

高麗時代 釜山地域의 地方行政構造

구 산 우

(창원대학교 사학과 교수)

차 례

I. 머리말

II. 지방행정 의 단위와 그 변화

1. 郡縣制 영역

2. 部曲制 지역

3. 촌락과 隣保조직

III. 지방행정 의 담당자

1. 지방관

2. 향리

3. 촌락과 부곡제 지역의 행정 담당자

IV. 지방군과 驛

V. 지방행정 의 업무와 과정

VI. 맺음말

I. 머리말

신라왕조가 무너지고 새로운 통일국가의 주역으로 고려왕조가 개창되면서, 부산지역이 차지하는 지리적 중요성은 이전보다 훨씬 감소하게 되었다. 수도 경주의 지척에 위치한 경상도는 지리적 위치가 갖는 잇점으로 말미암아 정치, 경제, 사회, 문화의 여러 방면에서 다른 어느 지역보다도 큰 혜택을 누릴 수 있었다. 부산지역도 수도 경주의 외항으로서 대외적 창구 노릇을 하던 울산과 김해의 사이에 위치하여 나름의 위상을 확보할 수 있었다. 그러나 고려가 후삼국을 통일하여 국가에서 시행하는 모든 정책의 중추적 기능을 발휘하는 수도가 한반도의 중심부로 옮겨가면서, 부산지역은 이제 한낱 변방의 변두리로 전락하게 되었다.

본고는 부산지역이 변방의 변두리로 전락한 고려시대에 지방행정이 어떤 구조 속에서 이루어졌는지를 살펴보기 위해 쓴 글이다. 고려시대 부산지역은 광역 행정단위인 5道 兩界를 기준으로 구분하면 慶尙道에 속해 있었다. 그리고 경상도의 거점 지역에 둔 界首官으로는 東京(慶州), 晉州牧, 尙州牧 등이 있었는데, 이 가운데 부산지역은 동경에 소속되었다. 고려시대에 부산지역에는 세 개의 군현이 있었다. 그리고 그 속에는 몇몇의 部曲制 지역이 있었다.

부산지역의 세 군현 가운데 한 곳은 고려시대 내내 지방관이 파견되지 않는 屬縣에서 벗어나지 못했으나, 이곳을 관할하는 상급 군현은 시기에 따라 바뀌었다. 나머지 두 지역은 속현일 때도 있었으나, 지방관이 파견된 시기도 있었다.

고려시대 부산지역의 지방행정 구조를 살펴보기 위해, 본고에서는 다음과 같은 순서로 논의를 펼치려고 한다. 먼저 부산지역 지방행정의 단위와 그 변화 양상에 대해서 검토하기로 한다. 군현제 영역, 부곡제 지역, 촌락의 세 부분으로 나누어 이 문제에 구체적으로 접근할 것이다. 아울러 최근 이루어진 발굴 성과를 활용하여

부산지역 세 군현의 邑治로 활용되던 邑城의 터가 어디에 있었고, 부곡제 지역이 현재의 어느 곳인지를 아울러 살펴보고 싶다. 이를 통해 고려시대 지방행정의 중심지가 이동하는 상황을 헤아릴 수 있다.

그리고 지방관, 鄕吏, 촌락 행정 담당자의 세 단계로 이루어진 지방행정의 담당자가 맡았던 여러 기능에 대해서도 검토한다. 이어서 지방군과 驛에 대해서도 살펴볼 것이다. 끝으로 고려시대 부산지역에서 이루어진 지방행정의 대상과 과정에 대해서도 검토하기로 한다.

II. 지방행정의 단위와 그 변화

1. 郡縣制 영역

오늘날 부산광역시에 포함되는 지역의 고려시대 군현은 東萊縣, 東平縣, 機張縣의 셋이 있었다. 현재 부산광역시 江西區에 속하는 菴山과 鳴旨 일대는 당시 金海에 속하는 지역이었고, 김해는 부산과는 현재 다른 행정구역이므로, 강서구 지역에 대해서는 이 글에서 필요한 경우에만 제한적으로 다룰 것이다.

개항 이전 부산지역의 지방행정 단위의 중심이 되었던 동래는 통일신라시기에 縣이 아니라 이곳의 유일한 主郡이었으며,¹⁾ 동평현과 기장현은 모두 동래군에 소속된 領縣이었다.²⁾ 부산지역의 세 군현은 신라말 고려초에 불어닥친 사회변동을 거치면서 지방행정 단위로서의 위상과 主屬관계에 큰 변화가 있었다.

먼저 부산지역에서 유일한 주군이었던 동래군에 대해서 살펴보

1) 《三國史記》권34, 地理1 東萊郡

2) 《三國史記》권34, 地理1 東平縣・機張縣

기로 한다. 동래군은 고려 太祖대를 거쳐 成宗대까지는 지방관이 파견되는 주군의 위상을 그대로 유지하였으나,³⁾ 그 예하에 있는 영현의 하나였던 기장현은 고려초에 동래군의 소속에서 벗어나 梁州(현재의 양산시)의 속현이 되는 변화가 있었다.⁴⁾ 동래군이 관할하는 속현 범위가 줄어든 것이다. 이어서 고려전기 지방제도의 운영 틀이 완성되는 顯宗 9년에 이르면 동래군은 주군의 위상을 상실하여 蔚州(현재의 울산광역시)의 속현으로 떨어졌다.⁵⁾ 『高麗史』地理志에 의하면 동래현은 정확한 시기는 알 수 없으나 그 이후 어느 시점에 縣令이 파견되는 主縣으로 다시 복귀한 것으로 기록하였다.⁶⁾ 한편 인종대에 제정된 外官祿 규정 속에는 동래현의 현령이 26석 10두의 녹봉을 받는 것으로 나타나는 점으로 보아,⁷⁾ 인종대 이전에 동래현에 현령이 파견되었음을 알 수 있다.

기장현은 통일신라 景德王대에 동래군의 영현이 된 이래로 고려시대를 거치면서 이 지역을 관할하는 상급 주현의 변화가 매우 잦았던 곳이다. 통일신라시기에 동래군의 영현이었던 기장현은 신라 말 고려초를 거치면서 동래군의 관할을 벗어나 양주의 속현이 되었으나, 관련 기록에서는 기장현이 양주의 속현이 된 정확한 시점을 밝히지 않았다.⁸⁾ 그러나 새로이 기장현을 관할하는 주현으로

3) 《高麗史》권57, 地理2 東萊縣

4) 《高麗史》권57, 地理2 機張縣

5) 《高麗史》권57, 地理2 東萊縣

한편 동래군이 울주의 속현이 된 시점을 《世宗實錄地理志》 東萊縣조에서는 현종 7년으로, 《新增東國輿地勝覽》권23, 東萊縣 建置沿革조에서는 현종대로만 파악하였으나, 《大東地志》권7, 東萊 沿革조에서는 《高麗史》地理志의 기록과 같이 현종 9년으로 파악하였다. 현종대 지방제도 개편의 추세를 보면(具山祐, <高麗 顯宗代 鄉村支配體制 개편의 배경과 성격>《한국중세사연구》1 1994; <高麗前期 鄉村支配體制 研究> 2003, 金甲童, <高麗 顯宗代의 地方制度 改革>《韓國學報》80 1995), 동래군이 울주의 속현이 된 시기는 현종 9년일 것이다.

6) 《高麗史》권57, 地理2 東萊縣

7) 《高麗史》권80, 食貨3 祿俸 外官祿

8) 《高麗史》권57, 地理2 機張縣

등장하는 양주의 변화 양상을 보면, 그 시점을 어느 정도 유추할 수 있다.

양주는 통일신라에서 대대적인 군현제 개편이 이루어지는 시기인 경덕왕대에 최상의 지방단위인 9주의 하나로 설치되었는데, 그때의 지방단위 명칭은 良州였다.⁹⁾ 그 후 良州가 고려시대의 지방단위 명칭인 梁州로 바뀐 것은 태조 23년이였다.¹⁰⁾ 고려 태조대에는 후삼국 전쟁기를 거치면서 많은 변화가 초래된 지방제도를 고려 집권체제의 틀에 맞도록 개편하는 작업이 시행된 시기였다. 『고려사』 지리지의 비롯한 여러 기록에서는 태조대 군현 개편이 이루어진 시기에 대해서 태조 23년의 사례처럼 그 시점을 분명히 기록한 경우도 있으나, ‘高麗’ ‘高麗初’ ‘太祖’의 사례처럼 그 시점을 불분명하게 처리한 경우도 많이 나타난다. 『고려사』 지리지를 필자가 분석한 결과에 따르면, 개편 시점이 불분명하게 처리된 이들 사례도 대체적으로 고려 태조대라는 사실을 확인할 수 있다.¹¹⁾ 한편 지방단위의 명칭이 바뀌면서 아울러 소속 군현의 변동이 초래되는 사례가 있었던 것에 대해서는 다른 연구에서도 공통적으로 확인되었다.¹²⁾ 이 사실을 중시하면, 기장현이 동래군 관할에서 양주 소속으로 바뀐 시점은 태조 23년이었을 것으로 추정된다.¹³⁾

『고려사』 지리지에 의하면 기장현은 현종 9년에 다시 울주의 속

9) 《高麗史》권57, 地理2 梁州

10) 《高麗史》권57, 地理2 梁州

11) 具山祐, <高麗 太祖代의 地方制度 개편 양상>《釜大史學》22 1998; 앞의 책

12) 金甲童, <高麗太祖代 郡·縣의 來屬關係形成>《韓國學報》52 1988; 《羅末麗初의 豪族과 社會變動 研究》1990, 朴宗基, <高麗 太祖 23년 郡縣改編에 관한 研究>《韓國史論》19 서울대 국사학과 1988; 《지배와 자율의 공간, 고려의 지방사회》2002, 金日宇, <高麗 太祖代 地方支配秩序의 形成과 國家支配>《史學研究》52 1996; 《고려 초기 국가의 地方支配體系 연구》1998, 김아네스, <高麗 太祖代의 地方支配體制>《高麗 太祖의 國家經營》1996

13) 鄭容淑, <新羅·高麗時代 지방제도의 정비와 機張>《韓國民族文化》8 부산대 1996 pp.12~13

현이 되었다가, 그 뒤 監務가 파견되었다.¹⁴⁾ 그런데 기장현이 울주의 속현이 된 시점에 대한 기록은 다양하게 나타난다. 예컨대 『大東地志』에서는 『고려사』 지리지와 같이 현종 9년으로 기록하였으나,¹⁵⁾ 『世宗實錄地理志』에서는 현종 7년으로,¹⁶⁾ 『新增東國輿地勝覽』에서는 그저 현종대로만 기록하였다.¹⁷⁾ 한편 『慶尙道地理志』에서는 기장현이 고려초에 양주의 속현이 되었던 사실을 기록하지 않고서, 고려시대에 감무를 둔 사실에 대해서만 기록하고 그 연대는 알 수 없다고 하였다.¹⁸⁾

고려왕조에서 여러 지방단위에 감무를 파견한 시기는 고려중기인데, 이 무렵에 일어난 사회경제적 변화의 하나인 민의 流亡 현상에 대응하기 위해 국가에서 새로이 파견한 지방관이 바로 감무였다.¹⁹⁾ 감무가 파견된 지역은 고려전기 이래로 지방관이 파견되지 않은 구조적 특성 때문에 지방관이 파견된 지역보다 상대적으로 유망 현상이 심각하게 전개될 수밖에 없었던 곳인 속현이었다. 감무가 처음 파견된 시기는 睿宗 원년인데, 이후 감무는 예종대를 거쳐 仁宗과 明宗대에 집중적으로 파견되었다. 『고려사』 지리지를 비롯한 여러 지리지에서는 기장현에 감무가 파견된 시점을 정확히 기록하지 않았으나, 다른 기록과 이 방면 연구의 성과를 받아들이면 기장현에 감무가 파견된 시기는 예종 3년으로 추정된

14) 《高麗史》권57, 地理2 機張縣

15) 《大東地志》권7, 機張 沿革

16) 《世宗實錄地理志》 機張縣

17) 《世宗實錄地理志》 機張縣

18) 《慶尙道地理志》 機張縣

19) 李樹健, <朝鮮初期 郡縣制整備와 地方統治體制>《韓國中世社會史研究》1984, 元昌愛, <高麗 中・後期 監務增置와 地方制度의 變遷>《清溪史學》1984, 羅格淳, <高麗時代의 監務에 대한 研究>《溪村閔丙河教授停年紀念史學論叢》1988, 金東洙, <고려 중・후기의 監務 파견>《全南史學》3 1989, 이인재, <고려 중후기 지방제 개혁과 감무>《外大史學》3 1990, 金秉仁, <高麗 睿宗代 監務의 設置背景>《全南史學》8 1994; <高麗 睿宗代 政治勢力 研究> 2003, 尹京鎮, 《高麗 郡縣制의 構造와 運營》 서울대 박사학위논문 2000

다.²⁰⁾

『고려사』 지리지에 따르면, 동평현은 통일신라 경덕왕대에 동래군의 영현이 된 이래로 고려초까지 동래군의 속현으로서의 지위가 변하지 않았으나, 현종 9년에 이르면 관할하는 상급 군현이 바뀌어 양주의 속현이 되었다.²¹⁾ 한편 『세종실록지리지』에서는 양주의 속현이 되는 시점을 현종 7년으로 기록하였다.²²⁾ 동평현은 조선초에 다시 동래현의 任內가 되었다가, 그 뒤에 또 다시 양산군의 입내로 되는²³⁾ 등 신라시기 이래로 조선시기까지 관할하는 주현이 동래와 양산으로 거듭 바뀌었다.

