

고려 인종대 벽골제 증축과 훼손의 배경과 의미

박종기*

목 차

- | | |
|----------------------|------------|
| 1. 머리말 | 4. 맺음말 |
| 2. 벽골제 훼손의 배경과 원인 | 참고문헌 |
| 3. 벽골제 증축의 배경과 군현 개편 | <Abstract> |

국문초록

이 연구는 고려 인종 때 벽골제 증축과 훼손의 원인과 그 역사적 의미를 고찰한 연구이다. 1143년(인종21) 증축된 벽골제는 3년이 지난 1146년(인종24) 훼손되었다. 인종 때 벽골제 증축은 다음과 같은 역사적 의미가 있다. 인종은 이자겸과 묘청의 난 등 내란을 극복한 후 김부식 등 유교 관료집단과 함께 유교 정치이념에 입각해 민생 안정을 위한 여러 정책을 시행했다. 벽골제 증축은 인종이 시행한 권농정책의 산물이었다. 또한 12세기 이후 농업기술의 발전과 농업 생산력의 증대라는 사회경제적인 변화와도 관련이 있다. 벽골제 증축은 농업생산 증대를 위해 수리시설을 본격적으로 정비하는 계기가 되었다. 벽골제가 증축된 인종 21년(1143) 전국에 걸쳐 군현 개편이 있었다. 벽골제 소재지인 김제현을 주현으로 승격하고 주변의 영세한 속현을 김제현에 소속시켜 김제현의 현세를 보강해 그 위상을 크게 높였다. 이러한 군현 개편은 김제현의 위상을 높여 이 지역을 개발해 농업생산의 거점지역으로 삼아 왕조 재정의 주요한 근원으로 삼으려는 정책이었다. 인종 때 벽골제 증축의 또 다른 의미는 여기에 있었다.

한편으로 벽골제 증축은 많은 인력이 동원된 국가적 규모의 대규모 사업이었다.

* 국민대학교 한국역사학과 명예교수, E-mail: j9922@kookmin.ac.kr

그 과정에서 무리한 노동력 징발로 인해 많은 민원이 발생했다. 완공 후에도 수리 시설의 혜택을 둘러싸고 계층과 지역 사이의 갈등과 분쟁은 필연적이었다. 벽골제가 증축된 후 3년 만에 훼손된 것은 이러한 대립과 갈등 때문이었다.

주제어 : 벽골제, 고려 인종, 수리시설, 유신지교, 산천비보도감, 김제현, 이자겸, 묘청, 사제(沙堤)

1. 머리말

그동안 고대 삼국시기와 조선시기의 벽골제(碧骨堤)에 대해 많은 연구성과가 축적되어 있지만, 고려시기 벽골제에 관한 연구는 전무할 정도로 부진하다. 그렇지만 고려시기에도 현종(顯宗, 1009-1031년 재위)과 인종(仁宗, 1122-1146년 재위) 때 벽골제에 대한 수축과 증축이 이루어진 바 있다. 이 글은 그동안 연구가 부진했던 고려시기 벽골제 수축과 증축 문제를 고찰하고자 한다.

조선 전기에 기록된 벽골제 『중수비(重修碑)』에 따르면, 고려 때 두 차례 벽골제 공사가 있었다. 현종 때는 옛 모습대로 보수했고[修完舊制], 인종 21년(1143년) 다시 증축하여 수리[增修復]했다가 끝내 폐기되었다고 한다.¹⁾

먼저, 고려 현종 때 벽골제 수축은 통일신라기 760년(원성왕6) 벽골제 증축 이후 약 250년 만에 이루어졌다. 현종은 약 30년에 걸친 거란과의 전쟁을 끝내고 대대적인 군현 개편은 물론 수도 개경의 면모를 일신한 경기제(京畿制) 시행 등 왕조가 제도약하는 기틀을 만든 국왕이다. 고려 중기 유학자 최충(崔沖, 984-1068)은 현종을 고려의 중흥(中興)군주로 평가한 것도 이러한 치적 때문이다. 이러한 시대 배경을 고려하면 현종 때 대규모 인력과 비용이 소요되는 토목공사인 벽골제를 수축할 여러 조건은 충분히 마련되어 있었다. 그러나 현종 대 벽골제 수축 문제는 별도의 고찰이 필요해서 이 글에서는 다루지 않겠다. 다음, 현종 때 수축된 벽골제는 약 백년이 지난 1143년(인종21) 다시 증축, 수리되었으나, 끝내 폐기되었다. 『고려사』 기록에는 증축 후 3년이 지난 1146년(인종24) 2월 훼손되었다고 한다.

인종이 재위한 기간에 불과 3년의 시차를 두고 벽골제에 대한 증축과 훼손

1) 『신증동국여지승람』 권33 金堤郡 古跡條에 수록된 「중수비」 기록을 재인용 했다[重修碑(中略) 自新羅百濟 民獲其利 至高麗顯宗時 修完舊制 及仁宗二十一年癸亥 又增修復 而終至廢棄 識者恨之].

이 이루어진 사실이 주목된다. 이 글은 『중수비』에서 언급된 인종 때 벽골제에 대한 증축과 훼손의 원인과 배경에 대해 고찰하고자 한다. 그동안 인종 대 역사는 이자겸과 묘청에 의한 두 차례 내란을 겪었고 금나라에 사대관계를 맺은 사실 때문에 부정적인 평가를 많이 받았다. 더욱이 인종 대 벽골제 증축 문제는 연구자의 주목을 전혀 받지 못했다. 이 글은 이에 대한 고찰을 통해 인종 대 역사의 새로운 측면에 주목하고자 한다. 관련 자료의 부족으로 시종 추론을 거듭해 얻은 시론(試論)에 불과하지만, 앞으로의 연구에 보탬이 되었으면 바램으로 이 글을 작성했다.

2. 벽골제 훼손의 배경과 원인

1) 벽골제 훼손과 풍수지리 사상

조선 후기 실학자 성호(星湖) 이익(李瀾, 1681-1763)은 벽골제에 대해 다음과 같은 글을 남겼다.

“김제 벽골제는 신라 때 처음으로 만들어진 나라 안에서 가장 큰 호수이다. 관개의 혜택이 헤아릴 수 없이 많아, 백성들은 그 혜택을 입고 살아간다. 벽골제 호수(湖水) 아래 지역을 호남(湖南), 그 오른쪽 지역을 호서(湖西)라고 한다. 지금은 조령 이북의 여러 고을까지 합해서 호서라고 한다. 조령(鳥嶺) 이남의 경상도를 영남(嶺南)이라 부르는데, 호서 호남과 함께 삼남(三南)이라고 한다. 호서와 호남 지역의 세금은 바다를 경유해 한강을 통해 거두어진다. 영남 지역의 세금은 조령을 넘어 한강을 통해 거두어진다. 영북(嶺北) 지역 여러 고을의 세금도 한강을 통해 서울로 들어온다. 삼남의 세금은 나라가 필요로 하는 수요에 사용된다.”²⁾

위의 글에 따르면, 벽골제는 우리나라 서부 지역을 호서와 호남으로 가르는

2) 『성호사설』 권8 인사문 生財, “金堤之碧骨堤 翔於新羅 為國之大湖 溉田無筭 民食其利 自湖以下稱湖南 以右稱湖西 今以鳥嶺以北諸邑 合稱湖西 鳥嶺以南慶尚道 稱嶺南 與湖西南 謂之三南 湖西南賦 皆浮于海 達于漢 嶺南踰嶺入漢 嶺北諸邑 亦由漢至京 三南之賦 國之所需也”

기준이 될 정도로 당시 가장 큰 저수지였다. 또한 벽골제의 관개 면적이 넓어서 백성들에게 끼친 혜택은 물론 나라의 재정에 크게 도움을 주었다고 했다. 이같이 이익은 벽골제의 규모는 물론 그 혜택도 아주 컸다고 했다. 이같이 이익의 글은 벽골제의 중요성을 상징적으로 표현하고 있다.

『삼국사기』 『삼국유사』 등 고대 역사서에도 기록될 정도로 중요한 저수지임에도 고려시기 대표적인 역사서인 『고려사』와 『고려사절요』는 벽골제 수축과 증축에 대해 아무런 기록을 남기지 않고 있다. 다만 훼손에 관한 기록만 남기고 있다. 이 기록을 중심으로 벽골제 훼손 문제를 먼저 고찰하기로 한다.

1146년(인종24) 2월 인종은 무당의 말에 따라 내시 봉열을 보내 김제 벽골제를 터뜨리게 했다. 그 사실은 『고려사』와 『고려사절요』에 각각 다음과 같이 기록되어 있다.

1) 『고려사』 권17 인종 24년 2월

경신일(*21일) 무당의 말에 따라 내시 봉열을 보내 김제군에 신축한 벽골지 제방을 터뜨렸다[庚申 以巫言 遣內侍奉說 決金堤郡新築碧骨池堰].

2) 『고려사절요』 권10 인종 24년 2월

내시 봉열을 보내 김제군에 신축한 벽골지 제방을 터뜨렸다. 무당의 말을 따랐다[遣內侍奉說 決金堤郡新築碧骨池堰 從巫言也].

삼국과 조선시기에 벽골제 축조와 수축, 보완에 관한 기록은 많이 찾을 수 있지만, 인위적으로 벽골제를 훼손한 사실을 기록한 것은 고려 인종 때가 유일하다.³⁾ 두 기사는 같은 내용이지만, 1)의 『고려사』에는 제방을 터뜨린 날을 2월 21일이라 밝히고 있다.

