
조선 후기 사헌부 出禁의 성격

박 경

(연세대학교 법학연구원 연구교수)

머리말

- I. 조선시대 감찰 기관으로서의 사헌부의 업무
 - II. 사헌부 관장 업무와 출금의 관계
 - III. 17세기 출금 규제 절목에 반영된 사헌부 출금의 범위와 위상
 - IV. 18, 19세기 출금 규제법과 사헌부의 출금 방식
맺음말
-

- 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (019S1A5C2A02082825).
- 투고일: 2020. 11. 23. ● 심사일: 2020. 11. 24. ● 게재확정일: 2020. 12. 9.
- <https://doi.org/10.31218/TRKH.2020.12.140.289>

요약

이 연구에서는 조선 후기 사헌부의 출금에 대해 살펴보았다.

사헌부의 출금은 관원을 감찰하고 풍속을 교정함으로써 사회 질서와 국가 기강을 세우기 위해 수행했던 사헌부의 여러 업무 중 금령을 제정하고 운영하는 일련의 과정 속에서 행해진 업무였다. 따라서 사헌부는 3법사 중에서도 출금 업무 수행에 중심이 되는 역할을 담당했다.

17세기 이후 3법사의 자의적이고 무절제한 출금, 중첩된 출금으로 인한 폐단을 방지하기 위한 규정들이 제정되었다. 특히 1688년(숙종 14)에는 사헌부를 출금 주무 기관으로 인정하는 가운데 출금과 수속금 관리의 책임성과 투명성 제고, 절차에 따른 출금, 관사들의 중첩된 출금 방지를 규정한 종합적인 대책이 수립되었다. 그러나 여전히 폐단이 시정되지 않아 18세기 이후에는 법사의 관원들이 집에 있으면서 禁吏를 내보내는 행위를 금지하고, 금리들의 작폐를 제어하도록 하는 보다 세부적인 법이나 절목들이 반포되기도 했다. 다만 출금 주무 기관인 사헌부에 대해서는 일부 사안에 대한 紙牌 출금 허용 등 단속의 효율성을 위해 폐단 방지를 위한 법에 예외를 두는 현상도 나타났다.

한편, 사헌부의 출금 결정 방식은 조선 전기 諸會에서 결정하던 방식에서 임진왜란 이후 성상소에서 출금하는 방식으로 변화했다. 이로 인해 자의적 출금이 더 용이해지자 이를 방지하는 방안으로 출금에 대한 대사헌의 감독을 강화했다. 이는 사회 기강을 세우는 사헌부의 위상보다 금령 위반을 단속하는 기능적인 면모가 강조되는 모습을 보여준다.

주제어 : 사헌부, 출금(出禁), 3법사, 금리(禁吏), 성상소

머리말

사헌부는 그동안 주로 언론 기관으로서의 역할이 주목되어 왔다. 이는 사헌부 관원들이 사간원 관원들과 함께 대간이라고 불리우며 언론 활동을 통해 권력을 견제하고 유교 이념을 구현하는 역할을 함으로써 조선 시대 정치체제 운영에 주요한 역할을 담당했기 때문이었다. 그런데 관서로서의 사헌부의 고유 역할은 관원을 감찰하는 것이었다. 그리고 여기에서 파생된 다양한 업무를 수행했다. 『경국대전』에서는 사헌부의 관장 업무에 대해 “時政을 論執하고, 百官을 糾察하고, 風俗을 正하고, 冤抑을 풀어주고, 參預되고 거짓된 것을 正하는 등의 일을 관장한다.”¹⁾라고 했다. 법적으로도 시정을 논집하는 언론 기능과 함께 백관 규찰, 풍속 교정, 백성들의 억울함 해소 등 여러 업무를 관장하도록 규정했던 것이다.

사헌부에서는 이러한 업무를 수행함으로써 관직 사회의 기강을 확립하고 유교적 질서를 수호하는데 중추적 역할을 담당했다. 그럼에도 불구하고 사헌부 관원의 언관으로서의 역할 외에 사헌부의 기능과 역할에 대한 연구는 많지 않다. 감찰 기관으로서의 사헌부에 대해 개략적으로 살펴본 연구와 감찰에 대한 연구, 사헌부의 사법적 기능에 대한 연구가 있을 뿐이다.²⁾

이 연구에서는 조선 후기 사헌부의 기능을 파악하기 위한 작업의 일환으로 사헌부의 出禁 업무 수행에 대해 살펴보고자 한다. 출금은 조선 후기 행정체제와 사회·경제적 변화의 모습을 보여주는 주제이다. 다만 이

1) 『경국대전』 권1, 이진, 京官職, 從二品衙門, 사헌부, “掌論執時政·糾察百官·正風俗·伸冤抑·禁濫僞等事”
 2) 김재명, 1989, 「朝鮮初期의 司憲府 監察」, 『한국사연구』 65; 오갑근, 1994, 「朝鮮時代 司憲府의 司法的 機能」, 『역사와 담론』 21·22; 1995, 『朝鮮時代 司法制度 研究』, 삼영사; 이성무, 1997, 「한국의 감사기관」, 『청계사학』 13.

연구는 관서의 기능을 밝히기 위한 연구로, 조선 후기 사회·경제적 변화와 출금의 관계에 대해서는 추후에 검토하고자 한다.

조선시대 출금은 사헌부, 형조, 한성부 세 관사에서 관장했으며, 이 세 관사를 아울러 3法司, 혹은 3司라고 했다. 이에 따라 출금은 3법사에서 행하던 금령 위반 단속 업무 정도로 인식되어 왔다. 그러나 필자는 사헌부의 출금은 단순한 금령 위반 단속 업무로만 보기 어려우며, 사헌부 본연의 역할 속에서 검토해 볼 필요가 있다고 판단했다. 이에 따라 사헌부의 전체 업무 속에서 출금이 지니는 의미를 살펴본 후 조선 후기 사헌부 출금의 성격에 대해 파악해 보고자 한다.

이를 위해 I 장에서는 조선시대 감찰을 수행했던 행정 기관으로서의 사헌부의 업무에 대해 개관하고자 한다. 또한 II 장에서는 사헌부의 관장 업무 속에서 출금이 차지하는 위치를 파악해보고자 한다. 이를 기반으로 III 장에서는 17세기 말 출금 규제 절목에 반영된 사헌부 출금의 범위와 위상을 살펴보고, IV 장에서는 출금 규제법에 따른 18, 19세기 사헌부 출금의 방식과 전기와는 다른 조선 후기 사헌부 출금 방식 변화를 검토해보고자 한다.

I. 조선시대 감찰 기관으로서의 사헌부의 업무

사헌부는 기본적으로 관원들을 감찰하기 위한 기관이었다. 이는 15세기 서거정이 「司憲府題名記」에서 사헌부의 기원을 『주례』의 ‘御使’에서 찾고, 중국과 고려, 조선시대 그 제도 및 명칭의 역사적 변화상을 기술한데서도 확인된다. 그는 이 글에서 어사 제도의 역사적 변천을 언급한 후 임금에게 바른 말을 올리고, 將相大臣들의 허물을 바로잡고, 宗戚, 근신들의 교만을 탄핵하고, 소인과 탐오한 이를 관직에서 물러나게 하는 등

의 어사의 역할에 대해 서술했다.³⁾ 이렇게 서거정은 권력을 견제하고 관직 사회를 일신하는 ‘언관’으로서의 활동을 사헌부 관원 감찰의 중심이 되는 업무라고 인식했다. 이 「사헌부 제명기」는 19세기에 관에서 편찬한 『증보문헌비고』와 『司憲府掌攷』에도 수록되어 있다. 이를 통해 서거정의 이러한 인식이 19세기까지도 사헌부 역할에 대한 지배층의 기본적인 인식이었음을 알 수 있다.⁴⁾

그런데 『경국대전』에 규정된 사헌부의 업무에는 이 외에도 풍속을 바르게 하고, 억울함을 풀어주고, 참람되고 거짓된 것을 금하는 등의 일도 포함되어 있다. 한편, 19세기 『사헌부장고』에는 『경국대전』 규정에 “朝儀를 정연하게 하고, 倉廩을 검찰한다”는 내용이 부가되어 있는데,⁵⁾ 이는 백관을 규찰하는 사헌부의 고유 업무에서 벗어나지 않는다.

