

後漢 光武帝의 官制 · 행정조직 개편과 그 배경

— 인구 및 재정문제와의 관련성을 중심으로

崔珍烈*

- | | |
|----------------------|------------------------------|
| I. 서론 | V. 제도 개편의 배경: 光武帝 시기의 戶口와 財政 |
| II. 중앙정부 조직과 관직 개편 | VI. 결론 |
| III. 지방행정조직의 개편 | |
| IV. 俸祿체계의 개편과 절감액 추산 | |

• 국문초록

필자는 소위 後漢의 ‘창업군주’ 光武帝가 추진한 郡都尉 폐지와 郡縣 통폐합, 봉록 삭감 등의 정책에 주목하여 폐지한 관직의 봉급과 봉록삭감액을 계산하여 光武帝의 官制 改編이 재정문제와 관련 있음을 밝혔다. 皇甫謐의 『帝王世紀』에는 구체적인 수치를 제시하지 않았으나 光武帝의 後漢 건국 초 戶口가 前漢 元始 2년 戶口의 20%로 줄었다고 기록하였다. 光武帝는 호구를 늘리는 정책을 실시하여 中元 2년(57) 戶口는 4,271,634戶, 21,007,820人로 늘었다. 그러나 이는 前漢 元始 2년 戶口의 32.3%와 35.5%에 불과하였다. 이러한 호구의 급감은 재정수입의 감소를 뜻하기 때문에 光武帝는 재정지출을 줄여야 했다. 官制와 지방행정제도 개편이 재정지출 감소를 위한 조치였다.

주제어 : 光武帝, 官制 改編, 郡都尉 폐지, 郡縣 통폐합, 帝王世紀, 戶口 파악, 재정 삭감

* 한국전통문화대학교 연구교수

* 拙稿를 심사해준 익명의 심사위원들에게 사의를 표한다.

I. 서론

後漢 光武帝는 군웅을 평정하고 중국을 재통일한 후에 각종 제도를 정비하였다. 이는 왕조 초기에 기초를 다지는 작업이므로 당연한 조치라고 할 수 있다. 그런데 『後漢書』 「光武帝紀」와 『續漢書』 「百官志」 등을 자세히 검토하면 光武帝는 前漢의 제도를 복원하였지만, 관료 기구와 관리수를 대폭 줄였다. 필자는 이 문제에 관심을 가지게 되었다.

선행연구 가운데 光武帝 시기의 官制 개혁에 주목하여¹⁾ 특히 刺史가 행정관이 아닌 皇帝의 사자에 불과했음을 지적한 연구가 있다.²⁾ 그러나 단순한 각종 관제와 제도 개편만을 논했을 뿐, 이러한 배경까지 규명하지 못하였다. 필자는 光武帝가 前漢의 官制를 복원하면서 각종 기구를 없애거나 관리 및 郡縣의 수를 줄인 현상과 그 배경에 주목하였다. 기구의 축소와 관리와 郡縣 삭감을 財政문제의 관점에서 검토하면 光武帝의 官制와 중앙 및 지방행정기구의 축소 또는 폐지의 원인을 찾을 수 있다고 생각하였다. 또 재정지출을 줄여야 하는 배경으로 재정수입의 확보 문제와 관계있을 것이라는 가설을 제기할 수 있다. 본고는 이러한 문제의식을 규명한 연구이다.

먼저 2장과 3장에서 光武帝 시기 중앙과 지방의 관청 및 행정조직의 개편 양상을 각각 중앙과 지방으로 나누어 살펴본다. 이를 바탕으로 4장에서 광무제가 없앤 관리의 봉급에 주목하여 각종 관청과 관리를 없애서 절감한 봉록 등 비용을 계산 또는 추산한다. 이어서 5장에서 봉록 삭감을 통한 재정지출을 축소한 배경을 광무제 시기의 戶口와 財政 문제에 천착하여 검토하려고 한다.

본고는 後漢初 光武帝의 제도 개편을 재정 및 인구문제의 측면에서 분석하여 後漢時代 財政史를 새로운 시각에서 분석한 연구라는 점에서 연구사적 의의를 지닌다.

1) 鎌田重雄, 「郡都尉」, 『秦漢政治制度の研究』, 東京: 日本學術振興會, 1962; 濱口重國, 「光武帝の軍備縮小と其の影響」, 『秦漢隋唐史の研究』 上卷, 東京: 東京大學出版會, 1980; 植松慎悟, 「光武帝期の官制改革とその影響」, 『九州大学東洋史論集』 39, 2011, 1~30면.

2) 植松慎悟, 「後漢時代における刺史の「行政官化」再考」, 『九州大学東洋史論集』 36, 2008, 1~33면; 植松慎悟, 「漢代における州牧と刺史に対する認識をめぐって」, 『九州大学東洋史論集』 41, 2013, 28~51면.

Ⅱ. 중앙정부 조직과 관직 개편

『後漢書』『世祖紀』를 보면 光武帝는 중앙 정부기구의 폐지, 지방행정구역의 폐지, 前漢 諸侯王의 侯 격하와 諸侯王國의 폐지, 州牧의 刺史 개칭, 백관 봉급의 개편 등 다양한 정책을 추진하였다. 建武 6년(30)부터 建武 26년(50)까지 20여년 동안 점진적으로 행해졌음을 알 수 있다. 이 가운데 중앙정부의 기구와 관원 개편이 주목된다. 光武帝의 개편 방향을 살펴보기 위해 前漢과 後漢의 官制를 비교하였다.

〈표 1〉 兩漢三公·列卿 비교표

前漢		後漢	
官名	屬官	官名	屬官
相國(丞相)	長史(2人, 千石), 司直(比二千石)	司徒	長史(千石), 掾屬(31人), 令史·御屬(36人)
太尉	長史(千石)	太尉	長史(千石), 掾史屬(24人; 東西曹掾(比四百石), 餘掾(比三百石), 屬(比二百石))
御史大夫	丞(2人, 千石), 侍御史(15人)	司空	長史(千石), 掾屬(29人), 令史·御屬(42人)
太常 (中二千石)	丞(千石), 太樂·太祝·太宰·太史·太卜·太醫 6令丞, 均官·都水 2長丞, 諸廟寢園食官令長丞, 應太宰·太祝令丞, 五時(各一尉)·博士·諸陵縣	太常	丞(比千石), 太史令(六百石), 博士祭酒(六百石), 博士十四人(比六百石), 太祝令(六百石), 太宰令(六百石), 大(子)〔子〕樂令(六百石), 高廟令(六百石), 世祖廟令(六百石), 陵園令各一人(六百石), 陵食官令(各一人, 六百石)
光祿勳 (中二千石)	丞(千石), 諫大夫(比八百石), 光祿大夫(比二千石), 太中大夫(比千石) 議郎(比六百石), 中郎秩比六百石(比六百石), 侍郎(比四百石), 郎中(比三百石), 五官中郎將·左中郎將·右中郎將(比二千石), 車·戶·騎 3將(比千石), 謁者(70人, 比六百石), 僕射(比千石), 期門僕射(比千石), 虎賁中郎將(比二千石), 羽林中郎將, 騎都尉監(比二千石)	光祿勳	丞(比千石), 五官中郎將(比二千石), 五官中郎(比六百石), 五官侍郎(比四百石), 五官郎中(比三百石), 左中郎將(比二千石), 中郎(比六百石), 侍郎(比四百石), 郎中(比三百石), 右中郎將(比二千石), 中郎(比六百石), 侍郎(比四百石), 郎中(比三百石), 虎賁中郎將(比二千石), 左右僕射·左右陸長(各一人, 比六百石), 虎賁中郎(比六百石), 虎賁侍郎(比四百石), 虎賁郎中(比三百石), 節從虎賁(比二百石),

			羽林中郎將(比二千石), 羽林郎(此三百石), 羽林左監(六百石), 羽林左監丞, 羽林右監(六百石), 羽林右監丞, 奉車都尉(比二千石), 駙馬都尉(比二千石), 騎都尉(比二千石), 光祿大夫(比二千石), 太中大夫(千石), 中散大夫(六百石), 諫議大夫(六百石), 議郎(六百石), 謁者僕射(比千石), 常侍謁者(五人, 比六百石), 謁者(三十人, 其給事謁者, 四百石), 其灌謁者郎中(比三百石))(本員七十人, 中興但三十人)
奉車都尉 (比二千石)			
駙馬都尉 (比二千石)			
衛尉(長樂·建章·甘泉衛尉)	丞(千石), 公車司馬·衛士·旅賁 3令丞, 衛士三丞, 諸屯衛候·司馬 22官	衛尉	丞(比千石), 公車司馬令(六百石), 公車司馬丞·尉, 南宮衛士令(六百石), 南宮衛士丞, 北宮衛士令(六百石), 北宮衛士丞, 左右都候(各一人, 六百石), 左右都候丞(各一人), 宮掖門(每門(7門)司馬一人, 比千石)
太僕 (中二千石)	丞(2人, 千石), 大廄·未央·家馬 3令(各五丞一尉), 車府·路軫·騎馬·駿馬 4令丞, 龍馬·閑駒·橐泉·駒駉·承華 5監長丞, 邊郡六牧師苑令(各三丞), 牧橐·昆蹏令丞	太僕	丞(比千石), 考工令(六百石), 考工左右丞(各一人), 車府令(六百石), 車府丞, 未央廄令(六百石), 長樂廄丞
廷尉 (中二千石)	正·左右監(千石), 左右平(六百石)	廷尉	正·左監·左平(六百石)
大鴻臚 (中二千石)	丞(千石), 行人·譯官·別火 3令丞, 郡邸長丞	大鴻臚	丞(比千石), 大行令(六百石), 丞, 治禮郎(四十七人)
典屬國 (二千石)	屬國都尉·丞·候·千人, 九譯令		
宗正 (中二千石)	丞(千石), 都司空令丞, 內官長丞, 諸公主家令, 門尉	宗正	丞(比千石), 諸公主家令(六百石), 諸公主家令丞(三百石)
大司農 (中二千石)	丞(2人, 千石), 太倉·均輸·平準·都內·籍田 5令丞, 幹官·鐵市 2長丞, 郡國諸倉農監·都水六十五官長丞	大司農	丞(比千石), 部丞(六百石), 太倉令(六百石), 太倉丞, 平準令(六百石), 平準丞, 導官令(六百石), 導官丞

少府 (中二千石)	丞(6人, 千石), 尚書 · 符節 · 太醫 · 太官 · 湯官 · 導官 · 樂府 · 若盧 · 考工室 · 左弋 · 居室 · 甘泉居室 · 左右司空 · 東織 · 西織 · 東園匠十(二)[六]官令丞, 胞人 · 都水 · 均官 3長丞, 上林中十池監, 中書謁者, 黃門 · 鉤盾 · 尚方 · 御府 · 永巷 · 內者 · 宦者(七)[八]官令丞, 諸僕射 · 署長 · 中黃門, (飲飛掌弋射, 有九丞兩尉, 太官七丞, 昆臺五丞, 樂府三丞, 掖廷八丞, 宦者七丞, 鉤盾五丞兩尉), 中謁者令, 尚書(5人) 4丞	少府	丞(比千石), 太醫令(六百石), 藥丞 · 方丞, 太官令(六百石), 左丞 · 甘丞 · 湯官丞 · 果丞, 守宮令(六百石), 守宮丞, 上林苑令(六百石), 丞 · 尉, 侍中(比二千石), 中常侍(千石→比二千石), 黃門侍郎(六百石), 小黃門(六百石), 黃門令(六百石), 黃門丞 · 黃門從丞, 黃門署長 · 畫室署長 · 玉堂署長 · 丙署長(七人)(四百石), 中黃門冗從僕射(六百石), 掖庭令(六百石), 左右丞 · 暴室丞, 永巷令(六百石), 永巷丞, 御府令(六百石), 丞 · 織室丞, 祠祀令(六百石), 祠祀丞, 鉤盾令(六百石), 丞 · 永安丞(三百石), 苑中丞 · 果丞 · 鴻池丞 · 南園丞(二百石), 濯龍監 · 直里監(四百石), 中藏府令(六百石), 中藏府丞, 內者令(六百石), 內者左右丞, 尚方令(六百石), 尚方丞, 尚書令(千石), 尚書僕射(六百石), 尚書(6人, 六百石), 左右丞(四百石), 侍郎(36人, 四百石), 令史(18人, 二百石), 符節令(六百石), 尚符璽郎中(4人), 符節令史(二百石), 御史中丞(千石), 治書侍御史(2人, 六百石), 侍御史(15人, 六百石), 蘭臺令史(六百石)
執金吾 (中二千石)	丞(2人, 千石), 候 · 司馬 · 千人, 中壘 · 寺互 · 武庫 · 都船四令丞(千石), 都船 · 武庫有三丞, 中壘兩尉, 式道左右中候 · 候丞 · 左右京輔都尉, 尉丞兵卒	執金吾 (中二千石)	丞(比千石), 緹騎(二百人, 無秩, 比吏食奉), 武庫令(六百石), 武庫丞, 式道 · 左右中候(六百石)
太子太傅 · 太子少傅 (二千石)	太子門大夫, 庶子, 先馬, 舍人	太子太 (中二千石) · 太子少傅 (二千石)	太子率更令(千石), 太子庶子(四百石), 太子舍人(二百石), 太子家令(千石), 太子倉令(六百石), 太子食官令(六百石), 太子僕(千石), 太子詹事(四百石), 太子門大夫(六百石), 太子中庶子(六百石), 太子洗馬(比六百石), 太子中盾(四百石), 太子衛率(四百石)
太子詹事 (二千石)	丞(六百石), 太子率更 · 家令丞, 僕 · 中盾 · 衛率 · 廚廩長丞, 中長秋 · 私府 · 永巷 · 倉 · 廩 · 祠祀 · 食官令長丞, 諸宦官		
將作少府 (二千石)	丞(2人, 六百石) · 左右中候, 石庫 · 東園主章 · 左右前後中校七令丞(六百石), 主章長丞(六百石)(成帝陽朔三年省中候及左右前後中校五丞)	將作大匠	丞(六百石), 左校令(六百石), 左校丞(安帝 ㉔ 復置), 右校令(六百石), 右校丞一人(安帝 ㉔ 復置)

大長秋 (將行) (二千石)		大長秋 (二千石)	丞(六百石), 中宮僕(千石), 中宮謁者令(六百石), 中宮謁者(三人, 四百石), 中宮尚書(五人, 六百石), 中宮私府令(六百石), 中宮私府丞, 中宮永巷令(六百石), 中宮永巷丞, 中宮黃門冗從僕射(六百石), 中宮署令(六百石), 中宮藥長(四百石)
水衡都尉 (二千石)	5丞(六百石), 上林(8丞十二尉)·均輸(四丞)·御羞(兩丞)·禁圃(2尉)·輯濯·鍾官·技巧·六廄·辯銅九官令丞, 衡官·水司空·都水(三丞)·農倉, 甘泉上林(四丞)·都水七官長丞(成帝建始二年省技巧·六廄官)		
城門校尉 (二千石)	司馬, 十二城門候	城門校尉 (比二千石)	司馬(千石), 門候(12人, 六百石)
中壘校尉 (二千石)	丞, 司馬	北軍中 (六百石)	
屯騎校尉 (二千石)	丞, 司馬	屯騎校尉 (比二千石)	司馬(千石)
步兵校尉 (二千石)	丞, 司馬	步兵校尉 (比二千石)	司馬(千石)
越騎校尉 (二千石)	丞, 司馬	越騎校尉 (比二千石)	司馬(千石)
長水校尉 (二千石)	丞, 司馬	長水校尉 (比二千石)	司馬(千石)
胡騎校尉 (二千石)	丞, 司馬		
射聲校尉 (二千石)	丞, 司馬	射聲校尉 (比二千石)	司馬(千石)
虎賁校尉 (二千石)	丞, 司馬		

출전: 『漢書』 卷19上 「百官公卿表」上, 724~742면; 『續漢書』 志第二十四 「百官志」1; 『續漢書』 志第二十五 「百官志」2; 『續漢書』 志第二十六 「百官志」3; 『續漢書』 志第二十七 「百官志」4.

