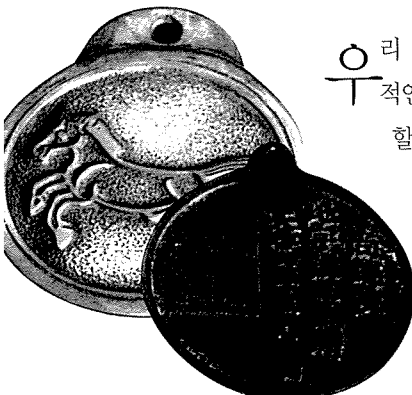


# 암행어사는 과학적인 제도였다

글\_ 이종호 과학저술가 mystery123@korea.com



우리 나라의 유산 중에서 가장 과학적인 틀을 갖고 있는 것을 들라고 할 때 필자는 암행어사를 추천하는데 주저하지 않는다. 암행어사를 운영하는 제도가 과학적으로 되어 있기 때문이다.

우리에게 잘 알려진 암행어사는 한국인의 창작품이

라고 볼 수 있다. 물론 어사라는 말 자체는 중국에서 태어났다. 중국의 황제는 자신의 측근을 대리인으로 지명하여 각 지방을 순행하면서 지방관의 정치를 감찰하게 했다. 이 황제의 대리인을 지칭하는 명칭은 여러 가지이나 가장 보편적인 명칭이 어사(御使)였다.

그러나 조선시대처럼 비밀리에, 전국적으로 여러 명의 어사를 파견하여 그 보고사항을 토대로 국정 운영에 크게 반영했던 제도는 조선인들의 창작품이다. 이 특이한 방식의 어사를 '암행어사'라고 불렀다.

암행어사라면 모두들 제일 먼저 『춘향전』을 떠올릴 것이다. 어사도 이몽룡이 출두하여 남원 동헌을 발각 뒤집어놓은 『춘향전』은 민중들의 고충과 애환이 서린 곳은 언제 어디에서나 나타나 이를 풀어내는 정의의 사도 노릇을 한다.

춘향전의 내용은 잘 알려진 바와 같이 남녀간의 사랑에 대한 이야기이다. 조선시대라는 엄격한 틀에서 신분이나 지위가 서로 다른 남녀의 사랑은 허용될 수 없는 일임에도 이들은 힘겨운 난관을 극복하고 드디어는 사랑을 획득한다. 기생의 몸으로서 하늘 같이 높은 사도 자제를 넘본 것은 분수를 모르는 터무니없는 것이었지만 목숨을 건 지조가 있었기 때문에 춘향의 사랑은 독자들의 공감을 받았다. 그러나 춘향전이 독자들의 폭넓은 지지를 받은 것은 그 내용이 단순한 사랑의 차원에 머무르지 않고 중대한 사회 문제를 제기했기 때문이기도 하다. 변학도라는 바람직하지 못한 관리를 설정하여 춘향으로 하여금 그에게 저항하도록 설정

했다. 변 사또에 대한 항거는 곧 불의한 관리에 대한 민중의 항거로 확대 해석되었다. 춘향의 승리에서 민중의 승리감을 맛볼 수 있었다는 뜻이다. 그러나 바로 민중의 승리감을 만끽할 수 있게 해준 데는 바로 조선시대의 암행어사라는 특이한 제도가 있었기 때문이다.

## 조선조만의 창작품

사헌부는 국왕의 직속기관으로 백관의 규찰과 풍속 교정 등을 그 직무로 했지만 도성 안에 설치되어 있었으므로 멀리 떨어진 지방의 관리들을 감찰하는 것이 쉬운 일은 아니었다.

사헌부가 지방의 비리나 범법 사실을 인지하여 해당 지역 관찰사에게 이첩 조사케 하여도 관찰사가 사실을 은폐하거나 허위로 보고하는 경우까지 있었다. 그래서 조선 초기에는 사헌부에서 감찰을 각 지방에 파견하거나 지방에 분대를 설치하기도 했고 후에 분대를 분대어사라고 호칭하다가 성종 때부터는 어사라고 호칭했다. 중종 이후에는 사헌부 감찰을 지방에 거의 파견하지 않고 지방 관리 등의 규찰 임무를 어사가 담당하였는데 이 때 처음으로 암행어사라는 말을 사용했다. 그 후 선조 때부터 19세기 말 고종 때까지 3세기 동안 암행어사가 지방 감찰의 유일한 수단이었다.

암행어사를 임명할 때에는 왕이 적임자의 선택을 명령하고 이에 따라 삼의정(三議政)이 복수로 추천하면 왕이 그들 중에서 선택하여 임명하는 것이 통례였다. 암행어사는 임무가 완수될 때까지 누구에게도 공개될 수 없었다. 그러므로 왕은 항상 청렴하고 강직하며 의협심과 정의감이 투철한 인물을 선정하고자 부심하였는데 대체로 자신을 보좌하던 측근 중에서 신진들을 선정했다.

암행어사로 결정되면 왕은 봉사, 사목, 마패 등을 직접 수여하여 임명했다. 봉서는 국왕이 종친이나 근신에게 내리는 사서인데 봉사에는 암행어사 임명 사실과 감찰할 대상 지역과 문제 등이 적시되었고 그의 임무와 암행 조건 등을 기재한 사목 등을 내려 준다는 내용이 기록되었다.

