

한국사연구회

제65회 전국역사학대회

분과 발표 자료 집

일시 : 2022년 10월 29일(토) 14:00~17:50

장소 : 연세대학교 신촌캠퍼스 위당관 415호

식 순

사회: 김보광(가천대)

개회사 14:00~14:10

이진한(한국사연구회 회장, 고려대)

제1발표 14:10~14:50

7세기 후반 신라의 지배질서 정비와 麗濟 유민의 대응

발표 : 한준수(국민대)

토론 : 조정철(연세대)

제2발표 14:50~15:30

13세기 전쟁과 道制의 운영 양상

-도 단위 軍政 외관의 활동을 중심으로-

발표 : 최동녕(서울역사편찬원)

토론 : 강재광(한국학중앙연구원)

제3발표 15:30~16:10

19~20세기 섬마을 간척을 통해 본 공유와 분배

발표 : 김경옥(목포대)

토론 : 김경란(고려대)

휴식 16:10~16:30

제4발표 16:30~17:10

1930년대 중반 조선사업공채 발행의 군사화와 조선사회의 괴리

발표 : 박우현(고려대)

토론 : 구병준(독립기념관)

제5발표 17:10~17:50

마산화력발전소 운영 초기의 매연[飛灰] 문제와 지역사회의 대응

발표 : 정대훈(국사편찬위원회)

토론 : 오선실(숭실대)

목 차

7세기 후반 신라의 지배질서 정비와 麗濟 유민의 대응

- 발표문 : 한준수(국민대) 1
- 토론문 : 조경철(연세대) 21

13세기 전쟁과 道制의 운영 양상

-도 단위 軍政 외관의 활동을 중심으로-

- 발표문 : 최동녕(서울역사편찬원) 23
- 토론문 : 강재광(한국학중앙연구원) 49

19~20세기 섬마을 간척을 통해 본 공유와 분배

- 발표문 : 김경옥(목포대) 53
- 토론문 : 김경란(고려대) 69

1930년대 중반 조선사업공채 발행의 군사화와 조선사회의 괴리

- 발표문 : 박우현(고려대) 71
- 토론문 : 구병준(독립기념관) 97

마산화력발전소 운영 초기의 매연[飛灰] 문제와 지역사회의 대응

- 발표문 : 정대훈(국사편찬위원회) 99
- 토론문 : 오선실(숭실대) 117

7세기 후반 신라의 지배질서 정비와 麗濟 유민의 대응

한준수(국민대)

1. 머리말
2. 戰後 질서의 정립과 對民 지배의 심화
3. 麗濟 유민의 분화와 심리적 저항 의식의 표출
4. 경제적 활로의 모색과 鄉·部曲의 등장
5. 맺음말

1. 머리말

환경은 인간의 생존에 영향을 주는 자연적 조건이나 사회적 상황을 지칭한다. 자연적 요인과 인위적 요인으로 구분할 수 있는데, 인간의 역사와 밀접히 관련되는 것은 인위적 요인이 아닐까 한다. 인간에 의해 생성되고 영향을 미친다는 점에서 당연한 결과일 것이다. 이 가운데 역사에 가장 큰 영향을 미친 것을 떠올린다면 단연 전쟁이라 할 수 있다. 흔히 인간의 역사를 전쟁의 역사라 일컫는 것은 이 때문일지도 모른다. 고대부터 현대에 이르기까지 있었던 수많은 전쟁이 역사에 미친 영향은 다양한 영역에서 확인되고 있다.

우리 역사 속의 삼국 통일 전쟁도 그에 해당하는데 연구를 통해 역사적 의의가 확인되었으며,¹⁾ 최근에는 전쟁사 영역에서 전투 양상 및 전술 등 다양한 고찰이 진행되고 있다. 더하여 麗濟 유민에 대한 고찰도 확대되어 부흥 운동은²⁾ 물론 그들에 대한 정책이나³⁾ 동향,⁴⁾

-
- 1) 李基白·李基東, 1982, 『韓國史講座』I, 古代篇, 一潮閣 ; 申滢植, 1990, 『統一新羅史研究』 三知院 ; 李昊榮, 1997, 『新訂 新羅三國統合과 麗·濟敗亡原因研究』, 서경문화사 ; 김영하, 2007, 『新羅中代社會研究』, 일지사 ; 노태돈, 2009, 『삼국통일전쟁사』, 서울대학교출판문화원 ; 김수태, 2014, 「신라의 천하관과 삼국통일론」, 『新羅史學報』 32 ; 장원섭, 2018, 『신라 삼국통일 연구』, 학연문화사 ; 이상훈, 2021, 『신라의 통일 전쟁 백제 멸망에서 고구려 멸망까지』, 민속원 등이 참조된다.
 - 2) 金營官, 2005, 『百濟復興運動研究』, 서경문화사 ; 김강훈, 2022, 『고구려부흥운동연구』, 학연문화사.
 - 3) 金壽泰, 1999, 「新羅 文武王代의 對服屬民 政策」, 『新羅文化』 16 ; 김주성, 2000, 「연기 불상군 명문을 통해 본 연기지방 백제유민의 동향」, 『先史와 古代』 15 ; 조법중, 2012, 「신라 삼국통합의 배경과 통합 정책」, 『百濟學報』 7 ; 강종원, 2012, 「백제시대 연기지역의 재지세력과 진씨」, 『백제와 주변세계』, 진인진 ; 이미경, 2015, 「新羅의 報德國 지배정책」, 『大丘史學』 120 ; 한준수, 2018, 「신라 통일기 三武幢의 설치와 여제 유민」, 『韓國古代史探究』 30.
 - 4) 김현숙, 2004, 「고구려 붕괴 후 그 유민의 거취 문제」, 『韓國古代史研究』 33 ; 정선여, 2010, 「신라로 유입된 고구려 유민의 동향」, 『역사와 담론』 56 ; 조법중, 2015, 「고구려유민의 백제 金馬渚 배치와 報德國」, 『韓國古代史研究』 78.

사상⁵⁾ 등 다양한 측면에서 접근이 이루어지고 있다. 특히 최근에 墓誌銘을 통한 분석이 활발히 전개되고 있는데, 당시의 상황을 전하는 1차 사료로서 문헌 사료가 지닌 한계를 극복하는데 큰 역할을 하고 있어 긍정적이라 평가할 수 있다. 여제 유민에 대한 고찰이 질적으로 심화되고 양적으로 확대되고 있음을 보여준다고 하겠다.

이러한 고찰 가운데 신라에 통합된 여제 유민에 대한 연구의 시각은 백제 유민이 고구려 유민에 비해 상대적으로 차별받았다는 것으로 요약할 수 있다. 근거를 살펴보면, 첫째 신라의 관등 수여 상한선이 백제인은 대나마(10관등)로서 고구려인 일길찬(7관등) 보다 낮았다는 점, 둘째 새로이 편성된 중앙군 9誓幢에 백제인 군단은 白衿·靑衿 등인데 비하여, 고구려인 군단은 黃衿·碧衿·赤衿 등이라는 점, 셋째 문무왕이 백제계 승려 憬興을 國師로 할 것을 유언하였지만 그와 달리 신문왕이 國老로 삼았다는 점 등이다.

이러한 일반적 인식에 대하여 여제 유민에 대한 관등 수여 시기가 서로 다르고, 9서당과 관련해서는 고구려·보덕국·말갈인 구분과 관련하여 구체적인 설명들이 없으며, 고려시대 慧炤國師가 慧炤國老로 표현된 사례가 있는 점 등을 근거로 하여 백제 유민이 고구려 유민보다 더욱 차별받은 것으로 부각된 시각은 제고할 필요가 있다는 견해가 제기되었다.⁶⁾ 기존 연구에서 세밀히 살피지 못한 부분들에 대하여 정밀하게 접근한 만큼 설득력은 충분해 보인다. 다만 차별이라는 표현이 과도할지는 몰라도 차등적 성격을 지녔던 것은 분명하므로 유의할 필요는 있을 것 같다.

이상에서 보듯 여제 유민에 대한 이해는 깊어지고 있는데, 아쉽게도 여제 유민이나 피지배층의 시각에서의 접근은 드문 상황이다. 사료가 역사의 승자나 지배층에 의해 기록된 만큼 불가피한 점은 이해되지만, 당시의 시대상을 온전히 이해하기 위해서는 이에 대한 접근도 뒤따라야 할 것으로 생각된다.

이에 본고에서는 선행 연구를 토대로 하여 삼국 통일 전쟁 이후 생성된 불안정한 사회경제적 환경을 국가와 개인이 어떻게 극복하려 했고 어떻게 적응해 나아갔는지 그 양상을 살펴보고자 한다. 제2장에서는 삼국 통일 전쟁 이후 신라 중대 왕실의 전후 질서 정립과 대민 지배 강화 정책에 대하여, 제3장에서는 자신들의 국가가 소멸된 후 여제 유민이 보여준 순응과 저항의 분화적 양상을, 제4장에서는 경제적 토대가 붕괴된 현실에서 삶을 개척해 나갔던 여제 유민과 그에 따라 출현된 새로운 군현 영역인 향·부곡에 대해 살펴볼 것이다. 이상의 고찰을 통해 삼국 통일 전쟁 이후 성립된 지배 질서와 여제 유민의 대응 양상을 이해하는데 디딤돌이 되기를 기대해 보며, 미흡한 부분에 대해서는 발표와 토론을 통해 보완해 나가고자 한다.

2. 戰後 질서의 정립과 對民 지배의 심화

5) 李基白, 1986, 『新羅思想史研究』, 一潮閣 ; 조경철, 2015, 『백제불교사 연구』, 지식산업사 ; 길기태, 2019, 「673년 세종지역 불교신앙의 성격」, 『百濟學報』 27 ; 김수태, 2022, 「연기지역 백제 유민의 불상 조성」, 『白山學報』 122.

6) 최희준, 2020, 「7세기 후반 신라의 백제·고구려 유이민 정책」, 『新羅史學報』 50.

한반도의 동남쪽에 위치했던 약소국 신라가 수많은 침략과 위기를 극복하고 삼국 통일에 이른 과정은 한 편의 드라마와 같았다. 여제는 물론 唐까지 물리침으로써 삼국 통일의 승자로서 자신감에 더하여 나당 전쟁의 승자로서 자부심까지 가질 수 있었다. 삼국 통일 전쟁이 고대 동아시아 大戰의 성격을 지니는 만큼 그 성취감은 대단했을 것이다. 무열왕의 廟號를 太宗으로 하고⁷⁾ 당의 묘호 개정 요구를 거부한 사실이⁸⁾ 그것을 증명해 준다.

하지만 신라 중대 왕실은 성취감을 만끽하기 어려웠다. 대략 한 세대에 이르는 전쟁으로 인하여 소모된 국력과 피폐해진 민생을 정상으로 회복시켜야 하는 과제가 있었기 때문이다. 삼국 통일 전쟁과 나당 전쟁이라는 미증유의 사건을 경험한 만큼 사회적 혼란과 상처는 생각보다 깊고 컸을 것이다. 외형상 세 배나 확대된 영토와 백성들을 안정적으로 통치하기 위해서도 달라져야 했다. 규모의 차이가 질적 차이를 수반한다는 점에서 당연한 귀결이었다. 새로운 통일 국가의 완성을 위해 근본적인 사회 질서의 변혁이 필요한 시기였다.

가-1) 과인은 어지러운 운을 타고 태어나 전쟁의 시대를 만났다. (중략) 병기를 녹여 농기구를 만들었으며 백성들이 어질고 천수를 다 할 수 있도록 하였다. (중략) 주와 현의 세금은 반드시 필요한 것이 아니면 모두 헤아려 폐지하고 율령과 격식에 편치 못한 것이 있으면 즉시 고치도록 하라. 멀고 가까운 곳에 포고하여 나의 뜻을 알리도록 할지니, 주관하는 이는 시행할지이다.⁹⁾

가-2) 세속에 전하기를, 태종¹⁰⁾이 삼국을 통일한 후에 병기와 투구를 이 골짜기 속에 묻었기 때문에 鑿藏寺라 이름 지었다 한다.¹¹⁾

가-1)은 문무왕 유조의 일부인데 “병기를 녹여 농기구를 만들었다(鑄兵戈爲農器)”는 표현이 보인다. 전시 체제를 마무리 지으려는 의지의 표현으로서 가-2)에서도 느껴지는데, ‘투구를 감추었다(鑿藏)’는 뜻의 사찰 이름이 창건 설화와 조화를 잘 이룬다. 가1)~2)를 통해 평시 체제로 전환하고자 했던 신라 중대 왕실의 의지를 느낄 수 있다.

그런데 정책의 추진 시 귀족 세력과의 충돌이 불가피했다. 군사력 축소가 평시 체제로의 전환이기는 했지만 동시에 귀족 세력의 군사적 기반을 박탈하는 조치였기 때문이다.¹²⁾ 이 무렵 신라 군사력의 핵심은 6停이었는데, 지휘관인 장군은 귀족이 임명되어¹³⁾ 귀족연합적 방식이 軍權에도 재현되었으므로¹⁴⁾ 귀족 세력과의 충돌은 예정된 수순이었다. 그렇게 예상되는 갈등에도 불구하고 신라 중대 왕실은 집권력을 강화하기 위해 정책을 추진했다. 전쟁이

7) 『三國史記』 권5, 新羅本紀5, 太宗王 8년 6월.

8) 『三國史記』 권8, 新羅本紀8, 神文王 12년·『三國遺事』 권1, 紀異1, 太宗春秋公.

9) 『三國史記』 권7, 新羅本紀7, 文武王 21년 7월 1일.

10) 삼국 통일은 문무왕대 완성되었으므로 태종이라는 표현은 오류로 생각된다. 다만 사찰의 창건 설화는 당시의 시대적 분위기를 나타내고 있으므로 이해하는데 있어 문제는 없을 것 같다.

11) 『三國遺事』 권3, 塔像4, 鑿藏寺彌陀殿.

12) 金壽泰, 1996, 『新羅中代政治史研究』, 一潮閣, 20쪽.

13) 6정은 전통적인 귀족의 사병적 성격이 가장 강하게 잔존하던 군사조직이었다(井上秀雄, 1974, 「新羅兵制考」, 『新羅史基礎研究』, 東京: 東出版, 187~190쪽 ; 李基白·李基東, 1982, 앞의 책, 226~227쪽).

14) 李文基, 1986, 「新羅 6停軍團의 運用」, 『大丘史學』 29, 17~18쪽 ; 1997, 『新羅兵制史研究』, 一潮閣, 196쪽.

중식된 만큼 국왕 중심의 새로운 전후 질서 정립이 반드시 필요했기 때문이다. 여기에는 당의 황제국 체제에 버금가는 통일 국가의 위상을 의도한 면도 있었다.¹⁵⁾

가-3) 소관 金欽突, 파진찬 興元, 대아찬 眞功 등이 반란을 꾀하다가 복주되었다.¹⁶⁾

가-4) 이찬 軍官의 목을 베고 교서를 내려 말하였다. (중략) 흥악하고 간사한 자들을 불러들이고 궁중의 내시들과 서로 결탁하여 화근이 안팎으로 통하게 하였으며, 못된 무리들을 모아 날을 정하여 반란을 일으키려고 하였다. (중략) 가지나 잎사귀 같은 잔당들은 이미 모두 죽여 없었으며, 앞으로 사나흘 안에 죄인의 우두머리들도 모두 소탕될 것이다.¹⁷⁾

가3~4)는 신문왕 원년 발생한 김흠돌의 난 관련 기록들이다. 김흠돌은 신문왕의 國舅였으며, 군관은 兵部令이었다. 그들은 삼국 통일 전쟁 당시 활약했던 지휘관들로서 최고의 귀족 세력이었는데 모두 모반 혐의로 처형되었다. 전쟁에서 활약했던 흥원, 진공 등은 물론 내시 등 궁중 관료까지 포함되었음을 볼 때 귀족 세력의 반발은 상당했던 것으로 여겨진다. 표면적 원인은 김흠돌의 모반이지만 그 바탕에는 전후 지배 질서에 대한 신라 중대 왕실과 귀족 세력의 대립이 자리하고 있었다.¹⁸⁾

결국 귀족 세력의 반발은 진압되었고 6정을 대신하여 9서당이 새로이 국왕 직속의 중앙 군으로 자리하게 되었다. 신라적 천하 의식이 군사 조직에도 반영되었다.¹⁹⁾ 이렇게 귀족 세력을 압박하며 정치적으로 강력한 집권 체제를 구축하는데 성공하였지만, 당시의 사회경제적 현실은 녹록치 않았다. 전후 질서가 제대로 자리 잡기 위해서는 전쟁의 주역이었던 병사들이 농민으로 돌아와 생산의 주역으로서 역할 해야만 했다.

즉 국가의 사회경제적 기반에 대한 역할과 기능의 재정립이 필요했던 것인데, 다행히 신라 중대 왕실은 그러한 문제를 깊이 고민하고 근본적인 대책을 모색하였던 것으로 보인다. 경제적 모순이 그 자체로 끝나지 않고 더 큰 사회적 갈등을 초래할 수 있음을 인식한 결과라 할 수 있다. 위민 정책이 필요했는데, 이러한 요인들이 배경이 되어 백성의 삶과 밀접히 관련되는 지방 통치 제도가 전국적으로 정비되었다.

가-5) 비로소 九州가 갖추어 졌으며,²⁰⁾

가-5)는 신문왕 5년(685) 9주 체제의 완성으로서 기존의 신라 영토에 더하여 여제 영역까지 포함된 국토가 새롭게 재편되었음을 알려준다. 9주는 국토의 통일을 뜻하는 천하관을 담고 있었으며,²¹⁾ 삼한 일통 의식을 반영하고 있었다.²²⁾ 삼국 통일이라는 영토의 물리적 통합

15) 한준수, 2020, 「신라 신문왕대 皆知戰幢의 창설과 통일국가의 위상 강화」, 『탐라문화』 30, 20~26쪽.

16) 『三國史記』 권7, 新羅本紀7, 文武王 21년 7월 8일.

17) 『三國史記』 권7, 新羅本紀7, 文武王 21년 7월 16일.

18) 李基白·李基東, 1982, 앞의 책, 340쪽.

19) 盧重國, 1999, 「신라 통일기 九誓幢의 성립과 그 성격」, 『韓國史論』 41·42, 180쪽.

20) 『三國史記』 권8, 新羅本紀8, 神文王 5년.

21) 申滢植, 1990, 앞의 책, 127쪽.

22) 노태돈, 2008, 앞의 책, 10쪽.

에 더하여 신라인이라는 관념으로 화학적 결합을 시도한 것이다. 『淸州雲泉洞新羅事蹟碑』에 보이는 民合三韓은 그러한 분위기를 잘 보여준다. 사실 9주 체제 확립의 가장 큰 목적은 여제 지역에 대한 지배력을 강화하는데 있었다. 기존 신라 지역의 경우 지방 지배가 큰 무리 없이 유지되고 있었으므로 특별히 새로운 요인은 없었기 때문이다. 비록 체제 혁신이 필요한 시점이기는 하였으나, 본질적으로 지방 통치 정비의 초점은 여제 지역에 대한 실질적인 지배력 침투에 있었다고 할 수 있다. 전국이 주·군·현 단위로 재정비되었고 지방에는 총관·태수·현령 등이 파견되었으며, 이들을 통해 전국의 인구와 토지가 파악되면서 대민 지배는 질적으로 심화되었다.²³⁾

가-6) 지금 살피건대 신라에서 주군을 설치할 때 그 전정과 호구가 현의 규모에 미치지 못하는 곳은 향이나 부곡을 두어 소재지의 읍에 속하게 하였다.²⁴⁾

가-6)은 『新增東國輿地勝覽』 여주목 고적의 일부로서 신라의 군현 편제와 관련하여 언급되는 사료이다. ‘신라’의 반영 시점은 “신라에서 주군을 설치할 때”를 감안할 때, 지방 제도가 개편되었던 지증왕 6년(505)과 신문왕 5년(685) 중 하나로 생각된다. 『신증동국여지승람』에서 평안도와 함경도를 제외한 지역의 건치연혁에 신라가 언급되고 있음을 생각하면 신문왕대로 이해하는 것이 타당해 보인다. 주목되는 것은 일반 군현과 향·부곡의 편성 기준이 전정과 호구였다는 점이다. 지방 제도 개편의 새로운 기준이라 할 수 있는데,²⁵⁾ 군현 설치에 촌락의 실질적인 상태가 반영되었기 때문이다. 대민 지배의 진전으로서 수취 행정 역시 이전 보다 정밀해졌을 것이다.

가-7) 薛氏女는 울리 민가의 딸이다. (중략) 진평왕때 그의 아버지가 늙은 나이에 군에 편입되어 정곡(正谷) 변경을 지키러 가게 되었다. (중략) 사랑부 청년 嘉實은 비록 가난하고 궁핍하나 의지를 굳게 기른 남자였다. (중략) 설씨녀에게 말했다. “내 비록 일개 나약한 사내지만 일찍부터 의지와 기개를 자부하던 터이니, 보잘 것 없는 몸이지만 그대 아버지의 군역을 대신하기를 원하오. (중략) 드디어 작별하고 떠났다.”²⁶⁾

가-8) 제32대 효소왕때 죽만랑(죽지랑) 무리에 급간 득오실(득오곡)이 있었다. 그는 화랑도의 명부인 『풍류황권』에 이름이 있어 매일 나아갔는데, 10여 일 동안 보이지 않았다. 죽만랑이 그의 어머니에게 물었더니 “당전(幢典) 모랑부의 益宣 아간이 제 아들을 부산성의 창고지기로 임명했습니다. 말을 달려 급히 가느라고 미처 인사를 하지 못하였습니다.”라 하였다. (중략) 죽만랑이 부산성에 이르러 문지기에게 득오실이 어디에 있는지 묻자 문지기가 말하였다. “지금 익선의 밭에서 관례에 따라 부역을 하고 있습니다.” 죽만랑이 밭으로 가서 가져 온 술과 떡으로 득오실을 먹였다. 그리고 익선에게 휴가를 청하여 함께 돌아가고자 하였는데, 익선이 이를 거부하고 허락하지 않았다.²⁷⁾

23) 노태돈, 2008, 위의 책, 277쪽·300쪽.

24) 『新增東國輿地勝覽』 권7, 京畿2 驪州牧 古跡 登神莊. “今按新羅建置州郡時其田丁戶口未堪爲縣者或置鄉或置部曲屬於所在之邑”.

25) 주보돈, 1998, 『신라 지방통치체제의 정비과정과 촌락』, 신서원, 269~270쪽.

26) 『三國史記』 권48, 列傳8, 薛氏女.

27) 『三國遺事』 권2, 紀異2, 孝昭王代 竹旨郎.

가-7)은 진평왕대 가실이 설씨녀의 아버지를 대신하여 군역을 이행했던 사실을, 가-8)은 효소왕대 죽지랑이 득오곡을 위문했던 이야기를 전하고 있는데, 역역 동원 측면에서 흥미로운 점이 느껴진다. 가-7)은 신라 중고기로서 청년 가실이 설씨녀 아버지의 군역을 대신하여 공동체적 수취 질서를 보여주고 있기 때문이다. 가실과 설씨녀 아버지 모두 대상자였으므로 개별적으로 군역을 수행해야 했는데,²⁸⁾ 代役이 이루어진 것이다. 당시 대역이 일반적인 현상이었는지 확인되지는 않지만 적어도 불법은 아니었던 것이다.

그런데 가-8)에서는 다른 모습이 나타난다. 죽지랑이 득오곡의 휴가를 청했으나 담당 관리인 익선이 이를 거부하였다. “관례에 따라 부역을 하였다(隨例赴役)”는 것을 볼 때 보다 규정이 강화된 모습이다. 득오곡이 부역을 이행하기 위해 급히 가느라 죽지랑에게 인사도 하지 못했다거나, 죽지랑이 익선을 찾아가 득오곡의 휴가를 청했으나 거절당한 모습에서 엄격한 부역 시행이 느껴지기도 한다. 누군가 득오곡을 대역한 모습이 확인되지 않으므로 역역 동원이 한층 정밀해진 상태라 표현할 수 있겠다.

이렇듯 신라 중고기에서 신라 중대로의 변화는 지방 통치의 강화와 더불어 정밀해진 수취 행정을 보여주고 있는데, 그 과정에는 가-1)의 ‘율령과 격식’이 기본적인 토대가 되었던 것으로 생각된다. 법흥왕대 처음 시행된 신라 율령이 신라 중대에 들어 唐律에 기반하여 다시 한 번 혁신되었고, 그것을 바탕으로 통치 체제가 정비되었던 것이라 하겠다.²⁹⁾ 물론 그러한 대민 지배 강화와 수취 질서 정비에는 신라 중대 왕실의 적극적 의지가 자리하고 있었다.

가-9) 왕이 하루는 배다른 동생인 車得公을 불러 “네가 총재가 되어 모든 관리를 두루 다 스려서 온 나라를 태평하게 하라.”하니, 차득공이 말하기를 “폐하께서 만일 소신을 재상으로 삼으신다면, 신은 나라 안을 몰래 다니며 민간의 요역의 과중함과 세금의 가벼움과 무거움, 그리고 관리의 청렴과 탐오함을 알아본 뒤에 그 관직을 맡았으면 합니다.”하였다. 왕이 이를 승낙하니 거득공은 승려의 옷으로 갈아입고 비파를 들고 거사의 차림새를 하고서 서울을 떠났다. 아슬라주·우수주·북원경 등을 지나 무진주에 이르러 두루 마을을 돌아다녔다. 향리인 安吉이 그가 보통 사람이 아님을 알아보고 자기 집으로 초대하여 정성을 다해 대접하였다. (중략) 안길이는 노인의 말대로 궁녀에게 ‘무진주 안길이는 문에 와 있다.’라고 말하였다. 거득공이 이 말을 듣고 달려 나와 그의 손을 잡고 궁으로 들어갔다.³⁰⁾

가-9)는 문무왕대 거득공이 백성들의 삶을 살피고자 여러 지역으로 잠행한 모습을 보여주고 있다. 거득공의 잠행 시기에 대해서는 거득을 愷元으로 보고³¹⁾ 그가 671년 1월 중시에 임명된 것을 근거로 하여 671년 이전으로 파악한 견해가 있다.³²⁾ 하지만 거득과 개원을 동일인으로 파악하기에는 근거가 미약하고, 671년은 나당 전쟁이 점차 본격화 되던 시기였다는 점에서 전쟁 수행으로 인해 민생을 살필 여력이 없었을 것이므로 동의하기는 어려워 보인다. 대략 나당 전쟁이 완전히 종식된 676년 이후에 가능하지 않았을까 생각한다.

28) 김영하, 2007, 앞의 책, 150쪽.

29) 한준수, 2014, 「신라 중대 國學의 설치와 운용」, 『韓國古代史探究』 17, 48쪽.

30) 『三國遺事』 권2, 紀異2, 文虎王法敏.

31) 李基白, 1974, 『新羅政治社會史研究』, 一潮閣, 163~164쪽.

32) 김수태, 1999, 앞의 논문, 3쪽.

사료에서 확인되는 것은 거득공의 사례에서 드러나듯이 신라 중대 왕실이 백성의 삶이 나라의 토대임을 인식하고 있었다는 사실이다. 거득공이 잠행 시 승려의 차림새로 다녔다는 것은 전란으로 피폐해진 피지배층의 삶을 있는 그대로 살펴보려던 모습일 것이다. 특히 그가 잠행한 지역이 신라 본토 보다는 주로 여제 지역에 해당했다는 점에서 지방 통치의 정비에 더하여 여제 유민의 화합까지 깊이 고민했던 것으로 생각된다. 다행히 그러한 시도는 긍정적인 결과로 이어진 것 같다. 무진주 향리인 안길이가 上守하기 위해 왕경에 왔을 때 거득공을 찾아가고, 거득공이 그를 반가이 맞이했던 모습이 그러한 상황을 보여준다.

요컨대 삼국 통일 전쟁 이후 신라 중대 왕실의 평시 체제로의 전환 과정에서 귀족 세력의 반발은 진압되고 국왕 중심의 지배 체제가 성립되었다. 전후 질서 정립의 핵심적 요소인 사회경제적 토대의 회복을 위해 9주 체제가 시행되었으며, 이를 통해 지방 통치와 수취 질서가 강화하면서 대민 지배는 더욱 심화되었다고 하겠다.

3. 麗濟 유민의 분화와 심리적 저항 의식의 표출

여제 유민은 망국의 백성으로서 암울한 현실을 헤쳐 나아가야만 했다. 가장 큰 공동체인 자신들의 국가가 소멸되면서 상실감이 컸겠지만 무엇보다도 죽음의 공포와 두려움이 가장 크게 다가왔을 것이다. 적국이나 이민족에 의해 국가가 패망하였을 경우 극심한 약탈과 살육 행위가 뒤따르는 것이 일반적인 현상인데, 백제 역시 예외가 아니었다.

나-1) (소정방이) 군사를 놓아 크게 노략질하니 丁壯者가 많이 죽임을 당하였다. 흑치상지가 두려워하여 마침내 좌우의 10여 인과 함께 달아나 本部로 돌아가 도망한 자들을 불러 모아 임존성을 확보하고 柵을 쌓아 스스로 굳게 하였는데, 열흘 동안 귀부한 자가 3만 여명이었다.³³⁾

나-1)은 흑치상지가 백제 부흥 운동을 전개하던 과정을 보여주고 있다. 그가 백제 부흥 운동을 하게 된 배경과 유민의 움직임이 드러나 있다. 나라를 되찾으려는 열망에 더하여 唐軍이 자행한 학살도 하나의 요인이었음을 볼 수 있다. 백제 부흥 운동은 200여 성을 회복할 정도로 기세가 등등하였는데,³⁴⁾ 白江 전투에서 백제 부흥군이 나당 연합군에 패하면서 실패로 끝났다.³⁵⁾ 의자왕이 항복 후 당 장안으로 압송된 상황에서³⁶⁾ 흑치상지, 부여풍, 복신, 도침 등 남은 지배층이 중심이 되어 나라를 되찾고자 했으나, 이들 역시 실패하면서 백제는 역사 속으로 사라졌다.³⁷⁾ 백제 유민은 더욱 냉혹한 현실을 마주해야 했다. 강력히 저항했던

33) 『舊唐書』 권109, 列傳59, 黑齒常之. “仍縱兵劫掠丁壯者多被戮常之恐懼遂與左右十余人遁歸本部鳩集亡逸共保存山築柵以自固旬日而歸附者三萬余人”.

34) 『三國史記』 권28, 百濟本紀6, 義慈王 20년. “二年七月…嘯聚亡散旬日間歸附者三萬餘人定方遣兵攻之常之拒戰敗之復取二百餘城定方不能克”.

35) 『三國史記』 권7, 新羅本紀7, 太宗王 11년. 『日本書紀』 권27, 天智天皇 2년.

36) 『三國史記』 권5, 新羅本紀5, 太宗王 7년 9월 3일. “定方以百濟王及王族臣寮九十三人百姓一萬二千人自泗泚乘舡廻唐”.

만큼 당연한 결과였으며 정치적 구심점이 사라진 공동체의 앞날은 더욱 예측하기 어려웠다.

그런데 망국의 현실 아래서 백제 유민은 자신들의 신분에 따라 운명이 다르게 전개되었다. 당으로 끌려 간 의자왕을 비롯한 지배층은 옛 신분에 준하는 대우를 받았으며,³⁸⁾ 임진성에서 항쟁을 주도했던 흑치상지 역시 武將으로서 삶을 이어갔다.³⁹⁾ 신라에 투항한 귀족들도 그와 다르지 않았다.

나-2) 가을 7월 9일, 유신 등이 황산 들판으로 진군하였다. 백제의 장군 계백이 병사를 거느리고 와서 먼저 험한 곳을 차지하고 세 곳에 진을 치며 기다리고 있었다. (중략) 백제의 무리를 크게 쳐부수었다. 계백은 그곳에서 죽었고, 좌평 忠常과 常永 등 20여 명을 사로잡았다. ⁴⁰⁾

나-3) 11월 22일, 왕이 백제에서 돌아와 전공을 논하였다. (중략) 백제인도 그 재능을 헤아려 임용하였는데, 좌평 충상과 상영, 달솔 자간에게는 일길찬 관등을 주고 총관의 직위를 맡겼으며, 은솔 무수에게는 대나마 관등을 주고 대감의 직위를, 은솔 인수에게는 대나마 관등을 주고 제감의 직위를 맡게 하였다. ⁴¹⁾

나-4) 백제의 잔적들이 사비성을 공격해 왔다. 왕이 이찬 품일을 대당장군으로 삼고 잡찬 문왕, 대아찬 양도, 아찬 충상 등으로 보좌케 하고, 잡찬 문충을 상주장군으로 삼고 아찬 진왕으로 보좌케 하였으며, 아찬 의복을 하주장군, 무홀과 육천을 남천대감으로, 문품을 서당장군, 의광을 낭당장군으로 삼아 사비성을 구원하게 하였다. ⁴²⁾

나-2)는 황산벌 전투 중 일부인데, 신라군이 백제의 좌평 충상, 상영 등 20인을 잡았다고 한다. 계백과 함께 싸웠던 인물들인 만큼 투항 가능성은 거의 없었을 것이다. 하지만 이들은 백제 패망 이후 달라진 행적을 보이고 있다. 나-3)은 무열왕이 백제 평정 후 전공을 포상한 내용인데, 충상, 상영 등에게 경위 관등을 하사하고 관직까지 수여했다. 백제 부흥 운동을 신속히 제압하고 신라의 지배 아래 두려는 회유책이었지만,⁴³⁾ 그들에게 관직을 하사함으로써 새로운 활로를 열어 준 것도 분명했다.⁴⁴⁾ 고구려 정벌에서 백제 유민의 협력을 이끌어내고 이반을 방지하려던 의도였는데, 그들은 신라의 포용적 조치에 영향을 받아 신라군에서 활약하고 있었다. 나-4)는 백제 부흥군이 사비성 탈환을 위해 공격해 오자 무열왕이 군

37) 백제 부흥 운동을 663년 종식된 것으로 이해하는 일반적 견해와 달리 1차(660~663)와 2차(664~672)로 구분하고 연장하여 보려는 견해가 있으나(이도학, 1997, 『새로 쓰는 백제사』, 푸른역사, 224~286쪽 ; 김수태, 2002, 「『백제부흥운동』에 관한 몇 가지 검토」, 『東國史學』 38, 23~50쪽), 이러한 견해에 대하여 웅진도독부에 참여한 백제계 관료들의 反신라활동을 부흥운동선상에서 파악하는 것은 문제가 있다는 지적이 있다(金營官, 2005, 앞의 책, 74~75쪽).

38) 『扶餘隆墓誌銘』에 “大唐故光祿大夫行太常卿使持節熊津都督帶方郡王扶餘隆”이라 하여 충분히 추측해 볼 수 있다.

39) 『黑齒常之墓誌銘』 및 『黑齒俊墓誌銘』.

40) 『三國史記』 권5, 新羅本紀5, 太宗王 7년.

41) 『三國史記』 권5, 新羅本紀5, 太宗王 7년.

42) 『三國史記』 권5, 新羅本紀5, 太宗王 8년.

43) 김수태, 1999, 앞의 논문, 17쪽.

44) 신형식, 1990, 앞의 책, 41쪽.

사를 보냈다는 내용이다. 신라군 지휘관 가운데 “아찬 충상”이 있는데, 나-2)·3)에서 보았던 충상과 동일한 인물이다. 이러한 사례를 통해서 볼 때 백제 지배층은 기존의 정치·사회적 지위를 인정받으며 신라 사회에 안착했던 것으로 생각된다. 그런데 백제의 지배층이 모두 그러한 것은 아니었다. 자신의 정체성과 신념을 포기하지 않았던 이들의 모습이 살피지기 때문이다.

나-5) 계유년 4월 15일에 향도가 석가 및 여러 불보살의 상을 만들어 돌에 기록한다. 이것은 국왕, 대신, 칠세부모 및 법계의 모든 중생을 위하여 삼가 만든 것이다.

香徒 이름은 彌次 乃□, 眞牟氏 大舍, 上生 大舍, □仁次 大舍, □宣 大舍, 贊不 小舍, 武使 小舍, □□□ 小舍, □□ 등 250인이다. (『계유명삼존천불비상』)⁴⁵⁾

나-6) □□ 계유년 4월 15일 兮 乃末 …발원하여 삼가 지어 바치니, 彌次 乃□, 止□ 나마, 全氏三□□ 등 50인 智識이 함께 국왕·대신 및 칠세부모와 舍靈을 위하여 발원하여 삼가 절을 짓는다. 智識의 이름을 기록한다. 達率 身次가 원했고, 眞武⁴⁶⁾ 大舍가 원했고, □□ 大舍가 원했다. (중략) (『계유명아미타삼존사면석상』)⁴⁷⁾

나-5)는 「계유명삼존천불비상」, 나-6)은 「계유명아미타삼존사면석상」의 명문으로 계유년은 문무왕 13년(673)으로 파악되고 있다. 백제 관등 소지자 및 대성 8족의 하나인 진씨 및 土姓으로 여겨지는 전씨 등도 확인되어⁴⁸⁾ 조성 주체를 백제 유민으로 이해하는데 큰 이견은 없다. 불상이 발견된 충남 연기 지역이나 명문의 반영 시기 등을 감안할 때, 삼국 통일 전쟁 직후 백제 유민들의 모습으로 이해되고 있다.⁴⁹⁾ 彌次⁵⁰⁾ 등의 재지 세력이 지역 질서를 주도하면서 불교 신앙 조직인 향도를 만들어 두 불상을 조성하였던 것으로 보인다.⁵¹⁾ 향도는 백제가 신라에 통합되기 이전부터 존재했을 것인데,⁵²⁾ 명문에 미차라는 인물이 공통적으로 나타나고 관등도 乃末(제11관등)로서 제일 높아 그가 중심적 역할을 하였던 것으로 추측된다.⁵³⁾

그러한 때문인지 나-6) 아미타 불상의 존재는 남다르게 느껴진다. 사찰 내 불상의 조성은 일반적인 현상이지만 여러 불상 가운데 아미타상이 조성되었기 때문이다. 본래 아미타 신앙

45) 韓國古代社會研究所篇, 1992, 『譯註 韓國古代金石文』Ⅱ, 駕洛國史跡開發研究所, 185~189쪽.

46) 진무의 경우 대사 관등을 칭하고 있으나 백제인에게 관등을 준 사실을 염두한다면 백제계일 가능성도 있다. 진씨는 백제의 대표적인 귀족 가문으로 大姓八族 가운데 하나이며, 한성 시기 왕비족으로 행세하였고 웅진·사비 시기에도 여전히 세력을 유지하고 있었다(조경철, 2015, 앞의 책, 246쪽).

47) 韓國古代社會研究所篇, 1992, 앞의 책, 179~185쪽.

48) 강종원, 2012, 앞의 논문, 31·34쪽.

49) 백제 조각의 구 양식을 따르고 있어 전형적인 백제 조각의 양식적 특징이 잘 나타나 있는데(郭東錫, 1991, 「燕岐地方의 佛碑像」, 『百濟의 彫刻과 美術』, 공주대학교 박물관·충청남도, 192~193쪽), 명문은 신라 출신의 관리가 작성한 것으로 이해한 견해가 있다(김수진, 2018, 「『癸酉銘 造像碑』의 조성 주체 문제 재고」, 『百濟學報』 25, 76쪽).

50) 彌次와 관련하여 彌次乃(지역) 또는 彌次(인명)으로 보는 시각으로 나뉘는데, 최근의 연구는 인명인 ‘彌次 乃末’로 이해하고 있다.

51) 蔡雄錫, 1989, 「高麗時代 香徒의 社會的 性格과 變化」, 『國史館論叢』 2, 4쪽.

52) 盧重國, 1988, 『百濟政治史研究』, 一潮閣, 298쪽.

53) 김주성, 2000, 앞의 논문, 73쪽.

은 죽음에 대한 인간의 본능적인 두려움에 대하여 아미타불의 임종 내영으로 편안하게 극락 세계에 왕생할 수 있음을 강조한다.⁵⁴⁾ 이러한 신앙적 특성을 감안할 때 이 지역 백제 유민의 불안정한 정서가 반영되었을 가능성이 커 보인다. 백제 부흥 운동의 실패와 신라의 문화적 잠식 등 연이은 충격이 그들로 하여금 현실에서 더욱 위축되게 하였을 것이다.⁵⁵⁾

그런데 명문에서 백제의 달솔 관등을 칭한 身次라는 인물이 있어 이채롭게 느껴진다. 달솔은 백제의 관등으로 좌평 아래였는데, 백제 부흥 운동까지 실패한 시점에 옛 국가의 고위 관등인 달솔을 드러내고 있으니 관심이 갈 수밖에 없다. 불사에 참여한 사람들이 모두 신라 관등을 칭하고 있어 차별성은 두드러진다. 그에 따라 신차가 백제 관등을 칭한 것은 백제 유민의 백제 국가 의식과 신라에 대한 저항 의식이 온존하고 있었음을 보여주며, 백제 유민들에 의해 불상이 만들어진 만큼 명문의 국왕·대신은 백제의 국왕과 대신을 의미한다는 견해들이 제시되었다.⁵⁶⁾ 그가 달솔을 칭했던 것은 신라에서 자신의 권위가 격하된 현실을 쉽게 받아들일 수 없었기 때문이라는 시각이 있으나,⁵⁷⁾ 단순한 개인적 불만으로 치부하기에는 상황이 간단치 않아 보인다. 적어도 옛 백제 관등을 고집한 인물이거나,⁵⁸⁾ 백제인의 자의식을 드러낸 것으로 여겨진다. 설령 표면적으로는 신라의 국왕과 대신들을 위한다 했더라도 심정적으로는 백제의 국왕과 대신들을 위한 것이라 할 수 있다.⁵⁹⁾

당시 여제 유민의 동향은 어느 지역에서든지 신라 지방관에 의해 세밀히 파악되었을 것인데, 그러한 여건 속에서 불사에 참여하고 백제 관등을 칭했으므로 그의 모습은 색다를 수밖에 없다. 더 이상 현실에서 존재하지 않는 백제를 자신의 관념 속에서나마 온전히 이어가고자 했던 것은 아니었을까? 백제인의 자긍심에서 생겨난 귀소 의식의 산물로서,⁶⁰⁾ 신라의 지배 질서에 순응하기를 거부하며 國系 의식을 지키고자 했던 백제 지배층 출신의 인물로 이해해도 무리는 아닐 것 같다. 명문에 언급된 백제 유민들이 신라의 관등을 칭하며 표면적으로는 신라의 권위를 인정한 것 같아도 심경은 복잡했을 것이다.⁶¹⁾ 명문에 기록되지 않았지만 향도에 함께 참여했던 피지배층 백제 유민들 역시 신차와 크게 다르지 않았을 것 같다.

이렇게 암울했던 백제 유민의 처지와 크게 다를 것 없던 고구려 유민의 상황은 어떠했을까? 고구려의 말기적 징후는 패망 이전부터 명확히 드러나고 있었다. 실권자 연개소문 사후 집권한 男生과 男建, 男産 사이에 벌어진 권력 투쟁으로 인해 나라가 혼란해지자 연개소문의 동생인 연정토가 신라로 망명한 것이다.

54) 金英美, 1994, 『新羅佛教思想史研究』, 民族社, 70쪽.

55) 길기태, 2019, 앞의 논문, 33쪽.

56) 盧重國, 1988, 「統一期 新羅의 百濟 故地 支配」, 『韓國古代史研究』 1, 152~153쪽 ; 김주성, 2000, 앞의 논문, 75~76쪽. 한편 일원화된 관등체계에 익숙한 백제 유민이 신라가 경위와 외위로 나누어 관등을 수여하자 이에 대한 반발로 거부 의사를 표출한 사례로 보기도 하는데(김수태, 1999, 앞의 논문, 57쪽), 명문에 모두 경위만 기록되어 있음이 지적되고 있다(김수진, 2018, 앞의 논문, 72쪽).

57) 오택현, 2013, 「백제 복성(複姓)의 출현과 그 정치적 배경」, 『역사와 현실』 88, 196쪽.

58) 하일식, 2006, 『신라 집권 관료제 연구』, 해안, 268쪽.

59) 盧重國, 1988, 앞의 논문, 152~153쪽 ; 조경철, 2004, 「백제 유민의 숨결, 계유명아미타불삼존불비상」, 『고대로부터의 통신』, 푸른역사, 324~326쪽 ; 강진원, 2014, 「癸酉銘 阿彌陀三尊四面石像銘文 검토」, 『목간과 문자』 12, 231쪽.

60) 崔根泳, 1990, 『統一新羅時代의 地方勢力研究』, 신서원, 200쪽.

61) 강진원, 2014, 앞의 논문, 231쪽.

나-7) 고구려의 貴臣 淵淨土가 12성 763호 3,543인을 이끌고 투항하였다. 연정토 와 그를 따른 관리 24인에게 의복, 식량, 집을 주고 王都와 州·府에 안치시켰으며, 8성은 온전하였으므로 군사를 보내 지키게 하였다.⁶²⁾

나-7)은 연정토의 투항 당시의 모습으로 그가 관할하던 지역에 더하여 일부 고구려 관리들이 함께 했음을 보여준다. 귀신이라는 표현에서 그의 정치적 위상이 가늠되는 만큼 권력 핵심부의 분열이 극심했음을 짐작할 수 있다. 그가 관할했던 지역은 지금의 강원도 북부와 함경남도 남부 일대였던 것으로 추정되고 있다.⁶³⁾

주목되는 것은 연정토와 함께 귀부한 관리들과 고구려 백성들의 동향이다. 표현상 연정토·24인=왕도·주부에 각각 대응되고 있으므로 연정토는 왕도로, 24인의 경우 주·부로 이동된 것으로 생각된다. 아마도 24인은 12성의 성주 등 지방관이었을 것으로 여겨지는데, 신라가 고구려를 정벌할 때 군사 시설이나 방어 체계 등을 파악하는데 있어 일정한 역할을 했을 것 같다. 의복, 식량, 집을 주었다는 기록에서 그들이 대우받았음을 알 수 있다.

그런데 피지배층 백성들에 대한 언급이 전혀 없어 궁금하다. 그들의 이동 기록이 없고, “(12성 가운데) 8성은 온전하였으므로 군사를 보내 지키게 하였다”는 표현을 참고할 때 기존 지역에서 삶을 이어간 것으로 생각된다. 나머지 4성의 백성들은 어떻게 되었을까? 온전한 8성에 통합되거나 신라 지역으로 이동되었을 것인데 전자의 가능성이 높아 보인다. 하지만 어떠한 경우든 자신들의 경제적 기반을 새로이 개척해야 했을 것이다. 그들에게 경작지를 새로 분배해줄 만큼 여유나 배려는 기대할 수 없었기 때문이다. 더욱이 이들이 접경지 주민이었다는 점에서 위기감은 컸을 것이다. 戰況에 따라 언제든지 생명이 위협받는 상황을 맞이할 수도 있었기 때문이다. 하지만 피지배층이었기에 자신들의 운명에 대한 선택의 기회는 없었다.

나-8) 왕이 포로로 잡은 고구려인 7천 명을 이끌고 왕경으로 들어왔다.⁶⁴⁾

나-9) 고구려 수임성 사람 대형 牟峯이 유민들을 모아 궁모성으로부터 패강 남쪽에 이르러 당 관인과 승려 法安 등을 죽였다. 그들은 신라로 향하던 중 서해의 史治島에 이르러 고구려 대신 연정토의 아들 安勝을 만나 한성 안으로 맞아들여 왕으로 삼았다. 소형 多式 등을 신라에 보내 슬프게 고하였다. “망한 나라를 일으키고 끊어진 대를 잇게 해주는 것은 천하의 공평한 도리이니 오직 대국이 그렇게 해주기를 바랄 뿐입니다. 우리나라의 선왕은 도의를 잃어 멸망당하였으나, 지금 저희들은 우리나라의 귀족인 안승을 받들어 군주로 삼았습니다. 바라옵건대 신라의 울타리가 되어 영원히 충성을 다하고자 합니다.” 임금은 그들을 서쪽 지방인 금마저에 살게 하였다.⁶⁵⁾

62) 『三國史記』 권6, 新羅本紀6, 文武王 6년 12월.

63) 노태돈, 1999, 『고구려사연구』, 사계절, 248~251쪽 ; 2008, 앞의 책, 213쪽 ; 정선여, 2010, 앞의 논문, 85~86쪽.

64) 『三國史記』 권6, 新羅本紀6, 文武王 8년 11월 5일.

65) 『三國史記』 권6, 新羅本紀6, 文武王 10년 6월.

나-8)은 문무왕이 포로를 이끌고 왕경으로 돌아왔음을, 나-9)는 검모잠이 한성에서 안승을 고구려왕으로 추대하였던 사실과 이후 그들이 금마저에 정주하게 되었음을 보여준다. 나-5)와 다른 것은 고구려 패망 이후로서, 고구려 유민의 절망과 체념이 극에 달한 시기였음을 의미한다. 왕경으로 끌려 온 7천 명의 고구려 포로들은 어떻게 되었을까?

우선 그들이 누구인지 살펴보아야 할 것 같다. 고대 사회에서 왕경은 지방민이 쉽게 다가설 수 있는 공간이 아니었다. 최고 지배자인 왕과 귀족 세력이 밀집한 곳으로 국가를 대표하는 상징적 장소였다. 여기에 신분제에 따라 왕경인과 지방민의 차별도 분명했고 특별한 경우가 아닌 이상 출입도 쉽지 않았다. 그만큼 특수성을 띤 지역이었으므로 7천 명의 고구려 포로들이 단순히 노동력 부족으로 인해 왕경으로 이주된 것으로는 생각하기 어려워 특별한 이유가 있었던 것이 아닌가 한다.

비록 그들이 전쟁 포로이기는 했더라도 왕경이라는 특수한 지역으로 이송될 만큼 정치적으로 의미를 지닌 세력이었을 가능성이 존재하는 것이다. 백제와 고구려의 패망 뒤 지배층이 당 장안으로 압송된 사례를 참고할 때 비슷한 경우라 하겠다. 신라 역시 나당 동맹의 한 축이었으므로 위상에 걸맞게 전리품을 획득했을 것인데, 그 대상에 여제의 지배층이 당연히 포함되었을 것이다. 아마도 이들을 9서당의 고구려인 군단과 관련지어 볼 수도 있겠다. 자신들의 국가가 더 이상 존재하지 않고 생존이 불확실한 현실에서 삶과 지위를 보장받을 수 있다면 새로운 환경에 적응하려 했을 것이기 때문이다.

그런데 망국의 현실 아래서 백제의 달솔 신차와 같이 자신들의 정체성을 지키고자 했던 이들의 모습이 살펴진다. 나-9)의 유민들이 그에 해당한다고 할 수 있다. 그들은 안승을 고구려왕으로 추대하며 정치적 구심점으로 역할해 주기를 기대했다. 신라로 향하는 속에서도 자신들의 공동체가 지속되기를 희망했는데, 신라가 그들을 금마저에 집단 거주케 하면서 목적을 이룰 수 있었다. 신라의 백제 故地 지배에 적극적으로 협력하며⁶⁶⁾ 報德國이라는 자치국을 세울 수 있었다. 비록 신라의 통치 질서 속에 존재하기는 했지만 자신들의 정체성과 고유한 삶을 이어갈 수 있었으므로 심리적 안도감을 느꼈을 것이다.

이와 관련하여 고구려의 망명 승려로서 완산주에 경복사를 창건하고 활발히 활동했던 普德이 주목된다. 일반적으로 보덕국이 금마저 지역에 설치된 배경 요인으로 익산 지역의 특수성⁶⁷⁾에 더하여 그의 존재가 언급되고 있음을 생각하면 그의 영향이 매우 컸던 것으로 여겨진다. 아마도 그는 고구려 유민이 누구보다 믿고 의지하고 싶은 존재였으며, 미륵 신앙을 통해 고구려 유민의 정신적 상처를 치유하고 위로하는 역할을 했던 것으로 여겨진다.⁶⁸⁾

하지만 아쉽게도 그들의 기대는 오래 가지 못했다. 본질적으로 나당 전쟁이 끝난다면 언제든 소멸될 수밖에 없는 운명을 지니고 있었기 때문이다. 신라 중대 왕실의 목표가 통일 국가의 성립이었으므로 반독립적 성격을 지닌 자치국이 용납될 수는 없었다. 여기에 나당 전쟁 과정에서 고구려 유민의 군사적 효용성이 감소되고 백제 유민을 견제하는 역할이 약

66) 고구려 유민을 백제 지역의 지배에 이용하는 以夷制夷 정책이었다(김수태, 1994, 『통일기 신라의 고구려유민지배』, 『李基白先生古稀祈念 韓國史學論叢』 上, 一潮閣, 343~349쪽 ; 조법중, 2015, 앞의 논문, 99~100쪽 ; 주보돈, 2017, 『가야사 새로 읽기』, 주류성, 286 ; 한준수, 2018, 앞의 논문, 168쪽).

67) 『觀世音應驗記』 및 彌勒寺址의 존재를 토대로 한 遷都, 別都, 別部, 神都, 首都 등의 견해는 당시 익산이 정치적으로 중요한 지역이었음을 알려준다.

68) 정선여, 2010, 앞의 논문, 91쪽.

화된 면도 영향을 주었다.⁶⁹⁾ 결국 보덕국왕 안승이 경주로 이주되면서 보덕국이 해체되자 안승의 족자 大文이 난을 일으키며 저항했지만⁷⁰⁾ 뜻을 이룰 수는 없었다. 백제 유민이 지난 간 역사의 뒀안길을 고구려 유민이 뒤따르게 되었다.

결과적으로 안승은 신라의 지배 질서에 절대적으로 순응하던 고구려의 지배층 유민을 상징하게 되었고, 대문은 백제인 신차처럼 자신의 정체성을 굳게 지키고자 했던 이들을 상징하게 되었다. 이들과 관련하여 시간적 간극은 있지만 경덕왕대 활동했던 법상종 승려 眞表가 주목된다. 그에게서 백제인 의식이 살피지는 것을 보면⁷¹⁾ 그 역시 신차나 대문 같은 신념을 지녔던 인물로 이해할 수 있기 때문이다.

사실 신라의 유민 통합 정책이 성공적이지 못했을 것임은 가야 병합의 사례를 통해 예상할 수 있다. 金武力과 金舒玄 등 가야계 왕족이나 于勒 같은 지배층에 대해서는 정치적 배려가 있었지만 이외의 경우는 찾아보기 힘들기 때문이다. 유학자 强首가 무열왕을 알현하는 자리에서 “신은 본래 임나가량인(臣本任那加良人)”⁷²⁾이라 했던 것은 그들의 마음 속에 가야계 의식이 깊이 자리하고 있었기에 가능했을 것이다. 신라 하대의 선승 眞鏡大師의 사례를 통해서도 느낄 수 있다. 『鳳林寺眞鏡大師塔碑』에 “속성은 신김씨이고, 그 선조는 임나 왕족(俗姓新金氏其先任那王族)”이라 했던 것도 크게 다르지 않기 때문이다. 고려 초 백제 지역에서 진행된 백제계 양식의 석탑 조형 사실에서도 그러한 가능성을 엿볼 수 있는데, 해당 지역에서 백제 문화의 계승자, 백제인의 후예라는 역사 의식이 면면히 이어져 왔음을 보여주고 있다.⁷³⁾

요컨대 여제 유민은 자신의 신분에 따라 새로운 사회 질서에서 분화된 양상을 보였으며, 안승은 현실에 철저히 순응한 옛 지배층을, 신차와 대문은 그에 저항하며 자신의 정체성과 신념을 지키고자 했던 이들을 상징했다. 신라의 통합 정책은 여제 유민에 대한 차등과 그들의 국제 의식으로 성공을 기대하기 어려웠으며, 그들에 대한 동화 작업이 본격화 될수록 심리적 저항도 강해졌다고 하겠다.

4. 경제적 활로의 모색과 鄕·部曲의 등장

삼국 통일 전쟁이 끝난 이후 여제 유민의 절대 다수를 차지하던 피지배층은 냉혹한 현실을 마주해야 했다. 여제 유민에 대한 신라의 관등 수여가 있었지만 그것은 어디까지나 지배층에 국한된 조치였기 때문이다. 여제 지배층이 기존의 신분에 준하는 대우를 받으며 신라 사회에 안착한 것과 달리 여제 유민의 대다수를 차지하던 피지배층은 더욱 열악해진 사회 경제적 상황 속에서 고된 삶을 맞이해야 했다. 여기에 삼국 통일을 전후한 시기부터 피지배

69) 김강훈, 2022, 앞의 책, 284쪽.

70) 『三國史記』 권7, 新羅本紀7, 神文王 4년 11월.

