

監査院 特別調査局의 役割 提高를 위한 暗行御史制度 運營 및 含意

A Study on secret royal inspector for the development
of Special Investigation Bureau of BAI

지 영 환*
Ji, Young-Hwan

목 차

- I. 序論
- II. 監査院 特別調査局과 暗行御史의 役割 比較
- III. 監査院 特別調査局의 役割提高 方案
- IV. 結論

국문초록

고요한 아침의 나라 조선(朝鮮)은 1392년부터 1910년까지 518년간 이씨(李氏)가 27대에 걸쳐 집권했던 역사와 전통을 가진 국가다. 특히 동아시아 3국은 국제전쟁을 치루면서 중국은 명나라에서 청나라로 왕조가 바뀌었고, 일본은 도쿠가와 막부가 새롭게 탄생하였지만 조선은 임진왜란에도 권력 상층부의 큰 변화 없이 그 맥을 이어 왔다. 이는 조선의 위정자들이 실추된 권위를 되찾고 무너진 국가기강을 바로 잡고자 국가재조를 위한 끝임 없는 국정운영으로 가능했다. 그러한 노력의 하나로 삼강오륜을 중심으로 한 충효를 강조하는

논문접수일 : 2014.07.15

심사완료일 : 2014.08.04

게재확정일 : 2014.08.05

* 법학박사/정치학박사·경찰청 대변인실

동시에 지방관에 대한 염찰과 백성들의 민은(民隱)에 대한 파악을 강화하였다. 이를 위해 국왕이 선택한 방안은 바로 암행어사 제도의 확대시행이었다.

추생으로 정해진 지역을 암행감찰하면서 지방 관리들의 부정부패 행위를 적발하여 치죄하고 백성들의 민원을 접수하여 해결하며, 최소한의 비용과 인력으로 가장 효과적으로 지방 관리들을 통제하고 국왕의 통치이념을 전파하기 용이한 효율적인 측면이 있었다.

이는 현대 공무원 범죄 통제에 있어서도 시사점이 크다. 공무원 범죄를 통제하기 위한 방법들이 끊임없이 대두되고 있으나, 그 성과는 크지 않았다. 그러한 이유는 공무원 범죄에 대한 통제 장치의 불완전성에서 찾을 수 있다. 따라서 이 논문 제1차는 감사원 특별조사국의 권한과 효율성 강화를 주장한다. 감사원 특별조사국은 공무원 범죄를 통제하기 위한 실질적 조사권을 가지고 공직범죄 혹은 부정부패 통제 가능한 방안을 제시한다. 아울러 국왕의 특명을 받은 암행어사가 파견되었다는 소문만으로도 지방 관리들의 부정부패의 폐단이 없어졌듯이 감사원도 어디에도 소속되지 않은 진정한 헌법기관으로 권력의 압력으로부터 자유로울 수 있는 단초가 마련된다면 공직 범죄가 급격히 줄어들 것이다. 제2차적으로 공무원범죄수사원 설치를 제안한다.

주제어 : 암행어사, 감사원, 특별조사국, 부정부패, 감사활동

Ⅰ. 序論

감사원은 국가의 세입·세출의 결산·검사와 법률이 정하는 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기하고 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선 향상을 기하는데 있다(감사원법 제20조). 이러한 임무를 수행하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 회계, 한국은행의 회계와 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인의 회계, 법률로 감사원의 회계검사를 받도록 규정된 단체 등의 회계를 필요적으로 검사하여야 하고(감사원법 제22조), 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 행정기관과 지방자치단체의 사

무와 그에 소속한 공무원 등을 감찰하여야 한다(감사원법 제24조).

감사원의 이와 같은 임무는 나라의 부정을 방지하여 국가 자체의 비용을 줄임으로써 경쟁력을 강화하여 국가의 존립을 유지하자는데 목적이 있다.¹⁾ 이와 같이 감사원의 직무는 부정부패의 척결보다는 예방에 중점이 있으며²⁾ 각종 회계의 검사와 공무원의 직무 감찰 자체가 이를 뜻하고 있다고 할 수 있다. 정부는 부패척결을 위하여 정부기관 기강 확립을 선언하였다.³⁾ 감사원 특별조사국은 공무원의 금품수수, 무사안일한 근무태도 등에 대한 현장 적발 위주의 감찰활동이나 정부교체기에 발생하는 공무원들의 기강해이 등을 대상으로 감찰활동을 한다. 감사원의 특별감찰은 주로 명절과 휴가철을 전후한 공무원들의 금품수수, 안일한 근무태도 등에 대해 현장 적발 위주의 감찰활동이나 정부교체기에 발생하는 공무원들의 기강해이 등을 대상으로 감찰활동을 하는 것이다.

조선시대의 암행어사는 임금이 직접 지방에 파견하는 관리로 암행과 함께 국왕의 명을 받아 특별한 임무를 띠고 지방에 파견된 관리이다. 조선의 위정자들은 실추된 국가관위를 되찾고 무너진 기강을 바로 잡고자 정해진 지역을 암행감찰하면서 지방 관리들의 부정부패 행위를 적발하여 치죄하고, 백성들의 민원을 접수하여 해결하며 국왕의 통치이념을 전파함에 있어 최소한의 비용과 인력으로 가장 효과적으로 지방 관리들을 통제하였다.

암행어사 제도를 일정부분 잇고 있는 것이 현재의 감사원 특별조사국이라고 할 수 있다. 감사원 특별조사국은 현재 그 기능을 충실히 하고 있지만 정부의 공직기강의 확립을 위하여 새롭게 재정립할 필요가 있다. 이 같은 이유는 역사는 현대사회에서 교훈을 안겨 주면서 과거의 잘못은 반성하고 미래의 설계를 하는데 주춧돌이 되기 때문이다. 그리하여 본 논문에서는 지방 관리들의 부정부패 유형을 파악하고 그에 대한 대처 방안을 암행어사의 감찰보고서인 서계(書啓)⁴⁾ 및 별단을 통해 밝혀보고자 한다. 특별민원창구 역할을 하였

1) 문호승, "감사원의 역할에 대한 연구", *감사논집*, 감사원, 2002, 20면.

2) 김형성, "감사원의 감사성과에 대한 연구", *2013년 행정학회 춘계학술대회 발표논문*, 1면.

3) 김상윤, "공직비리근절을 위한 감사원의 공직감찰방향", *계간·감사*, 2011년 가을호, 감사원, 24면.

던 암행어사 제도의 정책 및 시사점을 현출(顯出) 하여 현대 공무원범죄 통제를 모색함에 있어 궁극적으로 감사원 특별조사국의 개선방안을 찾고자 한다.

II. 監査院 特別調查局과 暗行御史의 役割 比較

1. 鑑査員 特別調查局의 機能

1) 不正腐敗의 概念과 類型

(1) 概念

부정부패(不正腐敗)⁵⁾⁶⁾는 사회 구성원이 권한과 영향력을 부당하게 사용하여 사회질서에 반하는 사적 이익을 취하는 것을 뜻한다.⁷⁾ 법률상의 부정부패

4) 한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원: 조선말기 1878년 전라우도 암행어사 어윤중이 올린 문서이다. 종정연표는 국사편찬위원회가 소장하고 있다. 서계(書啓)? 암행어사와 같은 봉명관(奉命官)의 복명서(復命書)이다. 암행어사는 복명할 때 서계와 함께 별단(別單)을 올린다. 신사유람단(紳士遊覽團)의 위원들도 동래부암행어사(東萊府暗行御史)로 임명되어 일본에 파견되었으므로 그들이 복명하면서 올린 「시찰서계(視察書啓)」, 「일본견문사건(日本見聞事件)」 등도 서계와 별단에 해당된다. 서계는 『일성록(日省錄)』 등 관찬사서와 문집 등에 전제된 것을 흔히 볼 수 있다. 특히, 『일성록』에는 암행어사의 서계와 별단이 그대로 전제되어 있어서 사료로서의 가치가 높다. 『일성록』에는 1864년(고종 1)부터 1891년까지 암행어사의 서계와 별단이 45건이나 수록되어 있고, 또 어윤중(魚允中)의 『종정연표(從政年表)』에도 서계와 별단이 보인다. 그러나 일단 관찬사서나 문집 등에 전제되면 문서로서의 성격을 잃게 되며, 전제될 때는 흔히 수정 또는 가필이 가해졌을 가능성이 높으므로 원본보다는 그 사료가치가 떨어진다고 볼 수 있다. 그 밖에 암행어사들의 서계를 집록한 『서계집록(書啓輯錄)』이 전해지고 있어 참고자료가 된다. 서계의 원본은 서울대학교 도서관 소장 고문서 증에서 몇 건을 찾아볼 수 있을 뿐이다.

5) 생활(生活)이 바르지 못하고 썩을 대로 썩음을 말한다.

6) 지영환, “공무원 범죄 전담반 신설해야”, 세계일보, 2008. 9. 8.자: 투명한 공직사회를 이루기 위해서는 ‘공무원범죄’에 대한 인식부터 바뀌어야 한다. 흔히 공무원들의 범죄행위를 지적할 때 부정부패라는 단어를 쓴다. 사전적 의미의 부패란 단백질이나 유기물이 부패균에 의해 유독한 물질과 악취를 발생하게 되는 변화이다. 우리는 이러한 생물학적 당연한 변화를 공직의 부패와 연관시킴으로써 죄의식으로부터 멀어지려고 무의식적인 노력을 하고 있는 것은 아닌가 싶다.

7) 이정주, “국가경쟁력 강화를 위한 공직청렴도 제고방안”, 감사, 가을호, 감사원, 2011, 14면.

의 의미는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 제2조 제4호에서 3가지 개념으로 분별하고 있다. 먼저 ① 가목에서는 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위로 정의하고 있으며, ② 나목에서는 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위로 정의하고 있다. 마지막 ③ 다목에서는 가목과 나목에 따른 행위나 그 은폐를 강요, 권고, 제의, 유인하는 행위로 규정하고 있다.

부정부패는 각국의 정치·사회를 반영하는 것이므로 다양한 개념을 갖고 있다. 부정부패는 부정행위·의무불이행·부당행위를 관습법적 범주로 묶어 비합리적인 행태에 초점을 맞춰 정의하거나, 단어의 의미를 폭넓게 사용하여 사회문화적 가치, 공익 혹은 일반적으로 승인된 관례로부터의 일탈로 규정할 수 있다.⁸⁾ 따라서 공무원의 부정부패는 구조적 특성과 부패를 야기하는 다양한 요인들의 상호관계를 고려하여 포괄적인 개념이다.

(2) 類型

부패의 주체에 따라 권력형 부패와 하위직 공무원부패로 나눌 수 있다.⁹⁾

① 권력형 부패는 일반적으로 정치·행정·기업 간의 상호작용에서 발생한다. 부패요소의 제공자는 여러 기관에 압력과 청탁을 넣어 행정업무의 공공성을 침해하고 비금전적 이득을 받아낸다. 권력형 부패는 정치인이 주축이 되어 발생한다는 의미에서 정치부패라고 명명할 수도 있고, 대통령·국무총리·장관 등의 고위직 공무원이 자신의 공직을 이용해 치부와 축재한다는 차원에서 고위직 공무원 부패라고도 할 수 있다. 고위공무원들은 하위직 공무원들의 직무수행을 지휘·감독하고 준법정신의 모범이 되어야 하는 책임이 있는데, 국가의 주요정책을 결정하고 지휘하는 자가 직접 부패에 앞장서면 국가에 큰 악영향을 미치게 된다. 또한 관료부패 보다 훨씬 암묵적으로 행해진다는 차원에서

8) 김성호, "공직부패방지를 위한 제도개선에 관한 연구", *전국대학교대학원 박사학위논문*, 2003, 23-32면.

9) 온라인행정학사전, <<http://www.epadic.com/index.php>>, 2014. 8. 20.자.

