

戰國 秦의 地方 行政組織

任 仲 燾

<목 차>

서 론

1. 縣令과 縣嗇夫

1) 縣令·縣嗇夫에 대한 諸說

2) 縣令·縣嗇夫의 임무와 책임

2. 都官의 構造와 系統

1) 都官의 구조

2) 都官의 계통

3. 郡의 出現과 位相

1) 內史의 행정범위

2) 郡의 출현과 역할 증대

결 론

서 론

雲夢秦簡은 秦代 지방행정제도를 규명하는데 있어 매우 중요한 자료이다. 商鞅의 변법 이래 秦의 행정체제는 縣을 중심으로 이루어졌으나, 그 체제는 고정 불변의 것이 아니고 秦의 영토 확장과 함께 변화가 수반되었다. 특히 秦王政 5년 시점의 지방행정기구가 「縣 都官 十二郡」으로 구성되었음을 보여주는 「置吏律」의 기사는 행정체도가 끊임없이 시대적 발전에 상응하여 변화하고 있다는 증거이다. 또한 『秦簡』의 記事들은 이같은 제도적 변화 이외에, 기존에 인식하지 못했던 縣·都官·郡의 역사적 의미의 부각에도 중요한 일조를 하고 있다. 즉, 『秦簡』의 출현으로 지방행정 제도상에 있어 縣令·縣嗇夫의 同官異稱論, 都官의 성격, 郡縣의 位相에 대한 문제가 중요한 주제로 부각되었는데, 이에 대해서는 아직도 완전한 의

견일치를 보지 못한 상태이다. 따라서 필자는 戰國秦의 지방행정제도상에 보이는 문제점들을 다음과 같은 방향으로 고찰하고자 한다.

첫째, 縣嗇夫와 縣令의 同官異稱論에 대해 살펴보고자 한다. 『漢書』 「百官表」에 보이는 縣令·縣長이 縣의 장관이라는 것은 주지의 사실로서, 『秦簡』 출토 이전에는 이같은 이해방식이 아무런 문제가 없었다. 그러나 『秦簡』에 縣의 장관인 縣令 이외에 縣嗇夫·大嗇夫가 보이고 縣의 장관이 縣嗇夫라는 견해가 제출됨에 따라서 그 성격에 대한 규명이 『秦簡』 연구에 있어 초미의 관심사로 되었다. 鄭實·高敏 등에 의해 최초로 縣令과 縣嗇夫가 同官이 아니라는 견해가 제출된 이래, 이를 지지하거나 또는 반박하는 견해들이 계속적으로 제출되기에 이르렀다. 현재까지도 이같은 두 견해는 계속 대립된 상태로 남아 있는데, 필자는 『秦簡』의 율문을 세밀히 분석함으로써 양자의 관계를 고찰하고자 한다.

두번째로는, 都官의 성격과 행정제도상에서의 위상 규명을 통해 그 존재의미를 살펴보고자 한다. 『秦簡』 출토 이전, 秦의 행정제도상에서 그 존재조차 몰랐던 都官은 縣·郡과 함께 출현하는 것으로 보아 어느 정도의 의미가 있었던 官府라고 생각된다. 현재까지 『秦簡』의 都官 자료를 분석한 많은 견해는 약간씩의 相違가 있기는 하지만, 대체로 顏師古의 「京師의 諸官府」라는 주석에 입각해 漢代의 都官과 秦代의 都官을 결부시키는 방향으로 정리되고 있다. 그러나 세부적으로 보면, 조정에 직속하면서 지방에 소재한 관료기구를 가리킨다는 설과 戰國 秦의 지방행정기관으로 고찰하는 설로 대별되고, 아직도 의견 차이가 좁혀진 것은 아니다. 필자는 都官과 중앙의 행정기관의 관계 분석을 통해 都官의 행정구조와 존재의미에 대해 고찰할 것이다.

세번째로는, 秦代 행정제도에서 점차 중요해져가는 郡의 位相을 고찰하고자 한다. 많은 논자들은 內史가 지방의 縣을 직접 統屬하에 두는 등 戰國秦의 행정체계내에서 매우 중요한 역할을 담당했다고 보고 있다. 실제로 秦律에는 縣이 郡에 예속하고 있다는 것을 증명할만한 조문은 없으며,

오히려 縣---內史체제로 秦의 행정체계가 운영되고 있었다. 그러나 거의 정설화된 縣---內史 체제가 요지부동의 고정된 체제이며, 아울러 戰國시대 전 기간중 內史가 郡 소속의 縣까지 통제했다고 이해하는 것은 문제가 있다. 內史에 縣이 직접 보고하는 『秦簡』의 사료에 입각해 秦代 전시기에 郡守가 縣을 통제하지 못했다고 결론짓는 것은 雲夢秦律이 장기간에 걸쳐 형성된 법률임을 이해하지 못했기 때문이다. 그러나 秦律은 郡과 縣의 관계를 일률적으로 정의할 수 있을만큼 일시기에 제정된 것은 아니다. 이 행정제도도 마치 생명력이 있는 생물체와 같아서, 어떠한 계기가 주어지면 중요한 제도로 발전하고, 그 성장조건이 소멸하면 역사적 사명을 마치고 사멸해간다. 이것은 郡의 경우에도 적용된다고 생각되는데, 필자는 변모·발전해가는 郡의 位相에 대해 고찰하고자 한다.

이상의 주제는 모두 약간씩 다른 주제이나 이같은 주제를 합하여야 秦代 지방행정제도의 모습이 규명되리라 생각된다. 그리고 현재 이상의 주제들에 관련된 사료는 거의 제시되어 있으므로 새로이 제시할 자료는 한계에 도달한 것 같으며, 때문에 최근의 연구들은 기존의 사료를 여하히 분석하느냐에 주로 관심을 집중하고 있다. 필자도 기존의 『秦簡』자료를 재분석함으로써 필자 나름의 견해를 제시하고자 한다.

1. 縣令과 縣嗇夫

1) 縣令·縣嗇夫에 대한 諸說

『漢書』「百官表」에 縣의 장관으로 1만호 이상일 경우 令(1천석-6백석)이, 1만호 이하일 경우 長(5백석-3백석)이 임명되어 縣의 행정을 담당했던 것으로 되어 있다. 이것은 모두 秦官으로 되어 있는데, 『秦簡』의 출토

이전에는 이같은 이해방식이 아무런 문제가 없었다. 그러나 『秦簡』에 縣의 장관인 縣令 이외에 縣嗇夫·大嗇夫가 보이고 縣의 장관이 縣嗇夫라는 견해가 제출됨에 따라서 그 성격에 대한 규명이 『秦簡』 연구에 있어 초미의 관심으로 되었다. 『秦簡』에는 「語書」의 것을 제외하고 縣令에 관한 기사가 22例, 縣嗇夫가 10例, 大嗇夫가 6例보이고 있는데, 최초로 嗇夫에 대해 견해를 제시한 것은 鄭實·高敏으로서,¹⁾ 이들에 의해 縣令과 縣嗇夫는 同官이 아니라는 견해가 제출된 이래, 계속적으로 상반된 견해들이 제출되기에 이르렀다. 이에 대한 견해들은 다음과 같이 두개의 부류로 나눌 수 있다.

우선 縣令과 縣嗇夫가 同官異稱이 아니라는 견해로는 鄭實·高敏·李成珪·錢劍夫·工藤元男씨의 견해를 들 수 있다. 우선 鄭實과 高敏은 縣嗇夫와 縣令의 관계에 대해 주목할만한 견해를 제시했다. 이들은 「語書」의 문장내에 縣令과 縣嗇夫, 「法律答問」의 동일조항에 縣令과 大嗇夫가 함께 출현하는 것에 주목해 縣令과 大嗇夫·縣嗇夫는 동일관이 아니라고 주장했다. 즉, 縣嗇夫는 郡守의 명령 수령자로서, 令은 명령 수행자로서 이해하고, 나아가 縣嗇夫·大嗇夫는 그 지위가 縣令과 丞 사이에 위치하면서 縣令의 助手 역할을 수행한다고 보았다. 또한 縣嗇夫는 民政·軍政·經濟에까지 광범한 직무를 가지고 있기 때문에 縣令의 유능한 助手이며, 그 지위는 令·丞에 상당한다고 보았다.²⁾ 錢劍夫도 縣嗇夫·大嗇夫는 縣令보다 지위가 낮고 『漢書』 「百官表」의 萬戶 미만의 小縣에 임명된 長이 바로 縣嗇夫라고 이해했다. 즉, 商鞅의 縣制에서 小邑을 병합하여 이루어진 小縣에는 令을 두는 것이 불편하여, 嗇夫를 두었는데 이것이 縣嗇夫라는 것이다. 또한 「語書」에 縣令이 縣嗇夫 이외에 보이는 이유는 楚地에 본래 大縣도 있었으므로 令·丞도 함께 거론했다는 것이다.³⁾

1) 鄭實, 「嗇夫考 -- 讀雲夢秦簡札記」(『文物』, 1978-2); 高敏, 「論《秦律》中的“嗇夫”一官」(『社會科學戰線』, 1979-1).

2) 高敏, 「雲夢秦簡初探」(新鄭:河南人民, 1979)

3) 錢劍夫, 「秦漢嗇夫考」(『中國史研究』, 1980-1), p.140.

둘째는 高敏과 마찬가지로 縣嗇夫를 縣令의 보좌역으로 파악하고 있는 李成珪씨의 설로서, 특이한 것은 縣嗇夫를 縣令 밑에서 경제·생산적 임무를 주관하는 관료로 이해하고 있는 점이다. 그는 縣嗇夫가 縣令 밑에서 縣丞에 버금가는 지위에 있으면서 각종 생산조직 및 그 생산품의 관리를 담당한 官嗇夫들을 직접 감독하여, 縣內 농업생산 뿐아니라 산림수택의 개발·이용 업무를 총괄하였으며, 縣의 최고책임자인 縣令은 주로 縣尉로 이어지는 군사·사법 및 일반행정을 주관하였다고 이해하였다. 따라서 생산부분에 대한 통제는 官嗇夫 --- 縣嗇夫로 이어지며, 여기에서 縣令은 간접적인 책임만을 지고, 군사업무는 縣尉 --- 縣令의 계통으로 이어진다고 보았다.⁴⁾

셋째는 商鞅의 縣制실시를 전후해 舊縣에는 縣嗇夫가, 新縣에는 縣令이 임명되었다고 보는 工藤元男의 설이다. 그는 在地性이 강한 舊縣에는 춘추 후기 이후 대부분의 분해과정에서 발생한 縣嗇夫가, 商鞅 변법이후의 新縣에는 縣令이 임명되었다고 보았다. 秦은 新縣설치에 수반해 일원적으로 縣嗇夫를 없애고 令·丞체제로 교체한 것이 아니라, 오히려 새로운 지방행정체제와 舊縣을 병행한 것으로 이해하고 있다. 縣嗇夫의 임무는 거의 縣令과 유사하며, 舊縣을 新縣으로 대체해 나갔다는 것이다.⁵⁾ 그는 『秦簡』에 縣令이 22例, 縣嗇夫가 10例, 大嗇夫가 6例 보이는데, 이같은 출현빈도는 戰國秦의 縣행정에서 縣嗇夫·大嗇夫가 사실상 縣令으로서의 역할을 수행했으나, 縣令이 縣嗇夫보다 많아지는 것은 在地性이 강했던 舊縣의 縣嗇夫가 점차 令·丞체제로 바뀌어가는 과정을 반영하는 것이라고 주장했다.⁶⁾

4) 李成珪, 「秦의 地方行政組織과 그 性格」(『東洋史學研究』 31, 1989), pp.47-52, 同氏, 「秦의 山林畝澤開發의 構造」(『東洋史學研究』 29, 1989), pp.54-102.

5) 工藤元男, 「雲夢睡虎地秦墓竹簡に見える 縣·道嗇夫と大嗇夫について」, 池田溫 編, 『中國禮法と日本律令制』(東京: 東方書店, 1992), pp.59-61.

6) 工藤元男, 전개논문, p.10. 앞서 江村治樹는 嗇夫와 縣令이 같다는 입장에서 전자가 縣令의 舊雅稱이라 보았고, 工藤元男은 양자가 다르다는 입장에서 전자가 상양변법 이전의 衙縣의 長을, 후자가 변법 이후 新縣의 장관을 지칭한다고 했다. 양자의 입장은 상이

한편 縣令과 縣嗇夫가 同官이라고 보는 주장에는 秦簡整理小組·于豪亮·高敏·裘錫圭·堀毅·江村治樹·飯尾秀幸 등이 있다. 이들의 주요 논지는 첫째, 縣廷內에 거의 구별할 수 없는 권한을 가진 두개의 관직이 병존할 이유가 없으므로 縣令과 縣嗇夫는 同官이라고 보는 것이다. 예컨대, 裘錫圭는 「大嗇夫(또는 縣嗇夫)의 직무범위는 모든 縣의 각종 經濟 業務를 주관하는 嗇夫官을 관할하는 이외에도, 士吏의 行戍·防火·防盜·法令傳達과 執行 등을 담당하는데, 이같은 중요한 업무는 縣令 이외에 담당할 자가 없으며, 이같이 광범한 권력을 각기 다른 縣嗇夫와 縣令이 동시에 장악하고 있는 상황은 상상할 수 없기 때문에 두 관직은 同官이라고 이해하였다.⁷⁾ 飯尾秀幸은 『秦簡』에 보이는 縣嗇夫·大嗇夫의 縣廷에서의 위치는 縣廷의 최고 책임자인 縣令과 같다고 주장했다. 우선 縣嗇夫와 大嗇夫는 같은 직임을 증명한 후, 縣令과 縣嗇夫는 官嗇夫 級을 감독하는 측면과, 官嗇夫 級의 처벌시 연좌되는 측면에서 볼 때 同一官이라고 보았다. 만약 高敏과 같이 縣嗇夫를 縣令의 助手로 파악할 경우 縣廷 내에 동일직무에 광범위한 권한을 갖는 관직이 2개 병존하는 것이 되므로, 양자는 同一官일 수밖에 없다고 주장했다.⁸⁾ 그는 縣의 장관을 부르는 호칭으로서 縣令·縣嗇夫·大嗇夫가 병용되고 있는데, 우선 縣嗇夫와 大嗇夫는 같은 것이라고 주장한다. 즉, 廩(倉)을 관리하는 책임자(主廩者)와 그 감독관인 大嗇夫·丞의 관계는 倉嗇夫와 그 감독관인 縣嗇夫의 관계에 있어 그 직무·구조에서 동일하고, 大嗇夫와 縣嗇夫가 동일조항에서 병존하지 않는 것 등에 의해 大嗇夫와 縣嗇夫는 동일관을 가리키는 명칭이라고 보고 있다.

둘째는, 『秦簡』을 비롯한 戰國時代 문헌에서 嗇夫를 縣令이라 칭할 수 있는 사료를 동원함으로써 縣嗇夫=縣令을 논증하는 것이다. 于豪亮은 우선 『秦簡』의 「“矯丞令”何也? 爲有秩僞寫其印爲大嗇夫」의 조문을 「丞의 명

하나 결론은 유사한 부분도 있다.

7) 裘錫圭, 「嗇夫初探」, 『雲夢秦簡研究』(北京: 中華書局, 1981), p.228.

8) 飯尾秀幸, 「中國古代國家における在地支配機構成立の一側面 --- 睡虎地秦簡の嗇夫をめぐる」, 池田溫編, 『中國禮法と日本律令制』(東京: 東方書店, 1992), pp.71-76.

령을 위조한 것」이라 해석해, 縣丞은 大嗇夫이며, 縣令 역시 大嗇夫의 범주에 포함되는 것은 당연하다고 보았으며, 「何謂“官長”? 何謂“嗇夫”? 命都官曰“長” 縣曰“嗇夫”」의 조문은 都官의 장관이 官長이듯이 縣의 장관은 (縣)嗇夫의 증거가 된다고 주장하였다. 또한 秦만이 아니라, 다른 국가에서도 縣令을 嗇夫로 부르는 예를 『鬪冠子』·『韓非子』·『淮南子』·『管子』 등에서 제시함으로써 縣의 장관이 嗇夫라는 자신의 견해를 보강하였다.⁹⁾

堀毅는 大嗇夫에 주목하고, 직명에 사용된 「大」는 관직 계통상 長에게 사용되어 他官을 지휘·감독하는 지위였다고 주장했다. 예컨대, 大將軍은 광의에서는 將軍이지만, 동시에 諸將軍을 지휘하는 大將이기 때문에, 이같은 것은 大嗇夫가 縣에서 차지하는 위치에도 원용할 수 있다고 보았으며, 大嗇夫와 縣嗇夫는 『秦簡』에서 같은 것이므로 縣의 장관은 縣嗇夫(또는 大嗇夫)라는 것이다.¹⁰⁾

결론적으로 江村治樹는 縣嗇夫가 孝公 12년(B.C.350)에 令·丞을 설치하기 이전의 호칭일 가능성이 있다고 보았다. 「法律答問」에 「命都官曰“長” 縣曰“嗇夫”」이라는 것은 이미 縣의 장관을 嗇夫라 부르지 않게 되었기 때문에 해석이 가해진 것이며, 縣嗇夫를 「語書」의 文頭에 호칭한 것은 오랜 호칭방식을 雅號로서 사용한 것이라 주장했다.¹¹⁾

2) 縣令·縣嗇夫의 임무와 책임

이상의 縣令과 縣嗇夫의 同官 여부를 논의한 견해를 보았는데, 결정적 자료의 부족으로 현재 양설을 지지하는 견해들의 무게중심은 수평상태를 유지하고 있다. 필자도 이 문제에 대해 새로운 자료를 제시하려는 것은

9) 于豪亮, 「雲夢秦簡所見職官述略」, 『于豪亮學術文存』(北京: 中華書局, 1985), p.108. 『鬪冠子』

「王鈇」, 「五鄉爲縣 縣有嗇夫治焉 十縣爲郡 有大夫守焉 命曰 官屬 --- 縣嗇夫不以時循行 教誨 受聞不悉以告郡 善者不顯 命曰蔽明. 見惡而隱 命曰下比 謂之亂縣 其誅嗇夫無赦」

10) 堀毅, 「秦漢時代の嗇夫について」, 『史簡』 2, 1981), pp.23-24.

11) 江村治樹, 「雲夢睡虎地出土秦律の性格をめぐって」, 『東洋史研究』 40-1, 1981), p.9, p.23.

아니나, 보다 『秦簡』사료의 세밀한 분석을 통하여 나름대로의 견해를 제시하고자 한다. 아래의 縣令과 縣道嗇夫가 동시에 보이는 「語書」의 기사는 縣道嗇夫와 縣令의 同官說 논쟁의 시발점이 되었다.

廿年四月丙戌朔丁亥 南郡守騰謂縣道嗇夫 --- 故騰爲是脩法律令 田令及爲間私方而下之 --- 此皆大罪也, 而令丞弗明知 甚不便. 今且令人案行之 舉劾不從令者 致以律 論及令丞. 又且課縣官 獨(孰)多犯令而令丞弗得者 以令丞聞以次傳 別書江陵布 以郵行 --- 發書 移書曹 曹莫受 以告府 府令曹書之. 其書最多者 當居曹奏令丞 令丞以爲不直 志千里使有籍書之以爲惡吏¹²⁾

이 문서는 秦王政 20년(B.C. 227)에 南郡守 騰이 縣道嗇夫에게 하달한 문서인데, 이 문서의 전반에는 縣·道嗇夫라 되어 있고, 후반에는 令·丞으로 되어 있다. 따라서 같은 문서내의 전반부에는 縣道嗇夫에 명령하고 후반에는 縣令이라 칭했으므로 縣道嗇夫는 縣令을 지칭하는 것이라는 주장이 나오게 되었다. 그러나 이 자료는 縣令과 縣道嗇夫가 同官이 아니라는 근거로도 이용되어, 高敏처럼 縣道嗇夫를 郡守의 명령 '受領者'로서, 令을 명령 '遂行者'로서 이해하는 주장도 나오게 되었다. 高敏은 이를 증명하기 위해 동일조항에 縣令과 大嗇夫가 병존하는, 아래에 예시한 윽문에 근거하여 大嗇夫·縣道嗇夫는 縣令과 동일한 관직이 아니라, 縣令과 丞 사이에 위치하면서 縣令의 助手 역할을 수행하는 관직이라고 주장했다.¹³⁾ 그러면 아래의 윽문을 高敏과 같이 별개의 官職으로 해석할 수 있는 것인가?

①同官而各有主也 各坐其所主.

②官嗇夫免 縣令令人效其官 官嗇夫坐效以資 大嗇夫及丞除.

③縣令免 新嗇夫自效也. 故嗇夫及丞皆不得除.¹⁴⁾

12) 『秦簡』, pp.15-20.

13) 高敏, 전개서, pp.195-214.

14) 『秦簡』, p.117.

위의 올문은 大嗇夫·新嗇夫·故嗇夫·縣令 간의 관계 규명에 중요한 단서가 되는데, 분석을 위해 위와 같이 정리해 보았다. 이 내용은 「㉠ 동일 관부내에 각종의 주관업무가 있는데, 각인은 각각 주관하는 업무에 대해서坐되고, ㉡官嗇夫가 면직되면 縣令은 사람을 파견해 그 관부의 물품을 검사시키고, 그 때 문제가 발견되어 官嗇夫에게 資가 부과되어도 大嗇夫 및 丞은 면책되고, ㉢縣令이 면직되는 경우에는 新嗇夫가 스스로 검사를 행하고 故嗇夫 및 丞은 면책되지 않는다」는 것이다.

여기에서 중요한 것은 「縣令」과 「大嗇夫及丞」이 동시에 출현한다는 점이다. 藤元男은 이 사료에 입각해 ㉡의 縣令과 「大嗇夫及丞」이 문맥적으로 살펴볼 때 별개의 존재로 해석하지 않을 수 없다면서, 新嗇夫가 「그 관서의 신임의 책임자」 즉, 縣令이라는 高恒씨의 설에 반대하고, 縣嗇夫는 縣令의 助手라는 高敏씨의 설을 따르고 있다. 그 근거로서는 연대책임면에서 縣令이 면직될 때 그와 縣廷에 병존하고 있는 동등한 관직이 물품검사를 해야하고 신임책임자가 해서는 안된다고 보았다. 즉, 縣令이 면직될 때 新嗇夫는 縣廷의 물품검사를 행하는데 그 新嗇夫는 前任의 「大嗇夫·丞」인 「故嗇夫·丞」과는 별개의 「新任의 大嗇夫」이며, 縣令 면직의 경우에는 縣令 보다 상위의 縣官은 존재하지 않으므로 縣廷의 물품검사를 할 수 있는 자는 그와 동등한 지위의 자가 아니면 안되는 것이다. 따라서 그는 縣令이 면직될 때 연대책임이 부과되는 「大嗇夫及丞」이 縣廷에 동시에 병존하고 있다고 보았다.¹⁵⁾

그러나 ㉢에서 藤元처럼 縣令 면직시 연대책임이 부과되는 「大嗇夫·丞」이 대신 물품검사를 한다는 주장은 『秦簡』에 縣令과 大嗇夫가 동시에 연대책임을 지는 예가 全無하고, 아울러 연대책임을 저야하는 자가 자신도 연부된 물품검사를 한다는 것은 도저히 논리적 타당성이 없으며, 오히려 공정한 입장에서 新嗇夫(新縣令)가 물품검사를 하는 것이 타당하다. 또한 그는 ㉢에서 縣令이 면직될 때 新嗇夫(新任 大嗇夫)와 故嗇夫가 동

15) 藤元男, 전계논문, pp. 57-58.

