

고려후기 東北面의 지방제도 변화 *

- 州鎮의 변화를 중심으로 -

윤 경진 **

1. 머리말
2. 雙城摠管府 설치와 州鎮의 南遷
3. 州鎮의 官號 변경과 통폐합
4. 영토 개척과 군현의 신설
5. 맺음말

1. 머리말

고려 지방제도에 대한 연구는 그동안 꾸준히 성과를 축적하였고 이를 통해 많은 사실이 해명되었다. 종래 대부분의 연구가 성립기에 집중되었던 데서 벗어나 고려전기 지방제도의 전형적인 운영양태를 조망하는 연구가 다각적으로 이루어졌다. 지방제도 운영의 기축이 되는 外官制와 鄉吏制는 물론, 광역 운영체계로서 界首官과 道(按察使) 등에 대해 폭넓게 논의가 진행되었다.

이와 함께 고려후기 지방제도 변화에 대한 연구도 확대되고 있다. 지금까지 이 부분에 대한 연구는 조선 지방제도가 성립하는 前史로서 고려후기의 변화 내용을 포괄적으로 정리한 연구가 있었고,¹⁾ 고려중기부터 파견되기 시작한 監務에

* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A5A2A01015135).

** 경상대학교 사학과 교수.

1) 李樹健, 1984 「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』, 一潮閣; 尹

주목하여 이를 집중 고찰한 연구가 다수 이루어졌다.²⁾

한편 邑號 승강 혹은 貫鄉 승격에 따른 변화를 분석한 연구,³⁾ 14세기 외관제의 변화에 대한 연구⁴⁾ 등을 찾을 수 있고, 원의 지배를 받던 14세기 국가체제 이해의 일환으로 지방제도 부분을 다룬 연구도⁵⁾ 중요한 성과로 꼽힌다. 이러한 제반 연구를 통해 고려후기 지방제도 변화를 개략적으로 파악할 수 있었다.

하지만 성립기나 운영체계 일반에 대한 연구에 비하면 수적으로 크게 부족한 상태이다. 변화의 기간이나 폭을 고려하면 적극적인 관심과 연구가 요망된다. 이와 더불어 내용적으로도 몇 가지 보완할 점이 발견된다.

우선 다수의 연구가 外官制를 중심으로 이루어졌다는 점이다. 외관제는 지방제도의 핵심적인 운영체계이기는 하지만 그것만으로 지방제도의 구조적 변화를 해명할 수는 없다. 고려후기에는 군현의 신설과 통폐합, 僑寓 등 행정단위 자체의 변화가 진행되고 있었다. 외관제의 변화 또한 이러한 추세에 연동되는 측면을 가진다. 한편 道와 같은 광역 단위의 변화도 나타나고 있었다. 그런 만큼 지방제도를 구성하는 각 부문에 대한 연구가 폭넓게 진행될 필요가 있는데, 그 근간은 무엇보다 행정 단위 자체의 변동에 있으므로 이에 대한 우선적인 탐구가 필요하다.

다음에 지역적으로 兩界에 대한 연구가 극히 드물다는 점이다. 고려의 지방제도는 일반 郡縣을 기반으로 한 五道와 州鎮을 중심으로 편성된 兩界로 구성되어

京鎮, 1991 「朝鮮初期 郡縣體制의 개편과 運營體系의 변화」『韓國史論』 25.

- 2) 元昌愛, 1984 「高麗 中·後期 監務增置와 地方制度의 變遷」『淸溪史學』 1; 羅恪淳, 1988 「高麗時代의 監務에 대한 研究」『閔丙河停年記念論叢』; 金東洙, 1989 「고려 중·후기의 監務 과전」『全南史學』 3; 이인재, 1990 「고려 중·후기 지방제 개혁과 감무」『外大史學』 3.
- 3) 朴恩卿, 2000 「高麗時代 邑號陞降과 郡縣制」『白山學報』 57; 박은경, 2000 「高麗時代 邑號 乘降의 신분별 요인에 대한 검토」『人文研究』 31, 인하대학교 인문과학연구소; 西川孝雄, 2002 「高麗時代 邑號降等에 대한 事例研究」, 경북대학교 박사학위논문; 윤경진, 2009 「고려 무신집권기 功臣 貫鄉의 승격과 그 향방」『사회적 네트워크와 공간(이태진정년기념논총)』, 태학사.
- 4) 張東翼, 1983 「高麗後期 守令任用 實態: 14세기 慶州·永川·安東·羅州先生案을 중심으로」『慶北大學校論文集』 36; 윤경진, 2003 「고려후기 先生案 자료를 통해 본 外官制의 변화」『國史館論叢』 101.
- 5) 박종기, 1994 「14세기 군현구조의 변동과 향촌사회」『14세기 高麗의 政治와 社會』, 民音社.

있다. 고려 지방제도 연구는 주로 5도 지역을 중심으로 연구되었고, 양계는 군사적 관점에서 다루는 경우가 많았다. 지방제도의 일환으로서 양계를 다루더라도 성립기에 집중되어 있으며, 고려후기 변화 양상은 5도와 묶어 포괄적으로 조망하거나⁶⁾ 여말선초 지방제도 변화를 다룬 논고에서 부분적으로 언급된 정도이다.⁷⁾

그러나 원 간섭기 이후 양계는 주진의 통폐합을 포함해 큰 변동을 겪으면서 군현으로 전환되었고, 조선에 들어 8도의 일원적 운영체계가 수립되었다. 실제 고려후기 지방제도 변화는 양계의 재편에 무게가 실려 있었다고 볼 수 있다. 이 점에서 양계 지역을 대상으로 구조적 변화에 대한 연구가 요구된다 할 것이다. 본고는 이러한 문제의식에서 東北面⁸⁾ 지역에서 진행된 지방제도 변화의 구체적인 양상을 분석하려는 것이다.

동북면은 고려후기에 가장 큰 변화를 겪은 지역이다. 몽고와의 전쟁 말기에 和州 이북이 몽고에 没入되어 雙城摠管府가 설치되었다. 고려는 공민왕 5년 (1356)에 가서야 비로소 이 지역을 수복할 수 있었다. 몰입과 수복의 과정에 수반하여 동북면은 편성과 운영에서 많은 변화를 겪게 되었다.

또한 수복 이후 북방 영토 개척이 활발하게 이루어졌다. 고려전기의 영토 개척이 西北面(北界) 지역에 집중되었다면, 고려후기에는 주로 동북면 지역에서 활발하게 이루어졌다. 영토 개척과 함께 州鎮의 편제와 운영체계 수립이 모색되었고, 이에 연동하여 道 편성에서도 변화가 나타나게 되었다. 이러한 과정은 곧 양계 지역이 南道와⁹⁾ 동질화되는 과정으로 규정되며, 나아가 고려 지방제도가 조선 지방제도로 이행하는 모습을 가장 집약적으로 반영하고 있다. 그런 만큼

6) 崔貞煥, 1998 「高麗後期 5道 兩界의 變遷」 『한국중세사연구』 5.

7) 이수건, 1981 앞의 논문.

8) 고려 일대에 걸쳐 '東界'와 '東北面'은 혼용되었지만, 고려말에 이르면 동계 남부가 江陵道로 분리되고 북부 지역은 그대로 東北面으로 칭하였다. 본고에서는 동계 북부 지역을 대상으로 하므로 지역적 범위를 분명히 하기 위해 '東北面'으로 칭하기로 한다.

9) 고려 지방제도에서 兩界와 대비되는 여타 지역은 五道가 되겠지만, 염밀히 京畿는 이들과 구분되는 지역이며, 군현 편성에서 동계 남부는 5도와 같은 구성을 보인다. 그리고 고려말에 東界 남부가 江陵道로 분리되면서 전형적인 5도 편성에서 벗어나게 된다. 이에 주진 편성의 특징과 관련하여 '양계'의 실제 내용은 北界와 東界 북부를 가리키며, 이에 대비되는 나머지 지역은 '南道'로 통칭하기로 한다.

이에 대한 탐구는 고려 지방제도의 구조적 변화를 이해하는 토대가 될 수 있다.

또한 동북면 지역은 다른 지역에 비해 관련 古文書가 많이 남아 있어 자료적으로도 보완이 가능하다는 장점도 있다. 현전하는 14~15세기 호구 관련 고문서 중에는 동북면과 관련된 것이 여럿 발견된다. 국보로 지정된 「高麗末戶籍斷片」을 비롯하여 다수의 고문서에는 해당 문서, 혹은 본문 중에 근거로 인용된 문서가 작성될 당시의 지방제도와 그 운영체계의 모습이 담겨 있으며,¹⁰⁾ 그 중에 동북면의 상황을 반영하는 내용을 다수 찾을 수 있다. 이 자료를 적절히 활용하면 고려말 동북면의 재편과 운영체계 변화의 모습을 구체화할 수 있을 것이다.

고려후기 동북면에서 진행된 지방제도 변화는 크게 州鎮 단위의 변화와 광역 단위의 변화로 구분할 수 있는데, 본고에서는 먼저 전자를 다루기로 한다. 광역 단위의 변화는 주진의 변화를 바탕으로 진행되므로 주진의 변화에 대한 명확한 이해가 수립되어야 광역 단위의 변화를 온전히 이해할 수 있기 때문이다.

고려후기 동북면 지역에서 진행된 州鎮 단위의 변화는 다시 세 가지로 나누어 이해할 수 있다. 첫째, 영토 상실에 따른 주진의 南遷·僑寓이다. 고종 45년 (1258) 和州에서 발생한 趙暉·卓青의 난으로 화주 일대는 몽고의 영토로 귀속되었다. 이로 인해 이곳에 있던 주진들은 본거지를 떠나 남부로 내려와 행정단위로서 명맥을 유지하였다. 이것은 다른 지역에서 진행된 교우와는 다른 속성을 지닌다.

北界 州鎮은 몽고의 침입에 맞서 海島에 入保했다가 出陸하는 과정에서 교우가 발생하였다.¹¹⁾ 그리고 고려말 서남 해안 지역의 도서 및 연안 군현 일부는 왜구를 피해 내륙으로 이동하였다.¹²⁾ 이러한 교우는 개별 여건에 따른 차이는

10) 고려말 조선초 고문서 자료 중 동북면과 관련된 것으로는 「高麗末戶籍斷片」 외에 「崔碩玘淮戶口」, 「崔澄戶口牒呈」, 「董安美戶口牒呈」, 「沈敬宗準戶口」, 「沈洋准戶口」, 「沈守平淮戶口」, 「張仁淑戶口立案」, 「朴得賢淮戶口」, 「朴惟幹淮戶口」, 「朴師顏淮戶口」 등이 있다. 현전하는 호구 관련 고문서 중 동북면의 것이 많은 이유는 이 지역이 신개척지로서 고려 말 조선초에 戶口를 파악하고 등재하는 작업이 이루어졌고, 이 과정에서 작성된 문서들이 이 지역 출신 가문의 연원을 파악하는 자료로서 지속적으로 전승되었기 때문이다. 이 고문서들에 대한 판독과 정리는 노명호 외, 2000 『韓國古代中世古文書研究』, 서울대학교 출판부를 참조하였으며, 여기서 전재한 고문서에는 따로 출처를 밝히지 않는다.

11) 윤경진, 2010 「고려후기 北界 州鎮의 海島入保와 出陸 僑寓」 『震檀學報』 109.

있지만 본원적으로 전략적·한시적 성격을 가진다. 반면 동북면 주진은 영토 상 실에 따라 남천이 이루어진 경우로서 체제적·장기적 성격을 가지고 있다. 그만큼 교우 상황에서의 군현 운영과 이로부터 파생되는 변화를 효과적으로 살필 수 있다.

