

연구논문

조선 후기 향정(鄕政) 개혁 구상을 통해 본 향약(鄕約)의 역할

이광우

영남대학교 연구교수, 조선후기사 전공

ikw38@ynu.ac.kr

I. 머리말

II. 향정 단위 및 조직 체계와 향약 운영

III. 향정 개혁안과 향약의 접목

IV. 맺음말

I. 머리말

중앙집권적 체제를 지향하는 조선의 지방 통치 구조는 ‘국왕-감사-수령’의 관치 계통과 토착·세습적인 향리 집단의 행정 실무 계통이 양 축을 이룬다. 그러나 소수의 관치 계통이 군현(郡縣) 단위의 행정·군사·교육 등을 총괄하기는 쉽지 않다. 이러한 한계를 극복하기 위해 국가 권력은 지방의 재지사족층이 주도하는 자치 계통의 향정(鄉政) 체계를 주목하였다.

관료 지향적 성격의 재지사족층은 각 고을의 향정 시스템을 통해 수령 보좌와 향촌 교화를 명분으로 행정 실무를 장악한 향리 계층을 견제하고, 자신들의 정치·사회·경제적 이해를 대변해 나갔다. 하지만 이들 세력은 왕조의 통제력 밖에서 가문의 위세를 바탕으로 수취 기반을 탈취하고 민들을 침탈하는 등 향촌 사회에서 적지 않은 불법을 자행하며, 사회·경제적 폐단의 온상으로 지목받기도 했다. 정부는 이러한 부류를 호강(豪強)·토호(土豪) 등으로 규정하고 통제하였다.

일찍이 조선 정부는 『대명률(大明律)』과 『경국대전(經國大典)』 등의 법전에 부민고소금지(部民告訴禁止) 조항을 수록하였다. 경중(輕重)의 차이는 있지만 정부는 조선 후기까지 부민고소금지로 대표할 수 있는 호강 세력 통제책을 지속적으로 제정해 나감으로써,¹ 향정 주도권을 장악하려 했다. 그러나 모든 재지사족층이 지역의 호강·토호로 군림한 것은 아니었다. 재지사족층은 중앙집권적 체제에서 궁극적으로 관료를 지향하였으며, 관권에 대한 협조와 비호 아래 자신들의 사회·경제적 지위를 유지하고자 했다. 이에 국가 권력 체제에 대한 공조를 모색하는데, 그것은 왕조가 지향하는 성리학적 통치 이

※ 이 논문은 2024년 한국학중앙연구원 호혜와 협동의 계보학 사업 공동과제로 수행된 연구임(AKSR2024-RC01).

1 김정신, 「16세기 조선의 관 주도 향정과 호강률」, 『조선시대사학보』 87(2018), 90~100쪽.

념에 부합하는 향정으로 실천되었다. 이들은 향촌 자치 기구인 유향소(留鄉所)·향청(鄉廳)을 통해 부세(賦稅) 행정을 보조하고 향리 세력을 규찰하였으며, 향교(鄉校)·서원(書院)에서 지방의 교육·교화 활동을 주도하였다. 한편으로 성리학적 자치 규범을 향촌 운영의 명분과 원리로 활용하였으니, 그것이 바로 향약(鄉約)이다.

향약은 북송(北宋) 시기 남전현(藍田縣)의 여씨 형제가 학교 내부의 행동 규범을 맹약으로 발전시키면서 성립되었다. 남송(南宋) 시기 주자(朱子)는 여씨 형제의 향약을 증손(增損)하고, 이를 백록동서원(白鹿洞書院)에서 실시하였다.² 조선에 보급된 향약이 바로 주자가 증손한 것인데, 향촌에 기반을 둔 사림(士林) 세력에 의해 널리 보급될 수 있었다. 특히 16세기 사림 세력은 관 주도 향정의 견제와 국가 권력과의 공조를 위해 ‘자기 규제’ 및 관권에 대한 협조를 목적으로 하는 향약을 제정해 나갔으며,³ 정부에서도 전국 단위의 향약 시행을 논의하였다. 또한 16세기 중·후반에는 이황(李滉)·이이(李珣) 등의 명유에 의해 향정 운영과 관련된 일향(一鄉) 단위의 향약이 제정되었다.

비록 현실적 문제와 정령 훼손의 우려 때문에 법제화되지 않았지만,⁴ 자율적 시행을 권장하는 정부의 정책 기조에 따라,⁵ 조선 후기까지 지역별로 많은 향약이 시행 및 제정되었다. 그 배경은 조선 후기 관 주도 향정의 한계에서

2 피터 불(저), 김영민(역), 『역사 속의 성리학』(서울: 예문서원, 2010), 397쪽.

3 김정신, 「16세기 조선의 주자학 향정론 수용과 향약: 향약의 시행 방식과 성격의 분기를 중심으로」, 『동방학지』 185(2018), 137쪽.

4 16세기 후반 정국을 장악한 사림 세력은 기묘사림의 정치적 좌절로 중단된 향약 시행 논의를 재개하였다. 그러나 이이는 민생 안정이 우선시되어야 한다는 시기상조론과 향촌에 선자(善者)가 부족하다는 이유로 향약의 법제화를 반대했다[『栗谷全書』 卷29, 經筵日記, 「萬曆二年甲戌」]. 이에 선조도 종전의 입장을 반복하여, 향약 시행 건의를 거부하게 된다.

5 이광우, 「조선시대 정부의 향약 시행 논의와 그 성격」, 『동아인문학』 39(2017), 157쪽.

찾을 수 있다. 양란 후 복잡다기(複雜多岐)한 사회·경제적 변화가 나타났으나, 관 주도 향정은 조선 전기 『경국대전』 체제에서 크게 개선되지 않았으며, 이것은 곧 봉건 사회의 모순으로 이어졌다. 따라서 뜻있는 관료와 명망을 가진 향촌의 성리학 지식인들은 모순의 극복을 위한 여러 향정 개혁안을 제시하게 되는데, 이는 새로운 신법(新法) 체계가 아니라, 향약과 같은 전통적 윤리 체계에서 구상되었다.

이러한 점을 고려하여 본 논문에서는 조선 후기 동안 향약이 향정 단위와 조직 체계, 그리고 여러 향정 개혁안에서 어떻게 인식 및 활용되었는지를 정리해 보고자 한다. 이를 통해 주로 지역 공동체의 호혜 원리로 인식되던 향약이 국가 권력과 자치 권력 간의 공조와 조화를 도모하는 향정의 수단으로도 폭넓게 활용되었음을 확인할 수 있을 것이다.

II. 향정 단위 및 조직 체계와 향약 운영

1. 기존 향정 체계에서의 향약 시행과 그 한계

조선 후기 향정 개혁 구상에서 가장 먼저 고려할 것이 시행 공간과 운영 주체의 설정이다. 그것은 보통 수령을 중심으로 일향의 구성원이 참여하는 형태였다. 무엇보다 관권의 승인과 협조가 있어야 향정 운영이 가능했기 때문일 것이다. 따라서 향정 운영에 필요한 공간과 조직을 새롭게 구성하기보다, 대부분 일향과 면·리 단위에서 기존의 향촌 조직을 활용 및 변용하였다.

향약의 목적은 풍속 교화에 있다. 그런데 향약이 본격적으로 보급되기 전부터 조선의 각 고을에는 향풍(鄉風) 진작과 질서 확립을 목적으로 하는 유

향소가 운영되고 있었다.⁶ 유향소 임원인 좌수(座首)와 별감(別監)을 향임(鄉任)이라 한다. 보통 지역의 명망 있는 품관(品官) 중에서 임명되었는데, 이들은 수령 통치를 보조하고 향리를 규찰하였다. 향약과 유향소 모두 향촌 교화라는 공통된 목적과 명분을 가진 관계로 일찍이 향약 시행자들은 유향소와 향약 조직의 접목을 구상하게 된다. 실제 1517년경 경상도관찰사 김안국(金安國)은 『여씨향약언해』를 간행하게 되는데, 그 서문을 다음과 같이 언해하였다.

나이 많고 덕 있는 한 사람을 택해 향약의 으뜸 되는 약정(約正)으로 삼고【지금의 유향 좌수이다.】 학문·덕행이 있는 두 사람으로 다음 직책을 맡긴다【지금의 유향 별감이다.】. 향약에 참여한 사람 중에서 달마다 한 사람씩 돌아가며 직월(直月)을 맡는다【지금 유사(有司)의 직무이다.】.⁷

김안국은 『여씨향약언해』 서문에서 향약의 약임(約任)인 약정·부약정·직월이 각 고을의 좌수·별감·유사와 동일한 기능을 가진다고 해석하였다. 이러한 인식은 사림의 공감을 얻어, 1519년 인동훈도(仁同訓導) 은임(殷霖)은 중종을 예궐(詣闕)한 자리에서 경재소(京在所)와 유향소를 폐지하고 향약의 도약정(都約正)에게 그 임무를 맡길 것을 건의했으며,⁸ 같은 해 승지 한충(韓忠)은 각 고을 유향소에 『여씨향약』의 배포를 건의하여 승인받았다.⁹ 여기서 은임은 향약을 유향소의 대안, 한충은 유향소를 향약의 시행소로 생각하였는데, 그 기저에는 두 조직의 기능이 동일하다는 인식이 전제되어 있다.

6 『成宗實錄』 13년(1482) 2월 2일.

7 김문웅(역주), 『역주 여씨향약언해』(서울: 세종대왕기념사업회, 2021), 75~77쪽.

8 『中宗實錄』 14년(1519) 6월 13일.

9 『中宗實錄』 14년(1519) 7월 18일.

향약과 유향소의 관계는 16세기 중·후반의 명유들에 의해 다양하게 설정되었다. 1556년(명종 11) 이황은 고향 경상도 예안(禮安) 유향소의 규정으로 「향입약조(鄉立約條)」를 제정하는데, 그 서문에서 유향소를 『주례(周禮)』 향대부(鄉大夫)의 유제(遺制)라고 평가하였다.¹⁰ 당시 이황이 제정한 약조가 실제 향약인가에 대한 논의와 별개로 후대 이황의 학문을 계승한 사람은 이를 예안향약·퇴계향약이라 인식하고 유향소와의 접목을 시도하였다.

반면, 이이는 1571~1572년 청주목사 재임 중 「서원향약(西原鄉約)」을 제정하였는데, 향약을 유향소와 별개의 조직으로 구성하고 있다.

도계장(都契長) 4인을 둔다. 매 장내(掌內)에 계장(契長) 1인을 두는데, 청주는 25장내이다. … 각 리에는 별검(別檢)을 둔다. … 하나, 각 장내 계장은 향소(鄉所)와 서로 통할 때는 관자(關子)를 사용하고, 도계장에게 통지하면 첩정(牒呈)을 사용한다. 도계장은 향소와 더불어 문자를 통하지 않는다.”