시에 출현하는 이유에 대해서도 전혀 언급하지 않았으나, 新·舊의 교체는 중요한 의미가 있다고 생각된다. 즉, 「新舊夫」와 「故舊夫」는 對句가 되는 데, 이것은 舊夫의 新·舊 교체가 이루어졌음을 의미한다. 그러면 縣令이 면직되고, 舊夫도 동시에 縣令을 따라서 면직되었을까? 일단 縣令夫가 縣令의 屬官이라고 가정한 상태에서, 縣令이 면직되면 그 속관들이 그에 따라 면직되는 것이 秦의 법제인가? 그렇지 않은 것이다. 왜냐하면 縣令 면직시 예하의 관리들이 모두 면직되면 縣의 행정기능은 연속성을 상실하게 될 것이다. 縣令이 면직되자 新舊夫가 나오는 것은 縣令과 新舊夫의 교체관계를 보여주는 것으로 보아 틀림없고, 故舊夫는 「면직된 縣令」을 가리키는 것임에 틀림없다. 따라서 新舊夫는 새로이 임명된 縣令을 다른 용어로 표현했을 따름이며, 縣令도 舊夫라는 官名으로 호칭되고 있다고 결론지을 수 있다. 이와같이 볼 때 ㉠은 縣令이 官舊夫의 면직시 그 직무를 잘 아는 자로 하여금 조사케하였을 뿐만 아니라, 官舊夫가 資정도의 비교적 경미한 처벌을 받을 경우이므로 면책되는 것이고, ㉡은 전임 縣令이 自效하지 않고 후임 舊夫가 效했으므로 책임을 전임 舊夫에게 물은 것이다.

縣令의 임무로는 公服牛의 관리와 같은 국영목장의 관리, 창고의 粟稿와 縣尉의 회계, 피혁의 보관 같은 국유재산의 관리, 官府의 금전, 驀馬(군마)의 調練 不良의 책임, 乘馬의 평가와 馬勞의 殿에 대한 책임, 軍糧의 관리, 漆園과 같은 국영산업의 관리, 軍中의 식량지급과 같은 군수물자 관리 등을 들 수 있다.

이에 반해서 縣令夫는 郡守가 하달한 법령의 준수, 禾倉의 封印과 같은 국유재산의 관리, 縣工이 올린 제품에 대한 연좌책임, 禾·芻·稿의 과부족 발생시의 연좌책임, 국유재산의 손해배상, 園圍 근처에 거주하는 농민의 요역징발, 曆籍의 管理, 재판의 2차심판, 行戍律에 입각한 軍役징발을 담당하였다. 大舊夫는 葆子에 대한 재판, 禾芻稿 과부족에 대한 관리같은 국유재산의 관리, 實官의 築墻, 숙위, 방화와 같은 국유재산의 관리등을 담

당하고 있다.

특히 이같은 책임의 소재를 보면 縣丞은 최종책임자가 아니고 항상 縣令 縣嗇夫 大嗇夫가 최종 책임을 지는 것으로 되어 있다. 만약 縣令=縣嗇夫(大嗇夫)가 아니라는 주장에 따른다면 縣嗇夫는 최종 책임을 질 수 없는 관직이므로 반드시 그 뒤에 縣令이 최종 책임을 져야 한다. 그럼에도 불구하고 그같은 사례는 하나도 찾아볼 수 없다. 오히려 縣令이 최고 감독 책임을 맡고 있는 漆園과 유사한 업무인 縣作坊의 경우는 縣嗇夫가 최고 책임을 맡고 있고, 縣令은 최고 책임자의 지위에 있지 않다.

수공업작방의 생산과 관련된 책임계열은 工官嗇夫, 縣嗇夫 丞 吏 曹長 司空嗇夫인데, 工官嗇夫는 생산과 직접 관련이 있으므로 一甲의 무거운 처벌을, 縣嗇夫 丞 吏 曹長 등은 각각 一盾의 처벌을 받는다.¹⁶⁾ 漆園의 책임계열은 考課가 殿일 때, 縣令·縣丞은 一盾, 삼년 연속 殿일 때 一甲의 처벌을 받는 것으로 되어 있고 縣令 역시 처벌의 면제를 받는 지위는 아니었다.¹⁷⁾ 『秦簡』에서는 현재 어느 경우는 縣令이, 어느 경우는 縣嗇夫가 책임을 지는지 책임의 분명한 界限이 있는 것으로 나타나지 않는데, 그 이유가 作坊은 縣嗇夫, 漆園은 縣令이라는 고유영역이 주어졌기 때문이라고 생각될 수도 있지만, 縣의 각종 기구를 생산하는, 따라서 매우 중요한 縣의 作坊을 縣嗇夫에 일임하고 縣令이 관리하지 않는 것은 이해하기 어렵다. 이는 양자가 동일 관직이기 때문으로 생각되며, 결론적으로 縣令과 縣嗇夫는 縣의 수공업작방의 최고 책임자로서 그 생산의 감독 책임이 있는 것이다. 또한 縣令과 縣嗇夫가 同官임을 보여주는 사료로서는 다음의 기사를 들 수 있다.

①葆子以上居贖刑以上到贖死 居于官府 皆勿將司 所弗問而久繫之. 大嗇夫

16) 『秦簡』, p.137. 「非歲功及無命書 敢爲它器 工師及丞資各二甲. 縣工新獻 殿 資嗇夫一甲, 縣嗇夫 丞 吏 曹長各一盾. 城旦爲工殿者 笞人百. 大車殿 資司空嗇夫一盾, 徒笞五十.」

17) 『秦簡』, p.138. 「漆園殿 資嗇夫一甲 令丞及佐各一盾 徒絡組各廿給. 漆園三歲比殿 資嗇夫二甲而廢 令丞各一甲.」

丞及官嗇夫有罪 居資贖債欲代者 善弱相當 許之.

②縣嗇夫若丞及倉 鄉相雜以印之 而遺倉嗇夫及離邑倉佐主稟者各一戶以氣自封印 皆輒出 餘之索而更爲發戶.

③官嗇夫免, □□□□□□其官亟置嗇夫. 過二月弗置嗇夫 令丞爲不從令. 內史雜.¹⁸⁾

①②③의 기사에서 주의해야 부분은 밑줄 친 부분이다. ①의 「大嗇夫丞及官嗇夫有罪」, ②의 「縣嗇夫若丞及倉 鄉相雜以印之」, ③의 「令丞爲不從令」에는丞이 공통적으로 보이는데, 이丞은 大嗇夫·縣嗇夫와 함께 사용될 경우 縣令이 함께 거론되는 경우가 없고, 반대로 縣令과 함께 사용될 경우 縣嗇夫·大嗇夫가 함께 거론되는 경우가 없다는 사실이다. 만약 縣令과 大嗇夫가 동일 실체가 아니라면, 양자가 함께 거론되는 사례가 보여야 할 것이고 縣令이 縣嗇夫의 상급관이라면 縣令이 縣嗇夫의 有罪로 인하여 책임을 져야하는 경우 兩者가 함께 출현하는 경우도 분명히 있어야 할 것이나, 현재 『秦簡』에는 縣令·縣嗇夫가 동시에 연대책임을 지는 예가 全無하다. 이것은 결국 양자가 동일한 실체이기 때문에 동시에 거론될 수 없었던 것이라 생각된다. 또한 아래의 「法律答問」의 조문은 縣令=大嗇夫의 중요한 증거가 된다.

“矯丞令”何也? 爲有秩僞寫其印爲大嗇夫.¹⁹⁾

이 조문은 「“矯丞令”이라는 것은 무엇인가? 有秩이 그 인장을 위조해서 大嗇夫가 되는 것」이라는 내용이다. 이 조문에 대한 해석은 구구하여 『秦簡』의 주석에서는 有秩이 百石 이상의 저급 관리를, 大嗇夫는 令·丞을 가리킨다고 했으나, 譯文에서는 「例如低級官吏僞造丞的官印」이라 하여 丞만을 지칭하는 것으로 보고있으므로, 『秦簡』내에서의 해석조차 애매모호

18) 『秦簡』, p.106.

19) 『秦簡』, p.175.

한 두가지 방식을 취하고 있다. 또한 于豪亮은 丞의 명령을 僞造하는 의미로 해석하여 縣丞은 물론이고, 여기에 보이는 縣丞도 모두 大嗇夫라고 논하고 있다.²⁰⁾ 또한 「丞의 令(명령)을 矯制한 것」으로 해석하는 견해에서는 만약 大嗇夫가 명백히 縣丞과 同官이라면 律文중의 「矯令」을 일부러 해석할 필요도 없다고 주장하나,²¹⁾ 이 律文에서는 「丞令」보다는 「矯」의 행위에 보다 많은 비중을 두어 해설하려고 했던 것으로 보아야 한다.

그리고 于豪亮처럼 「矯丞令」을 「丞의 명령」으로 해석해서는 안되며, 縣丞·縣丞으로 해석해야 한다. 그 이유는 令丞의 순서가 아니라 「以丞, 令印」, 「獻封丞令」과 같이 令丞이 도치된 형태로 나오는 예가 모두 縣丞·縣丞으로 해석되기 때문이다.²²⁾ 따라서 「丞令」은 縣丞과 縣丞의 의미로 해석되어야 한다. 이 조문은 결국 「有秩이 印章을 위조해 大嗇夫가 된 것을 ‘矯丞令’」이라는 것이므로, 결국 大嗇夫는 丞令의 대명사라고 할 수 있다. 그러나 令과 丞이 모두 大嗇夫에 포함되는 것은 아니며, 令만이 포함된다. 즉, 「有不從令而亡 有敗 失火, 官吏有重罪, 大嗇夫 丞任之. 內」²³⁾에서 大嗇夫와는 별도로 丞이 보이는 것으로 볼 때 大嗇夫의 범주에서 丞이 제외되는 것은 분명하다. 따라서 위의 조문에서의 丞令을 大嗇夫라고 한 것은 令이 포함되어 있기 때문에 편의적으로 大嗇夫로 칭했던 것으로 보인다.

24) 다음으로는 재판업무가 縣丞과 縣嗇夫 중 어느쪽에 속해있었는지를 통해 兩官의 同官 여부를 살펴보자.

“辭者辭廷” ●今郡守爲廷不爲? 爲也. | “辭者不先辭官長, 嗇夫”. | 何謂“官

20) 于豪亮, 前掲書, p.108.

21) 李成柱, 「秦의 山林 藪澤 開發의 構造」, pp.85-86.

22) 『秦簡』, p.55. 「官府受錢者 千錢一令 以丞令印印. 不盈千者 亦封印之. 錢善不善 雜實之 出錢 獻封丞令 乃發用之. 金布」

23) 『秦簡』, p.108.

24) 裘錫圭, 「嗇夫初探」, p.229. 裘는 정식관명으로서의 大嗇夫는 단지 令長만을 지칭하고 丞은 포함되지 않는다고 보았다. 이 法律答問의 조문은 大嗇夫와 長吏를 함께 언급한 것이고, 공식적 용법은 아니라고 보았다.

長”? 何謂“齋夫”? 命都官曰“長” 縣曰“齋夫”.²⁵⁾

위의 「法律答問」은 「소송자가 廷에 대해서 訴訟을 제기할 때 郡守는 廷이 되는가? 廷(재판을 행하는)으로 간주한다. 소송자는 官長과 齋夫에게 먼저 소송을 제기하지 않는다. 官長은 무엇이고 齋夫는 무엇인가? 都官은 長이며, 縣은 齋夫라고 한다」는 내용이다. 여기에서 필자가 해석한 것처럼 기존에는 「辭」를 訴訟의 의미로 해석해왔다. 이것은 雲夢秦簡注釋의 주석을 따른 것이나, 올바른 해석이라 할 수 없다. 魏山明의 논증에서 증명되듯이 「辭」는 供述이라는 의미로 해석해야 하며,²⁶⁾ 「封診式」에서도 辭는 供述의 의미로 해석되므로 訴訟의 의미로 해석해서는 안된다.²⁷⁾

그러면 「“辭者不先辭官長,齋夫”」는 두가지 방향으로 해석할 수 있다.

①「縣令(또는 郡守)에게 먼저 소송을 제기해야 하고, 官長·齋夫에게 접수 시켜서는 안되는」경우와 같이 官長·齋夫를 縣令보다 하위의 관직으로 보는 경우와²⁸⁾ ②「官長·齋夫에게 먼저 供述하는 것이 아니라 縣丞 獄掾 등과 같은 하급관리에게 먼저 供述한다」는 경우와 같이 官長·齋夫를 縣齋夫와 같은 縣都官의 縣令과 같은 長級으로 파악하여 縣齋夫가 먼저 소송을 처리하는 것이 아니라, 하급관이 먼저 처리한다는 해석이다.²⁹⁾ 필자는 이

25) 「秦簡」, p.192.

26) 魏山明, 「秦의 裁判制度의 復元」, 『戰國時代出土文物の研究』, p.537, 또한 Hulswé, A.F.P.도 “The Ch'in Documents discovered in Hupei in 1975”, T'oung Pao, vol. LXIV 4-5, 1978, p.200에서 「辭者辭廷」을 소송을 하는 자는 廷에서 供述해야 한다고 해석했고, Katrina·Robin의 “Forms of Ch'in Law: An Annotated Translation of the Feng-chen-shi” HJAS, vol.41, no.1, 1981, p.132에서도 이같은 방식으로 해석했다.

27) 「秦簡」 p.246, 「其辭已盡書而無解 乃以詰者詰之. 詰之又盡聽書其解 謝 又視其它無解者以復詰之 -- 以某數更言 無解辭 答訊某」.

28) 裘錫圭는 「辭者는 庸당 縣廷에 소송을 제기해야 하고 官長,齋夫에게 먼저 소송을 제기해서는 안된다. 이곳의 齋夫는 縣의 屬官의 長을 지칭한다」고 해석하고 있다.(裘錫圭, 『雲夢秦簡研究』, p.231.)

29) 이 부분에 대해 工藤元男은 특이한 해석을 내리고 있다. 訴訟은 우선 官長과 齋夫에 대해 제기해야 하고, 審級을 넘어 직접 郡守에게 越訴해서는 안된다. 즉 관내의 민인이 제기한 소송은 우선 그 首長인 縣齋夫와 官長에 의해 심리되고 그 판결에 불복이 있

두가지 견해중 후자의 견해를 따라 이 부분을 「공술할 자는 縣廷에서 供述해야 한다. 供述하는 자는 官長·畜夫에게 먼저 供述하지 않는다」로 해석해야 한다고 생각한다. 供述은 하급의 丞·令史로부터 시작하는 것이 당연한 것이지 縣令이라든가 縣畜夫로부터 시작하는 것은 문제가 있기 때문이며, 실제로 「封診式」의 供述사례를 보면 이 업무는 縣令이 아니라 縣丞이 담당하였다.

有鞠 敢告某縣主：男子某有鞠 辭曰“士伍 居某里”可定名事里 所坐論云何 何罪赦 或覆問無有 違讖者以律封守 當騰 騰皆爲報 敢告主³⁰⁾

이 「封診式」의 내용은 「소송이 발생한 縣에서 피의자의 소속 縣主에게, 男子某를 국문했는데 그 供辭에 ‘士伍로서 某리에 거주한다’고 하니, 그 姓名·身分·貫籍·前科·刑罰赦免與否와 또다른 문제가 있었는지를 재차 조사하고 사정에 밝은 자를 파견해 律에 의거해 封守하고 배긴 것을 보고 해 주기를 청한다」는 내용이다. 여기에서 「敢告某縣主」의 縣主는 縣의 裁判을 主管하는 官吏를 지칭하는 것인데, 이에 해당하는 관리는 누구일까? 아래의 기록을 보면 縣丞이 그에 해당됨을 알 수 있다.

①出子 爰書 --- ●丞乙爰書：令令史某諫臣某診甲所詣子 --- 又令諫妾數字者 診甲前血出及病?狀.

②告臣 爰書 某里士伍甲縛詣男子 丙 告曰“丙, 甲臣 驕悍 不田作 不聽甲 令 謁賣公 斬(漸)以爲城旦 受價錢.” --- 令令史某診丙 不病 ●令少內某 佐某 以市正價買丙丞某前 丙中人 價若干錢 ●丞某告某鄉主 男子丙有鞠 辭曰“某里士伍甲臣.”

③諫妾 爰書：某里公士甲縛詣大女子丙 告曰“某里五大夫乙家吏. 丙 乙妾也. 乙使甲曰 丙悍 謁鯨鼻兵” ●訊丙 辭曰“乙妾也 無他坐” ●丞某告某鄉主：某

을 경우에는 다시 郡守에게 상소할 수 있다는 것이다.[工藤元男, 「戰國秦の都官」(『東方學』, 63, 1982), p.22.]

30) 『秦簡』, p.247.

里五大夫乙家吏甲詣乙妾丙.³¹⁾

①②③은 모두 縣의 재판을 담당한 자가 縣丞임을 보여준다. ①의 爰書는 죄수의 진술내용을 기록한 취조문서인데, 이를 담당한 자가 丞乙이고, ②의 縣丞이 鄉主에게 보낸 供述狀을 보면 최종적으로 縣丞이 작성한 것임을 알 수 있다. ③의 爰書에서 노비 丙에 대한 五大夫 乙의 처벌요구를 받아들여 심문에 임한 것은 丞某라는 것을 알 수 있다. 따라서 縣丞이 일차적으로 공술을 담당한 것이 분명하기 때문에 「辭者不先辭官長·大嗇夫」는 '供述은 官長·大嗇夫에 먼저하는 것이 아니다'로 해석해야 한다. 縣丞은 이 같은 縣丞의 供述에 입각하여 최종적 판결을 내린 것이 분명하다. 縣丞 ---丞의 계열로 이루어지는 재판은 縣丞의 고유권한이 아니며, 大嗇夫 ---丞의 계열에서도 재판을 담당하고 있다.

葆子以上居贖刑以上到贖死 居于官府 皆勿將司 所弗問而久繫之. 大嗇夫 丞及官嗇夫有罪³²⁾

이 율문은 「葆子 이상으로서 노역으로 刑罪로부터 死罪에 이르는 죄를 속형하며 官府에서 노역하는 자는 감시하지 않는다. 葆子를 심문하지 않고 오래도록 구금하면 大嗇夫·丞·官嗇夫는 유죄가 된다」는 것인데, 縣丞과 官嗇夫가 有罪로 된 것은 재판에 과오가 있었던 때문이고, 大嗇夫는 재판의 감독책임 때문에 처벌받은 것으로 생각된다. 縣丞·縣丞 대신에 大嗇夫·縣丞이 재판에 연좌된 것은 縣의 재판에서 大嗇夫가 관계한 증거이며, 縣丞의 상급책임자로서 縣丞과 大嗇夫가 각각 보이는 것은 兩官이 同官임을 보여주는 것이다.

다음으로는 縣의 官吏임명권의 측면에서 同官여부를 살펴보자. 屬吏 임명권의 측면에서 볼 때, 縣丞과 縣嗇夫는 동일한 관직을 지칭하는 異稱이

31)『秦簡』, p.274, p.259, pp.260-261.

32)『秦簡』, p.84.

라고 생각된다. 縣令이 縣의 관리 임명권자임은 명백한 사실이다. 예컨대 「官嗇夫免, □□□□□□其官亟置嗇夫. 過二月弗置嗇夫 令丞爲不從令. 內史雜」은 官嗇夫가 免職되었을 때 그 官에서는 신속하게 嗇夫를 임명해야 하고, 2개월이 경과되어도 嗇夫를 임명하지 않으면 令·丞은 主·副 責任者로서 「不從令」의 책임을 지게 되는 것이다.³³⁾ 이로 볼 때 官嗇夫의 임명권은 縣令·丞에 있으며, 여기에서는 縣嗇夫가 제외되어 있다. 그러나 아래의 사료는 嗇夫 역시 縣의 屬吏에 대한 임명권을 가지고 있음을 보여준다.

嗇夫之送見它官者 不得除其故官佐·吏以之新官. 置吏律.³⁴⁾

이것은 「它官으로 전근간 嗇夫가 故官의 佐·吏를 新官으로 데리고 가서 임명할 수 없다」는 내용인데, 이것도 嗇夫가 임명권을 가지고 있는 증거이다. 그렇다면 하나의 縣內에 縣令과 (縣)嗇夫가 동시에 屬吏 임명권을 갖는 것이 되는데, 縣의 관리 임명권자가 두명이나 된다는 것은 상식적으로 이해하기 힘들다. 또한 아래 사료는 縣 소속 관리의 重罪시 「任之」, 즉, 保學 책임을 물은 것인데, 의당 縣의 최고책임자인 縣令이 책임을 져야 할 것으로 보이는 사항인데도, 縣令 대신 大嗇夫가 책임을 지고 있다.

有實官高其垣墻. 它垣屬焉者 獨高其置獨廡及倉茅蓋者. 令人勿近舍. 非其官人也 毋敢舍焉. 善宿衛 閉門輒靡其旁火 慎守唯敬. 有不從令而亡 有敗 失火, 官吏有重罪, 大嗇夫 丞任之. 內.³⁵⁾

이 조문은 곡물을 저장한 實官의 담장을 높게 쌓고 사람들이 근접해서 거주하거나, 그 안에서 거주하는 것을 금지하고, 야간의 숙위와 폐문시에

33) 『秦簡』, p.106.

34) 『秦簡』, pp.94-95.

35) 『秦簡』, p.108.

부근의 불을 끄고 엄중 경계할 것을 규정한 것으로, 이 명령을 따르지 않고 잃어버리거나 손괴하거나 失火하면 그 관리는 重罪가 되고 大嗇夫와 丞은 罪責을 부담한다는 내용이다. 여기에서 상급자의 책임은 大嗇夫·丞에게 묻고, 縣丞에게는 묻지 않는다. 곡물창고의 失火라면 경우는 다르지만 「法律答問」에서 규정한 회계상의 大誤인 馬牛와 660錢 이상의 피해를 주었을 것이다. 이같은 중대한 과오에도 縣丞에게 책임을 묻지않는 것은 縣丞의 免罪符를 인정한 법조문인가? 그렇지 않을 것이다. 의당 縣丞이 책임을 져야하는 중대 책임인데도 大嗇夫로 표기한 것은 양자가 同官이었기 때문으로 생각된다. 이 율문의 「任之」와 관련하여 관리임명권과 관련된 아래의 율문은 주목된다.

㉠●除士吏發弩嗇夫不如律 及發弩射不中 尉資二甲. ㉡●發弩嗇夫射不中 資二甲 免 嗇夫任之. 除吏律³⁶⁾

위의 除吏律의 율문은 「㉠士吏와 發弩嗇夫를 임명한 것이 律과 같지 않거나 發弩가 射擊한 것이 명중되지 않으면 尉는 資二甲에 처한다. ㉡發弩嗇夫의 사격이 명중되지 않으면 資二甲에 처하고 면직시키며 嗇夫는 發弩嗇夫의 保舉에 대한 연대책임을 진다」는 내용의 ㉠㉡으로 구분할 수 있다. ㉠에서 士吏와 發弩嗇夫의 임명권이 縣尉에 있는 것은 아니고, 아마도 縣尉가 산정한 선발기준·고과점수 등에 의해서 縣丞이 임명했겠지만, 그 직접적 책임은 역시 縣尉가 지기 때문에 資二甲의 처벌을 받은 것으로 생각된다. 문제는 그 뒷부분인 ㉡이다.

㉡은 「發弩射不中」시 發弩嗇夫 자신은 資二甲을 받고 免職되며 嗇夫는 「任之」의 책임을 지고 있다. 여기에서의 嗇夫는 發弩嗇夫의 상급자이므로 官嗇夫級이 아니라 縣尉의 상급자인 縣嗇夫를 지칭하는 것임을 알 수 있다. 整理小組는 「任之」를 「由縣嗇夫另行保舉」라고 하여 縣嗇夫가 행한 保

36) 『秦簡』, pp.127-128.

舉로 보는데, 이같이 주석할 경우 發弩嗇夫가 사격이 명중되지 않으면 二甲·免職의 처벌을 받고, 縣嗇夫는 별도로 다른 發弩嗇夫를 保舉한다는 의미로 된다. 그러나 앞서 언급한 「有不從令而亡 有敗 失火, 官吏有重罪, 大嗇夫 丞任之. 內.」³⁷⁾의 「任之」는 保舉한 책임을 지는 것으로 해석되므로, 여기에서의 「任之」도 保舉책임을 묻는 것이라고 보아야 한다.³⁸⁾ 즉 縣의 책임자인 縣嗇夫는 소속 관리의 重罪나 二甲이상의 資罰일 때는 保舉 책임을 지는 것이 원칙이었던 듯하다. 만약 縣嗇夫나 大嗇夫가 縣의 최고의 임명권자 또는 책임자가 아니라면 관리를 잘못 임용해 발생한 保舉책임을 져야 할 이유가 없으므로, 縣嗇夫와 大嗇夫가 縣의 최고인사권자임을 알 수 있다. 따라서 縣의 최고 임명권자인 縣令과 縣嗇夫는 同官임이 분명하다.

