

## 신 문 고

### 어느 깊은 밤 영조의 고민

1771년 어느 날 밤, 조선의 21대 임금 이금(英祖)은 고민에 빠져 있었다. 조선의 종묘사직은 유가의 가르침에 따라 민본(民本)정신과 위민(爲民)을 위한 왕도 정치를 천명이자 명분으로 삼고 있었지만, 조정의 실제 정사에 민의를 반영하기 위해서는 백성의 목소리를 들을 수 있는 수단이 필요한 법인데, 이를 위한 기존의 민의 수렴 방식들은 제대로 기능하지 못하고 있었다. 일반 백성들이 왕에게 직접 의사를 전달하기 위해 주로 취하는 방법은 상언(上言)과 격쟁(擊箚)이었다. 그러나 왕의 행차가 있을 때 그 앞에 나아가 글을 올려 억울함을 호소하는 상언은 실상 글을 아는 양반들만 사용할 수 있는 방법이었으며, 왕이 있는 곳 근처에서 시끄럽게 팽과리를 울려 왕의 이목을 끈 다음 구두로 자신의 억울함을 호소하는 격쟁 역시 팽과리를 친 백성이 왕을 만나기 전에 형조에 끌려가 모진 취조를 당하고 있으니, 제대로 된 민의가 왕에게 도달하기 어려웠다. 그렇다고 해서 궁궐 안에 침범하여 왕이 거하는 처소 바로 근처까지 다가와 팽과리를 울려 대는 일을 가만히 두고 볼 수는 없는 노릇이었다.

밤이 깊어가며 근심이 가득하던 용안에 잠깐 화색이 도니, 이는 과거 태종 때 설치되었다가 이후 설치와 폐지가 반복되었던 신문고 제도가 떠올랐기 때문이었다. 궁궐에 설치된 북을 두드려

---

<sup>1</sup> 본 사례 연구는 연세대학교 경영대학 이무원 교수의 감수 하에 우문교, 도원식, 이경원, 이효정, 전정욱에 의해 작성되었습니다. 학습의 용이성을 위해 일부 내용은 허구로 구성되었음을 밝힙니다. 모든 저작권은 연세대학교 경영대학의 우문교, 도원식, 이경원, 이효정, 전정욱에게 있으며, 저작권자의 허가 없이 본 사례 연구의 일부 또는 전체를 복사, 저장, 배포, 전송, 전시, 판매, 왜곡 변조, 개작하는 행위는 금지되어 있습니다. Copyright © 2015 by MUN KYO WOO, DO WON SIK, KYEONG WON LEE, HYO JEONG LEE, JEON JEONG WOOK. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, used in a spreadsheet, or transmitted in any form or by any means — electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise — without the permission.

억울함을 호소케 한 신문고는 그 모양새에 있어서는 북을 사용할 뿐 팽과리를 대신 사용하는 격쟁과 크게 다르지는 아니하지만, 공식적으로 인정되는 민의수렴 제도라는 점에서 북을 올린 자가 형조에 끌려가는 것이 아니라 바로 임금을 만나게 된다는 점이 달랐다. 과거에 신문고 제도를 통해 천대 받던 노비나 아녀자들까지 임금에게 그 억울함을 알린 기록과, 마땅히 선비의 의무라 할 수 있는 효를 지키기 위해 고향에 계신 부모를 방문하다 성균관 출석이 부족하여 과거를 응시할 수 없었던 생원 정지담이 신문고를 통해 과거 응시를 허락 받고 결국 장원급제를 이룬 미담을 떠올리며 영조는 신문고의 재설치를 마음먹게 되었다.

그러나 과거에 신문고 제도가 일으켰던 솔한 사고들을 떠올림에 용안에는 다시 수심이 어리었다. 반상의 구분이 지엄한 가운데 억울한 일을 당한 백성이 상전을 고발하기 위해 왕을 찾아온다는 것은 쉬운 일이 아니었고, 신문고가 궁궐에 설치되었다는 지역적 제약 역시 지방에 거주하는 백성의 뜻을 가려지게 만들 수 있었다. 반대로 중대하지 않은 일로 임금을 불러내어 번거롭게 하거나, 죄를 지은 자가 오히려 거짓으로 신문고를 올림으로써 오히려 억울한 이를 만들려 하는 등 신문고를 부당하게 사용한 사례 역시 많으니 이 또한 경계해야 하는 일이 아닐 수 없었다. 특히 조선 건국 초기인 태종대에 고려시대 때 위세를 떨치던 지방 호족들이 임금이 파견한 수령들을 음해하여 자신들의 권세를 되찾고자 하는 데에 신문고를 이용하니, 이는 임금이 어여쁜 백성들의 억울함을 풀어주고 그들의 목소리를 정사에 반영하고자 쉽고 빠르게 왕을 만날 수 있도록 한 신문고의 취지에서 벗어나 사사로운 이익을 위해 남용하는 것이므로 마땅히 경계하여 본보기로 삼아야 할 부분이었다.

이튿날 영조는 날이 밝자마자 상선을 불러들여,

*“과인이 부족하여 신문고에 대한 답을 찾기가 힘들구나. 선조들의 가르침을 받고자 하니, 대신들에게 선대 조상님들의 신문고 관련 기록들을 모조리 찾아 올리게 하라.”*

고 명하였다. 상선이 이를 따름에 왕이 이를 살피 올바른 신문고 제도의 길을 찾고자 하였다.

