

II. 전제왕권의 확립

1. 무열왕계의 왕권확립
2. 전제왕권과 귀족
3. 중앙통치조직의 정비
4. 지방·군사제도의 재편성
5. 토지제도의 정비와 조세제도

II. 전제왕권의 확립

1. 무열왕계의 왕권확립

1) 문무왕의 왕권강화

신라는 반도를 통일하여 막대한 영토와 인구를 지배하게 되는 것과 때를 같이 하여, 안으로도 새로운 정치적·사회적 발전을 이룩하게 되었다. 신라인 자신은 이러한 새로운 변화를 上代가 끝나고 中代가 시작되는 것으로 생각하였는데, 그것은 太宗武烈王의 즉위로부터 시작하였다. 그러나 이러한 전환은 무열왕계의 왕위계승이라는 단순한 王系の 변화만으로 그치는 것은 아니었다. 그의 즉위과정에서 살펴볼 수 있듯이 또 다른 정치적 측면의 변화를 포함하고 있었기 때문이다. 즉 專制政治의 시작이라는 새로운 정치형태의 출현을 알리는 것이었다.

그러나 무열왕대에 성립된 전제정치에는 일정한 한계가 있었다. 眞骨貴族의 반발을 무시하고 왕위에 오른 무열왕은 집권과정으로 말미암아 진골귀족 세력들이 상당한 불만을 가지고 있었다. 더욱이 百濟征伐을 눈 앞에 두고 있던 시기였기에 무열왕의 왕권행사에는 어느 정도의 제약이 따를 수밖에 없었다. 이에 무열왕은 직계 세력의 등용을 통하여 왕권을 강화시키고자 하였다. 그는 즉위 직후 金法敏을 兵部令에 임명하고, 그 다음해에 그를 太子에 책봉하고, 그리고 5년(658)과 7년에는 中侍와 上大等에 왕자인 文王과 전제정치의 성립에 크게 기여한 金庾信을 각각 임명하는 조치를 취하였다.

한편으로 무열왕은 진골귀족의 정치적 불만을 해소하는 데에도 상당한 노력을 기울였던 것 같다. 백제정벌이라는 무열왕계가 당면하고 있는 최대현안을 해결하기 위하여는 무엇보다도 진골귀족세력의 협력이 절대적으로 필요

하였기 때문이다. 따라서 무열왕은 진골귀족세력에 대한 타협과 회유책을 아 울러 실시하였던 것으로 생각된다. 그 구체적인 모습은 자세히 살필 수 없지만, 무열왕이 백제정벌에 앞서 문무왕의 즉위 이후 제거되는 眞珠를 병부령에 임명하고 있는 사실에서 짐작할 수 있다.¹⁾ 그 결과 무열왕은 짧은 재임 기간이지만 이러한 노력을 통하여 어느 정도 정치적 안정을 얻을 수 있었던 것으로 보인다.

전제정치 성립기의 정치적 한계는 무열왕의 뒤를 이어 왕위에 오른 文武王의 즉위 직후에도 계속되었다.²⁾ 때문에 문무왕 역시 즉위 초기에는 진골귀족세력을 회유하면서 지지기반의 확충을 꾀하고자 노력하였다. 문무왕이 즉위 직후인 元年(661)과 8년에 계속해서 모든 文武官 전원의 官等を 하나씩 승진시키고 있는 사실에서 그것을 엿볼 수 있다. 여기에는 신라의 백제 및 고구려의 정복달성을 기념하는 論功行賞의 성격이 포함되어 있었겠지만,³⁾ 보다 큰 목적은 문무왕이 자신의 세력기반을 확대시키기 위한 정치적 안정에 있었던 것으로 생각된다. 따라서 이러한 노력과 함께 문무왕은 비로소 왕권을 강화시켜 나갈 수 있었다.

그러나 문무왕의 일관된 정책은 진골귀족세력을 약화시키고 무열왕계의 전제정치를 확립시키는 것이었다. 이것은 왕권강화를 통해서만 이룩될 수 있는 일이었다. 이에 문무왕은 三國統一戰爭과 對唐戰爭을 치르면서 반대되는 많은 진골귀족을 도태시켜 나가는 등 일련의 정치개혁을 단행함으로써 그 목표를 추구해 나갔다. 薛仁貴가 문무왕에게 보낸 편지에서 문무왕이 “안으로는 의심하는 신하들을 없앴다.”고 지적인 말에서 잘 나타나고 있다.⁴⁾ 그러므로 무열왕에 의하여 성립된 무열왕계의 전제정치가 보다 확고한 기반을 마련한 것은 문무왕대였다고 할 수 있다.

1) 《三國史記》 권 5, 新羅本紀 5, 문무왕 6년 8월.

2) 문무왕대의 정치·외교적 상황에 대하여는 金壽泰, 〈文武王〉(《韓國史 市民講座》 13, 一潮閣, 1993) 참고.

3) 李基東, 〈新羅 中代の 官僚制와 骨品制〉(《震檀學報》 50, 1980; 《新羅骨品制社會와 花郎徒》, 一潮閣, 1980, 135쪽).

4) 《三國史記》 권 7, 新羅本紀 7, 문무왕 11년 7월. 삼국통일전쟁을 전후한 시기의 광범위한 중앙귀족의 도태에 대하여는 李基東, 위의 책, 116쪽이 참고된다.

그러면 전제정치의 확립을 위한 문무왕의 왕권강화의 방향은 무엇이었을까. 그것은 크게 두 가지의 방향에서 추진되었던 것으로 생각된다. 하나는 진골귀족들의 군사적 기반의 박탈이며, 또 다른 하나는 관료적인 질서의 확립이라고 할 수 있다. 이러한 두 가지 목표는 서로 연결되면서 문무왕의 재위 전기간에 걸쳐서 실시·진행되었다.

먼저 진골귀족의 군사적 기반의 박탈에 대하여 알아보면, 문무왕은 그의 즉위초부터 주목할 만한 현상으로 삼국통일전쟁을 수행해 나가면서 군사적인 이유로 여러 진골귀족을 제거시키고 있다. 이것은 문무왕 2년(662)에 있었던 大幢總管 진주와 南川州總管 眞欽의 처형에서 우선 알 수 있다. 진주와 진흙이 한가히 놀며 國事に 마음을 쓰지 않는다고 하여 그들을 처형하였다.⁵⁾ 진흙의 경우에는 자세히 살필 수 없지만, 진주는 당시 병부령이라는 그의 정치적 비중이나, 무열왕대 백제정벌전쟁에서, 문무왕 원년에는 대당의 將軍으로서 군사적으로 크게 활동한 인물임에도 불구하고 국사를 돌보지 않는다는 매우 모호한 죄목으로 처형된 것이다. 이러한 까닭에 문무왕이 당시 병부령을 역임하고 있던 진주를 제거한 것은 바로 왕권의 전제화를 반대하는 진골귀족에 대한 억압책에서 나온 것으로 이해되고 있다. 즉 문무왕이 김진주와 같은 병부령을 제거한 것은 전제정치의 확립을 지향하면서 병부령이 갖고 있던 兵權을 국왕 직속으로 돌리기 위해서 취한 조치였다는 것이다.⁶⁾

군사적인 측면에서 문무왕이 왕권강화책을 실시했으리라는 사실은 문무왕대 총관, 즉 장군의 경력을⁷⁾ 가졌던 인물들이 빈번히 신라를 배반한 일과 관련시켜 이해할 수 있다. 문무왕 8년(668)·10년에 각각 장군을 역임한 인물인 朴都儒와 戴世가 熊津都督府와 연결되어 반란을 일으킨 것이다.⁸⁾ 그런데

5) 《三國史記》권 6, 新羅本紀 6, 문무왕 2년 8월.

6) 朱甫暉, 〈新羅 中古期 6停에 대한 몇가지 문제〉(《新羅文化》3·4합집, 1987), 38쪽. 병권을 국왕으로 귀속시키려는 문무왕의 정책은 그 자신이 武烈王代에 병부령을 역임했다는 사실에서 미루어 보아도 알 수 있다.

7) 村上四男, 〈新羅の總管と都督〉(《朝鮮古代史研究》, 開明書院, 1978), 158~159쪽. 鄭敬淑, 〈新羅時代の 將軍의 成立과 變遷〉(《韓國史研究》48, 1985), 16쪽.

8) 鄭敬淑 역시 앞의 글, 21쪽에서 장군경력의 소지자들이 일으킨 반란임을 지적하고 있다. 朴都儒는 문무왕 8년(668) 고구려정벌을 위한 군단을 편성할 때 漢城州行軍總管이었다. 한편 문무왕 15년에 일어난 것으로, 신라의 대당전쟁시 병

당시 이러한 사건이 빈번히 일어난 것은 문무왕이 軍政的인 측면에서 왕권 강화를 실시하려고 했던 사실과 밀접한 관련이 있었다. 즉 이들이 당시 문무왕이 실시하고 있는 왕권강화로 말미암아 그들의 정치적 위치에 불안과 위협을 느꼈기 때문에 이러한 사건을 일으킨 것이 아닌가 여겨진다.⁹⁾ 그렇다면 삼국통일전쟁이라는 전쟁수행을 치르면서 문무왕이 반대되는 진골귀족세력을 제거한 것으로 파악할 수 있을 것이다.

문무왕이 이와 같이 군사적인 측면에서 중앙의 진골귀족을 도태시키며 왕권을 강화해 나간 것은 특히 軍事制度和 깊은 관계가 있는 것으로 보인다. 당시 군사제도의 핵심은 6停이었는데, 이 6정의 성격과도 관련이 있는 것으로 생각되기 때문이다. 즉 이 6정은 진골귀족이 군사적인 실권을 행사하는 貴族聯合의인 성격을 띠고 있는 것으로,¹⁰⁾ 신라 상대의 정치적 성격과 부합되는 군사기구로서 파악되고 있다. 따라서 이제 전제정치라는 새로운 성격의 정권을 만든 무열왕계로서는 정치제도의 변화뿐만 아니라 군사제도도 변화시킬 필요가 있지 않았을까 한다. 6정에서 여전히 중요한 위치를 차지하고 있는 진골귀족의 세력을 약화시킴으로써 새로운 군사제도를 만들려고 한 것이다. 이것은 9蜺幢의 설치와 관련해서 이해할 수 있을 것이다.¹¹⁾

한편 이 시기의 진골귀족세력이 私兵을 보유하고 있었다는 사실은 문무왕에게 보다 커다란 문제였다. 독자적인 군사력을 가진 진골귀족세력이 그것을 바탕으로 하여 왕권에 도전할 수 있었기 때문이다.¹²⁾ 이러한 까닭에 삼국통

부령 김진주의 아들인 風訓이 嚮導로서 당의 신라공격에 협조하고 있는 것도 같은 범주에 포함시킬 수 있다.

9) 井上秀雄, 〈新羅政治體制의變遷過程〉(《新羅史基礎研究》, 東出版, 1974), 450~451쪽. 박도유의 경우에는 중대 전제왕권의 성립 이후 점차 세력이 약화된 朴氏출신의 眞骨貴族이어서 무열왕계의 박씨세력 약화책과도 관련이 있어 주목된다(李基白, 〈統一新羅와 渤海의 社會〉, 《韓國史講座》古代篇, 一潮閣, 1982, 314~315쪽).

10) 李基白, 〈韓國의 傳統社會와 兵制〉(《韓國學報》6, 1977; 《韓國史學의 方向》, 一潮閣, 1978, 197~198쪽).

李文基, 〈新羅 六停軍團의 運用〉(《大丘史學》29, 1986).

11) 朱甫噉은 그것을 대당의 변화와 관련하여 설명하고 있다(朱甫噉, 앞의 글, 38~39쪽).

12) 일반적으로 이 시기의 진골귀족들이 사병을 가지고 있다고 지적되는 사실은 여기에 크게 참고가 된다(井上秀雄, 〈新羅兵制考〉, 《朝鮮學報》11·12, 1957·1958).

일전쟁과 대당전쟁이 성공적으로 마무리 된 뒤 문무왕의 또 다른 목표는 이들 진골귀족세력이 보유하고 있는 사병의 혁파에 있었다. 이에 문무왕은 그의 遺詔에서 “州郡의 兵器를 거두어 農具를 만들라”고¹³⁾ 神文王에게 요구하였는데, 이것은 진골귀족의 사병과 관련된 언급으로 생각된다. 문무왕은 진골귀족세력에 대한 통제력을 보다 강화하기 위하여 진골귀족의 사적 무력을 제거하는 정책을 과감히 실시하고자 한 것이다.¹⁴⁾

군사적인 측면에서의 문무왕의 왕권강화는 관료세력의 성장이라는 새로운 정치개혁과 밀접히 연관되면서 진행되어 주목된다. 왜냐하면 문무왕은 삼국 통일 이후 지방통치체제를 행정·군사의 양면을 모두 지배하는 군정적 성격에서 행정일원화의 성격으로 전환시키고자 했기 때문이다. 군사권의 행정권으로의 귀속이라고 할 수 있다.¹⁵⁾ 그러나 이것은 관료세력의 증대를 통해서만 가능한 것이었다. 따라서 문무왕의 정치개혁에 있어서 군사적인 측면과 행정적인 측면이 결국 서로 맞물리면서 추진되었음을 알 수 있다.

그러나 무엇보다도 문무왕은 전제정치를 확립시켜 나가기 위하여 진골귀족을 대신하는 새로운 세력기반이 필요하였다. 여기에 관료들의 존재가 주목된다. 이들 관료들이란 왕권에 기생하고 있는 세력이라고 할 수 있기 때문이다. 더욱이 이들은 骨品制度에 크게 의존하는 진골귀족과는 달리 신분보다는 자신의 학문적 및 행정적 능력에 의존하는 새로운 성격의 사람들이었다. 그러므로 문무왕은 자신의 왕권강화와 관련하여 그것을 반대하는 진골귀족세력에 대신하여 새로이 六頭品 이하의 관료들에게 커다란 관심을 보인 것이라고 할 수 있다. 이것은 진골귀족을 공동의 대항세력으로 생각하는 전제왕

; 앞의 책, 175~176쪽 및 李基白, 앞의 책, 196~201쪽). 그러나 최근 私兵說에 대하여는 비판 의견도 있다(李文基, 〈新羅 中古期 王京人の 軍事的 運用〉, 《新羅文化》 5, 1988).

13) 《三國史記》 권 7, 新羅本紀 7, 문무왕 21년 7월.

14) 고려 成宗의 정책이 이것과 비교된다. 성종 역시 지방 주군의 병기를 회수하여 농기구로 만들라는 명령을 내리고 있는데, 이것의 의미에 대하여 李基白은 아직도 여백을 보존하고 있는 地方豪族들의 私兵에 대한 무장해제에 목적이 있다고 한다. 즉 중앙정부가 그들의 사적인 무력을 제거하기 위한 단호한 정책을 이제 실시한 것이라고 한다(李基白, 〈高麗 京軍考〉, 《李丙燾博士華甲紀念 史學論叢》, 1956; 《高麗兵制史研究》, 一潮閣, 1968, 63쪽).

15) 李基東, 앞의 책, 125쪽.

권과 6두품 이하의 하급귀족과의 결합을 의미하는 것이다.¹⁶⁾

널리 알려지다시피 무열왕계의 전제정치가 성립된 이후 꾸준히 발전해 나간 것은 바로 관료세력의 성장이었다. 이것은 무열왕대에 일단 시작이 되었지만 문무왕대에 집중적으로 관료화 작업이 진행되었다.¹⁷⁾ 그것은 法典의 정비, 行政官署의 정비, 그것에 바탕을 둔 행정관료의 확충 정비로 나타났다. 무열왕 원년(654)에 理方府格 60여 조를 수정함으로써 시작된 기존의 율령체계에 대한 일대 개정작업은 그 후 문무왕에 의하여 꾸준히 진행되었다. 문무왕이 신문왕에게 “律令格式에 불편함이 있는 것은 곧 개정하여 시행하라”고¹⁸⁾ 명령한 점에서 율령의 계속적인 정비에 대한 그의 집중적인 관심을 알 수 있다. 이와 같은 대규모적인 율령정비는 새로이 성립된 전제왕권을 법전에 의하여 합법화하는 것을 그 목표로 삼고 있었다.

한편 문무왕대 추구된 이러한 법전 정비는 행정관서의 정비 및 관원의 增置와 표리의 관계에 있었다. 문무왕대는 新羅官制의 완성기로 알려지고 있는데,¹⁹⁾ 중요 행정관부 및 그 소속 관원의 수가 많이 증가하였다. 중앙의 입법관서인 理方府가 문무왕 7년(667)에 두 개로 확대되고, 18년에는 그 소속 관원인 卿이 증원된 사실에서 그것을 알 수 있다. 한편 율령의 제정·운영에 관한 최고 실무자라 할 律令博士도 이 시기에 계속 늘어난 듯하다. 또한 문무왕 3년(663)에는 船府가, 문무왕 7년과 21년에는 左右司祿館이 새로이 설치되고, 또한 그 관원이 임명되었다. 그런데 문무왕에 의하여 추진된 관원 증가가 중요 행정관부의 말단 행정책임자인 史의 증가에서 더욱 두드러졌다는 점이 주목된다.²⁰⁾ 따라서 이와 같은 행정관서의 증설 및 관료조직의 확장은

16) 이때 주로 발탁된 관료들은 6두품이었다. 문무왕대 強首의 활동을 통하여 살펴볼 수 있다. 전제왕권과 6두품 관료와의 관계는 李基白, 〈新羅 骨品體制下的 儒敎的 政治理念〉(《大東文化研究》 6·7합집, 1970; 《新羅思想史研究》, 一潮閣, 1986)과 李基東의 앞의 책, 128쪽이 참조된다.

17) 여기에는 李基東, 위의 책, 120~125쪽이 크게 참조된다. 이 밖에 申澄植, 〈新羅中代 專制王權의 特質〉(《國史館論叢》 20, 國史編纂委員會, 1990; 《統一新羅史研究》, 三英社, 1990)에서도 이 당시의 관료에 대한 언급을 찾아볼 수 있다.

18) 《三國史記》 권 7, 新羅本紀 7, 문무왕 21년 7월.

19) 李基白, 〈新羅稟主考〉(《李相伯博士回甲紀念論叢》, 1964; 《新羅政治社會史研究》, 一潮閣, 1974, 141쪽).

20) 李基白, 앞의 글(1982), 329쪽.

관료세력을 급격히 팽창하게 만들었다. 이렇게 하여 전제정치의 성립 이후, 특히 문무왕대에 관료세력들은 비로소 본격적인 정치적 의미를 갖게 되었다. 이상에서 문무왕은 군사적인 측면에서 뿐만 아니라 관료질서의 확립을 통하여서도 왕권강화를 꾀하였음을 알아보았다.

그런데 문무왕의 왕권강화는 대부분 삼국통일 후에 집중적으로 이루어져서 주목된다. 진주의 처형은 문무왕 2년(662)의 일이었지만, 장군 경력을 가진 진골귀족들의 반발이 잦아지는 시기는 바로 이 무렵이다. 또한 관료제도의 정비도 즉위 이후 추진되었지만, 대부분 모두 삼국통일 이후의 시기에 이루어졌다.²¹⁾ 따라서 문무왕은 對外戰爭의 성공을 바탕으로 하여 왕권강화를 위한 對內的인 정치개혁으로 방향을 바꾼 것이라고 말할 수 있다.

2) 김흠돌란의 발생

무열왕계의 전제정치의 확립을 지향한 문무왕의 집중적인 왕권강화작업은 필연적으로 진골귀족의 커다란 반발을 불러 일으켰다. 이와 같은 문무왕의 정치개혁은 결국 골품제적 신분질서에 기반을 두고 있던 진골귀족세력을 크게 약화시키는 것이었기 때문이다. 따라서 진골귀족들은 문무왕의 왕권강화에 대하여 커다란 불만을 갖고 새로운 모색을 꾀하였다. 즉 진골귀족세력은 당시 太子妃의 父였던 金欽突을 중심으로 뭉쳐나갔는데, 이를 김흠돌세력이라고 부를 수 있다.

김흠돌세력에는 김흠돌을 중심으로 金軍官・興元・眞功 등이 여기에 포함된다. 김흠돌의 경우 그의 활동은 문무왕대에 들어와서야 찾을 수 있다. 김흠돌은 문무왕의 즉위초부터 大幢의 장군으로 임명되어 고구려정벌에도 참여하는 등 군사적으로 크게 활동하였다. 이러한 김흠돌의 정치적 경력 가운데에서도 가장 중요한 것은 그 정확한 시기는 알 수 없지만 문무왕 5년(665) 이후 太子妃로 그의 딸을 바치고 있다는 사실이다.

김흠돌과 매우 밀접한 관련이 있는 김군관의 경우²²⁾ 상당히 화려한 경력

21) 申滄植, 〈三國時代 戰爭의 政治的 意味〉(《韓國史研究》 43, 1983 ; 《韓國古代史의 新研究》, 一潮閣, 1984, 296쪽)에서는 문무왕 11년(671) 이후로 보고 있다.

을 가지고 있다. 문무왕 원년부터 장군으로 활약한 이후 계속해서 군사적으로 활동하였는데, 그의 이러한 군사적 활동 가운데에서도 특히 주목되는 것은 당시 그가 병부령을 역임한 사실일 것이다.²³⁾ 더욱이 그는 문무왕 20년(680)에는 최고의 관직인 상대등에까지 오른 인물이기도 하다. 흥원이나 진공의 경우는 문무왕 8년에서 11년 사이에 그들의 활동을 찾아볼 수 있다. 흥원은 문무왕 8년 勵衿幢總管이 된 이후 군사적으로 활동하다가 10년 면직된 바 있는 인물이다. 진공의 경우 장군의 경력이 있는지 분명하지는 않지만 그 역시 당시 군사적으로 활동한 인물임을 확인할 수 있다.

이와 같이 구체적으로 이름을 알 수 있는 김흠돌세력의 활동에서 드러나는 특징을 살펴본다면, 우선 이들이 문무왕대 활동한 대표적인 진골귀족이었다는 사실이다. 신문왕이 그의 敎書에서 이들의 정치적 출세가 이들의 재능보다도 王恩으로 이루어진 것이라고 언급한 사실에서나, 김군관의 경우 班序, 즉 문벌로²⁴⁾ 승진한 인물이라고 표현하고 있는 점에서 쉽게 그것을 확인할 수 있다. 따라서 이러한 사실은 김흠돌세력의 정치적 성격이 골품제적 신분질서에 의존하고 있는 진골귀족임을 잘 말하여 주고 있다고 하겠다.

또한 이들이 삼국통일전쟁기에 군사적으로도 크게 활동한 인물이었다는 사실을 들 수 있다. 김흠돌·흥원·김군관 등이 모두 장군의 경력을 가진 인물이라든지, 김흠돌의 경우 6정의 가장 중요한 핵심부대인 대당의 장군을, 군관의 경우 장군 및 군사관계로 최고의 관직인 병부령을 역임한 사실에서 쉽게 살필 수 있다. 그러므로 이들 세력이 군사적으로도 당시에 일정한 비중을 차지하고 활동하고 있었다고 말할 수 있겠다. 요컨대 이들 세력은 문무왕대 정치와 군사상의 요직을 차지하고 있었던 진골귀족세력으로서, 문무왕과는 그 정치적 성격을 달리 한다고 말할 수 있다.

22) 李基白, 〈上大等考〉(《歷史學報》19, 1962; 앞의 책, 1974, 107쪽)에서는 김군관이 김흠돌에 대하여 그 지지자도 반대자도 아니었다고 한다. 그러나 신문왕이 김군관을 처형한 것이 귀족세력 전체에 대한 경고를 포함하고 있다는 이기백의 말을 따른다면, 그 역시 김흠돌세력에 포함시킬 수 있을 것 같다.

23) 김군관이 병부령에 임명된 시기는 자세히 알 수 없다. 眞珠가 제거된 문무왕 원년(661) 이후의 일일 것으로만 생각된다.

24) 李基白, 앞의 책(1974), 96~97쪽. 상대등이 될 수 있는 어떤 서열과 같은 것이라고 한다.

그러므로 이러한 김흠돌세력은 문무왕의 왕권강화에 커다란 위협요인으로 작용하는 세력이었다. 이는 김흠돌세력이 “능히 始終을 삼가하거나 富貴를 보전하지 않고 … 官僚를 모멸하고 上下를 속이며 매일 그 無厭의 뜻을 나타내고 포악한 마음을 드러내었다. 凶邪한 자를 불러들이고 近臣과 결탁하여 禍가 内外에 통하고 같은 惡人들이 서로 도와 期日을 約定한 후 亂逆을 행하려 하였다”²⁵⁾는 사실에서 쉽게 엿볼 수 있다. 이들 세력은 무엇보다도 문무왕의 가장 중요한 세력기반의 하나인 관료층을 모멸한 것이다. 이러한 사실은 김흠돌세력이 문무왕대의 관료세력과 충돌·대립하였다는 것을 말해주는 것이 아닐까 생각된다. 이 관료들이란 문무왕의 왕권에 기생하고 있었던 새로운 세력이라고 할 수 있다. 그러므로 김흠돌세력은 관료들의 정치적 성장에 대하여 커다란 불만을 가졌으며, 그 결과 관료세력과 충돌·대립하는 등 무열왕계가 추진하는 전제정치의 확립을 방해하였던 것이다.²⁶⁾

때문에 문무왕은 김흠돌을 중심으로 하는 진골귀족세력의 정치적 활동을 크게 제약하는 등 이들을 소외시키고자 끊임없이 노력하였다. 우선 김흠돌의 경우 그의 女가 태자비로 들어간 후 오랫동안 아들이 없었다는 사실과 관련하여 살필 수 있다. 왜냐하면 중대 전제정치의 특징적인 현상으로 역대의 왕들에게서 왕위를 이을 아들을 얻고자 하는 노력이 강하게 나타나서, 심지어 아들을 낳지 못한 왕비를 出宮시키고 다른 왕비를 맞아들이기를 서슴치 않았던 점을 염두에 둔다면²⁷⁾ 그녀에게 아들이 없다는 점으로 인하여 태자비

25) 《三國史記》 권 8, 新羅本紀 8, 신문왕 원년 8월.

26) 기존의 연구에서는 전제정치하에서 관료세력의 성장이 진골귀족세력과의 충돌 대립보다는 골품제와의 일정한 타협과 함께 이루어진 것으로 보고 있다(李基白, 〈新羅 骨品體制下的 儒敎的 政治理念〉, 앞의 책, 1974, 230~231쪽 및 李基東, 앞의 책, 142쪽). 때문에 중대의 관료제가 처음부터 기존의 신분체제인 골품제의 기반위에서 성립되어 그와 마찰되지 않는 한계내에서 운영 전개되었기 때문에 신라의 정치 사회에서 관료제가 순조롭게 발전할 수 없었을 것으로 짐작하고 있다. 더욱이 景德王의 개혁정치가 실패로 돌아가자 그나마 왕권에 기생하면서 발전하고 있던 관료제는 더 이상의 전개가 억제되고 말았다고 한다(李基東, 위의 책, 142쪽). 그렇지만 이러한 현상은 역시 관료세력이 진골귀족과의 일정한 충돌 대립과정을 거침으로서 나타난 것이 아닌가 한다. 왜냐하면 전제정치하의 관료세력의 성장이란 골품제적 신분질서에 입각한 진골귀족의 세력 약화를 전제로 하는 것이었기에 골품제적 신분질서를 유지하려는 진골귀족세력과 왕권에 기생 발전하는 관료세력과의 충돌은 불가피하였을 것이기 때문이다.

로서, 신문왕이 즉위한 이후에는 왕비로서의 지위가 매우 불안정하였을 것이기 때문이다.²⁸⁾ 그러므로 태자비의 無子란 바로 문무왕대 김흠돌의 정치적 위치에도 커다란 영향을 끼쳤을 것으로 생각된다.

흥원의 경우 비교적 분명하다. 문무왕 10년(636) 흥원이 참여한 전역에서 흥원 역시 일정한 공로를 거둔 것으로 파악됨에도 불구하고 일시 퇴각한 일로 그가 다른 사람들과 함께 사형을 받을 뻔했다는 사실은 매우 중요한 의미를 지닌다. 이때 그는 사형은 받지 않았지만, 면직됨으로써 정치적 활동이 좌절되었을 것으로 생각되기 때문이다. 그 결과 흥원은 무열왕계에 반대하는 진골귀족으로서 김흠돌란에 가담하였던 것이다.

군관의 경우에도 마찬가지였을 것으로 보인다. 그것은 군관의 상대등 임명과 관련하여 살필 수 있다. 군관의 상대등 임명은 김유신이 사망한 문무왕 13년 이후 거의 7년이란 오랜 공백기간과 함께²⁹⁾ 이루어진 임명이었다. 그런데 이러한 사실은 군관의 상대등 임명이 문벌로 이루어졌다는 사실을 고려할 때 그의 상대등 임명이 오히려 오랫동안 저지되었다는 사실을 말해주는 것으로 여겨진다. 더욱이 군관은 임명된 후 약 1년이 조금 지난 시기인 신문왕의 즉위와 함께 바로 내쫓겨졌다는 사실로 보아 그것은 충분히 짐작된다.

군관이 물러난 후 상대등에 임명된 인물을 통해서 군관에 대한 무열왕계의 태도를 엿볼 수 있다. 신문왕의 즉위 직후 임명된 眞福은 문무왕대의 中侍 역임자로서, 중시 출신으로 상대등에 임명된 최초의 인물이기도 하다. 이러한 중시 출신의 상대등 임명은 전제정치의 성립 이후 빈번히 나타나는 현상으로, 그것은 상대등의 성격을 변화시키고자 하는 전제왕권의 정치적 목표

27) 李基白, 앞의 글(1982), 312쪽. 그것은 景德王의 예에서 확인이 된다고 한다.

28) 이러한 사실로 말미암아 神文王에 의하여 왕비가 아들이 없다는 이유로 출궁되자 그것에 반발한 金欽突이 자기세력의 약화를 우려하여 난을 일으킨 것으로 해석하고 있다(李丙燾, 《韓國史》古代篇, 645쪽 · 李基白, 앞의 책(1974), 106쪽, 및 井上秀雄, 앞의 책(1974), 455쪽 등). 그러나 金相鉉 · 辛鍾遠은 그보다는 父의 난에 연루되었기 때문이라고 주장한다(金相鉉, 〈萬波息笛說話의 形成과 意義〉, 《韓國史研究》34, 1981, 14쪽 및 辛鍾遠, 〈新羅 五臺山事蹟과 聖德王의 卽位背景〉, 《崔永禧先生華甲紀念 韓國史學論叢》, 1987, 103쪽). 설혹 그렇다고 하더라도 왕비가 사실상 출궁상태에 놓여 있었다는 점을 고려한다면 왕비의 無子는 매우 중요한 정치적 의미를 가지고 있다고 하겠다.

29) 上大等 金庾信이 죽은 문무왕 13년 7월 이후부터 20년 2월까지의 기간이다.

에서 나온 것이라고 할 수 있다.³⁰⁾ 이러한 사실은 중시와 상대등을 이제까지의 대립관계에서 벗어나게 할 뿐만 아니라, 진골귀족의 성격을 귀족적인 것보다는 왕권에 복속하는 존재로서 관료화시키려는 의지로까지 해석되는 것이다.³¹⁾ 진복의 상대등 임명은 역시 군관을 정치적으로 소외시키려는 의도에서 비롯된 것으로, 군관이 문무왕과 신문왕에게 정치적으로 불만을 가지고 있었음을 알 수 있다고 하겠다.

한편 문무왕의 왕권강화로 인하여 이처럼 정치적으로 소외된 진골귀족들도 나름대로의 새로운 모색을 꾀한 것이 아닐까 한다. 문무왕의 왕권강화에 대하여 불만이 있는 진골귀족세력은 일정한 구심점을 중심으로 뭉쳤던 것이다. 이때 태자비의父로서 당시 대표적인 진골귀족이었던 김흠돌이 자연스러이 부각되었을 것이며, 김흠돌은 문무왕의 왕권강화와 함께 소외된 진골귀족세력을 상징하게 된 것으로 여겨진다. 그 결과 김흠돌을 중심으로 세력을 형성한 진골귀족들은 무열왕계의 왕권에 도전하게 된 것으로 보인다.

따라서 진골귀족을 중심으로 하는 김흠돌세력과 무열왕계와의 충돌은 피할 수 없게 되었다. 이에 문무왕은 유조를 통하여 그의 뒤를 잇는 신문왕에게 자신의 정치개혁을 바탕으로 왕권을 더욱 강화시키라고 명령하게 되었다. 이러한 정치적 상황 속에서 김흠돌세력은 문무왕의 죽음과 신문왕의 즉위라는 정치적 전환기에 새로운 변화를 모색한 것으로 보인다.³²⁾ 김흠돌세력은 문무왕의 사후 한층 강력히 추진될 것으로 보이는 신문왕의 왕권강화 움직임에 미리 대처할 필요가 있었던 것이다. 여기에 신문왕 즉위 직후 단행된 군관의 상대등 교체와 왕비의 無子出宮은 그것을 더욱 촉진시켜 주었던 것

30) 李基白, 위의 책, 104쪽에서 중대 상대등의 지위변화는 김유신의 상대등 임명에서 찾을 수 있다고 한다.

31) 李基白, 〈新羅 執事部の 成立〉(《震檀學報》 25·26·27합집, 1964 ; 위의 책, 169~170쪽).

32) 한편 문무왕말 김흠돌세력이 어느 정도 세력을 회복한 것인지는 자세히 알 수 없다. 문무왕 10년 정치적으로 소외되었던 홍원의 관등이 김흠돌란 당시에 더 높아졌든지, 오랫동안 저지되었던 군관의 상대등 임명이 20년 2월에 이루어지고 있다든지, 문무왕 19년(679) 8월 중시 天存의 사망 이후 신문왕 3년(683)에 이르기까지 중시가 임명되고 있지 않은 사실 등이 그것을 말해주기 때문이다. 또한 義相이 문무왕 20년 왕에게 王京의 城을 수축하지 말라고 諫하고 있는 것도 당시 진골귀족세력의 움직임과도 일정한 관련이 있지 않았을가 한다.

이 아닐까 한다. 이제 김흠돌을 중심으로 한 진골귀족세력이 세력회복을 노린 것이다. 그것이 바로 신문왕 원년(681) 8월 8일에 일어난 김흠돌란이었다. 문무왕이 7월 1일에 죽었으니 신문왕이 즉위한 지 1개월이 조금 지난 시기에 이 반란이 일어난 셈이다.³³⁾ 그러나 김흠돌세력의 이러한 움직임과 기대는 수포로 돌아가고 말았다.

신문왕은 문무왕의 왕권강화와 함께 진골귀족세력을 소외시킴으로써 일어난 김흠돌란에 대하여 철저한 탄압을 가하였다. 신문왕의 교서는 김흠돌란이 발생한 이후 20여 일에 걸쳐서 행해진 신문왕의 수습과정을 자세히 말해주고 있다. 즉 “枝葉까지 살살이 찾아서 모두 이미 죽였다”라고 언급되어 있다. 주동자뿐만 아니라 말단의 가담자들까지도 이를 철저히 색출하여 살해하였음을 말해주고 있는 것이다. 신문왕은 이 기회를 통해서 왕권의 전제화를 반대하는 진골귀족세력을 철저히 탄압하려는 생각에서 그러한 과감한 피의 숙청을 단행한 것이었다.

