

# 암행어사제도의 운영성과와 한계

임병준\*

## 목 차

- I. 서 언
  - 1. 연구 목적
  - 2. 암행어사제도 도입경위
  - 3. 연구범위와 방법
- II. 암행어사의 임무와 활동
  - 1. 암행어사의 임명
  - 2. 암행어사의 임무
  - 3. 임무수행 방법
  - 4. 활동결과 보고
  - 5. 사후처리
- III. 암행어사제도 운영성과
  - 1. 각 지방의 비리와 폐해를 적발 처리
  - 2. 왕의 통치방침 등의 전파
  - 3. 백성의 원통과 억울함의 해소 및 위로
- IV. 암행어사제도의 한계와 문제점
  - 1. 파견시기 결정과 어사임명의 불합리
  - 2. 임무수행에 대한 지원 미흡
  - 3. 비노출 염찰의 한계와 문제점
  - 4. 임시조직으로서의 한계
  - 5. 사후처리와 성과확보의 어려움
- V. 결 어

\* 전 감사원 국장

(국문요약)

조선왕조에서는 도별로 감사를 임명하여 상주하면서 지방의 수령 및 관리 등을 감독하게 하는 외에 왕이 수시로 암행어사를 임명, 비밀리에 파견하여 염찰토록 하였다.

암행어사들은 왕의 성덕과 통치방침을 온 백성에서 전달하고 각 지방 수령 등의 비리와 폐해를 적발처리하며, 백성의 억울함이 있으면 이를 풀어주고 소외된 계층을 위로하는 한편 통치에 필요한 정보도 수집하는 등 다양한 기능을 최소의 경비로 매우 효과적으로 수행하였다.

그러나 파견사실과 암행어사의 모든 활동을 비밀로 하기가 쉬운 일이 아니었고, 그들의 활동을 지원할 시스템도 없었으며 체계적인 교육이나 경험 공유의 기회도 가질 수 없는 등 제도적 문제가 있었다. 또한 발견된 문제점의 근본적 개선보다는 몇몇 관리의 처벌에 집착하는 경향도 있었으므로 사회질서가 문란한 시대에는 해결 방안의 제공에 한계가 있었다.

(주제어) 암행어사, 부정부패, 제도(시스템), 감사, 염찰

# I. 서 언

## 1. 연구 목적

문민정부 이래 우리나라는 주민의 직접선거로 지방자치단체와 지방의회를 구성하였고 주민에 대한 행정서비스의 원활한 제공을 기대하여 중앙정부의 업무도 대폭 지방정부에 이양하였다. 이런 환경변화에도 불구하고 지방정부와 관리들은 이에 걸맞은 책임행정을 하지 않고 무사안일하거나 불법행위와 비리를 저지르는 경우가 많이 발견되는가 하면 공직자의 부정부패가 국가발전의 가장 큰 걸림돌이라는 주장도 있다. 이에 정부는 부정부패의 척결을 위하여 선진 각국으로부터 정교한 부정부패방지제도를 도입하고자 노력하는 한편 각종 법령도 정비해가고 있다.

한 나라의 제도는 그 나라의 역사와 문화에 토대를 두지 않으면 현실과 괴리되어 뿌리를 내리지 못한다. 우리나라는 조선왕조 때 중앙은 사헌부 등 3사를 두어 규찰 감독하였고, 지방에는 監司와 暗行御史 등을 파견하여 규찰케 함으로써 부정부패를 막고 행정목적을 달성하여 왔다. 특히 암행어사는 다른 나라에서는 유례를 찾아볼 수 없는 우리 고유의 제도로서, 근 4백년동안 운용, 발전시켰던 제도이다. 그 결과 암행어사는 방방곡곡의 백성들에게 왕의 통치를 이해시키고 탐관오리에게는 더 없이

무서운 존재가 되어 법을 수호하는 훌륭한 역할을 하였다고 평가받고 있다.

우리 정부는 부패방지제도 등을 정비하면서 이런 훌륭한 암행어사제도를 참조하지 아니하고 외국의 사례와 제도에만 관심을 집중하여 왔다. 물론 이 제도에도 문제와 한계가 있었지만 우리들 고유의 제도로써 참조할 사항이 많음도 부인할 수 없다.

따라서 이 연구에서 암행어사제도의 운영성과와 한계 등을 검토, 분석함으로써 앞으로의 부정부패방지를 위한 연구 및 제도 마련에 기여하고자 한다.

## 2. 암행어사제도 도입경위

조선시대는 왕이 통치하는 중앙집권사회였다. 지방은 전국을 약 340개 부목군현으로 나누고 각 지방마다 부사, 목사, 도호부사, 군수, 현령 또는 현감 등 수령을 임명하여 행정 및 사법권을 주어 통치하게 하였다. 당시 지리상 문제로 인하여 왕은 서울을 비롯한 경기 일부지방만 직접 감독하는 한편 그 밖의 지방은 도별로 임명한 監司(또는 관찰사)로 하여금 왕을 대리하여 수령 등을 감시 감독하게 하였다.

감사는 고려 때 안렴사라 하여 지방 수령을 지휘감독하고 그들의 공과를 파악하여 출척(승진, 좌천 또는 파직)하던 직책이다. 창왕 때 안렴사의 직급이 너무 낮다고 이를 올리면서 도관찰출척사라고 개칭하였고, 조선조에서도 도관찰출척사라고 칭하다가 후에 관찰사 또는 감사라 칭하였다.<sup>1)</sup> 감사는 처음에 관내를 순행하면서 수령들의 공과를 살핀 후 평가하여 인사에 반영하는 역할만 수행하였는데, 조선조 초기에 북방(양계)만 가장 큰 도시에 주재하게 되었고 후에 8도 감사가 모두 가장 큰 도시에 주재하면서 수령인 목사역할을 겸하게 되었다.<sup>2)</sup>

수령들에 대한 감사의 감시감독에는 한계가 있었고 감독이 철저하지 못한 부분도 있었다. 그런 경우나 민원이 발생한 때에는 왕(또는 사헌부)이 중앙의 관리를 그 지방에 파견하여 이를 규찰하게 하여 처리하였다.

지방에 파견하는 방법에 있어, 조선조 초기에는 고려말기와 같이 사헌부에서 감

1) 한국정신문화연구원, 한국민족문화대백과사전 3권, 1993, 135면

2) 세종 27년 10월 17일에 하삼도도 북방 양계의 예에 따라 감사가 감영이 소재한 지역의 목사를 겸임하고 주재도록 하였다. 임병준, 『암행어사이야기』 상(전예원, 2060), 103면.

찰(정5품관)을 파견하여 규찰하게 하였다. 왕은 전지측량을 위해 경차관을, 수군점고를 위해 찰방을 파견하다가 그들에게 점차 임무를 다양하게 부여하였다. 문종 때에는 감찰과 경차관 등의 임무상 중복문제와 어느 부서에서 파견할 것인가를 논의하였고, 세조는 각 지방에 사헌부 분대를 설치하여 어사를 파견하였다.

그 후 분대, 문폐사 또는 경차관을 번갈아 파견하면서 어사파견에 관하여 오랫동안 논의하였는데 종종이 암행어사를 처음 파견하였고, 명종은 어사가 역마를 이용, 암행하도록 하여 암행어사를 제도로 정착시켰다. 그 후 암행어사가 가장 좋은 제도라고 인정되어 이를 계속 이용함으로써 1896년까지 약 400년 간 실시되었다.