사헌부에서는 관원들을 감찰하고 풍속을 어지럽히는 행위를 단속하기 위해 간쟁, 탄핵과 같은 언관 활동 뿐 아니라 사법 및 경찰 기능도 수행했다. 사헌부의 사법 및 경찰 기능 수행 방식은 조선시대 내내 큰 변화가 없었던 것으로 파악된다. 그런데 출금은 조선 후기에 백성들을 침학하는 폐단에 대한 문제 제기를 중심으로 자주 언급되고, 이로 인해 관련 법 제정이 이루어지기도 했다. 그렇다면 우선 조선 후기 사례 중 사법 기능이나 경찰 기능 행사의 절차가 잘 드러난 사례를 중심으로 사헌부의 사법 및 경찰 기능의 수행 방식에 대해 살펴보고자 한다.

첫째, 비위를 저지르거나 범법 행위를 한 관원을 적발하거나 관원의 범법 사안을 이관받아 탄핵하거나 照律하여 계문했다. 탄핵은 언론 활동, 정치적 활동의 성격이 강하지만 죄에 합당한 처벌을 청하는 경우는 사법적

3) 서거정, 『四佳文集』 권1, 記, 「司憲府題名記」(한국문집총간, 『四佳集』)
 4) 『증보문헌비고』 권219, 직관고 6, 臺省, 사헌부; 『司憲府掌攷』(奎18564), MF페이지 1~3쪽.
 5) 『司憲府掌攷』(奎18564), MF페이지 1쪽, “本府 掌論執時政 糾察百官 正風俗 伸冤抑 禁濫僞 整朝儀 察倉廩”

기능의 요소도 내포하고 있다. 그리고 범법한 관원을 조사하고 그 죄에 합당한 형률을 찾아 계문했던 업무는 검찰과 擬律의 사법적 기능을 수행한 것이라고 할 수 있다. 18세기 말 병조 판서 이갑을 推考하고 그 죄를 조율했던 다음 사례를 통해 이러한 사헌부의 관원 규찰 방식을 파악할 수 있다.

1788년(정조 12) 巡廳에서 궁성 밖 각처의 軍堡 군사들이 군호를 모두 틀리게 대답한 일에 대해 계문했다. 순청에서는 衛將所 書員에게 查問하니 군호를 반포할 때 문자를 오인하여 군호가 다른 음으로 잘못 전해졌다고 했으며, 이 군호를 반포한 해당 部將을 사헌부에서 처리하도록 하기를 청했다. 이에 정조는 사헌부에 먼저 병조 판서 이갑을 緘辭로 從重推考하고, 해당 부장도 계문한대로 시행하라고 하교했다. 또한 승지의 건의에 따라 보군이 잘못 대답한 것을 초기에 알아차리지 못한 책임을 물어 관할 포도대장도 추고하도록 했다. 이에 더하여 직무를 게을리한 것을 책하며 관할 포도대장을 파직하고, 他邊 포도대장도 추고하라고 명했다.

사헌부에서는 병조 판서 이갑에게 공함을 보내 직무를 제대로 검칙하지 못한 까닭으로 군호를 잘못 대답하는 데까지 이르렀다고 遲晩하는 답통을 받은 후 조율하여 계문했다. 즉, 장100을 收贖하도록 하되 公罪로 시행하는데 해당한다고 하며 왕에게 재결하기를 청했다. 그런데 정조는 이갑이 공함 답통에서 해당 사건의 경위와 제수 후 야순을 몇 차례 검찰했는지를 상세하게 아뢰지 않았으며 다시 공함을 보내 조사를 받도록 했다.

정조의 명에 따라 사헌부에서는 이에 대한 공함 답통을 받은 후 그 내용을 계문하여 재결을 청했다. 그러자 이번에는 이갑의 두 번째 답통 내용 중 압호 오인 상황을 비유한 내용과 私義로 인해 현직에 있는 것으로 자처하지 않아 순작을 점검하지 못했다는 변명을 문제삼아 다시 공함을 보내어 조사를 받도록 명했다. 사헌부에서는 다시 이갑에게 공함을 보내어 정조의 지적에 지만하는 이갑의 답통을 받은 후 그 내용을 계문했다.

그러자 정조는 조율하라고 명했다.⁶⁾

그런데 장령 권평과 지평 이기항이 상소를 올려 이갑이 검척하지 못하여 잘못 살피고 잘못 반포한데다 특교로 緘問한 것에 분명하게 진술하지 않았는데, 조율만 하여 장100에 그치는 것은 부당하다며 譴削하기를 청했다. 이후 사헌부에서 이갑의 죄를 조율하여 계문하자 정조는 공함으로 추고한 것은 너무 가볍게 처리한 것인데다 대관의 탄핵이 있었으니, 조율한 형률에 功, 議를 구별하여 減等하고, 私罪로 시행하여 현임에서 해임하도록 했다.⁷⁾

이 사례에서는 사헌부에서 관원의 범법을 처리했던 과정이 비교적 자세히 드러나 있다. 사헌부에서는 관원의 범법이나 직무 소홀 등을 적발하는 업무 뿐 아니라 이에 대해 조사하고 조율하는 업무도 수행했다. 그리고 사헌부에서 적발한 사안 뿐 아니라 다른 관사에서 적발한 사안도 이관받아 조사하고 조율했다는 사실도 확인할 수 있다.⁸⁾ 조사와 형량 구형의 대상이 관원인만큼 형량에 대한 최종적인 판단은 왕명에 따라야 했다.

『경국대전』 推斷條에는 2품 이상은 조사가 끝난 후에 왕명을 받도록 했고, 3품 이하는 조율하여 계문하도록 했다.⁹⁾ 2품 이상은 조사 내용을 왕에게 보고하여 명을 받아 조율 등의 다음 절차를 진행하도록 했고, 3품 이하는 조율하여 구형한 형량을 계문하도록 한 차이가 있지만 조선시대에 관원 범죄는 최종적으로 왕의 처결에 따르도록 했다. 이갑에 대해서는 사헌부에서 1차 공함 문비에 대한 답통 내용을 계문할 때는 조율까지 해

6) 『일성록』 269책, 정조 12년 6월 1일 입진.

7) 『일성록』 269책, 정조 12년 6월 2일 계사.

8) 사헌부에서는 관원의 직무상 범죄나 풍속에 관한 범죄의 조사와 조율을 관장했다. 그러나 사헌부에서 관원의 범죄에 대해서 어느 범위까지 관장하여 처리했는지에 대해서는 앞으로 보다 면밀한 검토가 필요하다.

9) 『經國大典』 권5, 형전, 推斷, “二品以上 畢推取旨 <三品以下 雖功臣議親 照律以啓>” * <> 안의 내용은 세주

서 계문했고, 3차 공함에 대해서는 답통 내용만 계문한 후 왕명을 받아 조율하여 다시 계문했다. 이렇게 사헌부에서 관원이 죄를 범한 경우 조사한 후 형량을 구형하여 계문하는 역할을 했지만 단독으로 최종 판결을 하지는 못했고 왕명을 따라야 했다.

그런데 사헌부에서는 최종 단계에서도 왕명을 따르는 수동적인 역할을 하는데 그치지 않았다. 사헌부 관원들은 미진한 판결이 내려졌다고 판단되거나 판결 전이라도 왕이 무겁게 처결해야 한다고 판단한 경우 권평, 이기항처럼 탄핵을 하기도 했다.

이렇게 사헌부의 관원 감찰 업무에는 관원의 죄를 조사하고 조율하는 업무가 포함되어 있었다. 사헌부에는 律官이 배속되어 관원의 죄를 조율했지만 최종 형량은 왕이 결정했다. 또 사헌부 관원들은 최종 형량을 결정하는 과정이나 결정한 후에 제대로 된 처벌이나 가중 처벌을 요구하는 언관으로서의 역할을 하기도 했다.

둘째, 관사의 잘못된 행정이나 판결을 바로잡아 백성들의 억울함을 풀어주었다.¹⁰⁾ 다음 사례를 통해 사헌부에서 담당 관사의 조치를 재심했던 과정을 파악할 수 있다.