## 태종과 세종대의 정치적 배경

조선 초기는 조선시대를 통틀어 가장 왕권이 강력했던 시기로, 태조 이성계와 태종 이방원은 모두 강력한 왕권을 가졌다. 태종의 경우 왕권을 위협할 수 있는 공신세력, 척족 민씨계,

정치세력, 친세자세력의 출현을 억제하였기 때문에, 집권기간 동안 강력한 정치세력 집단이 존재할 수 없었다. 태종은 이들이 강력한 정치세력 집단으로 성장하는 것을 막기 위하여 유력한 자들을 균형 있게 등용하고 이들을 상호 견제시킴으로써, 정치세력화 움직임을 억제하고 왕권을 강화하였다. 태종이 조선의 건국 및 정착 과정에 많은 영향력을 행사했음에도 불구하고, 이러한 왕권 강화의 노력이 필요했던 이유는 태종이 정통성 있는 방법으로 왕권을 계승하지 못한 역설적인 상황 때문이었다.

태종 이방원(1367~1422, 재위: 1400~1418)은 태조 이성계의 다섯째 아들로 태어났다. 1383년 우왕 9년, 16세의 나이에 고려 문과에 급제할 정도로 총명하였으며, 이러한 총명함으로 이성계의 조선건국 과정에 참여하여 많은 공을 세웠다. 하지만 당시 개국 공신에서 제외될 정도로 정도전 세력의 견제를 받았고, 급기야 세자 책봉에서도 이복 동생인 이방석에게 밀리게 된다. 결정적으로 정도전 세력이 요동 정벌계획을 적극적으로 추진하면서 이방원의 마지막 세력 기반인 사병마저 혁파 당할 위기에 이르게 되자, 이방원은 1차 왕자의 난을 일으켜 실권을 가지게 된다. 이어서 1400년에는 2차 왕자의 난을 제압하며 실질적인 최고 권력자로 군림하며 태종으로 즉위하게 된다. 이러한 과정을 보았을 때, 태종은 즉위 과정에서 많은 희생을 치른 만큼 조선의 왕으로서 정당성을 확보하고 국가를 유지하기 위해 왕권 강화에 치중할 수 밖에 없었다.

반면, 4대왕 세종(재위: 1418~1450)은 아버지 태종과는 다른 의미로 강력한 왕권을 구축하였다. 세종은 태종과 원경왕후 민씨의 셋째 아들로 1418년(태종 18년) 왕세자에 책봉되어 같은 해 8월, 22세의 나이로 왕위를 양위 받아 즉위하였다. 물론 세종이 강력한 왕권을 구축한 것은 태종대에 왕권 강화를 위해 실시했던 여러 정책들이 후광을 비추었기 때문이기도 했으나, 세종이 정통성을 갖춘 왕이기 때문이기도 했다. 조선시대뿐만 아니라 모든 왕조에서 정통성이란 것은 대단히 중요한 문제이다. 정통성이 없는 왕에게 신하들은 충성을 바치지 않는다. 특히, 명분을 바탕으로 하는 성리학이 건국 이념으로 자리잡은 조선에서 정통성은 왕권의 명분과도 직결된다고 볼 수 있다. 비록 세종이 태종의 셋째 아들로 막내이긴 했으나, 아버지 태종대에 정당한 절차(왕실과 신하와의 공적인 절차)를 통해 왕세자로 책봉되었다. 또, 혈연으로 보았을 때에도 할아버지인 태조 이성계의 직계 혈통인 것을 부정할 수 없다. 직계 혈통자손(대군이 왕이 되는 경우)이 조선 중기 이후 끊긴다는 점에서 이는 무시할 수 없는 요소이다. 이러한 정통성과 더불어 선대 태종의 왕권 강화 정책에 힘입어 세종대에는 왕권이 오히려 더 강화되었고, 이는 세종의 정치 철학을 실현하는데 큰 도움이 되었다. 실제로 왕권이 강하지 않았다면, 세종의 의정부 서사제 부활, 집현전의 활성화, 연분 9 등법과 같은 경제 사회정책 등은 실현되지 못했을 것이다.

## 신문고의 설치

신문고는 태종 1401년 8월 송나라의 등문고(登聞鼓)를 본떠 설치되었다. 송나라의 등문고는 조정 밖에 북을 달아 하급관리와 백성들의 억울한 사정이나 간쟁할 말을 임금에게 올릴 수 있는 제도로, 그 연원은 중국 요임금까지 거슬러 올라간다. 요임금은 자신의 처소 앞에 감간지고(敢諫之鼓)라는 북을 만들어 놓고, 백성들이 억울한 일을 왕에게 직접 호소하는 제도를 도입했다. 요는 이 밖에도 대로에 깃대를 세워놓고 정사를 비판할 백성이 그 아래 서 있도록 했으며, 궁 앞에 위치한 다리에 판자를 세워 놓고 왕이 잘못된 것이 있으면 비방하는 글을 적을 수 있도록 하였다.

태종 또한 시정을 살핌과 동시에 모든 백성으로 하여금 자신들의 생각을 펴게 하고 억울한 일을 당했을 때 자유롭게 청원할 수 있도록 하는 등 백성들의 민심을 정치에 직접 반영하겠다는 명분으로 신문고를 설치하였다. 또한 왕을 비롯한 이 시기의 지배층도 권력을 안정적으로 유지하기 위해서는 백성들의 생활 안정과 민심 획득이 중요함을 인식하고, 백성들의 의견을 존중하고 발언권을 보장하고자 하였다. 태종 4년의 다음과 같은 실록 기사는 신문고에 대한 조선 왕조의 의지를 잘 보여준다.