### 3. 연구범위와 방법

암행어사제도에 관하여는 왕이 임명하면서 주었던 事目(임무 및 활동방법 등을 규정한 것)과 암행어사가 돌아와 왕에게 보고한 서계 및 별단이 많이 남아 있고, 사후처리과정 등이 조선왕조실록에 자세히 기록되어 있다. 또한 암행어사와 관련된 설화나 소설이 많이 있고 학자들도 관심을 가져 많은 논문이 발표되었다.

논문으로는 1968년 전봉덕이 「암행어사제도연구」를 발표한 이후로 1971년에 류자후가 「암행어사고」를, 1981년에는 류만우가 「조선조 어사소고」를, 1983년에 김명숙이 「조선후기 암행어사제도의 일연구」를, 1990년에 백상기·김세일이 「조선조 암행어사제도연구」를 각각 발표하여 암행어사제도를 이해할 수 있도록 소개하였다. 그 후 1991년에 한상권이 암행어사연구에 도움이 되는 사료를 찾아 「역사연구의 심화와 사료이용의 확대」를 발표하였고, 1994년에 강길봉이 「옴부스만제도와 암행어사제도의 비교연구」를, 같은 해에 이희권이 「조선후기 암행어사제도를 통한 중앙정부의 지방통제정책」을 각각 연구하였다. 한편 1981년에 신규호가 「조선의 관제에서 본 포도대장과 암행어사」를, 1982년에 김완길이 「암행어사와 경영인」을 발표하는 등 다방면에서 암행어사제도를 조감하였다. 이상의 연구는 암행어사 제도 전반의 성과와 한계보다는 한 시점 또는 한 부분에 초점을 맞추어 암행어사제도를 소개하는 경향이 강하였다.

그 후 1999년에 고석규의 5명이 『암행어사란 무엇인가』를 펴내 암행어사의 제

도·역사·설화·소설을 망라하여 소개하였다. 그런데 이 책에서 역사기록뿐 아니라 설화와 소설을 많이 소개하였는데, 역사와 소설의 구분이 명확하지 않았다. 이에 본인은 픽션을 제외한 역사기록만을 모아 2000년에 『암행어사 이야기』(상·하)를 저술하였다.

본 연구에서는 여러 논문과 책자를 참조하는 한편, 설화나 소설 내용을 제외하고 역사적 사실이라고 보여지는 역사자료(서계, 별단, 왕조실록, 암행어사의 일기 등)만을 근거로 검토하였다. 그리고 암행어사제도의 변천 등을 알 수 있도록 제도전반을 소개한 후 그 운영성과와 한계 등을 기술하고자 한다.

## II. 암행어사의 임무와 활동

### 1. 암행어사의 임명

암행어사의 파견여부는 전적으로 왕이 결정하였다. 파견이 필요하다고 판단되면 파견지역을 결정, 어사를 임명하여 지정된 지역을 염찰하도록 하였다. 암행어사의 활동지역은 작게는 1개 군을, 크게는 2~3개 도에 이르기까지 다양하게 지정하였다. 초기에는 흉년이나 홍수 등으로 飢民이 많이 발생한 경우, 부패한 관리나 심각한 민원이 발생한 경우 또는 도둑이나 불온분자들이 횡행하거나, 민심이 불안할 때에 암행어사를 파견하였고<sup>3)</sup> 규찰성과가 가장 큰 시기를 선택하기도 하는 등<sup>4)</sup> 비정기적으로 암행어사를 파견하였다. 암행의 보장 및 파급효과의 극대화를 중요시하였으므로 왕은 암행어사를 수시로(불시에) 파견하는 경향이 있었다.

그러다가 점차 암행어사의 파견이 정례화되었고, 숙종때부터는 어느 지역으로 보낼 것인가는 왕이 추천의 방법으로 결정하였는데, 이를 抽姓이라고 일컬었다.<sup>5)</sup>

3) 명종 즉위후 연달아 흉년이 발생하고 도둑이 들끓으니 진휼관을 파견하여 구휼하는 한편 암행어사를 각지(특히 황해도지방)에 파견하였다. 임병준, 전계서 상권, 196~200면, 209~211면.

4) 중종은 겨울보다는 곡식재고가 적어서 부정조사가 용이한 시기에 암행어사를 각지로 나누어 보냈다(중종실록 31년5월1일조).

5) 숙종은 8도를 표시한 주 8개와 각 부목군현을 표시한 주 360개를 가지고 왕이 직접 추천에

암행어사는 염찰대상지로 선정된 지역, 즉 旌邑에 임하여 사목에 규정된 내용을 중심으로 염찰하였다. 특히 현종과 숙종 때에는 생읍중심체제를 철저히 지켜 생읍은 반드시 염찰하여야 했다. 만일 염찰지역을 일부 누락하거나 본인이 가지 않고 다른 사람을 시켜 염찰케 한 경우에는 그 암행어사가 파직 등 엄한 처벌을 받았으며,<sup>6)</sup> 생읍 외의 지역에 대한 염찰결과는 받아들이지 않는 경향이였다.

그러나 당시는 교통수단이 발달하지 않은 때였으므로 연도에서 듣고 본 비리를 처리하지 않을 수도 없는 일이었으므로 숙종 말기에 생읍 외의 연도지역 수령이 비리를 저질렀음이 적발되자 처벌하였고, 영조는 생읍 외의 지역도 비리가 있다면 봉고하고 처벌하도록 암행어사에게 지시하였으므로 이것이 제도화되었다.<sup>7)</sup>

암행어사는 왕이 직접 뽑아서 파견하는 비밀사신이고 상설제도가 아니기에 법전에 그 자격이 언급되어 있지 않다. 다만 문헌에 의하면 당하 시종관이 원칙이며 특히 三司(사헌부, 사간원, 홍문관)의 당하관이 주로 유자격자로 인정되었다. 그래서 숙종 때 당상관 중에서도 선발하도록 건의된 경우도 있었으나 받아들여지지 않았다.<sup>8)</sup> 다만 고종 때에는 당하관의 원칙이 지켜지지 않고 당상관도 암행어사에 임명되었다.<sup>9)</sup> 한편, 인조 17년에 음관인 홍무적이 암행어사에 임명되자 “음관이 암행어사로 선발된 것은 國朝 이래로 드물었다”고 사관이 평한 것<sup>10)</sup>을 볼 때 주로 과거(문과) 급제자가 임명되었음을 알 수 있다.

암행어사의 임명이 필요한 경우 왕이 抄擇(적임자의 선택)의 명령을 하고, 이에 따라三公이 복수로 抄啓(인재를 뽑아 상주함)하였으며, 왕이 그들 중에서 선택하

의하여 암행어사를 보낼 생읍을 추생하였다. 임병준, 전계서 하권, 21면.