현재 『秦簡』에는 縣令이 縣嗇夫를 임명·감독하는 것을 보여주는 율문은 보이지 않는다. 그런데 이와 관련해, 縣嗇夫와 지위가 비슷한 縣尉는 중앙에서 임명한 것이 확실하고 그 과실과 관련해 縣令이 문책되고 있는 사실로 볼 때, 縣嗇夫와 縣令의 관계도 비슷한 관계를 인정할 수 있을 것이며, 그러므로 縣嗇夫는 중앙에서 임명되며 『秦簡』에 그 임명·감독에 관한 사항이 보이지 않는 것은 이상하지 않다는 견해가 있다.³⁹⁾ 그러나 縣尉는 縣令의 감독을 받고 있으나,⁴⁰⁾ 그 임명권이 중앙 또는 현령에 있는지는 확실하지 않고, 오히려 (縣)嗇夫에게도 하급관리 임명권이 존재하고 있다.⁴¹⁾ 그러면 縣嗇夫에 대한 縣令의 임명·감독의 권한에 대한 조문이 보이지 않는 것은 어떠한 이유일까? 그 주장대로 縣嗇夫에 준하는 등급의 縣尉에 대한 縣令의 임명권 관련 율문은 보이나 縣嗇夫 임명권에 대

37) 『秦簡』, p.108.

38) 『史記』 79 「范雎列傳」, p.2417. 「秦之法 任人而所任不善者 各以其罪罪之 於是應侯罪當收三族」.

39) 李成珪, 「秦의 山林藪澤開發의 構造」, p.101.

40) 『秦簡』, p.124. 「尉計及尉官吏即有劾 其令丞坐之 如它官然」.

41) 『秦簡』, pp.94-95. 「除吏尉 已除之 乃令視事及遣之; 所不當除而敢先見事 及相聽以遣之 以律論之. 嗇夫之送見它官者 不得除其故官佐, 吏以之新官. 置吏律」.

한 기록이 보이지 않는 것은 『秦簡』에 기록된 율문이 일부분의 것이기 때문에 그럴 수도 있을 것이다. 그러나 감독의 측면에서 縣尉에 대한 縣令의 감독책임은 누차 보이고 있으나, 縣令이 縣嗇夫의 과실에 대한 감독책임을 지는 율문은 보이지 않는다. 같은 縣내에서 縣嗇夫가 縣令의 하위관리라면 의당 縣令이 연좌·감독책임을 져야 하겠으나, 그같은 사례가 全無한 것은 縣令과 縣嗇夫가 同官에 대한 異稱이기 때문이라 생각된다.

이상에서 고찰한 바와 같이 屬吏 임명권의 측면에서, 縣令과 縣嗇夫는 동일한 관직임이 분명하다. 縣의 관리 임명권자는 縣令이지만, 縣嗇夫 역시 縣의 屬吏에 대한 임명권을 가지고 있었다. 縣嗇夫는 소속 관리의 重罪나 二甲이상의 資罰일 때는 保舉한 책임을 지는데, 만약 縣嗇夫나 大嗇夫가 縣의 최고의 임명권자가 아니었다면 관리의 保舉책임에 연좌될 이유가 없으므로, 縣嗇夫와 大嗇夫가 縣의 최고인사권자임을 알 수 있다. 하나의 縣內에 縣令과 縣嗇夫가 동시에 屬吏 임명권을 갖고 있다는 것은 상식적으로 이해하기 힘들다. 또한 縣尉에 대한 縣令의 감독책임은 누차 보이고 있으나, 縣令이 縣嗇夫의 과실에 대한 감독책임을 지는 율문은 보이지 않는다. 같은 縣내에서 縣嗇夫가 縣令의 하위관리라면 의당 縣令이 연좌·감독책임을 져야 하겠으나, 그같은 사례가 全無한 것은 縣令과 縣嗇夫가 同官에 대한 異稱이기 때문이라 생각된다. 만약 縣令의 助手로서 縣嗇夫를 이해한다면, 縣廷내에 동일한 직무와 광범위한 범위에 걸친 권한을 가진 두개의 관직이 병존한다는 것이 되며, 이것은 지방통치에 있어 양자의 상호견제적 효과도 올리지 못하고, 오히려 상충됨으로써 일사불란한 縣행정에 부담을 주게 된다. 「語書」의 수령자(縣嗇夫)와 수행자(縣令)이 동일관이 아니라고 한다면, 군수에 대한 명령 수행책임자와 실제의 수행책임자 사이에 불일치가 생긴다.

2. 都官의 構造와 系統

『秦簡』출토 이전에는 그 존재를 몰랐던 秦의 都官은 秦代 행정체제상 縣·郡과 함께 출현하는 것으로 보아 어느 정도의 의미가 있었던 관부라고 생각된다. 현재까지 『秦簡』에 보이는 14개 都官 자료를 분석한 많은 견해가 제출되어 있으며, 세부적으로 약간씩의 相違가 있기는 하나 대체로 顏師古의 「京師의 諸官府」라는 주석에 입각해 漢代의 都官과 秦代의 都官을 결부시키는 방향으로 정리되고 있다. 소개한다면, ①漢代 문헌에 보이는 「中都官」과 같은 의미로 파악해 조정에 직속한 관료기구를 가리킨다는 설,⁴²⁾ ②都官은 중앙정부에 임명된 모든 官吏라는 설,⁴³⁾ ③조정에 직속한 관료기구라는 점에서는 釋文注釋者의 주장과 같지만, 中都官과 都官을 각각 京師의 중앙기관과 지방에 分在하는 중앙의 官으로 구분해서 이해하고, 都官은 바로 중앙의 관부가 지방에 설치된 것이라는 설,⁴⁴⁾ ④都官은 왕실재정을 장악한 官府라는 설,⁴⁵⁾ ⑤都官을 戰國 秦의 郡縣制의 일환, 즉 지방행정기관의 하나로 고찰하고 있는 工藤元男의 설이 있다.⁴⁶⁾

42) 整理小組·大庭脩·江村治樹·高恒·裘錫圭의 견해가 있다. 江村治樹는 중앙 京師의 諸 官부 를 가리키고, 工藤元男과 같이 縣과 병치된 지방행정기관이라고 볼 수 없다고 주장한다.(江村治樹, 전계논문, pp.18-19.) 高恒은 顏師古의 견해를 따라, 都官을 朝廷列卿이 소속된 官府이나 다만 이러한 것들이 모두 京師에 설치된 것은 아니며, 都官 및 그 부속기구인 離官은 地方에 설치되어 있다고 한다.(高恒, 「秦簡中與職官有關的幾個問題」, 『雲夢秦簡研究』 p.222.) 裘錫圭는 「春秋繁露」 「止雨」의 都官吏는 분명히 江都國 직속의 각 관부의 吏를 가리키며, 『秦簡』의 都官 역시 대개는 中都官 또는 內史와 郡에 직속되어 있는 官을 가리키는 것이며, 『秦簡』에 보이는 太官, 采鐵이 바로 그것에 해당된다고 보았다.(裘錫圭, 「簡夫初探」, 『雲夢秦簡研究』, pp.231-241.)

43) Hulswé, A.F.P., "The Ch'in Documents discovered in Hupei in 1975", T'oung Pao, vol. LXIV 4-5, 1978.

44) 于豪亮, 「雲夢秦簡所見職官述略」, pp.111-112, 山田勝芳, 「秦漢時代の大內と少內」(『集刊東洋學』 57, 1987), p.29.

45) 高敏, 「雲夢秦簡初探」, pp.217-218. 都官은 縣內, 또는 봉건왕족 소유에 직속한 경제부문의 관부로서, 縣의 지휘를 받지않고 內史에 직할하며 재물도 직접 大內에 수송하고, 器物·馬牛는 太倉에 직속하는데, 이는 王室사유재산의 성질을 가지고 있다고 보았다.

46) 工藤元男은 『秦簡』의 都官이 縣과 누차 併記되고 있고, 일정한 管理업무에서 양자는 대

1) 都官의 구조

우선 『秦簡』의 都官을 살피기 전에 기존의 문헌사료에 보이는 都의 의미를 살펴보기로 하는데, 都의 의미는 매우 여러가지이다. 첫째, 『帝王世紀』에 「天子所居曰都」, 『釋名』에 「都者國君所居」, 『左傳』의 「凡邑有宗廟先君之主曰都 無曰邑」이라고 했듯이 都는 王 또는 公의 首都를 의미하는 경우가 있다. 이 때문에 都官은 수도에 있는 官府를 의미하며,⁴⁷⁾ 皇帝의 수도에 있는 官府는 中都官이라고 한다.⁴⁸⁾

둘째, 漢代 史籍중에 많이 보이는 都亭·都鄉에서 都의 의미는 師古注와 李賢注에 의하면 郡縣治所 所在의 亭이다.⁴⁹⁾ 그 都亭의 예를 보면 예의없이 모두 城市 안에 있는 것이므로,⁵⁰⁾ 都亭의 都는 都會 또는 城市를 가리킨다.⁵¹⁾ 달리말하면 都는 城의 의미를 가지고 있다. 秦昭王이 秦의 15城을 주고 趙國의 璧을 교환하고자 한 사실을 기술한 문장안에서 「十五城」을 「十五都」라고 표현한 것으로 보아 城과 都는 같은 의미임을 알 수 있

용하고 있으므로 양자는 거의 같은 레벨의 지방행정기관이었다고 본다. 都官은 뿌리깊은 힘을 가진 종실귀척의 邑에 중앙정부의 지배를 침투시키기 위해 설치된 官이었으나, 육국 통일후 일원적 郡縣制 확립후는 폐지되고, 다만 漢代 제후왕의 중앙 재관부를 그같이 칭하는 것은 그 유제이고, 都가 제후왕의 國都에서 京師의 의미로 한정되어 가는 과정에서 京師의 재관부도 都官으로 칭하게 되었다는 것이다. 工藤元男, 『戰國秦の都官』(『東方學』 63, 1982), pp.24-27 참조.

47) 咸陽을 國都, 雲陽都와 같이 宮殿이 있는 곳을 都라 칭하기도 한다. 『春秋繁露』 「止雨」, 「二十一年甲申朔丙午 江都相仲舒告內史 中尉 一 止雨之禮 廢陰起陽 書十七縣 八十離鄉及都官吏千石以下夫婦在官者 咸遣歸」. 여기의 都官吏는 분명히 江都國 직속의 각 관부의 吏를 가리킨다.

48) 『漢書』 8 「宣帝紀」 師古注 p.236, 「中都官, 凡京師諸官府也」; p.245, 「都官令丞 京師諸署之令丞」.

49) 『史記』 117 「司馬相如列傳」, 「於是相如往 舍都亭 臨邛令繆爲恭敬 日往朝相如」. 『索隱』 「臨邛郭下之亭也」. 『漢書』 57上 「司馬相如傳」, p.2530, 「臨邛所治都之亭」. 『後漢書』 10 下 「皇后紀」, p.452, 李賢注 「凡言都亭者 並城內亭也」.

50) 傅學有, 「有關秦漢都亭制度的幾個問題」(『中國史研究』 1985-3), p.33.

51) 高敏, 「秦漢“都亭”考略」(『學術研究』 1985-5), pp.75-76.

으며,⁵²⁾ 都의 규모는 수도를 의미하는 國보다는 작지만 비교적 큰 성읍이었다.⁵³⁾

셋째, 都는 縣을 구성하는 하나의 邑이었다. 商鞅이 孝公으로부터 받은 商於의 2縣은 모두 15개의 都로 이루어져 있는데,⁵⁴⁾ 이를 다른 사료에서는 15邑으로 기술하고 있으므로, 결국 都=邑이라는 결론이 도출된다.⁵⁵⁾ 『漢書』 「地理志」와 『索隱』에 의하면 商·於是 縣이 분명하므로 하나의 縣은 여러개의 支邑으로 구성되어 있음이 분명하다.

넷째, 都는 鄉의 의미를 가지고 있는데, 예컨대, 「六國年表」의 「伐衛取都鄙七十三」라는 기록을 「趙世家」에서는 「(成侯)三年 --- 伐衛取鄉邑七三」,⁵⁶⁾이라 하여 都鄙=鄉邑이라는 의미로 사용하고 있고, 秦 宗室貴戚의 위협을 고려하여 商鞅에게 15都를 반납하고 鄙에 은거하며 농사지을 것을 충고한 趙良의 언급에서도 都는 城市, 鄙는 農村이라는 상호 대비되는 개념임을 알 수 있다.⁵⁷⁾ 주의할 것은 都=邑이라는 결론이 위에서 도출된 것과는 달리 이번 경우는 都가 邑보다는 규모가 큰 城市라는 점이다.

이상의 서술을 종합하면 都는 城壁으로 둘러싸이고 縣을 구성하는 邑이었다. 그 규모는 어떤 사료에서는 都=鄉, 어떤 사료에서는 都=邑이라는 등식관계로 되어 있어 단정짓기는 어렵지만, 「商君列傳」의 「而集小(都)鄉邑聚爲縣」라는 기사에서 볼 때,⁵⁸⁾ 都는 鄉·邑·聚보다도 큰 城市로서, 이것이 여러개 합쳐져 縣을 구성했던 것이다. 이점은 규모가 큰 縣으로부터 都官이 각종 행정적 지원을 받고 있었던 『秦簡』의 내용과 상통한다. 아울

52) 『史記』 81 「藺相如列傳」, pp.2440-2441. 「秦王以十五城請易寡人之璧 可予不? --- 今以秦之疆而先割十五都予趙」.

53) 杜正勝, 「周秦城市的發展與特質」(『歷史語言研究所集刊』 51-4, 1980), p.719.

54) 『史記』 68 「商君列傳」, pp.2235-2236. 「君之危若朝露 尙將欲延年益壽乎? 則何不歸十五都 灌園於鄙」, 「索隱」 「衛鞅所封商於二縣以爲國 其中凡有十五都」, 「正義」 「公孫鞅封商於十五邑 故云十五都」.

55) 『史記』 68 「商君列傳」, p.2233, 「衛鞅既破魏還 秦封之於商十五邑 號爲商君」.

56) 『史記』 15 「六國年表」, p.717. 『史記』 43 「趙世家」, p.1799.

57) 『史記』 30 「平準書」, p.1420 「都鄙粟庾皆萬 而府庫餘貨財」.

58) 『史記』 68 「商君列傳」, p.2232.

러 都는 군주가 거주하는 곳이라는 주석에서 볼 때, 『秦簡』의 都가 秦王이 거주하는 곳이라기 보다는 君主에 준하는 商君과 같은 인물들의 封地가 아니었을까 하는 추측을 하게 되지만 아직 단정을 내릴 단계는 아니다. 그러나 이같은 문헌사료는 都官의 실체를 규명하는데 보완적 자료에 불과하다는 한계가 있으며, 아무래도 역시 『秦簡』의 기사를 중심으로 그 성격을 파악해야 할 것이다.

都官은 그 규모가 크지 않아 縣의 영역 속에 소속되어 있고, 또 역사상 큰 중시를 받지 못했으므로 『史記』의 기록에서 제외된 것으로 보인다. 그러나 都官은 그 규모가 크지는 않지만, 城·住民이 존재하였다.

①令縣及都官取柳及木柔可用書者 方之以書；毋方者乃用版 其縣山之多 者以梓續書；司空⁵⁹⁾

②縣 都官用棹栽爲棚輪，及載懸鐘虞用膈 皆不勝任而折；及大車輻不勝任 折軛上 皆爲用而出之。司空⁶⁰⁾

위의 ①사료는 縣·都官에서 사용하는 목둑에 관해 규정한 것인데, 縣에는 山이 있는 것으로 표기되지만, 都官에 관한 규정에는 없는 것으로 보아 山이 없을 정도로 범위가 작은 듯하다. ②사료는 縣과 都官은 木棍과 木板을 이용해 築牆하는데, 이것은 방어용의 城을 의미하므로 都官의 규모를 너무 작게만 볼 수 없다는 것을 말한다. 또한 隸臣妾과 收人이 있고, 效律도 존재했던 것으로 보아, 官府에 작업장과 창고등이 존재했었던 것으로 보인다. 都官은 縣보다는 그 영역의 규모가 작지만 영역개념의 토지를 보유하고 있었고, 단순한 중앙의 지방출장기관이라고 보기에는 領域과 住民이 존재했다. 또한 都官은 縣·郡 함께 출현하는 예가 많고, 자체의 행정조직과 재정기구를 가지고 있었으므로, 秦의 행정기구속에서 결코 소홀히 취급될 수 있는 성질의 것은 아니다. 都官의 존재는 都官이 縣보

59) 『秦簡』, p.83.

60) 『秦簡』, p.80.

다는 작지만 자체의 행정구역을 가지고 있기 때문에 縣의 주민과는 구별되는 거주민을 가지고 있었다는 증거이며, 이들은 秦의 耕戰체제하에서 역시 縣소속 耕戰之民과 함께 다른 縣으로 파견되어 각종 업무에 종사해야 했을 것이다.⁶¹⁾ 그러면 都官은 어떠한 구조로 되어 있는지 아래의 『秦簡』자료에 주목해보자.

①何謂“官長”? 何謂“畜夫”? 命都官曰“長” 縣曰“畜夫”.⁶²⁾

②都官有秩吏及離官畜夫 養各一人. 其佐,史與共養; 十人, 車牛一輛, 見牛者一人. 都官之佐,史冗者 十人, 養一人; ---十五人, 車牛一輛, 見牛者一人; 不盈十人者 各與其官長共養 車牛, 都官佐,史不盈十五人者, 七人以上予車牛 僕, 不盈七人者 三人以上予養一人. 小官毋畜夫者 以此予僕, 車牛. 金布律.⁶³⁾

이 사료에 의하면 都官의 長은 官長이며, 그 소속 관리에는 有秩吏(百石 및 百石 이상의 小吏) 및 佐史(百石 이하) 등이 있었는데, 「小官毋畜夫者」라 한 것으로 보아 都官에는 畜夫도 존재하는 것으로 보인다. 都官의 관리숫자는 정확히 파악하기 곤란하나, 다만 음식조리를 담당하는 養의 배치가 都官吏의 숫자, 예컨대 15인, 10인 미만, 7인 미만의 단위로 되어 있는 것으로 보아, 그 규모는 크지 않은 듯하다.

재정적으로 都官은 縣에 예속되어 있지 않았다. 縣의 少內만을 府中이라 하고, 다른 官府의 少內는 府中이 아니라는 것은 都官에도 독자적 재정기구인 少內가 존재하고 있다는 증거이다.⁶⁴⁾ 따라서 都官의 관리가 效에坐되어 官長과 冗吏들에게 분담한 배상금을 少內에 납부할 때 縣의 少內에 납부하는 것이 아니라, 都官의 少內에 납부하는 것이다.⁶⁵⁾ 또한 사

61) 『秦簡』, p.46, 「宦者 都官吏 都官人有事上爲將 令縣貸之, 輒移其粟縣 粟縣以減其粟. 已粟者 移居縣責之. 倉」.

62) 『秦簡』, p.192.

63) 『秦簡』, pp.58-59.

64) 『秦簡』, p.165, 「“府中公金錢私費用之 與盜同法” ●何謂“府中”? ●唯縣少內謂“府中” 其它不爲」.

65) 『秦簡』, pp.61-62, 「縣·都官坐效, 計以負債者 已論 畜夫即以其值錢分負其官長及冗吏, 而人

법행정의 측면에서 都官에서도 재판을 취급하고 있는 것으로 보아, 都官은 자체의 財政·司法的 기능을 유지하고 있는 행정단위였다. 그러나 都官의 재정은 한계가 있었다. 縣이 太倉에 食者籍과 기타 비용을 보고할 때 都官은 食者籍을 대조하는데, 都官에서 직접 計簿를 올리지 않고 다만 縣에서 올리는 食者籍을 대조한 것은 都官이 縣으로부터 식량을 지급받을 정도로 재정적으로 완전히 독립되지 않았던 때문인 것으로 생각된다.⁶⁶⁾ 그렇다면 都官에는 직접 관장하는 倉이 없었던 것일까? 都官 소재의 창고가 있기는 했으나, 후술하듯이 縣의 관할하에 있었던 것이고, 縣으로부터 양식의 지급을 받는 것이 원칙이었다.⁶⁷⁾ 이것은 都官이 縣의 통제를 어느 정도 받았음을 의미한다.

①禾芻稿積索(盡)出日 上贏不備縣廷 出之未索而已備者 言縣廷, 廷令長吏雜封其廩 與出之 輒上數廷; 其少 欲一縣之 可也. 廩在都邑 當□□□□□□□□者與雜出之. 倉⁶⁸⁾

②入禾倉 萬石一積而比黎之爲戶. 縣畜夫若丞及倉 鄉相雜以印之 而遺倉畜夫及離邑倉佐主粟者各一戶以氣 自封印 皆輒出 餘之索而更爲發戶.⁶⁹⁾

③計用律不審而贏不備 以效贏不備之律資之 而勿令償. 官畜夫資二甲 令丞資一甲 官畜夫資一甲 令丞資一盾 其吏主者坐以資 如官畜夫. 其它冗吏令史掾計者 及都倉·庫·田·亭畜夫坐其離官屬於鄉者 如令丞.⁷⁰⁾

①은 「禾芻稿를 창고에서 방출할 때 과부족을 縣廷에 보고하고 縣廷은 長吏로 하여금 공동으로 廩를 봉인하게 하고, 廩가 都邑에 있을 때는 의당 □□□□□□□□한 자가 공동으로 방출하게 한다」는 내용이다. 이 울

與參辨券 以效少內 少內以收責之. 其入贏者 亦官與辨券 入之. 其債毋敢逾歲, 逾歲而弗入及不如令者 皆以律論之 金布.

66) 『秦簡』, p.42. 「縣上食者籍及它費太倉 與計倍. 都官以計時審食者籍 倉」.

67) 『秦簡』, p.46. 「宦者 都官吏 都官人有事上爲將 令縣貸之, 輒移其粟縣 粟縣以減其粟. 已粟者 移居縣責之. 倉」.

68) 『秦簡』, p.39.

69) 『秦簡』, pp.35-36.

70) 『秦簡』, pp.123-124.

문은 縣 관련의 爰문인데, 이 가운데 「**廩在都邑**」이라는 것은 「**都官遠大內者**」와 동일한 서술 방식으로서 예외적 경우를 표현한 것이므로, **廩**가 縣 內에 있지 않고 거리상 떨어진 **都邑**에 있다는 의미로 보아야 할 듯하다. 즉, 縣의 **창고(廩)**는 縣 內에만 설치된 것이 아니라 都官 소재의 邑에도 설치되어 있었던 것이다. ②는 「**倉에 入禾할 때 縣嗇夫 또는 丞, 倉(嗇夫) 鄉이 공동으로 封印하고, 倉嗇夫와 離邑倉佐 粟人(곡물방출 주관자)을 보내 곡식을 방출한다.**」는 내용이다. 이 爰문에서 鄉이 창고의 封印에 참여하는 것은 바로 鄉에 離倉이 설치되어 있음을 말해준다. ③은 「**회계가 법률규정에 맞지않고 차이가 있으면 실물검사시 차이가 있을 때와 같이 벌금을 부과되 배상시키지는 않으며, 官嗇夫가 二甲의 처벌을 받으면 丞·丞은 一甲의 처벌을 받는다. 官嗇夫가 一甲의 처벌을 받으면 丞·丞은 一盾의 처벌을 받는다. 그 일을 주관하는 관리는 官嗇夫와 마찬가지로 벌금과 견책을 받는다. 그밖의 群吏·令史隸으로서 회계에 참여한 자 및 都倉·庫·田·亭嗇夫로서 鄉 소속의 離官에 연좌된 자는 丞·丞과 같이 처벌된다.**」는 내용이다.