〈표 1〉에서 前漢과 後漢 三公, 列卿, 校尉 등의 秩級을 비교하였다. 여기에서 몇 가지 경향을 발견할 수 있다.

첫째, 太子太傅가 前漢時代 二千石에서 後漢時代 中二千石으로 승격된 것을 제외하면, 三公과 九卿의 秩級은 변하지 않았다.

둘째, 校尉 등과 일부 屬官의 등급이 하락하였다. 城門校尉, 屯騎校尉, 步兵校尉, 越騎校尉, 長水校尉, 射聲校尉는 前漢時代 二千石에서 後漢時代 比二千石으로 낮춰졌다. 또 九卿의 丞은 前漢時代 千石에서 後漢時代 比千石으로 강등되었다. 이는 백관 봉급을 인상하면서 千石 이상은 前漢시대보다 줄이고 六百石 이하는 봉록을 늘렸던 建武 26년(50)의 조치³⁾ 때 정해졌을 것이다. 〈표 1〉에서 太僕 · 大司農 · 執金吾의 丞은 前漢時代 2人에서 後漢時代 1人으로 줄어들었다. 少府의 丞은 6人에서 1人으로 줄어들었음을 발견할 수 있다. 즉 前漢時代와 비교하면 전체적으로 後漢時代 中二千石(九卿과 執金吾)의 丞은 8人이 줄어들었다.

셋째, 없어진 관청 또는 직책이 있었다. 水衡都尉, 胡騎校尉, 虎賁校尉는 모두 二千石이었는데 後漢時代 없었다. 이 세 관직이 없어진 시기는 『續漢書』 「百官志」에 기록되지 않았으나, 『後漢書』 「光武帝紀」에 建武 7년(31) 長水校尉와 射聲校尉를 없앤 후⁴⁾ 建武 15년(39) 屯騎 · 長水 · 射聲 3校尉를 다시 설치하고 靑巾左校尉를 越騎校尉로 바꾸었다고 기록하였다.⁵⁾ 이 두 기록을 비교하면 屯騎校尉를 없앴다는 기록이 『後漢書』 「光武帝紀」에 보이지 않는데, 아마도 建武 7년에 長水 · 射聲 2校尉뿐만 아니라 屯騎校尉, 胡騎校尉, 虎賁校尉 등 여러 친위부대의 校尉官을 없앴다고 봐도 좋을 것이다. 또 中壘校尉도 없었으나 친위부대인 校尉들을 통할하기 위해 六百石의 北軍中候를 설치하였다. 『後漢書』 本紀에 北軍中候의 설치 시기를 기록하지 않았지만 光武帝 시기였을 가능성이 있다. 〈표 1〉에 언급되지 않았으나 建武 11년(35)에 大司徒司直을 없앴다.⁶⁾ 『漢官儀』에 따르면 丞相司直은 前漢 武帝 시기에 설치되었고 元壽 2년 丞相을 大司徒로 고친 다음에도 존속했던 司直을 이때 없앴다.⁷⁾ 또 建武

3) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武二十六年正月條, 77면, “二十六年[春]正月, 詔有司增百官奉. 其千石已上, 減於西京舊制; 六百石已下, 增於舊秩.” 이하 正史類는 中華書局 標點校勘本에 의거한다.

4) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武七年條, 53면, “是歲, 省長水 · 射聲二校尉官.”

5) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武十五年六月庚午條, 66면, “六月庚午, 復置屯騎 · 長水 · 射聲三校尉官; 改靑巾左校尉為越騎校尉.”

6) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武十一年四月丁卯條, 57면, “夏四月丁卯, 省大司徒司直官.”

6년(31)에 護漕都尉,⁸⁾ 建武 9년(33)에 關都尉⁹⁾를 각각 없앴다.

이밖에 『續漢書』 「百官志」 本注에 각 관청별로 없앤 관직을 기록하였다. 아래 <표 2>는 이를 정리한 것이다.

<표 2> 『續漢書』 「百官志」 本注의 後漢時代 없앤 관직

관청	없앤 관직	備注
太常	十官 ¹⁰⁾	章懷太子注에 따르면 十官은 太宰·均官·都水·雍太祝·五時的尉임 ¹¹⁾
光祿勳	左右曹, 車·戶·騎 三將, 羽林令 ¹²⁾	
衛尉	旅賁令과 衛士一人丞 ¹³⁾	
太僕	六廄 가운데 5廄, 牧師苑 모두 없앴 ¹⁴⁾	漢安元年 承華廄令 설치 ¹⁵⁾
廷尉	中都官獄 26所の 令長 ¹⁶⁾	
大鴻臚	譯官·別火 2令·丞, 郡邸長·丞 ¹⁷⁾	
宗正	都司空令·丞 ¹⁸⁾	
大司農	均輸 등 ¹⁹⁾	鹽鐵官은 郡縣에, 雒陽市長과 滎陽敖倉官은 河南尹에 이관
少府	上林十池監, 胞人長丞, 宦者·昆臺·炊飛 3令 21丞, 水衡 屬官 令·長·丞·尉 20餘人 ²⁰⁾	(1) 禁錢(山澤陂池의 稅)은 大司農으로, 考工은 太僕으로, 都水는 郡國으로 이관 (2) 水衡都尉 폐지, 직책은 少府에 합병. (3) 章帝·和帝 이후 嘗藥·太官·御者·鉤盾·尚方·考工·別作監 설치
執金吾	中壘·寺互·都船令·丞·尉, 左右京輔都尉 ²¹⁾	
太子少傅	太子가 없을 때 舍人빼고 모두 없앴 ²²⁾	

7) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武十一年條 章懷太子注, 57면, “漢官儀曰: ‘武帝置丞相司直, 元壽二年改丞相為大司徒, 司直仍舊.’ 今省.” 史衛는 司直이 『周禮』의 司會처럼 財政 감찰이 주요 임무였고 다른 丞相의 屬官과 달리 皇帝가 직접 임명했다고 지적하였다(史衛, 「漢代財政制度演變試探」, 『南都學壇(人文社會科學學報)』 27(5), 2007, 2오른면).

8) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武七年二月辛巳條, 51면, “二月辛巳, 罷護漕都尉官.”

9) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武九年條, 55면, “是歲, 省關都尉, 復置護羌校尉官.”

10) 『續漢書』 志第二十五 「百官志」 2 太常條, 3574면, “本注曰: 有祠祀令一人, 後轉屬少府. 有太卜令, 六百石, 後省并太史. 中興以來, 省前凡十官.”

11) 『續漢書』 志第二十五 「百官志」 2 太常條 章懷太子注, 3574면, “案前書, 十官者, 太宰·均官·都

〈표 2〉에서 九卿의 실무부서 令 · 長 · 丞 · 尉이 대거 없어졌음을 알 수 있다. 그런데 〈표 2〉와 〈표 1〉을 비교하면 〈표 2〉에서 前漢時代 列卿의 屬吏 가운데 없어진 屬吏가 더 있다. 예컨대 太常에서 10官을 없앴다고 하였지만, 均官長 · 丞이 〈표 1〉의 後漢 官制에 보이지 않는다. 前漢 光祿勳의 屬吏인 期門僕射는 光武帝의 외척 陰興이 建武 2년 임명된 기사를 제외하면 列傳²³⁾과 『續漢書』 「百官志」에 보이지 않는다.

水 · 雍太祝 · 五時各一尉也. 東觀書曰: ‘章帝又置祀令 · 丞, 延平元年省.’”

- 12) 『續漢書』 志第二十五 「百官志」 2 光祿勳條, 3578면, “本注曰: 職屬光祿者, 自五官將至羽林右監, 凡七署. 自奉車都尉至謁者, 以文屬焉. 舊有左右曹, 秩以二千石, 上殿中, 主受尚書奏事, 平省之. 世祖省, 使小黃門郎受事, 車駕出, 給黃門郎兼. 有請室令, 車駕出, 在前請所幸, 微車迎白, 示重慎. 中興但以郎兼, 事訖罷, 又省車 · 戶 · 騎凡三將, 及羽林令.”
- 13) 『續漢書』 志第二十五 「百官志」 2 衛尉條, 3581면, “本注曰: 中興省旅賁令, 衛士一人丞.”
- 14) 『續漢書』 志第二十五 「百官志」 2 太僕條, 3582면, “本注曰: 舊有六廄, 皆六百石令, 中興省約, 但置一廄. 後置左駿令 · 廄, 別主乘輿御馬, 後或并省. 又有牧師苑, 皆令官, 主養馬, 分在河西六郡界中, 中興皆省, 唯漢陽有流馬苑, 但以羽林郎監領.”
- 15) 『續漢書』 志第二十五 「百官志」 2 太僕條 注引古今注, 3582면, “古今注曰: ‘漢安元年七月, 置承華廄令, 秩六百石.’”
- 16) 『續漢書』 志第二十五 「百官志」 2 廷尉條, 3582면, “本注曰: 孝武帝以下, 置中都官獄二十六所, 各令長名世祖中興皆省, 唯廷尉及雒陽有詔獄.”
- 17) 『續漢書』 志第二十五 「百官志」 2 大鴻臚條, 3584면, “本注曰: 承秦有典屬國, 別主四方夷狄朝貢侍子, 成帝時省并大鴻臚. 中興省驛官 · 別火二令 · 丞, 及郡邸長 · 丞, 但令郎治郡邸.”
- 18) 『續漢書』 志第二十六 「百官志」 3 宗正條, 3589면, “本注曰: 中興省都司空令 · 丞.”
- 19) 『續漢書』 志第二十六 「百官志」 3 大司農條, 3590~3591면, “本注曰: 郡國鹽官 · 鐵官本屬司農, 中興皆屬郡縣. 又有廩犧令, 六百石, 掌祭祀犧牲廩騶之屬. 及雒陽市長 · 滎陽敖倉官, 中興皆屬河南尹. 餘均輸等皆省.”
- 20) 『續漢書』 志第二十六 「百官志」 3 少府條, 3600~3601면, “少府. 本注曰: 職屬少府者, 自太醫 · 上林凡四官. 自侍中至御史, 皆以文屬焉. 承秦, 凡山澤陂池之稅, 名曰禁錢, 屬少府. 世祖改屬司農, 考工轉屬太僕, 都水屬郡國. 孝武帝初置水衡都尉, 秩比二千石, 別主上林苑有離宮燕休之處, 世祖省之, 并其職於少府. 每立秋獵劉之日, 輒暫置水衡都尉, 事訖乃罷之. 少府本六丞, 省五. 又省湯官 · 織室令, 置丞. 又省上林十池監, 胞人長丞, 宦者 · 昆臺 · 炊飛三令, 二十一丞. 又省水衡屬官令 · 長 · 丞 · 尉二十餘人. 章和以下, 中官稍廣, 加嘗藥 · 太官 · 御者 · 鉤盾 · 尚方 · 考工 · 別作監, 皆六百石, 宦者為之, 轉為兼副, 或省, 故錄本官.”
- 21) 『續漢書』 志第二十七 「百官志」 4 執金吾條, 3606면, “本注曰: 本有式道 · 左右中候三人, 六百石. 車駕出, 掌在前清道, 還持麾至宮門, 宮門乃開. 中興但一人, 又不常置, 每出, 以郎兼式道候, 事已罷, 不復屬執金吾. 又省中壘 · 寺互 · 都船令 · 丞 · 尉及左右京輔都尉.”
- 22) 『續漢書』 志第二十七 「百官志」 4 執金吾條, 3609면, “本注曰: 凡初即位, 未有太子, 官屬皆罷, 唯舍人不省, 領屬少府.”

