



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

석사학위논문

麗末鮮初 濟州牧의 設置와 運營

제주대학교 교육대학원

역사교육전공

고 혁 진

2012년 12월



麗末鮮初 濟州牧의 設置와 運營

지도교수 전 영 준

고 혁 진

이 논문을 교육학 석사학위 논문으로 제출함

2012년 12월

고혁진의 교육학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

제주대학교 교육대학원

2012년 12월

A Study on the Establishment and Enforcement on the
Jeju-Mok in the latter Goryeo and first Joseon Dynasty

Ko, Hyeok-Jin
(Supervised by Professor Jeon, Young-joon)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree
of Master of Education.

2012. 12

Department of History Education Major
GRADUATE SCHOOL OF EDUCATION
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

I. 서론	1
1. 연구목적 및 필요성	1
2. 연구 성과 분석 및 연구방법	5
II. 제주목의 설치와 지방관 파견	10
1. 제주목의 설치와 邑號 명칭의 변천	10
2. 제주목 파견 지방관의 성격	29
3. 元 간섭기 제주인식과 탐라총관부	34
III. 조선 초기 제주 지역의 군현 개편과 제주목 운영	39
1. 지방제도의 정비와 제주 삼읍의 설치	39
2. 제주목사의 파견과 직무 범위	49
IV. 결론	80
참고문헌	84
Abstract	90

<표> 목차

<표 1> 고려시대 제주 부임 목사	32
<표 2> 고려시대 제주 부임 만호	33
<표 3> 충렬왕 21년 이후 제주 부임 관관	33
<표 4> 제주토관조직도	43
<표 5> 시기별 감목관의 변화	65
<표 6> 감목관 포폄 규정의 변천	66
<표 7> 수령 포폄 규정의 시기별 변화	79

I. 서론

1. 연구목적과 필요성

본 연구는 고려 전기부터 법제화되었던 지방운영체제를 중심으로 하여 각 지방에 파견되었던 지방관의 역할과 성격을 검토하는데 있다. 고려 지방제도의 근간을 이루는 군현제는 938년(태조 23)의 읍호개정에서 출발하여 983년(성종 2)의 12목 설치, 992년(성종 11)의 읍호개정, 995년(성종 14)의 외관증치와 州-縣制 실시, 穆宗~顯宗 初의 외관 도태, 1018년(현종 9)의 새로운 외관 설치와 主縣-屬縣체계의 수립이라는 일련의 과정을 거치면서 완성되었다.¹⁾

그러나 고려중기 무신정권의 성립과 그 이후의 元 침략에 의한 지배는 국가의 군현운영지배 체계 방향을 바꾸어 놓았고, 이후 국가의 통제력을 잃은 군현의 지배체제는 일만 민들을 포섭하여 국가행정의 질서 속에 편제하지 못하는 상황을 만들게 하였다. 급기야는 부호세력의 토지점병과 농장 확대를 가속화시키는 계기를 마련하게 되었으며 이와 맞물려 국제정세 역시도 급격하게 변동하여 남쪽에서는 왜구의 침입이 잇따르고 북에서는 홍건적의 침입이 빈번하게 발생하였다.

이렇듯 국가운영체제의 방향을 잃은 당시의 고려정부로서는 공훈의 대가로 添設 職을 남발하고, 수취체제의 불안정에 따르는 부담을 일반 양민에게 전가함으로써 국가의 운영체제의 한계를 여실히 드러내었다. 물론 麗末의 이러한 상황은 반대로 이를 극복하려는 노력으로 나타나기도 하는데, 대표적으로 속현지역에 監務를 파견한 것을 들 수 있겠다. 고려시대에는 외관이 파견된 主縣보다 그렇지 못한 屬縣이 더 많았는데, 국가의 행정능력이 마비가 되는 상황에 있다 보니, 국가-주현-속현 체제로 이어지는 수직적 행정구조가 이루어지지 않고 이는 결국에는 속현에 대한 주현의 수탈을 가속화 시키는 문제를 야기하게 되었다.

때문에 守旣의 직질을 종6품 이상의 參上職으로 올리고, 국가의 대행자로서의 위상을 갖출 수 있는 자격을 부여하였으나, 조선왕조가 개창이 되면서 그간의 노력은 다음의 왕조로 넘어가게 된다. 조선을 개창한 태조는 정도전을 중심으로 한 급진파와 조준을 중심으로 하는 온건파의 입장을 조율하며 사회전반에 대한 개혁을 이루

1) 尹京鎮, 「고려 성종 11년의 읍호개정에 대한 연구-고려 초기 군현제의 구성과 관련하여-」, 『역사와 현실』 45, 한국역사연구회, 2002.

고자 하였으나, 이 역시 이방원의 집권으로 좌절되기에 이른다. 그러나 태종 이방원 역시도 사회구조의 모순이 더 이상은 지켜볼 수 없는 상황임을 인지하고, 지방제도의 개혁을 실시하게 되는데, 그것이 바로 道制의 실시였다.

고려 때도 전국이 楊廣·慶尙·全羅·交州·西海道 등의 5道와 西北·東北面の 兩界로 나누어 파악되었다. 그러나 5도 양계는 감찰 등을 행하는 按察使 등의 사신이 분담해 파견되는 구역의 의미를 지녔을 뿐이고, 각 군현 단위와 중앙을 연결하는 중간기구의 역할을 담당하는 것은 아니었다. 또한 여기에는 轉任의 外官도 두지 않았다. 그러던 중 5도와 양계 지역이 중간기구의 역할을 담당하는 최고 서열의 지방행정단위로서 휘하에 군현을 거느려 통솔하고, 전임의 최고위 외관이 파견되기 시작한 것은 고려왕조가 멸망하기 3년 전부터 비롯했다.²⁾

이러한 일련의 정치 변동 과정은 제주지역에도 막대한 영향력을 미치게 되었으며, 고려 숙종 10년의 耽羅郡으로서의 읍호와 읍격을 지니기 이전까지는 國의 위상을 갖추고 있었고, 탐라의 읍격 변동은 1105년(숙종 10) 耽羅郡 → 仁宗 耽羅縣 → 高宗初~高宗中半 耽羅郡 → 高宗 중반이후~1273년(원종 14) 耽羅縣 → 원간섭기 → 忠烈王이후 濟州牧으로 읍격이 변화해 간 것이다. 특히 제주는 元의 지배하에서는 耽羅總管府가 설치되어 元의 직속령이 되어, 元의 지배를 받다가 1293년(충렬왕 20)에 다시 고려에 반환받게 되는데, 그 일련의 과정은 민의 희생을 담보로 하는 것이어서 국가에 대한 반감이 적지 않았다. 제주를 牧으로 편성한데는 그러한 이유도 일부 작용한 것이라 생각이 된다.

한편, 조선초기의 제주목사는 그 중요한 역할에도 불구하고 아직까지 그 실체가 명확히 드러나지 않고 있다. 집권체제가 완비되어 가는 조선전기의 특수성과 政爭으로 인한 혼란 및 郡縣중심의 지방 통치,³⁾ 특히 조선전기 제주지역의 사정을 말해주는 사료 부족⁴⁾ 등이 그 원인이 되겠지만, 조선전기 제주에 관한 연구 성과도⁵⁾ 상

2) 변태섭, 『한국사』 13, 국사편찬위원회, 1993 236-259쪽.

3) 李存熙는 高麗時代는 大邑인 主牧이 중심이 되어 주변의 小邑을 領率하면서 몇 개의 行政그룹으로 통치조직을 갖추고 있었으나, 지방의 郡縣組織을 재편한 朝鮮朝에서는 界首官體制로 운영하던 高麗的인 행정체계를 재조정하여 牧이 아닌 郡과 縣을 중심으로 일원적인 行政體系를 마련하였기 때문에 牧의 기능이나, 牧使의 역할이 史料에서 잘 보이지 않는 것이라 하였다(李存熙, 「郡縣制의 整備와 活用」, 『朝鮮時代地方行政制度 研究』, 一志社, 1990, 205쪽).

4) 金東柱, 「朝鮮時代 濟州道の 郡縣構造와 支配體制」, 『濟州道史研究』 創刊號, 濟州道史研究會, 1991, 3-4쪽.

5) 조선전기의 제주지역의 지배체제에 관한 대표적인 글은 다음과 같다. 高昌錫, 『耽羅國時代史-先史時代부터 朝鮮初까지의 濟州道史-』, 서귀포문화원, 2007; 제주도지 편찬위원회, 『濟州道誌』2, 2006; 金東柱, 「朝鮮時代 濟州道の 郡縣構造와 支配體制」, 『濟州道史研究』 創刊號, 濟州道史研究會, 1991; 洪淳晚, 「濟州牧使에 관한 序說」, 『濟州道史研究』, 創刊號, 濟州道史研究會, 1991

당 부분 축적되어 있어서 조선전기 제주목사의 파견 및 활동을 파악하는데 귀중한 시사점을 준다.

다른 지역과 달리 조선전기의 제주목사는 萬戶·按撫使·僉節制使·兵馬節制使의 직함을 같이 사용하고 있는데, 이는 제주지역이 군사적으로⁶⁾ 매우 중요한 지역이었음을 보여주는 사례이기 때문이다. 실제로 麗末鮮初에는 倭寇의⁷⁾ 약탈에 대응하는 下三道 지역에 대한 방어가 그 어느 때보다 절실하였고, 이에 조선 정부는 海岸을 방어하는 충실한 대책 마련과 외교적 노력 등을 통하여 이를 극복하고자 하였다.⁸⁾ 이 과정에서 제주의 군사지휘는 전라도에 파견된 병마절제사가⁹⁾ 그것을 행사하기에는 사실상 불가능하였다는 점도 목사의 軍職 겸직을 가능하게 하였다. 때문에 제주목사의 파견은 애초부터 군사적인 업무를 동시에 수행할 수 있는 정3품의 상급수령으로서¹⁰⁾ 참서관인 6품 이상의 하급수령과는 대비되는 고급 관리였다.

제주목사는 군사적인 업무와 함께 監牧官의 지위도 부여되었다. 감목관은 그 의미와 설치에 대해 다소의 변화가 있었으며, 2품 이상의 관계를 가진 관리가 감목관으로 제주지역에 파견된 사례도 있었다. 조선전기 제주도의 牧場은 軍事的·外交的으로 매우 중요한 국가사업이었다. 이미 元 간섭기부터 목장설립과 관련한 제반시설 및 기술이 보급되어 있었으므로 전국의 목장 중에서도 가장 중요한 지위를 점하였다. 따라서 제주 목사는 行政·軍事·馬政에 관한 임무들로 구성되었다고 할 수 있다.

아울러 제주목사는 大靜縣과 旌義縣의 수령을 褒貶하는¹¹⁾ 권한이 주어지고, 道에 파견된 觀察使의 동행관인 判官 및 檢律, 審藥 등이 제주지역에 두어졌다. 이러한 권한이 제주목사에게 주어졌다는 것은 여타 지역에 파견된 상급 수령에게서는 보이지 않는 제주지역만의 특수한 지배체제였다고 볼 수 있다. 이러한 현실은 제주목사

6) 물론 무인출신을 守令으로 임명하는 것은 반드시 제주지역에만 국한된 것이 아니었다. 그러나 여기서 무인 출신 수령은 사실상 군사적 업무라기보다는 도적 체포나 소요사태 진압과 같은 對內 경찰 업무와 관련된 것이어서, 제주지역과 같이 對外的인 군사업무는 아니었다(임용한, 『朝鮮前期 守令制와 地方統治』, 혜안, 2004, 173-174쪽 참조).

7) 倭寇는 13세기로부터 16세기에 걸쳐 한반도와 중국 연안에서 활동한 「일본의 해적집단」을 총칭한 것이다. 글자대로 풀이하면 ‘일본인의 침략행위’가 되겠지만 13세기부터 일본인들의 침탈 해적행위가 계속됨에 따라 당시부터 조선과 중국에서는 ‘일본인의 해적단’이란 뜻으로 사용되었다(『조선왕조의 성립과 대외관계』, 『한국사』 22, 국사편찬위원회, 2003, 373쪽).

8) 국사편찬위원회, 앞의 책, 2003, 374-377쪽 참조.

9) 兵馬節制使는 각 道에 파견된 최고의 군사지휘관으로서 觀察使와 함께 군사와 행정의 업무를 분담하였다. 이 兵馬節制使는 세조 이후에는 兵馬節度使라고 불리게 된다. 이에 관하여는 吳宗祿, 『朝鮮初期 兵馬節度使제의 成立과 運用』(上), 『震檀學報』 60, 震檀學會, 1994. 참조.

10) 守令은 留守府·大都護府·牧·都護府·郡·縣에 파견된 지방장관을 통칭한다(『經國大典』 『吏典』 外官職條).

11) 褒貶은 관리의 지적을 상고하여 승급의 유무를 결정하는 것으로, 이는 外官의 경우에는 觀察使와 병마절제사(절도사)의 고유 권한이었다.

에 부여된 군사업무와 마찬가지로 제주가 지닌 지리적 특성과 지정학적 중요성이 작용한 결과였다. 조선전기의 제주는 全羅道에 속한 하부행정기구인 牧이었지만, 실상은 하나의 道와 같은 운영형태를 보여주고 있었기 때문에 제주목사를 통제하는 수단도 관찰사보다는 중앙에서 별도로 파견된 奉命使臣에 의해 이루지는 경우도 많았다.

제주목사의 임무와 관련하여 제주지역의 행정지배 구조의 특징을 살펴볼 수 있다. 중앙의 지방지배는 일률적으로 하나의 체제로 나타나는 것이 아니라, 각 지방의 특수성을 반영되어 운영되고, 이를 기반으로 중앙의 지배질서를 확립해 나갔다. 조선전기에 시행된 外官 파견은 중앙의 지방 지배를 공고히 하기 위한 수단이면서도, 전국의 행정체계를 일원화함으로써 法治主義를 실현하는 통치구조의 완성이라는 점에 의미가 있다. 이러한 통치구조의 완성에는 조선왕조를 지탱하는 규범으로서 法典 편찬이 진행되었는데, 오늘날까지 전해지는 최초의 성문법전인 『經國大典』¹²⁾에 해당한다. 중앙이 지방을 지배하는 과정이나 체제 역시도 법전의 내용에 근간을 두었음을 의미하는 것이며, 법전규정의 변화과정을 추적함으로써 조선왕조가 추구하는 對지방정책의 방향과 의미를 좀 더 구체화할 수 있는 것이다. 특히, 『經國大典』 「吏典」의 경우는 수령의 품계와 임무, 임명절차 및 포폄에 관한 내용들이 포함되어 있어서, 정부 대행자의 위상과 對民업무의 범위를 파악할 수 있는 매우 중요한 규정이었다. 『경제육전』에서 『경국대전』에 이르기까지의 「吏典」규정은 수령 연구의 토대임과 동시에 그 실체를 구체화할 수 있는 중요한 법전이다.

따라서 본고에서는 선학들의 연구 성과를 바탕으로 하여, 여말선초 제주목의 설치와 운영을 분석하고자 한다. 중앙정부의 지방 지배질서 확립을 위한 지방관의 파견과 활동에 대한 분석은 고려와 조선 초에 제주에 대한 인식 변화를 구체화하여 전근대사회 제주의 역사적 의미를 파악하는데 주력하고자 한다.

12) 『經國大典』은 몇 차례의 改修과정을 거치는데, 그 과정을 요약하면 다음과 같다. ① 『經國大典戶典』, 1460년(世祖 6)→② 『經國大典刑典』, 1461년(世祖 7)→③ 『丙戌年新制大典』, 1466년(世祖 12), 『丙戌年新制大典』은 戶典과 兵典을 제외한 四典編纂이 이루어진 것으로, 『丙戌年新制大典』, 『經國大典戶典』, 『經國大典刑典』과 동시 시행→④ 『己丑年大典』, 1469년(睿宗 元年), 비로소 六典이 完備한 것으로 형식상 法의 效力을 가진 최초의 統一法典→⑤ 『辛卯年大典』, 1471년(成宗 2)→⑥ 『甲午大典』, 1474년(成宗 5), 누락 또는 새로운 法令 중 일부는 大典 중에 收錄되고 大典에 收錄하지 않은 條文 72個條는 「續錄」이라고 하여, 이 두 가지 法典을 합하여 『甲午大典』이라고 함.→『乙巳大典』, 1485년(成宗 16), 祖宗成憲의 萬世大典이자 오늘날 전해오는 『經國大典』이다(朴秉濠, 『韓國法制史攷』, 『近世의 法과 社會』, 法文社, 1987, 408-414쪽 참조).

2. 연구 성과 분석 및 연구방법

麗末鮮初 제주목의 설치와 운영에 관한 선학들의 연구는 제주도가 한반도 지역에 세워진 국가의 지방 편입이라는 관점에서 이해되어 왔다. 그럼에도 그 시점에 대해서는 제주 지역이 탐라군으로 개편되는 1105년(숙종 10)으로 보는 견해이다. 高昌錫은 元·明교체기에 제주도에 거주하고 있던 牧胡들의 반란을 통해 국제정세의 변화와 그에 따른 중앙의 제주 지배구조의 변화, 그리고 제주민과 중앙과의 관계등을 밝히고 있다. 牧胡는 元에서 제주도 목장에 파견하여 牧馬에 종사케 했던 蒙古人으로서, 이들은 恭愍王代에 들어오면서 그 세력이 강성하여 자주 반란을 일으켰다. 그 원인은 元·明交替기에 있어서의 공민왕 排元政策과 舊疆收復政策, 濟州道の 歸屬問題, 明의 馬匹 요구 등이었다. 이는 국제정세 관계의 변화가 가져오는 힘의 충돌이 결국에는 제주민들의 희생을 요구하는 결과로 이어져 제주민은 국가로부터, 또한 外國으로부터 양쪽으로 협공을 받는 상황에 이르게 되었다고 보았다.¹³⁾ 또 첫 외관으로서 현령이 파견되는 의종대(1147~1170)로 보는 秦榮一과¹⁴⁾ 金昌賢의¹⁵⁾ 연구는 제주도가 숙종 10년이나 그 이전까지만 하더라도 고려로부터 여전히 독립, 또는 반 독립의 제후국과 같은 정치·사회적 위상을 지녔던 지역으로 보고 있다.

한편, 이들의 연구와는 달리 金日宇는 일련의 논고를 통하여 고려 때 기능하였던 지방편제 단위와 그것의 구조에 초점을 맞추어 탐라의 지방편제를 살펴보고 있다. 즉, 한반도 육지부의 연안으로부터 바다로 멀리 격리된 지리적 특성과 장기간 자율적으로 운영되었던 탐라국의 존재 등과 같은 이 지역의 특색이 반영된 탓에 특수성이 엿보이지만, 탐라가 고려의 지방으로 편제된 시기는 한반도 육지부의 다른 지역과 마찬가지로 태조 대부터였다. 그런데 이 지역의 지방편제 단위는 법제적으로 군현 단위에 비해 정치·사회적 위상이 낮고, 또한 경제적 부담도 많은 島 형태였다. 이러한 탐라가 현종 2년에 朱記를 지녀 군현과 같은 대우를 받는 지역으로 승격하였으나, 탐라군으로 개편되는 숙종 10년 이전까지 이 지역의 실질적 지방편제 단위는 여전히 島 형태였다.

이러한 연유로 이 시기 탐라의 토착세력은 製述科의 응시자격이 없고, 또한 淸要職과 같은 官格 진출에 제약되는 등 법제적 성격의 차별대우를 받고 있었다고 보았

13) 高昌錫, 「元·明교체기의 제주도 - 牧胡亂을 중심으로 -」, 『탐라문화』4, 탐라문화연구소, 1985.

14) 秦榮一, 「고려전기 耽羅國 연구」, 『탐라문화』16, 탐라문화연구소, 1996.

15) 金昌賢, 「고려의 耽羅에 대한 정책과 탐라의 동향」, 『한국사학보』 고려사학회, 1998.

다.¹⁶⁾ 아울러 그는 고려시대부터 조선초기까지의 중앙행정의 체계 속에서 제주가 어떤 변화를 거쳐 왔는지를 밝히고 있다. 특히 제주도 지역은 고려 태조 대부터 지방행정단위화가 이루어졌음에도, 그것이 군현 형태가 아니라 鄕·部曲·所 등과 동질성의 위상을 가진 ‘島’형태였다고 논의한다. 뒤이은 숙종 10년 耽羅郡의 설치는 ‘島’형태에서 군현 단위로 승격함을 뜻하나, 외관이 파견되지 않았으므로 屬縣에 해당한다고 주장한다. 그 증거로 1216년(고종 3) 이전에 탐라군으로 개편됨으로써 읍격, 즉 官格이 승격했고, 고종 10년경에 이르러서는 탐라군이 濟州로 개편되었다. 제주의 설치도 관격은 아니더라도, 읍호가 郡에서 州로 바뀌는 승격이라고 보았다.¹⁷⁾

또한 최근에는 고려 군현제에 대한 윤경진의 치밀한 연구 성과가 있어 주목된다.¹⁸⁾ 이연구들은 공통적으로 군현제의 변환시점에 관한 각각의 내용을 정밀하게 다룸으로써, 『高麗史』地理志의 서술편제에 관한 오류분석과, 신라와의 영속성 속에서 군현제의 내용을 파악, 기존 12牧과 界首官 제도에 관한 새로운 견해 제시, 외관 설치 기사 및 군현 개호와 영속관계에 관한 서술원칙의 분석 등. 다양한 측면에서 고려 군현제의 실체를 다루고 있다. 특히 최근에는 양계지방에 관한 연구 성과도 보이고 있어,¹⁹⁾ 고려시대뿐만 아니라 조선시대의 군현제를 파악하는데 많은 도움을 주고 있다.

하지만, 위의 연구들은 관점이 중앙의 행정개편과 지방의 행정개편이라는 양단에 존재하는 것이어서, 중앙의 행정개편 속에서 구체적인 지방의 행정개편을 크게 부각시키지 못하고 있다. 더군다나 시대적으로는 윤경진의 경우에는 고려전기에 큰

16) 金日宇, 「高麗時代 耽羅의 地方編制 시기와 그 單位의 형태」, 『韓國史學報』 5, 1998; 金日宇, 「高麗와 耽羅의 關係 形成과 그 형태」, 『韓國學報』, 2004.
 17) 金日宇, 「고려시대와 조선초기 濟州道 지역의 행정단위 변천」, 『한국중세사연구』 23, 2007.
 18) 尹京鎭, 「朝鮮初期 郡縣體制의 改편과 運營體系의 變化」, 『韓國史論』 25, 서울대학교 人文大學 國史學科, 1991; 「고려 태조대 군현제 개편의 성격 - 신라 군현제와의 상관성을 중심으로 -」, 『역사와 현실』 22, 한국역사연구회, 1996; 「『高麗史』地理志의 연혁정리 방식에 대한 비판적 검토-‘高麗初’의 연기비정과 관련하여-」, 『奎章閣』 22, 서울대학교 규장각, 1999; 「高麗 郡縣制의 構造와 運營」, 서울大學校大學院 博士學位論文, 2000; 「高麗 성종 14년의 郡縣制 改編에 대한 연구」, 『韓國文化』 27, 규장각한국학연구원, 2001(a); 「高麗 군현제의 운영원리와 州縣-屬縣 領屬關係의 성격」, 『한국중세사연구』 10, 한국중세사학회, 2001(b); 「고려 성종 11년의 읍호개정에 대한 연구-고려초기 군현제의 구성과 관련하여-」, 『역사와 현실』 45, 한국역사연구회, 2002; 「고려전기 界首官의 설정원리와 구성 변화 - 『고려사』 지리지 계수관 연혁의 補正을 檢하여 -」, 『震檀學報』 96, 震檀學會, 2003; 「고려전기 界首官의 운영체계와 기능」, 『東方學志』 126, 延世大學校國學研究院, 2004; 「고려 界首官의 제도적 연원과 성립과정-9州·12牧과의 연결성을 중심으로-」, 『韓國文化』 36, 서울大學校韓國文化研究所, 2005; 「고려초기 지방제도 개편과 都護府-安東·安南의 置廢와 移動-」, 『韓國中世史研究』 27, 한국중세사학회, 2009; 「『高麗史』地理志 고려초기 외관 설치 및 영속관계 편성 기사의 분석」, 『韓國文化-‘三國史記’ 地理志와의 비교를 중심으로-』 59, 서울대학교 규장각 한국학연구원, 2012.
 19) 尹京鎭, 「고려전기 東界 북부 지역 主鎭의 설치 과정」, 『한국중세사연구』 31, 한국중세사학회, 2011.

비중을 다루고 있고, 그 외의 연구 역시도 특정한 시대에 초점을 맞추어서 군현제의 개편이 일련의 역사의 흐름 속에서 어떻게 변천해 가는지 크게 부각되고 있지 못하고 있다.

다음으로 조선시대 守令의 연구는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 중앙집권화 과정에서 비롯되는 수령을 통한 지방 지배이고, 두 번째는 중앙과 지방이라는 이원적인 도식 틀을 벗어나 수령에게 부여된 임무를 중심으로 그것을 통한 민과의 관계를 파악하는 것이다.

먼저 첫 번째의 논지에 관련한 연구로는 조선 초기의 수령이 왕조의 대변자로서 지방을 통치하는 막강한 권한을 가진 지위라는 틀에서 벗어나 왕조별로 수령과 관련된 정책과 운영방식, 수령의 행정기능, 수령의 행정체계를 다루고 있다. 이는 국가-수령-민이라는 단순한 도식 틀을 벗어나 국가 정책 속에서 수령의 모습을 찾아야 한다는 것이다. 이러한 논지는 단순히 수령과 관련된 사항을 포함하여 군현제 정비, 유수부의 운영, 계수관의 운영, 관찰사제 운영 및 외관직과 지방행정개혁에 관한 연구들로 구성된 것이어서, 지방행정이라는 거대한 틀 속에서 움직이는 각각의 구성요소들의 유기적 조합을 강조하고 있는 점이 특징이다.²⁰⁾ 이와 함께 守令이 실제 지방에 부임하여 민과의 관계를 설정하게 되는 관부시설 및 기타 地方民의 임무를 설명하고 있다.²¹⁾ 이와 더불어 조선시대 지방행정에 관하여 중요한 내용들을 담고 있는데, 특히 군현병합정책에 관련한 越境地와 犬牙相入地 및 지방 鄉吏와 地方自治的인 諸機構인 留鄉所, 鄉村規約 등에서 많은 시사점을 제공해 주고 있다.

다음으로 지방행정에 관한 연구의 커다란 시각은 중앙집권화란 테두리 속에서 守令에 대한 향촌세력의 대응·갈등으로 파악해야 할 것이라 하고 또한 그러한 과정 속에서 향촌사회의 지배질서는 어떻게 운영·변화되는가 하는 점을 지적한 연구가 있어 주목된다. 즉, 국가의 지방통치는 守令을 대행하여 이루어지는 것이기에 먼저 수령에게 부여된 권한이 무엇인가를 밝히고, 이에 부수하여 지방세력 간의 이해와 갈등조정을 파악하여야 한다는 것이다. 이러한 논지에 서게 된다면 권한의 이면에서 있는 의무 역시도 강조되어야 할 필요성이 있고, 그러한 의무로 강조되는 것이 바로 守令七事이다. 여기서는 守令七事를 수령의 기능과 연관시켜, 경제적 기능으로 農桑盛·戶口增·賦役均·學校興을, 군사적 기능으로 軍政修, 사회적 기능으로 詞訟簡·

20) 李存熙, 「守令制의 發達」, 『朝鮮時代地方行政制度 研究』, 一志社, 1990.

21) 李樹健, 「郡縣의 行政體系와 守令」, 『朝鮮時代 地方行政史』, 民音社, 1989.

奸猾息로 하여 수령을 세 가지 기능으로 분류하고 있는 점이 특색이다.²²⁾

제주지역에 관한 목사 및 향촌 지배구조를 다룬 글도 있는데, 조선시대에 제주에 파견된 牧使를 모두를 다루고 있다. 하지만 이 연구는 범위가 너무 넓고, 조선시대에 제주에 파견된 牧使 개개인에 관한 내용들은 거의 부각이 되지 않고 있다. 특히, 조선전기에 파견된 목사의 경우는 더욱 그렇다.²³⁾ 이와 유사한 연구로는 조선시대 전기의 제주지역의 상황을 다루면서 牧使에 관한 내용을 다룬 글이다.²⁴⁾ 하지만 조선전기의 목사를 전반적으로 다룬 것이 아니어서 목사의 실체가 분명히 드러나지 않는다. 그러나 이 글은 앞서 연구한 논문의²⁵⁾ 연장선에서 중앙의 守令제도와 지방의 지배질서를 함께 고찰하고 있다는 점에서 귀중한 정보를 제공해 준다. 아울러 제주지역의 행정체계로써 토관조직을 다루는 연구에서는 신분계층질서가 크게 부각되어 토관조직의 실체를 해명하는데 도움이 되고 있다.²⁶⁾

이러한 선학들의 연구 성과를 바탕으로 본 연구는 조선전기 제주목사의 파견과 활동에 비중을 두면서 다음과 같은 방향으로 논지를 전개해 가고자 한다.

첫째, 고려 고종 때를 전후하여 설치된 제주목은 중앙 정부의 직접적인 개입이 진행되었다는 점에서 여말선초의 제주목은 그 전까지의 인식에서 벗어나 중요한 지역으로 부각되고 있음을 확인하고자 한다.

둘째, 고려전기의 중요한 행정개편에 관한 내용을 다루고, 개념적으로 이를 기반으로 하여 성립될 수 있는 고려 말의 내용들을 확인하고자 한다. 특히, 읍호와 관호의 개념과 『高麗史』地理志의 편찬 서술방식 등에 관하여는 그 이후의 역사적 사실에도 그대로 타당한 것이라 생각이 된다.

셋째, 구체적으로 중앙의 지방지배에 관하여 제주지역을 매개로 하여 제주 지역의 행정구조 역시도 같이 파악하고자 한다. 사실 중앙의 지방지배는 중앙과 지방이라는 매우 단순한 이원적구조로만 파악할 수는 없는 것이라 생각된다. 때문에 ‘守令의 파견’이 지니는 보다 실제적인 의미는 어떤 수령이 어느 지역에 파견되어 국가의 업무를 관장하였는가 하는 점이다.

넷째, 제주에 수령이 파견됨으로써, 제주지역에 대한 중앙의 지배력 강화의 관점에서 논지를 전개하고자 한다. 이것은 조선전기가 중앙의 지배질서가 지방에 확립

22) 金東攄, 「朝鮮前期 守令制度 研究」, 『史學志』21, 단국대학교 사학회, 1984.

23) 洪淳晚, 「濟州牧使에 관한 序說」, 『濟州道史研究』, 創刊號, 濟州道史研究會, 1991.

24) 金東攄, 「조선시대 전기」, 『濟州道誌』 2, 제주도지 편찬위원회, 2006.

25) 金東攄, 앞의 논문, 1984.

26) 金東攄, 「朝鮮時代 濟州道の 郡縣構造와 支配體制」, 『濟州道史研究』 創刊號, 濟州道史研究會, 1991.

되었다고 보는 것보다는 점차 완성되는 단계에 있다고 보는 것이 적절하므로, 무엇보다도 중앙의 입장에서 지방을 바라보는 것이 우선시 되어야 할 것이라 생각하기 때문이다.

II. 고려 후기 제주목의 설치와 지방관 파견

1. 濟州牧의 설치와 邑號 명칭의 변천

제주에 고려의 郡縣制가 채용되기 시작한 것은 기록상으로는 1105년(숙종 10)에 처음으로 나타난다.²⁷⁾ 즉, 숙종 10년에 毛羅를 耽羅郡으로 고쳤으며 의종 때에 가서는 縣令官으로 하였다는 것이다. 이와 같은 기록은 후대의 史書에 영향을 주어서 『東國輿地勝覽』과 『耽羅誌』에서는 郡에서 縣으로의 강등이라 표현하였다.²⁸⁾ 그런데 숙종 10년의 ‘耽羅郡’은 『高麗史』 편찬자의 실수이며, 이때에는 ‘耽羅郡’이 없었다는 견해가 제시되고 있다.²⁹⁾ 그 논거로 첫째, 고려시대에는 郡의 知郡事와 縣의 縣令 사이에는 상하관계가 없기 때문에 서열이 우위가 있을 수 없어서 郡을 縣의 승격이라 단순하게 이야기 할 수 없고, 둘째, 당시 강화도·남해도·거제도 등의 도서 지방에는 縣이 설치되고 있어서 본도에만 郡이 설치되었다는 것도 이상하며, 셋째, 1273년(원종 14)의 기록에는 耽羅縣, 耽羅, 毛羅, 濟州가 서로 혼용되고 있어서,³⁰⁾ 이는 당대 인물의 습관과 편의에 따라 적당하게 쓰이고 있었던 관례에 유래한다고 지적한다.

즉, 『高麗史』 지리지의 편찬자는 조선시대의 지방행정에 관념에 따라,³¹⁾ 郡의 존재를 縣 설치 이전에 기록하여 놓은 것이기 때문에, 『高麗史』 지리지의 숙종 10년 기사를 해석함에 있어서도 「改毛羅爲耽羅郡」은 「毛羅를 耽羅郡으로 명호를 개정하였다」고 풀어주는 편이 자연스럽다는 것이다. 이에 대해서는 고려 전기의 郡縣制에

27) 『高麗史』 권57, 地理2 羅州牧, 耽羅縣條. “肅宗十年 改毛羅爲耽羅郡 毅宗時爲縣令官”

28) 『新增東國輿地勝覽』 全羅道, 濟州牧條. “肅宗十年乙酉 改毛羅爲耽羅郡 毅宗時 降爲縣令官.”; 이원진, 『耽羅誌』, 建置沿革條, “肅宗十年乙酉 改耽羅爲耽羅郡 毅宗時降爲縣置.”

29) 진영일, 『고대 중세 제주역사 탐색』, 보고서, 2008, 145-170쪽.

30) 『高麗史』 권27, 世家, 원종 계유 14년. “遣大將軍金綬 如元 告平耽羅賊 表曰…雖巨魁 敗散於珍島 酒餘種 逃奔於毛羅…金方慶牒報云 四月 二十八日 大軍既入濟州 處置逆徒而一境底平…(6월 초하루 임오일에 대장군 金綬를 원나라에 파견하여 耽羅의 역적을 평정한 것을 보고하게 하였다.(…) 적의 괴수들은 비록 진도에서 패전하고 해산되었지만 그 남은 무리들이 毛羅로 도주해 갔던 것이다…김방경의 승전 보고에 의하면 ‘대군이 4월 28일 이미 濟州에 들어가 역도들을 처치하였으므로…’와 같은 기록에 “癸酉 元帥金方慶報 賊入耽羅縣 殺防守散員鄭國甫等十五人 擒郎將吳旦等十一人(역적들이 耽羅縣에 들어가서 防守散員 鄭國甫 등 15명을 죽이고 낭장 吳旦 등 11명을 납치하였다.)”고 기록되어 있다.

31) 조선 태종대에 제주에 파견되었던 濟州都安撫使 吳湜의 啓聞에 의하면 “제주에 郡을 설치하던 초기에 漢拏山의 四面이 모두 17縣이었습니다”라고 하였다. 즉, 제주에 이렇게 縣이 17개소가 있는데, 이를 관할하는 郡이 존재하지 않는 것은 이상한 것이라는 지적을 염두에 두고 『高麗史』 편찬자들은 전 왕조의 郡을 상정하여 기록하였다는 지적이다(『世宗實錄』 권31, 16년 5월 6일 정유조. “濟州置郡之初, 漢拏山四面凡十七縣”).

관한 내용을 짚막하게나마 살펴보는 것이 도움이 될 것이라 생각된다.

군현제란 중앙집권제를 위하여 동일한 政令으로 획일적·집중적으로 전국의 지방민을 지배·통치하려는 목적에서 시도된 행정기구라 할 수 있다. 일찍이 이 제도는 중국 秦代에서 비롯되었는데, 秦始皇은 종전의 封建制를 폐지하고 보다 효율적으로 전국을 통치하기 위하여 군현제로서 지방행정구획의 기본으로 삼아, 전국의 지방이 국왕에게 직접 예속되도록 함으로써 그 권한을 확대시켜 나갔다. 일찍이 삼국시대 이래 중국문화의 영향을 받았던 우리나라에서도 이 제도를 받아들여지게 된 것인데, 우리나라에서는 신라 경덕왕 때 분명히 군현제도가 마련되어 실시되기도 했으나, 이를 본격적으로 시행하게 된 것은 고려시대에 와서부터이다. 그런데 주의하여야 할 것이 군현제란 군과 현만을 지칭하는 것이 아니라, 監營을 제외한 牧·都護府·郡·縣 등 지방의 행정구획 전부를 총칭해서 부른 명칭이다.³²⁾ 고려 지방제도의 근간을 이루는 군현제는 940년(태조 23)의 읍호개정에서 출발하여 983년(성종 2)의 12목 설치, 992년(성종 11)의 읍호개정, 995년(성종 14)의 외관증치와 州-縣制 실시, 穆宗~顯宗初의 외관 도태, 1018년(현종 9)의 새로운 외관 설치와 主縣-屬縣체계의 수립이라는 일련의 과정을 거치면서 완성되었다.³³⁾

이를 보다 세부적으로 살펴보면, 신라는 통일 후 군현제를 통해 지방사회를 편제하였는데, 이때의 군현은 이전의 사회 운영단위였던 城邑³⁴⁾을 통합하면서 성립한

32) 李存熙, 『朝鮮時代地方行政制度 研究』, 一志社, 1990, 181-182쪽. 한편, 李樹健은 旗田巍가 밝힌 중국식 군현제와 고려식 郡縣制의 차이를 다음과 같이 들고 있다. ①고려식 군현제는 州·府·郡·縣이란 邑格의 高下와 主邑·屬縣(郡)을 막론하고 모든 군현이 병렬적으로 계산되고 있다. ②外官이 주재하지 않는 군현이 다수를 차지하고 있다. ③중국의 군현구획은 대체로 인구의 과다와 면적의 廣狹을 기준으로 하여 邑格이 정해지는 데 반해 고려는 그렇지 않은 경우가 많았다. ④피난시에 군현이 이동하는 경우 속현도 부수하여 이동하였으며, 이러한 이동은 마치 망명정부처럼, 군현을 행정구획으로 보면 이해하기 어렵다. 군현의 단위를 지역보다는 하나의 인간집단으로 보면 이해할 수 있다. ⑤고려시대에는 일반 군현 외에 무수한 향·소·부곡·처·장 등이 있으며 그 주민은 군현민보다 신분이 열악한 상태에 있었다. 이것은 중국의 군현제에 있어서의 군현 하부행정구역인 鄉·里와는 성질이 다른 존재였다. ⑥고려시대에는 군현의 읍격 승강이 있었는데, 그러한 읍격 승강은 주민의 신분에 변화를 주었다. ⑦특수한 행정구역으로 越境地(飛地)와 犬牙相入地(斗入地)가 광범하게 존재하였는데, 이러한 구역은 행정상의 편의에서 본다면 매우 불합리한 구획이었으나, 고려시대에는 이러한 곳이 전국 도처에 있었다. ⑧外官이 파견되기 前이나 後나 지방 吏族이 邑司를 근거로 鄉役 또는 長役을 세습하면서 지방의 실무를 그들이 장악하고 있었다. ⑨고려의 수취체제는 정확히 파악된 인구나 전결수에 기준하여 부과되기보다는 군현이 국가에 대한 부담의 단위였다(李樹健, 『朝鮮時代 地方行政史』, 民音社, 1989, 20-23쪽). 이러한 旗田巍의 견해는 비록 오늘날의 견해와는 일부 다른 면이 있지만(예컨대, 鄉·所·部曲·處·莊의 주민의 身分이 일반 郡縣民의 신분과 차이가 없었다는 견해도 주장되고 있다), 위와 같은 특징으로 인하여 고려 郡縣制의 특성이 좀 더 전면에서 부각되는 역할을 하고 있다고 생각이 된다.

