

古文書 자료를 통해 본 高麗의 地方行政體系

尹 京 鎮

머 리 말

1. 邑司의 對民 行政體系

- 1) 邑司의 印信 보유
- 2) 邑司의 對民 文書行政

2. 外官廳의 對邑司 行政體系

1) 外官廳의 존재와 官號의 의미

2) 外官廳의 對邑司 文書行政

- 3. 여말선초 地方行政體系의 단일화 양태
- 맺 음 말

머 리 말

고려의 지방제도에 대해서는 그간 많은 연구성과가 축적되었다.⁽¹⁾ 이를 통해 고려 지방제도에 대해 많은 사실이 밝혀졌지만, 제도의 실체에 대해서는 아직도 명확한 이해를 얻고 있지 못하다. 그것은 일차적으로 자료의 부족에 기인하는 바가 크지만, 한편으로는 전반적인 연구 경향이 정치·사회사적 측면에서 지방제도의 성격을 규정하는 데 치우쳤던 것과는 무관하지 않다고 생각한다.

지방제도는 중앙정부가 지방사회를 지배하고 수취를 실현하는 장치이지만, 그것은 일차적으로 지방행정을 매개로 구현되는 것이다. 따라서 지방제도의 정치·사회사적 의미를 이해하기 위해서도 지방행정체계의 실체에 대한 연구

* 본 연구는 고대 및 고려시기의 고문서에 대해 새로 校勘·譯註한 『韓國古代中世古文書研究』의 작업과 함께 수행된 것이다. 이에 본 연구에서 인용하는 고문서의 명칭과 판독, 해석 등은 近刊될 『韓國古代中世古文書研究』에 의거하였음을 밝혀둔다.

(1) 고려 지방제도에 관한 전반적인 연구사 검토로는 다음이 참고된다.

朴宗基, 1988 「高麗時期 郡縣制 研究成果와 국사교과서의 서술」 『歷史教育』44.

蔡雄錫, 1995 「郡縣制와 鄉村社會」 『韓國歷史入門②』.

가 필수적이다. 지방행정이 실제로 어떤 원리에 따라 이루어졌는가 하는 부분을 고려하지 않는다면, 고려 지방제도의 특성과 본질에 대한 이해 역시 한계를 가지지 않을 수 없다.

물론 고려시기 지방행정체제에 대해 구체적으로 알려주는 자료는 별로 남아 있지 않다. 따라서 그에 대한 연구 역시 일정한 한계를 가지지 않을 수 없다. 그런데 국가의 제반 행정은 기본적으로 문서의 작성과 수발을 통해 수행되는 것이라는 점을 고려해 보면, 당시에 만들어진 古文書 자료는 이 문제를 이해하는 데 매우 중요한 단서를 제공할 수 있다. 실제 고려시기 고문서 자료 중에는 당시의 지방행정과 관련하여 작성된 것들도 여럿 포함되어 있다.

현재까지 고려시기 고문서는 그 수가 많지 않은 데다가 그나마 체계적으로 정리·분석되지 않아서 실제 연구에 별로 이용되지 못하였다. 또한 고문서 자료는 행정체제의 내용을 부분적으로 반영하는 것이라는 한계를 가지고 있다. 그러나 고문서의 내용을 年代記 등 다른 자료들과 연계하여 이해한다면, 당시 행정체제의 실체에 보다 가깝게 접근할 수 있을 것으로 생각된다.

본고는 이러한 문제의식에 기반하여 고문서 자료를 통해 고려의 地方行政體系의 실체를 파악하려는 목적에서 작성되었다. 이를 위해 제1장에서는 문서 운영의 전제가 되는 印信의 의미와 邑司의 인신보유를 통해 邑司가 개별 군현의 기초 행정을 수행하였음을 확인하고, 읍사가 수행하는 對民 文書行政의 내용을 고문서 자료를 통해 구체적으로 파악해 볼 것이다. 제2장에서는 읍사와 구분되는 外官廳의 존재와 그 구성원, 그리고 이와 연계된 官號의 의미를 통해 外官이 읍사에 대한 상급 행정체계로서 기능하였음을 확인하고, 외관과 읍사 사이에 이루어지는 문서행정의 양상을 역시 고문서 자료를 통해 구체적으로 파악해 볼 것이다.⁽²⁾ 그리고 제3장에서는 고려 후기 외관의 증치에 따라 나타나는 지방행정체제의 변동을 외관이 대던 문서행정을 담당하게 되는 변화와 읍사가 외관청에 통합되어 가는 현상을 통해 파악할 것이다.

(2) 필자는 앞서 지방행정의 주체가 되는 戶長과 外官의 기능과 직지를 통해 고려시기 지방행정체제의 일면을 살펴본 바 있다(尹京鎭, 1999 「고려전기 戶長의 기능과 外官의 성격 -지방행정체계상의 상관성을 중심으로-」 『國史館論叢』 89). 당시에는 文書行政에 대해서는 제대로 다루지 못하였는데, 본고는 古文書 자료를 통해 이를 보완하고 구체화하는 작업이 될 것이다.

본 연구는 주로 고문서 자료의 내용에 기초하여 논지를 진행하기 때문에 비약과 확대 해석의 문제가 없지 않을 것으로 생각된다. 이에 대해서는 차후 연구의 축적과 선학들의 질정을 통해 바로잡아 나갈 것이다.

1. 邑司의 對民 行政體系

1) 邑司의 印信 보유

행정 관부의 제반 업무는 문서의 수발을 통해 이루어지며, 이 문서에는 공식성을 보여주는 한편 위즈를 방지하기 위해 印信을 찍는다. 따라서 모든 행정관부는 행정업무 수행을 위해 필수적으로 印信을 보유하게 된다. 이 인신은 국가에서 지급하는 것으로서 인신의 존재는 해당 관부의 공식성을 가장 단적으로 보여주는 것이다.

고려의 외관 역시 印信을 발급받고 이를 사용하여 업무를 수행하였다.

I-가) ① 이에 判官 高孝升을 협박하여 州吏를 교체하니 孝升은 인신을 내어줄 뿐이었다.⁽³⁾

② 縣令의 符印을 강제로 빼앗아 창고를 열어 賑貸하니 村落의 飢民이 많이 따랐다.⁽⁴⁾

위의 두 기록을 통해 외관의 인신이 향리의 교체나 창고의 방출에 사용되었음을 알 수 있다. 이것은 해당 조치가 문서를 통해 실행되고 여기에 외관의 인신이 찍혔다는 것을 보여준다. 문서를 통해 이루어지는 행정업무의 수행과 인신은 불가분의 관계에 있는 것이다.

그런데 고려의 邑司는 외관의 인신과는 구분되는 별도의 인신을 보유하고 있었다. 읍사의 인신에 대해 명확하게 보여주는 자료는 없지만, 다음 자료는 독자적인 읍사 인신의 존재를 반영하고 있다.

(3) 『高麗史』 권20, 명종 12년 3월 庚寅, “乃劾判官 高孝升 易置州吏 孝升且授印而已.”

(4) 『高麗史』 권130 列傳第 韓倫, “劫奪縣令符印 發倉賑貸 村落飢民 多附之.”

I-나) 근래의 上戶長의 성명을 낱낱이 推考하고 行公한 차례를 뒤에 갖추어 적는 일이나 지금부터는 上戶長의 성명 및 四祖와 掌印한 年月을 함께 시행하여 뒷사람에게 전한다면 다행일 것이다.⁽⁵⁾

위의 기록은 공민왕 10년(1361)에 작성된 「慶州司首戶長行案序」의 기록으로서 이를 통해 慶州司, 곧 慶州 邑司의 上戶長이 인신을 관할하고 있었음을 확인할 수 있다. 이 때 그가 관할하는 인신이 외관의 것이라면 이 기록에서 외관이 어떤 형식으로든 언급되어야 할 것이다. 하지만 서문의 말미에 戶長正朝·攝戶長 이하 경주 읍사 향리들의 명단이 적혀 있을 뿐, 외관은 기록에 전혀 나타나지 않는다. 따라서 서문에 언급된 인신은 읍사의 것으로 파악된다.

고려시기 읍사의 인신 보유는 조선초기 기록을 통해서도 확인할 수 있다.

I-다) ① 各道の 大小各邑에는 모두 州司의 印信이 있으며, 戶長이 이를 관장한다.⁽⁶⁾

② 지금 任內郡縣은 古號가 이미 혁파되었으나 그 뜻은 여전히 남아 縣司라 칭하면서 인신을 차고 정령을 베푀다.⁽⁷⁾

위의 두 기록을 보면 조선초기에 邑司에는 향리가 관할하는 印信이 있었음을 알 수 있다. 이 지적의 내용은 모두 읍사의 인신을 폐지하려는 논의과정에서 나온 것으로서 해당 인신이 고려에서 연원한 것임은 쉽게 짐작할 수 있다. 이는 외관이 설치된 군현에서도 마찬가지로 태종 8년(1408) 江界府에 府印과 府司印이 함께 지급되었음이 확인된다.⁽⁸⁾

고려시기 읍사의 인신이 언제부터 지급되었는지는 분명하지 않지만, 후삼국 통일 후 전국적인 지방지배가 수립되는 시점에 이르면, 읍사의 인신도 함께 발급되었을 것으로 생각된다. 이와 관련하여 신라의 경우가 참고된다.

(5) 『韓國古代中世古文書研究』 「慶州司首戶長行案序」, “近來 上戶長姓名乙 科科以 推考 行公次等乙用良 具錄于后爲臥乎事是等 今後乙良 上戶長姓名及四祖 掌印年月 并以 施行 傳於后生 幸甚.”