太僕 屬官 가운데 大廐·家馬 2令과 2승에 속한 각각의 五丞一尉, 路軫·騎馬·駿馬 3令丞, 龍馬·閑駒·橐泉·駒駉·承華 5監長丞, 邊郡六牧師苑令과 牧師苑令에 속한 三丞, 牧橐·昆蹏令丞이 『續漢書』 「百官志」 本注에서 언급한 6廐 가운데 1廐만 남기고 牧師苑 전체를 폐지했다는 기록보다 없앤 官吏의 수가 더 많다. 廷尉의 경우 前漢 廷尉의 左右監과 左右平이 後漢時代 左監과 左平만 남아 右監과 右平이 없어졌음을 알 수 있다. 大鴻臚의 경우 <표 2>에서 後漢時代 譯官·別火 2令·丞을 없앤 대신 治禮郎 47인이 추가로 늘렸음을 알 수 있다. 宗正은 <표 2>에서 都司空令·丞만 없앴다고 하였으나, <표 1>과 대조하면 內官長·丞과 門尉를 없앴음을 알 수 있다. 大司農의 경우 本注에 鹽鐵官과 雒陽市長, 滎陽敖倉官을 각각 郡縣과 河南尹에 이관했다고 했으나, <표 1>의 兩漢 大司農 屬官과 대조하면 均輸·都內·籍田 4令·丞, 幹官·鐵市 2長丞, 郡國諸倉農監·都水 65官長丞이 『續漢書』 「百官志」에 누락되었다. 少府 역시 前漢時代의 樂府·若盧·左弋·居室·甘泉居室·左右司空·東織·西織·東園匠 10官令丞, 均官長丞, 樂府 3丞이 누락되었다. 또 『續漢書』 「百官志」의 太官令 아래 左丞·甘丞·湯官丞·果丞이 있어서 前漢의 太官七丞 가운데 3丞을 없앴음을 알 수 있다. 또 掖庭令 아래 左右丞·暴室丞이 있다고 기록하여,²⁴⁾ 前漢의 8丞이 3丞으로 축소되었음을 알 수 있다. 前漢의 鉤盾 5丞2尉은 아마도 光武帝 시기에 없었는데, 『續漢書』 「百官志」에서 章帝·和帝 이후 嘗藥·太官·御者·鉤盾·尚方·考工·別作監을 설치하고 환관을 임명했다고 기록하였다.²⁵⁾ <표 1>에서 前漢 少府 속관에 없는 守宮令,²⁶⁾ 祠祀令²⁷⁾ 등이 보이는데, 이 역시 章帝 이후 새로 설치되었을 것이다. <표 1>의 前漢과 後漢 官制를 비교하면 少府의 屬官만 늘어났는데, 이는 和帝 이후 宦官세력의 대두와 관련있을 것이다. 執金吾는 後漢初 中壘·寺互·

23) 『後漢書』 卷32 陰識傳附弟興傳, 1130면, “建武二年, 為黃門侍郎, 守期門僕射, 典將武騎, 從征伐, 平定郡國.”

24) 『續漢書』 志第二十六 「百官志」 3 少府·太官令條, 3595면, “本注曰: 宦者. 掌後宮貴人采女事. 左右丞·暴室丞各一人.”

25) 『續漢書』 志第二十六 「百官志」 3 少府條, 3601면, “章和以下, 中官稍廣, 加嘗藥·太官·御者·鉤盾·尚方·考工·別作監, 皆六百石, 宦者為之, 轉為兼副, 或省, 故錄本官.”

26) 『續漢書』 志第二十六 「百官志」 3 少府·守宮令條, 3592면, “守宮令一人, 六百石. 本注曰: 主御紙筆墨, 及尚書財用諸物及封泥. 丞一人.”

27) 『續漢書』 志第二十六 「百官志」 3 少府·祠祀令條, 3595면, “祠祀令一人, 六百石. 本注曰: 典中諸小祠祀. 丞一人.”

都船令 · 丞 · 尉, 左右京輔都尉를 없앴다고 『續漢書』 「百官志」 本注에서 기록했으나, <표 1>과 비교하면 候 · 三 · 千人, 中壘 2尉가 後漢時代에 없어졌다. 또 前漢 武庫丞 3人 가운데 2丞이 없어졌다. <표 1>의 太子屬官(前漢의 太子太傅, 太子少傅, 太子詹事의 屬官) 가운데 廚廩長丞, 中長秋 · 私府 · 永巷 · 祠祀 5令長丞 역시 없어졌다.

<표 2>에서 『續漢書』 「百官志」 本注에 없어서 생략했으나, <표 1>의 前漢과 後漢 官制를 비교하면 將作大匠 아래 石庫 · 東園主章 2令丞(六百石), 主章長丞(六百石)이 『續漢書』 「百官志」에 보이지 않기 때문에 後漢初에 없어졌다고 봐야 한다. 또 城門校尉 · 屯騎校尉 · 步兵校尉 · 越騎校尉 · 長水校尉 · 射聲校尉 6校尉의 丞도 『續漢書』 「百官志」에 보이지 않는다.

『續漢書』 「百官志」에서 太常의 10官, 光祿勳의 左右曹, 車 · 戶 · 騎 三將, 羽林令, 衛尉의 旅賁令과 衛士一人丞, 太僕의 六廄 가운데 5廄, 牧師苑, 廷尉의 中都官獄 26所의 令長, 大鴻臚의 譯官 · 別火 2令 · 丞, 宗正의 都司空令 · 丞, 大司農의 均輸 등, 少府의 上林池監, 胞人長丞, 宦者 · 昆臺 · 炊飛 3令 21丞, 水衡都尉의 水衡 屬官 令 · 長 · 丞 · 尉 20餘人, 執金吾의 中壘 · 寺互 · 都船令 · 丞 · 尉, 左右京輔都尉 등만 後漢時代, 아마도 光武帝 시기에 없었다고 기록하였다. 이를 정리한 <표 2>와 <표 1>의 前漢과 後漢 官制를 비교하면 前漢과 後漢 列卿 · 校尉의 屬吏 일부가 다르고 後漢의 光祿勳, 少府, 大長秋 등은 屬吏가 많아졌다. 이러한 차이가 後漢時代에 해당 관청의 기구와 屬吏가 폭증한 것인지, 전한 官制 기록이 소략하거나 누락이 있었는지 판단하기 어렵다.

Ⅲ. 지방행정조직의 개편

光武帝의 지방행정 개편은 郡縣의 폐지와 司隸校尉 · 刺史, 三輔 · 太守 · 都尉, 縣令의 秩級과 屬吏 수의 강등이 주요 내용이었다.

먼저 구체적인 행정구역 폐지를 살펴보자. 光武帝는 北邊의 刺史部와 邊郡을 없앴다. 建武 10년(34) 定襄郡을 없애고 백성을 西河郡으로 옮겼다.²⁸⁾ 다음 해인 建武

28) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武十年條, 57면, “是歲, 省定襄郡, 徙其民於西河.”

11년(35)朔方牧을 없애고并州에 합병하였다.²⁹⁾ 建武 12년(36)에金城郡을 없애고隴西郡에 속하게 하였다.³⁰⁾ 그러나 다음 해인 建武 13년(37)金城郡을 다시 설치하였다.³¹⁾ 이어서 建武 20년(44)五原郡을 없애고吏人을河東郡으로 옮겼다.³²⁾ 定襄郡과五原郡은匈奴와 인접한 북쪽 변경에 위치했고朔方牧 역시 오르도스 일대의 북방諸郡을 감찰하던 감찰조직이었다. 이를 없앤 조치는匈奴의 위협에 적극적으로 대처한 것이 아니라 변방을 방기했음을 보여준다. 이는 2郡을 없앤 조치뿐만 아니라北邊諸郡의吏人을內地로 遷徙한 조치에서도 확인된다. 光武帝는 定襄郡을 폐지하기 1년 전인 建武 9년(33)에鴈門郡의吏人을 남쪽의太原郡으로 옮겼다.³³⁾ 6년 후인 建武 15년(39)에鴈門·代郡·上谷 3郡民을常山關과居庸關 동쪽 지역으로 이주시켰다.³⁴⁾ 章懷太子注에匈奴의 침입 때문에 변방인 3郡의 백성들을 옮겼다고 해석하였다.³⁵⁾ 光武帝가 없앤郡이北邊에 위치했고匈奴의 침입과 위협 때문에 없앴음을 알 수 있다. 이는南匈奴의單于가 建武 26년(50)後漢에 항복하자 光武帝가雲中에 거주하도록 하고雲中·五原·朔方·北地·定襄·鴈門·上谷·代 8郡民에게錢과食량을 주어 고향으로 돌아가도록 명령하였다.³⁶⁾ 앞에서鴈門·上谷·代 3郡의 백성들을 옮겼다고 기록했고 나머지 5郡 가운데五原·定襄 2郡은 폐지되었다. 따라서史書에 기록이 없었던 나머지雲中·朔方·北地 3郡도 폐지되었거나 백성들을 내지로 옮겼을 것이다. 이 조치는北邊의 8郡을 포기했다가南匈奴의 항복 이후 다시 회복하려는 의도로 해석된다. 그러나 光武帝는西域을 방기하였고羣臣 사이에涼州를 버리

29) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武十一年十月條, 58면, “是歲, 省朔方牧, 并并州. 初隴州牧自還奏事.”

30) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武十二年條, 60면, “省金城郡屬隴西. 參狼羌寇武都, 隴西太守馬援討降之.”

31) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武十三年十二月條, 63면, “復置金城郡.”

32) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武二十年條, 73면, “是歲, 省五原郡, 徙其吏人置河東.”

33) 『後漢書』卷1上「光武帝紀」建武九年春正月條, 55면, “徙鴈門吏人於太原.”

34) 『後漢書』卷1上「光武帝紀」建武十五年二月條, 64면, “二月, 徙鴈門·代郡·上谷三郡民, 置常山關·居庸關以東.”

35) 『後漢書』卷1上「光武帝紀」建武十五年二月條 章懷太子注, 64면, “前書曰代郡有常山關, 上谷郡居庸縣有關. 時胡寇數犯邊, 故徙之.”

36) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武二十六年條, 78면, “遣中郎將段郴授南單于璽綬, 令入居雲中, 始置使匈奴中郎將, 將兵衛護之. 南單于遣子入侍, 奉奏詣闕. 於是雲中·五原·朔方·北地·定襄·鴈門·上谷·代八郡民歸於本土. 遣謁者分將施刑補理城郭. 發遣邊民在中國者, 布還諸縣, 皆賜以裝錢, 轉輸給食.”

자는 논의가 있었다.³⁷⁾ 『續漢書』 「地理志」에서 구체적인 지명을 언급하지 않았지만 光武帝 즉위 후 지방행정조직을 통폐합하여 郡國 10개, 縣·邑·道·侯國 400餘所를 없앴다고 기록하였다.³⁸⁾ 光武帝가 소극적인 대외정책을 취하여 邊郡을 방기하여 없었던 예를 보면 이 10개 郡國의 대부분은 北邊의 邊郡이었을 것이다.³⁹⁾

또 光武帝는 諸侯王國을 정비하였다. 光武帝는 建武 13년(37) 자신과 먼 宗室諸王인 長沙王 興, 眞定王 得, 河間王 邵, 中山王 茂를 侯로 격하시키고, 모두 137인을 侯에 봉했다. 이어서 前漢의 諸侯王國 13國을 없앴다. 廣平國을 鉅鹿郡에, 眞定國을 常山國에, 河間國을 信都國에, 城陽國을 琅邪國에, 泗水國을 廣陵郡에, 菑川國을 高密國에, 膠東國을 北海國에, 六安國을 廬江郡에 廣陽國을 上谷郡에 각각 병합하였다.⁴⁰⁾ 諸侯王國의 수를 줄임으로써 諸侯王이 수취했던 田租 수입을 국가에서 회수할 수 있었을 것이다.

아래 <표 3>은 後漢 光武帝 시기 지방 관청과 관직 개편을 확인하기 위해 前漢과 後漢의 지방관을 비교한 표이다.

37) 廖伯源, 「論東漢定都洛陽及其影響」, 『史學集刊』 2010-3, 2010, 27면.

38) 『續漢書』 志第二十三 「郡國志」 5, 3533면, “漢書地理志承秦三十六郡, 縣邑數百, 後稍分析, 至于孝平, 凡郡·國百三, 縣·邑·道·侯國千五百八十七. 世祖中興, 惟官多役煩, 乃命并合, 省郡·國十, 縣·邑·道·侯國四百餘所.”

39) 이는 匈奴의 남북 분열과 南匈奴의 복속 덕분이었다. 建武 24년(48) 匈奴 薁鞬日逐王 比가 자립하여 南單于가 되었다. 이때 흉노가 南匈奴와 北匈奴로 나뉘었다(『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武二十四年十月條, 76쪽, “冬十月, 匈奴薁鞬日逐王比自立為南單于, 於是分為南·北匈奴.”). 다음 해 (49) 南匈奴의 가 사자를 보내 貢獻 바치고 左賢王을 보내 北匈奴 격파한 후에 南單于가 아들을 보내 入侍하였다(『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武二十五條, 77쪽, “正月南單于遣使詣闕貢獻, 奉蕃稱臣; 又遣其左賢王擊破北匈奴, 卻地千餘里. 三月, 南單于遣子入侍.”). 光武帝가 建武 26년 (50)년 中郎將 段郴을 보내 南單于 璽綬를 주고 雲中에 入居하도록 명령하고 처음으로 使匈奴中郎將을 설치하여 衛護하게 하였다(『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武二十六年條, 78쪽, “遣中郎將段郴授南單于璽綬, 令入居雲中, 始置使匈奴中郎將, 將兵衛護之. 南單于遣子入侍, 奉奏詣闕.”). 이후 南匈奴가 後漢의 北邊에 거주하며 烏丸·鮮卑 등 유목민을 막았기 때문에 북쪽 변경은 안정되었다.

40) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武十三年二月丙辰條, 61면, “丙辰, 詔曰: ‘長沙王興·眞定王得·河間王邵·中山王茂, 皆襲爵為王, 不應經義. 其以興為臨湘侯, 得為眞定侯, 邵為樂成侯, 茂為單父侯.’ 其宗室及絕國封侯者凡一百三十七人. 丁巳, 降趙王良為趙公, 太原王章為齊公, 魯王興為魯公. 庚午, 以殷紹嘉公孔安為宋公, 周承休公姬(常)武為衛公. 省并西京十三國: 廣平屬鉅鹿, 眞定屬常山, 河間屬信都, 城陽屬琅邪, 泗水屬廣陵, 淄川屬高密, 膠東屬北海, 六安屬廬江, 廣陽屬上谷.”

〈표 3〉 兩漢 지방관 비교표

前漢		後漢	
官名	屬官	官名	屬官
司隸校尉 (二千石)		司隸校尉 (比二千石)	
京兆尹 (←右內史)	長安市·廚兩令丞, 都水·鐵官兩長丞	河南尹 (二千石)	丞, 廩犧令(六百石), 雒陽市長·滎陽敖倉官 ⁴¹⁾
左馮翊 (←左內史)	廩犧令丞尉, 左都水·鐵官·雲壘·長安四市四長丞		
右扶風 (←主爵中尉)			
州牧 (←刺史) (二千石)		刺史 (六百石)	
太守 (二千石)	丞(長史)(六百石)	太守 (二千石)	丞
都尉 (比二千石)	丞(六百石)		
縣令 縣長	千石-六百石 五百石-三百石	縣令 縣長	千石 四百石, 三百石

출전: 『漢書』 卷19上 「百官公卿表」上, 724~742면; 『續漢書』 志第二十八 「百官志」 5.

〈표 3〉에서 前漢과 後漢 지방관의 秩級 변화를 확인할 수 있다. 먼저 司隸校尉는 前漢時代 二千石에서 比二千石으로 강등되었다. 다음으로 縣長은 前漢時代 五百石-三百石에서 後漢時代 四百石과 三百石으로 단순화하였다.