33) 尹京鎮, 「고려 성종 11년의 읍호개정에 대한 연구-고려 초기 군현제의 구성과 관련하여-」, 『역사와 현실』 45, 한국역사연구회, 2002.

34) 여기서의 城邑은 신라 중고기 지방통치의 운영단위가 되었던 城(村)들을 의미하는 것이며, 삼국정립 이전 소국시기의 국가형태를 나타내는 개념으로, '城邑國家'라는 개념이 아니라고 하였다(尹京

것이였다. 그러나 군현으로 통합된 성읍은 군현의 내부에서 단위성을 유지하고 있었다. 신라 하대에 이르러 신라의 지배체제가 와해되면서 군현은 지방사회의 운영단위로서 의미를 상실하였고, 대신 군현 내부에 통합되어 있던 성읍이 사회운영단위로 대두하였다. 고려는 통일전쟁을 거치면서 그 영역을 확대해 나가면서 분립된 성읍들을 일정한 체계로 편제하기 시작하였는데, 州·府의 설정은 그 산물이였다. 州와 府는 모두 성읍으로 분해된 지방사회를 운영하는 방식으로 동일한 의미를 지니고 있었다. 즉, 府는 군사적 체계에 의한 거점인 반면 州는 지역단위의 사회를 포괄적으로 운영하는 중심지라는 점에서 일정한 차별성을 가지는 것이었고, 전쟁이 종식되고 군사적 의미가 사라지면서 府는 州와 동일한 위상을 가지게 되었다. 따라서 940년(태조 23)의 군현명호 개정은 신라의 군현제를 기반으로 하여 통일전쟁기의 변화를 수용하는 것이였다.

신라의 군현과 고려 초기의 군현을 상호 대조해보면 양자 사이에는 연혁상 큰 변화가 없음을 확인할 수 있는데, 940년(태조 23)의 군현획정은 신라의 군현을 기준으로 이루어진 것임을 알 수 있다. 군현획정과 함께 군현의 운영체계도 재편되었는데, 이 역시 신라의 郡—領縣체계에 따라 이루어졌다. 이는 우선 명호개정 과정에서 군·현의 읍격에 거의 변화가 없다는 점에서 그 단서를 찾을 수 있다.³⁵⁾

983년(성종 2)에는 지방에 12牧³⁶⁾이 설치되는데, 이 때 비로소 남도 지역에 상주 외관³⁷⁾을 파견하게 된다.³⁸⁾ 992년(성종 11)의 읍호개정에서는 각급 군현들의 읍격을 郡과 縣으로 정리하는 것이였다고 할 수 있다. 고려 초기 군현제는 신라 말 이래로 府가 새로 도입되고 통일전쟁 과정에서 거점 지역에 많은 州가 설치됨으로써 다양한 읍격이 존재하게 되었다. 반면 군현제의 운영은 신라의 郡—領縣체계를 준용하여 郡이 몇 개의 縣을 관할하며 중간 단위를 구성하는 방식을 취하였다. 이 때

鎮, 「고려 태조대 군현제 개편의 성격-신라 군현제와의 상관성을 중심으로-」, 『역사와 현실』 22, 한국역사연구회, 1996. 132쪽).

35) 尹京鎮, 「고려 태조대 군현제 개편의 성격-신라 군현제와의 상관성을 중심으로-」, 『역사와 현실』 22, 한국역사연구회, 1996.

36) 기존의 연구에서는 12牧을 楊洲, 廣州, 淸州, 公州, 晉州, 尙州, 全州, 羅州, 昇州, 海州, 黃州로 보고 있으나, 윤경진은 12牧에서 昇州와 楊洲를 제외하고 慶州와 金州를 들고 있다(尹京鎮, 「고려 界首官의 제도적 연원과 성립과정-9州·12牧과의 연결성을 중심으로-」, 『韓國文化』 36, 서울대학교 韓國文化研究所, 2005, 73-75쪽).

37) 『高麗史』 권77, 百官志, 外職條. “今有租藏並外邑使者之號國初有之 成宗二年 罷” 물론 성종 2년 이전에 지방에 아무런 外官이 파견되지 못했던 것은 아니다. 今有·租藏이라는 외관직이 기록에서 찾아지는데, 그러나 이들은 임시직에 불과하였으며, 상주 외관은 아니었다. 이에 대해서는 河炫綱, 『韓國中世史研究』, 一潮閣, 1988, 187-188 참조.

38) 尹京鎮, 「고려 界首官의 제도적 연원과 성립과정-9州·12牧과의 연결성을 중심으로-」, 『韓國文化』 36, 서울대학교 韓國文化研究所, 2005.

州는 이 운영체계에 맞추어 郡, 또는 縣으로 그 위치가 규정되었다. 그 결과 운영체계와 읍격이 서로 부합하지 않는 상황이 만들어졌다. 성종 연간의 체제 정비 과정에서 이러한 불일치를 해소할 필요성이 제기되었고, 이에 각급 군현의 읍격을 郡—領縣체계에 맞추어 군과 현으로 정리한 것이 바로 성종 11년의 읍호 개정이었다. 이 때 주된 개편 내용은 州를 2字로 된 郡·縣 명칭으로 전환하는 것이었다. 이와 함께 郡—縣 영속관계에 대한 부분적인 개편도 수반되었던 것으로 보인다.³⁹⁾ 995년(성종 14)의 외관증치와 州—縣制 실시에서는 단위 군현을 縣으로 일원화하고 몇 개의 縣으로 구성된 상위 영역으로서 州를 설정하는 것이었다.

이처럼 州가 縣의 상위영역으로 구성되는 운영체계를 ‘州—縣體系’로 지칭할 수 있다. 상위영역으로서 州를 설정하는 것과 함께 995년(성종 14) 개편의 핵심을 이루는 것은 중간 운영단위를 구성하는 군현의 영속관계를 재편한 것이었다. 995년 이전에는 신라 때의 郡—領縣체계를 계승하여 郡을 중심으로 3~4개의 군현이 하나의 중간 운영단위를 구성하였다. 그러나 ‘州—縣體系’에서는 중간 운영단위의 규모가 3~4개 정도임을 고려하면 2배 정도로 커진 것이다. 즉, 995년의 개편은 단위군현을 縣으로 일원화하고 상위 영역으로서 州를 설정하여 각 縣을 州에 대한 하급 단위로 병렬화하는 한편, 州를 구성하는 縣의 내역을 종래의 郡—縣 영속관계와 다르게 재편함으로써 군현간의 지배·수탈을 차단하려는 것이었다.

그러나 995년(성종 14)의 개편은 1005년(목종 8) 외관이 도태된 데 이어 1018년(현종 9)에 새로운 형식의 군현제가 편성되고 외관이 새로 설치됨으로써 단명으로 끝났다. 1018년에는 고려 일대의 기본적인 군현조직체계가 완성이 되었는데, 그 내용을 보면 4都護, 8牧, 56知州(郡)事, 28鎮將, 20縣令이 설치되었다.⁴⁰⁾ 현종 9년의 개편은 주요 중심 군현에 외관을 설치하고 여기에 다수의 군현을 통속시켜 중간 운영단위를 구성하는 방식, 곧 主縣⁴¹⁾—屬縣체계를 채용하는 것이었다. 이때 主縣은 대개

39) 尹京鎮, 「고려 성종 11년의 읍호개정에 대한 연구-고려 초기 군현제의 구성과 관련하여-」, 『역사와 현실』 45, 한국역사연구회, 2002.

40) 『高麗史節要』 권3, 顯宗 무오 9년. “罷諸道安撫使, 置四都護, 八牧, 五十六知州郡事, 二十八鎮將, 二十縣令.(여러 도의 按撫使를 폐지하고 4都護·8牧·56知州郡事와 28鎮將·20縣令을 두었다.)”

41) 윤경진은 현재 郡縣制의 연구에서 主縣, 屬縣의 구분은 外官의 유무에 따라 하고 있는데, 사료상에는 외관소재 군현이 속현으로 지칭되는 경우가 있는가 하면, 屬縣이 경우에 따라서는 외관부재 군현을 가리키는 용어로 좁혀 사용될 여지도 있었는데, 屬郡이라는 표현이 바로 그것이라고 한다. 主縣은 고려시기에 해당 용례가 발견되지 않는데, 다만 講學上 主縣을 屬縣에 대비되는 개념으로 사용하고 있다고 한다. 그러나 엄격히 따지면 主縣은 ‘所主縣’의 의미로 사용되어 主縣과 屬縣은 기본적으로 동일한 개념이라는 것이다. 그러나 고려와 조선을 통괄하는 屬縣대비의 主縣개념을 찾을 수가 없어, 일단은 기왕의 연구를 그대로 따르지만 屬縣의 의미를 ‘외관부재의 현’이라는 의미로서 협의로 사용하고 있다면, 광의로는 ‘상급 행정단위에 속하여 그 관할을 받는 군현’이라고 정의할

신라 이래의 大邑이거나 통일전쟁기에 새로운 중심지로 대두한 지역이었다. 중간 운영단위의 규모는 10여 개 정도를 표준으로 하였고, 지역적 조건에 따라 주현-속현 단위는 다양한 규모로 편제되었고, 이에 상응하여 牧使·知州事·縣令 등 다양한 형식의 외관제가 적용되었다.⁴²⁾

여기서 1018년(현종 9)에 획정된 지방행정 구조에 대하여 좀 더 자세히 살펴야 할 필요가 있다. 왜냐하면 군현제라는 의미가 군과 현으로만 구성된 지방 행정체계가 아니라, 군-영현 체제를 의미하는 관계적인 개념이라고 한다면 도호부, 목, 지주사, 진장, 현령이 과연 군-영현체계 속에서 어떤 위치에 있고, 또한 어떤 작용을 하고 있는지를 알아내는 것이 필수 전제조건이기 때문이다.

우선 都護府와 都督府는 군사적인 필요성에서 대체로 군사적인 요충지에 설치되는 官府이다.⁴³⁾ 知事府(知府事)는 주로 산물이 풍부하거나 교통의 요지인 대읍에 설치되고 있다. 즉 이들 관부는 도호부 계통의 관부와는 달리 주로 조세·공부·역역 수취 등을 중점적으로 수행하는 민정행정적인 관부로 보아 좋을 것이다.⁴⁴⁾ 이러한 사실은 도호부와 지사부의 속군현의 숫자를 비교하여도 짐작할 수 있다. 도호부계통의 관부 가운데 안남·안변·안서도호부를 제외한 다른 관부는 속군현을 전혀 거느리지 않고 있다.

한편, 지사부는 甫城府를 제외하면 모두 속군현을 거느리고 있다. 그리고 안남 등 속군현을 거느리는 도호부계통⁴⁵⁾ 관부의 경우라도 1개 도호부 평균 4~5개의 속군현을 거느리고 있는데 비해, 지사부의 경우 속군현을 거느리지 않은 보성부를 포함하여도 1개 지부사 평균 8개의 속군현을, 보성부를 제외하면 평균 10개의 속군현을

수 있을 것이라고 한다(尹京鎭, 「高麗 군현제의 운영원리와 州縣-屬縣 領屬關係의 성격」, 『한국중세사연구』 10, 한국중세사학회, 2001). 그러나 개인적으로는 主縣, 屬縣이라는 구분도 마치 縣令官이 파견된 지역과 그 현령관이 파견된 지역이 영속하는 縣이라는 듯한 표현이어서 郡縣制 전체를 이해하는 데 어려움을 주게 된다고 생각이 된다. 이에 관하여는 차후 진전된 연구가 있길 기대한다.

42) 尹京鎭, 「高麗 성종 14년의 郡縣制 改編에 대한 연구」, 『韓國文化』 27, 규장각한국학연구원, 2001.

43) 朴宗基, 「高麗의 郡縣體系와 界首官制-《高麗史》 地理志 分析-」, 『韓國學論叢』 8, 國民大學校韓國學研究所, 1986, 38쪽. 당시 都護府와 都督府는 특별히 구분되지 않고 혼용 또는 혼동의 여지가 있다. 또한 운영 원리에서도 사실상 차이가 없기 때문에 적어도 지방제도의 측면에서 경주의 도독부 설치의 도호부의 범주에 넣어 이해할 수 있다(尹京鎭, 「고려 초기 지방제도 개편과 都護府-安東·安南의 置廢와 移動-」, 『韓國中世史研究』 27, 한국중세사학회, 2009, 169쪽).

44) 박종기, 위의 논문, 1986, 39쪽 및 41쪽. 한편, 『高麗史』 地理志에서는 知郡事와 知府事로 나누었으며, 知州事는 知郡事に 포함되었다. 百官志에는 知州郡으로 칭하였으며, 禮志 外官衙從 규정에서는 知州府郡事로 지칭하였다(尹京鎭, 「高麗 성종 14년의 郡縣制 改編에 대한 연구」, 『韓國文化』 27, 규장각한국학연구원, 2001, 140쪽).

45) 여기서 도호부 계통이란 都護府·都督府·萬戶府를 의미한다. 地理志에 확인되는 都護府·都督府·萬戶府로서는 1. 都護府: 楊廣道-安南(樹州), 西海道-安西(海州), 東界-安邊(登州), 北界-安北(寧州), 2. 都督府: 東界-咸州, 3. 萬戶府: 東界-北靑州, 東界-甲州, 北界-江界, 北界-泥城이다(박종기, 위의 논문, 2009, 38쪽).

거느리고 있다. 이는 郡의 경우에도 마찬가지로 적용된다. 지리지 소재 129개 군은 다시 知事郡, 防禦郡 및 屬郡으로 나누어진다. 방어군이나 지사군이 독자적인 행정 기능을 수행하는 관부인데, 방어군들은 대체로 동해안변이나 낙동강변의 요처에 설치되고 있고, 지리지 소재 44개의 방어군가운데 경주 領屬下의 4개 방어군을 제외하면, 나머지 40개의 방어군은 모두 동계(13개), 북계(25개), 북변지역인 交州道(2개)에 집중되어 있다. 그리고 경주 영속하 4개 방어군, 교주도 영속하 2개 방어군 및 동계의 1개 방어군만 소수의 속군현을 거느리고 있을 뿐, 나머지는 속군현을 거느리고 있지 않다. 이는 도호부 계통의 관부가 군사적인 필요성에 의해 설치되었기 때문에 거의 속군현을 거느리지 않은 사실과 무관하지 않다.

지사군은 1261년(원종 2) 북계에 설치된 隨州를 제외하면 나머지 16개소 모두 5道에 분포되어 있다. 그리고 이들 관부는 모두 속군현(1개 관부 평균 6~7개)을 거느리고 있다. 이는 앞서 지사부와 같이 租賦·力役의 수취 등 민정적인 기능을 수행하는 관부임을 알려준다. 한편 속군은 방어군이나 지사군과는 달리 경·이하 현령관 등의 관부에 직속되어서 독자적인 행정기능을 수행할 수 없는 관부들이다.

다음으로 현은 앞서의 지사부·지사군과 같이 독립적인 관부의 역할을 하는 현령관과 그렇지 못한 속현으로 나누어진다. 지리지 소재 335현 가운데 현령관은 모두 30개로 5도 및 양계에 고루 분포되어 있다. 나머지 305현은 속현으로 京·牧·府·郡 등에 각기 예속되어 있다. 그리고 현령관은 지사부·지사군과 마찬가지로 민사 행정적인 관부이다.⁴⁶⁾ 그런데 고려에서는 주와 현의 상하관계가 없었고 현령이 지주사의 명령을 받는 것도 아니었다. 품계의 차이는 있지만 기본적으로 병렬적인 성격의 관직인 것이다.⁴⁷⁾

지금까지 살펴 본 각 관부의 성격을 정리하면 현종대에 완성된 지방행정조직은 운영의 측면에서 군사적인 관부와 민사행정적인 관부로 나뉘게 되고, 이들은 다시 영속관계에 있어서는 주현과 속현으로 구분된다고 볼 수 있겠다. 물론 위에서 언급한 바와 같이 안북도호부와 보성부, 일부 방어군 그리고 일부의 현령관은 외관이 파견이 되고 있음에도 불구하고, 속현을 거느리지 않고 있다. 그러나 안북도호부의 경우에는 비록 속군현을 두고 있지는 않지만 안북도호부를 상위 체계로 한 하위 단계의 방어군, 진,⁴⁸⁾ 현령관을 두고 있다. 그 외 도호부 계통과 일부 방어군의 경우

46) 박종기, 앞의 논문, 2009, 39-42쪽.

47) 尹京鎭, 「高麗 成宗 14년의 郡縣制 改編에 대한 연구」, 『韓國文化』 27, 규장각한국학연구원, 2001. 140쪽.

는 군사적인 특수 관부라는 특징이 있고 보성부의 경우에는 1018년(현종 9)에 禮州의 속군현이 되어,⁴⁹⁾ 더 이상 주현의 의미가 없으며 현령관의 경우에는 군현체제의 최하단위로서 속현을 두는가의 문제는 군현체제의 문제라기보다는 邑勢의 문제이므로 사실상 군-영현체계는 주현-속현 체제로서 기능을 하였다.

그러나 여기서도 州의 용례는 고려시대의 군현제를 이해하는데 상당한 장애를 주는데, 앞서 언급하였던 995년(성종 14)의 주-현체계는 1018년(현종 9)의 개편에서 폐기되고 새로 외관이 파견되면서 외관의 유무에 의한 주현-속현체계가 시행되었다. 이 때 새로 제정된 명칭을 사용하던 州治縣⁵⁰⁾은 ‘州’를 사용하던 원래의 명칭으로 환원되었고, 992년(성종 11)에 제정된 2자의 명칭은 해당 州의 봉작명 등에 활용되는 別號로 기능하게 되었다.⁵¹⁾ 이렇듯 단위군현으로서의 州가 다수의 縣을 포괄하는 상위 영역으로서의 州를 나타낸 시기도 있었고, 분리되어 하나의 군현을 나타내는 시기도 있어, 州가 위에서 언급한 都護府, 牧, 知州(郡)事, 鎭, 縣과 같은 邑格을 나타내는 단위인지에 대해 매우 혼란스러운 것이다. 그리고 이러한 혼란은 『高麗史』의 찬자가 주-현 체계를 이해하지 못하고, 州를 단위군현과 함께 병기하여 기록하는 데에도 한 원인이 있다.⁵²⁾ 그러나 1018년(현종 9) 이후로는 州는 읍격의 의미는 갖지 못하였고, 읍호의 의미만을 지니게 되었다.

한편, 州에 관련된 문제는 조선 초기에서도 문제가 되는데, 다음의 사료는 이와 같은 사정을 말하여 준다.

48) 鎭은 군사적인 필요성에 의해 설치된 官府이다. 또한 鎭은 고려 태조대부터 사병적인 성격의 城과는 대조적으로 국군의 조직망으로 설치되었다. 후삼국통일 이전에는 남북방의 국경지대에 설치되었으나 이후에는 남방지역의 鎭은 소멸되고, 북방에만 존재하였다(朴宗基, 「高麗時代 郡縣 支配體制와 構造」, 『國史館論叢』 4, 國史編纂委員會, 1989, 67쪽).

49) 『高麗史』 권57, 地理2, 慶尙道, 禮州. “甫城府[一云載岩城] 新羅景德王改柒巴火縣爲眞寶縣又改高句麗助攬縣爲眞安縣 高麗初合二縣置府 顯宗九年 來屬”

50) 州治縣이란 군현제 영역에서 외관소재 군현을 말하는 것인데, 이것은 전국에 외관이 파견된 군현을 州治縣이라고 하는 것이 아니라, 예컨대, 樹州의 경우 예하 7개의 屬縣을 거느리고 있는데, 여기서 외관이 파견된 樹州가 바로 州治縣이 되는 것이다. 이는 州가 아닌 郡이나 縣인 경우에도 동일하였다. 여기서 한 가지 주의할 점은 고려의 외관은 기능상 소재 군현과 관할 속현까지 포함하는 범위의 운영을 담당하고 있었으며, 실제의 지방행정체계는 외관과 邑司 사이에 이루어지고 있었다. 이러한 외관의 관할 범위를 나타내는 것이 바로 ‘任內’로서 외관소재 군현도 해당 외관에 대해 任內로 지칭되었다. 하지만 고려의 군현제에서 외관의 관할 범위는 唐宋의 州처럼 하나의 행정구역으로 설정되지는 않았다. 외관은 특정군현에 파견되는 형태를 띠고 있었으며, 직함 역시 소재 군현의 명칭을 사용하였다. 위 樹州의 예에서 樹州에 파견된 외관은 知樹州事이다. 하지만 수주가 예하 7개 속현까지 포함하는 행정구역은 아니었다. 수주는 安山縣등 속현과 구분된 별개의 단위군현이었다. 따라서 知樹州事의 관할 군현은 외형적으로 볼 때 외관소재 군현인 樹州와 외관이 없는 기타 7개 속현으로 구분되었다(尹京鎭, 「高麗 군현제의 운영원리와 州縣-屬縣 領屬關係의 성격」, 『한국중세사연구』 10, 한국중세사학회, 2001(b), 91-95쪽 참조).

51) 尹京鎭, 「高麗 성종 14년의 郡縣制 改編에 대한 연구」, 『韓國文化』 27, 규장각한국학연구원, 2001(a).

52) 이에 관하여는 윤경진, 위의 논문, 2001(b), 참조.

A-① 司諫院에서 上疏하여 府·州·郡·縣의 이름을 정하자고 청하였다. 상소의 대략은 이러하였다… 원컨대 전하께서는 여러 道의 주·부의 제도를 밝히어 마땅한 것을 헤아려서 이를 개혁하여, 주·부·군·현의 名號와 等級을 한결같이 狀뒤에 아뢴 바와 같이 하여, 3留守府는 1등을 만들고, 5大都護府·10州牧은 2등을 만들고, 20府官은 3등을 만들고, 그 나머지 부·주·군은 모두 郡으로 고쳐서 知郡事라 칭하여 等を 만들고, 縣令·監는 모두 縣으로 만들어서 知縣事라 칭하여 5등을 만들고, 文字로 서로 통하는 程式과 廩給·衙俸의 수량은 한결같이 《경제육전(經濟六典)》의 例에 의하여, 매양 牧에만 州라 칭하고, 府와 郡에는 모두 州라 칭하지 말아서, 주·부·군·현으로 하여금 각각 정한 이름이 있어, 粲然하게 질서가 있게 하여, 큰 것으로 작은 것을 부리고, 아래 것으로 위 것을 이어받게 하면, 저절로 統屬이 있고, 政令이 행하여질 것입니다.⁵³⁾

-② 이조에서 外方官號를 고치도록 청하여 아뢰었다. “本朝에서 외방에 고을을 설치한 제도를 按察하건대, 雞林府·寧海府는 칭호는 같으나 官品이 같지 아니하고, 蔚州·興海郡은 모두 知官으로 관품은 같으나 칭호가 같지 아니하며, 監務와 같은 칭호로 말하면 傳記에 보이지 아니하니, 古制가 아닙니다. 雞林·永興·平壤·完山 4府 이외의 大都護府는 牧으로 개칭하고, 都護府와 小府는 知州로 개칭하고, 종전의 知州는 知郡으로 개칭하고, 監務는 縣令으로 개칭하기를 바랍니다.”⁵⁴⁾

-③ 각도 각 고을의 이름을 고쳤다. 임금이 하윤(河崙)에게 이르기를, “全州를 이제 完山府라고 고치고서도 오히려 ‘전라도’라고 칭하고, 慶州를 이제 鷄林府라고 고치고서도 오히려 ‘경상도’라고 칭하니, 고치는 것이 마땅하겠다.” 하니, 하륜이 말하기를, “유독 이 곳만이 아니라, 東北面·西北面도 또한 이름을 고치는 것이 마땅하겠습니다.” 하므로, 임금이 말하기를, “옳다.” 하였다. 드디어 완산을 다시 ‘전주’라고 칭하고, 계림을 다시 ‘경주’라고 칭하고, 서북면을 ‘平安道’로 하고, 동북면을 ‘永吉道’로 하였으니, 平壤·安州·永興·吉州가 界首官이기 때문이다. 또 각도의 單府고을을 都護府로 고치고, 監務를 縣監으로 고치고, 무릇 郡·縣의 이름 가운데 州字를 띤 것은 모두 山字, 川字로 고쳤으니, 寧州를 寧山으로 고치고, 衿州를 衿川으로 고친 것이 그 예이다.⁵⁵⁾

53) 『太宗實錄』 권6, 3년 윤11월 19일 壬戌條. 司諫院上疏, 請定府州郡縣之號. 疏略曰: “願殿下明諸道州府之制, 量宜沿革, 州府郡縣, 名號等級, 一如狀後所申. 三留守府爲一等, 五大都護府, 十州牧爲二等, 二十府官爲三等, 其餘府州郡, 皆改爲郡, 稱知郡事爲四等; 縣令監務皆爲縣, 稱知縣事爲五等. 其文字相通之式, 廩給衙俸之數, 一依《經濟六典》之例, 每於牧但稱州, 於府及郡, 俱不稱州, 使州府郡縣, 各有定名, 粲然有序, 大以使小, 下以承上, 則自有統屬, 而政令行矣.”

54) 『太宗實錄』 권12, 6년 7월 25일 壬子條. 吏曹請改外方官號 啓曰: “按本朝外方設官之制, 雞林府, 寧海府, 稱號同, 而官品不同; 蔚州, 興海郡, 皆爲知官, 官品同, 而稱號不同. 若監務之號, 則不見於傳記, 非古制也. 乞雞林, 永興, 平壤, 完山四府外大都護府則改稱牧; 都護府及小府, 改稱知州; 在前知州, 改稱知郡; 監務改稱縣令.”

55) 『太宗實錄』 권26, 13년 10월 15일 辛酉條. “辛酉/改各道各官之號. 上謂河崙曰: “全州今改爲完山府, 而尙稱全羅道; 慶州今改爲雞林府, 而尙稱慶尙道, 宜改之.” 崙曰: “不獨此也, 東西北面, 亦宜改號.” 上曰: “然.” 遂以完山復稱全州, 雞林復稱慶州, 以西北面爲平安道, 東北面爲永吉道. 以平壤, 安州, 永興, 吉州, 皆界首官也. 又以各道單府官改都護府, 監務改縣監. 凡郡縣號帶州字者, 皆改以山字川字, 寧州改寧山, 衿州改衿川, 其例也.

먼저 A-①의 경우에는 府·州·郡을 모두 郡으로 고치고, 牧에만 州를 붙이자는 것이고 A-②의 경우에는 관호가 ‘州’를 나타내는 것을 관호의 명칭을 개정하자는 것이다. A-③의 경우 單府라는 것은 종2품 고을 이외의 지명에 州를 가진 고을을 말하는 것으로, 결국 이 논의는 留守府⁵⁶⁾·大都護府·牧官을 제외한 單府 고을을 都護府로 고치고, 郡縣 이름 가운데 州字를 떼는 것은 모두 山字, 川字로 고쳤다는 이야기인 것이다. 이 모두에 공통적으로 州가 들어가 있는 것과 그것이 모두 개혁의 대상이었음을 본다면 州라는 명칭이 조선초기까지도 읍호와 관호 및 군현제상의 위계에서 문제가 되었음을 반영하는 것이다.

한편, 군현제에 있어서는 위에서 언급한 바와 같이 관부가 독립된 행정구획으로서의 의미도 있었지만 한편으로는 관부들이 일정한 ‘格’을 가지고 있었다. 즉, 고려의 외관은 특정 군현에 부임하는 형식으로 되어 있고, 해당 군현의 읍호를 직함에 사용하였다. 예를 들어 강화현에 주차하는 외관의 직함은 강화현령이다. 이 경우 강화현에는 읍사인 강화현사와 외관인 강화현령이 공존하게 되는데, 읍사와 외관은 개념상 구분이 있었다. 이 구분을 잘 보여주는 것이 바로 군현이 보유하는 ‘官號’이다. 군현의 ‘관호’는 외관 설치에 따라 부여되는 칭호를 말한다. 하지만 관호가 곧 외관의 직함은 아니었다. 직함이 외관 개인에게 부여된 칭호라면, 관호는 군현 내지 해당 관부에 부여되는 칭호라는 차이가 있었다. 도호부는 조선초기에는 읍호의 일부로 사용되기도 하지만, 고려전기에는 원칙적으로 관호이며 읍호는 별도로 존재하였다. 예컨대 안서대도호부 해주, 안변대도호부 등주 등이 그것이다. 목사가 파견된 지역은 牧으로만 지칭되는 경우도 있지만 목관으로도 사용이 되었다. 지군사(지주사·지부사)의 경우는 다소 복합적이다. 이에 해당하는 외관의 정확한 직함은 知郡事使이므로 지군사는 관호의 성격을 띠지만, 정식관호는 현종 9년의 外官衙從 규정에 보이는 知州府郡事官으로 파악되며, 약칭하여 知官이라고도 하였다. 현령이 설치되는 경우의 관호는 縣令官이었다.

56) 조선조에는 외관제를 편제함에 있어서 牧·府·郡·縣의 일반 행정체계와 별도로 留守制라는 특수한 행정체계를 설정하고 있다. 유수부는 당·송제도의 영향을 받은 것인데 『經國大典』 「吏典」에 의하면 전왕조의 수도인 개성부에 유수 2명을 배치하고 있다. 유수의 관품은 종2품이었으며, 이것은 외관에 속하면서도 京官職으로 처리하고 있다. 유수부는 그 설립목적이 조선왕조 초기와 후기가 동일하지는 않았으나, 초기에는 舊都의 통치, 御鄕의 관리, 중국사행의 접대가 주된 목적이었고, 후기에는 당·송에서와 같이 왕도의 陪都로서 군사적 기능에 보다 치중하였다. 조선에서 최초로 실시한 유수제는 구도인 개성과 어항인 전주였으나, 조선후기에는 개성, 강화, 수원, 광주의 네 곳을 ‘4都’라 하여 왕도방위를 위한 군사적 요충지로서, 그리고 국왕의 순행지로서 중요시하였다. 이에 관하여는 李樹健, 『朝鮮時代 地方行政史』, 민음사, 1989, 261-298 참조.

官號는 외관의 설치에 수반되는 것이므로 외관의 유무에 상관없이 해당 군현이 보유하는 칭호인 읍호⁵⁷⁾와 구분되었다. 관호는 외관 설치에 따라 부여되는 것이므로 군현 자체의 존폐와는 직접 관련이 없었다. 그러나 관호가 삭제되었다고 해도 해당 군현의 고유한 칭호인 읍호는 그대로 유지되었다. 이에 대해 읍호를 삭제한다면 이는 해당 읍호가 나타내는 영역단위 자체가 폐지되는 것이므로 다른 군현에 통합되는 결과를 낳게 된다. 한편 읍號와 관호는 각기 일정한 格을 가진다. 이 때 관호의 格, 곧 관격은 읍호의 格, 읍격보다 우선적인 규정력을 가지고 있었다. 예를 들어 기존 읍격이 군이라고 하더라도 현령이 설치되어 관호가 현령관이 되면 읍격도 자동적으로 현이 되었다. 그리고 군현의 승격이란 엄밀히 말하자면 읍격이 올라가는 것이 아니라 관격이 올라가는 것을 의미하였다.⁵⁸⁾

한편, 고려-조선 초기까지는 일반 군현체계와 아울러 계수관제도를 운영하고 있었다. 고려는 각급 군현의 운영을 재지세력인 鄉吏(=長吏)들이 담당하고, 외관이 다수의 군현으로 구성된 범위(=任內)를 관할하도록 한 ‘주현-속현체계’를 근간으로 운영되었다. 이러한 체계는 지방사회 운영의 중심을 외관보다는 향리, 곧 지방사회 자체에 설정한 것으로서 고려 지방제도의 핵심적인 특징을 이룬다. 아울러 고려는 주현-속현 체계만으로는 충분히 구현될 수 없는 제반 사안, 특히 각 외관의 임내 범위를 넘어서는 사안의 처리를 위해 별도의 운영 장치를 마련하였는데 그것이 界首官이다.⁵⁹⁾

계수관이란 주현-속현으로 구성된 군현체계 속에서 다시 그 안의 주현 중에 가장 格이 높은 주현을 계수관이라고 하는 것이다. 그러나 이 계수관은 일정한 지방행정 구획의 의미를 가지고 있었으면서도 동시에 계수관이 설정된 주현의 수령을 의미하기도 하였다.⁶⁰⁾ 이처럼 계수관이 지방행정구획으로서의 의미를 가질 때에는 앞에서 언급한 지방 행정구획 중에서 어떤 군현에 설정이 되었는가 하는 설정대상에 관한 문제가 생긴다. 이에 관하여는 오늘날까지도 다소 다툼이 있으나 일반적으로 京·牧·都護에 설정되었다고 보는 것이 다수의 견해이다.⁶¹⁾ 그러나 이 계수관은 고려

57) 林承豹는 읍호의 용례에 관하여 다음 세 가지를 제시하고 있다. 첫째, 고을 이름(邑名)의 의미, 둘째, 고을 位格(邑格=官號)의 의미, 셋째, 읍명과 읍격을 동시에 포함하는 의미이다(林承豹, 「朝鮮時代 邑號陞降에 관한 研究(上)-地方統治制度 研究의 一環으로-」, 『民族文化』 13, 1990, 209쪽).

58) 이상은 尹京鎭, 「高麗 郡縣制의 構造와 運營」, 서울대학교대학원 박사학위논문, 2000, 231-235쪽을 인용한 것이다.

59) 尹京鎭, 「고려전기 界首官의 설정원리와 구성 변화-『고려사』 지리지 계수관 연혁의 補正을 檢하여-」, 『震檀學報』 96, 震檀學會, 2003, 2쪽.

60) 李存熙, 『朝鮮時代地方行政制度 研究』, 一志社, 1990. 31쪽.

61) 특히 朴宗基와 金東洙의 견해가 대표적인데, 朴宗基는 「高麗의 郡縣體系와 界首官制-《高麗史》地

말의 계수관에 대신하여 按察使에 의해 관할되는 道制가 확립되었기 때문에 서서히 그 의미를 잃어가게 된다. 1276년(충렬왕 2)에는 안찰사가 안렴사로 개칭되고, 공양왕 때에는 都觀察黜陟使로 다시 개칭되면서 그 관품도 높여 兩府大臣으로서 그 지방장관에 임명하게 되었다. 뿐만 아니라 1389년(공양왕 1)부터는 완전히 傳任 지방장관으로서 관찰사의 임명제가 확립을 보게 되었다. 따라서 지방행정구획이 실질적으로 확립되기 시작하는 麗末의 계수관은 그 의미를 점차 잃어가게 되었던 것이다. 그러나 이 계수관제도는 군현제의 정비가 완전히 이루어지지 않은 世宗朝까지도 계속 되었고, 확실치는 않으나 世祖代에 이르러서는 완전히 소멸된 것으로 보고 있다.⁶²⁾ 이상으로 高麗時代 郡縣制와 지방행정조직에 관한 대략의 내용을 살펴보았다. 이제 다시 앞으로 돌아가서 『高麗史』 地理志의 내용을 살펴볼 필요가 있겠다.

A-④ 肅宗 10년에 毛羅를 耽羅郡으로 고쳤으며 毅宗 때에 縣令官으로 하였다.⁶³⁾

이에 대해서는 앞에서 언급한 것처럼 1105년(숙종 10) 탐라군은 존재하지 않았으며, 기록은 「毛羅를 耽羅郡으로 名號를 改定하였다」고 풀어주는 편이 자연스럽다는 견해가 있었음을 지적하였다. 그러나 이 문제에 앞서, 1105년 이전에 毛羅는 구체적으로 무엇을 의미하는지가 밝혀져야 할 것으로 보인다. 위 견해처럼 단순히 읍호의 개정이라고 하더라도 「郡」이 차지하고 있는 고려 전체의 군현제도상의 위상을 보건대, 단순히 名號의 개정만을 의미한다고 보아야 하는가에 대해서 의구심을 떨쳐버릴 수 없기 때문이다.

이는 결국 고려전기의 제주 위상에 대한 대립적인 견해를 가져오게 되었다. 먼저 첫 번째는, 탐라에 外官이 본격적으로 파견되어 고려의 정치지배체제 속에 흡수되기 전까지는 「國」의 위상을 가진 정치체제였으며, 이는 耽羅國이 고려제국 황제의

理志 分析-], 『韓國學論叢』 8, 國民大學校韓國學研究所, 1986에서 속현을 제외한 현령관급 이상의 주현이 모두 界首官이었다는 견해를, 모든 주현이 계수관이 아니라 主縣도 포함될 수 있다고 수정하였고(朴宗基, 「高麗時代 界首官의 범위와 성격」, 『韓國學論叢』 21, 國民大學校 韓國學研究所, 1999), 金東洙는 「高麗時代의 界首官制 小論」, 『李基白先生古稀紀念 韓國史學論叢』, 일조각, 1994에서 京·牧·都護府만이 계수관이라고 하였다가, 이에 추가하여 京·牧·都護府 중에서 계수관으로 所定된 곳만이 계수관으로서 역할을 하였다고 하고 있다(金東洙, 「고려시대 界首官의 범위에 관한 재론」, 『全南史學』 19, 전남사학회, 2002). 한편 尹京鎭은 「고려전기 界首官의 설정원리와 구성 변화 -『고려사』 지리지 계수관 연혁의 補正을 檢하여-」, 『震檀學報』 96, 震檀學會, 2003에서 여전히 기존의 견해들을 수용하여 계수관은 京·牧·都護府에 설정되었다고 하고 있다.

