

## 제2장 고려시대

### 제1절 고려시대 개관

#### 1. 고려왕조의 성립과 발전

신라말 지방 세력이 성장하여 호족(豪族)의 시대가 이어지고, 전라도의 호족 가운데 광주, 순천을 중심으로 한 내륙과 남해안 일부 세력은 후백제의 견훤(堅萱)에게, 나주를 일대로 한 서남해안 세력은 왕건(王建)에게 결집되었다. 호족이 가진 세력의 차이에 따라 활동 영역이나, 정치적 지위에 차이도 많았다. 호족들은 세력 정도에 따라 대호족(大豪族), 중소호족(中小豪族)으로 구분하기도 하지만, 분명한 기준이 있는 것은 아니다.<sup>1)</sup> 행정 단위의 규모, 관할 영역에 따라 호족의 세력이 다양하게 나타나고, 예속관계도 다양하게 형성되었다.

호족들은 세력의 차이는 있었지만 대체로 자신이 관할하는 영역에 대하여는 자신의 독자적인 지배권을 형성하고 있었다. 그들은 사병(私兵)과 같은 형태의 군사들을 거느리고 있었으며, 자신의 영역 안의 백성들에게 세금을 거두어들이고 각종 역을 부과하였다. 호족들의 독자적인 세력은 견훤, 궁예, 왕건과 같은 새로운 왕국을 형성한 세력과 연합하기도 하고 귀부(歸附)하기도 하면서 재편되어 갔다. 특히 후백제의 견훤이 광주와 전주를 중심으로 세력을 형성하고 왕건이 서남해안 지역에 세력을 형성하면서 전라

1) 호족의 개념 및 연구 결과에 대하여는 정청주, 『신라말 고려초 호족연구』, 일조각, 1996, 7-11쪽을 참고하여 작성하였음을 밝혀둔다.

도 지역의 호족 세력간의 관계는 복잡하게 얽혀졌다.

그렇지만 결국 왕건이 고려를 통해 분열된 세력을 하나로 묶고 통일을 이룸으로써 호족의 세력 개편은 고려 통일 이후 새로운 관건으로 떠오를 수밖에 없었다. 특히 왕건의 고려 통일과 관련하여 어떠한 역할을 하였는가는 세력의 부침과 연관이 될 수밖에 없었다. 전라도 호족 세력의 변화도 왕건과의 관계에 영향을 받았다. 나주 일대의 호족 및 견훤과 결탁하였지만 결국 견훤과 함께 왕건에게 돌아섰던 전라도 호족은 고려의 통일 이후 세력을 유지, 확대하여 나갔다.<sup>2)</sup> 왕건 세력에 반대하였던 호족들은 자신의 세력을 유지하기가 쉽지 않았을 것이다.

왕건은 통일 이후 일부 호족들을 개경에 거주하게 함으로써 중앙 지배층으로서 활동하도록 하였다. 중앙으로 진출한 호족들은 지방의 자신의 세력을 유지하면서 중앙 관료로 성장하였다. 고려초 중앙정부는 왕과 호족들이 통치구도를 형성하여 나갔다. 이 과정에서 왕권과 호족들의 권한은 서로 상충되는 부분이 발생하였으며, 호족들을 다양한 방법으로 이끌어 나가면서 통일을 이루어낸 종래의 정책이 변화가 모색되어야만 했다. 왕권을 확립하고 호족의 독자적인 권한을 관료체제 아래 편입하는 것이 고려 통일 이후 중요한 과제가 된 것이다. 지방세력들을 중앙의 권력 영역 안에 재편하는 정책이 필요했던 것이다.

지방세력을 재편하는 과정은 크게 보아 중앙관료로 편입하는 것과 지방에 남아 있는 세력들을 중앙의 지방 지배 방식에 흡입되도록 하는 노력으로 구분할 수 있다. 지방세력을 중앙의 관료체제에 편입하려는 노력은 왕권(王權)과 신권(臣權) 사이의 힘의 기울기를 둘러싼 권력 체계의 정비로 나타났다. 광종(光宗)이 호족 세력을 누르고 왕권을 강화하려는 정책을 펼 것은 고려초 왕권과 신권의 대립을 분명히 보여주는 것이었다.