마지막으로 刺史 문제이다. 州牧은 刺史로 개칭되었는데, 建武 18년(42)의 일이다.⁴²⁾ 원래 漢武帝가 처음 설치했을 때 명칭은 六百石의 刺史였으나 成帝 綏和元年 二千石의 州牧으로 개칭했다가 哀帝 建平 2년 다시 刺史로 바꿨다가 元壽 2년 다시

41) 『續漢書』 志第二十六 「百官志」 3 大司農條, 3590면, “本注曰: 郡國鹽官·鐵官本屬司農, 中興皆屬郡縣. 又有廩犧令, 六百石, 掌祭祀犧牲鴈鶩之屬. 及雒陽市長·滎陽敖倉官, 中興皆屬河南尹. 餘均輸等皆省.”

42) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武十八年條, 70면, “是歲, 罷州牧, 置刺史.”

州牧으로 바꾸었다. 後漢 光武帝가 즉위 한 建武元年 州牧을 설치했다가 建武 18년 (42) 원래의 명칭인 刺史로 바뀌었다.⁴³⁾ 여기서 刺史 또는 州牧의 秩級이 二千石에서 六百石으로 하강한 사실이 주목된다. 漢代의 刺史部(州)는 행정구역이 아니라 감찰구역이었다. 따라서 刺史는 지방관이 아니라 감찰관이었다. 後漢時代 刺史가 지방행정에 참여하면서 地方官化되었다는 통설에 대해 刺史가 皇帝의 使者로 활동했다는 반론이 제기되었다.⁴⁴⁾ 이 주장은 설득력이 있다. 혹자는 後漢 중기 이후 刺史가 軍隊를 통솔했던 사례를 刺史의 지방행정 권한 개입 및 확대로 보는 견해가 있으나,⁴⁵⁾ 외적의 침입이나 반란 진압을 위해 관리가 파견된 70회 가운데 刺史의 군사 지휘는 14회에 불과했고 4회는 조정에서 파견한 관리의 지휘를 맡아다. 파견된 관리는 각종 將軍(24회), 光祿勳의 屬官(20회), 少府의 屬官(10회)을 주로 파견했는데, 光祿勳과 少府의 屬官은 皇帝의 측근 관리였으므로 믿을 수 있는 皇帝 측근을 보내 군대를 지휘하고 감독하는 관행이 있었음을 알 수 있다. 이런 맥락에서 자사의 군대 지휘도 임시로 지방의 감찰관에 맡긴 임무에 불과했다.⁴⁶⁾ 六百石의 刺史가 秩級이 높은 二千石의 太守와 相을 감찰하는 예는 後漢의 친위부대 통솔에서도 발견된다. 본래 前漢時代 中壘校尉가 北軍의 營壘를 관리하였으나 光武帝는 中壘校尉, 胡騎校尉, 虎賁校尉를 없애고 六百石의 北軍中候를 설치하여 五營을 감독하도록 하였다.⁴⁷⁾ 章懷太子注에 따르면, 五營은 五校라고 하며 長水校尉, 步兵校尉, 射聲校尉, 屯騎校尉, 越騎校尉 등 五校尉를 가리킨다.⁴⁸⁾ 이 五校尉는 比二千石이었다.⁴⁹⁾ 즉 六百石의 北軍中候가

43) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武十八年條 章懷太子注, 70면, “武帝元封五年初置部刺史, 掌奉詔條 察州, 秩六百石, 員十三人. 成帝綏和元年更名牧, 秩二千石. 哀帝建平二年復為刺史, 元壽二年復為牧. 經王莽變革, 至建武元年復置牧, 今改置刺史.”

44) 植松慎悟, 『後漢時代における刺史の「行政官化」再考』, 1~33면.

45) 嚴耕望, 『中國地方行政制度史』上編卷上 秦漢地方行政制度, 臺北: 中央研究院歷史言語研究所, 1961, 288~289쪽.

46) 崔珍烈, 「後漢時代 內郡 郡兵의 존재와 운용-後漢 光武帝의 都尉官 폐지의 실상」, 『동북아역사논총』 66, 동북아역사재단, 2019, 98~123면.

47) 『續漢書』志第二十七「百官志」4 北軍中候條, 3613면, “北軍中候. 本注曰: 舊有中壘校尉, 領北軍營壘之事. 有胡騎·虎賁校尉, 皆武帝置. 中興省中壘, 但置中候, 以監五營. 胡騎并長水. 虎賁主輕車, 并射聲.”

48) 『後漢書』卷6「孝順紀」永建元年十月條 章懷太子注, 253면, “五營, 五校也, 謂長水·步兵·射聲·(胡)屯騎·(車)越騎等五校尉也.”

49) 『續漢書』志第二十七「百官志」4 北軍中候, 3612~3613면.

秩級이 높은 比二千石의 五校尉를 감독하였다. 五校尉는 皇帝의 친위부대를 지휘하는 武官이었는데 五校尉보다 中壘校尉가 아닌 秩級이 낮은 北軍中候가 친위부대 將領들을 감찰 또는 지휘하였다. 이 두 사례에서 光武帝는 六百石의 刺史와 北軍中候가 각각 二千石과 比二千石의 상관을 감독 또는 감찰하는 위계질서를 만들었음을 알 수 있다. 감찰관은 秩級이 낮다고 하더라도 감찰의 임무 때문에 권한이 있었다. 따라서 刺史와 北軍中候의 秩級이 낮다고 해도 二千石의 太守 또는 比二千石의 五校尉가 六百石의 刺史와 北軍中候를 무시할 수 없었다.

〈표 3〉에 누락되었지만 建武 6년(30) 郡國의 都尉官이 폐지되었다.⁵⁰⁾ 『續漢書』 「百官志」에서 建武 6년 諸郡都尉를 없애고 그 직무를 太守에 병합하였지만 邊郡에 都尉와 屬國都尉를 설치하였다고 기록하였다.⁵¹⁾ 邊郡에 여전히 都尉가 설치되었으므로 建武 6년의 都尉官 폐지는 邊郡에서 예외였으므로, 內郡의 都尉만 폐지되었다고 이해된다. 필자는 邊郡에 長史⁵²⁾와 都尉가 설치되었음에 주목하여 邊郡과 內郡을 구별하였다. 都尉와 長史가 설치된 漢陽(天水)·九江·九眞·遼東·交趾·安定·定襄·上黨·隴西·金城·西河·朔方·代 13郡과 部都尉가 설치되어 邊郡으로 간주할 수 있는 益州郡·金城·遼東·犍爲·廣漢·蜀郡·會稽·隴西 8郡, 屬國都尉가 설치된 張掖·西河·五原·北地·金城·上郡·天水·安定·張掖·安定·遼東·酒泉·廣漢·蜀郡·犍爲 14郡, 국경선과 접한 郡을 소거하면 內郡의 범위를 좁힐 수 있다. 따라서 內郡에 해당하는 刺史部 관할 아래의 郡은 司隸校尉의 7郡(河南尹·河內·河東·弘農·京兆·馮翊·扶風), 豫州의 6개 郡國(潁川·汝南·梁國·沛國·淮陽國(陳國)⁵³⁾·魯國), 冀州의 11개 郡國(魏郡·鉅鹿·廣平國⁵⁴⁾·常山·眞

50) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武六年條, 51면, “是歲, 初罷郡國都尉官.”

51) 『續漢書』 志第二十八 「百官志」 5 州郡條, 3621면, “中興建武六年, 省諸郡都尉, 并職太守, 無都試之役. 省關都尉, 唯邊郡往往置都尉及屬國都尉, 稍有分縣, 治民比郡.”

52) 邊郡에 설치하는 丞은 邊郡에서 長史라고 불렸다(『續漢書』 志第二十八 「百官志」 5 州郡條, 3621면, “凡州所監都為京都, 置尹一人, 二千石, 丞一人. 每郡置太守一人, 二千石, 丞一人. 郡當邊戍者, 丞為長史. 王國之相亦如之.”).

53) 『續漢書』 「郡國志」에는 陳國이라고 표기되었으나 光武帝 당시에는 淮陽國이었다(『續漢書』 志第二十 「郡國志」 2 豫州·陳國條細注, 3429쪽, “高帝置為淮陽, 章和二年改.”).

54) 『續漢書』 「郡國志」에는 廣平國이 建武 13년에 없어지고 鉅鹿郡에 편입되었다. 따라서 建武 6년(30) 당시 廣平國이 존재하였다(『續漢書』 志第二十 「郡國志」 2 豫州·鉅鹿郡條細注, 3433쪽, “秦置. 建武十三年省廣平國, 以其縣屬.”).

定國⁵⁵⁾ · 中山 · 信都國(安平國)⁵⁶⁾ · 河間 · 清河 · 趙國 · 渤海, 兗州의 6개 郡國(陳留 · 東郡 · 東平 · 泰山 · 山陽 · 濟陰), 徐州의 7개 郡國(東海 · 琅邪 · 城陽⁵⁷⁾ · 彭城 · 廣陵 · 泗水⁵⁸⁾ · 臨淮(下邳)⁵⁹⁾), 青州의 9개 郡國(濟南 · 平原 · 千乘(樂安)⁶⁰⁾ · 北海 · 淄川 · 高密 · 膠東⁶¹⁾ · 東萊 · 齊國)이었다. 여기에 최소 荊州의 南陽郡을 포함하여⁶²⁾ 內郡의 郡國은 모두 최소 47郡이었다. 이 가운데 弘農郡에만 都尉를 설치했으므로 建武 6년(30) 都尉가 폐지된 內郡은 최소 46개 郡國이었다.⁶³⁾

이밖에 정확한 수는 알 수 없지만, 光武帝는 建武 6년(30) 六月 辛卯日 詔書를 내려 400餘縣 없애고 吏職을 줄이는 조치를 취하였다.⁶⁴⁾ 前漢末 元始 2년(2) 郡 · 國

55) 『續漢書』 「郡國志」에는 眞定國이 建武 13년에 없어지고 常山國에 편입되었다. 따라서 建武 6년(30) 당시 廣平國이 존재하였다(『續漢書』 志第二十 「郡國志」 2 冀州 · 常山國條細注, 3433쪽, “高帝置. 建武十三年省眞定國, 以其縣屬.”).

56) 『續漢書』 「郡國志」에는 安平國이라고 표기되었으나 光武帝 당시에는 信都國이었다(『續漢書』 志第二十 「郡國志」 2 冀州 · 安平國條細注, 3435쪽, “故信都, 高帝置. 明帝名樂成, 延光元年改.”).

57) 『續漢書』 「郡國志」에 建武 연간에 城陽國을 없앴고 琅邪國에 병합했고 기록했는데, 구체적인 해를 기록하지 않았다(『續漢書』 志第二十一 「郡國志」 3 徐州 · 琅邪國條細注, 3459쪽, “秦置. 建武中省城陽國, 以其縣屬.”). 주)54와 55에서 알 수 있듯이 建武 13년에 廣平國 · 眞定國이 없어졌는데, 城陽國도 이때 없어졌다고 봐야 할 것이다.

58) 『續漢書』 「郡國志」에 建武 연간에 泗水國을 없앴고 廣陵郡에 병합했고 기록했는데, 구체적인 해를 기록하지 않았다(『續漢書』 志第二十一 「郡國志」 3 徐州 · 廣陵郡條細注, 3461쪽, “景帝置為江都, 武帝更名. 建武中省泗水國, 以其縣屬.”). 주)54와 55에서 알 수 있듯이 建武 13년에 廣平國 · 眞定國이 없어졌는데, 泗水國도 이때 없어졌다고 봐야 할 것이다.

59) 『續漢書』 「郡國志」에는 下邳國이라고 표기되었으나 光武帝 당시에는 臨淮郡이었다(『續漢書』 志第二十一 「郡國志」 3 徐州 · 廣陵郡條細注, 3461쪽, “武帝置為臨淮郡, 永平十五年更為下邳國.”).

60) 『續漢書』 「郡國志」에는 樂安國이라고 표기되었으나 光武帝 당시에는 千乘國이었다(『續漢書』 志第二十二 「郡國志」 青州 · 樂安國條細注, 3472쪽, “高帝置, 為千乘, 永元七年更名.”).

61) 淄川 · 高密 · 膠東 3國이 建武 13년에 폐지되고 北海國에 병합되었다. 따라서 光武帝 당시 淄川 · 高密 · 膠東 3國이 존재하였다(『續漢書』 志第二十二 「郡國志」 青州 · 北海國條細注, 3473쪽, “景帝置. 建武十三年(有)省菑川 · 高密 · 膠東三國, 以其縣屬.”).

62) 荊州에 속한 郡은 국경에 접하지 않으므로 外郡으로 볼 수 있는냐의 문제를 제기할 수 있다. 南陽郡을 제외한 대부분의 郡에 이민족이 거주하여 外郡(邊郡)으로 간주할 수 있는데, 이들 郡이 內郡인지 外郡(邊郡)인지 판단할 기준이 없다. 만약 南陽郡 이외의 荊州 諸郡을 內郡으로 포함한다면 內郡의 수는 더욱 증가한다.

63) 崔珍烈, 앞의 논문, 67~83면.

64) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武六年條, 49면, “六月辛卯, 詔曰: ‘夫張官置吏, 所以為人也. 今百姓遭難, 戶口耗少, 而縣官吏職所置尚繁, 其令司隸 · 州牧各實所部, 省減吏員. 縣國不足置長吏可并

이 103개, 縣·邑이 1,587개였으므로⁶⁵⁾ 前漢末의 縣 숫자를 기준으로 25%를 줄인 것이다.

요컨대 광무제는 최소 46개 內郡國의 都尉, 1개 州牧(刺史部), 10개 郡國, 400餘 縣級행정구역(縣·邑·道·侯國)을 없앴다.

IV. 俸祿체계의 개편과 절감액 추산

2~3장에서 光武帝가 많은 중앙과 지방 관청 및 관직을 없앴음을 살펴보았다. 이처럼 대규모 관청과 관직을 개편한 이유 또는 배경을 살펴보기 위해 建武 26년(50)에 俸祿체계 정비 자료를 바탕으로 俸祿의 增減 및 관청과 관직을 없앴으로써 절약한 봉록액을 계산하고 재정과의 관계를 검토한다. 아래의 <표 4>는 建武 26년(50)에 俸祿체계와 前漢, 後漢중기를 비교한 표이다.