1672년(현종 13) 사헌부에서는 아들을 가둔 형조의 조치에 대해 억울함을 호소하는 이세봉의 소지를 접수하여 처리했다. 이세봉은 이 소지에서 자신이 처조카 이환의 무고로 유배갔다가 사면령이 내려져 석방되었는데, 당시에 이환이 증거로 제출했던 소지 2통이 위조라는 것이 발각되어 형조에서 이환을 가두었다고 했다. 이에 아들 이익화가 이세봉의 억울

10) 『경국대전』에는 “억울함을 호소하는 방법은 다음과 같다. 서울에서는 主掌官에게 呈狀하고, 지방에서는 관찰사에게 正장한다. 그래도 억울함이 있으면 사헌부에 고하고, 또 억울함이 있으면 신문고를 친다.”라고 했다. (『경국대전』 권5, 형진, 訴寃) 이와 같이 백성들이 중앙의 담당 관사나 관찰사에게 호소해도 억울함이 풀리지 않는 경우에 호소하는 기관이 사헌부였다. 이때 사헌부에서는 이전 관사의 처분이나 판결이 타당한지를 심사했다.

함을 호소하는 소지를 올렸는데, 형조에서 이환의 소송 상대인 신성로와 모의하여 꾸며내 호소한 것으로 의심하고 이익화와 신성로를 모두 가두고 嚴刑하러 한다고 했다.

사헌부에서는 이 사건이 결말이 나지 않았기 때문에 보류해두었는데, 형조에서 이세봉이 사헌부에 호소한 것을 越訴라고 하며 가두자 왕에게 다음과 같이 계문했다. 우선 이환이 위조한 정상이 명백한데 형조에서 깊게 조사해보지도 않고 아버지의 억울함을 호소한 이익환을 가둔 것은 옥송의 체례를 크게 잃은 것이라고 했다. 그럼에도 결말지어지지 않은 사건이라 보류해두었는데, 法府에 억울함을 호소한 일을 가지고 형조에서 이세봉을 가두었다며, 이는 법례에 어긋나는 것이라고 했다. 그리고 이는 형조 판서가 없는 틈을 타 형조 당상이 私憾을 가지고 한 쪽에 치우치게 처리한 것이라고 하며, 그 형조 당상을 파직하기를 청했다. 현종은 파직은 허락하지 않고, 종중추고하라고 지시했다.¹¹⁾

이렇게 사헌부에서는 백성의 호소를 접수하여 담당 관사의 조치나 판결을 재심하는 역할을 했다. 사헌부는 억울함을 호소하는 기관인 만큼 판결에 대한 재심은 물론이고, 이 사례에서와 같이 담당 관사의 판결이 이루어지기 전에 개입하는 경우도 있었다. 관사의 조치나 판결을 재심하는 경우에도 단독으로 처리하지 않고 왕에게 계문하여 최종 재결을 받았다.

셋째, 풍속 교정은 금령을 어긴 사람을 적발하여 수속하거나 형조에 이송하여 조율하고 決罪하도록 하는 방식으로 이루어졌다. 법령에 의거하여 犯禁者를 적발하는 경찰, 혹은 검찰 기능을 수행했으며, 실제 형벌을 집행해야 하는 사안은 형조에 이문하여 조율과 행형을 하도록 했지만, 수속하는 경우에는 대체적으로 사헌부에서 수속금을 징수했다. 다만 금령

11) 『현종실록』 권20, 현종 13년 7월 26일 기사; 『현종개수실록』 권26, 현종 13년 7월 26일 기사.

을 어긴 관원을 조사하는 경우에는 앞의 사례에서처럼 사헌부에서 조율했다. 이 범금자 단속에 대해서는 뒤에서 구체적으로 다루고자 한다.

사헌부에서는 관원의 범법 사안을 직접 적발하거나 다른 관사에서 이관받아 관원을 조사하고 조율하면서, 혹은 백성들의 청원에 의해 관사의 잘못된 조치나 판결을 바로잡는 과정에서 사법적 기능을 수행했다. 또한 금령을 어긴 자를 단속하기도 했다. 『경국대전』에 수록된 역할에 따른 이러한 업무 외에도 사헌부에서는 조선시대 내내 三省推鞠시 삼성의 한 관사로 형사 사건 추국에 참여했다. 또, 19세기에 편찬된 『육전조례』와 『사헌부장고』에는 親鞠과 庭鞠 때 사헌부 관원들이 모두 참여하고 推鞠 때 대사헌이 참여한다고 규정되어 있다.¹²⁾

이 외에도 『육전조례』와 『사헌부장고』에는 사헌부, 혹은 사헌부 관원의 역할이 수록되어 있다. 관직 임명시, 시호를 정할 때, 법을 제정할 때 서경을 했으며,¹³⁾ 次對, 常參, 朝參, 경연, 召對에 대사헌이나 사헌부 관원들이 참여했다. 또한 嘉禮, 廟·社·殿·宮에 親祭할 때 대사헌이 대가를 인도했고, 陵·園·墓에 행행할 때 대사헌이 대가를 따랐으며, 일식, 월식 때에도 대사헌이 참석했는데, 이때에는 감찰도 참석하여 의례를 감찰했다. 또, 皇壇 망배례와 正朝, 동지, 聖節의 망궐례에는 대사헌은 장관으로, 다른 사헌부 관원들은 侍臣으로 참석했다. 생원·진사 초시 및 회시, 문·무과 초시에는 감찰이 監試官으로 참석했으며, 문·무과 회시와 잡과 회시에는 臺官이, 命官 殿試에는 성상소 1원이 참석했다. 그리고 문·무과와 생원·진사시 放榜 때에는 대관이 시신으로 참석했다.¹⁴⁾ 국가 의례나 과거에 사헌부 관원들이 참석할 때 의례나 시험을 감찰하는 역할을 하기도 했는데, 이는 관원을 규찰하는 업무와도 관계된다.

12) 『六典條例』 권2, 이진, 사헌부, 總例.

13) 『六典條例』 권2, 이진, 사헌부, 署經.

14) 『六典條例』 권2, 이진, 사헌부, 總例.

II. 사헌부 관장 업무와 출금의 관계

II장에서는 사헌부의 전체 관장 업무 속에서 금령 위반 단속, 즉 출금이 차지하는 위치에 대해 살펴보려고 한다.

사헌부에서는 조선 건국 초부터 금령 위반자를 단속했다. 그런데 이러한 수동적인 역할에 머무르지 않고 백성들이 금령을 범하지 않도록 하는 방안을 계문하기도 했다. 1429년(세종 11)에 사헌부에서는 각 년에 제정된 금령을 문판에 써 광화문 밖, 도성 각 문, 종루 등에 걸어 모두 알게 하자는 계문을 올렸다. 이 금령들을 정리하면, 혼인시의 사치 금지에 관한 규정 3건, 喪期 준수와 상복 위반에 관한 금제 2건, 왕의 권위와 관직 질서에 관한 규정 5건, 분경 금지 규정 1건, 의복 등 차림새나 소유 기물 금제 18건, 장례시 불교 의례 규제 및 불경과 불상에 금은 도금 금지, 도첩 없는 승려에 대한 처벌 등 불교 관련 규제 5건, 내외법에 관한 금제 3건, 우마 도살, 성내에서 말을 타는 것에 관한 금제 등 기타 규정 6건이다.¹⁵⁾ 한편, 이 중 가장 많은 수를 차지하는 차림새나 소유 기물 금제 관련 규정은 주로 색깔, 사치스러운 재료 등에 대한 금지와 신분에 따른 금제들이다.

이 금령들은 유교적 의례와 풍속을 정착시키고, 왕실의 권위와 관직 기강을 세우고, 신분 질서 확립에 도움을 주는 규정들이었다. 이를 통해 사헌부에서는 금령 위반자 단속 뿐 아니라 금령의 내용을 몰라 이를 위배하는 것을 막고자 하는 데에도 관심을 기울였음을 알 수 있다. 이는 금령 위반 단속이 관직 기강과 풍속을 바로잡고자 하는 목적하에 수행한 업무 중 하나였다는 점을 알려준다.

