

## 고려시대

### 1. 고려의 후삼국통합과 영광군으로의 개칭

영광은 후삼국시기에 태봉과 후백제, 고려와 후백제 사이에서 치열한 공방전이 전개된 지역이었다. 영광은 서남해지역과 태봉·고려를 잇는 해로의 요충지에 위치하였고, 전남지역과 후백제를 연결하는 길목에 해당되었다. 따라서 후백제와 태봉·고려 양국은 영광지역을 차지하기 위하여 치열한 각축전을 펼쳤다.

영광을 비롯한 서남해지역의 호족들은 신라의 수도 경주에서 원거리에 위치하여 해공왕(756~780) 이후 자립하기 시작하였다. 통일 이후 확립된 무열왕계의 전제왕권은 경덕왕 때까지 유지되었다. 그러나 그 뒤를 계승한 해공왕 때에는 집사부 중시를 중심으로 강력한 전제왕권 체제를 구축했던 신라 중대 사회의 모순이 파탄 직전에 이르렀으며, 귀족세력들이 정치일선에 등장하여 왕위쟁탈전 양상이 노정되는 등 정치적으로 불안정하였다. 특히 지방에서는 호족세력이 성장하여 할거적 성격을 띠면서 중앙집권체제가 약화되고, 중앙귀족과 지방세력의 농장경영이 발달함에 따라 자영소농민은 광범위하게 몰락하였다.

전남지역은 후삼국통합전쟁 과정에서 궁예와 견훤이 영광과 나주를 비롯한 서남해지역을 차지하기 위하여 900년 이후부터 치열한 공방전이 전개된 것으로 특징지워진다.

이처럼 나주는 서남해의 40여군을 관할한 것으로 나타나지만 신라가 삼국을 통일한 후 전남지역에 무진주를 설치하면서 15군 43현을 둔 사실을 고려하면 과장된 측면도 존재한다. 나주의 군현은 『고려사』에 5군 11현으로 되어 있는데,

그 관할지역은 전남의 1/3을 차지하는 광범한 지역인 영광과 함평, 무안과 신안, 영암·해남·완도·진도 등의 서남해지역이 해당되었다. 영광을 비롯한 이 지역의 토착 호족세력은 견훤의 세력권에 들어가지 않고 자립을 추구했으며, 이 곳의 해상세력은 서남해연안과 그 부속 도서를 중심으로 활발한 해상활동을 전개하였다. 이들은 열린 바닷길을 이용하여 다양한 집단과 관계를 맺으면서 동아시아 대외교류를 통하여 독자적인 정치적 위상을 확보하고 있었다.

그런데 후삼국시대에 있어서 영광지역의 대표적인 호족은 전씨田氏 집단으로 추정된다. 영광전씨의 대표적인 인물로는 왕건이 후삼국을 통일한 후 개국공신開國功臣의 반열에 오른 종회宗會가 있었다. 그는 영광 출신으로 왕건이 서남해지역을 공략할 때 많은 공을 세워 태조공신太祖功臣 운기장군雲騎將軍에 오른 인물이었다. 그가 왕건의 서남해지역 경략과정에서 수군과 관련된 업무에 종사한 것으로 보아 해상세력 출신으로 판단된다. 그는 궁예가 왕건에게 명하여 정주貞州에서 전함을 수리하여 2,500여명의 병사를 거느리고 진도를 공격할 때 김언순言과 함께 부장으로 참전하였다. 따라서 영광전씨는 나주오씨와 영암최씨 등과 더불어 왕건이 서남해지역을 경영하는데 기여했다고 할 수 있다. 이들 서남해의 해상세력은 일정한 거점을 중심으로 영역을 확장하면서 중앙정부에 맞서는 형태를 취하지 않고 해안과 도서, 바다를 무대로 활약하였다. 그 결과 견훤은 광주에서 후백제 건국의 기틀을 마련하면서 10여년을 머물렀지만 서남해지역을 제압 장악하지 못한 채 900년에 이르러 완산주로 천도하게 된다. 이후 이들 세력은 경제·군사적 기반 속에서 주민들을 독자적으로 지배하여 후백제에게 더욱 강하게 저항하였다. 물론 후백제는 이들 서남해 해상세력을 압도하여 처음부터 대립한 것은 아니었다. 오히려 이들은 견훤과 공존을 모색하면서 실리를 취했으며, 견훤도 이들과 우호관계를 맺고 배후의 안정을 도모하였다.

고려 현종대에 지방 행정조직이 개편되면서 영광은 2군 8현을 관할하게 되었는데 그 범위는 장성·고

창·무안·신안의 대부분 지역을 차지하였다. 이는 고려의 개국과 통일에 영광전씨를 비롯한 영광지역 해상세력들이 왕건을 지지하면서 적극 기여했으며, 본래 영광이 전남 서북부의 지정학적 요충지에 자리하고 있었기 때문이었다. 이 과정을 거쳐 궁예의 서남해지역 통치는 914년에 이르러 왕건이 3천 병력을 이끌고 기민 구휼에 성공한 것을 계기로 안정단계에 이르렀다. 따라서 왕건은 이 지역을 확고히 장악하여 후백제를 배후에서 견제하는 거점으로 활용했으며, 이에 비하여 견훤은 몇 차례에 걸쳐 공격하였으나 끝내 차지하지 못하였다.

