 장악하는 지방통치방식으로 정책 전환을 하지 않을 수 없었다. 바로 이러한 변화가 일어난 것이 창왕 즉위년(1388)의 일이었다.

창왕 즉위년 8월 안렴사의 품계가 낮다는 이유로 안렴사의 명호를 都觀察黜陟使로 바꾸고, 2품 이상의 兩府(문화부와 밀직사)대신으로 임명하게⁵⁾ 하였던 변화가 이를 말해준다. 실제로 이해부터 전라도와 경상도에 도관찰출척사가 파견되고 있으며, 공양왕 3년의 경상도관찰사 安翊의 관품이 종2품 匡矯대부였는데, 종2품은 그 당시 어느 외관직의 관품보다 높은 것이었다.

이러한 변화들은 관찰사가 도의 행정장관이 되면서, 외관직 최고의 관품을 보유키 하여 명실공히 지방 최고통치행정직의 위상을 확립하려던 것이었다.

도관찰출척사가 파견되면서 창왕대에 이미 관찰사영의 영리들이 등장하고,⁶⁾ 공양왕 1년에는 京官을 口傳差出하여 도관찰출척사를 兼帶케 하였던 口傳兼帶제도를 폐지하고 관찰사를 별도로 제수하여 오로지 한 임무에만 전념케 하는 한편, 공양왕 2년에는 觀察使經歷司를 설치하여⁷⁾ 경력이나 혹은 都事로 하여금 관찰사를 보좌케 하였다. 이같이 관찰사 경력사와 영리의 등장 시기를 관찰영(감영)이 구성된 시기로 생각해 볼 수도 있겠지만, 실은 아직 관찰사제가 확고히 자리하지 못하고 관찰사와 안렴사가 교차 파견되던 상태였으므로, 이 시기에 감영이 설치되었다고 보기에는 무리가 있다.

조선왕조실록에서 확인되는 바에 의하면 태조 즉위교서에서 각 도의 안렴사가 해야 할 일을 밝히고 있는데, 이는 여말에 이미 각 도에 안렴사가 파견되었음을 알려주는 대목이다. 그러다가 태조 2년 9월에 관찰사제가 회복되었으며, 태종 1년에 다시 안렴사제로 환원하였다가 태종 2년(1402)에 관찰사제가 회복되면서,⁸⁾ 양계 이남에 관찰사제가 확립되었던 것이다. 따라서 전라감영이 설치된 시기도 태종 2년 이후의 어느 시기로 생각해 볼 수 있다.

3) 하현강, 《고려지방제도의 연구》 한국연구원, 1977, 67~82쪽.

4) 졸고, <고려의 군현제도와 지방통치정책> 《고려사의 제문제》 삼영사, 1988, 참조.

5) 《고려사》백관지2, 외직, 안렴사, 창왕8월 기사.

6) 《경주선생안》 1, <경상도영주제명기> 참조.

7) 《고려사》백관지2, 외직, 안렴사.

8) 《태종실록》 2년 1월 계묘.

1) 전북대학교 명예교수

2) 《고려사절요》 명종 18년 3월조.

그렇다면 전라감영은 언제쯤 開設되었을까? 이에 대하여 《증보문헌비고》 직관고 17, 외관 1, 관찰사조에는

(全羅道) ……本朝置按兼使 開營於全州府 世宗二十九年 改爲都觀察黜陟使…….

라고 기술되어 있다.

위 기사는 필자가 알기로는 전라감영의 개설을 언급한 유일한 기록이다. 그 내용인즉, 조선왕조가 개창되면서 도에 안렴사를 파견하고 감영을 개설하였으며, 세종 29년(1447)에 이르러 안렴사를 도관찰출척사로 바꾸었다는 것이다.

그러나 위 기사는 사실과 맞지 않는 잘못된 기술이다. 앞에서 논의한 바와 같이, 안렴사는 임기 6개월 동안 순행구역을 계속적으로 순행, 안찰하다가 귀경하는 봉명사신이었으므로 감영 같은 행정관청이 필요하지 않았으니, 안렴사가 파견되었던 시기에 감영을 개설하였다는 것은 옳지 않으며, 《전라도 선생안》에 의하면, 태조 1년과 태종 1년에 전라도에 안렴사를 파견한 적이 있지만, 태종 2년에 도관찰출척사로 파견한 이후로 다시는 안렴사를 파견한 일이 없었으니, 세종 29년에 도관찰출척사로 바뀌었다는 내용도 사실과 맞지 않는다. 그럼에도 불구하고 위 기사가 가지는 의미는, 전라감영의 개설 시기가 태종 2년 이후의 시기인데, 그것이 늦어도 세종 29년 이전의 일이었다는 한 가지 사실만은 분명히 하고 있다는 점이라 할 수 있다.

3. 전라감영의 조직구조

비록 소략한 것이기는 하지만 조선전기의 전라도 감영조직을 엿볼 수 있는 자료를 우리는 다행이도 접할 수 있다. 柳希春(1513~1577)의 《眉岩日記草》 선조 4년(1571) 10월 15일의 다음 기사가 그것이다.

於審藥檢律都事中房 各給贖木四匹
於都事奴子 給三匹
於書吏二十四 馬頭六 各給租一石 皆前例也

위 기사는 전라감사 유희춘이 자신이 대사헌으로 전직되었음을 알고 서율로 떠나기에 앞서, 그간 자기를 도왔던 감영의 관리와 이서들에게 전례에 따라서 저지른 과오를 씻는다는 의미의 묵면과 벼를 지급했다는 내용이다.

여기서 우리는 전라감사의 보좌관에 심약·검률·도사와 中房이 있었으며, 서리 24명

과 마두6명이 있었음을 확인하였는데, 심약·검률·도사는 조선전기 모든 도에 파견되었던 관찰사의 보좌관이었으며, 서리와 마두는 모두 영리들이었다. 여기서 문제가 되는 것이 中房이라는 존재다.

중방에 대하여 정약용은 그의 《목민심서》에서 僮人이라고 설명하고 있고,⁹⁾ 《중종실록》에서는 관찰사의 중방을 설명하면서, 거느리고 다니는 伴人을 속어로 중방이라고 한다 하였다.¹⁰⁾ 여기 僮人이나 伴人은 모두 사적으로 거느리고 다니면서 부리는 사람들이라는 표현으로서 관찰사의 사적인 보좌관을 말하는 것이었다.

조선전기 전라관찰사의 사적 보좌관으로는, 관찰사가 국왕에게 아뢰고 차임하였던 帶率軍官이 있었는데,¹¹⁾ 대술군관은 대개는 전직 관리들로서 행정실무에 밝은 사람들이었다.¹²⁾ 타도에서는 흔히 이들을 啓請軍官이라 하였는데, 이들이 곧 관찰사의 裨將(偏裨)이었다. 조선전기 전라관찰사의 중방은 바로 관찰사의 대술군관으로서 훗날의 비장을 지칭하였음이 분명하다. 《명종실록》의 다음 기사에서 이를 확인할 수 있다.

軍官非裨將 而必欲稱之以中房 又何歟¹³⁾

즉 군관은 비장이 아닌데도 꼭 중방이라고 부르려는 것은 어째서인가? 라는 말로서 이는 다시 말하면 비장이 중방인데, 비장이 아닌 군관을 어째서 중방이라고 하느냐? 는 표현이기 때문이다.

中房이 관찰사의 대술군관, 즉 훗날의 비장임이 밝혀졌으므로, 조선전기 전라감영은 관찰사의 보좌관인 도사, 검률, 심약과 대술군관 외에 영리 30명으로 구성되어 있었음이 확인된 셈이다. 그러나 이러한 조선전기 전라감영의 조직구조는 시대의 변천과 함께 약간의 변화를 겪게 되어, 1789년경에 편찬된 《全羅監營誌》官職조에는,

帶率軍官 7員 寫字軍官 1員 畫師軍官 1員 등 총 9명의 군관(비장)과 營吏 30명 啓書 6명 馬頭 3명 등 총 39명의 영리, 149명의 人吏와 관찰사의 보좌관인 都事·中軍·審藥·檢律 등이 감영을 구성하고 있었던 것으로 나타난다. 이들 감영구성원들의 직능은 다음과 같이 요약할 수 있다.

1) 都事

도사는 여말 이래로 經歷과 함께 관찰사의 首領官으로 통칭되던 관찰사의 수석보좌관

9) 《목민심서》 제6권, 제4조, 호적조, 「古風錢七八百兩 納于內舍 納于冊房 納于中房(即僮人)」

10) 《중종실록》 17년 11월 무오, 「憲府啓曰黃海道觀察使朴光榮 在其道 多有失誤之事 其所率 中房者(俗語 謂率行伴人 爲中房)……」

11) 《미암일기초》 신미(1571) 2월11일 「監司帶率軍官 以金宗麗羅士惇爲擬」

12) 전 제주관관 丁龜壽, 전 만호 金時洽등이 군관으로 차임되었다. (《미암일기초》 신미 4월26일, 5월3일 참조)

13) 《명종실록》 6년 12월 계유조 註記.

으로서 종5품관이었다. 세조11년(1465)에 경력이 혁파된 이후에도 도사는 19세기 말까지 계속적으로 파견되어 도내를 순력하는 관찰사를 수행하면서, 불법을 범한 수령을 추국하고,¹⁴⁾ 관찰사와 함께 수령들의 근무성적을 평정하는 포폄등계를 정하였으며,¹⁵⁾ 관찰사 유고시에는 관찰사의 직임을 대행하기도 하였다.¹⁶⁾

이처럼 도사는 관찰사의 보좌관이면서도, 한편으로는 관찰사와 수령들의 불법을 규찰하여 국왕에게 직접 보고하고 탄핵하는 直啓論彈權을 보유하였던 지방의 어사대(사헌부), 즉 外台로서의 기능도 담당하였다.¹⁷⁾ 그러나 18세기 말엽에 이르러 도사는 외대로서의 기능을 상실하고¹⁸⁾ 관찰사의 하급관리로 자리하게 된다. 玄都館은 전라도사가 직무를 수행하던 곳이었다.

2) 中軍

중군은 임진왜란이 계속되던 선조 26년(1593)에 訓鍊都監이 설치되면서, 훈련대장의 밑에 종2품의 中軍을 두었던 것이 그 시초인데, 그 뒤 점차 감영과 병영에도 중군직이 설치되어 갔다. 선조 26년 2월의 행주산성 전투에서 전라도 순찰사 權樞의 밑에서 助防將으로 전공을 세웠던 趙徹이 바로 권율의 中軍이었으며,¹⁹⁾ 선조 39년 함경감사 李時發에게도 중군 朴蘭英이 있었고²⁰⁾ 선조 28년 황해병사 具思稷에게도 중군이 있었다.²¹⁾

이렇게 임진왜란 중에 훈련도감 직제에 등장한 중군직은 감영과 병영에도 도입되어 1760년대에 편찬된 《여지도서》에는 모든 도의 巡營과 兵營에 설치되어 있다.

감영의 중군은 일반적으로 巡營中軍으로 호칭되던 정3품 당상 무관으로서, 관찰사의 군사업무를 보좌하고, 관찰사의 직속부대인 巡營屬牙兵을 총지휘하였다. 19세기 중엽의 전라도 순영속아병의 군사조직은, 중군을 최고지휘관으로 하고 그 밑에 馬兵別隊 12哨, 3部・6司의 군대 30哨로 편성되어 있었으니,²²⁾ 순영중군은 휘하에 馬兵別將과 3千總 6把總 42哨官을 거느리고 있었다. 전라도 순영중군이 직무를 수행하던 곳은 籌筆堂이었다.

3) 審藥

심약은 조선전기 이래 각 도의 감영에 상주하였던 관찰사의 의료보좌관으로서 종9품관이었다. 전의감・혜민서의 의원 중에서 차임하여 파견하였는데, 관찰사의 순력에 수행

하며 질병으로 신음하는 인민들을 치료하고, 관찰사의 건강과 질환에 대하여 상담하고 약을 조제하며, 도내 官人들을 치료하는 데 필요한 약을 조달하였다.²³⁾

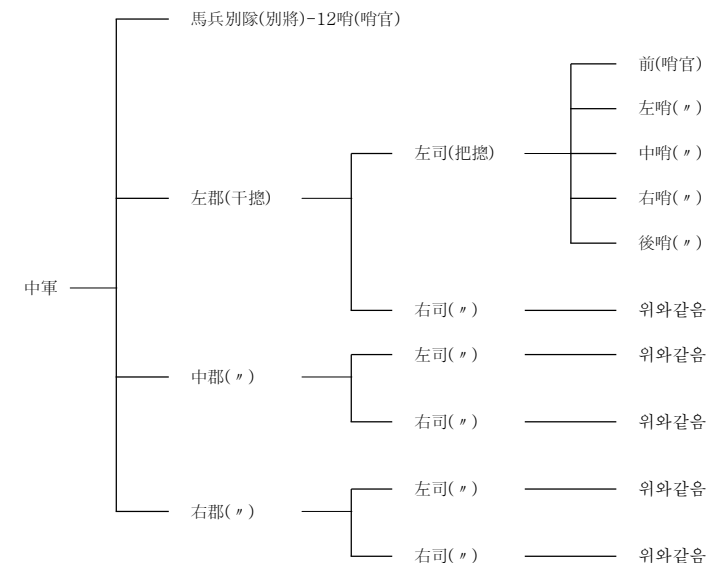
4) 檢律

검률은 조선전기 이래 감영에 파견되었던 관찰사의 법률 보좌관으로서 종9품관이었다. 검률의 기능은 관찰사의 지시에 따라 범죄사건을 照律하고 그 처리방안을 자문하였다.²⁴⁾

5) 裨將

비장은 조선전기 이래로 邊鎮이나 邊城에 설치하였던 武官職으로서, 大將・將帥・元帥・主將들을 보좌하는 副將職이었지만, 때로는 부장직을 지칭하는 보통명사로 사용되기도 하였다. 다음에서 이를 확인할 수 있다.

節度使虞侯 雖有將裨之分 同鎮防戍之任則同 其任雖同 而主將專制之責 尤重²⁵⁾



23) 《미암일기초》 신미 6월 17일, 7월 18일, 8월 18일, 9월 19일조.

24) 《경상감영계록》(《각사등록》 11), 계해 4월 19일, 「令檢律照律 則檢律劉慶祐手本內……」.

25) 《증종실록》 30년 10월 13일(신축).

14) 《미암일기초》 신미 6월4일, 「都事成君世平 還自咸平 推鞫前務安宰蔡應夏 濫刑事也」.

15) 위 책, 신미 7월 29일

16) 《성종실록》 4년 11월 병신 「(金)曠更啓曰 都事亞監司 糾察一道 若監司有故 則代行其任」.

17) 《성종실록》 4년 7월 계묘.

18) 《정조실록》 4년 7월 계묘.

19) 《선조실록》 37년 6월 21일(경자)

20) 위 책, 39년 11월 2일(경묘)

21) 위 책, 28년 7월 4일(을해)

22) 이를 圖示하면 다음과 같다.

위 기사는 영의정 金謹思와 좌의정 金安老가 논의하여 중종에게 아뢴 내용인데, 절도사와 우후 사이에는 비록 장수와 비장이라는 구분은 있지만 그 鎭을 防戍해야 할 책임은 같고, 그 책임이 비록 같다하나 主將이 독자적으로 결정해야 할 책임이 더욱 중하다는 내용이다. 보는 바와 같이 절도사는 장수이고 우후는 비장이며, 절도사는 주장이고 우후는 副將인 것이다. 다시 말하면 우후는 비장 곧 부장직이며, 비장은 부장직을 지칭하던 보통명사이기도 했다는 것이다.

조선전기에는 관찰사에게는 비장이 없었으며, 전라관찰사의 경우에 대술군관이 있었던 것처럼²⁶⁾ 軍官이 있었다. 그러나 군관은 비장은 아니었으며, 관찰사의 신변보호와 업무수행을 보좌하던 사적인 비서관과 같은 존재였다. 그러다가 임진왜란을 계기로 관찰사들이 군대를 거느리고 전쟁을 수행하게 되면서, 관찰사가 主將이 되고 그 밑에 裨將(副將)을 두었던 것인데, 그 후 군사와 행정을 분담하여 中軍은 관찰사의 手下親兵인 巡營屬牙兵의 총지휘관으로, 비장은 대술군관 혹은 계청군관이라는 호칭으로서 관찰사의 행정업무를 보좌하는 사적 보좌관의 직임으로 분리되어갔던 것으로 보인다.

이렇게 등장한 조선 후기 비장들은 관찰사를 대신하여 많은 행정실무를 수행하였다. 영리들이 작성한 穀簿를 감사하고,²⁷⁾ 관찰사를 대신하여 도내 농사들이 진행되어가는 형편(農形)을 살피며,²⁸⁾ 군·현에 저치되어 있는 留庫穀의 實數에 난잡함이 없나 조사하고,²⁹⁾ 재해를 입은 지역의 이재민들을 위문하며,³⁰⁾ 수령들의 賢否와 勤慢을 염탐하였다.³¹⁾

비장에는 관찰사가 출행할 때 앞뒤에서 화살통을 메고 호위하던 前陪비장·後陪비장³²⁾ 과 6방비장³³⁾을 포함하여 대체로 8·9명의 비장이 있었는데, 대개 행정실무에 밝은 前官人들을 관찰사가 국왕에게 아뢰고 차임하였다. 18세기 말엽의 전라도관찰사의 비장은 전술한 바와 같이 대술군관 7명 사자군관 1명 화사군관 1명으로 총 9명이었다. 그러나 19세기 이후에는 《完營日錄》에서 확인되는 것처럼 6방비장 외에 補軍비장, 厓馬비장, 營庫비장, 扇子비장, 賑恤비장 등 군관 대신 비장으로 호칭을 바꾸었을 뿐만 아니라, 행정업무가 다양해짐에 따라 점차 비장의 수도 늘어났던 것이 아닌가 생각된다.

5) 營吏

26) 《미암일기초》 신미 2월 11일.

27) 《대전회통》 호전, 참고조(註記).

28) 《전라감영계록》 道光 9년 8월 27일.

29) 위 책,道光 9년 9월 24일.

30) 위 책,咸豐 4년 7월 7일.

31) 《絳濟野言》守令擇差之議,「每於貶前 潛遣士卒營裨 使之廉探於列邑」

32) 《목민심서》예전, 빈객조.

33) 《完營日錄》갑오(1834) 2월 25일조에 호방비장, 3월9일조에 공방비장, 4월2일조에 예방비장이 보이는 것으로 미루어 6방비장이 있었음이 분명하다.

영리는 관찰사의 사무기구인 감영의 이서들을 말한다. 영리라고 하면 원래 營房의 6房과 色吏를 의미하였으나 광의의 영리에는 承發·啓書·知印(通引)·馬頭까지도 포함되었던 것으로 여겨진다. 《영남감영사례》에 六房영리 외에 보이는 승발영리, 계서영리, 통인영리라는 표현이며,³⁴⁾ 《미암일기초》에서 발견되는 「一番營吏 馬頭入番」³⁵⁾ 이라는 기사가 이를 말해준다.

영리는 6방조직으로 구성되어 있었으며, 內務職과 外務職으로 이중구조를 이루고 있었던 것으로 여겨진다. 1760년 경에 편찬된 《여지도서》 觀察營, 관직조를 보면 營吏와 人吏가 구분되어 있고, 慈仁현감 吳弘默이 《慈仁叢錄》 무자년(1888) 9월 14일 일기에서 경상감영의 公廨에 대하여 설명하면서,

「吏廳 在布政門內東(人吏 二百二十一人)…… 營吏廳 在布政門內西(營吏 十餘人 無恒定)」

이라고 기술하고 있는데, 영리는 순력하는 관찰사를 수행하면서 군현의 통치행정수행을 보좌하고 군현에 대한 감독과 규찰을 담당하던 外務였으며, 인리는 감영 자체를 꾸려가는 일을 담당하던 內務였던 것이다.³⁶⁾

《전라감영지》에 의하면, 전라감영에 영리30명, 계서 6명, 마두 3명과 영속리 110명, 지인 39명이 있었다 하였으니, 앞의 39명은 외무를 맡았던 영리였고, 뒤의 149명은 내무를 담당하였던 인리였던 것이다.

영리들은 番次에 따라서 매월 교대로 入番하여 도내를 순력하는 관찰사를 수행하면서 수령들의 직무에 관계되는 일을 염탐하기도 하고,³⁷⁾ 관찰사를 도와 訴狀을 처리³⁸⁾ 하는가 하면, 관찰사가 국왕에게 보고하는 狀啓를 기초하기도 하였다.³⁹⁾ 관찰사가 처리하는 簿牒이며 穀簿·報狀·訴牒들도 실은 모두 영리들이 담당·처리하였던 것이다.⁴⁰⁾

4. 전라감영의 廳舍와 府庫

전라감영은 전라도 56개 군현의 통치 행정업무를 총괄하던 곳이었으므로, 그 업무만큼이나 많은 廳舍와 府庫들이 갖추어져 있었다. 다음은 《全羅監營誌》公廨·倉庫조와 1871년경에 찬한 《完山誌》, 1895년경에 찬한 《完山誌》를 참고하여 작성한 것이다.

34) 《영남감영사례》營庫, 每朔上下.

35) 《미암일기초》신미, 10월 1일.

36) 이훈상, 《조선후기의 향리》, 일조각, 1990, 105쪽 주 51) 참조.

37) 《목민심서》이전, 참물.

38) 위 책, 호전, 평부(上).

39) 《미암일기초》신미, 8월 5일.

40) 위 책, 신미, 4월 3일, 4월 9일.

① 宣化堂

府城 내에 있으며, 관찰사가 道政을 수행하던 곳이다.

② 內衙

內舍라고도 하며, 부녀자들이 거처하는 관청의 안채로서 선화당 북쪽에 있었다.

③ 觀風閣

관찰사가 민정과 풍속을 살피던 누각으로 선화당 동쪽에 있었다.

④ 凝清堂

內衙에 속한 관사인 듯하다.⁴¹⁾ 선화당 북쪽에 있었다.

⑤ 燕申堂

관찰사가 정무를 보다가 휴식을 취하던 곳으로 선화당 북쪽에 있었다.

⑥ 布政樓

政令을 반포하는 누각으로 선화당 앞쪽에 있었다.

⑦ 裨將廳

관찰사의 사적 보좌관인 비장들이 집무하던 곳으로 관풍각 앞쪽에 있었다.

⑧ 進上廳

각종 진상품을 관장하는 色吏들이 집무하던 곳이다.

⑨ 營吏廳

관찰사의 도정 수행을 보좌하는 外務를 담당하던 영리들의 관청이다.

⑩ 作廳

감영 자체를 꾸려가는 內務를 맡은 人吏들이 집무하는 곳이다.

⑪ 小星廳

官妓들의 처소인 듯하다.⁴²⁾

⑫ 使令廳

감영의 심부름꾼인 사령들의 처소다.

⑬ 營奴廳

감영의 노복들의 처소다.

⑭ 玄都館

都事가 거처하던 곳으로 선화당 북쪽에 있었다.

⑮ 審藥堂

심약이 집무하는 곳이다.

⑯ 檢律堂

검률이 집무하는 곳이다.

⑰ 籌筆堂

巡營中軍이 직무를 수행하던 곳으로 선화당의 남쪽에 있었다.

⑱ 在家軍官廳

순영속아병의 재가군관들의 집무처다.

⑲ 別軍官廳

순영속아병의 별군관들이 군무에 종사하는 곳이다.

⑳ 教鍊廳

군대를 교련하는 교련군관들의 집무처다.

㉑ 訓練廳

훈련군관들의 집무처인 듯하다.

㉒ 兵房軍官廳

병방군관들의 집무처다.

㉓ 都吏廳

영리들 중 제일 우두머리 서열에 있는 아전(이방)의 집무처다.

㉔ 印廳

知印廳의 略稱으로 생각되는데, 지인청이란 관찰사의 간심부름을 하던 지인(통인)들이 거처하는 곳이다.

㉕ 營軍廳

관찰사의 牙兵인 중군 휘하의 병사에 관한 일을 관장하던 곳으로 생각 된다.

㉖ 軍牢廳

군대 내에서 죄인을 다루는 병졸인 군뢰들이 집무하는 곳이다.

㉗ 巡令手廳

대장의 명령을 전달하고 호위하며 令旗를 드는 기수들이 거처하는 곳이다.

㉘ 啓書廳

임금에게 上奏하는 글을 쓰는 계서영리들의 집무처다.

㉙ 扇子廳

감영소속의 扇子匠들이 일을 하던 청사로 생각된다.

㉚ 醫局廳

의약에 관한 일을 맡아보던 곳이다.

이 밖에도 工庫・補膳庫・營庫・補軍庫・紙所・賑恤庫・養士庫・馬位庫・守城倉・雇馬庫・營繕庫・軍器庫와 같은 많은 府庫들이 있었다.

41) 《여지도서》경상관찰영. 公廨조에 凝香堂을 內衙라고 註記하고 있다.

42) 小星은 훗을 이르는 말이었다.

5. 전라관찰사의 지위

조선시기 군현에는 종2품 府尹이 파견되는 府로부터 종6품 현감이 파견되는 현에 이르기까지 品格에는 현격한 차이가 있었지만, 모든 군현들은 읍격의 고하에 관계없이 동등한 독자적 행정구역의 이주면서 병렬적으로 편성되어 있었다. 따라서 모든 수령들은 品秩의 고하에 관계없이 관찰사를 정점으로 관찰사에게 병렬적으로 직결되어 있었으므로, 관찰사는 도내 모든 수령들을 직접 통할하고 민정 · 군정 등 일체의 道政을 전제 하던 지방장관이었다.

문제는, 이러한 관찰사가 중앙정부의 지방통치체계상에서 점하는 위치가 어떤 것인가? 다시 말하면, 국왕을 정점으로 하는 중앙통치조직과 관찰사가 어떻게 서로 연결되는가 하는 것이다. 이는 조선시대 중앙정부의 지방통치정책을 해명하는 데에도, 또 지방통치 체계상에서의 관찰사의 위치를 규명하는 데 있어서도 선결해야 할 중요한 과제이다.

이를 해명하는 데에 결정적 단서가 되는 것이 <경국대전>의 다음 규정이다.

(가) 二品衙門 直啓(註略) (나) 直行移(相考事外 皆啓) (다) 其餘衙門 並報屬曹⁴³⁾

즉 (가)는, 2품아문은 국왕에게 바로 보고할 수 있다는 규정이다. 이규정은 정2품아문인 6조를 국왕에게 직결시켜 六曹直啓体制를 확정한 선언적 규정이며, 동시에 지방의 관찰사를 국왕에게 직결시켜 국왕의 관찰사 장악을 분명히 한 규정이었다.

말하자면 6조판서와 관찰사는 병렬적으로 다같이 국왕에게 직결되어 있었으며, 결코 명령하고 따르는 상하관의 관계가 아니었다는 것이다. 국왕이 관찰사에게 명하고, 관찰사는 그 명을 수행하고 국왕에게 직접 보고하였던 것이 조선시대의 통치체계였다. 설사 실제로는 국왕이 어떤 일을 의정부나 6조 혹은 승정원을 통하여 관찰사에게 시달한다 하여도 그것이 국왕의 명령임에는 변함이 없는 것이다.

(나)는, 2품아문은 다른 관부에 곧바로 관문을 발송하여 조회할 수 있으나, 相考事 즉 국왕의 재결 없이 기정의 법규나 전례에 따라 관행적으로 행해지던 일 외에는 모두 국왕에게 아뢰어야 한다는 규정이다. 이는 중앙관부들이 국왕의 재가없이 지방관서에 함부로 지시하거나 명령하는 것을 차단하는 제도적 장치였다.

(다)는, 그 밖의 아문(3품 이하 아문)은 모든 일을 그가 속한 曹에 보고해야 한다는 내용이다. 이는 3품 이하의 중앙관부들이 6조를 통하지 않고는 지방관서에 직접 조회할 수 없도록 하여, 지방관서에 대한 무분별한 의뢰와 求請의 폐해를 방지하려는 규정이었다.

우리는 위 규정의 검토를 통하여 관찰사는 국왕에게 직속하였으므로 의정부나 6조 등

2품아문 이상의 중앙관부들도 국왕의 재가 없이 관찰사에게 지시하거나 명령할 수 없었다는 것을 확인하였다. 이는 국왕의 관찰사에 대한 절대적 지배권을 침범할 수 없게 한 것이었다.

또 하나 중앙관청과 지방관청의 관계에서 유념해야 할 것이, 중앙관청들은 순영(감영)과 병영을 경유하지 않고서 外邑에 곧바로 공문을 발송 할 수 없다는 규정이다.⁴⁴⁾ 이는 수령의 유일한 직속상관이었던 관찰사의 수령에 대한 배타적 지배권을 보장하려는 것이었다. 그리하여 중앙관청에서 지방관청에 의뢰하는 모든 일은 그것이 단순한 조회사안 이건 행정명령이건 간에 모두 관찰사를 통하여 수령들에게 시달되었으며, 관찰사 또한 모든 사안을 국왕에게 보고 하였다.

지금까지 고찰한 바와 같이, 국왕을 정점으로 하는 중앙통치행정조직과 관찰사를 정점으로 하는 지방통치행정조직은, 국왕과 관찰사를 통하여 직결되어 있어, 관찰사는 오직 국왕에 의해서만 지배되고, 수령은 관찰사에 의해서만 지배되었다. 이것은 조선왕조의 통치체계가 국왕 ↔ 관찰사 ↔ 수령의 체계였으며, 관찰사에 대한 지휘 · 감독권은 국왕에게, 수령에 대한 지휘 · 감독권은 관찰사에게 있었음을 말해주는 것이다. 3자 간의 이 같은 관계는, 세조가 경상도관찰사 尹欽에게 경계하여 말했던, ‘수령은 백성을 다스리고, 감사는 수령을 다스리며, 임금은 감사를 다스리는데, 모두 백성을 소중히 하는 때문이다.’⁴⁵⁾ 라는 말속에도 잘 나타나있다.

지금까지의 논의에서 밝혀진 바에 따라 전라관찰사의 지위를 규정한다면, 위로 국왕의 지시와 명령을 받아서 행정적으로는 56개 군현의 수령들을 지휘 · 감독하며 지방통치행정을 수행하고, 군사적으로는 전라도 56수령 외에 5營將과 각 鎭浦의 僉使 · 萬戶 25명을 지휘하며,⁴⁶⁾ 제주를 제외한 53명의 수령과 都事, 6察訪, 朝慶廟의 令 · 別檢, 경기전의 令 · 參奉, 威鳳산성 · 남고산성의 召募別將, 심약, 검률, 巡營中軍 이하 53명의 순영소속 牙兵將官들의 근무성적을 평가하여 국왕에게 보고하였던,⁴⁷⁾ 전라도 민정 · 군정상의 최고 책임자였다.

6. 전라관찰사의 지방통치행정 기능

1) 外憲기능

외헌이란 外方의 憲府(사헌부)라는 표현으로서 관찰사가 행사하던 외관에 대한 규찰 탄핵기능 때문에 붙여진 별명이었다. 관찰사는 고려시기의 안렴사의 순행 · 염찰기능

44) 《숙대전》형전, 잡령. 「京司 不由巡兵營 而直閱外邑者 二品以上重推 三品以下罷職」

45) 《세조실록》10년 3월 계해.

46) 《전라감영계록》道光29년(1849) 3월 12일.

47) 위 책, 도광29년 6월 6일.

43) 《경국대전》예전, 用文字式. (가), (나), (다)는 해설의 편의상 필자가 붙인 것이다.

을 승계한 方伯으로서, 선조 이래 도내의 군현을 수시로 순력하며 외관들의 불법과 비위를 규찰하고 탄핵하는 권한을 보유하고 있었다. 사실 관찰사를 정점으로 많은 수령들을 병렬적으로 편제하였던 군현제하에서는, 수령을 비롯한 모든 외관에 대한 감독과 규찰을 관찰사가 전담할 수밖에 없었던 것이다. 조선정부가 선조에 이미 관찰사에게 품문 탄핵권을 승인하였던 것도 그 때문이었다.

관찰사에게 규찰·탄핵권을 부여한 것은, 외관들의 賢否와 能否를 구별하여 어질고 능력이 있는 이는 올려 쓰고, 비리와 부정을 저지르고 무능한 이는 내쫓으려는(黜陟) 데에 목적이 있었던 것이며, 이를 위해 直啓論彈權을 부여하였던 것이다. 실제로 관찰사는 외관들의 비위를 규찰하여 그 죄상을 국왕에게 보고하고 있으며,⁴⁸⁾ 죄상이 중한 경우는 먼저 파직하고 이를 보고하기도 하였다.⁴⁹⁾ 그러나 관찰사의 외관에 대한 규찰기능은 일반적으로 외관들의 근무성적을 평가하여 등급을 정하는 포폐등제의 형태로 행사되었다.

《경국대전》에 의하면, 외관의 포폐은 매년 6월 15일과 12월 15일에 관찰사가 외관들의 포폐을 등제하여 국왕에게 보고하였으며,⁵⁰⁾ 이 포폐등제는 국왕이 열람한 후에 이조로 내려 보내면 이조의 考功司에서는 이를 기록해 두었다가 考課에 참고하였다.⁵¹⁾ 관찰사의 포폐등제가 바로 외관들의 고과자료가 되었고, 고과에 의해서 외관들의 加階와 陞職 및 파직이 행해졌던 것이니, 관찰사의 규찰에 의해서 외관들의 黜陟이 이루어 졌던 것이다.

전라관찰사가 포폐등제할 대상은, 도내 56군현 중 제주 3읍 수령을 제외한 53명의 수령과 도사, 6찰방, 조경묘의 영·별감, 경기전의 영·참봉, 위봉산성·남고산성의 별장, 심약, 검률, 순영 소속의 아병장관 53명이었다. 그리하여 매년 6월 6일, 12월 6일경이면 관찰사는 이들의 근무성적을 上·中·下로 評定하여, 제주목사가 전라관찰사에게 보고한 제주 3읍 수령과 수군만호, 山馬監牧官 심약, 검률의 포폐등제와 함께 국왕에게 아뢰었다.⁵²⁾

2) 方伯기능

방백기능이란 한 도의 행정장관으로서의 통치행정기능을 의미한다. 주지하다시피 관찰사는 도의 장관으로서 행정, 사법, 군사 등 지방통치행정상의 일체의 권한과 책임을 지고 있었다. 그것은 행정, 사법, 군사권의 직능적 분화가 불완전하고, 관찰사에 의해서만 수령들이 지배 통제되도록 지방통치조직이 편성되었으며, 중앙통치조직과 지방통치조직

의 유일한 행정통로가 관찰사였던 조선왕조의 사회적 특성에 말미암은 것이었다. 그러면 전라관찰사는 어떤 권한과 책무를 가지고 구체적으로 어떠한 직무들을 수행하고 있었는지에 대하여 고찰하기로 하자.

(1) 관찰사의 행정적 기능

① 권농행정

중농정책은 조선전기 이래로 부단히 추구되어 오던 주요 국가시책의 하나였다. 이는 농업은 본이고 상업은末이라던 성리학적 직업관과, 인민을 토지에 얹어매어 유리를 막으려던 중앙정부의 의지와, 농업이 그 시기의 주요 기간산업이었던 전통사회의 산업구조와 관련이 있는 것이었다.

《경국대전》에는 수령들의 권농업무의 근태를 참작하여 근무성적을 매겨 보고하도록 규정하고 있고,⁵³⁾ 《대전통편》에는 도내의 강우량을 수시로 국왕에게 보고토록 규정하고 있다.⁵⁴⁾ 그리하여 관찰사는 수령들의 권농업무를 감독하는 한편, 매월 도내의 농사일 이 진행되어가는 형편(農形)과 우량과 沼澤의 형편(雨形)을 국왕에게 보고하는 것이 관찰사의 중요한 업무였다.

농형보고는 매년 춘분 때부터 시작하여 추수가 끝날 때까지 매월 농사의 진행상황과 농작물의 作況 등을 군현으로부터 보고받아 이를 관찰사가 국왕에게 보고하였는데, 가을보리·봄보리·올벼·늦벼·콩·팥·면화·메밀 등 모든 농작물의 播種 여부, 성장 실태, 除草 회수, 作況 등을 野邑과 峽邑으로 구분하여 매우 구체적으로 보고하였다.⁵⁵⁾ 雨形 역시 매월 農形과 함께 보고하였으나 비가 오면 수시로 강우량을 매우 구체적으로 국왕에게 보고하고 있다.⁵⁶⁾

堤堰의 수축과 신축에 관한 일도 관찰사의 책무로서, 수축하는 일은 관찰사의 재가사항이었고, 신축하는 일은 국왕에게 보고해야할 사항이었다.⁵⁷⁾ 또 굶주리는 백성들에게 賑恤이 행해지는 춘궁기에는, 관찰사가 국왕에게 요청하여 육군과 수군의 習陣과 操鍊을 중지하고 이들을 동원하여 제언을 수축하기도 하였고,⁵⁸⁾ 거도적으로 가뭄이 극심할 때면 관찰사가 기우제를 설행하기도 하였는데,⁵⁹⁾ 이 모두가 권농행정의 실현이었다.

② 救恤행정

백성을 나라의 근본으로 이해하고 있던 조선왕조의 위정자들은 흉년·수재·화재·역

53) 《경국대전》戶典, 務農.

54) 《대전통편》예전, 장려.

55) 《전라감영계록》道光9년(1829) 8월 10일

56) 위 책.

57) 《경국대전》호전, 전택.

58) 《전라감영계록》함풍4년 4월 7일.

59) 《정조실록》18년 7월 병신.

48) 《철종실록》10년 5월 을미, 「慶尙監司洪祐吉 狀啓以爲 梁山郡守朴文泓 晉州營將權鳳夏 貪婪不法罷黜」

49) 《完營日錄》갑오(1834) 4월 24일, 「昌平縣令罷黜事封啓. (狀啓)昌平縣令權涑 以其親病 受由上京 還官無期……當此荐敷之餘 課農催科 俱系緊急 一日曠官 委囑加閔 不得已罷黜爲白去乎 其代 令該曹各別擇差 催促下送爲白只爲」.

50) 《경국대전》이전, 포폐.

51) 《경국대전》이전, 고과.

52) 《전라감영계록》道光29년(1849) 6월 6일 및 같은 책, 함풍4년(1854) 12월 6일.

질 등 재난으로 어려움을 당하는 백성들의 구제를 중요한 통치의 하나로 생각하였다.⁶⁰⁾ 때문에 매년 1월이면 국왕이 勸農綸音을 발표하면서 관찰사들에게 빈민구제에 주력할 것을 당부하였고, 관찰사들은 失農이 극심한 고을에 진휼을 실시하여 飢民을 구제하였다.⁶¹⁾

빈민과 이재민을 구제하는 것이 관찰사의 책무였으므로, 도내에서 아사자가 발생하면 관찰사를 잡아다 심문하였고,⁶²⁾ 도내에 유리하는 백성이 많으면 관찰사가 파직되었다.⁶³⁾ 때문에 관찰사는 수령들의 구휼업무를 감시·감독하였으며, 賑穀이 부족하면 留庫穀의加分을 국왕에게 요청하고,⁶⁴⁾ 空名帖의 발행을 요청하기도⁶⁵⁾ 하였다.

화재로 거처할 곳을 잃은 이재민에게 관찰사는 거처를 마련하여 주고 식량을 나누어 주는 구제를 폈으며,⁶⁶⁾ 물에 빠져죽거나 수재를 입은 백성에 대한 구휼도 관찰사의 책임 하에 이루어졌다.⁶⁷⁾

③ 試取행정

조선전기 이래 관찰사는 諸科의 鄉試를 주관하였다. 《경국대전》에 의하면 문과와 생진시의 初試는 관찰사가 差使員을 정하여 錄名 試取한다고 규정하고 있고⁶⁸⁾ 《속대전》에는 식년문과, 식년생진시, 증광문과, 증광생진시의 향시때, 관찰사가 도내 문신수령 중에서 각 試所의 參試官을 차송하여 향시를 설행한다고 규정하고 있다.⁶⁹⁾

실제로 조선후기 식년문과에서 전라관찰사는 참시관을 정하여 향시를 설행하고, 입격자의 성명, 연세, 본관, 거주지, 父의 관직과 名字 및 초장·중장·종장의 入門人數와 收券數를 기록하여 국왕에게 보고하고 優等試券을 책으로 만들어 규장각에 보내고 있다.⁷⁰⁾ 식년생진시의 향시에서도 전라관찰사의 임무는 같았으며,⁷¹⁾ 증광시의 경우도 같았을 것으로 생각된다.

합격자에게 식년생진시 復試에 응할 자격을 부여하기 위하여 실시하는 公都會에서도, 전라관찰사는 都會所를 정하는 일과 참시관을 차정하는 일, 시험결과를 국왕에게 보고하는 일을 모두 수행하였으며,⁷²⁾ 선무군관들을 격려하기 위하여 설행했던 選武軍官都試며 馬兵 유인책으로 실시됐던 諸道馬兵都試도 관찰사가 주관하였다.⁷³⁾

전라도관찰사는 武科의 향시도 주관하였던 것으로 보인다. 원래 무과 향시는 兵使가 주관하는 것이 원칙이었지만,⁷⁴⁾ 조선후기에 식년무과 향시를 二所로 分所하여 설행하게 되었는데,⁷⁵⁾ 전임 兵使가 1명뿐인 전라도의 경우 두 試所 중 1試所의 試取는 겸병사인 관찰사가 주관할 수밖에 없었기 때문이다. 《全羅兵營啓錄》에 의하면 慶科 庭試武科를 설행하면서 매년 전라병사가 左道의 初試만을 주관하고 있는데,⁷⁶⁾ 이것은 右道의 초시는 관찰사가 주관하였기 때문이라고 생각된다.

④ 收稅행정

조선전기 중앙정부의 稅入구조를 보면 租稅·貢納·還穀·상업세 등 세원은 많이 있었지만, 세입의 主宗은 역시 조세였다. 조선후기에도 같았을 뿐만 아니라 혼련도감 설치 후 토지에 부과했던 三手米稅의 신설, 大同法의 실시로 인한 貢納의 田稅化, 균역법 실시로 신설된 結米稅 등으로 세입의 토지의존도가 증대함에 따라 농토는 더욱 비중 높은 세원으로 되어갔다.

조선정부는 주요 세원인 田結의 정확한 파악을 위해 20년마다 量田을 실시하여, 量案을 개정하여 호조·本道·本邑에 소장토록 규정하고 있는데, 양전은 중앙에서 均田使를 파견하여 실시하기도 하였지만 관찰사와 수령이 주도적으로 실시하는 경우가 더 많았다. 거국적인 양전에는 막대한 경비가 소요되었고 부정 횡잡 등의 폐단이 따랐으므로, 조선후기 정부는 전제의 문란이 우심한 지역에서부터 단계적으로 양전을 실시하는 방향으로 정책을 전환하였다. 이후 관찰사는 도내 군현들의 완급을 살피고 풍흉을 감안하여 양전할 군현을 정하며, 양전을 담당할 수령과 監官·色吏를 간택하는 등 양전업무를 주관하였다.⁷⁷⁾

조선전기 貢法이 행해지던 시기에는 수령들이 보고한 年分等第를 관찰사가 심검 확정하여 국왕에게 보고하였고,⁷⁸⁾ 永定法이 실시되던 시기에는 호조의 年分事目에 따라 수령들이 보고한 災·實·陳·起를 관찰사가 심검하여 국왕에게 보고하였으며,⁷⁹⁾ 比摠法의 시기에는 수령들이 踏驗하여 보고한 災實形止를 심검하여 도내 군현들을 稍實·之次·尤甚으로 分等하여 국왕에게 보고하였다.⁸⁰⁾ 그리고 호조에서 내려준 災結額과 수령들이 보고한 재결액을 비교하여 읍별로 재결액을 배분한 뒤 年分成冊(收租案)을 마감하여 국왕에게 보고하고 이를 등서하여 호조에 보내었다.⁸¹⁾

73) 위 책, 도광9년 11월 4일).

74) 《경국대전》兵典, 試取.

75) 《속대전》兵典, 試取.

76) 《전라병영계록》同治11년(1872) 2월 24일 및 同治13년 8월 17일.

77) 《정조실록》10년 1월 정묘, 「備局啓言……若依重臣所奏 付之各道道臣 察其緩急隨其豐歉 每一年限以六七邑 或三四邑 次第改量……而若其改量邑 揀守令擇監色等節 宜一委道臣 批曰先以此意 申飭」.

78) 《경국대전》호전, 수세.

79) 《속대전》호전, 수세.

80) 《전라감영계록》도광9년 10월 13일.

81) 《萬機要賢》財用篇 2, 年分.

60) 《영조실록》39년 12월 계사. 「上敎曰 恤四民 王政之大者也」.

61) 《경자감영계록》계묘(1783) 12월 15일, 같은 책, 갑진(1784) 1월 11일.

62) 《정조실록》11년 2월 무진.

63) 위 책, 14년 2월 갑인.

64) 《영조실록》44년 3월 신해.

65) 《정조실록》16년 11월 갑인.

66) 《전라감영계록》도광19년 3월 19일.

67) 위 책, 함풍4년(1854) 5월1 9일 및 8월 19일.

68) 《경국대전》예전, 諸科.

69) 《속대전》예전, 제과.

70) 《전라감영계록》함풍4년 9월 10일.

71) 위 책, 함풍4년 8월 27일.

72) 《전라감영계록》도광9년 10월 10일.

조창에 수납한 세곡을 상납기한 내에 京倉에 납부하는 것도 관찰사의 책무였으며,⁸²⁾ 徭賦의 근원인 호적을 작성하여 기한 내에 중앙에 올려 보내는 것 등 수세 및 그 관련 업무들이 관찰사의 책무였다.

⑤ 財政행정

관찰사는 조선전기 이래로 도내 모든 물품의 출납수량을 연말에 회계하여 국왕에게 보고하여야 했고,⁸³⁾ 조선후기에 이르러는 도내의 錢穀 회계문서를 매년 2월 말일에 국왕에게 보고하여야 했다.⁸⁴⁾

도내 군현들의 錢穀을 감독하는 것도 관찰사의 책무였으므로, 수령이 교체될 때면 관찰사는 인근 수령들 중에서 反庫差使員을 정하여 신임 수령과 함께 그 고을의 官庫를 反庫케 하여 그 결과를 국왕에게 보고하였고,⁸⁵⁾ 반고차사원이 成冊하여 보고한 각양 庫穀의 分留實數와 감영에 비치되어 있던 會案과 대조하여 이상이 없으면 관찰사는 成冊을 호조에 보내고 이를 국왕에게 보고하였다.⁸⁶⁾

그밖에 도내 각 읍의 창고에 저치되어 있는 각양 미곡들이 규정대로 절반씩 유지되어 있는지, 그 허실을 摘奸하는 것도 관찰사의 직임이었으므로, 관찰사는 매년 초가을에 군현들 가운데 大·中·小 세 고을을 선발하여 유고곡의 分留實數를 적간하여 이를 국왕에게 보고하였다.⁸⁷⁾

⑥ 기타 행정

지금까지 논의한 이외에도 관찰사가 수행해야 할 일은 해야 할 수 없이 많았다. 도내를 순력하면서 校生들을 考講하여 수령의 근무평정에 반영하고,⁸⁸⁾ 신임 수령의 到任을 국왕에게 보고하며,⁸⁹⁾ 觀親·掃墳·病親 등의 사유로 휴가를 원하는 수령에게 휴가를 주고,⁹⁰⁾ 孝烈이 특이한 사람을 국왕에게 아뢰어 旌門을 세워 포상하였다.⁹¹⁾

수령들에게 명하여 술의 밀매, 農牛의 도살, 소나무의 벌채를 금하고,⁹²⁾ 각종 進上物을 看品하며,⁹³⁾ 지진이나 일식·월식과 같은 괴이한 일이 발생하면 이를 국왕에게 보고하였다. 신임 수령의 到任을 확인하여 국왕에게 보고하고,⁹⁴⁾ 祠宇와 서원의 私設을 금단하는 일⁹⁵⁾도 관찰사의 직임이었다.

