

한국사연구회

제348차 월례발표회

자 료 집

일시 : 2023년 6월 10일(토) 14:00~16:10

장소 : 고려대 아세아문제연구원 3층 대회의실 및
ZOOM(대면·비대면 동시진행)

ZOOM ID: 253 266 4989 / PW: v7XCh4

식 순

사회: 김보광(가천대)

제1발표 14:00~15:00

고려말 무위정치의 지향과 유교적 행정론

발표 : 이상민(연세대)

토론 : 현수진(성균관대)

휴식 15:00~15:10

제2발표 15:10~16:10

1919년 전후 조선 주둔 일본군 헌병대의 편제와 역할 변화

발표 : 김상규(군사편찬연구소)

토론 : 김윤미(군사편찬연구소)

목 차

고려말 무위정치의 지향과 유교적 행정론

- 발표문 : 이상민(연세대) 1
- 토론문 : 현수진(성균관대) 23

1919년 전후 조선 주둔 일본군 헌병대의 배치와 역할 변화

- 발표문 : 김상규(군사편찬연구소) 27
- 토론문 : 김윤미(군사편찬연구소) 45

고려말 무위정치의 지향과 유교적 형정론

이상민(연세대)

1. 머리말
2. 무위정치의 지향과 백성 교화론
3. 유교적 형정론과 정도전의 自新·知禁
4. 맺음말

1. 머리말

고려 말은 원으로부터 성리학을 수용하여 이를 학문적 기반으로 삼은 유교 지식인들이 개혁정치를 추구하였던 시기였다. 이들은 유교의 이상사회를 지향하여 고려 사회를 개혁하고자 하였다. 이들은 고려 말 신왕조 개창을 둘러싸고 노선 갈등을 겪으면서도 결과적으로 유교적 정통론에 충실한 성리학을 국정 교학으로 삼은 조선 왕조 건국을 이끌어갔다.¹⁾

고려 말 성리학의 도입과, 그로부터 이끌어낸 개혁정치에 대해서는 종래 많은 연구들에서 검토된 바 있다.²⁾ 우선 성리학 도입과 결부된 정치사상의 분석을 중심으로³⁾ 정치세력⁴⁾ 역사의식⁵⁾ 불교관⁶⁾ 예제개혁⁷⁾ 정치의식⁸⁾ 등의 방면의 연구가 이루어졌다. 다만 고려 말 성리

-
- 1) 한영우, 1983, 『개정판 정도전사상의 연구』, 서울대출판부 ; 도현철, 1999, 『고려말 사대부의 정치사상 연구』, 일조각.
 - 2) 성리학의 도입에서 왕조 교체에 이르는 시기에 대한 주된 연구사 정리는 아래의 논문들 참조(송웅섭, 2019, 「지배 세력의 변동과 유교화」, 『고려에서 조선으로-여말선초, 단절인가 계승인가』, 역사비평사 ; 이상민, 2019, 「여말선초 성리학 연구의 논점들」, 『학림』 44 ; 김인호, 2020, 「고려말 사대부 개념의 역사성과 정치적 분화에 대한 논의」, 『한국사상사학』 64).
 - 3) 김준석, 1981, 「조선전기의 사회사상」, 『동방학지』 29 ; 한영우, 1983, 『개정판 정도전사상의 연구』, 서울대출판부 ; 김인호, 1999, 『고려후기 사대부의 경세론 연구』, 해안 ; 도현철, 1999, 『고려말 사대부의 정치사상 연구』, 일조각 ; 최연식, 2003, 『창업과 수성의 정치사상』, 집문당 ; 송재혁, 2015, 『정도전의 정치체제론』, 고려대학교 박사학위논문.
 - 4) 이우성, 2010, 「고려조의 리에 대하여」, 『한국중세사회연구』, 창비 ; 이태진, 2008, 『증보판 한국사회사연구』, 지식산업사 ; 김광철, 1991, 『고려후기세족층연구』, 동아대학교출판부 ; 이익주, 1995, 「공민왕대 개혁의 추이와 신흥유신의 성장」, 『역사와현실』 15.
 - 5) 김남일, 2004, 『고려말 조선초기의 세계관과 역사의식』, 경인문화사 ; 馬宗樂, 2006, 「牧隱李穡의生涯와 歷史意識」, 『진단학보』 102 ; 최봉준, 2013, 『14세기 고려 성리학자의 역사인식과 문명론』, 연세대학교 박사학위논문.
 - 6) 李丙燾, 1980, 『韓國儒學史』, 아세아문화사 ; 김해영, 1984, 「鄭道傳의 排佛思想」, 『淸溪史學』 1 ; 趙明濟, 2001, 「高麗末士大夫의 佛教觀」, 『韓國中世社會의 諸問題』, 한국중세사학회 ; 金勳植, 1997, 「麗末鮮初儒佛交替와 朱子學의 定着」, 『韓國古代·中世의 支配體制와 農民』, 지식산업사 ; 이

학 도입과 함께, 유교에서 제시하는 정치사회이념을 고려에 어떻게 구현시키고자 하였는지, 그 결과 어떤 방식의 정치·제도운영론을 야기하였는지에 대한 구체적인 영역에 대해서는 보다 더 깊이 다루어질 필요가 있다.⁹⁾ 그러한 문제의식 하에서 유교의 정치방법 중 문치의 사회적 확산과정에 대한 연구나 나아가 여말선초 덕치·형벌의 정치론을 교화의 측면에서 다루는 연구¹⁰⁾ 등이 주목된다. 다만 이러한 연구들의 문제의식은 행정론의 차원에서는 상대적으로 미진하여, 더욱 천착될 필요가 있다. 특히 정도전의 행정론이 덕치를 중심으로, 형벌을 보조적 수단으로 규정하였음은 여러 연구들에서 지적된 바 있으나¹¹⁾ 그러한 행정론의 발전과정을 사상적 변천의 시각에서 중점적으로 검토한 연구는 아직 미진하다.

이에 본고에서는 유교의 본령으로 간주된, 예치·덕치가 고려후기에 어떤 정치운영의 원칙을 도출하였는지, 그러한 원칙이 국가운영에 불가피한 형벌에 대한 지배층들의 인식을 어떻게 변화시켰는지를 다루고자 한다. 이에 대한 탐구를 통해 성리학 수용이 가진 정치사회적 의미와 더불어, 여말선초 왕조교체 의미를 보다 분명히 밝힐 수 있을 것이다.

2. 무위정치의 지향과 백성 교화론

1) 무위정치의 지향과 덕치의 추구

고려 말 지배층들은 고려 후기까지 이어진 사회 변동을 성리학을 통해 안정시키고자 하였다. 이와 같은 입장은 유교적 ‘무위(無爲)’ 정치로 구체화된다. 무위정치란 도가의 무위와는 구분되는 유교 전통의 개념인데, 요순처럼 성인이 군주가 되어 왕의 자리만 앉아 있어도 정치가 행해졌음을 의미한다. 이색이 인용한 이집(李集)의 글은 이를 잘 보여준다.

정주, 2007, 『성리학 수용기 불교 비판과 정치 사상적 변용』, 고려대학교 민족문화연구원.

7) 고영진, 1989, 「15·16세기 주자가례의 시행과 그 의미」, 『한국사론』 21 ; 이범직, 1991, 『한국중세 역사상연구』, 일조각 ; 주용영, 1993, 『여말선초의 사회구조와 유교의 사회적 기능』, 경북대학교 박사학위논문 ; 지두환, 1994, 『조선전기 의례연구』, 서울대학교출판부.

8) 현수진, 2017, 「고려시대 관인상의 형성과 변화」, 『한국중세사연구』 51 ; 2019, 「고려시기 伊尹故事와 그에 나타난 군신관계」, 『역사학보』 244 ; 2020, 「고려후기 『尙書』의 정치적 활용과 그 성격」, 『사림』 71 ; 도현철, 2022, 「고려말 유학자의 성장과 재상정치론」, 『한국사상사학』 72.

9) 특히 여말선초 정치·사상적 변동과정에 ‘성리학’이 지나치게 포괄적으로 부각되었다는 문제의식에 따라, 그 변화과정을 ‘성리학’을 매개로 설명하는 것을 비판적으로 다루는 연구들이 이루어진 바 있다(최종석, 2017, 「고려후기 ‘자신을 이로 간주하는 화의의식’의 탄생과 내향화-조선적 자기 정체성의 모태」, 『민족문화연구』 74).

10) 도현철 2018, 「여말선초 성리학의 수용과 문치 확대」, 『역사비평』 124 ; 2023, 「여말선초 덕치 근본 형벌 보조의 정치론과 감홍적 교화」, 『한국사연구』 200.

11) 한상권, 2011, 「조선시대의 교화와 형정」, 『역사와현실』 79 ; 김호, 2020, 「조선 행정론의 전통과 ‘덕주형보」, 『정조의 법치』, 휴머니스트 ; 이상민, 2022, 「15세기 초 율문 교육과 형률적 교화 모색」, 『역사학보』 253.

[광릉의 이호연(이집)이…나를 찾아와서 말하기를]…세상의 도가 평화롭고 안락할(平康) 때에는 집집마다 표창을 할 만할 테니, 성인께서 굳이 하실 일이 뭐가 있겠습니까. 또한 바르고 곧게 하면서(正焉直焉) 그 상도(常道)를 따를 따름이니, 옷자락을 늘어뜨리고서 행한 무위(無爲)의 정치를 여기에서 볼 수 있다 하겠습니까.¹²⁾

이색이 소개한 이집(李集)의 말에 따르면 이집은 자신의 세 아들의 이름을 정할 때, 첫째 아들의 이름을 그가 요순의 백성이 되기를 바라며 지직(之直), 자를 백평(伯平)이라 정하였다고 하였다. 이집은 요순시대를 이상으로 말하면서, 그 시기가 작위적인 강제 없이 바르고 곧게[直] 상도를 따르는 평강(平康)의 시기라는 의미를 담고 있었다. 이집의 말에서 알 수 있듯 고려 말 유학자들은 요 순 하은주(唐虞 三代)시대를 이상으로 여기면서, 요 순과 같은 성인을 본받고 당대를 요순시대, 백성들은 요순의 백성으로 만들기를 기약하였는데, ‘무위’란 그러한 요·순 시대의 정치적 원칙을 뜻하는 것이었다. 이는 『논어』에서 묘사된 ‘몸을 공손히 하여 남쪽을 바라보기만 할 뿐[恭己正南面而已矣], 작위적으로 행함이 없이 다스리는[無爲而治]¹³⁾ 상태를 의미한다. 이색이 지향한 무위 정치란, 천지와 같이 무위로써 덕과 은택을 깊게 하는[天地無爲德澤深]것을 뜻하는 것이었다.¹⁴⁾

유교적 전통 속의 이상 정치는 인격적 완성자로서의 요순의 정치를 지향하였다. 이는 수기·수양을 올바르게 하고, 이로써 다른 이들에게 유의미하게 영향을 주어, 올바른 질서가 구현되는 것을 의미하였다. 이는 『논어』 爲政에서 덕치의 상징이 북신(北辰)으로 비유된 것과도 연관되었다.¹⁵⁾ 우주의 움직이지 않는 중심인 북신과 같이 그 자신은 움직이지 않으며 세상을 이를 중심으로 운영되게 하는 상태를 ‘덕치’로서 이상적으로 지향하였다. 이색 또한 공민왕대 선부(選部)를 묘사하며 ‘북신(北辰)’의 비유를 활용하였다. 이색에 따르면 선부가 수많은 별들이 북신을 옹위하듯, 수직봉공이 마땅함을 얻는[端如列宿拱北辰, 守職奉公俱得宜]¹⁶⁾장엄함이 있는 장소였다는 것이다.

여기서 무위(無爲)의 정치란, 『논어』에 대한 주희의 해설에 따르면 곧 덕의 융성함에 의한 교화와 작위(作爲)에 대한 지양을 의미했다.¹⁷⁾ 주희가 비판한 것은, 일을 일으켜 백성을 어지럽히는 것[生事擾民]이며, 형벌이나 호령 또한 덕을 ‘우선시[先德]’ 하는 것일 뿐, 사용하지 않는다는 뜻이 아님을 명확히 했다.¹⁸⁾ 주희는 위정편의 주석을 통해 여러 차례에 걸쳐 ‘무위’를 강조하면서, ‘정치를 덕으로써 하면 무위를 하여도 천하가 돌아온다’고 하였고,¹⁹⁾ 심지어 정치를 덕으로써 한다[爲政以德]는 것조차도 덕을 가지고 정치를 한다는 것이 아니며, 덕

12) 『목은문고』 권10, 李氏三子名字說, “廣陵李浩然…來謂予曰…世道平矣康矣, 比屋可封矣, 聖人夫何爲哉, 亦曰正焉直焉, 順乎其常而已, 垂衣無爲之治, 可見矣”

13) 『논어』 衛靈公 “子曰 無爲而治者 其舜也與 夫何爲哉 恭己正南面而已矣”

14) 『목은시고』 권7, 讀禹書.

15) 『논어』 爲政 “子曰, 爲政以德, 譬如北辰, 居其所, 而衆星共之”

16) 『목은시고』 권4, 選動自詠.

17) 『논어집주』, 衛靈公 註 “無爲而治者 聖人德盛而民化 不待其有所作爲也”; 한편 순의 ‘무위’를 ‘덕치’와 연결하는 해석은 후한대 包咸의 주석 이래 조선 후기까지 널리 통용되었던 것으로 보인다. 이에 대해 후대의 기록이지만, 정약용은 한대부터 이어진 다양한 ‘無爲’에 대한 해석들을 열거하며, 이를 한유(漢儒)의 오독이라고 비판하면서, 사공에 가장 분발한 것이 요순만한 이가 없다[余觀奮發事功, 莫如堯舜]고 주장하기도 하였다(『논어고금주』 권1, 爲政2).

18) 『논어집주』 衛靈公 註 “朱子曰 不是塊然全無作爲, 只是不生事擾民”

19) 『논어집주』 爲政 註 “爲政以德, 則魚爲而天下歸之, 其象知此”

이 있으면 저절로 사람들이 돌아와 우러른다[爲政以德者，不是把德去爲政，是自家有這德，人自歸仰]고 주장하기도 했다.

이처럼 ‘작위’를 지양한다고 했을 때, 지향해야 하는 것은 ‘덕치’로 설명되는데, 이는 우선적으로 지배층 스스로가 행하는 인격적인 수양 혹은 윤리적 솔선수범을 의미하는 것이었다. 이첨은 ‘양풍루기(仰風樓記)’를 통해 공양왕 2년 경상도 현풍현에 파견된 감무 전평원의 교화를 두고 아래와 같이 말했다.

대지[大塊]의 부는 기운이 만물 두드리는 것을 바람이라 한다. 교화가 유행하고 백성들이 유행을 따르는 것은, 바람이 물건을 두드릴 때 물건이 움직이는 것과 같다. 그러므로 윗사람의 가르침을 風이라 하는 것이다. 풍이라고 말하는 이유는 교화가 미치는 곳으로 쏠리기 때문이다. 그러므로 천자는 天下의 바람이요, 제후는 한 나라의 바람이요, 수령은 郡이나 縣 등 한 지역의 바람이다.²⁰⁾

이첨에 따르면 공양왕 2년에 경상도 관찰사 김주(金湊)의 상소로 인해 현풍현과 같이 낙후한 고을에 감무를 새로 파견하게끔 하였는데²¹⁾, 전평원은 그로 인해 부임된 인물이었다. 전평원은 적극적으로 지역의 풍속을 바로잡은 후 사신들을 위한 정자를 세웠는데 이첨의 글은 그 정자에 ‘양풍루(仰風樓)라는 이름을 붙인 후 그에 대해 쓴 기문이었다. 이첨은 이러한 전평원의 교화를 ‘바람(風)’에 비유하였다. 윗사람의 가르침을 말하는 바람(風)은 교화가 미치는 곳에 쏠리기 때문에 천자는 천하의 바람이고 제후는 한 나라의 바람이요, 수령은 郡(郡)이나 縣(縣) 등 한 지역의 바람이라는 것이다. 이와 같이 수령의 풍속에 대한 안정·교화 전반을 바람(風)에 비유하는 것은 ‘관풍(觀風)’개념으로도 나타난다.²²⁾ 공민왕 16년 계림 부윤이었던 이달충은, 전주 목사인 한계상이 안찰사의 공무를 위해 지은 누각에 관풍루(觀風樓)라고 이름을 붙이면서, ‘나라의 흥망성쇠는 바람을 통해 알 수 있는 일[知國興衰者，風之爲也]이라 하기도 하였다.

무위정치의 이상에 따라 예와 덕으로 지배해야 한다는 원칙은 관감(觀感)의 교화로 대표되는, 하층민에 대한 강제적 지배 수단의 최소화 원칙을 발전시켰다. 관감이란 일반적으로 훌륭한 선례를 ‘보고 감동하여[觀感]’ 본받는 일을 뜻하는데,²³⁾ 그것이 교화의 의미로 사용될 때에는, 주로 하급자에 대해 감화(感化)의 실현이라는 의미로 사용된다. 고려 예종 원년 조서에서도 지배층이 앞장서 검약하지 않아 민들이 복식의 예도 따르지 않는 것이라고 하며 ‘관감’을 유도할 것을 강조하였다. 예종에 따르면 백성들은 명령을 따르기 보다는 그 기호를 따르는 존재[百姓不從其所令，從其所好]이기 때문에, 위에서 행하면, 아래에서는 반드시 더 심하게 행하게 되는[上之所行，下必有甚者] 것이고, 따라서 군신이 검약에 힘쓴다면 민들이 ‘관감(觀感)’하여, 존비의 구별도 생겨날 것이라고 주장했다.²⁴⁾

20) 『신증동국여지승람』 권24, 慶尙道 玄風縣 仰風樓記(이첨) “大塊之噫氣鼓萬物者曰風，教化流行而民從之，如風被物而物爲之動，故上之所教亦謂之風。其得謂之風者，以其化之所及靡然也。故爲天子，則風天下，爲諸侯則風一國，爲守令於郡縣則風于境內也”

21) 『고려사』 권57, 지11 지리2 경상도 玄豐縣 ; 『신증동국여지승람』에 실린 상소에 대한 내용은 『고려사』에 수록되어 있지 않다. 다만 그 시기 경상도관찰사를 역임한 인물은 김주(金湊)로 확인된다(『고려사』 권116, 열전29 李琳).

22) 『제정집』 권3, 全州觀風樓記.

23) 『가정집』 권2, 禁內廳事重興記.

무위정치는 동시에 ‘작위’, 다시말해 무력에 의한 강제적인 수단에 대한 지양을 의미하기도 하였다. 이곡은 ‘천명은 지모로 구할 수 있는 것이 아니고 민심은 무력으로 얻을 수 있는 것이 아니다[民心不可以力得],²⁵⁾라고 주장하였다. 이색에 따르면 요순시대에 집집마다 표창할 수 있게 된 것은 것은 힘으로 된 것이 아니라고[比屋可封非力致] 하였다.²⁶⁾

고려 말 지배층들인 유학자들에게 이러한 무위정치의 이상사회 실현은 실질적으로 송사·형벌 전반에 대한 부정적인 태도로 연결되었다. 이곡이 남긴 홍언박에 대한 일화는 이러한 태도를 잘 보여준다.²⁷⁾ 이곡에 따르면 홍언박이 원에 머무르고 있던 홍언박의 여종이 홍언박의 부인을 대신해서 아이에게 젖을 먹이던 중 임신을 했다. 이 때 여종은 홍언박의 아이를 임신한 것이라 지목하였고 부인은 홍언박을 의심하였다. 홍언박은 그 사실을 부인하면서도 이를 본격적인 송사로 이끌고 가지 않은 채 태연한 태도를 유지하였다고 한다. 이 때 이곡은 홍언박이 자신의 억울함을 적극적으로 주장하지 않았던 이유를 아래와 같이 풀이하였다.

남이 나를 의심하는 것은 평소 나의 행동이 남에게 신임을 받지 못했기 때문이다. 나도 마음속으로 분개하고 큰소리로 다투면서 관부에 재판을 청구할 수 있다. 그러나 차라리 외면으로는 터무니없는 누명을 뒤집어쓰더라도 내면으로는 참다운 덕을 닦아야 할 것이니, 그 덕이 안에 쌓여 밖으로 드러나면 사람들 모두가 心服하게 될 것이다. 그렇게 되면 실제로 도둑질을 했다고 하더라도 오늘날의 아름다운 행실이 지난날의 과오를 덮어 주기에 충분할 테니, 하물며 그런 일이 없는 데야 더 말해 무엇하겠는가²⁸⁾

이곡은 홍언박의 행동이 진상을 밝히는 것 보다도 사람의 참다운 덕을 드러내는 것을 더욱 강조한 결과라고 주장하였다. 이곡은 사람들을 마음으로 복종[心服]하게 하는 문제에 주목하였다. 이는 『맹자』에 기록된 ‘힘을 가지고서 다른 이를 복종시키는 것은 마음으로 복종하게 하는 것이 아니다’²⁹⁾는 구절과 관련이 있는 것이었다. 이곡에게 있어서 실제 도둑질을 했는지 여부는 ‘마음으로 복종’ 하는데 중요한 사안이 아니다. 설혹 실제 도둑질을 했다고 하더라도 내면의 참다운 덕을 충분히 닦았다면 그 지난날의 과오를 덮어주기에 충분할 것이라고 주장하고 있다. 따라서 이곡의 이러한 주장은 결과적으로 제도적인 진상규명의 한계에 대한 인식으로 이어진다.