고려는 후삼국 통합 이후 지방통치를 강화하기 위해 일련의 군현개편을 시행하였다. 왕건 태조대의 지방 편제방식은 초기와 후기 사이에 있어서 일정한 차이가 있었다. 초기에 실시한 개편의 특징은 전국의 49개 군·현을 29주州와 8부府로 승격시키고 5진鎭을 설치한 사실에 있다.

전남지역의 경우 신라의 경덕왕대에 개명된 승평군昇平郡과 금산군錦山郡을 각각 승주와 나주로 그 읍호를 삼았다. 이러한 주州로의 승격은 후삼국통합 과정에서 이 지역 토착 호족세력의 귀부와 지지의 맺가로 이루어졌다. 따라서 중앙의 행정력 침투가 어려운 가운데 호족들의 자치권을 인정하는 간접 지배의 형식을 취하였다. 그 대신에 고려는 나주오씨 오다련과 순천박씨 박영규 가문 등과 혼인관계를 맺어 긴밀한 관계를 유지하였는데, 이들 가문 외에도 영광전씨와 영암최씨 등이 있었다.

다음으로 태조 23년(940)에 초기와는 전혀 다른 기준에 입각한 군현 재편이 이루어졌다. 이 때 개편된 주·부·군은 16곳인데 그 중에서 창녕군을 제외한 15곳은 신라의 고도古都와 신라시대의 9주 5소경이었다. 이는 군현개편의 목적이 지방의 정치·행정·교통상의 중심지를 주·부로 편성하는 데 있었음을 의미한다.

이러한 개편에 따라 영광은 왕건의 주요 기반으로서 김정호의 『대동지지大東地志(1865)』에 기술된 것처럼 통일신라시대의 무령군에서 영광군으로 개칭되었다. 물론 이 때 직접 지방관을 파견한 곳은 49개 군현에 불과했으며, 전남의 경우 주·부·군이 설치된 곳은 승주·나주·광주에 국한되어 그 나머지 지역은 호족들의 실질적인 지배에 놓여 있었다.

그러나 고려가 지방관을 파견하지 못한 것은 중앙 행정력이 미약하고, 여전히 지방의 호족세력이 강대했기 때문이었다. 따라서 호족들은 일정한 통치체계를 갖추고서 지방을 통치하였다. 이들은 당대등堂大等を 최고로 중앙과 동일한 명칭을 가진 병부兵部와 창부倉部, 호부戶部 등 주요 관부를 두고 있었다.

특히 호족들은 중앙에 반독립적인 상태로서 독자적인 군사력과 조세수취 기반을 토대로 지방을 장악하고, 사병을 보유하고 있었다. 이들의 군사력은 정종 2년(947)에 광군光軍이 조직되면서 비로소 간접적이거나 중앙정부의 통제하에 들어갔다. 광군은 거란의 침입에 대비하기 위하여 중앙정부와 호족세력의 타협을 통해 이루어졌다. 이 광군은 지방호족들에 의해 징집 지휘되는 농민예비군의 형식을 취하였으며, 중앙의 광군사光軍司가 총괄 지휘하였다.

그런데 고려는 호족을 통제하기 위한 사심관제事審官制와 기인제其人制를 실시하였다.

사심관제의 기원은 태조 18년에 신라의 경순왕이 귀부하자 그를 경주의 사심관으로 삼아 부호장副戶長 이하의 호족들을 통제하게 한 것에서 기인한다.

이들의 임무는 향직鄉職의 감독 외에 신분 구별, 부역의 공정, 풍속의 교정矯正 등 건국 직후 호족을 중심으로 민심을 안정시키는 데 있었다. 이후 고려의 개국공신도 각기 자기 출신 주州的 사심관으로 임명하여 민심을 수습하고 지방세력을 회유하였다. 처음 설치할 당시에는 정원 규정이 없었으나 통치력이 강화되면서 점차 통제되었다.

이러한 사심관제는 명종 이후 중앙의 행정력이 약화되면서 사심관의 폐단이 커져 공전公田을 점유하

고 막대한 민호民戶와 노비들을 가로채어 사리를 취하는 등 본래의 목적과는 판이한 성격의 존재가 되었다.

이와는 달리 기인제는 향리의 자제를 인질로 삼아 수도에 머물게 하고 그 출신지의 업무에 대해 자문을 담당케 하는 제도였다.

이들은 지방에 상주하는 지방관이 아니라 주로 그 지방의 호족들 중에서 선정되어 임무를 수행하였다.