특히 전라관찰사는 月朔에 따라 매월 肇慶廟에 철따라 생산되는 과일이나 농산물로 차례(薦新)지내고 국왕에게 이를 보고하며,⁹⁶⁾ 조경묘의 春享祭와 秋享祭때 典祀官⁹⁷⁾·祝史·贊者⁹⁸⁾·謁者⁹⁹⁾·齋郎¹⁰⁰⁾등 諸執事들을 差定하고, 자신은 헌관이 되어 예문에 의해 設行하고 헌관과 제집사직의 성명을 列記하여 국왕에게 보고하였다.¹⁰¹⁾ 또 경기전의 正朝祭·寒食祭·端午祭·秋夕祭·冬至祭·臘享祭의 祭官들을 差定하고, 자신은 헌관이 되어 禮文에 따라 設行하고 헌관과 제집사직의 성명을 開錄하여 국왕에게 보고하였으며,¹⁰²⁾ 乾止山守護禁養節目에 따라 매년 춘주로 관찰사는 전주판관과 함께 건지산에 가서 경내에 개간이나 투장 등을 자세히 살피고 국왕에게 보고하였다.¹⁰³⁾

(2) 사법적 기능

조선왕조의 관찰사는 국왕에게 직속되어 국왕의 지시와 명령에 따라 한 도의 통치행정을 전담하였던 왕권대행자였으며, 당시는 아직 행정·사법·군사상의 직능적 구분이 지극히 미숙하였던 시기였으므로, 관찰사는 한 도의 행정·사법·군사권을 장악한 최고 통치자였다. 때문에 선조 이래의 법전들에는 관찰사의 사법상의 권한과 책임에 대하여 규정하고 있다. 《

경국대전》에 의하면, 관찰사는 杖刑 이상의 죄를 범한 자를 옥에 가둘 수 있으나, 文官·武官과 士族의 부녀와 僧人 등은 먼저 국왕에게 아뢴 뒤에 가두어야 하며, 사형에 처해야 할 죄를 범한 자는 먼저 가두고 뒤에 아뢴다고 규정하고 있다.¹⁰⁴⁾ 그리고 실제로 光州牧의 살인죄인 金士文을 추문한 差使員과 광주목사의 보고에 대하여, 전라관찰사(徐有集)는 金士文 등을 격식을 갖추어 엄히 가두고 판결 기한까지 엄히 신문하여 바른 진술을 받아 보고하라고 지시하고 있다.¹⁰⁵⁾

지방에서 죄인을 고문하려면 관찰사에게 보고하여야 했으며, 관찰사는 流刑 이하의 사건을 直決할 수 있었다. 다만 2품 이상에 대하여는 推問을 마친 뒤 국왕의 윤허를 받아 照律하고, 3품 이하에 대하여는 비록 功臣이나 議親일지라도 照律하여 국왕에게 아뢰었다. 지방에서 사형죄인이 발생하면 관찰사는 差使員을 정하여 그 고을 수령과 함께 推問케 하고, 또 차사원 2인을 정하여 獄案을 覆審케 한 뒤, 자신이 친히 推問하여 국왕에

82) 《전라감영계록》 도광29년 4월 7일.

83) 《경국대전》 호전, 회계.

84) 《속대전》 호전, 회계.

85) 위 책, 호전, 창고.

86) 《전라감영계록》 도광9년 9월 6일.

87) 《전라감영계록》 도광9년 9월 24일.

88) 《세종실록》 4년 11월 정묘.

89) 《전라감영계록》 도광9년 9월 4일.

90) 《속대전》 이진, 給暇.

91) 위 책, 예전, 獎勸.

92) 《嘉林報草》 무오(1738) 9월 18일.

93) 《경국대전》 호전, 진현.

94) 《전라감영계록》 참조.

95) 《完營日錄》 갑오년(1834) 3월 23일, 「祠院私設禁 斷事發廿五十三冊」

96) 《전라감영계록》 함평4년 11월 29일.

97) 제단 안팎의 청소, 제기·제물 등의 일을 맡아보던 관원.

98) 笏記를 맡아보던 사람.

99) 제관을 인도하는 집사.

100) 향로를 받드는 제관.

101) 《전라감영계록》 도광9년 10월 23일, 함평5년 2월 2일.

102) 《전라감영계록》 함평4년 3월 9일, 5월 5일, 8월 15일, 11월 3일, 12월 2일 및 함평5년 1월 1일.

103) 위 책, 도광29년 3월 20일, 함평4년 9월 24일.

104) 《경국대전》 형전, 囚禁.

105) 《完營日錄》 계사년(1833) 11월 25일.

게 보고토록 규정하였다.¹⁰⁶⁾

또 관찰사는 투옥중인 죄수를 검찰할 책무를 가지고 있었으므로, 죄수가 사망하면 致死한 근인과 구로형상을 국왕에게 보고하고, 매 계절 말에 죄인의 죄명, 처음 구류된 일자, 고문 및 죄를 판결한 건수를 국왕에게 보고하여야 했다.¹⁰⁷⁾

조선후기에는 관찰사의 사법상의 책무가 확대되어, 도내에서 살인사건이 발생하면 관찰사는 도내 剛明한 수령과 함께 조사하여 다스리고, 판결하기 어려운 사건은 국왕에게 아뢰어 사건을 형조로 옮겨 형조로 하여금 국왕의 분부를 받아 처리토록 하여야 했으며,¹⁰⁸⁾ 致死者의 檢屍에 있어 수령이 初檢을 하면 관찰사는 差員을 정하여 覆檢해야 하였고,¹⁰⁹⁾ 사면령이 반포될 때마다 관찰사는 도내 죄수들 중 석방될 자와 되지 않을 자를 구분하여 국왕에게 보고하여야 했다.¹¹⁰⁾

조선후기 관찰사들은 실제로 군현에서 발생하는 山訟사건이며¹¹¹⁾ 致死사건¹¹²⁾ 등 민사·형사사건들을 수령에게 지시하여 처벌하고 있다. 수령의 판결에 불복하고 관찰사에게 상소하는 議送사건을 관찰사가 직접 심리하여 판결하였으며,¹¹³⁾ 신임 관찰사는 到任 3개월 이내에 도내 獄案을 심리하여 국왕에게 보고해야 하였고,¹¹⁴⁾ 공무 수행상의 과오나 비리와 불법을 저지른 外官들을 파직하였다.¹¹⁵⁾

이와 같이 조선왕조의 관찰사들은 사법권을 장악하고, 수령들의 사법업무 수행을 지시 감독할 뿐만 아니라 외관들의 불법과 비리를 처벌하고 각종 범죄에 대하여 流刑 이하의 형을 직결하는 등 사법상의 고유권한을 행사하였다.

(3) 군사적 기능

조선시기 관찰사가 兵權을 장악하고 있었음은 兵使와 水使를 겸하고 있었던 데서도 확인되는 바로서, 관찰사에게는 많은 군사상의 권한과 책무가 부여되어 있었다.

첫째로 관찰사는 군사지휘권을 가지고 있었다. 수령들이 바로 군 지휘관이었던 조선왕조의 지방군체제하에서 수령의 지휘관인 관찰사가 군사지휘권을 가지는 것은 당연하였다. 관찰사의 군사지휘권은 發兵符로서 확인되는데, 관찰사는 관찰사 발병부 右部와 도

내 諸鎮의 발병부 左部를 소지함으로서 諸鎮의 군대를 징발할 수 있었다.¹¹⁶⁾

그리하여 전라관찰사는 兼兵馬水軍節度使兵符 右部1, 五營將兵符 左部5, 各鎮管守令兵符 左部56, 各鎮浦兵符 左部25 등을 소지하였으며, 관찰사가 교체될 때 마다 이를 인수 인계하였다.¹¹⁷⁾

둘째, 관찰사는 국토방위의 책무를 가지고 있었다. 그렇기에 전라관찰사는 관할 海域에 외국의 선박이 나타나면 水使에게 명하여, 水營의 虞侯와 譯學(漢學, 倭學)을 즉시 현장에 보내어, 그곳 지방관과 함께 船體의 크기와 모양, 적재물 등을 점검하며, 탑승자의 생김새와 복장 등을 살피고 성명과 연령, 거주지, 행선지 등을 낱낱이 기록하여, 船體圖와 함께 보고토록 조치하고 수사의 보고를 받아서 국왕에게 보고하였다.¹¹⁸⁾

관찰사에게 兵權이 있었던 때문에 임진왜란 때 전라관찰사 李洸이 군대를 이끌고 전투에 참여하였던 것이고,¹¹⁹⁾ 정묘호란 때 조정에서 하3도 관찰사에게 군대를 징발해 올라오도록 명하였던 것이다.¹²⁰⁾

이처럼 관찰사에게 병사와 수사직을 겸임시켜 兵權을 장악하게 한 것은, 외방의 병권을 한 사람에게 집중시킴으로써 초래될지도 모를 군사적 전횡을 예방하기 위한 것이었으며,¹²¹⁾ 관찰사에게 민정·군정상의 최고지위를 확보케 함으로써 국왕 ↔ 관찰사 ↔ 수령의 지방통치행정체계를 일원화하려는 것이었다.

그러나 여기서 대두되는 문제가, 전문무관이며 각각 육군과 수군의 최고지휘관이었던 兵使·水使와 관찰사와의 군사상의 권한과 책임의 分限문제였다. 관찰사와 병사, 관찰사와 수사의 군사적 기능이 중첩되고 상충되는 경향마저 없지 않기 때문이다. 더욱 문제가 되는 것이 병사와의 문제였다.

兵使는 관품도 관찰사와 같은 종2품이었지만, 조선전기 이래의 지방군체제가 병사를 최고지휘관으로 그 밑에 모든 수령들이 병마절제사 이하 병마절제도위로 편성되었던 鎮管체제였으므로, 적어도 군정상에서는 병사도 관찰사와 같이 수령에 대한 지휘권을 보유하고 있었다.¹²²⁾ 따라서 겸병사인 관찰사와 전임병사의 관계를 분명히 할 필요가 있다고 생각한다.

물론 선조에도 관찰사와 병사의 관계에서 관찰사의 우위를 인정하고 있었다. 태조 6년에, 都節制使(후일의 兵使)로서 外敵이 닥쳐온대도 머뭇거리며 즉시 나가지 않거나 전쟁에 임하여 힘을 다하지 않은 자를, 관찰사로 하여금 국왕에게 아뢰고 죄를 논단토록 하

106) 《경국대전》형전, 推斷.

107) 앞의 책, 형전, 恤囚.

108) 《속대전》형전, 殺獄.

109) 앞의 책, 형전, 檢驗.

110) 앞의 책, 형전, 赦令.

111) 《烏山文牒》기묘(1759) 3월 3일.

112) 《完營日錄》계사(1833) 4월 19일. 朴以孫에게 구타를 당한 뒤 죽은 金以哲의 시체를 검시한 남원부사의 보고에 관하여 전라관찰사가 박이손을 1차 엄히 형벌을 가한 후 放逐하라고 지시하고 있다.

113) 《嘉林報事》무오(1738) 11월 13일.

114) 《전라감영계록》도광29(1849) 윤4월 23일.

115) 암행어사가 강진현의公私의 모든 창고를 封閉하자 현감 金益鍾을 관찰사가 파직하였고(《전라감영계록》도광9년 8월 22일), 昌平현령 權淶이 아버지 병환을 이유로 말미를 얻어 상경한 후 오래도록 돌아오지 않자 관찰사가 현령을 파직하고 있다(《완영일록》갑오년(1834) 4월 24일).

116) 《경국대전》병전, 符信.

117) 《전라감영계록》도광29년 3월 12일.

118) 《전라감영계록》咸豐4년(1854) 12월 18일 및 5년 1월 2일.

119) 《선조실록》25년 5월 임술.

120) 《인조실록》5년 1월 신묘.

121) 장병인, <조선초기의 병마절도사> (《한국학보》34, 1984) 및 오종록, <조선초기 병마절도사제의 성립과 운용> (《전단학보》59, 1985) 참조.

122) 《경국대전》병전, 外官직.

락하였던 것이 그것이다.¹²³⁾ 그런데도 왕왕 도절제사가 감사와 品秩이 같다하여, 체통과 소속의 본의를 돌아보지 않고 처사를 독단하는 일이 발생하였던 것으로 보아,¹²⁴⁾ 병사에 대한 관찰사의 우위가 확고하지 못하였던 것이 사실이었다. 이 같은 군정상의 난맥상은 관찰사가 巡察使를 겸하면서 극복되었던 것으로 보인다.

순찰사는 태조대에 이미 파견되고 있는데,¹²⁵⁾ 선조의 순찰사는 왕명을 받들고 지방에 파견되는 중2품관에 대한 호칭이었으며,¹²⁶⁾ 군사 외에도 量田·刷還·安接 등 여러 가지 임무를 띠고 파견되었다. 그러다가 명종 10년(1555)의 을묘왜변을 계기로 순찰사가 한 지방을 위임받아 수륙 전군의 지휘권을 장악하는 특명대장으로 파견되었는데, 순찰사는 全軍의 生殺權과 賞罰權을 장악하고 모든 將官들을 제어하는 지위였다.¹²⁷⁾

그러나 창졸간의 왜변에 전례대로 도순찰사와 방어사를 나누어 보냈던 것인데, 거리가 멀어서 제때에 도착하기가 어려웠고, 또 방어사와 병·수사의 호령이 한결같지 않아 전쟁 수행에 불편이 많았으므로, 전라·경상 양도의 관찰사에게 순찰사의 소임을 겸하게 하였던 것이며,¹²⁸⁾ 임진왜란 이후 각 도의 관찰사들이 순찰사를 겸하였던 것으로 보인다.¹²⁹⁾

이처럼 선조에 군정·민정상의 왕명을 받들고 파견되는 ‘奉命出使宰相’을 의미하였던 순찰사가,¹³⁰⁾ 조선후기에는 일정 지역의 全軍지휘권을 장악하고 軍務로 파견되는 ‘宰相以軍務奉命者’로 그 성격이 전환되었던 것이다.¹³¹⁾ 따라서 순찰사를 예겸하였던 조선후기 관찰사는 도내 전군의 최고지휘자로서 병사 이하의 將官들을 절제하는 상관의 지위에 있었다.¹³²⁾

《속대전》은 軍門에서 각 도에 발송하는 번상군 징발 공문을 순영을 경유하여 병영에 시달하도록 규정하고 있고,¹³³⁾ 병조에서 武科의 設行을 알리는 공문이 순찰사를 통하여 병사에게 시달되고 있으며,¹³⁴⁾ 병자호란 때 전라감사 李時防이 軍餉을 내려 병사 金俊龍으로 하여금 5營의 군대를 이끌고 여산으로 달려오게 하고 있는¹³⁵⁾ 데서도 관찰사의 우위는 확인된다.

123) 《태조실록》 6년 2월 갑오.

124) 《세종실록》 5년 11월 병술.

125) 《태조실록》 8년 7월 가유.

126) 《성종실록》 19년 9월 을축. 「奉命出使宰相……正二品都巡察使 從二品巡察使 隨其職秩高下而異稱」.

127) 《명종실록》 13년 2월 계사.

128) 《명종실록》 10년 10월 기묘.

129) 《광해군일기》 1년 3월 신묘. 「備邊司啓曰……我國觀察使之規 非但巡宣糾彈而已 凡一道水陸軍兵 無不總統 亂後 又加巡察使之號 策應之權 與兵使 常爲表裏」.

130) 주 122)참조.

131) 《속대전》 이전. 판직. 「宰相 以軍務奉命者 隨品稱號(……從二品則巡察使……)」.

132) 《증보문헌비고》 하, 직관고17, 관찰사(보). 「(肅宗)二十三年 全羅監司朴泰淨啓曰監司既兼巡察使 故兵使 平時則待以上官 而或於習操時 不受監司節制……監司兼巡察 則理當節制兵使以下……」.

133) 《속대전》 병전, 번상.

134) 《全羅兵營啓錄》 同治13년 4월12일.

135) 趙慶男, 《續雜錄》 인조 병자(1636) 12월 20일.

《完營日錄》에서, 전라감영에서 병영에 발송하는 공문서에 ‘發關兵營’이라 기록하고 있는데,¹³⁶⁾ 이때 ‘關’ 즉 關文은 상급관청에서 하급관청에 보내는 공문이라는 표현이며, 병영의 稟議에 관찰사가 판결해주는 공문의 제목을 ‘題兵營報狀’이라 기록하고 있는데,¹³⁷⁾ 題는 題辭 즉 판결문, 통지문을 의미하며 報狀은 하급관청에서 상급관청에 올리는 보고문임을 나타내는 것이다. 이들 모두 감영이 병영의 상급관청임을 드러내는 기사들이다. 비록 전라병사가 전라관찰사와 같이 5營將의 兵符 左隻과 각 읍의 병부 좌척 56개를 보유하고¹³⁸⁾ 이들에 대한 지휘권을 확보하고 있었지만, 전라병사는 전라관찰사의 지시와 명령을 받아야만 하였다.

관찰사와 수사의 관계 역시 상하관계였음은 말할 것도 없다. 다음에서 이를 확인할 수 있다. 鉢浦 權管(중9품)이 파직된 뒤 전라도겸순찰사 李洸이 전라좌수사 李舜臣에게 假將을 差送하도록 명하자 이순신이 羅大用을 差送하고 있고,¹³⁹⁾ 정조 17년(1793)에 경상도좌수사가 禁松을 남벌한 朴文日 등 10인을 옥에 가두고 순찰사에게 처벌방법을 품의하자 순찰사가 杖刑을 가한 뒤에 유배하도록 지시하고 있다.¹⁴⁰⁾ 철종6년(1855)에는 전라도 木島 앞바다에 외국선박이 漂着하였는데, 우수사 李容象이 이를 관찰사에게 보고하였고, 관찰사는 좌수영의 譯學을 현장에 급파하여 속히 조사 보고케 하고, 승선인의 간호와 연안의 防守 등을 신칙하여 거행토록 하라고 지시하고 있다.¹⁴¹⁾ 이러한 사례들은 순찰사와 수사가 상하관계였음을 분명히 하여준다 할 수 있다.

7. 結語

조선시대 전라도는 오늘의 전북과 전남·제주도를 아우르는 행정구역이었으며, 전라도에 관찰사제가 정착된 것은 태종 2년(1402)의 일이었다. 따라서 전라감영이 개설된 것은 이로부터 머지않은 시기였을 것으로 생각되지만, 확실한 것은 태종 2년 이후 세종 28년 이전의 시기라고 밖에 말할 수 없다.

전라감영에는 관찰사의 수석보좌관인 都事와, 관찰사의 직속부대인 巡營屬牙兵의 지휘관이자 관찰사의 軍政보좌관인 中軍과, 관찰사의 의료보좌관인 審藥, 법률보좌관인 檢律이 있었으며, 그 밖에 관찰사의 私의보좌관인 裨將 9명과 외무를 담당하였던 營吏 39명, 내무를 담당하였던 人吏 149명이 감영기구를 구성하고 있었다.

관찰사는 直啓論彈權을 가진 外憲으로서 外官들의 비리와 부정을 규찰하고 탄핵할

136) 《완영일록》 계사년(1833) 9월 21일.

137) 위 책, 갑오년 2월 1일

138) 《전라병역계록》 동지9년(1870) 윤10월 16일.

139) 《난중일기》 임진4월 18일.

140) 《榮營政績》 계축(1793) 3월 6일.

141) 《전라감영계록》 함평5년(1855) 1월 20일.

권한을 가지고 있었으며, 한 도의 행정·사법·군사상의 최고 책임자로서, 행정적으로는 권농·구휼·시취·재정·수세 등 모든 도내의 행정을 총괄하였고, 사법적으로는 流刑 이하 直決權을 가지고 민사·형사상의 모든 사건을 처결하였으며, 군사적으로는 군사지휘권을 가지고 있는데다 순찰사를 겸하면서 兵使 이하의 將官들을 節制하여, 관찰사는 명실공히 전라도의 민정·군정상의 최고 실권자로서 전라도 통치행정을 총괄하였다.

다시 말하면, 전라관찰사는 위로는 국왕의 지휘와 통제를 받으면서, 아래로는 전라도 56개 군현의 수령들을 지휘·통솔하였고, 군사적으로는 56명의 수령 외에 兵使·水使와 5營將, 25명의 僉使·萬戶를 지휘하던 方伯이었다.

이같이 전라도의 통치행정을 총괄하던 관찰사가 政令을 宣布하던 감영이 있던 전주는 바로 전라도의 首都이며 정치 중심지이자 문화 중심지였다. 때문에 성리학을 정치사회의 지도이념으로 수호해야했던 시기에는, 천주교를 邪學으로 몰아 처단함으로써 한국사상 최초의 천주교 순교자를 낸 곳이기도 하며, 동학농민혁명의 시기에는 봉건정부와 동학농민군 사이에 역사적인 전주협약이 체결되었고, 한국사상 최초의 농민통치기관이었던 執綱所정치기에는 감영에 大都所를 설치하여 전라도의 혁명적인 개혁정치를 지휘지휘하였던 역사의 현장이기도 하였다.

조선시대 전라감사의 임용실태

이동희¹⁾

1) 전주역사박물관 관장

전라감영의 시대적 변화와 건물의 구성¹⁾

홍 승 재²⁾

1. 머리말

일반적으로 관원들이 근무하는 곳을 관아(官衙)라 하는데 관아 중에서 각 도의 관찰사(감사)가 집무하는 관아를 감영(監營)이라고 한다.

조선시대 지방행정에서 관찰사는 해당 도의 행정 뿐 만 아니라 사법·군사 등 전권을 장악하였기 때문에 그의 집무처인 감영은 지방행정의 중심인 동시에 해당 도의 최상위의 관아였다. 따라서 감영이 있는 도시가 해당 도의 중심이 되는 것은 당연하였다.

전라감영은 전라도 관찰사의 집무공간으로서 현재의 전라북도, 전라남도, 제주도를 관할하던 행정의 중심시설이었다. 타도의 경우 감영처가 변하거나 같은 지역에서 감영의 위치가 옮겨지는 곳도 있지만³⁾ 전라감영은 조선 초에 전주에 설치되어 일제 강점기에 감영시설들이 해체되기까지 한 자리를 지켜왔다.

본고는 문헌과 고지도 등을 바탕으로 전라감영의 시대적 변화를 개관하고, 비교적 자료가 풍부한 18세기 이후 전라감영의 모습을 중심으로 전라감영의 공간구성과 시설들을 살펴보고자 한다.

2. 전라감영의 시대적 변화

1) 조선전기

전주는 신라시대 이래 9주(州)의 하나인 완산주로서 이 지역의 정치 행정 군사상의 중

심지적 역할을 담당해왔다. 고려시기에 오면 나주목과 함께 전라도 지역의 2대 계수관으로서 그 역할이 더욱 강화된다.

조선 왕조가 개국되면서 전주는 태조의 본향(本鄉)이라는 이유로 태조 1년(1392년)에 완산유수부로 승격되었으며, 1403년 태종 3년에 전주부로 개칭되었다.

태종 13년에는 전국을 8도로 나누는 8도체제가 갖추어지며 각 도에는 관찰사를 두게 됨에 따라 전라도에도 관찰사가 파견된다. 그러나 이 때의 관찰사 파견이 곧 감영의 개영(開營)으로 보기는 어렵다.

전라감영의 개영과 관련하여 『增補文獻備考』에 ‘본조에서는 안렴사⁴⁾를 두어 전주부에 감영을 열었다.’⁵⁾는 기록이 보인다. 이와 함께 태조 원년인 1392년에 상주에 경상감영을 설치하였고 1395년에 충청도, 황해도, 강원도에 관찰사를 두고 감영을 설치한 사실을 기록하고 있어 전라감영의 설영 시기를 미루어 짐작하면 경상, 충청, 황해도 감영이 설치되는 시기와 비슷한 시기였던 것으로 추정된다.⁶⁾

감영이 개영된 당시 및 조선 전기 감영의 형세를 밝혀 주는 명확한 자료는 없다. 그나마 관찰사 조현명(趙顯命)의 <명견루기(明見樓記)> 등 기문을 통해서 조선 전기 전주의 모습을 어느 정도 살펴 볼 수 있다. 기문에 의하면 ‘1388년 관찰사 최유경이 전주성을 창축하고⁷⁾ 이 때 동서남북에 4대문이 설치되었다고 한다.’ 『新增東國輿地勝覽』에 당시 석축의 둘레가 5,356척, 높이가 8척이며 성안에 우물이 223개소가 있다고 했다.

성안에는 객사·녹궁정(후에 관풍루)·풍낙헌·선화당·매월당·청연당·교방·진남루·경기전·실록각·향교⁸⁾ 등이 이미 임란 이전에 건립되어 있었고, 성밖에는 한벽당·황강사·제남정·만화루·화산서원·비비정이 존재하고 있었다.⁹⁾

객사는 임금을 상징하는 전패(殿牌)를 모시는 곳이다. 관찰사를 비롯한 관리들이 국가에 큰일이 있을 때나 매월 삭망 때 이곳에서 향령망배 의식을 통해 임금에 대한 충성과 목민관으로서 소임을 다짐하는 곳으로 읍성 내에서 가장 중요한 시설이었다. 그러므로 객사는 전주부성의 가장 중심에 자리하고 있으며 성곽의 축성과 함께 건축된 것으로 보여 진다. 이어서 관찰사의 청사인 선화당과 판관¹⁰⁾의 청사인 풍낙헌이 건립되고, 태종과

4) 관찰사제는 태종 1년 11월에 러말 이래의 안렴사(安廉使)가 관찰사제로 개편되면서 점차 정비되어 세조 12년 관제 개편 때 도관찰출척사(都觀察黜陟使)를 관찰사로 개칭한 것이다.

5) ‘全羅道 觀察使 一員 高麗沿革見上 本朝 置按廉使 開營於全州府’. 『增補文獻備考』 권230, 職官考 觀察使조

6) 신순철, 전라감영의 역사적 변화, 「전라감영 복원 기본계획」, 전주시, 2007, p.9

7) 전주에 읍성이 언제 처음으로 축조되었는지 정확히 알 수 없으나 고려 시대에 이미 성곽이 축조되어 있었던 것으로 생각된다. 왜구들이 1376년에 전주를 함락하고, 1379년에 전주를 불태웠다는 「고려사절요」의 기록으로 볼 때 관찰사 최유경이 전라감사로 부임해 처음으로 창축한 것이 아니라 대대적으로 개축한 것으로 판단된다.

8) 전주향교는 1354년(공민왕 3)에 세워진 것으로 전해진다. 본래는 경기전 근처에 있었으나 1410년에 그 옆에 경기전이 세워지면서 성 밖 화산동으로 옮겼으며, 1603년에 현재의 장소로 다시 이전하였다.

9) 『全州府史』, 1942, pp.91~93

10) 1450년(세종 32)에 관찰사는 고을의 부윤을 겸하였으나 1454년에 폐지되고 선조, 효종, 영조 때 실시와 폐지를 거듭하다가 1759년(영조 35)이후 격적이 계속 시행되었다. 이 때 판관은 감사를 대신하여 감영이 있는 해당 고을의 모든 행정을 담당하였다.

성종 연간에는 진남루, 한벽당, 경기전, 실록각 등이 건립되었다.

이와 같이 전라감영은 개국 초기에 객사와 선화당, 풍납헌으로 대표되는 감영과 부영 시설이 갖추어 지고 점진적으로 부속시설들을 갖추었을 것으로 추정된다.

조선 전기 감영의 직제는 도사·심약·검를 중심으로 구성된 소수의 관원이 감사를 보좌하였다. 그 밑으로 영리와 무관직 하부실무자로 구성된 이서직이 실무를 보좌하고 최하층 실무 보좌역의 도움을 받는 체제였다.¹¹⁾

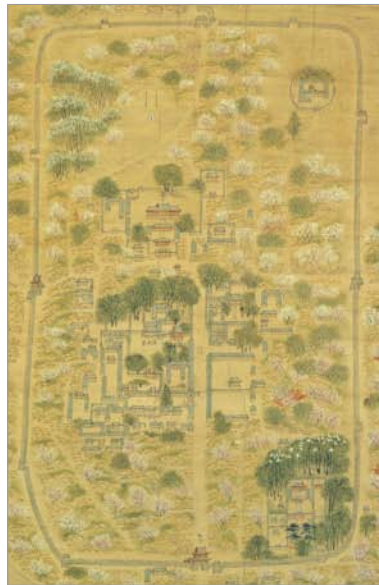
또한 감사의 임무행태가 순력(巡歷)이 위주가 되어 감영 내에 머물 수 있는 기간이 거의 없었으므로 유영(留營)체제로 변하는 조선 후기에 비하여 감영 내에 많은 시설들이 없었던 것으로 판단된다.

2) 조선 후기

전라감영은 1597년 정유란 때 선화당을 비롯한 시설들이 불타는 피해를 입는다. 선화당은 이듬해 관찰사 황신(黃愼)에 의해서 재건되었으나 다른 시설들의 피해와 복구에 대해서는 알 수 없다.

조선 후기 전라감영의 모습은 문헌과 고지도로 통해서 살펴볼 수 있다. 전라감영은 타도 감영에 비하여 비교적 자료가 많은 편이나 대부분이 18세기 이후의 자료이다. 그중 가장 시기가 빠른 자료가 규장각 소장 <전주지도>(그림 1)이다. 이 지도는 부성의 4대문 가운데 북문에만 웅성이 그려져 있는 것을 보아 관찰사 조현명이 전주 부성을 개축한 1734년 이후에 그린 것이며, 보다 범위를 더 축소한다면 포정문이 묘사되어 있으므로 1743(영조 19)이후의 모습이다. 또한 경기전 북쪽에 1771년(영조 47)에 창건된 조경묘가 없기 때문에 지도의 작성년대는 1743~1771년으로 추정된다.

1734년에 전주부성은 관찰사 조현명에 의해 대대적으로 개축된다. 정유란 때 함락되어 황폐화된 채 방치되고 있던 성곽을 이 때 수축한 것이다. 당시 공사에 대해서는 측



[그림 1] 全州地圖(규장각 소장)

성을 주도하였던 조현명이 쓴 『築城啓草』¹²⁾에 일정과 내용이 자세히 기록되어 있다. 이 공사로 인하여 전주부성은 체성의 길이가 369보가 늘어났으며 치성 및 방어시설이 보강된다. 또한 눈에 띄는 변화로는 기존에 4대문 모두에 웅성이 있었으나 문루¹³⁾를 개축하면서 북문 밖에만 웅성을 설치한다.¹⁴⁾

부성을 개축하고 감영시설에 대한 보수와 증건도 이루어졌을 것으로 보여 진다. 그러나 성곽의 개축 시 사간원에서 호남이 제일 기근이 극심하니 성역을 정리해야 한다는 주장¹⁵⁾하여 논란이 일기도 한 것으로 보아 개축 후 바로는 어려웠을 것이다. 감영의 정문인 포정루가 1743년(영조 19)에 관찰사 조영국(趙榮國)에 의해 창건되는 것을 볼 때 점차적으로 시설에 대한 정비가 이루어져 <전주지도>와 같은 틀을 갖추었을 것으로 보여 진다.

<전주지도>를 보면 선화당을 비롯한 감사의 영역과 관원들의 업무시설, 군사시설 및 창고 시설 등 감영의 운영에 필요한 기본 시설을 거의 구비하고 있다. 감사영역은 정청인 선화당과 관풍각, 그 뒤로 내아와 응청당, 연신당이 있다. 연신당은 1688년(숙종 14)에 관찰사 이유(李儒)가 건립¹⁶⁾하였으며, 응청당은 관찰사 이광덕(李匡德)¹⁷⁾의 시(詩)가 전하므로 1728년 전에 건립한 것으로 보인다.

내아는 감사 가족의 처소이다. 1669년(현종 10)부터 감사의 임기가 2년에 술권부임하면서 그 역할이 중시되며, 18세기 중반이후 감사의 유영체제가 고정되면서 감영 내에서 그 역할이 더욱 커졌다. 따라서 이와 같은 공간의 구성은 조선 전기와는 다른 모습이었을 것이다.

1767(정조 43)년 3월, 전주 성안에 대화재로 인하여 많은 민가와 함께 감영 시설이 다 소실된다.

12) 2003년에 조현명의 후손인 풍양조씨가에서 문건이 발견되어 유재춘, 「18세기 전주부성 축성기록 <築城啓草> 연구」, 『한국사연구와 고문서』 한국사학회, 한국고문서학회, 강원대학교 공동심포지움 자료, 2005.10월에 소개됨. 이 자료를 바탕으로 쓴 논문으로 서지상, 조형래, 「영조초년의 전주읍성 개축공사에 관한 재고찰」, 『건축역사연구』 제 16권 6호, 통권 55호, 2009.12 이 있음.

13) 4대문은 남문(明見樓), 서문(相西門), 동문(東門), 북문(中車門)이며 이 중 명견루는 내의 홍에 옥축 위에 2층의 문루이며, 나머지 3문은 단층 문루의 형식이다.

14) 공사는 1734년 1월 10일 벌석공사를 시작으로 3월 말까지 돌 운반을 마치고, 본격적인 축성은 4월 1일부터 6월 20일까지 체성(體城)과 치성(雉城), 여장(女牆) 공사까지를 완료했으며, 그리고 문루 공사는 9월 말까지 완공했다고 한다. 이 공사로 인하여 전주읍성은 성곽의 길이가 늘어나면서 면적이 조금 확대되고 새로운 방어시설도 보강되었다. 그러나 기존의 연구에서 주장되는 것과 같이 성곽이 길이가 크게 늘어난 것은 아니다. 개축되기 이전의 전주부성은 체성이 2,249보, 웅성이 4개소 253보, 치성이 6개소 81보였으나 개축 후에는 체성의 길이가 2,618보, 치성 11처, 웅성 1처, 여첩 1,307좌이다. 따라서 성의 둘레는 369보 만 늘어난다.

조현명이 보고한 내용에 의하면 전주부의 舊城은 원방지제(圓方之制)가 아니고 지형에 따라 줄속이 축조되었기 때문에 성의 모양이 좋지 않은 것으로 평가하고 있다. 그러나 이것을 고치려면 많은 민가를 헐어내야 하고 성터를 만드는 일도 심히 많으므로 대략 옛터를 따라 축조하면서 굴곡진 곳에 치성을 설치하여야 한다고 하고 있는 것으로 보아 성의 둘레가 舊城 보다 369보만 늘어난 것은 그러한 연유일 것이다.

15) 『영조실록』 권27 영조 10년 2월 신해. 계축.

16) 『湖南邑誌』(1871), <完山誌> 公廨

17) 1728~1730년 전라관찰사 재임

11) 최영철, 조선시대 감영의 직제와 건축적 구성의 상관성에 관한 연구, 홍익대 박논, 1994, p.35

『完山誌』 ‘觀察使洪樂仁記’에는 당시 실화로 인하여 부성의 서문과 남문이 불에 탔으며 관아 100여 동과 민가 1,000여 호가 피해를 입었다고 기록하고 있다.¹⁸⁾ 이를 통해 볼 때 부성 안에는 이미 많은 관아들이 있었던 것을 알 수 있다. 또한 불탄 지역이 부성의 서문과 남문일대이므로 불탄 관아의 대부분은 감영과 관련된 시설이었던 것으로 보인다.

관찰사 홍낙인(洪樂仁)은 그해 9월에 부임하여 화재로 소실된 서문과 남문을 다시 중건하고 명건루였던 남문은 풍남문, 상서문이었던 서문은 패서문이라고 하였다. 당시 선화당의 피해를 정확히 알 수 없다. 『完山誌』 公廨 선화당 조에 관찰사 황신의 중건(1598)후 ‘中間廢闕’이라고 기록하고 있어 이 때 피해를 입고 방치되다가 4년 후인 1771년(영조 47)에 관찰사 윤동승(尹東升)이 개건(改建)한 것으로 보여 진다. 공사에 동원된 일꾼과 승도가 5,700명이고, 배와 달구지를 부린 일꾼 수 만해도 1,680명, 쌀이 520곡(斛), 돈이 2,500냥이 소요되었던 큰 공사였으며, 공사는 80일 만에 완성되었다.¹⁹⁾

선화당의 개건 이후 재해를 입은 관아들도 업무의 필요에 따라 순차적으로 복원과 개수가 이루어진다. 그 후의 모습은 『全羅道觀察使營志』(국회도서관소장)를 통해서 살펴볼 수 있다. 『全羅道觀察使營志』는 조선 후기 전라감영의 시설에 대한 구체적인 문헌 기록²⁰⁾ 중 시기가 가장 앞선 자료로서 1790~1791년에 작성된 것으로 추정된다.²¹⁾

『全羅道觀察使營志』에는 전주부영의 간단한 그림과 함께 전라감영 내의 건물들을 기록하고 있다.

선화당, 관풍각(선화당 동), 응청당(선화당 북), 연신당(선화당 북), 포정루(선화당 앞), 비장청(관풍각 앞), 현도관(선화당 북, 도사의 거처), 주필당(선화당 남, 중군의 거처), 제가군관청, 별군관청, 교련청, 훈련청, 진상청, 수성창, 영고, 보군고, 공고, 군수고, 군기고, 진출고, 양사고, 마위고, 의국, 영선고, 보선고, 지소

이 문헌에는 상기와 같이 성 안팎의 26개 건물명과 선화당을 중심으로 한 감영의 주요시설과 위치를 기록하고 있어 18세기 말 전라감영의 모습을 볼 수 있다. 그러나 그

18) 『湖南邑誌』, 『完山誌』 公廨, 실록 및 승정원일기(영조 43년 3월 28일)에는 2천 3백여호가 불타다고 기록되어 있음

19) 이종희, 「고지도로 본 조선시대의 전주」, 『지도로 찾아가는 도시의 역사』, 전주역사박물관, 2004, p.121 재인용

20) 1530년대에 편찬된 『新增東國輿地勝覽』 全州府 宮室條에는 경기전, 실록각, 객관만이 기록되어 있고 감영의 시설에 대해서는 특별한 언급이 없다. 누정조에도 公館의 후원에 있던 진남루(鎭南樓) 및 객관 동북쪽의 매월정(梅月亭)과 계남정(濟南亭), 청연당(淸蓮堂), 향교의 만화루에 대한 기록이 있으나 감영 내 누정에 대해서는 기록이 없다. 경상감영과 강원감영 등 타 감영의 경우는 1757~1765년에 편찬된 『輿地圖書』를 통해 감영시설의 명칭과 일부 감영은 건물의 칸수까지 파악할 수 있으나 전라감영은 『輿地圖書』에 전라도의 전주부를 비롯하여 16개읍의 地誌가 결여되어 있어 그 모습을 확인할 수 없다. 1973년에 국사편찬위원회에서 영인 간행한 여지도서에는 빠진 부분을 후대의 읍지를 채워 넣어 간행함으로써 전라도 전주에는 <補道>라 표기하고 있음.

21) 국립중앙도서관 장서, 표지에는 『全羅道觀察使營志』라 쓰여 있지만 책 안에는 <全羅監營誌>라 써 있다. 先生案에 역대 관찰사의 명단과 재임기간이 기록되어 있는데 마지막으로 민태역(閔台嶽, 1789.12~1791.12까지 재임)이 乙酉12월(癸)까지 부임한 것만 기록되어 있는 것으로 보아 1789~1791년 사이에 기록된 것으로 보여 진다.

중에는 내아가 없고 중요 업무 시설 중 하나였던 심약당과 검률당, 작청 등이 기록되어 있지 않다. 당시 전라감영의 부속관원으로는 도사(중5품), 중군(정3품), 판관(중 5품)과 중 9품의 심약과 검률이 있었으며²²⁾또한 감사의 비서관 역할을 하던 비장이 있었다. 다른 관원들의 청사는 다 있으나 심약당과 검률당 만이 없는 것은 복원의 우선순위에서 밀렸기 때문이 아닌 가 추측된다.

그 후의 전라감영의 시설에 대한 보다 자세한 기록은 1871년에 편찬된 『湖南邑誌』의 「完山誌」²³⁾를 들 수 있다. 이 책에는 감영의 청청인 선화당을 포함한 주요업무시설 및 창고 등 총 42 동의 건물에 대해 각각의 명칭과 『全羅道觀察使營志』와 같이 선화당을 중심으로 한 위치를 기록하고 있다.

<完山誌>에 기록된 감영 내 시설은 다음과 같다.

公廨 : 宣化堂, 內衙, 觀風閣, 凝清堂, 燕申堂, 布政樓, 裨將廳, 進上清, 營吏廳, 作廳, 小星廳, 使令廳, 營奴廳, 審藥廳, 檢律堂, 在家軍官廳, 別軍官廳, 教鍊廳, 訓練廳, 籌筆堂, 兵房軍官廳, 醫局廳, 啓書廳, 扇子廳, 都吏廳, 印廳, 營軍廳, 巡令手廳, 軍宇廳, 玄都館(객사 서쪽에 별도로 위치)

營庫 : 裨軍庫, 工庫, 軍需庫, 賑恤庫, 軍器庫, 養士庫, 馬位庫, 營繕庫, 補膳庫, 守成倉, 雇馬庫, 紙所

『全羅道觀察使營志』와 비교해 보면 감사영역에서 내아가 있고, 관원들의 업무시설에서는 심약당과 검률당이 갖추어 지고 부속 청사들이 보다 증가되었으며 창고수도 늘어났다. 여기에서 선화당은 1804년에 다시 중건한 건물이다. 1771년에 개건된 선화당이 1792년(정조 16)에 다시 불타서 관찰사 정민시(鄭民始)가 이 때 중건한 것이다.

문헌 기록은 단순히 당시에 있었던 건물과 명칭, 선화당을 중심으로 한 위치 정도는 파악할 수 있으나 전체적인 배치 형태 및 건물과 건물과의 상대적인 위치 등을 파악할 수 없다. 전라감영의 배치 및 건물의 구성은 고지도를 통해서 확인할 수 있다.

전라감영의 모습을 전체적으로 살펴볼 수 있는 고지도는 전술한 바와 같이 규장각 소장 <全州地圖>가 가장 앞선 사료이다.

그 후 자료는 『全羅道觀察使營志』의 <전주지도(그림2), 1789~1791>와 전북대박물관 소장의 <4폭 병풍 전주지도(그림3, 1840년경)>, 19세기 말경에 제작된 것으로 보이는 국립전주박물관의 <완산십곡병풍도(그림4)>²⁴⁾, 규장각 소장 <전주지도(그림 5, 1872년)>, 국립민속박물관 소장 <한유점(宦遊帖)>²⁵⁾의 <전주지도 (그림6, 1882)>, 『전주부사』의

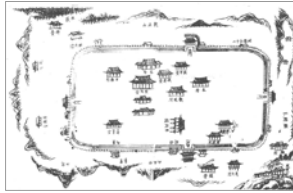
22) 『全羅道觀察使營志』官職

23) 『湖南邑誌』, <完山誌> 公廨

24) 170×529cm, 紙本淡彩, 병풍 양쪽에 <완산지(完山誌)>와 <호남읍지(湖南邑誌), 1899>가 적혀 있어서 19세기 말에 제작된 것으로 추정하고 있다.

25) 37×23cm, 외관직을 지낸 홍기주(洪岐周)가 자신이 역임한 고을의 지도를 그려 묶은 지도첩이다. 부임의 순서에 따라 1875년 경상도 용궁, 1878년 전라도 순창, 1882년 함경도 함흥과 전라도 전주, 곡성 등 14곳의 지도가 수록되어 있다.

<全羅道觀察府官衙圖>(그림7, 1894년) 등이 있다.



[그림 2] 『全羅道觀察使營志』중 전주 지도



[그림3] 4쪽 병풍<全州地圖>(전북 대학교 박물관 소장)



[그림4] 완산십곡병풍도(국립전주 박물관 소장)

[표 1]은 상기 문헌상의 기록과 고지도에 그려져 있는 건물명을 추정²⁶⁾하여 시기별로 비교표를 작성한 것이다. 이와 같은 사료의 비교 분석을 통해 조선 후기 전라감영의 배치와 건물의 구성 및 변화 등을 개략적으로나마 파악할 수 있다.

[표 1] 전라감영의 시기별 주요건물

구 분		全州地圖 (규장각소장) 1743~1771	全羅道觀察使營志 (全羅監營誌) (1790~1791)	4쪽 屏風地圖 (전북대박물관소 장, 1840년 경)	完山十曲屏風圖 (국립전주박물관 소장, 19세기말)	호남읍지(完山誌) (1871)	전주부사 (도면 1894, 간행 1943)
감사영역	정청	선화당	선화당	선화당	선화당	선화당	선화당
	업무 주거	연신당	연신당	연신당	연신당	연신당	연신당
	주거	웅청당	웅청당	웅청당	웅청당	웅청당	웅청당
	내아	내아	내아	내아	내아	내아	내아
	누각	관풍각	관풍각	관풍각	관풍각	관풍각	관풍각
진입공간		문·루	포정루 내삼문/중삼문	포정루	포정사(布政司) 내삼문/중삼문/ 통금문	포정루	포정루/내삼문/ 중삼문 (열 何所) /통금문
업무 및 부속 시설	하급 실무 자	영리	도사	현도관		현도관	
			판관	본관(本官)	동헌(東軒)	종낙헌(叢樂軒)	종낙헌(叢樂軒)
			심약	심약당	심약당	심약당	심약당
			점물	점물당	점물당	점물당	점물당
			비장	비장청	비장청	막부	비장청
			영청	영청(營廳)	영청(營廳)	영리청	영청 영청 부속건물
			직청	직청	직청	직청	직청
					도청(都廳)	도청(都廳)	도리청(도면에 없음)
					계서청	계서청	계서청
			의국	의국	의국	의국청	의국청
					통인청	통인청	통인청
			사령청	사령청(使令廳)	장방(長房)	사령청(使令廳)	장방(長房) 내보청고

구 분		全州地圖 (규장각소장) 1743~1771	全羅道觀察使營志 (全羅監營誌) (1790~1791)	4쪽 屏風地圖 (전북대박물관소 장, 1840년 경)	完山十曲屏風圖 (국립전주박물관 소장, 19세기말)	호남읍지(完山誌) (1871)	전주부사 (도면 1894, 간행 1943)
업무 및 부속 시설	영리	영노청		관노청	노청	영노청	관노청
		진상청	진상청	진상청	진상청	진상청	진상청
군사시설	중군	중영 (모습에 차이)	주필당	중영/내아	중영/내아	주필당	중군청
		재가청	재가군관청	재가청	재가청	재가군관청	재가청
	군관 포고	별청	별군관청	별청	별청	별군관청	별군관청(도면에 없음)
			교련청			교련청	교련청(도면에 없음)
			훈련청			훈련청	
		병방청		병방청	병방청	병방군관청	
		집사청		집사청	집사청		집사청
	조예 나중	순령수청		순령수청	순령수청	순령수청	순령수청
				군청	군청	영군청	
				군회청(軍年廳)	군방		군회청
기타		선자청		선자청	선자청	선자청	선자청
		인출방		인출방	인방	인청(印廳)	인청(印廳)
창고		지소	지소(성 박)	지소	지소(梅林堂)	지소	
			광고		광고	광고	광고청
		영고	영고	영고	영고	영고	영고색리청/(영 고청)
		보선청	보선고	보선고	보선고	보선고	보선색리청
		군고(?)	보군고	보군고	보군고	보군고	보군고
		진출고	진출고	진출고	진출청	진출고	진출고(진출청)
		마위고	마위고	마위고	마위고	마위고	마위고
			수성창			수성창(守成倉)	수성창(守成倉)
						고마고(雇馬庫)	고마고(雇馬庫)
			영선고	영선고	고(영선고)	영선고	영선고
		양사고	양사고	양사고	양사고	양사고	양사고
			군기고	군기고	군기고	군기고	군기고
			군수고			군수고	군수고
							유산고(2동)

전라감영의 가장 후대의 모습은 국립전주박물관의 <완산십곡병풍도>와 『전주부사』에 수록되어있는 <全羅道觀察府官衙圖>(그림 7)를 통해서 볼 수 있다. <全羅道觀察府官衙圖>는 도면 우측 도면명 아래에 ‘開國五百三年甲午3月 日(明治 27年)’이라 기록되어 있어 1894년의 전라감영의 모습을 정확히 알 수 있다. 이 도면은 감영 부지 안에 건물의 평면 형태에 관계없이 사각형 박스 안에 건물명을 기입하여 위치를 표기하고 있다. 사각형의 크기를 보면 작청이 가장 크고 선화당이 두 번째로 크게 그려져 있다. 건물의 기능으로 볼 때 각 영역에서 중심적인 건물을 다른 건물보다 크게 표현한 것으로 보이나 건물의 규모에 따른 정확한 비례로 보기는 어렵다.

두 그림과 이전 사료와 비교해 보면 큰 차이를 발견할 수 없다. 다만<全羅道觀察府官衙圖>는 심약당이 외국의 자리에 표기되어 있고, 다른 사료들에서 볼 수 없었던 유산고(遺産庫) 2동이 비장청 옆과 내삼문 향좌측에 자리하고 있는 것 등이 다를 뿐 감사의 영역과 주요 관아 및 진입의 방식 등 전체적인 틀은 큰 변화가 없다.

26) <4쪽병풍지도>와 <완산십곡병풍도>에는 전라감이 같이 기입되어 있어 이를 바탕으로 규장각소장 <전주지도>의 건물명을 추정하였으나 감사영역을 제외한 일부 부속 건물에서는 오류가 있을 수 있음.

<全羅道觀察府官衙圖>가 작성 된지 2개월 정도 지난 동학농민전쟁(1894)으로 감영시설 일부가 피해를 입었다고 한다. 당시 농민군이 전주성을 점령한 상태에서 홍계훈의 관군과 농민군이 4월 28일부터 5월 3일까지 전주성을 둘러싸고 크고 작은 전투를 벌였다. 이 때 관군들이 완산칠봉에서 성안을 향해 포격을 가함으로써 경기전을 비롯한 관아와 성 안팎의 민가 수천호가 불탔다고 한다.²⁷⁾ 그러나 감영의 주요 시설들은 피해를 입지 않고 일제 강점기에 점차적으로 감영시설들이 해체되기까지 그 모습을 유지하고 있었던 것으로 보여 진다.

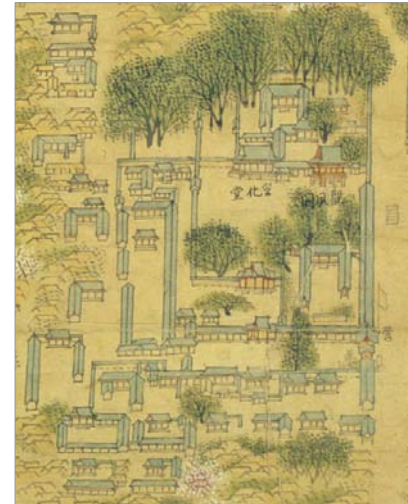
3. 전라감영의 공간구조와 영역별 시설

전라감영은 공간의 성격에 따라 감사의 영역과 관원 및 하부 실무자들의 업무 영역, 중영을 중심으로 하는 군사영역, 그 밖에 각 영역을 지원하는 부속시설 및 창고시설 등이 있고, 기타시설로서 전라감영의 특성으로 보여주는 선자청과 지소(紙所), 인출방(印出房) 등이 있다. 이러한 시설들은 감영의 기능에 따라 각각의 영역을 형성하며 유기적으로 배치되어 있다.

