

고려 초 지방제도 개편과 ‘主縣屬縣制度’의 성립*

박종진**

1. 머리말
2. 고려 초 지방제도 개편의 추이
 - 1) 고려건국 후 지방제도의 개편과 태조 23년 단위군현의 확정
 - 2) 성종 2년 12牧의 설치와 향리지 개편
 - 3) 성종 14년 ‘州縣制度’의 실시와 그 의미
3. 현종 9년 ‘主縣屬縣制度’의 성립과 主縣
 - 1) ‘主縣屬縣制度’의 성립과 특징
 - 2) ‘主縣屬縣單位’의 편성과 主縣
4. 맺음말

1. 머리말

고려시기 지방제도의 기본 틀은 고려 건국이후 크고 작은 몇 차례의 개편 끝에 현종 9년에 정해졌다. 고려 현종 9년에 기본 틀이 정해진 고려시기 지방제도는 하나의 主縣과 몇 개의 屬縣이 하나의 지방통치단위인 ‘주현속현단위’로 묶여서 지방통치의 중심이 되는 제도라는 점에서 ‘主縣屬縣制度’라고 정의할 수 있다.¹⁾ 『고려사』 지리지에는 고려의 지방행정구역을 경기(개성부)와 5도·양계로

* 이 연구는 숙명여자대학교 2015년 교내연구비 지원에 의해 수행되었음.

** 숙명여자대학교 역사문화학과 교수.

1) 신라후기 이래로 지방통치는 군현제로 이루어졌다. 그렇지만 군현제의 구조와 특징은 시기에 따라 많은 차이가 있다. 이 글에서는 신라후기 이후의 지방제도의 변천과정을 일관

편성하여 정리하고 있다. 그런데 개성부·5도와²⁾ 달리 북쪽의 양계는 일부를 제외하고는 ‘주현속현제도’라고 말하기 어렵다.³⁾ 또 양계영역은 성립과정과 내용도 ‘남도’와 다르다.⁴⁾ 따라서 이글에서는 양계를 제외한 ‘남도’를 중심으로 하여 ‘주현속현제도’의 성립과정을 살펴보겠다.

고려는 건국 후 신라후기의 ‘州郡縣制度’를 바탕으로 지방제도를 편성하였다. 고려가 군현제를 받아들인 것은 지방을 중앙집권적으로 통치하기 위한 것이었다. 그렇지만 고려 초에는 신라후기와 달리 지방의 단위 영역에 지방관을 파견하지 못하였고, 신라후기 이래 군현 사이의 영속관계를 전면적으로 개편할 상황이 아니었다. 따라서 태조 때에는 정치적 군사적 목적에 따라서 부분적으로 지방제도를 개편하여 운영하였다. 태조 때 지방제도 개편의 결과는 태조 23년 주부군현의 명칭을 확정할 때 반영되었다. 이후 고려의 지방제도 개편의 기본 방향은 지방관을 파견하는 것과 신라후기 이래 ‘주영현단위’ 혹은 ‘군영현단위’로 묶였던 군현 사이의 영속관계를 개편하여 새로운 지방제도를 편성하는 것이었다. 이러한 방향 속에서 추진된 고려초의 지방제도 개편은 특히 성종 즉위 이후 가속화되었다. 성종 2년에 12목을 설치하여 지방관을 파견하였고, 또 향리제도를 개편하였다. 성종 14년에는 성종 2년에 있었던 제도 개혁을 토대로 10도제와 ‘주현제도’라는 지방제도를 만들었는데, 이것은 고려 초 이후의 지방제도 개편의 일

성 있게 서술하기 위해서 시기별 지방제도의 명칭을 다음과 같이 구분하여 사용하기로 하겠다. 즉 통일신라시기의 지방제도는 ‘9주5소경계’ 혹은 ‘州郡縣制度’로, 고려 성종 14년의 지방제도는 ‘10도제’ 혹은 ‘州縣制度’로, 고려 현종 9년의 제도는 ‘主縣屬縣制度’로 구분하여 사용한다. 또 연관된 용어로 ‘주군현제도’ 때의 지방통치단위는 ‘州領縣單位’ 혹은 ‘郡領縣單位’로 쓰고, ‘주현제도’ 때의 지방통치단위는 ‘州縣單位’, ‘주현속현제도’ 때의 지방통치단위는 ‘主縣屬縣單位’로 쓰겠다. 필자는 이전에 현종 9년 이후의 지방제도를 설명하면서 ‘주현속현체제’라는 용어로 사용하였지만, 지방제도의 변천과정을 일관성 있게 서술하기 위해서 의미에 거의 차이가 없는 ‘체제’를 ‘제도’로 바꾸어 사용하겠다.

- 2) 이후 서술에서는 ‘남도’로 표기한다.
- 3) 5도와 양계의 영역이 확정된 것은 현종 9년 이후의 일이 분명하지만, 이글에서는 영역을 구분하기 위해서 현종 9년 지방제도를 설명할 때에도 ‘남도’와 양계라는 용어를 사용한다.
- 4) 고려시기 양계의 성립시기와 특징에 대해서는 邊太燮, 1971 『高麗兩界의 支配組織』 『高麗政治制度史研究』, 일조각; 이정기, 2012 『고려시기 양계 통치체제 연구』, 숙명여자대학교 박사학위논문 참조.

관된 방향 속에서 추진된 전면적인 지방제도 개편의 결과였다. 성종 14년의 '주현제도'를 포기한 후 그것을 수정 보완한 것이 현종 9년의 '주현속현제도'인데, 이 때 성립한 '주현속현제도'의 기본 틀은 고려 말까지 유지되었다. 따라서 현종 9년 '주현속현제도'의 성립은 고려의 지방제도가 완성되었다는 것을 의미한다.

고려시기 지방제도에 대해서는 일찍부터 연구가 이루어졌고,⁵⁾ 최근까지도 많은 연구 성과가 축적되고 있다.⁶⁾ 필자 역시 최근 몇 년 동안 고려시기 지방제도의 기본 틀을 '주현속현제도'로 보고 주현속현제도 운영의 기본 단위인 주현속현단위의 성립과정과 그 지리적 특징을 탐구하였다.⁷⁾ 그 결과 현종 9년 '주현속현단위'가 설정될 때 신라후기의 '주영현단위'나 '군영현단위'보다 그 규모가 커졌고, '주현속현단위'를 편성할 때 지리적인 요소가 매우 중요하게 고려되었다는 것을 확인하였다.⁸⁾ 동시에 '주현속현제도'의 성립과정에는 '주현속현단위'의 중심이 되는 주현의 정치적 위상이나 지방제도 운영의 역사적 경험 등 다양한 요소가 고려되었을 것이기 때문에 몇 개의 사례 연구를 통하여 고려 현종 9년의 지방제도 성립과정을 충분히 설명하기 어렵다고 판단하였다.

고려 현종 9년에 성립된 '주현속현제도'는 고려시기 지방제도의 기본 틀이기 때문에 그것이 가지는 의미를 밝히기 위해서는 먼저 그 성립과정을 신라후기의 지방제도에서부터 일관된 관점에서 검토하는 것이 필요하다.⁹⁾ 고려 현종 9년에

5) 고려시기 지방제도 연구를 정리한 것으로는 蔡雄錫, 1995 「군현제와 향촌사회」 『한국역사입문②』, 풀빛; 尹京鎮, 2000 「연구동향과 문제제기」 『高麗郡縣制의 構造와 運營』, 서울대학교 박사학위논문; 박종기, 2002 「군현제 연구론」 『지배와 자율의 공간, 고려의 지방사회』, 푸른역사; 具山祐, 2003 「연구현황」 『高麗前期 鄉村支配體制 研究』, 해안 등이 있다.

6) 최근의 대표적인 저서로 윤경진, 2012 『高麗史 地理志의 分析과 補正』, 여유당이 있다.

7) 박종진, 2008 「고려시기 '주현 속현 단위' 설정 배경에 대한 시론: 「청주목지역」의 지리적 특징의 분석」 『한국중세사연구』 25; 박종진, 2010 「고려시기 '상주목지역'의 구조와 지리적 특징」 『한국중세사연구』 29; 박종진, 2012 「고려전기 개성부의 변천과 지리적 변화」 『동방학지』 157; 박종진, 2014 「고려시기 '밀성군지역'의 성립과 지리적 범위」 『한국중세사연구』 38.

8) 신라후기의 '주영현단위'와 '군영현단위'의 연속관계는 성종 14년 '州縣單位'로 개편될 때에 전면적으로 개편되었다고 생각하지만 그 구체적인 양상은 확인할 수 없다. 이에 대해서는 이 논문 2장 3절에서 서술하였다.

9) 이런 관점에서 고려 지방제도의 구조와 운영을 정리한 연구로는 윤경진, 2000 앞의 논문

성립한 ‘주현속현제도’는 고려 건국 이후 중앙집권적인 군현제의 정착이라는 일관된 방향에서 이루어진 몇 차례의 개편 결과이기 때문이다.¹⁰⁾ 아울러 ‘주현속현제도’의 성립과정에서 가장 중요한 ‘주현속현단위’의 편성과 그 중심이 된 主縣에 대한 이해 역시 ‘주현속현제도’의 성립과정과 그 의미를 이해하는데 도움이 된다고 생각한다. 현종 9년 ‘주현속현제도’의 성립과정과 主縣에 대해서 검토한 이 글이 고려시기 지방제도를 이해하는데 조금이라도 도움이 되었으면 좋겠다.

2. 고려 초 지방제도 개편의 추이

1) 고려건국 후 지방제도의 개편과 태조 23년 단위군현의 확정

고려 태조 때 지방제도 개편과 관련하여 주목되는 것은 태조 23년 주부군현의 이름을 고친 것이다.¹¹⁾ 태조 23년의 이 조치는 단순히 주부군현의 명칭을 고친 것이 아니라 고려가 후삼국을 통일한 후 고려의 영토 안의 단위 군현을 확정하는 일이다.¹²⁾ 동시에 이 조치에는 고려 건국이후 이루어진 지방제도 개편의 내용이 반영되어 있다. 고려는 건국 후 군현제에 토대를 둔 신라후기의 ‘주군현제도’를 지방제도로 채택하여 지방제도를 편성하고,¹³⁾ 정치적 군사적 목적에 따라서 부

이 있다.

10) 한편 고려 군현의 주속관계는 태조 때부터 외관과건 여부와 관계없이 맺어졌다고 본 연구도 있다. 金日宇, 1989 「高麗初期 郡縣의 主屬關係 形成과 地方統治」 『민족문화』 12(1998 『高麗初期 國家의 地方支配體制 研究』, 일지사에 재수록). 그렇지만 김일우가 태조대의 주속관계로 본 것은 대부분 신라후기의 영속관계에서 크게 벗어난 것이 아니어서 이것을 고려의 주속관계로 보기는 어렵다. 또 그 과정에서 주현과 속현의 개념을 사용한 것은 적절하지 않다. 주현·속현이라는 용어는 『고려사』 등의 용례에서 온 것이라기보다는 현종 9년 이후 지방관의 파견 여부를 토대로 도출한 개념이기 때문이다(尹京鎮, 2000 앞의 논문).

11) 『고려사』 권2, 태조 23년 3월 “改州府郡縣號.”

12) 이와 관련하여 윤경진은 “태조 23년의 읍호개정은 城邑으로 분립된 지방사회를 다시 郡縣이라는 제도적 형식으로 구획하는 작업에 해당한다.”고 하였다(윤경진, 2000 앞의 박사학위논문). 그렇지만 신라후기의 단위군현이 나말여초에 성읍의 형태로 존재하였다고 단정할 수는 없다.

분적으로 지방제도를 개편하였다.¹⁴⁾

신라는 삼국통일 후인 685년(신문왕 5) ‘9주 5소경제’ 혹은 ‘주군현제’로 불리는 지방제도를 정비하였고, 그 70여년 후인 757년(경덕왕 16) 군현의 명칭을 한자식 이름으로 개편하였다.

〈표 1〉 신라후기 9주의 군현 수(『삼국사기』 지리지 기준)

9주(옛 이름)	주군현수			
	州	小京	郡	縣
尙州(沙伐州)	1		10	30
良州(歙良州)	1	1	12	34
康州(菁州)	1		11	27
漢州(漢山州)	1	1	27	46
朔州(首若州)	1	1	12	26
溟州(河西州)	1		9	25
熊州(熊川州)	1	1	13	29
全州(完山州)	1	1	10	31
武州(武珍州)	1		14	44
합	9	5	117	293
전체 단위 군현 수	424			

신라후기의 지방제도인 ‘주군현제도’는 신라 경덕왕 16년 12월 기록(『삼국사기』 권9)에 수록된 것을 기준으로 정리한 〈표 1〉에서 보는 것과 같이 9주, 5소경, 117군, 293현 등 모두 424개의 단위 군현으로 구성되어 있었다.¹⁵⁾ 단위 군현의

13) 윤경진, 1996 「고려 태조대 군현제 개편의 성격」 『역사와 현실』 22.

14) 이것은 고려 건국 후 중앙관제를 태봉의 것을 바탕으로 한 것과 차이가 있다.

15) 신라후기 ‘주군현제’에 편제된 단위 군현의 수는 『삼국사기』 본기의 기록과 지리지의 기록에 약간의 차이가 있는데(김태식, 1997 「『삼국사기』 지리지 신라조의 사료적 검토」 『삼국사기의 원전검토』, 한국정신문화연구원 참조), 이 글에서는 『삼국사기』 본기 경덕왕 16년 12월 기록을 기준으로 표를 정리하였다.