- 6) 숙종때 함경도암행어사 이징명이 생읍 1교을을 염찰하지 않고 돌아온 사실이 발견되어 파직되었고(숙종실록 11년12월11일조), 영조때 관동어사 한현모와 관서어사 이종명은 다른 사람을 시켜 염찰하는 등 염찰누락한 생읍이 있음이 밝혀져 파직되었다(영조 7년7월15일조).
- 7) 숙종때 함경도암행어사 최상리가 돌아와 명천부사와 덕원부사의 부패상과 잘못을 보고하였는데 생읍 외의 고을이었음에도 왕이 두 사람을 모두 파직시켰고(숙종실록 43년8월29일조), 영조때 경기암행어사 임상원이 봉서를 받는 자리에서 “생읍 외의 고을은 잘못 다스려지고 있음을 발견하여도 봉고할 수 없는지 여부”를 여쭙니, 왕이 봉고파직하도록 지시하였다(영조실록 17년3월19일조).
- 8) 숙종실록 8년11월28일조
- 9) 김명숙, 「조선후기 암행어사제도의 일연구」, 『역사학보』 제115집, 1987, 83면.
- 10) 인조실록 17년7월11일조

여 牌招와 추생의 방법으로 임명하는 것이 통례였다. 패초라 함은 口傳으로 하교하여 부르는 것을 의미하는데, 이때 왕은 封書, 事目(조목, 절목), 馬牌 및 鑰尺을 직접 수여하였으며 때로는 하급관리를 사저에 보내 이들을 수여, 임명하였다.

봉서는 국왕이 종친이나 근신에게 내리는 私書인데, 암행어사에게 내린 봉서는 일종의 임명장이다. 이 봉서에는 암행어사 임명사실과 감찰할 대상지역 및 그 지방의 제반 문제가 제시되고 사목을 내려 준다는 내용도 기록되었다. 이는 남대문이나 동대문 밖에 나가서 또는 임지에 도달하여 개봉케 하였고, 이를 받은 어사는 자기 집에는 들르지도 못하고 즉시 출발하는 것이 상례였다.

마패는 암행어사의 증표로서 병조의 상서원에서 발급하였다. 당시 교통기관으로는 국내 각지에 역이라 칭하는 관청을 두었고 이 곳에서 역마를 사양하여 교통에 이용하였다. 어사는 소지한 마패에 조각된 수량만큼 이들 역마를 징발할 수 있었다. 암행어사에게 어떤 마패를 주었는가는 왕과 시대에 따라 달랐는데, 숙종과 영조는 3마패를, 고종은 주로 2마패를 주었다.<sup>11)</sup>

유척은 오늘날 6치 5푼(약 19.7센티미터)에 해당하는 순구리제로 조선시대 도량형 척도의 표준이었다. 암행어사는 이 유척으로 시중의 도량형뿐만 아니라 형구의 크기도 규격에 맞는지 계량하였다.<sup>12)</sup>

## 2. 암행어사의 임무

암행어사 임명 시에 왕은 봉서와 사목에 어사의 임무와 그 수행방법 등을 기록하여 수여하였다. 암행어사는 주로 지방 수령(후에는 감사도 포함)들이 행한 각종 업무처리와 그의公私 생활 전반을 염찰대상으로 하였고, 善政을 베푼 사실과 불법이나 비리가 있는지 등을 주로 조사하였다. 염찰결과 잘못이 있는 관리들은 처벌하였고 선정을 베푼 모범적인 관리들은 찾아내 포상을 건의하였다.

세조 8년에 각도에 보낸 分巡御史에게 준 사목에는 어사의 임무와 임무수행 방

11) 숙종 22년 황해도암행어사 박만정은 자세한 일기를 남겼는데, 그 기록에서 임명과정 등을 자세히 알 수 있다. 임병준, 전거서 하권, 34~35면.

12) 정조때 평안도암행어사 유의가 은산현에서 큰 형구를 가지고 남행한다고 보고하니, 왕이 해당 수령을 파직한 후 잡아다 추국하라고 지시하였다(정조실록 5년2월21일조).

법에 관하여 다음과 같이 기술되어 있다.<sup>13)</sup>

1. 파종과 관개상태를 파악할 것
2. 수령이 七事를 거행하는지 규리할 것
3. 백성에게 내린 諭書와 호조에 내린 금령조건을 규리할 것
4. 수록장수, 수령, 만호, 찰방 등의 탐목을 엄찰할 것
5. 만일 위 사항을 범한 자가 있으면, 3품 이하는 본부의 소송 예에 따라 旬問 하고 불복시 고신을 거두어 국문하되, 3품 이상은 사전 보고 후 조치할 것
6. 위 사람들이 탐묵하고 백성을 침학하는 경우와 자신의 원통하고 억울한 일을 백성이 고소할 수 있도록 허락할 것
7. 세세하고 긴요하지 않은 작은 일은 규리하지 말 것.

왕이 어사를 임명할 때에 부여하고자 했던 임무는 시기와 지역에 따라 달랐다. 어사의 활동이 활발해지면서 왕의 기대가 커지고 임무도 늘어났으며 활동상 문제점도 생긴 결과 지시사항이 늘어나고 임무와 방법도 점차 복잡하여졌다. 특히 1670년대부터 전국을 강타한 굶주림, 추위 및 역질 등으로 백성들의 생활은 말할 수 없을 정도로 비참하였다. 이때 백성의 구제보다는 사리사욕에 힘쓰는 관리도 있었으므로 암행어사의 엄찰범위도 지방통치행위의 거의 모든 영역을 망라하게 되었다.

숙종 7년에 암행어사들에게 加定節目을 주었는데, 추가된 임무의 내용은 다음과 같다.<sup>14)</sup>

1. 지방 수령의 黜陟이 공정하지 않은 감사, 군졸을 侵虐하는 병사나 수사와 불우하게 임용되지 않고 있는 인재가 있는지 등을 염문할 것
2. 五倫과 五常을 깨뜨려 민속을 파괴하는 자, 유언비어로 백성을 미혹하거나 어지럽게 하는 자와 강제로 민간인을 사역하는 자 등을 적발, 보고할 것
3. 인륜대죄를 치죄하지 않거나 억울한 옥사를 해결치 못한 수령을 파악할 것
4. 옥의 죄수를 신속히 처결하지 않은 관리, 농장을 강점하고 田結을 숨긴 자, 양민 여자를 겁탈하여 종이나 아내로 삼거나 人戶를 사사로이 사역한 토호, 田結을 多占하고 그들의 용역을 배로 징수하는 戶首, 官을 속이고 백성을 해롭게 하는 완

13) 임병준, 전계서 상권, 131~132면.

14) 임병준, 전계서 하권, 15~16면.



악한 鄕吏, 진상물을 대신 바치고 배로 거두는 등으로 이익을 취하는 傭吏와 邑吏 및 군병을 토색하는 將官이나 色吏 등을 엄히 정치할 것

5. 효행과 청렴이 뛰어난 자와 천인으로 행실이 지극한 자를 찾아내 표창할 것.
6. 가난하고 의지할 곳 없는 鰥寡孤獨 늙은 홀아버, 늙은 홀어미, 고아 및 자식 없는 늙은이)과 士民 중 100세 이상인 자를 방문할 것.

그 후에도 암행어사 파견시마다 별도의 사목 또는 추가사목을 주곤 하다가 정조 7년에는 왕이 각 도를 담당하는 당상관들에게 지시하여 도별로 통일된 암행어사사목을 정하였다. 그 사목에는 당시의 지역별 주요문제가 망라되어 있어서 어사들이 반드시 참조할 사항이었으나, 너무 방대하여 장황한 느낌이 든다.<sup>15)</sup>

### 3. 임무수행 방법

암행어사는 아무에게도 알리지 않고, 폐포과립의 궁한 선비 모습으로 변장하여 추생지 즉 생읍으로 가서 암행활동을 하였다. 과거에 낙방하고 떠돌아다니는 한가한 선비를 자처하면서 읍·촌·고을 등지를 돌아다니며 사목에 규정된 각 조목에 따라 염찰 및 정보수집 활동을 하였다.