그런데 ③의 **都**는 해석방법에 따라 의미가 달라질 수 있다. 첫째, 주석에서와 같이 **都**를 **總**의 의미로 보아, **都倉·庫·田·亭嗇夫**의 총칭으로 보는 것이다. 「**其離官屬于鄉者**」는 縣소속의 **倉·庫·田·亭嗇夫**의 속관이 鄉에 설치된 **離官**을 의미하는 것이며, 이것들은 縣에 설치된 **官**이므로 縣소속의 창고로 된다.⁷¹⁾ 둘째, 「**都倉·庫·田·亭嗇夫**」와 「**離官屬于鄉者**」를 상호 대칭되는 **官名**으로 보는 해석 방법이다.⁷²⁾ 즉, **離官**에 대한 **都官**의 의미로 보

71)李成珪씨는 이 부분을 縣廷의 倉嗇夫·庫嗇夫·亭嗇夫로 이해하고, 「**離官屬于鄉者**」는 그 관할하에 있는 支所의 관리로서 鄉에 파견된 존재이며, 縣廷 소속 官名앞에 **都**를 붙인 것은 縣城이 위치한 縣城이 都로 인식되었고, 鄉에 파견된 관리이 離官으로 범칭된 것은 鄉이 都에 대한 離로 인식되었을 것으로 보았다.(李成珪, 「秦의 地方行政組織과 그 性格」, p.35.)

72)高敏은 爰문 ③의 「**都倉·庫·田·亭嗇夫坐其離官屬于鄉者**」를 都倉嗇夫, 都庫嗇夫, 都田嗇夫, 都亭嗇夫의 생략으로 보았다.(高敏, 「秦漢“都亭”考略」, p.76)

는 것이다.⁷³⁾ 확실히 ①의 「膾在都邑」은 창고가 都邑에 소재하기는 하지만 縣 소속의 것으로 생각되고, ②의 鄉(離邑)에 설치된 창고(離邑倉)는 縣에서 倉嗇夫를 파견하여 방출을 감독시키고 있으므로 縣소속이 분명하다. ③의 경우는 그 소속이 縣인지 都官인지 불분명하지만 「都倉」과 「離官屬于鄉者」는 ①②의 예로 보아 縣소속일 가능성이 크다.

그러나 앞서 언급한 「都官有秩吏及離官嗇夫 養各一人」에서 都官과 離官이 상호 대칭되는 관부이고,⁷⁴⁾ 앞에서 누차 보이는 離官이 離邑(鄉)에 설치된 관부이므로⁷⁵⁾ 都官---都邑, 離官---離邑(鄉)이라는 관계가 설정된다면, ③의 都倉과 離官을 縣소속의 관부로만 볼 수는 없지 않을까? 특히 ③의 「其它冗吏令史據計者」 이하는 앞의 縣令丞의 것과 구분되는 「그밖의」라는 단서가 있고 아울러 「令丞」의 처벌조항에 준해 처리하라는 것을 보면 都倉 등은 都官의 규정으로 생각된다. 이같은 해석이 옳다면, 縣이 縣治가 설치되어 있는 大鄉(都鄉)과 수개의 離邑(下鄉)으로 구성되어 있듯이 都도 그 중심적 읍인 都邑과 수개의 離邑으로 구성되어 있는 것이다.⁷⁶⁾ 縣에 縣廷이 설치되어 있듯이 都邑에도 都官이 설치되어 있고, 縣治에 縣倉이 설치되어 있듯이 都官에도 倉이 설치되어 있다. 이같은 都에 지배를 미치기 위해 秦國정부에서 설치한 官府가 都官이라고 생각한다. 都는 都官이 설치된 都邑과 그 주변의 複數의 邑, 즉 鄙로 이루어졌을 것이다.⁷⁷⁾

2) 都官의 계통

73) 工藤元男, 「戰國秦の都官」, pp.20-21.

74) 『秦簡』, pp.58-59.

75) 『秦簡』, p.39, p.58, p.35.

76) 앞서 문헌사료에 입각해 都가 일반 邑보다 큰 鄉 규모의 邑이었다는 결론은 약간 수정되어야 할 것이다.

77) 工藤元男, 「戰國秦の都官」, pp.20-21.

다음장에서 서술하겠지만, 秦代의 행정계통상 가장 중요한 것은 秦의 關中지역을 통치하는 內史로서, 지방행정조직인 縣은 바로 上計·考課 등을 통해 內史의 직접적인 통제를 받았다. 그러나 都官의 경우는 縣과 다른 계통에 서있었다. 都官의 통제계통을 확인하기 위해 다음 울문에 주목해보자.

都官歲上出器求補者數 上會九月內史. [內史]雜⁷⁸⁾

이 울문은 內史雜에 속한 律文으로 「都官은 연말에 出器求補者(장부에서 말소한 기물)을 보충해야 하는데, 그 수량을 9월까지 內史에 보고한다」는 내용이다. 여기에서 都官은 器物에 대한 보충을 內史에 의존하고 있는데, 이것은 內史가 公器관리에 관한 한 최고책임자였음을 의미한다. 都官은 內史의 통제 이외에도, 太倉·大內의 통제를 받았다. 즉, 이하에서 서술하겠지만, 縣 주관의 것은 국가소유의 廐苑 公器 糧食 등 직접 內史의 관할을 받는데 반해서, 都官 주관의 器物·馬牛 등은 太倉의, 囚衣는 大內의 통제를 받았다.⁷⁹⁾ 이처럼 縣과 都官의 考課 계통의 차이는 都官이 縣과는 다른 특수한 성격의 官府임을 보여준다. 이것은 秦代에 두개의 경제관리 계통이 있었음을 설명한다.⁸⁰⁾ 아래의 울문은 都官과 大內의 관계를 보여준다.

縣,都官以七月糞公器不可繕者 有久識者靡出之. 其金及鐵器入以爲銅. ①都官輸大內 (大)內受賣之 盡七月而畢. ②都官遠大內者輸縣 縣受賣之. ③糞其有

78)『秦簡』, p.105.

79)『秦簡』, p.33, 「內史課縣 太倉課都官及受服者」.

80)高敏은 內史에 속한 것은 국유제이고, 太倉에 속한 것은 왕실 사유재산의 성질을 갖는다고 주장한다. 즉, 都官은 王族소유의 것이나, 다만 형식은 계속 국가소유의 公器 公産의 형식으로 출현한다. 때로는 內史소유의 재산과의 경계선이 엄격하지 않다. 都官의 任免은 縣丞과 마찬가지로 국가의 중앙에서 진행하고 일정한 수속과 시간이 있다고 보았다.(高敏, 전게서, pp.217-220)

物不可以須時 求先賣 以晝時調其狀內史. 金布⁸¹⁾

이 율문의 내용은 「縣, 都官은 7월에 公器가운데 보수불가능한 것을 폐기하는데, 金 및 鐵器는 납입해 銅으로 한다. ㉠이때 都官은 大內로 옮기고, 大內는 이를 7월까지 매각하며, ㉡예외적으로 都官이 大內에서 먼 것은 縣으로 옮기고 縣은 이를 수령해 매각하고, ㉢폐기할 물건 가운데 시각을 지체할 수 없는 것은 先賣를 요구하고 內史에 문서로 보고한다」는 내용이다. 그 계통은, 제 1경로는 (近)都官 --- (輸送) --- 大內(賣却) --- (內史 ?)이고, 제 2경로는 (遠)都官 --- 縣(賣却) --- 內史이다. 2경로에서 縣에 위탁매각한 것은 大內가 지방까지 미치는 자체의 官府계통이 없기 때문에 內史와 縣의 계통을 이용한 것으로 생각된다.

여기에서 문제점은, 첫째 ㉠의 (近)都官이 大內로 廢棄物을 이관한 이후, 大內가 관련사실을 內史로 보고하였는지 여부의 문제이다. 둘째, ㉢의 「폐기할 물건 가운데 시간을 지연할 수 없는 것은 先賣를 요구하고 內史에 문서로 보고한다」는 주어가 무엇인지 주목된다. ㉢의 주어는 都官이 廢公器를 매각할 권한이 없고, 大內와 縣만이 매각할 수 있는 것이므로, 大內와 縣 가운데 하나 또는 둘 모두일 수도 있으나,⁸²⁾ 현재 『秦簡』에서 大內가 內史의 재정상 통제를 받는 예를 확인할 수 없고, 통상 縣은 內史의 통제를 받으므로 縣일 가능성이 크다. 따라서 위의 율문은 ㉠의 近都官과 大內 관련의 내용과 ㉡㉢의 遠都官과 縣 관련의 내용으로 구분된다.

그러나 都官은 遠近에 관계없이 모두 하나의 계통하에 통제를 받아야 한다는 것이 원칙이고, 그런 의미에서 都官이 大內에 보고하는 것이 원칙이라면, 近都官이 大內로 보낸 廢公器의 장부정리와 遠都官이 縣으로 보내 매각하고 다시 內史로 보고한 廢公器의 장부정리는 어떤 하나의 원칙

81) 『秦簡』, p.64.

82) 工藤元男씨는 縣都官을 그 주어로 보았고, 李成珪씨는 縣이 주어라고 보았다.

하에서 정리되어질 것이라고 생각되는데, 이는 어떻게 처리되었을까? 이 경우는 두가지 경우를 가정할 수 있는데, 첫째, 都官이 大內의 통제를 받는 것이 원칙이라면, 內史로 보고되어진 것은 다시 大內로 보고되었을 가능성이 크다. 둘째, 반대로 大內가 內史의 통제를 받는다면 近都官으로부터 폐기물을 받아 매각한 大內는 다시 內史에 보고했을 것이다. 그러나 후자의 近都官 --- 大內 --- 內史라는 추정은 近都官도 역시 縣내에 있으므로 그 縣에 보고하고 다시 內史에 보고하는 계통을 이용하면 될 것을 번잡하게 이런 경로를 밟을 필요는 없을 것이므로, 역시 전자와 같이 內史로 보고된 것은 다시 大內로 보고되었을 가능성이 크다. 이같은 것은 大內의 조직이 중앙에서 원거리까지 설치되어 있지 않으므로, 행정 편의상 縣---內史 조직계통을 이용한 것으로 생각된다. 따라서 앞서 보인 제 1경로는 (近)都官 --- (輸送) --- 大內(賣却), 제 2경로는 (遠)都官 --- 縣 --- 內史 --- 大內의 統屬경로를 거쳤던 것으로 생각된다.

그런데, 앞서 고찰한 바있는 「都官歲上出器求補者數 上會九月內史」의 內史雜의 올문은 폐기물이 아니라 장부에서 삭제되어 보충해야 할 것은 內史에 보고한다는 내용이므로 都官이 大內만이 아니라 內史의 통제도 받고 있음이 분명하다. 內史가 工官의 생산품을 통제하고 있으므로 당연히 都官에서 보충해야 할 물품은 당연히 內史에 청구해야 했을 것이다. 그렇다면 鐵器 등의 폐기물의 처리는 大內가 收納하고, 公器 등의 帳簿上 처리는 최종적으로 內史가 管掌하고 있다고 해석해야 할 것이다. 이것은 大內가 폐기물 관련 업무를 주관하고, 內史가 工官생산품을 관장했기 때문에 都官이 각각 사안 별로 그 통제를 받았던 것으로 생각된다. 한편 都官의 계통과 大內가 어떠한 역할을 하는지 보여주는 다음 올문은 중요하다.

①授衣者 夏衣以四月盡六月粟之 冬衣以九月盡十一月粟之 過時者勿粟 後計冬衣來年 因有寒者爲褐衣 爲臬布一 用臬三斤 爲褐以粟衣 大褐一 用臬十八斤 值六十錢; ----- 已粟衣 有餘褐十以上 輸大內 與計借. ②都官有用□□ □□其官 隸臣妾春城旦毋用. 在咸陽者致其衣大內 在它縣者致衣從事之縣. 縣

大內皆聽其官致 以律稟衣. 金布⁸³⁾

이 울문은 官府에서 복역하는 囚에게 의복을 지급하는 규정으로서, 「㉠ 옷을 지급하는 자는 夏衣를 4-6월에 지급하고 冬衣를 9-11월까지 지급한다. 기한이 경과한 자는 지급하지 않는다. 冬衣는 내년의 장부에 기록해야 한다. 죄수에 추운 자가 있으면 褐衣를 만들 수 있고 布 하나를 만드는 데는 粟 3근이 소용된다. 褐衣를 만들어 지급하는데는 粟 18근 60전이 소용된다. ----- 이미 의복을 지급했는데 褐衣가 10벌 이상 남았으면 大內로 計簿와 함께 보낸다. ㉡都官은 □□를 사용해 그 官에서 □□(受領?)하고, 隸臣妾과 蕃城民을 써서는 안된다. 咸陽에서 복역하는 자는 증명서로 大內에서 의복을 수령하고, 기타 縣에서 복역하는 자는 종사하는 현에서 수령한다. 縣·大內는 그 官府에서 발행한 증거서류에 의거해 의복을 지급한다」는 내용이다. 이 울문에서는 大內가 咸陽에 소재하고, 大內와 縣이 管內의 囚인에 대해 의류의 지급에 관여하고, 특히 大內는 廢公器의 처리와 수령에만 관여하는 것이 아니고, 罪囚에 지급하는 褐衣 工官 및 원료와 제품을 보관하는 창고도 보유하고 있음을 알 수 있다.

이 울문은 사실상 ㉠의 縣관련 부분과 ㉡의 都官관련 부분으로 구분되어 있다. ㉠의 褐衣를 만든다는 의미의 「爲褐」의 주어는 都官이 大內와 縣에서 褐衣를 수령하므로 주어가 될 수 없기 때문에 縣만이 주어로 합당하며,⁸⁴⁾ 大內 역시 그 후반부에 「已稟衣 有餘褐十以上 輸大內 與計借」라 있기 때문에 주어가 될 수 없다. 따라서 ㉠은 縣이 褐衣를 제조하여 縣 자체의 罪囚들에게 지급하는 내용을 규정한 것이다. 그런데 ㉠ 후반부의 縣이 지급하고 남은 褐衣 10벌 이상을 計吏와 함께 大內에 보내라고 한 규정에서 縣이 大內에 上計하는 것은 아니라는 견해가 있어 주목된다. 이성규씨는 「大內로 囚衣를 送付하되, 연말결산 보고를 위한 上計吏의 파

83) 『秦簡』, p.66.

84) 李成珪, 「秦의 山林藪澤開發의 構造」(『東洋史學研究』 29, 1989), p.110.

견시 함께 보내라는 의미에 불과할 뿐 縣의 上計대상이 반드시 大內라는 의미가 아니고 內史』라고 주장한다. 이 견해는 縣이 大内の 統屬을 받지 않고 內史의 통속을 받는다고 주장하려는 것인데,⁸⁵⁾ 縣이 內史에 상계하고 그 통속하에 있는 것은 거의 분명하지만, 별도로 이같은 특별한 사항이 있을 때 大内の 통제를 받는 것을 부정할 필요는 반드시 없을 것 같다. 예컨대 縣이 食者籍과 기타 費用을 太倉에 올릴 때, 역시 「與計偕」, 즉, 上計吏와 함께 올리고 있는 사실에서 縣이 식량 관련 사항을 太倉에 보고하고 그 감독을 받고 있는 것은 그와 비슷한 예이다. 縣은 內史의 통제만을 받는 것이 아니라, 부문별로 大內·太倉의 통속을 받는 경우도 있다고 보아야 할 것이다. 이로 본다면 縣 --- 內史라는 基本的 統屬관계 이외에 예외적 考課관계도 고려해야 한다.

㉠은 冒頭에 「都官有用---」이라 언급한 것으로 보아, 都官 관련 규정이다. 「在咸陽者致其衣大內 在它縣者致衣從事之縣. 縣大內皆聽其官致 以律稟衣」에서 「咸陽과 它縣에 있는 者」는 都官 소속의 죄수들을 지칭하는 것으로 보여지며, 「其官」은 ㉠부분이 都官 관련 규정이므로 당연히 都官으로 생각되며, 그 官致라는 것은 都官발행의 증명서일 것이다. 특히 이 문장에서는 咸陽에 있는 都官, 咸陽 이외의 縣에 소재한 都官을 구분하고 있는데, 이는 앞서 金布律의 廢公器 처리시와 마찬가지로 大內로부터 떨어진 정도에 따라 近·遠都官으로 구분하고 있음과 동일하다. 이것은 咸陽에 소재한 都官은 大內에, 咸陽 이외 지역의 都官은 縣에 廢公器·囚衣를 반납·수령하고 있음을 보여주는데, 이처럼 咸陽 이외의 지역에 소재하는 都官이 縣에 의존하고 있는 것은 앞서 언급한 바와 같이 大内の 행정조직이 咸陽 이외의 지역에 확립되지 않았던 때문으로 생각된다. 都官은 大內와 깊은 관련성을 가지고 있으므로 大內 --- 都官의 통속관계를 설정

85) 藤元男은 縣도 의류지급에 관계하지만, 지급한 후 나머지가 10벌 이상이면 縣은 이를 大內로 送致한다는 규정에 근거해 본래 그 직무는 大內가 관장하던 것이라고 주장했다. 藤元男, 「秦의 內史」(『史學雜誌』 90-3, 1981), p.289.

하는 논자들이 많고, 필자 역시 이를 부정하지는 않는다. 그런데 앞서 언급한 「都官歲上出器求補者數 上會九月內史. [內史]雜」의 울문을 보면, 都官이 內史에게 장부에서 말소되어 보충해야 할 「出器求補者數」를 보고한 것은 반드시 都官이 大內의 統屬만을 받은 것이 아니라, 工官의 생산을 장악한 內史에게도 보충할 公器숫자를 상계할 필요가 있었고, 마찬가지로 縣이 大內에 상계하는 것도 所關 部署에 상계한다는 원칙에 따른 것이라 생각된다. 이같은 원칙이 분명 존재하기는 하지만, 都官과 大內, 縣과 內史가 상호 관련된 律文이 다수 보이는 것은 都官 --- 大內, 縣 --- 內史의 기본적인 통속관계를 부정할 수 있는 것은 아니다.

縣이 일관되게 內史의 고과를 받는 것에 반해서, 都官은 太倉의 考課를 받는 아래의 사료를 주목해 보자.

將牧公馬牛 馬<牛>死者 亟謁死所縣 縣亟診而入之, 其入之其(衍文)弗極而令敗者 令以其未敗值償之. 其小隸臣疾死者 告其□□之 其非疾死者 以其診書告官論之. 其大廐 中廐 宮廐馬牛也 以其筋 革 角及其價錢效 其人詣其官 --- 今課縣 都官公服牛各一課 卒歲 十牛以上而三分一死; 不<盈>十牛以下 及受服牛者卒歲死牛三以上 吏主者 徒食牛者及令丞皆有罪. 內史課縣 太倉課都官及受服者 86)

이 기사는 縣·都官에서 公馬牛와 大廐·中廐·宮廐馬牛를 관리하고 있는 사실과, 公馬牛가 죽은 경우 縣에 이를 보고하며, 縣·都官이 公馬牛의 고과를 받는데, 縣은 內史의, 都官은 太倉의 고과를 받는다. 이 때에도 중요한 것은 都官이 內史의 통제를 받지 않고 太倉의 고과를 받는 사실이다. 최종적으로 보아 太倉이 內史에 보고했는지 알 수 없으나, 이는 앞서 고찰한 廢公器의 처리시 都官이 大內로 이관하고 있는 것과 매우 유사한 경우라고 할 수 있다. 이같은 계통상의 統屬과정으로 볼 때 都官은 확실히 秦王 -- 丞相 --- 內史 --- 縣으로 이어지는 계통과는 다른 秦王

86)『秦簡』, p.33.

--- 太倉·大內 --- 都官의 계통을 밝고 있는데, 이 太倉과 大內라고 하는 것이 都官의 성격을 규명하는데 아주 중요한 실마리를 제공한다.

앞에서 고찰한 바와 같이 大內는 『秦簡』에 두번 見出되는데, 都官으로부터 金鐵製 廢公器의 녹인 금속과 褐衣 10벌을 수령하고 있는 사실로부터 大內가 財物 취급상 都官과 밀접한 관련을 가지고 있는 관부임은 분명하며, 이 때문에 大內의 성격 규명이 都官의 성격 규명에도 큰 도움을 주리라는 것은 체언을 필요치 않는다. 우선 이를 위해서 명칭상 大內와 관련이 있을 것으로 보이는 少內를 고찰해 보겠는데, 少內는 『秦簡』의 「金布律」 「法律答問」 「封診式」에 보인다. 이에 의하면 少內는 縣을 지탱하는 재정부문의 일환으로서 公金의 출납을 관장하는데, 특별히 府中이라고 불리며, 都官에도 재정 담당의 관부로서 少內가 설치되었다.⁸⁷⁾ 「封診式」의 「告臣」爰書에 의하면 矯悍하여 田作하지 않는 臣을 縣官에 매각하려 할 때 少內某가 縣丞앞에서 그 가격을 산정하고, 臣의 구입비용이 少內에서 지출되고 있다. 또한 「金布律」에 의하면, 縣·都官의 관리가 직무상의 실수로 부담하는 배상금은 少內로 납부된다. 이같은 기록에 의하면 少內는 縣·都官의 수입과 지출을 담당하는 재정부서임이 분명하다.

少內가 지방의 관서이므로 명칭상 大內는 중앙의 재정관부일 가능성이 있으며, 실제로 그같은 맥락에서 양자의 관계를 파악하는 주장도 있다. 예컨대, 工藤元男은 少內의 공금이 大內에 의해 직접 감독되었다고 보았다. 즉, 앞서 언급한 縣이 죄수에게 지급하고 남은 의복은 計吏와 함께 大內로 보내라는 기록에 의거해 大內는 의류지급에 관해 縣 少內의 공금을 감독할 수 있는 입장에 있었을 뿐만 아니라, 大內가 貨財 전반을 주관하는 官府라는 것에서 縣 少內의 공금 그 자체가 大內의 관리하에 있으며, 大內·少內라는 관명은 이같은 양자의 관계를 단적으로 표시하고 있다고 보았다.⁸⁸⁾ 결국 縣의 金錢은 물론 재물 전반이 大內에 의해 관할되고 있

87) 『秦簡』, p.165. “府中公金錢私費用之 與盜同法” ●何謂“府中”? ●唯縣少內謂“府中” 其它不爲。

다고 본 것이다. 그러나 명칭만으로 그같은 관계를 단정하기에는 『秦簡』에 大內와 少內의 관계가 전혀 보이지 않고 있으므로 속단이라 할 수 없다. 따라서 縣의 少內가 중앙의 大內의 직접적 감독을 받는 것은 인정할 수 없다는 견해도 무시할 수 없을 정도로 제출되어 있다.⁸⁹⁾

현재 大內와 少內의 관계에 대해 제기된 상반된 결론을 해결할 수 있는 여타의 사료는 전무하다. 그러나 大內가 중앙에 있으면서 재물을 담당하는 재정관부라는 것은 분명하고, 이같은 측면에서 縣과 같은 지방기구의 재정기구를 少內라고 불렀을 개연성은 있다. 비록 그렇지만 大內와 都官과의 관계를 규명하기에는 현존 『秦簡』 자료가 부족하기 때문에 漢代의 사료에 입각하여 그 성격을 추정해 보는 수 밖에 없을 것이다.

문제는 이 大內에 대해 大內=中都內로 한 주석(如淳)과, 大內=都內(應劭)로 한 주석도 있어 中都內와 都內 중 어느 것이 大內에 해당하는지 혼동이 초래되고 있는 점이다.⁹⁰⁾ 이같은 점은 李成珪·山田勝芳 교수가 이미 지적한 바이고,⁹¹⁾ 확실히 이것은 中都官과 都官이 구분되고 있는 것과 마찬가지로, 中都內는 都內와 구분하기 위한 관명인 만큼 그 차이점은 인정해야 할 것 같다. 이 문제는 달리 표현하면 大內가 국가의 국고인지, 천자의 私庫인지에 대한 것이다. 즉, 『史記』「集解」에는 韋昭의 주석을 인용하여 「大內 京師府藏」이라 하여 京師 소재의 재물창고라 하였으나, 이것이 국가의 재물을 관장하는 관부인지 천자의 재물을 관장하는 관부인지를 의

88) 工藤元男, 「睡虎地秦墓竹簡に見える大內と少內」(『史觀』 105, 1981), pp.25-26.