의미는 각각의 영역이 상위 군현에 포함되지 않는 즉 독자적인 영역을 가진 지방단위였다는 것을 의미한다. 또 '주군현제도'에서는 주와 군 아래에 몇 개의 현(영현)이 속하여 '주영현단위' 혹은 '군영현단위'라는 지방 통치단위를 편성하였는데, 이 중간단위가 지방통치에서 중요하였다.¹⁶⁾ 또한 수도인 경주를 제외하고 전국을 9개의 광역의 주로 편성하였는데, 각각의 광역의 주는 1개의 '주영현단위'와 9개~28개의 '군영현단위'로 구성되었다. 아울러 전국에는 지방의 중심도시로 5개의 소경이 설치되었는데, 소경에는 주·군과 달리 영현이 소속되지 않았다. 이러한 신라후기 지방제도에서는 주, 군, 소경이 지방통치의 중심지로 기능하였다. 신라후기 지방제도의 특징 중의 하나는 주, 군, 현, 소경에 모두 지방관을 파견한 것이다. 즉 州에는 都督, 州助, 長史가, 郡에는 태수가, 현에는 현령이, 소경에는 仕臣(혹은 仕大等)과 仕大舍(혹은 少尹)가 파견되었다.¹⁷⁾

고려는 건국 후 신라의 지방제도인 주군현제를 바탕으로 지방제도를 운영하면서 정치적 군사적 목적에 따라서 상당히 많은 개편을 단행하였다. 태조 때의 지방제도 개편에서 가장 눈에 띄는 것은 많은 단위 군현의 명칭의 변동이다.¹⁸⁾ 그 중에서도 주와 부로 개편된 것이 많은데, 이러한 명칭의 개편 역시 정치적 군사적 목적으로 이루어진 매우 중요한 것이었다. 다만 태조 때 단위 군현의 명칭이 바뀔 때 후술하는 일부 군현을 제외하고는 이전의 영속관계의 개편이 확인되지 않는다. 따라서 여기에서는 태조 때 신설된 군현과 영속관계를 수반한 군현 개편을 토대로 태조 때의 군현 개편의 의미에 대해서 검토하고자 한다.

16) 129개의 주와 군에 딸린 영현은 평균 약 2.3개였지만, 영현이 없는 군도 있었고 5개나 6개의 영현을 거느린 곳도 있었다.

17) 『삼국사기』 권40, 職官 下 外官.

18) 태조 때 지방제도 개편에 대해서는 金甲童, 1986 「高麗初 州에 대한 考察」 『高麗史의 諸問題』, 삼영사(1990 『羅末麗初의 豪族과 社會變動研究』, 고려대학교 민족문화연구소 출판부에 재수록); 朴宗基, 1988 「高麗 太祖 23년 郡縣改編에 관한 研究」 『韓國史論』 19; 윤경진, 2000 앞의 논문; 구산우, 2003 앞의 책; 정요근, 2009 「후삼국시기 고려의 주(州)·부(府) 분포와 그 설치 의미」 『역사와 현실』 73 참조.

〈표 2〉 고려 태조 때 신설되거나 개편된 군현¹⁹⁾

군현 이름	신설되거나 개편된 내용	근거
開州	태조 2년 수도를 옮기면서 松嶽郡을 개주로 승격하였다. 이때 개주는 신라후기 '송악군영현단위'였던 송악군, 江陰縣, 松林縣과 '개성군영현단위'였던 開城郡, 德水縣, 臨津縣으로 구성되었다. 이때 송악군은 개주가 되고, 다른 5개현은 개주의 영현이 되었다.	박종진 ²⁰⁾
慶州	태조 18년 신라가 고려에 귀부하면서 신라 수도는 경주로 개편하였다. 23년 大都督府로 승격하고, 6부의 명칭을 고쳤다.	『고려사』 지리지
蔚州 (興禮府)	태조 때 河曲縣·東津縣·虞風縣을 병합하여 興禮府를 두었다.	『고려사』 지리지
天安府	태조 13년에 東兜率과 西兜率을 합하여 天安府를 두었다.	『고려사』 지리지
洪州 (運州)	태조 10년에 태조가 運州에 행차했다는 기록이 있다.	『고려사』 지리지
永州 (高鬱府)	고려초에 臨皇郡에 道同현과 臨川縣을 합하여 설치하였다. 태조 8년 10년에 고을부 용례가 있는 것으로 보아 고을부가 설치된 것은 태조 8년 이전으로 보인다.	『고려사』 지리지, 세가
甫城府 (載岩城)	고려초에 眞寶縣과 眞安縣을 합쳐서 설치하였다. 태조 13년 1월에 재암성 장군 善弼이 來投하였다는 기록이 있다.	『고려사』 지리지, 세가
淸道郡	태조 때 烏岳縣(烏丘山縣)·荊山縣·蘇山縣을 합쳐서 설치하였다.	『고려사』 지리지, 박종진 ²¹⁾

〈표 2〉의 내용을 가지고 고려 태조 때 개편되거나 신설된 군현에 대해서 정리하여 보자. 먼저 개주에 대해서는 『고려사』와 『고려사절요』에 태조 2년 송악산 남쪽에 도읍을 정하고, 송악군을 올려 개주로 삼았다는 기록이 있다.²²⁾ 이것은 이 때 수도를 철원에서 송악군으로 옮기면서 開州를 설치한 것을 의미한다. 필자는 이 때 개주는 송악산 주변에 있던 2개의 군영현단위, 즉 '송악군영현단위'와 '개성군영현단위'로 구성되었다고 보았다.²³⁾ 즉 태조 2년 개주는 6개의 단위

19) 고려 태조 때 신설되거나 영속관계의 변동이 확인된 군현개편만 정리하였다. 『고려사』 지리지에 수록된 고려시기 군현 중 신라 때 명칭이 확인되지 않는 것은 고려 건국 후 신설된 군현일 가능성이 높지만 그 시기를 태조 때로 유추할 수 있는 근거가 없는 군현은 이 표에 수록하지 않았다.

20) 박종진, 2012 앞의 논문.

21) 박종진, 2014 앞의 논문.

22) 『고려사』 권56, 지리1 왕경개성부; 『고려사절요』 권1, 태조 2년 춘정월.

군현인 송악군·강음현·송림현·개성군·덕수현·임진현으로 구성되었고, 그 구조는 송악군이 개주의 중심, 곧 개경이 되고 나머지 5개 군현이 개주의 영현이 되는 구조였다. 개주의 설치의 수도를 옮기면서 이루어진 것으로 이때에 신라후기부터 있었던 군현영속관계의 개편이 이루어졌다.

다음으로 태조 때 이루어진 군현 개편 중 주목할 수 있는 것이 경주이다. 신라의 수도 경주는 태조 18년 신라가 고려에 귀부하면서 경주로 개편되었고, 태조 23년에는 대도독부로 승격하고 6부의 명칭을 고쳤다.²⁴⁾ 태조 때 신라 수도가 경주로 개편될 때에도 군현영속관계의 개편이 있었을 것으로 생각한다. 개주와 경주의 경우는 새 왕조의 수도와 고려에 귀부한 신라의 수도와 관련된 군현 개편이라는 점에서 주목된다. 즉 고려 건국 후 신라의 지방제도를 거의 그대로 적용하면서도 새 수도와 옛 수도를 중심으로 군현 개편이 이루어졌다는 것을 확인할 수 있다.

다음으로 태조 때 신설된 군현으로 주목되는 것이 운주(홍주)와 천안부이다. 『고려사』 지리지 세주에는 태조 10년에 태조가 운주에 행차하였다는 기록과 태조 13년에 東兜率과 西兜率을 합하여 천안부를 설치하였다는 기록이 있다.²⁵⁾ 이 2곳은 신라 때에는 보이지 않던 군현이라는 점에서 태조 때 신설된 군현으로 보인다. 특히 이 두 지역은 개경에서 후백제 지역으로 내려가는 길목이라는 점에서 정치적 군사적 목적에서 신설된 것으로 볼 수 있다.²⁶⁾ 이때에도 부분적인 군현영속관계의 개편이 있었을 가능성이 높다고 생각한다.

한편 興禮府(蔚州), 高鬱府(永州), 甫城府(載岩城), 靑道郡 등도 태조 때 개편되거나 신설된 군현의 범주에 넣을 수 있다. 홍례부는 태조 때 河曲縣·東津縣·虞風縣을 병합하여 만들었다는 『고려사』 지리지 세주의 기록이 있고,²⁷⁾ 고을부는 『고려사』 지리지에 臨臯郡에 道同縣과 臨川縣을 합하여 설치한 것으로

23) 박종진, 2012 앞의 논문 및 이 글의 <표 4> 참조.

24) 『고려사』 권57, 지리2 동경유수관 경주.

25) 『고려사』 권56, 지리1 홍주 천안부.

26) 金甲童, 2002 「나말여초 天安府의 성립과 그 동향」 『한국사연구』 117; 정요근, 2008 「後三國時期 高麗의 남방진출로 분석」 『한국문화』 44.

27) 『고려사』 권57, 지리2 蔚州.

기록되어 있는데,²⁸⁾ 태조 10년 9월에 고을부의 용례가 있는 것으로 보아²⁹⁾ 고을부가 설치된 것은 태조 10년 이전으로 보인다.³⁰⁾ 또 『고려사』 지리지에 고려초에 진보현과 진안현을 합쳐서 설치하였다고 기록되어 있는 甫城府(載岩城)에 대해서는 태조 13년 1월에 재암성 장군 善弼이 來投하였다는 『고려사』 세가의 기록이 있다.³¹⁾ 또한 청도군도 태조 때 烏岳縣(烏丘山縣)·荊山縣·蘇山縣을 합쳐서 설치한 것으로 볼 수 있다.³²⁾ 이 네 지역은 모두 경주와 가까운 지역인 것이 특징이다. 이 4지역 역시 후삼국 통합과정과 관련된 정치적 군사적 목적에서 개편이 이루어진 것으로 이때에도 위에서 정리하였듯이 군현 영속관계의 개편이 확인된다. 이 외에도 태조 때에는 많은 단위 군현의 명칭이 주와 부로 개편된 경우가 많았지만,³³⁾ 이때에는 군현 영속관계의 개편이 본격적으로 이루어졌다고 보기 어렵다.

위에서 정리한대로 태조 때에는 많은 단위 군현의 명칭이 개편되었을 뿐 아니라, 수도 개경과 경주를 비롯하여 운주, 천안부, 흥례부, 고을부, 보성부, 청도군 등에서 군현 영속관계를 수반한 군현 개편 혹은 신설이 있었다. 이것은 적지 않은 변화이고, 이러한 개편 결과는 태조 23년의 지방제도 개편에 반영되었다. 고려는 후삼국 통일 이후인 태조 23년 주부군현의 명칭을 바꾸는데, 이것은 이미 많은 선행연구에서 지적하였듯이 단순한 군현의 명칭을 바꾼 것이 아니라 고려 국토안의 단위 군현을 확정한 것이다. 이렇게 태조 23년에 적지 않은 지방제도 개편이 이루어졌지만 군현 사이의 영속관계의 개편을 포함한 전면적인 지방제도 개편까지는 이르지 못하였다.

태조 23년 주부군현 명칭을 고친 것은 후삼국 통일 후 고려의 단위군현을 확정한 일이다. 이로써 고려의 영토가 확정되었고 동시에 고려정부의 조세 징수 대상이 확정되었다. 고려 건국 후 국가운영을 위해서는 지방에서 조세 징수가

28) 『고려사』 권57, 지리2 永州.

29) 『고려사』 권1, 태조 10년 9월.

30) 정요근은 고을부를 신라에서 설치한 것으로 보고 있다(정요근, 2009 앞의 논문).

31) 『고려사』 권1, 태조 13년 1월.

32) 고려 태조 때 청도군 설치에 대해서는 박종진, 2014 앞의 논문 참조.

33) 정요근, 2009 앞의 논문.

필수적이었기 때문이다. 중앙정부에서 각 군현으로부터 체계적으로 조세를 징수하기 위해서는 먼저 신라후기의 자료를 토대로 각 군현의 호구와 토지에 대하여 조사 정리하여 조세 징수의 바탕을 마련하였다. 이 작업은 태조 23년 단위 군현을 확정할 때 상당 부분 진행하였으며, 부족한 것은 필요한 군현에 한정하여 이후에 보완하였을 것이다. 태조 26년 淸道郡界 里審使의 파견은³⁴⁾ 청도군의 신설에 따라 청도군의 영역을 재조정하기 위한 조치였으며, 이후에 보이는 양전과 호구조사의 사례도 이와 관련된 일이었을 것이다.³⁵⁾ 또 광종 즉위년에 주현의 세공액을 정한 것³⁶⁾ 역시 각 단위 군현의 양전이나 호구조사 등이 진전되면서 이루어진 것으로 볼 수 있겠다.