그러면 이때 진골귀족세력을 철저히 탄압할 수 있었던 신문왕의 勢力基盤은 무엇이였을까. 그것은 신문왕의 교서에서 股肱으로 표시되고 있는 사람들일 것이다. 그 고굉에 대하여 구체적으로 살필 수 없으나, 그 대체적인 것은 파악할 수 있지 않을까 한다. 우선 무열왕계와 김유신계를 들 수 있다. 무열왕계의 경우 전제정치의 성립 이후 보다 왕권을 강화시켜 나가기 위하여 王弟나 王子와 같은 혈연적인 측근을 中侍 등 행정기구의 요직에 임명한 사실에서³⁴⁾ 미루어 짐작할 수 있다. 김유신계의 경우 무열왕계와는 혼인을 통해서 밀접한 관련을 맺었을 뿐만이 아니라, 전제정치의 성립과정에서나 삼국통일전쟁에서 적극적으로 무열왕계를 도왔다는 사실에서 여기에 포함시킬 수 있겠다.³⁵⁾ 이들이 신문왕대에 있어서 고굉이었다는 사실은 김흠돌란이 진압된 이후 신문왕 3년(683) 새로이 왕비를 맞아들임에 있어서 상당한 역할을 하고 있음에서도 확인된다. 여기에 언급되고 있는 인물들을

33) 金欽突亂에 대하여는 金壽泰, 〈新羅 神文王代 專制王權의 확립과 金欽突亂〉(《新羅文化》9, 1993)을 참고.

34) 李基白, 앞의 책(1974), 162~164쪽.

35) 申滢植, 〈新羅 中代 專制王權의 展開過程〉(《汕耘史學》4, 1990; 앞의 책, 1990, 129~130쪽).

모두 살필 수는 없지만, 주도적인 역할을 한 사람이 무열왕계와 김유신계라는 것은 愷元이나 三光을 통하여 알 수 있다. 이들은 각기 김춘추과 김유신의 아들인 것이다.³⁶⁾

한편 문무왕대 이후 계속 성장하고 있던 6두품 이하의 사람들로 구성된 관료세력들도 신문왕의 주된 세력기반 안에 포함시킬 수 있을 것이다. 관료들의 경우 문무왕이 왕권강화를 추진할 때 주된 세력기반이었을 뿐만 아니라³⁷⁾ 신문왕의 김흠돌란에 대한 철저한 탄압이 바로 왕권의 전제화를 반대하는 진골귀족세력으로부터 전제정치의 기반인 관료세력을 보호하기 위함이었다는 사실에서도 그것을 이해할 수 있을 것이다. 따라서 문무왕대에 단행된 정치개혁을 바탕으로 집중적으로 강화된 무열왕계의 세력기반은 김흠돌란에 대하여 철저한 숙청을 가할 정도로 그만큼 확고한 것이었다.

3) 신문왕의 개혁정치

진골귀족세력에 대하여 대담한 숙청을 단행한 신문왕은 이후 전제정치를 뒷받침하는 정치 및 군사 등에 관한 제도정비에 더욱 박차를 가하였다. 신문왕은 전제정치를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 일대 개혁정치를 실시함으로써 무열왕계의 전제정치를 확립한 것이다.

우선 김흠돌란을 진압한 후 신문왕이 제일 먼저 단행한 조치는 바로 군사

36) 개원과 무열왕과의 관계는 李基白, 〈新羅 執事部の 成立〉, 앞의 책(1974), 162쪽을 참조할 것. 삼광과 김유신과의 관계는 《三國史記》 권 43, 列傳 3, 金庾信 下에서 알 수 있다. 한편 개원과 삼광과 함께 언급되는 文顯의 경우 당나라 장군 소정방이 대백제전에서 기일을 어겼다고 그를 斬하려고 했을 때 김유신이 목숨을 구해준 점에서(《三國史記》 권 5, 新羅本紀 5, 태종무열왕 7년) 김유신과의 밀접한 관계를 짐작할 수 있다.

이 밖에 竹旨도 여기에 포함시킬 수 있을 것이다. 집사부의 설치 이후 최초로 중시에 임명된 죽지는 김유신과 함께 무열왕계에 계속 협력하였는데, 그는 신문왕대에까지 冢宰로 머물렀다고 한다(《三國遺事》 권 2, 紀異 2, 孝昭王代 竹旨郎). 총제의 구체적인 것은 알 수 없지만, 당시 정치적 실권자의 한 사람임은 분명하다.

37) 문무왕의 遺詔도 여기에 참조가 된다. 문무왕은 官員들로 하여금 태자인 神文王을 도와주라는 이야기를 남기고 있다. 이때 관원이란 관료들을 지칭한 것이 아닐까 생각한다.

제도의 개편이었다. 이것은 문무왕대의 왕권강화가 진골귀족의 군사적 기반을 빼앗기 위한 점이라는 것을 고려할 때 쉽게 짐작된다고 하겠다. 그것은 侍衛府의 개편에서 알 수 있다. 신문왕은 김흠돌의 반란사건이 있는 직후인 신문왕 원년(681) 10월에 시위부를 개편하여 장군 6명을 두는 조치를 취하였다. 진평왕 46년(624)에 조직된 이후 진덕여왕 5년(651)의 개편을 거쳐서 이때 이와 같이 시위부를 개편한 데 대하여 귀족들의 위협으로부터 전제왕권을 보호하는 시위부대를 강화하고 그 격을 높이려는 뜻을 나타낸 것으로 파악되고 있다.³⁸⁾ 그렇다면 신문왕은 시위부에 대한 개편을 통하여 그 기능을 확대하여 단순히 궁성시위에 그치지 않고, 진골귀족세력의 제거에 초점을 맞춘 것이 아닌가 한다.³⁹⁾

신문왕의 군사제도에 대한 개편은 여기에 그치고 있지 않다. 중앙군사조직의 변화를 아울러 꾀하였다. 귀족적인 전통을 가지고 있는 6정에서 전제왕권을 옹호하는 9서당으로의 전환을 신문왕은 그의 당대에 그 대체적인 골격을 완성시켰다.⁴⁰⁾ 6정은 이미 문무왕대 많은 6정장군의 제거와 함께 그 기능을 상실하였는데, 眞平王代의 誓幢으로 출발하여 만들어지기 시작한 9서당은 문무왕대의 정비과정을 거쳐서 신문왕에 의하여 3년(683)·6년·7년 계속적으로 만들어져 완성되었던 것이다. 9서당은 이제 6정과는 달리 통일 이전의 귀족적 전통을 부인하는 것이며, 국왕에 직속된 부대로 만들어졌던 것이다.⁴¹⁾ 이러한 中央軍의 정비·완성은 김흠돌란을 통한 진골귀족세력의 제거라는 정치적 변화위에서 가능하였던 것으로 생각된다.

한편 신문왕은 이러한 군사조직의 정비와 함께 진골귀족세력과 중요한 대

38) 李基白, 앞의 글(1982), 340쪽.

39) 李文基는 시위부 장군 6인의 설치에 시위부의 격상이나 강화의 의미와 더불어 신문왕 친위세력의 재편성을 의미하는 것이라고 지적하고 있다. 그 결과 명실상부한 국왕 측근 직속의 군사력으로 기능하게 되었다고 한다(李文基, 〈侍衛府의 成立과 性格〉, 《歷史教育論集》 9, 38쪽).

40) 9서당은 孝昭王代 최종적으로 완성되지만 그 대체적인 골격이 신문왕대 만들어지므로 이와 같이 설명할 수 있다(李基白, 앞의 책, 1974, 340~342쪽).

41) 李基白, 위의 책, 340쪽. 9誓幢의 성격에 대하여는 末松保和, 〈新羅幢停考〉(《新羅史の諸問題》, 東洋文庫, 1954), 347~359쪽 및 井上秀雄, 〈新羅兵制考〉(앞의 책), 178~186쪽이 또한 참조된다.

립요인이 되었던 관료제도에 대하여도 개편을 단행하였다. 그것은 다음의 두 가지 사실에서 알 수 있다. 김흠돌란을 진압한 다음해인 2년에 신문왕은 位和府의 습을 2인을 두어 선거의 사무를 맡게 하였으며, 이어 國學을 설치하고 거기에도 卿 1인을 둔 것이다.⁴²⁾ 위화부는 관료의 선발과, 국학은 관료의 양성·배출과 깊은 관련을 맺고 있다고 할 수 있다.⁴³⁾ 따라서 신문왕이 즉위한 후 가장 시급한 정치적 과제의 하나가 바로 관료제도의 확립과 관련이 있었음을 쉽게 알 수 있다.

이것은 신문왕이 왕권을 제약하려는 진골귀족들의 세력을 억제한 후 국왕을 중심으로 하여 새로이 관료제도를 편성하려는 방향으로 추진하였음을 말해주는 것이다. 즉 문무왕 이후 진골귀족세력과 관료세력의 계속적인 충돌은 관료를 제도적으로 양성·배출할 수 있는 장치를 필요로 하였던 것이며, 한편으로 신문왕은 이러한 관료의 양성을 통하여 왕권의 지지기반을 보다 확충시켜 나가고자 하였기 때문이다. 따라서 이러한 제도개편은 전제정치하에서 왕권의 전제화를 반대하는 진골귀족과 달리 관료라는 새로운 정치세력이 계속적으로 성장할 수 있는 기반을 마련해 주었던 것이라고 하겠다. 이후 신문왕은 5년(685)에 이르러 제4관직인 舍知를 설치함으로써 5단계의 관직제도로 통일신라의 관직체계를 완성시키게 되었다.⁴⁴⁾

한편 군사제도와 관료제도에 대한 개편을 통하여 정치세력의 변화와 정치적 기반을 확대하고자 한 신문왕은 그의 혼인을 통하여서도 그러한 목표를 달성하고자 하였다. 신문왕은 오랫동안 아들이 없었던 김흠돌의 딸을 출궁시킨 후 새로이 神穆王后와 혼인을 하였는데, 그것이 바로 王族 金氏의 族內婚이라고 말할 수 있기 때문이다. 신라 중대에 있어서 일반적으로 왕족 김씨의 족내혼이 지적되고 있는데,⁴⁵⁾ 孝成王이 그의 姨母와 혼인하고 있는 점에서

42) 《三國史記》 권 8, 新羅本紀 8, 신문왕 2년 4월·6월

43) 李基白, 〈新羅 骨品體制下的 儒敎的 政治理念〉, 앞의 책(1974) 및 李基東, 앞의 책, 124쪽.

44) 李基白, 앞의 글(1982), 329~330쪽. 그러나 李基東은 앞의 책, 122~124쪽에서 중앙 행정관서의 정비가 신문왕 6년에 이르러 例作部の 설치를 마지막으로 하여 唐의 6典組織에 준하는 행정체계가 정비된다고 보고 있다.

45) 李基白, 앞의 책(1974), 310~311쪽. 그러나 중대의 왕실혼인에 대하여는 새로운 고찰이 필요하다. 朴氏王妃가 찾아지고 있기 때문이다.

그것을 확인할 수 있다.⁴⁶⁾ 신문왕은 중대에 들어와서 처음으로 족내혼을 한 왕이라는 점에서 특히 그 의미를 찾을 수 있다. 여러 명의 부인이 있었던 것으로 보이는 무열왕의 경우에도 족내혼은 아니었다. 문무왕의 경우 왕비가 김씨로 나오고 있지만 성은 같은 김씨라고 하여도 족내혼은 아니었을 것으로 생각된다.⁴⁷⁾ 그러나 신문왕은 김흠돌의 女가 출궁된 이후 무열왕의 사위였던 金欽運⁴⁸⁾의 딸과 혼인을 하는 것으로 보아 이것은 족내혼이라고 말할 수 있다. 신문왕이 이와 같이 족내혼을 한 것은 왕족 김씨가 진골귀족세력의 영향으로부터 벗어나 권력을 배타적으로 독점하고자 한 정치적인 동기에서 비롯된 것이었다.⁴⁹⁾ 이러한 일련의 작업을 통하여 신문왕은 중앙에서 정치적인 안정을 도모할 수 있었을 것으로 보인다.

따라서 신문왕은 중앙뿐만이 아니라 이제 지방세력의 통제에 대한 관심도 아울러 가지게 되었다. 이것은 당시 지방에서 독자적인 세력을 형성하고 있던 고구려 遺民세력에 대한 관심에서 살펴볼 수 있다. 예컨대 安勝의 경우를 들 수 있다. 신문왕은 족내혼을 실시한 3년(683) 10월에 지방에 있는 안승을 진골귀족으로 편입시켜 王京으로 올라와 살게 하고 金氏의 姓을 주었다.⁵⁰⁾ 안승을 왕경으로 부른 것은 신문왕이 안승을 왕경에 묶어두고자 한 정치적인 의도가 있었던 것으로 여겨진다. 이때 고구려세력은 이러한 신문왕의 정책에 반발하여 마침내 반란을 일으켰다.⁵¹⁾ 그러나 신문왕은 이 반란을 성공적으로 진압하였으며, 또한 그 다음해에 계속해서 지방제도의 개편을 단행하여 5년(685)에 이르기까지 9州 5小京을 정비해 나가면서 중앙집권적인 지방

46) 金壽泰, <新羅 聖德王・孝成王代 金順元의 政治의 活動> (《東亞研究》 3, 1983), 209쪽.

47) 《三國史記》 권 6, 新羅本紀 6, 문무왕 즉위년. 李基白의 경우 족내혼으로 파악하지만(李基白, 앞의 책, 1974, 310쪽), 대표적 진골귀족인 김흠돌의 女가 태자인 신문왕과 혼인을 하고 나중에는 반란까지 일으키는 것을 볼 때 姓氏만 가지고서 족내혼이라고 말할 수 없다. 孝成王의 경우에도 어머니가 죽은 뒤에야 당시의 정치적인 상황으로 말미암아 족내혼을 하였던 것이다.

48) 《三國史記》 권 47, 列傳 7, 金欽運.

49) 李基白, 앞의 책(1974), 311쪽.

50) 《三國史記》 권 8, 新羅本紀 8, 신문왕 3년 10월.

51) 《三國史記》 권 8, 新羅本紀 8, 신문왕 4년 11월. 李基白, 앞의 책(1974), 316쪽 및 盧鏞弼, <普德의 思想과 活動> (《韓國上古史學報》 2, 1989), 138쪽 참조.

통치체제를 마련하였다.⁵²⁾

한편 이와 같이 정치적인 안정과 함께 지방세력에 대한 통제를 가능하게 된 신문왕은 토지제도의 개편을 마침내 단행한 것으로 보인다.⁵³⁾ 이것은 신문왕의 정치개혁의 마무리라고 할 수 있는데, 토지제도의 개편이 단행된 배경에 대하여 보다 새로이 이해할 필요가 있을 것 같다. 즉 전제정치의 성립 이후 진행된 관료세력의 성장과 관련해서이다. 전제왕권은 새로이 성장한 정치세력으로서의 관료들의 생계를 보장하기 위한 또 다른 새로운 경제제도가 필요하게 된 것이다. 특히 김흠돌란의 진압과 함께 진골귀족세력이 상당히 약화되며 관료세력이 계속적으로 성장해 나가는 정치세력의 커다란 변화는 토지제도의 개편을 필요로 하였기 때문이다.

이러한 사실은 문무왕대 활동한 强首를 통하여 알 수 있다. 경제적으로 어려웠던 강수의 경우 무열왕과 문무왕의 총애를 받고 삼국통일전쟁에서 문장을 통하여 외교적으로 커다란 공을 세웠음에도 불구하고 祿邑은 받지 못하고 무열왕대에는 歲租 100석, 그리고 문무왕대에는 200석을 지급받는데 그치고 있었다.⁵⁴⁾ 따라서 이러한 관료들에 대한 경제적 대우는 관료들에게는 매우 불만스러운 것일 수밖에 없었다.⁵⁵⁾ 따라서 무열왕계의 전제정치를 지지하고 그들의 왕권강화에 협조한 6두품 이하의 관료들에 대한 문무왕과 신문왕의 관심은 결국 토지제도의 개편으로 나타날 수밖에 없었던 것이 아닌가 한다.

이러한 배경속에서 나온 것이 바로 신문왕 7년(687)에 실시한 文武官僚田이라 생각된다. 문무관에게 토지를 차등있게 주었던 것이다.⁵⁶⁾ 이것은 신문왕의 주된 세력기반의 하나인 문무관료들에게도 새로이 토지를 준다는 것을 의미하는 것이다.⁵⁷⁾ 또한 지금까지의 기준인 신분을 통해서가 아니라 이제

52) 李基白, 앞의 글(1974), 331~339쪽을 참조.

53) 李喜寬, 〈新羅의 祿邑〉(《韓國上古史學報》3, 1990), 130쪽.

54) 《三國史記》권 46, 列傳 6, 强首.

55) 李基白은 〈强首와 그의 思想〉(《文化批評》3, 1969; 앞의 책, 1986, 219쪽)에서 강수의 경제적 기반이 매우 불안정하였음을 강조하고 있다. 이러한 까닭에 무열왕계는 6두품 이하의 관료들에 대한 새로운 대책이 필요했을 것이다.

56) 《三國史記》권 8, 新羅本紀 8, 신문왕 7년 5월.

57) 金哲垸, 〈新羅 貴族勢力의 基盤〉(《人文科學》7, 1962; 《韓國古代社會研究》, 知識産業社, 1975, 233~234쪽).

관직을 기준으로 하여 새로이 토지를 지급하겠다는 것이었다. 이러한 토지제도의 개편은 이제 6두품 이하의 관료들로 하여금 토지를 받게 하고 그들의 경제적 처우도 한층 나아지게 한 것이 아닌가 한다.

나아가 이러한 새로운 토지제도의 시행은 진골귀족들의 경제적인 기반에도 일정한 변화를 동시에 초래하였을 것으로 보인다. 그것은 2년 후인 9년에 녹읍의 혁파로 나타났다. 진골귀족의 주된 경제적 기반이었던 녹읍의 혁파는 바로 진골귀족의 경제적 기반을 약화시키려는 신문왕의 의도와 일정한 관련이 있었다.⁵⁸⁾ 이것은 녹읍을 혁파하고 관료전을 이들 진골귀족에까지 새로이 확대 실시하여 녹읍을 관료전의 체계내에 포함시키려 한 것으로 보인다. 따라서 녹읍의 혁파는 관료전의 실시와 그것의 제도적 완비를 위한 보완적인 제도개편으로 생각된다. 즉 녹읍과 세조의 제도에서 이제 관료전과 세조의 제도로 전환됨을 나타내주는 것이다.⁵⁹⁾

따라서 이러한 일련의 정책은 진골귀족의 경제적인 기반에 대한 커다란 변화를 의미하는 것이다. 귀족적이고 세습적인 성격을 가지고 있던 토지제도를 이제 관직만을 기준으로 하여 관직에서 물러나면 일단 회수하는 제도로 바꾸었다는 것은 국가의 토지에 대한 지배가 보다 강력해짐을 의미하기 때문이다. 이와 같이 신문왕대 정치개혁의 마무리 작업으로서 단행된 경제제도의 변화는 역시 무열왕계의 집권, 특히 문무왕대 이후 계속적으로 이루어진 정치세력의 변화와 결코 무관한 것은 아니었으며, 그러한 변화가 마침내 토지제도의 변화에까지 영향을 미쳤다고 말할 수 있겠다.⁶⁰⁾ 신문왕은 이와 같은 집중적인 정치개혁의 단행을 통하여 왕권의 전제화를 반대하는 진골귀족을 억압하고 비로소 專制王權을 확립시킬 수 있었던 것으로 여겨진다.

한편 신문왕은 이러한 개혁을 발판으로 하여 9년(689) 수도를 大邱로 옮기려고까지 하였다.⁶¹⁾ 그러나 신문왕의 遷都計劃은 그대로 이루어지지 못하였

58) 李基白, 앞의 글(1982), 344~346쪽.

59) 李喜寬, 앞의 글, 121쪽. 기존의 연구에서는 식읍과 녹읍에서 관료전과 세조로 바뀐 것으로 말하고 있다.

60) 李喜寬, 〈統一新羅時代 官僚田의 支給과 經營〉(《新羅 産業經濟의 新研究》, 書景文化社, 1992) 참조.

61) 《三國史記》권 8, 新羅本紀 8. 신문왕 9년 9월.

다. 그것은 아직도 무너지지 않은 진골귀족세력이 상당히 남아 있었기 때문이었다.⁶²⁾ 이러한 정치적 상황은 신문왕의 사후 孝昭王代의 정치적 혼란을 낳는 커다란 계기가 되었다.⁶³⁾ 그러나 그와 같은 정치적 어려움을 극복한 무열왕계는 聖德王 때에 이르러 신라의 전제정치는 그 극성기를 구가하며, 그 기반 위에 “이 피리를 불면 군사는 물러나고, 병은 낫고, 가뭄에는 비가 오고, 오던 비는 개고, 바람은 가라앉고, 물결은 평온해진다.”⁶⁴⁾는 위력을 가졌다는 萬波息笛으로서 상징되는 평화를 누리게 되었다.

〈金壽泰〉

2. 전제왕권과 귀족

집중적인 정치개혁의 단행을 통하여 專制王權을 확립시킬 수 있었던 神文王의 끈질긴 노력에도 불구하고 왕권의 전제화를 반대하는 眞骨貴族의 세력은 상당히 뿌리깊은 것이었다. 신문왕대 모든 개혁이 거의 마무리 되어가던 시기인 신문왕 말년인 9년(689)에 遷都를 계획하였다. 신문왕의 천도계획은 결국 진골귀족의 본거지인 王京 慶州를 벗어나려고 하는 전제주의적 정책에서 나온 것이었다. 그러나 그 천도계획은 실천에 옮겨지지 못하였다. 그것은 필시 진골귀족의 반발에 부딪친 때문으로 생각된다.¹⁾

신문왕대 확립된 무열왕계의 전제왕권에 대항하는 진골귀족의 움직임은 孝昭王대에 들어오면 구체적으로 나타나고 있다.²⁾ 효소왕이 즉위한 직후 나

62) 李基白, 앞의 책(1974), 331쪽.

63) 金壽泰, 〈新羅 孝昭王代 眞骨貴族의 동향〉(《國史館論叢》 24, 1991).

64) 《三國遺事》 권 1, 紀異 2, 萬波息笛.

1) 李基白, 〈統一新羅와 渤海의 社會〉(《韓國史講座》 古代篇, 一潮閣, 1982), 331쪽.

2) 효소왕대의 정치에 대하여는 다음의 글이 참고된다.

文明大, 〈新羅 法相宗(瑜伽宗)의 成立問題와 그 美術〉 上·下(《歷史學報》 62·63, 1974).

金英美, 〈統一新羅時代 阿彌陀信仰의 歷史的 性格〉(《韓國史研究》 50·51합집, 1985).

타난 정치적 상황을 통하여 살필 수 있다. 효소왕은 6세의 어린 나이로 왕위에 올랐는데, 母后가 섭정하는 등 스스로에 의한 정상적인 왕위수행은 어려웠을 것으로 생각되기 때문이다. 이러한 정치적 상황속에서 신문왕의 전제정치에 크게 위축되었던 진골귀족의 불만이 비로소 표출되었던 것이다. 國仙의 실종, 萬波息笛 및 玄琴의 분실과 彗星의 빈번한 출현 등 왕권의 전제화를 반대하는 진골귀족의 정치적인 움직임으로 생각되는 일련의 사건들이 계속해서 일어났다. 그 결과 전제정치가 계속 유지 발전해 나가기를 바랐던 신문왕의 바람과는 달리 진골귀족세력에 의하여 전제왕권이 흔들리는 등 불안한 정치상황이 전개되었던 것이다.

따라서 효소왕은 그를 뒷받침해주는 일정한 정치세력의 협조아래 왕위를 수행해 나갈 수 있었다.³⁾ 이러한 까닭에 효소왕과 그를 지지하는 세력은 전제왕권의 안정과 그들의 세력유지를 위하여 일정한 노력이 필요하였다. 그것은 효소왕대 執事部와 近侍機構를⁴⁾ 중심으로 실시된 개혁정치를 통하여 알아볼 수 있을 것이다. 자세한 것은 살필 수 없지만, 외교적인 것과 사상적인 측면을 통하여 대체적인 모습을 파악할 수 있다. 우선 외교적인 측면에서 검토해 본다면 그것은 唐과의 관계라고 할 수 있다. 이 시기에 들어오면 신라의 對唐관계에 커다란 변화가 나타나고 있다. 신라는 대당전쟁 이후 중국과 사실상 외교관계가 단절된 상태였다.⁵⁾ 장기간의 대립이 지난 신문왕의 즉위 이후에 들어오면 비로소 양국간에는 국교재개의 기운이 일어나게 되었다. 그러나 신라의 당에 대한 외교관계의 개선노력이 보다 구체화된 것은 바로 효소왕대에 들어와서가 아닐까 한다. 이러한 사실은 효소왕 8년(699)에 이루어

辛鍾遠, 〈新羅 五臺山事蹟과 聖德王의 卽位背景〉(《崔永禧先生華甲紀念 韓國史學論叢》, 探求堂, 1987).

金壽泰, 〈新羅 孝昭王代 眞骨貴族의 動向〉(《國史館論叢》 24, 國史編纂委員會, 1991).

3) 母后인 神穆王后를 중심으로, 모후의 入宮에 관련된 무열왕계와 김유신계가 여기에 포함된다.

4) 李基東, 〈新羅 中代의 官僚制와 骨品制〉(《震檀學報》 50, 1980 ; 《新羅 骨品制社會와 花郎徒》, 一潮閣, 1980, 138~141쪽).

5) 申滢植, 〈羅唐間의 朝貢에 대하여〉(《歷史教育》 10, 1967 ; 《三國史記研究》, 一潮閣, 1981, 247~248쪽).

——, 〈統一新羅의 對外關係〉(《韓國古代史의 新研究》, 一潮閣, 1984), 327쪽.

진 당에 대한 朝貢의 재개에서 분명히 알 수 있다. 따라서 효소왕대에 들어 오면 대당관계의 실질적인 회복이 이루어졌다고 말할 수 있다. 효소왕에 의하여 적극적으로 추진된 대당관계의 개선노력은 당과의 관련속에서 중국의 문물·제도를 흡수하여 자신의 왕권을 강화하려는 무열왕계의 정치적인 목표와 연결되어 있었다.

사상적인 측면에서 주목해 본다면, 효소왕대 이루어진 法相宗의 수용문제를 생각해볼 수 있을 것이다. 신문왕을 비롯하여 효소왕대에 이르기까지 국왕을 중심으로 왕족과 6두품 같은 하급귀족이 법상종에 커다란 관심을 가졌다고 말할 수 있다. 이때 中代 전제왕권이 법상종에 관심을 가진 이유는 법상종의 사회적 성격을 고려할 때⁶⁾ 역시 왕권의 전제화를 반대하는 진골귀족에 대신하여 그 밑의 신분층인 6두품 같은 세력과 연관을 맺으며 왕권강화를 추진하려는 정치적 의도가 내포되어 있었던 것으로 여겨진다. 그러므로 효소왕대 법상종의 수용은 중대 전제왕권의 사상적 기반이었던 華嚴宗과는 다른 측면에서 전제왕권의 강화에 기여하였다고 말할 수 있을 것이다.

그러면 효소왕을 중심으로 한 왕당파세력에 의하여 실시된 왕권강화의 노력은 과연 성공을 거두었던 것일까. 왜냐하면 효소왕 즉위초에 나타났던 진골귀족들의 전제왕권에 대한 반발에서 볼 수 있듯이 왕권의 전제화를 반대하는 진골귀족세력의 행방이 궁금하기 때문이다. 즉위초부터 지속적으로 추진된 것으로 보이는 효소왕의 개혁정치에 대한 진골귀족들의 반발은 기록에 자세히 나타나고 있지 않다. 그러나 효소왕 9년(700)에 이찬 慶永에 의하여 謀叛事件이 일어났다는 사실에서 충분히 짐작할 수 있을 것 같다.⁷⁾ 즉 진골귀족의 움직임은 효소왕말에 집중적으로 나타나고 있는데, 王黨派勢力과 왕권의 전제화를 반대하는 진골귀족세력은 이제 군사적인 대립·충돌을 벌이게 된 것이다.

이때 이찬 경영의 난이 실패하고, 집사부 중시였던 金順元이 연루되어 파

6) 金杜珍, 〈高麗初의 法相宗과 그 思想〉(《韓祐勳博士停年紀念 史學論叢》, 知識産業社, 1981; 《均如華嚴思想研究》, 一潮閣, 1981, 111쪽).

7) 慶永의 모반사건이 일어난 배경 및 성격 등에 대하여는 金壽泰, 앞의 글, 111쪽이 참고된다.

면당하였다는 사실은 왕당파와 왕권의 전제화를 반대하는 진골귀족세력과 대립속에서 왕당파세력이 승리를 거두지 못하였다는 것을 말해준다. 그것은 경영의 난이 실패한 한달 뒤에 효소왕의 배후세력으로 그 당시까지 섭정하였을 것으로 생각되는 모후인 神穆王后의 죽음이 갑자기 일어나고 있다는 사실에서 엿볼 수 있다. 또한 金庾信系를 비롯하여 효소왕의 세력기반에 속하던 여러 인물들의 정치적인 몰락에서도 확인할 수 있다. 이러한 왕당파의 몰락은 이들 세력에 대신하여 진골귀족세력이 새로이 대두하는 세력교체의 현상을 나타나게 하였다. 따라서 효소왕대에 들어오면 신문왕에 의하여 확립된 전제왕권에 일단 제동이 걸리는 모습을 볼 수 있다고 하겠다.

나아가 이러한 세력교체는 그 이후 효소왕의 죽음과 聖德王의 卽位過程에 커다란 영향을 끼쳤던 것으로 보인다. 효소왕의 죽음은 경영의 난이 실패한 2년 후에 갑자기 나타나고 있는데, 당시의 정치적 상황변화에 크게 영향을 받았음이 틀림없다. 이제 진골귀족세력은 효소왕이 죽은 이후의 王位繼承에 대하여 커다란 발언권을 가지게 되었다. 그것은 성덕왕의 즉위과정을 통하여 살필 수 있다. 성덕왕은 太子로서가 아니고 國人, 즉 진골귀족의 추대를 통하여 즉위할 수밖에 없었던 것이다.⁸⁾ 이때 성덕왕을 추대한 진골귀족세력은 성덕왕의 첫째 왕비인 嚴貞王后로서 상징된다고 여겨진다.

효소왕의 弟로 왕위에 오른 성덕왕은 즉위초 일정기간 동안 왕권의 전제화를 반대하는 진골귀족세력의 영향을 크게 받게 되었다.⁹⁾ 이에 성덕왕은

8) 金壽泰, 앞의 글, 114~118쪽.

9) 聖德王代の 정치를 이해하는 데는 다음의 연구가 참고된다.

李昊榮, 〈新羅 中代王室과 奉德寺〉(《史學志》 8, 檀國大, 1974).

濱田耕策, 〈新羅 聖德王代の政治と外交〉(《朝鮮歷史論集》 上, 龍溪書舍, 1979).

——, 〈新羅 聖德大王神鐘と中代の王室〉(《响沫集》 3, 1980).

金壽泰, 〈新羅 聖德王·孝成王代 金順元の 政治的 活動〉(《東亞研究》 3, 西江大, 1983).

金英美, 〈統一新羅 阿彌陀信仰의 歷史的 性格〉(《韓國史研究》 50·51합집, 1985).

——, 〈聖德王代 專制王權에 대한 一考察〉(《梨大史苑》 22·23합집, 1988).

辛鍾遠, 〈新羅五臺山事蹟과 聖德王의 卽位背景〉(《崔永禧先生華甲紀念 韓國史學論叢》, 1987).

申澄植, 〈新羅 中代 專制王權의 展開過程〉(《汕耘史學》 4, 1990; 《統一新羅史研究》, 三英社, 1990).

父王인 신문왕대와 마찬가지로 왕권을 강화시켜 나가려고 했던 것 같다. 그는 즉위한 지 얼마 안되는 시기인 5년 후 신문왕을 위하여 皇福寺塔을 건립하고, 또한 계속해서 성덕왕 6년(707)에 중대 첫번째 왕인 무열왕을 위하여 奉德寺를 만들기 시작하였다. 중대 전제왕권을 성립시키고 확립시킨 국왕들에 대한 그의 관심은 바로 전제왕권과 관련되는 것으로 생각된다.¹⁰⁾

이와 같이 왕권강화를 꾸준히 추구하고자 한 성덕왕의 태도는 여러 측면에서 엿볼 수 있다. 성덕왕은 10년에 들어와서 百官箴을 지어서 군신에게 제시하였다고 한다. 기록에 그 내용이 전하고 있지 않으나 필시 전제왕권하의 人臣으로서 받아들여 할 戒名을 적은 것임이 분명하다.¹¹⁾ 그렇다면 이것은 성덕왕의 즉위 이후 왕권을 여러 가지 측면에서 제약하였을 진골귀족세력에 대한 경고가 표현되었던 것으로 보아도 좋을 것이다. 한편 성덕왕의 왕권강화란 사상적인 측면에서도 파악이 된다. 우선 성덕왕의 불교에 대한 관심에서 살펴볼 수 있다. 중대에서 佛教式 王名을 가진 유일한 왕이었던 성덕왕은 華嚴宗에 대하여 깊은 관심을 가지고 있었다. 또한 성덕왕의 왕권강화란 유교와도 깊은 관련이 있었다. 그것은 유교교육기관에 대한 그의 관심이나, 유교의 권위를 위하여 孔子의 권위를 끌어들인 것 등에서 주목할 수 있다.

그러나 무엇보다도 성덕왕의 왕권강화를 위한 노력은 외교정책을 통하여 분명히 살펴볼 수 있다. 성덕왕대는 외교의 시대로 불릴 정도로 빈번히 당나라에 사신을 파견하였는데, 13년(714) 通文博士을 설치하였다. 통문박사란 바로 대당외교의 文書를 전담하는 기관이라고 할 수 있다.¹²⁾ 이 결과 대당외교가 보다 활발해지는데, 성덕왕의 재위 36년간에 행해진 약 43회의 대당사신 파견은 신라 전기간의 약 1/3에 달하는 것이다.¹³⁾ 성덕왕의 이러한 對唐外交는 무열왕계의 기본적인 대외정책으로 그들의 왕권강화라는 정치적 목표와

10) 李昊榮은 성덕왕이 태종무열왕을 내세워 그의 정통성을 인식시키고 또한 전제왕권을 더욱 강화시켜 보려는 의도가 있었던 것으로 생각하고 있다(李昊榮, 앞의 글, 7쪽).

11) 李基白, 앞의 책(1982), 310쪽.

12) 濱田耕策은 성덕왕대 이와 같이 대당외교가 강화되었음을 외교기관의 개편에서 찾고 있다(濱田耕策, 앞의 글, 221~227쪽).

13) 대당교섭이 시작된 眞平王 43년(621)부터 敬順王 9년(935)까지의 315년간에 약 150회의 사신이 파견되었다고 한다(申滢植, 앞의 글, 1967, 247쪽).

밀접한 관련이 있었다.

성덕왕이 행한 왕권강화의 노력은 당시 그의 움직임으로 보아 일정한 王黨派勢力의 지지와 협력을 받았을 것으로 보인다. 특히 성덕왕은 그의 왕권강화작업에 孝昭王代의 정치에 참여하였다가 몰락하여 소외당하고 있던 인물들에게 커다란 관심을 갖고 중용했다. 즉위초 이래 그의 왕권을 제약하던 진골귀족세력의 영향을 벗어나기 위하여 선택한 방법이었다고 할 수 있다. 이에 이들 소외세력은 성덕왕의 등장과 함께 재등용되어 성덕왕의 왕권강화에 협력하며 세력을 떨치게 되었다. 이들 세력은 성덕왕의 後妃로 딸을 바친 金順元으로 대표되었을 것으로 보인다.¹⁴⁾

성덕왕의 즉위초부터 나타난 성덕왕과 왕당파의 이러한 활동은 이 당시의 정치에 상당한 변화를 낳는 요소가 되었다. 정치적으로 소외당하여 오다가 성덕왕을 도와 활동하기 시작한 이들 왕당파세력은 성덕왕의 왕권강화과정에서 점차 세력이 증대되었을 것이다. 그렇지만 이와는 달리 嚴貞王后로서 상징되며 성덕왕의 왕권을 제약하던 진골귀족세력은 상대적으로 크게 위축되었을 것임은 틀림이 없다. 그러므로 이러한 두 세력의 대립 충돌은 필연적이었을 것이다. 이러한 두 세력의 대립 충돌을 상징적으로 보여주는 사건이 바로 성덕왕의 첫째 왕비인 엄정왕후의 出宮事件이다.