(6) 『太宗實錄』 권11, 태종 6년 6월 丁卯, “各道大小各邑 皆有州司印信 戶長掌之.”

(7) 『世祖實錄』 권45, 세조 14년 6월 戊申, “今也任內郡縣 古號既革 而其吏猶存 稱爲 縣司 而帶印施令.”

(8) 『輿地圖書』 江界都護府 建置沿革, “太宗戊子 賜府印及府司印.”

I-라) 銅으로 百司 및 州郡의 印을 주조하여 頒給하였다.⁽⁹⁾

위의 기록은 문무왕 15년(675)에 州郡의 인신을 주조하여 발급하였음을 전하고 있다. 이 해는 신라가 백제와 고구려를 멸한 뒤 당나라와 전쟁을 벌이던 막바지 시점이었다. 아직 국지적인 전투가 있었으나 당시 신라는 백제의 고토와 고구려의 남쪽까지 영토로 확보하고 州郡으로 편제하게 되었다.⁽¹⁰⁾ 새로이 확보된 영토에 대해 지배력을 관철시키기 위해서는 중앙권력을 매개하는 지방행정의 존재가 필수적이다. 인신의 발급은 지방행정의 공식 담당자를 설정함으로써 해당 지역에 대한 지배력을 확보하는 의미를 가진 것이라 할 수 있다.

이에 비추어 볼 때 고려의 경우에도 후삼국 통일과 함께 지방에 대한 印信의 발급이 있었을 것으로 파악된다. 태조 23년(940)에는 邑號를 개정하면서 지방지배의 단위로서 郡縣을 확정하였는데,⁽¹¹⁾ 이 때 郡縣 단위로 인신이 발급되었을 것으로 생각된다. 태조말에서 혜종초에 건립된 비문을 보면 당시 재지세력들이 州官⁽¹²⁾·官班⁽¹³⁾ 등의 칭호를 띠면서 지방행정을 담당하고 있는 모습이 드러난다. '官'이란 국가권력의 대행자를 의미한다는 점에서 이러한 칭호의 이면에는 국가행정을 수행하기 위한 인신의 발급이 있었을 것으로 생각된다.

한편 성종 2년(983)에는 읍사의 행정을 뒷받침하는 재정 기반으로 公廩田이 분급되었다. 당시 공해전의 분급 대상에는 鄉·部曲까지 포함되어 있어서 이것이 외관이 아니라 읍사를 대상으로 한 것임을 짐작할 수 있다. 특히 공해전 항목 안에는 종이 공급을 위한 紙田이 포함되어 있다. 관부에 소용되는 종이란 기본적으로 문서용이라는 점에서 지전의 존재는 읍사가 공문서의 발급을 담당했음을 시사하며, 나아가 문서에 찍히는 인신의 존재를 반영한다.

邑司가 인신을 보유한 행정관부였다면, 읍사를 구성하는 鄉吏들은 행정업무

(9) 『三國史記』 권7, 문무왕 15년 1월, “以銅鑄百司及州郡印 頒之.”

(10) 『三國史記』 권7, 문무왕 15년 2월, “然多取百濟地 遂抵高句麗南境 爲州郡.”

(11) 윤경진, 1996 「고려 태조대 郡縣제 개편의 성격 -신라 郡縣제와의 상관성을 중심으로-」 『역사와현실』 22, 154-161면.

(12) 『講註羅末麗初金石文』 「興法寺眞空大師塔碑」.

(13) 『講註羅末麗初金石文』 「瑯清禪院慈寂禪師凌雲塔碑」.

를 담당하는 官人으로서 자리하게 된다. 고려의 향리는 대개 長吏로 지칭되었는데, 장리는 원래 중국 군현제에서 군현행정을 담당하는 太守와 縣丞을 가리키는 말이었다. 고려의 향리가 장리로 지칭된다는 것은 이들이 태수·현령처럼 군현행정을 담당하는 공식적인 존재였음을 보여준다. 이는 읍사가 군현단위 행정을 담당한 관부였다는 사실과 짝하는 것이다.⁽¹⁴⁾

읍사의 인신은 향리 중에서도 戶長이 관리하였다.⁽¹⁵⁾ 호장은 尙書省으로부터 職牒을 발급받고 공무 종사에 대한 반대급부로서 職田을 지급받았으며, 중앙관인의 致仕에 준하여 나이 70이 되면 安逸에 속하고 직전의 반을 지급받았다.⁽¹⁶⁾ 이러한 양상은 호장이 관인적인 위상을 띠고 있었음을 보여주는데, 이때문에 장리는 좁은 의미로는 호장을 가리키기도 하였다.⁽¹⁷⁾ 이러한 모습은 호장이 인신을 관리한 존재라는 것과 짝하는 것이다.

그런데 戶長의 정원은 4-8인에 달하였으므로 그 중 대표로서 인신을 관리하는 직임이 마련되었는데, 이것이 바로 上戶長(首戶長)이다. 위에 인용한 자료 1-나)의 기록을 보면, 상호장의 기능이 掌印하여 行公하는 것임을 밝히고 있다. 실제 行案의 내용은 역대 상호장의 명단을 적은 것인데, 상호장에 임용되는 것을 掌印, 또는 掌印行公으로 표현한 것이 대부분이다.

上戶長의 직제가 시행되는 시점에 대해서는 논란이 있다. 종래에는 중앙집권화 과정에서 향리들을 효과적으로 통솔하기 위해 상호장이 설치되었다고 보는 것이 일반적이었다.⁽¹⁸⁾ 그런데 성종 2년 향리직 개편 이전의 在地官班에서도 上大等이나 堂大等 같은 대표직이 보이고 있음을 고려할 때, 성종 2년에 戶長의 직제가 마련될 때 上戶長 역시 함께 제정되었다고 보아야 할 것이다. 공해전 분급 규정에 보이는 耨田은 바로 상호장의 업무에 대해 지급된 地目으로 보인다.⁽¹⁹⁾

이상에서는 고려시기 읍사의 印信 보유를 통해 읍사가 군현 단위의 행정을

(14) 윤경진, 1999 앞의 논문, 70-73면.

(15) 『太宗實錄』 권11. 태종 6년 6월 丁卯.

(16) 『高麗史』 권75. 選舉3 鄉職 목종 원년 3월, “判 諸州縣戶長 年滿七十 屬安逸.”

『高麗史』 권78. 食貨1 田柴科 목종 원년 3월, “賜郡縣安逸戶長 職田之半.”

(17) 윤경진, 1999. 앞의 논문, 74-76면.

(18) 李勛相, 1985 「高麗中期 鄉吏制度的 變化에 대한 一考察」 『東亞研究』 6, 317- 321면.

(19) 尹京鎮, 1997 「高麗前期 鄉吏制의 구조와 戶長의 직제」 『韓國文化』 20, 112-126면

담당하는 공식관부였다는 것을 확인하였다. 다음에는 실제 읍사가 수행하는 문서행정의 사례를 살펴보기로 한다.

2) 邑司의 對民 文書行政

邑司가 독자적인 印信을 보유하고 있다는 것은 곧 읍사 명의로 문서가 발송·발급되었음을 의미하며, 이는 읍사가 문서행정을 담당하는 관부였음을 보여주는 것이다. 印信을 통해 구현되는 읍사의 문서행정에 대해서는 우선 다음 기록이 주목된다.

I-가) ① 各道の 크고 작은 各邑은 모두 州司의 印信을 가지고 있으며, 戶長이 이를 관장합니다. 村落에 移文하는 것 뿐만 아니라 多端으로 作弊합니다. 戶口를 傳准하는 것이나 奴婢文券을 印給하는 등의 일은 是非를 묻지 않고 私益을 따라 남발합니다. 바라건대 州司의 印信은 모두 거두십시오. (중략) ② 州司印信의 일은 굳이 거들 필요는 없고 단지 그 官의 수령에게 呈報하는 文字에만 사용하고 그 밖의 行使하는 일은 모두 금지하라.⁽²⁰⁾

위의 기록은 조선 태종 6년(1406) 읍사 인신의 폐지에 관한 논의로서 ①은 읍사 인신의 폐지에 대한 건의 내용을, ②는 그에 대한 최종 조치를 나타낸다. 조선초기의 논의이지만 읍사의 인신을 폐지하려는 추세 속에서 이전 시기 인신의 기능을 지적한 것이라는 점에서 이를 통해 고려시기 읍사 인신의 의미를 엿볼 수 있다.

邑司 印信의 행정적 용도를 보면 우선 村落에 대한 移文에 사용된 것을 알 수 있다. 촌락에 대한 移文이란 곧 군현내 각 지역에 정령을 전달하는 것으로서 군현 행정의 일반적인 측면을 나타내는 것이다. 관내 촌락을 파악 통할하는 것은 향리의 가장 기본적인 업무였는데, 촌락에 대한 移文이란 곧 문서를 통해 이루어지는 공무수행의 한 표현이라고 할 수 있다.

(20) 『太宗實錄』 권11, 태종 6년 5월 丁卯. “各道大小各邑 皆有州司印信 戶長掌之 不惟移文村落 作弊多端 若戶口傳准 奴婢文券印給等事 不問是非 徇私泛濫 乞州司印信 並行收取 (중략) 州司印信事 不必收取 只令用之於呈報其官守令文字 其他有所行使 一皆禁止.”

