

공민왕대에 들어서 원의 간섭을 배제하고 개혁을 시도하려는 노력이 구체화되었다. 성리학(性理學)을 수용하고 보급하려는 일련의 학자들이 성장하여 나감으로써 변화가 약간씩 나타나기 시작했다. 그렇지만 홍건적, 왜구의 침입, 정치세력간의 갈등 등으로 정국은 안정되지 못하고 공민왕이 추구한 개혁정치도 큰 성과를 거두지 못하였다. 원나라 세력이 약해지고 새로이 등장한 명(明)과의 관계로 정치세력은 갈등을 야기하게 되고, 공민왕을 이은 우왕대에는 일부 재상이 정치권력을 장악하게 되었다. 명의 철령위(鐵嶺衛) 설치 문제와 관련하여 요동을 공략하고자 한 의도는 이성계가 주축이 된 위화도회군(威化島回軍)으로 시도되지 못하였고, 위화도회군 이후 이성계(李成桂) 세력에 의해 고려는 마지막 길로 접어들게 되었다.



공민왕대에 들어서 원의 간섭을 배제하고 개혁을 시도하려는 노력이 구체화되었다. 성리학(性理學)을 수용하고 보급하려는 일련의 학자들이 성장하여 나감으로써 변화가 약간씩 나타나기 시작했다.

## 제2절 고려시대 지방제도 확립과 광양

### 1. 고려 초기의 광양

광양은 『세종실록지리지』에 의하면 본래 백제의 마로현(馬老縣)이었는데, 신라 경덕왕대에 희양현(晞陽縣)으로 고쳐서 순천(順天) 소속 현이 되었다가 고려시대 초기 광양현(光陽縣)으로 고쳐졌고, 조선 태종(太宗) 13년에 감무(監務) 대신 현감(縣監)이 파견되는 지역이 되었다.<sup>11)</sup>

조선 전기까지 광양의 지방행정제도와 관련하여 언급한 다른 기록도 대체로 이와 비슷한 내용을 담고 있다. 고려 시대 광양의 변화는 광양으로 지역명이 바뀌었으며, 순천(승평)에 속하였다가 감무(지방 수령)가 파견되어 독자적인 현이 되었다는 사실에서 일치하고 있다. 이러한 변화 과정에 대하여 살펴봄으로써 광양의 지방제도 확립에 대하여 파악할 수 있을 것이다.

신라 경덕왕 16년(757) 희양현으로 바뀌면서 승평군에 소속한 현이 되었던 광양은 무주(武州 : 광주)에 속한 승평군의 관할 아래 있었다. 신라말 중앙권력이 정권다툼에 말리고 사회적 모순이 심각하여지면서 각 지방에 세력자들이 호족으로 등장하여 지방은 중앙권력으로부터 이탈하였다. 이 과정에서 앞서 살펴보았듯 순천 지역에서 신라 군관으로 근무하였던 견훤

11) 『세종실록지리지』 광양현.

이 순천 세력과 무주 세력을 중심으로 후백제를 세웠음은 광양과 관련하여 주목될 만하다. 행정상으로 무주의 관할 아래 있던 순천의 호족은 견훤과 결합하여 후백제의 건국에 중요한 역할을 하였던 것이다. 박영규(朴英規), 김총(金摠)으로 대표되는 순천의 호족은 순천 지역에서 막강한 영향력을 확보하였다.

광양 지역 역시 호족들이 등장하였을 것으로 추정되나 광양 지역의 호족은 순천 지역의 호족 세력에 미칠 바는 아니었던 것 같다. 견훤이나 왕건에게 결탁한 호족들 가운데 광양 지역 호족의 이름이 남아 있지 않는 점이나, 광양의 호족 세력에 비견될 세력이 후대에 기록상 남아 있지 않기 때문에 그렇게 여길 도리밖엔 없다. 광양의 호족은 순천 지역의 호족에게 결합하여 순천 지역 호족의 동향에 따라갔을 가능성이 높다. 왕건이 통일을 한 이후 왕건에게 반대하였던 호족들은 제거되거나 그 세력이 약화되었지만, 각 지역에는 여전히 호족이 그 지역을 장악하는 현상이 지속되었다. 통일을 하였지만, 지방관을 파견하고 지방을 중앙의 권력 아래 편제시키기에는 지방 세력이 여전히 강력하게 남아 있었던 탓이기도 하였다.