62) 李存熙, 『朝鮮時代地方行政制度 研究』, 一志社, 1990. 31-72쪽.

63) 『高麗史』 권57, 地理2 羅州牧, 耽羅縣條. “太祖二十一年 耽羅國太子末老來朝 賜星主王子爵 肅宗十年 改毛羅爲耽羅郡 毅宗時爲縣令官.”

제후국이었다는 내용이다.⁶⁴⁾ 그러나 이와 달리 두 번째는 고려전기 耽羅의 위상은 「國」이 아니라 섬(島)에 불과하였고, 여기서의 섬은 고려 지방편제 단위인 鄉·所·部曲·莊·處·驛과 동일한 위상을 가졌다고 하는 견해이다. 다만 과거 耽羅가 자치적으로 운영해 왔던 과거의 관례를 島라는 특수한 지리적 여건과 맞물려 군현제 체계 범위 내에서 특별히 인정해 주었다고 한다.⁶⁵⁾ 이의 논거는 다음과 같다.

첫째, 태조가 궁예의 휘하에서 제해권 장악을 위해 여러 섬을 차지하고 있었다. 그런데 한반도의 도서 지역은 서남해에 집중되어 있었고, 이때 태조가 차지한 것은 이 지역의 섬이며 그 영향력이 탐라에도 미쳤을 것이다.

둘째, 태조가 탐라의 星主, 王子에게 관계를 수여해 준 것은 비단 탐라뿐만이 아니라 제반 육지의 호족들도 마찬가지였으며, 耽羅國·星主·王子 등의 칭호가 수용된 것은 그 보편성에 탐라가 지녔던 역사적 경험의 특수성이 반영된 특색으로 보아야 할 것이라는 지적이다.

셋째, 島는 鄉·所·部曲·莊·處·驛 등처럼 군현의 영역에서 벗어나 구별되는 개별적 영역을 지닌 단위였고, 여기에도 다른 지방편제 단위와 마찬가지로 국가의 職役을 수행하는 鄉吏層이 별도로 존재하고 있었다.

넷째, 島民은 특정의 생산물과 專業的 물품을 납부하는 특정의 力役이 부과된 존재였고, 특히 島는 특정 생산물을 납부하는 匠人層이 존재한 경우가 있었던 것으로 보아 所에 보다 유사한 지방편제 단위였던 것으로 보인다.

다섯째, 耽羅는 1011년(현종 2) 이전까지 朱記를 받지 못하여 고려의 군현단위로 편제되지 못하였는데, 탐라가 朱記를 청하면서 ‘군현의 예’로 대해줄 것을 보면 탐라는 이미 고려의 지방체제 속에 편제되어 있었다. 하지만 1011년(현종 2) 이전의 탐라가 군현 단위나 타 군현의 영역에 포함되는 島도 아닌 상태였다.

여섯째, 탐라가 1105년(숙종 10) 이전에 外官으로서 句當使가 파견되고 있는데, 이 구당사는 주로 島를 관할하던 관인에게 주던 상설 성격의 관직이었다. 1011년(현종 2) 이후부터 1105년(숙종 10)까지 고려가 운영한 탐라의 실질적 지방편제 단위도 島 형태였음은 이와 같은 사실에서 드러나는 셈이다.

일곱째, 高維가 南省試에 賓貢의 자격으로 응시하였다는 사실이 마치 탐라가 外國

64) 秦榮一, 「高麗前期 耽羅國 研究」, 『耽羅文化』 16, 濟州大學校 耽羅文化研究所, 1996; 金昌賢, 「高麗의 耽羅에 대한 정책과 탐라의 동향」, 『한국사학보』 5, 고려사학회, 1998; 노명호, 「10~12세기 탐라와 고려국가」, 『제주도 연구』 28, 제주학회, 2005; 高昌錫, 「耽羅의 郡縣設置에 관한 考察-高麗前期를 중심으로-」, 『濟州大論文集』 17, 1984.

65) 金日宇, 「高麗時代 耽羅의 地方編制 시기와 그 單位の 형태」, 『한국사학보』 5, 고려사학회, 1998.

과 같은 의미로 사용된 듯이 보이나, 한편으로는 고유가 ‘系出이 탐라지역이어서 淸要職 임명 조건에 하자가 있다는 사료를 보는데, 이는 鄉·所·部曲·莊·處·驛의 민과 동일한 위상을 지닌 조건이었다. 이러한 이유로 탐라는 1105년(숙종 10) 이전까지 고려의 군현제 영역에 편성되기 전에는 國이 아닌 島에 불과하였고, 이는 결국 고려 군현제의 최하위 영역에 속하는 鄉·所·部曲·莊·處·驛와 그 위상이 동일하였다는 것이다. 이 견해를 따르게 된다면 결국 耽羅郡은 鄉·所·部曲·莊·處·驛과 동일한 위상에서 승격하게 된 것으로 보게 된다.

그러나 이러한 견해는 다음과 같은 문제를 가지고 있다. 먼저, 島라는 위상을 鄉·所·部曲·莊·處·驛과 같이 보고 있으나, 國이라는 위상과는 단순히 탐라가 과거의 특수한 관계와 지리적 여건으로 인한 것이라고 쉽게 속단해 버리고 있다는 것이다. 이는 星主, 王子라는 칭호도 마찬가지이다. 만일, 위와 같은 견해가 옳은 것이라고 한다면, 탐라가 왜 國이 아닌지에 대한 구체적인 자료를 통해 이를 반박하고 그 다음 島에 대한 위상과의 동질성이 설명되어야 한다. 왜냐하면 이미 탐라가 고려의 지배영역 속에서 단위성을 가지고 있음에도 불구하고 島라는 특수성으로 인하여 國·星主·王子라는 칭호를 그대로 용인했다고 함은 쉽사리 수긍할 수 없기 때문이다.

둘째, 과연 탐라가 과거부터 지녀왔던 특수성이 무엇인지 그 구체적 내용이 대단히 모호하다. 이는 탐라가 島의 위상을 가졌다고 논지를 전개하다가 갑자기 난관에 부딪혔을 때에는 그것을 특수성이라는 영역으로 감춰버리는 문제를 가지기 쉽다. 예컨대 高維가 南省試에 賓貢의 자격으로 응시하였다는 사실은 탐라가 외국의 위치를 가졌다는 사실을 이야기하는 것일 뿐, 탐라가 島의 위상이었으나, 과거로부터 가진 특수성으로 인하여 賓貢의 자격을 가지게 된 것이라고 설명하는 것이 바로 그것이다. 그리고 위와 같은 주장을 보강하기 위하여 高維의 淸要職 제수에 반대하는 사료를 인용하고 있으나, 그것이 島가 鄉·所·部曲·莊·處·驛과 동일한 위상이었기 때문에 반대를 한 것인지, 아니면 많은 관인 후보들 중에서 하필 탐라 출신을 청요직에 제수하는 것을 반대한 것인지, 그것도 아니면 기타 정치적인 상황 속에서 高維의 입지가 흔들리게 된 것을 반영한 것인지 전혀 알 수가 없다.

셋째, 이 견해는 일반적으로 島의 단위가 鄉·所·部曲·莊·處·驛과 동일한 위상이라는 전제 속에서 탐라 역시 島였기 때문에 그와 동질 위상을 가졌다고 하고 있다. 때문에 만일 島가 鄉·所·部曲·莊·處·驛와 그 위상이 같지 않았다고 한

다면 논지 자체가 처음부터 흔들릴 위험이 있다. 그런데 앞의 견해가 들고 있는 職役을 수행하는 鄉吏層이 별도로 존재하고 있었다는 것과, 島民은 특정의 생산물과 專業的 物품을 납부하는 특정의 力役이 부과된 존재였고, 匠人層이 존재하는 경우가 있다는 것은 鄉·所·部曲·莊·處·驛의 특성이 아니라 일반 군현에도 존재하는 내용이기 때문이다. 더구나 오늘날의 연구에 의하면 鄉·所·部曲·莊·處·驛이 일반 군현민과 신분제적으로나 수취체제 영역 속에서 사실상 거의 차이가 없다는 연구⁶⁶⁾도 있어 그 의미는 더욱 반감된다.

넷째, 島의 民이 鄉·所·部曲·莊·處·驛의 民과 동일하였다는 점을 앞의 견해는 다음의 두 사료로 논증하고 있다.

A-⑤ 雲梯縣(전주 지방) 祇弗驛 백성 車達의 형제 3명은 늙은 어머니를 함께 봉양하는데 차달은 그 처가 시어머니를 잘 봉양하지 못한다고 하여 즉시 이혼을 하였다니 두 동생들도 역시 장가를 가지 않고 형과 함께 한뜻 한마음으로 어머니를 극진하게 봉양하고 있다. (중략) 南海 狼山島 백성 能宣의 딸 咸富는 그 아버지가 독사에게 물려 죽었는데 침실에 빈소를 설치하고 5개월 동안이나 살아 있을 때와 다름없이 음식을 드리고 있다. (중략) 함부 등 남녀 7인에게는 다 旌門을 세우고 국가 부역을 면제하여 주라! 차달의 형제 등 4인은 驛과 섬에서 나오게 하여 그 소원에 따라 다른 주, 현의 호적에 편입하도록 하라!⁶⁷⁾

-⑥ 당시 왕이 진언을 요구하니 최승로가 글을 올렸는데 그 내용은 다음과 같다. (중략) 여러 섬의 주민들은 그들의 先祖의 罪科로 인하여 바다 가운데서 생장하고 있는바 그 땅에는 먹을 것이 없어서 생계가 심히 곤란합니다. 또한 光祿寺에서 무시로 물품을 징발 추구하기 때문에 그들의 생활은 날이 갈수록 궁곤하게 됩니다. 바라건대 주, 군의 예에 준하여 그들의 貢役을 공평하게 하여 주시기를 바랍니다.⁶⁸⁾

여기서 A-⑤의 내용을 들어 驛과 島의 民은 郡縣民과는 별도로 편적하여 달리 파악되었고, 특정의 役이 부과된 존재였음을 알 수 있다고 하고 있다.⁶⁹⁾ 그러나 驛의 경우에는 별도의 驛戶가 존재하였지만,⁷⁰⁾ 島의 경우 사료의 내용만으로 島籍이 따

66) 이에 관하여는 具山祐, 「고려시기 부곡제 연구 성과와 과제」, 『釜大史學』, 부산대학교 사학회, 1988, 참조.

67) 『高麗史』 권3, 世家, 성종 9년 6월. 雲梯縣祇弗驛民 車達兄弟三人 同養老母 車達謂其妻事姑不謹卽以棄離 二弟亦不婚媾同心孝養...南海狼山島民 能宣女 咸富其父死於毒虺殯于寢室 凡五月供膳無異平生...其咸富等男女七人並令旌表門閭免其徭役 車達兄弟等四人免出驛島 隨其所願編籍州縣.

68) 『高麗史』 권93, 列傳, 崔承老. “時王求言承老上書曰...諸島居民以其先世之罪生長海中土無所食活計甚難 又光祿寺徵求無時日至窮困 請從州郡之例平其貢役.”

69) 金日宇, 앞의 논문, 1998, 287쪽.

70) 국사편찬위원회, 「고려 전기의 정치구조」, 『한국사』 13, 2003, 205쪽.

로 존재하였다고 볼 수는 없다. 더군다나 ‘免出驛島’는 ‘驛에서 지는 役을 면하게 하고, 島에서 나오게 하여’라는 의미로 해석이 되고, 島에서 나온다면 이제 호적 편적의 대상은 자연스럽게 다른 郡縣이 될 수밖에 없는 것이다. 그리고 A-⑥의 사료를 들어 島와 그 民에게는 군현 단위와는 달리 추가로 부과되는 貢賦가 있었고, 그에 대한 수취도 군현에 비해 비정기적으로 자주 이루어져 과중하였음을 지적하고 있다. 그러나 이러한 貢賦 부과방식은 일반 군현의 경우에서도 別貢이 징수되었다는⁷¹⁾ 점에서 상충한다. 만일, 島의 위상이 일반 鄉·所·部曲·莊·處·驛의 위상과 동일하였다고 한다면, 구태여 이를 일반 군현의 例로 貢役을 조정해 달라는 상소는 의미가 없어진다. 따라서 1105년(숙종 10) 이전의 탐라의 위상이 鄉·所·部曲·莊·處·驛의 위상과 동일하였다는 주장에 대하여는 수긍할 수가 없다.

이런 이유로 1105년까지의 제주 위상은 國이었다고 생각된다. 1034년(정종 즉위년) 팔관회부터 외국인 조하의식이 상례가 되었는데, 이때 송의 商客과 東西蕃, 耽羅에서 방물을 헌납함에 따라 정종이 그들에게 특별히 음악을 관람할 수 있는 좌석을 배정하였는데 그 후부터 이것이 전례가 되었다.⁷²⁾ 여기에서 확인되는 탐라는 외국으로 취급되어 宋商, 女眞, 日本 등과 함께 국가의 중요한 행사 때 방물을 바쳐 축하하는 존재로 묘사되었고, 그 중에서도 11월 八關會 때 동·서경, 동북양로병마사, 4도호·8목이 上表하여 陳賀한 사실 뒤에 따로 방물을 바친 사실을 기록한⁷³⁾ 내용이다. 1073년(문종 27) 9월 팔관회 때 大宋·黑水·耽羅·日本 등 諸國人이 각기 예물과 명마를 바쳤다는 기록이 가장 적절한 예라 할 수 있다. 탐라는 외국으로서 방물 또는 토물을 獻貢하면 고려 국왕이 이에 대한 답례로 回賜品을 내렸던 것으로 보아 고려와는 諸侯와 王의 조공 관계였음이 확인된다.

이와 함께 1054년(문종 8) 耽羅國이 ‘使’를 파견하여 태자의 冊立을 축하한 일, 이듬해 寒食 때 宋과 耽羅國首領 高漢 등의 일행을 祖宗館에서 접대한 일도 그러한 관계를 말해 준다.⁷⁴⁾ 때문에 탐라는 숙종 10년 이전까지 國의 위상을 가졌다고 볼

71) 具山祐, 「고려시기 부곡제 연구성과와 과제」, 『釜大史學』, 부산대학교사학회, 1988, 31-32쪽.

72) 전영준, 「고려시대 팔관회의 실행과 국제문화교류」, 『다문화콘텐츠연구』 3(통권 8), 문화콘텐츠기술연구원, 2010, 221쪽.

73) 『高麗史』 권6 世家6 靖宗 즉위년 11월 경자; 『고려사』 권69 志23 禮11 嘉禮雜儀 仲冬八關會儀.

74) 金昌賢, 「高麗의 耽羅에 대한 정책과 탐라의 동향」, 『한국사학보』 5, 고려사학회, 1998, 319-321쪽. 다만 仲冬八關會儀 大會 때 關門이 宋의 綱首 등을 먼저 안내하여 의식을 치르게 하고, 그 다음에는 東西蕃子, 그 다음에 耽羅人 순으로 안내하였는데 朝賀와 傳宣禮는 모두 宋 綱首와 동일하게 하였다는 팔관회에 대한 기록은 인종 16년 5월 이후부터 그 하한은 의종초 縣令官이 파견되기까지로 보이는데, 이로 보면 군으로 개편된 뒤에도 탐라는 송, 여진과 더불어 여전히 외국으로 인식되었다고 한다. 즉, 탐라국이 탐라군으로 개편된 조치는 고려의 영토에 편입되었음을 선포하는 擬制的인

수 있으며, 고려전기의 읍호 개정기사와 영속관계에 관한 기록⁷⁵⁾에서도 탐라에 대한 기록이 전혀 나타나지 않을 뿐만 아니라 오히려 숙종 10년의 탐라군 기사에 앞서 938년(태조 21)의 耽羅國 기록은 이러한 상황을 확연하게 증명하는 것이라 하겠다. 그런데 『高麗史』의 기재 방식은 ‘改’와 ‘更’을 구별하여 기록하고 있는데, 사료의 내용은 다음과 같다.

- A-⑦ 동성현(童城縣)은…신라 경덕왕이 지금 명칭으로 고쳐서 長堤郡의 관할 하에 현으로 만들었다. 고려에서도 그대로 소속시켰으며 공양왕 3년(1391)에 通津 감무를 두면서 그 소속현으로 되었다.⁷⁶⁾
- ⑧ 장주현(漳州縣)…신라 경덕왕은 공성(功成)으로 고쳐서 鐵城郡의 관할하에 현으로 만들었다. 고려에 와서 지금 명칭으로 고쳤고 성종 14년에 단련사를 두었다가 목종 8년에 이를 없앴으며 현종 9년에 그대로 본주에 소속시켰다.⁷⁷⁾
- ⑨ 난포현(蘭浦縣)은…경덕왕이 지금 명칭으로 고쳐서 본 현에 소속시켰다. 고려 초에도 그대로 소속시켰다.⁷⁸⁾

인용문에서와 같이 고려에서 재차 ‘改’하였을 때에는 ‘更’이라는 표현을 사용하고 있는 것이다. 여기서 耽羅는 숙종 10년 이전 耽羅郡이 되기 전까지는 신라 경덕왕대를 기준으로 보면 계속적으로 毛羅라는 명칭으로 사용되었음을 의미한다. 그런데, 앞서 언급하였듯이 탐라는 그 위상이 國이었고, 실제 기록에서도 이와 같은 내용을 발견할 수가 있고, 위에서 언급한 바와 같이, 정종과 문종대에도 耽羅國이라는 표현이 계속 사용되고 있다. 『고려사』에서 발견되는 毛羅와 國에는 상호간의 어떤 규칙성도 발견되지 않으며, 오히려 毛羅와 國이 혼용된 ‘毛羅國’이라는 명칭도 발견이 된다.⁷⁹⁾ 더욱이 앞서 언급한 바와 같이 탐라가 縣에서 濟州牧이 된 이후에도 毛羅·耽羅·濟州가 혼용이 되는데, 이와 같이 본다면 毛羅·耽羅·濟州는 동일한 邑號로 사용되었다고 볼 수 있다. 문제는 위의 읍호가 가진 邑格에 있다. 그런데 읍격 이전에

측면이 강하다는 점을 지적하고 있다.

75) 尹京鎮, 『『高麗史』地理志의 연혁정리 방식에 대한 비판적 검토 - ‘高麗初’의 연기비정과 관련하여 -, 『奎章閣』 22, 서울대학교규장각, 1999.

76) 『高麗史』 권56, 地理志, 楊廣道條. “童城縣 新羅景德王改名穀壤爲栗津郡領縣 高麗初更今名 成宗十四年 置團練使 穆宗八年 罷之 顯宗九年 來屬”

77) 『高麗史』 권58, 地理志, 東州. “漳州縣 新羅景德王改名功成爲鐵城郡領縣 高麗更今名 成宗十四年 置團練使 穆宗八年 罷之 顯宗九年 仍屬”

78) 『高麗史』 권57, 地理志, 晉州牧, 南海縣條. “蘭浦縣 : 景德王改今名來屬 高麗初因之”

79) 『高麗史』 권6, 世家, 정종 계미 9년, “十二月 庚申 毛羅國星主游擊將軍加利奏 王子豆羅近因卒一日 不可無嗣請以號仍爲王子 仍獻方物.”

먼저, 탐라가 縣, 郡, 牧 이라는 읍격의 변동과정을 잠시 살펴볼 필요가 있다.

『高麗史』의 탐라현 연혁에서는 의종 때에 현령관이 된 것으로 기록하고 있으나 실은 그보다 앞선 시기에 이미 탐라현이 있었음을 나타내는 기록이 있다. 즉, 인종대의 외관록에 탐라현의 현령의 녹봉으로 26섬 10말이 제시된 것을 보면⁸⁰⁾ 아마 인종대에 이미 탐라현이 설치된 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 그리고 1220년(고종 7)의 기록에 다시 탐라군이 나타나는 것으로 보아 의종대의 탐라현이 어느 때에 郡으로 된 사실을 알 수 있다.⁸¹⁾ 즉, 탐라현에서 바로 牧으로의 읍격이 상승되지 않았던 것이다. 그리고 비록 읍호가 濟州로 바뀌었다 하더라도 제주의 읍격이 목인지는 불분명하다. 물론 제주에 牧使가 최초로 파견되는 1295년(충렬왕 21)에는 외관의 파견과 동시에 관격이 牧이 된다. 그러면 제주에 목사가 파견되기 이전의 濟州의 읍격이 무엇인가의 의문이 생긴다. 濟州라는 읍호가 가장 먼저 발견되는 시점은 1229년(고종 16)의 기록이다.⁸²⁾

한편, 충렬왕 이전까지 제주의 읍격이 확인된 가장 근접한 기록이 1273년(원종 14) 탐라현 기록이다.⁸³⁾ 즉, 고종 16년에서 원종 14년 사이에 제주의 읍호가 탐라현으로 바뀐 것이다. 그런데, 고종 초부터 副使와 判官이 같이 외관으로 임명되는 체제에서 고종 중반부터는 부사만 단독으로 부임하는 형식으로 바뀌게 된다. 고려시대의 判官은 현을 제외한 모든 외관 지역에 설치된 관직이다.⁸⁴⁾ 그러면 고종 중반부터는 탐라가 현의 위상을 가졌다고 추측해 볼 수 있는 것이다. 정리하면, 탐라의 읍격 변동은 1105년(숙종 10) 耽羅郡 → 仁宗 耽羅縣 → 高宗初~高宗中半 耽羅郡 → 고종 중반이후~1273년(원종 14) 耽羅縣 → 원간섭기 → 忠烈王이후 濟州牧으로 읍격이 변화해 간 것임이 확인된다.⁸⁵⁾

80) 『高麗史』 권80 食貨志, 外官祿. “仁宗朝定…二十六石十斗…耽羅…縣令.”

81) 『高麗史』 권54, 五行志, 金. “高宗 七年 三月 丙午 耽羅郡.” 金日宇는 耽羅郡은 고종7년 보다 앞선 고종3년보다 좀 더 이른 시기에 설치되었다고 하고 있다(『고려시대와 조선초기 濟州島 지역의 행정단위 변천』, 『한국중세사연구』 23, 한국중세사학회, 2004).

82) 『高麗史』 권22, 世家, 고종 기축 16년. “乙丑 宋商都綱金仁美等二人偕濟州飄風民梁用才等二十八人來”

83) 『高麗史』 권27, 世家, 원종 계유 14년. “癸酉 元帥金方慶報 賊入耽羅縣 殺防守散員鄭國 甫等十五人 擒郎將吳旦等十一人.”

84) 尹京鎭, 「朝鮮初期 郡縣體制的 개편과 運營體系的 변화」, 『韓國史論』 25, 서울大學校國學校人文大學國史學科, 1991, 124쪽.

85) 그런데 州를 하나의 단위군현으로 보고, 州로의 승격, 혹은 강등이라는 표현을 쓰는 경우가 있다(金日宇, 「고려시대와 조선초기 濟州島 지역의 행정단위 변천」, 『한국중세사연구』 23, 한국중세사학회, 2004; 金昌賢, 「高麗의 耽羅에 대한 정책과 탐라의 동향」, 『한국사학보』 5, 고려사학회, 1998; 진영일, 『고대 중세 제주역사 탐색』, 보고서, 2008). 그러나 앞서 언급한 바와 같이 성종 14년 주-현체제에서 州가 군현 단위영역으로 사용되었고, 현종 9년의 개혁을 통하여 더 이상 州는 단위군현으로 의미를 가지지 못하게 되었다.

이와 같은 읍격 변화는 숙종 10년 탐라군을 부정하는 견해가 읍호와 관호를 다소 혼동하는 듯한 인상을 주는 반면, 이러한 개념을 기초로 숙종 10년 탐라군의 존재를 부정하고 있기 때문이다. 예컨대, 毛羅·耽羅·耽羅縣·耽羅郡 등을 읍호라고 표현하고 있고 縣令官·濟州는 관호라고 하고 있으나,⁸⁶⁾ 위의 사례에서와 같이 毛羅·耽羅만이 읍호이며, 耽羅縣·耽羅郡은 읍격을 나타낸다. 그리고 현령관은 관호가 맞으나 濟州는 읍호이며, 만일 제주에 외관이 파견이 되고 동시에 제주목이라는 읍격을 가지게 될 때 그때야 비로소 제주목이 관호가 되는 것이다. 즉, 제주목에 외관이 파견되면 그 때 제주목은 읍격이자 동시에 관호를 나타내게 되는 것이다. 이는 탐라현과 탐라군에도 동일하게 적용될 수 있다. 다시 말해 毛羅·耽羅·濟州는 읍호로서 이 세가지는 읍격이 동일하다는 전제하에서 상호간의 異稱으로 사용될 수는 있으나, 그렇지 못한 경우에는 상호 섞여 쓰일 수 없는 성격의 것이다.

이처럼 읍호를 임의적으로 사용할 수 있었던 이유는, 제주지역이 비록 國, 牧, 郡, 縣이라는 읍격을 가지고 있다고 하더라도 그 자체로는 고려시대의 군현체제의 내용에 부합되지 않는 면이 있었기 때문이라고 생각이 된다. 군현제는 앞서 언급한 바와 같이 주현과 속현의 체제로서 관계적인 개념이다. 만일, 제주가 타 지역과의 주속관계의 범위 속에서 상징이 된다면 제주가 시대에 따라 가지고 있는 읍호 역시도 타 지역과의 관련성 때문에 여러 가지의 칭호로 불릴 수가 없었을 것이다. 하지만, 제주지역의 경우는 郡이 되든 縣이 되든, 제주지역을 상위체계에서 포섭할만한 군현이 따로 존재하지 않았기에 그 읍호 역시도 단일한 의미로 사용하지 않아도 되었다.

그리고 『高麗史』地理志의 서술방식은 ‘高麗初’, ‘高麗’, ‘至高麗’식으로 연기가 분명하지 않을 때, 위와 같이 서술하였다(앞의 A-⑦, ⑧, ⑨ 인용문). 그런데, 숙종 10년 耽羅郡의 기사의 경우에는, ‘숙종 10년’이라는 분명한 연기를 명시하고 있다. 이는 지리지 편찬자가 어떤 분명한 자료에 근거하였다는 것을 의미하는 것으로, 이를 단순히 지리지 편찬자의 착오에 의한 것이라고 단정할 수는 없다. 또한 강화도, 남해도, 거제도 등의 도서 지방에는 縣이 설치되고 있어서 본도에만 郡이 설치되었다는 것도 이상하다는 것은 단순히 같은 島의 영역에 있다고 하여 이를 일률적으로 비교하는 것은 무리가 아닌가 하는 생각이 든다. 결론적으로 숙종 10년 耽羅郡은 긍정해야 할 것이라 생각이 된다. 또한 國에서 郡으로의 변화는 단순히 읍격이 변

86) 진영일, 『고대 중세 제주역사 탐색』, 보고서, 2008, 157쪽.

화하는 것에 그치는 것이 아니라, 제주지역이 본격적으로 고려의 영역으로 편입하기 시작하게 됨을 의미하는 것이라 하겠다.

한편, 耽羅郡은 읍격의 변동 시기와 元 지배기를 거쳐 충렬왕 대에 본격적으로 濟州牧이라는 명칭으로 등장하기에 이른다.

A-⑩ (충렬왕) 20년에 왕이 원나라에 가서 탐라를 돌려 줄 것을 요청하였더니 원나라 대신 完澤 등이 황제에게 말하여 승인을 받고 탐라를 도로 우리나라에 돌려주었다. 이듬해 을미에 濟州로 고쳤고 비로소 判秘書省事 崔瑞를 牧使로 임명하였다.⁸⁷⁾

여기서 牧이라는 의미는 군현제의 관부서열상으로도 상위관부에 속하는 것이고, 앞서 살핀바와 같이 이는 계수관급에 해당하는 위치에 있는 것이다. 牧은 『尙書』의 기록에 근거한 것인데, 堯때 천하로서 9주가 성립되어 있었고 舜때 여기에 외방 3주가 추가되어 12주가 되었으나 대홍수를 겪은 뒤 우가 다시 기존 9주를 획정한 것이다. 한편 9주가 공간적인 구획으로서 천하를 상징한다면, 12주는 그 장관인 牧과 연결되어 천자의 통치라는 관점에서 천하를 상징하고 있다.⁸⁸⁾ 이러한 牧의 관념은 고려에도 전해져 앞서 언급한 바와 같이 983년(성종 2)에 12牧을 설치하기에 이른다.⁸⁹⁾

비록 12牧에 파견된 외관인 節度使는 이후 폐지되기에 이르지만, 牧이 가진 위상은 고려시대뿐만 아니라 조선시대에서도 계속적으로 작용하였고, 상급관부로서 계수관의 역할까지도 하였다. 게다가 1300년(충렬왕 26)에는 제주도 지역의 행정단위가 분화·확대 개편되고 있음을 다음의 사료를 통해 알 수 있다.

A-⑪ (忠烈王) 26년 庚子에 東·西道縣을 설치하였다. -縣村⁹⁰⁾은 곧 貴日·高內·涯月·郭

87) 『高麗史』 권57, 地理志, 羅州牧, 耽羅縣條, “(忠烈王) 二十年 王朝元請還耽羅 元丞相完澤等奏奉聖旨以耽羅還隸于我 翊年乙未 改爲濟州 始以判秘書省事崔瑞 爲牧使.”

88) 尹京鎮, 「고려 界首官의 제도적 연원과 성립과정 - 9州·12牧과의 연결성을 중심으로 -」, 『韓國文化』 36, 서울大學校韓國文化研究所, 2005. 70-73쪽.

89) 김아네스는 성종대의 12牧에 관하여 다음과 같이 설명하고 있다. “성종때의 12牧은 다음 두 가지의 뜻으로 사용되었다. 하나는 지방관직의 이름으로 쓰였다. 檢務組藏의 직을 없애고 새로이 12州에 파견한 지방관을 12牧이라고 하였다. 다른 하나는 이들 지방관이 파견된 지역의 이름으로 불렸다. 예를 들면 성종 8년 8월의 교서에서 12牧과 여러 州·府의 學生과 醫生에게 거둬 권장한다고 하였는데, 이 때의 12牧은 지역을 나타내는 것이다. 12목제도의 모델은 순임금 시대의 것에서 구해졌다. 이 때 정식 관직의 이름이 州牧이었다. 목종 때까지 주목이 공식적인 지방관직명이었던 것으로 보이고, 文宗 때의 관제에 따르면 牧에 牧使를 두었다고 하였다. 州牧은 뒤에 牧使로 불렸다고 할 수 있다”, 김아네스, 「고려 성종대 유교 정치사상의 채택과 12州牧」, 『震檀學報』 93, 震檀學會, 2002.

90) 여기서 縣村은 조선시대 들어와서는 直村으로 파악되는 단위이나, 고려 때는 屬縣에 해당하는 군

支·歸德·明月·新村·咸德·金寧·狐村·洪爐·猓來·山房·遮歸 등이다. 大村에는 戶長 3人, 城上 1人, 中村에는 호장 3인, 小村에는 1인을 두었다.⁹¹⁾

갑작스럽게 닦친 元 지배기를 지나면서 牧이라는 행정조직으로 제주를 개편하게 된 것은 元 지배기에 元의 인구가 제주에 유입되었음은 물론, 후술하겠지만 당시의 牧場은 軍國의 중요한 요소로서 작용하고 있었기 때문에 제주가 목장으로 최고의 시설을 갖추었고, 이를 유지·강화하기 위한 노력의 일환이라고 할 것이다. 또한 元의 세력이 약해지면서 明의 세력과의 교체상황이 발생하자, 미리 제주를 고려의 중요한 영역으로 확보하여 더 이상의 外國의 간섭을 배제하고자 하는 노력이었다고 할 수 있겠다.

2. 제주목 파견 지방관의 성격

고려 조정은 983년(성종 2) 12목의 설치와 절도사를 파견하기 이전에도 지방관을 파견하고 있었다. 이는 다음의 기록을 통해서 알 수 있다.

B-① 今有, 租藏. 이것은 모두 고을들에 파견되는 사신들의 칭호로서 건국 초기에 있었던 것들인데 성종 2년에 폐지하였다.⁹²⁾

-② 2월에 비로소 12牧을 두고 今有와 租藏을 폐지하였다. 금유와 조장은 모두 外邑使者의 호칭이다⁹³⁾

-③ 西京, 安東, 安南, 登州(강원도 안변) 등 모든 지방의 방비 임무를 맡아 병권을 가진 자들은 그 책임이 가볍지 않으니 어찌 잠시라도 자기 임지를 비우겠는가. 이들이 임지를 떠나서 대궐로 올라오는 것을 허락하지 말 것이며 각기 임지에서 사흘 동안씩 애도식을 거행하고 복을 벗게 하라. 이상에 말한 이 외의 일들은 다 다음 임금의 처분에 맡기노라.⁹⁴⁾

현이었다. 또한, 『增補文獻備考』에는 『耽羅誌』에 나오는 것 외에 兎山縣도 확인되고 있다. 金日宇, 「고려시대와 조선초기 濟州島 지역의 행정단위 변천」, 『한국중세사연구』 23, 한국중세사학회, 2004, 305쪽.

91) 『耽羅誌』, 濟州 沿革. “(忠烈王) 二十六年庚子 設東西道縣(縣村卽 貴日·高內·涯月·郭支·歸德·明月·新村·咸德·金寧·狐村·洪爐·猓來·山房·遮歸等地也 大村卽設戶長三人 城上一人 中村戶長三人 小村一人.”

92) 『高麗史』 권 77, 百官志, 外職條. “今有租藏 並外邑使者之號國初有之 成宗二年 罷.”

93) 『高麗史節要』 권2, 성종 계미 2년(983), “二月, 始置十二牧, 罷今有租藏 今有租藏者, 並外邑使者之號.”

94) 『高麗史』 권2, 世家, 경종 신사 6년(981), “其西京安東安南登州等 諸道膺鎮守之任有 軍旅之權者所寄非輕 豈宜暫曠 不許離任赴闕各於任所舉哀三日釋服 其餘並委嗣君處分.”

즉, 983년 이전에도 지방관의 명칭으로 今有와 組藏을 파견하였던 것이고, 西京 등에는 군사적 임무를 지닌 외관이 존재하고 있었던 것이다. 그러나 이들은 중앙에서 지방을 강력하게 통제하기 위한 외관은 아니었던 것이고, 조세의 징수나 보관 그리고 군사적인 업무를 위해 특별히 파견된 외관이었다.⁹⁵⁾ 그러나 고려전기에 지방에 파견된 외관은 이들에 국한되지 않는다. 고려초기에는 轉運使·里審使·量田使·觀察使·排岸使를 비롯한 10여 종류의 使者가 지방에 보내졌다.⁹⁶⁾ 제주에도 전임외관이 파견되기 이전에 구당사라는 직함을 가진 외관의 존재를 기록에서 확인할 수 있다.

B-④ 임신일에 탐라의 句當使 尹應均이 별처럼 번쩍거리는 큰 진주 두 개를 바쳤는데 당시 사람들이 이것을 夜明珠라고 하였다.⁹⁷⁾

-⑤ 至元 7년에 “우리나라는 황제의 명령으로 다시 옛 서울에 수도를 정하였으나 여러 섬들에 사는 백성들에게는 육지에 나오라는 지시가 있어 본 적이 없다. 다만 삼별초가 반란을 일으켜 진도, 탐라에 의거하였기 때문에 招討使 김방경이 전라, 경상도의 반적도를 거점들에 가까운 섬들에 대하여 육지로 나와 노략질을 피하라고만 지시하였을 뿐이었다. 그리고 육지에 나와 있는 자들을 안착시키지 않을 수가 없기 때문에 구당사를 파견하게 된 것이다”라고 하였다.⁹⁸⁾

이 구당사의 임무는 성주층을 통제·감시하기 위한 기능, 탐라의 동향을 살피고 보고하여 본국과의 연락을 맡는 정도의 기능, 그리고 최초의 구당사의 본래 기능이 거란과의 국경 나루터를 감시하고 통제하는 것에 있는 것처럼, 탐라와 고려의 배들 뿐만 아니라 일본과 송나라의 배들도 오가는 탐라의 나루를 감시하는 기능을 가지고 있었다.⁹⁹⁾ 구당사가 파견되기 이전인 太祖 21년에 탐라는 ‘國’으로 표현되어 있다. 그런데 구당사가 파견된 이후로 여겨지는 1034년(靖宗 즉위년)과 1043년, 1049년(문종 3)·1052년~1056년·1073년·1077년 등에도 탐라가 ‘國’으로 표현되었고, 이로보아 1105년(숙종 10) ‘郡’으로 개편되기 이전의 탐라는 구당사가 파견된 후에도 고려에 속한 하나의 지방이 아니라 독립국이라 할 수 있다.

고려가 탐라에 구당사라는 명칭의 연락관을 파견한 이유는 부곡제적인 ‘島’로 간

95) 河炫綱, 『韓國中世史研究』, 一潮閣, 1988. 185-190쪽.

96) 김아네스, 「高麗初期의 地方支配와 使」, 『國史館論叢』 87, 1999.

97) 『高麗史』 권9, 世家, 문종 기미 33년, “壬申 耽羅句當使尹應均 獻大眞珠二枚 光曜如星 時人謂夜明珠.”

98) 『高麗史』 권106, 列傳, 朴恒. “至元七年 我國以帝命復都舊京 其諸島民未有出陸之命 但以三別抄叛據 珍島耽羅 招討使金方慶 但令全羅慶尙近賊諸島出陸避擄掠 陸處者不可不鎖撫 所以差句當使也.”

99) 노명호, 「10~12세기 탐라와 고려국가」, 『제주도연구』 28, 제주학회, 2005, 190쪽.

주해서가 아니라 천연적인 ‘島’였기 때문이다. 탐라국은 고려의 지방통치 대상이 아니라 외교 대상이었다.¹⁰⁰⁾ 그리고 이러한 句當使의 파견부터 탐라의 관호를 부여받고 최초로 파견되는 인물은 崔陟卿이었다. 즉 그는 현령관이라는 관호를 가지고 탐라에 부임하기에 이른다.