89) 山田勝芳, 「秦漢時代の大內と少內」(『集刊東洋學』 57, 1987), p.29, 彭邦炯, 「從出土秦簡再探秦內史與大內, 少內和少府的關係與職掌」(『考古與文物』 1987-5), p.72.

90) ①如淳: 「天子錢藏中都內 又曰 大內」(『漢書』 18 「外戚恩澤侯表」, p.695), ②應劭: 「大內 都內也. 國家寶藏也」(『漢書』 64上 「嚴助傳」, p.2779.) ③「史記」「索隱」, 「主天子之私財物曰少內. 少內屬大內也」(『史記』 11 「孝景本紀」, p.447), ④「太平御覽」 627 治道部 8 賦斂 「桓譚 新論曰 漢定以來 百姓賦斂 一歲爲四十餘萬萬 吏俸用其半 餘二十萬萬藏於都內爲禁錢 少府所領園地作務之八十三萬萬 以給宮室供養諸賞賜」(『太平御覽』 下 中華書局, p.2810), ⑤張衡 「東京賦」, 「發京倉散禁財」注 「薛曰 禁 藏也. 天子散發禁庫之財 無問貴賤 皆賜及之」.

91) 李成珪, 「秦의 地方行政組織과 그 性格」, p.33.

미하는지에 대해서는 언급하지 않았다.⁹²⁾ 이같은 주석상의 이견으로 인해 大內의 성격에 대한 결론도 두가지로 대별되어 있다. 于豪亮은 漢代의 大內는 국고의 성질을 가지고 있으며, 秦代의 大內는 金·鐵·銅 등 주요금속을 收藏하는 기구로서 국고는 아니라고 주장한다.⁹³⁾ 반면에 이성규 교수는 漢代의 大內는 天子의 私庫의 성격이 있다고 보았다. 이같은 문제를 해결하기 위하여 大內와 관련된 漢代의 사료를 예시해보자.

①「(景帝中六年)更名廷尉爲大理 --- 治粟內史爲大農 以大內爲二千石 置左右內官 屬大內」, 『集解』, 「百官公卿表曰 治粟內史 秦官 掌穀貨也」.⁹⁴⁾

②「越人名爲藩臣 貢酎之奉 不輸大內 一卒之用不給上事」.⁹⁵⁾

먼저 ①의 사료는 景帝 中6年の 官制 개혁시 大內를 二千石으로 한 후, 左右內官을 설치해 이를 大內에 소속케 했다는 내용이다. ②는 武帝 建元 6年(B.C.135) 越人이 藩臣이면서도 酎金의 進奉을 大內에 바치지 않았으며, 越人の 卒로서 上(皇帝)의 事에 給事하는 예가 없었다는 淮南王安의 상소이다. 이로 볼 때 大內는 諸侯·列侯가 宗廟祭禮에 봉헌하는 酎金과 아울러 諸侯·列侯 관련의 업무를 수행하였다는 것을 알 수 있고, 후일 시기는 분명하지는 않지만 이 酎金수납의 업무가 少府로 이관되었다.⁹⁶⁾

大內는 景帝 中6년에 2천석으로 되어 매우 높은 重職이었으며, 적어도 淮南王安의 상소 시점인 B.C. 135년까지는 존속했음이 분명하다. 大內는 武帝시의 관제개혁에서 都內로 이름이 바뀌고, 大司農에 소속됨으로써 사료에 이름을 나타내지 않는다.⁹⁷⁾ 그 시점은 「百官公卿表」에 의하면 大農

92) 『漢書』 24下 「食貨志」, pp.1158-59, 「入粟縣官 而內受鐵於都內」 師古曰 「都內 京師主藏者也」.

93) 于豪亮, 「雲夢秦簡所見職官述略」, p.92.

94) 『史記』 11 「孝景本紀」, pp.446-47.

95) 『漢書』 64上 「嚴助傳」, pp.2778-79.

96) 『後漢書』 「禮儀志」上, p.3104, 「丁孚漢儀曰 「酎金律 文帝所加 以正月旦作酒 八月成 名酎酒. 因令諸侯助祭貢金」 「漢律 金布令曰 皇帝齋宿 親帥群臣承祠宗廟 群臣宜分奉請 諸侯列侯各以民口數 率千口奉金四兩 --- 皆會酎 少府受」.

승을 大司農으로 개명하면서 그 속관으로 都內를 편입시킨 武帝 太初元年(B.C.104)이며, 都內의 장관인 都內令의 秩도 八百石으로 낮추어진 듯하다.⁹⁸⁾ 개명된 이후 大司農에 소속된 都內의 성격 규명은 그 전신인 大內의 실제 규명에 도움이 될 것이다.

③「陽城侯 田延年 八月辛未封 二年坐爲大司農盜都內錢三千萬自殺, 如淳曰「天子錢藏中都內 又曰 大內」.⁹⁹⁾

④「漢定以來 百姓賦斂 一歲爲四十餘萬萬 吏俸用其半 餘二十萬萬藏於都內爲禁錢」.¹⁰⁰⁾

③은 田延년이 大司農이 되었는데 大司農 소속의 都內錢 三千萬을 훔쳐自殺한 기록인데, 如淳은 「天子錢藏中都內 又曰 大內」라고 하여 中都內와 大內를 같은 것으로 해석하고 있다. 확실히 大內라고 하는 것은 「天子的 錢藏을 관장하는 관부임을 알 수 있다. ④는 백성의 賦斂으로 징수한 40여억전 가운데 그 반을 관리의 봉록으로 사용하고 나머지 20억전은 都內에 보관하는데, 이를 禁錢이라 하였다. 賦斂으로 징수한 것 중 관리의 봉록으로 지급하고 남은 일부를 황제의 개인적 용도로 사용할 수 있는 禁錢으로 삼은 것이 都內에 보관되었다면, 국가 사용의 俸錢과 天子 私用の 禁錢을 동시에 都內에서 관리하고 있었던 것이다. 또한 張安世가 수령하기를 사양한 봉록은 모두 都內에 보관되어 있었던 것으로 보아 都內에서는 봉록으로 나아가는 화폐를 보관하고 있었음이 분명하다.¹⁰¹⁾ 이상과

97) 陳直, 『漢書新證』(天津: 天津人民, 1979), p.344. 「姚鼐謂大內即史記景帝紀中六年 以大內爲二千石是也. 大內既爲二千石重職 及屬官左右內(左內 右內 似即後來合併改稱都內令 屬於大司農) 何以未見有人除拜者. 王國百官及出土封泥印章 亦從未見大內之官名」.

98) 『漢書』 19 上 「百官公卿表」, p.731, 「治粟內史 秦官 掌穀貨 有兩丞. 景帝後元年更名大農令 武帝太初元年更名大司農 屬官有太倉 均輸 平準 都內 籍田五令丞」. 陳直, 前掲서, p.97. 「疑 大內罷廢後 即改設都內令 降秩爲八百石矣」.

99) 『漢書』 18 「外戚恩澤侯表」, p.695.

100) 『太平御覽』 627 治道部 8 賦斂.

101) 『漢書』 59 「張安世傳」, p.2652.

같이 볼 때 都内の 성격은 大内の 성격을 계승해 京師의 粟과 錢을 보관하던 財務관련의 기구였고, 이를 居延漢簡에서 보면 都內는 貢獻方物과 貨幣를 취급한 듯하다.¹⁰²⁾ 이같은 것은 『秦簡』에서 大內가 곡물과 각종 의복 등을 취급하는 관부였던 것과 대동소이하다.

또한 大内の 성격을 파악하는 데는 大内の 속관이었던 內官의 규명이 도움이 될 것이다. 景帝 中六年의 官制개혁에서 「左右內官을 두고 大內에 소속케 했다」고 했는데, 『史記』 「索隱」은 左右內官에 대해 「少內는 天子의 개인적 재물을 주관하는 官府로서, 大內에 소속되어 있다」고 주석했다.¹⁰³⁾ 이것은 左右內官이 곧 少內라고 이해한 것이며, 大內가 국가의 재물(大內관할) 이외에도 天子의 재물(少內관할)을 관장하고 있음을 의미한다. 이는 天子의 사적 재물이 천자의 私庫라 할 수 있는 少府 이외에도, 大內의 속관이면서 宮室財庫의 성격을 가지고 있는 少內에서 취급되고 있는 것이다. 이처럼 大內에는 國家의 재물과 天子의 사적 재물이 동시에 收藏·管理되고 있었던 것이고, 大內 내부에 국가재물과 天子私財가 동시에 수장되었기 때문에 如淳과 應劭처럼 中都內·都内の 혼동이 발생했던 것으로 생각된다. 大內가 관장하던 酎金과 그 속관인 內官(少內)이 후에 모두 少府로 이관된 사실에서 大內과 少府는 병존하면서 상호 유사한 범주에 속한 업무, 즉 帝室財政의 업무를 서로 분장하였고 바로 이 유사성 때문에 武帝 元鼎·太初 연간에 있었던 일련의 관부개혁시 결국 少府로 흡수 통합된 것이 아닌가 한다.¹⁰⁴⁾ 여기에서 왜 大內(또는 都內)가 『秦簡』의 都官과

102) 陳直, 전제서, p.97, 「居延漢簡甲編九三項 有「出都內第一十糧布廿八」之殘簡文 蓋都內主管 貢獻方物及貨幣 故庫內有十糧?布之存儲 其剩餘者 可以遠給邊郡 當由大司農互爲調配 -- 都內屬吏有主藏官 見張安世傳」.

103) 『史記』 11 「孝景本紀」, pp.446-47. 「以大內爲二千石 置左右內官 屬大內」, 『索隱』 「主天子之私財物曰 少內. 少內屬大內也」. 또한 『漢書』 74 「丙吉傳」, p.3150, 「少內, 掖庭主府藏之官也」는 少內가 掖庭의 재물을 관장하는 官府이며, 掖庭의 명칭은 본래 永港으로서 武帝 太初원년에 掖庭을 개명되었다. 索隱에 따르면 少內가 大內에 소속되었다고 했으므로, 본래 大內에 속했다가 후일 少府로 소속이 바뀐 것으로 생각된다.

104) 李成珪, 「秦의 山林蔽澤開發의 構造」, p.122.

밀접한 관련이 있을가를 규명하기 위해서 앞서 ①의 「以大內爲二千石 置左右內官 屬大內」에 보이는 內官의 관련 사료를 아래에 예시했다.

⑤「宗正 秦官 掌親屬 --- 屬官有都司空令丞 內官長丞 --- 初內官屬少府 中屬主爵 後屬宗正」¹⁰⁵⁾

⑥「主爵中尉 秦官 掌列侯. 景帝中六年更名都尉. 武帝太初元年更名右扶風 治內史右地. --- 列侯更屬大鴻臚」¹⁰⁶⁾

⑤의 사료는 宗正은 친속을 관장하는 기구로서 屬官으로 內官長·丞이 있었으며, 최초에는 內官이 少府에 소속되어 있다가 主爵, 다시 宗正소속으로 바뀌게 된 사실을, ⑥은 ⑤에 보이는 主爵을 설명하기 위해 예시한 것으로, 主爵中尉가 列侯를 관장하는 관직이었으나 都尉·右扶風 등 전혀 성격이 무관한 듯한 관직으로 변경되고 열후는 大鴻臚의 통제를 받게 되었음을 말해준다. 결국 內官의 소속은 大內 --- 少府 --- 主爵 --- 宗正으로 바뀌었으며, 이 중에서 少府는 천자의 개인적 재산을 관장하고, 主爵은 列侯를 관장하며, 宗正은 황실친속을 관장하는 官府로서, 모두 宗室·列侯들과 관계가 있다. 이처럼 內官이 皇帝의 사적 재물을 관장하는 官府와 列侯를 관장하는 主爵의 소속 등으로 전전한 것은 內官의 상급기관인 大內가 列侯 및 왕실중친의 경제적 지원을 그 임무의 하나로 하였기 때문이다. 大內가 諸侯·列侯와 관련되었다는 결론은 秦代에도 적용될 수 있을 것이다. 필자는 都官을 封侯의 邑에 설치된 官府로 이해하고자 하는데, 이들은 秦王의 一家 또는 封侯이기 때문에 王의 개인적 재산을 관장하는 大內에서 그 비용을 지급하고 통제하였던 것이다. 아래 秦律의 내용은 都官이 列侯의 봉읍에 설치되었다는 필자의 견해를 보완해 줄 것이다.

宦者 都官吏 都官人有事上爲將 令縣貸之, 輒移其粟縣 粟縣以滅其粟. 已粟

105) 『漢書』 19 上 「百官公卿表」, p.730.

106) 『漢書』 19 上 「百官公卿表」, p.736.

者 移居縣責之。倉¹⁰⁷⁾

이것은 「宦者 都官吏 都官人」이 어떤 조정(上)의 일이 있어 督送할 때, 경유하는 縣(驛站)에서 양식을 대신 지급하게 하고 본래 지급해야 할 縣(출장가는 목적지)으로 서류를 발송하고, 본래 지급해야 할 縣에서 이미 지급했으면¹⁰⁸⁾ 居縣(현재 머무르고 있는 縣)에서 배상을 받는다.는 내용이다. 여기에서 「宦者 都官吏 都官人」의 3자가 동시에 출현한 것은 都官의 성격 규명에 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다.

이 울문에서는 우선 宦者·都官吏·都官人이 이동하는 행선지 방향의 문제, 즉 지방에서 중앙으로 파견된 것인지, 중앙에서 지방으로 파견된 것인지, 都官에서 다른 縣으로 파견되었는지의 문제, 都官에 식량을 본래 지급해야 할 縣(稟縣)과 居縣의 문제 등이 의문으로 부상한다. 「宦者」는 秦의 조정과 후궁에서 근무하는 것이 일반적이므로, 중앙에서 지방으로 파견되었을 가능성이 높다. 이와 관련해 유의해야 할 곳은 「上」의 부분인데, 이에 대해 秦簡註釋에서는 朝廷으로 해석하고 있다. 그렇다면 「朝廷에 일이 있어 督送」하는 의미로 되어 중앙의 명령을 수행하기 위해 宦者·都官吏·都官人이 파견되는 것이므로 「上」이 출발지의 위치를 규명할 수 있는 단서는 되지 못한다. 그렇다면 稟縣과 居縣을 주목할 필요가 있다. 稟縣은 都官이 所在한 곳으로서 都官에 식량을 지급하던 곳이며, 居縣은 현재 宦者·都官吏·都官人 등이 파견되어 경유하거나 잠시 거주하던 곳이다. 따라서 宦者·都官吏·都官人 등은 朝廷의 명령에 의해 稟縣으로부터 居縣으로 이동해간 것이 되므로, 반드시 중앙으로 파견된 것이라고는 할 수 없고, 都官이 위치한 縣에서 명령수행지인 居縣으로 이동한 것이라고 할 수 있다. 즉, 宦官이 都官吏·都官人과 함께 竝出하고, 또한 함께 縣으로 보내져 임무를 수행하고 있다는 것은 이들이 모두 都官소속임을 시사한다.

107) 『秦簡』, p.46.

108) 이 부분의 해석은 『秦簡』, p.46의 「如在原發糧食的縣已經領取過了」을 따랐다.

그렇다면 지방의 縣에 위치한 都官에 都官吏 이외에 宦者が 존재한 이유는 무엇일까? 「宦者」는 宦官을 지칭한다.¹⁰⁹⁾ 본래 중앙의 조정에서 王의 侍御와 後宮출입과 같은 특수 임무를 수행해야 할 宦者が 都官에도 있었다면 의당 동일한 임무를 수행하였을 것이다. 宦者和 都官吏가 함께 거론된 것은 특별한 의미가 있을 것이며, 이들이 縣으로 보내져 일을 처리한 것은 매우 중요한 의미가 있다 하겠다.¹¹⁰⁾

司馬遷이 「秦無尺土之封 不立子弟爲王」라고 한 이후에 秦國에 봉건제후가 全無하다는 것이 거의 정설로 되었으나,¹¹¹⁾ 秦國에는 시종 계속해서 戰國 이래 실행해온 봉건적 성질의 分封制가 시행되었으며 功臣·名將을 列侯로서 부단히 임명하였다. 춘추시대의 사례로 秦國이 점령지에 封邑 사여 형식으로 縣의 管領者를 보낸 예도 있다. 秦武公의 아들 白이 平陽에 봉해진 것과 公子 鍼의 征衙에 대한 封은 公室의 자체가 封邑을 받은 예로서, 이 封邑은 단순한 食邑의 사여가 아니라, 秦公에 비견될 정도의 강력한 권력을 보유한 邑이었다.¹¹²⁾ 전국시대에 들어와 秦王에 비교될 정도의 세력을 가진 봉읍은 없었으나, 봉읍 그 자체가 소멸한 것은 아니었다. 다만 商鞅의 정책을 계승하여 중앙집권적 정치체제의 시행을 위해 王의 子弟를 諸侯로 임명하는 경우는 없었으나,¹¹³⁾ 그렇다고 해서 秦에 列侯의 분봉 사례까지 없는 것은 아니다.

商鞅변법 이후의 爵制에서도 右庶長, 大庶長 등에게 봉건적 采地의 성격과 유사한 賜邑이 보장된 것은 과거 국정을 좌우한 庶長들의 권력을

109) 『史記』 39 「晉世家」, p.1657, 「惠公七年 畏重耳, 乃使宦者履襲與壯士欲殺重耳。」 『史記』 81 「廉頗列傳」, p.2439, 「宦者令鄒賢曰 臣舍人藺相如可使」。 그런데 山田勝芳은 宦者를 「중앙 임명의 2백석 이상의 官」으로 이해하고 있는데, 그 전거가 무엇인지 알 수 없다. (전개논문, p.29)

110) 『秦簡』 傳食律에는 驛傳에서의 식량지급을 규정한 「宦奄如不更」이라는 규정이 있다.(p.46) 이것은 宦官들이 驛傳을 이용해 이동하는 경우가 많았으며, 不更에 준한 대우를 받았음을 말해준다.

111) 『史記』 87 「李斯列傳」, p.2546.

112) 李成珪, 「秦의 地方行政組織과 그 性格」, pp.12-13.

113) 楊寬, 「論秦漢的分封制」, (『中華文史論叢』 1980-1), pp.23-29.

반영한 것이다. 비록 秦國에는 여타 제후국의 귀족과 같이 강하지는 않았으나, 商鞅변법에 반발하는 宗室·貴戚의 세력은 商鞅에 위협을 줄 정도로 강력하였고,¹¹⁴⁾ 이에 따라서 商鞅의 縣制하에 통합된 宗室 보유의 采邑도 商鞅의 처형후 재차 采邑으로 부활되는 경우도 있었을 것이다.¹¹⁵⁾ 그밖에 商鞅 이후 새로이 분봉된 列侯의 봉읍도 적지 않았다. 예컨대 商鞅·張儀·范雎·呂不韋·嫪毐를 비롯해 모두 38명이 봉읍을 받고 있다. 그 시기는 惠文王때 4인, 武王 1인, 昭王때 15인, 莊襄王때 1인, 秦王政때 7인, 시대불명 8인이 列侯와 封君으로 임명되었으며, 통일 이후 秦始皇 26년에서 二世 3년까지 15년간에 13명이 列侯로 임명되었다.¹¹⁶⁾ 이것을 합하면 秦代에 모두 51명이 列侯 또는 封君으로 책봉된 것이다. 또한 抗日전쟁중 발견된 惠文王 前 4年(B.C. 334)의 것으로 판명된 瓦書의 주인공인 馮이 하사받은 宗邑의 존재도 그 규모는 1里 20輯(聚落)에 불과하고 杜縣의 縣令 丞의 관할하에 있었지만, 秦에서 봉읍을 하사하고 있는 구체적 증거다.¹¹⁷⁾

이처럼 秦國의 封侯의 사례는 다수 확인되는데, 商鞅의 경우는 商邑에서 君主에 준하는 위치를 부여 받았다. 商鞅을 商君이라 부르는 것은 商邑의 君主라는 의미인데, 실제로 商邑에는 邑兵도 존재했고, 商鞅의 외출시 後車, 從車 勇士, 護衛兵 등의 위세는 君主에 방불하는 것이었다.¹¹⁸⁾ 따라서 封侯에게는 封邑이 지급되었으나, 단지 收稅하는 특권만이 주어졌고 治民의 권한이 부여되지 않았다는 견해는 적어도 商鞅에게는 타당하지

114)李成珪, 「秦의 地方行政組織과 그 性格」, pp.13-14.

115)池田雄一, 「商鞅의 縣制」(『中央大學文學部紀要』 84, 1977), p.124. 工藤元男, 「戰國秦의 都官」, p.26.

116)胡澍, 「“秦無分封制”質疑」(『西北大學學報』 1988-3), pp.34-40.

117)袁仲一, 「讀秦惠文王四年瓦書」, 『中國考古學研究論集--紀念夏鼐先生考古五十週年』(西安: 三秦出版社, 1987), p.83.

118)『史記』 68 「商君列傳」, p.2233, 「衛鞅既破魏還 秦封之於商十五邑 號爲商君」 同上, p.2235, 「君之出也 後車十數 從車載甲 多力而駢脅者爲驃乘 ---」, p.2237, 「商君---與其徒屬發邑兵 北出擊鄭」.

않다고 생각된다.¹¹⁹⁾ 또한 穰侯 魏冉은 陶에 자신의 영지를 가지고 있었고, 昭王 36년 齊를 공격해 剛·壽의 邑을 뺏아 이를 자신의 封地에 병합하려 했는데, 范雎의 비판으로 실각하여 穰侯가 就國할 때의 재물은 輜車로 千乘이 넘었다.¹²⁰⁾ 嫪毐가 太后에 신임을 얻어 長信侯에 봉해진 후 太行山 동남쪽의 山陽地와 河西·太原郡을 國으로 받았는데, 宦者의 신분인 嫪毐에게는 宦者가 되려는 客이 많아 舍人이 천여명이 되었는데, 그 중에 宦者도 적지 않았을 것이다.¹²¹⁾ 他國의 예이지만, 춘추시대 齊의 崔杼는 圍人으로 수레를 몰고 寺人으로 御하게 한 사실은 諸侯들만이 아니라 卿大夫조차도 宦官을 보유한 증거다.¹²²⁾ 春秋戰國시기에는 宦官을 사용하는 귀족계층의 범위가 확대되었기 때문에,¹²³⁾ 商鞅을 비롯한 秦國의 실력자들의 封邑에는 宦者도 존재했을 것으로 추정된다. 앞서 고찰한 바와 같이 都官에는 宦者도 존재한 것으로 보아 封邑과 都官은 동일실체를 지칭하는 것으로 보인다.

그런데 商鞅의 경우는 매우 큰 권력을 부여받은 예외적 경우이고, 대부분의 封邑은 중앙의 통제를 받아야 했다. 즉, 전국시대의 封君은 그 봉읍 내에서 필수적으로 국가의 법령을 奉行해야 했으며, 그 봉토내에 國君이 파견한 相國·守를 파견해 통치했다. 예컨대 惠文王이 公子通을 蜀侯로 임명했을 때 陳壯을 相에, 張若을 守로 임명한 것은 封侯에 대한 감찰의 의미이다.¹²⁴⁾ 만약 封侯에 治民의 권한이 부여되지 않았다면, 이곳의 통치는 秦王이 都官의 都官吏를 통해서 행해진 것으로 추정된다.

이상에서 언급한 바와 같이 戰國秦에서는 종실 귀척이 웅거하는 都 외에 주로 군공에 의해 열후로 賜爵된 封君의 邑이 다수 존재했고, 종실 귀

119) 胡澍, 전제논문, pp.34-40.

120) 『史記』 72 「穰侯列傳」, p.2329.

121) 『史記』 85 「呂不韋列傳」, p.2511. 「諸客求宦爲嫪毐舍人千餘人」.

122) 『左傳』 襄公 27年, 昭公 21年.

123) 余華青, 『中國宦官制度史』(上海: 上海人民, 1993), p.80.

124) 『華陽國志校注』(成都: 巴蜀書社, 1984), p.194.