더욱 심각한 사회문제라고 할 수 있다.¹⁰⁾

공무원의 부정부패를 생계형 부패와 치부형 부패로도 구분 할 수 있다. 생계형 부패는 하위직 공무원의 경우 국가에서 지급하는 정당한 보수만으로 기본생활을 영위하기에 어려워 금전적인 유혹을 뿌리치지 못하고 공무와 관련하여 범죄를 저지르는 경우가 많았다. 때문에 주로 업무처리 과정에서의 뇌물 수수와 공금횡령 등의 범죄가 주를 이루었다. 구체적으로는 부패요소 제공자에게 금전이나 향응을 받고 특혜를 제공하거나, 사적 이익을 위해 공금 손실을 가져오는 등의 경우다. 치부형 부패는 하위직 공무원이 그의 공직을 치부와 축재의 수단으로 삼아 고의적으로 상대방을 유인, 위협하거나 또는 소극적으로 거액의 뇌물을 거부하지 않고 수수하여 부정소득으로 치부하는 범죄 형태를 의미한다.

공무원 범죄 형태의 구분을 우발적 부패와 제도적 부패로 나눌 수도 있다. 우발적 부패는 사건의 연속성이 없이 개인적 성향이나 맥락에 의한 일회성의 부패를 말한다. 제도적 부패는 행정 체제 내에서 부패가 실질적인 규범의 위치를 차지함으로써 조직 내 공식적인 규범보다 우선하는 경우를 의미한다. 부패가 제도화되어 있는 상황에서는 부패한 구성원이 비호 받는 반면에, 정당한 절차에 의해 업무를 처리한 공무원은 예외로 취급받으며 조직 내 불합리한 손해를 보게 된다. 제도적 부패는 우리사회에서 촌지·커미션·떡값 등 관행으로 여겨지는 불법행위를 예로 들 수 있다. 이처럼 관행으로 자리 잡은 부패는 그 행위에 대해 구성원들의 죄책감을 덜어주는 한편 내부고발을 가로막는 사회의 오염요소라고 할 수 있다. 최근에는 조직적 차원의 축재형 부패가 많다. 하부에서 상부로 올라가는 조직적 비리로 하나의 떡이사슬형 집단비리화는 다수에 의한 조직적 부패의 고액화, 지능화 등 수단에 따른 분류도 가능하다.¹¹⁾

10) 박중훈·권호혁, “공직사회 전반에서의 부패실태 및 추이분석”, 서울 : 한국행정연구원, 2004, 1면.

11) 차명제, “부정부패 방지와 NGOs의 역할”, 한국행정연구, 제7권 제4호, 한국행정학회, 1998, 66면.

2) 監査院 特別調査局의 機能

「감사원사무처 직제(감사원규칙 제255호, 2014.2.17., 일부개정)」 제1조에서 감사원 특별조사국의 설치에 관하여 규정하고 있다. 감사원 특별조사국은 공무원의 금품수수, 무사안일한 근무태도 등에 대한 현장 적발 위주의 감찰활동이나 정부교체기에 발생하는 공무원들의 기강해이 등을 대상으로 감찰활동을 한다. 감사원의 특별감찰은 주로 명절과 휴가철을 전후한 공무원들의 금품수수, 무사안일한 근무태도 등에 대해 현장 적발 위주의 감찰활동이나 정부교체기에 발생하는 공무원들의 기강해이 등을 대상으로 감찰활동을 하는 것이다. 특별조사국(이전 감사원 5국)은 공직자의 비리와 비행에 관한 제보를 받고 공직자들의 부정부패 행위를 척결하기 위한 조직으로, 특별감찰 활동을 주도하게 된다.

이 같은 감사원 특별조사국의 구성은 총괄과, 제1과, 제2과, 제3과, 기동감찰과로 나뉘어져 있다.¹²⁾ 먼저 총괄과의 직무는 공직기강을 확립하기 위하여 전 공공기관을 대상으로 총괄적으로 점검을 한다. 그리고 공무원에 대한 직무역량평가를 시행하기 위한 역할을 한다. 사정(司正) 관련 대외업무 협조 등의 업무를 총괄하여 모범공직자·기관의 발굴과 더불어 모범공직자 초청행사 및 공직사회 모범선행 사례집 발간업무를 담당하고 있다. 감사원 특별조사국은 소관 감사계획 수립·조정을 통하여 특별조사국 관련 대국회·언론 및 기타 대외기관 협조 사항을 공지하여 공직감찰 활동 관련 모니터링 총괄한다. 따라서 공직감찰 활동 관련 법령에 대한 입법동향 파악 및 의견표시에 대한 총괄 업무를 담당한다고 할 수 있다. 특별조사국 소관 관련 원·국단위 감사사항 주관하며 국내 다른 과의 소관에 속하지 아니하는 사항도 시행한다.

그리고 제1과에서는 국가기관에 대한 특별조사 및 처리와 부패행위 신고사항의 처리 및 감사원장이 특별히 지시하는 사항을 수행한다. 제2과에서는 지방자치단체 및 지방공기업에 대한 특별조사 및 처리와 함께 부패행위 신고사항의 처리, 그리고 원장이 특별히 지시하는 사항을 처리한다. 제3과에서는 공

12) 감사원 특별조사국, <<http://www.bai.go.kr/jsp/bk/MoveBuseo.jsp?select=12>>, 2014. 8. 20. 자.

공기관에 대한 특별조사 및 처리와 부패행위 신고사항의 처리, 그리고 감사원장이 특별히 지시하는 사항을 처리한다. 기동감찰과는 특별사항에 관한 기동감찰과 부패행위 신고사항의 처리를 도모한다.

3) 監査院 特別調查局의 成果

감사원 특별조사국은 공직자들의 부정부패 행위를 척결하는 정부의 일선 조직이다. 국민들이 행정기관에서 겪은 억울한 사연이나 비위 공직자에 대한 제보도 모두 이곳으로 모여 해결 절차를 거친다. 첩보를 바탕으로 100여명의 특별조사국 감사요원 중 2~3명이 1개의 팀을 이뤄 현지 출장과 밤샘 확인 작업을 수개월씩 반복해서 밝혀내는 공직자 비위는 매년 500~600건에 이른다. 그러나 입수된 첩보 가운데 확인과 조사를 거쳐 고발 또는 징계조치 되는 비율은 1% 내외일 정도로 어려운 작업이다.

〈표 1〉 감사원 특별조사국 비리 점검 성과

| 연번 | 지적 사항 | 조치 실적·계획 |
|----|--|--|
| 1 | 대덕호텔 인수관련 자문용역비 부당지급 - 관련자 3명에 대한 징계(경징계)처분 실시 | - 2011. 8. 30 : 인사위원회 심의 심의 결과 : 관련자 2명 감봉 3개월, 1명 감봉2개월 처분 의결 - 2011. 9. 1: 처분 실시 |
| 2 | 대덕호텔 인수관련 자문용역비 지급 부적정 - (주)동명씨앤씨에 정당한 사유 없이 과다하게 지급한 자문용역비 5억 3,889만여 원을 합병으로 동 업체의 권리의무를 승계 받은 (주)울트라산업개발로부터 반환받는 방안을 강구하는 등 위 금액 보전 대책을 마련 | - 2011. 7 ~ 8 : 과다 자문용역비 반환 요구 관련 공문 발송 등, 울트라산업개발의 반환 의사 타진(公社→울트라산업개발) - 2011. 9 ~ : 울트라산업개발의 반환의사 결정에 따른 구체적 협의 또는 소송 추진 |
| 3 | 송도석산유원지 조성사업 편입토지 보상금 부당지급 - 관련자 2명에 대한 징계(경징계)처분 실시 | - 2011. 8. 30 : 인사위원회 심의 심의 결과 : 관련자 2명 견책 처분 의결 2011. 9. 1: 처분 실시 |

출처 자료 : 감사원 특별조사국, 지방공무원 및 공공기관 비리점검자료(감사기간 : 2010. 10. 18 ~ 11. 11)

특별조사국은 자료를 놓고 분석하는 정기 행정·회계감사와 달리 첩보 하나에서 시작해 비위 공직자의 처벌로 이어지는 감찰활동은 무(無)에서 유(有)를 창조하는 일이다. 또 수사권이 없는 상황에서 공직자 비위를 조사하는 것도 어려우며 첩보를 바탕으로 조사에 들어가도 관계자들이 입을 맞추고 자료를 숨기는 경우가 다반사이며 주요 공직자 비위사건의 경우 조사를 하다 보면 검찰수사와 겹치는 부분도 많다.

공직자 직무감찰은 1977년 당시 감사원 5국에 총괄기능이 부여되면서 본격적으로 시작됐다. 5공화국 들어 신군부가 사회정화운동을 벌이면서 5국은 공직자 기강확립의 첨병이 됐고, 93년 김영삼 정부 출범과 함께 국방부 무기도입관련 율곡사업 감사를 수행하면서 권력핵심층에 대한 대대적인 사정활동으로 각광을 받았다. 이때 5국은 국방부 전직 장관과 청와대 외교안보수석 등 13명이 무기거래와 관련 수십억 원을 수수한 사실을 밝혀냈다.

2. 暗行御史 制度의 概觀

1) 暗行御史의 概念

조선시대에는 중앙 및 지방의 관리를 감찰하는 기구로 사헌부(司憲府)가 있었다. 사헌부는 규찰이 서릿발과 같다고 해서 상대(霜臺)라고도 하였는데, 당시에 흔히 '대(臺)'란 글자 하나만으로도 사헌부를 나타낸 말이다. 따라서 사헌부의 관원을 대관(臺官)이라 하고, 아전을 대리(臺吏)라고 부르기도 하였다.¹³⁾ 사헌부의 직무는 “현시(現時)의 정사(政事)를 논평(論評)하고 문무백관(文武百官)의 치적을 조사 규탄(糾彈)하여 풍속을 시정하고 억울한 형벌을 밝

13) 사헌부는 직제상 대사헌(大司憲, 종2품) 1인, 집의(執義, 종3품) 1인, 장령(掌令, 정4품) 2인, 지평(持平, 정5품) 2인, 감찰(監察, 정6품) 24인을 두고 있었으며, 아전으로 검률(檢律) 1인, 약방(藥房) 1인, 이서로 서리(書吏) 25인, 서사서리(書寫書吏) 2인, 장무서리(掌務書吏) 1인, 기별서리(奇別書吏) 3인 등을 두고 있었다. 또한 도례(徒隸)로서 차비노(差備奴) 12인, 근수노(跟隨奴) 34인이 배정되었으나 「육전조례(六典條例)」 이전(吏典), 사헌부조(司憲府條)에는 묵척(墨尺) 16인, 소유(所由) 61인, 구종(驅從) 8인, 군사(軍士) 16인, 문서직(文書直) 2인, 다모(茶母) 1인을 두었다. 「經國大典」吏典, 京官職, 종2품衙門, 司憲府

히며 또한 남사한 행실과 위계(僞計)를 금지하는 등의 일을 관장한다(「經國大典」吏典, 京官職, 중2품衙門, 司憲府). 암행어사의 활동은 크게 언론활동과 감찰활동으로 나눌 수 있다. 그 중 감찰활동은 위정자의 통치행위에 있어 중요한 요소 중에 하나이다. 특히 지방관에 대한 감찰활동은 매우 중요한 것이다.

당시 조선은 전국을 340여개의 부·목·군·현으로 나누고 각 부사·목사·도호부사·군수·현령·현감으로 임명하여 행정 및 사법권을 주어 국왕을 대신하여 지방민들을 통치하게 하였다. 이들 지방관들은 국왕의 통치이념을 전파하는 최일선에 있었고 백성들과 직접적으로 연계되어 있었기에 이들에 대한 관리 감독은 중요한 것일 수밖에 없다. 사헌부의 지방관에 대한 감찰기능으로는 사헌부 관원을 행대(行臺) 또는 분대(分臺)로 구성하여 각 도에 사헌부 감찰로 구성된 행대감찰(行臺監察)이나 사헌부 대관으로 구성된 분대어사를 파견하여 규찰하는 것이었다.