*“국가에서 백성의 의사가 왕에게 전달되지 못할까 염려하여 신문고를 설치하였다. 백성들에게 와서 치도록 허락하여 왕의 귀와 눈이 막히고 가려지는 근심을 없애니, 이것은 진실로 좋은 법이요, 아름다운 뜻이다.”*

이러한 배경 하에서 마침내 태종은 1402년 1월 신문고를 설치한다는 교서를 내린다. **(Exhibit 1)** 설치된 신문고는 오백 년의 조선 역사 속에서 폐지되었다 다시 설치되기를 반복하였다. **(Exhibit 2)**

## 신문고의 운영 방식

1401년 태종은,

*“고할 데가 없는 백성으로 원통하고 억울한 일을 품은 자는 나와서 등문고를 치라.”*

하고 명령하였다. 그러자 의정부에서 상소하기를,

*“서울과 외방의 고할 데 없는 백성이 억울한 일을 소재지의 관사에 고하여도, 소재지의 관사에서 이를 다스려 주지 않는 자는 나와서 등문고를 치도록 허락하고, 이렇게 나온 사안은 헌사로 하여금 추궁해 밝혀서 아뢰어 처결하여 억울한 것을 펴게 하소서.”*

하여 그대로 따르고, 등문고를 고쳐 신문고라 하면서 그 절차를 완비하였다.

태종은 신문고를 의금부 당직청 소속으로 하고, 영사 1 명과 나장 1 명이 항상 지키고 있도록 하였다. 또한 신문고를 치기 위해 거쳐야 하는 절차를 마련하였다. 서울에 사는 사람들은 먼저 담당 관원에게 호소하여 해결이 되지 않으면 사헌부에 호소하게 하였다(주장관 → 사헌부 → 신문고). 지방에서는 먼저 자기 고을의 수령에게, 그 다음 관찰사에게, 그래도 해결이 되지 않으면 사헌부에 호소하도록 하였다. 사헌부의 처리에도 만족하지 못하면 마지막으로 신문고를 치도록 하였다(수령 → 관찰사 → 사헌부 → 신문고). 이 때, 각 단계의 관원에게 호소하고자 하는 내용을 글로 작성하여 제출하고, 그 사안을 처리했다는 확인서를 받아야만 다음 단계에 호소할 수 있었다. 신문고를 칠 때에도 억울한 내용을 진술하여 담당 관리가 글을 작성하고, 신청자가 사는 곳을 확인한 뒤에야 복을 두드리게 하였다. 그러나 역모를 피하여 장차 사직을 위태롭게 하거나 종친 등을 모해하여 화란을 일으키려는 자를 고발하는 것이라면 곧바로 신문고 있는 곳에 와서 복을 치는 것이 가능하였다.

이러한 격고 과정 하에서, 글을 잘 모르는 일반 백성들은 신문고 제도를 이용하는 데 어려움이 있었다. 또한, 격고 과정을 처리하는 관원들은 자신들과 관련된 문제가 신문고를 통해 왕에게 알려지는 것을 용납하려 하지 않았으므로 호소하고자 하는 내용이 담당 관원이나 수령, 관찰사 등과 연관이 있을 경우 안건이 상달되지 못하고 신문고를 칠 기회가 박탈되기도 하였다. 이러한 문제로 인해 1428년 5월 세종 때에는 다음과 같은 사건이 발생하였다.

한 양반집의 노비가 광화문의 종을 치고 자기의 억울한 일을 호소하였다. 이에 승정원에서 그 까닭을 물으니 노비가 대답하기를,

*“의금부의 당직원이 신문고 치는 것을 금하기 때문에 종을 쳤습니다.”*

하였다. 임금이 말하기를,

“신문고를 설치한 것은 사람들이 마음대로 칠 수 있게 하여, 아래 백성들의 사정이 위에 통할 수 있게 하려는 것이다. 무슨 까닭에 금하였는가. 만약 진실한 말이 사실이라면 이와 같이 금지를 당한 사람이 반드시 여러 사람일 것이니, 그 의금부의 당직원을 헌부에 내려 국문하게 하라.”

하여 의금부 관직을 파면시켰다.

## 신문고 기능의 변화

태종은 1402년 임오년 신문고를 설치한다는 교서를 내렸는데, 이 교서에 나타난 당시 신문고의 기능은 다음과 같다.

“(...) 온갖 정치의 득실과 민생의 휴척(休戚)을 아뢰고자 하는 자는, (...) 즉시 와서 복을 치라. (...) 대체로 억울함을 펴지 못하여 호소하고자 하는 사람으로, (...) 바로 와서 복을 치라. (...) 혹시 반역을 은밀히 도모하여 나라를 위태롭게 하거나, 종친과 훈구를 모해하여 화란의 계제를 만드는 자가 있다면 여러 사람이 직접 와서 복치는 것을 허용한다. (...)”

이와 같이 태종은 정치 상황과 백성의 상황을 아뢰고자 하는 자, 억울함을 호소하고자 하는 자, 반역을 도모하는 자를 신고하고자 하는 자 모두에게 복을 치도록 허용하였다. 그리하여 태종대의 신문고는 사회적, 개인적, 국가적 차원에서 각각 청원, 상소, 고발의 세 가지 기능을 다양하게 행사할 수 있는 제도적 장치로 기능하였다. **(Exhibit 3)** 태종 실록에 나와 있는 격고 사례를 살펴보면 총 41건 중 12건에 해당하는 청원이 30%를 차지하고, 28건에 해당하는 상소가 67%, 1건에 해당하는 고발이 3%를 차지하여, 개인적 차원의 상소 기능이 사회적 차원의 청원 기능이나 국가적 차원의 고발 기능보다 강력했음을 알 수 있다. **(Exhibit 4)**

이러한 신문고 제도의 기능에 큰 변화를 보인 것은 세종이 1420년 예조판서 허조 등의 건의로 ‘부민고소금지법(部民告訴禁止法)’을 신설하면서부터이다. 부민고소금지법은 조선시대에 하급관리와 아전 등이 상급관원을 고소하거나 지방의 향직자나 백성들이 관찰사나 수령을 고소하는 것을 금지하는 것으로, 주로 백성들이 수령을 고소하는 것을 금지하던 법이다.