다음에 戶口를 傳准하는 것⁽²¹⁾과 奴婢文券을 印給하는 것은 곧 관부의 확인서 발급 기능을 의미한다. 戶口를 傳准한다는 것은 앞서 작성 보관된 호적을 바탕으로 필요에 따라 그 등본을 발급하는 것을 가리킨다. 또한 奴婢의 경우 贈與나 相續에 따라 소유권이 변동하면 관청에서 이를 확인하여 주었는데, 奴婢文券을 印給한다는 것은 이를 의미한다. 여기에는 모두 관청의 확인을 나타내는 官印이 찍히게 된다. 그런데 戶口의 傳准이나 奴婢文券에 찍히는 인신은 외관의 것이 아니라 읍사의 것이며, 읍사는 외관의 개입없이 독자적으로 傳准과 印給의 기능을 담당하였다. 이는 인신을 매개로 구현되는 읍사의 행정적 독자성을 보여주는 것이다.

아울러 수령에 대한 呈報에서도 인신이 사용되었다. 수령에 대한 呈報란 수령의 지시에 따라 필요한 내용을 조사 보고하는 것이다. 여기에 인신이 사용된다는 것은 수령에 대한 呈報가 문서를 통해 이루어는 것을 의미한다. 이는 원래 행정적으로 외관과 읍사가 층위를 달리하는 것임을 시사하는데, 외관과 읍사 사이의 문서행정에 대해서는 다음 장에서 다룰 것이다.

邑司의 印信이 村落에 대한 移文, 戶口의 傳准과 奴婢文券의 印給 등에 사용되었다는 것은 곧 읍사가 기본적인 對民 文書行政을 담당하고 있었음을 보여주는 것인데, 이는 실제 수발된 행정문서의 사례를 통해 확인할 수 있다. 우선 村落에 대한 移文의 사례로는 다음 자료들이 주목된다.

I-바) ① 郡司의 戶長 仁勇校尉 李元敏과 副戶長 應律·奎成·稟柔·伸彦, 戶正 宏運과 副戶正 成憲, 官史 光策 등이 太平 3년(1023, 현종 14) 癸亥년 6월 某일 淨兜寺에 安置시키도록 議를 出納하였으므로 (하략).⁽²²⁾

② 郡司의 戶長 別將 柳瓊과 攝戶長 金甫, 戶正 成允, 副戶正 李希, 書者 承福 등이 太平 10년(1030, 현종 21) 庚午년 12월 7일에 牒을 보내 寺代 안의 마땅한 곳을 좇아 세우는 것을 정했으므로 (하략).⁽²³⁾

(21) 여기서 戶口는 戶籍을 가리킨다. 傳准은 원문서를 그대로 전제한다는 의미인데, 아울러 해당 등본 문서를 가리키기도 한다.

(22) 『韓國古代中世古文書研究』「淨兜寺五層石塔造成形止記」, “郡司戶長仁勇校尉李元敏 副戶長應律李成稟柔伸彦 戶正宏運 副戶正成憲 官史光策等 太平三年癸亥六月日 淨兜寺良中 安置令是白於爲 議出納爲乎事亦在乙(하략).”

(23) 『韓國古代中世古文書研究』「淨兜寺五層石塔造成形止記」, “郡司戶長別將柳瓊 攝戶長金甫 戶正成允 副戶正李希 書者承福等 太平十年歲次庚午十二月七日 牒以 寺

위의 두 자료는 현종 22년(1031)에 작성된 「淨兜寺五層石塔造成形止記」에 수록된 내용이다. 이 중 ①은 현종 14년에 탑을 정도사에 안치하는 것을 허용하는 문서를 인용한 것이며, ②는 현종 21년에 다시 탑을 세울 후보지 중에서 寺代(寺堡)에 세울 것을 허가하는 문서를 인용한 것이다. ①의 出納과 ②의 牒이 해당 문서 내지 문서의 발급을 나타낸다.

이 인용 문서의 서두에 열거된 戶長 이하 副戶長·戶正 등의 명단은 바로 해당 문서의 서명자로 파악된다. 그런데 정작 若木郡을 관할하는 知京山府寧는 문서와 관련하여 언급되지 않고 있다. 이는 해당 문서의 발급에 지경산부사가 관여하지 않았음을 의미한다. 곧 위의 出納과 牒은 모두 읍사에서 발급한 것이다.

이를 통해 근현대의 사원에 탑을 건립하는 것에 대한 허가와 구체적인 부지의 선정에 대한 허가가 모두 郡司의 권한이었으며, 약목군의 읍사는 外官의 명령이나 재가없이 독자적으로 허가문서를 발급하였음을 알 수 있다. 이들은 모두 근현대의 대민 행정에 관련된 내용들로서 村落에 대한 移文과 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

다음에 戶口의 傳准과 관련해서는 다음 자료가 주목된다.

[사) 戶學生全成吉年參拾本旌善 父全桂故 祖備巡衛散員同正全哲故 曾祖散員同正全甫故 母於蓮年本文州 外祖陳守連故 戶妻亏乙德年貳拾柒本原州 父元天奇故 祖元伯故 曾祖不准 母召吏故本同村 外祖李公故 并產 壹女亏斤伊年捌印 戶父母同生長妹九月年參拾柒 次妹內隱伊年貳拾柒印 [致和元年十月日 中部上 星化九里 辛酉年 祖全哲付京戶口及外祖連谷陳省以准]⁽²⁴⁾

위의 자료는 「高麗末和寧府戶籍斷片」의 일부로서 全成吉 戶의 내용이다. 이 호적 자료의 註記 내용⁽²⁵⁾은 대개 호적에 기록한 내용의 근거 자료를 밝힌 것인데, 위의 경우에는 京戶口와 連谷縣의 陳省이 호적 작성의 근거 자료가 되었음을 알 수 있다.

이 때 주목되는 것은 連谷縣의 陳省이다. 陳省이란 다른 관부에 증빙용으로

代內 應爲處追于 立是白平味了在乎等用良(하략).”

(24) 『韓國古代戶世古文書研究』「高麗末和寧府戶籍斷片」.

(25) 본고에서 []로 인용한 부분은 원자료의 註記 부분을 나타낸다.

제출하기 위해 발급받는 문서로 이해되는데,⁽²⁶⁾ 위의 경우는 호적을 작성할 때 제출된 근거 문서를 가리킨다. 따라서 연곡현의 진성은 관련 호적 내용을 수록하고 있으며, 이는 연곡현에서 보관중인 호적의 내용을 전제한 것임을 짐작할 수 있다.

다음은 조선초기의 것이지만 호적 내용을 전제하는 陳省의 사례로 주목된다.

1-아) 奉化縣監爲陳省事 節呈 縣接正兵學生河源所志內 今年仕滿受職爲白良結望良白去乎 帳籍相考五祖 陳省成給尙事 所志是平等用良 向前 河源四祖乙良 縣上癸卯年戶籍相考 牒呈後錄爲白遣 合行牒呈 伏請 照驗施行 須至牒呈者 / 右牒呈 / 觀察使 / 弘治三年六月十日辰時 行縣監 南(押) / 陳省 / 後 / 戶 正兵學生河源 年四十一 本晉州 / 父 生員 紹地 / 祖 通政大夫 司憲府執義 澹 / 曾祖 朝奉大夫 門下評理 之伯 / 外祖 生員 琴岳 本奉化 / 際⁽²⁷⁾

위의 자료는 조선 성종 21년(1490)에 奉化縣監이 慶尙道觀察使에게 보낸 牒呈이다. 이 문서는 우선 正兵인 河源이 仁滿하여 受職하기 위하여 자신의 四祖를 帳籍에서 相考하여 陳省을 成給해 줄 것을 청하는 所志를 올렸고 이에 대해 奉化縣監이 奉化縣의 癸卯年(1483, 성종 12) 戶籍을 相考하여 牒呈 뒤에 수록하고 이를 觀察使에게 송달하는 방식으로 발급한 것이다. 문서의 내용 중 '後'에서 '際'까지가 바로 호적에서 상고하여 기록한 내용인데, 이 내용은 호적의 내용을 그대로 전제한다는 점에서 戶口의 傳准에 해당하는 것이라 할 수 있다.

「高麗末和寧府戶籍斷片」에 보이는 각종 호구관련 陳省들도 이와 유사한 성격으로 이해된다. 곧 호적 내용을 증빙하기 위하여 관련 호적들에서 해당 내용을 등급받아 제출하였고, 그 사실이 호적에 수록된 것이다. 이러한 陳省에는 반드시 발급 주체를 명기하고 있다.

이 때 陳省의 발급 주체로는 龍潭縣令과 和州防禦使, 海豐郡事 등 外官이

(26) 陳省이란 용어는 아직 명확한 개념 정의가 이루어지지 않고 있다. 다만 관부간에 수발되는 문서의 형식을 띠고 있으면서 개인의 청원에 따라 발급되는 것을 보면, 다른 관부에 증빙용으로 제출하기 위해 발급받는 문서를 가리키는 것으로 생각된다.

(27) 『朝鮮前期古文書集成-15世紀篇-』「河源陳省牒呈」.

대부분이다. 그런데 連谷縣은 陳省의 주체로 기재되어 있지만 현종 9년 이래 고려말까지도 江陵府의 속현으로서 외관이 없는 상태였다. 連谷縣의 陳省을 발급한 주체가 외관, 곧 江陵府使라면 당연히 강릉부사의 진성으로 명기하였을 것이다. 그럼에도 연곡현의 진성으로 밝힌 것은 해당 陳省의 발급에 강릉부사는 간여하지 않았다는 것, 다시 말해 진성의 발급 주체가 連谷縣의 邑司라는 것을 의미한다.

이 사례를 통해 고려말에도 외관이 없는 屬縣에서는 邑司가 호구관련 陳省을 발급하였다는 것을 알 수 있다. 이는 자료 [마)에서 읍사가 戶口를 傳准하고 있다고 지적한 것과 상통한다. 이를 통해 고려전기 이래 호구를 傳准하는 주체는 邑司였음을 확인할 수 있다.