척의 구읍과 열후의 봉읍을 전국시대에 일반적으로 都라고 칭했다.¹²⁵⁾ 漢代의 경우, 전국시대의 都官에 상당하는 것은 諸侯國이므로 그 관부를 都官이라 하고, 都가 首都의 의미이므로 漢의 중앙정부도 都官이라고 칭해졌으나, 諸侯國의 都官과 구별하는 의미에서 中都官이라고도 칭해졌던 것이며,¹²⁶⁾ 漢代의 제후왕의 都官, 황제의 中都官은 사실상 秦代의 이같은 제도적 맥락을 계승한 것이라 할 수 있다. 顏師古의 주석은 이같은 점에서 올바른 지적이라고 할 수 있다. 그리고 大內는 列侯를 관장하는 재정 관부였으므로 이곳에서 都官의 경제적 업무를 지원했던 것으로 생각된다. 이것은 師古의 주석과 『春秋繁露』에 지방제후의 관부를 都官이라 칭하고 天子의 관부는 구별하여 中都官이라 칭한 것은, 都內와 中都內의 관계와 동일하다고 생각된다. 한편 관영목장·수공업작방 등을 都官으로 이해하는 것은 문제가 있다고 생각된다.¹²⁷⁾ 오히려 관영목장·수공업작방 등이 縣의 통제를 받고 있는 사료는 보일 망정, 都官의 통제를 받는 증거는 일체 안 보인다. 都官이라고 이해하고 있는 官府가 縣의 통제를 받고 있다면, 그것은 都官이 縣의 통제를 받지않고 중앙에 직속하는 『秦簡』의 기록과는 모순된다.

3. 郡의 出現과 位相

1) 內史의 행정범위

『秦簡』에 모두 14회의 기록이 보이는 內史는 戰國秦의 행정체계내에서

125) 工藤元男, 「戰國秦の都官」, pp.24-26. 越智重明도 都를 「國」城外の 제후일족의 采邑으로 보았다.(越智重明, 「戰國時代の聚落」, p.28.)

126) 工藤元男, 「戰國秦の都官」, p.27.

127) 李成珪, 「秦의 山林畝澤開發의 構造」, p.107.

매우 중요한 역할을 담당하였으며, 그 중요성은 별도로 「內史雜」이라는 율문을 만들 정도였다.¹²⁸⁾ 그런데 內史에 대해서는 연구자 사이에 크게 의견이 나뉘어져 있다. 첫번째 견해는 『漢書』 「百官公卿表」의 「內史周官秦因之 掌治京師」에 입각해 秦고유의 영토를 다스리는 內史로 보는 설이고, 두번째 견해는 같은 「百官公卿表」의 「治粟內史秦官 掌穀貨」에 근거해 治粟內史로 간주하는 설이다.¹²⁹⁾ 그런데 출토진물은 縣·都官에 관련된 律을 모은 것이고 內史의 律 전체가 모인 것은 아니므로, 『秦簡』의 자료를 통해 內史의 직무를 모두 파악하는 것은 불가능하다.

그러한 이유에서 工藤元男처럼 출토진물의 內史를 「百官表」에 보이는 內史와 治粟內史의 2官의 기능을 합친 官으로 하는 세번째 견해가 나오게 되었다. 工藤元男은 治粟內史의 전신으로서 재정을 담당하는 관직으로 이해하고 있다.¹³⁰⁾ 戰國秦의 內史는 상앙에 의해 편성된 耕戰체제하의 재정을 중앙에서 總裁하기 위해 춘추시대의 內史를 재편하여 만든 것이고, 그 같은 직무를 수행하기 위해 太倉과 大內를 지배하고, 이 두개의 官을 통해 內史는 縣과 都官에서 糧草와 貨財를 관장하였다고 본 것이다.¹³¹⁾ 한

128) 內史의 출현은 西周시대로서, 이 시기에 內史는 周王으로부터 王命을 宣達하는 임무를 가지고 있었다. 金文상에서 볼 때 內史는 王의 詔令을 기초하고 宣讀하는 것이 분명하게 나타난다. 井侯簋에는 周王이 榮과 內史에게 井侯에 三品을 내리는 것을 읽도록 명하고 있고, 起鼎에서는 太廟내에서 내사에게 起가 司馬의 직을 맡도록하는 명을 宣讀하게 하고 있다.(于豪亮, 「雲夢秦簡所見職官述略」, 『文史』 8, 1980, pp.5-6) 문헌기록에서 內史의 官名은 춘추시대 秦 穆公 32년(B.C.626)에 최초로 보이고 있으며, 그밖에 『呂氏春秋·不苟』, 『韓非子·十過』, 『史記』, 『戰國策·秦策』 등에 기록이 있다.[彭邦炯, 「從出土秦簡再探秦內史與大內, 少內和少府的關係與職掌」, 『考古與文物』, 1987-5, pp.68-69].

129) 林甘泉, 「秦律與秦朝的法家路線」, 『文物』, 1976-7).

130) 工藤元男, 「秦의 內史」, 『史學雜誌』 90-3, 1981), pp.278-79. 秦簡의 內史는 太倉과 大內를 통해 縣·都官의 糧草·財貨를 관리하고, 秦簡이 湖北省, 즉 당시 南郡치하에서 출토했고 秦律은 墓主의 生前 秦國內에서 고르게 적용되었던 것이므로, 秦의 內史는 關中을 넘어 全秦의 縣倉을 屬籍의 장악을 통해 관할하고 있고, 따라서 內史는 전국적인 재정관이고, 前漢의 治粟內史로 이어지는 성질을 가지고, 京師를 관장하는 內史는 통일후에 분리한 것이라고 하였다. 그리고 이같은 內史는 진 통일과 함께 下屬의 太倉, 大內를 때어 治粟內史를 형성하고 남은 기구는 京師통치의 官으로서 再編했다고 한다.

131) 工藤元男, 「戰國秦의 都官」, p.17. 그러나 工藤처럼 「秦簡」내에서 內史와 太倉, 大內의 관

편 彭邦炯도 秦통일 이후 治粟內史와 掌治京師의 기능이 구분되었다는 점에서 工藤元男과 같은 견해를 제시하고 있다. 즉, 內史의 직무는 전국시대에 들어와서 변화되었다. 전국시대의 御史가 周代 內史의 대부분의 직무를 계승했고, 전국시대의 內史는 財政經濟를 위주로 하는 관직으로 변모되었다는 것이다. 그 이유는 『秦簡』에서 볼 때 秦 內史는 物資(穀物포함)·金錢·廐苑의 3가지 방면의 직무를 담당하고 있으므로, 內史가 육국통일 이전에 『掌治京師』했다는 것은 타당하지 않으며, 이는 秦통일 이후 한초의 상황을 가리킨 것이라는 것이다.¹³²⁾

그러나 工藤元男·彭邦炯의 內史를 財政官으로 파악하는 견해는 찬성하기 어려운 측면이 있다. 『秦簡』에 보이는 內史의 역할은 穀物·芻稿·器物的 管理 등 재물의 관리만을 담당하는 것은 아니며, 公器管理에 관한 최종적 책임자이자 公器를 제작하는 工人의 양성에 관한 책임자이기도 했다.¹³³⁾ 특히 「內史雜」이라는 율명하에는 內史에 관한 제규정, 예컨대 文書·官吏任用·學室·藏書의 규정을 포함하고 있는데, 이것은 경제적 관료라 할 수 있는 治粟內史의 역할을 넘어선 것이므로 『秦簡』의 內史는 京師를 관장하는 內史라고 생각된다.¹³⁴⁾ 그러므로 재물을 비롯 그밖의 규정을 통해 縣을 통할하고 있는 행정기구이고, 工藤元男 등이 통일 이후에나 京師 통치의 행정적 기능을 가진 內史가 출현했다는 주장과는 달리 內史의 행정적 측면은 靑川木牘에 나타나듯이 始皇帝 이전에 이미 성립해 있었다.¹³⁵⁾ 1979-80년에 발굴된 四川省 靑川木牘의 「二年十一月己酉朔朔日 王命

제는 명확히하기 어렵다. 이들 두개의 官이 內史의 屬官이라고는 반드시 말하기 어렵다. 그것은 진 통일후 內史와는 별도로 太倉, 大內 등 穀貨 掌治의 官을 통할하는 관부로서 신설된 것이라 생각된다.(江村治樹, 전제논문, p.20)

132) 彭邦炯, 「從出土秦簡再探秦內史與大內, 少內和少府的關係與職掌」, pp.69-71. 袁仲一도 內史의 직무가 財物·錢貨 등 경제문제와 관련이 있으므로 후일의 治粟內史로 보고 있다. 袁仲一, 「秦中央督造的兵器刻辭綜述」, 『考古與文物』 1984-5, p.105 참조.

133) 越智重明, 「秦의 國家財政制度」, 『東洋史論集』 15, 1985, p.11.

134) 藤田勝久, 「中國古代的關中開發— 郡縣制形成過程の一考察」, 中國水利史研究會編, 『佐藤博士退官記念中國水利史論叢』(東京: 圖書刊行會, 1984), pp.57-58.

135) 工藤元男은 京師통치의 內史가 통일 이후에나 출현한 것으로 이해하고 있다. 즉, 內史의

丞相戊 內史_區 □□更修爲田律」¹³⁶⁾이라는 기록은 武王2년(B.C.309) 蜀亂을 평정한 甘茂가 다음해에 丞相이 되고 蜀안정의 기본정책으로서 渭水분지의 田作에 바탕한 阡陌제도를 근간으로한 田律을 蜀지역의 稻作 水田에 적합하게 更修한 것이 木牘田律이다.¹³⁷⁾ 丞相 甘茂와 內史 _區이 참여해 제정한 율령이 蜀郡지역에 적용되었다고 한다면 武王 2년경 丞相·內史에서 縣으로 이어지는 행정계통이 성립되어 있었다고 보아야 할 것이다.

또한 『史記』에 보이는 內史는 軍隊를 인솔하고 內史 지역 밖으로 출정하는 등 군사적 임무도 수행하고 있다. 예컨대 內史 騰은 韓을 공격해 韓王을 생포했고,¹³⁸⁾ 蒙恬은 內史의 신분으로 30만의 병력을 인솔하고 흉노를 축출하고 오르도스지역에 長城을 축조하고 있다.¹³⁹⁾ 또한 秦末 劉邦의 부장 周勃과 싸운 內史 保 역시 군사적 임무를 수행했다고 보아야 할 것이다.¹⁴⁰⁾ 그러므로, 內史는 財政에만 관계한 관직이라기 보다는 일종의 軍政官이라 할 수 있는 郡守에 가깝고, 內史에 工師가 소속하는 것도 內史의 軍政官적 성격을 보여주는 것이다.

이처럼 內史는 경제만이 아니라 행정까지도 관할하는 관부였는데, 문제의 초점은 雲夢秦律에 근거해 內史가 全國의 縣, 그중에서도 郡 소속의 縣까지도 직접 그 지배하에 두고 있다고 파악하는 것이다. 이것은 역으로 말하면 소극적 郡역할론, 또는 郡 역할의 과소평가라고 할 수 있다. 그 근거는 郡이 縣의 상급기관이라면 의당 秦律에 縣의 상급기관으로서의 郡이 보여야 하나, 郡과 縣의 관계를 보여주는 사료도 없고, 縣이 직접 內史에

재편은 秦에서 군현제의 정비·확립과 표리 일체를 이룬 것이며, 內史가 정비되어가는 과정에서 국가재정을 관장한 治粟內史와 京師를 다스리는 內史가 형성된 것이라고 주장했다.(工藤元男, 「睡虎地秦墓竹簡に見える大内と少内」, p.26).

136)四川省博物館·青川縣文化館, 「青川縣出土秦更修田律木牘」, 于豪亮, 「釋青川秦墓木牘」, 이 상『文物』1982-1; 林劍鳴, 「青川秦墓木牘內容探討」(『考古與文物』1982-6).

137)間瀬收芳 「秦帝國形成過程の一考察」(『史林』67-1, 1984), p.28.

138)『史記』6 「秦始皇本紀」, p.232, 「十七年 內史騰攻韓 得韓王安 盡納其地 以其地爲郡」.

139)『史記』88 「蒙恬列傳」, p.2565.

140)『史記』57 「絳侯周勃世家」, p.2067.

통할되고 있는 자료만 보이는 점에 있다.¹⁴¹⁾

예컨대 李成珪 교수는 郡守의 소속 縣에 대한 독자적 명령권이 보이는 듯하지만, 실제로는 郡이 縣의 상급행정기관으로 확립되지 못했다고 주장한다. 즉, 「語書」에 縣內의 범법행위에 대해 郡이 독자적인 조사·처벌권을 갖고 縣內에 직접 개입한 것은 縣이 철저하게 郡에 종속된 하급 행정단위처럼 보이는 것도 사실이나, 과연 이것이 군과 현의 전반적인 통속관계의 일환으로 부여된 것인지도 의문라는 주장이다.¹⁴²⁾ 또한 漢初 郡府의 吏員이 20여명에 불과한 것으로 보아 戰國 秦의 郡府의 규모를 짐작할 수 있는데, 이처럼 吏員이 적었다면 郡의 기능 자체도 실제 미약했을 것이라는 것이다.¹⁴³⁾ 또한 兵權의 측면에서, 통일 이후 황제가 縣內의 動兵權을 직접 장악하였고 황제와 縣令간에 군수의 매개적 역할이 없음을 고려할 때 군수가 관내 縣兵을 직접 통제한 것으로 보기는 어렵기 때문에,¹⁴⁴⁾ 郡은 縣의 상급 軍政기관도 아니고 太守 역시 郡內 全軍의 사령관이 아니라는 주장이다.¹⁴⁵⁾

141) 江村治樹가 지적했듯이 「秦簡」에는 關中의 지명밖에 나오지 않기 때문에, 關中의 규정 이 다른 지방에 준용된다고 해석도 나오고 있는 상태이다.

142) 李成珪, 「秦의 地方行政組織과 그 性格」, pp.81-82.

143) 李成珪, 같은 논문, pp.81-82; 重近啓樹, 「前漢의 國家と地方政治」(『駿台史學』 44, 1978), p.102. 이 논문들에서는 「史記」 120 「汲黯列傳」의 集解 所引의 如淳의 인용한 律에 「律, 太守·郡尉·諸侯內史·史各一人, 卒史·書佐 各十人」(p.3106)라는 기록에 근거해 적어도 前漢중기까지 郡이 民政기관으로서 아직 성숙되어 있지않은 것이라고 주장하고 있다. 이에 의하면, 前漢중기까지 郡기구가 비교적 소규모로 구성되어 있던 것에 비해서, 後漢 明帝期에 會稽郡에는 郡의 掾史가 500여명 이상이고(『後漢書』 81 獨行列傳), 속한서 백관지 注引의 「漢官」에는 河南尹의 員吏로서 927인이 거론되고 있다. 이것은 郡기구의 충실화를 의미하고, 縣위치의 상대적 저하, 縣이 그 주체성을 상실하고 행정의 단순한 실무수행기관화하는 방향을 가지고 있다고 주장했다.

144) 이것은 杜虎符와 新妻銅虎符에 秦 통일이전 君(또는 王)과 縣이 50명 이상의 병력 동원권을, 통일 이후의 陽陵銅虎符에도 황제와 縣令만이 병력 동원권을 가지고 있었던 것에 근거한 것이다. [『西安市郊發現秦國杜虎符』(『文物』 1979-9), pp.93-94.] 그러나 馮亭이 上黨郡의 12縣을 통솔해 趙에 항복한 것은 郡의 縣兵에 대한 통수권이 없지 않음을 보여준다.

145) 李成珪, 「秦의 地方行政組織과 그 性格」, p.82. 이같은 견해 이외에도 漢代의 郡의 역할

그러나 郡太守의 소속 縣 통제가 제대로 이루어지지 못하고 있음이 그 관부가 소규모라는 측면에서 논의되고 있다면, 규모 측면에서 승상부의 기능을 논의해보자. 列侯로서 丞相을 역임한 昭王시의 穰侯 魏冉, 應侯 范雎, 莊襄王·始皇시의 文信侯 呂不韋 등은 외척 또는 秦王의 측근으로서 封侯되고 권력이 막강했지만, 被封되지 않은 승상은 秦始皇 巡狩碑文에 다른 列侯보다 하위에 기재될 정도로 지위가 낮았고, 특히 向壽·樓緩·壽燭 등은 한줄밖에 기록이 없을 정도로 미미한 존재였고, 심지어 성명조차 기록되지 않은 자도 있었다.¹⁴⁶⁾ 또한 丞相의 아래에는 屬官이라 할 만한 것이 없어, 행정사무의 처리는 다른 관부의 관리에 의거해 처리하였으며,¹⁴⁷⁾ 『秦簡』에는 丞相에게 上計하거나 기타 행정업무를 보고하는 사례는 전혀 보이지 않는다. 이처럼 丞相 중 실력자가 아니어서 사료에 그 존재가 미미하게 나타나거나, 丞相의 屬官이 부족하다고 해서 丞相이 內史의 상급자로서 內史에게 행정명령을 하달하거나 통제하지 못했을리는 없다. 같은 논리로 郡守의 屬官이 10여명에 불과하다하더라도 하급의 縣들을 통솔하지 못했을 것이라는 논리는 성립하지 않는다. 『語書』에 보면 太守의 아래에 이미 曹가 성립해 있는데, 이는 통일직전 縣의 曹에 상응한 曹가 郡府에 설치되어 있음을 의미하는 것이다.

까지 부정적으로 보는 견해가 있다. 즉, 前漢시대 郡守는 前漢초기부터 지방지배에 큰 권한을 갖고 있었다는 것이 舊來의 일반적 견해였으나, 紙屋正和는 전한초기의 지방지배는 주로 縣에 의해 행해지고 前漢중기 이후 郡守가 지배권을 강화해간다는 견해를 제출했다. 즉, 景帝 이전의 郡守는 軍事와 監察官의 성격이 강하고 행정관의 성격은 약하여 縣 이하 관료조직을 유기적으로 지배하지 못했다. 즉, 景帝 이전에는 郡守가 軍事, 縣吏에 대한 감찰, 중앙 조정에서의 貢獻, 祭祀, 詔書·法令의 縣에의 하달, 賢良 등 인재의 察學, 行縣, 裁判, 중앙 조정에서의 上計와 縣의 令·長에 대한 考課, 치안유지와 호족의 억압등의 사항을 管掌했다. 武帝 이후 국가기구의 정비강화에 따라 守·相은 구체적 행정에 관여하는 것으로 되고 상급의 행정관으로서의 성격이 강하게 되었다는 것이다. 紙屋正和, 「前漢郡縣統治制度の展開について」(上)、『福岡大學人文論叢』 13-4, 1982); 紙屋正和, 「前漢時代の郡·國の守·相支配權の強化について」(『東洋史研究』 41-2, 1982) 참조.

146) 安作璋·熊鐵基, 『秦漢官制史稿(上)』(濟南: 齊魯書社, 1984), p.21.

147) 安作璋·熊鐵基, 『秦漢的丞相制度』(『山東師大學報』 1982-5), p.47.

2) 郡의 출현과 역할 증대

郡의 역할이 과소평가된 것은 『左傳』 哀公 2년의 「上大夫受縣 下大夫受郡」이라는 기사에서 비롯된 점을 간과할 수 없다. 종래 이것은 上大夫가 받는 縣이 下大夫가 받는 郡보다 크다고 이해되어 왔으며, 郡은 縣의 통속하에 있다는 견해가 제출되어 있다.¹⁴⁸⁾ 그러나 이점에 대해 上大夫가 받는 縣은 중앙에서 근거리의 위치한 국내의 변영한 지역에 설치되고, 下大夫가 받는 郡은 변경에서 항상 인접국으로부터의 위협에 직면한 지역에 설치되었다는 美惡의 차등으로서 논해야지 郡과 縣을 상호 統屬관계로 이해해서는 안된다는 견해도 제출되어 있다.¹⁴⁹⁾ 이와 유사한 관점에서 鎌田重雄도 郡은 새로 획득한 領地 또는 國境에 설치되어 타국의 침략에 대비하기 위한 특별 軍政시행지역으로 보고 있다.¹⁵⁰⁾

초기에 縣은 신개척 지역을 관리·보호하는 임무를 띠고 있었기 때문에 강력한 군사적 성격을 가지고 있었음은 여러가지 사실에서 증명된다.¹⁵¹⁾ 縣도 郡과 같은 守備的 任務를 수행하고 있었음은 근년 발견된 莊襄王 3년에서 秦王政 8·9년 경으로 추정된 上邽縣의 문서에서 上邽縣의 장관이 「守」로 표현되고 있는 사실에서 확인할 수 있다.¹⁵²⁾ 1973년 西安市 남쪽의 山門口鄉 北沈村 발견의 杜虎符에 杜縣(현재 西安市 서쪽 4km)의 縣

148) 趙翼, 『餘叢考』 16 「郡縣」.

149) 姚鼐, 『惜抱軒文集』 卷2.

150) 鎌田重雄, 「郡縣制の起源について」(『東洋史學論集』 1, 1953), pp.32-34, 同氏, 「秦郡官制」, 『秦漢政治制度の研究』(東京: 日本學術振興會, 1962). 한편 陳長琦는 縣이 內地에 설치된 것이 아니라, 변경지방부터 설치되기 시작한 것이므로 鎌田重雄과 같은 견해는 설득력이 없다고 비판하였다. 陳長琦, 「郡縣制確立時代論略」(『河南大學學報·哲社版』 1987-1), p.25.

151) 陳長琦, 전개논문, p.25.

152) 甘肅省文物考古研究所 天水市北道區文化館, 「甘肅天水放馬灘戰國秦漢墓群的發掘」(『文物』 1989-2), pp.10-11.

슴에게 군사적 지휘권을 부여한 사실,¹⁵³⁾ 陳留縣의 현령이 보유하고 있는 식량·무기,¹⁵⁴⁾ 秦律의 戍律에 縣嗇夫 縣尉 士吏가 戍卒징집에 관여한 사실, 縣司空 署君子 등이 堵(城의 담장)의 축조에 관여하고, 縣尉는 塞의 공사를 항상적으로 감독하도록 한 규정 등은 縣이 수개 邑의 인력·물자를 집중해 이 지역들을 보위하고 군대를 조직해 외국으로 나아가 작전을 수행하는 전쟁수행의 기본단위였음을 보여주는 것이다.¹⁵⁵⁾

그러나 제후간의 전쟁이 대규모화되고 빈번하게 됨에 따라 縣은 병력과 물자의 측면에서 한계를 갖고 있었으므로 적국의 대규모 공격에 적용할 수 없게 되었다. 따라서 이같은 시대적 요구에 부응해 과거의 縣보다는 규모가 큰 지역내에 약간의 縣의 병력·물자·징집·지휘 등을 획일화하는 郡이 출현하게 된 것이다. 秦에서 처음 郡을 설치한 것은 惠文王 後元元年경(B.C.324)이다.¹⁵⁶⁾ 새로이 획득한 영토를 縣이라 하지 않고 郡이라는 명칭을 붙인 것은 縣설치 정책을 포기한 것이 아니라, 上郡과 같이 15 縣으로 이루어진 넓은 영토에서 이를 통괄할 수 있는 조직이 필요했던 때문이고, 국경에 설치된 것만으로도 단순한 直轄地의 존재로서가 아니라, 타국과의 항쟁을 충분히 고려에 넣은 것이다.¹⁵⁷⁾ 楚에서 春申君이 淮北에 자신의 봉읍으로 받은 12縣을 齊와의 급박한 군사접촉 문제 때문에 郡으로 전환해야 한다고 진언하고, 그 대신 뒷지역에 새로이 봉읍을 받은 사실은¹⁵⁸⁾ 郡이 인접국의 침입을 방어하기 위해 軍備가 되어 있는 특별 軍政구역의 분명한 예이고, 이 때문에 郡의 장관이 守라 불리게 된 것이다. 이 특별행정구역은 매우 광범한 지역을 점하고, 따라서 몇개의 縣을 포함하게 되었다. 따라서 郡은 발생초기부터 縣의 上位에 위치하는 행정구역

153) 『西安市郊發現的秦國杜虎符』(『文物』, 1979-9), 「兵甲之符 右在君 左在杜 凡與士被甲 用兵五十人以上 必會君符 乃敢行之 燔燧之事 雖毋會符 行也」.