이러한 부민고소금지법은 상하존비의 구분을 엄격히 하여 명분을 강화하려는 조선사회의 성리학 이념과 관계가 깊다. 엄격한 조선시대 신분 제도 아래에서 아랫사람이 윗사람의 잘못을

함부로 지적하거나 고발하는 것은 사회 질서를 혼드는 일이었다. 따라서 당시 지배층은 부민고소금지법을 통해 신분 질서가 흔들리는 것을 막고자 하였다. 다음은 태종 1410년 4월 신하들이 논의한 내용 중 일부이다.

*“고자질하는 풍속이 성행하여 사람을 해하려고 무명장을 거는 자가 있고, 분풀이를 하고자 하여 신문고를 치는 자도 있으며, 수령을 참소하는 자가 또한 많아서 별때처럼 일어납니다. 대개 수령이란 구중에서 명령을 받고 백리나 되는 곳에 나가서 정사를 맡은 자입니다. 열 집이 되는 고을에도 오히려 군신의 예가 있으니, 비록 허물이 있다 하더라도 그 백성된 자가 휘하여 숨기는 것이 가하고, 풍자하여 일깨우는 것이 가합니다. 하물며, 이 나라에 살면서 그 대부를 그르게 여기지 않는 것이겠습니까? (...) 국가에서는 그 참소한 말을 가지고 수령에게는 법을 다하고, 간사한 백성이 수령을 고소한 죄는 논하지 않으니, 이리하여 아랫사람으로 윗사람을 해치는 풍속이 일어납니다.”*

이를 통해, 태종대부터 이미 수령에 대한 고소가 성행하여 지배층은 사회 질서가 무너질 것을 우려하고 이를 금지하려 했다는 것을 알 수 있다.

세종대에 신하들의 이러한 의견이 받아들여져 부민고소금지법이 제정되면서 국가 안위에 관련된 사건과 불법 살인 사건을 빼고는 중앙관청의 하급 관리나 노비들이 그의 상관을 고발하는 경우와 지방의 양반, 향리, 민중들이 관찰사나 수령을 고발하는 경우는 오히려 벌을 받는다고 규정되었다. 그리하여 세종대에는 태종대 신문고의 청원, 상소, 고발의 세 가지 기능 중 청원과 고발의 기능은 사라지고 상소의 기능만이 남게 되었고, 이때부터 신문고 제도는 개인적, 사회적, 국가적 차원에서 행해지는 ‘공론 투입 장치’가 아니라, 개인적 차원에서 행해지는 ‘억울함을 해결하는 장치’로만 남게 되었다.

수령에 대한 고소가 가능했던 태종대의 수령들은 백성들이 신문고를 통해 국왕에게 직접 호소할 수 있다는 점을 두려워하여 백성의 호소를 상세히 살필 수 밖에 없었다. 반면, 부민고소금지법이 제정된 세종대에는 백성들이 수령의 일방적인 통제와 지시에 따라야만 하는 결과가 초래되었고, 백성이나 하급관리들이 수령의 권력 남용을 감시하는 효과가 크게 반감되었다.

## 격고(擊鼓)<sup>2</sup>에 대한 수렴 및 보상

백성이 격고 과정을 차례로 밟아 신문고를 치게 되면 의금부의 관원이 왕에게 보고하고 왕의 지시에 따라 해당 관청에서는 5 일 안에 처리해야 하였다. 만약 기간을 지키지 못한 경우, 그 이유를 임금에게 아뢰어야 했다. 그리고 격고 처리 과정에서 해당 관원이 잘못된 것으로 판명되면 그들에게 책임을 물었다.

신문고를 설치한 태종은,

*“신문고를 쳐서 호소하는 자를 금하지 말라. 이를 막거나 지체하는 자는 헌사에서 규찰하고 죄를 논하겠다.”*

라고 말한 바 있다. 또한 태종은,

*“혹시 반역을 은밀히 도모하여 사직을 위태롭게 하거나, 종친과 훈구를 모해하여 화란의 계제를 만드는 자가 있다면 여러 사람이 직접 와서 복치는 것을 허용한다. 말한 바가 사실이면 밭 2 백결과 노비 20 명을 상으로 주고 유직자는 3 등을 뛰어 올려 녹용하고 무직자는 곧 6 품직에 임명할 것이며, 공사천구도 양민이 되게 하는 동시에 곧 7 품직에 임명하고, 따라서 범인의 집과 재물과 종과 우마를 주되 다소를 관계하지 않을 것이다”*

라고 하며, 반역을 고한 자에게 조선 초기 '3 대 공신'의 하나인 개국 1 등 공신(전지 220 결, 노비 30 명)과 정사 1 등 공신(전지 200 결, 노비 15 명)의 사이에 해당하는 큰 보상을 내렸다.

다음의 한 성균관생의 말은 태종이 신문고를 친 자의 의견을 어떠한 방식으로 수렴하였는지 잘 보여준다.

*“지난 정유년에 생원 정지담 등이 근친하러 고향에 내려갔다가 미처 이름을 기록하지 못하였었는데, 시험보는 날에 신문고를 쳐서 아뢰니, 태종께옵서 상례로 정한 기한에도*

---

<sup>2</sup> 억울한 일이 있을 때 임금이 있는 곳의 근처에서 북을 쳐 호소하는 일.



불구하시고 시험을 치르게 허락하셨던 바, 지담이 과연 뛰어나게 과거에서 장원을 하였사오니, 법을 운용하시는 권도가 또한 지극하신 것이옵니다.”

한편, 세종대 신문고에 대한 수렴 내용은 태종대에 비해 개인적 원역에 한정된 경향을 보였다. 세종 8년(1426)에 신문고를 통해 다음과 같은 개인적 문제가 해결된 사례가 있다.