전문사도 필요에 따라 파견되는 임시직으로 조부를 개경으로 운반하는 일을 담당하였다. 이러한 고려 초기의 여건 속에서 중앙과 친밀한 관계를 맺고 영광지역을 실질적으로 통치한 세력은 영광전씨로 추정된다. 영광전씨는 종회가 개국공신에 올라 강력한 영향력을 발휘했을 것이므로 그 후손에 이르기까지 영광과 주변지역을 담당하는 사심관에 임명되었을 가능성이 높다. 또한 중앙정부가 위임한 금유와 조장, 전문사 등의 임시 관직을 이용하여 지방민을 지배했을 것으로 추정된다. 서남해를 통해 개경과 연결되는 영광지역은 고려의 조세 징수와 운반에 있어서 중요한 역할을 수행한 요충지였다. 그의 후손으로는 목종과 현종 대에 활약한 전공지田拱之라는 인물이 알려져 있는데, 그는 선대의 음덕을 바탕으로 후대까지 크게 활약한 영광 출신으로 판단된다. 영광전씨 가문의 호족들은 금유와 조장 또는 전문사 등의 관직에 임명되어 중앙정부와 밀접한 관계를 유지하였을 가능성이 높다.

## 2. 성종대의 지방제도 개편과 부용포 조창

태조대에 개편된 군현체제는 중앙의 지방군현과 말단 촌락에 대한 행정지배가 호족과 매개된 간접적 형식이어서 매우 미약할 수밖에 없었다. 고려시대에 지방제도가 본격적으로 정비되기 시작한 것은 성종대이었다. 성종은 최승로의 시무 28조를 받아들여 재위 2년(983)에 전국에 12목牧 설치와 금유·조장 혁파를 주요 내용으로 하는 지방제도 정비에 착수하였다.

당시 최승로는 일시에 모든 군현에 외관을 파견할 수 없기 때문에 10여 주현에 일관一官을 두고 각각 2~3명의 관원으로 하여금 보좌할 것을 제기하였다. 성종 5년(986)에는 외관이 처자를 거느리고 부임케 하고, 12목에 경학經學·의학박사醫學博士 각 1인씩을 파견하여 지방교육을 담당하게 했으며, 상평창을 설치하여 물가조절을 담당하도록 하였다. 이러한 개편 속에서 전남지역에는 나주와 승주에 목이 설치되어 지방통치를 담당하였다. 영광은 나주목을 통하여 중앙정부와 연결되었으나 이 시기에도 지방의 실권은 여전히 지방의 호족인 향리의 수중에 놓여 있었다.

그런데 성종 14년(995)에는 12목이 폐지되고 12절도사가 설치되었다. 이는 단순한 명칭 변경이 아니라 군사체제인 절도사제를 통해 지방 호족세력을 통제하여 중앙집권화를 꾀하기 위한 것이었다.

이와 함께 안찰사를 파견하여 담당 지역을 순찰하는 10도제道制를 병행하여 집권화를 도모하였다.

전남지역에는 해양도가 설치되었는데, 나주·광주·정주靜州(영광)·승주·패주貝州(보성)·담주潭州(담양)·낭주郎州(영암) 등으로 14주 62현으로 구성되었다. 정주로 지칭된 영광에는 4~5개 정도의 속현이 있었을 가능성이 크지만 현종 때에 2군 8현을 관할한 것과 비교하면 전남의 주요 지역에 미치지 못한 하위 편제단위였다. 더구나 영광은 10도제로 재편되면서 영광은 도호부사, 나주와 승주는 절도사, 담양은 도단련사, 광주와 보성은 자사가 지방관으로 임명된데 비교하여 일개 주州에 불과하였다. 그러나 영광은 이미 부용포 조창이 설치되어 국가적으로 매우 중요한 지역 중의 하나였음에 유의할 필요가 있다. 특히 이때에 『동여지東輿地』와 『고려사』 지리지地理志에 보이는 것처럼 영광의 별호別號인 오성築城과 정주가 유래하였다. '오성'은 단순한 이칭異稱이 아니라 광범위하게 사용된 지명으로 추정된다. 영광김씨의 시조로 추앙되는 고려초기의 재상 김성언金審言이 오성군築城君 봉해진 것은 이를 반영하며, 이를 중시한 후손들이 영광을 관향貫鄉으로 하게 되었다. '정주'는 평안북도 의주의 옛 명

칭과 함께 사용되어 서로 혼동되는 측면도 있다.

그러나 현재로서는 오성과 정주가 영광의 별칭으로 함께 사용되었으나 그 기원과 유래는 자세하지 않다.

이러한 성종대의 개편은 중앙의 지방통제가 강화된 것을 반영하면서도 지방관이 파견된 곳은 12목에 불과하여 대부분의 군현은 호족의 지배하에 여전히 놓여 있었다. 따라서 성종은 이들 호족을 지배기구 안에 흡수하기 위해 향리로 개편하고, 지방통치의 실무 담당자로 편성하였다.