또한 사헌부에서는 범금자 단속이나 조사 및 조율 과정에서 제기된

15) 『세종실록』 권43, 세종 11년 2월 5일 신사.

문제를 반영하여 법 정비를 건의하기도 했고, 관원의 규찰과 풍속에 관한 금령 조항을 제정하여 계문하기도 했다. 그 한 예로 여성들이 절에 올라가는 것을 금지하는 규정을 정비하는 과정에서의 사헌부의 역할을 들 수 있다. 이 규정은 1404년(태종 4) 사간원에서 올린 시무 중 여성이 절에 올라가는 것을 금지하자는 건의를 태종이 수용함에 따라 법제화되었다.¹⁶⁾ 이는 1429년(세종 11) 사헌부에서 광화문 등에 게시하자고 건의했던 금령 목록에도 포함되어 있었으며, 법전에도 수록되었다.¹⁷⁾

이에 따라 여성들이 절에 올라가는 일이 발생하면 처벌이 논의되었지만 형량이 법제화되어 있지는 않았다. 그런데 1447년(세종 29) 사헌부에서 부녀가 절에 올라가는 것을 금지하는 입법이 여러차례 있었지만 율문에 正條가 없어 범한 자를 적발하더라도 違令으로 조율하니 형량이 가벼워 백성들이 금령을 두려워하지 않는다면 형량을 법제화하기를 청했다. 즉, 부녀가 절에 올라가면 制書有違律로 가장을 처벌하고, 가장이 없으면 장자를, 장자가 없으면 차자를, 차자가 없으면 장손을, 장손이 없으면 차손을, 가장과 자손이 없으면 위반한 부녀를 처벌하도록 규정을 제정하기를 청했다. 이는 세종의 윤허를 받아 법제화되었다.¹⁸⁾ 제서유위율의 형량은 장100으로, 이때 제정된 형량은 『경국대전』 금제조에 그대로 규정되었다. 다만 『경국대전』에는 여성이 이 금령을 위배했을 때 가장 등 가족 중 남성을 우선적으로 처벌하도록 한 부분은 삭제되었다.¹⁹⁾

또, 현존하는 『경국대전』에는 이 조문의 세주에 여승도 산사에 올라가는 경우 똑같이 처벌하도록 했는데, 이 역시 성종대 사헌부 관원들의

16) 『태종실록』 권8, 태종 4년 12월 8일 을해.
17) 『세종실록』 권43, 세종 11년 2월 5일 신사; 『세종실록』 권64, 세종 16년 5월 8일 갑신.
18) 『세종실록』 권116, 세종 29년 윤4월 27일 무자.
19) 『經國大典』 권5, 형전, 禁制, “儒生婦女上寺者 <尼同> … 《중략》 … 竝杖一百”
* < > 안의 내용은 세주

『경국대전』 법 해석에서 비롯되었다. 1473년(성종 4) 정업원 여승들과 사족 여성들이 함께 무리지어 사찰에 가서 유숙한 사건이 일어나자 사헌부에서 이 사건의 조사를 담당하게 되었다. 이 당시 『경국대전』에는 여승도 처벌하도록 한 세주는 포함되어 있지 않았다. 사헌부 관원들은 부녀가 산사에 올라가는 것을 금지하는 『경국대전』 조문의 ‘부녀’를 여승까지 포함하는 것으로 해석하여 절에 간 여승들을 推鞠하여 처벌해야 한다고 아뢰었고, 성종은 『경국대전』 조문에서는 여승은 금지하지 않았다고 해석했다.²⁰⁾ 그런데 사헌부 관원들 뿐 아니라 院相들도 절에 간 여승들을 처벌해야 한다고 하자 성종은 입법하지 않았는데 죄 주는 것은 온당하지 못하며 여승이 절에 올라가는 것을 금지하는 내용을 『경국대전』에 수록하는 것이 좋겠다고 답했다.²¹⁾ 사헌부 집의 현석규는 『원육전』, 『속육전』에서 여승을 포함한 부녀가 절에 올라가는 것을 금지했고, 이를 준수해 왔다며 여승들을 처벌하기를 주장했고, 경연관과 사간원 관원들도 이들을 처벌하기를 청했지만 처벌이 이루어지지 않는 않았다.²²⁾ 결국 현존하는 『경국대전』에는 여승도 처벌하도록 하는 규정이 세주로 추가되어 규정되었다.

사헌부 관원들은 사간원 등 다른 관서의 관원들과 마찬가지로 여승을 포함한 여성들이 절에 올라가 풍속을 어지럽힌다는 이유로 이들을 처벌하기를 청했다. 그런데 사헌부 관원들은 이와 더불어 풍속 교정을 관장하는 주무 관사로서 형량의 법제화를 계문하기도 하고, 법 해석을 하기도 했다.

이렇게 사헌부의 금령 위반 단속은 관원 감찰과 풍속 교정을 위해 이루어졌던 입법, 법 위반자 단속과 조사, 법 해석 및 적용 업무 중 하나였

20) 『성종실록』 권32, 성종 4년 7월 9일 무술; 『성종실록』 권32, 성종 4년 7월 16일 을사; 『성종실록』 권32, 성종 4년 7월 22일 신해.
 21) 『성종실록』 권32, 성종 4년 7월 18일 정미.
 22) 『성종실록』 권32, 성종 4년 7월 20일 기유; 『성종실록』 권32, 성종 4년 7월 21일 경술; 『성종실록』 권32, 성종 4년 7월 22일 신해; 『성종실록』 권32, 성종 4년 7월 23일 임자.

다. 관원 감찰과 풍속 교정을 통해 국가 기강을 세우는 것이 사헌부의 역할이었고, 이를 위한 여러 구체적인 업무들을 수행하는 가운데 금령 위반 단속이 이루어지고 있었던 것이다. 이로 인해 사헌부는 범금자 단속의 중추 기관으로서 기능했다.

Ⅲ. 17세기 출금 규제 절목에 반영된 사헌부 출금의 범위와 위상

17세기에 들어서서 사헌부 뿐 아니라 출금을 수행했던 3법사 출금의 폐단에 대한 문제 제기가 이루어졌다. 구체적으로는 자의적 출금, 무절제한 출금, 세 관사의 출금 사안 중복 등의 문제가 제기되었고, 이에 대한 대책이 강구되었다.²³⁾ 결국 1688년(숙종 14)에는 출금의 폐단을 근절하기 위한 종합 대책이 절목으로 반포되었다. 이 절목 내용을 살펴보면 다음과 같다.²⁴⁾

첫째, 출금과 수속금 출입 관장 관원을 규정했다.

각사의 출금 坐起는 首堂上이 하도록 하고, 사헌부에서는 성상소에서 담당하도록 했다. 또 錢, 布의 출입은 형조, 한성부에서는 낭청 掌務가, 사헌부에서는 감찰 중에 久任을 택하여 관장하게 하되 출입의 수는 일일이 각 관사의 장관을 거치도록 했다. 각 관사의 출금과 수속금 출입을 관장할 책임자를 규정하고, 장관이 수속금 출입을 감독하도록 함으로써 관원과 吏胥들이 개인적 감정이나 수속금 수입을 위해 자의적으로 출금하는 것을 방지하고자 했다.

23) 『효종실록』 권9, 효종 3년 11월 4일 임신.; 『현종실록』 권18, 현종 11년 2월 14일 임신; 『숙종실록』 권15, 숙종 10년 2월 5일 신축.

24) 『新補受教輯錄』 권2, 형전, 禁制, 康熙戊辰承傳.

둘째, 출금 차수를 규정하고, 禁牌를 가지고 출금하도록 했으며, 출금 시각과 인원수를 어기지 않도록 규정했다.

형조와 한성부의 출금은 한 달에 6차례로 한정했고, 한 차례에 2개 항목을 넘지 않도록 했다. 다만 사헌부에 대해서는 한도를 정하지 않고 간간히 출금할 수 있도록 하면서도 전처럼 절제 없이 출금하지 말도록 했다. 그리고 3법사가 각각의 금제 조목이 새겨진 금패를 만들어 출금할 때 금리에게 주어 符驗으로 삼게 했다. 또, 출금 시각과 인원수를 어기지 않도록 했다. 이렇게 출금 차수를 제한하고 금패를 가지고 출금하도록 함으로써 금령 위반 단속을 사칭하거나 단속 대상이 아닌 것을 단속하여 백성들을 침학하는 것을 방지하고자 했다.

