

## 高麗 前期 地方統制의 性格

李 根 洙

敎養課程部

## 〈要 約〉

本 論考에서는 고려초기부터 고려왕조가 시도한 地方 統制를 그 性格面에서 검토하였다.

건국초기에 地方에 獨立的인 豪族세력들의 收取기반을 해체하고 그들을 대신하여 收取체제를 확립하기 위한 政府의 地方統制는 成宗二年 十二牧의 설치이후 본격적으로 시작된다. 行政文治的인 性格을 지닌 成宗 2년의 地方統制는 계속 강화확대되어 成宗 14년에는 節度使체제의 편성과 함께 軍事的 性格이 강한 地方統制로 변한다. 이것이 顯宗 3년에는 다시 行政的인 面의 성격이 강한 지방제도가 마련되고 元宗 9년에는 州縣軍의 성립, 鄉吏에 대한 통제 정책과 병행되어 「牧」을 중심으로 한 地方統治체제의 기반이 이루어진다.

즉 고려 前期의 지방통제는 대외적으로 외족 침입의 비상시기에 진행되고 대내적으로는 豪族세력의 농치라는 과제가 항상 중시되면서, 軍事的인 面과 行政的인 性格의 兩面이 조화된채 地方통제 체제를 갖추어 나갔다.

## On the Centralization of Local Elements in Early Koryo Dynasty

Lee, Keun Soo

Dept. of General Education

## 〈Abstract〉

The purpose of this paper is to inquire into the local administration system of early Koryo Dynasty. The local administration which aimed to gather taxes under the direct control of the central government instead of the independent local peerages was fully propagated with the establishment of 12 magistrates(牧) in the 2nd year of King Sungjong(成宗).

This local administration which was at first of non-military civil character, came to have strong military character when martial governors(節度使) began to be appointed by the king in the 14th year of King Sungjong. But in the 3rd year of King Hyeunjong(顯宗) these local administrative bodies became more civil-oriented. In the end in the 9th year of the King Hyeunjong, the government completed the general frame of local administration with the magistrates(牧) assuming its pivotal function by the full control of both the local military elements and local landed gentry class.

The centralizing process of local elements in early Koryo Dynasty was reinforced and expedited as the nation later came to be exposed to frequent foreign invasions, for in times of war a strong, centralized government was naturally favored. So the local administration of the Dynasty had double aspects—administrative and martial.

## I. 머리말

高麗왕조는 新羅末 地方要地인 城·鎮에 근거를 둔 地方豪族세력을 기반으로 하여 성립하였다. 따라서 건국후 高麗의 주된 정책은 中央集權을 위한 정책으로서 그것은 高麗朝 건국의 성립기반인 이들 豪族세력이 대한 中央政府의 통제를 前提로 하는 것이다.

그러나 고대왕조의 地方統制는 後述할 바와 같이 건국 후 약 100년이 지난 顯宗 9년(1018)에 이르러서야 일단의 成立을 보게 된다. 즉 건국후 약 100년동안 중앙집권화를 위한 지방 통제에 힘을 기울였던 것이다. 이렇게 상당히 장기간에 걸쳐 지방통제가 완만하게 진행된 것은 바로 고려가 地方에 근거를 가진 豪族聯合勢力의 토대위에서 成立한 까닭이다<sup>(1)</sup>.

고대의 地方統制는 執權的 統治體制의 一般的인 類型대로 中央政府에서 파견된 外官을 중심으로 하여 이루어졌으며, 본격적인 外官의 파견은 周知하는 바와 같이 成宗 2년(983) 十二牧의 설치에서 비롯된다. 十二牧 설치 以前의 地方통제는 地方에서의 租稅징수이 관한 것등 극히 한정된 것일 수 밖에 없었으니, 地方은 독립적 자치적 성격이 능후한 在鄉豪族의 勢力基盤아래 있었기 때문이었다. 그러므로 이들 鄉豪세력을 중앙정부의 세력권내에 흡수하는 것이 地方統制정책에 있어서 가장 중심이 되는 課題이다. 그것을 위한 고려 정부의 노력은 地方制度의 整備 및 개혁으로 표현되었으며 이러한 高麗의 地方制度 整備는 다음 두가지 面의 性格으로 파악할 수 있다. 즉 변화하는 내외정세에 적응하고 대비하기 나가기 위한 軍事的 性格과 租賦徵收·鄉吏統制등을 통해서 볼 수 있는 民事·行政的인 面으로 특징지어진다.

本論考에서는 成宗 2년 外官을 파견하기 이전의 중앙정부의 外族의 侵入에 대비하여 특수한 성격의 지니는 兩界를 제외한 地方統制의 성격과 地方制度

의 大綱이 형성되는 成宗 顯宗朝에 걸친 地方制度의 정비개혁을 통하여 高麗前期<sup>(2)</sup>의 地方統治 性格을 파악 함으로써 高麗王朝의 集構的인 支配體制의 理解에 접근하려 한다.