인종 21년(1143) 증축한 후 3년 만인 인종 24년에 벽골제를 훼손했다. 왜 훼손했을까? 먼저 제방이 훼손된 사례를 찾아보면, 이보다 약 50년 후인 무신정권 때 풍수지리 사상의 한 갈래인 산천 비보(裨補)의 관념에서 제방이 훼손된 기록이 있다. 구체적으로 무신권력자 이의민이 수축한 사제(沙堤)의 경우가 이에 해당한다. 그 내용은 다음과 같다.

3) 참고로 위의 인용문에서, 제방을 허문 것을 결(決) 즉, ‘결궤(決潰)’라 표현했다. 결과 궤는 모두 ‘무너지다’ ‘무너뜨리다’의 뜻이다. ‘결궤’는 우리에게 그렇게 익숙하지 않은 용어이며, 많이 통용되는 용어인 ‘훼손(毀損)’과 같은 뜻이다. 앞으로 이 글에서는 결궤 대신 한글로는 ‘터뜨리다’ 한자로는 ‘훼손’이라는 용어를 주로 사용하기로 한다.

“이의민의 사제를 무너뜨렸다. 이전에 이의민이 낙타교에서 저교까지 제방을 쌓고 제방을 끼고 버드나무를 심었다. 사람들은 이를 배척하지 못하고 신도재상(新道宰相)이라고 불렀다. 뒤에 동남지역에서 도적(*반란)이 크게 일어났다. 또한 노예들이 반역을 도모하자, 술가들은 이의민의 사제 때문이라고 지적하자, 제방(*사제)을 무너뜨렸다.”⁴⁾

이의민의 사제가 훼손된 것은 1198년(신종1) 5월이다. 1196년(명종26) 4월 최충헌이 이의민을 제거한 지 2년 만이다. 또한 사제 훼손 당시 개경에서 천민 만적(萬積)이 봉기했다. 도적 봉기와 노예 반역 등을 진압하기 위해 사제를 훼손해야 한다는 술가(術家) 즉, 풍수지리학자들의 건의에 따라 제방이 훼손되었다고 했다. 반란 진압을 위한 일종의 압승(壓勝) 비보의 차원에서 제방이 훼손되었다고 기록했다.⁵⁾

실제로 이같은 비보 관념은 최충헌 집권 후 크게 유행했다. 1196년(명종26) 이의민을 제거하고 권력을 장악한 최충헌은 국왕 명종에게 올린 상소에서 그런 사실을 확인할 수 있다.

“태조 때는 산천의 순역에 따라 사원을 지었습니다. 뒷날 사람들

4) 『고려사절요』 권14 신종 원년 5월, “壞李義叟沙堤 初義叟自駱駝橋至猪橋築堤 夾堤種柳人不敢斥言 稱爲新道宰相 後東南盜賊大起 又奴隸謀逆 術家指以爲說 故壞之”

5) 참고로 압승 비보의 차원에서 연못이나 우물이 새롭게 수축 혹은 조성된 사례도 있다. 개성의 연복사에 조성된 3개 연못[三池]과 9개 우물[九井]은, 조성 시기는 알 수 없지만, 왕조의 안정과 백성의 안정을 위해 각각 수축되었다. 이를 흔히 비보 혹은 풍수설에 맞추어 수축되었다고 했다(『陽村集』 권12 演福寺塔重創記, “高麗王氏統合之初 變用無替 以資密佑 迺於中外 多置寺社 所謂裨補是已 演福寺實據城中闔闔之側 本號唐寺 方言唐與大相似 亦謂大寺 爲屋最鉅 至千餘楹 內鑿三池九井 其南又起五層之塔 以應風水”), 즉, 연못이나 저수지 우물을 새로 수축해 땅의 기운을 복돋워 액운을 막거나 복을 불러 오게 하는 풍수지리 사상의 한 갈래가 비보 관념이다. 연복사에 수축된 시설은 어느 시기 폐허가 되었다. 공민왕 때 다시 수축하려 했으나 실패했다(『고려사』 권132 신돈 열전, “王命忽赤忠勇衛二百五十人 晝夜衛屯 演福寺僧達孜 嘗以讖說屯曰 寺有三池九井 三池澄淨 扶蘇山映池心 則君臣心正 致大平 九井者 九龍所在 堙塞久 不可不開 將設會 屯令李云牧 役府兵 開三池九井 是會凡七日 暴風三日 大霜三日 始會暴風 終日黃埃漲天 御床爲人所觸而碎). 그러나 공양왕 2년(1191년) 7월 다시 수축되었다(『고려사』 권45 공양왕 2년 1월, “乙酉 演福寺僧法猊說王曰 寺有五層塔殿及三池九井 頽廢已久 今復建塔殿 鑿池井 則國泰民安 王悅 以上護軍沈仁鳳 大護軍權緩 爲造成都監別監 營之”; 같은 해 7월, “己酉 命撤演福寺傍近民家三十餘戶 廣其垣墻 浚三池九井”). 두 시기 연못과 우물을 수축한 명분은 모두 국왕과 백성의 마음이 바르게 되어 태평을 이루거나[君臣心正 致大平] 나라와 백성이 평안하게 되는 것[國泰民安]이라 했다.

이 산천의 길흉(*순역)을 따지지 않고 사찰을 지어 지맥을 손상해 재변이 자주 일어났습니다. 폐하께서는 (산천의 순역을) 보완[裨補]해 지은 사찰 외에는 모두 남김없이 제거해 뒷날 이를 따르는 일이 없도록 해주십시오.”⁶⁾

그는 태조의 『훈요십조』에 근거해 산천의 순역에 따라 비보하여 창건한 사찰 외에 함부로 짓지 못하게 건의하고 있다. 이같이 풍수지리에서 유래한 산천 비보 관념에 관심이 깊었던 무신 권력자 최충헌은 1198년(신종1) 1월 재추 중방 및 술사를 불러 국내의 산천을 비보해서 왕조를 연장하는 일을 의논한 후 산천비보도감(山川裨補都監)을 설치했다.⁷⁾ 이 무렵은 무신정변 후 약 30년이 지나 무신정권이 안정기에 들어선 시점이다. 그는 정권을 더욱 안정시키기 위해 산천비보도감을 설치했다.⁸⁾ 산천비보도감이 설치된 지 4개월 지나 이의 민의 사제가 훼손되었다. 다음의 사례도 그러한 산천 비보의 관념을 잘 보여 준다.

“(지금의 경주에 있는) 봉황대 부근 조산(造山)은 거의 30여 곳인데, 어느 때 만들어진 것인지 알 수 없다. 고려 최충헌이 국내 산천이 배역(背逆)인 경우가 많다는 술사들의 말을 듣고 산천비보도감을 설치한 것이 12년이 되었다. 곳곳에 산과 둔대를 쌓아 액운을 막고자 했다. 이는 경주에 여러 차례 반란이 일어나 더욱 주의를 기울였던 것이다. 그러나 땅을 비보하기 위해 고려 때 쌓은 것인지 아니면 신라 때 쌓은 것인지는 알 수 없다.”⁹⁾

6) 『고려사』 권129 최충헌 열전, “在祖聖代 必以山川順逆 創浮圖祠 隨地以安 後代將相群臣 無賴僧尼等 無問山川吉凶 營立佛宇 名爲願堂 損傷地脉 災變屢作 惟陛下 使陰陽官檢討 凡裨補外 輒削去勿留 無爲後人觀望”

7) 『고려사절요』 권14 신종 1년 1월, “置山川裨補都監 崔忠獻會宰樞重房及術士 議國內山川裨補延基事 遂置之”

8) 산천비보도감이 이전의 무신권력자들이 가진 토지를 일정한 구실을 붙여 재분배하여 최씨 권력을 안정화 시키는데 기여한 측면을 지적한 연구도 있다. 또한 이 기구는 임시로 설치되었으며, 1209년(희종5) 교정도감이 설치되면서 해체되었다고 했다(이재범, 1989, 『최씨정권의 성립과 산천비보도감』, 『성대사림』 5, 15-21쪽 참고). 한편 본문에서 설명한 바와 같이 무신들이 풍수지리에 관심이 많았던 사실도 산천비보도감 설치에 영향을 끼쳤던 것이 분명하다.

9) 『東京雜記』(光文會本), “鳳凰臺近處造山 殆三十餘 不知其何時所作也 高麗崔忠獻用術人言 以國內山川多背走 設裨補都監十二年 處處在在 皆造山築墩 以壓勝之 以東都舊國(慶州?)數叛 尤致意焉 疑卽此時所造也 或新羅時所作 以裨補地理 不可知也”(이병도, 『고려시대의 연구』 1980 아세아문화사, 276쪽 재인용)

당시 무신권력자들이 경주지역에 빈번하게 일어난 반란을 진압하기 위해 배역의 형세에 있는 지역을 비보하기 위해 산을 쌓게 하거나 돈대를 짓는 등 고심한 노력을 위의 기록을 통해 간접적으로 짐작할 수 있다. 그러나 경주 시가지에 산재해 있는 봉분은, 위 인용문은 액운을 막기위해 인위적으로 조성된 산[造山]이라 했지만, 실제로 신라 왕족이나 귀족의 무덤이다. 『동경잡기』 찬자가 잘못 이해하고 기록한 것이다. 이상과 같이 풍수지리 사상의 한 갈래인 비보의 관념에서 제방의 훼손이 이루어진 사례를 살펴보았다. 실제로 고려시대에 산천비보 내지 풍수지리 관념이 성행했으며, 『고려사』 기록에 그런 사실이 많이 기록되어 있다. 참고로 이에 관한 대표적인 연구성과를 정리하면 다음과 같다.

