

## Ⅱ. 지방의 통치조직

1. 지방 통치조직의 정비와 그 구조
2. 군현제도
3. 지방의 중간 통치기구

## II. 지방의 통치조직

### 1. 지방 통치조직의 정비와 그 구조

#### 1) 지방 통치조직의 정비

##### (1) 국초(태조-경종대)

고려시대에 지방제도가 본격적으로 정비되기 시작한 것은 成宗代이다. 성종 2년(983) 2월에 처음으로 전국에 12牧을 설치하는 한편 今有·租藏을 罷하였다.<sup>1)</sup> 太祖代에 지방관이 파견되지 못한 이유에 대하여 崔承老는 그의 上書文에서 “우리 聖祖(太祖)께서 (후삼국을) 통합한 뒤에 外官을 두고자 하였으나, 대저 초창으로 인하여 일이 번거로워 겨를이 없었습니다”라고 하였다.<sup>2)</sup> 새 왕조의 초창기여서 일이 번거로워 겨를이 없었기 때문이라 하였으나, 실제로는 이 시기 지방의 호족세력이 강대했던 반면 중앙 행정력이 극도로 미약했기 때문에 지방관을 파견할 수 없었을 것이다.

태조는 다만 西京을 경영함으로써 왕실세력의 기반을 보완하거나 군사상의 목적으로 鎭과 都督府·都護府 등 특정지역을 경영하였을 뿐이다.

태조가 왕위에 오른지 불과 석달만에 착수하였던 서경에 대한 경영은 처음에는 북방민족에 대한 국방상의 의의가 강조되었다. 그러나 얼마 뒤부터는 국방면보다는 국내 정치상의 필요성, 즉 미약한 왕실 세력의 기반을 육성하려는 취지에서 활발히 추진되었으리라 생각한다. 이에 따라 서경에는 본격적으로 행정기구가 설치되었으며, 이와 동시에 서경은 고려 왕실의 강력한 세력 기반이 되어 고려의 권력구조에서 중요한 몫을 담당하게 되었던 것이다.<sup>3)</sup>

1) 《高麗史節要》 권 2, 성종 2년 2월.

2) 《高麗史》 권 93, 列傳 6, 崔承老.

3) 河炫綱, 〈高麗 西京考〉(《歷史學報》 35·36, 1967).

——, 〈高麗 西京의 行政構造〉(《韓國史研究》 5, 1970).

李根花, 〈高麗 成宗代の 西京經營과 統治組織〉(《韓國史研究》 58, 1987).

군사상의 필요에 의해서 이루어진 지방에 대한 시책은, 이 시기에 군사적 요지에 설치된 鎭을 통해서 그 사실을 알 수 있다.<sup>4)</sup> 또한 태조 때에는 도독부·도호부 등을 설치하기도 하였다. 이미 태조는 원년(918) 9월에 平壤을 도호부로 삼고, 堂弟 王式廉과 廣評侍郎 列評 등을 파견하여 그 곳을 지키게 하였고,<sup>5)</sup> 태조 13년(930)에는 후백제와의 관계로 天安都督府를 설치하고 大丞 弟弓을 都督府사, 元甫 嚴式을 副使로 임명하였다.<sup>6)</sup> 그리고 후삼국을 통일한 뒤에는 후백제의 수도였던 完山(全州)에 安南都護府를 설치하였으며, 태조 23년(940)에는 신라의 옛 도읍인 慶州를 대도독부로 삼았다. 그러나 이 때 설치된 도호부나 도독부는 짧은 기간 존속하였을 뿐 제도화되지는 못하였다. 후대에 제도화되는 4도호부 또는 5도호부의 실질적인 기원은 광종대를 거쳐 경종대에 나타나는 것으로 생각된다.<sup>7)</sup>

군사상의 요충이나 왕실의 기반이 되는 서경과는 달리 호족의 지배력이 강한 지역에 대한 조치로는 태조 23년에 州府郡縣의 칭호를 고친 것을 들 수 있다.<sup>8)</sup> 그 해의 지방제도 개편의 특징 중 하나는 대소 읍격에 관계없이 州가 많이 생긴다는 것이다.<sup>9)</sup> 같은 해에 주부군현의 칭호를 고친 것에 대해서 태조의 군현 장악으로 적극적인 해석을 하려는 견해가 있으나,<sup>10)</sup> 일찍이 지적된 바와 같이<sup>11)</sup> 신라적 내지는 후백제적인 지방 행정체제를 명칭상으로나마 고

4) 李基白, 〈高麗 太祖時의 鎭〉(《歷史學報》 10, 1958; 《高麗兵制史研究》, 一潮閣, 1968).

5) 《高麗史節要》 권 1, 태조 원년 9월.

6) 《高麗史節要》 권 1, 태조 13년 추8월.

7) 李基白, 〈高麗 地方制度의 整備와 州縣軍의 成立〉(《趙明基博士華甲記念 佛敎史學論叢》 1966; 앞의 책).

8) 《高麗史》 권 2, 世家 2, 태조 23년 춘3월.  
《高麗史節要》 권 1, 태조 23년 춘3월.

9) 金甲童, 〈‘高麗初’의 州에 대한 考察〉(《高麗史의 諸問題》, 三英社, 1986). 旗田巍는 고려 군현제의 특징으로서 府의 신설을 강조하다가, 최근의 글인 〈高麗王朝 成立期의 府와 豪族〉(《法制史研究》 10, 1960)에서는 府가 신라 흥덕왕 때 이미 조성되었다고 하였다. 배중도도 같은 견해다(〈新羅 下代 地方制度 개편에 대한 고찰〉, 《學林》 11, 1989).

10) 邊太燮, 〈高麗 初期의 地方制度〉(《韓國史研究》 57, 1987).

朴宗基, 〈高麗太祖 23年 郡縣 改編에 관한 研究〉(《韓國史論》 19, 1988).

——, 〈『高麗史』 地理志의 ‘高麗初’年紀 實證〉(《李丙燾九旬紀念論叢》, 1990).

金甲童, 〈高麗 太祖代 郡·縣의 來屬關係形成〉(《韓國學報》 52, 1980).

11) 李基白, 앞의 글, 1966.

려적인 것으로 개편하려는 데에 있었을 것으로 파악하는 것이 어떨까 한다.

결국 태조 때의 지방통치 조직은 크게 호족의 지배력이 강한 지역인 주현 지역과 군사상의 요충 지역인 진·도호부·도독부 지역, 그리고 왕실 세력의 기반이 되는 지역인 서경에 따라 각각 차이가 있었다고 보아야 할 것이다. 惠宗·定宗은 지방에 대한 정책을 강구할 겨를이 없었다. 적대세력에 의하여 왕권이 매우 불안한 상태에 있었고, 그 채워 기간도 극히 짧았기 때문이다. 따라서 지방에 대한 통제책은 광종 때에 이르러 비로소 가능했을 것으로 보인다. 광종은 즉위 이후 다소 안정된 왕권을 기반으로 지방에 관심을 돌리게 되었다. 직접적인 사료는 아니지만 “정종 4년(949)에 광종이 즉위하여 원보 式會·원운 信康 등에게 명하여 州縣 歲貢의 액수를 정하게 하였다”는 기사<sup>12)</sup>를 통하여 짐작할 수 있다. 광종이 지방 주현에서 바치는 세공 액수를 정하였다면 이 사무를 관장할 관원도 임명하였을 것이다. 이런 外職이 바로 고려 국초의 今有·租藏이었다.

금유·조장의 임무는 확실치 않지만 「租藏」이라는 관호에서 租賦의 징수와 관련이 있었을 것으로 생각된다.<sup>13)</sup> “금유·조장은 外邑使者의 號이다”<sup>14)</sup>라든지, 지방관 파견은 성종 때에 실현된다는 사실로 보아, 이들은 지방에 상주하는 외관이 아니라 그때 그때의 필요에 따라 지방에 파견되어 부과된 임무를 마치고 돌아오는 임시직이었다. 금유·조장이 설치된 시기는 자료엔 국초라 하였지만 앞의 주현 세공액을 정한 것과 관련해 보면 광종 때로 보아도 무리가 없을 것이다. 서울로 운송되는 주현 세공의 수집처인 漕倉도 광종 때에 설치된 것으로 보이고,<sup>15)</sup> 최승로가 광종 때에 조정의 儀制가 자못 불 만한 것이

12) 《高麗史》 권 78, 志 39, 食貨 1, 田制 貢賦.

13) 邊太燮은 이와 함께 지방 향호도 통제했을 것으로 보았는데, 뒤에 金杜珍은 租藏은 조세징수, 今有는 지방세력을 통제하는 임무를 지닌 것으로 보았다(邊太燮, 〈高麗 前期의 外官制〉, 《韓國史研究》 2, 1968; 金杜珍, 〈高麗 光宗代의 專制王權과 豪族〉, 《韓國學報》 15, 1979). 그러나 檢務租藏이었던 柳邦憲의 아버지 柳潤謙이 지방 향호였고, “이제 가만히 보건대 鄉豪가 매양 公務를 빙자하고 백성을 침족하니 백성이 견디지 못합니다”라고 한 崔承老의 언급으로 미루어 보아 지방 향호도 통제하였으리라고 보긴 어렵다(〈柳邦憲 墓誌〉, 《朝鮮金石總攬》 上, 朝鮮總督府, 1919).

14) 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 外職.

15) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 漕運에 十二倉의 설치 기사가 보이는데, 이는 광종 때의 제도 정비와 관련이 있을 것이다.

있다고 하고 있는 점도 참고가 될 것이다.<sup>16)</sup> 이와 더불어 금유 조장이 설치된 지역은 12牧과 같은 지방 행정의 거점이었을 것이다. 이들이 12목의 설치 때에 혁파되는 것으로 보아 그런 추측도 가능하지 않을까 한다. 금유 조장이 수취한 주현 세공액은 轉運使를 통하여 서울로 운반되었을 것으로 생각된다. 전운사 역시 그 임무로 미루어 보아 광종 때에 설치된 것이 아닌가 한다.

요컨대 광종이 즉위하면서 주현 세공액을 정한 것을 기점으로 금유·조장과 전운사를 설치하며 지방의 租賦를 징수 보관하고 轉運하였을 것이다. 이렇게 함으로써 호족세력에 의해 지배되던 지방에 중앙 행정력이 침투할 수 있는 단서를 마련케 된 것이다.

## (2) 성종대의 지방제도 정비

성종이 지방제도 정비에 착수한 것은 성종 2년 2월이었다. 성종은 원년(982) 6월에 京官 5품 이상에게 각각 封事を 올려, 時務의 득실을 논하게 하였는데<sup>17)</sup> 이때 최승로가 올린 시무 28조 중 지방제도에 관한 건의를 받아 들여 지방제도 정비에 착수했던 것으로 생각된다. 최승로는 지방제도에 대해서 크게 두가지를 지적하였다. 하나는 정비의 범위에 대한 것으로, 고려 국초 외관을 두고자 하였으나 초창으로 인하여 거를이 없었는데, 그 결과 향호의 침략이 심하므로 일시에 외관을 보내지 못할지라도 10여 주현에 一官을 두고 그 관에 각각 2~3員을 두어 愛民하자는 것이었고,<sup>18)</sup> 다른 하나는 정비의 정도를 정하는 것으로, 지방 호족의 家畝까지 법적 제재를 가하자는 것이었다. 성종이 이 건의를 받아 들여, 전국에 12목을 설치하는 한편 금유·조장을 혁파한 것으로 생각된다.

12목이 설치된 지역<sup>19)</sup>은 통일신라 시대부터 지방행정상 중요시되던 곳이

16) 《高麗史》 권 93, 列傳 6, 崔承老.

17) 《高麗史》 권 3, 世家 3, 성종 하 6월 갑신.

18) 문종때 정비된 지방관제에 의하면, 牧에는 使·副使·判官·司錄兼掌書記·醫師·文師가 배치되는 것으로 나타나는데, 성종 2년 당시 牧에는 使·副使·判官級の 외관만 배치되었던 것이 아닌가 한다.

19) 12목 설치 지역은 楊州·廣州·忠州·淸州·公州·晋州·尙州·全州·羅州·昇州·海州·黃州이다.

었다. 몇몇 차이가 나는 것을 들면, 통일신라 때에는 지금의 강원도 지역이 지방행정구역으로 편입되고, 황해도 지역이 빠져 있는 반면, 12목 설치 때에는 황해도 지역이 편입되어 있고, 강원도 지역이 빠져 있다는 것이다. 통일신라의 행정력은 황해도 지역에 溟江鎭을 설치하여 별도로 편제하였던 데 반하여, 고려에서는 국초부터 북방이 중요시되었던 결과였다. 한편 강원도 지역이 빠진 것으로 미루어 보아 성종 2년에 12목을 설치하였으나 전국을 체계적으로 파악·통할하지는 못하였음을 알 수 있다.

12목 설치 이후 고려에서는 몇 차례에 걸쳐 보완 조치를 취하였다. 보완 내용은 주로 지방관의 업무를 안정적이고 현실성있게 추진할 수 있는 조치들이었는데, 연도별로 보면 다음과 같다. 12목 설치 당시에는 외관만을 부임케 하였으나 성종 5년(986)에는 12목에 대하여 처자들을 거느리고 부임케 하여,<sup>20)</sup> 지방관이 안정된 생활기반 위에서 지방행정에 전념토록 하였다. 또한 경제적 기반조성에도 힘써 성종 2년 州·府·郡·縣·館·驛에 田地를 지급하였다.<sup>21)</sup> 성종 6년(987) 8월에는 12목마다 經學博士와 醫學博士 각 1인씩을 뽑아 보내어 지방 교육을 담당하게 하는 한편<sup>22)</sup> 성종 12년(993)에는 兩京·12목에 常平倉을 설치하여 물가 조절의 기능을 맡게 하였다.<sup>23)</sup>

성종 2년 지방제도 개혁의 다른 한 측면은 향리제 정비에서 볼 수 있다. 국초 호족세력이 강했던 지역에서는 堂大等を 수반으로 하여 실무 하위 기구로서 兵部와 倉部를 두어 자기세력 하의 여러 지역을 지배하였던 것으로 생각된다. 이와 관련된 사료가 《高麗史》 권 75, 銓注 鄉職條이다.<sup>24)</sup> 이 기사를 도표화하면, <표 1>과 같다.

〈표 1〉

개정 이전

堂大等 — 大等	{	(?) — 郎中 — 員外郎 — 執事
		兵部 — 兵部卿 — 筵上 — 維乃
		倉部 — 倉部卿

20) 《高麗史節要》 권 2, 성종 6년 8월.

21) 이에 더하여 12년에 州·府·郡·縣·驛路에 公廩田柴를 지급하였다(《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 田柴科).

22) 《高麗史節要》 권 2, 성종 6년 8월.

23) 《高麗史節要》 권 2, 성종 12년 춘 2월.

24) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 鄉職 성종 2년.

개정 이후

戶長	—	副戶長	{         ( ? ) — 戶正 — 副戶正 — 史 司兵 — 兵正 — 富兵正 — 兵史 司倉 — 倉正
----	---	-----	---

위 도표 중 (?)부분에 해당하는 기사는 없다. 이에 대해서 크게 두 가지 견해가 있다. 즉 (?)부분이 개정이전에는 戶部, 개정이후에는 司戶일 것으로 추정하여 堂大等·大等 아래에 戶部·兵部·倉部가 있었을 것으로 파악하기도 하며,<sup>25)</sup> 堂大等—大等—郎中—員外郎—執事가 상위의 부서이고, 그 아래 兵部와 倉部가 있었을 것으로 파악하기도 하였다.<sup>26)</sup> 그러나 이 기사에 한하는 한, 고려 국초 호족의 항직은 당대등—대등 계열이라는 것은 공통된 이해였다. 그 뒤 금석문을 이용하여 고려 국초 호족직제가 매우 다양하였다는 견해가 속출하였다.<sup>27)</sup> 그 결과 고려 국초에는 지역에 따라 다양한 직제가 혼용되었음을 확인할 수 있었다. 이러한 사실은 국초 지방세력들의 독자적인 권력기반을 이해하는데 도움이 된다.

성종대 鄉史職 개편은 바로 이런 다양한 지방세력들을 당대등—대등체제로 묶어서 이해하고, 이를 호장—부호장체제로 바꾸려 한 조치였다.

성종 2년부터 추진된 지방제도 정비 작업을 바탕으로 성종 14년(995)의 지방제도 개편이 이루어진다. 성종 14년에 단행된 지방제도 개편의 특징은 지방행정조직을 節度使制로 바꾼데 있다. 성종 2년부터 실시된 12목에 절도사를 두어 12절도사제로 바꾼 것이다. 이것은 단순한 명칭변경이 아니었다. 이때에 와서 군사적인 면이 크게 강조되고 있는 것이다. 14년에 이런 조치가 취해진 배경은 확실치 않지만, 서로 상반되는 두 가지 견해가 있다. 하나는 군사적인 조직으로 지방 호족세력을 통제하여 중앙집권을 꾀한 조치일 것이라는 설<sup>28)</sup>과 다른 하나는 당시 외관이 파견된 지역에 고려에 호의적인 호족이 지배하였던 곳이라는 사실을 들어, 이들 지방세력을 대소 지방제도의 조정과

25) 李基白, 〈新羅私兵考〉(《歷史學報》9, 1955).

26) 河炫網, 〈高麗初期의 地方統治〉(《高麗地方制度의 研究》, 韓國研究院, 1977), 11~18쪽.

27) 金光洙, 〈羅末麗初의 地方學校問題〉(《韓國史研究》7, 1972).

——, 〈羅末麗初의 豪族과 官班〉(《韓國史研究》23, 1979).

蔡尙植, 〈淨土寺址 法境大師碑 陰記分析〉(《韓國史研究》36, 1982).

28) 千寬宇, 〈閑人考—高麗初期 地方統制에 관한 一考察—〉(《社會科學》2, 1958).

정에 반영하기 위한 조치라고 보는 설이 그것이다.<sup>29)</sup>

그러나 이 조치는 실제 행정면에서는 큰 성과를 거두지 못한 것 같다. 10년 후인 목종 8년(1005)에 12節度使와 4都護府, 東西 北界 防禦鎮使・縣令・鎮將만을 두고, 나머지 觀察使・都團練使・團練使・刺史 등이 모두 혁파되는 점으로 미루어 보아 이 점은 충분히 예상할 수 있다. 이러한 사실은 당시 그만큼 중앙행정력이 지방에 침투하기 어려운 것을 보여 주는 것이 아닌가 생각된다.

12절도사제와 더불어 주목되는 성종 14년의 지방제도 개편으로는 10道制를 들 수 있다. 《高麗史》세가와 지리지에 10도를 정하고 나아가 12주를 취하여 각각 절도사를 두었다는 기록이 있고, 《高麗史節要》 해당 연월조를 보면 각 도에 속하는 주현수를 명기하고 있다. 성종이 12절도사제를 근간으로 하면서 다시 10도제를 실시한 목적이 무엇인지 알 수 있는 자료는 없다. 다만 10도 제정도 고려의 집권화 정책과 밀접한 관련이 있지 않을까 한다. 즉 성종은 군사적 체제인 절도사제를 바탕으로 하여 지방 호족세력을 통제하며, 동시에 이런 절도사체제를 순찰함으로써 집권화를 굳히기 위한 정책적 배려에서 10도를 제정한 것이 아닌가 한다.

물론 10도제가 행정구역으로서의 역할을 하였다고 보는 주장도 있다. 그리하여 그 장관으로서 관찰사를 비정하기도 하고, 전운사를 비정하기도 한다. 그러나 10도의 장관이 관찰사나<sup>30)</sup> 전운사였다는 것은<sup>31)</sup> 다음의 몇 가지 이유로 납득하기 어렵다. 먼저 관찰사설에 대해서는 절도사체제 하에서의 관찰사 기능을 고려하지 못했기 때문에 그렇게 생각한 것이 아닌가 하는 견해가 있다. 唐末의 관찰사는 절도사와 단련사 사이의 외관에 불과하다는 것이다.<sup>32)</sup>

29) 李純根, 〈高麗初 鄉吏制의 成立과 實施〉(《金哲堉博士華甲紀念論叢》, 知識産業社, 1983), 228~229쪽. 이 조치는 더불어 성종 14년에 중앙 官階가 文散階로 전환함으로써 지방 향호의 位階를 中央位階와 실질적으로 구분하고 있음을 강조하면서 초기 향리신분의 지위하락이 이루어진다고 주장하였다.

30) 李基白, 앞의 글(1966).

31) 邊太燮, 앞의 글(1968).

32) 邊太燮, 앞의 글(1968). “團練使・都團練使・刺史・觀察使 成宗爲州府之職 穆宗罷之”(《高麗史》권 77, 志 31, 百官 2, 外職)에서 보이듯이 고려시대의 觀察使도 團練使・都團練使와 병칭되고 있다.



실제 고려 초 관찰사의 구체적인 용례를 보면, 古阜郡이 태조 19년(936)에 瀛州觀察使로 청해진 적이 있었다.<sup>33)</sup>

그렇다고 전운사로 보기에든 어려운 몇 가지 점이 있다. 첫째 전운사는 국초에 설치되었다. 국초라는 것은 10도가 제정된 성종 14년 이전일 것이다. 또한 전운사는 앞에서 언급한 바와 같이 지방의 세공을 교통로를 통하여 중앙에 전운하는 것이 주임무였다고 생각된다. 둘째 기록에 의하면 전운사는 현종 20년(1029)까지 존속하였다. 그러나 10도는 그 뒤에도 소멸되지 않고 잔존하였다. 만약 전운사가 10도의 장관이었다면, 현종 20년 이후에는 장관없는 10도가 존속된 셈이 된다.

결국 10도제는 일찍부터 성종이 당 태종의 행적에 심취하여, 그 치적을 본받아 실시한 것이 아닌가 한다. 고려에서 10도제가 성공하지 못한 것은 고려와 당의 사회적 여건이 달랐기 때문이다. 그 결과 고려의 10도제는 실시 직후부터 유명무실하게 된 것이라고 생각된다.

### (3) 현종대의 지방제도 정비

顯宗代 지방제도의 정비는 고려 일대의 지방제도의 기본 구조가 마련된다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 이것은 고려 지방제도의 연혁을 기록하고 있는 《高麗史》지리지가 현종 9년(1018)의 지방제도를 기준으로 하여 편성되어 있다는 사실에서 잘 알 수 있다. 그러나 현종대의 지방제도 정비는 현종 9년에 일시에 이루어진 것은 아니었다. 이미 현종 초부터 지방제도의 개편이 추진되고 있었다. 즉 현종 3년 정월에 성종 14년 이래 지속되어 오던 12절도사를 혁파하고, 그 대신 5都護·75道安撫使를 설치하였다.<sup>34)</sup> 이 기사에서 문제가 되는 것은 75도안무사를 어떻게 이해해야 할 것이냐 하는 것이다. 이에 대해서 75도안무사는 7州安撫使의 잘못이라고 보기도 하고,<sup>35)</sup> 75도안무사를 액면 그대로 믿어야 한다고 보기도 하였다.<sup>36)</sup>

현종대의 지방제도 개편은 현종 3년에 이어 현종 9년에 대폭적으로 개편

33) 《高麗史》권 57, 志 11, 地理 2, 全羅道 古阜郡.

34) 《高麗史節要》권 3, 현종 3년 정월.

35) 河炫綱, 〈高麗 地方制度의 一研究(上)〉(《史學研究》13, 韓國史學會, 1962).

36) 李基白, 앞의 글(1966).

되었다. 즉 이 해 2월에 諸道の 안무사를 파하고, 4都護 8牧을 두었으며, 그 아래에 56知州郡事·28鎮將·20縣丞을 설치하였던 것이다.<sup>37)</sup> 이와 같은 개편 결과, 고려의 지방제도는 4도호 8목을 중심으로 그 아래에 중앙에서 지방관을 상주시키는 56개의 「州」·「郡」, 28개의 「鎮」, 20개의 「縣」으로 편성되었다. 이것은 중앙의 행정력이 현종 9년에 이르러 군·현급의 행정단위에까지 직접 조직적으로 침투되었음을 의미한다. 이렇게 만들어진 지방관직은 문종대에 外職<sup>38)</sup>과 外官祿俸의 제정<sup>39)</sup>을 통해 일단 제도적으로 완비된 것으로 보인다. 그렇지만 이것으로 전국의 각 지방이 완전히 중앙의 통제 속에 들어가게 된 것은 아니다. 다만 일부 지역만이 중앙의 직접 통제를 받았을 뿐이다.

현종 9년에는 지방관제의 정비와 함께 지방세력에 대한 구체적인 통제책이 단행되었다. 첫째는 州府郡縣의 丁의 대소에 따라, 戶長·副戶長·兵正·副兵正·倉正·副倉正·史·兵史·倉史·公須史·食祿史·客舍史·藥店史·司獄史의 인원수를 규정하였다. 성종 2년의 향리 통제책에 이어 보다 구체적인 정책이 제시되었던 것이다. 현종대 향리 통제책에서 주목되는 것은 공수사 이하 사육사에 이르기까지 「史」급의 말단 吏職이 첨가되어 있다는 사실이다.

둘째는 이직의 公服 제정이다. 즉 호장 이하 「史」급에 이르기까지 공복을 그 직의 고하에 따라 구분하였던 것이다.<sup>40)</sup> 이를 도표화하면 <표 2>와 같다.

&lt;표 2&gt;

吏職公服表

公 服	吏 職 名
紫衫·靴·笏	戶長
緋衫·靴·笏	副戶長~兵·倉正
綠衫·靴·笏	戶正~司獄·副正
深靑衫·笏	史
天碧衫·笏	兵·倉史, 諸壇史

37) 《高麗史》권 56, 志 10, 地理 1.

38) 《高麗史》권 77, 志 31, 百官 2, 外職.

39) 《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 祿俸.

40) 《高麗史》권 72, 志 26, 輿服 冠服.

셋째 지방관의 임무로서 이직에 대한 감찰을 강조하고 있다. 가령 현종 9년 2월에 州府의 관원이 봉행해야 할 6조를 새로 제정하였는데, 그 가운데 2조목이 이직에 대한 감찰로 되어 있다. 즉 제2조는 黑綬長吏의 能否를 살피는 것이고, 제6조는 향리의 鎭穀散失을 살피는 것이다.<sup>41)</sup> 그리고 각 지방에 파견된 지방관은 그 지방의 호장을 직접 擧望하여 給貼하게까지 되었다.<sup>42)</sup> 이렇게 됨으로써 지방세력은 제도적으로 지방관의 행정을 보좌하는 향리의 지위로 전락한 것 같다. 주현의 長吏가 병으로 100일 동안 이직에 종사하지 못하면, 경관의 예에 따라 그 지방관이 해당 장리를 파직하고, 지급한 토지를 환수하는 조치를 취했다는 것은<sup>43)</sup> 이제 이직의 임면도 지방관이 결정할 수 있을 정도가 되었다는 것을 의미하는 것이다. 이처럼 현종대에 정비된 지방세력 통제책은 덕종·정종을 거쳐 문종대에 이르면 제도적으로 더욱 보강된다.<sup>44)</sup>

#### (4) 예종대의 지방제도 정비

睿宗代의 지방제도 정비의 특징은 屬縣에 대한 監務 파견이다. 현종 9년 당시에는 縣令官이 많아야 29현 정도였으므로, 335현에서 이들 29현을 뺀 306현은 외관을 두지 않은 속현이었던 셈이다. 이는 곧 중앙의 행정력이 지방에 철저히 침투하지 못했다는 방증이 된다. 고려 국가가 속현을 줄이려는 노력을 계속하리라는 것은 충분히 예상할 수 있다. 감무 파견은 이런 상황을 전제로 시행되었다. 감무는 예종 때를 시작으로 하여 인종·명종·공양왕 때까지 계속해서 파견되었다. 예종 때 감무를 파견했던 이유는 넓게 보면 중앙 집권화의 진전 내지 제도 정비의 일환이었겠지만, 구체적으로는 당시 국가의 입장에서 流民安集과 더불어 所의 장악 및 수조권자에 대한 통제의 필요성이 있었기 때문이 아니었을까 생각된다.<sup>45)</sup> 그러나 감무가 파견된다고 해서 바로 고려 지방제도의 중요 특성인 領屬關係가 해체되지 않는다. 고려정부는 현령관과 감무

41) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 選用守令 현종 9년 2월.

42) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 鄉職 현종 9년판.

43) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 鄉職 현종 16년 2월.

44) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 鄉職 문종 5년 10월·동 16년 3월·동 23년 3월.

45) 李仁在, 〈고려 중후기 지방에 개혁과 감무〉(《外大史學》 3, 1990).

를 엄격히 구분하여 현령관을 파견하였을 때에는 영현으로 승격시켰으나, 감무를 파견하였을 때에는 여전히 속군현으로 취급하였던 것이다.

예종 때 지방제도 정비의 또 다른 특징은 按察使의 파견이다. 안찰사는 靖宗 때 이미 파견되었고,<sup>46)</sup> 문종 때에 溟西道와 西海道에도 파견되었지만, 전국적인 안찰사 파견은 역시 예종 때에 본격적으로 진행되었다고 보는 것이 타당하다. 예종이 즉위할 당시 가장 크게 대두된 사회문제는 당시 제도의 수령들이 대부분 사리를 중시하여 대체가 손상되고 있고, 생민의 유망이 있다는 것이었다.<sup>47)</sup> 이를 막기 위해서는 감찰관을 파견하여 외관들의 治民을 파악하여 이들의 黜陟을 분명히 하여 유민 안집을 하는 것이 가장 효과적인 방법이었다. 주부군현의 외관체제를 원활히 운영하기 위하여 이들에 대한 관리·감찰이 필요했다. 당시 안찰사를 파견했던 것은 이 때문이었다. 가령 제도 按廉使와 別監의 직임이 ‘察吏治’와 ‘問民苦’였다는 것은 고려의 지방 파견관의 직능이 조선사회와는 판이하였다는 것을 보여 준다.<sup>48)</sup> 따라서 안찰사는 기존의 외관 체제를 유지하는 선상에서 외관의 관리, 감찰 임무를 수행하였다. 안찰사가 주목 중심의 도를 단위로 활동을 하게 된 것은 영속관계를 기초로 한 고려 군현제의 특성에 기인한다.

#### (5) 명종대 이후의 지방제도 운영실태

明宗代 이후 지방제도 운영의 문제는 지방에 파견된 관인들이 부패하였다는 데 있다. 현령과 감무는 대민안정에 진력하기보다는 권세가에 기생하는 형편이었고, 왕명을 받고 파견된 별감조차도 힘써 權貴를 섬기었다. 이에 더하여 권세가들이 군현의 官格조차도 마음대로 바꾸는 현실 속에서 정연한 지방 제도를 운영하는 것은 매우 어려웠다.

당시 권세가들은 유민 안집을 목표로 파견된 감무를 자신의 지방 장악을 위한 도구로 활용하였다. 권세가들은 이를 위하여 외관 선발의 원칙을 무시한 채, 登科 출신보다는 薦擧를 통해 외관을 충원하였고, 이렇게 파견된 외관들은

46) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 農桑.

47) 《高麗史節要》 권 12, 숙종 10년(예종 즉위년) 12월.

48) 《高麗史》 권 105, 列傳 18, 鄭可臣.

국가 행정보다는 중앙 지배층의 사적 이익을 위하여 활동하였다. 중앙권세가들은 이를 위해 添設職을 남발하거나<sup>49)</sup> 자신의 생각에 따라 외관들을 갈아 치우기도 하였다.<sup>50)</sup> 이 때문에 지방의 호강자들은 이들의 관직이 낮다하여 무시하고 천하게 여겼으며,<sup>51)</sup> 외관 본연의 임무는 더욱 더 방치될 수밖에 없었다.<sup>52)</sup>

지방에 파견된 관인들 중에서도 별감 등 왕의 특사들에 의한 민폐는 더욱 극심하였다. 충렬왕 때 전라도에 파견된 王旨別監 權宏이 백성을 割取하여 문제를 일으킨 사건이나<sup>53)</sup> 李德孫이 경상도에 王旨使用別監이 되어 백성의 고혈을 쫓다는 일,<sup>54)</sup> 전라도에 파견된 왕지사용별감 林貞杞가 苛暴聚斂에 힘써 권귀를 섬겼다는 사실<sup>55)</sup> 등은 이들이 지방에 내려가서 얼마나 횡포를 부렸는가를 잘 보여 준다.

국가기구의 사적 운영의 경향은 외관 뿐 아니라 관격을 자의로 조정하는 것으로 나타났다. 군현의 관격은 국가에 일정한 공이 있거나 반역 등으로 문제가 있을 때 조정하는 것이 상례이다. 그러나 당시에는 권세가들의 內・外鄕이라고 해서 관격을 올렸고, 혹은 원 사신의 청탁에 의하여, 군현인의 뇌물에 의해서도 군현이 승격되었다. 정상적인 군현의 승격에는 속현이나 부국의 移屬이 뒤따르는 것이 통례였는데,<sup>56)</sup> 이렇듯 자의적인 군현 승격 결과 수령과 향리의 지배구조는 흔들릴 수밖에 없었다. 또한 여러 이유로 관격이 승격된 군현에서 권세가의 횡포가 커짐은 쉽게 추측할 수 있을 것이다.

결국 명종대 이후의 외관제는 국가기구로서 정연한 지배체제를 갖추지 못하였고, 지방파견관의 중별과 직무한계 등이 권문세가에 의해 자의로 정해지고 있었다. 안찰사 뿐만 아니라 안렴사・존무사・별감 등도 임기응변으로 질서없이 운영되고 있었다. 권세가들이 자신의 이익을 위하여 외관을 마음대로 천거하여 활용하였을 뿐 아니라 파견된 외관도 자신의 직무를 제대로 수행하

49) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 選用守令.

50) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 選用守令 창왕 즉위년 3월.

51) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 選用守令.

52) 고려 후기 지방제 개혁에서 가장 중요한 문제로 제기된 것은 바로 이 점이었다.

53) 《高麗史》권 28, 世家 28, 충렬왕 3년 4월.

54) 《高麗史》권 123, 列傳 36, 李德孫.

55) 《高麗史》권 123, 列傳 36, 林貞杞.

56) 인종대 승격된 一善縣 등의 경우 屬縣을 이속받았다.

지 않았던 것이다. 戶口와 田丁數에 따라 정해지는 군현의 관격조차 권세가의 뜻에 따라 승강이 되는 현실에서 지방제도의 정비나 운영은 기대할 수 없었다.

#### (6) 공민왕대 이후의 지방제도 정비

恭愍王代 이후 지방제도 개혁 방향은 앞선 시기의 제도적 폐단을 극복하는 방향으로 전개되었다. 당시 군현제 개혁방안은 크게 네 가지 방향에서 진행되었다. 이전 외관 파건의 관행이 되었던 외관 천거제는 擧主의 자격을 제한하여 僉議·監察·六曹의 5품 이상자가 하게 하였고, 천거의 책임을 분명히 하여<sup>57)</sup> 거주의 자의적인 천거를 막으려 하였다. 뿐만 아니라 외관의 자격을 6품 이상으로 하여 그들의 지위를 보장하였으며,<sup>58)</sup> 이를 위하여 외관으로 나가는 자들은 기본적으로 登科士類를 원칙으로 하였다. 한편 수령의 인사고과 기준도 분명히 제시하여 이를 따르도록 하였고,<sup>59)</sup> 이를 위하여 임기도 보장하려 하였다.<sup>60)</sup>

주부군현간의 영속관계도 해체하는 방향에서 지방제도를 정비하려 하였다. 이전과 달리 감무를 현실적인 외관으로 인정하려 했으며, 외관이 파견되지 않은 속현에 대대적인 감무 파견을 결행하였다.<sup>61)</sup> 部曲도 가능한 한 直村으로 전환하려 했고,<sup>62)</sup> 군현 병합책도 실시하여<sup>63)</sup> 관격에 맞는 군현제도를 시행하려 하였다.

그러나 이상과 같은 국가의 조치는 그다지 큰 성과를 보지 못하였다. 이러한 개편은 고려 왕조로서는 해결하기 어려운 사정이 많았다. 고려적인 영속관계를 부정하면서 道制—守令制라는 정연한 지방제도가 정비되는 것은 조선에 들어 와서야 가능한 일이었던 것이다.

57) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 選用守令 공민왕 12년 5월.

58) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 選用守令 공민왕 11년 5월.

59) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 選用守令 신우 원년 2월.

60) 李惠玉, 〈高麗時代의 守令制度〉(《梨大史苑》 21, 1985).

61) 공양왕 때 파견된 監務만 41명이었다.

62) 李樹健, 〈朝鮮初期 郡縣制의 整備와 地方統治體制〉(《韓國中世社會史研究》, 一潮閣, 1984).

63) 독립적인 체제의 군현과 군현이 합쳐지는 것을 병합이라고 보고 고려시기에는 충렬왕 때를 제외하고는 시행되지 않았다고 한다(金東洙, 〈朝鮮 初期의 郡縣制 改編作業〉, 《全南史學》 4, 1990).

## 2) 지방 통치조직의 구조

고려의 지방통치조직은 경기지역, 남도지역, 양계지역으로 대별해 볼 수 있다. 중앙 행정력이 어느 정도 지방에 영향을 미치고 있었느냐<sup>64)</sup>를 기준으로 할 때, 위의 세 지역으로 나누어 살펴 보는 것이 가장 타당하다고 생각된다. 그러나 여기에서는 지면 관계상 경기와 양계지역의 통치구조는 생략하고 남도지역을 중심으로 고려 지방통치 조직의 구조를 보고자 한다. 흔히 남도 지역에 대해서는 5도지역으로 보고 있으나, 고려시대의 道가 행정구역이라기 보다는 감찰구역으로 보는 것이 타당하다고 생각되기 때문에 外官의 역할을 실질적으로 수행한 영현 중심으로 통치구조를 살펴보고자 한다.

### (1) 영속관계

남도 주현의 특징은 領屬關係에 있다. 고려시대 지방제도는 흔히 주부군현으로 나타나지만, 주부군현이 그대로 상하 관계를 의미하는 것은 아니다. 가령 南京 留守官 楊州의 屬郡縣인 見州·抱州·幸州 등에서 앞의 둘은 속군이고, 뒤의 것은 속현이며, 또 同 領知事郡인 仁州·水州 등은 외관이 설치된 知事郡이었음을 알 수 있다. 「郡」은 지사군과 속군으로 나눌 수 있다. 예컨대 지사군인 密城郡의 속군으로서 昌寧郡·淸道郡 등을 들 수 있는 것이 그것이다. 「縣」도 역시 마찬가지이다. 그러므로 「주」나 「군」이라 하더라도 「현」보다 상위 행정단위라 할 수 없다. 주부군현의 명호보다 외관의 파견 여부로 고려지방제도를 살펴 보아야 할 까닭이 여기에 있다.