고려시대 부산지역에 설치된 세 군현의 邑治의 현재 위치에 대해서 살펴보기로 한다. 오늘날 동래구 수안동의 동래시장에 있는 東萊府 관아 건물을 중심으로 한 동래의 읍치 지역은 고려말 禡王대 이후부터 조성되기 시작하여 조선시기까지 동래 지역의 중심지를 형성한 곳이다. 반면 고려 우왕대 이전 시기에 동래현의 읍치는 오늘날의 해운대 쪽에 가까운 지역에 있었다. 『대동지지』에 의하면 우왕 13년에 朴葢가 새로운 邑城을 축성하기 이전에 사용한 古邑城은 이때 만들어진 읍정보다 동쪽 20리에 위치하여 海雲浦 쪽에 훨씬 가까운 지점에 있었으며, 둘레가 4,430尺으로서 동남쪽은 돌로, 서북쪽은 흙으로 쌓았다.²⁴⁾ 한편 『신증동국여지승람』에서는 동래현의 읍성은 돌로 쌓은 석성으로서 둘레가 3,090척이고 높이가 13척이며, 고읍성에 대해서는 『대동지지』의 내용과 동일한 것으로 기록하면서 『신증동국여지승람』이 편찬된 시기에 이르면 이미 퇴락하고 있었음을 전한다.²⁵⁾ 여기서 『대동지지』에 나타나는 동래현의 읍성과 고읍성에 대한 기록

20) 金東洙, 위의 논문 pp.7~9, 尹京鎭, 위의 박사학위논문 p.262

21) 《高麗史》권57, 地理2 東平縣

22) 《世宗實錄地理志》 東萊縣

23) 《慶尙道地理志》 梁山郡 任內 東平縣

24) 《大東地志》권7, 東萊 城池

25) 《新增東國輿地勝覽》권23, 東萊縣 古跡

은 『신증동국여지승람』의 것과 완전히 일치한다는 사실을 알 수 있다.

『高麗史』권82, 兵2 城堡조의 기록에 따르면, 현종 12년에 東萊郡城을 修築하였음을 확인할 수 있는데,²⁶⁾ 이때 수축된 동래군성은 동래현의 읍성을 말하는 것으로서 곧 『신증동국여지승람』과 『대동지지』에서 고읍성으로 기록된 바로 그 성곽일 것이다.²⁷⁾ 이 사실을 미루어보면, 고려 전기에 동래현의 읍성으로 사용된 성곽은 현종 12년 이전 시기에 이미 해운대 쪽에 있었음을 알 수 있다. 한편 원간섭기 이후 고려말까지 한반도 남부 해안지대 전체가 대개 그러하듯이, 동래현도 왜구의 잦은 침략을 받았으며, 이를 물리치기 위한 전투가 이 일대에서도 여러 차례 행해졌다.²⁸⁾ 우왕 13년에 새로운 읍성을 보다 내륙 깊숙한 곳에 쌓아서 동래현의 읍치를 이동하게 된 직접적 배경도 왜구 침탈을 효과적으로 방어하기 위한 것이라는 맥락에서 파악되어야 할 것이다.

최근 土城 일부 구간을 포함한 제한된 구역에서 실시된 시굴조

26) 《高麗史》권82, 兵2 城堡 顯宗 12년. 현종 12년에 동래군성을 수축한 사실은 《大東地志》권7, 東萊 典故에서도 확인된다.

27) 金義煥, <東萊古邑城址攷>《釜山の古蹟과 遺物》아성출판사 1969 pp.34~36에서는 현종 12년에 수축한 동래군성은 오늘날 부산광역시 동래구 수안동에 있는 동래부의 읍성을 가리키는 것으로 보았다. 말하자면 현종 12년 이후의 동래현의 읍성은 오늘날의 동래부 읍성을 말하는 것이고, 그 이전의 동래현의 고읍성이 《대동지지》와 《신증동국여지승람》의 고읍성인 것으로 파악하였다. 이는 현종 12년을 전후하여 동래현의 읍치 구실을 하던 성곽이 해운대 쪽에서 동래구 수안동 쪽으로 이동하였다고 보고, 동래 관련 기록에서 이 두 성곽이 고읍성과 읍성으로 표현되었다고 해석하였다. 그러나 관련 기록을 면밀히 살펴보면, 우왕 13년 이전의 성곽은 고읍성, 그 이후부터 조선 시기까지 읍치로 사용된 성곽은 《대동지지》와 《신증동국여지승람》에서는 읍성으로 기록하였음을 알 수 있다. 한편 《世宗實錄地理志》東萊縣조에서 둘레 397步를 가진 돌로 쌓은 읍성이 기록되었고, 《慶尙道續撰地理誌》東萊縣조에서도 세종 28년에 둘레 3,092척, 높이 15척의 규모를 가진 돌로 쌓은 읍성이 존재했음을 기록하였다. 이 두 기록에서 나타나는 읍성이 우왕 13년 이후 동래현의 읍치로 사용된 읍성과 어떤 관계에 있는 것인지는 자료의 부족으로 명확히 해석하기 어렵다.

28) 《大東地志》권7, 東萊 典故

사 성과²⁹⁾에 의해서, 우왕 13년 이전에 동래현의 읍성으로 사용된 성곽은 현재의 행정구역상으로 보면 부산광역시 水營區 望美洞에 있다는 사실과 함께, 이 읍성을 둘러싼 역사적 상황을 이해하는데 매우 유용한 몇 가지의 중요한 사실을 알 수 있다. 이 읍성은 구릉 사면 하단에 기단 석축형 판축토성으로 축조된 평산성으로 두 차례 이상의 수축이 있었던 것으로 보고되었다. 조사 결과에 따르면 이 읍성이 처음 축조된 시기는 8~9세기로 추정되었는데, 이는 통일신라 경덕왕 때에 居柒山郡에서 동래군으로 개칭되는 것과 동시에 이루어진 것으로 보는 기존의 견해³⁰⁾가 타당함을 다시 확인시켜 주었다.

한편 여기서 출토된 유물은 토기, 기와, 도자기류 등이 있는데, 이들 유물을 통해서도 이 읍성의 축조 시기와 읍치로서 활용된 시기를 유추한 견해가 크게 참조된다. 토기는 통일신라와 그 이후의 것이 출토되었고, 기와는 삼국시기나 조선시기의 것은 발견되지 않았으며 통일신라나 고려시대의 것만이 출토되었다. 특히 고려시대의 기와는 고려전기에서 고려후기에 걸친 모든 시기의 것이 있었는데, 이는 문헌 기록에서 이 읍성이 읍치로서 활용된 시기와 일치하는 현상이라는 점에서 각별히 주목된다. 도자기 가운데 청자는 소량이나마 전체 유적에서 골고루 출토되었으며, 그 종류는 선해무리굽 甁, 순청자, 상감청자 등이다. 상감청자 가운데는 ‘壬申’이라는 명문과 草文을 새긴 것이 있어 그 연대를 1332년으로 추정하였다.

발굴된 유물들에서 보이는 이상의 여러 현상들과 문헌 기록을 종합하여 유추할 수 있는 사실은 다음과 같다. 우왕 13년 이전에 동래현의 읍치로 사용된 성곽은 『신증동국여지승람』과 『대동지지』에서 고읍성으로 기록된 성곽으로서 오늘날 수영구 망미동에

29) 金基民, <東萊 古邑城址>《한국성곽연구회 2004년 춘계 학술대회 논문집》 한국성곽연구회 2004

30) 金義煥, 앞의 논문

있었으며, 통일신라 경덕왕 때에 읍치로 처음 자리잡았다. 이후 고려 건국기를 거쳐 우왕 13년까지 동래현의 치소로 있다가, 우왕 13년 이전의 어느 시기에 왜구의 침략을 효과적으로 방어하기 위해 내륙으로 이동하여 오늘날 동래구 수안동 지점으로 옮겨오게 되었다.

기장현의 읍성에 대하여 『세종실록지리지』에서는 그 둘레를 350보로 기록하였으며,³¹⁾ 『경상도속찬지리지』에서는 둘레 1,527척, 높이 15척의 규모로 기록하였다.³²⁾ 그리고 『신증동국여지승람』에서는 기장현의 읍성은 둘로 쌓았으며 둘레가 3,197척이며,³³⁾ 고읍성은 기장현의 읍치로부터 동북쪽 5리 되는 곳에 있는데, 흙으로 쌓았으며 둘레가 3,208척이라고 기록하였다.³⁴⁾ 한편 『대동지지』에서는 기장현의 읍성을 둘레 2,197척으로 기록하면서, 고읍성은 읍치의 동쪽 5리 되는 곳에 있으며 흙으로 쌓았고 둘레는 3,208척으로 기록하였다.³⁵⁾ 그리고 현종 2년에 기장현의 성곽을 축성하였다는 사실과 함께 우왕 2년에 기장현의 읍성이 왜구의 침략으로 불탔으며, 우왕 5년에도 왜구가 기장현에 침입하여 남긴 것이 하나도 없다고 할 만큼 피해를 입었고, 그후 恭讓王 5년에 다시 기장현의 읍성을 쌓았다고 하였다.³⁶⁾ 이상의 기록들을 살펴보면, 고려 시대에 기장현의 중심 읍성으로 사용된 성곽은 고읍성이었음을 알 수 있다.

최근에 이루어진 지표조사 보고³⁷⁾에 따르면, 기장현의 고읍성은 현재 부산광역시 기장군 기장읍 校里 일대에 토성의 형태로 남아

31) 《世宗實錄地理志》 機張縣

32) 《慶尙道續撰地理志》 機張縣

33) 《新增東國輿地勝覽》 권23, 機張郡 城郭

34) 《新增東國輿地勝覽》 권23, 機張縣 古跡

35) 《大東地志》 권7, 機張 城池

36) 《大東地志》 권7, 機張 典故

37) 전옥년·나동욱·동진숙, <機張의 城郭과 烽燧>《機張郡 文化遺蹟 地表調査 報告書》 부산대 박물관·부산대 한국민족문화연구소 1998 p.117, 기장군 지편찬위원회, 《機張郡誌》上 2001 p.326

있다. 성벽은 조사 당시의 기장군 임시청사 뒤 셋드산의 동쪽 구릉의 정상부를 따라 축조되었으며, 기장향교의 북서쪽 능선에서 교리 뒷산을 거쳐 향교의 동쪽으로 내려오는 평면타원형의 형태로 남아 있는 것으로 보고되었다. 성곽이 입지한 조건으로 보아 배후의 산지와 그 앞쪽의 평지 일대에 걸쳐 성벽이 축조된 平山城이었던 것으로 파악되었다. 조사 당시에 잔존한 토성의 둘레는 1,300m 정도였으며, 西門址로 추정되는 서쪽 계곡 일부와 향교의 동편에서 기장군청 사이를 제외하고는 대부분 성벽이 확인되었으며, 훼손된 성벽을 포함한 성곽의 길이는 1,325m로 추정되었다. 조사 당시에 채집된 유물은 기와편뿐인데, 모두 고려시대와 조선시기의 것이었다.

고려말 이후 조선시기에 기장현의 읍성으로 사용된 성곽은 기장읍 동부리, 서부리, 대라리 일대의 옛 기장 시가지 주변을 에워싼 형태로 축조되었다.³⁸⁾ 지도를 통해 고읍성과 읍성의 위치가 이동한 상황을 보면 다음과 같은 사실이 확인된다. 日光해수욕장 쪽의 해안에서 측정하면 고읍성보다 읍성이 더 먼 곳에 있으나, 竹島가 있는 해안으로부터 헤아리면 읍성이 고읍성보다 더 가까운 곳에 있으며, 기장군 동쪽의 전체 해안가에서 보면 거의 비슷한 거리에 있다. 따라서 고려말 조선초에 왜구의 침략을 상대적으로 적게 받은 내륙으로 읍성이 이동한다는 일반적 사실에 정확하게 부합하는 사례라고 단정할 수는 없으나, 전략적 요소를 크게 고려하여 이동한 것이라는 점은 부인할 수 없다고 생각된다.

동평현의 읍성에 대하여 『세종실록지리지』에서는 둘레가 264보인 것으로 기록하였다.³⁹⁾ 『신증동국여지승람』에서는 동평현의 위치는 동래현의 읍치로부터 남쪽 10리에 있으나,⁴⁰⁾ 동평현의 읍성은 동래현의 읍치로부터 남쪽 20리 되는 곳에 있는데 동남쪽은 돌로 쌓았으며 서북쪽은 흙으로 쌓았고, 둘레가 3,508척이며 그 당

38) 전옥년·나동욱·동진숙, 앞의 논문 p.122

39) 《世宗實錄地理志》 東萊縣

40) 《新增東國輿地勝覽》권23, 東萊縣 屬縣 東平縣

시에 이미 허물어진 상태였다고 하였다.⁴¹⁾ 한편 『대동지지』에서는 동평현의 읍성을 東平古縣城으로 표기하면서 내용은 『신증동국여지승람』의 것과 같이 기록하였는데, 이는 신라 祗摩王 10년에 쌓은 大甌山城이라고 보았으며,⁴²⁾ 『輿圖備志』에서도 『신증동국여지승람』의 내용과 같이 기록하였다.⁴³⁾

동평현의 읍성은 오늘날 부산광역시 釜山鎮區 堂甘3동과 당감4동에 있었으며, 1992년에 도로 개설을 위한 공사 과정에서 그 일부인 600여 평을 대상으로 긴급 수습조사를 실시하였다.⁴⁴⁾ 이 발굴에서 출토된 유물은 기와, 토기, 도자기류 등이다. 기와는 크게 3개의 층위에서 발견되었는데, 여러 형태의 문양이 새겨졌으며 글이 새겨진 명문와도 여러 점이 발견되었다. 문양이 새겨진 기와만을 대상으로 검토한 발굴자의 분석 결과에 따르면, 동평현의 읍성은 대략 11세기 무렵에 만들어져서 고려중기에 크게 한번 개축한 뒤 존속하다가, 조선초기에 폐성이 된 것으로 파악되었다.

토기는 고려시대 이전의 것은 출토되지 않았고, 대부분 고려시대 이후의 것으로 추정되었으며, 자기류는 綠靑磁, 靑磁, 象嵌靑磁, 粉靑사기, 白磁片 등 다양하게 출토되었다. 출토된 자기류는 녹청자와 청자의 양이 적은 반면 청자에서 분청사기로 넘어가는 과도기에 만들어진 청자와 분청사기가 많이 출토되었다. 백자류로는 순수백자는 거의 출토되지 않았고 灰白磁가 출토되었다. 이러한 사실들을 근거로 삼아서 성곽이 존치된 시기는 11세기부터 15세기까지이고, 읍치로 사용된 중심 시기는 13~15세기로 추정되었다. 출토된 토기와 명문 기와를 분석하여 내린 연구결과는 부산진구 당감동 일대에 건설된 성곽이 고려시대 동평현의 읍성이었음을 뒷받침하는 유력한 근거가 된다. 고려시대 속현에 읍치로 사용

41) 《新增東國輿地勝覽》권23, 東萊縣 古跡 東平縣城

42) 《大東地志》권7, 東萊 城池 東平古縣城

43) 《輿圖備志》권7, 東萊都護府 武備 城池

44) 나동욱·최정혜, 《堂甘洞城址》Ⅰ 부산광역시립박물관 1996

된 성곽이 있었다는 사실은 문헌자료에서는 많이 확인할 수 있으나, 고고학의 발굴성곽을 통해 그 실제의 형태가 일부이나마 보고 되었다는 점에서 자료적 가치가 있다.