성덕왕 10년(711) 이후 집중적으로 진행된 성덕왕과 왕당파의 활동으로 당시 점차 열세에 몰리고 있던 진골귀족세력은 성덕왕 14년 엄정왕후의 아들인 重慶이 太子로 책봉되는 것을 계기로 그들의 힘을 다시 회복하려고 기도한 것이 아닐까 한다. 이들 두 세력은 태자책봉을 계기로 하여 심각하게 대립하게 되었을 것이다. 그러나 이미 상당히 왕권을 강화시키고 있던 성덕왕과 왕당파세력은 그것을 받아들이지 않았다. 그것은 진골귀족세력이 실패·좌절되었음을 엄정왕후의 출궁이라는 정치적 사건이 나타내주고 있기 때문이다. 엄정왕후가 출궁당하자 이들 진골귀족세력은 자연히 몰락하게 되고 왕당파세력과의 완전한 교체가 이루어진 것으로 보인다.¹⁵⁾

14) 김순원에 대하여는 지금까지 주로 효성왕대 외척세력의 움직임과 관련하여 간단한 언급이 있을 뿐이다. 그 구체적인 분석은 김수태, 앞의 글(1991)을 참고.

15) 이 무렵에 이루어진 세력교체에 대하여 濱田耕策은 외교문제를 통하여 살펴보

이러한 세력교체는 이후 받아들여진 새로운 왕비의 入宮에서도 찾아볼 수 있다. 성덕왕은 19년에 가서 새로이 왕비를 맞아들이고 있는데, 바로 왕당파 세력으로 중시출신인 金順元의 딸이었다. 이 사건은 왕당파로 하여금 더욱 세력을 떨칠 수 있게 해준 것이 아닐까 한다. 3년 후 김순원의 딸에게서 난 아들을 3세의 어린 나이로 太子로 책봉하여 성덕왕은 자기의 즉위과정과는 달리 왕위계승에 있어서 발생할 수 있는 문제를 일찍부터 없애려고 하였다.¹⁶⁾ 그리고 이후 丁田을 실시하고,¹⁷⁾ 자기 주위의 핵심인물들을 將軍으로 임명한다든지, 또한 溟江 이남 지역의 획득 등을 통하여 정치적·사회적 안정을 꾀하고자 하였다. 그 결과 성덕왕은 이제 전제왕권의 극성기를 구가할 수 있지 않았을까 한다.¹⁸⁾

孝成王은 성덕왕이 마련해 놓은 신라의 극성기라고 일컬어지는 정치적 안정을 바탕으로 즉위하였다. 그러나 효성왕대는 6년이란 그의 짧은 재위기간 동안 정치적 혼란이 끊이지 않았던 시기라고 할 수 있다.¹⁹⁾ 이 혼란은 효성

고 있다. 그는 당시 대당외교를 강화시키려는 세력과 대일외교에서 종래의 관계를 유지시키려는 세력의 대립이 있었다고 한다. 이들 세력은 서로 대립하다가 대당외교를 중시한 思恭이 上大等이 되는 27년(728)에 교체되었다고 한다(濱田耕策, 앞의 글, 225~227쪽). 그러나 신라 중대에 있어서 대일외교의 비중을 그와 같이 중요하게 볼 수는 없을 것 같다.

- 16) 申滢植은 성덕왕 23년 김순원의 女인 昭德王后의 사망 이후에는 김순원의 세력이 允忠에 의하여 견제받았으리라고 보고 있다(申滢植, 앞의 책, 1990, 135쪽). 그러나 聖德王代의 왕당파세력이 그와 같이 분열되었다고 보기는 힘들 것으로 생각된다.

- 17) 李基東은 성덕왕초 20여 년간에 일어난 장기간의 재해와 관련하여 그 이전에 실시된 임시방편의 수습책과는 달리 정전 지급을 통하여 백성에 대한 보다 근본적인 구제시책을 편 것이라 하고 있다(李基東, 〈新羅 下代의 王位繼承과 政治變動〉, 《歷史學報》 85, 1980 ; 앞의 책, 1980, 149쪽). 사실 이후 재해에 대한 기록이 거의 나타나고 있지 않다.

- 18) 金英美는 성덕왕대가 중대의 극성기로 일컬어질 만큼의 성과를 거두게 된 사실은 성덕왕대 성행했던 阿彌陀信仰에서도 잘 나타난다고 한다(金英美, 앞의 글, 1985, 70쪽 및 앞의 글, 1988, 390~392쪽).

- 19) 孝成王代의 정치를 이해하는 데에는 다음의 연구가 참고된다.

井上秀雄, 〈新羅政治體制의 變遷過程〉(《古代史講座》 4, 1962 ; 《新羅史基礎研究》, 東出版, 1974).

李昊榮, 〈新羅 中代王室과 奉德寺〉(《史學志》 8, 1974).

濱田耕策, 앞의 글(1980).

金壽泰, 앞의 글(1983).

왕이 朴氏王妃와 혼인함으로써 일어난 것이었다. 사실 신라 中代에서의 박씨 세력이란 上代와는 다른 것으로, 진골귀족의 세력약화라는 중대 전제왕권의 정책으로 말미암아 상당히 위축된 형편이었다.²⁰⁾ 이러한 상황 속에서 효성왕의 첫째 왕비로 박씨왕비가 등장하였다는 사실은 중대에 있어서 매우 이례적인 것이라고 할 수 있다. 이러한 박씨왕비의 재등장은 한편으로 성덕왕의 전제왕권의 강화로 크게 위축되었던 다른 진골귀족세력에게도 커다란 영향력을 미쳤을 것임이 분명하다. 그러므로 효성왕의 즉위 이후 왕비 박씨의 입궁으로 인하여 상당한 정치적 문제가 야기되었을 것으로 여겨진다.

효성왕이 왜 이러한 혼인을 하였는지 그 이유는 자세히 알 수 없다. 그렇지만 효성왕 즉위초의 정치적 상황을 통하여 어느 정도 짐작할 수 있다. 김순원의 딸이 왕비로 들어온 성덕왕 19년(720) 이후 왕권강화에 관련하여 참여한 성덕왕의 측근인물들, 즉 왕당파의 사람들이 효성왕대에 들어와서도 계속적으로 정치의 실권을 장악하였다. 따라서 효성왕은 母后와 관계된 이들 세력이 너무 강대하여 그 당시의 정치를 주도하는 등 자신의 왕권을 제약하는 한 요소로까지 성장한 데에 대한 정치적 불만을 가졌던 것은 아닐까 한다.²¹⁾ 때문에 효성왕은 성덕왕 후기부터 세력을 떨치고 있던 왕실측근세력에 대신하여 이제 새로운 세력인 朴氏勢力에 관심을 갖고, 또한 박씨세력의 딸과 혼인을 하게 된 것으로 보인다.

이러한 현상은 성덕왕 이래 권력을 장악하고 있던 王黨派들에게 크게 불리하게 작용하게 되었다. 이와 같이 형성된 불만세력은 효성왕을 중심으로 해서 일어난 일련의 움직임에 대항하였던 것으로 보인다. 이들의 움직임은 효성왕 3년(739)에 집중적으로 나타나고 있는데 상당히 긴박하게 움직여 갔던 것 같다. 그것은 信忠의 中侍 임명, 김순원 딸의 입궁, 憲英의 태자책봉 등을 통하여 엿볼 수 있다. 효성왕초 박씨세력의 활동과 함께 일시 열세에 놓였던 외척 김순원의 세력은 신충의 중시 임명과 함께 효성왕으로 하여금

20) 李基白, 앞의 책, 310~311쪽 및 314~315쪽.

21) 李基白은 김순원과 같이 중시를 통하여 성장한 신귀족세력은 점차 왕권에 제약을 가하는 요소로까지 발전해갔던 것으로 미루어진다고 한다(李基白, 〈新羅執事部の成立〉, 《震檀學報》 25·26·27합집, 1964; 《新羅政治社會史研究》, 1974, 一潮閣, 168~169쪽).

새로이 그의 딸을 맞아들이게 하여 박씨왕비를 중심으로 일어난 일련의 상황에 대처하고자 하였던 것으로 보인다. 그것은 신충이 중시에 임명된 2개월 후 김순원의 딸이 성덕왕대에 이어 다시 왕비로 책봉되고 있다는 사실에서 알 수 있다. 김순원은 이제 성덕왕·효성왕의 父子 兩代에 걸쳐서 이중적인 혼인을 맺은 셈이다. 또한 이때 효성왕의 혼인은 姨母와 혼인하는 전형적인 族內婚이라고 할 수 있다.²²⁾ 따라서 김순원의 세력은 그의 딸을 왕비로 들임과 동시에 당시의 정치정세에 더욱 밀접히 개입하게 되었을 것이다.

이와 같이 효성왕 3년 김순원의 세력을 중심으로 변화가 생김으로써 이들은 곧 박씨왕비세력을 비롯한 진골귀족세력과 대립하게 되었을 것이다. 그것은 효성왕 3년 3월 김순원의 딸이 왕비로 들어오는 정치정세 속에서 이후 憲英의 비정상적인 태자책봉이 이루어지고 있었다는 사실에서 알 수 있다. 이미 현영이 태자로 나아가는 데에는 상당한 물의가 있었을 것으로 지적되고 있지만,²³⁾ 효성왕으로 하여금 김순원의 딸을 새로이 왕비로 맞이하게 했음에도 불구하고, 왕이 첫째 왕비인 박씨왕비를 계속 가까이하자 이들 세력은 마침내 왕위계승에까지 개입하였던 것이다. 즉 김순원의 딸에서 태어난 王弟 현영의 太子책봉을 통하여 지위를 보다 확고히 하려고 하였던 것이다.

효성왕 3년(739)에 일어난 정치적 변화 속에서 김순원과 관계된 세력의 승리는 현영의 태자책봉 이후 약간의 반발을 받기는 하였다. 진골귀족의 이러한 반발은 첫번째 왕비의 父로 추정되는 永宗의 세력에 의하여 8월에 일어난 모반사건으로 구체적으로 표현되었다.²⁴⁾ 그렇지만 이러한 진골귀족세력의 반발은 쉽게 진압되었던 것 같다. 성덕왕대 이후 확고히 자리잡은 김순원을 중심으로 한 전제왕권의 옹호세력은 그만큼 강대하였던 것이었다.

한편 효성왕은 영종의 모반이 실패한 2년 후 아무런 이유도 밝혀지지 않은 채 갑자기 죽었다. 효성왕은 자신을 둘러싸고 조성된 당시의 긴박한 분위

22) 신문왕대 이후 다시 확인이 되는 왕실 족내혼이다.

23) 李昊榮, 앞의 글, 10~11쪽.

24) 영종의 난은 외척의 지위를 둘러싼 압력(井上秀雄, 앞의 글, 455쪽) 혹은 외척의 권세를 누리고 있던 순원 一族에 대한 저항(濱田耕策, 앞의 글, 37쪽) 등으로 단순히 이해되어 왔다. 영종의 난이 일어난 배경 및 성격에 대하여는 김수태, 앞의 글, 225~227쪽이 참고된다.

기에서 큰 역할이나 영향력을 발휘하지 못했던 정치적 상황에 크게 영향을 받았던 것 같다. 뒤를 이어서 김순원세력의 협력을 받아 태자가 되었던 현영이 왕위에 오르게 되었다. 따라서 효성왕대 박씨왕비의 등장과 함께 다시 세력을 떨쳐보려고 했던 진골귀족의 움직임은 또한 좌절될 수밖에 없었다고 할 수 있다.

효성왕말 상당한 정치적 알력을 거치면서 왕위에 오른 景德王은 그의 즉위 이후 왕당파세력과 함께 왕권강화책을 실시하였다.²⁵⁾ 경덕왕이 즉위한 후 제일 먼저 단행한 일은 첫째 왕비인 三毛夫人의 出宮으로 생각된다. 無子라는 이유로 출궁시켰는데, 자신의 왕위계승과 달리 왕위계승권자를 미리 확보하려는 그의 간절한 바램에서 나온 것이라고 할 수 있다. 이러한 점은 경덕왕이 자기의 아들을 무척 원했다는 사실에서 충분히 짐작이 된다.²⁶⁾

경덕왕은 즉위 이후 행해진 對唐外交를 보다 활발히 함으로써 왕권을 강화하려고 했던 것이 아닌가 한다. 경덕왕이 唐과의 관련 속에서 그에게 반대되는 귀족세력을 억압하기 위하여 실시한 대표적인 것은 官制改革으로, 바로 漢化政策의 실시였다. 경덕왕 6년(747) 中侍가 侍中으로 바뀜으로써 한화정책은 실시되기 시작하였다. 경덕왕이 한화정책을 통하여 꾀한 것은 보다 확고화된 官僚制의 성립을 통한²⁷⁾ 왕권의 전제화였다. 경덕왕은 이러한 왕권강화

25) 경덕왕대의 정치적 상황을 이해하는 데는 다음의 연구가 참고가 된다.

李基白, 〈景德王과 斷俗寺·怨歌〉(《韓國思想》 5, 1962; 앞의 책, 1974).

鈴木靖民, 〈金順貞·金邕論—新羅政治史の一考察〉(《朝鮮學報》 45, 1967; 旗田巍·井上秀雄編, 《古代の朝鮮》, 學生社, 1974).

金壽泰, 〈統一新羅期 專制王權의 崩壞와 金邕〉(《歷史學報》 99·100합집, 1983).

金福順, 〈新羅 中代 華嚴宗과 王權〉(《韓國史研究》 63, 1988; 《新羅華嚴宗研究》, 民族社, 1990).

李泳鎬, 〈新羅 惠恭王代 政變의 새로운 解釋〉(《歷史教育論集》 13·14합집, 1990).

——, 〈新羅 惠恭王 12년 官號復故의 意味〉(《大丘史學》 39, 1990).

26) 李基白에 의하면 이것은 중대 전제왕권의 한 특징이었다고 한다(李基白, 〈統一新羅와 渤海의 社會〉, 312쪽). 한편 金英美는 경덕왕 7년(748) 효성왕비인 太后가 永明新宮으로 이거한 사실에 대하여 경덕왕이 자신의 즉위배경이 되었던 세력까지도 제거하려고 했던 것은 아닐까 생각된다고 한다(金英美, 〈統一新羅時代 阿彌陀信仰의 歷史的 性格〉, 《韓國史研究》 50·51합집, 1985, 72쪽). 그러나 경덕왕이 자기의 세력기반인 母后勢力을 제거하였으리라고 생각되지는 않는다.

27) 李基白, 〈韓國政治史의 展開〉(《韓國史學의 方向》, 一潮閣, 1978), 177쪽.

작업을 통하여 당시의 불만귀족세력을 억압하려고 하였던 것이다.

그러나 경덕왕은 출궁당한 첫째 왕비를 중심으로 하는 세력의 심각한 반발을 받았다. 그것은 삼모부인과 남매관계인 金邕의 정치적 활동을 통하여 살펴볼 수 있다. 또한 이들 세력은 金良相의 예에서 살펴볼 수 있듯이 왕권의 전제화에 반대한다는 공통의 목표와 함께 다른 진골귀족세력과 대체적으로 연결되어 갔던 것으로 보인다. 그런데 첫째 왕비와 관련된 세력의 움직임을 보면 오랫동안 별다른 움직임이 보이지 않는다. 그것은 경덕왕의 지속적인 왕권강화책의 실시에 영향을 받은 것은 아닐까 한다. 그런데 경덕왕 13년에 가서 삼모부인과 孝貞이 皇龍寺鐘을 만드는데 다량의 銅을 회사하면서 갑자기 다시 등장하고 있다. 이 때 이들 세력은 왕권의 전제화에 대항할 정도의 힘을 가지게 되었음을 그러한 움직임을 통하여 나타내려고 한 것은 아닐까 추측된다.

이러한 사실은 이후에 있는 반전제주의세력의 움직임을 통하여 엿볼 수 있다. 김웅과 관련된 세력의 움직임이 경덕왕 13년(754)에 나타난 후 곧 경덕왕의 한화정책에 대해서도 심각한 반발이 일어난 것으로 보이기 때문이다. 上大等 思仁이 경덕왕 15년에 시정과 관련하여 왕에게 상소를 하였다고 한다. 이 때 사인이 상소한 내용은 상세히 알 수 없으나, 한화정책 등 경덕왕의 왕권전제화정책에 대한 반발·비판으로 생각되고 있다.²⁸⁾ 경덕왕 6년에 실시되기 시작한 경덕왕의 한화정책이 이때에 이르러서 비판되었다는 것은 2년 전에 있는 김웅과 관련된 세력의 움직임과 무관하지는 않을 것으로 보인다. 그러나 경덕왕은 상대등 사인을 물러나게 하고 보다 적극적인 왕당파의 인물인 信忠을 상대등에 임명하고, 신충과 함께 16년(757)·18년 계속해서 대규모적인 한화정책을 실시해 나갔다.²⁹⁾

28) 李基白은 사인을 언급하면서 이때 경덕왕의 한화정책이 이의없이 받아들여지지 않았음을 강조하고 있다(李基白, 앞의 책, 1974, 218쪽). 李泳鎬는 이러한 해석에 대해 비판을 하며, 사인이 상소를 한 것은 왕당파로서 녹읍부활에 반대하는 입장을 취하였기 때문이라 한다(李泳鎬, 앞의 글, 1990b, 9~13쪽). 한편 申滢植은 이때 사인이 外戚간의 권력쟁탈전을 벌인 결과 신충·의충계와의 대립에서 패하였다고 한다(申滢植, 앞의 책, 1990, 126·137~138쪽).

29) 李基白, 위의 책, 218쪽. 金英美는 경덕왕의 한화정책이 왕권강화작업의 추진을 반대하는 세력과의 일정한 타협속에서 이루어진 것으로 보고 있다. 그것은 녹

경덕왕에 의하여 16년부터 보다 적극적인 왕권강화책이 실시되어 나갔지만 그것은 곧 왕권의 전제화에 반대하는 진골귀족세력에 의하여 실패로 돌아간 것 같다. 즉 경덕왕의 의도는 그대로 이루어지지 못했다. 경덕왕의 한화정책이 강력히 추진되고 있던 16년에 祿邑이 부활되었다. 말하자면 중대 전제왕권에 의해 실시되었던 官僚田과 歲租의 제도가 이제 다시 녹음으로 바뀐 것이다. 이것은 경제적인 면에서 진골귀족들이 전제왕권에 대항한 결과였다.³⁰⁾ 진골귀족들은 이러한 승리 후 왕권의 전제화에 대한 반대 움직임을 더욱 강화해 나갔다. 그것은 이후 경덕왕과 반전제주의 귀족세력과 대립에서 반전제주의세력의 완전한 승리로 돌아간 사실에서 알 수 있다.

경덕왕의 한화정책이 끝난 바로 다음해인 경덕왕 19년(760)에 경덕왕과 대립되는 성격을 가진 金邕이 中侍에 임명된 사실에서 그것을 알 수 있다. 中代 중시직이란 왕이 원하던 정책을 수행해 나감에 있어서 가장 중요한 자리였다. 그 자리에 김웅과 같이 왕과 반대되는 성격을 가진 인물이 임명되었다는 것은 새로운 변화를 암시해주는 것이라고 하겠다. 즉 이제는 더 이상 경덕왕이 원하는 대로 정책을 마음대로 수행해 나갈 수 없으며, 나아가 경덕왕이 행한 여러 정책이 부정된다는 것을 의미하는 것이다. 이것은 진골귀족세력의 정권장악이라고 말할 수 있다. 그러므로 김웅이 중시가 된 정치적인 사건은 반전제주의세력에게는 결정적인 의미를 갖는다고 하겠다. 따라서 김웅이 중시에 임명된 경덕왕 19년(760)은 신라사에 있어서 하나의 주요한 전환기로 생각된다.³¹⁾

읍의 부활(3월)이 한화정책(12월)보다 먼저 시행된 점에서 알 수 있다고 한다(金英美, 앞의 글, 74쪽). 그러나 당시 귀족세력과 경덕왕의 타협이 있었는지는 구체적으로 알 수 없다.

- 30) 姜晉哲, 〈新羅의 祿邑에 대하여〉(《韓國中世土地所有研究》, 一潮閣, 1989), 80~81쪽.

李基白, 《韓國史新論》 改正版(一潮閣, 1976), 96쪽.

녹음부활의 의미를 새롭게 파악하고 있는 金基興은 경덕왕 16년(757)에 王權이 위축된 흔적이 없다고 하며, 이것을 전제왕권의 제도정비선상에 위치하는 것으로 보고 있다(金基興, 〈8~9세기 통일신라의 경제〉, 한국고대사연구회 제4회 합동토론회 발표요지, 1991, 4쪽). 그러나 이 무렵 경덕왕의 왕권이 위축되는 사실은 여러 곳에서 확인할 수 있다.

- 31) 李基白은 이러한 변화를 金良相이 上大等에 임명된 혜공왕 10년에서 찾을 수

경덕왕의 사후 해공왕대 약간의 정세변화가 있기는 하였다.³²⁾ 그것은惠恭王의 즉위와 함께 경덕왕으로 상징되는 정치적 성격이 해공왕 초년을 지배하는 등 일시 세력회복을 꾀하였기 때문이다. 경덕왕의嫡子로 왕위에 오른 해공왕은 8세라는 어린 나이였던 까닭에 그의 母后가 대신 섭정을 하였다. 해공왕의 모후가 해공왕을 대신하여 섭정을 함으로써 해공왕 초년에 상당한 정치적 변화가 일어났다. 해공왕의 모후가 해공왕의 즉위와 함께 권력을 장악함으로써 일으킨 중요한 변화는 역시 對唐外交의 강화라고 할 수 있다. 이것은 당과의 관련 속에서 경덕왕말 이래 몰락하고 있던 왕당파들이 세력회복을 꾀한 것이라고 할 수 있다.³³⁾ 따라서 이러한 만월부인의 노력은 경덕왕말 이후 쇠약해진 왕당파의 세력을 다시 규합할 수 있는 계기가 또한 되지 않았을까 한다.³⁴⁾ 이때 만월부인과 관련된 정치세력의 활동 목표는 바로 경덕왕으로 상징되는 전제왕권을 해공왕대까지 유지·회복하려는復古政治라고 할 수 있다.

그러나 경덕왕 19년(760) 이후 일단 세력을 구축한 金邕·金良相 등 反專制主義 귀족세력은 만월부인과 왕당파의 이러한 활동을 그대로 받아들이지 않았다. 이들은 해공왕초 두 차례의 반란사건을 일으켜서 성공을 한 다음 더욱 확고히 세력을 구축해 나갔던 것이다. 우선 해공왕 4년(768) 大恭의 난을 들 수 있다. 이것은 해공왕 초년에 보인 왕당파들의 활동에 대한 반전제주의

있다고 한다(李基白, 〈新羅 惠恭王代の 政治的 變革〉, 《社會科學》 2, 1958; 앞의 책, 1974, 236~239쪽). 그러나 경덕왕 19년에 이루어진 정권의 교체는 이후 거의 변동되지 않았으므로 신라 하대의 기원은 바로 金邕이 중시에 임명된 시기에서 찾아야 하지 않을까 한다. 한편 李泳鎬와 申滢植은 이기백과 필자의 견해에 대하여 비판을 하고 있다(李泳鎬, 앞의 글, 1990 및 申滢植, 앞의 책, 1990, 142~148쪽). 그러나 신라 중대 정치사의 전개과정을 볼 때, 이때 확립된 정권은 거의 흔들리지 않았다는 사실을 주목할 필요가 있겠다.

32) 해공왕대의 정치를 이해하는 데는 李基白, 〈新羅 惠恭王代の 政治的 變革〉(앞의 책, 1974) 및 金壽泰, 〈專制王權의 崩壞와 眞骨貴族의 권력투쟁〉(《新羅 中代 專制王權과 眞骨貴族》, 西江大 博士學位論文, 1991)이 참고된다.

33) 金壽泰, 위의 글, 159~163쪽.

34) 申滢植의 경우 해공왕은 만월부인의 섭정 이후 의충·신충계와 金勇·金양상계의 세력군형속에서 왕위를 유지하였다고 한다(申滢植, 앞의 책, 1990, 144쪽). 그러나 이들 세력을 모두 王黨派의 세력으로 설정하고 정치적 변화를 살피는 것은 무리가 있다고 하겠다.

귀족세력들의 정치적 불만이 표출된 것으로 보인다. 그러나 혜공왕 6년에 반전제주의세력은 계속해서 난을 일으켜서 다시 왕당파의 세력을 약화시키고야 말았다.³⁵⁾ 그것은 이후 혜공왕 7년에 만들어진 聖德大王神鐘銘이 대표적인 반전제주의 인물인 김웅·김양상이 권력을 장악하고 있는 모습을 잘 보여주고 있는 데에서 살필 수 있다. 더욱이 혜공왕 10년에 가서도 김웅·김양상은 上宰·上大等으로 여전히 정치의 실권을 장악하면서 더 이상 흔들리지 않는 상태에 놓이게 되었다.³⁶⁾ 그리고 이들 반전제주의 귀족세력은 혜공왕 12년 경덕왕이 왕권강화를 위하여 실시한 바 있는 한화정책을 이제 비로소 부정하는 조치를 단행하였다.³⁷⁾ 15년(779)에 들어와서는 武烈王系에 대한 범진골귀족세력의 규합을 위하여 무열왕계와 밀접한 관계를 가지고 있던 金庾信系와 연결하고 있으며,³⁸⁾ 또한 무열왕계내에서의 소외된 세력으로 생각되는 金周元과도 결합되었다.³⁹⁾

이러한 반전제주의세력의 움직임에 대하여 왕당파들은 唐과의 관련 속에 다시 정권의 회복을 위하여 노력하였다.⁴⁰⁾ 그러나 정권을 회복하려는 이들 세력의 보다 구체적이고 적극적인 움직임은 역시 반란으로 표현되었다. 김양상이 상대등으로 등장한 10년 이후인 11년(775)과 16년에 계속적으로 반란을 일으켰다. 그러나 이들 반란은 김웅·김양상 등 반전제주의 귀족세력에 의하

35) 李基白, 앞의 책(1974), 231~233쪽.

36) 金壽泰, 앞의 글(1983b), 134쪽.

37) 李基白, 앞의 책(1974), 247쪽. 여기에 대한 李泳鎬의 반대가 있지만(李泳鎬, 앞의 글, 1990b, 47~53쪽) 설득력이 약하다. 당시의 정치적 변화와 관련시켜 누가 왜 일으켰는가를 그 의미와 함께 살피고 있지 못하고 있기 때문이다.

38) 성덕왕대까지 활동이 확인되는 김유신계의 세력이 언제 어떠한 과정을 거쳐서 몰락하게 되었는지는 분명하지 않다. 그러나 혜공왕 15년(779) 반전제주의 귀족세력에 의하여 김유신의 세력에 대한 회복조치가 단행되는 것으로 보아(李基白, 앞의 책, 1974, 247~252쪽) 중대말의 정치적 변혁속에서 김유신계가 반전제주의 세력에 가담한 사실은 여기에서 확인이 된다.

39) 金周元이 반전제주의자였다는 사실은 李基東, 앞의 책, 155쪽이 참고된다. 한편 申滢植은 이후 김유신 후손의 동향과 김주원·김경신의 세력향배가 정치권에 새로운 영향을 주게 되었다고 한다(申滢植, 앞의 책, 1990, 145~146쪽).

40) 《舊唐書》권 199上, 列傳 149上, 東夷 新羅傳에서 '9년부터 12년까지 매년 사신을 보내어 來朝하였는데, 후 1년에 두번도 왔다'라고 언급하고 있는 사실이 참고 된다.

여 모두 진압됨으로써 실패하고 말았다.⁴¹⁾

혜공왕의 즉위 이후 이와 같이 왕당파세력과 반전제주의세력이 계속적으로 벌인 대립·갈등은 혜공왕의 갑작스러운 죽음을 낳게 하였다. 혜공왕 16년 반전제주의 진골귀족세력에 대하여 반란을 일으켰던 志眞의 군사에 의하여 혜공왕이 시해된 것이다. 혜공왕에 대하여 커다란 정치적 불만을 가지고 있었던 이들 왕당파세력은 지정의 난에서 보여주듯이 그들이 일으켰던 난이 일시적으로 성공을 거두었음에도 불구하고 김양상 등에 의하여 진압될 때까지 혜공왕은 별다른 영향력을 발휘하지 못하였기 때문이다. 따라서 이러한 혜공왕의 죽음과 함께 中代라는 한 시대가 끝나고, 이제 下代라는 새로운 시대로 들어가게 되었다. 전제왕권에 의해서가 아니라 귀족들에 의한 정치가 새롭게 열리는 시대가 된 것이다.

〈金壽泰〉

3. 중앙통치조직의 정비

1) 중앙통치조직의 정비과정

통일신라의 통치조직은 中古時代(514~654)에 성립된 제도를 이어 받아 정비한 것이다. 더구나 신라의 통치제도는 특정한 한 시대에 이룩된 것이 아니라, 法興王(514~540)이래 점진적으로 발달하여 眞平王(579)대 크게 정비되었으며, 통일 후 文武王(661~681)을 거쳐 神文王(681~692) 때까지 170여 년의 기간에 정비된 것이다. 다시 말하면 법흥왕 3년(516)에 최초의 관부인 兵部가 설치된 이후 例作府가 성립된 신문왕 6년(686)까지 170년간을 거치면서 신라의 중앙통치조직은 정비된 것이다.¹⁾ 그만큼 신라의 관직체제는 오랜 시기를

41) 志眞의 경우 일시 성공을 거두었지만(李基白, 앞의 책, 1974, 237쪽), 결국 그것도 진압되었다.

1) 신라 관부의 정비과정에 대해서 李基白은 4기로 나누어 다음과 같이 정리하였

두고 점진적으로 성장하였기 때문에 통일 후에 당의 6典體制를 일부 답습하였다고 해도 신라의 고유한 전통은 끝까지 고수한다. 이러한 바탕은 족적기반을 갖고 있는 骨品制度를 관직체계에 적용하는 데 따른 어려움이 컸기 때문이다. 골품제와 관료제가 갖는 모순은 관직제도의 성장에 장애가 되었으며, 관등제와 관직제를 조절하는 중간기능을 대신할 「제도적 장치」가 불충분하였음을 보게 된다.

신라는 족적전통을 강하게 갖고 있었지만, 중고기의 왕권강화에 따라 제도의 정비를 통한 통치체제를 갖추기 시작하였다. 우선 법흥왕대에 이르러 백제·고구려와의 빈번한 충돌, 점령지의 확대, 그리고 군사제도의 획일적 지배를 위해서는 지역적 성격을 띤 軍主로서는 어려움이 컸다고 생각된다. 따라서 울령반포·공복제정 그리고 불교공인 등 고대국가의 정치적 정비를 꾀한 법흥왕으로서는 새로운 제도의 설치가 필요하였다. 그러므로 기존의 大輔가 갖고 있는 군사권을 전담한 병부가 설치되었으며, 전반적인 국사는 上大等이 맡게 되었다고 보여진다.²⁾

이어 강화되어 가는 왕권의 입장에서 귀족세력의 견제를 위한 司正府와 국가의 공적인 지출이나 수입을 관장하는 稟主가 설치되었다.³⁾ 신라의 중앙 통치제도는 이러한 왕권강화과정에서 설치·분화되어 眞平王대(579~632)에

다(李基白, 《新羅政治社會史研究》, 一潮閣, 1974, 141쪽).

시 기	설 치 연 대	관 부 명	시 기	설 치 연 대	관 부 명
1.초창기	법흥왕 3년(516)	병 부	3.정리기	진덕왕 5년(651)	집 사 부
	진흥왕 5년(544)	사 정 부		진덕왕 5년(651)	창 부
	진흥왕 26년(565)	품 주		진덕왕 5년(651)	좌이방부
2.발전기	진평왕 3년(581)	위 화 부	4.완성기	문무왕 3년(663)	선 부
	진평왕 6년(584)	조 부		문무왕 7년(667)	우이방부
	진평왕 6년(584)	승 부		문무왕 17년(677)	좌사록관
	진평왕 8년(586)	예 부		문무왕 21년(681)	우사록관
	진평왕 43년(621)	영 객 부		신문왕 2년(682)	국 학
				신문왕 6년(686)	예 작 부

2) 申澄植, 〈新羅兵部令〉(《歷史學報》 61, 1974, 70~72쪽; 《韓國古代史의 新研究》, 一潮閣, 1984, 152~154쪽).

3) 李基白, 〈稟主考〉(앞의 책), 141쪽.

큰 발전이 있었으며,⁴⁾ 金春秋·金庾信의 신세력이 강화된 眞德女王시대(647~654)에 새로운 단계를 맞게 되었다. 진덕여왕대의 제도적 정비는 품주의 폐지에 따른 執事部和 倉部の 설치에서 그 절정을 맞게 되었으며, 재정권과 행정권의 분리에 따른 武烈王系 王權의 절대화 과정으로 이어졌다. 특히 진덕여왕 5년(651)의 左理方府 설치 이후, 율령정치의 추구는 통일전쟁이라는 긴급한 상황 속에서도 적극화 되어갔다.⁵⁾ 그러므로 문무왕이 “銅으로서 百司 및 주·군의 印章을 주조하여 나누어 주었다”라는 기록에서 당시 정비되어 가던 제도의 모습을 엿볼 수 있었다.⁶⁾

특히 신라 관제정비의 제2기인 진평왕 때는 백제·고구려의 정치적 시련 기여서 그들의 정치적·군사적 위협이나 대외간섭은 적게 받는 시기였고, 당의 등장에 따라 적극적 외교활동을 전개하는 시기였다. 따라서 정치적 안정을 위한 제도적 정비에 따른 국력신장을 꾀해야 하는 필요성에서 왕권강화를 위한 일련의 조치가 수반될 수밖에 없었다.⁷⁾ 더구나 무열·문무왕대의 통일전쟁기에도 꾸준히 시도된 율령정치 내지는 제도의 정비는 주로 하급관직의 增置로 나타나,⁸⁾ 통일전쟁으로 고취된 農民意識이나 백제·고구려 잔민 또는 기층민의 입장을 반영해 줄 수가 있었다. 동시에 팽배한 통일전쟁이 열기를 승화시키는 정치적 모색은 제도적 정비라는 정치적 틀 속으로 용해시킬 수 있었다. 또 발달된 율령제도라는 법제적 테두리 속으로 규제함으로써 진일보된 장치로 국민을 묶을 수 있게 되었다. 여기에 제도가 지닌 합법적인 자기구속이 있게 된다.

4) 李基白은 영객부의 설치를 진평왕 43년(621)이라 하였는데, 이는 職官志 上の “眞平王 43年 改爲領客典”을 잘못 해석한 듯하다(李基白, 앞의 책). 더구나 진평왕 13년에 “置領客府令二員”(《三國史記》권 4, 新羅本紀 4)이라는 기록이 있는 것을 보면 그 설치연대는 크게 소급될 수가 있을 것이다.

5) 申滄植, 〈武烈王系의 成立과 活動〉(《韓國史論叢》2, 聖信女大, 1977; 앞의 책, 127쪽).

6) 《三國史記》권 7, 新羅本紀 7, 문무왕 15년.

7) 李明植, 《新羅政治史研究》(螢雪出版社, 1992), 241~243쪽.

8) 이때 설치(증치 포함)된 하급관리는 집사부와 병부를 비롯하여 14관부 전체에 이른다. 즉 史와 大舍, 主書 등 실무행정관리를 두어 관부의 하부구조를 정비하였으며, 차관급인 대감급(大監·卿·監)도 대부분 인원을 증원시켜 관부로서의 조직을 완비하였다(申滄植, 앞의 책, 156쪽).

2) 중앙통치조직

통일신라의 중앙통치조직은 중고말의 제도적 정비로부터 시작되었으나, 무열왕통의 확립과 통일전쟁을 거치면서 일단락 되었다. 특히 文武王(661~681)은 재위 21년간에 7명의 侍中을 교체하였고,⁹⁾ 律令格式의 개편을 遺言으로 남긴 바 있을 만큼 중앙정치체제 확립에 기초를 닦기 시작하였다. 말하자면 문무왕은 통일전쟁이란 어려운 상황에서도 14관부의 정비에 커다란 계기를 마련하였다.