영속관계는 영현을 중심으로 몇 개의 속현이 묶여 있는 일정의 광역 통치조직을 말한다. 이 가운데 영현은 외관이 파견된 지역이고, 속현은 외관이 파견되지 않은 지역이다. 고려 지방제도의 주요 특징인 영속관계는 신라 지방제도의 전통을 이은 것이다. 그러나 고려의 영속관계는 신라의 영속관계를 그대로 인정한 것이 아니라, 나말려초 호족들의 지배 영역을 토대로 이루어

64) 河炫綱, 〈地方行政構造와 社會狀態〉(《韓國中世史研究》, 一潮閣, 1987).

진 것으로 보인다.<sup>65)</sup>

고려시대 鎭縣 중 서경·동경·남경의 3경의 경우는, 백관지에 의하면 성종 연간에 서경·동경에는 留守事(使)(3품 이상), 副留守(4품 이상), 判官(6품 이상), 司錄參軍事(7품 이상), 掌書記(7품 이상), 法曹(3품 이상), 醫師(9품), 文師(9품)<sup>66)</sup> 등을 두었는데, 뒤에 문종이 楊州를 남경으로 바꾸고, 외관을 둔 때에도 비슷한 체제를 갖추었을 것으로 생각된다. 그러나 이들 3경의 장관인 知西京留守事·東京留守使·南京留守의 문종조 녹봉이 각각 270석, 223석, 200석인 것으로 보아 3경에도 각각 차이가 있었음은 알 수 있다.

대도호부·목·대도독부의 경우는 그 員吏의 品秩이 같은 것으로 보아 서로 동등한 위치에 있었을 것이다. 각각 사 1인(3품 이상), 부사 1인(4품 이상), 관관 1인(6품 이상), 사록검장서기 1인(7품 이상), 의사 1인(9품) 문사 1인(9품)이 배치되어 그 뒤에 다소 변동은 있었으나 대체적인 윤곽은 준수된 것 같다.<sup>67)</sup>

도호부에는 문종 때 사 1인(4품 이상), 부사 1인(5품 이상), 관관검장서기 1인(6품 이상), 법조 1인(8품 이상) 등이 있었으나, 그 후 약간의 변동이 있었다.

防禦郡·知州郡에는 모두 다 사 1인(5품 이상), 부사 1인(6품 이상), 관관 1인(7품 이상), 법조 1인(8품 이상)을 두고, 혹은 文學 1인을 더 두어 講學을 맡기고, 의학 1인으로 療病을 맡겼다. 그런데 방어군의 녹봉이 100석으로 知府·州·郡事의 녹봉 86석 10두 보다 많은 것으로 보아 전자의 임무가 후자보다 상위에 있었던 듯하다. 그러나 지부·주·군사는 행정기구상 같은 위치에 있었다.

65) 지금까지의 연구에 따르면 당시 영속현은 나말려초 제편된 공동체간의 세력관계와 교통관계 등에 따라 형성되었다고 한다.

李義權, <高麗의 郡縣制度和 地方統治制度> (《高麗史의 諸問題》, 三英社, 1986).

朴宗基, <高麗時代 村落의 機能과 構造> (《震壇學報》 64, 1987).

——, <高麗太祖 23年 郡縣 改編에 관한 연구> (《韓國史論》 19, 1988).

金甲童, <高麗 太祖代 郡縣의 來屬關係 形成> (《韓國學報》 52, 1988).

金日宇, <高麗 初期 郡縣의 主屬關係形成과 地方統治> (《민족문화》 12, 1990).

66) 東京과 南京에는 醫師와 文師가 각각 설치된 것 같으나, 西京留守官條에서는 볼 수 없다(《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 西京留守官).

67) 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 外職.



縣에는 令 1인(7품 이상), 尉 1인(8품 이상)이 배치되고, 鎭에는 將 1인(7품 이상), 副將 1인(8품 이상)을 두었다.<sup>68)</sup>

속현에는 외관이 파견되지 않았다. 그러므로 영현과 속현과의 관계는 邑司를 중심으로 이루어졌다. 읍사는 모든 주부군현과 향소부곡에 있는 지방통치조직을 말하는데, 영현의 장리가 속현리들을 통괄하면서 지방통치를 하고 중앙과의 연계를 맺었던 것이다.<sup>69)</sup>

결국 고려시대 영현의 속현 지배는 주현의 향리(호장)가 중심이 되어 입내의 향소부곡을 통괄하였음을 알 수 있다. 따라서 중앙에서는 수령을 파견하여 지방의 향리를 장악함으로써 제반 행정을 처리하려 하였다. 현종 때 제시한 수령의 임무 중 주된 것이 향리들을 감찰하는 것이었으나<sup>70)</sup> 지방으로 파견된 관원의 기능이 ‘察吏治’에 있었다는 것은<sup>71)</sup> 당시 영속현 내부의 운영이 어떻게 진행되고 있었는가 하는 것을 잘 보여준다. 이와 같은 관원의 기능은 결국 역설적으로 지방행정에서 ‘吏’의 행정 권한이 비대하였음을 증명한다.

## (2) 계수관과 영현

영현과 속현이 향리제를 중심으로 운영되었던 데 반하여, 영현 사이에는 외관의 지위에 따라 界首官과 鎭縣으로 나뉜다. 계수관은 3경·3도호·8목의 수령을 말하는데, 이들 계수관은 각각 界內의 영현들과 상하관계를 맺고 있다.<sup>72)</sup> 최근 계수관이 영속관계에 있던 영현 모두를 말한다는 주장<sup>73)</sup>도 있으나 조선초기 계수관의 용례를 보아도 역시 군·도호·목을 가리키는 것이 옳지 않을까 한다.

68) 鎭은 員吏의 品秩에 있어서는 縣과 같은데, 祿俸은 대체로 知州·府보다 상위였다.

69) 李仁在, 앞의 글.

70) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 凡選用守令 현종 9년 2월에 여러 州府員이 반 들어야 할 6가지 조목을 새로 정하였는데, 그 내용은 察民庶疾苦·察黑緩長吏能否·察盜賊姦猾·察民犯禁·察民孝弟廉潔·察吏錢穀散失이다(李惠玉, 앞의 글 참조).

71) 가령 《高麗史》권 105, 列傳 18, 鄭可臣을 보면, “諸道按廉使·別監職 在察吏治問民苦”라고 되어 있다.

72) 尹武柄, 〈高麗時代 州府郡縣의 領屬關係와 界首官〉(《歷史學報》17·18, 1962).

73) 朴宗基, 〈高麗의 郡縣體制와 界首官〉(《韓國學論叢》8, 國民大, 1986).

계수관과 영현이 상하관계에 있다 하더라도 이는 행정계통상의 상하관계를 말하는 것은 아니다. 고려에서는 중앙과 영현이 直牒關係를 맺고 있었기 때문에 행정계통상 별도로 운영하였던 것처럼 보인다. 계수관은 上表陳賀, 鄉貢選上, 外獄囚推檢 등의 일을 맡아 보았다. 이런 계수관제는 현종 9년(1018) 3경 4도호 8목이 확정되면서 시행되었을 것이다. 고려 지방제도에서 계수관의 중간 기구로서의 기능을 안찰사가 등장하면서 관장하게 된다는 설도 있으나,<sup>74)</sup> 최근 무인집권기하에 사록검장서기로 全州에 파견된 李奎報 사례를 검토하여 안찰사 등장 이후에도 전주가 계수관으로서의 역할을 꾸준히 수행하고 있었다는 연구 결과가 나와<sup>75)</sup> 계수관과 안찰사의 역할을 이해하는데 상당한 도움을 주고 있다.

### (3) 주목 중심의 도와 안찰사

고려시대에는 그 직책이 지속적인 兩界 兵馬使 및 각 주부군현에 배치된 외관과는 별도로 중앙의 필요에 따라, 중앙 관인을 지방으로 보냈다. 그러나 그들에게 맡겨진 직능은 그때 그때의 편의상 일시적으로 부과되어, 그 임무가 끝나면 곧 그 직책도 자연히 해소되는 것으로서 직무 체통이 명확하게 설정되고 준수된 것은 없었다. 이러한 사정은 고려시대 지방관에 의해 대변되는 중앙 집권의 조직적인 행정력이 여말에 이르도록 지방에 미치지 못했기 때문이다.<sup>76)</sup> 고려 일대를 통하여 수많은 관인들이 다양한 명칭을 띠고, 지방에 파견된 것은 위와 같은 사정의 한 예이다.<sup>77)</sup> 고려 후기 道制<sup>78)</sup>와 按察使도 이 같은 전제하에서 이해되어야 할 것이다.

고려 후기 도제의 특성은 州牧 중심이라는 점이다. 문종 10년(1056) 9월 갑신조 기사에서 후기 도제의 편모가 등장하여<sup>79)</sup> 선종 4년(1089)의 기사에서 후

74) 邊太燮, <高麗時代 地方制度의 構造> (《國史館論叢》 1, 1989).

75) 金皓東, <高麗 武臣政權時代 地方統治의 一斷面> (《嶠南史學》 3, 1987).

76) 고려시대 중앙과 지방과의 관계에 대해서는 河炫綱의 앞의 책을 참조할 것.

77) 고려 때 파견된 다양한 지방관에 대해선 河炫綱의 위의 책 참조.

78) 사실 엄격히 따지면 道制라 부를 수 없다. 그러나 뒤에 행정구획으로 정착되는 선구적인 의미를 지니고 있다는 점에서 편리한 대로 정해 본 것이다.

79) 이때 山東南忠慶尙都撫問使・山南晉羅全淸廣公洪州七道撫問使・關西北關內三道撫問使・關內東道撫問使 등의 직명이 보인다 (《高麗史》 권 7, 世家 7, 문종 10년 9월).

기 도제의 일면을 찾게 된다.<sup>80)</sup> 앞에서 언급한 바와 같이 당시 중앙의 행정력은 한계가 있었다. 그러므로 어떤 지방에 대한 강력한 통제력이 필요할 때에 수시로 그 구획을 결정하여 여러 임시 외관을 파견하였던 것이다. 예를 들면 원이 洪茶丘를 監督造船官軍民總管으로 삼아 役을 동원할 것을 재촉하자, 왕이 樞密院副使 許珙으로써 全州道指揮使로 삼고 右僕射 洪祿適로 羅州道指揮使로 삼은 것은,<sup>81)</sup> 이와 같이 어려울 때에 그 구획을 아주 좁혀서 명령계통을 강화시키려는 데 있었던 것이다. 그렇기 때문에 고려시대 도의 용례는 매우 다양하였고,<sup>82)</sup> 그 개념도 시기에 따라 차이가 있었으리라 생각한다.

사실 관인의 파견 기록과 나란히 나오는 도명은 행정상의 명칭이라기보다는 교통로일 때가 많다. 중앙에서 지방으로 관인을 파견할 때 늘 이용하던 것이 교통로였기 때문이다. 이것이 다시 지방행정의 근간이 되어 오던 중요한 고을의 이름과 어울려서 자주 호칭되면서부터, 나중에는 점차 행정적인 면으로서의 성격을 띤 것이 아니었을까 한다.

고려 후기의 안찰사는 중앙의 입장에서 영현을 순찰 감독하는 직책이었다. 안찰사는 사안에 따라 몇 개의 주목을 순찰 구역으로 정하고, 업무를 수행하였다. 안찰사의 업무로는 ① 수령 賢否의 黜陟 ② 問民疾苦 ③ 刑獄의 審治 ④ 租賦의 수납 ⑤ 군사적 기능 등을 들 수 있다.

요컨대 안찰사는 왕명에 의해 지방행정의 감찰임무를 띠고 파견되던 관직이었다. 그렇기 때문에 임기도 6개월이면 되었고,<sup>83)</sup> 5·6품의 微官이 임명될 수 있었던 것이다.<sup>84)</sup>

이런 사실로 미루어 볼 때, 고려시대 전반에 걸쳐서 비록 제도상으로는 많은 지방세력이 중앙행정력의 통제 속에 들어갔다 하더라도 지방세력이 완전

80) 出推使를 파견했는데, 侍御史 崔思說을 全晉羅州道에, 尙書兵部員外郎 李瑋를 慶尙州道에, 閣門祗候 尹璠을 廣忠淸州道에 보냈는데, 여기에서는 10道制의 잔재인 山東南·山南·關內 등의 명칭이 떨어져 나갔다(《高麗史》권 10, 世家 10, 선종 4년 12월).

81) 《高麗史》권 27, 世家 27, 원종 15년 춘 정월.

82) 고려시대 道의 용례는 ① 구체적인 방면을 나타낼 경우 ② 交通路로서의 경우 ③ 막연한 방향을 나타낼 경우 ④ 지방제도로서의 경우로 대별해 볼 수 있다.

83) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 凡選用監司 명종 11년 9월.

84) 按察使를 道의 長官으로 보는 견해에 대해서는 邊太燮, 〈高麗按察使考〉(《高麗政治制度史研究》, 一潮閣, 1971)를 참조.

히 무력해지지는 않았다. 그것은 우선 각 지방 행정단위에 지방관이 고루 파견되지 못하였던 조건에서 찾을 수 있을 것이다. 즉 고려 전기는 물론이요, 고려 후기까지도 지방관이 배치된 지역보다는 배치되지 않은 지역이 훨씬 많았다. 따라서 지방관이 배치되지 않은 지역에서는 지방 吏職이 지방행정의 실무를 담당하였을 것이다. 이것은 고려 말기까지 지방에 수시로 파견된 임시직의 가장 큰 임무가 지방 이직의 감찰이었다거나 事審官制와 其人制度가 고려 말까지 존속하였다는 데에서 잘 알 수 있다.

고려적인 지방제도가 해체되는 것은 고려 말기인 우왕 이후가 아닌가 한다. 이 무렵에 와서야 비로소 수령의 임무가 지방 이직을 감찰하는 데에서 지방 행정의 담당자로 바뀐다거나, 상급기구로서의 道制가 이전의 감찰기능에서 행정기능으로 바뀌는 등의 사실에서 추측할 수 있다. 그리고 뒤에 조선 초기의 지방제도 정비는 바로 이러한 방향에서 이루어져 갔다. 고려 정부는 국초부터 말기까지 지방제도 정비작업에 나섰지만, 실질적으로 고려 초기 이래의 지방 통치조직을 근본적으로 바꾸어 놓지 못하였다는데 주요한 특징이 있다 할 것이다.

#### (4) 일원적 지방 통치조직의 진전

고려의 지방 통치조직은 南道지역, 兩界지역, 그리고 京畿지역으로 다원화되어 있었으며 그 통치 내용도 지역에 따라 달랐다. 그러나 고려 말기에는 이러한 다원적이던 지방 통치조직이 점차 일원화되어 가고 있던 사실이 주목된다.

먼저 고려왕조는 남도의 일반적인 통치조직과 달리 양계에 대해서는 군사적 지배체제를 강화하였으나, 고려 말기 공양왕 때에는 양계에도 남도와 마찬가지로 都觀察黜陟使를 설치하여 단일적인 지방 통치조직 편성의 단서를 열었다.<sup>85)</sup> 한편 공양왕 2년(1390)에는 종래의 특별 행정구역이던 京畿를 확대하고 그 좌우도에 도관찰출척사를 설치함으로써 경기도 일반 통치조직으로 개편되게 되었다.<sup>86)</sup>

그리하여 고려 말기에는 전국이 각도의 도관찰출척사를 정점으로 하는 일원적인 지방통치조직을 갖추게 된 것이다. 이러한 지방제도의 개편은 고려

85) 邊太燮, <高麗 兩界의 支配組織>(위의 책).

86) 邊太燮, <高麗時代 京畿의 統治制>(위의 책).

지방제도의 발전을 의미하는 것이며, 뒤에 조선 초기 八道觀察使制의 밑바탕이 된다는 점에서 그 역사적 의미는 크다 할 것이다.

〈河炫綱〉

## 2. 군현제도

郡縣制는 전국에 동일한 政畧을 가지고 행정구획을 정하여, 중앙정부에서 임명한 지방관으로 하여금 국가의 물적 기반을 구성하는 토지 지배 및 조부·공역의 수취체계를 원활히 운영하기 위한 제도적 장치이다. 고려의 직권적 중앙 권력을 뒷받침해 주는 하부조직인 군현제에 관해서 《高麗史》에서는 다음과 같이 언급하고 있다.

삼한이 처음 평정되어 아직 행정구역을 정리할 여가가 없었다가 태조 23년(940)에야 비로소 전국의 州府郡縣의 명칭을 고쳤고, 성종이 다시 州府郡縣과 關防, 驛站, 江河, 浦口의 명칭을 고쳐 마침내 전국을 10道로 나누고 12州에 각각 節度使를 두었다. … 그 관하의 州, 郡 총수는 580여 개였다. 우리 나라 지리가 이 시기에 가장 발전되었다. 현종 초에 절도사를 폐지하고 전국에 5都護와 75道 安撫使를 두었다. 얼마 후 안무사를 없애고 4도호와 8牧을 두었다. 이 후로 전국을 五道 兩界로 정하여 楊廣·慶尙·全羅·交州·西海道와 東界·北界라 하였다. 모두 京 4, 牧 8, 府 15, 郡 129, 縣 335, 鎭 29이다(《高麗史》 권 56, 志 10, 地理 1, 序文).

이에 의거해 지리지는 현종조 군현제 개편 이후의 5도 양계 체제하의 520여 군현에 관한 연혁을 서술하고 있다. 위 기록에서 보다시피 고려의 지방 행정단위는 5포 양계 아래에 京·較·府·郡·縣·鎭등 여섯 체계로 나누어져 있었지만, 지리지의 구체적 서술은 5도 양계를 각기 京·牧·都護府 등의 대읍을 중심으로 하여 그 領邑 및 屬邑의 來屬 관계로 이루어져 있다. 결국 지리지는 소수의 州·府·郡·縣, 즉 「主邑」이 다수의 「屬邑」을 통할하도록 한 대읍 중심의 군현제의 모습을 보여 주고 있다. 이러한 고려의 대읍 중심의 군현제는 태조·성종·현종 등 각 시대의 단계적 정이, 즉 군현명의 개칭과 관할구역의 재편성 등을 통하여 확립되기에 이르렀음을 위의 자료에서 엿볼 수 있다. 특히 신라와 고려의 양시대 군현 조직을 서로 비교해 볼 때 그 군현 단위의 면에서

그렇게 큰 변동이 있었던 것은 아니나 군현 조직의 체계적 구조면에서 볼 때 큰 변화가 있었다. 일례를 들면 신라의 9주의 하나인 良州는 그 관내에 1小京·12郡·6停·34縣이 설치되어 있었지만, 태조 23년에 梁州로 개편되면서 安東大都護府－慶州大都督府의 관내 1州로서 편성되었고, 그 관내에 東平縣과, 東萊縣 領縣에서 이속한 機張縣의 단 2읍만을 속읍으로 거느릴 뿐이었다. 또한 신라시대 9주의 하나로서 관내에 15군·34현을 거느리면서 그 자체 3개의 영현을 갖고 있었던 武州는 태조 23년의 군현 개편으로 인해 단지 羅州牧 관내의 하나의 현으로 남게 되면서 그 자체 속읍을 전혀 갖지 못하게 되었다. 결국 고려 태조 23년의 “始改諸州府郡縣名”은 단순한 명칭만의 개칭이 아니라 군현 조직의 구조적 개편작업이 단행되었음을 말해 주는 것이다. 《高麗史》 지리지에 나오는 年紀不明의 ‘高麗初’, ‘至高麗更今名’, ‘高麗更今名’ 등의 기사 중 대부분은 태조 23년을 전후한 시기, 혹은 성종조 이전에 군현의 구조적 개편이 이루어진 것이다. 이를 두고 볼 때 태조 23년의 군현제 작업은 이미 속읍을 주위의 대읍에 내속시키는 대읍 중심의 군현제를 지향하고 있었음을 알 수 있다.<sup>1)</sup>

고려가 대읍 중심의 군현제로 나아가게 된 것은 신라와 태봉 등 그 이전 시기의 군현 조직의 구조적 모순을 해결하고자 나온 방안이었다. 신라의 경우 군·현이 설치된 지역은 모두 중앙에서 외관을 파견하였다. 이 제도는 지방 군현의 농민층을 효과적으로 파악 지배하기에는 매우 좋았지만, 그것이 곧 단점이 될 수도 있었다. 신라 하대에 이르러 각 지방의 城主·將軍 등의 토호세력들의 반기와 농민층의 봉기는 바로 그 단점이 노정된 것이라고 볼 수 있다. 이것은 소규모의 군·현 단위로 租賦·貢役의 연대적 수취, 즉 族徵·隣徵의 강행으로 인한 저항에서 비롯된 것이다.

나말려초의 농촌사회에는 많은 逋戶들이 존재하고 있었다. 이들을 회유하여 본래의 田里로 환집시키는 정책 및 그 상태를 현실적으로 인정한 바탕 위에서 그들을 파악 지배할 수 있는 제도적 장치가 필요하였다. 요컨대 나말려

1) 대읍중심의 군현조직의 성립과 그 변천에 관해서는 金潤坤의 《高麗郡縣制度의 研究》(慶北大 博士學位論文, 1983) 및 〈麗代之 按察使制度 成立과 그 背景〉(《嶠南史學》1, 嶺南大, 1984), 그리고 〈羅·麗 郡縣民 收取體系와 結負制度〉(《民族文化論叢》9, 嶺南大, 1988) 등에 구체적으로 언급되어 있다.

초에 광범위하게 발생했던 포호, 또는 帳籍과 현 거주지가 각각 다른 농민층, 거주지와 농경지가 행정구획을 달리 한 경우 등을 통일적으로 파악 지배하는 데에는 소읍을 단위로 하는 것보다 여러 군읍을 단일적으로 파악 지배하는 것이 훨씬 편리하였을 것이다. 그렇다고 무한정 여러 개의 군현을 통폐합할 수는 없었다. 그것을 통폐합하게 되면 이해관계를 달리하는 세력들의 반발이 생기게 마련이다. 고려 초기에 이르러 귀순한 성주·장군 및 새 왕조의 창건을 지지 협찬한 제세력의 이해를 저버리지 않는 범위에서 새로운 군현제를 창설하지 않을 수 없었던 것이다.

그리고 전시대로부터 내려 온 유제로 인하여 나타난 현상의 하나로서 고려 초까지 일반행정과 조세행정의 구역이 단일화되어 있지 않고 각각 달랐던 경우도 있었으므로, 고려왕조의 성립 이후에 이와 같은 相違를 가급적 일치시키고 또 이웃 다른 읍으로 유리 도산한 포호들을 효과적으로 파악 지배하기 위해서 대읍 중심의 군현제가 필요하였던 것이다. 대읍 중심의 군현제는 태조 때에 그 기초가 이루어진 후 성종조 12목의 설치로 말미암아 더욱 발전하였다.

대읍 중심의 군현제는 현종 때에 이르러 제도적으로 완성되어 소수의 州府郡縣, 즉 주읍이 다수의 속읍을 통치하도록 조직되었다. 이들 각 주읍 수령들은 품계의 차이는 있었지만 각각 그 任內를 통치하는 목민관으로서 동일한 위치에 있었다. 여기에 국가는 그 다수의 주읍들을 통일적으로 파악 통합할 수 있는 조직이 필요하였을 것이다. 다시 말하면 각 주읍들을 효과적으로 감독 관장할 수 있는 관원으로 按察使 제도, 즉 道制의 설치가 요구되었던 것이다. 안찰사는 각 지방의 수령들이 「奉行六條」를 잘 지키고 있는가 없는가를 기준으로 黜陟을 행하게 되었을 것이다. 그런데 그 출척의 대상자 중에는 그의 품계보다 높은 수령도 있었다. 이것은 고려 군현제의 미숙성 즉 안찰사제(도제)의 미숙성에서 나온 것이 아니라, 고려 중앙정부의 고차원적 군현 지배방식에서 비롯된 것이다. 즉 양자를 서로 모순 대립케 하여 감시와 견제 및 상호 협조를 하기 위한 것인 동시에 그들 사이의 수평적 야합을 예방하기 위한 조치였다. 이처럼 안찰사 제도 및 도제는 대읍 중심의 군현제도를 배경으로 하여 성립되었다.

대읍 중심의 군현제도의 상부조직인 도제와 안찰사 제도에 관해서는 별도

와 항목에서 다루어지므로 이 글에서는 군현조직체계의 구조적 단위들에 관의 살펴 보기로 한다. 먼저 《高麗史》지리지에 나오는 군현단위인 京·都護府·牧과 郡·縣의 군현제 영역에 관해서 살펴 보고, 다음으로 특수 행정조직인 鄉·部曲·所·莊·處·驛에 관해 살펴 본 후, 군현의 하부단위인 촌락의 구조 그리고 鄉吏·其人·事審官 등에 관해 살펴 보기로 한다.

### 1) 京·도호부·목과 군현

《高麗史》권 56 지리지 서문에서 먼저 5도 양계의 이름을 들고 이어서 그들이 ‘京 4, 牧 8, 府 15, 郡 129, 縣 335, 鎭 29’를 총괄한 듯이 서술하고 있다. 다분히 형식적인 조직이긴 하지만 아래에 《高麗史》지리지에 보이는 각급 행정구역의 숫자를 도표로 풀어 보면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1>

	京	大都 護府	牧	大都 督府	都護府	知事府	領郡	領縣	鎭	屬府	屬郡	屬縣
王 京	1										1	12
楊廣道	1		3		1	1	5	3			22	75
慶尙道	1		2			2	6	3		1	24	89
全羅道			2			2	5	8			13	74
交州道							3				5	20
西海道		1	1				3	2	1		3	14
東 界				1	1	2	13	8	16			17
北 界	1	1				2	26	6	12			4
合 計	4	2	8	1	2	9	61	30	29	1	68	305

아울러 이들 행정구역의 관원을 《高麗史》권 77, 백관 2 외직조에 의거하여 품계별로 분류해 보면 다음의 <표 2>와 같다.<sup>2)</sup>

이들 표에서 고려의 지방 통치조직이 그렇게 단순하지만은 않았다는 사실을 알 수 있으며, 같은 부·군·현이라 하더라도 내용을 달리하고 있었음을

2) 邊太燮, 《高麗政治制度史研究》(一潮閣, 1971), 137쪽의 <표 5> 高麗 外官의 構成과 朴龍雲, 《高麗時代史》(上)(一志社, 1985), 128쪽의 도표 참고.



〈표 2〉

	3품 이상	4품	5품	6품	7품	8품	9품
京 都護府·牧	留守(知西京留守事) 使	副留守 副 使		判官 判官	司錄, 掌書記 司錄, 掌書記	法曹 法曹	醫師, 文師 醫師, 文師
防禦(州)鎮 州府郡			使 (知事)	副使	判官		
縣 鎮					令 將	尉 副將	

알 수 있다. 즉 부의 경우 지리지에 전체 15부로 일괄 기록되어 있으나, 내용상으로는 군사적인 필요성에 의해 설치된 都護府 계열(도호부·도독부)과 조세, 공부, 역역의 수취 등 민사행정적인 知事府 계열 등 두 계열로 구분할 수 있다. 대개 전자는 국방상의 요지에, 후자는 주로 물산이 풍부하거나 교통의 요지인 대읍에 설치되고 있다. 《高麗史》지리지 소재 129개 군은 내용상 防禦郡 44, 知事郡 17, 속군 68로 나누어진다. 방어군은 대체로 여진이나 왜구 등과 접촉이 잦던 지역에 군사적 방어를 목적으로 설치한 것이며, 지사군은 조부, 역역의 수취 등 일반 행정을 담당하였다. 그리고 현은 앞의 지사부, 지사군과 같이 독립적으로 민사행정을 수행하는 현령관과 그렇지 못한 속현으로 나누어진다. 고려의 군현제는 기능상 京-牧-知事府-知事郡-縣令官 계열의 민정적 군현계통과 都護府-防禦郡-鎮 계열의 군정적 군현계통으로 나눌 수 있다.<sup>3)</sup>

이렇게 고려의 군현제도는 그 기능상 군정적인 것과 민정적인 것으로 나누어진다. 그 지배 운영방식의 차원에서 독립 관부인 진·현령관급 이상의 관부와 속군현 사이에 커다란 계선이 그어지면서, 중앙정부의 직접적인 지배와 통제는 두 계통의 관부(진·현령관급 이상)에 그치게 된다. 그리고 이들에 예속된 속읍에는 진, 현령관급 이상의 관부를 통한 간접적 지배와 통제의 형식을 취하한다는 점이 고려 군현제의 커다란 특징으로 주목된다. 그러나 이의 구체적 운용에 관해서는 현재 다양한 견해가 표명되고 있다. 우선 三京·八牧·四都護 등 체제, 이른바 경·목·도호부가 주목인 계수관(중간기구)으로서 主牧과, 그

3) 朴宗基, 《高麗時代 部曲制研究》(서울대출판부, 1990).

아래의 지사부, 지사군, 현령관, 방어군을 관할하는 領郡, 즉 주목과 영군 및 屬縣 등의 3층구조로 이해하기도 한다.<sup>4)</sup> 일면 이를 인정하면서도 경·목·도호부가 수행한 중간기구로서의 역할은 일반행정 전반에 대해서가 아니라 제한된 몇 가지 사항(上表하여 陳賀하는 일과 鄉貢을 選上하는 일 및 外獄囚 推檢 등의 부문)에 한정되어 있었다고 하면서, 중앙과 지방 간의 일반적인 행정 사무체계를 중간 기구의 거침이 없이 중앙정부에서 영군(主郡)·영현(主縣)으로 直牒되는 관계였다는 점이 지적되기도 하였다.<sup>5)</sup> 이에 한 걸음 더 나아가 주목과 영군 사이에는 행정 명령계통상 실제로 상하의 종속관계가 아니라 상호 등질적인 관계에 있다고 보고 계수관의 범위를 진과 현령관 이상으로 확대하여 해석하기도 하였다.<sup>6)</sup>

한편 일부에서는 이규보가 전주목 장서기로 활동할 때 지은 〈南行月日記〉 등의 분석을 통해 주목의 계수관이 그 속읍 및 영군현에 대해 역역의 동원을 비롯한 군사적 지휘관, 즉 주현군 지휘권을 행사하고, 外獄囚의 監檢, 영군현의 諸神에 대한 제사의 기능까지 수행하는가 하면, 그 밖의 배의 척수·水村·沙戶·漁燈·鹽市 등을 검열하는 임무까지 지니고 있어 조세행정 일부분의 수행까지 담당하였다고 하면서, 무신정권 당시에도 주목과 영현과의 관계는 상하 종속의 관계에 있는 것으로 파악하기도 하였다.<sup>7)</sup>

이와 같이 고려의 군현제도는 大邑 중심의 군현제를 바탕으로 하고 있다. 여기에 국가는 다수의 주읍들을 통일적으로 파악 통제할 수 있는 조직으로서 道制와 界首官을 중심으로 한 按察使制度를 시행하였다. 고려왕조의 계수관은 시대에 따라 증감이 있기는 하였으나, 대체로 3경·4도호부·8목 등의 외관이 그 기능을 담당해왔다. 이것은 전국의 영역을 14~15개의 행정구역으로 나누어 통치하기 위한 것이었다. 흔히 계수관은 “중앙과 지방주현 사이를 연락하는 중개적인 기능 밖에 담당하지 않았고, 이 역시 예종·인종대 이후 5도 안찰사제가 성립되면서 그의 역할은 크게 약화되어 갔다”고 하면서 “그 界內 所

4) 尹武柄, 〈高麗時代 州府郡縣의 領屬關係와 界首官〉(《歷史學報》17·18, 1962), 320~323쪽.

5) 邊太燮, 〈高麗前期의 外官制〉(앞의 책, 1971), 130~131쪽.

6) 朴宗基, 앞의 책, 75~82쪽.

7) 金皓東, 〈高麗 武臣政權時代 地方統治의 一斷面—李奎報의 全州牧 司錄兼掌書記의 活動을 中心으로—〉(《嶠南史學》3, 1987).

領의 주현관에 대한 관할과 감독권 및 호구·조세·공부 등 일반 행정사무에 대하여서는 별로 관계한 바 없었다”<sup>8)</sup>고 이해하기도 하나, 실상 이것은 계수관과 도의 분리로 상호견제를 통한 효과적 지방통치가 이루어지게 되었음을 의미한다. 따라서 경·도호부·목은 계수관인 동시에 각기 수령의 임무를 지니면서, 그 명칭에 상응하는 독특한 기능을 갖고 있었다.<sup>9)</sup>

京 가운데 왕경으로서의 開京을 예외로 돌리면 맨 먼저 마련된 것이 태조 때 설치한 西京(平壤)이었다. 이어 성종 때 東京(慶州)이 설치되고 문종조에 이르러 다시 南京(楊州: 지금의 서울)을 둠으로써 3京制를 이루었다. 개경은 흔히 上都라 불리워진 데 반해 서경은 西都, 동경은 東都, 혹은 都下로 불리워지기도 하였다.<sup>10)</sup> 이 3경 중에서도 가장 중시된 것은 서경이었다. 그러므로 여기에는 分司制度라 하여 개경의 중앙정부와 유사한 기구와 체제를 갖추고 있었다. 문종 때에 西京畿 4道 설치와 예종이 學士院을 고쳐 分司國子監으로 삼은 것은 그 일단이라 할 수 있다. 그 후 서경의 기구와 체제는 「妙淸의 亂」 이후 대폭 개편되면서 독립성을 상실하고 점차 土官職으로 변모되어 가지만, 어떤든 이곳은 국초 이래 정치적으로 매우 중요한 의미를 지니고 있었다.<sup>11)</sup> 본래 고려의 3경제는 풍수설과 밀접한 관련을 가지는 것으로 이해되기도 하지만,<sup>12)</sup> 무엇보다도 이들은 도호부, 목과 더불어 계수관으로서 중앙 행정기구로서의 역할을 담당하는 대응의 하나로서 역할을 하였다는 점에서 군현 조직체계상 그 의미를 갖고 있었던 것이다.

도호부의 수도 시기에 따라 변동이 있어 일정하지는 않았다. 양계에 둔 安北大都護府(寧州)와 安邊都護府(登州), 그리고 海州에 설치한 安西大都護府만은 그 존재가 분명하지만 安南都護府(全州)는 곧 목이 되는 대신 뒤에는 樹州가 그 명칭을 얻게 되며, 安東都護府(慶州)도 留守使의 경이 됨으로써 없어진다. 바로 이들 3~4개의 지역과 廣州·忠州·淸州·晉州·尙州·全州·羅州·黃州의 8목 및 3경이 군현의 상급 행정기구로서 지방통치상 중요한 역할을 하였다.

8) 邊太燮, 앞의 책(1971), 137~139쪽.

9) 金潤坤, 앞의 글(1983·1984·1988) 참조.

10) 李奎報, 〈蔚州戒邊城天神祭文〉 및 〈山海神合屈祭文〉(《東國李相國集》 권 38).

11) 河炫綱, 〈高麗西京考〉(《歷史學報》 35·36, 1967).

12) 李丙燾, 〈高麗南京建立に就いて〉(《靑丘學叢》 2, 1930; 《高麗時代の 研究》, 乙酉文化社, 1948; 《改訂版 高麗時代の 研究》, 亞細亞文化社, 1980).

《高麗史節要》성종 2년(983) 2월조에, “비로소 牧을 두고 今有와 租藏을 폐지하였다. 금유와 조장은 모두 外邑 使者의 칭호이다”라고 한 것에서 목이 처음 설치된 사정을 알 수 있다. 여기서 12목의 始置와 ‘금유·조장’의 혁파는 상호 불가분의 관계가 있다는 사실을 간파할 수 있다. 그간 「금유·조장」의 직임을 담당해 왔던 세력들은 대체로 태조의 심복 막료들이었던 소위 「王親權勢之家」들로서,<sup>13)</sup> 이들은 유민의 안집과 조세·부역의 독촉·감독 및 「里審使」(각 지방 촌락의 田丁·戶口·寺院田 등 심사) 또 이 밖에 鄉豪(堂大等)의 감시 등의 역할을 했던 것으로 짐작된다. 성종 초에 이르러 향호들이 매양 공무를 가탁하고 백성을 침해·폭압하므로 백성들이 생명을 유지하지 못할까 염려하여 외관의 설치를 주창하기에 이르렀던 것도<sup>14)</sup> 「금유·조장」이 그 동안 자기의 직임을 충분히 수행하지 못했음을 의미한다. 그 위에 광종대의 소위 「奴婢按檢法」의 시행은 귀족관인층 내부에 심각한 분열과 갈등을 초래하였는데, 여기에서도 「금유·조장」의 폐지와 12목 설치 및 외관 파견 등의 요구가 나오게 된 하나의 동기를 찾을 수 있으리라 생각된다. 성종 2년에 12목을 설치함과 동시에 주부군현의 吏職 개편을 단행, 동왕 6년(987) 12목에 각각 경학·의학 박사를 파견하고, 諸村의 大監·弟監을 村長·村正으로 삼음으로써 지방의 토착세력(향리세력)을 관인으로 흡수하여 왕조의 세력 기반으로 흡수하고, 지방 거점도시의 육성으로 말미암아 대읍 중심의 군현조직이 더욱 발전할 수 있었던 것이다. 그리하여 대읍지방의 토착세력(향리)들은 성장기반이 더욱 확고하게 된 반면에 속읍의 토착세력(촌장)들은 역사의 표면에서 자취를 감추어 몰락하게 되었던 것이다.

12목의 외관은 우선 方伯의 임무를 갖고 있었다. 다음 사료는 이와 관련하여 시사하는 바가 있다.

성종 5년 5월에 하교하기를…너희 12牧과 諸州鎮使는 지금부터 가을에 이르기까지 모두 잡무를 다 중지하고 오로지 농사를 장려하는 일에만 종사하도록 하라. 나는 장차 사신을 보내어 검열 조사케 하여 田野의 荒闕과 牧守의 勤怠로써 상과 벌을 결정할 것이다(《高麗史節要》권 2, 성종 5년 5월).

13) 《高麗史》권 2, 世家 2, 태조 17년 5월 을사.

14) 《高麗史》권 93, 列傳 6, 崔承老.

위와 같이 12목의 외관은 각 지방 「州·鎮使」와 동일한 기능을 띠고 있었던 方伯에 불과하였다. 이 방백(수령)의 考課 기준은 「전야의 황벽」과 「목수의 근태」 등이었다.