2. 部曲制 지역

부산지역의 세 현 가운데 동평현에는 없으나, 동래현과 기장현에는 다수의 부곡제 지역이 있었다.

동래현의 부곡제 지역에 대해서 가장 종합적으로 기록한 자료는 『신증동국여지승람』이다. 이에 따르면 古知道部曲, 調井부곡, 兄邊부곡, 富山부곡 등 4개의 부곡과 1개의 향(生川鄉)이 동래현에 있었다.⁴⁵⁾ 그리고 이들의 당시 위치에 대해서도 밝히고 있는데, 고지도부곡은 古智島라는 섬, 조정부곡은 읍치의 북쪽 20리, 생천향은 읍치의 남쪽 20리 지점에 각각 있었다. 부산부곡은 釜山이고, 형변부곡은 읍치의 남쪽 해안에 있는데 신라시기에 中祀인 南海神을 제사지내던 곳이며, 여느 부곡과는 기원이 다르다는 점에서 각별히 주목된다. 신라의 국가제사 가운데 중사는 5岳, 4鎮, 4海, 4瀆 및 표제가 없는 6곳의 祭場으로 구성되었으며, 이 중 남해신은 4해의 하나인데, 4해는 변경지역에 위치하여 외적의 침입에 대비하기 위해 설치한 것이었다.⁴⁶⁾ 이는 신라시기에 제장으로 설정된 곳이 고려시대에 부곡으로 편제되었음을 보여주는 드문 사례에 속한다.⁴⁷⁾

동래현에 4개의 부곡과 1개의 향이 있었다고 본 견해는 『대동지지』에서도 똑 같이 확인된다.⁴⁸⁾ 한편 다른 기록에 의해서 동래

45) 《新增東國輿地勝覽》권23, 東萊縣 古跡

46) 崔光植, <국가제사의 祭場>《고대한국국의 국가와 제사》1994 pp.303~323

47) 일반적으로 제장은 신성시되는 곳이라는 점을 염두에 둔다면, 신라시기에 제장으로 설정된 곳이 고려시대에 부곡으로 편제된 배경에는 그럴만한 특별한 사유가 있었을 것으로 짐작되지만, 이에 관한 기록이 전혀 없고 관련되는 기존 연구결과가 없는 현재로서는 그 이유를 정확히 헤아리기 어렵다.

48) 《大東地志》권7, 東萊 坊面

현의 부곡제 지역에 대한 보완적 이해를 얻을 수 있다. 『세종실록 지리지』에는 고지도·조정의 2개 부곡과 1개의 향(생천향)에 대해서만 기록하였으나, 이밖에도 부곡제 지역으로 3개의 鹽所가 더 있었음을 밝히고 있다.⁴⁹⁾ 『경상도지리지』에서는 생천향과 조정부곡의 표기는 같으나, 또 다른 부곡의 이름을 여타 기록과는 달리 古智邊부곡으로 기록하였다.⁵⁰⁾

여러 기록들을 종합해보면, 고려시대 동래현에는 4개의 부곡, 1개의 향, 3개의 염소가 있었음을 알 수 있다. 이들의 현재 위치를 살펴보면 다음과 같다. 고지도부곡은 일제시기에 부산진을 매축하는 공사를 할 때 없어진 고지도라는 섬에 있었고, 형변부곡은 단 언하기는 어려우나 부산진구 龍塘洞에 비정되며, 부산부곡은 부산진 일대에 있었던 것으로 추정되고, 생천향은 남구 대연동에 있었던 것으로 비정된다.⁵¹⁾ 조선 高宗 24년(1887)에 調井堰을 축조할 때 세운 비가 부산광역시 金井區 杜邱洞의 調里 마을에 있는 것으로 보아,⁵²⁾ 조정부곡은 이 일대에 있었던 것으로 추정된다.⁵³⁾ 염소 3곳의 이름은 전해지지 않고, 조선시기 동래현의 읍성을 기준으로 동쪽에 두 곳이 있었고, 다른 한 곳은 남쪽에 있었다는 기록만 남아 있으므로,⁵⁴⁾ 현재의 위치를 추정하기 어렵다.

기장현에는 古村·沙良村·沙也·結脉의 4개 부곡⁵⁵⁾과 1개의 염소⁵⁶⁾가 있었다. 결며부곡은 다른 자료에는 結彌부곡으로 기록되었다.⁵⁷⁾ 현재 남아 있는 지명만으로 유추하면, 고촌부곡이 현재의

49) 《世宗實錄地理志》 東萊縣

50) 《慶尙道地理志》 東萊縣

51) 鄭容淑, <고려 지방제도의 정비와 부산>《釜山市史》1 1989 p.529

52) 부산대 한국문화연구소, 《杜邱洞의 基層文化》 1993 pp.28~30

53) 구산우, <고려시대 부산에도 차별받는 땅, 향·부곡이 있었다는데>《시민을 위한 부산의 역사》 도서출판선인 2003 p.58

54) 《世宗實錄地理志》 東萊縣

55) 《新增東國輿地勝覽》권23, 機張縣 古跡

56) 《世宗實錄地理志》 機張縣

57) 《大東地志》권7, 機張 坊面

기장군 鐵馬面 고촌리⁵⁸⁾로 추정될 따름이고, 다른 곳의 현재 위치는 알 수 없다. 한편 동평현에는 부곡제 지역이 전혀 없었다.

3. 촌락과 隣保조직

고려시대 국가가 향촌사회를 지배하기 위해 만든 제도적 근간은 흔히 군현제로 일컫는 지방제도이며, 지방단위 내부에 있는 최소의 행정단위는 촌락이었다. 촌락은 그 주민의 생활과 생산을 비롯한 모든 행위가 이루어지는 기초적 공간이면서, 동시에 행정망을 통해 국가의 지배가 이루어지는 최소의 단위이기도 하였다. 촌락 주민이 거주하면서 생산하는 장소로서의 촌락을 自然村, 국가 지배의 대상이 되는 촌락을 地域村이라고 부른다.

신라통일기 이후 고려시대까지 촌락의 존재형태에 대해서는 1960년대에 신라의 村落文書의 분석을 통해 제시한 견해가 참고된다.⁵⁹⁾ 이에 따르면 촌락문서에는 네 개의 자연촌이 각각 독립된 영역인 村域을 가지면서 자연촌을 하나의 완결된 단위로 삼아 촌락문서의 기재 사항이 서술되어 있는 반면, 촌락의 행정을 담당하는 촌주는 네 촌락(자연촌) 가운데 한 곳에만 존재하는 것에 착목하여 서너 개의 자연촌으로 구성되는 지역촌이 존재했을 것으로 보고, 군현 내부에서 이루어지는 국가의 행정 업무가 지역촌을 단위로 실시되었다고 보았다. 이 논문에서는 지역촌이라는 용어 대신에 行政村, 聯合村이라는 용어를 사용해도 무방하다고 보았다.

고려시대의 촌락에 대한 이후의 한 연구에서는 국가의 행정 업무를 수행하는 촌락 명칭을 행정촌으로 보는 견해가 제시되었으나,⁶⁰⁾ 필자는 중국 고대·중세 촌락의 발전 과정을 살펴볼 때 행

58) 부산광역시사편찬위원회, 《釜山地名總覽 총색인목록》 2004 p.183

59) 李佑成, <麗代百姓考>《歷史學報》14 1961; 《韓國中世社會研究》 1991

60) 朴宗基, <高麗時代 村落의 機能과 性格>《震檀學報》64 1987; 앞의 책

정촌이라는 용어보다는 지역촌이 더 적절한 개념상의 용어로 보고 있으며,⁶¹⁾ 고려시대에는 촌락 내부에 행정의 필요성 때문에 隣保조직이 결성되어 기능을 발휘하였다고 본 견해를 발표하였다.⁶²⁾ 본고의 이 부분 서술은 이 논문을 바탕으로 이루어졌다.

태조 23년에 경주의 6부의 명칭을 개정하면서 아울러 6부에 소속된 촌락을 재편하였다.⁶³⁾ 이때 개정된 6부 명칭과 6부에 재편성된 촌락들을 나타내면 다음과 같다.

<표 1> 태조 23년에 개편된 慶州의 6부와 그 소속 촌락

개정전 6부 명칭	개정된 6부 명칭	개정시 6부에 재편성된 촌락
及梁部 沙梁部 牟梁部 本彼部 漢岐部 習比部	中興部 南山部 長福部 通仙部 加德部 臨川部	波潛・東山・彼上・東村 仇良伐・麻等烏・道北・廻德 等 南村 朴谷村 等 西村 柴巴 等 東南村 上・下西知・乃兒 等 東村 勿伊村・仍仇跡村・闕谷(葛谷) 等 東北村

위의 표에서 신라의 수도였던 경주의 6부 명칭을 개정하면서 동시에 6부에 소속된 촌락을 재편한 양상을 알 수 있다. 6부에 소속된 촌락 명칭 가운데 방위명을 띠는 촌락, 예컨대 南山部에 소속된 南村이나 加德部에 소속된 東村은 각각 그 밑에 또 다른 촌락을 거느리는 것으로 보아 지역촌에 해당하고, 이들 방위명을 띤 지역촌에 소속되면서 고유 명칭을 가진 촌락은 자연촌인 것으로 보인다. 南山部에 소속된 지역촌인 南村은 仇良伐・麻等烏 등을

61) 具山祐, <高麗前期 鄉村支配體制의 成立>《韓國史論》20 서울대 국사학과 1988; 앞의 책

62) 具山祐, <高麗前期 村落의 존재형태와 隣保組織>《한국중세사연구》3 1996; 앞의 책

63) 《三國遺事》권1, 紀異1 新羅始祖 赫居世王

포함한 4개 이상의 자연촌을 거느리고 있었음을 알 수 있다.⁶⁴⁾

태조대 이후 성종대까지 지역촌의 존재형태에 대해서는 다음의 기록이 주목된다.

① 土姓二：金・曹，來姓一：朴，村姓四：尹・趙・鄭・朱，續姓一：房⁶⁵⁾

② 土姓二：金・曹，金津村姓一：尹，古等村姓一：趙，八谷村姓一：鄭，上樹介村姓一：朱，來姓一：朴⁶⁶⁾

이 자료들은 동일 지역의 姓氏에 관해서 표현 양식을 달리하여 기록한 것으로서, ①에 있는 村姓이 ②에서는 각각 고유한 명칭을 갖는 촌락에서 배출한 성씨로 표현되어 있다. 여기서 촌성의 분정 대상이 되는 金津村 등의 네 촌은 모두 지역촌으로 추정되며,⁶⁷⁾ 한편 군현의 구성에 참가하는 성씨는 모두 일정한 고유 영역을 바탕으로 활동한다는 점이 밝혀진 바 있다.⁶⁸⁾ 따라서 여기서 나타나는 지역촌도 모두 독자적인 고유 영역과 명칭을 가진 것으로 생각된다.

위의 자료에서 독자적 영역과 명칭을 가질 정도로 지역촌이 성장한 시기는 제도적으로 本貫制의 틀에 의해 촌성을 비롯한 土姓의 분정이 이루어지는 성종대로 일단 추정할 수 있겠다.⁶⁹⁾ 그러나 성종대 이전에도 독자적 명칭을 지니면서 촌성의 분정 대상이 되

64) 그런데 이 부분은 다르게 해석할 수도 있다. 예컨대 방위명을 띤 촌락이 그 앞에 있는 고유 명칭을 가진 촌락과 구분되는 것이 아니라, 이들 고유 명칭을 가진 촌락들을 일괄하여 부르는 이름으로 사용된 것으로 보는 견해가 있을 수 있으나, 필자는 이에 동의하지 않는다. 이에 대해서는 具山祐, 앞의 책 pp.359~360 참조.

65) 《世宗實錄地理志》 盈德縣 姓氏

66) 《慶尙道地理志》 盈德縣 姓氏

67) 蔡雄錫, <高麗前期 社會構造와 本貫制>《高麗史의 諸問題》1986; 《高麗時代의 國家와 地方社會》2000 pp.137~138

68) 李樹健, 앞의 책 pp.47~48

69) 蔡雄錫, 앞의 책 pp.78~79

는 지역촌이 있었음이 드러난다. 均如의 출생지를 기록한 내용에 따르면, 성종대 이전인 光宗代에도 이미 黃州에서는 村姓의 분정 대상이 되는 지역촌이 遁臺葉村이라는 특정의 촌명을 가지고 있었음을 분명히 보여준다.⁷⁰⁾ 그러므로 선진 지역에서는 성종대 이전에도 나름의 고유 명칭과 영역을 가질 만큼 지역촌이 성장한 곳도 있었음을 알 수 있다. 앞서 보았듯이 태조대에 경주에서 지역촌이 방위명을 띤 촌락으로 그 밑에 몇 개의 자연촌을 거느리고 있었던 사례도 이와 유사한 맥락에서 파악될 수 있다.

성종대 이후에도 지역촌은 자기 성장을 끊임없이 이루어 나간다. 그 양상이 뚜렷한 모습으로 역사의 표면에 드러나는 12세기 무렵에 이르러 지역촌이 이루어낸 성장 면모에 대해서는 다음의 기록이 참고된다.