<표 4> 前漢·後漢 月俸額 비교표

秩別	前漢	後漢					
		顏師古注(斛)	『後漢書』 「百官志」	「光武帝紀」 李賢注	延平中(106) 월봉		
					동전	곡물	錢/斛
三公	60,000錢(600斛)	350斛	350斛	350斛			
中二千石	20,000錢(200斛)	180斛	180斛	180斛			
二千石	16,000錢(160斛)	120斛	120斛	120斛	9,000錢	72斛	125
比二千石	12,000錢(120斛)	100斛	100斛	100斛	6,500錢	36斛	180.56
千石		90斛	80斛	90斛	5,000錢	34斛	147.06
比千石		80斛		80斛	4,000錢	30斛	133.33
六百石	6,000錢(60斛)	70斛	70斛	70斛	3,500錢	21斛	166.67
比六百石	3,000錢(30斛)	60斛	50斛	55斛			

合者, 上大司徒·大司空二府.' 於是條奏并省四百餘縣, 吏職減損, 十置其一."

(65) 『續漢書』志第十九「郡國志」1 序文 注引帝王世紀, 3388면, “元始二年, 郡·國百三, 縣·邑千(四)[五]百八十七, ……”.

四百石		50斛	45斛	50斛	2,500錢	15斛	166.67
比四百石		45斛	40斛	45斛			
三百石		40斛	40斛	40斛	2,000錢	12斛	166.67
比三百石		37斛	37斛	37斛			
二百石	2,000錢(20斛)	30斛	30斛	30斛	1,000錢	9斛	111.11
比二百石	1,200錢(12斛)	27斛	27斛	27斛			
百石	720錢(7.2斛)	16斛	16斛	16斛	800錢	4.8斛	166.67
斗食	600錢(6斛)	11斛	11斛	11斛			
佐史		8斛	8斛	8斛			

출전: 黃惠賢 · 陳鋒 主編, 『中國俸祿制度史』, 武漢: 武漢大學出版社, 1996, 37~38면 表2-1 漢代各秩別月俸三種記載比較 및 55면 表2-3 東漢各秩別月俸額; 『續漢書』 志第二十八 「百官志」 5 王國條, 3632~3633면, “荀綽晉百官表注曰: ‘漢延平中, 中二千石奉錢九千, 米七十二斛. 真二千石月錢六千五百, 米三十六斛. 比二千石月錢五千, 米三十四斛. 一千石月錢四千, 米三十斛. 六百石月錢三千五百, 米二十一斛. 四百石月錢二千五百, 米十五斛. 三百石月錢二千, 米十二斛. 二百石月錢一千, 米九斛. 百石月錢八百, 米四斛八斗.’ 獻帝起居注曰: ‘帝在長安, 詔書以三輔地不滿千里, 而軍師用度非一, 公卿已下不得奏除. 其若公田, 以秩石為率, 賦(興)[與]令各自收其租稅.’”

〈표 4〉에 따라 光武帝가 없앤 관직의 봉급 총액을 계산해 보자. 먼저 後漢의 月俸은 4가지 자료가 있는데 비해 前漢의 月俸 기록이 없다. 따라서 黃惠賢은 『史記』와 『漢書』의 古注와 傳文에 月俸을 錢으로 표기한 예⁶⁶⁾와 漢簡에 史, 嗇夫, 尉史, 候史, 亭長, 書佐 등 斗食, 佐史 등 하급 관리들에게 錢으로 봉급을 지급한 예를 통해 前漢時代 관리의 월급이 錢으로 지급되었을 것으로 추론하였다.⁶⁷⁾ 〈표 4〉의 錢으로 표시한 前漢 봉록과 斛으로 표시한 곡물량은 “1斛=100錢”으로 계산한 黃惠賢의 추산에 따랐다.

〈표 4〉에서 前漢과 後漢의 月俸額을 비교하면 三公 이하 比二千石까지 前漢의 月俸이 後漢의 月俸보다 많음을 알 수 있다. 반면 六百石 이하는 前漢보다 後漢의 月俸이 많았다. 이는 建武 26년(50) 正月 관리들의 봉급을 개편하는 詔書를 내려

66) 『漢書』 卷10 「成帝紀」 綏和元年條 注引如淳曰, 329면, “如淳曰: ‘律, 丞相 · 大司馬大將軍奉錢月六萬, 御史大夫奉月四萬也.’”; 『史記』 卷49 「外戚 · 衛皇后世家」 注引索隱, 1984면, “漢律真二千石俸月二萬. 按是二萬斗也, 則二萬斗亦是二千石也.”; 『史記』 卷120 「汲黯列傳」 注引集解, 3110면, “如淳曰: 諸侯王相在郡守上, 秩真二千石. 律, 真二千石俸月二萬, 二千石月萬六千.”; 『漢書』 卷8 「宣帝紀」 神爵三年條, 263면, “如淳曰: ‘律, 百石奉月六百.’”

67) 黃惠賢 · 陳鋒 主編, 『中國俸祿制度史』, 41~44면.

千石 이상은 前漢보다 줄이고 六百石 이하는 舊秩, 즉 前漢보다 늘렸던 조치⁶⁸⁾에 부합한다. 『通典·職官典』後漢 秩品에 나열된 三公(3人), 中二千石(15人), 二千石(97人),⁶⁹⁾ 比二千石(20人)⁷⁰⁾의 관명을 바탕으로 계산하면 이 네 秩級の 高官 月俸 감소액은 5,330斛,⁷¹⁾ 즉 1년 63,960斛이 줄어들었다. 반면 六百石(88인), 比六百石(7인), 二百石(19人), 比二千石(2인), 百石(20人), 斗食(9人) 6개 집급⁷²⁾의 月俸 증가액은 1,291斛이며⁷³⁾ 1년에 15,492斛이었다. 양자의 차액을 계산하면 1년에 48,468斛(①)이 절감되었다. <표 4>에서 千石, 比千石, 四百石, 比四百石, 三百石, 比三百石, 佐史의 月俸을 알 수 없기 때문에 증감 차액의 구체적인 수치를 알 수 없다. 그러나 靈星한 계산으로 추측하면 光武帝의 月俸 개혁은 관리들의 俸祿을 삭감하기 위해

68) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武二十六年正月條, 77면, “二十六年(春正月, 詔有司增百官奉. 其千石已上, 減於西京舊制; 六百石已下, 增於舊秩.”

69) 二千石에 郡太守와 相이 있는데, 『續漢書』「郡國志」에 따르면 光武帝는 前漢의 103개 郡國 가운데 10개를 없앴다(『續漢書』志第二十三「郡國志」5, 3533면, “漢書地理志承秦三十六郡, 縣邑數百, 後稍分析, 至于孝平, 凡郡·國百三, 縣·邑·道·侯國千五百八十七. 世祖中興, 惟官多役煩, 乃命并合, 省郡·國十, 縣·邑·道·侯國四百餘所.”). 따라서 光武帝 시기의 郡國 수는 93개로 볼 수 있다. 『通典·職官典』에 王國의 傅·御史大夫·諸卿이 二千石의 秩級이라고 나열했으나(『通典』卷36「職官」18 秩品1·後漢條, 987~989면), 『續漢書』「百官志」에는 王國官으로 相(二千石), 中尉(比二千石), 郎中令·僕(千石) 등이 있다고 기록하였다(『續漢書』志第二十八「百官志」5 王國條, 3629면, “中尉一人, 比二千石. 本注曰: 職如郡都尉, 主盜賊. 郎中令一人, 僕一人, 皆千石.”). 王國官은 『續漢書』「百官志」의 기록을 따른다. 光武帝 建武 10년 諸侯王은 宗室四王(『後漢書』卷14「宗室四王三侯列傳」, 549~569면)과 光武帝의 아들 10인(『後漢書』卷42「廣武十王列傳」, 1422~1452면)이다. 그러나 建武 10년 당시 종실 4王만 王에 봉해졌다. 일단 諸侯王의 屬吏는 계산에서 제외하였다. 또 光武帝 시기 설치하지 않은 度遼將軍도 수에서 제외하였다.

70) 관명 가운데 光武帝 시기 설치되지 않았던 都護將軍과 大將軍 휘하의 武官, 二千石에서 比二千石으로 강등된 城門校尉·屯騎校尉·步兵校尉·越騎校尉 4인 등은 제외하였다.

71) 前漢과 後漢의 三公 月俸 차액은 250斛, 中二千石은 20斛, 二千石은 40斛, 比二千石은 20斛이고 각각의 관원은 3인, 15인, 105인, 18인이다. 따라서 比二千石 이상 月俸 차액은 250斛×3인+20斛×15인+40斛×97인+20斛×13인=5,190斛이다.

72) 『通典』에 열거된 秩級별 官吏 가운데 諸侯王의 수는 皇帝에 따라 달랐고 郡縣 관리의 수를 알 수 없기 때문에 郡縣과 諸侯王의 屬吏는 숫자에 제외하였다. 다만 刺史는 12인임을 알 수 있으므로 숫자에 포함하였다.

73) 前漢과 後漢의 六百石 俸祿 차액은 10斛, 比六百石은 30斛, 二百石은 10斛, 比二百石은 15斛, 百石은 8.8斛, 斗食은 5斛이다. 따라서 六百石 이하 月俸 차액은 30斛×81인+30斛×7인+10斛×19인+15斛×2인+8.8斛×20인+5斛×9인=1,221斛이다.

추진했음을 알 수 있다.

이밖에 後漢時代에 前漢時代보다 秩級 자체가 강등된 관직도 있다. 예컨대 城門校尉 · 屯騎校尉 · 步兵校尉 · 越騎校尉의 秩級이 二千石에서 比二千石으로 하락하였다.⁷⁴⁾ <표 4>에 따라 계산하면 이 校尉는 월 40斛의 봉록이 삭감되었으므로 1년에 480斛이 절감되었다. 따라서 4인의 校尉 1년 봉록은 1,920斛이 삭감되었다. 建武 18년(42) 州牧을 없애고 刺史를 두었다.⁷⁵⁾ 州牧은 2千石, 刺史는 六百石이었으므로⁷⁶⁾ 刺史로의 강등으로 月俸 1,080斛(90斛×12인), 즉 1년 12,960斛의 봉록을 삭감할 수 있었다.⁷⁷⁾ 반면 太子太傅가 前漢時代 二千石에서 後漢時代 中二千石으로 승격되어 240斛(月俸 20斛)이 늘어났다. 이 세 사례를 계산하면 1년에 14,640斛의 俸祿이 삭감되었다. 이밖에 九卿과 執金吾 등 中二千石의 丞이 千石에서 比千石으로 강등되었는데, 이 두 秩級의 前漢時代 봉록수는 알 수 없지만, 後漢時代만으로 계산하면 月俸 100斛(10斛×12인), 즉 1년 1,200斛이 절감되었다. 이를 더하면 최소 15,840斛(②)이 줄어들었다.

위에서 같은 秩級의 봉록 증감, 秩級의 강등과 승급된 관직의 俸祿 증감을 검토하였다. 2장과 3장에서 살펴본 것처럼 光武帝는 중앙과 지방의 관직을 없앴다. 이를 등급 별로 정리하면 아래와 같다.

<표 5> 後漢初(建武 12년 전후) 없앤 관직

秩級 · 등급	人數	官名
二千石	22	水衡都尉, 胡騎校尉, 虎賁校尉, 中壘校尉, 左右曹(光祿勳), 左右京輔都尉(執金吾), 朔方牧, 10개 郡國의 太守 · 相, (長水校尉 · 射聲校尉 · 屯騎校尉) ⁷⁸⁾

74) <표 1> 兩漢 三公 · 列卿 비교표 참조.

75) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武十八年條, 70면, “是歲, 罷州牧, 置刺史.”

76) 『續漢書』 志第二十八 「百官志」 5 州郡條, 3617면, “外十二州, 每州刺史一人, 六百石. 本注曰: 秦有監御史, 監諸郡, 漢興省之, 但遣丞相史分刺諸州, 無常官. 孝武帝初置刺史 十三人, 秩六百石. 成帝更爲牧, 秩二千石. 建武十八年, 復爲刺史, 十二人各主一州, 其一州屬司隸校尉.”

77) <표 4>에서 二千石의 봉록이 120斛, 六百石의 봉록이 70斛이므로 차액은 50斛이다. 당시 12州部였으므로 州牧을 刺史로 바뀔 절감한 봉록은 12州部×50斛=600斛이다. 1년은 600斛×12개월=7,200斛이다.

78) 建武 7년에 없앴다가 建武 15년에 다시 설치됨.

比二千石	40	大司徒司直, 郡國 都尉(최소 39인)
千石	12	廷尉右監, 中壘 · 寺互 · 都船令(執金吾), 中二千石의 丞 8인(太僕 · 大司農 · 執金吾 1丞, 少府 5丞)
比千石	3	車 · 戶 · 騎 三將
六百石	50	廷尉右平(廷尉), 石庫 · 東園主章 2令, 主章長, 郡都尉丞(최소 41인), 水衡都尉 5丞
令	46	羽林令(光祿勳), 旅賁令(衛尉), 大廩 · 家馬 2令, 路軫 · 騎馬 · 駿馬 3令, 六牧師苑令, 牧橐 · 昆蹏令(太僕), 譯官 · 別火 2令(光祿勳), 都司空令(宗正), 均輸 · 都內 · 籍田 3令(大司農), 宦者 · 昆臺 · 炊飛 3令, 樂府 · 若盧 · 左弋 · 居室 · 甘泉居室 · 左右司空 · 東織 · 西織 · 東園匠 10官令(少府), 中長秋 · 私府 · 永巷 · 祠祀 4令(太子 屬官), 上林 · 均輸 · 御羞 · 禁圃 · 緝濯 · 鍾官 · 技巧 · 六廩 · 辯銅 9官令(水衡都尉)
長	89	龍馬 · 閑駒 · 橐泉 · 駒駘 · 承華 5監長(太僕), 郡邸長(光祿勳), 內官長(宗正), 幹官 · 鐵市 2長, 郡國諸倉農監 · 都水 65官長(大司農), 上林十池監, 胞人長(2長), 均官長(少府), 衡官 · 水司空 · 都水 · 農倉, 甘泉上林 · 都水 7官長(水衡都尉), 廚廩長, 中長秋 · 私府 · 永巷 · 祠祀 4長(太子 屬官)
丞	112	衛士一人丞(衛尉), 大廩 · 家馬 10丞, 路軫 · 騎馬 · 駿馬 3丞, 龍馬 · 閑駒 · 橐泉 · 駒駘 · 承華 5監丞, 六牧師苑의 18丞, 牧橐 · 昆蹏令丞(太僕), 譯官 · 別火 2丞, 郡邸丞(光祿勳), 都司空丞, 內官丞(宗正), 均輸 · 都內 · 籍田 3丞, 幹官 · 鐵市 2丞, 郡國諸倉農監 · 都水 65官丞(大司農), 上林十池監, 胞人長(2丞), 宦者 · 昆臺 · 炊飛 21丞, 樂府 · 若盧 · 左弋 · 居室 · 甘泉居室 · 左右司空 · 東織 · 西織 · 東園匠 10官丞, 均官丞, 樂府 3丞, 太官 3丞, 掖庭令의 5丞, 鉤盾 5丞(少府), 中壘 · 寺互 · 都船丞(執金吾), 廚廩丞, 中長秋 · 私府 · 永巷 · 祠祀 5丞, 石庫 · 東園主章丞, 主章丞(太子 屬官), 城門校尉 · 屯騎校尉 · 步兵校尉 · 越騎校尉 · 長水校尉 · 射聲校尉 6校尉의 丞, 上林(8丞) · 均輸(4丞) · 御羞(2丞) · 緝濯 · 鍾官 · 技巧 · 六廩 · 辯銅九官丞, 衡官 · 水司空 · 都水(3丞) · 農倉, 甘泉上林(4丞) · 都水七官丞(水衡都尉)
尉	30	太宰 · 均官 · 都水 · 雍太祝 · 五畤의 尉(太常, 10尉), 門尉(宗正), 鉤盾 2尉(少府), 中壘 · 寺互 · 都船 3尉(執金吾), 上林 12尉, 禁圃 2尉(水衡都尉)
기타		護漕都尉, 關都尉, 期門僕射(光祿勳), 大廩 · 家馬 2尉(太僕), 候 · 士馬 · 千人(執金吾), 400餘縣의 縣令 · 長 · 丞 · 尉