주지하듯이 성종 14년에 10도를 설치하고 이 도들로 하여금 모두 580여에 달하는 주·현을 소관케 하였다. 각 주·현에는 중앙에서 파견한 상주 외관 이든 혹은 향리이든 간에 지방행정을 그들로 하여금 각각 수행케 하였다. 따라서 이들에 대한 일정한 통제와 행정체계가 필요하였다. 이에 서경·동경 등지에 留守使를, 楊·海·廣·黃·忠·公·全·尙·晉·羅·昇州 등 12주에 節度使를 각각 파견하여 「專制方面, 以行黜陟」 등의 직임을 수행케 했던 것은 《高麗史》의 백관지에 나타나 있다. 이후의 군현 조직의 변천에 관해서 《高麗史》지리지에서는 다음과 같이 기술하고 있다.

현종 초에 절도사를 폐지하고 전국에 5都護와 75道 安撫使를 두었다. 얼마 후 안무사를 없애고 4도호와 8목을 두었다. 이후로 전국을 5도 양계로 정하여 楊廣·慶尙·全羅·交州·西海道와 東界·北界라 하였다. 모두 京 4·牧 8·府 15·郡 129·縣 335·鎮 29이다(《高麗史》권 56, 志 10, 地理 1).

이에 의하면 현종 3년(1012)에 동경유수사를 비롯한 12주 절도사는 폐지되고 그에 대신해 5도호부사·75도 안무사 제도가 설치된 것을 알 수 있다. 이 기간은 도호부사 체제의 시기로서 안찰사제도가 확립되기까지의 과도기였으며, 도호부사와 안무사의 관계는 뒤의 안찰사와 계수관의 관계와 비슷했을 것이다. 예컨대 현종 3년부터 21년까지 안동대도호부사는 경주·상주·진주 등 3주의 관내를, 또 그 막하에서 위 3주의 防禦使·安撫使 등은 그의 각 관내 군현을 관장하였다. 당시 안동대도호부사의 본영이 상주에 설치되어 있을 때 경주에 방어사를, 또 그것이 경주로 옮겨 왔을 때 상주에 안무사를 각각 두었던 것이다. 그 당시 안동대도호부사는 안찰사와 계수관의 기능을 겸하고 있었으며, 방어사와 안무사 등은 계수관 수령의 기능을 띠고 있었던 것 같다.

고려시대 3경·4도호부·8목 등의 조직정비와 도제의 확립은 지방제도발전 과정에 중요한 의의가 있다고 본다. 종전까지는 도와 계수관의 분리가 기록되지 않음으로써 각 지방의 실상이 은폐·조작되기도 하고, 혹은 중앙에 사실을 왜곡하여 보고하기도 했던 병폐가 종종 발생했을 가능성이 높다. 그

려나 계수관과 도의 분리로 상호 견제가 가능하였을 것이다. 따라서 「3경·4도호부·8목」 등의 조직정비는 곧 계수관체제와 道制의 분리를 위한 조치의 하나로 간주할 수 있을 듯하다. 하여튼 그 두 체제가 서로 깊은 관계가 있다는 사실에 대해서는 이미 鄭道傳(? ~1398)의 논증이 있어 참고된다.

前朝(고려)에 3유수·8목·4도호부를 두었고, 후에 혹 늘어 설치하여 그 주민을 각각 다스리게 하였는데, 또 안찰사·안렴사를 별도로 파견하여 관리를 규찰하고 소송을 다스리게 하였다. 또 고쳐서 도관찰사로 하였으니 이가 감사가 되었고 주목의 임무는 군현과 더불어 같다(鄭道傳, 《三峯集》 권 6, 經濟文鑑 下, 州牧).

여기서 「州牧之任」은 군현과 더불어 같다고 한 점에 대해서 먼저 주목해 보자. 이것은 3경유수사·8목사·4도호부사의 기능이 군현의 수령과 같이 각각 그 관내 군현민을 통치하였던 목민관이었다는 사실을 말한다. 다시 말하면 경·목·도호부의 최고 통치자는 수령의 직임을 띠고 있었다는 것이다. 그러나 이들은 단순히 수령의 직임만을 띠고 있었던 것이 아니라, 그 관내 계수관으로서의 지위까지 겸하고 있었다. 정도전은 그 계수관에 대한 직접적인 언급은 없었지만, 3경·8목·4도호부 등의 설치와 때를 같이 하여 안찰사의 제도가 성립되었음을 분명히 증언하고 있다. 이 안찰사는 3경유수·8목사·4도호부사 등과는 별도로 파견되어 관리를 규찰하고 詞訟을 聽斷해 왔으며, 또 그 명칭은 안렴사·도관찰사·감사 등으로 변천해 왔다는 것이다.

그런데 고려시대 지방행정 조직상의 특징 중 하나로 들 수 있는 것은 경·목·도호부의 계수관 보다 5도의 안찰사가 실질적으로 상위직에 있었다는 것이다. 고려시대의 수령(계수관) 보다 안찰사의 품계가 낮도록 제도화하게 된 사정을 이해하는데 정도전의 아래와 같은 기록은 대단히 유익한 자료가 된다.

전조의 監司는 혹은 按察이라 칭하기도 하고 한편으로는 按廉이라 칭하기도 했는데, 모두 侍從·郎官으로써 이를 삼았다. 그 관질은 낮으나 권한은 무거워, 스스로 능히 激昂하여 할 만함이 있게 하였다. 이 역시 漢의 部刺史, 宋의 轉運使의 남긴 뜻이었다. 말기에 이르자 법이 오래 되어 폐단이 생기므로 때의 손익에 따라 안렴을 고쳐서 道觀察使로 삼았다(鄭道傳, 《三峯集》 권 6, 經濟文鑑 下, 監司).

여기서 고려시대의 안찰사는 모두 侍從·郎官으로써 삼았다 하고, 그의 관질은 낮으나 권한을 무겁게 한 것은 스스로 능히 激昂하여 할만함이 있게 하

기 위한 것이라고 했다. 그리고 이것은 한의 部刺史와 송의 轉運使 등의 제도를 본받은 것이라고 했다. 한의 “부자사는 秩卑의 연고로 激昂되어 스스로 분발한 때문이요, 權重의 연고로 뜻을 행할 수 있었다”하고 또 송이 전운사를 둔 것도 “한의 부자사의 남긴 뜻이다”라고 했다. 특히 宋의 지방행정이 원활할 수 있었던 건 “비록 監司가 어질어서 다 능히 그 직임을 거행했던 까닭이 있긴 하나 또한 在上者가 激昂·勸勵의 권한이 있었기 때문이었다”<sup>15)</sup>라고 한다.

요컨대 고려시대 안찰사의 「秩卑權重」은 격앙되어 스스로 분발하여 그 뜻을 실행하도록 하는데 그 뜻이 있었으며, 또 안찰사 보다 오히려 관질이 높은 외관(在上者)을 둔 것은 격양·권력의 권한이 있게 하는 데에 그 목적이 있었다는 것이다. 그러나 그와 같은 표면적인 명분과는 달리 서로 모순·대립케 하여 감독과 감시를 철저히 도모하자는 데 근본적인 저의가 있지 않았을까 추측된다. 다시 말하면, 관질이 낮은 안찰사와 이 보다 관질이 높은 외관을 상하관계로 하여 상호 모순되게 해 놓은 것은, 그들의 사이에서 있을 법한 수평적 야합을 예방하고 서로간의 감독과 감시를 통하여 소기의 목적을 달성하자는 데 근본적인 뜻이 있었을 것으로 파악된다. 여기에서 우리는 고려의 지방제도가 신라의 「州」 중심의 지방제도에서 탈피하여 도제와 3경·4도호부·8목(계수관제)의 두 체제를 창안 시행하게 된 동기를 찾을 수 있으며, 고려시대 안찰사 제도의 특색의 일면을 발견하게 된다.

그러면 이와 같은 안찰사와 계수관의 관계는 어떠하였겠는가. 결국 도제와 계수관제라는 이원적인 지방제도가 긍정적인 점도 있지만, 그로 인한 폐단 또한 충분히 예상된다. 즉 이 때 과건된 안찰사들이 각 주·목·군·현 등지의 刺史로부터 長吏에 이르는 이들의 ‘政績勤慢淸濁’을 按檢하고 또 이들의 賢否에 대한 覈實·포폄 등을 할 때 어떤 기준에 입각하였는가 하는 문제는 안찰사들의 객관적인 임무수행 여부와 관련된 것으로 상당히 중요한 문제라고 여겨진다. 그들의 안검·포폄의 기준 문제와 관련하여 현종 9년(1018) 2월에 새로이 정한 諸州 府員의 奉行六條<sup>16)</sup>가 있다.

15) 鄭道傳, 《三峯集》 권 6, 經濟文鑑 下, 監司.

16) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 凡選用守令.

## 〈제주·부원 봉행 6조〉

- ① 民庶의 疾苦를 살필 것.
- ② 黑綬長吏의 能否를 살필 것.
- ③ 盜賊·姦猾을 살필 것.
- ④ 民衆 중에서 法禁을 범한 자를 살필 것.
- ⑤ 民衆의 孝悌·廉潔을 살필 것.
- ⑥ 鄉吏들의 錢穀 散失을 살필 것.

위의 6조 가운데, ②와 ⑥의 조항은 향리들의 행정능력과 부정행위 등을, 그 밖의 나머지 조항은 民庶의 질고·범법·효제·염결 등과 도적·간활 등의 동태를 각각 지방 수령들이 살펴 방지하라는 것이다. 이것은 모두 지방통치면에서 뿐만 아니라 정치·사회적으로도 대단히 중요한 과제들이었으므로, 이 과업을 각 지방의 수령들이 잘 봉행하고 있는지의 여부를 조사해 볼 필요성이 있었을 것이다. 이러한 배경 하에 안찰사제도가 창설되었으므로, 안찰사는 각 지방의 수령들이 「봉행 6조」를 잘 실행하고 있는가 없는가를 기준으로 하여 黜陟을 행하게 되었을 것이다. 그런데 그 출척의 대상자 중에는 그의 품계보다 높은 수령도 있었다. 다시 말하면 안찰사는 5·6품의 侍從·郎官에 불과한 데 비해서 그 黜陟의 대상인 수령 중에는 3품 이상도 있었던 것이다. 이것은 행정조직면에서 볼 때 위계질서상 전혀 문제가 되지 않는 것은 아니었다. 이것은 안찰사 제도상의 결함이요, 이 결함으로 말미암아 실제로 많은 폐단이 일어났다.<sup>17)</sup>

지방행정의 운영과정에서 목사가 그의 관내 군현에서 수령 혹은 계수관으로서의 직임을 어떻게 수행하였는가, 이는 이규보의 〈南行月日記〉에 잘 나타나 있다.

① 전주는 옛 백제국이다. 인물이 번호하고 가옥이 즐비하여 故國風이 남아 있다. 그 인민은 질박하지 않고 향리는 모두 衣冠士人과 같아 행동거지의 상밀함이 불만하다.

② 11월 을사일에 비로소 屬邑을 돌아 본 즉 馬靈縣·鎭安縣은 산골 사이의

17) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 凡選用監司.



옛 고을이라. 그 민은 질박하고 야만스러워 얼굴이 원숭이와 같고 杯盤과 음식에는 더럽고 누린내가 나서 蠻貊風이 있으며 질책하면 그 형상이 놀란 사슴과 같아 달아나 숨을 것 같았다.

③ 伊城縣에 들어가니 민호는 凋殘·耗損하고 울타리는 蕭條하며 客館은 草家더라. 향리로 와서 뵈는 자 피로하고 여원 모양의 4·5인에 불과하니 측은할 뿐이다.

④ 12월에 조칙을 받들어 邊山에서 벌목을 하였다. 변산은 우리나라 채목의 府庫이다. 궁실의 수축과 營建을 위하여 매년 벌채하지 않음이 없으나 아름다리 큰 나무가 떨어지지 않고 있다. 항상 벌목을 감독하기 때문에 나를 斫木使라고 부른다.

⑤ 윤 12월 정미에, 또 朝旨를 받아 諸郡의 冤獄을 감찰하였다. 먼저 進禮縣으로 향하였다. …낮이 지나서야 비로소 郡舍에 들어가니 縣令과 尉가 모두 부재중이었다. 밤 2更 무렵에 현령과 위가 각기 8,000步 쯤에서 모두 달려왔다. …술자리를 허락하니 기생이 비파를 타는데 자못 들을 만하였다. …진례현으로부터 南原府에 이르렀다.

⑥ 경신년(神宗 3년, 1200) 3월에 또 수로를 따라 선박을 조사할 때 무릇 水村·沙戶·漁燈·鹽市 등지를 遊閱하지 않은 것이 없었다. 萬頃縣·臨陂縣·沃溝縣 등지에 들어가서 며칠을 머물다가 長沙로 향하였다. …長沙로부터 茂松에 이르렀다. 모두 殘敗한 小郡이었으므로 사실을 기록할 만한 것이 없다. 단지 강수를 따라 다니면서 船夫들에게 문의하여 배의 수효를 헤아렸을 뿐이다(이상 李奎報, <南行月日記>, 《東國李相國集》 권 23).

위의 ①에서 ⑥까지 그 지역은 전주목을 비롯하여 직할 속읍과 영지사부·군·현 등지에 이르고 있다. 우선 ①②③을 보면, 전주목과 그 속읍에서 각각 살고 있는 백성들의 생활 모습과 풍속이 서로 다르게 나타나 있어 꺾대조적이다. ②의 馬靈·鎮安 두 현과 ③의 伊城縣은 모두 전주목의 직할 속읍이다. 전주는 인물이 번호하고 가옥이 즐비하여 故國風이 남아 있으며, 그 인민은 질박하지 않다고 한 데 비해서, 그 속읍인 이성현의 민호는 조잔·모손하고 울타리는 소조하다고 하였으며, 마령현과 진안현 등지의 농민들은 질박하고 야만스러워 얼굴이 원숭이 같고 더러운 냄새도 나서 蠻貊風이 있다는 것이다. 司錄 이규보는 같은 속읍들인 雲梯縣·高山縣·禮(礪?)陽縣·金馬郡 등지를 차례로 돌았다고 했으나, 이 지방민의 생활 모습에 관해서 자세한 언급을 하지 않았다. 이 지방민의 생활 형편도 위의 이성·마령·진안 등지의 농민들과 비슷하였기 때문에 되풀이하지 않았을 것으로 믿어진다.

위 ④의 邊山은 古阜郡의 속읍인 保安縣에 있으며, ⑥의 萬頃縣·沃溝縣

등지는 모두 臨陂縣의 속읍이다. 이 임피현과 앞의 고부군은 모두 전주목의 영군현이며, ⑤의 進禮縣도 역시 같은 영현이다. 다시 말하면, ④⑤⑥의 지역은 모두 전주목의 영군현과 이 영군현의 속읍들이다. 이 지역에서 전주목의 사록 이규보는 朝勅·朝旨를 받들어 벌목과 면옥을 감독하였으며, 수춘·사호·어등·염시를 遊閱하고 선박의 실패를 조사하기도 하였던 것이다. 이것은 곧 사록의 직임인 동시에 계수관과 영군의 관계인 것이다.

3경·4도호·8목, 즉 계수관의 사록과 영현의 현령은 다같이 품계가 7품이었음에도 불구하고 위의 ⑤를 보면, 현령은 사록을 만나기 위해서 8천 보나 떨어진 곳에서 달려왔으며, 또 그를 위하여 주연을 베풀어 주기도 하였던 것이다. 여기서 그 두 관원은 평등의 관계가 아니라 상하의 위치에 있었던 계수관과 영주부군현의 관계를 살필 수 있다. 이러한 관계는 다음 사례에서도 살필 수 있다.

고려 무신정권이 몰락하고 삼별초 정부가 수립되었을 때 이 정부가 親蒙 반동적인 관리들을 숙청할 것이라는 소문이 퍼졌다. 이 때 金州(金海)의 수령으로 있던 李柱가 두려워 도망가자 동경의 判官 嚴守安이 權知金州事가 되어 민심을 수습했다고 한다. 또 그 다음해인 원종 12년(1271) 1월에 密城郡人들이 삼별초 정부에 호응하기 위해서 같은 군의 副使인 李頤와 淸道監務 林宗(혹은 崔良梓) 등을 살해하고 진주·상주 등지에 통첩을 보내어 호응해 줄 것을 요청하는 등 그 움직임이 점점 격렬해져 그 통첩을 받은 군현들이 모두 바람을 따라 쓰러지는 것 같았다고 한다. 한편 金州防禦使 金珣은 保勝兵을 출동시켜 먼저 적로를 차단하고 동경의 판관 엄수안에게 연락을 취하였으며, 그가 이르자 함께 군사를 동원하여 안렴사 李淑眞에게 고하여 토적할 계책을 세웠다고 한다.<sup>18)</sup> 금주와 밀성군은 모두 東京留守官의 영군이었다. 동경유수관, 즉 계수관의 판관 엄수안은 금주 수령이 도망가자 권지주사가 되어 민심을 수습하였고 또 밀성군의 사람들이 반기를 들자 金州守와 함께 진압하기도 했던 점 등을 우리는 주목할 필요가 있다. 요컨대 계수관은 관내 영군지역에 비상사태가 발생하면 그것을 수습하였으며, 보승병 즉 주현군을 동원하여 반군을 진압하

18) 《高麗史》 권 106, 列傳 19, 嚴守安·金珣.

였던 것이다. 다만 이 경우도 계수관은 안렴사에게 고하고 그의 지휘 감독을 받았던 사실을 우리는 위에서 볼 수 있었다.

중앙정부는 대읍 중심의 군현제 하에서 향리의 수적 증가와 재량권의 확대를 방지하고 나아가 속읍의 효과적 지배를 위해 대읍에 수평을 보좌하는 판관·사록·장서기 등의 외관을 파견하고, 이들로 하여금 관내 속읍 및 영군·현에 이르기까지 순찰토록 통제·감독하였던 것이다.

한편 전국 각지에 파견된 수령의 기능 중에서 가장 중요한 것은 농민들에게 租賦와 貢役을 부과·징수하는 문제일 것이다. 중앙정부는 군현조직을 통하여 전국적으로 양전을 실시하여 군현별로 조세의 수취량을 할당하였다. 그리고 조세의 수취권을 수령에게 주고 그 실질적 임무를 향리가 수행케 하였으나 그 감독권은 안찰사에게 주었다. 아울러 《高麗史》食貨志 踏驗損實의 문중 4년(1050) 11월조에 의하면, 작황에 따른 보고체계는 村典→守令→戶部→三司로 된 데 반해, 답험은 三司→按察使→別員으로 된 것으로 보아 양전은 대읍 중심의 군현제 하에서 안찰사가 별원을 통하여 실시하였음을 알 수 있다. 이러한 방식의 군현 지배는 결국 주읍에 의한 속읍 수탈을 방지하기 위한 제도적 장치의 일환이었던 것이다.

## 2) 특수행정조직－향·부곡·소·장·처·역－

고려에서 일반 군현의 하부구조로서의 특수 행정조직인 향·부곡·소·장·처 등의 기원과 존재형태, 그리고 그 성격에 관한 가장 대표적이면서 종합적인 기록은 다음의 《新增東國輿地勝覽》의 내용이다.

이제 살펴 보건대, 신라가 州郡을 설치할 때 그 田丁이나 戶口가 縣에 미달하는 곳은 鄉을 두기도 하고 部曲을 두기도 하여 所在邑에 속하게 하였다. 고려 때에는 또한 所라고 칭하는 것이 있었는데 金所·銀所·銅所·鐵所·絲所·紬所·紙所·瓦所·炭所·鹽所·墨所·藿所·瓷器所·魚梁所·薑所 등이 구별이 있어 각기 그 물건을 바쳤다. 또한 處와 莊으로 칭하는 것이 있었는데 각각 궁전과 사원 및 內莊宅에 나뉘어 소속하여 그 세를 바쳤다. 위의 諸所에는 모두 土姓吏民이 있었다(《新增東國輿地勝覽》권 7, 驪州牧, 古跡 登神莊).

위의 사료에 의거할 때, 첫째 향과 부곡은 전정이나 호구가 하나의 독립 고을이 될 수 없는 곳에 설치한 것이며, 그 소재읍에 각각 소속하였다는 것을 알 수 있다. 둘째 향·부곡의 성립 시기는 신라가 주·군을 세울 때부터이며, 그리고 소·장·처의 성립기는 고려시기부터인 것으로 각각 기술하고 있는 점이 주목된다. 셋째 생산기능에 있어서 향·부곡·처·장은 농업생산을 하는데 대하여, 소는 광산물, 해산물 및 특수한 수공업 생산물을 생산하는 곳이라는 점에서 구분하고 있다. 넷째 위의 여러 所에는 그곳의 土姓吏民이었다는 것이다.<sup>19)</sup> 그리고 《新增東國輿地勝覽》에 기록된 향·소·부곡의 총수는 785개이고 그 가운데서 296개가 경상도 지방에 있었다. 더욱이 부곡은 전체수 406개 가운데 그 절반이 넘는 217곳이 경상도에 집중적으로 산재해 있었다. 이 점으로 미루어 보아 부곡의 전성기는 고려 이전의 신라시대로 추측되기도 하지만,<sup>20)</sup> 신라를 포함한 삼국시대의 부곡 등에 관한 기록은 보이지 않는 실정이다. 아마 고려시대와 마찬가지로 주군현의 관할 밑의 지방행정체계 속에 포함되어 있었을 터이지만, 그 밖의 자세한 것은 거의 알 수가 없다.

《新增東國輿地勝覽》에 의하면 향과 부곡은 전정이나 호구가 하나의 독립 고을이 될 수 없는 곳에 설치된 것으로 기술되어 있다. 그런데 성종 2년(1893) 6월에 제정한 각급 지방행정단위에 대한 田柴 지급 규정에 의하면, 일반 주군현을 1,000丁 이상의 큰 것에서부터 20丁 이하의 작은 것까지 구분하는가 하면, 향·부곡의 경우도 1,000정 이상의 것에서부터 50정 이하의 것까지 구분되어 있었기 때문에 이로 인하여 향·부곡의 성격을 파악하는데 많은 혼선을 야기하기에 이르렀다. 이에 따라서 일찍부터 다음의 자료들을 바탕으로 향·부곡=천민집단설이 제기되어 왔다.

① 본시 永州의 梨旨銀所는 …옛날에는 縣이었는데 중간에 읍민이 국명을 어겨서 폐하고 백성을 적몰하여 白金을 세로 물게 하였는데, 銀所라고 칭하게 된 지가 오래 되었다(《新增東國輿地勝覽》권 27, 河陽縣 古跡).

② 毅宗 15년에 縣人 子和 등이 鄭鉞의 妻를 誣告하고 縣吏 仁梁과 더불어 임금과 대신을 저주함에 자화를 강에 던지고 현을 강등하여 部曲으로 삼았다

19) 金炫榮, 〈고려시기의 所에 대한 재검토〉(《韓國史論》 15, 1986), 97~98쪽.

20) 金龍德, 〈鄉·所·部曲攷〉(《白樂濬華甲紀念 國學論叢》, 1955), 181~182쪽.

(《高麗史》 권 57, 志 11, 地理 2, 陝州 感陰添).

③ 군현민과 津·驛·部曲人이 交嫁하여 낳은 자는 모두 진·역·부곡에 속하게 하고 진·역·부곡과 雜尺人이 交嫁하여 낳은 자는 똑같이 나누고 남는 수는 母에 따른다(《高麗史》 권 84, 志 38, 刑法 1, 戶婚).

이들 자료에 근거하여 향·부곡의 발생 자체가 전쟁포로의 집단적 수용지나 또는 본래 일반 군현이었다 하더라도 반역 및 적에의 투항 등 국가에 대해 중대한 범죄가 발생한 군현을 강등하여 향·소 부곡을 삼는다는 사실이 지적되었다. 그리고 향·부곡민은 죄인이거나 그와 같은 취급을 당하는 사람들이었으므로 신분상 천인일 수밖에 없다고 이해하여 왔다. 그리하여 부곡인은 형벌상 奴와 동등하게 취급되었으며, 자손의 귀속문제에 있어서 천인의 취급을 받았고, 과거에도 응시할 수 없었으며, 승려가 되는 것도 금지되어 있는 등 여러 가지의 사회적 제약을 받았다는 것이다. 아울러 所民에 대한 처우도 대략 이와 비슷했을 것으로 보아 같은 천인으로 취급해 왔다.

그러나 이러한 통설에 대한 반론이 이미 오래 전부터 제기되어 왔다. 즉 향·부곡인=양인이었다는 것이 그 요지이다. 이들은 향·부곡인=천인설을 주장하는 논자들이 든 논거가 향·부곡민이 천인이었다는 적극적인 자료가 되지 못한다는 것이다. 가령 ‘不許入國學’이나 ‘不許赴學’ 등의 규정은 그 주민 일반에 적용되는 것이 아니라 향·부곡의 長吏에 국한시켜 보아야 한다는 입장인가 하면, “賤鄉部曲人等子孫”도 종래에는 ‘천한 향·부곡인 등의 자손’으로 해석하여 향·부곡인 천인설의 중요한 근거로 삼았으나 실은 이것도 ‘천인 향·부곡인 등의 자손’으로 보아야 한다는 주장이다. 더욱이 고려시대에는 천민인 이상 姓氏가 없다는 사실을 염두에 둘 때 향·부곡에도 군현과 같이 각기 「土姓吏民」이 있다는 사실로 미루어 보아 이를 천민으로 볼 수 없다는 견해이다. 실제로 14세기 후엽의 나주목 거평부곡을 중심으로 그곳에서 천민집단적 형체를 전혀 찾을 수 없었다는 논증이 이루어지기도 하였다.<sup>21)</sup> 따라서 향·소·부곡의 소멸이란 역사적 사실을 종래처럼 천민집단으로서의 신분 해방이란 입장에서만 보지말고 사회경제적 발전추세와 함께 任內 주민의 성장과 자각 및 고려 내지 조선왕조의 지방 통치체제와 수취체제

21) 李佑成, 〈高麗末期 羅州牧 居平部曲에 대하여〉(《震檀學報》 29·30, 1966).

의 발전이란 의미에서 이해되어야 한다고 하였다. 그리고 군현의 건치연혁이 다양하듯이 향·부곡도 그 생성과정이 다원적이었을 것이며, 그야말로 현이 될 수 없는 규모에 향·부곡이 설치되기도 하였고, 인구증가와 신생촌의 발생, 혹은 越境地의 발생에 의해 읍치의 외곽지대나 각 읍의 접경지역에서 군현보다 늦게 생성된 것도 있다고 보았다. 물론 이들은 고대국가의 발전과정에서 피정복민이나 포로를 집단적으로 수용하는 경우와 반역향을 총체적으로 천민화하는 경우, 또 이민족을 집단적으로 일정한 지역에 거주시키는 경우에 의한 향·부곡의 발생을 부정하는 것은 아니다. 그러나 이 경우 역시 대체적으로 사회변동이 크게 일어나고 군현제가 개편되는 무신집권기 또는 몽고 침입기 이후부터 점차 양인화의 길을 밟으면서 일반군현과 마찬가지로 존재로 변질되어 있었다는 것이다. 그래서 조선 초기에 들어와서 이들 향·부곡·소는 모두 소멸되어 《新增東國輿地勝覽》에는 이미 고적조에 실릴 정도가 되었다는 것이다.<sup>22)</sup>

이러한 논쟁의 과정에서 부곡제를 점차 군현제와 연결시켜 이해함으로써 고려 군현제에 대한 확대된 시각을 마련하는 계기가 되었다. 즉 고려 군현제는 내부적으로 상층구조인 주·부·군·현 등 군현제 영역과 하층구조인 향·소·부곡·장·처 등 부곡제 영역으로 구성되는 다원적인 구조를 이루었음을 지적하면서 고려의 사회경제적 원리, 구체적으로 고려국가의 수취체계 일반과 관련시켜 접근하는 방식까지 나오고 있다.<sup>23)</sup> 실제 향·부곡인들이 구체적으로 어떠한 수취체계 하에 놓여 있었는가 하는 점은 그들의 사회적 존재형태를 가늠하는 중요한 단서가 될 수 있을 것이다. 다음의 기사는 향·부곡민들의 부담 내용을 보여 준다.

三司가 아뢰기를 “東京管内의 州·府·郡·縣·部曲 19곳은 작년의 오랜 가뭄으로 인해 民이 많이 굶주리고 있습니다. 청하건대 令文에 의거하여 4分 이상의 손실에 대하여는 租를 면제하고, 6分 이상의 손실에는 租와 調를 면제하고, 7分 이상의 손실에는 課役을 모두 면제하되 이미 바친 자는 내년의 조세를 감해 주십시오.” 하니 왕이 좋다고 하였다(《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 숙종 7년 3월).

위의 자료를 통해 우리는 향·부곡민이 租·調·課役을 부담한다는 사실

22) 李樹健, 〈直村考〉(《朝鮮時代 地方行政史研究》, 民音社, 1989).

23) 朴宗基, 앞의 책.

을 알 수 있다. 그리고 이 밖에도 향·부곡은 稅布와<sup>24)</sup> 잡물 및 徭貢을<sup>25)</sup> 부담하고 있다. 각각 세목의 구체적 내용이나 상호관계에 대한 충분한 논의는 이루어지지 못한 실정이지만 향·부곡민도 기본적으로 일반 촌락의 농민이 부담하는 기본 세목인 3세를 나란히 부담하고 있다는 것은 이들이 국가에 대하여 동일한 수취의 대상이 되고 있음을 시사한다.<sup>26)</sup> 따라서 부곡민과 일반 군현민은 직역의 내용은 다를지언정 기본적으로 국가 수취체계 하에서 각각의 직역을 갖고 있다는 점에서 동질적인 존재로 볼 수 있다.<sup>27)</sup>

고려의 수취체계 하에서 상호 이질적인 두가지 유형의 부곡인이 존재하였다. 즉 특정의 역에 집단적으로 동원되는 부곡인과 일반 군현민과 동질적인 존재로서의 부곡인이 그것이다. 그런데 이는 결국 동일 유형의 부곡인으로서 각기 다른 측면에서 이들의 특성을 밝힌 것에 지나지 않은 것으로 이해할 수 있다. 이에 의하면 부곡인은 일반 군현민과 동일한 생산기능을 가지면서 부가적으로 국가 직속지의 경작과 같은 특정의 역에 집단적으로 동원된다는 사실이 일반 군현민과 동질적인 존재이면서도 굳이 부곡인으로 구분되어 표기되는 중요한 이유가 될 수 있다. 靈山部曲이나 居平部曲에 나타나는 부곡인은 대체로 일반 군현민과 동질적인 양인신분으로서의 존재로 규정될 수 있다. 결과적으로 부곡인은 일반 군현민에 비해 보다 가혹한 역에 시달리게 되는 존재로 규정될 수 있다.

다음으로 所에 대해서 알아보기로 한다. 그 기원에 있어서 소는 향과 부곡이 이미 신라시대부터 존재했던 경우와 달리 고려조에 들어와 처음 발생하였다. 그러면서도 《三國史記》 지리지에 보이는 成이나, 신라말 지방토호들의 개별적인 수공업장이 고려에 들어와서 소로 재편성되었을 가능성이 거론되고 있다.<sup>28)</sup>

고려 시기에 소의 성립시기 및 所民의 체부담에 관한 실상을 가장 구체적으로 보여 주는 자료들로 다음의 것이 주목된다.

24) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免之制 숙종 5년 3월.

25) 《高麗史》 권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 災免之制 숙종 7년 3월.

26) 具山祐, 〈고려시기 부곡제의 연구성과와 과제〉(《釜大史學》 12, 1988), 27~28쪽.  
朴宗基, 앞의 책, 120~121쪽.

27) 朴宗基, 위의 책, 121쪽.

28) 金炫榮, 앞의 글, 99~100쪽.

① 고려 때에는 소라고 불리어지는 것이 있었는데, 금소·은소·동소·광소·사소·주소·지소·와소·탄소·염소·목소·곽소·자기소·어량소·강소의 구별이 있으며, 각각 그 물품을 바쳤다(《新增東國輿地勝覽》권 7, 京畿道驪州牧 古跡 登神莊).

② 大司憲 柳寬 등이 상소하기를 前朝에 주부군현을 설치하고 또 任內에 향·소·부곡을 두었다. 1주 임내에 많은 것은 10여 현이 있었으며, 큰 현은 본관의 호수보다도 많았고 한 두 호장이 관리했다(《太宗實錄》권 28, 태종 14년 추 7월 을해).

③ 睿宗 3년 2월에 관하기를 “경기 주현은 常貢 외에 요역이 과중하여 백성들이 고통을 받아 날로 점차 도망을 가고 유리걸식하니 主管所司는 계수관에게 그 공역의 많고 적음을 물어 작정 시행하라. 동·철·자기·지·목의 잡소는 別貢을 징수하는 것이 너무 지나쳐 장인들이 괴로와하여 도피하니 所司는 각 소의 별공과 상공의 많고 적음을 작정하여 아뢰라” 하였다(《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 貢賦).

위의 ①에서 소는 고려시대의 것이며, 지방의 특정 생산물인 광산물, 해산물 또는 전업적 수공업품을 생산하는 곳이었음을 알 수 있다. ②에서는 향·부곡·소의 설치가 고려의 군현제 편제시기와 관계가 있음을 보여준다. 아울러 이곳에서는 任內라는 용어에 주의해야 한다. 즉 임내란 글자의 뜻을 유념하면, 향·부곡·소는 국가가 직접 그 지역을 관리하는 것이 아니라 주·부·군·현에게 맡겨진 영역임을 알 수 있다. ③은 특히 예종대에 접어들면서 경기도 지역에 살고 있는 백성들의 유리현상이 속출되고 있어 이에 대한 대책이 검토되고 있는 가운데 나타난 기록이다. 유이민 현상의 원인으로 주·현민의 상공과 요역의 과중을 들고 있으며, 소민들의 경우는 과중한 別貢을 통한 수탈을 지적하고 있는 내용이다.<sup>29)</sup> 그런데 사료에 보이는 공역을 주현민이 부담해야 할 ‘공부 조달을 위한 역’이라고 해석할 수도 있지만, 앞의 내용인 상공과 요역의 줄임말로 해석될 여지도 충분히 있다. 이러한 경우 주현이 부담해야 할 공부가 현물만을 수납해야 하는 소와 다르다고 단언할 수는 없을 것이다. 뿐만 아니라 “주·부·군·현·부곡·잡소의 금년 稅布를 반으로 면제하라”는 숙종 5년(1100)의 판을<sup>30)</sup> 통해 볼 때 소는 특정물품을 생산한다는 점에서는 일반 군현과 구별되어 기술되면서도 한편으로 일반 군현과 동일한 수취체계 하에 놓여있음을 알 수 있는 것이다.<sup>31)</sup>

29) 徐明禧, 〈高麗時代「鐵所」에 대한 研究〉(《韓國史研究》69, 1990), 4~5쪽.

30) 《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 恩免之制.

31) 朴宗基, 〈高麗 部曲制의 構造와 性格〉(《韓國史論》10, 1984; 앞의 책), 82~85쪽.



그리고 소의 성립시기와 관련하여 위 사료에서 예종 3년(1108)에 소의 운영상 문제점이 드러나면서 이에 대한 시정안이 검토되고 있는 점으로 보면, 적어도 예종 3년 이전의 어느 시기에 소 제도가 성립되었음이 분명하다. 한편 소의 성립 시기를 좀더 올려 잡아 태조 23년(940)을 기점으로 잡는 예도 있어 주목된다.<sup>32)</sup>

한편 고려시대에는 군현민 중에 국가에 불복하는 자가 있으면, 그것을 명분으로 연대책임을 묻게 하여 철저하게 국가에 복속하게 하는 제도를 운영하려 했음을 파악할 수 있다. 梨旨銀所의 경우 읍민이 국명을 어긴 점을 명분으로 은소로 삼은 것은 고려초기 소를 편제하는 기본방침이었던 듯하다.<sup>33)</sup>

고려시대의 소는, 전기에는 특수한 생산물을 생산하는 곳의 의미에 불과하였지만, 후기로 오면서 향·부곡과 같은 임내로서의 확고한 지방 행정단위로서의 지위를 차지하게 된다. 이러한 소의 분포지역이 전국적이었다는 점은 확인되지만 고려의 양계지역은 군사적인 특수 행정지역이었기 때문에 극히 드물게 분포하였던 것이 아닌가 한다. 비단 소 뿐만 아니라 향·부곡 등도 마찬가지였다.

소의 생산물은 고려의 공부 중에서 큰 비중을 차지했고 소민의 부담은 주·현민들 보다 과중했다는 것이 일반적이다. 하지만 실질적인 소의 수취구조에 대해서는 앞에 제시한 예종 3년의 기사를<sup>34)</sup> 해석하는 입장에 따라 여러 견해가 있다. 먼저 한 예를 들면, 그 기록을 통하여 볼 때 군현과 소에 대한 국가의 공부수취제도가 절차상 차이가 있다고 보고 주현은 主管所司, 즉 호부-계수관을 통하여 공부를 수취한다고 보았다. 그러나 소는 소의 공부를 특정관사인 所司에서 공부 부담액의 다소를 조절·결정하고 이를 다시

32) 徐明禧, 앞의 글, 5쪽.

이와 관련하여 다음의 사료가 참고된다. “태조 23년에 이르러 비로소 주·부·군·현의 이름을 고쳤다”(《高麗史》권 56, 志 10, 地理 1, 序文).

33) 이와 관련하여 다음의 사료가 참고된다.

① 전조에 五道兩界의 驛子·津尺·部曲人은 모두 바로 태조대에 명을 어긴 사람들이니 모두 천역을 부담했다(《太祖實錄》권 1, 태조 원년 8월 을사).  
② 永州 梨旨銀所는 옛날에는 縣이었는데 중간에 읍민이 국명을 어겨서 폐하고 백성을 籍沒하여 白金을 세로 물게 하는 銀所라고 칭하게 된 지가 오래 되었다. 이제 그 土人 중에 那壽와 也先不花가 중국 궁정에서 사환으로 열심히 공로를 쌓아 그 공으로 본관을 올려 다시 현으로 삼았다(崔澐, 《拙菴千百》권 2, 永州 梨旨銀所 陞爲縣碑).

34) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 貢賦 예종 3년 2월 判.

왕에게 상주하여 재가를 얻는 절차를 취하고 있기 때문에 군현을 매개로 하지 않고 국가와 소가 직접 연결되어 있다고 하였다.<sup>35)</sup>

다른 한 주장은 일반 촌락과 소의 수취체제상의 구별이 없었던 것이라고 한다. 따라서 예종 3년의 사료에서도 주관소사와 소사는 같은 기관을 줄여 표현한 것이며, 경기 주현과 소간의 공부 부담상의 본질적인 차이가 없다는 것이다.<sup>36)</sup> 이와 다른 또 하나의 주장은 일반 군현이 상공을 부담하는 곳인데 대하여 소는 별공만을 특별히 더 부담하는 곳이라고 보고 있다. 상공의 경우는 중앙 각부가 계수관 혹은 군현을 통하여 각 촌민에게 부과하였는데, 별공의 경우는 중앙 각사가 직접 소와 연결하여 각종 별공을 거두어 들인 것으로 보고 있다.<sup>37)</sup> 그러나 이 견해는 일반 군현의 경우에도 별공이 징수되었다는 기존의 연구성과가 나와 있으므로<sup>38)</sup> 재고의 여지가 있다.