- ① 江東縣은 仁宗 14년에 京畿를 나누어 여섯 縣으로 만들 때에 仍乞 舍鄉・班石村・朴達串村・馬灘村을 합쳐서 本縣으로 삼았다.⁷¹⁾
- ② 中和縣은 본래 高句麗의 加火押이었다. … 高麗에 이르러 西京의 屬村이 되었는데, 仁宗 14년에 京畿를 나누어 여섯 縣으로 만들 때에 荒谷・唐岳・松串 등의 아홉 村을 합쳐서 本縣으로 삼았다.⁷²⁾

이 기록은 仁宗 14년(1136)에 江東縣과 中和縣이 西京의 속현으로 새로이 설치될 때, 그 모체가 된 영역 단위가 부곡제의 鄉과 일반 촌락이었음을 보여준다. 이 기록에 나타나는 촌락을 지역촌으로 파악하고, 이를 근거로 지역촌이 12세기 초엽에 독자적 명칭을 가지기에 이른 것으로 이해한 견해가 이미 제시되었다.⁷³⁾ 따라서 강동현은 하나의 향과 세 개의 지역촌을 합하여, 중화현은 아홉 개의 지역촌을 합하여 만들어졌음을 알 수 있다. 한편 이 기록에

70) 《均如傳》제6, 感通神異分者

71) 《高麗史》권58, 地理3 江東縣

72) 《高麗史》권58, 地理3 中和縣

73) 李佑成, 앞의 논문 pp.43~48

나타난 두 현과 같은 시기에 서경의 속현으로 된 지역이 두 곳 더 있는데, 이들도 위의 두 현과 비슷한 형태로 현의 영역을 구성하였다. 江西縣은 梨岳, 大垢, 甲岳, 角墓, 禿村, 甌山 등의 6개 향을 합해 현을 이루었고,⁷⁴⁾ 順和縣은 楸子島의 1개 섬과 櫻遷村, 龍坤村, 禾山村의 세 개의 지역촌을 합쳐 현으로 만들었다.⁷⁵⁾

『宣和奉使高麗圖經』에서는 개경 내의 자연촌이 10여 家로 구성된 사례를 전하고 있다는 것을 감안한다면,⁷⁶⁾ 위의 기록에서 나타나는 촌락을 자연촌의 규모를 넘어선 지역촌으로 보는 것이 타당하다. 특히 ②에서 중화현의 모태가 된 서경의 屬村은 고려초 이래로 지역촌이었을 것이며, 이는 선진적인 지역촌의 경우로서 그 성장의 면모가 매우 두드러진다.

지역촌은 서너 개의 자연촌으로 구성되었으므로, 지역촌의 발전은 당연히 자연촌의 성장을 그 밑바탕에 두고 있었다. 당시 농업생산력이 발전하여 자연촌이 성장하고, 그 결과 자연촌이 분화되었던 과정을 보여주는 좋은 실례를 찾을 수 있다. 그것은 李奎報가 뒷 동네에 사는 朴仁著 등에게 洞名을 지은 시를 지어주면서, 두 洞을 가리켜 萬石洞이라 이름한 연유를 적은 기록이다.⁷⁷⁾ 당시 이규보의 거주지가 개경이라는 점을 염두에 둔다면, 이 사례는 무신집권기의 개경의 촌락 실정을 전해준다. 이미 밝혀진 바와 같이 고려시대 촌락의 명칭은 村, 洞, 里 등으로 불리었다.⁷⁸⁾

여기서 박인저 등이 사는 後洞은 원래 이규보가 사는 本洞에서 분洞된 마을로서, 특히 두 동에서 생산되는 일년간의 수입이 千餘石을 넘는 것으로 밝힌 점이 주목된다. 이는 당시 농업생산력의 증대와 인구의 증가로 말미암아 본동이 포화 상태에 이르게 되자,

74) 《高麗史》권58, 地理3 江西縣

75) 《高麗史》권58, 地理3 順和縣

76) 《宣和奉使高麗圖經》권3, 城邑 國城

77) 李奎報, <洞名詩呈後洞朴僕射(琚)朴學士(仁著)李學士(百全)并序>《東國李相國後集》권5

78) 朴宗基, 앞의 논문 1987

새로운 촌락 즉 분동이 생기고 있었음을 뚜렷이 보여준다. 천연적으로 표현된 두 동의 농업생산력에 대해서는 문학적 과장이 개입되었을 가능성이 있지만, 농업생산력으로 말미암아 개경지역에서 자연촌이 성장, 분화되었던 것은 분명한 사실이다.⁷⁹⁾ 이는 고려 전기에 지속적으로 발전한 농업생산력으로 말미암아 새로운 촌락이 생겨났음을 잘 보여준다.

고려시대 촌락 내부에는 촌락공동체를 유지하고 국가의 행정 업무를 보조하기 위한 조직이 결성되어 운용되었다.⁸⁰⁾ 그 조직을隣保조직이라 부를 수 있는데, 고려시대에 시행된 인보조직은 唐에서 시행된 인보제를 모델로 삼은 것이지만, 관련 규정을 검토해보면 고려시대의 것은 당의 것과 다른 독자적 운용 틀을 갖고 있었다. 인보조직은 한 家戶와 이웃하는 네 가호를 합한 다섯 가호를 하나의 인보로 묶어서 편제하였다.

관련 기록이 적어 인보조직의 기능을 제한적인 것으로 볼 수밖에 없지만, 지금까지 검토된 사료에 의하면 인보조직은 범죄의 예방과 퇴치 및 형사 사건이 일어났을 경우에 연대 책임을 지게 하는 기능을 수행하였을 뿐만 아니라, 일부의 부세 수취에서도 연대 책임을 지는 기능도 수행하였다. 인보조직을 편성함으로써, 같은 인보조직으로 묶인 이웃하는 다섯 가호에게 공동적으로 부과된 연대 책임에 대한 지휘와 감독은 촌락 행정 담당자가 수행하였다. 그리고 인보로서의 책임이 지워지는 존재는 이웃하는 가호의 戶主이다.

이상과 같은 고려시대 촌락의 일반적 상황을 염두에 둘 때, 이와 관련하여 고려시대 부산지역의 세 군현 내부에 있었던 촌락 편제의 편린을 보여주는 자료가 고고학의 발굴을 통해 보고된 점이

79) 이 동은 원래 돌이 많아 이전부터 萬石洞으로 불리었으며, 따라서 만석동의 이름에 얽힌 유래는 두 가지가 있었다(李奎報, <洞名詩呈後洞朴僕射(琚)朴學士(仁著)李學士(百全)并序>《東國李相國後集》권5).

80) 인보조직에 대한 설명은 具山祐, 앞의 논문 1996의 내용을 요약하였다.

주목된다. 고려시대 동래현의 읍성으로 사용된 성지를 발굴했을 때 출토된 유물 가운데 명문이 새겨진 기와류에서 동래현 내부의 촌락 상황을 알려주는 기록이 보고되었다.⁸¹⁾ 기와류에 새겨진 명문은 ‘東面’, ‘南面’, ‘北面’ 등의 방위명을 띠는 面을 지칭하는 내용과 함께 ‘面’만을 기록한 것, ‘東’, ‘西’, ‘南’, ‘北’의 방위명만을 기록한 것, ‘王’, ‘臣’, ‘客’의 기록을 남긴 것 등으로 분류된다. 출토된 고려 기와는 문양으로 보면 고려 전시기의 것이 모두 있으나, 명문이 새겨진 기와의 경우는 魚骨文이 있거나 무문인 상태로 출토되어 고려중기 이전의 것으로 추정되었다.

동래현의 경우와 마찬가지로 동평현의 읍성을 발굴했을 때에도 유사한 명문 기와가 출토되었다.⁸²⁾ 명문 기와는 모두 동쪽 성벽의 2층에서만 출토되었는데, 특히 ‘三品’이라는 명문이 새겨진 기와가 다량으로 나왔다.⁸³⁾ 이밖에도 ‘面東萊郡’, ‘南面東’, ‘南面’, ‘南面(?)’의 방위명을 띤 면을 기록하거나, ‘東’의 방위명만을 기록한 것, 그리고 ‘太平’, ‘文蓋’ 등의 명문을 기록한 기와가 출토되었다. 동평현이라는 지명은 나오지 않고 동평현이 소속된 상급 군현이었던 동래군이라는 지명이 나오는 것으로 보아, 이 유적은 동평현이 동래군의 속현이었던 시점에 조성된 것으로 보인다.

최근 필자가 부산시립박물관에 전시된 유물 중에서 동평현 성지에서 출토된 것으로 보이는 ‘萊面東’, ‘三品’, ‘東萊郡’ 등의 명문이 있는 기와를 발견하였다. 그리고 이와 함께 기장군 校里에서 출토된 기와 가운데 ‘西面’이라는 명문이 새겨진 것이 한 점 있음을 확인하였다. 기장군 교리는 고려시대 기장군의 읍성이 있었던 지역이다.

面里制는 조선시기에 실시된 촌락 편제의 방식이라는 것은 잘

81) 金基民, 앞의 논문 p.53

82) 나동욱·최정혜, 앞의 보고서 pp.76~79

83) ‘三品’이라는 명문은 후술하듯이 주현군 가운데 노동부대인 村留 2·3品軍의 활동과도 연관시켜 해석할 수 있다는 점에서 주목된다.

알려진 사실이지만,⁸⁴⁾ 성터 발굴에서 보이는 명문 기와의 기록에 따르면, 이보다 앞선 고려전기에 이미 부산지역 세 군현의 내부에 면리제가 실시되었음을 보여주는 새로운 자료를 얻게 되는 셈이다. 고려시대에 면리제가 시행되었음을 보여주는 다른 지역의 사례를 아직 접하지 못해, 이 사실을 단정적으로 주장하기는 어렵다. 그러나 그렇다고 하더라도, 위의 발굴 자료가 고려전기의 것이라는 편견 자체를 불신하지 않는다면, 조선시기 이전인 고려시대, 특히 고려전기에도 면리제가 시행되었음을 전적으로 부정하기도 어려운 것이다. 다만 여기서는 고려전기에 면리제가 시행되었다는 단정적 해석을 선불리 내리지 않고, 앞으로 발견될 수 있는 다른 지역의 자료를 축적하여 보다 체계적인 연구를 시도하기 위해 새로운 자료를 보고한다는 차원에서 서술을 마치려 한다.

Ⅲ. 지방행정의 담당자

1. 지방관

동래는 현종 9년까지 주군으로 있다가 현종 9년 이후부터 명확한 연대를 알 수 없는 어느 시기까지 속현이 되었으며, 그 뒤에 다시 현령이 파견되는 주현으로 복귀하였다. 기장현은 예종 3년 이후에 감무가 파견되었던 것으로 추정된다. 여기서는 이들 지방관의 위상에 대해서 살펴보기로 한다. 이 부분을 검토하기 위해, 먼저 고려전기 각급 지방단위에 파견된 지방관과 屬官의 구성 및 품계를 표로 나타내면 다음과 같다.

84) 朴鎭愚, <朝鮮初期 面里制와 村落支配의 강화>《韓國史論》20 서울대 국사학과 1988

<표 2>⁸⁵⁾ 高麗前期 界首官・主縣의 外官・屬官 구성과 그 品階

	京	大都護府, 牧	中都護府	防禦鎮, 州郡	縣, 鎮
使	1인, 3품 이상	1인, 3품 이상	1인, 4품 이상	1인, 5품 이상	1인, 7품 이상
副使	1인, 4품 이상	1인, 4품 이상	1인, 5품 이상	1인, 6품 이상	1인, 8품
判官	1인, 6품 이상	1인, 6품 이상	1인, 6품 이상	1인, 7품	
司錄參軍事	1인, 7품 이상	1인, 7품 이상	判官 겸직		
掌書記	1인, 7품 이상	司錄 겸직	判官 겸직		
法曹	1인, 8품 이상	1인, 8품 이상	1인, 8품 이상	1인, 8품 이상	
醫師	1인, 9품 이상	1인, 9품			
文師	1인, 9품 이상	1인, 9품			

- 비고) 1. 京은 南京을 기준으로 함. 西京은 判官과 司錄參軍事가 각 2인이며, 醫師・文師는 없음. 東京은 醫師와 文師가 9품임.
 2. 大都督府도 大都護府・牧의 경우와 같음. 大都護府와 牧은 司錄參軍事가 掌書記를 겸직하여 司錄兼掌書記라 하였음.
 3. 中都護府는 判官이 司錄參軍事와 掌書記를 겸직하여 判官兼掌書記라 하였으며, 醫師와 文師는 없음.
 4. 防禦鎮과 州郡은 司錄參軍事・掌書記・醫師・文師가 없으나, 필요시 ‘醫學’과 ‘文學’을 加置하였음.
 5. 縣의 경우는 縣令과 縣尉, 鎮은 鎮將과 副將만 있음.

현종 9년까지 동래는 현이 아니라 군이었으므로, 이곳에 파견된 지방관은 위의 <표 2>의 분류에 따르면 州郡급에 해당할 것이다. <표 2>의 기본적 구성은 현종 9년에 이루어진 것이지만, 대상에 따라서는 성종대의 것도 포함되어 있다. 특히 <표 2>에 나타나는 지방관과 속관의 품계는 문종대에 제정된 관제의 내용으로 작성되었다.

<표 2>에서 보듯이 주군에 파견되는 지방관과 속관의 구성과 품계는 防禦鎮의 그것과 같으나, 문종대 이후의 시점에는 知事・

85) <표 2>는 朴宗基, <高麗時代 外官 屬官制 研究>《震檀學報》74 1992 ; 앞의 책 p.251의 <표 4-1>을 옮기되, 필요에 따라 필자가 표의 제목을 바꾸고 부분적으로 수정하였다.

判官, 혹은 지사만 파견되는 경우도 있었다.⁸⁶⁾ 방어진에 파견된 지방관과 속관은 지방장관인 使 1인(5품 이상), 副使 1인(6품 이상), 판관 1인(7품), 法曹 1인(8품 이상) 등이었는데, 지역에 따라서는 ‘文學’과 ‘醫學’을 담당하는 속관이 더 있는 경우도 있었다.⁸⁷⁾ 그러므로 기록에 따른다면 당시 동래군에 파견된 지방관과 속관은 지방장관인 知郡使 1명과 차관인 知郡副使 1명 및 판관 1명, 법조 1명을 포함한 네다섯 명의 인원이 될 것이다.

문종대에 제정된 지방관제에 따르면, 현에 파견되는 지방관은 장관인 縣令 1명(7품 이상)과 縣尉 1명(8품)의 두 사람뿐이고 속관은 파견되지 않았다. 문종대에 제정된 外官祿 규정에 의하면, 대체적으로 현령의 녹봉은 현위에 비해 한 등급이 높으며, 유독 固城 縣尉만은 다른 현위보다 한 등급 더 낮은 녹봉을 받았다.⁸⁸⁾ 이어 인종대의 외관록 규정에서는 현령은 33석 5두와 26석 10두의 녹봉을 각각 받는 두 등급으로 나뉘었는데, 동래현의 현령은 후자의 녹봉을 받았다.⁸⁹⁾ 그리고 鎭溟縣尉를 제외한 다른 모든 현위는 23석 5두와 20석의 녹봉을 받는 두 등급으로 구분되었고, 감무는 20석을 받았다.⁹⁰⁾ 이는 문종대에서 인종대에 이르는 시기에 현령의 지위는 현위에 비해 한 등급이 높고, 감무의 지위는 현위에 준하거나 조금 낮은 것임을 말해준다.