셋째, 금령을 범하여 체포된 사람에게 贖을 징수하지 말고, 笞나 杖으로 決罪하도록 했다. 이는 수속금 수입 때문에 출금이 과도하게 이루어지거나 수속금 횡령이 발생하는 폐단을 막기 위한 조치였다.

넷째, 금제 항목을 줄이고, 사헌부, 형조, 한성부 각각의 금제 항목을 명시했다. 이로써 이 세 관사가 중첩하여 출금하는 것을 방지하고자 했다. 이 절목에 규정된 각 관사의 금제 조목은 다음과 같다.

【표 1】 1688년 절목에 수록된 3법사의 금제 조목

관 사	금제 항목 ²⁵⁾	비 고				
3법사 공동 금단	<ul style="list-style-type: none"> • 소나 말의 도살 • 경성 5리 내의 神祀 					
형 조	<table border="1"> <tr> <td>평시서에서 붙 잡아서 보내면 처결</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 난전 • 말을 될 때 농간 부리는 것 </td> </tr> <tr> <td></td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 紙鞋 </td> </tr> </table>	평시서에서 붙 잡아서 보내면 처결	<ul style="list-style-type: none"> • 난전 • 말을 될 때 농간 부리는 것 		<ul style="list-style-type: none"> • 紙鞋 	
평시서에서 붙 잡아서 보내면 처결	<ul style="list-style-type: none"> • 난전 • 말을 될 때 농간 부리는 것 					
	<ul style="list-style-type: none"> • 紙鞋 					
한성부	<ul style="list-style-type: none"> • 別松 벌목 • 호패를 차지 않는 행위 • 도성 내에서 庶人으로 말을 타는 행위 					

사헌부	듣는대로 규찰하여 논핵하고 신칙 엄단. 금패는 발급하지 않음.	<ul style="list-style-type: none"> •분경 •새로 소속된 사람 침학 	관직 사회 기강
		<ul style="list-style-type: none"> •종친의 처나 딸, 당상관의 어머니, 처, 딸, 며느리, 유음 신부 외에 육교자를 타는 행위 •獻壽, 혼례, 제사 외에 유밀과를 쓰는 것 •신부가 시부모를 뵈 때 술 한 동이, 음식 5그릇 외에 수효를 더하는 것 •사대부 발인 시에 小方床을 사용하는 것 •서인 분묘에 석인, 망주석, 표석이 2척 넘는 것 <들은대로 소재관에 이문하여 査問. 금리는 보내지 않음> •당상관이 장복 외 漳衣에 무늬있는 비단을 사용하는 것 •사족 부녀로 수놓은 衣裳을 입는 것 •士夫의 첩이나 孽屬, 의관, 역관, 雜職 등의 처가 교자를 타는 것, 담비 가죽 모자를 쓰는 것 •常漢 여성이 사라능단을 착용하는 것 <의녀, 기생은 금하지 않음> •서인의 상에 香亭者, 前導哭婢, 유밀과를 쓰는 것 	의복, 탈 것, 기물, 음식 등의 사치 금지 (신분에 따른 금제 포함)
		<ul style="list-style-type: none"> •여염집에 본 주인을 내쫓고 들어가는 행위 	치안
	금패를 발급하여 단속	<ul style="list-style-type: none"> •도성 내에서 말을 타고 달리는 것 	치안
		<ul style="list-style-type: none"> •도성 내에 공적인 일이 아닌데 승려가 머무는 것 	불교에 대한 규제
		<ul style="list-style-type: none"> •도성 내에서 서인으로 말을 타는 행위 •서인이 絲笠, 어린 양 가죽, 누런 족제비 가죽, 붉은 여우 가죽 등으로 만든 털옷, 白苧衣, 8승 이상 포의 옷, 명주 옷, 紫的帶, 검은 색으로 염색한 여우가죽 唐儻甫, 이염, 毛毳 구름 무늬 앞코 신발을 착용하는 것 •상한이 혼인할 때 사모를 쓰는 것 •3인 이상이 모여 술을 마실 때 안주를 갖춘 경우 음식을 마련한 주인 치죄 	의복, 탈 것, 음식 등의 사치 금지 (신분에 따른 금제 포함)

25) 【표 1】은 각 관사에서 어떤 사안을 관할하는지에 관한 것으로, 각 관사에서 금단하는 조목만을 수록하고, 금단하지 않는 예외 조목은 수록하지 않았다.

【표 1】에 따르면 3관사 중 사헌부의 관할 항목이 가장 많았다. 사헌부 관할 항목은 신분, 상황에 따른 의복, 기물, 음식 등에 대한 금제, 관료 사회의 질서를 바로세우기 위한 금제들이었다. 이는 풍속 교정과 백관 규찰이라는 사헌부의 기본 역할에 부합하는 항목들이었다. 반면 형조, 한성부에서 각각 단독으로 출금하는 사안은 매우 한정되어 있다. 형조에서는 난전과 상행위 관련 사안을 관할하면서도 실제 단속은 평시서에서 하고 처결만 형조에서 관장했다.²⁶⁾ 형조에서 단독으로 관장하는 사항은 지혜 단속뿐이었다. 한성부에서만 단속하는 사안은 소나무 벌목과 호패를 차지 않는 자의 단속으로, 한성부 관리와 관계되는 사안이었다.

한편, 이 절목에는 “각 항의 금제 조목은 관장하는 사헌부 외에 임의로 다른 관사에서 출금하도록 할 수 없다. 別肉, 神祀에 이르러서는 만약 엄하게 금하지 않으면 또한 반드시 濫雜해지는 폐단이 있을 것이니, 3사에서 일체로 출금한다.”는 내용이 포함되어 있다. 이렇게 소나 말의 도살, 신사 단속은 3법사에서 모두 출금할 수 있도록 했다.²⁷⁾ 그러나 이 외에는 금제를 관장하는 관사인 사헌부를 제외하고는 다른 관사 관할 금제 조목으로 출금할 수 없도록 했다. 금령 위반 단속을 기본적으로 사헌부의 소관으로 인식했음을 알 수 있다. 또한 3법사에서 出牌할 때 이 절목의 규정을 따르지 않으면 사헌부에서 적발하도록 했다는 점에서도 금령 위반 단속 주무 기관으로서의 사헌부의 위상을 파악할 수 있다.

이 절목에서 다른 법사의 출금 차수를 1달에 6차례로 제한하면서도

26) 1688년(숙종 14) 절목에서는 난전 단속을 형조 관할 사안으로 분류했으나 1706년(숙종 32)에는 난전에 관한 사안은 한성부로 移送하도록 했으며, 1707년(숙종 33)에는 한성부에서 난전 출금을 주관하도록 했다. (『新補受教輯錄』 권2, 형진, 禁制, 康熙丙戌承傳; 康熙丁亥承傳; 『승정원일기』 435책 (탈초본 23책), 숙종 33년 5월 17일 무진)

27) 이후 1702년(숙종 28)에 신사와 騎馬 사안에는 사헌부와 형조 외에는 출금하지 말도록 했다. (『新補受教輯錄』 권2, 형진, 禁制, 康熙壬午承傳; 『승정원일기』 406책 (탈초본 21책), 숙종 28년 8월 10일 기축)

사헌부에 대해서는 차수를 제한하지 않고 무절제한 출금을 하지 말 것만을 규정한 것은 출금에 폐단이 발생한다 해서 관직 기강과 사회 질서를 세우는 일을 관장하는 사헌부의 기능을 약화시키는 것 역시 문제가 있다고 판단했기 때문으로 보인다. 이렇게 관원 감찰과 풍속 교정을 관장하는 기관으로서 금령 위반을 단속했던 사헌부는 17세기 이후에도 범금 단속의 중추적 역할을 했다.