그들은 방문하는 지역의 숙식지(주막, 민가 등)에서 직접 경험하거나 풍문에 의하여 정보를 수집하였으며, 수령을 직접 만나서 정보를 확인하거나 수행원을 각지에 분산시켜 정보를 수집하기도 하였다.

염찰활동 결과 만일 수령 등의 불법, 비리 사실이 탐지되면 出道를 한다. 출도란 암행어사가 신분을 밝히고 직무를 개시하는 것으로 임무수행의 필수요건이며, 대부분의 경우 생읍에서만 실시할 수 있었다. 출도는 황혼이 진 밤에 이루어지는 것이 보통이며 객사, 관사에서 또는 각 지역의 門 또는 樓에서 실시하였다. 암행어사가 은신처에서 수행원을 이끌고 출도하면 수령이 영접을 하는데, 어사는 천천히 관아에 올라 사무를 보게 된다. 이때 각 방의 吏屬들을 줄지어 서게 하여 威儀를 갖추는 것이 관례였다.

15) 이때 제정된 암행어사사목은 경기 25조, 호서 31조, 호남 35조, 영남 38조, 해서 40조, 관서 42조, 관북 33조, 관동 26조이다. 임병준, 전개서 하권, 122면, 287~343면.

출도후 암행어사는 문부를 열람하고 창고 내외를 점검하며 옥외죄수를 살피는 등 그 지방 수령이나 이속의 업무상 잘잘못을 따지고 잘못이 있으면 증거를 채집한다. 한편 어사출도 소식을 듣고 백성들이 고소·고발하거나 민원서류를 제출하기도 하는데 암행어사는 이를 조사 처리하여야 한다.

이와 같은 일련의 과정에서 불법이 드러나면 책임 있는 관리를 봉고파직하기도 하는데 봉고를 당한 관리는 파출되어 향리로서 별을 기다리다가 암행어사의 복명 후 복계절차를 거쳐 의금부에 송치된다.

#### 4. 활동결과 보고

암행어사는 임무수행을 마친 후 돌아와 왕에게 활동결과를 보고하였는데, 이때 자신의 염찰을 토대로 서계와 별단을 작성하여 왕에게 바쳤다. 서계는 지방 수령들의 선치 여부와 각종 위법, 부당사항을 기록한 보고서이고, 별단은 자기가 돌아본 지역의 민정·군정의 잘잘못과 효자·열녀 및 숨은 미담, 백성들의 병고·민폐·음폐 등을 기록한 것으로 時務策 또는 해결방안도 포함된다. 어사가 백성의 고소고발로 재판행위를 한 경우 이속과 관련된 경미한 사건과 백성간의 민사문제는 서계에 포함시키지 않았고, 지방수령과 관련 있거나 중대한 문제만 보고하였다.

어사의 서계와 별단 가운데 조선왕조실록과 일성록 등에 기술되지 않고 누락된 것도 있는 반면 원본이 별도로 보존된 것도 있고 그밖에 고문서, 일기류 등도 많이 남아 있으므로 이것들이 당시의 사정을 파악하는데 중요한 자료로 활용되고 있다.<sup>16)</sup>

#### 5. 사후처리

암행어사가 돌아와 서계와 별단을 바치면 왕은 어사를 불러 인견하고는 서계 및 별단의 세부내용 등을 자세히 묻는 한편 임무수행시 어려웠던 점, 농사의 흥풍, 민정 및 기타 관심사항에 관하여 듣고 필요한 조치를 명령한다.

16) 한상권, 「역사연구의 심화와 사료이용의 확대」, 『역사와 현실』 제6호, 1991, 374~397면.

서계와 별단은 일정한 원칙에 의하여 처리되었다. 불법을 행한 外官에 대하여는 어사가 암행지역에서 출도하고 봉고한 경우와 귀경 후 서계로 포폄을 건의한 경우로 나눌 수 있다. 전자(출도, 봉고)의 경우에는 관찰사가 봉고된 관리에 관하여 즉시 검토하고 암행어사 복명 이전에 조처한 후 啓本으로 왕에게 보고하였다. 후자(서계)의 경우는 吏曹·兵曹에서 복계하여 불법, 부당의 경중에 따라 拿問(붙잡아와推問함), 罷黜(현직에서 물러나게 함), 罷職(告身을 거두어 들임), 流配(특정 지역 내에서 거주하도록 귀양보냄) 및 推考(잘못이 경미하여 면직하지는 않고 서용함)로 구분하여 조처하였다.

암행어사의 서계에 관하여 해당 관서에서 복계하는 과정에서 대개는 별다른 이의 없이 처리되지만 때로는 견해를 달리하거나 의의가 제기되는 경우가 있는데, 이때에는 그 도의 監司가 재조사하거나 査覈官을 파견하여 재조사하였다. 재조사결과 서계의 내용이 부당하면 암행어사는 파직, 추고 또는 유배되기도 하였다.

### Ⅲ. 암행어사제도 운영성과

중국에서 어사를 파견하여 지방을 순행케 한 사례는 있으나<sup>17)</sup> 암행하도록 제도화된 것은 우리나라의 독특한 제도라고 할 수 있다.<sup>18)</sup> 이렇게 암행어사는 다른 나라에서 유래를 찾아볼 수 없는 우리나라 고유의 제도로서, 근 4백년 동안 운용하며 발전시켰다.

한편 각 지방 수령이 행정 및 사법 등 전권을 가지고 임기 동안 그 지방 백성을 다스리게 하고 감사로 하여금 이를 감시 감독하도록 하였다. 그러나 감사의 지도감독에 한계와 문제점이 있었으므로 암행어사를 파견하여 미처 살피지 못한 부분을 염찰하게 한 것이다.

17) 세종 18년에 영동현감 곽순이 수령의 임기와 어사파견에 관하여 건의하면서 “중국에는 어사를 諸路에 나누어 보내니 그 방면의 사정을 규찰하기 위함입니다”하였는데, 이는 당시 행대 파견이 중국의 제도를 본받으려 한 것임을 나타낸다(세종실록 18년7월4일조).

18) 고석규·설성경·심희기·육재용·최래옥·최운식, 『암행어사란 무엇인가』(도서출판 박이정, 1999), 12면.

암행어사들은 대부분 연소기예한 시종신이 임명되어 사명감을 가지고 방방곡곡을 누비며 백성들에게 왕의 덕과 통치방법을 이해시키는 한편 탐관오리를 색출 처단함으로써 그들이 두려워하는 존재가 되었다. 그 결과 왕은 가장 경제적인 방법으로 지방관리들을 감독할 수 있었고, 힘없는 백성들은 암행어사의 출도를 고대하게 되는 등 법을 수호하는 최후의 보루로서 훌륭한 역할을 하였다고 평가되고 있다.