한편 邑司가 戶口를 傳准하여 발급하였다는 것은 곧 해당 帳籍을 읍사에서 보관하였다는 것을 의미한다. 연곡현이 속현임에도 진성을 발급할 수 있었던 것은 해당 호적을 연곡현의 읍사에서 보관하고 있었기 때문이다. 읍사는 戶籍 외에 量案 등도 보관하곤서 그 내용이 근거한 등본 문서를 발급하였던 것으로 파악된다. 이에 대해서는 다음 자료들이 주목된다.

[자) ① 절은 司倉에 있는 導行을 살펴보면 76년전인 丙辰年(956, 광종 7)에 量田使 前守倉部卿 藝言, 下典 奉休, 算士 干達 등이 乙卯年(955, 광종 6) 2월 15일에 宋良 卿이 結數를 살핀 導行을 써서 顯德 3년 丙辰年 3월 某일에 정한 作 중에 “代는 下田으로 길이 27步 너비 20步로 - 北쪽은 能召田, 南과 東쪽은 渠, 西쪽은 葛頸寺의 田이다 - 곱하여 540이 되고 結로 환산하던 49負 4束이다. 같은 절의 位田은 앞 토지의 남쪽에 있는 田으로 길이가 19步, 東은 3步로 - 서 방향은 渠에 접해있고 西쪽은 文達의 代이다 - 곱하여 104이고 結로 환산하여 3負 5束이 된다”라고 이와 같이 기록되어 있으므로 (하략).⁽²⁸⁾

② 삼가 살펴전대 淸道郡司의 籍에 실린, 天福 8년 癸酉⁽²⁹⁾ [태조가 즉위한 제 26년이다] 正月日 淸道郡界里審使 順英과 大乃末 守文 等の 柱貼公文에 (중략).

(28) 『韓國古代中世古文書研究』「淨班寺五層石塔造成形止記」, “寺之段 司倉上導行審是內乎矣 七十六是去 丙辰年量田使前守倉部卿藝言 下典奉休 算士干達 乙卯二月十五日 宋良卿矣結審是乎導行乙用良 顯德三年丙辰三月日練立作良中 代下田長廿七步方廿步 北能召田南東渠西葛頸寺田 承孔伍佰貳拾 結得肆拾玖負肆束 同寺位同二犯南田 長拾玖步東三步 三方渠西文達代 承孔百四結得玖負伍束 右如付置有在等以(하략).”

(29) 태조 26년은 癸卯年이다.

[이 公文은 淸道郡都田帳을 傳准한 것이다.]⁽³⁰⁾

①은 『淨兜寺五層石塔造成形止記』에 인용된 문서의 내용으로서 탐을 건립할 부지의 내역을 정리한 것이다. 그 내용이나 해당 문서의 작성 주체가 量田使로 언급된 것을 통해 이것이 量案에 수록된 것임을 알 수 있다. 이 부분은 곧 量案에서 傳准한 것이라 할 수 있다. 그런데 이 양안은 司倉에 있던 것이다. 司倉은 읍사 소속의 부서로서 在地官班의 倉部의 후신이다. 여기서 若木郡의 量案이 읍사에 보관되어 있었으며,⁽³¹⁾ 이에 근거한 등본이 발급되었다는 것을 확인할 수 있다.

②는 『三國遺事』의 기록으로서 태조 26년(943)에 작성된 淸道郡의 柱貼公文 내용을 인용한 것이다. 이 문서는 淸道郡司의 籍에 수록되어 있던 것인데, 이는 淸道郡의 邑司에서 보관하던 帳籍을 가리킨다. 이는 ①의 '司倉에 있는 導行'에 상응하는 것으로서 청도군의 읍사에서 장적을 보관하고 있었음을 보여준다. 그리고 말미에 '淸道郡의 都田帳을 傳准한 것이다'라는 내용을 볼 때, 인용된 토지 내용은 量案에 포함되어 있던 것임을 알 수 있다. 결국 충렬왕대까지도 청도군의 읍사는 양안을 보관하고 있었으며, 若木郡의 경우처럼 읍사에서 양안의 등본을 발급하였음을 알 수 있다.

이상에서는 구체적인 고문서 자료에 나타난 邑司의 對民 文書行政 내용에 대해 살펴보았다. 읍사는 자체의 인신을 사용하여 村落에 대한 移文과 戶口의 傳准 등의 업무를 수행하였다. 그리고 그 기초 자료로서 戶籍이나 量案과 같은 장적류를 보관하고 등본 문서를 발급하였다.

(30) 『三國遺事』 권4, 贊壤梨木. "謹按淸道郡司籍 載 天福八年癸酉 [太祖卽位第二十六年也] 正月日 淸道郡界里審使順英 大乃末守文等 柱貼公文 (중략) [右公文 淸道郡都田帳傳准]."

(31) 量案이 작성된 丙辰年은 광종 7년(956)으로서 외관이 설치되지 않은 시기이다. 이 양안은 在地官班의 일원으로 보이는 宋良 卿이 작성한 導行을 바탕으로 하여 중앙에서 파견된 量田使가 작성하였다. 이를 통해 광종대에 在地官班이 군현 단위로 양전의 기초 작업을 시행하였으며, 이 양안은 이후 해당 군현의 읍사에 보관되었음을 알 수 있다.

2. 外官廳의 對邑司 行政體系

1) 外官廳의 존재와 官號의 의미

앞 장에서 살펴보았듯이 고려시기 군현단위의 對民行政은 邑司가 담당하였다. 고려시기 읍사는 외관의 유무에 상관없이 모든 군현에 설치되어 있었기 때문에 외관이 없는 속현 뿐만 아니라 외관이 설치된 군현의 경우에도 기초 행정은 읍사가 담당한 것이다. 따라서 外官의 행정적 위상은 직접적인 대민행정과는 다른 차원에서 파악될 수 밖에 없다.

읍사와 구분되는 외관의 행정적 위상에 대한 이해는 고려 군현제의 특성을 이해하는 관건이 되는데, 이는 우선 읍사와 구분된 외관 소속 관부의 존재를 통해 접근할 수 있다. 다음 기록을 살펴 보자.

II-가) ① 外官廳의 長典과 記官은 모두 沒階하여 行禮한다.⁽³²⁾

② 各官의 新舊 守令을 迎送하는 비용이 실로 백성에게 해가 되니 지금부터는 公衙의 屬人으로 迎送하도록 하십시오.⁽³³⁾

①은 숙종 5년(1130)에 內外衙門에서 朝會할 때 人吏·掌固 등이 취하는 禮를 규정한 기록의 일부이다. 위의 기록은 宰樞廳·參上廳·參外廳에 이어서 언급된 것으로서 外官廳이란 외관 소속의 관청으로 파악된다.

②는 충렬왕 22년(1296)에 洪子藩이 올린 便民十八事의 하나로서 여기서 公衙라는 구절이 주목된다. 衙는 보통 관청건물을 나타내는 용어로서 때로는 관부 자체를 가리키기도 하는데, 고려시기 衙의 용례를 살펴 보면 지방의 경우에는 모두 외관의 관부 내지 청사를 나타내고 있다. 이는 외관 명칭에 衙가 연칭되어 해당 청사를 나타내는 것에서 확인되는데, 해당 용례로는 富城縣의

(32) 『高麗史』 권68, 禮10 嘉禮 參上參外人吏掌固謁宰樞及人吏掌固謁參上參外儀 肅宗 2년 5월, “外官廳 長典記官 並沒階行禮.”

(33) 『高麗史』 권84, 刑法1 職制 忠烈왕 22년 5월, “各官守令 新舊迎送之費 實爲民害 今後 只令公衙屬人 迎送.”

令衛·尉衛,⁽³⁴⁾ 金州의 副使衛,⁽³⁵⁾ 安東府의 法曹衛⁽³⁶⁾ 등이 있다. 公衛는 이러한 여러 衛를 통칭하는 것이라 할 수 있다. 이에 대해 衛가 명시적으로 읍사를 가리키는 사례는 찾아볼 수 없다. 여기서 公衛가 외관 소속의 관청을 나타내는 것임을 알 수 있다.

한편 外官廳 곧 公衛에는 외관의 업무를 보조하기 위해 일정한 인원이 배속되어 있었는데, 대표적인 것이 바로 衛前이다.

II-나) ① 監檢하지 않는 자는 안으로는 五部의 長吏와 別監·皂正을, 외방은 色員과 長吏·將校·衛前을 決罪하라.⁽³⁷⁾

②公私의 禮가 끝나면 돌아와 앉고 衛前·長吏 이하가 들어와 배알한다.⁽³⁸⁾

①은 숙종 7년(1102)에 절도행위에 대한 감찰을 강조하는 劄의 일부이며, ②는 『高麗史』 禮志의 外方城上錄事謁宰臣조 달미 부분이다. 이 두 기록에는 모두 長吏와 구분되는 衛前이 보인다. 衛前은 명칭상 公衛, 곧 外官廳에 배속된 존재들로 파악된다.

조선시기에 도 衛前은 수령의 업무를 보조하기 위해 배속된胥吏들을 가리키는 용어였다. 수령이 있으면 衛前이 있다고 한 기록이나⁽³⁹⁾ 副使·判官이 衛前을 거느리고 用印行公한다는 지적은⁽⁴⁰⁾ 衛前이 외관의 행정수행에 필수적임을 보여준다. 외관이 用印行公하는 것은 고려에서도 다르지 않으므로 고려 시기 衛前 역시 외관청에 배속된 존재로 이해할 수 있다.