IV. 18, 19세기 출금 규제법과 사헌부의 출금 방식

1688년(숙종 14)의 절목이 제정된 후에도 그 내용이 지켜지지 않거나 폐단이 지속되어 같은 수교가 다시 내려지거나 폐단을 막기 위한 구체적인 법들이 새로 제정되기도 했다.

절목 제정 3년 뒤인 1691년(숙종 17) 대사헌 심단은 사헌부의 잦은 출금과 수속금의 불투명한 관리에 대해 문제를 제기하면서 규정에 따라 출금하도록 하고 사헌부의 관원들과 이서들이 모두 수속금 장부를 볼 수 있게 하자는 주청을 올려 숙종의 윤험을 받았다.²⁸⁾ 그리고 또 3년 뒤인 1694년(숙종 20)에는 禁條 외에 금란하는 것을 일체 엄금한다는 수교가 내려지기도 했다.²⁹⁾ 절목이 반포된 지 얼마되지 않았는데도 금조에 없는 사안을 단속하기도 하고, 수속금 장부를 대사헌이 감독하지 못하는 상황이 발생했던 것이다.

또한 영조대에는 법사의 관원들이 집에 있으면서 자의적으로 금리를 내보내는 것, 즉 在家 출금을 금지하는 법이 제정되었다. 그리하여 1730년

28) 『숙종실록』 권23, 숙종 17년 5월 5일 경인.

29) 『新補受教輯錄』 권2, 형전, 禁制, 康熙甲戌承傳.

(영조 6) 관원들이 집에 있으면서 출금하도록 한다든가 법에 없는 금조를 만들어 내어 출금하는 것을 금단하는 규정이 제정되었다.³⁰⁾ 그리고 2년 후인 1732년(영조 8) 영조는 재가 출금은 용서할 수 없는 행위라며 비변사에서 바로 草記를 올려 치죄하도록 했다.³¹⁾ 그런데 이후에도 재가 출금한 관원들이 있어 이들의 처벌이 논의되기도 했다.

이 외에 禁吏들의 작패를 제어하는 규정도 제정되었다. 금리들이 단속 대상이 아니거나 사소한 사안임에도 단속을 늘려 폐단을 자아내는 일이 많았기 때문이었다. 특히 속전 수입을 늘리기 위해 과도하게 단속을 하는 상황이 벌어지기도 했다. 이에 1723년(경종 3)에는 3법사에서 상호 규찰하여 이졸들이 백성들을 침어하는 폐해가 드러나면 율에 의해 처벌하도록 했고,³²⁾ 1791년(정조 15)에는 禁隸가 민간을 침학하면 재화를 훔친 것을 처벌하는 형률로 결단하도록 했다.³³⁾ 그리고 1813년(순조 13)에는 왕명에 의해 사헌부에서 출금시 吏隸들의 횡포를 제어할 규정을 제정하여 계하받기도 했다.³⁴⁾

출금의 폐단을 막는데 치중하다 보니 절목 내용이 현실과 괴리가 있어 현장에서 지켜지지 못하다 결국 법으로도 일부 허용하게 된 사안들도 있었다. 범금자에게 수속하지 말고 실제로 형벌을 집행하도록 한 것과 금패를 가지고 출금하도록 한 것이 그러한 사안들이었다.

1688년(숙종 14) 절목에서 금령을 어겨 붙잡힌 사람에게 수속하지 말고, 태형이나 장형을 실제로 집행하도록 했는데, 1725년(영조 원년)에 다

30) 『비변사등록』 88책, 영조 6년 12월 28일; 『승정원일기』 716책 (탈초본 39책), 영조 6년 12월 29일 계해; 『新補受教輯錄』 권2, 형진, 禁制, 雍正庚戌承傳.

31) 『비변사등록』 92책, 영조 8년 9월 6일; 『승정원일기』 749책 (탈초본 41책), 영조 8년 9월 5일 기축; 『新補受教輯錄』 권2, 형진, 禁制, 雍正壬子承傳.

32) 『경종실록』 권13, 경종 3년 9월 19일 을미.

33) 『정조실록』 권33, 정조 15년 7월 21일 갑오.

34) 『啓下司憲府釐弊節目』(奎17293)

시 속전을 징수하지 않고 일체 범조문에 의해서 과죄하도록 하자는 건의가 등장했다.³⁵⁾ 이는 수속하지 말도록 한 1688년(숙종 14) 절목의 규정이 지켜지지 않고 있었다는 것을 의미한다. 실제로 이 절목이 반포된 해부터 수속한 사례들이 나타나며, 이후 수속 사례가 다수 등장한다. 그리고 앞서 언급했던 절목 반포 3년 뒤 대사헌의 건의에 의해 행해진 수속금 장부 관리 투명성 제고를 위한 조치를 통해서도 범금자에게 수속하지 말고 결죄하도록 한 규정이 지켜지고 있지 않았다는 것을 알 수 있다.

정조대에는 속전 수입을 늘리기 위해 이속들이 백성을 침어하는 일이 많아지자 출금한 명색이 몇 곳이고, 수속하고 杖配한 것이 얼마인지를 매번 의정부에 보고하도록 조치했다.³⁶⁾ 또, 순조대에는 금주령을 내리면서 적발시 속전을 거두지 말고 실제 형을 집행하도록 하기도 했다.³⁷⁾ 정조대와 순조대에도 왕이 범금자에게 수속하는 현실을 인정하며 왕명을 내렸음을 알 수 있다. 19세기 후반에 편찬된 『사헌부장고』에서도 “범금 죄인은 모두 直囚하고, 혹 장형에 처하거나 혹 도배나 유배형에 처하는데, 만약 스스로 贖을 바치기를 원하는데 情理상 公恤히 여길만하면 수속한다.”라고 했다.³⁸⁾ 사헌부에서 편찬한 관서지에서 형을 실제로 집행하는 것을 원칙으로 하면서도 일부 수속도 허용한다는 점을 명시했던 것이다. 출금 사안은 가벼운 범법 사안도 많은데다 수속금으로 이속들의 급료가 지급되기도 했기 때문에 범법자를 모두 決罪하도록 한 법은 현실에서는 지켜지기 어려웠으며, 이러한 현실을 출금을 관장하는 관서에서나 법적으로나 인정하지 않을 수 없었던 것으로 보인다.

한편, 1688년(숙종 14) 절목에서 금리가 출금할 때 금패를 가지고 출

35) 『영조실록』 권7, 영조 원년 7월 16일 신해.
36) 『정조실록』 권6, 정조 2년 11월 12일 무술.
37) 『순조실록』 권17, 순조 14년 6월 5일 갑자.
38) 『司憲府掌放』(奎18564), 禁制, MF페이지 10~11쪽.

금하도록 규정됨에 따라 관사에 보관된 木牌를 가지고 출금해야 했는데, 이 금패에 없는 사안들을 紙牌에 써 출금하거나 법사의 관원들이 집에 있으면서 지패를 발급하여 출금하는 사례들이 나타나게 되었다. 이에 정조대에는 목패가 아닌 지패를 사용하여 출금하는 경우에 무겁게 처벌하자는 주장이 대두되었다.³⁹⁾ 그 결과 『대전통편』에 지패를 금하도록 규정되었다.⁴⁰⁾ 그런데 『사헌부장고』에는 “출금시 패가 있는 것은 출패하고, 패가 없는 것은 지패를 성급한다”고 했다.⁴¹⁾ 『육전조례』에서도 형조 항목에서는 집에 있으면서 지패를 발급하는 것은 금하도록 규정되어 있지만⁴²⁾ 사헌부 항목에서는 “출금시에 투전, 駿帽, 당혜의 부류는 모두 지패로 출금한다.”라고 규정되어 있다.⁴³⁾ 의복, 기물, 음식 등의 사치나 투전 같은 사안을 단속하기도 하는 사헌부에서는 필요에 따라 일시적인 범금자 단속을 해야 하는 필요성이 있어 지패를 활용하기도 했던 것으로 보인다.

이렇게 조선 후기 출금의 폐단을 막기 위한 법이 제정되고 여러 조칙들이 취해지는 가운데 출금 주무 기관인 사헌부에서는 관서 내에서 이를 위한 방안을 마련하기도 했고, 법적으로 단속의 실효성을 확보하기 위한 예외적 권한을 부여받기도 했다.