사상으로서의 풍수지리는 풍수 혹은 풍수지리로 불려진다. 풍수지리는 도읍 궁궐 능묘의 땅을 점치는데 쓰이는 일종의 관상학이다. 때로는 자상학(地相學) 상지학(相地學)이라 한다. 골상(骨相)학 즉, 인상학이 사람의 모습과 골격을 살펴 그 사람의 심성과 일생의 길흉을 판단하는 것이라면, 풍수지리는 산수의 형세국면을 관찰하여 그 지리가 도읍 궁궐 능묘의 땅으로서 적당인가 그렇지 않은가 혹은 그곳이 사람에게 길흉화복의 관계를 말하는 것으로 지리관상학(地理觀相學)이라 할 수 있다. 즉 토지에 대하여 일종의 형이상학적인 신비영묘(靈妙)한 실재(實在)를 인정하여 인간에게 미치는 영향(길흉화복)을 논하는 것이 풍수지리 사상이다. 여기서 실재는 음양오행의 기(氣)이며, 기는 천지만물을 생성하는 원리이다. 한 가정과 나라의 번영을 위해서는 생기가 충만한 곳을 가려 거주해야 하며, 그러한 곳이 바로 장풍득수(藏風得水)의 땅이라고 한다.¹⁰⁾

풍수지리와 구별되어야 할 것은 도참(圖讖)사상이다. 도참은 인간생활의 길흉화복과 성쇠득실에 대한 예언 혹은 징조를 뜻하며, 미래를 예언하는 경향이 있다. 풍수지리는 지리에 대한 합리적인 인식에 기초한 것이라면, 도참은 풍수지리 사상에서 출발해서 지덕의 힘이 개인이나 왕조의 운명이 달라질 수 있음을 강조하면서 이를 정치에 무리하게 적용하여 정파적 목적으로 이용하거나 국가 공공적 요소를 저해하는 경우이다. 특히 고려 중기 이후 지기쇠왕(地氣衰旺) 혹은 지덕(地德)쇠왕설은 도참의 요소가 강해 정치적 이해관계와 결합되는 경우가 많았다. 특히 고려 일대를 통해 지속적으로 나타난 수도 천도논의 이궁(離宮) 조성 등은 도참의 영향이 강하게 나타난 것이라 할 수 있다. 결국 풍

10) 이병도, 1980, 『고려시대의 연구』, 아세아문화사, 16-25쪽

수(지리)와 도참의 차이는 ‘논리적 근거제시’가 어떻게 반영되어 있는가로 구분해야 한다.¹¹⁾ 그러나 풍수지리와 도참은 미래에 일어날 사건을 대상으로 하고, 인간사의 길흉화복에 대해 말한다는 점에서 서로 결합하기 용이하며, 둘이 결합한 형태의 풍수도참 사상이 고려시기에 크게 성행하기도 했다. 특히 고려에서 조선 초기까지 풍수도참 사상은 대부분 도읍지 이전 즉, 천도 논의와 관련되어 있는 점이 특징이다.¹²⁾

『고려사』 기록에 따르면, 고려시기에 풍수지리와 도참 사상, 산천비보에 관한 논의가 많이 기록되어 있다. 이에 관한 연구도 고려시기에 집중되어 있다.¹³⁾ 때문에 1146년(인종24) 인종이 무당의 말[巫言]에 따라 벽골제를 훼손했다는 사실로 미루어 보아, 산천 비보의 관념을 훼손의 원인으로 추론할 수 있는 여지가 없지 않은 것이다. 실제로 이러한 관점에서 언급한 연구도 있다. 구체적으로 집안의 가장이 아프다거나 집에 굶은일이 생기면 집이나 묘의 선택을 문제 삼아 이사나 이장을 통해 해결하려는 풍수적 관념이 벽골제 훼손에 반영된 것으로 설명했다.¹⁴⁾ 흥미있는 관점이다. 인종이 무당의 말에 따라 벽골제를 훼손했다는 『고려사』 기록을 그대로 받아들인 견해이다.

그러나 벽골제가 훼손될 12세기 전반의 시대 조건과 사상 지형은 이의민의 사체가 훼손된 12세기 후반의 무신정권 때와는 아주 달랐다. 벽골제 훼손(1146년)된 때는 풍수도참 사상에 입각해 서경 천도를 주장한 묘청난(1135년)이 진압된 지 10년이 지난 시점이다. 묘청은 서경으로 천도하면 금나라가 항복하고 36국이 고려에 조회할 것이라고 주장했다. 또한 묘청은 천재지변으로 궁궐이 불에 타는 등 개경의 지덕이 쇠했기 때문에 왕조의 운명을 연장하기 위해 국왕은 서경에 도읍하여 재앙을 물리치고 복을 불러 모아야 한다고 주장했다. 국왕 인종은 묘청의 풍수도참 사상에 현혹되어 서경 임원역에 대화궁을 지어 그곳으로 천도하려 했다. 그러나 유교 정치이념을 지닌 김부식 등 개경 문신 관료의 반대로 묘청의 서경 천도운동은 실패했다.

묘청의 난 이후 인종은 김부식 등 개경의 유교 관료집단과 함께 유교 정치이념에 입각한 국정을 운영하게 된다. 묘청 일파가 주장한 풍수지리와 도참사상보다는 유교 가치관을 강조하고 유교 중심의 정치질서를 확립하기 위한 노

11) 김기덕, 2004, 「고려시대 개경과 서경의 풍수지리와 천도론」, 『한국사연구』 127, 206-208쪽

12) 김기덕, 2006, 「한국 중세사회에 있어 풍수·도참사상의 전개과정」, 『한국중세사연구』 21, 141-143쪽

13) 대표적인 연구가 이글의 각주 10)-12)의 연구이다.

14) 정윤숙, 2009, 「김제 벽골제의 문화적 상상력과 규모」, 『농업사연구』 8-2, 183쪽

력이 일어나면서 사상적 지형이 크게 바뀌었다. 벽골제가 훼손되기 한 해전에 유교 정치이념이 반영된 『삼국사기』(1145년)가 편찬된 것도 이러한 변화된 사상적 지형을 보여주는 상징적인 예가 된다. 따라서 벽골제가 훼손될 당시는 묘청 일파가 주장하던 풍수도참이나 비보 관념이 쇠퇴하고 김부식 등 유교 관료집단이 신봉하던 유교 정치이념이 크게 강조되던 시기였다. 벽골제 훼손의 원인으로 풍수도참 사상이 들어설 여지는 거의 없었던 시기였다. 따라서 풍수도참 사상이나 비보의 관념과는 다른 차원에서 벽골제 훼손의 원인을 검토할 필요가 있다.

2) 인종의 사면조치와 벽골제 훼손

성호 이익은 인종이 병을 고치기 위해 벽골제를 훼손했다고 주장했다. 그의 주장은 다음과 같다.

“반계 유형원은, ‘호남에서 만약 황등제(黃登堤) 벽골제 늘제(訥堤)를 수축하면 노령 아래에 흉년이 없을 것이다.’라고 했다. 셋 중에서도 벽골제가 가장 크다. ... 고려 인종이 병이 들자 무당의 말을 듣고 내시를 보내 벽골제를 터뜨렸다. 비록 조선왕조 때 거듭 수축했으나, 끝내 회복할 수 없어 지금은 폐기되었지만, 인종은 (삶과 죽음은 자연스러운 이치라는) 하늘의 명령[天命]을 알지 못했다. 토지에서 생산되는 곡식은 백성의 목숨이 달려 있는데, 죽음을 앞둔 (자신의) 병 때문에 살아있는 사람들의 커다란 이익을 버리고 말았다. 하늘이 인종을 돕겠는가? 슬프구나.”¹⁵⁾

이익은 삶과 죽음은 자연스러운 이치인데도 인종이 자신의 질병을 치유하기 위해 벽골제를 훼손한 것은 토지 생산에 매달려 있는 백성들의 삶과 이익을 저버린 행위이며, 하늘의 도움을 결코 받을 수 없는 것이라고 비판했다.¹⁶⁾

한편 벽골제 훼손 직전 인종의 병세를 호전시키려 이자겸난의 주모자였던

15) 『성호사설』 권3 天地門 碧骨堤, “穡溪柳先生馨遠曰 湖南若修築黃登碧骨訥堤 則蘆嶺以下無凶歉矣 三者之中 碧骨其最大也 (中略) 及仁宗有疾 聽巫言 遣內侍決之 我朝雖重修 終不能復 今已廢棄 仁宗可謂不知天命矣 土穀者民命之所繫 因其末疾 棄生靈之大利 天其保佑哉 噫”

16) 이익의 주장은 제자 안정복(安鼎福, 1712-1791년)이 쓴 『동사강목』에서 그대로 인용되어 있다(권8하 인종 24년 1월조 史論 참고).

이자겸과 척준경을 사면한 사실에 주목할 필요가 있다. 설명의 편의를 위해 『고려사』에 근거해서 발병 이후 임종까지 인종 24년 1월과 2월의 사건을 시간의 순서에 따라 정리하면 다음과 같다.