71) 『宋高僧傳』에 진표가 백제인으로 기록된 것은 중국에 그렇게 전해졌기 때문이며, 그 자신이 스스로 백제인으로 자처했을 가능성이 있다. 또한 그가 미륵신앙을 중심으로 백제 유민들의 정신적 중심처 역할을 했던 점도 생각해 볼 수 있다(李基白, 1986, 앞의 책, 267·270~276쪽).

72) 『三國史記』 권46, 列傳6, 强首.

73) 閔賢九, 1989, 「高麗中期 三國復興運動의 역사적 의미」, 『韓國史市民講座』 5, 88~89쪽.

층은 급속한 사회적 몰락 현상을 보이고 있었다.⁷⁴⁾

다-1) 眞定 법사는 신라 사람이다. 승려가 되기 전 군졸이었으며, 집이 가난하여 장가를 들지 못하였다. 부역을 하면서도 품을 팔아 곡식을 얻어 홀어머니를 봉양하였다. 집안에 재산이라고는 오로지 다리 부러진 솔 하나가 있을 뿐이었다.⁷⁵⁾

다-1)은 의상의 제자인 진정 법사의 이야기인데 재산은 다리 부러진 솔이 전부였다고 한다. 그의 활동 시기를 감안하면 이 무렵으로 생각되는데 살림살이가 곤궁했음을 보여주고 있다. 대부분 백성들의 상황이 비슷했겠지만 신라 지역은 戰場에서 한 발 벗어나 있었으므로 여제 지역 보다는 양호했을 것이다. 이처럼 승전국인 신라의 피지배층도 삶이 궁핍하였음을 감안할 때, 패전 당사자인 여제 유민의 상황은 참담했을 것으로 여겨진다. 장기간의 전란으로 황폐화된 국토와 노동력 감소가 그들이 상황을 말해줄 뿐이다.⁷⁶⁾ 문무왕이 “병기를 녹여 농기를 만들었다.” 했던 것도 단순한 관념적 표현은 아니었을 것이다.

다-2) (문무왕이) 목장 174곳을 나누어 주었는데, 왕실(所內)에 22곳, 궁(宮)에 10곳, 태대각간 유신에게 6곳, 대각간 인문에게 5곳, 각간 7인에게 각각 3곳, 이찬 5인에게 각각 2곳, 소관 4인에게 각각 2곳, 파진찬 6인과 대아찬 12인에게 각각 1곳씩 나누어 주고, 나머지 74곳은 적당히 나누어 주었다.⁷⁷⁾

다-2)는 문무왕 9년(669) 여제 정벌이 종식된 후 전공을 세운 귀족 세력에게 목장(馬廐)을 전리품으로 배분한 모습을 보여준다. 목장 재분배는 신라의 백제 지역 점령이 가져다 준 결실이었는데,⁷⁸⁾ 점령 지역을 고려할 때 전쟁 수탈로 인한 피해는 백제 유민이 가장 심했을 것으로 생각된다. 다-2) 인물들은 신라의 핵심 귀족이었을 것이므로 이외의 귀족들에게는 食邑 등 전리품 획득의 기회가 주어졌을 것이다.⁷⁹⁾

물론 신라 중대 왕실이 수탈적 농공행상과는 별개로 농업 생산력을 높이기 위해 다양한 정책들도 추진했을 것이다. 파괴된 농경지와 수리 시설에 대한 정비가 그에 해당한다. 감소된 노동력의 회복을 위해 축력의 증식도 병행되었을 것인데,⁸⁰⁾ 『新羅村落文書』에 보이는 牛馬 기록은 그러한 상황과 닿아 있는 느낌이다.⁸¹⁾

하지만 경작 환경이나 생산 수단이 열악했으므로 생산력이 쉽게 개선되기는 어려웠다. 토지는 지력이 낮아 휴한 농법 수준의 경작이었고, 수리 시설도 전체 농경지 면적에 비해 적

74) 李基白·李基東, 1982, 앞의 책, 320쪽.

75) 『三國遺事』 권5, 孝善9, 眞定師孝善雙美.

76) 金容燮, 2019, 『韓國古代農業史研究』 김용섭 저작집 9, 지식산업사, 226쪽.

77) 『三國史記』 권6, 新羅本紀6, 文武王 9년.

78) 徐榮教, 2002, 「張保臯의 騎兵과 西南海岸의 牧場」, 『震檀學報』 94, 65쪽.

79) 신라의 대가야 정복 당시 진흥왕이 전공을 세운 화랑 사다함에게 가야의 백성과 토지를 지급했던 사례를 참고할 수 있다. 삼국 통일 전쟁과 가야 병합은 규모나 성격 면에서 비교가 안될 만큼 커다란 사건이었으므로 전공을 세운 귀족 지배층에게 식읍 등 상당한 경제적 보상이 뒤따랐을 것이다.

80) 김용섭, 2019, 앞의 책, 226쪽.

81) 우리나라의 짧은 일반적으로 점성이 강하여 起耕할 때 인력 보다는 거의 우경에 의지했다(李喜寬, 1999, 『統一新羅土地制度研究』, 一潮閣, 241쪽).

어 대부분이 천수답 형태였던 것으로 여겨진다.⁸²⁾ 신라 하대의 금석문으로 당시의 농업 기술 수준을 보여주는 「開仙寺石燈記」에 기록된 輿畝가 그와 비슷하지 않았을까?

여하튼 전란으로 인해 붕괴된 경제 기반의 복구가 쉬운 일은 아니었다. 가시적인 성과로 이어지려면 오랜 시간이 필요했다. 대규모 기근이나 재난의 발생 시 국가가 구휼에 나서기도 했지만, 적어도 이 시기에는 그러한 조치를 기대하기 어려웠다. 한 세대 동안 대규모 전쟁을 치렀기에 국가가 민생을 살필 수 있는 경제적 여력이 없었기 때문이다. 여제 유민을 포함한 피지배층은 생존을 위한 활로를 스스로 모색해야만 했다. 신라 중대 왕실이 생산력 회복 정책을 시행하더라도 본질적으로 피지배층을 위한 것이 아니었기 때문이다.

다-3) (중략) 구석진 모퉁이의 작은 땅에서 집집마다 병사를 징발하여 매년 무기를 들게 하니, 과부들이 곡식 수레를 끌며 아이가 밭을 가는 지경에 이르렀고 (중략).⁸³⁾

다-4) (중략) 남으로 웅진에 보내고, 북으로 평양에 보내며 작은 나라인 신라가 두 곳으로 공급을 하다 보니, 인력은 피로가 극에 달하고 소와 말은 모두 죽었으며, 농사지를 때를 놓쳐 곡식이 익지 않았고, 저장했던 창고의 양식은 운송하느라 모두 떨어졌다. 신라의 백성들은 풀뿌리도 오히려 부족했는데 (중략).⁸⁴⁾

다-3)은 「薛仁貴書」 일부로서 신라에 대한 비난이 핵심이며, 다-4)는 「答薛仁貴書」의 일부로서 신라의 반박이 주된 내용이다. 상대를 향한 두 나라의 상반된 입장을 느낄 수 있는데, 동시에 신라의 힘들었던 사회경제적 상황도 확인되고 있다. 신라는 전쟁 기간 동안 唐軍의 군량까지 부담하여 매우 어려운 상황이었다. 나당의 덕물도 합군 당시 당 13만 명, 신라 5만 명이었는데,⁸⁵⁾ 신라가 이들의 군량을 모두 부담했기 때문이다.

그로 인해 신라의 경제력은 매우 불안정한 상태였다. 다-3)에서 과부가 곡식 수레를 끌고 아이가 밭을 갈았다고 했으며, 다-4)에서는 백성들이 풀뿌리로 연명했다고 한다. 정상적인 농업 생산이 이루어지지 못했음을 암시하고 있으며, 생존을 위해 고군분투하던 모습을 그대로 보여준다. 이러한 상황은 신라뿐만 아니라 여제 유민 모두에게 해당되었을 것이다. 단지 그들은 국가적 운명이 걸린 전쟁에서 겨우 목숨을 연명하며 버티고 있었을 뿐이다. 전쟁이 끝나면서 생명의 위협은 사라졌으나, 그 이후의 삶은 별개의 문제였다.

결국 피지배층은 절박한 생존의 위기 속에 식량을 확보해야 하는 극한 현실에 내몰리게 되었다. 여제 지역의 경우 전쟁의 직접적인 피해로 인해 대부분의 국토가 황폐화되었으므로 군현 경계를 넘어 토지를 경작하거나 황무지를 개척하는 이들이 생겨나게 되었다. 주로 전란의 피해가 적은 군현이나 촌락을 찾아 이주하거나 火田民이 되었을 것인데, 이러한 현상은 飛地 등 비정상적인 군현 영역의 출현에 영향을 주었던 것으로 생각된다.

다-5) 廣德은 분황사 서쪽 마을에 은거하며 신발 만드는 것을 업으로 하여 처자와 함께 살았고, 嚴莊은 남악(함월산)⁸⁶⁾에 암자를 짓고 화전을 하며(火種刀耕) 살았다.⁸⁷⁾

82) 이인철, 2003, 『신라 정치경제사 연구』, 일지사, 281.

83) 『三國史記』 권7, 新羅本紀7, 文武王 11년 7월 26일.

84) 『三國史記』 권7, 新羅本紀7, 文武王 11년.

85) 『三國史記』 권5, 新羅本紀5 太宗王 7년 3월. 『三國遺事』 권1, 紀異1, 太宗春秋公.

다-5)는 문무왕대 광덕과 엄장이 근근이 삶을 이어간 모습을 전하고 있다. 눈에 띄는 것은 엄장이 왕경 주변인데도 불구하고 화전을 하며 살았다는 것이다. 비교적 안정적이라 할 수 있는 왕경 지역에서도 화전으로 생계를 이어갔다는 것은 피지배층의 몰락이 상당히 농후했음을 느끼게 한다.⁸⁸⁾ 이러한 모습을 참고할 때 여제 지역에서 화전민이나 비지가 다수 출현했을 가능성을 어렵지 않게 예상할 수 있다.

그런데 비정상적으로 증가한 자연 촌락이 적지 않았던 것으로 여겨진다. 가-8)에서 전정과 호구가 현의 기준에 미치지 못할 경우 향이나 부곡으로 삼았다고 하여 일부 지역에 국한된 현상이 아니었음을 암시하기 때문이다. 예외적인 현상이었다면 굳이 그러한 표현을 할 이유가 없었을 것이다. 군현 기준에 언급될 만큼 자연 촌락의 존재는 농촌의 일반적인 현상이었던 것으로 여겨지는데, 그렇게 형성된 자연 촌락이 향·부곡⁸⁹⁾의 등장에 영향을 주게 된 것으로 생각된다. 새로운 경작지를 찾아 이동, 정착하여 촌락을 형성한 越境處가 뒷날 부곡으로 편제되었다는 견해⁹⁰⁾를 감안하면 가능성은 충분히 보인다. 이러한 향·부곡을 천민 집단으로 인식하기도 했지만,⁹¹⁾ 양인으로 이해하는 것이 일반적이다.⁹²⁾ 등장 시기 역시 견해가 다양하지만 대체로 통일기 무렵으로 파악되고 있다.⁹³⁾ 縣과 향·부곡이 삼국 통일을 전후한 무렵 동시에 발생했다는 견해⁹⁴⁾를 참고할 때 타당하다고 여겨진다. 한국 고대사에 있어 가장 격동기였던 만큼 사회경제적 변화도 컸을 것이므로 이 시기에 등장한 것으로 이해해도 큰 문제는 없을 것 같다.⁹⁵⁾ 아마도 향·부곡은 경제적 피해가 극심했던 여제 지역의 분포 비율이 높았을 것으로 생각된다.

다-6) 향덕은 응천주 판적향(板積鄉) 사람이다. (중략) 천보 14년 을미(755)에 흥년이 들어 백성들이 굶주리고 전염병까지 겹쳤다. (중략) 향사(鄉司)에서 주(州)에 보고하고 주에서 왕에게 아뢰니, (경덕왕이) 교서를 내려 벼 3백 섬과 집 한 채, 구분전 약간을 주었

86) 『新增東國輿地勝覽』 권21, 慶州 山川. “含月山在府東四十五里 新羅號南嶽”.

87) 『三國遺事』 권5, 感通7, 廣德嚴莊.

88) 李基白·李基東, 1982, 앞의 책, 320쪽.

89) 신라 시대의 부곡 사례로 『경상도지리지』 상주도 공성현이 신라 때 大并部曲이었다는 기록이 있는데, 이에 대해 고려와 조선시대 편찬된 문헌이나 지리서 등을 근거로 신라에서 부곡이 설치된 것으로 이해하는 것은 합리적이지 않다는 비판이 제기되었다(전덕재, 2014, 앞의 논문, 330~331쪽). 필자는 선생의 지적이 타당하다고 생각하지만, 이 시기 부곡의 존재 가능성을 부정하지는 않는다.

90) 李佑成, 1983, 「李朝時代 密陽古買部曲에 對하여」, 『震檀學報』 56 ; 1997, 『韓國中世社會研究』, 一潮閣, 160쪽.

91) 白南雲, 1933, 『朝鮮社會經濟史』 改造社 ; 旗田巍, 1972, 『朝鮮中世社會史の研究』, 東京: 法政大學出版局 ; 림건상, 1953, 『조선의 부곡제에 관한 연구』, 과학출판사 ; 백산자료원, 1997.

92) 李佑成, 1966, 「高麗末期 羅州牧 居平部曲에 對하여」, 『震檀學報』 29·30 ; 朴宗基, 1987, 「新羅時代 鄉·部曲의 性格에 關한 試論」, 『韓國學論叢』 10 ; 李仁哲, 1996, 『新羅村落社會史研究』, 一志社.

93) 향·부곡의 설치 치기에 대한 제 견해는 전덕재, 2014, 「통일신라의 향(鄉)에 대한 고찰」, 『역사와 현실』 94, 322~323쪽 참조.

94) 李宇泰, 1981, 「新羅의 村과 村主 -三國時代를 중심으로-」, 『韓國史論』 7, 119쪽.

95) 이인철은 신라의 丁田制 시행과 관련 지어 성덕왕 21년(722) 처음 설치된 것으로 보고 있다(1996, 앞의 책, 99쪽).

다. (중략)⁹⁶⁾

다-6)은 경덕왕대 웅천주 판적향의 효자 向德의 이야기를 축약한 것인데, 같은 내용이 『삼국유사』와 『신증동국여지승람』에도 전하고 있다. 주목하려는 것은 웅천주라는 지역과 판적향이라는 명칭이다. 판적향이 왜 웅천주 지역에 있었는지 생각해 볼 필요가 있다. 기록에서 확인되는 향은 대략 50여개 정도인데,⁹⁷⁾ 이 가운데 위치가 확인된 것은 오직 판적향 뿐이다. 나머지 향의 위치는 확인되지 않는데 일부 향의 경우 명칭 고찰을 통해 추정해 볼 수 있다.

[표] 향명 - 군현명 일치 사례

	향명	군현명	관할	현재 위치
1	적선향	적선현	명주 야성군	경북 청송
2	순치향	순치현	웅주 대륙군	충남 천안
3	영안향	영안현	상주 예천군	경북 예천
4	무안향	무안군	무주 무안군	전남 무안
5	부평향	부평현	한주 부평군	인천 부평
6	영풍향	영풍군	한주 영풍군	황해 평산
7	임천향	임천현	양주 임고군	경북 영천
8	하동향	하동군	강주 하동군	경남 하동

[표-1]은 향명과 군현명이 일치하는 사례를 정리한 것이다. 9주 가운데 삭주, 전주를 제외한 지역이 해당하고 있다. 특정 지역에 편중되었다고 표현하기는 어려운데, 지리적 위치를 살펴보면 영안향, 임천향을 제외하고는 여제 지역이나 옛 신라의 변방이라 할 수 있는 곳들이다. 이러한 추세가 『삼국사기』 지리지 유명미상지분(三國有名未詳地分)에 기록된 나머지 향들의 경우 어떠했는지 궁금하다. 만일 [표-1]의 사례와 비슷한 지역적 분포를 보인다면 상대적으로 여제 지역의 비율이 높다는 추론이 가능하기 때문이다. 향·부곡의 등장에 사회경제적 요인이 크게 작용했다는 점을 감안하면, 이 무렵 여제 유민의 상황이 충분히 관련될 수 있음을 고려해야 할 것이다. 다-3)에서 향덕의 거주지인 판적향이 웅천주 관내였던 것은 우연이라기보다 향·부곡의 높은 분포 비율로 인해 나타난 것이 아닐까 한다.

요컨대 삼국 통일 전쟁 이후 황폐화된 군현의 증가와 전란 속에서 살아남은 피지배층 농민들이 생존을 위해 경작지를 찾아 분산·이동하면서 자연 촌락이 형성되었고, 이후 국가 행정력에 의해 진정과 호구가 파악되는 과정에서 촌락의 경제력이 열악하였기에 군현 기준에 미달되었고 그에 따라 향·부곡으로 규정되었다고 하겠다.

96) 『三國史記』 권48, 列傳8, 向德.

97) 『三國史記』地理志 有名未詳地名에 49개, 벌휴이사금 7년(190) 원산향, 경애왕 4년(927) 돌산 등 4鄉, 그리고 금석문으로 「鳳巖寺智證大師塔碑」에 ‘건공향’, 「普賢山地藏禪院朗圓大師悟眞塔碑」에 ‘탁향’이 보인다. 이 가운데 경애왕대 기록은 ‘고을’로 보아야 한다는 지적(전덕재, 2014, 앞의 논문, 325쪽)에 따라 이를 제외하면, 판적향을 포함하여 53개가 된다.

5. 맺음말

환경은 인간의 생존에 영향을 주는 자연적 조건이나 사회적 상황을 지칭하는데, 전쟁만큼 상징성을 지닌 것도 없다. 우리 역사 속의 삼국 통일 전쟁도 그에 해당하는데, 다양한 연구를 통해 역사적 의의가 확인되었으며, 여제 유민에 대한 고찰도 함께 이루어졌다. 하지만 아쉽게도 여제 유민이나 피지배층의 시각에서의 접근은 활발하지 않은데, 시대상을 온전히 이해하기 위해 그에 대한 고찰도 필요할 것으로 생각된다. 본고는 그러한 시각에서 삼국 통일 전쟁 이후 전개된 신라의 지배 질서 정비와 여제 유민이 보여준 대응 양상을 살펴 보았다.

신라 중대 왕실은 삼국 통일의 승자로서 자신감에 더하여 나당 전쟁의 승자로서 자부심을 형성할 수 있었다. 무열왕의 廟號를 太宗으로 하였던 사실이 그것을 증명해 준다. 하지만 장기간의 전쟁으로 인하여 소모된 국력과 피폐한 민생을 정상으로 회복시켜야 하는 시급한 과제가 있었다. 외형상 세 배나 확대된 영토와 백성에 대한 통치는 물론 통일 국가의 완성을 위해서도 근본적인 사회 질서의 변혁이 필요했다. 전후 질서의 종식과 평시 체제로의 전환을 의도했는데 귀족 세력과의 마찰이 불가피했다. 김흠돌을 중심으로 한 귀족 세력이 강하게 반발했지만 결국 진압되었고 강력한 국왕 중심의 집권 체제가 구축되었다.

신라 중대 왕실은 어려운 사회경제적 상황을 개선하고자 백성의 삶과 밀접히 관련되는 지방 통치 제도를 전국적으로 정비하였다. 9주 체제의 확립이었는데 본질은 여제 지역에 대한 실질적인 지배력 침투에 있었다. 전국의 인구와 토지가 파악되고 대민 지배가 질적으로 심화되었다. 진평왕대 가실이 설씨녀의 아버지를 대신한 군역 이행과 효소왕대 득오곡의 엄격한 부역 이행은 수취 질서의 변화 모습을 보여준다. 대민 지배의 강화와 수취 질서의 정비에는 신라 중대 왕실의 의지가 바탕에 자리했는데, 문무왕대 車得公의 지방 잠행 모습이 그것을 확인시켜 준다.

여제 유민의 운명은 자신들의 신분에 따라 다르게 전개되었다. 지배층은 전쟁 기간 중 전투를 지휘하며 적극적으로 대응했지만 전쟁이 끝난 후에는 철저히 현실에 순응하는 모습을 보였다. 의자왕을 비롯한 백제 지배층이나 보장왕을 비롯한 고구려 지배층은 唐으로 끌려간 후 기존 신분에 준하는 대우를 받았고, 대부분의 귀족 세력 역시 다르지 않았다.

그러나 일부 여제 지배층은 암울한 현실에서도 나라를 되찾기 위해 노력했고, 부흥 운동이 실패한 후에도 자신들의 정체성을 지키고자 노력했다. 비록 표면적으로 활동을 전개할 수는 없었지만 심리적 저항 의식으로 드러났다. 백제인 달솔 身次의 모습은 상징적인 사례였으며, 보덕국 해체 후 반발했던 고구려인 大文도 그에 해당했다. 경덕왕대 범상종 승려인 眞表, 무열왕대 유학자 強首, 신라 하대의 선승 眞鏡大師 등의 사례는 신라의 동화 정책에 불구하고 자신들의 정체성을 지키며 國界 의식을 이어간 유민과 그 후예들의 모습을 보여준다.

전쟁이 끝난 후 여제 유민의 절대 다수를 차지하던 피지배층은 냉혹한 현실을 마주해야 했다. 여제 지배층이 기존의 신분에 준하는 대우를 받으며 신라 사회에 안착한 것과 달리 대다수를 차지하던 피지배층은 더욱 열악해진 사회경제적 상황 속에서 고된 삶을 맞이해야

했다. 眞定 법사의 사례에서 드러나듯이 승전국인 신라의 피지배층도 매우 궁핍한 상태였음을 감안하면, 패전 당사자인 여제 유민의 상황은 더욱 참담했던 것으로 여겨진다.

여제 유민을 포함한 피지배층은 열악한 사회경제적 상황 속에서 생존을 위한 활로를 스스로 모색해야만 했다. 신라 중대 왕실이 생산력 회복 정책을 시행하더라도 본질적으로 그들을 위한 것이 아니었기 때문이다. 그들은 군현 경계를 넘어 토지를 경작하거나 황무지를 개척하였다. 전란의 피해가 적은 군현이나 촌락을 찾아 이주하거나 화전민이 되었는데, 이러한 현상은 飛地 등 비정상적인 군현 영역의 출현으로 이어졌고, 농촌의 일반적인 현상이 되면서 향·부곡의 본격적인 등장에 영향을 주었다.

그러한 향·부곡은 경제적 피해가 극심했던 여제 지역에서 상대적으로 분포 비율이 높았던 것으로 생각되는데, 경덕왕대 웅천주 판적향에서 효자 向德의 이야기가 나온 것도 우연은 아닌 듯하다. 향·부곡의 등장이 사회경제적 요인과 밀접하다는 점에서 여제 유민의 동향과 무관치 않을 것이다. 삼국 통일 전쟁 이후 여제 유민을 비롯한 피지배층이 경작지를 찾아 분산되었고, 그에 따라 자연 촌락이 형성·확산된 후, 국가 행정력에 의해 촌락이 파악되는 과정에서 경제력이 군현 기준에 미달되자 향·부곡으로 규정되었다고 하겠다.

참고문헌

1. 저서

- 김강훈, 2022, 『고구려부흥운동 연구』, 학연문화사.
 金壽泰, 1996, 『新羅中代政治史研究』, 一潮閣.
 金營官, 2005, 『百濟復興運動研究』, 서경문화사.
 金英美, 1994, 『新羅佛教思想史研究』, 民族社.
 김영하, 2007, 『新羅中代社會研究』, 일지사.
 金容燮, 2019, 『韓國古代農業史研究』, 지식산업사.
 盧重國, 1988, 『百濟政治史研究』, 一潮閣.
 노태돈, 1999, 『고구려사연구』, 사계절.
 노태돈, 2009, 『삼국통일전쟁사』, 서울대학교출판문화원.
 李基白, 1974, 『新羅政治社會史研究』, 一潮閣.
 李基白, 1986, 『新羅思想史研究』, 一潮閣.
 李文基, 1997, 『新羅兵制史研究』, 一潮閣.
 이상훈, 2021, 『신라의 통일 전쟁, 백제 멸망에서 고구려 멸망까지』, 민속원.
 李佑成, 1991, 『韓國中世社會研究』, 一潮閣.
 李仁哲, 1996, 『新羅村落社會史研究』, 一志社.
 이인철, 2003, 『신라 정치경제사 연구』, 일지사.
 李喜寬, 1999, 『統一新羅 土地制度 研究』, 一潮閣.
 조경철, 2015, 『백제불교사 연구』, 지식산업사.

주보돈, 1998, 『신라 지방통치체제의 정비과정과 촌락』, 신서원.

주보돈, 2017, 『가야사 새로 읽기』, 주류성.

崔根泳, 1990, 『統一新羅時代の 地方勢力研究』, 신서원.

하일식, 2006, 『신라 집권 관료제 연구』, 해안.

2. 논문

강종원, 2012, 「백제시대 연기지역의 재지세력과 진씨」, 『백제와 주변세계』 진인진.

강진원, 2014, 「癸酉銘 阿彌陀三尊四面石像 銘文 검토」, 『목간과 문자』 12.

郭東錫, 1991, 「燕岐地方의 佛碑像」, 『百濟의 彫刻과 美術』, 공주대학교 박물관·충청남도.

길기태, 2019, 「673년 세종지역 불교신앙의 성격」, 『百濟學報』 27.

김수진, 2018, 「『癸酉銘 造像碑』의 조성 주체 문제 재고」, 『百濟學報』 25.

金壽泰, 1999, 「新羅 文武王代의 對服屬民 政策」, 『新羅文化』 16 .

김수태, 2002, 「『백제부흥운동』에 관한 몇 가지 검토」, 『東國史學』 38.

김수태, 2014, 「신라의 천하관과 삼국통일론」, 『新羅史學報』 32.

김수태, 2022, 「연기지역 백제 유민의 불상 조성」, 『栢山學報』 122.

김주성, 2000, 「연기 불상군 명문을 통해 본 연기지방 백제유민의 동향」, 『先史와 古代』 15.

김현숙, 2004, 「고구려 붕괴 후 그 유민의 거취 문제」, 『韓國古代史研究』 33.

盧重國, 1988, 「統一期 新羅의 百濟故地支配」, 『韓國古代史研究』 1.

盧重國, 1999, 「신라 통일기 九誓幢의 성립과 그 성격」, 『韓國史論』 41·42.

閔賢九, 1989, 「高麗中期 三國復興運動의 역사적 의미」, 『韓國史市民講座』 5.

朴宗基, 1987, 「新羅時代 鄉·部曲의 性格에 關한 試論」, 『韓國學論叢』 10.

徐榮教, 2002, 「張保臯의 騎兵과 西南海岸 牧場」, 『震檀學報』 94.

오택현, 2013, 「백제 복성(複姓)의 출현과 그 정치적 배경」, 『역사와 현실』 88.

李文基, 1986, 「新羅 6停軍團의 運用」, 『大丘史學』 29.

이미경, 2015, 「新羅의 報德國 지배정책」, 『大丘史學』 120.

李佑成, 1966, 「高麗末期 羅州牧 居平部曲에 對하여」, 『震檀學報』 29·30.

李佑成, 1983, 「李朝時代 密陽古買部曲에 對하여」, 『震檀學報』 56.

李宇泰, 1981, 「新羅의 村과 村主」, 『韓國史論』 7.

정선여, 2010, 「신라로 유입된 고구려 유민의 동향」, 『역사와 담론』 56.

조경철, 2004, 「백제 유민의 숨결, 계유명아미타불삼존불비상」, 『고대로부터의 통신』 푸른역사.

조법중, 2012, 「신라 삼국통합의 배경과 통합 정책」, 『百濟學報』 7.

조법중, 2015, 「고구려유민의 백제 金馬渚 배치와 報德國」, 『韓國古代史研究』 78.

蔡雄錫, 1989, 「高麗時代 香徒의 社會的 性格과 變化」, 『國史館論叢』 2.

최희준, 2020, 「7세기 후반 신라의 백제·고구려 유이민 정책」, 『新羅史學報』 50.

한준수, 2018, 「신라 통일기 三武幢의 설치와 여제 유민」, 『韓國古代史探究』 30.

한준수, 2020, 「신라 신문왕대 皆知戟幢의 창설과 통일국가의 위상 강화」, 『탐라문화』 30.

한준수, 「7세기 후반 신라의 지배질서 정비와 麗濟 유민의 대응」에 관한 토론문

조경철(연세대)

한준수 교수님(이하 발표자)의 본 발표문은 신라의 삼국통일이후 늘어난 영토와 백성들을 다스리기 위한 새로운 지배질서의 정비와 나라가 망한 고구려 백제 유민들의 대응에 대해 살핀 글이다. 지금까지의 여러 논의를 정리하고 있고 특히 고구려와 백제 유민의 정체성에 대해 강조하는 경향이 강한 것 같다. 결과적으로 러제 백성들을 포용한 신라의 지배질서 정비에 한계가 있었음을 지적하고 있다. 나중에 후백제, 후고려란 이름으로 백제와 고구려가 부활한 것을 보았을 때 그럴 가능성은 충분히 있다고 생각한다.

1. 발표자는 고구려와 백제 유민과 마찬가지로 가야에 대한 통합정책도 성공적이지 못했다고 보았지만 토론자는 가야는 경우가 좀 다르다고 생각한다. 가야계의 김유신과 가야를 외가로 둔 문무왕의 경우 등을 고려하면 가야는 유민이라기보다 통일신라에 같이 참여하는 동반자적 성격이 짙다고 생각한다. 신라 말 진경대사 심희의 비문은 신라의 경명왕이 직접 썼는데 심희를 임나왕족이라 칭한 것은 신라와 임나(가야)를 구분하고자 한 것이 아니라 옛날 가야의 유민이 신라와 함께 통일전쟁을 이끌었던 과거를 상기시키고자 한 의도가 강했다. 경명왕은 이국안민지술(理國安民之術)을 제시한 임나왕족인 심희와 무너져가는 신라를 바로 잡고 싶었던 것이다.

2. 670년대 조성된 계유명아미타삼존비불상의 경우 조성에 참여한 인물 가운데 ‘달솔 신차’가 보인다. 다른 인물은 백제 유민이면서 신라 관등을 취하고 있는데 유독 신차만 백제 관등인 ‘달솔’을 그대로 내세우고 있다. 그 이유가 무엇이고 신라가 그것을 용인한 이유는 무엇일까요?

3. 보덕국 유민들의 향방은 어떻게 되었을까. 684년 반란을 일으킨 난민들은 나라 남쪽의 주현에 옮겨 살게 했다고 한다. 그런데 모든 보덕국민들 모두 국남으로 이주하지 않았을 것이다. 일부는 옛 고구려 땅으로 이동했을 수도 있다. 특히 반란군과 신라군은 가잠성에서 큰 싸움을 벌였다고 하는데 가잠성이 충청도 보은 등으로 비정될 수 있다면 반란군의 일부가 옛 고구려 땅으로 건너갔을 수도 있다. 이승휴의 『제왕운기』에 발해 건국을 684년으로 보고 있는데 보덕국의 반란시기와 겹쳐 연관성을 암시하고 있다.

4. 향, 부곡의 등장을 여제 유민의 동향과 살펴보았는데 향명 중에 보이는 무안향과 국남

의 주현으로 옮긴 보덕국민들과는 어떤 차이가 있는지 궁금하다. 또한 후삼국시대 나주지역은 후고려와 긴밀한 관계를 유지했는데 이들 후손과의 관련성도 있을 듯하다. 보덕국과 익산의 문화적 영향도 컸다고 생각한다. 익산 미륵사의 1목탑 쌍석탑의 3탑 양식은 신라 쌍탑출현에 영향을 주었다고 생각한다. 옛 고구려 땅으로 넘어간 보덕국 사람들에 의해 익산의 미륵신앙과 법화신앙이 발해에도 전해졌을 것으로 생각된다.

5. 8세기 중반에 활동한 진표는 중국 기록에 ‘백제인’ 진표라고 나와 있다. 827년 신라 흥덕왕이 ‘고구려’ 승려 구덕을 맞이하고 있다. 660년 멸망한 백제나 668년 멸망한 고구려의 유민들은 자신들을 언제부터 신라 사람이라고 생각했을까. 신라 사람들은 백제나 고구려 사람들을 언제부터 신라 사람이라고 생각했을까.

13세기 전쟁과 道制의 운영 양상

-도 단위 軍政 외관의 활동을 중심으로-

최동녕(서울역사편찬원)

1. 머리말
2. 13세기 도 단위 軍政 외관의 사례와 특징
3. 군정 외관에 의한 도제의 운영체계 고찰
4. 맺음말

1. 머리말

13세기에 고려에서는 거란유종의 침입, 고려-몽골 전쟁, 삼별초의 봉기, 여원연합군의 일본원정, 합단적의 침입 등 각종 전쟁들이 거의 한 세기 동안 이어져 왔다. 지나간 전쟁의 세월만큼 고려에게는 고통스러운 경험이었고, 막대한 인적·물적 피해를 감내해야 하는 시기였다. 한편으로는 이를 극복하기 위한 다양한 대응책을 모색하면서 새로운 변화들을 이끌어 낸 역동적인 시기이기도 했다.

전쟁이 지속됨에 따라 고려에서는 군사 확보, 일꾼 동원, 무기 정비, 성곽 수축, 군량 비축 및 운송, 전함 건조 등 군사와 관련된 다양한 행정이 시행되었다. 이러한 과정에서 실제 재원 마련의 원천이라 할 수 있는 지방사회는 군비에 필요한 부담을 크게 짊어질 수밖에 없었다. 이에 따라 조정에서는 지방의 민심을 달래며 군정을 수행할 관원들을 각지로 파견하게 되었다.

이때 파견된 관원들은 주로 방호사, 지휘사, 순문사, 안무사, 부부사, 병마사 등의 직함을 띠고 각지에서 활동하였다. 주요 활동 영역은 도 단위, 계수관 단위, 군현 단위, 특수행정구역 단위 등 그때그때 사안에 맞게 다양하게 설정되었으며, 그중에서도 도 단위로 파견되는 경우가 많았다.

특히 순문사의 경우, 도순문사로 바뀐 후에 고려 말이 되면 도절제사로 개편되고, 조선 초에는 병마절도사로 계승·발전하면서 일찍이 지방군제사에 관심을 둔 연구자들에 의해 주목을 받았다.¹⁾ 그런데 이러한 군직들이 이미 고종대 무렵부터 활발히 등장하여 道 영역의 군정을 담당하고 있었다면, 시기를 앞당겨 13세기의 시대상도 고찰해야 할 뿐만 아니라 軍制를 넘어서 지방제도의 운영상에도 일정한 변화를 가져왔으리라 가정해볼 수 있다.²⁾ 왜냐

1) 張炳仁, 1984, 「朝鮮 初期의 兵馬節度使」, 『韓國學報』 34 ; 吳宗祿, 1986, 「高麗末의 都巡問使—三道의 都巡問使를 中心으로—」, 『震檀學報』 62 ; 2014, 『여말선초 지방군제 연구』, 국학자료원.

하면, 전쟁이 심화될수록 파견 횟수가 늘어나고, 지위가 높아지며, 업무 특성상 군정과 민정에까지 두루 영향력을 행사하게 될 여지가 높기 때문이다. 어느 시점엔가 ‘한 도의 군사를 총괄하는[摠兵一道]’ 관직까지 발전할 수 있었던 것도 고려 후기에 끊임없이 지속된 전쟁과 그로 인한 대응에서 비롯된 일이거니와 이들이 전시상황에서 도내 민들의 생사를 좌우할 책임자로 거듭나게 되었음을 상징하기도 한다.³⁾

그러한 의미에서 순문사 등은 도 단위로 파견되어 군사 행정을 담당하던 외관, 즉 ‘군정 외관’이란 용어로 범주화할 수 있다. 물론 처음에는 전시상황이 발생할 때 임시적으로 도 단위에 파견되던 봉명사신에 가까웠지만,⁴⁾ ①장기간에 걸쳐 적지 않은 수가 꾸준히 파견되는 양상을 보인다는 점, ②도성 밖 공간인 道內로 부임하여 활동한다는 점, ③『고려사』 백관지 외직조에 기재되어 있다는 점, ④직함 자체가 경직과 대비되는 외직이라는 점, ⑤안찰사 또한 전임관이 아니라 使命之任이었음에도 이를 외관으로 파악하고 있다는 점에서 ‘군정 외관’도 역시 외관으로 파악될 성격을 갖추고 있었다. 그러므로 이들이 도내에서 활동하는 양상들을 검토한다는 것은 도제 운영의 일단면을 엿볼 수 있는 연구방법이 될 수 있다.⁵⁾

사실 기존에 지방제도 연구에서는 도제의 운영에 있어서 안찰사를 중심으로 설명하는 경향이 강했다. 안찰사에 대한 초기연구⁶⁾가 진행된 후로 안찰사의 연원을 살펴보거나,⁷⁾ 활동 사례를 토대로 안찰사에게 주어진 기능들을 검토하거나,⁸⁾ 안찰사에서 도관찰출척사로 개편되는 과정을 설명하거나,⁹⁾ 안찰사의 명단을 복원하는 작업들이 이루어졌다.¹⁰⁾ 안찰사가 한

2) 13세기 이후 지방으로 파견되는 다양한 軍職이 외관직을 겸임하거나 外政에도 간여하는 것도 지방제도의 운영에 영향을 끼친 사례라고 할 수 있다. 이에 대해서는 이강한, 2016a, 「고려 후기 만호부(萬戶府)의 ‘지역단위적’ 성격 검토」, 『역사와 현실』 100 ; 이강한, 2016b, 「고려 후기 군제(軍制)의 변화상 연구—만호(萬戶) 및 외관(外官)과의 관계를 중심으로—」, 『한국문화』 75 참조.

3) 1375년(우왕 1)에 김자수는 김해와 대구 전투에서 패한 경상도도순문사 조민수를 비난하는데, 그 이유는 도순문사가 ‘摠兵一道’ 할 수 있는 관직이기 때문이었다(『高麗史節要』 권30, 禡王 元年 11월).

4) 봉명사신은 別命 또는 別銜 사신으로 불리기도 하였는데, 고려 후기 이래로 그 수가 크게 늘어났으며 파견 양상도 매우 복잡해졌다. 그리하여 민사적 성격으로는 찰방사, 염문사, 계점사 등이 있고, 군사적 성격으로는 체찰사, 순찰사, 순위사 등이 있었다(金順南, 2007, 「체찰사제의 태동」, 『조선초기 體察使制 연구』, 景仁文化社, 18~27쪽).

5) 본문에서 자세히 언급하겠지만, 방호사, 지휘사, 순문사, 안무사, 부부사, 병마사 등은 도 단위에 파견되는 경우가 가장 많았으며, 넓은 의미에서 군정을 담당하였다. 또 시기마다 다양한 직함으로 활동하긴 하지만 실제 활동이나 임명, 운영에 있어서는 크게 차이가 드러나진 않는다. 따라서 본 발표문에서는 고유의 직함을 그대로 사용하되, 이들을 통칭할 때는 ‘군정 외관’으로 서술하겠다.

6) 邊太燮, 1968, 「高麗按察使考」, 『歷史學報』 40 ; 1971, 『高麗政治制度史研究』, 一潮閣. 한편, 안찰사는 ①전임관이 아닌 使命之任이었다는 점, ②임기도 춘추에 교대되어 6개월에 불과했다는 점, ③임명된 인물들의 지위가 도내 계수관의 수령보다 낮았다. 이를 통해 고려시대 도제의 미숙성을 강조하기도 하는데(河炫綱, 1962, 「高麗地方制度의 一研究(上·下) -道制를 中心으로-」, 『史學研究』 13·14 ; 1988, 『韓國中世史研究』, 一潮閣), 이 또한 안찰사를 중심으로 도제의 성격을 규정한 것이라고 할 수 있다.

7) 金潤坤, 1985, 「麗代의 按察使制度 成立과 그 背景」, 『嶠南史學』 創刊號 ; 2001, 『한국 중세의 역사상』, 영남대학교출판부 ; 윤경진, 2013, 「고려 按察使의 연원과 ‘五道按察使’의 성립」, 『한국문화』 61.

8) 박종진, 2003, 「고려시기 안찰사의 기능과 위상」, 『東方學志』 122 ; 2017, 『고려시기 지방제도 연구』, 서울대학교출판문화원 ; 윤경진, 2014, 「고려시대 按察使의 기능에 대한 재검토 -군사 및 사법 기능을 중심으로-」, 『한국문화』 65.

9) 이인재, 1993, 「高麗末 按廉使와 都觀察黜陟使」, 『역사연구』 2.

도를 책임지는 장관이기에, 그 기능이나 임명 등을 검토함으로써 도제 운영의 한 단면을 보여주기에 적합한 면이 있었던 것이다.

그러나 이상의 연구로는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 안찰사만으로는 고려시대 도제의 성격을 온전히 규명하기 어렵다. 실제로 13세기 고종대가 되면 그 이전 시기에 비해 ‘도’의 용례 및 도 단위 외관이 증가하게 되는데, 안찰사의 기능적인 측면에만 접근하다 보면 이러한 현상들이 일어나게 된 배경을 설명하기 어렵다. 대체로 안찰사가 12세기에 제도적으로 성립되고, 고려 말에 도관찰출척사로 바뀌는 것이 중요한 변화였으므로, 그 사이에 있던 13세기는 상대적으로 관심이 적었던 것이 사실이다. 하지만 13세기 당시 고려가 처한 상황을 감안하여 도제의 운영상을 재검토해본다면, 고려 후기에 점진적인 변화들을 추적해 내는데 도움이 될 것이다.

둘째, 안찰사 이외에도 각 도 단위로 파견되던 다양한 사신들 내지는 외관들에 대해서는 크게 고려하지 못했다.¹¹⁾ 비록 임시적인 파견이라 하더라도 다양한 명칭을 가진 사신들도 단위에 수시로 파견되고 있다는 점은 그만큼 도제를 적극적으로 활용하고 있었다는 방증이었다. 그중에서도 고려 후기 군정 외관은 거의 상설화되다시피 하여 한 도내에서 안찰사와 병존하였으며, 고려 말이 되면 일거에 도절제사와 도관찰출척사로 개편되기에 이른다.¹²⁾ 이는 고려 말에 도순문사와 같은 군정 외관의 개편도 도제의 기능 강화에 기여한 측면이 있었음을 의미하며, 이에 군정 외관이 지방제도 운영체계에 미칠 영향도 심도 있게 고찰해야 한다. 따라서 군사제도 분야에서 진행해 온 일련의 연구성과들을 참고하여, 군정 외관에 의한 지방제도 운영상을 종합적으로 검토해볼 필요가 있다.¹³⁾

이상의 문제의식을 토대로 2장에서는 도 단위에 군정 외관이 다수 등장하게 된 배경과 함께 군정 외관의 사례 분석을 시도해보겠다. 그리고 3장에서는 군정 외관에 의한 도제 운영상의 변화들을 점검해보고자 한다. 이러한 과정을 통해 13세기 전쟁에 대한 고려인들의 고뇌와 대응, 그 일환에서 비롯된 도제 운영의 점진적인 변화상들을 살펴볼 수 있을 것이다.

2. 13세기 도 단위 軍政 외관의 사례와 특징

10) 한기문, 2016, 「상주본 『慶尙道營主題名記』의 고려 경상도 안찰사 명단 검토」, 『大丘史學』 125 ; 2017, 『고려시대 상주계수관 연구』, 景仁文化社 ; 허인욱, 2017a, 「『호남읍지湖南邑誌』의 고려시대 안렴사按廉使 명단 검토」, 『국학연구』 32 ; 2017b, 「『慶尙道營主題名記』의 고려시대 按察使 명단 검토」, 『전북사학』 50 ; 2021, 「고려시대 서해도안찰사(西海道按察使) 명단의 복원」, 『한국중세사 연구』 64.

11) 지방제도 분야에서는 도 단위로 파견되던 察訪使에 대한 연구가 거의 유일하다. 이에 대해서는 김아네스, 1993, 「高麗時代의 察訪使」, 『韓國史研究』 82 참조.

12) 『高麗史』 권77, 志31 百官2 外職 按廉使·節制使. 『고려사』 백관지에서 도관찰출척사는 ‘창왕 즉위년(1388)’, 도절제사는 ‘공양왕 원년(1389)’에 개편된 것으로 기록되어 있다. 그러나 실제 임명사례를 검토한 결과 양자는 모두 1388년 8월경에 동일한 시점에서 변모하였다고 보는 것이 타당하다(朴龍雲, 2009, 『『高麗史』 百官志 譯註』, 신서원, 672~679·690~692쪽).

13) 이에 대해서는 吳宗祿, 1986, 앞의 논문 ; 1991, 「高麗後期の 軍事 指揮體系」, 『國史館論叢』 24 ; 2014, 앞의 책 ; 이강한, 2016b, 앞의 논문 참조.

13세기 도제 운영의 측면에서 한가지 짚고 넘어가야 할 점은 고종대 무렵이 되면, 경상도·전라도·충청도·서해도·교주도 등 5도가 정착하게 된다는 것이다.¹⁴⁾ 게다가 『고려사』 세가 및 『고려사절요』에서도 도의 용례 자체도 증가하게 된다.¹⁵⁾ 도의 용례가 증가하게 되었다는 것은 중앙의 국가적 차원에서 도를 단위로 지방을 파악하는 사례가 증가하였고, 거꾸로 지방의 차원에서도 도를 단위로 현지의 사정을 조정에 보고하는 경우가 많아졌기 때문일 것이다. 그렇다면 중앙에서 명령을 내리고 지방에서는 상황을 보고하는 방식이 이전 시기보다 ‘조정-도’ 사이에서 원활해지는 구조로 변화했음을 상정해볼 수 있다. 이때 중앙과 지방 사이를 이어주는 매개체가 바로 도 단위로 파견되던 사신[使]이었다.

일찍이 고려 전기에는 2개 이상의 계수관을 묶어 도를 형성하고, 그때그때 사안에 따라 도의 범위를 조정하면서 다양한 봉명사신들을 파견해왔다. 문종대 山東南忠·慶·尙州三道의 撫問使,¹⁶⁾ 예종대 楊·廣·忠·淸州道の 安撫使¹⁷⁾ 등이 그것이다. 아무래도 평상시에는 계수관의 州가 중심적인 역할을 하였기 때문에, 도의 영역 범위는 사신의 활동 반경에 맞추어 유연하게 변화가 가능했을 것이다.

그것이 예종~인종대에 안찰사제가 정비되면서 안찰사가 활동하던 영역인 도 단위가 점차 확립되어 갔다.¹⁸⁾ 그리고 안찰사가 지방의 다양한 실상들을 보고하거나, 역으로 조정에서 안찰사를 통해 명령을 하달하는 방식도 많아졌다. 이점에서 안찰사제의 정비가 도제의 확립에 중요한 계기가 되었음을 부인할 순 없다.

그런데 고종대 이후가 되면 그 이전 시기보다 도제의 운영이 중요시되었고, 적극적으로 활용하게 되었다. 필자는 그러한 본질적인 원인을 장기간에 걸쳐 지속되는 전쟁들이 끊이지 않았다는 점에서 찾았다. 실제로 전쟁이 일어날 때마다 도의 용례가 자주 보이곤 하는데, 여기에는 도 단위로 파견되던 군정 외관의 임명 기사 및 활동상이 다수 기록되어 있다는 점에 주목해볼 필요가 있다. 다수의 군정 외관이 등장하게 된 배경에는 기존에 도 단위에서 민정을 담당하던 안찰사만으로는 도제 운영에 어려움이 있었기 때문이었다.

A-1) 신묘년(1231년, 고종 18) … 가을 8월에 몽골군이 북쪽 변방에서 들어오자 조정에서는 군사를 보내 막게 하였다. 이에 여러 도의 안찰사(按廉使)에게 칙서를 내려 각기 관내 군사를 거느리고 관군에 나아가게 하였다. 전라도안찰사(按廉使) 한윤혁이라는 자는 연약하여 능히 군사를 독려하지 못하였으니 조정에서 논의하여 공으로 대신하게 하였다. 공은 즉시 명을 받고 군사를 통솔하니 왕의 뜻에 부합하였다.¹⁹⁾

A-1)은 1231년(고종 18)에 몽골군의 1차 침입이 일어나자²⁰⁾ 여러 도의 안찰사로 하여금 구

14) 윤경진, 2006, 「고려전기 道の 다원적 편성과 5道の 성립」, 『東方學志』 135.

15) 고려시대 도의 용례는 시기가 내려갈수록 점차 늘어나는 추세에 있었다. 이점에 대해서는 별도의 논문에서 정리해보고자 한다.

16) 『高麗史』 권7, 世家7 文宗 10년 9월 甲申.

17) 『高麗史』 권12, 世家12 睿宗 2년 2월 丙戌.

18) 박종진, 2003, 앞의 논문 ; 2017, 앞의 책, 122·123쪽.

19) 「薛愼 墓誌銘」, “辛卯 … 秋八月 蒙古兵●入北鄙 朝廷出軍禦之 因勅諸道按廉使 各率管内兵士赴官軍 全羅道按廉使韓允焌者軟弱 不能董兵 朝論以公代之 公即●命統軍稱旨”.

20) 본고에서는 姜晉哲, 1973, 「蒙古의 侵入에 대한 抗爭」, 『한국사』 7, 국사편찬위원회에 의거하여

원하도록 했다는 내용이다. 북계에서 적과 대치중이던 고려군을 지원하기 위해 각지의 군사를 동원해야 했던 상황이었으므로, 도의 장관인 안찰사에게 관할 도의 군사를 이끌고 합류하라는 명령이었다. 이와 같은 시기에 경상도에서도 안찰사 이세화가 군대를 이끌고 합류했으며,²¹⁾ 이보다 앞서 거란유종이 침입하던 1218년에도 경상도안찰사 이적이 군사를 동원하여 원수 조충을 구원했다는 기록이 있다.²²⁾ 아마도 고종대 초중반까지는 이러한 운영 형태로 대응했던 듯하다.

그런데 이와 같은 조치는 크게 두 가지 문제가 발생할 수 있다. 하나는 도내에 안찰사가 부재하게 되는 상황을 맞게 된다는 것이다. 안찰사의 기본적인 임무는 수령의 활동을 감찰하면서 민정을 살피는 데 있다. 안찰사가 고려의 출정군에 합류하여 전투를 수행하게 된다면, 관할 도에서는 안찰사가 부재하게 되어 업무상의 공백을 겪게 된다.²³⁾

둘째는 안찰사가 군사 지휘 능력을 겸하지 못할 경우이다. A-1)에서 전라도안찰사 한윤혁이 연약하므로 설신에게 대신 군을 통솔하게 하였는데 이와 같은 경우라면 조정에서 적합한 인물을 물색하고 파견하는 동안에 그만큼 시간이 소요될 수밖에 없다.²⁴⁾ 이적의 경우 출정군에 합류하기까지 적의 매복으로 인한 제약이 따르기도 했다. 출정군을 통솔하는 원수의 입장에서는 분명 기한 안에 각 도의 군사가 모여야만 의도한 계획대로 원활한 작전 수행을 펼칠 수 있을 것이다.

이와 같은 문제점들을 해결하기 위한 가장 좋은 방법은 도내에 안찰사는 그대로 두고, 군사적 지휘 능력을 갖춘 자를 같은 도에 추가로 파견하는 것이다. 실제로 A-1)의 기사 이후에 안찰사가 관할 영역을 벗어나 군사활동을 한 정황은 거의 나타나지 않는다. 그 대신 전 시상황이 발생할 때마다 안찰사 이외에 도내 방호사, 지휘사, 순문사 등이 새롭게 등장하여 군정 업무를 담당하였다. 이들은 대체로 13세기에 출현하여, 14세기 후반이 되면 매우 활발하게 활동을 하게 된다.²⁵⁾

A-2) (1217년(고종 4) 5월 갑신에) 대장군 지윤심을 揚廣忠淸道防禦使로 삼고 도내 군사 및 승군을 거느리고 거란적을 막게 하였다.²⁶⁾

A-3) (1235년(고종 22) 9월에) 안동 사람들이 꾀를 써서 몽골군을 끌어들여 동경으로 향하도록 했다. 명하여 상장군 김이생을 동남도지휘사로 삼고, 충청주도 안찰사 유석을 부사로 삼았다.²⁷⁾

고려-몽골 전쟁을 6차로 구분하여 서술하였다.

21) 『李世華 墓誌銘』.

22) 『高麗史』 권103, 列傳16 李勣.

23) 실제로 이적은 1218년 春夏에 안찰사로 부임하였다가 秋冬까지 연임하였다(윤경진, 2014, 앞의 논문, 217쪽). 1년 간 안찰사를 맡게 된 것인데, 그가 전투에 참여하는 동안 경상도에는 안찰사가 부재하였다.

24) 같은 시기에 경상도안찰사 이세화는 다른 도보다 먼저 군대를 이끌고 가 기한 안에 도착하였다(『李世華 墓誌銘』).

25) 오종록, 2014, 앞의 책 ; 이강한, 2016b, 앞의 논문 참조.

26) 『高麗史』 권22, 世家22 高宗 4년 5월 甲申. “以大將軍池允深爲揚廣忠淸道防禦使 率道內兵及僧軍以禦丹賊”.

27) 『高麗史節要』 권16, 高宗 22년 9월. “以安東人謀引蒙古兵向東京 命上將軍金利生爲東南道指揮使 忠淸州道按察使庾碩副之”.

A-2)는 1217년(고종 4)에 거란적이 침입하자 대장군 지윤심을 양광충청도방어사로 삼아 도내의 군사들을 거느리고 방어하게 했다는 내용이다. A-3)에서는 1235년(고종 22)에 탕꾸[唐古]가 이끄는 몽골군이 경상도 방면을 향해 공격해오자 동남도지휘사와 부사를 임명했다고 한다. 모두 적의 침입이 일어나자 방어사 및 지휘사의 직함을 띠고 도 단위로 파견되었으며, 그 임무는 적을 방어하는 일이었다. 앞서 A-1)에서는 안찰사가 군사를 거느리고 출정 군에 합류하였지만, 이때는 다른 직함의 외관으로 군정 관련 임무를 대신하게 한 것이다.

다만, A-1)이 2)보다는 선행한 일이므로, 거란유종의 침입과 몽골의 1차 침입시까지의 안찰사나 군정 외관의 임무가 뚜렷하게 구분되지 않았던 과도기였을 것으로 보인다. 하지만 A-1)을 끝으로 안찰사가 군사를 통솔하게 되는 사례가 없으므로 A-3)에 몽골의 2차 침입시부터는 군정 외관이 일임했을 것이다.²⁸⁾ 이처럼 13세기에 도 단위로 파견된 군정 외관의 사례들을 정리하면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 13세기 도 단위로 파견된 군정 외관의 사례

연 번	년도	이름	급제 여부	직함	점대 정직	부임시 활동	전거	비고
1	1216년(고종 3) 9월	이부		西海道防護使	大將軍		世, 節	
2	1216년(고종 3) 9월	최 유 공		東界兼春州道防護使	大將軍		世, 節	
3	1217년(고종 4) 5월	지 윤 심		楊廣忠淸道防禦使	大將軍	도내 군사 및 승군을 거느리고 거란적을 방어함(率道內兵及僧軍 以禦丹賊).	世, 節	
4	1219년(고종 6) ?	한 광 연	명종 20	全羅州道防護使			한 광 연誌	
5	1227년(고종 14) 3월	김 회 제		全羅道巡問使			節, 김 회 제 傳	
6	1235년(고종 22) 9월	김 이 생		東南道指揮使	上將軍	몽골군 방어	世, 節	
7	1235년(고종 22) 9월	유석	고종 3 (장원)	(東南道指揮)副使		" "	世, 節	
8	1236년(고종 23) 10월	전 보 귀		全羅道指揮使	上將軍	몽골군 침입 보고	世	
9	1237년(고종 24) 春	김 경 손		全羅道指揮使		전주부사 최린과 함께, 이연년 형제의 난 진압	世, 節, 김 경 손 傳, 최 린 傳, 櫟	櫟에는 '전라도순문사'로 기록
10	1243년(고종 30) 2월	민희		(慶尙州道)巡問使		각도에 파견된 권농별감 37인을 혁파할 것을 청함	世, 節, 食 貨志	
11	1243년(고종 30) 2월	손 습 경	강종 1	(全羅州道)巡問使		" "	世, 節, 食 貨志	

28) 단, 이것은 어디까지나 경상도·충청도·전라도에 해당하는 일이었다. 춘주도나 서해도에서는 그보다 늦은 시기에 군정 외관의 활동이 두드러진다.