## II. 成宗朝 以前의 地方統制

高麗왕조의 本格的인 地方統制가 비롯되는 成宗 2年 十二牧 설치 以前 즉 고려국가 성립 초기에 地方의 실질적인 지배자는 중앙정부에 대하여 獨立·自治的인 성격을 지니고 있는 鄉豪이다. 신라 下代의 骨品體制 下에서 族的인 傳統性과 割據性 및 分立性을 가지고 있는 地方 豪族들은 고려 建國 이후에도 「城主」·「將軍」이라고 불리우고 있어 그들이 獨自的인 武力과 支配기구 그리고 地方民에 대한 收取基盤을 지니고 있음을 알 수 있다.<sup>(3)</sup>

高麗太祖 王建은 豪族과의 結婚政策 賜姓정책등을 통하여 그들 세력과 연결하는 한편, 豪族세력들을 관할 통치하기 위하여 事審官제도과 其人制度를 시행하면서 그들의 정치적 복속을 요구하였다. 事審官제도는 太祖 18年 新羅의 降王 金傅를 慶州의 事審官으로 삼아 副戶長 이하의 官職等事를 관장하게 한 것에서<sup>(4)</sup> 비롯된 것으로서 그 地方의 鄉豪세력 統制를 목적으로 한 것이다. 그러나 地方세력 통치책으로서의 事審官 制度는 地方制度의 정비가 진전되는 成宗十五年에야 이루어졌으니<sup>(5)</sup> 麗初의 事審官은 그 감독권이 地方豪族세력을 대표하는 戶長에게까지는 미치지 못하였다. 그러한 事審官 權限의 限界는 地方에 있어서 戶長—豪族세력의 위치가 그만큼 강대하였음을 나타내 준다. 또한 高麗朝 地方統制 정책으로 널리 알려진 其人制度도 高麗初期에는 地方豪族의 自發的인 選上이었고 強制性이 없었으며, 上京한 豪族子弟는 中央에서 극진한 대우를 받다, 人質로서의 성격 보다는 強力한 地方豪族세력의 中央에 對한 協力의 一面으로 이해된다.<sup>(6)</sup>

즉 主審官 其人制度를 통하여 地方豪族들을 통치하려는 麗初의 努力으로도 그들이 地方에서 유지하

(1) 金哲堧, 「新羅貴族勢力의 基盤」人文科學, 7(1962)

(2) 高麗前期는 通常 武臣亂 이전을 의미 하지만 本考에서는 고려 지방제도의 根幹이 이루어지는 顯宗朝까지를 중심으로 한다.

(3) 金哲堧, 前掲論文

旗田巍, 「高麗王朝成立期の府と豪族」朝鮮中世社會の研究(1972)

(4) 高麗史 卷七十五 選舉志三 事審官條에 「太祖十八年 新羅王金(傳來降 除新羅國爲慶州 使傳爲本州事審 知副戶長以下官職等事 於是 諸功臣亦効之 爲其本州事審 事審官始此」

(5) 旗田巍, 「高麗의 事審官」朝鮮中世社會の研究(1972)에서는 成宗十五년에 事審官 定員이 규정되고, 創設 당시의 事審官 官字가 부가되는 것에서, 당초의 豪族的인 것에서의 事審官 制度가 官僚的인 것으로 개편되었다는 것을 說明하였다. (同書 p. 120)

(6) 河炫綱, 「地方勢力과 中央統制」한국사 5 고려 p. 90.91 참조

고 있는 勢力基盤을 해체 시키기가 어려웠던 것이다. 따라서 건국 초창기에 따르는 가장 절실한 문제인 地方의 收取체제의 확립은 당시에 地方에 전통적인 收取基盤을 지니고 있는 鄉豪勢力과의 연결을 전제로 하여야 可能 하였으니, 그러한 연결을 말해 주는 것으로 麗初 鄉豪가 地方에서 「公務」를 담당하였다는 崔承老의 기록을 들 수 있다.<sup>(7)</sup>

高麗初期에 收取制度의 확립을 위해 地方의 독자적인 收取基盤을 가진 豪族들에게 「公務」를 담당케한 中央政府는 그들 鄉豪와 연결을 위해 官吏를 地方에 파견 하였으니,

今有·租藏 並外邑使者之號 國初有之<sup>(8)</sup>

라 한 것에서 알 수 있다. 그들의 임무는 「租藏」의 명칭에서 짐작할 수 있듯이 임시적으로 地方에 파견되어 租稅를 징수하고 藏獲을 관할하였다고 생각되며, 그들은 임무를 수행하기 위해서 租稅·力役·貢賦의 징수와 관련되는 「公務」를 담당<sup>(9)</sup>한 地方 豪族과의 접촉이 필요 하였을 것이다.