둘째, 官號 변경과 통폐합이다. 양계 지역은 방어 기능을 높이기 위해 소규모의 주진을 밀집 설치했으나 원 간섭기 이후 방어 기능이 약화되면서 일반 군현으로 전환되었고 이 과정에서 통폐합이 진행되었다. 동북면의 주진 역시 다수가 통폐합되어 군현으로 전환되었다. 특히 이 과정은 교우 상태에서 이미 진행되었고, 쌍성총관부 수복 후 본거지로 돌아가는 과정에서 본격화되었는데, 양자를 연결하여 구조적 변화의 추이를 살필 수 있다.

셋째, 영토 개척에 따른 군현 신설에 대한 이해이다. 공민왕은 쌍성총관부를 수복한 후 영토 개척을 진행하였고, 이 과정에서 다수의 군현이 새로 설치되었다. 이들은 咸州와 吉州, 端州처럼 동북 9성의 연혁에 연결된 것도 있고, 北青州府와 甲州府처럼 따로 정리된 경우도 있다. 그런데 이들이 어떤 과정을 거쳐 성립했는지, 그리고 연혁 정리에서 왜 차이가 나는지 정확히 해명되지 않은 상태 이므로, 먼저 이들의 연혁에 대한 정치한 분석이 필요하다.

본고는 이상의 세 주제를 통해 고려말 동북면 주진 단위에서 진행된 행정체계 변화의 구체적인 양상을 살펴볼 것이다. 그 성과는 해당 지역 개척의 前史로서 ‘동북 9성’ 문제에 새롭게 접근하는 단서를 제공하는 한편, 조선초기로 이어지는 지방제도 편제 과정을 이해하는 발판이 될 것으로 기대한다.

2. 雙城摠管府 설치와 州鎮의 南遷

고려후기 동북면 지역의 변화는 쌍성총관부 설치로부터 야기되었다. 고종 45

12) 윤경진, 2007 「고려말 조선초 僮郡의 설치와 재편: 경상도 지역을 중심으로」 『韓國文化』

40: 윤경진, 2008 「고려말 조선초 서해·남해안 僮郡 사례의 분석: 전라도·충청도·서해도 지역의 사례」 『韓國史學報』 31.

년(1258) 동북면의 趙暉·卓青 등이 반란을 일으켜 관리를 죽이고 和州 이북의 영토를 가지고 몽고에 투항하였다.¹³⁾ 몽고는 화주에 쌍성총관부를 두고 조휘를 摠管으로 삼아 다스리도록 하였다. 이로써 화주 일대는 고려의 영토에서 이탈하였고, 이곳에 있던 州鎮들은 南遷하면서 僮郡이 되었다.

僊郡이란 전란 등으로 인해 주민들이 원 거주지를 떠나 다른 곳으로 이주할 때 이들의 소속 군현도 함께 이동하여 임시로 설치 운영되는 것을 말한다. 지방 제도에서 군현 설치의 본령은 해당 군현에 등록된 백성에 대해 인적·물적 수취를 통한 지배를 실현하는 데 있다. 영역 단위로서 군현의 의미는 해당 백성들의 거주 지역을 구분하는 의미를 가진다. 이 때문에 공간이 바뀌어도 해당 주민으로 구성된 행정 단위는 유지되는데, 교군은 이러한 원리에서 비롯된 운영체계이다. 중국에서는 남북조시대 주민의 대규모 이동에 따라 남조 왕조에서 광범위하게 나타났다.¹⁴⁾

우리나라에서 교군의 대표적인 사례는 고려후기 왜구의 침구로 인해 남해안 일대의 군현이 내륙 지역으로 이주한 것이다. 하지만 교군은 이보다 앞서 양계 지역에서 먼저 발생하였다. 우선 대몽항쟁기 北界의 주진들이 몽고의 공격을 피해 海島에 入保했다가 뒤에 出陸하면서 本土로 가지 못하고 다른 지역에 僊寓하는 경우가 다수 생기게 되었다.¹⁵⁾

그런데 비슷한 시기에 東北面에서도 교군이 발생하였다. 곧 쌍성총관부 설치로 인해 동북면 북부 지역이 몽고에 몰입되자 이 지역에 있던 화주 등 주진이 남쪽으로 이동하여 교군으로 운영되었던 것이다. 이 상황은 『고려사』 지리지 일부 주진의 연혁을 통해 추출할 수 있다. 우선 和州의 연혁을 살펴보자.

顯宗九年 降爲和州防禦使 爲本營
高宗時 沒于蒙古 爲雙城摠管府 州因合于登州 猶稱防禦使
後併于通州

13) 『高麗史』 권24, 고종 45년 12월.

14) 이에 대해서는 朴漢濟, 1996 「東晉·南朝史와 僮民: ‘僊舊體制’의 形成과 그 展開」 『東洋史學研究』 53 및 박수정, 1999 「東晉시대 僮州郡縣制의 성립」 『中央史論』 12·13합집 참조.

15) 윤경진, 2010 앞의 논문.

忠烈王時 復舊
 恭愍王五年 出師收復 爲和州牧
 十八年 陞爲和寧府 設土官

防禦使였던 和州는 고종 말 조휘의 반란으로 쌍성총관부가 설치되면서 몽고로 몰입되었다. 그런데 이에 따른 연혁 변화를 두고 “주가 그로 인해 登州에 합쳐졌으나 그대로 防禦使를 칭했다[州因合于登州 猶稱防禦使].”라고 표현하고 있다.

화주와 등주는 인접한 군현이 아니기 때문에 공간적인 의미에서 군현 병합이 이루어질 수는 없다. 두 주 사이에는 宜州와 文州, 高州 등 방어사가 설치된 주가 여럿 있었다. 따라서 이것은 화주가 등주 영역으로 이동해 들어왔다는 것으로 해석해야 한다.

이 때 화주가 통합에도 불구하고 여전히 방어사를 칭했다는 것은 官號를 유지했다는 의미이다. 곧 화주는 행정적으로 폐지되지 않은 것으로, 등주 영역 안에서 僮郡으로 운영되었던 것이다. 『고려사』 지리지는 한 지역에 두 개의 주가 운영된 상황을 ‘合’으로 인식했으나 실제로는 별개의 행정단위로 병립하고 있었다.¹⁶⁾ 여전히 방어사를 칭했다는 단서를 붙인 것은 이 때문이다.

登州 역시 일시적으로 교군으로 운영된 일이 있었다. 등주에 교우하던 화주가 다시 더 남쪽에 있는 通州(金壤縣)로 이동하는 것은 등주 지역도 쌍성총관부 관할로 넘어갔기 때문이다. 『고려사』 지리지 登州 연혁 중에는 다음 내용이 보인다.

高宗時 定平以南諸城 被蒙兵侵擾
 移寓江陵道襄州 再移杆城 幾四十年
 忠烈王二十四年 各還本城

위의 연혁에 따르면 등주를 포함한 여러 城들이 몽고 군사의 침입으로 江陵道의 襄州(翼嶺縣)로 이동했다가 다시 杆城으로 이동한 것으로 되어 있다.

이 연혁만으로 보면 고종 45년(1258) 당시 등주도 몽고에 몰입된 것으로 이해

16) 고려말 僮郡 중 南海縣은 조선 세종대에 僮寓 지역인 昆明縣과 합쳐 昆南郡으로 편제되기도 하였다. 『고려사』 지리지에서 화주 연혁에 대해 등주와 합쳤다고 표현한 것은 이러한 연혁에 비추어 이해한 결과로 판단된다.

할 수도 있다. 실제 『고려사』 지리지 慶尙道 연혁을 보면, “以和登定長四州 没於蒙古”라고¹⁷⁾ 하여 등주가 화주 등과 함께 몽고에 몰입된 것처럼 적고 있다. 하지만 화주가 등주에 교우한 것을 보면 등주가 처음부터 화주와 함께 몰입되었다고 볼 수는 없다. 몰입 지역에 교군이 수립될 수는 없기 때문이다.

조휘의 반란 및 쌍성총관부 설치에 대한 기록을 보면, 공통적으로 몰입된 지역을 “화주 이북”으로 명기하고 있다. 이것이 정확히 화주를 하한으로 한다는 의미는 아닐 수 있지만,¹⁸⁾ 그렇다고 등주까지 포함되었다고 보기는 어렵다. 등주는 화주보다 한참 남쪽에 위치하고 있고, 관호도 방어사보다 높은 都護府였다. 따라서 등주가 처음부터 몰입 지역에 포함되었다면 몰입 지역을 “등주 이북”으로 표현했을 것이다.

등주가 화주와 달리 충렬왕 24년(1298)에 반환되는 것도 당초 화주와 함께 몰입되지 않았음을 의미한다. 근래의 연구에 의하면 東寧府 지역이 곧바로 고려에 반환된 것과 달리 쌍성총관부 지역이 끝내 반환되지 않은 것은 바로 世祖舊制의 적용을 받지 않았기 때문이라고 한다. 곧 쌍성총관부 지역은 당시 태자였던 원종이 쿠빌라이(世祖)를 만나 ‘不改土風’을 약속받기 전에 몽고의 영토가 되었기 때문에 반환되지 않았다는 것이다.¹⁹⁾

이에 비추어 등주 지역이 반환되는 것은 등주의 몰입이 世祖舊制의 적용을 받는 시기에 일어났음을 반증한다. 다시 말해 등주 지역은 조휘의 반란으로 일차 교군이 발생한 뒤 다시 그 남부에 있던 지역이 추가로 몰입되면서 비로소 남천하게 되었던 것이다. 등주 연혁에서 “各還本城”이라 한 것은 등주를 포함해 나중에 쌍성총관부로 귀속되었던 지역에 국한된 것으로 보아야 할 것이다.

이처럼 등주가 조휘의 반란 당시 몽고에 몰입되지 않았음에도 화주와 함께 몰입된 것처럼 정리된 것은 『고려사』 찬자가 영토 몰입을 포괄적으로 인식한 결과이다. 등주의 몰입에 대해서는 다음 기록이 참고된다.

17) 『高麗史』 권57, 地理2 慶尙道.

18) 후술하듯이 조휘의 반란으로 몰입된 지역의 하한은 文州였다고 판단된다.

19) 김순자, 2006 「고려, 원(元)의 영토정책, 인구정책 연구」 『역사와현실』 60, 253면.

趙暉가 定州人 卓青 및 登州와 文州 諸城의 사람들과 함께 모의하여 몽고 군사를 끌어들여 틈을 타 慎執平과 登州副使 朴仁起, 和州副使 金宣甫, 京別抄 등을 죽이고 마침내 高城을 공격하여 집을 불태우고 人民을 죽이고 노략질하였고, 和州 이북을 몽고에 붙었다.²⁰⁾

조晦의 반란은 당초 猪島에 입보해 있던 高州·和州·定州·長州·宜州·文州 등 15 주의 주민들이 竹島로 이동하면서 심한 어려움을 겪은 것이 직접적인 계기가 되어 일어났다. 위의 기록을 보면 처음 반란을 모의할 때 登州民이 참여하고 있었고, 登州副使가 피살되었다. 인적인 측면에서 보면 등주민의 투항이 발생한 만큼 몰입 범위에 등주를 넣어 이해할 수도 있다. 그러나 이것은 한 곳에 함께 입보한 상황에서 일어난 것이므로 本城의 몰입과는 구분된다.

쌍성총관부 설치에 따른 동북면 지역의 몰입을 포괄적으로 이해하는 양상은 공민왕의 쌍성총관부 수복에 대한 기사에서도 나타난다. 곧 『고려사』 공민왕세가를 보면, 당시 和·登·定·長·預·高·文·宜州와 宣德·元興·寧仁·耀德·靜邊 등의 鎮을 수복한 것으로 적고 있다.²¹⁾ 그런데 등주 연혁에는 충렬왕 24년(1298)에 등주가 반환된 것으로 되어 있다. 여기서 공민왕 5년(1356) 수복 기사는 기존에 몰입 경험이 있었던 지역 전체를 포괄적으로 인식한 것임을 알 수 있다.