B-⑥ 최척경은 完州의 아전 출신으로서 과거에 급제하였다. 의종 초년에 경산부 京山府 判官으로 임명되었는데 성품이 청렴하고 깨끗하여 아전과 백성들이 그를 사랑하고 두려워하였다. 과만이 되어 서울로 돌아왔으나 세력 있는 재상의 집에 발을 들여 놓지 않은 지 10여 년이 되었다. 判吏部事 崔允儀가 그의 청렴 정직하다는 말을 듣고 耽羅令으로 보내려 하니 최척경이 두 번씩이나 지방 관리로 가기 싫으며 또 임지가 너무 멀고 벽지라 하여 굳이 사양하니 최윤의가 말하기를 “탐라는 먼 곳이고 또 풍속도 흉악하여 다스리기가 사실 곤란한 곳이기 때문에 그대를 보내려는 것이니 그대가 그런 악 조건을 기탄하지 말고 가서 먼 곳 백성들을 애무하여 국가의 근심이 되지 않게 하면 마땅히 좋은 벼슬로써 그대에게 보답하리라!”고 하였다. 최척경이 부득이 취임하여 주민의 이익을 도모하고 폐단을 고쳐 주었으므로 백성들이 모두 편안하게 살았다. 최척경이 서울로 돌아오니 최윤의는 이미 죽었다. 최척경은 살림이 심히 빈곤하게 되어 자립할 방도가 없어서 고향으로 돌아가려고 하였다. 마침 전라 안찰사가 급보로써 보고하기를 “탐라 사람들이 ‘만일 守尉가 포악 침해하면 무기를 들고 반란을 일으키겠다’라고 하면서 말하기를 ‘만일 최척경을 원래대로 보내 주면 무기를 놓겠다’고 한다”라고 하였다. 왕이 재상 최유청에게 이르기를 “이런 어진 사람을 두고 어찌서 등용하지 않았는가?”고 하고 최척경을 불러 비단을 상주하고 즉시로 탐라령으로 임명하였다. 최척경이 가족 동반으로 부임할 것을 청하니 왕이 허락하였다. 탐라로 부임하는 사람으로서 가족을 데리고 간 것은 최척경으로부터 시작하였다. 탐라 사람들은 최척경이 온다는 말을 듣고 즉시 빠른 배를 준비하여 마중 나왔다. 그리고 그가 탐라에 발을 들여 놓자 모두 무기를 버리고 서서 나란히 절하면서 “사또가 오니 우리들은 다시금 살게 되었습니다”라고 하고 전과 같이 안정되었다.¹⁰¹⁾

그리고 최척경에서부터 시작하여 제주목의 설치 이전까지 부사, 판관의 전임관리부터 임시직인 안무사, 선무사, 초토사에 이르기까지 지속적으로 제주에는 외관이 파견되기에 이른다.¹⁰²⁾ 그런데 제주지역은 고려가 元의 지배를 받게 시작하면서부터

100) 金昌賢, 「高麗의 耽羅에 대한 정책과 탐라의 동향」, 『한국사학보』 5, 고려사학회, 1998, 317-318쪽.
 101) 『高麗史』 권99, 列傳, 崔陟卿. “崔陟卿 完山吏 登第 毅宗初 補京山府判官性廉介 吏民畏愛 秩滿還京 足不至權門者十餘年 判吏部事崔允儀 聞其清直 欲授耽羅令 陟卿以其再除外寄地 且僻遠 固辭 允儀曰 耽羅地遠俗 獷爲守實難 故以子補之 幸子勿憚 往撫遠民 不爲國家憂 則當報以美官 陟卿不得已就任 興利革弊民皆安之 及還 允儀已死 陟卿貧甚 無以自存 將還鄉 會全羅按察使馳奏 耽羅人 若令尉侵暴以反 乃曰 若得陟卿爲令當釋兵 王謂宰相崔褒僞曰 有賢如此何不用之 召賜綾絹 卽除耽羅令 陟卿請挈家以赴 王許之 任耽羅者 與室偕 自陟卿始 耽羅人聞陟卿來 卽具輕艦 迎之 比入境 皆投戈羅拜曰 公來 吾屬再生矣 按堵如故.”

102) 이에 관하여는 진영일, 『고대 중세 제주역사 탐색』, 보고서, 2008, 233-243 참조.

는 탐라총관부라는 관부를 설치할 통해 元의 직할령으로 속하게 된다. 다시 말해, 元으로부터 제주를 다시 반환받기 이전인 1294년(충렬왕 20) 이전까지 제주는 고려의 지배질서 영역 밖에 있었고, 元은 삼별초를 정벌하고는 제주에 원의 관부를 설치하였다. 그 내용으로는 먼저 耽羅國招討司를 설치하였다가 후에 軍民都達魯花赤總管府로 고쳤고, 1284년(충렬왕 10)에는 軍民按撫司로 고쳤다가 고려에 환속시켰다.

1300년(충렬왕 26)에는 耽羅總管府를 설치하였다가 軍民萬戶府로 고쳤다.¹⁰³⁾ 軍民都達魯花赤總管府가 軍民按撫司로 개칭되었을 때의 소속 관리로는 達魯花赤·按撫使·同知·副使·僉事·經歷·知事 등이 설치되었으나 지역에 따라 일정하지 않았다. 민족 구성에 있어서도 達魯花赤을 제외하고는 현지인이 임명되었다.¹⁰⁴⁾

위에서 언급하였다시피, 元이 삼별초를 정벌하고 제주에 관부를 설치하였는데, 그것은 ‘國’字가 들어가는 耽羅國招討司였다. 이는 의도적으로 元이 제주를 직할령으로 삼으려는 의도가 다분히 녹아 있는 것이라 할 수 있다. 특이할 만한 사항은 제주에 목사가 파견이 되어 관호가 제주목이 되고나서부터는 더 이상 부사의 파견은 보이지 않으며, 전임 외관으로는 목사, 판관, 만호가 보인다. 이를 표로 만들어 보면 다음과 같다.

<표 1> 고려시대 제주 부임 목사¹⁰⁵⁾

시기	이름	관련 내용
1291년(충렬왕 21)	최서	최초의 목사
1310년(충선왕 2)	송영	
1318년(충숙왕 5)	이백겸	
1351년(공민왕 즉위)	정천기	탄핵으로 좌천
1352년(공민왕 1)	이권	
1356년(공민왕 5)	장천년	
1357년(공민왕 6)	임희재, 이원항	안무사 겸직
1369년(공민왕 18)	박윤청	
1372년(공민왕 21)	이장용	만호 겸직
1375년(우왕 1)	박윤청	

103) 高昌錫, 「耽羅國時代史-先史時代부터 朝鮮初까지의 濟州道史-」, 서귀포문화원, 2007, 97쪽.

104) 高昌錫, 위의 논문, 2007, 100쪽.

<표 2> 고려시대 제주 부임 만호

연대	이름	관련 내용
1323년(충숙왕 10)	임순, 박순인	임순이 파직되고 그 후임으로 박순인 부임
1362년(공민왕 11)	박도순, 문화단불화	박도순 피살, 문화단불화가 후임으로 부임.
1377년(우왕 3)	이영익	목사 겸직
1380년(우왕 6)	노성렬	목사 겸직
1381년(우왕 7)	이지부	목사 겸직
1382년(우왕 8)	박의룡	목사 겸직
1383년(우왕 9)	김중광	목사 겸직
1385년(우왕 11)	박영무	목사 겸직
1388년(우왕 14)	옥산기	목사 겸직
1389년(공양왕 1)	양인달	목사 겸직
1390년(공양왕 2)	유구산	목사 겸직

<표 3> 충렬왕 21년 이후 제주 부임 판관

연대	이름	관련 내용
1295년(충렬왕 21)	지남익	
1352년(공민왕 5)	이양길	난민에게 피살 됨.
1369년(공민왕 18)	문서봉	
1381년(우왕 7)	서준	
1390년(공양왕 1)	양인달	목사 겸직

위의 <표 1, 2, 3>에서 알 수 있는 것은 만호는 대부분 목사를 겸직하고 있으나, 목사는 만호를 겸직하고 있지 않음을 알 수 있다. 이는 목사가 본래의 직이며, 만호는 비상적인 직임을 알 수 있다. 또한 임기에 있어서도 만호는 목사에 비해 짧아서 이러한 추정을 더욱 확실하게 한다. 그리고 판관의 경우에는, 판관은 唐代 天寶(742~755)년간 이후에 節度使(節度判官)와 觀察使(觀察判官)에 소속된 州佐였다. 그

105) 이하의 표는 高昌錫, 『耽羅國史料集』, 新亞文化社, 1995, 353-355쪽을 참고하여 만든 것이다.

러나 판관은 五代인 후당 때 이미 존재하였다. 송 태종(976~997)때에는 朝臣을 절도사와 관찰사의 속관으로 삼았다. 판관이 관장한 업무는 州內 정사를 돕고 협력하여 각 부서(諸曹)에서 올라온 議案을 總理하고 移文을 헤아려 그 可否를 長에게 보고하였다. 이와 같이 判官은 해당 군현내의 정사를 총괄하면서, 전문적인 행정실무를 담당한 부서(예컨대 司戶參軍, 司功參軍, 司倉參軍 등) 간의 행정업무를 조절 통제하고, 또한 그것을 군현의 장에게 보고하여 시행여부를 지시받는 역할을 하였다. 고려 시기 판관 역시 중국의 절도판관이나 관찰판관과 그 기능면에서 크게 다르지 않았을 것이다.

1116년(예종 11)에 대도호부와 목의 판관을 通判¹⁰⁶⁾으로 그 명칭을 고친 바 있는데, 중국에서 통판은 宋의 太祖(960~976)가 五代때의 藩鎮들의 폐단을 없애기 위해 乾德(963~968) 초에 호남지역에 처음으로 파견한 속관이였다. 통판은 兵民·錢穀·戶口·賦役·獄訟을 聽斷하고 그 가부를 재결하는 업무를 맡았고, 사실상 군정의 제2인자였다.¹⁰⁷⁾ 그리고 판관은 독자적으로 자신의 印을 소유하고 있었을 가능성이 높아 독자적인 수령의 성격을 반영하는 것으로 볼 수 있다는 견해가 있는데,¹⁰⁸⁾ 판관은 결국 전임외관을 보조하는 속관의 지위에서도 가장 높은 지위로서 수령과 거의 대등한 지위를 가졌다고 볼 수 있겠다. 즉, 판관의 단독 부임도 판관의 이와 같은 지위를 고려할 때에 크게 문제될 것은 없다고 생각된다.

3. 元 간섭기 제주인식과 탐라총관부

고려와 몽고와의 일차적 침입의 계기는 몽고의 사신 著古與의 암살사건으로 말미암아 1231년(고종 18) 몽고가 고려를 침입하기 시작하여 40여 년 간에 여섯 차례나 침입을 되풀이하였고, 고려에서는 강화도로 천도하여 몽고에 끈질기게 항쟁하였다. 그러나 1270년(원종 11) 장기간에 지친 고려조정은 蒙古에 마침내 강화를 청하고 出陸하게 되었다. 이때부터 고려와 원의 관계는 장기적인 전쟁상태에서 평화로운 교섭관계로 넘어가게 되었다.

106) 尹京鎭, 「朝鮮初期 郡縣體制的 개편과 運營體系의 변화」, 『韓國史論』 25, 서울大學校國學學校人文大學國史學科, 1991, 126쪽에서 通判은 『高麗史』百官志에서 보면 大都護府·牧의 判官이 예종 11년에 개정된 명칭인데, 문종대에 이미 통판이라는 명칭이 나오는 것을 보면 통판과 판관은 서로 혼용된 것이 아닌가 생각된다고 하였다.

107) 朴宗基, 「高麗時代 外官 屬官制 研究」, 『震檀學報』 74, 震檀學會, 1992, 60-61쪽.

108) 윤경진, 위의 논문, 1991, 127쪽.

당시 원에서는 蒙古族의 지배하에 들어 간 諸地域에 대하여 간접통치하는 방식, 그리고 정복국을 그대로 두고 達魯花赤을 파견하여 통치하는 방식의 3가지 유형이 있었는데, 고려에 대한 元의 지배방식은 세 번째 유형에 속하였다고 할 수 있다. 즉, 몽고가 일본을 정벌할 때에 임시로 설치한 征東行省을 그대로 존속시켜 고려의 내정에 간섭하려고 꾀하였으며, 또 고려의 서경에서 북계에 이르는 諸城에 72인의 達魯花赤을 파견하여 통치하려다가 고려 측의 거센 저항을 받기도 하였다.

한편, 元은 고려의 북계지역에 동녕부를 설치하고 동계지역에는 쌍성총관부를 설치하여 고려의 양계지역을 고려의 지배에서 분리시켰으며, 또 제주도에 탐라총관부를 설치하여 元의 지배하에 예속시켰다. 이처럼 원은 고려에 국력을 강화할 목적으로 분리정책을 취하여, 고려가 비록 독립된 나라로 남아 있었으나 원의 附庸國으로 떨어질 수밖에 없는 처지로 만들었다. 그뿐만 아니라 원은 의도적으로 만주의 遼陽·瀋陽地方에 고려군민을 기반으로 하는 瀋陽王을 두어 고려의 왕권과 대항하게 함으로써 고려를 강화시키려고 하였다.¹⁰⁹⁾

제주는 남송과 일본을 잇는 바닷길의 요충지였다. 이에 원은 제주를 일본 정벌의 기지로 삼고자 하였는데, 이는 다음의 기록을 살펴보면 알 수 있다.

C-① 탐라는 고려의 輿國이다. 세조는 고려를 臣服시킨 다음 탐라를 남송과 일본에 대한 요충지로서 주의를 돌리었다. 지원 6년 7월에 명위장군 도통령 탈탈아, 무덕장군 통령 왕국창, 무락장군 부통 유걸을 파견하여 탐라 등지의 길을 돌아보게 하고 고려국왕 왕식에게 관리를 간택하여 길을 안내해 보내라고 조서를 내리었다. 그 당시 고려의 반역적당 임연의 여당인 김통정이 도망쳐 탐라에 숨어 있었다. 9년에 중서성과 추밀원의 신하들이 상의하기를 “가령 일본에 대한 일을 먼저 하게 되면 그들의 순역여부의 동정을 알아낼 수 없는 바, 뒷말이 있을 염려가 있으니 먼저 탐라를 평정하고 나서 일본의 순종여부를 보아가면서 천천히 도모할 것이다. 탐라국왕은 일찍부터 조근하였는데 지금은 그 임금을 역도들이 내쫓고 그 성을 차지하고 난을 일으키고 있으니만큼 군사를 일으켜 그를 토벌한다면 義를 앞세운 것으로 된다.”라고 하였다.

10년 정월에 정략사 혼도, 사추 및 홍다구 등에 명하여 대소 병선 108척을 거느리고 탐라의 적당을 쳤다. 6월에 평정하고 나서 그 땅에 탐라국초토사를 세우고 진변군 1,700명을 주둔시켰다. 그 공물부세로서 해마다 모시포 100필을 진상하게 했다. 초토사는 후에 군민도달로화적총관부로 고쳤다가 또 군민안무사로 고치었다.

31년에 고려왕이 주달하기를 탐라 땅은 조종 때로부터 자기나라에 신속되었는

109) 金九鎮, 「麗·元 領土紛爭과 그 歸屬問題-元代에 있어서 高麗本土와 東寧府·雙城總管府·耽羅總管府의 分離政策을 중심으로-」, 『國史館論叢』 7, 國史編纂委員會, 1989.

데 임연적당을 평정하고 나서 윤방보가 초토부사로 되면서 직접 조정에 귀속될 계책으로 꾸민 것인 만큼 예대로 되게 하여 달라고 간청했다. 황제가 이르기를 “이는 사소한 일이거니 고려에 돌려주어 귀속시키도록 하라”라고 하였다. 곧 그때로부터 다시금 고려에 예속되었다.¹¹⁰⁾

여기서는 탐라가 ‘國’의 위상으로서 탐라국임을 다시 한 번 확인하여 주고 있으며, 더불어 탐라국의 성주를 탐라국왕이라고 하고 있다. 또한 원과의 조공관계도 있었음을 밝히고 있다. 이러한 사실은 탐라의 위상이 國이었음을 분명히 말해 주는 단서이기도 하다. 여기서 元은 탐라를 日本정벌을 위한 전초기지로 삼고 있음도 알 수 있는데, 일본 정벌을 위하여 주둔한 진변군에게 탐라민들은 貢賦를 납부하는 의무도 있었음을 알 수 있다. 그런데 위 사료에서 원은 탐라를 ‘國’이라 칭하면서 탐라를 고려의 與國정도로만 간주하고 있다는 점이다. 그렇다면 이것을 元의 의도에 따라 탐라를 高麗로부터 분리시키기 위한 정책으로만 볼 수는 없지 않을까 하는 생각이 든다. 즉, 元에서는 탐라를 평정하고는 탐라에 耽羅國招討使라 하여 고려의 영속관계의 군현체제 속에서가 아니라, 고려와 대등한 입장에서의 위상을 부여한 듯한 관부를 설치하였고, 이에 관하여 元이 탐라를 자신의 속국으로 편입하기 위한 의도가 있었다는 견해¹¹¹⁾는 이와 같은 점에서 제고의 여지가 있다고 본다.¹¹²⁾

앞에서와 같이 元은 삼별초를 정벌하고는 제주에 元의 관부를 설치하였다. 그러나 원의 일본정벌은 순탄하지가 않았다. 두 차례나 대규모로 이루어진 일본정벌이 끝내 실패로 돌아가고 3차 원정을 준비하기 위하여 탐라총관부를 군민안무사로 개편하고 다시 일본정벌에 대비하게 하였다. 하지만 원의 世祖가 죽고 成宗이 즉위하자 원은 일본정벌을 포기하게 되었으며, 그 결과 탐라의 중요성도 점차 소멸되게 되어 마침내 원은 탐라를 고려에 돌려주기에 이른다. 하지만 원은 그 뒤에도 제주에 공

110) 『元史』 권208, 4624-4625頁, “耽羅, 高麗與國也. 世祖既臣服高麗, 以耽羅爲南宗, 日本衝要, 亦注意焉. 至元六年七月, 遣明威將軍都統領脫朶兒 武德將軍統領王國昌, 武略將軍副統領劉傑往視耽羅等處道路, 詔植選國王王植選官導送. 時高麗叛賊林衍者, 有餘黨金通精遁入耽羅. 九年, 中書省臣及樞密院臣議曰. 若先有事日本, 未見其逆順之情. 恐有後辭, 可先平耽羅, 然後觀日本從否, 徐議其事. 且耽羅國王嘗來朝覲, 金叛逆逐其主, 據其城以亂, 舉兵討之, 義所先也. 十年正月, 命經略使忻都, 史樞及洪茶丘等率兵船大小百有八艘, 討耽羅賊黨. 六月, 平之. 於其地立耽羅國招討使 屯鎮邊軍七百人. 其貢賦歲進毛施布百匹. 招討使後改爲軍民都達魯花赤總管府 又改爲軍民安撫司. 三十一年 高麗王上言, 耽羅之地, 自祖宗以來臣屬其國; 林衍逆黨既平之後, 尹邦寶充招討副使, 以計求徑隸朝廷. 乞仍舊. 帝曰; 此小事, 可使還屬高麗. 自是遂復隸高麗

111) 金九鎮, 「麗·元 領土紛爭과 그 歸屬問題-元代에 있어서 高麗本土와 東寧府·雙城總管府·耽羅總管府의 分離政策을 중심으로-」, 『國史館論叢』 7, 國史編纂委員會, 1989.

112) 진영일은 탐라가 ‘國’임을 전제하고, 元이 탐라를 자신들의 속국으로 만들려는 의도를 가지고 있었다고 하면서, 탐라국은 고대중국의 국제 등급서열 중 次國 정도의 규모를 가졌다고 한다(『고대중세 제주역사 탐색』, 보고서, 2008, 200-201쪽).

마를 계속하게 하고 또 탐라의 목마장을 관리하기 위해 말을 전문으로 사육하는 牧胡와 牧子를 파견하였다.

1300년(충렬왕 26)에 元에서는 다시 탐라총관부를 설치하고 그 이듬해 이를 耽羅國軍民萬戶府로 개칭하였다. 탐라국군민만호부가 설치된 뒤 원에서 達魯花赤와 牧子 등을 파견하였으나, 고려에서도 목사 등의 관원을 보내어 이 지역을 실질적으로 지배하려 하였다. 그러므로 제주의 영토가 비록 고려에 반환되었다고 하지만, 제주 지방에 존재하는 성주와 왕자의 독특한 혈연체계를 이용하여 원은 계속적으로 제주를 지배하려 하였고, 이 점이 동녕부나 쌍성총관부와는 다소 다른 점이 있는 것이다.¹¹³⁾

한편, 고려 말에 元은 점차 그 세력을 잃어가고 있었고, 신흥 국가로 明의 세력이 강대해져 가는 때였다. 공민왕은 이러한 국제정세에 편승하여 국내에 대한 元의 잔재를 청산하기 위하여 반원정책을 지향하게 된다. 그런데 당시 제주에는 元의 목호 세력이 계속적으로 존재하였고 신흥강대국인 明의 공마요구에도 응하지 않는 등 고려로서는 상당한 골칫거리로 등장하게 된다. 이에 崔瑩을 필두로 하여 대대적인 목호 정벌을 나서게 되는데 다음의 사료는 이에 관한 사정을 잘 말하여 준다.

C-② 무자일에 임밀 등이 왕에게 말하기를 “제주의 말의 필 수가 2천에 차지 못하면 황제가 반드시 우리들을 죽일 것이니 청컨대 오늘 왕에게서 벌을 받고자 한다”라고 하였다. 왕이 대답할 길이 없어서 드디어 제주 정벌을 의논하게 되었다. 그리하여 기축일에 문하찬성사 최영을 양광, 전라, 경상도 都統使로 밀직제학 염홍방을 도병마사로, 三司左使 李希必을 양광도 상원수로, 판밀직사사 邊安烈을 그 부원수로, 찬성사 睦仁吉을 전라도 상원수로, 밀직 임견미를 그 부원수로 判崇敬府事 池籛을 경상도 상원수로, 동지밀직사사 羅世를 그 부원수로 임명하여 각각 그도의 군사를 영솔하게 하고 지문하사 金庾를 삼도 三道助戰元帥 겸 西海交州道도순문사로 임명하여 제주도를 토벌하게 하였다. 그 병선이 3백 14척이요 정예한 군사가 2만 5천 6백 5명이었다. 그때 교서에 이르기를 “탐라국은 바다 가운데 있으면서 대대로 조공하여 이미 거의 5백 년이 되었다. 근년에 와서 牧胡 石迭里必思, 肖古禿不花, 觀音保등이 나의 신하를 살육하고 나의 백성을 노비로 만들었다. 그 죄악이 이미 극도에 도달하였다. 지금 너에게 통수의 권한을 주니 가서 모든 군대를 독려하여 반드시 소정 기일 내에 그들을 모두 섬멸하라”고 하였다. 또 문하평리 柳淵을 양광도 도순문사로, 지밀직사사 홍사우를 전라도 도순문사로 임명하여 뒤에 남아서 鎮守함으로써 불의의 사태에 대비케 하였다.¹¹⁴⁾

113) 金九鎮, 앞의 논문, 1989, 88-90쪽.

114) 『高麗史』 권44, 世家, 공민왕 갑인 23년. “戊子 林密等白王曰 濟州馬不滿二千數則帝必戮吾輩 請今日受罪於王 王無以對遂議伐濟州. 己丑 命門下贊成事崔瑩爲楊廣全羅慶尙道都統使 密直提學廉興邦爲

이와 같은 대규모의 전쟁준비가 제주목호 토벌이라는 명분으로 이루어지고 있었다. 하지만 최영이 제주에 와서 한 달여간 전투를 벌여 끝낸 목호 정벌은 “우리 동족이 아닌 것이 섞여 갑인년(1374)의 변을 불러들였다. 칼과 방패가 바다를 뒤덮고 간과 뇌는 땅을 가렸으니 말하면 목이 메인다.”고 묘사될 정도로 고려와 목호세력의 총력전이었다. 이로써 목호세력은 영향력을 상실했고, 제주 사람들은 많은 희생을 당하였다.¹¹⁵⁾

都兵馬使 三司左使李希泌爲楊廣道上元帥 判密直司事邊安烈爲副元帥 贊成事睦仁吉爲全羅道上元帥 密直林堅味爲副元帥 判崇敬府事池翕爲慶尙道上元帥 同知密直司事羅世爲副元帥 各將其道兵 知門下事金庾爲三道助戰元帥兼西海交州道都巡問使 往討之 戰艦三百十四艘 銳卒二萬五千六百有五 教曰 耽羅國於海中世修職貢垂五百載 近牧 胡石迭里必思 肖古禿不花觀音保等 殺戮我使臣奴婢 我百姓罪惡貫盈 今授爾節鉞往督諸軍剋期盡殲 又以門下評理柳淵爲楊廣道都巡問使 知密直司事洪師禹爲全羅道都巡問使 留鎮以備不虞.”

115) 金日宇, 「고려후기 濟州·몽골의 만남과 제주사회의 변화」, 『한국사학보』 15, 고려사학회, 2003, 9

Ⅲ. 조선 초기 제주 지역의 군현 개편과 제주목 운영

1. 지방제도의 정비와 제주 삼읍의 설치

조선은 건국 초기부터 고려의 군현제를 개편·정비함으로써 보다 더 중앙집권적 형태의 지방제도를 갖추었다. 조선시대의 군현제는 고려의 그것과는 상당한 차이가 있었던 것이다. 이는 제주도 지역에서도 찾아볼 수 있다.

우선 道制가 실시되었다. 고려 때도 전국이 楊廣·慶尙·全羅·交州·西海道 등의 5道와 西北·東北面의 兩界로 나누어 파악되었다. 그러나 5도 양계는 감찰을 행하는 按察使 등의 사신이 분담해 파견되는 구역의 의미를 지녔을 뿐이고, 각 군현 단위와 중앙을 연결하는 중간기구의 역할을 담당한 것은 아니었다. 또한 여기에는 轉任의 外官도 두지 않았다. 그러던 중 5도와 양계 지역이 중간기구의 역할을 담당하는 최고 서열의 지방행정단위로서 휘하에 군현을 거느려 통솔하고, 전임의 최고 위 외관이 파견되기 시작한 것은 고려왕조가 멸망하기 3년 전부터 비롯했다.¹¹⁶⁾

고려 말기의 道制가 조선시대에 들어와서는 개편·정비되는 과정을 거쳐 太宗 14년(1414)에 京畿·忠淸·慶尙·全羅·黃海·江原·平安·永吉(咸鏡)道 등의 8道制가 확립되기에 이르렀다.¹¹⁷⁾ 그래서 전국이 8道·4府·4都護府·20牧·43都護府·82郡·175縣 등의 330여 개 행정단위로 구획되었다.¹¹⁸⁾ 道의 장관은 觀察使였고, 각 지역의 守令으로는 邑格에 따라 직급의 차이가 나는 府尹·大都護府使·牧使·都護府使·郡守·縣令·監務 등이 파견되었다. 道制 확립으로 조선은 고려에 비해 지방을 보다 더 강력하게 장악할 수 있게 되었다.

한편, 조선정부는 主·屬縣體制를 해체시키는 방향으로도 나아갔다.¹¹⁹⁾ 즉, 조선정부는 外官이 파견되어 主縣의 위상을 갖는 군현만이 중앙정부와 직접 연결되어 행정업무가 처리되고, 외관이 파견되지 않아 屬縣의 위상을 갖는 군현은 자신과 主·屬縣關係를 맺은 주현을 통해 중앙정부와의 행정업무가 처리되는 고려의 지방지배

116) 국사편찬위원회, 『한국사』13, 1993, 236-259쪽.

117) 李樹健, 『朝鮮時代 地方行政史』, 민음사, 1989, 354-367쪽; 김인걸, 「조선 건국과 지방지배구조의 재편」, 『조선은 지방을 어떻게 지배했는가』, 한국역사연구회 조선시기 사회사 연구반, 아카넷, 2000, 29-41쪽.

118) 『經國大典』 권1, 吏典, 外官職.

119) 이수건, 앞의 책, 1989, 354-425쪽; 임선빈, 「외관제의 확립과 운영구조」, 『조선은 지방을 어떻게 지배했는가』, 한국역사연구회 조선시기 사회사 연구반, 아카넷, 2000, 45-53쪽.

방식을 지양하는 대신, 외관이 파견되지 않은 속현을 없애고, 전국의 전 군현에 외관을 두는 정책을 펼쳐 나아갔던 것이다. 이와 더불어, 인구와 경제력 등의 규모가 작은 규모가 작은 군현은 해체시켜 나갔다.

1106년(예종 1) 이후에는 屬縣에 監務 등의 외관을 파견하는 조치가 취해지는 등 군현의 主縣化가 정책적으로 이루어져 나아갔음에도 불구하고, 고려말기에 이르러서도 500여 군현 가운데 160여 개가 여전히 屬縣으로 남았던 것은 主縣이 될 수 없을 정도로 영세한 군현이 상당수 달했던 점도 크게 작용했다.¹²⁰⁾

조선시대에 들어와서는 영세한 군현의 존재가 국가의 지방지배 운영에 부담을 주고, 주민에게도 민폐를 가중시킨다는 점이 본격적으로 거론되기 시작했다. 그래서 조선은 초창기부터 영세 군현을 병합해 하나의 군현으로 만드는 한편, 屬縣에 해당하는 군현을 철폐한 뒤, 直村, 또는 面이나 坊, 혹은 社, 아니면 面 등의 밑에 두는 里나 村, 혹은 洞 등등의 형태로 편제해 主縣關係를 맺었던 主縣이나, 다른 군현의 관할구역으로 편입시키는 등의 조치를 적극적으로 취해 나아갔다. 이는 군현의 영역을 나누고, 이들을 面과 里 등으로 편제해 군현의 하부단위로 두는 面里制가 실시·정착되는 과정이기도 하였다.¹²¹⁾ 이 때문에 500여 개에 달했던 고려의 군현이 조선시대에 와서는 330여 개로 줄어들고 동시에, 전 군현에 외관이 파견되어 屬縣이 소멸해 없어지게 되었다.

조선 초기 군현제 개편이 이루어져 나아갈 때, 제주도 지역도 예외가 아니었다. 고려 때 제주도는 줄곧 독립적으로 운영된 행정단위였으나, 조선시대 들어와 太宗 14년 8道制가 확립됨에 따라 全羅道와 영속관계를 맺게 되었다.¹²²⁾ 즉, 제주도는 羅州 및 光州 지역과 더불어, 正3品에 해당하는 牧使가 守令으로 파견되는 牧 단위로 觀察使를 장관으로 둔 全羅道에 領屬되었던 것이다. 또한 군현의 主·屬縣關係가 해체되는 조치도 행해졌다.

D-① 濟州都安撫使 吳湜과 前判官 張合 등이 그 땅의 事宜를 올렸다. 啓聞에 이르기를 “제주에 郡을 설치하던 초기에 漢拏山의 四面이 모두 17현이었습니다. 북면의 大村縣에 성을 쌓아서 본읍으로 삼고, 東西道에 靜海鎮을 두어 軍馬를 모아 연변을 방어하였고, 동서도의 都司守는 각각 부근의 군마를 고찰하고 牧場을 겸임하였으나, 땅은 크고 백성은 조밀하고 소송이 번다합니다. 동서도의 산 남쪽에 사는

120) 김일우, 『고려시대 탐라사 연구』, 신서원, 2000, 26-27·78-81쪽.

121) 이수건, 앞의 책, 1989, 50-109쪽.

122) 『經國大典』 권1, 吏典, 外官職 全羅道.

사람들이 목사가 있는 본읍을 왕래하려면 매우 어려울 뿐만 아니라 농사철에 갔다가 오는데 그 폐단이 적지 않습니다. 또 정해진의 군마와 목장을 겸임한 다수 職員이 그 무지한 무리를 거느리고 군마를 고찰한다 핑계하고 주민을 침해하여 폐단을 일으키고, 혹은 무시로 사냥하여 잔약한 주민을 소요스럽게 하지만, 牧使와 判官이 또한 그 연고를 알지 못하니 어찌 고찰할 수 있겠습니까? 이것이 여러 해 묵은 큰 폐단입니다. 마땅히 동서도에 각각 현감을 두어야 하니, (중략) 원컨대, 이제부터 본읍에는 東道의 新村縣·咸德縣·金寧縣과 西道의 貴日縣·高內縣·涯月縣·郭支縣·歸德縣·明月縣을 소속시키고, 동도의 縣監은 旌義縣을 본읍을 삼아 兎山縣·狐兒縣·洪爐縣 등 3개 縣을 소속시키고, 西道の 현감은 大靜縣으로서 본읍 삼아 猊來縣·遮歸縣 등 2개 縣을 소속시키십시오.¹²³⁾

고려 때 제주도 지역에는 大村縣이자, 主縣인 濟州牧을 중심에 두고, 동쪽으로는 新村·咸德·金寧·兎山·狐兒 등의 縣, 서쪽으로는 貴日·高內·涯月·遮歸·猊來·洪爐 등의 縣이 제주목의 관할을 받는 속현으로 존재했다. 이때는 제주목의 外官이 15개에 달하는 현을 관할하는 한편, 멀리 떨어지거나 가까운 지역을 불문하고, 15개 현의 주민은 제주목에 와 행정업무를 처리해야 하는 경우가 빈번했다.

조선시대 들어와서도 제주도에 대한 국가의 지배체계가 고려 때의 그것과 같은 형태를 유지함에 따라 그 폐단이 점차적으로 커져 나아갔다. 즉, 인구가 많아지고, 행정업무가 늘어나게 되자, 한라산 남쪽의 山南 주민이 한라산 북쪽에 자리잡아 거리가 먼 산북의 제주목 관아로 나다녀야 하는 어려움이 커져 갔고, 제주목 관아에서 멀리 떨어진 산남 지역에는 행정력이 강하게 미칠 수 없었던 탓으로 土豪勢力의 횡포가 자행되는 경우가 잦아지게 되었던 것이다. 때문에 太宗 16년(1416) 濟州都按撫使 吳湜과 前判官 張合 등의 건의에 따라 동쪽의 신촌현·함덕현·김녕현 등의 지역과 아울러, 서쪽의 귀일현·고내현·애월현·곽지현·귀덕현·명월현 등의 지역은 大村縣을 본읍으로 삼은 濟州牧에 속하게 했다. 또한 동쪽은 旌義縣을 본읍으로 삼은 뒤, 여기에 예래현·차귀현 등의 지역을 소속시키는 개편이 이루어졌다. 또한 고려 때 설치·운영되었던 15개 縣은 각각 三屯의 하부단위에 해당하는 直村으로 편제되기에 이르렀다.

제주도 지역에도 중간기구의 역할을 담당하는 최상의 지방행정단위로서 휘하에 군현을 거느리게 함과 아울러, 영세군현을 병합·폐합하고, 속현을 해체하는 등 초창기 때 조선정부가 취해 나아갔던 정책과 궤를 같이 하는 군현제 정비가 이루어졌다. 즉, 제주도는 全羅道와 영속관계를 맺는 한편, 제주도 지역이 濟州牧·旌義縣·

123) 『太宗實錄』 권31, 太宗 16년 5월 丁酉.

大靜縣 등의 3개 군현으로 구획되기에 이르렀던 것이다. 이로부터 제주도 지역은 3개 군현 단위 중심의 三邑으로 나누어졌고, 그 구분의식이 지역주민들에게 뿌리가 내려지는 한편, 국가의 지배력도 1牧·2縣으로 이루어진 三邑의 운영을 통해 실현되어 나아갔다.

한편, 제주의 지방제도를 이해할 때에 반드시 거론되는 것이 土官의 존재이다. 이 토관은 타지방의 鄉吏에 비유될 수 있으면서도 그 유형을 달리하는 특수한 제도이다.¹²⁴⁾ 토관의 설치에 관하여는 평양과 화주(지금의 함경도 영흥)지방에는 고려 말에 그 기록이 보이기 시작하나 제주의 경우에는 고려시대에는 기록이 보이지 않으나 1394년(태조 3) 기록에는 土官이라는 존재가 나타나고 있어¹²⁵⁾ 제주지역에도 토관이 이미 설치되어 있음을 알 수가 있다. 이와 관련하여 李載燾은¹²⁶⁾ “제주에도 이미 麗代로부터 토관이 설치된 것이 아닌가 싶다. 이러한 推論이 옳다면 토관제는 우리의 영토 중 2, 30년간 혹은 근 백년토록 元의 직속령이 되었다가 다시 수복된 지방을 통치하는 정책으로 연유된 것이라 하겠다.”고 하면서 토관의 설치에 대한 논지를 피력하였다. 그런데 제주의 경우에는 『高麗史』 「金之錫 傳」과 『世宗實錄』에는

D-② 고종 말엽에 濟州副使로 되었는데 그때 그곳의 관습으로 나이 15세 이상의 남자이면 해마다 콩 1섬씩 바치고 또 수백 명의 아전들도 매 명이 매해 말 1필씩 바치고 있었는데 副使와 判官이 이것을 나누어 가졌다.¹²⁷⁾

-③ 濟州土官은 그 수효가 6백 29명인데...¹²⁸⁾

라는 기록이 보이는데, 고려 高宗代인 1250년대의 기록과 1425년(세종 7)의 기사에서는 衙前과 이후의 토관 수가 비슷하게 유지가 되고 있음을 말하고 있다. 또 진영일¹²⁹⁾에 의하면 고려 현종대에 향리의 정원이 규정되기에 이르는데, 제주의 경우는 84명이었다고 한다. 그렇다면 제주지역의 토관은 이미 고려 고종 이전에 존재했을

124) 李載燾, 「朝鮮初期의 土官에 對하여」, 『震檀學報』 29, 震檀學會, 1966.

125) 『太祖實錄』 卷5, 3년 3월 27일 병인조. “乞自今置教授官, 土官子弟十歲以上”

126) 李載燾, 「朝鮮初期의 土官에 對하여」, 『震檀學報』 29, 震檀學會, 1966, 120쪽.