현령과 현위는 동일한 현에 파견된 지방관으로서 각각의 품계에도 차이가 있었으므로, 서로 상하관계에 있었던 것이 사실이다. 그러나 이 둘의 관계가 다른 지방단위에서 일반적으로 보이는 지방장관과 차관 사이의 수직적 관계는 아니었다. 이는 다음의 자료에서 보듯이 현위가 독자적인 관아와 관원을 가진 존재라는 점에서 잘 알 수 있다.

86) 《高麗史》권77, 百官2 外職 知州郡員吏

87) 《高麗史》권77, 百官2 外職 防禦鎭

88) 《高麗史》권80, 食貨3 祿俸 外官祿

89) 《高麗史》권80, 食貨3 祿俸 外官祿

90) 《高麗史》권80, 食貨3 祿俸 外官祿

富城縣令이 縣尉와 서로 화목하지 못하여 해가 무고한 사람에게 미쳐서 온 현이 그 고통을 이기지 못하게 되자, 마침내 縣尉 官衙의 宰僕과婢를 죽이고 현위 관아의 문을 닫아서 출입하지 못하게 하였다.⁹¹⁾

위의 기록에 따르면 현위도 스스로의 독립된 관아를 가지고 있었으며, 그 운영에 필요한 宰僕 등의 사람을 부리고 있었음을 알 수 있다. 문종대에 長淵縣의 현령인 崔德元和 현위인 崔崇望이 고을 주민을 잘 교화하지 못했다는 등의 이유로 함께 파직된 사례가 있었다.⁹²⁾ 이 두 사례에서 당시 현위는 현령의 하위직이면서도 다른 지방단위의 차관과는 달리 수령직으로 간주되었음을 알 수 있다.⁹³⁾

고려중기 이후 감무가 파견되면서 주현과 속현을 포함한 현급의 하급 지방단위가 전반적으로 개편되는 추세 속에서 현위는 치폐되었으며, 현령은 품계상의 변화가 일어나기도 하였다. 먼저 현위의 치폐에 대해서 살펴보기로 한다. 기록에 따르면 현위는 고종 43년에 혁파되었음이 확인된다.⁹⁴⁾ 한편 『고려사』 百官志의 지방관과 속관을 기록한 내용을 정리해보면, 고려후기의 지방관과 속관 구성은 <표 2>에 나타나는 고려전기의 그것과는 큰 차이가 있음을 확인할 수 있다. 고려전기의 것과 비교하여 고려후기의 지방관과 속관 구성에서 나타나는 가장 큰 변화는 각 지방단위의 차관인 부사가 혁파된다는 점과 속관이 많이 줄어든다는 사실이다.⁹⁵⁾ 공민왕 5년에 牧·都護·知官의 사와 부사가 京官을 겸대하는 것을 폐지하였는데,⁹⁶⁾ 이는 州郡 이상의 지방단위를 대상으로 시행한 것이었으며, 이 무렵에 부사가 혁파되는 직접적 계기가 되었다.

91) 《高麗史》권20, 明宗 12년 2월

92) 《高麗史》권7, 文宗 원년 7월

93) 朴宗基, 앞의 논문 1997 p.283 각주 92) 참조.

94) 《高麗史》권77, 百官2 外職 諸縣 高宗 43년

95) 고려후기 지방관과 속관 구성의 변화에 대해서는 尹京鎮, 앞의 박사학위논문 pp.293~295 참조.

96) 《高麗史》권77, 百官2 外職 大都護府 恭愍王 5년

이보다 앞선 고종 43년에 현위가 혁파된 것은 공민왕 5년에 완결되는 정책의 시발적 조치가 되었던 것이다.

한편 고려후기에는 지방관의 지위를 전반적으로 강화하는 정책이 지속적으로 추진되었다. 이 시기에 현령과 감무의 품계가 높아지는 것은 이러한 국가 정책과 직접적 관련이 있다. 현령은 감무와 함께 공민왕 2년에 7품 이하의 품계를 가진 사람을 임명하여 그 대상자의 품계가 고려전기에 비해 낮아지는 변화가 있었으나,⁹⁷⁾ 그후에는 이와 반대로 여러 道의 현령과 감무를 安集別監으로 삼을 때 5·6품을 가진 사람을 임명하여 그 품계가 높아졌다.⁹⁸⁾ 감무와 현령의 품계가 높아지는 시점은 다른 자료에 의하면 공민왕 8년이라는 사실을 알 수 있으며,⁹⁹⁾ 昌王때에도 현령과 감무를 5·6품으로 임명하였다.¹⁰⁰⁾

현령과 감무는 공민왕 8년 이후 품계가 높아진 사실을 확인할 수 있는데, 이는 당시 국가에서 전반적으로 현을 담당하는 하급 지방관의 지위를 강화하는 추세였음을 잘 보여준다. 주지하듯이 관직에 따라 얼마간의 출입은 있으나, 대체적으로 6품과 7품 사이에는 고려 관직체계의 운영에서 중·하급 관료를 가름하는 參上·參外職의 개선이 있었다.¹⁰¹⁾ 참상직은 朝會에 참석할 수 있는 관료를 지칭하는 것으로서, 참외직에 비해 계수관을 포함한 큰 권위를 지니고 있었다. 따라서 종전에 7품 이하의 관료를 감무와 현령에 임명했던 것에 비해, 고려후기에 5·6품을 감무와 현령으로 임명한 것은 감무와 현령을 참상직으로 격상시킴으로써, 지방사회에서 감무와 현령이 가진 권위와 지위를 강화시키고 이를 통해 지

97) 《高麗史》권77, 百官2 外職 諸縣 恭愍王 2년

98) 《高麗史》권77, 百官2 外職 諸縣

99) 《高麗史》권75, 選舉3 選用守令 恭愍王 8년

100) 《高麗史》권77, 百官2 外職 諸縣

101) 金塘澤, <高麗時代의 參職>《省谷論叢》20 1989, 朴龍雲, <高麗時代의 官職과 官階>《한국사》13 國史편찬위 1993; 《高麗時代 官階·官職 研究》1997

방 지배의 효율을 제고하려고 했던 것이다.

감무와 현령 및 현위에 임용되는 사람의 출신에 대해서 살펴보기로 한다. 공민왕 8년에 全以道가 올린 상서에서는 이전 시기에 감무와 현령은 모두 登科한 士流를 임용했다고 하였으나,¹⁰²⁾ 『고려사』를 비롯한 다른 기록에서 이에 관한 정확한 규정을 찾기 어렵다. 고려전기부터 과거에 급제한 사람이 外職에 임용되는 것은 다수의 사례를 확인할 수 있고, 또한 이에 관한 규정도 찾아진다.¹⁰³⁾ 그러나 과거급제자가 임용되는 외직은 지방장관인 수령이 아니며 계수관을 포함한 큰 지방단위의 속관이었다.¹⁰⁴⁾ 무신집권기 이전에 과거급제자가 현령에 임용된 사례가 보이지 않는 것은 현령이 지방장관이었기 때문으로 보는 견해가 있다.¹⁰⁵⁾

무인집권기 이전의 현위는 門蔭이나 과거 출신자가 임용된 사례가 확인된다. 金閔甫는 인종 23년에 문음으로 良醞丞同正이 되었다가 10년 후인 毅宗 9년에 臨陂縣尉가 되었다.¹⁰⁶⁾ 崔精은 예종 3년에 蔭敍로 胥史가 되었다가 뒤에 賢科를 통해 龍岡縣尉가 되었다.¹⁰⁷⁾ 현과는 과거의 본고시인 禮部試를 가리키는 여러 별칭의 하나로 파악된다는 점에서,¹⁰⁸⁾ 최정은 무인집권기 이전에 과거 출신자가 현위에 임명된 사례로 볼 수 있다. 무인집권기 이후에도 현위는 과거 급제자가 임명되었다. 咸脩는 과거에 급제하여 관례에 따라 翼嶺縣尉에 임명되었는데,¹⁰⁹⁾ 이 사실은 그의 부친 묘지

102) 《高麗史》권75, 選舉3 選用守令 恭愍王 8년

103) 李奎報, <上趙太尉書>《東國李相國全集》권26

104) 朴宗基, 앞의 논문 1992, 朴宗基, <고려시대의 지방관원들>《역사와 현실》 24 1999 ; 앞의 책

105) 尹京鎮, 앞의 박사학위논문 p.304

106) <金閔甫墓誌銘>《高麗墓誌銘集成》 p.242

107) <崔精墓誌銘>《高麗墓誌銘集成》 p.201

108) 朴龍雲, <高麗時代 科學의 考試와 體系에 對한 檢討>《韓國史研究》61 · 62 1988 ; 《高麗時代 蔭敍制와 科學制研究》 1990 pp.138~139

109) <咸脩墓誌銘>《高麗墓誌銘集成》p.301에 따르면 함수는 翼嶺縣尉에 임명된 것으로 판독하였으나, 그의 아버지 咸有一의 묘지명과 《고려사》 지리지의 참조하면 翼嶺縣이 옳을 것이다.

명에서도 확인되며,¹¹⁰⁾ 그의 생존 시기로 보아 명종대의 사례로 추정된다. 李勝章은 의종 22년에 과거에 급제하여 4년 후인 명종 2년에 管城縣尉로 임명되었다.¹¹¹⁾

한편 무인집권기 이전에 감무로 임명된 사람의 출신 성분을 보면, 문음으로 동정직에 임명된 사람이 10여 년 후에 光州監務가 된 사례를 찾을 수 있다.¹¹²⁾ 무인집권기 이후의 사례를 보면 과거에 합격한 사람이 감무에 임명된 사례가 발견된다.¹¹³⁾ 사례의 수가 적어 단정적으로 말하기는 어려우나, 고려후기에 과거 합격자가 감무에 임명되는 것도 감무의 지위가 전반적으로 강화되는 추세가 반영된 현상으로 보인다.

2. 향리

신라말 고려초는 지방 각지에서 호족 세력이 흥기하여 지방사회의 실질적 지배자로 활동하였다. 후삼국 쟁패기에 이들의 향배는 새로운 통일을 주도하는 국가가 어느 쪽이 되는가에 결정적 영향을 미쳤다. 그리고 호족들은 고려가 후삼국을 통일하고 집권체제를 강화시키는 과정에서 일부의 대호족은 중앙정계에 편입되었으나, 이보다 더 많은 중소호족들은 재지사회에 토착하여 지방행정의 실무를 담당하는 향리층으로 편제되었다. 여기서는 그 과정에 대해서 살펴보기로 한다.

신라말 고려초 부산지역 호족의 동향을 직접적으로 알려주는 자료는 거의 없으나, 다음의 자료는 이와 관련하여 논란의 소지를 남기고 있다.

110) <咸有一墓誌銘>《高麗墓誌銘集成》 p.251에는 과거에 합격하여 익령현위에 임명된 둘째 아들 이름을 咸淳이라고 기록하였으나, 咸脩의 묘지명과 대조하면 함유일의 둘째 아들 이름은 함수임을 알 수 있다.

111) <李勝章墓誌銘>《高麗墓誌銘集成》 pp.274

112) <梁元俊墓誌銘>《高麗墓誌銘集成》 pp.170~171

113) <薛愼墓誌銘>《高麗墓誌銘集成》 p.381

命旨城將軍 城達이 그의 동생 伊達・端林과 함께 來附하였다.¹¹⁴⁾

이 자료는 태조 6년에 命旨城을 중심으로 활동하던 호족인 城達이 두 아우와 함께 고려로 귀부한 사실을 전해준다. 이 시기 호족이 성주, 장군으로 불린 것은 널리 알려진 사실인데, 여기서 성달이 활동의 중심 무대로 삼았던 명지성이 오늘날 어느 지역으로 볼 것인가에 대해서는 여러 견해가 있으나, 이 가운데 유력한 견해는 다음의 두 가지를 들 수 있다. 하나는 이 기록에 나타나는 명지성을 『高麗史』 권56, 地理2 抱州조에 나타나는 抱州의 고구려시대 별호인 命旨로 보는 견해이다.¹¹⁵⁾ 포주는 오늘날 경기도 포천시의 고려시대 지명이다. 이와는 다른 견해는 위의 기록에 나타나는 命旨를 鳴旨의 다른 이름 표기로 보고, 오늘날 부산광역시 강서구 鳴旨島를 그 무대로 파악하는 것이다.¹¹⁶⁾

조선전기에 만들어진 여러 지리지를 보면, 신라말 특정 지역의 유력 호족들의 동향에 대해서는 대부분 관련 기록이 남아 있다. 특히 성주, 장군으로 칭해지는 유력한 인물의 경우는 더욱 그러한데, 명지도가 속한 옛 지방단위인 김해에 관한 기록을 보면 위의 기록에 나타나는 명지성장군 성달에 관한 어떤 기록도 남기지 않았다. 그리고 최근에 시도된 여러 형태의 지표조사에서 명지도에 성곽의 흔적을 보여주는 유적이 발견되지 않았다. 이런 점 등을 고려하면, 후자의 견해는 성립하기 어려운 것으로 보인다.

신라말 고려초 부산지역의 동향을 보여주는 또 다른 사실은 태조 7년에 견훤이 絶影島의 명마 한 필을 왕건에게 보냈다는 사실이다.¹¹⁷⁾ 절영도는 오늘날 부산광역시 영도구를 이루는 섬인 影島

114) 《高麗史》권1, 太祖 6년 3월 辛丑

115) 金甲童, <‘高麗初’의 州에 대한 考察>《高麗史의 諸問題》1986 ; 앞의 책 p.98

116) 黃善榮, 《高麗初期 王權研究》1988 pp.62~66

117) 《高麗史》권1, 太祖 7년 8월, 《高麗史節要》권1, 太祖 9년 4월, 《新增東國輿地勝覽》권23, 東萊縣 山川 絶影島

의 이 시기 이름으로서, 절영도라는 이름 자체가 그림자를 찾을 수 없을 만큼 빨리 달리는 명마를 배출하는 섬이라는 것에서 유래하였다. 여기서 건훤이 왕건에게 보낸 말의 우수성을 짐작할 수 있는데, 이 사건에 대한 정치적 해석에 따르면, 이 자료는 당시 부산지역이 후백제의 영향력이 미치는 영역이었음을 보여주는 것으로 파악되었다.¹¹⁸⁾ 나아가서 이는 고려초기 부산지역이 갖는 위상에도 큰 영향을 끼친 것으로 이해하였다.