## 1. 각 지방의 비리와 폐해의 적발 처리

조선시대에는 교통수단이 발달하지 아니하여 각 지방 수령·방백에게 전권을 부여하여 백성의 생사여탈까지 맡겼으며 이때 부민은 수령을 고소하지 못하도록 부민고소금지법을 시행하는 등으로 수령의 권위를 높여주었다. 당시 왕을 대리하여 각지방의 수령들을 감시 감독하는 권한은 監司(관찰사)에게 있었고 그들은 수령을 출척할(인사상 불이익과 이익을 줌) 권한까지 있었음에도, 감사들의 감시감독과 인사고과가 형식에 흐르자 수령 등 지방관리들이 감사를 그다지 두려워하지 않고 불법을 자행하게 되었고 19세기에는 감사의 통제가 불가능한 상태가 되었다.<sup>19)</sup>

그러므로 왕이 비밀리에 암행어사를 파견하여 불법을 자행하는 수령 방백과 간사한 하리나 향리를 찾아내고 삼정 등의 폐단을 적발 처리하도록 한 것이다. 각 지방에는 고질적인 비리도 있고 선량한 백성을 괴롭히거나 불편을 주는 각종 관행이 있게 마련이다. 암행어사는 이런 비리와 폐단 등을 철저히 조사하여 지위고하를 막론하고 사정을 두지 않고 처결한 결과 언제 나타날지 모르는 암행어사가 커다란 두려움의 대상으로 되었다. 그래서 암행어사가 출도하면 산천초목까지 벌벌 떨었다는 이야기까지 전해지고 있다. 이 제도가 조선조에서 400년에 달하는 장기간 동안 채택된 이유는 가장 적은 경비와 인력을 투입하여 이와 같은 임무를 완수할 뿐만 아니라<sup>20)</sup> 수령 방백들이 근신하도록 하는 큰 파급효과 때문이었다고

19) 김명숙, 전계논문, 77면.

20) 일반어사의 경우는 어사와 많은 수행원에게 소요되는 모든 비용을 지방에서 부담하고 역마도 제공하는 등으로 관폐가 컸으나, 암행어사는 신분을 노출하지 않고 침식까지도 스스로 해결함으로써 관폐가 없고 효과적인 최상의 방식이라고 인식되었다. 이회권, 「조선후기 암행어사제를 통한 중앙정부의 지방통제정책」, 『전북사학』 제17집, 1994, 72~73면.

할 수 있다.

또한 암행어사는 이렇게 벌만 주는 것이 아니고 먼 지방에서 알려지지 않았던 청백리와 백성을 사랑하는 수령 등을 찾아내 포상함으로써 열심히 노력하는 분위기를 만드는 데도 한몫을 하였다. 만일 포상된 수령이 그 후 장오죄를 범할 경우는 표창 건의한 암행어사도 연좌시켜 처벌함으로써 포상건의에 신중을 기하도록 하였다.

## 2. 왕의 통치방침 등의 전파

왕이 諭示를 내린 경우와 금령을 발한 경우 등은 그 내용이 백성들에게 전달되었는지 여부를 암행어사가 확인하였다. 아울러 시대마다 특히 왕이 역점을 두어 추진한 사업 등에 관하여 잘 추진되는지 여부를 검토하여 비협조적이었거나 무사안일하였던 관리를 처벌하였다.

조선조 중기 이래로 흉년이 자주 들었는데 이때에는 굶는 백성이 없도록 수령들이 구제에 힘쓰는지를 염찰하였고, 도둑이 창궐할 경우에는 그들을 적절히 퇴치하는지 조사하였으며, 고종 초기에는 당백전의 유통을 원활히 하기 위해 각 지방에서 적정하게 처리하는지 여부에 중점을 두어 염찰하였다.<sup>21)</sup> 왕은 염찰을 마치고 돌아온 암행어사로부터 농사의 흥풍, 민심 동향과 임무수행시 어려웠던 점 및 국정 전반에 대한 의견 등을 자세히 듣게 되어 국정운영에 도움을 받을 수 있었다.

광해군 등극 시, 인조반정 시를 비롯하여 조선 후기 대부분의 왕들은 등극 즉시 암행어사를 파견하여 기왕의 잘잘못을 따지고 새로운 통치방침을 각지에 전파하도록 하였다. 또한 이와 같은 암행어사들의 활동으로 왕이 백성을 위하는 정치를 펴겠다는 의지를 만천하에 알리는 부수적 효과도 가져왔다.

## 3. 백성의 원통과 억울함의 해소 및 위로

암행어사는 생읍의 관아에 임하여 감옥의 죄수실태를 점검하고 재판에 대한 제심을 실시함으로써 수령들이 미처 살피지 못한 것이 있는지 검토하였다. 즉 수

21) 김명숙, 전계논문, 101~105면.

령들의 재판행위를 재검토하여 잘못을 가리고 억울한 백성이 있으면 이를 구제하였다.

나이가 백성들의 民怨事項을 접수하여 그 사실여부를 조사하고 필요한 조치를 하였다. 당시는 부민고소금지법이 실시되던 시기로서 백성이 지방수령의 잘못을 지적하거나 판결에 대하여 재심을 받을 기회가 거의 막혀있던 시절이었으므로 민원구제는 매우 큰 의미를 지닌다.<sup>22)</sup>

암행어사에게 부여된 임무내용은 그 시대의 행정과 사법 전반에 걸친 것이었으며, 암행어사는 발로 뛰면서 백성의 어려움과 불만 등을 확인하여 직접 해소하였다. 조선말기에는 지방토호들이 백성을 괴롭히는 일이 많았으므로 무단토호들을 엄찰하고 백성들에게 물어 확인한 후 처벌하거나 바로잡아줌으로써 사회안정에 일조를 하였다.<sup>23)</sup> 즉 백성의 편에 서서 엄찰하고 탐관오리와 토호 등의 위법 부당한 처사를 바로잡음으로써 백성에게는 정의의 사도와 같은 존재로 비쳐질 수 있었다. 한편 정책에 반영할 필요가 있다고 보여지는 중요한 내용과 민심동향 및 사회정세를 왕에게 직접 보고하는 등 정보의 수집보고기능도 가지고 있었다.<sup>24)</sup>

효행이 뛰어난 사람이나 열녀를 찾아내 표창하거나 기리고 산야에 묻힌 선비를 찾아내 벼슬길을 열어 주기도 하는 등으로 방방곡곡에서 건전하고 아름다운 풍속을 유지하도록 지원하였다. 또한 연로에서 100세 이상의 고령자를 찾아 인사를 하거나 의지할 곳 없는 늙은이와 고아를 찾아 위로함으로써 사회소외계층까지 두루 살피는 왕의 성덕을 칭송하도록 하고 국가기틀을 튼튼히 하는데 기여하였다.

22) 강길봉, 「Ombudsman제도와 암행어사제도의 비교연구」, 『한국행정사학지』 제3호, 1994, 191~197면.

23) 임병준, 전계서 하권, 2000, 265~276면.

24) 고석규의 5명은 암행어사의 중요한 기능으로 지방관에 대한 모니터링과 정보수집수단이 있었다고 주장한다(고석규 외, 전계서, 27~33면).

## IV. 암행어사제도의 한계와 문제점

### 1. 파견시기 결정과 어사임명의 불합리

암행어사의 임명 및 파견여부는 왕이 스스로 결정하였으므로 왕의 자질과 정세 파악의 정도에 따라 그 성패가 좌우되었다. 구중궁궐 속에 있는 왕이 어사파견의 적기를 알아내는 방법이나 시스템이 없었고 스스로 판단하는 데도 한계가 있으므로 부적합과 비능률의 발생이 불가피하였다.