사헌부의 기능에 대하여 집현전(集賢殿) 직제학(直提學) 양성지(梁誠之)에 서는 “각도의 관찰사(觀察使)는 이른바 외방의 헌사(憲司)로서 수령을 출척(黜陟)하고 있으므로 다시 대관을 파견하는 것은 관찰사의 권한을 가볍게 하는 것뿐만 아니라 도리어 관찰사가 수령과 더불어 동심이 되어 분대의 거핵(擧劾)을 회피하여 분대로 하여금 단지 대강만을 거핵하게 할 뿐이니, 요즘의 분대 법을 파하고 수령의 불법은 오로지 관찰사에 위임하여 고핵(考劾)하고 전최(殿最)¹⁴⁾하게 하면, 자연히 관리는 탐잔(貪殘)하는 습속을 감히 자행하지 못하며 백성은 그 생업에 편안할 것”(「세조실록」 세조2년 3월 28일)이라고 하여 사헌부 관원, 특히 대관에 의한 지방관 감찰을 폐지하고 오로지 관찰사로만 지방관을 규찰할 것을 주장하였다.¹⁵⁾

조선전기 관찰사의 주된 임무는 임기 동안 도내 각 군현을 순력(巡歷)하면서 지방관들을 관리 감독하고 규찰하는 것이었다. 그러나 이들 관찰사의 순력에 대하여 이익은 “감사(監司)와 도사(都事)의 순력(巡歷)이 있기는 하나, 대로에서 큰소리로 외치어 번거롭게 열읍(列邑)의 지공(支供)과 역전(驛傳)만

14) 관원들의 근무 성적을 심사하여 우열을 매기는 일. 성적을 고사(考査)할 때 상(上)을 최(最), 하(下)를 진(殿)이라 하였다.

15) 오갑균, “朝鮮時代司憲府的司法的機能”, 『호서사학』 21·22합집, 호서사학회, 1994, 69면.

허비할 뿐 그 여리(閭里)의 횡포와 부부(夫婦)의 억울함을 자세히 살필 길이 없으며, 수령이 비록 몹시 부리고 부세(賦稅)를 마구 거두어들이는 것이 있다 하더라도 빈천한 백성들이 감히 상서(上書)하여 발로할 자가 있겠는가? 조정에서 거둬 타이르고 경계한 것은 형식으로 돌아갈 뿐, 백성을 해치는 묵은 폐단은 예전대로 제거되지 않는다.”(이익, 『성호사설』, 인사문, 암행어사)라고 하여 관찰사 및 도사의 규찰이 있으나 이들의 순력은 형식에 그치고 있어 폐단이 고쳐지지 않고 오히려 각 군현에 부담만 주는 것으로 관찰사의 순력에 의한 지방관 감찰의 효과에 대해서 부정적으로 보고 있었다. 또한 관찰사 임기 1년 동안 도내 각 군현을 순력하면서 지방관들을 철저하게 관리감독 한다는 것은 매우 어려운 것이었다. 이러한 점 때문에 사헌부의 지방관에 대한 감찰 기능은 그대로 유지되었으나, 지방관 감찰에 대한 제도개선의 필요성이 차츰 대두되었다.¹⁶⁾

제도개선의 한 방책으로 암행어사 제도의 도입이 논의 되었는데, 암행어사 제도의 장점에 대하여 대사헌 김양경은 “만약 어사(御史)를 보낸다면 저절로 삼가하고 두려워할 것이다. 옛날에 세조께서 신에게 분부하기를, ‘지금 그대들을 보내는 것은 남의 허물을 들추어내려는 것이 아니라, 옛날 사람의 말에 ‘고양이를 기르는 집에서는 쥐가 함부로 다니지 못한다.’고 했으니, 암행어사가 한 번 나간다면 탐관이 저절로 두려워하게 될 것이다.’라고 했습니다.”(『성종실록』 성종 10년 11월 23일)라고 하였으며, 이익 또한 “혹 암행어사가 돈다는 소문을 들으면 큰 고을 작은 고을 할 것 없이 모두 두려워서 벌벌 떨고, 시골의 호부(豪富)한 무리들도 모두 숨기에 여가가 없으니, 비록 탐장(貪贓)하고 교활한 관리라 하더라도 마침내는 벗어난다. 그러나 한 시대를 진작시키는 것은 어사만한 것이 없다”(이익, 『성호사설』, 인사문, 암행어사)라고 하여 암행어사는 그 소문만으로도 백성들이 지방토호들과 교활한 지방관들의 전횡에서 벗어날 수 있어 지방관을 규찰하기에 좋은 제도라는 것이다. 즉 가장 경제적인 방법으로 지방관들을 관리 감독할 수 있는 제도였다.

암행어사¹⁷⁾ 제도의 시행에 있어, 그 시원은 세조 8년 3월 각도에 분순어사

16) 지영환, 『공무원범죄학』, 서울 : 형설출판사, 2010, 204면.

(分巡御使)를 파견한 것에서 찾을 수 있다. 이는 별도의 사목(事目) 규정에 따라 정식 관부가 아닌 임시기구로 행정감독을 시킨 것으로 조선에서 최초로 암행어사 제도가 시행된 것이다. 이후 암행어사의 파견에 대해 성종 대부터 적극 검토되어 1509년(중종 4년)부터 사실상 시작되었고, 1550년(명종 5년)부터 양성화되었다. 특히, 인조(仁祖)대에 임진왜란과 병자호란 이후 국정이 크게 혼란해지자, 민심의 수습과 질서의 회복을 위해 암행어사가 자주 파견되었다. 즉, 일반어사의 암행화가 실현된 것이다. 그러다가 조선 후기 숙종 대부터는 오히려 일반어사의 모든 업무가 암행어사의 업무로 바뀌게 되었다.¹⁸⁾

2) 暗行御史 任命과 薦擧

(1) 暗行御史의 任命過程

암행어사의 임명은 국왕이 직접 비밀리에 임명하였는데, 국왕이 소지(小紙)에 암행어사 후보자를 적어서 승정원에 내려주고 패초(牌招)¹⁹⁾를 명하여, 본인이 출두하면 추생(抽姓)²⁰⁾한 후 사명을 적은 임명장인 봉서(封書), 봉서의 내용을 조목별로 상세히 적은 사목(事目), 그려진 말의 수대로 역마(驛馬)를 탈 수 있는 증명서인 마패(馬牌)²¹⁾, 구리로 만든 잣대로 형구나 도량형을 감

17) 한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원: 암행어사(暗行御史)? 조선시대 왕의 측근의 당하(堂下: 정3품 하계 통훈대부 이하) 관원을 지방군현에 비밀리에 파견해 위장된 복장으로 암행하게 한 왕의 특명사신이다. 당하 관원 중에서 임시적으로 특명해 이들을 비밀리에 보내면서 수령의 득실(得失: 훌륭한 정치와 탐학한 정치)과 백성의 질고(疾苦: 고통이나 어려움)를 탐문해 돌아와서 임금에게 사실대로 아뢰는 것을 직무로 하였다. 수의(繡衣) 또는 직지(直指)라고도 한다.

18) 이성무, 『조선의 부정부패 어떻게 막았을까』, 서울: 청아출판사, 2003, 231면.

19) 牌招는 관원을 소환하는데 사용하는 방법으로, 王命을 받은 승정원에서 소환자의 이름이 적혀 朱色칠한 木牌를 소환자에게 전달하여 출두하게 하는 것이다.

20) 암행어사가 규찰할 지역을 정함에 있어, 여럿 가운데 어느 하나를 골라잡게 하여 거기에 미리 적어 놓은 기호나 글에 따라 승부나 차례 따위를 결정하는 제비뽑기 등으로 추첨하는 것을 말한다.

21) 한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원: 마패(馬牌)? 역마(驛馬)의 지금을 규정하는 패, 발마패(發馬牌)라고도 한다. 조선시대에는 공무로 출장가는 관원은 주로 역마를 이용하였다. 이 때 상서원으로부터 발급하는 마패를 증표로 삼았다. 이와 같은 마패의 연혁은 고려 원종 때에 포마법(鋪馬法)을 실시하면서 구체화되었다. 원나라의 간섭기인 1276년(충렬왕 2)

정하기 위한 유척(鑿尺)을 친수(親授)하는 것으로 임명하였다. 그런데 암행어사의 임명과 관련하여 그 자격조건에 대한 공식적인 규정은 없었다. 이는 암행어사가 국왕이 비밀리에 직접 임명하는 비밀사신이고 특별임시관부이었기에 법전에 그 자격이 언급되지 않았던 것이다. 그래도 암행어사는 국왕의 권위를 대신하는 직책인 만큼 엄격한 자격 조건이 요구되었다. 암행어사의 자격에 대하여 조선후기 실학자 이공익은 “어사는 시종하는 당하관 신하를 특별히 파견하는 것으로 암행어사(暗行御史)라 이름하였다.”(연려실기술 별집 제8권 官職典故, 御使)라고 하였는데, 이를 통해 대부분의 암행어사가 당하시종관 중에서 선발되고 있었음을 알 수 있다.

당하시종관이란 함은 무엇인가? 시종신에 대한 규정은 없으나, 충청도 도사 김일손이 시국에 관한 이익과 병폐 26조목을 상소하면서 “오늘날 사간원이나 사헌부는 이름은 시종지신”(『연산군일기』, 연산군 1년 5월 28일)라고 하였으

에는 포마차자색(鋪馬筋子色)을 설치, 다루가치(達魯花赤)의 규제를 받았다. 조선시대에 들어와 1410년(태종 10)에는 이른바 포마기발법(鋪馬起發法)을 실시하였다. 이어 1414년에 공역서인(供譯署印) 대신에 병조의 관할 아래에 있는 상서원에서 발급하는 마패를 사용하도록 하였다. 이 같은 규정이 그 뒤 《경국대전》에 법제화되었다. 마패는 재료에 따라 목조마패·철제마패·동제마패로 구분되며, 그 형태는 원형이다. 초기에는 나무로 만들었으나 파손이 심해 1434년(세종 16) 2월에 철로 제조하였다. 그 뒤 《경국대전》 반포 시기에는 구리로 만들어 상용되었다. 마패의 한 면에는 대소 관원의 등급에 따라 마필의 수효를 새기고 다른 한 면에는 자호(字號)와 연·월 및 상서원인(尙瑞院印)이라는 글자를 새겼다. 한편 왕족인 경우에는 산유자(山柚子)로 만든 원패(圓牌)로 한 면에는 말의 수, 이면에는 사용할 숫자대로 ‘馬(마)’자만을 새겨넣어 사용하였다. 마패의 발급절차는 초기인 1410년 4월의 기록에 의하면 의정부에서 병조에 이문(移文)하면 병조에서 기마문자(起馬文字), 즉 마문(馬文)을 주고, 출사(出使)하는 관원은 승정원에 나아가서 마패를 받도록 하였다. 그러나 그 뒤 《경국대전》에서는 중앙의 경우 무릇 왕명을 받들고 다니는 관원은 병조에서 그 등수에 따라 증서 [帖文] 을 발급하면 상서원에서 왕에게 보고해 마패를 발급한다고 규정되었다. 반면에 지방에서는 감사·병사·수사 등이 마패를 지급 받아 계문(啓聞)이나 진상(進上) 등 필요한 때에 말을 이용하였다. 군사 사정으로 긴급한 경우는 쌍마(雙馬)를 이용, ‘緊急事(긴급사)’라는 글자를 새겨 주야로 달리게 하였다. 한편 마패를 파손한 자는 장(杖) 80, 도(徒) 2년의 형벌이나 사형에 처하도록 규정되었다. 그러나 1511년(중종 6) 12월의 기록에 보이는 상서원의 서리(書吏)로 근무하던 최명손(崔孟孫)과 같이 마패를 도둑질해 기마(起馬)의 목적 이외의 주식(酒食)과 바꾸어먹는 사례가 허다하였다. 이와 같이 제규정이 잘 지켜지지 않아 역마의 남승 폐단과 함께 많은 문제점을 노출하기도 하였다. 또 중국의 왕조가 바뀌면 대개 자호 즉 연호를 바꾸었으므로 마패 또한 자주 개조되었다. 1730년(영조 6) 6월 영의정 홍치중(洪致中)은 마패의 개조 문제를 논하면서 당시 사용되고 있는 마패의 총 수효를 지적하였다. 이에 따르면 각 지방에 160여개, 중앙에 500여개, 모두 670여개의 마패를 주조해 사용하고 있음을 알 수 있다.