154) 『史記』 97 「麗生列傳」, p.2705.

155) 『秦簡』, pp.147-48.

156) 陳平, 「試論戰國型秦兵的年代及有關問題」, p.317.

157) 鎌田重雄, 「郡縣制の起源について」, p.31.

158) 『史記』 78 「春申君列傳」, p.2394.

이라는 운명을 갖게 되었다.¹⁵⁹⁾

그러나 최초로 郡을 행정구역이었다고 이해해서는 안되며,¹⁶⁰⁾ 오히려 軍區的 개념으로 이해해야 한다. 즉, 전국시대의 郡은 郡守가 직접 縣을 통치하는 행정직능이 없고, 中央과 縣의 사이에서 郡이 행정기능을 발휘했던 것이 아니다. 예컨대 韓의 昭侯가 직접 사람을 파견해 縣政을 파악한 것이나,¹⁶¹⁾ 秦의 丞相 穰侯가 「東行縣邑」한 것은 그 예이다.¹⁶²⁾ 또한 당시의 郡은 縣의 재정에 대해 감독할 권한이 없었고, 이 지역의 재정수지를 지배할 권한이 없었다. 郡이 縣으로부터 받는 물자와 화폐형식의 軍費는 실제로 국가재정에서 지출된 것이다.¹⁶³⁾

또한 戰國時代의 郡은 上計제도를 통해 縣을 통할하지 못했다. 당시의 상계제도에서 西門豹가 鄴승이 되었을 때 일년만에 직접 上計를 했는데, 文侯가 직접 맞이해 「拜之」한 것은 바로 縣이 직접 군주에게 상계했음을 의미한다.¹⁶⁴⁾ 秦에서도 上計시에 縣이 郡에, 郡이 다시 朝廷에 上計한 것이 아니라, 縣이 직접 朝廷에 上計하고 있다. 상양변법 이후부터 제정되어 누적되어온 秦律에는 縣이 郡에 예속하고 있다는 것을 명기한 조문은 전혀 없으며, 縣·郡官의 管理업무에 관계된 律 조문만이 보이고, 內史체제

159) 鎌田重雄, 「郡縣制の起源について」, p.32.

160) 『史記』 「秦本紀」에 「昭襄王十三年 任鄙爲漢中守」는 任鄙가 군사를 관장했는지 알 수 없으나, 「秦本紀」에 「力士任鄙, 烏獲, 孟說皆至大官」 「樗里子甘茂列傳」에 의하면 「力則任鄙, 智則樗里」라고 한 것으로 보아 그는 武力으로 漢中태수에 임명된 것으로 보아야 한다.

161) 『韓非子』 「內儲說上」.

162) 『史記』 79 「范雎列傳」, p.2403.

163) 郡이 경제사무에 있어서 독립적 권한을 부여받지 못했다는 견해는 秦律의 錢律 廩苑律 金布律 등에서 縣이 직접 중앙과 연계를 가지고 있는 사실에 근거한다. 陳長琦, 전계 논문, p.29 참조.

164) 『韓非子』 「外儲說下」. 그러나 직접 군주에게 上計한 鄴과는 달리 같은 魏에서도 縣승이 國君에게 상계하지 않은 경우도 있다. 李克이 中山을 다스릴 때, 苦徑승이 上計한 것은 그 예라 할 수 있다. (『韓非子』 「難二」) 中山은 戰國초기 魏의 別國인데, 이는 郡에 비견할 수 있는 것이다. 이 때문에 近縣은 직접 군주에게 상계하고, 遠縣은 郡守에게 상계하는 것이라는 견해도 있다. 嚴耕望, 「秦漢地方行政制度」(上冊), p.4 참조.

로 秦의 행정체계가 운영되고 있었다.¹⁶⁵⁾ 倉律의 「縣이 食者籍 및 他費를 太倉에 上計吏와 함께 올린다」는 올문은 縣이 직접 중앙의 기구인 太倉에 상계하고 있는 증거이다. 그러나 이같은 內史 --- 縣으로 이어지는 체계가 요지부동의 고정된 체제이며, 內史가 郡 소속의 縣까지 통제했다고 이해하는 것은 문제가 있다. 內史에 縣이 직접 보고하는 사료에 입각해 秦代 전시기에 郡守가 縣을 통제하지 못했다고 결론짓는 것은 雲夢秦律이 장기간에 걸쳐 형성된 법률임을 이해하지 못했기 때문인데, 그것은 郡과 縣의 관계를 일률적으로 정의할 수 있을만큼 일시기에 제정된 것은 아니다.

이같은 점에서 중요한 시사점을 제공하는 것은 「秦律十八種」의 倉律 규정이다. 본래 秦 고유 영토인 雍州(關中)의 주요 곡물로는 『周禮』 「職方氏」에 黍·稷이, 「倉律」에는 禾(좁쌀)와 같은 耐旱性 作物이 언급되어 있으나, 같은 倉律에는 稻를 대상으로 한 분명히 巴蜀 등 남방지역에 대한 것으로 생각되는 조문도 존재한다.¹⁶⁶⁾ 전자는 秦의 영토가 關中으로 국한된 시점에 형성되었을 가능성이 있는 1차律이고, 후자는 南方지역을 점령한 후에 추가된 2차律이다. 따라서 禾作과 稻作이 倉律에 병존한 것은 秦의 울렁이 과거의 법령을 보존하면서 새로운 통치변화에 따라 새로이 추가한 것이다. 또한 秦律의 개정방식은 기존 律文의 용어를 완전히 새로운 용어로 대체하지 않고 그대로 사용하면서 새로운 것을 추가하고 있는 것이 특징이다. 예컨대

165) 高恒, 「秦簡中與職官有關的幾個問題」, pp.215-16; 江村治樹, 전개논문, pp.20-21. 『秦簡』, p.176. 「“發僞書 弗知 資二甲” 今咸陽發僞傳 弗知 卽復封傳它縣 縣亦傳其縣次 到官而得 今當獨咸陽坐以資 且它縣當盡資? 咸陽及它縣發弗知者當皆資」. 同上, p. 211, 「“盜出珠玉邦關及賣于客者 上珠玉內史 內史材予購” ●何以購之? 其耐罪以上 購如捕他罪人 資罪 不購」.

166) 江村治樹, 전개논문, p.10. 楊寬, 『戰國史』(上海: 上海人民, 1983), pp.50-51. 戰國時代 華北 지방에 稻作이 전혀 불가능한 것은 아니고 豫·青·兗·幽·并州 등지에서 행해졌으나, 유독 雍州지역은 제외되었다.

- ①“公祠未闢 盜其具 當資以下耐爲隸臣”¹⁶⁷⁾
 ②何謂“盜塚厓”? 王室祠 變其具 是謂“厓”¹⁶⁸⁾

①은 公祠, ②는 王室祠로 기록되어 있는데, 이는 같은 秦國의 祠에 대한 시대적 차이에 의한 異稱이다. ①은 稱公시기인 孝公때까지의 것이고, ②는 稱王한 惠文王 이후의 것이다. 편년기에 의하면 昭王·孝文王·莊襄王은 모두 稱王하고 있으나 율문에 계속 稱公한 것은 율문을 추가하되 先王들의 율문 자체에 대해 수정을 가하지 않는 것이 일종의 전통인 듯하다.¹⁶⁹⁾ 이처럼 기존律과 현존律의 병존이 秦律의 특징이라면, 『秦簡』에 보이는 律文을 일시기의 것으로 파악하고 시기적 구분에 유의치 않는 것은 秦律의 올바른 이해방식이라 할 수 없다. 이같은 점은 秦郡의 이해에도 마찬가지로 생각되며, 秦 惠文王에서 秦王政시기까지의 급격한 영토확장은 秦의 위정자로서도 충분히 예상하기 어려웠던 현상이므로 기존의 율문을 놓아둔채 새로이 추가하는 형식을 취하고 있었던 것 같다. 때문에 秦王政 20년시점까지 郡守치하의 縣이 그대로 內史에 統屬된다는 결론을 도출할 가능성도 없지 않을 것이다.¹⁷⁰⁾

초기 內史가 關中지역의 행정·경제 전반에 걸친 업무를 총괄했으나, 영

167) 『秦簡』, p.161.

168) 『秦簡』, p.163.

169) 龍崗秦簡에서는 秦始皇통일 이후의 用語로 법률용어를 전면적으로 수정하고 있어 과거와는 다른 양상을 보이고 있다. 즉, 秦始皇 27년(B.C.220년)에서 二世皇帝 3년(B.C.207년)까지 14년간의 율령인 龍崗秦律에는 百姓 대신 黔首가 9例 보이고 있고, 馳道·皇帝 등 통일 이후의 법률용어를 그대로 반영하고 있다. 이것은 과거 타국과의 통일전쟁 기간중 법률을 전면적으로 개정할 수 있는 여유가 없었으나, 통일 이후 제국 통치의 면모를 일신하기 위해서 이같은 개정이 이루어진 것으로 보인다. 劉信芳·梁柱, 『雲夢龍崗秦簡綜述』(『江漢考古』 1990-3) 참조.

170) 黃盛璋은 始皇帝의 避諱의 有無와 조문 자체의 구체적 내용에서 雲夢秦律의 하한은 始皇帝 20년 이전으로, 始皇帝 이후 통일 수정한 법률은 포함되어 있지 않고 종래의 『秦始皇의 法』이라는 설을 부정했다.(黃盛璋, 『雲夢秦簡辨正』(『考古學報』 1979-1). 高敏도 출토진물은 始皇帝 통일 이후의 것은 포함되어 있지 않고, 상앙의 秦律의 기초위에서 점차 누적되어 撰寫되어 온 것이라 보았다. 高敏, 『商鞅秦律與雲夢出土秦律的區別和關係』(『雲夢秦簡初探』所收), pp.43-57.

토 확장에 따른 內史지역과 비견될 정도의 郡이 설치됨으로써 內史와 郡守는 동일한 행정단위로 인식되고, 전쟁의 추이에 의해 과거 邊郡이었던 것이 內郡으로 변모하여 군사적 직능이 감소되고, 신점령 지역의 질서를 유지하기 위해 郡은 보다 큰 권력을 획득하게 되어 점차 軍區에서 政區로 바뀌게 되었다. 따라서 기존의 內史체제로 많은 縣을 직접 管理하는 것은 행정 효율상 불가능하게 되었다.¹⁷¹⁾ 후술할 전국말기의 「語書」는 바로 郡守 지위의 상승을 반영하는 것이고, 그 상승은 昭王시기 河東太守 王稽의 무렵부터 南郡守騰의 「語書」가 발포된 秦王政 20년경 사이에 점진적으로 이루어진 것으로 추정된다. 그렇더라도 內史에 집중되어 있던 모든 행정권을 일시에 郡守에 위임할 수는 없었고, 이에 따라 새로운 영토에도 계속 內史의 영향이 미치게 되었던 것이다. 이하에 서술하는 바는 郡이 점차 소속 縣의 상급기관으로 자리잡아가는 모습에 관한 것이다. 우선 아래의 기사는 韓의 경우지만 郡守가 소속 縣에 대해서 상당한 권한을 가지고 있음을 보여주는 것이다.

(韓王)令韓陽告上黨之守新莊曰 秦起二軍以臨韓 韓不能存 今王令韓興兵以上黨入和於秦 使陽言之太守 太守其效之 --- 請以三萬戶之都封太守 千戶封縣令 諸吏皆益爵三級 民能相集者 賜家六金」¹⁷²⁾

이것은 秦의 위협 때문에 韓王이 上黨太守 新莊로 하여금 秦에 上黨郡을 받치도록해 화친을 도모하고자 하였는데, 결국 新莊가 이 명령을 따르지 않자 馮亭으로 교체했으나, 馮亭은 도리어 上黨郡을 이끌고 趙에 투항했으며, 趙 孝成王은 馮亭을 이 공으로 食封하여 3만호, 1천호의 조세를 수취하게 했다는 내용이다. 이 기사에서 보면 韓王의 명령은 上黨郡 소속의 縣에 각각 보내진 것이 아니라 직접 上黨太守에 보내진 것이며, 新莊가 上黨郡의 17縣을 조정의 명령에 불복하면서 秦에게 받치지 않은 것이

171) 陳長琦, 전계논문, p.28.

172) 『戰國策』(上海: 上海古籍, 1985), 「趙策」, 1, pp.616-619.

나, 馮亭이 上黨郡 전체를 이끌고 투항한 것은 上黨郡에 소속된 縣이 郡守의 완전한 통제하에 있었음을 보여준다.¹⁷³⁾

또한 秦이 동방 6국의 영토를 침입해 획득한 縣을 上郡十五縣, 上黨郡十七縣 등으로 기술하고 있는 것은 郡과 縣이 하나의 통속관계에 있음을 보여주는 것이다. 즉, 郡의 縣 통제가 없었다면 「上郡十五縣」이라 기술하지 않고, 단지 「○○縣等十五縣」이라는 식으로 기술하면 되었을 것이다. 또한 전술한 魏의 鄴令 西門豹의 上計시 文侯가 직접 맞이해 「拜之」한 경우는 바로 縣이 직접 군주에게 상계했음을 의미했겠지만, 秦 昭王시기 河東守 王稽가 3년동안 上計하지 않은 것은 郡守가 직접 上計를 하고 있는 것이며,¹⁷⁴⁾ 郡의 上計는 자신의 관할지역에 대한 통치가 전제되지 않으면 불가능하다. 이 上計가 郡의 治所지역내의 사항만으로 국한되지 않았으리라 생각된다. 郡治는 단지 하나의 縣城에 불과하기 때문이다.¹⁷⁵⁾

『秦簡』의 郡守는 屬吏 임명권을 부여받았고,¹⁷⁶⁾ 과거 없었던 司法的 직능도 후일 점차 행정적 업무가 그 소관사항으로 되면서 부여받았다. 『法律答問』의 「辭者辭廷」의 조문에서 현재 郡도 縣廷과 마찬가지로 재판정이 되는지 여부를 물은 것은 과거 縣만이 사법기능을 가지고 있던 상황에서 새로이 郡이 설치되면서 발생한 상황변화를 모든 관리들이 숙지하지 못한 것을 반영한다.¹⁷⁷⁾ 즉, 과거에는 郡에 사법적 기능이 없었으나, 이제 郡에 행정적 기능이 추가되면서 이같은 사법적 권한이 부여된 것을 의미한다. 다시말해서 郡에 행정구역이 없이 治所만 있다면 이같은 재판권은 의미가 없는 것이 된다. 행정권과 사법권을 별개의 것으로 구분하는

173) 朱紹侯, 『軍功爵制研究』, p.22.

174) 『史記』 79 「范雎列傳」, p.2415.

175) 「上郡十五縣」, 「上黨郡十七縣」, 그리고 春申君의 「淮北의 12縣」에 郡 설치기사에서 보면 이 시기에는 郡이 관할하고 있는 縣의 숫자가 10여개 이상 되었다고 생각된다.

176) ① 「郡縣除佐 事它郡縣而不視其事者 何論? 以小犯令論」(『秦簡』, p.212.) ② 「縣 都官 十二 郡免除吏及佐, 群官屬 以十二月朔日免除 盡三月而止之. 其有死亡及故有缺者 爲補之 毋須時. 置吏律」(『秦簡』, p.94.)

177) 裘錫圭, 「當夫初探」(『雲夢秦簡研究』所收), p.289.

논의도 있는데, 그러나 郡이 행정권없이 사법권만 가지고 있는 것은 아무런 의미가 없는 것이다. 따라서 사법권의 존재는 행정권의 존재위에서 기능하는 것이라 할 수 있다. 이같은 것은 이제 郡의 기능이 점차 중요해지게 되었음을 의미한다.

한편 병기제조의 측면에서, 秦의 郡守가 독자적으로 督造한 병기가 보이고 있는 사실은 內史가 郡 소속의 縣까지 통치한다는 견해에 정면으로 배치된다. 郡守가 직접 兵器를 督造한 것은 內史의 郡지역에 대한 통치가 종식되고 새로운 단계로 진입했음을 의미한다. 秦代에 武庫가 설치된 곳으로는 중앙의 雍·櫟陽과 같은 秦의 舊都 지역과 邊郡의 上郡·河東郡·蜀郡·隴西郡 등에 설치되고 縣級에는 보이지 않는다. 물론 『秦簡』에는 縣의 경우도 縣令 아래에 工師·丞·工이 있어 器物의 제작을 하고 있음이 분명하지만, 병기의 명문에 의하면 縣令이 병기를 督造한 三罃의 경우와 달리, 秦에서는 縣에서 단독으로 병기를 제조한 것은 보이지 않으며,¹⁷⁸⁾ 『秦簡』에 縣소속의 作坊이 兵器를 제조하더라도 그것은 銘文에 郡守 督造로 나타난 것이다.¹⁷⁹⁾ 결국 內史지역이외에서 兵器를 비롯한 縣內 作坊의 총책임자는 郡守였던 것이다. 이처럼 郡 단위로 武庫가 설치되어 병기의 製造·收臧을 담당하고 있는 사실에서 庫治는 郡의 관할하에 있으며, 郡이 점차 정치 비중면에서 縣보다 중요해진 것을 의미한다.¹⁸⁰⁾

그러면 郡守 督造의 병기가 언제부터 출현하는지를 확인할 필요가 있는데, 이것은 內史의 지방 縣지역의 工官에 대한 지배권을 郡에 위임한 시기를 추정하는데 관련이 있기 때문이다. 현재 지방 邊郡에서 발견된 병기 가운데 가장 오래된 것은 「王五年 上郡守疾戈」와 「王六年 上郡守疾之

178) 佐原康夫, 「戰國時代の府·庫について」, 『東洋史研究』 43-1, (1984), pp.46-47.

179) ①「豐年 上郡守赴造 圖工師紆 丞秦 工隸臣庚」, ②「三年 上郡守□造 漆垣工師□ 丞□ 工城 臣□」, ③「十二年 上郡守壽造 漆垣工師□」, ④「廿五年上郡守廟造 高奴工師罃」는 모두 上郡의 圖·漆·漆垣·高奴지역에서 上郡太守의 督造하에 생산된 병기의 銘文이다. 圖는 그 위치가 불명이나, 나머지는 『漢書』 『地理志』에 上郡의 屬縣으로 나타나므로, 병기 제조시 縣은 郡守의 지휘를 받은 증거가 된다.

180) 王學理, 「秦代軍工生產標準化的初步考察」, 『考古與文物』 1987-5), p.67.

造戟」으로서, 「王五年」이라는 연대는 惠文王 後元 5年(B.C.320)이라고 보아야 한다. 疾이라는 인물은 上郡守를 역임한 樗里疾이고, 上郡의 설치는 魏가 上郡을 헌납한 惠文君 10年(B.C.328)년부터 上郡塞를 구축한 惠文王 14年(更元 元年, B.C.324)사이였던 것으로 생각된다. 上郡 설치이후 樗里疾은 惠文王 後元 5·6년경부터 上郡守로 재직하면서 병기를 督造하였을 것이다.¹⁸¹⁾ 이것은 惠文王 중기부터 郡守가 지방에서 병기를 주조하는 권한을 보유하게 되었음을 의미한다. 그러나 이 시기는 앞서 靑川木牘에서 武王 2年(B.C.309) 內史가 蜀郡의 郡治에 개입해 법령을 하달한 것과 관련시켜 고찰하면 빠른 감이 있다.

다음으로는 郡守로 임명된 사람들의 경력을 살펴봄으로써 郡守와 內史의 位相을 비교하고, 이를 통해 전자가 후자의 통제를 받았는지 살펴보자. 통일 이전에도 秦의 太守는 매우 중요한 높은 관직이었다. 특히 六國과 대치하는 중요한 郡의 太守에는 더욱 많은 名將들이 있었다. 예컨대 惠文王시의 上郡守인 樗里疾, 昭王시기 漢中태수였던 任鄙, 秦戈의 銘文에 보이는 昭王시기의 上郡守인 向壽, 司馬錯, 白起는 모두 유명한 인물이다. 向壽는 昭王 13년 秦兵을 인솔하고 韓을 공격한 인물이고, 司馬錯은 惠文王·武王·昭王에 걸쳐 歷仕한 장군으로 張儀와 함께 巴蜀을 멸망시켰고, 昭王26년에는 魏의 軹, 鄆을, 27년에는 멀리 上郡에서부터 출발해 巴蜀에서 楚를 공격하였다. 白起는 昭王 47년 趙軍 40만을 長平에서 격파한 명

181) 樗里疾은 惠文王·武王·昭襄王에 걸쳐 활동한 秦宗室의 인물이다. 樗里疾은 惠文王 前元 8년에 右更으로서 曲沃을 정벌했고, 이것이 秦國에서 그의 出仕의 시작이다.(『史記』 71 「樗里疾列傳」, p.2307) 그러므로 上郡疾戈는 惠文王 前元 8년보다 빠를 수 없다. 武王은 재위 4년이므로 武王시기도 될 수 없다. 또한 秦武王 2년에서 昭王 7년 세상을 떠나기 전까지 그는 丞相의 요직만을 맡았으므로 이 기간에는 上郡의 郡守로 나갔을 확율은 적었을 것이다. 따라서 「王五年上郡守疾戈」의 5년은 武王·昭襄王시기가 아니므로, 남은 것은 惠文王 後元 5년에 해당한다.(陳平, 「試論戰國型秦兵의 年代及有關問題」, p.317) 한편 角谷定俊은 이 명문이 昭王 6년(B.C.301)의 것이라고 보고 있으나 이 때 樗里疾은 丞相의 직책을 맡고 있었으므로 上郡守로 나가지 않았을 것이다. 角谷定俊, 「秦における靑銅工業の一考察 ——工官を中心に」(『駿台史學』 55, 1982), p.58 참조.

장이다.¹⁸²⁾ 이처럼 上郡의 郡守는 모두 유명한 將軍들이 역임한 중요한 요직이다. 따라서 이들의 지위는 결코 內史보다 하위라 할 수 없다.

郡이 어떤 계통을 거쳐 행정보고를 하는지에 대한 자료는 없으나, 「語書」에 보이는 南郡守 騰이 결코 內史보다 下位라고 할 수 없으므로 郡守가 거의 비슷한 官秩의 內史에 직접 보고했다고는 생각되지 않는다. 南郡守 騰은 『史記』「秦始皇本紀」에 보이는 內史 騰과 같은 인물이라는 데는 여러 연구에 있어 일치될 보이고 있다. 秦王政 16년 9월에 韓 南陽郡을 공격해 南陽郡과 假守 騰을 얻었으며, 다음해인 17년 內史 騰이 韓을 공격해 韓王安을 포로로 한 후 이 지역을 潁川郡으로 삼았으며,¹⁸³⁾ 이어 20년에는 「語書」에 南郡守騰이 보이고 있다. 이같은 3인의 騰(假守騰, 內史騰, 南郡守騰)은 동일한 인물로 추정되고 있으며,¹⁸⁴⁾ 이같은 추정이 옳다면 「語書」에 보이는 騰은 韓 南陽郡의 假守에서 秦의 內史, 그리고 南郡守으로 轉職한 것이다. 따라서 전임 內史였던 자가 보다 낮은 南郡의 太守가 되어 상위의 內史에 보고를 하는 입장에 처했다는 것은 南郡으로의 轉職이 좌천된 것이 아니므로 이해하기 어렵다. 이 南郡守가 좌천된 직책이 아님은 바로 이곳이 楚國정복의 前進基地역할을 하는 중요한 지역일 뿐만 아니라 「語書」발포 1년전인 秦王政 19년 「備警」 즉 비상경계령이 내린 지역이기 때문이다. 따라서 韓 南陽郡假守 --- 秦內史 --- 南郡守로의 轉補에서 볼 때 內史와 郡守의 官秩 등급은 거의 同級으로 보이므로, 南郡守가 內史의 통제를 받았다고 보기는 어렵다.

또한 「封診式」의 「遷子」는 蜀郡太守의 역할을 알 수 있는 기록이다.¹⁸⁵⁾ 이 내용은 부친에 의해 不孝로 고발되어 蜀郡으로 유배된 자를 縣次로 압송한다는 내용으로, 成都에 이르러서는 恒書(押送文書)를 太守處에 보고

182) 陳平, 전계논문, p. 322.