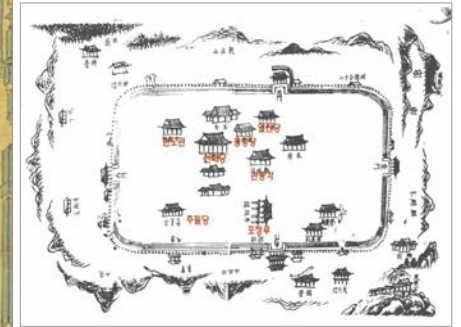
1) 감사영역(정청 및 내아영역)

선화당을 중심으로 형성된 정청 및 내아는 감사의 영역으로서 감영 내 가장 중심적 공간이다. 감영 전체로 볼 때 감영 동북쪽의 대부분을 차지하고 있는 이 공간은 내삼문을 경계로 정청인 선화당과 관풍각 주위로 넓은 마당을 형성하고 있으며 뒤로는 감사와 가족의 거처인 내아가 자리하고 있다.

규장각 소장 <전주지도>를 살펴보면 선화당 동쪽에 관풍각이 있다. 관풍각은 중층의 누각형태로 팔작지붕으로 묘사되어 있으며 전면의 누각에 오를 수 있도록 계단이 시설되어 있고 누각 주위에는 난간이 있다. 또한 관풍각 전면 마당에는 나무 등이 심어져 있어 누각의 풍치를 더해주었던 것으로 보인다. 강원감영의 경우 선화당 뒤쪽에 후원과 연관지어 2층 누각형태의 관풍각이 있었으나 전라감영은 선화당 동쪽에 관풍각이 자리하고 있다.



[그림 8] 그림 1 확대지도



[그림 9] 『全羅道觀察使營志』 중 전주지도

선화당과 관풍각 뒤로는 행랑과 담장으로 구획되어 내아와 응청당, 연신당이 자리하고 있다. 전술한 바와 같이 연신당은 1688년(숙종 14)에 관찰사 이유(李濡)가 건립하였고, 응청당은 1728년 이전에 건립하였다. 내아는 감사 가족들의 처소로서 감사가 술권부임하면서 그 역할이 중시된다. 그림으로 볼 때 평면은 'ㄷ'자형 형태로 당시 상류주택의 평면과 유사하며 현존하는 김제동헌 내아를 통해서 그 모습을 추정해 볼 수 있다. 내아 동쪽에는 감사의 처소인 연신당이 별도로 위치한다. 당시의 상류주택에서 남녀 공간을 구분하여 안채와 사랑채를 두듯이 감사의 거처를 별도로 구성하였다. 즉 주택으로 치면 연신당은 사랑채에 해당한다. 1757년부터 1759년 사이에 경기도를 제외하고 각도에서 감사의 유영체제(留營體制)가 고정되며, 이에 따라 감영 내에서 감사의 처소와 내아의 역할이 더욱 커졌다.

선화당과 내아 및 연신당 사이에는 예방비장의 집무소인 응청당이 있다. 다른 비장들은 비장청에 근무하였지만 예방비장은 특히 감사의 친척을 임명하여 내아 사무를 담당하도록 하였다.

『全羅道觀察使營志』의 도면은 전주부성내의 주요 시설만을 간략하게 표현하고 있다. 부성 내에는 객사, 경기전, 조경묘가 있고 감영과 관련시설로는 선화당, 관풍루, 응청당, 연신당, 주필당, 현도관이 있으며, 정문인 포정루와 중삼문, 내삼문이 그려져 있다. 포정문은 객사에서 남문에 이르는 대로에 면하여 동향하고 있고 중삼문과 내삼문은 선화당

27) 전주시, 전주시사, 1997, p 369 재인용

과 같이 남향하여 정문에서 선화당으로 진입시 직각으로 동선이 꺾여지게 표현하고 있다. 규장각 소장 <전주지도> 비교해 볼 때 선화당과 관풍각, 응청당, 연신당, 주필당의 상대적 위치는 서로 일치하고 있다. 주 건물만 간략하게 그린 그림이지만 당시 상황을 비교적 정확하게 보여준다. 다만 간략하게 그리다 보니 건물만 그리고 건물 주위의 담장이나 행각들을 표현하지 않아 공간의 구획과 연결 등은 파악할 수 없다.

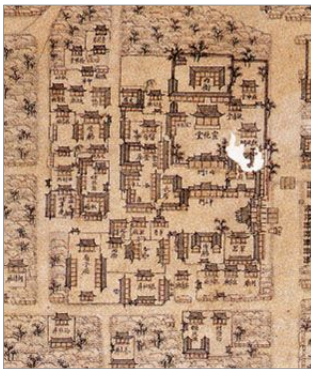


[그림 10] 그림 3 확대 지도

1840년경에 작성된 것으로 추정되는 <4폭 병풍 전주지도(이하 그림 3)>도 선화당과 관풍각, 응청당, 내아, 연신당의 위치 등은 앞의 두 그림과 일치한다. 내삼문을 들어서면 선화당이 있고 선화당 동쪽으로 관풍각이 선화당 보다는 조금 앞에 자리하고 있다. <전주지도>(그림 1)도 관풍각이 선화당 보다 약간 전면에 위치하는 것으로 그려져 있다. 그러나 관풍각의 모습이 <전주지도>는 중층의 누각형태이나 이 지도에서는 일반적인 전각의 모습으로 그려져 있어 차이를 보여준다.

또한 <그림 1>에서는 관풍각 서측 뒤로 담장이 둘러 있고 여기에 문이 있어 응청당으로 통한다. 응청당은 행각과 담장으로 완전히 둘러 있으나 <그림 3>에서는 담장 없이 문만 그려져 있다.

내아와 연신당은 행랑과 담장으로 영역이 구분되어 있다. 내아 전면 행랑은 일자형이 아니고 중간에 한 번 꺾여지며 연신당 전면 담장과 이어진다. 행랑 중 한 칸에 내아로 출입하는 문이 있다. 연신당과 내아도 담장으로 구획되어 있으나 담장 한쪽에 문이 있어 직접 통할 수 있다. <전주지도>와 비교해 볼 때 두드러진 차이는 선화당 서측에 보이지 않던 ㄱ자를 뒤집은 형태의 건물이 있고 그 뒤로 용도를 알 수 없는 건물이 또 있다.



[그림 11] 그림 4 확대 지도

19세기 말에 제작된 <완산십곡병풍도>(이하 그림 4)도 <그림 3>과 건물의 위치 등에 관해서는 큰 차이가 없다. 다만 관풍각 옆에 있던 담장과 문이 없고, 내아 전면의 행각이 중간에서 꺾이지 않게 묘사된 점이 다르다. 한편 선화당 서측의 건물은 이 지도에도 같은 형태로 묘사되어 있으며 그 뒤로 행각과 내아 전면 문간채 행랑이 마당을 위요하며 꺾이는 부분은 같은 모습이다. 정확한 건물의 구성을 알 수 없지만

<그림 3>에서는 선화당과 내아 사이에 건물이 담장으로 공간이 구획되어 있고 출입문이 있는 것으로 보아 별도의 기능을 수행했던 것으로 보이는데 이 그림에서는 행각과 같이 간단히 표현되어 있다.

또한 내아 뒤에도 이전의 지도에서는 볼 수 없었던 용도를 알 수 없는 작은 규모의 전각이 있다. 감영의 건물 배치를 볼 수 있는 가장 후대의 사료인 「全羅道觀察府官衙圖」는 감사의 영역 중 관풍각이 선화당 동측에 그



[그림 12]
全羅道觀察府官衙圖

려져 있으나 본문의 설명에는 관풍각은 관찰사 부친이 거처하는 곳으로 선화당 북쪽에 있다고 설명하고 있다. 이것은 다른 고지도와 도면으로 볼 때 동을 북으로 오기한 것으로 보인다. 응청당은 선화당 동북쪽에 있으며 그 뒤로 내아와 연신당이 좌우로 나란히 자리하고 있다. 도면은 행각이나 담장, 문들이 표현되지 않아 공간의 구획과 연결은 파악할 수 없지만 전술한 고지도와 비교해 보면 전체적인 건물의 배치는 일치한다.

이상의 사료를 통해서 볼 때 감사의 영역은 담장과 행각의 구성은 약간의 차이가 있지만 선화당을 중심으로 관풍각, 응청당, 연신당, 내아의 구성은 18세기 이후 일제장점기 전까지 큰 변화가 없었던 것으로 판단된다. 또한 청정인 선화당 외에도 관풍각, 응청당, 연신당은 전주부성 내의 주요시설 만을 묘사한 『全羅道觀察使營志』에서 볼 수 있듯이 정문인 포정루, 중군의 청사 주필당, 도사의 정사 현도관과 함께 전라감영의 핵심적인 건물임을 알 수 있다.

2) 진입공간

감영에서 청정인 선화당으로의 진입방식은 일반적으로 포정문 - 중삼문 - 내삼문의 과정을 거친다. 특이하게 평안감영은 2문 구성으로 이루어져 있지만 모든 감영은 3문 구성을 하고 있다. 그러나 진입의 방식이 직선형과 'ㄱ'자로 꺾이는 굴절형의 두 가지 형식으로 나뉘는데 평안·함경·충청감영은 직선형, 전라·경기·강원감영은 굴절형을 보인다.

전라감영은 객사에서 풍남문에 이르는 대로에 면하여 정문인 포정문(布政門 또는 布政司라 표기)이 동향하고 있다. 포정문은 1743년(영조 19)에 관찰사 조영국(趙榮國)이 창건하였다. 포정문을 지나면 좌측 길 아래로 작청과 중영을 중심으로 한 군사시설과 선자청, 진흥청 등이 있고, 우측으로는 길게 행각이 이어진다. 행각 중간에는 선화당으로

통하는 중삼문과 비장청(막부)으로 통하는 문이 있다. 중삼문은 선화당과 같은 좌향인 남향하고 있어 정문인 포정루와는 직각을 이룬다. 내삼문은 선화당, 중삼문과 축선상에 있으며 문 좌우로 담장을 둘러 선화당 영역을 형성한다. 고지도를 비교해 보면 중삼문은 좌우로 행각이 길게 이어지는 솟을삼문의 형태인 반면 내삼문은 5칸의 규모로 어칸에서 협칸, 퇴칸으로 가면서 지붕의 높이가 점차 낮아지는 형태로 묘사되어 있다. 『전주부사』의 1894년 도면에도 내삼문이 중삼문보다 크게 묘사되어 있어 내삼문이 중삼문보다 규모가 더 컸던 것으로 추정된다. 한편 이 도면에서는 중삼문 동쪽에 행각 대신 사후소(伺候所)가 그려져 있다. 이곳은 관찰사 심부름 대기소로서 행각의 시설을 사용한 것인지 독립된 건물인지는 정확히 알 수 없다.



[그림 13] 전라감영의 진입방식

전라감영의 진입 방식은 포정루가 세워지는 1743년 이후 포정루에서 직각으로 꺾여 중삼문, 내삼문으로 이어지는 3문 구성이 조선말까지 변화 없이 지속되어진다.

한편 국립전주박물관의 <완산십곡병풍도>에는 포정루 앞 도로 건너편에 역대 관찰사의 선정비와 비각이 줄지어 세워져 있는 것을 볼 수 있다. 본래 주작대로를 사이에 두고 포정루 건너편에는 수성창과 고마고(厩馬庫) 등 남창(南倉) 건물이 있었다. 이 창고의 긴담에 면하여 9동의 비각이 그려져 있다. 『전주부사』의 도면에서도 비각이 그려져 있으며, 1909년경에 찍은 포정루(팔달문) 전면 사진에서도 '약 30칸의 비각과 비석군이 있다'라는 설명과 함께 비석군을 볼 수 있다. 현재 이 비석들은 다가공원으로 옮겨져 있다.

3) 업무영역

업무영역은 부속관원 및 그들을 보좌하는 하부실무자들의 업무와 관련된 시설공간이다. 전라감영의 부속관원으로는 도사(중 5품)·중군(정 3품)·판관(중 5품)과 중 9품으로 심약·검물이 있었으며 또한 감사의 비서관 역할을 하던 비장이 있었다.²⁸⁾ 그밖에 소수의 관원을 보좌하며 감영의 실무를 담당하는 하부실무자 그룹이 있다. 감영의 직제는 법전 상으로는 부속관원의 숫자만 기록되어 있으나 실제 감영의 직제구성에 있어 큰 비중을 차지하는 것은 이들 하부 실무자와 그들의 보좌역이다.

감영건축에서 부속관원 및 하부실무자의 공간은 전국적으로 통일된 배치구성을 보이

지 않는다.

전라감영에서 도사(都事)의 거처는 현도관(玄都館)이다. 현도관은 전라감영 부지 내에 있지 않고 떨어져 위치하고 있다. 『全羅道觀察使營志』에는 선화당 북쪽에 있다고 표기되어 있으며 그림에서는 선화당 북서쪽에 위치하는 것으로 묘사되어 있다. 『호남읍지』 완산지에도 현도관이 선화당 북, 객사 서쪽에 있으며 지금은 폐지되었다고 기술하고 있어 그림상의 위치와 일치한다.

도사(都事)는 중 5품관으로서 조선 전기에는 감사와 수령의 불법을 규찰하는 기능을 담당하였으며 감사의 유고시 그 직임을 대행하기도 하였다. 그러나 조선 후기에 이르러 권한이 약화되면서 18세기 후엽 이후에는 감영에 기속하는 한직으로 전락하여 도사직에 임용되는 것을 꺼려 부임하지 않는 경우가 많아 1882년(고종 19)에 폐지되었다.



[그림 14] 전라감영 부속공간

소는 주필당(籌筆堂)이다. 중삼문 남쪽에 별도의 영역을 구성하고 있는데 주필당과 관련된 시설은 군사시설에서 기술하도록 하겠다.

판관(判官)은 조선 전기에는 도와 부·대도호부·목과 일부 도호부 등 대읍에 설치되어 각각 감사와 수령을 보좌하던 중 5품관이었다. 전라도에서는 전주와 제주에 판관이 파견되었다.

감영치의 경우 판관은 감사를 대신하여 감영치 해당 읍의 모든 행정을 담당하는 것이다. 전라감영에서는 판관의 처소는 풍낙헌(豐樂憲)이다. 완산지에는 풍패관(豐沛館) 즉 객사 동쪽에 있다고 기술하고 있는데 그 위치는 감영1길을 사이에 두고 전라감영과 마주하고 있었던 전주부영(全州府營) 내에 있었으며, 풍낙헌이 전주부영의 정청이다.

심약(審藥)은 예조에서 파견되었던 의료담당관이다. 조정에 봉진하는 삼(蔘)을 관장하고 감사의 순력을 수행하면서 질병으로 신음하는 인민을 구료하고, 감사와 관인을 구료하는 데 필요한 약을 조달하였다.

따라서 심약은 각 감영과 병영, 그리고 제주목에 배치되었으며 조선 후기에 경기도에서 혁폐되고, 황해도에 전임병사(傳任兵使)가 설치되면서 심약이 1명 배치되는 변화를 제외하고는 별다른 변화가 없었다.

28) 『全羅道觀察使營志』官職 조

따라서 전라감영 내에도 심약당(審藥堂)은 일찍부터 있었을 것이다. 고지도를 통해 보면 심약당은 선화당 좌편 끝자락 위쪽에 검률당(檢律堂)과 이웃하고 있었다. 『전주부사』 도면에는 심약당이 선화당에 보다 가깝게 통인청(通引廳) 아래에 그 위치가 표기되어 있으나 다른 고지도를 보면 본래 이곳은 의국(醫局)의 자리이다. 그 기능이 유사하기 때문에 의국을 심약당으로 잘못 이해 한 것으로 판단된다.

검률(檢律)은 형조에서 파견된 법률보좌관으로 감영과 제주목에 1명씩 파견되었던 중 9품관이다. 검률의 거처는 검률당(檢律堂)으로 심약당 바로 아래에 있었다.

비장(裨將)은 계청군관(啓淸軍官)으로도 호칭되었으며, 감사의 비서관 역할을 수행한다. 그들은 신분상 관원과 같은 향반이었으나 정식 관원은 아니었다. 직제 상 부속관원과 하부실무자 중간계층에 해당된다고 할 수 있는데 그 수는 6방을 각각 담당하는 비장이 있어서 보통 8~9명으로 구성된다.²⁹⁾ 비장은 그 업무상 감사와 밀접한 관계에 있기 때문에 비장의 처소는 감사의 영역과 가깝게 배치된다.

비장의 처소는 비장청(裨將廳)이다. 전라감영에서 비장청은 관풍각 앞에 자리하였었다. 즉 중삼문에서 내삼문에 이르는 주 진입로 동측에 넓은 영역을 차지하고 있어 감사와 하부실무자를 연결하는 역할이 건물의 배치에서도 잘 나타난다.

고지도에서 비장청은 감영의 내아의 평면과 유사한 ㄷ 자형으로 그려져 있다. 규장각 소장 <全州地圖>는 비장청 앞에 차면담까지 자세하게 묘사하고 있다. 차면담은 대문에서 진입 시 바로 청사가 보이지 않도록 시선을 차단하던 가림벽으로 조선시대 상류주택에서도 사용되었던 방법이다. 따라서 비장청의 주 대문은 포정루에서 중삼문에 이르는 진입로에 면한 행각 중 한 칸이 대문이었던 것으로 보여 진다.

<완산십곡병풍도>에서는 솟을대문 형식으로 대문이 그려져 있고, 중삼문에서 내삼문에 이르는 진입공간으로도 출입할 수 있는 문도 있었다. 이 그림에는 그려져 있지 않지만 <全州地圖>에는 선화당 마당에서 비장청으로 직접 출입하는 일각문이 관풍각 앞쪽에 있는 비장청 뒷담에 그려져 있다. 비장의 업무적 성격으로 볼 때 이 문은 이후에도 있었을 것으로 보여 지며 <4폭 병풍 전주지도>에도 이 문이 표시되어 있다.

감영 내에는 관원을 보좌하여 감영의 실무를 담당하는 하부실무자들이 있다. 이들을 일반적으로 향리(鄕吏)·이서(吏胥)라고 부른다. 업무의 성격에 따라 크게 문관직 업무를 담당하는 이서와 무관직 업무를 담당하는 이서로 구분할 수 있는데 감영에 소속된 문관직 업무를 맡은 중인계층의 이서를 영리(營吏)라고 구분하여 호칭하였다. 영리(營吏)는 해당 도의 읍리 들 중에서 능력자를 차출하여 구성한 감영의 하부실무자 들 중에서 가장 상위직제에 해당하는 집단이다.

전라감영에는 영리(營吏)들이 근무하는 곳을 영청(營廳) 또는 영리청(營吏廳)이라고 한

다. 영청은 관원과 문관직 하부실무자들의 업무공간이 밀집되어 있는 선화당 서쪽 영역의 중심에 자리하고 있다. 그 위치를 보면 진상청(進上廳) 바로 아래이며, 영청 서쪽 옆에는 공문서 서사(書寫)를 담당하던 계서청(啓書廳)이 있다.

그 밑으로 세무를 담당하던 도청(都廳, 都吏廳)이 있었고, 도(리)청 아래에는 보선고와(보)군고 등 창고시설이 있다.

심약당과 검률당, 진상청, 영리청이 있는 서쪽 영역과 선화당 사이에는 또 하나의 건물군이 별도의 영역을 이루고 있다. 여기에는 통인청(通引廳)과 지청(支廳)이 있고 그 아래로 의국(醫局)과 영고(營庫) 등이 자리하고 있다.

통인청은 통인이 근무하는 곳이다. 통인은 감사의 시동(侍童)으로 수령의 행차에 수행하고 명령전달 등의 일을 보았기 때문에 선화당과 가까이 위치해야만 한다. 따라서 선화당 영역과는 직접 통할 수 있도록 하는데 규장각 소장 <全州地圖>를 보면 선화당 마당 서쪽 담장에 통인청 등으로 통하는 문이 하나 있다.

<4폭병풍전주지도>와 <완산십곡병풍도>에서는 이 문의 위치에 ㄴ자형의 건물이 그려있고 서첩문이라 표기하였다. 통인청은 이 문을 나와 다시 문 하나를 통해야 된다.

통인청 서쪽에는 지청(支廳)이 있다. 일반적으로 지청은 소관 사무를 취급하는 곳을 말한다. 『전주부사』 <전라도관찰부관아도>에는 그 위치에 내보선고(內補繕庫)라 표기하고 있다.

기능상으로 볼 때 관청에서 심부름 하던 사령들이 모여 있는 사령청도 업무공간 및 선화당 영역과 가까이 있어야 한다. 전라감영의 사령청은 중삼문과 내삼문 사이 진입로 좌측에 있다.

포정루를 지나 중삼문으로 가는 진입로 남쪽에는 작청(作廳)이 있다. 작청은 육방의 관속 소위 아전(衙前)³⁰⁾들이 근무하는 곳이다. 아전이란 이들의 사무청이 정청 앞에 따로 있었기 때문에 이런 이름이 붙었다. 전라감영의 작청도 선화당 남쪽에 자리하고 있다.

이와 같이 전라감영의 시설들은 그 기능과 직제에 따라 적절하게 배치되어 있다. 다만 [표 1]에서 볼 수 있듯이 후대로 가면서 영리와 관련된 시설이 증가하면서 공간이 분화되는 현상들을 볼 수 있다. 이는 조선말에 영리의 수가 급증하는 것과 연관 지어 볼 수 있을 것이다.

4) 군사영역

감사의 업무 중 하나는 경찰 및 군사업무이다. 이 업무를 담당하는 자는 중군(中軍)이

30) 아전 중 중앙의 서리를 경야전(京衙前), 지방의 아전을 외야전(外衙前)이라 하였으며 외야전 중 감영에 속한 자를 영야전(營衙前)이라고 했다.

29) 李義權, 『조선 후기 지방통치행정연구』, 1989, 전남대 박사논문, pp.34~36 참조

라 하고, 중군의 집무시설은 하나의 영역을 형성하여 중영(中營)으로 불렸다. 중영은 늦어도 1641년(인조 19) 이전에 전국적으로 설치된 것으로 보인다. 일반적으로 감영 밖에 배치되어 별도의 영역을 형성하는 것이 보통이나 전라감영은 감영 내에 위치한다. 전라감영은 포정루에서 중삼문으로 진입하는 주도로를 경계로 북쪽에는 선화당을 중심으로 관원과 하급관리들의 업무시설 및 창고들이 위치하고, 남쪽에는 작청과 군사시설 및 창고시설들이 자리하고 있다.

중영은 군사시설의 핵심적 공간이다. 중영에서 중군의 청사는 주필당이다. 주필당은 다른 건물과 달리 동향하였으며 그 앞에 삼문이 있다. 타 감영과는 다르게 감영 내에 중영이 위치하였으므로 독립된 영역을 표출하기 위한 이유도 있었을 것으로 추정된다. 주필당 뒤에는 내아가 자리하고 있고 내삼문 좌우에서 시작된 담장이 내아 뒤까지 구획하여 하나의 영역을 구성한다. 중영 서쪽에는 선자청이 감영의 서남쪽 가장자리를 이루고 있으며, 또한 중영의 남쪽에는 진흥고가 있다. 이들 시설이 중영과 더불어 하나의 영역을 형성한다.

중영 북쪽 즉 영고(營庫) 남쪽에는 순령수청, 군방, 군녀청 등 최하층 군인시설이 집합되어 있다. 또한 병방청, 교련청, 재가청(재가군관청), 별청 등이 작청 남쪽에 위치하며 작청 동쪽에 군기고가 배치되어 있다.

군사영역은 <全州地圖>와 <4폭 병풍 전주지도>, <완산십곡병풍도>를 비교해 보면 후대의 지도에서는 중영이 전술한 바와 같이 선화당과 좌향을 달리하여 중심적 건물로 표현되고 있으나 <全州地圖>에서는 중영의 주필당(籌筆堂)이 어떤 건물인지 인식하기가 어려운 상태이다. 그러나 『전라도관찰사영지』와 『호남읍지』의 기록 등으로 볼 때 군사시설공간은 일부 부수시설을 제외하고 큰 변화가 없었던 것으로 판단된다.

5) 기타 시설

다른 감영과 비교해 볼 때 전라감영의 특징적인 공간은 지소(紙所)와 인출방(印出房), 선자청(扇子廳)을 들 수 있다.

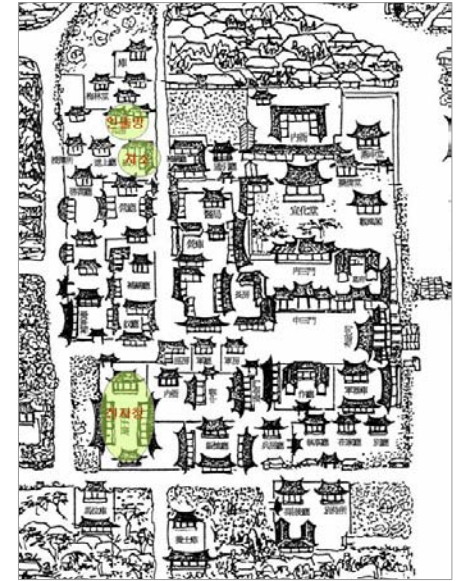
지소(紙所)는 한지(韓紙)를 만들고 인출방(印出房)은 책을 인출하던 곳인데 진상청(進上廳) 바로 위에 있다. 조선시대 전 기간을 통해서 전라감영은 출판의 중심적인 역할을 수행하였다. 전라감영에서는 세종 10년(1428) 시경대전의 간행을 시작으로 정치서, 역사서, 제도서, 사회서, 의서, 병서, 어학서, 문학서, 유학서적, 족보 등 총 60여 종의 전라감영판(完營版)을 출판하였다. 이러한 이유로 전주에서는 출판을 위한 제반 여건인 각수(刻手), 한지, 출판인, 서점들이 발달하였다.

한편 전라감영 내에는 다른 감영에서 볼 수 없는 선자청(扇子廳)이 있다. 이곳에서는 진상용 부채를 만들었다. 감영영역의 서남부 구석에 큰 영역을 차지하고 있는데 그 위

치는 중군의 청사인 주필당(籌筆堂)과 내아 서쪽이다.

<4폭병풍전주지도>의 선자청의 모습은 마당을 중심으로 사방을 건물이 둘러싸고 있는데 건물의 규모나 공간의 영역이 매우 큰 규모이다. 마당은 서북쪽 모서리만 터져 있고 대문은 남쪽 행각에 있다. 국립전주박물관의 <완산십곡병풍도>에서도 선자청의 영역은 큰 영역을 차지하고 있다. 다만 건물의 구성이 <4폭병풍지도>와는 달리 독립된 건물 4동이 마당을 둘러싸며 사방에 배치되어 있는 모습이다.

이를 통해 볼 때 전주가 한지와 출판, 부채의 고장임을 감영의 구조에서도 확인할 수 있다.



[그림 15] 전라감영 기타시설

6) 창고 시설

『全羅道觀察使營誌』와 『湖南邑誌』의 <完山誌> 및 고지도에서의 창고시설은 營庫, 補軍庫, 工庫, 軍需庫, 賑恤庫, 軍器庫, 養士庫, 馬位庫, 營膳庫, 補膳庫 등이 있었으며 이 시설은 18세기 이후 큰 변화가 없었던 것으로 보인다. 그러나 『湖南邑誌』에는 『全羅道觀察使營誌』에는 없던 수성창(守成倉)과 고마고(厩馬庫, 포정루 건너편에 위치)가 기록되어 있으며, 전주부사에는 2동의 유산고(遺產庫)가 표기되어 있다.

이와 같은 창고시설들은 군사시설과 업무시설 주위에 배치되어 있으며 개략적인 건물의 구성이나 위치 등은 확인할 수 있으나 구체적인 건축의 모습은 추정하기 곤란하다.

4. 맺음말

조선시대 전라감영의 시대적 변화를 정유란을 기점으로 하여 전·후기로 구분하여 살펴보고, 문헌과 고지도를 중심으로 18세기 이후 전라감영의 공간구성과 영역별 건물 및 기능 등을 고찰하였다.

전라감영은 개국 초 설영(設營)과 함께 객사와 선화당, 풍납현으로 대표되는 감영과

부영시설을 갖추었고 점차적으로 부속시설을 갖추었을 것으로 추정되나 조선 전기 감영의 직제와 순력(巡歷) 위주의 감사의 임무 행태로 볼 때 조선 후기에 비해 감영 내에 많은 시설이 필요치 않았던 것으로 판단된다.

정유란 때 선화당을 비롯한 대부분의 감영시설들이 불에 타고 이듬해 선화당의 재건을 시작으로 관아들이 점차적으로 복원되어진다. 선화당 뒤에 연신당과 응청당이 건립되는 17세기 말~18세기 초에 내아의 영역이 갖추어 지는데 이는 1669년 이후 감사의 술권부임과 그 이후의 감사의 유영(留營)체제 연관지어 볼 수 있다.

1734년 관찰사 조현명의 전주성과 4대문의 문루 개축으로 부성의 면모가 달라진다. 이후 감영의 정문인 포정루가 건립(1743)되고 감영의 시설들도 정비되어 규장각소장 <全州地圖>에도 볼 수 있는 감영 운영에 필요한 기본시설과 그 틀을 갖추게 된다.

조선 후기 전라감영은 건물의 성격에 따라 감사의 영역, 관원들의 업무영역, 군사영역으로 크게 구분할 수 있으며, 각 영역을 지원하는 창고와 부속시설 및 기타 시설로서 전라감영의 문화적 특성을 보여주는 지소, 인출방, 선자청 등이 있다.

각 영역 및 시설들은 감사의 영역인 정청과 내아를 중심으로 직제와 기능에 맞추어 유기적으로 배치되어 있고 타 감영에 비하여 전라감영이 특히 규범적인 배치구성을 보여준다. 이와 같은 배치구성은 18세기 중반이후 일제강점기에 감영의 시설들이 점차적으로 해체되기 전까지 큰 변화 없이 지속되어진다.

본 고는 조선시대 전라감영에 대해서만 다루었고 감영의 해체과정에 대해서는 추후에 별도로 논하고자 한다.

朝鮮後期 全羅監營의 財政構造와 運營方式

김태웅¹⁾

1. 序 言

조선시기 감영은 지방통치의 중간기구로 행정권, 감찰권, 군사권 등의 대권을 부여받아 군현 수령을 감독하고 재지세력을 통제하였다.²⁾ 따라서 이에 필요한 인력과 재원을 확보해야 했다. 그러나 일반 군현과 달리 자기가 별도로 관할할 인민과 토지를 보유하고 있지 못해 감영재정은 독자적인 체계를 구비하고 있지 못하였다. 더욱이 조선 전기의 경우, 감사가 순력하면서 이에 따른 경비를 그때 그때 해당 군현에서 조달하였기 때문에 재정체계를 수립할 필요성은 적었다. 그러나 조선후기에 들어와 감영의 留營化가 진전되고 掣轡制가 정착되면서 재원의 체계적인 조달이 절실하였다.³⁾

그러나 감영 재정체계의 성립은 새로운 문제를 배태하였다. 즉 국가의 감영재정정책이 중앙 위주의 경비배정정책임에도 불구하고 ‘各司自辦’을 특징으로 하는 감영 재정의 운영방식이 변화하지 않은 터였다. 게다가 감영은 기능의 확충에 따라 행정비가 증대하고 營屬이 늘어나자 환곡, 고리대 등 새로운 재원을 창출·확보하여 각종 경비를 충당하고자 했다. 이는 군현재정을 압박하는 큰 요인이었다. 조선 후기 군현재정의 위기와 농민 부담의 증가는 이처럼 감영재정의 구조와 변동에서 연유하였다.

전라감영의 사정도 마찬가지였다. 특히 전라감영은 물산이 풍부할뿐더러 平安道, 咸鏡道와 같은 防戍地帶와도 다르고, 경상도와 같은 對日貿易地帶와 달리 국가재정의 태반을 부담하는 전라도 지역의 營屬이어서 이런 경향은 두드러졌다. 그리고 유영제도 가장 먼저 시행된 감영이기도 하였다. 따라서 감영 재정의 전형이라 할 전라감영 재정에 대한 검토는 조선후기 監營財政體系의 성립 기반을 해명함과 동시에 중앙정부·감영·군

현간의 재원 배분 방식을 고찰하는 작업인 셈이다. 더 나아가 이 시기 지방통치체제의 특질과 이후 郡縣財政의 위기를 감영 제정과 연계하여 파악할 수 있는 실마리를 제공한다.

본고는 사례 연구로서 조선 후기 전라감영 재정의 구조와 운영방식을 해명하고자 한다. 이를 위해 대동법 제정 전후 시기에 성립된 監營 財政體系의 역사적 기반을 고찰하는 한편 17·18세기 전라감영 재원의 구성과 운영방식을 검토하였다.

2. 大同法 시행과 재정체계의 성립

조선시기 감영재정 문제는 監司久任과 연계하여 제기되었다. 즉 이 문제는 掣轡 및 감영의 留營化와 분리될 수 없는 사안으로, 설권과 유영제에 따른 제반 경비를 조달할 수 있는 물적 기반의 확보와 관련되었다. 이 점에서 감영재정 문제는 감사 구임문제이기도 하였다. 그리하여 中宗 연간에는 관료들 사이에서 감사 구임의 전제 조건인 물적 기반 확보 문제를 둘러싸고 논란을 벌이기도 하였으며 宣祖 初 貢案 改正 과정에서는 지방통치 강화와 관련하여 久任論과 留營論이 재차 논의되었다.⁴⁾ 그리고 물력이 풍부하다는 이유로 전라도와 경상도를 시험 대상으로 삼았다. 그러나 宣祖는 감사의 발호를 우려하여 중지하고 말았다. 구임에 따른 감사 권한의 강화가 오히려 왕권의 약화를 가져오지 않나 하는 의혹 때문이었다.

그러나 정부는 감사 구임 문제와는 별도로 감영의 유영화를 추진하는 이상 이에 따른 재정 문제를 수수 방관할 수 없었다. 이에 광해 즉위년(1608) 조정 일각에서는 감영의 경비를 국가에서 지급하되 그 나머지는 일체 停罷하자는 제안이 나왔다.⁵⁾ 이러한 제안은 감영 재정의 독자성을 부인하고 국가재정 차원에서 이 문제를 해결해보려는 시도라고 하겠다. 또한 감영의 유영화 추세를 전제하고 그 물적 기반을 마련하려는 대책이라 하겠다. 그러나 여기에는 지급 기준과 방식이 전혀 나와 있지 않아 임시 방편에 지나지 않았다. 근본 대책이 수립되어야 했다.

감영 재정 문제는 대동법 제정 과정에서 다시 부각되었다. 즉 대동법 제정이 防納 폐단의 해소와 함께 재정 개혁에 뜻을 두고 있었기 때문에 감영 재정 문제도 여기에 포함되어 반영되었다. 그래서 仁祖 1년(1623) 9월에 설치된 三道大同廳에서는 京司의 支供을 계산하는 한편 군현의 官需 및 衙料와 함께 감영 병영 상납분을 대동미 산정에 포함시켰다.⁶⁾ 이에 京司에 상납하는 대동미 외에 1결당 5두를 부가하여 본읍의 수요, 각종

1) 서울대학교 교수

2) 이에 관해서는 張炳仁, 『朝鮮初期의 觀察使』 『韓國史論』4, 1978 ; 李樹健, 『朝鮮時代 地方行政史』, 民音社, 1989, pp.187~233 ; 李存熙, 『朝鮮前期의 外官制』 『國史館論叢』8, 1989 ; 崔先惠, 『高麗末朝鮮初 觀察使論의 전개와 中央集權體制的 정비』 『國史館論叢』76, 1997 ; 李義權, 『朝鮮後期 地方統治行政 研究』, 集文堂, 1999 참조.

3) 이에 관해서는 拙稿, 『朝鮮後期 監營 財政體系의 成立과 變化 -- 全羅監營 財政을 중심으로 -- 』, 『歷史敎育』89, 2004 참조. 아울러 이 글은 위 논문의 구도와 내용에 의거하여 작성되었음을 미리 알려둔다.

4) 이에 관해서는 김태웅, 위 논문, pp.165~172 참조.

5) 『光海君日記』8, 光海君 卽位年 9月 丁酉, 31冊, p.353.

진상 방물의 비용과 함께 감·병·수영의 비용을 마련하려 하였던 것이다.⁶⁾ 그러나 이는 흉년과 준비 미흡으로 유보되어야 했다.⁸⁾ 대신에 정부는 감영을 비롯한 병영, 수영, 각읍의 비용을 임시로 줄이는 조치를 취하기도 하였다.⁹⁾ 또한 兼牧을 통해 감영 재정 문제를 해결하려는 방안도 제기되었다. 즉 崔鳴吉은 仁祖 3년(1625) 3월에 올린 상소에서 감사가 한 고을을 겸대하도록 함으로써 감영이 그 곳의 수입으로 운영하게 하는 한편 判官制度를 활용하여 감사를 견제하자고 주장하였던 것이다.¹⁰⁾ 이는 감영 재정을 국가재정 차원에서 통제할 수 있다면 구입제가 가능하다는 판단이 깔려 있었다.

仁祖 16년(1638)에 구입제를 둘러싼 논란이 다시 일었다.¹¹⁾ 물론 국왕은 物力 確保의 곤란과 掣肘의弊端을 이유로 들어 신중히 처리할 것을 주문하였다. 그러나 이 때는 宣祖 연간과 달리 비변사에서는 수령 정원을 감축하고 판관을 설치하는 가운데 물력 확보 가능성을 들어 구입제의 시행을 주장하였다. 전주에 비해 물력이 떨어지는 대구에서도 구입이 가능하다는 것이다. 이는 전라감영의 경우, 구입의 가능성이 더욱 높았음을 의미한다. 즉 물력이 풍부하고 국가가 감영 재정을 통제할 수 있다면 구입제는 실현될 수 있는 것이다. 그리하여 이후에는 물력 문제보다는 감사의 선택 문제가 자주 거론되었다.

정부의 구입제 실시 의지는 孝宗 3년(1652)에 전라도 감사 沈澤을 통해 시험삼아 결정하기에 이르렀다.¹²⁾ 그것은 인재만 확보된다면 가능하다는 셈이다. 그리고 이런 구입은 실제로 시행되었다.¹³⁾ 하지만 여기에는 부윤에게 아속이 供饋하는 규칙을 사용하지 말도록 단서를 붙였다.¹⁴⁾ 그것은 감사의 설권에 따른 폐해를 우려했기 때문이다. 정부로서는 감영 재정에 대한 방침이 나와야 했던 것이다.

한편, 구입제 문제는 대동법이 진행되면서 심도있게 논의되었다. 孝宗 2년(1651) 7월 李時白은

監司久任然後 可知守令之治不治 至如大同之法 亦必久任然後 方可成矣¹⁵⁾

라 하여 구입 문제는 대동법 성공 여부의 관건으로 여기고 있었다. 이제 구입 문제는

6) 『仁祖實錄』5, 仁祖 2年 3月 壬戌, 33冊, p.593.

『三道大同廳曰 大同之役 本爲救民之困…大槩當初事目 則京外應役之役 如監兵營所納 各官官需衙料 皆在大同之中』

7) 『仁祖實錄』7, 仁祖 2年 12月 丁酉, 33冊, p.662.

8) 이에 관해서는 高錫珪, 「1617세기 貢納制 改革의 方向」 『韓國史論』12, 1985, pp.217~223 참조.

9) 『仁祖實錄』5, 仁祖 2年 4月 辛卯, 33冊, p.610.

10) 『仁祖實錄』8, 仁祖 3年 3月 壬戌, 34冊, p.201.

11) 『承政院日記』65, 仁祖 16年 7月 12日, 4冊, p.106.

12) 『承政院日記』123, 孝宗 3年 3月 18日, 6冊, p.968.

13) 이는 『全羅道觀察使營誌』先生案에서도 확인된다. 심택은 孝宗 2年 정월에 부임하여 孝宗 3년 3월에 겸부윤, 孝宗 5년 4월에 이임하였다. 이후 겸부윤은 공사 다망을 이유로 趙龜錫이 감사 재직시에 혁파되었다(『備邊司謄錄』3, 顯宗 10年 1月 21日, 28冊, p.4).

14) 『承政院日記』123, 孝宗 3年 3月 20日, 6冊, p.969.

15) 『孝宗實錄』7, 孝宗 2年 7月 甲申, 35冊, p.498.

대동법 시행 문제와 연계됨으로써 정부의 대동법 시행 의지가 커갈수록 구입제 시행도 가시화되었다.

구입 문제와 감영 재정 문제가 이처럼 대동법 시행과 맞물리면서 孝宗 8년(1657)에는 드디어 『大同事目』에서 營需가 규정되었다. 즉 정부는 전라도 海晏에 대동법을 시행하면서 영수를 대동미 봉름에 반영하였다. 그 결과 전라감영에는 전주부윤, 판관 모두에 2,750석에 배당하였다. 이는 官需, 油淸紙, 雜物, 使客之貢 등으로 지출되었다.¹⁶⁾ <표 1>은 이를 보여준다.

<표 1> 全羅監營과 全州府의 官需

	全羅監營	營需 1,350석*
大同米 俸廩 2,750석	全州府	官需米(판관) 500석, 使客需米 175석, 都事需米 50석, 衙祿公須位米 51석 9승, 柴炭雉鷄等價米 623석 14두 1승*(1,790석 4두 : 營府分用)
비고	大邑	南原 554석, 錦城 664석, 光州 574석 10두, 順天 560석, 靈光 490석, 靈巖 550석

출 전 : 『全南道大同事目』(奎1556, 顯宗 4)

비 고 : *는 『全羅道觀察使營誌』(1790)와 『賦役實摠』에 근거하여 추산

정부는 전결수에 따라 각읍에 대동미를 차등 배정하였을 뿐만아니라 같은 대읍 안에서라도 감영 소재읍에는 營需分을 포함시켜 배정하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 본래 영수미로 감영의 지공으로 충당하려는 의도였다.¹⁷⁾ 따라서 감영에서는 新舊迎送, 留京糧各項 營中貿易에 필요한 경비를 營需米로 지출하는 대신에 그 밖에 紙地筆墨, 藥材 등의 각종 물화를 분정할 수 없게 되었다.¹⁸⁾ 이제 국가는 감영재정을 통제할 수 있는 제도적 기틀을 마련한 셈이다.

한편, 영수미의 배정은 감영이 전혀 재원을 분배받지 못한 조선 전기의 경우와 달리 제도에 근거하여 제한적이지만 필요한 물자를 조달하고 이를 처분할 수 있는 재정권을 부여받았음을 가리킨다. 감영재정체계의 성립이다. 이처럼 대동법의 시행은 국가가 감영 재정을 국가재정 체계 속에 편입시키는 한편 감영은 한정된 재원을 배분하고 이를 지출할 수 있는 재정 체계를 구비하는 근간으로 작용하였다. 즉 대동법에는 ‘以營需付之監司使之自爲旬管支供’을 위한 목적이 담겨 있었다.¹⁹⁾ 이후에도 이 원칙은 견지되어²⁰⁾ 監營賦役 중에서 영수미가 가장 큰 비중을 차지하였다.²¹⁾

16) 『全南道大同事目』, 顯宗 4年(1663).

17) 『備邊司謄錄』24, 肅宗 46年 3月 29日, 7冊, p.269.

18) 『全南道大同事目』.

19) 『新補受教輯錄』, 戶典 雜令, 康熙辛亥(顯宗 12年, 1671) 承傳.

20) 『備邊司謄錄』7, 肅宗 45年 11月 12日, 72冊, p.216.

‘以營需付之監司 自辦支供’

21) 營需米가 1,395석(4,185량 가량)으로 제일 많고 다음 藥材進上陪持保錢 3,000량, 物膳進上陪持保錢 1,420량, 募軍

그런데 이러한 영수미가 기존의 공물에 바탕하여 책정되었다는 점에서 형태와 수취 방식은 바뀌었다고 하더라도 그 근간은 부역에 있다 하겠다. 그 밖에 군역 및 진상과 관련된 물화가 차지하고 있다. 이 점에서 감영재정구조는 賦役 中心의 歲入 構造라 하겠다. 또 이러한 세입 구조는 여타 감영과 비슷하다. 예컨대 營需米의 경우, 여느 감영에서도 나타나고 있다. 이는 국가가 영수미를 통해 감영경비를 충당함으로써 감영재정을 통제하겠다는 대동법의 취지를 보여준다.

감영재정이 이처럼 국가재정체계에 편입되면서 감사구입에 따른 논란과 우려가 불식되었다. 유명화가 기정사실화된 것이다. 전라감영의 경우, 물화를 공식적으로 보관 관리하기도 하였으니 孝宗 9년(1658) 경에는 賑濟穀이지만 전라감영의 곡식이 거의 10만석일 정도였다.²²⁾ 그리고 전라감영은 여러 창고에 무명을 보관하고 있었다.²³⁾ 이 점에서 전라도의 경우, 타도에 비해 물산이 풍부하다는 점에서 검목과 함께 구입제론이 힘을 받을 수 있게 되었다.

또한 監司巡歷의 실효에 의문을 제기하는 상소가 나왔고 대신들에게 논의를 부칠 정도였다.²⁴⁾ 더욱이 감사가 순력한 뒤 계문하는 내용들이 산만하고 어두워서 순력할 필요가 없으며 오히려 어사를 파견할 것을 주장했다. 이제 감사 구입제의 시행에 장애가 될 만한 요소가 없어진 셈이다.

그리하여 顯宗 10년(1669)에 삼도 감사의 임기를 2년으로 하고 설권할 수 있다는 조치가 내려졌다.²⁵⁾ 감사의 久任摯眷과 감영의 유명 여건이 갖추어지게 된 것이다. 그러나 설권에 따른 경비 부담과 판관 비용 문제가 늘 제기되었다. 즉 하나의 고을이 감사와 판관 두 군데의 衙眷을 접대해야 하므로 민폐가 매우 많았던 데다가²⁶⁾ 경상도와 호서의 경우, 영읍이 소읍이어서 그 부담은 전라도의 경우보다 훨씬 컸다.²⁷⁾ 그리하여 肅宗 3년(1677)에 호서와 경상도의 경우, 설권을 폐지하였다.²⁸⁾ 그리고 따로 대구부사와 공주목사를 차임하고 두 고을 판관을 혁파하였다.²⁹⁾

그러나 호남의 경우는 감사가 전주부윤을 겸직하고 판관이 별도로 존재함에도 이 문제가 제기되지 않았다. 그것은 전주가 대읍이었기 때문이었다. 또한 전라도 자체가 가장 많은 재원을 보유하고 있어 국가 재정 수입에서 차지하는 비중이 매우 높았다.³⁰⁾ 그리

하여 이후 『續大典』에는 전라감사가 전주부윤을 겸하도록 규정하였다.³¹⁾ 이는 정부가 감사의 순력보다는 유명에 비중을 두었다 하겠다. 이에 정부는 英祖 43년(1767) 전라감영에서 성루, 성첩, 관아를 모두 다시 쌓거나 건립함에 전곡과 포를 획급하였으며,³²⁾ 英祖 47년(1771)에는 감사 尹東昇이 宣化堂을 改建하였다.³³⁾ 전라감영은 이처럼 물력의 풍부에 힘입어 여러 감영 중에서 제일 먼저 순영제에서 유명제로 바뀌었던 것이다.

3. 財源의 構成과 운영방식

국가는 대동법 제정을 통해 군현재정과 마찬가지로 감영재정을 국가재정체계 속에 편입시켰다. 그러나 감영의 독자적인 재정 활동을 용인하는 결과를 야기하였다. 즉 이전에는 감영 자체가 巡營이어서 자체에서 규정을 마련하여 조달하지 못하고 늘 순력지의 각 읍에서 조달받았던 반면에 이제는 유명화되면서 여기에 필요한 각종 물화를 각읍에 배정할 뿐만아니라 자체에서 재원을 창출하려고 하였던 것이다.

우선 국가에서 배정한 영수 액수가 감영지출에 훨씬 모자랐다. 획급미가 지방관 늬료와 사객지공미 등에 국한되어 있어 공해 및 성지 수리 비용, 營吏의 常祿, 軍官의 料米 등을 충당할 수 없었기 때문이다. 따라서 정부의 이런 방침은 감영재정관리를 국가재정 체계에 편입시켰지만 실제로는 전혀 현실과 동떨어진 방향이었다. 충청감사 權燦은 이러한 실정을 다음과 같이 아뢰고 있다.

以各邑言之 官需米割給之外 外有油淸價雉鷄柴炭 亦自民結進排 而營門則需米外 無他割給之物 及不如一小縣是乎 都事則係是使客 當自本邑供饋是乙喻 若令營門接濟 則營門 其將自供之不暇 何能供饋都事是 今若自供 則許多油淸魚鹽 勢將分定於各邑 釜鼎器皿 亦當使地方官進排 雉鷄柴炭 或取辦於地方官 或分定於附近邑 必須商確定式 然後可以奉行示乎³⁴⁾

각읍의 경우와 마찬가지로 영읍의 경우, 영수미로는 감영을 유지할 수 없다고 지적하는 한편 영문이 자공하려면 각읍에 필요 물자를 배정하는 방법 외는 다른 방법이 없다는 고백이다. 심지어는 감사의 官況이 수령의 경우에 미치지 못한다고 할 정도였다.³⁵⁾

30) 『賦役實總』에 따르면 전라도 물류재원은 군현 재정을 논외로 하더라도 30만 석을 초과하였다. 이에 관해서는 손병규, 「조선 후기 국가재원의 지역적 분배-『賦役實總』을 중심으로」, 미발표 논문, 2007 참조.