한편 등주가 다시 杆城으로 이동하는 이유에 대해서는 다음 자료가 참고된다.

東界安集使가 보고하기를, “襄州 백성 張世와 金世 등이 守令과 吏士를 죽이려다 일이 발각되어 伏誅되었는데, 그 餘黨인 天瑞 등이 몰래 古和州의 趙暉에게 투항하여 병사 400여 인을 청하여 襄州를 기습하여 人民을 이끌고 海島로 옮겨 산다고 거짓으로 꾸며 知州와 吏民 천 여명을 몰아 세 칙의 배에싣고 가버렸습니다.”라고 하였다.²²⁾

20) 『高麗史』 권130, 列傳43 叛逆4 趙暉 “暉 與定州人卓青 及登·文州諸城人 合謀 引蒙古兵 乘虛殺執平 及登州副使朴仁起·和州副使金宣甫·京別抄等 遂攻高城 焚燒廬舍 殺掠人民 以和州迤北 附于蒙古.”

21) 『高麗史』 권39, 공민왕 5년 7월 丁亥.

22) 『高麗史』 권27, 원종 12년 3월 己巳 “東界安集使報 襄州民張世 金世等 謀殺守令 及吏士 事覺伏誅 其餘黨天瑞等 潛投古和州趙暉 請兵四百餘人 猝入襄州 謐以謀 率人民 徒居海島”

위의 기록은 원종 12년(1271)에 일어난 襄州民의 투항 사건을 전하고 있다. 주모자인 天瑞 등은 조휘의 군대를 끌어들여 양주의 주민을 이끌고 쌍성총관부로 투항하였다. 등주가 襄州에서 다시 杆城으로 이동하는 것은 바로 이때의 일로 파악되며, 그 이유는 주민의 투항이 발생한 양주에서 교군을 유지하기 어려웠기 때문이라고 생각된다.²³⁾

한편 화주와 등주 외에도 이 지역에 있던 군현들 중 다수가 교군으로 운영되었을 것인데, 文州 연혁에서도 교우를 유추할 수 있다. 다음은 『고려사』 지리지 文州 연혁 중 고려말 부분을 추출한 것이다.

後合于宜州
忠穆王元年 復析置

위의 연혁에서 “合于宜州”라고 한 것은 교군 운영을 짐작케 한다. 물론 문주는 의주와 바로 인접해 있기 때문에 영역적, 혹은 행정적인 병합을 나타낼 여지도 있다. 그러나 화주 연혁을 참고할 때, 문주 역시 의주 경내로 이동하여 교군으로 유지되었을 가능성이 높다. 반대로 “析置”는 문주가 원 지역으로 돌아간 것으로 해석된다.

문주는 화주와 등주 사이에 위치하고 있으므로 엄밀히 “화주 이북”에는 해당하지 않는다. 따라서 고종 45년(1258)에 몰입된 것이 아니라 나중에 등주와 함께 몰입된 것으로 볼 여지도 있다. 그런데 의주는 등주 바로 북쪽에 위치하고 있으므로 등주가 몰입될 때 의주도 몰입될 수밖에 없다. 이 경우 문주가 의주에 교우할 가능성이 없다.

이로 보아 문주는 처음 화주가 몰입될 때 함께 몰입되었고 이에 의주로 이동하여 교군으로 운영되었다고 판단된다. 의주 연혁에는 교우 사실이 나와 있지 않은데, 등주 연혁으로 미루어 등주와 함께 몰입되었다가 충렬왕 24년(1298)에

驅掠知州 及吏民千餘人 分載三船而去.”

23) 杆城은 襄州보다 북쪽에 있다. 교군을 받아들이는 군현의 경우, 이들을 수용할 수 있는 영역과 물적 기반이 필요하다. 당초 양주의 여건이 나았기 때문에 등주는 양주로 이동하였으나 투항 사태로 인해 여건이 악화되면서 간성으로 이동하게 된 것이다.

반환된 것으로 짐작된다. 실제 쌍성총관부의 관할 범위는 바로 文州를 하한으로 하고 있었다고 생각된다.²⁴⁾

그렇다면 위의 연혁에서 충목왕 원년(1345)에 “析置”되었다는 연혁은 그대로 수긍하기 어렵다. 문주가 화주와 함께 몰입되었다면 응당 공민왕 5년(1356)에 수복되었을 것이기 때문이다. 일견 경계 지역인 문주가 우선적으로 고려에 환수되었다고 볼 수도 있으나 세조구제에 의해 그 경계가 명확하게 수립되어 있는 상황에서 문주 지역만 우선적으로 고려에 이양되었다고 보기 어렵다.

또한 동북면 주진의 고려말 연혁을 보면, 공민왕대 이전의 명확한 연기를 밝힌 예로는 등주 연혁에 보이는 충렬왕 24년(1298)의 반환 기사 정도이다. 곧 문주의 충목왕 원년 연혁은 매우 예외적인 것이다.

문주의 북쪽에 인접한 高州의 연혁을 보면, 공민왕 5년(1356)에 知州事로 개편되고 있다. 이것은 고주가 몽고에 몰입되었다가 공민왕 5년에 수복된 곳임을 의미한다. 문주의 析置도 결국 종래의 체제를 회복하면서 知州事로 개편되는 과정을 나타낸 것이다.

따라서 문주의 경우만 수복 전인 충목왕 원년에 析置되었다고 보는 것은 무리가 있다. 이것은 연혁 정리 과정에서 발생한 오류로 추정된다. 공민왕 5년은 간지로 丙申인데, 충목왕 즉위년의 간지가 甲申이다. 곧 丙申年을 甲申年으로 오독 한 뒤,²⁵⁾ 왕기로 바꾸는 과정에서 칭원법 조정이 이루어지지 않아 충목왕 원년으로 기재된 것으로 추정해 볼 수 있다.

『고려사』 지리지 연혁 중에는 간지 비정이나 칭원법 조정에서 오류가 발생하

24) 文州와 宜州(德原) 사이에는 鐵關이라는 요충이 있는데, 이곳이 실질적인 쌍성총관부의 하한이었다고 생각된다. 그리고 후일 鐵嶺衛 설치의 하한이 되는 鐵嶺 또한 일반적으로 알려진 함경도 安邊과 강원도 淮陽 경계에 있는 철령이 아니라 이 鐵關을 가리킬 여지가 있다. 철령위의 철령은 만주에 있다고 보는 견해와 국내에 있다고 보는 견해가 있고, 후자는 함경도와 강원도 경계의 철령으로 것이 일반적이다. 이에 대해서는 따로 논할 기회를 가질 것이다. 철령위와 철령의 위치에 대한 諸說에 대해서는 朴元熇, 2006 「鐵嶺衛의 위치에 관한 再考」 『東北亞歷史論叢』 13 및 朴元熇, 2007 「鐵嶺衛 설치에 대한 새로운 관점」 『韓國史研究』 136 참조.

25) 두 시기는 모두 원의 至正(順帝) 연간으로서 원 자료의 “至正丙申”으로 기재되었으며, 여기서 간지의 오독이 발생한 것으로 생각된다. 『세종실록』 지리지의 文川郡 연혁에는 “忠穆王元年乙酉<元至正五年>”으로 되어 있다.

는 경우를 종종 찾아볼 수 있다.²⁶⁾ 古阜郡 연혁 중 태조 19년에瀛州觀察使를 두었다는 것은 이러한 오류의 대표적인 예이다. 觀察使는 성종 14년에 비로소 도입된 것이며, 古阜가瀛州라는 명칭으로 바뀌는 것도 다른 사례에 비추어 성종 14년으로 파악된다. 그런데 『세종실록』 지리지를 보면, 이러한 성종 14년 연혁이 전라도 군현의 경우에는 성종 15년으로 되어 있고, 이에 해당하는 간지로丙申을 병기하였다. 이를 1주갑 올리면 태조 19년이 된다. 이것은 원 자료에서 '丙申'으로 되어 있던 것을 성종 15년이 아닌 태조 19년으로 잘못 비정한 결과이다. 또한 문종 16년 경기 개편 기사 중 일부는 『세종실록』 지리지에는 문종 17년으로 적고 있어 칭원법 조정에 따른 오차를 보여준다.

이처럼 쌍성총관부 설치에 따라 몽고에 몰입된 지역의 주진은 대개 남쪽으로 이동하여 교군으로 운영되었다. 하지만 당시 교군이 어떤 형태로 운영되었는지 살필 수 있는 자료는 거의 없다. 다만 「고려말호적단편」에서 교군이 수행하던 행정 기능의 일단을 볼 수 있는 기사가 발견된다.

右員矣祖現付 夫妻同籍 及至正十五年 京戶口 及父母現付 洪正十四年 京戶口 及妻邊 戊午年 和州防禦使陳省以准

위의 기사는 문서에 정리된 戶 중에서 戶主 미상의 제7폭 제1호에 대한 내용의 註記 부분이다. 이것은 해당 호적 기재 내용의 근거를 밝힌 것으로, 이 중 妻邊은 戊午年에 和州防禦使가 발급한 陳省을 준거로 하고 있다.²⁷⁾ 여기서 戊午年은 일단 1328년(충숙왕 15), 또는 1378년(우왕 4)으로 잡아볼 수 있다.

그런데 회주의 연혁을 보면, 공민왕 5년에 和州牧, 공민왕 18년(1369)에는 和

26) 『고려사』 지리지의 연기 보정에 대해서는 윤경진, 2012 『高麗史 地理志의 分析과 補正』, 여유당에서 종합적으로 다룬다.

27) 陳省이란 특정 사항의 증빙을 위해 서류를 발급받아 필요한 관청에 제출하는 행위 및 해당 서류를 가리킨다. 가장 일반적인 사례는 신분 등을 증명하기 위해 호적에 근거하여 증빙 서류를 발급받아 상부 기관에 제출하는 것이다. 호적 관련 진성의 발급과 운용에 대해서는 윤경진, 2006(a) 「14~15세기 고문서 자료에 나타난 지방행정체계: '陳省'의 발급과 송부체계를 중심으로」 『古文書研究』 29 및 윤경진, 2006(b) 「15세기 고문서 二例의 소개와 분석: 「尹原生陳省牒呈」과 「錦城日記立案」」 『奎章閣』 29 참조.

寧府가 되고 있어 우왕 4년 당시 화주방어사의 관호를 상정할 수 없다. 실제 공민왕 21년(1372) 이성계가 和寧府尹으로 임명된 사실이 보이고²⁸⁾ 우왕 4년 11월에도 黃淑卿을 東北面都巡問使兼和寧府尹으로 임명하고 있다.²⁹⁾ 공양왕 2년(1390)에도 和寧尹 鄭羅의 사례가 보인다.³⁰⁾

따라서 공민왕 18년 이후 고려말까지 和州는 和寧府로 승격된 상태였음이 분명하다. 그렇다면 위의 陳省이 작성된 戊午年은 우왕 4년으로 볼 수 없으며, 따라서 충숙왕 5년이 되어야 한다.³¹⁾ 이때는 화주 지역이 쌍성총관부로 편입되어 고려 영토에서 벗어난 시기였다. 당시 화주는 연혁에 보이는 “州因合于登州 猶稱防禦使”的 상황, 곧 僑郡이었다.

이 사례는 화주방어사가 본거지를 떠난 상황에서도 여전히 호적에 근거한 陳省 발급이라는 문서행정 업무를 수행하고 있었음을 보여준다. 호적의 보관은 곧 그에 근거한 인적 수취의 토대라는 점에서 화주방어사는 여전히 행정단위로서 의미를 유지하고 있었던 것이다. 그 대상은 물론 과거 화주의 호적에 등재된 사람들이다. 이러한 원리는 다른 교군에도 동일하게 적용된다.