고려初期에 地方에 파견된 官吏로는 또한 轉運使가 있었으니 「高麗初 諸道에 轉運使가 있었는데 顯宗 20년(1029)에 革罷하였다.」라는 기록이<sup>(10)</sup> 보인다. 이 轉運使는 앞에서 說明한 今有·租藏이 수집한 租稅와 貢賦를 中央의 京倉으로 운송하는 임무를 가졌으리라고 짐작되며, 또한 轉運使는 鄉豪들의 紊亂한 百姓收取에 대하여 그들을 감찰하는 임무도<sup>(11)</sup> 담당 하였던 것이다.

이와같이 高麗는 建國初期 부터 地方에 獨立·自治의인 勢力基盤을 지닌 地方豪族 세력에게 그들의 收取基盤을 인정하면서 그들에게 「公務」를 담당하게 하고 今有·租藏·轉運使 등을 임시로 파견하여 地方豪族과 연결하게 하여 收取制度의 확립을 꾀하였다. 이미 太祖朝부터 從來 三國時代 및 中國의 通法인 十一制를 표방하던 租賦制를 實施하고<sup>(12)</sup> 光宗 즉위년에는 각 州縣의 貢物 납부 수량인 歲貢之額을 규정 하였으며<sup>(13)</sup> 이것과 병행하여 貢物 운반수

단인 漕運制度를 國初부터 시행한 것<sup>(14)</sup> 등이 收取체제 확립을 위한 중앙정부의 노력으로 이루어졌으며, 이러한 制度와의 관련하에 地方豪族의 國家에 대한 公務 및 今有·租藏·轉運使의 성격은 이해할 수 있다.

요컨대 고려왕조 개창기의 地方統制는 豪族들이 소유하고 있는 地方에서의 收取基盤을 서서히 해체하고 國家의 財政충당을 위한 收取체제의 확립에 그 주된 目的이 있는 바 이는 高麗初에 구체적으로 나타난 租藏·今有·轉運使등 中央에서 地方에 파견되는 官吏의 性格으로서 알 수 있다.

### Ⅲ. 十二牧의 設置와 鄉吏職改正

앞에서 언급한 바와 같이 高麗朝의 本格的인 地方제도는 成宗 2年 十二牧의 設置에서 비롯된다.

(成宗 2年 2月) 「始置十二牧 罷今有·租藏」

이라 한 기록<sup>(15)</sup>에서, 지금까지 地方에 임시로 파견한 今有·租藏을 革罷하고 대신 十二牧을 設置한 것을 알 수 있다. 十二牧의 설치는 成宗 2年 5월 中央에 三省六曹七寺를 설치한 것을 위주로 한 成宗의 政治기구 개편의 일환이다. 이러한 成宗朝 中央·地方 官制의 개편은 儒敎理念을 政治에 실현하고자 한 巨儒 崔承老가 成宗元년에 건의한 時務策에 의한 것이었으니<sup>(16)</sup> 특히 그의 上言 가운데 주목되는 것은 地方民에 대하여 직접적인 支配權을 행사하고 있는 在地 鄉豪세력을 견제하려는 意圖下에 外官 設置의 必要性을 力說하고 있는 점이다.<sup>(17)</sup> 崔承老의 건의는 대체로 반영되어 成宗 2年 2月에는 지금의 黃海道와 京畿道지방, 그리고 忠淸·全羅·慶尙道 지방의 要地인 楊州·廣州·忠州·淸州·公州·尙州·全州·羅州·昇州·黃州·海州에 12牧을 設置하였다.<sup>(18)</sup>

12牧의 設置로 지금까지 鄉豪에게 맡겨진 公務는 직접 外官이 관장하고 이에 따라 中央에서 파견된

(7) 高麗史前要 卷 2 成宗元年六月條 崔承老 書略曰…今竊見鄉豪 每假公務 侵暴百姓 民不堪命 請置外官…

(8) 高麗史 77 百官志 外職條

(9) 金鑑圖, 「高麗時代의 鄉吏について」 朝鮮學報 25, (1962)

(10) 高麗史 77 百官志 外職條

(11) 高麗史 84 刑法志 1 職制條에 諸道轉運使及外官 凡百姓告訴 不肯聽理 皆令就決於京官

(12) 高麗史 78 食貨志 田制 租稅條

(13) 高麗史 78 食貨志 貢賦條

(14) 同上條, 國初兩道水郡 置十二倉

(15) 高麗史前要 2, 成宗 2年 2月條

(16) 金哲堧, 「崔承老의 時務」二十八條에 대하여」 趙明起華甲紀念論叢 (1965)