그런데 衛前은 그 자체가 특정 직함이라기 보다는 어의상 外官廳에 배속된

(34) 『高麗史』 권20. 명종 12년 2월 乙丑, “又富城縣令 與縣尉不相能 害及無辜 一縣不堪苦 遂殺尉衛宰僕及婢 因閉令尉衛門 使不得出入.”

(35) 『高麗史』 권21. 신종 3년 8월 癸巳, “金州雜族人 群聚謀亂 殺豪族人 豪族奔避城外 乃以兵衛副使衛 副使李迪儒 登屋射首謀者.”

(36) 『牧隱集』 권1, 安東藥院記, “法曹衛 舊廢 而遺基存焉.”

(37) 『高麗史』 권85, 刑法2 盜賊 숙종 7년, “不監檢者 內則 五部員吏 別監 皂正 外則 色員 長吏 將校 衛前 決罪.”

(38) 『高麗史』 권68, 禮10 嘉禮 外方城上錄事謁宰臣, “公私禮畢 還坐 衛前長吏以下入謁.”

(39) 『端宗實錄』 권28. 단종 2년 10월 丁未, “有守令則有衛前日守醫律學.”

(40) 『世祖實錄』 권43. 세조 13년 7월 丁亥, “施愛 僞署穩城人劉得之爲副節度使兼北青府使 慶源人崔得京爲北青判官 率衛前用印行公.”

胥吏들을 통칭하는 용어로 생각된다.⁽⁴¹⁾ 이에 속하는 구체적인 직함으로 파악되는 것이 자료 II-가)에 보이는 記官이다.⁽⁴²⁾ 記官은 중앙의 주요 관청에 배속된 이속의 하나로서 주로 문서 작성과 관련된 업무를 담당하였다. 외관이 문서 수발과 관련된 행정주체인 만큼 그 소속에 記官이 배치되는 것은 쉽게 이해할 수 있다. 지방에 배치된 기관의 사례로서 다음 기록이 주목된다.

II-다) 錄事四人 二 差上京人 令史四人 書令史八人 記官十六人 書手二人 笮士二人 印直二人 電吏二十五人⁽⁴³⁾

위의 기록은 명종 8년(1178)에 제정된 西京留守官의 관제이다. 이들은 중앙 관부에서도 보이는 직임들로서 읍사 소속이 아니라 留守官 예하의 하급 이속들을 나타낸다. 또한 이러한 하급 이속층들이 명종 8년에 처음 제정된 것은 아니며 위의 조치는 인원수의 조정에 의미가 있다고 생각되므로⁽⁴⁴⁾ 고려전기 이래 외관청에도 記官이 있었다고 보는 것이 적절할 것이다.

이처럼 邑司와 구분되는 外官廳이 존재한다고 했을 때 외관이 설치된 군현에는 외관청과 읍사가 공존하는 셈이 된다. 이러한 양상은 군현의 명칭에도 반영되었는데, 邑號⁽⁴⁵⁾와 구분되는 官號의 존재가 그것이다. 官號란 관부의 명칭을 의미하는데, 지방의 경우에는 외관이 설치된 군현에만 官號가 존재하였다. 邑號는 특정 영역단위로서 각 군현의 고유한 칭호이며, 해당 영역을 운영하는 조직인 邑司와 연결되어 있다. 이에 대해 官號는 외관의 설치에 따라 부여되는 칭호이며, 外官廳과 연결된 것이라 할 수 있다.

관호는 외관과 연제된 것이지만, 관호가 곧 외관의 직함은 아니었다. 다음은 외관의 職銜과 官號의 관계를 정리한 것이다.

(41) 한편 이와 유사한 존재로 濟州의 衙吏가 있으나(『高麗史』 권121, 列傳34 金之錫) 이들이 衙前인지 鄉吏인지, 혹은 양자의 합칭인지는 분명하지 않다.

(42) 외관청 소속의 이속으로서 記官 외에 長典이 보이지만, 현지로서는 그 실체가 분명하지 않다. 여기서는 우선 記官에 대해서만 언급하고 長典에 대한 검토는 후일의 과제로 미룬다.

(43) 『高麗史』 권77, 百官2 外職 西京留守官 명종 8년.

(44) 이 기록은 副留守 이하 관직의 品階와 人員 조정에 이어 정리되어 있다.

(45) 실제 용례는 각각의 문맥에 맞추어 州號·郡號와 같은 식으로 사용되는데, 여기서는 '邑號'로 토치해기로 한다.

〈표 1〉 고려시기 외관의 職銜과 해당 官號

職銜	留守	都護府使	牧使	知郡事(使)	縣令	監務
官號	京[留守官]	都護府	牧官	知州府郡事官[知事郡·知官]	縣令官	監務官

위에서 京의 정식 官號는 留守官으로서 京號와 留守官을 함께 쓰는 것이 원칙이었다. 『高麗史』 지리지의 포제음호를 기준으로 보면 西京留守官 平壤, 東京留守官 慶州, 南京留守官 楊州가 여기에 해당한다. 都護府는 조선초기에는 음호의 일부로 사용되기도 하지만, 고려전기에는 원칙적으로 관호이며, 음호는 별도로 존재하였다. 『高麗史』 지리지의 포제음호를 기준으로 보면 安西大都護府 海州, 安北大都護府 寧州, 安邊都護府 登州, 安南都護府 樹州 등이 이에 해당한다. 牧使가 파견된 지역은 牧으로만 지칭되는 경우도 있지만, 현종 9년에 제정된 外官衙從 규정에서 牧官으로 지칭되는 것을 볼 때 牧官이 정식 官號인 것으로 판단된다.⁽⁴⁶⁾

知郡事(知州事·知府事)의 경우는 다소 복잡적이다. 郡에 상응하는 외관의 본래 직함은 知郡事使·知郡事判官 등으로 표현되며, 知郡事는 官號의 성격을 띠고 있다. 하지만 知郡事가 직함으로 사용되는 경우도 흔히 보이는데, 이 경우의 지군사는 장관인 使 또는 副使를 가리킨다. 실제 지군사의 정식 관호는 현종 9년의 外官衙從 규정에 보이는 知州府郡事官으로 파악되며, 知官은 이를 약칭한 것으로 보인다.⁽⁴⁷⁾ 또한 『高麗史』 지리지에서 계수관이 관할하는 외관 설치 군현을 분류할 때 都護府·知事郡(知事府)⁽⁴⁸⁾·縣令官으로 열거하고 있는데, 여기서 관호를 知事郡이라고도 했음을 알 수 있다.

그밖에 縣令이 설치되는 경우의 官號는 縣令官이었고, 감무가 설치되는 경우의 관호는 監務官이었다.

관호와 음호의 구분은 특히 다음 사례에서 잘 드러난다.

II-라) ① 新羅는 京號를 바꾸지 않아 東京留守官이라 하였고 州號는 慶州로

(46) 『高麗史』 권72, 輿服1 外官衙從 현종 9년 정월.

(47) 『高麗史』 권77, 百官2 外職 大都護府, “恭愍王五年 牧都護知官 使副使 並不帶京官.”

(48) 『高麗史』 지리지를 보면 知州事가 설치된 지은는 知事郡에 포함되는 지역

하여 모두 시행하였으며 (하략).⁽⁴⁹⁾

② 新羅라는 호칭을 없애고 고쳐 安東大都護府라고 하고 邑號를 慶州司都督府라고 하였다.⁽⁵⁰⁾

위의 두 자료는 각각 「慶州司首戶長行案序」와 「東都歷世諸子記慶州沿革」의 일부로서 경주 연혁의 변동 내용을 기록한 것인데, 여기에는 경주의 官號와 邑號가 그대로 반영되어 있다. ①에서 慶州의 州號, 곧 읍호는 慶州이며, 그에 앞서 기록된 京號인 東京留守官이 官號에 해당한다. ②에서도 역시 邑號는 慶州이며, 관호는 安東大都護府이다. 여기서 外官이 설치된 郡현은 읍호와 관호가 분명하게 구분되어 있었음을 알 수 있다.

官號는 外官 설치에 따라 부여되는 것이므로 郡현 자체의 존폐와는 직접 관련이 없었다. 이에 대해서는 다음 자료가 참고된다.

II-마) 有司가 주청하기를, “두 縣은 悖逆이 莫甚하니 淸컨대 官號를 삭제하여 令·尉를 두지 마십시오”라고 하니 그대로 따랐다.⁽⁵¹⁾

위의 기록은 管城縣과 富城縣의 吏民이 난동을 일으킨 데 대한 징계 조치를 나타낸 것이다. 여기서 징계의 내용은 官號를 삭제하고 縣令·縣尉를 두지 않는다는 것이었다. 위의 조치로 두 현의 外官이 일시 혁파되지만 郡현 자체가 폐지된 것은 아니었다. 곧 官號가 삭제되었다고 해도 해당 郡현과 邑號는 폐지되지 않았다.

이에 대해 邑號를 삭제한다면 이는 해당 읍호가 나타내는 영역단위 자체를 폐지하는 것이므로 다른 郡현에 통합되는 결과를 낳게 된다. 다음 자료는 이를 반영한다.

I-바) 또한 徵發하는 일이 있으면 다녀오는 것이 100리나 되니 人民이 피폐해

(49) 『韓國古代中世古文書研究』 「慶州司首戶長行案序」, “新羅乙良 京號不動 東京留守官 州號乙良 慶州 爲等如設排教是於(하략).”

(50) 『韓國古代中世古文書研究』 「東都歷世諸子記慶州沿革」, “除羅號 改爲安東大都護府 邑號慶州司都督府.”

(51) 『高麗史』 권20, 명종 12년 2월 乙巳, “有司奏 二縣 悖逆莫甚 請削官號 勿置令尉 從之.”

