

3. 고려시대

고려 초기는 비록 '통일'이 되었다고는 하나, 실상 호족시대의 후반기로서 아직 왕조의 통치권에 많은 한계가 있었다. 그러므로 고려왕조는 1018년(현종 9)에야 비로소 항구적인 지방통치제도를 마련할 수 있었다. 말하자면 고려왕조는 건국한 지 100년, 영토를 통합한 지 80년이 넘어서야 겨우 지방통치의 기틀을 확립할 수 있었던 것이다. 그것은 바로 호족세력의 영향이 그만큼 컸음을 단적으로 반증하는 것이었다.

그러나 물론 1018년 이전에도 고려왕조의 통치권은 나름대로 행사되고 있었다. 우선 940년(태조 23)에는 전국의 모든 주·부·군·현의 이름을 개정했다. 그것이 제대로 준용되지 않자 성종대(981~997)에는 이를 재확인하거나 다시 바꾸고 관·역·강·포의 이름까지도 모두 고쳤다. 그 내용은 바로 757년에 신라에서 개정했던 것을 그대로 채용하거나 새로 정한 것으로서, 좀더 중국적인 한자명으로 바꾼 것이었다. 그 목적은 지명에서 백제적인 혹은 신라적인 요소를 제거하고 분위기를 일신시키기 위한 것이었다. 그때 삼평(승평)군은 '승주'로 개칭·승격되었다. 물론, 지방관이 배치된 것은 아니고 관호만의 승격이었지만, 당시 승주(순천)의 정치적 위치가 그만큼 중요했기 때문이었다.

한편, 태조부터 경종대까지(936~981)는 지방에 상당수의 진과 서경(평양), 등주(안변)·안남(전주)·안동(경주)도호부 등이 설치되었다. 그러나 진이나 도호부는 군대가 주둔하고 있는, 말하자면 군사적인 거점에 불과하였고, 나머지 모든 고을들은 지방세력의 완전한 자치상태에 있었다. 따라서 상주 행정관은 배치되지 못하고 리심사(里審使), 금유(今有), 조장(稠藏), 전운사(轉運使) 등이 각 지방에 수시로 파견되어 조공을 징수하였다. 그무렵 승주 조양포(해룡면 해창리)에는 12조창의 하나인 해룡창이 있었다. 그리고 983년(성종 2)에는 처음으로 승주를 포함하여 12주에 목이 설치되었다.

995년(성종 14)에는 전국을 10도로 나누고 2경에 유수, 5도호부에 부사, 12군에 절도사 및 관찰사·자사·방어사·도단련사·단련사 등 다수의 수령을 배치하였으며, 그 고을들의 관호를 모두 '주'로 통일하였다. 그 수는 잘 알 수 없지만, 처음으로 많은 고을에 수령을 배치하여 적극적인 통치를 꾀하였던 것이다. 그 중에 2경, 5도호부, 12군은 지방통치의 중심 격으로서 후일의 계수관과 같은 것이었다. 특히 관호의 통일은 근대적인 조치라고도 할 만큼 획기적인 것이었다. 다만 10도는, 명칭까지도 대개 당의 10도를 그대로 모방한 것으로서, 조선조나 현대의 도와 달리 몇 개의 고을을 한데 묶어 나눈 단순한 구역일 뿐 도지사 같은 행정기구가 있는 상급 지방행정구획은 아니었다. 따라서 모든 주는 행정상 중앙정부와 직결되었던 것이다. 그때 승주는 12군 중 연해군에 해당하며 낙안군, 곡성군, 부유현, 광양현, 여수현, 돌산현 및 다수의 향·소·부곡을 관할하였다. 그리고 낭주(영암 : 안남도호부), 나주(진해군), 정주(영광 : 자사), 광주(자사), 패주(보성 : 자사), 담주(담양 : 도단련사) 등과 함께 해양도를 구성하였다.