〈표 1〉 문무왕대 始置·増置된 관부·관직

관 부	관 직	인 원	연 대	내 용	관 부	관 직	인 원	연 대	내 용
執事部	史	6명	11년	증치	船府	卿	2명	3년	시치
兵部	大監	1	15	"	領客府	卿	1	15	증치
	弩舍知	1	12	시치	左理方府	卿	1	18	"
	史	2	11	증치	賞賜署	史	2	20	"
	史	3	12	"	右理方府	令	2	7	시치
	弩幢	1	11	시치		卿	2	"	"
調府	卿	1	15	증치		佐	2	"	"
倉部	卿	1	15	"		大舍	2	"	"
	史	3	11	"		史	10	"	"
	史	7	12	"		監	1	17	"
禮部	卿	1	15	"	左司祿館	主書	2	"	"
乘府	卿	1	15	"		史	4	"	"
	史	3	11	"	右司祿館	監	1	21	"
司正府	卿	1	15	"		主書	2	"	"
	史	5	11	"		史	4	"	"
	外司正	133	13	시치					

* 申滢植, 《韓國古代史의 新研究》(一潮閣, 1984), 128쪽에서 전재.

〈표 1〉에서 보듯이 문무왕대에는 右理方府와 左·右司祿館을 설치하였고 外司正을 처음으로 파견하였을 뿐만 아니라, 卿·史 등 실무관직을 완비함으로써 행정체제를 크게 보완하였다. 이어 신문왕 6년(686)의 예작부를 끝으로 중앙통치조직의 정비를 일단락시키게 되었다. 그 후 景德王 18년(759)의 漢北

9) 李基白, 〈新羅執事部の 成立〉(앞의 책).

政策이나, 惠恭王 12년(776)의 復古策 등 일련의 정치적 개혁이 추진되었으나,¹⁰⁾ 통치체제의 골격은 신문왕대의 것을 크게 바꾸지 않았다.

신문왕 6년에 완성된 중앙통치조직은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 통일신라 14관부의 설치와 관원수

관부 관원	별 칭	설치연대	직 능	令	卿	大舍	舍知	史	小司兵	총수
兵 部		516(법흥왕 3)	내외병마사	3	3	2	1	17	1	27
司 正 府	書正臺	544(진흥왕 5)	감찰	1	3	2	2	15		23
位 和 府	司位府	581(진평왕 3)	인사	3	3	2		8		16
調 府	大 府	584(진평왕 6)	공부	2	3	2	1	10		18
乘 府	司馭府	"	거마·교통	2	3	2	1	12		20
禮 部		586(진평왕 8)	예의·교육	2	3	2	1	11		19
領 客 府	司賓府	621(진평왕43)	외교	2	3	2	1	8		16
執 事 部	執事省	651(진덕왕 5)	기밀사무	1	2	2	2	20		27
倉 部		"	재정	2	3	2	1	30		38
左理方府	議方府	"	형사	2	3	2	2	15		24
右理方府		667(문무왕 7)	"	2	2	2	2	10		18
船 府	利濟府	678(문무왕18)	선박·수군	1	3	2	1	10	2	19
工 匠 府	典祀署	682(신문왕 2)	공장·제사		1	2		4		7
例 作 府	例作典	686(신문왕 6)	토목·건설	1	2	6	2	8		19
합 계				24	37	32	17	178	3	291

이 표를 보면 통일신라의 중앙행정체제는 14관부가 핵심적인 기구로서,¹¹⁾ 집사부·사정부·예작부 등은 장관(令)이 1인이었지만, 대부분 복수장관제를 취하고 있었다는 것을 알 수 있다.¹²⁾ 이와 같은 장관의 복수제는 귀족의 합의제로서,¹³⁾ 또는 권력의 분산에 따른 상호견제의 의미로 생각할 수도 있

10) 李基白, <新羅惠恭王代의 政治的 變革>(앞의 책), 238~247쪽.

11) 申澄植, <三國史記 志의 分析>(《三國史記研究》, 一潮閣, 1981), 330쪽.

12) 申澄植, <新羅中代專制王權의 特質>(《統一新羅史研究》, 삼지원, 1990), 167쪽.

13) 井上秀雄, <新羅政治體制의 變遷科程>(《新羅史基礎研究》, 東出版, 1974), 436쪽.

李基東, <新羅中代의 官僚制와 骨品制>(《新羅骨品制社會와 花郎徒》, 一潮閣, 1984), 138쪽.

다.¹⁴⁾ 그러나 병부의 경우처럼 복수제의 장관이라고 반드시 동시에 둔 것도 아니고, 둘 수 있다는 것으로서, 당시의 필요성에 따라 增置・複置될 수 있다는 것을 의미한다고 파악된다.

兵部令 1인은 법흥왕 3년에 처음으로 두었고, 진흥왕 5년에 1인을 더하였으며 태종왕 6년에 또 1인을 더하였다. 官等은 大阿湊으로부터 太太角干으로 하였고 또 宰相과 私臣을 겸할 수 있었다(《三國史記》권 38, 志 7, 職官 上).

위의 기사로 본다면, 법흥왕 때의 영 1인은 관부의 책임자로서 軍主를 통제하면서 정복사업은 지휘하기 위한 것이며, 진흥왕 때의 증치는 大伽耶 정복과 같은 긴급한 군사적 필요성으로 파악된다. 그리고 무열왕대의 복치는 백제정벌과 같은 통일전쟁의 원활한 수행을 위한 조치로 생각하되, 법적으로 3인이라고 해서 실제로 3인을 동시에 두었다고는 볼 수 없다.¹⁵⁾ 왕권의 전제화 과정에 따라 행정의 효율적 유지를 위해서 규정상의 정원을 다 활용하였다고는 보기가 어렵다.

다음으로 차관인 卿(侍郎)은 예외없이 복수제를 취하고 있어, 장관이 정치적 의도에 따른 귀족적 타협이라는 사실과 대조된다. 즉 경은 행정실무적 의미가 컸으며, 6두품 계열의 활동무대란 점을 고려한다면,¹⁶⁾ 왕권의 강화과정과 맥을 같이 한다고 하겠다. 특히 앞의 예문에서 보듯이 병부령이 宰相과 私臣을 겸직할 수 있다는 사실은 신라의 관직체계에 있어서 「병부를 기준」으로 한다는 점과 함께 큰 의미가 있다. 즉 신라관직에 있어서 광범한 兼職制는 소수의 眞骨貴族이 권력을 배타적으로 독점하려는 정치적 목적이 있었을 것이다.¹⁷⁾ 그렇지만 하대의 일이지만 하급관직의 文翰・近侍職의 독점과 같은 6두품 계열의 참여를 유도함으로써 왕권을 강화하는 수단으로 이해될 수도 있다.¹⁸⁾ 더구나 당의 6典체제에서 보여지는 ‘令一卿(侍郎)—大舍—司兵

14) 金哲垸, 〈韓國古代國家發達史〉(《韓國文化史大系》 1, 1964), 51쪽.

15) 申澄植, 〈新羅의 國家的 成長과 兵部令〉(《韓國古代史의 新研究》, 一潮閣, 1984), 159~162쪽.

16) 李基白, 앞의 책, 188쪽.

17) 李文基, 〈新羅時代의 兼職制〉(《大丘史學》 26, 1984), 53~59쪽.

18) 李基東, 〈羅末麗初 近侍機構와 文翰機構의 擴張〉(앞의 책), 262~263쪽.

(舍知)一史' 5단계 조직으로 재편함으로써,¹⁹⁾ 당의 발달된 律令政治를 일부 수용하였으며, 정책결정에 있어서의 合議制라는 율령정치의 틀을 어느 정도 규범화한 듯하다.²⁰⁾ 다만 상위직의 겸직에 따른 권력집중현상이 경제적 반대급부를 절약함으로써 국가경비를 줄일 수 있었다는 견해는²¹⁾ 아직도 미결문제로 남는다.

신라의 중앙행정조직은 크게 행정관부 44개, 內廷官府 115개, 그리고 僧職의 政官府 9개 등 170여 관부로 구성되어 있었다. 우선 행정관부는 14관부(部·府)를 비롯하여 19典·6署 등 44개가 있었으며,²²⁾ 총 관원수는 800명 선이 되었다. 이러한 수치는 하나의 관부에 20명 정도의 관리가 있었다는 것으로²³⁾ 그 규모를 짐작할 수 있거니와, 왕실보호기관인 侍衛府가 180명이 되었다는 사실과 비교된다. 행정관부가 44개에 이르고 있으나,²⁴⁾ 실제로는 14관부와 7寺成典,²⁵⁾ 그리고 京城周作典을 비롯한 首都行政府가 대표적이었다.²⁶⁾ 다만 실제의 행정관부와 기타 관부(寺院行政과 수도행정)의 전체관리 수를 같이하여 상호간 균형을 이루게 하였음이 특이하다. 특히 7사성전은 왕실사원으로서 陵色典(내성 소속)과 願堂典(어룡성 소속)과 함께 밀접한 관계를 유지하

19) 井上秀雄, 〈三國史記にあらわれ新羅の中央行政官制について〉(앞의 책), 235~236쪽.

李基東, 〈新羅中代の 官僚制와 骨品制〉(위의 책), 123쪽.

20) 池田溫, 〈律令官制の形成〉(《岩波講座 世界歴史》5, 1970), 313쪽.

21) 李成茂, 《朝鮮初期兩班研究》(一潮閣, 1980), 134쪽.

22) 19典이 같은 성격이나 지위에 있던 官府는 아니다. 같은 성격의 것은 불교관계의 7寺成典뿐이며, 京城周作典(修城府)이나 永昌宮成典, 그리고 市典(동시전·서시전·남시전) 등 전문기관을 포함하여 다양한 직능을 가진 특수관부를 의미한다. 이에 대해 李仁哲은 직능상으로는 독립된 하위 관서이나 행정상으로 집사부의 통제를 받았다고 하였다(《李仁哲, 《新羅政治制度史研究》, 一志社, 1993, 48쪽). 그러나 이 관부들이 그 직능이나 책임자의 위치로 보아 집사부의 지휘를 받았다고는 생각할 수 없을 것 같다.

23) 申滢植, 앞의 책(1981), 331쪽.

24) 李仁哲은 食尺典·直徒典·古宮家典 등 3개 관부를 內省소속의 관부로 간주하였다(李仁哲, 앞의 책, 48쪽).

25) 李泳鎬, 〈新羅中代 王室寺院의 官寺의 性格〉(《韓國史研究》43, 1983).

蔡尙植, 〈新羅統一期 成典寺院의 구조와 기능〉(《釜山史學》8, 1984) 참조.

26) 京城周作典은 典邑署·大日任典·京都驛 등 수도행정을 맡은 여러 관부보다 서열이 높고, 또 최고 관직이 승으로서 일반행정관부와 동격이며, 승을 5인이나 두어 수도관할관청을 총지휘한 듯하다.

면서,²⁷⁾ 사원에 대한 왕실·국가보호정책의 정신적 후원기관이 되어 왕실의 권위와 정통성을 강조한 것이다.²⁸⁾ 한편 수도행정은 최고기관인 京城周作典 아래 典邑署·大日任典·彩典·新宮·京都驛 등을 두었다. 이들은 경주의 행정(전읍서와 대일임전), 왕릉(신궁), 교통(경도역) 및 건축보수(채전) 등을 관할한 것으로 생각된다. 그외 市典(동시전·서시전·남시전)과 六部少監典, 그리고 漏刻典·直徒典(성문 수비) 등 전문기관이 있었다. 賞賜署와 左·右司祿館은 창부예, 大道署·國學·音聲署·典祀署 등은 예부에 속한 하부기관이었다.

중앙최고기관인 部와 府는 그 성격이 백제·고구려는 물론 당나라와도 다른 기관이었다. 통일신라의 관부는 구조상으로는 당의 6전조직을 모방한 점도 있으나, 그와는 여러 가지로 차이가 있었다. 무엇보다도 집사부가 품주를 계승한 행정상 최고의 관부이지만, 이른바 「機密事務」를 관장하는 中侍(侍中)가 수상으로서의 직능을 갖지 못하였다. 집사부가 ‘위로는 王命을 받들고 아래로는 行政을 분장하는 여러 관부를 거느리는 가장 중요한 최고행정관부’라는 견해는²⁹⁾ 사실과 다르다.³⁰⁾ 즉 집사부의 중시는 법제상 최고관직이지만, 14관부를 통괄하지는 못하였고, 단지 집사부의 장이었다. 오히려 신라의 권력구조는 兵部令 위주의 宰相制였고,³¹⁾ 모든 관부는 집사부를 통하지 않고 왕과 직결되어 있었다. 관등에서도 병부령이 시중보다 높았으며, 시중을 거쳐 병부령은 되었으나, 병부령을 거쳐 시중이 된 경우는 없었기 때문이다.³²⁾ 신라는 전제왕권의 유지를 위해 관부의 분화를 피하였으며, 장관을 왕과 직결시킴으로써 고려시대의 門下侍中이나, 조선시대의 領議政과 같은 행정수반을 두지 않았다.³³⁾ 동시에 장관의 복수제를 통해서 특정 귀족과의 정치적 타협을 피하는 동시에 소수의 인물에게 주요 관직을 겸직시킴으로써 행정의 능률화를 꾀하였다.³⁴⁾ 즉 조선시대의 겸직이 경비절감의 뜻이 아니 것처

27) 李泳鎬, 앞의 글, 114쪽.

28) 蔡尙植, 앞의 글, 118쪽.

29) 李基白, 앞의 책, 171쪽.

30) 李仁哲, 〈新羅中央行政官府의 組織과 運營〉(앞의 책), 165쪽.

31) 申滢植, 《新羅史》(梨花女大 出版部, 1985), 146쪽.

32) 申滢植, 〈新羅의 國家的 成長과 兵部令〉(앞의 책, 1984), 164쪽.

33) 申滢植, 〈新羅中代專制王權의 特質〉(앞의 책, 1990), 165쪽.

34) 李文基, 〈新羅時代의 兼職制〉(《大丘史學》26, 1984), 2쪽.

럼,³⁵⁾ 고위층의 경우는 소수의 특정 귀족(외척 가문)에게 주요관직을 겸직케 함으로써 전제왕권 유지를 위한 정치적 타협의 의미가 있었을 것이다. 그리고 하위직의 겸직은 직능의 전문성과 행정의 능률성을 고려한 조치로서 결과적으로 절대왕권 유지를 위한 수단으로 생각할 수 있을 것이다.

그리고 部(4부)와 府(10부)의 관계에 대한 뚜렷한 근거는 없으나 양자간에는 큰 차이가 있다고 생각된다. 4개의 部 중에서 집사부와 창부는 품주에서 분리된 것이며, 병부는 최고의 관부였다. 그리고 예부는 국학·음성서·전사서·사범서 등 屬官府를 갖고 있어, 4부는 10府보다 상위기관인 것이다.³⁶⁾ 특히 部관서의 관리 숫자가 府관서의 관리수보다 훨씬 많다는 사실도 部관서의 위상을 엿보게 한다. 결국 신라는 中古代의 부족적 전통을 지닌 部가 행정적 의미를 지닌 府를 통제했다고 생각된다. 位和府는 집사부, 船府와 乘府는 병부, 領客府와 工匠府는 예부, 그리고 調府는 창부의 감독을 받은 것으로 보인다.³⁷⁾ 결국 중앙행정관부는 14부와, 7사성전과 6개의 수도행정관부를 포함한 19전의 균형적 구조로 유지되었으며, 진골위주의 고급관리와 6두품 이하 다수의 하급관리로 하나의 관직제도를 형성한 것이다.

신문왕 6년(686)에 정비가 일단락된 중앙통치조직은 기밀사부를 맡은 집사부, 군사를 맡는 병부, 교육·의례를 맡는 예부, 그리고 재정을 맡은 창부 등 4부를 비롯하여, 위화부·사정부 등 10府가 핵심기구가 된다. 여기서 주목되는 것은 병부와 예부의 지위 격상, 乘府의 중시, 그리고 위화부와 공장부의 지위 약화 등이다. 병부는 상대등·집사부·내성 등과 함께 宰府로서 실질적인 首府이기 때문에 관원구성에 있어서 타기관의 기준이 된다. 예부는 영객부와 같은 외교기관을 분리시켰으나, 국학을 비롯한 4개의 속관부를 갖고 있는 대표적 기관이다. 위화부는 사록관과 상사서의 분치에 따라 기능이 약화되고 관원 축소되었으며, 공장부는 별칭이 典祀署란 점과 장관이 차관(卿)급인 監인 점으로 보아 그 지위가 한단계 떨어진 관청이지만, 무열왕실이나 五

李基東, 〈新羅中代の 官僚制와 骨品制〉(앞의 책), 138쪽.

35) 李成茂, 앞의 책, 134쪽.

36) 府가 部보다 상위기관이라면(李仁哲, 앞의 책, 52쪽) 모든 관직체제가 병부 위주로 편성되었다는 《三國史記》雜志의 기록을 설명할 방도가 없다.

37) 申滢植, 앞의 책(1990), 162쪽.

廟의 관장기관으로 생각되기도 한다.³⁸⁾ 이에 대해 선부는 백제부흥운동과 伐伐浦 승리 직후에 설치된 사실로 보아 水軍을 관장하는 기관으로 볼 수 있으며, 병부와 함께 6단계 조직을 갖고 있다. 그러나 14관부의 중앙관부가 관원수에 있어서 어느 정도 균형을 이루고 있으며, 왕과 직결됨으로써 상호간의 조화와 견제를 하게 되었다. 특히 이방부와 사록관의 左·右分置, 예부와 영객부의 역할분담, 창부와 조부의 직능분화 등 직능의 세분화를 통해 특정기관의 권한이 비대해지는 것을 허용치 않았다.³⁹⁾ 또한 당의 6전체제를 수용하는 과정에서 상대등·집사부·위화부 등 신라 고유한 제도를 유지하였으며, 특히 당의 시중이 “天子를 보좌하고 국정을 총괄”하는 首相임에 대하여,⁴⁰⁾ 신라에서 시중은 국정총괄기능을 갖지 못했던 것이다. 국정총괄기관의 부재는 최고위 관직간의 상호견제와 국왕의 국정지배를 원활케 하여 전제왕권의 권위를 높일 수 있었다.

특히 통일신라의 전제왕권은 정비된 관료제도에 바탕을 두었기 때문에, 그러한 제도적 장치 이외의 절대왕권을 지탱할 「정신적 뒷받침」이 필요하였다. 우선 왕의 빈번한 敎書나 親書를 통해 유교적인 왕도정치의 구현으로 왕권을 뒷받침한 것이다.

大道가 행해졌을 때 天下는 공평해지고 참으로 어질고 능력있는 사람을 선택하여 信義를 강론하니 친목을 도모하고 자기 부모만 부모로 섬기지 않으며, 자기 자식만 자식으로 사랑하지 않는다. …자기만을 위해서 일하지 않으며, 陰謀는 없어지고 도둑은 생겨나지 않는다. 그리하여 문을 닫지 않으니 이를 大同이라 부른다(《禮記》禮運篇).

와 같이 유교적 명분과 德目으로 왕권의 신성함과 國民敎化의 규범을 마련하였다. 동시에 성전을 둔 7개의 왕실사원을 통해 이를 종교적으로 보장케 하였으며, 왕권의 정통성과 권위를 통해 진골귀족에 대한 견제가 가능하였다.⁴¹⁾ 나아가서 華嚴思想이 갖는 조화와 평등을 바탕으로 국민을 한데 묶어

38) 申滢植, 앞의 책(1985), 130쪽.

39) 申滢植, 앞의 책(1990), 162쪽.

40) 周道濟, 《漢唐宰相制度》(1964, 臺灣), 373쪽.

41) 蔡尙植, 앞의 글, 99쪽.

준 불교사상은 결국 萬波息笛의 설화로 나타날 수 있었다.⁴²⁾ 그러므로 우리는 君·臣·民을 하나로 융합시킨 安民歌에서는 신비적이고도 전능한 佛陀의 진리와 천지의 조화를 꾀한 유교의 예악사상이 결합되어 이상적인 국가상을 제시하였음을 알 수 있다.⁴³⁾

이러한 전제정치는 중앙집권적인 행정체제의 완비만이 아니라, 「정신적 뒷받침」과 아울러 법적장치가 또한 필요하였다. 우선 정치적 적대세력을 제거하기 위한 방편으로 連坐制를 이용하였으며,⁴⁴⁾ 소수의 진골귀족이 배타적으로 권력을 독점하기 위해서 활용한 兼職制가 그것이다.⁴⁵⁾ 특히 司正府와 理方府와 같은 사정·형벌기관의 직능상 분리, 內省의 內司正典과 外司正의 파견 등 감찰기관의 권한 강화도 큰 몫을 하고 있다.⁴⁶⁾ 더욱이 귀족적 배경을 지닌 고위직 관리보다 실무위주의 하급관리의 수를 더욱 확대시켜 진골귀족세력을 견제함으로써 왕권의 상대적 절대화를 꾀한 것도 같은 입장이었다. 때문에 집사부가 “귀족세력의 침투를 배제하는 성격”⁴⁷⁾이 아니라, 전제왕권을 지탱해 준 외척(王妃族)이나 특정 가문의 대표가 차지한 관직이므로, 왕은 그를 통해 전제왕권을 유지하였다고 여겨진다.⁴⁸⁾ 그러나 특정 귀족들의 배타적인 권력독점은 대부분의 귀족들에게 권력핵심부로의 진출을 봉쇄함으로써 골품사회에서의 정치질서확립에는 도움이 되었으나,⁴⁹⁾ 결국은 많은 소외된 귀족들의 불만을 노출시켜 나말의 사회문제가 될 수밖에 없었다. 특히 內省제의 전문화 또는 다양화를 통해 왕권의 행정관직에의 침투를 용이하게 하였으며, 각종 군사조직이 진골귀족의 손에 장악된 한계를 극복하고, 전제왕권의 보호를 위해 侍衛府를 설치·운영한 것이다. 특히 시위부는 일반 군사

42) 金相鉉, 〈萬波息笛說話의 形成과 意義〉(《韓國史研究》 34, 1981), 27쪽.

43) 申滢植, 앞의 책(1990), 161쪽.

44) 李文基, 앞의 글, 57쪽.

45) 李文基, 위의 글, 53쪽.

46) 李基東은 監察業務의 비중이 높아진 것은 ‘행정관서의 증설, 관원조직의 확장’으로 官僚群이 급격히 팽창한 사실에 이유가 있다고 보았다(李基東, 앞의 책, 124쪽).

47) 李基白, 〈新羅執事部の 成立〉(앞의 책), 155쪽.

48) 申滢植, 앞의 책(1990), 169~170쪽.

49) 李文基, 앞의 글, 59쪽.

조직의 將軍이 진골위주로 편성된 것과는 달리 6두품에게도 이를 개방하여 전제왕권의 무력적 기반을 삼았던 것이다.⁵⁰⁾

중앙행정관부의 핵심은 14부였지만 수도행정은 경성주작전을 비롯한 12개의 관청(典)과 왕실사원인 7사성전⁵¹⁾으로 이룩된 19典도 주요한 관부였다. 14부와 19전은 官員이 300명 선으로 양자간의 균형과 조화를 이루고 있다.⁵²⁾

〈표 3〉

7寺成典의 구조

성 전	내용	설 치 연 대	설 치 목 적	관 원 수				
				衿荷臣	上堂	赤位	靑位	史
四天王寺成典	문무왕 19년(679)	당군 축출	1	1	1	2	1	
奉聖寺成典	신문왕 5년(685)	惠通의 降龍사상	1	1	1	1	2	
感恩寺成典	신문왕 2년(682)	문무왕 유업계승	1	1	1	1	2	
奉德寺成典	성덕왕 6년(707)	무열왕 · 성덕왕 추복	1	1	1	2	2	
奉恩寺成典	해공왕 7년(771)	진지왕 추복	1	1		2	2	
靈廟寺成典	선덕왕 4년(635)	星神 숭배		1		1	2	
永興寺成典	신문왕 4년(684)	국가 · 왕실태평				1	3	
(皇龍寺成典)	진흥왕대(?)	백좌고	1	2	1	4	4	

7사성전이나 경성주작전의 책임자인 衿荷臣 또는 승은 내성의 사신이나 병부령을 겸직시켜 행정을 원활히 운영하게 하였다. 더구나 7사성전의 관리도 5등급으로 하여 일반행정관청과 격을 같게 함으로써 중앙행정관부의 틀을 율령정치의 규범 속에 묶을 수 있게 하였다.⁵³⁾ 또 7사성전의 책임자인 금하신은 재상 또는 사신이 겸직케 되어 있으므로 사찰행정은 일반행정관부에

50)李文基,〈新羅 侍衛府의 成立과 性格〉(《歷史教育論集》9, 1986), 48쪽.

51)《三國史記》기록에 성전사원은 7개뿐이다. 그러나〈聖德大王神鐘銘〉에는 奉德寺成典이,〈皇龍寺九層木塔刹柱本紀〉(黃壽永,《韓國金石遺文》, 一志社, 1976)에는 皇龍寺成典이 등장한다. 그러나 봉덕사성전은 7사성전에 포함되어 있으므로 실제로 성전사원은 8개가 된다. 이에 대해서는 邊善雄의〈皇龍寺九層塔誌의 研究〉(《國會圖書館報》10-10, 1973)가 참고된다.

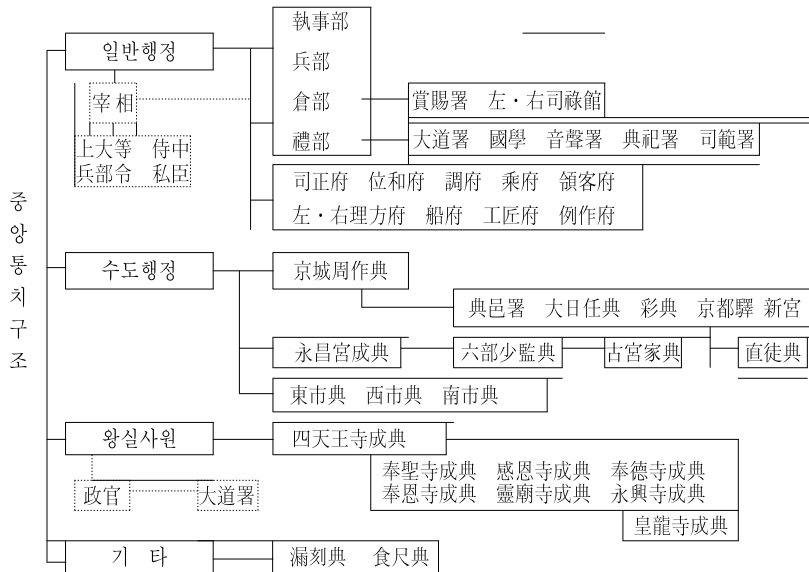
52)申澄植, 앞의 책(1981), 331쪽.

53) 7寺成典은 執事部 등 일반 고위관부와 같이 5단계 행정조직을 갖고 있었다.

서 관장하였을 것이다. 다만 행정상의 원활한 집행을 위해 政官(政法典)과 大道署(예부 소속)·寺典(내성 소속)·陵色典(내성 소속)·願堂典(어룡성 소속) 등과 관계를 갖고 있었다고 생각된다.⁵⁴⁾

이와 같이 통일신라의 중앙행정조직은 일반행정·수도행정 그리고 왕실사원 등의 관부로 3분할 수 있다.

〈표 4〉 통일신라의 중앙통치구조



관 부	등 급		제1단계	제2단계	제3단계	제4단계	제5단계
	명칭		令	卿(시랑)	大舍	舍知	史
官 府 (집사부)	관등		대아찬~이찬	나마~아찬	사지~나마	사지~대사	조위~대사
	명칭		衿荷臣(令)	上堂(卿)	赤位	靑位	史
成 典 (감은사성전)	관등		대아찬~이별찬			사지~나마	
	명칭						

54) 寺院行政機關에서 최고직은 大道署의 大正(급찬~아찬)이다. 이러한 관등은 일반행정기관의 차관급(侍郎)에 해당하여 그 상급기관인 14부나 7사성전을 관할할 수는 없다.

〈표 4〉를 보면 일반행정관부는 14관부를 중심으로 하여 창부와 예부는 각기 3개와 5개의 속관부를 갖고 있어 22개가 된다. 그리고 수도행정관부는 京城周作典의 직속관할기구로 전읍서·대일임전·채전·경도역·신궁 그리고 직도전 등이 있고, 그외 영창궁성전과 6부소감 및 시전 등이 있어 모두 13개가 된다. 그리고 왕실사찰로서는 사천왕사성전을 비롯한 7사성전과 황룡사성전을 포함하여 8개의 관부가 있다. 그외에 누각전·식척전 등이 있다.

3) 내정기관의 정비

다음으로 통일신라 중앙행정조직에 큰 비중을 갖고 있는 115개의 내정관부를 살펴보자. 통일신라는 전제왕권의 유지를 위해 連坐制를 비롯하여,⁵⁵⁾ 왕권에 직접적인 무력도발에 대응하려는 군사적 기반인 侍衛府 등이 큰 몫을 하였다.⁵⁶⁾ 그러나 신라 전제왕권의 또 하나의 제도적 특징은 다양한 내정관부의 존재라 하겠다. 내정관부는 內省계통의 71관부, 御龍省계통의 35관부, 그리고 東宮계통의 9관부로 나뉘는데 각기 특징적 조직을 갖고 있다.⁵⁷⁾ 중앙행정관부의 정비가 신문왕대에 일단락 된 후 그에 따라 궁정관부는 왕권의 전제화가 본격화된 성덕왕(702~737) 전후에 정비되었다.

특히 성덕왕은 재위 36년간에 朝貢·賀正·宿衛外交 등 다양한 교섭사를 파견하였으므로⁵⁸⁾ 당의 내성제도를 수용하였을 가능성은 크다. 그러나 당의 殿中省은 尙食·尙藥·尙舍·尙乘·尙輦局 등의 6기관으로 되어 있으나,⁵⁹⁾ 신라의 그것은 다양한 조직으로 구성되어 있으며 그 직능도 복잡하고 강하였다. 즉 신라의 내정관부는 내성·어룡성·동궁계통으로 구분되었을 뿐 아니라 그 직능도 궁정관부의 관리를 비롯하여 관리양성·규찰·예의·제사 및 생산관리 등 국정 전반에 걸치고 있었다.⁶⁰⁾ 따라서 내정관부는 내성·어룡성

55) 朱甫墩, 〈新羅時代の 連坐制〉(《大丘史學》 25, 1984) 참조.

56) 李文基, 앞의 글 참조.

57) 三池賢一, 〈新羅內廷官制考〉上·下(《朝鮮學報》 61·62, 1972) 참조.

58) 申滄植, 〈統一新羅의 對唐關係〉(앞의 책, 1984), 326~345쪽.

59) 《舊唐書》 권 44, 志 24, 職官 3.

60) 三池賢一, 앞의 글, 60쪽.

등의 일부 고위층은 진골(또는 6두품) 출신으로 임명되었고, 대부분의 관리는 4·5두품, 良人 또는 노비까지 포함되는 특수기관으로 보는 견해도 있다.⁶¹⁾

신라의 내성은 당의 상승국이나 상연국 등의 직능을 일반행정관부로 이관하고, 洗宅을 어룡성과 동궁성에 둠으로써 하대에 있어서 宣敎省과 瑞書院·崇文臺로 연결되어 왕권재확립의 모색과 관계가 있었다.⁶²⁾ 더구나 私臣이 병부령이나 재상을 겸직케 함으로써 왕실행정만이 아니라, 국가의 일반행정에까지 관여할 수 있게 하였다. 우선 왕실비서기관인 內省에는 감찰(內司正典)·교육(所內學生)·文翰(詳文師)·천문(天文博士)·醫學·율령(律令典)·의식(引道典)·왕릉(陵色典)·궁중 수요(朝霞房·靴典·鞞典·氷庫典), 그리고 외교(倭典) 등 각종 전문기관이 포함되어 있다. 말하자면 宮中內閣의 의미가 있으며, 전문분야에 있어서 중앙행정관부를 통제하면서 전제왕권의 원활한 운영을 꾀하였다고 생각된다. 즉 내사정전은 司正府, 引道典은 예부, 능색전은 典祀署와 工匠府, 소내학생은 국학, 율령전은 理方府를 감독하였을 가능성이 크다. 다만 이들 관리가 官等이 낮았으므로, 직접 행정관부를 통제한 것이 아니었고, 내성의 私臣이 재상을 겸직하기 때문에 그를 통해 행정적 감독이 가능했으리라 여긴다. 특히 율령·천문·의학 등의 전문가 양성을 관장하고 있어 내성이 갖는 정치적 위상을 짐작할 수 있다. 이와 같이 내성기능의 강화는 시위부 위상의 강화와 함께 전제왕권의 지주로 작용하는 데 손색이 없었으리라 여겨진다.

국왕의 行幸을 관장하는 어룡성은 내성 권한의 비대함에 따라 그 위치도 격상되었다. 여기에도 문한(崇文臺)·의약(藥典·針房·供奉醫師)·음악(監典)·의례(祭典·獄典)·음식(肉典) 등 전문기관을 두었으며, 願堂典을 두어 寺典(내성 소속)과 함께 7사성전을 관장하였다고 생각된다. 그리고 태자궁인 東宮官에도 어룡성과 같이 洗宅이 있어 侍從과 詔誥의 직을 함께 관장케 하여⁶³⁾ 태자의 위상을 높였다. 특히 律令政治의 발달에 따라 司正官府나 律令機關을 행정·내정기관에 두었을 뿐 아니라, 外司正을 각 지방에도 파견하여 왕권집행의 제도적 장치를 마련하였으며, 외교기관과 제사기관을 內省에도 둠으로써 행

61) 李仁哲, <新羅內政官府의 組織과 運營>(앞의 책), 80~85쪽.

62) 李基東, 앞의 책, 262~263쪽.

63) 李基東, 위의 책, 240쪽.

정기관을 견제할 수 있었다. 이와 같은 행정·내정기관의 견제와 균형은 宰相과 私臣을 겹치게 한 데서 유지될 수 있었을 것이다.

끝으로 僧職인 政官(政法典)은 승려를 관장하는 기관으로, 大舍·史 등 하급실무직과 國統(1인)·州統(9인)·郡統(18인) 등 정치 자문직 등이 있었다.⁶⁴⁾ 國統(寺主·僧統)은 진흥왕 12년(551)에 고구려 귀화승인 惠亮이 처음으로 임명된 이후, 왕의 정치 자문직에 해당하였다. 따라서 眞興王巡狩碑에 등장된 沙門道人은 上大等·大等과 함께 왕의 수행원으로 정치에 관여한 것으로 생각된다.⁶⁵⁾ 따라서 이러한 승관제의 정비는 주통·군통으로 이어져 불교와 정치의 관계로 확대되어 성전사원의 문제까지 연결되었을 것이다.

皇龍寺가 百座講會와 看燈의 장소로서, 승통의 거처로서 中古王室과 깊은 관계를 맺은 이후 文武王과 四天王寺, 神文王과 感恩寺, 聖德王과 奉德寺, 그리고 惠恭王과 奉恩寺로 이어져 왕실과 사찰과의 관계가 성립되어 갔다. 특히 무열계왕실은 이러한 成典寺院을 통해 왕실의 경통성과 권위를 강조함으로써 진골왕족에 대한 견제를 피할 수 있었고,⁶⁶⁾ 下代에는 백고좌법회를 통해 왕실과 국가의 안녕·보호를 위한 정신적 기반을 마련코자 했으므로 정치적 혼란기에도 역시 願刹의 역할은 컸던 것이다.⁶⁷⁾ 그러나 신라말에 이르러 국왕의 빈번한 寺刹幸은 왕권의 회복보다는 정치·경제적 출혈로 이어졌으며, 승통이나 高僧大德이 원만한 정치조정자나 자문의 기능을 다할 수 없게 되어갔다. 따라서 다양한 僧職이나 행정직간의 관계가 혼선을 이루어 도리어 전제왕권 유지에 역기능을 다했다고 생각된다.