지방에 거주하던 토착세력을 중앙의 권력 안에 두기 위한 조치는 토착세력의 독자적인 힘을 중앙 권력과의 쌍 방향에서 조정되도록 하는 수밖에 없었다. 지방의 토착세력이 가지고 있던 권한 가운데 중앙정부가 거두어 들여야 할 시급한 것은 군사와 경제에 관한 것이었다고 여겨진다. 독자적인 군사력과 세금 수취 권한을 지방 세력이 가지고 있는 한 중앙정부가 지방을 통치하는데는 별다른 의미를 갖지 못하기 때문이다. 태조 왕건이 토지세를 1/10로 낮추어 거두어 들였다는 점은 백성들의 호응을 얻기 위한 정책이기도 하였지만,<sup>3)</sup> 중앙정부에 세금을 내지 않고 지방에서 세금을 과다하

2) 순천 지역 호족의 동향에 대하여는 『순천시사』 정치 사회편, 「신라말 고려초 순천의 지방세력」, 1997, 170-185쪽이 참고된다.



왕권을 확립하고 호족의 독자적인 권한을 관료체제 아래 편입하는 것이 고려 통일 이후 중요한 과제가 된 것이다.

3) 『고려사』 78 식화 1 전제 우왕 14년 7월 조준 상소.

게 거두어들이던 호족들에 대한 경제적 제재이기도 하였다. 물론 고려가 통일된 이후 이러한 세금 정책은 전국적으로 실시될 수 있었고, 이를 위하여 관리를 임명하기도 하였다.

태조 왕건대에는 호족들에 대한 경제적 제재만이 이루어진 것은 아니다. 공로가 있는 호족이나 회유하여야 할 호족들에 대하여는 훈전(勳田), 역분전(役分田)을 지급하여 호족들의 경제적 기반을 인정하여 주었다.<sup>4)</sup> 호족들의 경제적 기반을 인정해주는 방향에서 백성들이 내는 세금이 중앙정부에 귀속되도록 정책의 방향을 이끌어나갔던 것이다. 고려 사회의 틀이 잡혀가면서 토지에 대한 정책은 전시과(田柴科) 제도로 정비되어 나갔으며, 품계를 가진 관리와 직역을 담당하는 사람들에 대한 토지 지급도 이루어지게 되었다.<sup>5)</sup>

호족들이 거느리고 있던 군사는 사병처럼 호족에게 예속되었던 군인으로 농민들과 노비들이 주축을 이루고 있었다. 왕건은 통일과정에서 호족들이 거느리고 있던 군사력의 도움을 받았으므로 고려 통일에 공헌한 호족들의 군사력을 쉽게 회수하거나 약화시킬 수는 없었다. 물론 국가의 군사기구 아래 군사력을 편입시키려는 노력을 하였지만, 호족들은 여전히 자신의 군사력을 보유하고 있다. 호족이 거느린 군사력을 약화시키기 위해서는 사병을 혁파하여야만 했다.

강력한 기반을 가지고 있던 호족 세력을 약화하기 위한 구체적이고도 직접적인 방법은 광종대에 모색되기에 이른다. 광종은 958년(광종 9년) 노비안검법(奴婢按檢法)을 실시하였는데, 양민 가운데 노비가 된 사람을 다시 양인으로 되돌리는 것이었다.<sup>6)</sup> 호족들의 군사 가운데는 노비와 일반 양민이 주축이 되었는데, 일반 양민은 초적이나 유이민이 되었다가 호족의 군사로 편입된 사람들이 포함되어 있다. 노비안검법의 시행으로 일반 양민 출신은 다시 본래의 생계 터로 돌아가게 되었으며, 호족이 거느린 군사력은 약화되기에 이르렀다. 광종은 시위군을 강화하여 자신의 군사력을 확대하기에 이른다. 그리고 이미 거란에 대비하기 위하여 정종대에 광군(光軍)을 조직한 것 역시 호족의 군사력을 약화하고 국가의 군사력을 강화하기 위한 조치로써 의미를 가진다.

광종대에 호족 가운데 중앙권력의 핵심이 되었던 공신세력이 상당수 제거되고, 과거제 시행 등을 통하여 신진세력을 등용함으로써 왕권이 강화되어 고려의 관료체제는 정비되어 나간다. 관료의 공복제(公服制) 시행, 황제

4) 강진철, 『고려토지제도사연구』(고려대, 1980), 홍승기, 『고려초기의 녹읍과 훈전』(『사총』 21 · 22합, 1977)을 참고.