이상에서 쌍성총관부 설치로 야기된 동북면 주진의 교우는 모두 세 차례에 걸쳐 이루어졌음을 알 수 있다. 우선 처음 조휘의 몽고 투항으로 화주 이북이 몰입되면서 이 지역의 주진이 남쪽으로 이동해 교군으로 운영되었다. 당시 몰입 지역의 하한은 文州로 파악된다. 이어 몽고 군사의 침구로 登州와 宜州 일대가 몰입되면서 이들은 물론 이 지역에 교우하고 있던 주진들이 다시 남쪽으로 이동하였다. 그리고 원종 12년(1271) 襄州民의 투항으로 다시 교군들이 이동하였다.

그 뒤 충렬왕 24년(1298)에 世祖舊制의 적용을 받은 등주 일대가 반환되어 해당 주진들이 本城으로 돌아갔다. 그리고 반환되지 않은 화주 일대는 공민왕 5년(1356) 무력으로 수복되면서 비로소 복구되었다. 이 과정에서 기존의 주진은 남도와 같은 체계로 바뀌게 되는데, 이에 대해서는 다음 장에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

28) 『高麗史』 권43, 恭愍王 21년 6월 己亥 “以我太祖 爲和寧府尹 仍爲元帥 以禦倭賊.”

29) 『高麗史』 권133, 列傳46 辛禡 4년 11월.

30) 『高麗史』 권45, 恭讓王 2년 4월 壬寅.

31) 윤경진, 2006(a) 앞의 논문, 31면.

3. 州鎮의 官號 변경과 통폐합

쌍성총관부 설치와 함께 화주와 등주 일대의 주진은 대부분 남쪽으로 이동하여 僑郡으로 유지되었다. 이 중 등주 일대는 충렬왕 24년에 복구되어 本城으로 돌아갔으나 화주 지역은 공민왕 5년에 비로소 수복되었다. 이 과정에서 동북면 주진들은 점차 남도와 같은 체계로 재편되어 나갔다.³²⁾

이 변화는 쌍성총관부에 몰입되지 않았거나 몰입되었다가 충렬왕대 반환된 등주 이남 지역과 공민왕 5년에 비로소 수복되는 북부 지역으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 『고려사』 지리지에서 등주 이남 지역 주진 중 都護府·防禦使였던 지역의 고려후기 연혁을 추출하여 정리하면 다음과 같다.

- ① 安邊都護府 登州: 高宗時 定平以南諸城 被蒙兵侵擾 移寓江陵道襄州 再移杆城
幾四十年 忠烈王二十四年 各還本城
- ② 濱州: 元宗元年 以功臣金洪就鄉 陞慶興都護府 忠烈王三十四年 改江陵府 恭讓
王元年 陞爲大都護府
- ③ 金壠縣: 忠烈王十一年 陞通州防禦使
- ④ 翼嶺縣: 高宗八年 以能禦丹兵 陞襄州防禦使 四十一年 降爲縣令 四十四年 以降
賊 又降爲德寧監務 元宗元年 陞知襄州事

위의 연혁에서 남도의 체계로 변화된 것이 직접 확인되는 것은 翼嶺縣(襄州) 뿐이다. 익령현은 고종 8년(1221)에 防禦使로 승격했으며, 이후 縣令과 監務로 강등되었다가 원종 원년(1260)에 다시 승격하면서 知州事が 되었다.

앞서 양주는 방어사였으므로 종전대로 환원한다면 다시 방어사가 되어야 한다. 그럼에도 지주사로 승격된 것은 이 지역의 官號 구성이 남도와 같은 체계로 바뀌었음을 보여준다. 원종대에 襄州가 知州事로 개편되어 있었음은 원종 12년 (1271) 양주민이 쌍성으로 투항할 때 양주의 知州事를 끌고 간 것에서도 확인된다.³³⁾

32) 양계 주진의 州縣 전환과 통폐합은 고려후기 지방제도 변화의 기본적인 양상으로 개괄된 바 있지만(이수건, 1981 앞의 논문), 여기서는 각각의 연혁 분석을 통해 그 내용을 구체화하는 데 초점을 둔다.

그런데 金壤縣(通州) 연혁을 보면, 충렬왕 11년(1285)에 방어사로 승격했다고 되어 있다. 양주 사례에 보이듯이 이미 지주사 체계가 적용되고 있었다고 보면, 통주 또한 방어사가 아니라 지주사로 승격하는 것이 자연스럽다.

실제 『세종실록』 지리지 通川郡 연혁에는 위 항목이 ‘防禦使’가 아니라 ‘知州事’로 되어 있다. 결국 금양현은 충렬왕 11년(1285)에 지주사로 승격했으나 『고려사』 지리지에 방어사로 잘못 적은 것이다. 통주는 공민왕 때 기록에도 知州事로 나와 이전에 지주사로 전환되었음을 확인할 수 있는데,³⁴⁾ 승격 당시에 지주사가 되었을 것이다.

방어사가 지주사로 전환되는 것은 쌍성총관부 설치로 다수의 주진이 남천하면서 방어 기능을 상실하였고, 이어 몽고와 고려 사이에 강화 교섭이 급진전되면서 그전과 같은 주진의 편성과 운영을 유지할 이유가 없어졌기 때문이다. 이러한 상황은 교군이 아닌 등주 이남 지역에도 적용되는 것으로, 원종대 이후 방어사는 지주사로 개편되는 과정을 밟았음을 짐작할 수 있다.

다만 이것이 기존 방어사를 지주사로 일괄 改號하는 형태로 이루어진 것은 아니었다. 승격이나 本城 환원과 같은 변동이 발생하는 경우부터 먼저 전환이 이루어졌고, 교우 중의 방어사 관호는 일단 그대로 유지되었다. 이는 전술한 바와 같이 和州가 남천 후 충숙왕대까지도 방어사 관호를 유지한 것에서 유추할 수 있다. 이들은 후술하듯이 本城으로 돌아가는 과정에서 지주사 등으로 전환되었을 것으로 추정된다.

한편 登州와 濱州의 관호 변동에 대해서는 「三日浦埋香碑」가 주목된다. 비문에는 埋香에 참여한 이 지역 수령들의 명단이 수록되어 있다.

江陵道存撫使 天皓 知江陵府事 朴洪秀 判官 金光寶 襄州副使 朴璵 登州副使 鄭祿
通州副使 金用卿 穀谷縣令 □□臣 杆城縣令 □裕 三陟縣尉 趙臣桂 蔚珍縣令 □□ □
□監務 朴□³⁵⁾

33) 『高麗史』 권27, 원종 12년 3월 己巳.

34) 『高麗史』 권117, 列傳30 李詹 “疇默然 後貶知通州事.”

35) 『朝鮮金石總覽』, 三日浦埋香碑.

위에 열거된 직함들은 비가 건립된 충선왕 후 원년(1309) 당시의 관호 상황을 반영하고 있다.³⁶⁾ 우선 濱州는 知江陵府事로 되어 있다. 이것은 연혁에 보이는 충렬왕 34년(1308) 개편이 결과에 해당한다. 그러나 이 知府事는 종전의 知州郡事와 같은 직임이 아니라 그보다 상위인 都護府에 준하는 것으로 이해된다.³⁷⁾

비문의 외관 명단은 해당 군현의 官號에 따라 정리되어 있다. 道 단위 직임인 存撫使를 논외로 하면, 江陵府가 가장 먼저 기재된 것은 그 관호가 가장 높기 때문이다. 곧 지강릉부사는 뒤에 적힌 副使(知州事)보다 상위가 되는 것이다. 특히 유일하게 判官이 함께 기재된 점도 강릉부가 다른 州보다 상위의 관호를 가지고 있음을 반영한다.³⁸⁾

고려말에 개정된 府가 일반 知州事보다 상위라는 것은 『고려사』 지리지 黃驪縣 연혁의 추이를 통해서도 확인할 수 있다.

忠烈王三十一年 以皇妣順敬王后金氏內鄉 陞爲驪興郡
至大明洪武二十一年 遷僕主辛禡于郡 陞爲黃驪府
恭讓王元年 復降爲驪興郡

위에서 황려현은 충렬왕 때 먼저 郡(知郡事)으로 승격했다가 다시 府로 승격

36) 열거된 직함 중 監務가 과견된 곳은 판독이 되지 않는다. 그런데 뒤에 埋香이 이루어진 지역을 보면 平海郡, 三陟縣, 蔚珍縣, 襄州, 江陵, 洞山縣, 杆城縣, 積谷縣, 抑戎縣 등이다. 이중 洞山縣은 익령현(양주)의 속현이고 抑戎縣은 등주 속현인 鶴浦縣 관내의 壓戎戍로 판단된다. 이를 통해 외관의 직함이 열거된 지역은 매향이 이루어진 곳임을 알 수 있는데, 유일하게 평해군만 외관 명단에서 확인되지 않는다. 이로 보아 지명 미상의 감무 과 견 지역이 바로 평해군이 아닐까 한다. 다만 평해군은 지리지 연혁에는 충렬왕 때 知郡事로 승격한 것으로 되어 있고 충숙왕 14년 기사에도 平海副使가 보여(『高麗史』 권35, 충숙왕 14년 11월 戊子) 승격 사실을 확인할 수 있다. 따라서 지리지 연혁에 나타나지 않지만, 평해군은 이후 감무로 개편되었다가 다시 지군사가 된 것이 아닌가 한다.

37) 고려말의 府는 종래의 都護府로부터 연원한 것이지만, 제도상의 의미는 차이가 있었다. 곧 전기의 都護府가 京·牧과 함께 界首官으로 설정된 반면, 고려말의 府는 계수관으로 설정되지 않았다. 고려후기에 나타나는 都護府의 변화와 府의 제도적 내용에 대해서는 별고로 논할 것이다.

38) 고려후기에 승격된 知州事의 경우, 대개 判官이 설치되지 않았는데(윤경진, 2003 앞의 논문), 襄州나 通州가 이러한 범주에 속한다.

하였고, 곧이어 다시 郡으로 강등되었다. 여기서 당시 府가 知郡事보다 상위라는 것을 재차 확인할 수 있다. 이 府의 외관 직함은 강릉부에 비추어 知府事일 것인데, 이 지부사는 일반 副使(이전의 知州郡事)보다 상위인 것이다.³⁹⁾

한편 登州는 충렬왕 24년(1298) 本城으로 환원된 뒤의 연혁이 나타나지 않지만, 「三日浦埋香碑」에는 登州副使라는 직함이 보인다. 등주가 종전과 같이 都護府였다면 외관 직함에 ‘安邊’이 나오거나 江陵처럼 지부사로 전환되어야 한다. 아울러 이미 知州事로 전환된 襄州 다음에 기재되고 있다는 점을 보더라도 등주 역시 지주사로 개편되어 있었음을 알 수 있다.

그 뒤 공민왕 10년(1361) 기록에는 安邊府라는 읍호가 보이며,⁴⁰⁾ 공민왕 12년(1363) 興王寺의 變을 토벌한 뒤 공신을 책록한 기사에서 安邊府使의 직함을 찾을 수 있다.⁴¹⁾ 이로 미루어 공민왕이 雙城을 수복한 뒤 등주는 다시 북방 경영의 거점으로 자리하였고, 이에 安邊府로 승격하였음을 판단할 수 있다. 이 안면부는 「삼일포매향비」에 보이는 登州副使보다 상위의 관호로서 강릉부와 동일한 등급에 속한다.

이상에서 등주 이남 지역에서는 防禦使의 체계가 남도와 같은 知州事로 전환되었고 都護府가 府(知府事)로 개편되었음을 알 수 있다. 다음에는 공민왕대 수복된 和州 등이 어떤 변화를 겪었는지 살펴보기로 한다. 먼저 『고려사』 자리지에서 해당 州鎮의 고려말 연혁을 추출하여 정리하면 다음과 같다.