출전: 본고의 <표 1> 光武帝 시기 각종 제도 개편, <표 2> 兩漢三公 · 列卿 비교표, <표 3> 『續漢書』 「百官志」 본注의 後漢時代 없앤 관직

<표 5>에서 列卿의 속관인 令 · 長 · 丞 · 尉의 秩級을 구체적으로 제시하지 않았는데, 前漢의 官制를 다룬 『漢書』 「百官公卿表」에 하급 관리의 秩級을 기록하지 않은

예가 대부분이다. 반면 『續漢書』 「百官志」에는 관리들의 秩級 가운데 일부가 기록되지 않았다. 『通典·職官典』을 보면 대체로 “○○令”은 『續漢書』 「百官志」의 後漢 官制를 살펴보면 대부분 六百石의 秩級임을 알 수 있다. 長의 秩級은 대부분 기록되지 않았는데, 少府와 大司農, 大長秋의 長(少府黃門署長·玉堂署長·丙署長, 大司農雒陽市長 등)이 四百石, 丞은 四百石(少府太官丞)과 三百石(太常先帝陵每陵食監丞, 宗正諸公主每主家丞, 少府鉤盾丞, 永安丞, 庖羲令丞, 檝櫂丞), 二百石(太常太史丞, 明堂及靈臺丞, 少府苑中丞·果丞·鴻池丞·南園丞, 大司農雒陽市丞)이 있다.⁷⁹⁾

먼저 前漢時代의 봉록으로 계산하면 二千石과 比二千石, 六百石의 관리 月俸은 24,520斛이며,⁸⁰⁾ 1년 봉록은 294,240斛이다. 그런데 千石과 比千石의 月俸을 알 수 없으므로 정확한 감소액을 계산할 수 없다.

다음으로 後漢의 봉급 표준으로 계산해 보자. 黃惠賢은 「光武帝紀」 李賢注는 後漢 建武 26년(5)에 정한 俸例의 정확한 기록이었을 것이라고 보았다.⁸¹⁾ 이에 따라 <표 6>의 二千石, 比二千石, 千石, 比千石, 六百石(令도 포함), 長(四百石으로 계산), 丞(三百石과 二百石의 평균으로 계산), 400餘縣長(四百石과 三百石의 평균으로 계산)⁸²⁾으로 계산하면 月俸은 41,050斛, 즉, 1년에 492,600斛(③)이다. 이는 前漢時代에서 後漢時代로 바뀌며 月俸의 증감을 포함하지 않은 수치이며, 봉록 삭감의 최소치이다.

위에서 光武帝의 月俸 증감 조치(① 48,468斛), 동일 관직의 月俸 증감(② 15,840斛), 관직 폐지로 인한 俸給 삭감(③ 492,600斛)을 포함하면 光武帝 시기 관청과 관리의 廢置, 月俸 증감 등을 통해 최소 556,908斛의 봉록을 삭감했다고 추산할 수 있다.

이밖에 정확한 수는 알 수 없지만, 光武帝는 建武 6년(30) 六月 辛卯日 詔書를 내려 400餘縣을 없애고 吏職을 줄이는 조치를 취하였다.⁸³⁾ 後漢時代 縣丞과 縣尉의

79) 이상 『通典』 卷36 「職官」 18 秩品1·後漢條, 987~989면.

80) <표 7>에서 二千石, 比二千石, 六百石의 俸錢은 각각 16,000錢, 12,000錢, 6,000錢이며, 해당 인원은 105인, 18인, 96인이다. 따라서 이 세 秩級の 俸錢은 16,000錢×105인+12,000錢×18인+6,000錢×96인=2,472,000錢이다.

81) 黃惠賢·陳鋒 主編, 『中國俸祿制度史』, 38~39면.

82) 縣은 지방관이 縣令이나 縣長이나에 따라 등급이 달라지는데, 縣令과 縣長은 千石(縣令), 四百石과 三百石(縣長)으로 나뉜다(『續漢書』 志第二十八 「百官志」5 縣卿條, 3621면, “屬官, 每縣·邑·道, 大者置令一人, 千石; 其次置長, 四百石; 小者置長, 三百石; 侯國之相, 秩次亦如之.”). 이때 통폐합된 縣은 四百石이나 三百石 縣長이 임명되는 縣이 대상이었을 것이다.

秩級이 기록되지 않았는데, 前漢時代에 縣丞이 四百石, 縣尉가 二百石이다.⁸⁴⁾ 後漢의 縣丞과 縣尉의 秩級이 같고 <표 4>의 四百石의 月俸이 40斛이라고 가정하면,⁸⁵⁾ 縣丞과 縣尉의 月俸 삭감액은 28,000斛, 1년 俸給은 336,000斛이다.⁸⁶⁾ 이 수치에 봉록 삭감 수치인 최소 556,908斛을 더하면 892,908斛이다.⁸⁷⁾ 여기에 縣廷에 근무하는 吏職(職場人)의 봉급과 각종 관청 유지비용은 포함되지 않았다. 게다가 建武 6년(30)의 詔書에 吏職은 “吏職減損, 十置其一.”이라고 표현되었는데, “十置其一”은 90% 감원으로 해석된다. 400餘縣을 없앴다는 구절이 있기 때문에 문맥상 감원된 吏職은 없애지 않은 나머지 縣의 吏職이라고 해석할 수 있으나 중앙관청의 吏職도 해당할 가능성이 있다. “吏職”의 정확한 명칭이나 범위를 알 수 없기 때문에 吏職 감원으로 인한 봉급 삭감 액수를 구체적으로 추산할 수 없다.

요컨대 光武帝가 없애거나 삭감한 관리의 봉급을 계산하면 상당한 액수였다. 光武帝가 많은 관청과 州·郡·縣을 없애거나 통폐합하고 많은 관리와 吏員을 없앴 행정 개편과 예산 삭감의 배경이 무엇인지 다음 장에서 살펴본다.

83) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武六年條, 49면, “六月辛卯, 詔曰: ‘夫張官置吏, 所以為人也. 今百姓遭難, 戶口耗少, 而縣官吏職所置尚繁, 其令司隸·州牧各實所部, 省減吏員. 縣國不足置長吏可并合者, 上大司徒·大司空二府.’ 於是條奏并省四百餘縣, 吏職減損, 十置其一.”

84) 『通典·職官典』卷36「職官」18 秩品一·前漢條, 985~986면, “一千五十五人內, 六千五百一十二人外.”

85) <표 4>에서 일정한 六百石이 前漢時代 60斛에서 後漢時代 70斛으로, 二百石이 20斛에서 30斛으로 증가한 것을 보면 四百石도 前漢時代의 月俸이 後漢時代보다 10斛 적은 40石이라고 유추할 수 있다.

86) 後漢時代에 大縣에 縣丞 2인, 小縣에 1인을 두었다(『續漢書』志第二十八「百官志」5 縣鄉條, 3623면, “凡縣主蠻夷日道. 公主所食湯沐日(國)[邑]. 縣萬戶以上為令, 不滿為長. 侯國為相. 皆秦制也. 丞各一人. 尉大縣二人, 小縣一人.”). 大縣과 小縣의 비율을 정확히 알 수 없지만 1:1로 가정한다. 따라서 縣丞의 수는 600인이다. 40斛×400인+20斛×600인=28,000斛이다. 1년으로 환산하면 336,000斛이다.

87) 위에서 추산한 최소 896,868斛의 봉록은 관리의 봉급이 20億餘錢이라는 桓譚의 『新論』(『太平御覽』(李昉等撰, 北京: 中華書局, 1960(1998重印)) 卷627「治道部」8 賦斂, 2810면(卷627의8a), “桓譚新論曰: 漢定以來, 百姓賦斂一歲為四十餘萬萬. 吏俸用其半, 餘二十萬萬, 藏于都內為禁錢. 少府所領園地作務之八十三萬萬, 以給宮室供養諸賞賜.”)에 따라 계산하면 약 4.5%에 해당한다.

V. 제도 개편의 배경: 光武帝 시기의 戶口와 財政

光武帝 시기 재정규모를 파악하기 위해 당시의 호구 통계를 살펴볼 필요가 있다. 光武帝 시기의 戶口를 알 수 있는 사료는 아래의 두 가지이다.

(가) “元始 2년(2) 郡·國 103개, 縣·邑 1,587개였으며, 漢의 영역은 동서 9,302里, 남북 13,368里, 개간한 토지 8,270,536頃, 民의 戶는 13,233,612戶, 口는 59,194,978人이었는데, 周 成王 때보다 45,480,055人 많았으니 漢의 極盛이다. 王莽이 찬탈한 후에 곧이어 更始·赤眉의 亂이 발생하여 光武帝의 中興 이후 百姓이 헛되이 줄어들어 10 가운데 2만 남았다. 中元 2년(57) 民의 戶는 4,271,634戶, 21,007,820人이었다.”⁸⁸⁾

(나) “世祖의 中興 이후 수를 헤아릴 수 있는 海內 人民은 열 가운데 둘셋이었다. 邊陲는 적막하여 남아있는 것이 없고, 鄣塞는 破壞되었으며 亭隊는 絶滅되었다. 建武 21년(45) 비로소 中郎將 馬援과 謁者를 보내 나누어 烽候를 쌓고, 堡壁도 만들고 郡縣 10餘萬戶를 세우고, 太守·令·長을 空置하여, 人民을 招還하려고 하였다. 上은 웃으며 ‘현재 변경에 사람이 없는데 長吏를 두어 다스리게 하면 어려움이 『春秋』의 素王과 같다’라고 말하였다. 이에 三營을 세우고 屯田을 경작하여, 弛刑謫徒를 三營에 보냈다.”⁸⁹⁾

(가)는 『續漢書』 「郡國志」 劉昭注引『帝王世記』에 실린 後漢 光武帝 시기 戶口 기록이고, (나)는 應劭의 『漢官』에 기록된 光武帝 초기 인구와 변경지역의 상황이다.

(가)에서 後漢初 인구 통계 기록은 中元 2년뿐만 아니라 光武帝의 後漢 건국 초

88) 『續漢書』 志第十九 「郡國志」 1 序文 注引帝王世記, 3388면, “元始二年, 郡·國百三, 縣·邑千(四) [五]百八十七, 地東西九千三百二里, 南北萬三千三百六十八里, 定墾田八百二十七萬五千三百六十六頃, 民戶千三百二十三萬三千六百一十二, 口五千九百一十九萬四千九百七十八人, 多周成王四千五百四十八萬五十五人, 漢之極盛也. 及王莽篡位, 續以更始·赤眉之亂, 至光武中興, 百姓虛耗, 十有二存. 中元二年, 民戶四百二十七萬千六百三十四, 口(三) [二]千一百萬七千八百二十人.”

89) 『續漢書』 志第二十三 「郡國志」 5 注引應劭漢官, 3532면, “應劭漢官曰: ‘世祖中興, 海內人民可得而數, 裁十二三. 邊陲蕭條, 靡有子遺, 鄣塞破壞, 亭隊絕滅. 建武二十一年, 始遣中郎將馬援·謁者, 分築烽候, 堡壁稍興, 立郡縣十餘萬戶, 或空置太守·令·長, 招還人民. 上笑曰: 『今邊無人而設長吏治之, 難如春秋素王矣.』’乃建立三營, 屯田殖穀, 弛刑謫徒以充實之.”

인구의 20%로 줄었다는 단서가 있다. 이를 元始 2년(2)의 20%로 본다면 光武帝가 건국했을 때 인구는 2,646,723戶, 11,838,996戶로 추산할 수 있다. (나)에서도 光武帝 즉위 이후 인구는 20~30% 수준으로 줄었다고 하였다. 그 기준을 元始 2년(2)의 戶口로 본다면 光武帝 즉위 후 戶는 2,646,723~3,970,084戶, 인구는 11,838,996~17,758,494口이다. (가)에 기록된 中元 2년의 戶口가 前漢 元始 2년 戶口의 32.3%와 35.5%인 점을 보면 (가)와 (나)에서 前漢 戶口의 20% 또는 20~30%로 줄었다는 기록은 과장은 아닐 것이다. 그러나 중국학자들은 이 수치를 그대로 믿지 않는 경향이 있다. 한 학자는 中元 2년을 기점으로 연평균 성장률을 7%로 소급하여 建武元年 3,423,446戶, 16,804,977口(前漢 平帝 元始 2년 戶口의 각각 27.9%, 28.2%)⁹⁰⁾ 또는 약 1800萬人으로 추산하였다.⁹¹⁾ 中元 2년의 인구를 기초로 建武 13년(43) 인구를 1,500餘萬으로 추산하거나⁹²⁾ 建武 12년이 가장 인구가 적은 해이며 3,290萬口라고 보기도 한다.⁹³⁾ 이러한 추산의 근거는 모두 불충분하다. 인용문 (나)에서 馬援을 변경에 보낸 기사는 馬援이 3千騎를 거느리고 高柳를 나가 鴈門·代郡·上谷 障塞를 徇行하였다는 『後漢書』 「馬援傳」과 부합한다.⁹⁴⁾ 太守·令·長 空置 부분은 다소 난해한데, 建武 10년(34) 定襄郡을 없애고 백성을 西河郡으로 옮겼으며⁹⁵⁾ 建武 15년(39) 鴈門·代郡·上谷 3郡民을 常山關과 居庸關 以東으로 옮기고⁹⁶⁾ 建武 24년(44) 五原郡을 없애고 吏人을 河東郡으로 옮긴⁹⁷⁾ 사례가 참조된다. 즉 光武帝는 鴈門·代郡·上谷·五原 4郡을 없애거나 郡民을 內地로 옮겼는데, 馬援은 이 지역을 통치하지 못하지만 太守와 縣令·縣長을 임명하자고 주청한 것이다. 그러나 光武帝는 이 간언을 따르지 않았다. 여기에서 馬援의 말대로 內徙한 郡民을 다시 돌려보내거나 변경에 徙民을 할 상황이 아니었음을 알 수 있다. 이는 당시 경제력

90) 王育民, 『中國人口史』, 南京: 江蘇人民出版社, 1995, 105면.