31) 『續大典』, 吏典 外官職 全羅道.

32) 『英祖實錄』109, 英祖 43년 11월 癸巳, 44冊, p.268.

33) 『輿地圖書』, 全州府, 公廩.

34) 『備邊司謄錄』73, 肅宗 4년 3월 19일, 7卷, p.269.

35) 『迂書』7, 論方外派支公費.

番錢 1,004량순으로 많다(『賦役實總』, 全羅道).

22) 『孝宗實錄』20, 孝宗 9년 10월 丙戌, 36冊, p.157.

23) 『孝宗實錄』21, 孝宗 10년 2월 壬申, 36冊, p.174.

24) 『孝宗實錄』16, 孝宗 7년 3월 甲午, 36冊, p.49.

25) 『承政院日記』213, 顯宗 10년 2월 8일, 11冊, p.429 ; 『承政院日記』215, 顯宗 10년 6월 25일, 11冊, p.548.

26) 『承政院日記』258, 肅宗 3년 1월 11일, 13冊, p.655 ; 『承政院日記』302, 肅宗 10년 2월 13일, 16冊, p.31.

27) 『承政院日記』258, 肅宗 3년 1월 11일, 13冊, p.655.

28) 『肅宗實錄』6, 肅宗 3년 1월 丁亥, 38冊, p.344.

29) 上同.

경상감영의 경우, 숙종 17년에 星州 花園의 8坊, 密陽 豐角의 4面을 대구에 割給하는 조건으로 摯家久任法이 시행되었다(『肅宗實錄』15, 肅宗 10년 3월 癸未, 38冊, p.684).

정부도 영수미가 감영 경비를 충당할 수 없다는 점을 인식하고 있었다. 전라감영의 경우, 1년 영수미가 1천여 석인 데 반해 監司支供과 營屬頒料 등의 용도가 매우 넓어 고정하고 있을 정도였다.³⁶⁾ 더욱이 구입에 따른 설권의 비용에 매달 30석이 추가로 지출되어야 하는 실정이었다.

한편, 조선후기에 들어와 감사의 권한이 강화되고 업무가 많아지면서 이에 따른 감영 기구의 확대·분화와 영속의 증가가 두드러졌다. 이는 감영 재정의 증가를 수반하는 요인이었다.

우선 감사가 유명하고 영리가 감영에서 복무하면서 이에 따른 감영 시설이 증가하였다.³⁷⁾ <표 2>는 전라감영의 공廩과 倉庫이다.

<표 2> 全羅監營의 公廩과 倉庫

公 廩	倉 庫
宣化堂, 內衙, 觀風閣, 凝清堂, 燕申堂, 布政樓, 裨將廳, 進上廳, 營吏廳, 作廳, 小星廳, 司令廳, 營奴廳, 審樂堂, 檢律堂, 在家軍官廳, 教鍊廳, 訓練廳, 籌筆堂, 兵房軍官廳, 別軍官廳, 賑恤廳, 醫局廳, 雇馬廳, 營繕廳, 都吏廳, 印廳, 營軍廳, 巡令手廳, 軍牢廳, 啓書廳, 扇子廳	營庫, 工庫, 軍需庫, 補繕庫, 醫局, 補軍庫, 紙所, 賑恤庫, 養土庫, 馬位庫, 守城廳, 雇馬庫, 營繕庫, 軍器庫

출 전 : 『輿地圖書』, 全州府

이러한 시설물은 조선 전기에는 없었던 시설물로³⁸⁾ 조선 후기에 들어와 유명화가 진행되면서 축조된 건물이었다. 따라서 여기에 근무하는 영속들도 상당수 증가하였다. 감영인원과 일부 영리는 <표 3>과 같다.

<표 3> 全羅監營의 인원과 營吏

감영 인원	영리 구성원
監司 1, 帶率軍官 7, 寫字軍官 1, 書師軍官 1, 在家兵房 2, 軍官 200, 別兵房 2, 軍官 200, 營吏 30, 啓書 6, 馬頭 3, 營屬吏 110, 知印 39, 使令 38, 軍牢 115, 巡令手 30, 妓生 31, 營奴 41, 營婢 13	貢物色, 吏房, 賑恤色, 均役色, 營庫色, 補軍色, 軍器色, 工房色, 馬位色, 古阜群山色, 會計色, 養土色, 蠅島色, 黑山島色
都事 1, 都事營吏 1, 都事馬頭 1,	
中軍 1, 兵房 2, 軍官 200, 軍色 2, 馬頭 1, 知印 9, 軍牢 1雙, 使令 2雙,	
全州 判官 1	

출 전 : 『全羅道觀察使監營誌』(1789년경)
『營屬人吏貢生官案』(奎古 4652-12, 1750)

36) 『承政院日記』437, 肅宗 33年 8月 30日, 23冊, p.561.

37) 『承政院日記』1245, 英祖 41年 7月 20日, 70冊, p.28.

‘許其率營之後 營門規模 稍得排置 軍校吏胥之布料 逐朔各庫之需用 皆有需用’

38) 『眉巖日記』, 宣祖 3年 3月 21日 ~ 10月 20日.

이런 인원의 증가와 영리 현황은 이 시기 감사의 업무가 증가하고³⁹⁾ 영리의 기능이 확대되면서 나타난 결과였다. 감영 영리 가운데 가장 권한이 컸던 감영 吏房의 권한은 다음과 같았다.

一 凡外人任員 三十日內赴任 挈眷守令 近道三十日 中道四十日 遠道五十日 過限啓罷 始署經解
由拘於官事者 不在此限

一 凡在外人員除拜者 近道中道三十日 遠道四十日內 謝恩 過限者 啓達改差

一 守令於本邑 有田十結 或壯奴婢十口以上 遞改

(중략)

一 守令濫率者 依還上居末例 決杖 棄官者 其地定配 而決杖自營門爲之⁴⁰⁾

감사의 수령 감독과 출척 권한이 강화될수록 이를 대행하는 영리의 권한도 강해져 갔던 것이다. 또한 각읍의 조직들이 확대·분화되면서 이를 감독하기 위한 영리의 구실도 확대·분화하였다.⁴¹⁾ 그리하여 <표 3>과 같이 각종 貢色들이 분화·증가하였던 것이다. 따라서 이들이 지출하는 경비도 시기가 내려올수록 증가하는 추세였다.

한편, 이러한 경비는 감영 영종에서 마련하지 못하고 판관이 조달해야 했다. 監司支供의 경우, 정부가 1일 1석으로 산정하여 營需를 획급하였으나 본영이 이를 스스로 마련하지 못하고 반드시 판관이 접대하게 하였다. 왜냐하면 감사 1년 지공이 2만량에 이르고 있어 영수로는 해결할 수 없었기 때문이다. 그리하여 공주부와 마찬가지로 전주부는 전결 1,000여 결을 감사권솔 지공에 대비하는 규례가 있을 정도였다.⁴²⁾ 그리고 감사들도 이렇게 하지 않으면 모양을 갖추 수 없다고 보고 덮어 두었다. 더 나아가 각아문 소속의 漁箭과 鹽盆을 요구하기도 하였다.⁴³⁾ 그럼에도 불구하고 정부는 처음에는 여전히 종래에 취했던 방침대로 ‘以營需付之 自辦支供’의 원칙을 고수하며 ‘判官支供之例’를 혁파하였다.⁴⁴⁾ 물론 영수의 추가 배정이 제안되기도 하였다. 그러나 이 역시 미봉책이라 더 이상 고려되지 않았다.

정부의 이러한 방침은 고식적인 조치로 감영재정의 문제를 적극 풀어갈 수 있는 대안

39) 『備邊司謄錄』72, 肅宗 45年 11月 12日, 7冊 p.269.

‘外職之任重貴大者 莫如監司 事務之繁多者 亦無如營門’

40) 『嶺營事例』(英祖 연간, 成均館大學校 尊經閣 B12B-3)

41) 조선 후기 각읍 조직의 확대분화에 관해서는 김필동, 「朝鮮後期 地方吏胥集團의 組織構造--社會史的 接近」(上)(下) 『韓國學報』28-29, 1983 참조.

42) 『備邊司謄錄』72, 肅宗 45年 11月 12日, 7冊, p.216 ; 『承政院日記』519, 肅宗 45年 11月 10日, 28冊, pp.159 ~ 160.

43) 『備邊司謄錄』72, 肅宗 45年 11月 12日, 7冊, p.269.

44) 『承政院日記』519, 肅宗 45年 11月 10日, 28冊, pp.159 ~ 160 ; 『備邊司謄錄』72, 肅宗 45年 11月 12日, 7冊, p.216.

이 아니었다. 감영의 반발이 끝이어나왔다.⁴⁵⁾ 물론 정부는 감영의 이런 반발을 감사의 체모 손상을 우려한 호소로 파악하였다. 그러나 감영에서는 이러한 조치가 취해지기 훨씬 오래 전부터 증가하는 감영 경비를 충당하기 위해 본읍 판관이 供饌하게 할 뿐만 아니라 여타 각읍에 각종 물화를 배정하던 터였다.⁴⁶⁾ 더욱이 열읍에 보관되어 있는 營穀으로 회감한다고 하였지만 이 수량은 각읍에서 충당하는 비용의 1/10에 불과할 정도로 감영 경비의 충당이 절박하였다.⁴⁷⁾ 그리고 전라감영에서는 전주 지역에서 場稅를 수취하기도 하고⁴⁸⁾ 각읍의 月課軍器를 감영에서 防納하기도 하였다.⁴⁹⁾ 또 감영에서 魚鹽을 전매하여 取利之門을 열거나⁵⁰⁾ 아예 어전과 염분을 침탈하였다.⁵¹⁾ 심지어 匠人을 일컬어 따로 명목을 만들어 민의 募入을 허락함으로써 부족한 경비를 메우기도 하였다.⁵²⁾ 또한 牙兵의 役을 험하게 함으로써 양민들이 감영 아병에 모두 들어가는 사태가 벌어지기도 하였다.⁵³⁾ 이는 감영에서 이전부터 해오던 재정보용책이었다.⁵⁴⁾ 감영의 이러한 행위는 閑丁을 절첩하게 함으로써 정부의 방침에 정면 어긋나는 일이었다. 그러나 이 역시 감영 수용의 부족을 이유로 자행되었던 것이다. 결국 감영의 유명화와 감사구임제는 감영재정의 문제를 증폭시켰다. 숙종 21년(1695) 南九萬의 ‘양남의 감사를 2년의 임기가 만료된 뒤에도 더 유임시키고 있는데 간혹 효과도 있으나 권속을 많이 거느리고 있으니 사사로운 일이 불어나고 용도가 커지지 않을 수 없어 폐막이 늘고 있으므로 호남의 연해에 백성의 원성이 가장 많습니다.’라고 하는 지적은 중앙집권화 노력의 딜레마를 보여 준다.⁵⁵⁾ 정부가 구임제와 설권제를 통해 중앙집권화의 효과를 얻는 가운데 감영경비의 증가라는 새로운 변수에 봉착한 것이다.

정부는 대책을 강구해야 했다. 특히 英祖 연간에 들어와 均役法 시행을 위해 경비 절감이 더욱 절실하였다. 그리하여 정부는 균역법 시행을 앞두고 英祖 26년(1750) 7월 감사의 설권을 없애되 임기는 그대로 2년으로 두었다.⁵⁶⁾ 이는 구임제 방침을 견지하는 가운데 감사의 설권에 따른 비용 350여 석을 절감하고자 하였기 때문이다.⁵⁷⁾ 그리고 끝이

어 해주, 공주의 판관 및 전주, 함흥, 평양, 대구의 판관을 각각 목사와 부사로 승격시켰다.⁵⁸⁾

그러나 정부의 이러한 대책은 감영재정의 악화만 야기하였다. 설권에 따른 비용도 문제이거나 균역법 시행에 따라 감영재정이 타격을 입었기 때문이다. 즉 균역법 시행으로 말미암아 감영과 군현이 보유하고 있던 漁鹽船稅, 隱餘結, 會錄 등의 재원이 중앙으로 이속되면서 감영이 독자적으로 확보하여 경비에 충당했던 각종의 재원을 상실하였다.⁵⁹⁾ 이에 정부는 부족한 재원을 보충해 주기 위해서 여러 대책을 강구하였다. 전라감영의 경우, 정부는 英祖 27년(1751)에 米 17,773석 2두 6승을 전라감영에 환곡으로 구획하여 여기에서 발생하는 모조로 감영재정을 보충하도록 하였던 터였다.⁶⁰⁾ 이는 감영을 비롯한 지방관아가 환곡 운영에도 깊이 개입하여 耗條로써 재정을 충당하는 길을 열었다. 감영의 경우, 移轉과 移貿의 방식을 최대한 이용하여 재정을 보충하려 하였던 것이다.⁶¹⁾ 게다가 모조를 최대한 거두기 위해 모두가 盡分條였다.⁶²⁾ 그래서 英祖 후반기에 들어가면 환곡의 폐단이 심하다는 지적들이 나왔으며 특히 호남의 경우가 그러하였다.⁶³⁾ 이제 환곡 운영은 재정 보용의 주요 방편으로 부각되기에 이르렀다.⁶⁴⁾

그러나 정부는 지역간 還穀의 不均과 穀價의 隔差를 해소하는데 진력하였을 뿐 감영 재정 문제에 직접 개입하지 않았다. 오히려 감영의 이런 재정 보용 방침을 부득이한 일로 받아들이기도 하였다.⁶⁵⁾ 그리하여 이후 감영에서는 환곡 모조를 통해 감영 재정을 보충하는 방식을 확대해 나아갔다. <표 4>는 18세기 전라감영의 구관 환곡 실태이다.

58) 『英祖實錄』85, 英祖 31년 9월 戊寅, 43冊, p.592.

그러나 얼마 안되어 英祖 33년(1757) 12월에 英祖는 관찰사에게 균역법 시행 이전대로 설권하도록 명하였다. 설권제 폐지에도 불구하고 균역청이 얻는 바가 더 많지도 않았을 뿐더러 노천이 있는 자는 藩任에 구애되므로 擇人의 도리가 아니라고 판단하였기 때문이다(『英祖實錄』90, 英祖 33년 12월 甲戌, 43冊, p.672).

59) 이에 관해서는 鄭演植, 『均役法 施行 이후의 地方財政의 變化』 『震檀學報』67, 1989 참조.

60) 『穀總便攷』3(奎1027, 正祖 27년).

61) 이에 관해서는 金容燮, 『增補版 韓國近代農業史研究--農業改革論 農業政策--』[上], 一潮閣, 1984, pp.336~346; 鄭允炯, 『朝鮮王朝 後期の 財政改革과 還上問題』, 서울대학교 大學院, 1985, pp.72~84; 梁晉碩, 「17, 18세기 還穀制度의 운영과 機能 변화」, 서울대학교 大學院 博士學位論文, 1999, pp.217~238; 송찬섭, 『朝鮮後期 還穀制度改革研究』, 서울대학교출판부, 2002, pp.9~37 참조.

62) 『正祖實錄』25, 正祖 12년 6월 癸丑, 45冊, p.708.

『所謂營穀 皆是盡分條 方其分還後 沿邑留庫之朽然 有乖備不虞之意』

63) 『英祖實錄』81, 英祖 30년 4월 戊申, 43冊, p.521.

64) 監營이 환곡 이자를 감영 재정의 보용 방편으로 활용하기 시작한 시점은 명확하지 않으나 金應祖의 상소를 통해 짐작하건대 孝宗 末期顯宗 初期가 아닌가 한다(『備邊司謄錄』2, 顯宗 5년 11월 26일, 4冊, p.863).

65) 『正祖實錄』25, 正祖 12년 6월 癸丑, 45冊, p.708.

『至於湖南 則歲豐穀賤 山郡所在之穀 每包僅捧二兩半或三兩 支放無路充數 略從左沿穀貴處作錢 補其不足』

45) 『肅宗實錄』45, 肅宗 46년 2월 辛丑, 41冊, p.96.

46) 『肅宗實錄』58, 肅宗 42년 11월 丙子, 40책, p.619.

47) 『英祖實錄』61, 英祖 21년 6월 乙卯, 43冊, p.184.

48) 『英祖實錄』29, 英祖 7년 6월 辛亥, 42冊, p.263.

49) 『肅宗實錄』23, 肅宗 17년 12월 戊戌, 39冊, p.257.

50) 朴泰輔, 『定齋集』7, 湖南廉察啓本別單(肅宗 13년, 1687).

감영의 賈販 行爲에 관해서는 白承哲, 『朝鮮後期 商業史研究--商業論 商業政策-』, 혜안, 2000, pp.236~239 참조.

51) 『英祖實錄』10, 英祖 2년 7월 乙未, 41冊, p.596.

52) 『肅宗實錄』29, 肅宗 21년 11월 辛未, 39冊, p.401.

53) 『承政院日記』375, 肅宗 23년 12월 7일, 19冊, p.1001; 『肅宗實錄』31, 肅宗 23년 12월 癸丑, 39책, p.476.

54) 전라감영에 소속된 아병은 이전부터 포 1필씩 거두어 감영경비로 충당하고 있었던 터였다(『顯宗實錄』10, 顯宗 6년 7월 壬寅, 36冊, p.472).

55) 『備邊司謄錄』49, 肅宗 21년 正月 6일, 4冊, p.651.

『兩南監司 以二周年爲瓜限之後 久任雖或有效 多率眷屬 亦不無私事之增加 需用浩繁 弊廢滋生 湖南沿海, 最多民怨』

56) 『英祖實錄』71, 英祖 26년 7월 己酉, 43冊, p.375.

57) 『承政院日記』1151, 英祖 33년 12월 16일, 70冊, p.28; 『英祖實錄』90, 英祖 33년 12월 甲戌, 43冊, p.672.

<표 4> 18세기 全羅監營의 旬管 還穀 現況

단위 : 石-斗-升

分留穀名	創設年代	數量	會錄	用途	分給方式
巡檢米各穀	正祖 3년(1779)	59,377-12-8	全耗會錄	壯士支放	盡分
營庫米各穀	顯宗 3년(1662)	12,131-10-6	全耗會錄	壯士支放	盡分
補軍庫米各穀	英祖 5년(1729)	7,018-2	全耗會錄	將士支放	盡分
馬位庫米各穀	顯宗 7년(1666)	4,570-3-9	全耗會錄	營下半石驛馬戶馬從等朔料	盡分
賑恤廳庫米各穀	英祖 12년(1736)	90,078-5	全耗會錄	各庫排朔과 各樣公費	盡分
蕩債米各穀	正祖 21년(1797)	123,591-4-8	全耗會錄	財用補充	盡分
乙巳自備穀		211-12-3	全耗會錄	堤防修築費	盡分
丙辰籌鐘餘錢作米		172-10-5	全耗會錄	秋川橋改修費	盡分
軍需庫米各穀	正祖 15년(1791)	12,307-6	全耗會錄	操習時賞格犒餉와 中軍所與營門 邏卒支放	盡分
雇馬庫米各穀	英祖 27년(1751)	1,363-9-5	全耗會錄	營府使役立馬人朔料	盡分
均役庫米各穀	英祖 27년(1751)	17,773-2-6	全耗會錄	營門錢布量減代格浦鎭水軍糧量 減代區劃	盡分
紙所米	英祖 15년(1739)	1,751-12-2	全耗會錄	紙匠僧等料資	盡分
工庫米	英祖 41년(1765)	1,499-13-3	全耗會錄	將士支放	盡分
養土庫米	英祖 32년(1756)	1,639-7-6	全耗會錄	全州府府西面面任等料資	盡分

출 전 : 『穀總便攷(奎1027, 正祖 연간) 3, 『全羅道觀察使營誌』(正祖 14年), 錢穀羅羅

<표 4>에 따르면 전라감영은 18세기 후반에 내려올수록 세입의 대부분을 환곡 모조로 마련하고 있다. 그래서 全羅監司 趙時偉는 正祖 8년(1784) 3월 장계에서 ‘本營諸般公用及壯士支放料 專以還耗 排朔支繼’라 극명하게 언급하였던 것이다.⁶⁶⁾ 그리고 이러한 모조는 各所別로 建物修築, 營屬의 朔料, 將士支放 등의 각종 경비에 충당하고 있다. 일반 군현 재정의 경우와 마찬가지로 各所別 分立運營方式을 취했던 것이다.

감영재정의 이러한 추세는 크게 세 가지를 의미한다. 하나는 감영이 국가의 감영재정 정책과 달리 독자적으로 재원을 확보하여 각종 비용에 충당하고 있다는 점이다. 다음은 감영이 점차 營需米에 근간하는 財源構成에서 탈피하여 還穀에 근간하는 財源構成으로 변화하고 있다는 점이다. 이에 반해 민인과 물화를 직접 관장하는 일반 군현의 경우, 18세기 후반만 하더라도 환곡을 자기의 중요 재원으로 활용하고 있지 않았다.⁶⁷⁾ 끝으로

66) 『備邊司廳錄』166, 正祖 8年 閏3月 29日, 16冊, p.406.

營庫를 비롯한 여러 각소들이 상호 분립하여 재원을 확보한 뒤 모조를 거두어 자기 각소에 필요한 경비에 충당하고 있다는 점이다.⁶⁸⁾

또한 18세기 후반에는 상품화폐경제의 발달과 포구상업의 발달로 감영에서 浦口稅를 수취하기에 이르렀다.⁶⁹⁾ 전라감영에서 수취한 浦稅錢은 여타 감영 재정에서 볼 수 없는 항목으로⁷⁰⁾ 무려 12,000량을 넘을 정도로 주요 세입원이 되고 있다.⁷¹⁾ 이는 서해와 남해에 연결하고 있는 전라도의 지리적 여건과 포구상업의 발달에 따른 새로운 재원이라 하겠다.

끝으로 19세기에 들어와 전라감영에서는 식리 운영을 통해 재정을 보충하려 하였다. 그 결과 賑庫를 비롯하여 補繕庫, 紙所, 補民庫, 馬位庫, 雇馬庫 등의 각소에서는 돈을 빌려주어 취식함으로써 각소의 재정을 보충할 수 있었다.⁷²⁾

전라감영의 재정은 이처럼 賦役 위주의 財源構成에서 還穀 위주의 財源構成으로 변화하고 있으며⁷³⁾ 여기에 유통세가 재원의 핵심으로 부각되고 있었다. 조선후기에 교환경제가 발달하고 화폐 유통이 확산되면서 일어난 결과로 이후 감영의 재원구성이 이러한 방향으로 진행할 것임을 보여준다.

4. 結 語

조선후기 전라감영에서 물적 기반을 제도적이고 지속적으로 확보할 수 있는 재정체계의 성립은 監司久任制와 감영의 留營化와 밀접하였다. 특히 정부의 大同法 시행은 중요한 촉매 요소였다. 그 결과 효종 8년(1657) 감영 경비에 해당하는 營需米가 『全羅道大同事目』에서 규정되기에 이르렀다. 정부의 이러한 조치는 조선 전기와 달리 국가가 감영 재정 문제에 적극 개입하여 감영재정을 국가재정 체계 속에 편입시키는 노력이라 하겠

67) 19세기 후반 監營 旬管穀과 各邑驛 旬管穀은 각각 1,894,812석, 142,306석이었다. 그리고 전라감영의 경우는 332,457여 석이었다(『穀總便攷』).

68) 감영재정의 이런 특성은 1885년에 작성된 『完營各庫事例』(奎古 4259)에도 나타나고 있다. 다만 이 자료는 19세기 후반 이후에 작성되었기 때문에 18세기 전라감영의 채무실태를 그대로 보여주고 있지 않다. 그러나 1800년에 편찬된 것으로 보이는 호서감영의 사례인 『錦營事例』(국립도서관 소장)에 따르면 各所別로 自辦하고 있음을 확인할 수 있다.

69) 포구발달과 포구세에 관해서는 高東煥, 「18·19세기 外方浦口의 商品流通發達」 『韓國史論』13, 1985 ; 李榮昊, 「19세기 浦口收稅의 類型과 浦口流通의 性格」 『韓國學報』41, 1985 참조.

70) 『錦營事例』와 『賦役實摠』(正祖 18年, 1794), 『嶺營事例』(계명대도서관, 1840)의 경우, 포세전이 보이지 않는다.

71) 『賦役實摠』, 全羅道.

72) 『完營各庫事例』(高宗 22).

73) 대동법이 貢賦의 地稅化라는 원칙에 서 있다는 점에서 원리상 인민 노동력에 근거하여 운영되고 있다. 따라서 감영재정은 점차 營需米에 의존하는 賦役 위주의 재정 구조에서 還穀 耗條에 의존하는 환곡 위주의 재정 구조로 전화하고 있다. 공부의 지세화와 대동법의 성립에 관해서는 田川孝三, 『李朝貢納制의 研究』, 東洋文庫, 1964, pp.637 ~ 778 ; 金玉根, 『朝鮮王朝財政史研究』[III], 一潮閣, pp.1 ~ 16 참조.

다. “以營需付之監司 使之自爲旬管支供”이 그 원칙으로 국가가 감영경비분을 배정하는 방식이다. 감영이 제한적이지만 국가로부터 재원을 배정받아 지출할 수 있게 되었다. 이는 監營財政體系의 成立을 가리킨다. 반면에 정부의 이런 조치는 감영이 이전과 달리 제도상에서 독자적인 재원을 확보할 수 있는 길을 열어준 것이기도 하였다. 이후 감영은 이런 원칙에 편승하여 독자적으로 재원을 확보·조달하여 다양한 경비로 지출하였다.

정부의 이러한 경비배정정책에도 불구하고 감영은 후자의 길을 모색하였고 시간이 흘러갈수록 감영은 새로운 재원을 확보하는 데 더욱 몰두하였다. 국가가 배정한 營需米는 중앙집권화가 진전되는 가운데 감영시설의 확대와 營屬의 증가에 따른 제반 경비를 감당할 수 없었기 때문이다. 따라서 감영에서는 추가 경비를 조달하기 위해 魚鹽을 전매하거나 場稅를 수취하는 등 각종 재원의 확보에 몰두하였다. 심지어는 감영 경비의 부족을 내세워 중앙정부가 파악한 軍丁도 확보하려고 하였다. 더욱이 정부가 均役法을 시행하면서 지방관아가 이미 보유하고 있던 隱餘結, 漁鹽船稅 등을 중앙으로 이속시키자, 감영은 부족한 재원을 채우기 위해 재정 활동 범위를 더욱 넓여 갔다. 이에 정부는 기존의 경비배정방침을 고수할 뿐 다른 재정 확충 방안을 제시하지 않았다. 즉 정부는 지방통치체제를 강화시킬 필요성을 절감하는 반면에 이에 따른 제반 경비의 증가 문제를 적극 해소하려고 하지 않았다.

조선후기 감영 재정은 효종, 현종 연간에는 營需米, 進上 등 賦役 爲主의 財源에 근간하였다. 그러나 영조 연간을 거치면서 還穀 爲主의 財源에 근간하였다. 교환경제의 발달과 화폐유통의 확산이 주원인이었다. 전라감영의 경우, 이러한 경향이 두드러졌다. 전라감영은 조선 후기 내내 還穀의 耗條가 감영 경비의 대부분을 감당하였던 것이다.

또한 화폐 유통에 힘입어 식리활동이 성해지자 감영도 여기에 적극 관여하여 식리 활동을 함으로써 재정을 보충하려 하였다. 전라감영의 경우, 환곡활동에 비해 별로 두드러지지 않았지만 19세기에 들어가면 서서히 나타나기 시작하였다. 하지만 浦稅錢 등 상품유통과 관련된 雜稅가 18세기 후반에 이미 전라감영의 재원으로 부각되기 시작하였다.

전라감영의 財源構成은 이처럼 교환경제가 발달하면서 賦役 爲主에서 還穀 爲主로 바뀌는 한편 화폐가 재정에서 차지하는 비중이 높아져 갔다. 그러나 여전히 各所自辦의 원칙과 各所別 分立運營方式이 고수되었다. 따라서 전라감영 재정의 이러한 구조와 운영방식은 어느 감영의 경우와 마찬가지로 중앙정부의 통제와 감독을 받지 않은 채 감영의 독자적인 재정 활동을 수반함으로써 많은 부작용을 초래할 것임을 예고하였다.

전라감영과 시장의 발달이 호남문화에 끼친 영향

이태영1)

1. 전라감영의 위상과 시장의 발달

조선 왕조는 지방을 다스리기 위해 전국을 8道로 나누고 행정조직으로 府·牧·大都護府·都護府·郡·縣으로 이루어진 郡縣制를 시행하였다. 국왕·관찰사·수령을 직결하는 행정 체계를 통하여 지방행정을 장악하였다. 관찰사는 왕권의 대행자로서 한 道의 모든 행정과 시정의 성패를 책임지며, 도내의 행정·사법·군사권을 가지고 총괄하던 최고 책임자였다. 조선 초기에 전주부에 監營 즉 觀察使營이 설치되었다. 전주는 조선시대 전 기간을 통하여 호남의 수도였다. 전라감영이 있던 전주는 자연적으로 호남의 정치와 경제의 중심지가 되었고 교통의 요지가 되어 시장이 발달하게 된다.

장명수(1994;119)에 따르면 전라도 전주는 시장의 발상지이고, 남문시장은 그 때부터 지금까지 계승된 한국의 유일무이한 역사적 시장이다. 맨 처음 시장이 열렸다는 1473년, 시장이 허용된 1525년부터 지금까지 시장이 존속하고 있다.

‘林園十六志(1840년대)’와 ‘萬機要覽(1809년)’에서는 전라도에서 큰 시장으로 全州邑內場과 南原邑內場을 꼽고 있다. 전주의 시장은 전주부내대장(全州府內大場), 남문의장(南門外場), 서문의소장(西門外小場), 북문의장(北門外場), 동문의장(東門外場)으로 되어 있다. 전주 남부시장은 조선시대에 전국 5대 시장 중의 하나이다. 동문의장은 9일장으로 한약재와 특용작물을 거래하고, 서문의장은 7일장으로 양념과 어물을 거래하였으며, 남문의장은 2일장으로 생활품과 곡식을, 북문의장은 4일장으로 포목과 잡곡을 거래하였다.2) 남문시장은 ‘남밖장’이라 하여 전라도에서 가장 큰 시장이었다. 전주교는 싸전다리,

매곡교는 연속다리, 완산교는 염전다리, 서문부근에는 약령시가 자리하여 아주 큰 시장을 형성하였다.

전주의 4門外場은 1893년 동학혁명전까지 번성하다가 동학혁명 때 많이 소실되었다. 1897년경 일본인들이 서문밖에 상점을 벌리고 서문의 성벽이 헐리면서 일본인의 상점이 다가동과 중앙동 일대까지 진출하여 동문시장, 북문시장과 서문시장이 침체되어 1923년 남문시장으로 통합되었다.

전주를 중심으로 수공업이 발달하여 목장, 지장, 주석장, 전자장 등이 발달하였다. 반다지, 이층장, 삼층장과 같은 목기류가 대량생산되었다. 이는 나무를 다루는 목장과 주석을 만드는 주석장이 많았기 때문에 각종 나무와 장식을 만들었기 때문이다. ‘전주장’과 ‘고창 반다지’는 전라도의 아주 특색있는 목기제품이었다. 전주에서 생산된 부채는 전국 최고의 품질을 가지고 있었다.

도시 주민들에게 채소를 공급하기 위해 전주 인근에서 ‘배추, 파, 마늘, 오이, 고구마, 생강, 인삼’과 같은 작물을 재배하였다. 특히 봉동의 생강은 전국적으로 유명하였다.(소순열·원용찬,2003;92) ‘전주 팔미’는 ‘감, 열무, 녹두묵, 담배, 애호박, 게, 무, 모래무지’ 등이고 ‘전주 십미’에는 ‘미나라, 콩나물’ 등이 추가되고 있다. 이러한 생산물은 전주 인근에서 나는 것이었다.

임원경제지와 승정원일기에 의하면 중국과 일본과의 교역이 이루어졌고, 시전이 많이 설치되어 민간에 필요한 물품이 거래되어 지역적 시장의 중심권이라 할 수 있었다.

특히 1747년 영조 18년 두 번째 화폐주조에서는 전라도 감영에서 7만량의 동전을 만들었다. 전라감영에서 주조한 동전은 ‘全’자나 ‘全左’, ‘全右’, ‘全兵’ 등의 글자가 표시되어 있다.(소순열·원용찬,2003;156) 전라감영이 시장의 발달에 관여하고 있음을 알 수 있는 증거라 할 수 있다.

2. 전라감영과 종이문화

전라감영에서는 한지를 제작하여 중앙에 상납하고, 중앙에서 내려보낸 책을 찍는 일 등 중앙정부의 요청에 부응하기 위하여 한지를 제작하였다. 감영의 시설로는 조지소(造紙所)가 있었는데 여기서는 여러 종류의 종이를 제조하는 일을 담당하였다. 여기에는 지장(紙匠)이 있어 질 좋은 한지를 만드는 일에 관여하였다.3) 또한 전주의 인근인 상관,

에는 여러 장수들이 모여 물건을 서로 흥정하는 지역이었다. 그곳에서는 당시 유행하던 판소리를 부르고, ‘춘향전, 심청전’ 등 우리 국악과 국극 공연이 행해졌을 것이 분명하다.

3) <조선왕조실록>을 보면 ‘지공(紙工), 지장(紙匠), 종이 갑옷[紙甲], 지화(紙花), 지의(紙衣)’ 등 종이에 관련된 많은 용어들이 나온다.

1) 전북대학교 국어국문학과 교수

2) 1960년대 전주천 아래의 마른 땅에서는 거의 날마다 공연이 벌어지곤 했는데 그 공연이란 것은 주로 국악이나 국극이어서 ‘호동왕자와 낙랑공주’, ‘심청전’과 같은 공연이 자주 있었다. 인근에 사는 어른들이 셀 수 없이 많이 모여 들어 하루를 보내곤 하였다. 인산인해(人山人海)라는 표현이 맞을 것이다. 자연히 그 주변에는 방물장수, 엿장수, 빵장수 등 다양한 노점상들이 물러와 물건을 팔곤 하였다.

이를 바탕으로 상상컨대, 1900년대 초에는 매곡교 아래에서 이러한 공연이 훨씬 더 많았을 것이다. 왜냐하면 당시의 전주 남부시장은 ‘남밖장’이라는 이름을 가지면서 워낙 많은 사람들이 몰려드는 국내 5대 시장의 하나였으니 그 규모를 가히 짐작할 수 있을 것이다. 남천교 부근에서부터 싸전다리를 지나 매곡교 부근까지 큰 장터가 서고, 그 장터

구이, 임실 등에 지소(紙所)를 두기도 하였다. 전주부에는 서문과 남문 사이에 ‘지전(紙廩)’이 많이 들어서서 지전거리가 형성되기도 하였다.

조선 시대에는 전라도 전주, 남원, 경상도 경주, 의령과 중앙의 조지서가 대표적인 종이 생산지였다. 문방에서 애용한 종이로는 조지서에서 만든 자문지(咨文紙), 평강(平康)의 설화죽청지(雪花竹淸紙), 전주와 남평(南平), 남원 등에서 만든 선자지(扇子紙), 간장지(簡莊紙) 등이 주로 쓰였으며, 여러 가지 색으로 물들인 종이는 전라도의 특산품이었고, 전주산의 문방용 종이를 금강전(錦江箋)이라고 부르기도 하였다.(이승철, 1999:36)

<世宗實錄地理志> 전라도 편에는, 표전(表箋), 주본(奏本)과 같이 임금께 올리는 문서에 쓰이는 종이와, 부분(副本), 자문(咨文), 서계(書契)와 같이 나라의 공문서에 쓰이는 종이, 그리고 도련지(搗鍊紙), 중폭지(中幅紙), 갑의지(甲衣紙), 안지(眼紙), 세화지(歲畫紙), 백주지(白奏紙), 화약지(火藥紙), 장지(狀紙), 유둔지(油屯紙) 등 다양한 용도의 종이를 생산하였다고 밝히고 있다.

<世宗實錄地理志> 전주부(全州府) 편에는 표전(表箋)·주본(奏本)·부분(副本)·자문(咨文)·서계(書契) 등의 종이 및 표지(表紙)·도련지(搗鍊紙)·백주지(白奏紙)·유둔(油屯)·세화(歲畫)·안지(眼紙) 등이 생산되었는데, 도(道) 안에 오직 이 고을과 남원(南原)의 것의 품질이 좋다고 기록되어 있다.

또한 <朝鮮王朝實錄> 원본 6집 381면에는 남원·전주 등에서 수납하는 각종 종이의 수를 줄이도록 했다는 기록이 다음과 같이 나와 있다.

전라도 관찰사(全羅道觀察使)가 아뢰기를,

“자문지(咨文紙)·주문지(奏聞紙) 및 각사(各司)에 들이는 표지(表紙)·도련지(搗鍊紙)는 모두 남원(南原), 전주(全州) 등 고을에 나누어 정(定)하여 수납(收納)하는데 그 수가 지나치게 많습니다. 이 때문에 닥나무가 매우 귀하여, 혹 이리저리 민간에서 거두므로 백성이 받는 폐해가 작지 않으니, 청컨대 그 수를 적당히 줄이게 하소서.”

하니, 승정원(承政院)에 전교(傳敎)하여, 마련(磨勘)하여 아뢰게 하였다.

세종 16년(1434년) <자치통감>을 인쇄할 종이를 경상도, 전라도, 충청도, 강원도 등에서 나누어 만들게 하였는데, 경상도에 맹절지(孟節紙), 유목지(柳木紙) 각 2천권, 전라도에 호정지(蒿精紙), 유목지(柳木紙) 각 2천권, 충청도에 마골지(麻骨紙) 1천권, 강원도에 유목지(柳木紙) 1천권을 만들도록 하였다.(이승철, 1999:40)

<新增東國輿地勝覽>(1469-1545년)에도 주요 종이 생산지로서 경상도 영천군, 밀양군,

청도군 그리고 전라도의 전주부(全州府)가 나와 있다. ‘東國輿地勝覽’(동국여지승람, 1481년)에는 전주를 上品紙(상품지)의 산지라고 하였고, ‘輿地圖書’(여지도서, 18세기)와 ‘大東地志’(대동지지, 1864년)에는 조선시대 전주의 한지가 최상품이었다고 기록하고 있다.

1910년대 한지의 종류는 약 40여 종이었다. 모두 닥섬유로 만든 종이었다. 20여 종의 한지가 전라도에서 생산되었는데 제일 비싼 종이는 전라도에서 만든 태장지(苔壯紙)였다.

우리나라의 한지 제조업체는 대부분 전라북도와 경상도에 집중되어 있었다. 1936년도의 경우 우리나라 한지의 총생산량 중 전북과 경상도가 전국 생산량의 약 75%를 차지하고 있었다.

중국이 종이를 발명한 문명국가였다면, 한국은 세계에서 품질이 가장 좋은 천연 한지를 만든 문명국가였다고 말할 수 있다. 특히 전주는 한국 종이의 중심에 있었던 문명도시였다. 우리 민족의 가장 우수한 문화 유산들을 수없이 남기게 한 것은 천연 재료를 이용하여 만든, 그래서 천년 이상 보존이 가능한 한국의 종이이자 전주의 종이인 한지(韓紙) 때문이었다.

한국의 종이 생산법은 서양과는 크게 다르다. 서양의 종이는 주로 나무를 이용하여 펄프를 생산하지만, 우리 나라는 닥나무나 벼, 보리, 울무, 마와 같은 각종 식물을 이용하여 종이를 만들어 내기 때문에 자연을 훼손시키지 않는 매우 환경 친화적인 생산물이었다. 특히 전주 종이, 韓紙는 닥나무 껍질과 닥풀의 원료인 황죽류의 뿌리를 이용하여 철분이 없는 맑은 물에서 만들었기 때문에 매우 희고 깨끗한 특징을 가진 종이를 말한다.

경기전 뒤쪽 풍남동은 몇 백년 동안 한지를 만든 동네였으며, 평화동 흑석골은 1940년대부터 우리 나라 최고의 한지를 만들어낸 동네였다. 전라도는 천년 이상 보관이 가능한 천연 종이인 한지를 생산해 낸 문명이 고도로 발달된 도시였던 것이다.

3. 전라감영과 인쇄문화

전라감영의 영향하에서 한지를 많이 만들면서 자연히 서적을 발간하는 일과 관련되어 중앙정부의 요청으로 필요한 서적을 간행하게 되었다. 감영의 서적 편찬은 두 가지 관점에서 이해할 수 있다. 첫째는 중앙 정부의 요청에 의하여 발간되는 것이다. 대체로 국가의 운영을 위해 필요한 책을 찍게 하여 관료들에게 나누어주는 것이다. 이는 모두 감영판임을 알리는 간기(예를 들면 完營, 嶺營)가 있다. 둘째는 감영의 영향으로 발간하는 경우이다. 이때는 주로 관찰사나 관직에 있는 사람들의 영향으로 사가에서 발간하게 되는데 감영이 소속된 지역의 이름으로 발간되는 경우가 많다. 따라서 전주의 경우에는

《세종 027 07/02/15(음묘) / 광주 목사에게 명나라에 바칠 백자 장본 10개를 잘 구어 올리게 하다》 김자가 이말을 임금에게 아뢰니, 곧 전라도 감사에게 전지하여, “전주(全州)의 지장(紙匠)에게 역마(驛馬)를 주어 올려 보내라.” 하고, 광주 목사(廣州牧使)에게 전지하여, “명나라에 바칠 대종소의 백자(白磁) 장본(章本) 10개를 정세(精細)하게 구어 만들어 올리라.” 하였다.

‘完府, 完山府’가 간기에 표시되어 있다. 전라감영에서 출판물을 하면서 각수가 늘어나고, 목판, 활자 등의 인쇄기술이 발전하게 된다.

필자가 소장하고 있는 ‘王右軍書’에는 간기가 있는데 ‘萬曆壬子冬湖南觀察使李相公沖模刊于完山府’라는 기록이 있다. 1612년에 간행된 책인데 이미 전라감영에서 이러한 책들이 발간된 것으로 보인다.

이처럼 전라감영과 관련되어 출판된 책들은 주로 사대부들이 필요한 책이 대부분이다. 이렇게 시작된 인쇄문화는 족보와 문집이 주를 이룬 사간본 출판을 선도하였고, 조선 후기에 대중을 위한 판매용 책을 출간하게 되는 환경을 마련해주었다. 그리하여 유교 교육을 위한 필독서인 사서삼경, 2세 교육을 위한 천자문류, 생활백과용 책들이 판매용으로 출판되었고, 주옥같은 한글 고대소설이 판매용으로 출판되었다.

1) 전주의 인쇄문화

전라감영에서는 士大夫 취향의 도서인 完營版 책이 만들어지게 된다. 전라감영에서 발행한 책으로는 60여 종류의 책이 간행되었다.(鄭亨愚외, 1979:558) 이때 전라감영이라는 말은 전라감영의 휘하에 있는 모든 곳을 다 일컫는 말이다. 따라서 전주를 중심으로 한 전라도의 여러 도시를 말하는 것이다. 그러나 여기서는 전주를 중심으로 하여 기술하기로 한다.

정치서 : 明義錄(3권), 明義錄諺解(4권), 續明義錄(1권), 續明義錄諺解(1권), 今忠壯遺事, 梁大司馬實記, 御製繪音(1권),

역사서 : 綱目(76권), 御定史記英選(3권), 史記評林(33권), 左傳, 訓義資治通鑑綱目, 新刊史略(7권)

제도서 : 國朝喪禮補編, 大典通編(5권), 喪禮補編(6권), 受教輯說, 增修無冤錄(3권), 欽恤典則(1권), 四禮便覽(4권), 栗谷全書(38권)

사회서 : 加髡申禁事目, 警民編, 警世問答(1권), 鄉禮合編(2권),

醫書 : 東醫寶鑑(25권), 醫學正傳(8권),

兵書 : 續兵將圖說,

어학서 : 三韻群集, 三韻聲集(3권), 正音通釋(1권), 華東正音通釋韻考,

문학서 : 簡易文集, 簡易集(9권), 訥齋集, 東岳集(15권), 屯庵集(5권), 白江集(8권), 御製追慕錄(1권), 永世追慕錄續錄, 陸奏約選(1권), 月軒集(4권), 潛齋稿(1권), 潛齋集(1권), 蒼霞集(5권), 皇華集(25권), 厚齋集(25권), 石洲集(3권)

유학류 : 性理大全(26권), 性理大全書, 聖學輯要, 小學諺解, 御定朱書百選(3권), 朱子大全(60권), 朱子文集, 訓義小學(7권), 訓義小學具諺解(9권), 訓義小學大全, 七書(四書三經, 80

권)

기타 : 豐山洪氏族譜(7권)

완산감영에서 책을 출판할 때 사용한 책판이 현재 전주 향교의 장판각에 약 5,000 여 판이 보관되어 있다. 이 책판은 1866년(고종 3년)에 전라관찰사 趙翰國이 향교로 이전하여 현재까지 보관하여 오고 있다. 주로 ‘資治通鑑綱目, 東醫寶鑑, 性理大全, 栗谷全書, 朱子大全, 增修無冤錄, 史記, 史略’ 등의 책판이 있다.

東醫寶鑑 : 151 개, 史記 : 466 개, 史略 : 56 개, 性理大全 : 574 개, 栗谷全書 : 491 개, 資治通鑑綱目 : 1,762 개, 朱子大全 : 147 개, 增修無冤錄 : 52 개, 기타(고이법례 등) 34 개

이 책판으로 책을 만들면서 형성된 각수들의 책판 기술이 그대로 일반에게 전수되었고, 그 결과 출판에 위한 제반 여건이 갖추어지면서 이미 위에서 언급한 바와 같이 19세기와 20세기 초에 전국에서 가장 왕성한 인쇄 문화를 갖게 되었다. 이 책판은 조선조 중앙 정부의 요청에 의하여 책을 발행할 때 쓰던 것이기 때문에 1700년대의 정치와 사회·문화적인 배경을 이해하는 데 도움을 줄 것이다.

감영에서 편찬한 책들은 왕권의 재강화, 유교 이념의 재확립, 산업과 과학의 발달, 대외 관계의 발전, 문화의 창달 등을 이룩하려는 목적으로 만들어졌다.(신양선, 1997:261 참조)

첫째, 전라감영에서 발간된 ‘明義錄(3권), 明義錄諺解(4권), 續明義錄(1권), 續明義錄諺解(1권)’ 등은 당쟁으로 인하여 왕권이 위협을 받게 되면서 집권의 의리를 밝힌 책이며, ‘五禮義’는 국가 기강의 규범으로 활용하기 위하여 발간하였다. ‘大典通編(5권), 續兵將圖說’ 등을 개편하여 체제 유지를 위한 제도적 장치를 마련하였다. ‘御定史記英選(3권), 陸奏約選(1권)’ 등 위의 책들은 왕조의 체제 확립과 통치 질서를 강화하는 데 사용하였다.

둘째, ‘小學諺解, 御定朱書百選(3권), 朱子大全(60권)’ 등의 유학서를 통하여 그간 해이된 유교적 가치관을 회복하려고 노력하였다. 그리하여 교화서, 경서, 주자서, 문집, 윤음 등이 유교 이념을 재확립하기 위한 교화의 도구로 사용되어 왕조의 체제 확립과 안정에 기여하게 하였다.

셋째, ‘加髡申禁事目’은 사치에서 오는 경제적인 낭비를 막고 허례허식을 금하는 데 사용된 책이다. ‘東醫寶鑑(25권)’은 향약을 중시하여 실천적 경험을 다루면서 일반 백성들이 사용할 수 있도록 하였다. ‘增修無冤錄(3권)’은 법의학서로서 재판 전문서적으로 기능

하였다. 이들 책들은 진보적인 성향을 띄고 근대적인 사회 변화에 사용되어 산업과 과학의 발달에 기여하였다.

넷째, 감영의 활발한 편찬 사업은 인쇄술의 발달을 가져왔다. 인쇄술의 발전은 학문의 발전과 보급을 촉진하였다. 전주의 경우, 상인들에 의해 판매용 책이 발간되면서 수많은 책이 보급되기 시작하였다.

완산 감영에서 발간한 서적의 서지사항을 일부 소개하면 다음과 같다.

警民編 - 乙丑(1829)六月完營開刊
 慶州鄭氏月城君派世譜卷之二 - 泰仁象頭寺校正完營北活字印出
 東醫寶鑑 - 歲甲戌(1754)仲冬內醫院校正完營重刊
 杜律分韻 - 庚戌(1790)仲秋完營新刊
 明義錄 - 丁酉(1777)孟秋完營開刊
 三韻聲彙 - 己丑(1829)季秋
 新編醫學正傳 - 歲己卯(1759)季夏內醫院校正完營重刊
 御定朱書百選 - 乙卯(1795)完營新刊
 五禮儀 - 乾隆癸亥(1743)秋完營開刊
 浣巖集 - 歲乙酉冬完營開刊南高寺歲
 尤菴先生言行錄 - 崇禎紀元後五更子(1900)秋完營開刊
 諭諸道道臣綸音 - 乾隆五十九年(1794)九月二十三日完營刊印
 陸奏約選 - 甲寅手選御定陸奏約選丁巳(1797)完營刊印
 朱子大全 - 辛卯(1771)入梓完營藏板
 華東正音通釋韻考 - 完營藏板

조선왕조실록을 보면 완산 감영에서 책을 출판하게 하는 내용이 여러 곳에서 보이고 있다.