① 和州: 恭愍王五年 出師收復 爲和州牧 十八年 陞爲和寧府 設土官

② 高州: 恭愍王五年 改知州事

③ 文州: 後合于宜州 忠穆王元年 復析置

39) 이와 같이 볼 경우, 江陵府는 선행 연혁인 慶興都護府와 같은 급에 속하기 때문에 내용적으로陞降을 말하기 어렵게 된다. 이는 통상적인 연혁 구조에 비추어 자연스럽지 않은 것으로, 양자 사이에 어떤 연혁 내용이 누락된 것으로 파악된다. 이것은 도호부 승격의 근거였던 공신 金洪就가 이후 숙청되어 승격이 취소된 결과로 파악된다(윤경진, 2009 앞의 논문, 351-353면).

40) 『高麗史』 권39, 公民왕 10년 12월 丁未 “紅賊三百餘騎 陷原州 牧使宋光彥 死之 賊二十九人 又至安邊府 邑人 託降饗之 酒三行 撲擊盡殺之.”

41) 『高麗史』 권40, 世家40 恭愍王3 12년 윤3월 乙酉.

- ④ 長州: 後改爲縣 屬定州
- ⑤ 定州: 恭愍王五年 陞都護府
- ⑥ 豫州: 後屬定州
- ⑦ 長平鎮: 恭愍王六年 改鎮爲縣 置令
- ⑧ 龍津鎮: 後屬文州 辛禡五年 析置縣令
- ⑨ 隘守鎮: 初隸文州 恭愍王九年 屬高州⁴²⁾
- ⑩ 鎮溟縣: 後屬宜州

위에서 우선 발견되는 변화의 모습은 防禦使와 鎮將이 知州事와 縣令 등 남도의 외관제로 대체되어 나간다는 것이다. 방어사가 설치되었던 和州와 高州는 공민왕 5년에 각각 牧官과 知州事로 개편되었다. 화주의 승격은 쌍성총관부 수복 후 이 방면을 경영하는 거점으로 자리했기 때문이다. 文州는 宜州로부터 분리되면서 어떤 조치가 취해졌는지 나타나지 않지만, 인접한 高州의 사례로 미루어 역시 知州事로 전환되었을 것이다.

한편 일부 鎮은 縣으로 전환되어 縣令이 설치되었다. 長平鎮은 공민왕 6년 (1357)에⁴³⁾ 縿으로 전환되면서 令이 설치되었다. 龍津鎮은 우왕 5년(1379)에 현령이 설치되었다. 공민왕대가 아니라 우왕대에 비로소 현령이 설치되는 것은 이전에 일시 鎮將이 폐지되었기 때문이다. 앞서 “初隸文州”라고 한 것은 수복 후 문주의 屬鎮(鎮司)으로 개편되었음을 나타낸다. 鎮司로의 개편에 대해서는 뒤에서 다시 설명할 것이다.

이러한 조치는 쌍성총관부를 수복한 뒤 이 지역에 대해 과거와 같은 州鎮(防禦使·鎮將)의 체계가 아니라 남도와 같은 州縣(知州事·縣令)의 체계를 적용한 것을 의미한다. 이와 함께 기존 주진의 통폐합도 이루어졌다.

양계에는 방어 기능을 위해 다수의 주진을 설치 운영하였다. 이들은 대개 관할하는 영역이 크지 않아 그 자체로 하나의 州나 縿을 편성하기 곤란하였다. 이에 다수의 주진을 통폐합하여 주현으로 개편하는 조치를 취하게 되었다.

42) 『세종실록』 지리지에는 “今仍稱鎮司”라는 내용이 보인다.

43) 장평진이 수복 직후 개편되었을 것으로 보면, 공민왕 6년은 실제로는 공민왕 5년일 가능성성이 높다.

주진의 통폐합은 두 가지 단계 내지 양상을 띠고 있었다. 하나는 외관이 폐지되고 屬縣으로 편성되는 것이다. 위에서 다른 군현에 “屬”하는 것으로 표현된 연혁은 바로 속현으로 편성되는 것을 나타낸다. 長州, 豫州, 隘守鎮, 鎮溟縣이 여기에 해당하며, 龍津鎮도 현령 설치 전에는 文州의 속현(속진)으로 있었다.

이들 외에 『고려사』 지리지에는 나타나지 않지만 『세종실록』 지리지를 통해 屬縣 편성 사례를 더 찾을 수 있다. 해당 내용을 추출하여 정리하면 다음과 같다. 괄호 안은 해당 군현의 소속 군현을 말한다.

- ① 雲林鎮(文川郡): 今仍稱鎮司
- ② 宣德鎮(預原郡): 今仍稱鎮司
- ③ 永豐縣(安邊都護府): 高麗穆宗四年辛丑 築城置鎮 後改爲縣

위의 연혁 중 雲林鎮과 宣德鎮에서 “仍稱鎮司”라고 한 것은 외관이 폐지되고 邑司만 남아 있는 상태를 가리킨다. 곧 군현 자체는 폐지되지 않고 속현으로 유지되었던 것이다.

고려에서 각급 군현의 운영은 향리들의 조직인 邑司가 담당하고 있었다. 이들은 읍격에 따라 州司·郡司·縣司 등으로 불렸으며, 鎮의 경우에는 鎇司라 하였다. 고려말부터 읍사의 행정 기능이 외관에 흡수되면서 외관 설치 군현의 읍사는 폐지되어 나갔다. 다만 외관이 설치되지 않은 속현에는 읍사가 유지되면서 행정 기능을 담당하고 있었다.⁴⁴⁾ 따라서 “鎮司를 칭했다”는 것은 외관이 폐지되고 읍사만 남아 있다는 것, 곧 속현으로 편성되었음을 뜻하게 된다.

고려말 동북면 주진이 속현으로 전환되어 행정 기능을 담당하는 예로서 다음을 찾아볼 수 있다.

洪正二十四年八月日 預州陳省 夫妻同籍以 准

위의 자료는 「고려말호적단편」의 제8쪽 중 제5호의 밀미에 적힌 주기 부분으

44) 고려시대 邑司의 행정 기능에 대해서는 尹京鎮, 1999 「고려전기 戶長의 기능과 外官의 성격: 지방행정체계상의 상관성을 중심으로」 『國史館論叢』 89 참조.

로, 해당 戶의 구성이 夫妻同籍된 預州(豫州)의 陳省에 의거했음을 밝히고 있다. 여기서 발급 주체인 예주는 예주의 외관이 아니라 읍사를 가리킨다.

『고려말호적단편』에서 외관이 발급 주체인 경우에는 반드시 외관의 직함, 곧 官號를 밝혔다. 龍潭縣令, 和州防禦使, 海豐郡事 등이 그 예이다. 반면 속현은 邑號만을 밝혔는데, 連谷縣이 그 예이다. 연곡현은 명주(강릉)의 속현으로서 외관이 설치된 적이 없다. 읍호만 밝힌 것은 빌급 주체가 읍사라는 것, 다시 말해 외관이 없다는 것을 나타낸다. 이를 통해 예주는 외관이 폐지되고 읍사만 남은 상태였다는 것을 알 수 있다.

이는 예주의 연혁을 통해서도 뒷받침된다. 화주 이북에 위치한 예주는 쌍성총관부 설치로 역시 남천하여 僑郡으로 운영되다가 공민왕 5년(1356) 쌍성 수복 후 본래의 위치로 돌아간 것으로 생각된다. 이후 定州의 속현이 되었다가 조선 태조 7년(1398)에 元興鎮과 합쳐 預原郡으로 재편되고 知郡事が 설치되었다. 위의 陳省이 발급된 것은 흥무 24년, 곧 공양왕 3년(1391)으로, 예주가 정주의 속현으로 있던 시기와 부합한다.

한편 일부 주진은 읍사마저 폐지되어 군현의 내부 영역인 社로 재편되었다. 『고려사』 지리지에는 이러한 변화 내용이 나와 있지 않으나 『세종실록』 지리지를 통해 확인할 수 있다. 이에 따르면 永興大都護府, 곧 이전의 和寧府 관할에는 平川社(永興鎮), 靜邊社(靜邊鎮), 仁寧社(寧仁鎮), 長平社(長平鎮), 耀德社(耀德鎮) 등 5개의 社가 있었다. 이 중 장평진과 요덕진은 공민왕 20년(1371)에 폐지되어 社로 편제되었으며, 나머지 3개 진은 조선 태조 6년(1397)에 社로 편제되었다. 『新增東國輿地勝覽』의 설명에 따르면 社는 남도의 里와 같은 것인데,⁴⁵⁾ 社로 편제 된다는 것은 “廢爲社”라는 표현에서 드러나듯이 군현(읍사)의 폐지를 의미한다.

한편 和寧府(和州)에는 開京과 같은 五部가 설치 운영되고 있었다. 이에 대해서는 다음 기록이 참고된다.

長安部는 長興部로 고쳐 德興·順安·復興·洪仁과 더불어 5부를 만들어, 각기 5품의 使 1인, 6품의 注簿 1인, 9품의 錄事 1인을 둡니다.⁴⁶⁾

45) 『新增東國輿地勝覽』 권48, 咸鏡道 永興大都護府.

위의 기사는 조선 태종 7년(1398)에 議政府에서 永興府(和寧)의 土官과 地祿의 등급과 액수를 정하여 보고하는 내용 중 일부이다. 이를 통해 영흥에는 長安部(長興部) · 德興部 · 順安部 · 復興部 · 洪仁部 등 5개의 部가 있었음을 알 수 있다.

화령부의 5부 편성은 개경의 5부를 준거로 한 것이었다. 개경의 5부는 대민 행정을 일정하게 수행하였는데, 호적 관련 업무가 대표적이다.⁴⁷⁾ 현전하는 고려 후기 호적 자료 대부분이 개경의 것으로, 5부가 호적의 보관 및 准戶口 발급자로 나오고 있다.⁴⁸⁾ 화령부의 5부 역시 이러한 기능을 수행한 것으로 보인다.

고려말 화령부에서 部가 호적을 관리 운용하고 있었음을 다음 기록을 통해 확인된다.

- ① 洪武貳拾參年庚午拾貳月日 和寧府戶口柱帳施行 東面德興部
- ② 右人矣段 妻邊戶口無 口申以施行印 洪正七年四月日 父母現付和寧弘仁部陳省戶
口 妻邊件記以 准

위의 두 기록은 모두 「고려말호적단편」의 내용이다. ①은 문서 서두의 1~2행으로서 흥무 23년(공양왕 2, 1390)에 작성된 和寧府의 戶口柱帳을 시행함에 있어 德興部가 그 주체가 됨을 말하고 있다. ②는 제8쪽 중 제6호의 말미에 적힌 주기로서 흥무 7년(공민왕 23, 1374)에 화령부의 弘仁部(洪仁部)에서 陳省을 발급한 것을 나타내고 있다. 이 진성은 흥무 23년 호적 작성의 근거 자료로 제출된 것으로, 앞서 작성된 호구주장을 근거로 발급된 것이다. 여기서 고려말 화령부 안에 덕흥부와 흥인부 등이 있었으며, 이들이 호적을 관리 운용하고 이에 근

46) 『太宗實錄』 권14, 태종 7년 9월 辛亥 “長安部改爲長興部 與德興順安復興洪仁爲五部 各置使一五品 注簿一六品 錄事一九品.”

47) 고려 開城府의 호적 업무에 대해서는 조선 漢城府의 호적 업무를 고찰하는 과정에서 그 前史로 다루어진 바 있다(오영선, 2003 「조선전기 한성부의 호적업무」 『서울학연구』 20).

48) 몇 개의 사례를 제시하면 다음과 같다. 「朴得賢淮戶口」 “典議 部上洪道六里壬子年戶口良中 檢校大護軍朴得賢乙 准爲內教 洪武五年四月__日中部上戶口准”: 「朴惟幹準戶口」 “典議 部上洪道六里壬子年戶口良中 千牛衛海領別將朴惟幹 相准爲內教 洪武五年六月__日中部上洪道六里壬子年戶口准”: 「朴秀淮戶口」 “典議 洪武六年癸丑十二月日北部上五冠山三里壬子年戶口準.”