(17) 註 7참조

(18) 邊夫燮, 「高麗前期의 外官制」 高麗政治制度史研究 (1971)

使者가 불필요하게 되어 宥有·租藏은 前述한 대로 폐하였던 것이다. 12牧의 설치 이후 본격적인 지방 행정이 진전됨에 따라 外官의 기능이 더욱 중요시 되어 成宗은 牧民官의 임무 원칙으로서 無滯獄訟·慇實倉廩·賑恤窮民·勤課農桑·輕徭薄賦·處事公平을 강조하여<sup>(19)</sup> 成宗朝에는 12牧을 중심으로 地方官制가 본궤도에 오르게 된 것이다. 그리하여 成宗 5년에는 地方官에게 家族을 데리고 赴任케 하고<sup>(20)</sup> 成宗 6년에는 經·醫學博士 各一人을 12牧에 두어 地方教育을 담당하게 하였으며<sup>(21)</sup>, 成宗 12년에는 兩京과 함께 常平倉을 12牧에 설치하였다.<sup>(22)</sup>

위에서 成宗初에 民事·行政·文治의인 地方行政이 12牧을 根幹으로 하여 발전하고 있는 것을 본다.

12牧을 관장하는 外官에 의해 지방에 대한 民事·行政·文治의인 地方통치가 이루어지기 위하여는 무엇보다도 從來까지 地方의 獨自의 세력을 유지하고 있는 鄉豪에 대한 統制가 強化되어야 함은 물론이다. 따라서 成宗朝에는 外官의 과건과 併行하여 地方豪族에 대한 일련의 統制정책이 시행되고 있다. 지방 豪族세력을 統制하려는 집권층의 의도는 崔承老의 時務二十八條에 명확히 표명되는 바, 그는 진술한 대로 百姓을 侵暴하는 鄉豪勢力을 統制하기 위한 필요성에서 外官의 과건을 請했으며, 制度를 지나치게 벗어난 州郡·縣의 豪右들의 家舍를 制限하자고<sup>(23)</sup> 주장 하였다. 이같은 당시 집권층의 지방호족세력을 통제하려는 의도는 다음의 政策으로 구체화 되어 나타나니, 成宗 2년에는 12牧의 설치와 함께 나음과 같이 地方吏職에 대한 전체적인 개편이 이루어 진다.

成宗二年 改州府郡縣吏職 以兵部爲司正 倉部爲司倉 堂大等爲戶長 大等爲副戶長 郎中爲戶正 員外郎爲副戶正 執事爲史 兵部卿爲兵正 筵上爲副兵正 維乃爲兵史 倉部卿爲倉正」<sup>(24)</sup>

(19) 高麗史 3 世家 成宗五年九月 己丑條

(20) 高麗史節要 2 成宗 5年 8月條, 始令十二牧 挈妻子赴任

(21) 同上 六年八月條

(22) 高麗史 80 食貨志 常平倉條

(23) 高麗史 93 崔承老傳 時務二十八條에서 第16條 참조

(24) 高麗史 75 選舉志 鄉職條

(25) 河炫綱, 地方勢力과 中央統制, 한국사 5 p.78 참조

吏職改定과 관련된 研究로는 李基白 新羅私兵考 歷史學報 9 (1955), 千寬宇 閑人考 社會科學 2 (1959) 참조

(26) 千寬宇 前揭論文 참조

(27) 高麗史 3 世家 成宗六年九月 戊辰條

(28) 註 5 참조

(29) 高麗史 食貨志 2 農桑條, 成宗六年六月 牧州郡兵 鑄農器

(30) 李基白, 「高麗京軍考」, 高麗兵制史研究, (1968)