《 영조 039 10/09/02(갑술) / 전라 감영에 《동현주의》 및 《속경연고사》를 간행하여 올리도록 명하다 》 【원전】 42 집 452 면
 전라 감영에 《동현주의(東賢奏議)》 및 《속경연고사(續經筵故事)》를 간행하여 올리도록 명하였다.

《 정조 020 09/09/11(정사) / 《대전통편》을 반포하다 》 【원전】 45 집 539 면류】 *사법(司法) / *출판(出版)

《대전통편(大田通編)》이 이루어졌으니, 국조(國朝)의 전장 제도(典章制度)에 관한 책이다. 영조[英宗] 갑자년에 김재로(金在魯) 등에게 명하여 《속대전(續大典)》을 찬술(撰述)하였다. 《속전(續典)》이 이루어지매 편집(編輯)에 참여한 여러 신하가 전문(箋文)을 갖추어 올리니, 임금이 인정전(仁政殿)에 나가서

몸소 받아서 전국(全國)에 반포하였다. 또 호남(湖南)·영남(嶺南)·관서(關西)의 감영(監營)에 명하여 번각(飜刻)하여 판본(板本)을 간직하게 하였다.

《 정조 041 18/12/25(무인) / 주자의 서간문을 모은 《주서백선》이 완성되다 》 【원전】 46 집 534 면
 《주서백선(朱書百選)》이 완성되었다. 책이 완성되자 여러 신하들에게 반포하고, 또 호남·영남·관서의 감영에 명하여 번각(飜刻)하고 판본을 보관하게 하였다.

《 정조 045 20/11/03(갑진) / 《무원록언해》를 간행·배포할 것을 명하다 》 【원전】 46 집 676 면
 관서(關西) 및 양남(兩南)의 감영에 명하여 《무원록언해(無冤錄諺解)》를 간행하여 배포하게 하였는데, 형조 판서 이득신(李得臣)이 아뢴 것을 따른 것이다.

《 영조 059 20/03/05(계미) / 순천부에 있는 판본이 희귀한 《성리대전》을 개수하게 하다 》 【원전】 43 집 128 면
 특진관(特進官) 권직(權績)이 말하기를, “《성리대전(性理大全)》은 성학(聖學)의 근본인데 이 책은 판본이 희귀합니다. 들리는 말에 의하면 순천부(順天府)에 있다 하는데 이지러져서 인출(印出)할 수 없다고 하니, 마땅히 완영(完營)으로 하여금 개수하여 새롭게 하도록 하소서.”하니, 임금이 율게 여겼다.

전라감영에서 발간한 책은 주로 사대부에게 나누어주는 정도의 출판만이 가능하였기 때문에 일반 가정에서는 보고 싶어도 볼 수가 없었다. 이때 보고자 하는 독자들이 출판소를 찾아가 이러한 책을 찍어달라고 요청하면서 ‘사간본’이 발행되는데 주로 전라감영에서 찍은 책과 함께 지식층들이 지적 활동을 위해 요구한 책들이 대부분이다. 이 ‘사간본’은 광범위하게 내용이 확대되면서 널리 출판하게 되었다. 판매용 책이 아니라 주문자용 책이었지만 그 수요가 늘어나면서 여러 차례 많은 책을 찍는 경우가 많아서 실질적으로는 판매용 책이라고도 말할 수 있을 것이다.

2) 남원의 인쇄문화

조선시대에 남원은 전주 다음으로 큰 도시였다. 남원시장은 전주 다음으로 큰 시장이었다. 특히 남원의 운봉은 군사적 요충지로서 많은 책을 간행한 곳이다. 조선 시대에는 <조선왕조실록>에 기록된 대로 전라도 전주, 남원, 경상도 경주, 의령과 중앙의 조지서가 대표적인 종이 생산지였다.

고려 문종 13년(1059)에 남원부(南原府)에서 <삼례도(三禮道)> 54판(板), <손경자서(孫卿子書)> 92판이 간행되었다. ‘지남원부사시례부원외랑이정공신간(知南原府事試禮部員外郎李靖恭新刊)’이란 간기가 있다. 공민왕(恭愍王) 12년(1363)에는 <금강반야바라밀경(金剛般若波羅密經)>이 상재되었는데 이 판본은 현재 성암고서박물관에 소장되어 있으며 보물 696호로 지정되어 있다. 공민왕 19년(1370)에 남원의 귀정선사(歸正禪寺)에서 <육조대

사범보단경(六祖大師法寶壇經)>을 개판하였다.

‘경민편(警民編)’은 1519년(중종 14) 황해도 관찰사였던 김정국(金正國)이 간행한 교화서로 1책이다. 남원에서 발행한 ‘경민편언해(警民編諺解)’는 1730년(英祖 6년) 상주목사 이정소(李廷燾)가 증간한 책을 다시 복각한 것으로 ‘무진칠월일용성개간(戊辰七月日龍城開刊)’이란 간기를 갖는 책이다. 이는 1748년(영조 11년)에 간행된 것으로 추정된다. 이 남원판은 같은 해 9월에 전주에서 증간되었다. 전주판은 ‘무진구월완영중간(戊辰九月完營重刊)’이란 간기를 갖는 책이다.

남원에서 발간한 군대와 관련된 책인 ‘병학지남(兵學指南)’은 4권 2책으로 만들어졌는데 ‘병학지남 건(兵學指南 乾)’과 ‘병학지남 곤(兵學指南 坤)’으로 되어 있다. 전자는 언해본이고, 후자는 한문본이다. 후자에 ‘신묘춘운봉영개간(辛卯(1711년)春雲峰營開刊)’의 간기와 ‘무진추남원영개간(戊辰(1748년)秋南原營開刊)’의 간기가 함께 있다.

이밖에 ‘해주정씨족보(海州鄭氏族譜)’는 ‘송정기원후삼임술중춘남원개간(崇禎紀元後三壬戌仲春南原開刊)’의 간기를 가지는데 이는 1802년에 남원에서 발간된 책이다. 이처럼 족보도 많이 발간되었다. 또한 1900년대까지 석판본 책이 많이 발견된다.⁴⁾

3) 금성판(나주판) 옛 책

16세기 후반 금성에서 목활자로 찍은 <性理大全書節要>와 18세기에 목판으로 찍은 <주서백선>이 있다. <주서백선>의 경우 서울의 내각본과 전주본, 금성판본이 거의 똑같은 것을 알 수 있다.

한문소설의 경우 우리 나라 사람이 쓴 소설 작품 가운데 최초로 간행된 소설은 영조 1년(1725년)에 전라도 나주(금성)에서 간행된 한문본 <九雲夢>이다. 이 소설은 ‘崇禎再度己巳錦城午門新刊’의 간기를 가지고 있다.

4. 私刊本 인쇄문화의 발달

정부의 요청에 따라 감영에서 서적들이 출판되면서 감영이 있던 지역의 학문이 크게 발전하였고, 일반 사대부들의 요청에 따라 사가에서 문집과 많은 서적들이 출판되었다. 전주의 출판사에서 출판된 非坊刻本 책은 약 250여 종류에 이른다. 이 책을 내용별로 분류하면, ‘七書類, 禮書類, 史書類, 儒家類, 童蒙類, 韻書類, 政教類, 農書類, 兵書類, 醫

書類, 文學類, 文集類’ 등이다. 일부만 예를 들면 다음과 같다.

家禮, 簡易集, 江陵金氏族譜, 綱目, 警民編, 警世問答, 經筵講義, 經筵講義大學, 啓蒙, 溪隱集, 戒酒書, 古文眞寶, 孤竹集, 救急簡易方, 九雲夢, 歸去來辭, 南軒文集, 內訓, 內訓集, 論語大文, 論語大全, 論語諺解, 農家集, 農穡集, 農事直設, 農書, 達城碑誌, 達城碑誌錄, 達性集, 唐音, 大明律, 大明集, 大明集禮, 大典通編, 大千字, 大學, 大學大全, 大學諺解, 陶隱集, 道學正脉, 東萊博義, 童蒙先習, 東文選, 東文粹, 東槎集, 東岳集, 東岳集續集, 東醫寶鑑, 銅人經

5. 판매용 책의 발달

표준국어대사전을 찾아보면 완판본(完板本)은 ‘조선 후기에, 전라북도 전주에서 간행된 목판본의 고대 소설을 통틀어 이르는 말’로 풀이되어 있다. 한국민족문화대백과사전에는 ‘조선시대 전주 지방에서 출판된 방각본(坊刻本)’으로 풀이되어 있다.

완판본(完板本)은 서울에서 발간된 경판본 고전소설에 대비된 말로, 전주(全州)에서 판매를 목적으로 목판으로 발간한 고전소설을 일컫는 말이었다. 그래서 ‘판매용 책’이란 뜻으로 ‘방각본’이란 용어를 사용한다.

여기서 가리키는 ‘전주(全州)’는 지금의 전주와는 상당히 다른 도시의 개념이다. 조선 시대의 전주는 전라북도, 전라남도, 제주도를 관할하는 전라감영(완산감영)이 있던 호남의 수도이었던 곳이다. 따라서 ‘전주, 나주, 남원’과 같이 비교적 큰 도시에서 책이 많이 발간되었는데 이를 모두 완산감영본이라고 할 수 있어서 완판본의 개념에 들어갈 수 있는 것이다. 물론 전주의 완산감영에서 찍은 것은 ‘전라감영본, 완산감영본, 완영본’, 나주에서 찍은 것은 나주의 옛 이름인 ‘금성’으로 되어 있기 때문에 ‘금성판본’, 남원운봉에서 찍은 것은 ‘운봉영본’ 등으로 불린다. 이렇게 확대해서 개념을 정리하면 완판본은 ‘전라감영이 관할하던 지역에서 찍은 옛 책’으로 개념을 확대할 수 있다.

작은 범위로 볼 때는 전주는 당시에는 ‘완산(完山)’이라고 했기 때문에 전주와 완주군을 포함하는 지역이다. 작은 범위의 완판본이라 하면 완주군을 포함한 전주에서 발간된 옛 책을 통칭하는 말로 쓰고 있다. 따라서 완판본은 ‘전주에서 발간한 옛 책’을 말하게 되었다.

방각본(坊刻本)이란 용어는 ‘판매하기 위해 찍은 책’을 말한다. 전주에서는 서울과 비슷하게 판매를 목적으로 찍은 책이 아주 많이 생산되었다. ‘완판 방각본(完板 坊刻本)’이란 용어는 ‘판매를 목적으로 전주에서 찍은 옛 책’을 말하는 것이다.

인쇄문화의 측면에서 보면 사간본의 발달로 인하여 그 수요가 급격히 늘어나게 되자 판매를 목적으로 하는 방각본이 탄생하게 된다. 방각본의 탄생은 전라감영이 있던 전주

4) 광한루 천변 근처에 있던 ‘일심당서포(一心堂書鋪)’에서 찍은 <이대봉전>과 <증보참찬비전천기대요>(增補參贊秘傳天機大要)은 <이대봉전>과 <천기대요>의 책판(1911년 탁종길 발행)을 전주에서 가져다가 보완하여 재판(1916년), 삼판(1931년)을 찍어낸 것이다.

의 시장이 활성화되면서 많은 사람들이 전주로 모여들었기 때문에 가능한 것이었다. 의지에서 물건을 사러온 상인들이 주문을 받아오거나 또는 팔기 위하여 책을 대량으로 구입해 가는 일이 많았을 것으로 추정한다. 실제로 판매용 책의 탄생은 많은 독자들의 요구에 의해 만들어진 것이다.

주로 전라감영과 서원에서 발간된 비방각본(판매하지 않는 옛 책) 고문헌 중에는 선조를 빛내기 위한 문집류가 가장 많고, 그 다음이 정치와 교육을 위한 政書類이었다. 이러한 비방각본 고문헌의 출판은 모두가 士大夫들의 필요에 의한 출판이었다.

임진왜란과 병자호란을 겪고 난 뒤, 영·정조 시대에 들어와서 봉건적 사회의 모순으로 사회의 변동이 일어나고, 일찌기 상업이 발달하여 온갖 물건이 번성하였던 이 전주지방에 호남평야를 배경으로 소작농민층이 형성되고, 상업에 담당하는 부상인 서민 인구가 확대되어 갔다. 이러한 여유를 가진 서민들의 실리적 독서욕구에 대해 사대부들의 취향에 맞는 도서로서는 도저히 지적욕구를 충족시킬 수가 없었던 것이다. 이러한 서민의 요구에 부응하여 일어난 것이 곧 완판방각본의 출현이다.(유탉일, 1985 참조)

坊刻本の 원류는 서울에서 선조 9년(1576) 간행된 ‘攷事撮要’로 알려져 있다.(권희승, 1981:10) 전라도에서 판매를 목적으로 만든 책은 전주에서 만든 ‘童蒙先習(崇禎紀元之後甲午(1654))’이다. 이후 孫基祖가 1664년 전북 정읍시 태인면(당시는 泰仁縣임.)에서 목판본인 ‘明心寶鑑抄’를 坊刻本으로 만들어 냈다. 이 책에는 ‘崇禎後甲辰春 泰仁孫基祖開刊’이라는 간기가 보인다. 그후 ‘田以采, 朴致維’가 ‘史要聚選(1679), 事文類聚(1679), 新刊素王事紀(1684), 孔子家語(1804), 農家集成(1686), 新刊救荒撮要(救荒補遺方合綴, 1686), 詳說古文眞寶大全(1803), 童子習, 孔子通紀, 大明律詩(1680), 增冊濂溪風雅, 孝經大義(1803), 孝經諺解(1803)’ 등의 방각본 책을 간행하여 19세기 초기까지 간행하였다.(유탉일, 1985) 물론 19세기 초기에는 이 책들이 완산(전주)에서 중간된 것들이 있다.

이처럼 태인에서 방각본 책이 많이 간행된 이유는 당시 태인의 교육·문화적 환경에 말미암는 것이다. 당시의 태인은 泰仁縣으로 현감이 있었던 큰 도시였고, 최치원을 모신 武城書院이 있을 만큼 유학자들이 많이 기거하던 곳이었다. 따라서 자연히 그 지역에서 지식탐구열이 높게 되었고 교육용 도서가 많이 발간되게 된 것이다.

방각본의 탄생 이유는 크게 다음과 같이 나눌 수 있을 것이다.

1) 사대부들의 영향

여러 계층의 사람들에게 편지 쓰는 법을 소개한 ‘언간독’, 중국의 역사를 소개한 ‘통감’, 한자 학습을 위한 ‘전운옥편, 어정규장전운’, 관공서의 문서 작성을 위해 이두를 가르치는 ‘유서필지’, 상을 당했을 때 예를 갖추는 법을 가르치는 ‘상례유초’ 등 사람이 갖추어야 할 교양을 갖추기 위하여 노력한 모습을 역력히 볼 수 있다.

사서삼경이란 유교의 경전인 ‘論語, 孟子, 中庸, 大學’과 ‘詩經, 書經, 周易’을 말한다. 이 사서삼경은 당시 지식인은 반드시 보아야 하는 필독서였는데, ‘동방예지국’의 시민으로서 갖추어야 할 유교적 소양을 쉽게 풀어 놓은 책이다.

文字類輯, 全韻玉篇, 方藥合編, 簡禮彙纂, 喪禮類抄, 儒胥必知, 擊蒙要訣, 簡明會粹, 四禮便覽, 喪禮, 事文抄, 兒戲原覽, 東萊博議, 史要聚選, 寒喧筭錄, 중보언간독, 언간독, 古今歷代標題註釋十九史略通攷, 經書類抄, 書簡草, 新刊增註三略直解, 三韻通攷, 啓蒙篇, 簡牘精要, 御定奎章全韻, 大學諺解, 中庸諺解, 論語諺解, 孟子諺解, 詩經諺解, 書傳諺解, 周易諺解, 中庸章句大全, 小學諸家集註, 詩傳大全, 大學章句大全, 大學衍義

2) 2세 교육용 책 발간

한자문화권에 살던 시민들은 학습에 가장 초보가 되는 ‘천자문’과 중국의 기본 역사, 교양을 가르치기 위하여 많은 책을 출판했던 것이다.

明心寶鑑抄, 少微家塾點校附書通鑑節要, 通鑑五十篇詳節要解, 諺解圖像童蒙初學, 蒙學二千字, 啓蒙篇, 日鮮千字文, 千字文, 四字小學, 註解千字文, 草千字文

3) 흥미 위주의 책 발간

전라도 지역의 소작농들이 벼를 재배하여 돈을 벌었기 때문에 부유층들이 많이 생기게 되었다. 이들은 쉽게 읽을 수 있는 소일거리가 필요하게 되는데 마침 전주에서 유행하던 판소리 ‘춘향가, 심청가, 토별가, 적벽가’ 등이 너무 재미가 있어서 이를 출판해줄 것을 요청한다. 출판사에서는 글자를 모르는 층을 의식하여 글자를 매우 바르게 쓴 한글고전소설을 출간하게 되어 폭발적인 인기를 끌게 되면서 출판업은 매우 활기를 띄게 된다. 한글고전소설은 흥미 위주의 소설이지만 한글을 익힐 수 있는 교과서가 되기도 하였다.

완판 방각본 소설 가운데 가장 오래된 판본은 1803년에 간행된 한문본 고소설인 <구운몽>인데, 이것은 전주에서 간행되었다. 이 소설은 ‘崇禎後三度癸亥(1803)’의 간기를 가지고 있다. 1916년 칠서방의 판매소인 昌南書館에서 발행한 판권지가 붙어 있다. 완판본 한글 고소설의 최고본은 ‘別월봉곡(하권, 48장본)’으로 ‘道光三年(1823)四月日石龜谷開板’의 간기를 가지고 있다.

현존하는 완판본 한글 고소설의 종류는 23 가지이다. 이 가운데 판소리게 소설이 춘향전, 심청가, 심청전, 화룡도, 토별가 5종이고, 나머지 대부분은 영웅소설이다. 판본이 다른 종류를 합치면 약 50여 종류가 된다.

① 열여춘향수절가(춘향전) ② 별춘향전 ③ 심청전 ④ 심청가 ⑤ 홍길동전 ⑥ 삼국지 ⑦ 연삼국지 ⑧

소대성전 ⑨ 용문전 ⑩ 유충열전 ⑪ 이대봉전 ⑫ 장경전 ⑬ 장풍운전 ⑭ 적성의전 ⑮ 조웅전 ⑯ 초한전 ⑰ 퇴벌가 ⑱ 화룡도 ⑲ 임진록 ⑳ 별월봉기 ㉑ 정수경전 ㉒ 현수문전 ㉓ 구운몽

4) 서점의 발달과 전국적 판매망

시장이 발달하면서 전주 천변과 사대문을 중심으로 책방에서 한글 고소설을 판매하였다. 19세기 말에서 20세기 초까지 유명한 책방의 이름으로는 西溪書鋪, 多佳書鋪, 文明書館, 完興社書鋪, 昌南書館(칠서방의 판매소), 七書房, 梁冊房 등이 있었고 이미 19세기 초에 ‘西門外, 鍾洞, 養洞’ 등에서 교육용 도서가 만들어져서 판매되었다.

1910년대 版權誌를 통해서 보면 판권지가 붙은 공식적인 출판사가 무려 7군데가 있었다. 허가를 받지 않은 비공식 출판사까지 합치면 수십 곳이 될 것이다. 이는 서울을 제외한 지방에서는 거의 없는 현상이었다.

이처럼 전주의 사대문을 중심으로 책이 발간되고, 전주 천변의 남문시장을 중심으로 책방이 발달하게 된 것은 당시 전주 시민들의 지적 욕구와 문화적 욕구가 충만해 있음을 보여주는 객관적인 증거라고 할 수 있다.

시장의 발달에 따라 판매용 책의 수요가 늘어나면서 전국으로 배포된다. ‘칠서방’에서 찍은 사서삼경의 뒤에 붙은 판권지를 보면 발매소(發賣所)로 전주의 ‘昌南書館’과 서울의 ‘新舊書林, 雁東書館’을 기록하고 있다. ‘다가서포’에서 판매한 고소설 뒤에 붙은 판권지를 보면 분매소(分賣所)로 ‘京鄕各書鋪’라고 기록하고 있다. 이는 서울은 물론 지방의 크고 작은 여러 서점으로 판매했다는 기록이다. 1932년까지 고소설을 찍어낸 ‘양책방’의 경우에도 판권지에 분매소로 ‘京鄕各書鋪’라고 기록하고 있다.

5) 완판본과 경판본

서울에서 발행된 京板本과 전주에서 발간된 完板本의 차이점은 아주 두드러진다. 몇 가지 특징을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 완판 전라감영본의 경우 서울의 내각본과 크게 다르지 않다. 서울에서 보낸 책을 복각하여 다시 찍었기 때문에 인쇄상태가 흐린 경우가 있기는 하지만 비교해 보면 거의 같음을 알 수 있다. 특히 사서삼경의 경우는 아직까지 값싼 가격에 판매가 되고 그 수요가 많은 것으로 보아 서울보다도 오히려 전주에서 대량생산이 이루어져 판매되었음을 알 수 있다.

둘째, 경판본 한글 고소설이 양이 매우 빈약하게 출판된 데 비하여, 완판본은 동일한 소설이라도 양이 많다는 점이 특징적이다. 실제로 완판본은 84장본이 기본이고, 경판본은 30장본이 기본이다. 경판본은 요약본인데 비하여 완판본은 소설의 구조를 충실히 지키는 완전한 소설로 판매되었다. 이는 이야기(소설, 설화)에 대한 감각이 매우 풍요로웠음을 보여주는 증거이다.

셋째, 완판본을 서울과 다른 지방에 판매망을 두고 판매를 하였다는 점이다. 판매를 목적으로 책을 만들었다는 사실은 당시의 경제, 문화, 교통의 중심지였고 따라서 출판문화가 대단히 발달하였음을 보여준다.

6. 전라감영과 음식문화

출판문화와 마찬가지로 전라도의 음식문화도 몇 가지 부류로 나눌 수 있을 것이다. 첫째는 전라감영이 자리한 전주는 사대부 문화의 영향으로 한정식이 발달하게 된다. 둘째, 시장의 발달로 전국의 상인들이 모여들었기 때문에 대중적인 음식문화가 발달하게 된다. 돈이 있는 사람들은 사대부 문화로 만들어진 한정식을 먹게 되었고, 소상인들은 해장국밥이나 비빔밥을 먹었을 것으로 추정한다. 셋째, 벼를 재배하거나 장사를 하여 재산을 형성한 이 지역사람들이 고급 음식을 원하게 되면서 다양한 음식이 생기게 된다.

전라도 전주는 서쪽으로는 서해에서 나는 해산물과 많고, 동쪽의 산에서는 산나물이 많고, 주위의 넓은 평야에서는 쌀과 채소가 많았다. 특히 서해안의 염전에서 소금 생산이 매우 활발하여 고창, 부안, 김제, 군산 등에서 많은 소금을 생산하여 내륙으로 이동하여 팔았다. 이처럼 소금이 풍부하였기 때문에 젓갈문화와 장류문화가 발달하게 되었다.

1) 젓갈 문화

젓갈은 바다에서 나는 생선으로 담는 게 일반적이는데 이는 일단 양이 많아서 젓을 담는데 매우 생산적이었다. 바다에서 나는 생선으로 담는 젓갈로는 새우젓, 황석어젓, 멸치젓, 갈치젓, 잡젓, 뽕젓, 조개젓, 어리굴젓, 바지락젓, 꼴뚜기젓 등이 있는데(김덕호·조숙정, 2007:165) 이 젓갈로 말미암아 전라도의 다양한 김치 문화가 만들어진다. 민물에서 나는 어류로도 젓갈을 담는데 민물새우로 담는 ‘토하젓’과 민물게로 담는 ‘게장’이 일반적인 젓갈이었다.

2) 김치 문화

바다와 산과 평야가 잘 조화된 전라도는 바다 생선을 소금에 절여 젓갈을 대량으로 생산하면서 젓갈을 이용한 음식 조리법이 발달하였다. 그리하여 전라도 김치의 경우에는 반드시 젓갈을 다려서 그 국물을 사용하는 특징을 보이고 있다. 평소에는 먹는 젓갈은 말할 것도 없고 특히 김장을 담는 김장김치에는 새우, 갈치, 멸치를 풍부하게 넣어서 김치의 부족함을 단백질로 채워주는 절묘한 조화를 이루고 있다.

전라도에서 담은 김치로는 배추김치(배추지), 무김치로는 싱건지, 깍뚜기, 알타리지, 열무지, 생채지 등이 있고 그밖에 갓지, 파지, 갯잎지, 미나리김치, 고구마순김치, 고들빼기지, 솔지, 오이소박이, 파지 등이 있다.

3). 장아찌 문화

전라도 순창은 고추장과 장아찌로 유명한 고장이다. 사실상 고추장은 쌀과 찹쌀이 주된 내용이기 때문에 쌀이 풍부했던 전라도에서 발달한 음식이다. 이 고추장으로 말미암아 비빔밥이 새롭게 탄생할 수 있었다.

장아찌는 한국의 전통 음식이다. 전라도의 경우 집에서 사용하는 장아찌 밑반찬이 두어 가지는 되는데 그래서 음식점에서 한정식을 먹을 경우에 밥하고 반드시 함께 나오는 것이 장아찌나 젓갈이다. 장아찌는 고추, 오이, 동의, 매실, 울외, 디덕, 도라지, 마늘, 무, 갯잎, 마늘종, 고들빼기, 고춧잎, 콩잎, 두류, 머위대, 취나물, 굴비 등 산과 바다, 평야에서 나는 온갖 물산들을 간장, 된장, 술찌게미, 고추장에 섞어서 발효시켜 만든다.

7. 결 론

전라감영이 전주에 자리하면서 전주는 호남의 정치, 경제, 교통, 교육, 문화의 중심지가 되었다. 정치적으로는 관찰사가 존재하여 왕을 대신하여 삼남을 관할하였고, 전라도의 쌀 생산과 함께 시장이 발달하면서 전국에서 여러 가지 물산의 교환이 이루어지게 되었다. 육로와 해로의 중심지가 되면서 교통이 발달하였고, 사대부들이 남긴 지적 유산이 교육으로 연관되어 많은 책을 찍어 시민들을 교육하게 되었다.

전라도의 종이문화, 인쇄문화, 음식문화가 거의 같은 방식으로 발달하게 되는데, 중앙정부의 요청에 의해 종이와 책을 만들고, 감영의 관료이던 사대부들이 책을 보게 되고 그 책들이 사가에서 지적 탐구의 수단으로 필요하게 되었다. 한편으로는 벼농사와 장사로 부유해진 중산층들이 지적 욕구를 충족하기 위해 책을 주문하게 되면서 판매용 책이 발달하게 되었다. 또한 음식문화도 감영의 사대부들이 추구하는 음식과 중산층들이 추구하는 음식, 장사하는 사람들이 추구하는 음식이 골고루 발달하게 되어, 전주의 한정식, 비빔밥, 국밥 등이 발달하고 김치, 장아찌, 발효식품 등이 발달하게 되었다.

전라감영이 가장 왕성하게 활동하던 1700년대가 전주를 비롯한 전라도 발전의 기반이 아주 잘 이루어진 시대였다고 말할 수 있다. 바로 이러한 역사적 맥락을 이해하면서 앞으로 도시 발전의 기회를 새롭게 마련해야 할 것으로 생각한다.

『완영일록』을 통해 본 전라감영의 문서행정구조

김현영¹⁾

1. 머리말

본 논문은 『완영일록』을 통하여 조선후기 전라감영의 구조를 그려내는데 목적이 있다. 전라감영은 조선시기 전라도 지역을 지배하는 행정·군사·재정 등의 首府로서, 전라감영의 구조를 이해하는 것은, 이 시기 국가의 지방 지배의 실상을 구체적으로 이해하는데 도움이 될 것이고, 나아가 조선시기 국가의 성격을 규정하는데 기여할 것이다.

『완영일록』은 1834~35년간 약 2년에 걸쳐서 전라도 관찰사에 재임한 서유구가 국왕 및 중앙 정부, 다른 지방행정기관 및 감사 管下의 각 邑鎭과 주고받은 문서를 등록한 기록물로서 이 시기 전라감영의 구조를 이해하는데 매우 좋은 자료이다. 특히 이 기록을 정리한 서유구는 『攷事新書 農圃門』을 저술한 조부 徐命膺, 『海東農書』를 저술한 생부 徐浩修로 이어지는 소론 명문 농정학자 가문으로써, 이미 조선후기 농학 및 실학 연구에 있어서 크게 주목을 받았다.

서유구는 자신이 재임한 지역의 공무에 대해서 구체적이고 자세한 기록을 남겼으리라고 생각되지만, 현재 남아 있는 것은 전라감사 재직 시의 기록을 정리한 『완영일록』과 수원유수로 재직 시의 기록인 『화영일록』 뿐이다.

『완영일록』은 서유구가 전라감사로 재직 시 수발한 문서라든가, 면담한 관원들에 대한 공식적인 기록이고, 서유구 개인의 사적인 기록은 거의 찾아볼 수가 없다. 따라서 서유구 개인의 신변에 대한 내용은 알 수 없지만, 공인으로서의 전라감사의 직무와 활동에 대해서는 이 기록을 통하여 잘 알 수가 있다. 따라서 『완영일록』을 통해서 전라감사와 감사의 직무소인 감영의 구조를 읍지인 『完山誌』 등 전주부의 읍지 등과 함께 검토함으로써 전라감영의 내적인 구조를 이해해보고자 한다.

2. 서유구(1764~1845)와 『완영일록』에 대하여

徐有渠의 본관은 達城, 자는 準平, 호는 楓石 또는 五費居士이다. 판서 宗玉의 증손으로, 할아버지는 대제학 命膺이고, 아버지는 이조판서 浩修이다. 1790년(정조 14) 증광 문과 병과로 급제, 외직으로 군수·관찰사를 거쳤고, 내직으로는 待敎·檢閱·副提學·이조판서·우참찬을 거쳐 대제학에 이르렀다. 그는 조부 서명응의 『고사신서 농포문』, 생부 서호수의 『해동농서』로 이어지는 가학을 이어 『임원경제지』, 『종저보』 등을 저술하여 農學에 큰 업적을 남겼다. 80여 년에 이르는 그의 생애는 대략 (1)성장기(1764~1790), (2)仕宦期(1790~1806), (3)放廢期(1806~1823), (4)顯達期(1823~1839), (5)은퇴기(1839~1845)의 5개의 시기로 나누어 살펴볼 수 있다.²⁾

儒生 殿講에서 純通으로 殿試에 直赴한 서유구는 규장각 대교, 예문관 검열, 규장각 직각 등 중요한 직임을 맡으면서 四書三經의 구두 교정, 鄉禮合編, 陸奏約選 등의 편찬을 담당하였고, 정조 사후에 실록교정청의 당상으로도 활동하였다. 이렇게 서유구는 정조의 知遇를 받으며 국가적인 편찬 사업에 참여하여 다수의 규장각 소장 서적들을 섭렵할 수 있는 기회를 가졌다.

또한 그는 1798년 35세 때에 순창군수로 있으면서 農書를 구하는 정조의 綸音에 응하여 『淳昌郡守 應旨疏』를 제출하였다. 이 應旨疏에서 그는 限田制의 시행, 수리 시설의 설치, 농기구 개량 및 토 단위로 농학자를 한 사람씩 두어 각기 그 지방의 농업 기술을 조사, 연구하여 보고하게 한 다음, 그것을 토대로 내각에서 전국적인 농서로 정리, 편찬하도록 하자는 방안을 제시하였다. 이 제안이 그대로 실현되지는 않았지만, 그는 이 윤음을 계기로 家學이기도 한 농학을 체계화시킬 필요성을 느끼게 되었을 것이다.

사환기의 그는 외직으로는 순창군수, 외주부윤, 회양부사, 여주목사, 양주목사 등을 역임하였고, 안으로는 규장각 대교, 예문관 검열, 홍문관 정자·부교리, 사헌부 장령, 승정원 승지, 성균관 대사성, 홍문관 부제학, 형조참의를 역임하였다.

43세 때인 1806년에는 홍문관 부제학에 임명되었으나 한 집안에서 교대로 兩錄(홍문록, 도당록)을 주관하는 것은 옳지 않다고 하여 스스로 나아가지 않았다. 같은 해에 노론 辟派였던 金達淳이 朴致遠 등을 褒贈하라고 進奏하였다가 형조참판 趙得永 등 時派로부터 정조의 유지에 위배된다는 공격을 받아, 홍주를 거쳐 남해에 안치되었다가 다시 강진에 이배되어 賜死된 이른바 金達淳 獄事가 발생하고, 그의 중부인 徐澄修가 이 옥사에 연루되어 유배되고, 서유구도 放廢되어 1806년부터 1823년까지 거의 18년간이나 은거 생활을 하게 되었다.

18년간에 이르는 放廢 기간 동안 서유구는 둔전에 바탕을 둔 국영농장적인 농업경영

1) 국사편찬위원회 연구관

2) 정창렬, 『華營日錄』에 대하여(『華營日錄』, 경기도박물관, 2004년)

론인 『擬上境界策』과 농학 관련 백과전서와 같은 『임원경제지』를 저술하였다. 『임원경제지』는 백과전서적인 저술이기는 하지만, 농업기술론, 경무법론, 농업경영론 등도 포함되어 자신의 견해를 서술하였다.

그가 다시 벼슬길에 복귀한 것은 환갑이 되던 해였다. 1824년, 중부인 서형수가 유배지에서 죽고, 그는 다시 돈녕부 도정으로 정계에 복귀하였다. 이후 그는 회양부사, 우부승지, 양주목사, 강화유수, 대사헌, 공조판서 등의 벼슬을 하였다.

그가 전라도 관찰사로 임명된 것은 그의 나이 70세인 1833년(순조 33)이었다. 2년간의 전라감사의 임기를 마치고 중앙으로 돌아온 그는 규장각 제학, 이조판서, 병조판서를 역임하고 다시 73세 때에는 수원유수로 나갔다. 그러나 수원유수를 하면서도 그는 수시로 서울에 들어와서 순조대왕 어제, 익종대왕 어제, 列聖御製 合副本을 편찬 봉헌하였다. 1838년 그는 75세 나이에 3회째의 대사헌이 되었고 기호 지방의 가문을 계기로 순창군수 시절의 경험을 바탕으로 종자 개량, 수리, 저수지 신설, 畵田 장려 등에 대한 상소를 올리고 체차를 요청하였다. 그가 마지막으로 상소를 올린 것은 1839년(헌종 5)의 일이다. 상호군 서유구가 두 번째 상소를 올려 致仕를 원하여 윤허를 받았다. 이처럼 완전히 벼슬을 그만 두었지만, 奉朝賀의 직임을 가지고 가끔覲見되기도 하였다. 그가 죽은 것은 벼슬에서 치사한 6년 후였다.³⁾

이처럼 서유구는 달성서씨 소론 완론의 명문으로써, 일시적으로 노론 벽파가 제거되는 이달순 옥사 사건에 연루되어 오랫동안 방폐되기도 하였지만, 다시 등용되어 마지막까지 자신의 학식과 경륜을 발휘할 수 있었다고 할 수 있겠다. 방폐된 기간에도 그는 농서들을 연구하여 이를 종합한 『임원경제지』 등을 편찬하였다.

조선시대 문서 행정의 모습을 보여주는 자료는 지금도 많이 남아 있다. 이러한 자료는 關文이나 牒呈, 傳令, 下帖 등과 같이 개별적인 단편 문서로 남아 있는 것도 있고, 이들 수발한 문서의 내용을 전문 또는 초록하여 등록한 자료도 있다. 개별적인 각 문서 자료는 단편적이어서 체계적으로 각 관아에서 어떠한 문서들이 수발되었는지를 알기는 어렵다고 할 수 있다. 그런데 이 개별적 문서들을 등록한 자료들은 원문서의 형태를 생각한 것이지만, 그 구체적인 내용을 알아볼 수가 있어서, 그 시기의 문서 행이 체제를 이해하는데 도움이 된다. 각 관서나 지방관들은 사후의 설명 책임(accountability)을 위하여 수발한 문서들을 등록해 두었는데, 그러한 자료들이 일부 남아 있다. 이 등록류들을 수집하여 간행한 자료집이 『各司牒錄』의 지방편이라고 할 수 있다.⁴⁾ 『각사등록』 외에도 일

반 출판사에서 『한국지방사자료총서』가 영인되어 간행되었는데, 이 자료집에는 보첩류, 민장류, 사례류, 일록류 등 자료의 유형별로 분류하여 총서로 간행되었다.

본 논문에서 다루는 徐有集의 『完營日錄』(1833. 4~1834. 12)이나 『華營日錄』(1836. 1~1837. 12), 그리고 『각사등록』, 『한국지방사자료총서』로 간행된 報牒類, 民狀類, 事例類, 日錄類 자료들은 원 문서는 아니지만, 등록의 형태로 각 관아에서 수발된 문서들을 모두 수록하고 있으므로 어떠한 관청에서 어떠한 문서 행정이 이루어 졌는가를 알려면 그러한 자료들을 분석해야 한다고 생각한다. 그러한 報牒類, 民狀類, 日錄類 자료들을 모두 다루기가 어려우므로 본 논문에서는 중앙 관청과 지방 관청의 연결고리 역할을 하고 있는 감영의 문서 행정에 대해서 다루어보려고 한다.

『완영일록』은 서유구가 1833년(순조33) 4월, 전라감사 즉 全羅道觀察使兼兵馬·水軍節度使·都巡察使·全州府尹의 직에 임명되어 4월 10일 辭朝를 하면서부터 다음 해인 1834년 12월 30일 임기가 만료되어 돌아올 때까지 전라감사를 수행하면서 수발한 각종 공식 문서를 등록하고 자신이 면담한 관찰 지방관들과 관원들을 접견한 사실을 간단히 정리한 일록이다.⁵⁾ 서유구는 이 『완영일록』에서 각 날짜 별로 주요한 공식 행사, 관찰 지방관 접견, 주요 문서 등을 빠짐없이 기록해두었다. 특히 주요한 문서들은 각 문서의 요지와 문서 형식, 受取官 등을 제목으로 기록하고, 행을 바꾸어서 [] 속에 문서의 명칭을 쓰고 그 아래에 문서의 전문이나 요지를 기록하였다. 물론 일록에는 원 문서를 그대로 수록할 수 없기 때문에, 원 문서의 크기나 양식, 발급자(물론 모든 자료가 전라감사 서유구 자신이지만), 수취자, 연도, 관인 등을 모두 그대로 실지는 않았지만, 문서의 주요 내용은 다 알 수 있도록 기록하였다. 특히 국왕에게 올리는 箋文이나 狀啓는 거의 전문을 수록하였다.

3. 전라감사의 직임과 그 보조기구

1) 전라감사의 직임과 전라도의 관원

『완영일록』을 기록한 전라감사 서유구의 정식 직함 觀察使兼兵馬水軍節度使·巡察使·全州府尹을 보면 감사의 기능을 이해하는데 도움이 된다. 즉 (1)전라도 지역을 관찰하고 순찰하는 기능, (2)전라도 지역의 병마와 수군을 절도하는 기능, 그리고 (3)전주부

『승정원일기』 등도 각사등록이라고 할 수 있다. 다만 『승정원일기』나 『비변사등록』은 다른 자료에 비하여 그 자료의 중요성으로 인하여 국가적으로 중요하게 보존되었고, 따라서 다른 자료보다 방대한 분량이 남아 있어서 별도로 간행되었을 뿐이다.

5) 『완영일록』이나 『화영일록』은 모두 版心에 ‘自然經室藏’이라는 캐선지에 해서로 쓰여졌다. ‘自然經室’은 서유구가 말년에 은퇴하여 거처하던 서울 근교의 별재(지금의 서울시 도봉구 번동)에 있던 별장 명칭으로 재임시의 초고를 이 시기에 다시 정리한 것으로 추측된다.

3) 서유구의 생애는 성균관대학교 대동문화연구원에서 간행한 『完營日錄』 영인본의 말미에 부록으로 첨부된 謚狀과 墓表追記를 참조하였다. 「吏曹判書致仕奉朝賀樞石徐公謚狀」은 洪敬謨의 「冠巖叢史」에서, 「先王考奉朝賀府君墓表追記」는 손자인 太淳의 글인데, 연암의 손자인 朴珪壽의 미정리 문적 속에서 찾은 것이라고 한다.(임형택, 『완영일록』 해제, 2002년)

4) 『각사등록』은 그 자체가 자료의 명칭이 아니고 국사편찬위원회에서 편의상 붙인 이름이다. 따라서 『비변사등록』이나

지역의 수장으로서의 기능이다. 즉 전라도 지역 전체를 관찰하고 순찰하는 행정 책임자이고 아울러 전라도 지역 전체의 군사권을 통제하는 군사 및 경찰 책임자로서의 역할을 수행하고 있다. 또한 전주부 지역의 首長으로서 전주부윤의 직임도 가지고 있다.⁶⁾

전라감사의 기능은 첫째, 전라도 지역을 관찰하고 순찰하는 행정 책임자로서의 기능을 위하여, 감사는 아래와 같이 군관, 영리, 사령, 기생, 영노비 등 830여 명에 이르는 방대한 인원의 관속들을 가지고 있다. 반면 중앙에서 파견된 감사의 보좌기구인 都事에게는 영리 1명과 馬頭 1명 등 관속이 2명에 불과하다.⁷⁾ 한편 감사의 군무를 보좌하는 中軍은 군관, 군뢰, 사령 등 200여 명의 관속들을 가지고 있다.⁸⁾

監司

官屬: 帶率軍官 7/ 寫字軍官 1/ 畫師軍官 1// 在家兵房 2/ (在家)軍官 200// 別兵房 2/ (別)軍官 200// 營吏 30/ 啓書 6/ 馬頭 3// 營屬吏 110/ 知印 39// 使令 38/ 軍牢 115(牙兵軍牢로 給代立番)/ 巡令手 30(牙兵令手로 給代立番)// 妓生 31// 營奴 41/ (營)婢 13// 계 831명

都事(문, 종5품) 1원: 관찰사의 막부에 종사

官屬: 營吏 1/ 馬頭 1// 계 2명

中軍(무, 정3품 당상) 1원: 관찰사의 군무를 보좌하여 통치함

官屬: 兵房 2/ 軍官 200/ 軍色 2/ 馬頭 1/ 知印 9(본부에서 정해 보냄)// 軍牢 1雙(아병군뢰로 급대임번)/ 使令 2쌍(1쌍은 營使令, 1쌍은 본부에서 정해 보냄)// 계 214 + 3쌍

또한 전주부를 실질적으로 통치하는 수령의 역할을 하는 것은 판관이었다. 따라서 전주부에는 감사를 비롯하여 도사, 판관, 중군 등이 있었고, 성 외곽에는 전라도 5영장 중의 하나인 중영장이 소재하고 있었다.

감사, 도사, 중군, 판관 등을 도와서 도의 행정을 실질적으로 집행하는 것은 營吏들이

- 6) 도의 장관인 감사의 권한과 기능은 고려 이해 조선후기까지 도제와 감사 직제의 정비에 따라 계속 변화하여 갔다. 고려말 관찰사의 직함이 按察使按廉使라고 하였을 때에는 관내 수령의治郡을 안찰안렴하는데 있었고, 이성계가 실권을 장악한 이후에는 都觀察鄕使로 명칭이 바뀌게 되는데, 이는 감사의 기능이 한 도의 행정·군사·사법을 포괄한 도정 전반을 관찰하고, 수령의 근무성적을 관찰하여 출척하는데 있었다. 심지어는 고려말에 ‘都觀察鄕使 兼監食安集轉輸勸農管學使 提調刑獄兵馬公事’라는 명칭을 사용하는 경우에서 볼 수 있듯이, 도내의 모든 정사를 관찰하고 관내의 수령을 출척하며, 검하여 업무를 총괄 구제화하여, 도내의 모든 창고의 곡식을 감독하고, 민생의 안정과 유민의 安集, 조세와 공부의 수송, 농상수리 등의 권능, 도내의 인재 양성과 지방 교육 및 교화 업무를 겸임하고, 형옥과 군정은 왕명과 정부의 지시에 따라 提學한다는 것이다. 8도 체제가 확립되고 나서 ‘관찰사’로 약칭하게 되고 조선중기 이후에는 감사의 久任 및 率營 문제가 대두되기도 하였다.(이수전, 1989, 『조선시대 지방행정사』, 민음사, 201~206쪽)
- 7) 都事는 감사의 首領官으로서 감사를 보좌하였다. 즉 도사는 亞使라고도 하였는데, 한 도를 규찰하고 감사 유고시에는 감사직을 대행하였으며, 감사 순력시에는 감사와 소관지역을 나누어 分道 순찰하기도 하였다. 특히 도사는 도내의 監察司法都試監試校生考講 및 田政軍政 등의 사찰과 감독 업무를 가지고 있어 중앙의 검찰 직임과 비슷하였다. 따라서 도사는 文才와 행정 능력을 겸비한 문신으로 선임되는 清宦職이었다. 그러나 조선후기 이후에는 도사가 담당하는 업무가 점차 감사에게 침식되어 도사는 유명무실한 지위로 전락하였다.(이수전, 1989, 『앞의 책』, 222~224쪽) 『완산지』에서도 도사에게 소속된 하수기구의 숫자가 營吏 1명, 馬頭 1명에 불과한 것은 이러한 사정을 말해주는 것이라고 하겠다.
- 8) 조선후기에 새로 설치된 中軍은 병조에서 차송되며, 감사를 보좌하여 도내의 군사업무를 관장하였다. [완산지]에서도 도사보다도 훨씬 많은 200여 명의 하수기구를 가지고 있었다.

있다. 감사에게는 營吏 30명과 啓書 6명, 馬頭 3명이 속해 있었다. 영리들은 전라도 각 지역의 향리들 중에서 전임 영리의 추천을 받아서 선생안에 기록한 후, 그 중에서 공방, 형방, 이방 등 각 직임을 돌아가면서 맡게 되었다. 영리 중에서 가장 권세가 있는 최고의 자리는 이방 영리였다. 『완산지』에, 도사에게 단지 영리 1명과 마두 1명만 소속되어 있는 것으로 되어 있으나, 실질적으로는 감사영의 영리청에서 도사영에 3명을 정하여 파견하는 것으로 되어 있다.⁹⁾

이들 직임과 집무소를 『완산지』의 官職條, 廟殿條, 公廨條의 내용을 통하여 정리하면 다음과 같다.

(官職) 전주부윤은 관찰사가 겸하고 실제로 전주부를 통치하는 것은 文蔭 종5품직인 전주판관이 하였다. 전주판관은 座首(1), 別監(3), 軍官(126), 人吏(152), 知印(77), 使令(43), 日守(7), 官奴(44), 妓生(34), 官婢(28)에 이르는 수하 관속을 가지고 있었다.(『완산지』 소수 통제)

(廟殿) 肇慶廟에는 종5품 음직인 令 1명, 문반 종8품인 別檢 1명과 守僕 135명, 禁火軍 40명이 있었다. 慶基殿에도 음직 종5품인 令 1명과 음직 종9품인 參奉 1명, 守僕 210명, 禁火軍 100명이 있었다.

(公廨) 관찰사의 聽事堂인 宣化堂이 있고, 선화당 북쪽에 內衙, 동쪽에 觀風閣, 북쪽에 擬清堂, 燕申堂이 있으며, 선화당 앞에는 布政樓가 있다. 판관각 앞에는 裨將廳이 있으며, 그 옆에 進上廳, 營吏廳, 作廳, 小星廳, 使令廳, 營奴廳, 審藥堂, 檢律堂, 在家軍官廳, 別軍官廳, 教鍊廳, 訓諫廳 등 하수기구의 집무소가 준비하게 배치되어 있다.

선화당의 남쪽에는 관찰사의 경찰 기능을 보좌하는 中軍의 집무소인 籌筆堂이 있고, 그 주변에 兵房軍官廳, 工庫, 補膳庫, 營庫, 醫局廳, 啓書廳, 補軍庫, 紙所, 賑恤庫, 養士庫, 馬位庫, 守城倉, 雇馬庫, 扇子廳, 營繕庫, 軍器都吏廳, 印廳, 營軍廳, 巡令手廳 등이 배치되어 있다. 이상은 監司營에 속한 보좌, 하수기구의 집무소이다.

한편 전주부 내에서 중심적인 위치에 있는 것은 국왕의 위패를 모시는 객사인 豐沛館이 宣化堂의 東北쪽에 배치되어 있다. 객사인 풍패관의 서쪽에는 역시 감사의 보좌기구인 도사의 집무소인 玄都館이 있다. 실질적으로 전주부를 통치하는 전주판관의 집무소는 객사 동쪽에 있는 豐樂軒이다. 풍낙헌에는 서쪽에 內衙, 내아의 북쪽에 猗猗亭이 있어서 판관의 살림살이와 행정을 하는 장소로 사용되었다.

객사의 동쪽에는 전주부 향임들의 회집소인 鄉射堂이 있고, 그 주변에 貳衛¹⁰⁾, 軍官廳, 守禦軍官廳, 捕盜軍官廳, 教鍊廳, 訓練廳, 禁亂軍官廳, 府司, 作廳, 田制廳, 兵房廳, 刑房廳, 工房廳, 小星廳, 官廳, 貢廳, 使令廳, 官奴廳, 教坊이 둘러 있다.

9) 김현영, 2006, 「조선 후기 한 營吏의 일생---李德龜(1701~1774)의 『石泉遺稿』를 중심으로」, 『사학연구』 82집.

10) 貳衛가 곧 판관의 집무소인 豐樂軒을 가리키는 것으로 생각된다.