한국사연구회 제65회 전국역사학대회 분과 발표

연 번	년도	이름	급제 여부	직함	겸대 경직	부임시 활동	전거	비고
12	1243년(고종 30) 2월	송 국 첨	강종 1	(忠淸州道)巡問使		" "	世 節, 食貨志	
13	1247년(고종 34) 春	최자	강종 1	(東南路)鎮撫使	右僕射	오랑캐의 침입에 대비하여 3품관으로 진무사를 임명 / 3방면에 나누어 보낸 안렴사로 (진무)부사를 겸하게 하였다.	補(下), 東	東에는 '진무사'가 아닌 '안무사'로 기록
14	1247년(고종 34) 春	김 지 대	고종 6	東南路按廉使兼副 行(鎮撫副使)	刑部侍郎	안렴사로 (진무)부사를 겸하게 함	補(下), 東	東에는 '진무사'가 아닌 '안무사'로 기록
15	1247년(고종 34) 6월	송 국 첨	강종 1	慶尙道巡問使	刑部尙書	안동도호부사 유석에게 이첩하여 산성 수축을 명함 / 또 이첩하여 안동도호 관관과 함께 의논하도록 명함 / 경상도에서 만행을 부리던 만종, 만전을 고발함 / 동경부유수로 폄출됨 /	節, 송 국 첨 傳, 최 이 傳, 유 석 傳	
16	1253년(고종 40) 7월	?		巡問使		五道按察 및 三道巡問使에게 이첩하여 거민들을 거느리고 산성과 해도로 입보하는 것을 감독하게 함.	世	
17	1254년(고종 41) 3월	이 순 효		全羅道巡問使		전라도순문사를 최종관직으로 사망함.	節, 이 순 효 傳	
18	1257년(고종 44)	한취		(忠淸道)巡問使		부성현위 김주정을 '最'로 삼아 천거함	김 주 정 傳, 김 주 정 誌	
19	1258년(고종 45) ?	송 길 유		慶尙州道水路防護 別監		야별초를 거느리고 주현민의 해도입보 독려	節, 송 길 유 傳	
20	1270년(원종 11) ?	장일	고종 10	慶尙道水路防護使		경상도를 진무함	장 일 傳	
21	1271년(원종 12) 2월	장일	고종 10	(慶尙道)安撫使		주군을 침략하는 몽골군 침략을 제어하고 백성을 안무함	世, 節	장일傳에는 '경상도 수로방호사'로 기록
22	1271년(원종 12) 2월	주열	고종대?	(全羅道)安撫使		" "	世, 節	
23	1271년(원종 12) 2월	곽 여 필	고종대?	(忠淸道)安撫使		" "	世, 節	
24	1271년(원종 12) 2월	박 지 량		(慶尙道)水路防護 使		군사를 거느리고 경상도로 부임함	世, 節	
25	1272년(원종 13) ?	주열	고종대?	慶尙道安撫使		군수품의 불필요한 비용은 절감함	世, 주 열 傳	
26	1272년(원종 13) 5월	조 자 일		慶尙道安撫使	大將軍	주열을 대신하게 함 / 금주에 정박한 왜선을 (일본으로) 돌아가도록 함.	世, 홍 복 원 傳	
27	1272년(원종 13) 3월	?		指揮使		諸道에 지휘사를 보냄	世	
28	1272년(원종 13) 6월	?		全羅道指揮使		삼별초 적선이 안행량을 지나 상경한다고 보고함	世, 節	
29	1272년(원종 13) 12월	송 송 례		忠淸道指揮使			世, 節	송송례가 지휘사가 되기 10일 전에는 '點兵' 임무를 수행함
30	1273년(원종 14) 2월	김 백 균		慶尙道水路防護使	大將軍		世, 節	

한국사연구회 제65회 전국역사학대회 분과 발표

연 번	년도	이름	급제 여부	직함	겸대 경력	부임시 활동	전거	비고
31	1273년(원종 14) 2월	이 신 손		忠淸道防護使	判閣門 事		世	
32	1273년(원종 14)	장일	고종 10	全羅道指揮使			장 일 傳	이듬해 동지추밀원 사가 됨
33	1274년(원종 15) 1월	나유		(全羅道)部夫使	大將軍	工匠, 役徒 3만 500여 명을 징집하여 조선소로 보내게 함	世	
34	1274년(원종 15) 1월	김 백 균		(慶尙道)部夫使		" "	世	
35	1274년(원종 15) 1월	박보		(東界)部夫使		" "	世	
36	1274년(원종 15) 1월	반부		(西海道)部夫使	國子司 業	" "	世	
37	1274년(원종 15) 1월	임개		(交州道)部夫使	將軍	" "	世	
38	1274년(충렬왕 즉위) 8 월	최면		(忠淸道)部夫使	大將軍	梢工·水手 징집 / 기한에 늦어 장형에 처해짐	世 , 節, 홍 복 원 傳	
39	1274년(충렬왕 즉위) 8 월	박휘		(忠淸道)部夫使		전임 부부사인 최면을 대신하여 임명 됨 / 梢工·水手 징집	世 , 節, 홍 복 원 傳	
40	1275년(충렬왕 1) 5월	?		西海道都指揮使		서해도 안찰사 및 수령, 좌·우창고정별 감의 죄를 고하고 파직시킬 것을 청 함.	世, 節	
41	1275년(충렬왕 1) 10월	김 광 원		慶尙道都指揮使		修造戰艦	世, 節	
42	1275년(충렬왕 1)	김훤	원종 1	全羅道部夫使	摠郎	전라도안찰사 노경륜이 개경으로 私膳 을 운반하는 것이 많아 이를 國庫로 돌림 / 襄州副使로 폄출됨	節, 김 훤 傳, 김 훤 誌	1275년(충렬왕 1) 11월에 諸道에 部 夫使 파견
43	1275년(충렬왕 1) 11월	송 유 의		全羅道部夫使		전임 부부사인 김훤을 대신하여 임명 됨.	節	
44	1276년(충렬왕 2) ?	?		全羅道巡撫使		全羅道巡撫使의 막료인 李贊가 역마의 수송물을 검열함 / 응방인의 私物임을 알고 그 사람을 결박하고, 그 물품을 국고에 수송함.	원 경 傳	충렬왕 2년에 안무 사를 순무사로 고 침(百官志)
45	1277년(충렬왕 3) 10월	김 백 균		慶尙道指揮使			世	
46	1278년(충렬왕 4) 2월	유현		慶尙道軍料別監			世	
47	1279년(충렬왕 5) 9월	허공	고종 45	(慶尙道)都指揮使		修造戰艦 / 督造戰艦	世 , 節, 허 공 傳	
48	1279년(충렬왕 5) 9월	홍 자 번		全羅道都指揮使	判密直 司事	修造戰艦 / 督造戰艦	世 , 節, 허 공 傳, 윤 해 傳	윤해傳에는 '巡察使' '로 기록
49	1279년(충렬왕 5) 9월	권단	고종 41	(忠淸道)都指揮使			世, 節	
50	1280년(충렬왕 6) 7월	우 준 충		(西海道)都指揮使			世	
51	1280년(충렬왕 6) 10월	?		指揮使		各道指揮使의 判官과 錄事를 혁파하고 都評議錄事만을 머무르게 함	世, 百 官志	

한국사연구회 제65회 전국역사학대회 분과 발표

연 번	년도	이름	급제 여부	직함	겸대 경직	부임시 활동	전거	비고
52	1281년(충렬왕 7)	?		慶尙道轉輸別監		督飛輓甚急 民皆竄匿	世	
53	1281년(충렬왕 7) ?	김련		慶尙道都指揮使		督修東征戰艦	김련傳	김련傳에는 '忠烈初'로 기록
54	1281년(충렬왕 7) ?	이준비	원종 1	慶尙忠淸全羅道都巡問使 / 三道都巡問使		군량과 전함을 조발함에 기일보다 먼저 갖추 / 輸諸道兵糧于合浦(여러 도의 군량을 합포로 운반함)	節, 홍자변傳, 이암傳	節에는 '三道都巡問使'로 기록
55	1282년(충렬왕 8) 11월	송분		?		以修戰艦	世, 節	
56	1282년(충렬왕 8) 11월	김백균		?		" "	世, 節	
57	1282년(충렬왕 8) 11월	우준충		?		" "	世, 節	
58	1282년(충렬왕 8) 11월	김지경		?		" "	世, 節	
59	1284년(충렬왕 10)	염승익		慶尙全羅忠淸道都巡問使	副知密直司事		世, 節	
60	1284년(충렬왕 10)	김주정	원종 5 (장원)	東南道兵馬使		出鎮合浦	김주정誌	
61	1285년(충렬왕 11) 10월	김주정	원종 5 (장원)	計點都指揮使			世, 節	
62	1285년(충렬왕 11) 12월	송분		慶尙道造船都指揮使	同知密直司事	督造船待軍糧	世, 節	
63	1287년(충렬왕 13) 6월	정가신	고종대	(慶尙道)安撫使			世, 節	
64	1287년(충렬왕 13) 6월	채모		(全羅道)安撫使			世, 節, 채모誌	채모誌에는 '全羅道都指揮使'로 기록
65	1287년(충렬왕 13) 6월	안진	원종대?	(忠淸道)安撫使			世, 節	
66	1289년(충렬왕 15)	임비		忠淸道指揮使	大將軍	輸軍糧, 군량 수송 기한이 늦어 삭직됨.	世, 節	
67	1289년(충렬왕 15) 3월	최양		全羅道指揮使	左司議大夫	" "	世, 節	
68	1289년(충렬왕 15) 3월	나유		忠淸道都巡問使	知密直司事	군량 감독, 삭직된 임비를 대신함	世, 節	
69	1289년(충렬왕 15) 3월	박지량		慶尙全羅道都巡問使	判三司事	군량 감독, 삭직된 최양을 대신함	世, 節	
70	1290년(충렬왕 16) 1월	안진	원종대?	慶尙道都指揮使		합단적이 동북면에서 침입해 올 것임을 예견하고 대비함	世, 節, 안진傳	경상도, 충청도, 서북면 3도의 도지휘사로 활동(안진傳)
71	1290년(충렬왕 16) 1월	김지숙		全羅道都指揮使		" "	世, 節	
72	1290년(충렬왕 16) 1월	송분		忠淸道都指揮使	僉議叅理	" "	世, 節	
73	1290년(충렬왕 16) 12월	안진	원종대?	忠淸道都指揮使			世, 節, 안진傳	
74	1290년(충렬왕 16) 7월	정인경		西北面都指揮使留守西京	副知密直司事		世, 節, 정인경傳	동녕부 회복 직후에 임명

한국사연구회 제65회 전국역사학대회 분과 발표

연 번	년도	이름	급제 여부	직함	겸대 경직	부임시 활동	전거	비고
75	1290년(충렬왕 16) 9월	민환		全羅道指揮使	衛尉府尹		世節, 민환傳	
76	1290년(충렬왕 16) 9월	엄수안	원종대	忠淸道指揮使	判司宰寺事		世節, 엄수안傳	충청도, 서북면 2도의 지휘사를 역임함(엄수안傳)
78	1290년(충렬왕 16) 10월	송분		(慶尙道)都指揮使		취럼에 힘쓰고 功役을 크게 일으킴 / 변방의 수졸을 시켜 쌀을 운반하여 여진과 互市하도록 함 / 동계안집사의 탄핵으로 파면됨.	世節, 송분傳	
79	1290년(충렬왕 16) 10월	한희유		東北面都指揮使			世節, 한희유傳	
80	1290년(충렬왕 16) 10월	김지숙		(西北面)都指揮使			世節	
81	1291년(충렬왕 17) 7월	안전	원종대?	西北面都指揮使			世節, 안전傳	
82	1291년(충렬왕 17) 8월	이덕손		西北面指揮使	鷹揚上將	응양군 상장군으로써 변방에서 수장을 지냄.	世節, 이덕손誌	
83	1292년(충렬왕 18) 1월	엄수안	원종대	西北面指揮使			世, 엄수안傳	
84	1293년(충렬왕 19) 8월	김지숙		(忠淸道)都指揮使			世節	
85	1293년(충렬왕 19) 8월	최유엄		(全羅道)都指揮使			世節	
86	1293년(충렬왕 19) 8월	김운		(慶尙道)都指揮使			世節	
87	1293년(충렬왕 19) 10월	김훈		慶尙道都指揮使			世	
88	1293년(충렬왕 19) 冬	원관	원종 7	西海道指揮使		동정에 사용할 전함을 건조함 / 전함을 관선으로 써서 조세를 거두는데 활용함	원관誌	
89	1293년(충렬왕 19) 12월	이훈	원종 9	西北面都指揮使			世	
90	1294년(충렬왕 20) 4월	안향	원종 1	東南道兵馬使	同知密直司事	出鎮合浦	世節	
91	1294년(충렬왕 20) 7월	유석		東南道兵馬使	大將軍	" "	世	
92	1294년(충렬왕 20) 7월	오인영		全羅道指揮使	大將軍	耽羅로 감	世	
93	1294년(충렬왕 20) 12월	박의		西北面都指揮使	左僕射		世	
95	1298년(충렬왕 24)	김변	원종 9	西北面都指揮使	副知密直		김변傳, 김변誌	
96	1298년(충렬왕 24) 10월	윤보		西北面都指揮使		원에 입조하는 사신(재상)에게 음식을 대접함.	世節, 인후傳	
97	1299년(충렬왕 25) 3월	김부윤		西北面都指揮使		전임 도지휘사 윤보를 대신함	世節	

연 번	년도	이름	급제 여부	직함	겸대 경직	부임시 활동	전거	비고
98	1300년(충렬왕 26) 12월	송화		西北面都指揮使			世	
99	1302년(충렬왕 28)	정 윤 의	원종대	西北面都巡問使	密直提 學		世	
100	1322년(충숙왕 9)	김륜		慶尙全羅都巡問使		경상전라도순문사가 되어 합포에 나아 가자 향리와 백성이 안집함	김 륜 傳, 김 륜誌	
102	충숙왕대 ?	김 승 용	충 렬 왕 16	慶尙全羅道巡問使			김 승 용誌	
104	1338년(충숙왕 후7)	홍 밀 직		(慶尙全羅)巡撫使	判密直	합포에 출진하여 순무사를 대유함. 경 상도 전라도 2도의 안렴사와 목수가 순무사에 소속됨	稼	
105	1342년(충혜왕 후3) 3월	이대		三道巡撫使	密直商 議		世, 節	
106	1343년(충혜왕 후4) 9월	윤환		江陵交州道都巡問 使	贊成事	閔渙이 여러 도에 보낸 惡小를 붙잡아 옴.	世 , 節, 윤 환傳	
107	1343년(충혜왕 후4) 9월	전 윤 장		西海平壤道巡慰使	右常侍		世, 節	
109	1347년(충목왕 3) 1월	전 윤 장		交州道都巡問使	同知密 直司事	쌍성 인구를 조사하여 찾아옴	世	
110	1347년(충목왕 3) 10월	김 용 겸		西北面都巡問使			世	

비고 1 : 군정 외관 중에서 도 단위(5도, 서북면, 동북면 등)로 파견된 사례만을 제시한 것이다.

비고 2 : 전거에서 ‘世’는 『고려사』 세가, ‘節’은 『고려사절요』, ‘傳’은 열전, ‘誌’는 묘지명, ‘稼’은 『역옹패
설』, ‘補’는 『보한집』, ‘東’은 『동문선』, ‘稼’는 『가정집』이다.

비고 3 : <표 1>의 연번 18번 한귀는 ‘충주도순문사’로 기록되어 있으나, 실제로는 ‘충청도순문사’였을 가
능성이 높다. 이에 대해서는 3장에서 설명하겠다.

<표 1>은 1216년(고종 3)부터 1347년(충목왕 3)까지 도 단위로 파견되어 군정을 담당했다
고 여겨지는 외관 사례들을 정리해본 것이다.²⁹⁾

먼저 군정 외관이 등장하던 시기의 대략적인 흐름을 살펴보면, 처음에는 고종대 거란유종
과의 전쟁, 6차에 걸친 고려-몽골 전쟁기에 간헐적으로 파견되었다가 1258년(고종 45) 무렵
부터 1270년(원종 11) 사이에는 이렇다 할 사례가 보이지 않는다. 아마도 태자 왕전이 원에
입조하면서 6차에 걸친 고려-몽골 전쟁이 일단락된 결과로 보인다. 그러나 1270년부터는 삼
별초의 난, 여몽 연합군의 일본 원정, 합단적의 침입 등으로 인해 각지에서 군정 관련 업무
가 늘어남에 따라 도 단위로 군정 외관들이 지속적으로 파견되었다. 그것은 1294년(충렬왕
20)에 원 세조가 사망하고 일본 원정이 사실상 중단될 때까지, 즉 원종대 후반에서 충렬왕

29) 군정 외관은 대체로는 도 단위로 파견되는 경우가 많았다. 이때의 도는 안찰사가 관할하던 행
정구역과 동일한 영역이었으며, 고려 전기 주현-속현을 범위로 한 군사도와는 달랐다. 한편, 군사
도 또는 군목도는 군사를 조발하는 단위 도를 뜻하며, 『高麗史』 병지 주현군조에 기재된 주현을
기준으로 한 범위였다(권영국, 2001, 「고려전기 州縣軍의 동원과 지휘」, 『史學研究』 64 ; 2019, 「주
현군의 동원과 지휘」, 『고려시대 군사제도 연구』, 경인문화사, 132·133쪽), 고려 말에 이르면 군사
도의 범위가 차츰 넓어지고 계수관 단위로 설정되었다고 여겨진다(이기백·김용선, 『『고려사』 병지
역주』, 일조각, 153쪽). 그리하여 공민왕대에 계수관 단위의 군목도(군사도)에는 병마사가 파견되
어 군사를 징발하고, 각도의 원수가 이를 지휘하게 되었다(오종록, 2014, 앞의 책, 59쪽).

후반까지 집중적으로 나타났다. 그리고 이후에는 다시 서북면이나 경상도를 중심으로 간헐적으로 등장하는 정도였다. 단, 이것은 사료에 드러나는 것만을 제시한 것일 뿐, 실제로는 더 많았으리라 여겨진다.³⁰⁾

이어서 군정 외관의 직함으로는 방호사, 방어사, (도)순문사, (도)지휘사, 진무사, 방호별감, 안무사, 부부사, 순무사, 군료별감, 전수별감, 병마사, 순위사 등이 발견되며, 그중에서도 전체 110건 가운데 (도)지휘사가 47건, (도)순문사가 20건으로 사례가 많은 편이다.

그중 방호사(또는 방어사)는 고종대 초반 거란유종이 침입할 때 도내 군사를 거느리고 방어 임무를 수행했던 것으로 보인다.³¹⁾ 대장군 이부와 최유공이 각각 서해도와 동계검춘주의 방호사로 나갔다가 불과 며칠 뒤에는 출정군에 포함되는데,³²⁾ 아마도 도내 군사를 이끌고 합류한 듯하다. 후에 방호사는 원종대 후반에 수로방호사로 변화하였고, 남해안에서 크게 세를 떨치던 삼별초에 대비하여 진무하였다.³³⁾ 삼별초가 진압된 뒤로 방호사는 도 단위보다는 합포 등 특정 군현 단위로 간간이 파견되었다.³⁴⁾

한창 고려-몽골 전쟁이 일어났던 고종대 초반에서 원종대 후반 사이에 방호사가 나타나지 않았던 것은 방호별감이 특정 거점으로 파견됨에 따라 명칭의 혼동을 피해 이름을 다르게 바꾸었기 때문이 아닌가 한다.³⁵⁾ 마침 방호사가 나타나지 않던 공백기에 등장하는 것이 지휘사와 순문사였다.

지휘사는 1235년(고종 22)~1237년까지, 즉 몽골군의 3차 침입시까지 등장한다. A-3) 사례처럼 몽골군의 침입을 막기 위해 파견되거나, 적의 침입을 보고하고, 지방 민란을 진압하는 등의 활동을 하였다. 이후에 1272년(원종 13)부터 여러 도에 지휘사를 보내는 조치로 다시 등장하였다가 1300년(충렬왕 26)에 송화가 서북면도지휘사로 임명되는 것을 끝으로 더이상 나타나지 않는다.³⁶⁾ 지휘사는 1272년부터 1301년까지 일본 원정을 준비하는 과정에서 주로 활동하였다. 일본 원정은 충렬왕 초부터 준비하였다가 1294년에 원 세조가 사망하면서 사실상 실패로 귀결되었는데, 이 시기 동안에 고려가 젊어지게 될 인적·물적 부담은 상당한 수준이었다.³⁷⁾ 당시 대규모의 전함 건조, 군량의 비축 및 수송 등을 위해 지휘사가 각도에 파견되어 현지에서 진두지휘하였다고 해도 과언이 아니다. 지휘사는 충렬왕 연간 동안 매우 빈번히 파견되어 도 단위로 지방의 군사 업무를 맡는 관직으로 정착해갔다.³⁸⁾

30) 한 예로, <표 1>의 연번 51은 1280년(충렬왕 6) 10월에 각도 지휘사의 判官과 錄事를 혁파하고 都評議錄事만을 머무르게 하는 조치였다. 따라서 해당 시기에는 각도에 지휘사가 있었을 것이나, 사료상에 임명이나 활동 기록이 없으므로, 실제로는 더 많은 활동 사례들이 있었을 것이다.

31) 『高麗史』 권22, 世家22 高宗 4년 5월 甲申.

32) 『高麗史』 권22, 世家22 高宗 3년 9월 壬午 ; 『高麗史節要』 권14, 高宗 3년 9월.

33) 『高麗史』 권106, 列傳19 張鑑.

34) 『高麗史』 권28, 世家28 忠烈王 3년 6월 ; 권30, 世家30 忠烈王 14년 2월·3월.

35) 고려-몽골 전쟁시에 특정 거점에는 방호별감이 활동하는데, 그 시기는 1236년(고종 23)~1259년(고종 46)이었다(홍민호, 2021, 「고려·몽골 전쟁기 방호별감(防護別監)의 운영과 내륙 입보의 보완」, 『韓國史研究』 193, 142·143쪽). 이 시기 동안 도 단위에는 방호사가 파견되지 않았다.

36) 충렬왕이 탐라에 군민도지휘사사를 설치할 것을 건의하였으나 받아들여지지 않자, 1301년에 포문으로 “본국에서는 大官을 변경으로 보낼 때는 ‘지휘사’라는 직함을 대유하는 것이 관례였다.”는 해명을 하였지만(『高麗史』 권32, 世家32 忠烈王 27년 5월 庚戌) 이 일로 인해서 지휘사라는 이름을 쓰지 못하게 된 것으로 보인다.

37) 일본원정 당시 고려측의 재정적 부담에 대해서는 朴鐘進, 1983, 「忠宣王代の 財政改革策과 그 性格」, 『韓國史論』 9, 64쪽 참조.

순문사는 1243년~1257년에 주로 활동하였다.³⁹⁾ 몽골과의 4차 전쟁부터 6차 전쟁까지는 지휘사 대신 순문사가 주로 활동한 셈이다. 이들은 현장에서 산성 수축 및 입보를 지휘하고, 권농별감 등 불필요한 사신 파견의 혁파를 건의하고, 도내에서 만행을 부리던 만종·만전 형제를 고발하기도 하였다. 이로 보아 순문사는 도내 군사 행정 및 안무 분야에 치중했던 것으로 보인다. 이후로 다시 나타나지 않았다가 충렬왕대 삼도도순문사의 형태로 간간이 등장하였다. 1281년경(충렬왕 7)에 이준비는 慶尙忠淸全羅道都巡問使가 되는데, 당시에 각 도에서 도지휘사가 전함을 건조할 때 삼도도순문사 이준비는 여러 도의 군량 및 전함을 합포로 운반하는 역할을 맡았다. 하지만 원종대 후반에서 충렬왕대 초까지는 (도)지휘사가 주로 활동을 하였고, (도)순문사의 활동상은 크게 나타나지 않는다. 대신 1301년에 도지휘사라는 명칭이 문제로 제기되면서 그 이후로는 순문사가 간헐적으로 등장하게 되었다. 이후에 고려 말이 되면, 도순문사가 도내 안림사와 함께 군사와 민사를 분담하게 되었다.⁴⁰⁾

안무사는 원종대 말에 남방에 주둔하던 몽골군의 횡포가 심하여 이를 무마시키고 민을 어루만지기 위해 파견되었다. 경상도안무사 주열은 몽골군을 달래면서도 군수품의 불필요한 비용을 크게 절감하여 민심을 얻기도 하였다.⁴¹⁾ 1287년(충렬왕 13)에 만주에서 나얀[乃顔]이 반란을 일으켰을 때, 군사를 검열하는 동시에 하삼도에는 안무사를 파견하기도 하였다. 부부사는 원종 말~충렬왕 초에 집중 파견되었다. 工匠·役徒 등 전함건조에 필요한 인력과 梢工·水手 등 배를 부리고 노를 젓는 이들을 징집하였다. 각 도에서 전문 인력을 찾아내서 조선소로 보내거나 전쟁에 동원시키는 일이 주요 임무였던 것 같다.

병마사는 본래 양계를 관할하던 장관, 또는 출정군 지휘관에게 주어진 직함이었다. 하지만 13세기에 접어들어 도 단위로 파견되는 사례들이 보인다. 물론 다른 군정 외관에 비해서 그렇게 사례가 많은 것은 아니지만 주로 경상도를 관할하며 합포에 상주하던 것으로 보인다. 1294년(충렬왕 20)에 원 세조가 사망하고 동정이 사실상 실패로 끝나자 이제는 일본이 도리어 쳐들어올 것에 대비한 듯 경상도에 파견되었다. 그 시기에는 양계에서도 병마사 대신 지휘사가 있었으므로, 경상도에 파견되는 군정 외관의 직함을 병마사라고 칭할 수 있었을 것이다.

그 외에도 진무사는 외적 침입 방비, 군료별감은 군량과 말 사료의 관리, 전수별감은 군량의 수송 등을 맡은듯하나 사례가 적어 자세히는 알 수 없다. 다만, 직함이 달랐던 것은 이들이 지방으로 파견되면서 맡은 임무가 서로 조금씩 달랐기 때문이었을 것이다. 아마도 군사를 거느리고 지휘하는 일에는 지휘사, 방호사, 병마사 등의 직함으로, 군사와 관련된 제반 행정에 대한 일에는 순문사, 안무사, 부부사 등의 직함으로 임명하였던 것으로 보인다.⁴²⁾ 하지만 그 임무가 뚜렷하게 구분되는 것도 아니었다. 그것은 지휘사 등도 군사 행정에 참여한 적이 있으며, 거꾸로 순문사 등도 실제 군사를 거느리고 전투를 지휘한 사례가 있기 때문이다. 급박한 전시상황에서는 한 명에게 군사 지휘 및 군사 행정을 일임하는 편이 더 효

38) 오종록, 2014, 앞의 책, 31쪽.

39) 순문사는 1227년(고종 14)에 전라도에서 처음 나오는데, 구체적인 활동상은 알 수 없다(『高麗史節要』 권15, 高宗 14년 3월). 이때 이후로 다시 본격적으로 나오는 시기가 1243년~1257년이다.

40) 오종록, 2014, 앞의 책, 77쪽. 이후에 고려 말~조선 초의 도순문사에 대해서는 張炳仁, 1984, 앞의 논문 및 오종록, 2014, 앞의 책이 참고된다.

41) 『高麗史』 권106, 列傳19 朱悅.

42) 이는 대체적인 경향이 그렇다는 것이지 엄격히 구분되었던 것은 아니었다.

울적이었을 것이라는 점에서 이들은 넓은 의미의 ‘군정’을 책임지고 있었다고 판단된다.

물론 선행연구에서는 서로 성격이 상이했던 지휘사와 순문사를 구별하여, 순문사는 문무반을 가리지 않고 임명되는데 반해 지휘사는 무반 관원으로만 임명되었다고 보기도 한다.⁴³⁾ 하지만 유석·장일·허공·권단·안전·엄수안·원관·이훈·김변 등 급제자 출신들이 각도의 (도) 지휘사를 역임한 것으로 보아 꼭 그렇지만은 않았다. 또 방호사, 순문사, 진무사, 안무사, 부부사, 병마사 등에도 급제자 출신으로 임명하는 사례가 있었거니와 <표 1>의 전체 110건 중 32건이나 과거급제자 출신이 임명되고 있었음이 확인된다.⁴⁴⁾ 따라서 군정 외관직은 문무반을 불문하고 실질적인 군사 관련 업무 및 대처 능력을 고려해서 임명했을 것으로 여겨진다.

사실 그 당시에 군정이라는 것은 폭넓게 해석될 여지가 있었다. 경상도에서 재산 증식을 일삼던 만중·만전 형제의 문제를 보고한 순문사 송국첨도 도내 재정을 어지럽히거나 민심의 이반을 초래하는 일을 억지함으로써, 본질적으로는 북방의 몽골군과 남쪽의 주민들이 호응하는 것을 막기 위한 목적이었다.⁴⁵⁾ 그러한 점에서 외적의 침입으로부터 관할 지역의 피해를 줄이고 보호하기 위한 다양한 조치들이 군정의 범주로 해석될 수 있었다고 여겨진다. 따라서 군정 외관에게 어떤 고유한 권한이 제도적으로 규정되었겠지만, 군정에 관련된 도내 제반 행정에 대해 상당한 자율성을 위임받았을 것으로 보인다.⁴⁶⁾ 그것은 양계 병마사가 변방을 전제하는[專制闕外]⁴⁷⁾ 수준에 준했을 것으로 보이는데, 그렇게 부여된 자율성을 바탕으로 도내 행정을 처리하는데도 그만큼 운신의 폭이 넓었을 것이다.⁴⁸⁾ 그러기 위해서는 적어도 3품관 이상의 고위 관직자가 군정 외관으로 부임해야 실현될 수 있었지 않았을까 싶다.

실제로 <표 1>에 정리한 상당수의 군정 외관은 그 이전 시기에는 찾아볼 수 없을 만큼 지위가 꽤 높다는 것이 특징이다. 이들은 다른 외관의 사례처럼 경직을 겸대하고 파견되기에 이를 통해 관인으로서의 지위를 가늠해볼 수 있는데, 겸대한 경직은 크게 3~4품관과 재추직으로 구분해볼 수 있다.

먼저 3~4품관에는 대장군(종3품), 상장군(정3품), 우복야(정2품), 형부시랑(정4품), 형부상서

43) 오종록, 2014, 앞의 책, 38쪽.

44) 이상 군정 외관으로 활동한 인물들의 급제 여부는 朴龍雲, 1990, 『科試 設行과 製述科 及第者』, 『高麗時代 蔭敍制와 科擧制 研究』, 一志社를 참고하여 정리한 것이다.

45) 『高麗史』 권129, 列傳42 叛逆3 崔忠獻 附怡. 그 외에도 전라도부부사 김훤은 전라도안찰사가 私膳을 운반하는 것이 많자 이를 거두어 國庫로 돌렸고, 전라도순무사의 막료였던 이지는 역마의 수송물을 검열하고 그것이 응방인에게 전하는 사사로운 물건임을 알고 이를 국고로 돌렸다. 순문사를 비롯하여 부부사나 순무사 등도 군정 외관이지만 도내 재정 문제에도 직간접적으로 간여할 수밖에 없었을 것이다.

46) 군정 외관과 유사한 양계 병마사는 백관지 외직조의 규정에 따르면 3품 관원으로 임명하였으며 왕이 친히 부일을 주면서 변방을 專制하도록 하였다(『高麗史』 권77, 志31 百官2 外職 兵馬使). 13세기의 군정 외관도 이와 같은 전제권, 즉 도내에서 자율성이 부여되었으리라 여겨진다.

47) 『高麗史』 권77, 志31 百官2 外職 兵馬使.

48) 자율성 만큼이나 책임감도 막중했다. 부정하게 사육을 채우거나 주어진 임무를 제대로 수행하지 못할 때는 그에 따른 징벌을 받았다. 경상도도지휘사 송분은 변방의 군사로 쌀을 운반하여 여진과 互市하였다가 탄핵되었다(『高麗史』 권125, 列傳38 姦臣1 宋玠). 또 후대의 일이지만 전쟁에서 패한 경상도도순문사 김훤은 목이 베이고 사지가 찢기는 벌을 받았다(『高麗史』 권125, 列傳38 姦臣1 金鉉).

(정3품), 판함문사(정3품), 국자사업(중4품), 장군(정4품), 총랑(정4품), 좌사의대부(정4품), 위위부윤(중3품), 판사제시사(정3품), 우상시(정3품) 등이 있었다. 단, 그중에서도 대장군의 사례가 10건으로 가장 많았으며, 상장군이 3건으로 그다음이었다. 일부 4품관의 사례를 제외하면 대부분이 3품관이었던 셈이다.

A-4) 정미년(1247년, 고종 34) 봄에 국가에서 오랑캐의 침입을 방어하기 위해 3품관으로 진무사를 삼고 3방면에 나누어 파견하였다. 이때 김지대(金壯元之岱)가 형부시랑으로써 동남로안렴사가 되어 (진무)부사를 겸했다.⁴⁹⁾

A-4)는 당대사료인 『보한집』의 기록으로, 1247년(고종 34)에 몽골의 침입에 대비하기 위하여 3품 관원을 진무사로 삼아 3도에 나누어 보냈다는 내용이다. 경상도에 진무사가 파견되자 경상도안찰사 김지대가 진무부사를 겸하여 진무사 최자를 보좌하게 되었다. 이때 몽골군에 대비한 군정 외관을 ‘三品官’으로 명명한 것이 주목된다.

이러한 당시의 실상을 엿볼 수 있는 기록이 ‘3품 사신과 안찰사가 서로 모이는 의례[三品使臣按察使相會儀]’이다. 의례상 3품 사신이 장차 도착할 즈음 안찰사는 館門 안에서 서 있다가, 사신이 말에서 내리면 안찰사는 參狀을 올리고 再拜하였다. 사신이 먼저 들어가서 자리로 나아가면, 안찰사는 다시 참장을 올리고 서쪽 계단을 따라 건물[楹內]로 들어가서 조금 물러난 후 비스듬히 가서 拜했다. 서로 앉을 때에는 사신이 北邊에 있고, 안찰사가 東壁에 자리하였다.⁵⁰⁾ 이와 같은 의례가 주로 행해졌던 시기는 3품 사신이 많이 파견되던 고종대부터 안찰사가 안렴사로 개편되는 1298년(충렬왕 24) 사이였을 가능성이 높다. 즉 3품 사신과 안찰사가 서로 만났을 때의 의례 절차까지 시행될 정도라면, 이 시기에 3품관의 파견이 적지 않았다는 것을 간취할 수 있다.

<표 1>에는 빠졌으나 이보다 앞서 1174년(명종 4)에는 예부낭중(정5품)으로 동북로도지휘사가 된 사례도 있었는데,⁵¹⁾ 이와 비교할 때 고종대의 군정 외관은 지위가 3품 정도로 높아졌으니 이전 시기에서는 볼 수 없었던 파격적인 조치였다고 하겠다. 이에 따라 13세기의 현실을 반영하는 당시 자료에서도 지휘사 등 군정 외관이 고위관원, 즉 大官으로 인식되었다.

A-5) (1301년(충렬왕 27) 5월 갑술에) …… “다만 본국의 옛 관례에는 무릇 大官으로 변경에 나가 진을 치는 자에게 指揮使의 이름을 띠게 하였습니다.”⁵²⁾

A-6) 계사년(1293년, 충렬왕 19) 겨울에 세조황제께서 조서를 내려 본국으로 하여금 東征할 전함을 준비하도록 하셨다. 왕께서 大官을 나누어 보내 諸道로 가게 하였고, 공이 西海道指揮使가 되었다.⁵³⁾

49) 『補閑集』 권下. “丁未春 國家因胡寇備禦 以三品官爲鎮撫使 分遣三方 時金壯元之岱 以刑部侍郎爲東南路按察使兼副行”.

50) 『高麗史』 권68, 志22 禮10 嘉禮 三品使臣按察使相會儀. “三品使臣將至 按察使立於館門內 使臣下馬 按察使呈參狀 再拜 使臣先入就座 按察使更呈參狀 從西階入楹內 差退 斜行拜 坐則使臣北邊 按察使東壁”.

51) 『高麗史節要』 권12, 明宗 4년 10월.

52) 『高麗史』 권32, 世家32 忠烈王 27년 5월 庚戌. “…… 徒以本國舊例 凡大官出鎮邊境者 令帶指揮使之名”.

A-5)는 1301년에 고려가 원 조정에 표문을 보내 본국의 옛 관례를 설명하는 내용으로, 대관이 변경에 나갈 시에 ‘지회사’라는 직함을 띠게 하였다고 한다. 반대로 생각했을 때 지회사로 임명된 이들은 대관이었다고 볼 수 있겠는데, 이것이 관례였다면 적지 않은 기간 동안 이와 같은 임명이 보편화되어 있었을 것이다.

이때 대관의 지위를 가늠해볼 수 있는 자료가 할 수 있는 자료가 A-6)의 원관 묘지명이다. 1293년에 동정할 전함을 준비하기 위해 여러 도에 대관을 파견하였고, 이에 원관이 서해도지회사가 되었다는 내용이다. 원관은 이보다 앞서 1290년에 판도판서(정3품)가 되었고, 서해도지회사로 나아갔다가 이듬해 삼사사(정3품)·문한학사승지(정3품)로 임명되었다. 서해도지회사로 임명될 시점에 원관은 3품 관직을 역임하고 있었고, 따라서 여러 도에 파견되었다는 대관 또한 그에 버금가는 지위였을 것이다.

한 걸음 더 나아가 3품관원 보다도 높은 재추가 임명되는 사례도 적지 않게 보인다. 재추직으로는 판밀직사사(종2품), 부지밀직사사(종2품), 동지밀직사사(종2품), 지밀직사사(종2품), 판삼사사(종1품), 첨의참리(종2품), 밀직제학(정3품), 판밀직(종2품), 밀직상의, 찬성사(정2품) 등이 있었으며, 대부분은 추밀직이었다. 그런데 이러한 재추직을 겸한 군정 외관에는 대체로 직함 앞에 ‘都’라는 명칭이 붙어 도지회사나 도순문사가 되었다.⁵⁴⁾ 조금 후대의 일이지만 14세기에 등장하는 염문사는 兩府로 임명하면 ‘都’廉問使로, 奉翊·通憲으로 임명하면 염문사로, 4품 이상으로 임명하면 염문부사라고 불렀다.⁵⁵⁾ 도염문사의 직함과 마찬가지로 (도)지회사나 (도)순문사 등도 이와 유사한 방식으로 명칭을 붙였던 것으로 여겨지며,⁵⁶⁾ 앞에 ‘도’자를 붙임으로써 군현 수령 및 향리들에게 해당 관인이 재추라는 점을 내비칠 수 있었을 것이다. 그 효과는 아래의 기사에서 엿볼 수 있다.

A-7) (1289년(충렬왕 15) 3월 신묘에) 감찰사승 여문취와 직사관 진과 등을 보내 배 483 척과 운선하는 사람 1,314명으로 쌀 6만 4,000석을 蓋州로 운반하게 하였다. 충청도지회사 대장군 임비와 전라도지회사 좌사의대부 최양이 군량을 보내는데 기한이 늦었으므로 모두 삭직시켰다. 이에 지밀직사사 나유를 충청도도순문사로, 판삼사사 박지량을 경상전라도도순문사로 삼아 군량을 감독하였다.⁵⁷⁾

A-7)은 재추를 도 단위 군정 외관으로 임명했을 때 얻을 수 있는 효과를 단적으로 보여

53) 『元瓘 墓誌銘』. “癸巳冬 世祖皇帝詔 令本國備東征戰艦 上分遣大官之諸道 以公爲西海道指揮使”.

54) 필자가 검토해본 바에 의하면, 1272년(원종 13) 12월 추밀원부사였던 송송례를 충청도지회사로 파견한 것이 재추가 도의 군정 외관으로 임명된 최초의 사례였다(『高麗史』 권27, 世家27 元宗 13년 12월 辛丑·庚戌). 이때는 ‘도’자가 빠진 지회사였는데, 차츰 재추를 파견하는 일이 많아지면서 도지회사와 지회사를 구별해나갔던 것으로 보인다.

55) 『高麗史』 권77, 志31 百官2 外職 廉問使.

56) 순문사의 경우 2품 이상이면 도순문사이고 그 이하면 순문사였다고 보기도 하는데(오종록, 2014, 앞의 책, 49쪽) 엄밀히 말하면 해당 관인이 재추였느냐 아니었느냐가 기준이었다.

57) 『高麗史』 권30, 世家30 忠烈王 15년 3월 辛卯. “遣監察司丞呂文就直史館陳果等 以船四百八十三艘 運船人一千三百十四名 轉米六萬四千石于蓋州 忠淸道指揮使大將軍林庇 全羅道指揮使左司議大夫崔諺 以輸軍糧後期 皆削職 乃以知密直司事羅裕爲忠淸道都巡問使 判三司事朴之亮爲慶尙全羅道都巡問使 以督軍糧”.

주는 내용이다. 1289년(충렬왕 15)에 원에서 내안[乃顔]의 남은 무리들이 반란을 일으키자 고려에서는 원의 개주로 군량원조를 하기 위해 하삼도의 쌀을 모아 운송하게 되었다. 이때 충청도지휘사·대장군(종3품)과 전라도지휘사·좌사의대부(정4품)가 군량을 실어나르는데 기한보다 늦는 일이 발생하였다. 여기에서 나온 대안책이 주목되는데, 바로 해당 지휘사들을 삭직시키고 그들보다도 지위가 높은 재상급의 지밀직사사(종2품)와 판삼사사(재상 겸직)를 도순문사로 삼았다. 도내에서 강력한 집행력을 발휘하는 데에는 지위가 높은 고위관료가 파견되는 것이 더욱 효율적이기 때문이었다.

재추 출신들이 도 단위의 군정 외관으로 파견되었다는 것에서 고려조정이 해당 사안을 얼마나 중요하게 생각하고 있었는지 알 수 있거니와, 그 중요성에 수령과 향리들이 도순문사의 명령에 즉각적으로 호응해야 하는 분위기가 조성되었을 것이다. 재추급의 지위임을 알려주는 ‘도’자를 앞에 붙이면서 도순문사(또는 도지휘사)라는 직함을 갖춘다면, 그 자체로써 위엄을 보이는 동시에 사안의 중요성을 각인시키는데 효과적이었을 것이다. 무엇보다도 촌각을 다투는 전시상황에서는 이와 같은 강력한 집행력이 필요하였고, 이를 위해 3품 관인을 뛰어넘는 재추 출신의 군정 외관을 도 단위로 파견하는 양상까지 나타나게 된 것이라 여겨진다.

요컨대 13세기 고려에서는 전시 상황에 대처하기 위한 방편으로 지방에서 군사 업무를 담당할 방호사, 지휘사, 순문사, 안무사, 부부사, 병마사 등 ‘군정 외관’을 상당수 파견하게 되었다. 사안에 따라 다양한 범위로 파견되었으며, 대부분은 도 단위로 파견되는 경우가 많았다. 이때 군정의 본질은 외적의 침입으로부터 관할 지역을 보호하기 위한 다양한 조치들, 또는 전쟁에 필요한 군수물자를 기한 안에 확보하고 운송하는 일이었다. 군정 외관에는 문무반을 가리지 않고 임명되었는데, 그 지위는 대략 3~4품 내지는 재추 정도의 大官이었으므로 도내에서 강력한 집행력을 발휘할 수 있었다.

3. 군정 외관에 의한 도제의 운영체계 고찰

앞서 살펴보았듯이 13세기에 접어들어 도 단위로 군정 외관을 다수 파견하게 되었다면, 도내 운영체계에도 변화가 있었을 것이다. 이러한 운영체계는 해당 지역에 파견된 외관의 역할을 통해 구현되는데, 종래 도의 운영을 이끌어오던 군현 수령 및 안찰사가 군정 외관에 의해 영향을 받게 됨으로써 도제의 변화는 예견된 일이었다. 따라서 군정 외관과 군현 수령의 관계, 군정 외관과 안찰사의 관계를 검토하는 과정에서 도제 운영의 일단면을 고찰해볼 수 있을 것이다.

1. 군정 외관 - 군현 수령의 관계

먼저 군정 외관은 관할 영역 내 군현 수령을 전취하여 출척할 수 있었던 것으로 보인다. 나아가 수령의 근무성적이 좋을 시에는 조정에 천거하기도 하였다.

B-1) (김주정은) 정사년(1257년, 고종 44)에 富城縣尉가 되었다. ●巡問 한취가 공의 정사와 다스림을 최고 삼고 천거하니 임시로 都兵馬錄事에 보임되었다.⁵⁸⁾

위의 B-1)은 김주정 묘지명의 기록이다. 순문사 한취가 부성현위였던 김주정의 근무성적을 최고 삼고 천거하여 도명마녹사가 되었다고 한다. 『고려사』 등 사서에는 한취가 ‘충주도순문사’로 기록되어 있으나⁵⁹⁾ 실제로는 충청도 전체를 관할했던 것으로 보인다.⁶⁰⁾ 그렇기에 청주목 영내 부성현의 현위에 대해서도 한취가 근무성적을 매길 수 있었던 것이다.

한편, 김주정이 좋은 근무성적을 받을 수 있게 된 데에는 몽골군이 침입하여 소란스러운 상황에서 대처를 잘했기 때문이었다.⁶¹⁾ 1256년에 여러 현위를 없애던 추세에서도⁶²⁾ 김주정이 부성현위로 나가게 되었다면, 당시에 부성현은 전략적으로 중요한 지역이었을 것이다. 순문사 한취 또한 해도에 입보하여 다양한 해상활동을 하면서 서해안에 위치한 부성현을 중시하였을 것으로 보이며, 그 가운데 김주정이 한취의 활동에 도움을 주었으리라 여겨진다.⁶³⁾

B-2) (윤해는) 통례문지후로 옮겼다가 지장흥부사(知長興府)로 나아가 동정할 전함을 독려하여 건조하였다. 巡察使 洪子藩이 천거하여 흥위위장사가 되었다.⁶⁴⁾

B-2)는 윤해 열전의 일부로 윤해가 지장흥부사가 되어 동정에 쓸 전함을 건조하였고, 순찰사 홍자번이 그를 천거했다는 내용이다. 일단 위 기사에서 홍자번이 가지고 있던 순찰사는 곧 도지휘사를 가리키는 것이었다. 윤해가 통례문지후로 있던 때는 1278년(충렬왕 4) 11월이고,⁶⁵⁾ 그 무렵 홍자번이 전라도로 부임한 것은 1279년 9월이었는데, 당시 홍자번은 도지휘사라는 직함을 가지기 때문이다.⁶⁶⁾

당시 전라도도지휘사 홍자번은 ‘修造戰艦’ 또는 ‘督造戰艦’라는 중책을 맡게 되었는데, B-2)의 지장흥부사 윤해도 동정할 전함을 독려하여 건조하였고[督造東征戰艦], 홍자번의 천거를 받아 흥위위장사로 승진할 수 있었다. 윤해가 홍자번으로부터 전함 건조를 지시받고

58) 『金周鼎 墓誌銘』. “丁巳 調富城縣尉 ●巡問侯韓就以公政里爲最而舉之 權補都兵馬錄事”. 한편, ●는 결락이다.

59) 『高麗史』 권24, 世家24 高宗 43년 4월 庚寅 ; 『高麗史節要』 권17, 高宗 43년 4월.

60) 이보다 앞서 1253년에 (경상·전라·충청도) ‘3도 순문사’의 활동 기록이 있으므로, 실질적으로는 한취는 충청도 전체를 관할했을 것이다(尹龍燦, 1992, 『高麗 대몽항쟁기 지방민의 避亂 入保 사례-아산만 연안지역의 경우-』, 『百濟文化』 22 ; 2000, 『대몽항쟁기 지방민의 피란 입보 사례』, 『고려 삼별초의 대몽항쟁』, 일지사, 87쪽).

61) 『高麗史』 권104, 列傳17 金周鼎. “以蔭調富城尉 時蒙兵大至 國家驚擾 周鼎措置得宜 威惠並著 一方稱之 巡問使韓就薦之 權知都兵馬錄事”.

62) 『高麗史』 권77, 志31 百官2 外職 諸縣.

63) 아주 해도에서 순문사 한취의 활약상에 대해서는 강재광, 2014, 『1255~1256년 槽島·牙州海島 대상지 비정과 海戰의 影響』, 『軍史』 93 참조.

64) 『高麗史』 권106, 列傳19 尹諧. “遷通禮門祗候 出知長興府 督造東征戰艦 巡察使洪子藩薦 爲興威衛長史”.

65) 『高麗史節要』 권20, 忠烈王 4년 11월.

66) 『高麗史』 권29, 世家29 忠烈王 5년 9월 癸丑 ; 『高麗史』 권105, 列傳18 洪子藩.

잘 수행한 결과였던 것으로 보인다.

이렇듯 수령에게 있어서 전최는 승진에 있어서 매우 중요한 요소였기 때문에 그들의 근무성적을 평가하는 군정 외관은 수령에 대하여 실질적인 권한을 행사할 수 있었다. 이러한 권한은 수령을 감찰하고 탄핵할 수 있었다는 점에서도 발휘되었다.

B-3) (1275년(충렬왕 1) 5월에) 西海道都指揮使가 상언하기를 “본 道의 貢賦가 경오년(1270) 이래로 逋欠이 많으니 按察使 및 守令의 죄입니다. 左右倉의 考正別監도 함께 죄가 있으니 청컨대 모두 파직시키십시오.”라고 하여 그대로 따랐다. 이윽고 좌우의 청으로 인하여 그 직임을 복직시켰다.⁶⁷⁾

B-3) 기사는 1275년(충렬왕 1)에 서해도도지휘사가 도내의 안찰사와 수령의 죄를 조정에 고하여 파직시킬 것을 청하는 내용이다. 도지휘사가 감찰의 일환으로 5년 전인 경오년(1270)까지 거슬러 올라가 공부의 내역을 살폈을 만큼 재정 문제에도 관여한 것인데, 그에 따라 수령의 죄상을 아뢰고 탄핵함으로써 관련자를 처벌하였다. 충숙왕대 경상전라도도순문사가 된 김륜은 휘하의 軍將과 주군의 수령들이 향리와 백성들에게 함부로 할 수 없었을 정도로 호령이 엄격했다고 한다.⁶⁸⁾ 이 또한 수령에 대한 감찰 기능으로 인해 통제와 지휘가 가능했기 때문이었다.

아울러 군정 외관의 지위가 군현 수령보다 높다는 점도 중요한 특징이었다. 대체로 안찰사가 5~6품의 관원으로 임명되었기에⁶⁹⁾ 그 지위는 방어진이나 지주군의 수령보다는 높았지만 유수, 목사, 도호부사 등 계수관의 수령보다는 낮았다. 그에 반해 13세기에 파견된 군정 외관은 3품 또는 4품 이상으로 계수관의 수령에 비해 낮은 관직이 아니었다. 경상도순문사 송국침이 편출되어 계수관인 동경부유수가 되었다는 점에서 상대적인 지위는 군정 외관이 높았음을 알 수 있다.⁷⁰⁾ 군정 외관이 재추로 임명된다면 양자 간의 지위 차는 더 벌어졌을 것이다.

군현 수령에 비해 높은 지위를 갖던 군정 외관은 조정으로부터 牒을 받고, 이를 수령에게 내렸다.

B-4) (1253년(고종 40) 7월 갑신에) 북계병마사가 보고하여 몽골군이 압록강을 건넜다고 하였다. 이윽고 5도 안찰사 및 3도 巡問使에게 移牒하여 주민들을 거느리고 산성과 해도로 입보하는 것을 독려하도록 하였다.⁷¹⁾

B-5) (유석은) 후에 안동도호부사가 되었다. 당시 巡問使 송국침이 유석에게 移牒하여 산성을 수축케 하였다. 또 牒을 보내 (안동도호)관관 신자와 함께 의논케 하였다.⁷²⁾

67) 『高麗史』 권28, 世家28 忠烈王 원년 5월. “西海道都指揮使上言 本道貢賦 自庚午年多逋欠 按察使及守令之罪也 左右倉考正別監與同罪 請皆罷職 從之 旣而因左右之請 復其任”.

68) 『高麗史』 권110, 列傳23 金倫 ; 「金倫 墓誌銘」.

69) 邊太燮, 1971, 앞의 책, 169쪽.

70) 『高麗史』 권102, 列傳15 宋國瞻.

71) 『高麗史』 권24, 世家24 高宗 40년 7월 甲申. “北界兵馬使報 蒙兵渡鴨綠江 卽移牒五道按察及三道巡問使 督領居民入保山城海島”.

72) 『高麗史』 권121, 列傳34 良吏 庾碩. “後爲安東都護副使 時巡問使宋國瞻移牒於碩 令修山城 又牒

B-4)는 1253년(고종 40)에 몽골의 5차 침입이 일어나자 북계병마사가 적의 동태를 보고하였고, 조정에서는 이에 5도 안찰사와 3도 순문사로 하여금 해도입보를 독려하게 했다는 내용이다. 전쟁이 일어날 것을 짐작하고 미리 경상·전라·충청도에 순문사를 파견해두었다가, 적이 침입하면 급히 첩을 통해 정보를 전달하고 해도입보를 명했던 것이다.

첩을 전달받은 안찰사와 순문사는 해도입보에 대한 명을 도내 군현 수령에게 전달하였을 것이다. B-5)의 유석 열전에 따르면 1247년(고종 34)경에 경상도순문사 송국첨은 안동도호부사로 있던 유석에게 이첩하여 산성을 수축하도록 하였고, 다시 이첩하여 안동도호판관 신지와 함께 의논하도록 하였다.⁷³⁾ 이때는 몽골군의 4차 침입이 일어날 무렵으로 군현 수령에게 산성 수축을 지시한 것이다. 이로 보아 해도입보의 과정에서도 순문사가 도내 군현 수령에게 지시하고, 수령이 향리 및 주민들을 거느리고 입보처로 피난하였을 것이다. 단, 조정의 첩을 받은 대상에는 순문사 뿐만 아니라 안찰사도 포함하고 있으므로 명령체계에 대해서는 조금 더 살펴보아야 할 것인데, 이는 다음 절에서 다루도록 하겠다.

위 자료들을 종합해보면, 조정에서 지방으로 군정과 관련된 명을 내릴 때는 도의 군정 외관에게 첩을 보냈으며, 첩을 받은 군정 외관은 도내 군현의 수령에게 이를 전달하였을 것이다. 후에 도당에서는 서북계 사람들이 인성이 사나워서 內旨를 빈번하게 보내면 동요할 수 있으니, 앞으로는 傳旨를 도평의사사로 보내고 도평의사사가 도지휘사에게 下牒하면 일을 잘 처리하고 인심도 편안해질 것이라고 건의하였다.⁷⁴⁾ 비록 서북계를 두고 한 언급이지만, ‘도평의사사(조정)-도지휘사(도)-도내 군현’으로 이어지는 牒의 전달체계가 민심을 동요시키지 않으면서도 조정의 명을 전달하기에 효과적인 방법임을 인식한 발언이었다

2. 군정 외관 - 안찰사의 관계

위에서 검토하였듯이 ‘조정-도-도내 군현’으로 이어지는 명령체계가 군정 외관을 매개로 형성되었다. 그렇다면, 군정 외관과 기존에 도의 실질적인 장관이던 안찰사와의 관계는 어떠했을까. 양자는 하나의 도에 병존하여 동일한 영역을 관할하면서 도내 행정을 위해 상호 협력과 견제를 이어갔던 것으로 보인다.

앞서 A-4)에서 1247년(고종 34) 봄 경상도에 3품관의 진무사인 최자가 부임하자 경상도안찰사 김지대는 진무부사를 겸임하며 그를 보좌하였다. 당시 김지대는 형부시랑(정4품)의 경직을 겸대하고 있었으므로, 3품관의 군정 외관과 4품관의 안찰사가 군정과 민정을 분담하며 한 도에서 병존하고 있었던 셈이다. 실제로 같은 해 6월에도 순문사와 안찰사가 함께 있었던 것이 확인된다.

C-1) (1247년(고종 34) 6월에) 형부상서 박환이 최이에게 말하기를, “지금 북쪽 군사가 해마다 쳐들어와 민심은 의심하여 두 마음을 먹으니, 비록 은덕으로 어루만져도 오히려 변고가 생길까 두렵습니다. 지금 만종과 만전의 문도들이 백성의 재산을 빼앗아 원한을 사는

與判官申著同議”.

73) 송국첨이 경상도순문사로 활동하던 시기는 1247년(고종 34)경이었다(『高麗史節要』 권16, 高宗 34년 6월).

74) 『高麗史節要』 권21, 忠烈王 22년 2월.