(31) 同上書, 高麗光軍考

위 記事는 堂大等으로 대표되는 地方豪族의 세력 기반을 약화시켜 戶長이 中心이 되는 기구로 개편하였음을<sup>(25)</sup> 보여준다. 물론 이러한 명칭의 개칭으로서 戶長이하의 향리를 일시에 통제하게 되었다고는 보기 어려우나<sup>(26)</sup>, 吏職개편이 地方의 外官설치와 併行되었다는 것은, 從前까지 地方에서의 獨立·自治의 鄉豪세력을 중앙에서 과건한 外官의 통솔하에 흡수하려는 고려 조정의 試圖라고 볼 수 있겠다. 다시 말하면 成宗 2년 12牧의 外官과건과 地方鄉吏職의 개편은 포리관계를 이루어 自治의인 鄉豪의 收取基盤을 약화시켜 점차 중앙정부의 統制아래 두어 갔던 것이다. 그리하여 成宗 6년에는 吏職改定이 같은 地方單位인 村까지 확대되어 諸村의 大監·弟監을 村長·村正으로 고쳤으니<sup>(27)</sup>, 이것에서 地方豪族세력에 대한 中央統制가 전국적으로 확대되어진 것을 알 수 있다. 또한 成宗 15년에는 前述한 대로 地方豪族세력 통제를 위해 마련한 事審官의 定法은 규정하고 고려의 官僚체계 속에 편입시켜<sup>(28)</sup> 地方세력에 대한 통제를 일층 강화하였다. 이러한 일련의 호족세력 통제책이 진행됨에 따라, 건국초 호국이 지방에서 행사하고 있었던 그들의 軍事力도 크게 약화되어 간것은 당연한 결과라 하겠다. 이에 例示한 吏職의 개편에서 대표적 豪族인 堂大等이하의 兵部가 司兵으로 고쳐진 것은 단순한 名稱의 변경이 아니라 豪族의 獨自의인 軍事力의 조직이 國家統制하의 鄉吏職으로 바뀐 것이라 할 수 있다. 이같은 추세에서 成宗 6년에는 地方州郡의 兵器를 들수하여 農器로 鑄造하니<sup>(29)</sup> 이는 豪族들의 私兵에 대한 무장태세를 실천한 것이다.<sup>(30)</sup> 또한 地萬聚 軍에 의하여 지휘된 전국적인 軍事組織인 光軍도 호국이 강력한 中央政府의 통제아래 놓이게된 成宗十四年경 改編되어<sup>(31)</sup> 豪族의 兵權이 해체된 것이다. 그리하여 獨自의인 在地鄉豪세력은 外官制를 바탕으로 한 地方制度의 진전에 따라 外官의 통솔하에 통제되어

鄉吏로 轉落되어 갔다.

즉 成宗 2年 十二牧에의 外官과 같은 地方豪族들의 公務를 대신하는 收取체제의 관장이라는 면에서 볼 수 있으며, 이는 地方豪族세력을 통제할 것을 목적으로 한 鄉吏職의 改定과 함께 地方統治에 있어서 民事·行政·文治의 인 성격의 것이 중심이 되었다고 하겠다. 이와같이 폭넓은 地方統制의 진전은 이후 地方制度의 확대를 가져오니 곧 成宗 14년에 이루어진 節度使 체제가 그것이다.

#### Ⅳ. 節度使와 十道制의 편성

成宗 2년에 설치된 十二牧을 중심으로 한 地方制度는 成宗 14年(995)에 이르러 커다란 변동을 하게 된다. 그런데 成宗 14년의 地方制度의 개혁은 고려사료 내부의 여건 보다도 대외적인 정세에 따라 이루어진 것으로, 고려초기 이래 심증되는 契丹의 侵入위협에 대처하기 위한 것이라고 볼 수 있다. 즉 地方豪族들이 半獨立적으로 所有하고 있는 軍事력을 개편하여 契丹外侵에 動員할 필요에서 개혁된 것이다. 특히 成宗 12年(993)의 契丹侵寇는 그것이 비록 徐熙의 활동에 의하여 절수 하였더라도, 고려정부로 하여금 外侵에 대한 防備의 必要性을 더욱 切實하게 하였다. 따라서 成宗 2년의 民事·行政·文治의 性格을 띤 地方統制는 점차 軍事의 性格이 強調되어 드디어 成宗 14년에는 節度使體制의 編成을 보았다. 즉 高麗史 地理志序에

邊分境內爲十道 就十二州各置節度使…

라는 記事와, 高麗史節要 3 成宗 14年 9月條에 「定十道」라는 記事에서 節度使체제의 編成이 成宗 14年임을 알 수 있다. 節度使체제는 牧을 대신하는 軍事의 性格의 地方통제 체제로서 節度使가 임명된 十二州에는 節度使를 長官으로 하는 「軍」이 各各 설치되어<sup>(32)</sup> 軍事의 색채를 강하게 된 것이다. 그러면 節度使의 性格을 파악하기 위해 節度使의 기능을 검토하여 보겠다. 高麗史 百官志에,

按廉使 專制方面 以行黜陟 即國初節道使之任의 記事에서<sup>(33)</sup> 알 수 있듯이 고려初期의 (즉 成

宗 14年 이후) 節度使는 앞에서 말한 外族侵寇에 대비하기 위한 軍事的 機能 이외에 「方面을 專制」하는 기능도 갖고 있었던 것이다. 즉 成宗 14年 사회정세와 관련지어 볼 때 節度使는 前述한 바 地方豪族들의 세력범위 아래 있는 地方光軍의 조직을 해체·흡수하여 對契丹策을 마련하면서 方面을 專制하는 軍事·行政 兩面의 기능을 수행하였다고 생각된다.

成宗 14년의 地方制度 개혁에서 또 한가지 중요한 것으로서 앞에 말한 十道를 들 수 있다. 十道는 그 名稱이 關內道·中原道·河南道·江南道·嶺南道·嶺東道·山南道·海陽道·朔方道·溟西道로서 그 관하에 580여 州郡이 설치되었다.