「서원향약」에서 향약 대표인 도계장은 모두 4인을 임명하였으며, 고을 하부 단위인 장내와 리에도 계장과 별검을 두었다. 그리고 장내 계장은 동열의 관서(官署)가 주고받는 관문(關文)으로 유향소와 소통하는 것에 반해, 도계장에게는 상급 관서에 올리는 첩정으로 보고하였다. 이이는 향약과 유향소를 병립하면서도, 상대적으로 향약을 우위에 두고 있다.

그러나 1577년 황해도 해주에서 제정한 「해주향약(海州鄉約)」에서는 다른 경향이 나타난다. 「해주향약」은 하부 행정 단위를 별도의 향약으로 편성하지 않았다. 대신 서원 유생이 약임 중 한 자리를 맡고, 독약회를 이곳에서 개최

10 『退溪集』卷42, 序, 「鄉立約條序【附約條】」, “今之留鄉 卽古鄉大夫之遺意也”.

11 『栗谷全書』卷16, 雜著3, 「西原鄉約」, ‘條目’.

하는 등 향약과 서원의 접목을 시도하였다.¹² 또한 이이는 「해주향약」과 별개로 유향소 규정에 향약의 4대 강령, 삼적(三籍) 및 독약회 조항을 접목한 해주 일향약속(海州一鄉約束)을 제정했다.¹³ 청주에서 향약은 유향소보다 우위에 있으며, 일향을 아우르는 조직이었다. 반면, 해주의 향약 조직은 서원과 접목될 뿐 유향소와 직접적 관련성이 없었다. 다만, 유향소가 자체적으로 향약의 정신을 준수하도록 관련 규정을 추가한 정도이다.

이이는 향약 조직을 기존의 자치 기구나 하부 행정 단위와 접목했을 때 발생할 업무 분담의 어려움과 주도권 갈등을 우려한 것으로 보인다. 실제 많은 향약 제정자가 운영 목적과 내용의 유사함 때문에 기존 조직 체계와 향약을 접목했지만, 주도권을 둘러싼 갈등으로 기존 조직이 이탈하거나 향약을 견제하는 사례가 적지 않았다.¹⁴ 따라서 조선 후기 향정 개혁가들은 향약을 제정할 경우, 기존 향정 조직 체계와의 관계 및 적용 범위를 두고 고심하였다.

그런 가운데 17세기 이후 재지사족이 주도하던 유향소의 지위가 격하되어 갔다. 임진왜란을 계기로 유향소와 표리 관계를 이루던 경재소가 혁파되었으며, 17세기 중반에는 영장사목(營將事目) 반포로 향임의 권위도 약해졌다. 거기다 향촌 내 여러 갈등이 유향소에서 노정되고 있었다. 이제 명망을 가진 전통적인 재지사족 세력은 향임직을 기피하였으며, 유향소의 자치권은 강화된 수령권에 예속되어 갔다.¹⁵ 결국 유향소는 수령 통치를 보조하는 기구로

12 『栗谷全書』卷16, 雜著3, 「海州鄉約」, 「立約凡例」, “一 … 以參約契者若干人 會于書院 議定約法 選定都副約正及直月司貨 … 一 … 司貨必以書院儒生爲之”; ‘會集讀約法’, “凡預約者 間一月講約于書院”.

13 『栗谷全書』卷16, 雜著3, 「海州一鄉約束」.

14 한상권, 「16·17세기 향약의 기구와 성격」, 『진단학보』 58(1984), 51쪽.

15 위의 논문, 50~51쪽.

격하되었으며, 명칭조차 질청[作廳]에 대응하여 향청으로 불리게 된다.¹⁶ 이는 곧 향촌 사회 내에서 재지사족의 영향력 약화로 이어졌고, 그만큼 재지사족 주도의 권위 있는 향약 시행도 어려워졌다.

면리제 정착도 주목할 만한 변화이다. 조선조 이래 점진적인 농업 기술의 발달은 인구와 전결, 그리고 자연 촌락의 증가로 귀결되었다. 그런 가운데 규모가 큰 리와 촌은 면으로 승격하였다.¹⁷ 이처럼 면과 리의 구분이 뚜렷해지고 상하 관계가 정립되면서, 17세기 무렵에는 말단 행정 구역을 포괄하는 면리제가 정착하기에 이른다. 면과 리에는 면·리임을 두었다. 이들은 수령을 비롯해 유향소[향청]·질청의 지시를 받아 관령을 수행했다. 그런데 면리제 정착은 각 고을 자연 촌락의 개별적 성장에서 비롯된 만큼, 명칭과 규모가 다양하였다. 이는 면임이 풍헌(風憲)·부헌(副憲)·감고(監考)·존위(尊位)·약정(約正), 이임을 이정(里正)·리감(里監)·유사(有司) 등으로 불린 사실에서 잘 드러난다.

조선 후기 동안 지역적 범위와 운영 주체, 목적과 내용을 달리하는 다양한 향약이 시행되었다. 그중에서도 향정과 밀접한 것은 일향 단위의 주현향약(州縣鄉約)이다. 조선 후기 주현향약은 강력해진 관권을 바탕으로 수령이 주도하고 일향의 유력한 재지사족이 참여하는 방향으로 제정되었으며, 그 과정에서 향약과 유향소 간의 관계가 다양하게 설정되었다.

예컨대 1632년(인조 10) 퇴계학맥을 계승한 현풍현감 김세렴(金世濂)은 부임지에서 시행하기 위해 현풍현향약[포산향약(苞山鄉約)]을 제정하였다. 이는 주자증손여씨향약(朱子增損呂氏鄉約)을 기본으로 삼고 있지만, 4대 강령 중 ‘과실상규(過失相規)’ 조항에 예안향약이라 일컬어지는 이황의 「향입

16 박경하, 「조선후기 향약연구: 향약의 성격변화를 중심으로」, 중앙대학교 박사학위논문(1992), 40쪽.

17 이수진, 『한국중세사연구』(서울: 일조각, 1984), 399쪽.

약조, ‘환난상휼(患難相恤)’ 조항에는 이황의 동계(洞契) 규정인 「온계동규(溫溪洞規)」를 수록해 놓았다.¹⁸ 따라서 현풍현향약은 이황에서 이어지는 퇴계학맥 계열의 향약 전통을 살펴보는 데 중요한 위치에 있다. 그런 현풍현향약의 조직 및 운영 체계는 당시 수령이 주도하는 주현향약의 성격을 잘 보여 준다.

하나, … 무리에서 나이와 덕을 겸비하는 자 1인을 추대하여 도약정으로 삼고, … 덕행이 있는 자 2인을 부약정으로 하는데, 1원은 좌수가 겸한다. … 각 면(各面)에서는 약정 1원을 가려 뽑되, 조관(朝官)·유품(儒稟)을 고려하지 않는다. … 각 면 하인 중 성실하고 신중하며 지식 있는 노자(老者) 1인을 별도로 뽑아서 향약소이정(鄉約所里正)이라 하고, 10가마다 1인을 각기 내어 행수(行首)라 하여, 권유(勸誘)·규검(糾檢)의 일을 담당한다.¹⁹

현풍현향약의 조직 체계는 이이의 「서원향약」처럼 유향소를 하부에 두되, 면과 리를 시행 단위로 설정하고 있다. 김세렴은 ‘수령-유향소·질청-면·리’로 이어지는 지방 통치 구조를 향약의 시행 범위로 설정함으로써, 향약을 수령 통치의 보조 수단으로 활용한 것이다. 이와 관련해 현풍현향약의 제 규정에서는 향약의 운영 보고 체계와 약임의 임명, 그리고 정령 지시 등에서 수령이 향약을 총괄하는 조항을²⁰ 확인할 수 있다. 규정상 도약정이 있지만 실제 향약의 책임자는 수령이었으며, 그나마 18세기 이후에는 수령이 도약정을

18 『東溟集』 卷16, 雜著, 「玄風縣鄉約」.

19 『東溟集』 卷16, 雜著, 「玄風縣鄉約」.

20 『東溟集』 卷16, 雜著, 「玄風縣鄉約」, “一 … 其爭辯不服與終不能改者 告于都約正 都約正報官司 分上中下三罰治之 右過失相規”, “一 都約正或有疾病 不得不遞 則鄉座首會儒品于鄉約所 圈點具三望報官”, “一 各面上有司 卽古之約正 今則官家政令”.

검직하는 사례가 많이 나타나게 된다.

이처럼 주현향약은 관변적 성격을 가질 수밖에 없었고,²¹ 그 효과는 수령의 역량에 따라 차이가 컸다. 무엇보다 수령 의지로 제정된 만큼, “근세 수령이 고을에서 혹 향약을 행했으나, 대개 수령이 떠나면 그 일도 폐지되어 끝내 보람이 없다.”²²라는 이익(李瀾)의 지적처럼 수령 교체에 따른 향약 중단의 한계를 피할 수 없었다. 사실상 조선 후기 수령 주도의 주현향약은 지속적 효과를 보지 못하고 일회성으로 끝나는 경우가 대부분이다. 따라서 실질적 향정 개혁의 효과를 얻기 위해서는 향촌의 실정을 반영한 시행 단위와 조직 체계를 갖추고, 제도적 뒷받침이 이루어진 향약을 구상할 필요가 있었다.

2. 향정론의 지방 행정 단위 재편과 향약의 접목

17세기 이후 면리제가 정착된 가운데 집권 체제 강화와 통치 체계 안정을 위하여 오가통제(五家統制)·호패법(號牌法) 실시, 군현제 개편, 향리제(鄉里制) 구상 등 여러 지방 제도 개혁안이 제시되었다.²³ 일찍이 이어는 향약과 사창제(社倉制)를 결합한 「사창계약속(社倉契約束)」을 제정하면서, 오가통제처럼 5가를 하나로 묶는 편제를 활용하게 되는데,²⁴ 이는 후대의 향정 개혁가에 계도 큰 영향을 끼쳤다.

그중 이유태(李惟泰)는 율곡학맥을 계승한 인사로서, 이이처럼 오가통제와

21 우홍준, 「조선후기 관변자치제도인 ‘수령향약’의 특성」, 『한국행정사학지』 29(2011), 206~212쪽.

22 『星湖僿說』 卷13, 人事門, 「江陵俗」.

23 오영교, 「만계 유형원의 지방제도 개혁론 연구」, 『국사관논총』 57(1994), 160~164쪽.

24 『栗谷全書』 卷16, 雜著3, 「社倉契約束」, 「立約凡例」, “一 五家爲伍 有伍長【一年相遞】 掌察五家內善惡之行及疾病患難 凡吉凶 一一告于有司”.

사창제를 결합한 향약을 구상하였다.²⁵ 이는 1659년(현종 즉위) 봉진(封進)한 「기해봉사(己亥封事)」를 통해 살펴볼 수 있다.