끝으로 한 예만 더 들면 위의 자료에서 “국가가 주·부·군·현을 설치하고 또 임내에 향·소·부곡을 두었다”라고 표기한 것을 고려해 볼 때 향·소 부곡을 설치한 주체는 국가이고 향·소·부곡을 관리하는 것은 주·부·군·현이라는 것을 알 수 있으며, 이 점을 유의해 보면 국가와 소가 직접 연결되어 수취관계를 맺고 있다거나 주·부·군·현에 임의로 소가 설치되기에 적당한 곳에 소를 설치했다고 보기에는 무리가 있다고 하면서, 결국 국가는 일반 군현과는 차별성을 가지고 있는 소를 지역에 맞게 설치하고 군현으로 하여금 관할하게 한 것으로 보고 있다.<sup>39)</sup>

다음으로 고려시대 수공업 생산체제와 소의 관련성 문제에 대해서 살펴 보도록 하자. 《東國輿地勝覽》에서는 금·은·동·철·사·주·지·와·탄·염·목·곽·자기·어량·생강 등 15개 종류의 생산품을 생산하는 소를 거론하고 있다. 이를 유형별로 정리하면, 금·은·동·철과 같은 광산물, 비단·종이·먹·도자기와 같은 수공업 생산물, 소금·미역·생선과 같은 해산물, 차·

35) 北村秀人, 〈高麗時代の「所」制度について〉(《朝鮮學報》50, 1969).

36) 朴宗基, 앞의 글(1984).

37) 金炫榮, 앞의 글.

38) 姜晋哲, 〈農民의 負擔〉(《高麗土地制度史研究》, 高大出版部, 1980).

朴鍾進, 〈高麗前期 賦稅의 收取構造〉(《蔚山史學》1, 1987).

39) 徐明禧, 앞의 글.

생강과 같은 농산물로 분류된다. 즉 광산물, 해산물, 특수생산물과 같은 1차 생상품과 수공업 생산물을 생산하는 곳이 所라는 것을 알 수 있다. 따라서 엄격히 말하면 소를 수공업장이라고만 할 수는 없다. 하지만 광의의 측면에서 고려시기의 수공업 생산체제와 밀접한 관련을 가지는 것은 사실이다.<sup>40)</sup>

《東國輿地勝覽》의 편찬자가 금·은·동·철과 같은 광산물, 비단·소금·도자기·해산물·종이·먹·차·생강 등 현지성이 요구되는 생산물들을 생산하는 곳을 모두 소로 파악하고 있으나, 과연 그러한 곳들을 모두 소로 인정할 수 있을지는 의문이다. 또한 이곳들은 모두 각 지역의 특산물을 생산하는 곳으로 파악할 수는 있으나, 그것이 곧 행정단위로서의 소라고 할 수는 없을 것이다. 그러나 소라는 것이 현지성이 요구되는 특산물이나 수공업제품을 생산하는 곳과 밀접한 관계를 가지고 있다는 것은 분명한 사실이다. 따라서 고려시대 소의 가장 기본적인 특징 중의 하나는 바로 현지성이 요구되는 특산물 또는 수공업제품의 생산지라 할 수 있다. 이처럼 고려시대의 소는 관영·민영 수공업과 함께 수공업 생산원료의 공급지로서 또는 수공업제품 생산지로서 고려시대 수공업 생산체제에서 일정한 역할을 담당하고 있었다.<sup>41)</sup>

요컨대 소는 반국가적인 행위 때문에 강제적으로 편성되어 그 주민들이 특정의 역에 집단적으로 동원되는 경우와 일반적으로 수령과 향리들이 특정 물품의 생산을 위하여 주변 촌락민들을 요역의 형태로 생산활동에 동원시킨 경우의 두 가지 형태로 분류할 수 있다. 어느 경우에 있어서나 이들의 보다 중요한 생산 활동은 군현민과 같이 역시 토지경작이었을 것이다. 그리고 이들은 국가에 대하여 일정기간 부담하여야 하는 요역의 한 형태로서 특정 물품의 생산에 참여하고 나머지 기간은 대부분 본래의 업무인 토지경작에 주력하였을 것이다. 소는 이러한 재정원칙 위에서 이루어지는 수취체제의 독특한 양식하에서 규정될 수 있는 역사적인 존재라고 할 수 있다.<sup>42)</sup>

다음으로 莊·處에 대하여 주목해 보기로 한다.<sup>43)</sup> 장·처는 왕실을 비롯

40) 金炫榮, 앞의 글, 109쪽.

41) 金炫榮, 위의 글, 110~113쪽.

42) 朴宗基, 앞의 글, 94쪽.

43) 莊·處에 대한 종합적인 검토는 다음의 논문이 참고된다.

旗田巍, 〈高麗時代の王室の莊園—莊·處〉(《歴史學研究》246, 1960; 《朝鮮中世

하여 궁원과 사인 등이 지배한 일종의 장원이다. 이는 신라의 녹읍과 연결되는 것으로 나말려초의 혼란 속에서 고려 왕실이 지방호족이 지배하고 있는 촌락의 일부를 취해 왕실의 직속령으로 삼은 것에서 비롯하며, 군현제를 정비하여 호족이나 그들의 족단을 군현제의 틀 속으로 흡수·편입하는 과정에서 莊이 전국적으로 설립되었다고 이해되어 왔다.<sup>44)</sup>

그러나 장·처를 왕실직영지로서의 독자적인 존재로만 볼 수 없다. 즉 장·처도 국가적 수취체계와 밀접한 관련을 맺고 있음을 확인할 수 있기 때문이다. 고려말의 전제개혁론자 趙仁沃의 상소에 의하면 장·처전은 왕실의 직영지로서 국가의 재정정책과 무관한 존재이기보다는 국가적 토지분급체계 내에서 국가의 재정원칙과 관련하여 운영되고 있음을 알 수 있다.<sup>45)</sup> 엄격히 말해서 장·처전은 국가적인 토지분급제와는 무관한 궁원 및 사원 본래의 사적 소유지와는 구별되어야 한다. 예를 들면 정부가 料物庫 소속의 360 장·처전으로 선대에 사원에 시납된 전토를 모두 환수하려는 조치<sup>46)</sup>는 장·처전이 궁·사원의 사유지와 달리 바로 국가적인 수취체계하의 존재임을 명백히 보여주는 예가 될 것이다.

한편 장과는 달리 處는 충렬왕 때 왕실재정의 관리기관이었던 內莊宅의 재정이 고갈됨으로 인하여 내장택 대신 별도의 內房庫를 설치하고 토지점병과 인구집중에 앞장서게 되면서부터<sup>47)</sup> 성립된 것이 아닌가 한다.

社會史の研究》，法政大出版局，1972).

李相瑄, 〈高麗時代의 莊·處에 대한 再考〉(《震檀學報》 64, 1987).

莊·處의 土地經營을 전문적으로 검토한 논문은,

姜晋哲, 〈高麗時代의 農業經營形態－田柴科體制의 公田의 경우－〉(《韓國史研究》 12, 1976; 앞의 책, 1980)이 참고된다.

한편 장·처에 관한 부분적인 검토는 다음의 논고가 참고된다.

宋炳基, 〈高麗時代의 農莊－12世紀 以後를 中心으로－〉(《韓國史研究》 3, 1969).

金龍德, 〈部曲의 規模 및 部曲人의 身分에 對하여〉(《歷史學報》 88·89, 1980·1981).

朴宗基, 앞의 글(1984).

李樹健, 《韓國中世社會史 研究》(一潮閣, 1984).

具山祐, 앞의 글(1988).

44) 旗田巍, 위의 글 참조.

45) 《高麗史》 권 78, 志 32, 食貨 1, 祿科田 신창 즉위년 7월.

46) 위와 같음.

47) 《高麗史》 권 79, 志 33, 食貨 2, 科斂 충렬왕 15년 3월.

장·처민의 신분적 처지에 대해서는 견해의 차이를 보이고 있지만, 역사적 기록 속의 莊丁(戶)·處干을 결국 장·처의 주민으로 파악하려는 점에 있어서는 지금까지의 연구자들 간에 이론이 없다.

處干이란 남의 토지를 경작하여租는 그 주인에게 바치고, 庸과 調는 관에 바치는 곧 佃戶이다. 당시 權貴들이 민을 많이 모아 處干이라 이름하여 3稅를 포탈하니 그 폐가 더욱 심했다(《高麗史》권 28, 世家 28, 충렬왕 4년 7월 을유).

여기서 장·처의 주민은 그들의 부담 가운데 조는 구체적으로 공원·사원에 바치고 기타 요역·공물은 국가기관에 납부하는 처간으로 그 존재를 특정지어 볼 수 있을 듯하다. 결국 이들은 3세를 부담하는 셈이 된다. 아울러 처음에는 처간의 위치가 租만을 내는 존재에서 3세를 내는 존재로 변모하는 점에서 처의 지배력이 점차 성장하는 것으로 파악하였다. 한편 莊戶의 부담에 대해서는 자세히 명시되어 있지 않은 실정이지만, 공원에 요역을 부담한 것은 분명한 사실이라 하겠다. 그리고 처간이 「남의 토지」를 경작한다는 점에서 장·처의 주민이 자기 토지를 소유·경영하는 자영농민층이기 보다는 소작농 내지는 예속농민층으로 이해될 수도 있다. 그러나 조인옥의 상소에서와 같이 장·처전이 국가적 분급토지하의 존재라는 점에 유의할 필요가 있다. 收租權의 입장에서 세의 귀속여부에 따라 수조권자인 왕실·사원은 田主로 보고, 실제 경작자이며 소유권자인 장·처의 주민은 佃客(佃戶)으로 간주하여 처간을 「남의 토지」 즉 왕실의 토지 경작자로 이해할 수 있다. 장·처의 주민은 결국 일반 촌락의 구성원에 지나지 않는다는 논리에서 이러한 생각이 가능할 것으로 본다. 다만 그들의 소속이 국가에 귀속되는 것이 아니라 왕실이나 사원에 귀속되는 차이만 있을 뿐이다. 따라서 장·처전은 일반 민전과 동질적인 토지로 규정할 수 있고<sup>48)</sup> 민전의 경작자와 마찬가지로 장·처전의 경작자도 결국 민전의 경작자인 일반 촌락민과 신분적으로 달리 규정되어야 하는 존재는 아닌 것 같다.<sup>49)</sup>

한편 장·처의 주민이 부담하는 일체의 요역이나 공물은 원칙적으로 국가기관, 구체적으로 군현의 지배를 받게 된다. 그러나 고려 후기에 접어들면

48) 姜普哲, 앞의 책, 188~191쪽 참조.

49) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 租稅 현종 7년 정월·13년 2월.

서 일방적으로 장·처를 그들의 私領地로 삼으려는 현상이 빈번하게 된다.<sup>50)</sup>

장·처전의 생산과 조세수납에 관한 일반적인 행정은 莊·處吏들에 의해 수행되고, 그들은 그 밖의 향리와 마찬가지로 이러한 역에 대한 반대급부로서 국가로부터 일정한 토지를 지급 받는다. 결국 장·처는 왕실의 직영지이긴 하였으나 그들의 소유지는 아니며 장·처의 「吏」를 매개로 지배하는 단순한 수조지에 불과하였기에 그 현실적 소유주는 농민(장·처민)이었다. 이같은 장·처민들은 일정한 세를 그들의 지배자들에게 납부하였던 것이다. 이것은 민전의 소유자들이 국가에 대해서 부담한 세와 성질이 같은 것이며 다만 그 귀속이 다를 뿐이었다.<sup>51)</sup>

다음, 驛站은 전근대사회의 교통통신에서 중추적 역할을 하였고 중앙집권적 통치를 실현하는 중요한 수단이었다. 고려는 일찍이 驛站制의 실시를 통하여 거의 전국적인 도로망을 가지고 있었다. 《高麗史》병지 역참조에는 22개의 역도와 그에 소속된 525개의 역참명이 보인다. 이들 525개의 역참의 위치를 찾아 보면 그 위치를 정확하게 알 수 있는 역들이 360개이며, 그 위치를 비정할 수 있는 역들이 130개, 현재 그 위치를 알 수 없는 역들이 5개이다.

고려시대의 도로망은 군현제의 효과적 운영을 위해 마련된 것이다. 고려시대 도로망을 보면 계수관을 중심으로 한 간선 교통구(기본 도로망)와 그 밑에 여러 속군, 속현들을 거느리고 있는 지사부, 지사군, 현령관을 중심으로 한 지선 교통구(말단 도로망)가 형성되어 있었다. 즉 3경 4도호부와 8목을 중심으로 간선도로가 이루어지고 각각 그 밑에 지방관들이 파견된 5개의 지사부, 57개의 지주사, 29개의 현령관, 23개의 영·진들에 지선 도로망이 형성되었으며 그것은 다시 간선 도로망과 연결되어 있었다.<sup>52)</sup>

《高麗史》지리지에 나타난 500개의 역참들을 연결하여 그 분포망을 그려 놓고 볼 때 22개 역도 분포의 북쪽 계선이 의주·안주·삭주·창주·연주·평로

50) 《高麗史》권 5, 世家 5, 현종 20년 9월 을해.

51) 姜晉哲, 앞의 글 참조.

52) 역과 관련하여 內藤雋輔, 〈高麗驛傳考〉(《歴史と地理》34-4·5, 1934; 《朝鮮史研究》, 京都大 東洋史研究會, 1961) 및 김은택, 〈고려시기 역참의 분포〉(《역사과학》86-3, 1986)의 논문이 대표적인 것이다. 특히 후자는 고려시기 역참의 위치와 역참망의 분포도를 작성하여 고려역참제도의 전반적인 면모와 발전 정도를 이해하는데 큰 도움을 준다.

진·영원진·요덕·정주(정평) 등 천리장성의 계선과 일치한다. 이는 결국 22개 역도 분포망의 완성시기가 천리장성을 쌓은 11세기 중엽 이후에서 반몽고 투쟁으로 북방계선이 달라지는 13세기 초 이전시기라는 것, 즉 11세기 후반기~12세기라는 것을 의미한다.

역참 분포망을 통하여 그 배치 원칙을 다음과 같이 추정할 수 있다. 첫째 고려의 역참망은 봉건적 중앙집권 통치의 수단으로 이루어졌다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다. 그 이유는 22개 역도의 525개 역참들이 모두 수도 개경을 중심으로 역참망을 형성하면서 사방으로 뻗어 나간 데서 찾을 수 있다. 이러한 관점에서 고려의 역참은 수도 개경으로부터 서북쪽으로는 의주, 동북쪽으로는 정주(정평), 동남쪽으로는 동래현, 서남쪽으로는 진도현까지 여러 갈래로 이루어졌다. 이는 중앙에서 직접 지방관을 파견한 계수관과 지사부, 지사군, 현령관 등에 역참이 빠짐없이 배치되었음을 말해 준다. 둘째 고려시기 역참은 군사적 목적 실현에서 일정한 의의를 가지고 있다. 그것은 고려의 전시기에 걸친 거란, 여진, 몽고, 왜구 등 많은 외래 침략자들과 부단히 싸우지 않을 수 없었던 역사적 상황과 관련되는 문제이다. 특히 군사적 요충지였던 양계의 거의 모든 방어군, 진, 현령관들과 그 속현들에 역참이 배치된 것은 고려의 역참배치가 국가의 방위력 강화와 밀접하게 관련되었음을 시사한다. 이는 《高麗史》역참조에 양계지방의 역도와 역참을 5도(개성 이남)의 그것보다 먼저 기입해 둔 것에서도 짐작할 수 있다.

고려 역참배치의 이러한 군사적 성격은 각각 10여 개~40여 개씩 묶어서 이루어진 역도 편성에도 반영되었는데 이러한 역도들은 계수관 단위와 일치하지 않았을 뿐만 아니라 지방 군사단위인 5도의 44군목도나 양계의 군사단위 편성과도 구별되었다. 이처럼 고려의 역도 편성이 군현단위로 되어 있지 않은 것은 행정목적 보다 군사적 목적에 보다 큰 의의를 부여했기 때문이다. 이것은 조선의 역도에 비해 숫적으로도 2배나 앞서는 고려 역도가 군현단위로 편성된 조선의 역도와 구별되는 점이기도 하다.

그리고 이러한 고려의 역참배치는 국토의 지형조건과 교통조건, 말의 수송 능력들을 고려하여 평균 30~45리, 좀 더 구체적으로는 약 38리에 하나씩 배치하는 것을 원칙으로 삼았다고 추정할 수 있다. 그리고 총 역참수가 525개

이므로 역참로의 총길이를 가늠하면 2만여 리가 된다.<sup>53)</sup>

어떻든 역참은 정치·군사·경제상 요로에 설치된 역에 의해서 서로 연결 되는 역로이기도 하였다. 그런데 교량이 없는 하천에는 津이 있어서 도선의 임무를 맡고 있었다. 전에는 津尺이 있었는데 이들도 전체적인 도로망의 연결을 위해서는 중요한 일익을 담당하고 있었다.

역에 거주하면서 站役이라는 특정한 부담을 지고 있는 사람을 驛民이라고 불러 왔다. 이것은 요역의 한 형태라고도 할 수 있는 것인데, 그 구체적인 내용은 국명을 전달하거나 국가의 중대사 특히 군사적 긴급사항을 보고하는 따위의 일이었다. 이 밖에도 생산물의 운반이 중요한 업무가 되었다. 또한 참역 이외에도 그들은 조세를 납부해야 하는 의무가 있었다. 역민이 개인적으로 토지를 소유할 수 있었는지는 알 수가 없지만 적어도 역에 주어지는 公須田·紙田, 驛吏에게 지급되는 外役田은 바로 이 일반 역민들에 의해 경작되었을 것이다. 이 곳에서 경작하는 대신 조세를 바쳐야 했음이 틀림이 없다.

그리고 이들은 법제적으로 驛戶로 파악되어 왔다. 이 역호에는 그 밖의 촌락과 마찬가지로 역리가 존재했던 것이다. 또한 이들은 일반 역민과 마찬가지로 참역의 의무가 있었다. 그러나 역민과 역리가 맡는 참역의 형태는 각기 달랐다. 역리는 노역의 직접 담당자는 아니었다고 생각된다. 대개 한 역에 배치된 역리의 수는 역의 크기에 따라 2~3명 정도였다.<sup>54)</sup> 이들은 「公館」에서 업무를 처리했다고 믿어진다. 하지만 역리 자체는 군현리와는 현격한 차이가 있었다. 양자간의 공식적인 칭호부터도 달랐지만, 의복의 착용에 있어서도 차별을 두었던 것이다.<sup>55)</sup> 그러나 그들이 군·현의 吏와는 물론 구별되었지만 그래도 「長」이라고 공식적으로 지칭되었다. 따라서 역리는 일반 역민의 실질적인 「長」으로서 이들에 대한 노역의 분배·수취·감독 따위의 일을 주관하였을 것으로 보아 좋을 듯하다.

53) 김은택, 앞의 글 참조.

54) 《高麗史》권 82, 志 36, 兵 2, 站驛, 성종 2년 判.

55) “드디어 驛의 이름을 고쳐 義興으로 하고 역리에게 冠·帶를 내려 주현의 리와 같게 하였다”(《高麗史》권 94, 列傳 7, 姜邯贊).



## 3) 촌락의 구조

농민들의 생활근거지인 촌락은 앞에서 살핀 군현체제 내의 행정단위로서의 지역들인 주·부·군·현과 별개의 것이 아니라 바로 그 밑에 있는 행정조직의 하부 단위이다. 따라서 촌락은 당시 민중들의 삶이 집약되어 있는 곳으로서, 전근대사회 촌락의 내부적인 조건이나 변화양상은 당대 사회구조의 성격 및 그 변화와 직결되므로 이에 대한 연구는 당시의 사회성격을 이해하는 중심 과제가 된다. 그러나 《高麗史》와 조선 초기에 편찬된 여러 지리지, 즉 《慶尙道地理志》·《世宗實錄地理志》·《新增東國輿地勝覽》 등에는 고려시대의 촌락에 관해 극히 영세하고 단편적인 기록이 실려 있으므로 고려시대 촌락의 윤곽은 거의 밝혀져 있지 않다.

최근 고려시대 사회구조와 그 기층으로서의 사회경제적 연구성고가 축적되면서 고려사회에 관한 새로운 조망이 가능하게 되었고, 그 결과 자료의 부족에도 불구하고 고려의 촌락에 대해 새로운 차원에서의 접근이 어느 정도 가능하게 되었다.<sup>56)</sup>

그 결과 고려시대의 「촌」이란, 첫째 촌을 국가적 수취를 실현하는 매개체로 이해하고, 둘째 고려시대 수취의 단위가 되는 촌은 자연촌이 아니라 몇 개의 자연촌이 합쳐진 지역촌이라는 것이다. 즉 고려의 촌이 신라의 지역촌과 조선의 面里制의 과도적 단계로서 신라에 비해서는 다소 성장하였으나 여전히 지역촌체제였으며, 이러한 촌락의 지배자는 富農 중에서 선임된 村長·村正이며 이들이 바로 백성층이라는 것이다.

그러나 최근 이러한 국가적 수취의 단위가 되는 「지역촌」의 개념문제와

56) 이 방면에 관한 李佑成의 업적은 고려시대 촌락연구의 기초를 다져 놓았고, 이후 연구에서는 대체로 이 설을 추종 내지 보완하는 입장이다.

李佑成, 〈麗代 百姓考—高麗時代 村落構造의 一斷面—〉(《歷史學報》14, 1961), 32~39쪽.

——, 〈高麗時代의 村落과 百姓〉(《高麗社會諸階層의 研究》, 成均館代 博士學位論文, 1974; 《韓國中世社會研究》, 一潮閣, 1991).

李泰鎮, 〈禮泉 開心寺 石塔記의 分析—高麗前期 香徒의 一例—〉(《歷史學報》53·54, 1972), 51~53쪽.

武田幸男, 〈淨兜寺五層石塔形止記の研究〉(《朝鮮學報》25, 1972).

고려시대 촌락의 역사적 성격과 내부 구조의 변동양상 및 국가와 민중의 매개체로서 역할한 촌락의 기능 등에 대한 문제가 제기되었다. 즉 고려시대 민중 지배의 매개체로서 국가가 조세와 역역의 수취를 위하여 인위적으로 설정한 촌의 성격을 구명하려 한 연구 등이 있어,<sup>57)</sup> 이상의 연구성과를 토대로 고려시대 촌락의 구조는 다음과 같이 설명될 수 있을 듯하다.

고려시대의 촌은 거의 대부분 신라 帳籍에 보이는 沙害漸村 등과 유사한 자연촌락이었다고 이해된다. 이러한 자연촌락은 시기와 지역에 따라 몇 개가 합쳐진 일종의 지역촌을 이루기도 하여, 그것이 행정과악의 대상이 되었을 것이라 생각되지만, 고려시대 촌락의 이해를 도와 주는 자료의 결핍으로 자세한 내막은 잘 알 수가 없는 실정이다.

그런데 신라는 人丁의 다과에 의해 9등급으로 나눈 戶等制를 실시하고 토지를 丈量하며 가축, 과수 등에 이르기까지 조사해서 촌락을 파악하여 조세·공부·요역을 부과 징수하였다.<sup>58)</sup> 여기에서는 戶나 口가 아니라 촌락 그 자체가 수취의 단위가 된 듯하다. 특히 남녀의 연령을 6등급으로 세분하여 그 동태에 깊은 관심을 기울이고 있는 것은 수취의 주목적이 노동력지배와 직접적인 관련이 있음을 보여준다. 촌락에는 농민들의 토지인 烟受有田畓 이외에 전체 경지의 4.9%에 해당하는 官謨田畓, 內視令田畓, 麻田 등이 있었는데, 이것은 촌민의 집단노동으로 경작된 것으로 추측된다.

村主는 촌락마다 있는 것이 아니며, 촌주가 없는 촌락은 이웃 촌락의 촌주를 매개로 해서 군현지배에 예속된 것 같다. 또한 촌주는 여러 촌락 중에서

57) 朴宗基, <13세기 초엽의 村落과 部曲>(《韓國史研究》33, 1981) 및 <高麗時代 村落의 機能과 構造>(《震檀學報》64, 1987), 41~74쪽. 전자는 종래 촌락에 관한 주요 연구들의 연구범위가 주로 고려초기에 집중되어 있다는 점에서 고려 중기 이후에 나타나는 촌락의 구조 및 발달과정에 대해 서술하고 있고, 후자에서는 촌락을 종래의 지역촌이라는 용어 대신 「行政村」이라는 용어로써 대체하여 사용하고 있다. 즉 행정촌은 조세의 징수와 치안의 유지 등 국가가 정치적 목적을 달성하려는 필요에서 作爲의으로 구성된 촌락으로서 이미 중국 촌락연구에서는 연구자들간에 하나의 기본개념으로 통용되어 오고 있기도 하거니와 그가 고려시대 행정촌체의 시행배경, 행정촌의 존재양상과 행정촌체가 고려의 사회구조속에서 차지하는 史的인 위치를 검토하고자 했다는 점에서 주목될 만하다. 이에 앞서 고려의 촌락을 행정촌으로 이해한 연구로 李鍾旭, <新羅帳籍을 통하여 본 統一新羅의 村落支配體制>(《歷史學報》86, 1980)가 있다.

58) 姜晋哲, 앞의 책, 290~292쪽.

가장 큰 촌락의 유력자가 선임된 듯하며, 이것은 관료로서가 아니라 촌민으로서 파악되었는데, 바로 이들이 일반 백성이 아닌 특수한 백성층이었다고 할 수 있다. 이를 매개로 군현은 3~4명의 촌주를 이용하여 촌락을 지배하여 지방행정을 수행하였던 것이다.<sup>59)</sup>

村長・村正에 의하여 운영되는 고려시대의 村政을 말하려면, 우선 고려시대의 촌의 구조와 유형에 대한 이해가 필요하다. 촌이 지방조직의 하부 구조가 되는 중요한 매개고리임에도 불구하고 이에 대한 사료를 거의 발견할 수 없는 형편이다. 따라서 이웃 나라인 중국의 향촌제도를 참고하면서 신라・조선의 촌락사회와 대조하여 그 중간에 위치했던 고려의 촌락을 그려 보기로 한다.

중국의 鄉村制度는 《晉書》職官志에서 밝혔듯이<sup>60)</sup> 西晉時代에 이미 실시되었고, 《舊唐書》식화지에서<sup>61)</sup> 알 수 있듯이 행정적으로 鄉里制가 편성되었으며, 그 편성은 일정한 호수를 기준으로 하였다. 이 향리의 기원은 멀리 先秦시대까지 소급되는 것이며 晋代를 거쳐 唐에 이르러 위와 같이 행정적 편제로 개조된 것으로 본다. 군전제와 부병제를 양대기간으로 하는 당대의 율령정치는 이 향리의 편제를 토대로 했던 것이다.

그런데 우리 나라에서는 삼국시대로부터 중국의 지방제도를 모방하여 주부군현을 설치하면서도 향리의 제도는 실시하지 않았다. 지방제도의 상층 부분은 일단 중국식 군현체제를 갖추게 되면서도 그 하부에 있어서는 그대로 자연촌락을 온존시키고 있었던 것이 양자 간의 차이점이라 하겠다. 신라시대에 향리제가 없었다는 것은 신라장적에 의하여 알 수 있으며, 다음의 고려시대도 역시 향리제가 시행되지 않았던 것으로 보인다. 다시 말하면, 고려시대에 이르기까지 지방조직의 하부 단위는 여전히 里가 아니고 村이었던 것이다. 신라장적에 나타나는 사해점촌・살하지촌 등 촌락이 자연촌락이라는 것은 이미 지적된 바 있다.<sup>62)</sup>

이러한 촌락들의 지배양식에 대하여 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 첫

59) 旗田巍, 〈新羅의村落〉(《朝鮮中世社會史の研究》, 415~462쪽) 및 姜晉哲, 위의 책, 292~293쪽. 그리고 李佑成, 앞의 책(1975), 36~53쪽 참고.

60) 《晉書》권 24, 志 14, 職官.

61) 《舊唐書》권 48, 志 28, 食貨 上.

62) 旗田巍, 앞의 글.

제 한 사람의 촌주 지배범위가 한 개의 자연촌락이 아니라 몇 개의 자연촌락을 포함한 일종의 「연합촌」이라야 하고, 둘째 국가의 수취관계가 촌주으로써 대표되는 일정한 「지역단위의 촌」을 대상으로 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 촌을 자연촌과 구별하기 위하여 「연합촌」 혹은 「지역촌」이라고 불러 오고 있다. 이 지역촌의 촌주는 위로 군현에 대하여 지방 자치세력을 대표하고 밑으로 몇 개의 촌락을 통솔하는 지배자적 권위를 지녔던 것으로 생각된다. 촌주는 물론 촌락(자연촌)의 출신이다. 그러나 여러 촌락 중에서 가장 유력자가 촌주로 되었을 것이다. 신라장정에 村主位階이 있는 사해점촌이 다른 세 개의 촌락에 비하여 인구나 전지가 제일 많다는 사실은 이것을 설명해 준다.<sup>63)</sup> 어떠한 촌주가 각 촌락마다 있는 것이 아니고 한 지역을 대표하는 것이라면, 군단위로 보아서 촌주는 3, 4명에 지나지 않을 것이다. 이 지역촌은 성질상 중국의 「鄉」가 비슷한 것으로 생각되는데 「鄉」에 대한 기록으로 앞서 인용한 《晋書》에서 보았듯이, 한 개의 현에 최소 2향으로부터 최대 4향을 넘지 않는다. 그리고 이 지역촌에 해당되는 조선시대의 「面」도 1군현 내에 보통 4면에 지나지 않았던 것을 감안하면, 신라의 지역촌이 당시 군현 내에서 3~4개의 지역으로 나누어졌던 것을 짐작할 수 있으며 다시 이 촌들은 문성왕 18년(856)에 주조한 竅興寺鍾銘에서 확인할 수 있듯이 어떠한 차등에 의하여 상촌(제일촌), 제이촌, 제삼촌의 식으로 순위를 정했던 것이라고 생각된다.<sup>64)</sup>

그후 고려 초에 오면 촌주의 등급 표시가 없어지는데, 태조 24년(941)에 세워진 慈寂禪師碑의 陰記에서 확인된다.<sup>65)</sup> 여기에서 촌주들이 자신들의 지역표시를 하지 않고 있다는 점이 주목된다. 이는 촌주의 지배하에 있는 지역촌이 국가의 수취관계상 하나의 단위로 인식되며 인위적으로 설정되었을 뿐, 자연촌과 같이 유구한 형성과정을 통하여 독자적인 촌락의 전통을 가지고 있지 않았음을 보여 주는 것으로 추측된다. 원래 고유한 명칭이 있는 것도 아니었고, 국가가 그 수취관계의 편의를 위하여 군현단위로 촌의 등차를 정하여서 상촌·제이촌 등으로 불렀던 것으로 보인다.<sup>66)</sup>

63) 李佑成, 앞의 책(1991), 42~44쪽.

64) 〈新羅竅興王寺鍾銘〉(李蘭映 編, 《韓國金石文追補》, 亞細亞文化社, 1968).

65) 〈境淸禪院慈寂禪師凌雲塔碑〉(《朝鮮金石總覽補遺》, 朝鮮總督府, 1923).

66) 李佑成, 앞의 책, 45~47쪽.

신라장적을 보면 신라의 촌정은 하나 하나의 자연촌을 단위로 실행이 이루어져 있고 관모답이 각 자연촌에 균등하게 설정되어 있어서 국가의 관심이 여전히 이 자연촌에 중점을 두고 있었다고 생각할 수 있다. 이 자연촌에 비하면 지역촌은 국가 대 촌락 간의 매개적 역할 이상은 아니었던 것 같다. 한 개의 고유명칭을 가질 정도의 독자성도 성숙되지 못했던 것이다. 여기 지역촌이 중국의 향과 비슷한 위치에 있으면서도 끝내 향으로 성립되지 못했으며, 그 칭호에 있어서도 자연촌과 혼미상태에 빠져 있어서 독립적으로 그 정체를 잘 드러내지 못하고 말았던 것이다.

이 지역촌은 고려를 거쳐 조선 초기까지 존속되는 반면에 자연촌은 꾸준히 성장하여 조선시대에 들어오면서 「里」로 바뀌어지는 것 같다. 다음의 사료가 바로 그러한 사실을 잘 보여 준다.

① 淸道の 서촌 仇佐里는 민호가 101호이고 전지가 306결인데 府(밀양도호부)의 임내인 豆也保部曲을 越境하였고 부(밀양도호부)의 서촌인 來進里와 相入하였다(《世宗實錄地理志》慶尙道 密陽都護府).

② 越境處, 河陽縣의 남촌인 阿士也里는 민호가 30호이고 전지가 31결인데 府(경주부)의 임내인 仇谷部曲의 동촌 多文里에 월입하였다. 영천군의 북촌인 古新驛里는 민호가 4호이고 전지가 22결인데 부(경주부)의 임내인 竹長部曲의 남촌 只等伊里에 월입하였다(《世宗實錄地理志》慶尙道 慶州府).

위의 기록을 볼 때 주변 군현내에 촌이 있고 촌내에 리가 있었음이 명백하다. 이처럼 조선시대에 이르러 「里」가 비로소 나타난다는 것은 우리나라 村制史上 매우 주목할 만한 일이다. 이미 「里」가 자연촌의 구각을 깨뜨리고 역사상에 등장한 이상 종래의 촌, 즉 지역촌도 그대로 존속될 수 없었던 것이다. 조선 성종 16년(1485)에 완성된 《經國大典》에서도 촌은 자취를 감추어버리고 「面」이 대신 등장하고 있음을 알려 준다.<sup>67)</sup> 이 面里制度는 중국의 향리제에 상당하는 것으로 우리나라의 지방조직이 행정적 편제로 완성된 것을 의미한다. 또한 이 사료를 통하여 고려시대의 행정촌에 대한 규정과 그 내용을 파악할 수 있다.

한편 종래의 이러한 고려시대 촌락에 대한 이해와는 달리 고려시대 촌락의 구조에서 행정촌제의 모습을 찾으려는 연구가 나왔는데 이 논리에 무리

67) 《經國大典》권 2, 戶典 戶籍.

가 없다면 고려의 집권화과정과 밀접한 관련을 가진다는 점에서 주목할 만하다.<sup>68)</sup> 촌성 배출지로서의 촌은 일반 자연촌과는 달리 토착적인 정치세력이 존재하고 있어 고려정부는 이들 세력을 재편하지 않고서는 원활한 민중지배가 불가능하였을 것이고, 이 같은 맥락에서 성종대 새로운 촌락지배층으로서 촌장·촌정제의 설정은 행정촌제가 고려 초기부터 시행되었음을 알려 주는 상징적인 조치로 이해하고 있다.

고려시대 행정촌에 대한 법제적 규정은 《經國大典》의 기사가 유일한 것이라고 할 수 있다. 京外는 5戶를 1統으로 하고 지방의 경우 5統, 즉 25戶를 里로 삼아 里正을 두고 있다. 또한 1面마다 勸農官을 두되 「地廣民多」일 경우 헤아려 더 설치하고, 京에는 一坊마다 管領을 두고 있다. 이는 곧 서울에는 5호 1통을 기본조직으로 하고 지방에는 5통 25호의 리를 기본조직으로 하고 있음을 의미한다. 어떻든 이 기록을 통해서 우리는 《經國大典》이 반포될 무렵인 조선 전기 성종 때의 지방 군현에는 25호를 단위로 하는 행정촌이 법제화되어 있음을 확인할 수 있다. 이러한 이유로 행정촌이 조선시대에 비로소 등장하는 것으로 파악한 경우도 있다.<sup>69)</sup> 그러나 그 시원문제에 있어서 직접적인 사료의 부족으로 단정적으로 말할 수 없지만 고려시대의 행정촌의 존재를 부정할 수 없다. 행정촌의 시원은 당연히 고려시대로 소급하여 모색해야 한다는 견해가 이미 발표되어 있다. 이러한 견해를 바탕으로 고려시대 행정촌제의 내용을 더 상세히 검토하기로 하자.

《經國大典》의 내용은 조선건국 이래로 당시까지 시행되어 왔던 문물제도 전환에 관한 것을 세조대에 비로소 하나의 제도로써 법제화시킨 것이다. 행정촌제인 리에 관한 규정 역시 조선 초기 이래 운영되어 오던 것을 이 시기에 비로소 법제화한 것이다. 예를 들면, 이보다 앞서 편찬된 《世宗實錄地理志》에 의하면 이미 이 무렵 지방군현에는 里制가 하나의 뚜렷한 형태로서 드러나 있다.

이로써 몇 가지 특징을 정리하면 첫째, 《世宗實錄地理志》에서 나타난 동

68) 朴宗基, 앞의 글(1987), 57~60쪽에서 고려시대 행정촌제의 시행의 배경 등을 정치적인 면에서는 집권화과정과의 관련에서 찾고, 또한 촌락발달의 불균형을 해소하여 효과적인 촌락지배를 실현하기 위한 것에서 파악하기도 하고, 고려건국 직후부터 개경지역에 실시된 坊里制에서 행정촌제의 시원문제를 찾으려고 하고 있다.

69) 有井智德, 〈李朝初期の戶籍法について〉(《朝鮮學報》 39·40, 1966).

촌과 남촌이 구체적인 촌락 명칭이기 보다는 막연한 방위명을 표시한 方位村으로 보이며 이러한 방위촌이 이후 점차 동면, 남면 등의 방위면으로 변화하게 되고 구체적인 지역명을 갖는 면은 중기 이후에야 가능하게 된다는 것이다.<sup>70)</sup> 결국 주지하듯이 조선시대의 면제는 실제 조선 중기 이후에야 성립된다는 점을 강조하면서 그 이유로 《經國大典》에 리와는 달리 면의 규모에 대하여 구체적인 내용이 명시되지 않은 것을 들고 있다. 다시 말하여 이는 조선 전기에 면제의 성립이 불완전함을 의미한다는 것이다. 그러나 위의 기록과 같이 면의 하위 단위인 리에 관한 제도적인 성립은 《經國大典》편찬 시기의 규정과 같이 조선 전기에 이미 확립되는 것으로 보고 있다.