127) 『高麗史』 卷121 列傳34 良吏 金之錫 “高宗末 爲濟州副使 州俗男年十五以上 歲貢豆一斛 衙吏數百人 各歲貢馬一匹 副使判官分受之”

128) 『世宗實錄』 卷29, 7년 7월 15일 임오조. “濟州土官, 其數六百二十九”

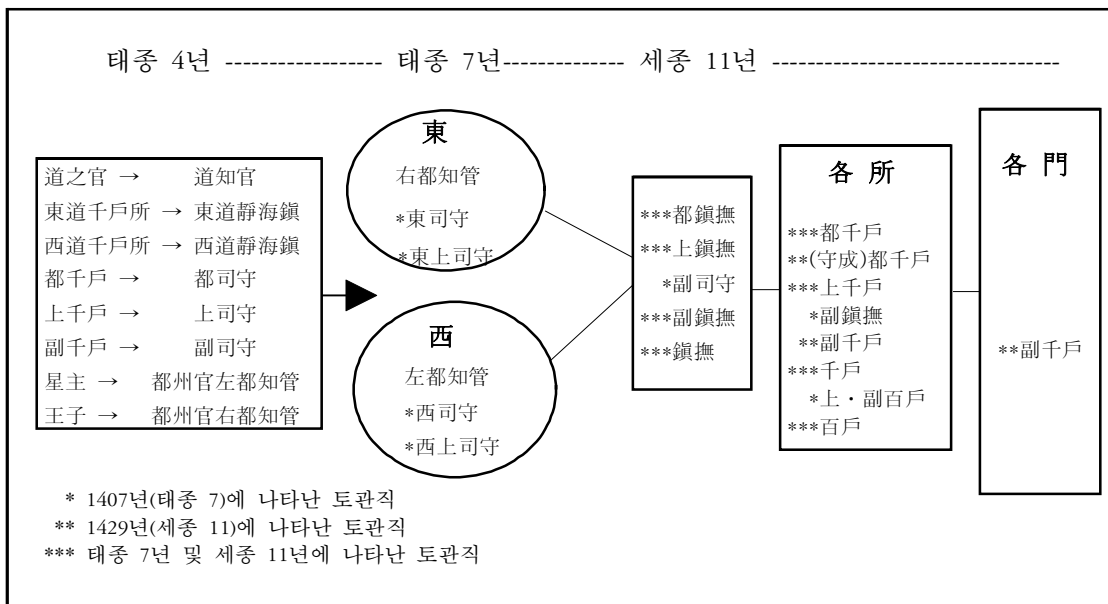
129) 진영일, 『고대 중세 제주역사 탐색』, 보고서, 2008, 269쪽. 그리고 더 나아가 “그런데 왜 본도에 현종 9년의 규정된 84명이란 정원을 무시되어 그 3, 4배나 되는 3, 4백 인의 향리가 있게 되었는지 모르겠다. 이는 시대가 정원 규정했던 때와 240년 정도가 지나 있으므로 그동안 전국적으로 향리수가 세 배로 불어난 경향을 제주 지역도 반영한 것인지 또는 이 지역에서만 일어난 특수한 현상인지 모르겠다.”고 하였다.

것으로 추정할 수 있고, 위의 아전이 토관으로 불리게 된 것은 평양과 화주와 마찬가지로 고려 말 즉, 元 간섭기에서 벗어나게 되면서부터라고 볼 수 있겠다.

이는 제주지역이 이미 고려조정으로부터 송·일본과 같은 외국으로 인식되었고,¹³⁰⁾ 1402년(태종 2)에 제주 星主 高鳳禮와 王子 文忠世가 왕자의 호가 참람하다고 하여 고쳐줄 것을 요청하여 각각 左都知管과 右都知管으로 호칭이 변경되기 전까지는 여전히 성주와 왕자의 칭호를 가지고 있었던 점¹³¹⁾에 비추어, 자연스럽게 제주지역을 운영했던 계층의 존재를 생각해볼 수 있다. 그리고 중앙에서도 이를 묵인하는 방향에서 다만, 중앙관리를 계속적으로 파견하면서 양자의 협력체제 속에서 바다라고 하는 공간적 제약을 극복하기 위한 중앙정부의 선택이었다고 생각된다.

물론 元 간섭기를 거치면서 제주의 토관도 그 직제나 성격이 평양과 화주와 같이 변해갔을 것이라 생각이 된다. 제주도의 토관은 평안도나 함길도와 같이 東班과 西班으로 구분되지는 않는다. 단지 印信을 받고 수령과 병립하여 지방행정의 실무를 담당하였을 뿐 아니라, 高位武人으로서의 軍戶를 편성하고 있었는데 이를 기록에서 확인하면 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4> 제주 토관 조직도¹³²⁾



130) 진영일, 앞의 책, 2008, 218쪽.

131) 『新增東國輿地勝覽』 卷38 「全羅道」 濟州牧, “建置沿革 太宗二年星主高鳳禮 王子文忠世等 以星主 王子之號 似涉僭擬 請改 以星主爲左都知管 王子爲右都知管”; 『太宗實錄』 卷7, 4년 4월 21일 신묘조. “以星主爲都州官左都知管, 王子爲都州官右都知管.”

132) 제주토관조직도는 『太宗實錄』 卷7, 4년 4월 21일 신묘조 및 『世宗實錄』 卷45, 11년 7월 28일 임신조의 기사를 근거로 하여 작성한 것이다.

<표 4>의 土官職 중에는 태종 7년에만 보이고, 세종 11년에는 보이지 않는 토관직이 있고, 태종 7년에는 보이지 않다가 세종 11년에만 보이는 토관직이 있다. 전자의 경우는 東·西道 靜海鎭의 司守, 上司守, 各所 副鎭撫, 上·副百戶이고 후자의 경우가 各所(수성)都千戶, 副千戶, 各門 副千戶이다.

이처럼 조직도 상의 각 토관직들이 폐지와 신설을 반복한 것인지, 아니면 서로 병렬적으로 혼재되어 존재하였는지는 분명하지 않다. 그러나 세종 11년 이후로는 기록상 동·서도 정해진의 사수, 상사수, 각소 부진무, 상·부백호가 더 이상 나타나지 않고, 또한 위 조직도의 작성 근거도 1429년(세종 11) 7월의 기사는 ‘軍丁에 관한 法의 改正’ 중에 있는 것이었다. 이렇게 볼 때, 제주의 토관은 앞에서 살핀 것처럼 武班으로 차정되어 있어서 奉足이¹³³⁾ 주어졌으며, ‘아버지가 正軍이 되면 아들과 사위는 奉足’¹³⁴⁾이 되는 3丁 1戶의¹³⁵⁾ 군호 편제를 따르고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 군호의 편제와 관련하여 봉족이 지급되지 않는 토관직은 사실상 생각하기 어려운 것이고, 이러한 이유로 1429년(세종 11) 기록의 토관직이 제주 지역의 마지막 형태일 것이라 생각된다.

제주의 防護所는¹³⁶⁾ 9개소에 설치되어 있었다. 여기에다 추가로 州邑의 성안 守御所인 左右所·麤所까지¹³⁷⁾ 포함하면 총 10개의 방호소가 존재하는 것이며, 다시 각

133) 고려시대에는 軍役者에게 군역 복무의 대가로 토지 1足丁(17결)을 군인전의 지목으로 지급하였다. 그리고 丁丁連立이라는 법제를 정립하여 토지에 군역자를 결부시킴으로써 그 항구적인 입역기반을 보장하는 제도가 운영되었다. 그런데 군인전의 지급은 전시과 체제의 붕괴와 함께 중단되고, 고려 후기 전제의 문란 과정에서 완전히 소멸되었다. 조선왕조에 들어와서는 군역자에 대하여 어떠한 지목의 토지도 지급하지 않는 것이 科田法體制의 기본 입장이었다. 조선왕조에서는 토지를 지급하는 대신 일정규모의 家戶 내지 人丁을 엮어서 군역부과의 단위로 조직하는 정책을 취하였다. 이러한 의도로 국가 행정력에 의해 구성된 편제호를 軍戶라고 부른다. 군역부담을 위해 국가에 의해 조직된 인위적인 공동체의 성격을 띠는 이 군호의 편제관계는, 군역을 직접 담당하는 戶首와 재력을 내어 호수의 입역을 보조하는 의무를 진 奉足(保人)으로 분화되어 있다(金泰永·徐延相, 「朝鮮初期 軍役編制의 推移와 改革方向」, 『慶熙史學』 19, 慶熙大學校史學會, 1995).

134) 『世宗實錄』 卷45, 11년 7월 28일 임신조. “父爲正軍, 子婿爲奉足, 三丁爲一正軍.”

135) 여기서 이야기하는 3丁 1戶란 하나의 自然家戶내에서 조직을 이루는 가족관계를 의미(1家1戶型)하는 것이나, 이것은 어디까지나 3정 1호를 대표하는 원칙적인 사례였던 것이고, 3정 1호는 가호의 결합 단위수의 관점에서 볼 때, 다시 3家 1戶型, 2家 1戶型, 1家 1戶型으로 구분될 수 있다. 다시 말해 人丁이 3정이 채 되지 못하는 호의 경우는 호별로 3가 내지 2가로 묶여서 하나의 軍戶를 편성했다는 것이다. 세종대의 인정을 기준으로 한 이와 같은 군호의 편성방식은 하나의 자연호에 인정이 3정 이상이 되어도 나머지 인정에 대하여는 군역을 지우지 않는다는 점에서 군호편성 방식의 불균등 현상이 발생하였으며, 이는 결국 世祖의 保法이 완성되는 단계에 가서는 餘丁이 발생하더라도 그 여정끼리 다시 3정으로 묶어 군호를 편성하게 된다. 즉, 자연호를 기준으로 한 형식적인 3정의 편제방식에서 3정이라는 구체적인 인정수를 기준으로 하여 군호가 편성되게 되는 것이다. 이에 관하여는 다음의 논문이 참고가 된다(金泰永·徐延相, 위의 논문, 1995; 정이근, 「朝鮮前期의 軍戶編成規程: “保法”에 대한 一考察」, 『社會科學論集』 14, 東亞大學校社會科學研究所, 1997;李志雨, 「朝鮮初期 奉足制의 推移와 實態」, 『경남사학』 5, 경남대학교사학회, 1991).

136) 『世宗實錄』 卷84, 21년 윤2월 4일 임오조. “則本州東則 金寧·朝天館 西則都近川 涯月 明月 大靜縣 西則遮歸 東則東海 旌義懸 西則西歸 東則水山等處 竝是倭寇泊船要害之處 前此皆置防禦所”

137) 高昌錫은 “독소(麤所)는 군기(軍紀, 大將旗)에 제사를 지내는 사당”이라고 한다. 「耽羅國時代史-先

문에도¹³⁸⁾ 부천호가 존재하고 있는 것이다. 앞의 조직도에서 都鎮撫¹³⁹⁾ · 上鎮撫 · 副鎮撫 · 鎮撫 등은 동·서 정해진과 각소, 각문을 연결하는 중간조직으로 볼 때, 이 토관의 총 숫자는 세종 7년의 기록에 의하면 총 629명이며, 왕명으로 임명된 토관은 5명으로서 左·右 都知管, 東·西 都司守, 都鎮撫이며 나머지는 按撫使가 차정한 다.¹⁴⁰⁾ 그러나 이들 토관은 지방 토호세력으로서 民을 수탈하고 官印을 사용하여 수령의 권위를 침탈한다는 이유로 세종 9년에 좌·우 도지관과 천호계열만을 남기고 그 이외는 잠시 혁파되었다.¹⁴¹⁾ 그러나 세종 11년에는 다시 도진무와 백호의 職이 보이는 것으로 보아 실제로는 폐지되었던 것은 아니었다. 그리고 이와 같은 토관직

史時代부터 朝鮮初까지의 濟州道史-, 서귀포문화원, 2007, 172쪽 참조. 또 세종 9년에는 “독소(蠶所)10을 두어서 각처에 있는 토관의 인원수가 70여 인에 달하는데”라고 하여 州邑안에 蠶所가 10處가 있음이 나타난다(『世宗實錄』 卷36, 9년 6월 10일 정묘조. “又置十蠶所, 各處土官之額, 至於七十餘人”).

138) 高昌錫은 “6방이 짐무하는 청사는 따로 營門앞에 세워져서 백성들은 이곳에 출입하였으나, 수령의 청사에 직접 들어가는 것은 아니었다. 그러므로 이들 향리를 일컬어 관아 앞에서 사무를 보는 사람이란 뜻에서 아전이라 한 것이다.”라고 하여 營門이 수령의 청사가 통하는 門이라 하고 있다. 『耽羅國時代史-先史時代부터 朝鮮初까지의 濟州道史-, 서귀포문화원, 2007, 202쪽. 그렇다면 여기서 말하는 門은 수령의 청사가 있는 장소인 門을 의미한다고 생각된다.

139) 崔根成에 의하면 元 萬戶府制의 경우 萬戶府內의 鎮撫所는 행성의 都鎮撫司로부터 군령을 하달 받는 군정연락기관이었다고 한다(『高麗 萬戶府制에 관한 研究』, 『關東史學』 3, 關東大學史學會, 1988. 64쪽). 또 吳宗祿은 麗末에는 元帥 등 여러 장수 밑에 都鎮撫 등이 두어져 있었는데, 都節制使 밑에도 都鎮撫 이하의 軍官이 두어져 조선초기와 같이 鎮撫所를 구성하여 軍士의 지휘, 軍資의 관리 등을 담당하였을 것으로 추측된다.”고 하였다(『朝鮮初期 兵馬節度使制의 成立과 運用』(上), 『震檀學報』 60, 震檀學會, 1994. 81쪽). 이와 같은 都鎮撫의 역사적 관직체계 위상으로 볼 때에 앞의 토관 조직도내에서의 都鎮撫도 그와 유사한 기능을 담당했을 것이라 생각된다.

140) 『世宗實錄』 卷29, 7년 7월 15일 임오조. “濟州土官, 其數六百二十九, 而口傳官員五, 其餘竝按撫使差定.” 그런데 여기서 문제가 되는 것이 기록에는 왕명으로 임명되는 다섯 명이 누구인지 명확하게 나타나 있지 않다. 한편, 高昌錫은 『耽羅國時代史-先史時代부터 朝鮮初까지의 濟州道史-, 서귀포문화원, 2007, 167~168쪽에서 필자와 같은 결론을 내고 있으나 그와 같은 결론을 내게 된 근거를 제시하고 있지 않다. 때문에 이에 대하여 부연설명을 붙이자면, 우선 좌·우 도지관은 제주 土官職의 최고층이므로 왕명으로 임명되는 5명에 포함되는 것임에는 의문의 여지가 없다. 나머지 3명이 문제인 것인데, 세종 9년의 기록에 의하면 제주지방의 土官혁파 문제가 등장하면서 좌·우 도지관과 도진무를 제외한 모든 土官을 혁파하자는 내용과 도진무를 안무사가 적당히 골라 정하게 하도록 한 내용이 보인다. 『世宗實錄』 卷36, 9년 6월 10일 정묘조. “旌義, 大靜, 居東西二隅, 牧官在其中, 雖無土官, 豈難治哉? 而別置都鎮撫, 東西都司, 左右都州官, 皆受印信, 與守令竝立. 又置十蠶所, 各處土官之額, 至於七十餘人, 各率衙前吏卒, 席權藉勢, 或附守令, 或剝民生, 官多民小, 有弊無益. 然左右都州官, 則或稱星主王子之遺風, 仍舊猶可也, 餘皆革除, 依他郡例, 分隸所居各官, 竝收印信.”

이와 같은 내용에 비추어보면 도진무의 경우에는 토관직 중에서도 매우 중요한 역할을 했던 것으로 보이며, 안무사가 정하도록 하기 이전에는 왕명으로 차정했을 것으로 추정된다.

이제 나머지 2명이 문제인데, 위의 세종 9년의 기록에 따르면 都鎮撫와 東西都司와 左右都州官이 모두 관인(官印)을 받아 가지고 수령과 대등이 된다는 언급과 또 세종 11년(1429) 7월 28일 (임신)의 기록에는 정해년(태종7년(1407))에 있었던 사실을 언급하는 도중 동·서 사수와 도진무의 봉축수가 동일했음을 나타내는 내용이 보인다. 『世宗實錄』 卷45, 11년 7월 28일 “去丁亥年, 按撫使啓奉王旨...第二科東西司守都鎮撫各三十名”

이와 같은 사실로 비추어본다면 적어도 세종 7년의 왕명으로 임명된 5명의 토관은 좌·우 도지관, 동·서 사수, 도진무임이 확실하다고 생각된다.

141) 『世宗實錄』 卷36, 9년 6월 10일 정묘조. “然左右都州官, 則或稱星主王子之遺風, 仍舊猶可也, 餘皆革除, 依他郡例, 分隸所居各官, 竝收印信. 都鎮撫, 則按撫使隨宜擇定, 減鎮撫之數, 多不過五六人..東西靜海鎮及各所加設千戶四, 可革都鎮撫, 印信別無所用之處, 亦可收取 更下政府諸曹議之, 僉曰: 可 從之”

은睿宗 원년에 토관직이 雜色軍으로 변하여 토호세력으로서의 기반유지가 불가능하게 될 때까지 지속되었다.

한편, 제주의 토관은 애초에 설치되었던 목적과는 다르게 수령과 제주민 사이에서 중앙에서 파견한 관직의 역할을 대행하면서 많은 폐단을 일으켰는데, 다음의 기록을 이를 잘 말하여 준다.

D-④ 濟州의 백호·천호는 그 수령이 차정하는데, 司直·副司直이 앞으로 지나가도 床에 걸터앉아 禮에 행하지 않는 일이 있습니다. 그러므로 土人이 王爵을 가볍게 여기고 토관을 重하게 여깁니다. 이리하여 제주의 子弟가 조정에 從仕하기를 원하는 자가 없습니다. 만일 일찍이 조정에 宗사한 자로 백호·천호를 차정하면, 위 아래의 분수가 정하여져서 子弟가 宗사하고자 하는 자가 많을 것입니다.”¹⁴²⁾

-⑤ 신이 제주에 도입했을 때 고소하는 자가 구름 몰리듯 하였는데, 모두 土豪들의 불법적으로 양민을 점유하는 일들이었습니다. 물으면 모두 말하기를, ‘이 지방이 멀리 바다 밖에 있어서 수령의 기강이 해이하고, 토호들이 방자한 행동으로 제 마음대로 양민을 점유하여 봉족이라 일컫고는 부리기를 노예와 같이 하므로, 양민의 아들로써 나이가 겨우 8, 9세만 되면 벌써 점유를 당하여 아버지로써 자식이라 할 수가 없게 되고, 비록 관청에 호소할들 권세 있는 부호의 농간대로 안 되는 일이 없으니, 원통하고 억울함을 어떻게 해야 풀 수가 있겠습니까?’ 하오니… 제주의 지형이 동서로 1백 20여 리요, 남북으로 60여 리인데, 旌義와 大靜이 동과 서의 두 모퉁이에 있고, 牧使가 중앙에 있으니, 비록 토관이 없더라도 다스리기 어려울 것이 없는데, 따로 都鎭撫와 東西都司와 左右都州官을 설치하여 모두 官印을 받아 가지고 수령과 대등이 되게 하고, 또 蠶所 10인을 두어서 각처에 있는 토관의 인원수가 70여 인에 달하는데, 각기 아전과 군졸을 거느리고서 권리를 펴고 세력을 빙자하여, 혹은 수령에게 아부하고 혹은 민생을 굶어 먹는데, 관은 많고 백성은 적어서 폐만 있고 이익됨은 없습니다.”¹⁴³⁾

첫 번째의 기사는 濟州民이 중앙의 관직보다도 土官職을 더욱 선호하였음을 알 수 있으며, 이는 결국 중앙의 지배질서가 제주지역을 완전히 장악하지 못하고 있음을 보여주는 사례라고 하겠다. 더군다나 濟州民의 土官職 선호를 방지하기 위한 대

142) 『太宗實錄』 卷19, 10년 6월 19일 갑인조. “濟州百戶千戶, 從其守令差定, 至有司直副司直趨過于前, 踞床不爲禮, 故土人輕王爵重土官. 是以, 無子弟願從仕于朝者. 若以嘗從仕于朝者, 差百戶千戶, 則上下之分定, 而子弟多欲從仕者矣 上從之.”

143) 『世宗實錄』 卷36, 9년 6월 10일 정묘조. “臣到濟州, 告訴者如雲, 皆土豪影占良民事也. 問之則皆曰: “此地邈在海外, 守令紀綱陵夷, 土豪恣行, 自占良民, 稱爲奉足, 使之如奴隸, 故良民之子, 年才八九, 已爲所占, 而父不得爲之子, 雖訴於官, 未有不爲權豪所弄, 冤抑何由得伸?...濟州之地, 東西百二十餘里, 南北六十餘里. 旌義、大靜, 居東西二隅, 牧官在其中, 雖無土官, 豈難治哉? 而別置都鎭撫、東西都司、左右都州官, 皆受印信, 與守令竝立. 又置十蠶所, 各處土官之額, 至於七十餘人, 各率衙前吏卒, 席權藉勢, 或附守令, 或剝民生, 官多民小, 有弊無益.”

책도 지방에 대한 철저한 지배권 구축이 아니라, 1차적으로 중앙의 관직을 거친 사람에게 한하여 土官職을 제수하게 하는 것이었다. 이러한 조치는 토관직을 제수받기 위해서는 억지로라도 중앙의 관직을 거치게 해야 한다는 것으로, 중앙의 제주 통제에 대한 어려움을 잘 대변한다고 하겠다.

두 번째의 기사는 토관이 수령과 협력하여 지방통치를 완성하는데 기여하는 것이 아니라, 거꾸로 수령과 비슷한 지위에서 지방민들을 수탈하고 억압하고 있다는 내용이다. 물론 가장 이상적인 지방행정체계라는 것은 守令을 정점으로 하여 鄉吏에서 民으로 이어지는 수직적 계통 질서이나, 지역적으로 고립된 지역에 파견된 地方官이 행정적 업무를 원활히 운영하기 위해서는 일정 부분 토관의 역할이 필요했다. 土官 역시 그 존재 근거를 향리에 두고 있었음에도¹⁴⁴⁾ 불구하고, 향리와는 엄연히 구별되는 존재였다. 이는 앞서 언급한 1429년(세종 11)의 군정개혁 논의에서 奉足數를 정할 때에 토관직 중에서도 가장 신분이 낮은 진무와 각소의 천호와 백호에게는 각각 2명씩의 봉족을 줄 것을 명시한 반면, 향리에 관하여는 그러한 언급이 없다. 결국 향리에게는 3정 1호의 원칙으로 돌아가 2명의 봉족이 지급되기 때문에 진무와 각소의 천호와 백호의 봉족수와 같아지게 된다. 이는 결국 토관의 형성이 향리로부터 시작되었다고 하더라도 수령과 民의 지배관계와는 다르게 독자적인 지위를 획득하기 시작하면서부터 토관의 하부구조가 향리로 분리된 것이 아닌가 하는 추측을 가능하게 하는 것이다. 이렇게 볼 때 제주지역의 토관은 향리와 어떤 관계에 놓여 있었는가에 대한 의문이 생긴다. 다음의 기사를 보겠다.

D-⑥ 鄉吏라는 것은 그 구실을 대대로 이어 전하여 그 고을과 함께 흥망을 같이하는 것이온데, 제주에서 향리는 일하지 않고 오로지 典吏에게 일임하니 향리를 두는 법에 어긋남이 있으며, 향리가 또한 예법을 알지 못할 뿐 아니라, 고을 안의 일을 하나도 아는 것이 없기에 신이 괴이하여 그 까닭을 물은즉, 고을 사람들이 모두 말하기를, ‘옛날에 안무사 趙原이 일시적인 편의로써 양민 가운데 글자 아는 사람 30여 명을 뽑아서 전리라 명칭하고, 기록하는 벼슬아치의 구실을 대신하게 하던 것이 지금까지 고쳐지지 못하여, 아침에 전리가 되었다가 저녁에 鎭撫나 千戶가 되므로, 백성들이 다투어 하고자 하고, 향리는 다만 屯田·漁獵·興販 등 잡역에 종사할 뿐이라.’고 합니다.

신은 생각하건대 趙原이란 사람이 제 마음대로 전리를 둔 것이 이미 불가한데, 그대로 지금까지 내려오면서 바다 풍속에 조종하기 어려운 사람으로 기록하는 구

144) 『增補文獻備考』 卷235, 職官考 22, 外務職 2, 土官. “高麗置土官, 鄉職一品曰三重大匡重大匡 二品曰大匡正匡 三品曰大丞佐丞 四品曰大相元甫 五品曰正甫 六品曰元尹佐尹 七品曰正朝正位 八品曰甫尹 九品曰軍尹中尹.”

실아치를 만들고 아침에 갈았다가 저녁에 고치고 하니, 어떻게 함께 흥망을 같이 할 수가 있겠습니까. 또 제주의 각 고을 향리 수가 6백여 인이 되는데, 그 가운데 어찌 글자 지식이 전리가 하는 일을 맡을만한 자가 없어서 따로 전리를 두어서奉足보다 우대해 주고 병역에 갈 사람을 줄일 것입니까. 청하건대 다른 고을들의 예에 의하여 향리로 하여금 六房의 책임을 맡도록 하고 전리를 혁파하여 병역 인원에 충당하도록 할 것입니다.”¹⁴⁵⁾

이 기록에서 보면 예전의 안무사 趙原이 일시적인 편의로써 양민 가운데 글자 아는 사람 30여 명을 뽑아서 典吏라 명칭하고, 기록하는 벼슬아치의 구실을 ‘鄉吏’에 대신하게 하였다는 내용이 보인다. 실제로 1406년(태종 6) 제주안무사였던 조원의 행정 인원 선발에서 불거진 폐단에 대해 시정을 요구하는 내용이기도 하지만, 하급 관리의 역할이 뒤바뀜으로 해서 나타나는 결과임을 말하고 있다. 이러한 사례는 이전의 기록에서도 확인할 수 있는데, 1394년(태조 3)의 기사가 참고 된다.

D-⑦ 濟州에는 일찍이 학교를 설치하지 아니하고, 그 子弟들이 나라에 들어와 벼슬하지 아니한 까닭으로, 글자를 알지 못하고 法制도 알지 못하여, 各所의 千戶들이 대개가 모두 어리석고 放肆하여 폐해를 끼치오니...”¹⁴⁶⁾

이 기사로만 보더라도 제주 안무사 趙原은 글자를 아는 양민 계층에서 典吏를 뽑아 향리의 역할을 대신하게 하였던 정황을 짐작하게 하며, 제주의 통치구조는 ‘守令—土官—典吏—鄉吏—民’의 구성으로 생각해 볼 수 있다.¹⁴⁷⁾ 그러나 이러한 지방정치구

145) 『世宗實錄』 卷36, 9년 6월 10일 정묘조. “鄉吏世傳其役, 與本邑同休戚者也. 濟州不役鄉吏, 專任典吏, 有 乖置吏之法. 吏亦非徒不諳禮法, 官中之事, 一無所知, 臣怪問其故, 鄉人皆曰: ‘昔者按撫使趙原, 以一時之便, 擇良民識字者 三十餘人, 稱爲典吏, 以代記官之役, 至今不革, 朝爲典吏, 暮爲鎮撫千戶, 民爭欲之, 鄉吏則只役於屯田漁獵興販等雜事而已.’ 臣謂趙原擅置典吏, 已爲不可, 因循至今, 以海俗難制之人, 爲之耳目, 而朝更夕變, 安有與同休戚之望哉? 且濟州各官鄉吏之數, 至於六百餘人, 其中豈無識字可任典吏之役者, 而別置典吏, 優給奉足, 以減軍役之民哉? 請依他州郡例, 令鄉吏, 掌六房之任, 革典吏, 以充軍額”

146) 『太祖實錄』 卷5, 3년 3월 27일 병인조. “濟州未嘗置學校, 其子弟不入仕於國, 故不識字不知法制, 各所千戶, 率皆愚肆作弊”

147) 高昌錫은 제주도의 주민 지배방식은 수령(지방관) ▶ 토관 ▶ 전리 ▶ 주민의 단계로 이루어졌다고 하여 ‘향리’는 아예 지배 구조 질서에서 제외하고 있다(『耽羅國時代史-先史時代부터 朝鮮初까지의 濟州道史-』, 서귀포문화원, 2007, 174쪽). 또한 金東攄은 적어도 이 시기 제주지방민에 대한 지배질서는 ‘守令—典吏—平民, 土官—鄉吏—平民’이라는 二重支配體制 양상을 갖고 있었다고 하였다(『朝鮮時代 濟州道の 郡縣構造와 支配體制』, 『濟州道史研究』 創刊號, 濟州道史研究會, 1991, 20쪽). 그러나 전자의 경우 ‘鄉吏’의 경우는 1429년(세종 11) 7월 제주의 군정법 개정 논의에서 병방 이목(吏兵房吏目)에게는 각각 6명, 육방 이목(六房吏目)에게는 각각 3명을 정한 데에서 형식상으로도 존재하고 있었다(『世宗實錄』 卷45, 11년 7월 28일 임신조. “第九科 各所上副百戶 吏兵房吏目 各六名, 第十科 各所百戶 六房吏目 各三名.”). 그리고 후자의 경우에는 향리를 토관세력들과 연결된 하부 지배계층으로 보고 있음과 동시에 수령과 토관을 동일한 상급 지배계층으로 보고 있는데, 이는 고려와는 달리 전임의관을 파견하여 적극적으로 지방을 중앙정권의 지배하에 두려는 조선조의 노력과는 배치되는 것이다. 정3품 이상의 상급수령이 파견되는 시점부터는 제주에서 이중적인 지배

조는 중앙의 입장에서는 매우 불합리하고 복잡한 구조라고 할 것이다. 이러한 이유로 세종 대에서 세조 때까지는 전국에 토관설치 지역을 확대하고¹⁴⁸⁾ 있는 과정에서 오히려 제주지방에 대해서는 토관을 혁파하고 있다.¹⁴⁹⁾

토관제도에 대한 치폐 논의가 거듭되다가 1469년(예종 원년) 2월에 이르러서는 왜구에 대비하기 위해 제주의 토관과 정군·봉족들을 대장에 올리고 잡색군이라 부르게 되면서 정규 토관의 편성에서 벗어나게 되었다. 즉, 제주도의 토관은 잡색군으로 변하여 鄉兵的인 기능만을 갖게 되면서 『經國大典』에서 배제되었다.¹⁵⁰⁾ 즉, 『경국대전』이 시행되는 단계에서는 濟州 土官이 더 이상 등장하지 않고, 다만 ‘濟州子弟’라는 이름으로 종6품에서 종9품에 이르는 遞兒職¹⁵¹⁾ 하급 무관에 임용하는 것 정도에 그치게 되었다.¹⁵²⁾

2. 제주목사의 파견과 직무범위

1) 按撫使

제주에 파견된 목사 중에는 ‘都安撫使’ 혹은 ‘按撫使’라는 직임을 가지고 있었던 흔적이 발견된다. 조선전기에 파견된 48명의 목사 중에서 안무사라는 직임을 가진 목사가 21명, 도안무사라는 직임을 가진 목사가 12명으로 총 33명이다. 이는 전체

구조가 이루어진 것으로는 생각하기 어렵다.

148) 李載鸞(「朝鮮初期의 土官에 對하여」, 『震檀學報』 29, 震檀學會, 1966)에 의하면 "종래 토관은 平壤과 和州에만 설치되어 있었는데 세종 때에는 六鎭을 비롯하여 鏡城·寧邊·義州·江界 등에도 토관을 별설하여 12개소에 달하였다. 土官이 신설된 지방은 대개 세종 때에 경략한 新付의 邊鎭이거나 軍事的 要衝이었다. 이 밖에 世祖 때에는 일시 慶州·全州·開城 등에도 토관을 설한 바 있었으나 이내 革罷되었다"고 하고 있다.

149) 『世宗實錄』 卷108, 27년 6월 10일 임자조. “且革濟州左右都知管何如?”, 『世宗實錄』 卷108, 27년 6월 19일 신유조. ‘議政府據兵曹呈啓: “濟州雖在海外, 然已爲郡縣治牧守, 其鄉中諸事, 固當依他例, 京在所專掌料理, 而其州族姓稱爲左右都知管, 至造印信, 役使良民, 非徒有違於例, 民實受弊. 請革都知管, 收其印信, 減其奉足之半, 鄉中諸事, 依他例京在所考察. 千戶百戶等職, 沿邊各官通例, 請仍其舊. 奉足亦減其半, 有闕勿補.” 從之.’

150) 高昌錫, 「耽羅國時代史-先史時代부터 朝鮮初까지의 濟州道史-」, 서귀포문화원, 2007, 167-172쪽 참조.

151) 체아직에서 「遞兒」란 定祿이 없고, 四時로 考講하여 그 成績에 따라 서로 高下를 바꾸어 付祿하는 것을 말한다. 이 체아직은 麗末 몽고와 흥건적 및 왜구의 침입을 막아내기 위해 조정에서 무리하게 책봉한 軍職을 정비하는 과정에서 탄생한 것으로서 東班遞兒 보다 西班遞兒가 압도적으로 많았다. 또한 체아직은 조선후기에 이르러서는 현직을 떠난 문무관에게 계속해서 녹봉을 주기 위하여 마련된 벼슬이라고 생각되어오고 있다. 즉, 조선후기에 이르러서는 遞兒職의 성격이 조선전기와는 사뭇 다르게 운용이 되었던 것이다. 遞兒職에 관하여는 다음의 논문이 참고가 된다. 李載龍, 「朝鮮前期 遞兒職에 대한 考察 -西班遞兒를 中心으로-」, 『歷史學報』 35·36합집, 1967.

152) 『經國大典』 「兵典」, 番次都目條, 濟州子弟 “濟州牧使於三邑居人內擇從仕可當者報觀察使以啓本曹錄簿每日親着, 三十員 都目 - 兩 正月 七月, 遞兒 - 從 六品 一, 從 七品 一, 從 八品 二, 從 九品 二, 加階 - 仕滿四百五十(用受職時仕及本曹親着仕)”

목사의 2/3를 넘는 수치로서 도대체 ‘안무사’라는 직임이 무엇을 의미하는 것이며, 제주목사에게 부여된 이유에 대한 의문을 갖게 한다. 안무사라는 직임은 고려시대에도 이미 산견이 되는데 이와 관련한 고려시대의 사료는 다음과 같다.

E-① 安撫使. 현종 3년에 七十五道¹⁵³⁾에 안무사를 두었다가 9년에 폐지하였다. 예종 2년에 여러 도에 안무사를 각각 파견하여 백성들의 고통을 위문하고 고을 원들의 정사에서 잘잘못을 조사하게 하였다. 충렬왕 2년에 안무사를 巡撫使로 고쳤다. 충숙왕 17년에 충혜왕이 平壤道 存撫使도 역시 순무사로 하였다.¹⁵⁴⁾

-② 공민왕 23년에…정지를 전라도 全羅道按撫使로, 이희를 양광도 楊廣道按撫使로 임명하고 모두 倭人追捕萬戶를 겸임시켰다.¹⁵⁵⁾

-③ 東道¹⁵⁶⁾ 哈赤 石多時萬趙 莊忽古孫 등은 아직 수백 명을 거느리고 성에 의거해 항복하지 않았다. 최영이 장군들을 거느리고 공격하자 패주했으므로 계속 추격해 포로하고 잔당들을 수색해 모조리 죽이니 적의 시체가 서로 깔리었다. 또 金牌 9, 은패 10, 도장 30, 말 1천 필을 노획하였다. 도장은 萬戶, 按撫使, 星主, 王子에게 주고 말은 여러 고을에 나눠 주어 사양하게 하였다.¹⁵⁷⁾

이 사료를 통해 고려시대에 설치되었던 안무사에 대해서는 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다. 按撫使는 고려 顯宗 3년에 설치되었다가 9년에 폐지, 그리고 睿宗 2년에 다시 복설되었다. 그리고 忠烈王 2년에 안무사를 巡撫使로 고쳤다가 충숙왕 17년에 충혜왕이 平壤道存撫使를 순무사로 개정함으로써, 안무사라는 직함은 더 이상 사용되지 않게 되었다. 그러나 위 E-③의 내용에 의하면 안무사라는 명호는 恭愍王代에도 계속적으로 사용되고 있음을 볼 수 있다. 고려시대에는 후기 安廉使라는 관직이 道에 파견이 되어 고정·정착이 될 때까지 무수한 지방관을 파견하였는데, 都巡檢使·都巡問使·郡鎮撫·撫問使·防護使·巡問使·安廉使·田民別監·察理使 등등이 바로 그

153) 하현강은 “七十五道라는 것은 교통로와 이른바 행정적인 면에서의 道에 대한 용례 등을 모두 들어보아도, 도무지 그 수에 도달할 수 없으므로 오류임이 틀림없다고 하면서, 「七十五道按撫使」는 「七州按撫使」로 보아야 한다”고 한다(河炫綱, 「後期道制에의 轉成過程」, 『韓國中世史研究』, 一潮閣, 1988, 237-238쪽).

154) 『高麗史』 卷77 「百官志」2 外職條. “安撫使 顯宗三年 置七十五道安撫使 九年 罷 睿宗二年 分遣諸道安撫使問民疾苦察守令殿最 忠烈王二年 改安撫使爲巡撫使 忠肅王十七年 忠惠以平壤道存撫使亦爲巡撫使.”

155) 『高麗史』 卷113, 列傳26, 鄭地. “恭愍二十三年...以地爲全羅道安撫使 禧爲楊廣道安撫使 並兼倭人追捕萬戶”

156) 제주도를 말한다.

157) 『高麗史』 卷113, 列傳26, 崔瑩. “東道哈赤石多時萬趙莊忽古孫等猶率數百人據城不下 瑩率諸將攻之賊潰走追獲之搜 捕餘黨盡殺之死者相枕 得金牌九銀牌十印信三十馬一千匹 印信付萬戶安撫使星主王子馬分養于諸州卒”

것이다.¹⁵⁸⁾ 이것은 현종 이래 4도호부 8목의 지방통치 체제에도 불구하고 지방관이 파견된 주현보다 그렇지 못한 속현이 더 많았고,¹⁵⁹⁾ 고려 高宗때부터 元의 침략과 더불어 후기에는 흥건적 및 왜구의 침입까지 국가체제의 질서가 전반적으로 흔들리고 있는 상황에서 지방을 확실히 통치할 수 있는 기반이 마련되어 있지 않았기 때문이다.

元은 三別抄를 정벌하고는 제주에 元의 관부를 설치하였다. 그 내용으로는 먼저 耽羅國招討司를 설치하였다가 후에 軍民都達魯花赤總管府로 고쳤고, 1284년(忠烈王 10)에는 軍民按撫司로 고쳤다가 31년에는 고려에 환속시켰다. 그 뒤 1300년(忠烈王 26년)에는 耽羅總管府를 설치하였다가 5년에 軍民萬戶府로 고쳤다.¹⁶⁰⁾ 軍民都達魯花赤總管府가 軍民按撫司로 개칭되었을 때의 소속 관리로는 達魯花赤·按撫使·同知·副使·僉事·經歷·知事 등이 설치되었으나 지역에 따라 일정하지 않았다. 민족 구성에 있어서도 達魯花赤을 제외하고는 현지인이 임명되었다.¹⁶¹⁾

이렇게 본다면 軍民萬戶府가 설치된 시기의 안무사는 元에 의해 설치된 관부에 고려인이 임명된 것이고, 충렬왕 31년까지 21년 동안 존속했었다는 사실은 이 시기에 있어서의 안무사는 결코 임시직이 아니었다는 이야기가 된다.¹⁶²⁾ 즉, 1374년(恭愍王 23)에는 다시 제주지방 이외에도 按撫使라는 관리가 파견이 됨으로 인해, 고려 말까지 그 관직이 유지가 되었던 것이다. 물론 공민왕대의 안무사는 앞서의 경우와 달리 임시직¹⁶³⁾이었으며 또한 군사적 성격¹⁶⁴⁾을 띠고 있었다.