또한 원활한 조세 징수를 위해서는 조세 징수와 관련된 관원이 필요한데, 전국적인 지방관 파견이 어려운 상황 속에서 등장한 것이 今有·租藏·轉運使 등 임시 지방관이었다. 이들의 성격을 정확하게 알 수는 없지만 叡州 지방의 유력자였던 柳潤謙이³⁷⁾ 금유·조장과 같은 것으로 보이는 檢務租藏을 맡았던 것으로 보아 이들 임시 지방관에는 고려 중앙정부에 우호적인 지방세력이 임명되었을 것이다. 결국 고려 초 중앙정부는 당면한 지방에서의 조세 징수를 위해서 지방세력과 타협하지 않을 수 없었다. 결과적으로 고려 초 고려 정부는 전국적으로 지방관을 파견하지는 못했지만 국가운영을 위해서 조세징수는 필수적이었기 때문에 호구와 토지에 대한 파악을 계속하면서 임시 지방관을 파견하여 문제를 해결하였다. 그렇지만 이것으로 고려초 지방제도 운영의 문제가 해결된 것은 아니었다. 이후 고려 정부의 지방제도 개편 방향은 군현의 영속관계를 개편하고, 지방관을 파견하는 것이었다.

2) 성종 2년 12牧의 설치와 향리제 개편

고려 건국 후 고려의 지방제도는 신라의 제도를 바탕으로 하면서 정치적 군사

34) 『삼국유사』 권4, 寶壤梨木.

35) 고려 초 양전과 호구조사의 추이에 대해서는 박종진, 2000 『고려시기 재정운영과 조세제도』, 서울대학교출판부, 34-39면 참조.

36) 『고려사』 권78, 식화1 전제 공부 광종즉위년.

37) 『柳邦憲墓誌銘』(金龍善 編, 1993 『高麗墓誌銘集成』, 한림대학교출판부).

적으로 필요한 지역을 중심으로 개편하여 운영하였다. 건국 초에는 군현에 전임 지방관을 파견하지는 못하였지만 각 군현의 호구와 토지를 파악하여 조세 징수의 기반을 확보하는 동시에 임시 지방관을 파견하여 조세 징수에 힘썼다. 그렇지만 이런 정도만으로는 지방을 효과적으로 통치하기 어려웠다.

고려 광종 이후 왕권이 안정되면서 고려의 국가운영에 필요한 중요한 제도가 하나 둘씩 갖추어 갔다. 그 중에서도 광종 즉위년에 州縣의 歲貢을 정한 것과³⁸⁾ 경종 원년 11월에 처음으로 전시과를 설치한 것은³⁹⁾ 국가의 재정운영과 관련하여 주목된다. 그런 가운데 성종 즉위 이후 본격적으로 고려의 제도가 정비되기 시작하였다. 그 중 가장 대표적인 것이 983년(성종 2) 5월 중국 당나라 제도인 3성 6부제를 토대로 중앙정치 제도를 정한 것이다.⁴⁰⁾ 성종 2년의 3성 6부제를 토대로 한 정치제도는 이전 왕조인 태봉과 신라의 제도에 기반으로 한 건국 직후의 중앙 정치제도와는 크게 다른 것이었다. 이 때 고려의 중앙 정치제도가 완성된 것은 아니지만 기본 틀이 갖추어진 것은 분명하다. 성종 즉위 초에는 최승로가 지적한대로 지방의 鄉豪가 公務를 핑계로 민을 침탈하는 등 지방제도 운영에서 문제점이 드러나고 있었기 때문에 지방제도 역시 본격적으로 정비할 필요성이 있었다. 그렇지만 성종 초에는 ‘주영현단위’, ‘군영현단위’의 영속관계를 포함한 전면적인 지방제도 개편은 이루어지지 못하였다.

성종 즉위 초에 전면적인 지방제도 개편은 이루어지지 않았지만 983년(성종 2)부터 의미 있는 지방제도 개편이 시작되었다. 그 하나가 성종 2년 2월에 楊州·黃州·海州·忠州·淸州·公州·全州·羅州·昇州·尙州·晉州·廣州에 목을 설치하고 12목에 지방관을 파견한 것이다.⁴¹⁾ 이 때 목이 된 12지역은 이전시

38) 『고려사』 권78, 식화1 전제 공부 광종즉위년.

39) 『고려사』 권78, 식화1 전제.

40) 邊太燮, 1970 「高麗時代 中央政治機構의 行政體系: 尙書省 機構를 중심으로」 『歷史學報』 47(1971 『高麗政治制度史研究』, 일조각에 재수록).

41) 변태섭, 1968 「高麗前期의 外官制: 地方機構의 行政體系」 『韓國史研究』 2(1971 『高麗政治制度史研究』, 일조각에 재수록). 변태섭은 『고려사』 지리지에서 확인되는 8목(廣州, 淸州, 忠州, 公州, 晉州, 尙州, 海州, 黃州)과 성종 14년 절도사가 설치된 4곳(楊州, 全州, 羅州, 昇州)을 12목으로 보았는데, 대부분의 연구자들은 이 견해를 그대로 받아들이고 있다. 다만 윤경진은 양주와 승주 대신 경주와 金州를 12목에 포함시켜야 한다고 보고 있

기부터 지방통치의 중심지였다.⁴²⁾ 성종 2년에 12목을 설치하고 지방관을 파견한 것은 최승로의 시무책에 따른 것인데, 이것은 선행연구들에서 지적한대로 남도 지방에 처음으로 정식 지방관을 파견하였다는 점에서 매우 의미 있는 일이었다.⁴³⁾ 성종 2년 12목 설치에 이어서 986년 8월에는 12목에 부임하는 관원이 가족을 데리고 갈 수 있게 하였고,⁴⁴⁾ 987년 8월에는 12목에 경학박사와 의학박사 1명씩을 파견하였지만⁴⁵⁾ 수많은 군현 중 12지역에 지방관을 파견한 것만으로는 중앙에서 지방을 효과적으로 통치하기 어려웠다. 즉 12목은 중앙에서 지방을 직접 통치하는데 큰 역할을 했다고 보기 보다는 지방통치의 중심도시로서⁴⁶⁾ 지방 군현에 대한 감찰 기능을 했을 것이다.⁴⁷⁾ 결국 성종 2년에 처음으로 12목에 전임 지방관을 파견한 것은 의미가 크지만 파견지역이 12곳에 불과하였다는 사실은 그 기능이 제한적이었다는 것을 말한다.

그렇지만 성종 2년 지방제도에 대한 국가의 조치는 12목 설치로 끝난 것이 아니었다. 성종 2년에는 지방세력의 官班을 개편하여 향리제도를 시행하였다.⁴⁸⁾ 이전까지 고려 초 중앙정부의 지방통치는 신라후기 이래의 ‘州領縣單位’, ‘군영현단위’를 토대로 이루어졌고, 조세 징수 등 중요한 일은 반 독립적인 관반을 가진 각 군현의 지방 세력에게 의지하였기 때문에 그에 따른 부작용이 컸다. 그런 점에서 성종 2년의 향리제도 시행은 고려 지방제도의 성립과정에서 매우 중요한 조치였다. 각 군현에서 반 독자적으로 운영하던 官班을 전국적으로 통일된 향리직제로 개편하였기 때문이다. 이것은 당대등을 수반으로 하던 지방세력의 관반을 향리제라는 국가의 일원적인 제도로 개편한 것이다.⁴⁹⁾ 이를 계기로 각 군현

다(윤경진, 2005 「고려 界首官의 제도적 연원과 성립과정: 9州·12牧과의 연결성을 중심으로」 『한국문화』 36).

42) 12목 중 公州·全州·尙州·晉州·廣州는 신라후기 9주였고, 忠州·淸州는 소경이었으며, 楊州·羅州·黃州·海州·昇州는 郡이었다.

43) 변태섭, 1968 앞의 논문.

44) 『고려사절요』 권2, 성종 5년 8월.

45) 『고려사』 권3, 성종 6년 8월.

46) 구산우, 2003 『고려전기 향촌지배체제 연구』, 해안, 151면.

47) 윤경진, 2000 앞의 박사학위논문.

48) 『고려사』 권75, 선거1 銓注 鄉職 성종 2년.

의 지방세력들이 가졌던 상징적이고 실질적인 관반은 점차 군현에서 실무를 담당하는 향리기구로 약화되어 갔다. 이와 함께 주목되는 것이 같은 해 6월에 있었던 지방군현에 公廩田을 지급한 일이다.⁵⁰⁾ 당시 공해전이 향리조직인 읍사의 경비로 지급된 것이라는 사실에서 볼 때⁵¹⁾ 이 때 공해전 분급은 같은 해 있었던 향리조직 개편과 밀접하게 관련이 있었을 것이다. 즉 지방세력들의 독자적인 행정조직이었다고 볼 수 있는 관반을 성종 2년 국가 차원에서 지방군현의 실무조직인 향리제로 개편하면서 그 대가로 향리들에게 각 군현의 규모에 따라 공해전을 지급하였다. 따라서 향리직 개편은 공해전이 지급된 성종 2년 6월 이전에 있었을 것이다. 성종 2년 12목의 설치와 지방관의 파견, 향리제 시행은 이후 고려 지방제도 개편의 시작이자 토대였다.

3) 성종 14년 '州縣制度'의 실시와 그 의미

전면적인 고려 지방제도 개편은 995년(성종 14)에 이루어졌다. 10도제와 州縣制度로 대표되는 성종 14년의 지방제도는 건국 이후 고려가 추구해왔던 중앙집권적 지방제도로 개편하는 과정이었는데, 이때는 군현 사이의 영속관계가 전면적으로 개편되었고 많은 단위 군현에 지방관이 파견되었다. 성종 14년의 지방제도 개편은 성종 2년의 제도 개혁을 전제로 가능하였다. 특히 향리제도의 안정적인 정착은 매우 중요한 전제 조건이었다. 성종 14년의 지방제도는 존속기간이 짧았을 뿐 아니라 그 제도를 정확하게 설명할 수 있는 자료가 부족하기 때문에 연구자들에게 제대로 조명 받지 못했지만⁵²⁾ 고려 건국 후 최초의 전면적인 지방

49) 지금까지 향리제 개편 기록에 대한 연구에서는 대체로 堂大等과 大等を 각각 호장과 부호장에 대응시키고 있는 반면, 윤경진은 당대등은 上戶長, 대등은 호장, 시랑은 부호장으로 연결시켜야 한다는 주장을 펴고 있다(윤경진, 2000 앞의 박사학위논문).

50) 『고려사』 권78, 식화1 田制 公廩田柴 성종 2년 6월.

51) 안병우, 2002 『고려전기의 재정구조』, 서울대학교출판부.

52) 성종 14년 지방제도 개편에 대한 대표적인 연구성과는 다음과 같다. 변태섭, 1968 「高麗前期의 外官制: 地方機構의 行政體系」 『韓國史研究』 2(1971 『高麗政治制度史研究』, 일조각에 재수록); 河炫綱, 1988 『韓國中世史研究』, 일조각; 구산우 2003 「성종대의 지방제도 개편」 『고려전기 향촌지배체제 연구』, 혜안; 濱中昇, 1977 「十世紀末における高麗州縣制の施行」 『조선학보』 84; 윤경진, 2001 「高麗 성종 14년의 郡縣制 改編에 대한 연

제도 개편이라는 점에서 주목해야 한다. 이 제도에 대한 평가나 의미에 대한 검토는 조금 뒤로 미루고 먼저 자료를 바탕으로 하여 성종 14년 지방제도 개편 내용에 대해서 정리하여 보자.

〈표 3〉 성종 14년 10도 관할 주현

도	주	현	진	참고
(開城府)		13		赤縣6, 畿縣7
關內道	29	82		
中原道	13	42		
河南道	11	34		
江南道	9	43		
嶺南道	12	48		
嶺東道	9	35		
山南道	10	37		
海陽道	14	62		
朔方道	7	62		
溟西道	14	4	7	
합	128	462	7	

〈표 3〉은 『고려사절요』 성종 14년 7월 기록을 정리한 것이다.⁵³⁾ 이에 따르면 開州를 開城府로 고쳐서 赤縣 6개와 畿縣 7개를 管轄하게 하였고, 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 등 10도를 두었다. 〈표 3〉에 기록된 전체 州는 128개, 縣은 462개인데, 여기서 개성부에 속한 적현과 기현 13개를 제외하면 10도에는 128개의 주와 449개의 현이 있었다. 이 중 14州·4縣·7鎮이 속한 패서도를 제외한 9도에는 주와 현만이 속하였다. 이에 따라 보통 성종 14년의 지방제도를 10도제 혹은 州縣制度라고 한다.

지금까지 성종 14년 지방제도 개편과 관련해서는 ‘개성부와 적현·기현’, ‘10도의 성격’, ‘주현제도’의 구조 등 여러 관점에서 연구되었지만 그 중에서도 고려초

구, 『韓國文化』 27.

53) 『고려사절요』 권2, 성종 14년 7월.