봉서가 내리면 집에도 들르지 못하고 즉시 출발해야 했는데 ‘남대문이나 동대문 밖에 나가서 뜰어보라’는 글귀나 임지에 도달해서 개봉하라는 명령이 있었다. 암행어사를 신화적으로 만든 것은 부모나 왕이 사망하는 절박한 사정이 생기더라도 자신에게 떨어진 사명을 마치기 전에는 돌아올 수 없었다는 점이다. 암행어사는 이를 왕이 주는 철저한 사명감으로 알고 국가를 위해 봉사하라는 의미로 받아들였다. 마패는 암행어사의 가장 중요한 증표인데 병조에서 지급했다. 당시 교통기관으로는 역이라 불리는 관청을 두고 공무상 편의를 위해 역마를 관리했다. 어사는 소지한 마패에 조각된 수량만큼의 역마를 징발할 수 있었는데 1마패, 2마패, 3마패 등으로 나뉘어진다. 영조 때에는 암행어사에게 3마패를 주로 주었고 고종 때에는 주로 2마패를 주었다. 마패는 지름이 10cm 정도의 구리쇠로 만든 둥근 패로 연호 연월일과 ‘상서원인’이라 새기고, 한쪽 면에는 말을 새겼다. 또한 암행어사에게 지급된 마패는 어사가 인장 대신으로 사용했고 어사출두 때는 역졸이 손에 들고 ‘암행어사 출두’라고 했다.

암행어사는 『춘향전』에서와 같이 흔히 남루하게 꾸미고 다니면서 왕께 백성의 실태를 보고했다. 보통 관찰사와 대등한 권한을 가지고 전 현직 관찰사나 수령의 잘못을 파헤치고 올바른 민심을 파악하여 왕께 보고했다. 그러나 어사는 원래 품계가 낮았기 때문에 현격히 높은 관찰사나 그와 동급의 지방관의 비리 적발을 감히 하지 못하는 사례도 발생했다. 그래서 왕은 암행어사의 권위를 상징적으로 높여주기 위해 관찰사급의 고급관료에게만 수여하는 부월(도끼)을 주었으며 수령(후대에는 관찰사와 병사도 포함)이 크게 잘못할 경우 즉시 그 관인(官印)을 빼앗아 파직을 명할 수 있었다. 불법 사실이 발견되면 ‘불법 문서의 현착→봉고→서계→파직’의 4단계를 거쳐서 처리했다. 또 지방관을 대신하여 재판하는 권한도 부여받았다. 특히 어사출두의 소식을 듣고 백성들이 고소 고발하거나 민원 서류를 제출하도록 하여 이를 조사 처리했다. 그래서 학정이 심한 곳의 백성들은 암행어사의 출두를 고대했다. 특히 숨은 미담이나 열녀, 효자들의 행적도 낱알이 살피 민심을 고양시키는 데 큰 역할을 했다. 이것이 암행어



박문수 영정

사를 신격화한 전설이 생기기도 한 이 유로 영조 때 활약한 어사 박문수는 시대를 초월하여 백성들의 온갖 원한을 해결하는 해결사로 비치기도 한다.

### 지방 관리 심리적 압박 카드로 활용

암행어사의 파견에 있어서 무엇보다 중요한 것은 ‘암행’의 보장이다. 누가 암행어사인지, 또 언제 어디로 무슨 목적을 갖고 파견되었는지가 비밀로 보장되어야 했다. 왕은 암행어사 파견을 비밀로 하기 위해 직접 봉서를 내리는 등 보안 유지에 각별한 신경을 썼다. 그러나

암행어사의 파견 목적이 순수하게 감찰에만 있었던 것은 아니다. 지방 수령들로 하여금 항상 경계하도록 만드는 심리적 의미도 갖고 있었다. 누군가가 암행하면서 엿찰하고 있다는 것을 알려 지방 관리들이 항상 긴장감을 풀지 않도록 한 것이다. 이런 방법을 유지하기 위해 왕은 암행어사를 수시로 보내거나 부정규적으로 파견했다.

사실 암행어사란 의미가 바로 ‘몰래 살핀다’라는 뜻이므로 이런 불규칙성, 임시성이 파견의 효과를 높일 수 있었음은 물론이다. 그러나 바로 이 암행이 암행어사들에게 오히려 크게 부담이 되었다. 암행어사는 피감찰자가 암행어사가 파견되었음을 모르게 해야 가장 효율적으로 업무를 수행할 수 있다. 그러나 문제는 암행어사가 혼자 다닐 수 없는 데다가 혼자서의 엿탐은 효율이 떨어지고 정확한 민정을 파악하지 못할 우려가 많았다. 그러므로 암행어사가 직접 뽑은 각사의 서리들을 공식적으로 데려갈 수도 있었는데 이들을 비롯한 여러 무리를 데리고 다니다가 신분이 드러나는 경우도 있었다. 그 후 암행어사는 한집한 무리들을 수행할 수 없었고 군관들도 대동할 수 없었다.

암행어사는 조선 말기까지 존속하였는데 조선 시기에 암행어사란 이름을 달고 나타난 예는 총 613회에 달한다. 이는 본격적으로 암행어사가 파견되는 최초의 해인 명종 5년(1550)부터 고종 34년(1897)까지 348년 동안 파견된 모든 암행어사의 숫자를 합한 수치이다. 매년 평균 1.8회인데 가장 많이 파견한 해는 무려 28명이나 되었으며 명종 말기와 선조 초기의 약 20년간은 단 한 차례의 파견도 없었다. ㉔