4) 재상제도의 운영

신라의 중앙통치조직에는 이러한 관부 외에 宰相制가 따로 있었다. 그러

64) 李弘植, 〈新羅僧官制와 佛教政策의 諸問題〉(《白性郁博士頌壽記念論叢》, 1959) 참조.

65) 磨雲嶺碑와 黃草嶺碑에는 法藏·慧忍 등이 居渠夫(대등) 앞에 등장하고 있어 이들의 정치적 위상을 짐작케 한다.

66) 蔡尙植, 앞의 글, 99쪽.

67) 申澄植, 앞의 책(1981), 177쪽.

나 이것은 행정조직상으로 존재한 것이 아니라, 정치적 의미를 띠고 있던 것이므로 그 성격이나 직능에 대한 설명이 어려운 편이다. 그러나 다음의 기록으로 볼 때 그것은 신라정치상에서 큰 비중을 차지한 관직임에는 틀림없다.

- ㉞ 眞德大王이 돌아갔는데 후사가 없었다. 金庾信이 宰相인 關川伊滄과 의논해서 春秋伊滄을 맞아 즉위케 하니, 이가 太宗大王이다(《三國史記》권 42, 列傳 2, 金庾信 中).
- ㉟ 憲德王이 즉위하니 諱는 彥昇이며, 昭聖王의 동모제이다. 왕은 元聖王 6년에 唐에 奉使한 후, 大阿滄의 벼슬을 받고…10년에 侍中이 되고 11년에 伊滄으로 재상이 된 후 12년에 兵部令이 되었다(《三國史記》권 10, 新羅本紀 10, 헌덕왕 원년).
- ㊱ 元和 7년에 重興이 졸하니 宰相 金彥昇을 세워 왕으로 삼았다. …아울러 宰相 金崇斌 등 3사람에게 門戟을 내려 주었다(《舊唐書》권 199上, 列傳 149上, 東夷 新羅).
- ㊲ 文聖大王도 宰相 魏昕을 보내 머물기를 청하므로 주석하였다(〈聖住寺事蹟碑〉, 《考古美術》 9, 1968, 24쪽).

위의 사료로 보면 신라에는 분명히 재상이 있었다. 그러나 제도상으로 설치된 관직이 아니었기 때문에 8세기말 이후 하나의 제도로 정착했건⁶⁸⁾ 또는 群臣會議가 宰相會議로 바뀌어 興德王 9년(843)경에 최고정책결정의 회의로 바뀌었던 간에⁶⁹⁾ 그 존재와 법적 지위에 대해서는 논란의 여지가 없다.

국내 문헌이나 金石文 이외에 중국측 사료에 재상이란 관직이 나타나 있으며, 위의 사료 ㉞의 ‘재상 김승빈 등 3사람에게’로 보나, “大宰相에게 錦彩三十匹을 하사하고 次宰相에게 金衣 二十四匹을 하사했다”⁷⁰⁾로 보아 1인 또는 여러 명의 재상이 있었다고 생각된다. 따라서 “병부령의 位는 대아찬으로부터 太角干에 이르기까지 하였다. 또 재상과 사신을 겸하였다”⁷¹⁾의 기록이나 〈聖德大王神鍾銘〉에 나타난 金邕⁷²⁾이 갖고 있는 上相(大宰相)이나 金良相

68) 木村誠, 〈新羅の宰相制度〉(《人文學報》 118, 1977), 31~33쪽.

69) 李仁哲, 〈新羅의 群臣制度和 宰相制度〉(앞의 책, 1993), 121쪽.

70) 《三國史記》권 11, 新羅本紀 11, 경문왕 5년.

71) 《三國史記》권 38, 志 7, 職官 上.

72) 金邕은 兵部令으로서 殿中令·司馭府(乘府)令·修城府(京城周作典)令·四天王寺府令·眞智大王使令 등을 겸하고 있었다. 다만 그를 景德王代의 漢化政策 추진

이 갖고 있는 二宰(次宰)의 존재와 같은 재상이 주로 하대에 집중되어 있다는 사실을 주목할 필요가 있다. 확인된 재상의 명단이 40명이나 되지만,⁷³⁾ 그 중에서 하대의 인물이 27명이나 되므로 그 성격파악에 도움이 된다. 더구나 통일전쟁기(무열왕~문무왕대)에 6명이 등장하는데, 그 특수상황을 고려하면 통일 전에도 존재하였으나 그 실질적인 활동기는 하대라고 할 수 있다.

재상에 대한 기록은 宣德王 즉위와 더불어 “여성 善德을 세워 王으로 삼고 大臣 乙祭가 국권을 장악했다”라고 처음 나온다.⁷⁴⁾ 대신(재상)인 을제는 여왕을 보필하여 국정을 총괄하는 지위에 있었으니, 선덕왕대의 關川과 김춘추, 무열왕대의 김유신, 해공왕대의 金邕과 金周元, 원성왕대의 金彦昇, 문성왕대의 金陽(魏昕), 그리고 진성여왕대의 魏弘 등이 그들이다. 이들 재상은 친척(宗室)으로서 당대의 실권자인 동시에 제일의 왕위계승 후보였다.⁷⁵⁾

중고말인 善德·眞德王代는 奈勿直系(銅輪系)와 眞智系(武烈系)의 구·신세력의 충돌기였다. 따라서 선덕왕은 을제, 진덕왕은 알천을 중심으로 왕권을 유지하려 했으나, 결국은 김춘추·김유신 등 신흥세력의 도움을 받지 않을 수 없었다. 여기서 세력판도는 신흥세력으로 이양되었으며, 무열왕의 등장은 이것과 궤를 같이하게 된다. 따라서 재상은 자연히 상대등과 병부령을 중심으로 계승되었으며, 통일전쟁과 같은 긴급한 상황에서는 김유신·金欽純·金軍官 등 武將에게 그 지위를 갖게 할 수밖에 없었다. 그러나 통일 후 中代專制王權의 확립에 따라 재상의 지위는 강등되어야 했으니, 金欽突·김군관

의 왕당파로 보는 견해(鈴木靖民·李昊榮·李基東)와 反專制主義의 인물로 생각하는 주장(金壽泰)이 엇갈리고 있다. 이에 대해 李泳鎬는 親王의 人物로 파악하였으며, 필자도 反專制的이거나 反中代的 인물이 아니라고 생각하고 있다(申滢植, 〈新羅中代專制王權의 展開過程〉, 앞의 책, 1990, 138쪽).

73) 구체적으로 확인한 宰相의 명단을 본다면, 木村誠은 37명이나(木村誠, 앞의 글, 26~27쪽), 李仁哲은 2명(金庾信·車得公)을 추가하였다(李仁哲, 앞의 책, 112~114쪽). 여기에 乙祭(大臣)을 추가하면 40명이 된다.

74) 《新唐書》 권 220, 列傳 149, 東夷 新羅.

이 《新唐書》의 기록에 대해서 《三國史記》 권 5, 新羅本紀 5, 선덕왕 원년조에는 ‘以大臣乙祭總持國政’이라고 되어 있다.

75) 宰相이 제도상 또는 법제상 공식제도가 아니기 때문에 그 명칭도 大臣(乙祭·金隱居), 上相(金敬信·金良相·金邕), 宰相(金良相·金崇斌·金彦昇·關川), 上宰(金周元), 大宰相(金崇斌·金彦昇), 國相(金春秋·金獻貞), 그리고 相(金庾信·金祐徵), 冢宰(竹旨·令胤) 등 다양하였다.

의 처단이 그것이다.

그러나 해공왕말의 김양상·金敬信·김주원의 세력 갈등은 재상제도의 새로운 변화상을 가져왔다. 이미 해공왕 7년(771) 성덕대왕신종의 鑄造(鍾銘)에 있었던 김웅·김양상의 겸직사례에서 하대 재상의 위상을 엿볼 수 있다. 김양상·김경신(해공왕), 김주원·金俊邕(원성왕), 김언승(애장왕), 김승빈(헌덕왕), 金均貞(흥덕왕), 김양(문성왕), 위홍(진성여왕) 등은 당대의 실권자였다. 동시에 가까운 외척이며 왕비족의 대표자였다. 여기서 하대 왕권이 재상의 정치적 지원으로 유지되었음을 확인할 수가 있다.⁷⁶⁾ 결국 신라의 재상은 상대등·병부령·시중, 그리고 사신(내성과 어룡성) 중에서 실권자로서 2~3개의 관직을 겸직하는 인물에게 준 명칭이다. 그는 당대 귀족의 대표자나 정치실력자로서 군신회의를 주도하면서 왕권을 지원 또는 견제하기까지 한 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 통일신라의 중앙행정체계는 中古末에 그 초기 형태가 나타난 후, 무열왕권의 확립과정에 따라 신문왕대에 그 윤곽이 마련되었다. 전제왕권을 뒷받침한 중앙행정체계는 관료제라는 조직상의 기구만이 아니라 유교적인 왕도정치이념의 구현과 불교가 지닌 신성한 왕권의 보장을 결합시킨 萬波息笛의 정신으로 무장되었음을 특징으로 하였다. 따라서 이러한 이론적인 바탕을 마련한 통일신라의 전제왕권은 율령정치나 왕도정치와 왕실사원을 통한 홀민과 호국의 불교적 이상을 잊지 않고 있었다.

때문에 통일신라의 중앙행정체계는 특정 귀족대표의 겸직과 재상제라는 법적조치가 불가피하였으며, 전체 최고관부가 왕과 직결되어, 고려·조선시대와는 달랐다. 그러므로 행정기관과 왕실기관(內廷官府)의 견제와 균형을 보였으나, 그 책임자는 재상이 겸직케 함으로써 왕권의 침투를 가능케 하였다. 또 하위직인 비진골계의 전문관직도 직능상의 권위를 인정함으로써 왕권강화의 한 수단으로 이용하였다. 그외 궁정관부에도 행정·사정·외교기능까지 갖게 함으로써 행정관부의 월권을 방지하려는 제도적 장치가 마련된 것도 특기할 내용이다.

〈申滢植〉

76) 申滢植, 앞의 책(1990), 173쪽.

4. 지방·군사제도의 재편성

1) 9주 5소경

신라 통일기의 지방제도를 흔히 9주 5小京制 혹은 郡縣制라 한다.¹⁾ 삼국 통일 이전에 신라는 전국을 5주로 나누어 지배하였으나 삼국통일 이후에는 확대된 영토에 걸맞게 지방제도를 재편성했다. 우선 종래의 上州·下州·漢山州·首若州·河西州 가운데 하주의 영역을 文武王 5년(665)에 낙동강을 중심으로 동서로 나누어 동쪽지역을 歙良州라고 하고 서쪽지역을 居烈州라 하였다. 이때 설치된 삼랑주와 거열주는 종래의 하주를 단순히 동서로 양분한 것이 아니라 삼랑주의 영역에는 과거 상주에 속했던 일부 군현이 합쳐졌고, 거열주는 낙동강 서쪽의 오늘날 경남지역과 전북지역이 합쳐진 ‘ㄱ’자 형태의 주로 되었다. 이에 따라 하주·상주 등의 광역주 명칭은 사라지게 되었으며, 상주는 一善州(후에는 沙伐州)로 불렸다. 거열주의 남서쪽에 해당하는 오늘날의 전남지역에는 發羅州가 설치되었다. 문무왕 5년까지 오늘날의 충남지역과 전라북도 북부지역을 제외한 신라의 전영역에 7주가 두어진 것이다.²⁾

충남 일대에 지방제도의 정비가 늦어진 까닭은 백제부흥운동군의 저항과 唐軍의 계속적인 주둔 때문이었다. 문무왕 11년에 이르러서야 이 지역에 所夫里州와 湯井州가 설치되었다. 이로써 전국에 9주가 설치되지만 문무왕 21년에 唐定주가 폐지되어 전국이 다시 8주로 되었다. 神文王 5년(685)에 가서야 거열주를 나누어 完山州와 靑州를 둬으로써 비로소 통일신라의 9주가 완비되었다.

일선주·삼랑주·청주·한산주·수악주·하서주·사비주·완산주·발라주

1) 藤田亮策, 〈新羅九州五京攷〉(《朝鮮學報》5, 1953), 87~123쪽.

木村誠, 〈新羅郡縣制의 確立過程と村主制〉(《朝鮮史研究會論文集》13, 1976), 1~27쪽.

2) 李仁哲, 〈新羅統一期の 地方統治體系〉(《新羅政治制度史研究》, 一志社, 1993), 195~198쪽.

로 완비된 통일신라의 9주는 신문왕 6년(686)에 사비주·발라주 대신에 熊川州·武珍州를 설치하고, 신문왕 7년에 일선주를 파하고 沙伐州를 둠으로써 사벌주·삼랑주·청주·한산주·수략주·하서주·웅천주·완산주·무진주로 정비되었다. 9주의 명칭은 景德王 16년(757)에 漢式으로 크게 한번 개정되었으며, 惠恭王 12년(776)에 다시 복구되었다가 9세기 중엽 이후에 경덕왕대의 개정지명이 다시 사용되었다.³⁾

신라 통일기의 州에는 10여 개 이상의 郡을 포괄하는 영역을 의미하는 주가 있었고, 주의 領縣과 직속촌락들을 포함하는 郡 정도의 영역에 해당하는 주가 있었으며, 주의 직속촌락들로만 이루어진 1개 縣 정도 크기에 해당하는 領州가 있었다. 그러나 이들 세 가지 형태의 주가 모두 總管 혹은 都督이라 불린 한 사람의 지방장관에 의해 다스려졌다.

주의 직할지역(州治)에는 州城이 축조되었다. 주의 직속촌락들은 山城 혹은 羅城으로 둘러싸인 지역에 자리잡고 있었으며 시가지 구획이 이루어진 곳도 있었다. 사벌주(상주)의 경우에 남북대로를 중심으로 동·서에 각기 45坊씩 90방의 시가지 구획이 있었고 시가지 북변 중앙에 관아가 위치하고 있었다.⁴⁾ 州司라고 불린 주의 청사에는 도독을 비롯한 지방관리들이 근무하고 있었다.

주의 지방관으로 도독·州助·長史가 각기 1명씩 두어졌고, 지방감찰관으로 外司正 2명이 배치되었다. 중앙에서 파견된 이들 지방관 외에도 주에는 지방인 출신의 吏職者들이 있어서 지방행정을 보좌하였다. 그 대표적인 인물로 무진주의 州吏였던 安吉을 들 수 있다. 이들 지방관과 이직자들은 주사에서 상시적으로 근무하였다. 正倉院에서 발견된 村帳籍은 당시 지방행정이 문서행정을 통하여 이루어졌음을 보여주고 있다. 신라정부는 文武王 15년(675)에 銅으로 百司와 州郡의 印을 주조하여 나누어 주었는데 이 또한 당시의 지방행정이 문서행정과 책임행정의 형태로 수행되었음을 의미한다.

9주에는 각기 緋衿幢·萬步幢·師子衿幢·五州誓 등의 군부대가 배치되어

3) 李文基, 〈統一新羅의 地方官制 研究〉(《國史館論叢》 20, 國史編纂委員會, 1990), 11~13쪽.

4) 朴泰祐, 〈統一新羅時代의 地方都市에 對한 研究〉(《百濟研究》 18, 1987), 63쪽.

있었다. 이들 군부대의 군관과 병졸은 관아 주변과 주위의 산성에 주둔하면서 주사와 주성을 방위하고 도적을 잡거나 반란을 진압하는 등 치안을 유지하는 역할을 수행하였다.

주에 거주하는 지방관이나 군관·병졸뿐 아니라 모든 주민은 주의 장관인 도독의 명령에 따라야 했다. 도독은 행정권·경찰권·병마권·사법권·징세권·요역징발권 등을 행사했다. 대부분 국왕의 명령을 받아 위임된 권한을 수행한 것이었지만 구체적인 권력의 행사는 자율에 맡겨졌기 때문에 지방에서 도독의 지위와 권력은 막강한 것이었다.⁵⁾ 그러나 지나치게 자의적인 공권력 행사나 직무태만, 사리사욕을 탐하는 행위 등은 감찰의 대상이 되었다.

중앙의 명령을 하달받은 주의 도독은 이를 다시 군·현과 주의 직속촌에 하달하였다. 그러나 군의 영현은 군을 통하여 명령을 하달받았기 때문에 주의 도독으로부터 직접 명령을 받는 경우는 없었다. 중앙에 보고하는 사항은 대체로 명령계통과는 역방향으로 전달되었으나 鄉이나 현이 군을 거치지 않고 직접 주사에 보고하는 경우도 있었다.⁶⁾

신라에서 군이 처음 설치된 시기는 6세기 중반 이전이었고, 현이 두어진 시기는 眞平王 33년(611)경이었다. 그 후 군현의 설치가 확대되어 갔지만, 삼국통일로 백제·고구려의 영토가 신라의 영토로 편입됨에 따라 신라의 군현 숫자는 크게 증가하였다. 나아가 통일 직후에 지방통치체제를 정비하는 과정에서 군현의 숫자가 늘어났다. 《三國史記》地理志 4의 高句麗故地名과 지리지 2의 개정 이전 군현명(이하 본고구려군현명이라 함)을 비교해 보면 2군 9현이 증가한 것으로 나타난다. 본고구려군현명은 경덕왕 16년 지명개정 직전까지 존속된 군현명이고, 고구려고지명은 진흥왕 18년(557)에서 문무왕 18년(678) 사이에 신라가 설치한 군현명이다.⁷⁾ 문무왕 18년에서 聖德王 34년(735) 사이에 2군 9현이 증가한 것이다.

《삼국사기》지리지 4의 백제고지명과 지리지 3의 본백제군현명을 비교해 보면 3개의 군이 줄고 2개의 현이 증가하였다. 이는 웅천주의 珍惡山郡이 縣

5) 웅천주도독이었던 김현창의 반란도 이를 배경으로 하여 일어난 것이다.

6) 李仁哲, 《新羅村落社會史研究》(一志社, 1996), 95쪽.

7) 다만 예성강 이북의 군현명은 성덕왕 34년(735) 이후의 상황을 추기한 것이다.

으로, 완산주의 井村縣이 井村으로, 碧骨郡이 碧骨縣으로, 무진주의 阿次山郡이 阿次山縣으로 각기 강등되었기 때문에 일어난 현상이었다. 백제고지명은 신문왕 6년(686)경의 자료에 백제고지명으로 기재된 사료를 바탕으로 작성되었고, 본백제군현명은 앞에서 언급한 군현의 강등이 일어난 이후의 사료를 바탕으로 작성되었다.⁸⁾

백제말의 지방조직은 5부 37군 250현으로 편성되어 있었다.⁹⁾ 그런데 《삼국사기》지리지 4의 백제고지명에 3주 37군 103현만이 등장하는 까닭은 신라가 신문왕 5년에 백제고지의 군현을 새로이 편제하면서 옛백제의 군은 그대로 인정하였지만 옛백제의 현은 신라의 현보다 대부분 작았으므로 250현 가운데 103개만을 현으로 인정하고 나머지는 촌으로 강등시켰기 때문이다.¹⁰⁾

삼국통일의 달성으로 신문왕 5년(685)경에 105군 281현에 이르게 된 통일신라의 지방조직은 군현의 승격과 강등이 단행되고 예성강 이북에 大谷郡·水谷城縣·十谷城縣·冬多忽郡·刀臘縣·內米忽郡·息城郡·鵠岳郡·五谷郡·獐塞縣·烏斯含達縣·阿珍押縣·伊珍買縣·屈押縣 등 14군현을 설치됨으로써 경덕왕 7년(748)에는 106군 298현으로 되고, 경덕왕 16년에 지명개정과 군현의 승강으로 117군 293현에 달하게 되었다.¹¹⁾

8) 井上秀雄, <『三國史記』地理志の史料批判> (『新羅史基礎研究』, 東京: 東出版, 1974), 97쪽.

9) <唐平百濟碑> (『朝鮮金石總覽』上, 朝鮮總督府, 1919). 한편 《三國史記》권 28, 百濟本紀 6, 의자왕 20년조와 《新唐書》권 220, 列傳 145, 東夷 百濟조에는 5부 37군 200성이었다고 전한다.

10) 이때 군현의 편제기준은 田丁과 戶口였던 것으로 생각되고 있다(朱甫墩, <統一期 新羅 地方統治體制的 整備와 村落構造의 變化>, 《大丘史學》 37, 1989, 10~11쪽).

11) 《三國史記》권 40, 志 9, 職官 下, 外官조에는 군태수 115인, 소수 85인, 현령 201인의 숫자가 기록되어 있는데, 이는 115군 286현에 지방관이 배치되었을 당시의 군현 숫자를 나타낸다. 《三國史記》권 9, 新羅本紀 9, 경덕왕 21년조에서는 오곡·휴암·한성·장새·지성·덕곡의 6성을 쌓고 태수를 두었다고 하여 경덕왕 16년까지 이들 지역에는 지방관이 파견되지 않았음을 전하고 있다. 115군 286현에 4군 2현의 숫자를 합치면 119군 288현에 이르러 지리지의 119군 291현에 가까워지는 바, 외관조의 기록은 경덕왕 16년(757)경의 지방관 배치상황을 나타내고 있음을 알 수 있다.

〈표 1〉

신라 통일기 군현수의 변동

州 名		尙州	良州	康州	漢州	朔州	溟州	熊州	全州	武州	합계
郡 數	본기(757년)	10	12	11	27	11	9	13	10	14	117
	지	757년이전	9	11	11	21	12	8	12	9	106
	리	757년	10	12	11	27	12	9	13	10	119
	지	826년경	10	12	11	28	12	9	13	10	120
縣 數	본기(757년)	30	34	27	46	27	25	29	31	44	293
	지	757년이전	31	34	30	47	25	26	29	31	298
	리	757년	30	34	27	46	26	25	29	31	291
	지	826년경	31	34	30	49	26	25	29	31	298

《삼국사기》지리지에는 경덕왕대에 개정된 군현의 숫자가 119군 291현으로 나타나서 〈신라본기〉 경덕왕 16년(757)조의 기록과는 2군 2현의 차이를 보이고 있다. 〈표 1〉을 보면 삭주와 무주에서 군현의 숫자가 각기 하나씩 차이가 난다. 그같은 차이는 경덕왕 16년에 전반적인 개정이 이루어진 직후 이들 지역의 현 하나씩을 군으로 승격시켰기 때문에 발생한 것이었다. 그 후 통일신라의 군현은 哀莊王代의 개정과 憲德王 7년(815)에 取城郡과 그 영현 3개를 漢州 관내에 편입해 넣음에 따라 120군 298현으로 되었다.

통일신라의 郡은 대개 3개 내지 4개의 현을 거느리고 있었다. 이에 일반적으로 군의 영역이 현의 영역보다 컸다고 말할 수 있다. 그러나 嶺縣을 1개도 갖지 못한 군도 있어서 군이 현보다 반드시 컸다고 말할 수는 없다. 영현이 없는 군으로는 한주 관내의 槐壤郡·水城郡·獐口郡·瀑池郡·重盤郡·栖岳郡, 삭주 관내의 狼川郡과 益城郡, 무주 관내의 靈巖郡 등 9개 군이다. 영현이 없는 군은 직접 촌을 지배하는 위치에 있었다.¹²⁾

영현을 가진 군은 그 직속촌으로 이루어진 구역과 영현이 차지하는 구역을 포괄하는 형태였다. 이때 영현에 속하지 않으면서 군에 직속된 복수의 촌들이 군의 직할지를 이루었는데 그 크기는 대체로 영현 하나와 비슷하였다. 그러므로 신라 통일기의 주·군·현은 서로 비슷한 크기의 직할지 안에 있

12) 木村誠, 앞의 글, 5쪽.

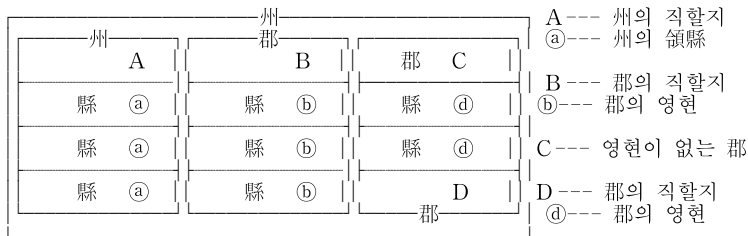
李仁哲, 앞의 책(1993), 210~211쪽.

는 복수의 행정촌을 직접 지배하는 위치에 있었다. 하지만 영현에 직속된 촌은 州나 郡이 직접 지배하지 못하고 영현을 통하여 지배하였다.

이러한 신라 통일기 주·군·현의 領屬關係를 단순화시켜서 그 개념도를 그려보면 다음과 같다.¹³⁾

〈표 2〉

주·군·현의 영속관계



신라 통일기 대부분의 군현은 군의 영역 안에 그 영현이 자리하고 있었다. 그러나 군과 현이 각기 독자적인 영역을 가지고 있었던 탓에 다른 군의 영역을 뛰어넘어서 영속관계가 맺어진 지역도 8곳이나 되었다. 상주 聞韶郡 眞寶縣과 명주 曲城郡 緣武縣, 상주 문소군 진보현과 古昌郡 日谿縣, 명주 有鄰郡 海阿縣과 野城郡 眞安縣·積善縣, 무주 潘南郡 昆湄縣과 영암군, 무주 壓海郡 碣島縣과 務安郡 海際縣, 무안군 珍島縣과 牢山郡 瞻耽縣, 삭주 大陽郡 蘆川縣과 連城郡 獐嶺縣 등의 영속관계가 상호 교차하였으며,¹⁴⁾ 한주 관내의 兎山郡 安峽縣·朔邑縣·伊川縣과 牛峯郡 臨江縣·長湍縣 그리고 松岳郡 屈押縣의 경우는 3개 군의 군현 영속관계가 복잡하게 교차하였다. 영속관계의 교차현상은 경덕왕 16년(757)의 군현개편과 그에 따른 군·현간의 昇降이 일어난 데서 비롯되었다.¹⁵⁾

군의 지방관은 太守였다. 태수는 舍知에서 重阿湊까지의 관동 보유자가 임명되었다. 태수 이외에 중앙에서 지방감찰을 담당한 外司正 1명이 파견되

13) 李仁哲, 앞의 책(1996), 87쪽.

14) 木村誠, 앞의 글, 6~8쪽.

15) 木村誠, 위의 글, 9~10쪽.

었고, 당시 모든 행정단위에는 法幢이 편성되어 있었으므로 군에도 法幢軍官이 파견되었다. 法幢主나 法幢頭上은 태수가 겸직하였지만 法幢監이나 法幢辟主 등은 중앙에서 파견된 군관으로 임명되었다. 이들 법당군관은 公等이라 불린 지방민 출신의 郡吏 9명과 함께 郡司를 구성하고 태수를 보좌하였다.

현에는 지방관으로 少守 혹은 縣令이 파견되었다. 소수는 幢에서 大奈麻까지의 관등 보유자가 임명되었고, 현령은 先沮知에서 沙湊까지의 관등 보유자가 임명되었다. 현에도 법당이 편성되어 있었는데, 소수는 법당두상을 겸하고 현령은 법당벽주를 겸하는 경우가 많았다.¹⁶⁾ 소수가 현령보다 군사적으로 중요한 현에 파견되었던 것이다. 현에도 중앙에서 파견된 법당군관과 지방민 출신의 縣吏들이 있어서 縣司를 구성하고 소수 혹은 현령을 보좌하였다. 태수·소수·현령은 일반행정권을 포함하여 병마권·경찰권·요역의 징발권, 조세 및 공부의 징수권, 사법권을 행사했다. 당시 지방관들은 원칙적으로 국학 출신자만이 임용될 수 있도록 그 자격요건이 제한되어 있었다.

통일신라에서는 군·현과 동질의 지방행정구획이면서 田丁·戶口가 현으로 삼기에 부족한 곳을 鄉으로 삼았다. 종래에는 향을 천민집단이라고 보아 왔으나¹⁷⁾ 최근에는 군·현과 동질의 행정구획이라는 견해가 유력하다.¹⁸⁾ 향에도 지방행정을 수행하는 鄉令이 임명되었고, 軍師라는 법당군관과 級湊·대나마 등의 관등을 가진 村主가 있었다. 이러한 사실은 향이 천민집단이 아니라 군·현과 동질의 행정구획이었음을 보여준다. 향의 행정기관인 鄉司는 주·군을 통하여 중앙정부와 명령·보고계통이 연결되고 있었다.

小京은 智證王 15년(514)에 阿尸村에 소경을 처음 설치한 이후, 眞宗王 18년(557)에 國原小京, 선덕왕 8년(639)에 北小京을 설치하였다. 그러나 이들 소경 가운데 통일기까지 존속된 소경은 國原小京(中原京)뿐이었다. 여기에다 문

16) 李仁哲, 〈新羅 法幢軍團과 그 性格〉(앞의 책, 1993), 290~324쪽.

17) 白南雲, 《朝鮮社會經濟史》(1933; 윤환택 역, 이성과 현실, 1989, 294~297쪽).
임건상, 《조선의 부곡제에 관한 연구》(1963), 160~166쪽.

18) 木村誠, 〈新羅時代の郷〉(《歴史評論》 403, 1983), 96~99쪽.

朴宗基, 〈新羅時代 郷·部曲의 性格에 關한 試論〉(《韓國學論叢》 10, 1988), 60~63쪽.

李仁哲, 앞의 책(1996), 97~106쪽.

무왕 18년(678)에 北原小京, 문무왕 20년에 金官小京, 신문왕 5년(685)에 西原小京과 南原小京을 둠으로써 5小京制가 완성되었다.

소경의 영역은 2~3개의 영현을 거느린 군정도였다.¹⁹⁾ 하지만 소경에는 현이 두어지지 않아서 소경이 촌을 직접 지배하는 구조를 가지고 있었다. 일본 정창원에서 발견된 신라촌장적(D촌)은 서원경 관내의 촌들이 3km의 간격을 두고 10여 호의 촌락이 분포하고 있었음을 보여주고 있다. 그러므로 신라 통일기의 소경은 하나의 거대한 고대도시였던 것이 아니라 일부 중심지역에만 인구와 읍락이 밀집하였을 뿐이고, 그외의 소경 관내는 대부분 다수의 촌들로 이루어져 있어서 외관상 군현의 관내와 비슷한 모습이었다.

소경의 중심읍락에는 소경의 관아가 있고, 중앙에서 파견된 지방관과 군관들이 있었다. 소경의 장관을 仕臣 혹은 仕大等이라 불렀으며 급찬에서 波珍飡의 관등보유자가 임명되었다. 사신의 아래에는 仕大舍(少尹)가 있어서 사신을 보좌하였으며, 그외에 지방인 출신의 吏職者들이 있었다. 軍官으로는 小京餘甲幢의 法幢主 3인과 法幢監 3인, 弩幢의 법당두상 3인과 법당벽주 9인이 파견되어 있었다. 이들은 소경에 편성된 법당의 군관직을 맡은 자들로서 사신의 지휘와 통제를 받았다. 소경사신은 州의 도독과 마찬가지로 일반 행정권, 경찰권, 병마권, 역역징발권, 조세 및 공물의 징수권, 사법권을 행사하였으며, 소경의 명령·보고계통에는 중앙과 직접 통하는 방식과 州司를 통하는 방식이 있었다.²⁰⁾

2) 군사조직

삼국통일을 달성한 후에 신라정부는 통일국가체제에 걸맞게 군사제도를 재편성하였다. 삼국통일에 많은 기여를 하였던 군부대가 해체되었는가 하면 새로운 군부대가 조직되었다. 해체된 부대로는 6停이 있고 새로 창설된 부대로는 九誓幢·五州誓·三武幢·萬步幢·京五種幢·二節末幢·皆知戟幢·緋衿

19) 소경의 장관을 태수라고도 하였다(《三國史記》 권 44, 列傳 4, 金陽). 이는 소경의 영역이 군 정도이고, 그 장관도 군태수급이었음을 말한다.

20) 李仁哲, 앞의 책(1993), 215~220쪽.

幢・新三千幢・師子衿幢・三邊守幢・二闕幢 등이 있었으며, 통일 이전에 창설되어 통일기에도 존속된 부대로 侍衛府・闕衿幢・十停・三千幢 그리고 法幢軍團이 있었다. 이들 군사조직을 그 배치지역에 따라 중앙과 지방으로 나누어 정리해보면 다음과 같다.

(1) 중앙의 군사조직

신라 통일기에 王京에 편성되었던 군사조직으로는 시위부・9서당과 그 지원부대, 그리고 삼무당・경오종당・이절말당・개지극당・계금당이 있었다.

먼저 시위부는 眞平王 46년(624)에 大監을 설치한 이후, 眞德王 5년(651)에 三徒의 편제가 이루어지고 侍衛監이 두어졌다. 신문왕 원년(681)에 시위감을 파하고 장군을 둠으로써 시위부의 조직이 최종 정비되었다.

6정이나 9서당과는 달리 시위부의 장군직은 급찬에서 阿湊까지의 관등 보유자를 임명하도록 되어 있어서 6두품도 취임할 수 있는 군관직이었다. 시위부의 주은 선저지에서 大舍에 이르는 관등 보유자로 편성되도록 정해져 있었다. 시위부는 그 병졸 조차도 4두품 이상의 신분으로 조직되었다.²¹⁾ 시위부는 궁성의 숙위와 국왕의 호종・경호 등의 역할을 수행하였다. 이는 시위부가 왕권수호의 최종 책무를 담당한 군부대였음을 의미한다. 신문왕이 즉위초에 金欽突의 난을 진압하고, 兵部令으로서 上大等を 검직했던 金軍官을 처형한 직후에 곧바로 시위감을 파하고 시위부에 장군 6인을 두었다는 사실도 시위부의 부대장을 6두품 출신으로 임명하여 왕권을 강화하려 하였음을 보여준다.²²⁾

9서당과 그 지원부대 역시 왕권강화의 군사적 배경이 되었다. 9서당의 편성은 진평왕 5년(583)에 처음 설치한 서당을 綠衿誓幢으로 재편하고, 문무왕 12년(672)에 백제민으로 白衿誓幢을 조직하면서 시작되었다. 진평왕 47년에 설치한 郎幢을 문무왕 17년에 紫衿誓幢으로 재편성하였고, 신문왕 3년(683)에는 고구려민으로 黃衿誓幢, 靺鞨人으로 黑衿誓幢을 편성하였다. 신문왕 6년에는 報德城民으로 碧衿誓幢과 赤衿誓幢을 편성하였으며, 신문왕 7년에는 百濟殘民으로 靑衿誓幢을 조직하였다. 그리고 문무왕 12년(672)에 설치한 長槍

21) 李仁哲, <新羅骨品體制社會의 兵制>(앞의 책, 1993), 345쪽.

22) 李文基, <侍衛府의 成立과 性格>(《新羅兵制史研究》, 一潮閣, 1997), 150~163쪽.

幢을 孝昭王 2년(693)에 緋衿誓幢을 재편해 넣음으로써 9서당의 조직이 완성되었다.

9서당은 신라인 3개 부대, 백제인과 보덕국인이 각기 2개 부대, 고구려인과 말갈인이 각기 1개 부대로 편성되어, 國人別 부대편성이 엄격히 지켜졌다. 신라인 부대는 군관과 병졸이 모두 신라인으로 편성되었고, 異國人 부대도 군관과 병졸이 모두 해당 국인으로 편성되었지만 복수의 군관 가운데는 신라출신 군관도 포함되었을 것으로 생각된다.²³⁾ 이국인 병졸들은 대개 삼국 통일과정에 획득한 포로들과 투항인들로 구성되었다.