며, 이극균은 “홍문관 같은 데는 곧 시종하는 신하”(『연산군일기』, 연산군 7년 11월 11일)라고 한 것에서 알 수 있듯이 시종신은 국왕을 최측근에서 모시는 승정원, 사간원, 사헌부, 홍문관, 예문관의 관원을 뜻하는 것이다. 또한 조선시대 관계는 정3품 통정대부(通政大夫) 이상은 당상관, 정3품 통훈대부(通訓大夫) 이하는 당하관으로 규정하고 있었다. 그러므로 당하시종관은 승정원, 사간원, 사헌부, 홍문관, 예문관의 정3품 통훈대부 이하의 관원을 지칭하는 것으로 볼 수 있다. 이들 당하시종관은 <표 2>과 같다.²²⁾

<표 2> 당하시종관의 관직표²³⁾

| 기 관 | 당 하 관 |
|-------|--|
| 사 헌 부 | 집의(執義), 장영(掌令), 지평(持平), 감찰(監察) |
| 사 간 원 | 사간(司諫), 헌납(獻納), 정언(正言) |
| 홍 문 관 | 직제학(直提學), 전한(典翰), 응교(應教), 부응교(副應教), 교리(校理), 부교리(副校理), 수찬(修撰), 부수찬(副修撰), 박사(博士), 저작(著作), 정자(正字) |
| 승 정 원 | 주서(注書) |
| 예 문 관 | 검열(檢閱) |

그렇다면 왜 암행어사는 당하시종관 중에서 선발되고 있었을까? 그 이유는 첫째, 암행어사가 임시특별관부라는 점에서 찾을 수 있다. 암행어사는 주어진 기간 내 도내 군현에 대한 암행감찰을 행하여야했기 때문에 하루에 수백리를 이동하는 등 상당한 체력이 요구되었기 때문이다. 둘째, 암행어사의 주된 임무가 부정부패를 적발하는 것이었으므로 정의감에 불타는 젊은 관리들이 적격이었다. 셋째, 시종관은 국왕을 최측근에서 보필하는 신하이었기에 국왕의 의중을 가장 잘 알 수 있었다. 넷째, 시종관은 대부분 문과급제를 한 인물들로써 객관적인 실력을 갖추고 있었다. 이를 종합해 보면, 암행어사는 기본적으로 문과에 급제하고 성품이 강직할 뿐만 아니라 학식이 풍부하고 장래가 촉망되는 젊은 관료 중에서 선발되었던 것이다. 이 때문에 암행어사를 역임한 인물 중

22) 지영환, 『공무원범죄학』, 서울 : 형설출판사, 2010, 207면.

23) 『經國大典』吏典.

에는 조선시대 저명한 정계 인사가 많았다. 다만 고종 때에는 당하관의 원칙이 지켜지지 않고, 당상관 중에서도 암행어사에 임명되는 경우가 있었다.²⁴⁾

〈표 3〉 주요 암행어사 분석²⁵⁾

| 분 석 | 이황(李滉) | 정철(鄭澈) | 박문수(朴文秀) | 정약용(丁若鏞) | 김정희(金正喜) |
|-------|-----------------------------|----------------|------------------------------|------------------|--------------------|
| 생몰년 | 1501 ~ 1570 | 1536 ~ 1593 | 1691 ~ 1756 | 1762 ~ 1836 | 1786 ~ 1856 |
| 감찰 지역 | 1542년 충청도 암행어사 | 1566년 함경도 암행어사 | 1727년 영남암행어사 1730년 호서암행어사 | 1794년 경기도 암행어사 | 1819년 충청우도 암행어사 |
| 과거 급제 | 1534년 식년 문과을과 급제 | 1562년 별시 문과 장원 | 1723년 증광 문과 급제 | 1789년 식년 문과갑과 급제 | 1819년 문과 급제 |
| 관직 | · 공조판서 · 예조판서 · 양관대제학 | · 우의정 · 좌의정 | · 병조판서 · 호조판서 | 병조참의 | · 성균관대사성 · 이조참판 |

(2) 暗行御史 候補者의 薦擧

암행어사 제도의 시행 초기에는 국왕이 직접 책임자를 선택하여 임명하였으나, 숙종대 이후 암행어사의 일반화로 어사파견이 빈번하게 일어나자 국왕이 직접 책임자를 선발하여 파견하기에는 비효율적인 면이 있었다. 이러한 한계를 보완하고자 의정부의 3정승이 암행어사 후보자를 천거하면 국왕은 그 중에서 암행어사를 선발하는 방식으로 임명절차를 변경하였다. 의정부에서 암행어사 후보자를 천거하는 것을 초계라고 하였다. 조선시대 관직 후보자를 천거할 때 천거한 자에게 천거 받은 자의 허물에 대하여 함께 책임지게 하였기 때문에 함부로 천거하지 못하였다. 그리하여 암행어사 후보자에 대한 천거에 있어 여러 제도적 장치를 마련하였는데, 그 중 하나가 ‘초택(抄擇)’²⁶⁾이었다.

24) 김명숙, “조선후기 암행어사제도의 일연구”, 역사학보, 제115집, 역사학회, 1987, 83면.

25) 지영환, 『공무원범죄학』, 서울 : 형설출판사, 2010, 208면을 수정 보완 한 것이다.

26) 초택은 의정부 3정승이 암행어사 후보자를 1차 심사하는 것을 말하는 것으로 1차 심사과정에서 정승들이 복안을 가지고 최종 후보자를 천거하거나 시종관안(侍從官案)에 의거하여 선발하였다.

1차 선발이 이루어지면, 의정부는 국왕에게 최종 후보자 명단인 피초인(被招人)명단을 올렸다. 일반적으로 이들 피초인 중에서 암행어사가 임명되었다. 그러나 국왕이 의정부에서 올린 최종 후보자들 모두가 암행어사로 부적당하다고 판단할 경우 새롭게 후보자를 천거하도록 하였다. 암행어사 임명권은 국왕 고유의 권한으로 의정부에서 천거한 후보자를 꼭 임명할 필요는 없었다. 하지만 국왕이 모든 신하를 파악할 수 없었기 때문에 의정부의 추천을 받는 것이 훨씬 용이했을 것이다. 이런 초계²⁷⁾제도가 언제부터 시행되었는지는 정확히 알 수 없지만, 조선후기 암행어사의 파견이 급속히 늘어나면서 초계제도가 정착된 것으로 보인다. 이 초계제도는 암행어사를 엄정하게 선발하는 방식으로 활용되었기 때문에 암행어사 제도가 폐지될 때까지 시행되었다. 즉, 조선후기 대부분의 암행어사는 의정부에서 천거한 후보자 중에서 국왕이 선택하여 패초(牌招)와 추생(抽姓)의 방법으로 임명되었다.²⁸⁾

(3) 暗行御史의 任務

암행어사는 국왕으로부터 봉서 등을 받는 즉시 변복하고 떠나야 했으며, 수행원을 데리고 갈 수 없었다. 혹 수행원을 데리고 가더라도 그 수가 극히 제한되었으며, 비밀유지를 위해 수행원도 변복하였다. 암행어사는 지정된 군현에 한하여 사찰할 수 있었는데 그 임무는 임명 받을 당시 받았던 사목에 자세히 기재되어 있었다. 즉, 암행어사는 추생으로 정해진 지역에 한해 사목에 기재된 사항만을 감찰할 수 있었던 것이다. 그러므로 암행어사의 임무를 악하기 위해서 암행어사가 받았던 사목의 분석을 통해 파악할 수 있으며, 당시 사회의 문제점을 파악할 수 있다.

초창기 암행어사의 임무는 세조대 분순어사에게 내려주었던 사목을 통해 알 수 있는데, 그 주된 내용은 첫제, 파종(播種)과 관개(灌溉)의 상태를 확인하여 제때 파종하지 않은 자나 거짓으로 파종한 것처럼 한 자가 있으면 수령

27) 한국고전용어사전, 2001.3.30., 세종대왕기념사업회: 초계(抄啓)? 초록(抄錄)하여 상주(上奏)한다는 뜻이다. 곧 인재를 가려 뽑아서 아뢰는 것으로, 처음에 김진의 수직이 전하의 명에서 나온 것이 아니고, 이것은 바로 이조에서 초계한 것입니다. : 初鑣之授職 非出於殿下之命 此乃吏曹所抄啓也 [성종실록 권제107, 16장 앞쪽, 성종 10년 8월 23일(병오)]

28) 지영환, 『공무원법적학』, 서울 : 형설출판사, 2010, 205면.

(守令)을 가두어 국문(鞫問)할 것, 둘째, 수령이 칠사(七事)²⁹⁾를 거행하는지의 여부를 규리(糾理)할 것, 셋째, 병사·수사와 수령·만호(萬戶)·찰방(察訪) 등이 탐묵(貪墨)하고 백성을 침학(侵虐)하는 일이 있는지 파악하여 당하관과 당상관을 구분하여 치죄할 것, 넷째, 원통하고 억울한 일을 백성이 고소(告訴)하는 것을 허락할 것 등이었다(『세조실록』 세조 8년 4월 17일). 초기 암행어사의 임무의 핵심은 수령, 병사, 수사 등의 지방관이 수령칠사로 대표되는 지방관의 임무를 충실히 수행하고 있는지, 백성들에 대한 탐학은 없는지 등을 감찰하여 그들에 대하여 치죄하고, 백성의 원통하고 억울한 일에 대한 민원을 접수하여 처리하는 것이었다. 이것은 암행어사의 기본임무가 되었다.

암행어사의 임무에 대한 변화를 살펴볼 수 있는 것은 숙종 전라좌·우도, 공충도, 경상좌·우도, 평안도에 암행어사를 파견할 때이다. 당시 암행어사에게 지급된 사목에는 일상적으로 부여한 암행어사의 임무 외에 비변사의 건의로 암행어사의 임무가 추가되었는데, 그 주요 내용은 감사(監司), 병사, 수사에 대한 염찰 및 지역 인재에 대한 발굴, 풍속을 어지럽히는 자 및 사사로이 민력(民力)을 역사(役使)시킨 자에 대한 치죄, 효행(孝行)과 청렴(清廉)이 뛰어난 사람 가운데 천인(賤人)으로서 지극한 행실(行實)이 있는 자를 방문(訪問)하여 선행·공적을 표창 등이었다.(『숙종실록』 숙종 7년 1월 14일) 이 가정사목(加定事目)에서 주목되는 것은 감사와 병사, 수사에 대한 어사의 염찰을 새롭게 규정하였다는 것이다. 특히 관찰사의 수령 포폄에 대한 어사의 염찰을 허용한 것은 관찰사를 어사의 규찰대상화한 것으로 어사제의 일대 강화를 의미하는 것이다.(한국역사연구회 조선시기 사회사 연구반, 2000 : 213)

영조대에는 암행어사의 염문조건(廉問條件)을 제정하여 암행어사로 하여금 염찰할 기준을 만들었다. 그 주된 내용은 전정, 군정, 환곡, 대동 등 부세수취와 관련된 문제와 서북지역 수령, 변장(邊將), 파수(把守), 하리(下吏), 영장(營將), 찰방(察訪) 등의 관리와 궁방, 아문 등의 비리횡침이었다.(『비변사등록』 영조 11년 1월 18일)

29) 수령(守令)이 고을을 다스리는 데 힘써야 할 일곱 가지를 말하는 것으로 농상(農桑)을 진흥시키고, 호구(戶口)를 늘리고, 학교(學校)를 일으키고, 군정(軍政)을 잘 다스리고, 부역(賦役)을 고르게 하고, 사송(詞訟)을 잘 처리하고, 간활(姦猾)을 없애는 것이다.