둘째, 《世宗實錄地理志》에서 “忠州東村里凡五”와 같이 충주지역의 동촌은 여러 개의 리로 편성되어 있다.<sup>71)</sup> 당시 충주 동촌의 구체적인 촌락의 수는 확인할 수 없으나 1429년 당시에 이미 충주지역의 촌락이 행정적으로 여러 개의 리로 재편성되어 있음을 뜻한다. 이 경우의 리는 이 시기 행정촌제의 구체적인 단위로 이해되며, 나아가 《經國大典》의 리제가 늦어도 이 무렵부터 존재하고 있음을 뒷받침하여 주고 있다. 한편 조선 전기에 이미 그 기능을 상실하였지만 鄉 지역에도 역시 리제가 확립되어 있음을 확인할 수 있다.<sup>72)</sup>

이상과 같이 《經國大典》의 리제는 늦어도 《世宗實錄地理志》가 작성되는 15세기 초엽에 이미 성립되어 있었다. 이는 기록상으로 조선시대의 행정촌제가 15세기 초엽에 분명하게 시행되고 있음을 알려 주고 있다.<sup>73)</sup>

한편 조선 초기 행정촌제는 이 보다 앞선 고려시기에 이미 제도적인 기반이 마련되어 있었음을 다음의 기록을 통하여 확인할 수 있다.

(공양왕) 2년 12월에 憲司가 글을 올리기를 “우리 나라 백성은 유사시에는

70) ① “今上十一年己酉(1429) 割忠州東村里凡五 以屬之”(《世宗實錄地理志》忠清道 延豐縣).

② “越境處, 儒城東村郎山里 越入縣南面”(《世宗實錄地理志》忠清道 懷德縣).

③ “越境處, 陝川南村於等火里 草溪多乎帖里 越入新繁西村“(《世宗實錄地理志》慶尙道 宜寧縣).

71) 위의 주 70) ① 참조.

72) 《世宗實錄地理志》忠清道 清州牧.

73) 朴宗基, 앞의 글(1987), 60~61쪽.

곧 군인이 되고 무사시에는 농민이 되므로 군과 민이 일치합니다. 근래에 각 도의 節制使가 앞을 다투어 통첩을 내려 도내의 군현과 경기의 농민으로 하여금 비록 유사시에도 여러 달 동안 서울에 머무르게 함에…鄉社里長에 이르기까지 또한 모두(절제사) 예속되니 나라에 불리하고 백성에게 불편합니다”라고 하였다(《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 五軍).

위의 인용문 가운데 「節制使」는 이 보다 한 해 전인 공양왕 원년(1389)에 설치되었다가 4년에 폐지된다.<sup>74)</sup> 절제사는 「將兵之任」, 즉 각 도의 군정을 전담하였으며 이 기구는 특히 왜구의 침입에 대비하여 설치되었다.<sup>75)</sup> 憲司는 상소문에서 각 도의 절제사들이 무사시에도 일반 농민 뿐만 아니라 심지어 鄉社里長까지 동원하여 몇 개월씩 서울에 머물게 하는 폐단을 지적하고 있다. 여기서 주목되는 것은 「鄉社里長」의 존재다. 위 문맥의 전후관계로 보아 향사리장은 일반 농민과 같이 전시에 동원되는 존재가 아니라 이들은 별개의 임무와 기능을 맡은 존재로 생각된다.<sup>76)</sup>

이 외에도 향사리장에 관한 기록은 2년 후인 공양왕 4년에 절제사와 향사리장을 파하도록 요청한 沈德符와 裴克廉의 상소에서 다시 나타나고 있다.<sup>77)</sup> 이로 미루어 보면 향사리장은 헌사의 상소가 있었던 공양왕 2년 이전의 시기부터 존재하여 오다가 동왕 4년에 폐지된다. 따라서 이 제도는 중국에서 시행되고 있던 제도를 고려에서도 모방하여 이 무렵에 실제로 시행되었던 제도였음을 알 수 있다.

한편 坊里制 형식의 행정촌제가 시행되었던 개경에 1리마다 社長을 두고 이들로 하여금 인재교육과 풍속교정의 임무를 맡기게 하자는 기록이 있다.<sup>78)</sup> 여기 「里社長制」는 바로 「鄉社里長制」에 비견된다. 다만 「이사장제」는 개경에서 시행되는 것을 전제로 한 데 비해 「향사리장제」는 각 도의 주군에서 시행된 것으로 되어 있어 양자 간에는 실시 지역을 놓고 차이를 보이고 있다. 따라서 「향사리장제」는 고려 말 인재교육과 풍속교화를 위하여 설치되었던 제

74) 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 外職 節制使.

75) 《高麗史節要》 권 34, 공양왕 원년 12월.

76) 朴宗基, 앞의 글(1987), 62쪽.

77) 《高麗史》 권 116, 列傳 29, 沈德符.

78) 《高麗史節要》 권 33, 신우 14년 창왕 즉위년 8월.



도로 생각할 수 있으며, 「향사리장」의 존재는 결과적으로 고려 말엽에 이러한 제도가 전국적으로 시행될 수 있을 정도로 행정촌제의 토대가 이미 마련되어 있었음을 입증하는 셈이 된다.<sup>79)</sup>

결국 고려시대의 이러한 행정촌제가 조선 초기로 계승되어지며, 그 구체적인 모습은 《經國大典》에서 리제의 형태로 드러나게 된다. 행정촌제로서의 조선시대 리제는 이와 같이 고려시대 촌락의 발전선상에서 이루어진 역사적 사실이라는 점에서 행정출제의 제도적인 기반을 고려시대에서 찾을 수 있을 것 같다.

그러면 여기서 고려시대 촌락의 성격을 우리 역사 발전과정에서 파악해 보기 위해 신라와 조선의 지방조직 중에서 촌의 변천을 일별하면 다음과 같이 도식화할 수 있다.<sup>80)</sup>

新 羅 時 代	朝 鮮 時 代	
	慶尙道地理志	經 國 大 典
郡 縣	郡 縣	郡 縣
村(地 域 村)	村	面
村(自 然 村)	里	里

신라와 조선의 중간에 처한 고려는 어떠했는가. 우선 《高麗史》지리지의 西京屬縣條를 참고해 보자.

① 江東縣은 인종 14년에 경기를 나누어 6현으로 만들 때 仍乙舍鄉, 班石村, 朴達串村, 馬雜村을 합하여 이 현(강동현)을 만들었으며 현령을 두었다.

② 中和縣은 (중략) 인종 14년에 경기를 나누어 6현으로 만들때 荒谷, 唐岳, 松串 등 9촌을 합하여 이 현을 만들었고 현령을 두었다.

③ 順和縣은 인종 14년에 경기를 나누어 6현으로 만들 때 楸子島, 櫻遷村, 龍坤村, 禾山村을 합하여 이 현을 만들었으며 현령을 두었다(이상 《高麗史》권 58, 志 12, 地理 3, 西京 屬縣).

79) 朴宗基, 앞의 글(1987), 62~63쪽.

80) 李佑成, 앞의 책, 48쪽의 도표를 그대로 실었다.

위의 세 현 중에서 강동현은 한 개의 향과 세 개의 촌이 합해져서 이루어졌고, 중화현은 아홉 개의 촌을, 그리고 순화현은 한 개의 섬과 세 개의 촌을 합한 것이다. 이 때의 촌은 어떤 촌이었을까. 만일 자연촌이라면 세 개 정도를 합쳐서 현을 이루기는 불가능할 것이다. 신라장적에 나타난 4개의 촌 중 가장 많은 호수가 15호밖에 안되었던 것을 감안하면, 고려시대의 자연촌락이 다소의 성장이 있었다고 하더라도 그 규모를 짐작할 수 있기 때문이다.

그렇다면 여기의 이 촌들이 지역촌이었을까. 신라의 군현이 몇 개의 지역촌으로 구성되었던 것을 생각하면 여기 몇 개의 지역촌이 합해져서 하나의 현이 된다는 추론은 전혀 무리가 없이 통할 수 있다. 다만 앞에서 신라의 지역촌은 자체의 고유한 명칭이 없다고 했는데 여기 班石村, 朴達串村 등의 명칭이 붙어 있는 것은 신라의 지역촌이 고려에 들어오면서 그 만큼 자기성장을 이룩한 것으로 볼 수 있다. 비록 중국의 「鄉」이나 조선시대의 「面」과 같이 되지는 못했으나, 그 자체의 독자적 명칭을 가질 만큼 지역성의 고정과 전통의 형성이 가능했던 것으로 보인다.<sup>81)</sup>

그러나 이것은 西京 주변과 같은 선진지역에서 볼 수 있는 국부적 현상일 뿐, 아직 전국 군현의 지역촌들은 별반의 변화가 없었다. 게다가 선진지역의 지역 촌에 있어서도 그 내부에는 자연촌락이 그대로 온존되어 있었고 조선시대와 같은 「里」는 나타나지 않았던 것 같다. 지역적 독자의 명칭이 생기기도 하고 새로운 현을 성립시킬 정도로 충실해지면서 그 내부에 아직 자연촌락을 그대로 지니고 있다는 점을 고려시대 촌락의 구조상 특징으로 볼 수 있다.<sup>82)</sup>

한편 고려시대 촌락의 유형과 관련하여 종래의 일원적인 이해를 탈피하고 사료에 나타나는 명칭을 중심으로 洞·里·村의 의미를 다음과 같이 제시한 견해가 있다.<sup>83)</sup>

첫째, 洞은 고려시대 행정적인 촌락이기 보다는 차라리 당시 일반 민들이 里나 村 등 해당지역의 지리적 특성을 들어 雅稱할 때 관습적으로 호칭되는 경우가 더 보편적이었던 것으로 생각된다는 것이다. 즉 里나 촌이 각각 개경과 지방

81) 李佑成, 앞의 책, 47~49쪽.

82) 李佑成, 위의 책, 49쪽.

83) 이에 관한 상세한 분석은 朴宗基, 앞의 글(1987), 43~53쪽.

의 통치조직 지방의 고유한 촌락의 단위명칭으로 편제되어 있는 것과는 달리 동은 개경과 지방에 골고루 분포되어 있는 사실에서도 뒷받침된다는 것이다.

둘째, 里는 대부분 개경에 분포되어 있다는 것이다. 이는 근본적으로 이 지역에 고려 초부터 坊里制와 같은 행정촌제가 시행되었던 사실에서 비롯한다. 개경 이외의 지역에서도 里의 사례가 다수 나타나고 있다. 이러한 사실은 지배의 속성상 가능한 한 이러한 통치방식을 확산시키려는 고려정부의 의지와 결부시켜 볼 때, 고려의 지방촌락이 개경과 같이 행정적으로 편제되었을 가능성을 시사하여 준다.

셋째, 村은 대부분 지방 군현에 분포되어 있다. 이는 촌이 지방 군현의 기초적인 촌락 단위임을 시사하고 있다. 한편 촌은 내면적으로 일반 자연촌락을 의미하는 촌, 이른바 자연촌과 이 위에 사회적 의미가 가미된 촌성 배출지로서의 촌의 두 가지 계열로 나누어진다.

다음으로 고려시대의 촌정을 촌장·촌정의 직능을 중심으로 알아보도록 하기 위하여 다음의 기록을 주목해 보자.

民長의 칭호는 鄉兵·保伍의 長과 같다. 즉 民 중에서 富足者를 선발하여 민장으로 삼았는데, 그 취락(마을)의 大事는 그 고을 관부에 나아가서 고하고 小事는 民長에게 속하게 했다(《高麗圖經》 권 19, 民庶 民長).

이 기록에서 민장은 ① 중국의 향병 및 보오의 장과 같다는 것, ② 민간 부족자, 즉 부농 중에서 선임한다는 것, ③ 촌내에서 발생한 사건 중에서 큰 일은 관청으로 가고 작은 일은 민장이 직접 관장한다는 것이다. 이 중에서 ②는 촌장·촌정의 출자를 말하는 것이고 ①과 ③은 촌장·촌정의 직능에 관한 것이다. 특히 ③은 촌장·촌정에게 일부 판결권이 위임된 듯한 것으로 隋代의 鄉正을 연상하게 하고, 고려의 村政의 한 특징이 된다고 하겠다. 그런데 《高麗史》에서 이와 비슷한 기사를 발견할 수가 없고 다른 문헌에서도 마찬가지이다. 따라서 결국은 ①에 대한 자세한 검토로 초점을 돌려야 하겠는데 보오는 중국의 隣保組織을 말하는 것으로 고려의 촌락이 자연촌락이었다고 생각하면 이 인보조직은 아직 도입되지 않았으리라고 생각된다.<sup>84)</sup> 여기

84) 李佑成, 앞의 책, 49~50쪽.

서 말하는 향병과 보오는 村留二三品軍에 해당되는 것으로 보인다.<sup>85)</sup> 또한 주군의 이속인 호장과 부호장이 1품군의 별장을 겸임했던 것으로<sup>86)</sup> 미루어 촌장과 촌정은 촌유 2·3품군의 책임자로 볼 수 있다. 이로써 고려의 촌락민은 촌유 2·3품군이라는 이름 아래 촌장·촌정의 지휘를 받으며 집단적인 노역에 종사하였음을 짐작할 수 있다. 이들이 동원된 노역은 아마 주로 왕실·국가 등에서 직영하는 토지를 경작하기 위한 노동인 것 같다.<sup>87)</sup>

한편 촌장·촌정의 활동은 때에 따라 반드시 「촌」내에 국한된 것은 아닌 것 같다. 고려 말에는 일반병정의 番上에 「鄉社里長」, 즉 촌장과 촌정이 같이 예속되어 있었던 것이다.<sup>88)</sup> 요컨대 촌락의 책임자가 신라시대에는 군사조직의 핵심이 되었고 조선시대에는 그 명칭부터 권농관이라 하였듯 순전히 농사관계만을 맡았던 것인데 고려시대에는 향병의 장이면서 동시에 권농관적 역할을 하고 있었다. 다만 전자보다 후자의 비중이 컸던 것으로 생각되는 점에서 시대적 추이를 살필 수 있다.<sup>89)</sup>

그러면 이제 출정을 주관한 촌장과 촌정의 신분문제에 대해서 알아보도록 하자. 「民長」의 복식에 관한 것을 알려 주고 있는 기록을 보면,<sup>90)</sup> 머리에는 문라건을 쓰고(文羅爲巾) 몸에는 검은 명주 갓옷(裘)을 입고 검은 각대에 가죽신을 신었다고 하고, 아직 貢에 들지 않은 進士와 복식이 서로 비슷하였다고 하였다. 이를 통해서 볼 때 민장, 즉 촌장·촌정의 복식이 촌내에 있어서의 그의 지위와 권위에 상응할 만큼 상당히 호사스럽다. 촌민에게 尊奉을 받고 있다는 이 민장, 즉 촌장·촌정의 복식은 일반 백성들의 복식과는 큰 차이가 있었을 것으로 이해된다.

그러나 촌장·촌정은 주현 이속과 같이 향직에 참여하지는 못한 것 같다. 주현이속에게는 1품에서 9품까지의 향직이 수여되었으며, 직의 품계에 따라

85) 李佑成, 앞의 책, 51~52쪽과 姜晋哲, 앞의 책, 299쪽에서는 여기서 말하는 향병·보오가 어떤 것인지 정확히 말하기는 어려우나, 이른바 村留 二三品軍이에 해당하는 것으로 보고 있다.

86) 《高麗史》권 82, 志 36, 兵 2, 五軍.

87) 姜晋哲, 앞의 책, 299쪽.

88) 《高麗史》권 82, 志 36, 兵 2, 五軍.

89) 李佑成, 앞의 책, 52쪽.

90) 《高麗圖經》권 19, 民庶 民長.

국가로부터 전시 지급의 대상이 되었던 것이다. 촌장과 촌정은 아무런 품계가 없었으며 科田도 받을 자격이 없었던 것 같다. 전시과체제하에서 과전지급의 대상에서 제외된 이들 촌장·촌정은 촌내에 있어서 아무리 존봉을 받더라도 신분에는 있어서는 일반민과 다를 바 없는 백성 그것이었다. 이속과 더불어 지방 토착세력을 구성하고 있으면서도 이속과 같이 신분화·직제화되지 못한 사람들이 바로 이 촌장·촌정들인 것이다. 그것은 국가조직의 공식 기구가 군현까지를 하한으로 삼고, 그 이하의 촌은 권력기구에 직결되지 못했기 때문이었다.

어떻든 촌락의 책임자가 관인이 아니고 백성이었던 것은 신라나 고려, 조선 모두가 마찬가지였다. 조선시대에는 그들의 지위가 떨어져서 그들이 담당하고 있었던 권농관·이정 따위의 직책을 庶孽賤流 외에 아무도 취임하려는 이가 없었고, 촌락의 책임자이면서 실질상으로 촌락을 지도할 능력이 없게 되었다.<sup>91)</sup>

그러면 과연 이러한 촌락의 규모는 어떠했을까. 어떤 의미에서 이 문제는 조세수취의 문제와도 직결되는 것이어서 주목할 필요가 있다. 주지하듯이 고려시대 力役의 징발과 조세의 수취는 호구를 단위로 하여 이루어졌다. 그러나 호구를 편성하는 기준은 한결같지 않았다. 우왕 14년(1388) 조준의 상소에서 그러한 사례를 살필 수 있다.<sup>92)</sup>

우왕 14년에 대사헌 조준이 상소하길, “...원컨대 지금 마땅히 量田하여 그 ‘경작지를 살피 경작지의 多寡로써 戶를 정하여 상·중·하 3등으로 하고 良賤生口는 분간하여 (호)적을 만드소서...’라고 하였다.”(《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口).

위의 기사는 ‘所耕多寡’ 즉 토지소유량을 기준으로 戶는 상중하의 三等戶制로 편성되었음을 보여 준다. 그런데 ‘人丁의 多寡’에 따라 호를 9등으로 편성하는 경우도 있었다.<sup>93)</sup> 그러므로 고려시대의 편호제는 「토지소유량」과 「인정의 다과」 가운데 어느 한가지 기준에 의해 운영되었으며, 결국 역역징발과 조

91) 李佑成, 앞의 책, 53~54쪽.

92) 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口.

93) “編戶 以人丁多寡 分爲九等 定賦役”(《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 戶婚).

세수취는 이러한 호등편성의 기준을 전제로 하여 호를 단위로 이루어지게 되었고,<sup>94)</sup> 역역징발과 조세수취의 실현을 위한 기초조직으로서의 행정촌 역시 호를 단위로 편성되었다고 할 수 있다. 예를 들면 고려 성종 5년(986)의 전국적인 호구 조사는 사실 이듬해 본격적인 행정촌제 시행의 계기가 되는 춘장·춘정층의 설정과 불가분의 관계에 있다는 점이 그것을 잘 나타내 준다.

개경의 방리제 역시 3등호제를 기초로 역역징발 등 제반 역제편성이 이루어지고 있다.<sup>95)</sup> 이러한 운영방식은 지방군현에도 마찬가지로 있을 것으로 보고, 이 때의 호는 自然家戶가 아니라 일정한 기준에 의해 편제된 編戶로 간주하고 있다.<sup>96)</sup> 이러한 편호의 기준에 대한 내용과 관련한 예를 들면 중국의 경우, 唐의 ‘鄉里制’는 100戶 1里, 5里 1鄉으로 하고 있으며,<sup>97)</sup> 앞에서 언급한 바와 같이 조선의 리 규모는 5호 1통, 5통 25호이다.

다음의 자료는 대부분 개경지역의 것이기는 하지만, 화재지역의 호에 대한 기록이 里(洞) 단위로 되어 있어 행정촌의 규모를 파악하는 데 도움이 될 뿐만 아니라 坊里制 아래의 리의 규모를 짐작하는 데 큰 도움이 된다.

① (충선왕) 5년 정월 경술에 郭沙洞의 민가 11호가 불탔다(《高麗史》권 53, 志 7, 五行 1).

② (고종) 40년 4월 경술에 長峯里의 40여 호가 불탔다(《高麗史》권 53, 志 7, 五行 1).

③ (고종) 37년 5월 계미에 良醞洞의 민가 100여 호가 불탔다(《高麗史》권 53, 志 7, 五行 1).

④ (충숙왕 11년) 3월 정미에 地藏坊里의 300여 호가 불탔다(《高麗史》권 53, 志 7, 五行 1).

⑤ (의종 12년) 여름 4월에 新倉館里의 320여 호가 불탔다(《高麗史節要》권 11).

⑥ (충렬왕 5년 3월) 竹坂洞의 인가 300여 호를 철거하여 新宮을 짓는데 역부가 무릇 4천 명에 달하였다(《高麗史》권 29, 世家 29, 충렬왕 5년 3월).

94) 朴宗基, 앞의 글(1987), 66쪽에서도 이러한 입장을 피력하고 있다. 姜晉哲, 앞의 책, 265~271쪽에서도 이러한 입장에서 논지를 전개하고 있는데, 특히 호등편성의 이러한 두 가지 기준을 놓고 대체로 인정의 다과를 우선으로 보고 뒤에 그 기준이 토지소유의 실태로 바뀌게 되었다고 이해하고 있다.

95) 《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 賑恤 충렬왕 17년·권 84, 志 38, 刑法 1, 戶婚.

96) 朴宗基, 앞의 글(1987), 66쪽.

97) 《唐令拾遺》戶令 第九, 開元七年令.

①~⑤는 리나 동의 화재에 관한 사실을 기록하고 있다. 화재의 피해를 입은 호의 규모가 최소 10여 호에서 최대 320여 호에 이르고 있다. 이 경우 호는 자연가호이다. 위의 기록에서 리나 동의 전소된 경우도 예상할 수 있으나 대부분 화재의 피해를 입은 가호의 수를 기록하고 있으므로 실제로 리를 구성하는 호의 규모는 이보다 컸을 것으로 이해된다. 그런데 ⑥은 신궁을 짓기 위해 동의 민가 300여 호를 철거한 사실을 기록하고 있다. 이 경우 신궁의 규모가 어느 정도인지 확인할 수 없으나 적어도 궁이 들어선 죽판동의 민가는 거의 대부분 철거되었을 것이 예상된다. 따라서 죽판동의 300여 가호는 실제로 리·동을 구성하는 호 전체의 규모로 볼 수도 있을 것이다. ④의 지장방리 300여 호, ⑤의 신창관리 320여 호는 이 관계 기록으로서는 최대의 것이다. 이로 볼 때 고려시대의 里(洞)는 자연가호 300여 호를 단위로 하는 규모였을 것이라고 추정해 볼 수 있겠다.<sup>98)</sup>

한편 고려 말의 기록이지만 개경지역의 경우 자연가호를 일정한 기준에 의하여 대·중·소의 3등 편호제로 재편성하고 있다. 또한 효과적인 역역징발을 위해 이러한 편호방식을 외방의 민호에게도 적용시키려고 하였다. 이 기록에 의하면 대·중·소호 가운데 대호를 기준호로 삼아 중호는 둘, 소호는 셋을 각각 합쳐 기준호인 대호로 편성하고 있다.<sup>99)</sup> 이에 근거하여 1리의 자연 가호 300호를 편호로 환산할 경우 최대 300호(300호 모두 대호일 경우)에서 최소 100호(300호 모두 소호일 경우)의 편호가 된다. 그러나 자연가호 300호가 모두 대호로 구성되어 있을 경우는 상식에 벗어난다. 즉 자연가호 300호가운데는 실제 대호에서 소호까지 다양하게 분포되어 있을 것이 분명하다. 이경우 산술적인 평균치인 중호를 기준으로 할 때 1리는 편호 150호의 규모가 된다.

또한 우왕 때 李成桂는 安邊策의 하나로서 군사조직으로 100호를 1통으로 하는 이른바 「百戶統主法」의 시행을 주장하기도 하였다.<sup>100)</sup> 그가 제안한 「백호통주법」은 이 때 처음으로 계획된 것은 아니다. 이미 공민왕 5년(1356)에 이

98) 朴宗基, 앞의 글(1987), 67쪽.

99) 《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 戶婚.

100) 《高麗史》권 81, 志 35, 兵 1, 兵制 五軍 우왕 9년.

와 유사한 내용의 제도가 시행되었다. 이러한 사실은 고려 말 당시 편호 100호 단위의 행정조직이 하나의 관행으로 운영되었음을 알려 주고 있다. 다시 말하면 唐代의 행정촌인 1리가 100호라는 점과, 이 보다 훨씬 시대가 내려가는 조선시대의 리의 규모가 25호인 점을 감안하면 고려시대 행정촌의 규모는 대체로 편호 100호에서 150호 이내의 범위로 추정할 수 있다는 것이다.<sup>101)</sup>

요컨대 고려시대 촌락의 성격은 고려시대 나뭇의 역사적 의미를 지니는 촌락, 즉 자연촌을 온존시키는 속에서 지역촌의 성향을 띠었고 역사의 진행과 맞물려서, 조선시대와 같은 완전한 里制인 행정촌은 아니었지만, 작위적인 편호제에 의한 행정촌의 모습을 서서히 띠기 시작했던 것이다. 결국 고려의 촌락은 그 규모가 어떠한지 신라시대 촌락과의 계기적인 발전과정 속에서 형성된 역사적 산물이며, 조선시대 면리제를 성립시켜 주는 과도적 형태로서의 특징을 갖는다고 할 수 있다.

#### 4) 향리와 기인 및 사심관

고려시대 외관을 보좌하여 지방행정의 말단을 담당한 것은 보통 長吏 또는 外吏라고 불리우는 향리층이었다. 이들은 각기 그가 속한 지역에 따라 州吏·府吏·縣吏·部曲吏 등의 명칭을 띠고 있었다. 향리들은 대민업무의 실질적 종사자로서 조세와 역역의 징수를 비롯하여 간단한 소송을 처리하는 등의 여러 가지 일을 맡고 있었고,<sup>102)</sup> 그 직을 세습했던 것이다.<sup>103)</sup>

특히 고려시대 귀족관인의 물질적 토대가 되었던 전시과 제도는 지방군현

101) 朴宗基, 앞의 글(1987), 68쪽.

102) 향리의 여러 가지 구체적인 직임으로는 文書와 錢穀 등의 기술적 관리를 통하여 국가 행정에 사무적인 뒷받침을 하는 刀筆之任(李佑成, 앞의 책, 3쪽 및 李惠玉, 〈高麗時代의 鄉役〉, 《梨花史學研究》 17·18, 1988, 296~309쪽, 그리고 羅格淳, 〈高麗 鄉吏의 身分變化〉, 《國史館論叢》 13, 1990, 144쪽) 외에도 지방 군사조직의 장교로서 그 직무를 겸하기도 하였다(《高麗史》 권 81, 志 35, 兵 1, 兵制·권 75, 志 29, 選舉 3, 鄉職 및 李基白, 《高麗兵制史研究》, 一潮閣, 1968, 161~218쪽, 그리고 千寬宇, 〈閑人考〉, 《近世朝鮮史研究》, 一潮閣, 1979, 35~36쪽 참고).

103) 고려시대 향리신분의 세습성과 통혼권에 관한 연구로는 許興植, 《高麗社會史研究》(亞細亞文化社, 1981), 131~254쪽과 李樹健, 《韓國中世社會史研究》(一潮閣, 1984), 138~352쪽이 참고된다.



의 향리들이 일선에서 「收租權」에 따른 행정을 원활히 집행할 때 그 유지가 가능하도록 구축되어 있었다. 이같은 측면에서 볼 때 고려 귀족관인층의 지배체제가 확립 발전해 오는데 향리층은 큰 몫을 담당해 왔다고 볼 수 있다. 따라서 전시과제도와 군현제도 등의 제도적 발전과정에서 향리층은 귀족관인층의 아류로서의 위치를 확고히 할 수 있었을 것이다.

더구나 중앙에서 파견한 常駐外官의 수가 제한되었고 지방 토착세력인 향리층이 다수 편제되었던 대읍 중심의 고려 군현제의 특성상 향리층은 전시대의 말단 행정담당자들에 비해 그들의 재량권도 많이 부여되었다. 그만큼 상주외관들의 감시 감독을 덜 받게 되었기 때문이다. 특히 대읍에 다수의 속읍을 소속시킨 대읍 중심의 군현제 하에서 주읍의 향리들이 활동할 공간은 그 만큼 많이 확보된 셈이고, 외관이 파견되지 않은 속읍의 경우 향리가 사실상 수령의 역할을 담당하고 있었다. 결국 대읍 중심의 군현제도는 향리들이 구조적으로 활동하기에 편리한 터전이었으며, 그들의 세력기반을 구축하기에 좋은 여건을 제공해 주었던 것이다.

한편 이러한 직역을 담당한 향리들에게는 그에 상응하는 일정한 경제적 기반이 보장되었을 뿐만 아니라 지방 토착성을 바탕으로 한 家業田을 계승함으로써 지방사회의 유력자로서 건재할 수 있었던 것이며, 吏職의 세습을 통해 향리층의 재생산을 가능하게 하였다. 그러나 몽고의 침입 이후 향촌사회의 질서가 무너지면서 鄉役의 변화가 초래되었다. 즉 지방생산체제의 붕괴에도 불구하고 계속되는 과중한 조세부과는 실무담당자인 향리 직역의 苦役化 현상을 빚게 하였으며 결과적으로 향리들의 면역 내지 피역현상을 촉구하는 격이 되었다. 따라서 이후 지방에 남게 된 향리들은 다만 身役을 의무로 수행하는 존재로 전락하기에 이르렀다.

이러한 역사적 추이 속에서 성쇠소장해 갔던 고려시대의 향리는 나말려초의 호족에서 기원하며,<sup>104)</sup> 그 전환의 시기는 성종 2년(983)으로 추정된다. 즉 고려 개국 이래 堂大等·大等 등을 칭하면서 兵部·倉部 등 중앙정부에 비견될 만한 행정조직을 갖추고 있던 호족들이 성종 2년에 이르러 지방관이 파

104) 李純根, <羅末麗初「豪族」용어에 대한 연구사적 검토>(《聖心女大論文集》19, 1987), 112~116쪽.

건되는 것과 때를 같이하여 마련되는 향리직제 속에 개편·편입되었던 것이다.<sup>105)</sup> 그 과정에서 대호족은 중앙관으로, 중소호족은 지방향리로 각각 편제되었다고 한다.<sup>106)</sup> 이러한 시각은 고려의 건국이 흔히 호족연합정권이라고 보는데서 기인한다. 따라서 성종대에 이르러 상주외관의 파견이 이루어지기 전까지 각 지방은 城主·將軍이라고 칭하는 호족들이 저마다 성을 쌓고 독자적인 군사력과 지배조직을 갖추고 있으면서 통치해 왔다고 한다.

그러나 고려왕조의 지배권이 확립됨에 따라 이들 호족에 대한 중앙정부의 통제는 불가피하게 되었다. 중앙정부의 이러한 통제의 방편으로 창안되어 제도화된 것이 바로 지방제도의 개편과 아울러 실시된 향리제도 및 기인과 사심관제도 등이라고 흔히 논급되어 오고 있다.

성종 2년에 처음 12목을 설치하고 상주외관의 파견과 향리제가 실시된 때는 고려왕조가 창건된지 이미 65년이 경과한 시기이다. 그 기간 동안의 대민 정치, 즉 조부·공역의 수취와 감면, 그리고 유민안집 등의 정책은 어떻게 실시할 수 있었을까 하는 문제를 생각할 때 상주외관의 파견 유무만으로 곧 군현제의 시행 척도로 삼을 수만은 없다. 나말려초의 과도기, 즉 후삼국의 대치가 종식됨과 동시에 각지의 호족 중에는 중앙의 집권층에 접근하기 위해서 온갖 수단을 동원했던 자들이 대부분이었을지언정 대립적 자세를 취한 자들은 별로 없었다. 그 주요인은 이들의 세력기반이 중앙 지배층과 대결할 수 있을 정도로 확고하지 못하고 중앙권력 지향적인 성향을 띠 수밖에 없을 정도로 대부분 미약하였던 것에 있지 않을까 한다.

따라서 고려왕조는 태조이래 나말려초에 전국적으로 발생한 유민의 안집과 조부·공역의 효과적 수행을 위해 이미 군현의 구조적인 개편과 함께 새로운 직제를 설치하기도 하고 堂祭와 州吏 등을 새로 차임하기도 하였던 것이다. 이를 위해 당시 지방에서 강력한 세력을 구축하고 있었던 성주·장군들에게 지방통치를 위임하여 효과적인 군현통치를 기하고자 하였다. 태조 18년(935)에 신라의 경순왕 金傅가 투항해 오자 신라의 수도를 慶州로 삼고 金

105) 朴龍雲, 『高麗時代史』(上)(一志社, 1985), 132~133쪽 참조.

106) 江原正昭, 〈新羅末高麗初の豪族〉(『歴史學研究』 287, 1964).

朴敬子, 〈高麗 郷吏制度의 成立〉(『歴史學報』 63, 1974; 『高麗時代 郷吏研究』, 淑明女大 博士學位論文, 1986).

魏英을 州長으로 삼는 한편<sup>107)</sup> 태조 23년에 이르러 광평성으로 하여금 경주의 堂祭 관리를 새로 임명케 한 것은, 그러한 사정을 보여 준다.

天福 5년 庚子에 廣平省吏 白文色이 羅號를 除하여 安東大都護府로 삼고, 邑號를 慶州司都督府로 하고, 慶州堂祭 拾을 크게 改差하였다(許興植 編, 〈東都歷世諸子記〉《韓國中世社會史資料集》, 亞細亞文化社, 1972).

위 기록에서 백문색에 의해 改差된 10명의 당제의 실체는 정확히 알 수 없지만 뒷날 호장과 같은 존재들이 아니었던가 한다. 위의 당제가 설사 호장과 같은 존재가 아니라고 하더라도 중앙의 관인에 의해 지방의 행정기구와 관리 등이 개편·통제되고 있었음은 분명하다. 태조 당시의 지방 행정관리의 존재는 비단 경주 뿐이 아니고 김해와 밀양 등지에서도 排岸使<sup>108)</sup>와 府吏<sup>109)</sup> 등이 존치하고 있었던 사실에서도 확인된다.

특히 고려 태조는 건국 초창기부터 귀순한 성주·장군에게 본읍, 혹은 타읍을 녹으로 사여하여 지방통치를 실시함으로써, 귀순한 성주·장군 및 새 왕조의 창건을 지지·협찬한 제 세력의 이해를 저버리지 않으면서 동시에 유민의 안집 및 조부공역의 수취와 관련한 제 시책을 펴나가고자 하였다. 이들은 최승로의 외관설치의 건의상소에서 “향호가 매양 공무를 가탁하여 백성을 침해하고 있다”는 지적의 대상인 향호이다. 이들 향호는 중앙에서 통일적으로 외관을 파견하지 못하고 성주·장군에게 군읍을 녹으로 사여한 군읍통치의 위임시대에 일선에서 지방행정을 담당하고 있었던 자들, 즉 성주·장군의 자손들로서 「堂祭」·「堂大等」·「豪右」·「豪家」·「豪富」등으로 불리우면서 뒷날의 호장과 같은 존재로서 본읍의 향직 담당자였다. 이들 당제 등 향직담당자의 改差는 향호층에 대한 중앙정부의 일정한 통제를 행한 것으로서, 태조 이래 王親權勢之家에 해당하는 금유·조장의 파견과 함께 지방통치의 근본목적인 조부공역의 부과 징수를 효과적으로 수행하기 위한 것이었다.

그러나 향직의 담당자인 향호들이 매양 공무를 가탁하여 백성을 침해하여 지방민들이 생명을 유지하지 못할 지경이고 외읍사자인 금유·조장이 권력

107) 《高麗史》권 97, 列傳 10, 金富侁.

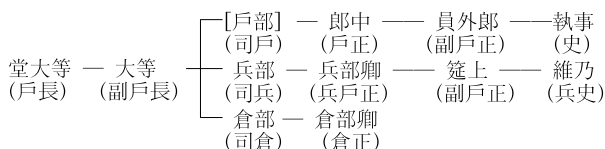
108) 《三國遺事》권 2, 紀異 2, 駕洛國記.

109) 《新增東國輿地勝覽》권 26, 密陽都護府 祠廟 城隍祠.

을 남용함으로 인해 원성의 대상이 되자 성종 2년 금유·조장의 혁파와 12목의 실시를 통해 전국적으로 통일된 군현제의 실시와 더불어 향리직제에 대한 통일적인 지배를 확립하고자 하였다.

성종 2년에 주·부·군·현의 이직을 개정하여 병부를 사병으로 하고, 창부를 사장으로 하고, 당대등을 호장으로 하고 대등을 부호장으로 하고 낭중을 호정으로 하고 원외랑을 부호정으로 하고 집사를 사로 하고 병부경을 병정으로 하고 연상을 부병정으로 하고 유내를 병사로 하고 창부경을 창정으로 하였다(《高麗史》권 75, 志 3, 選舉 3, 銓注 鄉職).

위의 기사를 도표화하면 대략 다음과 같다.



\* ( )는 개정 후의 명칭이고, [ ]는 추측한 것임

이 吏職 개편의 특징은 먼저 신라식 유제의 청산에 있다. 즉 당대등이나 대등과 같은 신라식 명칭을 호장, 부호장으로 고친 것이다. 한편 종래에는 위의 사료를 바탕으로 향리제의 기원을 성종 2년으로 인식하여 왔지만<sup>110)</sup> 앞에서 살펴 본 바와 관련시켜 볼 때 이직 개정은 향리제의 시작을 명시해 주는 자료라기 보다 이전의 이직을 통합하는 의미가 더 큰 것으로 파악할 수 있다. 이직 개정과 더불어 고려정부는 12목을 지방의 거점도시로 육성하고자 하였다. 성종 6년(987) 8월 12목에 각각 經學博士와 醫學博士 등을 파견하여 諸生들을 훈육시켜 훌륭한 인재로 양성하여 그들을 관료로 등용하겠다는 뜻을 내외에 천명하였다.<sup>111)</sup> 이것은 의학과 경학 등의 교육을 통하여 12목을 지방 거점도시로 육성시키는 동시에 지방 토착세력의 자손, 즉 향호 당대등의 자제들을 관인신분층으로 흡수하려는 정책에서 나온 것이라고 볼 수 있다.

고려왕조의 이와 같은 정책은 지방의 토착세력까지 왕성인 개경으로 모두

110) 朴敬子, 앞의 글, 71쪽에서도 향리제도의 성립은 중앙집권체제가 확립되는 성종 2년에 이루어진 것이 분명하다고 확인하고 있다.

111) 《高麗史》권 2, 世家 2, 성종 6년 8월.

흡수할 수 없었던 교육책에서 나온 것이기는 하지만 어느 정도 성공을 거두었던 것만은 확실하다. 첫째, 지방의 토착세력인 향호세력을 관인신분층으로 흡수하여 왕조의 세력기반으로 구축할 수 있었던 것이요, 둘째, 대읍 중심의 군현조직의 형성·발전으로 인해 향리들의 광활한 활동무대가 확보될 수 있었던 것이다.