이른바 ‘정풍속(正風俗)’이란 바로 『주례』의 ‘교민지법(敎民之法)’으로서, 그 절목은 셋이니 향약·오가통·사창입니다. … 신이 삼가 생각해 보니 국제(國制)의 예전(禮典)·형전(刑典)에 대략 향약의 뜻이 있습니다만, 강령과 절목 모두 갖추어져 있지 않습니다. 반드시 여씨의 제도를 취하고 시의(時宜)를 참작하여 시행한다면, … 이른바 오가통이란 『주례』에 나오는 것으로 우리나라 대전(大典)『경국대전』에도 수록되어 있으나, 신이 국전(國典)을 살펴보니 강령만 있고 절목은 갖추지 않았습니다. 이 법을 보면 5가를 통(統)으로 삼아 주(主)를 두고, 25가를 소통(小統)으로 삼아 정(正)을 두고, 100가를 중통(中統)으로 삼아 장(長)을 두고, 200가를 대통(大統)으로 삼아 유사(유사)를 두는데, 향약과는 서로 표리를 이룹니다.²⁶

「기해봉사」는 1659년 5월 이유태가 북벌(北伐)을 추진하던 효종의 명을 받고 만들었으나, 효종의 승하로 그 이듬해가 되어서야 올린 상소이다. ‘정풍속(正風俗)’, ‘양인재(養人才)’, ‘혁구폐(革舊弊)’의 3개 강령과 16조목으로 구성된 「기해봉사」는 국정 개혁 전반을 다루고 있다. 그중에서도 향약·오가통제·사창제는 ‘정풍속’의 수단으로 활용되었다. 또한 이유태는 기존의 향약과 오가통제가 있지만, 구체적인 절목이 없다며 시의를 참작하여 새로운 조목을 추가하였다.

먼저 향약과 관련해 눈여겨볼 부분은 오가통제를 향약과 표리 관계라 한

25 김현수, 「17세기 향촌교화론과 향례 인식: 이유태, 윤휴, 박세채를 중심으로」, 『동양고전연구 39』(2010), 200쪽.

26 『草廬集』卷2, 疏, 「己亥封事【庚子五月承命封進】」.

대목이다. 이유태는 전통적인 『주례』를 참고하여 지방 행정 단위를 오가통제로 재편하고, 이를 향약의 단위로 활용하여 풍속을 바로잡고자 했다. 특히 향약과 관련된 대목은 별책을 만들어 상소와 함께 개진하였다.²⁷ 당시 개진된 향약책은 이유태 중가에 「초려향약(草廬鄉約)」이란 필사본으로 전승되고 있는데, 오가통제를 중심으로 향약 조직이 교육·군사·부세 등 향정에²⁸ 간여하는 규정을 수록해 놓았다.

이처럼 이유태는 향정 개혁의 주요 방안으로 향약을 제시하였고, 오가통제를 시행 단위로 구상하였다. 「기해봉사」의 핵심이 향약인 관계로 정부에서는 이유태가 건의한 향약의 시행 여부를 두고 논의가 진행되었다. 비록 현실적인 문제와 시기상조론, 제1차 예송논쟁(禮訟論爭)이 겹쳐 더 이상 진전을 보지 못했지만,²⁹ 제도적 뒷받침이 이루어진 향약을 향정 개혁의 수단으로 제시했다는 점에서 의의가 있다.

비슷한 시기 전라도 부안(扶安)에 은둔 중이던 재야 학자 유형원(柳馨遠)도 향정 개혁안 구상에 향약을 적극 활용하였다. 유형원의 향정 개혁안은 1670년(현종 11) 22년간의 연구 끝에 완성한 『반계수록(磻溪隨錄)』을 통해 확인할 수 있다. 그가 향정 개혁의 수단으로 향약을 주목한 것은 김세렴과 무관하지 않을 것이다. 유형원은 어린 시절 고모부 김세렴에게 양육되었을 뿐만 아니라, 그에게 학문을 배웠다. 그렇게 유형원은 자연스럽게 향정 개혁에서 향약의 중요성을 인지하였을 것이다.

이와 관련해 김세렴은 1643년 함경도관찰사로 재임하던 중 주현향약인 함흥부향약을 제정한 적이 있다. 현풍현향약으로부터 10여 년이 흐른 시점이었다. 김세렴은 자신이 직접 쓴 함흥부향약의 서문에서 다음과 같이 언급하였다.

27 『草廬集』 卷2, 疏, 「己亥封事【庚子五月承命封進】」, “臣別冊以便睿覽 一並投進”.

28 이해준(편저), 『초려 이유태의 향약과 정훈』(서울: 신서원, 1998), 78~89쪽.

29 이광우, 앞의 논문(2017), 160~162쪽.

비록 향약을 행하고자 하면, 먼저 사학(社學)을 설립해야 한다. 이미 사학을 설립했으면, 마땅히 사창을 설립해야 하고, 사창을 이미 설립했으면 반드시 보갑(保甲)을 행해야 한다. 이 네 가지를 아울러 거행한 이후에야 다스림을 논하는 것이 가능하다.³⁰

위의 서문에서 김세렴은 다스림의 전제 조건으로 네 가지를 들고 있는데, 그것의 우선순위는 ‘사학-사창-보갑-향약’이다. 따라서 사학·사창·보갑은 향약의 전제 조건이 된다. 앞서 김세렴은 현풍에서 향약과 학규(學規)를 제정했는데, 1634년 인조는 연신(筵臣)의 건의에 따라 이 조목을 열읍(列邑)에 반포하고 권장하였다.³¹

그러나 권장 수준의 향약 정책은 실질적 효과를 보기 힘들었다. 조선 후기 동안 많은 주현향약이 제정되지만, 정부의 제도적 뒷받침이 없었기 때문에 실효성에서 한계를 드러낸 것이다. 김세렴도 이러한 한계를 인지했을 것이다. 그래서 현풍에서와 달리 함흥에서는 향약의 조건으로 사학·사창·보갑을 거론하였다. 이는 각각 교육·구휼·군사와 관련된 향정으로서, 사(社)·보(保)·갑(甲)이 시행 단위이다. 구체적인 구상은 확인되지 않지만, 김세렴 또한 시의에 맞춰 새롭게 행정 단위를 재편한 뒤라야, 그 토대 위에서 실질적 향약 시행이 가능하다고 판단한 것이라 생각된다. 이러한 김세렴의 인식은 훗날 유형원의 향정 구상에도 일정 부분 영향을 끼쳤을 것이다.

유형원의 『반계수록』에서 향약과 관련된 부분은 총 4권에 분산되어 있다. 이 중 권3 전제후록(田制後錄) 상편의 「향리(鄉里)」와 일명 ‘반계향약(磻溪鄉約)’이라 불리는 권19 교선지제(敎選之制) 상편의 「향약」 및 「향약사목(鄉約事

30 『東溟集』卷16, 雜著, 「咸興府鄉約」.

31 『東溟集』卷16, 雜著, 「玄風縣學規【學規及鄉約 筵臣有白于上者 上命頒于列邑】」; 『仁祖實錄』, 12년(1634) 10월 22일.

目)』에 그의 향약 구상이 잘 드러난다.³² 먼저 향약 조직을 살펴보면, 일읍에는 도약정 1인, 부약정 2인, 직월 1인, 매향(每鄕)에는 약정·직월·이정·색장(色掌) 각 1인을 둔다고 규정하였다. 여기서 이정 등은 서민(庶民) 중에서 가려 뽑고, 향정(鄕正)은 유향소의 임원이 겸직한다.³³

반계향약도 자치 조직인 유향소를 활용하되, 사족에서 서민에 이르기까지 일향 구성원이 모두 참여하는 주현향약으로 구상되었다. 그러면서도 면리제하의 ‘면’ 대신 ‘향’을 향약 단위로 구획해 놓았다. ‘향’은 유형원이 ‘면’을 새롭게 개편한 하부 행정 단위이다.

향리(鄕里)

향리는 무릇 5가를 1통으로 하여 통장을 두고, 10통을 1리로 하여 이정을 둔다.【… 무릇 5가를 1통으로 하는데, 만약 통 외에 남은 가호가 있어 통을 이루지 못할 경우, 멀리 있는 촌에 나누어 붙이지 않고, ‘여가(餘家)’라 하여 다른 통에 붙였다가 5가가 모두 찬 후 통을 설정한다. 이제(里制) 또한 이와 같다.】… 지방에는 ‘향’을 설치하고【지금의 면】향정 1인을 둔다. 【○무릇 향은 개간전(開墾田) 500경으로 1향을 삼음이 마땅하나, 농지가 개간되다가도 폐해지기도 하니, 마땅히 원적(元籍)을 따라 700경을 기준으로 삼되, 모름지기 호구의 다과를 헤아려 인구가 적으면 농지를 많이 주고, 인구가 조밀하면 농지를 적게 주되 다과의 한계는 600경 내지 900경을 넘지 않아야 할 것이다. 또한 지형의 형편을

32 한종수, 「조선후기 실학자 반계 유형원의 향약관: 『반계수록』 내용을 중심으로」, 『탐라문화』 70(2022), 96~99쪽.

33 『磻溪隨錄』卷9, 教選之制 上, 「鄕約事目」, “一邑眾推年長德行最尊者一人爲都約正 … 有學術操行者二人爲副約正 又輪擇一人爲直月 … 每鄕【即今所謂面鄕里之制 詳郡縣條】擇定約正一人 直月一人【亦勿論朝官儒士 唯以有學者 各鄕約正 又於其約員內 輪一人爲直月】每里庶民中擇年長剛謹者一人爲里正 勤幹者一人爲色掌【里正專掌其里民庶勸諭糾檢之事 以其見任里正兼之可也 色掌掌其約中事務 在任間並免頃夫雜役】鄕官【即今之鄕所】例兼約正 稱兼約正”.

고려해 1향을 정할 것이다. ‘군현’ 조에 상세하다.】 무릇 한 향에는 또한 향약정을 두어 향약을 시행하여 밝히도록 한다. 이는 ‘향약’ 조에 나온다. … 살피건대 향당(鄉黨)의 제도가 갖추어진 후에야 잘 낚아 기를 수 있고 교령(敎令)이 행해질 수 있으며, 풍속이 바로 잡힐 것이다. 그렇지 않으면 비록 성왕도 정령과 교화를 이루지 못할 것이다.³⁴

여기서 먼저 주목할 점은 기존 면리제에 대응하여 ‘향리지(鄉里制)’를 새로운 단위로 활용했다는 것이다. 조선 후기 자연 촌락의 발달에 따라 면리제가 정착되지만, 면리 구역의 설정은 재지사족을 비롯한 향촌 세력의 이해관계 속에서 결정되는 경우가 많았다. 유형원은 이러한 ‘면’의 구획을 경계하고, 오가통제와 전답을 기준으로 ‘면’의 대안인 ‘향’을 설정하였다. 이를 통해 ‘향정-이정-통정’으로 이어지는 하부 행정 구역의 통치 체계를 수립한 것이다. 향당의 제도가 완비되어야 성왕의 교령이 시행될 수 있다고 평가한 것처럼, 유형원은 향리제를 향정 개혁의 전제 조건으로 제시하고 있다.