5) 고려 시대 일반적인 상황에 대하여는 박용운, 『고려시대사』(일지사, 1985)와 국사편찬위원회 편 『한국사』를 참고하였음.

6) 광종대 정책에 대하여는 이기백 편, 『고려광종연구』(일조각, 1981)가 참고된다.



지방사회의 변화는 호족사회를 귀족사회로 변모시켜 가는 과정과 궤를 같이 한다.

를 칭하고 독자적인 연호를 사용하는 등 호족사회의 이미지를 벗어내고 왕권을 강화하면서 귀족사회로 나아가려는 노력이 이루어졌다. 이로 인해 지방사회도 중앙권력체제의 변화와 더불어 자리를 잡아가기 시작했다. 지방에서 세력을 형성하였던 호족은 중앙권력과 관계에서 자리를 재정립하여야 했고, 일반백성 역시 새로운 체제 아래 편제되어야 했다.

지방사회의 변화는 호족사회를 귀족사회로 변모시켜 가는 과정과 궤를 같이 한다. 태조 왕건대부터 호족에 대한 정책을 시행하면서 지방사회는 새로운 중앙권력의 틀에 맞춰지고 있었으며, 중앙의 권력체계가 정비된 성종대에 이르러 지방 사회도 정비가 일단락 되었다고 하겠다. 지방사회 변화와 중앙 권력구조의 상호 관계를 파악할 수 있는 내용을 중심으로 고려시대의 구조를 살펴보도록 하겠다.

## 2. 고려 전기의 정치 경제 구조

고려의 중앙 통치기구는 3성(省) 6부(部)를 중심으로 이루어졌는데, 이는 성종대에 확립되었다. 궁예를 축출하고 왕건이 즉위한 이후에도 통치기구의 큰 변화는 없었다. 광평성(廣評省), 내봉성(內奉省) 등 국가정책을 결정하고 집행하는 기관이 자리하고, 순군부(銜軍部)와 병부(兵部)가 군사력을 통제하고 있었다. 이러한 통치기구는 호족의 이해를 반영하고 왕권을 집행하기 위한 성격을 아울러 가지고 있었다. 고려시대 정치의 중심기구가 된 3성은 중서성, 문하성, 상서성이었지만, 실제로는 중서성과 문하성이 합쳐진 중서문하성과 상서성의 2성 체제였다고 할 수 있다.<sup>7)</sup> 중서문하성은 중 2품 이상의 상충부인 재부(宰府)와 간쟁과 탄핵 등을 담당하는 낭사(郎舍)로 구분되어 있었으며, 재부의 재상들이 국정을 처리하고 상서성의 6부 판사까지 겸임하여 국정을 장악하였다. 중서문하성의 재상이 정책 논의, 결정, 행정실무의 책임까지 겸함으로써 재상이 권력의 중심에 설 수 있는 체제였다고 하겠다.

상서성은 행정 실무를 담당하는 집행기구로 상서도성(尙書都省)과 상서 6부의 이중 구조를 가지고 있었다. 상서 6부에서 일반 행정을 담당하였는데, 이부, 병부, 호부, 형부, 예부, 공부의 6부로 나뉘어 행정을 집행하였다. 그런데 6부의 장관으로 상서(尙書: 정 3품), 차관으로 시랑(侍郎: 정 4품)

7) 변태섭, 「고려의 중서문하성에 대하여」, 『역사교육』 10, 1967; 『고려정치제도사연구』, 일조각, 1971.

이 있었지만 판사(判事)는 중서문하성 재상이 겸직하고 있었으므로 상서 6부는 중서문하성 통제 아래 놓이게 되었다.

한편 중앙의 핵심적인 부서로 중추원이 있었다. 중추원은 왕명의 출납과 숙위, 군사 기밀을 관장하였는데, 상층부인 추밀(樞密)과 하층부인 승선(承宣)으로 구분되었다. 추밀은 중서문하성의 재상과 밀접한 관련을 맺고 있었으며, 재추, 양부 재상이라고 불렸으며, 대외적인 국방, 군사 문제를 다루는 도병마사와 대내적인 법제, 격식을 관장한 식목도감에 중서문하성 재상과 함께 참여하였다. 재추회의의 참석자였던 중서문하성 재상과 중추원 추밀이 중앙권력의 핵심 인물로서 국정을 운영하였다.