이러한 成宗 14년 外官의 내측적인 增置는 成宗 2年 十二牧의 설치이래 外官制의 확대를 계속 추구한 결과로서, 그만큼 고려의 集權체제가 정비 강화됨을 의미한다. 고려가 地方통제를 위한 外官制를 軍事의 性格이 강한 節度使體制로 개편함과 同時에 다시 十道체도를 실시한 理由를 검토할 필요가 있다. 成宗 14년의 道는 州縣의 上級行政體系로서 設置된 것이라고 하기는 어렵겠다. 高麗前期의 地方行政체계는 中央政府와 外官이 파견된 州縣(主縣)과의 直牒체계에 있었으니, 外官이 파견된 州縣과 중앙정부와의 直結된 체제에서 道는 除外되었다.<sup>(34)</sup> 즉 당시의 道는 州郡의 上級支配기구이기 보다는 全國土를 포괄하는 地理的 구획으로서, 또는 地方순찰의 구획으로서의 기능만을 가졌다. 十道の 長官으로는 國初부터 諸道에 파견되어 倉庫·租藏과 함께 地方에 租稅收取를 담당한 轉運使를 比定할 수 있겠다. 이 轉運使는 租稅의 運送과 地方巡察을 담당한 체 地方行政의 根幹인 節度使체제 內에 계속 존재했던 것이다. 이러한 十道制는 穆宗朝에 三京과 함께 地方制度의 하나가 되어 地方教育을 담당하기도 하였으며<sup>(35)</sup>, 地方百姓의 告訴를 다스리기도 하는 바<sup>(36)</sup>, 이는 앞에 말한 十二牧의 文治·行政의 인 性格을 道가 이어받은 것이라고 짐작된다.

이 十道制는 外官이 增置되어 高麗朝 地方制度가 일단 成立하는 顯宗 9年 이후부터 점차 소멸되니 이는 十道가 가지는 文治的 任務과 地方巡察업무 및

(32) 千寬宇 前揭書 p. 41

(33) 高麗史 77 百官志 2 外職條

(34) 邊太燮 前揭書 p. 131 참조

(35) 高麗史節要 2 穆宗六年正月條, 下敎 令三京十道博士師長 獎勵生徒有勤勞者 錄名申聞 管內有才學者 逐年薦舉 勿墜恒規

(36) 註 11 참조

地理的 구획으로서의 기능이 다른 外官체제(五道按察使制)로 代置된 때문이다.

以上에서 成宗 14년의 地方制度의 개편을 살펴 보았다. 그 性格은 다음 두가지로 說明할 수 있으니 하나는 節度使체제로서 方面을 專制하고 外侵에 대비하는 軍事·行政의인 기능과 다른 하나는 十道制로서 地方教育·地方巡察·百姓告訴聽理等 行政 文治의인 3적의 기능이다.

## V. 高麗前期 地方制度의 成立

成宗 14년에 개혁된 節度使체제의 十道制에서 十道制는 顯宗末경(1030년대) 까지 계속 되지만 실제 地方行政의 中心이된 節度使 체제의 外官制는 數次의 변혁을 보게 되니, 穆宗 8年(1005)에 그 變革이 始作된다. 高麗史節要 그 穆宗 8年 3月條에 의하면,

汰外官·唯置十二節度·四都護·東西北界防禦鎮使·縣令·鎮將·其餘觀察使·都團練·刺使·悉罷之

라 하여 成宗 14년에 실시한 觀察使·(都)團練·刺使를 모두 革罷한다.<sup>(37)</sup> 北方民族과 陸路로 國境을 接하여 凶暴 北方遊牧民의 侵略에 대처할 필요가 있는 兩江을 除外한 南道에는 十二節도와 四都護만이 남게된다. 이는 고려 건국후 계속 확대하여온 外官制의 일터 후퇴로서 그것은 成宗末 節度使 체제하에서 地方豪族들의 軍事基盤을 계속 흡수하려한 중앙정부의 의도가 成功치 못했음을 나타내 주는 것으로 짐작할 수 있다. 즉 豪族들의 軍事的 인합위에 成立한 光軍을 흡수하여 府兵制를 실시하려 한 고리조정적 의도가 실패하여 顯宗初에 以前의 光軍조직으로 복구 하였다는 것은<sup>(38)</sup> 麗初이래 계속 추구해온 豪族세력의 통제정책에 차질이 생겨 결국 당시로서는 地方豪族세력에 대한 中央政府의 통제가 직접적인 수는 없고 간접적일 수 밖에 없었다고 짐작된다. 穆宗 3年의 外官制의 후퇴는 결국 당시 고려사회의 實情으로서의 中央行政力을 그러한 地方行政單位에 까지 침투시킬 수 없었던 힘의 한계성을

드러낸 것으로 생각된다.