고려초기 부산지역의 향촌지배층 동향을 보여주는 자료는 거의 찾을 수 없다. 따라서 이 시기 향촌지배층의 동향을 구체적으로 보여주는 자료를 토대로 지금까지 이루어진 연구성과를 중심으로 부산지역 향촌지배층의 동향과 향리제의 성립 과정을 살펴보기로 한다.

고려초기 향촌지배층은 향촌사회를 지배하기 위한 독자적 권력 기구로서 堂大等を 중심으로 한 체제를 구축하였다. 이른바 당대 등체제로 일컬어지는 이 시기 향촌 지배기구로서의 邑司조직은 지역에 따라 다양한 형태로 운영되었다.¹¹⁹⁾ 당대등이 아닌 上大等이라는 신라 위계가 읍사의 최고 직임으로 나타나는 原州의 경우나, 다른 지역에서는 전혀 보이지 않는 독특한 직임을 둔 淸州가 대표적인 사례가 된다.

독자적 지배기구의 운영을 통해 마련한 향촌지배층의 지방사회에 대한 지배체제에 큰 변화가 초래된 시기는 성종대이다. 그 가운데 성종 2년에 이루어진 향리제 개편이 가장 중요한 조치였다.¹²⁰⁾ 이때에 이루어진 향리제 개편은 지역에 따라 다양한 형태로 운용된 읍사 기구의 직제의 명칭을 국가의 주도하에 일원적인 형태로 전면 개혁하는 것이었다. 한편 이때의 조치를 보여주는 기록에서 읍사 기구의 부서는 兵部와 倉部뿐인 것으로 나타나지만,

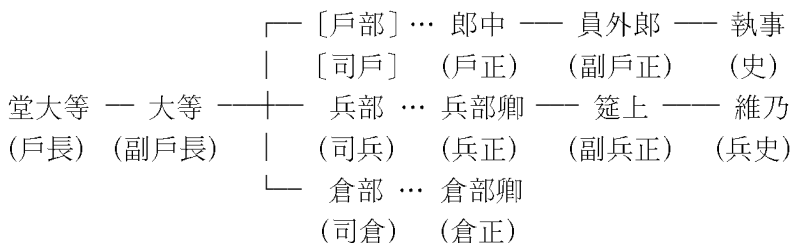
118) 鄭容淑, <고려건국기의 지방사회와 부산>《釜山市史》1 1989 pp.505~507

119) 具山祐, <고려초기 향촌지배층의 동향>《釜山史學》39 2000 ; 앞의 책

120) 《高麗史》권75, 選舉3 銓注 鄉職 成宗 2년

이는 기록의 누락으로 戶部가 빠진 것으로 보고 이를 복원하려는 견해가 있었다.¹²¹⁾ 이 연구에 의해 복원된 성종 2년 당시의 향리지 개편의 내용은 다음과 같이 추정된다.

<그림 1> 成宗 2년의 鄉吏制 개편



([] 은 추정 명칭, () 은 개편후 명칭임)

<그림 1>에서 보듯이 성종 2년의 조치를 계기로 당대등을 정점으로 하는 읍사 기구가 戶長을 정점으로 하는 체제로 바뀌었음을 알 수 있다. 말하자면 당대등체제에서 호장체제로 전환한 것이 이때 이루어진 개편 조치의 핵심 내용인 것이다. 이때의 개편 조치로 향촌지배층 가운데 정점에 있었던 당대등은 호장으로, 大等은 副戶長으로 바뀌게 되었다. 뿐만 아니라 당대등과 대등 밑에 있었던 여러 부서와 여러 단계의 직책이 <그림 1>의 내용처럼 모두 바뀌게 되었다. 이때의 개편 조치는 관이 주도하는 향촌지배체제로 나아가는 실질적 발판이 되었다.

성종대에 향리지 개편을 중핵으로 삼아 관이 주도하는 향촌지배체제를 강화하는 과정에서 갈등 양상이 나타나기도 하였는데, 이

121) 李基白, <新羅私兵考>《歷史學報》9 1957; 《新羅政治社會史研究》1974 p.266

한편 이와는 달리 호부의 존재를 부정하고 郎中 이하를 당대등·대등에 직속하는 것으로 보는 견해가 있다(河炫綱, <고려초기의 지방통치>《高麗地方制度의 研究》1977; 《韓國中世史研究》1988 pp.190~193).

는 당시 국가권력의 한계를 보여주는 것이며, 동시에 향촌지배체제의 강화를 완결하는 후속 조치가 필요한 것임을 잘 말해준다.¹²²⁾ 성종대 개편 조치의 연장선상에서 향촌지배체제의 중심을 이루는 향리제 개편을 마무리한 시기는 현종대이다.

현종 초반기에 부친과 친형제가 호장인 자를 事審官으로 임용하지 못하게 하였다.¹²³⁾ 현종 9년에는 향리의 公服이 제정되었는데, 호장을 紫衫으로 삼는 것을 필두로 이하 향리들을 5등급으로 나누어 공복의 색깔을 각각 정했다.¹²⁴⁾ 현종 13년에는 일반 군현의 향리층 수장을 호장이라 부르고, 부곡제 영역의 人吏들은 단지 長으로 부르게 했으며,¹²⁵⁾ 현종 16년에는 향리가 병들어 직무를 수행하지 못하는 기일이 백일이 되면 京官의 예에 따라 직책과 토지를 거두게 하였다.¹²⁶⁾

이러한 일련의 조치와 함께 현종 9년에 새로운 향리직제와 각 직임의 정원을 정했다. 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 3> 현종 9년의 향리직제와 정원

		戶 長	副 戶 長	兵 正	倉 正	副 兵 正	副 倉 正	史	兵 史	倉 史	公 須 史	食 祿 史	客 舍 史	客 店 史	司 獄 史	합 계
五 道	1000丁 이상	8	4	2	2	2	2	20	10	10	6	6	4	4	4	84
	500丁 이상	7	2	2	2	2	2	14	8	8	4	4	2	2	2	61
	300丁 이상	5	2	2	2	2	2	10	6	6	4	4	2	2	2	51
	100丁 이하	4	1	1	1	1	1	6	4	4	3	3	1	1		31
兩 界	1000丁 이상	6	2	2	2	2	2	10	6	6	4	4	2	2	2	52
	100丁 이상	4	2	2	2	2	2	10	6	6	4	4	2	2	2	50
	100丁 이하	2	1	1	1	1	1	6	4	4	2		2	2	2	29

122) 具山祐, <高麗 成宗代의 鄉村支配體制 강화와 그 정치·사회적 갈등>《韓國文化研究》6 부산대 1993; 앞의 책

123) 《高麗史》권75, 選舉3 銓注 事審官

124) 《高麗史》권72, 輿服 長吏公服 顯宗 9년

125) 《高麗史》권75, 選舉3 銓注 鄉職 顯宗 13년 4월

126) 《高麗史》권75, 選舉3 銓注 鄉職 顯宗 16년 2월

- * 《高麗史》권75, 選舉3 銓注 鄉職 顯宗 9년조에 의거해 작성.
- * 원문에는 五道와 兩界 부분의 원문은 ‘凡州府郡縣’東西諸防禦使・鎮將・縣令官’임.
- * 兩界의 1000丁 이상의 경우 公須史와 食祿史 정원은 ‘公須史各四人’으로 기록되어 食祿史 부분은 누락되었으나, ‘各四人’이라는 표현과 다른 경우를 참조하여 보충함.
- * 100丁 이상의 경우도 副戶長 이하의 정원이 1000丁 이상과 같다는 규정에 따라 같게 처리함.

<그림 1>과 비교해보면 알 수 있듯이, 현종 9년에 제정된 향리 직제는 성종 2년의 것에 비해 公須史 이하의 하급 향리직인 諸壇史가 대폭 증원되었다. <표 3>에는 호정과 부호정의 정원이 빠졌지만, 이 시기에 이 직책들이 혁파된 것은 아니었다.¹²⁷⁾ 그리고 제단사에 상응하는 諸壇(副)正도 이 시기에 설치된 것이 확실하지만, 위의 <표 3>에는 들어가지 않았다. 따라서 현종 9년에 실제 정해진 향리 정원은 <표 3>보다 훨씬 많았을 것으로 추정된다. 가령 <표 3>에서 누락된 제단사와 제단부정의 인원을 한명씩만 잡아도 이들을 합하면 모두 10명에 이른다. 이 사실을 토대로 유추하면 현종 9년에 제정된 향리의 실제 정원은 <표 3>보다 최소한 10명은 더 많았음을 알 수 있다.

고려시대 부산지역의 세 군현의 丁의 수가 얼마나 되는지를 알려주는 자료가 없으므로, 세 군현에서 활동한 향리의 직임과 그 정원을 정확히 알 수 없다. 그러나 세 군현이 최하 등급인 100정 이하라 간주하더라도 각 군현에는 <표 3>에 의하면 31명의 향리가 활동한 셈이 되는데, 앞서 지적한 바와 같이 이 정원에 최소 10명 이상의 향리가 더 있었던 사실을 감안하면, 각각의 군현에는 최소 41명 이상의 향리가 활동했음을 유추할 수 있다.

고려시대 부산지역의 세 군현 가운데 향리가 활동한 기록을 남

127) 이하 현종대 향리직제에 대한 분석은 具山祐, <高麗 顯宗代 鄉村支配體制 개편의 배경과 성격>《한국중세사연구》1 1994; 앞의 책 pp.482~483 참조.

긴 곳은 동래현뿐이다. 동래를 본관으로 하는 성씨 중 고려시대에 중앙정계는 물론 재지사회에 가장 뚜렷한 기록을 남긴 성씨는 東萊鄭氏이다.¹²⁸⁾ 동래정씨의 일원으로서 중앙정계에서 크게 활약한 鄭沆의 묘지명에 의하면, 그의 조부 鄭文道와 증조부 鄭之遠은 모두 동래군의 호장이었음을 알 수 있다.¹²⁹⁾ 동래정씨 가운데 처음 과거에 급제하여 중앙정계에 진출한 사람은 정문도의 아들인 鄭穆이었으며,¹³⁰⁾ 정목의 아들인 정향도 과거에 급제하여 벼슬살이를 하여 2대에 걸쳐 중앙관인으로 진출함으로써¹³¹⁾ 동래정씨가 귀족 가문으로 발돋움할 수 있는 기반을 마련하였다. 동래현의 土姓은 鄭·宋·玉·丁·曺의 다섯인데,¹³²⁾ 다른 성씨는 중앙정계는 물론 재지사회에서조차 활동한 기록이 전혀 남아 있지 않은 것으로 보아 이 다섯 토성 가운데 동래정씨가 고려시대에 가장 두드러지게 활동한 가문이었음을 알 수 있다.

3. 촌락과 부곡제 지역의 행정 담당자

고려초기에 촌락 행정을 담당한 자를 村主라고 불렀다. 촌주라는 명칭은 신라시기 이래로 사용되어 온 것으로서, 고려초기에도 그대로 사용하였다. 촌주층은 신라말 지방사회의 변동 과정에서 크게 활동한 호족의 일원이자 그 말단을 이루는 계층으로 존재하였다. 후삼국 전쟁기인 태조대에 활동한 촌주의 구체적 실례로는

128) 朴龍雲, <고려시대 東萊鄭氏家門 분석>《泰東古典研究》10 1993 ; 《高麗社會와 門閥貴族家門》 2003, 蔡尙植, <고려 중기의 정치 정세와 東萊鄭氏>《瓜亭文學의 再照明》 과천한국학당 1997

129) <鄭沆墓誌銘>《高麗墓誌銘集成》 p.61.

다른 기록에서는 정문도를 呂吏(《新增東國輿地勝覽》권23, 東萊縣 人物 鄭文道), 郡長(<鄭穆墓誌銘>《高麗墓誌銘集成》 p.34)으로 각각 표현하였으나, 정문도의 향리직은 호장이었을 것이다.

130) <鄭穆墓誌銘>《高麗墓誌銘集成》 p.34

131) <鄭沆墓誌銘>《高麗墓誌銘集成》 p.61

132) 《世宗實錄地理志》 東萊縣

孔巖縣에서 후백제를 공략하는 왕건에게 식량을 공급하여 병사를 구제한 공을 세워 춘주로 임명된 孔巖許氏의 시조인 許宣文을 들 수 있다.¹³³⁾

태조 26년에 淸道郡界 里審使 順英과 大乃末 水文 등이 작성한 柱貼公文의 내용에는 雲門山 禪院의 長生標 위치와 三剛職制의 명단이 기록되었으며, 이 주첩공문은 都田帳에 의거해 기술하였음을 밝히고 있다.¹³⁴⁾ 주첩공문을 작성한 한 사람인 순영의 직책은 이심사로 나타나는데, 이심사는 일단 직책의 이름만으로 보면 중앙에서 파견된 使者로 파악되기 쉽다. 그러나 당시 지방사회의 실정을 연관시켜 해석하면 이심사는 지방의 토착 세력가 가운데 임명된 것으로 여겨지며, 그 기능은 신라의 촌락문서에 나타나는 촌역 곧 촌락의 영역과 각 촌락 사이의 경계를 심사하는 것으로 보인다.¹³⁵⁾ 이 사례를 통해 유추하면, 건국 초기인 태조대부터 국가는 촌락 지배에 필요한 최소한의 행정적 사항인 촌락의 영역을 파악하는 정책을 시행하였음을 알 수 있다.

고려시대 국가의 촌락 지배구조가 확립된 시기는 성종대이다. 이전 시기에 지방사회를 자율적 지배기구인 읍사를 통해 지배하던 향촌지배층의 일원이었던 춘주에 의해 촌락이 장악되던 상황에서 벗어나 성종대에 이르면 국가의 촌락 지배구조를 확립하는 조치가 시행되었다. 다음의 기록이 이를 잘 보여준다.