① 왕에 따라서는 사헌부나 홍문관의 건의를 받아들여 암행어사를 파견하거나 정승들과 협의하여 파견한 사례도 있고, 암행어사 파견을 거의 정례화 한 경우도 있었다. 그러나 대부분의 경우 암행어사의 파견이 긴급한 시점이라고 생각하는 관리가 있더라도 이를 왕에게 아뢰거나 암행어사 파견 건의하는 것을 꺼리는 경향이 있었다. 또한 암행어사 파견건의 시에 왕이 이를 묵살하는 사례가 많았고 심지어는 건의한 사람을 처벌한 사례도 있다.<sup>25)</sup>

② 순수한 정치적 목적에서 암행어사를 파견하는 경우가 많았지만, 당쟁이 극심하거나 정권이 바뀔 시점에 정적을 소탕하려는 목적으로 보여지는 암행어사 파견 사례가 있었고, 연산군은 자기가 총애하는 홍청 등의 가족생계 지원을 위하여 어사를 파견하여 규찰하도록 하였다.<sup>26)</sup>

③ 암행어사는 거의 매년 파견되었으나 전국 340개 군현 중 추생으로 염찰되는 곳은 30~40 곳에 불과하였으므로, 수령들의 부정부패가 그의 임기(보통 3년) 안에 적발되는 확률이 매우 적었다. 지방 감찰을 암행어사만이 담당하였고, 지방에 따라서는 자주 파견되는 곳도 5~6년에 한번 정도였으므로 후기에는 지방관리들이 암행어사의 적발 처벌을 두려워하지 않게 되었고, 이는 지방 수령들의 기강해이와 부패의 한 원인이 되었다.

25) 영조 41년에 정언 박필순이 암행어사의 파견이 필요하다고 주장하자, 이는 간관으로서 청할 일이 아니라는 이유를 들어 왕이 그를 파직하였다(영조실록 41년12월27일조).

26) 연산군 12년에 어사 40인을 각지로 파견하면서 왕은 “홍청과 운평에게 봉족을 정해주라는 지시를 소홀히 하는 수령을 가두어라.”고 지시하였고, 그 결과 어사들이 각 지방에서 수령 30여명을 수감하였다(연산군일기 12년6월5일~21일조).

## 2. 임무수행에 대한 지원 미흡

암행어사의 임명 및 활동이 모두 비밀리에 이루어졌고 그들이 자유롭게 활동할 수 있도록 지원하는 기구도 없었으므로 임명받은 개인별 능력에 따라 활동성고가 결정되었다. 즉, 암행어사의 활동에 많은 어려움과 제약이 따랐으며 소기의 성과를 거두지 못한 경우도 많았다.

① 임명자체와 행선지 등이 모두 비밀이었으므로 치안상태가 불안한 시대와 산간 벽지 등 오지에 갈 경우에는 도적이나 짐승들로부터 자신을 스스로 보호해야 했다.

영조 때 전라도암행어사 洪亮漢이 태인현에서 아전을 처벌하려고 준비하던 중 점심밥을 먹고는 갑자기 죽었고, 순조 때 청북암행어사 임준상이 강계부에서 갑자기 설사와 구토를 하다가 죽은 사실 등<sup>27)</sup>이 있다. 그러나 이런 어사들이 어떻게 죽었는지, 그 원인 등이 밝혀지지 않았다.

② 어사는 충분한 여비를 지원 받지 못하였다. 대부분의 경우는 왕이 行資(여비를 넣은 상자)를 보내거나 마른 음식 등을 지급하여 어사를 출발시켰으나, 그 지급의 중요성을 잊은 경우도 있었으므로 여비 등이 때로는 지급되고 때로는 지급되지 않았다. 설사 지급하였다고 하더라도 매우 부족하였으므로 어사는 음식 등 필요한 생활물자를 현지에서 빌리거나 생읍 인근의 수령들로부터 얻어서 해결하였다. 그리고 암행어사가 생읍에서 양식 등을 받는 것은 엄격히 금지되었으므로 연고가 없는 사람은 염찰을 철저히 수행하기가 어려운 실정이었다. 숙종 13년에 경기어사로 임명된 金儁相이 추생지에 갔을 때 노자와 양식을 받았다 하여 파직되는<sup>28)</sup> 등 이런 문제로 처벌된 어사들도 많았다.

## 3. 비노출 염찰의 한계와 문제점

암행어사는 그 임무를 효과적으로 수행하기 위하여 임명자체가 극비리에 이루어졌고 파견이 은폐되었으며 어사 자신도 신분이 노출되지 않도록 주의하면서 염찰

27) 영조실록 39년4월9일조 및 순조실록 22년6월26일조

28) 임병준, 전게서 하권, 22면.



하였다. 그 결과 개개 사건의 실제적 진실을 발견하기 쉬운 점도 있었으나 비밀리에 염찰하는 것 자체가 매우 어려웠고 문제점도 많았다.

① 암행어사의 임명과정의 비밀이 주밀하지 못하여 조정의 패초단계에서부터 어사과견 사실이 수령들에게 알려지는가 하면 암행의 명을 받은 지 얼마 되지 않아서 암행사실이 탄로되기도 하였다. 이렇게 어사과견사실이 군현에 알려지면 군현들이 서로 연락해 주어서 암행염찰의 효과가 반감될 수밖에 없었다.<sup>29)</sup>

② 교통기관이 발달하지 않은 조선시대에 암행어사가 수천리길을 가려면 도보로는 불가능한 일이었다. 그래서 역마를 이용하였는데, 역마를 타는 사람이 흔하지 않던 시기였으므로 임무수행 이전에 신분이 노출되는 경우가 많았다.

관북지방(함경도)은 모습과 언어 및 행동거지가 달라서 남쪽에서 암행어사가 올라가면 금새 신분이 탄로난다. 그래서 부득이 土校 중 영리한 자를 뽑아 일을 맡게 되는데, 그 토교가 매우 혹독한 폐단을 일으키는 경향이 있었다.<sup>30)</sup>

또한 제주지방은 바다 한가운데 있고 풍랑을 만날 우려도 있으므로 감사에게 사전에 연락하여 지원을 받을 수밖에 없었다.<sup>31)</sup>

③ 암행어사가 잠시 경내를 지나면서 몇 사람의 말을 듣고晝啓하게 되는데, 진술한 사람에게 편견이 있게 마련이고 진실을 밝힐 시간적 여유가 적어서 사실과 다른 보고를 할 가능성이 있다. 특히 소송에서 진 사람과 관가에서 벌을 받은 사람이 암행어사에게 고했을 경우 어사가 사실여부를 완전히 밝히기 어려운 경우가 많아진다. 이는 암행어사가 오래 머물면 폐단이 생긴다는 이유 등으로 염찰기간을 짧게 하였기 때문이다.<sup>32)</sup>

④ 극비리에 활동하게 되는 허점을 이용하고자 암행어사를 사칭하는 사람이 많이 출현하였고, 또 관리들 가운데 그들에게 속아서 여러 가지 편의를 보아주기도 하는 등 여러 가지 소동이 일어났다.<sup>33)</sup>

29) 이회권, 전계논문, 89면.

30) 정조가 관북 구관당상에게 명하여 제정한 관북어사 사목에 이런 내용이 명시되어있다(정조 실록 7년10월29일조).

31) 김선이 제주어사로 임명받는 자리에서 왕에게 “바다를 건널 때 호위를 위해 監司의 지원을 받아야 하겠습니까.”고 아뢰니 왕이 이를 받아들였다(중종실록 19년8월6일조).