통일 이후 왕건은 지방 행정구역을 정비하는 조치를 취하였다. 태조 23년(940) 주, 부, 군, 현의 명칭을 개정한 것이다. 주부군현의 명칭을 개정한 것은 단순히 명칭을 개정한 것에 국한되지 않고, 지역의 토착 세력을 정비하는 조치를 수반하는 것이었다.<sup>12)</sup> 회양현이었던 지역 명칭이 태조 23년에 비로서 광양현으로 바뀌었던 것이다. 하지만 여전히 중앙의 행정력이 미친 것은 아니고, 광양의 지방세력이 광양을 행정적으로 지배하고 있었으며, 순천 지역의 세력자의 영향력 아래 있었다고 할 수 있다.

광양의 지방세력은 나름대로 독자적인 형태의 조직과 체계를 가지고 있었을 것이다. 성종 2년(983) 지방 토착세력을 향리직으로 개편하는 과정을 통하여 그 이전 지방세력의 존재 형태를 엿볼 수 있다.<sup>13)</sup>

〈성종 2년 이직(吏職) 개편 현황〉

┌	〈호부〉	—	낭중	—	원외랑	—	집사
	〈사호〉	(호정)	(부사호)	(사)			
당대등	—대등—		병부	—	병부경	—	연상 — 유내
(호장)	(부호장)		(병부)	(병정)	(부병정)	(병사)	
		└	창부	—	창부경		
			(사창)	(창정)			

\*〈〉안은 추정, ( )안은 개정된 명칭

12) 이수진, 「고려시대 토성연구」, 『한국중세사학회사연구』, 일조각, 1984, 60-69쪽.

13) 『고려사』 75, 선거 3 전주 향직, 이기백, 「신라사병고」, 『신라정치사학회사연구』, 일조각, 1974, 264쪽.

당대등(堂大等), 대등(大等)이라고 일컬어지는 사람들이 지방의 최고 세력자로 군림하고 있었으며, 그 아래 각 부서별로 책임자와 실무자가 있어 지방 행정을 담당하고 있었음을 알 수 있다. 당대등, 대등의 존재는 신라시대 중앙의 화백회의와 같은 성격의 권력기구를 지방에서 모방하였으며, 경(卿), 낭중(郎中)과 같은 직책은 중앙 행정기구를 본따 지방 행정기구를 운용하였음을 짐작하게 해준다. 지방의 호족 출신들이 나뉘대로 관반(官班) 체제를 형성하고 행정을 담당하였음을 볼 수 있다.<sup>14)</sup>

광양의 세력자들 역시 이에 크게 벗어나지 않은 형태로 광양 지역을 관장하고 있었다고 할 수 있다. 성종 2년 12목을 설치하여 지방관을 파견하기 전까지 지방 행정을 담당하는 관리가 파견되지 않았기 때문에 지방은 토착 세력자에 의하여 움직였으며, 다만 세금과 군사적인 면을 제외하고는 거의 독자적인 형태로 움직여졌다고 하겠다. 비록 성종 2년 12목이 설치되고 목사가 파견되었다고는 하나 목을 중심으로 하는 행정담당체제였기 때문에 일반 지방에는 여전히 중앙의 행정력이 직접 미치기는 어려웠다. 그리고 지방세력의 독자적인 체계가 향리적으로 개편이 된 이후에는 향리에 의해 지방 행정은 이루어지고 있었다.

## 2. 성종·현종대 지방제도 정비 후의 광양

성종대를 거치면서 지방 행정제도는 정비되어 나가기 시작하였다. 성종 2년 12목이 설치되면서 전라도에는 전주, 나주, 승주가 목(牧)이 되고 목사가 파견되었다. 승주(순천)는 고려의 통일 과정에 기여한 바가 큰 지역이었던 점이 감안되었을 것이다. 목에는 목사를 보좌하는 관리로 부사, 판관, 사록, 법조, 의사, 문사 등이 차츰 파견되었으며, 교육을 담당할 경학박사, 의학박사 등도 파견되었다.<sup>15)</sup> 목이 지방 행정의 중심지로 자리를 잡아나가지만, 실제 행정 실무는 여전히 향리에 의해 담당되었다. 광양에는 지방관이 여전히 파견되고 있지 않았기 때문에 승주목의 관할 지역으로 남아 있었으며, 광양의 향리들이 승주목의 지시를 받아 행정을 집행하고 있었다.