한번 들으면 의심하기 쉽고 일단 의심하면 변명하기 어렵고, 변명하려 할 수록 더욱 물문에 위배되는(愈文) 경우가 있는데, 절도·간음과 같은 경우가 그렇다. 그래서 물문을 만들 때도 이에 대한 조항을 더욱 엄격히 해서, 귀로 듣고 마음속으로 의심이 가지만 하는 사건에 대해서는 심문하지 말라고 금한 것이다. 하지만 사람이 마음속으로 의심하는 것까

24) 『고려사』 권12, 예종 원년 7월 신축.

25) 『가정집』 권7, 杯羹說.

26) 『목은시고』 권7, 讀禹書.

27) 『가정집』 권1, 釋疑.

28) 『가정집』 권1, 釋疑 “人之疑我者, 以素行不能取信於人也, 吾非不知憤憤其心, 譏譏其口, 訟之官府, 質之神明, 期於必明而後已, 吾寧外受虛名而內修實德, 積而發之而人皆心服焉, 則雖眞爲盜, 而今日之美, 足以盖前日之愆, 況其所無者乎”

29) 『맹자』 공손추 상 “以力服人者, 非心服也, 力不瞻也, 以德服人者, 中心悅而誠服也”

지 법령으로 금할 수 없는 것이고 보면, 그런 의심을 받는 자의 입장에서는 차라리 변명하지 않는 것이 훨씬 나을 수도 있다.³⁰⁾

이곡은 의심을 재판으로 이끌어 가는 것은 사건의 진상을 밝혀낼 수 있겠으나, 그 의심의 마음 자체를 불식시킬 수는 없다고 주장하였다. 이는 행정 운영조차 법으로만은 온전히 이루어질 수 없으며, 이를 집행하는 인간 능력을 중시한 이곡의 행정론과도 유관한 것이었다.³¹⁾ 나아가 그에 따르면, 재판을 통해 변명을 하는 것은 실질적으로 누명을 벗기고 진상을 규명하는데 악영향을 미치기도 한다. 이러한 문제를 일으키는 근본 원인인 의심(疑心)은 심문·재판의 절차를 가다듬는 것으로 막을 수 없다. 따라서 이곡은 ‘의심(疑心)’이라는 감정을 마주했을 때, 재판을 통해 시비를 가리는 것을 지양하는 태도를 높게 사게 된다. 이곡의 사례는 유교 지식인들이 가지고 있던 제도적 절차에 대한 유보와, 무위(無爲)로 표현되는 덕치에 대한 강조, 나아가 이를 통해 마음으로 우러난 복종[心服]을 기대하는 태도 등을 보여준다.

2) 천리=본성의 확인과 백성 교화론

고려 말 지식인들이 볼 때 지식을 가지지 못한 일반 민들은 우매한 존재들이지만, 모든 인간에게 공통되게 타고난 본성을 가지고 있는 존재였다. 이곡은 부모가 자식을 양육하고 자식이 부모에게 효를 다하는 것은 준비와 중화·이적의 차이가 없이 모두가 하늘이 내린 하나의 본성이라고 하였다.³²⁾ 이에 따라 이곡은 『맹자』에 따라 부모를 위해 천하를 잇는 행위를 통해 ‘천리인육의 공사가 판별된다’라고 표현하였다.³³⁾ 권근 또한 성리학의 인성론과 천리론에 근거해서 인간은 태어날 때부터 천성을 부여받아 그 본성이 인하다고 하였다. 권근은 ‘성이란 하늘이 명하고 사람이 받은 것으로 그 생명의 이치는 내 마음에 갖추어 있다 [性者, 天所命而人所受, 其生之理, 具於吾心也]’³⁴⁾고 하였다. 고려 말 이송인은 張載의 『정몽』을 인용하여 “모든 사람이 우리의 동포요 만물이 우리의 벗이 된다[民同胞物吾與]”³⁵⁾고 하면서, 관인들과 민을 구분하지 않고 말하고 있다. 이와 같은 표현은 천지를 부모에 비유하여, 천지가 낳은 인간을 포함한 만물이 모두 천지의 같은 氣로 이루어졌다는 점을 설명한 것이었다.³⁶⁾

이에 따라 고려 말부터 지배층 스스로가 자신들을 ‘백성을 길러주는 자[長民者]’라고 칭하는 표현이 부각되기 시작하였다. 이는 『맹자』에서 표현한, ‘세상을 돕고 백성을 기르는 데는

30) 『가정집』 권1, 釋疑 “聞之而易疑, 疑之而難辨, 辨之而愈文者, 惟姦盜爲然, 作律者尤嚴其條, 凡耳聞之而心疑之者禁不問, 然其疑之在人心者, 非法令所可遏, 則不若不明之爲愈也”

31) 김인호, 2022, 「14세기 행정 개혁의 시도와 「신률」의 편찬」, 『포은학연구』 29, 20쪽.

32) 『가정집』 권8, 代言官請罷取童女書 “夫人之生子, 鞠之育之, 將以望其反哺也. 無尊卑之別, 華夷之間, 其爲天性一也.”

33) 『가정집』 권8 “以孟子竊負而逃, 樂而忘天下之義處事, 則天理人欲之公私判然矣.”

34) 『입학도설』 天人心性分釋之圖.

35) 『도은집』 권4, 星州夢松樓記.

36) 이석규, 2004, 「여말선초 신흥유신의 민에 대한 인식」, 『조선시대사학보』 31.

덕만 한 것이 없다[輔世長民莫如德]³⁷⁾는 표현에서 기인한다. 이색은 “장민자(長民者)로는 장자(長子)만한 이가 없다”[長民者莫如長者]고 하며, 지방관에 인품이 뛰어난 인물이 선발되어야 함을 강조하였다.³⁸⁾ 정도전 또한 『조선경국전』의 여러 부분을 통해, 長民者라고 지칭한 지배층 자신들이 올바른 제도를 운영해야 한다고 주장하였다.³⁹⁾ 권근 또한 삼대 때와 마찬가지로 본성이 선한 존재인 백성들이 금수로 전락하는 것은 백성의 죄가 아니라, ‘장민자(長民者)’인 이들이 학교를 세우고 교화를 밝히지 않았기 때문이라고 하였다.⁴⁰⁾

이처럼 민에 대한 관심이 확대된 것은 그 시기 이루어진 민에 대한 관점 변화와 관련이 있다. 여말선초에 접어들어 노비도 미천한 천민(賤民)이지만 천민(天民)이고 국민(國民)이라고 인식되기 시작했다.⁴¹⁾ 이는 무신집권기와 원 간섭기를 거치면서 하층민의 정치적 사회적 진출이 활발해진 데다 성리학 수용을 통하여 인간에 대한 인식이 달라져 노비도 천민(天民)이라는 의식이 확산된 결과였다. 그리고 이는 고려 후기 사회 변화와 민의 의식의 성장을 수렴한 성리학자들의 개혁론의 일환이었다. 충숙왕 복위 1년 안보(安輔)는 “나라는 민을 근본으로 삼고 민은 관리를 하늘로 삼는다”⁴²⁾고 하였고, 윤소중은 “하늘의 민을 잘 기르는 사람은 흥하고 민을 해치는 사람은 망한다고 하여, 임금의 천명을 받아 왕위에 오르는 것이니, 위로는 하늘의 마음에 순응하여 부모가 아이를 사랑하듯이 민을 잘 기른 다음에야民心이 따르고 천명이 굳어진다”⁴³⁾고 하였다.

이들의 발언이 일반 민이나 노비 등을 자신들과 동일한 정치적 주체로 간주하는 것은 아니었다. 하지만 종래 무조건적인 복종의 대상일 뿐이었던 피지배층에 대한 인식은 점차 진전되었다. 성리학 수용 이후 본격적으로 나타나기 시작한 천리=본성에 대한 보편성이, 민에 대한 관심으로 확산되었음을 보여주는 것이다.⁴⁴⁾

인성의 공통됨에 대한 인식은, 민들 또한 배움의 대상이 될 수 있으며, 동시에 배움의 대상이 되어야만 하는 대상이라는 주장으로 이어진다. 이색은 우왕에게 서연에서 『논어』 태백의 “백성은 따르게 할 수 있어도 알게 할 수는 없다”고 한 구절을 ‘백성의 삶에 넉넉하고 여유가 있으며 명덕을 밝힐 수 있을 것’⁴⁵⁾이라고 하였다. 이는 주자의 『논어집주』에는 “성인이 가르침을 시행할 때 사람들에게 일일이 찾아가 깨우쳐 주려고 하지만, 이치를 모두 알게 할 수는 없고, 다만 따르게 할 수 있었을 뿐이다”⁴⁶⁾라고 되어 있던 것과 다른 해석을 제

37) 『맹자』 公孫丑 下.

38) 『목은문고』 권7, 送慶尙道按廉宋都官序. 해당 구절에서 長民者와 長者가 구분되어 서술된 것에 주의할 필요가 있는데, 맥락상 長民者는 『맹자』의 서술에 따라 백성을 기르는 자로 비유된 지방관을 뜻하고, 長者는 인격적으로 덕망 있는 인물을 뜻하는 것으로 보인다. 이색은 이인복의 묘지명을 통해 이인복이 순후한 장자[醇厚長者]라고 묘사하였는데, 이는 長者를 그러한 의미로 쓴 것을 보여주는 한 예이다(『목은문고』 권15, 碑銘 有元奉議大夫征東行中書省左右司郎中, 高麗國端誠佐理功臣, 三重大匡, 興安府院君, 藝文館大提學, 知春秋館事, 諡文忠公樵隱先生李公墓誌銘).

39) 『삼봉집』 권8, 朝鮮經國전 下 戶役 “長民者其可不慮而預爲之防乎”; 盜賊 “故長民者, 能施仁政”

40) 『양촌집』 권14, 利川新置鄕校記.

41) 최이돈, 2011, 「조선초기 賤人天民論의 전개」, 『조선시대사학보』 57.

42) 『가정집』 권9, 送安修撰序 “國以民爲本 民以吏爲天”

43) 『고려사』 권120, 열전33 윤소중.

44) 도현철, 2020, 「조선 초기 민 인식의 변화와 언문을 통한 유교 문화화」, 『동방학지』 193.

45) 『목은문고』 권16, 進講 民可使由之 不可使知之之一章.

46) 『논어』 泰伯 “子曰, 民可使由之, 不可使知之…民可使之由於是理之當然, 而不能使之知其所以然也. 程子曰, 聖人設教, 非不欲人家喻而戶曉也. 然不能使之知, 但能使之由之爾”

시한 것이다.

권근 또한 백성은 가르치지 않을 수 없는 것이라고 하며, 교화를 강조하였다.⁴⁷⁾ 권근에게 이와 같은 일반 민의 본성을 긍정하는 것은, 기자로부터 내려온 ‘교화’의 전통을 따르는 문화 의식의 문제이기도 하였다.⁴⁸⁾ 일찍이 기자가 고조선에 내려와 조선의 풍속을 변화시킬 수 있었다면, 현재의 백성들에 대해서도 얼마든지 풍속을 새롭게 할 수 있는 것이다. 권근에게 있어 백성들의 타고난 천성은 화이(華夷)와 고금(古今)의 차이가 없는 것[秉彝之性初無華夷古今之異]⁴⁹⁾이고, 동시에 제주(堤州)와 같은 작은 고읍과 수도 인근 고읍 간의 관계처럼 멀고 가까운 차이[邊遠之殊] 도 없는 것이다.⁵⁰⁾ 다시 말해 권근이 보기에 사람은 모두가 天性을 타고났으므로 배우지 않으면 안 되고 聖人의 書を 강론하지 않을 수 없는 것이었다.⁵¹⁾ 여기서 민에 대한 가르침이란 『맹자』의 ‘항심(恒心)’으로 설명되는 개인 차원의 윤리적 심성의 함양을 의미한다. 이곡은 충숙왕 복위 8년, 쌍성총관 조림이 금강산에 사찰 도산사(都山寺)를 창건한 것을 기리는 글에서 소개한 한 일화는 그러한 이곡의 입장을 잘 보여준다.

근래에 동남쪽 변경의 백성들이 유랑하다가 그 경내로 들어오자, 조후가 그 사유를 힐문하여 책망하고는 거절하며 받아들이지 않고 말하기를 “그대들은 항산(恒産)이 없어서 항심(恒心)이 없게 되었고, 그 까닭에 이처럼 유랑하고 있는 것이다. 사람이 항심이 없으면 어디를 간들 용납받을 수 있겠는가.”라고 하였다. 나는 이 일을 통해서 조후의 사람됨을 더욱 알게 되었다. 그러니 어찌 감히 기문을 써 주지 않을 수 있겠는가.⁵²⁾

위의 구절은 『맹자』에 대한 복합적인 입장을 내포한다. 조림은 우선 조림과 이곡 모두가 『맹자』의 구절을 빌어 ‘안정적인 재산이 없기 때문에 안정적인 마음이 없는 것’[無恒産，因無恒心]이라고 표현한 뒤, ‘그 까닭에 유랑하고 있는 것[故流徙耳]’이라고 부연하고 있으며, 결과적으로 ‘안정적인 마음이 없으면 어디를 간들 용납받겠는가[人無恒心，焉往而能容哉]’하고 마무리하고 있다. 여기서 조림·이곡이 『맹자』의 원문 맥락과는 달리, 안정적인 마음[恒心]을 강조하고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 조림·이곡은 맹자와 마찬가지로 항심을 일으키기 위한 ‘조건’으로서의 항산의 존재를 인정하고 있다. 다시말해 안정적인 재산이 없기에 안정적인 마음이 없고, 안정적인 마음이 없기에 유망을 하고 있다는 것이다. 하지만 조림 등에게 중요한 것은 그 조건으로서의 안정적인 재산의 유무보다는 그 결과로서의 안정적인 마음의 유무였다. 다시 말해 쌍성을 다스리는 조림에게 중요한 것은, 유망민들이 근본적으로 어떤 조건으로 인해 유망을 택하게 되었는가보다, 그 결과로서 유망이라는 ‘안정적인 마음이 없는[無恒心]’상태로 귀결되었다는 점을 중시하였고, 이곡 또한 이러한 조림의 태도를 높이 샀던 것이다.

안정적인 마음을 중요시하는 태도는 이색의 『농상집요』 후서를 통해 더욱 명확히 발견된

47) 『양촌집』 권14, 利川新置鄕校記.

48) 최봉준, 2015, 「여말선초 기자 중심의 역사계승의식과 조선적 문명론」, 『한국사학사학보』 31.

49) 『양촌집』 권12, 平壤城大同門樓記.

50) 『양촌집』 권12, 提州鄕校記.

51) 『양촌집』 권14, 永興府學校記.

52) 『가정집』 권3, 勅置金剛都山寺記 “近有東南邊民流入彼境，侯則詰責所由，拒而不納曰，爾無恒産，因無恒心，故流徙耳，人無恒心，焉往而能容哉，余於是益知趙侯之爲人也，敢不爲之記”

다.⁵³⁾

그런데 백성의 생활 근거를 마련해 주면서 왕도정치를 일으키는 그 일로 말하면 또 이 정도로 그치지는 않을 것인데, 강군은 이에 대해서도 일찍이 강구해 본 적이 있는가? 만약 그 일을 기필코 시행해 보려고 한다면, 이단을 몰아내는 일부터 시작해야만 마땅할 것이다. 그렇게 하지 않는다면, 우리 고려의 풍속을 변화시킬 길이 없을 것이요, 따라서 이 책에 기재되어 있는 것들도 한갓 글자로만 남게 될 것이니, 강군은 더욱 힘써야 할 것이다.⁵⁴⁾

이색에게 있어 『농상집요』의 간행은 표면적으로 백성의 생활 근거를 마련해주는 일임은 분명하다. 하지만 이색의 입장에서 중요한 것은 왕도정치를 이루기 위해 백성의 향산을 마련하는 것은 이로써 ‘그쳐서는 안 되는 일[其事又不止此]’로 받아들여지고 있다는 것이다. 다시 말해 이색 또한 앞서의 이곡과 마찬가지로, 향산을 향심의 기초적인 조건으로 인정하면서도, 그 조건 자체의 유무보다는 이를 통해 벽이단과 같은 구체적인 교육·교화가 이어지는 것이 중요한 관건이며, 그것이 이루어지지 않는다면, 이색의 말에 따르면 농서의 간행도 ‘한갓 글자로만 남게 되는[亦爲徒文矣]’것으로 간주되었던 것이다.

이처럼 이곡·이색 등 고려 말 유교 지식인층은 개인 차원의 윤리적 실천을 중시하였다. 이는 이곡에게 있어 忠·公利 등 외재적인 지배·복종 및 그 대가로서의 공적에 대비되는 개인 차원의 윤리가 가진 비교 우위를 염두에 둔 것이기도 하였다. 그 자세한 내용은 후한대 관리 조포에 대한 이곡의 글을 통해 확인할 수 있다.

(조)포는 조그마한 절의를 가지고, 다만 나라의 녹을 먹으니 어려움을 피하지 않는 것이 옳다는 것만 알고, 걸을 도와주며 걸을 부유하게 만드는 것이 잘못된 줄을 몰랐으며, 어머니를 죽이면서도 공적을 세우는 것이 충인 줄만 알았지 자신을 보전하며 부모를 섬기는 것이 효라는 것을 몰랐다…그러므로 조포가 충과 효에 있어서 미진한 데가 있다고 한 것은 이 때문이다.⁵⁵⁾

이곡의 위 기록에서는 효로 표현된 가족 윤리를 충보다 중시하였던 것이 확인된다. 후한의 요서 지방을 지키던 관리인 조포는 선비족에게 모친과 처자가 인질로 잡힌 상황에서 적을 공격해 승리는 하였지만 모친과 처자가 살해되자 죽었다. 다시 말해 조포는 모친과 처자를 우선 구하기보다는 선비족을 토벌해야 하는 관리로서의 입장을 더욱 우선시한 것이다. 이곡은 조포의 고민에 대한 공감의 뜻을 일차적으로 표하면서도 조포가 선후 본말에 미진한 점이 있다고 하였다. 이곡은 공자가 천하에 도가 있으면 나아가고 도가 없으면 숨는다[天下有道則見, 無道則隱].⁵⁶⁾고 한 것을 인용하여 도가 있을 때는 군주를 위하여 충성을 다

53) 이현욱, 2023, 「국왕이 주도하는 국가적 프로젝트의 정당화」, 『한국문화』 101, 149쪽.

54) 『목은문고』 권9, 農桑輯要後序.

55) 『가정집』 권1, 趙苞忠孝論 “苞以區區節義, 惟知食祿不避難之爲是, 而不知助桀富桀之爲非, 知殺母市功之爲忠, 而不知保身事親之爲孝…故曰, 苞於忠孝有未盡焉者此也. 然則爲苞之計奈何, 曰以孟子竊負而逃, 樂而忘天下之義處事, 則天理人欲之公私判然矣. 以孔子有道則見, 無道則隱之道處身, 則無倉卒一朝之患矣”

56) 『논어』, 泰伯.

해야 하지만 무도한 상태라면 가족 윤리에 충실해야 한다고 보았다. 하지만, 충·효의 딜레마에 놓이게 되는 상황은 일반적으로 ‘도가 있는’ 평안한 시기에는 오지 않는다. 따라서 이곡의 입장은 자연히 충보다 효를 더 우선시하는 것으로 귀결되게 되었던 것이다.

이곡 또한 관리로서의 책무, 그리고 이를 부여한 제도 전반의 중요성을 도외시한 것은 아니다. 이곡에게 있어서 ‘무위(無爲)=덕치와. 제도=형정은 선후. 본말, 경중관계와 같이 우선순위를 달리해야 하는 사안이었다. 아래의 구절은 이를 잘 보여준다.