조선 후기 사헌부의 출금 방식은 전기와 다른 방식으로 이루어졌다.

선조대에 장령 이철은 禁亂하거나 분경을 단속하는 것은 齊坐日에 동료와 상의해서 하는 것이 예인데, 난후에 그렇게 하기도 하고 그렇게 하지 않기도 하여 성상소에서 자의적으로 결정한 후에 동료에게 고해왔다고 했다. 이에 자신도 잘못된 규례대로 하여 임의로 출금을 결정한 실책이 있다며 체직을 청했다.⁴⁴⁾ 이를 통해 임진왜란 이전에 사헌부의 출금은

39) 『정조실록』 권6, 정조 2년 9월 30일 병진.
 40) 『大典通編』 권5, 형진, 禁制; 『대전회통』 권5, 형진, 禁制.
 41) 『司憲府掌攷』(奎18564), 禁制, MF페이지 10쪽.
 42) 『六典條例』 권9, 형진, 형조, 掌禁司, 禁令.
 43) 『六典條例』 권2, 이진, 사헌부, 禁制.

제좌일에 전 사헌부 관원들이 합의하여 결정했었는데, 임진왜란 후에 성상소 임의로 결정하는 관례가 생겼다는 것을 알 수 있다.

그런데 1670년(현종 11) 현종은 사헌부 출금에 장관이 있으면 반드시 3원을 갖추지 않아도 되고, 장관이 없으면 3원을 갖추도록 하라고 명했다.⁴⁵⁾ 이렇게 현종대에는 대사헌의 책임하에 출금하도록 하고, 대사헌이 없는 경우에는 사헌부 관원 3인이 합의하여 출금을 결정하도록 했다. 성상소 임의로 출금하던 관행을 개혁하는 방편으로 대사헌이 출금을 관장하도록 하고, 대사헌이 없는 경우에는 적어도 감찰 3인이 합좌해야 출금할 수 있도록 했던 것이다.

1688년(숙종 14) 절목에서는 성상소에서 출금을 담당하도록 했다. 또 錢, 布 출입은 감찰 중에 구입을 택하여 관장하게 하고 출입의 수를 대사헌이 감독하도록 했다. 자의적인 출금을 방지하고자 제정했던 이 절목에서 사헌부 관원들 전체의 합의에 의해 출금이 이루어지던 조선 전기의 방식으로 회귀하지 못하고 바뀐 관례대로 성상소의 책임하에 출금하는 것을 인정하게 되었던 것이다. 한편, 1691년(숙종 17) 대사헌 심단은 성상소에서 출금을 주관하니 장관의 말이 시행되지 않는다고 하며, 지금부터 규정에 따라 출금하고 1패를 넘기지 않도록 하자고 했다. 또한 贖錢 문서는 다른 관원들이 알지 못한다며, 하루 걸러 혹은 3일 걸러 속전을 책자에 기록하여 장관, 사헌부 관원, 이서들에게 모두 보이게 하자는 등의 건의를 하여 숙종의 윤허를 받았다.⁴⁶⁾ 이를 통해 1688년(숙종 14) 절목에서 속전 출납을 대사헌이 감독하도록 했지만 제대로 지켜지지 않았음을 알 수 있다. 이 때문에 규정에 따라 출금하도록 하여 성상소의 자의적 출금을 막고자 했으며, 사헌부의 관원들과 이서들이 모두 속전 출납 장부를

44) 『선조실록』 권80, 선조 29년 9월 20일 계축.

45) 『현종실록』 권18, 현종 11년 2월 14일 임신.

46) 『숙종실록』 권23, 숙종 17년 5월 5일 경인.

볼 수 있게 하여 투명하게 관리하자는 의견을 제시했던 것이다. 이를 통해 당시에 성상소의 출금을 장관인 대사헌도 장악하지 못했음을 파악할 수 있다.

그런데 1834년(순조 34)에 좌의정 심상규가 감찰이 품문으로 각자 出牌하여 잡아들이는 사람이 줄을 잇고 장을 때리고 가두는 것을 뜻대로 한다며, 감찰의 출패를 금단하고 이를 대사헌이 주관하도록 하자고 건의하여 윤허를 받았다.⁴⁷⁾ 19세기에 들어 대사헌이 출금을 관장하도록 규정하게 된 것이다. 이후 『사헌부장고』에서는 감찰 1원이 詣臺하면 대사헌이 分臺하여 출금했으며, 대사헌이 쉼 밖에서 行公할 때에는 그곳에서 분대 출금하도록 했다.⁴⁸⁾ 이렇게 19세기에는 대사헌의 승인하에 출금하는 체제가 갖추어졌음을 알 수 있다. 그렇지만 여전히 茶時 감찰 분대 때 출금할 수도 있었으며, 감찰 3원이 합좌하면 출금하는 절차도 남아있었다.⁴⁹⁾

조선 전기에는 관원 감찰과 풍속 교정을 위한 입법, 법 해석 및 적용 등의 업무와 마찬가지로 출금 결정이 제좌일에 사헌부 관원들의 합의에 의해 결정되었다. 그런데 임진왜란 이후 성상소에서 주관하여 출금하는 방식으로 변화함으로써 이전보다 기능적이고 편의적인 측면이 중시되는 모습을 보였다. 그리고 이로 인해 나타난 자의적 출금의 폐단을 해결하기 위해 대사헌의 감독을 강화하는 방향으로 나아갔다. 이를 통해 사회 기강을 세우는 기관으로서의 사헌부의 위상보다 금령 위반을 단속하는 기능적인 면모가 강조되어 갔던 모습을 파악할 수 있다.

47) 『순조실록』 권34, 순조 34년 6월 10일 갑진.

48) 『司憲府掌放』(奎18564), 詣臺, MF 페이지 7쪽.

49) 『司憲府掌放』(奎18564), 禁制, MF 페이지 11쪽.

맺음말

이 연구에서는 조선 후기 사헌부의 출금 업무 수행에 대해 살펴보았다. 사헌부는 기본적으로 관원들을 감찰하는 기관이었으며, 풍속 교정도 관장했다. 이러한 역할을 수행하기 위해 사헌부에서는 언론 기능 뿐만 아니라 사법 및 경찰 기능을 수행했다. 구체적으로 그 주요 업무를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 비위를 저지르거나 범법 행위를 한 관원을 적발하거나 관원의 범법 사안을 이관받아 탄핵하거나 조율하여 계문했다. 둘째, 관사의 잘못된 행정이나 판결을 바로잡아 백성들의 억울함을 풀어주었다. 셋째, 금령을 어긴 사람을 적발하여 수속하거나 형조에 이송하여 조율하고 결죄하게 했다. 넷째, 삼성 추국시 삼성의 한 관사로 형사 사건 추국에 참여했다.

이 중 금령을 어긴 사람을 단속하는 업무, 즉 출금은 단순한 경찰 기능 수행을 넘어서서 백성들이 금령을 준수하도록 함으로써 사회 기강을 세우기 위한 것이었다. 사헌부에서는 금령을 어긴 사람을 단속하거나 이들을 조사하고 조율하는 과정에서 제기된 문제를 반영하여 법의 정비를 건의하기도 하고, 관원의 규찰과 풍속에 관한 금령 조항을 제정하여 계문하기도 하는 등 입법의 기능도 수행했다. 또한 백성들에게 널리 금령을 알려 이를 준수할 수 있도록 하는 방안을 제시하기도 했다. 즉, 사헌부는 금령을 제정하고 운영하는 주체였다. 사헌부 본연의 역할인 관원 감찰과 풍속 교정을 통해 국가 기강을 세우기 위한 업무들을 수행하는 가운데 금령 위반 단속도 이루어졌던 것이다. 이로 인해 사헌부는 범금 단속의 중추 기관으로서 역할을 하게 되었다.