그뒤 10년 만인 1005년(목종 8)에는 10도가 폐지되고 수령의 수도 대폭 감축되어, 983년(성종 2)의 상태로 후퇴하였다. 관찰사·자사·도단련사·단련사가 모조리 혁파되고, 2경과 양계의 방어진(사)·현·진(장) 외에, 군사적인 성격이 특히 강한 4도호부(안서도호부 폐지)와 12주(군 폐지)만이 남게 되었다. 그것은 바로 지방세력의 반발 때문이었다. 1012년(현종 3)에는 다시 수령을 대폭 증설하여 12주를 폐지하고 그 대신 5도호부(안서도호부 복설) 외에 75도(안무사)를 설치하였다. 적어도 80여 고을에 수령을 배치하고 도호부 외 고을의 관호와

수령의 명호를 도와 안무사로 각각 단일화함으로써 다시 적극적인 통치태세를 취하였던 것이다. 그것은 왕위계승문제 및 거란의 제2차 침략(1010~1011)으로 빚어진, 왕조와 국가의 위기를 극복함으로써 가능하였고, 또 그 때문에 필요했던 조치이기도 하였다. 75도가 어디였는지는 극히 일부를 제외하고 알 수 없지만, 승주는 75도의 하나로서 여전히 수령이 없는 그 부근의 고을들을 관할하였을 것으로 추측된다.

1018년(현종 9)에는 새로운 제도가 실시되어 그것이 고려 말기까지 유지되었다. 1018년에 실시된 제도는 외형상 전국을 경기(개경)와 호경(서경) 및 12계수관도로 제법 정연하게 나눈 것이었으나, 실상은 고려왕조와 지방호족세력 간의 타협의 소산으로 그 구조가 아주 복잡하였다.

첫째, 12계수관은 4도호부(경주안동대도호부·해주안서도호부·안북(안주)대도호부·안변도호부)와 8목(황주·광주·충주·청주·전주·나주·진주·상주)이었다. 그런데 그것들은 995년(성종 14)의 5도호부·12군이나 신라의 9주와 비슷한 것으로서 각 구역이 따로 있는 하나의 고을에 불과하였으며, 조선조나 현대의 도와 같은 상급 지방행정구획은 아니었다.

둘째, 한 계수관과 그에 관련되는 약간의 부(지부사), 주(방어사·지주사), 군(지군사), 현, 진 등이 하나의 계수관도를 구성하였다. 그 점에서도 계수관과 부 이하의 수령관들은 동격이었으며, 실제 주요 행정에서 상호 독립적이었고, 각각 중앙정부에 직결되고 있었다. 사실 계수관도는 온전한 행정도가 아니었으며, 그것이 군사도인 점에 더 큰 의미와 중요성이 있었던 것이다.

셋째, 계수관을 포함한 각 수령관은 그 직촌(직할지역)과 함께 수령이 배치되지 않은 고을, 즉 속부·주·군·현·향·소·부곡·처·장 등의 임내(任內)를 관할하였다. 그리고 수령관의 관할구역도 하나의 군사도였다. 즉, 한 수령관과 그에 속한 몇 개의 임내들이 모여 하나의 소군사도인 수령관도를 구성하였던 것이다.

1018년의 체제에서 승주는 나주도에 속한 나주목의 한 ‘영주(領州)’로서 5품 이상의 지사(知事)나 주사(州事)가 배치되는 하나의 수령관이 되었다. 983년(성종 2) 이래 12목 또는 12군의 하나로서 적어도 나주와 동격이던 승주는 한 개 지사관으로 격이 낮아졌다. 1036년(정종 2)에 승주는 또다시 5품 이상의 지군사가 배치되는 승평군으로 개칭·강격되었고, 관할구역도 줄어들었다. 즉, 부유현·광양현·여수현·돌산현과 3향·19소·14부곡은 여전히 승주(승평군)의 임내로 남게 되었지만, 곡성군과 낙안군 및 그 부근의 4소(개녕·초천·품어·가용)와 2부곡(군지·율곡)이 나주목의 임내로 이속되었다. 것처럼 승주의 지위와 관호가 격하되고 또 그 임내마저 축소된 것은 호족시대 이래 승주의 세력이 1018년을 전후하여 크게 위축되었음을 나타내는 것이다. 반면에 지금까지 승주의 임내이던 낙안군과 곡성군 등이 승주보다 거리가 훨씬 먼 나주목의 임내로 이속된 것은, 백제와 고려의 쟁패기부터 이미 왕건의 세력 근거지로서 고려왕실과 특수한 관계에 있던 나주세력이 그무렵에 더욱 커지게 되었음을 말해준다.