누군가가 맹자에게 “순(舜)이 천자가 되고 고요(皐陶)가 법관(士)이 되었을 적에 순의 부친인 고수(瞽瞍)가 사람을 죽였다면 어떻게 하였겠는가?”라고 묻자 맹자가 “체포할 따름이다.”라고 대답하였고, “그러면 고요가 체포하는 것을 순이 금하지 않았을까?”라고 묻자 맹자가 “순이 어떻게 금할 수가 있겠는가. 고요는 그러한 권한을 부여받은 사람이다.”라고 대답하였다. “그러면 순은 어떻게 하였겠는가?”라고 묻자 “순은 천하를 버리기를 마치 현신씩 버리듯 할 사람이니, 부친을 몰래 빼내어 업고 도망쳐서 먼 바닷가에 숨어 살며 종신토록 혼연히 즐기면서 천하를 잊었을 것이다.”라고 대답하였다. 이 문답이 가정하여 한 말이기 는 하지만, 도리에 입각해서 일을 처리한다면 그와 같이 할 수밖에 없었을 것이다.⁵⁷⁾

이곡은 『맹자』의 구절⁵⁸⁾을 인용하여, 자신의 입장을 제시하였다. 이곡은 순의 부친인 고수가 살인을 저질렀다면, 천자로서의 순이 이를 체포했을 것이고, 법을 집행하는 고요 또한 그러한 책무를 수행하는 것이 마땅하다고 파악하고 있다. 하지만 이곡은 순은 천하를 버리고, 부친을 업고 도망치는 개인 차원의 윤리적 실천을 하는 사람이었던 조포 또한 그렇게 행했어야 했다고 주장하였다. 즉 제도 및 그로부터 부여된 책무와 직접 충돌하지 않되, 그에 순응하는 것을 우선시해서는 안 된다는 입장을 피력하고 있는 것이다. 고려 말 유교 지식인층들이 학교의 설립을 포함한 교육 활동을 강조한 것도 그와 관련이 있다. 영해부의 장서기 이천년(李天年)은 새롭게 향교를 설립하여, 입에서 젖을 떼기만 하면 학교에 나와 배우게 하였는데, 이곡은 이를 보고 고려의 문풍이 부진했던 것은 “공리를 급선무로 하고 교화를 부차적인 일로 삼았기 때문[盖以功利爲急務, 教化爲餘事]이라고 하였다.⁵⁹⁾ 이색도 이색은 향교가 쇠퇴한 상황을 두고, ‘백성이 바라는 것은 주대로 돌아가는 것[民所望只在行歸周]’이라고 하며⁶⁰⁾ 향교 설립의 필요성을 언급하였다. 이와 같은 유교 지식인층의 활동에 따라 전국적으로 향교 건립이 이루어졌는데, 현재까지의 연구에서 35개소가 알려져 있다.⁶¹⁾ 이는 지방사회에 영향을 준 것으로 파악되는데, 『강릉향교기』에 향교가 지어진지 한달만에 주변 지역의 학생들까지 입학했다는 기록⁶²⁾은 이를 잘 보여준다.

고려 말 지배층이었던 유교 지식인들은 무위정치=덕치를 추구는 피지배층의 마음의 동의

57) 『가정집』 권1, 趙苞忠孝論 “或問孟子曰, 舜爲天子, 皐陶爲士, 瞽瞍殺人則如之何, 孟子曰, 執之而已矣, 然則舜不禁歟, 曰, 夫舜惡得而禁之, 夫有所受之也, 然則舜如之何, 曰, 舜視棄天下, 如棄弊屣也, 竊負而逃, 遵海濱而處, 終身訢然樂而忘天下, 此雖設辭, 據理處事, 則不過如是而已”

58) 『맹자』 盡心 上 “桃應問曰, 舜爲天子, 皐陶爲士, 瞽瞍殺人 則如之何”

59) 『가정집』 권5, 寧海府新作小學記.

60) 『목은시교』 권32, 鄉校.

61) 박찬수, 2001, 『고려시대 교육제도사 연구』, 경인문화사, 213쪽 ; 신동훈, 2021, 『조선 초기 향교 연구』, 가톨릭대 박사학위논문.

62) 『강릉향교기』 花浮山鄉校 創立律詩序, “斷手于一月間, 因聚諸郡冠童, 亦邀龜菴長老 教誨童蒙”

를 구하고 이를 통해 현실의 문제를 해결하고자 하는 개혁사상이었다. 그러나 한편에서 이는 지배층의 신분제적 입장을 반영하는 허구의 측면또한 가지고 있었다. 이들의 무위정치는 의식있는 사대부들의 주도적 역할을 강조함으로써 피지배층에 대한 지배를 정당화하는 속성을 동시에 내포하고 있었던 것이다.

3. 유교적 형정론과 정도전의 自新·知禁

1) 유교적 형정론과 덕·형의 관계

고려 말 지배층들은 법제의 정비 과정에서 종래 고려의 형정론으로부터 진전된 유교적 형정론을 제시하였다. 이는 무위정치와 연동되는 덕치의 원칙에 따라, 현실적으로 이루어지는 형정이 어떻게 설명되고 이루어져야 하는지에 대한 체계적 이론화를 진전시켰음을 의미한다. 덕치에 대한 문제의식의 부각됨에 따라 덕과 형의 관계가 先後·本末·主輔 등으로 본격적으로 설명되기 시작한 것도 이 시기부터였다. 고려 말 유교 지식인들은 『논어』의 ‘정치로 선도하고 형벌로 다스리게 되면 백성들이 죄에 빠지는 것은 면하지만 백성들은 부끄러움을 모르게 되고, 덕으로 선도하고 예로 다스리게 되면 백성들이 부끄러움도 알고 또 올바르게 된다’⁶³⁾는 구절이 강조된 것은 그 변화를 잘 보여준다.

이제현은 충목왕대 한인·고려인·남인 등이 케식(怯薛)에 오르지 못하게 한 것에 대해 진정서를 제출하면서⁶⁴⁾ 『논어』의 구절을 인용하여『 원이 덕으로써 인도하고 예로써 가지런히 하여, 앉은 자리에서 태평세대를 이루었다고[道之以德, 齊之以禮, 坐致雍熙] 언급하였다.⁶⁵⁾ 나아가 이제현은 공민왕 2년의 대책문을 통해서도 士風을 바로잡고, 민들을 교화할 방법에 대해 질문하면서도 앞서 『논어』 위정(爲政)의 구절을 인용하여 조정 대신을 중심으로 한 지배층들이 덕행을 닦는 것이, 민들을 교화하는 것에 선행되어야 할 조건이라고 주장하였다.⁶⁶⁾ 이곡 또한 비슷한 주장을 제시하였다. 이곡은 충혜왕 후2년 기사오의 행장을 쓰면서, 그의 부친인 기관(奇琯)이 장군의 신분으로 충주 목사가 될 때, 오로지 관대한 정사를 펼쳐 백성들이 그를 기만하지 못했다고 하였다.⁶⁷⁾

이색 또한 덕을 우선시하고 형을 멀리하는 태도를 여러 기록을 통해 중시하였다. 이색은 권후(權煦)가 계림윤을 지내면서, 가벼운 형벌조차 사용하지 않고도 사람들이 저절로 올바르게 되었다[蒲鞭不用人自格]고 이를 높였다.⁶⁸⁾ 이색은 남양부 망해루의 기문을 통해 전 남

63) 『논어』 爲政 “道之以政, 齊之以刑, 民免而無恥. 道之以德, 齊之以禮, 有恥且格”

64) 임형수, 2017, 『고려후기 怯薛制 운영 연구』, 고려대학교 박사학위논문, 55쪽.

65) 『익재난고』 권8, 陳情表.

66) 『익재난고』 권9, 策問 更張治道.

67) 『가정집』 권12, 高麗國承奉郎, 揚部散郎, 賜緋魚袋, 贈三重大匡, 僉議政丞, 判典理司事, 上護軍奇公行狀 ; 이곡은 기사오 기철 등 기씨 세력과 혈연적으로 밀접하여 그들에 대한 여러 기록을 남겼는데, 이곡은 이들을 높이면서도 경계하는 태도를 보였다(도현철, 2021, 『이곡의 개혁론과 유교 문명론』, 지식산업사, 193쪽).

68) 『목은시고』 권14, 上永嘉君權臯.

양부사 정을경에 대해 소개하면서 그가 ‘덕을 앞세우기에 힘써, 향리를 교화시키는데 법령을 더하지 않으려 했으며, 민에게 은혜를 베푸는데 위엄을 보이려 하지 않았다[務以德先, 化其吏, 不敢加以政, 惠其民, 不敢施以威].⁶⁹⁾고 하였다. 이 때 덕은 우선되어야 할[先] 가치로 설정하면서, 이후의 것들은 그 차후로 미루어야 한다는 입장이 표현되었다. 그 외에도 이색은 공민왕 20년, 강원도 안렴사로 부임하는 김구용에게 보낸 시의 서문을 통해서도, 공민왕이 학교를 일으켜 교화를 앞세우고 형벌을 뒤로 하였다[先教化而後刑名]고 밝히고⁷⁰⁾ 그 사후에도 그가 옥사를 의논하며 형벌을 완화시켰다고 하며, 천하에서 그 관대함을 중히 여겼다[議獄緩刑, 天下重其恕]고 그의 행적을 기리기도 하였다.⁷¹⁾

고려시기 정치에서 형정은 중시되는 가치였으나, 형정과 교화를 포괄하는 일관된 지배원리가 고려되지는 않았으며, 실질적인 정치영역에서는 형정이 우선시되고 있었다. 고려 태조대 이혼암의 모반죄 처벌과정에서 태조가 “법이란 천하의 공변된 것이니, 내가 사사로이 할 수 없다[法者天下之公, 不可私撓]”라고 말한 것이나⁷²⁾ 고려 문종대 ‘형정은 국왕의 교화[王化]가 먼저 미치는 곳[刑政, 王化所先]’이라는 표현⁷³⁾은 이를 잘 보여준다. 고려시기에도 형정운영에 융통성을 발휘하는 조치가 실행되지 않은 것은 아니었다.⁷⁴⁾ 고려 문종대 형부의 관원을 잘 선발하도록 지시하면서 ‘[법이] 준엄하면 백성이 해를 당하고 관대하면 백성이 태만해진다’⁷⁵⁾고 말한 것이나, 명종대 조서에서 『서경』을 인용하여 ‘형벌은 형벌이 없는 것을 기약하는 것[刑期無刑]’이라 하며 형관들이 자애로운 옥사를 하게끔 하였던 것에서⁷⁶⁾ 형벌의 적절한 사용을 기대한 것이 나타난다. 고려시기에도 ‘원정(原情)’이라고 하여, 사건에서 범죄자가 범죄를 저지른 사정을 감안하여 융통성 있게 처벌할 것이 강조되었다. 이는 범인의 동기·본심을 이해하고 참작하여 형정을 무조건적으로 적용하지 않으려는 시도를 뜻한다.⁷⁷⁾ 고려 왕조에서는 중국의 역대 왕조들과 같이, 국왕의 은혜를 보여주기 위한 수단으로 처벌할 때 정상을 참작하거나, 국왕의 은혜를 보여주기 위한 수단으로 관형을 내린 것이었다.⁷⁸⁾ 고려 성종 대 사면령을 내릴 때 ‘옥사를 의논해 형벌을 느슨히 하고 원정(原情)으로 죄인을 사면하라[議獄緩刑, 原情肆眚]’⁷⁹⁾고 하거나, 정종 2년 8월에는 참형·교형을 부과받은 죄인을 무인도로 이배하되, 그중 정상이 가공한 이[情有可矜者]는 유인도로 보내기도 했다.⁸⁰⁾

그 외에도 인종대 청주(淸州) 사람 중에 아버지를 구하려고 하다가 살인을 저지른 사람의 죄를 판결하기를 ‘事理가 용서할 만하니 섬에 보내는 것은 면제하고 移鄉만을 하도록 하라’

69) 『목은문고』 권6, 南陽府望海樓記.

70) 『목은문고』 권7, 送江陵道按廉金先生詩序.

71) 『목은문고』 권14, 廣通普濟禪寺碑銘.

72) 『고려사』 권127, 열전40 伊昕巖.

73) 『고려사』 권8, 문종 15년 2월 계미.

74) 윤훈표, 2004, 「법과 규범, 관행에 대한 의식」, 『동방학지』 124, 101~107쪽.

75) 『고려사』 권8, 문종 15년 2월 계미 「峻則民殘, 寬則民慢」 이 구절은 『좌전』을 통해 인용된 것으로 파악된다(『춘추좌씨전』 魯昭公 5).

76) 『고려사』 권19, 명종 5년 4월 병인.

77) 채웅석, 2009, 「고려시대 형정의 ‘原情’인식과 「월령」 활용」, 『한국중세사연구』 27.

78) 范忠信 편·李仁哲 역, 앞 책, 66~79쪽 ; 이재룡, 2000, 「조선 시대의 법 제도와 유교적 민본주의」, 『동양사회사상』 3.

79) 『고려사』 권3, 성종 2년 3월 무인.

80) 『고려사』 권6, 정종 2년 8월 병인.

고 하였던 것⁸¹⁾이나 고종 대 누이와 동생 사이에 재산으로 쟁송했던 것을 화해하여 조정하였던 손변의 기록⁸²⁾ 등에 보이듯 형벌의 융통성 있는 운용을 고려 시기부터 강조하였음이 확인된다.⁸³⁾ 즉 법률 조문[法]의 시행에 더해 사안을 둘러싼 고유한 정황[情]이 함께 고려되는 원칙이 운영되었던 것이다.

하지만 고려시기 교화와 형정, 덕치와 법치는 현상적으로 병행되고 각각 고려되고 시행된 것이 일반적이었다. 예컨대 송의 문인 서공이 작성한 『고려도경』에서도 ‘고려의 풍속은 원래 어질어서 사형에 해당하는 죄도 관대히 다스리는 경우가 많았다’고 증언한 것 같이⁸⁴⁾ 형벌에 대한 관대함은 인자함[仁]의 보편적인 차원에서 다루어졌다. 뿐만 아니라 인종대 조서를 통해 災變 방지를 기원하고자 관리들의 기강을 세우기를 요구하였을 때 『논어』의 “가르치지 않고 죽이는 것을 잔학하다(虐)고 한다”⁸⁵⁾는 구절을 인용하면서도, 결국 ‘악행을 일삼는 자는 친소·귀천을 막론하고 모두 법으로 다스릴 것이고, 청백리로서 공무에 봉사하는 자는 상을 주어 등용할 것’⁸⁶⁾을 말한 것처럼 고려 왕조는 통치 수단으로서 信賞必罰을 우선시하였다. 뿐만 아니라 예종 대에 민간에서 품질이 나쁜 미곡과 은이 거래되는 것을 금지할 때, 요순의 치세를 ‘백성이 법을 범하지 않아 형벌을 버려두고 쓰지 않았다[民不犯法, 刑措不用]’고 높이 사면서도, 같은 글에서는 금령을 위반하는 자를 엄하게 법으로 처벌할 것임을 선포한 것⁸⁷⁾처럼, 법의 한계를 언급하면서도 그 불가피함에 대한 구체적인 고려가 진전되지 않는 않았다.

고려 말의 성리학 수용과 더불어 나타난 무위정치의 이상은 덕과 형의 위상을 명확히 설정하여 윤리를 우선시해야 한다는 입장을 대두시켰다. 형률을 중시한 고려시기의 통치방식은 고려 말을 거쳐 보편적이고 일관된 형률의 정비 노력으로 변화되었다.⁸⁸⁾ 이는 우선적으로 제도적·강제적 수단을 최소한으로 써야 한다는 무위정치론의 원칙과 최대한 정합적으로 성립될 수 있는 형정론을 필요로 했다.⁸⁹⁾ 민심은 고려되어야 하고, 이를 위해 제도적 수단만을 강요할 수 없으나, 체제 정비를 위한 법·형벌을 비롯한 제도 전반이 필요하다는 복합적인 과제는 덕·형에 대한 실질적인 관계 정립을 촉진시켰다. 다시 말해 덕·형의 상관관계 즉 덕과 형벌은 원론적으로 상충할 수 밖에 없는 관계임을 전제로, 즉 덕치의 추구와 그에 후행하는 형벌의 사용이라는 관계 성립의 원칙, 나아가 덕을 가능한 한 우선시하되, 불가피한 영역에서 형벌의 위상이 어디까지여야 하는지에 대한 고민이 야기되었던 것이다.

81) 『고려사』 권85, 지39 형법2 恤刑.

82) 『고려사』 권102, 열전15 孫朴.

83) 윤훈표, 2004, 「법과 규범, 관행에 대한 의식」, 『동방학지』 124 ; 채웅석, 2009, 「고려시대 형정의 ‘原情’인식과 「월령」 활용」, 『한국중세사연구』 27 ; 2020, 「고려시대의 사송 인식과 운영」, 『한국중세사연구』 63.

84) 『고려도경』 권16, 관부 圉圖 “夷性本仁, 死辜多貸, 而流於山島”

85) 『논어』 堯曰 “子曰 不教而殺 謂之虐”

86) 『고려사』 권16, 인종 11년 5월 을축 “不教而誅, 謂之虐, 習俗已久, 遽置罪責, 朕所不忍, 有司宜丁寧告諭, 使之自新. 苟不革心, 長惡不悛者, 勿論親疎貴賤, 皆繩以法, 其有清白奉公, 節義殊異者, 宜各褒擧”

87) 『고려사』 권12, 예종 즉위년 11월 갑진.

88) 윤훈표, 2007, 「고려 말 육전체제의 도입」, 『경제육전과 육전체제의 성립』 해안, 117~120쪽.

89) 지배이념의 전체적인 시각에서 덕치·형정의 위상을 설정하고자 하는 움직임이 성리학 도입 이후 나타나게 된 것은, 개인으로부터 우주론 전체에 이르는 체계적 질서를 제시하고자 하는 성리학의 학문적 특성 또한 관련이 있을 것으로 보인다.

고려 말 이후 ‘국왕의 교화가 먼저 미치는 곳[王化所先]’의 의미가 변화된 것 또한 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 국왕의 교화가 먼저 미치는 곳[王化所先] 국왕의 교화의 근본[王化之本], 국왕의 교화의 근원[王化之原] 등과 같이 국왕의 교화와 관련된 우선순위를 매기는 표현은, 조선시기 이후가 되면 국왕이 거주하는 지역인 경기(京畿)일대에 대한 중요성을 드러내는 경우를 제외하면,⁹⁰⁾ 孝와 같은 윤리적 가치를 드러내는 맥락에서 사용된다.⁹¹⁾ 이는 한대의 『毛詩』에서 요조숙녀를 군자에게 짝지어주는 일의 중요성으로 ‘국왕의 교화의 기틀[王化之基]’이 언급된 이래⁹²⁾, 왕비의 간택과 관련된 맥락으로 오랜 기간 사용되었던 전통으로 귀결된 것이었다.⁹³⁾ 다시 말해 국왕의 교화와 같이, 국왕을 정점으로 한 통치 질서를 고려 문종대에는 형정으로 상상했던 것이, 이후로는 가족 윤리를 기반으로 한 윤리적 질서를 중심으로 상상하게 되었음을 의미한다. 국왕의 교화[王化]와 형정 간의 관련성이 점차 약화된 것이다. 이러한 여건 속에서 고려 말 이전에 비해 교화·형정의 관계에 대한 본격적인 관계 정립, 다시말해 덕을 가능한 한 우선시하되, 불가피한 영역에서 형벌의 위상이 정립되어야 한다는 목표의식이 유교 지식인층을 대상으로 나타나기 시작한 것이다.

이와 같이 고려 말 유교 지식인들은 무위정치를 매개로 덕치와 형정의 이론화를 모색하였다. 풍속안정을 위한 민생에 대한 대책은 제도적인 수단을 매개로 이루어졌지만, 무위정치론에서 제시된 제도의 최소한의 사용 원칙과의 적절한 관계 설정이 필요하였다, 민심은 고려되어야 하고, 이를 위해 제도적 수단만을 강요할 수 없으나, 체제 정비를 위한 법·형벌을 비롯한 제도 전반이 필요하다는 복합적인 과제는 덕·형에 대한 실질적인 관계 정립을 촉진시켰다. 다시 말해 덕과 형의 관계 설정, 덕치의 추구하고 그에 후행하는 형벌의 사용 간의 관계를 설정해야 한다는 원칙, 나아가 덕을 가능한 한 우선시하되, 불가피한 영역에서 형벌의 위상이 어디까지여야 하는지에 대해 논의가 진전되었던 것이다.

2) 정도전의 형정론과 自新·知禁

무위정치=덕치의 추구에 의해 형정의 이념이 재구성된 것은 정도전에 이르러서 더욱 본격화되었다. 정도전은 『조선경국전』 헌전 후서를 통해 아래와 같이 주장했다.

공자는 말하기를 법과 제도로 인도하고 형벌로써 규제한다면 백성들은 면하려고만 할 뿐 부끄러움을 모른다. 덕으로써 인도하고 禮로써 질서를 세우며 부끄러움을 알고 善에 이르게 된다고 하였으니, 이 말을 보면 本末과 輕重의 차서를 알 수 있다. ⁹⁴⁾

90) 『고려사』 권84, 지38 형법1 職制.