유형원은 향약 약임을 새롭게 조직된 ‘향’ 체계에 맞추어 선정하되, 그 직무는 분리하였다. 즉, 관가의 각종 공사(公事)는 향정 이하가 담당하고, 풍화(風化)와 관련된 것은 전적으로 약임이 담당하도록 규정해 놓았다.³⁵ 향리지 체제 아래에서 향약 조직의 업무를 풍속 교화로 한정한 것이다. 그러면서도 ‘향’의 풍화를 담당하는 약정은 향관(鄉官), 즉 향임이 겸직하게 했다. 유형원은 행정 계통과 교화 계통을 병렬시키되, 대체로 행정 계통에 우위를 두고 있다.

이윤탈과 유형원이 각각 오가통제와 향리제를 향약 시행 단위로 구상했다면, 전라도 장흥(長興) 출신의 위백규(魏伯珪)는 향약 시행의 전제 조건으

34 『磻溪隨錄』卷3, 田制後錄 上, 「鄉里」.

35 『磻溪隨錄』卷3, 田制後錄 上, 「鄉里」, “一 各鄉既有鄉正 而又置約正者 鄉正雖極擇人 然官家公事小大皆及 故別置約正 以專管風教”.

로 군현제 개편을 제시하였다. 그는 1759년(영조 39) 정리한 「정현신보(政絃新譜)」에서 작은 고을을 모두 혁파한 후 500호를 1방으로 삼되, 큰 고을은 30방, 작은 고을은 10방 이상으로 구획한 후 이황과 이이의 뜻을 계승한 향약의 시행을 주장한 것이다.³⁶

결국 새로 구상된 행정 단위와 향약을 결합한 것은 큰 틀에서 지방 세력의 이해관계를 배제하고 국가 권력의 영향력을 높여 향정 개혁의 실효성을 보려고 한 시도로 이해할 수 있다.

3. 자생적 동계·동약 조직의 포용

향약을 향정 개혁의 방안으로 구상한 인사들은 그것의 전제 조건으로 향약의 범위, 즉 행정 단위를 먼저 개편할 필요성이 있다고 생각하였다. 그러나 행정 단위 개편과 동반된 향약 시행은 법제 개혁이 필요하였기 때문에 바로 향촌에서 시행하기가 어려웠다. 또한 자연 촌락을 기반으로 자생적으로 운영되고 있는 공동체 조직도 고려할 필요가 있었다. 이러한 현실적 문제를 절충하기 위해 주목한 것이 바로 동계(洞契)·동약(洞約) 조직이다.

동계는 촌락 사회를 기반으로 자생해 온 협동체로서, 구성원 간의 상부상조를 통한 결속력 강화와 공동체 사업의 수행을 위해 운영되었다. 특히 조선 후기에는 성리학적 외파를 두른 동계적 성격의 동약이 등장하였다. 유향소와 향약의 관계처럼, 주현 및 면리 단위의 향약이든, 오가통제와 접목한 향약이든 간에 그것의 목적과 내용은 향촌에서 널리 운영되고 있는 동계·동약과 겹칠 수밖에 없었다. 이에 1573년(선조 6) 정부에서는 동린(洞隣)의 계와 향

36 『存齋集』卷19, 雜著, 「政絃新譜」, 「郡縣【坊里付】」, “大約治所居中 其殘隘小邑皆革之 約以五百戶爲一坊 大邑三十坊 小不下十坊 各邑皆以藍田呂氏規設鄉約 教授爲鄉先生 各面訓長 爲面都正 條約一依退栗增損規”.

도(香徒)를 향약으로 대체하자는 주장이 제기되기도 하였다.³⁷ 그런 관계로 동계·동약 조직을 향정 개혁의 수단으로 검토할 필요가 있었다.

유형원은 향정 개혁의 방안으로 향리제와 결합한 향약을 구상하면서도 ‘향’ 내에 존재하는 동계의 존재를 주목하였다.

하나, 각 향 아래 또는 부근 촌리(村里)에 계를 설립한다【곧 동계라고 부르는 것으로 2개 리마다 1개의 계를 설치하되, 사족·서민이 모두 계원으로서 상·하 계장과 상·하유사를 둔다. 무릇 계원 중 상사가 있으면 상하 모두가 조문하고 성복 때까지 호상(護喪)한다. … ○계적(契籍)에는 사족·서민이든 간에 계를 함께하면 모두 입적(入籍)하는데, 다만 구별해서 쓴다.】.³⁸

유형원은 향약과 동계의 병존을 택했다. 매 ‘향’마다 약정·직월·이정·색장을 두지만, 그와 별도로 20통 규모의 2개 리에 하나의 동계를 편제하고 있다. 그런 동계는 재지사족층의 영향권 아래에 위치한 하층민이 하계(下契)로 참여하는 상하합계(上下合契)의 형태이다. 재지사족층은 자신들의 영향력이 미치는 세거지 일대를 동(洞)으로 설정하고 상하합계 형태의 동계를 운영함으로써, 자신들 주도의 향촌 질서를 확고히 하려 했다.

실제 17세기 무렵에는 재지사족의 세력이 강한 동리를 중심으로 여러 형태의 상하합계가 운영되었다. 유형원의 향약에서 동계를 주목한 것은 안정적 향정 운영을 위하여 향촌 사회 내부의 자율성을 일정 부분 보장한 것으로 평가되기도 한다.³⁹ 그러나 한편으로는 향정 개혁안의 즉각적인 효과를 거두기 위해 동계와 같은 기존의 자치 조직을 향약으로 포용할 필요가 있었을 것이다.

37 『宣祖實錄』6년(1573) 8월 17일.

38 『磻溪隨錄』卷9, 敎選之制 上, 「鄉約事目」.

39 송양섭, 「반계 유형원의 교선론과 공거제 구상」, 『한국사연구』182(2018), 158~159쪽.

동계 조직은 기본적으로 상호부조를 통한 결속력 강화와 향촌 질서 확립, 그리고 공동체 사업의 수행을 위해 운영되었다. 그런데 동계 사업은 동리 내부의 일에 한정되지 않는다. 구성원의 공생(共生)을 도모하기 위해 동계 스스로가 관 주도 향정의 모순이나 미비점을 보완할 필요가 있었다.

이와 관련된 대표적인 사례로는 1739년(영조 15) 대구 사족 최흥원(崔興遠)이 제정한 부인동동약(夫人洞洞約)이 있다. 이는 실질적으로 동계의 성격을 가지지만, 향약과 접목하여 ‘동약’이라 불렸다. 조선 후기 재지사족층은 동계에 성리학적 권위를 부여하고자, 운영 규정을 향약과 접목하거나 설립 단계부터 동약이라 명명하며, 향약을 표방하기도 했다.⁴⁰ 부인동동약의 범위는 중산(中山)·근전(芹田)·무산(舞山)·부남리(夫南里) 4개 리이다.⁴¹ 최흥원은 동약 시행을 위해 기존의 면리 단위가 아닌 별도의 ‘동’을 설정하였다. 그런 후 부인동동약의 조직 체계를 다음과 같이 규정해 놓았다.

하나, 동약존(洞約尊)·약직(約直)과 동약소(洞約所)의 이정 및 전곡(典穀)은 단지 동약의 권(勸)·규(規)·교(交)·홀(恤)의 일만 관리해서 동의 풍속을 바르게 할 뿐이다. 만약 관령과 관계된 일이 있으면 별도로 이임(里任)과 공사원(公事員)을 가려 뽑아 맡게 한다.⁴²

앞선 여러 향정론에서 행정과 교화 체계가 구분되듯이, 부인동동약에서도 동약 대표인 동약존 이하 약직·이정·전곡은 오로지 교화의 일만 맡게 하고, 관령은 공사원·이정이 대응하게 했다. 나아가 1753년과 1770년에는 부세

40 이광우, 「조선 시대 향약의 유형과 특징: 주현향약·면약·동약, 시행 단위를 중심으로」, 『남명학연구』 83(2025), 212쪽.

41 『夫人洞誌』, “洞凡四里【中山里芹田里舞山里夫南里】在大邱解北村八公山中”.

42 『夫人洞誌』, 「講舍節目」.

대응과 동민 안정을 위해 선공고(先公庫)와 홀빈고(恤貧庫)를 설립하였다.⁴³ 후술하겠지만 선공고와 홀빈고는 관 주도 향정을 보완하기 위해 설립한 창고로서, 부인동동약의 가장 큰 특징이라 할 수 있다.

안정복(安鼎福)은 1756년(영조 32) 경기도 광주(廣州)에서 이리동약(二里洞約)을 시행하여 효과를 보았다. 이리동약도 부인동동약처럼 향약과 접목한 동계로 분석되는데, 여기서는 관 주도 향정에 대응하고자 사창을 운영하였다.⁴⁴ 이런 동약에 대한 안정복의 인식은 1757년 완성한 목민서『임관정요(臨官政要)』에 잘 드러난다.

모든 정치·교화는 동약을 시행한 후에야 쉽게 거행될 수 있다. 부임한 후 동리에 동약의 유무를 묻되, 동약이 있으면 그 동약을 거둬들여 미비한 약조를 정리한다. … 동약이 없다면 약조를 세워 시행할 것을 권장하고, 가을이 되어 농사일이 끝나면 수령이 직접 동내를 순시하면서 약조를 강론하고 의식에 맞춰 예를 거행한다.⁴⁵

안정복은 동약 운영에서 수령의 역할을 강조하였다. 여기서 수령의 역할은 부임지의 동약 현황을 파악한 뒤 동약이 없는 곳은 약조를 직접 제정하고, 약조가 미흡할 경우 이를 보완하는 것이었다. 그러면서도 기존의 동약 조직에 교화의 임무도 적극 부여하였다. 이러한 판단에는 앞서 이리동약을 운영한 경험이 일정 부분 반영되었을 것이다.

43 『夫人洞誌』, 「先公庫節目」, 「恤貧庫節目」.

44 『順菴集』 卷15, 雜著, 「廣州府慶安面二里洞約」, 「社倉」.

45 『臨官政要』, 時措, 教化章; 국역은 안정복(지), 원재린(역주), 『임관정요』(서울: 혜안, 2012), 327쪽 참조.

동약을 설치할 때 해당 고을 민호(民戶)의 다과를 고려해서 정한다. 가령 한 고을에 500가가 있으면, 혹 반으로 나누어 2개의 계, 혹 3개의 계를 정해야 할 것이다. 계호(契戶)가 점차 줄어들어 하나의 계를 온전히 유지하기 힘들면 계원과 상의하여 합치거나 나누어야 한다. 하나하나 떼어서 고르지 못하게 해서는 안 된다.⁴⁶

또한 『임관정요』에서 안정복은 500가를 기준으로 2~3개의 동약이 필요하며, 동약의 범위를 설정하였다. 앞서 유형원이 대략 100가로 구성된 2리마다 동계를 설치할 것을 규정한 대목과 비교된다.⁴⁷

한편, 안정복은 1776~1779년 충청도 목천현감(木川縣監)으로 재임한 적이 있다. 그는 목천현감 부임 직후 효유문(曉諭文)을 통해 동계 시행과 향약 정신의 실천을 강조하였지만,⁴⁸ 뚜렷한 진전이 없자 1777년 다시 효유문을 내려 다음과 같이 동계 조직을 재촉하였다.