인종 24년(1146년) 1월

- 12일 왕이 금나라 사신과 연회를 베푼 후 발병하다.
- 17일 사면령을 내리다.
- 21일 왕의 병이 이자겸의 저주 때문이라는 점쟁이의 말에 따라 이자겸의 처자를 인주(*인천)로 보내다.
- 22일 백관이 보제사에서 (왕의 쾌유를) 빌다. 2천 명 승려에게 식사를 대접하다.
- 24일 백관이 십왕사에서 (왕의 쾌유를) 빌다.
- 29일 백관이 종묘사직에서 (왕의 쾌유를) 빌다.

인종 24년 2월

- 16일 채추 백관이 황천상제에게 (왕의 쾌유를) 빌다.
- 17일 척준경의 저주라는 무당의 말에 따라 척준경에게 관직을 추증하고, 자손에게 벼슬을 내리다.
- 19일 사면령을 내리다.
- 21일 무당의 말에 따라 내시 봉열을 보내 벽골지 제방을 터뜨리다.
- 25일 태자에게 왕위를 전하는 조서를 내리다.
- 28일 인종 사망.

위의 기록에 따르면, 인종은 이해(인종 24년) 1월 12일 금나라 사신을 접견한 후 건강이 악화되기 시작했다. 1월 21일 왕이 위독하자 점을 치는 사람이, ‘(왕의 병은) 이자겸의 원한이 크다[資謙爲祟].’라고 말했다. 왕은 내시 한작을 보내 이자겸의 처와 자식을 그의 고향인 인주로 옮기게 했다.¹⁷⁾ 같은 이유로 2월 17일 (이자겸 난에 가담한) 척준경의 원한이 크다[拓俊京爲祟]는 무당의 말을 믿고, 왕은 그에게 문하시랑평사의 벼슬을 추증하고 그 자손들을 개경에

17) 『고려사』 권17 인종 24년 1월, “辛卯 王疾篤 卜曰 “資謙爲祟 遣內侍韓綽 徙置資謙妻子 於仁州”. 참고로 이자겸은 이른바 ‘이자겸난’을 일으킨 죄목으로 1126년(인종4) 5월 유배되었다가 이해 12월 사망했다. 이로써 사망 후 20년이 지나 이자겸은 복권되었다.

와서 살게 했다.¹⁸⁾

인종은 이자겸난의 주모자인 이자겸과 척준경의 원한이 자신의 병세를 악화시켰다는 이유로 두 사람에게 대해 신원(伸冤) 조치를 내렸다. 두 사람은 인종과 각별한 사이였다. 이자겸은 인종의 장인이자 외조부였다. 척준경은 난이 일어났을 때 이자겸에 가담했지만, 뒤에 이자겸을 제거해 왕권을 회복하는데 공을 세웠다. 난이 진압된 후 두 사람은 유배되었지만, 인종은 두 사람을 신원하려는 생각을 일찍부터 가졌다. 그러나 신하들의 반대로 사면은 이루어지지 않았지만, 병세가 위독하자 인종은 마침내 죽은 두 사람의 원한을 풀어준다는 명분으로 신원 조치를 내렸다.

인종은 악화된 병세를 호전시키기 위해 이자겸 척준경은 물론 일반 백성에 게도 여러 차례 사면령을 내렸다. 왜 그렇게 하려 했을까? 재추와 백관이 황천 상제에게 제사를 올린 제문에 그 실마리를 찾을 수 있다.

“을묘일(*2월 16일) 평장사 임원애는 백관들과 함께 선경전에서 황천 상제께 기도를 올리기를, (중략) ‘하느님께서 저희들의 지극한 정성을 살피셔서 우리 왕의 병을 저희의 몸으로 옮기시고 왕의 수명을 더해주어 종묘에 의존할 수 있도록 해주시면, 저희들은 스스로 새로운 길을 밟고 지난 허물에 대해 용서를 빌겠습니다. 임금을 이끄는 데 선을 권하고 잘못을 막을 것입니다. 백성에게 이익을 가져다주는 일을 하고 해를 끼치는 일을 제거하겠습니다[興利除害]. 탐욕스러운 행위를 하지 않고 백성을 속이는 방법을 행하지 않을 것입니다. 죽든 살든 변함없이 청렴결백하고 부지런하겠습니다. 만약 다른 날 이 맹세를 어긴다면 반드시 신명으로부터 죽임을 당할 것입니다.’ 라고 하였다.”¹⁹⁾

재추를 비롯한 관원들은 국왕의 병은 통치의 잘못에서 비롯했으므로, 치유를 위해 과거 잘못에 대해 용서를 구한다고 했다. 구체적으로 잘못은 신하들

18) 『고려사』 권17 인종 24년 2월, “丙辰 巫覡謂 拓俊京爲崇 追復俊京門下侍郎平章事 召還其子孫 官之” 참고로 척준경은 이자겸난으로 1127(인종5) 3월 암태도로 유배되었다가, 이듬해 4월 유배에서 풀려났다. 그는 1144년(인종22) 사망했다.

19) 『고려사』 권17 인종 24년 2월, “乙卯 平章事任元鼓與百官 會宣慶殿 禱于皇天上帝曰 ... 惟冀蒼旻 曲從憫愍 願以吾王之疾 移於臣等之軀 使歷數以更增 致宗祧之有托 則臣等敢不蹈自新之路 謝既往之愆 迪上則陳善而閉邪 爲民則興利而除害 不作貪憚之行 勿爲詭詐之方 清白惟勤 死生無變 苟渝盟於異日 必見殛於明神.”

이 국왕을 제대로 보좌하지 못한 점, 백성에게 이익을 가져다 주는 일을 하고 해를 끼치는 일을 제거[興利除害]하지 못한 점, 백성들에게 탐욕을 부린 점이라 했다. 그런 잘못에 대해 하늘에 용서를 빌었다. 인종이 이자겸과 척준경을 사면하고 관직을 추증하는 조치도 통치의 잘못에 대해 용서를 구한 행위였음을 미루어 알 수 있다. 인종을 비롯한 당시 지배층은 통치의 잘못을 반성하고 그로 인해 희생된 사람들의 원한을 풀어준다는 해원(解冤) 내지 신원(伸冤)의 차원에서 두 사람은 물론 일반 백성들에 대해 두 차례의 사면조치(위 자료 1월 17일과 2월 19일)를 취했다. 같은 시기에 이루어진 벽골제 훼손도 사면조치의 일부로 이루어진 것으로 판단되며, 훼손의 원인도 사면조치와 연결시켜 고찰하는 것이 합리적인 방법이 아닐까 생각한다. 이에 대해 좀 더 구체적으로 고찰하기로 하겠다.

앞에서 언급한 바 이의민의 사제 훼손 때 개경에서 만적의 봉기가 일어났다. 또한 이 무렵을 전후해 경주지역을 중심으로 무신정권에 반발한 남적(南賊)의 봉기 등과 같은 하층민 봉기가 전국적으로 일어났다. 무신정권은 당시 유행한 비보 관념에 따라 이의민의 제방[沙堤]을 훼손했다고 하나 그것은 명분에 불과한 것이다. 제방 신축은 많은 인력과 비용이 들어가는 대규모 토목공사이다. 이의민은 사제를 수축하면서 권세를 이용해 노동력을 강제로 징발했을 것이며, 그에 따라 많은 민원(民怨)이 제기되었을 것이다. 수축 이후에도 수리 혜택과 수취를 둘러싸고 적지 않은 민원이 발생했을 것이다. 당시 최고 권력자 최충현은 사제 수축에서 따른 민원을 해소하고 하층민의 봉기를 진압하기 위한 명분으로 당시 성행한 압승 비보의 관념을 이용해 과거의 정적 이의민이 수축한 제방을 훼손했다.

실제로 제방 수축은 많은 노동력을 필요로 하는 사업이다. 통일신라기인 790년(원성왕6) 전주 등 7개 주의 주민을 징발해 벽골제를 증축²⁰⁾할 정도로 많은 인력이 동원되었다. 798년(원성왕14) 경북 영천 청제(菁堤)를 수축할 때 인부 14,140명이 동원되었고, 절화(切火*영천)와 압휘(押喙*경산)의 두 군의 인부도 동원되었다.²¹⁾ 1415년(태종15) 벽골제 수축에도 각 군의 주민 1만 명이 동원되었다.²²⁾

20) 『삼국사기』 권10 신라본기 권10 元聖王 6년 春正月, “增築碧骨堤 徵全州等七州人興役”

21) 『영천청제비』, “貞元十四年戊寅四月十三日菁堤 治記之謂淤堤傷故所內使 以見令賜矣 玖長卅五步岸

立弘至深六步三尺上排掘里 十二步此如爲二月十二日元四月十三 日此間中了治內之都舍斧尺 百卅六 法功夫一万四千百卅人 此中典柒角助役切火押喙二 郡各人” 위 자료는 국사편찬위원회 『한국사데이터베이스』의 <한국고대금석문> 자료를 재인용한 것임.

1419년(세종1) 전북 고부군 놀제(訥堤)를 증수하는데 인부 11,580명이 동원되었다.²³⁾ 또한 수축된 이후에도 수리 혜택을 둘러싼 분쟁도 적지 않았다. 무신정권기인 1195년(명종25) 수축된 공검지는 함창현에 있었는데, 그 수리 혜택은 상주의 백성들이 독점하면서 두 지역 주민 사이에 갈등이 있었다고 한다.²⁴⁾ 1415년(태종15) 수축된 벽골제는 이익은 적는데 폐단이 많아[利小弊多] 결국 무너졌다고 했다.²⁵⁾ 조선 태종 때 수축된 벽골제가 운영상의 문제로 지속적으로 수축되지 못한 원인을 정리한 연구²⁶⁾에 따르면, 제방 내부 경작지의 불법 점유, 수축을 주도한 중앙 권세가와 경작지 소유자인 향촌 유력자 사이의 분쟁 등으로 제방 운영은 물론 제방 수축에 동원된 노동력에 대한 보상도 제대로 이루어지지 않았다. 수축 후에도 수령은 제방을 보수하는 등의 관리를 제대로 하지 않았다. 이러한 여러 원인으로 민심이 이반하면서 제방을 지속적으로 수축하지 못했다고 한다.