이와 함께 조선시대에도 안무사에 대한 기록이 보이는데,

158) 李存熙, 「觀察使制와 그 運營」, 『朝鮮時代地方行政制度 研究』, 一志社, 1990, 79-81쪽.
 159) 李樹健, 「朝鮮時代 地方行政史」, 民音社, 1989, 63-64쪽에서는 “고려 현종 9년의 364개였던 속현이麗末에 와서는 161현으로 감소되었고, 세종 14년경에는 110개, 그리고 중종 25년에 와서는 72개로 줄었으며 17세기 이후에는 面里制로 개편되었다”고 한다.
 160) 高昌錫, 「耽羅國時代史-先史時代부터 朝鮮初까지의 濟州道史-」, 서귀포문화원, 2007, 97쪽.
 161) 高昌錫, 앞의 논문, 2007, 100쪽.
 162) 하현강은 「後期道制에의 轉成過程」, 『韓國中世史研究』, 一潮閣, 1988, 238쪽 주 13)에서 按撫使가 道에만 파견된 것이 아니라고 하면서 제주(濟州)의 경우를 그 예로 들고 있으나, 제주의 경우에 있어서는 원(元)에 의해 설치된 관부의 관리로서의 기능을 가지고 있는 것이기 때문에 일반적으로 고려시대 고려조정에서 파견된 안무사(按撫使)와는 그 성격이 다른 것이다. 즉, 제주 지역에 이 시기의 안무사(按撫使)는 예외적인 상황인 것으로 보는 것이 옳다고 생각이 된다.
 163) 진영일, 「고려기 탐라 부임 외관」, 『고대 중세 제주역사 탐색』, 보고서, 2008, 242-243쪽에 의하면 “안무사란 예종 2년(1107)에 각 지방에 파견되어 백성의 질고(疾苦)와 수령(守令)의 행적을 살피는 임시관직이었다.”라고 하고 있다. 그러나 按撫使는 앞서 살펴본 바와 같이 恭愍王代 에도 계속 등장하며, 임시직으로 나타날 때에도 있었지만, 元에 의하여 軍民按撫司가 설치된 시기에는 임시직은 아니었다고 생각된다.
 164) 고려 말에 등장하는 都指揮使·도순찰사·도체찰사·도병마사·병마사·순무사·도안무사·都巡慰使·都巡討使·도순문사·鎭邊使·防禦使·찰리사 등이 모두 군사적 성격의 사신들이었다(金順南, 「조선초기 體察使制 研究」, 景仁文化社, 2007, 24-25쪽).

- E-④ 門下侍郎贊成事 鄭道傳을 東北面 都安撫使로 삼았다.¹⁶⁵⁾
- ⑤ 李都芬으로 吉州都安撫使를 삼았다.¹⁶⁶⁾
- ⑥ 명하여 濟州의 飢民을 賑恤하게 하였다. 濟州都安撫使가 아뢰기를¹⁶⁷⁾
- ⑦ 平安道都安撫使 金承霖가 鷹 10련을 바쳤다.¹⁶⁸⁾
- ⑧ 都安撫使를 여러 道에 나누어 보내었다. 임금이 말하였다. “감사와 守令이 사무가 번잡함으로 말미암아, 그 堤堰을 쌓고 뽕나무를 심는 일에 혹은 專心하지 않는 수도 있다. 마땅히 農桑의 일에 밝은 자를 보내어 오로지 農桑을 勸課하도록 하라.”¹⁶⁹⁾
- ⑨ 咸吉道都巡問使·咸吉道都安撫使·江界兵馬使에게 매를 바치라고 傳旨하였다.¹⁷⁰⁾
- ⑩ 경기·충청·경상·전라·강원·함길도 감사와 濟州都安撫使에게 전지하기를, “사신이 美髯를 구하니, 綠黑色으로 軟細하면서도 극히 긴 것을 국고의 米豆로 다량 무역하여 시일에 미치도록 올려 보내라.”¹⁷¹⁾
- ⑪ 對馬島島主 宗成職이 벼슬 받기를 청하니, 종1품·정2품 중에 어떤 것을 주는 것이 가하겠는가?...마땅히 2품을 주게 하소서. 또 그 職銜은 知中樞院事겸 對馬州都安撫使로 하는 것이 마땅합니다.¹⁷²⁾
- ⑫ 濟州牧- 都安撫使 3품이면 按撫使라고 칭한다.¹⁷³⁾
- ⑬ 濟州牧使 鄭亨에게 下書하기를, “근래 듣건대, 本州와 旌義·大靜의 人民들이 경상도·전라도에 흘러와서 寓居하는 자가 많다고 한다. 그대는 그것을 알고서도 아뢰지 않았는가? 알지 못하여서 아뢰지 않았는가? 알고서도 아뢰지 않았다면 실로 大臣의 도리가 아니요, 알지 못하여서 아뢰지 않았다면 安撫하는 뜻에 어그러지지 않았는가? 이 두 가지 이유 가운데 반드시 한 가지 이유가 있을 터이니, 그

165) 『太祖實錄』 卷4, 2년 7월 5일 무신조. “以門下侍郎贊成事鄭道傳爲東北面都安撫使.”

166) 『太宗實錄』 卷10, 5년 12월 17일 기묘조. “以李都芬爲吉州都按撫使.”

167) 『太宗實錄』 卷16, 8년 10월 16일 경인조. “命賑濟州飢. 濟州都安撫使啓.”

168) 『太宗實錄』 卷28, 14년 7월 28일 기해조. “平安道都安撫使金承霖獻鷹十連.”

169) 『太宗實錄』 卷28, 14년 11월 20일 기미조. ‘分遣都安撫使于諸道. 上曰: “監司, 守令因事務煩劇, 其於築堤植桑, 或不專心. 宜遣明於農桑之務者, 俾專勸課.”’

170) 『太宗實錄』 卷32, 16년 9월 9일 정유조. “傳旨咸吉道都巡問使, 都安撫使, 江界兵馬使, 進鷹子.”

171) 『世宗實錄』 卷27, 7년 2월 2일 임인조. ‘傳旨京畿, 忠淸, 慶尙, 全羅, 江原, 咸吉道監司及濟州都按撫使曰: “使臣求美髯綠黑軟細極長者, 以國庫米豆, 多數貿易, 及時上送.”’

172) 『世祖實錄』 卷24, 7년 6월 13일 임오조. “對馬島主宗成職請受職, 從一品, 正二品何者可授?...宜授二品. 且其職銜, 則宜以知中樞院事兼對馬州都按撫使.”

173) 『世宗實錄地理志』, 全羅道, 濟州牧條. “濟州牧: 都按撫使, (三品則稱按撫使)”

대는 그것을 솔직히 아뢰도록 하라.” 하였다.¹⁷⁴⁾

-⑭ 그러므로 濟州牧使를 옛날에 ‘안무사’라 하여 武臣으로 차출하여 보냈는데, 근래에 김金慄·閔徽가 모두 문신으로서 갔었고… 무신들에 있어서 법을 지키지 않는 일이 많으니 이는 매우 불가하며, 또한 수령이 貪汚 잔인하면 백성들이 실제로 혜택을 입지 못하는 것입니다.” 하니, 상이 이르기를, “제주 안무관 말은 합당하다.¹⁷⁵⁾

-⑮ 또 제주는 본래 安撫使였던 것을 지금 牧使로 고쳐 節制使를 겸무하는데,...

이상의 내용을 정리해 본다면 가장 먼저 按撫使는 두 가지 의미로 사용되고 있음을 알 수 있다. 먼저 첫 번째는 平安道를 비롯한 各道에 파견되는 奉命使臣¹⁷⁷⁾의 역할로 파견되는 안무사와 吉州牧과 濟州牧에 파견되는 안무사가 바로 그것이다. 특히, 平安道, 吉州, 제주의 경우는 고려시대의 元 지배기에 있어 元의 직속기구인 東寧府, 雙城總管府, 耽羅總管府에 의해 관할된 지역이다. 그리고 국방상으로도 외국과 인접해 있는 요충지였다. 이는 사료 E-⑭에서 안무사와 무신을 연결시킴으로써 안무사가 국방과 관련된 직위임을 분명히 말해주고 있는 것이다.

그러나 한편으로는 사료 E-⑧과 같이 안무사가 勸課의 장려를 위해 파견되어 군사적인 직임과는 관련이 없어 보이는 듯하나, 이 사료 바로 다음 내용에 예조에서 이들을 勸課農桑使로 칭할 것을 요청하였으나 태종은 “감사가 이미 이러한 직임을 맡고 있으니, 都安撫使라고 칭하는 것이 마땅하다”¹⁷⁸⁾고 하여 청을 거부하고 있다. 다시 말해 태종은 按撫라는 의미에 군사적인 기능만을 연결 짓지 않고 있는 것이다. 그리고 E-⑬과 ⑭에서 보는 바와 같이, ‘按撫’란 말은 지방관직 체제로서 사용되기 이전에 ‘백성들을 위무하고 달랜다’라는 의미가 부여되고 있음을 보여준다. 이는 E-⑧에서 태종이 안무사를 대하는 태도와 궤를 같이하는 것이다. 그럼에도 안무가 고려시대에는 그 의미보다도 관직으로서의 자격이 강하게 부각된 것은 역시 고려시

174) 『成宗實錄』 卷85, 8년 10월 16일 경술조. ‘下書濟州牧使鄭亨曰: “近聞本州及旌義, 大靜人民流寓慶尙, 全羅道者多. 爾其知而不啓耶? 不知而不啓耶? 知而不啓, 實非大臣之道, 不知而不啓, 有乖安撫之意? 於斯二者, 必居于一, 爾其直啓.”’

175) 『中宗實錄』 卷15, 7년 2월 15일 경인조. “故濟州牧使, 昔日號爲安撫使, 以武臣差遣, 近來金慄, 閔徽, 皆以文臣往...於武臣, 法多不行, 此甚不可. 且守令貪殘, 則百姓未蒙實惠也.” 上曰: “濟州按撫之言當矣.”

176) 『中宗實錄』 卷19, 8년 12월 26일 경신조. “又濟州本以安撫使, 今改爲牧使, 兼帶節制使”

177) 조선시대에는 敬差官, 體察使라는 이름으로 觀察使와 守令과는 다른 奉命使臣이 존재하였다(金順南, 「조선초기 體察使制 研究」, 景仁文化社, 2007; 任先彬, 「朝鮮初期 守令制運營과 地方統制」, 『清溪史學』 7, 清溪史學會, 1990이 참고 된다).

178) 『太宗實錄』 卷28, 14년 11월 20일 기미조. “禮曹啓請稱希烈等爲勸課農桑使, 上曰: 監司已任此職, 宜稱都安撫使.”

대에 불완전한 지방행정체제로 기인한 탓이 크다고 하겠다. 이것이 조선시대 특히太宗대에 접어들면서 강력한 집권체제의 정비과정과 함께 관직의 본래적 의미를 강조할 수 있는 이유이다.

한편, 사료 E-⑪에서는 對馬島主에게 都安撫使라는 직을 하사하고 있음이 보인다. 이는 外人을 회유하기 위한 목적에서도 안무사라는 직이 수여되고 있음을 알게 한다. 그런데 안무사와 관련하여서 1410년(태종 10)에는 또 다음과 같은 기록이 주목된다.

E-⑩ 말을 宗親·大臣과 近臣에 나누어 주었다. 濟州安撫使 高鳳禮와 敬差官 趙源이 말 1백 필을 바쳤으므로, 이 下賜가 있는 것이다. 鳳禮는 濟州星主의 後孫이다.¹⁷⁹⁾

1410년(태종 10)은 金廷雋이 都安撫使兼判牧使로 제주지역에 부임하여 재직 중인 시기이다. 김정준은 1410년 1월에 제주지역에 부임하여 왔는데, 위 기록보다 불과 4개월 전이다. 태종 11년 7월에는 다시 ‘濟州牧使 金廷雋’이라는 내용이 보인다.¹⁸⁰⁾ 金廷雋에 관한 기록은 태종 12년 4월의 기록에서 ‘解任되어 왔다’는 기록이 보이는데,¹⁸¹⁾ 이는 어떤 죄로 인하여 태종 12년에 해임되기 이전까지는 都安撫使兼判牧使의 직을 수행하고 있었다는 이야기가 된다. 그렇다면 김정준이 재임하고 있는 기간에 위 기록에 나타난 濟州安撫使 고봉례의 정체는 궁금해진다.

고봉례의 기록은 1394년(태조 3)에 처음으로 발견되는데, 太祖에게 말 1백 필을 바치고, 쌀 1백 섬을 받았다는 기록이다.¹⁸²⁾ 그 후에 바로 나타난 기록이 태종 7년에 “右軍同知摠制로 삼았다.”¹⁸³⁾는 기록인데, 여기서 同知摠制는 義興三軍府의 변형으로서 三軍都摠制府의 都摠制, 摠制 다음의 벼슬인 것이다.¹⁸⁴⁾ 都摠制府에 속한 同知摠制의 경우에는 품계로 따진다면 2~3품정도가 되는 고위 무관직이었다. 이는 당시 정도전계가 재지사족을 上京宿衛하여 薦擧하게¹⁸⁵⁾ 하려던 의도를, 왕자의 난으로 집권한 太宗이 다시금 재지사족들을 향리로 내려 보내도록 하면서 중앙집권화의 정책을 펴 가는 중에서도 대단히 예외적인 상황인 것이다. 이는 고봉례가 濟州星主의

179) 『太宗實錄』 卷19, 10년 5월 4일 경오조. “分賜馬于宗親大臣及近臣. 濟州按撫使高鳳禮, 敬差官趙源進馬一百匹, 乃有是賜. 鳳禮, 濟州星主之後也.”

180) 『太宗實錄』 卷22, 11년 7월 27일 병술조. “濟州牧使金廷雋, 上其土事宜”

181) 『太宗實錄』 卷23, 12년 4월 6일 경신조. “濟州都安撫使金廷雋解任來時”

182) 『太祖實錄』 卷6, 3년 7월 7일 갑진조. “濟州人高鳳禮等來獻馬百匹, 賜米百斛”

183) 『太宗實錄』 卷13, 7년 5월 8일 신유조. “高鳳禮右軍同知摠制”

184) 국사편찬 위원회, 「한국사 23 - 조선초기의 정치구조」, 『IV. 군사조직』, 2003, 249쪽.

185) 임용환, 「조선전기 관리등용제도 연구」, 해안, 2008, 3, 241 ~ 272쪽.

후손임을 감안할 때에 중앙에서 제주지역을 바라보는 시각을 엿볼 수 있게 한다.

이후의 기록으로는 고봉례의 아내의 장례에 太宗이 부의를 하는가 하면¹⁸⁶⁾, 濟州 土官의 지위인 濟州 都州官 左都知를 큰 아들인 高尚濫이 승계하는 것을 太宗이 허락하고 있다.¹⁸⁷⁾ 또한 그의 卒記에는 兩殿이 모두 賜祭하고, 종이 1백 50권, 燭 10자루, 쌀과 콩 40석과 棺槨을 부의하는 등 아예 국가차원에서 나서서 지원하고¹⁸⁸⁾ 있는데, 고봉례의 경우는 “前摠制”라고만 하여 按撫使로서의 직임은 나타나지 않는다.

이와 같은 사실에 비추어본다면, 고봉례는 右軍同知摠制에서 물러난 이후에 2品인 都安撫使¹⁸⁹⁾라는 직품의 밑인 안무사라는 직을 수여해 준 것으로 볼 수 있다. 즉, 김정준이 재위시에 제주지역의 성주의 후손이라는 신분적 지위를 고려하여 都安撫使를 도와 土官들을 회유하고 위무하는 역할을 맡겼다고 볼 수 있겠다. 여기서 고려해 보아야 할 부분은 고봉례의 경우는 그 직임의 내용에 따라 相避制의 규정에 저촉될 수 있는 경우였다. 相避란 京官職이나 地方官職에서 官員과 親族 關係가 있는 者가 함께 벼슬을 하는 것을 피하는 것을 말한다.¹⁹⁰⁾ 이 상피제는 『經國大典』에는 물론 『經濟六典』과 『續集詳節』에도 수록되었다.¹⁹¹⁾

그런데 상피제의 경우는 인물간의 상피이며, 인물과 지역 간의 상피는 아니다. 예를 들어 감사와 수령이 동일한 지역에서 동시에 부임할 때에 서로가 친인척관계가 있게 될 때 비로소 상피제가 논의되는 것이며, 본인의 출신지역에 감사 혹은 수령의 자격으로 파견이 될 때에는 이를 상피제로 논의해야 할 실정법상의 근거가 없다.¹⁹²⁾ 이는 조선시대의 최후의 법전인 『大典會通』에서도 마찬가지이다. 그러나 本

186) 『太宗實錄』 卷21, 11년 5월 13일 계유조. “賻前摠制高鳳禮妻喪米三十石, 紙百卷, 且賜棺槨, 遣人致奠.”

187) 『太宗實錄』 卷22, 11년 8월 27일 병진조. ‘前摠制高鳳禮上言: “濟州都州官左都知, 臣之世職也. 乞代以長子尚濫.” 從之.’

188) 『太宗實錄』 卷22, 11년 11월 29일 병술조. ‘前摠制高鳳禮卒. 鳳禮, 濟州人也. 上悼甚, 命代言曰: “此人愛慕寡人, 遠離親戚而來仕, 甚可憐也. 今其亡也, 予甚哀之, 喪葬之具, 其悉賻恤.” 兩殿皆賜祭, 賻紙百五十卷, 燭十丁, 米豆四十石及棺槨.’

189) 都安撫使와 按撫使의 품계의 관계는 사료 ㉑의 내용 참조.

190) 한국법제연구원, 『經國大典』, 1993, 161쪽.

191) 연세대학교 국학연구원 편, 『經濟六典 輯錄』, 1995, 56-57쪽.

192) 李存熙는 「觀察使制와 그 運營」, 『朝鮮時代地方行政制度 研究』, 一志社, 1990, 124-125쪽에서 “『世宗實錄』 卷13, 3년 8월 13일 계묘조, 『世宗實錄』 卷100, 25년 6월 6일 기축조, 『端宗實錄』 卷13, 3년 1월 30일 병자조에 의하면, 北道地方인 平安道, 咸鏡道人들은 土官으로서 守令에 임명되거나 轉遞過程에서 相避制가 그대로 적용되지 않는 경우가 대부분이었고, 忠淸道등 南部地域의 경우에도 특수성을 고려하여 本鄉相避가 적용되지 않고, 本鄉인이 守令으로 임명되는 경우가 있었다.”고 한다. 반면, 韓相俊은 「朝鮮朝의 相避制에 對하여-官職을 中心으로」, 『大邱史學』 9, 大邱史學會, 1975, 45쪽에서 “그러나 守令의 本鄉相避의 기록이 많이 보이지 않는 것은 그것이 잘 준수되었음을 反證하여 주는 것이 아닐까 생각한다.”고 한다.

그러나 『經濟六典』에서부터 조선시대 최후의 법전인 『大典會通』까지 相避制를 논의하면서 本鄉相避에 관한 논의가 계속적으로 있었음에도 불구하고 한 차례도 법 형식적으로 규정이 되지 않았다

鄉相避도 성종대의 기록에는 彈劾의 대상으로 나타나고 있는 점을 보아¹⁹³⁾ 명문 규정이 없다고 해도 해석의 범위를 통하여 本鄉相避도 상피의 범주에 포함시키고 있다고 생각이 된다. 그러면 이와 같은 相避制의 운영 형식에서 고봉례를 按撫使로 삼은 것은 법 적용의 관점에서 크게 문제가 될 것이라 생각되지 않는다. 더욱이 고봉례를 按撫使로 단독으로 삼은 것이 아니라, 김정준을 都安撫使로 하여 그 하위의 기관으로서 토관세력을 결집시키는 역할을 고봉례로 하여금 부여했다고 하면 더욱 그렇다.

2) 萬戶

조선 초기 제주목사의 경우에는 1466년(세조 12) 이전까지는 단순 목사라는 직임만을 가지고 부임하는 경우는 없었으며 모두 兼職이었다. 위에서 언급한 안무사가 여기에 해당될 것이나, 이와는 다른 직인 萬戶라는 관직이 눈에 띈다. 萬戶兼牧使 呂義孫과 萬戶兼牧使 李忱이 그러한 경우인데, 그러면 과연 여기서 말하는 만호라는 직임의 실체는 蒙古의 병제로서 一萬夫의 長은 만호 그 다음은 천호, 백호순이다. 忽必烈이 內職으로서 五衛를 세워 宿衛를 총괄하게 하고 外職으로는 만호 밑에 총관을 두고 천호 밑에 총파를 두고 백호 밑에 강압을 두어 樞密院으로 총괄하게 하였다. 外職의 최고 무직이 만호이며, 만호에는 都萬戶(정3품), 都副萬戶(종3품), 萬戶(정3품), 副萬戶(종3품 또는 정4품) 등이 있다. 만호의 임무는 國防·治安 및 기타를 수행한 것으로 보인다고 하였다.¹⁹⁴⁾

또 『經國大典』에는 만호가 종4품 무관직으로 규정되어 있으며, 兵馬萬戶와 水軍萬戶로 나뉘어져 있다. 병마만호는 永安道(현재의 咸鏡道)와 平安道에만 나타나며, 수군만호의 경우는 평안도를 제외한 各道에 설치되어 있다.¹⁹⁵⁾ 그런데 만호의 하위직으로 구성되는 천호, 백호, 진무 등은 앞서 토관제를 논의하면서 이미 1404년(태종 4) 이전에 제주지역에는 토관으로서 都千戶, 上千戶, 副千戶라는 명칭이¹⁹⁶⁾ 나타

는 것은 다분히 의도적인 것라 생각지 않을 수가 없다. 특히 外官職기피 현상이 조선시대를 걸쳐 고질적으로 계속되어온 상황 하에서는 外官의 資源을 애써 法으로 규정하면서까지 減尠야할 이유가 없는 것이다. 이는 결국에는 사안의 중대성에 따라 해석을 통하여 本鄉相避를 적용하거나 적용하지 않는 탄력성을 갖출 수 있는 여지를 두게 된 것이라 볼 수 있다.

법 규정의 형식에서 본다면 이는 그다지 바람직한 입법형식은 아니다. 이는 분명한 기준없이 집권 세력의 恣意에 따라 법 규정의 해석이 달라지는 결과를 야기하여 법적 안정성을 심각하게 훼손할 수 있기 때문이다. 이에 관하여는 차후에 좀 더 진전된 연구가 있기를 기대한다.

193) 韓相俊, 위의 논문, 1975, 43-45쪽 참조.

194) 崔壹聖, 「高麗의 萬戶」, 『清大史林』 45, 淸州大學校史學會, 1985, 220쪽 참조.

195) 『經國大典』 「兵典」, 外官職條.

난다고 하였다. 그러면 과연 이들 토관과 만호의 관계가 어떤 연결고리가 있는 것은 아닌지 의구심이 생긴다.¹⁹⁷⁾

元 간섭기에 설치되기 시작한 萬戶府는 元 간섭기를 벗어났음에도 불구하고 그대로 존속하는 한편, 東西北面에는 오히려 고려의 의지에 의하여 萬戶府가 설치되기에 이른다. 또한 元 간섭기에 하삼도 이남에 설치된 合浦(현재의 경상남도 마산시 合浦)·全羅道·耽羅 萬戶府는 왜구의 침략에 대비하기 위한 성격의 수군만호부로 전환하게 되고, 조선 초기에 이르러서는 東西北面의 萬戶府는 軍翼道로, 즉 만호부에서 군사단위인 「道」로 개편되고, 수군만호부도 「府」가 없어지고 만호라는 직명만이 남아 各 道의 수군절제사 아래 各浦의 鎮將으로 임명된다.¹⁹⁸⁾

만호부 설치 이전에 제주지역의 군대가 三別抄의 항쟁 및 일본정벌과 관련하여 鎮戍軍으로 편제되어 있다는 내용의 사료가 주목된다.

F-① 濟州副使 判禮賓省事 羅得璜에게 防護使를 겸임시켰다. 조정에서 논의하기를 제주는 해외의 巨鎮이며 송나라 상인들과 왜인들이 무시로 왕래하는 곳이니 특별히 방호별감을 파견하여 비상사태에 대처하여야 한다고들 하였다. 그러나 옛 제도에는 다만 守營이 있을 뿐이므로 따로 방호를 둘 수 없었다. 그리하여 마침내 방호사를 나득황에게 겸임시켰던 것이다.¹⁹⁹⁾

-② 경상도 합포 등지 및 전라도 두 곳에 설치되어 있었던 진변 만호부를 관할 영솔하면서 우리나라의 군관들과 군인들을 징발하여 合浦, 加德, 東萊, 蔚州, 竹林, 巨濟, 角山, 內禮梁등 요해 지대와 탐라 등지에 파견하여, 배치하고 烽守隊를 설치하고 배와 군사들을 비밀리에 갖추어 두었으며 밤낮을 가리지 않고 감시 순찰하여 오로지 왜적을 방비하는 일을 주관하여 왔는데...²⁰⁰⁾

196) 『太宗實錄』 卷7, 4년 4월 21일 신묘조. “都千戶爲都司守, 上千戶爲上司守, 副千戶爲副司守.”

197) 李載堯은 「朝鮮前期의 水軍」, 『韓國史研究』 4, 韓國史研究會, 1970, 121쪽에서 “鎮撫, 知印, 令史 등은 平安·咸鏡道 地方에서는 土着人 중에 土官에 任用되던 鄉豪의 階層이었다. 平安·咸鏡道는 社會組織과 軍事組織이 直結되어 있었던 것으로 鎮撫, 知印, 令史 등의 名稱이 平安·咸鏡道의 軍事乃至 社會組織에서 나타나고 또 水軍組織에서 나타나고 있는 것으로 보아 平安·咸鏡道의 軍事組織과 水軍組織의 類似性을 指摘할 수 있다. 즉 두 軍事組織에 나타난 遺痕의 聯關性으로 생각된다”고 하였다.

198) 崔根成, 「高麗 萬戶府制에 관한 研究」, 『關東史學』 3, 關東大學史學會, 1988, 91쪽 참조. 또 閔賢九는 「朝鮮初期의 軍事制度와 政治」, 韓國研究員, 1983, 227-228쪽에서 “조선초기의 지방군사조직체제가 동서북면(東西北面)의 「翼軍(軍翼道)」 및 각도(各道)의 「騎船軍(水軍)」·「營鎮軍」·「守城軍」 등의 조직체제로 크게 나누어지는 바, 그 중에서 翼軍과 騎船軍의 조직체제가 각기 고려말의 「東西北面萬戶府」와 「水軍萬戶府」를 근간으로 재정비되었다”고 하고 있다.

199) 『高麗史』 卷25 世家25 元宗 1, 元年. “以濟州副使判禮賓省事羅得璜兼防護使 朝議濟州海外巨鎮宋商島倭無時往來宜 特遣防護別監以備非常 然舊制但守倅而已不可別置防護 遂以得璜兼之.”

200) 『高麗史』 卷32 世家32 忠烈王 5, 忠烈王 28年. “慶尙道合浦等處并全羅道兩處鎮邊萬戶府 摘撥本國軍官軍人見於合浦加德東萊蔚州竹林巨濟角山內禮梁等所把隘口去處及耽羅等處分俵置立烽暗藏船兵日夜看望巡緝專一隄備日本國賊軍.”

F-①에서는 제주지역에 防護使가²⁰¹⁾ 파견되고 있었음을 보여준다.²⁰²⁾ 이는 왜구를 막기 위한 일종의 수비형 조직형태로서의 鎭戍軍 혹은 후기의 營과 鎭이며²⁰³⁾ 제주의 경우는 이러한 방호체제가 고려의 요청에 의하여 耽羅軍民萬戶府가²⁰⁴⁾ 설치(1301년, 충렬왕 27년 7월)된 이후 F-②의 내용과 혼합되기에 이른다. 즉, 제주지역의 지방군제의 편제는 적어도 고려 후기에는 ‘鎭戍軍+萬戶府’라는 형식으로 나타나게 된 것이다.

이 탐라만호부는 1356년(공민왕 5)이후 폐지되기에 이르지만,²⁰⁵⁾ 五萬戶府 가운데서 合浦·全羅道 등의 진변만호부의 군사는 「鎭戍軍」이었다. 그런데 이 진수군은 前衛散職과 在京兩班으로 구성된 鎭邊別抄와 그보다 신분이 낮은 연해지역에 거주하는 군민의 부류가 여기에 속하였다. 그리고 이들 만호부의 군사충원방법은 각 만호부에 일정한 군현을 예속시켜 거기에서 군사를 초정토록 되어 있었다. 合浦·全羅道·耽羅 등의 만호부에는 분소가 각 隘口에 설치되어 있었으며 또한 그 중요지역에는 烽火를 세워 놓고 있었다.²⁰⁶⁾

여기서 주목되는 것은 만호의 관직체계이다. 즉, 만호부의 조직체계는 만호부의 직속관서인 鎭撫司를 비롯하여, 그 예하부대인 천호소·백호소로 조직되어 있었다.

201) 車勇杰, 「高麗末 倭寇防守策으로서의 鎭戍와 築城」, 『史學研究』, 1984, 136-138쪽에 의하면 “倭寇에 대비하여 선척(船隻)과 수군(戍軍)을 갖춘 시설을 충숙왕 8년(1321)까지는 적어도 防護所로 불리었으며, 충숙왕 8년부터 공민왕까지는 방호소(防護所) 혹은 방어소(防禦所)라 부르다가, 공민왕 원년 이후 7년 사이에 명칭이 바뀌어 戍라고 일컬었다고 한다. 또한 공민왕대 이후에는 이들 戍所가 營 혹은 鎭으로 불리었고, 이들 營鎭戍所는 조선왕조에 이르러 차츰 정연한 조직을 형성하고 都節制使·節制使·僉節制使·萬戶·權管의 戍所 책임체계와 營·鎭·堡·戍의 등급을 가지게 되는 시원적인 존재로서 의미를 가진다.”고 하였다.

202) 高昌錫은 「耽羅國時代史-先史時代부터 朝鮮初까지의 濟州道史-」, 서귀포문화원, 2007, 106쪽에서 “탐라에 진수군이란 명목으로 군대가 배치된 것은 삼별초 정벌직후이다.” 라고 하면서 「元高麗紀事」의 내용을 들고 있다. 하지만 반드시 ‘진수군’이라는 호칭이 아니어도 ‘진수군’의 시초라 할 수 있는 방호소는 앞서 소개한 원종 원년에 이미 설치되고 있다.

203) 여기서 이야기 하는 鎭은 세조 때에 완성된 鎭管體制인 지방방위체계로서의 ‘鎭’과는 사뭇 그 내용이 다르다. 세조대의 ‘鎭’은 지방의 단위 자체가 하나의 군사적 조직을 가지는 것으로서 세조 4년(1458)의 기록에 “이제 教旨를 내려서 濟州·旌義·大靜 등의 3읍도 또한 鎭을 설치하도록 하였으니, 청컨대 제주를 主鎭으로 삼고, 정의·대정 양읍을 소속하게 하소서”라고 하여 제주목이라는 행정편제에 있어서의 명칭이 군사편제에 있어서는 하나의 主鎭이라 불리게 되는 것이다(『世祖實錄』 卷11, 4년 윤2월 12일 경오조. ‘兵曹啓: “今降教旨, 濟州, 旌義, 大靜等三邑, 亦令設鎭. 請以濟州爲主鎭, 屬以旌義, 大靜兩邑.” 從之.’).

204) 물론 고려의 요청에 의하여 설치된 만호부는 탐라만호부만 있는 것이 아니었다. 崔根成(「高麗 萬戶府制에 관한 研究」, 『關東史學』 3, 關東大學史學會, 1988, 58쪽)에 의하면 당시에는 五萬戶府가 설치되었는데 “五萬戶府는 元이 高麗에다가 설치한 金州(合浦)·全羅道·王京(巡軍)·西京·耽羅萬戶府를 가리킨다.”고 한다.

205) 『高麗史』 卷39 世家 39 恭愍王 2, 恭愍王 5年 “世皇東征日本時所置萬戶中軍右軍左軍耳其後增置巡軍合浦全羅耽羅西京等萬戶府並無所領軍徒佩金符以夸宣命召誘平民妄稱戶計勒令州縣不敢差發深爲未便如蒙欽依世祖皇帝舊制除三萬戶鎭守日本外其餘增置五萬戶府及都鎭撫司乞皆革罷.”

206) 崔根成, 「高麗 萬戶府制에 관한 研究」, 『關東史學』 3, 關東大學史學會, 1988, 67쪽.

진무·천호·백호 등은 각기 진무소·천호소·백호소의 長을 지칭하는 관직이다. 그리고 만호부의 관원구성을 보면, 元 만호부제의 관원구성과 같이 집정관인 達魯火賊과 그 長인 도만호·상만호·만호, 副將인 부만호를 비롯하여 군관인 진무, 행정관인 총관, 제공, 녹사가 設官되어 있었고, 그 예하부대인 천호소와 백호소에는 각기 천호와 백호가 있었다.²⁰⁷⁾

그런데 여기 東西北面의 만호의 관직체계는 이미 前 시기에 설치되었던 五萬戶府의 관직체계와는 사뭇 달랐다. 즉, 만호부의 지휘체계는 그 조직체계에 따라 만호—千戶—百戶—統主의 順으로 되어 있어 획일적이고도 순차적인 지휘계통을 갖고 있었다. 만호부의 관원구성을 보면, 만호부에는 長인 도만호·상만호·만호·副長인 도만호 등이, 그 예하부대인 翼에는 長인 상천호·천호, 副長인 부천호 등이, 그리고 그 밑에 백호·통주가 設官되어 있었다.²⁰⁸⁾

이러한 동서북면의 만호부는 왜구와 흉건적 및 외국의 침입을 막기 위한 목적을 가졌다는 의미에서 제주 역시도 같은 성격의 기능을 부과하여 이를 土官이라는 관직계층에게 맡긴 것이 아닌가 하는 생각이다. 그리고 耽羅軍民萬戶府가 폐지된 이후에도 禡王代부터 恭讓王에 이르기까지 만호의 명칭을 가진 외관이 제주지역에 계속적으로 파견되고 있음도²⁰⁹⁾ 軍의 임무를 맡기기 위함이라고 생각된다.

따라서 제주지역의 土官은 고려 元宗 元年의 防護所 설립이래로 元 지배기의 탐라 총관부 및 군민만호부의 직속 관리의 역할을 맡아오다가 조선이 개창되면서는 지방의 완전한 실세로 등극하여 제주민과 수령의 중간자의 역할을 할 수 있는 지위가 된 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 앞에서 제시한 「토관조직도」에 보이는 제주지역 토관의 직위는 그 유례를 찾을 수 없을 정도로 복잡하다. 이는 앞서 『高麗史』 金之錫傳에서 말하는 ‘수백 명의 아전’의 내용과도 관련이 있어 보이며, 제주의 土官은

207) 崔根成, 위의 논문, 1988, 64쪽. 그런데 여기 설명에서는 관직명으로서의 都千戶가 빠져 있다. 하지만 『高麗史』의 기록에는 “...합포 都千戶 李東搏와 金元穀을 사형하였다”라는 내용으로 보아, 합포만호부에도 都千戶라는 관직명은 존재하였으며, 이는 萬戶府의 長이 都萬戶라고 불리운 것처럼 千戶所의 長을 都千戶라 부르고 있는 것이 아닌가 생각된다(『高麗史』 卷113 列傳 26, 崔瑩. “合浦都千戶李東搏金元穀”).

208) 崔根成, 위의 논문, 1988 80쪽. 그런데 이 논문에서는 “..그런데 元 干涉期の 萬戶府內에 設官되었던 鎭撫·知印 등의 관직을 東西北面萬戶府에서는 찾아볼 수가 없다. 그러나 이는 朝鮮初期의 軍翼道體制에서는 이 관직들이 設官되고 있었던 점으로 보아 東西北面萬戶府에도 이와 같은 관직이 設官되었을 것으로 추측된다.”고 한다.

209) 진영일, 『고대 중세 제주역사 탐색』, 보고사, 2008, 248쪽. 그리고 高昌錫, 「耽羅國史料集」, 新亞文化社, 1995. 355쪽에 의하면 禡王代부터 恭讓王에 이르기까지 萬戶의 직임을 가지고 제주에 牧使로 부임한 외관은 金仲光(金仲光, 禡王 1년), 李英益(李英益, 禡王 3년), 朴義龍(朴義龍, 禡王 8년), 朴永茂(朴永茂, 禡王 11년), 玉散奇(玉散奇, 禡王 14년), 庾龜山(庾龜山, 恭讓王 2년) 총 6명이다.

元の 지배기를 거치면서 土官이라는 지역적 관리로 등장하게 되었다고 볼 수가 있겠다.

한편, 『經國大典』의 규정에는 千戶가 水軍과 관련하여 나타나고 있으며,²¹⁰⁾ 百戶의 존재는 보이지 않는다. 더군다나 토관직의 규정에서 조차도 천호와 백호의 명칭이 나타나지 않는데, 이는 토관직 자체가 사라진 것이 아니라, 천호와 백호의 명칭이 더 이상 토관과 관련하여 의미를 가지지 않음을 나타내는 것이다.

조선 초기에 제주에 부임한 여의손과 이침은 모두 만호를 겸한 목사이고, 金天伸과 金思敏은 첨절제사²¹¹⁾를 겸한 목사이다. 이는 당시의 조선사회가 왜적방어를 위해 얼마나 큰 노력을 기울이고 있는지를 새삼 엿볼 수 있게 하는 대목이다.

더욱이 제주지역은 倭와 지리적으로 매우 가까운 지역이면서 동시에 사면이 바다로 둘러싸인 섬이라는 측면에서 만호는 水軍과 관련된 것이라 쉽게 믿고 싶지만 이를 인정할 만한 명확한 증거를 발견하기가 쉽지가 않다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 제주지의 경우는 지역적 특색으로 인하여 어느 한 兵種에 치중할 수는 없는 위치에 있다. 다시 말해 타 지역과 같이 공간적으로 서로 연결이 되어 군사 및 행정지휘체제를 확고히 할 수도 없으며, 水軍과 陸軍이 타 지역으로부터의 지원을 받아내기에도 힘든 조건 속에 있었다. 이는 제주지역의 행정 및 군사에 관한 모든 권

210) 『經國大典』 「兵典」, 番次都目, 漕卒. “..世傳其任物差他役. 每船有領船一人 十船有統領一人 三十船有千戶一人.(領船·統領則海運判官差定. 千戶則海運判官擇報戶曹.)” 여기에서 千戶의 지위는 漕卒로서 軍指揮官이 아니었다.