광종 9년(958)부터 실시된 과거제도는 지방 토착세력에게는 확실히 불리한 제도였다. 이에 따라서 지방 토착세력, 즉 당대들을 포함한 향리세력들이 큰 반발을 일으켰을 가능성은 충분히 있다. 이들의 불만과 저항을 해소하기 위해서 성종은 우선 12목에 경학·의학박사 등을 파견하여 그들의 자제들을 교육시켜서 관료로 발탁하겠다는 약속을 하게 되었던 것이 아닌가 한다. 아무튼 이로부터 향리자손(貢生)을 중앙관인으로 뽑는 「鄉貢進士」의 제도가 확립되기에 이르렀던 것이다.<sup>112)</sup> 고려시대에 나타나는 ‘鄉吏三丁一子入仕’의 규정은 여말선초에 나타나는 ‘鄉吏三丁一子免役’의 규정과는 달리 향리에 대한 일정한 우대정책에서 나온 것이다.<sup>113)</sup>

성종 2년에 주부군현의 이직개편에 이어 동왕 6년 9월에 “諸村의 大監·弟監을 촌장·촌정으로 삼았다”고<sup>114)</sup> 한다. 향리와 촌장은 다같이 군읍의 말단 행정을 담당하였던 계층이며, 그 연원도 대략 일치하고 있다. 그러나 주부군현의 향리와 제 촌의 촌장은 그 기능면에서 각각 완전히 다르다. 신라의 소읍 단위의 군현제도를 재정비하고 새로운 대읍중심의 군현제도를 창설함에 따라 촌장세력들의 역사적 활동은 종식을 고하였다. 대읍 중심의 군현제도의 성립으로 인해 대읍지방의 토착세력(향리)들은 성장기반이 더욱 확고하게 된 반면에 속읍지방의 토착세력(촌장)들은 몰락의 계기를 맞이하게 되었던 것이다.

현종 9년(1018)에 이르러 주현의 대소를 丁의 다과에 두고 그에 따른 향리의 정원을 책정하고, 향리의 공복을 제정하였다. 고려시대의 주부군현 중에 최고 1,000丁 이상으로부터 최하 20丁 이하에 이르기까지 등차가 현실적으로

112) 《掾曹龜鑑》 권 1, 吏職名目解.

113) 金皓東, 〈朝鮮前期 京衙典「胥吏」에 관한 研究〉(《慶南史學》 1, 1984).

114) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 鄉職 成宗 6년 9월 무진.

존재하고 있었다는 사실은 성종 2년 2월에 제정되었던 주부군현의 공해전시의 지급규정에서도 나타난다. 주부군현의 등차에 따라 공해전시의 지급액을 차이가 있게 책정해 놓은 것은 관리, 특히 향리촌의 정원을 달리 책정해 놓을 수밖에 없었던 조건이 되었을 것이다. 현종 9년에 이르러 주부군현의 호장으로부터 말단 史에 이르기까지 각각 정원을 제정하였다. 이 때 제정된 향리의 정원수에 대한 것을 표로 나타내면 다음과 같다.

顯宗 9年 鄉吏定員表

州・縣別 鄉吏層 丁別	一般州府郡縣				東西防禦使・鎮將・縣令官			
	戶長 副戶長	兵倉正 副兵倉正	史類	計	戶長 副戶長	兵倉正 副兵倉正	史類	計
1千丁 이상	12인	8인	64인	84인	8인	8인	36인	52인
5百丁 "	9인	8인	44인	61인	-	-	-	-
3百丁 "	7인	8인	36인	51인	-	-	-	-
1百丁 "	-	-	-	-	6인	8인	38인	52인
1百丁 이하	5인	4인	22인	31인	3인	4인	22인	29인

위 표에서 볼 수 있는 바와 같이 주부군현의 등급에 따라 향리의 정원도 최고 84인으로부터 최하 31인에 이르기까지 달리 책정되어 있었다. 그 중에서도 호장·부호장의 정원이 12인에 이르렀다는 사실은 큰 의미를 지닌다. 다수의 속읍을 대읍에 영속시킨 채, 외관의 극소화와 향리의 수적 극대화가 이루어진 대읍중심의 군현제 하에서 대읍의 호장·부호장을 비롯한 향리세력들이 만약 종적인 결합을 한다면 큰 정치적 집단이 될 수 있었던 여건이 마련된 셈이다.

한편 일반 주부군현의 등급에 따른 향리정원의 규정과 별도로 ‘동서 제방어사·진장·현령관’의 등급과 향리정원 등을 위의 주부군현과 거의 비슷하게 규정해 놓았다. 이렇게 그 양자를 구분해 놓은 것은 거란의 침입에 대비한 방위 체제의 구축을 위함이 틀림없다. 다만 이 당시의 향직제도를 포함한 군현제도의 정비는 거란의 침입과 연결시켜 농민에 대한 수취와 이들의 동원체제를 대폭 강화시키기 위한 조치임이 분명할 것이다. 이것은 향직을 兵・倉正, 兵・倉史, 公須・食祿史 등으로 세분하고, 그 정원을 대폭 증원시킨 조치 등에서

파악할 수 있다. 향직 정비를 “지방세력에 대한 구체적인 통제책이 단행된 것”으로 보는 견해도 있으나, 이것은 향리층에 대한 통제책보다 농민층을 지배하기 위한 강화책이요, 향리의 직임을 세분화한 것에 불과한 것이다.<sup>115)</sup>

현종 9년의 향리공복 제정은 향리계층이 귀족관인층의 아류로서 그 위치를 확고히 할 수 있었던 것을 나타내 주는 것이다. 《高麗史》여복지의 장리 공복조에 “현종 9년에 州府郡縣의 長吏공복을 제정했다” 하고, 호장으로부터 諸壇史에 이르기까지 각각 紫·丹·緋·綠·深靑·天碧衫 등의 彩衫을 입게 하고, 또 靴笏 등을 착용케 하였다. 이것은 백관공복의 紫·丹·緋·綠과 구별된다. 이 구별은 귀족관인 신분층과의 차이를 나타낸 것에 불과한 것이다. 결국 “吏職의 공복 제정은 이직에 대한 체계적인 통제책의 일환으로 이루어진 것”<sup>116)</sup>은 결코 아니다. 도리어 향리의 공복제정은 농민의 지배를 위한 수단이었을 것으로 하여금 권위의 상징으로 받아들여지게 하기 위한 조치의 일단이었을 것이다.

향리층은 고려 문벌귀족사회가 확립 발전해 가는데 큰 몫을 담당해 왔다. 이들은 귀족관인의 아류 동반자로서 존재해 왔으며, 토착적 세력기반과 지방통치조직을 바탕으로 농민의 지배와, 그 자신들의 기반을 구축하였다. 12·13세기를 전후한 시기의 전국적 농민항쟁의 와중에서 항쟁군의 중요한 공격대상의 하나가 지방의 향리층이었다는 사실은 이러한 시각에서 이해될 수 있으며, 언제라도 정치집단화될 가능성이 있었다. 그러므로 고려왕조는 대읍에 수령을 보좌하는 판관, 사록, 혹은 장서기 등의 관원을 파견하여 상호장 등과 함께 군현행정을 처리하도록 하는 한편, 이들로 하여금 속읍을 순찰케 하여 주읍과 속읍의 향리들의 결합을 방지하고, 속읍의 행정을 감독케 하였던 것이다.<sup>117)</sup> 지방관이 수행하여야 할 중요임무인 奉行 6條의 하나에 이직에 대한 감찰 조목

115) 千寬字는 향직의 정비가 ‘향리통제’를 위한 것이나, 公須史·食祿史·客舍史·藥店史·司獄史 등 ‘史’급의 말단직이 첨가된 것을 보면 그만큼 향리의 직능이 분화된 것으로 볼 수 있다고 했다(〈閑人考〉, 《社會科學》2, 韓國社會科學研究會, 1958; 《近世朝鮮史研究》, 一潮閣, 1979).

116) 河炫綱, 《高麗地方制度의 研究》(韓國研究院, 1978), 26쪽.

117) 金皓東, 〈高麗武臣政權時代의 地方統治의 一斷面—李奎報의 ‘全州牧司錄兼掌書記’의 活動을 중심으로—〉(《嶠南史學》3, 1987)

이 설정되는 한편<sup>118)</sup> 그들로 하여금 지방의 호장을 직접 거망하여 給貼할 수 있도록 하는 조치<sup>119)</sup> 및 이직에 대한 9단계의 단계적 승진규정의 제정은<sup>120)</sup> 향리들의 세력화를 방지하기 위한 제도적 장치였던 것이다.

한편 중앙정부의 향리에 대한 통제책으로서 주목을 끄는 것이 바로 기인 제도와 사심판제도이다. 먼저 其人制度에 관해서는 《高麗史》에서 다음과 같이 설명하고 있다.

국초에 향리자제를 選上하여 京城에 인질로 삼고, 또한 출신지의 일에 대한 顧問에 대비하게 하였으니 이를 其人이라 한다(《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 其人).

여기서 기인제란 지방세력을 견제하고 회유하기 위한 집권적인 통제책의 하나로서 향리의 자제를 상경 시위하게 하는 제도임을 알 수 있다. 또 국초라 함은 태조 때를 의미한다는 사실도 알 수 있다. 우리 나라 기인제의 기원에 관하여는 논자 간에 견해를 달리하고 있지만,<sup>121)</sup> 고려 초에 확실히 향리의 자제를 기인으로 선정하였음에는 이론이 없다. 《世宗實錄》세종 2년(1420) 3월 병신조의 기사 및 《掾曹龜鑑》吏職名目解 安東金氏譜所引의 기사에는 호장의 자제를 기인으로 선상하였다고 하였으니 위의 사료에서 말한 향리는 향호의 후예인 호장이라고 해야 할 것이다. 인질의 성격을 띠고 서울에 머무는 기인의 존재 필요성은 지방의 성주·장군들인 향호들에게 지방통치를 위임한 시대에 필요한 제도였을 것이다.

118) 高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選用守令.

119) 高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 鄉職.

120) 위와 같음.

121) 우리나라 기인제도의 변천과 그 성격에 대한 연구는 그 밖의 지방세력의 쇄소장을 다룬 연구와 마찬가지로 비교적 일찍부터 활발한 연구가 진행되었다. 그 중 기인의 기원에 대해서는 논자 간의 상이함을 발견할 수 있는데, 즉 李光麟과 金成俊은 각각 〈其人制度의 變遷에 對하여〉(《學林》 3, 1954), 2~5 쪽과 〈其人의 性格에 對한 考察〉(上) 《歷史學報》 10, 1958 ; 《韓國中世政治法制史研究》, 一潮閣, 1985, 49~54쪽)에서 모두 《三國遺事》 권 2, 文虎王 法敏條에 실려 있는 車得公과 安吉의 이야기에 근거하여 그 시원을 삼국시대로 본 데 반해, 韓祐勛은 〈古代國家成長過程에 있어서의 對服屬民施策—其人制起源說에 對한 檢討에 對하여—〉(上)·(下) (《歷史學報》 12·13, 1960)에서 그 시기는 고려 태조대라고 주장하고 있다. 이 밖에도 河炫綱, 〈地方勢力과 中央統制〉(《한국사》 5, 국사편찬위원회, 1975)의 논고가 있다.



그러나 문종 31(1077)년의 其人選上 규정의 기사를 보면 그간 기인제도에 많은 변화가 있었음을 알 수 있다. 다음의 기사<sup>122)</sup> 기인의 성격이나 역의 변질 양상을 잘 나타내 주고 있다.

기인은 1,000丁 이상의 고을이면 足丁이라 하여 나이 40세 이하 30세 이상의 사람을 뽑아 올려 보내게 하며, 1,000丁 이하의 고을이면 半足丁이라 하여 兵倉正 이하 副兵倉正 이상을 막론하고 부강정직한 사람을 뽑아 올려 보내게 하되 족정은 15년을 기한으로 하고 반정은 10년을 한정하여 입역케 하며, 반정이 7년에 이르고 족정이 10년이 되면 同正職을 허락해 주고 입역한 기한이 끝나면 관직을 더 준다(《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 其人).

위 기사에서는 다음의 몇 가지 사항이 주목된다. 첫째는 기인의 신분문제이다. 문종대에 와서는 호장신분층이 기인선상의 대상에서 제외되었던 것 같다. 병창정·부병창정 등이 지칭되고 있는 사실에서도 미루어 알 수 있다. 이것은 고려 국초에 지방호족의 자제를 상경시킨 것과는 큰 차이가 있다. 이러한 신분상의 변화는 기인의 역이 달라지는 데 연유하고 있다.

둘째는 역의 내용이다. 고려 국초의 기인은 지방호족의 국왕에 대한 충성의 담보로서의 의미가 있었다. 따라서 다른 身役을 진 것 같지는 않다. 그러나 문종대의 기인은 그 역의 내용은 분명하지 않으나 신역을 지고 있었던 것은 확실하다. 문종대의 규정에 40세 이하 30세 이상이라고 연령을 밝힌 것은 신역의 부담과 관련이 있는 것으로 생각할 수 있기 때문이다.

시대의 변천으로 지방 세력의 지위가 하락됨에 따라서 중앙에 선상된 기인을 노동의 인적자원으로 전용한 것 같다. 결국 문종대의 기인은 국초만 못하였지만, 여전히 역의 대가로 어느 정도의 대우는 받았던 것이다. 그것은 일정기간 근무하면 동정직을 받게 되고 그 역을 마치면 加職한다는 것에서 알 수 있다.<sup>123)</sup>

그러면 병창정 이하 부병창정 이상의 향리층에서 기인을 선정하는 규정은

122) 이 사료에 대한 구체적인 검토는 金成俊, 앞의 글과 韓祐勳, 〈麗初의 其人選上 規制〉(《歷史學報》14, 1961) 등에서 상세히 언급되고 있다.

123) 河炫綱, 앞의 책, 91~92쪽.  
羅格淳, 앞의 글, 159쪽.

언제 생긴 것일까. 이에 대한 구체적인 사료가 없지만 향호에게 지방통치를 위임한 상태에서 탈피하여 상주외관의 파견이 이루어지는 시기인 성종 2년의 주부군현의 이직개편이 있는 이후부터 문종대에 이르는 어느 시기가 아닌가 한다. 그것은 이 때의 이직개편으로 인해 지방세력이 중앙정부로 편입되면서 향리라는 명목을 가진 吏屬格으로 하락한 만큼 종래 강성한 지방세력을 견제하기 위한 발상에서 나왔던 기인제도상에도 일정한 변화가 있었을 것임은 충분히 짐작되는 일이다.

그런데 기인 선상의 대상이 호장에서 병창정 이하로 바뀌는 것은 앞에서도 언급한 바와 같이 향리에 대한 통제의 강화라는 시각에서만 파악될 것이 아니라, 대읍중심의 군현제하에서 원활한 지방행정의 운영을 위해 호족의 후예였던 호장층에 대한 일정한 우대의 차원으로도 이해할 수 있다. 이는 과거중에서 製述業・明經業에 응시할 수 있는 향리의 신분층을 부호장 이상의 孫과 부호정 이상의 子로 한정시킨 것과 같은 맥락으로 풀이할 수 있다.

기인은 중앙관서에서 이속격으로 잡무에 종사하면서, 諸業舉人의 選舉 때에 그 향의 赴舉者에 대한 신원조사를 맡아 보는 일이라든지,<sup>124)</sup> 事審官 선발의 자문에 응하는 일,<sup>125)</sup> 당번을 나누어서 왕실을 시위하는 등의 일을 했다.<sup>126)</sup> 이러한 역의 대가로서 기인전의 지급<sup>127)</sup> 및 동정직이 제수되었던 것이다.<sup>128)</sup>

고려 후기에 전국적으로 지방관 파견이 확대됨에 따라 토착적 세력을 유지하던 향리의 정치, 사회적 지위 전략과 더불어 기인역 또한 고역으로 변모하였다.<sup>129)</sup> 예를 들면 고종 43년(1256)에 租賦의 감소에 따른 경비 보충을 위하여 閑地를 경작할 때 기인을 동원하고 있는 일이라든지,<sup>130)</sup> 충선왕 때 궁실의 수리・축조와 관부의 사령역을 맡아보는 일<sup>131)</sup> 등으로써 알 수 있다. 심지어 충숙왕 5년(1318)에는 기인의 役事가 노예보다 심하여 그 고통을 견디지 못하고

124) 《高麗史》권 73, 志 27, 選舉 1, 科目 1.

125) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 事審官.

126) 《世祖實錄》권 3, 세조 2년 3월 병신 集賢殿直提學梁誠之疏.

127) 《高麗史》권 80, 志 34, 食貨 3, 常平義倉.

128) 《高麗史》권 75, 志 33, 選舉 3, 其人 문종 31년.

129) 李光麟, 앞의 글, 7~8쪽, 李成茂, 〈朝鮮初期의 鄉吏〉(《韓國史研究》5, 1970) 71쪽, 그리고 河炫綱, 앞의 책, 92쪽 참조.

130) 《高麗史》권 79, 志 29, 食貨 2, 農桑.

131) 《高麗史》권 83, 志 37, 兵 3, 工役軍.

逃亡함이 끊이지 않을 정도까지 되었던 것이다.<sup>132)</sup> 이러한 기인역의 고역화 내지 천역화는 향리의 향역 변화의 실태와 흐름을 같이 하는 것이다. 이처럼 고려 말에 오면 기인이 身良役賤의 신세로 변모하게 되자, 기인제도의 존폐 논의가 있기에 이른다.<sup>133)</sup> 그러나 그들은 현실적으로 긴요한 인적 자원이었기에 좀처럼 혁파할 수 없었다. 따라서 고려 말의 혁파논의에도 불구하고 기인제도는 조선조 광해군 때 大同法의 실시로 인해 사실상 기인의 역이 혁파될 때까지 비교적 질서있고 효과적으로 이용되었던 것이다.<sup>134)</sup>

기인제도와 더불어 호족세력을 무마 통제하기 위하여 고려정부에서 마련한 또 하나의 제도가 事審官制였다.<sup>135)</sup> 사심관제는 외관이 본격적으로 파견되지 못하였던 성종 무렵에 이르기까지는 지방통치에 있어서 핵심적인 기능을 수행하였다. 사심관의 기원은 고려 태조 18년(935)에 신라 경순왕인 金傳의 來降記事에서 찾을 수 있다.

태조 18년 신라왕 金傳가 항복하여 왔다. 신라국을 없애고 慶州로 삼았다. 傳로 하여금 本州의 사심으로 삼고 부호장 이하 직등의 일을 맡게 하였다. 이때부터 여러 공신이 또한 이를 본받아 각각 그 본주의 사심관이 되었다. 사심관은 이로부터 비롯된 것이다(《高麗史》전 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 事審官).

그러나 김부에 대한 이러한 형태의 조치는 당시 귀부나 내향해 온 공신들

132) 《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 職制.

金成俊, 앞의 책, 74~85쪽에서 기인역의 고역화 내지 천역화에 대한 구체적인 자료를 열거하면서 비교적 소상히 서술해 놓아 참고된다.

133) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 其人 권 84, 志 38, 刑法 1, 職制·권 116, 列傳 31, 越浚 등에서 기인제도 존폐논의의 전말을 생생하게 파악할 수 있다.

134) 조선 초기 기인제도의 운용과정에 대해서는 《太宗實錄》권 1, 태종 원년 정월 병술·권 17, 태종 9년 4월 정축·권 31, 태종 16년 6월 병술, 《世宗實錄》권 15, 세종 4년 3월 기묘·권 43, 세종 11년 2월 무자 등에 구체적 내용이 나타난다.

135) 사심관제에 대해서는 일찌기 旗田巍를 비롯한 선학들에 의해 일련의 연구가 있었고, 그로써 사심관제의 기원, 임무와 역할, 그리고 그 성격에 관한 기본적인 이해를 할 수 있게 되었다. 사심관제에 대한 연구는 다음과 같다.

旗田巍, 〈高麗事審官について〉(《東亞》8-2, 1935; 〈高麗의事審官〉, 《朝鮮中世社會史の研究》, 法政大學出版局, 1972).

周藤吉之, 〈高麗朝の京邸京主人とその諸問題－唐宋五代宋の進奏院邸吏および銀台司との關係において－〉(《朝鮮學報》111, 1984).

李純根, 〈高麗時代 事審官의 機能과 性格〉(《高麗史의 諸問題》, 三英社, 1986).

洪承基, 〈高麗後期 事審官制度의 運用과 鄉吏의 中央進出〉(《東亞研究》17, 1989).

에게 이미 배풀어지고 있었던 것이므로<sup>136)</sup> 그 기원은 좀 더 소급될 수 있는 것이며, 다만 그것이 태조 18년 김부의 내항을 계기로 보다 구체화되고 제도화된 것이 아닌가 한다. 다시 말하면 사심이라는 역사적인 용어가 이 때 비로소 만들어진 것으로 이해될 수 있을 것 같다.<sup>137)</sup> 따라서 공신들도 이 제도에 따라 출신 本州에 대한 연고권을 바탕으로 그 권리를 공인받으면서 사심이 되었다고 볼 수 있을 것이다.

여기서 말하는 본주란 본관의 주를 의미할 것인데 당시의 공신들은 거의가 호족출신으로서 중앙귀족화되어 있었지만, 그 본관에는 여전히 전통적인 세력 기반을 가지고 있어서 그 지방에서 지배적인 지위를 확보하고 있었던 것이다. 따라서 중앙정부에서는 이러한 공신들의 재지 세력기반을 이용하여 그 지방의 향리세력을 통제하려고 하였던 것이 결국 지방관이 파견되지 않은 시기의 지방세력에 대한 유일한 통제수단이었다.

그런데 고려의 지방통치는 수령-향리-지방민으로 이어지는 군현제도의 운영을 통하여 이루어질 수도 있는 것이다. 또 실제로 지방통치에서 군현제도가 기본이 되어 왔다. 그렇지만 이러한 일반적인 지방 통치체계의 수립은 적어도 성종대에 와서야 본격화된다는 사실을 감안할 때 그 지방출신으로서 그 지역 사정을 누구보다도 잘 아는 사람을 중앙의 관리로 복무하게 하면서 그 출신지역을 제압 지배하게 한 것이 사심관의 설치 목적이었고, 그것은 당시의 역사적 상황 속에서 볼 때 합리적인 처사였다고 할 수 있다.

사심관의 설치목적이 지방세력의 통제에 있었던 만큼 그 임무가 지방관과 유사한 사심관을 둬으로써 지방관을 도와서 지방에 대한 중앙의 지배권을 굳건히 할 수도 있었고, 나아가 지방관과 재지세력과의 연결을 미연에 방지하여 이들을 효과적으로 견제하고자 하는 의도가 내포되어 있었던 것이다.

한편 향리와 사심관의 결탁 또한 중앙정부의 입장에서는 방지해야 할 일 중

136) 韓祐勳, 앞의 글(1960)에서 歸附豪族에 대한 대우는 단순히 나팔려초라는 시기에만 독특한 것이 아니라 옛부터의 우리 나라 전통적인 대북속민 시책의 하나였으며, 특히 신라의 경우는 정치·사회의 근간이라고 볼 수 있는 골품체제 형성과정과도 통하는 고대 국가영역의 중요한 확장원리로 이용되고 있었다고 지적하고 있다.

137) 이와 같은 새로운 해석은 李純根, 앞의 글, 187쪽에서 이미 제시되었는데 주목할 만하다.

의 하나였다. 그리고 실제로 사심관과 향리가 혈연을 토대로 결탁함으로써 많은 폐단을 일으켰다. 가령 현종 초에 친부나 친형제가 호장으로 있는 사람은 사심관에 임명되지 못한다는 것이 법제화된 사실을<sup>138)</sup> 보아도 이를 짐작할 수 있다.

그러나 고려 정부가 지방에 대한 지배권을 어느 정도 확립하게 되면서 그 사정은 바뀌었다. 현종 9년(1018)에 지방제도의 정비가 일단락된 것은 지방세력에 대한 중앙정부의 우위를 상징하는 것으로 이해된다. 이 시점에서 중앙 정부는 지방세력에 대한 지방방식을 일변하였는데, 즉 종래의 정치적 지배에서 경제적 수취로 서서히 바뀌게 된 것이다. 따라서 사심관과 향리의 관계개선도 수반되었고 이로써 지배를 위한 긴장 관계에서 수취를 위한 상호보완적인 협조의 관계가 열리게 되었던 것이다. 이러한 양자 간의 친밀한 관계는 향리의 중앙진출로를 넓혀 줄 수 있었다. 즉 향리가 바로 이 친밀한 관계를 바탕으로 사심관에게 쉽게 의탁하여 중앙으로의 진출을 도모할 수 있게 되었기 때문이다. 따라서 사심관제도는 고려 중기 이후 특히 후기로 접어들면서 향리의 중앙진출을 보장해 준 제도로 인식되기에 이르렀던 것이다.<sup>139)</sup>

결국 호장과 사심관이라는 이중적 지배구조가 공존하고 있었던 지방사회는 지방의 자치적이고 자율적인 통치권력과 중앙의 강제적이고 타율적인 통치권력의 대립으로 설명할 수 있고, 또 이것은 그 지역 출신으로서 동일지역에 연고권이나 세력기반을 가졌으면서도 서로 다른 방향을 지향하는 두 세력이 서로 분리·대응하면서 지방사회의 주도권을 장악하려는 현상에서 고려 초기 사심제의 성격을 발견할 수 있고<sup>140)</sup> 여기에서 고려정부가 추구한 지방통치조직상의 특성을 찾아 볼 수 있는 것이다.

한편 지방관제의 정비가 진행됨에 따라 사심관도 그 제도적인 정비를 보게 되었다. 성종 15년(996)의 기록이 참고된다.

성종 15년에 결정하기를 사심관은 대체로 500丁이상의 주에는 4명을 두고, 300丁 이상의 주에는 3명을 두며, 그 이하는 2명을 두도록 하였다(《高麗史》권 75, 志 26, 選舉 3, 事審官).

138) 이에 대해서는 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 事審官 “顯宗初年判 父及親兄弟爲戶長者 勿差事審官” 및 洪承基, 앞의 글, 236~237쪽을 참고하기 바란다.

139) 洪承基의 위의 글은 이러한 관점에서 출발하고 있다.

140) 李純根, 앞의 글, 204~205쪽.

위의 기사는 사심관의 정원을 규정하고 있다. 즉 사심관은 아무리 작은 군현이라 하더라도 최저 2명으로 복수 임명함으로써 일방적인 권력의 집중을 막으려는 고려정부의 정책적인 의도를 엿볼 수 있다.<sup>141)</sup> 또한 사심관의 숫자가 크게 증가하고 있음을 볼 수 있다. 성종 14년의 전국 군현 총수는 약 600에 달하였다. 따라서 최저 2명으로 보더라도 사심관의 총수는 전국적으로 1,200명인 것으로 집계된다. 이것은 성종대의 중앙관료 대부분이 사심관에 임명되었다는 말이다. 반면 사심관이라는 역할을 매개로 하여 본주 출신의 호족을 중앙으로 편입시킴으로써 그들이 지녔던 호족적인 성격을 해소시키는 계기가 되었던 것으로 이해할 수도 있다.<sup>142)</sup> 이처럼 사심관제는 지방제도의 강화와 더불어 점차 보완, 정비되어 갔던 것이다.

사심관은 人民의 宗主, 流品の 甄別, 賦役의 均平, 風俗의 表正 등의 기능을 갖고 있었다.<sup>143)</sup> 이러한 직능은 바로 지방관인 외관의 직능과 흡사하다. 따라서 일부의 주읍에만 지방관이 파견되었던 고려 전기에 있어서 사심관이 지방통치상에서 차지하는 비중은 자못 큰 것이었음을 알 수 있다.<sup>144)</sup>

외관과 사심관의 권한을 비교해 볼 때, 정치적·행정적 지배권의 상당한 부분을 외관이 장악했으며, 사심관은 이전부터 가지고 있던 많은 권한 중 사회경제적 측면에서의 권한을 유지해 왔던 것으로 볼 수 있다. 따라서 고려 지방사회의 통치는 이제 중앙을 중심으로 한 직접적인 통치방식이 일단 성공하게 됨으로써 사심관의 권한은 해당지역의 연고권에 기초한 경제적 관리권을 통해 지방사회 지배에 관여하는 것을 중심으로 외관과 이중적인 지배구조를 갖추는 정도로 제한되게 된 것으로 보인다. 이는 곧 사심의 역할과 기능면의 일대변화를 의미하며 동시에 고려시대 지방통치책이 가지는 구조적 특성을 나타내는 것이다.<sup>145)</sup>

한편 사심관이 지방통치책의 차원에서 특히 사회경제적 수취체계에 대한

141) 旗田巍, 앞의 글 참고.

142) 河炫綱, 앞의 책, 85쪽.

143) 《高麗史》 권 75, 志 29, 選舉 3, 事審官.

144) 사심관과 지방 외관의 직능을 비교 분석한 것은 李純根, 앞의 글, 213~218쪽에서 비교적 자세하게 언급되고 있다.

145) 李純根, 앞의 글, 218쪽.

관리에 주로 집중되어 강력한 권한을 가지고 있었다는 것은, 일면 사심관에 의한 불법행위 자행의 가능성을 말해 주는 것이다. 그리하여 고려 후기에 오면 권호들의 경제적 부의 축적을 위한 수단으로 변질되면서 사심관이 ‘有害於鄉 無補於國’이라는 인식이 팽배해짐과 함께 사심관의 폐지가 논의되기 시작하였다. 사심관제는 충렬왕 9년(1283) 4월에 일차 폐지되었다가<sup>146)</sup> 그보다 약 30년 뒤인 충숙왕 5년(1318)에 다시 혁파되었다. 이로써 고려시대의 지방 통치는 종래의 지방관－향리－농민(지방군현민)이라는 장치와 사심관－향리－농민(지방군현민)이라는 기구의 이중적 조직에서 전자의 지방관제로 일원화되었던 것이다.

〈金潤坤〉

### 3. 지방의 중간 통치기구

#### 1) 고려 지방 중간기구의 구조

고려의 지방제도는 州縣制를 기본으로 구성되었다. 전국에 약 500개의 州・府・郡・縣이 설치되어 지방행정구획으로 삼고 있었는데, 그 가운데 100여 개의 군현에 外官이 설치되어 이웃 몇 개의 속현을 관할하며 중앙정부와 직결되고 있었다. 이들 외관이 있는 主縣 중 14개의 京・牧・都護府를 界首官으로 하여 鄉貢의 選上이나 外獄囚의 推檢 등 일부 한정된 기능에 대하여 중간기구의 기능을 행사하게 하였다. 그러나 이러한 지방제도에 의한 지방 통치는 불편하기 짝이 없었으며 이에 따라 보다 정비된 중간기구의 설정이 필요하게 되었다.

고려의 지방 중간기구의 특징은 지역에 따라 다른 삼원적 구조였다는 점이다. 즉 고려는 개경 주위의 畿輔 지역을 京畿로 삼고 국방지역에 兩界, 일반 南道에 5道로 삼아 전국 8개 지역을 각각 다른 통치조직으로 구성하던 것

146) 《高麗史》 권 29, 世家 29, 충렬왕 9년 4월 신해.

이었다. 이와 같이 고려가 지역에 따라 8개 중간기구를 경기·양계 5도라는 실질적 통치방법을 쓴 것은 후대 조선의 일원적인 8道制와 대비가 된다.<sup>1)</sup>

고려의 일반적인 지방중간기구는 남부지방에 설정한 5도제였다. 여기에는 按察使(뒤의 按廉使)가 파견되어 민사적 행정기능을 주로 한 일반적인 지방통치 구획이 설정되었다. 그러므로 5도는 고려의 지방 중간기구의 기본이 되었다고 할 수 있다. 이에 대하여 防禦州·鎭이 설치된 북방의 국경지역에는 군사적인 兩界兵馬使가 파견되었으며, 왕경 주위의 경기는 개성부가 통치하는 특수행정 정책을 실시하였다. 이와 같이 고려는 전국의 중간 행정기구를 세 가지 방법으로 병행하였으니, 이는 고려 지방제도의 특수성이라 할 수 있다.

그러나 이러한 세 가지 중간기구가 동시에 함께 성립한 것은 아니었다. 이들 중앙정부와 군현 사이의 중간적 통치구획이 일시에 성립된 것은 아니고 그들 사이에는 시간적 차이가 있었으며, 또 통치기구로서의 정비도 점진적으로 진행되었던 것이다. 이것은 고려의 삼원적인 중간 통치기구가 확일적으로 성립된 것도 아니고 또 처음부터 정비된 행정적 기능을 갖춘 채 출발한 것도 아니었음을 뜻한다.

중간 통치기구로 가장 먼저 정착한 것은 양계였다. 이것은 양계가 국방지대로 지방통제가 가장 긴급하였기 때문이었다. 이미 성종 8년(989)에 東西北面に 兵馬使가 설치되었는데 처음에는 군사적인 軍職의 성격을 띠었다가 靖宗 초(1034~1037)에는 행정관인 외직으로 화하여 양계의 중간 통치기구로 정립되었던 것이다.<sup>2)</sup> 이제 서북면과 동북면에는 군사적 기능을 주로 하면서

1) 고려의 지방 중간기구에 대한 연구로는 다음과 같은 것이 있다.

邊太燮, 〈高麗時代 京畿의 統治制〉(《高麗政治制度史研究》, 一潮閣, 1971).

——, 〈高麗按察使考〉(《歷史學報》40, 1968; 위의 책).

——, 〈高麗兩界의 支配組織〉(위의 책).

河炫綱, 《高麗地方制度의 研究》(韓國研究院, 1977).

金潤坤, 〈麗代의 按察使制度 成立과 그 背景〉(《嶺南史學》1, 嶺南大 國史學科, 1985).

金南奎, 〈高麗 兩界兵馬使에 대하여〉(《李弘植回甲紀念 韓國史學論叢》, 新丘文化社, 1969).

2) 《高麗史節要》권 3, 현종 10년 정월조에는 東北面兵馬使가 거란군의 개경침구에 대하여 3,200명의 군대를 보내 원조하였다고 하였는데, 《高麗史》권 6,世家 6, 정종 즉위년(1034) 11월조에는 八關會에 兩路兵馬使가 東西 2京·4都



민사적 기능도 아울러 행사하는 병마사 기구가 설치된 것이다.

이에 대하여 남부지역의 5道按察使制는 늦게 성립되었다. 안찰사는 정종 3년(1037)에 처음 기록에 보이기 시작하였으나 이 때에는 전국 5도에 파견된 것도 아니고 또 순행 감찰의 기능이 있을 뿐 행정관의 역할을 담당한 것도 아니었다. 5도인 楊廣忠淸州道・慶尙晉州道・全羅州道・西海道 등의 按察使道가 마련된 것은 예종대(1105~1122)이고 이 때는 전국에 안찰사가 파견되었으므로 12세기 초에 5도안찰사제가 형성되었다고 할 수 있다. 그러나 처음에는 아직도 미숙한 행정기구였으나 다음 인종・의종대로 내려 오면서 완전한 중간 통치기구로 정립된 듯하다.

양계병마사와 5도안찰사가 비록 성립의 시기는 다르지만 결국 병렬적 중간 행정기구였는데 대하여 京畿는 또 다른 통치체제로 편성되었다. 경기는 「道」나 「界」를 칭하지도 않고 또 따로이 중간 통치기구를 둔 것도 아니라 州縣制의 하나인 開城府로 하여금 관할케 하였다. 개성부는 성종 14년(995)에 처음으로 설치되어 6개 赤縣과 7개 畿縣을 관할하였는데 현종 9년(1018)에 赤(京)縣・畿縣을 합하여 경기라 칭하고 開城縣令과 長湍縣令을 통하여 직접 尙書都省에 直隸케 하였다. 그후 문종 16년(1062)에는 다시 개성부가 설치되어 12현을 관할케 함으로써 경기의 통치제는 일단락을 지었다. 이제 문종 때에 이르러 경기는 하나의 知府事가 파견된 개성부가 지배하는 미숙한 중간기구가 성립된 것이었다.

위의 양계・5도・경기는 성립시기에 차이가 있었을 뿐 아니라 통치기구의 조직에도 차이가 있었다. 보통 양계병마사와 5도안찰사는 동렬적으로 함께 호칭되고 그 기능도 비슷하였다. 명종 18년(1188) 制에 양계병마사・5도안찰사의 기능으로서 똑같이 民間利病의 咨訪, 守令賢否의 출척, 軍士의 撫恤 등을 든 것은 이를 표시하는 것이다. 그러나 같은 중간기구이지만 양자에는 차이가 없을 수 없었으니, 양계병마사가 군사적 직능을 주로 하면서 민사적 직능도 아울러 가졌는데 대하여 5도안찰사는 민사적 기능을 주로 하고 군사적 기능은 부차적이었다는 점이었다. 더욱이 양계병마사기구는 兵馬使 또는 知兵馬事 밑

護・8牧과 함께 上表 陳賀하였다고 하였으며 드디어 정종 3년(1037)에는 “外任及東西兵馬官吏”라 하여 하나의 外職으로 간주됨이 나타난다(《高麗史》 권 64, 志 18, 禮 6, 凶禮 五服制度).

에 副使·判官·錄事 등의 관원을 갖추고 또 여기에 分臺御史 및 監倉使·分道將軍 등을 둔 것에 대하여 5도안찰사는 그저 營吏를 인솔할 따름으로 차이가 있었다. 양자는 같은 6朔 番代의 使任으로 함께 임명되어 같은 날 陞辭하여 임지로 출발하였지만 역시 양계병마사는 5도안찰사보다 지위가 높고 권력도 컸으므로 특별히 「藩鎮」·「營主」·「都統」 등으로 일컬어지기도 하였다. 이에 비하여 5도안찰사는 그 지위가 낮았고 더욱이 경기는 하나의 외관에 불과한 知開城府事가 다스리는 지방구획으로 그 격이 떨어졌던 것이다.

이러한 삼원적인 중간 통치기구의 설정은 고려의 현실로서는 불가피한 일이었으나 역시 이는 지방제도의 미숙성을 나타낸 것이었다. 따라서 고려의 지방제도는 삼원적 구조를 일원화하는 추세로 점차 발전하였다. 먼저 하부구조인 양계의 군사적인 防禦州·鎮이 일반적인 주·현으로 전환되어 갔으며, 중간 통치 구획도 처음 東界 소속의 春州道가 안찰사로 되더니 다시 江陵道(溟州道)마저 南道化되어 강원도 지방이 모두 북계에서 벗어났다.