91) 『정종실록』 권2, 1년 10월 8일 갑진.

92) 『毛詩』 序, 周南 召南, “正始之道, 王化之基”

93) 『삼국사기』 권7, 신라본기7, 문무왕 13년 3월 ; 『고려사』 권88, 열전1 熙宗成平王后任氏 ; 『태종실록』 권1, 1년 1월 10일 경오.

94) 『삼봉집』 권8, 朝鮮經國典 下 憲典後序 “孔子曰, 道之以政, 齊之以刑, 民免而無恥. 道之以德, 齊之以禮, 有恥且格, 觀此可以知本末輕重之倫矣”

『논어』의 ‘제도나 형벌로써 백성을 인도하면 백성은 형벌을 피하려고만 하고 부끄러움을 모르지만, 덕과 예로써 백성을 인도하면 백성은 부끄러운 줄을 알고, 자발적으로 선에 이르게 된다’⁹⁵⁾는 말을 인용하여 제도와 형벌은 예치와 덕치를 보완하는 수단이거나 말단에 불과한 가벼운 것이지만 현실을 바로잡는 수단으로서 의미가 있다고 본 것이다. 이는 정도전이 헌전 호역(戶役)에서의 표현을 빌리면, 법령을 엄히 하고 형벌로 징계하는 것은 덕과 예로 다스리는 것만 못하지만, 성인 또한 화란의 예방을 위해 부득이 할 수 밖에 없던 것[聖人不得已而爲防者也]⁹⁶⁾으로 설명되었던 것이다.

이러한 입장은 주희가 정리한 『사서집주』의 구절로 집약되기도 하였다. 주희는 “법과 형벌(政)은 다스림의 도구요, 刑은 다스림을 돕는 법이고, 덕과 예는 다스림이 나오는 근본이고, 덕은 예의 근본이다. 이것이 서로 끝과 시작이 되어 어느 한 쪽도 없앨 순 없으나, 법과 형벌은 백성이 죄에서 멀어지게 할 뿐이고, 예와 덕은 백성이 날로 잘못을 고치고 선으로 옮겨가게 하면서 스스로 알지 못하게 한다. 그러므로 백성을 다스리는 자는 그 지엽적인 법제와 형벌만을 믿어선 안 되고 마땅히 그 근본인 예와 덕을 탐구해야 한다”⁹⁷⁾고 하였다. 정도전은 이러한 주희의 주장을 참조하여 덕·형의 관계에 대한 이론화를 모색하였다.

덕과 형의 관계는 ‘성인이 刑을 만든 것은 刑에만 의지하여 정치를 하려는 것이 아니라 오직 형으로써 덕치를 보완할 뿐이라는 주장으로 집약된다. 즉 형벌을 씌으로써 형벌을 쓰지 않게 하고 형벌로 다스려도 형벌이 없어지기를 기하는 것이며. 만약 정치가 이미 이루어지게 된다면 형은 쓰이지 않게 된다는 것이다.⁹⁸⁾ 하지만 정도전의 입장에 따르면 백성은 욕심이 끝이 없어 이익을 추구하는 마음이 쉽게 나타나므로 형벌을 밝혀서 욕심을 억제하지 않는다면 역시 금하기 어렵다는 현실을 결코 도외시킬 수 없었다.⁹⁹⁾ 이에 따라 정도전은 예와 덕에 의한 정치를 지향하면서도 법과 형은 불가피하게 취할 수밖에 없다는 입장을 제시하였다.

정도전이 지은 『조선경국전』 헌전 총서에는 그가 덕과 형의 관계를 어떤 방향으로 설정하였는지가 집약적으로 드러난다.

성인이 형(刑)을 만든 것은 형에만 의지하여 정치를 하려는 것이 아니라, 오직 형으로써 정치를 보좌할 뿐인 것이다. 즉 형벌을 씌으로써 형벌을 쓰지 않게 하고, 형벌로 다스리되 형벌이 없어지기를 기하는 것이다. 만약 우리의 정치가 이미 이루어지게 된다면 형은 방치되어 쓰이지 않게 될 것이다

…지금 우리 전하의 인(仁)하심이 하늘을 덮을 만하고, 명철한 판단이 신(神)과 같으며, 살리기를 좋아하는 덕이 상제와 부합한다. 법을 범하여 유사(有司)가 그 죄를 따지게 될

95) 『논어』 爲政 “子曰, 道之以政, 齊之以刑, 民免而無恥, 道之以德, 齊之以禮, 有恥且格”

96) 『삼봉집』 권8, 朝鮮經國典 下 憲典 戶役.

97) 『논어』 爲政, “子曰, 道之以政, 齊之以刑, 民免而無恥, 道之以德, 齊之以禮, 有恥且格) “愚謂政者, 爲治之具. 刑者, 輔治之法. 德禮則所以出治之本, 而德又禮之本也. 此其相爲終始, 雖不可以偏廢, 然政刑能使民遠罪而已, 德禮之效, 則有以使民日遷善而不自知. 故治民者不可徒恃其末, 又當深探其本也”

98) 『삼봉집』 권8, 朝鮮經國典 下 憲典 摠序 “聖人之制刑也, 非欲恃此以爲治, 惟以輔治而已. 辟以止辟, 刑期無刑, 苟吾治之已成, 則刑可措而不用矣”

99) 『삼봉집』 권8, 朝鮮經國典 下 憲典 盜賊 “然民欲無厭, 利心易熾, 苟不明刑以制之, 亦難禁也. 故書曰, ‘殺越人于貨, 凡民罔不懲.’ 本性善, 懲姦寇, 作盜賊篇”

경우에, 만약 죄를 주기에 의심스러운 점이 있으면 매번 가엾게 여겨서 관대한 처벌(寬典)을 내리도록 힘쓰게 하여, 죄를 용서하여 스스로 새 사람이 되게 해 주는 일(俾以自新)이 많았다.

…[태조계선] 어리석은 백성이 금법을 어기는 것(觸禁)을 모를까 염려해서 주무 관청에 명하여 『대명률』을 방언(方言)으로 번역케 해서 민(衆)으로 하여금 쉽게 깨우치게 하였고, 여러 처단과 판결에 있어 모두 이 율에 의거하게 하였다. 이는 위로는 황제의 규범을 받들고 아래로는 백성의 생명을 중시하기 위한 것이었다. [우리는 이를 통해] 장차 백성들이 금법을 알고 법을 범하지 않아서(知禁而不犯), 형이 방지되어 쓰이지 않게 되는 것(刑措而不用)을 보게 될 것이다.¹⁰⁰⁾

정도전에 따르면, 태조는 엄한 형벌 집행을 자제하여, 죄를 주기에 의심스럽다면 관대한 처벌(寬典)을 내렸는데, 이는 ‘상제와도 부합하는’ 태조의 仁과 德을 보여주는 사례였다. 정도전은 태조가 ‘관대한 처벌’을 함으로써 범죄자 스스로 새사람이 될 수 있게(俾以自新) 해 주는 일이 많았다고 평가하였다. 관형을 정당화하는 근거로서의 ‘늑우침[自新]’이 활용되는 것은 중국의 고전적 전통으로부터 널리 발견된다. 『史記』에 기재된 한문제(漢文帝) 시기의 일화에 따르면, 제태창령(齊太倉令) 순우공(淳于公)의 육형(肉刑)을 앞두고, 그 딸 제영(緹縈)이 황제에게 “형에 처해진 자는 다시 돌아올 수 없으니, 비록 과오를 고쳐 늑우치려 해도 그 길이 없습니다[刑者不可復屬, 雖復欲改過自新, 其道無由也]”하고 호소하였고, 그에 감명을 받은 황제가 육형을 폐지하였다고 전해진다.¹⁰¹⁾ 한국사의 기록에서도 이러한 관형과 늑우침을 결부시키는 주장이 나타난다.¹⁰²⁾ 이색의 경우, 우왕의 왕위계승을 청하는 표문에서 그간의 불안한 국내정세에 대한 이해를 구하고자 할 때, ‘지나간 일을 책망하지 마시고, 스스로 늑우침을 허락해 주소서[不責既往, 而許自新]’라고 언급하기도 했다.¹⁰³⁾

이러한 자신(自新) 개념에 반성적 자기성찰로서의 적극적인 의미가 부여된 것은 이색에게서부터 확인된다. 이색에게는 성인의 교화를 이 땅에 구현하기 위한 조건이기도 하였다. 이색은 우왕대 가을의 풍년을 묘사한 시문에서, 풍년으로 인해 백성이 오래 살아 인륜을 밝힐 수 있게 되었는데, 이러한 천지의 은혜를 갚고, 성인이 구현한 정치와 교화[政教]를 또다시 이루어 내기 위해서는 그 과실을 알아 ‘자신(自新)’해야만 한다고 하였다.¹⁰⁴⁾ 나아가 비슷한 시기 비

100) 『삼봉집』 권14, 朝鮮經國典 下 憲典 總序 “聖人之制刑也, 非欲恃此以爲治, 惟以輔治而已. 辟以止辟, 刑期無刑. 苟吾治之已成, 則刑可措而不用矣…今我殿下仁覆如天, 明斷如神, 好生之德, 合乎上帝. 凡有犯法, 爲有司所論執者, 苟有可疑, 每加矜恤, 務從寬典, 多所原免, 俾以自新…慮愚民無知觸禁, 爰命攸司, 將大明律, 譯以方言, 使衆易曉, 凡所斷決, 皆用此律. 所以上奉帝範, 下重民命也. 將見斯民知禁而不犯, 刑措而不用矣”

101) 『사기』 권10, 孝文本紀 孝文皇帝 13年 5월.

102) 『삼국사기』의 고구려 대무신왕 대 15년의 기사에서는, 전 비류부장(沸流部長) 구도(仇都)가 새롭게 부임한 추발소(鄒勃素)에게, 자신의 과오를 용서하여, 이로써 늑우칠 수 있게[敕過以令自新] 청하는 내용이 나타난다(『삼국사기』 권14, 『高句麗本紀』 第2, 大武神王 15年, 春3月) 비슷한 서술은 고려 시기에도 나타난다. 고려 성종은 사면율 행하는 왕의 어진 은혜가, 과거의 허물을 버릴 수 있게 하여, 사람들로 하여금 과오를 고쳐 새롭게 거듭나게[令人改過自新]하였음을 강조하였다(『고려사』 권3, 성종 2년 3월 무인).

103) 『목은문고』 권11, 請承襲表.

104) 『목은시고』 권25 秋興 “大哉天地仁, 粒我生我民, 所以引性命, 因之明彝倫, 及茲盡呈露, 不必更諄諄, 聖人代立極, 政教粲以陳, 慨念古作者, 益望今之人, 欲報天地恩, 知過當自新”

록 굶주리고 부끄러운 일이 있을지라도 대신들에게 아침해선 안 되는 처신을 강조하며, ‘부끄러운 일이 있을 때는 [아침하는 것이 아닌] 자신(自新)해야만 한다’고 언급하기도 하였다.¹⁰⁵⁾ 이와 같은 이색의 ‘自新’론은 이색이 견지하였던 위기치학에 힘쓰는, 수기치인을 겸하는 인간상으로서의 군자유(君子儒) 지향과도 결부되었다.¹⁰⁶⁾ 범죄나 잘못이 있더라도 그것은 반성·자기성찰을 통해 스스로 새롭게[自新] 될 수 있다는 의미를 담고 있던 것이다. 이와 같은 인간론 하에서, 죄에 대해 엄중한 형벌을 앞세우는 것은 성찰·반성을 통한 뉘우침의 기회를 배제하는 일이었던 것이다.

관형과 뉘우침[自新] 유도의 논리는 주희와 여조검이 짓고 엮체가 주해한 『近思錄集解』에서 보다 직접적으로 강조되었다. 주희와 여조검은, “옛 성왕이 간사하고 흉악한 이들을 교화시켜 선량한 사람으로 만들고, 원수와 적을 바꾸어 신민으로 만들 수 있었던 것은 이들을 죽이지 않았기[弗絶] 때문이다. 【죽이지 않으면 스스로 새로워질 수 있는 길[自新之路]을 열어 선함을 따를 기회[從善之機]를 열어주는 것이다.】”¹⁰⁷⁾라고 하여 교화의 한 방법으로 ‘스스로 새 사람이 되는 것’을 강조하였고, 그러한 ‘새 사람 되기’의 전제 조건은 어디까지나 이들을 죽이지 않음[弗絶]에 있었다. 주희가 초학자의 수양을 위해 여조검과 함께 편찬한 『근사록』은 공민왕 19년(1370) 경상도 평陽에서 星山 李氏 私家에서 중간되었는데,¹⁰⁸⁾ 이 책을 간행한 이인민[魯叔]은 진주의 지방관으로 재임 중 사예로 있던 朴尙衷에게서 책을 얻어 출간하였다.¹⁰⁹⁾ 사대부들은 주자학을 학습하는 교재로 『근사록』을 활용하였다.¹¹⁰⁾ 그 시기 유행하였던 『근사록』 등 또한 이색·정도전 등의 ‘자신(自新)’에 대한 인식에 참고되었을 것이다.

한편 ‘법률 교육[知禁]’이란, 민들에게 국가가 정한 바 해서는 안 되는 일, 즉 금령을 알게 함으로써[知禁] 범죄를 예방하려 한 것을 의미한다. 이들은 모두 형정을 실질적인 지배의 수단으로 사용하면서도, 그 사용을 최소화하거나 혹은 실제로 집행하지 않을 수 있는 우회적인 수단을 강구한다는 의미에서 ‘교화적 형률’로서의 의미를 지니는 것이었다. 정도전은 국가가 정한 법을 민들이 준수하기를 희망하였고, 그 방법으로 백성들이 국가가 정한 바 해서는 안 되는 일, 즉 금령을 알게 함으로써[知禁] 범죄를 예방하려 하였다. 이는 기왕에 있었던 ‘한 사람에게 벌을 내려 천만인을 두렵게 하는’ 형률적 지배의 한 면모이면서, 일층 진전된 ‘교화적 형률’로서의 의미를 지닌다. 형률적 지배로서의 일벌백계는 이미 범죄를 저지른 죄인에 대한 엄격한 처벌과 배제를 바탕으로 죄를 짓지 않은 나머지 사회 구성원을 경계시키는 원리로 작동된다. 하지만 ‘백성들에게 해서는 안 될 금령을 알게 하여 죄를 범하지 않게 하는’ 방식은 범죄자의 발생을 사전에 방지하는 효과를 지향한다. 다시 말해 정

105) 『목은시고』 권26, 述懷 “忍飢將亡軀, 忍恥將媚人, 媚人爲不義, 亡軀爲不仁, 口腹非尺寸, 所以干大臣, 大臣苟不棄, 我去猶逡巡, 飢不食嗟來, 恥則能自新, 出處自有義, 君子當保身”

106) 도현철, 2022, 「고려말 유학자의 성장과 재상정치론」, 『한국사상사학』 72, 4쪽.

107) 『近思錄集解』 권10, 政事 “古之聖王, 所以能化姦凶爲善良, 革仇敵爲臣民者由弗絶也. 【弗絶之則開其自新之路而啓其從善之機也】” (【이하 세주].

108) 김상기, 1988, 「근사록 해제」, 『숙명여자대학교 소장 고서백선』(개교50주년) ; 이광호, 2004, 「근사록집해 해제」, 『근사록집해』 1, 아카넷.

109) 『近思錄』(고려판) 拔.

110) 도현철, 1999, 『고려말 사대부의 정치사상연구』, 일조각, 23쪽. 고려 공민왕 19년(1370) 간행 추정 『근사록』의 판본은 현재까지 4종이 전해지는데, 그 판본사항에 대해서는 아래의 논문 참조 (강순애, 2002, 「초주잡인자본 『근사록』과 관련 판본 연구」, 『서지학연구』 24, 170쪽).

도전의 입장은 형벌로 민들을 다스리면서도, 정작 처벌 자체는 최소화하여, 이로써 형벌로 인한 교화를 유도하여, 『서경』의 ‘刑期無刑’ 으로부터 차용한, ‘형이 방치되어 쓰이지 않는’ 상태를 지향한 것이다. 형률의 수단적 효용성을 인정하면서도, ‘금령의 교육’이라는 예방적 기제를 도입함으로써 교화와 형정의 관계 설정을 모색하였던 것이다.

민들이 해서는 안 될 일을 알게[知禁] 해야 한다는 정도전의 기획은 태조 4년경의 『대명률직해』 편찬사업으로 연결된다.¹¹¹⁾ 고려 말부터 『대명률』은 제도개혁을 위한 중요한 법원(法源)으로 받아들여졌다. 정도전의 『조선경국전』에서도 형률은 『대명률』을 사용하여 조선 초부터 『대명률』에 의한 법 집행이 이루어지고 있었다. 단 『대명률』은 명나라의 법전이기 때문에 조선의 실상을 반영하지 않은 측면이 있고 난해해서 쉽게 이해하기 어려웠다. 이에 조선 정부에서는 『대명률』 직해를 만들고, 이두로 내용을 쉽게 풀이하려는 시도가 수 차례 이루어졌다. 조정에서는 『대명률』의 이두 번역을 법을 다루는 관리들이 율문을 올바르게 이해하기 위한 목적으로 추진하였다. 김지가 쓴 『대명률직해』의 발문에는 『대명률』 번역이 ‘벼슬에 나아가고자 하는 무리들에게 외우고 익히게 하여’[使仕進輩傳相誦習]...[이를 통해] 형을 신중히 하는 뜻[欽恤之意]’을 담아 이루어졌다고 하였다.¹¹²⁾

『대명률』의 번역은 두 갈래로 활용되었는데 법을 다루는 관리들이 법을 쉽게 이해하게 하는 것과, 백성들의 범죄를 예방하는 것이 그것이었다. 다시 말해 사법의 주체가 정확하고 현명한 판결을 내릴 수 있게 하는 것과, 사법의 대상자가 사전에 법을 잘 따르도록 하는 것을 번역 작업의 목적으로 삼았던 것으로 보인다. 『대명률직해』의 번역에는 정도전이 지향한 것처럼 민들이 법을 이해하게 하기 위한 목적도 함께 고려되었다. 정도전은 『대명률』을 방언으로 번역하여 민[衆]에게 가르치도록 하여, 이로써 백성들이 황제의 규범을 받들어[上奉帝範] 명 황제의 규범을 이해하게 되면, 형벌로 인한 인명의 피해를 최소화할 수 있고, 궁극적으로는 형벌이 불필요한 상황에까지 이르게 할 수 있다고 본 것이었다.

이처럼 고려 말 지배층들은 민생안정의 적극적인 수단 마련을 위해, 과전법으로 대표되는 토지제도 개혁과, 관료제 개편 등의 제도적 개편안을 제시하였다. 이들의 민생에 대한 관심은 덕·형의 관계에 대한 이론화 또한 진전시켰다. 풍속안정을 위한 민생에 대한 대책은 제도적인 수단을 중심으로 이루어졌지만, 무위정치론과 함께 제시된 제도의 최소한의 사용 원칙과의 적절한 관계 설정이 요구되었고, 이에 따라 이색 등에 의해 덕·형의 관계에 대한 입론이 점차 제시되기 시작하였다. 이러한 입장의 체계화는 정도전의 단계에서 본격적으로 이루어졌는데, 그는 주희의 저술에서 착안하여, ‘뉘우침[自新]·법률교육[知禁]’이라는 방식으로, 형벌의 사용을 엄두에 두면서도, 그에 의존하지 않는 우회적 수단을 제시하였다.

이와 같은 정도전의 주장은 조선 개국 후 지속적인 논의의 대상으로 이어지게 되었다. 죄인에게 엄형을 자제하여 자신(自新)의 기회를 제공해야 한다는 논리는 민들의 무지에 대한 배려로 이어져서, 민들은 어리석기에 이들의 잘못은 악한 의도에서 나온 것이 아니고, 따라서 사형에 이르는 가혹한 처벌을 하기 보다는 배움의 기회를 제공해야 한다는 논리로 발전하였다. 세종 16년 “제주의 무지한 백성들이 소와 말을 도살(盜殺)하는 데에 습관이 되어서 여러 번 죄를 범하였으니, 조관(朝官)을 보내어 두 번 범한 자를 찾아내어 평안도로 옮겨서

111) 조지만, 2007, 『『대명률』의 성립과 수용』, 『조선시대의 형사법-대명률과 국전-』, 경인문화사, 48~49쪽.

112) 『대명률직해』跋文.