전 직장(直長) 장경지(張敬止)가 복을 쳐서 말을 올리기를,

“신의 아버지 율화(允和)가 과거 신축년에 전라도 감사로 있을 때에 면포와 지차(紙笥)를 옳지 못하게 사용한 죄로 충청도 부여(扶餘)에 정배되었다가 그 해 5월에 사면을 받자왔고, 다만 직첩만 받지 못한 것뿐이었습니다. 지금 신이 한성(漢城)에서 실시하는 문과 시험에 응시하려 한즉, 본부(本府)에서 응시를 허락하지 않사오니 신의 사정이 사실상 곤란하옵니다.”

하고, 유학(幼學)인 김양중(金養中)도 복을 쳐서 말을 올리기를,

“한성부에서 신의 아내의 아버지인 민무휼(閔無恤)이 죄를 받은 적이 있다 하여 응시를 허락하지 않사옵니다.”

하니, 명령을 내리어 모두 시험에 응하게 하였다.

### 무고(誣告)<sup>3</sup>에 대한 처벌

신문고 설치 초기, 태종이 신하들과 신문고 제도에 대해 논의하는 과정에서 신하 이무는 거짓으로 무고하는 자에 대한 우려를 제기하였다. 이무가 말하기를,

“신문고를 설치하는 것이 좋기는 좋은데, 무고로 치는 자도 간혹 있습니다.”

하였고, 하륜은 이에 대해,

“사실이면 들어주고, 거짓이면 죄를 내려야 합니다. 또한 소송의 절차를 밟지 않고 직접 상관에게 호소하는 자도 처벌하소서.”

---

<sup>3</sup> 사실이 아닌 일을 거짓으로 꾸미어 해당 기관에 고소하거나 고발하는 일

하였다.

이처럼 신문고 제도는 초기 설치 과정에서부터 격고가 남발하는 사태를 막고 격고에 대한 책임감을 부여하기 위해 무고한 자에 대한 처벌을 고려하였고, 이후에도 조선의 왕들은 신문고 제도가 본래의 목적에서 벗어나 역이용되는 것을 막기 위해 여러 장치를 마련하고자 하였다.

특히 태종은,

*“사적으로 원망을 품어 무고를 감행하는 자는 반좌율(무고 당한 자가 받는 처벌과 동일한 형벌을 가하는 제도)을 적용하여 참소와 감사함을 막아라.”*

고 하여 본래의 목적에서 벗어난 격고 의도를 견제하고 엄격한 책임을 부과하였다.

하지만 다음의 사례는 무고한 자에 대한 책임과 처벌이 유동적이었음을 보여준다.

주옥룡은 전 장군 송사민과 노비 문제로 다투다가 얻지 못하여 사헌부에 호소하였으나 또 이기지 못하며, 신문고를 쳐서 아뢰었다. 그러나 승정원에 내려보내 따지니 송사민의 행위가 바르자 사헌부에서 주옥룡의 무고죄를 청하여 직첩을 거두고 먼 외방으로 귀양보내도록 명했다. 대사헌 이지 등이 또 청하여 말하기를,

*“신 등이 그르면 신 등을 죄주시고, 신 등이 옳다면 주옥룡에게 죄를 주십시오.”*

하니, 임금이 말하기를,

*“주옥룡이 실로 죄가 있으나 일찍이 균공이 있으니, 차마 법대로 다하지 못하겠다.”*

하고 수군에 붙이라고 명하였다.

한편 세종조 중반 이후부터는 무고자 마저 연로 확장이라는 미명 아래 치죄하지 않는 분위기가 형성이 되었다. 1430년 경술년 10월 세종은 신문고 활성화를 위해 대연에게 다음과 같이 일렀다.

*“지난번에 ‘신문고를 함부로 치는 자에게는 죄를 주라.’ 했었는데, 이제 다시 생각하니, 이렇게 하면 품은 생각이 있어 아뢰고 싶은 사람도 법을 두려워하여 말하지 못할 것이요,*

또 어리석은 사람은 이것을 모르고 치게 될 것이다. 그러므로 나는 그들에게 죄를 주지 않을 터이니, 경들은 그리 알라.”

하지만 무고하는 격고자를 바로 치죄하지 않은 까닭에 한 사람이 여러 차례 격고하는 사례가 발생하였다. 이후 격고자 수가 늘어나자 1431년 1년 만에 세종은 무고자에 대한 처벌을 강화하고 다음과 같은 입장으로 선회한다.

“근래에는 함부로 고소하는 사람이 지나치게 많으니, 지금부터 두 번씩이나 함부로 고소하고 격고하는 자는 1등(等)을 감하여 죄를 다스리게 하라.”

#### 연간 격고 횟수 및 격고 안건 (exhibit4) (exhibit5)

실록에 기재된 격고 사례를 종합해보았을 때, 태종의 재위 18년 동안 신문고를 친 사례는 총 41회로 연평균 2.3회의 격고 횟수가 나타나고 있다. 반면, 세종의 재위 32년 동안의 총 격고 사례는 26회로 연평균 0.8회의 격고 횟수를 보여 연 1회에도 미치지 못하고 있다.

격고의 횟수에 이와 같은 차이가 나타나는 것은 조선 시대에 군주와 시대에 따라 선호하는 언론 제도가 달랐기 때문이다. 태종은 대간의 언론활동을 상대적으로 억제하고 경연제도를 호학을 과시하는 방편 정도로 인식하면서 신문고 제도를 적극적으로 활용하였다. 반면, 세종은 집권 전반기에 대간을 통제하였으나, 후반기에 이르러 대간의 언론 활동이 제자리를 잡으면서 대간제도와 상소제도를 적극 활용하는 한편 학술 연구기관인 집현전의 학자들을 통한 경연제도 등을 다각적으로 활용하였다.