이후 정조대에는 각도별로 암행어사의 임무를 정리한 총 271조의 8도 암행어사재거사목(八道暗行御史齎去事目)이 제정하여 각도로 파견되는 암행어사에게 지급되었다. 「정조실록」 정조 7년 10월 29일) 8도 암행어사재거사목의 주된 내용은 전정, 군정, 환곡, 대동법, 형정(刑政) 등의 폐단에 대한 염찰과 감사, 병사, 수사, 수령 등의 지방관에 대한 감찰이었다. 이는 각도로 파견되는 암행어사의 기본적인 공통된 임무였다. 그러나 이 사목에는 공통된 임무 이외에 경기암행어사에게는 참(站)이 끊어지는 등 경기 역로(驛路)상의 폐단에 대하여 염찰하도록 하고, 호서암행어사에게는 제민창(濟民倉)·공진창(貢津倉)·가흥창(可興倉) 및 아산의 조운창(漕運倉)에 대한 염찰과 안면도(安眠島)에 있는 선재(船材)의 침해에 대해 염찰하도록 하는 등 각도로 파견되는 암행어사에게 각도별로 빈번하게 발생하던 폐단에 대하여 집중적으로 염찰하도록 하였다. 이는 일률적인 기준이 아닌 각도의 상황을 파악하여 그것에 맞게 감찰하도록 한 일종의 맞춤형 감찰이었던 것이다.

지금까지 살펴본 사목의 내용을 통해 본 암행어사의 임무는 당시 사회문제가 되고 있었던 사항을 중심으로 그 타계책을 찾기 위해 국왕을 대신하여 민정사찰을 하는 것이다. 그렇기 때문에 암행어사의 임무는 시기와 지역에 따라 달라질 수 있었다. 하지만 암행어사의 임무에는 그 시기와 지역을 떠나 공통되게 적용되는 것이 있었으니, 첫째, 지방관이 행한 각종 업무처리와 생활 전반에 대한 염찰이었다. 지방관은 국왕을 대신하여 군현의 행정 및 사법권을 행사하고 있었기에 그들이 백성에게 미치는 영향은 국가통치에 있어 매우 중요한 것이다. 둘째, 국가재정의 핵심인 전정, 군정, 환곡 등의 폐단에 대한 염찰이다. 조세제도의 안정은 국왕의 통치이념을 실현시키는데 중요한 요소였으며, 백성들의 입장에서 안정적으로 생활할 수 있는 기반이 되었다. 셋째, 백성들과 관련하여 발생하는 민원을 접수하고 처리하는 것이었다. 왕도정치(王道政治)를 표방한 조선의 위정자들은 백성들을 보호하고 부양해야 한다는 민본정치(民本政治)의 실현을 최고의 실천과제로 삼고 있었기에 암행어사의 활동을 통해 백성들의 억울함을 풀어주고, 표창할 사람은 표창하며, 잘못된 사람은 형벌을 가하고자 하였다.

Ⅲ. 監査院 特別調査局의 役割提高 方案

1. 暗行御史 制度의 成果

1) 國王의 統治行爲와 官僚腐敗 統制

(1) 地方 官吏의 不正腐敗 原因

조선시대 관리의 부정부패로는 지위를 이용하여 관의 재물을 부정으로 축내거나 뇌물을 받아 챙기는 장오죄(贓汚罪)³⁰⁾가 대표적이었다. 특히, 백성들에게 직접적인 영향을 미치는 지방관의 부정부패는 국가통치에 있어 심각한 문제로

30) 장오죄(贓汚罪)? 관리가 지위를 이용해 부정하게 이득을 취하는 것을 총칭하는 말로 뇌물과 횡령 등이 대표적이다. 조선 세종 8년(1426년) 조말생이 뇌물사건에 휘말렸다. 이 사건으로 8년간 병조판서를 지낸 조말생은 장오죄로 유배형에 처해졌다. 재력이인 김도연이 소송에서 이기기 위해 조말생에게 노비 24명을 바친 것이다.

조선왕조실록, 광해 10권, 즉위년(1608 무신/명 만력(萬曆) 36년) 11월 5일(무자), 지평윤인이 장오죄의 형벌을 엄하게 할 것을 아뢰다. 지평 윤인(尹訥)이 아뢰기를, “장오죄는 죄 중에서 가장 사면하기 어려운 죄입니다. 그런데 근래 장오죄를 범한 무리는 대부분 옥에 들어가자마자 곧바로 방면되는 은전을 입고 있으니, 상께서 옥사를 신중히 처리하는 뜻이 지극합니다만, 죄를 저질렀는데도 징계를 하지 않는다면 법이 폐지될 것입니다. 그 가운데서도 전 인제 현감(麟蹄縣監) 이경조(李慶祚)는 어사에게 두 건의 불법 문서를 압수당하였는데, 하나는 대장에 오른 노비(案付奴婢)들의 신공 봉상(身貢捧上)에 관한 문서였고, 또 하나는 집을 지을 재목들을 나누어 운송시킨 것에 관한 문서였습니다. 공천(公賤)의 신공(身貢) 26필(疋)을 사사로이 쓴 것은 관물을 도적질한 것이고, 백성들을 괴롭혀 무려 2백주(株)에 이르는 목재를 실어다 권력 있는 신하들에게 귀염을 사고자 여러 곳에 나누어 보낸 것은 훔쳐서 남에게 준 것입니다. 법의 조문을 상고해 보건대, 이러한 죄는 장오죄에서도 무거운 것입니다. 그러한데도 그가 감히 전하를 속이고서 끝까지 바른 대로 말하지 않았고, 형문(刑問)을 받은 지 얼마되지 않아서 여러 차례나 의논하여 아뢰도록 하는 명이 내려지더니, 마침내는 벼슬만을 갈아 내보내고 말았습니다. 금부의 열 차례 형문으로는 장오죄를 범한 큰 죄인을 징계하기 어려운 것으로, 사람들이 너나없이 매우 놀라워하고 있습니다. 이경조를 다시 잡아다가 추국하고, 본부에서 올린 그가 저지른 문서들을 금부에 넘겨 자신이 차지한 것과 남에게 준 물건들을 하나하나 맞추어가며 끝까지 추국해 법대로 처치함으로써, 장오에 대한 형벌을 엄히 하소서.” 하니, 아뢴 대로 하라고 답하였다. 이때 전 목사 이응해(李應獬)도 장오에 대한 논의로 금부에 하옥되었는데, 상이 명하여 형문을 중지시키고, 벼슬살이하면서 신중히 하지 않았다는 형률을 적용하였다. 말년에 가서는 발각된 장물이 있어도 혹 되돌려 주기도 하였다.

대두되었다. 당시 문제가 되고 있었던 지방 관리들의 부정부패는 일부 부호의 세금을 감해주고 뇌물을 받는 것, 관아의 곡식 등을 불법적으로 대여하고 이자를 받는 것, 부호가 천민의 조세를 대신 납부하고 사사로이 부리는 일을 묵인하는 행위, 뇌물을 받고서 송안(訟案)을 그릇되게 처결하는 것, 도량형의 법령 규정을 어기는 짓 등이 있었으며, 그 외에도 수령이 일에 방해가 되도록 술에 취하는 짓, 고혹하는 여인이 행정을 간섭하는 짓, 소와 술의 금법을 범하는 짓, 권속을 외람하게 거느리는 짓, 관청 건물의 보수와 군기·집물의 신품 교체를 핑계로 돈을 받는 짓 등이 있었다. 이러한 지방관들의 부정부패는 조선시대 지방행정 및 지방관 임명절차의 불합리성에서 기인한 경우가 많았다.

먼저 조선시대 지방행정을 보면, 지방 행정 및 사법의 모든 권한은 국왕을 대신하여 지방을 통치하고 있던 지방관에게 집중되어 있었으며, 지방관의 원활한 활동을 위해 부민은 지방관을 고소하지 못하도록 한 '부민고소금지법'을 시행하고 있어 지방관의 탐학을 견제하기 힘들었다. 하지만 다른 측면에서 보면, 지방관은 지방 행정 및 사법의 모든 책임을 지고 있었기에 작은 실수로도 탐관오리의 오명을 쓰기 쉬웠다. 또한 지방행정 특히 재정운영의 실무를 담당하고 있던 이서들에 의한 부정부패가 심화되었다. 이들은 지방재정운영 구조의 허점을 누구보다도 잘 파악하고 있었으며, 이를 이용하여 부정행위를 하였다. 이서들의 부정부패 원인은 그들에게 지급되는 급료가 없었기 때문이다. 따라서 이서들의 부정부패를 막기 위해 그에게 급료를 지급하자는 주장도 있었지만 관철되지 않고, 오히려 일반 향촌민의 전답까지 녹매(勒買)하는 등 이서들의 부정부패는 확대되어 갔다. 이들 이서들의 부정부패는 19세기 농민항쟁의 표면적인 원인이 되었다.³¹⁾

다음으로 지방관 임명과정을 보면, 지방관은 현지에 부임하기 전 국왕에게 예를 올리고 수령철사의 당부를 받았다. 이어 인사를 담당하는 이조와 병조에 들러 문안을 드렸는데, 이 때 예물을 가지고 가지 않으면 체면을 망쳤다. 대개 임명을 받으면 서울에 있는 각 고을의 연락소에서 부임에 필요한 경비를 미리 사용하는 것이 통례였다. 또한 고을 아전들은 수령을 직접 모시기 위해 서

31) 심철기, "19세기원주의 환곡문제와 농민항쟁", 연세대학교대학원 석사학위논문, 2001, 17면.

올까지 마중을 나왔었는데, 이 때 사용된 비용을 고을 주민들에게 부담시켰다. 이 외에도 임용에 결격 사유가 없는지를 조회하는 기관에서 지채(紙債)를 받았으며, 발령 소식을 들은 가난한 친척이나 친구들이 몰려들어 체자(帖子)를 받아갔다. 이런 모든 부담은 지방관의 선정을 싹부터 잘라버리는 것으로 임지로 나간 수령들이 토색질을 하는 것이 거의 공공연한 일이었다.

(2) 地方의 不正腐敗 類型

지방 관리들의 부정부패는 재정운영과정에서 일어나는 것이 일반적이었다. 특히 조선후기에는 국가재정의 핵심인 삼정(三政), 즉 토지세인 전정(田政), 군역세인 군정(軍政), 빈민 구휼의 기능을 하다가 지방세가 된 환곡(還穀)이 문란해지면서 이를 이용한 부정부패가 심각하게 나타나고 있었다. 지방 관리들은 삼정을 운영하는 주체로서 운영상의 허점을 이용하여 부정수탈하고 있었던 것이다. 이런 지방 관리들의 부정부패 중 먼저 토지세인 전정에서 발생 하였던 모습을 살펴보면, 첫째, 경작하지 않는 토지인 진전(陳田)을 경작하는 토지인 기경(起耕)가 서로 혼동하게 하여 납세의무가 없는 진전 소유자에게 세금을 부과해 착복하였다. 둘째, 재해로 인한 세금감면 대상자를 부풀려 보고한 후 잉여분에 대하여 포획하였다. 셋째, 은결(隱結)과 누결(漏決) 등의 방법으로 과세지를 과세대장에서 누락시킨 후 착복하였다. 이는 세금 징수과정에서 장부조작을 통한 착복이었다. 정확한 수세를 위해 20년마다 양전 사업을 시행하여 누락된 토지나 불법적으로 탈세하는 토지를 찾아내도록 하였으나 양전은 대규모 사업으로서 그 비용과 인력의 소모가 막대하였고, 토지소유자 간에 이해관계가 첨예했기 때문에 원칙대로 행해지기가 어려웠다. 이런 제도적 한계로 인하여 장부조작을 통한 포획이 가능하였다.