이같이 조선시대 벽골제가 폐기된 원인들은 고려 인종 때 벽골제 훼손의 원인을 고찰하는 데도 참고가 된다. 인종의 병세를 호전시키기 위해 신원(伸冤)의 차원에서 벽골제를 훼손했다는 것은 하나의 구실에 불과했다. 수축과 증축에 따른 노동력 징발과 보상 문제, 수리 혜택을 둘러싼 이해의 충돌 등 다양한 형태의 민원 발생이 인종과 당시 중앙정부에 커다란 부담을 주었고 끝내 벽골제가 훼손된 원인이 되었다.

3. 벽골제 증축 배경과 군현 개편

다양한 형태의 민원 발생에도 불구하고 수리시설의 수축과 증축은 경작지의 안정적 확보, 농업 생산력 증대와 민생 안정, 정부의 재정 확충을 위해 필요한 사업이었다. 나아가 수리시설의 수축과 정비는 농업기술의 발전과 농업 생산

22) 『신증동국여지승람』 권33 金堤郡 古跡條, “重修碑 ... 發各郡民丁總一萬名 幹事者三百人 使沃溝鎮兵馬使知金堤郡事金君倣監督之 起工於是年甲寅 告訖於十月丁丑”

23) 『세종실록』 권3 세종 1년 2월 庚子(*25일), “全羅道監司報古阜郡 訥堤成 堤長三千四百八十尺 自是年正月十日始 二月十日畢 凡役一萬一千五百八十名”

24) 『고려사』 권57 지리2 尙州牧, “又有大堤 名曰 恭儉(明宗二十五年 司錄崔正份 因舊地而築之)”

『신증동국여지승람』 권28 尙州牧 山川條 恭儉池, “在州二十七里 高麗明宗時 司錄崔正份 因舊地築之 ... 其池實在咸昌 而尙民專灌溉之利”

25) 『세종실록지리지』 김제군조, “太宗十五年 更築 利小弊多 尋墮之”

26) 염정섭, 2007, 『조선 초기의 수리정책과 김제 벽골제』, 『농업사연구』 6권 2호, 94-97쪽 참고

력의 증대와 같은 사회경제적 발전과정과 맞물려 있었다. 현종 때 처음 복구된 이후 약 백 년이 지난 1143년(인종21) 벽골제가 다시 증축된 것은 이러한 사회경제적 발전추세와 밀접한 관련이 있다. 다음에는 인종 때 벽골제 증축의 사회경제적 배경에 대해 고찰하기로 하겠다.

1) 인종의 권농정책과 수취제도 개선책

벽골제 증축 이전에 정국에 커다란 충격을 던진 두 차례의 정변이 있었다. 1126년(인종4) 이자겸의 난은 고려 왕실의 권위와 왕권을 크게 실추시켰다. 실추된 왕권을 회복하고 정국을 반전시키기 위해 인종은 새로운 정치무대로 서경에 주목하고 서경 정치세력인 묘청 백수한 정지상과 새로운 정치를 추구하려 했다. 그러나 김부식을 비롯한 개경 문벌귀족세력이 크게 반대했다. 묘청 등 서경세력은 그에 반발해 1135년(인종13) 묘청의 난을 일으켰으나 실패했다. 이로써 서경세력과 결탁해 새로운 정치를 추구하려던 인종의 계획은 좌절되었다. 개경세력의 반대도 있었지만 유교정치이념을 추구한 인종의 정치성향은 풍수도참설과 전통사상을 신봉한 서경세력과 정치적으로 결합할 수 없었던 것이 근본 원인이었다. 묘청 난이 진압되자 인종은 김부식에게 『삼국사기』(1145년)를 편찬하게 하는 등 유교 정치이념에 입각해 정치와 사회질서를 회복하려 한 사실에서도 확인할 수 있다.

유교 정치이념은 치자층에게 탐욕을 억제하고 자기 수양과 절제의 덕목을 강조하고 사회경제적으로 민생의 안정을 추구했다. 묘청난 이후 인종은 유교 정치이념에 입각해 통치했으며, 사회경제 시책으로 지방관의 민에 대한 수탈을 억제하고 민생을 안정시키기 위한 시책을 수립하는데 많은 노력을 기울였다. 김부식은 이러한 인종에 대해, ‘오로지 덕으로 은혜를 베풀어 백성을 편안하게 했으며, 군사를 일으켜 불필요한 일을 일으키려 하지 않았다[專以德惠安民 不欲興兵生事]’고 평가했다.²⁷⁾ 이자겸난을 진압한 이듬해 1127년(인종5) 인종은 서경에 행차해 이른바 유신지교(維新之教)라는 유명한 교서를 반포한다. 이 교서는 유교 정치이념을 추구했던 인종의 생각이 잘 드러나 있다. 이 교서에서 반포한 15개 조항 가운데 절반에 가까운 7개 조항이 지방사회와 민생 안정에 관한 것이다. 구체적으로 다음과 같다.²⁸⁾

27) 『고려사』 권17 인종 24년, 김부식의 인종 史贊

28) 『고려사절요』 권9 인종 5년 3월, “詔曰 ... 去年二月 亂臣賊子 乘間而起 陰謀發覺 朕不得已咸致於法 自是 引咎責躬 慙德多矣 今 以日官之議 行幸西都 深省既往之愆 冀有

- (2조) 사신을 지방에 파견해 지방관의 능력을 조사해서 공과(功過)를 평가한다.
- (5조) 농사를 권장해 백성의 식량을 풍족하게 한다.
- (7조) 관곡(官穀)을 저축해 백성을 구제한다.
- (8조) 백성에 대한 수취제도를 정해 함부로 거두지 못하게 한다.
- (10조) 백성을 위로해 정착하게 하여 유망을 방지한다.
- (12조) 관청의 묵은 곡식을 강제로 빈민에게 주어 이자를 받지 않고, 썩은 곡식을 백성들에게 도정하지 않게 한다.
- (15조) 산림이나 천택(川澤)에서 나는 이익을 백성들과 공유하고 침탈하지 않는다.

이들 7개 조항을 통해 민생을 안정시키고 개선하려 했다. 구체적으로 조세와 역역 등 수취 행정의 일선에 있는 지방관의 공과를 감찰하고, 백성에게 함부로 수취하지 못하게 했다. 농사를 권장해 식량을 풍족하게 확보하고 빈민에게 곡식을 대여해 높은 이자를 받지 않게 하는 등 백성의 생업을 안정시키려는 인종의 의지를 읽을 수 있다.

인종은 1128년(인종6) 농사를 권장해 의식을 풍족하는 것이 국왕이 해야 할 중요한 일이며, 이를 위해 수령의 수탈을 금하고 백성에게 불필요한 일에 동원하지 못하게 하는 조서²⁹⁾를 내렸다 또한 1142년(인종20) 8도에 사신을 보내 수령과 향리의 업무를 감찰하게 했다.³⁰⁾ 인종은 이같이 여러 차례에 걸쳐 농업생산을 장려하고 민생을 안정시키려는 교서를 반포했다. 수령과 향리에 대한 감찰, 백성들에 대한 과다한 수탈과 노동력 징발 금지를 강조한 인종의 이러한 일련의 교서는 농업생산을 증대하려는 권농정책의 교서라 할 수 있다. 모두 벽골제 증축 이전에 반포한 것이다. 벽골제 증축과 같은 수리시설 강구

維新之教 布告中外 咸使聞知 一曰 方澤祭地祇 四郊迎氣 二曰 遣使郡國 廉察刺史縣令 賢不肖 以褒貶之 三曰 車服制度 務從儉約 四曰 除冗官不急之務 五曰 勸農力田 以給民食 六曰 侍從官 各舉一人 所舉無狀 則罪之 七曰 務儲官穀 以待救民 八曰 取民有制 常租調 外毋得橫斂 九曰 撫恤軍士 以時閱武外 無令服勞 十曰 撫民安土 無使逃流 十一曰 濟危鋪 大悲院 厚畜積 以救疾病 十二曰 無以官庫陳穀 抑配貧民 強取其息 又無以陳朽之穀 強民舂米 十三曰 選士 復用詩賦論 十四曰 諸州 立學 以廣教道 十五曰 山澤之利 與民共之 毋得侵牟”. 같은 내용이 실린 『고려사』에는 위의 2, 6, 9, 13, 14 조항이 탈락되어 10 조항만 실려 있다(권15 인종 5년 3월 戊午조 참고).

29) 『고려사절요』 권9 인종 6년 3월, “詔曰 勸農 桑足衣食 聖王之所急務也 今守令 多以聚斂爲利 鮮有勤儉撫民 倉庾空虛 黎民 窮匱 加之力役 民無所措手足 起而相聚 爲盜賊 甚非富國安民之意 其令州郡 停無用之事 罷不急之務”

30) 『고려사절요』 권10 인종 20년 11월, “遣使八道 察訪州縣官吏能否”

는 농업생산 증대를 위한 사업이다. 때문에 벽골제 증축은 인종의 권농정책의 차원에서 이루어진 측면이 있었다.