91) 袁延勝, 「東漢初年和末年人口數量」, 『南都學壇(人文社會科學學報)』 2004-3, 2004.

92) 趙文林·謝淑君, 『中國人口史』, 北京: 人民出版社, 1988, 61~63면.

93) 葛劍雄, 『中國人口史』 第一卷 導論·先秦至南北朝時期, 傷寒: 復旦大學出版社, 2002, 408~411면.

94) 『後漢書』 卷24 「馬援傳」, 842면, “明年秋, 援乃將三千騎出高柳, 行鴈門·代郡·上谷障塞. 烏桓候者見漢軍至, 虜遂散去, 援無所得而還.”

95) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武十年條, 57면, “是歲, 省定襄郡, 徙其民於西河.”

96) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武十五年二月條, 64면, “二月, 徙鴈門·代郡·上谷三郡民, 置常(山)關·居庸關以東.”

97) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武二十年條, 73면, “是歲, 省五原郡, 徙其吏人置河東.”

부족을 뜻하며, 光武帝 즉위 초 인구가 前漢의 20~30%에 불과했다는 (가)와 (나)의 지적은 과장이 아니었음을 알 수 있다.

현재 『後漢書』에서 新末 · 後漢初 인구 감소를 구체적인 수치로 제시한 사료는 적다. 『漢書』卷24下 「食貨志」에 따르면 王莽의 갖은 실정으로 天下의 호구는 반이나 줄었다고 하였다.⁹⁸⁾ 王莽의 실정을 과장한 표현으로 볼 수도 있지만, 新末-後漢初 인구 감소를 시사한 기록이 있다. 예컨대 新代 關中으로 流入된 流民 가운데 10중 7·8이 小吏들의 구휼미 착복으로 죽었고,⁹⁹⁾ 赤眉賊이 入關하여 長安을 유린했을 때 백성들이 굶어서 서로 잡아먹었고 죽은 사람이 수십만이었으며 長安이 빌 정도였을 뿐만 아니라¹⁰⁰⁾ 赤眉賊이 長安에서 후퇴할 때 十餘萬 口가 죽었다.¹⁰¹⁾ 이 기록만으로 關中 일대에서 數十萬에서 100餘萬 口가 죽었음을 알 수 있다. 天下 인구의 1/3이었다던 關中 지역이 長安이 사람이 없을 정도로 인구가 격감했다면, 군웅들이 할거한 關東과 다른 지역의 상황도 마찬가지였을 것이다. 『後漢書』에는 新末 · 後漢初 群雄 할거와 전쟁에서 죽은 사람들의 수를 기록하지 않았지만, 이를 알 수 있는 단서가 있다. 예컨대 光武帝는 王郎의 거점인 邯鄲을 도륙했으며(“屠邯鄲”),¹⁰²⁾ 馬成은 建武 4년(28) 董憲의 거점 廬江郡 舒縣을 도륙하였다(“屠舒”).¹⁰³⁾ 또 吳漢과 臧宮은 公孫述을 대파한 후 成都를 도륙하였다(“屠成都”).¹⁰⁴⁾ 『後漢書』 「公孫述傳」에

98) 『漢書』卷24下 「食貨志」, 1185면, “戰鬪死亡, 緣邊四夷所係虜, 陷罪, 飢疫, 人相食, 及莽末誅, 而天下戶口減半矣.”

99) 『漢書』卷99下 「王莽傳」下, 4177면, “流民入關者數十萬人, 乃置養贍官稟食之. 使者監領, 與小吏共盜其稟, 飢死者十七八.”

100) 『漢書』卷99下 「王莽傳」下, 4177면, “二年二月, 更始到長安, 下詔大赦, 非王莽子, 他皆除其罪, 故王氏宗族得全. 三輔悉平, 更始都長安, 居長樂宮. 府藏完具, 獨未央宮燒攻莽三日, 死則案堵復故. 更始至, 歲餘政教不行. 明年夏, 赤眉樊崇等衆數十萬人入關, 立劉盆子, 稱尊號, 攻更始, 更始降之. 赤眉遂燒長安宮室市里, 害更始. 民飢餓相食, 死者數十萬, 長安為虛, 城中無人行.”

101) 『後漢書』卷11 「劉盆子傳」, 484면, “安等戰敗還營, 見旗幟皆白, 大驚亂走, 自投川谷, 死者十餘萬, 逢安與數千人脫歸長安. 時三輔大飢, 人相食, 城郭皆空, 白骨蔽野, 遺人往往聚為營保, 各堅守不下. 赤眉虜掠無所得, 十二月, 乃引而東歸, 衆尚二十餘萬, 隨道復散.”

102) 『後漢書』卷21 「任光傳」, 752면, “旬日之間, 兵衆大盛, 因攻城邑, 遂屠邯鄲, 逍遣光歸郡.”

103) 『後漢書』卷22 「馬成傳」, 778면, “建武四年, 拜揚武將軍, 督誅虜將軍劉隆 · 振威將軍宋登 · 射聲校尉王賞, 發會稽 · 丹陽 · 九江 · 六安四郡兵擊李憲, 時帝幸壽春, 設壇場, 祖禮遣之. 進圍憲於舒, 令諸軍各深溝高壘. 憲數挑戰, 成堅壁不出, 守之歲餘, 至六年春, 城中食盡, 乃攻之, 遂屠舒, 斬李憲, 追擊其黨與, 盡平江淮地.”

따르면 後漢軍은 公孫述과 延岑 가족을 죽이고 대규모 약탈을 저행했으며 宮室을 불살랐다.¹⁰⁵⁾ 耿弇이 평정한 郡이 46개이며, 300城을 도륙하였다(“屠城三百”).¹⁰⁶⁾ 점령을 뜻하는 “平”, “拔” 등이 아닌 “屠”라는 단어를 사용한 것을 보면 耿弇은 점령지를 철저하게 파괴하고 약탈하였으며 해당 지역 사람들을 살육했다고 보아도 좋을 것이다. 『續漢書』 『郡國志』에서 “城”은 縣과 동일어로 사용되었는데, “屠城三百”의 “城”도 같은 의미였다면 耿弇이 300縣의 사람들을 죽였다는 뜻이다. 요컨대 成都·邯鄲 등 대도시뿐만 아니라 舒縣 및 300城(縣) 등 303개의 縣이 도륙되었다는 기록이 사실이라면 後漢軍은 군웅들을 평정하는 과정에서 군인들뿐만 아니라 일반 백성들도 많이 죽였다고 해석할 수 있을 것이다. 303縣은 前漢末 縣·邑·道·侯國 1,587개¹⁰⁷⁾의 19%에 해당한다. 王莽의 실정으로 인구가 반으로 줄어든 상황에서 後漢軍이 약 20%에 달하는 城(縣)을 도륙했다면 前漢末 호구의 약 70%에 달하는 戶口가 감소했다고 볼 수 있을 것이다. 이는 (가)와 (나)에서 光武帝 즉위 당시 前漢 호구의 20% 또는 20~30%만 남았다는 기록과 부합한다.

이러한 戶口 격감은 재정수입 감소를 뜻한다. 선행연구에 따르면, 漢代 更賦, 算賦, 口賦, 田租의 연평균수입은 9,412,686,924錢이고 算緡錢, 수레와 자산에 대한 세금, 關稅, 市租, 목축세, 전대세, 山川園池 수입, 전매수입, 관작 판매와 贖罪收入, 貢獻收入 등을 포함한 漢代 재정총수입은 대개 120億錢 전후였다.¹⁰⁸⁾ 또 다른 추산에 따르면 國家財政收入은 163억 2,252萬錢, 帝室財政收入은 33억 3,175萬錢이다.¹⁰⁹⁾ 양자

104) 『後漢書』 卷1下 「光武帝紀」 建武十二年十一月戊寅條, 59면, “冬十一月戊寅, 吳漢·臧宮與公孫述戰於成都, 大破之。述被創, 夜死。辛巳, 吳漢屠成都, 夷述宗族及延岑等。”

105) 『後漢書』 卷13 「公孫述傳」, 543면, “十一月, 臧宮軍至咸門。述視占書, 云‘虜死城下’, 大喜, 謂漢等當之。乃自將數萬人攻漢, 使延岑拒宮。大戰, 岑三合三勝。自旦及日中, 軍士不得食, 並疲, 漢因令壯士突之, 述兵大亂, 被刺洞胃, 墮馬。左右輿入城。述以兵屬延岑, 其夜死。明旦, 岑降吳漢。乃夷述妻子, 盡滅公孫氏, 并族延岑。遂放兵大掠, 焚述宮室。”

106) 『後漢書』 卷19 「耿弇傳」, 713면, “弇凡所平郡四十六, 屠城三百, 未(常)嘗挫折。”

107) 『續漢書』 志第二十三 「郡國志」 5, 3533면, “漢書地理志承秦三十六郡, 縣邑數百, 後稍分析, 至于孝平, 凡郡·國百三, 縣·邑·道·侯國千五百八十七。”

108) 殷琛, 「論漢代軍事支出」, 『地方財政研究』 2011-10, 2011, 77호면~78호면.

109) 山田勝芳, 『秦漢財政收入の研究』, 汲古書院, 1993, 651~663면. 656~657면에서 國家財政收入을 536억 9,162萬錢으로 추산했으나, 役·兵役의 代役錢과 奴婢·刑徒 노동을 포함하였다. 본문에서 이를 제외한 액수로 제시하였다.

를 합하면 196억 5,427萬錢이다. 또 加藤繁은 前漢 宣帝 이후 재정규모는 40억(400萬緡)이고 後漢末 중앙재정 財政收入이 60億錢이라고 추산하였다.¹¹⁰⁾ 이러한 재정수입은 前漢 또는 後漢 인구가 가장 많을 때를 기준으로 추산한 수치였다. 그런데 光武帝 시기 인구는 『帝王世記』의 기록에 따르면 前漢 최고 인구의 20%인 2,646,723戶, 11,838,996戶이다. 이는 단순히 계산해도 光武帝 초기 거둘 수 있는 재정수입이 80% 줄어들었음을 뜻한다. 應劭의 『漢官』에 따르면 재정수입은 70~80% 줄었다. 王育民의 추산을 받아들인다고 해도 3,423,446戶, 16,804,977口이며 前漢 최고 인구의 27~28%에 불과하다. 이 통계수치를 긍정하더라도 前漢 시대 재정수입의 70%가 줄어들었다. 게다가 光武帝는 建武 6년(30) 田租의 세율을 1/10에서 1/30로 낮추었다. 漢代 田租는 대개 1/30이었으나, 前漢初와 後漢初 전란 때문에 일시적으로 1/10으로 높이기도 했다.¹¹¹⁾ 建武 6년은 隗囂과 公孫述 등 변방의 군웅을 제외한 華北 지역을 평정한 해이기 때문에 경제선진지역의 안정을 취한 조치였을 것이다. 그런데 이 해에 吏員을 줄이고 400餘縣을 줄였으며, 郡國의 都尉官, 護漕都尉, 長水校尉·射聲校尉를 없앴다. 光武帝는 인구 감소에도 불구하고 田租 세율을 1/3이나 낮췄는데, 이는 田租 수입의 1/3 감소를 뜻한다. 光武帝는 대신 중앙과 지방의 관청과 郡縣, 관리 수를 줄여 재정지출을 줄임으로써 田租 수입 감소를 비롯한 재정수입 감소를 상쇄하려고 하였다. 光武帝는 建武 13년(37) 자신과 먼 宗室諸王을 侯로 격하시키고, 모두 137인을 侯에 봉했다. 이어서 前漢의 諸侯國 13國을 없앴다.¹¹²⁾ 이는 諸侯王이 차지할 田租 수입을 국고로 환수했음을 뜻하며 재정 수입을 늘리는 효과가 있었다.

뿐만 아니라 光武帝는 編戶齊民을 늘리는 정책을 추진하였다. 建武 7년(31) 正月丙申日 中都官·三輔·郡·國에 조서를 내려 사형수를 제외한 죄수들을 면하여 庶民

110) 渡邊信一郎, 「漢代の財政運營と國家的物流」, 『中國古代の財政と國家』, 東京: 汲古書院, 2010 (原載 「漢代の財政運營と國家的物流」, 『京都府立大學學術報告(人文)』 41, 1989), 46~47면.

111) 『後漢書』卷1下 「光武帝紀」 建武六年十二月癸巳條, 50면, “癸巳, 詔曰: ‘頃者師旅未解, 用度不足, 故行什一之稅. 今軍士屯田, 糧儲差積. 其令郡國收見田租三十稅一, 如舊制.’”

112) 『後漢書』卷1下 「光武帝紀」 建武十三年二月丙辰條, 61면, “丙辰, 詔曰: ‘長沙王興·真定王得·河間王邵·中山王茂, 皆襲爵為王, 不應經義. 其以興為臨湘侯, 得為真定侯, 邵為樂成侯, 茂為單父侯.’ 其宗室及絕國封侯者凡一百三十七人. 丁巳, 降趙王良為趙公, 太原王章為齊公, 魯王興為魯公. 庚午, 以殷紹嘉公孔安為宋公, 周承休公姬(常)武為衛公. 省并西京十三國: 廣平屬鉅鹿, 真定屬常山, 河間屬信都, 城陽屬琅邪, 泗水屬廣陵, 淄川屬高密, 膠東屬北海, 六安屬廬江, 廣陽屬上谷.”