여러 촌의 大監과 弟監을 고쳐 村長과 村正으로 삼았다.¹³⁶⁾

성종 6년에 시행된 이 조치에서 주목되는 것은 그때까지 촌락의 행정을 담당하던 춘주가 배제되고, 大監과 弟監이 새로운 촌락 행정 담당자로 임명되었다는 점이다. 제감의 활동은 관련 기록이 없

133) 《增補文獻備考》권235, 職官考22 外武職 鄉吏

134) 《三國遺事》권4, 義解5 寶壤梨木

135) 具山祐, 앞의 논문 1996 pp.362~363

136) 《高麗史》권3, 成宗 6년 9월 戊辰

으므로 잘 알 수 없으나, 관련 기록을 살펴보면 대감은 주첩과 같은 공문서를 작성하는 임무를 맡고 있었음을 알 수 있다.¹³⁷⁾

한편 惠宗 원년에 건립된 비의 陰記에 의하면 같은 지역 출신의 촌주와 대감이 동시에 기록되지는 않았으나, 당시 대감과 촌주는 직임이 분명히 구분되었고 대감이 촌주보다 높은 지위에 있었음이 확인된다.¹³⁸⁾ 이 사실을 유념하면서 위의 인용 기록에서 나타난 조치가 갖는 의미를 해석하면 다음과 같다. 원래 촌주층과는 구분되는 존재이면서 그보다는 높은 위상을 갖고 있었던 대감이 이 조치를 계기로 촌주에 대신하여 새로이 촌장이라는 이름으로 그 역할을 대신 수행하게 되었음을 뜻하는 것이다. 그것은 일차적으로 촌락 지배의 실무를 담당한 기존 세력인 촌주층을 촌장(대감)으로 교체함으로써, 성종 6년 이전 시기에 촌주층으로부터 전권에 가까운 지배를 받았던 촌락을 국가권력의 손길이 미치는 공간으로 만들고자 했기 때문에 시행된 정책이었다.

성종대 이후 촌락 행정 담당자는 촌장, 촌정이라는 명칭 이외에도 村典, 里正 등과 같이 다양하게 불리웠다. 이정은 개경 내부의 촌락 편제인 坊里制에서 하급 촌락인 里的 담당자를 가리키는 경우가 많았다.

부곡제 지역에도 행정 업무를 담당하는 사람이 있었다. 부곡제 지역의 존재 상황을 가장 종합적으로 전해주는 기록에 따르면, 향, 부곡, 소, 장, 처 등의 부곡제를 이루는 모든 곳에는 土姓吏民이 있었다고 하였다.¹³⁹⁾ 여기서 부곡제 지역의 행정을 담당하는 사람이 토성이민이라고 하였는데, 다른 기록에 의하면 이들을 일반 군현의 향리와 구분하기 위해 ‘△△長’으로 부른다는 규정이 제정되기도 하였다.¹⁴⁰⁾ 그 이후의 여러 기록에는 部曲長¹⁴¹⁾이나 鄉

137) 《三國遺事》권3, 塔像4 伯嚴寺石塔舍利

138) <高麗興寧寺證曉大師寶印塔(陰記)>《韓國金石遺文》 p.106

139) 《新增東國輿地勝覽》권7, 驪州牧 古跡 登神莊

140) 《高麗史》권75, 選舉3 銓注 鄉職 顯宗 13년 4월

141) 《高麗史》권57, 地理2 晉州牧

長¹⁴²⁾ 등의 사례에서 보듯이 이 규정에 일치하는 명칭을 사용한 경우가 발견되지만, 다른 한편으로는 ‘△△吏’의 형태처럼 표현하여 이 규정을 지키지 않는 경우도 많았다.¹⁴³⁾

향과 부곡은 公廩田이 지급된 것으로 보아¹⁴⁴⁾ 邑司가 있었음을 알 수 있지만, 종전에는 다른 부곡제 지역은 읍사가 없었던 것으로 이해하였다. 그러나 청자 벼루에 새겨진 명문에서, 당시 도자기 소에도 읍사가 있었음을 보여주는 기록이 발견되었다.¹⁴⁵⁾ 이 명문은 당시 도자기소로 유명한 大口所를 나타내는 ‘大口’라는 지명과 함께 前戶正이었던 사람이 이 청자 벼루를 만들었음을 전해준다. 이는 당시 도자기소에는 읍사가 있었을 가능성이 높음을 뜻한다. 이를 통해서 유추하면, 도자기 이외의 다른 물품을 생산하는 소에도 읍사가 있었을 가능성이 크다고 본다. 도자기소의 경우를 참조한다면, 장과 처에도 읍사와 공해전이 없었다고 단정할 수는 없을 것이다.

IV. 지방군과 驛

고려시대 지방에는 지방군이 편성되어 있었다. 『고려사』 兵志에서는 五道와 兩界에 편성된 지방군을 모두 州縣郡으로 표기하였으나,¹⁴⁶⁾ 학계에서는 양계의 지방군을 州鎮軍, 오도의 지방군을

142) 崔凡述, <海印寺寺刊鑄板目錄>《東方學志》11 1970 p.31, 藤田亮策, <海印寺雜板攷>《朝鮮學報》138 1991 pp.52~55에서 鹿鳴鄉의 前長이 불경 간행에 참여한 사실이 있었음을 전한다. 여기서 녹명향의 행정을 담당하는 사람을 長이라 부른 것을 알 수 있다.

143) 《高麗史》권78, 食貨1 田制 祿科田 辛昌 즉위년 7월.
부곡제 지역의 행정 담당자를 ‘△△吏’로 부른 경우는 이밖에도 많은 사례가 있다.

144) 《高麗史》권78, 食貨1 田制 公廩田 成宗 2년 6월

145) 국립중앙박물관, 《高麗靑磁名品特別展》 1989 p.246

146) 《高麗史》권83, 兵3 州縣軍

주현군으로 구분하여 부른다.¹⁴⁷⁾

주현군은 保勝軍과 精勇軍, 一品軍, 2·3품군으로 구성되었다. 주현군은 지방관이 파견된 주현뿐 아니라 속현에도 편성되었다.¹⁴⁸⁾ 주현군의 핵심 부대인 보승군과 정용군은 중앙군 속에도 보승군과 정용군이 나타난다는 점에서, 이 둘 사이의 연결 관계에 대해서는 학계의 관심사가 되었는데, 이에 대해서는 서로 다른 견해들이 있다. 하나는 주현군 소속의 보승군과 정용군이 番上하면 중앙군 소속의 보승군과 정용군으로 된다는 견해이고,¹⁴⁹⁾ 다른 하나는 주현군 소속의 보승군과 정용군은 중앙군의 望軍丁人으로 보는 견해이다.¹⁵⁰⁾ 그리고 주현군 소속의 보승군과 정용군은 번상하면 중앙군의 구성원이 되었으며, 非番의 주현군은 상비군으로서 그 임무를 수행하였는데, 이들이 주현군의 대다수를 형성한 2·3품군이었다고 보는 견해도 있다.¹⁵¹⁾

보승군과 정용군의 가장 중요한 임무는 양계지방의 防戍를 비롯하여 외적의 침입에 대항하는 전투에 동원되는 것이었으며, 일품군은 주로 工役을 담당한다는 점에서 노동부대로서의 성격을 지니고 있었다.¹⁵²⁾ 보승군과 정용군 및 일품군은 중앙정부에 의해서 그 군사수가 파악되고 있었다. 軍事道 단위로 규정된 군사수를 보면, 부산지역의 세 군현과 관련되는 蔚州道는 보승군 134명, 정용군 145명, 일품군 181명이었으며, 梁州道는 보승군 57명, 정용군 147명, 일품군 173명이었고, 金州道는 보승군 188명, 정용군 278명, 일품군 431명이었다.¹⁵³⁾ 보승군과 정용군의 지휘는 주현군이 설치된 단위행정구역의 장관이 맡았으며, 일품군의 장교는 향리층들이

147) 李基白, <高麗 州縣軍考>《歷史學報》29 1965; <高麗兵制史研究> 1968

148) 《高麗史》권4, 顯宗 11년 2월 戊子

149) 李佑成, <高麗의 永業田>《歷史學報》28 1965; 앞의 책

150) 李基白, 앞의 논문

151) 金塘澤, <高麗초기 地方軍의 形成과 構造>《高麗軍制史》1983

152) 주현군에 대해서는 李基白, 앞의 논문 참조.

153) 《高麗史》권83, 兵3 州縣軍

검직하였다.¹⁵⁴⁾

村留 2·3품군은 중앙정부의 직접적 통제 밖에 있었던 부대로서 그들의 주요 임무도 노동에 동원되는 것이었으며, 촌락 행정 담당자가 지휘하였다. 앞서 동래군의 속현이었을 시기에 동평현의 읍성터에서 출토된 명문 기와 속에 ‘三品’이라는 기록이 나왔음을 언급하였다. 여기서 ‘三品’을 촌류 2·3품군과 연관되는 것으로 볼 수 있다면, 이는 동평현에 소속된 촌류 2·3품군은 관아 건물에 사용되는 기와를 굽는 것을 비롯하여 지방관청에서 요구되는 여러 형태의 노동력을 제공했음을 구체적으로 보여주는 실례가 된다. 고려시대 부산지역은 22驛道 가운데 金州道에 속하였는데, 금주도에 속한 부산지역의 역은 蘇山(동래), 阿等良, 기장역, 德川(彦陽) 등이다.¹⁵⁵⁾ 소산역은 동래현에 소속된 역으로서 『신증동국여지승람』에서도 확인되며,¹⁵⁶⁾ 아등량역은 기장현에 소속된 것으로 추정되고,¹⁵⁷⁾ 덕천역은 오늘날 양산시를 거쳐 언양으로 올라가는 부산광역시외의 출발 지점인 북구 德川洞 일대에 있었던 것으로 추정된다. 22역도는 전국적 역도망으로서의 기능을 발휘하기 위해 津, 渡, 浦로 표현된 나무들이나 漕倉과도 연관 속에서 운용되기도 했으며, 금주도에 속한 부산지역의 역은 13조창 가운데 오늘날 마산시에 있었던 石頭倉과도 연결되어 운용되고 있었다.¹⁵⁸⁾

154) 《高麗史》권81, 兵1 兵制 五軍 文宗 23년 3월, 《高麗史》권75, 選舉3 銓注 鄉職 文宗 23년 3월

155) 《高麗史》권82, 兵2 站驛 金州道

156) 《新增東國輿地勝覽》권23, 東萊縣 驛院

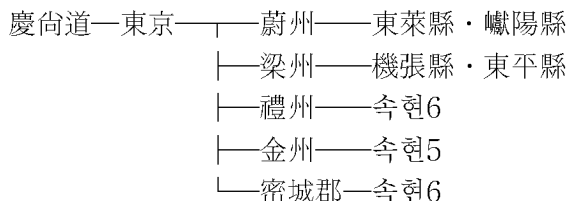
157) 정요근, <高麗前期 驛制의 整備와 22驛道>《韓國史論》45 서울대 국사학과 2001 p.65

158) 한정훈, <고려전기 驛道の 형성과 기능>《한국중세사연구》12 2002 pp.73~83

V. 지방행정의 업무와 과정

고려시대 지방행정 체계는 5도·양계—界首官(京·牧·都護府)—주현—속현으로 이루어졌다. 『고려사』 지리지에 따르면 고려시대 부산지역의 세 군현은 모두 경상도와 東京(慶州)에 소속되었다. 동경에 소속된 주현은 蔚州, 梁州, 禮州, 金州, 密城郡의 다섯 지역이었다. 이 가운데 부산지역의 세 군현 중 동래현은 울주, 기장현과 동평현은 양주에 소속된 속현으로 기재되었다. 이를 간단히 도식화하면 다음과 같다.

<그림 2> 고려시대 부산지역 세 군현의 주속관계



<그림 2>의 내용은 부산지역 세 군현이 『고려사』 지리지에 기재된 형태상의 주속관계이며, 실제로는 <그림 2>와는 달리 변동하였는데 이에 대해서는 앞서 서술하였다. 고려시대 부산지역의 세 군현과 상급 지방단위와의 관계에 대해서 살펴보기로 한다.

도에 파견된 지방관인 按察使는 6개월의 짧은 임기 속에 기본적으로 감찰 업무를 주로 담당한다는 점에서 다른 지방단위에 파견되는 지방관이 상주하는 것과 비교하면 행정장관으로서의 기능이 약한 것으로 알려진다.¹⁵⁹⁾ 성종대에 10도가 편제된 이래 도의 수

159) 河炫綱, <高麗地方制度의 一研究>《史學研究》13·14 1962; 앞의 책, 邊太燮, <高麗按察使考>《歷史學報》40; 《高麗政治制度史研究》1971, 金潤

는 시대적 상황에 따라 증감이 있지만 기본적으로 5도체제를 유지하고 있음을 확인할 수 있으며, 고려후기에 갈수록 안찰사의 권한은 강화되는 것으로 파악된다. 안찰사의 기본 임무는 수령의 감찰에 있지만, 군현의 순행과 백성의 어려움을 보고하고 사법행정을 감독하거나 조세징수에 관여하기도 하였다.

부산지역 세 군현의 주현인 울주와 양주는 상급 지방단위로서 계수관인 동경의 행정 지휘를 받았다. 계수관의 범위에 대해서는 논란이 있었으나,¹⁶⁰⁾ 경, 목, 도호부로 보는 것이 옳다고 생각한다. 계수관의 기능에 대해서는 종전에는 국가기념일에 표를 올려 陳賀하고, 鄉貢을 뽑는 것, 그리고 지방 죄수를 推檢하는 세 가지의 일만 담당하는 것으로 보았으나, 필자의 검토에 따르면 그보다 많은 중요한 기능을 담당했던 것으로 보인다.¹⁶¹⁾ 계수관은 부세 수취에도 관여하고, 진휼 및 사원을 둘러싼 행정을 담당하였다. 뿐만 아니라 외국 사신의 접대를 비롯한 여러 분야에 걸쳐 행정 기능을 수행하였다. 따라서 계수관은 지방제도의 운영에서 실질적인 기능을 발휘하는 중간기구였다고 생각된다.