한편 벽골제가 증축된 인종 21년(1143)에 전국에 걸쳐 군현 개편이 이루어진 사실에 주목할 필요가 있다. 『고려사』 지리지(권56-58)에서 인종 21년 군현 개편 사실을 정리하면 다음과 같다.

<자료> 인종 21년(1143년) 군현 개편³¹⁾

1. 監務 파견

江陰縣(개성부 속현)/利川郡(광주목 속군)/ 獻陽縣(울주 속현)/
松生縣(禮州 속현)
求禮縣(남원부 속현)/ 豆原縣(보성군 속현)/ 洪川縣(春州 속현)/
金化郡(東州 속군)

2. 主縣(*縣令官) 승격

管城縣(경산부 속현)/ 大丘縣(경산부 속현)/ 順安縣(안동부 속현)/
義城縣(안동부 속현)/ 綾城縣(*고려초 나주 속현)

3. 主縣 승격 및 주변 屬縣 移屬

- 1) 상주 속현 一善縣이 현령관으로 승격되면서 상주 속군인 海平郡, 상주 속현인 軍威縣과 孝寧縣을 一善현의 속현으로 옮김(*移屬)
- 2) 전주 속현 金堤縣이 현령관으로 승격되면서 전주 속현인 平泉縣이 김제현의 속현으로 옮김(*移屬)

위의 자료에서 인종 21년 군현 개편의 큰 줄거리는 감무 파견과 속현의 주현(*현령관) 승격, 그리고 주현 승격 후 주변 속현의 이속이다. 여기에서는 감무 파견과 현령관 승격만 다루겠고, 주현 승격 후 주변 속현 이속은 다음 절에서 다루기로 하겠다.

31) 인종 21년을 제외한 인종 때의 군현 개편을 『고려사』 지리지에서 정리하면 다음과 같다.

인종은 즉위 초기(*시기 미상) 자신의 母后이자, 장인 이자겸의 2녀인 順德왕후 이씨 고향이라 해서, 慶源郡(*현재 인천)을 仁州로 승격시켰다. 1127년(인종7년) 인종의 비가 된 공예태후 임씨 고향인 영암군 속현 定安縣을 長興府로 승격시켰다. 묘청난 직후인 1136년(인종14) 서경지역을 재편해 西京畿의 4道를 해체하고 江東·江西·中和·順化·三登·三和縣 등 6개 현을 신설했다. 1144년(인종22) 富城縣(*서산)을 현령관으로 승격시켰다.

고려 전기 군현체제는 군현과 부곡 영역으로 구성되었다. 군현 영역은 수령이 파견된 주현과 주현의 행정지배를 받는 속현으로 구성되어 있었다. 수령이 파견되지 않은 속현은 토착 향리가 수취를 전담했다. 향 부곡 소 등으로 구성된 부곡지역도 속현과 같이 토착 향리가 수취를 전담했다. 이에 따라 수령과 중앙정부의 감시에서 벗어난 속현과 부곡지역은 주현의 주민에 비해 토착 향리들의 수탈을 많이 받았다.³²⁾ 감무 파견과 속현의 주현 승격은 토착 향리의 수탈을 막아 민생을 안정시키는 효과가 있었다.

감무 파견은 인종의 부왕 예종 때 처음 시행되었다. 예종은 약 60개 이상의 속현 지역에 감무를 파견했는데, 이때 가장 많은 감무가 파견되었다.³³⁾ 예종 때 처음으로 가장 많은 감무가 파견된 것은 여진 정벌의 영향 때문이다. 속종과 예종 때 단행된 여진 정벌은 전비(戰費) 충당을 위해 민에 대해 과중한 수취 부담을 강요했다. 이를 견디지 못한 백성들이 거주지를 이탈해 도망하는 유망(流亡) 현상이 광범하게 일어났다. 유망이 일어난 지역은 주로 속현이었으며, 예종 때 처음 시행된 감무는 모두 속현 지역에 파견되었다. 이후 감무 파견은 토착 향리들의 수탈을 완화해 민생을 안정시키고, 중앙정부가 지방을 직접 지배하는 계기가 되었으며, 고려 말 조선 초 대대적인 군현 개편의 계기가 되었다.³⁴⁾ 위의 <자료>에 따르면, 인종 때 8개 속현에 감무가 파견되었는데, 이는 토착 향리들의 가혹한 수탈에 시달린 백성들의 생업을 안정시키기 위해서였다. 한편으로 위의 <자료>에 따르면 속현이 주현으로 승격된 군현도 5곳이나 된다. 감무가 파견되어 수탈을 완화하는 효과는 있지만, 해당 지역은 주현의 행정지배를 받는 속현으로서의 지위는 그대로 유지되었다. 이에 비해 속현의 주현 승격은 관품이 낮은 감무 대신 높은 관품의 수령이 파견되고 해당 지역이 독자의 행정단위가 되어 민에 대한 향리나 토호의 중간 수탈을 보다 적극적으로 방지하는 효과가 있었다. 이상과 같이 인종 21년 감무 파견과 속현의 주현(*현령관) 승격 조치와 같은 군현 개편은 근본적으로 속현의 주민에 대한 과도한 수취를 방지하려는 목적이 있었다. 이같이 인종의 군현 개편 조치는 수취제도를 개선해 민생을 안정시키려는 권농정책의 일부이며, 이러한

32) 박종기, 2002, 『고려의 지방사회』, 푸른역사, 178-184쪽 및 426-429쪽

33) 『고려사』 지리지에는 예종 1년 22개, 4년과 9년 각 1개 등 모두 24개 속현에 감무가 파견되었다고 기록되어 있다. 그러나 『고려사절요』에 따르면 예종 1년에 24개 속현(권 7 원년 4월조 참고), 『고려사』 세가에 따르면 예종 3년에 41개 속현에 감무가 각각 파견되었다고 했다(권12 예종 3년 7월조 참고). 위의 기록에 따르면 예종 때 적어도 약 60개 이상의 속현에 감무가 파견되었다.

34) 박종기, 1990, 『고려시대 부곡제 연구』, 서울대 출판부, 169-183쪽

노력은 결국 벽골제 증축의 원인과 배경이 되었다.

2) 벽골제 증축의 사회경제적 배경

벽골제 증축과 같은 수리(水利)시설의 정비는 농업기술의 발전과 그에 따른 농업생산력의 증대와 밀접한 관련이 있다. 참고로 신라의 경우 5세기 중엽 이후 맥류(麥類) 대신 도작(稻作) 재배기술이 국내에 널리 전파되고, 6세기 초인 503년(지증왕3) 우경(牛耕)이 보급되기 시작했다. 도작 즉, 수전에서 벼를 재배 하면, 밭에서 잡곡을 경작하는 것보다 2배 이상의 수확이 가능하다. 따라서 수전의 확대는 농업생산성의 증대와 직결되었다.³⁵⁾ 이를 위해 수리시설의 수축과 정비는 필요했다. 531년(법흥왕18)년 3월 관리들에게 제방을 수리하라는 명령³⁶⁾을 내린 것도 이러한 농업기술상의 발전 추세를 반영한 것이다. 이어서 536년(법흥왕23) 영천 청제(菁堤)가 축조되고 578년(진지왕3) 대구에서 저수지가 축조된 사실³⁷⁾은 이러한 사회경제적인 발전추세와 무관하지 않았다. 또한 삼국 통일 후에도 생산력 증대를 위해 수리시설을 수축하거나 증축하는 노력은 계속되었다. 790년(원성왕6) 벽골제가 증축되었고,³⁸⁾ 810년(헌덕왕3) 전국의 제방을 수리하게 하고,³⁹⁾ 859년(헌안왕3) 제방을 수리하고 농사를 장려하는 노력으로 나타났다.⁴⁰⁾ 이같이 통일신라기인 8세기 말에서 9세기에 걸쳐 제방의 증축과 보수 등 수리시설이 활발하게 수축된 사실은 농업 경작기술의 발전에 의한 농업생산력의 발달과 유기적인 관계를 가지고 있었다.⁴¹⁾

그렇다면 1143년(인종21) 벽골제가 증축된 12세기 전반에도 신라시기와 같이 농업기술상의 진전과 농업생산을 증대하려는 정책이 추구되었을까? 하는 점이다. 예종(1105-1122년)과 인종이 재위한 12세기 전반은 개간이 활발하게 일어나 묵은 땅[陳田]을 다시 개간하거나, 연해(沿海)지역이나 도서(島嶼)지역을 개간해 새로운 토지가 크게 증가했다. 수전농업이 발달해 벼 재배 면적이

35) 전덕재, 2006, 『한국고대사회경제사』, 태학사, 120-135쪽

36) 『삼국사기』 권4 신라본기 권4 법흥왕, “十八年 春三月 命有司修理隄防”

37) 김재홍, 2019, 「영천 청제비와 대구 무술오작비」, 『문자와 고대 한국1-기록과 지배』, 주류성 참고

38) 『삼국사기』 권10 신라본기 권10 元聖王 6년 春正月, “增築碧骨堤 徵全州等七州人興役”

39) 『삼국사기』 권10 신라본기 권10 憲德王 2년, “二月 發使修葺國內隄防”

40) 『삼국사기』 권11 신라본기 권11 憲安王 3년, “夏四月 教修完隄防 勸農”