지방제도 개편과정에서 주목되는 것은 州縣制度의 구조와 관련된 논의이다.⁵⁴⁾ 그 논의의 핵심은 『고려사절요』에 기록된 10도 중 패서도를 제외한 9도에 속한 주와 현의 수를 전후시기의 단위군현의 수와 비교해 볼 때 주와 군현의 수가 너무 많아서 이를 모두 단위 군현으로 볼 수 없다는 견해이다. 따라서 패서도를 제외한 9도에 속한 주는 독립된 단위 군현이 아니라 몇 개가 현을 관할하는 상위영역으로만 존재하였다고 보는 것이다.⁵⁵⁾ 또 당시 주가 현의 상위 영역으로만 존재했다고 주장하는 근거로는 당시 고려가 참고했을 것으로 여겨지는 중국 당나라의 주현제도에서도 주는 현의 상위 영역으로 존재하였다는 것이다. 아울러 그 당시 인물들의 출신지 표시가 ‘某州某縣人’으로 되어 있는 것도 중요한 논거로 제시되었다. 그렇지만 『고려사절요』의 10도제와 관련된 기록에 표시된 10도의 주와 현 중에서 패서도를 제외하고 주와 현의 수를 대략 추산하여 주가 현의 상위영역으로 존재했다는 추론은 허점이 많다.⁵⁶⁾ 성종 14년의 ‘州縣制度’에서 주는 여러 현들로 구성된 ‘주현단위’에서 상위영역으로만 존재하였을 가능성이 있고, 실제 자료를 통하여 당시 주현제도에서 주가 상위 영역으로만 존재했다는 사실을 유추할 수 있는 자료가 없지 않다.⁵⁷⁾ 그렇지만 『고려사』 지리지에서는 성종 14년의 州 역시 단순한 상위 영역이 아니라 독립된 영역을 가진 단위 영역이었던 것처럼 기록하고 있다. 또한 현종 5년에 “포주 등 19현의 그해 租調를 감면하라”는 기록은⁵⁸⁾ 주와 현이 동일하게 하나의 수취단위로 운영되고 있는 예

54) 濱中昇, 1977 앞의 논문 및 윤경진, 2001 앞의 논문 참조.

55) ‘주현제도’에서 州가 상위 영역으로 존재하였다는 의미는 ‘주현단위’에서 주는 독립된 영역이 없이 주에 속한 여러 현 중의 하나인 중심 현에 ‘주현단위’의 행정을 맡은 주의 관청만 있다는 의미이다.

56) 『고려사』 지리지 자료의 오류 가능성에 대해서는 다양한 연구가 이루어진 반면, 『고려사절요』 성종 14년 7월의 기록에 대해서는 일찍부터 의문이 제시되었지만(하현강, 1988 앞의 책), 그 기록의 오류 가능성에 대해서는 아직 구체적인 연구는 없다.

57) 대표적인 사례가 『고려사』 식화지의 다음 기록에서 곡주의 별호인 상산이 곡주의 관내로 기록된 것이다(『고려사』 권79, 식화2 농상 현종 10년 4월 “以洞州管内遂安 谷州管内象山 峽溪 峇州管内新恩等諸縣 民困於丹兵 官給糧種”). 이에 대한 분석은 윤경진, 2001 앞의 논문 참조.

58) 『고려사』 권80, 식화3 진홀 은면지제 현종 7년 정월 “鑿抱州等十九縣 今年租調.” 또한 성

로 볼 수 있다. 이런 점에서 처음 '주현제도'를 도입할 단계에서는 주가 현의 상위 영역으로 설정되었을 수도 있지만 실제 운영에서는 州와 州治가 위치한 중심 현이 분명하게 구분되지 않았을 가능성도 크다. 즉 성종 14년의 주와 현에 대한 자료를 종합해 볼 때 '주현단위'에서 주가 현의 상위 영역으로 존재하였다고 단정할 수는 없다. 더 나아가서 '주현단위'에서 주가 현의 상위 영역으로 존재하였다고 하여도 주는 '주현단위'의 중심 현에 위치하였을 것이기 때문에 실제 중심 현이 주의 위상을 가지게 되었을 수 있다. 또 '주현제도'가 오래 지속되지 못하였기 때문에 '주현제도'가 해체될 때 중심 현은 자연스럽게 그 지역의 중심 군현으로 그 지위를 되찾게 되면서 『고려사』 지리지 기록처럼 정리되었을 수도 있다. 정리하면 성종 14년의 '주현제도'에서 州가 '주현단위'의 상위 영역으로만 존재하였을 가능성도 있지만 실제 지방제도 운영에서는 주와 중심 현은 동일시되었을 가능성이 높다.⁵⁹⁾

이제 성종 14년 지방제도 개편의 의미를 살펴볼 차례이다. 성종 14년 지방제도 개편의 의미를 제대로 이해하기 위해서는 주현제도와 연관된 영속관계의 개편 문제와 지방관 파견 문제를 검토해야 한다.

먼저 주현제도 실시와 관련된 영속관계의 개편에 대해서 살펴보자. 성종 14년 주현제도를 시행하면서 전국적으로 군현 사이의 영속관계를 재편하였을 것이 예상되지만 그 전체 내용은 확인할 수 없다. 그렇지만 몇몇 사례를 통하여 그 정황을 파악할 수 있다. 먼저 <표 4>를 토대로 적현과 기현의 구성에 대해서 살펴보자.⁶⁰⁾

중 14년부터 현종 9년 사이의 진휼기록 중에는 진휼대상 군현을 '州縣'으로 표기한 예가 많다(『고려사』 권80, 식화3 진휼 은면지제). 여기서 '州縣'은 '州府郡縣'과 마찬가지로 일반 단위군현을 포괄적으로 나타낸 용어라고 생각한다.

59) 필자는 성종 14년 州縣制度에서 州가 縣의 상위 영역으로만 존재했을 가능성을 모두 부정하지는 않지만, 이 글에서는 州 역시 독립영역을 가진 단위 영역이었다는 것을 전제로 논의를 전개하였다.

60) 적현과 기현의 구성과 관련된 서술은 다음 글을 바탕으로 정리하였다. 박종진, 2012 앞의 논문.

〈표 4〉 성종 14년 적현·기현의 구성과 변화

신라후기	태조2	성종 14	현종 9	문종 16
	開州	赤縣·畿縣	京畿 開城縣令·長湍縣令	開城府
松嶽郡 如巖縣(松林縣) 江陰縣	開州 松林縣 江陰縣 開城縣 德水縣 臨津縣	開京	開京	開京
開城郡 德水縣 臨津縣		(赤縣) 송림현 강음현 개성현 덕수현 임진현 貞州	開城縣令 강음현 덕수현 정주	知開城府事 강음현 덕수현 정주 장단현 송림현 임진현 임강현 토산현 마전현 적성현 파평현 우봉군
		(畿縣) 長湍縣 臨江縣 兔山縣 麻田縣 赤城縣 坡平縣 牛峯郡	長湍縣令 송림현 임진현 임강현 토산현 마전현 적성현 파평현	

태조 2년 수도를 옮기면서 설치한 개주는 송악군·강음현·송림현으로 구성된 ‘송악군영현단위’와 개성군·덕수현·임진현으로 구성된 ‘개성군영현단위’로 이루어졌다. 즉 개주는 송악군이 개주의 중심, 곧 개경이 되고 나머지 5개 군현이 개주의 영현이 되는 구조였다. 그런데 성종 14년의 적현은 개주에 속했던 군현 중 수도 개경이 된 송악군을 제외한 5개의 군현에 정주가 포함된 것이다. 또 기현 7개는 적현의 바로 바깥에 위치한 장단현·임강현·마전현·적성현·파평현·토산현·우봉군이었는데, 7개의 기현은 신라후기에 ‘우봉군영현단위’에 속했던 우봉군·임강현·장단현·마전현(임단현)과 래소군(견주)의 영현이었던 적성현(중성현)·파평현, 토산현이었다.⁶¹⁾ 즉 적현은 고려 태조 2년에 신라후기의 ‘송악군영현단위’와 ‘개성군영현단위’가 해체되어 설치된 개주의 영현이 중심이 되었고, 기현은 ‘우봉군영현단위’가 중심이 되면서 ‘래소군영현단위’와 ‘토산군영현단위’에 속했던 군현 일부가 포함되었다는 것을 알 수 있다. 이 사실에서 성종 14년에

61) 토산현은 신라후기 토산군영현단위의 군이었다(『삼국사기』 권35, 토산군).

적현과 기현이 편성될 때 이전의 군현 영속관계가 상당히 많이 개편되었다는 것을 알 수 있다. 또 『고려사』 식화지에 기록된 현종 10년의 기록에서도 성종 14년 군현 영속관계 개편의 내용을 유추할 수 있다.⁶²⁾

또 구체적인 기록은 없지만 신라후기 소경이었던 금관소경(金州), 중원경(忠州), 서원경(淸州), 북원경(原州), 남원경(南原) 주변에서도 군현 영속관계의 개편이 예상된다. 신라후기 영현이 속하지 않았던 5소경은 태조 때 영속관계를 수반한 개편이 있었을 가능성도 있지만, 성종 14년 '주현제도'를 시행하면서 신라후기 소경이었던 곳은 주의 중심 현이 되던, 종속 현이 되던 어떤 식으로든 영속관계를 맺었을 것이다. 실제 이들 5소경은 모두 주가 되거나 아니면 주가 설치된 중심 현이 되었을 것이다. 금관소경은 고려초에 김해부가 되었다가 성종 14년에는 김주안동도호부가 되었고, 고려초 충주가 된 중원경과 청주가 된 서원경은 모두 성종 2년 12목의 하나가 되었으며, 성종 14년에는 창화군절도사와 전절군절도사가 되었다. 또 고려초 원주가 된 북원경은 성종 14년의 기록은 없지만 현종 9년에 지주사가 된 것으로 보아 성종 14년에도 원주였을 것으로 생각한다. 고려초 남원부가 된 남원소경 역시 성종 14년 기록은 없지만 이 때 주로 편성되었을 것이다.

비록 성종 14년 군현제 개편에서 영속관계 개편의 전체 내용은 확인할 수는 없지만 위에서 정리한 것만 가지고 유추하더라도 신라후기 이래의 군현 사이의 영속관계가 대폭 바뀌었다는 것을 알 수 있다.⁶³⁾

다음으로 성종 14년 지방제도 개편에서 늘어난 지방관의 수치를 양계영역을 제외한 '남도'에서 살펴보자. 성종 14년 이전에 '남도'에서 지방관이 파견되었거나 파견되었을 가능성이 높은 곳으로는 양주, 광주, 충주, 청주, 공주, 진주, 상주, 전주, 나주, 승주, 해주, 황주 등 12목을 비롯해서 성종 6년에 유수가 파견된 동경(경주)이 있다. 또 확실한 기록은 없지만 고려 태조 때에 주가 되었던 울주·예주·양주에도 방어사가 설치되었을 것으로 생각한다.⁶⁴⁾ 이렇게 보면 성종 14

62) 주57) 참조.

63) 윤경진 역시 성종 14년의 군현제가 영속관계의 전면적인 개편을 지향하였다고 보았다(윤경진, 2001 앞의 논문).

년 이전까지 남도영역에는 모두 16곳에 지방관이 파견되었다고 할 수 있다.

그러면 성종 14년 지방제도를 개편할 때 '남도'에는 이전시기보다 몇 지역에 더 지방관이 파견되었을까? <표 5>를 보면서 정리하여 보자.

<표 5> 성종 14년 지방관이 파견된 군현 현황(남도)

지방관 명칭	군현명칭(『고려사』 지리지 표제 명칭) ⁶⁵⁾	지방관 파견 수
節度使	楊州(남경유수관양주), 廣州(광주목), 忠州(충주목), 淸州(청주목), 公州, 尙州(상주목), 晉州(진주목), 全州(전주목), 羅州(나주목), 昇州海軍(昇平郡), 海州(안서대도호부해주), 黃州(황주목)	12
都護府	金州安東(金州), 郎州(靈岩郡), 瀛州安南(古阜郡), 豊州	4
都團練使	水州, 運州(洪州), 權州(天安府), 許州(咸陽縣), 岱州(京山府), 剛州(順安縣), 潭州(潭陽)	7
團練使	抱主, 樹州, 衿州, 竹州, 交州, 春州, 東州, 漳州	8
刺史	堤州, 鎭州, 牙州, 林州(嘉林縣), 永州, 河州(河陽縣), 咸州(咸安郡), 密州(密城郡), 固州(固城縣), 龍州(龍宮縣), 穰州(永同郡), 善州(一善縣), 吉州(安東), 貝州(寶城), 光州(海陽縣)	15
防禦使	蔚州, 禮州, 梁州, 鹽州, 安州, 鳳州, 信州, 平州, 洞州, 谷州	10
留守	慶州(동경유수관경주)	1
기타	淳州, 馬州, 靜州, 南原府, 原州, 道州(淸道郡), 沔州(강화현)	7
합		64

우선 이전에 지방관이 파견되었던 16곳에는 당연히 지방관이 파견되었다. 경주에는 유수사가 파견되었고, 12목에는 12절도사가 파견되었다. 또 성종 14년 이전에 방어사가 파견되었던 울주·예주·양주에도 그대로 방어사가 파견되었을 것이다. 위 지역 외에 『고려사』 지리지에서 성종 14년에 지방관이 더 파견된 곳으로 확인되는 곳은 都護府가 설치된 金州, 瀛州(古阜), 郎州(靈岩), 豊州 등 4곳, 都團練使가 설치된 水州, 洪州(運州), 權州(天安府), 許州(咸陽), 岱州(京山),

64) 이 세 지역은 『고려사』 지리지에 태조 때 주가 설치된 이래 다른 기록이 누락된 채 현종 9년에 방어사가 설치된 것으로 기록되었다. 따라서 이 지역에는 태조 때 방어사를 파견하였다가 성종 14년을 거쳐 현종 9년까지 이어졌을 가능성이 높다.

65) 성종 14년과 현종 9년의 읍호가 같은 군현은 괄호 안에 따로 쓰지 않았다.