또한 성종은 호족을 향리로 전환시키면서 재위 11년(992)에 그들이 장악하고 있던 주요 포구浦口를 개명하여 국가적 포구의 성격으로 바꾸고, 각 포에 대한 실질적인 지배를 꾀하였다.

고려 초기에 세공稅貢은 호족들이 징수하고 포구로 운반한 후 전운사의 감독하에 선박에 의해 수도로 운송되었다. 이를 조운漕運이라고 하며 그 업무를 담당한 기관이 조창漕倉이었다. 이러한 개편은 각지의 호족들이 독자적인 세력기반을 가지고 관할지역을 자치적으로 통치하는 가운데 이들이 관關·역驛·강江과 함께 군현의 하부행정기구인 포구를 장악하고 있었고, 이들의 협조를 얻어야 조운이 가능했던 상황을 타개하기 위한 것이었다. 전남지역의 경우 서해안과 남해안, 영산강변을 중심으로 존재한 20여개의 포가 모두 명칭이 바뀌었으며, 영광은 아무포阿無浦에서 부용포芙蓉浦로 개명되었다.

이러한 포구 중심의 조운은 중앙의 지배력이 한층 강화되면서 국가제도로 정비되어 갔다. 국가가 각 지역에 조창을 설치 운영하면서 조운도 중앙의 완전 통제하에 그 중심이 포구에서 조창으로 변화되기에 이르렀다. 이 같은 조운은 전근대사회에 있어서 육로 교통이 불편하고, 토지에 부과되는 곡물이 중심인 세공을 수로와 해로를 이용한 조운이 가장 편리했기 때문이었다. 특히 지방관이 아니면서도 외관의 대우를 받으며 녹봉을 지급받는 조창의 판관判官이 중앙에서 파견된 책임자였고, 여기에 소속되어 개경의 경창京倉까지 입고入庫시키는 색전色典도 호족에서 격하된 향리 출신이었다는 점은 조운에 대한 중앙의 지배력이 강화되었음을 의미하는 것이었다. 이러한 고려시대의 조창은 포구와 마찬가지로 해로와 수로를 이용할 수 있는 서해와 남해 연안에 걸쳐 해창海倉이 반원형모습으로 분포되었고, 한강 연변에 강창江倉이 설치되었다.

문종대에 이르러 서해도에 1곳이 추가되어 모두 13개가 설치된 조창은 주로 한강 이남에 위치하였다. 전남지역의 조창은 영광의 부용창·나주의 해릉창·영암의 장흥창·승주의 해룡창 등 4곳에 위치하였다. 영광의 부용창은 단순한 포구의 기능에서 벗어나 전남의 서해안과 서북지역의 세공을 관리하는 중요한 조창이었다. 그 위치는 지금의 고법성古法聖이라고 불리는 입암리의 대덕산 뒷자락에 자리한다. 법성포에 위치한 현재의 옛 터는 조선초기에 복창復倉되면서 신설된 조창이다. 이 대덕산에는 창터라고 부르는 곳이 밭 가운데 위치하고 그 위쪽에는 세곡을 관장하였던 관아터가 남아있다. 이 곳에는 사방 2척 정도가 되는 초석이 정연하게 놓여 있으며, 창터에서 정서방正西方으로 대덕산 자락을 넘으면 수심이 깊은 '강동바다'라고 불리우는 해안이 위치한다. 이곳에서 부용창의 세곡을 싣고 경창으로 떠났을 가능성이 높다.

이러한 조창은 단순한 창고가 아니라 군현과 같이 관할 영역과 주민, 치소와 행정기구를 갖춘 일종의 행정구획으로서 조세의 수납과 보관, 조운을 관리하였다. 조창의 책임자는 판관으로 그 밑의 향리출신인 색전 외에 초공梢工·수수水手·잡인雜人 등의 하급실무자가 배치되었다. 조세를 생산지에서 조창까지 운반하는 일은 농민의 요역 부담이었고, 조운을 담당하는 사람들은 조창의 노역에 종사하는 계층이었다.

각 조창에서는 해로와 수로를 이용하였기 때문에 일정한 숫자의 조운선과 뱃사공을 확보하였는데 그 수는 수납하는 세곡稅穀의 양과 수송 거리에 따라 달랐으며, 선박의 규모도 차이가 있었다. 부용창의 경우 다른 전남지역의 조창과 마찬가지로 초마선哨馬船 6척을 보유하고 있었는데, 1척이 1천석을 적재하였다. 또한 부용포에서 개경 경창까지의 운임은 9석 운반에 1석이었으며, 수경가輸京價는 농민이 부담하였다.

그러나 조운이 국가 통제하에 놓이면서 직접 조운선을 건조 직영했기 때문에 조창의 건설비와 조선인들의 생활비, 선박 건조비, 그 밖의 잡비 등은 모두 국고에서 지출되는 것이 원칙이어서 운송비가 별도로 징수되지 않고, 전세 자체에 운송비까지 포함되어 있었다.