격고 안건을 살펴보면 태종대에는 노비와 관련된 사건이 주를 이루었다. 총 격고 사례 41회 중 노비로 인한 격고 사례 15회를 제외하면 총 26회로 연평균 1.4회에 그친다. 태종대에 신문고 격고 안건으로 노비 사건이 집중되었던 것은 조선 건국 초기이기 때문에 노비, 토지 등의 제도가 아직 잘 정비되지 않았기 때문이다. 하정상달의 다양한 의견을 정사에 반영한다는 본래의 목적에 비추어 보았을 때 편중된 격고 안건은 신문고 제도를 운영하는 데 있어 걸림돌이었다. 태종은 이와 같이 격고 안건이 노비 관련 사건으로만 한정되어 다양한 민의를 수렴하지 못하는 것에 대해,

“오늘날 신문고를 치는 사람은 모두 노비(奴婢)에 대한 오결(誤決)과 소량(訴良) 등의 일뿐이다.”

하고 탄식하였다.

한편, 세종대에는 나라가 안정을 찾으면서 노비 관련 안건이 태종대의 22%에서 4%로 급격히 줄어들고 있다. 이는 노비 문제가 세종대에는 더 이상 격고의 대상이 되지 않고 있음을 알려준다.

하지만 세종대에 이르러서는 양형이 과다하다고 여길 경우와 부자 형제간, 적처 및 척첩간에 빚어지는 윤리적인 충돌, 양인 및 천인 간에 빚어지는 사회적 질서의 파괴에서 발생하는 문제 등에 국한해서만 신문고를 칠 수 있도록 허용하였다.

### 격고 계층 및 격고자 거주지의 변화 (exhibit6) (exhibit7)

실록에 기재된 격고 사례를 종합해보았을 때, 태종대 격고 41 건 중 신문고를 친 자는 양반이 37 회, 중인이 3 회, 상민이 0 회, 천민이 1 회인 것으로 드러났다. 비율로는 양반이 90%, 중인이 7%, 상민이 0%, 천민이 3%이다. 한편, 세종대에는 격고 26 건 중 양반 신문고를 친 사례가 15 회로 57%를 차지했고 중인과 상민, 천민이 각각 3 회, 2 회, 2 회로 12%, 8%, 8%를 차지하였다. 그리고 신분이 드러나지 않은 기타 사례가 4 회로 15%를 차지하였다. 이에 격고 계층은 양반이 주를 이루었을 것으로 보이나, 글을 알지 못해 최종 격고 단계에 이르지 못한 여러 백성들의 격고 사례가 실록에 실리지 못했을 것으로 추정된다.

한편, 신문고는 서울의 궁문에 설치되어 있었기 때문에 교통이 불편한 당시의 정황으로 보았을 때 지방민들은 손쉽게 이용할 수가 없었다. 또한, 지방에서는 신문고를 치기 전 먼저 자기 고을의 수령에게, 그 다음 관찰사에게, 그래도 해결이 되지 않으면 사헌부에 호소하도록 하는 복잡한 절차를 거쳐야 했다. 실제로 태종대의 총 격고 건수 41 건 가운데 격고자의 거주지를 집계해보면, 서울에 거주하는 사람이 신문고를 친 사례가 37 회로 90%에 이르고 지방인과 기타는 4 명으로 10%에 그친다. 세종대에도 26 회의 격고 중 서울 거주자가 격고를 한 사례는 22 회로 84%에 이르는 반면 지방인과 기타는 4 명, 16%에 불과하다.

이와 같이 격고 계층과 격고자의 거주지가 편향되면서 태종과 세종은 다양한 신분과 지역의 민의를 모아 이를 정사에 반영하는 데 어려움을 겪었다.

한편, 격고 계층 및 격고자 거주지는 태종대에서 세종대로 가면서 다양해지고 있음을 알 수 있다. 시간의 흐름에 따라 신문고 제도가 본래 목적에 맞게 자리를 잡으면서 이용자는 중앙에서 지방으로, 양반에서 서민으로 점차 확대되어 갔다. 태종대에 설치된 신문고 제도가 본래 양반 계층과 재경민에게만 국한되어 있었던 것은 아니다. 다음의 두 사례는 태종대에도 신문고가 부녀자에게도 이용되고 있으며, 격고자가 지방까지 일부 확대되었음을 보여준다.

태종 1409년 2월, 최금강은 수미가 송현와 간통하였다고 고발하였다. 그런데 형조에서는 간통하는 것을 붙잡은 것도 아닌 데다가 노비를 다투는 일로 인하여 분함을 품고 간통하였다고 판단하여, 최금강의 직첩을 거두고 법률에 의하여 논죄하도록 청하였다. 그러자 최금강의 아내가 신문고를 쳐서 억울하다고 호소하였다.

태종 1409년 11월, 원종 공신으로 동북면(東北面)에 있는 자가 신문고를 쳐서 유사시에 군량을 보충하려던 공신전·별사전·사사전 등의 국가 수조를 취소해달라 호소하였다. 이에 임금은 이를 허하였다.

## 신묘년 11월 어느 날 편전에서

영조는 문득 과거 조선 최고의 유학자로 일컬어졌던 선비 중의 선비 율곡 이이가 논하기를,

“공론이 조정에 있으면 그 나라가 다스려지고 여항에 있으면 그 나라가 어지러워지며 만약 위아래 어디에도 없으면 나라는 망한다. 왜냐하면 위에 있는 이가 공론을 주장하지 못하고서 공론이 아래에 있는 것을 미워하여 그 입을 막아서 그 죄를 다스리면 그 나라가 망하지 않는 일이 없다.”

-이이, 율곡전서(栗谷全書)-

한 것을 떠올려, 백성들의 목소리가 궁궐 안 임금의 귀까지 닿도록 할 방안이 반드시 필요함을 다시금 절감하며, 신문고의 설치를 재차 다짐하게 되었다.