고려 말에는 마침내 전국의 중간기구가 일원화되었다. 창왕 즉위년(1388)에 5도의 按廉使를 都觀察黜陟使로 격상시켜 兩府宰樞로 임명하고 敎書와 鈇鉞을 하사하여 파견하였는데 이듬해에는 京官口傳에서 정식으로 除授하여 專任官을 시켰으며, 공양왕 2년(1390)에는 다시 여기에 사무처인 經歷司를 설치하기에 이른 것이다. 또 공양왕 2년에는 전년에 있었던 趙浚의 건의에 따라 京畿 左右道에도 각각 도관찰출척사를 설치하였고, 서북면·동북면에도 역시 도관찰출척사를 임명하여 전국이 획일적인 관찰사제로 통일되었다. 비록 고려 멸망 3개월 전에 옛 제도로의 복구로 중간기구도 다시 환원되었지만 고려 후기의 지방 중간통치기구의 일원화는 지방제도의 발전을 뜻하는 것으로 그 의의가 크다고 하겠다. 고려의 특수한 삼원적인 지방 중간기구는 고려 말에 이르러 일원화되는 전진의 과정을 밟았던 것이다.

## 2) 경 기

### (1) 경기의 성립

京畿는 王京을 둘러싼 지역으로 지방행정 구획상 가장 중요한 곳이다.

후대인 조선시대에 전국 8道 가운데 경기의 서열이 제일 앞선 것은 이 때문이었다. 그러나 고려시대에는 경기의 지방행정 구획상의 지위는 오히려 5道, 兩界에 비하여 떨어져 있었으니, 이는 고려 지방제도의 하나의 특징이었다.<sup>3)</sup>

고려가 개경 주변의 주현으로서 경기를 삼은 것은 현종 때의 일이다. 즉 현종 9년(1018)에 개성현에 예속된 3현과 장단현에 예속된 7현을 아울러 상서도성에 직접 예속케 하고 이를 「京畿」라 칭하였는데, 이것이 경기제의 시작이다. 그러나 실제로는 이에 앞서 성종 14년(995)에 赤縣 6개와 畿縣 7개를 개성부 관할 하에 두어 경기의 모체가 이루어졌으며, 이 개성부는 또한 건국 초 설치한 開州를 개편한 것이었으므로 고려시대 경기의 성립을 살펴 보기 위하여는 이 개주의 설치부터 고찰할 필요가 있다.

태조는 건국한지 6개월 후에 자신의 출신지인 松嶽 지방에 수도를 정하고 이를 개주로 삼았다. 즉 태조 2년(919) 정월에 송악 남쪽에 서울을 정하여 개주로 하고 궁궐을 창건하고 市廛을 세우며 坊里를 나누어 5부로 정하였다 한다.<sup>4)</sup> 원래 이 곳은 고구려의 扶蘇岬으로 신라 때 송악군으로 개정하였는데 고려 건국과 더불어 수도가 되어 개주가 된 것이다.

개주는 성종 때 개성부로 개편되고 적현 6과 기현 7을 관할케 되었다. 즉 성종 14년(995) 개주는 개성부로 승격되고 京의 외관인 府尹이 설치되었으며, 나아가 赤(京)·畿 13현을 관할케 되었던 것이다.<sup>5)</sup> 이러한 개성부윤의 설치와 적(경)·기 13현의 관할은 바로 경기제의 모체라 할 수 있다. 이 때의 지방제도 개편은 唐制를 모방한 것인데, 개주의 개성부로의 승격은 당의 雍州의 京兆府로의 승격과 같은 것으로 여기에는 당제와 같이 부윤을 두어 일반 州府와 구별하는 특별구를 삼은 것이었다. 개성부는 하나의 지방기구이지만 왕경을 통치하는 특별구이기 때문에 개성부윤은 京官의 대우를 받아 중앙기

3) 고려시대 京畿에 관한 논문으로는 다음과 같은 것이 있다.

尹武炳, 〈所謂「赤縣」에 대하여〉(《李丙燾華甲紀念論叢》, 一潮閣, 1956).  
邊太燮, 앞의 책.

4) 《高麗史》권 56, 志 10, 地理 1, 王京 開城府.

《高麗史》권 1, 世家 1, 태조 2년 정월.

《高麗史節要》권 1, 태조 2년 정월.

5) 《高麗史》권 56, 志 10, 地理 1, 王京 開城府.

《高麗史節要》권 2, 성종 14년 7월.

구의 위치에 있었던 것이다.<sup>6)</sup>

성종 때의 개성부의 설치에 커다란 변화를 뜻하는 것이었다. 종래 왕경을 통치한 개주가 더불어 이제는 그 주변지역인 적현·기현 13현까지도 아울러 통치케 되었던 것이다. 적현·기현도 역시 당제를 본딴 것으로 京都 所治를 적현이라 하고 京之旁邑을 기현이라 하여 上都 京兆府도 2개의 적현과 21개의 기현을 두어 경조부윤의 통치를 받게 하였는데, 고려도 이 예에 따라 개성부에 6개의 적현과 7개의 기현을 예속케 한 것이었다.

이 때 개성부 관할하의 적·기현 13개의 현명은 기록에 나와 있지 않다. 그러나 뒤의 현종 9년(1018)에 적·기현이 개편된 경기 12현이 이에 해당되었을 것은 당연한 일이다. 현종 때의 경기 12현은 開城·貞州·德水·江陰·長湍·松林·臨津·龜山·臨江·積城·坡平·麻田이다. 나머지 1현은 확실치 않으나 건국 후 개주가 설치된 송악이 적현의 하나로 왕경을 통치하지 않았나 짐작된다. 그것은 당의 경조부에서도 두 적현이 바로 都內를 관할하고 있었던 예에서 추측된다. 그렇지만 이들 적·기 13현 가운데 적현 6과 기현 7을 가려 내는 것은 더 더욱 어려운 일이다. 다만 적현 6은 왕경에 근접한 곳이고 기현 7은 그 외곽지역이었을 것임은 틀림없다고 보인다.<sup>7)</sup> 그러나 사실상 고려의 통치제도로 보아 적현과 기현의 구별은 그리 중요한 의미를 갖는다고 할 수는 없을 것 같다. 그것은 적현이나 기현은 모두 수령이 파견되지 않은 속현으로 함께 개성부윤의 통치를 받아 제도상 어떤 구별이 없었기 때문이다.

고려는 마침내 현종대에 이르러 정식 경기제의 성립을 보게 되었다. 현종 9년(1018)에 개성부를 혁파하고 대신 개성현과 장단현에 현령을 설치하여 개성현은 정주·덕수·강음 3현을, 장단현은 송림·임진·토산·임강·적성·파평·마전 7현을 각각 관할하게 하였는데, 이들을 경기라 칭하고 모두 상서도성에 직예케 하였다는 것이다.<sup>8)</sup> 그러므로 종래의 적현 6과 기현 7이 곧 경기

6) 그 증거로 목종 원년의 田柴科는 중앙관리만 포함되고 지방관은 제외되고 있었는데, 유독 開城府尹만은 제5과에 편입되고 있다.

7) 尹武炳은 앞의 글에서 6赤縣을 왕릉의 소재를 근거로 하여 松岳·開城·貞州·德水·松林·臨津縣으로 추정 한 바 있다. 왕경인 開州의 관할현인 松岳·開城縣 및 현종 9년 개성현에 예속된 貞州·德水·江陰 등 5현이 적현에 포함되었을 것은 틀림없다고 보인다.

8) 《高麗史》 권 56, 志 10, 地理 1, 王京 開城府.

12현으로 개편된 것이다. 이 때 松岳縣은 京中 5부로 됨으로써 자동적으로 해체되어 경기는 2개의 主縣과 10개의 속현으로 구성되게 된 것이다.

현종 9년(1018)의 경기의 성립과 그 통치제도의 개정은 이때 전국적으로 실시된 지방제도 개편의 일환으로 이루어진 것이었다. 즉 현종 9년 2월에 諸道安撫使를 혁파하고 전국에 4都護·8牧·56知州郡事·28鎮將·20縣令을 설치하였는데,<sup>9)</sup> 경기에서 개성부윤이 폐지되고 개성·장단현령이 설치된 것은 이러한 개편의 일부로 실시된 것이었다. 이러한 현종대의 지방제도의 정비가 《高麗史》지리지 구성의 골격이 되고 고려시대 군현제도의 기본을 이루었는데, 경기제는 이를 계기로 성립하였던 것이다.

## (2) 경기의 통치제도

현종 9년 경기의 성립과 더불어 종래의 개성부가 폐지되고 개성현과 장단현에 현령이 설치되어 각각 3현·7현의 속현을 관할하며 중앙의 상서도성에 직속케 되었다. 이것은 지금까지의 적·기현에 대한 통치제도의 일대 전환을 뜻하는 것이었다. 태조 2년의 개주는 성종 14년 개성부로 승격하여 부윤이 설치되는 동시에 적현 6과 기현 7을 관할하였다. 개성부의 장관을 부윤으로 삼은 것은 개성부가 唐 京兆府의 예와 같이 수도를 통치한 특별구역인 까닭이었다. 목종 원년의 전시과에서 모든 외관이 제외되었지만 유독 개성부윤만이 포함된 것은 그가 경관의 대우를 받았음을 나타낸다. 특히 개성부에는 적(경)기 13현이 관할하에 놓이게 되었는데 이것은 실질적으로 경기의 장관이었음을 말하는 것이다. 이 때 개성부윤은 경중과 함께 수도 주위의 적기 13현도 아울러 통치하는 장관이었던 것이다. 그러나 현종 9년에 이르러서는 이러한畿輔 지역의 행정조직에 커다란 변화가 일어났다. 이제 현종 9년의 경기의 통치체계를 도표로 만들면 다음 <표 1>과 같다.

즉 경기 12현은 개성현과 장단현의 현령이 각각 속현 3과 7을 관할하고 이들 양 현령은 중앙의 상서도성에 직접 예속되었으며, 이 때 경중의 5부은 이에서 벗어나 독립적으로 중앙정부의 통제를 받게 되었다.

현종 9년 경기제의 커다란 특징은 경기가 왕경 밖의 지방으로 화하여 경

9) 《高麗史節要》 권 3, 현종 9년 2월.

〈표 1〉

## 京畿의 통치체계(현종 9년)

尙書都省	京中	京畿	開城縣令—貞州·德水·江陰(3현) 長湍縣令—松林·臨津·兎山·臨江·積城·坡平·麻田(7현)

기의 수령이 지방관으로 전환한 점이다. 지금까지 赤畿는 京中까지도 포함하였는데 이제는 왕경이 독립하여 중앙정부의 직할이 되고 경기에서 제외된 것이다. 성종 때의 적기 13현이 현종 때 경기 12현으로 1현이 감소된 것은 경중을 지배한 적현인 송악현이 5부로 화하여 중앙정부 직할로 편입됨으로써 경기는 12현으로 되고 왕경의 외곽지역만을 표시하게 되었다. 이에 따라 경기의 수령인 개성현령과 장단현령은 이전의 경관대우를 받던 개성부윤과 달리 지방

〈지도 1〉

## 개 경



관으로 전락되고 경중 5부는 직접 중앙정부와 직결되게 되었다.

현종 9년 경기통치제의 또 하나의 특징은 경기가 하나의 장관으로 지배된 것이 아니라 개성현령과 장단현령 두 수령에 의하여 분할 통치된 점이다. 종래 개성부윤에 의하여 일원적으로 통치된 적이 13현이 이제는 두 현령에 의하여 나뉘어 지배케 된 것이다. 이들 경기지역은 중앙의 상서도성에 직접 예속되었으나 두 개의 외관에 의하여 분할 통치된 것이 큰 변화라 할 수 있다. 경기의 主縣인 개성현령과 장단현령이 상서도성에 직예하였지만 고려 초기에는 모든 외관이 중앙정부에 직속된 통치체계를 이루고 있었으므로 그런 면에서는 하등의 차이가 없었으며 다만 경기에는 따로이 界首官이 없었기 때문에 양현령이 직접 상서도성에 직결된 점이 다른 것이었다.

이러한 경기의 통치제는 문종 때에 이르러 변화되었다. 즉 문종 16년(1062) 개성부로 개편되어 知府事가 설치되고 상서도성이 관장하던 11현과 西海道 平州의 속현인 牛峯郡 등 12현을 아울러 통할케 된 것이다. 그러므로 종래의 개성현령이 知開城府事로 승격하는 동시에 장단현령은 폐지되어 경기 12현을 모두 관할케 되었다 이제 경기는 우봉군의 내속으로 그 영역이 확대되었을 뿐 아니라 지개성사에 의하여 일원적으로 통치케 된 것이다.

이 문종 16년(1062)의 개성부는 전의 성종 14년(995)의 개성부와 같이 모두 개성부라 칭하였고 또 경기의 일원적인 통치기구인 점에서 동일하였지만 그 내용에는 커다란 차이가 있었다. 성종 때의 개성부는 왕경까지도 관할하여 장관을 開城府尹이라 칭하고 경관의 대우를 받았는데 대하여 문종 때의 개성부는 왕경 밖의 경기를 통치하는 하나의 지방관으로 장관도 지부사라 칭하고 治所도성외에 위치하고 있었던 것이다.<sup>10)</sup> 비록 개성부라 칭한 것은 동일하였지만 성종조에는 왕경을 관할하여 유일한 부윤이 설치된 특별구였는데 대하여 문종조에는 天安府·安東府 등 여러 부와 똑같은 지방기구에 불과하여 양자 사이에는 커다란 차이가 있었다. 이제 경기는 한낱 府에 불과한 개성부의 지부사에 의하여 통치되게 된 것이다. 그리고 이러한 경기의 통치제도는 문

10) 개성부의 治所는 徐兢의 《高麗圖經》에 “開城府 距城四十里”라 하여 왕성 밖 40리에 있었다 한다.

종 23년(1069)의 경기 확대여하를 불구하고 변동이 없이 계속되었다.<sup>11)</sup>

개성부가 다른 여타의 부차 동격의 지방기구였으나 그 사이에는 약간의 차이가 있었다. 이제 外官祿을 통해 개성부의 기구편성과 다른 부와의 관계를 표로 만들면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 開城府의 기구 편성과 他府와의 비교

文宗朝 外官祿 <sup>12)</sup>					仁宗朝 外官祿 <sup>13)</sup>			
開城府	府使 86석10두	副使 40석	判官 30석	法曹 13석 5두	知府事 86석10두	副事 40석	判官 26석10두	法曹 13석 5두
安東府	府使 86석10두	副使 40석	判官 26석10두		知府事 86석10두	副事 40석	判官 26석10두	法曹 13석 5두

이것을 보면 문종조의 개성부는 다른 일반 부와 대체로 동등한 관원과 대우를 받아 동격이었음이 나타난다. 즉 개성부는 府使·副使·判官·法曹로 구성되고 외관록의 액수는 府使와 副使는 타부와 동일하나 判官만 1급이 많으며 특별히 법조가 있는 점이 다를 뿐이다. 개성부에 일반 주·부·군에 없는 법조가 특별히 존재한 것은 이 때 개성부가 경기를 다스리는 외관일 뿐 아니라 일종의 계수관의 기능도 대행하고 있었기 때문이었다. 그러나 인종조 외관록을 보면 개성부가 일반 다른 부와 완전히 동격이 되었다. 이제는 개성부도 그저 ‘知州府郡事’의 하나로 표기되어 모든 주·부·군의 지사와 같았음이 나타나고 判官도 동액의 외관록을 받았으며 법조도 새로 증치된 그 밖의 부·주의

- 11) 《高麗史》 권 56, 志 10, 地理 1, 王京 開城府條에는 恭讓王 2년의 경기 확대에 관한 서술 중 細註로 문종 23년 정월 楊廣道·交州道·西海道에서 새로이 41州 縣이 경기에 편입되었다고 기록하고 있는데, 이 기사에는 여러 가지 문제점이 있어 실제로 이 때 경기가 확대되었는지 의문이며, 비록 이것이 사실이라 하더라도 오래되지 않아 原京畿로 환원된 것 같다(邊太燮, 앞의 책, 251~254쪽 참조).
- 12) 文宗朝 外官祿에서는 開城府 외에 天安·南原·長興·京山·安東府가 있었으며, 또한 公州 등 11州使, 古阜郡 등 5郡使가 모두 등격이었다. 이 표에 안동부를 대비시킨 것은 특별한 이유가 있는 것이 아니라 그저 일반 府의 하나로 택하였을 따름이다.
- 13) 仁宗朝 外官祿에서는 구체적인 지방기구명이 아니라 ‘諸知州府郡事’, ‘諸知州府副事’로 되어 있고, 다만 判官은 개성·안동부 등 6부 등과 諸州·郡名이 수록되고 있으며, 法曹은 開城·安東 등 5부 및 春州 등 3주에 증치되어 있다.



그것과 동등한 대우를 받았다. 그러므로 개성부는 비록 경기의 일원적인 통치 기구였으나 그 밖의 부와 동등한 기구편성과 동액의 외관록을 받아 특별한 우대를 받고 있지 않았음을 알 수 있다. 굳이 한 가지 특수성을 말한다면 문종대부터 법조가 설치되어 경기지역의 계수관의 역할을 담당한 점이라 하겠다.

이와 같이 경기가 개성부에 의하여 통치되었는데 京中 5부는 이에서 벗어나 직접 중앙정부의 통제를 받았다. 개경은 현종 15년(1024)에 5部·坊里를 정하여 5部·35坊·344里의 제도를 만들었다 한다.<sup>14)</sup> 5부에는 使 1인(4품 이상), 副使 1인(5품 이상), 錄事 각 2인(甲科權務)이 두어졌는데 그들은 文武班祿이나 外官祿에 들지 못하고 모두 權務官祿에 편입되어 그들의 지위가 낮았음이 나타난다. 방리에는 別監·里正이 있었는데 경성에는 도적을 잡는 경찰 기관으로 街衢所가 있어 使·別監이 있었던 바 방리의 별감이란 이 가구의 별감을 가리킨 것인지 확실치 않다. 요컨대 경종 5부는 경기에서 벗어나 직접 중앙정부의 통치를 받아 행정체계가 달랐음이 특징이었다.

### (3) 경기 통치기구의 개편

경기의 통치체제는 고려 후기에 이르러 커다란 변혁을 겪게 되었다. 忠烈王 때 開城府尹으로 승격하여 경기 뿐 아니라 왕경 5부까지 관장하게 되고, 恭讓王 때는 경기가 좌·우도로 확대되고 都觀察黜陟使가 설치되는 승격을 하게 되었다. 이제 경기의 통치제도는 격상되고 마침내는 다른 5도와 동등한 지방기구로 승격되기에 이른 것이다.

문종 때 개성부사에 의하여 통치된 경기는 점차 관할 속현에 외관이 설치되기 시작하였다. 인종조의 제도로 여겨지는 兵志 州縣軍條를 보면 경기는 開城府道·承天府道·江華道·長湍道の 4도로 편성되어 있는데,<sup>15)</sup> 이 軍事道는 수령이 파견된 主縣을 기준으로 만들어졌으므로 이 때 경기에는 개성부·승천부·강화현·장단현에 외관이 설치되었음을 알 수 있다. 실제로 인종조 외관록조에는 지개성부사 외에 知昇天府事·江華縣令·長湍縣令·牛峯縣令이 있어 경기에 5개의 주현이 나오고 있다. 그러므로 경기에는 유일한 외관인 개

14) 《高麗史》 권 56, 志 10, 地理 1, 王京 開城府.

15) 《高麗史》 권 83, 志 37, 兵 3, 州縣軍.

성부 외에 속현이었던 승천(옛 貞州)·장단현·우봉현에 수령이 설치되고 강화현도 경기에 새로 편입되었던 것이다. 이들 외관 이외에도 토산·적성·과평·강음·송림·마전현에는 정식 현령은 아니지만 수령의 기능을 행사하는 監務가 설치되어 지배기구가 강화되어 갔던 것이다.<sup>16)</sup>

이러한 경기의 통치체제는 몽고의 침입으로 일대 전환을 맞이하게 되었다. 몽고의 침입으로 고종 19년(1232) 개경의 5부 人戶를 강화도로 옮긴 후 개경에는 留守兵馬使를 두었으나 결국 경도는 몽고군의 유린으로 황폐화되었으며 이러한 현상은 원종 11년(1270) 개경환도까지 계속되었다. 그러나 이 때 복구된 경기는 결코 전과 같을 수 없었다. 원종 12년(1271)에는 都兵馬使의 요청에 따라 경기 8현에 祿科田이 설치되고 있으니,<sup>17)</sup> 이제 경기제는 다시 개성부사에 의하여 통치되는 옛 제도로 환원된 듯하다.

그러나 이 경기 통치제는 결국 시정되지 않을 수 없었다. 충렬왕 34년(1308)에 개성부에 다시 왕경 통치기구로서 부윤이 설치되어 도성 안을 관장하고 또한 따로이 개성현으로 하여금 성외를 관장케 한 것이다.<sup>18)</sup> 지금까지 개성부사는 경기 8현을 다스리는 지방기구였으며 왕경 5부는 중앙정부의 직할이었는데, 이제는 다시 개성부윤으로 승격하여 경기와 더불어 경중 5부까지 관장하게끔 변한 것이다.<sup>19)</sup> 이 때 개성부는 給田都監을 병합하고 그 관원은 繕工職事까지도 겸대하여 그 기능이 확대되었다.<sup>20)</sup> 5부의 장관은 副令(종 6품)이었는데 이 때의 통치체계를 표로 만들면 다음 <표 3>과 같다.

이러한 개성부윤의 경기 8현 및 5부의 통치체제가 일대 변혁을 일으킨 것은 고려 멸망 직전인 공양왕 때였다. 즉 공양왕 2년(1390)에 경기를 좌·우도로 나누고 관할 주현을 확대하는 동시에 각각 도관찰출척사를 두었던 것이

16) 仁宗朝 外官祿條에는 牛峯縣令이 보이는데 지리지에는 예종 원년에 監務가 설치된 것으로 기록되어 차이가 있다.

17) 《高麗史》권 27, 世家 27, 원종 12년 2월.

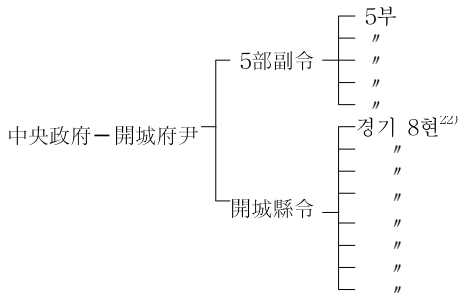
18) 《高麗史》권 56, 志 10, 地理 1, 王京 開城府.

19) 충렬왕 34년의 개성부윤 승격은 사실은 충선왕에 의하여 실행된 개혁이었다. 충선왕은 이미 충렬왕 24년 즉위 때 中京留守·開元府尹이란 관직을 만들었는데, 이것은 개성부로 하여금 왕경의 통치기구로 삼으려는 의도로 보인다.

20) 《高麗史》권 76, 志 30, 百官 1, 開城府.

다.<sup>21)</sup> 이때 경기 좌우도에는 原京畿 13현에다 새로이 이웃 楊廣道·交州道·

〈표 3〉 충렬왕 34년의 경기의 통치체계



西海道에서 31현을 편입시켜 좌도 25현, 우도 19현으로 총 44현이 되었다.

이미 공민왕 때부터 군사적으로 경기 좌우도의 제도가 있었으나 이제 공양왕 2년에는 정식으로 행정구획상의 경기 좌우도가 생기고 여기에 타도와 같은 도관찰출척사가 설치되기에 이른 것이다.

경기의 확대와 道로의 승격, 그리고 도관찰출척사의 설치는 경기 통치제도의 발전을 표시한 것이었다. 지금까지 남도의 일반 행정조직과 달리 개성부에 의한 특수통치제를 실시한 경기가 5도와 같은 도관찰출척사의 도제로 변경된 것은 지방제도상의 진전을 뜻하는 것이었다. 공양왕 2년 경기 좌우도와 함께 양계에도 도관찰출척사가 설치됨으로써 고려 전국의 중간기구가 단일화되었다. 비록 경기 좌우도는 공양왕 4년 4월 諸道の 도관찰출척사가 혁파되고 按廉使로 환원될 때 개성부로 복구되었지만 조선 건국 후 다시 도관찰출척사가 설치되어 경기 통치제도의 발전은 그대로 계속되었던 것이다. 이렇게 보면 고려는 경기에 대한 특수 행정기구를 그 말기에 이르러 도제로 승격, 단일화하여 발전시켰다고 할 수 있다.

21) 《高麗史》권 56, 志 10, 地理 1, 王京 開城府.

22) 開城縣의 관할인 경기 8현이 경기의 전체였는지는 의심이 된다. 그것은 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 祿科田, 공양왕 즉위 12월 趙浚의 상소문에 6道の 懇田數 50만 결 중 경기전이 10만 결이라 하여 5도의 40만 결의 4분의 1이나 된 것으로 그 지역이 넓었음이 나타나기 때문이다. 따라서 실제로 경기는 이 開城縣 소관 8현 외에도 외관이 설치된 주현이 더 있었다고 생각된다.

## 3) 5 도

## (1) 5도안찰사제의 성립

고려의 5도란 楊廣道·慶尙道·全羅道·交州道·西海道를 말한다. 이들 5도는 남부지방에 설정한 일반적인 중간통치구획으로 민사적인 按察使가 파견되어 북부지방에 설정한 군사적인 兵馬使가 파견된 兩界와 구별되었다. 5도는 중앙정부와 군현 사이의 중간 행정기구이고 안찰사는 수령을 통할하는 상급행정관이었다.

그러나 고려의 5도는 처음부터 중간행정기구가 된 것은 아니었다. 고려 전기의 지방행정의 단위는 어디까지나 외관이 파견된 주현으로 수령은 중앙정부와 직결되고 있었으며, 다만 한정된 기능에 있어서 界首官이 중간기구로서의 역할을 대행하였을 따름이었다.<sup>23)</sup> 이 때에도 도안찰사가 있었으나 처음에는 주현을 순행하여 수령을 감찰하는 명실공히 按察官에 불과하였던 것이다.

안찰사가 처음 설치된 것은 현종대 이후의 사실로 보여진다. 그것은 《高麗史》백관지 외직 안렴사조에 현종 3년(1012) 節度使가 혁파된 후 안찰사가 설치되었다는 기록으로 알 수 있다. 실제로 안찰사가 처음 기록에 나타난 것은 靖宗 때였으니, 즉 정종 3년(1037) 정월 判에 입춘 이후 제도 외관은 모두 獄訟을 정지하여 백성이 농사에 오로지 힘쓰게 하고 만약 이를 어기는 외관은 안찰사로 하여금 糾理케 하라는 내용이었다.<sup>24)</sup> 이 判은 바로 전년에 御史臺가 제도 외관의 농사 방해에 대하여 ‘遣使 審察黜陟’을 청한 데 따른 결과였으므로<sup>25)</sup> 이 때의 안찰사는 상주관이 아니라 임시적인 사행임을 알 수 있다.

23) 고려의 州縣制에 관한 논문으로는 다음과 같은 글이 있다.

邊太燮, 〈高麗前期의 外官制〉(《韓國史研究》2, 韓國史研究會, 1968; 《高麗政治制度史研究》, 一潮閣, 1971).

河炫綱, 앞의 책.

李惠玉, 〈高麗時代의 守令制度研究〉(《梨大史苑》21, 梨花女大 史學科, 1985).

李義權, 〈高麗의 郡縣制度和 地方統治政策—主·屬縣考察을 中心으로—〉(《高麗史의 諸問題》, 三英社, 1986).

24) 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 農桑.

25) 위와 같음.

안찰사는 문종 때에 이르러 자주 기록에 나타난다. 문종 4년(1050) 判에는 주현의 水旱蟲霜으로 곡식이 부실할 때는 수령이 몸소 조사하여 戶部에 보고하고 정부는 그 界의 안찰사로 하여금 다른 사람을 보내어 자세히 점검케 하라고 하였고,<sup>26)</sup> 5년에는 按察副使가 白翎鎭의 화재에 대하여 鎭將과 副將을 탄핵하였으며,<sup>27)</sup> 11년(1057) 判에는 事審官으로 귀향해서 폐단을 일으키는 자는 按廉使(안찰사)와 監倉使로 하여금 서울로 옮겨 벌을 주게 하라는 것이 었다.<sup>28)</sup> 이것을 보면 문종조에는 제도에 안찰사가 파견되어 주현의 수령을 출척하는 중간기구의 역할을 담당하였던 것 같다. 그러나 문종 18년(1064)의 制에 따르면 구례에는 춘추에 外山祭告使를 10여 도에 파견하여 使命이 번 다하고 驛路가 조폐하였으므로 지금부터는 양계는 감창사, 溟西道는 안찰사로 제고사를 겸하게 하고 그 밖의 山南諸道만은 전과 같이 제고사를 보내도록 한다고 하였으므로,<sup>29)</sup> 패서도에는 이미 양계의 감창사와 같이 常遣된 안찰사가 있었으나 그 밖의 지역에는 안찰사가 보이지 않는다. 이러한 현상은 문종 때의 사실로 여겨지는 外獄囚에 대한 判에도 나타난다. 즉 주현의 외옥수를 監行 推檢하는데 서경과 양계는 分臺와 병마사, 關內西道는 안찰사, 東南海는 都部署, 그 밖의 지역은 계수관이 담당하여<sup>30)</sup> 지역에 따른 중간기구에 차이가 있으며 안찰사는 관내서도에만 보인다. 이것을 보면 문종 때에는 전국에 일원적인 중간기구로 안찰사가 파견된 것이 아니라 지역에 따라 차이가 있었으며 다만 패서도·관내서도에만 안찰사가 기능하고 있었음이 나타난다. 또한 문종 15년(1061)에는 ‘西海道按察使’가 기록에 나옴으로써<sup>31)</sup> 안찰사는 패서도·관내서도·서해도로 증가되었다. 그러면 문종 때 안찰사가 파견된 이들 3도는 어떤 관계에 놓여 있었을까.

楊廣道·慶尙道·全羅道 등 안찰사 파견의 5도가 성립한 것은 예종대였다. 그 이전의 도제는 주지하는 바 성종 14년(995)에 설치한 10도였는데, 그것은

26) 《高麗史》권 78, 志 32, 食貨 1, 田制 踏驗損實 文宗 4년 11월.

27) 《高麗史》권 7, 世家 7, 文宗 5년 2월.

28) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 事審官 文宗 11년.

29) 《高麗史》권 8, 世家 8, 文宗 18년 3월.

30) 《高麗史》권 84, 志 38, 刑法 1, 職制.

31) 《高麗史節要》권 5, 文宗 15년 2월.

關內道・中原道・河南道・江南道・嶺南道・嶺東道・山南道・海陽道・朔方道・淇西道였다. 그러나 이들 10도는 사신의 巡行道의 구실을 하였을 뿐으로 안찰사가 상건된 것이 아니었으며, 더욱이 전술한 바 문종 18년의 祭告使 파견이나 또 外獄囚 推檢의 判에서 보듯이 이미 그 내용이 바뀌고 있었다.

즉 제고사 파견에서는 전국을 서북양계・패서도・산남제도로 나누었고, 외옥수 추검에서는 서경・동서양계・관내서도・동남해 및 그 밖의 지역으로 나누어 원래의 10도제는 원형이 상실되고 있었던 것이다. 이때 패서도・관내도・산남도의 10도명의 일부가 보이지만 관내도는 關內西道와 함께 關西・關北・關內 3도의 이름과 關內東道の 구별이 생겨 변질되었음이 나타나고 특히 남부지방은 모두 산남도로 표기되어 큰 변화를 엿보게 한다.<sup>32)</sup> 서해도는 10도명에는 없는데 그 지역은 패서도・관내서도(관서도)와 동일하므로 결국 처음 설치된 3도안찰사는 서해도안찰사로 귀결된다고 보여진다. 그렇다고 서해도에만 안찰사가 파견된 것은 아니고 그 밖의 지역에도 파견되었을 것은 당연하지만 그러나 중간기구로 기능한 것은 서해도였다고 할 수 있다.

이와 같은 서해도안찰사만 기능하였던 기형적인 안찰사제가 정식 5도안찰사제로 정립한 것은 예종대였다. 《高麗史》地理志에 의하면 예종 원년(1106)에 楊廣忠淸州道와 慶尙晉州道가 제정되었고, 이듬해 분건된 諸道安撫使는 양광충청주도・전라주도・경상진주도의 셋으로<sup>33)</sup> 5도의 원형이 마련되었는데, 이는 안찰사제 성립의 기반이 되어가고 있음을 나타내는 것이다. 이제 전술한 바 변질된 10도제는 새로운 5도제로 바뀌고 있는 것이다.

예종 때 안찰사제가 성립하였다는 것은 예종 때 都部署를 안찰사로 개정하였다는 사실로도 엿볼 수 있다. 즉 百官志 外職 按廉使條에는 처음의 안찰사를 문종 18년(1069)에 도부서로 개정하였는데 예종 8년(1113)에 이를 다시 안

32) 문종 10년 撫問使 파견의 道는

① 山東南 忠・慶・尙州 3道撫問使

② 山南 普・羅・全・淸・廣・公・洪州 7道撫問使

③ 關西・北・關內 3道撫問使

④ 關內東道 撫問使

라 하여 關內道가 關內・關西・關北・關內東道로 분화 표기되었고, 山南道는 남부 전지역의 표시로 쓰이고 있음이 나타난다.

33) 《高麗史》권 12, 世家 12, 예종 2년 2월.

찰사로 환원하였다는 것이다. 사실상 도부서는 전국적인 행정기구가 아니라 水軍을 관장한 기구로 여기서는 경상도 지방의 東南海都部署를 가리킨 것으로 이 都部署使가 안찰사의 기능을 대행하고 있었는데, 예종 8년에 정식 안찰사로 바뀌었다는 것은<sup>34)</sup> 이제 전국에 걸쳐 본격적으로 안찰사제가 시작되었음을 의미한다고 보아야 하겠다. 이것은 비단 동남해인 경상진주도에 제한된 것이 아니라 전국적인 안찰사제의 성립을 표시하는 것이 될 것이다.

예종대에 안찰사제가 실시되었다는 가장 확실한 증거는 실제로 5도 안찰사의 이름이 나오고 있다는 사실이다. 예종 때 구체적으로 서해도안찰사 외에 전라도안찰사·양광충청주도안찰사가 보이고 다음 인종 때에는 東南海(慶尙晉州道) 按察副使·春州道按察使가 나타나 전국적으로 5도 안찰사제가 확립되었음을 엿보게 한다.<sup>35)</sup> 인종 11년(1133) 制에 외옥수의 감사 추검을 兩京留守·兩界兵馬使와 더불어 諸道按廉(察)使가 하고 있는 것은<sup>36)</sup> 남도가 모두 안찰사의 통제를 받았다는 표시가 될 것이다. 지금까지 틈틈이 주현을 순행하여 수령을 출척하는 察訪使를 파견하였던 것을 인종 20년(1142) 이후에는 폐지하고 다만 안찰사에게 위임하였다는 사실도 이를 증명하는 것이다.<sup>37)</sup>

전기한 인종 11년 制에는 ‘諸道按廉使’라 하여 확실한 안찰사도의 수가 표기되지 않았다. 그러나 다음 의종 때에는 명확히 ‘5道按察使’의 이름이 나오고 있다. 즉 의종 17년(1163)에는 양계병마사와 5도안찰사가 함께 陞辭하여 동시에 발견되고 이들은 그 지방의 방물을 상납하는 임무를 가졌음이 나타난다.<sup>38)</sup> 이와 같이 처음의 과도기적인 안찰사제는 예종 때부터 전국적으로 파견되고 결국 이는 5도안찰사의 완성을 보기에 이르렀던 것이다.

## (2) 5도안찰사의 통치제도

5도안찰사는 양계병마사와 함께 중앙정부와 주현 사이의 중간기구로 정착

34) 〈慶尙道營主題名記〉《道先生案》에는 문종 23년(1069)부터 都部署使 임명의 기록이 나오고 예종 7년(1112)에 안찰사로 개정되어 있어 1년의 차이가 보인다.

35) 春州道는 원래 東界에 속한 監倉使道였는데 仁宗 때에는 하나의 안찰사도로 전환되었다.

36) 《高麗史》권 16, 世家 16, 인종 11년 4월.

37) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選用監司, 명종 11년 9월.

38) 《高麗史節要》권 11, 의종 17년 8월.

되었다. 예종 때의 5도는 楊廣忠淸州道・慶尙晉州道・全羅州道・西海道・春州道(交州道)로 편성되었다. 이 5도의 구성은 그 후 부분적인 변동이 있기는 하였으나 그 원형은 대체로 고려 후기까지 계속되었다. 명종 원년(1171)에 양광충청주도가 楊廣州道와 忠淸州道로, 그리고 경상진주도가 慶尙州道와 晋陝州道로 양분되어 7도로 증가하였다가 오래지 않아 5도안찰사로 복구되었으며, 충렬왕 2년(1276)에 按察使가 按廉使로 바뀌고 충선왕 즉위 후 提察使로 불리웠다가 충숙왕 후년에 다시 안렴사로 환원되었다.

그러면 고려 중기에 성립한 5도안찰사는 과연 행정적인 지방 중간기구였을까. 학자에 따라서는 5도안찰사제를 부정하고 고려의 道가 행정기구의 기능을 갖게 된 것은 고려 후기에 이르러서였다고 해석하기도 한다.<sup>39)</sup> 그러나 의외로 일찍부터 5도안찰사가 수령과 같은 행정관의 기능을 행사하였음은 틀림없는 사실로 보인다. 그것은 의종 때 양계병마사와 5도안찰사가 동시에 임지에 출발하여 方物을 貢奉하였으며, 다음 왕인 명종 때에는 구체적으로 그들의 牧民官으로서의 임무가 명시되고 있기 때문이다. 즉 명종 18년(1188) 制에는 양계병마사와 5도안찰사의 직능으로서 ① 民間利病의 咨訪, ② 守令賢否의 黜陟, ③ 冤滯의 審治, ④ 農桑의 勸課, ⑤ 軍士의 撫恤, ⑥ 豪強의 摧抑, ⑦ 歲貢의 징수 등을 들고 있어<sup>40)</sup> 이 때 이미 지방행정관의 역할을 담당하였음이 나타나고 있다. 여기에는 명종 18년의 기사로 쓰여 있지만 실제로는 그보다 훨씬 이전부터 목민관의 기능을 가졌다고 보여진다.

39) 河炫綱, 앞의 책.