### 3. 현종대의 군현제 정비와 영광지역의 추이

고려 초기 일련의 행정개편은 현종대에 일단락되어 지방제도의 기본구조로 완성된다. 이러한 개편은 즉위 초부터 점진적으로 이루어져 현종 3년에 12절도사를 폐지되고 5도호都護·75도안무사道按撫使가 설치되었다.

그 후 현종 9년(1018)에 이르러 안무사제를 혁파하고 4도호 8목을 두고 그 아래에 56지주군사知州郡事·28진장鎮將·20현령縣令을 설치하여 지방관을 파견하였다.

전남지역은 나주목과 영광군을 비롯한 4군과 해양현 등의 4현에 지방관이 파견되었다. 영광은 이때 이르러 압해군과 장성군의 2개 속군과 삼계현·육창현·해제현·임치현·장사현·무송현·함평현·모평현의 8개 속현을 거느린 대군大郡이 되었다. 압해군은 백제시기의 아차산군阿次山郡으로 신라의 삼국통합 이후 압해현으로 개편되었다. 고려 초기에 나주의 속현으로 편제되었으나 이때에 이르러 영광의 속군으로 재편되어 신안군 압해면 일대와 그 주변 부속 도서를 관할하였다. 그 관할 도서는 지상도只上島·도사도道沙島·근창도斤斬島·술지도述只島·모야도毛也島·팔차도八欠島·청안니도靑安尼島 등이었다. 장성군은 백제의 고시이현古尸伊縣이었다가 신라 경덕왕 때에 갑성군岬城郡으로 개명되었다. 고려 때에 장성군으로 개명되었다가 현종 때에 영광의 속군이 되어 장성읍과 그 주변의 일부지역을 관할하였다.

삼계현은 장성군 삼계면과 그 주변지역을 관할하였다. 백제의 소비혜현所非兮縣·소을부현所乙夫縣으로 경덕왕 때에 삼계현으로 개칭되어 갑성군의 속현이 되었다가 현종 때에 영광군에 속하게 되었다.

육창현은 영광군 군남면과 그 인근의 부속도서를 관할하였다. 백제 때의 아로현阿老縣으로 가위加位·하로何老·곡야谷野·갈초葛草라고도 통칭되었다가 경덕왕 때에 갈도현碣島縣으로 개칭되어 압해군의 영현이 되었다. 고려초기에 육창현으로 개칭된 후 영광군에 병합되었다.

해제현은 백제의 도제현道際縣으로 경덕왕 때에 개명되면서 무안군의 속현이 되었다가 이때에 영광군의 속현이 되었다. 지금의 무안군 해제면 고읍리에 치소를 두고 인근의 내륙지역과 황제도荒楮島·두지도豆知島·울도栗島·능도凌島·독지도秃楮島 등의 부속도서를 관할하였다.

모평현은 백제의 다지현多只縣으로 경덕왕 때에 다기현多岐縣으로 개명되면서 무안군의 속현이 되었다. 현종 때에 모평현으로 개명되어 영광군의 속현이 되었고, 별호別號를 모양牟陽이라고 하였다. 오늘날의 함평군 나산면을 치소로 하여 그 인근 지역을 관할하였다.

함평현은 백제의 굴내현屈內縣으로 경덕왕 때에 함평현으로 개명되어 무안군의 속현이 되었다가 이때에 영광의 속현이 되었다. 오늘날의 함평읍을 중심으로 인근 지역을 관할하였는데, 조선시대의 태종 9년(1409)에 모평현과 합하여 함평군에 합쳐졌다.

장사현은 백제의 상노현上老縣으로 경덕왕 때에 장사현으로 개명되었고, 무령군武靈郡(영광)의 속현이 되었다. 현재의 전북 고창군 상하면·공음면·해리면 일대로서 백제시대 이래 영광의 관할하에 있었다.

무송현은 백제의 송미지현松彌知縣으로 경덕왕 때에 무송현으로 개명되어 무령군의 속현이 되었는데, 장사현과 마찬가지로 고려시대에도 전례에 따라 영광에 속하였다.

이와 같이 영광은 현종대에 이르러 2속군·8속현을 관할하는 중요한 행정 거점으로 부상하였다. 그 관할 범위는 무안·신안·함평·장성·고창 등의 대부분 지역과 여러 도서를 포괄하였다. 그러나 중앙에서 파견된 지방관은 영광에 국한되었으며, 소속 군현에는 미치지 못하였다. 영광에는 5품 이상의 장과 그 밑에 부사副使와 판관이 있었다.

전남의 거점인 나주목에는 3품 이상의 장관이 있었고 그 아래에 부사와 판관, 사록司祿·장서기掌書記·

법조法曹·의사醫師·문사文師가 있었다. 각지의 현에는 7품의 장과 8품의 현위縣尉가 있었다. 따라서 중앙의 정령政令은 상서성尙書省→나주목→영광군으로 하달되는체제를 이루었으며, 영광군에 파견된 지방관은 소속 군현에 거주하는 향리의 도움을 받아 통치하였다. 영광은 계수관界首官인 나주목의 관할하에 있었으나 독자적인 통치조직을 갖춘 독립적인 행정단위를 이루었다. 이 때문에 나주목과 영광군은 그 읍격에 관계없이 모두 외관이 파견되었고 그 관등의 차이에도 불구하고 중앙으로부터 동렬적으로 파악되었다.