다음으로 군정의 폐단을 살펴보면, 첫째 군역 의무자인 장정이 이미 사망했음에도 불구하고 그 가족에게 물고채(物故債)로 징포(徵布)하는 백골징포(白骨徵布)가 있었다. 둘째, 유아를 장정으로 편입시켜 징포하는 황구침정(黃口簪丁)이 있었다. 셋째, 도망간 장정에 대하여 그 친척이나 근족(近族)에게 징수하는 족징(族徵), 인근 동민이나 이웃 사람에게 징수하는 인징(隣徵)이 있었다. 넷째, 60세 이상으로 군역이 면제된 자를 연령을 낮추어서 장정으로 편입

시켜 군포를 징수하는 강년채(降年債)가 있었다. 다섯째, 장정에게 군역을 면제시켜 준다는 구실 하에 받는 마감채(磨勘債)가 있었다. 이상은 군적(軍籍)을 조작하거나 연대책임을 물은 것으로 그 피해는 심각하였다. 이러한 폐단에 대하여 정약용은 “노전(蘆田)이라는 마을에서 어떤 사람이 아들을 낳았다. 그런데 낳은 지 사흘 만에 병적에 오르고 군포를 내라고 독촉하더니, 마을 이장(里正)이 군포 대신 그 집의 소를 끌어갔다. 이 광경을 본 그 집 남자가 칼을 집어 들고 방안으로 들어가서 ‘이것의 죄이다’하면서 자기 음경을 끊어버리고는 그 자리에 쓰러졌다. 그의 아내는 통곡하면서 그 끊어진 음경을 싸가지고 현청으로 찾아가서 하소연했다. 그런데 그때까지도 그 음경에는 붉은 피가 흘렀으며, 현청의 문지기는 그 여자를 문 안으로 들이지 않고자 진땀을 뺐다.”(『牧民心書』兵典 6조)라고 하여 그 심각성을 말하고 있었다.³²⁾

군정의 폐단으로는 앞서 살펴본 것 외에도 군 지휘관들이 군정수(軍政修)라고 하여 군 행정과 군기의 검열을 구실로 지방의 각 영을 순시하며 뇌물을 받았으며, 하급 군교(軍校)들은 입영한 군정(軍丁, 親兵)들의 군색(軍色, 兵科) 분류와 부대 배속을 청탁받고 금품을 갈취하였을 뿐만 아니라 군정이 부대 배속을 받으면 군교들은 신입례 혹은 지면례(知面禮)라 하여 예전(禮錢)을 요구하기도 하는 등 군 행정상의 폐단이 있었다.

마지막으로 환곡의 폐단을 살펴보면, 첫째, 환곡을 개인적으로 사용하고 허위문서를 작성하는 반작(反作)이 있었다. 둘째, 대부한 곡식이 흉작일 경우 다른 곡식으로 대신 상환할 수 있게 한 것이 대봉(代捧)이었으나 임의로 곡식의 이름을 다른 것으로 기재하고 돈이나 물건을 기재한 곡식이 아닌 다른 것으로 주고받아 상환비율의 차익을 남겼다. 셋째, 환곡이 필요 없는 사람에게도 강제로 분급하였는데, 이것 때문에 환곡이 조세적 성격을 가지게 되었다. 넷째, 환곡 운영과정에서 낙조(落租)·간색(看色)·인정(人情) 등의 수수료를 붙여 수납하는 것이 점차 관례화되어 고리대적 수취체제가 되었다. 환곡은 원래 봄에 분급하여 가을에 거두어드리는 빈민구제의 기능을 하였으나 환곡을 지방재정에 사용할 수 있게 하면서부터 각종 폐단이 발생하게 되었던 것이다.

32) 지영환, 『공무원법죄학』, 서울 : 형설출판사, 2010, 216면.

이런 환곡의 폐단은 앞서 살펴본 전정·군정과 함께 백성들이 감내하기 매우 힘든 것으로 19세기 전국적인 농민항쟁의 원인이 되고 있었다.³³⁾

지금까지 삼정을 중심으로 한 지방 관리들의 부정부패의 유형을 살펴보았다. 지방 관리는 지방의 행정 및 사법을 책임지는 지방관인 수령과 실무를 담당하는 이서들을 지칭하였다. 암행어사의 감찰은 지방 관리를 대상으로 하는 것이었지만 주로 지방관인 수령의 업무처리 등에 집중되었다. 암행어사에 의해 파악된 지방관의 부정행위는 앞서 살펴본 것 이외에도 향임의 직을 돈을 받고 임명하거나, 이서들의 부정행위를 눈감아 넘어가는 경우도 있었다.

2) 國王의 統治行爲 手段으로서 暗行御史

지방관은 국왕을 대신하여 지방의 행정과 사법을 책임지고 백성들을 직접 접하면서 국가의 안정적인 조세확보와 국왕의 통치이념의 전파하는 중요한 자리였다. 그러나 대부분의 문과급제 관료는 지방관으로 나가는 것을 한직으로 밀려나는 것으로 생각하여 지방관으로 나아가는 것을 기피하였다. 그리하여 대부분의 지방관은 음관이나 무관들로 임명되었고, 일부만 문과급제자로 임명되었다. 이렇게 임명된 지방관들 중에는 훌륭한 업적을 쌓은 사람들도 있었지만, 상당수는 다시금 중앙정계로 진출하고자 노력하거나, 자신의 한계를 인정하고 개인적인 부를 축적하고자 노력하였다. 이런 지방관들의 폐단은 바로 백성들에게 폐해로 미치게 되었으며 국왕의 통치행위에 있어서도 심각한 문제가 되었다. 그리하여 국왕은 원활한 국정운영을 위해 지방관에 대한 감찰이 필요하였다. 뿐만 아니라 정부의 제도와 시책의 득실, 실효와 폐단 등에 대한 조사도 필요하였고, 백성의 질고(疾苦) 및 고락(苦樂)에 대해서도 파악할 필요가 있었다. 이 모든 것을 파악할 수 있는 방법으로 암행어사 파견을 선택한 것이다.

암행어사는 임명과 동시에 변복하고 생읍지역으로 가서 암행감찰을 하였는데, 주로 주막, 민가 등에서 풍문이나 직접 경험을 통해 정보를 입수하거나 수

33) 심철기, 앞의 논문, 28면.

행원을 각지로 분산시켜 정보를 수집하였다. 암행어사는 정보수집 결과 지방관 등의 불법이 탐지되면 출도(出道)하여 문부를 열람하고 창고 내외를 점검하며 옥외죄수를 살피는 등 지방행정상의 잘잘못을 따져 지방관을 치죄하였다.³⁴⁾ 이때 백성들의 민원을 접수하여 조사하기도 하였다.

암행어사는 임무를 마치고 돌아오면 임무수행 중 보고, 듣고, 확인하고 생각한 바를 정리한 일종의 감찰결과보고서인 서계(書啓)와 별단(別單)을 작성하여 복명(復命)하였다. 국왕은 이를 바탕으로 해당 관서에 복계하도록 하여 폐단을 시정하도록 하였다. 암행어사의 서계와 별단은 감찰결과에 대한 보고서이기에 사목과는 또 다른 당시 지방 관리들의 부정부패의 양상에 대해 알 수 있으며, 폐단에 대한 방지책을 보고하고 있어 국왕의 국정운영에 있어 중요한 참고자료가 되었다. 그러므로 암행어사의 서계와 별단은 그 내용이 공정하고 거짓이 없어야 하고, 지방관의 부정부패를 시정하는데 도움을 줄 타당하고 신뢰성 있는 근거를 제공하여야 했으며, 지방에서 시행되고 있는 정부시책과 제도의 실효성이나 득실의 개선에 관한 건의의 내용이 적실하고 실행가능성이 있어야 했다.³⁵⁾

암행어사의 서계와 별단이 제출되면 국왕은 암행어사를 불러 노고를 치하하고 제출된 보고서 내용을 중심으로 암행어사에게 묻는 소견(召見)의 자리가 마련되었다. 소견할 때에는 국왕과 암행어사 이외에 사서와 승지들도 참여하였다.

위와 같이 국왕은 주로 국가재정의 핵심인 삼정에 대한 폐단, 국가경제의 중심인 농정상황, 국방대책, 역로, 지방관의 업무능력 등에 대하여 질문하였고, 암행어사는 이에 대한 대안을 대답하였다. 물론 암행어사의 파견 목적 및 임무는 시기마다 달라서 소견의 내용이 달라질 수 있었으나 기본적으로 국가재정, 국방, 지방행정에 대한 질문은 공통적으로 이루어지고 있었다. 소견은 서계와 별단으로 보고받은 정보를 구체적으로 확인하는 것이었으며, 이렇게 확인된 정보는 국왕이 향후 국정운영에 대한 구상을 하는데 중요한 자료가 되

34) 임병준, “암행어사 제도의 운영성과와 한계”, 법사학연구, 제24호, 한국법사학회, 2001, 49면.
35) 윤재풍, “암행어사제도에 관한 사례 연구 - 암행어사 박정양의 서계·별단의 분석”, 한국행정학회 2006년도 동계학술대회 발표논문집(상), 2006, 109면.

었다.

(1) 百姓의 權益保護機關

백성들은 억울하고 원통한 일이 생기면 관아에 나아가 그 사실을 알리고 처리를 받아야 했다. 그러나 그것이 지방 관리들과 연계된 일이라면 사실상 민원을 해결할 방법이 없었다. 특히 당시에는 부민고소금지법이 실시되고 있어 백성이 지방관의 잘못을 지적하거나 판결에 대하여 재심을 받을 수 없었다. 그렇기 때문에 암행어사가 출도하였다는 소식을 들으면 암행어사에게 나아가 민원을 제기하였다. 또한 정부입장에서 백성들의 안정은 매우 중요한 것이었기에 암행어사를 파견할 당시 백성들의 질고 및 고난에 대하여 상세히 조사하도록 하였다.

암행어사에게 제기되었던 민원은 시기마다 다를 수 있으나 공통되고 중요하게 제기된 것은 부세수탈, 비리횡침, 형옥남용 등 세 가지로 나눌 수 있다. 부세수탈과 관련해서는 주로 전정, 군정, 환곡 등 삼정과 연관된 문제였다. 삼정의 문제는 앞서 3장에서 살펴본 것과 같이 지방 관리가 가장 많이 일으키는 부정행위인 동시에 백성들에게 가장 큰 영향을 미치는 것이었다. 비리횡침과 관련해서는 이서층의 침탈이 주된 내용이었다. 이서들은 지방행정의 실무를 담당하고 있었으며, 직접 백성들과 접하면서 행정사항을 집행하였다. 그들은 뇌물을 받고 국가에서 각 호(戶)에 부과하던 요역(徭役)을 감면하거나 면제해주었고, 백성들을 사사로이 사역하였으며, 투재결(偷災結)하였을 뿐만 아니라 심하게는 수령권을 능명하기도 하였다. 궁방과 아문의 비리횡침도 심각하였는데, 이들은 주로 절수지(折受地)와 설둔처(設屯處)에 도장(導掌) 또는 차인(差人)을 파견하여 각종 침학을 자행하였다. 또한 토호들도 양호방결(養戶防結)하여 중간수탈을 하거나 사사로이 형을 집행하여 소민(小民)이 견디기 어려운 폐단을 자행하였다.

형옥남용과 관련해서 그 폐해는 심각한 것이었다. 그리하여 정조는 즉위 직후 흙휙전칙(欽恤典則)을 반포하여 각 군현 및 영(營), 진(鎭)의 형구(形具)를 수치(修治)하도록 명하였다. 팔도어사재거사목(八道御史賚去事目)³⁶⁾ 중에서 형옥과 관련된 내용이 많았던 이유도 형옥남용과 관련된 문제를 암행어사

파건을 통해 해결하고자 하였던 것이다.