剛州(順安), 潭州(潭陽) 등 7곳, 團練使가 파견된 抱州, 樹州, 衿州, 竹州, 交州, 春州, 東州, 漳州 등 8곳, 刺史가 파견된 堤州, 鎭州, 牙州(仁州), 林州, 永州, 河州(河陽), 咸州(咸安), 密州(密城), 固州(固城), 龍州(龍宮), 稽州(永同), 善州(一善), 吉州(安東), 貝州(寶城), 光州(海陽) 등 15곳이다. 또 鹽州, 安州, 鳳州, 信州, 平州, 洞州, 谷州 등 7곳에는 방어사가 설치되었다. 이 수가 41이다. 이외에 기록이 분명하지는 않지만 성종 14년에 지방관이 파견되었을 가능성이 높은 곳이 7곳 더 있다. 우선 앞에서 살펴본 대로 신라후기 소경이 있었던 남원부와 원주에는 지방관이 파견되었을 것이다. 또 현종 9년에 주현이었던 임피현, 진례현, 영광군은 이때 지방관이 파견되었을 가능성이 높은 곳이다.⁶⁶⁾ 아울러 현종 10년 기록에 道州로 기록된 청도군과⁶⁷⁾ 『고려사』 위수여전에 沁州로 기록된 강화현⁶⁸⁾ 역시 자사나 방어사가 파견되었을 가능성이 높다고 생각한다.⁶⁹⁾ 따라서 성종 14년에는 ‘남도’의 단위 군현 중 64곳에 지방관을 파견하였는데, 이것은 이전시기보다 48곳에 더 지방관을 파견한 것이다. 이것은 10년 정도의 짧은 기간에 지방관이 파견된 곳의 수가 대폭 들어난 것을 의미한다.

성종 14년의 ‘주현제도’는 전국적으로 이전의 군현영속관계를 조정하여 ‘주현단위’를 편성하고 주에 지방관을 파견한 제도이다.⁷⁰⁾ 이 때 파견된 지방관의 실

66) 『고려사』 지리지에는 성종 14년에 涇州·瀛州·淳州·馬州等 州縣으로 江南道를 만들고, 羅州·光州·靜州·昇州·貝州·潭州·朗州等 州縣으로 海陽道를 만들었다고 기록하고 있다(『고려사』 권57, 지리2 전라도). 그런데 이 때 강남도를 구성했다는 주현 중 순주와 마주, 해양도를 구성했다는 주현 중 정주의 연혁은 확인되지 않는다. 따라서 성종 14년 해양도와 강남도를 구성했던 주현 중 순주·마주·정주가 현종 9년 지방관이 파견된 主縣 가운데 성종 14년의 연혁이 확인이 되지 않는 임피현·진례현·영광군이었을 가능성이 높다고 생각한다. 이 추론이 정확하지 않다고 하여도 현종 9년에 주현이 된 군현의 대부분이 성종 14년에 자사 등 지방관이 파견되었다는 점에서 위 세 군현에는 지방관이 파견되었을 가능성이 높다.

67) 『고려사』 권80, 식화3 은면지제 현종 10년 5월 “鑿道州管內嶺山 永州管內解顏等縣 今年租稅.”

68) 『고려사』 권7, 偉壽餘傳.

69) 이외에도 신라후기 군이었던 큰 섬인 거제도, 남해도, 진도 역시 성종 14년 ‘주현단위’로 편성되었을 가능성이 높지만 관련 기록이 없기 때문에 표에는 넣지 않았다.

70) 이 때 전국적으로 군현의 영속관계를 조정하여 ‘주현단위’를 편성하였다고 하여서 이전의 영속관계를 모두 해체하고 새로운 ‘주현단위’를 편성하였다고 생각하지는 않는다. 신라후

태와 관련하여 『고려사』 지리지에서 확인되는 군현에만 지방관을 파견하였을 것으로 보는 의견과⁷¹⁾ 『고려사절요』 성종 14년 7월 기록에 보이는 주에 모두 지방관을 파견하였지만 『고려사』 지리지 기록에서 누락되었다고 보는 의견이⁷²⁾ 있다. 필자는 기본적으로 전자의 의견에 동의한다. 더 나아가서 성종 14년에 설치된 주의 수 역시 『고려사절요』의 기록과 달리 『고려사』 지리지에서 확인된 것에서 크게 벗어나지 않았을 것이라고 생각한다.⁷³⁾

일반적으로 성종 14년의 지방제도의 개편을 군사적인 지방제도 개편으로 보고 있다. 이때의 지방제도 개편이 성종 12년 거란과의 전쟁 이후에 이루어졌고, 이때 절도사 등 군사적인 성격을 가진 지방관을 도입하였기 때문이다. 그러나 성종 14년 지방제도 개편에 거란과의 전쟁이 영향을 끼쳤을 것은 분명하지만 성종 14년 지방제도 개편에서 군사적인 면만 강조하는 것은 이 개편이 가지는 의미를 제대로 이해하기 어렵다고 생각한다. 성종 14년 지방제도 개편의 핵심내용이라 할 수 있는 단위 군현 사이의 영속관계를 전면적으로 개편한 것과 많은 지역에 지방관을 파견한 것은 고려 건국이후 계속 지향해 왔던 것이기 때문이다. 즉 성종 즉위 이후 추진되던 지방제도 개편이 거란과의 전쟁으로 지연되면서 군사적인 성격의 지방관을 파견하게 되었지만⁷⁴⁾ 이 때 지방제도 개편 방향이 완전히 달라졌다고 보기는 어렵다.

성종 14년의 지방제도 개편은 고려 지방제도 성립과정에서 어떤 의미를 가질까? 가장 먼저 주목해야 할 것은 앞서서도 여러 번 강조하였듯이 이때의 지방제

기의 ‘군영현단위’가 그대로 ‘주현단위’로 편성된 곳도 많았다고 생각한다. 신라후기의 ‘군영현단위’와 현종 9년 이후의 ‘주현속현단위’의 구성이 같은 지역의 경우 성종 14년의 ‘주현단위’의 구성 역시 위 두 단위와 같았을 것이다. 대표적인 예로 ‘강화현지역’, ‘거제현지역’, ‘남해현지역’이 있다.

71) 金甲童, 1990 『羅末麗初의 豪族과 社會變動 研究』, 고려대학교출판부.

72) 濱中昇, 1977 앞의 논문.

73) 이러한 필자의 견해에는 『고려사절요』 권2, 성종 14년 7월의 기록이 정확하지 않을 수도 있다는 전제가 포함되어 있다.

74) 성종 때 지방제도 개편과 관련된 것으로 성종 10년의 別號 제정과 11년의 邑號 개정이 있다. 이 사실들을 성종 14년 지방제도 개편과 연관시켜 검토한 연구로는 윤경진, 2002 「고려 성종 11년 읍호개정에 대한 연구: 고려초기 군현제의 구성과 관련하여」 『역사와 현실』 45: 구산우, 2003 앞의 책, 154-158면이 있다.

도 개편은 군현 사이의 영속관계 개편과 지방관 파견을 전제로 한 전면적인 개편이라는 점이다.⁷⁵⁾ 즉 이것은 건국 이후 고려가 추구해왔던 고려적인 중앙집권적 지방제도로 개편하는 과정이기도 하였다. 비록 성종 14년의 지방제도는 오래 지속되지 못하고 1018년(현종 9) 새로운 지방제도인 ‘주현속현제도’가 성립하지만 성종 14년의 지방제도 개편과 운영의 역사적 경험은 이후 지방제도 개편에 영향을 주었다. 그 중에서도 수도 개경을 보위하는 특별구역으로 개성부를 설치하고 개성부에 적현과 기현을 소속시킨 것은 주목된다.⁷⁶⁾ 적현과 기현은 현종 9년 지방제도가 개편될 때 ‘개성현지역’과 ‘장단현지역’으로 개편되어 ‘경기’를 구성하게 된다. 성종 14년의 지방제도는 혁파되었지만 이 때 설치된 적현과 기현은 수도를 보위하는 특별구역인 ‘경기’가 되어 고려 말까지 거의 그대로 유지되었다. 즉 성종 14년에 설치된 적현과 기현은 고려시기 ‘경기’의 기원이 되었다.

또한 주목해야 할 점은 성종 14년의 지방제도 개편이 단순히 중국의 제도만을 바탕으로 한 것이 아니라는 사실이다. 즉 이 때 편성한 10도는 신라후기 이래의 9주와 연결되고 있을 뿐 아니라 성종 14년에 주요한 지방관이 파견된 군현은 신라후기 이래 지방의 중심도시였다. 이점은 이 때 중국의 제도뿐 아니라 신라후기 이래의 지방제도 운영의 역사적 경험을 바탕으로 하였다는 것을 말한다.

성종 14년(995)의 지방제도 개편은 성공하지 못하였다. 즉 성종 14년의 ‘주현제도’는 고려의 지방제도로 정착하지 못한 채 1005년(목종 8) 3월 절도사와 도호부사·방어사 현령만 남기고 도단련사·단련사·자사 등 성종 14년에 새로 설치되었던 지방관을 모두 혁파하였고,⁷⁷⁾ 이어서 1012년(현종 3)에는 12주 절도사마저 혁파하고 절도사 대신 도호와 안무사를 두게 되면서⁷⁸⁾ 성종 14년의 지방제도의 핵심인 ‘주현제도’는 사실상 혁파되었다.⁷⁹⁾ 이 때 절도사 대신 도호와 안무

75) 윤경진 역시 성종 14년의 지방제도 개편을 “기존 군-영현체계의 영속관계를 재편하고 상급단위로서 주를 설정하는 한편, 주 단위로 외관을 파견함으로써 체계적이고 강력한 지방지배를 구현하려는 것”으로 보았다(윤경진, 2000 앞의 박사학위논문, 141면).

76) 박종진, 2012 앞의 논문.

77) 『고려사절요』 권2, 목종 8년 3월.

78) 『고려사절요』 권3, 현종 3년 정월. 이 때 75안무사를 설치한 것으로 기록되어 있지만, 선행연구에서 지적하였듯이(변태섭, 1968 앞의 논문), 75안무사는 7안무사로 보는 것이 자연스럽다.

사를 둔 것은 일종의 과도기적인 조치로 여겨진다. 이어서 1018년(현종 9) 2월 안무사마저 폐지하고, 전국에 4도호 8목 56지군사 28진장, 20현령을 설치함으로써 새로운 지방제도인 '주현속현제도'가 성립하였다.

그러면 성종 14년의 지방제도가 실패한 원인은 무엇일까? 선행연구들의 견해를 검토해보자. 먼저 洪淵津은 거란과의 전쟁이후 화풍을 중시하던 세력이 쇠퇴하고 토풍을 중시하는 정치세력이 득세하면서 화풍의 외연을 갖춘 10도제의 구현은 좌절될 수밖에 없었다고 하였다.⁸⁰⁾ 그러나 지방제도 개편이 있었던 성종 14년에 개편되었던 중앙정치제도는 그대로 유지되었다는 점에서 이 견해는 그대로 받아들이기 어렵다. 한편 구산우와 윤경진은 집권력의 한계로 지방세력들을 제대로 통제하지 못하였기 때문이라고 보았다.⁸¹⁾ 이런 견해들은 경청할 만하지만 이것만으로는 성종 14년의 제도가 실패한 후 얼마 되지 않은 현종 9년에 '주현속현제도'가 정착해가는 과정을 제대로 설명하기는 어렵다. 그 기간 동안에 고려의 집권력이 월등하게 나아졌다고 보기 어려움에도 현종 9년에 '주현속현제도'가 성립되었기 때문이다. 즉 현종 9년에는 이전보다 더 다양한 규모로 군현 영속관계의 개편이 이루어졌기 때문에 이에 대한 지방세력들의 반발은 성종 14년 때보다 더 컸을 가능성이 높았지만, 그럼에도 불구하고 현종 9년의 주현속현제도는 이후 고려의 지방제도로 자리 잡았다. 고려정부가 성종 14년의 州縣制度를 포기한 것은 집권력이 약해서가 아니라 다른 요인이 있었을 가능성이 있다고 생각한다.⁸²⁾

필자는 고려정부가 성종 14년에 개편한 지방제도를 일찍 포기한 것은 이때 지방관 파견 지역이 대폭 늘어난 것과 관련이 있을 가능성도 있다고 생각한다. 앞

79) 성종 14년의 10도 역시 현종 9년 '주현속현제도'가 성립할 때 일부 도가 계수관 영역으로 재편성되면서 사실상 해체되었고, 그 이후에는 시간 차이를 두고 5도로 재편성되었다.

80) 洪淵津, 1993 「高麗前期 道制의 成立과 그 性格」 『부대사학』 17집.

81) 구산우는 이 때 파견된 지방관의 수가 부족하였고, 도의 장관이 12목의 장관보다 낮아서 지방제도 개혁에 저항하는 향촌지배층의 반발을 제압하기 어려웠다고 하였고(구산우, 2003 앞의 책), 윤경진은 현종의 몽진과정에서 확인되듯이 중앙 집권력의 재지세력들에 대한 통제력 한계 때문에 실패하였다고 하였다(윤경진, 2001 앞의 논문).

82) 사실 지방제도를 정비하는 것은 집권력이 강해서라기보다는 집권력을 강화시키기 위해 서이기도 하다.