일이 실로 큼니다. 남쪽 지방이 소란스럽고 어지러우니, 만약 군사가 이르면 모두 반란을 일으켜 저들에게 투항할까 두렵습니다.”라고 하였다. 최이가 이를 듣고도 망설였으나 마침 慶尙州道巡問使 송국첨도 역시 글을 부쳐 말했다. 최이가 박환에게 말하길, “어떻게 해야 할까?”라고 하자 박환이 말하길, “공이 만약 두 선사를 소환하고, 巡問使와 按察使(巡問按察使)로 하여금 무뢰배와 승도들을 가두어 민심을 위로하게 하면 변고가 없을 것입니다.”라고 하였다.⁷⁵⁾

C-1)은 경상도에서 만종·만전의 문도들이 백성들을 침해하자 경상도순문사 송국첨이 이를 보고하였고, 그에 대한 조치로써 순문사와 안찰사로 하여금 그 무리들을 가두고 민심을 위로하게 했다는 것을 보여준다. 1247년 6월 당시 순문사는 송국첨이며 안찰사는 김지대였음이 확인되므로,⁷⁶⁾ 사료의 巡問按察使는 ‘순문 겸 안찰사’보다는 ‘순문사와 안찰사’로 해석하는 것이 합리적이다. 만종·만전 형제의 무뢰배들을 처벌하는데 현지에 있던 순문사와 안찰사에게 명을 내림으로써 이들은 서로 공조 또는 협력했을 것이다. 봄에는 진무사 최자가 있고 6월에는 순문사 송국첨이 있어, 안찰사 김지대와 함께 있었던 것이다.

이처럼 군정 외관과 안찰사가 병존하던 체계는 13세기에 보편적으로 일어날 수 있는 상황이었다고 여겨진다.⁷⁷⁾ 이와 같은 운영체계는 일찍이 양계에서 병마사와 전운사, 또는 병마사(3품)와 감창사(5~7품)가 병존하던 방식과 유사한 면이 있다.⁷⁸⁾ 고려 전기에는 양계만이 접경지역으로서 군사적인 성격이 강했다면, 13세기 이후에는 남도에도 장기간의 전쟁 또는 전쟁 준비 등으로 인해 그에 대한 운영체계에도 변화가 불가피하였을 것이다. 그러므로 고종대~충렬왕대를 전후하여 ‘3품 사신과 안찰사가 서로 모이는 의례[三品使臣按察使相會儀]’도 제정 내지는 시행될 수 있었을 것이다.

이때 의례상으로 3품 사신이 北邊에 있고, 안찰사가 東壁에 자리하였듯이 군정 외관은 상급자가 되었다. 그것은 단순히 관품의 고하에 따른 것이 아니라 실질적인 통속관계에 의한 상하관계로 보인다.

C-2) … 국가에서는 경상도와 전라도가 곧 변방이 되었고, 또 財賦가 나오는 일국의 부고이므로, 이곳으로 출진하면 모두 巡撫使를 띠게 하고, 반드시 조정의 명을 받지 않고도 그 유능한 이를 선임할 수 있게 하였다. 그 2도에 안렴사와 여러 주에 牧守들은 모두 소속

75) 『高麗史節要』 권16, 高宗 34년 6월. “刑部尙書朴暄言於崔怡曰 今北兵連年入寇 民心疑貳 雖以恩德撫之 猶恐生變 今萬宗萬全門徒 割剝民產 歛怨實多 南方騷擾 若兵至則恐皆叛而投彼矣 怡聞之猶豫 會慶尙州道巡問使宋國瞻 亦寄書言之 怡謂暄曰 若之何 暄曰 公若召還兩禪師 令巡問按察使 囚無賴僧徒 以慰民心 可無變矣”.

76) 『慶尙道營主題名記』에 따르면, 1247년(고종 34)에 김지대는 春夏와 秋冬에 그대로 경상도안찰사를 역임하고 있었다(허인옥, 2017b, 앞의 논문, 41쪽).

77) 다만, 앞서 B-4)에서도 ‘5도 안찰사 및 3도 순문사’를 지칭하였으므로, 대체로 군정 외관은 경상도·전라도·충청도를 중심으로 파견되었다. 따라서 이들 3도에는 군정 외관과 안찰사가 병존하였을 것인데, 그에 반해 교주도와 서해도에서 군정 외관과 안찰사가 병존하게 되는 것은 14세기 후반 이후로 파악된다.

78) 필자는 이미 성종대 무렵이면, 동·서북면에는 병마사와 전운사가 병존했을 것이라고 파악하였다. 동·서북면이면서 10도이기도 한 패서도나 삭방도에서는 각각 병마사와 전운사가 병존했을 것이기 때문이다. 이에 대해서는 崔東寧, 2019, 「고려시대 交州道の 형성과 변천」, 『江原史學』 32, 8·9쪽 참조.

되어 명을 듣게 하였으니, 진실로 재주가 문무를 겸비하고, 지위와 명성이 여러 사람들을 복종시킬 만한 자가 아니면 누가 감당할 수 있겠는가. 지원 무인년(1338년, 충숙왕 후7) 가을에 관밀직 홍공이 의정을 그만두고서 이를 맡게 되었다. ... 79)

C-2)는 1338년(충숙왕 후7) 가을에 관밀직 홍공이라는 자가 경상전라도순무사로 나가자 그를 환송하기 위해 쓴 편지의 일부이다. 당시에는 비교적 전쟁이 소강상태였으므로 경상도와 전라도를 합쳐 순무사 한 명이 모두 관할했던 것으로 보이며, 종2품 관밀직 관원이 2도의 순무사로 임명되었다. 주목되는 것은 ‘2도의 안렴사와 여러 주의 목수들이 모두 순무사에 소속되어 명을 들었다[廉按二道 牧守諸州者 皆屬而聽命].’는 점이다. 이에 따르면 순무사는 경상도·전라도의 안렴사, 그리고 경상도 내 안동·상주·진주·계림과 전라도 내 전주·나주·제주 등 계수관의 수령들을 지휘할 수 있는 자리였다. 설령 경상도와 전라도에 군정 외관이 각기 파견되었다고 하더라도 해당 영역 내 안렴사와 계수관이 그에게 소속되었다고 판단되며, 어떠한 경우라도 같은 영역 내에서 안찰사와 계수관은 군정 외관의 명을 들어야 했다. 이는 군정 외관의 지위가 상대적으로 높았던 이유이기도 했을 것이다.

그런데, 이러한 상하관계가 정립되었다 하더라도 본질적으로 군정 외관과 안찰사는 군정과 민정을 분담하는 형태로 운영되었다. 따라서 각자가 고유한 기능을 수행하는 과정에서 양자 간에는 견제와 마찰이 발생할 수밖에 없었다.

C-3) (송분이) 경상도도지휘사로 나가 취렴에 힘쓰고 공역을 크게 일으켰다. 또 변방의 군사들로 하여금 쌀을 운반하여 여진과 互市하도록 하니, 東界安集使가 탄핵하여 면직되었다.⁸⁰⁾

C-3)에서 경상도도지휘사 송분은 변방의 군사들로 하여금 쌀을 운반해서 여진과 호시하도록 하였고, 이에 동계안집사가 그를 탄핵하였다고 한다. 어떠한 경위로 경상도도지휘사가 변방의 군사를 통해 여진과 호시하게 되었는지 알 수 없지만, 이는 공권력을 활용하여 사익을 추구했다는 점에서 탄핵을 당할만한 사안이었을 것이다.

여기에서 동계안집사는 원간섭기 이래로 양계에 파견된 외관인데, 1294년에 교주도 안렴사가 동계안집사를 겸임하는 것으로 보아 안렴사와 유사한 성격을 지녔음을 알 수 있다.⁸¹⁾ 그러므로 동계안집사가 경상도도지휘사를 탄핵할 수 있었다는 것에서 5도의 안렴사에게도 군정 외관을 탄핵할 권리가 있었음을 유추해볼 수 있다. 평시에는 군정 외관이 상급자였을 지라도 도내 민정을 해치는 일이라면 그 책임관인 안찰사가 탄핵할 수 있도록 감찰 기능을 보장해주었다고 여겨진다. 이에 따라 군정 외관과 안찰사는 상호 견제와 마찰이 종종 빚어졌을 것이다.

79) 『稼亭集』 권9, 序 送洪密直出鎮合浦序. “... 國家以慶尙全羅既爲邊防 而又財賦所出 一國之府 故出鎮于此 皆帶巡撫使 不必受朝命 選其能也 其廉按二道 牧守諸州者 皆屬而聽命 苟非才兼文武 位望服衆 曷克當之 至元戊寅秋 判密直洪公 輟議政而爲之 ...”.

80) 『高麗史』 권125, 列傳38 姦臣1 宋玠. “出爲慶尙道都指揮使 務聚斂 大興功役 又令邊卒運米 與女眞互市 爲東界安集使所劾免”.

81) 『高麗史』 권77, 志31 百官2 外職 按廉使. 원간섭기 이후에 양계제의 변화로 인해 감창사가 점차 소멸화되어 가는데(金南奎, 1989, 「兩界의 監倉使와 그 機能」, 『高麗兩界地方史研究』, 새문社, 36쪽), 그점에서 안집사는 감창사를 대체한 것으로 이해된다.

C-4) (김훤은) 충렬왕 원년(1275)에 摠郎으로써 全羅道部夫使로 나갔다. 청호역에 이르러 전라도안찰사 노경륜이 驛을 통해 개경으로 內膳을 운송하는 게 매우 많다는 것을 보았다. (그중에) 私膳이 절반을 차지하므로 그 사선을 취하여 國庫로 돌렸다. 노경륜의 사위 김천서가 마침 수원서기였으므로 (다시) 취해서 왕에게 바쳤으며, 노경륜은 왕에게 호소하여 김훤의 관직을 파면시켰다.⁸²⁾

C-4)는 전라도부부사와 전라도안찰사 사이에 일어난 마찰과 갈등 양상을 잘 보여준다. 총랑 김훤이 전라도부부사로 부임할 때, 수원의 청호역에서 전라도안찰사가 보낸 內膳이 매우 많은 것을 보고 이를 살폈고 그중에는 사선이 절반이나 되었으므로 이를 국고로 돌렸다는 내용이다. 이에 수원서기가 이를 다시 취하기도 했지만, 전라도안찰사가 왕에게 호소함으로써 오히려 김훤이 파면되었던 것이다.

여기에서 부부사가 안찰사의 사선을 가로챈 것은 안찰사의 행위가 사익을 쫓으려던 부정행위로 여겨졌기 때문이기도 하지만, 본질적으로는 전라도의 재정이 군정과도 직결되는 문제였으므로 이를 국고로 환수했을 것이다. 이는 앞서 B-3)처럼 서해도도지휘사가 도내 공부의 포흠 문제로 인해 서해도안찰사를 탄핵한 배경과도 유사한 것이라 할 수 있다.

이와 같이 군정 외관과 안찰사는 서로 병존하면서 상하관계에 놓이게 되어 협력과 공조를 하기도 하였지만, 상호간의 불법과 비리를 견제할 수 있는 역할도 형성될 수 있었다. 13세기 동안 지속된 전쟁의 여파로 도 단위 군정 외관이 적극적으로 파견되었고, 그 결과 지방제도 특히 도제의 운영상에도 변화를 가져오게 되었다.

4. 맺음말

13세기에 고려에서는 거란 유종의 침입, 고려-몽골 전쟁, 삼별초의 봉기, 여원연합군의 일본원정, 합단적의 침입 등 각종 전쟁들이 끊임없이 지속되던 시기였다. 전쟁이 지속됨에 따라 군사 확보, 일꾼 동원, 무기 정비, 성곽 수축, 군량 비축 및 운송, 전함 건조 등 군사와 관련된 다양한 군사 행정이 시행되었다. 이러한 軍政을 수행하기 위해서는 담당 관원들의 임무도 중요했다. 특히 실제 재원 마련의 원천이라 할 수 있는 지방사회에서 군비에 필요한 부담을 크게 짊어질 수밖에 없었는데, 이에 따라 조정에서는 민심을 달래며 군정을 수행할 관원들을 각지로 파견하게 되었다.

전쟁을 계기로 파견된 관원들은 주로 방호사, 지휘사, 순문사, 안무사, 부부사, 병마사 등의 직함을 띠고 각지에서 활동하였다. 주요 활동 영역은 도 단위, 계수관 단위, 군현 단위, 특수행정구역 단위 등 사안에 따라 광범위했으나, 그중에서도 도 단위로 파견되는 경우가 많았다. 활동 사례들을 살펴보면, 단순히 군사 지휘에 한정된 역할만이 아니라 군사 행정

82) 『高麗史』 권106, 列傳19 金叵. “忠烈元年 由摠郎 出爲全羅道部夫使 至菁好驛 見全羅按察盧景綸 驛輸內膳于京甚夥 私膳居半 取其私膳歸國庫 景綸女婿金天緒適爲水原書記 取以獻王 景綸訴于王 免叵官”.

전반에 관여하게 되면서 도내 행정에 적지 않은 영향을 끼쳤다.

특히, 가장 많은 사례로 등장하는 지휘사나 순문사는 『고려사』 백관지 외직조에 기재되어 있다는 점, 도성 밖 공간인 道內로 부임하여 활동한다는 점, 직함 자체가 경직과 대비되는 외직이라는 점에서 외관으로 파악될 성격을 갖췄다. 이에 본고에서는 도내의 민정 장관인 안찰사와 구분하기 위하여 지휘사나 순문사 등을 군사 행정을 담당하는 ‘軍政 외관’으로 지칭하였다.

사실 기존에 군사제도 분야에서는 도 단위로 파견되는 군정 외관들의 실체에 대해 군사적인 활동에 주로 초점을 맞춰 살펴보았으며, 지방제도 분야에서는 도내 민정 담당관인 안찰사나 찰방사 등에 초점을 맞춰 연구를 진행해왔다. 따라서 지방제도의 운영이란 관점에서 군정 외관이 도내 행정에 끼치게 될 영향력을 깊이 있게 다루어지지 못한 한계가 있었다.

하지만, 군정 외관이 13세기 고종대 무렵부터 활발히 등장하여 道 영역의 군정을 담당하고 있다면, 단순히 軍制에만 국한될 문제가 아니라 지방제도의 운영상에도 일정한 변화를 가져왔을 것이다. 왜냐하면, 전쟁이 심화될수록 파견 횟수가 늘어나고, 지위가 높아지며, 업무 특성상 군정과 민정에까지 두루 영향력을 행사하게 될 여지가 높기 때문이다.

이에 따라 본고에서는 시기를 13세기로 한정하되, 도 단위로 파견된 군정 외관의 사례들을 추출해보았다. 그리고 해당 관인이 겸대한 경직을 토대로 대략적인 지위를 가늠해보았으며, 또한 주요 활동 사례들을 통해 도내 행정에 끼친 영향들을 고찰하였다.

먼저 고종대부터 1350년까지 다양한 직함들 가운데서 도 단위로 파견되어 군정 업무를 수행했다고 여겨지는 사례가 모두 110건이었다. 군정 외관은 처음에 고종대 거란유종과의 전쟁, 6차에 걸친 고려-몽골 전쟁기에 간헐적으로 파견되었다가 1258년(고종 45)부터 1269년(원종 10) 사이에는 이렇다 할 사례가 보이지 않는다. 아마도 태자 왕전에 원에 입조하면서 몽골과의 전쟁이 일단락 된 결과로 보인다. 그러나 1270년부터는 삼별초의 난, 일본 원정, 합단적의 침입 등이 이어지면서 도 단위로 군정 외관이 지속적으로 파견되었다. 그것은 1294년(충렬왕 20)에 원 세조가 사망하고 일본 원정이 사실상 중단될 때까지, 즉 원종대 후반에서 충렬왕 후반까지 집중적으로 파견되는 양상을 보인다. 그리고 이후에는 동녕부로부터 회복된 서북면이나 왜구 침입의 위협이 도사리던 경상도를 중심으로 종종 등장하는 정도이다.

13세기 동안에 군정 외관들은 다양한 활동을 수행하였는데, 그 본질은 외적의 침입으로부터 관할 지역의 피해를 줄이고 보호하기 위한 다양한 조치들, 또는 전쟁에 필요한 군수물자를 기한 안에 확보하고 운송하는 일이었다. 그러한 과정에서 다양한 활동들이 군정의 범주로 해석될 수 있었다. 경상도순문사 송국침이 경상도에서 재산 증식을 일삼던 만종·만전 형제의 문제를 최이에게 보고한 것은 도내 재정을 어지럽히거나 민심의 이반을 초래하는 일을 억지했다는 점에서 민정 행위에 가까웠지만, 근본적으로는 북방의 몽골군과 남쪽의 주민들이 호응하는 것을 막기 위한 목적이었으므로 군정 행위로 파악될 수 있었다. 따라서 군정 외관에게 어떤 고유한 권한이 제도적으로 규정되었겠지만, 군정에 관련된 도내 제반 행정에 대해 상당한 자율성을 위임받았을 것이다. 그것은 양계 병마사가 변방을 전제하는[專制關外] 수준에 준했을 것으로 보이는데, 군정 외관은 부여된 자율성을 바탕으로 도내 행정을 처리하는데도 그만큼 운신의 폭이 넓었을 것이다.

그러기 위해서는 적어도 3품관 이상의 고위 관직자가 군정 외관으로 부임해야 실현될 수

있었지 않았나 싶다. 실제로 군정 외관이 겸대한 경직들을 검토해본 결과, 대체로 3~4품직과 재추직으로 구분된다. 3~4품직 가운데는 대장군과 상장군이 가장 많았으며, 재추직 중에서는 대부분이 추밀직이었다. 당시에 이들은 大官으로 불렸을 만큼 상당한 고위관원이었으며, 13세기 동안에 상당수가 파견되고 있었다는 점에서 그 이전 시기 5~6품의 안찰사를 중심으로 한 도제 운영 방식과는 분명 달라진 양상이었다. 특히 재추로 임명될 때는 직함 앞에 ‘都’자를 붙여 도지휘사나 도순문사를 칭하면서 지방사회에서 위엄을 드러냈다. 이는 촌각을 다투는 전시상황에서 강력한 집행력이 필요하였고, 이를 위해 3품 관인을 뛰어넘는 재추 출신의 군정 외관이 등장하게 된 배경이라고 이해된다.

이러한 군정 외관은 도내에서 군현 수령을 전취하여 출척할 수 있었던 것으로 보인다. 부성현위 김주정은 순문사 한취로부터 성적을 ‘最’로 받고 조정에 천거되었으며, 지장흥부사였던 윤해는 전함 건조의 공로로 전라도도지휘사 홍자번의 천거를 받았다. 한편, 서해도도지휘사는 서해도의 貢賦가 逋欠이 많아지게 된 것이 안찰사 및 수령의 탓이라고 여기고 이들의 파직을 건의하기도 하였다. 감찰의 일환으로 해당 시점에서 5년 전까지 거슬러 올라가 공부의 내역을 살피고 관련자들을 적발해낸 것이었다.

현지에서 군정 외관들은 조정으로부터 牒을 통해 명을 받았고, 그 내용을 다시 첻을 통해 도내 군현 수령에게 전달하였다. 따라서 조정에서는 적의 침입을 알리고 산성해도입보를 명할 때 5도 안찰사와 3도 순문사에게 이첩하였고, 경상도순문사 송국첨은 안동도호부사 유석에게 산성수축을 명할 때에도 첻을 보내 지시하였다. 조정의 명을 받은 도 단위의 군정 외관이 영내 수령에게 명을 전달하면, 수령들이 다시 관할 지역의 향리들에게 전달하고 지시하는 체계였을 것으로 보인다.

한편, 도내에서는 군정 외관이 민정 장관인 안찰사와 병존하는 형태로 도제가 운영되었다. 경상도에 3품관원인 진무사 최자가 부임하자 경상도안찰사 김지대는 진무부사를 겸임하여 그를 보좌하였으며, 경상전라도순무사·판밀직 홍공이라는 자는 2도의 안렴사와 도내 계수관의 수령들을 지휘할 수 있는 막강한 권한을 가지고 있었다. 양자는 ‘3품 사신과 안찰사가 서로 모이는 의례[三品使臣按察使相會儀]’에 따라 3품관인 군정 외관이 北邊에 있고, 안찰사가 東壁에 자리하였다. 이에 따라 군정 외관과 안찰사는 통속관계의 의한 상하관계에 놓여 있었고, 상호 협력을 통해 도내 행정을 처리하였다. 반대로 불법과 비리를 자행할 경우에는 상호 간에 탄핵·감찰하며 견제하는 양상들도 나타나게 되었다.

최동녕, 「13세기 전쟁의 지속과 道制 운영의 일단면 -도 단위 軍政 외관의 활동을 중심으로-」에 관한 토론문

강재광(한국학중앙연구원)

본 논문은 고려시대(고려후기) 13세기에 契丹遺種의 침입, 고려-몽골 전쟁, 三別抄의 봉기, 여원연합군의 일본원정, 哈丹賊의 침입 등 각종 전쟁에 대응하여 고려 조정에서 파견한 방호사(방어사), 지휘사, 순문사 등을 ‘軍政 외관’으로 범주화하고 이들의 파견목적, 임무, 활동을 조망하여 13세기 도제가 운영된 특징을 분석하였다.

본 논문에서 발표자가 주목했던 점은, 13세기라는 특정한 시기에 방호사(방어사), 지휘사, 순문사 등 ‘군정 외관’이 많이 파견되었는데 이들 ‘군정 외관’은 기존에 파견된 5도의 안찰사보다 대개 관품이 높으며 양계의 병마사처럼 군사 관련 활동을 폭넓게 하였다는 것인데, 토론자도 이점에 동의하는 바이다. 아울러 발표자는 방호사(방어사)는 거란유종의 침입 때 많이 파견되었고, 순문사는 고려-몽골 전쟁 후반부에 많이 파견되었으며, 지휘사는 여원연합군의 일본원정 준비 때 많이 파견되었다는 주장을 선보였는데, 토론자는 이 또한 참신한 견해라고 생각한다. 발표자의 주장처럼 ‘군정 외관’이 파견된 것은 기존의 안찰사만으로는 외적의 침입 방어나 도내의 군사활동에 즉각적이면서도 효율적으로 대응할 수 없었기 때문이라 사료된다. 아울러, 군정 외관은 관할 영역 내 군현 수령을 전취하여 출척하거나 근무성적이 좋은 수령을 조정에 천거하기도 하였으며, 군정 외관이 안찰사보다 상위의 고관이었지만 안찰사와 군정과 민정을 양분하면서 상호 견제기능을 가지고 있었다고 보았는데, 흥미로운 주장이라고 여겨진다.

본 논문에서 발표자는 13세기라는 특정한 시기에 파견된 방호사(방어사), 지휘사, 순문사 등 ‘군정 외관’의 활동상과 역할을 일목요연하게 정리함으로써 다양한 이들 ‘군정 외관’이 그 시기에 왜 필요하였는가에 대한 의문을 해소시켰다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 본 논문을 정독하면서 토론자가 제대로 이해하지 못한 부분이나 논리적으로 보강이 필요한 부분이 있다고 생각되어 아래에 사족을 달아보고자 하며, 이에 대해서는 先學諸賢의 질정과 교시를 바라는 바이다.

<논지 보완사항>

1. 발표자가 ‘군정 외관’ 중에서 특히 강조하는 것은 ‘지휘사’와 ‘순문사’이다. 그런데 지휘사나 순문사가 서로 다르면서도 비슷한 성격의 군사활동을 전개하였다고 파악하고 있다. 지휘사는 이미 선발된 군사들을 지휘하여 적들과 싸우거나 전함을 건조하는 등의 직접인 군사활동을 하였다고 여겨지고, 순문사는 ‘3도순문사’의 사례처럼 주로 충청·전라·경상도 등 ‘下三道’에 파견되어 산성수축·군량미보관·탐관오리 적발 등의 간접적인 군사활동을 하여 안

찰사의 군사적 부담을 줄여주었다고 생각되므로 이러한 측면을 적극적으로 반영할 필요가 있다. 물론 예외적으로 충주도순문사 한취의 사례에서처럼 순문사가 대몽전투를 수행한 경우도 있는데 이것은 해도입보와 관련하여 급박했던 그 당시 전쟁 상황에서 찾아야 할 것이다.

2. 발표자는 13세기에 지휘사가 처음 파견된 시기는 고려-몽골 전쟁기이고, 지휘사가 특히 많이 파견된 시기를 여원연합군의 일본원정 때라고 파악하였는데 대체적으로 동의한다. 하지만 제주도 삼별초 봉기를 진압하기 위해 상장군 송송례가 충청도지휘사에 임명되었던 점을 생각해본다면, 그리고 문헌사료에는 더 이상 등장하지 않으나 송송례처럼 각 도에 지휘사가 파견되었을 가능성을 고려한다면, 지휘사는 삼별초 봉기 이후 3년여에 걸쳐서 각 도에 파견되었을 개연성이 있다.

3. 발표자가 제시한 다양한 군정 외관들을 성격별로 범주화해서 강조할 필요가 있다. 가령, 방호사(방어사), 지휘사, 병마사 등을 한 그룹으로 묶을 수 있고, 순문사, 순무사, 안무사, 부부사 등을 한 그룹으로 묶어서 유사한 기능을 설명할 수 있을 것으로 생각된다.

4. 진무사, 군료별감, 전수별감 등 군정 외관이 지휘사, 순문사 등 고위관직의 군정 외관에 비해서 어떠한 형편에 놓여 있었는지 부연설명이 필요하다. 진무사, 군료별감, 전수별감의 대체적인 관품, 그들의 역할을 놓고 보았을 때 지휘사, 순문사에 비해서 어떻게 인식되고 있었는지 부연설명이 필요하다.

5. 13세기에 등장하는 다양한 군정 외관들이 고려 말에 어떻게 변천되어 조선으로 계승되는가에 대한 간략한 언급이 필요하다.

<오류 사항>

○ 5쪽: “다만, A-1이 2)보다는 선행한 일이므로, 거란유종의 침입과 몽골의 1차 침입시까지는 안찰사나

=> 사료 A-1은 1231년(고종 18, 신묘년) 몽골 제1차 침입 때의 일이고, 사료 A-2는 거란유종의 침입 때의 일이므로 사료 A-1이 사료 A-2보다 선행하는 것이 아니라 후행하는 것임. 따라서 “다만, A-1이 2)보다는 후대의 일이므로”로 수정해야 함.

<기타 보강사항>

○ 각주20): 고려-몽골 전쟁을 6차로 구분하고 있는 연구자는 윤용혁도 있으므로 윤용혁의 저서도 각주에 포함시켜야 함.

○ 각주21): 「李世華墓誌銘」의 원 사료를 제시할 필요가 있음. 「李世華墓誌銘」에서는 경상도안찰사 이세화가 가장 먼저 달려왔다고 기록되어 있으므로 이런 내용을 소개할 필요가 있음.

<기타 교정사항>

- 3쪽: 한가지 쫓고 넘어가야 => 한 가지 쫓고 넘어가야
- 10쪽: 3차 침입시까지 => 3차 침입 시까지
- 10쪽: 더이상 => 더 이상
- 12쪽: 각주48): 자율성 만큼이나 => 자율성만큼이나
- 13쪽: 당대사료인 => 당대 사료인
- 14쪽: 3품관원 보다도 => 3품관원보다도
- 14쪽: 실어나르는데 => 실어 나르는데
- 17쪽: 순문사 뿐만 아니라 => 순문사뿐만 아니라
- 17쪽: 위 자료들을 => 위의 자료들을
- 21쪽: 몽골과의 전쟁이 일단락 된 => 몽골과의 전쟁이 일단락 된
- 22쪽: 보좌하으며 => 보좌하였으며
- 22쪽: 통속관계의 의한 => 통속관계에 의한

19~20세기 섬마을 간척을 통해 본 공유와 분배

김경옥(목포대)

1. 머리말
2. 안좌도 邑洞 前津堰과 洞里畓·堰畓의 공유
3. 도초도 面營鹽田의 개발과 학교재단에 분배
4. 맺음말

1. 머리말

전근대 간척은 중앙 권력층에 의해 주도되었다.¹⁾ 전라도 서남해 도서지역의 경우 17~18 세기에 육지에서 섬으로 이주한 사람들에 의해 간척이 이루어졌다.²⁾ 섬사람들은 바닷가에 제언을 쌓아 소규모 간척지인 ‘개인-뚝’³⁾을 만들었다. 그러나 ‘개인-뚝’은 태풍과 해일에 취약했다. 자연재해로 인해 제방이 붕괴될 경우 개인의 힘으로는 복구가 불가하여 공동체 발의로 재건하였다. 이 경우 ‘공동-뚝’이라 불렀다. 공동-뚝은 어느 정도 안정기에 접어들면 마을회의 안건으로 논의되었다. 즉 개인 뚝으로 분정 할 것인지, 아니면 지역경제의 안정과 섬주민의 복지를 위해 공유할 것인지에 대해 결의하였다.

지금까지 서남해 도서지역 간척사 연구는 주도세력, 제방의 위치·형태·규모, 제방 관리자 保主와 水口, 토지경작자 作人, 堰契 조직, 간척지의 地目別 분포, 그리고 섬의 공간변화(면 소재지와 포구) 등에 이르기까지 다양하게 검토되었다.⁴⁾ 이처럼 도서지역의 간척사를 재구

1) 이태진, 1983, 「16세기 연해지역의 연전 개발 -척신정치의 경제적 배경 일단-」, 『김철준박사화갑 기념사학논총』, 421~448쪽 ; 송찬섭, 1985, 「17~18세기 新田 개간의 확대와 경영형태」, 『한국사론』 12, 231~304쪽.

2) 김경옥, 2004, 『조선후기 도서연구』, 해안, 110~115쪽.

3) ‘뚝’이란 개인이 제방을 쌓아 만든 간척지를 지칭한다. 뚝은 갯벌의 입지환경과 개인의 노동력에 따라 크기가 결정되었다. 따라서 그 위치와 규모가 일정하지 않고, 곳곳에 분산되어있다고 한다 (제보자: 이○숙, 신안군 안좌면 와우리 작은소루지 거주). 한편 동해안에서는 ‘바다 속의 토지’를 ‘짚’이라 칭한다. 짚은 5~20m 정도 얇은 바다에 자리 잡은 수중 바위군락이다. 어민들은 짚 주변에서 미역·다시마·김·전복·소라·문어 등을 채취한다(조정현, 2012, 「동해안 마을곳의 전승주체로서 노반계와 마을공유자원의 활용문제」, 『한국무속학』 24, 255쪽).

4) 김경옥, 2004, 『조선후기 도서연구』, 해안 ; 정운섭, 2011, 『조선후기 해남윤씨가의 해안전 개발과 도서 연해 경영』, 목포대대학원 박사학위논문 ; 김경옥, 2013, 「19~20세기 안좌도 전진언수계기를 통해 본 제언축조와 운영 실태」, 『장서각』 30 ; 김경옥, 2014, 「19-20세기 암태도 주민들의 제언축조와 경제생활 -익금리 광두언 사례를 중심으로-」, 『역사민속학』 45 ; 김경옥, 2016, 「19~20세기 비금도 간척지의 구성과 이용 실태」, 『한국학연구』 41 ; 이광록, 2016, 「근현대 신안군 도초도의 간척과 그 영향」, 목포대대학원 석사학위논문 ; 김경옥, 2017, 「20세기 비금도 가산리의 공간변화와 간척지의 이용실태」, 『역사와 경계』 102 ; 김경옥, 2020, 「근현대 전라도 나주목 도초도의

성할 수 있었던 원동력은 마을문서의 발굴이다. 일례로 해남윤씨의 경우 진도와 완도 일대에서 海堰田을 개발하여 문중의 경제기반을 확보한 사례가 발표되었다.⁵⁾ 또 오늘날 ‘천사의 섬’이라 부르는 신안군 부속도서예 대한 간척 연구는 안좌도의 경우 읍동 사람들이 간척지를 효율적으로 관리하기 위해 결성한 堰契 조직이 소개되었고, 암태도 사례는 바닷가에 제방을 축조한 사람들이 정주공간을 마련하여 동성마을을 형성하고, 그 직계 자손들이 중소지주로 성장해나가는 과정을 확인하였다. 또 비금도 사례는 간척으로 인해 ‘작은 섬’이 소멸되고, 간척지에 대규모 염전이 들어서면서 섬의 공간 변화상을 추적하였다. 또 도초도의 경우 섬 주민들이 공공율력으로 제방을 축조하여 간척지를 만들고, 그 자본으로 섬에서 중등교육기관 건립기금으로 기부한 사례가 확인되었다. 이처럼 섬에 간척은 섬사람들에게 다양한 문화변동을 초래하였다.

본고는 19~20세기 섬마을 간척지에 대한 주민들의 공유와 분배에 대해 규명하고자 한다. 이를 위해 첫째, 안좌도 前津堰의 洞里畓과 堰畓을 통해 간척지 공유 사례를 제시하였다. 둘째, 도초도 사람들이 공공율력으로 개발한 面營鹽田을 학교재단에 기부하는 과정을 통해 간척지 분배에 대해 살펴보았다. 이를 통해 19~20세기 섬 주민들의 간척지에 대한 공유와 분배의 함의를 이해할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 안좌도 읍동 前津堰과 洞里畓·堰畓의 공유

읍동은 안좌면소재지에 위치한다.⁶⁾ 읍동 바닷가에 포구가 있고, 그 앞에 있는 논이 ‘앞너리들’이다. 이 앞너리들의 농경수와 해일을 전담하는 제방이 ‘前津堰’이다. 읍동 사람들은 전진언을 축조하기 이전부터 토지를 경작해온 것으로 보인다. 그 흔적이 읍동에 전해오는 마을문서에서 확인된다. 다음 <그림1·2>는 읍동 사람들의 개인·뚝을 표기한 것이다.⁷⁾

공간변화와 ‘학교염전’의 설치, 『한국학연구』 56 ; 김경옥, 2020, 「20세기 전반 간척으로 인한 섬마을 중등교육기관의 설립과 운영 -신안 도초고등공민학교 사례-」, 『한국학연구』 72.

5) 정운섭, 2011, 『조선후기 해남윤씨가의 해안전 개발과 도서 연해 경영』, 목포대대학원 박사학위논문 ; 『해남윤씨가의 간척과 도서 경영』, 민속원, 2012.

6) 안좌도는 전근대에 존재하지 않은 섬이다. 조선시대에 간행된 지리지에 따르면, 오늘날 안좌도 일원에는 安昌島와 其佐島가 분포하고 있었다. 1917년에 지방행정구역을 개편할 때 안창도와 기좌도를 병합하고, 두 섬의 지명을 한 글자씩 따서 ‘안좌도’라 개칭하였다(『한국지명총람』 14, 한글학회, 1982, 471쪽). 실제 필자가 현장답사를 실시한 결과 1956~1957년에 안창도와 기좌도를 연결해주는 ‘삼호방조제’가 완공되면서 두 섬이 한 개의 섬으로 통합된 사실을 확인하였다.

7) 안좌도 전진언에 대해서는 고광민, 「‘앞너리원’의 생활사」, 『도서문화』 42, 279~300쪽을 참조하기 바란다. 앞너리원의 구조, 앞너리원의 수호유래와 규칙 등이 자세하게 소개되어 있다.

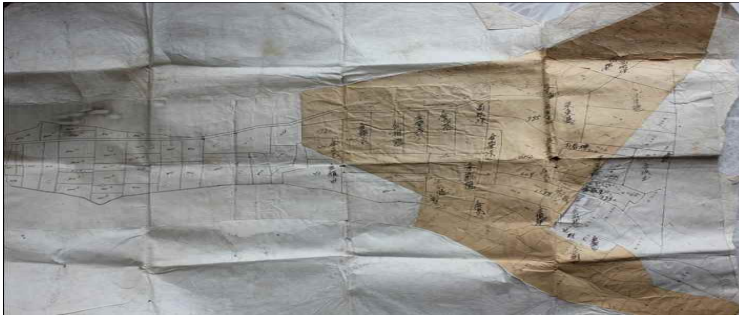


그림 7. 안좌도 읍동 사람들의 개인-뚝(원본)

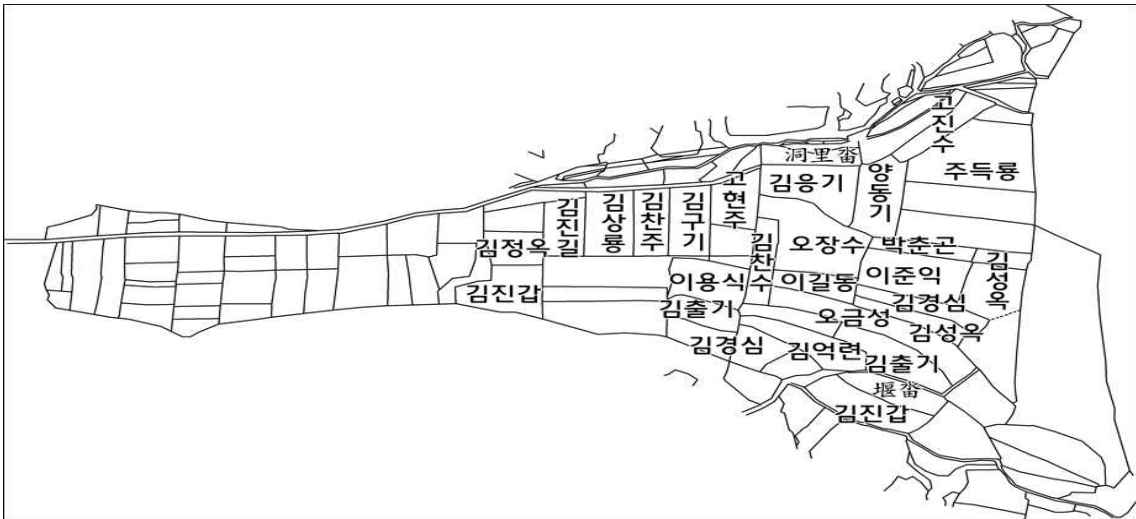


그림 8. 읍동 사람들의 개인-뚝을 재구성한 도면

위의 <그림1·2>에서 보듯이, 읍동 사람들은 개인-뚝을 경작해온 것으로 확인된다. 전통 시대에 기계의 힘을 빌리지 않고, 오직 사람의 노동으로 만들어서 그런지 그 형태가 제각각이다. 마치 형겼 조각으로 만든 밥상보처럼 보인다. 그런데 흥미로운 점은 <그림 2>에 표기되어 있는 작인의 이름이다. 이 가운데 김성옥·김진갑·김출기·김경심의 경우 개인-뚝이 두 곳에 분포하고 있다.⁸⁾ 아마도 자연환경을 이용하여 간척지를 만들다보니 곳곳에 소규모 토지가 분산된 것으로 보인다. 물론 이 토지를 언제부터 경작해왔는지, 혹은 조상에게 물려받은 것인지, 또는 누군가에게 매입한 것인지 정확히 알 수는 없다. 그럼에도 불구하고 <그림 2>가 전해주는 정보는 ‘안좌도 사람들이 전근대에 소규모 토지를 경작해왔다.’라는 사실을 입증해준다. 그렇다면 안좌도 읍동 사람들은 언제부터 개인-뚝을 경작해왔을까? 기존 연구에 따르면, 대체로 서남해역의 섬 주민들이 17~18세기에 내륙에서 섬으로 이주하여 정주 생활을 한 것으로 확인된다.⁹⁾ 안좌도¹⁰⁾ 관련 고문헌을 살펴보면, 조선 성종 때 사복시의 보

8) 전진언 작가들의 개인-품에 대해서는 본고에 수록된 <표1>를 참고하기 바란다. 이 가운데 김진갑의 경우 1948년에 작성된 전진언 연계문서에서 확인되었다. 이 문건에 따르면, 김진갑은 여전히 2개의 개인-품을 경작하고 있었다. 개인-품의 규모는 한 건은 1把였고, 다른 한 건은 2파로 확인된다. 압좌도에서 1파의 크기는 6척 1간을 단위로 한다.

9) 김경옥, 앞의 책, 311~342쪽.

10) 안좌도라는 지명은 고문헌에서 검색되지 않는다. 다만 동일 해역에 안창도와 기좌도가 확인될

고에 “安昌島와 其佐島에 국용마를 방목하고, 소나무를 배양하는 松田을 설치하였다.”라고 하였고, 숙종 때 호조에서는 “안창도와 기좌도의 토지를 延齡宮房에 이속하였다.”라고 보고하였다.¹¹⁾ 연령궁은 숙종의 둘째 왕자 이훤(1699~1719)의 사저로, 해당 궁방의 재정 지원을 위해 안창도와 기좌도의 토지세를 획급하였다는 것이다. 또 고종 때 전라감사 尹榮信이 의정부에 올린 狀啓에 “안창도와 기좌도, 두 섬 백성들이 흉년으로 궁핍하여 징세할 수 없는 처지입니다. --- 토지세는 쌀과 콩으로 대납할 수 있도록 허락해주고, 새로 개간한 전답은 오랫동안 세금을 삭감해주는 것이 어떻겠습니까?”라고 하였다.¹²⁾ 이를 종합해보면 조선전기의 안좌도는 목장과 송전이 설치되었던 섬이었고, 조선후기의 안좌도 사람들은 개간지와 간척지를 경작하면서 정주생활을 하고 있었음을 알 수 있다.

안좌도 읍동 전진언의 설립시기, 축조방식, 작인과 보주, 언계 조직 등에 대해서는 기존의 연구에서 검토되었다.¹³⁾ 문제는 위의 <그림 2>에 검출되는 ‘洞里畓’과 ‘堰畓’의 용도이다. 즉 <그림 2>에 표기된 이름은 해당 토지를 경작하는 作人이거나 小作人을 지칭한다.¹⁴⁾ 즉 작인은 해당 토지의 畓主이고, 답주가 본인의 토지를 다른 사람에게 대여한 경우 소작인이 병기되어 있다. 그런데 왜 작인 이름 대신 ‘洞里畓’ 혹은 ‘堰畓’이라 표기하였을까?

과연 전진언의 동리답과 언답은 어떤 용도로 사용되었을까? 먼저 규모를 추산해보자. 이에 대한 정보는 읍동 마을문서 가운데 무자년에 작성된 「뚝 분배 명부」에서 그 실마리가 찾아진다. 무자년은 1948년으로 확인된다. 무자년에 서남해역의 도서지역에 태풍 피해가 극심하였다.¹⁵⁾ 예컨대 안좌도에서는 섬 주민들의 개인-뚝이 해일로 완전히 파괴되었고, 인접한 도초도에서는 외남방조제가 붕괴되어 섬사람들에게 “무자년 태풍”은 회자되고 있는 사건이었다. 그 내용이 안좌도 읍동 「전진언 수호유래」에 다음과 같이 전해온다.

전진언은 예로부터 각 개인-뚝으로 이루어졌다. 중년에 풍수로 인해 共同堰으로 개정 수호하고있다. 그런데 수호가 불충분한데다 무자년 6월 1일 풍수와 해일로 인해 전진언 중간 부분에 10여 把가 파괴되어 海水 피해를 입었다. 파괴된 제방은 공동으로 출력하여 긴급히 방수하고, 증론에 따라 다음과 같이 조항을 만들고 「구-뚝책」에 준하여 개인-뚝을 분배한다. 각자 규약을 엄수하여 신중히 수호할 것을 날인하여 오늘 이후로 받들어 지키기로 한

뿐이다. 왜냐하면 20세기 안창도와 기좌도가 지방행정편제를 단행하면서 두 섬의 글자를 조합하여 안좌도라 칭하였기 때문이다.

11) 『肅宗實錄』 권38, 숙종 29년 9월 3일.

12) 『承政院日記』, 1886년 4월 21일 갑신.

13) 전진언의 건립시기, 축조방법, 작인, 역원, 보주, 수구 등 전진언의 조직과 운영에 대해서는 김경옥, 2013, 「19~20세기 안좌도 전진언수계기를 통새 본 제언축조와 운영 실태」, 『장서각』 30, 11~42쪽을 참고하고, 1948년에 복구된 안좌도 전진언에 대해서는 고광민, 「‘앞너리원’의 생활사」, 『도서문화』 42, 279~300쪽에 자세히 정리되어있다.

14) 이 점에 대해서는 김경옥, 위의 논문 26~28쪽에 작인은 畓主를 지칭한데, 66개의 개인-뚝 인명 가운데 작인 35명, 작인이면서 동시에 소작을 겸하는 사람 5명, 소작인 21명으로 분류하고 있다.

15) 일례로 신안 도초도에서는 1947년에 주민들의 숙원사업이었던 북부 화도 일대 개발공사를 실시하였다. 이 공사는 화도에 대규모 방조제를 축조하는 일이었다. 왜냐하면 도초도 주민들은 해년마다 태풍이 지나가고 나면 섬 전체가 바닷물에 침수되었다. 이 문제를 해결하기 위해 1947년에 도초도 내 30개 자연촌 주민들이 총 동원되어 공공웁력으로 화도 일대에 외남방조제를 건립하였다. 그런데 이듬해 1948년 무자년 태풍으로 인해 신축 제방이 완전히 붕괴되자, 1949년에 다시 재건축한 사실이 확인된다(김경옥, 앞의 논문, 516~521쪽).

다.¹⁶⁾

위의 기록에서 보건대, 1948년에 읍동 전진언이 태풍으로 인해 파괴되어 개인별 복구가 어렵게 되자, 마을공동체 주도로 긴급 복구활동이 추진되었다. 그 다음 다시 구-뚝책을 근거 삼아 개인의 뚝을 분배하였다는 것이다. 이후 제방을 효율적으로 관리하기 위해 주민 상호 간에 규칙을 정하여 수호하자는 결의를 다짐하고 있다. 수호 조항은 ① 「역원」, ② 「집회 및 출력」, ③ 「의무 및 책임」, ④ 「벌칙」, ⑤ 「뚝분배명부」 등으로 정리되어있다. 이 가운데 「뚝분배명부」에서 동리답과 언답을 검출해보자. 다음 <표1>은 1948년 전진언의 개인-뚝 명단과 그 규모를 정리한 것이다.

<표1> 1948년 전진언 개인-뚝 작인과 규모¹⁷⁾

16) 「전진언 수호유래」, 1948년 6월 15일.

17) 김경옥, 앞의 논문, 27쪽을 참고하여 재구성하였다.

번 호	작인	뜸의 규모 (把/合)	소작인	번 호	작인	뜸의 규모 (把/合)	소작인
1	水浦	8과		34	남혁	3과	홍○
2	광수	1과		35	진표	2과	
3	맹선	2과		36	후기	3과 5합	병○
4	오봉	4과 5합	성○ 인○	37	진경	3과	
5	복봉	2과	남○	38	진구	2과 4합	성○
6	병보	6과		39	현팔	2과	인○
7	재기	4과	병○	40	남혁	6과 4합	
8	태섭	3과	운○	41	진문	3과 5합	
9	진갑	1과		42	행수	2과	진○
10	진술	4과 8합		43	진구	1과	성○
11	옥순	2과	진○	44	대길	4과	양○
12	진태	2과 3합		45	후기	3과	동○
13	성태	2과	진○	46	현기	1과	동○
14	현팔	4과	인○	47	귀동	2과	사○
15	진안	2과	인○	48	진경	6과	
16	인안	2과	석○	49	진술	2과	
17	병담	3과	병○	50	삼기	2과	억○
18	인안	2과	억○	51	진문	1과	
19	인안	3합	석○	52	남혁	1과	
20	귀동	2과	춘○	53	진근	1과 4합	
21	保主	3과	홍○	54	원재	1과 3합	
22	희삼	2과	태○	55	진경	3과	
23	재기	4과	희○	56	복남	1과	
24	은근	2과	성○	57	진경	1과 5합	동○
25	진갑	2과		58	재기	1과 3합	원○
26	현기	3과		59	장흥	6합	봉○
27	진표	2과		60	태섭	1과	덕○
28	복봉	1과	석○	61	진술	2과 3합	
29	동근	1과 4합		62	남혁	1과	하○
30	진수	2과		63	순옥	4과	진○
31	백기	3과	승○	64	진수	1과 2합	
32	진경	4과		65	복남	1과	
33	진술	8과		66	水浦	8과	
상기 합계 175과 7합(1과는 6尺 1間이다.)							

위의 <표1>에서 보듯이, 작인 명부에 “水浦”로 기재된 1번과 66번, “保主”로 표시된 21번을 살펴보자. 먼저 “수포”로 기재된 뜸은 일명 수포담, 수개논, 수렁논 등으로 부른다.¹⁸⁾ 지명에서 드러나듯이, 수포담은 항상 논에 물이 고여 있는 상태여서 섬사람들이 모두 경작을 기피하였다고 한다.¹⁹⁾ 더욱이 수포담은 태풍이 발생할 경우 가장 먼저 바닷물이 침수되는 불안전 전답이었다.

18) 고광민, 앞의 논문, 297쪽.

19) 구술자 : 고광민(목포대학교 도서관화연구원 연구위원).

그런데 수포답의 규모가 심상치 않다. <표1>에서 보듯이 수포답은 2곳에 분포하고 있는데, 1번은 8과이고, 66번은 8과로, 도합 16과이다. 이 수치는 전진언 개인-뚝 가운데 가장 큰 규모를 점유하고 있는 주민 진경(17과 5홉)과 진술(17과 1홉)에 버금간다. 물론 수포답이 수확량까지 담보해주는지는 알 수 없지만, 규모면에서 결코 적지 않다는 점이다.

그렇다면 수포답은 누가 경작하였을까? 수포답은 제방의 가장자리에 분포한 까닭에 수리 시설이 취약하여 해수 침해가 빈번하였다. 이러한 자연재해를 개인이 감당할 수 없었기 때문에 전진언 작인들이 공동으로 운영할 수밖에 없었다. 수포답은 곧 ‘동리답’을 지칭한다. 읍동 전진언 주민들은 수포답을 귀-뚝이라 불렀다. 귀뚝은 매년 전진언 계원 전원이 출력하여 보수공사를 실시하였다. 당일 공사에 필요한 목재와 계원들의 식사비는 마을 공동 기금에서 지출하였다. 이런 흔적이 1890년 11월 30일 언계 총회 결산에서 확인된다. 이에 따르면, “전년도 언계 이월금, 현물 正租 9斗, 현금 19량 28전이다. 이 가운데 귀뚝 공사 시 계원들의 식사비로 7두를 지출한다”라고 기재되어 있고, 부기로 ‘정조 2두는 2,000량으로 환산한다.’라고 첨부되어 있다.²⁰⁾ 귀뚝 공사비 명목은 전진언 치부책에서 쉽게 발견되었다. 그 내용을 부연하면 다음과 같다.

a-1) 1894년 12월 1일 언계 이월금 55원, 정조 1석 매도대금 1,030원, 이 가운데 85원은 계원 3명에게 맡겼다. 세입은 전년도 정조 1석 6두와 금년도 소작료 정조 1석, 세출은 갑오년(1884) 7월 15일 堤堰 귀뚝 수축 시 5두 값을 지불하고, 나머지 정조 1두이다. 이것은 계원 3인이 보관하기로 한다.²¹⁾

a-2) 1897년 음력 2월 1일, 언계 현금은 이월금 8,200원이다. 이 가운데 귀뚝 役事 시 재목 2매 값으로 100원을 지출하고, 잔액이 8,100원이다. 이 돈은 朱○明에게 보관한다. 현물은 이월 정조 2석으로, 총회 식사비와 돼지고기 대금으로 정조 1석을 지출하고, 나머지 정조 1석은 계원 朱○明에게 보관한다.²²⁾

a-3) 1899년 11월 5일, 이월금은 1,000원, 정조 1석 판매 대금 4,100원, 이 가운데 差引 대금 2,100원, 귀뚝 비용 3,650원, 부족액 1,650원, 7월 15일 귀뚝 役事費 1,700원, 2인 벌금 600원 등이다. 원금 1,100원과 이자 2,210원 등 총 3,310원이다. 현물은 이월 정조 13석 6두, 무술년(필자:1898) 11월 5일 정조 2석, 기해년(필자:1899) 소작료 2석 등이다. 이 가운데 총회 때 계원 식비로 1석을 지출하고, 정조 1석 판매 대금 4,100원 등은 朱○炫에게 보관한다.²³⁾

위에 제시된 堤契의 결산내역에 따르면, 계원들은 매년 11월 말에서 12월 초에 년 1회 총회를 개최하여 契錢(현금과 현물)을 결산하고 있다. 이 때 공동기금으로 지출하였던 비용이 바로 수포답의 귀뚝 공사비와 계원들의 식사비였다.

다음으로 <표1>의 21번 뚝에 기재된 “保主”의 기능이다. 보주는 전진언을 관리하는 책임

20) 『언계』 1890년 11월 30일 총회 세입·세출 결산내역.

21) 『언계』 1894년 12월 1일 총회 세입·세출 결산내역.

22) 『언계』 1897년 음력 2월 1일 총회 세입·세출 결산내역.

23) 『언계』 1899년 11월 5일 총회 세입·세출 결산내역.

자이고, 水口는 농경수 관리자이다. 보주와 수구는 堰契 총회에서 작인들에 의해 선임되었다. 이들의 임기는 1년이다. 보주의 직무는 수시로 제방을 관찰하여 바닷물이 언답에 세어드는지 감독하였다. 또 수구는 언답의 水害와 旱害를 관리했다. 읍동의 안산에서 흘러내려온 陸水가 언답을 적시면 수문을 열어 바다로 배출하였다. 반대로 언답에 물이 부족하면 육수를 가둬 농경수를 확보하였다. 이 때 언답의 농경수를 관리하는 특수 장치를 섬사람들은 “빠단이-문”이라 불렀다. ‘빠단이’는 서랍의 전라도 방언이다. 빠단이-문은 농경수가 水門에 당도하기 직전에 빠단이-문을 통과하도록 장치하였다. 수구는 농경수를 총괄담당하였다. 따라서 보주와 수구의 역할은 언답의 풍흉에 직결되었다. 따라서 보주는 제방을 수시로 관찰하여 해당 작인에게 보수를 조처하는 일이 주된 임무였다. 작인과 보주는 상호 협력할 때 풍년을 기약할 수 있었다. 이러한 보주에게 작인들은 임금 대신 堰畓 경작권을 부여하였다. 이 토지가 ‘保主畓’이다.

보주답의 규모는 어느 정도일까? 보주답은 무자년(1948) 전진언 계책에 3把로 확인된다.²⁴⁾ 또 정미년(1967년) 읍동 원계 회의록에는 보주답이 892평으로 기록되어 있었다.²⁵⁾ 현전하는 『제방명부』에 개인-뚝은 총 178파이고, 이 가운데 보주답 3파를 포함하고 있다. 총 178파를 작인 34명으로 나누면 평균 약 5파로 산출된다. 이에 비하면 보주답 3파는 평균에 못 미치지만, 실제 작인 가운데 1~2파를 경작하는 사람이 14명이나 있어서 보주답 3파는 적지 않은 규모로 보인다. 보주는 1년 동안 보주답 3파를 경작하고, 수구는 언답 2두락지를 경작하였는데, 모두 원계에 소작료를 납부하였다.²⁶⁾ 보주와 수구의 소작료는 원계 운영비로 충당되었다. 즉 언계가 甲이고, 보주와 수구는 乙이었다. 수포답과 언답은 읍동 주민들의 공유자원이었다.

현전하는 읍동 전진언 계책 가운데 가장 오래된 문건이 1889년 12월 1일에 작성된 것인데, 당시 이월금이 19량 28전으로 시작된다. 전진언 언계의 세출과 세입 내용을 소개하면 다음과 같다.

b-1) 1889년 12월 1일 이월금 19량 28전, 금년도 소작료 正租 2석 11두(매도 대금 6,050량)이다. 세출은 판자 1매 대금 50량, 토지 임야세 130량, 석탄 1포, 松代 값 100량, 총회 식사비 1700량, 주민 2인의 대금 1,170원(520량+650량) 등을 지출하고, 잔액이 19량 28전이다. 또 현물은 세입 정조 9두이고, 세출은 없으며, 잔액은 朱○朋에게 보관한다.²⁷⁾

b-2) 1891년 11월 30일 이월금 1,019량 28전, 정조 8두 대금 4,000량, 총 5019량 28전이다. 세출로 총회 계원 식사비 13,500량, 파말목 대금 1,000량을 지출하고 잔액이 519량 28전이다. 현물은 당일 소작료 2석, 세출은 保稅 5두 4승을 지불하고, 잔액이 1석 4두 6승인데, 이것은 朱○朋에게 보관한다.²⁸⁾

24) 2013년 안좌도 주민들의 구술에 의하면 보주답은 대략 6마지기(1,200평) 정도로 추산하였다(제보자 : 이○숙, 안좌면 와우리 작은소루지 거주)

25) 『丁未年正月十七日邑洞堰契決議會』, 보주와 수구의 차정 및 계약조건, 1967년.

26) 주 22) 참조

27) 『언계』 1889년 12월 1일 총회 세입·세출 결산내역.