대당전쟁이 진행되고 신문왕이 왕권강화를 추진하던 시기에 부대편성이 이루어진 것을 보면, 9서당은 처음에는 백제의 포로군인들을 대당전쟁에 내몰기 위해 조직된 부대였으나, 대당전쟁이 끝난 신문왕대 이후에는 9서당이 국왕의 직속부대로 편제되어 왕권강화에 군사적 배경이 되었음을 알 수 있다. 하지만 9서당이 대부분 이국인 포로들로 편성된 탓에 병졸의 노화·사망 등으로 인한 자연적 결원을 충원하지 못하여 점차 축소·해체되는 운명을 맞게 되었다.

9서당에는 軍師幢·大匠尺幢·步騎幢·黑衣長槍末步幢 그리고 著衿騎幢이 지원부대로 배치되었다. 이처럼 6정의 예하지원부대와 같은 명칭의 부대가 9서당에 들어있는 까닭은 삼국통일의 달성으로 진국을 6개 군관구로 나누어 방위하던 체제가 실효성을 거두기 어려움에 따라 6정을 폐지하고 그 지원부대를 9서당에 재편성해 넣은 때문으로 생각된다.²⁴⁾

三武幢은 白衿武幢·赤衿武幢·黃衿武幢으로 편성되었다. 백금무당은 문무왕 15년(675)에, 적금무당은 신문왕 7년(687)에, 황금무당은 신문왕 9년에 각기 편성되었다. 그 명칭이 9서당과 비슷한 것으로 보아, 백금무당은 백제인, 적금무당은 보덕국인, 황금무당은 고구려인으로 편성되었음을 짐작할 수 있다.²⁵⁾ 삼무당은 각기 幢主 16인, 監舍知 1인, 火尺 8인으로 편성되어 부대장의 숫자가 하급군관의 숫자보다 많았다. 이로 미루어 삼무당은 병졸이 절반

23) 井上秀雄, 〈新羅兵制考〉(앞의 책), 181쪽.

24) 李仁哲, 앞의 책(1993), 347쪽.

25) 井上秀雄, 앞의 책, 180~181쪽.

없는 부대였을 것으로 생각할 수 있는데, 이는 삼무당이 9서당을 편성하고 남은 잔여 군관과 병졸로 조직한 부대로서 이국인 군관에 대한 예우적 조치의 일환으로 편성되었기 때문일 것이다.

삼무당에는 軍師幢主 각 1인과 步騎幢主 각 2인이 배치되었는데, 이들의 관등이 三武幢主보다 높았다. 이는 신라인 출신의 군사당주와 보기당주가 이국인들로 편성된 삼무당을 지도·융합할 목적으로 배치되었기 때문이다.

京五種幢은 각기 靑綠·赤紫·黃白·白黑·黑靑의 衿色을 가진 5개 부대로 편성되었다. 각 부대에는 萬步幢主 3인씩이 배속되어 京五種幢主로서 역할을 수행하였다. 二節末幢은 만보당주 2인씩으로 조직된 2개의 절말당이였다. 만보당이 도끼와 방패를 사용하는 보병부대였으므로 이들 부대 역시 도끼를 주무기로 하는 보병부대였음을 알 수 있다.²⁶⁾

皆知戟幢은 신문왕 10년(690)에 창설되었다. 개지극이란 가지가 나와 있는 갈구리창으로 對騎兵用 무기였다.²⁷⁾ 이에 개지극당은 갈구리창으로 무장한 전투부대였다고 하겠다. 闕衿幢은 태종무열왕 원년(654)에 창설된 기병부대였다. 그 이름으로 보아서 부대의 휘장에 그물무늬를 새겼거나 그물로 장식하였던 것으로 짐작된다. 계급당은 ‘隊大監 1인－弟監 1인－監舍知 1인－少監 1인－火尺 7인’의 군관과 4두품 이상의 병졸로서 조직되어 있었다. 계급당에는 著衿騎幢主 6인과 著衿監 6인이 배속되어 있어서 저금기당이 계급당의 지원부대였다는 것을 알려준다. 저금기당 역시 특이한 휘장으로 장식한 기병부대였다.²⁸⁾

왕경에는 이들 부대 이외에도 6세기초에 창설되어 통일기까지 존속된 부대로 범당군단 가운데 京餘甲幢·師子衿幢·弩幢·百官幢·四設幢 등이 있었다. 경여갑당·사자금당·노당 등의 부대는 왕경의 방위와 치안, 질서유지에 커다란 기여를 하였고, 백관당은 주요 관아의 경비를 담당하였고, 四設幢은 弩幢·雲梯幢·衝幢·石投幢으로 편성되어 각기 弩·雲梯·衝車·拋車 등의 특수무기를 제작·보급하였다.

26) 李仁哲, 앞의 책(1993), 349쪽.

27) 金基雄, 〈三國時代의 武器小考〉(《韓國學報》5, 1976), 11~13쪽.

28) 李仁哲, 앞의 책(1993), 349~350쪽.

(2) 지방의 군사조직

신라의 삼국통일 달성은 지방군사조직에 특히 커다란 변화를 가져왔다. 중고시대의 5주체제에 맞게 편성되어 영토확장에 주도적 역할을 담당했던 6정이 폐지되고, 통일신라의 9주체제에 걸맞게 군사조직이 재편성되었다. 통일전쟁에서는 기병이 아무리 선제공격을 하여 적을 격퇴시켰더라도 보병이 성을 점령하여야만 자국의 영토로 확정되는 것이기 때문에 보병군단인 6정의 역할이 중요하였지만, 삼국통일을 달성한 후에는 종래의 6정군단이 주둔하였던 지역이 內地로 되었기 때문에 더이상 6정을 존속시킬 필요가 없어졌다. 이에 통일신라정부는 보병군단인 6정을 해체하고, 지방민의 반란에 효과적으로 신속히 대처할 수 있는 기병부대를 중심으로 군사조직을 재편성하였다. 신라 통일기에 지방에 편성되었던 군사조직으로 10정·삼천당·신삼천당·5주서·저금기당·비금당·사자금당·만보당·삼변수당·이계당 그리고 법당군단이 있었다.

10정은 통일신라의 9주에 고르게 배치되었던 기병군단이었다. 10정이 처음 창설된 시기는 진흥왕 5년(544)이었지만 10개 정이 모두 설치된 것은 문무왕 5년(665)이었다. 10정은 신라의 삼국통일전쟁에 중요한 역할을 하였고, 삼국통일 후에는 지방의 치안질서유지에 커다란 기여를 하였다. 10정의 각 부대는 ‘대대감 1인-소감 2인-화척 2인’의 군관조직과 그 아래 병졸로 편성되었다. 10정의 주둔지는 《三國史記》지리지에서 다음과 같이 찾아진다.

- | | | | | | |
|---------|--------|-----|---------|--------|-----|
| ① 音里火停 | 尙州 尙州 | 靑驍縣 | ⑥ 未多夫里停 | 武州 武州 | 玄雄縣 |
| ② 古良夫里停 | 熊州 任城郡 | 靑正縣 | ⑦ 南川停 | 漢州 漢州 | 黃武縣 |
| ③ 居斯勿停 | 全州 任實郡 | 靑雄縣 | ⑧ 骨乃斤停 | 漢州 沂川郡 | 黃驍縣 |
| ④ 參良火停 | 良州 火王郡 | 玄驍縣 | ⑨ 伐力川停 | 朔州 朔州 | 綠驍縣 |
| ⑤ 召參停 | 康州 咸安郡 | 玄武縣 | ⑩ 伊火兮停 | 溟州 曲城郡 | 綠武縣 |

이처럼 10정은 통일신라의 9주 가운데 8주에 1정씩 배치되고 한주에는 2개정이 배치되었다. 10정의 명칭은 경덕왕 16년(757) 지명개정 이전의 駐屯縣 명칭과 일치하는데, 개정 이후의 명칭도 일정한 법칙성을 띠고 있다. 개정지

명의 첫자는 靑·玄·黃·綠의 4색으로 되어 있는데, 이는 《삼국사기》 직관지 무관조에 기재된 해당 부대의 衿色과 일치한다. 두번째 글자는 驍·正·雄·武 등 군대·무인의 속성과 관련있는 글자로 되어 있다.²⁹⁾ 이러한 사실은 10정이 경덕왕 16년 이후까지 존속되었음을 의미할 것이다.³⁰⁾

10정의 예하지원부대인 삼천당 역시 삼국통일 이전에 창설되어 삼국통일 이후에도 존속되었다. 9세기초(800~808)에 건립된 경주 高仙寺 〈誓幢和尚塔碑〉에 ‘音里火三千幢主 級浪 高金□’이라는 명문은³¹⁾ 삼천당이 9세기초까지 존속되었음을 보여준다. 삼천당의 각부대는 ‘당주 6인-감 6인-졸 15인’으로 조직되었다. 각 부대에 배속된 병졸이 15명에 지나지 않음은 삼천당이 전투부대가 아니었기 때문일 것이다. 그 명칭으로 보아 삼천당은 僧兵으로 조직된 일종의 정훈부대였다. 이에 10정이 주로 기병의 기동력과 파괴력을 주무기로 하여 반란의 진압에 목적을 둔 부대였다면, 승병으로 조직된 삼천당은 불교적 설법을 통하여 반란군을 회유하거나 이미 진압된 반란세력을 감화시킬 목적으로 설치된 부대였다.

삼국통일 이전에 설치된 삼천당이 10정의 예하지원부대로 편성된 것과는 달리 통일기초에 창설된 新三千幢은 10정과는 관련이 없이 배치되었다. 牛首州三千幢과 奈吐郡三千幢은 문무왕 12년(672)에, 奈生郡三千幢은 문무왕 16년에 각기 설치되었다.³²⁾ 신삼천당의 확대편성은 신라 통일기의 불교융성이나 우수주 관내의 불만세력에 대한 불교감화와 관련이 있지 않을까 한다.

5州誓는 靑州誓·完山州誓·漢山州誓·牛首州誓·河西州誓 등의 5개 부대로 편성되었다. 《삼국사기》 직관지에는 문무왕 12년에 5주서를 모두 설치하였다고 기록하였지만, 청주서와 완산주서는 같은 명칭의 州가 두어진 신문왕 5년(685)경에 설치되었을 것이다. 각 부대의 군관수는 ‘隊大監 1인(領騎兵)一少

29) 末松保和, 〈新羅幢停考〉(《新羅史の諸問題》, 1954, 東京: 東洋文庫), 359~367쪽.

30) 경덕왕 16년에 10정의 명칭이 현의 명칭 개정과 함께 靑驍停·靑武停 등으로 개정되었을 것이라는 견해도 있다(李文基, 〈景德王代 軍制改革의 實態와 新軍制의 運用〉, 앞의 책, 372~375쪽).

31) 〈慶州 高仙寺 誓幢和尚塔碑〉(《朝鮮金石總覽》, 1919), 41~43쪽.

〈新羅誓幢和尚碑新片〉(黃壽永編, 《韓國金石遺文》, 一志社, 1968), 72~74쪽.

32) 《三國史記》권 40, 志 9, 職官 下, 武官.

監 9인(領步兵)·3인(영기병)－화척 2인(영기병)’으로 되어 있다. 이는 5주서의 군관조직이 기병중심으로 되어 있기는 하지만 영기병의 소감(3인)에 비해 영보병의 소감(9인)이 3배나 많아서 5주서의 병졸도 보병이 더 많았음을 나타낸다. 저금기당은 그 명칭으로 보아 ‘유달리 눈에 뜨이게 특이한 휘장을 한 기병부대’였다. 그 주둔지가 5주서와 같은 점으로 보아 저금기당은 5주서에 배속되어 기병의 빠른 기동력으로 보병 중심인 5주서의 전투력을 지원해준 부대였다고 판단된다.

9주의 州治에 배치된 부대로는 緋衿幢·萬步幢·師子衿幢 등이 있었다.³³⁾ 이들 부대는 신문왕 5년(685) 이후에 창설되었다. 먼저 비금당은 9서당 중의 하나인 비금서당이 長槍幢이었다는 사실에서 長槍을 주무기로 하는 부대로 생각된다. 비금당주는 사벌주·삼랑주·청주에 각 3인, 한산주에 2인, 우수주와 하서주에 각 6인, 웅천주에 5인, 완산주에 4인, 무진주에 8인이 배치되었으며, 領幢의 緋衿監 역시 같은 인원이 배치되었으나, 領馬兵의 비금감은 무진주에만 8인이 배치되었다. 이는 무진주의 비금당만이 장창기병과 장창보병으로 조직되고 그 나머지 8주의 비금당은 장창보병으로 편성되었다는 의미가 될 것이다.

만보당은 각기 衿色을 달리하는 18개 부대가 9주에 각각 2개 부대씩 배치되었다. 부대장인 만보당주는 관둥이 사지에서 대나마로 되어 있어 다른 부대의 監과 비교될 정도로 낮았다. ‘萬’字에는 ‘干戚을 가지고 추는 춤’이라 뜻이 있으므로, 만보당은 ‘도끼와 방패를 가지고 춤을 추듯이 잘 싸우는 보병부대’라는 의미를 갖는다. 도끼는 동서를 막론하고 일찍부터 사용되어 왔으며 갑옷과 투구로 무장한 적병에게 살상효과가 큰 무기였다.³⁴⁾ 우리 나라에서는 안악 3호분·약수리고분에 도끼를 들고 행진하는 병사들의 모습이 그려져 있고, 백제·가야·신라고분에서도 허다하게 도끼가 많이 출토되고 있다.³⁵⁾ 《삼국사기》訥僉傳에서는 적이 늘쇠를 도끼로 쳐죽였다고 전한다. 이

33) 비금당주－비금감, 사자금당주－사자금당감과 같은 군관이 9주에 배치된 사실에 주목하고 신라통일기의 9주에 설치된 군사조직을 ‘九州停體制’로 부르는 견해도 있다(李文基, 앞의 책, 370~371쪽).

34) 篠田耕一, 《武器と防具》中國編(東京: 新紀元社, 1992), 67~70쪽.

35) 李仁哲, 〈6~7世紀의 武器·武裝과 軍事組織의 編制〉(《韓國古代史論叢》 7, 1995),

로 미루어 만보당은 도끼를 주무기로 하는 보병부대였다고 하겠다.

법당군단은 왕경과 지방의 9주·5소경 그리고 군현에 편성되어 있었다. 통일 이전의 군사당에 대신하여 9주의 州治에 편성된 법당을 사자금당이라 하였다. 각 주의 사자금당은 ‘당주 3인-감 3인-법당화척 2인’의 군관과 지방민 병졸로 조직되었으며, 獅子隊라 하여 중국에까지 알려졌다. 9주의 州治에는 또한 쇠뇌로 무장한 弩幢이 배치되었다.

5소경에는 小京餘甲幢과 노당이 배치되었다. 소경여갑당은 ‘법당주-법당감-법당화척’의 군관과 지방민 병졸로 조직되었으며, 노당은 ‘법당두상-법당벽주’의 군관과 지방민 병졸로 편성되었다.

군현에는 법당군단에 속한 부대 가운데 外餘甲幢·餘甲幢·外法幢이 편성되었다. 이들 부대의 法幢主(52인)와 法幢頭上(147인)을 합한 수(199인)는 《三國史記》권 40, 직관지 외관조에 기재된 郡大守와 少守를 합친 수(200인)와 거의 일치하고, 법당주(52인)와 法幢辟主(351인)를 합친 수(403인)는 직관지 외관조의 군태수·소수·현령을 합친 수(401인)와 거의 일치한다.³⁶⁾ 이러한 현상은 6세기 전반에 외여갑당이 편성된 지역(22군 30현)의 법당조직은 그대로 놔두고, 그 이후에 영토확장과 군현의 설치로 새로이 법당을 편성한 지역에는 여갑당과 외법당을 편성하고 법당두상과 법당벽주를 파견하였기 때문에 일어났다. 그러나 실제로는 새로이 법당군관을 파견한 것이 아니라 태수·소수·현령으로 하여금 이들 법당군관직을 겸직하게 하였다. 이에 따라 6세기 전반에 외여갑당이 편성되었던 지역에서는 태수와 현령이 법당주를 겸하였고, 그 이외의 지역에서는 태수와 소수가 법당두상을 겸하고, 현령은 법당벽주를 겸하였다. 당시의 모든 군현에 편성된 법당은 지방관을 군관으로 그 지역의 농민장정을 병졸로 삼았다. 《삼국사기》에서 현령이나 소수가 그 지역민을 이끌고 전투하는 장면을 흔히 볼 수 있는 까닭은 바로 이 때문이다.³⁷⁾

9~50쪽.

36) 인원에서 1, 2인의 차이가 나는데 이것은 商城郡의 5畿停에는 경여갑당을 두었고, 《三國史記》職官志 外官조의 기사와 武官조 법당 관련기사가 시기를 약간 달리하는 자료를 근거로 작성되었기 때문이다. 이러한 점을 감안하면 양자는 완전히 일치한다고 말할 수 있다.

37) 李仁哲, 앞의 책(1993), 290~324쪽.

신라 통일기에 북방을 경비하기 위해 설치한 부대로 二關幢과 三邊守幢이 있었다. 2계당은 外關라고도 하는데, 漢山州關幢은 문무왕 17년(677)에, 牛首州關幢은 문무왕 12년에 편성되었다. 그 명칭으로 보아 왕경의 關衿幢과 같은 兵種의 기병부대로 생각된다. 3변수당은 邊守라고도 하는데, 三邊은 漢山邊·牛首邊·河西邊을 뜻한다. 2계당이 기병부대였다는 사실에서 3변수당은 상대적으로 보병부대가 아니었을까 한다. 같은 지역에 동일 병종의 부대가 배치되었을 것으로 생각하기는 어렵기 때문이다.

3) 진과 성곽시설

신라정부는 국토를 방위하고 지배체제를 유지하기 위하여 軍鎮을 설치하고 성곽시설을 축조하였다. 신라 통일기에 설치된 군진으로는 北鎮·湔江鎮·淸海鎮·唐城鎮·穴口鎮 등이 있었다. 이들 군진은 해상교통의 요충이자 군사적 요지에 설치되었다.

대종무열왕 5년(658)에 말갈을 방어하기 위하여 悉直(삼척)에 설치되었던 북진은 문무왕 15년(675)에 安北河(덕원 북면천)에 연하여 關城과 鐵關城을 축조하고, 문무왕 21년에는 沙湊 武仙이 정병 3천으로 比列忽(안변)을 鎮戍하였다는 기록으로 보아 문무왕 21년경에는 함경남도 안변지역으로 옮겨진 듯하다. 효소왕대에는 비열홀에 둘레 1,180보의 성을 쌓았고, 성덕왕 20년(721)에는 永興의 龍興江과 定平의 金津江 사이의 分水山脈을 이용하여 北境長城을 축조하였다.³⁸⁾ 그리고 경덕왕 16년(757)경에는 炭項關門을 설치하였다. 이러한 사실은 북진이 안변으로 옮겨진 이후, 오늘날의 함경남도 안변군·문천군·고원군·영흥군 일대를 관할하는 군진으로 확대 편성되었음을 의미한다. 헌강왕 12년(886)에 ‘狄國人(발해인)이 鎮에 들어와 片木을 나무에 걸어 놓고 돌아갔으므로 그것을 취하여 바친다’고 북진이 아뢰어 왔다는 사실을 통하여³⁹⁾ 북진이 9세기 후반까지 존속되었음을 알 수 있다.

38)李文基, 앞의 책, 345쪽.

池內宏, <新羅の戊子巡境碑と新羅の東北境>(《滿鮮史研究》上世-2, 1960), 49~55쪽.

북진이 발해의 남침에 대비하여 동북방에 설치된 군진이었다면 패강진은 서북방에 두어진 군진이었다. 신라정부는 효소왕 3년(694)에 松岳·牛岑 2城을 쌓았고, 성덕왕 12년(710)에 開城을 축조했고 성덕왕 17년에는 한산주도독 관내에 諸城을 축성하였다.⁴⁰⁾ 성덕왕 32년에 신라는 당의 요청에 따라 渤海의 남변을 공격하였고, 당나라는 출병의 대가로 성덕왕 34년(735)에 패강 이남의 땅을 신라에 주었다. 이에 패강진이 성덕왕 34년 이후에 설치된 것은 분명하지만 그 설치시기를 구체적으로 전하는 기록은 없다. 그러나 金巖이 패강진두상을 지낸 혜공왕 5년(769)경까지는 설치되었을 것이다.⁴¹⁾

패강진의 관할범위에 대해서는 다양한 견해가 제시되어 있다.⁴²⁾ 하지만 당나라가 패강 이남의 땅을 신라의 영토로 인정한 이후에 신라가 예성강이 북으로 진출하였다는 사실에서 이 당시의 패강은 오늘날의 대동강이었음이 명백하다. 그 명칭으로 보아 패강에 설치되었을 패강진도 당연히 대동강에 가깝게 설치되었을 것이다.

신라가 패강에 수자리를 설치하여 발해를 견제하겠다고 당에 보낸 표문이나, 패강의 수자리는 당시 幽州節度府使로 있던 安祿山과 서로 바라보고 멀

39) 《三國史記》권 11, 新羅本紀 11, 헌강왕 12년.

40) 이들 성곽시설의 축조를 예성강 이북에 있는 구고구려인에 대한 격리·견제책으로 이해하고, 패강진의 설치를 구고구려 영토에서의 지배권 장악과 고구려 유민의 정착을 위한 정치적 배려로 이해한 견해가 있어 흥미롭다(申澄植, 〈統一新羅時代 高句麗遺民의 動向〉, 《統一新羅史研究》, 三知院, 1990, 101~103쪽).

41) 《三國史記》권 43, 列傳 3, 金庾信 下.

木村誠, 〈新羅郡縣制의 確立過程と村主制〉(《朝鮮史研究會論文集》13, 1979), 252~255쪽.

42) 末松保和, 〈新羅의 郡縣制, 特にその完成期の二三の問題〉(《學習院大學文學部研究年報》21, 1975), 76~77쪽.

方東仁, 〈涇江鎮의 管轄範圍에 關하여〉(《靑坡盧道陽博士古稀紀念論文集》, 1979), 299쪽.

木村誠, 〈統一新羅의 郡縣制と涇江地方經營〉(《朝鮮歷史論集》上, 1979), 258~259쪽.

李成市, 〈新羅兵制における 涇江鎮典〉(《早稻田大學大學院 文學研究科紀要》7, 1980), 199~207쪽.

李基東, 〈新羅 下代의 涇江鎮〉(《新羅骨品制社會와 花郎徒》, 一潮閣, 1984), 208~231쪽.

李仁哲, 앞의 책(1993), 221~228쪽.

리 도모할 수 있는 좋은 계책이라고 한 唐 玄宗의 말⁴³⁾ 역시 패강진이 패강(대동강)에 가까우면서 당의 幽州를 서로 바라볼 수 있는 해안가에 설치될 것이라는 점을 암시한다. 그럴 경우에 《삼국사기》권 37, 지리지 4에 기록된 仇乙峴(송화군 풍천면)·關口(신천군 문화면)·栗口(은율군)·長淵(장연군)⁴⁴⁾·麻耕伊(송화군)·楊嶽(안악군)·板麻串(송화군 동부)·熊閑伊(송화군 남부)·甕遷(웅진군)·付珍伊(웅진군 강령)·鵠島(백령도)·升山(신천군) 등 12개 군현 미설치 지역을 주목할 필요가 있겠다. 이들 지역이 신라의 영토였음에도 통일신라의 군현을 기록한 《삼국사기》권 35, 지리지 2 漢州條에는 전하지 않고, 지리지 4 한산주조에만 전해지는데, 이는 이 지역에 군현이 아닌 군진이 설치되었기 때문일 것이다.

《삼국사기》권 40, 職官志 下 湏江鎮典조에는 ‘頭上大監 一人 宣德王三年始置 大谷城頭上 位自級漡至四重阿漡爲之’라 하여 패강진의 두상대감과 대곡성두상이 나란히 기재되어 있어, 패강진두상대감이 곧 대곡성두상이었을 것이라는 인상을 주고 있지만, 《삼국사기》권 5, 新羅本紀 宣德王 3년(782)조에 왕이 한산주를 순행하여 民戶를 패강진으로 옮겼다는 기사가 있고, 그 이듬해인 선덕왕 4년조에 대곡진군주의 임명기사가 적혀 있어 패강진과 대곡진(성)은 서로 다른 군진이었음을 명백히 보여주고 있다.

대곡성 등 14군현이 설치된 시기는 경덕왕 7년(748)으로, 당시 신라에서는 태수나 소수가 범당두상을 겸하였기 때문에 대곡성 등 14군현에 임명된 태수와 소수 역시 범당두상을 겸하였다. 대곡성에는 군태수가 파견되었으므로 대곡성두상의 관등은 본래 舍知에서 重阿漡까지로 태수와 같았다. 14군현 설치 기사에서 대곡성만이 특별히 기재되어 있고, 《三國史記》패강진전조에도 대곡성만이 보이는 까닭은 대곡성이 이 지역의 다른 성에 비해 규모도 크고, 신라의 패강지역 진출에 군사적으로 중요한 역할을 담당하였기 때문일 것이다. 경덕왕 21년에 五谷·休巖·漢城·獐塞·池城·德谷의 6성을 쌓고 태수

43) 《文苑英華》권 471, 勅新羅王金興光書.

44) 《新唐書》권 43下, 志 33下, 地理 7下, 所引 賈耽의 方域道里數記에 보이는 長口鎮은 패강진의 12개 支鎮 가운데 하나로서, 장연군 장산곶에 설치된 지진의 명칭이라 할 것이다.

를 두었다고 하는데,⁴⁵⁾ 이들 성곽의 태수는 대곡성두상의 관할하에 있었던 모양이다. 이에 신라정부는 선덕왕 3년(782)에 패강진의 직제를 개편하여 두상대감직을 설치하면서, 대곡성의 군사적 중요성을 감안하여 대곡성두상도 패강진두상대감과 같은 관등을 갖도록 조치하였던 것으로 생각할 수 있다. 그러나 패강진은 그보다 더 서북쪽에 위치한 鳳山을 本鎮으로 하고 앞에서 언급한 황해도 서북해안의 12지역을 군관구로 하여 해안경비와 발해공격을 위한 전진기지의 역할을 수행하였다.

패강진의 본진에는 ‘頭上大監 1인－大監 1인－頭上弟監 1인－弟監 1인－步監 1인’의 군관이 배치되었고, 대감 6인과 소감 6인이 12개 支鎮에 한명씩 나누어 배치되었다.⁴⁶⁾ 이때 대감 6인이 배치된 6개 支鎮은 대감의 관등이 태수와 같은 점으로 보아 郡級에 해당하는 지진이며, 소감이 배치된 6개 지진은 縣級에 이르지 못하는 지진이었다. 패강진에 주둔한 병력은 남쪽의 민호를 옮겨서 편성한 屯田兵과 3년을 기한으로 赴防한 防戍軍으로 조직되었다. 신라정부는 헌덕왕 18년(826)에 한산 이북의 여러 州郡人 1만을 징발하여 溟江長城 300리를 쌓았다.

淸海鎮은 흥덕왕 3년(828)에 張保臯가 중국에서 돌아와 국왕에게 건의하여 설치되었다. 당시에 장보고는 중국의 해적들이 신라인들을 잡아다가 노비로 삼는 것을 보고 돌아와, 흥덕왕에게 莞島에 청해진을 설치하여 해적을 방어해야 한다고 건의하니, 국왕이 이를 허락하고 1만 명의 병력을 주었다고 한다.⁴⁷⁾ 그러나 실제로는 장보고가 국왕의 양해를 얻어 완도의 邊民 1만을 규합한 일종의 民軍조직으로 청해진을 설치하였다고 보는 편이 사실에 가까울 것이다. 청해진의 설치목적도 해적선의 소탕이나 해안지대의 안정확보에 한정되는 아니라 동북아시아 무역의 패권장악에 있었다.⁴⁸⁾

《三國史記》지리지에는 청해진이 기재되어 있지 않다. 하지만 당성진과 혈

45) 《三國史記》권 9, 新羅本紀 9, 경덕왕 21년.

46) 패강진두상대감은 9세기경에 溟江鎮都護로 그 명칭이 개정되었다(〈新羅皇龍寺九層木塔刹柱本記〉, 《韓國金石遺文》, 163쪽).

47) 《三國史記》권 44, 列傳 4, 張保臯.

48) 李基東, 〈張保臯와 그의 海上王國〉(《張保臯의 新研究》, 莞島文化院, 1985; 《新羅社會史研究》, 一潮閣, 1997, 208~211쪽).

구진의 경우를 통해 보면 청해진 역시 郡 정도의 영역에 설치되었을 것이다. 이에 오늘날의 완도군 전역에 걸쳐 청해진이 설치되었고, 완도군이 여러 개의 섬으로 되어 있는 만큼 청해진도 패강진과 마찬가지로 완도에 두어진 본영과 주변의 여러 섬에 설치된 지진으로 구성되었을 것으로 생각할 수 있다. 완도에는 初築 연대를 알 수 없는 郡內里城·駕轎里石城·堂洛里城 등의 성곽이 있고, 신라 통일기에 축성되었을 것으로 추정되는 將島土城이 있다.⁴⁹⁾

청해진의 최고 지휘자는 淸海鎮大使였으며, 그 아래에 兵馬使가 있었다.⁵⁰⁾ 청해진의 병력은 국왕이 주었다고 하는 병력과 현지의 주민들을 둔전병으로 편성한 병력 그리고 장보고의 사병으로 조직되었다. 하지만 청해진의 병졸집단은 점차 장보고의 사병으로 변모되어갔고, 마침내는 장보고가 중앙의 왕위 쟁탈전에 가담하는 사태까지 벌어졌다. 그 후 장보고는 文聖王 8년(846)에 자신의 딸을 문성왕의 次妃로 삼으려다 중앙귀족들의 반대로 실패하자 반란을 일으켰지만 왕이 보낸 자객에 의하여 피살되었다. 문성왕 13년에 신라정부가 청해진을 파하고 그 곳 백성들을 碧骨郡으로 옮김으로써 청해진은 완전 해체되었다.

唐城鎮은 흥덕왕 4년(829)에 설치되었다. 신라정부는 唐恩郡을 당성진으로 만들고 沙湊 極正을 보내 지키게 하였던 것이다. 당성진은 당은군과 그 영현 3개를 포괄하는 지역에 두어졌다.⁵¹⁾ 당성진의 우두머리는 혈구진과 마찬가지로 鎮頭였다고 생각된다. 당성진이 있던 경기도 화성군 서신면에는 唐城이라 불리는 토석혼축으로 된 길이 1.2km의 포곡식 산성이 있으며 그 주위에 소규모 토성이 있다.

穴口鎮(강화)은 문성왕 6년(844)에 처음 설치되었으며 아찬 계홍이 진두로 임명되었다. 진두는 패강진두상대감 혹은 패강진두상과 같은 계열의 군관명칭이다. 《三國史記》지리지에 海口郡은 본래 고구려 穴口郡으로 바다 가운데

49) 崔根泳·閔德植, 〈淸海鎮의 歷史의 考察과 그 城의 分析〉(《張保皋의 新研究》, 1985, 莞島文化院), 223~308쪽.

趙由典·金聖範, 〈莞島 淸海鎮 遺蹟에 관한 一考〉(《淸海鎮 張保皋大使 海洋經營史 研究》, 中央大, 1992), 209~236쪽.

50) 李文基, 앞의 책, 415~417쪽.

51) 李文基, 위의 책, 414쪽.

있으며, 그 영현이 3개였다고 전하는데, 신라정부는 이들 영현을 포함한 혈구군을 문성왕 6년에 혈구진으로 편제하였다. 현재 강화도에 남아 있는 18개의 성곽은 모두 고려시대 이후에 축성된 것으로 알려져 있으나 진성여왕 10년(896)에 궁예가 穴口城을 쳐부수었다는 기록을 통해서 보면⁵²⁾ 혈구진에도 성곽시설이 있었음을 알 수 있다. 그러므로 통일신라의 모든 군진은 영현을 포함하는 군 정도의 영역에 설치되었으며, 성곽시설이 축조되어 있었다고 하겠다. 다만 북진과 패강진은 몇 개 군을 합친 넓은 지역에 설치되었다.⁵³⁾

군진에 축조된 성곽시설이 주로 외적의 침입에 대비하여 만들어진 것이라면, 왕경과 9주 5소경 그리고 군현에 축조된 성곽은 주로 지배체제의 유지를 위해 만들어졌다.

《三國史記》지리지 서문에서는 혁거세 21년(B.C. 37)에 궁성을 쌓고 金城이라 하였다고 하고, 파사왕 22년(101)에 금성 동남쪽에 성을 쌓고 이름을 月城 혹은 在城이라고 하였는데 둘레가 1,023步였다고 전한다. 또 新月城 북쪽에 滿月城이 있는데 주위가 1,838步이고, 신월성 동쪽에 明活城이 있는데 주위가 1,906步였다고 한다. 경주에는 왕경을 둘러싼 長城이 별도로 축조되지 않은 대신에 동에는 명활산성, 서에는 西兄山城, 남에는 南山新城 등 주위의 산성이 羅城의 역할을 하였다.⁵⁴⁾

금성에 대해서는 그 존재를 부정하는 견해와 긍정하는 견해가 있지만⁵⁵⁾ 소지왕 22년(500) 이후의 기록에 나타나지 않는 것으로 보아, 금성이 신라 통일기에는 사용되지 않은 성곽이었음은 분명한 듯하다.

월성은 신월성 혹은 재성이라고도 불렀는데, 신월성은 성의 형태가 초생달

52) 《三國史記》 권 50, 列傳 10, 弓裔.

53) 이들 군진 이외에 施彌知鎭(《三國史記》 권 10, 新羅本紀 10, 현덕왕 14년)·沙火鎭(《高麗史》 권 1, 世家 1, 태조 원년)·阿弗鎭(阿火)(《高麗史》 권 92, 列傳 5, 庾黔弼)·昵於鎭(《高麗史》 권 82, 志 36, 兵 2, 鎭戍) 등이 사료 상에 보인다. 그러나 시미지진은 정확한 위치를 파악하기 어렵고, 사화진은 상주 사별면 일대에 설치된 군진이지만 후백제와 신라 중에 누가 설치하였는지가 애매하다. 다만 아불진과 넘어진 각기 경주군 서면 아화리와 영일군 신광면에 신라가 설치한 후삼국기의 군진으로 간주된다(李文基, 앞의 책, 410~411쪽).

54) 朴方龍, 〈都城·城址〉(《韓國史論》 15, 1985, 國史編纂委員會), 338~387쪽.

李元根, 〈都城〉(위의 책), 541~565쪽.

55) 이에 대해서는 朴方龍, 앞의 글 참조.

처럼 생겼다고 하여 붙여진 이름이며, 재성은 왕이 거처하는 성이라는 뜻이다.⁵⁶⁾ 월성은 경주시 인왕동에 자리잡은 반월성을 말하는데, 성의 규모는 동서벽이 860m, 남북폭이 250m이고 성내 면적이 55,000여 평이며, 성벽 길이는 약 1,841m이다. 성벽은 동·서·북 3면과 서남면은 토석을 함께 다지고 그 맨위에 점토를 이겨 덮었다. 성에는 9개의 門址, 垓字와 목책시설이 있었고 성내에는 작은 연못 2개가 있었음이 확인되었다. 滿月城은 통일기초에 왕궁이 협소하여 안압지 동편에서부터 천주사지와 첨성대를 포함하여 奈勿王陵 동쪽 부근까지 궁성지를 넓히고 土牆城壁으로 둘러 만월처럼 되었던 까닭에 붙여진 이름으로 생각된다.⁵⁷⁾ 즉 신월성 북쪽에 둥그스름하게 확장된 부분이 만월성이었다.