183) 『史記』 6 「秦始皇本紀」, p.232.

184) 張志哲, 「秦內史“騰”考述」(『江漢論壇』 1985-1), pp.49-50; 劉海年, 「雲夢秦簡《語書》探析」(『學習與探索』 1984-6), p.47.

185) 『秦簡』, pp.261-62, 「遷子: 以縣次傳詣成都 成都上恒書太守處 以律食」.

하고 이를 통해 律에 입각해 식량지급을 하게하고 있다. 이것은 咸陽지역에서 成都로 문서를 보낼 때 중간에 縣을 경유하기는 했지만, 최종 수령자는 成都에 있는 蜀郡태수이며,¹⁸⁶⁾ 특히 郡太守에 보고한 후에야 遷徙된 죄수의 식량지급이 이루어지고 있음도 주목된다. 이같은 사실로 보아 경유한 縣들은 모두 蜀郡太守의 명령을 수행하는 상하관계에 있었다고 보여진다. 이같은 상황에서 南郡 또는 蜀郡 소속의 縣이 郡守를 경유하지 않고, 직접 內史에게 上計를 했다는 것은 이해하기 어렵다. 또한 秦의 蜀守로 임명된 李冰은 沫水의 피해를 제거하기 위해 渠를 개착했는데, 이같은 것은 郡이 단순한 軍區의 성격에서 行政의 구역으로 전환하여 치수관계를 비롯한 행정업무에 관여했음을 보여주는 것이다.¹⁸⁷⁾

郡 소속의 縣이 內史의 통제를 받지않고 郡守의 통제를 받았음은 『墨子』, 『號令』편에서도 확인된다. 『墨子』의 기록은 秦의 사정을 반영하는 것이라고 보아 大過없을 것이므로 이를 사료로 활용하는데 큰 문제는 없을 것으로 보인다.¹⁸⁸⁾ 『號令』편에는 太守라는 용어가 4회 보이지만, 太守와

186) 이 문제에 李成珪 교수는 다음과 같이 언급하고 있다. 「실제 縣의 재정은 직접 중앙의 內史에 의해 통속되었으며, 군 자체가 재판권을 가졌으나 현의 상급심이란 증거도 없고, 변경으로 遷徙되는 형도의 호송 인도도 군을 매개로 하지 않고 縣과 縣간에 직접 이루어진 것을 보면 군이 현의 상급 행정기관이란 성격을 찾기 어렵다.」(李成珪, 『秦의 地方行政組織과 그 性格』, pp.81-82)

187) 『史記』 29 『河渠書』, p.1407, 『華陽國志校注』 3 『蜀志』, pp.202-204, 注4의 『風俗通』.

188) 『墨子』, 『號令』편에 關內侯·五大夫·公乘·二百石·三百石·三老 등 秦制의 官爵·秩祿·刑制가 자주 보이는 것은 이 편이 秦에서 기술된 것임을 말해주는 것이며, (渡邊卓, 『墨家の集團とその思想』, 『古代中國思想の研究』, pp.456-459; 陳直, 『墨子·備城門』等篇與居延漢簡, 『文史考古論叢』(天津: 天津古籍, 1988), p.268.) 「迎敵祠」의 「公乘服饗于太廟」는 秦이 稱王하기 이전의 작품으로서 공이 맹서한 太廟는 「法律答問」의 公祠와 같은 것이고, 『號令』편의 「王」은 秦이 稱王한 이후에 저술된 것이다. (『墨子』, 『號令』, 「守入臨城 必謹問父老吏大夫 請有怨仇 誓不相解者 召其人 明白爲之解之 --- 巫舍 必近公社 必敬神之 巫祝史與望氣者 必以善言告民 以請上報守 守獨知其請而已 無與望氣 妄爲不善言 驚恐民 斷弗赦.」) 秦에서 惠文王시기부터 비롯된 墨子집단의 흥성은 방외기술과 관련이 있다. 惠文王 이후 墨子집단의 入秦, 그 巨子인 腹賁이 秦에 거주한 사실 등이 『呂氏春秋』, 『去私』, 『首時』, 『去有』, 등에 보인다. (李學勤, 『秦簡與墨子』, 『雲夢秦簡研究』, pp.334-335; 渡邊卓, 전게서, p.470.)

같은 의미의 「守」라는 단어 쪽이 보다 더 常用되어 모두 34회나 달하고 있다.¹⁸⁹⁾ 「號令」의 作者는 城의 守(郡守)가 위로 君主를 받들고 하부기구로서 縣에 명령을 발할 수 있으며, 大城을 수비시 적의 습격을 받은 경우 守 이하 老幼에 이르기까지의 戰時행동요령과 縣令에 관한 상벌에 대해서도 기술하고 있는데, 이는 郡이 縣令을 통제하고 있음을 말해주는 것이다.¹⁹⁰⁾

아래의 南郡守가 縣道の 畜夫에게 내린 「語書」는 郡이 설치된 이후 全國의 모든 縣이 內史의 통제를 받는다는 주장에 대해 의문을 제기해주는 자료이다.

廿年四月丙戌朔丁亥 南郡守騰謂縣道畜夫 --- 故騰爲是脩法律令 田令及爲間私方而下之 --- 此皆大罪也, 而令丞弗明知 甚不便. 今且令人案行之 舉劾不從令者 致以律 論及令丞. 又且課縣官 獨(孰)多犯令而令丞弗得者 以令丞聞以次傳 別書江陵布 以郵行 --- 發書 移書曹 曹莫受 以告府 府令曹盡之. 其盡最多者 當居曹奏令丞 令丞以爲不直 志千里使有籍書之以爲惡吏¹⁹¹⁾

「語書」는 秦王政 20년(B.C.227) 南郡守騰이 예하의 縣에 하달한 것으로, 郡守가 縣令에 대해서 법령 준수와 不直한 관리의 처벌, 각 縣의 官吏에 대한 考課를 통해 縣의 良吏와 惡吏선별, 법령 위반의 하급관리 미처벌시 令丞에 대한 책임추궁, 각 縣의 차례대로 하달 명령을 다음 경유지로 傳하고, 별도로 기록한 명령서를 江陵에 공포하되 郵(驛站)로서 보내라는 내용으로 구성되어 있다.

특히 주목되는 점은 南郡에서는 內史가 내린 命令의 적용을 받는 것이

189) 특히 「號令」편의 「望氣者舍必近太守」가 「迎敵祠」편에는 「望氣舍近守官」으로 되어 있다. 이것은 본래 「守」라는 단어가 후인의 誤寫 등에 의해 4곳은 太守로 바뀌었다고 생각한다.(渡邊卓, 전게서, p.470.)

190) 「墨子」 「號令」, 「城外令任 城內守任. 令丞尉 亡得入當 滿十人以上 令丞尉奪爵各二級 百人以上 令丞尉免以卒戍」.

191) 「秦簡」, pp.15-20.

아니고, 南郡의 太守가 독자적으로 改脩한 법령이 通用된다는 사실이다. 상기문에 의하면 南郡守 騰은 「法律令」을 개정했으며, 또한 「田令」과 「爲間私方」은 律 이외에 郡守의 재량으로 郡에 적용하기 위해 편찬된 법령이다.¹⁹²⁾ 즉, 郡은 독자적으로 법령을 修改할 수 있을 정도로 각 통치지역 내에서의 독자적 행정권을 보장받았으며, 소속의 縣은 內史의 통제보다는 상급 太守의 통제를 받아야 했음을 의미한다. 또한 상기문의 「郡에서 발송한 이 문서를 받으면 소속 각 曹로 이송하고 屬曹가 명령을 받지 않으면 郡府에 보고하고 郡府는 郡의 曹로 하여금 추궁하게 한다. 그 과실이 最多인 자는 該當하고 있는 曹가 令丞에게 보고하고, 令丞은 해당 관리를 不直으로 간주하고 全 郡에 簿籍으로 기록하여 惡吏임을 통보한다」는 부분은 주목되는 되는데, 郡府에는 縣의 해당 曹를 관할하는 동일한 성격의 曹가 설치되었고, 아울러 縣·道의 屬吏가 명령을 이행하지 않을 때 郡府에 대해 보고해야 하며, 그 보고는 內史에 하는 것이 아니라, 직접 府(郡府)에 한다는 사실이다. 이것은 郡이 이미 縣을 통제하고, 아울러 縣은 郡守에게 보고해야 할 의무가 있다는 것을 보여주는 것이다. 특히 「志千里使有籍書之」라는 것은 郡守가 千里, 즉 郡의 疆域내의 최고 통수권자임을 의미하는 것이다.

이상에서와 같이 南郡守가 관리를 파견해 屬縣에서 정치명령의 집행 상황, 위법자의 처리를 조사하고, 瀆職의 縣令·丞의 탄핵을 행할 수 있는 권한, 각 현의 치안상황에 대해 考課를 행하고 범죄율이 높은데도 처리하지 못하는 縣에 대해 엄격히 처리할 수 있는 권한을 가지고 있었다. 이것은 南郡守가 管內 屬縣의 인사, 행정명령, 考課, 치안유지의 권한이 있었음을 보여주며, 秦王政 20년 무렵의 郡守의 권한 증대를 보여주는 것이다. 그렇다면 다음과 같이 결론을 내릴 수가 있다. 惠文王 後元 5年 경 (B.C.320) 上郡太守가 縣소속의 工官을 통제해 독자적으로 병기를 督造한 것은 內史의 縣 工官에 대한 권한이 郡守로 위임된 증거이고, 王穰가 昭

192)任仲燾, 「漢律令의 形成과 發展에 대한 연구」(서울: 高麗大博士學位論文, 1992), p.62.

王 52年(B.C.255) 3년 上計를 하지 않아도 되도록 허락받은 것은 郡守가 직접 중앙에 管内의 治情을 보고한 것의 중좌이며, 秦王政 20年(B.C.227) 所屬 縣의 인사·행정권·고과·치안유지 등의 권한을 받은 것은 郡守의 권한이 상당한 정도로 발전된 것임을 보여주는 것이다. 따라서 『秦簡』에 郡守의 역할에 대한 법률규정이 별로 없더라도 郡守의 권한은 상당한 정도로 증대되었던 것이다.

결 론

필자는 縣·都官·郡의 골격으로 구성된 秦代 행정제도에 있어, 완전한 의견일치를 보지 못하고 있는 縣과 縣令·縣嗇夫, 都官, 郡縣의 位相에 대해 고찰해왔다. 먼저 縣令과 縣嗇夫의 同官여부에 대해 縣廷內에 거의 구별할 수 없는 권한을 가진 두개의 관직이 병존할 이유가 없으므로 縣令과 縣嗇夫는 同官이라고 생각한다. 縣令이 면직되자 新嗇夫가 나오는 것은 縣令과 新嗇夫의 교체관계를 보여주는 것으로 보아 틀림없고, 故嗇夫는 「면직된 縣令」을 가리키는 것임에 틀림없다. 따라서 新嗇夫는 새로이 임명된 縣令을 다른 용어로 표현했을 따름이다. 또한 縣令이 縣嗇夫의 상급관이라면 縣令이 縣嗇夫의 有罪로 인하여 책임을 져야하는 경우 兩者가 함께 출현하는 경우도 분명히 있어야 할 것이나, 현재 『秦簡』에는 縣令·縣嗇夫가 동시에 연대책임을 지는 예가 全無하다. 이것은 결국 양자가 동일한 실체이기 때문에 동시에 거론될 수 없었던 것이라 생각된다. 재판의 측면에서, 재판은 縣令의 고유권한이 아니며, 縣令 대신에 大嗇夫가 재판에 연좌된 것은 縣의 재판에서 大嗇夫가 관계한 증거이며, 재판에서 縣丞의 상급책임자로서 縣令과 大嗇夫가 각각 보이는 것은 兩官이 同官임을 보여주는 것이다.

屬吏 임명권의 측면에서, 縣令과 縣嗇夫는 동일한 관직임이 분명하다. 縣의 관리 임명권자는 縣令이지만, 縣嗇夫 역시 縣의 屬吏에 대한 임명권을 가지고 있었다. 縣嗇夫는 소속 관리의 重罪나 二甲이상의 資罰일 때는 保舉한 책임을 지는데, 만약 縣嗇夫나 大嗇夫가 縣의 최고의 임명권자가 아니었다면 관리의 保舉책임에 연좌될 이유가 없으므로, 縣嗇夫와 大嗇夫가 縣의 최고인사권자임을 알 수 있다. 하나의 縣內에 縣令과 縣嗇夫가 동시에 屬吏 임명권을 갖고 있다는 것은 상식적으로 이해하기 힘들다. 또한 縣尉에 대한 縣令의 감독책임은 누차 보이고 있으나, 縣令이 縣嗇夫의 과실에 대한 감독책임을 지는 율문은 보이지 않는다. 같은 縣內에서 縣嗇夫가 縣令의 하위관리라면 의당 縣令이 연좌·감독책임을 져야 하겠으나, 그같은 사례가 全無한 것은 縣令과 縣嗇夫가 同官에 대한 異稱이기 때문이라 생각된다.

현재까지 『秦簡』에 보이는 都官 자료를 분석한 많은 견해가 제출되어 있으나, 대체로 顏師古의 주석에 입각해 漢代의 都官과 秦代의 都官을 결부시키는 방향으로 정리되고 있다. 우선 都는 鄉·邑·聚보다도 큰 하나의 城市인데, 縣이 縣治가 설치되어 있는 大鄉(都鄉)과 수개의 離邑(下鄉)으로 구성되어 있듯이 都도 그 중심적 읍인 都邑과 수개의 離邑으로 되어 있다. 都官은 그 규모가 크지 않아 縣의 영역 속에 소속되어 있고, 또 역사상 큰 중시를 받지 못했으므로 『史記』의 기록에서 제외된 것으로 보인다. 都官에도 독자적인 재정기구인 少內가 존재하고, 재판 또한 취급하고 있는 것으로 보아, 都官은 자체의 財政·司法的 기능을 유지하고 있는 행정단위였다.

都官의 鐵器 등의 폐기물의 처리는 大內가 收納하는 등, 都官은 大內와 깊은 관련성을 가지고 있음으로 인해 大內 --- 都官의 統屬관계를 설정하는 논자들이 많다. 그러나 都官은 大內의 統屬만을 받은 것이 아니라, 工官의 생산을 장악한 內史에게도 보충할 公器숫자를 상계하고 있다. 이것은 大內가 폐기물 관련 업무를 주관하고, 內史가 工官생산품을 관장했

기 때문에 都官이 각각 사안 별로 그 통제를 받았던 것으로 생각된다. 이 같은 원칙이 분명 존재하기는 하지만, 都官과 大內, 縣과 內史가 상호 관련된 律文이 주로 보이므로 都官 --- 大內, 縣 --- 內史의 기본적 통속 관계를 부정할 수 있는 것은 아니다.

縣·都官에서 公馬牛와 大廐·中廐·宮廐馬牛를 관리하고 있는데, 縣은 內史의, 都官은 太倉의 고과를 받는다. 이 때에도 중요한 것은 都官이 內史의 통제를 받지 않고 太倉의 고과를 받는 사실이다. 이는 廢公器의 처리시 都官이 大內로 이관하고 있는 것과 매우 유사한 경우라고 할 수 있는데, 이같은 계통상의 統屬과정으로 볼 때 都官은 확실히 秦王 -- 丞相 --- 內史로 이어지는 계통과는 다른 秦王 --- 太倉·大內的 계통을 밟고 있다.

都官이 大內계통의 관할을 받고 있으므로 大內的 분석이 都官 성격 규명에 중요한 단서가 되고 있다. 大內에 대한 주석은 大內=中都內(如淳)와, 大內=都內(應劭)로 나뉘어, 中都內와 都內 중 어느 것이 大內에 해당하는지 혼동이 초래되고 있다. 이 문제는 달리 표현하면 大內가 國庫인지, 천자의 私庫인지에 대한 것이다. 大內的 속관이었던 內官(左右內官) 곧 少內이므로, 大內가 국가의 재물(大內관할) 이외에도 天子의 재물(少內관할)을 관장하고 있음을 의미한다. 이는 天子의 사적 재물이 천자의 私庫라 할 수 있는 少府 이외에도, 大內的 속관이면서 宮室財庫의 성격을 가지고 있는 少內에서 취급되고 있는 것이다. 大內 내부에 국가재물과 天子私財가 동시에 수장되었기 때문에 如淳과 應劭처럼 中都內·都內的 혼동이 발생했던 것으로 생각된다.

內官의 소속은 大內 --- 少府 --- 主爵 --- 宗正으로 바뀌었으며, 이 중에서 少府는 천자의 개인적 재산을 관장하고, 主爵은 列侯를 관장하며, 宗正은 황실친속을 관장하는 官府로서, 모두 宗室·列侯들과 관계가 있다. 이처럼 內官이 皇帝의 사적 재물을 관장하는 官府와 列侯를 관장하는 主爵의 소속 등으로 전전한 것은 內官의 상급기관인 大內가 列侯 및 황실

중친의 경제적 지원을 그 임무의 하나로 하였기 때문이다. 大內가 諸侯·列侯와 관련되었다는 결론은 秦代에도 적용될 수 있을 것이다. 都官은 封侯의 邑에 설치된 官府로서, 封侯는 秦王의 一家 또는 封侯이기 때문에 王의 개인적 재산을 관장하는 大內에서 그 비용을 지급하고 통제하였던 것이다. 『秦簡』의 宦者·都官吏·都官人은 都官소속인데, 都官에 宦者が 존재한 이유는 封侯들의 宮園에서 侍御의 임무에 종사했던 것 같다.

특히 商鞅의 경우는 商邑에서 君主에 준하는 위치를 부여 받았다. 商鞅을 商君이라 부르는 것은 商邑의 君主라는 의미인데, 실제로 그의 위세는 君主에 방불하는 것이었다. 春秋戰國시기에는 宦官을 사용하는 귀족계층의 범위가 확대되었기 때문에, 商鞅을 비롯한 秦國의 실력자들의 封邑에는 宦者도 존재했을 것으로 추정된다. 都官에는 宦者도 존재한 것으로 보아 封邑과 都官은 동일실체를 지칭하는 것으로 보인다. 그리고 大內는 列侯를 관장하는 재정관부였으므로 이곳에서 都官의 경제적 업무를 지원했던 것으로 생각된다.

漢代의 경우, 전국시대의 都官에 상당하는 것은 諸侯國이므로 그 관부를 都官이라 하고, 都가 首都의 의미이므로 漢의 중앙정부도 都官이라고 칭해졌으나, 諸侯國의 都官과 구별하는 의미에서 中都官이라고도 칭해졌던 것이며, 漢代의 제후왕의 都官, 황제의 中都官은 사실상 秦代의 이같은 제도적 맥락을 계승한 것이라 할 수 있다. 師古의 주석과 『春秋繁露』에 지방제후의 관부를 都官이라 칭하고 天子의 관부를 구별하여 中都官이라 칭한 것은, 都內와 中都內의 관계와 동일하다고 생각된다.

內史에 대해서는 秦고유의 영토를 다스리는 內史로 보는 설과, 「治粟內史秦官 掌穀貨」의 治粟內史로 보는 설로 양분되어 있다. 그러나 內史를 財政官으로 파악하는 견해는 찬성하기 어려운 측면이 있다. 『秦簡』에 보이는 內史의 역할은 穀物·芻稿·器物的 管理 등 재물의 관리만을 담당하는 것은 아니며, 公器管理·公器製作·工人養成에 관한 책임자이기도 했고, 文書·官吏任用·學室·藏書도 內史의 임무였다. 이것은 경제적 관료라 할 수

있는 治粟內史의 역할을 넘어선 것이므로 『秦簡』의 內史는 京師를 관장하는 內史라고 생각된다. 또한 『史記』에 보이는 內史는 軍隊를 인솔하고 內史 지역 밖으로 출정하는 등 군사적 임무도 수행하고 있으므로, 일종의 軍政官이라 할 수 있다.

雲夢秦律에 근거해 內史가 全國의 縣, 그중에서도 郡 소속의 縣까지도 직접 그 지배하에 두고 있다고 파악하는 것이 일반적인데, 그 근거는 郡이 縣의 상급기관이라면 의당 秦律에 縣의 상급기관으로서의 郡이 보여야 하나, 郡과 縣의 관계를 보여주는 사료도 없고, 縣이 직접 內史에 통할되고 있는 자료만 보이는 점에 있다. 최초 郡은 행정구역이 아니라 軍區의 개념이었다. 전국시대의 郡은 郡守가 직접 縣을 통치하는 행정직능이 없고, 中央과 縣의 사이에서 郡이 행정기능을 발휘했던 것이 아니다. 戰國時代의 郡은 上計제도를 통해 縣을 통할하지 못했다. 秦律에는 縣이 郡에 예속하고 있다는 것을 명기한 조문은 전혀 없으며, 內史체제로 秦의 행정체계가 운영되고 있었다. 그러나 戰國秦의 一代 동안 內史 --- 縣으로 이어지는 요지부동의 고정 체제하에서 內史가 郡 소속의 縣까지 통제했다고 이해하는 것은 문제가 있다. 雲夢秦律은 郡과 縣의 관계를 일률적으로 정의할 수 있을 만큼 일시기에 제정된 것은 아니다.

초기 內史는 內史지역의 행정·경제 전반에 걸친 업무를 총괄했으나, 영토 확장에 따른 內史지역과 비견될 정도의 郡이 설치됨으로써 內史와 郡守는 동일한 행정단위로 인식되고, 전쟁의 추이에 의해 과거 邊郡이었던 것이 內郡으로 변모하여 군사적 직능이 감소되고, 신점령 지역의 질서를 유지하기 위해 郡은 보다 큰 권력을 획득하게 되어 점차 軍區에서 政區로 바뀌게 되었다.

秦 昭王시기 河東守 王稽가 3년동안 上計하지 않은 것은 郡守가 직접 上計한 증거이며, 이 때 郡의 上計는 자신의 관할지역에 대한 통치가 전제되지 않으면 불가능하다. 『秦簡』의 郡守는 屬吏 임명권을 부여받았고, 과거 없었던 司法的 직능도 후일 점차 행정적 업무가 그 소관사항으로

되면서 부여받았다. 『秦簡』에 縣소속의 作坊이 兵器를 제조했다라도 그것은 銘文에 郡守 督造로 나타나고 있다. 결국 內史지역 이외에서 兵器를 비롯한 縣內 作坊의 총괄자는 郡守였던 것이다. 郡守로 임명된 사람들의 경력을 보면 上郡의 郡守는 모두 유명한 將軍들이어서, 이들의 지위는 결코 內史보다 하위라 할 수 없다. 「語書」에 보이는 騰은 韓 南陽郡의 假守에서 秦의 內史, 그리고 南郡守으로 轉職했는데, 그가 南郡守로 간 것은 이 지역이 楚와의 전쟁수행에 그의 능력을 높이 샀기 때문으로 생각되기 때문에, 南郡의 太守가 되어 상위의 內史에 보고를 하는 위치에 처했다는 것은 상식적으로 이해하기 어렵다. 南郡守는 管內 屬縣의 인사, 행정명령, 考課, 치안유지의 권한을 보유했는데, 이는 秦王政 20년 무렵의 郡守의 권한 증대를 보여주는 것이다. 결론적으로, 惠文王 後元 5年 경(B.C.320) 上郡太守가 縣소속의 工官을 통제해 독자적으로 兵기를 督造한 것은 內史의 縣 工官에 대한 권한이 郡守로 위임된 증거이고, 王稽가 昭王 52年(B.C.255) 3년 동안 上計하지 않아도 되도록 허락받은 것은 郡守가 직접 중앙에 管內的 治情을 보고한 것의 증좌이며, 秦王政 20年(B.C.227) 所屬 縣의 인사·행정권·고과·치안유지 등의 권한을 받은 것은 郡守의 권한이 상당한 정도로 발전된 것임을 보여주는 것이다. 따라서 『秦簡』에 郡守의 역할에 대해 법률규정이 별로 없더라도 郡守의 권한은 B.C.320년 경부터 점차적으로 증대되어 B.C.227년경까지는 소속 縣에 행정명령을 내릴 정도로 발전하였던 것이다.