(2) 主要 民願의 事例

암행어사에게 제기되었던 각종 민원의 구체적인 내용을 암행어사 별단을 통해서 살펴보고자 한다. 호서암행어사 심환지(沈煥之)는 연기현의 재결로 말하면 곤궁한 백성들의 진전(陳田)에 두루 미치지 않고, 군정(軍政)으로 말하면 간사한 아전의 사적인 장부로 돌아간 것이 많습니다. 더구나 또 작년 가을에 본 현에도 흉년이 들어 백성들이 기다리는 것은 오직 환곡뿐인데, 창고에 쌓인 정실한 곡식은 절반이 간사한 아전과 향임들의 농간거리가 되었고, 빈껍데기뿐인 조(租)와 절반은 껍질인 대봉(代捧)한 각 곡식을 촌리의 부황 든 백성들에게 배순(排巡)하여 억지로 나누어 주었습니다. 백성들의 다급한 근심이 한창 심하니, 견과(譴罷)의 법을 시행해야 할 것을 주장하였다.³⁷⁾

특히 환곡에 대하여 아전과 향임들의 농간이 심하여 창고에 제대로 남아 있는 것이 없어 흉년에 백성들을 구제하는 본연의 기능을 하지 못하고 있음을 지적하였다. 호남암행어사 심진현(沈晉賢)은 방납(防納)시에 호수가 받아들이며서 주구함이 크고, 감관(監官)과 색리(色吏)가 영납(領納)하는 길에 쓸데없는 비용이 절반이나 된다고 하여 노비, 태가 등 각종 명목으로 더 징수하는데, 민간의 2석의 값으로 조창에 1석을 바치기도 부족한 실정이라고 하였다.³⁸⁾ 이것은 대납 업무를 담당하는 감관, 색리 등이 각종 수수료를 과다하게 부과해서 민간에서 거둬들이고 있으며, 독과점으로 인한 가격상승을 통해 폭리를 취하는 상인들에 의해 백성들이 심각한 고통을 받고 있음을 지적한 것이다.

함경남도암행어사 서영보(徐榮輔)는 흠휼전칙은 성상께서 제정한 법인데도, 이성 고을에서 환곡을 분배하던 날 대동미 감관이란 자가 이를 어기고 대동미를 바치지 않은 자를 잡아 곤장을 치면서 독촉하였습니다. 제멋대로 곤장을

36) 팔도어사재거사목(八道御史齎去事目)? 조선시대 암행어사에게 지급되는 염문규찰(廉問糾察 : 남모르게 사정을 묻거나 자세히 살핍)의 직무수행 사항이 8도별로 조목조목 적힌 재거사목(齎去事目 : 사신이 휴대하는 사목).

37) 「日省錄」 정조 11년 4월 8일.

38) 「정조실록」 정조 11년 4월 2일.

쓰는 것은 위법한 것이니 단속하지 못한 그 고을 수령은 처벌하였다.³⁹⁾ 암행어사에게 제기되었던 각종 민원은 암행어사의 재량권 내에 있는 것은 바로 처리한 후 보고하였으며, 재량권을 넘어서는 것은 암행어사의 감찰결과보고서인 서계와 복계에 정리되어 보고되었다. 보고된 내용들은 해당 관서에서 복계 과정을 거쳐 대부분 시정조치가 내려졌지만, 실제로 시정되기까지에는 많은 어려움이 있었다.

2. 暗行御史 制度의 監査院 特別調査局의 改善案

1) 役割 範圍의 擴張

암행어사 제도는 조선시대에 지방의 감찰기관으로 감사, 도사, 경차관, 찰방 등 여러 종류가 있었다. 파견된 관리들은 업무중복 등 여러 가지 문제가 발생하여 왕이 암행어사를 파견하면서 많은 권한과 책임을 주었다. 이는 오늘날 사회가 복잡하고 다양해지면서 감사·감찰기구가 세분화 된 것과 비교할 수 있으며 그 기관 간에 임무범위, 권한 및 책임이 합리적으로 배분 되어야 한다. 특히 공직 부정부패에 대한 실질적인 책임을 지는 검찰과 감사원 등은 부정부패 방지를 위한 권한과 책임을 적절히 배분할 필요가 있다.⁴⁰⁾

암행어사 제도는 효율적인 감찰에는 비밀리에 정보나 첩보를 수집하고 제약 없는 조사활동을 하였다. 감사원 특별조사국은 비밀리에 정보나 첩보를 수집하는 시스템을 구축하였지만 정보수집에 있어 예금비밀보호, 사생활보호 등 각종 명목에 의한 제한을 가급적 줄이고 감사의 범위를 확장할 수 있는 권한을 가져야 할 것이다. 많은 암행어사를 파견하는 것은 오히려 폐해가 된다고 판단하여 소수만을 파견하고, 파급효과의 극대화를 위해 추생의 방식을 채택했다. 감사원은 많은 감사 대상기관을 전부 감사하기 어려우므로 파급효과가 큰 기관을 중심으로 실지감사대상을 선정해왔다. 그러나 암행어사 제도의 추

39) 「정조실록」 정조 14년 4월 30일.

40) 임병준, "암행어사제도의 현대적 의의", 한국행정학회 동계학술대회 발표자료, 2006, 14면.

생과 같은 통계적 추출법을 채택한다면 인위적으로 선정하는 것보다 파급효과가 크게 된다.

암행어사가 어려운 여건을 극복하고 찾아낸 비리와 부패 등에 관하여 즉결 처분한 경우 외에는 국왕에게 보고만 하였을 뿐이고 사후처리에 참여할 권한이 없었다. 그 결과 중요하거나 고질적인 문제점의 개선방안 등은 해결되지 않았다. 감사원의 경우 감사 지적사항, 특히 개선요구사항에 대해 고위관리들이 처분요구 시 뿐만 아니라 사후관리에 있어서도 철저히 검토할 필요가 있다. 부정부패는 권력의 핵심부와 그 가까운 주변에서 가장 심하게 일어날 가능성이 있다. 국왕이 측근을 제대로 다스리지 못하여 많은 문제가 발생했었는데 이는 과거뿐만 아니라 오늘날에도 그대로 적용되는 일이다. 대통령과 그 측근들에 대한 감찰과 견제를 더욱 철저히 할 필요가 있다.

우리 선조들은 암행어사나 대관과 같은 감사인과 선비들은 후세 사람이 자신을 어떻게 평가할 것인가에 깊은 관심을 가지고 스스로가 평가받는 기분으로 활동했다. 지나간 역사와 자신들이 만들고 있는 역사에 대해 무감각한 감사인이 존재한다면 비극이라고 할 것이다. 아무튼 우리 선조들의 성공사례 뿐만 아니라 실패사례도 참작하면서 “溫故而知新”을 실천하는 자세를 항상 견지해야 하겠다.

2) 役割 機能의 強化

지방자치단체장(地方自治團體長) 등 대통령에 대한 인사권 행사권한이 없어지면서 공직 체계 장악이 되지 않는바 정부의 정책 집행의 효율성이 높지 않다. 따라서 책임행정을 위해 중앙의 감사원을 확충하고 권한을 확장할 필요가 있다. 효율적인 감사활동이 이루어지기 위해선 중앙의 감사원 감사관의 수를 늘려야 하며, 공직자의 재산등록을 하고 있기 때문에 현행 회계위주의 감사에서 나아가 여타 범위도 넓혀서 감사할 필요가 있다.

감사관의 수는 중앙의 조직을 감안하여 대통령령으로 법규명문으로 정해야 할 것이다. 대통령은 중앙의 감사관을 발령하거나 충원함에 있어서 아래 시도 감사원의 감사관을 발탁하여 발령하여야 하며 각 시도, 시군구 산하에서 적정

한 공무원을 발탁하여 중앙의 감사관으로 발령할 수 있어야 한다. 발탁된 감사관은 중앙의 감사원에 발령을 받으면 자진 전직을 제외하고는 연속 근무가 가능하도록 배려해야 하며 중앙 감사관의 예우는 이전 암행어사의 수준으로 대우하여 권한 강화를 할 필요가 있다. 감사관의 수는 최소 기관장, 정규직, 기능직, 연구직 공무원을 합한 수의 1/20으로 하여야 하며 감사의 범위와 근무방법은 사무실 밖과 현장의 감사, 사후 확인 감사, 내부 정기 감사, 민원 감사 등이다. 발탁된 감사관은 집무실 외에서 근무해야 하며 현장 위주의 적극적인 감사를 수행하여야 한다. 감사 내용은 공무원들이 수행한 일을 주로 외부에서 현장을 감사하고 확인을 하는 것이다.

감사, 검사, 지도, 확인의 범위는 일반 행정 감사를 위주로 하되 타 공공기관, 상급기관을 간섭하지 않는 범위 안에서 연관지어 폭넓게 하도록 한다. 관련행정을 수행할 때는 이전 암행어사의 마패처럼 신분증을 갖고 이를 행하도록 한다. 공무원들의 업무수행에 관한 확인에서는 가능한 한 공무원 당사자에 대한 감사, 수행 중의 행정을 감사하지 않고 수행 후의 행정감사나 확인을 한다. 행정 업무의 수행 중에 민원상담 혹은 민원으로 접수된 경우에는 수행 공무원 당사자를 감사하고 수행 중의 행정에도 감사를 하도록 한다.

감사업무는 전국을 관할로 하며 특히 의료, 건축, 건설, 산업 등 일반 행정 이 아닌 부문으로 전문성이 요청되는 부분에 대한 감사는 해당기관으로 이관한다. 감사관의 신분 및 자격은 공직에 15년 이상 근무한 경력이 있어야 하며 감사관으로 발령을 받으면 퇴직 때까지 소속의 감사관이 되며 감사관으로서 공무원, 단체장 등에 구속받지 않으며 신분에서 독립성을 가지되 대통령과 시도지사는 제도적 시정을 위한 사전 조사, 감사지시 등으로서 감사 과제를 별도로 부여할 권한을 있어야 한다. 또한 보수, 연금 등은 여타 공직자의 수준으로 대우하며 다만 과거의 행정경험을 바탕으로 감사관이 되므로 경험을 중시하여 퇴직 연령을 교수급의 연령으로 상향 조정할 필요가 있다.

감사원장은 확인 행정, 감사 결과에서 당해 공무원, 국민과 시도들에 대한 모범사례, 우수한 행정 수행에 대하여 감사원장의 자격으로 표창하도록 하고 해야 한다. 표창에서 공무원에게는 표창장과 포상금, 국민과 시도민들에게는 표창장 및 포상금 또는 포상품을 수여한다.

기획감사실의 감사계는 내부의 직원이 발령을 받아서 감사계에서 근무하면서 감사를 하다가 진급 등으로 부서를 옮기는 등 하여 감사관으로서의 전문성이 떨어지고 또 소신 있는 감사를 수행하지 못하였다. 또 총무과의 업무와 감사계는 업무가 중복되어 갈등의 요인이 되어 왔다. 상기와 같이 행정의 경험이 있는 공무원을 모집하고 발탁하여 외부 위주의 현장 확인 행정을 행함으로써 행정상의 문제점을 보완하고 또 공직자들이 수행한 행정을 다시 확인하고 점검한다면 행정의 완전성을 유지하며, 성실하게 근무하는 공직자의 사기를 올릴 수 있는바 정부기관의 정책 집행에 대한 효율성을 높일 수 있을 것이다.

〈표 4〉 암행어사와 감사원 특별조사국 양자 비교분석

| 구분 | 암행어사 | 감사원 특별조사국 |
|----|------------------------------|-----------------|
| 역할 | 수령비리 적발과 읍폐를 직접 처리 사신의 역할 | 사정기관 |
| 목적 | 정적 소탕 및 민심 안정 | 공직 감찰 |
| 대상 | 수령 및 관찰사, 병사 | 기관의 회계 및 인허가 업무 |
| 기간 | 장기 | 비교적 단기 |
| 방법 | 선비 모습 변장 암행활동 | 대사, 입증 |
| 증거 | 결정적이며 명백한 증거 | 결정적이며 명백한 증거 |
| 판단 | 국법의 준수 | 합법성 |
| 보고 | 국왕 | 감사원장 |

IV. 結論

조선시대 관리들의 대표적인 부정부패 죄로 장오죄가 있다. 이는 자신의 신분을 이용하여 관의 재물을 훔내거나 뇌물을 받는 것으로 지금의 공무원 범죄와 상통하는 부분이 있다. 특히, 조선후기에는 국가재정의 근간인 삼정이 문란해지면서 이를 통한 관리들의 비위행위가 심각하였다. 이런 관리들의 부정부패를 감찰하기 위한 관부로 조선시대에는 사헌부, 사간원 등의 감찰기관이 있었으며, 지방 관리에 대해서는 관찰사들이 임기 내 순력하면서 도내 군현의 지방관인 수령들을 감독하고 규찰하거나 사헌부에서 행대감찰을 파견하여 감

찰하였다. 그러나 이들에 의한 감찰은 공개적인 감찰이어서 큰 성과를 이루기 힘들었다. 특히, 임진왜란이라는 동아시아 3국의 국제전쟁을 마치고 전후 재건을 하는 과정에서 관료들의 부정부패는 국정운영에 큰 부담이 되었다. 특히, 백성들과 직접 접하면서 안정적인 조세확보와 국왕의 통치이념을 전하는 지방 관리들의 부정부패는 그 폐해가 심각한 것이었다. 그리하여 위정자들은 지방 관리들을 감찰하고, 국왕의 통치이념을 전파하며, 백성들의 민은(民隱)⁴¹⁾을 파악하기 위해 임시특별관부인 암행어사 제도를 확대 시행하였다.