이에 비하여 영광군과 그 지배하에 있었던 2속군과 8속현은 영속관계를 이루었다. 이는 지방관이 파견된 영군領郡을 중심으로 몇 개의 속군과 속현이 묶여 있는 광역 통치조직을 말한다. 이러한 영속관계는 신라의 전통을 그대로 답습한 것이 아니라 나말여초호족들의 지배영역을 토대로 이루어진 것이었다.

이 관계는 모든 주부군현과 향소부곡에 있는 지방통치 조직인 읍사邑司를 중심으로 이루어졌는데, 중앙에서 지방관을 파견하여 향리를 장악하고 이들 향리가 중심이 되어 관내를 지배하는 체제였다. 따라서 이는 영광군과 소속 군현에 동일했을 것이므로 영군인 영광군이 지방관이 파견되지 못한 2속군과 8속현의 행정을 총괄했다고 할 수 있다. 특히 이들 외관들의 주요 임무는 본군本郡의 토착 향리를 통제하는데 있었으며, 이들을 통해 속군과 속현, 인접관할지역에 대한 영향력을 행사하였다. 이는 현종 때에 제시한 수령의 임무 중에서 향리감찰이 주요 내용을 차지하며, 지방으로 파견된 관원의 기능이 ‘찰리치察吏治’에 있었다는 것을 통해 당시 영군과 속군·속현 내부의 운영상을 알 수 있다.

이와 같이 고려는 초기부터 일련의 행정개편을 단행하여 지방의 토착세력을 통제했으나 이들 세력이 지역적 기반을 유지했다는 사실에 주목할 필요가 있다. 고려시대의 지방에 대한 누층적 지배의 한계 속에서 고려후기에 이르기까지 지방관이 파견되지 못한 속군현이 광범위하게 존재하고 있었기 때문이다. 따라서 속군현의 경우 이직吏職이 실질적인 지방행정의 실무를 담당하였다. 이는 고려후기까지 지방에 수시로 파견된 안렴사 등의 주요 임무가 지방 이직의 감찰이었고, 사심관제와 기인제도가 존속한 사실로도 입증된다.

#### 4. 육상교통의 요충지, 녹사역

고려시대에는 중앙과 지방 사이의 명령을 전달하고 관리의 사행使行과 운수運輸를 뒷받침하기 위하여 교통과 통신 기관으로 역참驛站 제도가 마련되었다.

고려시대의 역참제도는 성종대와 현종대에 지방제도의 개편 정비와 함께 『고려사』 병지 역참조에 나타나는 것처럼 22역도驛道 525역驛의 역참제가 시행되었다. 이를 담당하는 최고 기관은 병부兵部로서 실제 업무는 속사屬司인 공역서供驛署가 관장하였다.

당시의 도로망은 군현제의 효과적 운영을 위해 마련되었으며, 계수관을 중심으로 하여 말단 도로망이 형성되었다. 3경 4도호부와 8목을 중심으로 간선도로가 이루어지고 각각 그 밑에 지방관들이 파견된 5개의 지사부, 57개의 지주사, 29개의 현령관, 23개의 영·진에 지선 도로망이 형성되었으며 그것은 다시 간선 도로망과 연결되었다.

역참은 정치·군사·경제상 요로에 설치된 역에 의해서 서로 연결되었으며, 교량이 없는 하천에는 진津이 있어서 도선의 임무를 맡았다. 진에는 뱃사공 진척津尺이 배치되어 전체적인 도로망의 연결을 위해 중요한 역할을 담당하였다.

전남지역은 전주에서 나주로 통하는 간선도로를 중심으로 지선도로가, 남원에서 승주로 이어지는 간선도로도 연결되어 있었다. 조선시대의 경우 전주에서 나주로 연결되는 도로망은 전주역-삼례-금구-태인-정읍-청암역-장성-북창北倉-나주로 이어지고 그 지선이 정읍에서 흥덕-무장-영광-함평-무안으로 연결되었다.



그러나 고려시대의 경우 전남지역의 간선도로는 속군이었던 장성으로 연결되는 도로보다는 전남 서북부의 영군이었던 영광을 거쳐 계수관인 나주로 이어졌을 가능성이 높다. 이 도로는 전주와 공주를 잇는 전공주도全公州道와 승주·나주로 이어지는 승나주도昇羅州道로 연결되었다. 이를 연결하면 전주-삼례역-금구역-태인 거산역-정읍 천원역-흥덕역-무장 청송역-영광 녹사역綠沙驛-함평-나주로 이어지는 간선도로로 상정되며, 이 도로는 나주에서 화순-보성-승주-고흥으로 통한다. 승나주도는 전남의 계수관으로 중요한 위치를 차지하는 나주의 청암역을 중심으로 30개 역이 설치되었다. 특히 청암역과 함께 주지군사가 설치되고 2속군 8영현을 거느렸던 영광의 녹사역도 중요한 위상을 갖고 있었다.