명활성은 경주 동쪽에 있는 명활산에 처음에는 토성으로 쌓았다가 석성으로 개축한 4.5km 길이의 包谷式山城이다. 서형산성은 경주시 서악동에 있는 서형산(선도산) 중턱을 둘러싼 둘레 약 2.9km의 석성이다. 이 산성은 통일 이전에 축조한 것을 문무왕 13년(673)에 증축하였는데, 소금창고가 있었다. 남산신성은 경주시 남산에 있는 성벽 길이 약 3.7m의 포곡식 석성이다. 성에는 右倉(長倉, 동창)·左倉(서창)·중창의 3개 창고지, 建物址 5개소, 망루지 22개소, 성문지 6개소가 있다.⁵⁸⁾ 남산신성은 진평왕 13년(591)에 처음 축조되었고, 문무왕 19년에 증축되었다. 이들 성곽시설 이외에 경주와 그 주변에는 왕성을 보호하기 위한 성곽으로 北兄山城·都堂山城·南山土城·高墟城·富山城·龜城·鵲城·良洞里城 등이 있었고, 일본군의 침입을 막기 위해 新垌里城과 關門城(毛伐郡城)을 축성하였다.⁵⁹⁾

9주의 직할지인 州治에도 성곽이 축조되었다. 신문왕 7년(687)에 사벌주에 둘레 1,109步의 성곽을 축조하였고, 삼랑주에 둘레 1,260步의 성곽을 쌓았다. 현 상주 시가지와 그 주변에는 尙州邑城·屏風山城·紫山山城·금혼리산성

56) 월성에서는 ‘在城’이라 양각된 銘文瓦가 출토되어 월성이 곧 재성이었음이 증명되었다.

57) 朴方龍, 앞의 글, 344~349쪽.

58) 朴方龍, 〈慶州 南山新城의 研究〉(《歷史考古學志》 10, 1994), 533~597쪽.

59) 朴方龍, 〈新羅王都의 守備－慶州地域山城을 中心으로－〉(《新羅文化》 9, 1992), 25~38쪽.

이 있다. 현 양산읍에도 北部 洞山城과 新基里의 城隍山城 그리고 조선시대의 邑城이 있으며, 菁州의 주치였던 진주시에도 약 600m의 토축 내성과 약 4km의 石築 外城으로 된 晉州城(일명 축석성)이 있고, 남강 건너편에 望晉山城, 진주 북방 4km지점에 將壇山城이 있다. 州治에 있는 이들 성곽 중에서 州城을 찾아내는 일은 쉽지 않다. 보다 분명한 사실은 주성뿐 아니라 주변의 성곽들이 모두 州司의 방어에 중요한 역할을 하였다는 점일 것이다.

한산주에는 문무왕 12년에 晝長城(남한산성)을 쌓았는데 둘레가 4,360보였다. 首若州의 주치인 춘천에는 三岳山城·牛頭坪古城·鳳儀山城이 있다. 삼악산성과 우두평고성은 삼국시대에 축조된 성곽이고, 봉의산성이 문무왕 13년(673)에 축조된 走壤城으로 알려졌다. 주양성은 춘천시와 소양강 사이에 자리한 길이 약 700m의 석축성이다. 하서주의 주치였던 강릉에는 溟州城과 濊國土城이 있다. ‘溟州城’銘 와당이 나온 것으로 보아 명주성이 하서주의 주성으로 생각된다.⁶⁰⁾

웅진주의 州治였던 公州는 백제의 옛 수도였다. 이에 백제의 궁성인 웅진성이 웅진주의 주성으로 사용되었다. 헌덕왕 14년(822)에 웅진주도독이었던 金憲昌이 웅진성에서 관군을 맞아 군계 지켰다는 기록이⁶¹⁾ 이를 뒷받침한다. 웅진성은 석축과 토축으로 축조되었는데, 석축산성의 길이는 약 1,900m, 토축산성의 길이는 약 550m로 도합 2,450m의 포곡형 산성이다.⁶²⁾

완산주의 주성은 현 전주시 교동에 있는 僧岩山城(동고산성)으로 생각된다. 8세기 후반에 축조된 것으로 생각되는 이 성에서 신라토기편과 함께 성문 6개, 우물 2개, 건축물 10개가 조사되었다.⁶³⁾ 무진주의 주치인 현 광주시에는 光州邑城·無等山古城·武珍都督古城이 있는데 무등산고성은 백제 때 축조되었고, 무진도독고성은 문무왕 18년(678)에 축조되었다고 전하며, 광주읍성 또한 백제토기 등이 발견되어 백제 혹은 통일신라기에 축조된 것으로 생각되고 있다.⁶⁴⁾

60) 朴泰祐, 앞의 글, 68쪽.

61) 《三國史記》권 10, 新羅本紀 10, 헌덕왕 14년.

62) 成周鐸, 〈都城〉(《韓國史論》 15, 1985, 國史編纂委員會), 172쪽.

63) 全榮來, 〈全州東固山城概括調查報告〉(《全北遺蹟調查報告》 11, 1980), 19~26쪽.

64) 井上秀雄, 〈朝鮮城郭一覽—江原道·全羅南北道·濟州道編〉(《朝鮮學報》 107, 1983),

소경에도 성곽시설이 축조되었다. 문무왕 13년에 쌓은 國原城(중원경)은 둘레가 2,592보였고, 신문왕 5년(685)에 쌓은 北原京城(원주)은 둘레가 1,031보였다. 또 신문왕 9년에는 西原京城을, 11년에는 南原京城을 쌓았다. 충주시(중원경)에는 忠州舊邑城·南山城(마고성)·桐岳城·大林山城·逢岷城址·彈琴臺土城이 있는데, 충주구읍성이 문무왕 13년에 축조한 국원성일 것으로 생각되고 있다.⁶⁵⁾ 원주(북원경)에는 甄萱城·鵠原山城이 있으나 어느 것이 신문왕 5년에 축조한 북원경성인지는 알 수 없다. 청주시(서원경)에는 신문왕 9년에 축조한 서원경성으로 생각되는 淸州舊邑城을 비롯하여 上黨山城·牛岩山城·父母山城이 있고, 외곽지역에도 10개의 성곽이 있다.⁶⁶⁾ 남원에는 蛟龍山城(劉仁軌城)·南原邑城·尺門里山城이 있다. 신문왕 11년에 쌓은 남원경성은 남원읍성일 것으로 추정된다. 금관소경이 있던 김해에는 盆山城이 있다. 분산성은 금관가야가 축성한 성곽으로 신라 통일기에는 金官京城으로 사용되었을 것으로 생각된다.⁶⁷⁾

신라 통일기의 군현에도 성곽시설이 있었다. 그러나 군현에서는 삼국시대에 축조된 성곽을 그대로 이용하는 경우가 대부분이었다. 삼국통일전쟁에서 태수·소수·현령이 적병에 대항하여 싸운 성곽이나, 궁예가 격파하였다는 猪足(인제)·猓川(화천)·夫若(금화)·金城(금화군 금성)·孔巖(서울 강서)·黔浦(김포군 김단)·穴口(강화) 등의 성곽은 모두 군현에 있던 성곽이었다.⁶⁸⁾ 통일기에 들어와서 성곽을 증축하거나 신축한 경우도 있었다. 문무왕 13년(673) 8월에 증축하였다는 沙熱山城(청풍), 같은 해 9월에 쌓았다는 召文城(의성 금산성)·耳山城(고령), 達含郡의 主岑城, 거열주의 萬興寺山城, 삼랑주의 骨爭岷城 등이 그에 해당한다. 또 충남의 大岩里城(금산)·雲柱山城(연기)·新豐里城(공주)·山城里城(예산), 전북의 楚山山城(정읍)과 전남의 懷州古城(장흥)·普平山城(무안)·沿海山城(강진)·九修里城(강진) 등도 신라 통일기에 쌓은 성곽이다. 康津의 연해산성과 구수리성은 新羅軍馬의 방목장이었다.⁶⁹⁾ 신라정부는 통일

187~188쪽.

65) 井上秀雄, 〈朝鮮城郭一覽—京畿道·忠清南北道編〉(《朝鮮學報》104, 1982), 138쪽.

66) 李仁哲, 앞의 책(1996), 89~114쪽.

67) 朴泰祐, 앞의 글, 72쪽.

68) 《三國史記》권 7, 新羅本紀 7, 문무왕 15년 9월 29일 및 권 50, 列傳 10, 弓裔.

국가의 지배체제를 유지하고 외적의 침입을 막아내기 위해 매우 조직적이고 치밀한 계획하에 행정상의 주요 거점과 군사적 요지에 많은 성곽시설을 축조하고 군진을 설치하였던 것이다.

〈李仁哲〉

5. 토지제도의 정비와 조세제도

1) 토지제도

장기간의 전쟁을 통해 삼국을 통일한 신라는 변화된 여건에 따라 체제를 정비해야 하는 과제를 안게 되었다. 새로 제기된 과제들을 해결해가는 데는 영토의 확대와 주민의 증가라는 물질적 기반의 확충과 이러한 결과를 가져온 전쟁의 승리에 따른 왕실의 위상 제고가 큰 몫을 하였다.

왕실은 왕권을 견제하던 진골세력의 상당수를 제거하여 정부기구를 정비하는 등 관료체제를 다져갔다. 국가체제 정비과정의 산물이기도 하지만, 이 같은 작업을 가능케 하는 기반으로 토지제도의 정비가 수반되었다. 토지제도는 삼국의 통일에 따른 지배체제의 재편 등에 따라 개혁의 여지가 있기도 하였지만, 여전히 본 신라의 영역과 주민이 전 국토와 주민 가운데 큰 비중을 차지하고 있는 데서 오는 제약이 따랐다. 완전히 영토화한 백제지역도 그 지배세력과 주민의 일부가 唐이나 倭로 갔다고 하나 대다수 주민은 여전히 종래의 토지에 긴박된 채 살고 있었다. 부분적으로 영토화한 고구려지역의 주민과 토지의 관계도 결코 크게 단절된 양상이었다고 말할 근거는 적다.

이 같이 종래의 토지와 주민간의 관계가 상당부분에서 지속되고 있다는 현실은 통일기 신라정부의 토지정책을 삼국시대 이래의 농업 및 토지소유 역사과정의 연장선상에 있도록 하였다. 신라를 위시한 삼국시대 후반, 토지는 사적소유의 기초위에서 귀족들의 大土地所有와 일반민의 小土地 自作이

69) 井上秀雄, 앞의 글(1982), 142~174쪽.

———, 앞의 글(1983), 173~206쪽.

주류를 이루었다고 볼 수 있다. 전쟁은 전체적으로 부익부 빈익빈을 조장하여 주민들간에는 사회경제적 분화가 심화되고 있었다. 이러한 상황에서 고구려에서는 3등호제가 실시되고 있었는데 신라의 경우도 형편은 유사하였다고 보인다. 전쟁물자의 조달과 국가체제의 효율적 운영을 위한 재정수요가 증대되면서 조세수취의 필요성은 점차 증대되었다. 이에 따라 주민의 재산에 대한 파악과 수취가 당연히 증대되었다.¹⁾

이러한 과정에서 토지에 대한 計量이 점차 국가적인 차원에서도 문제가 되었을 것이다. 文武王 3년(663) 金庾信에게 주어진 500結의 토지에서 結積이 사용되고 있는 사실을 보게 된다. 이 같은 토지의 사여는 김유신 이외에도 적지 않은 자들에게도 있었을 것인데²⁾ 토지에 대한 국가적 計量의 가능성을 추정할 수 있다.

사료를 통해서 토지의 기증이나 교환·매입 등의 사실도 몇 군데서 확인할 수 있다. 《三國史記》新羅本紀 文武王 4년 8월 14일조를 보면 財貨나 田地를 함부로 절에 기증하는 것을 금하고 있다. 전란의 마지막 고비에서 신라인들이 불교에 크게 의존하면서 재물이나 토지를 절에 기증하는 일이 흔히 있었음을 알 수 있다. 토지의 매매나 기증의 사실은 〈大崇福寺碑銘〉과 〈智證大師寂照塔碑銘〉 등 현전하는 금석문을 통해 알 수 있다. 이 같은 사실들은 통일신라에서는 토지에 대한 사유권이 엄존했던 것은³⁾ 물론 동시에 토지에 대한 측량이 있었을 것을 짐작케 해준다.

이제 7세기말 8세기 전반, 통일신라에서 일관되게 추진된 주요 토지시책에 보이는 토지의 품목별 제도의 정비 내용과 그것이 갖는 역사성을 살펴보도록 하자.

(1) 관료전

통일신라에 들어와 구체적인 토지시책으로 가장 먼저 실시된 것이 文武官

1) 김기홍, 《삼국 및 통일신라 세제의 연구》(역사비평사, 1991), 204쪽.

2) 《三國史記》권 42, 列傳 2, 金庾信中.

3) 李佑成, 〈新羅時代의 王土思想과 公田〉(《趙明基博士華甲紀念 佛教史學論叢》, 1965), 4~9쪽.

僚田의 지급이다. 神文王 7년(687)의 일이었다. 《三國史記》新羅本紀 神文王 7년 5월조에는 “敎하여 문무관료전을 차등있게 내렸다”라고 하였다. 문무관료전의 지급은 무열왕대 이래 정부기구의 대대적인 확충에 따른 행정관료의 증가와 직접적인 관련이 있다. 국가기구의 중추적 기능을 감당하게 된 관료들에게 경제적인 대우를 하여야 했기 때문이다. 이들 관료들은 신라 중대 왕권의 수족과 같은 존재였던 만큼 그들의 경제기반을 국가적으로 마련해 주지 않을 수 없었다. 이 관료전은 통일신라기 체제정비의 모범이 되었던 唐의 職田制의 영향을 받은 것도 물론이다.

위에서 인용한 문무관료전 지급 기사에서 문무관료전이 ‘차등있게’ 주어졌다고 한 점이 주목된다. 이는 국가의 사전준비에 의하여 관료의 고품이나 품계 및 직위에 따라 차등적으로 정해진 양의 토지를 지급한 사실을 보여준다. 그런데 관료들은 수도와 지방에 산재해 있었다. 따라서 관료전도 수도와 지방의 토지로 주어졌을 것이다. 이렇게 하기 위해서는 수도 부근과 지방관의 소재지 부근의 토지에 대한 국가의 파악작업이 있어야 했을 것이다. 국지적이겠지만 상당한 양의 토지가 국가에 의하여 量田되는 사실이 있었을 것이다. 이 같은 상당 규모 토지에 대한 양전사업의 실시는 전국적인 토지에 대한 양전사업으로 발전되어갔을 가능성을 갖고 있었다고 보인다.

관료전은 신라촌락문서에 구체적인 모습을 보이고 있다. 이견이 없지 않으나 內省의 하급 사령으로 보이는⁴⁾ 內視令의 직전 즉 관료전인 內視令畓이 沙害漸村에 4결 마련되어 있다. 이 토지는 주민들이 소유·경작하였던 것으로 보이는 烟受有田畓과는 구별되어 있다. 이 토지는 또다른 공적인 토지인 官謨田畓과 더불어 연수유전답과 구분되고 있는데, 연수유전답이 조세수취의 대상지로서 파악되고 있는 데 비하여 성격이 전혀 다른 토지였던 것이다. 이 토지는 촌내 주민들의 부역에 의하여 경작되었다고 보인다.

신라촌락문서에서 통일신라 관료전의 지급양태를 추정해볼 수 있다. 4개 촌의 여러 상황을 적어 놓은 촌락문서에 의하면 문서가 작성되는 시점에서의 현임 내시령 이전의 前內視令의 존재가 보인다. 그런데 내시령답은 관모

4) 金基興, 〈新羅村落文書에 대한 新考察〉(《韓國史研究》 64, 1989), 24~29쪽.

전답과 더불어 민간이 소유·경작하고 있는 연수유전답과는 전혀 구분되어 책정되고 있다. 이는 내시령답이 내시령의 교체 등 여타의 여건에 의하여 연수유전답 위에 지정될 수 있는 지목이 아닐 가능성을 보여준다. 통일의 과정에서 많은 토지가 無主地化하였을 것이고, 더구나 고구려·백제지역 지배층의 다수가 이탈함으로써 상당수의 良田을 확보할 수 있었던 국가는 이 같은 조건에서 일정한 양의 토지를 국가소유지로서 장악하고 그 중의 상당 부분을 관모전답이나 관료전 등의 몫으로 할당할 수 있었을 것으로 보인다.

통일신라기의 관료전은 일반주민들의 부역에 의하여 경작되었다고 보이는 만큼 그 생산액의 전액이 수조권을 가진 해당관료의 소득이 될 수 있어서 관료들의 경제적 기반으로 크게 기능하였을 것을 알 수 있다. 관료전은 물론 현직관료에게 주어졌을 것이다. 이에 따라 통일신라기의 진골귀족이나 頭品層은 관료가 되기 위해 노력을 기울였을 것이다.

(2) 녹읍

祿邑은 관직에 취임한 자의 보수로서 지급되는 고을을 말한다. 이 녹읍은 통일신라기에 한때는 폐지되었다가 수십년 뒤에 다시 부활되었다. 귀족관료의 경제기반으로 크게 기능하였을 이 녹읍의 변천과정은 통일신라기 왕실과 귀족사이의 역학관계를 반영해 주는 요소로서 크게 주목되어 왔다.

《三國史記》에 의하면 문무관료전이 지급된 2년 뒤인 신문왕 9년(689) 춘정월에 “下敎하여 内外官의 祿邑을 파하고 해에 따라 租를 차등있게 내림을 영원한 법식으로 하였다”는 기사가 보인다. 여기서 통일신라 초기에는 있었던 관료들에 대한 보수방식의 하나인 녹읍지급이 없어지는 사실을 보게 된다. 인용한 기사를 통해서 녹읍은 통일신라초 적어도 신문왕 9년 정월 직전에는 존재하고 있었음을 알 수 있다. 그러나 이 제도가 언제부터 확립된 것인지는 자료상으로 밝혀지지 않고 있다. 현재로는 중고기 율령통치가 행하여지고 관제가 어느 정도 정비되는 상황에서 녹읍이 대체로 귀족관료를 중심으로 그들의 연고지에 지급된 것으로 보고 있다.⁵⁾

5) 金哲垸, 〈新羅 貴族勢力의 基盤〉(《人文科學》 7, 1962; 《韓國古代社會研究》, 知識産業社, 1975, 236쪽).

이 같이 녹읍제의 시초는 자세하지 않으나, 백제·고구려를 멸망시키고 통일작업의 장애가 되고 있었던 唐軍을 물리치고 난 후 만들어진 左司祿館(677)·右司祿館(681)의 설치가 녹읍제의 정비에 큰 관련이 있으리라는 점은 잘 알려져 있다. 전쟁 후의 논공행상과 일단의 체제정비과정에서 귀족들의 祿에 관한 재정비가 있었을 것은 당연한 일이기도 하다.

녹읍의 성격은 신라 하대의 녹읍에 대한 이해를 통하여 그 윤곽을 알아볼 수 있겠지만 녹읍이 폐지되고 있던 신문왕대의 주요 정치적 흐름을 통해서도 어느 정도 추정이 가능하다. 신문왕은 즉위하자마자 삼국통일전쟁의 공로자들이며 국가권력의 핵심세력인 진골귀족들을 대거 제거하였다. 그 대상에는 자신의 장인인 金欽突도 포함되어 있었다. 이어 國學을 설치하고 각종 정부기구를 설치하였다. 또한 9州 5小京制를 마련하여 지방에 대한 행정권을 확보하였다. 이러한 가운데 재위 7년(687)에 문무관료전을 지급하였던 것이다. 그리고 그 2년 후에 녹읍을 폐지하였다. 여기서 녹읍제의 폐지는 진골귀족 등의 거세와 유관한 정치적 맥락위에서 나온 사실임을 쉽게 짐작할 수 있다. 녹읍은 더욱 강화되고 있는 관료제와 더불어 나오게 된 관료전과는 전혀 다른 성격과 기능을 갖고 있었을 것을 알 수 있다.

녹읍주는 녹읍에 대하여 법제상으로 田租에 관한 수조권만을 가졌었는지 아니면 노동력의 징발권까지를 가졌던 것인지 분명치 않으나, 현실적으로 귀족인 녹읍주는 해당 녹읍의 인적·물적자원에 대한 거의 완전한 지배권을 행사하고 있었을 것으로 보인다.⁶⁾ 전쟁을 치른 상황에서 지방제도도 아직 미비되어 지방관에 의한 밀도있는 통치가 실시되지 않았던 현실에서 핵심권력층이 주류를 이루었을 녹읍주들이 율령의 규정을 넘어서 약탈적인 수취를 하였을 것은 쉽게 짐작이 간다.

국가는 진골귀족세력을 제거하고 유교이념을 적극 원용하여 강력한 왕권을 확립하는 과정에서 이 같은 귀족관료들의 거대한 경제기반을 분쇄하고자 했을 것은 당연한 일로 보인다. 그런데 비록 강력한 왕권에 의하여 귀족세력

姜哲哲, <新羅의 祿邑에 대하여> (《李弘植博士回甲紀念 韓國史學論叢》, 1969), 64~70쪽.

6) 위와 같음.

을 억압한 신문왕의 정권이라 하여도 귀족들의 경제기반을 일시에 없애버릴 수는 없었을 것이다. 성공적으로 제도를 개혁하기 위해서는 기존의 특권적 수혜자들인 귀족들로 하여금 이 변화를 수용케 할 만한 조치가 있어야 했을 것이다. 여기서 법제상의 녹읍의 收租額 등을 참작하여 歲租를 주도록 하였을 가능성이 있다. 비록 억압적인 정치적 상황이었지만 대응방식이 있었기에 귀족들은 이를 받아들였다고 생각된다.

그런데 이 같이 폐지된 녹읍이 景德王 16년(757) 3월에 다시 부활되었다. 녹읍의 부활은, 신문왕대 녹읍의 폐지가 전제왕권 확립을 위한 진골귀족세력에 대한 억압책의 하나였다는 이해가 널리 받아들여지고 있음에서 자연히 귀족세력의 전제왕권에 대한 도전이라는 면으로 이해되기도 한다.⁷⁾ 경덕왕의 뒤를 이은 惠恭王은 귀족들의 반란 끝에 결국 살해되고 下代の 혼란상이 이어졌던 만큼 이러한 이해는 정치적 상황으로 보아도 일면 설득력이 있다고 보인다. 그러나 이 같은 이해는 전체적인 정황에서는 설득력이 있다고 보이지만 지나치게 대세론을 따름으로써 녹읍제가 폐지되었던 67년간의 역사를 간과해 버린 채 녹읍의 부활을 단순히 제도의 복고라고 보는 해석을 내린 감이 있다.

전근대사회 역사에서 60여 년이란 큰 의미없는 기간이 될지도 모를 일이다. 그러나 통일신라 신문왕대에서 경덕왕대에 이르는 이 시기는 매우 역동적인 시기였다. 녹읍이 폐지된 이후 성덕왕 21년(722)에는 일반백성들에게 처음으로 丁田이 지급되는 등 획기적인 체제의 정비가 지속되었다. 경덕왕 16년 녹읍이 부활된 시기의 전후를 보아도 흉년이 지속되는 등의 재난이 적지 않았지만, 군현제를 정비하고 율령박사를 두며 관직명을 바꾸는 등 제도의 정비에 여전히 진력하고 있었다.⁸⁾ 또한 우리 나라 불교예술의 진수라고 할 수 있는 석굴암이 만들어지고 불국사가 중건된 것도 이 경덕왕대의 일이었다. 따라서 귀족세력의 확대와 왕권의 상대적인 위축에 의하여 귀족들의 인적·물적 수탈기반인 녹읍제가 복고되었다는 해석은 재고할 여지가 있다.

7) 金哲垞, 앞의 책, 237쪽.

姜晋哲, 앞의 책, 80~81쪽.

8) 《三國史記》권 9, 新羅本紀 9, 경덕왕 16년·17년·18년.

이렇게 보면 부활된 소위 「後期祿邑」은 이전의 「前期祿邑」과는 달리 국가의 행정제도의 정비선상에서 나올 수도 있었다는 이해에 도달할 수도 있게 된다. 「후기녹읍」은 국가의 행정력에 의하여 「전기녹읍」과는 다른 운영과 관리가 가능하다는 국가의 판단하에서 다시 나올 수 있었던 것으로 볼 수도 있겠다. 현재 「후기녹읍」의 유일한 예인 國學의 학생들에 지급된 學生祿邑을 보아도,⁹⁾ 한 지역을 학생들에게 공동으로 지급하고 있음에서 귀족들에게 거의 단독으로 지급되었을 「전기녹읍」과는 다른 내용과 성격을 가졌을 가능성을 보게 된다.

「전기녹읍」→歲租(月俸)→「후기녹읍」으로의 역사과정을 거치면서, 「후기녹읍」에서의 녹읍주의 권한은 제한적이어서 주로 收租權과 관련을 가진 정도였다고 보인다.¹⁰⁾ 이러한 변화과정에서 녹읍의 부활은 국가의 민과 토지에 대한 정확한 파악, 특히 경제력을 간단한 수치로 환산한 計烟의 數를 파악할 정도로 국가 행정력이 체계적으로 운용되고 있음에서 나올 수 있었을 것이다. 경제력에 대한 파악이 가능한 만큼 세조를 다시 정확하게 지역의 수조액과 연계하여 제도를 바꿀 수도 있었을 것이다. 제도를 개혁하는 데는 이 같은 계량화와 전국에 대한 치밀한 행정체계에 의하여 녹읍에 대한 국가의 통제가 가능한 데서 국가는 다소 부담이 따르는 녹읍을 부활시킬 수 있었을 것이다.¹¹⁾ 신라촌락문서에 보이는 內省 직속의 촌락들은 녹읍과 유사한 지배를 받은 것으로 보이는데,¹²⁾ 내성이라는 막강한 국가기관의 직속촌에도 군현의 행정력이 미치고 있는 사실들을 보면 「후기녹읍」을 제도화할 수 있었던 신라 중대 왕권 나름대로의 자신감을 볼 수 있는 것이다.

국가에서 세조를 녹읍으로 재진환하는 것은 이 같은 행정적 자신감에서 가능했겠지만 현실적 필요성도 있었을 것이다. 현물로 된 조세를 모으고 보관하며 관료들에게 분급하는 것은 많은 행정력과 경비가 소요되는 일이었을 것이다. 이러한 이유에서 국가는 파악된 경제력을 관료들에게 연결하여 번거

9) 《三國史記》권 10, 新羅本紀 10, 소성왕 원년 3월.

10) 浜中昇, 《朝鮮古代の經濟と社會》(法政大學出版局, 1986), 85쪽.

11) 金基興, 앞의 글, 31~32쪽.

12) 金基興, 위의 글, 32~34쪽.

로움을 덜고자 하였을 것이다. 귀족들을 위시한 관료들로서는 녹읍을 받게 될 때 예상되는 규정 이외의 이익들에 대한 기대가 컸을 것은 물론이다.

녹읍에서의 녹읍주와 국가권력 그리고 녹읍농민의 관계는 어떠했을까. 녹읍주의 녹읍민에 대한 수취를 중심으로 한 지배는 家臣에 의하여 수행되었다. 한편 국가권력이 녹읍내에 미치는 영향력은 「전기녹읍」과 「후기녹읍」에 있어서 차이가 있었을 것으로 보인다. 「전기녹읍」이 있었던 시기는 전란기이거나 전쟁의 후유증이 크게 남아 있었던 시기이고 지방제도도 미비된 상황이었던 만큼, 통일신라 전성기에 비해 귀족의 권력은 상대적으로 강성한 시기였다. 따라서 녹읍에 대한 율령상의 녹읍주의 권한이나 지방관리의 행정권이 녹읍내에서 제대로 지켜지거나 수행되기는 어려웠을 것이다. 녹읍주는 자신의 권력과 경제력의 기반이었던 녹읍내의 인적·물적인 요소에 대하여 가혹하게 수탈하였을 것으로 보인다. 만일 법제적으로도 녹읍에 대한 일체의 지배가 녹읍주에게 주어지고, 지방관의 통제가 배제되었다면 그 지배의 자의성은 더욱 컸을 것이다.

소위 「후기녹읍」을 국가의 행정이 체계화된 가운데 부활되었다는 견해를 받아들이면, 녹읍에 대한 지배양상은 「전기녹읍」과는 차이가 있었을 것이다. 녹읍주는 가신을 통하여 녹읍민들에 대하여 주어진 수조권을 행사했을 것이다. 그런데 체계화된 국가의 행정력은 녹읍내의 행정을 장악하고 있었다. 부역이나 군역의 징발 그리고 각종 잡세는 여전히 지방관을 통해 국가에 의해 징발되고 있었다고 보인다. 녹읍주의 자의적인 권한행사는 국가의 지방관들에 의하여 제약을 받게 되었을 것이다.

「후기녹읍」은, 국학의 학생들에 대한 녹읍 지급이 있었던 점을 볼 때, 대다수의 내외관료들에게 주어졌을 것으로 여겨진다. 이 같이 「전기녹읍」이 귀족중심으로 주어진 데 비하여 「후기녹읍」이 권력의 크기가 보다 다양했던 관료들 일반에게 광범위하게 주어지게 됨으로써 녹읍주의 녹읍민에 대한 지배력이 크게 제약될 가능성을 볼 수 있겠다. 하급관료들에 대해서는 공동으로 녹읍이 지급되거나 일정지역의 부분적인 戶에 대한 수조권이 주어지게 되는 상황이 있었을텐데, 이 경우 녹읍주의 지배력은 국가의 행정력에 의해 통제될 수 있었을 것이다. 삼국전쟁의 공로자이며 公民인 일반민들이 갖게

된 사회경제적 지위나 자신들의 존재에 대한 각성도 「후기녹읍」에서의 녹읍주의 자의적 수탈을 막아주는 힘의 하나가 되었을 것이다.

이상과 같은 견해를 따른다면 「후기녹읍」에서 녹읍주는 원칙적으로 자신에게 주어진 수조권에 의하여 주로 田租를 수취하였을 것이다. 따라서 이 경우 그 수조율은 일반민이 국가에 내는 전조의 수조율과 같았을 것이다. 부활된 녹읍은 관료전과 더불어 주로 현직 관료들의 경제적 기반이 되었다. 이에 따라 이 같은 경제적 기반을 얻기 위해 증가된 귀족들과 두품층은 관료가 되기 위하여 치열한 경쟁을 하게 되었을 것이다. 해공왕대의 이른바 「96각간의 相戰」도¹³⁾ 경제적 혜택을 받을 수 있는 관직을 차지하기 위한 진골귀족간의 상쟁이었다고 보인다.

진골귀족간의 상쟁이 격화되어 국가의 행정력이 이완·마비되는 현상이 생기면서 녹읍은 또다시 녹읍주의 자의적 수탈대상이 되었을 것이다. 그리고 이에 대한 농민층의 반란도 격화되어갔다. 이에 따라 녹읍은 지방의 새로운 정치세력으로 등장하게 된 호족들의 경제기반으로 쉽게 전화되어 갔을 것으로 보인다.

(3) 정전·연수유전답

문무관료전이 지급되고 녹읍이 폐지되는 토지제도의 변천과정 위에서 성덕왕 21년(722)에 드디어 백성들에 대한 토지의 지급이 실시되었다. 《三國史記》新羅本紀 聖德王 21년 8월조에는 “始給百姓丁田”이라는 기사가 보인다. ‘처음으로 백성에게 정전을 지급했다’는 내용이다. 여기에 보이는 백성은 학계에서 대개 일반백성을 의미한다고 보고 있다. 이렇게 보면 8세기초 통일신라에는 귀족이나 관료가 아닌 일반백성에게도 토지가 지급되고 있었던 것이다. 정전은 丁을 매개로 하여 지급되는 토지인데서 나온 명칭으로 보인다. 그런데 일반백성에 대한 토지의 지급은 그 규모면에서나 사회의 계급관계 등에서 크게 주목되지 않을 수 없다. 전근대 왕정체제에서 백성 일반에게 토지를 지급하였다는 것은 그 사회의 성격을 규명하는 데 중대한 문제인 것이다.

13) 《三國遺事》 권 2, 紀異 2, 惠恭王.

백성 일반에 대한 정전의 지급은 관료전의 지급 등에서 시작된 국가적 양전사업의 확대실시 나아가 사업의 완성과 관련이 있었을 것으로 보인다. 백성일반에게 토지가 지급된다는 것은 국가행정력의 국가내 田土에 대한 파악을 전제로 하지 않을 수 없기 때문이다. 그런데 丁田制가 백성 일반에 대한 토지의 분급이라고 본다면, 이 제도는 전혀 새롭게 마련된 제도일 가능성은 적다고 여겨지는 면이 있다. 일반민의 토지보유·경작의 관행이 지속되어 왔었고 주민의 다수가 여전히 같은 터전위에 살고 있는 이상, 국가에 의한 토지소유권의 완전한 재편 등은 현실적으로 불가능하였으리라 여겨지기 때문이다. 전란이나 자연재해 등으로 無主地나 陳田이 늘어났다고 하여도 土着농민 등의 토지에 대한 보유·경작관계를 존중하지 않을 수 없었을 것이다. 이렇게 볼 때 양전사업을 통하여 일반민의 토지보유상태가 검출되면서 무주지나 진전에 대한 국가적 조치가 단행된 것이 정전의 실제 내용이 아닐까 하는 생각도 든다.

그런데 정전이 지급되는 단계에는 이미 民의 기존의 보유토지에 대한 국가로부터 소유권의 인정이 선결되어 있었을 것은 물론이다. 새롭게 지급되는 형태의 토지가 있다는 것은 기존 보유지에 대한 권리의 인정이 전제되어 있을 때 가능한 일인 것이다. 이렇게 볼 때 정전이 본래의 보유토지와 새롭게 지급된 토지를 다 지칭하는 것이든 혹은 무주지나 진전의 경작을 명하기 위해 지급된 토지만을 가리키든 간에, 정전의 지급은 한국사에 있어서 일반민의 토지소유권의 공인이라는 큰 역사적 의미를 갖고 있음을 알 수 있다.

이 같은 丁田에 대한 이해를 더욱 깊게 하기 위해서는 그와 직결된다고 이해되고 있는 烟受有田畝에 유의할 필요가 있다. 연수유전답은 신라촌락문서에 보이는 지목의 하나이다. 촌내의 경작전답 중에서 국가 내지 관의 소유로 되어 있는 官謨田畝와 內視令畝를 뺀 토지가 모두 이에 해당한다. 촌주의 직무수행과 관련된 촌주위답도 이 연수유전답에 포함되어 있다. 이 연수유전답은 촌내의 일반민들이 보유·경작하고 곡물을 생산하는 토지이다.

그런데 이 토지의 명칭을 주목해보자. 연수유전답이란 「烟이 받아 가진 전답」을 말한다. 명칭 자체로 볼 때 이 토지가 국가나 관에 의하여 효과적인 경작을 위해 분할지급된 토지로 볼 만도 하다. 그러나 촌락문서에 보이는 4

개 촌의 촌민들이 보유한 연수유전답량의 현저한 차이나,¹⁴⁾ 沙害漸村의 연수유답에 포함된 촌주위답의 양 19結 70負 등의 수치로 볼 때, 연수유전답이 관리들에 의해 임의로 할당할 수 있는 토지가 아니었을 것으로 추정된다. 그리고 연수유전답의 「유(有)」는 소유하다는 의미를 갖는 이상 중국적으로 烟 즉 각 戶들이 소유하고 있는 토지로 볼 수 있다.

연수유전답이란 용어는 다른 시기의 토지 지목으로는 보이지 않고 통일신라기에만 사용되고 있다. 왜 이때에만 이러한 지목명이 사용되었을까. 용어 자체에서 볼 때 「연이 받아 갖는」 역사가 통일신라기에 있었던 것을 알 수 있다. 왕정하에서 연에게 토지를 주는 이는 물론 왕(국가)일 것이다. 왕이 토지를 주었던 역사적 사실을 명칭에 싣고 있는 것이다. 그리고 이 같은 일은 성덕왕 21년(722)의 ‘비로소 百姓에게 丁田을 지급하다’와도 유관할 것이다.