우선 5도制에 대한 반론으로, 5도 이외에 6도・7도・8도 등 그 숫자가 고정되지 않고 또 도명도 楊廣忠淸州道가 아닌 忠淸州道로 불리기도 하며, 交州道도 春州道・江陵道 등으로 혼칭되고 있다는 것이다. 그러나 이것은 시대에 따른 5도제의 변동을 이해하지 못한 데서 나온 오해이다. 7도란 전술한 바 명종 원년의 분화에 따른 일시적인 것이고, 6도는 공민왕 5년 江陵道가 存撫使道에서 按廉使道로 바뀌면서 6도안렴사의 칭을 갖게 된 것이다. 이 밖에도 군사적인 도의 숫자는 다른 문제다. 도명도 역시 시대에 따라 변경되었으니, 楊廣忠淸州道는 명종 원년에 楊廣州道와 따로이 忠淸州道가 생긴 바 있고, 고종 때에는 아예 양광충청주도를 정식으로 충청주도로 개칭하였으며, 처음의 春州道는 고종 때 交州道로 바뀌었으며 江陵道는 처음 東界에 속한 存撫使道에서 공민왕 때 按廉使道로 된 곳으로 혼동해서는 안될 것 같다. 제도사 연구는 평면적으로 고찰해서는 안되고 시간적인 변화과정을 통해 그 실체를 구명해야 할 것이다(邊太燮, 앞의 글, 1968; 앞의 책, 一潮閣, 1971 참조).

40) 《高麗史節要》 권 13, 명종 18년 3월.



이와 같은 5도안찰사의 기능은 바로 고려 말 우왕 때 憲司의 상언에 표시된 제도안렴사의 직능과 같은 것이었다. 즉 우왕 4년(1378) 헌사의 상언에는 각도 안렴사의 직능으로 ① 軍國重事, ② 民生疾苦, ③ 守令得失, ④ 刑獄爭訟 등을 統察한다고 하였으니,<sup>41)</sup> 이것은 명종 때의 그것과 같은 내용이었다. 결국 5도안찰사의 직능은 첫째 守令의 賢否를 출척하는 것이고, 둘째 民生의 疾苦를 물어 민간의 利病을 咨訪하는 것이며, 셋째 수령의 冤滯를 심치하여 형옥을 다스리는 것이고, 넷째는 貢賦와 方物을 수납하여 개정으로 수송하는 일이며, 다섯째는 軍士를 통솔하여 군사권도 가진 점이었다. 이것은 안찰사가 수령과 같은 지방행정의 담당자로 ‘按察·守令 臨民之任’<sup>42)</sup>이라 일컬을 만한 것이다. 이제 5도안찰사는 같은 지방 행정기구이지만 주현의 수령을 통할하여 중앙정부와 연결하는 중간기구의 위치에 놓이게 된 것이다.

안찰사와 수령은 같은 臨民之任으로 지방행정관이란 점에서 동일하였다. 원래 안찰사는 수령을 출척하는 직임이었으나 충숙왕 5년(1318) 敎에서는 존무사·제찰사(안찰사)·수령에 대하여 憲臣 金千鎰 등을 파견하여 민간의 질고를 묻고 출척을 엄히 행하라 하여 오히려 안찰사도 수령과 함께 감찰의 대상이 되는 존재로 화하였다. 다만 양자의 차이가 있다면 5도안찰사는 주현 수령의 상부기구로 중간 통치기관이 된 데 있다.

고려 전기에는 중앙과 주현이 직결되고 있었는데 대하여 후기에는 안찰사를 중간기구로 하여 연결되었으니 그 좋은 예가 戶籍 작성법이다. 즉 국초에는 州郡이 매년 호구와 인민의 수를 조사하여 호부에 올려 호적을 작성하였는데 대하여<sup>43)</sup> 후기에는 수령이 안렴사에 보고하면 안렴사가 版圖司(호부)에 보고하게끔 바뀌었던 것이다.<sup>44)</sup> 또한 鄉貢의 選上도 전기에는 주현의 鄉貢이 계수관에 都會하여 뽑아 올렸는데<sup>45)</sup> 후기에는 역시 각 도에서 會試하여 선상게 변화했던 것이다.<sup>46)</sup> 이와 같이 고려 중기 이후 5도안찰사는 중간 행정

41) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選用監司 신우 4년 12월.

42) 《高麗史節要》권 19, 충렬왕 원년 6월.

43) 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口.

44) 《高麗史》권 79, 志 33, 食貨 2, 戶口 신우 14년 8월 大司憲 趙浚 등 상소.

45) 《高麗史》권 73, 志 27, 選舉 1, 科目 현종 15년 12월 등 諸條.

46) 《高麗史》권 73, 志 27, 選舉 1, 科目 공민왕 23년 3월 敎.

기구로 되어 중앙정부와 주현 수령 사이를 연결하는 존재로 되었던 것이다.

안찰사가 수령과 같은 「臨民之任」을 가진 행정관리이기 때문에 그에게는 행정사무를 보는 治所가 필요하였는데, 그것이 곧 按察使營이었다. 안찰사는 6개월 임기의 「使命之任」이었으나 그가 본도에 부임하면 일단 안찰사영에 도착한 후 도내를 순행하고 다시 환영하여 6개월 동안 본영에 머물면서 행정사무를 보았다. 이것은 안찰사가 하나의 使行이면서 부과된 임무를 마치면 곧 귀경하는 다른 사신과 다른 점이었다. 비록 6개월이라는 짧은 기간이지만 임기가 있었다는 것이 그에게 행정관서의 설치를 필요케 한 것이다. 안찰사영은 대체로 도내의 가장 큰 고을인 계수관에 존치되었으며 여기에는 營吏가 있어 사무를 보았다.

### (3) 5도안찰사제의 변화

고려의 5도안찰사가 지방의 중간통치기구가 되었지만 그 제도는 아무런 변화없이 고려 말까지 계속됨으로써 모순이 나타나게 되었다. 안찰사가 수령을 통할하는 상급 행정관이면서 그 관품이 낮았고, 專任官이 아니라 행정기구를 갖추지 못하였으며, 또한 6개월만에 교대하므로 임기가 짧은 것은 확실히 결함이 되지 않을 수 없었다. 이에 고려 후기에는 5도안찰사제의 모순을 개혁하려는 정책이 진행되었다.

첫째는 안찰사의 낮은 官秩에 대한 문제였다. 고려의 안찰사는 대체로 명문출신으로 등과한 문신이 임명되었으나 5, 6품의 관원이 임명되고 높아야 4품관으로 이는 권한이 큰 데 비하여 너무나 관질이 낮았다. 이것은 초기에 안찰사가 주현을 감찰하는 사행일 경우에는 무관하였으나 이제 수령을 통할하는 상급 행정기구가 된 후에는 문제가 되지 않을 수 없었다. 수령이면서 경·도호·목의 장관은 3품 이상이었고 주·부·군의 사는 5품으로 안찰사보다 고위일 경우가 있어 상하의 행정체계가 확립될 수 없었다. 창왕 즉위년(1388) 7월에 趙浚이 주·부·군의 知官이 모두 正順·奉順大夫(정3품)이고 방진·부윤·주목·도호의 외관도 역시 양부의 大臣·奉翊(종2품)의 達官으로 안렴사보다 높으므로 안렴사가 수령의 출척이나 군민의 일을 잘 시행할 수 없는 즉, 안렴사도 양부대신으로 임명해야 한다고 청한 것은 이와 같은

모순을 지적한 것이었다.<sup>47)</sup>

이러한 조준의 요청은 받아 들여져 다음달 안렴사를 도관찰출척사로 승격하여 교서와 鈇鉞을 수여하고 재추로 임명하였는데 이 때 임명된 제도 도관찰출척사는 다음과 같다.<sup>48)</sup>

楊廣道	都觀察黜陟使－政堂文學 成石璘
慶尙道	都觀察黜陟使－前平壤尹 張 夏
全羅道	都觀察黜陟使－前密直副使 崔有慶
交州江陵道	都觀察黜陟使－前密直商議 金士衡
西海道	都觀察黜陟使－密直提學 趙云伋

이 때는 종래의 交州道에 공민왕 때 안렴사도로 된 江陵道가 합하여 하나의 교주강릉도가 되어 5도로 되는 동시에 양부 재추가 도관찰출척사로 임명되어 그 지위가 격상되었다. 이들 도관찰출척사의 권한이 컸음은 이들에게 교서와 부월을 하사하였는데, 이 때 내린 교서에서 제도 도관찰출척사로 하여금 대소의 군민관을 상벌하는데 특히 수령·장수를 처벌할 경우 양부 이상은 감금한 후 聽候하고 봉익대부 이하는 직단계 한 것으로 알 수 있다.<sup>49)</sup>

둘째로 들어야 할 안찰사제의 결함은 그들이 전임관이 아니고 또 사무기구를 갖추지 못한 점이었다. 안찰사는 일종의 사행이기 때문에 정식 제수하지 않고 京官을 구전으로 임명하는 비전임관이었으며, 더욱이 안찰사에게는 수령 밑의 향리 조직과 같은 사무관이 마련되지 못하고 있었으니, 처음의 순행관의 지위에 불과할 때는 문제가 없었으나 어엿한 중간기구로 된 이후에는 그 임무를 수행하는데 지장이 있었다. 이에 공양왕 원년에는 새로운 도관찰출척사를 종래와 같은 경관 구전이 아니라 따로이 제수를 함으로써 정식으로 전임관이 되게 하였다.<sup>50)</sup> 또한 이듬해에는 이들 5도관찰출척사에게도 행정기관인 經歷司를 설치하고<sup>51)</sup> 4품 이상의 經歷이나 5품 이하의 都事를 首領官으로 삼아 사무장의 일을 보게 하였다. 이제 안찰사는 제도상으로도 경관의 일시적인

47) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選用監司.

48) 《高麗史節要》권 33, 창왕 즉위 8월.

49) 《高麗史》권 137, 列傳 50, 叛逆 6, 辛禍 5 신창 즉위 8월.

50) 《高麗史》권 77, 志 31, 百官 2, 外職 按廉使 공양왕 원년.

51) 《高麗史》권 77, 志 31, 百官 2, 外職 按廉使 공양왕 2년.

사행이 아니라 정식 도의 행정장관으로 외직화되고 그 밑에는 정비된 사무기구가 갖추지기에 이른 것이다.

셋째의 결합은 안찰사의 6개월 교체제이다. 안찰사는 春夏番과 秋冬番의 반년 교대로 그 임기가 너무 짧았다. 처음 주현을 순행 감찰하는 사행일 때는 6개월로도 충분하였으나 목민관으로서 지방행정의 기능을 가지게 된 이후에는 그 임기가 문제가 되지 않을 수 없었다. 이에 우왕 4년(1378)에는 현사가 6개월 교체의 폐단을 들고 1년간으로의 연장을 건의하였는데, 그 폐단이란 안찰사의 임무가 매우 무거운 데도 불구하고 6월 교대로 公事를 실행하는데 마치지도 못한 채 바뀌게 되어 공사가 廢弛하게 되고 또 잦은 迎送으로 백성들의 폐해가 많다는 것을 지적하였던 것이다.<sup>52)</sup> 이 현사의 상언이 받아들여져 이듬해부터 1년 교체로 변경됨으로써 이 결합은 시정되었다. 즉 權近의 《陽村集》에는 안렴사가 옛 제도는 춘추에 교대하였는데 우왕 5년(1379)에 대간이 1년 기한을 건의하여 廟堂(都評議使司, 즉 都堂)에서 秋期에 교대하게끔 바뀌었다 한다.<sup>53)</sup> 이로써 6개월 교대의 안찰사는 1년 교대로 바뀌어 그 임기가 연장되었던 것이다.

이제 고려 말에는 안찰사제의 결합인 큰 권한에 대한 관질의 卑下, 專任官이 아닌데 따른 행정기구의 미비, 그리고 6개월 교대에 따른 폐단이 시정되어 안찰사는 양부 대신으로 임명되어 도관찰출척사로 승격되었고, 정식 除授에 의한 전임 외직이 되고 사무기구인 경력사를 마련케 되었으며, 또한 6개월 교대에서 1년 교대로 임기가 연장되었다. 그러므로 고려 말에는 명실 공히 5도가 지방 중간기구로 행세하게끔 개편된 것이다.

5도에 도관찰출척사가 설치된 것은 창왕 즉위년(1388)이다. 이때까지도 경기와 양계는 별개의 중간기구로 구성되고 있었는데, 2년 후에는 경기 좌우도와 양계에도 똑같이 도관찰출척사가 설치되고 여기에 경력사가 부수됨으로써 전국은 똑같은 지방통치기구로 일원화되었다.<sup>54)</sup> 이는 고려 지방제도의 발전

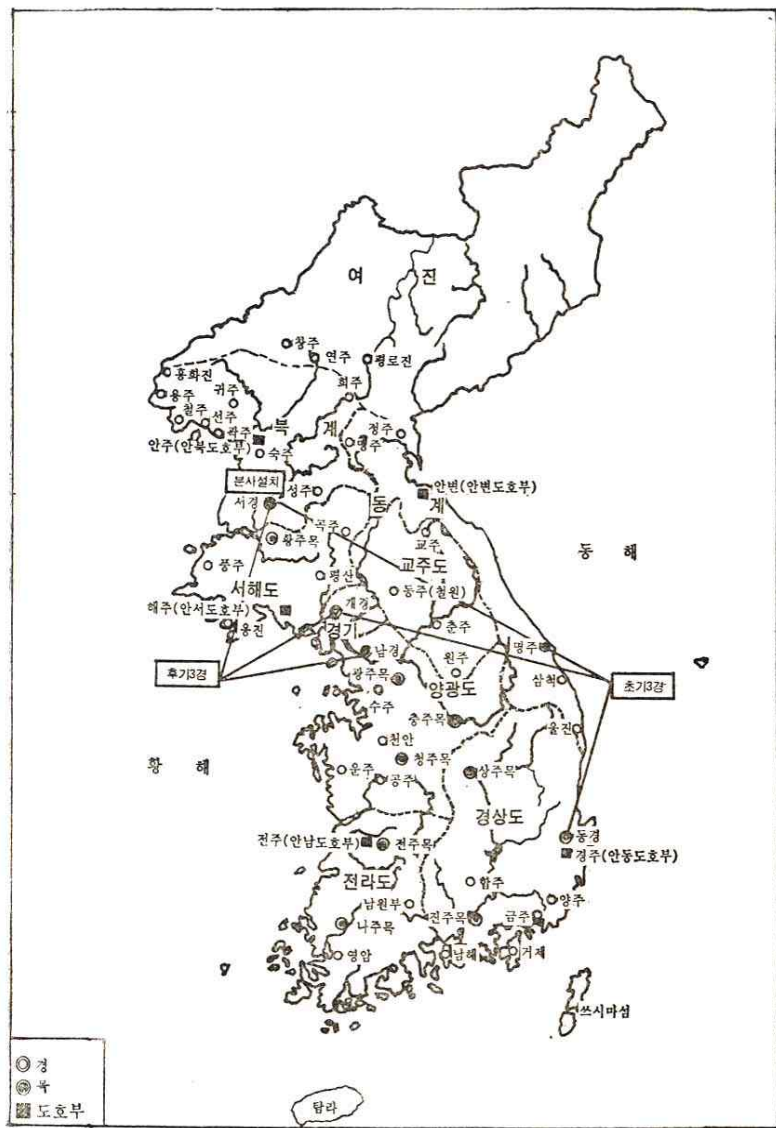
52) 《高麗史》권 75, 志 29, 選舉 3, 銓注 選用監司, 신우 4년 12월.

53) 權近, 《陽村集》권 15, 序類, 送交州道林按廉序.

54) 《高麗史》권 56, 志 10, 地理 1, 王京 開城府. 그리고 공양왕 2년 12월에 韓尙質이 西北面都觀察黜陟使·兼兵馬都節制使로 임명되어 이 때 양계에도 觀察使가 설치되었음이 나타난다(《高麗史》권 45, 世家 45, 공양왕 2년 12월).

〈지도 2〉

5도 양계



하는 것이었다. 다시 말하면 특수한 경기 통치제와 군사적인 양계병마사제가 일반적인 5도체제로 동질화되었던 것이다. 이 관찰사제는 고려 멸망 3개월 전인 공양왕 4년 4월에 다시 안렴사로 복구되었으나 이는 조선 건국 후 곧 다시 관찰사로 환원됨으로써 지방 중간기구는 계속 발전되었던 것이다.

#### 4) 양 계

##### (1) 양계병마사제의 성립

고려는 전국을 경기·5도·양계로 구분하여 경기는 개성부사가 통치하고 남쪽의 5도에는 안찰사를 파견하였으나 북쪽에는 특별히 양계를 설치하여 兵馬使를 파견하였다. 이것은 양계는 변경지역으로 군사적인 통치제가 필요하였기 때문이었다. 이와 같이 고려는 남부의 민사적인 5도에 대하여 북부에는 군사적인 양계를 설치하여 안찰사와 다른 병마사를 파견함으로써 고려의 독특한 지방중간기구를 이루었다.<sup>55)</sup>

고려에 처음으로 양계병마사가 설치된 것은 성종대의 일이다. 즉 성종 8년(989)에 처음으로 東西北面に 3품관인 병마사 1인을 설치하여 關外를 專制케 하였는데, 또한 知兵馬事·副使·判官·錄事도 아울러 파견하였다 한다.<sup>56)</sup> 이때 북계에 설치된 병마사가 과연 후대의 양계병마사와 같이 상주하는 외직의 성격을 띠고 있었는지는 분명하지 않다. 우선 이 기사에서는 동서북면에 병마사 1인이 파견된 것으로 나와 있어 양계로 구분된 것 같지 않으며, 또한 실제로 병마사가 기록에 보이는 것은 현종 10년(1019)의 ‘東北面兵馬使’이고<sup>57)</sup> 지방 통치기구로 표기된 것은 정종 즉위년(1034) 八關會 때 上表 陳賀하는데 ‘東

55) 고려의 양계에 대한 연구로는 다음과 같은 글이 있다.

金南奎, 앞의 글.

——, 〈高麗 兩界의 監倉使에 대하여〉(《史叢》 17·18, 高大史學會, 1973).

邊太燮, 앞의 책.

李基白, 〈高麗 兩界의 州鎮軍〉(《高麗兵制史研究》, 一潮閣, 1968).

56) 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 外職 兵馬使.

《高麗史節要》 권 2, 성종 8년 3월.

57) 《高麗史節要》 권 3, 현종 10년 정월.

西 2京・東北兩路兵馬使・4都護・8牧'이 함께 나열된 기사에 비롯된다.<sup>58)</sup> 현종 20년(1029)에 동북면병마사 李周佐가 朔方道の 登州・溟州 관내 19현이 蕃賊의 침구로 생업이 곤란하다 하여 무휼을 가할 것을 청하여 왕이 조부의 감면을 명한 바 있다.<sup>59)</sup> 이는 현종 후년에 이미 양계병마사가 외직의 기능을 행사하였음을 보여 준다. 성종 8년(989)에 시작된 북계의 병마사는 현종 때 군사적인 양계병마사로 되고 그 후년에는 행정관의 성격도 갖게 되었던 것이다.

이러한 양계병마사제의 성립은 예종대(1105~1122)에 출발한 5도안찰사에 비하여 자못 이른 것이다. 이것은 남도의 주현에 비하여 북계의 州鎭이 보다 일찍부터 설치된 것과 맥을 같이 한다. 변경지방은 군사적 필요에서 일찍부터 防禦州・鎭의 외관이 설치되었으며 그의 상부조직인 양계병마사제도 먼저 성립하게 된 것이다.

지방통치기구로 성립한 병마사제는 다음과 같은 구성으로 조직되었다.<sup>60)</sup>

兵馬使	3품	1인	兵馬判官	5・6품	3인
知兵馬事	3품	1인	兵馬錄事	參外權務	4인
兵馬副使	4품	2인			

즉 양계에는 3품관인 병마사 밑에 지병마사・부사・판관・녹사 등의 요원으로 병마사기구가 편성되었다. 그러나 실제로 병마사의 임명 사실을 보면 이와는 다른 것이 나타난다. 문종 초까지는 양계에 각각 병마사(장관)와 부사(차관)가 함께 파견되었으나 그 이후에는 장관으로서 서북면에 知兵馬事, 동북면에 兵馬副使가 파견되고, 예종 이후에는 서북면에 병마사, 동북면에 병마부사가 임명되고 있어 병마사나 지병마사・병마부사가 하나의 장관으로 파견되었던 것이다. 비록 정식 병마사가 아니고 지사나 부사라 하더라도 어엿한 병마사기구의 장관으로서 일반적으로 「병마사」라 통칭됨에는 차이가 없었다. 6部 尙書로 병마사에 임명되면 正兵馬使가 되고, 卿은 지병마사, 侍郎과 少卿은 병마부사가 됨이 원칙이었다.

58) 《高麗史》 권 6, 世家 6, 정종 즉위년 11월.

靖宗 3년 정월 制에서는 ‘外任及東西兵馬官吏’라 하여 양계 병마사가 外任과 동일시 되고 있다(《高麗史》 권 64, 志 18, 禮 6, 凶禮 五服制度).

59) 《高麗史》 권 94, 列傳 12, 李周佐.

60) 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 外職 兵馬使.

이들 병마사기구의 관원은 모두 6개월 교대였음은 5도안찰사와 같았다. 양계 병마사는 6개월 임기로 춘하번과 추동번으로 나누어졌으니, 임명 시기는 대체로 춘하번은 정월(또는 2월), 추동번은 7월(또는 8월)이었다. 이들 양계 병마사기구는 兵馬使營에서 사무를 보았는데 병마사영은 양계의 유일한 계수관인 安北都護府와 安邊都護府에 있었던 것으로 보인다.

## (2) 양계병마사의 통치제도

양계는 국방지역이었기 때문에 군사적인 병마사가 파견되어 중간기구의 역할을 담당하였다. 병마사는 다만 변경을 지키는 邊將에 그치지 않고 동북면과 서북면이라는 행정구획을 통치하는 지방장관이었다. 이들은 각각 자기 관내의 州鎭의 수령을 통할하고 중앙정부와 연결된 위치에 있었던 것이다.

양계의 장간을 병마사라 칭한 것은 5도의 민사적인 안찰사에 대하여 군사적 기능이 일차적이었기 때문이었다. 우선 양계는 하위 행정단위인 주현제부터 5도와 달랐다. 5도가 주로 일반 행정구획인 주·부·군·현으로 편성된 데 대하여 양계는 군사적인 방어주·진으로 구성되었다. 성종 2년(983) 남부에 12牧이 설치되었을 때 북계에는 여러 방어사주·진이 설치되었는데, 외관제가 일단의 완성을 본 현종 9년(1018)에는 전국에 4都護·8牧·56知州郡事·28鎭將·20縣令이 설치되었으니, 여기 군사적인 외관으로는 4도호·28진장 외에 56지주군사 중에도 많은 방어사주가 포함되었을 것으로 추측된다. 이제 양계의 주진의 구성을 《高麗史》 지리지에 의거하여 표로 만들면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 兩界 州鎭의 구성

	主 縣	軍 事 州 鎭		民 事 州 縣	
		防 禦 使	鎭使·將	知 州 事	縣 令
西 北 面	43	25	12 { 鎭使 8 鎭將 4		6
東 北 面	30	10	10 { 鎭使 3 鎭將 7	2	8
합 계	73	35	22	2	14



여기서는 交州道 소속의 交州·春州·東州를 원래대로 동계에 포함시켜 계산하였다.

위 표를 보면 양계에는 외관이 파견된 主縣 73개 가운데 군사적인 방어사와 진사·진장이 설치된 주진이 57개이고 민사적인 지주사와 현령이 설치된 주현이 16개로 단연 군사적 주진이 많다. 더욱이 민사적인 주현은 淮南道라 할 수 있는 西京 부근과 交州·溟州道지방에 분포하고 있어 순북계지역에는 군사적인 방어사주와 진으로만 편성되고 있음이 나타난다.<sup>61)</sup> 이와 같이 군사적인 주진으로 구성된 양계에 병마사가 임명된 것은 당연한 일이었다.

양계의 군현제도의 또 하나의 특징은 모든 주진에 외관이 설치되어 외관이 없는 屬縣이 적은 점이다. 고려 중기를 기준으로 양계의 총주현은 122개였는데 그 중 외관이 설치된 주현이 76개이고 속현은 46개였다. 이는 경기·5도의 총 주현 381개 가운데 主縣 54, 屬縣 327개에 비하여 절대로 외관의 비율이 많은 것이다. 더욱이 이들 적은 속현도 준남도라 할 수 있는 서경과 춘주도·명주도가 있는 오늘의 강원도지방에만 분포하여 순북계지방에는 모두 외관이 설치되고 있다. 이것은 고려왕조가 북계에 대하여 군사적인 필요에서 집권적인 지방통제를 강화하였음을 나타내는 것이다.

병마사는 양계의 군사적인 기능을 주로 하였으나 또한 민사적인 행정기능도 함께 하였다. 그것은 병마사가 양계의 주진을 관할하는 중간기구의 위치에 있었기 때문에 당연한 일이었다. 5도안찰사가 민사적인 기능을 주로 하면서도 도내의 군사적 기능도 아울러 가진 것과 대조가 되는 것이었다. 명종 18년(1188) 制에서 양계병마사와 5도안찰사는 民間利病을 咨訪하고, 守令의 賢否를 출척하며, 冤滯를 審治하고, 農桑을 勸課하며, 군사를 무휼하고, 豪強을 摧抑하며, 세공을 징수한다고 하여<sup>62)</sup> 양자가 군사적·민사적 기능을 똑같이 가졌음을 표시하고 있다.

이러한 양계 병마사와 5도안찰사의 기능은 그들이 중앙과 주현 사이의 중간기구임을 나타내는 것이다. 수령의 현부를 출척하였다는 것은 주현의 상급 행정기구인 까닭이었다. 문종조와 사실로 보여지는 외옥수에 관한 判을 보면 외

61) 邊太燮, <高麗兩界의 支配組織>(앞의 책), 204~205쪽.

62) 《高麗史節要》 권 13, 명종 18년 3월.

옥수를 監行 推檢하는데 서경은 分臺, 양계는 병마사, 關內西道는 안찰사, 東南海는 都部署, 그 외 지방은 계수관이 담당하여,<sup>63)</sup> 남부지방이 아직 계수관으로 중간기구의 기능을 행하였을 때 이미 양계에는 병마사가 중간기구로 등장하고 있었다. 이것은 변경지방의 군사적 필요에서 양계가 보다 일찍부터 짜여진 지배조직이 요구되었기 때문이었다.

중기 이후에는 양계병마사가 5도안찰사와 동렬적인 지방 중간기구가 되었으나 역시 양계의 풍요성에 따라 병마사는 안찰사보다 권력이 강대하고 서열이 높았다. 그들은 특별히 부월을 親授받고 闕外를 전제하여 營主·藩鎮·都統 등으로도 불리웠던 것이다. 양계병마사 기구에만 특별히 감찰기관인 분대가 설치된 것도 양계의 중요성을 뜻하는 것이었다. 즉 북계에는 서경과 서북면·동북면에 각각 분대로서 監察御史가 파견되었는데 이는 5도안찰사에 없는 특별기구였던 것이다.

양계의 통치제도의 특수성은 分道制가 실행된 점이다. 병마사와 주진 사이에 경제적 군사적인 분도가 또 하나 설정된 것이다. 그 하나가 監倉使制이다. 감창사는 북계에 雲中道·興化道, 동계에 溟州道·朔方道·沿海道 등 5도에 설치되었다.<sup>64)</sup> 이들의 임무는 원래 조세와 창고를 감독하는 것이었다. 즉 양계에서는 조세를 그대로 현지의 군수용으로 쓰고 稅籍을 없애어 貢布의 징수도 하지 않았는데, 이에 따라 특별히 조세와 軍資를 전담하는 감창사를 설치할 필요가 있었다. 병마사가 군사·민사의 모든 분야를 관장한데 대하여 감창사는 小道 내의 조세를 비롯한 민사문제만을 다루었던 것이다.

양계에는 군사적으로도 분도제가 있어 防戍將軍이 파견되었다. 이 군사적 분도는 시대에 따라 일정하지 않았으나 서북면에는 義州·靜州·昌州·朔州·延州·宣州 등이 있고 동북면에는 定州가 보인다. 양계 중에서도 국경지대의 大州에 분도가 설치되어 이웃의 여러 주진이 소속된 군사적 집단을 분도제라 할 수 있다. 이들 분도 장군은 병마사의 지휘를 받았지만 또한 소도 내를 순행하여 州守를 통할하였다는 점에서 또 하나의 군사적인 중간기구가 되었던 것이다.

63) 《高麗史》 권 84, 志 38, 刑法 1, 職制.

64) 《高麗史節要》 권 12, 명종 3년 윤 정월에는 7道按察使(이때는 5도가 7도로 분화되었음)·5道監倉使에게 모두 勸農使를 겸한다 하여 5道監倉使의 칭이 나온다. 문종조에는 春州道監倉使가 있었는데 인종 때부터 안찰사도로 바뀌어 소멸되었다.

위에서 본 바와 같이 고려는 남부의 민사적인 5도안찰사에 대하여 북부에는 군사적인 양계병마사제를 실시하여 그 통치방법에 차이를 두었는데 이는 고려 지방제도의 특수성이었다. 언제나 외적의 침범에 대비해야 했던 고려로서는 변경 지대인 양계를 일반적인 행정구획으로 삼을 수 없었기 때문에 특별히 병마사를 지방장관으로 삼고 군사적인 임무를 주로 하게 하였으며, 또 계내에 감창사도와 분도장군제의 또 하나의 중간기구를 갖추어 지방통치제를 운영하였던 것이다.

### (3) 양계병마사의 변동

고려후기에는 양계 통치제도에 일대 변동이 일어나게 되었으니, 그것은 고종 때부터의 몽고의 침략과 북방지역의 점탈에 따른 결과였다. 고종 18년(1231) 몽고의 침입으로 개경정부는 강화도로 천도하고 항전을 계속하였으나 본토는 몽고군에 유린당하고 특히 북계지방은 큰 피해를 입어 주진은 海島로 피난하였으며, 몽고에 굴복한 후에는 또한 몽고가 동북면에 雙城總管府, 서북면에 東寧府를 설치함으로써 양계제는 붕괴되지 않을 수 없었던 것이다.

《高麗史》지리지를 보면 몽고군의 침구로 양계 주진이 해도로 入保하거나 남부지방으로 內徙 假寓하였음이 나타난다. 宣州·雲州·博州 등 여러 방어주가 고종 18년(1231) 해도로 입보하였다가 원종 2년(1261)에 출륙하고 있는데, 출륙 후에도 原邑의 폐허화로 돌아 가지 못하고 다른 고을에 假寓하거나 예속되는 변화를 겪었다. 이러한 피난은 양계 병마사기구도 마찬가지였는데, 동북면 병마사는 처음 猪島로 갔다가 뒤에 竹島로 옮겼음이 확실하다. 그것은 고종 45년(1258)에 高州·和州 등 15주 사람들이 저도로 옮겨 살았는데 동북면병마사 愼執平이 성은 큰 데 사람이 적어 방어키 어렵다 하여 다시 죽도로 옮겼다는 사실로 알 수 있다.<sup>65)</sup> 서북면병마사기구는 대동강구의 席島와 椴島에 있었다. 《東文選》권 14, 金之岱의 〈贈西海按部王侍御伸宣〉에는 고종 말에 김지대가 北邊知兵馬事였는데 “北界營在席島作”이라 하여 이 때 서북면병마사영이 석도에 있었음을 알 수 있다. 그러나 원종 10년 서북면병마사 記官 崔坦 등이 반란을 일으켰을 때 가도로 들어가 分司御史와 監倉使를 죽이고 병마사와 분도가

65) 동북면병마사기구가 竹島로 입보하였음은 《高麗史節要》권 17, 고종 45년 10월 및 安軸의 《關東瓦注》竹島詩二首 并序에도 나타나 있다.

도망한 것을 보면<sup>66)</sup> 이 때는 서북면병마사기구가 가도에 있었던 것 같다. 석도는 西海道 豊州에 속하고 가도는 西京 三和縣에 속하였으나 양도는 서로 인접하여 병마사영이 있었던 모양이다.

이와 같이 몽고의 침구는 양계의 주진과 병마사제를 붕괴시키고 말았다. 그러나 양계제의 완전한 해체는 몽고의 북계지역 점탈로 이루어졌다. 고종 45년(1258) 趙暉 등이 화주 이북의 땅을 들어 몽고에 投附하자 몽고는 여기에 雙城總管府를 설치하고, 11년 후인 원종 10년(1269)에 서북면병마사영 기관인 최탄 등이 북계를 들어 몽고에 내부하여 여기에 東寧府가 설치되었던 것이다. 서북면의 동녕부는 21년 후인 충렬왕 16년(1290)에 고려에 환부되었지만 쌍성총관부는 공민왕 5년(1356)까지 거의 100년간이나 몽고의 통치하에 들어가 있었으므로 이 동안 양계는 근본적인 변형이 불가피하였다.

양계의 주진은 이미 몽고의 침구로 폐허화되고 邑司가 이웃 주현에 寓居하거나 귀속되는 경우가 많았다. 더욱이 동녕부와 쌍성총관부의 설치는 더 이상 양계병마사의 존재를 불필요하게 만들었다. 따라서 원종 11년(1270) 이후 양계병마사는 역사상에서 사라지고 그의 예하기구인 분대어사나 감창사·분도장군도 없어지고 말았다. 그러나 다만 명주지방은 쌍성총관부 밖에 있었으므로 여기에는 東界安集使가 설치되어 전국은 5도안찰사와 동계안집사의 통치를 받게 되었다. 또한 충렬왕 16년(1290)에 동녕부가 혁파되어 서북면지방이 회복됨으로써 불완전하나마 양계가 복구된 셈이었다. 즉 충렬왕 16년 서북면의 제성 수령이 다시 설치되고 여기에 西北面都指揮使가 임명됨으로써<sup>67)</sup> 동계안집사와 함께 양계의 장관이 된 것이다. 단 격이 낮았던 동계안집사는 충렬왕 24년(1298) 충선왕 즉위 2월에 파하여지고 交州道按廉使가 겸하게 되었다.

충선왕이 복위하자 새로운 양계장관제가 형성되었다. 이 때 5道按廉使가 제찰사로 개칭되는 동시에 양계의 장관으로 존무사가 설치되었는데, 서북면에는 平壤道存撫使, 동계에는 江陵道存撫使가 설치되어 전국은 5도안찰사·양도 존무사로 편성되었다. 평양도존무사는 平壤府尹을 겸하여 평양에 置司하였고, 강릉도존무사는 처음에 명주에 그 청사를 두었다가 충숙왕 원년

66) 《高麗史節要》권 18, 원종 10년 10월.

67) 《高麗史》권 30, 世家 30, 충렬왕 16년 7월.

(1314)에 登州(安邊)로 옮겼다. 이리하여 쌍성총관부 치하인 화주 이북의 땅을 제외한 북방지역에 불완전하나마 양계제가 재현되었다.

공민왕 5년(1656) 쌍성총관부가 수복됨으로써 양계는 다시 정상화되게 되었다. 처음 쌍성총관부가 회복되자 화주 이북도 강릉도준무사의 통할을 받게 하였다. 강릉도준무사가 朔方道採訪使를 겸한 것은 이를 나타낸다.<sup>68)</sup> 또한 오래되지 않아 양자는 하나의 행정구획으로 합하여 졌으니 공민왕 17년(1368) 郭儀는 삭방·강릉도안렴사에 임명되었던 것이다.<sup>69)</sup> 그러나 결국 공민왕 후년에 가서는 양자는 분리되어 강릉도에는 안렴사가 설치되고 북계에는 따로이 都巡問使가 임명되기에 이르렀다. 역시 삭방도는 순전한 국경지대인데 대하여 강릉도는 민사적인 남도의 성격을 가졌기 때문이었다.

이제 양계의 지방장관은 도순문사로 격상되어 남도의 안렴사보다 그 직위가 높아졌다. 서북면 도순문사는 평양부윤을 겸하고 동북면 도순문사는 和寧府尹을 겸하여 각각 평양과 화령(和州)에 治司를 두었다.

그러나 양계는 아직도 민사적인 도관찰출척사가 아니라 군사적인 도순문사가 임명되어 차이가 있었다.<sup>70)</sup> 이에 공양왕 원년(1389) 大司憲 趙浚은 양계에도 5도와 같이 관찰사가 설치되어야 한다고 건의하여 마침내 서북면과 동북면에도 관찰사가 파견되어 전국이 똑같은 통치기구로 일원화되었다. 그것은 공양왕 2년(1390)에 韓尙質을 西北面都觀察黜陟使·兼兵馬都節制使로 임명된 사실로 알 수 있다.<sup>71)</sup> 서북면도관찰출척사는 전과 같이 군사적인 都節制使를 겸하고 또 그의 치소인 평양윤을 겸하였다. 東北面都觀察黜陟使의 기록은 보이지 않지만 그도 역시 도절제사와 화령윤을 겸하였을 것이다. 이리하여 고려말에는 양계에도 남도와 같은 민정장관인 도관찰출척사가 설치되

68) 鄭道傳, 《三峯集》 권 4, 行狀, 鄭云敬行狀.

69) 《高麗史節要》 권 28, 공민왕 17년 8월.

70) 이 때의 양계의 장관이 都巡問使였는지에 대하여는 이문이 있을 수 있다. 그것은 《高麗史》 권 77, 志 31, 百官 2, 外職 節制使條에 공양왕 원년에 都巡問使를 都節制使로 바꾸는 동시에 지금까지의 京官 口傳을 처음으로 除授로 서전임관화시켰으며 사무관인 經歷·都事를 설치하였다고 하였기 때문이다. 그러나 여기에는 도순문사의 아래 관직으로 元帥를 節制使로 개정하였다 하여 이것이 남도에도 존재하였던 병마직이 아닌가 추측되고, 실제로 공양왕 2년에 韓尙質이 西北面都觀察黜陟使·兼兵馬都節制使라 하여 역시 병마직임이 나타나기 때문이다.

71) 《高麗史》 권 45, 世家 45, 공양왕 2년 12월.

어 전국이 단일적인 행정기구로 통일되었다. 공양왕 2년(1390)에 京畿左右道에도 도관찰출척사가 설치된 바 있다.

이와 같이 고려의 군사적인 양계의 통치제도는 고려 말에 이르러 민사적인 남도와 같게 되었다. 고려 후기에는 양계의 군사적인 방어주·진이 일반적인 주·현으로 전환되었으므로 그의 상부구조도 민정화된 것은 당연한 결과라 할 수 있다. 처음 동계에 속하였던 춘주도가 먼저 남도화되더니 뒤에 강릉도(명주도)도 남도화되었는데, 고려 말에는 나머지 양계 전부가 경기·5도와 함께 도관찰출척사로 일원화되었다. 이것은 고려 지방제도의 발전을 뜻하는 것으로서 비록 고려 멸망 3개월 전인 공양왕 4년(1392) 4월에 모든 제도가 복구될 때 남도에 안렴사가 다시 설치되고 양계에도 다시 도순문사가 설치되어 조선 太宗 때까지 계속되었지만 발전의 추세는 어찌할 수 없는 사실이었다. 이렇게 보면 고려는 시간이 흐름에 따라 양계의 군사적인 특수지방제도가 일반화되는 발전의 과정을 밟았다고 할 수 있다.

〈邊太變〉