영광의 녹사역은 전주에서 나주로 이어지는 간선도로의 중요한 중간지점이었을 뿐만 아니라 장성이나 고창의 내륙지역 및 신안의 도서로 연결되는 결절지점이었다. 특히 승나주도에 속하는 무안과 장성·함평의 여러 역은 녹사역을 중심으로 영광에서 속군과 속현으로 연결되는 길목에 위치하였다. 녹사역은 현재의 영광읍 녹사리에 위치하였으며, 차도車道에서 영광여고로 진입하는 마을에 위치하였다. 그 옆에 위치한 양마동養馬洞은 관청에 필요한 마필을 사육했던 곳이며 그 건너편은 군졸들이 말 달리고 활을 쏘던 '사지射地바탕'으로 부르는데, 현재는 논으로 개간되어 있다.

이와 같이 녹사역은 승나주도를 통해 전주를 거쳐 개경으로 연결되는 간선도로를 관할하였으며, 영광의 속군과 속현으로 연결되는 구실을 하였다. 그러나 고려중기에 이르러 전주에서 고창을 거쳐 영광과 나주로 이르는 간선도로와 역참의 역할도 변화가 일어나기 시작하였다. 장성군과 진원현이 명종대의 감무 파견을 계기로 영광의 속군과 속현에서 벗어나면서 전주에서 정읍을 거쳐 장성으로 연결되는 도로와 역참이 중요성을 띠기 시작하였다. 장성의 단암역은 영광의 녹사역을 대신하여 나주와 광주로 연결되는 간선도로의 중심적인 역참 역할을 하기 시작했던 것으로 추정된다. 장성의 단암역은 고려후기에 이르러 중요성이 더욱 부각되면서 조선중기 이후 전남의 도역道驛 역할을 하게 되었다.

그런데 영광의 녹사역에는 일종의 요역 형태인 참역站役을 부담한 역민役民이 거주하였다. 이들은 국왕의 명령을 전달하고, 군사적 긴급사항 등의 국가 중대사를 보고하거나 그밖에 생산물을 운반하는 역할을 하였다. 물론 녹사역의 규모에 대해서는 자세하지 않으나 일반적인 역참제의 운영을 통해 그 면모를 파악할 수 있을 것이다. 대개 역에는 6품관의 참방이 업무를 총괄했으며, 공관公館에서 업무를 처리하는 역리驛吏가 보통 한 역에 2~3명 정도 배치되었다. 물론 이들은 호칭과 의복 착용에 있어서 군현의 향리와는 차별되었으며, 노역의 직접 담당자가 아니면서도 이들의 업무가 참역에 해당하였다. 그러나 이들은 장長으로 공식 호칭된 역민의 관리 통솔자로서 노역의 분배·수취·감독 등의 일을 주관하였다.

이러한 역참제는 고려후기 몽고의 정치간섭기에 이르러 변화되었다. 역참이라는 용어 자체가 몽고의 참적站赤에서 유래한 것이며, 차자筭子의 발행·수참水站·이리간伊里干的 설치 등은 그 영향에서 일어난 변화였다. 그러나 녹사역은 조선초기에 전국 41역도驛道 500여 속역屬驛 체제 속에서 큰 변화가 없이 그 기능을 다하였다.

## 5. 고려후기 이민족의 침입과 영광지역의 피해

고려후기에 몽고와 흉건적, 왜구의 침입이 계속된 시기였다. 그 중에서 고려에 가장 큰 피해를 준 외침은 몽고의 침입이었다.

몽고는 고종 18년(1231)에 시작하여 고종 46년(1259)에 강화가 이루어질 때까지 전후 6차례에 걸쳐 침입하였다.

영광을 비롯한 전남지역으로 대몽항쟁이 확산된 시기는 몽고의 6차 침입 때 부터였다. 몽고군은 고종 42년(1255)에 차라대車羅大를 주장主將으로 평안도·황해도·경기도·충청도를 유린한 후 전라도 지방을 공략하기에 이르렀다.