28) 『언계』 1891년 12월 1일 총회 세입·세출 결산내역.

b-3) 1893년 이월금 2,205圓이다. 이 가운데 수문판자 10매 대금 1,240圓, 수문조작 목재비 가운데 木浦 왕래 비용 120圓, 재목 운반비 50圓, 재목 선박비 40圓, 首長 2개 100圓, 목공 수공비 2일분 400圓 등 총 2,150圓을 지출하였다. 현금과 정조는 朱○朋에게 보관한다. 현물은 이월 正租 1두 4승, 금년도 정조 2석, 세출은 수문조작 비용 및 당일 助已 10正 대금 1두 8승, 差引 55원, 差引 정조 1석 6두를 지출하였다. 添記 갑오년(필자: 1894년) 修契부터 총회 비용(예, 계원 식사비)을 보주가 담당하기로 한다.²⁹⁾

위의 기사에서 보듯이, 1889년에 보주는 인건비 명목으로 보주답 3파의 경작권을 받고, 소작료로 정조 2석 11두를 언계에 납부하였다. 정조 2석 11두는 약 6,050량으로 환산되었다. 그러다가 1893년도 언계 총회에서 “갑오년(필자:1894)부터 언계 총회 때 드는 비용을 보주가 담당하기로 한다.”라고 결의하고 있다. 문구만 보면 보주는 정조 2석 11두에다 총회 식사비까지 부담하는 것처럼 보이지만, 1894년 12월 1일에 개최된 언계 결산에서 “금년도 소작료 정조 1석”이라 표기되어 있다. 이로써 보건대 보주답 소작료가 1년 사이에 정조 2석에서 정조 1석으로 삭감된 것이다. 대신 언계 총회 때 소요되는 계원들의 식사비를 보주로 하여금 담당하도록 변경한 것이다. 탕감도니 토지세 정조 1석으로 계원들의 식사를 대접하는 것으로 변경된 것이다.

읍동 언계문서에 표기된 “동리답”과 “언답”은 곧 “수포답”과 “보주답”이었다. 이 전답에서 생산된 산물은 마을 공동 기금으로 사용하였다. 즉 전진언 수문 공사 시 필요한 판자 매듭, 선적비, 토지세, 임야세, 공사비(언답과 귀뜸), 수문 보수비 등이 마을기금에서 지출되었다.

동리답과 언답 이외에 전진언 사람들은 堤防, 貯水池, 水路, 빠단이-문, 水門 등을 공유하고 있었다. 공유자원은 공동체 주도로 언계에서 관리하였다. 이를 위해 전진언 계원들은 규칙을 준수하였다. 즉 임원의 역할, 보주와 수구의 임무, 동리답과 언답의 운영, 地番別·地目別 개인-뜸의 입지와 분포 등이 모두 이에 포함되었다. 이러한 공유자원이 태풍으로 인해 파괴되었을 때 복구는 공동체 주도로 추진되었고, 최종적으로 개인에게 분배해주는 순기능으로 작동하였다. 섬 주민들이 동일 공간에서 장기 지속할 수 있었던 원동력은 공동체 주도의 공유자원에서 발원하고 있었다.

3. 도초도 面營鹽田의 개발과 학교재단에 분배

전근대 도초도는 나주목의 부속도서였다.³⁰⁾ 조선전기 도초도에는 국용 조달용 목장과 송전이 설치되어 있었다.³¹⁾ 즉 임야의 7부 능선을 경계 삼아 위에는 송전, 아래에는 목장이

29) 『언계』 1893년 총회 세입·세출 결산내역.

30) 도초도는 조선시대 전 기간 동안 나주목의 부속도서였다. 그런데 1887년 11월 10일에 도초도가 명례궁의 제안으로 해남군에 이속되었다. 이후 도초도의 행정편제는 섬의 입지와 상관없이 권력층의 의도에 따라 수시로 변동되었다. 그 결과 1896년 완도군, 1897년 지도군, 1903년 진도군, 1914년 무안군, 1969년 신안군에 편제되어 오늘에 이른다. 이에 대한 구체적인 내용은 김경옥, 2021, 「19세기 말엽 도초도를 둘러싼 궁차·향리·두민의 길항관계」, 『한국학연구』 78, 39~69쪽을 참조하기 바란다.

개설되었다. 그러다가 조선후기에 내륙지역의 유이민들이 섬으로 이주하여 정주공간을 마련하였다. 그들은 바닷가에 제방을 축조하여 토지를 만들었다. 섬사람들은 제일 먼저 조성된 제방을 ‘舊堰’ 혹은 ‘內堰’이라 불렀다. 구언 너머에 ‘新堰’을 축조하여 점차 간척지의 외연을 확장하였다. 이후 중앙정부는 섬에서 주민들의 거주를 허용해주는 대신 세금을 부과하였다. 도초도의 경우 조선 효종 때 성균관에서 이르기를, ‘부안의 위도, 영암의 추자도, 나주의 도초도, 영광의 각리도·작도·자운평 등지에서 납부한 세금을 성균관에 편성하여 운영해왔는데 중도에 왕실세력이 이를 점탈하였으니, 원래대로 다시 성균관에 귀속시켜 주십시오.’라는 원정을 올렸다.³²⁾ 이렇듯 17세기 중엽 도초도 주민들은 성균관을 비롯한 궁방에 세금을 납부할 만한 토지를 경작해오고 있었다. 오늘날 신안군 부속도서 가운데 가장 규모가 큰 고란평야가 도초도에 입지하고 있는 점도 이런 정황을 뒷받침해준다.

그런데 20세기에 도초면장은 왜 면민들을 총동원하여 간척사업을 주도하였을까? 또 섬주민들은 공공율력에 총동원되었음에도 불구하고 불만을 표출하기 보다 적극적으로 동참하였을까? 20세기 초 도초도 공간에 관한 정보는 『한국수산지』(1911)에서 확인되는데, 이에 따르면, “섬의 북부는 산맥과 구릉이 있으나 높은 산은 없다. 또 섬의 서남부 일대는 개간되어 경지가 많고 농산물이 풍부하다. 섬의 북동부 일원은 갯벌이 분포하고, 남서부는 곳곳에 모래톱으로 연결되어 있지만 수심이 깊다.”라고 소개하고 있다.³³⁾ 즉 1911년 도초도는 서남부에 농경지가 많이 분포하고, 북동부는 갯벌이 드넓게 분포한 것으로 보인다. 그런데 문제는 도초도 북부에 입지한 갯벌지대였다. 도초도 북부는 태풍이 발생하면 갯벌에 바닷물이 범람하여 일시에 섬 전체가 침수되었다. 이 문제를 해결하는 방안은 섬 북부에 대규모 제방을 건설하는 일이었다.

1945년 해방을 맞이한 도초도 주민들은 ‘구언’ 너머에 ‘새언’을 막아야겠다.’고 버르고 있었다. 1946년 방조제 축조공사는 새로 부임한 제13대 면장 김종휴(1946. 10. ~ 1950. 6. 재임)의 최대 과업이었다. 즉 외남리의 외남마을과 불매리의 화도를 잇는 대규모 방조제 건설공사를 선언한 것이다. 그는 그동안 수차례 시행착오로 중단되었던 제방공사를 성공시키기 위해 도초면협의회를 구성하였다. 이 공사에 도초도 30개 자연촌 주민들이 총동원되었다. 방조제 신축작업은 30개 자연촌을 10개의 행정리로 편성하고, 신축 제방의 총 길이를 측량하여 리별로 공사구간을 분정하였다. 이후 제방 공사의 시작과 끝은 오직 해당 행정리 주민들의 몫이었다. 섬 주민들에게 주어진 것은 오직 ‘오곡밥에 기젓국’이 전부였다고 한다.³⁴⁾

1947년 도초도 북부에 새언이 완공되었다. 섬 사람들은 이 제방을 ‘외남방조제’라 불렀다. 외남방조제의 길이 651m, 면적 50.2ha, 간척지의 지목은 염전 42ha, 기타 8.2ha, 전답은 없다.³⁵⁾ 훗날 이곳에 面營鹽田이 개설되었다. 또 1948년 발매리에 화도방조제가 완공되어 길이 552m, 면적 34.5ha, 간척지의 지목은 염전 29ha, 기타 5.5ha, 공사구간 내에 있던 불섬[화도]이 간척으로 인해 소멸되었다. 또 수다리에 있는 나포방조제가 1949년에 축조되어 제방 길이 296m, 면적 90.7ha, 간척지의 지목은 논 1ha, 염전 88ha, 기타 1.7ha 등으로 조성되었

31) 김경옥, 앞의 저서, 47~105쪽.

32) 『孝宗實錄』 권15, 효종 6년 7월 24일 병오 ; 『현종개수실록』 권8, 현종 3년 12월 14일 계축.

33) 『한국수산지』, 1911.

34) 기젓국은 꽃게를 뺏아서 만든 것으로 오곡밥에 제공되는 유일한 반찬이었다. 1946년 6월은 도초도 주민들은 보릿고개를 넘고 있었다(제보자 : 고○만, 신안군 도초도 고란리 거주).

35) (『도초면방조제대장』, 『외남방조제』, 신안군 소장).

다. 또 1950년에 명당방조제가 버럭-섬을 매립하여 제방을 축조하였으나, 중도에 제방이 붕괴되어 유실되고 말았다. 이렇듯 1947~1950년에 도초도 사람들은 북부에 제방 축조공사를 집중적으로 추진하였다. 1949년 2월 5일에 외남리-수다리 지선에 총면적 179,076평 염전이 준공되어 염전개발허가증을 발급받았다. 그러나 1948년 무자년 해일로 인해 곧바로 소금 생산에 돌입하지 못하였다.³⁶⁾ 그것은 태풍으로 붕괴된 제방을 복구하는 일이 급선무였기 때문이다. 이 복구공사는 도초면장 문도연(1950. 6 ~ 1952. 2)이 주도하였다. 공사비용은 도초면민 명의로 전매청에서 염전개발비 870만원을 대출하였다. 이 공사 결과 도초도 사람들은 외남리 인근에 총 7판의 천일염전을 만들었다. 이 가운데 염전 3판은 공공율력에 참여한 주민들의 몫으로 분배하고, 염전 1판은 목포경찰서 도초지서에 분정해주었으며, 나머지 염전 3판은 도초고등공민학교의 설립기금으로 기부하였다.³⁷⁾

1950년대 도초도 간척 사업은 섬마을 청소년을 위한 교육기반 시설로 연계되었다. 도초도에는 1930년대 4개의 보통학교가 운영되었다고 한다.³⁸⁾ 즉 수항리에 도초중앙보통학교, 한발리에 도초동도보통학교, 지남리에 도초서보통학교, 이곡리에 도초동보통학교 등이 이에 해당한다. 그러나 도초도에서 보통학교를 졸업한 학생은 상급학교에 진학할 수 없었다. 섬에 중등교육기관이 없었기 때문이다. 일제는 조선인들에게 중등교육의 기회를 제한하고 있었다.³⁹⁾

그리하여 1940~50년대 서남해 도서지역의 가장 큰 사회문제 중의 하나가 교육의 부재였다. 도초도의 경우 1952년에 도초고등공민학교를 설립하였다.⁴⁰⁾ 학교부지는 도초면 수항리 1476-1번지 옛 도초중앙보통학교 터에 마련하였다. 신입생은 1학급 59명이었다. 당시 도초고등공민학교의 재원은 학교부지 8,471평, 염전 11정 5판, 잡종지 9,796평, 밭 71평, 논 800평, 부속건물 12평으로 확인된다.⁴¹⁾ 모두 섬 주민들이 간척지를 만들어 학교 기금으로 회사한 것이다. 이 재원은 1953년 7월 16일에 조직된 도초고등공민학교 기성회에서 관리하였다. 기성회 회장은 김오용, 부회장 김기홍, 이사장은 윤월천이었다.⁴²⁾

그런데 외남방조제가 도초도 주민들의 공공율력으로 축조되고, 그 결과 간척지에 염전이 들어섰다. 이 염전의 일부를 섬주민들은 “학교염전”이라 불렀다. 이것이 섬 주민들이 도초고등공민학교에 지원해준 1차 기부였다. 2차 기부는 섬 주민 16명이 面 발전과 面民 경제진흥을 위해 개인 자산을 기부하여 간척사업비를 제공해주었다. 즉 1953년 10월 8일에 “面營鹽田의 개발을 위한 모금운동”을 전개한 것이다. 이러한 정황이 『鹽田開發鹽製造許可證』(제

36) 1949년 2월 5일에 준공된 이 염전은 1962년 3월 29일에 「천일염전허가증」을 발급받았다. 1962년 3월 염제조자는 윤월천으로 확인된다.

37) 1952년에 설립된 도초고등공민학교는 1962년 도초중학교로 개명되었으며, 1976년 7월 30일에 학교 재단이 설립되었다. 이후 1977년에 도초중학교 공립화를 추진하였으며, 1978년 고등학교 설립을 위해 재원을 전라남도 교육위원회에 기부하기로 합의하였다(「염제조허가증」, 제796호, 1979. 7. 25).

38) 제보자 : 고○만(신안군 도초면 고란리 거주)

39) 김경옥, 앞의 논문, 2020(b), 23쪽.

40) 제보자 : 고○만(신안군 도초면 고란리 거주)

41) 1952년 도초고등공민학교의 재산현황에 대해서는 김경옥, 위의 논문, 2020(b), 27쪽 <표4>에 정리되어 있다

42) 윤월천은 1920년생으로, 1936년에 도초공립보통학교를 졸업하고, 1951년에 도초번영위원회에서 활동하였으며, 1959년 8월 3일 도초면장에 취임하였다.

796호)에 수록된 「喜捨記」에서 확인된다. 그 내용을 소개하면 다음과 같다.

금번 本面の 발전과 面民 경제의 항구적인 안정책으로서 “面營鹽田”을 개발하게 된 것은 本面の 장래를 위해 축하할 일이다. 나는 두 손을 들어 환영하는 바이다. 다만 공사 개발에 필요한 多額の 경비는 본 사업 성취를 정하는 중요한 요인이다. 이에 본인의 자산 일부를 공사비로 사용되기를 원하는바 다음과 같이 자산을 희사함을 확인하는 바이다.⁴³⁾

위의 문서 발급자는 16명의 섬주민 기부자이고, 수급자는 도초면민 염전대표 김천호⁴⁴⁾이다. 기부자들은 ‘면영염전 개발이 도초면의 장래를 위하고, 면민의 경제에 지속적인 안정을 기하기 위함이다.’라고 기부 동기를 밝히고 있다. 그 다음 개인이 기부할 재산의 ①전답(소재지), ②地番, ③地目, ④地積(田畝), ⑤現時價 등을 정리하고, “檀紀 4286년 10월 8일, 기부자의 주소와 성명을 쓰고, 도초면영염전 대표 김천호 귀하”라 서술하고 있다. 당시 기부자의 명단은 다음과 같다.

<표2> 1953년 면영염전 개발을 위한 섬 주민 16인의 기부 내용

번호	성명	주소	地積	
			田	畝
①	김○균	외남리	1,103	2,709
②	전○여	발매리	1,433	1,771
③	윤○원	오류리	1,105	1,054
④	배○활	수다리	889	2,045
⑤	문○삼	오류리	2,147	1,639
⑥	박○인	오류리	621	425
⑦	윤○의	수다리	0	666
⑧	김○오	외남리	2,449	1,615

번호	성명	주소	地積	
			田	畝
⑨	김○환	외남리	2,206	2,953
⑩	조○호	발매리	282	338
⑪	조○익	발매리	1,132	2,227
⑫	고○민	외남리	441	2,022
⑬	김○규	외남리	634	1,615
⑭	박○용	수다리	443	3,717
⑮	김○만	발매리	1,637	2,253
⑯	김○두	오류리	1,916	2,939

위의 16인의 기부자는 외남리를 비롯하여 발매리와 오류리, 수다리 등 도초도 전역에서 거주한 주민들이다. 이 개발 공사에 도초도 사람들이 모두 노동력을 제공하였다.⁴⁵⁾ 1953년 면영염전 매립공사가 진행되자, 도초면은 본격적으로 염전 개발에 따른 후속조치를 준비하였다. 그 첫 번째 업무는 1953년 10월 10일 「천일염 제조 허가 신청서」를 전매청에 접수하였다. 면영염전 대표는 김천호이고, 「서약서」와 「이력서」를 첨부하여 접수하였다. 서약서에는 공사 준공 예정일에 맞춰 제방축조를 완료할 것이며, 소금 생산 납부 실적 기획안을 제출한다는 내용이다. 이 문서가 1차로 목포전매지청에 접수되면, 해당 기관 기사가 현장답사를 실시한다.⁴⁶⁾ 당시 기사 신명순이 작성한 「천일염전 신청지 조사서」의 내용을 요약하면

43) 『鹽田開發鹽製造許可證』 제796호 ; 「喜捨記」, 1949년 10월 8일.

44) 김천호는 1910년생으로, 1924년 목포상업전문학교에 입학하였다. 1927년에 도초면 서기로 임명되었고, 1952년 10월 10일 도초면장에 부임하였다. 도초면장이 면영염전의 대표자로 기재되었다.

45) 면영염전은 1953년 10월 주민 회사금으로 공사대금을 마련하여 1959년 8월 31일에 준공되었다. 즉 외남리는 1959년 8월 13일자, 발매리와 수다리는 1959년 8월 31일자에 각각 매립준공된 것으로 확인된다(『토지대장』, 1977년 11월 21일, 전라남도 교육위원회 소유권 이전 첨부 문서).

46) 「염전개발허가증」 제796호, 1964. 6. 24.

다음과 같다.

본 염전예정지로부터 약 200m 거리에 300여 호의 民家가 있으나, 본 개발로 인한 영향은 없을 것으로 보인다. 본 염전은 목포항으로부터 海路로 27리 떨어져 있고, 목포-도초 간 연락선이 매일 운항한다. 본 염전개발은 面民 전원이 개발에 참여하여 동등한 권리로 소유하고 공동책임으로 운영한다. 공유수면과 배수시설 계획은 충분하다.⁴⁷⁾

라고 보고하였다. 그 뒤를 이어 1954년 9월 25일에 「천일염 제조허가 승인 신청서」가 전주 지방 전매청에 접수되고, 동년 8월 30일에 승인 허가를 받았다.

두 번째 업무는 1953년 10월 15일에 「도초 면영염전 운영회」를 조직하였다. 당시 운영회 규약에 따르면, “제1장 총칙, 제2장 목적, 제3장 조직, 제4장 의결, 제5장 재정 및 배당, 제6장 부칙” 등으로 구성되어있다. 이 가운데 주목되는 것은 제3장 조직에서 “염전권리는 本面 거주자”로 정한다. 또 제5장 재정 및 배당에서 “본 회의 재정은 회사금 및 회원 출자금, 염전 수입금으로 충당한다. 수익금의 여분은 面 발전과 面民의 복리증진에 충당한다.”라고 명시하고 있다. 앞서 목포전매청 소속 기사가 작성한 보고서에서 “전 面民이 공동소유·공동책임으로 운영한다.”라는 규정과 동일하다.

세 번째 업무는 1959년 5월 2일 「기부 승낙서」를 작성하였다. 이 문서의 내용은 “면영염전이 本面 소유인 바 1959년 5월 2일 면 의회 제41회 제2차 본회의 의결에서 도초중학교 운영회에 재단을 설치하기로 하고, 기부할 것을 승낙한다.”라고 도초면장 박병채가 재단법인 도초중학교에 이관하고 있다.⁴⁸⁾

네 번째 업무는 1959년 7월 10일에 「면영염전 분할 건」에 대한 도초면 임시의회를 소집하였다. 당일 회의 안건은 「면영염전 분할 및 허가사항 변경 건」으로, 회의에서 결의한 내용은 다음과 같다.

一. 면영염전 대표자 변경 건. 면영염전의 일부가 이○준·최○동·김○홍·김○언 등 4명의 지분 염전을 포함하고 있다. 이 부분을 各人の 명의로 분할해주고, 잔여 면적은 허가사항을 변경한다.

一. 면영염전을 철저히 운영하기 위해 염전 대표자를 현직 면장으로 변경한다.

一. 저수지·수로·제방 등은 공동으로 사용하되, 유지 및 보수비는 각 염전에서 부담한다.⁴⁹⁾

위의 결의서에서 전해주는 정보는 면영염전 개발이 주민 16인의 회사금과 주민 4인의 지분으로 시작되었음을 알 수 있고, 매립준공을 앞두고 공동명의회와 개인명의회를 분리하여 1960년 3월에 면영염전 허가사항 변경이 처리되어 구획하고 있다.

이상에서 도초도 북부 간척사업은 공공율력에 동원되었던 섬 주민들의 노동력으로 이론

47) 「천일염전신청지조사서」, 1954년 8월 16일, 목포전매지청 기사 신명순.

48) 1964년 2월 10일 도초고등공민학교가 학교법인 도초중학교로 인가되고, 1977년 1월 20일 공립 도초중학교 설립인가를 받아 21개 학급을 운영하였다. 도초중학교는 2017년 2월 28일 학령인구 감소로 폐교되어 비금중학교에 통합되었다.

49) 「결의서」, 1959년 7월 10일.

성과였다. 간척사업이 도초중학교 개교와 도초파출소 출범의 원동력으로 작동하였다. 간척 관련 공유자원은 섬 주민들의 경제생활과 사회복지를 위한 재분배 장치로 평가된다.

4. 맺음말

이 글은 간척으로 인한 공유와 분배의 함의를 파악하기 위해 전남 신안 안좌도와 도초도 사례를 검토하였다.

먼저 안좌도 읍동 전진언은 전근대 개인 주도로 제방을 쌓아 개인-뚝을 운영한 사례이다. 그런데 갯벌에 조성된 개인-뚝은 태풍과 해일에 매우 취약했다. 이 간척지를 보존하기 위해서는 제방의 안전이 최우선이었다. 섬 주민들은 제방을 효율적으로 관리하기 위해 연계를 조직하였다. 연계는 토지 경작자인 作人, 제방 관리자 인 保主, 농경수 관리인 水口 등으로 구성되었다. 작인은 보주와 수구로 하여금 제방과 농경수를 관리하도록 하고, 대신 연답의 경작권을 주었다. 반면 보주와 수구는 제방과 농경수 관리를 책임지고, 연답에 대한 소작료를 연계에 납부하였다. 이것이 연계의 공동자금으로 축적되었다. 연계의 계전은 제방관리, 수문보수, 귀뚝 공사비 등으로 지출되었다. 이외에 섬 주민을 위한 교통·전기·상하수도·저수지 등 생활사 제반 문제를 해결하였다. 특히 자연재해로 인해 개인-뚝이 붕괴될 경우 공동체 명의로 ‘공동-언’과 ‘공동-뚝’을 관리하였으며, 복구공사가 완료되어 다시 제방 관리가 안정권으로 접어들면 구뚝-책에 준하여 개인-뚝을 분정하였다. 간척지의 공유와 분배가 자연재해로 인한 복구문제를 공동체 주도로 재건하여 주민들의 일상회복에 적극적으로 대응하였다.

다음 도초도 북부의 외언축조는 섬 주민들을 공공율력에 총동원하여 이루어낸 성과였다. 도초도는 지형적으로 해수 침수 피해가 극심한 섬이었다. 도초도는 전근대에 대규모 농경지를 조성하였으나, 태풍과 해일로 인해 섬 전체가 침수되는 일이 빈번하였다. 이 문제를 해결하는 방안은 북부에 제방을 설치하여 방지하는 일이었다. 이는 섬 주민들의 오랜 숙원사업이었다. 1946년에 도초도 10개 리 30개 마을 주민들이 공공율력에 총동원되었다. 그러나 태풍으로 인해 신축 제방이 붕괴되면서 복구가 지연되었지만, 1950년에 완공되었다. 도초도 사람들은 북부 간척지에 총 7판의 천일염전을 조성하였다. 이 가운데 염전 3판은 도초도 주민들의 뚝으로 분정하고, 염전 3판은 학교염전이라 칭하여 도초고등공민학교 건립기금으로 회사하였다. 나머지 염전 1판은 목포경찰서 도초파출소 운영기금으로 분정하였다. 이러한 섬주민의 공공율력을 통한 간척사업은 1953년 10월에 주민 16인의 회사금을 토대로 2차 간척사업이 추진되었다. 2차 간척사업의 목적은 “면영염전”의 개발이었다. 이를 통해 面의 발전과 面民의 복지 증진을 위해 16인의 기부자가 개인 재산을 회사하였다. 역시 간척공사에 필요한 노동력은 섬주민 전원이 참여하였다. 그 결과 면영염전은 공동소유·공동책임의 규약아래 개발에 성공하였고, 도초면 의회는 회의를 통해 도초중학교 재원으로 기부 승낙하여 도초면장이 재단법인 도초중학교에 이관하는 것으로 종결되었다.

20세기 중앙정부를 대신하여 도서지역 주민들의 복지증진의 주체가 바로 섬 사람들이었다. 대체로 근현대에 개교한 타 지역 사립학교의 경우 대부분 개교이후 폐교 절차를 밟았

다. 원인은 재원고갈로 인한 장기지속의 어려움이였다. 그런데 섬사람들은 중등교육기관 설립을 공동체 명의로 발의하고, 간척을 통해 운영기금을 확보하였다. 이 과정에서 1950년대에 고등공민학교, 1960년대 사립중학교, 1970년대 공립도초중학교로 승계되어 2017년까지 장기 지속하였다.

전통시대 섬마을 공동체가 추구하고자 했던 궁극적인 목적을 ‘간척지의 공유와 분배’를 통해 재인식하였다. 간척 관련 공유자원 관리가 섬 주민들의 경제활동은 물론 복지생활에 밀접하게 연관되어 있었다. 모두 간척이 이룬 성과였다.

참고문헌

1. 자료

『숙종실록』, 『현종실록』, 『승정원일기』
『전진연수계기』, 5책, 1889~2003
『전라남도무안군도초면지적도』, 1910~1918
『한국수산지』, 1911
『도초면토지대장』, 1916
『방조제대장』, 연대미상, 신안군 안좌면사무소 소장
『학교인가서류철』, 1937 · 1957 · 1963
『鹽田開發鹽製造許可證』 1959. 5. 2.
『염(함수)제조허가증』, 1959. 5. 2.
『학교연혁』, 1964 以降
『도초고등공민학교연혁지』, 1962~1964
『재산대장』, 1964
『법인임원승인대장』, 1964 以降
『등기대장』, 1968~1970
『학교법인 도초중학교 현황』, 1975
『한국지명총람』 14, 한글학회, 1982

2. 저서

김경옥, 『조선후기 도서연구』, 해안, 2004.
김경옥, 『섬과 바다의 사회사』, 민속원, 2012.
정윤섭, 2012, 『해남윤씨가의 간척과 도서 경영』, 민속원, 2012.

3. 논문

- 김경옥, 2013, 「19~20세기 안좌도 전진언수계기를 통해 본 제언축조와 운영실태」, 『장서각』 30.
- 김경옥, 2014, 「19~20세기 암태도 주민들의 제언축조와 경제생활」, 『역사민속학』 45.
- 김경옥, 2016, 「19~20세기 비금도 간척지의 조성과 이용 실태」, 『한국학연구』 41.
- 김경옥, 2017, 「20세기 비금도 가산리의 공간변화와 간척지의 이용실태」, 『역사와 경계』 102.
- 김경옥, 2020a, 「근현대 전라도 나주목 도초도의 공간변화와 ‘학교염전’의 설치」, 『한국학연구』 56.
- 김경옥, 2020b, 「20세기 전반 간척으로 인한 섬마을 중등교육기관의 설립과 운영 -신안 도초 고등국민학교 사례-」, 『한국학연구』 72.
- 김경옥, 2021, 「19세기 말엽 도초도를 둘러싼 궁차·향리·두민의 길항관계」, 『한국학연구』 78.
- 송찬섭, 1985, 「17~18세기 新田 개간의 확대와 경영형태」, 『한국사론』 12.
- 이광록, 2016, 「근현대 신안군 도초도의 간척과 그 영향」, 목포대대학원 석사학위논문.
- 이태진, 1983, 「16세기 연해지역의 연전 개발 -척신정치의 경제적 배경 일단-」, 『김철준박사 화갑기념사학논총』.
- 조정현, 2012, 「동해안 마을곳의 전승주체로서 노반계와 마을공유자원의 활용문제」, 『한국무속학』 24.

김경옥, 「19~20세기 섬마을 간척을 통해 본 공유와 분배」에 관한 토론문

김경란(고려대)

이 글은 19~20세기 전남 도서지역의 간척사업과 그로 인해 조성된 간척지의 활용을 분석함으로써 촌락공동체의 공유와 분배형태에 대해 실증적으로 접근한 연구이다. 문헌자료 뿐만 아니라 현지 주민의 구술자료를 분석함으로써 해당 지역의 간척지 운영에 대해 구체적이고 흥미롭게 서술하고 있다. 단, 좀 더 구체적으로 서술할 필요가 있거나, 보완되었으면 하는 몇 가지 사항을 제기해 보고자 한다.

1. 간척의 주체

간척의 주체에 대해 이 글에서는 ‘전근대 간척은 중앙 권력층에 의해 주도되었다. 전라도 서남해 도서 지역의 경우 17~18세기에 육지에서 섬으로 이주한 사람들에 의해 간척이 이루어졌다.’라는 이해를 전제로 하고 있다. 그런데 중앙 권력층에 의해 대규모의 개간 및 간척이 주도되었던 시기는 16세기를 전후한 시기였으며, 17, 18세기 이후에는 개간의 주체가 다양화되었던 사실이 기존 연구에서 공통적으로 지적되었다. 즉, 중앙관료 뿐만 아니라 국방, 지역의 지주층, 또는 촌락공동체가 간척을 비롯한 개간의 주체로 등장한 것으로 알려져 있다. 전라도 도서지역의 경우에도 섬으로 이주한 사람들 뿐만 아니라 양반지주가에 의한 간척사업이 이루어졌고, 대표적인 사례가 윤선도를 비롯한 해남윤씨가의 대규모 간척사업이었다. 간척으로 형성된 토지의 운영에 대해서는 간척의 주체가 누구였는지에 따라 간척의 목적, 운영, 수세 방식 등이 다르게 나타났던 것으로 보인다. 따라서 이 연구의 분석 대상지역인 안좌도와 도초도에서 이주민에 의해 간척이 이루어졌던 배경에 대한 설명이 포함되어야 이 지역의 간척지 운영에 대한 이해가 분명해질 수 있을 것으로 여겨진다. 이에 덧붙여 해당 지역의 촌락구조에 대한 서술이 보완되었으면 한다.

2. 堰契의 역할과 전남 도서지역의 지역적 특성

19세기에 이루어진 안좌도의 간척사업과 이를 통해 형성된 간척지의 운영은 연계조직을 중심으로 이루어진 것으로 보인다. 그런데 19세기는 ‘契의 시대’라 칭해질 정도로 전국적으로 계조직이 폭발적으로 증가하였다. 기존에 신분적 지배의 기구로 기능했던 동계 역시 신분적 지배의 기구로서의 역할을 상실하고, 촌락민 모두의 공공 이익과 직접 관련되는 목적을 지향하였고, 堤堰契·淤契·補民契·戶布契 등도 동계의 특수 형태로 이해된다. 그 밖에 공동의 목적을 위해 결성된 목적계도 급격하게 증가하였다. 특히 촌락공동체 차원에서 형성

된 계는 운영과 유지를 위해 공동의 자원을 공유하였고, 이는 촌락공동체 전체의 이익을 위해 활용되었던 것이 일반적인 모습이었다. 그렇다면 안좌도의 공유자산으로 제기된 ‘동리답’, ‘언답’은 이 시기 전국적으로 성행하였던 일반적인 계의 운영방식과 관련되어 이해될 수 있는 것인가? 아니면 전남 도서지역 만의 특별한 운영방식이나 ‘공유’와 ‘분배’의 특성을 갖고 있었는가?

3. 근대전환기 촌락공동체의 공유와 분배의 성격

2의 질의에서 언급하였듯이, 안좌도와 도초도의 간척지 활용에서 확인되는 공유와 분배의 형태는 조선후기 이래 목적계 또는 민고전의 운영 등에서 보여지는 형태와 유사하다. 이를 어떻게 해석해야 하는가? 즉, 근대전환기 안좌도와 도초도의 공유자산의 성격 및 그 활용을 전근대 사회 촌락공동체의 공유와 분배형태의 연장선상에서 이해해야 하는가? 아니면 근대 사회로 전환되면서 새롭게 변화되었던 측면을 확인할 수 있는지에 대한 이해가 필요하다.

1930년대 중반 조선사업공채 발행의 군사화와 조선사회의 괴리

박우현(고려대)

1. 머리말
2. 공채발행의 철도독점 회귀와 노선 간 불균형 심화(1935)
3. 횡단선 부설요구 분출에 역행하는 중앙선 긴급 승인(1936)
4. 맺음말

1. 머리말

제국주의 침략은 자본주의 체제가 전 지구적으로 확장하는 방식이었다. 19세기 후반 부국 강병, 약육강식만을 미덕으로 여겼던 근대자본주의 세계체제로 끌려 들어갈 수밖에 없었던 조선도 대부분의 동아시아 국가처럼 식민지배를 겪었다. 특히 동아시아에서 전개된 제국주의 침략은 18~19세기 영국 주도의 자본주의 확대과정과 조용하며 식민지에 식량과 원료 공급, 산업생산물 소비, 노동력 공급 등 많은 경제적 역할을 요구했다. 따라서 제국주의 국가가 산업을 지배하는 데 필요한 수준에서 식민지를 개발했다. 그래야만 식민지에서 더 많은 이윤을 획득할 수 있었기 때문이다.¹⁾

그러므로 제국주의 국가가 행했던 식민지 개발은 그것에 투입한 자본의 양이나 형태, 방식은 조금씩 달랐더라도 19세기 후반 제국주의 침략의 보편적 경로였다. 그렇다면 식민지에서 진행된 개발의 성격은 어떠했을까? 말할 것도 없이 식민본국인 제국주의 국가가 원하는 내용과 형태, 수준에서 이루어졌다. 이는 일제시기 조선도 마찬가지였다. 따라서 제국주의 국가 입장에서 식민지배의 이윤극대화를 위해 전개되었던 식민지 개발의 목적, 개발자금의 성격, 개발이 초래한 민족·계급·지역 등 여러 격차를 적극적으로 분석하는 것은 19세기 이후 제국주의 침략 확대의 세계사적 역사상과 연계해 일제시기 조선사회의 성격을 분석할 수 있는 열쇠라고 할 수 있다.

특히 식민지 개발에 조달된 자금에 대한 분석은 개발 논의에서 가장 앞서 논의되어야 할 문제다. 특히 자본주의적 이윤추구에는 필수적이지만 직접 이익이 발생하지 않거나, 막대한 초기자본을 투입하고 장시간이 흘러야 이익을 창출했던 철도·도로·항만 등의 교통인프라

1) 박상현, 2016, 「식민주의와 동아시아 식민국가의 정치경제 -통합비교를 위한 시론-」, 『사회와 역사』 111, 10~16쪽. 초기 제국주의 침략이 노예제, 원주민 약탈, 제국의 팽창, 무력을 동원한 교역 등 겉으로 드러나는 폭력에만 의지했던 것에서 나아가 식민지 개발을 통해 무력적 종속을 넘어선 정치, 경제적 종속으로 식민지배를 공고히 하고 더 많은 자본주의적 이득을 얻으려는 방편이었다. 초기 제국주의 침략의 전쟁자본주의적 성격은 스벤 베거트, 2018, 『면화의 제국』, 휴머니스트, 24~25쪽.

구축은 근대국가의 재정시스템, 그중에서도 조세를 가불하는 형태인 공채발행을 통해 이루어졌다. 이는 공채를 구매한 자본가가 근대국가와 연합하는 과정에서 받은 서비스 중 하나이기도 했다.²⁾

일제도 식민지배를 위한 인프라 구축을 1911년에 제정한 「조선사업공채법」에 근거한 사업공채를 발행해 조달했다. 조세 및 관업수입과 같은 조선 내 세수입과 달리 조선사업공채는 그 발행, 인수, 상환과정 모두가 일본 정부 대장성의 주관 아래 일방적으로 이루어졌다. 이는 일제의 필요에 따라 도입된 공채의 식민지성을 상징³⁾할 뿐 아니라 조선사업공채가 일본 전체의 국채발행계획에 연동해 운용될 수밖에 없었음을 보여준다. 당연히도 조선사업공채 발행정책은 일본의 제국주의 정책, 정치·경제적 상황 등에 직접 영향을 받는 종속적 성격을 보였다.

일제시기 전 기간에 걸쳐 확인되는 조선사업공채 발행을 둘러싼 제국 종속적 성격이 특히 두드러지는 시기 중 하나로 1934-1936년을 들 수 있다. 1930년대의 한복판인 이 시기는 1929년 세계대공황의 여파가 다소 진정되고, 1931년 일제의 만주침략이 만든 조선으로의 수송수요 증가, 1934년 제2차 세제정리에 의한 개인소득세 창설 등의 증세를 배경으로 재정수입이 회복을 넘어 증가하고 있었다. 그러자 재조일본인 등 조선에서의 경제적 이득에 몰두했던 자본가들이 재정투자 즉, 사업공채 발행을 통한 인프라 확충을 요구하는 목소리도 늘어나고 있었다. 하지만 동시에 1935년 예산편성을 앞두고 일본 정부는 1932년부터 군사비 및 세입보전을 위한 적자공채를 대규모로 발행하면서 발생했던 문제들을 해결하고자 긴축정책으로 전환하고자 했던 대장성과 군사공채를 더 늘리고자 했던 군부의 대립이 절정으로 치닫고 있었다. 식민본국의 정치·경제적 상황에서 벗어날 수 없었던 조선사업공채 정책은 이와 같은 지배권력 사이의 대립이 만들어 내는 변화에 철저하게 좌지우지되는 양상을 보였다. 따라서 1930년대 중반은 사업공채 발행을 통한 식민지 개발의 제국 종속적 성격을 확인할 수 있는 가장 적절한 시기라고 할 수 있다.

식민지 개발이 내포했던 제국주의적 목적을 재정투자 면에서 가장 근본적으로 살펴볼 수 있는 소재임에도 불구하고 조선사업공채에 관한 연구는 조선총독부특별회계에 관한 선구적 연구⁴⁾에서 세입의 한 측면으로 막대한 공채비 부담을 지적하는 수준에 그치거나, 대만과 조선의 식민지배 능력의 차이를 규명하는 수량적 분석의 소재로 조선사업공채가 사용되는 정도였다.⁵⁾ 최근 1910년대와 1920년대 조선사업공채 발행을 둘러싼 변화상과 일본의 제국주의 정책의 관계성을 분석한 연구⁶⁾가 제출되어 사실상 그동안 정책사적으로 연구가 전무했던 조선사업공채 정책이 일본의 경제상황에 종속되어 운영될 수밖에 없었던 배경, 사업별

2) 당시에 이와 같은 사업을 시행하기 위해 시작단계부터 어떻게 화폐자본을 조직하고, 구성하고 모을 것인가 하는 문제를 해결할 수 있는 주체는 국가뿐이었다(데이비드 하비, 2012, 『자본이라는 수수께끼: 자본주의 세계경제의 위기들』, 창비, 79쪽).

3) 정태현, 1996, 「식민지 재정기구를 통한 세출의 용도와 성격」, 『일본의 본질을 다시 묻는다』, 한길사, 98~99쪽.

4) 禹明東, 1988, 『日帝下 朝鮮財政의 構造와 性格』, 고려대학교 경제학과 박사학위 논문, 1988 ; 정태현, 1996, 『일제의 경제정책과 조선사회 -조세정책을 중심으로-』, 역사비평사.

5) 문명기, 2017, 「대만총독부와 조선총독부 세입의 비교 분석 -일반회계보충금과 공채를 중심으로-」, 『한국학논총』 48.

6) 박우현, 2019, 「1920년대 조선사업공채 정책 변화와 재원조달의 부실화」, 『한국사연구』 185 ; 박우현, 2020, 「1910년대 조선사업공채 정책의 전개와 난맥상」, 『한국근현대사연구』 93.

로 자금조달이 불균형적으로 이뤄지면서 문제를 드러냈던 양상이 조금씩 밝혀지고 있다.

이 글에서는 경제가 호황국면으로 전환되는 것으로 여겨졌던 1934년 중반 이후부터 전개된 1935~1936년의 조선사업공채 발행예산의 편성과정을 분석한다. 1장에서는 대장성의 긴축 압박과 육군성의 군사비 추가증액으로 인해 조선사업공채가 삭감되고, 삭감된 사업공채 전액이 일본의 대륙침략을 보조하는 종관철도 수송능력 강화로 집중되었음을 살펴본다. 2장에서는 1936년 예산편성 과정에서 대장성의 강압적인 공채삭감 요구가 2.26 사건으로 일본의 정치지형이 군부 주도로 급격하게 바뀌면서 일본의 대륙침략을 뒷받침하는 재원으로 규정된 조선사업공채 발행액이 갑자기 급증하게 된 과정을 분석한다. 이를 통해 일본의 정치적 격변 즉, 사실상 전시체제로 나아가는 과정에서 조선의 인프라 구축이라는 명목을 가졌던 조선사업공채가 조선 내 구성원들의 요구와 상반되는 방향의 개발로 자금을 조달했음을 밝히고자 한다.

2. 공채발행의 철도독점 회귀와 노선 간 불균형 심화(1935)

1. 대장성·군부 간 갈등의 유탄, 조선사업공채 삭감

1935년 예산 편성을 앞두고 있었던 1934년의 조선총독부(이하 총독부) 재정 수입은 1929년 세계대공황의 여파로 하락하던 흐름이 경기 호전으로 다시 상승하기 시작했다. 조세와 관업수입 모두 대공황 이전을 넘어섰다.⁷⁾ 때문에 순잉여금이 예산편성 시의 예산을 뛰어넘었다. 이에 따라 예산상 벼 300만 석 장기저장을 위해 조달하고자 했던 차입금 300만 엔을 보통재원에서 지출했고, 대장성예금부로부터 차입했던 한해구제자금도 875만 엔 중 100만 엔을 변제하는 등 부채 성격의 재정투자를 줄일 수 있었는데 조선사업공채 발행도 1934년 예산이었던 2,940만 엔에서 약 160만 엔을 감액하기로 했다.⁸⁾ 1931년 9월 일본이 감행한 만주침략으로 인한 조선철도의 수입 증가와 개인소득세 실시를 골자로 한 조세 증징 등이 중첩된 결과였다.

공채발행과 관련해 재정을 운영하는 주체는 세입이 증가하는 호황국면에서 2가지 방향으로 변화를 모색하기 마련이다. 늘어난 세수를 활용해 부채를 탕감하거나 계획했던 추가적 공채발행을 감액하는 방안 혹은 세입 증가를 통한 상환 능력 증대를 토대로 오히려 공채발행을 늘리는 방안이 그것이다. 1934년 시점에서 조선은 식민지배 공고화를 위한 인프라 구축, 관업수입 증대를 위한 제반 작업, 치산치수 등 수해 예방을 통한 농업 보조 등 제국주의 국가가 식민지를 효율적으로 지배하는 데 필요한 기반이 여전히 부족했기 때문에 후자

7) 조세수입은 1929년 5,736만 엔까지 오른 후 하락하다가 1933년 6,152만 엔으로 증가했고, 1934년에 7,280만 엔까지 상승했다. 관업수입도 1929년에 1억2,412만 엔까지 오른 후 정체되다가 1934년에 1억 6,060만 엔으로 증가했다. 관업수입에 해당했던 철도도 영업이익(철도수입-철도작업비)이 1929년 1,433만 엔으로 오른 후 1931년 9백만 엔까지 하락했는데, 1934년에 2,295만 엔으로 급등했다(정태현, 1996, 『일제의 경제정책과 조선사회 -조세정책을 중심으로-』, 역사비평사, 51쪽 ; 박우현·정태현, 2020, 「일제시기 철도재정의 식민지성 -회계과목 분석과 순익 추산을 중심으로-」, 『한국사학보』 78, 248쪽).

8) 「本府豫算의 剩餘金増大는 官業收入増加로」, 『毎日申報』, 1935.04.24. 실제 결산액은 예산보다 1,552,203엔 줄어든 27,926,333엔이었다(부표 1 참조).

의 목소리가 강했다.

이마이다 기요노리(今井田清徳) 정무총감은 1935년도 조선총독부의 예산을 가능한 적극적 재정운영에 방점을 두고 편성하고자 한다고 밝혔다. 특히 항만수축, 사방사업 등의 기존계획이 마무리되는 시점이므로 이를 이어갈 신규계획 편성을 시사했다.⁹⁾ 총독부에서 철도국, 전매국 등 관업수입을 담당하는 곳뿐 아니라 식산국, 내무국, 농림국 등도 관업수입 흑자를 발판삼아 사업확장을 요구하고 나섰다.¹⁰⁾ 1934년 6월 우가키 총독도 수상과 척무대신, 대장대신을 만나 적극적으로 내년도 예산계획을 설명했다.¹¹⁾

한편 이윤추구를 중심으로 ‘지역의 이해’¹²⁾를 형성했던 재조일본인 자본가 중심의 지역세력들은 1932~1933년부터 사업공채 발행이라는 재정투자에 의존해 구축할 인프라의 핵심으로 항만수축으로 보고 있었다. 특히 1934~1935년은 1920년대부터 승인은 받았으나, 관동대지진, 세계대공황 등의 영향으로 공채발행이 중지되면서 중단, 연기되었던 항만수축 공사가 마무리는 해였기 때문에 새롭게 2차항만수축계획을 수립해야 한다는 조선 지역 내 여론이 조성되고 있었다. 이미 총독부가 조사에 착수했다는 소식이 전해지면서 군산, 인천, 웅기, 원산, 진남포, 포항, 진해 등에서 새로운 계획에 포함되기를 기대하는 진정운동을 전개하고 있었다.¹³⁾

하지만 1934년 예산편성에서 2차항만수축계획 추진을 위한 사업공채 발행은 대장성이 해당 예산을 포함시켰던 총독부의 예산계획안을 전액 삭감하면서 곧바로 이뤄지지 못했다.¹⁴⁾ 장기계획에 속하는 2차항만수축계획을 추진하려면 다년간의 공채발행을 승인받아야 하는데 대장성은 1932년부터 조선사업공채 발행으로 자금을 조달하는 사업을 철도 이외의 복선개척, 도로, 항만, 사방사업 등으로 늘리는 것은 허용했지만 모두 당해연도 사업만 승인하는

9) 「來年度新規事業 正式に聞いていぬ然し出来るだけ積極的に- 今井田總監語る」, 『京城日報』, 1934.05.11.

10) 「本府各局の意氣込み 事業官廳の黒字で景氣づく 來年度新規事業を見る」, 『京城日報』, 1934.05.13.; 「黒字景氣でドシドシ新規豫算 久しい間の緊縮の祟りで」, 『京城日報』, 1934.06.20.

11) 「宇垣總督 官民多數の出迎裡にきのふ元氣で着京」, 『京城日報』, 1934.06.01.; 「宇垣總督, けふ一首相並に拓相訪問 米穀問題等につき懇談の筈」, 『京城日報』, 1934.06.02.; 「宇垣總督政局は念頭になく朝鮮の問題で奔走 先づ齋藤首相と會見して 鮮米問題の解決方を促す」, 『京城日報』, 1934.06.03.; 「朝鮮統治問題重要懇談 宇垣總督けさ拓相訪問 ほか」, 『讀賣新聞』, 1934.06.07.; 「宇垣總督 けふ永井拓相を訪問 半島諸重要問題につき懇談」, 『京城日報』, 1934.06.07.; 「更に藏相及び外相を訪問」, 『京城日報』, 1934.06.07.; 「拓相と會見後總督語る」, 『京城日報』, 1934.06.07.; 「宇垣總督の念頭 朝鮮あるのみ 會見後高橋藏相語る」, 『京城日報』, 1934.06.07. 예년과 같은 행보였으나, 1934년 6월 우가키의 행보는 차기 내각 구성과 관련해 언론의 주목을 받은 측면도 있었다.

12) 「제국의 이해’와 갈등했던 ‘지역의 이해’에 관해서는 전성현, 2017, 「일제강점기 東海線 3線과 지역」, 『석당논총』 69 ; 전성현, 2021, 『식민지 도시와 철도 -식민도시 부산의 철도와 식민성, 근대성 그리고 지역성-』, 선인 참조.

13) 「築港の促進 豫算編成期を窺ひ 群山代表昨夜上城」, 『京城日報』, 1932.08.18.; 「仁川港發展と三大問題の陳情 船渠擴張陳情書は既に完城」, 『京城日報』, 1932.08.19.; 「港灣協會總會での朝鮮關係建議案 來る十二日仙臺市で開催す」, 『京城日報』, 1933.05.08.; 「西鮮の吞吐港鎮南浦の築港擴張, 工費四百五十萬圓の大計畫, 府會で意見書作成」, 『京城日報』, 1933.06.19.; 「浦港築港 陳情委員の報告會開く」, 『京城日報』, 1933.08.31

14) 「土木關係の削減 總額の五割に達す」, 『京城日報』, 1933.12.28.; 「麗水の築港工事 豫算復活の運動を起す」, 『京城日報』, 1934.01.09. 총독부는 2차항만수축계획으로 인천, 부산항 확장과 여수항 방파제 공사 등을 추진하고자 했다(배석만, 2010, 「항만(港灣) 관련 기록물의 개설과 해제」, 『국가기록원 일제문서해제 -토목편-』, 행정안전부 국가기록원, 376쪽).

단발성 공채발행으로 일관했다. 때문에 장기계획인 항만수축계획은 승인받지 못했고, 항만수축의 연속성을 담보하기 어려운 상황으로 치닫고 있었다.

때문에 1935년 예산편성을 목표로 1934년에도 청진, 부산, 인천, 여수, 진남포, 군산 등의 지역인사들이 진정운동¹⁵⁾을 전개했고, 총독부도 1935년부터 4~9개년 간 계속사업으로 인천, 여수, 부산항 개수에 1,470만 엔을 투입하는 계획안을 편성했다.¹⁶⁾

그런데 같은 시기 대장성은 호황국면으로의 전환에 흥분했던 총독부와 다른 분위기였다. 1933년 하반기부터 대장대신 다카하시 고레키요(高橋是清)는 1932년부터 만주침략으로 인한 군사비 팽창이 야기했던 국채발행 급증을 국가 채무 급증, 통화 인플레이션을 우려하며 서서히 줄여나갈 생각을 하고 있었다.¹⁷⁾ 그리고 1935년 예산편성을 앞둔 1934년 하반기부터 이러한 구상을 실제 정책으로 옮기고 있었다. 오카다 게이스케(岡田啓介) 내각으로 교체된 후 대장대신으로 부임한 후지이 사다노부(藤井眞信)는 전임자의 정책을 이어받아 1935년 예산의 긴축과 증세 등을 추진했다.¹⁸⁾ 예산 긴축의 핵심은 역시 공채발행을 줄여나가 이른바 ‘재정건전화’를 도모한다는 공채 점감(漸減)정책 추진이었다.¹⁹⁾ 공채삭감은 곧 군사비 삭감과 동의어였고 이는 대륙침략의 불씨를 키우고 있었던 군부의 반발을 불러일으켰다.²⁰⁾

한편 1934년 7월 조선 남부에 큰 수해가 발생했다. 일제시기 내내 수해는 반복²¹⁾되었는데, 이에 대비할 사방사업, 치수사업 등은 지지부진했다.²²⁾ 1920년대 후반 철도를 제외한 사업에 대해 공채조달을 중지했던 조치, 1932년부터 공채조달이 재개되었지만 단발성 공채발행에 그쳤던 것처럼 불안정한 재원조달은 장기에 걸친 자금 집중에 필요한 재해예방시설 구축을 어렵게 했다. 특히 1934년의 홍수는 1925년 7~8월 이른바 ‘을축대홍수’와 맞먹는 규모로 예방대책으로서 치산·치수계획의 필요성이 커지는 계기로 작용했고 해당 사업에 대한 장기적인 공채발행 요구도 높아졌다.²³⁾

이처럼 조선 안팎으로 권력의 이해관계가 엉클어진 상황에서 총독부는 1935년 예산계획안을 작성했다. 세입호황에 고무된 총독부 각 부서의 요구가 난립하는 가운데 신규요구만 1억 1,500만 엔에 달했다.²⁴⁾ 1934년도 세입예산 총액인 2억 5,860만 엔²⁵⁾의 절반 가까운 요구

15) 「貧乏籤の多獅島」, 『京城日報』, 1934.05.27.; 「仁川港擴張 貿易關係者蹶起し 本格的の促進運動」, 『京城日報』, 1934.05.29.; 「仁川の築港増設 京仁提携して實現を期す 府民協議會で決定」, 『京城日報』, 1934.06.01.; 「仁川築港擴張 京仁提携して起つ 二十四日期成會の發會式で 促進運動の第一聲」, 『京城日報』, 1934.06.19.

16) 인천항 제2독크 건설은 9개년 계속사업 총액 950만 엔, 부산항 개수는 4개년 계속사업 총액 200만 엔, 여수항 개수는 4개년 계속사업 총액 290만 엔이었다(「總額千四百萬圓の 第二次港灣改修 三港の 實施計劃內容」, 『毎日申報』, 1934.09.08.).

17) 富田俊基, 「1930年代における國債の日本銀行引き受け」, 『知的資産創造』 13-7, 2005, 19쪽.

18) 大藏省百年史編集室, 『大藏省百年史 (下)』, 大藏財務協會, 1969, 50쪽.

19) 공채발행 삭감을 상징으로 하는 이른바 후기 다카하시 재정에 관해서는 井手英策, 「第4章 後期高橋財政への轉換と財政の「健全化」」, 『高橋財政の研究—昭和恐慌からの脱出と財政再建への苦闘』, 有斐閣, 2006 참조.

20) 大藏省百年史編集室, 앞의 책, 50쪽; 井手英策, 위의 책, 2006, 171쪽.

21) 고태우, 2014, 「일제 식민권력의 재해대책 추이와 성격」, 『역사문제연구』 18-1, 380~383쪽 ; 정준수, 2021, 「전시체제기 조선총독부의 「朝鮮罹災救助基金令」 제정과 기금의 제한적 적립·운용」, 고려대학교 한국사학과 석사학위 논문, 10~13쪽.

22) 최병택, 2018, 「일제 강점기 하천개수사업의 전개와 그 문제점」, 『인문논총』 75-2 ; 최병택, 2019, 「일제 강점기 사방사업의 전개와 그 문제점」, 『역사교육』 150.

23) 고태우, 2014, 앞의 글, 396쪽 ; 「新規計劃削減未免 明年本府豫算」, 『毎日申報』, 1934.08.03.

액이었다. 용인 불가능한 규모였으므로 조선총독부는 요구액의 3/4가량을 삭감한 약 3,300만 엔의 신규요구액만 포함시켜 예산계획안을 작성했다.²⁶⁾

예산 총액 291,512,583엔에 달했던 1935년도 총독부 예산계획안의 가장 큰 특징은 전년도 잉여금이 1934년보다 5,108,593엔 늘어난 8,408,758엔이라는 점과 공채가 1934년보다 491,859엔 줄어든 28,986,677엔으로 책정되었다는 점이었다.²⁷⁾ 잉여금과 공채금 예산 모두 대륙침략이 만들어 낸 철도수입 급등과 증세 등 세입 증가가 반영된 결과였다.

그런데 1년 전인 1934년 예산편성에서 작성했던 1934년 1월 현재 향후 조선사업공채 발행계획에 따르면 1935년도 조선사업공채 발행계획은 26,923,756엔이었고, 전액이 철도건설 및 개량비에 조달되는 자금이었다.²⁸⁾ 즉, 8개월여가 지나 총독부가 작성한 1935년 계획은 이보다 2,062,921엔 증액한 금액이었다. 즉, 총독부는 1935년 예산계획을 작성하며 사업공채 예산을 1934년 예산액보다는 적게, 1934년 당시 대장성이 승인했던 1935년 공채예정계획보다는 많게 책정했다고 볼 수 있다.