211) 조선 초기 각 道에는 관찰사와는 다른 군사적 임무를 전임으로 하는 兵馬節度使(都節制使)가 파견된다. 이 兵馬節度使(兵使)는 1466년(세조 12)전에는 兵馬都節制使로 그 이후에는 兵馬節度使로 불리웠지만 한결같이 도내 육군의 최고지휘관으로서 중앙과 지방의 군사체계를 연결하는 중요한 존재였다. 여기서 나타나는 僉節制使는 초기의 都節制使가 직접 道의 군사를 책임지는 직책이라고 한다면, 僉節制使는 각 鎭에 분속되어 이 鎭을 중심으로 주위의 여러 諸邑을 관할해가는 군사직책이었다. 그런데 太祖 6년 5월 兩界를 제외한 각도의 都節制使가 잠시나마 혁파되기에 이른다. 대신 남방 5도의 연변에는 鎭이 설치되어 僉節制使가 두어지고 지방군의 일부가 鎭軍으로 편성되었다. 이러한 변화가 일어나게 된 직접적 계기는 그 전년 12월 이후의 왜구의 대규모 침입에 대한 군사작전 실패에서 찾아진다. 당시 倭船 60척이 寧海에 침입하여 토지와 식량의 지급을 요구하자 조선 정부는 鷄林府尹 柳亮을 통하여 이들을 설득하는 한편 다음 해(太祖 6년) 1월초에 慶尙·忠淸·全羅·京畿左道 등 4道 군사의 합동작전으로 이들을 격퇴하였으나 각도의 都節制使가 소극적으로 임하거나 기일에 맞추지 못하여 모두 論罪된 사건이 일어났던 것이다. 즉, 이때에 僉節制使가 잠시 都節制使를 대신하기는 하였으나 定宗이 즉위하면서부터 계속되고 있으며, 僉節制使는 都節制使의 관할아래서 군사적 지휘를 받게 된다(吳宗祿, 「朝鮮初期 兵馬節度使제의 成立과 運用」(上), 『震檀學報』 60, 震檀學會, 1994, 참조).

제주지역은 당시에 全羅道の 관할하에 있었기 때문에, 全羅道에 都節制使가 파견이 되면, 제주에는 次職인 僉節制使가 파견되었을 것임은 자명하다. 때문에 태조 5년의 군사작전실패에 따른 僉節制使體制로의 변환과 관계없이 제주 지역에는 僉節制使가 파견될 것이라는 점은 변함이 없다. 문제는 陸軍이 아닌 水軍의 都節制使가 언제 설치되었는가인데, 吳宗祿은 “太祖代 末에는 下三道에도 水軍都節制使가 두어진 것으로 보인다.”고 하고 있다(같은 논문, 89쪽). 그러나 太祖 3년에 이미 慶尙道水軍僉節制使가 나타나는 점으로 보아, 건국초기에 이미 水軍都節制使가 두어졌던 것으로 생각된다(『太祖實錄』 卷5, 3년 2월 13일 계미조. “慶尙道水軍僉節制使安處善斬倭十二級.”).

한을 수령에게 주어야 하며, 수령은 이에 대한 막중한 책임을 가지고 있었다. 제주 지역에 관한 水軍萬戶府의 설치²¹²⁾ 및 僉節制使의 兵種 속성에 대한 전거를 쉽게 찾을 수 없는 것은 제주지역 자체가 하나의 軍道 역할을 하고 있었기 때문인지도 모른다.

결국 조선 초기 萬戶의 직임을 겸대한 목사는 고려시대와는 달리 제주지역에 토관의 명칭으로 나타나는 도진무, 천호, 백호와와는 직접적인 관계가 없으며, 이 시기부터는 중앙에서 파견된 地方官과 제주지역의 토착세력이라는 성격을 가지고 상호 대립 및 보완 작용을 하는 지배체제를 편성하게 된다.

제주도가 三邑으로 나뉘는 이후에는 濟州牧·旌義縣·大靜縣등 과 같이, 牧과 縣의 읍격을 지닌 3개 군현 단위로 편제되고, 이들은 자신이 관할하던 영역 범위를 지니게 되었음과 아울러 모두 수령이 파견되기에 이르렀다. 그럼에도 불구하고, 중앙정부가 제주도내 三邑을 운영했던 형태는 육지부의 여느 군현 지배와는 달랐다.

제주도 지역이 제주목·대정현·정의현 등으로 구획된 이후에는 중앙정부가 삼읍에 파견한 외관 중심으로 행정적 지배가 이루어졌다. 제주목에는 수령으로서 牧使(正3品), 그 휘하 判官(從5品)·教授(從6品)·檢律(從9品)·審藥(從9品), 대정현과 정의현에도 각각 수령으로서 縣監(從6品), 그 휘하 訓導(從9品) 등의 외관이 파견되었다.²¹³⁾ 제주목의 외관은 東軒 등의 관아가 들어선 읍치이자, 읍성이었던 제주성을 거점으로 삼아 토착세력으로 구성된 鄉吏層이나 典吏層, 혹은 土官層 등의 지방행정 말단 실무자를 거느려 제주목 관내의 행정업무를 다루었다. 대정현과 정의현의 외관도 자신이 파견된 군현의 읍치이자, 읍성이었던 大靜縣城과 旌義縣城을 각각 거점으로 삼고, 역시 토착세력으로 편제된 지방행정 말단 실무자의 조력을 받으면서 양 군현 관내의 행정업무를 각각 맡아 처결했다.

특히, 제주목·대정현·정의현은 모두 全羅道에 속하는 군현이기는 하였으나, 대

212) 김일우는 『고려시대 탐라사 연구』, 신서원, 2000, 366쪽에서 “고려왕이 임명권을 행사한 탐라만호는 당시 육지부에서도 확인되고 있듯이, 만호부의 장관이 아니라 만호의 명칭을 가진 군사책임자에 불과했던 것으로 보인다. 이는 탐라만호부가 폐쇄된 이후에는 탐라에 만호부가 설치된 사실이 전혀 드러나고 있지 않으며, 목사가 왕왕 만호를 겸직했다는 사실 등에 의해서도 뒷받침되고 있다. 그리고 탐라만호 직책은 조선시대 태조 6년(1397)까지 지속되다가 이후에 비로소 폐지되었다.”고 하고 있다.

그러나 왜구의 침입과 관련하여 생긴 水軍萬戶府의 경우는 그 설치 장소가 제주뿐만이 아니라 전국적으로 확실히 않으며, 만호부의 장관으로서 萬戶도 존재하였고, 水軍萬戶는 他官職을 겸직하기도 하였다(崔根成, 「高麗 萬戶府制에 관한 研究」, 『關東史學』 3, 關東大學史學會, 1988, 84-88쪽). 이러한 이유로 제주지역에 원간섭기 이후의 탐라만호부의 설치를 단순히 부정할 수는 없는 것이라 생각된다.

213) 『世宗實錄地理志』 全羅道 濟州牧 ; 『經國大典』 권1, 吏典 外官職 全羅道.

정현과 정의현의 수령은 전라도 관찰사와 상하관계를 맺고, 그의 지휘와 감독 및 考課를 받았던 것이 아니라 제주목사의 통제하에 두어졌다. 그리고 제주목사는 전라도 관찰사의 지휘와 감독 및 考課를 받았다.²¹⁴⁾

한편, 守令의 임무 중에 조선전기의 활동상황을 보면, 주로 倭敵의 침입 방어와 목장에 관련한 내용들이 보이고 있음을 알 수 있다. 왜적의 침입과 관해서는 앞서 萬戶와 都安撫使절에서 제주목사가 軍職을 겸대하고 지방에 부임하였다는 내용으로 설명하였다.

여기에서는 조선전기에 파견된 제주목사들의 활동 중에 비중이 높은 監牧官으로의 내용을 밝히고자 한다. 監牧역시도 위에서 언급한 수령 7사의 규정에는 포함되지 않았다. 그러나 그렇다고 해서 褒貶에까지도 제외된 것은 아니다. 이는 다음의 기사에서도 확인되는데,

F-③ 監牧官을 겸임한 수령의 黜陟을 다만 馬匹 繁殖의 數만으로 한다면, 七事를 마음 먹어 행하지 않을까 염려됩니다. 청하건대 이제부터 褒貶은 마필의 증산이 많고 적음과 칠사를 잘하고 못한 것을 통산하여 시행하게 하소서. 하니, 그대로 따랐다.²¹⁵⁾

F-④ 監牧兼守令을 殿最할 때...²¹⁶⁾

위의 기사에서는 수령이 감목관을 겸임하고 있다는 것과, 감목관을 겸임한 수령의 마필 번식수가 수령 7사의 항목과 비견되는 것임을 알 수가 있다. 이와 같은 내용으로도 수령 7사의 규정은 예시적인 규정에 불과한 것이며, 수령 7사가 아닌 업무를 찾아내는 것이 더 중요한 과제라 생각된다. 監牧官의 내용에 앞서 먼저, 잠시 제주도의 인구분포에 관하여 알아보도록 하겠다.

F-⑤ 12월의 중서성 지시에 의하여 제주의 백성 1만 2백 23명에게도 모두 공급하였다.²¹⁷⁾

-⑥ (제주목은) 호수가 5천 2백 7호요, 인구가 8천 3백 24명이요.

214) 金東柱, 「朝鮮時代 濟州道の 郡縣構造와 支配體制」, 『濟州道史研究』, 창간호, 제주도사연구회, 1991, 2-11쪽.

215) 『世宗實錄』 卷30, 7년 11월 14일 기유조. “兼監牧守令黜陟, 只以馬匹孳息之數, 則恐七事不用心舉行. 請自今褒貶, 以馬匹孳息多小及七事能否, 通計施行. 從之.”

216) 『世宗實錄』 卷109, 27년 8월 28일 기사조. “兼監牧守令殿最”

217) 『高麗史』 卷27 世家27 元宗 3, 15년. “十二月 奉省旨濟州百姓一萬二百二十三人悉行供給”

(정의현은) 호수가 6백 85호요, 인구가 2천 73명이다.

(대정현은) 호수가 1천 3백 57호요, 인구가 8천 5백 명이다.²¹⁸⁾

- ⑦ 지금 세 읍의 인구수를 조사하면 장정·늙은이·어린이 포함 6만 3천 4백 74명 인데²¹⁹⁾
- ⑧ 제주 세 고을에는 사람은 많은데 땅은 좁아서 民戶가 9천 9백 35호이요, 인구가 6만 3천 93명이며, 田地는 9천 6백 13결 48卜이므로²²⁰⁾
- ⑨ 濟州의 號牌分臺 姜遇文이 아뢰기를, “지난 9월에 시작하여 3고을의 사람에게 號牌를 준 숫자가 총 1만 6천 4백 70명입니다.” 하였다.²²¹⁾
- ⑩ 신이 濟州를 살펴보건대, 땅이 좁고 메마르며 전토는 9천 80여 結인데 그곳 백성은 9천 4백여 口이니, 전토는 적고 사람은 많기 때문에 백성의 먹을 것이 넉넉지 못 합니다.²²²⁾
- ⑪ 대개 제주는 바다 가운데 있어 땅의 넓이가 거의 500리이며 주민이 8~9천호에 목마 역시 수 만 필이다.²²³⁾

F-⑧의 내용을 보면 濟州의 경우는 인구가 6만 3천 93명이고 民戶가 9천 9백 35호이므로 각 호는 6~7명의 인원으로 구성되고 있음을 알 수 있다. 그리고 F-⑥의 「世宗實錄地理志」에 나타난 인구수인 약 1만 8천 9백명은 『세종실록』 지리지에 비록 1454년(단종 2) 3월에 완성은 되었으나,²²⁴⁾ 그 기초가 된 지리지의 내용은 이미 1425년(세종 7)에 완성이 되므로²²⁵⁾ 高麗 元宗시기부터 세종 초까지는 인구가 8천여 명이 증가한 것을 알 수 있다. 그리고 10년 뒤인 1435년(세종 17)에는 무려 10배 이상

218) 『世宗實錄地理志』 全羅道, 濟州牧. “戶五千二百七, 口八千三百二十四, 軍丁二千六十六名”, 旌義縣. “戶六百八十五, 口二千七十三”, 大靜縣. “戶一千三百五十七, 口八千五百”

219) 『世宗實錄』 卷66, 16년 12월 7일 경술조. “今考三邑人丁之數, 壯老弱共六萬三千四百七十四名.”

220) 『世宗實錄』 卷70, 17년 12월 12일 기유조. “濟州三邑, 人多地窄, 民戶九千九百三十五, 人口六萬三千九十三, 田則九千六百十三結四十八卜”

221) 『世祖實錄』 卷34, 10년 11월 23일 임신조. ‘濟州號牌分臺姜遇文啓: “去九月始, 三邑人受號牌數, 總一萬六千四百七十名.” ’

222) 『成宗實錄』 卷91, 9년 4월 8일 기해조. “臣見濟州地隘而瘠, 其田九千八十餘結, 其民則九千四百餘口, 田少而人多, 故民食不裕.”

223) 이원진, 『耽羅誌』, 「觀德亭重修記」, 徐居正 記 “蓋州在海中 地廣幾五百里 居民八九千戶 牧馬亦數萬匹”

224) 『端宗實錄』 卷10, 2년 3월 30일 신사조. “春秋館撰進 《世宗大王實錄》 一百六十三帙.”

225) 서인원, 『世宗實錄地理志 編纂의 再檢討(1)』, 「東國歷史教育」 7·8, 東國大學校歷史教育科, 1999, 2, 223-224쪽 에서는 “각 도의 지리에 관한 내용이 6개월만에 보고되어 다시 검토 후 작성되었는데, 경상도지리지의 경우를 보면 총 1년 남짓한 시간 동안에 지리지를 나름대로 작성하여 보고한 것이다. 즉, 시간적 특징으로 보면, 이 당시 각 지방별로 혹은 중앙에 지지 편찬에 가능한 기초 자료가 상당수 존재했다는 것을 알 수 있다.”고 하고 있다.

의 인구가 늘어 6만 3천여 명이 되고, 이 숫자는 성종대에도 계속적으로 지속되고 있다. 즉, 세종 7년부터는 인구가 년마다 1만 명씩 늘다가 1435년(세종 17)을 기점으로 더 이상의 인구 증가는 나타나지 않음을 알 수가 있는 것이다.

한편, 세종 17년의 민호의 통계 곧 9,935戶의 약 4분의 1에 해당하는 인원이 牛·馬牧場에 참여하고 있고, 여기에 羊場·鹿場·羔場·猪場·獐場 등의 참여한 인원과 또한 사영목장에 참여한 인원을 합치면 그 수는 방대하여 제주도민의 과반 또는 그 이상을 헤아리게 되었으니, 이로써 제주도목장운영에 참가한 인원의 규모를 가히 이해할 수 있다고 하고 있다.²²⁶⁾

제주지역의 본격적으로 목장을 건설하기 시작한 것은 기록상으로는 충렬왕 2년에 보이기 시작한다.²²⁷⁾ 즉, 元이 고려를 지배하기 시작하면서 본격적으로 제주지방에 목축업을 시작한 것이다. 이는 元이 망하고 명이 세워지는 국제적 정세와, 고려 이후 조선이 개창되는 국내적 정세에도 영향을 받지 않고 濟州는 오히려 조선조에 들어서면서 더욱더 확고한 목장으로서의 지위를 차지하게 된다. 곧 제주도는 자연적 조건이 목축업에 적합하고, 또 麗末에는 蒙古式 牧畜 관리방법 및 기술이 도입된 데다가 조선시대에는 外交·軍事·産業面에서 牛·馬·羊 등이 더욱 필요하게 되어, 마침내는 가장 정비된 목축사육방식을 갖추게 된 것이다.²²⁸⁾

제주의 경우에도 다른 지방의 목장과 같이 감목관이 두어져 목장의 최고 관리 감독자로 임명되고 있는데, 감목관에 대한 의미는 세종연간에 한 차례 변화를 거친 듯하다. 다시 말해 監牧官이라고 하면 일반적으로 ‘말을 기르고 번식시키는 일을 맡는 것’²²⁹⁾, ‘목양牧養의 임무를 맡는 것’²³⁰⁾을 의미하였다가 세종 22년 5월에 제주의

226) 南都泳, 「朝鮮時代濟州島牧場-韓國牧畜業 研究의 一端-」, 『韓國史研究』4, 韓國史研究會, 1969, 109쪽.

227) 『高麗史』 卷28 世家 28, 忠烈王1, 2年. “元遣塔刺赤爲耽羅達魯花赤以馬百六十四來牧.” 그러나 이 기록상의 시기에 관하여는 다소 다툼이 있다. 高昌錫, 『耽羅國時代史-先史時代부터 朝鮮初까지의 濟州道史-』, 서귀포문화원, 2007, 109-110쪽에서는 “『중보문헌비고』에서도 충렬왕 2년에 원나라에서...방목하였다고 한다. 이에 비해 『고려사』지리지 전라도 탐라현 항목에는 충렬왕 3년에 원나라에서 목장을 설치했다고 차이를 보이고 있다. 그러나 3년은 2년의 착오로 보아야 할 것이다.”고 하는 반면, 김경옥은 『고려사절요』의 기록과 조선시대에 간행된 각종 지리지를 비롯하여 현전하는 『탐라지』에 충렬왕 3년에 원나라가 제주도에 목장을 설치하였다고 기재되어 있음을 근거로 “元이 耽羅에 牧馬 160필을 보내 방목을 시작한 것은 충렬왕 2년이고, 제주목장이 기틀을 마련하여 馬 이외에 소·낙타·나귀·양 등 다양한 동물을 본격적으로 사육하기 시작한 것은 충렬왕 3년으로 이해된다.”고 한다(김경옥, 「濟州牧場的 設置와 運營-耽羅誌를 중심으로」, 『지방사와 지방문화』 4-1, 역사문화학회, 2001, 49쪽).

228) 南都泳, 「朝鮮時代濟州島牧場-韓國牧畜業 研究의 一端-」, 『韓國史研究』 4, 韓國史研究會, 1969, 77쪽.

229) 『世宗實錄』 卷18, 4년 윤12월 20일 계유조. “牧場所在各官守令, 皆兼監牧, 專掌牧養, 每當年終, 考其孳息多小, 以爲褒貶”, 『世宗實錄』 卷37, 9년 9월 2일 정해조. “其監養, 以其道僉節制使兼差監牧, 考察孳息.”, 『世宗實錄』 卷51, 13년 1월 24일 기축조. “各場監牧官, 勿令兼任驛丞, 專務牧馬孳息之事.”

兼監牧을 목사라고 호칭을 개편하면서 감목의 의미가 “牧養과 畜産에 관계되는 일을 오로지 관할하여 규찰하는 것”으로 좀 더 포괄적인 의미를 가지게 되었다.²³¹⁾ 그러다가 세종 23년 7월에는 감목관은 ‘牧養의 임무를 맡는 것’과 ‘馬政을 官掌하는 것’이라는 두 가지 의미를 가지게 되고, 전자의 경우는 대정과 정의현의 수령이, 후자는 제주목사(안무사)가 맡게 되었다.²³²⁾

그런데 監牧官을 두게 되는 과정은 일련의 치폐를 거치게 되는데, 이는 監牧이 軍國의 중한 일이기 때문에²³³⁾ 그 임명이나 선임에도 신중을 기하지 않을 수 없기 때문이다. 이로 인하여 세종 16년에는 監牧官을 2품 이상으로 하여금 천거하도록 하고²³⁴⁾ 1440년(세종 22)에는 2품 이상이 파견될 때에는 知監牧事라고 칭하게 함은 물론²³⁵⁾ 監牧官도 별도의 관리를 파견하기도 하고, 濟州子弟를 임명하는 등의 복잡한 과정을 거치고 있다. 이 내용을 <표 5>로 만들어 보면 다음과 같다.

<표 5> 시기별 감목관의 변화

연대	감목관의 변화
1398년(태종 7)	목사겸임
1408년(태종 8)	감목관을 따로 둠(동·서도 각각 감목관 2인, 진무 4인)
1434년(태종 16)	동·서도(旌義縣, 大靜縣)현감이 감목관 겸임
1428년(세종 10)	본주는 판관이 겸임 동·서도(旌義縣, 大靜縣)현감이 감목관 겸임
1431년(세종 13) 2월	제주자제가 감목관 겸임
1431년(세종 13)11월	제주의 守丞들 모두에게도 감목관 겸임
1434년(세종 16) 4월	전임 감목관 파견
1435년(세종 17)	모든 수령이 감목관 겸임

230) 『世宗實錄』 卷51, 13년 2월 1일 병신조. “各道監牧官, 勿兼差驛丞, 使專牧養之任.”

231) 『世宗實錄』 卷89, 22년 5월 6일 정미조. “自今濟州兼監牧, 乞倣古制, 別稱他號爲便. 令吏曹稽古制稱號, 以牧使兼差, 統三邑馬政, 凡干牧養畜産, 專管糾察 從之.”

232) 『世宗實錄』 卷93, 23년 7월 18일 임자조. “且按撫使既管掌馬政, 而旌義, 大靜兩邑守令, 亦且兼任牧養, 則別遣監牧官, 非徒乘傳之煩, 官多民小, 實爲有弊. 自今革監牧官, 以兩邑守令, 分掌牧場, 令按撫使料理. 從之.”

233) 『世宗實錄』 卷89, 22년 5월 6일 정미조. “馬政, 軍國所重.”

234) 『世宗實錄』 卷64, 16년 4월 26일 계유조. “馬政, 軍國重務. 各道監牧官, 令二品以上薦而差之.” 그런데 이 기사의 의미를 김경옥은 에서 제주목사가 2품이상으로 직질이 변경되어 파견되었다고 이해하고 있는 듯하다(김경옥, 「濟州牧場의 設置와 運營 - 耽羅誌를 중심으로」, 『지방사와 지방문화』 4-1, 역사문화학회, 2001, 67쪽). 그러나 2품 이상으로 제주목사를 파견한 것이 아니라, 제주목사의 천거 자격자를 2품 이상으로 하자는 이야기이다. 이는 세종 22년 기사에서 “監牧官을 2품 이상으로 하여금 각각 한 사람씩 천거하도록 이미 일찍이 立法하였으나”라고 하여 확인되고 있다(『世宗實錄』 卷89, 22년 6월 10일 경진조. “馬政, 軍國重事, 故監牧官令二品以上各舉一人, 已曾立法.”).

235) 『世宗實錄』 卷89, 22년 6월 10일 경진조. ‘議政府據吏曹呈啓: “濟州牧使兼監牧之號, 稱濟州道按撫使知監牧事. 二品以上則依都節制使知招討營田事例, 亦稱知監牧事, 其牧使職銜, 仍舊.” 從之.’

1440년(세종 22) 5월	* 감목의 의미 변화 牧使가 세 고을의 마정을 통솔하고, 牧養과 畜産에 관계되는 일을 오로지 관할하여 규찰. 동·서도(旌義縣, 大靜縣)현감도 감목관 겸임
1440년(세종 22) 6월	濟州牧使가 監牧을 겸하는 호를 濟州道安撫使知監牧事라고 칭함.
1441년(세종 23) 7월	안무사가 마정 관장, 정의·대정 두 고을 守습이 목양 겸임.
1454년(단종 2)	안무사가 감목관 겸함 ²³⁶⁾
1469년(예종 1)	관관으로 절제도위·감목관을 겸함 ²³⁷⁾

이와 같은 과정 속에서 牧使가 감목관을 겸할 때에는 觀察使가 목사를 포함한 나머지 두 고을의 수령을 포폄하였고²³⁸⁾, 단독으로 전임 감목관이 파견되었을 때에는 감목관이 제주관관·정의현감·대정현감을 포폄하게 하였다.²³⁹⁾ 그리고 목사가 감목관을 겸하지 않을 때에는 목사가 정의현감·대정현감의 정적을 고사하여 觀察使에게 보내면, 관찰사가 포폄하였다.²⁴⁰⁾ 포폄에 관련한 규정의 변천은 다음의 <표 6>과 같다.²⁴¹⁾

<표 6> 감목관 포폄 규정의 변천

	1406년(태종 6)	1425년(세종 7)	經國大典 ²⁴²⁾
1. 기준	우마 10필 기준	우마 25필 기준	암말 100마리와 수말 15마리를 ‘一羣’(牛同) 一羣에 羣頭 1명 群副 2명, 牧者 4명
2. 등급	1년간 자식 7, 8필-상등 1년간 자식 5, 6필-중등 1년간 자식 3, 4필-하등	1년간 자식 20필 이상 - 상등 1년간 자식 15필 이상을 얻으면 - 중등 1년간 자식 15필 미만 - 하등	해마다 85마리 이상 번식(監牧官)에 3년간 통산하여 분기마다 連等 50마리 이상
3.	상등자 - 토관으로 임	2년 6개월(30개월)내에 上	羣頭에게 품계를 올려주되 특

236) 이원진, 『耽羅誌』, 建置沿革條, “魯山二年甲戌以按撫使兼監牧使”

237) 이원진, 『耽羅誌』, 建置沿革條, “睿宗元年己丑復置牧使兼兵馬水軍節制使以判官兼節制都尉監牧官”

238) 『世宗實錄』 卷68, 17년 6월 23일 계해조. “兵曹啓: “濟州道監牧官, 依他道例, 令全羅道監司褒貶.”

239) 『世宗實錄』 卷64, 16년 4월 26일 계유조. “獨良馬所出濟州監牧官, 自歲辛亥始用土人差之, 非徒別無成效, 反有作弊之事. 勿差土着人, 以明習馬政有才幹一人差遣, 仍令檢察兼監牧濟州判官, 旌義·大靜縣監等勤慢.”

240) 『太宗實錄』 卷31, 16년 5월 6일 정유조. “濟州東西道縣監新設, 牧場兼任事, 新縣合屬各縣事, 馬匹孳息巡行考察事, 千戶百戶差定事, 依啓本施行. 其新設縣監政績殿最, 都安撫使依他領內官例, 以時考察, 傳報都觀察使, 都觀察使竝考牧使判官政績, 褒貶施行. 凡刑獄決訟, 錢糧等事, 因隔海不可以時而報, 施行後辭緣略舉, 一年兩次呈報監司, 國屯馬匹孳息多少, 故失之數, 并錄呈報, 以憑黜陟.”

241) 이 표는 南都泳, 「朝鮮時代濟州道牧場-韓國牧畜業 研究의 一端-」, 『韓國史研究』 4, 韓國史研究會, 1969, 107-108쪽의 내용을 참고로 작성한 것이다.

포 상 및 차 별	명, 고실우마를 면징, 중등자 - 고실 6필에 1필을 배징 하등자 - 고실마 4필 에 1필을 배징	을 3회 이상 받으면 승진 中을 3회 받으면 좌천 또 는 파면. 下를 받으면 논죄하고 사 자·실자·손상 불응케 한 者는 율문에 따라 처 별	별히 뛰어난 사람에게는 품계 를 올려주는 동시에 벼슬을 줌 (監牧官)표창. 羣頭·羣副·牧子 우마 1필 유실 - 태50 [감목관 은 한 등급을 감한다], 매1필 이 증가할 때마다 형 1등을 추 가하여 장 100에 그치고 유실 수대로 추징. 사고로 망실 - 馬 3匹에 대하 여 1匹은 관에서 보급, 1필은 징수하며 牛는 2두에 대하여 1 두는 관에서 보급하고 1두는 징수하되, (加波島 등과 같이 간간히 돌보게 되어 있는 목장 에서 일어난 경우 마는 4필에 대하여 2필은 관에서 보급하고 1필은 징수하며, 우는 3두에 대하여 1두는 관에서 지급하고 1두는 징수함.)
-----------------------	--	---	---

이상과 같이 제주목사 또는 정의와 대정현의 수령들은 감목관의 겸직 및 그에 따
 른 포폄에 대하여 목장이 설치되지 않은 지역과는 별도의 차별을 받았고, 더군다나
 牛馬가 軍政과 관련된 것임은 물론, 외교적으로도 매우 중요한 가치를 가지게 됨으
 로 인해 『經國大典』이 성립되는 과정 속에서 아울러 포폄제도가 강화되어 監牧官-
 羣頭-羣副- 牧子로 이어지는 목장 조직상의 체계적 구조도 성립될 수 있었다.

조선전기에 제주지역에 파견된 牧使들 중에서 감목관을 겸임한 목사는 崔守平,
 張孟昌, 薛孝祖, 元志於, 崔景禮, 卜承利, 文汝良 총 7명이다. 그런데 崔守平을 제외
 한 6명의 목사는 모두 세조대에 제주지방에 파견된 목사이다. 하지만 위의 표에서
 나타나는 목사의 감목관 겸직은 太宗, 世宗, 端宗대에 모두 나타난다. 즉, 위의 표에
 따른 시기의 목사는 趙源(太宗 6~9), 金裊(世宗 13~16), 崔海山(世宗 16~19), 韓承舜
 (世宗 19~21), 丁良(世宗 21~23), 辛處康(世宗 23~25), 奇虔(世宗 25~27), 李興門(世
 宗 28~29), 辛淑晴(世宗 29~31), 李鳴謙(世宗 31~文宗 1), 洪益誠(文宗 1~端宗 1) 총
 11명으로 이들 역시도 감목관의 지위를 겸하고 있다고 해야 할 것이다. 그럼에도
 불구하고 이들의 직함에 감목이 표현되어 있지 않는 것은 이들 목사가 감목관을 겸
 직하고 있지 않아서가 아니라, 세조가 마정에 관한 관심이 얼마나 큰 것인지를 반
 증하는 사실로 받아들여야 할 것이라 생각이 된다. 세조대에 완성된 保法²⁴³⁾과 鎭管

242) 『經國大典』 「兵典」 廐牧條.

體制은 전국을 군사요새화의 발판으로 삼으려는 전략이었으며, 馬政이란 결국에는 군사업무와 직결이 되는 것이므로, 목사가 겸직하는 감목관은 세조에게는 매우 중요한 사항이었을 것이기 때문이다.

수령임명의 절차 중에서 濟州牧使에 관련된 규정은 두 번째의 천거와 관련된 규정밖에 없다. 왜냐하면 제주목사의 품계는 3품 이상에²⁴⁴⁾ 해당되는데, 『經國大典』 규정 중 3품 이상의 수령 임용에는 천거 이외에는 방법이 없었기 때문이다. 물론 꾸준히 승급을 하여 3품까지 진급하여 상급 수령에 임명되는 방법도 있었겠지만, 이 역시도 천거와 결부되어 있음은 위에서 살핀 것과 같다. 이와 관련하여 金東樞는 “본래 목사의 품계는 정3품에서도 당하관에 해당하는 통훈대부·어모장군이다. 그러나 제주목사는 정3품에서도 당상관에 해당하는 통정대부·절충장군으로 주로 임명하였다. 그 이유는 제주목사가 단지 제주목의 소관 업무를 담당한 것이 아니라, 제주도 전체를 총괄하는 기능과 제주지역에 해당하는 전라도 관찰사 업무의 일부를 넘겨받아 집행하고 있었기 때문에 다른 지역의 목사보다 비중을 두고 임명하였던 것이다.”²⁴⁵⁾고 하였고, 高昌錫은 『중종실록』 12년(1517) 12월 10일의 기사를²⁴⁶⁾ 근거로 “목사는 원칙적으로 정3품의 관직이지만 그 품계를 높이기 위해 당하관을 당상관으로 승진시켜 파견했던 것이다.”²⁴⁷⁾라고 하고 있다. 즉, 제주목사로 보임되어 온 외관이 당상관²⁴⁸⁾ 정3품을 유지했다는 데 대하여 동일한 견해인 것이다.

그러나 조선 초기 제주지역에 당상관 외관이 파견되기 시작한 것은 세조 2년부터

243) 世祖는 3丁 1戶의 원리에 따른 호수-봉족제를 개편하여, 새로운 군호편성체제를 수립하는데 그것이 保法이다. 여기서 말하는 ‘保’는 2丁으로 구성된 家를 의미한다(정이근, 「朝鮮前期의 軍戶編成規程: “保法”에 대한 一考察」, 『社會科學論集』 14, 東亞大學校社會科學研究所, 1997, 221쪽).

244) 牧使의 品階가 3品이상으로 된 것은 고려시대부터 『經國大典』에 이르기까지 일률적으로 지켜졌다. 『高麗史』 卷77, 百官志 2 外職 諸牧. “諸牧員吏品秩同大都護 忠宣王二年.”; 『高麗史』 卷77, 百官志 2 外職 大都護府. “大都護府文宗定官制 使一人三品以上.”; 『經國大典』 「吏典」, 外官職條.

245) 제주도지 편찬위원회, 『濟州道誌』 2, 2006, 344쪽.

246) 『中宗實錄』 卷31, 12년 12월 10일 신해조. “제주 목사는 3邑을 통치하므로 반드시 당상관을 보내야 되는지의 여부를 이조에 물으라.”하니, 정원이 아뢰기를, “南宮璨·鄭麟仁·李堧·方有寧 같은 자는 모두 당하관이었는데 당상관으로 승진시켜 보냈었으니, 이것은 祖宗朝의 古事입니다. 이조에 물어볼 필요가 없습니다. 또 3읍 수령의 殿最를 결정하므로 節制使라 칭합니다.”하니, 문계창에 낙점하였다(傳于政院曰: “濟州牧使, 摠治三邑. 必遣堂上官乎? 問于吏曹.” 政院啓曰: “如南宮璨, 鄭麟仁, 李堧, 方有寧, 皆以堂下官, 陞堂上差往. 此祖宗朝古事也. 不必問于吏曹. 且爲三邑殿最, 故稱節制使矣.” 落點于文繼昌.)

247) 高昌錫, 「羅國時代史-先史時代부터 朝鮮初까지의 濟州道史-」, 서귀포문화원, 2007, 194-195쪽.

248) 堂上官은 ‘議事時 堂 위에 올라 交倚에 앉는 사람’을 의미하는 儀禮上의 구분이었다. 그러나 이 堂上官이 점차 조선사회의 중요한 역할로 등장하게 된 계기는 太宗이 집권하면서부터인데, 太宗은 宰相중심의 정치운영을 크게 달가워하지 않아 몇 차례의 관직개편을 통해 六曹職 體系를 마련하기에 이른다. 즉, 宰相중심으로 운영되던 국정 운영의 사항들을 6曹별로 나누어 이를 분산시키려는 것이다. 이러한 과정 속에서 六曹의 위상을 높였는데, 각 曹의 長으로 정2품의 判書를 두고, 차관으로는 정3품의 左右參議를 두어 그 階를 通政으로 하였던 것이다(金順南, 「朝鮮初期의 堂上官」, 『史叢』, 高大史學會, 1996, 참조).

비로소 나타나기 시작한다.²⁴⁹⁾ 초기인 태조·정종·태종 초에는 ‘당상관’이 확실하게 대두하였다기보다는 고려의 경우처럼 도평의사사를 중심으로 2품의 兩府²⁵⁰⁾ 이상을 그 이하와 구별하였을 뿐이고, 구체화된 시기는 아니었다.²⁵¹⁾ 『經國大典』에 나타난 외관의 관직조 중에서 목사의 품계가 정3품으로 규정된²⁵²⁾ 것은 세종 13년 吏曹에서 지방관의 자질을 논하면서 상소한 啓가 받아들여져 이것이 『大典』에 규정되면서 부터이다.²⁵³⁾ 세종 13년 이전의 지방관 품계에 관한 기록은 태종 12년의 내용이다.

F-⑫ 外官 정2품은 ‘領’자를 쓰고, 3품은 ‘判’자를 쓰니, 차등이 없는 듯합니다. 정2품 이하는 判某州牧使事로 하고, 정3품은 判某郡某縣事로 하고, 종3품을 知某郡某縣事로 하되, 그 實差는 그전대로 하소서.”²⁵⁴⁾

이 역시도 아직은 당상관이 통정대부라는 관계를 기준으로 일률적으로 구성된 것은 아니기 때문에 비록 2품과 3품에 해당하더라도 당상관은 아니었다. 즉 건국초기에는 아직 당상관의 기준이 관계에 있었던 것이 아니고 다만 관직에 있었으므로, 2품 이상의 재상직을 지니고 京官兼差되지 않는 경우에는 당상관이 아니었다.²⁵⁵⁾ 정3품 당상관이 본격적으로 나타나기 시작한 것은 세종 16년에 이르러, 3품 중에서 육조참의, 승지, 簽知中樞院事, 簽知敦寧府事, 集賢殿副提學을 좌목에 기록하면서부터이다.²⁵⁶⁾ 즉, 3품 당상관이 통정대부까지 확대된 것이다. 그러나 통정대부라고 해서 모두가 당상관인 것이 아니고, 3품 통정대부에는 당상관 통정대부와 당상관이 아닌 통정대부가 있었다. 따라서 세종 말기까지도 觀察使를 제외한 외관은 당상관이 아니었다. 이 시기의 수령은 ‘3품 이하 6품 이상’이라고 하여 參上官 대우였다. 그러므로 3품 외관 중 당상관을 지낸 외관(吏曹參議 이하 集賢殿副提學 이상)도 당상관으로 대우받지 못했다.

249) 임선빈, 「朝鮮初期 外官의 官階」, 『역사와 역사교육』 3·4, 熊津史學會, 1996, 358쪽.

250) 여기서 兩府란 고려시대의 중앙관직인 中書門下省의 宰府와 中樞院의 樞密을 의미한다(金順南, 「朝鮮初期의 堂上官」, 『史叢』, 高大史學會, 1996).

251) 金順南, 위의 논문, 1996, 115쪽.

252) 『經國大典』 「吏典」, 外官職條.

253) 『世宗實錄』 卷51, 13년 1월 12일 정축조. ‘이조에서 아뢰기를, “外官의 品秩은 『周官六翼』에 의하여 留守官은 종2품, 大都護府와 牧官은 정3품, 都護府는 종3품, 知郡事는 종4품, 判官·縣令은 종5품, 縣監은 종6품으로 하옵소서.”하니, 그대로 따랐다(吏曹啓: “外官品秩, 請依 『周官六翼』, 從二品留守官, 正三品大都護府牧官, 從三品都護府, 從四品知郡事, 從五品判官縣令, 從六品縣監.” 從之.)’