한편 전주성 밖에는 전라도 영진 체제에서 중영에 해당하는 중영장의 집무소인 看劍堂이 남문 밖에 위치해 있고, 그 동쪽에 濟南亭, 護慶樓, 在家軍官廳, 討捕軍官廳, 敎鍊廳, 訓練廳, 鎭吏廳, 軍牢廳, 將臺(성 서쪽 5리 지역) 등이 위치하였다.

2) 전라도의 지방 행정 조직

전라감사 서유구의 문서 수발 관계를 이해하기 위해서는 전라도 지역의 지방 행정 조직을 이해하여야 할 것이다. 앞에 서술한 바와 같이, 감사로 약칭되는 전라감사의 정식 명칭은 全羅道觀察使兼兵馬水軍節度使·都巡察使·全州府尹이다. 즉 전라도 관찰사이면서, 동시에 감사는 병마절도사, 수군절도사, 도순찰사와 전주부윤의 직임을 겸하게 되어 있다.

전라도의 지방 행정 조직은 지방 군현 조직이 목사, 도호부사, 군수, 현령, 현감 등 총 55개의 군현이 있고, 찰방이 6개 역에 파견되어 있다. 한편, 병마절도사가 관할하는 병영이나 수군절도사가 관할하는 수영 등은 일정한 만큼의 지역도 지배했던 것으로 보인다. 이렇게 하여 조선 후기 전라도의 지방관(무반)은 감목관, 별장까지 103명이다. 지방관 55명과 지역 군사 책임자 103명, 찰방 6명 등 총 164명의 지역 책임자가 있다. 순영인 관찰사 밑에는 亞營인 都事가 있고, 감사가 겸하는 전주부의 실질적인 행정 책임은 판관이 맡고 있다. 관찰사에는 譯學, 審藥, 檢律과 같은 기술직 인원도 10여 명 딸려 있다.

<표1> 『大典通編』상의 전라도의 지방관(吏典)

목사 (정3품)	도호부사 (종3품)	군수 (종4품)	현령 (종5품)	찰방 (종6품)	현감 (종6품)	계
4	7	11	5	6	28	61
나주 등	남원 등	보성 등	창평 등	삼례 등	광양 등	

*관찰사1(종2품)/ 도사1(종5품)

*전주부윤1(종2품): 관찰사 겸, 판관2(종5품): 전주, 제주, 역학6(종9품), 심약3(종9품), 김윤2(종9품) 별도.

<표2> 『大典通編』상의 전라도의 지방관(兵典)

병마절도사 (종2품)	우후 (종3품)	절제사 (정3품)	첨절제사 (종3품)	동첨절제사 (종4품)	절제도위 (종6품)	계
2(1)	1	1	4	17	35	60(1)
1원 관찰사겸		제주진	나주/장흥/ 남원/순천	익산 등		

*수군절도사3(정3품)-1원 관찰사 겸/ 우후2(정4품) 방어사1(종2품)-제주목사 겸

* 병마절도사, 우후를 제외하고 모두 수령이 겸임.

수군절도사 (정3품)	방어사 (종2품)	절제사 (정3품)	동첨절제사 (종4품)	만호 (종4품)	계
3(1)	1(1)	1	6	15	26(2)
1원 관찰사 겸	제주목사 겸	제주진	방답 등	회령포 등	

순영중군(정3품)	진영장(정3품)	감목관(종6품)	별장(종9)	계
1	5(1)	5	6	17(1)
	전좌,중우,후좌,운봉 현감 겸)	홍양 등	격포 등	

3. 『완영일록』에 수록된 문서의 유형

전라감사가 문서를 발송하는 대상을 분류해보면, 위로 상행 문서를 올리는 곳은 국왕에서부터 왕실, 중앙의 각사(京各司라고 한다)가 있고, 동급이나 동등한 기능을 하는 관청, 즉 주변의 다른 감영과 통영(통제사영) 등은 평행 문서 즉 關文 혹은 關子의 수발 대상이 된다. 마지막으로 가장 많은 문서를 수발하는 곳으로는 관할 지방 조직이 되겠다. 이들 관아에는 명령이나 지시를 하는 문서 즉 하행 문서를 발하는 것이 되겠는데, 목사·도호부사·군수·현령·현감 등이 관할하는 목·도호부·군·현 등 정식의 읍 이외에도 역, 병영, 수영, 진, 포 등을 관할하는 찰방, 병사, 첨사, 별장 등도 행정 문서의 발급 대상이 된다.

『완영일록』상에서 문서 발송의 형식은, 예컨대 ‘封狀啓’, ‘封發’, ‘發關’, ‘發甘’, ‘題’ 등의 표현을 통하여 국왕에 올리는 문서는 감사가 직접 封하여 발송하였다는 것을 알 수 있고, 관문이나 감결은 단순히 관자, 감결을 발송하였다는 것만 기록하고 있어서 특별히 봉하였다는 것은 확인할 수 없다. 또한 관할 하급 관청에서 올라온 報狀에는 그냥 ‘題’라고만 쓰여 있다. 그러나 원 문서는 첩정과 그에 첨부된 서목이 올라오고, 서목에 題判을 붙여서 반송하는 것이 보통이다.¹¹⁾ 다만 인명에 관계되는 殺戮案이나 盜獄案의 回題

11) 『牧民心書』奉公 6條 文報條에는 “상급 관서에 보고하는 문서는 의례 書目이 있는데, 서목이란 원 문서의 대강의 내용이다. 감사의 제관은 서목에 있고, 원 문서는 증빙 참고하기 위하여 둔다.(현감, 현령이 품질이 높은 부윤이나 부사에게도 서목을 구비한다. 원 문서의 끝에는 화서(보통 작명이라고 한다), 화압(방언에서는 수레라고 한다)을 구비하는데, 서목에는 화서만 있고 화압은 없다. 처음 벼슬하는 사람은 의당 알아야 한다.”(凡上司報牒 例有書目 書目者 原狀之大概也 監司題判 在於書目 而原狀留爲憑考(縣監·縣令於秩高之府尹·府使 亦具書目) 凡原狀之末 具花署(俗所云署名)·花押(方言云手例) 書目有署而無押 初宦者宜知之(凡上司報牒 例有書目 書目者 原狀之大概也 監司題判 在於書目 而原狀留爲憑考(縣監·縣令於秩高之府尹·府使 亦具書目) 凡原狀之末 具花署(俗所云署名)·花押(方言云手例) 書目有署而無押 初宦者宜知之)라고 하여, 당시 보첩에는 원 문서(첩장)와 함께 문서의 대강의 내용을 요약한 서목이 있고, 서목에 상사가 보고한 사항에 대한 결정을 내리는 제관을 하고 원 문서는 상급 관청에 증빙 자료로 하기 위하여 보관하였다는 것을 알 수 있다.

는 번개될 염려가 있기 때문에 비밀 유지를 위하여 封緘을 하였다.¹²⁾ 『완영일록』에도 관할 하급 관청에서 올라온 報狀이나, 查案, 檢案 등에 題決을 한 내용을 기록하였다. 그런데 장계나 관문, 감결 등의 문서는 원문 그대로 수록하였으나, 보장이나 사안, 검안 등은 원 문서를 그대로 수록한 것이 아니라, 그 내용의 대강 즉 서목의 내용을 雙行으로 제목 밑에 옮겨 적고, [題]라는 항목 밑에 題判한 내용을 수록하였다. 제판의 내용은 축약 없이 전문을 수록한 것으로 보인다.

한편 서유구가 도순찰사로서 관내를 순찰할 때에 약 1300여 건의 민장이 올라왔다. 그러나 이 민장에 대해서는 지역별로 건수만 기록해두고 내용에 대해서는 전혀 기록하지 않았다. 아마도 민인들이 관찰사에게 직접 올린 민장은 議送이 될 터인데, 이 문서는 당해 지방관에서 재심의를 하도록 하는 조치에 불과하고, 최종적인 결정이 되는 것이 아니기 때문에 구체적인 문서의 내용은 생략한 것으로 생각된다.

1) 전라 감영의 문서 행정

『완영일록』에 수록된 전라 감영의 문서 수발 내용을 구체적으로 분석해보면 아래 표와 같다. 문서의 유형을 분류해본다면, 상행 문서, 평행 문서, 하행 문서, 제결 문서의 4가지 유형으로 구분할 수가 있다.

상행 문서는 국왕에 올리는 狀啓와 중앙의 관아에 올리는 報牒이 주를 이룬다고 할 수 있다. 상급 관청에 올리는 문서를 『완영일록』에서는 「報牒」이라고 명명하였는데, 문서의 양식상으로는 「첩정」이 될 것이다. 이외에 관찰사가 국왕에 올린 상소문(단 1건이 있을 뿐이다), 형식적이고 의례적인 것이긴 하지만, 국왕이나 왕비의 탄생일에 올리는 箋文도 몇 건 포함되어 있다.

<표3> 전라 감영의 문서 수발 내용

문서	감사제임시기 (21개월)	부임후 1년간	비고
上行文書	箋文	7	3
	上疏	1	1
	狀啓	150	73
	報牒(牒呈)	28	20

12) 『牧民心書』 문보조에 “인명에 관련되는 문서는 그것이 번개되는 것을 염려해야 하고 도적에 관련되는 문서는 의당 비밀을 위하여 봉하여야 한다(人命之狀 宜慮其擦改 盜賊之狀 宜秘其封緘)”고 하면서, 살육안에 대한 回題를 書目에 제결하는데, 향리가 뇌물을 받고 뇌물을 하면 수령은 그것을 알 수가 없다고 한다. 따라서 문서를 봉하여 발송하는 날에 형리를 불러 타이르기를 “나중에 내가 영문에 도착하면 원장을 찾아서 상세히 다시 열람을 할 것이다. 만약 한글자라도 잘못되었거나 빠지면 네가 죄를 입을 것이다.(吏若受賄 把要緊字句 擦改翻弄 牧無由覺之矣 方其封緘之日 召刑吏諭之曰 日後吾到營門 宜索原狀 詳細再閱 若有隻字片言 訛誤脫失 汝其有罪)”라고 경고하라고 하였다.

문서	감사제임시기 (21개월)	부임후 1년간	비고
平行文書	移文(關文)	30	18
下行文書	關文	268	158
	甘結	94	51
	傳令	15	10
	下帖	6	3
	私通	25	14
題決文書	報狀 題辭	348	469
	檢案・查案 題辭	121	73
	巡幸時 民狀 題辭	1356	1356
			759
계		2449	1342

다음 평행 문서로는 移文이 있는데, 전라 감영과 동등한 관서라고 한다면, 他道 監營과 軍營 정도가 될 것이다. 『완영일록』의 동등한 관서 사이의 문서는 「이문」이라고 하여 약 30건의 문서가 수발되고 있다. 「이문」은 문서 양식상으로는 「관문」의 형식을 취하고 있을 것이다.

『완영일록』의 가장 주요한 문서는 역시 하행 문서이다. 하행 문서에는 關文, 甘結, 傳令, 下帖과 私通을 들 수가 있다. 이중 전령과 하첩, 사통은 감사의 문서 행정에 있어서 필수적인 문서들이고 감사의 하행 문서의 중심은 역시 관문과 감결이다. 관문은 關, 關子, 關字라고도 하는데, 보통 동등 이하 관에 보내는 문서(平關)에 쓴다고 하였지만, 여기에서는 자신이 관할하는 각 지방관에게 지시하는 문서로서 關文과 甘結을 쓰고 있다. 감사 제임 기간 중, 관문은 268건, 감결은 94건으로 모두 많은 수량의 문서가 발령되고 있는데, 관문이 감결보다 약 3배 정도의 분량을 이루고 있다. 따라서 관할 지방관에 지시하는 문서는 대개 관문을 쓰고 있다고 해도 될 것이다. 관할 지방관에 신척하거나 일방적으로 알리는 경우에는 감결 문서를 쓰고, 똑같이 지시하는 내용의 문서라 할지라도 하급 관에서 보고를 필요로 하는 지시일 경우에는 관문을 쓰는 것으로 보인다.

지방관은 이러한 지시에 대하여 첩정 문서로 보고를 하게 되는데, 이 첩정 문서에는 서목이 구비되어, 감사는 이 書目에 題決(혹은 題判)을 하여 결정을 내려준다. 따라서 감영의 문서에는 하급 관에서 올라온 보장에 대한 제결 문서가 하급 관에 지시한 관문보다도 더 많은 분량을 차지한다. 제결 문서에는 하급 관의 보고에 대한 제결 뿐만이 아니라 살인 등 옥사에 대한 檢案, 查案 등의 보고에 대해서도 지휘적 성격의 제결을 한

다. 즉 검안, 사안에 대한 제결도 상당한 분량을 이루고 있다.

원래 감사는 직접 각 지방민을 지배하고 있지 않기 때문에 감사에게 직접 올라오는 民狀(所志)은 없을 것이다. 그런데 감사는 도순찰사의 직을 겸하고 있기 때문에 1년에 1회 관내를 순찰을 하는데, 순찰을 하는 주요한 목적이 年分大概狀을 작성하기 위한 것이었지만(農形을 관찰하는 것), 감사는 순찰을 하면서 동시에 각 지방 민인의 訴狀과 지방에 구속되어 있는 죄수들을 推闡하는 것도 주요한 일과의 하나였다. 『완영일록』에서는 각 지방을 순행하면서 민장에 제결을 한 것이 무려 1300여 건(1회 순찰 약 10여 일에 700여 건)이나 되었는데, 어떤 경우에는 1일에 약 200건에 가까운 민장에 제결을 하기도 하였다. 이 민장들이 어떠한 문제로 소를 제기하였는지에 대해서는 내용이 나타나 있지 않아서 알 수가 없지만, 당시에 급속히 증가해가고 있었던 山訟이 주요 내용이 될 것이다.¹³⁾

이상과 같이, 서유구의 『완영일록』의 문서를 모두 분류해보면 총 2449건의 문서가 수발, 처리된 것으로 나타나 있는데, 대략 감사가 1년에 처리한 문서는 1300여 건에 이르고 있다. 가히 업무의 과중이라고 할 만하다.

2) 『완영일록』의 주요 내용

『완영일록』의 주요 내용은 饑民 賑救, 勸農, 禁屠, 군역청 旬管米 10만 석 移作儲置, 장흥부 세곡선 致敗, 鶴飲器 보급, 왜선 표착, 草賊 금단, 장흥부 병선 개조, 병영 병기고 수리, 災結 分儀, 『桂苑筆耕』 간행, 관원 포폄, 고구마 재배법 보급, 순조 죽음과 망곡례 등에 관한 기록이다.¹⁴⁾

서유구는 3월 10일에 전라감사에 제수되어,¹⁵⁾ 4월 10일에 辭朝를 하였다. 대궐에 입시하여 국왕으로부터 密符와 敎書·諭書を 받는다. 그 길로 그는 남대문을 나서서 동료들의 전별을 받고 부임 행차를 하여, 5월 만인 4월 15일 전라도의 경계인 여산 황화정에 도착하여 交龜를 하였다. 이곳에서 그는 도내의 각 읍, 역, 진으로부터 公禮狀을 받고 바로 국왕에게 到界狀啓를 올린다. 到界狀啓에는 전 관찰사가 받았던 병마수군절도사 병부 右隻 1개와 5영장의 병부 左隻 5개, 각 진관 수령 병부 좌척 56개, 각 진포 병부의 좌척 25개 등을 15일에 到界하여 傳受하였다는 내용의 보고를 담았다. 16일에 그는 전주부에 들어와 객사에 나아가 迎命을 하고 肇慶廟와 慶基殿을 참배하고 또 到任狀啓를 올렸다.

이렇게 하여 부임한 감사의 일상적인 업무로는 매월 초하루, 보름의 望闕禮를 들 수

있다. 4월 부임하여 처음으로 4월 18일 망궐례를 한 이래로, 첫 해에는 7월 15일 權憐한 것을 빼고는 빠짐없이 망궐례를 행하고 있다. 다음 해인 1834년에는 2월 1일, 4월 1일, 4월 15일, 5월 1일, 6월 15일 권정을 한 것 이외에 모두 망궐례를 행하고 11월 17일에 국왕의 서거 소식을 들은 이후에는 매일(11월 17일부터 21일까지), 그리고 이후에는 초하루, 보름(12-1/12-15)에 望哭禮를 행하였다. 국왕의 사망으로 망궐례가 망곡례로 바뀐 것이다.

감사의 또 다른 일상적인 업무는 매월 11일에 이루어지는 朔膳進上이다. 1833년 5월 11일의 藥材 진상에서 시작하여 7월 11일에는 추가로 新稻米 진상이 이루어졌으며, 매월 삭선진상이 이루어지고 있다. 이외에도 1833년 4월 25일, 7월 21일, 8월 11일, 1834년 3월 16일에는 朔試射가 있었으며, 백일장 등 지역 유생들에 대한 科試도 감사의 일상적인 업무라고 할 수 있다. 매년 4월에는 大都會 白日場을 열어 詩·賦·古風에서 각각 50명을 선발하여 節筭 2兩씩을 하사하였다.(33-4-30/ 34-4-19)¹⁶⁾ 또한 도에서 관장하는 학교라고 생각되는 希顯堂에서도 選士白日場을 개최하였는데, 道選 20인, 邑選 10인을 선발하여 節筭 2兩씩을 하사하였다.(33-5-1/ 34-4-20) 4長官(전주, 나주, 광주, 남원)에서 설행하는 陞補白日場을 10월 1일에(34-9-3), 감시(식년 초시)를 우도는 전주부, 좌도는 능주목에서 설행하도록 지시하였다.(34-2-18) 무과 동당은 병영에서 실시하고,(34-1-7) 좌우도 동당을 전주에서 합설하기도 하였다.(34-1-18)

이제 문서의 수발, 형식, 행정적인 측면에서 문서의 내용을 살펴보도록 한다. 먼저 국왕에 올린 상행 문서부터 보기로 하자. 국왕에 올린 상행 문서로는 箋文과 上疏, 狀啓를 들 수 있다. 형식적인 문서이기는 하지만, 6월 3일 국왕의 탄일이나 동지날에는 하전을 올렸고, 국왕 순조가 죽었을 때에는 새로 즉위한 국왕에게 부왕의 죽음을 위로하는 陳慰箋文(34-11-20)과 동시에 즉위를 축하하는 進賀箋文(34-11-20)을 올렸다. 상행 문서로서 箋文 이외에 上疏가 있는데, 감사 재임 시기의 서유구는 12월 12일 ‘산군의 대동 면포를 돈으로 대신 받도록 하는 것(山郡大同綿布純錢代捧事)’에 대한 건의를 상소문으로 올려 국왕으로부터 윤허를 받았다.¹⁷⁾

감사 업무의 대부분은 장계의 형식을 통하여 국왕에게 보고되었다. 즉 그는 관찰 경계에 들어오자 바로 도계 장계를, 전주부에 들어와 도임을 하면서는 도임 장계를 올렸다. 이외에도 1년에 춘하동, 추동등 두 차례하는 褒貶 장계, 제사를 지내고 그 결과를 보고하는 行祭 장계, 도순찰사로서 관내를 순찰하려고 출발할 때에 보고하는 發巡 장계, 순

16) 이하 1833년 4월 30일의 기사는 (33-4-30)의 방식으로 약하여 표기함.

17) 상소로 올린 유일한 문서이다. 지금까지의 관례를 바꾸는 사항이기 때문에 국왕의 특별한 허가를 받아야 해서 상소문으로 올린 것으로 보인다. 실록에도 전라감사 서유구가 산군의 대동 면포를 돈으로 대신 받도록 하자는 상소문이 다음과 같이 축약되어 수록되어 있다. 全羅監司徐有渠, 疏請山邑大同綿布, 純錢代捧, 賜批許施. 既而敎曰: “完伯所請, 今既特施. 湖西嶺南蘇歉, 不下於湖南, 而只許尤甚邑代錢. 必有向隅之歎. 兩道大同木, 無論三等邑, 并許純錢代捧事, 令廟堂, 星火知奏.”(純祖實錄 33년 12월 16일 壬子條)

13) 全吳穆, 『朝鮮後期 山訟 研究: 18-19세기 古文書를 중심으로』, 1996년, 전북대학교 박사학위논문; 金景淑, 『조선후기 山訟과 사회갈등 연구』, 2002년, 서울대학교 박사학위논문.

14) 임형택, 전제 해제 참조.

15) 以徐有渠爲全羅道觀察使, 洪爽周爲戶曹判書.(『純祖實錄』 33년 3월 10일 辛巳條)

찰에서 돌아와서는 還營 장계를 올렸다. 전주의 주산인 건지산의 奉審(34-3-17), 면화의 흉년에 대한 보고(綿歉-備局回啓關), 難科試 退行, 移粟 形止, 年分, 비변사의 관으로 秋操인 官門 聚點 대신에 堤堰을 修築한다는 장계(備邊司關, 수축한 제인 수는 堤堰司에 보고), 災加請, 救(月)食(禮曹關), 停番 알림에 대해 거행 형지 보고, 慶基殿 臘享祭, 寒食祭 보고, 元都日-年分災實 보고, 지방관 在喪, 有旨를 받았다는 보고, 婚葬 顧助, 應資老人, 신제수 수령을 최측하여 내려 보내라는 장계, 肇慶廟에 祐子 천신, 年終七事 보고, 노인 세찬 題給 보고, 수령·변장·이임 적합자 천거 장계, 아병 습조 정치 장계, 1대 3남 등 기이한 일에 대한 장계, 효열 가함인 旌褒 장계, 효행 별계, 鄉薦才行人 抄啓, 형조 啓下關으로 살육 죄인을 차형=정배로 집행하는 장계, 漂遷人 問情, 選餉 각곡 마감, 課農 雨澤(34-2-14/ 2-17/ 2-28/ 3-3/ 3-11/ 3-17/ 4-8), 農形(34-3-7/ 3-27), 洗鱗石首魚 진상 退科, 移運米 裝發, 東堂 설행, 화재 顧助(34-3-13), 비변사의 계하관으로 勸農·禁屠 감결을 보낸 후 보고, 領運 차사원 포상 건의, 審理(査啓) 狀啓 跋辭 등 감사의 모든 업무에 대해서 장계의 형식으로 국왕에게 보고를 하고 있다.

이상과 같이 장계는 감사의 모든 업무를 국왕에게 보고하는 형식을 취하고 있지만, 어떤 경우에는 각 읍의 첩정을 받아서, 또는 중앙 관청의 지시에 따라서 장계를 올리는 경우도 있었다.

다음으로 감사가 중앙 관청 즉 비변사, 균역청, 선혜청, 금위영, 어영청, 주교사 등에 보고할 때에는 報牒으로 하였다. 문서 양식상으로는 첩정 또는 관문을 썼으리라고 생각된다. 그 내용은 균역청 耗米의 운반(33-9-29), 京商이 곡식 무역하는 것을 금하지 말라는 비국의 啓下關에 대한 보고(33-10-23)¹⁸⁾, 균역청에 斛子를 보내는 것(33-10-25), 비변사에 湖西에 耗穀 5000석을 보내 賑救하라는 지시에 대해 論報(33-11-15), 沿邑 소재 統營 耗穀을 돈으로 내도록 비변사에 건의, 비변사에 대동사목을 올려 보냄(33-12-13), 경기에 운반할 모곡 5000석을 달리 변통하게 해달라고 비변사에 건의(33-12-19), 균영청에서 금위영·어영청에 執留取用하도록 한 것에 대한 보고(34-1-10), 移運米를 일제히 장발하라는 뜻을 각읍에 관칙하였다고 보고(34-1-20), 균역청의 진흥용 호서 이전 피모를 돈으로 대신 보내겠다는 보고(34-2-4), 균역청에 이운미를 실어서 상송한다는 보고(34-2-14), 균역청에 이운미를 받은 斛子를 상송한다는 보고(34-2-21), 비변사와 균역청에 호서에 진자를 이송하였다는 보고(34-2-25), 충훈부에 고산현 둔세에 대해 보고(34-3-7), 균역청에 이전미를 상송한다는 보고(34-3-10), 선혜청에 감영과 읍의 각양 상납 건에 대해 보고(34-3-19), 비변사의 계하관문에 따라 사우를 사설하는 것을 살펴 금지하겠다는 보고(34-3-23), 선혜청에 균역청 구관미 10만 석을 옮겨 저치하라고 했는데 실제로는 할 수 없게 된 이유를 말하고 선혜청에서 처분해달라는 보고(34-3-24), 직상납 각읍 세전을 최측해서 내려보낼

것을 舟橋司에 보고(34-3-30), 충훈부에서 고산현 소재의 屯土 稅租 災頗 문제로 둔전민을 잡아올리라고 하였는데, 현지에서 조사 처리하는 것이 좋겠다는 보고(34-4-4) 등의 내용을 이루고 있다. 여기에서 論報라고 하고 어떤 경우에는 枚報라고 하였는데, 구체적인 내용과 형식에 대해서는 앞으로 검토해야 할 것이다.

다음으로는 동등한 관서 사이에 문서를 주고받은 移文에 대해서 보도록 하자. 이문은 문서 형식상으로는 關文(平關)을 썼으리라고 생각이 된다. 전라 감사가 충청도, 경기도, 통제영, 경상도 등 1년간 약 18건의 이문을 보내고 있다. 그 내용은 移牟 5천 석을 비변사에 논보하였으니 기다리라는 충청 감영에 보내는 回移(33-11-15), 運牟 5천 석은 일단 비변사의 회계를 기다리라고 하는 回移(33-11-26), 충청도와 경기도에 피모를 운반하는 배가 곧 출발할 예정이니 잘 호송할 준비를 하라는 이문(33-11-27), 충청도 황간에 목화를 사러 갔다가 객사한 전주부 사람에 대한 조사와 답변 회이(33-12-14), 내년 봄 모곡 5000석은 산읍의 것이기 때문에 운반하기가 어렵다는 경기 감영에의 회이(33-12-14), 統營穀 중 沿邑所在條는 作錢推用하도록 비변사의 허가를 받아 경상 감영과 통영에 보낸 이문(34-1-5), 均役廳 移運米를 실은 배를 길 안내를 하고 호송하는 것을 미리 연해읍에 알려주라는, 경기와 충청 감영에 보낸 이문(34-1-19), 개성부에서 除留牟米를 달라고 하자 壬辰년까지로 기한이 끝났다고 하는 답변 회이(34-2-3), 본도에 유배자가 가득 찼으니 定配者를 보내지 말라는 이문(34-4-15) 등이다. 마지막 정배자를 보내지 말라는 이문 내용을 보면 다음과 같다.

同日(4월 15일) 以編配勿定事 文移七道四都 [移文]爲相考事 弊道尤甚邑外 各邑編配 舉皆滿數乙仍于 茲以文移爲去乎 此後勿定配所爲宜 相考施行向事
(번역) 4월 15일, 편배를 정하지 말라는 것으로 7도와 4도에 문이하다. [이문]상고하는 일. 폐도의 (농형이) 우실 읍 이외에(지자 읍, 초실 읍) 각 읍의 편배가 모두 숫자가 차서, 이에 문서를 보내니, 앞으로는 배소를 정하지 않는 것이 옳겠습니다. 상고하여 시행하십시오.

하행 문서에서 가장 많은 분량을 차지하고 있는 것은 관문이다. 관문이란 동등 이하의 관에 보내는 문서이지만, 사실상 동등한 관 사이의 이문에 쓰이는 관문보다는 하급관에 지시하는 성격의 관문이 더 많다고 할 수 있다. 즉 감사는 관할 각 읍에 관문을 가지고 지시나 명령을 하고 있다.

관문의 형식은 「상고하는 일이다. ... 관이 도착한 일시와 거행한 상황을 먼저 바로 치보할 것(爲相考事 ... 關到日時 舉行形止 先卽馳報宜當向事)」로 되어 있다. 즉 「爲相考事(상고하는 일이다)」는 頭辭에 해당하고 「關到日時 舉行形止 先卽馳報宜當向事(관이 도착한 일시와 거행한 상황을 먼저 바로 치보할 것)」는 結辭에 해당하는 것으로, 대부분의 관문은 첫머리에 본문의 내용을 요약하고 말미에 지시한 내용에 대하여 어떻게 처리할 것인가를 지시하고 있다.

18) 3절에 상세하게 소개함.

전라 감사가 관할 각 읍에 보낸 지시 관문의 내용은, 전주부에 영에 납부할 미곡은 농번기이므로 8월에 퇴봉하도록 하는 관문(33-6-7), 풍년임에도 불구하고 상인들이 와서 쌀을 사가므로 미가가 등귀하므로 미곡 상인들을 쫓아낼 것(즉 防穀)을 각 읍진에 지시하고 보고하도록 하는 관문(33-9-2), 보성군의 진황처를 개간하라고 하는 관문(33-9-2), 도내 전담 중에서 내가 되고 모래에 덮인 곳(成川覆沙處)으로 災頗된 곳 중에 다시 기간한 곳을 조사하여 실제대로 邑概狀에 보고하도록 53주와 法聖鎭에 지시한 관문(33-9-13), 鎭門에 聚點하여 秋操를 하는 대신에 제언 수축 역에 동원되므로 각 진영에서는 적간할 장교를 보내서 제언 수축하는 것을 방해하지 말도록 지시한 관문(33-9-21), 비변사의 관 및 균역청 제하관으로 범성진에 奉穀을 운반할 것을 해당 각 읍에 지시한 관문(33-9-23), 모곡을 책임지고 운반할 領運差使員으로 古群山僉使를 차정한 관문(33-9-23), 還政을 제대로 하라고 지시한 감결(33-9-10)을 보냈음에도 불구하고 강진현에서 還弊가 있다고 하므로 제대로 조사를 해서 보고할 것을 지시한 관문(33-10-1), 광주목 유학 高悌謙 등이 連名 呈狀한 것에 의거하여, 자신들의 선조는 이미 旌閭院額을 받았는데, 근래에 道儒 3~4명이 5亂時의 忠義士 2000여 인을 刻板하고 設壇行祭하면서 돈을 받으므로 祠宇 疊設에 해당하므로 금지해 달라는 劄狀을 냈다. 이에 대해 관문이 도착하는 즉시 주모자들을 모두 구속하여 엄중히 조사하여 보고하도록 지시한 관문(33-10-2), 선혜청에서 料祿을 나누어 주고, 貢米를 내려 주는데 어려움이 있으니 빨리 세곡을 都會所인 군산, 범성으로 운반하라고 지시한 관문(33-10-4), 고창현감을 運米 監官으로 차정한 관문(33-10-11), 나주 살인옥사와 관련된 자를 잡아들이라고 右鎭營에 지시한 관문(33-10-22) 등이 있다.

관문의 발급 대상은 방곡령이나 災傷田에 대한 조사와 같이 전체 군현에 일반적으로 지시하는 것이 있는가 하면, 관련 읍에 대해서만 지시하는 관문도 있다. 또한 대부분의 관문은 지시를 하면서 그 지시에 대해서 시행한 내용을 보고하도록 요구하고 있다. 관문이 지시를 하고 그 시행 내용을 보고하도록 한 반면에, 감결은 감사가 일방적으로 지시하는 것이 대부분이다. 감결은 또한 각 지방관이 최하 말단 행정기관이기 때문에 더 이상 지시할 관서는 없다. 따라서 감사의 감결을 받은 사항에 대해서 각 지방관은 전령으로 관하 각 민인들에게 지시를 하고 있다.

따라서 감사가 각 읍에 보내는 감결은 申飭하거나 知委하는 것이 주요 내용을 이루고 있다. 그 내용을 보면 다음과 같다. 도내의 모든 읍(列邑)에 牛·酒·松 三禁을 이행하도록 신칙하는 甘結(감결의 내용을 眞諺翻謄하여 경내의 坊曲에 布諭하도록 하고, 감결이 도착한 일시와 거행 형지를 우선 치보하도록 하였다)(33-4-22), 권농 감결(33-4-29), 호적 신칙 감결(33-8-2), 제언 수축 감결(33-8-3), 환곡을 제대로 할 것을 열읍과 병영·좌·우수영, 각 역·진에 지시한 감결(開倉時應行條件 8조 후록, 33-9-10), 選武馬兵 都試 및 公都會를 올리는 흉년이므로 내년 가을로 연기하자고 장계(33-9-27)를 올려 국왕이 윤허를

하여 비변사가 관문으로 허가를 한 것을 받아 53주, 병영, 범성진에 경내의 士子, 武士, 馬兵 등에게 알릴 것을 지시한 감결(33-10-14), 영의정의 啓言에 국왕의 허가를 받은 비변사 관문으로 도내의 곡식 무역을 금지하지 말라는 감결(이는 9월 2일자 방곡 관문과 반대되는 지시이다. 10-24), 영의정의 계언으로 국왕이 윤허하여 비변사의 관으로 竊發之患을 막을 방도를 강구할 것에 대해 甘辭를 등서하여 街路나 장시 등처에 게시하여 시행하라는 감결(33-10-26), 10월 12일 감사의 연분 장계에 대하여, 비변사로 하여금 稟旨하게 하여, 국왕이 윤허하고, 이를 비변사에서 관문으로 전달하고 이에 대해 감사가 각 읍진에 감결로 시행할 것을 지시하는 감결(33-10-27), 倭災 감결(舊災中還實數爰 後錄, 33-11-15), 예조 관문으로 향·한성시 등 내년의 시험 일자를 알리는 감결(33-11-20) 등의 내용을 포함하고 있다. 11월 20일자의 향·한성시 등 시험 일자 통지 감결에 대해서 보기로 하자.

(11월)二十一日 禮曹關 鄉漢城試推擇日子 發甘知委於列邑鎭 [甘結]節到付禮曹關內 節 啓下敎觀象監牒呈據 來甲午式年進士鄉漢城初試 來二月十八日 生員鄉漢城初試 同月二十日 文武科...(중략)... 推擇啓下爲有置 啓下內辭意奉審 道內各邑良中 知委施行向事關是置有亦 關內辭緣奉審 境內士子良中 一一知委 俾無未知之弊爲乎矣 甘到日時 亦即報來 以爲憑考之地宜當者

(번역) 11월 21일. 예조의 관문에 향·한성시를 택한 날짜를 여러 읍진에 알리는 감결을 발송하다. [감결]이번에 도착한 예조의 관문에, 이번에 (국왕이) 결재를 하신 관상감 첩정에 의거하여 내년 갑오식년 진사 향·한성시의 초시는 내년 2월 18일에, 생원 향·한성시의 초시는 같은 달 20일에, 문무과 ...(중략)... 날짜를 잡아 결재하셨습니다. 결제한 내용을 살펴서 도내의 각 읍에 알리라는 관문이었습니다. 관문의 내용을 살펴서 경내의 선비들에게 하나하나 알려서 알지 못하는 폐단이 없도록 하고, 감결이 도착한 일시를 바로 보고하여 참고하도록 하는 것이 의당함.

내년 갑오 식년시험의 시험 일자를 관상감에서 국왕에게 아뢰어(관상감 도제조가 아뢰었을 것으로 추측이 됨) 결재를 받아 예조에 첩정으로 알렸다. 과거 시험을 관장하는 예조에서는 이에 근거하여 각 도에 관문을 보내어 통지를 하고, 각 도에서는 여러 읍, 진에 감결 문서로 알린 것이다.

이상과 같이 하행 문서는 관문과 감결이 주를 이루고 있다. 그런데 『완영일록』에는 私通과 전령, 하첩 문서가 소수이긴 하지만 수록되어 있다. 사통은 감영의 아전(영리)이 각 읍의 아전(향리)에게 보내는 문서로서, 본 『완영일록』에서도 도에서 각 읍에 賑恤, 給災 등과 관련한 지시를 하는데에 사통이 이용되고 있다. 즉 25읍에 代播結數를 未移 중에 依給하랴든가(33-11-5), 11읍에 舊災還實條 중에서 分數還依하랴든가(33-11-15), 9읍에 新災 중 減摠條를 도로 依下하랴든가(33-11-15) 하는 내용을 담고 있다.

또한 감사가 감영의 인리청에 감영의 都書員이 都目成冊楷書債라는 명목으로 각 읍리에게서 징색하고, 읍리는 각 面書員에게 책출하니 그 피해가 막심하다고 하면서, 都吏情債의 濫捧을 금지하는 전령을 인리청에 내리고 있다. 동시에 53주와 범성진에도 관문을

보내어 도서원의 채전 정수를 금지하도록 하였다.(33-7-7) 또한 三班의 환곡을 기일 내에 받아내도록 中軍에게 지시한 전령(33-12-12), 外村의 屠漢을 잡아서 구속하도록 中營將에게 지시한 전령, 金溝 金山寺 都僧統에 지시한 전령(34-2-4), 出使將校에게 移轉米를 상납하도록 지시한 전령(34-2-14, 2-22), 화재 지역에 조사를 나간 出使禮房裨將에게 지시한 전령(34-4-8, 4-9) 등이 있다. 이처럼 전령은 중영장이나 중군, 인리청, 출사 장교, 예방 비장, 도승통 등에 내린 것으로서 군현 지방관이 각 관속이나 향임, 면임 등에게 내리는 전령과 마찬가지로 하급 관료나 하리들에게 지시할 때에 쓰는 문서라는 것을 알 수 있다. 감사는 직접 관속이나 하리들을 상대하지 않으므로 전령 문서는 그다지 많다고 할 수 없다.

마지막으로 감사가 향교나 유생들에게 내리는 문서로 下帖을 들 수 있다. 감사는 지방관이 아니므로 특별히 하첩을 내릴 것은 없는데, 여기에서는 도 관할 학교라고 할 수 있는 希賢堂에 米肉 출송(12-24), 希賢堂 學任에게 選士白日場의 설행과 退定 사실을 알리는 하첩(34-3-26, 4-4)을 보내고 있다.

감사가 가장 많은 문서 행위를 하는 것은 관할 각 읍에서 올라오는 報狀에 대한 題判 일 것이다. 報狀은 牒呈의 형식으로 書目을 구비하여 올라왔다. 이를 읽고 감사는 서목에 제사를 붙여서 각 읍에 回送하였다. 보통 각 읍의 보장이나 檢案, 查案, 初同推案, 覆檢案 등은 첨정에 구비된 書目에 題判을 하였는데, 『완영일록』에는 雙行으로 서목의 내용을 요약하여 기록하고 제판의 결과는 전문을 기록해 두었다. 뒤에 문제가 발생할 것에 대비하여 설명 책임을 위한 기본적인 등록인 것이다.

1833년 4월 17일의 만경현 검안과 제판의 내용은 다음과 같다.

被告金福孫奸淫李明云妻 申召史因此起鬨 與明云相鬪 申召史將欲赴水溺死 福孫勸送朴子先追往援溺 則子先拯救申女後 因渠醉跌 仍爲溺死事

(번역) 피고 김복손이 이명운 처와 간음을 하였는데, 신소사가 이로 인하여 야료를 부려 명운과 서로 싸웠다. 신소사가 강자 물에 가서 익사하려고 하니, 복손이 박자선에게 가서 구원하라고 권하니, 자신이 먼저 신소사를 구한 후에 자신은 취하여 발을 헛디뎈 익사하였다.

위와 같이 요약된 내용의 검안에 대하여, 이에 대한 제사는 “피고인 김복손은 엄형 1차하고 遲晩을 받아 올 것. 신소사도 엄형 1차한 후에 放送. 看證 김일성은 獄情으로 보아서 更問의 단서는 없어도 雜技賭錢에는 합당한 율이 있으니 嚴杖 40도하여 방송. 나머지 각 사람들도 바로 放送”하라고 구체적으로 전문을 수록한 제사를 등록하여 두었다.

마지막으로 감사가 巡察할 때에 民狀에 한 題辭이다. 『완영일록』에는 이 민장의 내용들에 대해서는 기록하지 않고 다만 어떤 지역에서 몇 건을 처리하였다는 식으로만 기록이 되어 있다.

3) 전라 감영 문서 행정의 실례와 문서 행정의 구조

이상에서 『완영일기』에 나타난 조선 후기 전라 감영의 문서 행정의 종류와 내용을 살펴해보았다. 이제 1833년 가을, 감사인 서유구가 서울의 상인들이 관내에 들어와서 미곡 매매를 하는 것을 금지하도록 한 방곡 사건을 중심으로 전라 감영 문서 행정의 실례를 통하여 감영의 문서 행정 구조를 이해하여 보기로 하자.

조선 후기에는 서울을 중심으로 하여 어느 정도 도시와 상업이 발달하여, 단순히 전근 대적인 조세곡의 유통만으로는 서울이나 도시 인구의 식량 문제를 해결할 수가 없었다. 따라서 서울을 중심으로 일정한 수준의 미곡 상업이 발전을 하고, 미곡의 수급에 따라서 지역 간의 미가의 차이가 발생한 것으로 보인다. 이에 각 지역의 수령이나 감사는 자신의 지역의 米價 안정을 위하여, 외부의 상인들이 미곡을 무역하여 반출하는 것을 금지하였다. 이른바 防穀 문제이다.

1833년에도 이러한 방곡 문제가 발생하였다. 즉 전라감사 서유구는 9월 2일자로 관하 각 읍진에 외부의 상인들을 축출하라는 방곡 지시 관문을 내린다.

同日(9월 2일) 以防穀事 發關各邑鎮 [關文]爲相考事 今秋穡事 無論沿峽 未免歉荒 來頭民食之艱 可以坐推是在如中 卽問各處商賈 來泊沿邑浦口 逗留觀望 潛謀貿遷分比除良 甚至有斗斗升升 高價買取之弊云 唉彼愚氓 只見厚直之過望 不念夕炊之有無 撥出口吻之中 散諸隣境之外 此乃昨年所以 歲非不登 而至于今市直翔貴 斯民嗷嗷者是置 此若不預防而逆塞 嚴戢而痛禁 則復蹈前轍 必致狼狽乙仍于 茲以別關申飭爲去乎 到卽各浦口及村店場市之間 一一查括 如或有船買馬商輩 留接出沒者是去等 當刻內驅逐於境外爲旌 其住接夥計之類 各別懲治是矣 關到日時 舉行形止 爲先報來宜當向事

(번역) 9월 2일 방곡 문제로 각 읍진에 관문을 발하다. [관문]상고하는 일이다. 올 가을 추수가 연해를 이나 산음을 막론하고 흉년이 면치 못하였으니 앞으로 백성들의 식량의 어려움을 앉아서 미루어 알 수가 있는데, 지금 들으니, 각처에 장사꾼들이 연해를 포구에 와서 숙박을 하면서 이리저리 관망하면서 몰래 무역을 하여 옮기려고 꾀할 뿐만 아니라, 심지어는 말이나 되로 고가에 매취하는 폐단이 있다고 한다. 아! 저 어리석은 백성들은 단지 좋은 값을 과도하게 기대하여 저넉거리가 있는지도 생각하지도 않고 입 속에 있는 것까지 주워 담아서 이웃으로 흩어버리니, 이는 작년에 흉년이 아니었는데도 지금까지 물가가 등귀하여 이 백성들이 힘들어 하게 된 것이다. 이것을 만약 예방하여 막고 통절하게 금지하지 않으면 다시 전철을 밟아서 낭패하게 될 것이다. 이에 별도로 관문을 하여 신칙하니, (관문이) 도착하는 즉시 각 포구 및 촌점, 장시를 일일이 조사해 내서 만약 선상이나 마상배가 머물러 출몰하거나 바로 경계 바깥으로 쫓아내고 그 거주하게 하는 부류들은 각별히 징치하라. 관문이 도착한 날짜와 거행한 상황을 먼저 보고할 것.

서유구가 부임한 해인 1833년은 흉년인데, 서울의 선상이나 마상배들이 각 포구에 머물면서 미곡을 고가로 매집하여 미가가 등귀하므로, 이들을 경외로 쫓아내라는 지시이다. 이는 한 해 전인 작년의 경우, 흉년이 아니었음에도 불구하고, 미곡상인들 때문에 물가

가 등귀한 것을 귀감으로 삼아서 그러한 지시를 내린 것이다. 그런데 이러한 방곡 지시에 대하여 미곡을 매집하려는 이들 서울 상인들은 중앙의 비변사와 영의정을 움직여서 이러한 방곡령 조치를 무력화 시키고 만다.

10월 23일에는 이러한 방곡 지시를 하게 된 경위와 그 조치를 철회하였다는 보고를 비변사에 올리고, 동시에 10월 24일에는 각 읍에 같은 내용 즉 방곡 지시의 철회를 통보하였다. 먼저 비변사에 보고한 내용은 다음과 같다.

동일(10월 23일) 以實穀勿禁事 報備局 [報牒]爲牒報事 節到仕 司啓下關內乙用良 遏糴之禁 申飭嚴禁 實不勝萬萬悚惶是乎乙在吳 荐歉之餘 都下民食 專靠於實運 則豈敢爲防糴之舉 不思所以互資接濟之道是乎乙 鹽 防穀云云 蓋有由焉 (중략) 謹依關內解意 罔夜知委於沿海各邑 毋論糴錢來實 與裝穀行販 任渠去來 毋敢壅滯之意 另加申飭爲乎旆 緣由牒報爲臥乎事

(번역) 10월 23일 곡식 무역을 금지하지 말라는 것에 대해 비변사에 보고하다. [보첩]정보하는 일임. 이번에도 도착한 (비변)사의 계하(국왕에 아뢰어 결재를 받은) 관자로 곡식 거래를 금지하는 것을 엄금하도록 신칙하였으니, 정말 황송하기 그지없습니다. 계속되는 흉년 끝에 도하 백성들의 식량이 오르지 무역에 의존하는데, 어찌 감히 곡식 거래를 막아서 서로 도우고 구제하는 길을 생각하지 않는가 하였습니 다. 방곡 운운한 것은 대개 이유가 있습니다. (중략) 삼가 관문의 뜻에 따라 급히 연해 각 읍에 알려서 돈을 가지고 와서 무역을 하든 곡식을 싣고 판매를 하든 마음대로 거래를 해서 감히 막히지 않게 한다는 뜻으로 특별히 신칙하였습니다. 그러한 내용을 첩보합니다.

영의정 이상황이 차대 시에 국왕에게 아뢰어서 결재를 얻어 비변사(영의정은 비변사의 도제조)의 관문으로 각 도에 곡식의 무역을 자유롭게 하도록 지시를 한 것이다.¹⁹⁾

이에 대해 전라감사 서유구는 방곡령을 내린 것이 “초가를 수확 전에 이웃 도의 모리배들이 秋大同 防納의 일로 본도 연해읍에서 돈으로 미곡을 무역해 가는데, 논을 가리켜 가격을 논하여(立稻先賣) 오직 가격을 올리기만 해서, 이것을 막지 않으면 주객이 모두 곤궁해지고 곡식도 모두 죽게 되어 목하 곡식을 운송하는 일과 앞으로 세금을 바치는 일이 모두 망조가 되므로 부득이 한 번 관칙을 하여 그 낭자한 것을 금지”하였다고 변명을 하였다. 그런데 실제의 상황은, “서울의 상인의 경우에는 처음에는 막지 않았는데, 근래에 들으니 경상인배가 시가가 다르므로 돈을 가지고 와서 머물면서 갑자기 왔다가 가는 자들이 간혹 있습니다. 각처의 포구에서 전처럼 화매하는 자들은 모든 읍에 다 있다”고 보고하였다. 그러나 지금 관문의 내용이 이처럼 신엄하므로 미곡상들의 무역을 자유롭게 하도록 지시하겠다고 보고를 하였다. 비변사에 보고를 한 다음 날에는 각 읍에 감결을 내려 곡식 무역을 금지하지 말 것을 지시하였다.