성종 14년(995)에는 10도(道)로 전국을 나누고 그 아래 주현(州縣)을 관할하게 하였다. 현재 전라남도 지방은 해양도(海陽道)로 명명되고 그 아래 14주 62현을 관할하도록 하였다. 그런데 도는 지방행정체계라기보다는

14) 김광수, 「나말여초의 호족과 관반」, 『한국사연구』23, 1979.

15) 『고려사』 77 백관 2 외직을 참고로 하여 지방제도 변화를 기술함.

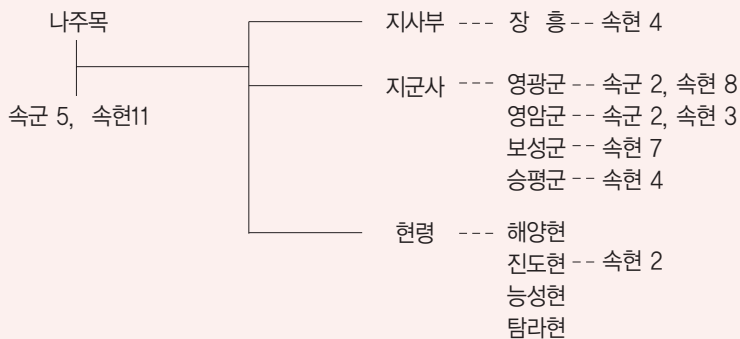
관리를 파견하여 지역을 순찰하는 역할을 하는 개념이었다. 10도제의 시행과 더불어 5도호부를 설치하고 목은 주로 바뀌어 절도사(節度使)가 파견되었으며, 그 아래 도단련사(都團練使), 단련사(團練使), 방어사(防禦使), 자사(刺使) 등이 파견되었다. 승주목에는 연해군(淹海軍)이 설치되고 절도사가 파견되었다. 도제 아래 주현을 관할하게 하고 군사적 성격을 가진 지방관을 파견한 것은 군사적 측면에서 지방을 정비할 필요 때문이었다고 여겨진다. 이 때에도 광양에는 여전히 지방관이 파견되지 않았다.

성종대 12목의 설치로 지속된 지방제도의 개편은 현종대에 큰 폭으로 변화한다. 목종대에 이미 도단련사, 단련사, 자사는 폐지되고, 현종대에 12주의 절도사체제마저 폐지되고 5도호, 75도안무사가 설치된다. 안무사를 파견하던 제도도 현종 9년(1018)에 폐지되고, 4도호, 8목, 56지주군사, 28진장, 20현령의 지방관 파견으로 재정비되었다. 8목에는 종래의 12목 가운데 4곳이 빠졌는데, 승주도 이 때 목에서 빠졌다. 따라서 승주는 이때 나주목의 관할 아래 편제되게 되었다. 승주는 현종 3년 12절도사가 폐지되고 도안무사가 파견되었다가 현종 9년 목이 되지 못하고 지주사가 파견되는 지역으로 격이 떨어졌다고 하겠다.

현종 9년의 지방제도 개편으로 지방관이 파견된 지역은 현 단위에 이르기까지 더욱 확대되었다. 그리고 전국에 116개 지역에 지방관이 파견됨으로써 중앙 지배력이 직접 미치게 되었다. 지방관이 파견되지 않은 지역은 지방관이 파견된 주현의 관할 아래 놓여 속군이나 속현으로 편제되었다. 『고려사』 지리지에 보이는 전라남도 지역의 군현의 영속관계는 다음과 같다.<sup>16)</sup>

16) 전라남도의 고려 시대 지방제도 변화에 대하여 『전남도지』 3, 「제 4장 고려시대 지방제도의 정비와 전남」을 참고로 함.