32) 이회권, 전계논문, 90면.

⑤ 암행어사인에도 암행어사인지 의심하는 관리도 있었고, 의심스러운 척 하면서 직무수행을 방해하거나 지원하지 않는가 하면 심지어는 어사를 포박하려는 사례도 있었다.<sup>34)</sup>

#### 4. 임시조직으로서의 한계

암행어사는 왕명과 국법의 준수여부를 검토하고 왕의 덕화를 펼쳐야 할 임무를 가지고 있으므로 전번 염찰결과 보고사항 등을 잘 알고 법과 조사방법에도 정통한 자격자들이 임명되었어야 한다. 그러나 때로 자격에 미달하는 사람이 임명되는가 하면 전번 염찰결과를 전혀 참조하지 못하고 돌아본 관계로 효율적인 염찰이 되지 못하였고 때로는 핵심을 빚아가는 조사로 종결할 수밖에 없었다.

① 지방에 따라서는 5~6년에 1회 암행어사가 파견되었고 어사는 통상 1~2개월 동안 염찰하였다. 이때 염찰해야 할 지방이 여러 곳이었고 각 지방에서 민원을 아뢰는 사람들도 매우 많았으므로 염찰기간에 비하여 처리할 업무량이 너무 많았다. 그래서 졸속으로 조사 처리된 결과 검토가 소홀하거나 잘못 판단한 사례도 발생하였다. 그런데도 임시조직이었기 때문에 이와 같은 암행어사의 어려움을 해소하거나 제도를 개선할 수 없었고 단지 임명된 어사개인의 역량에 맡길 수밖에 없었다.

② 수령의 잘잘못을 따지고 재판행위를 재심하도록 하려면 법령과 그 지역 실정에 관한 정보를 사전에 수집, 연구하는 한편 전문적인 지식과 기법을 습득할 필요

33) 광해군때 여러 고을에서 암행어사를 사칭하던 자를 영암에서 붙잡았고, 인조때에도 암행어사 사칭자를 붙잡아 곤장 쳐서 유형에 처했다(광해군일기 4년2월18일조 및 인조실록 6년12월10일조). 숙종 38년에 암행어사 사칭자를 처형하였고이상배, 『1712년 이천재 가칭어사사건에 관한 연구』, 『강원사학』 13·14합집, 1998, 263~264면), 영조 31년과 48년에 가짜어사를 체포 처벌하였다(영조실록 31년3월16일조, 48년12월10일조). 또한 중종때에는 중앙에서 약재를 구하러 예천군에 내려간 사람을 암행어사인줄 착각하여 온 고을이 갈팡질팡한 사례도 있다(중종실록 14년10월10일조).

34) 중종 때 암행어사에게 성문을 열어주지 않아서 못들여간 경우, 한참 있다가 열려준 경우, 열어주지 않아 문을 깨고 들어간 경우 등이 있었고(중종실록 20년1월23일조, 24년11월8일조, 29년5월14일조 및 31년5월10일조), 순조때는 안동영장이 암행어사를 포박하려 한 사건이 있었다(순조실록 2년4월20일조).

가 있다. 그러나 왕이 불시에 암행어사로 임명하여 출발하게 하였으므로 암행엄찰 기법이나 전문지식을 갖추기를 기대할 수 없었다. 따라서 효율적인 엄찰이 불가능하였고, 심지어는 암행어사의 보고가 정연하지 못하다느니 하는 사소한 실수가 발생하여 파직된 경우도 있었다.<sup>35)</sup>

한편 대부분의 암행어사는 최초 임명된 자들이고 암행어사로 다시 임명되는 사례도 매우 드물었으므로 암행엄찰기법 등을 발전시킬 수 없었고 다른 어사의 경험과 기법을 배우거나 연구할 기회도 없었다.

③ 암행어사의 처벌건의를 받은 수령 등이 앙심을 품고 있다가 후에 높은 관직에 임명되고는 암행어사에게 불이익을 준 사례도 있다. 인조 16년 8월에 암행어사 이계는 구봉서의 비리를 적발하였는데, 앙심을 품은 구봉서가 후에 역적이라는 이유로 보고하여 이계 본인, 그의 아버지 및 그의 아들 3대를 모두 처형한 사실이 있다. 이는 37년 후인 숙종때 이계의 손자 이선의 청원에 의하여 밝혀졌다.<sup>36)</sup>

④ 암행어사에게 적발된 고위 관리가 처벌받을 것을 우려하여 암행어사를 비방하거나 모함한 사례도 있었고 이렇게 되면 암행어사파건의 효과는 반감될 수밖에 없게 된다. 숙종 18년에 대사간 이현기는 암행어사 이인엽이 전라도관찰사 시절의 자기 일을 지적하려 하자 상소를 올려 어사를 배척하였다.<sup>37)</sup>

⑤ 수령 등의 잘못에 대하여 암행어사에게 진술하고 확인서를 써준 사람들이 나중에 불이익을 받는 사례도 있었다. 정조 11년에 경상우도암행어사 이서구가 상주 목사 심기태의 불법행위를 적발, 서계하니 곤장을 때려 먼 지방으로 유배하였다. 그러자 심기태의 친척인 경상감사 이조원이 어사에게 사실을 그대로 진술한 서리와 기생 등을 잡아다 형장을 치고 한 해가 넘도록 가둔 사실이 있다.<sup>38)</sup>

35) 암행어사가 회빈의 작호를 기록하거나 모년이란 문구를 썼다는 이유로 파직된 사실이 있고 (숙종실록 32년6월6일조, 영조실록42년7월24일조), 보고가 혼란스럽다는 이유로 삭직된 경우도 있다(정조실록 5년2월3일조).

36) 숙종실록 원년11월3일조.

37) 숙종실록 18년2월22일 및 3월13일조.....

38) 사헌부장령 최경악이 이 문제로 이조원을 탄핵 상소를 올렸다(정조실록 14년2월13일조).

## 5. 사후처리와 성과확보의 어려움

암행어사가 서계와 별단 등으로 보고하면 왕은 이를 의정부와 비변사 등에 내리고, 이는 다시 해당기관에 이첩되어 조치케 한 후 보고를 받았다. 암행어사의 보고 내용은 정사를 잘한 수령과 효자열녀 등의 포상 건의, 탐오하거나 비리를 저지른 수령 등의 처벌 건의 및 각종 제도 개선 등이었다.

① 암행어사의 포상이나 처벌 건의는 의정부에서 그대로 수용하는 경향이 있어 무자격자의 포상이나 억울한 처벌도 있었고, 때로는 전혀 수용하지 않는 경우도 많았다. 암행어사의 건의에 관하여 사실확인 없이 힘의 논리에 의해 처결하는 경향이 있었으므로 후세에 볼 때 어느 것이 적정하였는지 알 수 없게 된 경우가 많다.

예를 들면 경종때 경상좌도암행어사가 邑鎭의 兵器가 무디어지고 부서진 것이 많았고 특히 다대포 등이 심하였다는 이유로 첨사를 처벌하도록 건의하였고 경상수사는 다대포첨사의 포상을 별도로 건의하였는데, 왕이 같은 날 두 건의를 모두 받아들여 처벌과 포상을 시행한 사례가 있다.<sup>39)</sup>

② 조선 후기에는 당쟁의 계속과 세도정치의 결과로 삼정의 문란 등 불법이 만연하였는데, 암행어사가 근본원인을 제거하고자 개선을 건의한 경우에 이를 개선하지는 않고 단지 수령들을 처벌하는 경향이 있었다. 그러나 암행어사는 임시기관이어서 귀경후 보고하고 자기 직책으로 돌아가야 했으므로 성과확보를 위한 사후관리를 할 수가 없었다.