그렇다면 총독부가 추가한 계획 약 200만 엔은 어떤 사업에 조달하고 했던 비용일까? 조선 내 자본가들이 요구했던 항만수축이 아닌 사방사업 및 염전확장에 조달한다는 계획이었다.²⁹⁾ 특히 사방사업은 예산계획 직전 발생한 대홍수와 관계된 재해예방사업이었다. 기계화안보다 소폭 증액으로 결정한 계획안에 대해 총독부는 1934년 예산에서 당해연도에 한해 단발성 공채발행을 승인받았던 도로, 항만, 복선개척 등 토목사업의 재원조달을 공채발행이 아닌 보통재원 즉, 조선 내에서 거둬들였던 세수(조세 및 관업수입)로 전환했다고 밝혔다. 경기호황 국면으로의 전환과 일본 정부의 공채점감정책의 압박에 순응했다는 점을 강조했다.³⁰⁾

완성된 예산계획안을 들고 1935년도 예산협상에 나선 총독부는 1934년 11월 초 대장성 사정에 들어갔다.³¹⁾ 하지만 11월 대장성은 총독부 예산에 신경을 쏟을 여유가 없었다. 본격적으로 추진한 대장성의 공채점감정책에 따른 일반회계 예산편성에 군부가 강하게 반발하며 대립이 격화되었기 때문이다.³²⁾ 군부는 본격적인 만주침략과 맞물려 1931년 하반기부터

24) 「本府明年度豫算 各局概算提出完了 總額六千萬圓突破 新規一億千萬圓」, 『每日申報』, 1934.08.16.; 「鑛業資源調査와 北鮮開拓事業費等 各局新規要求內容」, 『每日申報』, 1934.08.16.; 「明年度本府豫算 總額二億八千萬圓 復活容認 겨우 八十萬圓 七日再査定終了」, 『每日申報』, 1934.09.08.

25) 朝鮮總督府 編纂, 『昭和八年 朝鮮總督府統計年報』, 朝鮮總督府, 1935, 626쪽.

26) 「明年度本府豫算 總額二億八千萬圓 復活容認 겨우 八十萬圓 七日再査定終了」, 『每日申報』, 1934.09.08.; 「明年度本府豫算 二億九千百萬圓 剩餘金加하면 三億突破」, 『每日申報』, 1934.09.11.

27) 「總督府の十年度豫算二億九千五百五十餘萬圓, けふ總督、總監の決裁を終る, 愈よ大藏省との折衝へ!」, 『京城日報』, 1934.09.13.; 「(社説)明年度朝鮮豫算査定」, 『朝鮮日報』, 1934.09.13.

28) 大藏省 理財局 國債課, 「二. 朝鮮事業公債法中改正法律案」, 『第六十五議會提出(昭和九年一月) 法律案參考書』(平22財務01307100 國立公文書館), 1934.01.

29) 「明年度朝鮮公債 二千四百萬圓程度 大藏省의 査定結果로 鐵道關係는 削減」, 『每日申報』, 1934.11.27.

30) 「明年度本府豫算 膨脹보다 內容充實 人事異動은 考慮도없다 宇垣總督時事談」, 『每日申報』, 1934.09.15.

31) 「今井田總監 首相を訪問」, 『讀賣新聞』, 1934.09.18.; 「今井田總監歸任す」, 『讀賣新聞』, 1934.10.10.; 「明年度 本府豫算 拓務省査定대로 大藏省 難關을 突破 實現코자 關係當局 자못 緊張」, 『每日申報』, 1934.11.17.

32) 「陸軍의復活要求八千萬圓을固執」, 『京城日報』, 1934.11.19.; 「赤字公債漸減方針の實現は期待外れ

진행된 적자공채 발행과 소화가 순조롭게 진행되고 있으니 공채발행을 더 늘려도 된다는 믿음을 갖고 있었고, 20억 엔까지 추가 발행할 수 있다고 주장하기도 했다.³³⁾

육군성은 6억 엔이 넘는 예산을 제출했지만, 대장성은 4억 5천만 엔만 승인하며 갈등이 폭발했다. 육군성은 8,000만 엔 부활을 고집했다. 결국 4억 9,127만 엔으로 절충했지만, 대장성에 대한 군부의 불만은 쌓이고 있었다.³⁴⁾ 군사비는 대장성의 공채 점감 방침을 실현하기 위해서는 반드시 삭감해야 하는 예산이었다. 그러나 만주침략 이후 제어할 수 없을 만큼 커진 군부의 침략 욕구를 억누르는 것은 불가능에 가까웠다.

문제는 군사비 부활의 유탄이 식민지로 향했다는 점이다. 12월이 되자 요시다 고(吉田浩) 총독부 철도국장이 급히 일본으로 건너갔다. 대장성이 철도건설 및 개량에 조달할 공채를 감액하려는 움직임을 막기 위해서였다.³⁵⁾ 철도 관련 공채까지 삭감한다는 것은 대장성이 총독부가 추가로 요구한 공채뿐 아니라 1년 전인 1934년 예산편성에서 이미 승인했던 부분까지 감액한다는 의미였다.³⁶⁾

대장성은 조선총독부특별회계를 포함한 모든 특별회계의 1935년도 공채발행 한도를 7,700만 엔으로 정해놓고 협상을 시작했다. 1934년도 모든 특별회계의 공채발행예산 총액이 9,500만 엔 이었던 것에 비하면 큰 폭의 삭감이었다.³⁷⁾ 애초에 한도를 정했으니 협상을 통해 예산이 늘어날 여지가 줄 수밖에 없었다. 이마이다 정무총감이 고다마 히데오(児玉秀雄) 척무대신을 만나 중재를 요청³⁸⁾했지만, 육군성도 원하는 수준의 예산 부활에 성공하지 못한 상황에서 총독부가 예산 삭감을 막을 방법은 없었다.

2. 비군수사업의 공채조달 중단과 종관철도로의 자금 집중

결국, 대장성은 1935년도 조선사업공채 예산을 2,400만 엔으로 결정했다. 1934년보다 5,478,536엔 삭감한 금액이고, 총독부가 제출했던 예산계획안보다 4,986,677엔 삭감한 금액이었다.³⁹⁾ 200~250만 엔 정도 삭감될 것으로 예상했던 11월의 전망⁴⁰⁾과 비교하면, 실제 삭감폭이 2배가량 커졌다. 총독부는 예상보다 늘어난 삭감액의 원인을 4천만 엔 이상 부활에 성공했던 육군성 예산협상으로 돌렸다. 군부 예산 증액 역시 대부분 공채를 증액한 것이었기 때문에 대장성이 내걸었던 공채 점감 방침을 금액상으로도 실현하려면 식민지에 배정될 공채발행 한도를 줄일 수밖에 없었고, 조선사업공채가 희생되었다는 설명이자 식민지 내에서 제기된 비판에 대한 핑계였다.⁴¹⁾ 실제 일본의 1935년도 공채발행예산 총액은 1934년에

藤井藏相もやむなく増額發行を承認せん, 『京城日報』, 1934.11.21.

33) 大藏省百年史編集室, 앞의 책, 50쪽.

34) 大前信也, 『陸軍省軍務局と政治: 軍備充實の政策形成過程』, 芙蓉書房出版, 2017, 152~162쪽.

35) 「鐵道豫算折衝に吉田鐵道局長東上」, 『京城日報』, 1934.12.04.

36) 「外地豫算査定に大藏省が着手 公債財源に依るものは相當に削減の氣がまへ總監以下折衝に努力」, 『京城日報』, 1934.12.13.

37) 「各特別會計の明年度公債-發行額 七千七百萬圓程度」, 『京城日報』, 1934.12.18.

38) 「今井田總監と拓相協議」, 『京城日報』, 1934.12.19.

39) 大藏省 理財局 國債課, 「昭和十年度新規公債發行豫定額及前年度豫定額トノ比較調」, 『第六十七回帝國議會 國債參考書(追補)』(平22財務01332100 國立公文書館), 1935.01.

40) 「公債財源削減 公債事業支障なし」, 『京城日報』, 1934.11.27.

41) 「朝鮮十一年豫算 相當 峻嚴히 査定」, 『朝鮮中央日報』, 1934.12.25.; 「明年度外地豫算도 公債漸減方針으로 朝鮮은 總額二千四百萬圓 本年度보다 五百萬圓減縮」, 『每日申報』, 1934.12.25.; 「今井田總監以下 在京首腦部奮戰 復活要求코 猛運動」, 『每日申報』, 1934.12.25.

비해 1억 5천만 엔 이상 줄어들었다.⁴²⁾

<표 1> 1934~1935년 공채발행 예산 비교 (단위 : 엔)

일반회계

구분	1934년	1935년	증감
진세선후공채	12,306,737	7,454,339	- 4,852,398
도로공채	7,285,000	5,574,943	- 1,710,057
만주사건공채	159,325,902	170,754,797	11,428,895
세입보전공채	702,190,813	565,867,601	- 136,323,212
계	881,108,452	749,651,680	- 131,456,772

특별회계

조선사업공채	29,478,536	24,000,000	- 5,478,536
화태사업공채	3,500,000		- 3,500,000
제국철도공채	48,000,000	38,000,000	- 10,000,000
통신사업공채	14,592,228	14,095,754	- 496,474
재해선후공채	407,773	404,246	- 3,527
계	95,978,537	76,500,000	- 19,478,537
합계	977,086,989	826,151,680	- 150,935,309

출처 : 「各公債發行額及前年度比較」, 『京城日報』, 1934.12.29.; 「各特別會計予算決定 朝鮮を除く」, 『讀賣新聞』, 1934.12.29.

실제로 조선사업공채 외 다른 특별회계 모두 공채발행액이 1934년에 비해 감소했다.⁴³⁾ <표 1>을 보면 일본의 중앙재정에 해당하는 일반회계뿐 아니라 특별회계의 모든 공채발행 예산의 1934년과 1935년간 차이를 비교하면 만주사건공채를 제외한 모든 공채발행이 감소했다. 만주사건공채는 군사비 명목의 공채발행이었다는 점을 고려하면 총독부 당국이 예상보다 컸던 공채삭감의 책임을 군부로 떠넘기는 것이 어느 정도 타당하다고 볼 수도 있다.

그러나 대규모 삭감된 채 승인된 조선사업공채 예산을 구체적으로 분석해보면 꼭 그렇게만 해석할 수는 없다. 우선 통과된 2,400만 엔의 사업공채는 모두 철도건설 및 개량에 조달되는 자금이었다.⁴⁴⁾ 총독부가 증액을 통해 포함시키고 싶었던 사방사업비와 염전확장비 그리고 1932~1934년까지 적자보전을 이유로 매년 당해연도에 한해서만 단발성으로 승인되었던 항만수축비 등도 모두 보통재원 조달로 대체되었다.⁴⁵⁾ 1932년 내각 교체에 따른 일본의 재정정책 변화, 군부의 만주침략 등과 맞물려 일시적으로 다각화되었던 공채사업이 1935년부터 다시 철도로 일원화되었다고 볼 수 있다.

철도는 1934년부터 만주로의 수송이 급증하며 전례 없는 체화(滯貨)를 겪고 있었다. 수송 급증은 군수경기에 호응한 결과였다.⁴⁶⁾ ‘만주사변’ 이후 만주국 정권 수립까지 일본의 대륙침략은 군사적 객화수송 수요를 크게 늘렸다. 특히 대부분 부산에서 만주로 향하는 중관노

42) 「公債百億圓 近く突破せん」, 『京城日報』, 1934.12.30.

43) 「特別會計の公債減少 大藏省査定決る」, 『讀賣新聞』, 1934.12.24.

44) 「本府豫算 新規事業も決定まづは上上の成績 政府との折衝みごと功を奏す 今井田總監の歸任談」, 『京城日報』, 1934.12.30.; 「めざましい新規事業 筆頭は港灣修築」, 『京城日報』, 1934.12.30.

45) 「決定된 明年度朝鮮豫算 總額二億八千八百萬圓 水組整理資金도 原案을 承認 公債額二千四百萬圓」, 『每日申報』, 1934.12.31.; 「昭和十年度の公債發行見積額 八億二千六百餘萬圓」, 『京城日報』, 1935.01.09.; 「閣議で正式決定 朝鮮總督府豫算二億八千八百萬圓 要求額より三百五十萬圓減 前年に比して二千五百卅萬圓増」, 『京城日報』, 1935.01.09.

46) 「各驛に滯貨の山 貨車總動員しても捌けず 鐵道局輸送に大馬力」, 『京城日報』, 1934. 12.15.; 「未曾有の貨物洪水 全鮮の滯貨五萬廬を突破」, 『京城日報』, 1934.12.30.; 「客貨ラッシュにスピードアップと大增車計畫 鐵道局の陣容を整ふ」, 『京城日報』, 1935.01. 09.

선의 수송 급증이었다. 늘어나는 군사적 객화수송에 따른 체화문제를 타개하기 위해서는 경부·경의선이 거의 독점하고 있는 종관노선을 추가로 부설해 수송을 분산하거나, 경부·경의선 개량을 통해 수송능력 증대, 속도 증강을 도모하는 2가지 방법이 존재했다. 1930년대 중반 조선철도 건설과 개량의 방향은 오로지 이 문제를 해결하는 데 집중되었다. 즉, 대륙침략에 따른 수송능력 집중에 전력을 기울였다.

1927년 시작된 조선철도12년계획 이후 지지부진했던 사설철도 매수 작업이 1935년에 경영상황으로 보면 매수가 시급하지 않았던 (주)남조선철도부터 갑자기 재개된 것도 이와 관련한 결정이었다. 「조선사설철도보조법」이 규정한 바에 따라 보조기한이 남아있어 노선 경영에 문제가 없었던 노선이었지만, 매수가 시급했던 여타 노선을 제치고 (주)남조선철도가 우선 매수될 수 있었던 것은 부산항을 보완하는 역할을 했던 여수항에서 호남선의 광주, 경전선의 전주로 연결해 경부선 대전역으로 이어지는 종관노선의 시발점이었기 때문이다.⁴⁷⁾

대륙침략과 직접 연관을 가지며 추진된 조선철도 건설 및 개량의 양상은 확정된 1935년 조선사업공채 예산서도 잘 드러난다. <표 2>는 1935년 예산편성에서 조선사업공채로 자금을 조달하기로 결정된 사항을 보여주고 있다. 물론 전액 철도건설 및 개량비였다. <표 2>에 제시된 기준액은 1934년 예산편성 당시 승인받았던 향후 조선사업공채 발행계획을 의미한다. 이를 기준으로 1934년 당시 계획에서 앞당겨진 사항(촉진), 미뤄진 사항(연기), 새롭게 추가된 사항(추가)이 담겨 있다.

<표 4-7> 1935년 현재 향후 조선사업공채 발행계획 개정표 (단위 : 엔)

사항	구분	1935년	1936년	1937년	1938년	1939년	1940년	1941년
철도 건설 및 개량	기존	26,923,756	26,922,597	26,922,966	29,917,340	29,917,789	18,438,169	
	촉진	2,437,190	2,645,915	4,123,701	-628,648	-6,979,132	-1,599,026	
	연기	-7,510,946	-4,868,512	-6,046,667	-4,388,692	3,061,343	10,160,857	9,592,617
	추가	2,150,000	2,300,000	2,000,000	2,100,000	1,000,000		
	개정	24,000,000	27,000,000	27,000,000	27,000,000	27,000,000	27,000,000	9,592,617

출처 : 大藏省 理財局 國債課, 「昭和十年度以降公債支辨事業費年割表」, 『第六十七議會提出(昭和十年二月) 朝鮮事業公債中改正法律案參考書』(平22財務01332100 國立公文書館), 1935.02.

우선 추가액은 총 955만 엔으로 1935년도 「조선사업공채법」 개정에서 한도를 증액한 사유에 해당했다.⁴⁸⁾ 구체적으로 살펴보면 955만 엔 중 건설비는 95만 엔으로 만포선 종점인 만포진에서 압록강을 건너 (주)남만주철도의 매집철로⁴⁹⁾ 종점인 집안(輯安, 集安)을 연결하는 철교를 가설하기 위한 비용이었다.⁵⁰⁾ 한반도 중북부를 관통해 종관하는 만포선은 1932년부터 기존 계획을 앞당기고자 건설비를 추가하기 시작했는데 교량건설을 위한 비용 추가는

47) 1930년대 조선총독부의 사설철도 매수가 일본의 대륙침략과 가지는 관련성에 대해서는 박우현, 2017, 앞의 글 참조.

48) 「朝鮮事業公債法改正 發行限度를 增加 三月一日大藏省發表」, 『朝鮮中央日報』, 1935.03.02.; 「朝鮮事業公債 限度擴張案議會提出」, 『每日申報』, 1935.03.02.; 「朝鮮の事業公債九百六十萬圓増, 發行限度擴張さる, 大藏省發表」, 『朝鮮新聞』, 1935.03.02.

49) 매집철로는 매하구(梅河口, 현재의 해룡현(海龍縣))에서 집안을 연결하는 노선이었다. 일본의 만주침략 이후 1935년 10월 (주)남만주철도는 매집철로 부설계획을 공포한 후 1939년 9월 10일 전 노선의 운행을 개시했다(김지환, 2019, 『철로가 이끌어낸 중국사회의 변화와 발전』, 동아시아, 318~321쪽).

50) 「朝鮮事業公債法中ヲ改正ス(發行限度増加)」, 『公文類聚 第五十九編 昭和十年 第四十四卷 財政八 國債 貨幣』(類01937100 國立公文書館), 1935.03.22.

그 최종본이라고 할 수 있다.

그런데 1935년도 추가액 내용의 가장 큰 특징은 철도건설비보다 개량비가 큰 비중을 차지한다는 점이다. 요시다 철도국장은 제국의회에서 일본철도, (주)남만주철도 본선과 비교해 조선철도의 수송능력과 속도가 현저히 떨어지는 것은 그동안 건설에 집중하느라 개량을 하지 않았기 때문이라고 설명하며 향후 조선철도 종관노선 개량에 힘쓸 것이라고 언급했다.⁵¹⁾ 추가액 역시 건설비를 제외한 나머지 860만 엔은 모두 철도개량에 조달될 자금이었다. 경부·경의선(부산-신의주)의 수송력 증가와 속도 증강에 550만 엔, 도문선 개량비 80만 엔, 돈도철로(돈화-도문)⁵²⁾ 개통에 따른 경원선과 함경선의 수송력 증가 및 속도 증강에 230만 엔이 배정되었다.⁵³⁾ 모든 사항이 예외 없이 이른바 대륙으로의 연결성 강화 즉, 일본의 대륙침략에 필요한 철도개량이었다.

그렇다면 <표 2>에 제시된 촉진 및 연기 비용이 보여주는 특징을 어떻게 해석할 수 있을까? 건설을 예로 들자면 1934년에 기존계획을 책정했을 때보다 속성공사의 필요성이 늘어나 공사를 빠르게 끝내야 할 노선이 있다면 몇 년 뒤의 공사비를 앞당겼을 것(촉진)이고, 한정된 자금 상황에서 시급하지 않다고 판단한 노선은 공사비를 뒤로 미뤘을 것(연기)이다. <표 3>은 1934년 당시 향후 철도건설비 조달계획과 1935년 현재 향후 철도건설비 조달계획의 변화 양상을 보여주고 있다.

<표 3> 1934~1935년 철도건설비 사업공채 조달계획 변화 양상 (단위 : 엔)

	철도건설비	1935년	1936년	1937년	1938년	1939년	1940년	1941년
평원선	1934년 계획	3,994,234	3,994,234	3,994,234	6,561,783	5,919,639		
	1935년 계획	1,572,068	2,926,023	3,425,636	3,389,659	4,898,907	7,023,874	492,613
	증감	-2,422,166	-1,068,211	-568,598	-3,172,124	-1,020,732	7,023,874	492,613
만포선	1934년 계획	3,605,771	3,905,420	2,355,663	7,140,973	8,365,739	1,574,625	
	1935년 계획	6,053,031	6,700,000	6,700,000	6,900,000	1,493,105		
	증감	2,447,260	2,794,580	4,344,337	-240,973	-6,872,634	-1,574,625	
해산선	1934년 계획	2,497,239	2,996,686	1,657,128	30,562			
	1935년 계획	2,197,239	2,996,686	1,657,128	330,562			
	증감	-300,000			300,000			
동해선	1934년 계획	4,994,226	4,994,226	3,369,743	7,843,534	6,691,917	10,658,110	
	1935년 계획	2,304,226	3,136,000	5,486,000	5,399,000	9,459,000	9,729,000	3,038,530
	증감	-2,690,000	-1,858,226	2,116,257	-2,444,534	2,767,083	-929,110	3,038,530
경전선	1934년 계획	2,996,624	2,996,624	7,510,482				
	1935년 계획	1,726,390	2,127,629	613,654	2,154,883	3,226,706	3,111,842	542,626
	증감	-1,270,234	-868,995	-6,896,828	2,154,883	3,226,706	3,111,842	542,626

출처 : 大藏省 理財局 國債課, 「二. 朝鮮事業公債法中改正法律案」, 『第六十五議會提出(昭和九年一月) 法律案參考書』(平22財務01307100 國立公文書館), 1934.01; 大藏省 理財局 國債課, 鐵道建設及改良費追加ニ關スル說明, 『第六十七回帝國議會 國債參考書(追補)』(平22財務01332100 國立公文書館), 1935.01.

51) 「第六十七回帝國議會 衆議院 朝鮮事業公債法中改正法律案委員會議錄(速記)第五回」, 1935.03.14, 3~4쪽.

52) 돈도철로는 길림성 돈화현 현성인 돈화에서 두만강에 이르는 노선으로 길장철로의 연장선이다. 이른바 길회선 건설 구상에 포함되는 노선으로 (주)남만주철도가 ‘만주사변’ 이후 가장 먼저 부설에 착수할 정도로 일본의 대륙침략에서 중요한 위치를 차지하는 노선이었다(김지환, 2019, 앞의 책, 227~229쪽).

53) 大藏省 理財局 國債課, 鐵道建設及改良費追加ニ關スル說明, 『第六十七回 帝國議會 國債參考書(追補)』(平22財務01332100 國立公文書館), 1935.01.; 「第六十七回帝國議會 衆議院 朝鮮事業公債法中改正法律案委員會議錄(速記)第二回」, 1935.03.06, 1쪽.

가장 눈에 띄는 노선은 평원선이다. 1935년 계획에서 평원선은 비용상으로 공사가 미뤄지고 있음을 확인할 수 있다. 1935~1939년까지 공사비가 줄어들고, 감소한 비용을 1940년에 몰아넣은 것은 사실상 급하게 완공할 생각이 없음을 보여준 것이라 할 수 있다. 이에 비해 만포선은 1938~1940년에 책정했던 금액의 상당액을 1935~1937년으로 앞당겼음을 확인할 수 있다. 동해선과 경전선도 사실상 1938년 이후나 돼서야 본격적인 공사를 진행할 것처럼 금액이 연기되었음을 볼 때 1935년 시점에 조선철도 건설 및 개량 방침은 만포선 건설과 수송력 증대 및 속도 증강을 위한 개량에 집중하는 것이었음을 유추할 수 있다. 앞서 언급했듯이 가장 먼저 부설을 승인받았던 평원선의 완공이 뒤로 밀리고 ‘12년계획’에 포함된 노선 중에서도 만포선 부설을 앞당겼던 변화는 조선철도의 대륙연결성 강화라는 일본의 제국주의적 목표와 맞닿아 있다. 만주침략이 궁극적 목표였던 상황에서 대륙연결성 강화와 관련이 없었던 횡단선인 평원선, 경전선에 조달될 자금은 많지 않았다.⁵⁴⁾

한편 철도 관련 공채발행 증액과 관련해 제국의회에서 하야시 재무국장은 종래 조선철도에 조달되는 공채를 1,700~1,800만 엔가량 발행했는데 1935년도에는 개량비 증액 등의 필요에 따라 2,400만 엔으로 늘어났다고 설명했다.⁵⁵⁾ 실제로 철도건설 및 개량에 조달된 조선사업공채 예산액은 1932년 이후 1,800만 엔을 유지해왔다.⁵⁶⁾ 다시 말해 경기호황과 만주로의 수송 증대, 조세 증징에 따른 세입 증가와 대장성의 공채 점감 방침이 맞물리며 조선사업공채 발행예산 총액은 1934년과 비교해 줄어들었지만, 군부의 만주침략과 직접적 관련이 있었던 조선철도에 조달된 공채는 오히려 늘어났다는 뜻이다.

앞서 언급했듯이 총독부는 조선사업공채 예산총액의 삭감을 두고 육군성의 예산부활 요구로 인한 희생을 강조했다. 그러나 삭감된 채 승인된 예산을 구체적으로 보면 조선사업공채 예산 역시 명확하게 군사적 목적을 따르고 있음을 확인할 수 있다. 일본군부는 대륙침략의 통로였던 조선의 철도나 항만 등 수송 인프라 구축에 공을 들였고, 1932년 이후 일본의 적자보전공채, 만주사건공채 등의 증액에 밀려 대부분 식민지의 사업공채 발행액이 줄어들거나 전액 삭감되는 상황에서도 조선사업공채만 유일하게 발행액이 유지되는 이유였다.⁵⁷⁾ 때문에 군부예산 증액으로 인해 조선의 공채예산이 희생당했다는 총독부의 주장은 현상적으로는 틀린 말이 아니었을지 모르나, 실상은 철도건설 및 개량으로 일원화된 조선의 공채예산 자체가 군부가 원했던 대륙침략용 예산이었기 때문에 승인받을 수 있었다고 보는 것이 보다 옳은 분석일 것이다.

54) 평원선은 중일전쟁 이후 일본의 침략대상이 중국의 화북지역으로 바뀌고, 집중군사수송이 잦아지면서 한반도 동쪽과 서쪽의 물자유통 필요성이 커지자 갑자기 건설비 조달액이 급증했다. 결국 식민지에 조달되는 철도건설비는 제국주의의 필요에 좌우됨을 단적으로 보여준다. 그리고 일본 제국주의에 그 필요 강도의 기준은 대륙침략이었다. 반면 동해선과 경전선은 일제가 패망할 때까지 제국주의 침략에 필요한 노선이 되지 못했고, 완공되지 못한 채 해방을 맞게 되었다. 평원선 건설 과정에 관해서는 박우현, 2020, 「일제시기 평원선 부설과 횡단철도의 주변화(1904~1941)」, 『한국문화』 89, 동해선 건설과 좌절이 가지는 의미에 관해서는 전성현, 2017, 「일제강점기 東海線 3線과 지역」, 『식당논총』 69 참조.

55) 「第六十七回帝國議會 衆議院 朝鮮事業公債法中改正法律案委員會議錄(速記)第二回」, 1935.03.06, 5쪽.

56) 1932년 18,940,202엔, 1933년 18,940,441엔, 1934년 18,337,983엔이 책정되었다.

57) 박우현, 2017, 앞의 글, 82~86쪽.

3. 횡단선 부설요구 분출에 역행하는 중앙선 긴급 승인(1936)

1. 대장성의 긴축압박 심화와 군사비 유출의 전조

군사수송에 중요했던 노선 위주의 철도건설 및 개량비로 공채를 집중시켰던 1935년 조선 사업공채 예산 확정과 동시에 향후 조선사업공채 발행이 더욱 줄어들 것이라는 소식이 전해졌다. 사업공채 발행뿐 아니라 조선총독부특별회계 중 식민본국과 연결된 세입출 전 부분에서 긴축요구가 강해졌다. 우선 보충금 감액 요구였다. 다카하시 대장대신이 고다마 척무 대신에 식민지 특별회계에 대한 일반회계의 부담 경감안을 주문했다. 1935년 현재 식민지 중 일본의 중앙재정인 일반회계로부터 거액의 보조를 받는 곳은 조선이 유일했다. 때문에 총독부나 조선에서 이윤을 추구했던 자본가들은 이러한 조치를 사실상 보충금 폐지 혹은 삭감을 위한 것이라고 단정 짓고 반발했다.⁵⁸⁾ 보충금을 없애려면 그 대신 최소 13도에 1명씩 13명의 대표를 제국의회에 보낼 참정권을 달라고 요구할 정도였다.⁵⁹⁾

보충금 감액 압박은 조선사업공채 발행과도 연결되어 있었다. 공채발행 조정은 고려해야 할 것이 많으니 조선만 특별대우한다고 취급받았던 보충금 삭감 혹은 폐지로 일본재정 긴축을 단행하려고 한다는 조선 측의 비판이 일었다.⁶⁰⁾ 보충금을 삭감하는 것보다 차라리 일본 전체의 재정 운영상 공채총액의 감소가 대외적으로 좋으므로 조선사업공채 발행액을 줄이는 것이 나은 방법이라는 의견이 제시될 정도였다.⁶¹⁾

보충금 감액 시도는 대장성이 식민지뿐 아니라 일본 전체를 긴축 재정으로 전환하는 데 포함된 내용이었다. 1936년 예산편성을 앞둔 1935년 6월 이후 구체화된 방안들이 확립되기 시작했다. 특히 추가적인 증세를 회피하고, 세입의 자연 증수분만큼 공채발행을 삭감한다는 방향성은 긴축의 구체적 방법이 조세 증정이 아닌 공채발행 감소에 있었음을 확인시켜 준다.⁶²⁾

그리고 6월 25일 각의에서 통과된 「1936년 예산편성 방침」에 일반회계와 특별회계 간 조정이라는 항목이 추가되었다. 공채삭감을 넘어서는 정책으로 특별회계는 일반회계와 달리 국방비나 시국광구비와 같은 부담의 증가폭이 적어 상당한 여유가 있으니 이 여유분을 일반회계 부담 경감에 전용하라는 방침이었다.⁶³⁾ 특별회계에는 제국철도특별회계, 통신사업특별회계처럼 일본에 적용되는 것도 있었지만 조선총독부, 대만총독부특별회계 등 식민지 재정을 총괄하는 특별회계도 큰 부분을 차지했다. 즉, 일반회계와 특별회계 간 조정이라는 방침은 여러 정치, 경제적 이유로 일본에서 증세를 행할 수 없는 가운데, 일반회계의 적자 부

58) 「今後の公債は朝鮮서만發行 其他外地는 終止」, 『毎日申報』, 1935.05.02.; 「補充金, 公債漸減で遣り繰りに悩む 豫算編成期を控へて 本府財務當局の腐心」, 『釜山日報』, 1935.06.21.; 「補充金の減額 朝鮮には困難」, 『會報』, 中央朝鮮協會, 1935.07, 9쪽.

59) 中野伊三郎, 「公債, 補充金, 減債基金及び參政權の要求」, 『朝鮮公論』, 1935.08, 13~14쪽.

60) 「補充金の減額 朝鮮には困難」, 『會報』, 中央朝鮮協會, 1935.07, 9쪽.

61) 中野伊三郎, 「公債, 補充金, 減債基金及び參政權の要求」, 『朝鮮公論』, 1935.08, 13쪽.

62) 井手英策, 「第4章 後期高橋財政への轉換と財政の「健全化」」, 『高橋財政の研究』, 有斐閣, 2006, 199쪽.

63) 井手英策, 2006, 위의 책, 200~201쪽.

담을 식민지를 포함한 특별회계에 전가해 자금을 동원하려는 방식이었다.⁶⁴⁾ 사실상의 군사비 유출이었다.

부담 전가의 구체적 조치는 1935년 7월 척무성이 조선과 대만총독을 포함하는 ‘척무본성 및 외지장관 연합협의회’를 개최하면서 구체화되었다. 전례가 없었던 연합협의회의 주요 주제는 식민지 예산편성이었다.⁶⁵⁾ 그리고 해당 협의회에서 논의된 사항은 우가키 총독이 작성한 일기에서 확인할 수 있다. 특히 예산 측면에서 ① 보충금은 통치 사정에 비취 당분간 손대지 않을 것, ② 감채기금 분담액에 관해서는 고려, ③ 공채발행에 관해서는 1935년도 예산액을 넘지 않도록 힘쓴다는 3가지 내용에 합의했다고 기록했다.⁶⁶⁾

우선 첫 번째인 보충금 삭감 문제는 위에서 언급했듯이 일찍부터 문제시되었는데 우가키의 기록처럼 100만 엔가량의 관동국특별회계로의 보충금은 전폐하고, 조선총독부특별회계 보충금은 존치하는 것으로 결정되었다. 조선에서 보충금을 통한 일반회계로의 전용(轉用)은 이루어지지 않았다.⁶⁷⁾ 두 번째로 제시된 감채기금 분담액에 관한 내용은 국채정리기금특별회계로 이월하던 사업공채의 원금상환액(116/10,000)을 1/3로 줄였던 1932년의 유예조치에 대한 원상복귀 명령이었다.⁶⁸⁾ 특별회계 중 상대적으로 채원의 여유가 있다고 평가되었던 제국철도, 대만총독부, 통신사업특별회계는 1935년부터 116/10,000의 원금상환 비율로 복귀했고, 이를 조선총독부 등 여타 특별회계로 확대⁶⁹⁾하고자 하는 것이었다. 이를 통해 일반회계에서의 국채정리기금특별회계 이월액 비율을 줄여 여유를 확보하겠다는 구상이었다.⁷⁰⁾

한편 우가키의 기록에는 빠졌지만, 일반회계와 특별회계 간 조정 방침 속 또 하나의 조치는 이른바 특별회계의 잉여금을 일반회계로 이월하라는 명령이었다.⁷¹⁾ 이미 1935년부터 일본 내 철도운영을 담당했던 제국철도특별회계 이익의 일부를 일반회계로 편입하도록 지시하면서 정치적 갈등의 소재가 되었던 이 조치를 1936년 예산편성부터 식민지의 특별회계까지 확대했던 것이다. 11월 30일 대장성은 식민지 특별회계에서 6~7백만 엔 내외 이월을 제안했고, 최종적으로 조선총독부특별회계는 1936년 예산에서 190만 엔을 일반회계로 이월하게 되었다.⁷²⁾ 이는 향후 임시군사비특별회계 이월로 이어지는 일본의 대륙침략과 연계된 조선에서의 군사비 수탈의 효시였다.⁷³⁾

그런데 1919년 한해를 제외하고 일반회계로부터 보충금을 받고 있었던 조선총독부에서

64) 井手英策, 2006, 앞의 책, 206쪽.

65) 「拓務首腦と外地長官 近く打ち合わせ」, 『讀賣新聞』, 1935.07.09.; 「宇垣總督きょう藏相を訪問」, 『讀賣新聞』, 1935.07.17.; 「宇垣總督が藏相訪問」, 『讀賣新聞』, 1935.07.18.

66) 그 외에 농촌개생10년계획, 1937년 이후 보통교육 보급, 대만주이민사업 등의 실현 필요성 강조, 지하자원 조사, 철도 건설 및 개량 추가, 사설철도 매수, 무산철광 개발, 미곡문제 등에 관해 제의했다는 내용도 함께였다(宇垣一成, 1970, 『宇垣一成日記』, みずう書房, 1025쪽(1935.07.28.)).

67) 井手英策, 2006, 앞의 책, 205쪽.

68) 「明年度豫算 中央で大削減か 本府内にも悲觀論擡頭」, 『釜山日報』, 1935.08.29.

69) 박우현·정태현, 2020, 「일제시기 철도재정의 식민지성 -회계과목 분석과 순익 추산을 중심으로-」, 『한국사학보』 78, 246~247쪽.

70) 井手英策, 2006, 앞의 책, 203쪽.

71) 「(外地收入の好調強化に伴ひ)財政策の根本建直し國防費分擔を研究」, 『京城日報』, 1935.06.10.

72) 朝鮮總督府 編纂, 『昭和十年 朝鮮總督府統計年報』, 1937, 476쪽. 그 외 대만 190만 엔, 사할린(樺太) 145만 엔, 관동국 140만 엔, 남양청 45만 엔이 책정되었다(井手英策, 2006, 앞의 책, 205~206쪽).

73) 정태현, 1996, 『일제의 경제정책과 조선사회 -조세정책을 중심으로-』, 역사비평사, 158~159쪽.

잉여금 명목의 자금을 일본의 적자보전을 위해 이월한다는 것은 납득하기 어려운 조치였다. 재조일본인 등 조선 내 자본가들이 차라리 사업공채를 감액하라고 비판하는 것도 이상한 일은 아니었다.⁷⁴⁾ 1년 뒤인 1937년 예산편성에서도 이월금 증액이 확정되자, 결국 제국의회에서 이월금의 의미가 결국 국방비 분담을 의미하는 것이냐고 추궁하자 오노 로쿠이치로(大野綠一郎) 정무총감이 속기중지를 요청하는 상황까지 벌어졌다.⁷⁵⁾ 이러한 행동은 일반회계 이월금이 사실상 국방비 분담임을 시인하는 것이었다. 이처럼 보충금은 받으면서 일본으로 잉여금을 보내는 조선총독부특별회계의 모순적인 재정구조는 중일전쟁 이후에도 이어졌다.

우가키 일기에 기록된 예산 측면의 세 번째인 공채발행 한도에 관한 사항은 지속적으로 이어졌던 조선사업공채 삭감요구로 역시 대장성의 긴축방침과 직접 관련된 사안이었다. <표 2>에서 확인할 수 있듯이 1935년 예산편성 과정에서 승인된 1936년도 조선사업공채 발행계획은 철도건설 및 개량비에 한해서만 2,700만 엔이었다.⁷⁶⁾ 하지만 얼마 지나지 않아 대장성은 이 계획을 1년 만에 조정하도록 압박했다. 특히 1935년도 확정예산인 2,400만 엔보다 1936년 사업공채 발행을 더 축소하라고 요구했다. 우가키는 7월 28일에 1935년도 발행액을 넘지 않도록 한다는 수준에서 합의했다고 기록했지만 이미 5월부터 2천만 엔까지 감액해야 한다는 분위기가 재무국에서도 흘러나오고 있었다. 2천만 엔은 계획보다 700만 엔이나 감액된 금액이었다. 이 금액은 사실상 모두 철도개량에 계획된 비용이었다. 총독부는 이와 같은 대장성의 압박을 그동안 건설과 함께 공채발행으로만 진행했던 철도개량비를 앞으로는 보통재원에서 조달하라는 요구로 해석하고 있었다.⁷⁷⁾ 철도건설 및 개량비의 보통재원 조달은 지금까지 없었던 방식이었기 때문에 조선총독부로서는 커다란 의미의 긴축압박이었다.

하지만 조선 내 자본가들의 움직임은 이와 같은 대장성의 긴축압박과 반대 방향으로 흘러갔다. 관동대지진, 세계대공황 등의 여파로 억눌렸던 인프라 투자 요구가 분출하고 있었기 때문이다. 특히 철도의 경우 한반도 북부 종관노선으로 집중되는 상황에서 더욱 소외되기 시작했던 횡단철도의 부설 요구가 커졌고, 향만의 경우 보통재원 조달로 책정된 2차항만수축계획에조차 포함되지 못했던 지역의 요구가 늘어났다.⁷⁸⁾

2차항만수축계획에서 제외된 군산, 삼천포, 포항, 강릉, 삼척 등 향만을 끼고 있는 지역은 축항 실현을 위한 진정활동에 분주했다.⁷⁹⁾ 특히 강릉과 군산은 항만수축과 연계해 새로운 철도망 건설계획을 추진하고 있었기 때문에 더욱 적극적이었다. 이 철도망은 강릉에서 충

74) 中野伊三郎, 「總督府豫算編成批判」, 『朝鮮公論』, 1936.08, 11쪽.

75) 「第七十回帝國議會 衆議院 樺太市制案委員會議錄(速記)第五回」, 1937.03.17, 8~9쪽.

76) 大藏省 理財局 國債課, 「昭和十年度以降公債支辨事業費年割表」, 『第六十七議會提出(昭和十年二月) 朝鮮事業公債中改正法律案參考書』(平22財務01332100 國立公文書館), 1935.02.

77) 「本府明年度豫算 公債漸減主義で編成難に逢着か 鐵道公債二千七百萬圓の動向如何にある」, 『釜山日報』, 1935.06.13.

78) 「本府豫算編成 財源料理에 苦痛 林財務局長 談」, 『每日申報』, 1935.08.13.

79) 「學級増加를 道에다 陳情 三陟郡北三面有力者들이 築港補助도 懇請」, 『每日申報』, 1935.03.03.; 「慶北大甫港의 築港擴張陳情 不足額八千圓으로」, 『每日申報』, 1935.03.31.; 「慶尙北道, 邑民의 熱가 無い, 浦項의 死活問題, 築港促進懇談會を開催, 近く上城陳情의 筈」, 『朝鮮新聞』, 1935.05.07.; 「大群山の建設」, 『朝鮮公論』, 1935.06, 151쪽; 「工費 廿萬圓의 三千浦築港 陳情」, 『每日申報』, 1935.06.21.; 「全羅北道, 議員ら陳情の第二期築港問題, 樋口副議長とも打合」, 『朝鮮新聞』, 1935.08.23.; 「安木築港은 明年度에 實現難 市區改正은 地方協力에 期待」, 『每日申報』, 1935.08.29.

주, 조치원을 지나 군산까지 연결하는 횡단철도 부설계획으로 흔히 조선중부횡관철도로 불렸다. 충청남도, 충청북도, 전라북도의 자본가들이 오랫동안 추진했다. 조선철도의 수익성이 떨어졌던 1928~1930년 시점에는 보조금 수령을 목적으로 사설철도로 부설 인가를 출원하기도 했다.⁸⁰⁾ 그러다가 1935년 시점에는 충주-조치원 구간을 연결하는 (주)조선철도 충북선을 총독부가 매수해 서쪽으로는 군산, 동쪽으로는 강릉까지 연결하는 총독부 직영 횡단선 부설을 진정하기 이르렀다.⁸¹⁾ ‘조선중부횡관철도기성회’는 1935년 6월 경성에서 조선총독부 철도국장뿐 아니라, 조선 주둔 일본군 사령관, 제20사단장, 정무총감 등을 만나 지역개발을 위한 중부횡관철도 부설을 진정하는 활동을 이어갔다.⁸²⁾

‘조선중부횡관철도기성회’가 횡단선 부설을 진정하고자 만난 인사 중 조선군 사령관과 제20사단장이 눈에 띈다. 지역의 이해관계를 담은 철도부설을 관철하기 위해 군부 인사들과 접촉하는 것은 1920년대에는 찾아보기 힘든 광경이었다. 1933년부터 시작된 육군성의 조선철도 건설 및 개량 예산에 대한 개입 공식화, 철도건설비가 한반도 북부 종관철도로 점점 더 집중되는 양상에서 확인할 수 있듯이 날이 갈수록 강화되었던 조선철도의 군사적 성격이 철도부설을 진정하기 위해 경성으로 올라온 지역 자본가들에게도 조선군 사령관을 찾아가게끔 했다.

이러한 양상은 조선중부횡단선뿐 아니라 대구-광주, 대구-남원 간 남부횡단선을 추진하는 과정에서도 잘 드러났다. 대구 지역 자본가들이 중심이 되어 오래전부터 추진되었던 남부횡단선 구상은 특히 경부선 대구역과 조선철도12년계획으로 부설했던 경전선 남원역을 연결하는 구남선 계획이 대표적이다. ‘구남철도기성회’가 우가키 총독에게 보낸 진정서에서는 조선의 철도부설이 본래부터 “군사상의 사명을 가미한 것”이고 “만주사변 이래 국경에 힘을 들이는 중”이어서 “남부 방면은 다년 현안임에도 방치”되고 있다는 점을 강조하고 있다.⁸³⁾ 군사적 성격에 부합하는 노선을 중심으로 조선의 철도부설이 진행되고 있음을 일단 인정하면서 그럼에도 남부횡단선이 필요함을 호소하고 있다. 그만큼 군사수송 원활화가 조선철도 건설 및 개량의 중심임을 의식하고 있었다.

그런데 군사수송 원활화, 대륙연결성 강화 등 만주침략과 직결된 인프라 건설이 조선사업공채 발행의 방향성이었다면 중부횡단선이나 구남선 등 횡단선은 풍부한 농산물, 임산물, 광산물을 수송하며 지형적 다른 한반도의 동부와 서부를 연결하는 산업철도⁸⁴⁾로서의 중요성에도 불구하고 부설의 우선순위를 확보하기 어려웠다. 이미 1922년 부설을 승인받았지만, 1926년에야 기공할 수 있었고, 이후 계속 준공시기가 미뤄지고 있었던 평원선 부설 과정이 그 실상을 보여주고 있었다. 평양과 원산을 잇는 한반도 북부 횡단선이었던 평원선은 1926년 기공 당시 1932년에 준공할 예정이었으나, 1927년 조선철도12년계획에서 1935년 준공으로 연기했다. 그러나 1932년 이후부터 만포선, 해산선 등 한반도 북부 종관노선 준공을 앞

80) 박우현, 2016, 「대공황기(1930~1934) 조선총독부의 사설철도 정책 전환과 특성」, 『역사와 현실』 101, 314~315쪽.

81) 「江陵의 當面問題를 內務部長에 陳情」, 『每日申報』, 1935.05.23.; 「産業鳥致院の展望, 朝鮮産業史上に燦然輝やく鳥致院, 朝鮮中部横貫鐵道の實現を期待さる」, 『朝鮮新聞』, 1935.06.11.

82) 군산항의 2기 축항, 금강철교 부설 등이 연계된 진정활동이었다(「今後共猛運動を續ける必要がある 朝鮮中部横貫鐵道 錦江鐵橋 群山築港等上城陳情の報告會」, 『釜山日報』, 1935.07.04.).

83) 「邱南鐵道問題」, 『大邱商工會議所月報 大邱の商工』, 大邱商工會議所, 1935.07, 1쪽.

84) 「邱南鐵道問題」, 『大邱商工會議所月報 大邱の商工』, 大邱商工會議所, 1935.07, 1쪽.

당기는 방식으로 사업공채 발행을 수정하면서 평원선 부설은 순조롭게 진행되지 못했다. 오히려 만포선이 부상하면서 횡단선인 평원선은 완공 무용론이 대두하는 상황이었다.⁸⁵⁾

이처럼 추가적인 항만수축과 횡단철도 부설 요망은 1936년 예산편성을 앞두고 경제상황 호조를 배경으로 동시다발적으로 대두했지만, 대장성의 일본재정의 건전화 방침, 횡단선 부설에 대한 총독부의 무관심 등에 가로막혀 진전되지 못했다. 신규사업 추가는커녕 기존 계획대로 사업공채를 발행할 수 있을지도 장담할 수 없는 상황이었기 때문이다. 총독부는 앞서 언급한 사업공채의 원금상환 비율 복귀는 찬성하면서 보충금 및 조선사업공채 삭감은 받아들이지 않는 방식의 협상안을 생각했다.⁸⁶⁾ 우가키 총독이 대장대신을 만나는 등 내각에 조선의 특수사정을 운운하며 정치적 양해를 구하고자 했다. 그러나 공채삭감은 대장성의 긴축정책 중 핵심이었기 때문에 삭감방침의 반복은 쉽지 않았다.⁸⁷⁾

게다가 1936년 예산편성에서 대장성과 군부의 예산갈등도 절정에 달하고 있었다. 대장성은 예산사정 단계에서 군부예산을 특별취급하며 군부 설득에 모든 주의를 기울였다. 특히 1935년 11~12월은 서로 성명을 발표하고 반박하는 양상이 수차례 반복되는 모습도 보였다.⁸⁸⁾ 심지어 육군은 내부에서 육군대신과 참모본부 사이에도 의견일치가 되지 않는 등 예산편성을 둘러싸고 극심한 혼란을 겪었다.⁸⁹⁾ 총독부의 조선사업공채 삭감 재고 요구가 제대로 논의될 분위기조차 만들어지기 어려웠고, 대장성은 군부를 제외한 기관에는 공채계획의 무조건 삭감 외에 다른 선택지를 마련할 여유조차 주지 않았다.⁹⁰⁾

총독부는 기존 계획 2,700만 엔에서 420~480만 엔을 삭감한 2,220~2,280만 엔까지 발행계획을 제시했다. 대장성 사정 전 자진삭감이었다.⁹¹⁾ 예산편성 초기에 대장성이 요구했던 철도개량비 전액(약 700만 엔) 삭감을 피하려는 의도이기도 했지만, 원금상환 부담이 늘어난 것에 따른 자진삭감이기도 했다. 그러나 대장성은 이를 승인하지 않고 추가 삭감을 요구했다. 개량비 전액을 보통재원 조달로 전환하라는 초기 요구를 계속 요구하는 모양새였다.⁹²⁾ 100만 엔 정도의 추가 삭감 가능성도 제기되었지만, 결국 총독부가 제시한 삭감안 2,280만 엔이 최종적으로 확정되었다. 모두 철도건설 및 개량비에 조달되었다.⁹³⁾ 1935년 예산에 비하면 120만 엔 감소한 금액이었고, 기존계획과 비교하면 420만 엔 감소한 금액이었다. 기존

85) 1930년대 평원선 부설과정의 지지부진함은 박우현, 2020, 「일제시기 평원선 부설과 횡단철도의 주변화(1904~1941)」, 『한국문화』 89, 220~230쪽 참조.

86) 「朝鮮特殊事情を堂堂主張する 折衝中の明年豫算」, 『京城日報』, 1935.09.14.; 「朝鮮豫算に對し拓務省の査定慎重 問題は公債發行額の程度如何」, 『釜山日報』, 1935.09.14.; 「朝鮮豫算折衝中公債發行及補充金に對한朝鮮特殊事情主張」, 『每日申報』, 1935.09.14.

87) 「總督, 藏相訪問 豫算問題で懇談」, 『京城日報』, 1935.11.03.; 「明年度本府豫算難點は鐵道公債増額, 減額の懸念濃厚, 吉田局長も東上打合」, 『朝鮮時報』, 1935.11.04.; 「自然增收めざし豫算の分捕り 赤字公債は七億を突破せん 明年度豫算の成行」, 『京城日報』, 1935.11.05.

88) 大藏省百年史編集室, 『大藏省百年史(下)』, 大藏財務協會, 1969, 50~53쪽.

89) 大前信也, 『政治勢力としての陸軍-予算編成と二・二六事件』, 中央公論新社, 2015, 112~119쪽.

90) 「朝鮮の事業公債大藏省の折衝困難, 今井田總監東上直接財政當局に當る」, 『朝鮮時報』, 1935.11.14.

91) 「明年度朝鮮豫算問題の中心は鐵道公債發行額 近く政務總監東上交渉開始」, 『京城日報』, 1935.11.10.; 「明年度外地豫算 今週中に大藏省へ」, 『京城日報』, 1935.11.11.

92) 「朝鮮の事業公債大藏省の折衝困難, 今井田總監東上直接財政當局に當る」, 『朝鮮時報』, 1935.11.14.

93) 大藏大臣官房會計課, 「昭和十一年度歳入歳出豫定額前年度比較表」, 『第六十八回帝國議會 昭和十一年度 大藏省所管各特別會計豫算參考書』(平22財務01342100 國立公文書館), 1935; 「昭和十一年以降公債發行額調」, 『第六十八回帝國議會提出 昭和十一年度豫算參考書』(平22財務01344100 國立公文書館), 1935

계획과의 차액은 보통재원 조달로 전환되었다. 철도부설 이래 최초로 철도개량비를 조선 내 세수로 조달하도록 하는 예산편성이 단행되었다.⁹⁴⁾

그런데 어렵게 확정된 조선총독부의 1936년 예산은 의회 해산으로 예산 승인이 이뤄지지 못했다. 더구나 의회 해산 이후 바로 총선거를 통해 새로운 의회가 성립했다면 통상적으로 불성립 예산을 따르는 방식으로 새로운 예산편성이 진행되었겠지만, 1936년 2월은 그렇지 못했다. 사이토 마코토(齋藤實) 전 수상과 다카하시 고레키요 전 대장대신 등의 암살로 귀결된 군부 청년장교들의 쿠데타인 2.26 사건⁹⁵⁾이 발발하며 총독부뿐 아니라 일본 전체의 1936년도 예산편성이 완전히 새로운 국면으로 전환되었기 때문이다.

2. 군부의 교통망 확충 요구와 추가예산의 조선 집중

2.26 사건은 일제의 중국 침략을 가속화하는 계기로 작용했는데 정치적으로 군인들의 발언력이 급속히 증대했다. 재정건전화 방침을 통해 재벌 등 대자본의 기득권 유지를 증시했던 대장성의 실력자⁹⁶⁾가 사라지자 재정의 무게추는 침략을 뒷받침하는 국방예산 증대로 급격히 쏠렸다. 당연히 급격한 예산 증대가 예상되었고, 그 방식은 공채발행 증가로 전망했다. 그런데 1935년 12월 확정되었다가 의회해산으로 불성립된 예산과 1936년 5월에 승인된 실행예산을 비교하면 일반회계 부담의 공채발행은 <표 4>를 보면 2,352만 엔 증가에 불과했다.⁹⁷⁾ 불성립 예산에서 공채발행예정액이 6억 8,031만 엔에 달했던 일반회계의 규모로 보면 대략 3.45% 늘어난 것이었고, 대부분 세입보전공채였다. 오히려 일본 내 재정정책에서 군부 예산 증대가 부각되는 것은 증세가 포함되었던 1937년 예산편성부터였다.⁹⁸⁾

<표 4> 1936년 5월 실행예산 공채발행 예정액 비교표 (단위 : 엔)

구분	불성립예산 (1935.12)	실행예산			증감
		당초실행예산	추가액	계	
일반회계	680,314,166	702,571,252	1,266,309	703,837,561	23,523,395
재해선후공채	7,007,970	7,006,996		7,006,996	- 974
도로공채	10,000,000	9,990,438		9,990,438	- 9,562
만주사건공채	173,906,075	173,905,475		173,905,475	- 600
세입보전공채	489,400,121	511,668,343	1,266,309	512,934,652	23,534,531

94) 「特別會計公債極力減少を圖る 査定廿日ごろ終了」, 『京城日報』, 1935.12.16.; 「朝鮮總督府公債要求대로承認乎 廿七日閣議서決定」, 『每日申報』, 1935.12.21.; 「特別會計の一部査定を終る 朝鮮, 關東局, 鐵道, 通信」, 『讀賣新聞』, 1935.12.28.; 「朝鮮特別會計大藏省議で決定 總額三億二千萬圓」, 『京城日報』, 1935.12.28.; 「本府明年度豫算の主なる新規事業 總額三億二千九萬圓 大藏省の査定を通過」, 『京城日報』, 1935.12.29.

95) 2.26 사건에 관해서는 가토 요코, 김영숙 옮김, 2011, 『만주사변에서 중일전쟁으로』, 어문학사, 221~228쪽 ; 일본역사학연구회, 아르고인문사회연구소 옮김, 2017, 『태평양전쟁사 1 만주사변과 중일전쟁』, 채륜, 349~354쪽.

96) 다카하시 고레키요 정책이 가진 금융재벌과의 제휴·공모의 성격, 2.26 사건과의 관련성 등에 관해서는 佐藤政則, 2016, 『日本銀行と高橋是清一金融財政がバナンスの研究序説』, 麗澤大學出版會, 171~176쪽 참조.

97) 총 예산은 3,300만 엔 증가했고, 대부분 전 내각의 방침을 승계했다는 평가를 받았다(大藏省昭和財政史編集室 編, 1955, 『昭和財政史 第3卷 -歳計-』, 東洋經濟新報社, 171~172쪽).

98) 大藏省昭和財政史編集室 編, 1955, 위의 책, 172~173쪽 ; 大前信也, 2015, 『政治勢力としての陸軍-予算編成と二・二六事件』, 中央公論新社, 190~194쪽.

특별회계	74,800,000	74,800,000	8,820,000	83,620,000	8,820,000
제국철도	38,000,000	38,000,000		38,000,000	
통신사업	14,000,000	14,000,000		14,000,000	
조선사업공채	22,800,000	22,800,000	8,820,000	31,620,000	8,820,000
계	755,114,166	777,371,252	10,086,309	787,457,561	32,343,395

출처 : 大藏省, 『昭和十一年度實行豫算公債發行豫定額不成立豫算比較表』, 『第六十九回帝國議會提出(第二號) 昭和十一年度歳入歳出實行豫算追加參考書』(平22財務01360100 國立公文書館), 1936.05.

그런데 <표 4>에서 확인할 수 있듯이 2.26 사건 전후 공채발행정책에서 가장 큰 변화를 보여주는 것은 단연코 조선사업공채였다. 불성립 예산과 비교해 38.7%인 882만 엔이 급증했기 때문이다. 즉, 공채발행에 한정해보면 2.26 사건 이후 가장 주목할만한 지역은 일본 전체에서 조선이었다. 2.26 사건 이후 히로타 고키(廣田弘毅) 내각이 들어선 직후에는 조선도 이전에 확정했던 불성립 예산대로 진행될 것이고 오히려 예산이 삭감되지 않을 것이라는 점에 안도하는 분위기였다. 조선사업공채도 기존에 책정되었던 철도건설 및 개량비 명목의 2,280만 엔 그대로였고, 400만 엔 이외의 개량비 일부를 보통재원으로 조달한다는 방침도 이어졌다.⁹⁹⁾

그런데 4월 중순 우가키 총독이 히로타 수상, 테라우치 히사이치(寺內壽一) 육군대신, 바바 에이치(馬場鐵一) 대장대신 등과 회담¹⁰⁰⁾한 이후 이전과 다른 분위기가 감지되었다. 곧바로 조선총독부 추가예산으로 철도부설과 항만수축비가 새롭게 책정되었다는 구체적인 보도가 이어졌다. 우선 항만수축과 관련해 불성립예산에 보통재원 조달로 포함되었던 성진(城津), 다사도(多獅島), 정라(汀羅)항 외에 부산항과 여수항 수축계획을 확대하기로 했다는 내용이었다. 특히 부산항은 “시국에 비취” 군부의 요망사항임을 명시했다. 또한 부산항은 경부선 복선화 개량의 시작¹⁰¹⁾, 여수항 일본 하카타항(博多港)과 최단거리이자 곧 전주에서 순천까지 완공¹⁰²⁾될 경전북부선과의 연결성 강화를 항만수축 확대의 근거로 제시했다. 비상시 군사상 유효한 기능을 발휘할 목적임을 노골적으로 밝히기도 했다.¹⁰³⁾ 즉, 두 항만 모두 대장성과 조선총독부가 이해관계를 같이했던 종관철도의 수송능력 강화 즉, 대륙연결성 강화라는 군사적 목적에 부합한다는 공통점을 가지고 있었다.