〈나주목 관하 군현〉



전남 지방은 나주목이 계수관(界首官)이 되고, 그 아래 9곳에 지방관이 파견되어 행정업무를 담당하는 체제로 정비되었다. 나주목에는 5곳의 속군과 11곳의 속현이 편제되었으며, 지방관이 파견된 다른 부, 군, 현에도 속군과 속현 등이 소속되었다. 승주는 정종 2년(1036) 승평군으로 바뀌고 지군사(知郡事)가 파견되었으며, 그 관할 아래 4곳의 현이 속하였다. 광양현은 바로 승평군의 속현이 되었던 것이다. 이러한 계수관, 주군현의 체제는 엄격한 행정상의 상하관계는 아니었다. 전라도의 계수관 지역이었던 나주목은 향공 선발, 죄수 추검, 권농 등 주군현을 통할하여 처리할 일에 대하여 관하 주군현 일을 아울러 처리할 수 있었으며, 일반행정은 중앙정부와 주군현이 직접 연결되어 처리하였다.

승평군의 속현이었던 광양현에는 지방관이 파견되지 않았기 때문에 승평군의 통제를 받았다. 승평군에는 지군사가 파견되었으며, 그 아래 향리들이 각각의 임무를 담당하고 있었다. 광양현의 행정을 담당하던 향리들은 승평군에 가서 행정에 관한 지시를 받거나 보고하고 일을 집행하였다. 광양현의 향리는 승평군의 향리와 신분상 차이가 있지는 않았지만, 관청이 있는 승평군의 향리의 지시에 따라야 했기 때문에 권한이나 지위에서 열세에 처할 수밖에 없었다. 실제로 속현의 향리나 세력자들이 주군현에 수모를 당하거나 경제적으로 지나친 수취를 당하는 경우가 있었던 것으로 보아 주군현이 되지 못한 지역은 상대적으로 차별을 받았다고 할 수 있다.



광양현의 향리는 승평군의 향리와 신분상 차이가 있지는 않았지만, 관청이 있는 승평군의 향리의 지시에 따라야 했기 때문에 권한이나 지위에서 열세에 처할 수밖에 없었다.

### 3. 고려 예종 이후의 광양

현종 9년에 정비되어진 지방제도는 그 골격이 한 동안 유지되었다. 그런데 주군현-속군현의 지방행정체제에 변화가 이루어진 것은 예종대에 속군현에 감무를 파견하면서이다. 예종 원년(1106) 4월에 서해도 지역에 발생한 유민들을 안정시키기 위하여 감무를 파견하였다. 속현에 대한 주군현의 수탈이 심하여 속현의 백성들이 도망하게 되고 그에 대한 해결책으로 속현에 감무를 파견하였다. 감무가 파견됨으로써 속현은 주현으로 자리를 잡게 되고 종래의 주군현으로부터의 통제에서 벗어나게 되었다.

예종대부터 파견된 감무는 조선 태종대에 이르기까지 계속되었다. 예종대 이후 간헐적으로 감무가 파견된 시기를 제외하고 감무가 집중적으로 파

17) 김동수, 「고려중후기 감무파견」, 『전남사학』, 3, 1989, 44쪽

견된 시기는 예종 원년-3년, 인종 21년, 명종 2-6년, 공양왕대라고 할 수 있다.<sup>17)</sup> 예종 원년에서 3년 사이에 감무가 파견된 지역은 77개 지역에 이른다. 대체로 서해도, 경기, 양광도, 교주도 지역에 파견되었다. 이 때는 유민을 안정시키고, 조세수납을 강화하기 위한 목적에서 감무가 파견된 것으로 보여진다.

예종대에 전라도 일부 지역에도 감무가 파견되었지만, 고부, 고창, 전주, 영광 일대의 속현에 파견된 것으로 보아 조세 수납이나 조운 관련한 사안 때문이 아니었나 짐작된다. 승평군의 속현에는 감무가 파견되지 않았다. 인종 21년(1143)에도 감무가 파견되었는데, 전라도 지역에는 구례와 두원에 파견된 것으로 나타난다. 예종과 인종 연간에 감무가 파견된 전라도 지역은 대략 15개 지역 정도였던 것 같다.