군사 문제를 다루었던 도병마사는 충렬왕 5년(1279)에 도평의사사(도당)로 개편되고, 참여 인원이 늘어나면서 상설 기관으로 변하여 주요 정책을 의결하고 집행하는 기구로 바뀌게 된다. 그리하여 고려 후기에는 도당중심체제라고 불릴 정도로 도평의사사의 권한이 확대되었다.

중앙의 중요 기구로 삼사(三司)와 어사대(御史臺)도 주목을 끈다. 삼사는 성종대 설치되었으며, 곡식의 출납을 회계하는 사무를 총괄하는 부서이다. 호부에서 토지, 호구, 특산품 등 재정 전반에 관한 행정을 담당하였으므로, 삼사에서는 세금과 녹봉 등의 출납에 관한 회계를 담당하였을 것이다. 재정의 출납의 회계를 통하여 삼사에서 호부의 집행과정에 일정한 제재와 확인 감독을 하였던 것이다. 어사대는 정책과 풍속 등에 대하여 논의하고 관리를 감시하는 기구였다. 어사대의 대관은 간관으로 불리운 중서문하성의 낭관과 함께 연관으로서 활동하였는데 관리 임명에 서명하는 서경권(署經權)을 가지고 있었다. 고려시대 대간(臺諫)은 어사대 관리와 중서문하성 낭관을 합하여 부른 것으로 기능에 있어 약간의 차이는 있지만 정책에 대하여 비판하고 관리를 감찰하는 중요한 역할을 하였다.

중앙의 통치기구는 귀족 중심의 체제를 반영하는 요소가 강하였으며, 특히 재상 중심의 권력구조를 띠고 있었다. 그리고 기능을 달리하는 조직을 한 기구 안에 묶어 운영하거나, 유사한 기능을 가진 조직을 다른 기구로 편제하기도 하였다. 통치기구의 미분화 현상을 보여주는 것이기도 하지만, 귀족 중심의 통치체제를 운영하기 위한 방편이기도 하였다.

중앙의 통치 조직에 비해 지방 통치조직은 정비되기까지 여러 과정을 겪는다. 지방통치 조직은 지방의 유력자인 호족 출신에 대한 중앙의 지위설정, 지방민에 대한 정책 등과 맞물려 있는 문제이다. 성종대에 이르기까지



중추원은 왕명의 출납과 숙위, 군사 기밀을 관장하였는데, 상층부인 추밀(樞密)과 하층부인 승선(承宣)으로 구분되었다.

8) 『고려사』 77 백관 2 외직.

지방관이 파견되지 못하고 지방은 호족 세력에 의하여 통제되었다. 물론 금유(今有), 조장(租藏), 전운사(轉運使)와 같은 임시 관리가 파견되어 지방민으로부터 조세를 수취하고, 운반하는 임무를 담당하고 있었다.<sup>8)</sup> 재정의 필요에 의해 세금 수취와 관련된 임시 관리가 파견되기는 하였지만, 상설 지방관이 파견된 것은 성종 2년(983) 12목을 설치하고 목사를 파견하면서 지방제도는 정비되어 나가기 시작했다.

고려 시대 지방통치조직은 현종 9년(1018) 4도호부(都護府), 8목(牧), 56주군(州郡), 28진(鎭), 20현(縣)이 설치됨으로써 골격이 갖추어지게 된다. 북방의 양계지역을 제외하고는 주군현체제에 의하여 지방이 통치되었다. 그런데 고려 시대 지방은 지방관이 파견된 주현, 주군과 지방관이 파견되지 않은 채 주현, 주군의 통제를 받는 속군(屬郡), 속현(屬縣)이 존재하여 이원적인 체제 아래 놓였다. 속군, 속현에도 지방관이 파견되어 나감에 따라 속군, 속현이 감소하기는 하였지만 고려가 멸망하기까지 이원적 체제는 유지되었다. 지방제도의 정비와 관련하여 다음에서 더 자세히 살펴보기로 하겠다.