에서 정리하였듯이 성종 14년에는 ‘남도’만 보아도 이전보다 48곳에 더 지방관을 파견하여서 모두 64곳에 지방관을 파견하였다. 이때 갑자기 많은 곳에 많은 수의 지방관을 파견하게 되면서 고려 정부는 인재 선발 문제와 국가재정 문제가 생겼고, 이 문제를 효과적으로 해결하지 못하였기 때문에 1005년(목종 3) 3월 도단련사 단련사 자사를 혁파하였다.⁸³⁾ 이어서 거란의 2차 침입으로 피난 중이던 현종이 현종 2년 전주에서 절도사 趙容謙의 무례한 행동을 본⁸⁴⁾ 이후인 1012년(현종 3)에 12주 절도사마저 혁파하면서 성종 14년의 ‘주현제도’는 역사의 무대에서 사라졌다.⁸⁵⁾

3. 현종 9년 ‘主縣屬縣制度’의 성립과 主縣

1) ‘主縣屬縣制度’의 성립과 특징

10도제와 주현제도로 대표되는 성종 14년의 지방제도 개편은 고려의 지방제도로 정착하지 못한 채 1018년(현종 9) 2월 4도호 8목 56지군사 28진장, 20현령을 설치하면서⁸⁶⁾ 새로운 지방제도인 ‘주현속현제도’가 성립하였다. 이후 몇 차례 부분적인 개편이 있었지만 고려 말까지 ‘주현속현제도’의 기본 틀이 바뀌지 않았다는 점에서 현종 9년 ‘주현속현제도’의 성립은 고려의 지방제도가 완성되었다는

83) 『고려사절요』 권2, 목종 8년 3월.

84) 『고려사』 권94, 智蔡文傳.

85) 직접적인 자료는 아니지만 목종 원년 정월과 3월에 잇달아 과거를 시행하여 급제자를 낸 것과 목종 원년 3월 과거에서는 이전보다 훨씬 많은 수의 합격자를 낸 것은(『고려사』 권73, 선거1 과목 선장) 성종 14년 이후 인재 선발에 고심한 흔적으로 볼 수 있다. 이보다 앞선 성종 16년 8월 동경에 행차한 왕이 초야의 인재를 추천하라고 한 것(『고려사절요』 권6, 성종 16년 8월)도 같은 고민에서 나온 것으로 해석할 수도 있다. 아울러 목종 원년 12월에 있었던 전시과의 개정 역시 지방관의 수가 갑자기 늘어난 것과 관련이 있을 수도 있다고 생각한다(『고려사』 권78, 식화1 전제). 한편 하현강은 10도제는 당 태종의 치적을 본받은 것인데, 고려와 당은 사회적 여건이 달랐기 때문에 10도는 실패하였다고 보았다(하현강, 앞의 책, 225면).

86) 『고려사절요』 권3, 현종 9년 2월.

것을 의미한다.

비록 성종 14년의 주현제도가 사라지고 현종 9년에 '주현속현제도'가 등장하였지만 '주현속현제도'와 성종 14년의 '주현제도'는 연관성이 전혀 없는 다른 제도로 보기는 어렵다.⁸⁷⁾ 오히려 '주현제도'의 한계를 보완한 것이 '주현속현제도'라고 할 수 있을 정도로 두 제도 사이에는 서로 통하는 점이 있다. 우선 두 제도는 신라후기부터 운영하여 온 지방제도의 역사적 경험을 상당부분 이어 받았다고 할 수 있다. 즉 신라후기의 9주는 성종 14년 10도와 현종 9년 계수관 영역을 정할 때 중요한 기준이 되었다. 또 신라후기 지방의 중심지였던 9주와 5소경의 상당수는 성종 2년 12목, 성종 14년의 절도사 파견지역이 되었고, 이들의 대부분은 현종 9년에는 계수관으로 편성되어 지방통치의 중심지가 되었다. 또한 성종 14년의 지방제도와 현종 9년의 지방제도는 신라후기 이래 유지되어온 군현 사이의 영속관계를 개편하고 그 중심 군현에 지방관을 파견하여 중앙집권적인 지방제도를 추구하였다는 점에서 동질성을 가졌다. 따라서 성종 14년의 '주현제도'를 포기한 후 그것을 수정 보완한 것이 현종 9년의 지방제도라 할 수 있다.

이제 현종 9년에 성립한 '주현속현제도'의 특징을 성종 14년의 '주현제도'와 비교하면서 정리하여 보자. 첫째, 현종 9년에 정착된 고려의 지방제도에서는 모든 단위 군현에 지방관을 파견하지 않고, 지방관이 파견된 하나의 主縣과 지방관이 파견되지 않은 복수의 속현이 묶인 '주현속현단위'를 지방통치의 핵심단위로 운영하였다. 따라서 현종 9년의 지방제도를 '주현속현제도'라고 할 수 있다. 즉 현종 9년의 지방제도에서는 모든 단위 군현들은 독자적인 영역과 운영주체인 邑司를 가진 하나의 독자적인 지방통치단위로 인정하면서도,⁸⁸⁾ 모든 단위 군현에 지방관을 파견하지 않고 지방관을 파견한 군현인 主縣과 몇 개의 屬縣으로 구성된 '주현속현단위'를 편성하여 지방을 통치하였다.⁸⁹⁾

87) 구산우는 성종대의 지방제도와 현종대의 지방제도는 상하 지방단위의 구성 원칙과 운영형태의 측면에서 서로 근본적으로 다른 것이라고 보았다(구산우, 2003 앞의 책, 178-179면).

88) 박종진, 1999 「고려시기 '수취단위'의 의미와 속현의 지위」 『역사와 현실』 32.

89) 이것은 성종 14년의 '주현제도'에서 '주현단위'에만 지방관을 파견한 것과 같은 형식으로 모든 주군현에 지방관을 파견하였던 신라후기의 '주군현제도'와는 다른 점이다.

〈표 6〉 고려시기의 주현과 속현(현종 9년 기준, 『고려사』 지리지 정리)⁹⁰⁾

道	主縣		전체 主郡縣 수	전체 屬郡縣 수
	京, 牧, 都護府 (屬郡縣 수)	領郡縣(屬郡縣 수)		
(京畿)	0	2 : 開城縣(3), 長湍縣(7)	2	10
楊廣道	廣州牧(7)	4 : 楊州(9) ⁹¹⁾ 樹州(7), 水州(9), 江華縣(3)	5	35
	忠州牧(6)	1 : 原州(7)	2	13
	淸州牧(9)	4 : 公州(12), 洪州(17), 天安府(8), 嘉林縣(5)	5	51
慶尙道	東京 慶州(14)	5 : 蔚州(2), 禮州(6), 金州(5), 梁州(2), 密城郡(6)	6	35
	晋州牧(9)	3 : 陝州(12), 南海縣(2), 巨濟縣(4)	4	27
	尙州牧(24)	2 : 京山府(15), 安東府(14)	3	53
全羅道	全州牧(16) ⁹²⁾	4 : 南原府(9), 古阜郡(7), 臨陂縣(4), 進禮縣(5)	5	41
	羅州牧(21) ⁹³⁾	4 : 靈光郡(10), 靈岩郡(8), 寶城郡(9), 昇平郡(4)	5	52
交州道	0	3 : 交州(6), 春州(11), 東州(8)	3	25
西海道	海州(3)	3 : 豐州(6), 瓮津縣(2), 白翎鎮(0)	4	11
	黃州牧(3)	2 : 平州(2) ⁹⁴⁾ 谷州(3)	3	8
計	10(112)	37(249)	47	361

90) 〈표 6〉은 고려 현종 9년 기준으로 고려시기 주현과 속현을 『고려사』 지리지 기록을 토대로 정리한 것이다. 현종 9년 시점에는 『고려사』 지리지에 고려, 고려초, 현종 10년으로 기록된 것도 포함하였다.

91) 양주는 현종 9년 당시 지군사가 파견되었다가, 문종 21년 남경유수관이 되면서 계수관이 되었다. 현종 9년에 양주의 계수관은 광주로 보고 표를 작성하였다. 양주는 문종 21년 남경유수관으로 계수관이 되면서 樹州, 水州, 江華縣을 영군으로 거느리게 되었고, 반면에 광주는 영군현이 없는 계수관이 되었다.

92) 『고려사』 지리지에 김제현과 그 속현으로 기록된 평고현, 금구현과 그 속현으로 기록된 거야현은 현종 때 전주의 속현이었다.

93) 해양현을 현종 당시 나주 속현으로 넣어 계산하였다. 고려초 진도현과 능성현은 현종 때 나주목의 속현이었다. 『고려사』 지리지에 진도현의 속현으로 기록된 2개 현(가흥현, 임회현)의 소속은 확인되지 않지만 나주목 속현으로 추정하였다. 『고려사』에 주현으로 기록된 장흥부와 장흥부의 속현으로 편성된 탐진현은 현종 때 영암군의 속현이었고, 『고려사』에 장흥부의 속현으로 기록된 수령현·회령현·장택현은 현종 때 보성군의 속현이었다. 탐라는 현종 9년 당시 고려의 군현으로 편성되지 않았다.

94) 현종 9년 평주의 속현이었던 우봉군은 문종 16년 개성부로 이속되었다.

〈표 6〉의 내용을 중심으로 현종 9년에 성립한 '주현속현단위'의 특징을 살펴보자. 전체적으로 지방관이 파견된 단위군현의 수가 줄었기 때문에 '주현속현단위'의 규모가 이전의 '주현단위'보다 전체적으로 커진 것은 물론이거니와,⁹⁵⁾ 이것을 제외하고도 우선 '주현속현단위'의 규모가 다양해진 것이 눈에 띈다. 즉 속현이 하나도 없는 '주현속현단위'도 있지만 24개의 속현을 거느린 상주목을 비롯하여 10개 이상의 속현을 거느린 '주현속현단위'도 많았다. 특히 지방통치의 중심지라 할 수 있는 계수관에는 평균 11.2개의 속현이 소속되어서 47개의 주현에 딸린 평균 속현 수 7.68개보다 많다. 이렇게 '주현속현단위'의 규모를 다양하게 편성한 것은 신라후기의 '주영현단위'·'군영현단위'가 비교적 큰 편차 없이 소규모로 편성된 것과 다른 점이다. 각 '주현속현단위'의 주현이 가지는 지방통치에서의 중요도를 고려하였기 때문이라고 생각한다. 즉 현종 9년 '주현속현단위'를 편성할 때 많은 수의 속현을 거느린 주현은 이전부터 지방통치의 중심지였던 곳과 고려 건국이후 정치적으로 중요한 곳이었다. 반면에 섬이나 해안지역에 현령을 파견하여 형성된 '주현속현단위'는 그 규모가 작아서 딸린 속현이 없는 곳도 있을 뿐 아니라 속현이 있는 경우에도 딸린 속현이 2개에서 4개에 불과했다. 또 나중에 서해도가 되는 '해주영역'과 '황주영역'에 속한 '주현속현단위'의 규모도 작았다. 그것은 그 영역에 속한 전체 단위 군현의 수가 적었기 때문이었다. 이 경우 계수관인 해주와 황주의 속현도 3개에 불과했다. 또 경상도 '경주계수관영역'의 '주현속현단위'의 규모도 각각에 딸린 속현의 수가 2개에서 6개로 그 규모가 작은 편이다. 이 영역은 신라의 수도 주변으로 예전부터 국가통치에서 중요한 지역이 많았고, 그에 따라 주현을 많이 편성한 결과이다.

현종 9년에 '주현속현단위'를 정할 때 이전의 지방통치에서의 역사적 경험이나 정치적인 중요성만 고려한 것은 아니었다. 즉 '주현속현단위'를 편성할 때 산줄기와 물줄기 등 지리적인 요소를 고려한 것이 흥미롭다. 우리 국토는 산이 많기

95) 성종 14년 도단련사, 단련사, 자사가 파견되었던 곳 중 현종 9년 속현이 된 곳이 18곳인데, 이 18곳이 속현에 포함된 '주현속현단위'의 규모는 컸을 가능성이 높았다. 성종 14년 '주현단위'에 포함되었던 단위군현들이 그 '주현속현단위'에 포함될 가능성이 높았기 때문이다. 현종 9년 24개의 속현이 소속되었던 '상주목단위'에는 성종 14년 주었던 용궁현(용주), 영동군(계주), 일선현(선주)이 속현으로 포함되었다.

때문에 오래전부터 크고 작은 지방통치단위를 정할 때에는 산줄기 등이 자연스럽게 지방단위의 경계가 되었다. 그럼에도 현종 9년 ‘주현속현단위’를 정할 때 산줄기 등의 지리적 요소가 중요한 기준이 된 경우가 많은데, 이것이 현종 9년 ‘주현속현단위’ 설정 배경의 중요한 특징 중의 하나이다.⁹⁶⁾

둘째 현종 9년에 편성된 ‘주현속현단위’에는 이전과 다른 새로운 명칭의 지방관이 파견되었다. 현종 9년 2월에 4도호, 8목, 56지군사, 28진장, 20현령을 설치하였다고 한 것에서 알 수 있듯이 성종 14년에 파견되었던 절도사, 도단련사, 단련사, 자사가 혁파된 대신, 도호부사, 목사, 지군사(지주사, 지부사), 방어사, 진장, 현령이 파견되었다. 도호부사가 파견된 곳에 지군사나 방어사가 파견되기도 하였고 방어사 대신 지주사가 파견되기도 하였다. 이렇게 지방관의 칭호를 바꾼 것은 군사적인 성격이 짙은 지방관을 민사적인 성격의 지방관으로 바꾼 것을 의미한다.⁹⁷⁾ 앞의 <표 6>을 참고하면서 성종 14년과 현종 9년의 지방관 파견 실태를 구체적으로 살펴보자.