감무가 집중적으로 파견된 시기 가운데 광양과 관련하여 주목할 수 있는 때는 명종 연간의 감무 파견이다. 광양에 감무가 파견된 기록으로 현재 처음 나타나는 것은 충목왕 4년(1348)이다. 감찰 장령(監察掌令) 송천봉(宋天逢)을 광양 감무(光陽監務)로 강직시켰다는 『고려사』 기록이다.<sup>18)</sup> 그러므로 광양에 충목왕 이전에 감무가 파견되었던 것은 확실하나, 그 시기를 구체적으로 알 수는 없다. 다만 예종, 인종, 명종 연간에 감무를 집중적으로 파견한 시기 이외에는 충목왕대에 이르기까지 감무를 파견한 곳은 특정 지역을 대상으로 개별적으로 나타난다. 광양에 감무를 파견한 시기는 기록상 보이지 않으나 예종대에서 명종대로 좁혀 볼 수 있다. 그런데 광양에 예종, 인종대에 감무가 파견되었다고 볼 수 있는 근거는 희박하다. 『고려사』 지리지의 기록에 의거하여 예종, 인종대에 감무가 파견되었다고 볼 수 있는 지역으로 추정하기가 어렵기 때문이다.

광양에 감무 파견과 관련하여 약간이나마 상상이 가능한 기록은 명종 2년(1172) 감무 파견 기록이다.

명종 2년(1172) 좌승선 이준의(李俊儀)가 아뢰기를, “각 주(州) 관하의 53개 현(縣)에 각각 감무(監務)를 배치하고 안동(安東) 관하의 보주(甫州)는 태자의 태(胎)를 보관한 곳이므로 현령(縣令)으로 승격시키고 고성현(固城縣)에는 현위(縣尉) 1명을 더 배치하였습니다”라고 하였다. 왕이 여러 신하들에게 명령하여 이 문제를 토의하게 하였으나 준의는 권력이 대단한데다가 성질조차 고약하였기 때문에 그의 옳고 그른 데 대하여 어떤 사람도 감히 논의하지 못하였다. (『고려사』 19 명종 2년 6월)

18) 『고려사』 111 송천봉 열전.

무인정권을 등장시켰던 이의방(李義方)의 형인 이준의의 청에 의해 53개 지역에 감무가 파견되었다. 이 때 감무가 파견된 53개 지역 가운데 50개 지역은 밝혀졌다. 그 가운데는 전라도 지역 11곳이 밝혀졌는데, 나주 속현 6곳이 포함되어 있다. 밝혀지지 않은 3곳에 광양이 속하였다고 단정할 수는 없으나, 이후 감무가 파견된 지역은 충목왕대에 이르기까지 간헐적으로 나타나고 있는 점으로 미루어 명종 2년에 광양에 감무가 파견된 것으로 추정할 수 있다. 더욱이 조선 후기의 기록이지만 『대동지지』에 명종때에 감무가 파견되었다고 기록된 것으로 보아 명종 2년에 감무가 파견된 것으로 볼 수 있는 여지가 있다.

광양에 감무가 파견됨으로써 광양은 승평군의 속현의 위치로부터 벗어나게 되었다. 8품 정도의 낮은 품계였지만 감무가 파견됨으로써 광양현은 상당한 변화를 겪게 되었다. 우선 향리나 마을 책임자들이 승평군에 정기적으로 가서 행정 사항을 보고하고 지시를 받아야 하는 일이 없어지게 되었다. 또한 요역과 공물 납부, 송사 등을 위하여 승평군에 갈 일이 줄어들게 되었으며, 승평군의 향리의 횡포로부터 벗어날 수 있게 되었다. 승평군에 속하였던 다른 마을이나, 소, 부곡 등도 승평군의 관할 아래 벗어나 광양현의 관할 아래 점차 놓이게 되었을 것이다. 그런데 광양지역에 있던 소, 부곡 등이 광양현에 감무가 파견됨으로써 일시에 광양현 소속이 되었는가는 확실하지 않다. 특수 행정구역이 소멸되어가던 고려후기에서 조선초에 이르는 시기에는 광양현 소속으로 편입된 것은 확실하지만, 명종 2년 감무가 파견되면서 일시에 많은 소와 부곡이 광양현에 편입되었는지는 확인하기가 어렵다.