41) 이기백, 1969, 「영천 菁堤碑 貞元修治記의 고찰」, 『신라정치사학회사연구』(1974, 일조각 재수록), 284-287쪽

크게 증가했다. 이에 따라 방조제나 제언(堤堰) 등 수리시설을 축조하려는 노력과 필요성이 증대되었다.⁴²⁾ 구체적으로 벽골제 수축과 같은 제언의 보수와 수축, 연해안 저습지와 간척지 개발을 위한 하거(河渠) 공사와 방천(防川)과 방조제(防潮堤) 수축의 두 가지 방향으로 나타났다.⁴³⁾ 현종과 인종 때 벽골제 수축과 증축과 같은 제언 수축 사례는 많이 찾을 수 있다. 문종 때(1046-1083년) 황해도 연안(延安)의 와룡지(臥龍池)에 비옥한 토지가 있어, 가뭄 때 그 주변에 제방을 수축해 농지를 확보했다.⁴⁴⁾ 장문위(張文緯, ?~1134)는 수주(樹州*지금의 인천 부평구 일대) 수령 때 동쪽 교외의 땅이 습하고 홍수가 잦아서 2천 5백보 가량을 땅을 파서 물의 흐름을 고르게 하여 백성에게 혜택을 주었다고 한다.⁴⁵⁾ 예종대 무렵으로 추정된다. 최보순(崔甫淳 : 1162-1229)은 1187년(명종17) 제언(齊安*황해도 황주) 서기에 임명되어 현지에서 개간과 간척을 해서 좋은 토지를 확보했다. 이후 안남대도호부(*인천시 부평구) 수령 때는 제언을 쌓고 물길을 터서 수해를 막았다.⁴⁶⁾ 이외에도 1160년(의종14) 오원경(吳元卿, 1128~1180년)은 영광군에서 제언을 수축했다. 무신정권기 개경 인근 풍덕군의 중방제(重房堤), 1195년(명종25) 상주 사록 최정빈의 공검지 수축 등 여러 사례를 찾을 수 있다. 이러한 추세는 무신정권기 임시수도인 강화도에서 대규모 연해지 개간사업으로 이어졌다. 대체로 농업기술의 발전추세는 12세기 이후 시대가 내려갈수록 막대한 노동력이 필요한 제언과 방조제 수축 대신 하천의 정비와 수로의 축조를 통해 전답에 물을 끌어들이는 시설인 하거(河渠) 축조 사례도 많이 나타났다.⁴⁷⁾ 기존의 연구에서도 밝힌 바와 같이 또한 12세기 전후로 산곡(山谷)의 계류(溪流)를 이용하여 축조하던 대규모 형태의 제언공사 위주의 수리사업이 고려 후기로 내려갈수록 연해안과 저습지 개발을 위한 하거(河渠)와 방천(防川) 공사 저습지 개발을 위한 방조제 공사로 변해갔다. 즉, 수리시설 규모의 축소 형태로 수리사업이 변모하게 되었다.⁴⁸⁾

42) 이평래, 1991, 「고려 후기 수리시설의 확충과 수전 개발」, 『역사와 현실』5

위은숙, 1996, 「농업기술의 발전」, 『한국사』19

43) 위은숙, 1988, 「12세기 농업기술의 발전」, 『부대사학』12, 부산대, 83-95쪽 참고

44) 『신증동국여지승람』 권43 황해도 延安都護府 山川조, “高麗文宗 以池中膏腴 可作田 賜興王寺 其年旱 因邑人翰林學士李靈幹之奏 還築之”

45) 장문위 묘지명, “又州之東郊 厥土泉濕 江水或決 農失歲功 公乃掘地二千五百許步 以等水行 民不受其害矣”

46) 최보순 묘지명, “在丁未年 除齊安書記 其守節也 清於水 潔於水 其勸農也 焚薶蔚 漑?鹵 赤地千里 化爲良田 一秋大稔 萬戶皆足 (中略) 公例爲安南大都護副使 峙堤坊 決灘滄 除人水禍 其慈化過於齊安 萬萬矣”

47) 염정섭, 2012, 「중, 근세의 농법과 수리시설」, 『중앙고고연구』10, 112-115쪽 참고

48) 위은숙, 1988, 앞의 논문, 92-95쪽 참고

이같이 인종 때 벽골제를 증축할 무렵을 전후해 농업생산기술이 발달해 제언의 수축과 저습지 연해지 간척지 개발이 활발하게 이루어졌으며, 민생의 안정에 크게 기여했음을 확인할 수 있다. 이러한 사회경제적인 변화와 발전에 힘입어 앞 절에서 언급했듯이 인종이 민생 안정을 중시하는 권농정책 교서를 잇달아 반포하고 결국 벽골제를 증축하는 배경이 되었다. 명종은 1188년(명종 18) 권농의 수단으로 물을 가두어 농지를 비옥하게 하여 민생을 풍족하게 하기 위해 전국에 제언을 수축할 것을 명령했다.⁴⁹⁾ 12세기 후반 제언 수축이 권농정책의 일부로서 전국에 걸쳐 이루어졌음을 보여준다. 이러한 추세는 13세기 중엽에도 지속되었다. 1248년(고종35) 서북면 병마판관인 김방경(金方慶)은 위도(葦島)에 들어가 몽골의 침입에 대비했다. 그는 이곳에서 조수(潮水)를 막는 제언을 설치해 농경지를 확보했다. 또한 빗물을 저장하는 연못[池] 즉, 저수(貯水) 시설인 제방을 수축해 민생을 안정시켰다고 했다.⁵⁰⁾ 이같이 몽골 침입 기에도 바닷물을 막고 빗물을 모으는 저수시설인 제언을 각각 설치해 식수와 농업용수를 확보해 농업생산을 증대하고 민생을 안정시키려는 노력이 있었다. 이같이 제언 수축은 12세기 이후 농업생산력을 증대시키는데 크게 기여했다.

3) 김제지역 군현 개편과 벽골제 증축

벽골제가 증축될 무렵 김제지역(*김제현)에 나타난 변화에 대해 주목하기로 한다. 벽골제가 증축된 인종 21년 벽골제가 있던 김제현에 다음과 같은 군현 개편이 있었다.

“김제현은 원래 백제 벽골군이다. 신라 경덕왕 때 김제군으로 고쳐졌다. 고려 초 전주의 속현이 되었다. 인종 21년(1143) 현령(관)이 설치되었다. 벽골제가 있다 【신라 흘해왕 21년(330) 처음 제방을 열었다. 제방 길이는 1800 보다】. 1개 속현(*平阜縣)이 있다.⁵¹⁾

49) 『고려사』 권79 식화2 農桑조, “十八年三月 下制 以時勸農 務修堤堰 貯水流潤 無令荒耗 以給民食”

50) 『고려사절요』 권16 고종 35년, “三月 命北界兵馬使盧演 盡徙北界諸城民 入保海島 有葦島 平衍十餘里可耕 患海潮不得墾 兵馬判官金方慶令築堰播種 民始苦之 及秋大稔 人賴以活 島又無井 汲者往往被虜 方慶貯雨爲池 其患遂絕 人服其智”

51) 『고려사』 권57 지리2 김제현조, “金堤縣 本百濟碧骨郡 新羅景德王 改爲金堤郡 高麗初爲全州屬縣 仁宗二十一年 置縣令 有碧骨堤 【新羅訖解王二十一年 始開岸 長一千八百步】 屬縣一”

김제현은 고려 초부터 전주의 속현이었다. 벽골제가 증축된 인종 21년 고려 정부는 김제현을 주현으로 승격시키고, 이곳에 수령으로 현령을 파견했다. 또한 김제현과 같이 전주의 속현이었던 평고현(지금의 김제시 용지면 일대)을 김제현의 속현으로 편입시켜, 주현이 된 김제현의 현세(縣勢)를 보강시켰다. 이로써 전주목 관할 아래 있던 김제현은 수령이 파견되어 독자의 행정을 펼치는 주현으로 승격되었다.

벽골제가 증축되던 해에 왜 김제현을 주현으로 승격시켰을까? 김제현과 같은 방식의 군현 개편이 이루어진 지역을 참고할 필요가 있다. 인종은 이자겸 난 직후인 1127년(인종7년) 인종의 비가 된 공예태후 임씨 고향인 영암군 속현 정안현을 장흥부로 승격시켰다. 그리고 영암군 속현인 수령(遂寧)·탐진(耽津)현과 보성군 속현인 회령(會寧)·장택(長澤)현 등 4개 현을 장흥부의 속현으로 내속시켰다.⁵²⁾ 인종의 비가 된 공예태후의 출신지를 주현으로 승격시키고, 군현의 세를 보강하기 위해 주변의 4개 속현을 장흥부에 이속했다.⁵³⁾

김제현의 주현 승격은 역시 이해 김제현에 있는 벽골제 증축과 연결시켜 이해할 필요가 있다. 벽골제는 당시까지 국내 최대의 제언이다. 조선 후기 실학자 반계(磻溪) 유형원(柳馨遠, 1622-1673년), ‘호남에서 만약 황등제(黃登堤) 벽골제 놀제(訥堤)를 수축하면 노령 아래에 흉년이 없을 것이다.’라고 했다.⁵⁴⁾ 성호 이익은, ‘김제 벽골제는 신라 때 처음으로 만들어진 나라 안에서 가장 큰 호수이다. 관개의 혜택이 헤아릴 수 없이 많아, 백성들은 그 혜택을 입고 살아간다.’⁵⁵⁾라고 했다. 인종이 국내 최대의 제언인 벽골제를 증축한 목적은 김제 지역의 농업생산을 증대하기 위해서이다. 이를 위해 김제를 주읍인 전주에서 독립시켜 독자의 행정구역인 주현으로 승격시켜 주민의 자부심을 높여주는 한

52) 『고려사』 권57 지리2 장흥부, “仁宗朝 以恭睿太后任氏之鄉 陞知長興府事” 및 장흥부 속현조 참고

53) 앞의 인종 21년 군현개편 자료에서 김제현과 같은 방식의 군현 개편이 일선현에도 있었다. 즉, 상주 속현 일선현은 주현으로 승격되고, 상주 속군 해평군, 상주 속현 군위와 효령현이 주현 일선현의 속현으로 각각 이속되어 김제현과 같이 새로운 수취단위가 만들어졌다(『고려사』 권56 지리1 상주목 일선현 海平郡 軍威縣 孝令縣조 참고). 그러나 일선현이 주현으로 승격된 사정에 대해서는 김제현이나 장흥부와 같이 분명한 이유를 현재로서는 알 수 없다.