이제 승주를 중심으로 고려 전기의 지방통치체제를 도시하면 다음 표와 같다.

그러나 ‘1018년의 제도’도 고려 중기 이후 많이 변모하였다. 숙종·예종대(1095~1122)의 중흥정책과 북벌추진 및 좌절, 이자겸의 난(1126)과 묘청의 난(1135~1136), 무인정권의 성립(1170)과 몽고의 침략(1231) 등 어지러운 정치적 격동 속에서 지방통치제도도 변화될 수밖에 없었던 것이다.

우선 3경의 설치 등으로 말미암아 계수관의 수와 그 관내(管內)의 변동이 있었다. 그리고 많은

고려 전기의 지방통치체제

계수관	수령관 및 임내		비고(치소)
니주목 (니주도)	니주목 (목 사)	니주목	
		곡성군	(곡성군 죽곡면 본토)
		낙안군	(보성군 별교읍 고읍)
	니주목도	(현·향·소·부곡)	
		승주 (지주사)	승주
	↓ 승주군 (지군사)	부유현	주암면·쌍암면·송광면(주암 참촌)
		광양현	광양읍·봉강면
	↓ 승주도 (승평)	여수현	여수시, 여천군 쌍봉면(쌍봉면)
		돌산현	(여천군 화양면)
		(3향·19소·14부곡)	

임내가 감무관, 현령관, 지사관 등으로 독립됨으로써 수령관의 수가 크게 늘었으며, 그와 함께 허다한 임내의 소속이 변동되고 다수의 월경지(越境地 : 어떤 고을의 경계 밖의 관할지역)와 두입지(斗入地 : 경계는 연결되지만 다른 고을의 영역 속으로 마치 반도처럼 길게 쏙 내민 지역)가 새로 발생했다. 또한 많은 고을들이 승격·승호되거나, 목·도호부 등 고위 수령관이 남설됨으로써 계수관의 기능이 위축되어 유명 무실해졌다. 반면에 2~4개의 계수관도 또는 수령관도를 하나로 묶은 5~8개의 안찰(廉)사도가 새로 성립되었다. 그 예의 하나를 전주도와 니주도가 합쳐져 전라도가 된 데서 볼 수 있다. 대군사도이기도 한 안찰사도는 원래 임시적인 순찰구역에 불과하였으나, 갈수록 안찰사의 기능이 확대되어 점차 행정도화하고, 마침내 1390년(공양왕 2)에는 전임 관찰사가 주재하는 행정관서(경력사)가 설치됨으로써 명실상부한 상급 지방행정구획이 되었다.

승평(순천)군 지역에도 많은 변화가 있었다. 정확한 연도는 알 수 없지만 명종대(1170~1197)에 승평군의 임내였던 광양현이 감무관으로서 수령관이 되고, 그와 함께 그 부근의 1향·12소·5부곡이 광양현의 임내로 이속되었다. 또한 1309년(충선왕 1)에는 승평군이 일약 승주목으로 개칭 승격되었으나 이듬해에 다시 순천부로 개칭·강격되었다. 이는 남설된 수많은 목을 도태시킨 국가정책의 일환이었지만 그 결과, 순천이라는 이름이 처음으로 등장하고 그 관호도 군에서 부로 승격되었다. 그리고 1350년(충정왕 2)에는 그때까지도 순천부의 임내이던 여수현이 현령관(7품 이상)으로서 모처럼 수령관으로 독립되었다.