17세기에 들어서서 사헌부 뿐 아니라 출금을 수행했던 3법사에서 자의적이고 무절제한 출금이 이루어지고 각 관사의 출금 사안이 중첩되어

백성들을 침략한다는 문제 제기가 이루어지고, 이에 대한 대책이 강구되었다. 결국 1688년(숙종 14)에는 이러한 출금의 폐단을 근절하기 위한 종합 대책이 절목으로 반포되었다. 이 절목의 내용을 정리하면, 첫째, 출금과 수속금 출입 관장 관원을 규정했다. 둘째, 3법사의 출금 차수를 규정하고, 금폐에 의해 출금하도록 했으며, 출금 시각과 인원수를 어기지 않도록 규정했다. 셋째, 금령을 범하여 체포된 사람에게 수속하지 말고, 태나 장으로 결죄하도록 했다. 넷째, 금제 항목을 줄이고, 사헌부, 형조, 한성부 각각의 금제 항목을 명시했다.

이 절목에서 규정한 각 관사 관할 금제 항목을 살펴보면, 대부분의 항목을 사헌부에서 관할했으며, 이는 풍속 교정과 백관 규찰이라는 사헌부의 기본 역할에 부합하는 사안이었음을 알 수 있다. 또한 금령 위반 단속의 주무 기관을 사헌부로 규정하고 사헌부 외에는 다른 관사의 금제 조목에 출금할 수 없도록 했으며, 3법사에서 출패할 때 이 절목의 규정을 지키지 않으면 사헌부에서 적발하도록 규정했다. 이를 통해 이 절목에서도 사헌부를 금령 위반 단속의 중추 기관으로 인정하고 있었음을 알 수 있다. 한편, 다른 법사의 출금 차수를 1달에 6차례로 제한하면서도 사헌부에 대해서는 차수를 제한하지 않고 무절제한 출금을 하지 말 것만을 규정했다. 이는 출금에 폐단이 발생한다고 해서 관직 기강과 사회 질서를 확립하는 일을 관장하는 사헌부의 기능을 약화시키는 것이 문제가 있다고 판단했기 때문으로 보인다. 이렇게 관원 감찰과 풍속 교정을 관장하는 기관으로서 금령 위반자를 단속해 온 사헌부는 17세기 이후에도 범금 단속의 중추적 역할을 했다.

1688년(숙종 14) 절목이 제정된 이후에도 절목 내용이 지켜지지 않거나 폐단이 지속되어 기존 규정이 재천명되거나 새로운 법들이 제정되었다. 이러한 과정에서 출금 주무 기관인 사헌부에서는 자체적으로 출금의

폐단을 방지하기 위한 방안을 마련하기도 했다. 또한 현실과의 괴리로 절목 내용이 현장에서 지켜지지 못하다 결국 현실을 일부 수용하게 된 사안들도 있었다. 수속금을 받기 위해 과도하게 출금하는 폐단을 줄이기 위해 범금자에게 수속하지 말고 실제로 형벌을 집행하도록 했던 규정은 결국 실제로 형벌을 집행하는 것을 원칙으로 하되 일부 수속도 허용하게 되었다. 그리고 절목에서 금패를 가지고 출금하도록 했는데, 실제 현장에서 목패가 아닌 지패를 가지고 출금하는 경우가 나타나자 정조대에 이를 처벌하는 법을 제정했지만 결국 사헌부 출금에는 일부 지패 출금을 법으로도 허용했다.

한편, 조선 후기 사헌부의 출금 방식이 변화되었다. 조선 전기에는 범금자 단속이 제좌일에 사헌부 관원들의 합의에 의해 이루어졌지만 후기에는 성상소에서 주관하여 출금하는 방식으로 변화했다. 그리고 이로 인해 나타난 자의적 출금의 폐단을 해결하기 위한 방안으로 전기의 방식으로 회귀하거나 내부적으로나 외부적으로 이를 견제할 다른 방안을 찾는 대신에 대사헌의 감독을 강화하는 방향으로 나아갔다. 이를 통해 사회 기강을 세우는 기관으로서의 사헌부의 위상보다 금령 위반을 단속하는 편의적이고 기능적인 면모가 강조되어갔음을 파악할 수 있다.

사회 질서와 관직 기강을 세우는 역할을 했던 사헌부는 조선시대 금령 위반 단속의 중심이 되는 관서였다. 그러나 유교적 질서, 신분 질서, 관직 기강의 확립에 관한 금령이 주류였던 조선 전기와는 달리 조선 후기에는 소나무 벌목, 난진, 소나 말의 도살, 술에 관한 금제 등 경제적 측면의 금령 위반 단속이 증가했다. 이는 조선 후기 금령 위반 단속의 성격이 변화하고, 이에 따라 출금 관서들의 역할이나 위상이 변화했을 것임을 짐작하게 한다. 이에 대해서는 추후의 연구 과제로 남겨두고자 한다.

참고문헌

1. 사료

『經國大典』

『啓下司憲府釐弊節目』 (奎17293)

『大典通編』

『비변사등록』 (국사편찬위원회 한국사데이터베이스 비변사등록

<<http://db.history.go.kr>>,

규장각원문검색서비스 비변사등록 <<http://kyudb.snu.ac.kr>>)

『司憲府掌攷』 (奎18564)

『승정원일기』 (국사편찬위원회 승정원일기 <<http://sjw.history.go.kr>>,

규장각원문검색서비스 승정원일기 <<http://kyudb.snu.ac.kr>>)

『新補受教輯錄』

『六典條例』

『일성록』 (규장각원문검색서비스 일성록 <<http://kyudb.snu.ac.kr>>)

『증보문헌비고』

『태종실록』, 『세종실록』, 『성종실록』, 『선조실록』, 『효종실록』, 『현종실록』,

『현종개수실록』, 『숙종실록』, 『경종실록』, 『영조실록』, 『정조실록』, 『순조

실록』 (국사편찬위원회 조선왕조실록 <<http://sillok.history.go.kr>>)

서거정, 『四佳集』 (한국고전번역원 한국고전종합DB 한국문집총간

<db.itkc.or.kr>)

2. 논저

김재명, 1989, 朝鮮初期의 司憲府 監察, 『한국사연구』 65

오갑균, 1994, 朝鮮時代 司憲府의 司法的 機能, 『역사와 담론』 21·22

오갑균, 1995, 『朝鮮時代 司法制度 研究』, 삼영사

이성무, 1997, 한국의 감사기관, 『청계사학』 13

Abstract

A Study on the Characteristics of Control of
Violating Prohibitions by *Saheonbu* in Late Joseon

Park Kyoung

This study reviews the affair of arresting ones for violating prohibitions (出禁) by *Saheonbu*(司憲府) in late Joseon.

Saheonbu took the role of establishing the social order and principles in Joseon, through inspection on the government officials and correction of the public morals. And this affair was conducted in the process of enacting and operating the prohibitions for correction of the public morals. Therefore, *Saheonbu* was the center of three law enforcement authorities to conduct arresting ones for violating prohibitions in Joseon.

Since the 17th Century, there had been enacted the regulations for preventing the evils arising from arbitrary, incontinent, or overlapping control of violating prohibitions by three law enforcement authorities. Especially in 1688, comprehensive measures, such as enhancing responsibilities and transparency on controlling of violating prohibitions and managing redemption money(贖錢), dispatching officers for arresting ones of violating prohibitions with due process, and prevention of overlapping controls by the authorities, were established, while *Saheonbu* recognizing the main authority for controlling of violating prohibitions.

Nevertheless, the bad practices had not been corrected, yet, and then, there had been more detailed laws for prohibiting the officials of the

authorities at home to dispatch controlling officers and for restraining them from abusing people. But there had been some exceptions for *Saheonbu*, the main authority of controlling of violating prohibitions, for instance, permitting to dispatch controlling officers with paper tablet(紙牌), not lawful wooden tablet for efficiency.

With change from decision-making to dispatch controlling officers at all officials' meeting(諸會) in *Saheonbu* in early Joseon to that at *Seongsangso*(城上所) after Japanese invasions of Korea in 1592, and in the process to enhance *Daesaheon*(大司憲)'s supervision as preventing arbitrary control of prohibitions from it, there had been an emphasis on the functional feature to control of violating prohibitions rather than the stature of *Saheonbu* as an authority to build a social order and principles.

Keywords : *Saheonbu*(司憲府), control of violating prohibitions(出禁), three law enforcement authorities(三法司), *Seongsangso*(城上所)