이제 여기에 의거하여 동계를 다듬어서 밝히려고 하는데, 이미 깨진 동은 다시 조직하고 나누어진 동은 다시 합쳐 반드시 모두 100호가 차도록 해야 하며, 작은 촌락을 각기 동으로 일컬어서는 안 된다. … 각 면 상호(上戶)와 사대부 집에서 이 일을 주관하여 어리석은 백성들을 인도하고, 이끌어 서로 단결해 동계를 결성하여 독법(讀法) 함으로써 향약이 점차 정착된다면 어찌 좋은 일이 아니겠는가!⁴⁹

46 『臨官政要』, 時措, 教化章; 국역은 위의 책, 328쪽 참조.

47 『磻溪隨錄』卷9, 教選之制 上, 「鄉約事目」.

48 『順菴集』卷16, 雜著, 「木州政事」, 「到任初 諭各面文【丙申】」, “窃聞此土皆有洞契 凡一洞之內 有彰善癉惡之舉 則一洞之政脩 而教化之明 名分之正 從此庶幾 此實古人鄉約之意 而比閭族黨之制 亦以此也 窃願各洞諸君子 修明洞憲 以此二者 爲必行之急務”.

49 『順菴集』卷16, 雜著, 「木州政事」, 「諭各面結洞文【丁酉】」.

목천현감 안정복은 우선 동계 규모를 『반계수록』의 구상처럼 100호로 규정하였다. 『임관정요』에서는 동약을 교화의 전제 조건으로 평가했다면, 여기서 그는 동계를 향약의 시행소로 주목하고 있다. 물론 규모와 내용의 차이는 부임지의 실상이 반영되어 있을 것이지만, 동계와 관련해 목천현에서 효유한 내용은 『임관정요』보다 『반계수록』의 향정론과 가까운 편이다.

안정복은 1744년 『반계수록』을 처음 접하였으며, 1775년에는 직접 발문을 작성한 경력이 있다.⁵⁰ 그도 『반계수록』을 탐독하면서, 행정 구역 개편으로 구성된 향약 조직을 자생적 동계 조직과 병존시키는 대목을 주목하였고, 동약 시행의 경험을 바탕으로 동계·동약을 활용한 유형원의 향정론을 보완해 나간 것으로 생각된다.

Ⅲ. 향정 개혁안과 향약의 접목

1. 부세 행정

주자증손여씨향약의 4대 강령 중 덕업상권 조목에는 ‘외법령(畏法令)’과 ‘근조부(謹租賦)’ 조항이 있다. 사실 향촌질서 유지에 있어서 법령 준수와 성실한 부세 납부만큼 중요한 사안은 없을 것이다. 국가 권력의 입장에서도 이 두 가지는 지방 통치의 핵심 요소가 된다. 따라서 관 주도 향정은 이 두 가지의 효율성을 높이고 지역민의 저항을 상쇄시키는 데 초점이 맞추어져 있다. 향약을 제정하고 시행한 자들도 관령에 대한 협조가 전제되어야 자치 규범으로서 향약의 자율성이 보장될 수 있다는 것을 충분히 알고 있었다.

50 『順菴集』 卷18, 跋, 「礪溪年譜跋【乙未】」.

관령에 대한 향약 조직의 협조는 부세 관련 조항에서 잘 드러난다. 이황의 「향입약조」에서는 향리로서 ‘공물(貢物)값을 남징(濫徵)하는 자’⁵¹를 처벌 대상으로 지목하였다. 이황 당대의 「향입약조」는 향임이 준수해야 할 규정으로 판단되지만, 이황의 학맥을 계승한 후학들은 이를 예안향약으로 인식하고 향약의 강령 중 ‘과실상규’ 조항으로 수용한 것이다.⁵² 향약 시행 대상이 부세 납부자의 위치에 있는 것과 별개로 관령의 성실한 준수를 다짐하는 취지의 조항으로 이해된다. 향정 개혁안을 구상한 자들은 향약의 이러한 명분을 주목하였다.

향약과 접목한 향정 개혁안에서 부세 행정은 크게 두 가지 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 하나는 향약 조직이 부세 행정을 관리·감독하는 것이고, 나머지 하나는 실제 향촌에서 향약 조직이 부세 납부와 운영의 주체가 되는 것이다.

먼저 향약의 부세 행정 관리·감독을 이해하기 위해서는 1708년(숙종 34) 충청도 아산 출신의 학자 홍중삼(洪重三)이 편찬한 『향약통변(鄉約通變)』을 살펴볼 필요가 있다. 『향약통변』은 주자증손여씨향약을 기본으로 하되, 중국과 우리나라에서 제정된 여러 향약과 지론(至論) 중에서 당대 실상에 맞는 조목을 추출하여, 여러 형태의 향약을 구상한⁵³ 방대한 분량의 향약서(鄉約書)이자, 향정 개혁안이라 평가할 수 있다.

『향약통변』에 수록된 여러 종류의 향약 중에서 향정 개혁과 가장 밀접한 것은 권3의 「주현향약」이다. 이는 일향 단위의 향약을 구상한 것인데, 약임은 이이의 「서원향약」과 동일하게 도계장 4인, 매 장내 계장 1인, 유사·동몽훈도(童蒙訓導)·색장 각 1인, 매 리마다 별검 1인 체제로 구성하되, 색장과 별

51 『退溪集』卷42, 序, 「鄉立約條序【附約條】」.

52 『北厓集』卷3, 雜著, 「鄉約」; 『東溟集』卷16, 雜著, 「玄風縣鄉約」.

53 한종수, 「17세기 홍중삼의 『향약통변』 연구」, 중앙대학교 박사학위논문(2013), 43쪽.

검은 하인 중에서 선발하였다.⁵⁴ 「주현향약」의 구성과 내용은 전반적으로 이이의 「서원향약」과 유사하지만, 그 뒤에는 향약과 관련해 전정(田政)·제부(制賦)·군정(軍政)·조적(糶糴)·진휼(賑恤)·결송(決訟)·종상(種桑)에 대한 자신의 견해를 조목별로 설명해 놓았다.

전정(田政) … 대개 백성을 다스리는 방도는 전결이 가장 어렵다. … 각 장내의 계장은 전정을 서로 간섭하지 않으며, 서원(書員)·면임 등 혹 간소한 행동을 하는 자가 있어서 백성들이 원망하는 데 이르게 되면 연유를 갖추어서 도계장에게 첩보(牒報)해서 수령에게 보고하여 처리케 한다. 태벌(答罰) 40대 이하는 계장이 바로 결단한다.⁵⁵

군정(軍政) … 장내의 계장은 관리(官吏)·관노(官奴)·면임이 함부로 침범하는가를 살펴서 혹 민간에서 원수를 지는 일이 있으면, 일일이 도계장에게 첩보해서 [수령에게] 보고하여 징계하여 다스리게 한다【태벌 40대 이하는 계장이 바로 결단한다.】.⁵⁶

조적(糶糴) … 장내 계장은 관리·관노·면임이 함부로 침범하여 혹 민간이 원수를 지는 일이 있으면, 일일이 도계장에게 첩보로 [수령에게] 보고하여 징계로 다스리게 한다. 태벌 40대 이하는 계장이 바로 결단한다.⁵⁷

일곱 가지 조목 중 위의 세 가지는 삼정(三政)과 관련된 것이다. 여기서 각 장내[면]의 계장은 관할 구역에서 발생하는 삼정의 문란을 감시하되 만약 작폐(作弊) 행위를 적발할 경우, 도계장을 통해 수령에게 보고하는 역할을 가지

54 『鄉約通變』卷3, 「州縣鄉約」.

55 『鄉約通變』卷3, 「州縣鄉約」, 「田政」.

56 『鄉約通變』卷3, 「州縣鄉約」, 「軍政」.

57 『鄉約通變』卷3, 「州縣鄉約」, 「糶糴」.

고 있다. 향약 조직의 감시 대상은 서원·관노·면임 등 일선에서 삼정의 실무를 담당하는 세력들이다. 이처럼 『향약통변』의 「주현향약」은 향약 조직에 부세 행정의 관리·감독권을 부여함으로써, 중간 단계의 착폐 방지와 민생 안정을 도모한 향정 개혁안으로 평가된다.

향약을 부세 납부와 운영 주체로 활용한 사례는 면약·동약(동계)을 통해 쉽게 확인할 수 있다. 예를 들어 1753년 대구 부인동동약에서 최홍원은 주자의 사창제를 표방하며, 부세 납부를 위한 재정 기구로 선공고를 설립했다. 전세(田稅) 대응을 위한 재정을 선공고의 식리(殖利)와 공전(公田) 경작의 수익으로 마련함으로써,⁵⁸ 동민의 안정을 도모한 것이다. 비록 선공고 운영으로 인한 세역(稅役) 혜택이 유전자(有田者)에게 편중되었다는 한계를 지적받지만,⁵⁹ 조선 후기 공동납(共同納)의 관행이 보편화되면서 향약 조직이 부세 행정의 단위로 주목받는 경향을 잘 보여 준다.

마을 사람이 만든 민간의 사계(私契)는 향약이 점차 실시될 조짐이라 할 만한데, 근래 관가에서 전정·군정·적곡(糶穀)의 책임을 반드시 이들에게 맡기기 때문에 사대부들이 기피하고, 따라서 동헌(洞憲)도 해이해지고 있으니 한번 깊이 생각해 볼 문제입니다.⁶⁰

위의 편지는 1753년 안정복이 광주유수(廣州留守) 이기진(李箕鎭)에게 보

58 『夫人洞誌』, 「先公庫節目」, “一 … 穀物歛散 略依朱夫子社會規 嚴立保授法 … 一 約中田結 不過五六夫有餘 則百斛之穀 可以助其不給矣 須皆齊心用力 數年長息 歲可剪息百餘斛然後 卽以十三出息 以便歛散 兼濟約中人事 … 一 春稅出秋後及官限日 公典穀量公結所應之數 自先公庫辦出盡捧後 尺文納于洞約直 以爲憑驗之地 而苟愆期遲慢 則公典穀從輕重科罪事”.

59 김용섭, 「조선후기의 대구 부인동동약과 사회문제」, 『동방학지』 46·47·48(1985), 46~48쪽.

60 『順菴集』 卷4, 書, 「答李留守【箕鎭】書」.

낸 것인데, 관부가 의도적으로 동계·동약과 같은 공동체 조직에 삼정의 여러 부세를 부과하는 실상을 지적하고 있다.