광양이 독립적인 행정구역이 됨으로써 관아를 운영하고, 여러 가지 관용 비용을 부담하여야 했다. 이러한 부담의 증가는 승평군의 관할 아래 있을 때보다 부담스러울 수 있으나, 당시 사회경제적인 변화와 농업기술의 발전 등으로 생산량이 증가하였음을 볼 때 독자적인 행정구역이 됨으로써 갖는 이익이 더 많았을 것이다.

감무 파견 지역이 된 이후 고려 시대 광양에 감무로 파견된 사람으로는 고려 후기에 송천봉, 윤택(尹澤), 최원(崔源), 을보(乙輔) 등이 있다.<sup>19)</sup> 현재로서는 고려 후기 광양에 파견된 감무에 대한 자세한 기록은 찾을 수가 없고, 기록에 남아 있는 광양에 파견된 감무는 대체로 중앙에서 처벌을 받은 경우이거나 강등되는 경우였다. 광양현이 독자적인 행정체계를 갖춘 주



광양에 감무가 파견됨으로써 광양은 승평군의 속현의 위치로부터 벗어나게 되었다. 8품 정도의 낮은 품계였지만 감무가 파견됨으로써 광양현은 상당한 변화를 겪게 되었다.

19) 『고려사』 106, 윤해, 124, 최안도, 131 조일신 열전.



현이 되었지만, 중앙의 입장에서는 남해의 먼 지역의 행정 구역의 하나로 인지되고 있었던 것이다.

## 제3절 고려 시대 광양의 사회경제적 구조

### 1. 향·소·부곡과 그 구성 성씨를 통하여 본 광양

고려시대 지역민의 사회경제적 구조는 법제에 의해 나타난 것 이상을 알기는 쉽지 않다. 광양의 사회경제적 구조를 구체적으로 파악하는 것 역시 쉽지 않다. 광양의 사회경제적 구조를 살펴보기 위하여 광양 지역 일반백성의 생활상을 되돌아보고, 지방 행정구조상 살펴볼 수 있는 사회경제 구조를 파악하고자 한다.

일반백성의 사회경제적 상황은 지리적인 환경과 생산 자원의 측면에서 검토할 수 있다. 오늘날 광양 지역의 사회경제구조와는 다르게, 당시의 구체적인 경제구조를 파악하기 어려우므로 일반적으로 고려시대 일반백성이 처했을 사회경제 상황을 중심으로 먼저 살펴보도록 하겠다. 광양 지역에 거주한 일반백성 가운데 농민은 다른 지역과 마찬가지로 자신의 토지를 가지고 있거나, 다른 사람이나 국가의 토지를 경작하였을 것이다.

자신의 토지를 가지고 생계를 유지하였던 농민의 경우 국가에 대하여 일정한 부담을 져야 했다. 토지에 대하여 무는 세금(租稅)은 1/10을 바치는 조세(租稅)가 기본이고, 자신의 토지가 아닌 다른 사람의 토지를 빌려 경작하는 경우는 1/2을 지대로 바쳐야 했다. 그리고 특산물을 세금으로 무는 공부(貢賦)를 담당하여야 했다. 특산물을 바치는 공부는 호구의 수에 따라 그 액수가 정하여졌는데, 광양에서 나는 특산물이 수취 대상이었다.

광양 지역의 생산물로는 바다에서 나는 것과 육지에서 나는 것으로 나눌 수 있다. 광양은 바다를 접하고 있으며, 산야로 이루어진 지역이기 때문에 물산이 다양하게 나왔다. 바다에서 나오는 것으로 은구어, 오징어, 조기, 숭어, 농어, 병어, 준치, 낙지, 왕새우, 홍합, 전복, 미역, 파래, 김 등이 있다.<sup>20)</sup> 광양 연안에서 다양한 어류와 해조류가 생산되고 있었으며, 이는 광



광양은 바다를 접하고 있으며, 산야로 이루어진 지역이기 때문에 물산이 다양하게 나왔다.

20) 주로 『세종실록지리지』 광양현을 참고함.