同日(10월 24일) 以實穀勿禁事 發甘各邑 [甘結]節到仕備邊司關內 節啓下教 今十月十五日 藥房入診大臣

19) 실록에는 영의정 이상황이 차대를 하여 아뢴 내용 중에 간단히 여러 도의 방곡의 폐단을 엄금할 것을 아뢰어 신칙하였다는 기사가 나온다. “○壬子/水對. 領議政李相瑬啓言: (중략) 命飭京外戡盜之政, 嚴禁諸道防穀之弊, 又飭各宮各司魚鹽收稅及各衙門預下外受等弊, 從領議政李相瑬所奏也.”(純祖實錄 33년 10월 15일 壬子條)

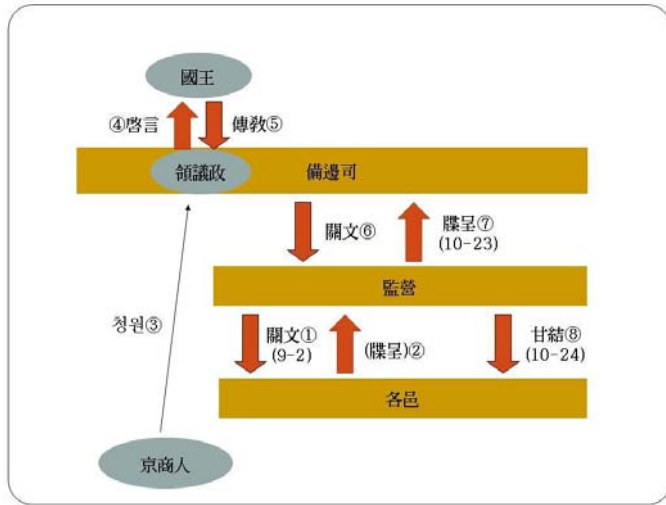
備局堂上引見入侍時 領議政李相瑬所啓 近聞米商之販賣於外道者 因外道有防穀之處 或有徒往而徒還者 民情因此騷擾 互資運而資有無 自是民業之上 若使之遏絕不通 則民何以互資而爲生乎 自本司才有關飭於諸道者 而朝令之下 每未見有畫 卽遵行之實 近來事誠多可閱 更爲出舉條知委 而雖一二船如或有防遏之患 則守令先施重勸 該道臣亦難免慢視飭令之罪 以此意三懸鈴 申明分付何如 上曰依爲之事傳教敎是置 傳教內事意奉審施行向事 關是置有亦 當初防穀之舉 特以初秋未種之前 隣境牟利之輩 以秋大同防納事 出沒沿邑 指田論價 市直轉益刁蹬之故 爲慮此弊之無窮 不得不發關禁斷是加尼 近聞各浦口商船湊集 狼藉賣買 徒有防穀之名 而少無效益分此除良 今以京南防糴 筵稟行會 若是申嚴 營邑之當恪遵邊行是如乎 各浦口良中 卽速知委 都下米商之販賣裝載者 任其往來 毋或壅滯 以爲未凍前陸續輸去之地宜當者

(번역) 10월 24일, 곡식의 무역을 금지하지 말라고 각 읍에 감결을 발함. [감결] 지금 도착한 비변사의 관문에, “이번에 국왕의 재가를 받은, 금 10월 15일 약방이 입진하고 대신과 비국 당상을 인견하여 입시할 때에, 영의정 이상황이 아뢴 바, ‘근래에 들으니 미곡상이 외도에서 무역을 하는데, 외도에서 방곡을 하는 곳이 있어서 혹 그냥 갔다가 그냥 오는 자가 있습니다. 민정이 이로 인해 소란합니다. 서로 옮겨서 있고 없는 것을 도와주는 것은 본래 백성들이 사는 모습입니다. 만약 그들을 막아서 통하지 못하게 하던 백성들이 어떻게 서로 도와서 살 수 있었습니까? 본 비변사에서 막 여러 도에 관문으로 신칙을 하였습니 다만, 국가의 명령이 내려가도 매번 바로 준행하는 결실이 없으니, 근래의 일은 정말 걱정스럽습니다. 다시 거조를 내서 알려져, 비록 한두 배가 혹 방알되는 격정이 있다면, 수령은 먼저 중하게 다스리고 해당 도신도 신칙한 명령을 흠시한 죄를 면하지 못하게 해야 할 것입니다. 이러한 뜻으로 3현령으로 (급히) 신명하여 분부하는 것이 어떻겠습니까?’ 하니, 국왕이 ‘그렇게 하라’는 전교가 있었다. 전교의 뜻을 받들어 시행하라.”는 관이었습니 다. 당초에 방곡을 한 것은 특히 초가를 수확하기 전에 이웃 도의 모리배들이 추대동을 방납하기 위하여 연읍에 출몰하여 논을 가리키며 가격을 논하여 시가가 더욱 뛰었습니다. 이 폐단이 무궁하게 될 것을 염려하여 부득불 관문을 보내어 금단을 하였는데, 근래에 들으니 각 포구에 상선이 몰려와서 낭자하게 매매를 하니, 방곡을 한다는 이름만 있지 조금도 효과가 없을뿐더러, 지금 서울 상인이 방곡의 문제로 연품하여 행회한 것이 이처럼 신엄하니, 영읍에서는 당연히 각별히 준수, 거행할 것이며, 각 포구에도 바로 알려져, 도하의 미곡상이 판매하고 있는데, 마음대로 왕래하여 조금도 막히지 않게 하여, 열기 전에 계속 수송하게 하도록 하는 것이 의당할 것입니다.

이상의 방곡령을 둘러싼 중앙정부와 감영간의 문서의 왕래 내용을 중심으로 해서 정리하면 다음과 같다.

- ① 9월 2일, 전라감사가 각 읍진에 방곡에 관한 관문을 내림.(『완영일록』 1833년 9월 2일자)
- ② (각 읍진에서 관문 도착 날짜와 거행 상황에 대한 첩정 보고)
- ③ (서울 상인 등이 비변사에 호소)
- ④ 영의정 이상황이 차대 시에 방곡의 문제점에 대한 계언(조선왕조실록 10월 15일)
- ⑤ 국왕의 전교(상동)
- ⑥ 미곡을 자유롭게 거래하도록 하라는 비변사의 관문.
- ⑦ 비변사의 관문에 대하여, 방곡령의 취지 및 자유롭게 거래를 하도록 하겠다는 첩정.(『완영일록』 10월 23일자)
- ⑧ 각 읍에 방곡령의 취지를 설명하고, 미곡을 자유롭게 거래하도록 하라는 감결.(『완영일록』 10월 24일자)

이 내용을 도식화 하면 아래 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 방곡령을 둘러싼 문서행정

5. 맺음말

이상 서유구의 『완영일록』을 통하여 전라 감영의 문서행정구조를 살펴보았다.

서유구는 소론 명문가 출신으로 정조의 知遇를 받아 중앙과 지방으로 여러 관직을 두루 경험하였다. 순조대에 들어와서 仲父의 정치적 失勢에 연루되어 18년에 가까운 재야 생활도 경험하였지만, 다시 정계에 복귀하여 75세에 致仕할 때까지 政府의 重臣으로서 내외에서 두루 활약하였다.

그는 70세의 高齡에 전라감사에 부임하여 와서 2년 가까이 재임하면서, 감사로서의 활동 내용을 『완영일록』이라는 기록으로 남기고 있다. 『완영일록』은 자신이 기록해두었던 것을 관직에서 致仕한 후, 자신의 여러 기록들과 함께 ‘自然經室藏’이라는 용지에 다시 正書하여 보관하였다.

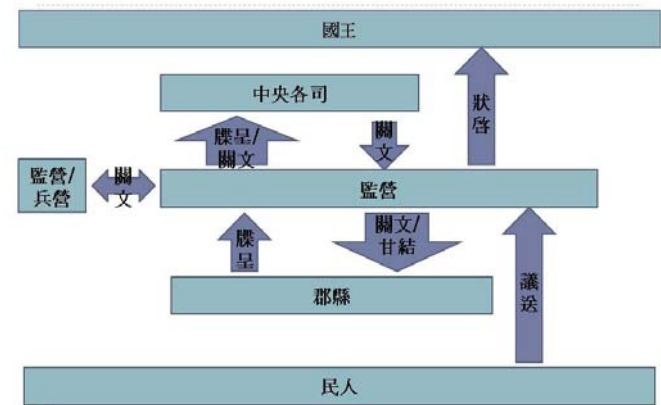
전라감사는 전라도의 장관으로써, 각 읍진 수령의 통치에 대하여 관찰하고 평가를 하며, 군사권을 가지고 지역의 방위와 치안을 관장하였다. 또한 전주부의 수장으로로서의 임무도 있지만, 실제로는 관관이 수령의 역할을 수행하였다. 감사는 광범위한 지역 전체를

통치하기 때문에 많은 보좌기구와 관속을 거느리고 있었다. 도사, 중군, 판관, 중영장이 감사와 가까운 전주부성 내에 체류하며 감사를 보좌하였으며, 심약, 검율 등도 감사의 업무를 도왔다. 관속으로는 거의 800~1000명에 이르는 군관, 영리, 군뢰, 사령, 영노비 등을 거느리고 있었다.

전라감사는 나주목사, 남원도호부사, 보성군수, 창평현령, 광양현감 등 55개의 지방관과 삼례찰방 등 6개의 찰방이 관하에 있고, 병마절도사, 수군절도사, 병마우후, 절제사, 방어사, 첨절제사, 동첨절제사, 절제도위, 만호 등 60+26개의 무관, 7개소의 순영중군, 진영장, 감목관, 별장 등을 관할하였다.

이러한 보좌기구와 관속, 지방관을 통하여 한 도를 통치하였는데, 『완영일록』에 수록된 문서를 분류하면, 아래 <그림 2>와 같이 전문·장계·첩정 등 상행문서와 관문 등 평행문서, 관문·감결·전령 등 하행문서와 감사가 각 지역에서 첩정으로 보고한 서목에 제결한 제사와 사안, 검안 등에 판결을 한 제사 및 지방을 순행하면서 판결한 제결문서로 구분할 수가 있다. 감사가 국왕에게 보고하는 경우는 대부분 장계를 통하여 이루어졌으며, 타도와의 동등한 문서 행위는 관문으로, 각 관할 지방에 하달하는 문서도 관문의 형식으로 이루어지고 있다.

조선시기 감영에서의 문서의 흐름



<그림 2> 감영의 문서행정

각 지방관이 보고한 보장에 대한 지시나 검안·사안에 대한 판결도 제사를 통하여 이

루어졌는데 2년간 469건이므로 3일에 2건 이상의 보장과 검안, 사안에 대하여 지시와 판결을 해야 하였다. 또한 1년에 한 차례 보름 정도 각 지방을 순행할 때에는 각 지역마다 많은 민장이 올라왔는데, 1833년에는 759건, 1834년에는 597건의 문서를 처리하였다. 어떤 지역의 경우에는 하루에 백 여 건 이상의 민장을 처리하는 경우도 있었다.

서유구의 가문은 대를 이어서 농학에 많은 관심을 가지고 있었고, 서유구 자신이 『林園十六志』라든가 『種譜』 등 농서를 저술, 편찬하여 선진 농업 기술의 보급에 힘썼다. 특히 『종저보』에는 서유구가 전라감사를 하면서 관하 각 지역의 황폐한 상황을 눈으로 목격하고 기근을 극복하기 위하여 구황작물로서 고구마의 재배와 보급을 위하여 간행한 것이다.²⁰⁾ 서유구의 완영일록은 단순히 19세기 전반 전라도 지역의 상황을 이해하는데 도움이 될 뿐만 아니라, 실학적 지식인의 위민의식이 엿보이는 기록이라는 데서 의미가 있다고 할 것이다.

20) 서유구가 1834년 전라감사 재임시 감영의 觀風軒에서 쓴 『種譜』 서문에 의하면, 서유구는 1834년 가을(9월 8일~21일) 관내를 순력 중에 蘆嶺을 지나가게 되었는데, 주변이 진황한 상태로 있어 그 이유를 물어보니 己巳(1809), 甲戌年(1814)의 기근으로 농민들이 유망하여서 그렇다고 하면서 기근에 대비한 고구마 재배의 필요성을 역설하였다.

전라감영의 의미와 복원사업의 기본방향¹⁾

원도연²⁾

1. 서론 : 감영과 감영지, 복원과 기념

전북에서 전라감영은 문화적 상징이다. 전라감영과 전라감영지를 어떻게 복원하고 기념할 것인가는 전북의 지역정체성과 밀접하게 관련되어 있다. 전북의 문화적 정체를 어떻게 평가하고 궁극적으로 어떤 목표에 도달할 것인가에 따라 전라감영 복원사업은 크게 달라질 수 있다.

지금 전북에서 전라감영 복원사업은 많은 의미를 복합적으로 안고 있다. 크게는 전북의 오랜 저발전과 침체를 극복하고 자긍심을 회복하는 계기로 삼아야 한다는 정치사회적 목표가 있다. 또 문화사적으로는 철저한 원형복원으로 이곳에 한국의 유일무이한 감영도시를 세우자는 주장에서부터 전주 전통문화의 중심거점으로 삼아야 한다는 목표도 있다.

기능적으로도 수많은 이견과 입장이 엇갈리고 있다. 이곳을 구도심활성화의 핵심거점으로 삼아야한다는 해당지역 주민들의 요구와 주장이 있고, 한국의 전통문화를 대표하는 문화예술적 기능을 담아 한국의 ‘퐁피두센터’ 같은 기능을 담아야 한다는 주장도 있다.

전라감영은 이처럼 복잡적이고 다양한 관점과 입장위에 서 있다. 그리고 그러한 주장들 대부분은 정당하고 합리적인 논리근거를 갖고 있다. 그것은 전라감영 복원사업에 대한 논의는 계속되어야 하고 좀 더 많은 연구와 공론의 장이 형성되어야 한다는 것을 말해준다. 전라감영이 가진 역사적, 정치적, 문화적, 건축사적 의미가 제대로 정립되어야 전라감영은 한국을 대표하는 문화적 상징으로 자리 잡을 수 있을 것이다.

그런 의미에서 이 글은 전라감영 복원사업에 대한 수많은 논의들을 일거에 종합하거나 대안을 제시하기 위해 씌어진 글은 아니다. 이 연구 역시 전라감영 복원사업에 대한

다양한 의견 중 한 부분을 반영하고 있다. 그러나 분명한 것은 전라감영 복원사업에 대한 논의를 진전시켜야 한다는 사실이다. 전라감영 복원사업의 다양한 주장들을 유형화하고 단순화시켜 복원사업의 선택지를 점점 좁혀가면서 이를 실천할 수 있는 방안을 찾아야 하는 시점이다.

이 연구가 주목하고 있는 전라감영 복원사업의 키워드는 두 가지다. 첫 번째는 ‘감영과 감영지’이고, 두 번째는 ‘복원과 기념’이다. 이 두 키워드는 서로 상관하면서 전라감영 복원사업의 관점과 목표를 구성하고 있다. 감영과 감영지의 문제는 전라감영 복원사업의 공간적 의미를 어디로 볼 것인가의 문제와 만나고 있다. 복원과 기념의 문제도 논리적으로는 여기서 파생한다. 감영을 중시하는 입장은 전라감영 자체를 원형복원하자는 주장과 맥을 같이하고 있다. 전라감영이 가진 역사적 위상과 정치사회적 의미를 되찾아 전북 르네상스의 상징으로 삼아야 하고, 그 자체가 곧 관광자원화 할 수 있다는 입장이자다.

반면에 전라감영지를 중시하는 입장은 감영 자체의 건물보다는 감영이 가진 문화적 의미를 더 중시하고 있다. 이러한 관점은 감영 자체보다는 감영을 둘러싸고 있던 다양한 문화적 시설과 무형의 자원들을 어떻게 기념할 것인가가 더 중요하다는 판단을 하고 있다. 감영을 둘러싸고 벌어진 음식(전주의 음식)과 놀이(전주의 풍류), 생활(전주의 풍속)과 기예(전주의 예술) 등이 전라감영 복원사업의 주제가 되어야 한다는 것이다.

이 연구는 이러한 두 가지 관점과 방법론이 어떤 과정을 통해 형성되어 왔으며, 양자가 수렴될 수 있는 지점은 어디인가를 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 살펴보아야 할 것은 도시공간에서 역사적 유산의 기념이 어떤 의미를 갖는가에 대한 것이다. 이와 함께 규명되어야 할 것은 전주가 어떤 의미의 문화도시인가 하는 점이다. 이러한 논의를 종합한 후에 전라감영의 복원을 둘러싼 다양한 논의와 쟁점을 살펴볼 것이다. 그리고 마지막으로 전라감영 복원사업의 기본방향을 제시하고자 한다.

2. 복원사업의 이론적 기반 : 도시문화의 이론과 전주의 도시정체성

앞서 논의했듯이 전라감영 복원사업은 단순히 고건축의 복원에 그치지 않는다. 전라감영의 원형은 일찍이 사라졌지만, 3년전까지만 해도 이 자리에는 전북도청이라는 지방권력의 핵심이 자리잡고 있었다. 비록 호남 일대를 지배하던 호남의 수부로서 전라감사가 자리를 지키고 있었던 것은 아니지만, 전라감영의 정치적 의미는 그대로 유지되고 있었다. 전라감영을 중심으로 형성되었던 구도심의 상권은 오랜 세월 동안 전북경제의 중심

1) 이 연구는 전라감영 복원사업에 대한 사회사적 연구를 궁극적인 목표로 하고 있다. 이 발표문은 본 연구의 초고로 다양한 논리의 근거와 출처, 참고한 문헌과 등에 대한 정확한 서술은 최종 제출된 논문에서 이루어질 것이다.

2) 전북발전연구원 소장

역할을 해왔고, 인근 구도심은 전주의 변화가로 기능했다.

그러나 지난 2005년 전북도청이 신시가지로 이전하면서 이 지역은 급격한 쇠락을 겪고 있다. 500여년간 이어져온 전라감영이라는 정치사회적 중심이 해체되면서 공간적 중심을 잃은 구도심은 이대로 공동화될 것인지 아니면 새로운 활로를 찾을 수 있을 것인지 기로에 서있다.

공간적 관점에서 이 지역은 전주의 전통성과 현대문화를 대표하는 <한옥마을-경기전-풍남문>과 <객사-영화의 거리>의 중간에 위치하고 있다. 전주 한옥마을을 중심으로 한 전주의 전통문화는 상당한 성과를 거두고 있고, 이미 전국적 명소에 근접하고 있다. 또 영화의 거리는 전주국제영화제와 연결되면서 전국적으로도 독특한 문화적 의미를 확보하고 있다. 객사 역시 차없는 거리로 조성되면서 전주시민들 특히 청소년들의 사랑을 받는 보기도문 구도심 성공사례로 꼽히고 있다.

전라감영은 바로 그 중간지점에 위치하고 있다. 전라감영의 공간적 의미는 여기서 찾아져야 한다. 전라감영을 감영 자체의 관점이 아니라 도시문화라는 관점에서 관찰하고 분석해야 하는 이유가 여기에 있다.

1) 문화유산산업(Heritage industry)과 도시재활성화전략

모든 도시는 본질적으로 역사적이고 전통적이다. 어떤 형태로든 도시는 자신들만의 역사를 지니고 있고 그 역사는 현재에 어떤 방식으로든 영향을 미친다. 특히 한국과 같이 고대국가로부터 오랜 역사를 지닌 나라의 경우 거의 모든 도시들은 대개의 경우 기념할만한 자신들의 역사와 전통을 지니고 있고, 그것은 거리, 건축물, 신화, 문학작품, 노래 등 다양한 내용과 형식으로 도시속에 표상되어진다.

도시학자인 루이스 뎀포드(L. Mumford)는 도시를 이해하는 가장 중요한 조건으로 도시의 역사를 꼽았다. 지역문화는 '특정의 역사적 조건에서 그 지방이 처한 내적·외적 영향력에 대한 저항과 적응이라는 끊임없는 변동과정'(Marcus & Fischer, 1986)이며, 따라서 그 도시의 역사적 경험은 대단히 역동적으로 분석되고 적용되어져야 한다. 물론 이러한 도시의 역동성에는 역사를 지배해온 지배자의 관점 뿐만 아니라 피지배자인 민중의 관점도 포함되어야 한다.

도시사회학의 관점에서 문화유산산업(heritage industry)은 이러한 도시의 역동성을 역사적, 문화적 관점에서 상업화한 기획의 하나다. 헤리티지 산업은 한 개인이나 집단의 정체성을 강화하면서 이를 상업적으로 발전시킨 형태로 나타난다. 헤리티지 산업이 본격적으로 성장한 것은 대략 1970년대부터라고 알려져 있다. 헤리티지 산업이 대상으로 삼는 것은 박물관이나 전원주택, 과거형태들을 떠올리도록 재구성·재생된 도시경관들이다. 영국의 헤리티지 산업을 분석한 헤이슨은 다음과 같이 지적하고 있다.

과거를 보존하려는 충동은 자아를 지키려는 충동의 일부이다. 우리가 어디에 있었었가를 알지 못하고서는 우리가 어디로 가고 있는지 제대로 알기 어렵다. 과거는 개인 및 집단 정체성의 토대이며, 과거를 담고 있는 물건들은 문화적 상징으로서 의미심장함을 불러일으킨다. 과거와 현재 사이의 연속성은 도박판과도 같은 혼돈상태에서 일련의 지속감을 만들어주며, 안정스레 질서잡힌 의미체계는 불가피한 변화의 소용돌이 속에서 혁신 및 몰락 양자에 대응할 수 있도록 해준다. 회상하고픈 충동은 위기에 적응하는 데 있어 주요한 동력이며 사회적 연화제이다. 또한 이는 확신이 약화되거나 위협받을 때 민족적 정체성을 강화시킨다. (Hewison, 1987, 「포스트모더니티의 조건」 123쪽에서 재인용)

역사적 의미를 갖는 어떤 건축물이나 공간을 기념하는 것은 이처럼 도시의 정체성과 관련되어 있고, 그것은 결과적으로 사회적 통합을 위한 중요한 정책이 된다. 한국이 지방자치제 이후 지속적으로 시도되고 있는 축제, 역사공간의 명소화 등도 역시 일종의 정치적·산업적 기획의 하나로 볼 수 있다.

도시의 이미지는 곧 그 도시의 문화적 방향을 결정짓는 힘이 되고 그것은 다시 도시발전의 척도가 된다. 그래서 도시들은 가능한한 좋은 이미지를 얻고자 하며 나아가 새로운 이미지의 창출에 힘을 기울인다. 이미지, 장소성, 정체성 등으로 표현되는 경관특성들은 최근 다양한 측면에서 각광받는 개념들이다. 이들 개념들은 즉각적으로 바라다 보이는 경관의 모습 그 자체보다도 그 장소에서 오랜 체험을 통하여 느껴질 수 있는 어떤 전체적인 분위기를 의미한다는 공통점을 가지고 있다. 경험을 통해 가치와 의미가 부여된 특정공간은 '장소'가 되고 그 공간의 성질을 '장소성(sense of place)'이라 한다.

이러한 장소성은 결국 도시판매의 기획으로 발전한다. 도시판매는 본래 신대륙 개척시대에 유럽인들을 이주시키기 위한 선전전략의 하나였지만, 후기산업사회에 이르러 도시간의 경쟁이 치열해지면서 보다 첨예하게 나타난 도시기획이라고 할 수 있다. 도시판매 전략에서 핵심은 여전히 기업과 투자에 있다. 그러나 기업과 투자의 입지요건에서 핵심적인 결정요인이 도시의 긍정적 이미지로 발전했다.

팀 홀은 이러한 변화를 프레터(Fretter, 1993)의 말을 빌어 도시가 이제 판매(selling)에서 마케팅(marketing)의 개념으로 변화했다고 설명한다. 개념적으로 판매는 소비자에게 팔아야 할 것을 설득하여 판매하는 과정이지만, 마케팅은 소비자가 무엇을 원하는지 생각하고 판매할 물건을 그 아이디어로 구체화하는 과정이다.³⁾ 이러한 과정을 거쳐 장소마케팅은 바람직한 방향으로 장소개발을 유도하는 필수적인 계획요소가 되었다.

장소마케팅과 함께 도시이미지를 새롭게하고 도시에 다양한 문화적 이벤트를 도입하는 이른바 도시재활성화전략(urban regeneration strategies)도 중요한 도시정체성에 커다란 영향을 미쳤다. 도시재활성화의 핵심은 도심을 떠난 중간계급들이 다시 도심으로 돌

3) 세들러(D. Sadler, 1993)는 장소판매(place-marketing)가 점차 의미있는 과정이 되고 있으며, 그것은 '판매의 장소성(market place)'을 두고 벌어지는 경쟁이 점차 장소판매의 중요성으로 변화하고 있기 때문이라고 보았다.

아오는 것이다.(Savage, 1996: 106)

도시의 이미지는 그 도시가 가진 신화와 그것을 상품화한 헤리티지 산업, 그리고 다양한 스펙터클(spectacle)에 의해서 뒷받침된다. 그러한 기획들은 끊임없이 정치적으로 선전되고 활용된다는 것은 물론 당연한 일이다. 도시들은 의도적으로 문화와 역사를 하나의 패키지로 묶어서 기획하고 판매하며, 그것들은 테마공원, 의례와 과거의 사건에 대한 시뮬레이션⁴⁾, 기념제와 기념물 등의 형태로 나타난다.(Philo & Kearns, 1993)

2) 전주의 문화정체성 : 전통과 현대가 공존하는 도시

전주는 많은 사람들에게 전통의 고도(古都)로 각인되어 있고 전주 스스로도 이 점에 대단한 자부심을 갖고 있는 도시 가운데 하나이다. 또한 전주는 지금 전통의 문제에 관한한 가장 첨예한 긴장 속에 놓여져 있는 도시이기도 하다. 또 전주는 ‘보이지 않는 어떤 것’들의 도시이다. 전주의 이미지를 구성하는 많은 상징들 예컨대 맛, 소리, 전통, 예향 등등은 한결같이 보이지 않는 어떤 것들을 향하고 있다.

이러한 전주의 도시적 특성을 소설가 최명희는 ‘저항과 풍류’라는 말로 표현하고 있다. 즉 전주가 농경문화의 중심으로서 풍부한 물산과 문화적 자산을 갖고 있는 반면, 후백제의 왕도로서 이루지 못한 꿈을 안고 살아온 문화적 이중성을 가진 도시라는 것이다. 소설가 최명희가 <혼불>에서 표현한 ‘결코 버릴 수 없는 꽃심’은 전주 혹은 전라(북)도가 겪어온 정권에 의한 소외를 상징하고 있다. 전주의 문화적 코드인 ‘저항과 풍류’는 전주 도심 곳곳의 공간과 기념물에 그대로 나타난다. 전주에서 가장 아름다운 건물중의 하나인 전통성당은 한국 카톨릭의 초기역사를 웅변해주는 건물이다. 전주는 천주교의 초기 역사에서 전국적으로 가장 많은 수의 순교자를 배출한 성지로 꼽히는 곳이며, 전주를 감싸고 있는 모악산은 증산교와 백련교를 비롯한 수많은 민족종교의 본산이거나 무속신앙의 모태로 불리우는 곳이다.

여기에 동학농민혁명의 피어린 항쟁과 역사가 이곳 전주성을 거점으로 하고 있었다는 점도 빼놓을 수 없다. 갑오년 농민들이 혁명의 횃불을 들었을 때 농민군의 일차적인 목표는 전주성이었다. 농민군은 전주성을 점령함으로써 확고한 정치적 의미를 획득할 수 있었고 혁명의 의미와 성격을 결정지을 수 있었다. 이곳 전주를 중심으로 집강소라는 이름으로 전라도 일대에 한국의 역사상 최초이자 마지막인 농민자치가 실현되었고 이곳에서 농민들은 혁명의 성공을 예감했다. 그러나 상황은 변했고 이제 일본과 맞서 나라의 운명과 자신들의 생사를 건 피할 수 없는 한판싸움을 시작한 곳도 이곳 전주였다. 좀더 거슬러 올라간다면 한국사에서 가장 비운의 왕으로 꼽히는 건원이 후백제의 도읍

을 세우고 도약의 꿈을 꾸었던 곳도 바로 이곳이었다. 전주는 한국사의 고비마다 ‘저항의 역사’라는 일종의 신화를 간직한 도시로 상징될 수 있다.

물론 최명희가 지적한 전주의 핵심은 ‘권력에 의한 소외’가 아니라 그로 인해 가지게 된 ‘풍류’의 측면이 더 크다. 전주는 그런 맥락에서 한국의 전통문화를 대표하는 도시로 인식되어왔고, 최근 한옥마을의 재발견은 도시의 전통성을 더 강화시켜 주었다.

이러한 저항과 좌절의 역사 속에서 전주는 가장 민족적인 풍류를 활짝 꽃피워냈다. 한국 근대문화사의 꽃이라고 할 수 있는 판소리가 이곳 전주를 중심으로 발전해왔고, 수많은 명창들이 전주의 대사습이라는 관문을 통과하면서 국창으로 우뚝 설 수 있었다. 판소리의 발전은 다양한 문화적 발전을 가져왔다. 판소리가 대중화되면서 판소리 사설을 인쇄하기 위한 목판본이 전주에서 만들어졌고, 그를 통해 전통한지의 명맥이 이어져 왔던 곳도 이곳이었다.

전주의 문화적 코드인 ‘저항과 풍류’는 전주가 겪어왔던 역사에 대한 전주지역 주민들의 집합적인 해석인 셈이다. 전주의 고유한 문화적 코드인 ‘저항과 풍류’는 억압받는 사람들의 정신을 표상한다. 저항의 또다른 얼굴이었던 전주의 풍류가 80년대를 거치면서 민족문화의 선두로 부상한 것은 결코 우연이 아닌 셈이다.

<표 1>문화도시의 유형별 문화산업 방향과 전략

도시유형	도시의 문화적 특징	기본방향 (부차방향)	추진주체와 전략
문화유산 관광형	역사/전통도시 유적보존	문화유산산업 (관광·레저산업)	① 전통이미지 강화와 유적 보존 ② 관광·레저 산업 추진 ③ 문화산업의 세계화 *중앙정부에서 지방정부 주도
현대적문화산업 개발형	신흥도시 민간문화 활발	정책적 문화산업 (이벤트산업)	① 모든 도시문화자원의 상품화 ② 자연이미지와 도시문화 결합 ③ 첨단문화산업 유치 ④ 문화자원의 축제화(이벤트화) *민간주도에서 민관합동으로
전통-현대 혼합형	역사/전통도시 유적망실	혼합적 문화산업	① 전통이미지 강화 ② 전통문화 현대화 및 대중화 ③ 도시전통 및 역사의 가시화 *민관합동에서 지방정부 주도로

도시문화의 관점에서 전주는 전통과 현대를 결합한 새로운 유형의 문화도시로 구분할 수 있다.<표 1> 참조) 이러한 유형에 속하는 도시들이 전주, 수원, 대구 등의 도시들이

4) 이같은 시뮬레이션은 다양한 형태로 나타난다. 그 도시가 가진 과거의 사건은 축제로 기념되기도 하고 그 도시의 상징으로 구현되기도 하며, 그밖의 다양한 공연물의 형태로 드러나기도 한다.

다. 이 유형의 가장 중요한 특징은 대체로 근대화 시기를 통해서 산업화 전략에 실패한 전통도시라는 것이다. 이들 도시들의 경우 남다른 전통과 역사를 가지고 있지만 일제시대와 산업화 과정에서 도시의 전통적 면모를 완전히 상실함으로써 관광도시로의 발전도 가로막힌 도시들이다.

전주의 경우 90년대 이후 본격적으로 전통과 문화라는 자원을 예향의 이미지와 결합시키면서 문화도시 전략을 추진해왔다. 전통예향으로서의 이미지와 자원을 발전시켜 국악(판소리와 창극), 한옥마을, 비빔밥, 한지공예 등을 상품화시켰고, 동시에 전주국제영화제를 창설하면서 현대적 감각의 문화자원을 여기에 결합시켰다.

전라감영 복원사업은 이러한 전주 문화도시전략의 관점에서 분석되고, 목표가 설정되어야 한다. 전라감영지는 전주의 전통문화를 대표하는 한옥마을과 경기전, 현대문화를 대표하는 영화의 거리와 차없는 거리의 가운데 위치한다. 이 두 가지 성격의 공간은 각기 독립적인 의미를 갖고 발전해왔다. 반면에 전라감영지는 전북도청을 중심으로 별도의 공공기관을 지원하는 서비스 기능을 담당하는 별도의 상권을 형성하고 있었다.

그러나 문제는 <한옥마을-경기전-풍납문> 벨트가 공간적으로 도심과 분리되어 발전하고 있고, <객사-차없는 거리-영화의 거리>는 각각 서로 다른 성격의 공간특성으로 상호연관성이 떨어진다는 문제를 드러내고 있다. 또 전라감영지는 전북도청의 이전으로 급속한 공동화현상에 빠져들고 있다.

3. 전라감영 복원사업의 경과와 사례

1) 전라감영 복원의 경과

전라감영 복원에 대한 문제는 1951년 전라감영의 정청이었던 선화당 건물이 화재로 소실된 지 40여 년 만인 1996년 전북도 내 언론사에 의해 처음으로 제기되었다. 그러나 지지부진하게 처리되었고, 이후 2000년에 문화재청에 감영터를 국가사적지정으로 신청하지만 이 또한 보류되었다. 대신 같은 해 9월 전라감영지 4,884평이 전라북도지정 기념물 제107호로 지정되었다.

<표 2>전라감영 복원사업 주요일지

연도	주요내용
1951	-선화당 건물 화재로 소실
1996	-전북도 내 언론사 전라감영 복원사업 본격제기
2000	-문화재청에 전라북도 감영터 국가사적지정 신청, 보류

연도	주요내용
	-문화재청 측 지표조사 후 문화재 신청서 제검토 반려 -전라북도지정 기념물 107호 지정(부지 4,884평)
2002	-전라북도 전라감영 녹취영상물 제작 용역(도비 2천만원)
2004	-민주당도지부, 전라감영 복원사업과 동학농민혁명기념사업 연계추진 발표 -구도심활성화추진위원회 전라감영 복원반대 서명운동 -전주시와 전북도, 구도심활성화추진위원회 전라감영 복원 범위문제 논란 -전북발전연구원, <전북도청 이전에 따른 구도심 활성화방안> 연구보고
2005	-3월 전북도 부분복원 제시 및 완전복원 검토 -7월 전북도청 완전 이전 -9월 전라감영 복원사업 본격 추진
2006	-전주시 전라감영 복원사업 로드맵 제시 -문화재청, 전라감영지(도 기념물 제107호) 유적 발굴조사 허가, 착수 -「전라감영 복원 기본계획」 학술용역팀 '질중안' 제시 *도심 속 역사공원, '감영공원'안
2007	-2월 전주시 「전라감영 복원 기본계획」 학술용역 최종발표회 -7월 '전라감영 복원을 위한 시민공청회' 개최
2008	-1월 전북도지사 전주시 방문에서 전라감영 복원사업 의견제시 -3월 전북도, 전라감영 복원 2008년 내 본격 추진 발표

이제까지 전라감영 복원사업에서 핵심적인 주체는 전라북도, 전주시, 그리고 중앙동 현지 주민들의 입장이다. 그동안 민선 3기 전주시가 기본구상을 발표한 바 있었고, 민선 4기에서는 전주시가 발주한 용역결과가 발표되기도 했다. 또 전주시는 2006년부터 90일간 전라감영지에 대한 발굴사업을 실시하면서 고고학적 기초조사를 수행했지만 의미 있는 결과가 나오지는 않았다.

이같은 상황에서 전라감영 복원사업에 대한 논의를 종합한 연구결과는 크게 두 차례 진행되었다. 첫 번째는 2004년 전북발전연구원(이하 '전발연')에 의해 수행된 <전북도청 이전에 따른 구도심 활성화방안 연구>였고, 두 번째는 2007년 전주시가 연구용역으로 수행한 <전라감영 복원 기본계획>이다.

특히 2006년 12월 원광대학교 이양재 교수팀이 실시한 전라감영 복원 기본계획은 감영복원 규모로는 완전복원과 부분복원을 절충하고, 성격은 도심 역사공원으로 기본방향을 정했다. 그러나 전주시의 복원계획은 아직 갈길이 멀다. 무엇보다 전라감영 복원사업에 대한 시민적 합의가 완전하지 않고, 전문가들의 견해도 다양하게 엇갈리고 있다. 이에 따라 무엇보다 전라감영 복원사업을 위한 재원계획이 확립되지 못한 것도 사업추진에 큰 걸림돌이 되고 있다.

2) 전라감영 복원에 대한 기존 연구결과

먼저 전라감영에 대한 두 차례의 연구결과를 간략하게 정리할 필요가 있다. 전발언의 연구와 전주시청의 용역연구는 각기 전라감영에 대한 밑그림으로 중요한 의미를 갖는다. 여기에 전주시가 전통문화중심도시 사업의 마스터 플랜 형식으로 추진한 연구용역에서도 전라감영에 대한 기본방향이 제시되어 있다.

① 전북도청 이전에 따른 구도심 활성화 방안(전발언, 2004)

전발언 보고서의 목적은 전북도청사 이전에 따라 전라감영지를 어떻게 활용할 것인가에 있었다. 특히 전북도청 이전 이후 구도심의 활성화를 위해 어떤 정책대안을 마련할 것인가가 핵심적인 요구였다. 이에 따라 ① 전라감영 복원 관련 연구 ② 잔여부지 및 건물 활용방안의 두 부분으로 구분되어 있다. 특히 여기서 쟁점이 되고 있는 것은 감영 복원 여부와 위치, 규모, 도청사 이전 후 건물 및 시설 등의 활용방안이다.

전발언 연구는 전라감영 복원의 기본방향을 장기적으로는 전주시가 진행 중인 전통문화중심도시 육성에 맞추어 전주의 역사적 전통성을 확립하는 방안과 단기적으로는 구도심 활성화라는 이중적인 측면을 고려하는 차원에서 감영 복원사업이 이루어져야 한다는 것이다.

또 전라감영 복원의 규모와 방법에 대해서는 각각의 건물이 원래의 자리에 복원되는 것을 원칙으로, 역사성을 살린 보전방향, 잔여부지 활용 여지, 주변의 요구 및 전북도청사 이전에 따른 주변지역 침체 등을 종합적으로 고려하여 단계적인 절차를 통해 접근해야 한다고 주장한다.

구체적으로 감영복원 단계는 준비단계부터 3단계까지 총 4단계를 제시하고 있다. 준비단계에서는 전라감영지에 대한 문화재 시굴·발굴 작업 및 전라감영 복원계획을 수립하는 기간으로 잡고, 전라감영을 대표하는 건물인 선화당, 포정문, 내삼문, 중삼문의 복원공사를 추진하는 1단계로 이어진다. 2단계에서는 전북도청사 전체 부지를 대상으로 한 감영건물(응청당, 관풍각, 비창청 등)의 복원공사를 추진하는 기간으로 설정하고 있으며, 3단계는 도청사 주변 사유지 부분을 대상으로 한 감영건물 복원공사를 추진하는 기간으로 잡고 있다. 이는 결과적으로 부분복원에서 시작하여 완전복원으로 나아가는 방식이다.

한편 잔여부지 활용방안으로 도청사 본관 및 의회청사 존치여부에 대해 근대문화유산으로서 가치를 지니는 건물이므로, 상징성을 고려하여 감영 복원공사가 시작되는 순간까지 존치시키면서 활용하는 것이 바람직하다고 본다. 기타 잔여부지 및 건물에 대해서는 문화예술공간으로 활용하거나 리노베이션 하는 방안을 이야기하고 있다.

<표 3> 전발언 전라감영 복원 방안 및 주변 부지 활용방안

구분	대상건물	활용방안
복원	선화당 포정루	전통문화교육 · 전시공간
리노베이션	의회청사	청소년활용공간
	본관	예술단체 교육 · 사무실, 역사박물관, 영화박물관, 한민족박물관, 어린이문화체험교육장 등으로 활용
	서편청사	예술단체 교육 · 사무실, 역사박물관, 영화박물관, 한민족박물관, 어린이문화체험교육장 등으로 활용
철거	북편청사 주차장	야외공연장 설치 시민휴식공원
지하	지하1, 2층	지하주차장 설치

*자료 : 전북발전연구원. 2004. 「전북도청 이전에 따른 구도심활성화 방안」 p. 141.

② 전라감영 복원 기본계획(전주시, 2007)

2007년 전주시에서 실시한 기본계획은 전발언 연구보고서에서 한 단계 더 진전된 감영복원의 마스터 플랜 형식으로 실시되었다. 전주시 보고서 역시 구도심 활성화라는 측면을 중시하고 있다. 그러나 전발언의 보고서가 구 전북도청사 부지에 보다 초점을 맞추어 점진적인 감영복원(결과적으로는 완전복원까지도 고려)과 그 활용방안에 주력하였다면, 전주시의 연구는 감영 복원을 ‘매개’로 한 중앙동 일대 전체의 활용방안에 대해 주목하고 있다. 즉, ‘객사-전라감영(지)-풍남문-전동성당-경기전-한옥마을’을 잇는 옛 라인을 통해 의미 있고, 개성 넘치는 ‘장소의 재창조’를 모색하고 있다는 점이 본 연구의 특징이라 할 수 있다.

<표 4>기본계획의 감영 복원 공간구상안

영역별 주제	시간	용도	특징	활용방안	참조
Historical Zone (역사의회복)	과거 (복원)	선화당 내아/행랑 연신당 응청당 포정루	보호수 신정비 관풍각의 흔적	전통혼례 및 야외촬영, 동학관 전시설로의 활용 가능성	경상감영 충청감영 강원감영
Art&Workshop Zone (혼적의중첩)	과거+현재 (설계)	공방/상점 식당	지하 주차장 BIF 선큰가든	한브랜드와 전북 명품의 결합 을 통한 지역경제의 활성화. 선자청, 지소, 인출방 기능 부 활, 웨딩과의 연계 모색	인상동 쌈지길

영역별 주제	시간	용도	특징	활용방안	참조
Cultural Zone (도시의기억)	근대+현재 (설계)	전주홍보관 관광안내소	구 도청사의 기단부분만이 외견상 나타남	관광·문화 및 공공서비스 표 현. 기단은 도시의 무대 역할 수행	가나자와 미술관
Plaza Zone (미래로전진)	과거+현재 미래 (설계)	시민광장	지하 주차장 지상버스주차장	다양한 이벤트를 수용하는 동 적광장. 우측을 시티투어버스 승차장으로 활용. 전수시의 심 벌마크와 타임캡슐, 음악분수	서울광장 청계광장

*자료 : 이양재 외. 2007. 「전라감영 복원 기본계획」 p. 86.

감영복원에 대해서는 '도심 속의 역사공원(감영공원)'이란 컨셉으로부터 출발하여 감영 기능에 공공업무 및 서비스 기능, 문화·교육기능, 전통공예품 전시·판매 기능, 휴식 및 이벤트 기능 등을 포괄하는 다양한 방안을 모색한다. 감영복원의 공간적 범위로서는 감영의 주요 건물만이 주축이 된 축소복원(면적 16,117㎡, 약 4,875평)과 감영전체를 모두 복원하는 완전복원(면적 53,395㎡, 약 1만 6천평, 원형복원)의 중간 형태인 '절충안(면적 29,520㎡, 약 8,900평)'을 주장한다. 이는 전발언 보고서의 2단계에 해당하는 것으로 감영의 주요시설 복원이 가능하여 역사적 재현이 가능하고, 구도심활성화를 위한 공간 활용 및 장소창조 가능성을 모두 포괄한다는 점에서 이점을 지닌다. 이에 따라 장소성과 시간성을 고려하여 공간을 총 4영역으로 나누고, 고건축 부분과 현대건축 부분이 주축을 이루는 구체적인 감영복원 방향을 제시하고 있다.

'역사의 회복(historical zone)'이라 명명된 영역에는 과거를 상징하는 감영의 주요 건물들(선화당을 중심으로 한 '감사영역')을 복원하고, '혼적의 중첩(art & workshop zone)'이라 이름붙인 영역에는 과거와 현재를 포괄하는 공방이나 상점들을 위치한다는 것이다. 한편 근대와 현재를 상징하는 '도시의 기억(cultural zone)'이라 명명된 영역에는 홍보관 및 관광안내소를 설치하고, '미래로 전진(plaza zone)'의 영역에는 과거, 현재, 미래를 모두 포괄하는 시민광장을 조성한다는 것이 세부적인 계획이다.

③ 전통문화중심도시 조성사업과 전라감영 복원사업

전주에서 추진 중인 전통문화도시조성 계획은 주로 공간적 범위에 있어서 전라감영 복원사업과 중첩되는 양상을 보인다. 전통문화도시조성계획은 전통문화자원을 활용한 벨트조성에 초점을 맞추고 있다는 것이 대표적인 특징이라고 할 수 있다. 이는 자연스럽게 도시공간에 대한 탐구로 이어지는데 여기에서는 특히 전통문화자원과 연관된 공간

에 초점을 맞추고 있다. 이에 따라 전주시는 도심 곳곳에 연접한 전통문화자원들의 통합연계구축 방안을 모색하고자 한다.

한편 전주시의 전통문화도시조성계획의 핵심 사업들은 주로 한옥마을 활성화 방안에 집중하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 도심 속에 산재한 전통문화자원들이 자연스러운 연계 흐름을 갖지 못하고 '단절'되어 있다는 것이 문제로 지적되고 있다. 따라서 전주시가 실행하고자 하는 전통문화자원들의 통합연계구축방안을 위해서 이러한 문제들이 선결되어야 한다. 구도심 및 전라감영지는 이들을 연계해주는 핵심적 공간으로 작용할 것이다. 이에 따라 전통문화도시조성 계획의 (핵심)선도사업 안에는 구도심과 전라감영지가 포함되어 있다.

먼저 「전주시 전통문화도시 육성기본계획」(2005)에서는 '한옥마을-풍남문-전라감영(도1청사)-객사-무형문화유산전당'으로 연계되는 블록형 구조를 핵심권역으로 하는 전통문화벨트 조성을 계획한다. 이 속에서 복원되는 전라감영은 역사문화공원으로서의 성격을 지닌다. 이렇게 도심 공간 속의 역사문화공간으로서 복원은 조선역사문화권(객사, 풍남문, 경기전, 한옥마을, 전라감영지 등)과 근대역사문화권(근대건축물, 차이나타운, 웨딩거리, 영화의 거리 등)을 하나의 시스템으로 네트워크화함으로써 시너지효과 발휘할 수 있다는 것이 이 연구의 주장이다.

이를 위해 조선조 전주부성시대 동문과 서문 연결하는 동서축(중앙길)으로부터 전주객사로 진입하는 진입로를 복원하여 보행공간으로서 성격을 부여하고, 전주객사와 전라감영지를 연결하는 보행연계체계 구축한다는 방침이다. 전라감영시설에 대해서는 부분적인 복원을 추진하되 근대건축물로서 보존가치를 지니는 청사건축물은 보존·개수하여 조선조 관아건축 및 근대건축물 전시관으로 활용방안을 모색한다는 입장이다. 한편 전라북도 경찰청사부지를 활용하여 소극장과 숙박시설, 전통음식점, 전통용품 판매시설 등을 중심으로 복합문화센터를 확충하여 전라감영지와 조선조 관아건축 및 근대건축물 전시관과 연계된 지원시설로 활용방안 또한 모색하고 있다.

3) 타 지역 감영 복원 사례

① 경상감영 복원 사례

경상감영은 시내 중심부인 대구광역시 중구 포정동에 위치하고 있으며, 면적은 16,500㎡(약 4,991평)이다. 1896년~1965년 동안 경복도청으로 사용되다가, 도청이 옮겨간 후 1970년 공원으로 조성되었다. 대구의 중심에 위치하여 '중앙공원'이라 불리다가, 1997년 공원 재조성 후 '경상감영공원'으로 명칭이 바뀌었다.

현재 감영 일대는 모두 공원으로 조성되어 있고, 감영관리시설공단이 있어 관리의 별도로 이루어지고 있으며, 아직까지 발굴 작업은 이루어지지 않았다. 현재 남아 있는 경

상감영 건축물로는 선화당, 정청각, 관풍루가 있는데 이 중 관풍루는 일제 때 망건루와 함께 달성공원으로 이전하였다. 이후 망건루는 해체되었고, 현재는 경상감영의 정문 누각이었던 관풍루만이 남아 있는 상황이다.

관찰사의 정청 건물이었던 선화당의 현판의 글씨에 대해서는 한때 정체성 논란이 대두되었다. 경상감영은 여러 번의 화재로 건물이 소실되었던 적이 있었으며, 일제시대 때 찍은 사진 상에는 창문을 달았던 흔적도 보인다. 선화당 뒤쪽으로는 감사의 처소로 쓰였던 정청각이 있는데 선화당보다 그 규모가 크다. 한편 경상감영공원 한쪽에는 역대 관찰사들과 대구 관관들의 선정비를 한데 모아놓았다.

<그림 1>경상감영 전경과 선화당



현재 경상감영 일대는 공원으로 조성되면서 시민들의 쉼터로 이용되고 있다. 감영이 입장료를 받았을 때는 고른 연령층이 이용하는 공간이었으나, 무료 개방 이후 노인들의 전유물이 되었다. 실제로 감영공원을 주 이용객 층은 60대 이상의 고 연령층으로 딱히 여가를 즐길 공간이 없는 노인들의 쉼터로 이용되고 있다. 이에 대해 특별하게 여유시간을 즐길 공간이 없는 노인들로서는 감영이 공원으로 개방되어 활용되는 것에 대해 상당히 만족스런 의견을 제시한다. 이들 대부분은 감영을 문화유적으로 접근하지 않고, 편안하게 여가 시간을 보낼 수 있는 공간으로 인식하고 있는 것이다.

그러나 감영이 대중성을 상실한 채 점점 더 노인들의 전유공간이 되면서 겨울을 제외하고는 노숙자들이 생겨나는 문제점 등이 발생하고 있다. 또한 노인들을 대상으로 한 유흥업소들이 하나 둘씩 들어섬에 따라 향후 더욱 더 노인들의 공간으로 굳어질 확률이 높다. 더구나 롯데백화점의 오픈으로 상권이 이동함에 따라 주변의 상가가 침체되는 현상을 맞고 있다. 그나마 주말에는 수문장 교체식 등 행사가 이루어지고 있어 젊은층이나 관광객들이 모이기도 한다. 이에 대해 경상감영 관련 전문가는 도심활성화와 유물의 복원 개념은 매우 복잡하여 상황에 따라 대치되는 개념이 될 수 있음을 우려한다.

대구시에서는 향후 감영 활용방안에 대해 도심재생 측면에서 고려 중이다. 일단은 감영

을 공원으로 지정해 놓은 것에 만족하고 있는 상황이지만, 주변에 자리하고 있는 산업은행 등의 건물들(르네상스 양식으로서 대구시 유형문화재로 지정되어 있음)과 연계한 도시개발공사기념사업 차원에서 연구를 진행하고 있다. 이 부분과 관련해서는 특히 주변 건물들이 근대시대의 건물이니 근대역사로 개발할 것인가, 아니면 감영 주변의 시설물이니 감영과 연계하여 개발해야 할 것인가의 문제를 두고 검토 중이다.

② 강원감영 복원 사례

강원감영은 원주시 일산동 54-2에 위치하고 있으며, 면적은 9,608㎡(약 2,906평)로 사적 제439호로 지정되어 있다. 강원감영 복원사업은 1995년 9월 강원감영 기본계획 수립되면서 시작되었다. 이듬해인 1996년 2월 강원감영사적공원조성 기본계획 용역이 완료되었고, 같은 해 10월 '97년도 국비 보조사업으로 책정되었다. 이에 따라 1997년 11월에서 1998년 5월까지 선화당 창호 및 기와 보수공사를 실시하였다. 또한 2000년 2월에는 강원감영지 발굴작업을 실시하여 이듬해인 2001년 1단계 복원공사를 발주하였고, 2002년에는 감영이 국가사적지 제439호 지정되었다.