스스로 고치기를 기약하라[冀其自新]¹¹³⁾” 했던 것처럼, 사형 같은 큰 벌을 자제하면 뇌우침의 기회를 제공할 수 있을 것이라는 주장이 나타났다. 법률교육[知禁]은 태종 15년 ‘독법령’ 제시로 이어졌다. 태종 15년, 태종은 서울의 오부와 각 지방에서, 『대명률』을 이방별감·이정 등의 지방 지식인층들을 활용하여 민들에게 교육하게끔 하고, 이를 통해 백성[衆]이 법을 알게 하여 스스로 그 죄에 빠지지 않게끔 하였다.¹¹⁴⁾ 이는 세종 14년 『대명률』을 번역하라는 조치로 이어졌다.¹¹⁵⁾ 세종 14년 안송선은 옥사를 결단하는 자가 율문을 알지 못해 임의로 형벌을 내리는 상황을 방지하고, 태 하나 장 하나도 율에 의해서 시행하기 위해 『대명률』을 우리 말[俚語]로 번역해야 한다고 주장하였다. 이처럼 조선 초부터 仁政에 기반한 형정론은 정도전 이후로 실질적인 제도의 장에서 논의될 수 있게 되었다.

이와 같이 정도전에게서 본격화된 법률 교육[知禁]·뇌우침[自新]유도의 논리 또한 근본적으로 신분제적 질서를 전제한 것으로서, 지식인층 차원의, 민에 대한 배려나 온정론의 틀을 크게 벗어나지 않는다. 조선시기의 지배층들이 이를 확대하여 제도적 논의로 활용할 수 있었던 것 또한 그것이 근본적으로 체제 유지를 위한 방편이었음을 보여준다. 그럼에도 강제적 수단의 임의적 사용을 극복하고, 정치 전반에서 형정이 가져야 할 위상을 재확인한 유교적 형정론의 모색과정을 통해, 여말선초 변화된 시대적 조건에 부합하는 사상·정책의 진전을 확인할 수 있는 것이다.

4. 맺음말

지금까지 고려 후기 무위정치가 지향됨에 따라 나타난 유교적 형정론의 활용 양상에 대해 검토하여, 성리학 수용이 가진 정치사회적 의미를 밝히고자 하였다. 본문을 통해 성리학이 개혁정치의 중심 이념으로 활용됨에 따라 무위(無爲)정치론으로 설명되는 덕치의 이상이 강조되기 시작되었고, 그 결과 형정의 의미와 지향에 대한 체계화된 문제의식이 제시되었음을 밝혔다.

고려 말 유교 지식인들은 사회 변동에 따른 혼란을 타개하기 위해 성리학의 문제의식을 적극 활용하고자 하였다. 이색 등은 그 과정에서 무위(無爲)정치론의 이상사회론을 제시하였다. 이는 도가적인 무위와는 구분되는, 『논어』에서 강조된 순 임금과 같이 덕에 의해 민들이 감화되는 것을 의미하는 것이었다. 이에 따라 ‘작위(作爲)’ 즉 지배를 실현하기 위한 힘[力]의 사용을 부정하였는데, 이는 즉 법·제도적·강제적 수단을 앞세우는 것을 지양하는 것을 의미하였다. 강제적 수단의 지양과 개인 차원의 윤리적 심성을 강조하는 태도는, 이곡의 법적인 송사 대신 덕을 쌓아 이를 발하여 다른 이를 마음으로 따르게[心服] 하는 태도에 대한 중시나, 국가에 대한 충보다 효의 가족윤리를 우선시하는 태도와도 관련이 있는 것이었다. 그리하여 이러한 인간의 도덕적 본성을 강조하는 태도는, 향산보다 향심을 중시하고, 학교 개설을 통한 교육론으로 확장된다. 유망 원인을 향심으로 파악하는 이곡의 태도나, 농상집요의

113) 『세종실록』 권66, 16년 12월 21일 갑자.

114) 『태종실록』 권29, 15년 5월 8일 임인.

115) 『세종실록』 권52, 14년 1월 8일 무진.

집필경위가 도덕에 유래했다고 보는 이색, 고려 후기의 학교 확장, 지방의 사학 설립 등이 이루어지는 것과 연관이 있다.

무위정치는 성리학에서 강조한 인간에게 공통되게 타고난 본성이 곧 天理라는 인식과 결합하여, 피지배층 백성들 또한 교화를 통해 자연히 따르게 해야 한다는 입장으로 진전되었다. 이는 민·노비 등을 정치적 주체로 간주하는 것은 아니지만, 민들 또한 배움의 대상이 될 수 있으며, 이들의 지배에도 강제적 수단을 지양해야 한다는 입장을 의미하는 것이었다. 이에 따라 이침 등은 교화의 주체로서의 지방 수령의 역할을 바람[風]으로 비유하여 강조하였는데, 결과적으로 『논어』에서 강조된, ‘군자가 솔선수범하면 폴로 비유된 소인은 따라간다’는 구절에 근거한 것이었다. 나아가 무위정치는 토목공사와 같은 인력 동원에서도 자발적 참여를 강조하게 되는 결과를 야기하였다. 이침과 같이 민 동원에서의 자발성을 강조하며, 『주역』 『맹자』의 구절들을 차용하여, 백성들이 수고로움을 잊고 참여하는 상태를 지향한 것은 이를 잘 보여준다.

이러한 변화는 종래 고려시기 형정론으로부터 진전된 유교적 형정론의 제시를 야기하였다. 이는 무위정치와 연동되는 덕치의 원칙에 따라, 현실적으로 이루어지는 형정이 어떻게 설명되고 이루어져야 하는지에 대한 체계적 이론화를 진전시켰음을 의미한다. 성리학 도입 이전에는 형정이 왕화의 우선되는 바[刑政王化所先]로 강조되었으며, 나아가 형정과 교화·덕치를 포괄하는 일관된 지배원리가 제시되지는 않았다. 이에 비해 유교적 형정론의 정립은 덕·형의 관계 설정, 다시말해 덕과 형벌은 원론적으로 상충할 수밖에 없는 관계임을 전제로, 즉 덕치의 추구하고 그에 후행하는 형벌의 사용이라는 관계를 설정함을 의미했다.

나아가 덕을 가능한 한 우선시하되, 불가피한 영역에서 형벌의 위상이 정립되어야 한다는 문제의식이 정립되기 시작하였다. 이 시기부터 덕과 형의 관계가 先後·本末·主輔 등으로 설명되기 시작한 것은 그 변화를 보여준다. 이제현·이곡 등으로부터 『논어』의 ‘정치로 선도하고 형벌로 다스리게 되면 백성들이 죄에 빠지는 것이야 면하지만 백성들은 부끄러움을 모르게 되고, 덕으로 선도하고 예로 다스리게 되면 백성들이 부끄러움도 알고 또 올바르게 된다’는 구절이 강조되기 시작하고, 이색에 의해 ‘교화를 앞세우고 형률을 뒤로 한[先教化而後刑名]’ 공민왕의 모습이 강조된 것도 그 변화를 보여준다.

유교적 형정론은 정도전에 의해서 보다 구체적으로 체계화되었다. 정도전은 『조선경국전』 헌전 총서를 통해 형정의 조건으로서의 ‘늑우침 유도[自新]’와, 형벌 집행을 우회하는 수단으로서의 ‘법률 교육[知禁]’을 강조하였다. ‘늑우침 유도[自新]’란 범죄자에 대한 관대한 처벌을 통해 이들의 늑우침을 유도하여 범죄자 스스로 새롭게 될 수 있게 해야한다는 것을 의미하였다. ‘법률 교육[知禁]’이란, 민들에게 국가가 정한 바 해서는 안 되는 일, 즉 금령을 알게 함으로써[知禁] 범죄를 예방하려 한 것을 의미한다. 이들은 모두 형정을 실질적인 지배의 수단으로 사용하면서도, 그 사용을 최소화하거나 혹은 실제로 집행하지 않을 수 있는 우회적인 수단을 강구한다는 의미에서 ‘교화적 형률’로서의 의미를 지니는 것이었다.

이와 같이 고려 말 성리학의 수용은 주희가 강조한 유교의 본령으로서의 덕치의 이상을 담은 무위정치에 대한 추구하고 이를 근간으로 한 국가 운영방식의 모색을 야기하였다. 이러한 고려 말의 유교적 형정의 모색은, 조선 초 교화·형정을 둘러싼 실질적인 제도적 논의가 이루어지게 된 이념적 근간이 되었다. 고려 말 무위정치의 지향을 통해 도출된 유교적 형정론을 통해 근본적으로 신분제를 부정하지 않는 체제 안정의 논리이면서도, 변화된 시대 환

경에 부합하는 사상·정책의 진전을 확인할 수 있는 것이다.

이상민, 「고려말 무위정치의 지향과 유교적 형정론」에 관한 토론문

현수진(성균관대)

이상민 선생님의 「고려 말 무위정치의 지향과 유교적 형정론」은 고려 말 유교의 본령이자 유교적 통치 방법으로서 부각된 덕치·예치와 형정론의 관계를 ‘무위정치’라는 틀로 엮어내고, 고려 말 유교 지식인들이 체계화했던 유교적 형정론의 지향과 내용을 밝히며, 이를 통해 성리학 수용의 정치사회적 의미를 조망하고자 한 글이다. 덕치(德治)와 예치(禮治)를 기본 이념으로 하는 유교적 세계관 속에서 형정(刑政)은 통치를 위해 불가피한 것이었기에 통치자들에게 양자의 관계를 어떻게 규정해야 하는가는 매우 중요한 문제였음이 틀림없다. 『논어』 위정편의 “정치로써 이끌고 형벌로써 가지런히 하면 백성들이 (형벌을) 면하기만 하고 부끄러워할 줄 모르고, 덕으로써 이끌고 예로써 가지런히 하면 (백성들이) 부끄러움을 알고 또 바르게 된다(子曰, 道之以政, 齊之以刑, 民免而無恥. 道之以德, 齊之以禮, 有恥且格.)”라는 구절은 통치를 위해 덕·예와 형이 필요하면서도 전자를 우선시해야 한다는 유교 본래의 통치 원칙을 잘 보여주는 것이다.

유교적 형정론은 ‘유교적 통치를 실제로 어떻게 구현해야 하는가’라는 질문에 답하기 위해 반드시 고려해야 할 요소였지만, 머리말에서 지적된 바대로 지금까지 충분히 다루어진 상황은 아니다. 이 문제는 성리학 수용 전후로 변동하기 시작한 유교 통치의 구체적인 지향과 내용뿐만 아니라, 고려 말 유교 지식인들의 유산을 받아 정립된 조선의 유교 통치를 이해하기 위해서도 필히 주목해야 한다. 이러한 점을 고려했을 때 이상민 선생님의 본 연구는 고려 말에 체계화되기 시작한 유교적 형정론을 ‘무위정치’라는 키워드로 잡아내고 그 구체적인 사상적 내용과 변천을 분석함으로써 여말선초에 정립된 유교 통치 방식의 역사적 특성을 드러내는 데 크게 기여했다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 토론자의 소임을 다하기 위해 몇 가지 질문을 드리고자 한다.

1. ‘형정론’의 개념과 의미

유교적 세계관 속에서 형벌을 어떻게 다룰 것인가가 매우 중요한 의제였음에도 불구하고, 이에 관한 논의가 본격적으로 이루어지 못한 상황이다. 이에 따라 덕치·예치와 상대되는 개념으로서 ‘형벌을 활용한 통치’를 ‘형정론’이라고 개념화하기 위해서도 다소의 고민이 필요하지 않을까 한다. 고려 시대 유학사 연구에서 관련 논의를 ‘형정론’이라는 개념어로 확립한 사례가 있는지, 있다면 어떠한 의미로 사용하였는지, 혹시 선생님께서 (처음?) 사용하셨다면 어떤 의미인지 여쭙고 싶다. 사료상 나타나는 관련 표

현(刑, 刑政, 刑罰, 刑法 등) 간의 관계는 어떠한지, 형치와 법치를 어떻게 관계지을 수 있을지 등의 문제도 고려할 필요가 있다. 또한 이러한 개념 문제와 관련하여 유교적 통치에서 행정론이 가지는 의미가 무엇인지, 유교 정치를 이해하기 위해 행정론에 주목해야 하는 이유가 무엇인지를 논의하고, 이를 바탕으로 전체 유교 정치사상사의 맥락에서 유교적 행정론 연구의 필요성과 의의가 무엇인지 머리말에 더 부각하면 좋을 것이라고 생각한다.

2. ‘무위정치’의 역사성과 ‘항심’

본 연구에서는 고려 말 유교 지식인이 성리학을 기반으로 한 이상 정치를 ‘無爲政治’로 개념화하고, 이에 대한 『논어』와 주희의 견해, 이색과 이집, 공민왕의 사례를 들어 그 구체적인 내용을 밝혔다. ‘무위정치’란 “요·순 시대의 정치적 원칙”(3쪽)이고, “덕의 융성함에 의한 교화와 작위에 대한 지양”(3쪽)이며, “우선적으로 지배층 스스로가 행하는 인격적인 수양 혹은 윤리적 솔선수범”(3쪽)을 의미한다. 이는 “‘觀感의 교화’로 대표되는 하층민에 대한 강제적 지배 수단의 최소화 원칙을 발전시켰(4쪽)”고, “송사·형벌 전반에 대한 부정적인 태도로 연결되었다(5쪽)”다. 정리하자면, 이 글에서 무위정치는 요·순의 정치를 본받아 형벌과 같은 작위적인 방식을 사용하지 않아도 덕과 교화에 힘입어 자연스럽게 통치되는 정치 형태를 말하고, 그러한 통치의 주체로서 지배층의 인격적 수양과 윤리적 솔선수범을 강조한다고 할 수 있겠다.

그런데 이러한 무위정치의 개념은 (위의 개념과 꼭 같지는 않더라도) 유학을 통치 이념으로 채택한 고려 초부터도 발견된다. 975년 경종은 전 신라 경순왕 김부를 尙父로 삼는 제서에서 姬氏의 주나라와 劉氏의 한나라를 칭송하며 “비록 스스로는 무위의 군주이나 또한 이치에 이르는 신하가 있었다”¹¹⁶⁾고 하였고, 현종이 요나라에 보낸 표문에는 “살아서 도가 있는 때를 만났고 앉아서 無爲의 교화를 즐기고 있습니다”¹¹⁷⁾라고 하였다. 이 외에도 고려 전 시기를 통틀어 요·순의 정치를 이상적인 정치로 칭송한 사례가 상당수 나타난다. 그러나 성리학 수용 전후의 요·순 이상정치론 및 무위정치 사이에는 분명 차이가 있을 것이다. 고려 말 유교 지식인들에 의해 체계화되기 시작한 무위정치 논리가 이전의 그것과 어떻게 다른지 궁금하다.

이와 관련하여 민에 대한 관점 변화가 주목된다. 이 글에 따라, 천리=본성에 대한 보편성이 민에 대한 관심으로 확산되고 민들도 배움의 대상이 되어야 한다는 주장이 나타난 것이다(7~8쪽). 여기서 1) “노비도 천민(天民)이라는 의식이 확산(7쪽)”된 것과 민 자체에 대한 인식이 변화한 것에 어떤 관계가 있는지, 2) ‘항심’으로 대표되는 개인 차원의 윤리적 심성의 함양 중시(8쪽)의 주체가 지배층인지 혹은 민까지 확장된 것으로 보아야 하는지 논의할 필요가 있다.

116) 『고려사』 권2, 세가2, 경종 즉위년 10월. “雖自無爲之主, 亦關致理之臣.”

117) 『고려사』 권11, 세가11, 숙종 즉위년 10월. “生逢有道之時, 坐樂無爲之化.”

3. 고려 시기-고려 말 행정론의 차이

이 글에서는 고려 말 이전에 형정이 중시되었고 형벌에서의 융통성이 없는 것은 아니었으나 “형정과 교화를 포괄하는 일관된 지배원리가 고려되지 않는 것이며, 실질적인 정치영역에서는 형정이 우선시되고 있었다(12쪽)”라는 관점을 보여준다. “고려시기 교화와 형정, 덕치와 법치는 현상적으로 병행되고 각각 고려되고 시행되(13쪽)”었다는 것이다. 그러나 고려 말 성리학이 수용되고 무위정치의 이상이 나타나면서 “덕과 형의 위상을 명확히 설정하여 윤리를 우선시해야 한다는 입장을 대두시켰(14쪽)”고 이로 인해 “제도적·강제적 수단을 최소한으로 써야 한다는 무위정치론의 원칙과 최대한 정합적으로 성립될 수 있는 행정론(13쪽)”이 정립되었다고 한다.

이 글에서 밝힌 정도전의 自新·知禁論에서 확인할 수 있듯, 고려 말에 들어서 이들이 지향한 행정론이 하나의 이론적 체계로서 정립되었음에는 공감의 간다. 그러나 유교를 통치 이념으로 채택했던 고려의 경우 전기부터도 원칙적으로 형벌보다 덕치를 우선시하는 원칙이 있었음을 확인할 수 있다. 성종대 최승로가 국왕은 형벌을 내릴 때 “살리기를 좋아하는 덕(好生之德)”을 지니고 관대하게 처분해야 한다고 주장했던 것에서 이를 알 수 있으며, 이는 『상서』에서 유래한 표현이다.¹⁾ 물론 고려 전기에 형벌을 기피하는 관념은 유교뿐만 아니라 불교의 영향을 받은 것이기도 하겠지만, 동종서의 천인감응설이나 『상서』의 형벌론 등 유교적 요소에도 상당히 영향을 받았음을 부인하기는 어렵다고 생각한다. 그렇다면 고려 말에 체계화되기 시작한 행정론이 그 이전 시기의 행정론과 비교하여 보다 특징적으로 구분되는 지점은 무엇인지, 그러한 지점에 “성리학”이라는 사상적 요소가 어떻게 반영되어 있는지 질문드리고 싶다.

1) 현수진, 2017, 「고려전기 『상서』의 정치적 활용과 그 성격」, 『인문과학』 66, 159~160쪽.

1919년 전후 조선 주둔 일본군 헌병대의 편제와 역할 변화

김상규(군사편찬연구소)

1. 머리말
2. 1919년 이전 조선주차헌병대의 변화양상
3. 보통경찰제 전환과 1920년대 조선헌병대의 축소
4. 맺음말

1. 머리말

일본은 1873년 ‘육군성 직제 및 조례’에 헌병이라는 개념을 도입한 이래 프랑스식 헌병제도를 도입했다. 1877년 세이난 전쟁을 계기로 메이지 정부는 프랑스식 헌병제도의 창설을 위해 움직였고, 1881년 프랑스 헌병조례에서 헌병을 ‘육군의 일보’로 설치하며 군사·사법·행정경찰이라는 광범위한 경찰권을 보유하는 규정을 차용하여 헌병조례를 제정했다. 일본의 헌병제도는 일본의 식민지, 점령지 등에서는 군사경찰보다 치안유지기능을 강조한 모습으로, 일본 내에서는 군사경찰의 기능을 우선시하는 모습으로 변용되었다.¹⁾

이런 일본 헌병의 특징은 일본의 식민지 지배에 빠질 수 없는 존재였다. 특히 조선 주둔 일본군 헌병대²⁾는 이미 1910년 전 의병전쟁시기에도 의병탄압에 앞장섰고, 1910년 헌병통일 이후에는 ‘헌병·경찰’제도 아래 보통경찰의 역할까지 맡으며 군사조직인 헌병이 행정조직인 문관경찰을 통일해 일반 경무에 헌병이 개입하게 되었다. 주지하듯, 1919년 보통경찰제도가 시행되기 전까지 헌병은 일제의 ‘무단통치’를 상징하는 존재였다. 가혹한 헌병·경찰의 지배는 오히려 저항의 역량을 잠재화, 확산시켰고, 3.1운동으로 분출하게 되었다. 물론 1919년 3.1운동 탄압시기 역시 헌병을 중심으로 한 경무조직이 큰 역할을 한 바 있다. 3.1운동은 한성정부, 대한국민의회, 대한민국임시정부 등 독립운동의 분수령이 되는 한편 일본의 지배정책의 전환을 불가피하게 만들었다. 하세가와 총독이 경질되었고, 무단통치의 상징인 헌병경찰제도가 폐지되었다. 3.1운동이후 1919년 8월 이후에 보통경찰제가 시행되었고, 헌병대의 규모와 역할도 상당부분 축소되었다.

1) 일본의 헌병제도 도입에 관해서는 이승희, 2014, 『메이지(明治) 시기 프랑스 헌병제도의 일본 수용과정』, 『중앙사론』 39를 참조.

2) 한반도에 주둔했던 일본군 헌병대의 호칭은 시기별로 변화해 갔다. 시기순으로 1896년 1월 임시헌병대 → 1903년 12월 한국주차헌병대 → 1906년 10월 제14헌병대 → 1907년 10월 한국주차헌병대 → 1910년 9월 조선주차헌병대 → 1918년 6월 조선헌병대이다. 본고에서는 전시기를 아우르는 명칭으로 조선 주둔 일본군 헌병대로 통칭하고 그 외 명칭은 각 시기별로 구분하여 표기한다.