고려시대 지방행정 단위에서 이루어지는 업무 가운데 가장 중요한 것은 부세 수취였다. 군현제를 통해 이루어지는 고려시대 수취제도의 운영에서 수취단위를 어디까지로 볼 것인가에 대해서는 현재 상반된 견해가 있다. 먼저 지방관이 파견되는 주현만이 수취

坤, <麗代의 按察使制度 成立과 그 背景>《嶠南史學》1 1985; 《한국중세의 역사상》 2001, 洪淵津, <高麗前期 道制의 成立과 그 性格>《釜大史學》17 1993, 崔貞煥, <高麗後期 5道 兩界의 變遷>《한국중세사연구》5 1998; 《고려 정치제도와 녹봉제 연구》 2002, 박종진, <고려시대 안찰사의 기능과 위상>《東方學志》122 2003

160) 具山祐, <高麗前期 鄉村支配體制 연구의 현황과 방향>《釜大史學》23 1999; 앞의 책

161) 具山祐, <고려시대 界首官의 지방행정 기능과 위상>《역사와 현실》43 2002; 앞의 책. 한편 필자의 글이 발표된 이후 계수관의 기능을 종전보다 많은 것으로 보는 다른 논문이 발표되었다(윤경진, <고려전기 界首官의 운영체제와 기능>《東方學志》126 2004).

단위였다고 보는 견해가 있었으나,¹⁶²⁾ 이후 주현뿐 아니라 속현까지도 수취단위로 볼 수 있다는 반론이 제기되었으며,¹⁶³⁾ 필자는 후자의 견해에 동의한다.¹⁶⁴⁾

관련 기록을 살펴보면, 속현은 量田이 시행되는 단위였고,¹⁶⁵⁾ 租稅와 徭役 및 貢物을 거두는 단위였다.¹⁶⁶⁾ 속현은 지방관이 파견되지 않았으므로 부세 수취를 향리가 담당하였고, 속현의 향리는 상급 주현과 계수관의 속관과 수령의 관리 감독을 받았다. 따라서 속현은 내부적으로는 향리의 자의적 수탈이 심해질 수 있는 소지를 지니고 있었고, 밖으로는 주현과 계수관으로부터 받는 사회경제적 수탈과 핍박을 매우 강하게 받았다.

부세 수취를 포함한 지방행정 업무에 대해서는 수령의 임무에 관한 규정에서도 포괄적으로 찾아볼 수 있다. 고려시대 수령의 임무에 관한 규정이 처음 제정된 것은 성종대이다. 金審言이 漢代의 刺史6條政을 본받아 시행할 것을 건의하여 수용되었다.¹⁶⁷⁾ 자사 6조의 내용은 첫째, 백성의 질고와 실직자를 살피고, 둘째, ‘墨綬長吏’ 이상의 관직자를 규찰하고, 셋째, 백성에게 해악을 끼치는 도적과 크게 간활한 자를 규찰하고, 넷째, 田犯律과 四時禁을 규찰하고, 다섯째, 孝悌廉潔을 닦고 正茂才異한 자를 살피며, 여섯째, 전곡을 장부에 기입하지 않아 흐트린 長吏를 규찰하는 것이다.¹⁶⁸⁾

162) 朴宗基, <高麗의 郡縣體系와 界首官制>《韓國學論叢》8 1986 ; 앞의 책, 朴宗基, <고려시대 賦稅收取와 屬縣>《역사와 현실》31 1999 ; 앞의 책, 金載名, <役의 徵收·徵發 및 管理 體系>《高麗 稅役制度史 研究》한국정신문화연구원 박사학위논문 1994

163) 朴鍾進, <高麗前期 賦稅의 收取構造>《蔚山史學》1 1987, 박종진, <고려시대 경제운영의 단위와 지방제도>《韓國學研究》7 숙명여대 1997, 박종진, <고려시대 ‘수취단위’의 의미와 속현의 지위>《역사와 현실》32 1999

164) 具山祐, 앞의 책

165) 《高麗史》권78, 食貨1 田制 經理 文宗 13년 2월·靖宗 7년 정월

166) 《高麗史》권80, 食貨3 賑恤 災免之制 文宗 30년 4월, 《高麗史》권8, 文宗 12년 2월 辛亥

167) 《高麗史》권93, 金審言傳

168) 《高麗史》권93, 金審言傳

김심언이 주장한 자사 6조는 그후 현종대에 수령 ‘奉行 6條’로서 정식 수용되고,¹⁶⁹⁾ 고려말에 이르면 田野關·戶口增·賦役均·詞訟簡·盜賊息(혹은 學校興)로 짜여진 ‘守令5事’로 변용되어 계승된다.¹⁷⁰⁾ ‘奉行6條’가 ‘守令5事’에 비해 長吏의 농간을 경계한 조목이 많은 것은 장리를 비롯한 향촌지배층에 대한 통제가 중앙집권적 향촌지배체제 수립에 절실히 요구되는 사항이었기 때문이다.¹⁷¹⁾ 그리고 현종대에 제정된 수령의 임무에서 ‘賦役均’과 같은 수취제도에 대한 조항이 없는 것은 당시까지는 事審官이 그 기능을 수행했으므로 따로 규정할 필요가 없었기 때문이다.¹⁷²⁾

고려말에 제정된 ‘수령5사’에서 토지 개간과 호구 관리 및 부역의 균등을 앞세운 사실은 고려전기에 비해 고려후기에 이르면 군현에서 이루어지는 지방행정 업무 가운데 부세 수취에 관한 것이 더 중요해졌음을 잘 말해준다.¹⁷³⁾ 이는 향리의 지위가 하락하고, 속현이 혁파되면서 감무나 지방관이 많이 파견되는 등 고려후기에 일어난 지방제도 운영 틀의 전반적 변화와 관련되는 현상이다. ‘수령5사’의 임무는 당시 지방행정 업무의 대강이 어떠한 것인가를 잘 말해준다.

다음으로 부곡제 지역의 지방행정 업무를 살펴보기로 한다. 고려시대 부산지역의 세 군현 속에는 장과 처는 없으나 향, 부곡, 소의 부곡제 지역이 있었다. 부곡제 영역에 속하는 다섯 지역은 그 주민의 신분이 雜尺層으로서 하층 良人을 이루며, 읍사가 설치되고 이 속층이 있다는 점에 있어서는 서로 동질성이 있었음이 확인되지만, 다섯 지역 사이에는 일정한 차별성이 있었다. 그리고 부곡제 지역

169) 《高麗史》권75, 選舉3 銓注 選用守令 顯宗 9년 2월

170) 《高麗史》권75, 選舉3 銓注 選用守令 辛禡 원년 2월, 《高麗史》권75, 選舉3 銓注 選用監司 辛昌 즉위년 7월

171) 具山祐, 앞의 논문 1993

172) 李純根, <高麗時代 事審官의 機能과 性格>《高麗史의 諸問題》1986 pp.216~217

173) 李惠玉, <高麗時代의 守令制度研究>《梨大史苑》21 1985

은 일반 군현과 군현 내부의 일반 촌락과는 구분되는 지방단위이기 때문에 지방행정 업무가 이루어지는 형태도 달랐다.

부곡제의 각 지역에 사는 주민의 수와 영역 규모가 큰 차이가 있다. 향과 부곡은 1000丁 이상의 주민이 사는 대규모의 것이 있었으나,¹⁷⁴⁾ 다른 세 지역은 이에 견줄만한 대규모의 것은 없었다. 수취제도의 운영에 있어서도 차별성이 있었다. 향과 부곡 및 소는 군현제의 운영 틀 속에서 수취가 이루어진 반면, 장과 처는 군현을 매개하지 않고 궁원과 사원에 직접 연결되어 수취되었다.¹⁷⁵⁾ 국가의 수취단위로서 인정되었는가의 여부도 각각 달랐다. 향과 부곡은 독자적 수취단위로 인정되었으나, 소와 장 및 처는 독자적 수취단위로 인정되지 않았다.¹⁷⁶⁾

향·부곡의 주민은 일반 군현민이 내는 기본 세목인 租·布·役의 3세와 함께 稅布, 雜物, 徭貢을 부담하였으며, 집단적으로 특정 지역에 徙民되어 屯田 경작에 동원되기도 하였다.¹⁷⁷⁾ 소의 주민이 3세를 부담하는지의 문제는 관련 자료가 불투명하므로 확실하게 말하기 어려우나 3세를 내었을 가능성이 크며, 常貢과 別貢으로 구성되는 공물을 부담하였다.¹⁷⁸⁾

촌락에서 이루어지는 행정은 여러 명칭으로 불린 촌락 행정 담당자가 수행하였고, 이들은 상급 행정단위인 군현의 실무자인 향리의 지휘를 받았다. 향리 역시 중앙에서 파견된 수령과 수령을 보조하는 속관들의 행정적인 감독과 지휘를 받았다. 고려시대 촌락 행정업무 체계를 간단히 도식화하면, 촌락(촌락민→촌주)→군현(향리→속관·수령)→중앙으로 정리된다.

고려시대 촌락 행정 담당자는 군현제를 통해 시행되는 여러 행

174) 《高麗史》권78, 食貨1 田制 公廩田柴 成宗 2년 6월

175) 安秉佑, 《高麗前期의 財政構造》 2002 p.235

176) 朴鍾進, 《고려시대 재정운영과 조세제도》 2000 pp.81~84

177) 具山祐, <고려시대 부곡제의 연구성과와 과제>《釜大史學》12 1988; 앞의 책 pp.249~251

178) 具山祐, 위의 논문 pp.251~255

정 업무를 촌락 일선에서 수행하였다. 촌락 행정 담당자가 수행하는 행정 업무 가운데 가장 중요한 것은 부세 수취와 관련된 것이었다. 부세 수취와 관련된 업무로는 먼저 踏驗損實에 관한 것이 있다. 작황에 따라 그 해의 세율을 조정하기 위해 시행되는 업무인 답험손실의 규정에 따르면, 작황을 상급 행정단위로 보고하는 체계는 村典→수령→戶部→三司로 이루어졌으며, 보고된 사항을 실제로 점검하기 위해 시행하는 답험의 업무 체계는 삼사→按察使→別員으로 이루어졌다.¹⁷⁹⁾ 답험손실 제도는 상시적으로 이루어지는 절차라는 점에서 촌락 행정 업무 가운데 가장 중요한 조세제도의 운용에서 빠뜨릴 수 없는 제도였다.

호적의 작성과 호적에 기록된 내용을 바탕으로 이루어지는 노동력의 징발에 대해서는 다음 기록이 참조된다.

國制에 민은 나이 16세에 丁이 되어 처음으로 國役을 지고 60이 되어 늙어지면 국역을 면한다. 州郡에서는 매년 計口籍民하여 戶部에 보내고, 모든 徵兵과 調役은 호적으로써 추려 정한다.¹⁸⁰⁾

이 기록에서 고려시대 호적 작성과 노동력 징발의 행정단위는 州郡으로 표현되었다. 군현제의 운영을 통해 여기서 주군으로 표현된 지방을 단위로 호적 작성과 노동력 징발이 이루어지는 것은 틀림없으나, 위의 내용은 군현 내부의 업무가 지역촌을 단위로 다시 분담되는 과정을 생략한 채 그 대강만을 기록한 것이라 추정된다. 이는 당시 이정이 지역촌 관내의 호구를 脫漏하거나 호구의 증감을 부실하게 처리했을 경우에 처벌받는 점에서 유추할 수 있다.¹⁸¹⁾ 따라서 이와 관련하여 촌장, 촌정을 노동부대인 촌류 2·3품군을 징발하는 책임자로 추정한 견해는 음미해볼 가치가 있다.¹⁸²⁾

179) 《高麗史》권78, 食貨1 田制 踏驗損實 文宗 4년 11월

180) 《高麗史》권79, 食貨2 戶口

181) 《高麗史》권84, 刑法1 戶婚

182) 李佑成, 앞의 논문 1961

무인집권기의 유명한 문장가였던 李仁老가 과거 자신이 겪었던 경험을 회고한 기록에 따르면 貢物도 지역촌을 단위로 징수되었음을 알 수 있다.¹⁸³⁾ 이정은 도적을 예방하는 데 필요한 권능을 행사할 수 있었고, 다른 사람의 토지에 몰래 무덤을 쓴 사람은 반드시 이정에게 보고하고 그 무덤을 옮길 의무가 있었다. 이는 이정이 당시 촌락 차원에서 마무리할 수 있는 작은 사건에 대해서는 형률의 집행과 관련되는 기초적인 권한을 행사하였음을 보여준다.

VI. 맺음말

지금까지 고려시대 부산지역의 지방행정 구조에 대해서 살펴보았다. 이를 간단히 추려 맺음말로 삼으려고 한다.

고려시대 부산지역에는 동래현, 기장현, 동평현의 세 군현이 있었다. 동평현은 고려시대에 줄곧 속현을 벗어나지 못했지만, 동래현은 주현이었던 시기가 있었고, 기장현은 추정컨대 예종 3년에 감무가 파견되었다. 속현이었을 무렵에, 동래현을 관할하는 상급 군현은 울주였으며, 기장현은 처음에는 양주의 관할이었다가 뒤에 울주에 소속되었다. 동평현은 고려시대 내내 속현이었으나 동평현을 관할하는 상급 군현은 동래현과 양주로 자주 바뀌었다. 고고학의 발굴 성과와 문헌기록을 종합하여 부산지역 세 군현의 읍치에 세워진 읍성의 현재 위치를 살펴보았다.

동래현 내부에는 4개의 부곡, 1개의 향, 3개의 염소가 있었다. 기장현에는 4개의 부곡과 1개의 염소가 있었으며, 동평현에는 부곡제 지역이 한 곳도 없었다. 한편 부산지역 세 군현의 내부에는 다른 지역과 마찬가지로 자연촌-지역촌의 편제와 그 내부에 인

183) 《破閑集》권상

보조직이 결성되었을 것으로 추정된다. 이와 관련하여 세 군현의 읍성을 발굴하면서 얻게 된 새로운 유물 자료 중에는, 문헌기록상으로 조선전기에 시행된 것으로 알려지는 면리제가 부산지역에서는 이미 고려전기에 시행되었음을 보여주는 것이 있다는 점이 매우 주목된다.

지방행정의 담당자는 지방관, 향리, 촌락과 부곡제 지역의 행정담당자의 세 단계로 나누어 그들의 지위와 출신 성분 및 임무를 살펴보았다. 그리고 그들이 주역이 되어 담당한 지방행정의 업무와 과정에 대해서도 살펴보았다. 아울러 지방군의 존재와 역에 대해서도 검토하였다.