그러나 地方豪族勢力의 存在를 인정하는 이같은 制限된 地方統制는 어디까지나 中央集權化를 피하는 中央政府의 過渡期的인 施策으로서 恒久的인 地方統治政策은 될 수 없었다. 더구나 顯宗元年 이후 잇단 契丹族의 위협은 고려 조정에게 그에 대처하기 위한 措處를 강요 하였으니, 그 조치란 곧 전쟁에 대비하여 人的·物的 資源의 동원을 可能하게해주는 地方統制인 것이다. 이러한 狀況에 대응하기 위한 地方統制의 개편이 顯宗 3年과 9年에 각각 행해졌다. 顯宗 3年에는 節度使 체제를 폐지하고 '五都護·七十五道按撫使를 설치했다.<sup>(39)</sup> 이 顯宗 3年의 개혁에서 전부니 있었던 四都護制를 제외하면 곧 十二州 節度使가 七十五道按撫使로<sup>(40)</sup> 개편된 것을 의미한다. 이러한 地方官의 대량 增置는 漸增하는 異民族侵寇의 위급 아래에서 地方豪族들의 協力を 탈피하여 보다 直接的인 地方統制로의 전과운의 미하며, 따라서 以前의 軍事的인 면이 강한 地方 통제에서 行政的인 性格이 강한 地方통제로 그 특징이 변하였다고 하겠다. 즉 成宗 14年 節度使체제하에서 地方光軍을 中央軍으로 흡수 하려는 中央政府의 노력이 穆宗 3年의 改革이 보여주는바 포기되었으며 따라서 顯宗朝에는 獨自的인 統一된 地方軍을 조직하라는 의도를 갖고 그를 實現한 것이 顯宗 3年의 개혁이다. 다시 말하면 顯宗 3年의 地方制度 개혁은 外族侵入에 대처해야 한다는 時代背景하에서, 國家가 要求하는 人的·物的 資源의 동원을 운이하게 하는 行政的 性格의 地方統制로의 轉換과 兵事에 직접 동원할 수 있는 統一된 地方軍의 조직이 그 目的이라 볼 수 있으며, 실제로 高麗 州縣軍의 形成은 七十五按撫使의 設置와 함께 시작되는 것이다.<sup>(41)</sup> 위와같은 顯宗 3年 개혁의 특징은 顯宗9年의 行政的인 성격을 나타내는 地方制度의 개혁 및 地方 州縣軍의 完成을 보다 더욱 分明하다고 생각된다.

顯宗 9년에는 3年의 개혁방향을 이어받아 集權的인 支配체제를 강화하는 地方官制의 개혁이 있었으니, 顯宗 9年 2月에

(37) 外官의 淘汰는 그 前年에도 실시되었으니 高麗史 3 穆宗世家 七年 二月己酉條 參조

(38) 註 31 參조

(39) 高麗史節要 顯宗 3年 正月條

廢十二州節度使 置五都護七十五道按撫使

(40) 七十五道 按撫使에 대하여 李基白 前揭書(p.198)에서는 記錄을 그대로 받아 들였고, 邊太燮 高麗前期의 外官制의 河網 高麗地方制度의 一研究 史學研究十三, 1962에서는 七十五道按撫使는 七州按撫使의 잘못이라 하였다. 本考에서는 高麗史의 記錄이 妥當하다는 입장에 따른다.