99) 「新内閣と總督府豫算 大した變化はあるまい」, 『釜山日報』, 1936.03.08.; 「本府實行豫算 總額三一八、二八〇千圓 今日閣議에서 決定」, 『每日申報』, 1936.04.11.; 「總督府明年實行豫算 三億一千八百萬圓 百九十萬圓減額 實質には變化なし」, 『京城日報』, 1936.04.11.

100) 「宇垣總督けふ陸藏兩相を訪問」, 『京城日報』, 1936.04.17.; 「宇垣總督きのふ首相, 拓相を訪問」, 『京城日報』, 1936.04.17.; 「宇垣總督けさ陸相を訪問」, 『讀賣新聞』, 1936. 04.17.

101) 財團法人 鮮交會, 『朝鮮交通史 1 : 本卷』, 三信圖書有限會社, 1986, 316~317쪽; 1936년 6월부터 시작된 경부·경의선 복선화 개량은 불성립예산에 포함되었던 내용이다(「朝鮮鐵道賣却説은 千萬不當의 浪説 明年度豫算公債通過되면 京城, 大田間은 複線」, 『每日申報』, 1935.11.28.). 다만 추가예산에 사업공채 조달로 복선화 비용이 늘어났다(大藏省, 「朝鮮總督府昭和十一年度歳出實行豫算追加額事項別表」, 『第六十九回帝國議會提出(第二號) 昭和十一年度歳入歳出實行豫算追加參考書』(平22財務01360100 國立公文書館), 1936.05.).

102) 1929년 4월 전주-용암 간 노반공사 착수로 기공한 경전선 북부선은 1936년 12월 송원-순천 간을 준공하며 전주-순천 간 133.2km를 개통했다. 후술하겠지만 순천에서 진주를 연결하고자 했던 남부선은 점차 부설의 우선순위에서 밀리고, 총동원체제기 물자 및 인력 부족까지 수반하면서 1944년 5월 31일자로 공사를 중지했다(財團法人 鮮交會, 1986, 『朝鮮交通史 1 : 本卷』, 三信圖書有限會社, 286~288쪽).

103) 「内鮮間最短距離の港灣の大規模修築 平時は商港戰時に機能發揮 第二號追加豫算案に計上」, 『京城日報』, 1936.04.19.

<표 5> 1936년 조선총독부특별회계 항만수축비 실행예산 추가 내역(단위 : 엔)

사항	실행예산 추가 (1936.05)	비고
성진항 수축	496,613	계속사업 총액 2,596,612엔(불성립 예산 기승인)
다사도항 수축	248,508	계속사업 총액 1,018,508엔(불성립 예산 기승인)
정라항 방파제 축조	397,508	계속사업 총액 1,597,508엔(불성립 예산 기승인)
여수항 방파제 축조	150,000	계속사업 총액 500,000엔
여수항 수축 촉진	250,000	후년도 예산액을 앞당김
부산항 수축	1,400,000	3개년 계속사업 총액 5,000,000엔 (사업공채 발행)
마산항 수축	100,000	3개년 계속사업 총액 1,091,000엔 (사업공채 발행)
합계	3,042,629	

출처 : 大藏省, 「朝鮮總督府昭和十一年度歳出實行豫算追加額事項別表」, 『第六十九回帝國議會提出(第二號) 昭和十一年度歳入歳出實行豫算追加参考書』(平22財務01360100 國立公文書館, 1936.05.; 「豫算に計上の鐵道港灣建修費, 海陸施設は急速度に完成せん」, 『朝鮮新聞』, 1936.05.09.

위 부산항과 여수항 수축사업비 추가와 더불어 1936년 5월 실행예산 편성에 추가된 1936년 항만수축비를 살펴보면 <표 5>과 같다. 앞서 기사와 같이 성진항, 다사도항, 정라항 수축은 의회예산으로 불성립했던 예산에서 이미 승인받은 사항이었다. 다사도항, 성진항은 1934년에 마지막으로 공채예산이 집행되고 연장되지 않았던 1차 항만수축계획에 포함되었던 항만으로 1936년 보통재원 조달로 추가 수축계획을 수립했다. 정라항은 이전까지 국고보조에 의한 지방비 조달 즉, 도 재정을 통해 사업비를 조달¹⁰⁴⁾했는데, 1936년 예산에서 국비조달 즉, 총독부 재정을 통해 사업비를 조달하는 항만으로 승격했다. 1935년 7월 삼척탄전을 기반으로 (주)조선전력이 설립된 것이 계기였던 것으로 보인다.¹⁰⁵⁾

이어서 여수와 부산 그리고 마산의 항만수축에 추가예산이 책정되었다. 특히 부산과 여수는 1935년 보통재원 조달로 책정된 2차항만수축계획에 인천, 청진과 함께 포함되었던 항만¹⁰⁶⁾으로 추가 공사가 계획되거나 기존 계획을 앞당기는 비용이 1936년 추가예산으로 책정되었음을 확인할 수 있다. 마산항은 다사도항, 성진항과 함께 1934년 1차항만수축계획의 잔여비용을 사업공채로 조달했을 때 포함되었던 항구로 1935년 2차항만수축계획에 포함되지 않았다가 1936년 5월 추가예산에 전격 포함되었다.

게다가 마산항은 부산항과 함께 사업비를 조선사업공채로 조달하도록 했다는 점도 특기할 만하다. 부산항과 여수항에 추가된 사업비와 함께 마산항은 당시에 ‘남조선 3대항 개수공사’로 불리면서 책정된 금액에 비해 주목받았다.¹⁰⁷⁾ 더구나 다른 지역을 제치고 부산항과 함께 조선사업공채 발행을 통해 사업비를 조달토록 한 것은 마산항이 가지는 군사적 중요성이 반영된 결과였다. 실제 당시 마산의 지역민들은 마산항만의 개축공사를 군부측 사업으로 이해하고 있었다.¹⁰⁸⁾ 주지하다시피 마산은 일본 해군이 주둔하고 있었던 진해¹⁰⁹⁾와 접하고 있었고, 삼랑진에서 경부선과 분기한 마산선의 종단항이었다.¹¹⁰⁾ 더불어 부산항의 일본-

104) 朝鮮總督府, 1937, 『朝鮮土木事業誌(昭和三年度迄)』, 朝鮮總督府, 985쪽.

105) 李光宰, 2013, 『韓國電力業の起源—「日本人たち」の電力業から「韓國人たち」の電力業へ』, つげ書房新社, 85쪽.

106) 「閣議で正式決定 朝鮮總督府豫算二億八千八百萬圓 要求額より三百五十萬圓減 前年に比して二千五百卅萬圓増」, 『京城日報』, 1935.01.09.

107) 「南朝鮮三大港 改修工事に着手 所要經費約千萬圓」, 『朝鮮中央日報』, 1936.05.09.; 「躍進!馬山港의海面大埋築工事」, 『毎日申報』, 1936.05.13.

108) 「馬山港灣改築, 軍部側と折衝」, 『朝鮮時報』, 1936.06.03.

109) 진해 주둔 일본 해군과 진해선 건설에 관해서는 1장 2절 2항 참조.

조선 간 수송 부담을 분담할 수 있는 가장 인접한 항만이었기 때문에 병참수송과 같이 단기에 대량의 집중수송이 필요한 경우 새로운 철도망을 건설하지 않아도 체화(滯貨)의 우려를 줄일 수 있었다.

1936년 추가예산에 전격 포함된 부산, 여수, 마산항 확장의 군사적 목적성은 1939년 7월 15일 조선군 참모장 기타노 겐조(北野憲造)가 정무총감 오노 로쿠이치로(大野綠一郎)에 보낸 「조선군의 제 시설 희망요강(朝鮮軍ノ諸施設希望要綱)」이란 문서에 잘 드러나 있다. 해당 문서에서 기타노 겐조는 항만시설에 관해 1936년에 육군이 요망했던 내용을 차차 진척하고 있음에 감사를 전하며 부산, 마산, 여수항 확장에 관한 현재 계획의 순조로운 이행을 촉구했다.¹¹¹⁾ 2.26 사건 이후 갑작스레 추가된 항만계획의 군사적 성격을 확인할 수 있다. 그리고 상대적으로 시급하다고 여겼던 지역인 부산과 마산에 우선 사업공채의 추가발행을 단행했던 것으로 보인다.

그러나 1936년 5월 갑작스럽게 증액한 조선사업공채 예산의 핵심은 지금까지 총독부 예산편성안, 대장성 승인 과정에서 정책적으로 제시된 적 없었던 중앙선(청량리-영천) 부설이었다.¹¹²⁾ 경부선, 동해선과 비교해 해안에 인접한 구간이 없었던 중앙선¹¹³⁾은 1912년 무렵 이미 조선총독부의 조선철도망 구상에 등장¹¹⁴⁾할 정도로 평원선, 대광선(대구-광주) 등과 함께 오랫동안 지역에서의 부설 요구가 빈번했던 노선이었다. 특히 1920년에 중부조선철도발기인 명의로 작성된 「중부조선철도 부설 특허에 대한 청원」은 수신인을 해군대신으로 하고 있고, 육군대신, 참모총장, 진해요항부사령관, 조선군사령관에 부설을 출원¹¹⁵⁾했는데, 그만큼 당시에도 중앙선은 비교적 군사적으로 필요성이 큰 노선으로 여겨졌다고 할 수 있다.

이후에도 중앙선과 유사한 경로를 지났던 청량리-점촌 간 사설철도 부설 출원이 시도¹¹⁶⁾되는 등 지역에서의 부설 움직임은 있었다. 하지만 ‘12년계획’에 포함되어 있었던 경전선, 동해선뿐 아니라 1922년 승인 이후 진척이 매우 더뎠던 평원선조차 완공을 기대하기 어려웠던 시점에 새로운 노선인 중앙선 부설이 확정된 것은 갑작스러운 정책전환이자, 철도부설이라는 장기계획이 안정적으로 진행되지 않고 조변석개하는 모습을 단적으로 보여주는 것이었다.¹¹⁷⁾ 불과 4개월 전 불성립예산을 편성할 당시 개량비까지 사업공채 발행이 아닌 보

110) 마산선은 러일전쟁 시기 일본 정부가 만주 야전군과의 연락을 위해 부설되었다. 마산-삼랑진 간 노선으로 1905년 5월 26일 운행을 시작했다(財團法人 鮮交會, 1986, 『朝鮮交通史 1 : 本卷』, 三信圖書有限會社, 43쪽).

111) 朝鮮軍參謀長 北野憲造, 「朝鮮軍ノ諸施設希望要綱」, 『朝鮮軍關係書類綴』(京都大學·大學院經濟學研究科 經濟資料センター 所藏 『堀和生氏舊藏資料』), 1939.07.15.

112) 「京釜線に併行 新線増設 愈よ追加豫算に計上 總額一億圓, 五ヶ年繼續事業」, 『京城日報』, 1936.04.21.

113) 중앙선 부설 과정과 운영 전반에 대해서는 정재정, 2016, 「일제 말기 京慶線(서울-경주)의 부설과 운영」, 『서울학연구』 64 참조.

114) 「中央線の計劃」, 『毎日新報』, 1912.08.31.

115) 더불어 당시 계획안에는 해당 노선이 창원에 이르러 일본 해군이 주둔하고 있던 진해와 직접 연결될 수 있음을 강조하며 군사적 필요성을 부각시키기도 했다(中部朝鮮鐵道發起人, 「中部朝鮮鐵道敷設特許ノ義ニ付請願」, 『大正9年 公文備考 卷109 土木35』(海軍省-公文備考-T9-110-2519 防衛省防衛研究所), 1920.06.16.).

116) 박우현, 2016, 「대공황기(1930~1934) 조선총독부의 사설철도 정책 전환과 특성」, 『역사와 현실』 101, 314~315쪽.

117) 실제 중앙선은 총독부 철도국이 ‘12년계획’을 완성한 이후 추진할 2차 계획에 경동선(수원-강릉), 김삼선(김천-삼천포), 남천철원선(남천-철원), 압록강선(신의주-만포진), 청진웅기선(수성-웅기)

통재원으로 비용을 조달하도록 압박했던 상황과는 전혀 다른 상황이 펼쳐졌다. 중앙선 건설은 5개년 계속사업 1억 엔, 혹은 1억 5천만 엔까지 예상하는 보도¹¹⁸⁾가 나왔지만, 최종적으로는 아래 <표 6>과 같이 5개년 계속사업 총액 7,200만 엔으로 확정되었다.¹¹⁹⁾

<표 6> 1936년 조선총독부특별회계 철도건설 및 개량비 실행예산 추가 내역(단위 : 엔)

사항	실행예산 추가 (1936.05)	비고
중앙선 건설비	4,000,000	5년 계속사업 총액 72,000,000엔 (사업공채 발행)
부산-신의주 간 개량(교량 및 레일 개선)	2,327,000	계속사업 총액 9,073,000엔 (사업공채 발행)
부산-신의주 간 일부 복선	493,000	
마산선 기면(基面) 상승	500,000	
합계	7,320,000	

출처 : 大藏省, 「朝鮮總督府昭和十一年度歳出實行豫算追加額事項別表」, 『第六十九回帝國議會提出(第二號) 昭和十一年度歳入歳出實行豫算追加參考書』(平22財務01360100 國立公文書館), 1936.05.; 「全長二百七十哩朝鮮中央を縦貫新路線, 滿洲國に連絡」, 『讀賣新聞』, 1936.04.22.; 「第六十九回帝國議會 衆議院 朝鮮事業公債法中改正法律案委員會議錄(速記)第二回」, 1936.05.18, 1쪽

<표 6>을 통해 1936년 5월 추가예산이 가진 중요한 성격을 확인할 수 있다. 먼저 철도개량비로 추가된 332만 엔의 내용을 보면, 철도망 개량의 핵심이자 가장 중요한 부분이라 할 수 있는 복선화 개량이 비로소 부산-삼랑진 구간부터 시작되었다. 복선화 개량의 뒤늦은 시작은 1935년까지 조선철도의 1km 당 개량비 수준이 일본은 물론 대만보다 낮았던 상황을 반영한다.¹²⁰⁾ 대만철도의 복선화가 지룽(基隆)-타이베이(臺北) 구간이 이미 완성되고 1935년 주난(竹南)까지 연장되어 북부 종관선이 사실상 완료¹²¹⁾되었던 것에 비하면 조선철도의 복선화는 상당히 늦어지고 있었다. 이는 복선화 개량은 가급적 식민지 철도의 영업수입에 의존하고자 했던 일제의 의도에 따른 것으로 보인다. 실제로 1934년 이후 조선철도가 의미있는 순익을 거두기 시작하자 보통재원 조달에 의한 복선화 개량비를 책정했던 것으로부터 유추할 수 있다. 그러나 일제의 만주침략 본격화 이후 만주로의 수송량 폭증과 이로 인한 체화의 심화¹²²⁾, 군부가 체감하는 군사수송의 필요성이 더 컸기 때문에 추가예산으로 복선화 추진을 시도했다고 볼 수 있다.

그 외 개량 중 마산선 기면 상승처럼 앞서 추가된 마산항, 부산항 등 항만 수축과 직간접적으로 연계되는 개량사업이 눈에 띈다. 부산에 집중되어 있던 일본-조선 간 해상수송망의

과 함께 포함되어 있었던 후순위 노선이었다(大平鐵畊 編, 1927, 『朝鮮鐵道十二年計劃』, 鮮滿鐵道新報社, 225쪽).

118) 「財源은 公債 各方面의 注目잇그는 朝鮮中央線의 內容 陸軍, 大藏, 拓務省意見一致로 京釜線과 別個로 敷設」, 『毎日申報』, 1936.04.22.; 「宇垣總督, 拓相を訪問」, 『讀賣新聞』, 1936.04.24.; 「京釜新線敷設費 千二百萬圓計上 財源은 全部公債로」, 『朝鮮中央日報』, 1936.05.01.

119) 大藏省, 「朝鮮總督府昭和十一年度歳出實行豫算追加額事項別表」, 『第六十九回帝國議會提出(第二號) 昭和十一年度歳入歳出實行豫算追加參考書』(平22財務01360100 國立公文書館), 1936.05.; 「京釜新線建設費等 第二追加豫算發表 그總額一千百十二萬圓으로 本府 今年度總豫算 三億二千九百萬圓」, 『毎日申報』, 1936.05.09.; 「未曾有의 大膨脹 昨年度豫算보다 三千萬圓이 増加」, 『毎日申報』, 1936.05.09.

120) 정태현·박우현, 2020, 「일제시기 철도재정의 식민지성 -회계과목 분석과 순익 추산을 중심으로-」, 『한국사학보』 78, 236~239쪽.

121) 高成鳳, 2006, 『植民地の鐵道』, 日本經濟評論社, 21~22쪽.

122) 林采成, 2005, 『戰時經濟と鐵道運營 : 「植民地」朝鮮から「分斷」韓國への歴史的経路を探索』, 東京大學出版會, 39~41쪽.

다각화를 통한 수송력 증대로 이해된다. 해당 내용은 앞서 언급한 1939년 7월 15일 조선군 참모장이 정무총감에 보낸 「조선군의 제 시설 희망요강」에도 군사수송 혹은 군수자원 개발 상 특히 중요한 기존 계획으로 강조되고 있다. 특히 개량과 관련해 해당 문서에 강조되고 있는 것은 여수-이리-대전 간 수송력 증가¹²³⁾, 마산-진해-삼랑진 간 수송력 증가¹²⁴⁾인데, 전자는 여수항 수축 그리고 1935년 단행된 (주)남조선철도 매수로 연결되는 여수를 종단항으로 경전선, 호남선을 거쳐 경부선 대전역에 이르는 또 다른 종관루트 구축이고, 후자는 1936년 5월에 추가된 마산항 수축과 마산선 개량을 포함한 종관루트 구축이었다.

<그림 1> 1942년 현재 부산, 여수, 마산 기점 철도 현황



출처 : 朝鮮總督府 鐵道局, 『朝鮮鐵道狀況』 33, 1942.11.

중앙선 부설도 항만수축과 철도개량에서 보이는 특징과 같은 맥락이었다. 1936년 사업공채 예산증액뿐 아니라 5년 계속사업 7,200만 엔이라는 거액의 건설계획이 갑작스럽게 내각의 승인을 얻었기 때문에 제국의회에서도 많은 논란이 일어났다. 「조선사업공채법」의 개정도 필요했는데 1934~1935년의 미미했던 발행한도 확장과 달리 8,040만 엔의 대규모 한도 확장을 요구하는 법 개정이었다.¹²⁵⁾ 8,040만 엔은 1936년까지 12차례 진행되었던 「조선사업공채

123) 해당 루트로는 조선 주둔 일본군이 1935년 10월 제2차 사단대향연습을 시행하기도 했다(김상규, 2022, 『조선 주둔 일본군의 대외 침략과 군사동원』, 고려대학교 한국사학과 박사학위논문, 151~154쪽).

124) 朝鮮軍參謀長 北野憲造, 「朝鮮軍ノ諸施設希望要綱」, 『朝鮮軍關係書類』(京都大學·大學院經濟學研究科 經濟資料センター 所藏 『堀和生氏舊藏資料』), 1939.07.15.

125) 「朝鮮事業公債法中ヲ改正ス(發行限度増加)」(類01992100 (國立公文書館 所藏)), 『公文類聚 第六十編 昭和十一年 第四十九卷 財政八 國債 貨幣 官有財産』, 1936.05.24.

법」의 발행한도 확장 중에서「12년계획」이 통과되었던 1927년 개정과 1922년 개정 다음으로 큰 폭이었다.¹²⁶⁾

제69회 제국의회 중의원에서 「조선사업공채법」 개정을 다뤘던 위원회에서 조선신문, 조선 공론 사장 등을 역임했던 마키야마 고조(牧山耕藏)¹²⁷⁾는 위원장 자격으로 기존에 1,700만 엔에서 가능하면 2,300만 엔 정도로 조선철도 건설 및 개량에 사업공채를 발행했는데, 갑자기 신규노선 부설을 승인한 특수한 사정이 있는지 자세한 설명을 요구했다.¹²⁸⁾ 그러자 척무대신은 국방상 의미가 있으니 속기중지를 요청했다.¹²⁹⁾ 이후에도 중앙선 부설 승인을 핵심으로 했던 제69회 제국의회 조선사업공채법 중 개정법률안 위원회는 속기중지와 비밀회 전환이 빈번했다.¹³⁰⁾

126) 부표 2 참조. 구체적인 확장 한도 책정 내역은 다음과 같다. 추가예산에 포함된 철도건설 및 개량비 총액 81,073,000엔, 항만수축비 6,091,000엔을 합해 87,164,000엔이 향후 조선사업공채 발행 계획에 추가되었는데 현재 1935년 개정에 따른 「조선사업공채법」 발행 한도 상 6,773,398엔의 발행여력이 있어 이를 차감한 약 8,040만 엔의 발행 한도 증액을 단행했다(「第六十九回帝國議會 衆議院 朝鮮事業公債法中改正法律案委員會議錄(速記)第二回」, 1936.05.18, 1쪽).

127) 이형식, 2014, 「1910년대 일본제국의회 중의원과 조선통치」, 『사총』 82 참조.

128) 마키야마는 기존에 1,700~2,300만 엔 정도를 발행하다가 갑자기 8천만 엔이라는 거대한 계획이 제안된 것에 대해 의문을 제기했는데, 이는 5개년 계속사업 총액인 8천만 엔을 1년 치 사업공채 발행액으로 착각한 발언으로 보인다(「第六十九回帝國議會 衆議院 朝鮮事業公債法中改正法律案委員會議錄(速記)第二回」, 1936.05.18, 23쪽).

129) 「第六十九回帝國議會 衆議院 朝鮮事業公債法中改正法律案委員會議錄(速記)第二回」, 1936.05.18, 23쪽.

130) 「第六十九回帝國議會 衆議院 朝鮮事業公債法中改正法律案委員會議錄(速記)第四回」, 1936.05.20, 2쪽; 「第六十九回帝國議會 衆議院 朝鮮事業公債法中改正法律案委員會議錄(速記)第五回」, 1936.05.21, 2쪽.

<그림 2> 1939년 현재 중앙선 현황



출처 : 朝鮮總督府 鐵道局, 『朝鮮鐵道狀況』 30, 1939..

현재 확인할 수 있는 1936년 5월 20일 비밀회에서 발언을 통해 2.26 사건 이후 조선총독부와 대장성 그리고 군부가 중앙선 부설을 서둘렀던 가장 중요한 이유를 유추할 수 있다. 비밀회에 출석한 해군성 군무국장 도요다 소에무(豊田副武)는 블라디보스토크에 주둔하고 있는 소련 병력이 계속 늘어나고 있는 점, 특히 비행기, 잠수함 병력이 현저하게 늘어나고 있는 점을 언급하며 잠수함 폭격에 의한 철도파괴 가능성을 강조했다.¹³¹⁾ 즉, 현재 한반도 남부를 종관하는 노선의 경우 운영 중인 경부선이나 부설 중인 동해선은 일부 혹은 전부를 해안과 인접하고 있으므로 잠수함 폭격에 의한 철도파괴 가능성에 노출되어 있지만 모든 노선이 한반도 중부 내륙을 관통하기 때문에 이와 같은 위험에서 자유로웠다.

이처럼 2.26 사건 이후 전격적으로 추가된 조선사업공채의 발행내역을 보면 항만과 철도에 집중되어 있다는 점, 명확하게 군부 요구가 반영된 신규사업이라는 점, 그리고 항만수축과 철도건설 및 개량 모두 철저히 일본에서 조선을 거쳐 만주로 향하는 일선만 종관루트 다각화라는 목표 즉, 대륙침략을 염두에 둔 중핵이었다는 점을 명확히 할 수 있다. 이에 더해 중앙선 신설은 대륙침략에 대응으로 동반할 수 있는 적의 공격을 대비하는 군사적 측면까지 포함하고 있었다. 아직 중일전쟁이 발발하지 않은 시기였지만, 조선사업공채 발행정책

131) 「第六十九回帝國議會 衆議院 朝鮮事業公債法中改正法律案委員會 軍事國防二關スル件」, 『衆議院秘密會議事速記録集 2』, 1997, 357~361쪽

에서는 실질적인 전시체제가 시작되고 있었다. 군사적 성격이 명확해진 철도·항만 집중 체제 속에서 지역에서부터 무르익었던 군산, 강릉 등의 항만수축, 횡단철도부설 등의 요구는 성사될 여지가 없었다.

4. 맺음말

이 글은 1935~1936년 조선총독부특별회계 예산편성 과정에서 조선사업공채 발행액이 결정되는 양상을 일본 정부 대장성을 중심으로 한 정당 세력, 육군성 중심의 군부 세력의 군사비 증대를 둘러싼 갈등과 조선 내 자본가들의 요구 및 조선총독부의 소극적 대응이라는 측면에서 살펴보았다. 1935년 예산편성을 앞두고 있었던 1934년 하반기는 대공황 이후 점차 경기회복 국면으로 들어섰던 시기로 조선 내 자본가들은 재정투자를 통한 인프라 확충을 요구하는 진정운동을 활발히 전개했지만, 조선총독부로서는 1933년 하반기부터 긴축으로의 전환을 구상했던 대장성의 공채 삭감방침이 확정되자 이를 수용하지 않을 수 없었고, 조선 내 요구는 정책으로 받아들여지지 못했다. 게다가 군사비 증액을 요구하는 군부와 대장성의 갈등이 심해지며 대장성 계획보다 군사비가 늘어나자 식민지 공채를 추가로 삭감하려는 대장성의 요구도 더해졌다.

그 결과 1935년 예산편성에서 조선사업공채는 1934년 예산보다 5,478,536엔 감액된 2,400만 엔으로 감소했고, 철도건설 및 개량비를 제외한 항만, 도로, 치수사업 등에 대한 공채발행이 모두 중지되었다. 그런데 철도로 시선을 좁히면 철도건설 및 개량비는 1934년보다 오히려 증가했다. 만주사변, 그리고 만주국이 만들어진 후 늘어나던 군사적 객화수송에 따른 체화문제를 타개하기 위한 종관철도망의 수송능력 확충으로의 공채발행 집중이었다고 설명할 수 있다.

1936년 예산편성을 앞두고 있었던 1935년 하반기 대장성은 공채발행을 점차 줄이는 점감방침을 강하게 밀어붙였고, 이에 더해 식민지에서도 일반회계로 잉여금을 이월하는 조치를 단행했다. 일본재정의 세입적자를 보전하는 데 식민지도 역할을 분담하라는 명목이었는데 세입적자의 이유가 군사비 급증이었다는 점에서 사실상 군사비 분담이었다. 실제로 이는 1938년부터 시행된 임시군사비특별회계 이월금 상설화 조치의 전신이었다. 조선사업공채 발행도 1935년보다 줄어든 2,280만 엔까지 감액하는 결정이 내려졌다.

하지만 이와 같은 모든 논의는 1936년 2.26사건을 일으키며 사실상 일본정치를 장악한 군부가 새롭게 예산을 편성하며 원점으로 돌아갔다. 1936년 5월 임시의회를 앞두고 갑자기 예정에 없던 조선사업공채 882만 엔이 추가되었다. 그동안 공채발행을 논의할 때 전혀 언급되지 않았던 중앙선 철도 건설과 1935년에 보통채원 조달로 공사를 시작했던 부산항, 마산항 수축을 사업공채로 재원대체하는 명목이었다. 경부선을 보완하는 제2종관철도망으로 중앙선의 부설요구는 오래전부터 존재했지만, 조선철도12년계획이 종료되지 않았던 시점에서 갑자기 건설 중인 다른 노선들을 제치고 중앙선 부설이 승인된 것은 일반적인 상황은 아니었다. 제국의회에서도 지적이 이어졌다. 갑작스럽게 중앙선 부설이 승인된 이유로 블라디보스토크에 늘어나고 있는 병력 상황, 잠수함 공격 등의 우려로 해안과 접하지 않은 내륙철도 건설

의 필요성이 강조되기도 했던 것처럼 2.26사건 이후 대륙침략을 위한 재정투자를 크게 늘렸던 군부 주도의 공채증액 움직임이 실현된 것으로 이해할 수 있다. 1936년 예산편성에서 조선사업공채 발행으로 자금을 조달했던 사업의 군사적 성격이 명확해지면서 지역에서부터 무르익었던 횡단철도 부설, 이 철도와 접했던 항만의 수축 등의 요구는 성사될 여지가 없었다.

박우현, 「1930년대 중반 조선사업공채 발행의 군사화와 조선사회의 괴리」에 관한 토론문

구병준(독립기념관)

발표문은 조선사업공채라는 소재를 중심으로 군부, 일본정부, 조선총독부, 민간 자본가 등 여러 주체를 분석하여, 중일전쟁 직전 조선 개발이 군사적 목적으로 경도되어 가는 과정을 밝혔다. 특히, 제국의회 의사록이나 일본 공문서관 행정문서와 같이 접근이 쉽지 않은 자료들을 폭넓게 활용하여 시대상을 생생하게 재현했다. 몇 가지 질문으로 토론을 갈음하고자 한다.

1. ‘조선사회의 괴리’의 구체성

이 글의 제목이 “1930년대 중반 조선사업공채 발행의 군사화와 조선사회의 괴리”인데 ‘조선사업공채’는 아주 구체적이다. 그러나 ‘조선사회의 괴리’는 그만큼 구체적이지는 않은 것 같다. 발표문 본문에서는 총독부 관료가 어떤 역할을 했는지, 민간 자본가의 요구는 어떤 것이었는지 곳곳에서 나타난다. 그러나 목차에서 ‘대장성’과 ‘군부’는 있지만, ‘총독부’나 ‘자본가’가 없는 데서도 알 수 있듯이, 이들은 주연보다는 조연으로 배치되었다.

‘조선사회의 괴리’를 구체적으로 살펴볼 수 있는 방법이 무엇이 있을지 고민해 볼 필요가 있다. 예컨대, 본문에서 언급되었듯이 자연 재해는 식민지기 내내 이어졌다. 그래서 총독부에서도 사방사업을 추진하려고 했지만, 대장성의 긴축재정, 그리고 군부의 철도중시 방침으로 인해서 자금 확보에 실패했다. 그러나 그 직후인 1938년에는 북부지방에서 폭우가 내렸고, 1939년에는 전 조선 대가뭄이 발생했다.¹³²⁾ 그렇다면 사방사업 추진과 좌절에 주목하여 생태환경사적인 접근도 시도해볼 수 있지 않을까 생각한다. 물론 총독부가 계획한 사방사업이 어떤 민족이나 계층을 보호하거나 혹은 배제하려고 했는지 살펴보는 것도 중요한 연구 주제가 될 것이다. 발표자가 ‘조선사회의 괴리’를 어떻게 더욱 구체적으로 보여줄 수 있을지 궁금하다.

2. 공채 정책의 식민지성과 해방 이후로의 확장

발표자의 문제의식은 공채 정책의 ‘식민지성’이라고 생각된다. 공채는 근대적 재정조달 제도이지만, 식민지에서는 공채 발행권한을 제국 정부가 가지기 때문에, 식민지는 그에 적

132) 樋口雄一, 『戰時下朝鮮の農民生活誌 : 1939-1945』, 東京:社會評論社, 1998; 이송준, 『일제하 전 시 농업정책과 농촌 경제』, 선인, 2008; 고태우, 「기후, 날씨와도 싸워야 했던 일본제국주의, 그리고 식민지민 - 길었던 한 해, 1939년 조선 대가뭄의 양상과 그 여파 -」, 『역사와 현실』 118, 한국 역사연구회, 2020.

합한 공채 정책을 행사할 수 없었다라고 정리된다.

연구의 확장을 위해서 몇 가지 질문하고자 한다. 첫째, 조선사업공채는 해방 이후 어떻게 처리되는가? 1953년 이후 일본 ‘폐쇄기관청산위원회’에서 청산 절차를 거쳤을 것으로 생각되는데, 일본에서 어떤 과정을 통해 정리되는지 궁금하다. 둘째, 조선사업공채는 식민지적 근대론과 식민지근대화론 관점에서 어떻게 설명되는가? 일본 제국이 식민지 조선을 개발하기 위해 ‘투자’했다는 근거가 될 수도 있는데, 어떻게 볼 수 있을지 궁금하다. 셋째, 해방 이후 공채, 혹은 국채 발행 정책과 어떻게 비교할 수 있는가? 독립국가로서 공채 발행 권한을 가진 상황에서 그 정책은 식민지기와 어떻게 다른지, 혹은 식민지기와 연속성이 발견되는지 궁금하다.

마산화력발전소 운영 초기의 매연[飛灰] 문제와 지역사회의 대응

정대훈(국사편찬위원회)

1. 머리말
2. ‘합의’된 전원개발구상 : 화력발전소의 건설과 한미 합의
3. 발전(發電)의 그늘 : 마산화력발전소의 가동과 비회 문제
4. 맺음말

1. 머리말

한국의 총발전량 중 화력발전이 차지하는 비율은 2020년 기준 59.3%로 수력(1.7%)이나 원자력(38.9%)에 비해 단연 높다. 에너지원 별로 살펴보면 전체의 44%를 차지하는 석탄화력의 비율이 가장 높다.¹⁾ 이처럼 석탄화력발전은 전력(電力)을 통해 우리의 일상을 유지시켜주는 고마운 존재이다. 하지만 석탄화력발전은 기후위기의 주요 원인으로 지목되는 이산화탄소를 비롯하여 초미세먼지와 질소산화물, 황산화물 등의 오염물질을 배출하기 때문에 가능한 빨리 퇴출되어야 할 에너지원으로 간주되고 있기도 하다. 이러한 전세계적인 흐름에서 한국도 예외는 아니어서 문재인 정부가 2021년 10월에 의결한 2050 탄소중립 시나리오는 2050년까지 석탄화력발전을 완전히 퇴출하겠다는 구상을 밝힌 바 있고, ‘탈원전’에 비판적인 윤석열 정부조차도 올해 말 발표 예정인 10차 전력수급기본계획에서 석탄화력발전소를 줄여나간다는 방침을 밝힐 것으로 알려져 있다.

그렇다면 한국에서 석탄화력발전이 시작된 것은 언제일까. 석탄화력발전소를 비롯한 대규모 발전소가 본격적으로 건설되기 시작한 것은 1920년대의 일이다. 당시에 형성된 한반도의 전력구조는 수풍발전소 등 한반도 북부의 대규모 수력발전소가 중심이었다. 그러나 수력발전소는 겨울철 갈수기에 발전량이 줄어들기 마련이고 한반도 남부는 수력발전소로부터 멀기도 했기 때문에 한반도 남부에는 수력발전소를 보조할 수 있는 화력발전소가 필요했다. 영월화력발전소, 당인리화력발전소 등이 건설된 것은 이 때문이었다.

화력발전소의 매연 문제가 본격적으로 제기된 것은 그보다 늦은 1950년대 중반의 일이었다. 미국의 원조로 마산과 당인리, 삼척에 세워진 도합 10만kW 규모의 화력발전소에서 발생한 매연이 문제가 된 것이다. 이는 대규모 시설에 따르는 공기오염과 발전(發展)에 따르는 문제를 체감하게 된 첫 경우였다. 이들 화력발전소의 건설은 1948년 5·14 단전 이후 만성화된 전력난을 극복할 수 있는 획기적인 계기가 되었지만, 동시에 이들 발전소에서 비롯한 매연 문제는 발전(發電)에 따르는 위험부담을 특정 지역 혹은 특정 집단에게 전가한 결

1) 국가지표체계(<http://www.index.go.kr/>) ‘석탄화력발전비율’ 항목 (검색일: 2022년 9월 18일.)

파이기도 했다. 이는 방사성폐기물처리장이나 송전탑 건설을 둘러싸고 여전히 반복되고 있는 갈등의 기원을 살펴본다는 점에서 오늘날 되짚어볼 가치가 있다.

화력발전소를 중심으로 한 1950년대의 매연 문제는 그간의 연구에서는 거의 논의되지 못했다. 한국 현대 전력산업을 논한 연구들에서도 소략하게 언급되는데 그쳤고,²⁾ 매연 문제를 논한 연구들 역시 연구의 범위가 1950년대까지 소급하지는 않았다.³⁾ 그간 공백으로 남아있었던 1950년대 화력발전소의 매연 문제를 살펴보고자 하는 이 글은 그 중에서도 1955년에 완공된 마산화력발전소(이하 마산발전소)의 매연 문제를 살펴볼 것이다. 마산발전소는 당시에 건설된 화력발전소 중 최대 규모인 5만kW의 시설용량을 보유한데다가 마산시 외곽의 주거지역에 인접하여 그 어느 발전소보다 매연이 심각했기 때문에 당시의 매연 문제를 살펴보기 위한 사례로 매우 적절하다.

먼저 본문의 첫 번째 장에서는 마산화력발전소가 건설되는 과정을 살펴본다. 이를 통해 마산발전소 매연의 주요한 몇 가지 원인이 발전소의 건설 과정 그 자체에서 기인하였음을 드러내고자 한다. 본문의 두 번째 장에서는 마산발전소의 매연 문제가 전개되는 과정을 살펴보고자 한다. 마산발전소의 매연은 화력발전소 일반의 문제이기도 했지만 마산 지역의 특수한 상황 때문에 더 확대된 면도 있기 때문이다. 화력발전소의 건설 과정을 살펴기 위해서는 RG 469 등 미국 원조당국 문서를 주로 활용했고, 중앙일간지에서는 거의 다루지 않았던 마산발전소의 매연 문제와 이에 대한 지역사회의 대응은 『마산일보』를 중심으로 살펴보았다.

2. ‘합의’된 전원개발구상 : 화력발전소의 건설과 한미 합의⁴⁾

1. 전력난 해결을 위한 발전소건설계획

한국의 전력산업은 식민지기를 거치며 전체 시설용량이 200만kW에 달할 정도로 거대하게 성장했다. 하지만 대부분의 발전시설이 38선 이북에 있었기 때문에 해방과 분단을 거치며 남한은 고질적인 전력난에 시달려야 했다. 물론 해방 직후에는 38선 이북으로부터의 수전(受電)이 원활했기 때문에 특별한 문제가 없었다. 그러나 1948년 5월 14일 북측이 송전(送電)을 일방적으로 중단하면서(5·14 단전) 전력난이 촉발되었다. 이어 2년 뒤에는 한국전쟁이 발발하여 전력시설이 큰 피해를 입으면서 전력난은 좀처럼 나아질 기미를 보이지 않았다. 전쟁으로 파괴된 전력시설에 대한 복구는 휴전 즈음에 이미 대략 완료되었으나 휴전과 함께 전력수요가 급격히 상승하면서 발전시설을 추가로 확보해야 할 필요성은 여전했다.

전쟁 이후 전력수요가 급증할 것이라는 것은 충분히 예측 가능한 일이었다. FOA(Foreign Operation Administration, 대외활동본부)는 한국의 전력수요가 1959회계연도까지 22만

2) 오선실, 2017, 「한국 현대 전력체계의 형성과 확산, 1945-1980」, 서울대학교 박사학위논문 ; 정대훈, 2022, 「해방 이후의 전원(電源)개발구상과 전력산업 개편」, 한양대학교 박사학위논문.

3) 원주영, 2020, 「한국의 대기오염 규제와 기준의 정치, 1960-2020」, 서울대학교 박사학위논문 ; 신재준, 2021, 「1970년 전후 공해(公害)의 일상화와 환경권 인식의 씨앗」, 『역사문제연구』 45.

4) 이 장은 저자의 2022년 박사학위논문 『해방 이후의 전원(電源)개발구상과 전력산업 개편』의 4장과 5장 일부를 수정·보완한 것이다.

5,000kW에 늘어날 것으로 예상하고, 새로운 발전시설을 건설하지 않는 한 전력난은 계속 심화될 것이라고 보았다. 네이산 보고서는 1952/53회계연도 기준 7만 5,800kW인 평균발전능력(발전량 6억 6,400만kWh)이 1958/59회계연도에는 22만 3,700kW(발전량 19억 6,000만kWh)까지 증가해야 한다고 보고, 이를 충족시키기 위해 9만kW 규모의 화력발전소 건설을 제안하였다.⁵⁾ 타스카 보고서는 한국의 경제성장을 위해 평균발전능력이 1956회계연도에 23만 8,000kW로 각각 늘어나야 한다고 지적했다.⁶⁾

발전능력의 확충에 대해서는 한국 정부가 더 절실한 입장이었다. 5·14 단전 이후 만성화된 전력난을 타개하기 위해서는 기존 발전시설을 복구하거나 효율을 개선하는 것으로는 한계가 있었기 때문에 새로운 전원(電源)을 개발할 필요가 있었다. 한국 측의 필요는 휴전 직후 발표된 전원개발3개년계획(이하 3개년계획)으로 공식화되었다. 이 계획은 상공부에 설치된 전원개발계획추진위원회가 약 2개월의 논의 끝에 확정된 것이었다. 이전에 제출되었던 전원개발구상들에 비하여 3개년계획은 수력발전의 비중을 높게 잡은 것이 특징이었다. 이러한 변화는 한국전쟁을 거치며 북한강 수계와 화천수력발전소를 확보하면서 전력자원으로서 한강 수계가 갖는 가치가 커진 것이 주로 작용한 것으로 보인다. 화천발전소 그 자체가 이미 남한 최대의 수력발전소였고 화천발전소의 방류량을 조절함으로써 하류에 위치한 청평수력발전소의 발전효율도 개선할 수 있었기 때문이다. 또한 수력발전은 화력발전과 달리 일단 시설을 건설하기만 하면 별도의 연료비가 소요되지 않기에 발전용 연료를 수입하는데 따르는 비용 부담을 덜 수 있다는 고려도 3개년계획의 근간에 깔려 있었다.⁸⁾

〈표 12〉 역청탄과 무연탄 비교

함량	역청탄		무연탄	
	일본	미국 저급탄	영월	삼척
수분	8.76	2.70	2.00	4.90
휘발분	7.04	17.20	5.74	5.68
탄소	51.60	76.10	51.16	66.67
회분	26.60	4.00	41.10	22.52
열량(cal/kg)	5,622	-	4,440	5,735

출처 : 'Report of Korean Power Mission for Oct. Nov. & Dec. 1948', RG 338, Entry 11070, Box 107. (AUS004_25_00C0233 원문 p. 68.)

물론 발전용 연료를 국내에서 수급한다면 재정 부담이 덜할 수도 있지만 여기에는 다른

5) 조영준·류상윤·홍제환 역해, 앞의 책, 436~437쪽.

6) 'Strengthening the Korea Economy, Report to President', RG 84, Entry UD2846, Box 16. (AUS003_06_01C0003_012 원문 p. 41.)

7) 네이산 보고서와 타스카 보고서의 간행 경위 등에 관해서는 조영준·류상윤·홍제환 역해, 2019, 『한국 경제의 재건을 위한 진단과 처방: 『네이산보고』(1954)의 재발견』, 한국학중앙연구원출판부 ; 정진아, 2013, 『한국경제재건을 바라보는 유엔과 미국의 시선: 네이산 예비 보고서와 타스카 보고서』, 『한국경제정책자료』 8, 국사편찬위원회 참조. 네이산 보고서의 내용은 조영준·류상윤·홍제환 역해, 앞의 책. 참조. 타스카 보고서의 본문은 『1950년대 한국경제 관련 미국문서』, 국사편찬위원회, 2011.를, 요약본과 부록은 『한국경제정책자료』 8, 국사편찬위원회, 2013. 참조.

8) 정대훈, 2022, 「1940년대 후반 -1950년대 전원개발구상의 추이」, 『경제사학』 46, 134~141쪽.

문제도 있었다. 당시 한국에서 생산된 무연탄은 여러 측면에서 발전용 연료로 부적합했다. 1948년 한국을 방문한 전력사절단의 분석(<표 1>)에 따르면, 영월화력발전소의 발전용 석탄을 공급한 영월탄광의 경우 회분 함량이 높고 열량은 낮아 발전용 연료로는 썩 좋지 않았다. 삼척탄광의 탄질(炭質)이 그나마 수입산 유연탄에 근접했지만 생산량이 많지 않아 그 역시도 발전용으로는 부적합했다. 이 때문에 한국의 화력발전은 대부분의 연료를 수입산 유연탄에 의존할 수밖에 없었다. 이런 상황에서 연료 수입에 따르는 비용 부담을 줄이기 위해 서라도 한국 측은 화력발전소 건설에 소극적일 수밖에 없었다.

한국 측의 전원개발계획과 별개로 FOA 역시 발전시설 건설을 위한 계획을 수립·추진했다. FOA는 한국이 군사적 능력을 갖추고 생활수준을 전반적으로 향상시킬 수 있도록 농업, 공업, 광업, 전력 등의 분야에서 인력을 육성하고 재정을 안정시키며 운송능력을 강화시키는 것에 주안점을 둔 1954회계연도 계획을 수립했다. 이 계획은 전력 분야에 대해 1959회계연도까지 시설용량 39만 9,220kW, 평균출력 27만 3,400kW를 확보한다는 목표를 설정하고 이를 위해 새로운 발전소를 건설하도록 하였다.⁹⁾

FOA의 계획은 서울과 부산에 각각 화력발전소를 건설하는 것이었다. 서울의 화력발전소는 경인지역의 전력수요를 염두에 둔 것이었고 부산의 화력발전소는 부산항과 마산항에 정박 중이던 발전선(發電船)의 철수를 대비한 것이었다. 그리고 이와 별도로 충주와 여주에 시설용량 10만kW, 평균출력 4만kW 규모의 수력발전소를 건설하기 위한 사전조사 예산도 책정하였다.¹⁰⁾ FOA의 계획은 1954회계연도에 수력발전소 건설을 위한 조사를 실시하여 지점과 규모를 결정한 후 1955회계연도에 건설을 시작한다는 것이었다. 이러한 계획은 FOA의 전원개발구상이 궁극적으로는 화력발전과 수력발전의 상보적인 관계를 지향하되 일단은 화력발전소를 중심으로 발전능력을 확충하는 데 주안점을 두었음을 의미한다.¹¹⁾

그런데 FOA는 사전조사를 위한 예산까지 책정해 놓고도 막상 때가 되자 소극적인 태도로 일관했다. FOA는 미 의회를 설득할 수 있을 정도로 설득력 있는 보고서가 필요하지만 현재로서는 이런 수준의 보고서를 작성할만큼 충분한 역량을 갖춘 업체가 없다는 이유를 들며 사전조사를 차일피일 미뤘다. 수력발전소 건설을 촉구하는 상공부의 재촉에 대해서도 계획이 차년도로 유예된 것일 뿐 사업을 진행할 의지 자체가 사라진 것은 아니라고 하였으나¹²⁾ 그렇다고 딱히 구체적인 조치를 취하는 것도 아니었다. 이후에도 사전조사를 위한 예산은 지속적으로 편성되었으나 사전조사를 진행할 수 있는 적절한 사업체가 선정되지 않았

9) 'Power', "Korea Program Files FY 1954-55", RG 469, Entry 479, Box 2. (AUS014_58_00C0003_006 원문 pp. 1~2.)

10) 'Country Program, Technical and Economic Assistance - FY 1954, Korea', RG 469, Entry UD 422, Box 15, pp. 1~5; 'Incoming Cablegram(1954.2.20.)', "Commodities-Power, 1953", RG 469, Entry UD 422, Box 4A. (AUS014_35_00C0096, 원문 pp. 215~216.); 'Report on FY 1953 and FY 1954 Accomplishments - Power Rehabilitation and Development Program', "Commodities-Power, 1953", RG 469, Entry UD 422, Box 4A. (AUS014_35_00C0096, 원문 p. 36.)

11) 'Report on Electric Power in Korea', "Commodities: Power", RG 469, Entry UD 422, Box 4A. (AUS014_35_00C0098 원문 p. 10, 17.)

12) 'From C. Tyler Wood(1955.5.13.)', "Commodities-Power, 1955", RG 469, Entry UD 1276, Box 5. (AUS014_44_00C0033 원문 p. 113.); 1955년 11월까지 사전조사를 위한 용역계약조차 체결되지 않은 상황이었다. 'Report on Electrical Power in Korea for October 1955', "Commodities-Power, 1955", RG 469, Entry UD 1276, Box 5. (AUS014_44_00C0033 원문 p. 2.)

기 때문에 수력발전소 건설은커녕 사전조사조차 제대로 이뤄지지 않았다. 수력발전소 건설을 위한 예산이 배정되지 않은 것은 물론이다.¹³⁾ 수력발전소 계획이 이처럼 지지부진했던 것은 앞서 밝힌 것처럼 미 원조당국의 전원개발구상이 화력발전소를 우선했기 때문이다. 미 원조당국은 한국의 기술수준이 수력발전소를 건설·운영할 정도가 못된다고 판단했고, 상대적으로 많은 자본이 투자되어야 하는 수력발전소 건설이 한국전쟁 이후의 인플레이션에도 부정적인 영향을 끼칠 것이라고 보았다. 한국 정부와 달리 화천수력발전소와 북한강 수계에 대해서도 큰 의미를 부여하지 않았다.

수력발전소와 달리 화력발전소 건설계획은 순조롭게 진행되었다. FOA는 1953년 7월 기준 남한의 발전능력을 평균 9만kW로 잡고 여기에 기존 발전소의 운영 개선과 탄광의 생산량 증산, 수송 시설의 건설 등으로 총 21만 8,400kW의 평균발전능력을 추가로 확보할 수 있을 것이라고 전망하였다. 이는 1959회계연도의 최종 목표인 27만 3,400kW에 비해 5만 5,000kW 정도 부족한 것이었다. FOA의 화력발전소 건설계획은 이를 충족시키기 위한 것이었다.¹⁴⁾

FOA의 이러한 계획에 한국 정부는 적극적이었다. 1954년 2월 1일 화력발전소 건설을 포함한 여러 현안을 논의하기 위해 경제조정관 타일러 우드(C. Tyler Wood), UNKRA 단장 콜터, UNKRA 전력과장 맥애피(J. W. McAfee) 등이 이승만을 만난 자리에서 맥애피는 이승만에게 가장 빠르게 발전능력을 확충할 방도로 10만kW 규모의 화력발전소 건설을 제안했다. 이승만은 이를 즉시 수용하고 미국 측에 이에 필요한 조치를 요구하였다.¹⁵⁾ 한국 정부가 적극적인 태도를 보이자 사업 주체인 벡텔(Bechtel Corporation) 역시 곧장 화력발전소 건설을 위한 조사단을 한국에 파견하여 발전소 건설을 위한 조사를 개시하였다.¹⁶⁾

이는 전원개발3개년계획이 발표되고 불과 2개월 후였다. 10만kW 규모의 화력발전소를 건설하겠다는 FOA의 계획은 한강 유역의 개발에 주안점을 두었던 3개년계획과는 사뭇 다른 것이었고, 3개년계획의 수립에 참여했던 한국의 전력기술자집단의 의견과도 무관한 것이었다. 그러나 상공부장관 안동혁과 경제조정관 백두진은 미국의 원조를 적극 수용하면서 국가가 중심이 되어 주요 기간산업을 정비해야 한다는 철학을 갖고 있었기 때문에¹⁷⁾ 미국이 제안한 발전소 건설계획에 적극 호응하며 협의에 나섰다. 상공부의 수장이자 전원개발계획추진위원회의 위원장이었던 안동혁은 스스로 세운 3개년계획을 불과 두 달 만에 내팽개친 셈이었다.

이처럼 화력발전소 건설은 미국 측의 제안과 한국 정부의 호응으로 급물살을 탔다. 그간 화력발전소 건설에 대하여 고려되었던 사항들, 예컨대 발전용 연료의 수입에 따르는 재정

13) 'From G. W. Lawson(1955.9.8.)', "Commodities-Power, 1955", RG 469, Entry UD 1276, Box 5. (AUS014_44_00C0033 원문 pp. 1~2); 'Report on Electrical Power in Korea for October 1955', "C - Power, 1957-1958" RG 469, Entry UD 1276, Box 60. (AUS014_44_00C0468 원문 p. 174.)

14) 'Report on Electric Power in Korea', "Commodities: Power", RG 469, Entry UD 422, Box 4A. (AUS014_35_00C0098 원문 p. 33.) 정대훈, 앞의 글, 144~145쪽.

15) 'Report on Electric Power in Korea', "Commodities: Power", RG 469, Entry UD 422, Box 4A. (AUS014_35_00C0098 원문 pp. 35~36.)

16) 'Airmail from J. P. Yates to C. Tyler Wood(1954.2.3.)', "Contracts - Pacific Bechtel (1954)", RG 469, Entry UD 1276, Box 26. (AUS014_44_00C0240 원문 p. 289.); 'From Earl English to C. Tyler Wood(1954.3.26.)', 'Airmail from J. P. Yates to C. Tyler Wood(1954.2.3.)', "Contracts - Pacific Bechtel (1954)", RG 469, Entry UD 1276, Box 26. (AUS014_44_00C0240 원문 pp. 265-268.)

17) 정진아, 2022, 『한국 경제의 설계자들』 역사비평사, 160~163·194~195쪽.

부담이나 국내산 무연탄의 탄질에 따르는 발전효율 저하, 매연 발생 우려 등은 시급히 발전 능력을 확충해야 한다는 당위와 한미 간의 ‘합의’ 앞에서 별다른 힘을 가지지 못하고 화력 발전소 건설계획 속으로 급격히 흡수되었다.

2. 화력발전소의 건설과 세부적인 조정들

벡텔 조사단은 3월 5일부터 약 2주에 걸친 조사 끝에 경남 마산과 서울 당인리를 후보지로 선정하고 두 곳에 각각 5만kW 규모의 화력발전소 건설을 제안하였다. 이들 두 지역이 후보지로 선정된 것은 각각 부산·마산과 경인지구의 전력수요를 충족시키기 위해서였다. 한국전쟁을 거치며 인구가 80만 이상으로 증가한 부산·마산 지역은 부산항과 마산항에 각각 정박 중이던 발전선¹⁸⁾ 자코나(Jacona)와 임피던스(Impedance)를 통해 전력을 공급받고 있었다. 이들 발전선은 도합 3만 6,000kW의 시설용량을 보유하고 있었으나 어디까지나 임시설비였다. 부산·마산 지역은 송전망의 끝단에 위치하기 때문에 영월발전소나 화천발전소 같은 대규모 발전소에서 전력을 공급받기도 어려웠다. 식민지기에 건설된 화력발전소가 부산에 있기는 했지만 매우 노후했기 때문에 이를 대체할 시설이 필요했다.

당인리의 화력발전소는 경인 지역의 전력수요를 염두에 둔 것이었다. 이미 당인리화력발전소가 2만 2,500kW 규모의 발전기 2대를 보유하고 있었지만 이는 각각 1929년과 1934년에 도입된 것으로 상당히 노후하고 고장이 잦아 가동을 중단하기 일쑤였다. 화천발전소와 청평발전소에서 전력을 공급받을 수도 있었지만 갈수기에 발전량이 줄어드는 수력발전의 특성 때문에 안정적인 전력공급을 위한 신규시설을 확보할 필요가 있었다.

이상과 같은 제안 중 마산에 대해서는 한국 정부 역시 별달리 이견이 없었다. 앞서 한국 측은 3개년계획에서 부산에 화력발전소를 지을 것을 계획하였는데, 이 역시도 발전선 철수 이후 부산·마산 지역의 전력 수요를 감당할 신규시설을 염두에 둔 것이었다. 바닷가에 위치해 연료의 공급이나 발전용수의 확보가 용이하다는 점에서 부산과 마산은 입지조건도 크게 다르지 않았다.