경제구조는 지방민에게 절대적인 영향을 미치는 중요한 사안이다. 중앙 정부의 입장에서는 수입과 지출을 통해 재정을 운영하여야 했는데, 수입은 토지로부터 생산된 것과 특산물이 주였으며, 지출은 왕실 운영, 관리에 대한 대우, 각 기구 운영비 등 다양하였다. 중앙 통치기구를 운영하기 위해서는 관리 및 기구에 대한 지출 재원 확보가 가장 주요한 과제였다. 이를 해결하기 위한 토지제도가 전시과제도이다. 전시과제도는 고려를 유지하기 위한 기본적인 경제제도였다고 하겠다. 경종(景宗), 목종(穆宗)을 거쳐 개정된 전시과는 문종(文宗)대에 재편성된다.<sup>9)</sup> 18과(科)로 구분하고 각 과에 따라 관리로부터 군인, 한인(閑人), 잡류(雜類)에 이르기까지 전토와 시지(柴地: 땔나무 수취지)를 지급한 전시과제도는 토지의 소유권을 지급한 것이 아니라 토지로부터 조(租)를 수취할 수 있는 수조권을 지급한 것이다.

전시과제도는 당대에 한해 수조권을 지급하는 것을 원칙으로 하였지만, 그 원칙은 잘 지켜지지 않았다. 공음전, 전정(田丁)과 같은 영업전(永業田) 성격이 강한 토지는 자손들이 계속 세습하였던 것이다. 전시과제도에 의해 토지를 지급받은 사람은 토지 경작자로부터 조를 수취하였는데, 경작과 생산을 감독하고 조를 서울로 운반하는 책임은 지방관에게 있었다. 따라서 토지 지급에 따른 경작자에 대한 직접적인 관계는 형성되지 않았다. 전시과제

9) 전시과의 변화에 대하여는 강진철, 앞의 책을 참고로 함.

도는 무인정권 이후 무너지기 시작하여 고려 후기에는 녹과전 제도로 변화하게 된다. 즉, 관리들은 토지 이외에 미곡을 받는 녹봉제에 의하여 별도의 보수를 받았다.

그런데 고려시대 토지는 성격상 공전(公田)과 사전(私田)으로 나뉜다. 공전과 사전은 수조권과 소유권에 의해 구분된다. 조(租)가 국가에 귀속되는 토지는 공전, 개인에게 귀속되는 토지는 사전으로 구분되고, 국유지나 관유지는 공전으로, 사유지는 사전으로 구분되기도 한다. 수조권과 소유권이 혼재되어 공사전의 구분이 이루어졌던 것이다 이들 토지에 대한 수조율에 대한 견해도 일치되지는 않으나 대체로 1/10을 조(租)로 거두었다고 여겨진다.

일반 백성은 국가에 세금을 물었는데 조세(租稅), 공부(貢賦), 요역(役)의 세 가지 형태로 부담하였다. 조세는 농지에서 거둔 쌀을 세금으로 무는 것이었으며 자기 소유지의 경우 앞서 보았듯이 수확량의 1/10을 세금으로 냈다. 공부는 특산물을 바치는 것으로 호구수에 따라 무는 것으로 조세 못지 않게 부담스러운 것이었다.

중앙정부가 안정되고 행정력이 미칠 때는 정해진 만큼의 세금을 내면 되었지만, 정권이 불안하고 지방관이나 향리가 불법을 일삼을 때는 정해진 액수 이외로 별도의 가혹한 수탈을 당할 수밖에 없는 것이 일반백성이었다. 일반백성은 가혹한 수탈에 못이겨 자신이 살던 곳을 떠나기도 하고, 힘있는 사람에게 투탁(投託)하여 생계를 유지하기도 하였다. 이러한 현상은 무인정권 이후 고려 후기에 두드러지게 나타난다.

### 3. 고려 후기 사회 변화

고려 전기 귀족중심 사회는 무인정권의 등장에 의하여 변화를 맞게 되었다. 무인들이 정권의 핵심직을 차지하고 난 이후, 문반 귀족중심으로 정권이 운용되던 체제가 무너지고 무반이 고위 관직을 차지하거나 문반만이 나아갈 수 있던 직책에 무반이 임용되었다. 경제제도인 전시과가 무너진 것은 아니지만, 무반 핵심 권력자들이 농장을 확대하고 불법적인 수취를 일삼음으로써 경제적 기반이 흔들렸다.