54) 『성호사설』 권3 天地門 碧骨堤, “磻溪柳先生馨遠曰 湖南若修築黃登碧骨訥堤 則蘆嶺以下無凶歉矣 三者之中 碧骨其最大也”

55) 『성호사설』 권8 인사문 生財, “金堤之碧骨堤 剏於新羅 為國之大湖 溉田無筭 民食其利 自湖以下稱湖南 以右稱湖西 今以烏嶺以北諸邑 合稱湖西 烏嶺以南慶尚道 稱嶺南 與湖西南 謂之三南 湖西南賦 皆浮于海 達于漢 嶺南踰嶺入漢 嶺北諸邑 亦由漢至京 三南之賦 國之所需也”

편으로 이곳의 벽골제를 증축해 김제현을 농업생산의 거점지역으로 구축해 농업생산을 증대하여 정부의 주요한 재정원(財政源)으로 삼으려 했다. 이는 인종대 군현개편의 또 다른 목적이기도 했다.

한편 인종대 정안현 김제현 일선현과 같은 방식의 군현 개편 즉, 속현을 주현으로 승격시키고, 주변의 영세한 속현을 승격된 주현에 이속시켜 새로운 수취단위를 만드는 방식의 군현 개편은 속현의 숫자를 줄여 수령과 향리의 침탈을 막아 민생을 안정시키는데 유효한 방식이었다. 이는 이후 고려 말 조선 군현 개편의 대세가 되어, 고려시대 520여 개의 주, 속현과 920여 개의 부곡집단이 조선 초기 330여 개의 군현으로 대폭 축소되었다. 인종 21년 군현 개편의 또 다른 의미는 여기에 있었다.

4. 맺음말

24년 재위한 인종대 역사는 이자겸과 묘청의 두 차례 내란, 거란과 금나라의 교체와 북송의 쇠퇴라는 대내외 정세의 변화에만 연구자들의 관심이 집중되었다. 인종대 벽골제 증축과 훼손에 대한 고찰을 통해 대내외 정치에만 관심을 가졌던 그동안의 연구에서 벗어나 사회경제의 측면에서 인종대 역사를 새롭게 이해하는 계기가 되었다.

전근대 시대 벽골제와 같은 수리시설을 축조하는 일은 많은 인력이 동원되는 국가적 규모의 대규모 사업이었다. 조선시기 벽골제는 축조하는 과정에서 무리한 노동력 징발, 축조 후 수리시설의 혜택을 둘러싼 계층 간 지역 간 갈등과 분쟁으로 빚어진 민원(民怨)으로 폐기되었다. 이는 인종대 벽골제 훼손의 원인을 고찰하는데도 적용된다. 비록 증축 후 3년 만에 폐기되었지만 인종대 벽골제 증축은 유교 정치이념에 충실하려 했던 인종의 권농정책은 물론 당시 사회경제적 발전추세와도 연결되어 있었다.

인종은 두 차례의 내란을 극복한 후 김부식 등 개경의 유교 관료집단을 중심으로 유교 정치이념에 입각해 왕권을 확립하고 농업생산을 장려해 민생을 안정시키려는 권농정책을 시행했다. 인종은 지방관과 향리에게 조세와 역역(力役)의 과도한 수탈을 금하게 하거나, 영세한 속현 주민에 대한 수취를 완화하기 위해 감무를 파견하는 등 수취제도를 개선해 민생을 안정시키려 했다. 벽골제 증축은 수리시설의 개선을 통해 농업생산을 증대하려는 권농정책의 산물이었다.

인종이 재위한 12세기 전반은 연해지와 간척지 개발, 수리 관개시설의 강구 등 농업기술의 발전과 농업생산력 증대와 같은 사회경제적 변동이 시작되는 시기였다. 이러한 변동은 이미 인종의 부왕(父王)인 예종 대부터 나타나기 시작했다. 따라서 인종 대 벽골제 증축은 12세기 이후 본격화되는 수리시설의 정비 등 농업기술 발전과 농업생산력 증대의 상징적인 사업이었다. 또한 이후 본격적인 수리시설을 강구하는 계기가 되었다. 벽골제 수축과 증축의 역사적 의미는 여기에서 찾을 수 있다.

벽골제가 증축되던 인종 21년(1143) 전국에 걸친 대대적인 군현 개편이 있었다. 벽골제 소재지인 김제현을 주현으로 승격시키고 주변의 영세한 속현인 평고현을 김제현에 이속시켜 김제현의 현세(縣勢)를 보강해 독자의 수취단위를 만든 군현개편이 있었다. 이를 통해 벽골제가 소재한 김제현의 위상을 높여 이 지역을 개발해 농업생산의 거점지역으로 삼아 왕조 재정의 주요한 근원으로 삼으려 했다. 이는 벽골제 수축과 증축의 또 다른 의미가 된다.

논문접수일: 2023. 02. 10. / 심사개시일: 2023. 03. 16. / 게재확정일: 2023. 03. 16.

참고문헌

1. 한문원전자료

『고려사(高麗史)』, 『고려사절요(高麗史節要)』, 『삼국사기(三國史記)』, 『신증동국여지승람(新增東國輿地勝覽)』, 『성호사설(星湖僿說)』, 『양촌집(陽村集)』, 『동경잡기(東京雜記)』, 『동사강목(東史綱目)』

2. 단행본

박종기, 1990, 『고려시대 부곡제 연구』, 서울대 출판부.

_____, 2002, 『고려의 지방사회』, 푸른역사.

이기백, 1974, 『신라정치사회사연구』, 일조각.

이병도, 1980, 『고려시대의 연구』, 아세아문화사.

전덕재, 2006, 『한국고대 사회경제사』, 태학사.

3. 논문

강봉룡, 2003, 「벽골제 축조 및 수축과 그 해양사적 의의」, 『도서문화』 22집, 405-425쪽.

김기덕, 2004, 「고려시대 개경과 서경의 풍수지리와 천도론」, 『한국사연구』 127권.

_____, 2006, 「한국 중세사회에 있어 풍수·도참사상의 전개과정」, 『한국중세사연구』 21권.

김재홍, 2019, 「영천 청제비와 대구 무술오작비」, 『문자와 고대 한국1-기록과 지배』, 주류성.

김주성, 2015, 「벽골제의 축조와 변화」, 『한국고대사탐구』 21권, 267-292쪽.

염정섭, 2007, 「조선 초기의 수리정책과 김제 벽골제」, 『농업사연구』 6권 2호, 79-105쪽.

_____, 2012, 「중,근세의 농법과 수리시설」, 『중앙고고연구』 10호, 99-152쪽.

위은숙, 1988, 「12세기 농업기술의 발전」, 『부대사학』 12권, 81-124쪽.

_____, 1996, 「농업기술의 발전」, 『한국사』 19권.

- 이기백, 1969, 「영천 菁堤碑 貞元修治記의 고찰」, 『신라정치사회사연구』 (1974, 일조각 재수록).
- 이재범, 1989, 「최씨정권의 성립과 산천비보도감」, 『성대사림』 5권, 3-21쪽.
- 이평래, 1991, 「고려후기 수리시설의 확충과 수전 개발」, 『역사와 현실』 5권, 158-188쪽.
- 정운숙, 2009, 「김제 벽골제의 문화적 상상력과 규모」, 『농업사연구』 8권 2호, 169-192쪽.

<Abstract>

The Historical Signification of Byeokgolje Reservoir's Extension and Destruction in Goryeo Dynasty

Park, Jong-ki*

Byeokgolje reservoir which was located in Gimje-si, Jeollabuk-do was constructed at 330 AD. This reservoir was the largest reservoir during the premodern Korean history. Byeokgolje was repaired and extended in period of king Injong(r. 1122-1146) of Goryeo dynasty. The repair and extension was influenced by the development of agricultural technique and productivity. The repair and extension of Byeokgolje was the turning point to begin to construct the irrigation facilities nationwide hereafter. Byeokgolje was destroyed three years after in 1146 since the repair. The government requisitioned the labor from the lower classes and didn't recompense to the laborers after the construction. The government couldn't endure the public resentment, and then destroyed the reservoir. The Goryeo government promoted to a higher status of Gimje area locating in Byeokgolje reservoir and wanted to supplement the financial revenue through the developing Gimje area.

Key Words : Byeokgolje reservoir, Gimje, Injong, Goryeo dynasty, Irrigation facility

* Emeritus professor of Korean History, Kookmin University