다만 당인리에 건설할 발전소의 규모에 대해서는 이견이 있었다. 상공부는 당인리가 석탄산지로부터 거리가 멀어 석탄 공급이 어렵다는 이유를 들어 3개년계획에서 제안했던 삼척을 대안으로 제시했다. 석탄 산지와 거리가 가까워 운송비용이 적게 들고 향후 삼척지구에서 전력수요가 늘어날 전망이 있다는 이유였다. 만약 삼척이 어렵다면 발전시설을 둘로 나누어 절반은 삼척에 건설하고 나머지 절반은 단양에 건설하는 것도 가능하다고 했다.¹⁹⁾ 이에 대해 벡텔은 단양은 화력발전소가 이미 있는 영월과 가깝기 때문에 부적당하다고 보고

18) 발전(發電)을 위해 가동되는 특수목적용 선박을 말한다. 기존 선박에 내연발전기를 탑재하여 개조하는 경우가 많지만 1968년에 가동을 개시한 스토티스(Sturgis, MH-1A)호처럼 핵발전기를 탑재한 경우도 있었다. 발전소에 비해 효율은 떨어지지만 별도의 건설비가 필요 없고 이동이 가능하기 때문에 전시(戰時)나 긴급한 전력수요를 충족시키기 위해 사용된다. 한국어로는 모두 ‘발전선’ 혹은 ‘발전함’으로 번역하지만 자체이동능력 여부에 따라 ‘powership’과 ‘power barge’로 구분하기도 한다. 이 당시 한국에 도입된 두 척의 발전선은 모두 자체이동이 불가능한 ‘power barge’였다.

19) ‘From Ahn Tong Hyuk to C. Tyler Wood(1954.3.18.)’, “Contracts - Pacific Bechtel (1954)”, RG 469, Entry UD 1276, Box 26. (AUS014_35_00C0240, 원문 pp. 277.); ‘Bechtel Corporation Proposal(1954.3.23.)’, “Commodities-Power, 1953”, RG 469, Entry UD 422, Box 4A. (AUS014_35_00C0096, 원문 p. 181.)

그 대신 당인리와 삼척에 각각 2만 5,000kW 규모의 화력발전소를 건설하는 절충안을 제시했다.²⁰⁾ 상공부가 절충안을 수용하면서 신규 화력발전소의 규모와 입지가 최종 결정되었다.

절충안에 대해 화력발전소 건설예정지를 조사했던 벡텔 조사단이 강하게 불만을 표했다. 한미 간의 협의 내용을 수용하지 않을 도리는 없었지만 그러면서도 삼척에 발전소를 건설하는 것에 대해 부정적인 견해를 숨기지 않았다. 한국 정부는 삼척에 화력발전소가 건설되어야 하는 이유로 삼척지구의 수요 증가를 들었지만 조사단이 보기에는 당시 영월과 삼척 지역의 전력부하가 평균 8,000kW에 불과했고 가까운 시일 내에 수요가 급증하리라고 볼 근거도 부족했다. 게다가 삼척은 발전용수 공급도 까다로웠다. 기술적 타당성을 최우선시한 조사단으로서는 이렇게 어려운 조건을 굳이 감수해가며 화력발전소 건설을 강행하는 것은 납득하기 어려운 일이었다. 하지만 벡텔 조사단의 불만 섞인 주장과는 무관하게 한미 간의 합의에 따라 화력발전소는 마산과 삼척, 당인리에 건설하는 것으로 최종 결정되었다.²¹⁾

발전용 연료에 대해서도 조사단은 문제를 제기했다. 벡텔 조사단은 한국산 무연탄이 생산량이 고르지 않고 탄질이 낮다는 이유를 들어 수입산 유연탄과 석유를 혼합하여 발전용 연료로 사용해야 한다고 제안했다. 앞의 장에서 살펴본 바와 같이 국내산 무연탄은 열량이 낮고 회분 비율이 높았기 때문에 발전용 연료로는 적합하지 않았다. 실제로 마산화력발전소가 건설되기 전까지 국내산 무연탄을 발전용 연료로 사용했던 영월화력발전소의 경우 이미 식민지기부터 비회[煤煙]가 문제가 된 바 있었기 때문에²²⁾ 이를 발전용 연료로 사용하는 화력발전소가 주거지역 인근에 건설될 경우 문제가 발생할 수 있다는 것은 어느 정도 예견 가능했다. 하지만 한국 정부는 석탄 수입이 무역수지에 부담을 줄 뿐 아니라 수입량 역시 일정하지 않다는 이유를 들어 한국산 무연탄이 발전용 연료가 되어야 한다고 주장했다. 국내산 무연탄이 수입산 유연탄에 비해 발전용 연료로서 상대적으로 부적합한 것은 사실이지만 그러한 단점을 감수하고서라도 수입 연료에 의존하지 않겠다는 것이었다. 최종적으로는 한국산 무연탄에 수입 석유를 10퍼센트 혼합하여 사용하는 것으로 결정되었다.²³⁾

사실 국내산 무연탄의 사용 비중을 늘리는 것은 당시 한국 정부가 일관된 고집이었다. 화력발전소의 건설에 덧붙여 당인리발전소의 기존 발전기에 대해서도 연료를 한국산 무연탄으로 전환하는 개보수공사를 미국 측에 요구했다. 수입산 유연탄을 연료로 사용하는 기존의 1·2호기 발전기와 무연탄을 사용하는 신규(3호) 발전기를 함께 운영할 경우 연료 취급과 발전 제어 과정에서 효율이 떨어질 수 있다는 우려 때문이었다.²⁴⁾ 하지만 발전용 연료를 전환하는 것에 대한 타당성 조사가 이뤄지지 못한 상태에서 이 제안은 수용될 수 없었다.²⁵⁾

20) 'Report on Electric Power in Korea', "Commodities: Power", RG 469, Entry UD 422, Box 4A. (AUS014_35_00C0098 원문 p. 50.)

21) 'To Mr. C. Tyler Wood(1954.3.26.)', "Contracts - Pacific Bechtel (1954)", RG 469, Entry UD 1276, Box 26. (AUS014_35_00C0240, 원문 pp. 265~268.)

22) 「發電所 煤煙으로 寧越草 全滅狀態」, 『조선일보』 1937년 12월 25일자; 「蹂躪(된) 寧越草! 朝鮮電力이 賠償」, 『조선일보』 1938년 1월 23일자.

23) 한국산 무연탄을 사용하면 연료부족문제가 없을 것이라는 것은 FOA 스스로가 상공부의 3개년 계획에 반대할 때 들었던 논거이기도 했다. 『한국전기백년사(상)』, 한국전력공사, 1989, 419~424쪽.

24) 'From Ahn Tong Hyuk to C. Tyler Wood(1954.3.24.)', "Contracts - Pacific Bechtel (1954)", RG 469, Entry UD 1276, Box 26. (AUS014_35_00C0240, 원문 p. 274.)

25) 이후에도 계속 발전용 연료의 국산화를 시도하였다. 1954년 11월에 국무회의에 제출한 석탄증산대책에서도 1957년부터 당인리화력발전소의 연료를 국내산 석탄으로 전환하겠다는 계획을 제

한편 마산에 지어질 화력발전소는 위치도 조정되었다. 애초 백텔 조사단은 마산항 중앙부두 인근을 부지로 제안했다. 중앙부두를 통해 건설용 자재를 도입하기가 편했고 완공 후에도 발전용 연료를 수송하기가 용이했기 때문이다. 하지만 상공부는 중앙부두에 발전소를 건설할 경우 항만과 도심의 확장을 방해할 우려가 있다고 보고 중앙부두 대신 해운동의 공터를 사용할 것을 제안하였다. 이 공터는 지금의 마산남부시외버스터미널 자리로 1950년대에는 마산시의 남쪽 외곽에 해당했다. 현재는 해안선으로부터 600m 정도 떨어져 있지만 이 지역은 식민지기 말에 새로 매립된 땅이었고 당시에는 해안가였다. 이 때문에 자재와 연료의 도입의 측면에서는 중앙부두와 조건이 비슷했다. 또한 이 부지는 국가가 소유하고 있었기 때문에 부지매입과 주민이주에 따르는 비용을 절감할 수 있다는 것도 장점이었다. 이렇게 되면 당초 3억 6,000만 원으로 추산된 건설비용 중 1억 원 이상을 절감할 수 있었었다.²⁶⁾ 부지매입비용은 내자로 해결해야 했기 때문에 한국 정부로서는 그만큼 재정 부담을 덜 수 있었다.

상공부가 발전소 부지로 지목한 곳은 마산만의 서쪽과 일대로, 흔히 ‘신마산’이라고 부르는 지역이다. 마산만의 북쪽 일대를 중심으로 성장한 마산시의 옛 도심과 구분하여 ‘신마산’이라는 이름이 붙었는데, 러일전쟁기에 일본군이 마산에 주둔한 이후 일본민간인이 대규모로 이주하기 시작하면서 새롭게 확장된 도심이었다.²⁷⁾ 그러던 것이 해방 직후 마산에 거주하던 약 6,000여 명에 달하는 일본인이 떠났고, 이후 일본에서 귀환한 2만여 명을 비롯해 한국전쟁 때 마산에 온 피난민들이 집중적으로 거주하는 지역이 되었다.²⁸⁾ 따라서 이 시기의 신마산은 상대적으로 소득수준이 낮고 발전도 더딘 편이었다.

따라서 화력발전소의 건설은 신마산 성장의 원동력이 될 수도 있었다. 그러나 화력발전소의 건설과 가동에 따르는 문제를 소득이 낮은 낙후지역인 신마산이 오롯이 떠안을 가능성도 있었다. 이 중 어느 가능성이 현실화될지는 화력발전소가 본격적인 가동을 시작하기 전까지는 알 수 없는 것이었다. 하지만 한 가지 확실한 것은 화력발전소 건설 과정에서 반드시 고려되었어야 할 기술적 측면은 한미 간의 ‘합의’ 앞에서 별달리 힘을 발휘하지 못했다는 사실이다. 한국과 미국 양 측 모두 발전소의 건설로 얻어질 발전능력과 비용의 절감에만 관심을 둘 뿐이었다. 비용 부담을 줄인다는 목표 아래 애초의 제안과 달리 발전용 연료는 한국산 무연탄으로 결정되었지만, 그에 따르는 부담은 그 ‘비용’에 포함되지 않았다. 발전소 부지가 신마산으로 결정된 것 역시 (의도했건 의도하지 않았건) 발전소의 운영에 따르는 부담을 일부 지역의 주민들에게 일방적으로 전가하는 결과를 초래했다. 마산발전소의 건설에는 전력산업 그 자체의 기술적 고려뿐만 아니라 한미 양국의 비(非)기술적 고려도 개입되어 있었다.

출하였고, 1958년 합경위에서도 당인리화력발전소의 발전용 연료 전환의 타당성을 검토하였다. 「석탄증산대책에 관한 건」, 『국무회의상정안건철』, 상공부, 1954, BA0084198.

26) 「마산화력발전소 부지의 건(1954.6.15.)」, 상공부, 1954, BA0135189.

27) 허정도, 『전통도시의 식민지적 근대화』, 신서원, 2005, 94쪽.

28) 이은진, 「1950년대 마산시 거주자의 인구학적 특성」, 『가라문화』 15, 경남대학교 가라문화연구소, 2001, 48쪽. 1960년대를 전후하여 이 지역에 공민학교가 집중적으로 설립된 것도 이러한 조건과 무관하지 않다. 유장근·박영주·문채경, 『마산지역 고등공민학교의 역사적 전개 과정과 그 의의 1949-1985』, 경상남도교육청, 2021, 174쪽.

3. 발전(發電)의 그늘 : 마산화력발전소의 가동과 비회 문제

1. 비회의 등장과 지역사회의 대응



<그림 1> 마산화력발전소 기공식 (출처: 국가기록원, 「마산화력발전소 기공식」(CET0030728))



<그림 2> 가동 직후의 마산화력발전소 (출처: 국가기록원, 「조선전업주식회사 마산화력발전소」(CET0030760))

1955년 2월 7일 오전 11시 30분, 마산시 해운동의 공터에서 마산화력발전소 기공식이 개최되었다. 상공부장관 강성태(姜聲邵)를 비롯하여 경제조정관 타일러 우드, 경상남도지사 이상룡(李相龍), 조선전업 부사장 김영년(金永年) 등 각계의 내로라하는 사람들이 참석한 성대한 자리였다. 강성태의 식사(式辭)를 시작으로 타일러 우드와 이상룡의 축사가 이어졌고, 김영년의 선창한 만세삼창으로 행사는 마무리되었다.²⁹⁾ 그로부터 약 1년이 지난 1957년 3월 27일과 4월 20일에 마산화력발전소의 제1호 발전기와 제2호 발전기의 입화식(入火式)이 각각 거행되었고, 4월 중순과 5월 초에 시운전이 개시되었다.³⁰⁾ 시운전 기간은 1년으로 예정되었고, 이 기간 동안은 건설사인 백텔이 운영을 담당했다.

해방 이후 줄곧 전력난에 시달렸고 발전시설의 확충도 정체(停滯)되었던 한국으로서는 마산에 건설된 5만kW 규모의 화력발전소의 의미가 남달랐다. 한국은 5·14 단전과 한국전쟁으로 만성적인 전력난에 시달렸지만 발전선(發電船)과 중유발전시설 정도를 제외하면 발전시설은 거의 늘어나지 않았다. 이 때문에 1950년대 중반까지 남한의 전체 발전시설규모는 20만kW 남짓에 불과했고 평균발전능력도 10만kW를 약간 상회하는 정도에 불과했다. 이런 상황에서 마산의 5만kW를 비롯하여 도합 10만kW 규모의 발전시설이 완공된 것은 남한의 전력난 해소에 큰 도움이 될 수 있었다.

29) 「起工式 舉行 馬山火力發電所」, 『조선일보』 1955년 2월 8일자; 「火力發電所 起工式 盛況 FOA資金으로 馬山에 設置」, 『경향신문』 1955년 2월 8일자.

30) 「馬山發電 入火式을 舉行」, 『조선일보』 1956년 3월 28일자; 「馬山發電所서 三日 發電開始」, 『동아일보』, 1956년 5월 4일자; 「馬山火力發電 二日부터 試驗出力」, 『조선일보』 1956년 5월 4일자.

하지만 발전소 인근 주민에게 화력발전소의 가동은 곧 재앙이었다. 발전소가 가동을 개시한 직후인 1956년 7월부터 발전소에서 나오는 비회(飛灰, fly ash)³¹⁾가 발전소 인근 지역을 뒤덮은 것이다. 비회란 석탄이 연소하면서 생긴 재가 바람을 타고 흩날리는 것을 말하는데 보통의 매연과 달리 입자가 매우 커서 심할 때는 입자를 육안으로도 확인할 수 있을 정도였다. 비회의 양도 적지 않아 지역에 따라 10~50mm 정도가 쌓여 마치 눈이 내리는 것처럼 보이기도 했다. 비회는 옥외에 널어둔 빨래나 여름철 땀에 젖은 옷에 달라붙었고 실외는 물론 문틈으로 실내에까지 침투해 음식을 오염시키거나 가게에 진열된 상품을 더럽히기도 논밭의 농작물에도 내려앉았다. 눈에 보일 정도로 입자가 크니 실외에서는 마음 편히 숨을 쉬기도 어려웠다.³²⁾

비회는 단지 미관상의 문제나 생활의 불편 정도에 그치는 것이 아니었고, 인근 지역의 부동산 가격에까지 영향을 미쳤다. 1956년 7월 이후 발전소 인근의 집값은 불과 한 달 사이에 급락했는데, 홍문동, 평화동, 유록동, 월영동, 신월동, 완월동, 창포동, 월남동 등 발전소와 북쪽으로 인접한 지역은 집값이 30% 정도 떨어졌고, 발전소로부터 1~2km 정도 더 떨어진 자산동, 중앙동 1·2가와 신흥동, 장군동 등도 10~20% 가량 떨어졌다. 집값이 크게 떨어지는 바람에 이 지역 사람들은 비회를 피해 이사를 가는 것도 마땅찮은 형편이었다.³³⁾

일상생활이 불가능할 정도로 비회 문제가 계속되자 결국 7월 12일 11시 40분 관민 대표로 마산시 부시장 정종식과 마산경찰서장 문학동(文鶴東), 상공회의소 회장 이복수(李福壽) 및 사무국장 김호인(金浩仁) 등이 마산화력발전소를 항의방문하여 건의서를 제출하였다.³⁴⁾ 이어 16일에는 이복수를 비롯한 몇몇 인물들이 상경하여 상공부장관과 조선전업 사장에게 마산시의회와 마산시장, 상공회의소 회장 명의로 된, 아래와 같은 건의서를 제출하였다.³⁵⁾

(전략) 當市 火力發電所에서는 晝夜 發電作業으로 말미아마 煤煙燒灰 等이 冲天 全市를 掩襲하여 建物住宅 및 衣類 等に 点染되어 甚至於는 洗品物 等の 乾燥조차 不能함은 勿論 市民衛生上 重大한 惡影響을 招來하고 있어 到底히 默過放任할 수 없는 實情에 있다. 冲天 全市를 掩襲하여 建物住宅 및 衣類 等に 点染되어 甚至於는 洗品物 等の 乾燥조차 不能함은 勿論 市民衛生上 重大한 惡影響을 招來하고 있어 到底히 默過放任할 수 없는 實情에 있다. 그런데 앞으로 全機能量인 五萬KW를 完全發電할 때에는 그 狀況이야말로 實로 形容할 수 없는 可恐할 狀態로 陷入될 것은 明若觀火之事로서 市民生活에 莫大한 威脅을 받고 있음은 甚히 遺憾之事로 여기는 바이다. 茲에 此 地方實情을 深察하시와 早速한 時日內에 善處하여 주시옵기를 十三萬 市民의 切實한 要望에 依하여 本 議會는 茲에 建議하는 바이다.

檀紀 四二八九年 七月 十三日

31) 당시 상황을 담은 자료에는 이 오염물질을 지칭할 때 ‘매연(煤煙)’, ‘회분(灰分 혹은 灰粉)’, ‘비회’ 등의 표현이 병용되었다. 이 글에서는 당시의 상황과 오염물질의 성질을 가장 잘 드러낼 수 있다고 판단되는 ‘비회’로 표현을 통일하기로 한다.

32) 「火電 煤煙이 保健地 汚染」, 『마산일보』 1956년 7월 10일자; 「噴出煤煙의 餘波」, 『마산일보』 1956년 8월 8일자.

33) 「噴出煤煙의 餘波」, 『마산일보』 1956년 8월 8일자.

34) 「市民保健 刻々 威脅! 火電灰量 日五噸 程度 掩襲」, 『마산일보』 1956년 7월 14일자.

35) 「火電煤煙 處理 建議」, 『마산일보』 1956년 7월 17일자; 「燒灰 全市內를 掩襲」, 『마산일보』 1956년 7월 20일자.

馬山市議會議長代理 副議長 高采烈

商工部長官 閣下

상황이 더 우려스러운 것은 당시 마산화력발전소가 시범가동 중이었다는 점이다. 발전을 시작한 후 1년간의 시운전 단계에서는 정상가동의 1/4 수준인 매일 200톤 정도의 무연탄을 사용했다. 앞서 언급한 7월 12일의 항의방문 자리에서 마산발전소 측은 매일 50톤가량의 가스와 5톤가량의 비회가 발생하는 것으로 밝혔는데, 이는 이듬해부터 완전가동이 시작되면 매일 20톤가량의 비회가 발생한다는 뜻이었다.³⁶⁾

불만 여론이 고조되는 가운데 7월 16일 마산시 차원의 건의서가 정식으로 제출되자 상공부는 이에 응하여 현지조사단을 파견하여 사태를 조사하기로 하였다.³⁷⁾ 상공부 전기국 건설과 기술관 손희호(孫喜虎)와 조선전업 화력과장 이동복(李東馥) 등 2인으로 구성된 조사단은 7월 26일 마산을 방문하여 발전소와 인근 지역을 실사하였다. 하지만 마산의 상황을 살펴본 조사단의 반응은 사람들의 기대에 크게 못미치는 것이었다. 대책을 묻는 기자의 질문에 조사단은 “참고자료를 얻기 위해 마산에 온 것이다”라고 말하며 즉답을 피하면서도 “(마산발전소는) 시운전 단계에 있으므로 어찌할 도리가 없다”라고 덧붙였다. 시범가동 중인 마산화력발전소는 백텔이 운영 중이었고 미국의 원조에 의해 지어졌으므로 한국 정부가 시설의 운영에 대해 관여하기는 어렵다는 것이었다. 특별한 대책이 없음을 사실상 인정한 꼴이었다. 조사단은 비회 중 75%는 바다로, 15%는 공중으로 흩어지기 때문에 인체에는 특별한 해가 없으리라고 덧붙이기도 하였다.³⁸⁾

조사단의 이와 같은 안일한 인식은 시민의 분노에 기름을 끼얹었다. 상공부 조사단의 반응이 보도된 직후 시민의 분노는 폭발하여 1956년 7월 31일 오전 11시 무학국민학교 운동장에서 시민대회를 열어 분노를 표했다.³⁹⁾ 이날 집회에 모인 시민들은 “상공부장관은 화력발전소 매연피해를 즉시 구제하라”, “발전소매연을 처치하자” 등의 구호를 외치며 발전소에서 발생하는 비회를 “조속히 방지하는 특별한 조치를 강구해줄 것”을 촉구하는 결의문을 채택하였다.⁴⁰⁾ 이어 시민들은 마산 지역 유력자를 중심으로 ‘매연제거추진위원회’를 구성하여 매연문제에 강력히 대응한다는 방침을 밝혔다.⁴¹⁾

의료계도 나섰다. 7월 30일 마산시의사회는 회장 제길윤과 회원 30명이 연서명한 진정서를 조선전업 사장과 경상남도 도지사, 보건사회부장관, 상공부장관, 국회의장에게 제출하였다. 여기서 의사회는 진정서는 화력발전소에서 발생한 비회가 기관지염, 폐렴, 결막염, 비염, 인후염 등의 질환을 일으킬 뿐 아니라 장기적으로는 진폐증[炭肺]이나 폐렴, 폐결핵으로까지 이어질 수 있으며 매연에 포함된 아황산[亞硫酸]이 건물의 부식을 촉진하는 등의 부수적인 피해도 유발한다고 주장했다.⁴²⁾ 1956년에 실시한 성분조사에서 연탄의 연소로 발생하는

36) 「火電 煤煙이 保健地 汚染」, 『마산일보』 1956년 7월 10일자; 「市民保健 刻々 威脅! 火電灰量 日五噸 程度 掩襲」, 『마산일보』 1956년 7월 14일자.

37) 「煤煙(火電)에 物議沸騰」, 『마산일보』 1956년 7월 25일자; 「煤煙調査團 來馬」, 『마산일보』 1956년 7월 26일자.

38) 「試運轉 段階라고 別道理 없다고 火電 煤煙對策에 暗影」, 『마산일보』 1956년 7월 27일자.

39) 「煤煙等 默過 難堪!」, 『마산일보』 1956년 7월 30일자.

40) 「煤煙 火電 防止策 緊急」, 『마산일보』 1956년 8월 1일자.

41) 「民聲：中央都賣市場設置 및 煤煙除去推進委에 一言함」, 『마산일보』 1956년 8월 10일자.

42) 「肺患者에 重大影響」, 『마산일보』 1956년 7월 29일자; 「保健都 市面目 喪失」, 『마산일보』 1956

매연에서 산화비스무트(酸化蒼鉛)와 산화철 등의 중금속이 검출되었다는 내용이 보도된 것은 의사회의 주장에 힘을 실었다.⁴³⁾

그러나 의료계의 주장은 그다지 진지하게 검토되지는 않았던 것으로 보인다. 마산발전소의 해명은 물론이고 한국 정부와 미 원조당국이 내놓은 답변과 대책 어디에도 건강과 관련된 언급은 없기 때문이다. 사실 의료계가 주장한 비회의 인체유해성 여부는 당시로서는 아직 과학적으로 검증된 것이 아니었다. 화력발전소에서 발생한 비회가 문제시된 것은 이미 20여 년 전에 영월발전소에서였지만 당시는 인체보다는 농작물에 대한 피해가 더 강조되었고,⁴⁴⁾ 사람에 대한 피해사례는 사실상 이때가 처음이었다. 이 때문에 의료계로서도 막연한 추측 이상의 주장을 내놓을 수 없었다.⁴⁵⁾

이처럼 각계에서 불만이 들끓었지만 그럼에도 불구하고 뚜렷한 해법을 찾기는 어려웠다. 후술할 구조적인 원인을 제외하면, 비회 문제의 가장 즉각적이고 효과적인 해법은 저감장치(低減裝置)⁴⁶⁾를 설치하는 것이었다. 당시 마산화력발전소에는 저감장치가 설치되지 않은 상태였다. 발전소의 건설과 시범운전을 맡았던 백텔은 발전소 가동 이후에야 비회 문제를 인지하여 부랴부랴 추가조사와를 실시하고 비회포집장치(fly ash collector)의 설치를 검토했다.⁴⁷⁾ 하지만 대외적으로는 저감장치가 이미 설치되어 있다고 선전했다. 마산 시민들의 반대운동에 직면한 마산발전소는 백텔이 당인리화력발전소의 시설점검을 마치는 1~2개월 정도 후에 장치가 작동될 것이고 그러면 비회가 10% 수준으로 떨어질 것이라고 둘러댔다. 그리고 이와 별도로 별도의 “고압채회장치”의 설치를 추진하고 있다고 밝히며 당장의 반대를 누그러뜨리려고 했다.⁴⁸⁾

마산시민의 항의 여론은 상공부를 통해 미 원조당국에 전달되었고, 이에 대해 기술고문관 윌리엄 시무어는 이듬해 2월에 상공회의소에 서한을 전달하였다. 이 서한에서 시무어는 한미합동경제위원회에서 6만 달러를 책정하였고, 필요한 기재의 조달과 기계의 설치를 적극 추진할 것이라고 밝혔다.⁴⁹⁾ 이와 같은 미 원조당국의 적극적인 대응방침은 1957년 5월 24일 민의원 김종신(金鍾信)을 통해 마산 지역 언론계에 전달되었다. 이는 미국으로부터 저감장치 총 2기를 도입하기로 하여 수력발전량이 늘어나는 시기인 7월과 8월 중으로 발전을 정지하고 설비를 설치한다는 방침이었다. 이외에도 마산의 전화회선을 증설하고 구호양곡과 후생주택 등을 제공하는 등의 보상책도 언급되었다.⁵⁰⁾ 이에 앞서 내무부장관 장경근(張暲根)은 5월 21일 마산시장실에서 기자단을 직접 만나 비회로 인한 마산시민의 고통에 공감을

년 8월 4일자.

43) 「[煤煙騷動] 事務錯誤도 有分數」, 『마산일보』 1957년 7월 21일자.

44) 「發電所 煤煙으로 寧越草 全滅狀態」, 『조선일보』 1937년 12월 25일자; 「蹂躪(된) 寧越草! 朝鮮電力이 賠償」, 『조선일보』 1938년 1월 23일자.

45) 디젤자동차 배기가스의 인체유해성 여부를 두고도 1960년대 초까지 예방의학과 공학자 사이에서 논란이 계속되었다. 한국에서의 대기환경기준은 1978년 아황산가스에 대한 기준이 도입된 것이 처음이다. 이에 관해서는 원주영, 앞의 글,의 1장과 신재준, 앞의 글,을 참조.

46) 발전소에서 발생하는 비회를 감소시키는 장치를 일컬을 때 당시 언론에서는 ‘집진장치’, ‘채회장치’ 등의 다양한 표현이 사용되었다. 이 글에서는 ‘저감장치’로 표현을 통일하기로 한다.

47) ‘Steam power plants for Republic of Korea design and construction progress report No.25 for the month of July 1956’, RG 469, Entry UD 1276, Box 24. (AUS014_44_00C0225 원문 p. 58.)

48) 「火電側 本社에 書信 煤煙對策 改善될 터!」, 『마산일보』 1956년 8월 5일자.

49) 「懸案의 煤煙問題 不遠 除去機 施設」, 『마산일보』 1957년 2월 23일자.

50) 「[金議員書信] 火電 煤煙 除去에 朗報」, 『마산일보』 1957년 5월 25일자.

표하며 이에 대해 관계 부처와 협의하겠다고 밝혔다.⁵¹⁾

이처럼 미 원조당국과 한국 정부가 비회 문제 해결에 대해 비교적 적극적인 태도로 나서면서 들끓던 여론은 조금씩 누그러졌다. 여름이 지나고 기온이 내려가자 자연스럽게 해풍이 찾아들었고 이에 따라 비회도 더 이상 주택가로 날아들지 않게 되면서 항의운동도 자연스럽게 찾아들었다. 1956년 여름 신마산을 강타한 비회 문제는 이렇게 끝나는 듯 보였다.

2. 비회의 오래된 원인들

사실 비회 문제는 구조적인 원인에 기인한 것이었다. 무엇보다 연료가 큰 원인이었다. 앞서 밝힌 바와 같이 당시에 건설된 화력발전소는 국내산 무연탄 90%에 중유 10%를 혼합하여 발전용 연료로 사용했다. 회분(灰分) 비율이 높은 국내산 무연탄을 연료가 사용했기에 비회가 많이 발생하는 것은 당연한 일이었다. 이는 비회 문제 초기부터 지적되어 언론에서는 비회를 조금이라도 줄이기 위해서는 보관과 분쇄 과정에서 주의를 기울여 석탄의 품질을 높여야 할 것이라고 지적했다. 하지만 당시 마산화력발전소는 제대로 된 보관시설도 없이 석탄을 야적(野積)하는 형편이었고 분쇄시설도 고장이 잦아 제 기능을 다하지 못하는 상황이었다. 석탄에 비해 비용 부담이 큰 중유의 비중을 늘리는 것도 한계가 있었다.⁵²⁾ 비회 문제를 해결하기 위해서는 연료 문제를 먼저 해결해야 한다는 점은 이후로도 계속 지적되었다.⁵³⁾ 1960년에는 유شم과 조선전업이 합의하여⁵⁴⁾ 중유의 비율을 늘리기도 하였으나⁵⁵⁾ 이는 어디까지나 일시적인 대책에 불과했다.⁵⁶⁾

비회 문제에는 자연적 요인도 작용했다. 남해에 면한 마산은 겨울철에는 북풍이, 여름철에는 남풍이 분다.⁵⁷⁾ 마산발전소는 마산 도심의 남쪽에 위치했기 때문에 북풍이 부는 겨울에는 비회가 바다로 날아갔지만 남풍이 부는 여름에는 비회가 인근 도심과 주택가로 날아갈 수밖에 없었다. 1956년 여름에 들끓기 시작한 시민들의 분노가 가을께부터 잠잠해진 것에는 이러한 계절적인 요인도 작용했다.

그래서 비회 문제는 이듬해 여름에 다시 등장했다. 1957년에는 비회가 조금 이르게 발생하기 시작해 조선전업의 화력발전소 정식인수 직전인 5월에 다시 문제가 되었다. 시민의 불만은 다시 커졌지만 발전소 측은 저감장치의 완공을 기다리자는 것 외에는 특별한 대응을 보이지 않았고 대책위원회 역시 특별히 활동을 하지 않았다.⁵⁸⁾ 시민의 분노를 대변해야 할 마산시 역시 정부의 입장을 그대로 추종하여 1957년 7월 국민반의 요구사항에 대하여 “인축(人畜)과 농작물에는 하등의 피해가 없다”는 요지의 답변을 했다가 시민들의 반발을 사자 부랴부랴 “매연의 유독성을 인정한다”며 부랴부랴 기존의 입장을 번복하는 해프닝이 벌어

51) 「發電所煤煙被害 張長官善處言明(馬山)」, 『동아일보』 1957년 5월 24일자.

52) 「煤煙等 默過 難堪!」, 『마산일보』 1956년 7월 30일자.

53) 「火力發電 煤煙은 解決 難望 主要「포인트」는 石炭 關係」, 『마산일보』 1960년 6월 15일자.

54) 「石炭 代置가 關鍵 煤煙 問題에 「유شم」「브」氏 言及」, 『마산일보』 1960년 6월 16일자.

55) 「煤煙除去策樹立」, 『마산일보』 1960년 8월 4일자.

56) 「恒久策을 바란다」, 『마산일보』 1960년 8월 22일자; 「火電 煤煙 또다시 내려 말썽」, 『마산일보』 1961년 1월 30일자; 「부쩍 는 火電煤煙」, 『마산일보』 1962년 6월 7일자.

57) 디지털창원문화대전 ‘기후’ 항목. (검색일: 2022년 8월 15일.)

58) 「衛生上 큰 威脅 發電所의 煤煙으로(馬山)」, 『동아일보』 1957년 5월 19일자; 「煤煙 또 全市 掩襲」, 『마산일보』 1957년 5월 20일자.

지기도 했다.⁵⁹⁾

<표 13> 마산시 동별 월남민 수 (1958년 12월 31일 현재)

지역	남자			여자			합계		
	전체	월남민	비율	전체	월남민	비율	전체	월남민	비율
월남동	4,021	280	6.96	4,364	341	7.81	8,385	621	7.41
월영동	4,862	262	5.39	5,151	258	5.01	10,013	520	5.19
추산동	2,047	220	10.75	2,224	220	9.89	4,271	440	10.30
반월동	4,824	201	4.17	5,703	196	3.44	10,527	397	3.77
완월동	4,504	153	3.40	4,693	179	3.81	9,197	332	3.61
오동동	3,815	152	3.98	4,593	172	3.74	8,408	324	3.85
산호동	4,794	101	2.11	5,347	103	1.93	10,141	204	2.01
중앙동	4,097	92	2.25	4,440	91	2.05	8,537	183	2.14
서성동	4,145	85	2.05	4,573	90	1.97	8,718	175	2.01
부림동	2,123	75	3.53	2,293	84	3.66	4,416	159	3.60
창포동	2,357	79	3.35	2,391	72	3.01	4,748	151	3.18
가포동	866	81	9.35	729	64	8.78	1,595	145	9.09
상남동	5,812	70	1.20	6,433	62	0.96	12,245	132	1.08
자산동	3,452	48	1.39	3,716	66	1.78	7,168	114	1.59
교원동	2,147	48	2.24	2,284	40	1.75	4,431	88	1.99
중성동	2,377	37	1.56	2,766	31	1.12	5,143	68	1.32
회원동	5,725	33	0.58	5,997	32	0.53	11,722	65	0.55
성호동	2,918	25	0.86	3,171	33	1.04	6,089	58	0.95
동성동	2,163	17	0.79	2,525	16	0.63	4,688	33	0.70
교방동	1,966	13	0.66	2,132	12	0.56	4,098	25	0.61
양덕동	1,292	9	0.70	1,335	9	0.67	2,627	18	0.69
봉암동	851	3	0.35	954	3	0.31	1,805	6	0.33
석전동	1,231	0	0.00	1,366	0	0.00	2,597	0	0.00
합계	72,389	2,084	2.88	79,180	2,174	2.75	151,569	4,258	2.81

출처: 이은진, 「1950년대 마산시 거주자의 인구학적 특성」, 『가라문화』 15, 경남대학교 가라문화연구소, 40, 56, 57쪽의 표를 수정.

시민들의 항의운동이 지속력을 가지지 못한 것에는 다른 이유도 있었다. 앞서 설명한 바와 같이 발전소가 건설된 신마산 지역은 시 외곽지역으로 땅값이 싼기 때문에 해방 이후에 귀환한 사람과 한국전쟁기 피난민이 이 지역에 집중적으로 몰려들어 마산 내에서도 소득과 생활수준이 비교적 낮은 곳이었다. 1958년 말 현재 마산시의 월남민 인구 분포를 정리한 <표 2>를 보자. 여기서 빗금으로 표시한 곳은 비회의 피해를 입었다고 보도된 지역으로,⁶⁰⁾ 마산 내에서도 월남민의 비율이 높은 곳이 대부분이다. 이들 지역에 거주한 월남민은 총 2,463명으로 마산시 전체 월남민 4,258명의 58%에 해당한다. 이 지역의 전체인구가 마산시 전체인구의 40%가 채 되지 않는 것을 염두에 두면 이 지역의 월남민 비율은 상당히 높은 편이었다.

59) 「駭怪! 煤煙成分에 異見? 被害全無라 斷定」, 『마산일보』 1957년 7월 20일자.

60) 완월동과 중앙동의 경우 일반적으로 신마산으로 분류되지 않는다. 이은진, 앞의 글, 355쪽. 하지만 신마산과 인접한 지역이기 때문에 비회에 자주 노출되었다.

이 때문에 마산의 유력자와 시 당국을 중심으로 전개된 항의운동은 정작 비회 문제의 해결보다는 함께 진행된 중앙도매시장설치운동에 더 많은 동력을 소모했다. 예컨대 비회에 항의하기 위해 1956년 7월 31일 무학국민학교에서 개최된 시민대회는 중앙언론에는 ‘중앙시장설치촉진시민대회’로 보도되었다.⁶¹⁾ 지역의 유력자에 의해 항의운동의 동력이 오용된 것이다. 이 때문에 중앙도매시장 문제가 일단락되는 9월 이후⁶²⁾ 항의운동도 잦아들었다. 이 때문에 이듬해 5월 13일 오후 2시 마산시의원실에서 개최예정이었던 마산화력발전소매연방지대책위원회 회의는 전체 위원 17명 중 3~4명만 참석하여 성회되지 못했는데,⁶³⁾ 이는 항의운동을 주도한 마산의 유력자들이 사실상 비회 문제에는 관심이 없었음을 보여주는 것이었다.⁶⁴⁾

한편 미 원조당국이 약속한 저감장치의 설치는 조금씩 일정이 늦춰졌지만 순조롭게 진행되었다. 1957년 7월 21일 총 2개의 저감장치가 마산에 도착하여⁶⁵⁾ 8월 2일과 6일에 각각 설치를 완료하였다.⁶⁶⁾ 발전소 측은 저감장치의 설치로 비회량이 85% 가량 줄었다고 발표하였고 실제로 1957년에는 더 이상 비회가 문제시되지 않았다. 그러나 이 때 설치된 저감장치는 그다지 성공적이었던 것 같지는 않다. 정확한 원인은 알 수 없으나 곧장 이듬해 여름부터 다시 비회가 발생하여 월영동과 창포동, 월남동, 중앙1가동에 비회가 날아들었다.⁶⁷⁾ 비회는 1959년에도 재발했는데, 이 해에는 이르게 찾아온 더위 때문에 5월부터 비회가 발생하기 시작했다.

하지만 마산발전소는 여전히 특별한 대책을 발표하지 않은 채 시간이 지남에 따라 자연스럽게 비회가 가라앉기만을 기다렸다.⁶⁸⁾ 이에 마산상공회의소는 경제조정관실과 부흥부 및 관계 부처에 다시 항의서한을 보내고, 6월 10일 현안을 논의하기 위해 마산을 방문한 시찰단에게 비회 문제에 대한 의견을 전달하기도 하였다.⁶⁹⁾ 또한 마산시장 박영두는 마산상공회의소 회관 낙성식 참석차 마산을 방문한 상공부장관과 도지사 일행과 함께 마산화력발전소를 방문하여 비회 문제를 적극적으로 어필했다.⁷⁰⁾

1960년에도 비회 문제가 재발했는데⁷¹⁾ 이 해에는 시민들이 이전보다 훨씬 더 적극적으로 항의운동에 나선 것이 특징이다. 6월 10일 오전 11시에 신마산 주민 300여명이 가두시위를 벌였고,⁷²⁾ 7월 7일에는 마산화력발전소 주변 23개동 동민대표 약 50명과 상공회의소 대표, 시의원 등이 참여하여 매연방지투쟁위원회를 구성하기로 하고 시당국과 시의회, 시민이 공

61) 「中央市場設置促進市民大會 開催」, 『조선일보』 1956년 8월 5일자.

62) 「馬山中央都賣市場 水産物 取扱을 取消」, 『조선일보』 1956년 9월 11일자.

63) 「流會란 무엇이나?」, 『마산일보』 1957년 5월 15일자.

64) 「民聲：中央都賣市場設置 및 煤煙除去推進委에 一言함」, 『마산일보』 1956년 8월 10일자.

65) 「煤煙採集機到着」, 『마산일보』 1957년 7월 24일자.

66) 「煤煙 除去에 曙光」, 『마산일보』, 1957년 8월 13일자.

67) 「또 火電 煤煙 被害」, 『마산일보』 1958년 8월 22일자.

68) 「煤煙 騷動 再燃 燒灰 飛散 또 尤甚」, 『마산일보』 1959년 5월 28일자; 「週間 뉴스 綜合：煤煙 騷動 再燃」, 『마산일보』 1959년 6월 1일자.

69) 「煤煙 除去를 促求」, 『마산일보』 1959년 6월 17일자.

70) 「援助 業体誘致는 可能：「煤煙 100% 除去는 難色」具長官 記者會見서 披瀝」, 『마산일보』 1959년 7월 10일자.

71) 「火電 煤煙 除去 언제?」, 『마산일보』 1960년 3월 12일자; 「火力發電 煤煙은 더 甚해 季節風 따라 住宅街 掩襲」, 『마산일보』 1960년 7월 23일자.

72) 「火力發電 煤煙 市民의 怨聲은 高潮」, 『마산일보』 1960년 6월 12일자.

동으로 대책을 논의하기로 하였다.⁷³⁾

1960년 들어 시민들의 항의운동이 다시금 촉발된 것은 3·15의거와 4·19혁명의 경험과 무관하지 않은 것으로 보인다. 기존 연구에서 지적한 것처럼⁷⁴⁾ 해방 이후의 귀환동포와 한국전쟁기의 피난민, 1950년대 농촌경제의 몰락에 따라 도시로 유입된 노동자층 등을 중심으로 한 반자유당 정서가 마산에서 광범위하게 형성되었고, 이것이 3·15의거의 배경으로 작용하였다. 이처럼 3·15의거와 4·19혁명을 거치며 정치적으로 각성한 시민들은 더 이상 유력자에 의지하지 않고 직접 항의행동을 조직했다. 발전소 인근 지역의 741세대가 직접 연서명하여 한국전력주식회사 대표취체역 박영준을 상대로 마산지법에 마산화력발전소 진회방지청구의 소를 제기한 것이다. 소를 제기한 원고는 청구 취지에서 1955년부터 발전소의 비회 때문에 일상생활과 재산상의 피해가 막심하므로 비회방지시설의 설치를 촉구하는 한편 이 문제가 조속히 해결되지 않으면 손해배상까지 청구할 계획이라고 밝혔다.⁷⁵⁾ 이는 유력자 중심의 기존 조직에 의존하는 것이 아니라 시민들이 직접행동에 나섰음을 의미한다. 이러한 움직임에 자극받아 그간 공식적인 입장을 자제했던 마산시의사회도 6년 만에 다시 입장을 발표하여 발전소의 행태는 시민의 건강을 도외시한 것이므로 의사회도 매년대책 협의에 나서겠다고 밝혔다.⁷⁶⁾

다만 4·19혁명을 즈음한 정치적 격변 상황에도 마산발전소의 반응은 여전히 한결같아서 최신식 기계장치를 설치했는데도 이렇게 매연이 나온다면 이는 어쩔 수 없으며 “정말 할 일은 다 했다”는 정도의 기존입장만을 되풀이 했다. 그러나 1961년부터는 마산시 역시 적극적으로 대책을 모색하기 시작했다. 마산시장대리 신용관(申用寬)은 1961년 7월 26일 10시 마산발전소장을 초청하여 비회와 관련한 정보를 투명하게 공개할 것을 요구하고⁷⁷⁾ 상공부에도 매연문제 해결을 촉구하였다.

마산시 차원의 적극적인 호소에 응하여, 8월 8일 상공부는 전기국 명의로 1961년 하반기에 저감장치 설치를 발주하여 1962년에 설치되도록 하겠다고 밝혔다.⁷⁸⁾ 저감장치 설치는 1962년부터 본격적으로 추진되어,⁷⁹⁾ 6월 6일에 국제 입찰 마친 후 9월에 계약을 체결하고 1963년 2월에 착공하여 9월에 완공될 것으로 발표되었다. 이 장치가 완성되면 95% 이상의

73) 「『馬山市議會』 放出米 促求를 建議 火電煤煙防止鬭爭委도 構成」, 『마산일보』 1960년 6월 29일자; 「媒煙 除去運動 추진」, 『부산일보』 1960년 7월 9일자; 「舉市的 鬭爭 火電 煤煙 防止」, 『마산일보』 1960년 7월 9일자.

74) 이현희, 1996, 「역사적 맥락에서 본 4·19혁명」, 『3·15의거』 2; 장동표, 2000, 「1960년 3·4월 마산항쟁의 역사적 재조명」, 『지역과 역사』 7, 부경역사연구소; 차철욱, 2010, 「3·15의거의 주체 형성과 권리 상실」, 『한국민족문화』 37.

75) 소를 제기한 주민의 숫자는 기사에 따라 약간 다르다. 『마산일보』 1962년 8월 1일자 「審判台에 오른 魔의 재 韓電 걸어 訴訟提起」에는 741세대로, 『동아일보』 1962년 8월 6일자 「審判받는 火電 굴뚝 煤煙에 시달린 馬山市民들 訴訟」에는 742명으로 나온다. 원고 대포도 약간 달라서 『마산일보』 1962년 8월 1일자 「審判台에 오른 魔의 재 韓電 걸어 訴訟提起」에는 창포동에 거주하는 전수룡(田壽龍)으로, 『마산일보』 1962년 8월 6일자 「醫師會서도 關心」에는 창원동에 거주하는 전수헌(田壽獻)으로 나온다.

76) 「醫師會서도 關心」, 『마산일보』 1962년 8월 6일자.

77) 「媒煙을 除去하자」, 『마산일보』 1961년 7월 27일자.

78) 「煤煙除去되려나?」, 『마산일보』 1961년 8월 9일자; 「火電의 煤煙에 말썽」, 『마산일보』 1961년 11월 10일자; 「電氣集塵 裝置 빨리하라」, 『마산일보』 1961년 12월 22일자.

79) 「工事入札은 여름? 火電의 굴뚝煤煙 除去策」, 『마산일보』 1962년 2월 4일자; 「新年度에는 可能: 火電의 煤煙除去器 施設」, 『마산일보』 1962년 4월 27일자.

비회가 제거될 것이라고 발전소 측은 밝혔다.⁸⁰⁾ 상공부는 1962년 겨울 9,180만원(2대) 규모의 설비계약을 체결하였다. 62년 11월 1일에 현장설계에 들어가 63년 2월 15일에 기초공사를 시작하여 늦어도 10월 말에는 준공한다는 목표였다.⁸¹⁾

이러한 과정을 거쳐 1963년에 저감장치가 완성되었고 이후 비회 문제는 크게 발생하지 않았다. 물론 저감장치가 고장날 경우 비회가 다시 발생할 가능성이 여전히 잠재해 있었기 때문에⁸²⁾ 문제가 근본적으로 해결되었다고 말하기는 어려웠다. 비회 문제의 궁극적인 해결책은 석탄연료를 교체하는 것이었다. 1967년에 마산화력발전소의 발전연료가 병커C유로 변경되고 나서야 마산발전소의 비회 문제는 완전히 해결될 수 있었다.⁸³⁾

4. 맺음말

마산발전소가 본격적으로 가동한 직후부터 거의 10년 가까이 계속되었던 비회 문제는 저감장치의 도입과 발전연료의 교체 덕분에 비로소 일단락되었다. 일견 간단해 보이기도 하는 비회 문제가 해결되는데 이토록 오랜 시간이 걸린 이유는 무엇일까. 본론의 내용을 갈무리하여 이를 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 가장 큰 원인은 연료였다. 마산발전소가 발전용 연료로 사용했던 한국산 무연탄은 열량이 낮고 회분 비율이 높았기 때문에 애초부터 발전용 연료로는 적합하지 않았다. 이 사실은 이미 식민지기부터 알려진 것이었고 한국전쟁 이전에 한국을 방문한 미국의 전력사절단에 의해 재확인되었으나 비용 부담을 줄이고자 했던 한국 정부의 의도에 따라 마산발전소의 발전용 연료로 결정되었다. 이 경우 여러 가지 문제가 있을 수 있다는 것을 충분히 예견할 수 있었지만 한미 간의 합의 앞에서 기술적 고려는 그다지 강한 힘을 가지지 못했다. 이 때문에 발전용 연료가 병커C유로 교체되기 전까지는 비회 문제가 재발할 가능성이 얼마든지 잠재해 있었다. 결국 비회 문제의 일차적인 원인은 탄질이 떨어지는 발전용 연료에 있었지만 그 배경에는 기술적 고려보다 우선시되었던 한미 간의 합의가 있었던 것이다.

둘째, 비회 문제에 대한 뚜렷한 대응논리가 제공되지 못했다. 마산발전소의 비회 문제는 사상 처음으로 발생한, 매연으로 인한 집단피해사례였다. 식민지기의 영월발전소와 달리 마산발전소는 주거지역과 가까운 곳에 있었기 때문이다. 또한 공기오염 문제가 공식적으로 인정되고 이에 대한 제도적 보호장치가 마련된 것은 60년대 이후였기 때문에 피해당사자들로서는 막연한 수준의 불편함을 호소하거나 인체에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 정도의 추정만을 제시할 수 있었을 뿐 과학적 근거에 기초한 대응논리를 제시하지 못했다. 또한 고질

80) 「輿論의 對象 火電의 煤煙除去」, 『마산일보』 1962년 6월 24일자; 「煤煙 市民에 송구」, 『마산일보』 1962년 6월 29일자.

81) 「[맑아질 馬山 하늘] 火電 煤煙集塵機 곧 搬入」, 『마산일보』 1962년 11월 8일자.

82) 1966년 6월 중순 저감장치가 고장나면서 비회 문제가 발생했다. 수리를 위해서는 발전소를 멈춰야 했지만 전력상황 때문에 발전소가 정지된 것은 7월 초순이었다. 「[불중거리] 火電煤煙 다시 발생 부리고 파리채 갖기 運動부터 먼저」, 『마산일보』 1966년 6월 17일자; 「다시 火電 煤煙騷動」, 『마산일보』 1966년 6월 26일자.

83) 「馬山火電 煤煙 없어진다」, 『경남매일신문』 1967년 2월 1일자.

적인 전력난에 시달렸던 당시의 상황에서 화력발전소를 통해 전력난을 완화해야 한다는 당위를 넘어서는 논리를 제시하지도 못했다.

셋째, 지속력 있는 항의운동이 전개되지 못했다. 1960년대의 신마산 지역은 생활수준이 낮았고 도심으로부터도 멀리 떨어진 지역이었기 때문에 정치적인 목소리를 강하게 내기 어려웠다. 항의운동에 있어서도 마산시의 다른 의제에 밀려 비회 문제는 부차적인 것으로 다루지곤 했다. 특정한 계절에만 반복되는 비회 문제의 자연적 특성 역시 지속적인 항의운동을 방해하는 요인이었다. 하지만 1960년 이후 발전소 인근의 주민들은 유력자에게 의지하는 기존의 대응방식을 버리고 직접행동을 조직하는 등 정치적으로 성장하는 모습을 보였다.

이상과 같은 요인들 때문에 마산발전소의 비회는 발전소 가동 이후 10년 가까이 뚜렷한 해법을 찾지 못한 채 매년 여름마다 신마산 지역을 괴롭혔다. 이를 해결하기 위해서는 발전용 연료를 개선하고 고성능 저감장치를 설치하는 등의 대책이 강구되었어야 하지만 당장의 전력수요를 충족해야 한다는 당위를 넘어서기에 신마산 지역 주민들의 대응논리와 발언력은 너무 약했다. 결과적으로 마산발전소는 1950년대 한국의 전력수요를 상당 부분 충족시켜 전력산업 성장에 획기적인 계기가 되었지만 그에 따르는 부담은 마산의 변두리 지역 주민들이 고스란히 짊어질 수밖에 없었다.

정대훈, 「마산화력발전소 운영 초기의 매연[飛灰] 문제와 지역사회의 대응」에 관한 토론문

오선실(송실대)

정대훈의 본 발표는 한국사회에서 아직 공해문제가 본격적으로 공론화되기 이전인 1950년대 이미 마산 화력발전소의 비회로 인한 심각한 공해 문제가 사회적으로 큰 문제를 일으킨 바 있고, 마산의 지역사회가 이 문제에 대처하기 위해 지역운동들을 활발히 조직했음을 잘 보여주었다. 특히 정대훈은 수입 석유와 국산 무연탄을 1:10으로 혼합해 연료로 사용하는 마산 화력발전소가 애초 발전소 설계에서부터 비회를 발생시키는 기술적 결함을 가진 발전소였다는 점에서 1950년대 공해문제의 원인으로 화력발전소 건설을 둘러싸고 벌어진 한·미간 협의를 주목하고, 그 협상 과정을 상세하게 추적해 보여주었다. 또한 정대훈은 한국 정부가 마산 화력발전소 부지를 식민지 시기 매립된 땅으로 해방 후 일본인들이 떠나고 한국 정부 소유가 된 해운동 공터로 결정함으로써 마산 화력발전소의 비회로 인한 피해를 인근 지역에 고스란히 전가하는 결과를 가져왔다고 지적했다. 더욱이 신마산 지역은 월남민들의 비율이 높은 지역으로 지역민들이 사회적으로 취약계층이었던 만큼 제대로 대응하기 어려웠다. 결국 1950년대 한·미 양국 모두 당면 전력문제 해소와 비용절감에만 몰두하는 사이 한국사회는 기술적으로 결함이 있는 발전소 건설을 용인했고, 그 위험부담을 특정 지역, 특정 집단이 떠안게 되었다는 것이다.

1950년대 마산 지역의 비회 문제를 마산 화력발전소를 둘러싼 한·미간의 협상 과정과 연결 짓고, 그 원인을 추적한 정대훈의 연구는 그간 미처 질문하지 않았던 1950년대 원조개발과 그 이면을 조명했다는 점에서 매우 새롭고 흥미롭다. 다만 토론자의 입장에서 몇 가지 질문과 이견을 제시해보고자 한다.

1. 먼저 한·미간 협상에서 논의된 혹은 배제된 “기술적 문제,” 협상과정에서 중시된 “비기술적 고려”는 무엇인가? 발표문이 “기술적인 문제”와 “비기술적인 고려”를 다소 불분명하게 구분해 제시하고 있어, 각기 어떤 문제를 지칭하는지 잘 드러나지 않았다. 또한 발전소라는 기술적 인공물을 건설하기 위한 협상에서 기술의 문제가 아닌 것이 있을 수 있는가에 대해서도 의문이 든다. 즉 정대훈은 발전소 건설 과정이 “기술적인 고려보다 한·미간의 합의를 우선시 했다”고 주장했지만, 백텔이라는 기술용역회사를 앞세운 미국 원조당국과 한국의 전력기술자들을 포함한 상공부 기술 관료들 및 부흥부 재정담당자들이 참여한 한·미간 전력 기술 협상이 여러 여건 상 세밀한 기술의 문제들을 충분히 고려하지 못한 채 불충분하게 이뤄졌다고 볼 수 있지 않을까한다.

2. 두 번째는 왜 연료비 절감이 무엇보다 중요했던 부흥부 관료들은 물론이거니와 한국산 무연탄의 탄질이 좋지 않다는 사실을 충분히 알고 있는 상공부 기술관료들까지 마산화력발전소의 연료로 한국산 무연탄을 고집했는가라는 것이다. 애초 한국의 전력기술자들과 상공부 기술관료들은 수입 연료에 의존할 수밖에 없는 화력발전소 대신 수력발전소를 건설할 것을 주장했고, 그것이 한국의 자원 자립에 기반이 될 것이라 여겼다. 즉 해방 이후 기반설비를 재건하던 기술자들에게 자립은 중요한 기술 목표 중 하나였고, 그러한 의미에서 상공부 기술관료들의 국산 연료를 고수는 적극적인 기술 선택이자, 당시로서는 매우 중요한 기술적 가치를 투영한 것이기도 했다. 실제 한국전력은 1960년대에 와서야 무연탄만을 전용하는 석탄 화력발전소 건설을 포기했다. 덧붙여 한국 정부 내에서도 부흥부와 상공부 기술관료들 간에 서로 우선시 하는 발전소 건설 목표가 달랐으며, 미국 원조당국은 발전소 건설 협상을 통해 벡텔과 같은 기술용역회사에 기회를 주고자했다는 점도 고려하면 발전소 건설 기술 협상을 더욱 풍부하게 보여줄 수 있을 것이라 생각한다.

3. 마지막 질문은 비회 문제가 마산 화력발전소에서만 심각하게 발생했는가라는 것이다. 당시 FOA는 당인리와 삼척에도 동일한 발전소를 건설했는데, 서울 인근의 당인리 발전소 인근에서는 별다른 문제가 없었는지 궁금하다. 정대훈의 주장대로 마산 지역의 특수한 상황이 매년 문제를 더욱 확대시킨 면이 있다면, 다른 지역에서는 다른 지역에서는 어떤 방식으로 문제가 제기되고 해소되었는지 부연설명 부탁드립니다.