거한 문서를 발급하였다는 것을 확인할 수 있다.

이상에서 살펴보았듯이 쌍성총관부 설치 후 동북면 주진들은 남도의 체계로 전환되었다. 防禦使는 知州事로 대체되었고 濱州와 登州는 각각 江陵府와 安邊府로 개편되었다. 和州는 牧官이 되었다가 和寧府로 개편되었다. 한편 규모가 작은 일부 州鎮은 외관이 폐지되어 속현(鎮司)으로 되거나 疾合되어 社로 편제되었다. 이와 함께 화령부는 5부가 설치되어 호적 관련 업무를 비롯한 행정 기능을 수행하였다.

4. 영토 개척과 군현의 신설

공민왕 5년 쌍성총관부를 수복한 후 고려는 기존의 長城 이북으로 영토를 개척하고 군현을 새로 설치해 나갔다. 당시 영토 개척에 따라 설치된 군현은 『고려사』 지리지를 기준으로 할 때, 예종대 설치된 동북 9성과 연혁이 연결된 경우와 동계 항목 말미에 追錄 형태로 들어간 군현(北青州府·甲州府)으로 대별된다.

먼저 동북 9성과 연계된 사례에 대해 살펴보기로 한다. 해당 사례에서 9성 철폐 이후의 연혁을 추출하여 정리하면 다음과 같다.

- ① 咸州大都督府: 後又沒於元 稱哈蘭府 恭愍王五年 收復舊疆 爲知咸州事 尋改萬戶府置營 聚江陵慶尙全羅等道軍馬 防守 十八年 陞爲牧
- ② 吉州: 後沒於元 稱海洋[一云三海陽] 恭愍王時 收復舊疆 恭讓王二年 置雄吉州 等處管軍民萬戶府[州在北 雄州在南]
- ③ 福州: 後沒於元 稱禿魯兀 及恭愍王時 收復舊疆 辛禡八年 改端州安撫使
- ④ 雄州: 後併於吉州
- ⑤ 英州: 後併於吉州
- ⑥ 宣化鎮: 後收復 併於吉州

『고려사』 지리지 찬자는 동북 9성이 철거되어 다시 여진 땅이 되었다가 쌍성총관부 설치로 원의 영토가 되었다고 이해하였다. 그리고 공민왕의 쌍성 수복 후 진행된 영토 개척으로 설치된 군현 중 일부를 동북 9성 연혁과 연결하였다.

지리지 찬자가 어떤 근거에서 연혁을 연결한 것인지 분명하지 않다. 별도의 자료적 근거가 있었기 때문일 수도 있고, 단순한 추정이거나 나름의 판단에 따라 이루어진 것일 수도 있다. 따라서 각 사례에 대해 면밀히 따져 볼 필요가 있다.

우선 명칭이 같아 서로 별개인 군현의 연혁을 연결했을 가능성을 생각할 수 있다. 실제 宜州(湧州) 연혁에서 이러한 오류를 발견할 수 있다.

成宗十四年 置防禦使 後更今名 睿宗三年 築城

동계의 登州와 文州 사이에 위치한 宜州의 본래 명칭은 湧州였으며, 나중에 宜州로 바뀌었다. 인종 23년(1145)에 湧州의 용례가 나오고 있어⁴⁹⁾ 의주로 바뀌는 것은 그 이후가 된다. “後更今名”은 이러한 읍호 변경을 나타낸 것으로, 명종 초에 작성된 지리지 기준 자료에 읍호가 宜州로 되어 있음을 나타낸다.⁵⁰⁾ 따라서 예종 3년(1108) 기사가 그 뒤에 삽입된 것은 순서가 바뀐 셈인데, 이는 동북 9성의 축성 기사에 宜州가 보이기 때문이다.

尹瓘又築宜州通泰平戎三城 徙南界民 以實新築九城⁵¹⁾

주지하듯이 동북 9성은 축성 기사에 열거된 읍호와 철거 기사에 열거된 읍호가 서로 다르게 되어 있어 그 내역에 대해 논란이 있다.⁵²⁾ 『고려사』 세가 기사에는 예종 3년에 宜州를 비롯한 3개 성이 추가로 축성되어 9성을 구성하게 되었음을 말하고 있다. 『고려사』 지리지는 이에 근거하여 의주 연혁에 축성 기사를

49) 『高麗史』 권53, 志7 五行1 水 인종 23년 6월 甲申 “大水 東界文湧二州 山崩水涌 漂沒城門人戶 甚多.”

50) 『고려사』 지리지의 기준 시점에 대해서는 尹京鎮, 2000 「『高麗史』地理志 정리의 기준시점」『韓國史研究』 110 참조.

51) 『高麗史』 권12, 예종 3년 18 3월 庚辰.

52) 동북 9성 중 咸州·英州·雄州·福州·吉州·通泰鎮 등 6성이 일치하고, 公嶮鎮과 宜州·平戎鎮은 설치 기사에만, 崇寧鎮과 眞陽鎮·宣化鎮은 철거 기사에만 보인다. 그리고 林彥의 「英州廳壁上記」에는 처음 설치된 6성에 公嶮鎮이 들어 있음에도 철거 기사가 나타나지 않아 혼선을 주고 있다. 이에 대해서는 후속 논고를 통해 논할 예정이다.

넣은 것이다.

반면 『세종실록』 지리지에는 예종 3년 기사가 없다. 의주의 예종 3년 축성 기사는 당초 연혁을 정리하는 근거 자료에 없던 것을 『고려사』 세가 기사를 통해 추가로 넣은 것이다. 이것은 읍호가 같은 탓에 지리지 찬자가 양자를 동일시함으로써 발생한 오류이다.⁵³⁾ 지리지 찬자는 宜州 읍호가 나오는 예종 3년 기사가 해당 읍호의 성립을 말하는 “後更今名”보다 앞설 수는 없으므로 그 뒤에 배치하여 결과적으로 시간 순서가 바뀌는 문제도 야기하였다.⁵⁴⁾

이러한 맥락에서 보면 咸州와 吉州의 연혁 또한 기본적으로는 동일 읍호로 인해 연결 정리되었다고 볼 여지가 있다. 그러나 咸州와 吉州는 宜州와는 성격을 달리한다. 이들은 공민왕대 이후 새로 설치되면서 이전 읍호를 채용한 것이라는 점에서 예종 3년 축성 후 그 후신을 알 수 없는 의주와 차이가 있다. 적어도 고려말 설치 당시 동북 9성의 읍호를 채용했으므로 당대에 이미 연혁 연결에 대한 인식이 있었음을 분명하다.

물론 지역적으로 양자가 일치하는지는 따로 논할 문제이지만, 일단 상대적 위치에서 과거의 설치 지역을 감안했을 여지는 충분하다. 과거 동북 9성이 있던 범위에 군현을 새로 설치하면서 그 명칭을 가져왔다는 것은 과거 축성과 관련된 인식이 없이는 생각하기 어렵다.

나아가 이들의 연혁에 대해 일정한 자료적 기반이 있었을 가능성도 발견된다. 이는 福州 연혁을 통해 유추할 수 있다. 함주·길주와 달리 福州는 端州로 명칭이 바뀌었다. 만약 과거 복주에 대한 인식이 없었다면 새로 설치된 단주를 복주와 연결할 수는 없다. 후술할 北青州府는 9성과의 관련성을 인지하면서도 구체적으로 연결하지는 못하였다. 따라서 복주-단주의 연결은 명백히 자료적 근거가 있었다고 볼 수밖에 없다.

53) 이러한 오류는 다른 연혁에서도 사례가 확인된다. 태조 2년 烏山城의 禮山縣 개정은 실제로는 龍岡縣 연혁에 해당하지만, ‘禮山’이라는 읍호로 인해 청주목 관할의 禮山縣 연혁에 삽입되었다. 이에 대한 자세한 고증은 윤경진, 2010 「고려 태조대 鎮 설치에 대한 재검토: 禮山鎮·神光鎮을 중심으로」 『韓國史學報』 40, 10-19면 참조.

54) 예종 3년 당시 宜州는 湧州였으므로 새로 축성된 의주는 용주와 같은 곳이 될 수 없다. 이와 관련하여 『고려사』 지리지 찬자는 의주가 정주 이남으로 개척지가 아님을 지적하며, 같은 시기에 성보를 축조함으로써 명칭하게 된 것으로 추정하였다.

여기서 다음 기사가 참고된다.

이에 地圖를 고찰하여 和·登·定·長·預·高·文·宜州 및 宣德·元興·寧仁·耀德·靜邊 등의 鎮을 수록하였다. 대개 咸州 이북의 哈闌과 洪獻, 三撒의 땅은 본래 우리의 강역이었는데 趙暉 등이 반란을 일으켜 元에 몰입된 지 무릇 99년이 되어 지금 모두 수복하였다.⁵⁵⁾

위 기사는 쌍성총관부 수복 후 그동안 원에 몰입되었던 동북면 주진을 복구하는 내용을 담고 있다. 이 과정에서 地圖를 참고하고 있다는 점이 눈길을 끈다. 이것은 일차적으로 장성 이남의 주진들의 본거지를 확인하기 위한 것이지만, 함께 확보된 장성 이북 지역에 대해서도 그 연원이나 위치 등에 대한 파악 작업이 이루어졌을 가능성이 높다.⁵⁶⁾

기사에는 당시 지명인 哈闌·三撒 등이 언급되어 있는데, 이곳에 새로 군현을 설치하기 위해서는 과거 이 지역에 있었던 동북 9성과 관련된 조사가 수반되었을 것이다. 그 결과로 새로 설치한 군현에 대해 동북 9성의 명칭을 채용한 것이다. 그리고 단순히 명칭만 채용하는 것이 아니라 몰입된 주진과 마찬가지로 본래 9성이 있던 곳을 중심으로 설정되었을 것이다. 복주와 단주의 연결은 이 과정에서 생성된 자료 일부가 자리지연 혁작에 참고된 결과로 해석된다.

함주·길주와 달리 복주가 改號된 것은 쌍성이 수복되던 공민왕대 福州가 이미 사용되던 읍호였기 때문이다. 安東府는 충렬왕 34년(1308) 福州牧이 되었다가 공민왕 10년(1361) 흥건적의 침입으로 공민왕이 이곳에 피난했다가 돌아간 후 供頓의 노고를 인정받아 安東大都護府가 되었다.

端州安撫使가 설치되는 것은 우왕 8년(1382)이므로 시기가 겹치지는 않는다. 하지만 연혁에 드러나듯이 공민왕대 쌍성 수복 과정에서 고려는 복주 일대까지 확보한 것으로 판단된다. 이는 다음 기사에서도 유추된다.

55) 『高麗史』 권111, 列傳24 趙暉 “於是 按地圖 收復和登定長預高文宜州及宣德元興寧仁耀德靜邊等鎮 盖咸州以北 哈闌洪獻三撒之地 本爲我疆 自暉等叛沒于元 凡九十九年 今皆復之.”

56) 羅興儒 열전에 따르면 中原과 本國의 地圖를 작성하고, 帝王의 興廢와 강역의 離合에 대해 정리한 사실이 보인다(『高麗史』 권114, 列傳27 羅興儒 “撰中原及本國地圖 敘開闢以來帝王興廢 疆理離合之迹”). 이를 통해 공민왕대 동북 9성 개척 지역에 대한 조사와 지도 작성과 같은 조치가 있었을 가능성을 엿볼 수 있다.