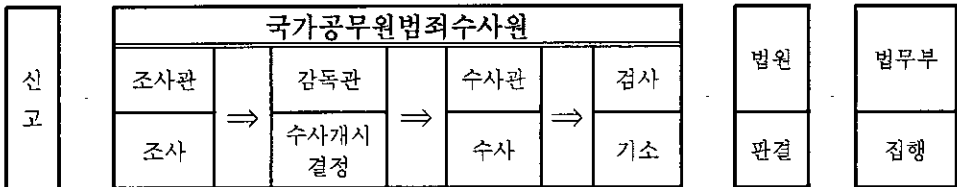
암행어사는 최소한의 인원을 대동하여 왕명에 의해 비밀리에 파견되어 관찰사를 포함한 지방관 및 지방 토호들에 대한 규찰과 민들의 억울함을 풀어 주는 것을 주된 임무였다. 즉, 암행어사는 국왕을 대신하여 지방을 다스리는 수령들이 제대로 하고 있는지를 점검하는 민정시찰로써 지방의 수령들에 대한 규찰을 통해 지방행정의 안정과 백성들의 안정을 도모하였다. 이처럼 조선의 위정자들은 건국 당시부터 관리들의 부정부패를 방지하고자 무단히 노력하여 조선왕조를 518년간 유지시킬 수 있었던 비결 중에 하나였다.

이는 감사원의 공공기관 감사를 함에 있어서도 시사한 바가 있다. 공무원 범죄를 통제하기 위한 방법들이 끊임없이 대두되고 있지만 많은 성과는 크지 않았다. 그러한 이유는 공무원 범죄에 대한 통제 장치의 불완전성에서 찾을 수 있다. 그동안 국민권익위원회의 권한강화 방안이라든가, 공수처의 설치방안이라든지, 특별검사제도의 상설화 방안이 논의되었으나 제각기 문제점이 있었던 것이다. 그러므로 감사원 특별조사국의 권한을 강화할 필요가 있다. 국왕의 특명을 받은 암행어사가 파견되었다는 소문만으로도 지방 관리들의 부정부패의 폐단이 축소되었듯이 어디에도 소속되어 있지 않아 권력의 압력으로부터 자유로울 수 있는 공무원 범죄 전담기구 설치만으로도 공무원 범죄가 급격히 줄어들 것이다. 만약 이 같은 감사원 특별조사국의 권한 강화가 여의치 않는다면 전문적인 특별기구의 설치를 고려할 수 있다. 본 기구는 고위공직자범죄의 수사·기소를 독립적으로 담당하게 되며 일차적으로 최대한의 독립성 확보를 중심으로 설립되는 기구라고 할 수 있다.⁴²⁾

41) 백성이 악정에 시달려 생활하는 데 겪던 고통을 말한다.

즉 독립기구인 국가공무원범죄수사원의 통제장치는 인적으로는 국회에서 탄핵 결정이나 금고이상의 형을 받았을 때에, 조직체로서의 수사, 기소활동에 대해서는 검찰의 수사권과 경찰의 수사활동을 통해서, 그리고 궁극적으로 법원의 유죄판결을 통해서 자연스럽게 견제가 가능하리라 본다.⁴³⁾

〈표 5〉 국가공무원범죄수사원 통제 체계



공무원범죄통제를 위한 입법론적 및 제도적 개선방안으로 제시된 것을 법령정비 및 법정형 강화 등의 방안으로 공무원범죄를 통제하기 위한 거시적인 대책으로서 (가칭)국가공무원범죄수사원을 만들 것을 제안한다.

기본적으로는 법령의 성격이 공무원범죄에 포괄적으로 집중적으로 대처할 수 있는 법이어야 한다. 이는 기존의 각각의 개별적인 법령이 각자의 목적에 맞게 제정되다보니 부분적 일시적이라는 점에 대한 반성적 고려에서 나온 것이다. 그러므로 형법상의 공무원범죄를 담고 있어야 한다. 기본적으로 필자가 제안하는 법률은 형법상의 범죄를 기본으로 한다는 의미이다.⁴⁴⁾ '고위공직자 범죄의 수사·기소를 독립적으로 담당'하게 될 이 기관은 일차적으로 최대한의 독립성 확보를 중심으로 설립되어야 한다. 최소 설립 시기에는 불가피하게 전·현직 수가기관 종사자도 신규임용형태로 받아들일 수밖에 없겠지만, 이후에는 자체적인 선발, 양성을 거쳐, 기관의 인적 독립성 유지를 지켜나가야 할 것이다.

42) 지영환, 앞의 논문, 372면.

43) 지영환, 『공무원범죄학』, 서울 : 형설출판사, 2010, 490면.

44) 지영환, 앞의 논문, 371면.

參考文獻

- 고석규 외 5인, 『암행어사란 무엇인가』, 서울 : 박이정, 1999.
- 김명숙, “조선후기 암행어사제도의 일연구”, 『역사학보』 제115집, 역사학회, 1987, 83면.
- 김상윤, “공직비리근절을 위한 감사원의 공직감찰방향”, 『계간·감사』, 2011년 가을호, 감사원, 24면.
- 김성호, “공직부패방지를 위한 제도개선에 관한 연구”, 『건국대학교대학원 박사학위논문』, 2003, 23-32면.
- 김순남, “조선 성종대 어사의 파견과 지방 통제”, 『역사학보』 제192집, 역사학회, 2006.
- 김일수·서보화, 『새로쓴 형법각론(제7판)』, 서울 : 박영사, 2007.
- 김형성, “감사원의 감사성과에 대한 연구”, 『2013년 행정학회 춘계학술대회 발표논문』, 1면.
- 문호승, “감사원의 역할에 대한 연구”, 『감사논집』, 감사원, 2002, 20면.
- 박중훈, 『한국의 부패실태 및 원인분석연구』, 서울 : 한국행정연구원, 1999.
- 박중훈·권호혁, 『공직사회 전반에서의 부패실태 및 추이분석』, 서울 : 한국행정연구원, 2004, 1면.
- 山中敬一, 『刑法における因果關係と歸屬』, 成文堂, 1984.
- 山中一郎, 『公務員犯罪研究序說』, 相川書房, 1976.
- 西原春夫, 『刑法總論(改訂版)上卷』, 成文堂, 1991.
- 西原春夫, 『刑法總論』, 成文堂, 1980.
- 심철기, “19세기원주의 환곡문제와 농민항쟁”, 『연세대학교대학원 석사학위논문』, 2001, 17면.
- 안길정, 『관아를 통해서 본 조선후기 생활사(상)』, 서울 : 사계절, 2000.
- 오갑균, “朝鮮時代司憲府의司法的機能”, 『호서사학』 21·22합집, 호서사학회, 1994, 69면.
- 오수창, “암행어사의 길 - 1822년 평안남도 암행어사 박내겸의 성실과 혼돈”,

역사비평, 통권 73호, 2005

- 윤재풍, “암행어사제도에 관한 사례 연구 - 암행어사 박정양의 서계·별단의 분석”, 한국행정학회 2006년도 동계학술대회 발표논문집(상), 2006, 109면.
- 이성무, 조선의 부정부패 어떻게 막았을까, 서울 : 청아출판사, 2003, 231면.
- 이정주, “국가경쟁력 강화를 위한 공직청렴도 제고방안”, 감사, 가을호, 감사원, 2011, 14면.
- 이희권, “조선후기 암행어사제를 통한 중앙정부의 지방통제정책”, 전북사학, 제17집, 전북사학회, 1994.
- 임병준, “암행어사 제도의 운영성과와 한계”, 법사학연구, 제24호, 한국법사학회, 2001, 49면.
- _____, “암행어사제도의 현대적 의의”, 한국행정학회 동계학술대회 발표자료, 2006, 14면.
- _____, 『암행어사이야기 상·하』, 서울 : 전예원, 2000.
- _____, 『조선의 암행어사-우리나라 고유의 감찰제도 이야기』, 서울 : 가람기획, 2005.
- 전봉덕, 『한국법제사연구』, 서울대학교출판부, 1968.
- 정영일, 『형법각론』, 서울 : 박영사, 2006.
- _____, 『형법총론(개정판)』, 서울 : 박영사, 2007.
- 지영환, “미국·한국의 공직 감찰 법제 비교분석”, 중앙대학교 법학전문대학원 중앙법학, 제38집 제2호, 2014.
- 지영환·김민진, “국제인권조약의 한국적용에 관한 입법적 연구”, 경희법학, 제42권, 경희법학연구소, 2011.
- 지영환, 公務員犯罪 統制를 위한 刑事立法論의 研究 - 高位公務員 腐敗犯罪를 中心으로 -, 경희대학교 박사학위논문, 2007.
- _____, 『공무원범죄학』, 서울 : 형설출판사, 2010.
- 차명제, “부정부패 방지와 NGOs의 역할”, 한국행정연구, 제7권 제4호, 한국행정학회, 1998, 66면.
- 한국역사연구회, 『조선시기 사회사 연구반, 조선은 지방을 어떻게 지배했는가』, 서울 : 아카넷, 2000.

[Abstract]

A Study on secret royal inspector for the development of Special Investigation Bureau of BAI

Ji, Young-Hwan

*Korean National Police Agency Office of Spokesperson Public Relations
Division / J.S.D. / Ph.D. in Politics.*

The Joseon Dynasty was a country with a long history and tradition. Through the Japanese Invasion of Korea in 1592 in particular, Dynasty to the Qing changes from Ming China, the Tokugawa shogunate was born newly Japan, but without significant change of power upper echelon, Korea continued its flow. Efforts have been made to politicians of the Joseon Dynasty has set up the authority of the king, strengthen discipline in the country. At the same time to emphasize the three bonds and five relationships in Confucianism, Korea has strengthened the understanding of the people complaint and inspection of local government. Proposal Thus, King is selected, and an enlarged embodiment of secret royal inspector.

Secret royal inspector played a role that monitors an area which is determined on behalf of the king, to punish by caught the corruption of local officials. secret royal inspector and resolve complaints of the people, and began to spread the governance philosophy of the king. Secret royal inspector was an easy system for controlling the management of fat most effectively in human resources and minimal cost, to spread the governance philosophy of the king. Policymakers who the Joseon Dynasty, had sought to prevent the corruption of the administrator from the founding of the time in this way. It was a one of the secret that could have such a system,

and to maintain 500 years of the Joseon Dynasty. This is the point to suggest to the control of public officials a crime of modern large.

Method for controlling the crime of public officials are constantly on the rise, but the outcome was not large. Such reason, can be found in the imperfections of the control device for the public officials a crime. So, there is a need to further strengthen the special permission of the Research Bureau of the BAI. Special Research Department of BAI is a measure to control the crime of public officials, it is a strategy for the removal of government corruption. The Joseon Dynasty, Secret royal inspector is dispatched, were there is no adverse effect of corruption of local officials. Therefore, in order to further enhance the authority of the Special Investigation Bureau of BAI, the crime of civil servants will be reduced.

Key words : secret royal inspector, the Board of Audit and Inspection, Special Investigations Bureau, corruption, inspection activity