일본의 식민지 지배에서 헌병의 주요한 역할이 몰려 있었던 만큼, 조선 주둔일본군 헌병대에 관한 연구는 병탄 전부터 1910년대를 중심으로 이루어져 왔다. 조선 주둔 일본군 헌병에 관한 연구는 크게 세 부분으로 구분할 수 있다.

첫 번째는 식민지화 과정에서 헌병제도 도입에 관련된 논의들이다. 이 시기의 연구는 주로 권구훈³⁾과 이승희⁴⁾, 조건이 진행하였다. 권구훈의 경우 헌병보조원의 운용과 활용의 전사로서 일본헌병대의 주둔과 변화를 다루었다. 본격적으로 식민지화 과정의 헌병에 주목한 것은 이승희다. 이승희는 주로 1910년 전후 시기 일본의 헌병제도의 도입과정, 헌병대의 파견과 헌병·경찰제도의 성립, 의병탄압과 밀정운용 등 식민지화 과정에서 헌병대의 역할을 다룬 바 있다. 조건은 일제강점기 헌병의 편제변화와 역할을 1910~20년대, 1930년대, 1940년대로 나누어 편제와 조직변화, 보조헌병 충원을 중심으로 분석하였다.

두 번째는 경무조직에 관한 연구의 전사로서 헌병에 주목하는 연구이다. 이 분야의 연구로는 김민철⁵⁾, 신주백⁶⁾, 松田利彦⁷⁾의 연구가 있다. 특히 마츠다 도시히코의 경우 식민지기 전반적으로 경찰제도의 변화를 추적하여 왔고, 경찰의 전사로서 헌병·경찰제도의 제도도입, 무단통치기를 비롯하여 1920~30년대의 헌병경찰제도를 다루었다.

세 번째는 3.1운동의 탄압의 주체로서 헌병에 관한 연구이다. 3.1운동에 대한 탄압은 당대부터 지탄의 대상이었고, 많은 선행연구에서 탄압의 규모와 잔학상을 지적한 바 있다. 최근에는 국사편찬위원회의 삼일운동데이터베이스가 공개되면서 3.1운동 탄압과정에서 헌병의 역할에 주목한 연구들도 등장했다.⁸⁾ 이외로도 헌병보조원에 관한 연구⁹⁾, 일기 등의 자료를 통한 헌병사령관을 분석한 연구¹⁰⁾ 등과 함께 국경경비정책¹¹⁾에 관한 연구도 이루어지고 있다.

선행연구들을 통해서 조선 주둔 일본군 헌병대에 관한 많은 사항이 정리되었다. 하지만

3) 권구훈, 1998, 「日帝 韓國駐劄軍憲兵隊의 憲兵補助員研究」, 『史學研究』 55·56.

4) 이승희, 2007, 「한국병합조약 전후기의 주한일본군 헌병대 연구」, 『일본역사연구』 26 ; 李升熙, 2008, 『韓國併合と日本軍憲兵隊』, 新泉社 ; 이승희, 2008, 「한말의병탄압과 주한일본군 헌병대의 역할」, 『한국독립운동사연구』 30 ; 이승희, 2012, 「일본과 한국의 헌병제도 도입과정을 둘러싼 문무관 대립 양상」, 『일본학연구』 36 ; 이승희, 2015, 「러일전쟁기 일본군 헌병대의 방첩활동 고찰」, 『중앙사론』 42 ; 이승희, 2017, 「통감부 초기 일본군헌병대가 운용한 한국인 밀정-한국주차군의 기밀비 자료에 대한 분석을 중심으로」, 『日本學』 44.

5) 金敏喆, 1994, 「日帝 植民支配下 朝鮮警察史 研究」, 경희대학교 사학과 석사학위논문.

6) 辛珠柏, 2000, 「1910年代 日帝의 朝鮮統治와 朝鮮駐屯 日本軍」, 『한국사연구』 109.

7) 松田利彦, 1993, 「朝鮮植民地化の過程における警察制度(1904~1910)」, 『朝鮮史研究會論文集』 31 ; 松田利彦, 1995, 「日本統治下の朝鮮における憲兵警察機構(1910~1919)」, 『史林』 78-6 ; 松田利彦, 2000, 「解説 朝鮮憲兵隊小史」, 『朝鮮憲兵隊歴史』 1 ; 松田利彦, 2007, 「近代日本植民地における「憲兵警察制度」に見る「統治様式の遷移」朝鮮から關東州・滿洲國」, 『日本研究』 35 ; 松田利彦, 2009, 『日本の朝鮮植民地支配と警察 1905~1945』, 校倉書房.

8) 김명환, 2019, 「일제 헌병경찰의 삼일운동 탄압」, 국사편찬위원회 3.1운동 100주년 기념 학술대회 “백년만의 귀환, 3.1 만세 시위의 기록들” 발표문.

9) 권구훈, 1998, 「日帝 韓國駐劄軍憲兵隊의 憲兵補助員研究」, 『史學研究』 55·56 ; 愼蒼宇, 2001, 「憲兵補助員制度の治安維持政策の意味とその實態 -1908~1910年を中心に」, 『朝鮮史研究會論文集』 39 ; 愼蒼宇, 2004, 「武斷統治期における朝鮮人憲兵補助員・巡查補の考察」, 『歴史學研究』 793.

10) 이형식, 2012, 「일기를 통해 본 전통과 근대, 식민지와 해방 : 조선헌병사령관(朝鮮憲兵司令官) 立花小一郎과 ‘무단통치’ -『立花小一郎日記』를 중심으로-」, 『민족문화연구』 57.

11) 松田利彦, 2015, 「1910年代における朝鮮總督府の國境警備政策」, 『人文學報』 106.

연구의 대상 시기와 주제를 살펴보면 앞으로 더 추가되어야 할 부분이 적지 않다. 우선 보완되어야 하는 주제로 제기하고 싶은 것은 식민지기 세부적인 헌병의 의미와 역할이다.

조건의 선행연구에서 전반적인 역할변화가 분석되었지만, 그 세부적인 사항은 아직 더 천착할 필요가 있다. 병탄과 무단통치기 조선 주둔 일본군 헌병대에 관한 사항은 이미 선행연구에서 상당부분 다루어져 왔다. 하지만 이후 조선헌병대는 시기별로 어떻게 축소되었으며 어떠한 역할을 담당하였는지, 인적구성과 편제는 어떻게 변화해 갔는지 등 헌병의 세부적인 역할과 의미에 대해서는 추후 연구가 보완되어야 한다고 생각한다.

본 발표는 조선 주둔 일본군 헌병대의 세부적인 역할변화의 파악을 위한 단초로 1919년 전후 헌병조직의 조직과 역할의 변화에 주목하고자 한다. 주지하듯 1919년 8월 3.1독립만세운동과 사이토 마코토 총독의 부임으로 헌병이 보통경찰의 역할에서 배제된 것은 사실이다. 하지만 보통경찰업무까지 총 망라할 정도로 큰 조직에서 규모가 축소되었다고 해도 조선헌병대는 여전히 식민통치의 한 축을 담당하고 1945년까지 유지했다. 문제는 이들의 성격을 어떻게 규정하는가이다. 일본 헌병의 전반적인 추이는 선행연구에서 일부 정리한 바 있다. 하지만 지역별 추이 등 세부적인 사항에 대해서는 아직 천착할 부분이 많이 있다고 생각한다.

이와 같은 연구 성과를 바탕으로 본 연구에서는 1919년 전후 일제 헌병대의 전반적인 배치 및 편제변화에 따른 역할변화의 추이를 살펴볼 예정이다.

우선 1장에서는 1919년 전까지 조선 주둔 일본군 헌병대의 조직이 어떠한 편제와 추이로 변화하여 왔는지를 정리할 예정이다. 2장에서는 1919년을 전후하여 1920년대 헌병의 배치 및 인원변화가 시기별, 지역별로 어떻게 이루어졌는지를 분석할 예정이다.

본 연구는 『朝鮮憲兵隊歷史』¹²⁾를 기초 자료로 사용했으며, 조선헌병대역사에서 생략되거나 누락된 자료는 일본의 방위성 방위연구소가 소장하고 있는 조선 헌병대 관련 자료를 이용했다.¹³⁾ 이외로도 『陸軍省統計年報』, 『日本憲兵正史』 등에 수록된 헌병관련 통계 및 국사편찬위원회 삼일운동DB, 통계청 통계포털 등을 활용했다.

2. 1910년대 조선주차헌병대의 편제변화

1) 조선 주둔 일본군 헌병대의 한반도 주둔과 편제변화

12) 『朝鮮憲兵隊歷史』는 현 방위성 방위연구소에서 소장중인 문서를 편철한 자료집이다. 陸軍一般史料 - 中央-部隊歷史 - 連隊 항목에 포함되어 있으며 514 「朝鮮憲兵の起源及び沿革概要 明治29. 1. 25 ~ 昭和19. 10. 1」과 515~525 「朝鮮憲兵隊歷史」가 편철되어 있다. 2019년 8월 현재 朝鮮憲兵の起源及び沿革概要은 온라인으로 공개하고 있으며 朝鮮憲兵隊歷史는 비공개자료로 되어있다. 『朝鮮憲兵隊歷史』는 2000년 不二出版에서 영인본을 간행했고 松田利彦의 해제 「解説 朝鮮憲兵隊小史」가 수록되어 있다.

13) 고려대학교 한국사연구소 한반도주둔일본군 연구팀에서는 방위성 소장 『京城憲兵隊歷史』, 『歷史資料』등을 선별 번역하였고, 발간할 예정이다.

조선 주둔 일본군 헌병대의 한반도 주둔은 1896년 1월 25일 임시헌병대(대위 古賀要三郎)를 편성하고 경성 부산 간의 군용 전신선 엄호의 임무를 담당한 것이 시작이다. 임시헌병대는 1896년 2월 한반도에 들어왔다. 임시헌병대의 본부 및 제3구대는 대구, 제1구대는 가승, 제2구대는 낙동에 위치했고, 각 구대에 2~3개의 분전소를 설치하였다. 1896년 5월 임시헌병대는 본부를 경성으로 이전하고 7월 장교이하 98명, 말 13필을 증가시켰다. 이후에는 구대를 지부로 개칭, 경성, 송정, 가흥, 문경, 낙동, 대구, 밀양, 부산에 배치시키며 경부 전신선을 경비하게 되었다.

<표 1> 1896년 임시헌병대 편성표

	대위	중(소)위	하사	상등병	1(2,3)등 서기	蹄鐵工長	마줄	군역부	계
인원	1	3	23	200	1	2	4	70	304
승마	1	3	23	40					67

*출처 : 全國憲友會聯合會編纂委員會, 『日本憲兵正史』, 1976, 1349쪽.

러일전쟁 시기까지 임시헌병대는 주로 전신선 및 철도의 보호를 맡고 있었다. 1899년에는 지구를 다시 구대로 개칭, 본부를 경성, 제1구대를 송정, 제2구대를 문경, 제3구대를 대구에 두었고, 1900년에는 경인철도의 개통에 따라 1구대를 가흥에 설치하여 인천-수안보 사이 구간을, 2구대를 대구에 설치하여 수안보-대구구간을 3구대를 부산에 설치하여 대구-부산간을 관할하게 하였다. 이후 1903년 12월 1일 러일전쟁 직전 임시헌병대는 한국주차헌병대로 개칭하고 한국주차대사령관의 지휘에 속하게 된다.

<표 2> 한국 주차헌병대 편제표

연도 계급	1903	1904	1907. 10.3	1908. 1.28	1908.7.25	1909.8
장관, 사관		1	5	6	6	6
대위	1	2	4	3	3	63
중(소)위	3	6	25	38	40	
특무조장, 조장	4	46	31	51	52	524
군조, 오장	17		96	152	462	
상등병	190	256	627	1800	1800	1890
군의	3	3	4	4	4	
수의			1	2	2	
간호장	3	3	3	3	3	
주계		1	2	2	9	
계수	1	1	5	9	17	
체철공장(蹄鐵工長)	2	2	3	4	4	
마줄	4	8				
보조원						4294
계	228	329	806	2,074	2,402	6,777

*출처 : 「韓國駐劄隊編制要領及服務規定制定の件」JACARRef.C06083813600、明治36年乾「貳大日記」11月；韓國駐劄軍司令部及隷屬部隊編成ノ件JACARRef.C03020058500、明治37年「満密大日記」明治37年3月；韓國駐劄憲兵隊編制表, 『朝鮮憲兵隊歴史』1, 181쪽；韓國駐劄憲兵隊編制表, 『朝鮮憲兵隊歴史』2권, 47쪽.

1904년 러일전쟁시기 한국주차군사령관은 함경도에 군정을 선포했다. 이 시기 경찰사무는 주로 헌병이 담당하게 되었다. 1905년 10월 러일전쟁이 종식될 무렵 한국주차헌병대는 12개 지역(서울, 부산, 원산, 인천, 의주, 평양, 안주, 개성, 臨溟·유성·전주·대구)에 분대를 설치하고 56개의 분견소를 설치하는 등 대조직으로 증가하였다.¹⁴⁾ 이후 1906년 헌병조례 개정예 따라 한국주차헌병대는 제14헌병대로 개칭되었다.¹⁵⁾ 본부를 경성에 두고 1본부, 7분대, 20분

14) 권구훈, 앞의 글, 730쪽.

15) 당시 한반도 내에서는 헌병과 경찰의 대립이 계속 있어왔다. 치안유지는 한국주차헌병대를 비

건소로 감소하였다.

한반도내 헌병이 증가하는 계기는 1907년 대한제국군의 해산과 의병의 격증이었다. 일제는 의병토벌과 한반도 내 치안유지¹⁶⁾ 목적으로 헌병의 편제를 다시 개정했다. 제 14헌병대는 다시 한국주차헌병대로 개칭되었다. 본부는 경성에 두고 7개 분대는 그대로 전국에 배치하였다. 1908년 6월부터는 헌병보조원의 모집이 시작되었고, 1908년 7~9월 선발을 거쳐 배속하였으며 분건소 수를 늘렸다. 헌병보조원의 추가 이후 한국주차헌병대의 규모는 급증했다. 1909년 1월 이후 다시 관구 이하의 배치를 개정하여 51개 관구 452분건소 13파건소로 수정하였다가 1910년 1~3월에 걸쳐 임시 파건소 6개 폐쇄, 2분건소 4파건소 설치로 분대7, 관구57, 분건소 457, 파건소 31, 출장소 4개의 규모에 장교이하 2,400여명, 보조원 4,300여명의 규모로 증가하였다.

2) 헌병·경찰제 시행과 1910년대 조선주차헌병대의 추이

한반도에서 헌병과 경찰의 대립은 1906년부터 본격화하고 있었다. 1907년 제14헌병대장으로 아카시 모토지로(明石元二郎)가 부임하면서 대립은 첨예화되었다. 헌병대는 1907년 8월부터 의병투쟁과 일본군수비대에 의한 의병, 주민학살문제에 대응하는 형태로, 이토의 경찰기구 확장의 대안으로서 기구확장의 계기를 얻었다. 1909년 아카시는 헌병과 경찰의 통일을 주장하였다. 이토와 소네가 통감에 있는 동안 이 헌경통일안은 받아들여지지 않았지만, 1910년 5월 육군대신 테라우치가 통감직을 겸임하면서 이루어졌다.¹⁷⁾ 6월 15일 편제개정을 통해 헌병대 본부가 승격되고 헌병대 사령부가 설치되었다. 또한 1910년 6월 24일 경찰권 위탁각서가 체결되고 6월 29일 칙령 제296호 ‘통감부 경무관서 관제’가 공포 되면서 한반도에서 헌병경찰제가 시행되게 되었다.

조선 주둔 헌병대가 13개도 전역에 설치된 것도 이 시기였다. 1910년 6월 편제개정에 의해, 7월 1일부터 배치를 개정하고 헌병은 전국에 세밀하게 분산 배치되어, 전국에 사령부 1, 헌병대13(경성·청주·공주·전주·광주·대구·진주·해주·평양·의주·춘천·함흥·鏡城)), 헌병분대 77, 헌병분건소 498, 헌병파건소 66개가 설치되었다. 말단조직인 헌병분건소에는 하사 1명, 상등병 3명, 헌병보조원 6명의 꼴로 각각 배치되었다. ¹⁸⁾ 이로써 조선 주둔 헌병대의 기본적인 체제가 확립되었다. 이후 1919년 헌병경찰제도가 폐지되기 이전까지 이 체제는 거의 변화 없이 유지되었다.

릇, 이사청경찰 및 한국경찰(고문경찰)과 병립하고 있어 명령계통에 문제가 있었다. 1906년 2월 ‘한국에 주차하는 헌병의 행정경찰 및 사법경찰에 관한 건’, 1906년 8월 ‘고등군사경찰’실시에 의해 주한 헌병대가 보통경찰의 영역에 까지 침범해 오는 일이 빈발했다(이승희, 2007, 「한국병합조약 전후기의 주한일본군 헌병대 연구」, 『일본역사연구』 26).

16) 1907년 10월 8일자 칙령 제323호 「한국주차헌병에 관한 制」 제1조에는 “한국에 주차하는 헌병은 주로 치안 유지에 관한 경찰을 관장하며, 그 직무의 집행에 관해서는 통감에게 예속되고, 또한 주차군 사령관의 지휘를 받아서 겸하여 군사경찰을 관장 한다”라고 하며 한국주차헌병의 주요 직무를 한국 내 치안유지로 하였다.

17) 헌경통일안의 내용과 도입과정에 관해서는 이승희, 2007, 「한국병합조약 전후기의 주한일본군 헌병대 연구」, 『일본역사연구』 26 참조.

18) 이승희, 앞의 글, 176쪽.

병합후인 1910년 9월 12일, 일본의 칙령343호에 의해 ‘조선주차군헌병조례’가 공포되었다. 이로써 한국주차헌병대는 조선주차군헌병대로 바뀌었다. 관할이 육군대신으로 바뀌었지만, ‘치안유지에 관한 경찰’을 관장하는 것은 변함이 없었다. 직무집행에도 조선총독의 지휘 감독을 받고 배치, 이동, 복무에도 조선총독이 정하도록 되어있어, 병합 직전과 특별히 변한 것은 없었다.¹⁹⁾ 이 조례의 공포와 함께 무단통치가 시작되었다. 보안규칙에 의해 모든 정치 단체의 해산명령이 떨어졌다. 헌병에 의해 주도된 고등경찰²⁰⁾을 통해 일제는 사상탄압을 추진했고 서적, 잡지, 신문 등 출판의 제한, 105인 사건 등 민족운동 단체의 탄압에도 앞장섰다.

<표3> 1910~1918년 헌병 편제 및 병력 변화양상

연 도	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918
사령부	1	1	1	1	1	1	1	1	1
본 부	13	13	13	13	13	13	13	13	13
분 대	77	78	78	78	78	78	77	78	78
분견소	498	56	57	107	99	99	96	98	98
파견소	66	407	394	327	317	316	318	288	877
출장소	24	381	413	443	501	528	551	592	43
계	679	936	956	969	1,009	1,035	1,056	1,070	1,110
장교	117	112	112	112	112	112	112	111	112
준사관	20	20	20	20	20	20	20	20	23
하사	753	753	753	753	753	753	751	750	758
상동병	2525	2525	2525	2470	2460	2417	2501	2514	2484
헌병보조원	4417	4453	4473	4603	4626	4627	4657	4737	4601
계	7,832*	7,863**	7910	7,830	7921	7,929***	8,041	8,132	7,978

※ 『朝鮮總督府施政年報(1918년도)』, 476~477쪽.(신주백, 「1910년대 일제의 조선통치와 조선주둔 일본군」, 『한국사연구』 109, 2000, 143쪽 재인용) ; 韓國駐劄憲兵隊人馬配置定員表, 『朝鮮憲兵隊歷史』 2권, 231쪽.

* 1910년도 헌병 편제는 수치를 조정했음. 국가통계포털 및 조선총독부 통계연보의 1910년 총 2,019명은 헌병 중 경찰업무를 담당하는 인원을 한정한 것으로 전체 헌병의 규모와는 맞지 않는 수치임. <표2>에서 표기한 것처럼 1909년의 헌병 총 수가 6,777명이고, 헌병보조원의 수가 4,294명인 상황에서 1910년도의 헌병보조원이 1,012명이라는 것은 이후의 수치를 보더라도 오류가 있는 수치일 가능성이 큼. 본 발표문에서는 1910년도 헌병의 총 수치를 『朝鮮憲兵隊歷史』2에서 제시한헌병 총 수로 재조정함. 1911년부터는 별도로 경찰업무를 분리해서 보고하지는 않았음. 선행연구에서는 이 1910년도의 헌병 총수를 2,019명으로 보는 오류를 그대로 인용하고 있음.