그러나 또한 중원의 옛 송나라 사람들이 즐겨 노래하기를,

*“대들보 위에 북이 매달려 있다. 나는 그것을 치고 싶으나 만약 내가 그것을 친다면 이는 궁궐의 꼭두각시들을 노하게 만드네”*

하며 천자를 원망한 바 있으니, 이는 백성의 마음을 헤아리지 못하여 백성들로 하여금 치기를 두려워하게 하고 만 신문고는 그저 나무통에 소 가죽을 씌워 만든 허울 좋은 장식물에 불과함이라. 신분의 귀천은 물론이거니와 남녀노소 누구 할 것 없이 신문고를 통해 왕 앞에 나와 그 억울함에 고할 수 있게 하는 것이 마땅히 새로운 신문고의 가장 중요한 법도가 돼야 할 것이었다.

백성들이 스스로없이 신문고를 사용하도록 하는 가장 좋은 방법은 타인을 무고함에 그릇된 일로 신문고를 올리더라도 이를 벌하지 아니하는 것이 되겠지만, 이는 곧 사사로운 이득을 위해 마땅히 있어서는 안 되는 무고가 발생함을 좌시하는 격이니, 과거 박저생이란 자가 제 아버지의 첩과 정을 통한 뒤 곤란을 벗어나기 위해 관원에 뇌물을 바쳤다가 귀양을 가게 되자 신문고를 올린 것 역시 이로 말미암음이라. 따라서 신문고를 쳐 임금에게 억울함을 호소하고자 하는 자로 하여금 올바른 이유를 가지고 한 치의 거짓 됴도 없이 격고하게 하는 것 역시 중요한 일이라 할 수 있었다.

백성들이 억울한 일이 있을 때 신문고를 치는 것을 두려워하지 않게 하는 동시에 거짓된 무고나, 사소한 잡기를 위해 사사로이 이용하는 것을 경계하는 것은 매우 어려운 일이었으나 또한 신문고 제도에 있어 필히 포기할 수 없는 것이니, 영조는 이 사이에서 균형을 지키고 올바른 길을 찾하고자 함에 마침내 결론을 내렸다.

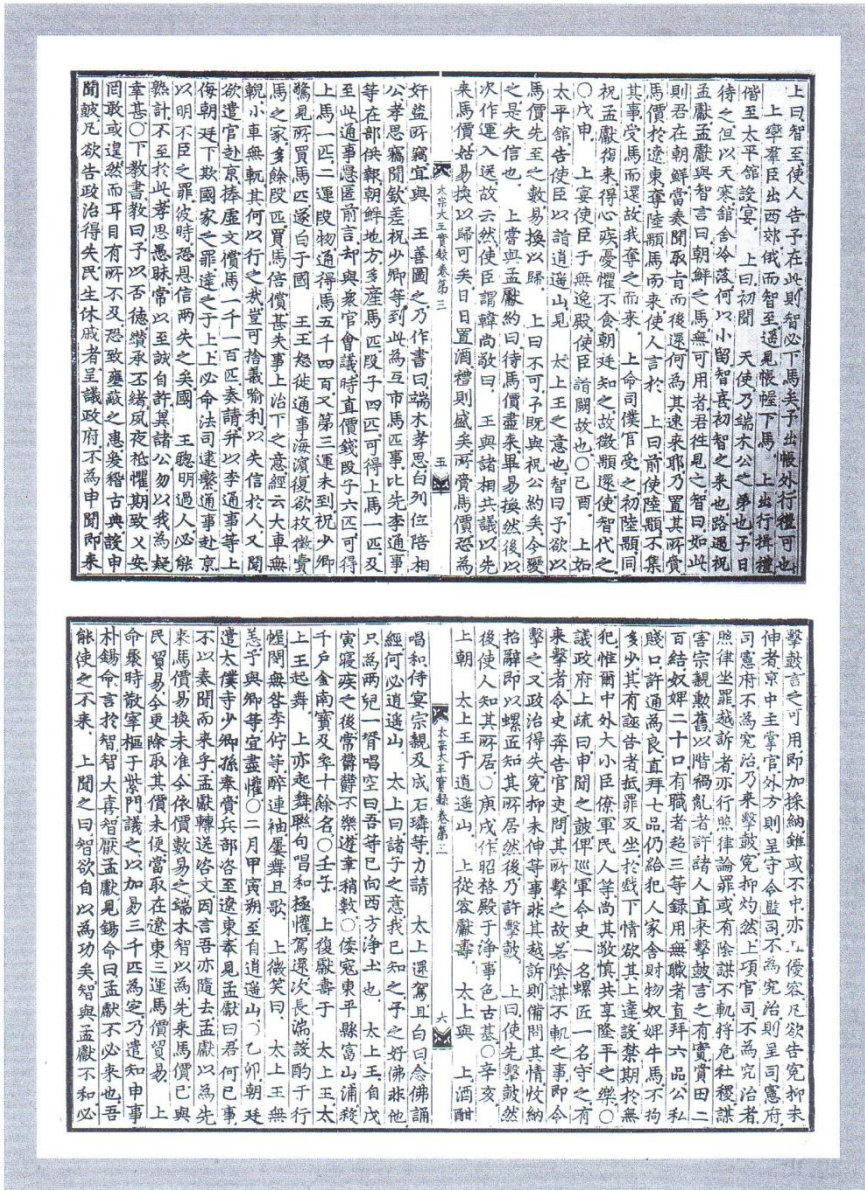
마음을 정한 임금이 나서서 신문고 제도의 부활을 알리며 그 방식을 선포하거늘, 다음과 같았다고 전해진다.

*“짐은 오늘 신문고의 재설치를 명하노라! ...”*

## Case Questions

1. 조선을 하나의 조직으로 바라보았을 때, 신문고가 어떠한 영향을 가지고 있는지 수업시간에 배운 개념과 연관 지어 설명해보시오.
2. 태종대와 세종대의 신문고 제도가 각각 psychological safety 의 측면에서 성공적이었다고 생각하는가? 그렇지 않다면 어떠한 barrier 들이 존재했는가? 태종대와 세종대의 신문고 제도를 비교해보라.
3. 만약 당신이 영조라면 선대의 신문고 제도를 어떠한 방식으로 부활시킬 것인가?