柳仁雨가 처음 이르렀을 때 端州 이북 천 수백 리가 훑쓸리듯 南向하였는데, 仁雨가 재물을 탐내 살육하였다.⁵⁷⁾

위의 기사는 柳仁雨 등이 쟁성을 수복하면서 그 영향이 단주 이북까지 크게 미쳤다는 것을 나타내고 있다. 다분히 후대적 인식의 느낌이 강하지만,⁵⁸⁾ 그 준거가 단주로 설정되어 있다는 점으로 보아 쟁성 수복 때 고려가 단주 지역까지 접수했음을 분명해 보인다. 따라서 단주라는 명칭도 공민왕 때 이미 설정되었을 가능성이 높다.

우왕 8년은 安撫使 설치에 대한 기사이므로 읍호는 그 이전에 이미 수립되었다고 보더라도 무리가 없다. 단지 『고려사』 지리지는 연혁상 단주 읍호를 우왕 8년 안무사 설치 기사를 통해 설정했기 때문에 그 이전의 읍호 상황에 대해서는 기사로 제시하지 않은 것이다.

한편 단주안무사의 설치와 관련하여 다음 기사가 주목된다.

金同不花가 관할하고 있는 人民과 함께 來投하니 禿魯兀 땅에 살게 하였다.⁵⁹⁾

우왕 8년 고려는 내투한 金同不花의 무리를 禿魯兀(端州) 땅에 정착시켰다. 여기서 이들을 안무하기 위해 安撫使를 파견했고, 이것이 연혁에 기재되었다는 것을 유추할 수 있다. 그러나 안무사는 상주 외관이 아니므로 이것이 단주의 설치나 지방관 파견을 의미하는 것으로 볼 수는 없다.

실제 단주에 설치된 관원은 후술할 北青州와 같은 萬戶였던 것으로 확인된다. 위의 기사보다 조금 뒤 다음 내용이 확인된다.

遼瀋의 草賊 40여 기가 端州를 침략하였다. 端州萬戶 陸麗, 青州萬戶 黃希碩, 千戶 李豆蘭 등이 추격하여 西州衛·海陽 등지에 이르러 괴수 6인을 베니 나머지는 모두 도망쳤다.⁶⁰⁾

57) 『高麗史』 권111, 列傳24 趙暭 “仁雨之初至也 端州以北千數百里 麋然南向 仁雨貪財殺戮。”

58) 단주 이북 천 수백 리는 곧 공현진이 두만강 북쪽 700리에 있었다는 인식과 연결된다.

59) 『高麗史』 권134, 列傳47 辛禡 8년 윤2월 “金同不花 以所管人民 來投 處之禿魯兀之地。”

60) 『高麗史』 권135, 列傳48 辛禡 9년 7월 “遼瀋草賊四十餘騎 侵掠端州 端州萬戶 陸麗 青州萬

위의 기사에는 端州萬戶와 蒗州(北青州)萬戶가 함께 활동하면서 海陽(吉州) 방면까지 활동 범위를 넓히고 있었던 것을 확인할 수 있다. 단주 역시 만호부로 운영되었던 것이다.

다만 만호부 설치가 연혁에 반영되지 않고 단주안무사 파견만을 제시함으로써 우왕대에 비로소 단주 읍호가 성립한 것처럼 나타나게 된 것이다. 결국 고려는 쌍성 수복 후 단주 일대까지 확보하였다고 판단되며, 군현 설치도 여기서 멀지 않은 시점에 이루어졌을 것이다. 이 때 福州 읍호가 이미 사용되고 있었으므로 읍호를 端州로 바꾸게 된 것이다.

한편 吉州 연혁을 보면 공양왕 2년에 雄吉州等處管軍民萬戶府를 설치한 것으로 되어 있다. 이를 통해 雄州의 존재도 인식되고 있음을 확인할 수 있다. 아울러 주기에서 “州在北 雄州在南”이라고 한 것을 보면, 길주와 옹주의 공간적 관계에 대한 인식 근거가 있음을 짐작할 수 있다.⁶¹⁾ 옹주 연혁에는 “後併於吉州”라 하여 길주에 병합된 것을 적시하였다. 이는 길주에 설치된 만호부의 관할 범위에 옹주가 포함된 것과 연관지을 수 있다.

그런데 英州와 宣化鎮 연혁에도 “後併於吉州”라는 기사가 있다. 특히 선화진 연혁에는 “後收復 併於吉州”라 하여 영토 수복 사실까지 넣었다. 반면 다른 주 진 연혁에는 축성, 혹은 철거 후의 연혁 변동에 대한 내용이 없다. 이에 근거해 보면 옹주와 더불어 영주·선화진도 길주에 병합된 상황을 자료적으로 확인한 것으로 이해할 여지가 있다.

그러나 이 부분을 그렇게 단순하게 처리하기 어려운 점도 있다. 동북 9성의 정리 형태를 보면, 후방 거점인 咸州大都督府에 이어 英州, 雄州, 吉州, 福州의 순서로 정리되어 있다. 그리고 그 뒤에는 처음 축성된 6성의 하나인 公嶮鎮과 추가로 축성된 通泰鎮 및 平戎鎮, 그리고 철거 기사에 보이는 崇寧鎮과 眞陽鎮, 마지막으로 宣化鎮이 배치되어 있다. 곧 선화진이 가장 뒤에 정리되어 있는 것이다.

이에 비추어 보면 선화진 연혁에 “收復”까지 명기하여 정리한 것은 선화진 연

戶黃希碩 千戶李豆蘭等 追至西州衛海陽等處 斬渠魁六人 餘皆遁去.”

61) 『세종실록』 지리지에는 이 기사가 고려말 기사가 아니라 예종 3년 축성 기사에 수록되어 있다.

혁에만 국한된 것이 아니라 공협진 이하 여러 진에 공통적으로 적용되는 연혁으로 기재된 것일 가능성이 높다. 그렇다면 이 연혁은 구체적인 자료에 의거한 것이 아니라 연혁 연결이 확인되는 함주와 길주, 복주를 제외한 나머지 지역이 최북단의 吉州萬戶府 관할 범위에 포함되는 것으로 보아 일괄 처리한 것으로 이해된다.

이렇게 보는 이유는 처음 6성 설치를 기준으로 볼 때 定州 북쪽에 있는 咸州에 이어 설치된 주진이 마천령 밑의 福州가 되고 나머지는 모두 그 너머 吉州 지역에 집중되는 셈이 되기 때문이다. 이것은 정주 관문을 나와 여진 정벌을 진행하고 6성을 설치하는 구도에 부합하지 않는다. 정확한 내용은 동북 9성 자체에 대한 분석을 통해 짚어볼 문제이지만, 咸州와 福州(端州) 사이에 적어도 2~3개의 주진이 설치되었다고 보는 것이 합리적이다. 후술하듯이 北青州府 연역에는 9성 설치와의 관련성이 나타나고 있어 이러한 이해를 뒷받침한다.

이번에는 연혁상 동북 9성과 연결되지 않은 신설 군현에 대해 살펴보자. 北青州府와 甲州府가 이에 해당한다.

① 北青州府: 久爲女眞所據 九城時 名號未詳 後沒於元 稱三散 恭愍王五年 收復舊疆 置安北千戶防禦所 二十一年 改今名 爲萬戶府

② 甲州府: 本虛川府 久爲女眞所據 屢經兵火 無人居 恭讓王三年 始稱甲州 置萬戶府

北青州府와 甲州府는 모두 萬戶府로 설치되었다. 북청주부는 공민왕 5년(1356) 安北千戶防禦所로 출발했다가 공민왕 21년(1372) 萬戶府가 되었다. 공민왕 5년은 고려가 쌍성총관부를 수복한 해로서 이 때 咸州가 가장 먼저 설치되었다. 함주는 知州事로 출발했으나 곧바로 萬戶府가 되었는데, 이는 방어 및 영토 개척의 거점으로 삼는 것이었다. 이에 연계하여 그 전방에 교두보로 마련된 것이 北青州府이다.

甲州府는 공양왕 3년(1391)에 설치되었는데 고려에서 가장 늦게 설치된 군현이다. 이후 조선에 들어와 길주 북쪽으로 鏡城郡과 慶源都護府가 설치되었고, 갑주 북쪽으로 三水郡이 설치되었다.

한편 위에서 눈길을 끄는 것은 北青州府의 연혁 기사에 “九城時名號未詳”이라

고 적고 있다는 점이다. 반면 甲州府 연혁에는 9성과 관련된 내용이 없고, 단지 전쟁으로 인해 사람이 살지 않게 되었다는 내용만 있다.

『고려사』 지리지에는 고려 이전의 연혁을 알 수 없는 군현에 대해 “新羅時 稱號未詳”이라는 기사를 넣은 경우가 종종 보인다. 반면 곧바로 고려 연혁부터 시작하는 경우도 있다. 이에 비추어 “新羅時 稱號未詳”은 임의로 들어간 것이 아니라 자료적으로 신라 군현과의 연결이 인정되지만 내용 누락 등으로 명칭을 알 수 없는 경우로 해석된다.⁶²⁾ 이들은 고려에서 처음 설치된 군현이 아니라 신라의 군현이었다는 점이 자료적으로 인정되는 것이다. 신라의 군현이었더라도 자료적으로 파악되지 않으면 이러한 기사가 들어가지 않고 바로 고려 연혁부터 시작하고 있다.

이러한 원리에 비추어 보면, 북청주부에 대해 굳이 “九城時 名號未詳”이라 한 것은 이곳이 본래 9성의 하나로 파악되었음을 의미한다. 福州—端州처럼 읍호가 달라졌음에도 연혁이 연결되는 사례가 있는 것과 같은 원리이다.⁶³⁾ 다만 그것이 어디인지는 파악되지 않기 때문에 “稱號未詳”을 넣게 되었다. 그렇다면 동북 9성 설치 당시 단주 이남에는 함주 외에도 주진이 새로 설치되었다고 보아야 할 것이며, 북청주부가 그 하나일 것으로 판단할 수 있다.

이와 관련하여 흥미로운 것은 『태종실록』에 三撒(北青)에 9성의 하나인 英州를 연결한 내용이 보인다는 점이다.⁶⁴⁾ 실제 영주가 북청에 비정될 가능성이 높

62) “高句麗時 稱號未詳”을 넣은 경우도 마찬가지이다. 삼국시대의 칭호 미상 기사를 넣은 것은 고려 이전의 군현 존재는 확인되지만 읍호를 알 수 없는 경우이다[윤경진, 2012(a) 「『高麗史』地理志·‘신설’ 군현의 연원: 『三國史記』地理志와의 비교를 중심으로」, 『新羅文化』 40, 237-249면]. 그리고 삼국을 명시한 것은 실제 삼국시대의 소속을 나타낸 것이 아니라 신라의 9주를 삼국에 分屬시킨 후대의 인식에 따른 것이다[윤경진, 2012(b) 「『三國史記』地理志 수록 군현의 三國 分屬」, 『韓國史學報』 47].

63) 北青州府의 경우 문헌 자료가 아니라 옛 城堡가 설치된 지역 확인을 통해 기사가 설정될 수도 있다. 하지만 福州-端州의 사례를 감안하면, 공민왕대 군현 신설과 관련하여 9성과 신설 군현의 연결에 관한 자료가 생성되었을 가능성이 있다. 다만 이 자료는 문헌자료일 수도 있고 지도 자료일 수도 있다고 추정되며, 불완전한 상태였기 때문에 일부는 연혁 연결이 곤란했던 것으로 이해된다.

64) 『太宗實錄』 권7, 태종 4년 5월 19일(己未).

다고 생각되지만, 이 내용이 『고려사』 지리지 연혁에 반영되지 않음 점이 주목된다. 영주의 북청 비정에 자료적 근거가 있었다면 이것이 지리지에 채용되지 않을 이유가 없다. 따라서 『태종실록』의 설명은 자료적 근거를 가진 것으로 보기는 어렵다.