지고 田野가 황폐해져 겨우 縣名을 잃지 않을 뿐이었다.⁽⁵²⁾

위의 자료는 공양왕 2년(1390)에 監務가 설치되는 玄風縣의 연혁에 관한 기록이다. 당시 현풍현은 密城郡의 屬縣이었는데, 도중에 밀성군의 침탈로 군현이 피폐해졌음을 지적하면서 ‘縣名을 잃지 않을 뿐이었다’고 하였다. 현풍현은 당시 외관이 없었으므로 이 縣名은 外官과는 무관하다. 縣名, 곧 邑號를 유지한다는 것은 군현으로 존립함을 의미하며 역으로 縣名을 유지하지 못한다는 것은 군현이 폐지되는 것을 의미하게 된다.

이상에서는 읍사와 구분되는 외관의 관부로서 外官廳의 존재와 그에 속한 이속인 記官 등의 衙前, 그리고 외관 설치에 따라 부여되는 칭호인 官號의 의미에 대해 살펴보았다. 이를 통해 행정체제상 外官廳이 邑司의 상위 관부로 기능한 것임을 짐작할 수 있는데, 다음에는 이를 구체적인 문서 사례를 통해 살펴보기로 한다.

2) 外官廳의 對邑司 文書行政

고려시기 外官廳이 읍사에 대해 상위 행정체제로 기능했다고 할 때, 이는 외관이 설치된 군현 내에서도 동일하게 적용될 것이다. 따라서 동일 군현 내에서 외관청과 읍사 사이에 이루어진 문서행정의 존재를 파악한다면, 고려시기 외관청의 행정적 의미를 단적으로 확인할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 주목되는 자료가 신종 원년(1198)에 작성된 「長城監務官貼」이다. 이 문서는 禪師 中延이 장성군 관내에 사원을 증창하고 그와 관련하여 法孫의 계승을 청원하는 所志를 올린 뒤 이를 처리하는 과정에서 長城監務가 長城郡의 戶長에게 관내 寺院의 法孫 계승과 관련된 조치를 시달한 것이다. 이 문서 내용에는 해당 조치에 이르기까지 관부간에 이루어진 문서 수발과정이 담겨 있어서 당시의 문서행정체계를 이해하는 데 중요한 자료가 된다. 다음은 해당 문서에서 관부간 문서 수발과 관련된 부분을 발췌하여 정리한 것

(52) 『新增東國輿地勝覽』 권27, 玄風縣 樓亭 仰風樓, “且因徵發 往還百里 人民罷 田野 僅不失縣名耳”

이다.

- II-사) ① 監務官이 長城郡司에 貼함.
 ② 當司(장성감무)는 僧錄司史인 椿穎의 丁巳年(1197, 신중 즉위) 11월 일 貼에 따른다.
 ③ 同郡監務 兼勸農使 將仕郎 尙衣直長 宋某가 丙辰年(1196, 명종 26) 10월 일 자 狀으로 보고하기를,
 ④ 當司(장성감무)는 僧錄司 僧史인 仁叙의 9월 일 貼에 따른다.
 ⑤ 丙辰年 3월 20일에 左承宣 右散騎常侍 上將軍 知吏部事詹事府事 文迪이 왕께 아뢰니, 劄하기를 ‘아뢴대로 하고 승록사에 부처라’라고 이와 같이 하였으므로 僧錄司에 부친 이와 같은 일인 것인 줄로 절을 지은 緣由를 자세히 묻는 데 대비하여 申省할 뜻으로 貼에 의거하여 出納을 전달하고 下問시키니,
 ⑥ 任次 同郡의 戶長 徐純仁 등의 丙辰年 10월 報狀에 이르되,
 ⑦ 貼 안의 뜻으로써 村에 있는 公案에 法孫傳繼를 시행하고 그 결과를 보고하라는 뜻으로 出納하는 일, 앞의 일을 모름지기 貼함. 戊午年(1198, 신중 1) 3월 23일.⁽⁵³⁾

위 문서에 나타난 문서의 수발과정을 개괄하면 다음과 같다. 우선 中延이 所志를 올리자 이를 접수한 僧錄司가 承宣을 통해 왕에게 시행안을 올리고 그에 대한 조치가 僧錄司로 하달되었다(⑤). 僧錄司는 사원의 증창을 확인하기 위해 長城監務에게 이를 시달하였고(④), 장성감무는 다시 長城郡司의 戶長에게 조사를 명령하였다. 戶長은 조사 내용을 감무에게 보고하였고(⑥), 보고를 받은 감무는 다시 승록사에 보고하였다(③). 승록사는 다시 최종 시행조치를 감무에게 시달하였으며(②), 감무는 이에 근거하여 장성군사에 法孫案牘의 시행을 최종 시달하면서(①,⑦) 아울러 시행 결과를 다시 보고하도록 지시하였다(⑦).

(53) 『韓國古代中世古文書研究』「長城監務官貼」, “① 監務官貼長城郡司 ② 當司 准僧錄司史 椿穎 丁巳十一月日貼 ③ 同郡監務 兼勸農使 將仕郎 尙衣直長 宋某 丙辰十月日 名狀申省 ④ 當司准 僧錄司 僧史 仁叙 九月日貼 ⑤ (중략) 丙辰三月二十日 左承宣右散騎常侍上將軍知吏部事詹事府事 文迪奏 判依奏 付僧錄司 右如教事爲是在等以 造排緣由乙良 仔細亦 問備申省爲乎味了乎等用良 依貼爲 傳出納下問令是乎矣 ⑥ 任次 同郡戶長徐純仁等 丙辰十月 報狀內爲乎矣 (중략) ⑦ 貼內 思乙用良 村伏公案良中 法孫傳繼施行爲遣 由報爲在味 出納爲臥乎事 右事須貼 戊午三月二十三日.”

여기서 中延의 所志와 그에 대한 보고 및 그 처분을 시달한 왕명이 내려진 후, 이를 처리하기 위한 행정문서의 수발은 僧錄司-長城監務官-長城郡司-長城監務官-僧錄司-長城監務官-長城郡司의 순서로 진행된 것을 알 수 있다. 여기서 당시 中央官府-外官廳-邑司라는 상하 문서행정체계가 수립되어 있었으며, 이것은 동일 군현 내의 외관청과 읍사에 대해서도 마찬가지였다는 것을 확인할 수 있다.

이처럼 동일 군현내의 外官廳과 邑司 사이에 이루어지는 문서행정의 존재는 다음 자료에서도 확인된다.

고-아) 원종 11년에 羅州의 司錄이 되었다. (중략) 應德이 그 말을 듣고 바로 守城할 決意를 다지고 州와 領內諸縣에게 牒하여 錦城山에 入保하도록 하였다.⁽⁵⁴⁾

위의 기록은 원종 11년(1270)에 羅州의 司錄으로 부임한 金應德이 三別抄의 공격에 맞서 羅州의 관할 군현들에게 牒을 보내 錦城山에 入保할 것을 명령하는 내용이다. 이 때 羅州司錄의 첩을 받는 대상에 領內郡縣 뿐만 아니라 州, 곧 羅州 자체도 포함되어 있다. 羅州司錄의 첩은 관할 군현의 읍사와 함께 羅州의 읍사에도 발송되었던 것이다. 이 역시 동일 군현내에서도 외관청과 읍사 사이에 문서 수발이 있었음을 보여주는 사례로서 「長城監務官貼」의 사례와 상통한다.

한편 邑司는 외관의 명령에 따라 업무를 수행한 후 외관청으로 문서를 보내어 보고하였다. 자료 II-사)의 ⑥은 長城郡의 戶耑이 監務에게 報狀을 올린 것을 나타낸다. 여기서 報狀이란 읍사가 외관의 명령에 따라 정령을 시행하거나 조사를 행하고 그 결과를 보고하는 것을 말한다. 이는 앞서 인용한 자료 I-마)에서 읍사 인신의 기능으로 존속시킨 '그 官의 수령에게 呈報하는 文字'에 해당하는 것이다.

이 때 외관과 호장 사이의 행정체계와 관련하여 任內라는 용어가 주목된다. 任內는 고려 및 조선초기에 외관이 소재하지 않은 군현, 또는 鄉·部曲 등을

(54) 『高麗史』 권103, 列傳16 金應德. “元宗十一年 爲羅州司錄 (중략) 應德 聞其言 卽決意守城 牒州及領內諸縣 入保錦城山.”

가리키는 용어로 사용되었는데, 연구사적으로 任內는 屬縣과 별다른 구분없이 혼용되고 있다. 그런데 위의 기록에서는 長城監務는 동일 군현의 호장을 '任內 同郡戶長'으로 지칭하고 있다. 곧 외관이 소재한 군현도 속현과 마찬가지로 외관에 대해 任內로 간주되고 있었던 것이다.⁽⁵⁵⁾

이러한 개념이 성립하는 것은 동일 군현내에서도 외관청과 읍사가 각기 별개의 관부로서 양자 사이에 상하 행정체계가 수립되어 있었던 것에 기반한다.⁽⁵⁶⁾ 「長城監務官貼」은 그러한 행정체계를 가장 단적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.

한편 외관은 읍사가 관할하고 있던 帳籍에 대해 일정한 권한을 가지고 있었다. 읍사는 장적을 보관하면서 그 등본을 발급하기도 하였지만, 帳籍 자체의 수정 등에는 외관의 재가를 받아야 했던 것으로 생각된다. 자료 II-사)의 ⑦에 보이는 公案은 읍사에서 보관하고 있는 장적을 말하는 것으로 파악되며, 이 부분의 지시 내용은 公案에 法孫의 傳繼를 추록하고 보고하라는 것이다. 결국 이 公案은 郡司에서 보관하고 있었으며, 외관이 발송한 貼에 의거하여 호장이 그 내용을 수정하고 보고하는 형식으로 수정이 이루어졌음을 알 수 있다.