Exhibit 1. 태종 2년 신문고를 설치한다는 교서



출처: 국민대학교 박물관(2002). (고문서를 통해본) 조선시대의 언론활동: 설촌고문서 VI. 국민대학교박물관, 23.



Exhibit 2. 조선 신문고의 역사



출처: <http://dadoc.or.kr/1875>

**Exhibit 3. 격고 분류기준**

청원	청원	공적요소가 있는 개인적 송사	정치의 득실과 민생의 휴척에 관한 일
	건의	개인보다 공적요소가 강한 송사	
상소	노비	노비문제	원통하고 억울한 일 (개인적인 원역과 개인적 원인의 집단행동)
	형옥	몸에 죄가 미칠 가능성이 있는 것	
	재산	순수 재산에 관한 것	
	기타		
고발	고발	사직과 관계있는 것	사직을 위태롭게 하는 역모
	무고	일반 형옥에 관한 것을 제외한 사직에 대한 무고	

출처: 김남돌 (2005). 조선초기 신문고 운영과 영향. 안동대학교, 13.

Exhibit 4. 태종대의 격고 횡수 및 기능에 따른 분류

연대 (재위)	격고횡수			기능에 따른 분류							
	개인	집단 (인원)	계	청원		상소				고발	
				청원	건의	노비	형옥	재산	기타	고발	무고
1	1		1			1					
2	2		2	1		1					
3	1	1(500 여명)	2			1	1				
4	2		2			2					
5	1		1			1					
6	1	1(수백여)	2	1			1				
7	1		1				1				
8	1	1(139)	2	1			1				
9	4		4	2			1	1			
10	2		2	1			1				
11	2	1(300 여)	3	3							
12											
13		1(430 여)	1			1					
14	2		2			2					
15	3		3	1		2					
16	1	1(20 여)	2	1							1
17	6		6	1		2	1	1	1		
18	3		4				2		1		
미상	1	1(129 명)	2			2					
계	34	7	41	12		15	9	2	2		1
%	83%	17%	100%	30%		37%	22%	4%	4%		3%

출처: 김남돌 (2005). 조선초기 신문고 운영과 영향. 안동대학교, 14.

Exhibit 5. 세종대의 격고 횡수 및 기능에 따른 분류

연대 (재위)	격고횡수			기능에 따른 분류							
	개인	집단 (인원)	계	청원		상소				고발	
				청원	건의	노비	형옥	재산	기타	고발	무고
즉위년	2		2				2				
1	2	1(인원미상)	3	1			2				
~											
5	1		1	1							
6	1		1				1				
7	1		1				1				
8	3		3	2					1		
9	1		1			1					
~											
14		2(인원미상)	2	2							
15	2	1(인원미상)	3	1			2				
~											
19	2		2				2				
20											
21	1		1				1				
22		1(천명)	1	1							
23											
24											
25											
26	1	1(인원미상)	2	1			1				
27											
28											
29		1(인원미상)	1	1							
30											
31											
32											
미상	1	1(인원미상)	2						1		
계	18	8	26	11		1	12		2		
%	70%	30%	100%	42%		4%	46%		8%		

출처: 김남돌 (2005). 조선초기 신문고 운영과 영향. 안동대학교, 17-18.

**Exhibit 6. 태종대 격고인 현황**

구분	격고인 신분					격고인 거주지		
	양반	중인	상민	천민	기타	재경인	지방인	기타
횟수	37	3		1		37	3	1
%	90%	7%		3%		90%	7%	3%

출처: 김남돌 (2005). 조선초기 신문고 운영과 영향. 안동대학교, 15.

**Exhibit 7. 세종대 격고인 현황**

구분	격고인 신분					격고인 거주지		
	양반	중인	상민	천민	기타	재경인	지방인	기타
횟수	15	3	2	2	4	22	2	2
%	57%	12%	8%	8%	15%	84%	8%	8%

출처: 김남돌 (2005). 조선초기 신문고 운영과 영향. 안동대학교, 19.

## 참고문헌

- ◆ 국민대학교 박물관 (2002). (고문서를 통해본) 조선시대의 언론활동: 설촌고문서 VI. 국민대학교박물관.
- ◆ 국사편찬위원회. 조선왕조실록 홈페이지. <http://sillok.history.go.kr/>.
- ◆ 김경수 (2000). '언론'이 조선왕조 500 년을 일구었다: 조선시대의 언론과 출판. 가람기획.
- ◆ 김남돌 (2005). 조선초기 신문고 운영과 영향. 안동대학교.
- ◆ 김세철 (2000). 조선시대의 언론 문화. 커뮤니케이션북스.
- ◆ 김영재 (2010). 조선시대의 언론연구. 민속원.
- ◆ 김영주 (2007). 신문고 제도에 대한 몇 가지 쟁점: 기원과 운영, 기능.제도의 변천을 중심으로. 한국과학기술정보연구원(KISTI), <한국언론정보학보 (한국언론정보학회)> 39 권 0 호, 250-283.
- ◆ 김영주 (2002). 조선왕조 초기 공론과 공론형성과정 연구: 간쟁, 공론, 공론수렴제도의 개념과 종류, 특성. 한국지역언론학회, <언론과학연구> 2 권 3 호, 70-110.
- ◆ 박영규 (2004). (한권으로 읽는) 조선왕조실록. 웅진닷컴.
- ◆ 오세홍 (2002). 조선초기 신문고의 설치와 운영. 한국교원대학교.
- ◆ 최호 (2005). 알기쉬운 우리 역사강좌 (18): 신문고는 누구나 두드릴 수 있었을까?. (사)울곡연구원(구 사단법인 울곡학회), <밤나무골 이야기> 20 권 0 호, 38-41.