** 1911,12년 사령부~출장소 수치 및 헌병 총원을 조정했음. 1911년 1월 수치임.(『朝鮮憲兵隊歷史』3권 151쪽, 194쪽.) 1911~12 헌병보조원 수치와 1913,1914년도 헌병대 인원 수치는 松田利彦, 『日本の朝鮮植民地支配と警察 1905~1945』, 校倉書房, 2009, 24쪽 재인용하여 수정했음.

*** 1915년 인원수치의 경우. 조선총독부 통계연보에는 1,929명으로 표기하고 있으나 『朝鮮憲兵隊歷史』에는 사령부 소속 하사5명과 37명이 추가되어 7971명으로 표기되어 있음. 사령부 인원이 누락된 것으로 추정, 1918년도 역시 사령부 인원 48명이 누락된 것으로 추정됨

1910~1918년 사이 전체적인 헌병기관과 인원수 변화를 정리하면 <표3>과 같다. 우선 파

19) 이승희, 앞의 글, 181쪽.

20) 고등경찰과는 경무총감부에서 유일하게 헌병이 과장을 맡고있는 자리였고, 각 도의 경무부에도 고등경찰계 주임에는 반드시 헌병이 배치되었다고 한다(이승희 앞의 글, 182쪽).

약할 수 있는 점은 1910~1918년까지 전체 헌병의 규모 변화는 거의 없다는 점이다. 1909년의 약 6700여명에서 헌경통일, 한국병합에 대비하기 위한 경비강화를 위해 1300여명을 증원한 이후²¹⁾ 대략 장교110여명, 준사관 20명, 하사 750여명, 상등병 2500여명, 헌병보조원 4500여명의 수준을 유지하고 있었다. 대략적으로 7900~8000명의 규모가 1910년대 조선 주둔 일본군 헌병대의 규모라고 할 수 있다.

다음으로 1910~1911년 사이 헌병 분건소와 파건소의 역전현상을 확인할 수 있다. 1910년 498개였던 헌병분건소가 56개로 줄어드는 반면, 66개소였던 헌병파건소는 407개소로 늘어났다. 이는 의병탄압작전이 사실상 끝나자 군 병력을 분산배치에서 집중배치로 바꾸는 대신 치안유지활동의 공백을 메우고자 헌병기관을 분산배치하기 시작했기 때문으로 보인다.

분산배치와 함께 조선주차헌병대가 경찰업무를 담당하는 비율도 크게 늘어났다. 1910년 약 26%에 달했던 보통경찰업무 중사 헌병비율은 1911년부터 1918년까지 거의 98~100%에 달하는 비율을 유지했다.²²⁾ 헌병분건소가 1912년 57개에서 이듬해 107개로 늘어난 것 역시도 이와 같은 맥락에서 파악할 수 있다. 요컨대 경찰업무를 담당은 파건소의 증설과 분산배치와 함께 이루어진 것이라고 볼 수 있다.

3. 보통경찰제 전환과 1920년대 조선헌병대의 축소

조선헌병대의 총 병력은 1910년대 전반적으로 큰 변화 없이 약 8000명 선에서 지속되고 있었다. 3.1운동 전 한국주차헌병대의 규모는 1918년을 기준으로 장교 112명, 하사관(준사관 및 하사 포함) 781명, 상등병 2484명이었고, 헌병보조원이 4601명으로 총 인원이 7978명²³⁾으로 대략 8000명 정도의 규모였다. 헌병대의 조직은 경성의 조선주차헌병대사령부를 중심으로 경성·청주·공주·전주·광주·대구·진주·해주·평양·의주·춘천·함흥·경성(鏡城) 총 13개 지역에 지역헌병대가 편제되어 있었다. 또한 지역 헌병대 산하에 본부 및 헌병분대와 분건소, 주재소, 파출소가 편제되어 분포되었다.

21) 이승희, 앞의 글, 176쪽.

22) 松田利彦, 2009, 『日本の朝鮮植民地支配と警察 1905~1945』, 校倉書房, 148쪽.

23) 헌병의 계급별, 지역별, 분대별 수치는 현재 참고할 수 있는 통계마다 각각 다르다. 예를 들면 1918년 당시 헌병의 총 규모는 육군성 통계연보에 따르면 헌병보를 제외하고 총 3465명, 조선총독부 통계연보에는 3377명, 조선헌병대역사에는 3419명이다.

	장관	사관	위관	준사관	하사	병졸	소계	헌병보	합계
육군성 통계연보	1	17	129	25	811	2482	3,465	4601	8066
조선총독부 통계연보	112			23	758	2484	3,377	4601	7978
조선헌병대역사	1	15	93	25	762	2525	3,419		

*출처 : 陸軍省統計年報. 大正7年(第30回) ; 통계청 국가통계포털 헌병대 및 헌병대직원 ; 조선헌병대역사 5권, 不二出版, 209쪽.

<표4> 경무조직 현황(1918년 12월 현재)

헌병	헌병대사령부	헌병대본부	헌병 분대	헌병분전소	헌병 파견소	헌병출장소	헌병대 합계
	1	13	78	98	877	43	1,110
				1,018			
경찰	경무총감부	경무부	경찰서	경찰관 주재소	경찰관 파출소		관서 합계
	1	13	99	532	106		751
				638			
합계	2	26	177	1,656			1,861

* 출처 : 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.do>) 김명환, 앞의 글, 3쪽 재인용

이러한 헌병의 분포상황은 경찰과 비교해도 훨씬 많다. 헌병분대보다 경찰서 숫자가 많은 데 비해 말단조직은 헌병이 경찰보다 더 많은 것을 확인할 수 있다. 이는 헌병이 기층민중과의 접촉면이 상대적으로 넓었다는 점을 보여주는 것으로 볼 수 있다. 주재소 이하 말단관서에는 약 5명 정도의 관헌이 배치되어 있었을 것으로 추정된다. 이런 현황을 통해 1919년 각 부군, 면 지역까지 치안조직은 조밀하게 설계되었다. 24)

경무조직의 배치역시 마찬가지였다. 조선군사령부와 제20사단 주둔지인 용산을 제외한다면, 주요 도읍은 경찰이 관할하였던 것으로 추정할 수 있다. 지정면 23개 면 중 16개면이 경찰관할 구역이었다. 경찰과 헌병의 배치에서 특징적인 것은 경기도를 기준으로 북동부, 중남부가 엇갈리는 점이다. 특히 한반도 중북부 내륙지방은 광범위하게 헌병이 관할하고 있었다. 각 지역에서 조선인 기층 민중과 접촉하고 있던 말단 경무관서들은 만세운동이 발발하자마자 시위진압의 최전선에 서게 되었다. 그런 만큼 헌병·경찰에 의한 만세운동 탄압은 광범위하게 발생할 수밖에 없었다.25)

<표5> 각 도별 경무조직 현황(1918년 12월)*

도별	부군	헌병	경찰	합계	헌병-경찰
전국	232	1,110	751	1,861	359
중앙**	-	1	1	2	0
경기도	22	110	114	225	-4
충청북도	10	44	43	87	1
충청남도	14	53	56	109	-3
전라북도	15	58	58	116	0
전라남도	23	63	73	136	-10
경상북도	24	89	89	178	0
경상남도	21	52	71	123	-19
황해도	17	100	45	145	55
평안남도	16	91	51	142	40
평안북도	20	114	48	162	66
강원도	21	113	35	148	78

24) 김명환, 앞의 글, 5쪽.

25) 김명환, 앞의 글, 7쪽.

함경남도	17	119	30	149	89
함경북도	12	103	37	140	66

*출전 : 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.do>) , 김명환, 앞의 글 재인용, 6쪽.

** 중앙은 헌병대사령부 및 경무총감부를 지칭함.

3.1운동의 탄압과정에서 헌병과 경찰은 만세운동 진압을 위해 군대와 협력한 사례가 많았다. 이에 비해 관할 구역의 명확한 차이로 헌병과 경찰이 동시에 관여하여 진압한 사례는 드물었다. 헌병은 경찰에 비해 단독 진압의 수치가 높다는 특징도 가지고 있었다. 양자간에 관서수와 인원의 차이 이외에 전투력의 차이도 있었던 정황을 드러내는 것으로 생각할 수 있다.²⁶⁾

주지하듯 일제는 헌병·경찰제도를 바탕으로 무단통치를 실시하였고, 조선인들은 3.1운동을 비롯한 저항을 통해 독립의지를 강하게 표출했다. 3.1운동이후 조선총독부는 헌병·경찰제도의 전환을 꾀하였다. 3.1운동이 소강상태에 들어가기 시작한 1919년 6월 10일 다나카 기이치(田中義一) 육군대신은 정무총감 야마가타 이사부로(山縣伊三郎)에게 헌병경찰제도 폐지에 관한 의견서를 전달하였고 경찰제도 개정은 빠르게 추진되었다.

1919년 8월 19일 조선총독부 및 지방관 관제에 대한 개정이 단행되었다. 소위‘문화통치’의 핵심은 경찰제도의 전환이었다. 따라서 조선 통치의 문제로 지목되었던 헌병 경찰 제도가 폐지되고 보통 경찰 제도로 바뀌었다. 조선 주둔 일본군 헌병대의 규모역시 크게 변화하게 되었다. 우선 관제개정당시 조선헌병대사령부는 전에 헌병대의 인원감축을 계획했다. 당시 인원정리에 관한 규모는 아래 <표6>과 같다.

<표6> 헌병 장교이하의 인원 정리표

	8월 말 현재인원	신 편제 요원	시베리아 파견	내지로 전출	경찰관으로 전직	특명만기	정원 외
사관	14	8	1	3		2	
위관	89	33	16	21	7	12	
준사관	23	14	2		3	4	
하사	757	181	53	5	378	140	
상등병	2,476	592	303	138	1,169	255	39
합계	3,359	828	375	167	1,557	413	39

*출처『朝鮮憲兵隊歷史』 6권 6쪽.

1919년 8월말 현재 헌병보조원을 제외한 헌병의 인원은 총 3,359명이었다. 이중 헌병대에 남아 신규편제로 예정된 요원이 약 800여명, 시베리아방면으로 파견예정이 375명, 일본으로 전출예정이 167명, 경찰관으로 전직예정이 1557명, 전역예정이 413명이었다. 이외로 헌병보조원의 경우 8월말 현재 4,685명이었는데 신편 되는 헌병의 헌병보조원에 310명, 통역 28명,

26) 헌병과 경찰의 3.1운동 탄압에 관해서는 김명환, 2019, 「일제 헌병경찰의 삼일운동 탄압」, 국사편찬위원회 3.1운동 100주년 기념 학술대회 “백년만의 귀환, 3.1 만세 시위의 기록들” 발표문 참고.

총독부 순사로 전직 4,184명이었고, 잔여인력은 귀향시킬 것으로 예정되어 있었다.²⁷⁾ 1919년 8월의 개편으로 헌병의 조직과 규모는 대폭 축소되었다. 그리고 그 빈자리는 경찰 기구로 채워졌다.

그러면 1919년 8월 이후 헌병의 감축은 실제로 어떻게 이루어졌을까. 관제개정으로 인한 감축 이후 한반도 내 헌병의 구성과 규모는 아래 <표7>과 같다. 이는 1919년 이후 1930년까지 헌병인마정원표를 각 헌병대별로 정리한 것이다. 이를 통해 보면 조선헌병대는 1919년 이후 2차례의 시기로 나누어 규모가 축소되었음을 알 수 있다.

우선 조선헌병대의 가장 큰 감축시기는 1919년이다. 1919년 8월 이후 사령관 이하 약 3500여명이던 헌병을 900여명으로, 4600여명이던 헌병보조원을 300여명으로 감축시켰다. 그리고 사령부 예하에 13개 헌병대를 7개, 분대를 23개로 대폭 축소하였다. 이는 보통경찰제도의 시행을 시작으로 조선헌병대가 경찰업무에서 빠지면서 헌병대의 축소, 경찰로 전직등이 반영된 수치일 것으로 추정할 수 있다.

다음으로 조선헌병대가 크게 감축된 것은 1922~1923년 사이 기간이다. 총인원 1200명선을 유지하고 있었던 헌병대가 약 1/2순으로 다시 감축되기에 이른다. 이 시기는 조선헌병대의 직무에서 국경수비가 해제되면서 감축된 것이다. 헌병·경찰제도 실시당시에도 압록강~두만강을 아우르는 국경지방에 대한 경비는 헌병과 조선주둔일본군이 담당하고 있었다. 중국과 국경접안지대에 대해서는 문관경찰이 아닌 헌병이 치안유지를 담당하는 것으로 되어있었다.²⁸⁾ 1922~1923년 감축으로 조선 주둔 일본군 헌병대는 약 570여명의 인원으로 감축되었고, 이 기조는 1930년대까지 이어졌다.

<표7> 1918~1930 한반도 내 헌병대별 인원수 추이²⁹⁾

	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1925	1927	1928	1929	1930
사령부	48	23	23	23	23	25	25	25	25	32	32
경성헌병대	866	115	115	115	124	84	84	89	89	87	87
청주헌병대	281	71	71	71	65						
공주헌병대	332										
전주헌병대	348										

27) 『朝鮮憲兵隊歷史』 6권, 6쪽.

28) 1910~1919 사이 조선총독부의 국경수비정책과 관련해서는 松田利彦, 2015, 「1910年代における朝鮮總督府の國境警備政策」, 『人文學報』 106 참조. 다만 마츠다는 1919년 3.1운동 전까지 간도영사관 헌병파견, 헌병의 총돌사례 추출, 국경상주화 구상까지만 다루고 있다. 조선주둔 일본군, 헌병대, 경찰을 비롯하여 국경수비대의 편제, 구성 및 역할에 대해서는 보다 상세한 논의가 필요하다.

29) 헌병의 병력규모는 자료별로, 시기별로 차이를 보인다. 이를테면 『陸軍省統計年報』에는 1921년까지 조선헌병대의 규모를 장관, 사관 및 상당관, 위관 및 상당관, 준사관, 하사, 병졸, 용인으로 나누어 전체 수치만 표기하고 그 중 조선인의 수치를 별도로 수록하고 있다. 하지만 1922, 1923년에는 경성, 청주, 대구, 평양, 의주, 함흥, 나남헌병대 순으로 구분하여 수록하고 있다. 본 수치는 조선헌병대역사에 수록된 시기별 헌병인마정원표의 합계를 조정하여 수록한 것이다. 중(소)장, 사관, 위관, 특무조장, 조장, 군조, 오장, 상등병, 헌병보, 통역, 주계, 계수, 군의, 간호장, 수의, 제철조장을 모두 합산한 수치이다. 『朝鮮憲兵隊歷史』에서는 1926년까지는 각 계급별 구분을 두지 않았으나 1927년부터는 중장~상등병의 병과, 주계~제철조장의 군무원, 헌병보조원과 통역을 나누어 수치를 산출하고 있다.

이상민, 1919년 전후 조선 주둔 일본군 헌병대의 편제와 역할 변화

광주헌병대	515										
대구헌병대	613	75	75	75	75	73	81	83	83	84	84
진주헌병대	421										
해주헌병대	737										
평양헌병대	523	68	68	68	65	130	133	142	142	139	139
의주헌병대	824	405	405	405	129						
춘천헌병대	908										
함흥헌병대	852	133	133	133	93	86	80	70	70	69	68
나남헌병대 (鏡城 ₃₀ 헌병대)	758	344	344 ₃₁	344	180	173	166	160	160	157	157
계	8,026 ³²⁾	1234	1234	1234	754	571	569	569	569	568	567
<p>*출처 : 1915 : 『朝鮮憲兵隊歷史』 5, 135쪽 「朝鮮憲兵隊人馬配置定員表」 ; 1918년 : 조선헌병대역사 5, 209쪽, 국가 통계포털 조선총독부통계연보 제인용. 단 조선총독부 통계연보는 사령부 인원이 별도로 표기되어 있지 않아 조선헌병대역사의 48명을 추가함 ; 1919~1930 『朝鮮憲兵隊歷史』 6, 14·35·48·56·78·102·112·120·128 쪽 「朝鮮憲兵隊人馬配置定員表」</p> <p>*각 헌병대의 합계는 중(소)장, 사관, 위관, 특무조장, 조장, 군조, 오장, 상등병, 헌병보, 통역, 주계, 계수, 군의, 간호장, 수의, 제철조장을 모두 합산한 수치임.</p>											

<표8> 1918년, 1919년 12월, 1923년 지역별 헌병대, 헌병분대, 분견소 증감비교표

1918년				1919년 12월				1923년						
憲兵隊	憲兵分隊	分遣所	인원	憲兵隊	憲兵分隊	分遣所	인원	憲兵隊	憲兵分隊	分遣所	인원			
朝鮮憲兵隊司令部			48	朝鮮憲兵隊司令部			23	朝鮮憲兵隊司令部			25			
京城憲兵隊	本部		866	京城憲兵隊	本部		115	京城憲兵隊	本部		84			
	京城分隊	加平			京城分隊	開成, 仁川			京城分隊					
	龍山分隊				龍山分隊	水原			龍山分隊					
	龍仁分隊	廣州			春川分隊	金化, 高城, 原州, 江陵			大田分隊					
	驪州分隊	利川, 楊平												
	楊州分隊	抱川												
開城分隊	長湍, 坡州													
清州憲兵隊	本部		281	清州憲兵隊	本部		71	경성헌병대로 축소						
	清州分隊	鎭川			大田分隊	公州, 清州, 忠州								
	沃川分隊	秋風			全州分隊	光州, 順天								
	丹陽分隊													
	忠州分隊	延豐												
大邱憲兵隊	本部		613	大邱憲兵隊	本部		75	大邱憲兵隊	本部		73			
	大邱分隊	倭館, 軍威			大邱分隊	安東			大邱分隊					
	金泉分隊				釜山分隊				釜山分隊					
	尙州分隊	閔慶			鎭海分隊	馬山, 晉州			鎭海分隊	馬山				
	醴泉分隊	榮州												
	奉化分隊	英陽												
浦項分隊														
平壤憲兵隊	本部		523	平壤憲兵隊	本部		68	平壤憲兵隊	本部		130			
	平壤分隊	甑山, 永柔, 肅川,			平壤分隊	成川, 德川			平壤分隊					
	成川分隊	江東, 陽德							新義州分隊	昌城				
	寧遠分隊													

30) 경성 헌병대는 1920년부터 나남헌병대로 명칭이 변경되었음.

31) 조선헌병대역사 원문에는 1920년 나남 헌병대의 헌병보조원수가 30명으로 되어있다. 하지만 이 수치는 오기로 추정된다. 1919년 나남헌병대의 헌병보조원수는 130명이며 1921년 1919년에도 130명이다.

32) 조선총독부 통계연보에 오기를 해당 자료의 장교, 준사관, 하사, 상등병, 보조원의 합계와 맞추어 수정했다. 경성헌병대 856→866/ 鏡城헌병대 258→758 / 전주헌병대 248→348 순이다.