이상에서는 고려시기 外官廳과 邑司 사이에 이루어진 문서행정체계를 「長城監務官貼」의 사례를 통해 확인하였다. 이러한 체계는 長城郡 뿐만 아니라 羅州의 사례에서도 확인되고 있어서 일부 군현에만 외관이 설치되어 다수의 속현을 관할하도록 한 고려 군현제의 일반적인 운영방식으로 파악된다.

(55) 윤경진, 1999. 앞의 논문, 80-84면.

(56) 다음 자료 역시 유사한 모습을 보여준다.

『高麗史』 권7, 문종 3년 3월 癸巳, “東北路監倉使奏 交州防禦判官 李惟白 繕理城池 修備器械 爲諸郡第一 且其所部 連城 長楊 吏民等言 惟白 上任以來 勸農恤民 雖秩滿當代 願得見借 王嘉之 付尙書吏部.”

위에 보이는 所部는 외관의 관할구역을 나타내는 용어로서 任內와도 상통한다. 이 때 交州防禦判官의 所部로 지칭된 連城은 곧 交州이다. 외관이 소재한 군현 역시 외관의 관할구역으로 다른 속현들과 병렬적으로 파악되고 있었던 것이다.

3. 여말선초 地方行政體系의 단일화 양태

고려의 군현제는 후기로 들어가면서 큰 변화를 겪게 되었다. 예종대·인종대에 이어 명종대에 다시 대대적인 監務의 파견이 있었다. 감무의 파견은 기존 군현제의 운영체계를 유지하는 위에서 유민안집 등의 현안을 해결하기 위한 것이었으나 외관의 증가라는 결과를 낳았다. 또한 원간섭기에 特例陞格이 급증하면서 외관소재 군현이 별도의 속현을 관할하지 않고 단독으로 존재하는 경우가 많아졌다. 이런 상황에서 외관청과 읍사 사이에 이루어진 이원적 행정체계는 그 의미가 퇴색할 수 밖에 없었다.

외관의 수가 증가하고 관할 구역이 해당 군현으로 축소되면서 지방행정의 중심은 자연 邑司에서 外官廳으로 이전될 것인데, 이에 대해서는 다음 두 자료가 주목된다.

II-가) ① 至正 14年(1354, 공민왕 3) 10月 12日 典議 / 이 所志의 내용으로써 尹丹鶴에 대한 노비허여문서와 이어 붙인 證人과 筆執들의 所志를 상고하고 살피어 印章을 찍어 立案하여 狀을 올린 사람에게 돌려줄 것. / 監務 嚴(手決) / 記官.⁽⁵⁷⁾

② 洪武十九年(1386, 우왕 12) 11月 20日 典議 / 이 검토한 청원서의 내용을 말미암아 앞 文記의 타당함을 확인하고 立案을 허락하니 살피어 인장을 찍은 뒤 狀員에게 돌려줄 것. / 蔚珍郡安集別監(署) / 記官.⁽⁵⁸⁾

위의 두 기록은 모두 고려말에 작성된 奴婢記書의 立案 부분이다. ①은 공민왕 3년(1354)에 작성된 것으로서 윤광전이 아들 尹丹鶴에게 노비를 別給하고 그 증빙을 받은 것이다. 이 立案은 윤광전의 所志와 別給文書 본문, 證人の 所志 등과 함께 粘連되어 해당 노비의 소유를 확인하는 증빙서류가 되었다.

(57) 『韓國古代中世古文書研究』「尹光瑛奴婢別給粘連文書」, “至正十四年 十月十二日 典議 / 右所志內乙用良 尹丹鶴奴婢 許與粘連 訂人筆執未矣 所志相考 監踏印 立案 狀者亦中 退者 / 監務 嚴(手決) / 記官.”

(58) 『韓國古代中世古文書研究』「百姓卜莊奴婢許與粘連文書」, “洪武十九年 十一月廿日 典議 印 / 右課印狀內 事慮乙用良 向前 文記良中 斜是 許文監踏印狀員處印 退爲中 / 蔚珍郡安集別監 署 / 記官 印.”

이것은 곧 제1장에서 살펴본 奴婢文券의 印給에 해당하는 것이다. ②는 우왕 8년(1382)에 작성된 것으로서 ①의 문서와 동일한 성격을 띠고 있다.

여기서 주목되는 것은 문서에 監務(安集別監)가 手決을 하고 있다는 점이다. 노비문권의 인급은 촌락에 대한 移文 및 戶口의 傳准과 함께 읍사가 담당하던 것이었다. 그런데 이 문서에는 邑司에서 발급했을 경우 응답 들어가야 할 戶長의 서명이 없고, 대신 監務(安集別監)의 수결이 들어가 있다. 이것은 노비문권의 인급 권한이 읍사에서 외관으로 이전되었음을 시사한다.

이러한 변화는 戶口의 傳准에서도 드러난다. 제1장에서 언급하였듯이 「高麗末和寧府戶籍斷片」에는 호적 내용의 증빙을 위한 근거로서 호구야 관한 陳省이 언급된 사례가 여럿 보인다. 이 중 連谷縣의 陳省은 읍사에서 발급한 것이다. 그런데 龍潭縣과 和州, 海豐郡은 각각 해당 군현의 외관인 龍潭縣令·和州防禦使·海豐郡事가 호구관련 진성의 발급 주체가 되고 있다. 이는 해당 지역의 진성 발급은 읍사가 아닌 외관청의 권한으로 바뀌었음을 의미한다. 이는 외관이 설치되지 않은 속현 지역의 경우 고려말까지도 여전히 읍사가 문서행정을 담당하고 있었지만, 외관이 설치된 군현은 그 기능이 외관청으로 흡수되었음을 보여주는 것이다.

이러한 변화는 지방행정 관부의 구성에서도 발견된다. 종래 지방행정 관부는 읍사와 외관청으로 나누어져 상하 행정체계를 구성하고 있었다. 그러나 실제 읍사의 관할범위와 외관의 관할 범위가 일치하게 되면 이러한 이원적인 운영은 의미가 없어지게 된다. 이는 곧 읍사 기능의 축소와 외관 기능의 확대로 이어질 것인데, 이 과정에서 읍사 조직이 외관청으로 흡수되는 과정을 밝게 되었다. 이 변화의 단서는 다음 기록을 통해 찾아볼 수 있다.

III-나) 高麗의 舊制에 外方의 鄉吏는 朝官의 文武兩班에 비견되는데, 戶長에는 大相·中尹·佐尹의 칭호가 있었고, 記官에는 兵正·獄正의 칭호가 있었고, 都軍에는 都領·別正·校尉의 칭호가 있었다.⁽⁵⁹⁾

위의 기록은 세종 20년(1438)의 것으로서 당시 정부는 고려시기 향리의 직

(59) 『世宗實錄』 권81, 세종 20년 4월 甲寅, “高麗舊制 外方鄉吏 比朝官文武兩班 戶長有大相中尹佐尹之號 記官有兵正獄正之號 都軍有都領別正校尉之號.”

제를 戶長·記官·都軍 등 이른바三班의 구성으로 이해하고 있다. 이 구성은 고려전기의 것이 아니라 고려후기에 변화된 양태이다. 이 때 주목되는 것은 記官에 兵正·獄正 등이 있다고 지적한 부분이다. 記官은 원래 외관청 소속으로서 향리와는 구분된 존재였고, 兵正 등은 호장 예하의 직임이었다. 따라서 위의 지적은 兵正 등이 記官에 충원된 사정을 반영하는 것으로 이해된다.

곧 읍사의 기능이 축소되면서 전대와 같은 세분된 향리조직을 들 필요가 없어졌고, 그 결과로 중하위직 향리가 인적 수요가 커진 외관청으로 흡수된 것이다. 그 결과 기존 향리직은 戶長만이 남아 외관의 지휘를 받게 되면서 향리직제는 戶長과 記官의 형태로 정리되었다. 다음 자료는 이러한 구성을 반영한다.

III-다) 驪興郡 座主 趙英祐 戶長 閔藝 閔淸 金瑜 前戶長 閔謙 詔文記官 金秀
記官 閔暢⁽⁶⁰⁾

위의 기록은 우왕 5년(1379)에 건립된 「神勒寺普濟禪師舍利石鐘碑」의 陰記로서 당시 사업에 참여한 사람들의 명단의 일부이다. 이들은 이 지역의 유지로서 비의 건립에 참여한 것이다. 따라서 당시 驪州에 戶正이나 兵正, 혹은 州史 등이 있었다면 해당 직함이 기재되었을 것이다. 하지만 이들이 전혀 보이지 않고 대신 記官의 직함이 보인다. 이는 당시 여주의 향리직이 호장과 기관으로 정리된 결과로 판단된다.⁽⁶¹⁾ 비문에 보이는 記官의 성씨인 金과 閔은 驪興郡의 土姓으로서 戶長의 성씨와 일치하는데, 이는 당시 기관이 향리로부터 충원되었다는 이해를 뒷받침한다.

조선초기로 들어가면 이러한 현상은 더욱 뚜렷해졌다. 조선은 새로 監務를

(60) 『朝鮮金石總覽(上)』 「神勒寺普濟禪師舍利石鐘碑」.