먼저 성종 14년에 절도사가 파견되었던 12곳은 모두 主縣이 되었다. 그 중에서도 광주, 충주, 청주, 상주, 진주, 전주, 나주, 황주 등 8곳은 牧이 되었고, 양주는 현종 9년에는 지주사가 되었지만 문종 때 남경으로 승격되었으며, 해주에는 도호부가 설치되었다. 이 10곳은 모두 계수관이 되었다. 또 도호부가 설치되었던 4곳 모두 主縣이 되었는데, 그 중 풍주에는 방어사가 파견되었고, 나머지 3곳(김주, 영암군, 고부군)에는 지주사가 파견되었다. 또 성종 14년에 동경유수관이었던 경주는 현종 9년 대도호부를 거쳐 다시 동경으로 승격하여 계수관이 되었다. 이렇게 성종 14년에 절도사, 도호부사, 유수가 파견되었던 17곳은 모두 주현이 되었고, 이들 중 상당수는 계수관으로 편성되었다.

반면에 도단련사가 파견되었던 7곳 중 許州(함양), 剛州(順安), 潭州(潭陽) 등 3곳은 속현이 되었고, 단련사가 파견되었던 8곳 중 抱主, 衿州, 竹州 漳州 등 4곳도 속현이 되었으며, 刺史가 파견되었던 15곳 중 林州(嘉林縣), 密州(密城郡),

96) 박종진, 2008 앞의 논문; 박종진, 2010 앞의 논문; 박종진, 2012 앞의 논문; 박종진, 2014 앞의 논문.

97) 그렇다고 해서 성종 14년에 파견되었던 절도사 등의 지방관이 주로 군사적인 임무만 수행하지는 않았다.

吉州(安東), 貝州(寶城) 등 4곳을 제외한 11곳이 속현이 되었다. 또 현종 9년 이전에 방어사가 파견되었던 10곳 중 蔚州, 禮州, 梁州, 平州, 谷州 등 5곳을 제외한 5곳은 모두 속현이 되었다. 또한 성종 14년 도주였던 청도군 역시 속현이 되었다. 따라서 전체적으로 보면 성종 14년 '남도'에 지방관이 파견되었을 것으로 여겨지는 64곳 중 현종 9년에 지방관이 파견되어 주현이 된 곳은 모두 40곳이다. 이것은 성종 14년에 지방관이 파견되었던 64곳의 37%가 넘는 24곳이 속현으로 편성되었다는 것을 말한다.

한편 현종 9년에는 성종 14년에 州가 아니었던 7곳에 지방관을 파견하여 주현으로 삼았다. 이 7곳은 3범주로 나누어 볼 수 있다. 먼저 7곳 중 2곳은 성종 14년의 적현과 기현이 '주현속현제도'로 개편되면서 현령이 파견된 개성현과 장단현이다. 또 신라후기 강양군이었던 합주도 주현이 되었는데, 이것은 현종이 대량원군으로 왕위에 오른 것과 관계가 있다고 생각한다.⁹⁸⁾ 나머지 4곳은 남해현, 거제현, 웅진현, 백령진인데, 이곳들은 모두 섬이거나 해안지역이었다.⁹⁹⁾ 이렇게 현종 9년을 기준으로 양계를 제외한 '남도'의 단위 군현 408개 중 47곳에 지방관을 파견하였는데, 그것은 성종 14년 64곳에 지방관을 파견했던 것보다 많이 줄어든 수치이다. 특히 정치적인 목적으로 새로이 주현이 된 곳이 적지 않았음에도 전체 지방관이 파견된 곳이 17곳이나 줄어든 것은 의미가 있다. 이것은 성종 14년 '주현제도'를 시행하면서 갑자기 많은 곳에 지방관을 파견하면서 나타났던 문제점을 보완하면서 나타난 결과로 볼 수 있다.

또한 主縣의 읍격에 따라 파견된 지방관의 품계와 지방관의 수가 다른 것도 현종 9년 제도의 특징이다. 즉 경, 목, 대도호 등 계수관에는 3품 이상의 使를 비롯하여 부사, 판관, 사록참군사, 장서기, 법조, 의사, 문사 등 7, 8명의 지방관이 파견된 반면, 현과 진에는 7, 8품의 관원 1, 2명만 파견되었다.¹⁰⁰⁾

98) 『고려사』 권57, 지리2 합주. 합주의 본래 이름이 대량주군이였다.

99) 이 중 남해현과 거제현은 신라후기 군이었던 곳으로 이 지역에서는 신라후기의 '군영현단위'가 성종 14년 '주현단위'를 거쳐 그대로 현종 9년의 '주현속현단위'로 편성되었을 가능성이 높은 곳이다.

100) 고려시기 지방관의 구성에 대해서는 朴宗基, 1997 「高麗時代의 지방관원들: 屬官 중심으로」 『역사와 현실』 24(2002 앞의 책에 재수록) 참조. 성종 14년 '주현제도'에서도 유

셋째 ‘주현속현단위’를 지방통치의 핵심 단위로 삼으면서도 그 상위에 ‘界首官 영역’을 설정하여 ‘주현속현단위’를 중심으로 운영되는 ‘주현속현제도’의 지방통치를 보완하였다. 이 때 계수관은 하나의 단위 군현이면서 동시에 ‘주현속현단위’의 중심 군현인 主縣이었을 뿐 아니라 몇 개의 ‘주현속현단위’를 아우르는 ‘계수관영역’의 중심 군현이 되었다. 이러한 군현 구조는 신라후기 ‘주군현제도’와 유사한 구조이다. 즉 신라후기 9주의 하나인 州는 단위 군현이면서 동시에 ‘주현단위’의 중심 군현이었을 뿐 아니라 다수의 ‘군영현단위’를 아우르는 ‘州 영역’ 통치의 중심지였다. 즉 고려 현종 때 광주, 충주, 청주, 진주, 상주, 전주, 나주, 황주 등 8목과 안남대도호부 경주, 안서대도호부 해주 등 2도호부를 합한 10곳은 독립된 ‘주현속현단위’였을 뿐 아니라 몇 개의 ‘주현속현단위’가 합쳐진 ‘계수관영역’의 중심도시였다.¹⁰¹⁾

위와 같이 현종 9년의 ‘주현속현제도’에서는 이전의 군현간의 영속관계 개편하고 그 중심 군현에 지방관을 파견하여 중앙집권적인 지방제도를 추구하였다는 점에서 이전 제도와 연관성이 있다. 또 비록 모든 단위 군현에 지방관을 파견하지는 않았지만 ‘남도’의 모든 단위 군현을 ‘주현속현단위’로 편성한 것도 지방을 일관성 있게 통치할 수 있는 계기가 되었다. 또 ‘주현속현단위’ 상위의 계수관영역을 설정하여 지방관이 파견되지 않은 속현에 까지 2중, 3중으로 중앙의 영향력이 침투할 수 있게 하였다.

2) ‘主縣屬縣單位’의 편성과 主縣

현종 9년 ‘주현속현제도’는 ‘주현속현단위’를 편성하고 그 중심 군현인 주현에 지방관을 파견하는 제도이다. 즉 ‘주현속현제도’의 성립과정은 주현을 정하고, 주

수나 절도사가 파견된 큰 고을에는 복수의 지방관이 파견되었을 가능성이 높다.

101) 고려시기 계수관은 영역을 대표하는 기능과 영역 안의 군현을 지휘·감독하는 기능을 수행하였다. 계수관은 영역을 대표하여 팔관회 등 국가기념일에 중앙에 축하사절을 보냈으며, 제사 등 국가의 주요 행사를 개최하였고, 영역에 들어온 왕의 행차나 외국 사신을 접대하였다. 영역대표라는 계수관의 위상은 고려말까지 크게 변하지 않았다. 그렇지만 영역 안의 군현을 지휘·감독하는 기능은 고려 중기이후 안찰사 등의 기능이 정비되면서 계수관은 향공을 뽑아서 중앙에 올리는 일을 제외하고는 거의 하지 않았다(박종진, 2005 「고려시기 계수관의 기능과 위상」 『역사와 현실』 56).

현에 주변의 단위군현을 속현으로 삼아 '주현속현단위'를 편성하는 과정이기도 한데, 이 과정은 이전의 군현 영속 관계를 개편하는 과정이기도 하였다. 주현속현단위의 편성과정에서 제일 중요한 것은 '주현속현단위'의 중심 군현이 되는 주현을 정하는 일이었다. 그렇지만 현종 9년 어떤 배경에서 어떤 군현을 주현으로 정했는지 확인할 수 있는 직접적인 자료는 없다. 여기에서는 현종 9년 '주현속현제도'가 성립할 때 주현을 정한 배경을 유추하기 위해서 주현이 된 군현이 이전 지방제도에서 어떤 위상에 있었는지를 살펴보고자 한다. 이 작업은 현종 9년 지방제도 개편의 역사적 위상을 찾는 데 도움이 될 것이다.

고려는 건국 후 신라의 지방제도인 주군현제를 바탕으로 지방제도를 운영하면서 정치적·군사적 목적에 따라서 부분적으로 지방제도를 개편하였고, 그것이 태조 23년 지방제도 개편 때 반영되었다. 따라서 여기에서는 현종 9년 주현이 된 47개의 단위 군현이 신라 주군현제 때 어떤 위상에 있었는지를 먼저 살펴 본 후 이어서 고려 건국 이후 현종 9년까지의 변화를 간단히 살펴보겠다. <표 7>에서 보듯이 고려 현종 때 47개의 주현 중 37개는 신라후기 주군현제에서 주·군·소경의 위상을 가지고 있었다.

<표 7> 현종 9년 主縣의 신라후기의 畧號

신라후기 읍격(수)	신라후기 읍호(고려 현종 때 읍호)
州(7)	漢州(廣州), 良州(梁州), 熊州(公州), 康州(晉州牧), 尙州(尙州牧), 全州(全州牧), 朔州(春州)
소경(5)	西原京(淸州牧), 中原京(忠州牧), 北原京(原州), 金海小京(金州), 南原京(南原府)
郡(25)	開城郡(開城縣), 漢陽郡(楊州), 長堤郡(樹州), 水城郡(水州), 海口郡(江華縣), 嘉林郡(嘉林縣), 有隣郡(禮州), 密城郡(密城郡), 江陽郡(陝州), 南海郡(南海縣), 巨濟郡(巨濟縣), 高昌郡(安東府), 古阜郡(古阜郡), 臨陂郡(臨陂縣), 進禮郡(進禮縣), 錦山郡(羅州牧), 武靈郡(靈光郡), 靈岩郡(靈岩郡), 寶城郡(寶城郡), 昇平郡(昇平郡), 鐵城郡(東州), 連城郡(交州), 瀑池郡(安西大都護府海州), 取城郡(黃州牧), 永豐郡(平州),
縣(5)	長湍縣(長湍縣), 河曲縣(蔚州), 新安縣(京山府), 高구려 仇乙縣(豐州), 鎭瑞縣(谷州)
王京(1)	王京(慶州:東京)
기타(2)	高구려 鵠島(白翎鎭), 高구려 瓮遷(瓮津縣)
신설(2)	(天安府), (洪州)
(47)	

특히 신라후기 9주와 5소경은 거의 모두 현종 9년에 주현이 되었다.¹⁰²⁾ 47개의 주현 중 신라 주군현제도에서 주·군·소경이 아니었던 곳은 10곳이다. 그 중에서 신라의 수도였던 경주와 고려 태조 때 신설되었던 운주(홍주)와 천안부를 제외하면 신안현(태조 경산부), 하곡현(태조 울주), 진서현(태조 곡주), 장단현, 구을현(태조 풍주), 고구려의 웅천(태조 웅진현), 고구려의 곡도(백령진) 등 7곳만이 신라후기 지방제도에서 주·군·소경이 아니었다. 이것은 고려 현종 때 주현이 된 곳은 대부분 신라후기 지방제도에서 郡 이상의 위상을 가지고 있었다는 것을 말한다.

이어서 이들 군현의 읍격이 고려 태조 때에는 어떻게 변했는지 간단히 살펴보자. 앞 장에서 정리한대로 태조 때에는 수도 개경과 경주를 비롯하여 운주, 천안부, 흥례부, 고을부, 청도군 등에서 군현 영속관계를 수반한 군현 개편 혹은 신설이 있었다. 그런데 태조 때에는 이외에도 많은 군현들의 읍격의 변화가 많았다. 특히 사와 府로 승격된 군현들이 많이 있었다. 47개 주현의 태조 때의 읍격을 정리한 <표 8>을 살펴보자.

<표 8> 주현의 고려 태조 때 읍호

읍격(수)	태조 때의 읍호(신라후기 읍호)	참고
府(5)	金海府(金海小京), 南原府(南原京), 安東府(高昌郡), 京山府(新安縣), 天安府(신설)	
州(25)	慶州(신라 王京), 廣州(漢州), 公州(熊州), 康州(康州), 梁州(良州), 尙州(尙州), 全州(全州), 春州(朔州), 忠州(中原京), 原州(北原京), 淸州(西原京), 楊州(漢陽郡), 樹州(長堤郡), 水州(水城郡), 禮州(有隣郡), 瀛州觀察使(古阜郡), 羅州(錦山郡), 東州(鐵城郡), 海州(瀑池郡), 黃州(取城郡), 平州(永豐郡), 蔚州(河曲縣), 豐州(고구려 仇乙縣), 谷州(鎭西縣) 運州(신설)	
郡(9)	密城郡(密城郡), 靈光郡(武靈郡), (嘉林郡), (江陽郡), (南海郡), (巨濟郡), (靈岩郡), (寶城郡), (昇平郡)	()안의 군들은 『고려사』 지리지에서 읍호가 확인되지 않음

102) 신라 후기 9주와 5소경 중 현종 9년 속현이 된 곳은 무주(해양현)가 유일하다. 『고려사』 지리지에는 해양현이 주현으로 정리되어 있지만 해양현이 주현이 된 것은 현종 9년 이후라고 생각한다.