이 되도록 하였다.¹¹³⁾ 같은 해 三月 輕車·騎士·材官·樓船士, 軍假吏를 파하여 民伍로 돌아가도록 하였다.¹¹⁴⁾ ‘民伍’는 編戶齊民을 지칭하며, 軍籍에 따로 편제된 군사들을 編戶로 편제하여 戶口를 늘리려는 정책으로 해석된다. 또 光武帝는 建武 11년(35),¹¹⁵⁾ 建武 12년(36),¹¹⁶⁾ 建武 13년(37),¹¹⁷⁾ 建武 14년(38)¹¹⁸⁾ 奴婢를 면하여 庶民으로 삼는 조치를 취하였다. 이 역시 戶口를 늘리는 정책이었을 것이다. 이어서 建武 15년(39) 州郡에 墾田 면적과 戶口 등을 조사하고 부실한 자를 조사하도록 詔書를 내렸다.¹¹⁹⁾ 이에 建武 16년(40) 河南尹 張伋과 郡守 10餘人이 度田 부실로 下獄되어 죽었다.¹²⁰⁾ 『後漢書』『劉隆傳』에 따르면, 建武 15년 光武帝가 陳留郡 上計吏가 올린 吏牘에 郡國 上計吏 사이 담합의 흔적을 東海王 莊(훗날 明帝)의 말을 듣고 알게 되었다. 이에 謁者를 보내 진상을 밝히도록 하였다. 이때 南郡太守 劉隆은 功臣이라는 이유로 하옥되지 않고 면하여 庶民으로 전락하였다.¹²¹⁾ 建武 16년 河南

-
- 113) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武七年正月丙申條, 51면, “七年春正月丙申, 詔中都官·三輔·郡·國出繫囚, 非犯殊死, 皆一切勿案其罪. 見徒免為庶(民)人. 耐罪亡命, 吏以文除之.”
- 114) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武七年三月丁酉條, 51면, “三月丁酉, 詔曰: ‘今國有眾軍, 並多精勇, 宜且罷輕車·騎士·材官·樓船士及軍假吏, 令還復民伍.’”
- 115) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武十一年六月癸亥條, 57면, “癸亥, 詔曰: ‘敢灸灼奴婢, 論如律, 免所灸灼者為庶(民)人.’”
- 116) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武十二年三月癸酉條, 58면, “三月癸酉, 詔隴·蜀民被略為奴婢自訟者, 及獄官未報, 一切免為庶(民)人.”
- 117) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武十三年十二月甲寅條, 63면, “冬十二月甲寅, 詔益州民自八年以來被略為奴婢者, 皆一切免為庶(民)人; 或依託為人下妻, 欲去者, 恣聽之; 敢拘留者, 比青·徐二州以略人法從事.”
- 118) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武十四年四月辛巳條, 64면, “十二月癸卯, 詔益·涼二州奴婢, 自八年以來自訟在所官, 一切免為庶(民)人, 賣者無還直.”
- 119) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武十五年六月庚午條, 66면, “詔下州郡檢覈墾田頃畝及戶口年紀, 又考實二千石長吏阿枉不平者.”
- 120) 『後漢書』卷1下「光武帝紀」建武十六年九月條, 66면, “秋九月, 河南尹張伋及諸郡守十餘人, 坐度田不實, 皆下獄死.” 『後漢書』『鮑永傳』에서도 당시 많은 郡守들이 度田의 부실로 소환되어 하옥되었음을 기록하였다(『後漢書』卷29「鮑永傳」, 1020면, “後大司徒韓歆坐事, 永固請之不得, 以此忤帝意, 出為東海相. 坐度田事不實, 被徵, 諸郡守多下獄.”).
- 121) 『後漢書』卷22「劉隆傳」, 780~781면, “十一年, 守南郡太守, 歲餘, 上將軍印綬. 十三年, 增邑, 更封竟陵侯. 十五年, 詔下州郡檢覈其事, 而刺史太守多不平均, 或優饒豪右, 侵刻羸弱, 百姓嗟怨, 遮道號呼. 時諸郡各遣使奏事, 帝見陳留吏牘上有書, 視之, 云‘潁川·弘農可問, 河南·南陽不可問’. 帝詰吏由趣, 吏不肯服, 抵言於長壽街上得之. 帝怒. 時顯宗為東海公, 年十二, 在幄後言曰:

尹과 10餘人 郡守의 하옥은 郡國의 上計 부실과 담합으로 戶口를 朝廷에 제대로 보고하지 않았기 때문임을 알 수 있다. 반면 丹陽太守 李忠은 개간에 힘써 墾田이 대폭 증가하였고 3년 사이에 流民 5萬餘口가 占著하였다. 建武 14년 공적이 天下第一이었으며 이후 豫章太守로 전임하였다.¹²²⁾ 李忠은 증가한 墾田 額數와 安置한 流民 5萬餘口를 사실 그대로 보고하였고, 建武 15년 墾田과 戶口 조사 때 郡國 가운데 성적이 가장 좋아 다른 守相들과 달리 하옥되기는커녕 豫章太守로 옮겼다.

이러한 戶口 파악과 호구 증감책(奴婢 방면, 군인의 편호화)의 결과 中元 2년(57) 戶口는 4,271,634戶, 21,007,820人로 늘었다. 그러나 이는 前漢 元始 2년 戶口의 32.3%와 35.5%에 불과하였다. 따라서 光武帝는 이전에 개편한 前漢 官制를 회복하여 없었던 관직들을 부활하기는커녕 建武 26년(50) 比二千石 이상 高官의 봉급을 삭감하고 六百石 이하 중하위 官吏의 俸祿을 소폭 상승하였다. 즉위 초뿐만 아니라 재위 전 기간에 간헐적으로 시행된 官制 개편과 俸祿 增減 조치는 光武帝가 戶口 파악과 재정 수입과 지출의 수지에 따라 대처한 결과였을 것이다.

Ⅵ. 결론

필자는 소위 後漢의 ‘창업군주’ 光武帝가 즉위 후 한 번에 관제를 개편하지 않고 여러 해에 걸쳐 단행한 사실에 주목하여 前漢과 後漢의 俸祿을 비교하고 없앤 관직의 봉록을 추산하여 光武帝의 官制 改編이 재정문제와 관련 있음을 밝혔다. 皇甫謐의 『帝王世紀』에는 구체적인 수치를 제시하지 않았으나 光武帝의 後漢 건국 초 戶口가 前漢 元始 2년 戶口의 20%로 줄었다고 기록하였다. 光武帝는 建武 15년(39) 지방관의 墾田과 戶口 파악을 조사하여 실적이 나쁜 河南尹과 10餘人의 郡守를 下獄死

‘吏受郡勅，當欲以墾田相方耳.’ 帝曰：‘即如此，何故言河南·南陽不可問？’ 對曰：‘河南帝城，多近臣，南陽帝鄉，多近親，田宅踰制，不可為準.’ 帝令虎賁將詰問吏，吏乃實首服，如顯宗對。於是遣謁者考實，具知姦狀。明年，隆坐徵下獄，其疇輩十餘人皆死。帝以隆功臣，特免為庶人。”

122) 『後漢書』卷21 「李忠傳」, 756면, “六年, 遷丹陽太守. 是時海內新定, 南方海濱江淮, 多擁兵據土. 忠到郡, 招懷降附, 其不服者悉誅之, 旬月皆平. 忠以丹陽越俗不好學, 嫁娶禮儀, 衰於中國, 乃為起學校, 習禮容, 春秋鄉飲, 選用明經, 郡中向慕之. 墾田增多, 三歲閒流民占著者五萬餘口. 十四年, 三公奏課為天下第一, 遷豫章太守.”

시키는 등 戶口 파악과 호구 증감책(奴婢 방면, 군인의 편호화)을 실시하였다. 그 결과 中元 2년(57) 戶口는 4,271,634戶, 21,007,820人로 늘었다. 그러나 이는 前漢 元始 2년 戶口의 32.3%와 35.5%에 불과하였다. 이러한 호구의 급감은 재정수입의 감소를 뜻하기 때문에 光武帝는 재정지출을 줄여야 했다. 郡縣 폐지와 諸侯王國 폐지, 봉록 삭감 등 官制와 지방행정제도 개편이 재정지출 감소를 위한 조치였다. 한 학자는 光武帝의 洛陽遷都는 영토 확장에 관심 없고 도리어 北邊의 일부 郡을 없애고 邊郡民을 내지로 遷徙시키는 등 무사안일의 정책을 취한 결과 關中과 涼州의 쇠락, 羌의 잦은 반란 등을 초래하였다고 비판하였다.¹²³⁾ 이러한 비판은 충분히 타당성이 있으나 光武帝 시기 戶口 감소와 재정수입 감소 때문에 光武帝는 적극적인 대외정책을 취할 수 없었을 것이다.

『後漢書』를 통독하면 明帝 이후 인구와 간전 면적이 증가하는 추세였다. 그러나 관리의 녹봉과 列侯 食邑 수취액의 삭감 정책은 계속 실행되었다. 後漢 中後期の 재정악화 문제 역시 규명하면 본고에서 분석한 光武帝의 제도 개편과 재정 정책을 구체적으로 이해할 수 있을 것이다. 이 작업은 훗날의 과제로 남겨두고자 한다.

투고일: 2022.07.12

심사일: 2022.08.31

게재확정일: 2022.09.20

123) 廖伯源, 「論東漢定都洛陽及其影響」, 『史學集刊』 2010-3, 2010, 20~34쪽(廖伯源, 「論光武帝定都洛陽」, 『秦漢史論叢續編』, 中華書局, 2018, 51~74쪽에 재수록); 廖伯源, 「論漢代徙置邊疆民族于塞內之政策」, 『秦漢史論叢續編』, 中華書局, 2018(原載『中國中古史研究』 7, 臺北: 蘭臺出版社, 2007, 1~34쪽), 3~34쪽.

참고문헌

- 『漢書』(班固 撰, 顏師古 注, 北京: 中華書局, 1962)
- 『後漢書』(范曄 撰, 李賢 等注, 北京: 中華書局, 1965)
- 『太平御覽』(李昉等撰, 北京: 中華書局, 1960(1998重印))
- 葛劍雄, 『中國人口史』 第一卷 導論 · 先秦至南北朝時期, 傷寒: 復旦大學出版社, 2002
- 廖伯源, 『秦漢史論叢續編』, 中華書局, 2018
- 王育民, 『中國人口史』, 南京: 江蘇人民出版社, 1995
- 趙文林 · 謝淑君, 『中國人口史』, 北京: 人民出版社, 1988
- 黃惠賢 · 陳鋒 主編, 『中國俸祿制度史』, 武漢: 武漢大學出版社, 1996
- 渡邊信一郎, 『中國古代の財政と國家』, 東京: 汲古書院, 2010
- 山田勝芳, 『秦漢財政收入の研究』, 汲古書院, 1993
- 최진열, 「後漢時代 內郡 郡兵의 존재와 운용-後漢 光武帝의 都尉官 폐지의 실상」, 『동북아역사논총』 66, 동북아역사재단, 2019
- 廖伯源, 「論東漢定都洛陽及其影響」, 『史學集刊』 2010-3, 2010
- _____, 「論光武帝定都洛陽」, 『秦漢史論叢續編』, 中華書局, 2018
- _____, 「論漢代徙置邊疆民族于塞內之政策」, 『秦漢史論叢續編』, 中華書局, 2018
- 史衛, 「漢代財政制度演變試探」, 『南都學壇(人文社會科學學報)』 27-5, 2007
- 嚴耕望, 『中國地方行政制度史』 上編卷上 秦漢地方行政制度, 臺北: 中央研究院歷史言語研究所, 1961
- 袁延勝, 「東漢初年和末年人口數量」, 『南都學壇(人文社會科學學報)』 2004-3, 2004
- 殷琛, 「論漢代軍事支出」, 『地方財政研究』 2011-10, 2011
- 鎌田重雄, 「郡都尉」, 『秦漢政治制度の研究』, 東京: 日本學術振興會, 1962
- 渡邊信一郎, 「漢代の財政運營と國家的物流」, 『中國古代の財政と國家』, 東京: 汲古書院, 2010
- (原載 「漢代の財政運營と國家的物流」, 『京都府立大學學術報告(人文)』 41, 1989)
- 濱口重國, 「光武帝の軍備縮小と其の影響」, 『秦漢隋唐史の研究』 上卷, 東京: 東京大學出版會, 1980
- 植松愼悟, 「光武帝期の官制改革とその影響」, 『九州大学東洋史論集』 39, 2011
- _____, 「漢代における州牧と刺史に対する認識をめぐって」, 『九州大学東洋史論集』 41, 2013
- _____, 「後漢時代における刺史の「行政官化」再考」, 『九州大学東洋史論集』 36, 2008

The Emperor Guangwu's Reorganization of Official Post and Administrative Organization and Its Background in the Period of Hu Han Dynasty — Focusing on the Relationship between Population and Fiscal Revenue

Choi, Jin-yeoul

I proved that the Emperor Guangwu's abolition of commandery defender(*duwei*), commanderies and prefectures and reduction of official salary was related to financial problems by calculating the salaries and cuts of government posts. Although no specific figures were given in history book called *Diwangshiji* by Huangfu mi(215 A.D.~282 A.D.), the scholar, doctor and historian in the period of Xi Jin Dynasty, it was recorded that the numbers of households in the founding of the Latter Han decreased to 20% of that of households in 2 A.D., the period of Former Han dynasty. Emperor Guangwu implemented a policy to increase the number of households, and succeeded in increasing numbers to 4,271,634 households, and 21,007,820 persons in 57 A.D.. But it was only 32.3% of households and 35.5% of persons in 2 A.D. This sharp decline in households meant a decline in fiscal revenue, so the Emperor Gwangmu had to reduce fiscal spending. The reorganization of the government post and abolition of local administration systems was a measure to reduce fiscal expenditure. Liao Boyuan, Taiwan scholar, criticized that the Emperor Guangwu's transfer of the capital from Chang'an to Luoyang lead to no interest in territorial expansion, instead, he took a policy of complacency by removing some commanderies and prefectures of the northern provinces and moving the people to the inland, resulting in the decline of Guanzhong and Liangzhou regions, and frequent rebellion. Though his criticisms are sufficiently valid, the Emperor Gwangmu system could not have taken active foreign policy due to a decrease in households and fiscal income during the first stage of the Latter Han dynasty.

Key Words : Emperor Guangwu, Reorganization of Official Post and Administrative Organization, Abolition of Commandery Defender(duwei), Abolition of Commanderies and prefectures, Diwangshiji, policy of increasing the households, a fiscal cut in the budget