무인정권기 중앙권력의 혼란과 더불어 지방민들은 무인정권이나 지방관



고려시대 토지는 성격상 공전(公田)과 사전(私田)으로 나뉜다. 공전과 사전은 수조권과 소유권에 의해 구분된다. 조(租)가 국가에 귀속되는 토지는 공전, 개인에게 귀속되는 토지는 사전으로 구분되고, 국유지나 관유지는 공전으로, 사유지는 사전으로 구분되기도 한다.

10) 고려 무인정권 시대 농민, 천민 항쟁에 대하여는 이정신, 「고려 무인정권기 농민 천민 항쟁 연구」(고려대, 1991)을 참고함.



몽고와 화친 이후 원(元) 간섭기 동안 고려 정부는 왕의 승계는 물론 중요한 국사에 대하여 원의 허락을 얻어야 했다.

의 탐학에 반대하여 봉기를 일으키기도 하였다. 김보당(金甫當), 조위총(趙位寵) 등 지방관으로 파견된 관리들이 무인들의 정권 장악에 반대하여 지방에서 반란을 일으킨 일도 있었지만, 농민과 천민, 그리고 지방의 유력층이 반란을 일으킨 사례가 많았다. 농민들이 주축이 되어 일으킨 반란은 삼국부흥운동을 내세우는 경우도 있었다.<sup>10)</sup> 신종 5년(1202) 경주에서 신라부흥을 내세우고 일어난 농민항쟁, 고종 4년(1217) 서경(평양)에서 고구려 부흥을 내세우며 최광수(崔光秀)가 주도하여 일어난 농민항쟁, 고종 23년(1236) 이연년(李延年) 형제가 원윤현(현재 담양군 금성면, 용면 일대)에서 일으킨 백제부흥을 표방한 항쟁 등이 바로 그러하다.

지방민들이 중앙의 무인정권 지배층에 반대하여 항쟁을 일으켰지만, 무인정권은 100년(명종 1-원종 11년, 1170-1270) 동안 지속되었으며, 그 와중에 몽고가 고려를 침략하게 되었다. 몽고의 침략은 수많은 고려 백성을 죽음과 고통 속에 몰아넣었으며, 몽고군이 거쳐 간 지역은 처참하게 약탈당하였다. 몽고의 침략을 대비하고 저항하기 위하여 무인정권은 수도를 강화도로 옮기게 된다. 그 후 삼별초(三別抄)를 조직하여 몽고에 대항하기도 하였지만, 일반 백성은 몽고의 침략에 고스란히 노출될 수밖에 없었다. 그리고 무인정권이 무너지고 몽고와 화친하여 다시 개경으로 돌아온 이후 삼별초는 진도, 제주도로 옮겨 몽고에 대항하였다.

몽고와 화친 이후 원(元) 간섭기 동안 고려 정부는 왕의 승계는 물론 중요한 국사에 대하여 원의 허락을 얻어야 했다. 원과의 관계가 고려 왕조에 있어 중요한 고려 사항이었으므로 왕실은 물론 고위관직자까지 원과의 관계에 의하여 그 부침이 좌우되었으며, 일반백성의 생활은 당연히 뒷전으로 처지게 되었다. 물론 원 간섭기 동안에도 몇 차례 개혁을 통하여 정치구도를 바꾸려는 노력과 민생을 안정시키려는 노력이 있었지만, 성과를 거두기에는 한계가 있었다. 원에 친분관계가 있는 사람들이 정치세력을 형성하고, 전시과제도는 녹과전(祿科田) 제도로 바뀌게 되었다.

원 간섭기에 지방행정은 느슨하여지고, 중앙의 권력자와 손잡은 지방관 및 지방 세력자들이 불법을 일삼으므로 인하여 일반 백성은 분해되었다. 일반 백성 가운데 유이민이 발생하고, 권력자에게 투탁하는 사람이 생겼다. 이 와중에서도 향리 출신들 가운데는 중앙 권력자와 연계되어 품관으로 전환된 사람도 생겼으며, 일부 향리들은 역의 부담을 이기지 못하여 도망하기도 하였다.



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 흥건적, 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.