(41) 李基白 前揭書 p.198

罷諸道按撫使・置四都護・八牧・五十六知州  
郡事・二十八鎮將・二十顯令<sup>(42)</sup>

라 하여, 諸道按撫使가 八牧으로 개편되고 28鎮 20 縣이 前부터 있었던 四都護와 함께 설치되어 도합 116의 外官이 增置되고 있음을 알 수 있다. 이때 改革의 주된 것은 按撫使에서 牧으로의 개편이며, 이 八牧制는 신수 成宗 2년의 12牧에서 기원한 것이다.<sup>(43)</sup> 牧을 중심으로 하여 정비된 顯宗 9년(1018)의 地方官制는 이후 고려 郡縣조직의 基盤이 되는 것으로서 매우 중요한 의미가 있다고 하겠다. 이것은 顯宗 이전의 節度使체제에서 牧으로의 개편을 뜻하지만 官制의 名稱의 변화가 아니라 性格面에서 커다란 變化를 수반한다. 즉 그것은 고려초기 이래 腐心하던 軍事的인 面으로의 地方統制意圖가 顯宗 3년 이후 地方軍의 形成과 더불어 變化하여, 牧과州郡을 중심으로 하는 강화된 行政的 地方統制를 指向한다. 중앙정부의 意圖인 行政的인 地方統制는 鄉吏에 대한 철저한 統制와 併行되어 中央권력이 거의 모든 地方의 郡縣급에까지 이르게 되었으니, 그것은 顯宗 9년에 各州縣鄉吏의 定數를 定하는 것을 보아 알 수 있다. 高麗史 75 選舉志 3 鄉職條에 보면 州縣의 大小에 따라 31명 이상 84명까지의 鄉吏數를 定하는데 이는 國初이래 계속 힘을 기울인 地方의 統制가 地方의 실질적인 세력자인 鄉吏를 완전히 統制하는 데까지 이르렀다는 것을 말해준다. 또한 같은 해에는 外官에 의한 鄉吏의 統制를 강화 하였고, 地方의 실질적인 支配者였던 戶長도 이 해에 外官이 薦擧하여 官給을 지급받는 鄉吏의 長으로 轉落하였던 것이다.<sup>(44)</sup> 역시 같은 顯宗 9년에는 鄉吏의 身分을 一目瞭然하게 하는 長吏의 公服을 規格化하여<sup>(45)</sup> 鄉吏에 대한 統制政策의 중요한 내용이 된다.

다시 말하면 顯宗 9년의 地方統制는 高麗地方官制의 토대가 확립한 것이니, 外官의 增置와 그들에 의한 地方세력통제가 이루어져 集權的 支配체제가 갖추어졌다.

## VI. 맺 음 말

本 論에서는 고려初期 부터 中央政府가 試圖한

地方統制를 그 性格面에서 검토 하였다.

王朝 開創期에 獨立的인 鄉豪세력들이 지니고 있던 收取基盤을 해체시키고, 그들을 대신하여 收取體制를 확립하기 위한 정부의 지방통제는 成宗 2년 12牧의 設置와 함께 本格的으로 始作된다. 豪族세력의 통제정책과 연결된 成宗 2년 이후의 外官制는 점차 진전되어, 成宗 14년 에는 增大하는 契丹侵入의 위협하에서 이전 까지 文治・行政的인 性格의 地方統制가 군사적 성격의 그것으로 변하였으니, 그것은 節度使 체제하에서 地方豪族들의 軍事基盤을 흡수하려는 政府意圖의 반영이었다. 自治 獨立的인 在地豪族세력을 완전히 統制하는데 限界를 보인 고려 조정은 확대일로에 있던 外官制를 穆宗 3년에 크게 후퇴하여 外官을 汰去 시킨 후 점차 地方의 人的・物的 資源을 동원하기 위한 行政的인 面을 강화하고 국가의 주관아래 統一된 地方軍을 형성하는 방향으로 진전 되었으니 顯宗 3년의 地方制度 개혁이 곧 그것이다. 이러한 方向을 결단 고려조정 地方통제는 州縣軍의 成立으로 兵事동원체제를 갖춘 顯宗 9년에 강한 行政的 性格의 것으로 一段 成立하였으며, 그것은 地方鄉吏에 대한 統制정책과 併行되어 中央集權체제의 확립에 바탕이 마련된다.

즉 고려의 地方통제는 對內的으로 在地豪族세력에 대한 통치가 증강체제가 되고, 對外的으로 外族침입의 非常期에 진행되어 軍事的인 性格과 民事・行政的인 성격의 것이 調和되면서 集權體制의 完備를 指向한다.

## 참 고 문 헌

- 高麗史  
高麗史節要  
東史綱目  
李丙燾 韓國史 中世編, 震靈學會, (1961)  
국사편찬 위원회, 한국사 5, 고려고국가의 사회 구조 (1975)  
千寬宇, “閑人考” 社會科學二輯, (1958)  
金哲煥, “新羅貴族勢力的 基盤” 人文科學七輯 (1952)  
金哲俊, “崔承老의 時務二十八條에 대하여” 趙明基 華甲記念論叢, (1965)

(42) 高麗史節要 3, 顯宗 9年 2月條

(43) 處太燧 前揭書 p.129,130 참조

(44) 千寬宇 前揭書 참조

(45) 高麗史 72 輿服志 長吏公服條, 顯宗九年 定長吏公服 州府郡縣戶長紫衫 副戶長以下兵舍正以上 緋衫 戶正以下司獄副正 以上綠衫 併執笏 州府郡縣史深青衫 兵舍史諸壇史天碧衫無靴笏

邊太燮, 高麗 政治制度史研究, (1971)

李基白, 高麗 兵制史研究, (1938)

河炫綱, “高麗地方制度의 一研究” 史學研究 13.14,  
(1962)

韓佑勛, “麗初의 其人選上規制”, 歷史學報 14, (1961)

金鍾國, “高麗時代의 鄉吏について.” 朝鮮學報 25,  
(1962)

旗田巍, 高麗中世社會の研究 (1972)