이러한 추세에 따라 향약을 부세 행정에 활용할 필요성이 대두되었다. 실제 안정복은 위의 편지에서처럼, 동계·동약을 부세 행정에 대응한 향정 개혁의 수단으로 구상하고 이를 적극 실천하였다. 그는 1756년 제정한 이리동약에서 동약이 동리에 부과되는 삼정의 부세를 관리·감독할 것임을 하계(下契)에 효유했다.⁶¹ 그리고 목천현감 재임 중인 1777년에는 쇠마전(刷馬錢)을 대비하기 위한 명목으로 일종의 민고(民庫)인 방역전(防役錢)을 조성한 후,⁶² 이 돈을 각 동에 다음과 같은 형태로 분급하였다.

하나, 200냥을 마련한 뒤 8개 면의 각 동에 나누어 준다. 동이 모두 40개이니, 매 동당 5냥씩 분장시키고 이름을 방역전이라 한다. … 하나, 이 돈이 동의 물건이 되면 동의 상계(上契)와 소임이 이를 침용하는 경우가 반드시 많을 것이니, 완의(完議)를 통해 논벌(論罰)해서 손대지 못하도록 한다.⁶³

위의 절목에서 목천현감 안정복은 방역전을 40개 동에 분급했는데, 여기서 동은 면리제하의 리가 아니라, 앞 장에서 언급했듯이 부임 이후 결성을 독촉한 동계 조직이다.⁶⁴ 면리 계통은 면·리임을 비롯해 향임·아전이 개입하여

61 『順菴集』卷15, 雜著, 「廣州府慶安面二里洞約」, “一 謹租賦 尤人民之所當惕念者也 田三稅 實國家惟正之供 而雜役蠲減 盡在其中 爲惠大矣 糶糴尤是儲蓄之大法 … 當竭力圖償 以報國恩 而或有觀望不納 冀下蠲減之令 亦有逃避至歲 以待封庫之時 雖其中有情勢可矜者 而終歸於頑民之科 如此者後日還歸洞中 亦當論罰”.

62 『順菴集』卷16, 雜著, 「木州政事」, ‘勅設防役所傳令’, “自此以後 新舊交遞時刷馬錢 皆以此當之 而新舊交遞 非年年應有之事 則逐年利錢 自當儲蓄于各洞 … 皆從此辦 名之曰防役錢 欲爲永久遵行之道”.

63 『順菴集』卷16, 雜著, 「木州政事」, ‘防役所節目’.

64 『順菴集』卷16, 雜著, 「木州政事」, ‘到任初 諭各面文【丙申】’.

농간을 저지를 여지가 적지 않았다. 안정복은 이들로부터 방역전을 보존하고자, 재지사족층 주도의 동약·동계 조직에 방역전 관리를 맡기면서도 상계의 침용을 경계하였다. 이처럼 안정복은 중간 계층의 농간과 침탈을 경계하기 위해 향약 조직을 부세 운영의 주체로 활용한 향정 개혁안을 구상하고 실행한 것이다.

2. 사창제 운영

사창제는 흉년과 춘궁기 때 곡식을 빌려주었다가 이자를 붙여 거두는 일종의 구휼 제도로써 조선조에는 환곡 제도로 정착하였다. 사창제의 특징은 국가 기관이 아니라 민간에서 운영한다는 점이다. 사창제는 중국 남송의 주자가 고안하였다. 당시 지방 행정 단위인 ‘사’를 기준으로 ‘창’에 보관된 곡식을 대여했다가 이자와 함께 돌려받는 제도인데, 주자 존송의 풍조에 따라 조선의 사대부 지식인들은 사창을 이상적 향정으로 인식하였다. 이에 조선시대 동안 정부에서 환곡 제도를 대체할 방안으로 여러 차례 사창제 시행이 논의되었다. 그러나 논의만 무성할 뿐 환곡의 이자가 국가 재정으로 운용되고 있는 현실적 이유로 19세기 후반에 이르기까지 큰 변화는 없었다.

조선의 재지사족층에게 사창제는 단순한 구휼 제도가 아니었다. 이들에게 사창제 시행은 향약과 더불어 주자 성리학의 실천이었다. 그런 가운데 향촌 교화와 안정을 도모하는 재지사족층은 향약과 사창을 결합한 향정 개혁안을 구상하였다.

이이는 조선 후기 향약과 사창제를 결합한 향정 개혁안에 큰 영향을 끼친 인사이다. 그는 1577년 「해주향약」을 제정하면서, 사창제로서 향약의 재원을 마련하고자 했다. 향약 설립 및 운영을 위해 확보한 포(布)·미(米) 여분을

백성에게 ‘십분지이(十分之二)’의 이자로 놓아 증식하되, 그 운영은 사창법을 따르라고 규정하였다.⁶⁵ 또한 이이는 해주에서 향약뿐 아니라 사창 운영을 위해 「사창계약속」을 제정하였는데, 이 약속은 앞서 살펴본 바와 같이 오가통제와 향약을 결합한 것이다. 즉, 「사창계약속」은 말단 단위 조직에 오가통제를 적용하였으며,⁶⁶ 향약의 4대 강령을 차용한 ‘약속(約束)’과 향약을 읽고 구성원 간 결속력을 다지는 ‘강신의(講信儀)’를 함께 제정해 놓았다.⁶⁷

이후 여러 학자가 향약과 사창을 표리관계로 인식하고, 오가통제처럼 행정 단위와 결합한 향정 개혁안을 구상하게 된다. 예를 들어 이이의 학맥을 계승한 이유태는 1659년 올린 「기해봉사」에서 향약의 시행 단위로 오가통제를 접목하였을 뿐만 아니라, 오가통제의 상부 구조인 200가의 대통(大統) 단위마다 사창을 설치하자고 주장하였다.⁶⁸

그리고 비슷한 시기의 유형원은 사창제의 단위와 시행 주체를 다음과 같이 구상하고 있다.

사창을 사민(士民)에게 효유하여 각기 그 향【곧 지금의 면】에서 옛 법에 따라 설치한다.【… 주자의 사창을 따르되 변통할 경우, 그곳 풍속을 참작하고 편의에 따라 규정을 만들어 지금의 계와 같은 규약으로 한다. 규약이 만들어지면 관에 보고해서 인준받고, 향약과 합쳐 한 가지 일로 삼는다. 향약에서 토착민이나 혹 조관(朝官)·사인(士人)으로 들어와 거주하는 사람 중에 행의(行義)가 있고 부지런한 자를 가려 뽑아 그 일을 맡기되, 향부로(鄕父老)와 함께 조치한다. 본

65 『栗谷全書』卷16, 雜著3, 「海州鄉約」, 「立約凡例」, “一 初立約時 參約之人 各出綿布麻布各一疋米一斗 … 若用之有餘 則糶米于民 取其息十分之二 如社倉之法”.

66 『栗谷全書』卷16, 雜著3, 「海州鄉約」, 「立約凡例」.

67 『栗谷全書』卷16, 雜著3, 「海州鄉約」, 「約束」; 講信儀.

68 『草廬集』卷2, 疏, 「己亥封事【庚子五月承命封進】」, “使五家爲統 … 二百統爲大統 統有有司 與鄉約相爲表裏 … 二百家社倉 有四百石之儲”.

관은 다만 권하고 도울 뿐 직접 간여하고 관리하지 않는다. …】⁶⁹

유형원은 이유태보다 상세하게 향약·사창·오가통제의 관계를 활용하였다. 『반계수록』의 「상평사창(常平社倉)」에는 사창의 단위가 ‘향’으로 설정되어 있다. ‘향’은 유형원이 새롭게 구상한 향리제하의 지방 행정 단위로 ‘면’과 규모가 비슷하다. 향리제의 말단 단위는 오가작통으로 편제했는데, ‘향’은 곧 향약의 시행 단위가 된다.⁷⁰ 더불어 사창의 운영 주체로 ‘향’ 단위로 조직된 향약을 주목하고 있다. 여기서 사창 운영은 향약의 자율성에 맡기고, 관부는 단지 권장·협조 수준으로만 간여하는 것으로 규정함으로써, 재지사족 주도의 향촌 질서 구축과 교화를 기대하였다. 이처럼 유형원은 사창의 시행 단위로 ‘향리제’, 운영 주체로 ‘향약’ 조직을 설정한 것이다.

홍중삼은 사창제 운영에서 향약의 역할을 더욱 적극적으로 강조하였다. 그는 1708년 정리한 『향약통변』에서 별도로 「사창향약」을 제정하였는데, 사창곡의 대여 대상을 형식적으로나마 약인(約人)으로 한정하며, 향약 조직의 사창 운영을 전제하고 있다.⁷¹ 「사창향약」은 주자증손여씨향약을 차용하고 있지만, 사창 운영과 관련해서는 추가로 ‘약헌(約憲)’을 제정해 놓았다.

여기에는 사창의 관리와 분급 방법 및 처벌 조항이 규정되어 있는데,⁷² 오가통제와 관련해서는 수적(收糶) 때 5가의 통수(統首)가 납부를 독촉한다는⁷³ 대목이 있다. 통수가 대여호의 사정을 잘 아는 위치였기에 독촉을 맡긴 것이다. 이러한 점을 근거로 「사창향약」의 제정 취지를 향촌 사회를 보다 국가 통

69 『磻溪隨錄』卷3, 田制後錄 上, 「常平社倉」.

70 『磻溪隨錄』卷3, 田制後錄 上, 「鄉里」.

71 『鄉約通變』卷3, 「州縣鄉約」.

72 한종수, 「17세기 후반 호서지방 「사창향약」 실시와 성격: 사창과 향약조목 결합 내용을 중심으로」, 『다문화콘텐츠연구』 38(2021), 313~317쪽.

73 『鄉約通變』卷3, 「社倉鄉約」, “收糶時 使五家統首催納”.

제력 아래에 두려는 의도로 파악하기도 하지만,⁷⁴ 「사창향약」 약임의 자격과 선출 방식에서 관치행정 계통과의 뚜렷한 연관성이 나타나지 않는 점을 고려할 때,⁷⁵ 유형원의 구상처럼 향약의 운영 주체인 재지사족층에 자율성을 부여한 향정 개혁안으로 볼 수 있을 듯하다.

향약과 접목한 사창제는 구상으로만 끝나지 않고, 향촌에서 운영된 실제 사례도 확인된다. 황익재(黃翼再)는 1717년(숙종 43) 3월 순천부사로 재임하면서 사창을 설치하고 향약을 시행했다. 그는 사창 조직의 가장 말단을 호 단위로 파악하였고, 20호마다 이를 관리하는 대장(隊長)을 두었다. 만약, 향약을 위반한 자가 적발되면 대장을 처벌하였다.⁷⁶ 안정복의 경우 1756년 이리동약을 시행하면서 사창제를 병행한 적이 있다. 이때 사창의 재원은 동약 구성원이 마련하였고, 대여 대상은 홍중삼의 「사창향약」처럼 약인으로 한정하였다.⁷⁷

이처럼 조선 후기 동안 사창제 구상은 여러 방향으로 진행되었으며, 일부는 향촌에서 직접 운영되었다. 특히 사창제는 주자의 정론(定論)이자 향약과 표리 관계를 이룬다는 인식 속에⁷⁸ 향약과 접목되는 경우가 적지 않게 확인된다. 그런 경우 대체로 향약 조직은 사창제 운영의 주체로 구성되거나, 오가통제와 함께 시행 단위로 설정되었다.