정조 19년에 호남암행어사 정만석이 돌아와 각종 문제점 26가지를 별단에 자세히 기록하여 보고하였는데, 왕이 비변사에 내리니 비변사에서는 그 중 사소하거나 지엽적인 것만 시정하고 나머지는 방치하려고 하였다. 그래서 왕이 성실하게 검토 개선하라고 다시 지시하니 비변사에서는 개선노력은 기울이지 않고 오히려 너무 많이 지적하였다는 이유로 암행어사 정만석의 처벌을 건의하였다.<sup>40)</sup>

함경도 삼수와 갑산에 대한 열찰을 마친 암행어사들이 인삼과 소금에 관한 정부의 정책을 변경시켜줄 것을 여러 차례 건의하였으나, 왕은 묘당에 내려 적의 처리

39) 임병준, 전계서 하권, 55~57면.

40) 정조실록 19년5월22일조 및 19년5월28일조.

하라고 지시만 하고 묘당에서는 이를 개선하지 아니함으로써 계속 불편이 남아 있게 되었다.<sup>41)</sup>

③ 왕과 중앙의 관리들 가운데에는 지방 수령이 으레 법을 어기고 있다는 고정 관념을 가진 사람이 많았고, 잘못된 시스템을 고치는 것이 급선무임을 인식하지 못 하였던 것 같다. 따라서 암행어사의 서계나 별단 뿐만 아니라 왕이 어사에게 내려 준 사목에서까지 한결같이 각 지방의 수령을 “탐관오리”라고 말하곤 하였다. 그래서 암행어사로 임명된 자들 가운데에는 지방 수령의 애로나 실정을 이해하기에 앞서 그들이 부패한 관리라는 선입견을 가지고 접근하여 가혹하게 처리한 경우가 많 았다.

## V. 결 어

암행어사는 조선조에 지방관서와 관리들을 암행엄찰하였던 우리나라 고유의 제 도로서 가장 경제적이고 효율적이었던 감찰제도로 평가받고 있다. 무려 400여 년 간 채택된 이 제도로 임명된 암행어사들은 왕의 성덕과 통치방침을 온 백성에게 전 달하고 각 지방의 비리와 폐해를 적발처리하며 백성의 억울함을 풀어주고 소외된 계층을 위로하는 한편 통치에 필요한 정보도 수집하는 등 다양한 기능을 수행하였 다. 특히 영조, 정조 등 성군의 칭호를 듣는 왕들은 모두 이 제도를 잘 이용하고 또 발전시켰다는 사실이 시사하는 바가 크다.

하지만 암행어사로 임명된 사람들도 한 사람의 인간임에 틀림이 없었고 이 제도 자체에도 약점과 한계가 있었음을 인정하여야 할 것이다. 파견결정 및 임명을 비롯 하여 모든 활동이 비밀리에 이루어져야 했으나, 이는 쉬운 일이 아니었으며 임명시 부터 신분이 노출되어 많은 암행어사들이 곤욕을 치르곤 하였다. 또한 암행어사를 지원해줄 시스템이 없었고 체계적인 교육이나 경험공유의 기회도 가질 수 없었으 므로 개인별 능력이나 임기응변에 따라 그 성과가 달라지곤 하였다. 임시기관이고 당하관이라는 신분 때문에 암행엄찰에 제약이 많이 받았고, 발견한 문제점에 대한

41) 임병준, 전계서 하권, 23~28면.

원인분석 및 개선보다는 몇몇 관리의 처벌에만 집착하는 경향도 있었다. 그 결과 조선조 말기에 삼정이 문란하고 사회기강이 극도로 해이해진 시절에 그 근본원인의 제거나 시스템의 개선에 이르지 못하는 등으로 왕조의 멸망을 막는데 그다지 도움을 주지 못하였다.

부정부패를 뿌리뽑는데 가장 효율적이고 온 백성이 선망하였던 암행어사제도가 보인 이런 문제점은 암행어사제도가 임시조직으로 남아 있었고 정교한 시스템을 갖추지 못하였던 데서 비롯된 것이다. 그러나 이 제도를 운영하면서 파견지역 등을 추생방식(현대적 의미로는 통계적 추출방식)을 채택한 점, 암행어사가 행할 사항과 유의사항 등을 사목에 자세히 기술하여 모든 어사에게 통일된 사목을 준 점, 지방 관리들의 잘잘못을 모니터링한 점, 백성의 애환과 의견 등 각종 정보를 수집, 왕에게 보고하여 정책에 반영시킨 점 등 훌륭한 점이 많이 있었음을 기억해야 한다.

물론 조선시대는 전근대적인 계급시대였으므로 관리들의 갈등문제에 관한 기록과 염찰결과보고에 관한 피상적인 논의 기록이 많이 남아 있고, 오늘날 중요시되는 일반 국민(하층민)의 문제와 암행어사의 조사방법, 판단기준 및 근거 등에 관한 기록이 적은 것은 사실이다. 그러나 왕조실록, 일성록, 일기 등에 자세한 기록을 남긴 것은 선조들의 예지가 번득이는 대목이 아닐까? 따라서 오랫동안 채택되었던 우리 고유제도인 암행어사의 공과와 그 원인을 더욱 깊이 연구하여 앞으로 부패방지와 정교한 감사, 감찰제도의 확립 등에 반영하기를 기대한다.

또한 암행어사에 관한 설화와 소설이 많이 있는데, 그 대부분이 “모든 관리는 탐관오리이고 암행어사만이 정의의 사도”인 것처럼 과장하는 경향이 있다는 것을 염두에 두고 그런 비현실적인 판단을 경계하여야 한다. 따라서 학문적인 암행어사연구에서는 픽션을 제외하고 역사적 사실에 입각하도록 노력하여야 할 것이다.

## The Effectiveness and Limits of the Amhaeng-Uhsa System

Lim, Byong-Jun\*

During the Chosun Dynasty, the Amhaeng-Uhsa (undercover inspector) was appointed and dispatched secretly by the king to spy on heads and officials of cities and counties, apart from stationed Gam-Sa(provincial inspector general), who supervised the local officials in every province.

The Amhaeng-Uhsa publicly disclosed and meted out punishment for the corrupt actions and illegal practices of the local officials, relaying to the people tales of the king's virtuous deeds, as well as royal proclamations and decrees. Additionally, his role was as a champion of the oppressed, helping them to resolve all issues and unfair treatment by those richer or stronger than themselves. As well, he collected a variety of information for the purpose of strengthening the reign of the dynasty. In this way, he proved himself to be extremely helpful to the king, by fulfilling many and various roles at a very low cost.

The Amhaeng-Uhsa, however, had difficulty in performing his duties in secret. There was no formal support system for his activities, and no communicative education, necessary for his sharing of common experiences. Further, the basic limitation was in that he was more inclined to punish the related officials, rather than to provide a fundamental solution to the disclosed problems, especially in periods of social and political disorder.

---

\* Former director general of the 4th bureau of The Board of Audit and Inspection