(61) 慶州의 경우 공민왕 10년 경까지도 고려전기 이래의 향리 직제를 유지하고 있었던 반면(『韓國古代中世古文書研究』 「慶州司首戶長行案序」), 驪興郡은 그로부터 멀지 않은 시점인 우왕 5년에 이미 戶長과 記官으로 정리되어 있었다. 이로 미루어 고려후기 향리 직제의 변화는 지역에 따라 시차가 있었던 것으로 짐작된다. 慶州는 고려전기 이래 留守官으로서 고려말까지 다수의 속현을 관할하면서 기존의 향리 직제가 강고하게 유지된 반면, 驪興郡은 원래 속현이었다가 고려후기에 외관이 설치된 경우로서 새로운 직제로의 전환이 빨랐던 것으로 생각된다.

대대적으로 파견하는 한편, 대읍에 편중되어 있던 屬縣을 주변 군현에 분산 이속시켜 정리해 나갔다.⁽⁶²⁾ 이와 함께 지방행정은 외관 중심으로 확립되어 갔다. 태종 6년(1406)에는 읍사 인신의 기능 중에서 대민 문서행정 부분은 박탈되었고, 수령에 대한 문서 보고만 남겨 두었다.⁽⁶³⁾ 이는 행정관부로서 읍사의 기능이 해소되어 가는 것을 의미한다.

이어서 세종 27년(1445)에各司公廩田에 대한 규정이 시행되면서 각 군현任內의 公須田이 혁파되었다.⁽⁶⁴⁾ 이 공수전은 곧 속현의 읍사가 보유하고 있던 것이다.⁽⁶⁵⁾ 공수전의 혁파는 결국 읍사를 관부로서 인정하지 않는 것, 나아가 속현을 군현으로서 인정하지 않는다는 것을 의미한다.

이와 함께 記官은 더욱 체계화되는 모습을 보였다. 記官이 六房으로 분화하는 것은 그 표현이었다. 六房의 본장은 국왕의 명령을 출납하는 承政院의 六房을 모방한 것으로서 외관의 군현행정 수행이 국왕을 대행하는 의미를 지니는 것임을 보여준다.

한편 記官의 기능과 비중이 확대되면서 戶長이 기관의 업무에 충원되는 사례도 보인다.

III-라) ① (愼)以喪은 甲申年(태종 4, 1404) 10월 11일에 梁州의 公須戶長 鄭

(62) 尹京鎮, 1991 「朝鮮初期 郡縣體制의 개편과 運營體系의 변화」 『韓國史論』 25, 109-122면.

(63) 조선초기까지 외관이 설치된 군현에도 읍사의 인신은 상존하고 있었다. 따라서 이들 지역에서도 읍사가 문서행정을 담당했다고 볼 여지도 있다. 그러나 실제 남아 있는 자료를 보면 외관의 문서 발급이 분명히 확인되므로 해당 지역 읍사가 이와 중복적으로 문서 발급을 담당했다고 보기는 어렵다. 『椽曹龜鑑』에서는 읍사의 인신이 외관이 有故일 때 그 업무를 대행하는 데 사용한 것으로 이해하였는데(『椽曹龜鑑』 권1, 戶長疏, “戶長者 擇於諸吏中可者 必看履歷人器 所謂戶長者 長於民戶 爲一鄉之標率 故自朝家 鑄給印信 官司有故 則使用其印”), 이것은 외관청과 읍사가 행정적으로 나뉘어 있던 고려시기의 사정이라기 보다는 조선초기에 양자의 행정기능이 중첩되어 있던 외관설치 군현의 사정을 반영하는 것으로 이해된다. 이에 비추어 보면 자료 [마)에서 지적되는 내용은 외관의 행정력이 미치지 못한 속현 지역을 염두에 둔 것으로 판단된다.

(64) 『世宗實錄』 권109, 세종 27년 7월 乙酉.

(65) 이 규정으로 미루어 외관이 설치된 군현의 읍사 공수전은 이미 외관청의 공해전으로 흡수 대체된 것으로 생각된다.

春이 使客을 支應하는 데 늦은 것에 노하여 곤장을 때렸다.⁽⁶⁶⁾

② 大司憲 朴翊 등은 그 사실을 분간하지 않고 戶房戶長記官과 그 兩班에게 지나친 형벌을 가하여 歷歷까지 하며 강제로 자백을 끌어내었다.⁽⁶⁷⁾

①은 태종 10년(1410)의 기록으로서 태종 4년 당시에 公須戶長이라는 직임이 있었음이 확인된다. 기사 내용으로 미루어 公須戶長이란 호장 중에서 使客의 支應과 같은 재정 업무를 담당하는 직임으로 이해된다. 그런데 고려에서는 公須正·公須副正과 같은 직임이 따로 있었음을 고려할 때, 조선초기에는 公須正의 직임이 폐지되고 대신 호장이 그 업무를 담당하게 되었음을 짐작할 수 있다.

②는 태종 18년(1418)의 기록으로서 安城縣의 斗斛이 규정보다 큰 것에 대한 鞫問 내용이다. 이 때 국문 대상으로 戶房戶長記官이라는 직임이 보인다. 이것이 戶房의 戶長과 記官인지, 아니면 戶房戶長記官 자체가 단일한 명칭인지는 분명하지 않다. 하지만 어느 경우든 戶長이 戶房에 속하여 수취와 斗斛에 관한 업무를 보았음은 분명하다. ①의 公須戶長도 그 기능상으로 볼 때 戶房戶長과 동일한 존재일 것으로 판단된다.

그 결과 戶長과 記官은 서로 구분된 집단이 아니라 향리의 서로 다른 측면을 나타내게 되었다. 곧 記官이 군현행정의 실무자라는 직능적인 측면을 나타내는 것이라면, 戶長은 在地吏族의 대표로서 신분·계층적 측면을 나타내는 것이라 할 수 있다.⁽⁶⁸⁾ 이는 결국 단위 군현의 운영이 호장 대신 외관 중심으로 이루어지는 데 따르는 것이었다.

이러한 변화는 향리의 칭호에도 변화를 가져왔는데, 우선 고려시기 향리의 칭호였던 長吏가 더 이상 향리를 지칭하지 않고 외관의 칭호로 귀속되었다. 또한 향리가 외관청에서 복무하게 되면서 종래 외관청 소속 이속의 칭호였던 衙前이 곧 향리를 가리키게 되었다. 이러한 칭호의 변화에서도 지방행정체계

(66) 『太宗實錄』 권19, 태종 10년 4월 丁巳, “以吏 甲申十月十一日 怒梁州公須戶長 鄭春 使客遲晚支應 杖之.”

(67) 『太宗實錄』 권35, 태종 18년 정월 癸亥, “大司憲 朴翊等 不分其實 戶房戶長記官 與其兩班過刑 以至歷歷 强推取辭.”

(68) 고려후기 및 조선초기 戶長 직제의 변화에 대해서는 姜恩景, 1997 『高麗後期 戶長層의 變動 研究』 연세대학교사학위논문 참조.

의 변화를 읽을 수 있다.⁽⁶⁹⁾

맺 음 말

이상에서는 고문서 자료를 활용하여 고려시기 지방행정체계의 실태에 대해 살펴보았다. 그 결과로 얻어진 내용을 정리하면 다음과 같다.

모든 행정관부는 印信을 보유하고 이를 지방 문서행정에 사용하였는데, 고려시기 邑司는 外官의 인신과 구분된 독자적인 인신을 보유하고 있었다. 이는 고려시기 읍사가 외관의 유무와 상관없이 군현 단위의 행정관부였음을 보여주는 것이다. 이 인신은 호장의 대표인 上戶長이 관리하였다.

읍사의 인신은 村落에 대한 移文과 戶口의 傳准 및 奴婢文券의 印給 등 對民 文書行政 전반에 사용되었으며, 이는 현존하는 고려시기 고문서 자료를 통해 어느 정도 확인된다. 아울러 읍사는 문서행정의 기초자료로서 戶籍이나 量案 등 기본적인 帳籍을 보관하였으며, 그 등본을 발급하기도 하였다.

한편 고려의 外官은 읍사와 구분된 별도의 행정관부를 구성하고 읍사에 대해 상급체제로 기능하였다. 외관의 관부는 外官廳 또는 公衙로 지칭되었으며, 여기에는 記官 등의 衙前이 속하여 외관의 행정업무를 보조하였다. 이에 상응하여 외관이 소재한 군현은 영역단위를 나타내는 邑號 외에 외관 설치와 연계된 칭호로서 官號를 보유하고 있다. 관호의 삭제는 외관의 폐지를 의미할 뿐이었으나 邑號의 삭제는 군현 자체의 폐지를 의미하는 것이었다.

外官廳과 邑司는 상하 행정체계를 구성하며 문서를 수발하였는데, 이는 동일 군현내에서도 마찬가지였다. 외관이 소재한 군현이 외관에 대해 任內라고 지칭된 것도 이러한 행정체계에 기반한 것이다. 신증 원년에 작성된 「長城監務官貼」은 長城監務官이 長城郡의 邑司에 보낸 문서로서 外官廳과 邑司 사이에 이루어진 문서행정을 가장 단적으로 보여주고 있다.

한편 고려 후기 이래 외관이 증치되면서 읍사의 관할범위와 외관의 관할 범위가 일치하는 경우가 많아졌고, 자연 종래와 같은 이원적인 행정체계가 불필

(69) 조선초기 外官廳의 구성형태와 향리조직의 문제는 別稿를 통해 자세히 분석할 기회를 가질 것이다.

요하게 되었다. 그 결과 읍사의 행정기능이 점차 외관청으로 흡수되었다. 이와 함께 중급 향리직이 외관청의 記官에 충원되어 향리 직제는 戶長과 記官의 형태로 정리되었다. 또한 속현의 읍사도 조선초기에 들어와 그 기능을 대부분 상실하고 폐지되어 나감으로써 조선의 지방행정체계는 외관 중심으로 단일화 되었다.

(필자 : 가톨릭대학교 강사)