74 한종수, 앞의 논문(2021), 311쪽.

75 위의 논문, 312~313쪽.

76 『華齋集』卷6, 雜著, 「社倉節目【莅順天時】」, “一 每十戶置一隊長 … 各其隊十戶中有過失犯鄉約節目者 罪隊長”.

77 『順菴集』卷15, 雜著, 「廣州府慶安面二里洞約」, 「社倉」, “一 自今丁丑秋 同約納穀 而租粟大小豆 … 一 倉穀非同約則不得受食”.

78 『承政院日記』정조 23년(1799) 2월 11일, “李勉兢 以備邊司言啓曰 … 社倉之法 既有朱子定論 豈容他議 而此與鄉約 相爲表裏”.

3. 인재 선발과 향약

향약은 성리학적 윤리 규범 준수와 교화를 통한 주민들의 향촌질서 유지를 목적으로 한다. 또한 향약 시행자들은 국가 권력으로부터 운영의 자율성을 보장받기 위하여, 구성원의 자기규제 및 성실한 관령 준수를 강조하는 내용을 운영 조항으로 제정하였다. 약원의 향약 준수 여부와 그것의 정도는 ‘선적(善籍)’과 ‘악적(惡籍)’에 기록되었으며, 정기적으로 독약회(讀約會)를 개최하여 향약의 정신을 되새기고 구성원의 행실을 평가하였다. 따라서 향약은 향촌에 숨어 있는 ‘선인(善人)’을 발굴하고 추천하는 중요한 근거가 될 수 있었다.

생각해 보니 옛날에 어진 이와 어리석은 자의 진퇴는 말로만 억지로 판단하지 않았다. 반드시 문적(文籍)의 기록을 바탕으로 증빙했을 것이니, 당정(黨正)·족사(族師)·여서(閭胥)와 같은 건 모두 그 덕행과 도예(道藝)를 살펴 기록하였다. 또한 근래에는 향약과 같은 것이 선과 악을 기록하지 않음이 없다. 그것의 내용에 따라 올리고 낮추며, 사람들이 권장하고 징계하니 이것은 좋은 법이라 할 수 있다. 진실로 나라에 일정한 제도가 마련된다면, 어찌 도움이 되지 않겠는가?⁷⁹⁾

이익은 『성호사설』의 「인물분등(人物分等)」에서 향약의 효용성을 언급해 놓았다. 여기의 당정·족사·여서 등은 『주례』에 등장하는 관직명이다. 이들은 지방 교육을 담당하고, 때로는 인재를 추천하였다. 그러면서 옛 제도는 사라졌지만, 향촌에서 선과 악을 기록하고 이를 근거로 권장 및 징계하는 향약을 옛 제도와 비슷하다고 했다. 즉, 이익은 인재 선발의 수단으로 향약 활용의 가능성을 제시한 것이다.

79 『星湖僿說』卷18, 經史門, 「人物分等」.

과거제는 우리나라 중세 왕조에서 중요한 인재 선발 수단이다. 그러나 시험 자체의 공정성과 평가 방식의 한계 때문에 과거제의 개선을 요구하는 목소리가 끊이지 않았다. 특히 사장(詞章) 위주의 평가로 인해, 오히려 과거제가 경학(經學)에 해박하고 인의(仁義)를 갖춘 인재 선발에 걸림돌이 된다는 지적도 많았다. 이를 보완하기 위해 천거제(薦舉制)를 병행했지만, 인재 검증의 어려움이라는 분명한 한계가 있었다. 그런 가운데 향정 개혁을 구상한 이들은 인재 검증과 선발의 수단으로 향약을 주목하게 된다.

예컨대 유형원은 『반계수록』에서 공거제(貢舉制)를 구상하였다. 공거제를 통해 그는 학제와 교육제도의 불일치, 문벌 세력의 관직 독점과 지역 불균형 같은 폐단을 해소하고, 지방에 숨은 인재를 발탁하고자 했다.⁸⁰ 앞서 살펴본 바와 같이 유형원은 향리제·사창제와 접목한 향약을 향정 개혁의 수단으로 활용하였다. 당연히 인재 선발에서도 향약은 중요한 명분과 기준이 되었다. 예컨대 공거제를 정리한 「공거사목(貢舉事目)」에서는 주자의 향약을 근거로 내세우며, 인재 선발의 대상이 되는 사류(士類)가 특권 계층인 사족만을 지목한 것이 아니라, 유행(儒行)이 있는 자를 포괄하는 것이라고 하였다.⁸¹ 인재 선발에 있어서, 사회적 지위와 가문에 얽매이지 않는 유연함을 보여 준 대목이다.

하나, 3년마다 계추(季秋)에 … 대비(大比)한다. … 지방은 수령과 교관이 그 덕행과 도예를 살펴서 현자(賢者)와 능자(能者)를 선발한다. 【… ○수령과 교관은 평소 향약과 학규에 기록된 덕업·과실·재학(材學)의 우열을 살핀다. …】 … 이로써 향음주례(鄉飲酒禮)의 빈(賓)으로 대한다.⁸²

80 송양섭, 앞의 논문(2018), 188~189쪽.

81 『磻溪隨錄』卷10, 教選之制 下, 「貢舉事目」, “或曰朱子鄉約 有非士類則勿齒之文 以此觀之 亦不可無士族庶人之別 曰士類云者 與今之所謂士族者 其意不同 所謂士類者 治儒行而爲士類者也”.

82 『磻溪隨錄』卷10, 教選之制 下, 「貢舉事目」.

또한 유형원은 위와 같이 향약을 인재 천거의 기준으로 삼았다. 그는 「공거사목」에서 향약에 기록된 덕업과 과실, 즉 선적·악적에 근거하여 향음주례의 빈을 선발할 것을 규정하였다. 『주례』에서 향음주례를 마친 후 향대부가 빈으로 대우한 현자·능자의 명부를 왕에게 바치던 전통과 향약의 선적·악적 규정에 인재 선발에 활용한 것이다.

하나, … 금위선시(禁衛選試)【… 반드시 향의 조관과 진사(進士)나, 향관과 약정 2인 이상이 의롭지 않은 일을 하지 않은 것과 향약을 위반하지 않았음을 보증한 연후에 녹명(錄名)한다. …】⁸³

나아가 그는 내금위(內禁衛) 선발 때 향약을 신원 검증의 수단으로 설정하였다. 내금위는 가까이에서 국왕을 호위하는 관계로 무인적 능력뿐만 아니라, 평상시 행실도 중요했다. 이에 향리제 아래에서 ‘향’의 조관·진사·향관, 그리고 향약의 약임이 향약의 선적·악적을 살피게 한 후 문제가 없으면, 내금위 선발 시험의 응시 자격을 부여하도록 규정한 것이다.

일반적으로 선적·악적은 향촌에서 권장과 징계의 목적으로 운영되었다. 때로는 학규 규정과 접목하여 학생들이 선적·악적의 기록을 보고 스스로 권면하는 용도로 쓰였다. 그런 가운데 지방의 인재를 발굴하고 검증하는 기준으로 향약의 선적·악적이 활용되었다. 많은 사례가 확인되는 것은 아니지만, 이 또한 향약이 지방 교육과 인재 선발 등 향정 개혁의 수단으로 폭넓게 활용되었음을 보여 주는 대목이다.

83 『磻溪隨錄』卷21, 兵制, 「五衛及諸衛」.

IV. 맺음말

임진왜란 이후 여러 분야에서 변화가 나타났지만, 조선의 법전 체제는 이를 수용하지 못하였다. 결국 제도와 현실의 괴리는 정치·사회·경제적 모순으로 이어졌다. 특히 부세 담당 계층이 광범위하게 분포하는 향촌 사회의 모순은 더욱 심하게 나타났다. 이에 향촌 사회에 근거한 사대부 지식인들은 직면한 모순을 극복하고자 다양한 향정 개혁을 구상하는데, 그것은 전통적 윤리 체계에서 모색되었으며, 향약의 명분과 조직 체계 등 제 규정이 적극 활용되었다.

향정 개혁에서 가장 중요한 것은 공간과 주체 설정에 있다. 기본적으로 조선의 지방 통치는 군현제를 바탕으로 ‘국왕-감사-수령’으로 이어지는 관치 계통이 주도하였지만, 실무를 담당하는 향리 계층과 재지사족이 주도하는 자치 계통이 공존하였다. 또한 조선 후기에는 지방 행정의 하부 구조로서 면리제가 정착된다. 그런 가운데 조선 후기 강화된 수령권을 바탕으로 각 고을에서는 수령 주도의 주현향약이 널리 시행되었다. 면리제하에서 면약·이약은 주현향약의 하부 구조로 조직되었으며, 기존의 향촌 기구인 유향소도 향약과 접목하였다. 주현향약은 수령의 원활한 지방 통치 보조와 향촌 교화를 명분으로 시행되었다. 그러나 제도적 뒷받침 없이 수령의 의지와 임기에 따라 중단과 폐지가 거듭되었고, 향정 운영에는 실질적인 효과를 보지 못하였다.

이러한 한계를 극복하고자 지방 제도 개편과 관련된 여러 향정 개혁안이 제시되었다. 이유태의 경우 「기해봉사」에서 향약과 오가통제가 표리관계에 있다고 평가하면서, 향약 시행 단위로 오가통제를 활용하였다. 유형원은 면단위와 비슷한 새로운 행정 구역으로 ‘향’을 설정하였는데, 그 하부 단위는 오가통제로 구성되어 있다. 그는 주현향약처럼 고을 단위가 아니라 ‘향’ 단위의 향약 조직을 구상하여, 향약의 실질적인 효과를 도모하였다. 위백규는

군현 단위의 행정 구역 개편을 향약 시행의 조건으로 언급하는 등 제도적 뒷받침이 이루어진 향약을 향정 개혁의 수단으로 제시하고 있다.

그러나 행정 단위 재편을 전제한 향정은 제도 개혁이 필요한 관계로 즉각 시행이 어려웠다. 또한 향촌에서 운영되고 있던 동계·동약 조직과의 관계도 고려할 필요가 있었다. 이러한 현실적 문제를 고려하여 향촌 사회에 광범위하게 존재하는 동계·동약을 향정 개혁안으로 포용하기도 했는데, 유형원의 경우 20통 규모의 2개 리에 인위적으로 상하합계 성격의 동계를 설치할 것을 주장하였다. 한편, 향정 개혁안 구상과 별개로 실제 향촌에서 동계·동약을 운영하며 관 주도 향정의 모순과 미비점을 보완해 나간 경우도 있다. 특히 안정복은 목민서인 『임관정요』와 목천현감 재임 중에 작성한 효유문을 통해 동계·동약을 향약 시행소로 지목하였다.