이상민, 1919년 전후 조선 주둔 일본군 헌병대의 편제와 역할 변화

	安州分隊	价川, 順川			海州分隊	遂安, 載寧			江界分隊	大興, 中江鎮	
	德川分隊	孟山									
新義州憲兵隊	本部		824	義州憲兵隊	本部		405	평양헌병대로 축소			
	義州分隊	龜城			新義州分隊	義州, 淸城					
	定州分隊				昌城分隊	碧潼					
	熙川分隊				楚山分隊	渭原					
	昌城分隊	碧潼, 朔州			江界分隊	高山					
	楚山分隊	渭原			中江鎮分隊	慈城, 東興, 厚昌					
	江界分隊	高山			定州分隊	熙川					
	厚昌分隊	厚州									
	中江鎮分隊	慈城									
咸興憲兵隊	本部		852	咸興憲兵隊	本部		133	咸興憲兵隊	本部		86
	咸興分隊	新興, 定平			咸興分隊	北青			咸興分隊		
	安邊分隊				元山分隊	虎島			元山分隊		
	元山分隊	高原, 文川									
	北青分隊	新昌, 利原, 新浦,			惠山分隊	三水, 新忽坡, 保田			惠山鎮分隊	新忽坡, 仲坪場	
	端川分隊										
	甲山分隊	銅店, 豐山									
	惠山鎮分隊	仲坪, 新忽									
	長津分隊	舊鎮									
鏡城憲兵隊	本部		758	鏡城憲兵隊	本部		344	羅南憲兵隊	本部		173
	羅南分隊	七班, 漁大			羅南分隊	淸津, 城津, 明川			羅南分隊	淸津, 雄基	
	富寧分隊				會寧分隊	鍾城, 茂山, 三長			會寧分隊	鍾城	
	吉州分隊	花台, 載德			慶源分隊	穩城, 新阿山			茂山分隊		
	會寧分隊	鍾城,			慶興分隊	土里			慶源分隊	慶興, 新阿山	
	慶源分隊	穩城									
	茂山分隊	三下, 延社									
	慶興分隊	土里, 新阿, 鍾山									
全州憲兵隊	本部		348	청주헌병대 전주 분대로 축소							
	裡里分隊	礪山, 高山									
	井邑分隊	泰仁									
	南原分隊	長水, 淳昌									
	錦山分隊	茂朱									
海州憲兵隊	本部		737	평양헌병대 해주분대로 축소							
	甕津分隊										
	延白分隊	白川									
	谷山分隊	仙岩									
	遂安分隊	新溪									
	瑞興分隊	南川, 漏川, 金川, 市邊									
	載寧分隊	安岳, 信川									
	松禾分隊										
春川憲兵隊	本部		908	경성헌병대 춘천분대로 축소							
	春川分隊	洪川, 華川									
	原州分隊	橫城									
	寧越分隊	旌善									
	蔚珍分隊	平海									
	三陟分隊										
	麟蹄分隊	楊口									
	高城分隊	杆城									
	淮陽分隊										
	金化分隊	金城									
公州憲兵隊	鐵原分隊	伊川, 安峽	332	청주 헌병대 대전분대로 축소							
	本部										
	大田分隊										
	扶餘分隊	青陽									
	禮山分隊	溫泉									
光州憲兵隊	天安分隊	鳥致	515	청주헌병대 대전분대로 축소							
	本部										
	長城分隊	潭陽									
	榮山浦分隊	咸平									
	長興分隊	筏橋, 高興									
	順天分隊	光陽, 求禮									

晉州憲兵隊	和順分隊		421	대구헌병대 진해분대로 축소					
	本部								
	泗川分隊	固城							
	居昌分隊	山淸, 咸陽							
	鎭海分隊	馬山, 巨濟							
	釜山分隊	密陽, 金海, 梁山							
합계			8026	합계	1234	합계			571
<p>*출전 : 국사편찬위원회 삼일운동DB 및 朝鮮憲兵隊人馬配置定員表『朝鮮憲兵隊歷史』6권 15~20·78~82쪽.</p> <p>*헌병 분대의 경우 국사편찬위원회 삼일운동DB의 탄압기구표에서 헌병 분대³³⁾ 78건을 추출하여 사령부별로 구분하였다. 1919년 12월 축소 이후 헌병대와 헌병 분대의 명칭 및 위치는 『조선헌병대역사』 6권 15쪽 조선헌병대 인마정원표를 참고하였으며 1923년 헌병대와 헌병 분대의 명칭은 『朝鮮憲兵隊歷史』 6권 78~82쪽 조선헌병대 인마정원표 중 헌병 분대만 추출하여 작성하였다.</p>									

<표9> 의주, 함흥, 나남의 계급별 인원수 추이

연도	헌병대	소장	사관	위관	승마	주계	계수	군의	간호장	수의	제철조장	특무조장	조장	군조	오장	상등병	헌병보	통역	대마	합계
1920	의주		1	7	8	1	2	1	1	-	1	5	22	25	12	165	158	4	36	405
	함흥		1	4	5	1	1			-	1	2	9	10	5	60	34	5	15	133
	나남		1	5	6	1	2	1	1	-	1	6	20	22	11	138	130	5	32	344
1922	의주		1	4	5	1	2	1	1	-	1	4	8	10	5	69	18	4	18	129
	함흥		1	4	5	1	1			-	1	3	7	7	3	51	9	5	16	93
	나남		1	5	6	1	2	1	1	-	1	7	10	11	5	101	29	5	29	180
1923	평양		2	3	5	1	2	1	1	-	1	5	5	10	4	75	18	2	22	130
	함흥		1	4	5	1	2			-	1	2	6	7	3	47	9	3	16	86
	나남		2	4	6	1	2	1	1	-	1	8	10	10	5	96	29	3	29	173
<p>*출전 朝鮮憲兵隊人馬配置定員表『朝鮮憲兵隊歷史』6권 35~38쪽, 57~60쪽, 78~82쪽.</p>																				

33) 삼일운동DB에 포함되어 있는 헌병 분대의 명칭 및 지역은 朝鮮總督府 官報 第1512號 (1917.8.17.) ; 朝鮮總督府 官報 第1698號(1918.4.8.)등에 수록되어 있는 憲兵派遣所出張所名稱位置 改正에서 추출한 것이다.

<표8>은 1919년 이후 헌병대의 감축에서 특징적인 1919년, 1922~23년의 감축을 지역 헌병대, 헌병분대, 헌병분대 소속 분견소의 추이대로 정리한 것이다. 전술했듯이 1919년 3.1운동 전까지 13개(京城, 淸州, 大邱, 平壤, 新義州, 咸興, 鏡城, 全州, 海州, 春川, 公州, 光州, 晉州) 헌병대가 7개(京城, 淸州, 大邱, 平壤, 義州, 咸興, 鏡城)로 축소되었다. 본부를 제외하고 78개 분대역시 23개로 축소는 모습을 보인다. 이것이 1922~1923년 사이에 다시 축소되어 지역 헌병대가 7개에서 5개(京城, 大邱, 平壤, 咸興, 羅南(鏡城))로, 분대역시 16개로 축소되었다.

이를 통해 크게 두 가지를 확인할 수 있다. 첫째, 1919년 8월 이후 폐지·통합된 헌병대는 주로 한반도의 남부에 위치했다는 점이다. 1919년 관제개정으로 통합된 헌병대는 전주, 해주, 춘천, 공주, 광주, 진주헌병대이다. 이중 전주 헌병대는 청주헌병대의 전주분대로 축소되었고 공주, 광주의 경우 분견소만 남게 되었다. 춘천헌병대의 경우에도 경성헌병대의 춘천분대로, 진주헌병대역시 대구헌병대 진주분대로 축소되는 모습을 확인할 수 있다. 해주헌병대는 평양헌병대 해주분대로 축소되었다. 이 중 해주헌병대를 제외하면 모두 경기도를 기준으로 남쪽에 위치한 것을 확인할 수 있다. 헌병이 주로 한반도 북부에 집중하는 모습은 1922~1923년 축소에서도 확인할 수 있다. 청주헌병대는 경성헌병대로 대전분대로 축소되어 한반도 남부의 경우 대구헌병대와 경성헌병대만이 남는 결과가 된 것을 확인할 수 있다.

둘째, 헌병대의 잔여인력의 측면에서 보더라도 한반도 북부지역에 헌병이 집중하는 모습을 볼 수 있다. 주목할 만한 지역은 의주, 함흥, 나남 헌병대이다. 타 지역의 인원이 1/6~1/8 정도로 급감했던 것에 비하면 의주, 함흥, 나남의 경우 1/2~1/4정도로 감축 정도가 낮은 것을 볼 수 있다. 관제개정이후 헌병의 역할 중 하나가 국경경비임을 감안하면 이는 수치적으로도 확인할 수 있는 사항이다. 1922년 헌병대 조례 개정으로 국경감시가 삭제되면서 인원이 다시 감축되었을 때도 한반도 북부에 집중하는 모습은 확인할 수 있다. 나남헌병대의 경우 1921년 340여명에서 반 정도가 준 160여명을 유지했고, 함흥의 경우에도 70여명을 유지하고 있었다. 평양헌병대로 흡수가 되었지만, 의주의 경우에도 크게 다르지 않을 것으로 추측할 수 있다. 이는 ‘국경수비’임무에서 해제된 후에도 헌병의 주된 역할이 한반도 북부에 있었음을 확인할 수 있는 단초라고 생각한다.

덧붙여 헌병대 축소이후 조선 주둔 일본군 헌병대에 남아있었던 헌병보조원도 같은 맥락에서 파악할 수 있다. 한반도 북부 헌병의 배치에서 확인할 수 있는 특징은 헌병보조원이 모두 의주, 함흥, 나남에 배치되었다는 점이다. <표9>는 1920, 1922, 1923년도 의주(평양³⁴⁾), 함흥, 나남의 계급별 인원수를 비교한 것이다. 당시 헌병대에 소속되어 있었던 헌병보조원은 1920년 기준으로 의주가 158명, 함흥 34명, 나남 130명으로 전원이 한반도 북부에 배치되어 있었다.

정리하자면 1919년 이후 조선 주둔 일본군 헌병대는 1919년 8월을 기점으로 주로 한반도 북부를 중심으로 배치되며 1200여명의 규모로 축소되었다. 이 시기 헌병대는 함흥, 의주, 나남을 중심으로 배치되었고 또한 1922년 헌병대 조례 개정으로 국경감시의 직무가 삭제되면서 다시 한번 축소되어 570여명 규모로 축소되었다. 더욱 규모가 축소되며 헌병대는 경기도이남 지역보다는 주로 한반도 북부에 배치되었던 것을 확인할 수 있다.

그러면 규모의 축소에 따라 조선 주둔 일본군 헌병대는 군사경찰의 업무, ‘국경수비’의

34) 1923년도 의주헌병대는 평양헌병대 신의주, 강계분대로 축소되었다.

업무만을 담당한 것으로 볼 수 있을까.

1920년 간도참변 당시 조선 주둔 일본군 제19사단은 전장으로의 신속한 기동이나 특별한 작전수행을 위해 혼성부대로 편제하여 礮林支隊, 木村支隊, 東支隊 같은 지대를 편성했다. 礮林支隊의 구성에도 헌병이 포함되어 있었다. 礮林支隊에는 보병 제38여단 사령부, 보병 제75연대, 보병 제78연대 3대대, 기병 제27연대 3중대, 야포병 제25연대 2대대, 공병 제19대대 제2중대, 헌병 약간으로 구성되었다.³⁵⁾

또한 조선헌병대는 축소된 와중에서도 병력을 간도지방에 파견하는 역할도 했다. 다음 <표10>은 1920년 12월 28일 나남헌병대에서 간도의 각 분대와 분건소에 파견한 병력표이다. 당시 나남헌병대의 병력이 340여명인 것에 비한다면 약 1/6의 병력을 간도로 파견하고 있었던 것이다.

<표10> 간도파견 헌병 편제표

	위관	특무조장	조장	군조오장	상등병	헌병보	계	馬
용정촌분대	1		1	2	10	3	17	4
두도구분건소			1	1	5	2	9	2
국자가분건소		1		1	7	2	11	3
백초강 분건소			1	1	5	2	9	2
훈춘분대	1		1	1	10	3	16	4
계	2	1	4	6	37	12	62	15
*출전 : 「間島に駐在する憲兵に関する件」, JACAR Ref.C06031229900、自大正9年至同11年 間島事件關係書類共2冊其2 陸軍省								

뿐만 아니라 1920년 12월 경에는 의주헌병대가 안동경무서와 합동으로 압록강변을 조사하던 중, 헌병이 압록강변에서 소위 ‘불령선인’의 잠복개소 조사를 실시했다.³⁶⁾ 중국인 인가를 뒤지던 중 도망치던 김승만³⁷⁾의 의형제를 놓치고, 이들을 원조하던 중국인 가옥 등을 조사하는 내용, ‘불령선인’의 입경을 방지하기 위해 헌병하사이하 10명으로 감시반을 꾸리는 등의 내용이 포함되어 있다.

또한 1930년대의 사례이긴 하지만 헌병은 지속적으로 간도 임시파견대에 교대요원을 파견하거나 만주침략과 관련하여 조선인 민족주의자의 첩보, 외국 첩보기관 감시, 관동군 관련 경계 및 보급업무 등을 담당하고 있었다.³⁸⁾

이와 같이 조선헌병대의 역할은 1919년 이후 한반도 내가 아닌 중국과 한반도의 국경지

35) 「礮林支隊(琿春)方面の情況」, JACARRef.C06031229800, 自大正9年至同11年 間島事件關係書類共2冊其2 ; 조원기, 2012, 「일제의 만주침략과 간도참변」, 『한국독립운동사연구』 41, 216쪽, 재인용.

36) 「憲兵鴨綠江對岸不逞鮮人搜索實施に關する件」 JACAR Ref.C06031230000, 自大正9年至同11年 間島事件關係書類共2冊其2 陸軍省.

37) 평북 의주 출생, 3.1운동 이후 만주 안동현에서 안동현임시의사회(安東縣臨時議事會), 대한청년 단연합회를 조직하고 총재에 취임. 1920년 2월 광복군 참리부(光復軍參理部)를 조직, 참리부 협찬(協贊)으로 활동. 1922년에는 일본군의 만주 출병으로 독립운동에 혼란이 야기되자 독립운동단체들을 통합, 통일군단(統一軍團)을 조직, 서무부장으로 활약. 1923년에는 통의부(統義府) 교섭부장으로 김신태(金信澤)·김원상(金元常) 등과 함께 대일투쟁을 전개함. 1935년 북경으로 이주하여 은거하다 병사. 1963. 건국훈장 독립장.

38) 「軍歴史關係事項の件報告 昭和9年度」, JACARRef.C13020870800, 歴史資料 昭和9~12年

역에 집중되었고, 병력의 과전, 접경지역 조선인의 감시와 단속 등의 역할을 했던 것으로 볼 수 있을 것이다.

4. 맺음말

이상으로 관제 개정 이후 조선 주둔 일본군 헌병대의 인원수, 편제변화를 정리해 보았다. 실질적인 헌병의 활동의 사례는 더욱 세부적으로 살펴보아야 하겠지만, 1919년 이후 헌병대의 역할이 단순한 군사경찰이나 국경치안을 담당하는 역할로 축소되었다고 할 수는 없을 것이다.

1919년 8월 제도의 변경과 함께 12월 헌병의 복무세칙이 제정되었다. 복무세칙 규정은 모두 9장, 66조로 구성되어 있다. 제1장 총칙, 제2장 각관의 업무, 제3장 보고·통보, 제4장 숙직, 제5장 순찰, 제6장 사찰, 제7장 취체³⁹⁾, 제8장 국경 감시, 제9장 유치장 등이다. 헌병이 보통경찰의 업무에서 벗어났다고 하지만 여전히 민간에 대한 사찰과 단속이 업무내용에 포함되어 있었다.

따라서 조선 주둔 일본군 헌병대의 역할은 1896년 전신선 경비에서 시작하여 1910년 병탄의 보조와 보통경찰업무 및 중국국경지역 경비로 확장되었다가, 1919년 이후 보통경찰제, 국경경비 역할 축소(1922)를 거쳐 군사경찰, 사찰, 첩보 등의 역할로 변화해 갔다고 정리할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 사료 및 자료

『朝鮮憲兵隊歷史』

『陸軍省統計年報』

『日本憲兵正史』

39) 복무세칙 규정은, 제1장 총칙, 제2장 각관의 업무, 제3장 보고·통보, 제4장 숙직, 제5장 순찰, 제6장 사찰, 제7장 취체 제7장 취체, 제8장 국경 감시, 제9장 유치장 등이다.

제7장 취체

제44조 취체는 혼잡 또는 소요를 방제하여 위해를 예방하고 안녕·질서를 유지함을 목적으로 함.

제45조 취체에 복무하는 자는 취체 중에 일어나는 사건의 예측 및 그 원인을 판단하여 그에 대한 용의를 주도하게 하고 적절한 계획을 세우며 특별히 협동해서 일해야 하는 자와의 연락을 정확하게 할 필요가 있음.

제46조 취체는 많은 경우에 보통경찰관과 협동하여 시행하는 것이지만 군사에 관한 것에 있어서는 헌병은 주로하여 그에 임하는 것으로 함.

제47조 취체는 통상 대중의 環視 안에 있으면서 직접 다수 인민에 접촉하는 것이기 때문에 특별히 민중의 처우 취급에 주의해야 함.

제48조 소요의 방제는 항상 기선을 제압하여 미연에 방지함을 要訣로 함. 군중이 소란함에 이르러도 특별히 위력을 사용하는 경우 외에는 온화·간접함을 뜻으로 하여 비상한 인내로써 사안에 대응할 필요가 있음. 그럼에도 일단 위력을 사용함에 직면해서는 큰 결심으로써 절대로 그를 압박하고자 힘써야 함.

アジア歴史資料センター <https://www.jacar.go.jp/>

국사편찬위원회 삼일운동 DB관리 시스템⁴⁰⁾

통계청 국가통계포털

2. 저서 및 논문

김명환, 2019, 「일제 헌병경찰의 삼일운동 탄압」, 국사편찬위원회 3.1운동 100주년 기념 학술대회 “백년만의 귀환, 3.1 만세 시위의 기록들” 발표문.

金敏喆, 1994, 「日帝 植民支配下 朝鮮警察史 研究」, 경희대학교 사학과 석사학위논문.

權九薰, 1998, 「日帝 韓國駐劄軍憲兵隊의 憲兵補助員研究」, 『史學研究』 55·56.

辛珠柏, 2000, 「1910年代 日帝의 朝鮮統治와 朝鮮駐屯 日本軍」, 『한국사연구』 109.

이승희, 2007, 「한국병합조약 전후기의 주한일본군 헌병대 연구」, 『일본역사연구』 26.

이승희, 2012, 「일본과 한국의 헌병제도 도입과정을 둘러싼 문무관 대립 양상」, 『일본학연구』 36.

조건, 2022, 「일제강점기 조선 주둔 일제 헌병의 편제와 역할 변화」, 『승실사학』 49.

조원기, 2012, 「일제의 만주침략과 간도참변」, 『한국독립운동사연구』 41.

松田利彦, 2009, 『日本の朝鮮植民地支配と警察 1905～1945』, 校倉書房.

松田利彦, 2015, 「1910年代における朝鮮總督府の國境警備政策」, 『人文學報』 106.

40) <http://db.history.go.kr/samil/home/main/main.do>

김상규, 「1919년 전후 조선 주둔 일본군 헌병대의 편제와 역할 변화」에 관한 토론문

김윤미(군사편찬연구소)

헌병대에 관한 연구는 한말과 1910년대에 집중되어 식민지 조선에 배치되었던 헌병대 연구가 여전히 공백 상태였다. 3·1운동과 관련하여 헌병대의 관련성을 논의한 연구가 일부 있지만 여전히 많은 부분이 과제로 남아있었다. 이 글은 그래서 더 의미가 크며, 또한 다방면에서 자료를 수집, 분석하여 실제적인 연구성과를 발표했다. 이러한 노고는 1910년 헌병대수를 2,019명으로 제시했던 기존 연구의 오류를 바로 잡는 기회까지 주었다. 연구가 계속되기를 바라며 몇 가지 궁금한 것을 질문 드린다.

1. 헌병대 관련 통계

조선 주둔 헌병은 몇 명이나 됐을까. 선행연구에서 살펴본 <昭和憲兵史>에 따르면 1910년 2,525명, 1915년 3,301명, 1918년 3,400명이다. 한편 <표3>에서는 1910년 7,832명, 1915년 7,929명, 1918년 7,978명이다. 규모의 차이는 헌병 병력을 구분하는 대상이 다른 것인지, 인원수의 의미를 어떻게 이해하면 좋을까?

두 개의 통계표를 아주 단순히 비교한다면 가장 큰 차이는 헌병보조원의 수를 포함한 것과 그렇지 않은 것이다. 이와 관련해서는 다음의 질문과 연결해보겠다.

2. 헌병대의 과반수를 넘는 헌병보조원

선행연구에서 언급된 바 있긴하지만 헌병보조원이 누구이며 어떠한 역할을 했는지 여전히 의문이다. 1896년 임시헌병대는 67명에서(표1) 시작했다. 1908년 2,402명이던 헌병대수는 1909년 헌병보조원 4,294명이 등장하면서 6,777명으로(표2) 급증하여 1918년까지 일정하게 유지된다. 헌병대 숫자의 과반수를 넘었던 헌병보조원은 <표6>에 따르면 1919년 4,685명 중 4,184명은 충독부 순사로 전직했다. 헌병대의 역할을 규명하는데 이들의 활동 변화도 중요한 분석 지점이 될 것이다.

3. 1919년 헌병대 인원감축의 의미

맺음말에서처럼 1919년 이후에도 헌병대는 “여전히 민간에 대한 사찰과 단속에 업무 내용”에 포함하고 있었다면, 이 점에 주목해서 1919년의 헌병대 인원수 변화의 의미를 다시

고민해 보게 된다. 프랑스식 헌병제를 도입한 것이 배경일 수도 있겠지만 식민지와 일본 본국의 헌병대 운영은 차이가 컸다.

<표6>에 따르면 헌병보조원을 제외한 헌병 장교 이하 3,359명 중 1,557명은 경찰관으로 전직한다. 한편 헌병보조원 4,685명 중 4,184명은 총독부 순사로 전직한다. 헌병대의 인원을 대폭 감축했지만 대부분의 인원이 경찰이나 순사로 재편되었다. 재편된 인원들의 역할이 이전 헌병대에 소속되었을 때의 역할과 완전히 달라지는 것은 아니었다. 헌병대에서 경찰로 인원과 역할이 옮겨간 것인데, 일본이 아닌 조선의 입장에서 보면 여전히 동일한 통제가 유지된 것이 아닐까.