특히 당시 집정자 최우는 대몽항쟁의 전술로 각 도에 명령을 내려 현지의 지방관들이 관할 백성들을 이끌고 해도海島와 산성山城으로 이주하도록 조치하였다. 이러한 해도입보海島入保는 백성과 재물을 성안으로 끌어들이고 그 나머지는 전부 불살라 적병이 왔을 때 먹을 것은 물론 거처 할 곳도 없게 하는 청야전술淸野戰術의 일환이었다. 이러한 입보 전략은 행정구역을 단위로 강제 집단적으로 시행되었다. 이에 따라 영광의 해안에 거주했던 백성들은 군수의 인솔하에 집단적으로 임자도에 입보하였다. 몽고군이 임자도를 비롯한 서남해의 도서지역을 공격하기 시작한 것은 1256년에 이루어졌다. 고려는 이를 탐지하고 장군 이광李廣·송군비宋君斐를 보내어 선사船師 300명을 거느리고 남하하여 이를 막게 하였다. 그러나 영광에 도착한 후 고려군의 협공 계획이 사전에 누설되어 이광은 섬으로 들어갔으며, 송군비는 장성의 입암산성에 입보하게 되었다. 당시 송군비는 몽고군의 공격에 앞서 노략자를 내세워 유인한 후 적군을 격파하고 포로로 생포하는 전과를 올렸다. 그러나 몽고군의 공격에 직면하여 산성안의 장정들이 모두 투항하고, 노인과 어린이만 남게 되었다. 이 전투가 끝나자 차라대의 몽고군이 수군을 동원하여 압해도를 공격하자 군민軍民들이 항쟁을 전개하여 격퇴하였다.

이러한 점진 상황 속에서 영광 군민들의 임자도 입보생활은 원종 11년(1270)에 고려 조정이 몽고에 굴복하고 개경에 출륙出陸 한도還都하여 화친책을 추진할 때까지 지속되었다.

고려시대에 서남해의 도서에는 6곳 정도의 군현이 설치되었으나 김방경의 공도령과 여말선초에 극심했던 왜구 침입으로 대부분 폐지되고 그 주민들은 육지로 사민徙民되었다.

임치현은 본래 고려초기에는 압해군 소관의 영해현으로 영광에 소속되면서 임치현으로 개칭되었다. 이 현의 중심지는 대몽항쟁기에 영광의 해안지역 주민들이 이동한 임자도였다. 이 곳 주민들은 김방경의 공도령에 따라 영광 구수산 산자락에 정착하게 되었는데, 현재 영광의 정서正西 방향으로 26리 정도 떨어진 곳인 백수읍 대전리 묘동마을 일대로 추정된다. 현지 주민들은 이 곳을 '요골'로 통칭하고 있는데, 갯봉산에 의해 3면이 둘러싸인 골짜기 속으로 현치縣置는 백수읍 논산리 토성마을 일대로 판단된다.

이와 함께 고려후기에는 왜구의 침입을 받게 되었다. 고려시대에 왜구가 침입한 것은 고종 10년 금주金州(김해)를 노략질을 하였다는 사료가 처음이지만 충정왕대에 고성과 거제 등의 경남 해안지역에 대한 약탈이 본격화되면서 고려가 붕괴될 때까지 지속되었다.

이러한 왜구 침입은 공민왕대의 후반기에 들어서면 연해지역에서 점차 내륙으로 확대되고, 기병騎兵까지 동원하였다. 따라서 왜구의 약탈로 미곡 생산이 급격히 감소되고, 조운이 해운海運에서 육운陸運으로 옮겨가게 되었다. 우왕대에 이르러서는 왜구의 노략질이 극심해지면서 충청도와 경상도, 전라도 등 하삼도下三道의 여러 고을들이 큰 피해를 당했는데, 금강 하구에 위치한 진포鎭浦의 경우에는 그 참상이 참혹할 정도였다. 영광지역도 다른 지역과 마찬가지로 극심한 피해를 입었을 가능성이 크다. 전라도 지역은 충정왕 2년 4월 왜선 백여 척이 대거 순천부에 침입하여 남원과 구례·영광·장흥 등지의 조선漕船들을 약탈하는 것을 시작으로 조선 초기에 이르기까지 피해를 당하였다. 전남의 주된 약탈지역은 순천과 광주, 장흥·낙안 등지였으나 영광의 경우 사료상 2차례 침입이 확인된다.

그러나 영광의 지역적 비중으로 볼 때 더 많은 침입을 받았을 가능성이 높고, 주로 해안지역과 범성포 등 조창이 위치한 곳이 그 대상이 되었을 것으로 판단된다.

이와 같이 고려후기에 이르러 영광은 몽고의 침입과 삼별초 항쟁을 겪은데 이어 왜구의 침입으로 극심한 피해를 당하였다. 또한 고려의 공도정책과 왜구 침입으로 섬 지역에 거주하기 어렵게 되면서 영광군에 속해 있었던 서남해의 많은 도서는 무인도로 변모되어 갔다. 고려 중기에 2속군 8현을 관할하고, 전남 서부지역의 중추적인 역할을 담당하면서 대군大郡을 이루었던 영광은 관할 군현의 숫자가 대폭 감소되기에 이르렀다. 이미 명종 2년(1172)에 장성군과 진원현, 함평현과 모평현에 감무가 파견되면서 영광의 관할에서 벗어났으며, 고려후기에 이르러 도서지방에 설치된 군현마저 폐지되어 사실상 폐지된 것과 다름없는 상황을 맞아 관할영역이 대폭 축소되기에 이르렀다.