이상에서 살펴보았듯이 공민왕 5년 쌍성총관부 수복에 이어 고려는 과거 동북 9성이 있던 지역으로 영토를 새로 확보해 나갔다. 이 과정에서 일부 주진은 동북 9성과 연혁이 연결되었다. 함주와 길주는 9성 설치 당시의 명칭을 그대로 채용한 것이며, 명칭이 달라졌음에도 단주를 복주와 연결한 것은 자료적으로 그 내용을 확인했기 때문이다. 북청주부와 갑주부는 고려말 신설 군현으로 지리지 항목 말미에 追錄 형태로 실려 있다. 이 중 북청주부는 9성 설치 당시의 명칭을 알 수 없다고 적고 있어 자료적으로 연결이 확인된 사례로 판단된다.

한편 北青州와 端州에 이어 공양왕 2년(1390) 吉州 역시 萬戶府가 되었고, 공양왕 3년(1391)에 甲州府가 萬戶府로 추가되었다. 따라서 고려말 동북면의 만호부는 북청주부와 갑주부, 단주, 길주 등 네 곳에서 운영되었음을 알 수 있다. 이들이 만호부로 공존한 것인지, 아니면 영토 개척에 따라 전진 배치되고 후방의 것이 폐지된 것인지는 분명하지 않다. 다만 고려말에 서북면에 西京과 安州, 義州, 江界, 泥城 등에 만호부가 운영된 것⁶⁵⁾과 端州萬戶와 青州 萬戶가 함께 나오는 사례 등을 보면, 동북면에서도 여러 만호부가 함께 설치 운영된 것으로 판단할 수 있다. 이 경우 목관이 된 咸州 역시 西京이나 安州처럼 만호부가 부가적으로 운용되었을 가능성이 있다.

고려는 이를 만호부를 중심으로 장성 이북의 개척 지역을 통치하였다. 이들은 조선 개국 후 태조 7년에 군현으로 획정되었고, 길주 이북에 鏡城郡과 慶源都護府를 추가로 설치하였다. 그리고 갑주 방면에서는 三水郡을 추가로 설치함으로써 6진 개척까지 조선의 동북면 영토가 확립되었다.

65) 『高麗史』 권81, 兵1 五軍 공민왕 18년 11월.

5. 맷음말

이상에서는 고려후기 東北面에서 진행된 지방제도 변화의 내용을 州鎮 단위를 중심으로 살펴보았다. 여기에는 僑寓와 官號 변경, 통폐합 등 기존 주진에 대한 개편과 영토 개척에 따른 군현 신설이 포함된다. 이를 통해 얻어진 내용을 정리하면 다음과 같다.

고려후기 동북면의 지방제도 변화는 고종 45년 趙暉 등의 반란으로 和州 일대가 몽고에 몰입되고 雙城摠官府가 설치된 것에서 야기되었다. 몰입된 지역의 州鎮들은 남쪽으로 이동하여 僑郡으로 운영되었는데, 和州와 登州, 文州 등 일부 주진의 연혁을 통해 교우 상황을 추출할 수 있다.

동북면 주진의 교우는 세 단계에 걸쳐 이루어졌다. 우선 화주 이북이 몰입되면서 이 지역 주진이 南遷하여 僑郡으로 운영되었다. 당시 몰입 지역의 하한은 文州였는데, 和州는 登州로, 文州는 宜州로 각각 이동하였다. 이어 몽고 군사의 侵擾로 등주와 의주 일대가 추가로 몰입되면서 해당 주진과 이 지역에 교우하던 주진들이 다시 남쪽으로 이동하였다. 그리고 원종 12년 襄州民의 투항으로 다시 교군들이 이동하였다. 이 때 襄州에 있던 등주는 杆城으로 이동하였다.

남천한 주진들은 다른 지역에 교우하면서 官號를 유지하였다. 이는 이주한 소속 주민들을 대상으로 계속 행정 기능을 수행했음을 의미한다. 일례로 화주의 경우 교군 상태에서 防禦使가 陳省을 발급한 사실이 확인된다. 이러한 문서행정 기능은 다른 교군도 다르지 않았을 것이다.

고려는 원의 지배를 받으면서 世祖舊制를 근거로 원에 몰입된 영토의 반환을 요구하였고, 그 결과 東寧府 등을 되찾았다. 세조구제의 적용 대상이 아니었던 쌍성총관부 지역은 반환되지 않았지만, 나중에 몰입된 登州 등은 고려에 환부되어 해당 주진들이 本城으로 돌아갔다. 그리고 공민왕 5년 화주 일대가 무력으로 수복되면서 이곳에 있던 州鎮들이 복구되었다.

동북면 주진은 교우와 복구 과정에서 전면적인 재편을 겪었는데, 이는 두 방향에서 이루어졌다. 하나는 주진을 남도와 같은 형태의 官號로 전환하는 것이었고, 다른 하나는 규모가 작은 주진을 통폐합하는 것이었다.

충렬왕 34년에 복구된 주진들은 곧바로 남도의 체계로 전환되었는데, 都護府 와 防禦使가 각각 府와 知州事로 바뀌었다. 濱州는 충렬왕 34년 江陵府로 개편되었는데, 이 府는 그 격이 종래의 都護府에 해당하는 것으로, 여기에 파견된 知府事는 종래의 知州郡事(副使)보다 상위였다. 襄州(襄嶺縣), 通州(金壤縣)는 방어사에서 지주사로 전환되었다. 登州는 종래 도호부였으나 本城 환원 후 지주사(副使)로 재편되었다가 공민왕대 安邊府로 승격하였다.

공민왕 5년에 수복된 화주 이북의 주진 역시 남도의 체계로 대체되어 나갔다. 방어사가 설치되었던 和州와 高州는 공민왕 5년에 각각 牧官과 知州事로 전환되었다. 일부 鎮은 縣으로 바뀌어 현령이 설치되었다.

양계의 주진은 방어 기능에 초점이 있었고 관할 영역이 크지 않아 그 자체로 남도와 같은 州縣을 형성할 수 없었기 때문에 이들을 통폐합하는 조치가 이루어졌다. 이에 일부 주진의 외관이 폐지되고 屬縣으로 편성되었는데, 연혁에서 다른 군현으로 移屬되는 사례들이 여기에 해당한다. 아울러 『세종실록』 지리지에서 鎮司로 개편된 연혁을 보이는 경우도 속현으로 편성된 것이다. 雲林鎮, 宣德鎮, 永豐鎮(縣) 등이 이 과정을 밟았다.

한편 일부 주진은 읍사마저 폐지되어 군현의 내부 영역인 社로 재편되었다. 이는 『세종실록』 지리지를 통해 확인할 수 있는데, 長平鎮과 耀德鎮은 공민왕 20년에, 永興鎮 · 靜邊鎮 · 寧仁鎮 등은 조선 태조 6년에 각각 社로 편제되었다. 속현으로 개편된 경우도 대부분 조선에서 읍사가 폐지되고 直村이 되었다. 한편 화령부에는 五部가 설치 운영되었는데, 이들은 개경의 5부처럼 호적 업무를 비롯한 행정 기능을 수행하였다.

고려는 쌍성 수복과 함께 그 이북으로 영토를 개척해 나갔다. 이곳은 과거 동북 9성이 있던 곳으로, 9성 개척의 경험은 고려말 영토 개척의 준거가 되었다. 공민왕대 이후 새로 설치된 군현 중 일부는 동북 9성과 연혁이 연결되었다. 咸州와 吉州, 端州(福州)가 여기에 속한다. 함주와 길주가 동북 9성의 명칭을 채용한 것은 설치 지역의 연관성을 시사한다. 또한 단주를 복주와 연결한 것은 이를 확인할 수 있는 자료적 근거가 있었기 때문이다. 반면 宜州는 명칭이 동일하여 연혁에 오류가 생긴 경우이다. 濡州에서 개정된 宜州와 9성 설치 기사에 보이는

宜州는 별개이지만, 명칭이 같아 예종 3년 축성 기사가 의주(용주) 연혁에 삽입되었다.

고려는 쌍성 수복 당시 地圖를 참고하여 주진을 복구하였는데, 이 과정에서 생성된 자료가 『고려사』 지리지에 채용되면서 신설 군현과 동북 9성의 연혁 연결이 가능하였던 것으로 보인다. 함주와 길주가 이전 명칭을 복구한 반면 단주는 새 명칭을 채용했는데, 이는 수복 당시 福州가 다른 지역에 사용되고 있었기 때문이다. 端州 명칭은 우왕 8년 安撫使 설치 기사에서 처음 나오지만, 실제로는 쌍성 수복 당시에 이미 단주가 설치된 것으로 판단된다. 단주안무사 설치 연혁은同年에 來投한 金同不花의 무리를 단주 지역에 정착시킨 데 따른 것이다. 그러나 안무사는 상주 외관이 아니며, 실제 단주의 운영은 萬戶府를 통해 이루어졌다.

雄州와 英州, 宣化鎮 연혁에는 수복 후 吉州에 병합되었다는 내용이 보인다. 이 중 雄吉州等處管軍民萬戶府의 직함을 구성하며 길주의 남쪽에 있다는 註記가 보이는 雄州는 길주와 함께 복구되었을 가능성성이 높다. 하지만 英州와 宣化鎮은 9성 지역의 수복과 관련하여 지리지 찬자가 吉州萬戶府의 관할 범위에 포함된 것으로 인식한 결과로 판단된다.

北青州府와 甲州府는 동북 9성과의 연결이 구체적으로 확인되지 않아 동계 항목 말미에 추록 형태로 실렸다. 그런데 북청주부 연혁에는 “九城時 名號未詳”이라는 내용이 포함되어 있다. 이는 “新羅時 稱號未詳”을 명기한 사례처럼 자료적으로 선행 연혁의 존재가 판단되지만 구체적으로 어디로 연결되는지는 알 수 없는 경우로 해석된다. 이에 대해 갑주부는 자료상 그러한 연결을 판단할 수 없는 경우이다.

일련의 개척 과정을 통해 고려말 동북면의 만호부는 북청주부와 갑주부·단주·길주 등 네 곳에서 운영되었으며, 목관으로 개편된 함주도 계속 만호부가 부가적으로 운영되었을 가능성이 있다. 이들은 서북면의 만호부와 마찬가지로 같은 시기에 운영되었으며, 조선 건국 후 군현으로 전환되었다.

주제어 : 東北面, 僑郡, 雙城摠管府, 東北九城, 萬戶府

투고일(2015. 10. 20), 심사시작일(2015. 10. 26), 심사완료일(2015. 11. 10)

〈Abstract〉

Changes in the Northeastern Border Region(東北面)
in the latter half period of Goryeo

- Examination of changes that were happening in the Jujin(州鎮) areas -

Yoon, Kyeong Jin*

Examined in this study are changes that were happening inside the Jujin(州鎮) areas, and what kind of alterations were being made to the local order of the Northeastern Border Region(東北面) in the latter half period of the Goryeo dynasty.

Due to the insurrection that broke out in Hwaju(和州), the Ssangseong Chong'gwan-bu(雙城摠管府) Magistrate was established, and the Jujin areas in the region moved to southern locations, entering realms of other Gun and Hyeon areas as “Gyo-gun(僑郡)” areas. They only returned to their original positions after the old realm was reclaimed. In the process, they lost their primary functions as defensive spots, and became civilian units just as other units were in the southern regions of the Korean peninsula. Their names were changed, and small ones were merged with each other.

The Goryeo government continued to occupy new regions beyond the borderline, and created new Gun and Hyeon units. Some of them overlapped with the Nine northeastern fortresses(“東北九城”) that had earlier been established in the middle period of Goryeo by General Yun Gwan, while some of them were newly annexed and settled. As strategic areas with defensive capabilities, they were operated by the Manho-bu(萬戶府) units for some time, before they were later turned into civilian Gun/Hyeon units.

Key Words : the Northeastern Border Region(東北面), Gyo-gun(僑郡), the Ssangseong Chong'gwan-bu(雙城摠管府), the Nine northeastern fortresses(東北九城), the Manho-bu(萬戶府)

* Professor, Department of History, Gyeongsang National University.