한편 2003년 8월에 청운당 터에 대한 발굴조사를 실시하였으며, 추후 국비사업으로 변경·승인되어 이듬해인 2004년 청운당 복원공사를 착공하였다. 2005년에는 1단계 복원공사를 준공하여 선화당, 포정루, 내삼문, 중삼문, 청운당, 행각 및 담장과 조경 등을 조성하였다. 이후 2006년 1월부터 2007년까지 옛 후원공간에 자리하고 있는 우체국 건물에 대해 이전 문제를 완료하였으며, 현재 2단계 복원사업에 대해 검토 중이다.

원주시의 도심 한복판에 위치하고 있는 강원감영은 고정형 관아로서 이조 600년 이래로 계속 같은 자리에 위치하고 있으며, 예전에는 원주군청이 자리하고 있었다. 특히 강원감영 선화당은 우리나라 감영 건축물 중 유일하게 원형이 그대로 보존되어 있는 건물이다. 그러나 복원을 하는 과정에서 고증 상의 오류가 발생하여 지붕 부분 복원에 있어서 사실과 다른 모습으로 복원이 이루어졌다.

<그림 2>강원감영 전경과 선화당



강원감영을 찾는 이용객 층은 주로 고건축이나 역사를 전공한 사람들이 주를 이룬다. 단체 관광객들도 있으나 그들은 별 의미 없이 다녀가는 사람들이 대부분이고, 주로 역사에 관심이 많은 사람들이 찾고 있다.

강원감영은 현재 2단계 복원작업을 추진할 계획인데 이 부분에 대해 문화재청의 허가를 받기 위해 검토 중이다. 선화당을 비롯한 주 건물들은 원형 복원쪽으로 방향을 설정하여 이미 추진하였고, 옛날 감영의 후원에 해당했던 공간에 연못자리라던가 봉래각 및 관풍루 등의 복원을 계획 중이다.

과거 봉래각이 있었던 공간은 현재 콘크리트 건물(우체국)이 들어서 있어서, 발굴을 한다 할지라도 별다른 유물이 나오지 않을 것으로 판단된다. 그러나 현재 감영 주차장으로 이용되고 있는 공간에 연못지(방지)가 나올 것으로 기대하고 있다. 이에 따라 감영의 후원공간에 대해서는 추정 복원쪽으로 방향을 설정하고 있다.

반면 관풍루는 일제 시대 때 사진자료가 발견됨에 따라 원형복원이 가능할 것으로 보인다. 그러나 관풍루의 위치에 대해서는 안쪽으로 밀어 넣어서 추정복원 할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

한편 강원감영의 경우 시내 한 복판에 자리하고 있다 보니 주변에 다른 시설들과 연계할 수 있는 프로그램이 부재하다는 한계에 봉착해 있다. 특히 감영복원 이후 국가사적지로 지정됨에 따라 주변 지역 개발이 제한되는 어려움 또한 발생하였다. 이에 대해 현재 원주시에서는 문화재 현상변경허용기준안을 만들고 있다. 감영에서 약 83m 떨어진 곳에 중앙시장이 위치에 있는데, 오래된 곳이어서 재개발이 필요한 상태이지만 감영 때문에 높은 건물을 건축할 수 없어서 상가 주민들의 원성을 사고 있는 실정이다.

종합하면 강원감영의 경우는 원형복원과 공원식으로 조성하여 활용하는 방안 두 가지를 검토하고 있다. 그러나 강원감영이 사적지이기 때문에 공원으로 조성하는 것은 불가능하다는 것이 주된 의견이다.

③ 충청감영 복원 사례

충청감영은 공주시 웅진동 2-1번지에 위치하고 있으며, 면적은 17,630㎡(약 5,333평)이다. 충청감영의 경우 기존 부지에 감영을 복원하는 것에 어려움이 있어서 새로운 부지에 이전하여 복원하였다. 일제 시대 때는 감영터가 도청자리로 사용되었다가 그 후 도청이 옮겨가면서 건물 자체가 해체되었다. 이에 따라 1993년에 현재 공주박물관 옆에 별도의 부지를 마련하여 이전 복원한 것이다.

현재는 감영의 정문인 포정사와 감사의 정청이었던 선화당만 남아있다. 특히 선화당 건물은 박물관이나 의료원 등으로 이용되기도 하였는데, 이후 건물을 해체하여 현재 공주 부지에 이전 복원한 것이다. 또한 선화당의 현재 규모는 예전보다 축소하여 복원되

었고, 도심부 외각으로 이전 복원함에 따라 감영의 공간구조와 차이가 있으며 지리적으로 도심부와 이격되어 있다.

한편 기존 공주감영이 자리했던 부지는 현재 공주사대 부속고등학교가 자리하고 있다. 앞서 언급한 바 있듯이 일제 시대 이후 계속 도청으로 사용되었다가 1932년 도청이 대전으로 이전함에 따라 사범대가 감영부지를 이용하였다. 다시 사범대가 이전하면서 부속고등학교가 자리하게 된 것이다.

<그림 3>충청감영 전경과 선화당



현재 충청감영의 선화당과 동헌은 충남연정국악원 주관으로 시민들을 대상으로 국악 교육을 실시하고 있어 시민공간으로 활용하고 있다. 원래 감영부지였던 곳에 대한 복원 이야기가 계속적으로 제기되고 있으나 전체적으로 보았을 때 실효성이 클 것 같지 않고, 만약 복원을 한다면 장기적인 계획이 수립되어야 한다는 게 전문가들의 의견이다.

한편 공주시에서는 약 2년 전부터 문화재와 관련하여 도시전체를 바꾸는 것을 계획하고 있다. 이를 위해 홍익대학교 환경건축연구소에 약 8억원 규모의 용역을 주어 감영을 새로이 복원하는 방안과 감영주변과 공주 시내를 어떻게 연계할 것인가에 대해 검토하고 있다.

지까지 살펴본 감영복원의 세 가지 사례는 전라감영 복원사업의 기초가 된다는 점에서 매우 중요한 시사점을 준다. 첫째, 문화재 복원에서 가장 쉽게 볼 수 있는 ‘복원을 위한 복원’의 문제가 세 지역의 감영복원에 있어서도 나타나고 있다. 특히 공주의 충청감영이 경우는 전혀 연고가 없는 제3의 부지에 이전 복원함으로써 역사적 정체성 문제에 있어서 논쟁의 여지를 주고 있다. 더불어 사후관리가 제대로 이루어지지 않고 있다는 문제점 등도 발생하고 있다.

둘째, 감영과 주변 시설문과의 연계 및 활성화 방안에 대한 노력이 미흡한 실정이다. 특히 감영과 같은 문화재 복원의 경우, 문화재 주변 지역의 개발제한 문제로 인해 주변 지역 주민들의 사기 저하 및 경기침체에 대한 원성을 피할 수 없게 된다. 대표적으로

감영감영의 경우에서 이러한 문제점들을 포착할 수 있다.

끝으로 문화재 보존과 관광수요 창출 혹은 지역 경제 활성화라는 서로 다른 맥락을 연결하려는 노력은 감영을 둘러싸고 많은 딜레마에 봉착하게 된다. 경성감영의 경우, 대구시 차원에서 감영을 활용하여 슬럼화 되어 가고 있는 구도심재생을 위한 노력들을 강구하고 있으나 쉽지 않은 일이다.

4. 전라감영 복원사업의 쟁점과 기본방향⁵⁾

1) 전라감영 복원사업의 쟁점

전라감영 복원사업의 쟁점은 크게 두 갈래로 진행되고 있다. 첫 번째는 완전복원과 상징복원이다. 이 입장의 차이는 결과적으로 복원의 범위를 정하는 공간적 문제와 만나기도 한다. 물론 완전복원과 상징복원의 형식과 내용에 따라 복원범위에 대한 주장은 다시 분화된다. 두 번째는 의미와 주체에 대한 것이다. 전라감영의 의미를 어떻게 해석하는가에 따라 다양한 입장과 복원방식이 나타나고, 결과적으로 어떤 의미를 중시하느냐에 따라 기념의 주체와 대상이 다시 나뉘어 진다.

먼저 전라감영의 완전복원을 주장하는 연구자들은 대체로 전라감영의 역사성을 크게 강조하는 입장이다. 이들 연구자들은 고고학적 발굴과 자료조사를 통한 철저한 고증과 이를 중심으로 한 완전한 복원을 주장하고 있다. 전라감영을 문화재적 가치를 가진 역사적 고건축물로 복원하여 후대에 자랑할 수 있는 문화자산으로 남겨야 한다는 것이다.

완전복원을 주장하는 연구자들은 완전복원이야말로 전라감영이 관광자원으로 완전한 가치를 가질 수 있다고 보고 있다. “생산과 소득이 첨가된 생산감영, 소득감영, 관광감영에 중점을 둔 대규모 명물관광지로의 완전복원을 통해 구도심활성화와 문화재 복원, 전복인의 자긍심 복원의 길을 함께 모색”(전주사랑실천연합)할 것이라는 것이다. 완전복원의 대표적 학자중 한 사람인 주명준 교수 역시 “전라감영 원형복원을 통해 주변을 역사관광자원으로 활성화시킨다면 전통과 현대의 조화를 이룰 수 있다”고 주장하고 있다.

이와 반면 상징복원은 다른 관점에서 보면 축소복원을 의미한다고도 볼 수 있는데, 대개 감영복원으로 인해 생계에 직접적인 영향을 받는 주변 상가 주민들이 주로 이러한 입장을 취한다. 이들은 주로 단순히 역사적 차원에서 전라감영 복원에 대해 반대하는 입장을 보이거나 불가피하게 복원을 해야 한다면 중심건물을 위주로 한 소규모의 복원을 주장한다. 대표적으로 중앙동 상가 및 주민들로 구성된 구도심활성화추진위원회는

“전라감영 복원은 5백평 정도 규모로 하고, 나머지 3천 7백평은 민영화된 지역상품 홍보관이나 공영주차장으로 운영”할 것을 주장한다. 이에 대해 전주시는 일부부지에 대해서만 복원사업을 추진하는 등 다각적 방안을 모색하겠다는 입장을 발표하였으며, 전북도 역시 한때 축소복원계획을 발표한 바 있었다. 특히 전북도와 전북발전연구원은 ‘전주시 구도심 활성화를 위한 심포지엄’을 통해 “전체 4,800여평의 도청사부지 중 500평에 주요 관아인 선화당 포정루 등을 세워 전라감영을 복원하고, 나머지 공간은 전통문화교육시설, 영화박물관, 청소년 놀이공간 및 야외공연장 등으로 활용하거나 구도심을 객사 등과 연계한 전통문화타운으로 활성화”하는 방안을 논의한 바 있었다.

이러한 논쟁은 필연적으로 복원범위에 대한 논쟁으로 이어진다. 완전복원을 주장하는 연구자들은 과거 전라감영지가 자리잡았던 공간 전체로 복원 범위를 넓혀서 전라감영의 위상에 걸맞는 복원을 해야 한다는 주장을 펴고 있다. 반면에 상징복원을 주장하는 연구자들은 전라감영지 중 핵심시설에 대해서만 상징적으로 복원사업을 추진하고 나머지 지역은 현대적 의미에 맞는 문화시설을 배치하여 주변경관과 연계하고 상업적 목표를 추구할 수 있도록 하자는 것이다.

다만 상징복원을 주장하는 연구자들의 경우 일부에서는 전라감영 복원사업을 단순한 복원이 아닌 사실상의 기념사업으로 발전시켜야 한다고 보고 있다. 전주시정발전연구소 노병덕 연구원은 “유럽의 경우 산업화로 활기를 잃은 도시들이 성과와 유적들을 미술관·박물관으로 변화시켜 관광객을 유치하고 경제적 효과를 보는 사례가 많다”고 보고 “전라감영 복원이 전주시 구도심을 중심으로 하여 한옥마을과 연계한 새로운 전통문화 테마타운이 될 수 있을 것”이라고 주장한다. 전북대 남해경 교수 역시 “인근 한옥마을과 연계한 개발가능성에 무게중심으로 두고, 전통문화콘텐츠로서의 중요성을 확고히 해 나가야 할 것”이라고 주장한 바 있다.

전라감영의 현대적 의미에 대한 논쟁도 뜨겁다. 전주는 상고시대부터 이미 사람들이 살았던 지역으로, 예부터 사회·문화적으로 전라도의 중심도시였으며 주변의 산과 도심의 성곽이 조화를 이룬 잘 짜여진 성곽도시였다(김규남 외, 2001: 70). 전라감영은 이러한 전주부성의 중심에 위치하면서 전라도는 물론 제주까지 관할하는 명실상부한 호남의 행정·군사·문화 형성에 핵심적인 역할을 수행하던 곳이었다.

이렇듯 평양감영 다음으로 큰 규모를 자랑했던 전라감영은 조선왕조 감영을 대표하는 역사적 의미가 있는 장소이며, 이를 바탕으로 향후 전라문화 형성의 기반을 제공한 곳이기도 하다. 전라감영은 조선전기부터 전주한지의 생산력에 힘입어 완판본 전적들을 간행하여 조선의 인쇄문화 발전에 기여하였다. 감영 내에 지소와 인청이 존재했다는 것이 이를 뒷받침하는 전라감영의 특징적 요소라고 할 수 있다. 이러한 인쇄술의 발전과 완판본의 간행은 전라문화의 지식기반을 축적하고 보급하는 기능을 수행하였으며, 특히

5) 본 장은 전북일보 2001년 9월 25일부터 2008년 4월 3일까지, 새전북신문 2001년 10월 11일부터 2008년 1월 30일까지 기사를 참조했다.

조선 후기 다양한 완판본 소설과 가사류의 간행은 판소리 보급과 함께 민중의식 성장에 크게 기여하였다. 또한 전자청을 두어 감영에서 부채를 제조함으로써 전주 합죽선을 비롯한 부채 제조기술 발전에 기여하였다(이양재 외, 2007: 14).

한편 전라감영은 근대도시 발전에 기여한 공이 큰 경제적 의미를 내포하고 있다. 전라감영의 존재는 호남의 교통로 발달에도 큰 영향을 미쳤다. 조선 후기 농업생산력의 증가와 상업의 발달로 전라감영을 중심으로 시전이 발달하였고, 전주성 4대문밖에는 장시가 형성되어 전주는 근대 상업발달의 중심지가 된 것이다. 그러다가 1907년부터 서문에서 북문에 이르는 성벽이 철거되고, 감영을 중심으로 한 십자형의 간선도로가 개설됨에 따라 감영 부근은 상업중심지로 변모하게 된다(이양재 외, 2007: 6-7).

전라감영은 행정구역이 개편되고 감영이 해체된 이후에도 전라북도 도청 소재지로서 역할을 하였다. 전라북도 청사는 비록 그 건축물로서의 상징성을 가지기는 어렵지만 전라북도 근대도시 발전과정에서 감영에 버금 가는 전북의 행정중심지로서 도시발전에 기여하였다는 의의를 지닌다(이양재 외, 2007: 15). 이처럼 의미있는 공간을 그 위상에 걸맞게 복원해야 한다는 것이다. 이러한 주장의 근거에는 70년대 근대화 이후 상대적으로 저발전되고 침체한 전북의 위상을 이러한 기회를 통해 복원하자는 깊은 애향심이 숨어 있다.

그러나 다른 한편으로 전라감영은 정치권력이 아닌 문화와 예술의 중심이었다는 주장도 제기되고 있다. 전라감영은 전라도의 상징이었으며, 전라도는 조선의 문화와 예술을 주도한 대표적인 예향이라는 것이다. 그런 점에서 전라감영을 정치적 의미가 아닌 문화예술의 중심이라는 의미로 복원해야 한다는 것이다.

또 전라감영을 동학농민혁명과 연관시켜 민중권력의 의미로 보는 입장도 있다. 1894년 동학농민혁명 당시 전라감영은 동학농민혁명군의 개혁 중심기구인 대도소가 설치되었던 곳이다. 이를 통해 봉건왕조에서 억압과 수탈의 대상이었던 농민들이 지방권력을 장악하고 직접 개혁을 단행하는 한국근대사 초유의 농민권력을 행사하는 계기가 된 곳이기도 하다. 비록 외국군의 개입으로 개혁은 좌절되었고, 농민군의 권력행사는 짧은 기간으로 막을 내렸지만, 이는 이후 한국근대사에서 국민주권을 실현하는 중요한 계기가 되었다. 이렇듯 전라감영은 한국 근대사에서 최초로 농민권력기구가 설치된 곳이라는 점에서 상당한 역사적·정치학적 의의를 지니는 곳이라 할 수 있겠다(이양재 외, 2007: 15).

이러한 모든 문제는 결국 전라감영 복원사업이 누구를 위한 것이냐는 물음과 만난다. 전라감영 복원사업은 중요한 역사적 의미를 담고 있지만 그럼에도 불구하고 이 모든 가치는 시민들에게 되돌려져야 한다. 시민이 없는 복원은 아무런 의미를 갖지 못한다. 별판 한 가운데 외롭게 서 있는 충청감영의 사례를 반복해서는 안된다. “역사성도 중요하

지만 사람이 찾지 않는 장소는 박제에 불과하며, 감영복원을 통한 관광자원화를 할 수 있는 방안을 모색해야 한다”고 시민들은 말하고 있다.

2) 전라감영 복원사업의 기본방향 : 발신(전통성)과 흐름(소통)

전라감영 복원의 기본적인 개념은 ‘발신’과 ‘흐름’이다. ‘발신’의 의미는 이곳이 전주와 전북의 역사와 전통, 문화와 예술의 중심으로써 전주문화를 발신하는 핵심적 공간이어야 한다는 것을 의미한다. ‘흐름’은 전주 도심의 문화적 단절을 잇는 가교로서의 역할을 담당해야 한다는 것을 의미한다. 즉 <한옥마을-경기전-풍남문>과 <객사-차없는 거리-영화의 거리>를 잇는 문화벨트를 완성시키는 공간적 연결고리가 되어야 한다는 것이다. 이러한 공간적 연계는 단순한 물리적 경관만이 아니라, 세대간, 성격간 소통도 동시에 의미한다.

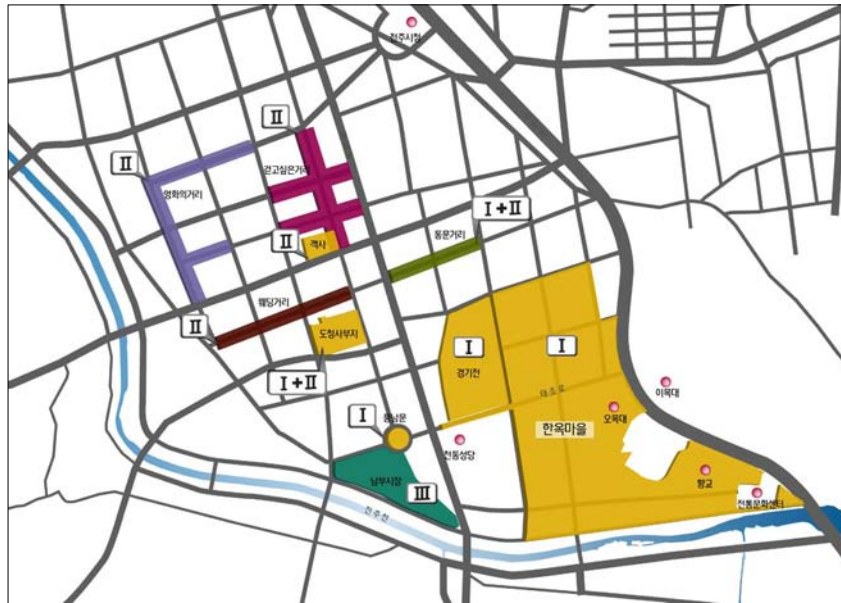
전통문화를 찾는 관광객들과 차없는 거리를 찾는 전주의 젊은이들, 영화의 거리를 찾는 실험정신이 넘쳐나는 외지의 영화메니아들을 서로 연결시켜 전주의 도심의 문화적 의미를 소통시키자는 것이다. 또 조선시대의 문화를 대표하는 경기전과 근대문화의 요소를 간직한 전라감영지 주변의 도시경관도 이러한 흐름 속에 합류시켜야 한다.

이러한 기본개념의 바탕에서 전라감영 복원사업의 첫 번째 방향은 이 곳이 사람을 위한 공간이어야 한다는 점이다. 도시의 중심은 늘 사람이 있음으로서 가능했다. 사람들이 가장 많이 모이는 곳이 도시의 중심이고, 도시는 그 기능을 위해 존재한다. 전라감영 역시 어떤 의미에서도 사람들이 모이는 공간이 되어야 하고, 거기에 더해 역사적 교육의 장소가 되어야 한다. 사람을 위한 사람의 기념공간이 될 때 전라감영은 그 진정한 의미를 가질 수 있다.

두 번째는 전주전통문화중심도시와의 관련성이다. 앞서 언급했듯이 전라감영은 <한옥마을-경기전-풍남문>과 <객사-차없는 거리-영화의 거리>를 연계하는 핵심거점이 될 수 있다. 전라감영 자체가 하나의 문화적 상징이 될 수 있다.

전주도심의 주요 문화거점을 역사적 성격으로 단순히 구분해 본다면 <그림 4>와 같이 나눌 수 있다. 여기서 I 지역은 전통적인 역사적 공간으로 볼 수 있다. 한옥마을을 기점으로 동남향으로 향한 방향이 전주의 전통거점들이다. 여기에는 한옥마을과 향교, 전통문화센터 등이 있다. 그리고 서쪽으로는 경기전과 풍남문, 전라감영을 넘어서 객사가 자리잡고 있다. 그러나 역시 문제는 경기전과 풍남문의 단절, 풍남문과 객사와의 단절이다. 이러한 단절을 어떻게 극복하느냐가 전주전통문화중심도시의 공간적 구상과 연결되어야 한다.

<그림 4>전주 구도심 주요 지역과 전라감영의 분포와 역사적 성격



그리고 II지역은 현대화된 공간들이다. 객사 뒤편의 차없는 거리는 이미 전국적으로도 알려진 명소다. 루미나리에가 늘 밤길을 밝히고 주말에는 청소년들이 쏟아져 나와 인산인해를 이룬다. 그곳에서 한 블록 건너 영화의 거리 역시 주말에 각광받는 거리다. 이 거리는 전주국제영화제가 열리는 기간에 피크를 이룬다. 이 기간에는 전국의 영화매니아는 물론 국내외의 영화배우들과 감독들, 영화를 공부하는 젊은이들로 넘쳐난다. 이러한 지구와 별도로 전라감영과 한옥마을의 사이에는 남부시장이 존재한다.

문제는 I 지구와 II지구간의 단절이다. 이 공간적 단절을 극복하는 것이 중요하다. 전라감영은 이러한 단절을 극복하고 소통을 가능케하는 전략적 거점이다. 단절을 극복하고 남부시장까지 전체 복원사업의 구도로 편입시킬 수만 있다면 전주의 구도심은 문화적 흐름과 연계에서 독특한 자기정체성을 가질 수 있다.

이것은 한편으로는 전주전통문화중심도시가 공간적으로 확장된다는 것을 의미한다. 이 과정에서 생산될 많은 개발사업들을 전주전통문화중심도시 사업에 편입시키는 것이 중요하다. 여기서 가장 중요한 공간이 도청사부지와 풍남문 사이의 두 블록이다. 완산경찰서 블록과 현 전주상공회의소 블록을 서로 이질적인 문화요소를 결합하는 새로운 공간으로 발전시킬 수 있어야 한다.

이와 함께 객사 뒤편의 차없는 거리와 영화의 거리를 연계하는 방안도 모색되어야 한다. 그런 관점에서 중요한 의미를 갖는 공간이 구 전주백화점 건물이다. 이 건물은 이미 오랫동안 방치되어 점차 흉물화되어 가고 있는 건물이다. 이곳을 시민과 예술인을 위한 문화센터로 제공하여 거리간 단절을 극복하게 하면 구도심 활성화에 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 같은 맥락에서 남부시장 역시 중요한 문화자산이다. 이곳이 가진 에너지와 현장성은 어떻게 발전시키느냐에 따라 외부 관광객들에게 어필할 수 있는 중요한 문화적 자산이 될 수 있다.

한편으로 이 공간은 전체적으로 역사공간으로서의 흐름을 갖고 있다. 이를 사람들이 눈으로 인식할 수 있게 최소한의 투자를 한다면 훌륭한 역사학습의 장이 될 수 있다. 특히 풍남문에서 객사를 잇는 전주의 옛 간선도로를 따라 조선시대부터 근대, 현대에 이르는 갖가지 사건과 역사적 기록을 상징화하여 기념공간화하면 또 하나의 의미가 추가될 수 있다.

마지막으로 전라감영의 성공을 위해서는 감영 자체의 강력한 스토리텔링이 필요하다. 스토리텔링이 없는 문화유산은 존재할 수 없다. 실제로 전라감영은 수많은 스토리를 간직하고 있다. 그러나 이러한 스토리들이 의미없이 산재되어 있고, 하나의 맥락으로 연결되지 못하고 있으며 대표적인 스토리를 발굴하지 못하고 있는 것이다. 전라감영 스토리텔링의 목표는 전라감영 이야기가 한국 초·중·고등학교의 교과서에 실리는 것이다. 지금 우리가 투자해야 할 또 하나의 목표가 이것이다.

토론회

「전라감영의 조직구조와 관찰사의 기능」에 대한 토론문

변주승¹⁾

본 발표문은 전라감영의 조직구조와 관찰사의 기능에 대해서, 조선시대 전반을 연구대상 시기로 하여 포괄적으로 고찰한 논문으로 보입니다. 발표문 서언에서 언급했듯이 지역사에 대한 구체적인 사례연구가 부족한 상황에서, 전라감영이나 전라도 관찰사처럼 한 지역에 대한 심도 있는 연구는 지역사 연구 진전을 위해 필요한 연구 과제라고 하겠습니다. 특히 전주지역 학계의 당면 과제 중의 하나가 전주학의 위상 정립이라는 점을 감안할 때, 평생을 한국사 연구 특히 지방제도사 연구에 헌신하며 많은 연구 성과를 축적하신 선생님께서 이런 주제에 대해 연구 발표하시는 것은 후학들에게 시사하는 바가 크다고 생각합니다. 지방제도사 분야에 대한 이해가 일친한 토론자로서는 이 분야 권위자이신 선생님의 발표문을 읽은 소감과 평소 자료와 논문을 보면서 느낀 궁금한 점에 대해 몇 가지 질문을 올리는 것으로 토론에 대신할까 합니다.

첫째는 이 분야 연구 경향과 성과에 대한 문제입니다. 발표문에서도 이미 지적했듯이 지역에 대한 구체적인 사례 연구가 부족하다고 했는데, 그 이유가 궁금합니다. 연대기 자료는 물론이고 영인본 55권 규모에 달하는 『各司牘錄』의 八道 監營啓錄과 兵營啓錄 등이 많이 남아 있고 문집과 일기 등 관련 자료도 적지 않는데, 각 지역의 감영이나 관찰사에 대한 연구가 미진한 까닭이 궁금합니다. 연구의 중요성이 덜해서인지 자료가 적어서인지 아니면 연구자가 부족한 때문인지 그 이유를 알고 싶습니다.

둘째는 감영과 관찰사의 지역적 특성에 관한 문제입니다. 하산도 지역인 경상도나 충청도뿐만 아니라 변방 지역인 평안도와 함경도 그리고 경기도 등의 감영과 관찰사의 기능에 대한 비교 연구가 필요하다고 생각합니다. 법규나 제도상으로 보자면 감영의 조직구조와 관찰사의 기능에 비슷한 점이 많겠지만, 지역적인 특색을 감안할 때 팔도 감영의 조직구조나 관찰사의 기능은 어느 정도 차이를 드러낼 것이라고 여겨지기 때문입니다. 이 문제는 향후 연구 과제라고도 하겠습니다만, 이에 대한 선생님의 견해를 듣고 싶

습니다.

셋째는 감영의 구조와 관찰사 기능이 갖는 시대적 변화 양상이나 특성에 관한 문제입니다. 관찰사의 기능과 지위 그리고 역할은 조선전기와 조선후기는 물론이고, 같은 조선 후기 시대라고 하더라도 당쟁이 격화되던 시기나 세도정치 시기 등 시대별로 차이를 드러냈을 것으로 생각합니다. 관찰사 기능과 지위 그리고 역할에 대한 시대별 변화 양상과 특성에 대한 선생님의 견해를 듣고 싶습니다.

넷째는 관찰사와 全州府尹의 관계에 대한 문제입니다. 영인본 『輿地圖書』 보유편의 全州府 부분에는 「完山誌」가 실려 있습니다. 이 자료의 ‘官職’ 조에는 全州府尹을 관찰사가 겸한다고 기록되어 있습니다. 그렇다면 전라감사의 기능 가운데 전주부윤으로서의 기능과 역할은 어떠한 것이었는지 궁금합니다. 또한 시기적으로 전주부윤이 따로 파견되었을 때는 언제이고 전라감사가 전주부윤을 겸직했을 때는 어느 시기이며, 감사가 전주부 判官과는 어떤 관계에 있었는지에 대해서도 역시 알고 싶습니다.

끝으로 ‘전주학’의 올바른 위상 정립과 지역사 연구의 획기적인 진전을 위해서, 이 분야의 연구 전망과 향후 연구 과제에 대한 선생님의 고견을 듣고 싶습니다.

1) 전주대학교 교수

조선시대 전라감사의 임용실태에 대한 토론

유호석¹⁾

1) 군산대학교 강사

전라감영의 시대적 변화와 건물의 구성에 대한 토론

남해경¹⁾

오늘의 발표를 통하여 18세기 이후에 형성되었던 전라감영에 관한 내용을 명확하고 명쾌하게 정리해 주셨습니다. 그리하여 시대적으로 조선 전기 이후에 형성된 전라감영의 공간구성과 시설들에 관하여 종합적으로 알 수 있었습니다. 그리고 성곽의 축성과 함께 건축된 것으로 보이는 객사는 전주부성의 가장 중심에 자리하고 있었으며 관찰사의 청사인 선화당과 판관의 청사인 풍납헌, 태종과 성종 연간에 건축된 진남루, 한벽당, 경기전, 실록각 등을 기록을 통하여 알 수 있었습니다. 그리고 1597년 정유란 때 선화당을 비롯한 시설들이 불타는 피해를 입고 이듬해 관찰사 황신(黃愼)에 의해서 재건되었다는 사실도 알 수 있었습니다. 또한 각종 전주관련 지도를 통하여 조선 후기 전라감영의 공간구성을 알 수 있었는데 이들은 정청 및 내아영역으로 이루어지는 감사영역, 포정문-중삼문-내삼문으로 이루어지는 진입공간, 풍납헌 등으로 이루어진 업무공간, 중영을 중심으로 한 군사공간, 선자청을 중심으로 하는 기타 공간 등으로 구성되어 있음을 알 수 있었습니다.

오늘의 발표를 통하여 우리가 과거의 전라감영 건축의 공간구성에 관하여 정리하였다면 전라감영에 관한 정비와 복원의 문제는 지금부터라고 생각합니다. 올해 어떻게 보면 전라북도에서 해방이후 최대의 건축적 사건이라고 해도 과언이 아닐 풍납헌 건물을 찾았습니다. 이 건물을 “어디에 어떻게 복원할 것인가, 복원의 정도는 어느 선까지 할 것인가, 아니면 활용 정도의 수준에서 보존할 것인가?” 라는 문제에 직면하였습니다. 올해 찾아 낸 풍납헌 건물은 본래의 모습이 변형되어 있기 때문에 복원의 장소와 범위가 우리에게 과제로 대두된 것입니다. 아울러 전라감영의 흔적을 복원할 것인가, 아니면 역사성과 장소성을 유지하는 선에서 정비할 것인가에 관하여 우리에게 큰 숙제를 던져주었습니다. 그리고 이는 이전의 발굴조사에서 감영에 관한 특별한 성과를 거두지 못하였기에 고민할 수밖에 없습니다. 이 두 가지의 과제는 우리가 살고 있는 현재와도 밀접한 관련을 가지고 있습니다. 이미 신 도청사의 건축으로 인하여 구 도청사 지역이 거의 비

어 있다시피 하고 이로 인하여 도심공동화의 현상을 초래하고 있습니다. 즉, 전라감영의 자리였던 구도청사 자리를 중심으로 구도심의 공동화 현상이 눈에 띄게 나타나고 있습니다. 이러한 가운데 전라감영의 복원과 활용문제는 단순히 역사적인 건축적 행위뿐만 아니라 현세를 살아가는 우리에게 직접적인 생활과 관련하여 다가가 있는 것입니다. 따라서 전라감영의 복원과 활용 문제는 전주 시민의 입장과 더불어 종합적으로 고려되어야 할 것입니다. 아울러 다른 도시에서 감영의 복원이 있었습니다. 이들 예를 충분히 살펴 본 다음 전라감영의 복원과 활용문제를 처리하여야 할 것입니다.

그리고 일제강점기 전라감영의 파괴는 전주 도시의 공간구조를 변화시켰고 근대도시 전주의 형성을 촉진하였습니다. 이로 인하여 한옥마을의 형성을 가져왔으며 근대 도시 공간의 형성을 유도하였습니다. 이러한 흔적도 역사의 일부 내용입니다. 이들 내용을 어떻게 보존하고 활용할 것인가에 관한 문제도 같이 검토되어야 할 것입니다. 이러한 내용들은 최근에 화두가 되고 있는 “도심재생”과 관련된 문제이기도 하고 고전도시 전주의 장래 계획과도 밀접한 관련을 가지고 있습니다. 어쩌면 고전도시 전주의 발전에 좋은 계기가 될 수도 있는 것입니다. 즉, 역사문화재를 활용하여 도시를 디자인하고 도시의 성격을 명확히 하므로써 새로운 차원의 도시발전을 이룰 수 있을 것입니다. 이러한 예는 우리가 이미 유럽의 고전도시들에서 익히 보아왔던 내용이기도 합니다. 그리하여 시민들이 살기 좋고 관광객들이 찾아오는 그런 도시를 만들 수 있을 것입니다.

오늘의 발표를 통하여 우리는 시대의 변화에 따른 전라감영의 공간구성과 변화추이를 알 수 있었습니다. 이와 아울러 앞으로의 과제인 복원과 활용의 문제를 다루는 것이 우리의 사명이라고 생각하면서 토론을 마칠까 합니다.

1) 전북대학교 건축도시공학부 교수

朝鮮後期 全羅監營의 財政構造와 運營方式 토론문

홍성덕¹⁾

조선왕조의 국가재정이 ‘各司自辨’의 원칙에 따라 운영되고 재정의 집권화의 제한적 요소로 인하여 각 감영이 독자적인 재원의 확보에 노력해 왔다는 필자의 세부적인 사례 연구의 하나로 전라감영을 중심으로 감영의 재정구조와 운영방식에 대하여 논의한 것이다.

본 논문에서는, 조선후기 전라도의 재원구조가 대동법을 통한 국가의 적극 개입으로부터 감영재정체계가 성립되었으며, 이후 감영은 독자적인 새로운 재원을 확보하는 데 노력하였고, 중앙의 재원 확대에 따라 그러한 노력은 한층 더 강화하고 있음을 논증하였다. 감영의 재정이 부역 위주의 재원을 근간으로 하면서 영조 년간을 거치면서 환곡 위주의 재원으로 전환하였음을 밝히었다. 그리고 이러한 각사자변의 원칙과 분립운영방식이 중앙정부의 통제와 감독을 받지 않은 채 감영의 독자적인 재정활동을 가능케 함으로써 부작용을 초래할 예고를 수박에 없었다고 지적하였다.

본 논문은 자료의 한계에도 불구하고 전라감영재정의 운영실태를 밝히고 있다는 점에서 선도적인 연구로 평가된다. 조선시대의 중앙재정의 중요한 한 축이었던 전라감영의 재정 운영실태 분석은 중앙정부의 지방재정 통제의 변화와 지방 재정 확충을 위한 감영의 다양한 정책이 조세정책의 문란으로 이어지고 결국에는 민란 발생의 한 요인으로 작용하였을 것이라는 점을 제시하고 있어 근대로의 전환기에 대한 이해를 높일 수 있다.

이러한 논문의 성과를 전제로 그 성과를 뒷받침하기 위해서 고려해야 할 요소들에 대하여 몇가지 논의해 보고자 한다.

첫째, 감사구입제와 감영 유영화에 따른 재원확보의 문제를 대동법의 시행으로 해소하고자 하였다고 지적하고 있다. 즉 국가재원 확보의 문제를 해결하기 위하여 시행된 대동법에 감영 재정 문제를 부과하였다는 것이다. 실제 대동법에 官需 및 衙料가 포함되었으므로 대동법의 시행을 계기로 감영의 재정문제를 해결하려는 중앙정부의 의도를 엿볼 수 있다. 그렇지만 구입제, 설권과 유영화 이외에 감영재정의 확대를 위한 요소에 대

해서도 언급이 될 필요가 있을 것이라 판단된다.

둘째, 이는 조선후기에 감영의 재정 지출이 증가하게 된 원인을 다각적으로 분석하는 점과 연계될 것이다. 구입제, 설권과 유영화 등은 기본적으로 항시적인 재정 지출 확대 요인이지만, 임진왜란이후 폐쇄화된 사회시설의 복구와 인구증가에 따른 통치비용의 증대 등도 주요한 재정 압박요인으로 파악될 수 있다. 또한 구입제와 유영화 등에 따른 감영 시설의 증가와 영리의 확대 등의 경우 후기의 자료만이 남아 있지 않은 상황에서 수치화하기에는 무리가 있겠지만, 어떠한 시설과 영리가 얼마만큼 확대된 것인지에 대한 분석없이 논의를 전개하는 것은 무리스러운 점이 없지 않다. 이를 보완하기 위해서는 시설 및 영리들의 기능과 역할에 대한 검토가 수반되어야 할 것으로 판단된다.

셋째, 감영의 재정구조는 수입과 지출의 대변구조를 통해서 분석되어야 할 것이다. 필자 역시 감영사례를 중심으로 밀도 있는 연구의 필요성을 지적하고 있다. 대동법과 균역법, 환곡을 통한 감영재정의 재원 확보 변화에 기반하면서 감영의 주요 예산 항목에 대한 보충 설명이 필요하며, 아울러 최근 전북대학교박물관에서 수집한 『완영사례』를 검토하여 전라감영의 재정구조에 대한 밀도있는 연구를 진행시켜 주기를 바란다.

1) 전북대학교박물관 학예연구사

전라감영과 시장의 발달이 호남문화에 끼친 영향에 대한 토론

이정덕¹⁾

1) 전북대학교 교수

『완영일록』을 통해 본 전라감영의 문서행정구조에 대한 토론

전경목¹⁾

1) 한국학중앙연구원 교수

전라감영의 의미와 복원사업의 기본 방향에 대한 토론문

이혜준¹⁾

(1) 전라감영의 역사와 문화사 전반에 대하여는 여러 주제별 발표자와 토론이 있었으므로, 본 토론은 가능하면 원 도연 소장의 발제문 내용과 직결된 부분에 국한하려고 한다. 사실 필자 역시 비슷한 주제로 충청감영(공주)의 활용방안을 모색해야 하는 입장이므로, 오늘의 자리에서 많은 도움과 공부를 하게 되었다.

원 도연 소장은 발제문에서 전라감영 복원의 기존 논의점들을 요령 있게 정리하고, 향후 방향에 대하여도 포괄적 대안을 모색하고 있다. 토론자도 기본적으로는 발제자의 견해에 대부분 공감하고 동의한다. 예컨대 전라감영은 전북 문화의 상징이며, 전라감영 복원 문제는 전북의 지역정체성과 밀접하게 관련되어 있다든가, 감영의 복원사업은 단순히 고건축의 복원에 그쳐서는 안 되며, 도시공간에서 역사유산의 종합적인 문화가 되살려져야 한다는 점 등에 대해서 절대 공감한다. 다만 이들 이외에 다소 차이가 나는 의견이라든가, 다시 강조하고 점검할 작은 부분의 의견을 제시하는 것으로 토론의 임무를 다하고자 한다.

(2) 전라감영의 복원문제는 그것이 전북 발전과 자긍심 회복의 계기가 될 것과, 문화사적으로 철저한 원형복원을 하여 유일무이한 감영도시, 전주 전통문화의 거점을 삼아야 한다는 목표가 분명하다. 그리고 때로 상치되기는 하지만, 구도심의 활성화 문제와 한국 전통문화를 대표하는 문화예술 거점(한국의 '퐁피두센터')으로 기능할 것을 요구받고 있는 것으로 알고 있다. 발제문에 의하면 현재까지의 논의들은 크게 다음과 같이 정리되는 것 같다. 즉,

- ① '감영' = '복원' : 감영을 중시하는 입장으로 전라감영 자체를 원형복원 함으로써 전라감영이 지닌 역사적 위상과 정치사적 의미를 되찾아 이를 관광자원화 할 수 있다는 입장.
- ② '전라감영지' = '기념' : 전라감영의 문화적 의미를 더 중시하고 그것을 어떻게 기

념할 것인가에 중점. 감영의 다양한 문화적 시설과 무형의 자원들, 즉 음식, 놀이, 풍속, 기예(예술) 등이 전라감영 복원사업의 주제임

③ 전통문화중심도시 조성사업과 전라감영 복원사업은 상호관련성이 깊다. 전라감영은 <한옥마을-경기전-풍납문>과 <객사-차 없는 거리-영화의 거리>를 연계하는 거점인 동시에 감영 자체가 하나의 문화적 상징이 되어야 한다.

(3) 그런데 이와 관련하여 우리가 우선 판단하여야 할 것은 이상론이 아닌 현실문제이다. 즉 과연 전라감영의 완전 복원이 현실적으로 가능한가? 또 축소복원, 상징복원을 한다면 그 대상은 무엇이고, 의미는 어떻게 부여할 것인가? 에 대한 논의가 바로 그것이다. 우선 첫째의 완전 복원의 문제는 시간과 경비, 예상되는 발굴의 결과, 문화기능의 지속성, 문화자원 경쟁력이란 측면에서 매우 부정적이다. 물론 이러한 우려를 없앨 확고한 의지와 노력, 장기적인 복원계획과 투자, 이를 감내할 주민의 지원과 협조가 예상된다면 문제는 간단할 것이지만, 역사문화도시들이 고도를 보존하기 하기 위해서는 신도시를 별도로 만드는 것 이외의 뾰족한 방법이 없다고 하는 정도이고 보면 그렇게 간단한 것은 아니다.

특히 이와 관련하여 우리는 최근의 문화재 보존정책과 관련된 매우 중요한 변화와 시사점(유의점)을 주목하여야 할 것 같다. 최근의 문화재 정책에서 커다란 기조의 변화는 바로 다음의 세 가지이다. 즉 그 변화란

- ① 기존의 '보존과 개발'이라는 상치되거나 선후 갈등이 있던 논쟁에서 "지속가능한" 발전을 중시하며, "자원의 활용과 유지"를 논의하고 있으며,
- ② 문화유산의 범위도 과거와 같은 재화적 의미의 문화재(Cultural Properties)에서 미래사회에 넘겨야할 문화유산(Cultural Heritage)이란 개념으로 대체되고 있고,
- ③ 官 주도의 보존일변도에서 민간 주도 및 상호 협력(지원)의 효율적 활용으로 변하고 있다

는 사실이다. 부연한다면 전라감영의 복원 계획도 이러한 커다란 변화와 추이를 유념하면서 추진되어야 한다는 것이다.

경관이 깨지고 변형된 상태, 문화기반이 전혀 뒤따를 수 없는 상황에서 고건축물의 복원과 배치로 완벽한 과거의 복원은 불가능하다고 할 수도 있다. 따라서 선택적 복원, 상징적 복원이 보다 현실적일 수 있다는 생각이다.

상징복원의 경우 단순 복원이 아닌 사실상의 기념사업으로 발전시켜야 한다는 논의는 일편 긍정적이다. 전라감영 복원사업은 이러한 전주 문화도시전략의 관점에서 분석되고,

1) 공주대학교 교수

목표가 설정되어야 한다. 전라감영 복원이 한옥마을과 연계한 새로운 전통문화 테마 타운이 될 수 있을 것으로 기대하는 것이나, 다양한 전통문화콘텐츠로서의 중요성을 확고히 해나가야 할 것이라는 주장은 이를 반증한다.

전주의 문화정체성은 “전라도의 역사와 문화예술 중심”이라는 개념과 “한” 브랜드로 대변되는 문화 전승성에 있다고 생각한다. 전주는 많은 사람들에게 전통의 古都로 각인되어 있고, 또 전주는 ‘보이지 않는 어떤 것’들의 도시로 많은 사람들에게 사랑을 받고 있다. 전주의 강한 상징적 이미지들로 한옥, 한지, 그리고 맛, 소리, 예향 등등이 바로 그러한 예이며, 전주는 이들 이미지와 자원을 발전시켜 국악(판소리와 창극), 한옥마을, 비빔밥, 한지공예 등을 상품화시켰고, 동시에 전주국제영화제를 창설하면서 현대적 감각의 문화자원을 여기에 결합시켰다.

여기에 동학농민혁명의 피어난 항쟁과 역사가 이곳 전주성을 거점으로 하고 있었다는 점도 빼놓을 수 없다. 이곳 전주를 중심으로 집강소라는 이름으로 전라도 일대에 한국의 역사상 최초이자 마지막인 농민자치가 실현되었고 이곳에서 농민들은 혁명의 성공을 예감했던 곳이다.

(4) 다음으로는 강원감영, 충청감영의 복원 사례를 통해서 우리가 얻은 경험적 소득은 복원의 대상 선정에 관한 철저한 점검 부족과, 활용 및 자원화 준비가 부족했다는 점이다.

대체로 현재까지 이루어진 문화유적 정비, 복원사업들을 비평적으로 바라보면, ① 고증과 자료 정리의 과정 미흡, ② 조경, 건축 외형 중심의 유적 복원(H/W 중심), ③ 연계가능 자원의 동원과 활용 저조, ④ 지속적 활용가능한 계획, 프로그램의 창출 노력부족 등등이 손꼽혀진다. 이는 한마디로 정비와 복원과정에서 부족한 ‘기본 방향과 의식’을 지적하는 비평으로, 이러한 비평을 극복하려면 문화유산 복원과 활용에 앞서

- 왜 복원정비를 하는가?
- 누구를 위하여 하는가?
- 무슨 의미가 있는가? 과연 어떤 평가를 받을까?
- 무엇을 어떤 방향으로 복원하나? 어떻게 활용할 것인가?

에 대한 철저한 답을 스스로가 가질 필요가 있다.

그리고 이러한 기대와 목표를 효율적으로 달성하려면 무엇보다도 [연구자 - 활용자(수요자) - 설계자]의 역할이 서로 상생적으로 연계되어야 한다. 대체로 연구자의 생각과, 이를 실행하는 행정, 교육, 안내하는 사람의 의도가 다른 경우도 많고, 또 아무리 좋은

연구라도 수요자나 활용의 방법에서 적용이 곤란한 경우도 있을 수 있다. 이를 극복하고 해소하기 위해서는 연구자와 교육가, 자원 활용전문가가 항상 함께 모여 연계하고, 역할을 분담하여야 한다. 그리하여 ① 충실한 관련자료의 체계적 수집과 정리(연구), ② 차별성과 경쟁력 있는 교육 체험 프로그램 개발(활용), ③ 새로운 마인드의 유적 정비 복원(정비)가 짝을 이루는 모습이기를 기대하는 것이다.

(5) 전라감영은 그런 점에서 시행착오를 최소화 하여야 할 것으로 생각된다. 전라감영의 경우 풍남문, 경기전, 객사를 논외로 할 경우 무슨 건물을 선정 복원하여 감영의 전통적 기능을 보여줄 것이며, 나아가 그것들을 어떠한 문화콘텐츠로 개발하여 자원화 할 것인가에 대한 철저한 준비가 있어야 한다. 타 지역이 건물만 복원하여 놓은 채 적절한 활용 방안이 미비하여 노인들의 쉼터, 공원 휴게 개념, 프로그램의 미흡, 이전 복원의 문제점, 사적 지정시의 현안 발생 등등 부수된 문제들이 보이고 있다.

그리고 이 자리에서 가장 강조하고 싶은 것은 감영 문화와 문화콘텐츠 개발이라는 과제이다. 전주는 역사와 문화의 도시이자, 전통문화예술의 혼이 살아 있는 곳이다. 그런데 전주는 이러한 전라감영의 역사성과 현대적 의미가 문화콘텐츠로 재생, 계승될 여건이 충분한 곳이다. 아마도 이러한 분야의 인력풀과 관련 대학의 연구자 집단과 문화콘텐츠 소재, 지원이 가장 활발한 지역으로 알고 있다. 전라감영 문화는 다양한 소재와 문화콘텐츠 개발과 활용으로 소기의 개발(복원) 목표를 달성할 수 있다. 문화원형의 특성과 수요층의 요구를 정확히 파악한 문화콘텐츠와 프로그램의 개발이 감영문화를 계승 활용하는 가장 우선할 부분이라고 생각한다. 스몰시티와 같은 감영의 축소모형 제작, 감영문화의 종합 연구서, 자료집, 주제별 세미나개최 등도 건물복원에 앞서 이루어져야 할 작업들이다.