縣(6)	開城縣(開城郡), 長湍縣(長湍縣), 江華縣(海口郡), 臨陂縣(臨陂郡), 進禮縣(進禮郡), 瓮津縣(고구려 瓮遷)	
鎮(1)	白翎鎮(고구려 鵠島)	
城(1)	伊勿城(連城郡)	
(47)		

47개 주현 중 태조 때 부였던 곳은 金海府(金海小京), 南原府(南原京), 安東府(高昌郡), 京山府(新安縣), 天安府 등 5곳인데, 이중 천안부는 태조 때 새로 생긴 부이고, 김해부와 남원부는 신라 때 소경이었던 곳이다. 또 경산부는 신안현에서 안동부는 고창군에서 읍격이 부로 바뀌었다. 47개 주현 중 태조 때 주였던 곳은 모두 25곳인데 그 중에 하나는 신라의 왕경이었던 경주이다. 또 廣州(漢州), 公州(熊州), 康州(康州), 梁州(良州), 尙州(尙州), 全州(全州), 春州(朔州) 등 7곳과 忠州(中原京), 原州(北原京), 淸州(西原京) 등 3곳은 신라후기 9주와 소경이었던 곳이다. 또 蔚州(河曲縣), 豊州(고구려 仇乙縣), 谷州(鎭西縣) 등 3곳은 신라후기 이래 현이었던 곳이고, 楊州(漢陽郡), 樹州(長堤郡), 水州(水城郡), 禮州(有隣郡), 瀛州觀察使(古阜郡), 羅州(錦山郡), 東州(鐵城郡), 海州(瀑池郡), 黃州(取城郡), 平州(永豊郡) 등 10곳은 신라후기 군이었던 곳이다. 나머지 한 곳은 태조 때 새로 생긴 운주이다. 또 密城郡(密城郡)과 靈光郡(武靈郡)은 신라후기 이래의 군 읍격을 유지하였으며, 『고려사』 지리지에서 태조 때의 읍호가 확인되지 않는 嘉林郡, 江陽郡, 南海郡, 巨濟郡, 靈岩郡, 寶城郡, 昇平郡 등도 그대로 군의 읍격을 유지하였을 것으로 생각한다. 따라서 47개 주현 중 9곳이 태조 때 군이었다. 따라서 47개의 주현 중 39곳이 태조 때에 주·부·군이었는데, 그 대부분은 신라 후기에 주·군·소경이었다. 신라후기에 현이었다가 태조 때 州가 된 울주(하곡현), 풍주(고구려 구을현), 곡주(진서현)와 태조 때 신설된 운주와 천안부는 당시 정치적 군사적 중요성이 인정된 곳이었다고 볼 수 있다.

한편 47개 주현 중에는 태조 때 현이었던 곳으로 강화현(해구군), 임피현(임피군), 진례현(진례군), 웅진현(고구려 웅천) 등 4곳이 『고려사』 지리지에서 확인된다. 『고려사』 지리지에서는 확인되지 않지만 장단현은 신라후기의 읍호를 그대로 유지하였을 것으로 보인다. 또 개성군은 태조 2년 개주로 편성되면서 개

성현으로 읍호가 바뀌었다. 따라서 현종 9년 주현이 된 47개 단위 군현 중 6곳이 태조 때 현이었다. 그 밖에 태조 때 진이 된 백령진(고구려 곡도)과 성이 된 이물성(연성군)이 있었다. 따라서 현종 때 47개의 주현 중 태조 때 부·주·군이 아니라 현·진·성이었던 곳이 8곳인데, 이들 군현들의 태조 때의 정치적 위상은 높지 않았을 것이다. 그럼에도 이 8곳이 현종 9년 주현이 된 것은 성종 이후의 지방제도 개편에서 지방통치에서의 중요성을 인정받았기 때문이다. 먼저 신라후기 군에서 태조 때 현으로 떨어진 임피현(임피군)과 진례현(진례군)은 성종 14년 州로 편성되면서 지방통치의 중심지로 부각되었다. 또 장단현과 개성현은 성종 14년 적현과 기현에 포함되었다가 적현과 기현이 주현속현제도로 개편되면서 주현이 된 곳이다. 또 신라후기 연성군은 태조 때 이물성이 되었는데, 성종 14년 교주단련사가 설치되면서 현종 9년 주현이 될 발판을 마련하였다. 또 태조 때 강화현, 웅진현, 백령진은 현종 9년 주현속현제도를 정할 때 섬과 해안 지방이어서 현령, 진장이 파견된 곳이다.

현종 때 주현이 된 47곳은 앞에서 살펴본 대로 대부분 성종 14년에는 절도사, 유수사, 도호부사, 도단련사, 단련사, 자사 등이 파견된 곳이다. 47개의 주현 중 성종 14년에 주가 아니었던 곳은 개성현, 장단현, 합주, 남해현, 거제현, 웅진현, 백령진 7곳인데, 이들은 앞에서도 지적하였듯이 현종 9년 주현속현제도가 성립될 때 주현이 된 곳이다. 개성현과 장단현은 적현 기현의 재편성과정에서, 합주는 현종 즉위와 관련되어, 나머지 지역은 섬과 해안 지방에 대한 중요성이 인정되어서 현종 9년 주현속현제도가 성립할 때 주현이 되었다.

현종 9년 ‘주현속현제도’의 성립과정에서 지방통치의 중심 군현인 主縣을 정하고, 주현을 중심으로 ‘주현속현단위’를 편성하는 것은 매우 중요하다. 현종 9년 주현이 된 47개의 단위 군현이 이전시기 지방제도에서 어떤 위상을 가졌는지를 살펴본 결과, 신라후기 주군현제에서는 47곳 중 37곳이 주·군·소경의 읍호를 가지고 있었고, 고려 태조 때에는 39곳이 주·부·군의 읍호를 가지고 있었으며, 성종 14년에는 대부분 절도사, 유수사, 도호부사, 도단련사, 단련사, 자사 등이 파견된 곳이다. 현종 9년 ‘남도’에서 주현이 된 47개의 단위 군현의 대부분은 신라후기부터 지방 통치의 중심지로 역할을 하던 곳으로 그 역사적 경험을 가진

곳이었다. 물론 47개 주현 중에는 소수이기는 하지만 고려 건국이후에 정치적 군사적으로 중요성이 커진 곳도 포함되어 있다.

4. 맺음말

지금까지 고려초 지방제도 개편과 ‘주현속현제도’의 성립에 대해서 살펴보았다. 그것을 정리하면 다음과 같다.

고려는 건국 후 군현제에 토대를 둔 신라후기의 ‘주군현제도’를 지방제도로 채택하여 운영하면서, 정치적 군사적 목적에 따라서 부분적으로 지방제도를 개편하였다. 태조 23년 주부군현의 이름을 고쳤는데, 이 조치는 단순히 주부군현의 이름을 고친 것이 아니라 고려 건국이후 이루어진 지방제도 개편의 내용을 반영하여 고려 영토 안의 단위 군현을 확정한 일이었다.

후삼국 통일이후 고려의 지방제도 개편 방향은 군현의 영속관계를 개편하고, 지방관을 파견하는 것이었다. 성종 2년의 12목의 설치, 지방관의 파견, 향리제도의 시행은 이후 지방제도 개편의 시작이자 토대였다. 10도제와 ‘주현제도’로 대표되는 성종 14년의 지방제도 개편은 건국 이후 고려가 추구해왔던 중앙집권적 지방제도로 개편하는 과정이었다. 이때는 이전의 군현 영속관계를 개편하여 ‘주현단위’를 편성하고, 여기에 절도사, 도단련사, 단련사, 자사 등의 지방관을 파견하였는데, 이 때 ‘남도’에서 지방관이 파견된 곳은 모두 64곳으로 이전보다 크게 늘어났다. 성종 14년에는 중국의 제도뿐 아니라 신라후기 이래의 지방제도 운영의 역사적 경험을 바탕으로 지방제도를 전면적으로 개편하였다.

성종 14년의 지방제도는 고려의 지방제도로 정착하지 못한 채 역사의 무대에서 사라지고 현종 9년 새로운 지방제도인 ‘주현속현제도’가 성립하였다. 이후 몇 차례 부분적인 개편이 있었지만 고려 말까지 ‘주현속현제도’의 기본 틀이 바뀌지 않았다는 점에서 현종 9년 ‘주현속현제도’의 성립은 고려의 지방제도가 완성되었다는 것을 의미한다.

현종 9년 ‘주현속현제도’는 ‘주현속현단위’를 편성하고 그 중심 군현인 주현에

지방관을 파견하는 제도이다. 즉 '주현속현제도'의 성립과정은 주현을 정하고, 주현에 주변의 단위군현을 속현으로 삼아 '주현속현단위'를 편성하는 과정이기도 하였다. 이 제도는 이전의 군현간의 영속관계를 개편하고 그 중심 군현에 지방관을 파견하여 중앙집권적인 지방제도를 지향하였다는 점에서 이전 제도와 연관성이 있다. 즉 현종 9년의 '주현속현제도'는 성종 14년의 '주현제도'의 한계를 보완한 것이다. 또한 두 제도는 신라후기부터 운영하여 온 지방제도의 역사적 경험을 상당부분 이어 받았다.

현종 9년 '주현속현제도'는 '주현속현단위'를 편성하고 그 중심 군현인 主縣에 지방관을 파견하는 제도이다. 즉 주현속현제도의 성립과정은 주현을 정하고, 주현에 주변의 단위군현을 속현으로 삼아 '주현속현단위'를 편성하는 것이었는데, 이것은 이전의 군현 영속 관계를 개편하는 과정이기도 하였다. 주현속현단위의 편성과정에서 제일 중요한 것은 '주현속현단위'의 중심 군현이 되는 주현을 정하는 일이었다. 현종 9년 주현이 된 47개의 단위 군현이 이전시기 지방제도에서 어떤 위상을 가졌는지를 살펴본 결과 현종 9년 '남도'에서 주현이 된 47개의 단위 군현의 대부분은 신라후기부터 지방 통치의 중심지로 역할을 하던 곳이었다. 아울러 47개 주현 중에는 소수이기는 하지만 고려 건국이후에 정치적 군사적으로 중요성이 커진 곳도 포함되어 있다.

주제어 : '主縣屬縣制度', '主縣屬縣單位', '州縣制度', 12牧, 主縣, 屬縣

투고일(2015. 10. 13), 심사시작일(2015. 10. 16), 심사완료일(2015. 11. 11)

〈Abstract〉

Reorganization of the Local Governing System and Establishment
of the 'Juhhyeon-Sokhyeon system(主縣屬縣制度)
in Early Goryeo Period

Park, Jong-Jin*

After the dynastic foundation, the Goryeo government inherited the late Silla dynasty's the local governing System based on hierarchic counties called 'Juh-Gun-hyeon system(州郡縣制度)', but it partially reorganized the local governance units according to political and military needs. The Goryeo government's demarcation of county units was performed in 941(King Taejo's 23th year) on the basis of local governing System's reforms accumulated since the dynastic foundation.

Establishment of the 12 Mok(牧) counties, dispatch of the local management to the 12 Mok counties and launch of the new local functionary system(鄉吏制度), all carried out in 983(King Seongjong's 2nd year), were significant foundations on later consecutive reorganizations of local governing System. The 10Do(道) system and 'Juhhyeon system(州縣制度)'s launch of 995(King Seongjong's 14th year) were performed for the purpose of attaining centralized local governing System the Goryeo dynasty had aimed for since its foundation.

King Hyeonjong made the new system named 'Juhhyeon-Sokhyeon system(主縣屬縣制度)' in 1018. This system revised local government System based on Juhhyeon(主縣, control county) and Sokhyeon(屬縣, subordinate county) structure. Those two local government Systems considerably succeeded to the late Silla's experiences on managing local government System. Especially, the two systems revised 'control and subordinate relations' formed between counties since the late Silla period and the Goryeo government developed a unique local governing System through dispatching the local management on

* Professor of Korean History, Department of History and Culture, Sookmyung Women's University.

control counties.

The ‘Juhhyeon-Sokhyeon system(主縣屬縣制度)’ of 1018 organized the ‘Juhhyeon-Sokhyeon unit(主縣屬縣單位)’ and dispatched the local management from the central government to the Juhhyeon(主縣, control county). It was the most important to decide which county should be a Juhhyeon(主縣, control county) when the government revised the control and subordinate relations between counties in the process of the 1018 ‘Juhhyeon-Sokhyeon system(主縣屬縣制度)’s establishment. Most of control counties designated by the central government in the 1018 reform had played the functions of main local place since the late Silla period, and some other control counties were the places which became militarily key strongholds after the foundation of Goryeo dynasty.

Key Words : Juhhyeon-Sokhyeon system(主縣屬縣制度), Juhhyeon-Sokhyeon unit(主縣屬縣單位), Juhhyeon system(州縣制度), 12 Mok(牧), Juhhyeon(主縣, control county), Sokhyeon(屬縣, subordinate county)