동아시아 고·중세의 왕정체제하에서 토지와 인민은 모두 왕의 것이라는 왕토사상은 기본적인 이데올로기로서 존재하였다. 이 같은 시기에 전통적으로 민이 보유·경작해온 토지에 대하여 국가가 양전하여 토지문서를 마련해 주고 보유자의 소유권을 인정해 줄 때, 백성들은 그 토지를 왕이 준 땅으로 받아들였을 만하다. 특히 그 일이 역사상 최초의 것이었다면 백성들은 자신들이 보유해온 이 토지의 지목을 「연수유전답」이라 하는 데 공감하였을 것이다. 국가로서도 이 토지가 왕에 의하여 백성에게 주어진 토지라는 사실을 상기시켜야 했다. 효과적인 조세징수와 부역 및 군역의 징발을 위해서는 주민의 생존기반인 논과 밭이 왕이 준 땅임을 주지시킬 필요가 있었던 것이다.

연수유전답의 출현에서 우리 역사에서는 경작토지에 대한 소유권이 드러나게 되었다. 물론 이전에도 자신의 보유·경작지에 대한 배타적인 권한이 없었던 것은 아니나 사회·경제상의 분화와 국가와 민의 관계정립 속에서 그 존재의의가 제고됨에 따라 민의 토지 소유권을 공적으로 인정하게 된 것이다. 그런데 그것은 이제 막 드러난 것인 만큼 ‘연이 받아가진 전답’이라는 이름으로서 명칭에조차 왕토사상을 반영하고 있었던 것으로 여겨진다.

14) 4개의 촌 중 공연수가 남아 전하는 沙害漸村·薩下知村, 그리고 西原京 관내의 촌의 연수유전답량의 대강의 평균치를 순서대로 보면, 畓의 경우는 8.5결·4결·2.6결이며, 田의 경우는 5.6결·8결·7.6결이다.

이렇게 볼 때 연수유전답은 종래의 보유지와 새롭게 경작의무가 부여된 토지를 포함하여 民이 현실적으로 경작·소유하게 된 토지였다고 여겨진다. 연수유전답과 정전은 이 같은 관계에서 존립할 수 있었을 것이다. 연수유전답의 경작은 농민들의 자영을 기본으로 하였다. 그러나 촌락문서에 보이는 촌주를 위시한 부유한 농민층은 노비를 부리거나 품을 사서 토지를 경작했을 것이다. 그리고 가정경제가 파탄하여 투탁한 농민들의 노동력을 이용하여 경작하는 경우도 있었다.¹⁵⁾

2) 조세제도

통일신라의 체제정비는 官制의 정비는 물론 군사 및 사회·경제적인 면에까지 미치는 광범위한 것이었다. 이 같은 변화의 과정에서 국가재정의 주조달원인 조세제도에 대한 정비도 마땅히 따랐다. 조세제도는 특히 토지제도의 정비와 직접적으로 연관되어 체계적인 모습을 갖추었다. 烟受有田畝이나 丁田의 지급은 국가의 공민에 대한 수취의 정당성의 확보라는 면에서 긴밀히 연계되어 있는 것이다.

통일신라기 조세제도의 실태와 그것의 정비된 내용을 파악하는 데는 마땅히 이 시기보다 앞서 있었던 신라 中古期 조세제도의 실상을 먼저 알아야 할 것이다. 그런데 그에 대한 전체상은 현재의 자료로는 재구성하기에 다소 어려움이 따르는 만큼, 고구려·백제 등의 경우까지를 고려하여 살펴볼 수밖에 없는 실정이다.

중고기에도 국가체제의 정비가 지속되고 있었는데, 조세제도도 궤를 같이 하며 체계를 갖추어갔다. 이 같은 실상은 조세제도를 관장하는 행정기관의 정비에서 그 양상을 알 수 있다. 眞興王 때에 이미 국가의 재정을 관할하는 稟主가 기구화된 이후 眞平王 6년(584)에는 품주에서 調府가 분리되어 설치되었다. 그리고 기존의 품주에서 다시 倉部가 분리되어 나왔다. 한편 군역정발을 담당하였을 兵部도 이미 法興王 3년(516)에 설치되었다.

15) 《三國遺事》 권 5, 孝善 9, 大城孝二世父母 神文代.

이 같은 조세제도의 관장 및 운영기구들의 확충은 곧 민에 대한 수취의 체계화를 보여주는 것이다. 그런데 수취액이나 그 원칙 등에 대한 구체적인 자료는 보이지 않는다. 이제 세목별로 나누어 신라 중대 즉 통일신라기 조세제도의 정비과정과 그 실상이 어떠하였는지 살펴보도록 하자.

(1) 전 조

삼국시대에도 租·調·役의 수취는 물론 있었다. 그러나 《三國史記》에 보이는 租가 곧 田租라고 볼 만한 근거는 없다. 국가적인 量田 사실이 확인되지 않고 있으며 토지소유량의 차이를 곧바로 수조액의 차이로 연계할 만큼 조세제의 역사가 성숙했다고 보이지도 않기 때문이다. 삼국 중 현물의 수취액이 구체적으로 전해지고 있는 고구려의 경우를 참고해 보면, 고구려의 중기까지는 호별 재산의 차이가 문제가 되지 않는 일률적인 정액의 수취가 실시되고 있었다고 보인다. 후기에 가서 사회·경제적 분화가 심화되면서 3등 호제에 의한 戶租가 부과되었지만 세액의 차이는 미미한 것이었다.¹⁶⁾ 상대적으로 선진적인 고구려의 조세수취가 이러하였을 때 신라 조세제의 내용이 어떠했는지는 짐작이 가는 일이다. 아마 戶別 재산차이 등이 크게 문제되지 않은 채 동액의 수취액이 일률적으로 민에게 부과되고 있었을 것이다. 그러다가 중고기말에 이르러 호별 재산상의 차이가 문제되는 정도에 이르렀을 것이다. 이 같은 점은 위에서 언급한 고구려의 경우와 이어서 보게 될 통일신라기의 세제의 실상을 보면 어느 정도 추정이 가능하다.

통일신라기에는 토지의 면적에 따라 조세가 부과되었다. 토지의 면적은 結負制로 측량되고 표시되었다. 신라촌락문서에 의하면 모든 경작토지의 면적이 結·負·束의 단위로 자세히 파악되고 있다. 이 같은 양상은 통일신라기 금석문 자료들에서도 확인된다.¹⁷⁾ 다양한 지역들에 관련된 적지 않은 자료들에서 이 같이 토지의 면적이 자세히 파악되고 있음을 볼 수 있는데 이는 국가적인 양전작업이 있었음을 보여 준다. 《고려사》와 《고려사절요》의

16) 金基興, 〈6·7세기 高句麗의 租稅制度〉(《韓國史論》 17, 서울대, 1987), 30~40쪽.

17) 예를 들자면 《朝鮮金石總覽》에 실려 있는 〈大崇福寺碑銘〉·〈鳳巖寺智證大師寂照塔碑銘〉·〈開仙寺石燈記〉·〈大安寺寂忍禪師照輪清淨塔碑銘〉 등이 있다.

고려太祖 즉위초의 조세관련 기사에 의하면, 태조 왕건은 궁예가 舊制를 지키지 않고 1結에 6石의 租를 거두었던 사실을 비판하며 ‘一負에 租三升’을 내도록 하게 하라는 내용이 보인다. 고려 태조 즉위년(915)은 아직도 신라가 존속하고 있었던 때인데 물론 그에 앞서 왕위에 있었던 궁예도 토지면적에 따라 田租를 수취했던 사실을 알 수 있다. 이러한 사실들로 볼 때 통일신라기의 전조는 결부제에 의하여 면적의 크기에 따라 수취되었음을 알 수 있다. 결부제에 의한 전조의 수취는 조선시대에까지 그 기본이 유지되었다.

결부제의 시원은 삼국시대에 있었을 가능성이 크지만, 그것이 국가의 수취 기준으로서 일반적으로 적용하게 된 것은 통일신라에 와서의 일이다. 그런데 면적량에 따른 수취는 오늘날의 감각으로 보아서는 지극히 자명한 일이라 여겨지는 면이 있지만, 조세제의 역사로 볼 때는 결코 쉽게 시행될 수 있었던 일이 아니었다.

앞에서도 잠시 언급했지만 신라를 위시한 삼국의 조세수취가 각 호의 재산의 크기에 정비례한다거나 그에 준하는 기준이 적용되었을 가능성은 거의 없다. 국가가 성립되기 이전부터 있었을 공동체 성원으로서의 균등한 의무분담의 관성과, 사회경제적 분화의 미숙함, 그리고 많은 富를 소유하게 된 고대적 지배층의 특권의식, 나아가 국가행정력 및 과학기술 등의 한계에서 재산의 정확한 파악이나 그에 비례한 수취의 실현이란 쉽게 달성될 수 없었다. 그러다가 삼국시대 후반에는 농업의 발전에 따라 사회경제적 분화가 심화되고, 전공에 따른 포상과 전쟁의 피해에 따른 자영소농층 다수의 피해가 누적되는 역사상이 펼쳐졌다. 이 같은 변동상은 민의 지위의 재편을 가져왔는데 전체적으로 볼 때 전시기에 비해 민의 지위가 향상되는 방향으로 나아갔다.

이러한 가운데 삼국이 통일되고 국가의 대대적인 체제정비작업이 진행되었다. 그 과정에 토지제도에 대한 정비도 있었다. 특히 신문왕 7년(687)의 문무관리에 대한 관료전의 지급과 성덕왕 21년(722) 丁田의 지급이 두드러진 변화였다. 이러한 토지제도의 정비는 물론 국가적 양전을 바탕으로 하였다. 양전을 통하여 토지가 측량되고 문서가 작성되었다. 일반민이 보유해 오던 토지의 소유권이 이제 국가에 의해 인정되게 되었다. 약간의 課田도 지급되었다. 국가는 민이 소유하게 된 토지를 ‘烟受有田畝’이라고 명명하였다. 민

이 본래 보유해온 토지이지만 왕토사상, 국가의 양전사업과 토지소유권의 보장에 의해 이 같은 토지명은 백성들에게도 설득력있게 받아들여졌을 것이다.

전국적인 양전을 통한 연수유전담제의 실현은 이 시기까지의 농업사의 일단계 정리의 면을 가진 것이었다. 그리고 새로운 출발점이 된 것도 물론이다. 토지의 소유권을 국가적으로 보장해 주었던 것이다. 한편 이 같은 과정에서 종래의 보유지뿐만 아니라 無主地나 陳田 등을 민에게 지급해 줌으로써 국가 즉 왕권의 존재는 확고한 위치를 가질 수 있게 되었다고 여겨진다.

양전을 통한 소유권의 인정과 일부 토지의 지급으로 국가는 ‘연이 받아 가진 땅’ 즉 ‘국가(왕)가 준 전답’에 대하여 보다 체계적이고 강도 높은 수취를 실현할 수 있게 되었다. 소유권을 인정한 만큼 그 면적에 비례하여 전조의 수취를 요구할 수 있게 되었을 것이다. 사회경제적 분화도 미흡하고 특히 국가가 양전이나 토지의 일반적인 지급행위 등을 실시하지 못한 삼국시대에는 국토내에 있는 경작지에 대한 국왕의 권한이란 관념적으로도 다소 어렵듯이 있었을 것이다. 그런데 통일전쟁의 승리를 통해 높아진 왕실의 위상에서 양전을 실시하여 민의 토지소유권을 인정해 주고 일부 토지를 지급하게 될 때 일반민은 전 시대와는 다르게 왕권의 존재를 실감하고 결부제에 의한 전조의 수취와 같은 대변화를 받아들이게 되었던 것으로 보인다.

각각의 호는 소유·경작하고 있는 토지의 結負束의 양에 따라 전조를 내게 되었다. 그러면 田租의 세율은 어떠했을까. 통일신라의 조의 세율에 관하여는 고려 태조 즉위년에 있었던 기사를 통해 어느 정도 추정이 가능하다고 본다. 다음에 기사들을 인용해 보겠다.

- ① 太祖 원년 7월에 해당 관에 말하기를 ‘泰封의 왕이 백성으로 하여금 욕심만을 좇아 거두어들이기만을 일삼아 舊制를 따르지 않고 1頃의 田에 6碩의 세를 거두고 驛戶에게도 絲 3束을 부과하니 백성으로 하여금 농사와 베풀기를 그만두게 하여 도망함이 서로 이어졌다 지금부터는 賦稅를 거둬도 마땅히 舊法에 따르도록 하라’ 하였다(《高麗史》 권 78, 食貨 1, 田制 租稅).
- ② 大司憲 趙浚 등이 上書하기를… 신라의 말기에 토지를 가짐이 고르지 않고 賦稅가 무거워 도적이 떼지어 일어났다. 太祖께서 왕위에 오른 34일에 여러 신하들을 맞이하여 보실 때 크게 탄식하여 말하기를, ‘근래에 세금을 지나치

게 하여 1頃의 租로 6石을 거두니 백성이 살수 없게 되었으니 내가 이를 심히 가련하게 여긴다. 지금부터는 마땅히 什一을 따라 田 1負에 三升을 租로 내도록 하게 하라' 하였다(《高麗史》권 78, 食貨 1, 田制 祿科田).

- ③ 詔하기를, '태봉의 왕이 백성으로 하여금 욕심만을 좇아 거두어들이기만을 일삼아 舊制를 따르지 않고 1頃의 田에 6頃의 세를 거두고 驛戶에게도 絲 3束을 부과하니 백성으로 하여금 농사와 베짜기를 그만두게 하여 도망함이 서로 이어졌다. 지금부터는 賦稅를 거둬도 마땅히 天下通法을 따라 이를 恒例로 하라' 하였다(《高麗史節要》권 1, 太祖 원년 7월).

위의 자료들에서 태조는 弓裔의 가렴주구를 비판하면서 그가 「舊制」를 따르지 않음을 비난하고 있다. 그리하여 새로 왕위에 오른 태조는 마땅히 「舊法」으로써 수취를 하도록 하라고 말하였다. 구체적으로는 田 1負에 대해 租 3승 즉 1결에 대하여 2석을 거두도록 하였다.

여기서 문제가 되는 것은 「구제」·「구법」이 구체적으로 어느 시대 어느 나라의 법제를 말하는지 하는 점이다. 신라왕조가 존속하고 있었으므로 일단 통일신라가 혼란하기 이전의 법제라고 볼 만하다. 그러나 ②에서 「什一」세가 ③에서는 「天下通法」으로 나타나고 있어 이 같은 손쉬운 단정을 막고 있다. 이 같은 점에서 고려 태조가 십일세를 건고자 한 것은 통일신라의 법제에 따른 것이 아니라, 새 국가를 개창함에 있어서 「取民有度」의 정신에 입각하여 전단계에 비해 훨씬 가벼운 이상적인 중국의 「십일세」를 표방하게 되었다고 보는 경우도 있다.¹⁸⁾

위의 자료들을 볼 때 「舊」의 대상 시기는 통일신라 나아가 신라가 될 가능성은 크지만 그것만이라고 단언할 수 없는 것은 사실이다. 고려시대 중·후기 문인들도 십일세가 천하통법이라는 인식은 확실히 있었다.¹⁹⁾ 이렇게 볼 때 문제의 「구법」·「구제」를 통일신라의 법제와 연결시키는 것이 쉽지 않은 점도 있다. 그러나 아직도 통일신라가 지속되고 있는 상황에서 고려 태조 즉위년에 있었던 사실을 보다 역사적 현실에서 살펴볼 필요가 있다.

18) 金哲垓, 〈韓國古代社會의 性格과 羅末·麗初의 轉換期에 대하여〉(《韓國史時代區分論》, 乙酉文化社, 1970), 46쪽.

19) 李奎報, 《東國李相國集》권 19, 乙酉年大倉泥庫上樑文.
李齊賢, 《益齋亂藁》권 9下, 策文.

王建과 같은 영웅이 일국의 왕으로까지 된 과정에서, 민에 대한 통치를 어떻게 해야 할 것인지에 대해 고민이 없지 않았을 것이다. 그래서 그는 중국사에서 오랜 세월을 두고 이상적인 수취로 이해되어 온 천하통법인 십일세를 알게 되고 그것의 시행을 결심했을 가능성이 있다. 그러나 이 천하통법이 고려초부터 바로 실시되었다고 보면, 이 법은 현실성의 여부를 떠나 있던 관념상의 통법이 아니라 그 시점에서 그것을 받아들일 만한 여건들이 성숙되어 있었음도 자명하다. 따라서 궁예를 가리켜 「구법」 즉 「통법」을 지키지 않는 포악한 자라고 비난하는 것은 왕건만의 판단에서 나온 것이 아니라 당시 사회의 전반적 수준에서 이미 문제가 되었던 것이다. 이 같은 비난은 왕건만이 문제점을 느끼게 되어 할 수 있는 것이 아니었고 일반민까지도 모두 공감하고 있는 현실에서 나올 수 있었다고 여겨진다.

왕건의 궁예에 대한 비판의 기준이 되고 일반 백성들까지도 그를 판단하는데 기준이 되고 있는 「구법」·「구제」는 무엇이었을까. 통일신라말 후삼국 시대의 사람들이 고대하는 새롭고 획기적인 「천하통법」이었을까. 혼란의 와중에 있는 당시대인들이 포악한 궁예나 신라의 귀족 또는 탐학한 호족들을 향하여 원망할 때 그들은 무엇을 기준으로 생각했을까. 일단은 자기들이 경험했거나 아니면 조상들이 경험했던 법제들, 지금은 死文으로 남아 있던 「구법」이 아니었을까 한다. 「천하통법」이라는 것은 어느 개인에 의해 발견되거나 도입되는 것이 아니고 오랜 역사의 과정을 거치면서 모든 사람들에게 알게 모르게 받아들여질 수 있는 것임을 생각해야 하겠다.

십일세가 통법이라는 관념이 왕건과 그로부터 200년 내지 400년 정도 뒤에 살았던 李奎報·李齊賢에 있었던 것을 생각할 때, 왕건이 제시한 「천하통법」은 그가 살았던 때로부터 150년 정도 이전의 8세기 중반에도 받아들여질 만한 것이 아니었을까 한다. 중국인들에게서 「천하통법」으로 널리 받아들여지고 있던 십일세를 통일신라기의 정책입안자들이 모를 이유가 없음도 물론이다. 《高麗史》에서 사용된 「구제」·「구법」의 용례도 흔히 話者が 속해 있는 고려왕조 내의 앞 시기에서부터 사용되었던 법제로서 당시에는 실시되고 있지 않았거나 효용이 문제되는 법제를 말하고 있다. 고려 태조 즉위년은 아직도 신라가 지속되고 있는 한 이때의 구제와 구법은 통일신라시대에 사용

되던 법제를 지칭하는 것이라 생각된다.

이상의 논리를 정리하면 통일신라말, 왕건의 즉위년에 나타나고 있는 십일세는 통일신라의 체제완성기 즉 8세기 중반에 결부제에 의한 전조의 수취가 실시되면서 적용되기 시작했던 것이라 여겨진다.

전조로 수취된 곡물은 조와 쌀 그리고 콩이 중심이 되었다. 삼국시대 고구려에서는 주로 조로써 현물세를 거두었고 백제에서는 쌀을 거두었는데, 통일신라에도 삼국시대의 농업형태가 지속 발전되었던 이상 이 같은 곡물들이 전조로 수취되었던 것이다.

(2) 호 조

통일신라기의 戶는 그들이 소유한 토지량에 따라 전조를 낸 물론 각 집에서 생산한 布 등을 국가에 調로서 납부하였다. 고구려를 위시한 삼국에서도 戶調는 수취되고 있었고, 고려에서도 역시 존재하였다. 《三國史記》의 통일신라기 기사에는 租·調의 감면 사실이 보이고 있으며, 앞에서 인용한 바 있는 고려 太祖 즉위년의 조서의 내용을 보아도 田租와 더불어 호조가 통일신라기에 존재하고 있었던 점을 알 수 있다. 신라촌락문서에 보이는 뽕나무와 삼밭에 대한 정확한 파악도 호조의 징수와 직결되는 것은 물론이다.

통일신라기 호조의 징수가 어떻게 변화되어갔는가 하는 점은 구체적인 자료로서 살펴보기는 어려운 형편이다. 그런데 이 시기 호조의 징수량을 전 시기에 비해서는 축소되었을 것으로 보인다. 《삼국사기》新羅本紀 文武王조에 의하면 재위 5년(665) 겨울에 絹·布의 길이를 약 절반 정도로 줄인 사실이 있다. 이는 전공의 포상 등으로 많은 견·포가 소용되는 현실에서 비롯되었을 것이기도 하며, 한편 동맹관계에 있던 唐나라 견포의 필단 크기도 영향이 있었던 것 같다. 그러나 필단의 길이를 짧게 한 것은 한편으로 주민들의 경제적 부담을 줄여주는 시책이었다.²⁰⁾ 문무왕 9년 2월에 있었던 빛의 탕감과 이자 면제조치까지를 생각해보면 통일신라기 일반민 특히 대다수 빈호들에 대한 각종 수취가 축소되어간 것임을 알 수 있다. 장기간 지속된 전시경제가

20) 李宇泰, 〈韓國古代의 尺度〉(《泰東古典研究》창간호, 1984), 13쪽.

하층 일반민들의 경제상태를 극히 악화시켜왔던 만큼 일반민의 각종 부담을 경감시키는 조치가 있었던 것이다. 《삼국사기》에 의하면 문무왕은 그의 재위 21년(681) 임종시의 조서에서도 긴요하지 않은 각종 과세는 모두 헤아려 폐지하라고 했는데, 이를 통해서도 전시경제의 가장 극심한 피해자들인 일반민에 대한 조세경감책이 추진되었던 것을 알 수 있다.

이상에서 일반민이 부담하는 호조의 수취량이 통일신라기에는 삼국시대 말에 비해 크게 줄었던 것을 알 수 있다. 그런데 호조의 징수에는 9등호제가 기능하였을 것으로 보인다. 신라촌락문서에 보이는 통일신라 9등호제의 편성 기준에 대하여는 학계에서 아직 합의에 이르지 못하고 있지만, 계산상으로는 통일신라가 경과하고 있는 사회경제적 단계로 볼 때 각 孔烟의 소유토지량의 크기에 따라 등급이 매겨졌다고 여겨진다.²¹⁾ 따라서 이 같이 9등호제가 편성되고 있는 현실에서 戶가 부담하는 공물인 調는 9등호제에 따른 차액 부과가 실현되었을 가능성이 있다. 그런데 호등부과 대상체가 되고 있는 공연은 재산상태, 친인척관계, 집의 근접도 등에 따라 1~3戶의 자연호로 편제되었다고 여겨지는 만큼,²²⁾ 호조는 자연호보다는 공연을 대상으로 하여 9등호제에 따른 수취가 있었다고 볼 수 있다.

그런데 9등호제의 상등호는 지배층의 범주에 포함되었을 것인 만큼, 엄격한 신분사회에서 상등호에 매겨지는 수취량이 하등호들에 비해 월등하게 많은 양이 되기는 정치·사회적인 면에서 어려웠을 것이다. 따라서 호등별 차액은 크지 않았을 것으로 보인다. 이 같은 사실은 더욱 적극적으로 생각하면 각 孔烟에 대하여 호등에 관계없이 같은 액수의 貢物을 부과했을 가능성도 있다. 이 경우도 공연의 편성에서 이미 기본적인 빈부의 정도가 참작된 것인 만큼 재산의 크기에 따른 수취는 어느 정도 실현되었다고 볼 수 있다. 고구려말에는 각 집에 대하여 재산의 차등을 고려하지 않고 일정하게 포 5필을 내도록 하였는데, 이에 비하여 통일신라기의 호조징발은 크게 변화·정비된

21) 李仁哲, 〈新羅 統一期의 村落支配와 計烟〉(《韓國史研究》 54, 1986), 4~10쪽.

——, 〈新羅 九等戶制의 再論〉(《歷史學報》 133, 1992), 127~148쪽.

22) 李泰鎮, 〈新羅 統一期의 村落支配와 孔烟〉(《韓國史研究》 25, 1979), 31~38쪽.

金基興, 〈新羅村落文書에 대한 新考察〉(《韓國史研究》 64, 1989), 13~20쪽.

것이었다고 할 수 있겠다.

麻布나 絹의 정수 이외에 이것들을 짤 수 있는 원료가 되는 실인 麻와 絲가 거두어졌을 가능성도 크다. 신라촌락문서에는 뽕나무의 숫자나 마전의 넓이가 파악되고 있는데 원사에 대한 수취가 있었을 것을 추정케 해준다. 또한 촌락문서에 의하면 추자나 백자의 주수가 정확히 파악되고 있는데, 이러한 나무를 위시하여 각종 과일나무를 소유한 집들에 대해서도 나무의 크기나 결실여부에 따른 수취가 있었을 것을 알 수 있다.

(3) 부 역

통일신라기의 일반민들은 국가에 대하여 무상으로 노동력을 제공하였다. 성을 쌓고, 제방을 쌓으며, 그리고 각종 특산물을 채취하고, 조세로 수집된 현물들을 일정한 지역에 운반하는 일도 수행하였다. 또한 각 지역에 산재해 있던 국가나 관청의 토지 나아가 文武官僚田 등을 경작해 주어야 했다. 賦役은 국가에 의하여 징발되기도 하지만 각 지방관청에서 필요에 따라 수시로 징발하기도 하였다. 현존하는 자료들로 볼 때 후자 즉 雜役의 실상은 잘 알 수 없다. 여기서는 국가적인 징발을 중심으로 통일신라기 부역의 실태를 알아 보도록 하겠다.

통일신라기 부역징발의 주대상은 일반민 중에서 丁男이었다. 정남은 15세 이상 약 60세 이내의 연령층에 있었던 남자였다. 국가적인 부역에 징발되는 정남은 삼국시대 이래 15세 이상의 남자였는데²³⁾ 이 같은 사실이 통일신라기에도 지속되었던 것이다. 성인여자 즉 丁女의 징발 가능성을 생각해볼 수도 있겠는데 국가적인 부역에서는 배제되고 있었다고 보인다. 일년중 부역에 징발되는 기간은 1개월 내외였을 것으로 추정해볼 수 있는데²⁴⁾ 명시적인 자료는 없다.

국가적인 부역에 동원되는 남정들의 징발체계는 2계통이었다. 이는 원성왕 14년(798) 菁堤라는 저수지를 고쳐 수축하고 공사의 개요를 적어 놓은 〈貞元修治記〉를 통하여 알 수 있다.

23) 金基興, 앞의 책, 86쪽.

24) 金基興, 위의 책, 198쪽.

비문에 의하면 이 일에는 法功夫 14,140명과 청제에 인접한 절화군과 압량군에서 징발되어온 「助役」 약간명이 노동력으로 동원되었다. 그런데 주노동력인 법공부는 통일신라기 일반민을 대상으로 하여 편성된 法幢이란 부대의 일원으로 여겨지고 있다. 그런데 이들은 고려시대의 一品軍과 같은 노동부대원이었다.²⁵⁾ 인원수 14,140명도 35명으로 편제되었다면 404개, 70명으로 편제되었다면 202개의 단위부대였을 인원수이다. 신라촌락문서에 보이는 薩下知村에 있는 余子和 法私도 법공부와 같이 법당의 군사로서 주로 노역을 진군사였다고 여겨진다. 이 같은 군대체계를 통하여 동원된 인원이 통일신라기 국가적 공사의 주노동력이었다. 통일신라기에는 삼국시대말과는 달리 전쟁이 없었음으로 구성된 법당군이 주로 노동부대원으로 기능하고 있었던 것이다.

한편 「조역」이라는 부역에 징발된 또 다른 계통의 인원이 있다. 이들은 법공부에 비하여 현저하게 적은 인원이었다고 추정되고 있다. 그런데 이들은 그 명칭에서부터 노동부대원으로서 주노동력으로 사역되고 있던 법공부와는 공헌도도 다르고 또한 계통이 다른 것을 보여준다. 이들은 법공부가 군역징발에 의해 주노동력으로 사역되고 있었던 데 비해 아마 법당군의 비변에 해당하는 연간에 부역에 동원되고 있었던 것으로 보인다.

신라촌락문서에 기록된 4개의 촌 중에서 살하지촌의 14개의 孔烟에만 여자와 범사의 군역사항이 명기되고 있다. 이에 따라 군역관계가 기록되지 않고 있는 다른 3개의 촌의 공연들은 법당군이 아닌 다른 군역을 지고 있었다고 보기도 한다.²⁶⁾ 그러나 통일신라기 군역동원이 전주민에 대하여 상시적으로 부대편제를 이루고 있었다고 보기는 어렵다. 그리고 한개 촌락만 군역사항이 기록되고 있는 것은 촌락문서가 3년마다 작성되는 형편으로 볼 때 오히려 법당군의 징발이 3년 단위로 교체되고 있었다고 여겨지는 면이 크다. 삼국시대말 신라에서는 남정들이 국경을 지키는 군역에 3년간 복무하였던 사실을 참고할 때 더욱 이 같은 생각이 든다.

25) 李基白, 〈永川 善堤碑 貞元修治記의 考察〉(《考古美術》 102, 1969; 《新羅政治社會史研究》, 一潮閣, 1974, 295쪽).

26) 旗田巍, 〈新羅의 村落〉(《歷史學研究》 226・227, 1958・1959; 《朝鮮中世社會の研究》, 法政大學出版局, 1972, 434쪽).

이 같은 사실들에서 「조역」에 징발된 인원은 법당군에 동원되지 않고 있던 남정들로 이루어졌을 것으로 추정해볼 수 있다. 군대에 동원될 수 있는 연령에 있는 인원이라도 3년간의 복무를 마치거나 아직 순번에 해당되지 않았을 때 즉 군대에 동원되지 않고 있었던 연간에는 율령이 정한 바에 따라 일반장정으로서 부역에 동원되었을 것으로 보인다.

부역의 징발기준은 어떠했을까. 이에 대한 구체적 자료는 역시 없다. 그런데 부역은 군역과 더불어 身役으로서의 공통점을 가지고 있다. 따라서 통일신라기 군역의 징발기준을 통해서 부역에 관련된 점을 알아보도록 하자.

군역 그 중에서도 일반민의 법당군 징발의 사실이 신라춘락문서에 보인다. 문서에 보이는 살하지촌의 공연에 군역징발사항이 다음과 같이 나타나 있다.

合孔烟十五 計烟四餘分二 此中仲下烟一余子 下上烟二余子 下仲烟五竝余子
下下烟六以余子五法私一

이 내용은 이 촌의 공연 15개 중에서 收坐內烟 1개를 제외한 기존의 14개 공연에 余子和 法私라는 법당군이 징발되고 있음을 보여준다. 또한 군역의 징발이 孔烟을 대상으로 하여 실시되고 있음도 보여준다.

호등별 각 공연이 지고 있는 군역의 부담량에 대하여는 단정해 말하기 어려운 실정이다. 일단 호등에 관계없이 각 공연별로 동일한 부담 즉 1명의 장정이 징발되었을 가능성이 있다. 그리고 호등에 따라 차등을 둔 인원, 현실적으로 그것이 어렵다면, 징발의 우선 순위에 호등제를 적용하거나 복무일수에 차등을 두었을 가능성을 생각해볼 수 있다. 이 경우 《고려사》형법지 호혼조에 의하면 고려초에는 장정의 숫자에 따라 9등호제가 편제되어 이에 따라 부역이 차등적으로 부과되고 있었음이 참고된다.

그런데 군역이나 부역의 징발이 갖는 몇 가지 특성과 통일신라가 갖고 있는 신분사회로서의 성격을 고려하지 않을 수 없다. 군역이나 부역은 田租의 수취와는 달리 경제적으로 부담하는 것이 아니라 대개는 호주나 가족원 중의 남정이 직접 몸으로 부담해야 한다는 속성이 있다. 따라서 부자집인 경우라도 만약 남정이 없다면 군역이나 부역을 부담키 어려웠을 것이다. 《삼국사

기》열전에 보이는 통일신라기 효녀 知恩의 집이 바로 그런 예가 될 것이다. 그리고 재산이 많다고 하여 장정수가 그에 비례하여 반드시 많을 수만은 없었을 것이다. 또한 1~3戶의 자연호로 공연이 편성되어 있었다고 보면 孔烟 내에 있는 남정의 인원의 차이는 그리 크지 않았을 가능성도 있다. 9등호제가 人丁수의 다소에 따라 편제되었다는 견해를 따른다고 해도 세세한 9등급의 차등징발이 현실적으로 그리고 장기적으로 존속할 수 있었을까 의문이다.

국가의 건국초, 예를 들면 고려초나 조선초에 도성수축 등의 이유로 노동력의 수요가 크게 늘어 부역징발이 철저히 되는 시기를 제외하고 볼 때 지나치게 세분된 등급에 따른 노동력징발은 지속적인 제도로 남기 어려웠을 것으로 보인다. 《고려사》를 보아도 구체적인 군역이나 부역징발이 대체로 3등급으로 이루어지고 있는 사실도²⁷⁾ 이 같은 연유에서 유래된 것이다.

그리고 신분제사회였던 만큼 상등호가 하등호에 비해 대개 신분적으로 우위에 있었을 것이라는 점도 문제가 아닐 수 없다. 田租의 수취에 있어서 결부제의 시행은 사적소유를 충분히 보장했던 만큼 상위신분층을 설득하는 데 어느 정도 타당성이 있었을 것이다. 그런데 부역이나 군역징발은 人身으로 부담하는 것인 만큼 과연 상대적으로 상위신분층이었을 상등호에서 하위신분층 즉 下下烟보다 크게 많은 양을 징발한다는 것은 현실적으로 어려운 일이었다고 보인다. 計烟수에 따라서 군역이나 부역을 징발했을 것이라는 견해가 널리 받아들여져 왔다.²⁸⁾ 그런데 이에 따르면 上上烟은 하하연에 비하여 9배의 인적부담을 지어야 한다는 계산이 나온다. 신분사회의 특성상 상등호가 하등호보다 이 같이 월등하게 많은 身役을 지는 일이란 용납되기 어려운 일일 것이다. 큰 전쟁이나 대역사가 없었던 통일신라기에 9등급으로 나누어 그같이 철저한 노동력징발을 할 필요가 있었을까 하는 점도 있다.

여기서 孔烟의 구성에 다시 주목해 보자. 통일신라는 빈한한 민들을 보호하여 국가의 인적·물적기반으로 삼고자 하였다. 그리하여 빈약한 호들은 2~3개를 묶어 하나의 과호로 삼았던 것이다. 이리하여 자립할 수 있는 호들은 한 자연호로서 공연을 이루고 빈약한 호들은 2~3개로 하나의 공연을 편

27) 金基興, 앞의 책, 192쪽 참조.

28) 旗田巍, 앞의 책, 430쪽. 이후 다수의 연구자들이 지지하였다.

성하였다고 여겨진다. 따라서 공연은 최소한의 존립이 가능한 국가의 과호였던 것이다. 이렇게 편재된 공연들의 토지소유량을 위시한 재산의 상태는 여전히 차이가 적지 않았을 것이다. 인정의 수도 공연에 따라 약간의 차이는 있었을 것이다. 그런데 이러한 공연들에게 군역이나 부역을 부담시킬 때 균일한 액수를 징발했다면 어땠을까. 이런 경우 재산의 차등이나 인정수의 차이가 비례적으로 적용되지 않는 점이 있게 된다.

그러나 공연의 구성이 이미 1~3호의 자연호로 되었다는 견해를 받아들인다면 문제는 달라진다. 공연에 대하여 호등별 차이를 두지 않고 징발했다고 하여도 이미 공연의 구성에서 기초적인 노동력·경제력의 차등이 고려되고 있었다고 볼 수 있기 때문이다. 신분사회로서의 성격과 고려시대 후반의 군역이나 부역의 징발사례들을 볼 때 3등호제가 실현되는 셈인 공연에 대한 균일한 군역·부역의 징발은 역사적인 현실성을 갖고 있었다고 여겨진다.

이 같은 점들에서 살하지촌의 공연들은 모두 1명씩의 남정을 법당군으로 징발당하고 있었다고 보인다. 부역도 성격상 군역과 유사한 것인 만큼 공연별로 균일한 노동력을 징발당했다고 볼 수도 있다. 물론 지방의 잡역에서는 일의 성격에 따라 모든 남정이 징발되거나 장정수가 참작되어 징발되는 일들이 있었을 것이며 때로는 여성의 징발도 있었을 것이다.

〈金基興〉