이어서 실제 향약의 조직과 제 규정이 실제 향정 개혁에서 어떻게 활용되는지를 세 가지 대목으로 나누어 검토하였다.

첫 번째로 향촌 운영 및 안정과 가장 밀접한 부세 행정을 살펴보았다. 홍중삼의 「주현향약」에서는 관치 계통의 삼정 운영을 향약 조직이 관리·감독하는 것으로 나타난다. 부인동동약에서는 동약 조직이 부세 행정에 대응하기 위해 선공고를 직접 운영하였다. 안정복은 목천현감 재임 중 면리 조직이 아니라 동계 조직에게 일종의 민고인 방역전 운영을 지시하기도 했다. 부세 행정에서 향약 조직은 크게 관리·감독과 납세의 운영 주체로 활용되었다.

두 번째는 사창제 운영이다. 유형원은 「상평사창」을 제정하여 ‘향’ 단위의 사창제를 구상하였다. 그러면서 ‘향’의 향약 조직을 사창제 운영의 주체로 설정하고 있다. 홍중삼도 「사창향약」에서 향약을 그것의 운영 주체로 설정하였는데, 사창곡 관리에 오가통제를 활용한 점이 주목된다. 실제 시행된 이리동약의 사창제에서 약인은 사창의 재원을 마련했으며, 대여 대상도 약인으로 한정했다. 이처럼 사창제와 접목할 경우, 향약 조직은 운영 주체가 되거나

오가통제와 함께 시행 단위로 설정되었다.

세 번째는 인재 선발과 관련된 향정 개혁에서 향약이 활용된 사례이다. 조선 후기 과거제의 폐단이 제기되는 가운데, 향촌에 숨은 인재를 발탁하기 위한 여러 방안이 모색되었다. 이에 향약의 선적·악적을 인재 천거와 검증의 근거로 주목하였다. 대표적인 예로 유형원은 「공거사목」에서 인재 천거를 위한 향음주례를 거행할 때, 향약의 선적·악적을 살펴 우수한 자를 ‘빈’으로 대우한다고 규정해 놓았다. 또한 내금위에 응모하려는 자가 있으면, 향리제하의 약임 등이 선적·악적을 살펴 녹명 여부를 판단하게 했다.

이처럼 향정 개혁안에서 향약의 명분과 제 규정은 여러 형태로 활용되었다. 그러나 조선 후기까지 향약의 외피를 입고 향촌에서 운영된 동계·동약을 제외하고, 향정에서 실질적인 효과를 본 사례는 그리 많지 않다. 제도 개혁을 전제한 향정 개혁안이 대부분이었기에 논의와 구상 수준에 머물고 더 이상의 진전은 없었다.

그런 이유 때문인지 정약용(丁若鏞)은 당시 널리 시행되던 주현향약에 대해서 “수령 중에 뜻만 높고 재주는 부족한 자들이 향약을 행하니, 향약의 피해는 도적보다 심하다.”⁸⁴라고 평가하며, 냉소적 입장을 드러내었다. 실제 그의 여러 저서와 논설 중에는 향약의 취지를 높게 평가한 대목은 있지만, 그것을 활용한 향정 개혁안은 확인되지 않는다. 다만, 수령의 지도하에 향약법을 읽고 스스로 경계하는 수준으로만 권장하였다.⁸⁵ 선대 여러 지식인이 향정 개혁안에서 향약을 주목하였으나, 실제 그 효과가 입증되지 않았기에 향약의

84 『牧民心書』卷7, 禮典六條, 「教民」.

85 『經世遺表』卷4, 天官修制, 「考績之法」, “戶典六條 一曰教民 古者地官爲教官 後世專掌財賦 非禮也 爲之鄉約 教民五倫 其愚昧者 訓誨之 其強梗者 懲治之”; 卷8, 地官修制 「丁田議 四」, “孟月之朔 里尹會一里之民 教之以孝悌忠信 讀法一通 諭鄉約一通”; 卷13, 地官修制, 「教民之法」, “郡縣讀法 視鄉遂 宜加密如藍田呂氏鄉約之類 宜以農隙 講之教之 皆自鄉校主之”.

실효성에 의문을 가진 것으로 보인다.

그럼에도 많은 인사들이 향약을 활용한 향정 개혁을 구상하였고, 근대 이후에도 주현향약을 비롯해 여러 유형의 향약이 운영되었다. 조선의 향촌 사회가 성리학적 질서 체계 내에서 운영된 만큼, 향약은 그것의 실효성 여부와 별개로 오랜 기간 전통적 규범과 가치로서 권위를 행사한 것이다.

참고문헌

1. 1차 자료

『經世遺表』.
『東溟集』.
『牧民心書』.
『磻溪隨錄』.
『夫仁洞誌』.
『北厓集』.
『星湖僿說』.
『順菴集』.
『承政院日記』.
『栗谷全書』.
『臨官政要』.
『朝鮮王朝實錄』.
『草廬集』.
『退溪集』.
『鄉約通變』.
『華齋集』.

2. 논저

김문웅(역주), 『역주 여씨향약언해』, 서울: 세종대왕기념사업회, 2021.
김용섭, 「조선후기의 대구 부인동동약과 사회문제」, 『동방학지』 46·47·48, 1985, 125~151쪽.
김정신, 「16세기 조선의 관 주도 향정과 호강률」, 『조선시대사학보』 87, 2018, 73~114쪽.
김정신, 「16세기 조선의 주자학 향정론 수용과 향약: 향약의 시행 방식과 성격의 분기를 중심으로」, 『동방학지』 185, 2018, 105~144쪽.
김현수, 「17세기 향촌교화론과 향례 인식: 이유태, 윤휴, 박세채를 중심으로」, 『동양고전연구』 39, 2010, 187~208쪽.
박경하, 「조선후기 향약연구: 향약의 성격변화를 중심으로」, 중앙대학교 박사학위논문, 1992.

- 송양섭, 「반계 유형원의 교선론과 공거제 구상」, 『한국사연구』 182, 2018, 143~198쪽.
- 오영교, 「반계 유형원의 지방제도 개혁론 연구」, 『국사관논총』 57, 1994, 159~190쪽.
- 우홍준, 「조선후기 관변자치제도인 ‘수령향약’의 특성」, 『한국행정사학지』 29, 2011, 203~219쪽.
- 안정복(지), 원재린(역주), 『임관정요』, 서울: 혜안, 2012.
- 이광우, 「조선시대 정부의 향약 시행 논의와 그 성격」, 『동아인문학』 39, 2017, 137~178쪽.
- 이광우, 「조선 시대 향약의 유형과 특징: 주현향약·면약·동약, 시행 단위를 중심으로」, 『남명학연구』 83, 2025, 187~222쪽.
- 이수건, 『한국중세사회사연구』, 서울: 일조각, 1984.
- 이해준(편저), 『초려 이유태의 향약과 정훈』, 서울: 신서원, 1998.
- 피터 불(지), 김영민(역), 『역사 속의 성리학』, 서울: 예문서원, 2010.
- 한상권, 「16·17세기 향약의 기구와 성격」, 『진단학보』 58, 1984, 17~68쪽.
- 한중수, 「17세기 홍중삼의 『향약통변』 연구」, 중앙대학교 박사학위논문, 2013.
- 한중수, 「17세기 후반 호서지방 「사창향약」 실시와 성격: 사창과 향약조목 결합 내용을 중심으로」, 『다문화콘텐츠연구』 38, 2021, 301~331쪽.
- 한중수, 「조선후기 실학자 반계 유형원의 향약관: 『반계수록』 내용을 중심으로」, 『탐라문화』 70, 2022, 81~119쪽.

국문초록

이 논문은 조선 후기 향정(鄕政) 개혁안에서 활용된 향약의 역할과 기능을 검토한 것이다. 조선 후기의 법전 체제는 변화의 흐름을 반영하지 못하였다. 이러한 현실과 제도 간의 모순을 극복하고자 사대부 지식인들은 각기 향정 개혁을 구상하였는데, 그 과정에서 성리학적 자치 규범인 향약의 조직과 규범을 주목하였다. 향정 개혁가들이 향약을 활용하는 데 있어서 먼저 시행 단위와 기존 자치 조직과의 관계 설정을 고려할 필요가 있었다. 이에 전답과 호수(戶數), 또는 자연 촌락이 중심이 된 ‘동(洞)’을 향약 단위를 재편하였다. 기존 자치 조직과의 관계 설정은 향약을 유향소(留鄕所)와 접목하거나, 자생적 동계(洞契)·동약(洞約)을 하부단위로 포용하는 형식으로 구상하였다. 다음으로 실제 향정 개혁 구상에서 실제 향약의 조직과 제 규정이 어떻게 활용되었는지를 살펴보면, 크게 세 가지 양상을 주목할 수 있다. 첫 번째는 공동납(共同納)의 관행 속에 부세(賦稅) 행정의 운영과 감독·관리를 향약 조직에 부여하는 것이다. 두 번째는 사창제(社倉制)를 향약과 접목하는 방식이며, 세 번째는 인재 선발과 검증에 향약을 활용하는 형태였다.

투고일 2026. 4. 5.

심사일 2026. 5. 6.

게재 확정일 2026. 5. 26.

주제어(keywords) 향약(鄕約, hyangyak), 향정(鄕政, hyangjeong), 유향소(留鄕所, yuhyangso), 동계(洞契, donggye), 동약(洞約, dongyak)

The Role of Hyangyak (鄉約) in Reform Plans for Hyangjeong (鄉政) in the Late Joseon Period

Yi, Gwangwoo

This paper examines the role and function of hyangyak (鄉約) in reform proposals concerning hyangjeong (鄉政) during the late Joseon period. The legal code system (法典體制) of the time failed to reflect ongoing social and institutional changes. In response to overcome the contradictions between reality and the rigid institutional framework, literati of the sadaebu class devised various proposals for reforming hyangjeong. In this process, they paid particular attention to the organization and norms of hyangyak, a Neo-Confucian regulatory framework for local self-governance.

In applying hyangyak to reforms of hyangjeong, reformers first needed to determine the unit of implementation and its relationship to existing self-governing organizations. Accordingly, dong (洞) was reorganized as the basic unit of hyangyak, centered on farmland (田畓) and the number of households (戶數) or on natural village communities (村落). The relationship between hyangyak and existing self-governing organizations was conceived in two principal ways: either hyangyak was linked to the yuhyangso (留鄉所) or it encompassed autonomous organizations such as donggye (洞契) and dongyak (洞約) as subordinate units.

An examination of how the organizational structure and regulations of hyangyak were incorporated into concrete reform proposals for hyangjeong reveals three major patterns. First, within the practice of gongdongnap (共同納), responsibilities for the administration, supervision, and management of taxation (賦稅) were entrusted to hyangyak organizations. Second, the sachangje (社倉制) was integrated with hyangyak as a mechanism for local relief and resource management. Third, hyangyak was utilized in the selection and evaluation of talented individuals, thereby extending its function into the domain of personnel evaluation and recruitment.