254) 『太宗實錄』 卷24, 12년 12월 4일 을묘조. “外官正二品用領字, 四品用判字, 似無差等. 正二品以下, 爲判某州牧使事, 正三品爲判某郡某縣事, 從三品爲知某郡某縣事, 其實差仍舊.”

255) 임선빈, 앞의 논문, 1996, 351쪽과 357쪽에서 조선초기에는 外官職에 堂上官이 없었다고 하였다.

256) 『世宗實錄』 卷66, 16년 12월 2일 을사조. “始立六曹參議, 承旨, 僉知中樞院事, 僉知敦寧府事, 集賢殿副提學座目之法”

외관이 당상관에 본격적으로 참여하기 시작한 것은 文宗朝에 이르러서의 일이다. 즉, 문종 원년 5월에 檢討官 成三問이 경연에서 京中の 당상관 및 외방의 관찰사는 본래 座目²⁵⁷⁾이 있으나, 節制使·處置使 및 이미 당상관을 지낸 수령은 좌목이 없다고 하면서, 당상관의 陞遷은 비록 年月의 많고 적은 것을 헤아리지 않으나 경중과 외방의 체제가 다른 것은 옳지 않다고 지적하였다. 이에 대한 문종의 답변은 당상관의 좌목은 마땅히 京中과 外方이 한결같아야 한다고 하였고, 다음달에 諸道の 節制使·處置使 및 이미 당상관을 지낸 수령은 좌목에 기록하도록 조치하고 있다. 나아가 세조 2년에는 제주목사도 諸道 處置使의 예에 따라 좌목에 등록하게 되었다. 이러한 과정을 통하여 수령을 포함한 외관에도 당상관이 있게 되었으며, 관계를 기준으로 한 당상관제의 마련을 의미하는 것이었다.²⁵⁸⁾

조선전기에 제주지방에 파견된 목사 중에서 ‘判’목사로 등장하는 목사는 1401년 (태종 1)의 朴德公에서 세종 16년의 崔海山까지 총 12명으로 나타나고 있다. 여기서 判牧使를 제외하고 都安撫使의 직을 가지고 파견한 목사는 12명, 단순히 按撫使의 직을 겸하고 파견된 목사는 21명, 만호직을 겸한 목사 2명, 僉節制使의 직을 겸한 목사 2명, 兵馬水軍節制使 1명, 겸직 없는 목사의 경우는 9명²⁵⁹⁾으로서 품계상으로 보면 2품에서 3품에 해당된다.

다만 ‘行守法’의 실시로 인하여 조선 중·후기로 갈수록 ‘行’職의 제주목사들이 상당히 많이 보이는데, 이는 물론 제주목사로 하여금 대정현과 정의현의 수령을 포괄하게 하는 권한이 주어지는 등의 관찰사의 직무를 대행하고, 관찰사의 동행관인 관관 및 검률, 審藥 등이 제주지역에 두어졌으며, 때로는 군직을 겸직케 하여 제주지역의 타 지역에 비해 그 중요성이 커진데 연유하는 것이기도 하였다. 그러나 行守法의 실시는 근본적으로 세종대에 포폄의 강화와 循資法²⁶⁰⁾의 엄격한 적용 및 지방수령에 대한 六期法의 시행 등으로 고위품계가 적어짐에 따른 방비의 목적에서 이루어진 것이다. 재론하여 官階가 낮은 자가 고위 관직에 임명되는 폐해를 없애고, 官階와 官職을 일치시키려는 노력으로 관계가 낮은 사람이 높은 관직을 맡게 되면

257) 『世宗實錄』卷92, 23년 5월 17일 임자조. “堂上以上官, 不用職事, 以散官高下, 臨時取旨, 定其座次, 名曰座目”(金順南, 「朝鮮初期의 堂上官」, 『史叢』, 高大史學會, 1996, 118쪽, 座目이란 ‘堂上以上官을 職事가 아닌 散官의 高下로 座次를 정한 것’이다).

258) 임선빈, 위의 논문, 357-358쪽.

259) 9명의 牧使중에서 金好仁和 李約東의 경우는 그 官階를 알 수 없으나, 그 뒤에 파견된 목사들이 通政大夫 혹은 通政大夫 行의 관계를 가지고 직임했음을 보면 2품에서 3품에 해당되었을 것이라 여겨진다.

260) 일정기간 소정의 근무일수를 채워야만 승진을 허가하는 제도.

‘守’를, 반대로 관계가 높은 사람이 낮은 관직을 받게 되면 ‘行’이라 하였던 것이다.

그러나 한편, 계유정난으로 집권한 세조대에 접어들면서는 무리한 공신책봉 등으로 인하여 加資가 남발되고 이를 계기로 하여 고위품관들이 대거 늘게 되었다. 이러한 상황이라면 당상관이라는 官階도 과거에 비해 그다지 큰 매력은 없었을 것이며, 한정된 관직에 이들을 모두 임용할 수는 없었을 것이다. 때문에 1477년(성종 8)에는 당상관이 부임하는 고을 수를 늘리는 조치가 시행되기에 이르렀다.²⁶¹⁾ 그리고 이 시기에는 당상관, 階高者, 문음자제도 증가하여 하급관직과 성중관까지 이들이 차지하게 되었다. 1473년(성종 4)에는 당상관으로 서반 8·9품직을 받는 자가 100명에 이른다고 할 정도였다.²⁶²⁾ 제주지역도 이러한 사정에서 벗어날 수 없었으며, 行職의 파견은 바로 제주지역의 지역적 특성과 아울러 위와 같은 정치적인 상황을 고려해야 할 것으로 생각된다.

조선 초기에 제주목사로 부임하여 온 인물들의 출신성분은 자세하지는 않다. 기존의 연구를²⁶³⁾ 바탕으로 할 때, 명확하게 드러나는 48명의 목사 가운데 文臣은 8명이고, 武臣은 2명이며, 그 나머지는 38명의 출신성분은 알 수가 없다. 그렇다면 나머지 38명의 목사는 과연 출신 성분이 어떠한가? 다음의 사료를 보자.

F-⑬ 吏曹에서 아뢰기를, 濟州는 멀리 海島에 있어서 防禦가 가장 긴요하므로, 牧使와 判官은 모두 武臣으로 임명했었는데, 근래에 인구가 점점 번성하고, 詞訟도 또한 많아졌으나, 文武를 交差하는 것은 例로써 법을 삼는 것이 불가하니, 청컨대 學識이 있고 吏幹이 있는 자를 택하여 교차하고...²⁶⁴⁾

-⑭ 濟州牧使를 옛날에 ‘안무사’라 하여 武臣으로 차출하여 보냈는데...²⁶⁵⁾

-⑮ 제주 목사의 천망을 예전에는 武人으로써 주의했었는데...²⁶⁶⁾

이들 사료로만 본다면 제주목사는 武臣만 임명이 된 듯하나, 실제로는 문신과 무신이 번갈아 임명되었다. 그리고 무인출신을 수령으로 임명하는 것은 반드시 제주

261) 『成宗實錄』 卷84, 8년 9월 4일 무진조. “請於平安道江界, 定州, 安州, 肅州, 熙川, 龜城, 雲山, 泰川等八邑, 以當上官爲守令, 分番往戍”

262) 임용환, 「朝鮮前期 守令制와 地方統治」, 혜안, 2004, 208쪽.

263) 홍순만, 『譯註 增補耽羅誌』, 제주문화원, 2005, 12.

264) 『成宗實錄』 卷77, 8년 윤2월 11일 기유조. ‘吏曹啓: “濟州邈在海島, 防禦最(緊), 牧使判官, 皆差武臣, 邇來生齒漸繁, 詞訟亦多, 然文武交差, 不可例以爲法, 請擇有學解有吏幹者交差.” ’

265) 『中宗實錄』 卷15, 7년 2월 15일 경인조. “濟州牧使, 昔日號爲安撫使, 以武臣差遣”

266) 『中宗實錄』 卷84, 32년 4월 10일 무오조. “濟州牧使望, 前以武人擬之”

지역에만 국한된 것이 아니었다. 조선시대에 수령을 파견하는 군현 수는 약 330여 곳이었다. 이 중에서 무신을 수령으로 파견하는 연변지역으로 분류된 곳이 세종대에만도 약 80여 곳에 달했다. 그런데 연변지역에만 무관 수령을 파견하는 것은 아니어서, 그렇지 않은 곳에도 적절하게 무관 수령을 배치해야 했다. 3권이 분리되지 않고, 민정과 군정도 엄격하게 분리되지 않아 행정·조세·사법·군사 등 군현 통치에 관련된 모든 부분을 수령이 책임지는 구조였기 때문에, 수령의 임무 중에는 도적 체포나 소요사태 진압과 같은 군사적 능력을 요구하는 것도 있었다. 그러므로 국가에서는 경찰·군사적 활동이 필요한 때를 대비하여 지역의 수령 분포를 참작하여 적절하게 무관 수령을 배치해 놓고 그 일대에 문제가 생겼을 때는 그들을 차출하여 활용할 수밖에 없었다. 물론 이에 대한 문제점도 발생하기 마련이어서, 무과지역에 간간히 문신 수령을 파견해 주는 방법을 택하기도 하였다.²⁶⁷⁾

『經國大典』에는 위와 같은 연변지역으로 총 61곳이 지정되었으며, 여기에는 제주 뿐만 아니라 대정과 정의현 모두가 포함되어 있고, 제주지역에 수령을 임명할 때에는 병조가 함께 의논하도록 규정되어 있다.²⁶⁸⁾ 그런데 이 규정의 前身이라 할 내용이 1447년(세종 29)에 이미 만들어지는데, 그 내용은 군사적 중요도에 따라 연변 80여 고을들을 上緊·中緊·下緊으로 구분하였다. 원래의 各 鎭과 上緊의 고을에는 武科나 武才錄에 올라 있는 자로써 임명하고, 中緊 이하는 비록 무재록에 들지 못하였을지라도 吏才와 智略이 겸비한 자를 가려서 임명하자는 것이었다.²⁶⁹⁾ 그런데 이 내용에는 제주가 속해 있지 않다. 그것은 세종대에는 제주지역에 파견된 목사들이 모두가 都安撫使 혹은 按撫使라는 군사적 기능의 직임을 띠고 파견되었기 때문에, 새삼스럽게 이를 다시 군사지역으로 설정할 필요를 느끼지 못하였기 때문일 것이라 생각된다.

그러나 앞서 언급하였듯이 제주지역에 반드시 무장출신을 수령으로 임명했던 것은 아니다. 세조 12년부터는 도안무사라는 직임이 사라지고, 병마수군절제사를²⁷⁰⁾

267) 임용환, 『朝鮮前期 守令制와 地方統治』, 혜안, 2004, 173-174쪽.

268) 『經國大典』 「吏典」, 土官職, 除授, “沿邊守令兵曹同議除授(…濟州, 大靜, 旌義…)”

269) 『世宗實錄』 卷117, 29년 9월 4일 기사조. “議政府據吏曹呈啓: “兩界及六道沿邊守令, 必以有武才者差任. 然沿邊八十餘郡縣, 皆不是最緊, 亦有中下緊之等, 以有限人才, 一皆差任之後, 最緊處有闕, 則人才難得. 以此未得精擇充差, 深爲未愜. 其沿邊郡縣, 分其上中下緊, 原係各鎭及上緊郡縣, 以武科及登『武才錄』者爲之; 中緊以下, 雖不入『武才錄』, 有吏才智略兼備者, 揀選差任”

270) 조선시대에는 道를 단위로 兵馬節度使를 두어서 도별로 군사업무를 총괄토록 하였다. 각 도의 군사책임자는 정확히 말한다면 1466년(세조 12) 전에는 兵馬都節制使로, 그 이후에는 兵馬節度使로 불리웠지만, 한결 같이 도내 육군의 최고지휘관으로서 중앙과 지방의 軍事體系를 연결하는 중요한 존재였다(吳宗祿, 「朝鮮初期 兵馬節度使제의 成立과 運用」(上), 『震檀學報』60, 震檀學會, 1994. 77쪽).

겸직하다가 예종대부터는 겸직 없이 목사라는 직임만으로 파견되고 있다. 여기서 중요한 점은 병마수군절제사를 문신인 李由義가 겸직하고 있으며, 그 전의 목사였던 文汝良도 문신이었고, 이유의 다음의 金好仁, 李約東도 모두 文臣이었다. 또한 이들로부터 성종대의 마지막 목사인 문신 이약동이 파견되기까지의 목사 前職을 보면 문관과 무관이 번갈아 등장하여 대체로 예종대부터는 제주목사도 문과 무의 교차로 임명되었음을 추정할 수 있다.

이들 제주목사들은 소임이 끝난 후 대부분 중앙 관직으로 진출하였으며,²⁷¹⁾ 특히 중앙 관직인 僉知中樞院事²⁷²⁾ 제수된 인사가 12명이나 되었고 中樞院副使²⁷³⁾ 2명이다. 이는 세종조에서 특히 많이 보이고 있는데, 中樞院은 그 職掌이 無所任인 부처였다.²⁷⁴⁾ 때문에 제주목사 출신을 僉知中樞院事로 임명했던 것은 변지수령에 대한 예우차원이었다고 생각된다. 이 밖에도 각 曹에 속해 있던 參議²⁷⁵⁾로 제수된 자가 7명이고, 그 밖에 경관직에는 7명, 나머지 다시 外官職으로 파견된 자가 8명, 재임 중 사망자가 2, 재직 후 참형에 처해진 자가 1, 기록이 자세하지 않은 자가 9명이다.

특히 주목되는 것은 세조대에 파견된 8명의 목사 중에서 과반이 넘는 6명이 原從功臣 出身이라는 점이다.²⁷⁶⁾ 세조는 즉위 이래로 집권의 정통성에 대한 강력한 도전

여기서 제주목사가 ‘節度使’가 아닌 ‘節制使’로 불린 이유는 당시 전라도 지역에 파견된 관찰사가 절도사를 겸임하면서 그 명칭상의 혼란을 줄이고 상하관계를 분명히 하고자 하는 의도에서 비롯된 것이라 생각된다.

271) 1440년(세종 22) 5월에는 6품에서 5품이 된 자까지는 수령을 거치지 않으면 4품으로 승진할 수 없고, 4품으로부터 중3품이 된 자는 수령을 거치지 않았으면 通訓大夫로 승진할 수 없도록 하는 경외 관순환제(京外官循環制)가 반포되었다(『世宗實錄』 卷89, 22년 5월 18일 기미조. “今後自六品至拜五品者, 非經守令, 則不得陞爲四品; 自四品至拜從三品者, 非經守令, 則不得陞爲通訓; 通訓以上, 未經守令者, 隨宜除拜; 其中特旨及文章武藝吏文漢語特異者, 不在此限. 自外官入拜京官, 必須周年已過, 乃許外補, 其有不依此制, 或十二年常爲京官而未補外寄者, 臺諫考覈”). 그러나 이 규정은 내용에서 보는 바와 같이 3품 이상의 上級守令과는 크게 관련이 없었다.

272) 僉知中樞院事는 세종 16년에 ‘座目’에 기록하게 됨으로써 정3품 당상관직이 되었다(『世宗實錄』 卷66, 16년 12월 2일 을사조. “始立六曹參議, 承旨, 僉知中樞院事, 僉知敦寧府事, 集賢殿副提學座目之法.”).

273) 中樞院副使라는 직사가 몇 품인지는 자세히 알 수는 없으나, 1430년(세종 12)의 기록에는 중추원 부사 다음에 3품 관료들을 병렬적으로 배치하고 있어 2품 이상의 관직이었다고 생각된다(『世宗實錄』 卷49, 12년 8월 10일 을사조. “前中樞院副使南實, 前同知摠制崔鑄, 三品以下時行二百五十九人, 前銜四百四十三人等.”).

274) 金順南, 『朝鮮初期의 堂上官』, 『史叢』, 高大史學會, 1996, 129쪽에서 中樞院은 1466년(세조 12)에 중추부로 바뀌게 되는데(『世祖實錄』 卷38, 12년 1월 15일 무오조. “中樞院改稱中樞府”), 현재 『經國大典』에는 兵典의 정1품 아문으로 중추부라는 표제 하에 “無所掌待文·武堂上官之 無所任者”라고 되어 있어, “맡은 직무는 없고 소임이 없는 문무의 堂上官들을 우대하기 위한 관칭”으로 규정되어 있다.

275) 六曹參議도 세종 16년에 ‘座目’에 기록하게 됨으로써 정3품 당상관직이 되었다(『世宗實錄』 卷66, 16년 12월 2일 을사조. “始立六曹參議, 承旨, 僉知中樞院事, 僉知敦寧府事, 集賢殿副提學座目之法.”).

276) 『開國原從功臣』은 開國功臣에 이어 그 次勳者를 책봉한 功臣을 말한다. 朝鮮이 개국한 후 太祖는

을 받아야 했다. 세조는 이러한 문제를 타개하기 위해 먼저 자신을 중심으로 하는 정치체제로 재편하는 한편, 반대세력을 가혹하게 숙청했다. 특히 세조는 자신을 지지하는 소수의 공신들을 중심으로 국정을 운영하고자 했다.²⁷⁷⁾ 이러한 운영의 방침이 결국 제주목사의 경우에도 原從功臣으로 대부분 충당되게 되었던 이유로 보인다.

제주에 파견되었던 목사의 임무 중 우선적으로 수행하여야 할 것으로 守令七事가 있었다. 수령 7사는 수령이 행해야 할 7가지의 대표적 사무로서, ①농사일과 누에치기를 잘 되게 하는 것(農桑盛) ②호구를 늘리는 것(戶口增) ③학교를 부흥시키는 것(學校興) ④군사관계의 정사를 잘 다스리는 것(軍政修) ⑤부역을 고르게 시키는 것(賦役均) ⑥송사를 간소하게 하는 것(詞訟簡) ⑦아전들의 농간질을 없애는 것(奸猾息)이다. 이 7가지의 사무는 『경국대전』에도 규정되어 있다.²⁷⁸⁾ 수령 7사는 그 원형이 창왕 즉위년에 올린 趙浚의 수령 5사로서 그 내용은 ①田野闢 ②戶口增 ③賦役均 ④詞訟間 ⑤盜賊息 또는 學校興이다.²⁷⁹⁾ 그런데 세종 18년 윤12월의 기록에는 “『續典』亦載守令褒貶 以七事分爲等第”라고 하여 이미 경국대전의 이전 단계에서 7사가 행하여지고 있음을 알 수 있다. 農桑盛·戶口增·學校興·賦役均·詞訟簡 이외의 나머지 두 가지는 세종조의 수령 陞辭기록에서 찾아지며, 그 두 가지는 奸猾息와 軍政修이다. 따라서 『경국대전』에 보이는 수령 7사는 태종·세종대에 그 기틀이 마련된 것이라 볼 수 있다.²⁸⁰⁾

이와 관련하여 『경국대전』에는 이 7가지의 사무 바로 앞에 “매해 연말에 본조에 서는 각 관청 관리들의 실제 출근 일수와 각종 사고를, 관찰사는 수령들이 실행할 7가지 일의 집행정황을 종합하여 임금에게 보고한다.²⁸¹⁾”라고 규정되어 있는 한편, 『經國大典』 「吏典」 褒貶條에는 다음과 같은 규정들이 보인다.

F-16) 守令은 관찰사와 병마절도사가 함께 의논하여 등급을 평정하며 제주에 있는 세

「開國功臣」 52名에 부가하여 功臣의 포상 대상자를 확대하려는 의도에 대하여 臣僚들의 반대에 봉착되자, 그 次勳者들을 集團的으로 표창하기 위한 新制度를 채용한 것이니 역사상 최초의 原從功臣 制度이기도 하다(朴天植, 「開國原從功臣의 檢討-張寬 開國原從功臣錄券을 中心으로-」, 『史學研究』 38, 韓國史學會, 1984, 참조).

277) 金順南, 「조선초기 體察使制 研究」, 景仁文化社, 2007, 92쪽.

278) 『經國大典』 「吏典」, 考課條. “守令七事(七事 農桑盛·戶口增·學校興·軍政修·賦役均·詞訟簡·奸猾息.)”

279) 金東柱, 「朝鮮前期 守令制度 研究」, 『史學志』 21, 단국대학교 사학회, 1984, 317쪽.

280) 金成俊, 「牧民心鑑 研究」, 『朝鮮守令七事와 ‘牧民心鑑’』, 高大民族文化研究所, 1990, 9-11쪽.

281) 『經國大典』 「吏典」 考課條 “每歲季 本朝具 諸司官員實仕及雜故觀察使具”

고을의 守令은 목사가 등급을 평정하여 관찰사에게 보고한다. 중앙관리는 부임한 지 만 30일, 지방관리는 만 50일이 된 후에야 등급을 평정하는 것을 허락한다.

열 차례 평정에서 열 차례 上으로 평정되면 표창하여 한 품계를 올려주고 堂下에서 더 올라갈 품계가 없을 때에는 관직을 올려주되 牧使이상은 그렇게 하지 않는다. 두 번 中의 평정을 받으면 無祿官에 임명하며 세 번 中의 평정을 받으면 파직시킨다. 다섯 차례 평정이거나 세 차례 평정이거나 두 차례 평정이거나 할 것 없이 누구나 中만 한 번 있으면 현재보다 높은 자리에 임명하지 않으며 中이 두 번 있으면 파직시킨다.

1년에 네 차례의 정기 인사에서 中의 평정을 받으면 인사 기간을 한 번 거르며 下의 평정을 받으면 인사 기간을 두 번 걸러서 취재시험을 보게 한다. 당상관인 守令은 한 번만 中의 평정을 받아도 파직시킨다.”²⁸²⁾

즉, 수령 7사의 집행이란 것은 결국 수령의 임기 1,800일 동안의 고과성적을 의미하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 이는 수령 7사의 항목이 단순히 수령에게 부여되는 주의적인 항목을 넘어, 포폄과 연결되는 것이기에 수령에게 부여되는 의무적인 것이 된다.

그러나 이 7가지 항목과 더불어 포폄이 대상으로 확인되는 내용이 있는데, 『경국대전』에서 수령 7사는 農桑盛·學校興·詞訟簡·奸猾息·軍政修·戶口增·賦役均이나 실제로는 많은 항목들이 수시로 내려지고 있었고, 포폄할 때에는 이런 항목들을 적당히 7사에 나누어 붙였던 것으로 실록의 기록으로 확인하면 13가지가 된다.²⁸³⁾ 수령 7사에 더하여 추가로 확인되는 『경국대전』의 수령 의무 규정은 다음과 같다.

G-① 제방에 대해서 守令이 매년 봄과 가을마다 관찰사에게 보고하여 수축한다. 새로 쌓은 곳은 임금에게 보고해야 한다.²⁸⁴⁾

-② 본조에서 매해 연말마다 각 관청에다 바친 공물의 수량을 조사해보고 여섯 관청 이상에 공물을 바치지 못한 守令에 대해서는 임금에게 보고하여 파면시킨다.²⁸⁵⁾

-③ 守令이 흉년구제에 관심을 돌리지 않아 굶주린 백성이 많이 죽었음에도 불구하고 고 숨긴 채 보고하지 않을 경우에는 중죄에 처한다.²⁸⁶⁾

282) 『經國大典』 「吏典」 褒貶條 “守令則觀察使與兵馬節度使 同議 濟州三邑則牧使等第報觀察使 京官滿三十日 外官滿五十日 方許等第…十考者十上則賞加一階(階窮者陞職牧以上則否) 二中於無祿官敍用三中罷職. 五考·三考·二考者並一中勿授右職二中罷職…一年四都目者中則越一都目 下則越二都目取才. 堂上官守令一中罷職”

283) 임용환, 「朝鮮前期 守令制와 地方統治」, 혜안, 2004, 195-196쪽.

284) 『經國大典』 「戶典」 田宅條 “堤堰守令每歲春秋報觀察使修築 新築處啓聞.”

285) 『經國大典』 「戶典」 稅貢條 “本曹每歲季考諸司貢物 所納之數未納六司以上守令啓聞罷黜.”

286) 『經國大典』 「戶典」 備荒條 “守令不用心賑救飢民多致物故匿不以報者重論”

- ④ (관찰사는)벼슬을 한 사람 중에서 성실한 사람으로 1명을 선발하여 양잠관으로 삼으며 守令이 그를 감독하게 한다.²⁸⁷⁾
- ⑤ 역대 왕조의 시조나 고려의 태조 이하 4위(현종, 문종, 충경왕)의 묘는 그 지방의 守令이 해마다 돌아보는 동시에 밭을 일구거나 나무하는 것을 금지한다.²⁸⁸⁾
- ⑥ 선날, 동짓날, 임금의 생일날에는 지방의 관리 개성부유수, 각 도의 관찰사, 절도사, 2품 이상의 守令과 부, 대도호부, 牧의 守令이 箋文을 올려 축하를 드린다.²⁸⁹⁾
- ⑦ 군사들이 개별적으로 휴대한 군기는 수도에서는 병조에서, 지방에서는 守令과 절도사가 항상 검열하여 너무 못쓰게 되지 않게 한다.²⁹⁰⁾
- ⑧ 도형을 받은 자와 유형을 당한 자와 일정한 지역에 거주를 제한당하거나 감금된 자, 군사로 충원된 자와 어떤 신역에 배속당한 자 등이 죽거나 혹은 도망을 치게 되면 守令이 직접 조사해서 관찰사에게 보고하고...²⁹¹⁾
- ⑨ (노비를 수색함에 있어)지방이면 그 고을의 守令이 노비들을 수색해 내어 관찰사에게 보고한다.²⁹²⁾
- ⑩ 관찰사는 야장 부근에 있는 고을들에서 바치는 철의 수량에 따라 인부를 적당히 두고 본 고을이나 다른 여러 고을에서 벼슬이 있고 청렴한 사람 1명을 골라 監治官을 삼음으로써 전적으로 그 일을 감독 하에 하는 동시에 守令이 그것을 살펴보게 한다.²⁹³⁾
- ⑪ 수도 부근에 있는 院宇²⁹⁴⁾는 5부에서, 지방들에 있는 원집은 守令들이 부근의 주민을 院主로 삼아 보수하게 하며...²⁹⁵⁾

이와 같이 법전에 수록된 수령 의무만도 다양한 것임을 알 수가 있다. 그렇다면 수령 7사의 의미는 수령에게 부여된 임무 중에서도 국가가 중요하게 생각하는 것을

287) 『經國大典』 「戶典」 蠶室條 “擇有職勤謹者一人定爲養蠶官 守令考察.”

288) 『經國大典』 「禮典」 奉審條 “歷代始祖及高麗太祖以下四位(顯宗,文宗,忠敬王) 陵寢所在守令每年省視且禁田柴.”

289) 『經國大典』 「禮典」 朝儀條 “正·至·大殿誕日 外官 9(開城府留守, 諸道觀察使·節度使, 二品以上守令及 府·大都護府·牧)拜箋陳賀”

290) 『經國大典』 「兵典」 軍器條 “軍士私賣軍器京則兵曹外則守令級節度使常加檢察毋得濫惡”

291) 『經國大典』 「刑典」 逃亡條 “徒流·付處·安置·充軍·徙民·定屬人等身死或逃亡 守令親自覈實, 報觀察使.”

292) 『經國大典』 「刑典」 公賤條 “外方則其官守令推刷報觀察使”

293) 『經國大典』 「工典」 鐵場條 “觀察使以各場附近諸邑貢鐵多少量定人墾本邑及諸邑中擇有職廉謹者一人定爲監治官吏專監役守令考察.”

294) 고려·조선시대에 여행자를 위하여 설치한 여관을 院이라 하고, 이러한 원의 건물을 가리켜 院宇라고 하였다(韓國精神文化研究院, 『譯註 經國大典』, 「註釋篇」, 1979, 753쪽).

295) 『經國大典』 「工典」 院宇條 “京城底院則五部外方院則守令定附近居民爲院主修葺”

부여한 것이며, 또한 그 규정 역시도 例示的인 규정이라고 하지 않을 수가 없다.

수령은 郡縣制가 정비되어 가는 과정에서 지방 통치를 국가의 관할 하에 두려는 노력으로 성립된 것이고, 이들 수령은 국가의 代理人이나 다름이 없었다. 그렇기 때문에 수령에게는 行政·司法·軍事에 관련한 專權이 위임되다시피 하였고, 이러한 과정 속에서 수령에게 부여된 임무라는 것은 특정할 수 없이 무수히 늘어나는 것은 당연한 것이었다. 또한 시대의 흐름과 맞물려 새로운 제도가 생겨나고 구제도가 폐지되는 과정에서 수령에게 부여된 임무라는 것은 항상 변동이 있게 마련이며, 그러한 변화된 임무를 수행하는 것은 수령이 국가의 임무를 代理하는 일종의 국가적 임무이기도 하였던 것이다.

때문에 鄭道傳이 구상하였던 수령의 포폄제도인 德行等第²⁹⁶⁾ 방식은 비록 德과 行을 구분하여 兩者를 모두 포폄의 기준으로 사용하였다는 점에서는 나름 타당한 기준을 가지고 있다고 할 수 있으나, 德에 큰 점수를 부여함으로써 인하여 포폄의 기준이 모호하게 되는 단점을 가지고 있었다. 때문에 『經濟六典』에 실린 정도전 이후의 포폄법이 수령의 업무실적에만 치중한 포폄법이라면 정도전의 방안은 업무실적과 함께 관리로서의 소양과 자질을 나누어 평가하는 방안이라고 할 수 있다. 그리고 정도전은 最보다 善을 더 중시했다. 즉 당장의 업무실적보다는 수령직을 통해 해당 관원으로서의 자질을 평가하는 데 더 큰 비중을 둔 것이다.²⁹⁷⁾

그러나 결과 위주의 포폄법이라고 하는 것도 결국은 정도전의 포폄법에 비하여 ‘결과적’이라는 것이지, 『經國大典』에 규정된 포폄법이 반드시 ‘결과위주’라고 장담할 수만은 없다. 왜냐하면, 『經國大典』의 포폄법은 단순히 上과 下로만 구분된 것이 아니며, 中을 중간에 개입시켜 한 극단의 결과로 치닫는 것을 방지하고 있으며, 1년에 두 번씩 考査하는 방법을 사용하여 한 차례의 극단의 결과로서 평가를 받게 되는 위험을 방지하고 있기 때문이다. 더군다나 德行等第의 포폄방식은 ‘과연 무엇이 德인가?’에 대한 의문에서부터 자유로울 수 없을뿐더러, 德에 대한 관점은 사람마다 그 기준이 제각각 다른 것이므로 포폄을 하는 자가 누구인가에 따라 상반된 결과가 나올 수가 있고, 德은 뛰어나지만, 行은 그에 한참 미치지 못하더라도 포폄등급에서는 우수한 결과가 나오게 되는 이상한 현상이 벌어지게 되는 것이다. 지방의 소임

296) 정도전의 덕행등제는 덕이라는 善과 才라는 最의 두 가지 평가기준을 둔 점이 특징이다. 이 포폄 방식을 설명하면서 정도전은 最를 ‘才’라 언급했는데, 여기에 나타난 대로 구체적인 항목을 통해서 보면 ‘才’는 곧 수령오사의 업무실적을 말한 것이며, 德目이라는 善은 관리로서의 자질을 평가하는 것이라고 볼 수 있다(임용한, 『朝鮮前期 守令制와 地方統治』, 혜안, 2004, 131쪽).

297) 임용한, 앞의 책, 2004, 131쪽.

을 전담한 守令의 직책상 포폄기준은 추상적인 德行²⁹⁸⁾이 아닌 실무능력위주로 평가되는 것은 자연스러운 것이며, 단순히 결과 하나만을 놓고 평가하는 기준이 아닌 이상에야 업무 평가에 대한 과정 역시도 이에 포함되어 있는 것이라 생각된다.

다음의 사료를 보더라도 반드시 포폄을 결과만 놓고 하지 않았음을 알 수 있다.

G-⑫ 새끼를 낳는 馬匹은, 『大明律』에 의하여, 4세 이상의 雌馬로서 10필마다 1년에 새끼 7,8필을 낳는 것을 上等으로 하고, 5, 6필 낳는 것을 中等으로 하고, 3, 4필 낳는 것을 下等으로 할 것입니다. 그 상등인 것은 監考·土官을 遷轉하여 錄用하고, 비록 유고가 있어 말을 잃더라도 징수를 면제하고, 중등인 것은 유고가 있어 말을 잃더라도 6필마다 1필을 징수하고, 하등인 것은 4필마다 1필을 징수하되...²⁹⁹⁾

여기서 보면 ‘有故’라는 표현이 사용되고 있듯이, 결과보다는 결과에 미친 과정역시도 포폄의 대상에서 주목하고 있음을 알 수가 있는 것이다. 태종 6년 12월에 제기된 司憲府의 啓는 위에서 언급한 내용과 일치한다고 생각된다.

G-⑬ 守令을 褒貶하는 데 德行과 等第를 汎稱하고 實效의 有無를 논하지 아니하는 까닭에, 수령은 힘써 虛譽를 구하고, 使臣과 過客에게 아첨하며, 品官과 鄉吏에게 잘 보이려 하여, 힘써 행해 實效가 있는 자 없습니다. 금후로는 狀의 뒤에 적은 七事로써 考察하고, 等第와 實效의 事目을 나누어 만들어 각각 名下에다 갖추 기록하여 申聞해서, 黜陟의 憑據로 삼으소서.³⁰⁰⁾

그러나 수령 7사는 수령에게 부여된 의무이며, 이러한 의무를 충실하게 이행하였다고 하여 그 반대급부로서 무엇인가 주어지는 성격의 것은 아닌 것이다. 오히려 의무를 이행하지 못하면 그에 따른 불이익을 감내해야만 하는 것이 포폄의 본질인 것이다. 이렇게 본다면 포상규정이란 일시적인 것이며, 이는 세종대에 처해진 成衆官 출신 및 門蔭子弟들의 守令職 先占에서 오는 폐단을 줄여보기 위한 일시적인 방

298) 임용한도 이 점은 인정하고 있다. 그러나 “덕행이라는 말이 추상적인 어감을 가진 것은 사실이지만, 그 목표가 수령직을 매개로 관리로서의 자질을 평가하는 것이라고 이해한다면 반드시 막연한 것만도 아니다.”라고 하고 있다. 임용한, 「朝鮮前期 守令制와 地方統治」, 혜안, 2004, 132쪽. 그러나 이 역시도 추상적인 것은 마찬가지이며, 적어도 관리로서의 자질에 업무 능력이 포함되지 않는다면 수령으로서의 자질이란 결국은 이상화된 유교적 인간관의 공론(空論)에 다름이 아니게 된다.

299) 『太宗實錄』 卷12, 6년 7월 9일 병신조. “孳息馬匹, 依『大明律』, 四歲以上雌馬, 每十四一年孳生七八匹者爲上等, 五六匹者爲中等, 三四匹者爲下等. 其上等者, 監考土官, 遷轉錄用, 雖有故失馬, 免徵; 中等者, 故失馬每六匹徵一匹; 下等者, 每四匹徵一匹”

300) 『太宗實錄』 卷12, 6년 12월 20일 을사조. “守令褒貶, 汎稱德行等第, 不論實效有無. 以故守令務求虛譽, 行媚於使臣過客, 取悅於品官鄉吏, 未有力行實效者. 今後以狀後七事考察, 分爲等第實效事目, 各於名下, 具錄申聞, 以憑黜陟.”

책이라고 보아야 할 것이다. 이는 결국 오래 갈 수 있는 성격의 것이 아니며, 오히려 시대가 갈수록 수령에게 주어지는 임무가 많아지는 이상, 포폄규정은 강화될 수밖에 없었던 것이라 생각된다. 시기별로 변화하는 포폄규정은 <표 7>과 같다.

<표 7> 수령 포폄 규정의 시기별 변화

	경제육전 (1397년, 태조 6)	속집상절 (1412년, 태종12)	신속육전 (1426년, 세종 8) 신찬경제속육전 (1433년, 세종 15)	을사대전 (1485년, 성종 16)
1. 포폄 항목	守令五事	守令七事	守令七事	守令七事
2. 임기	3년	3년	6년	6년
3. 포폄	포폄의 기준을 善과 最로 나누어 善에는 公·廉·勤·謹을 最에는 田野關·戶口增·賦役均·學校興·詞訟簡을 기준으로 하여 善과 最를 조합한 포폄.	30개월의 고사(3년간 6회)에 세 번 中 : 파면 連中 : 직임교체	매년 두 번 성적을 고사 三上에서 五上까지는 가자하고 三中에서 五中까지는 그 전 자급을 그대로 둠. 五考에 4中, 연속 3中, 1下는 파면.	10考 10上 : 1품계 가자. 두 번 中 : 無祿官 세 번 中 : 파직. 고과에 관계없이 中 1번 : 현직유지 連中 : 파직. 당상관인 守令은 한 번만 中의 평정을 받아도 파직.

IV. 결론

고려후기 제주목의 설치와 지방관 파견에서는 고려전기 군현제가 실시되는 배경으로서 고려 지방제도의 근간을 이루는 군현제는 태조 23년의 읍호개정에서 출발하여 성종 2년의 12목 설치, 성종 11년의 읍호개정, 성종 14년의 외관증치와 州-縣制 실시, 穆宗~顯宗初의 외관 도태, 현종 9년의 새로운 외관 설치와 主縣-屬縣체계의 수립이라는 일련의 과정에 관해서 개관한 후, 각 官府가 지닌 성격에 대하여 살펴 보았다. 그리고 군현제의 이해에서 단위군현과 혼동될 수 있는 州에 대한 내용을 소개하였고, 州는 현종9년 이후로는 더 이상 단위군현과 동격이 될 수 없으며, 단순히 읍호로만 작용하게 된다.

고려시대 군현제에서 단위군현은 읍호, 관호, 읍격, 관격을 가지게 되는데, 官號는 외관의 설치에 수반되는 것이므로 외관의 유무에 상관없이 해당 군현이 보유하는 칭호인 邑號와 구분되었다. 官號는 외관 설치에 따라 부여되는 것이므로 군현 자체의 존폐와는 직접 관련이 없었다. 그러나 官號가 삭제되었다고 해도 해당 군현의 고유한 칭호인 邑號는 그대로 유지되었다. 이에 대해 邑號를 삭제한다면 이는 해당 읍호가 나타내는 영역단위 자체가 폐지되는 것이므로 다른 군현에 통합되는 결과를 낳게 된다. 한편 邑號와 官號는 각기 일정한 格을 가진다. 이 때 官號의 격, 곧 官格은 읍호의 격, 邑格보다 우선적인 규정력을 가지고 있었다. 예를 들어 기존 읍격이 郡이라고 하더라도 현령이 설치되어 관호가 縣令官이 되면 읍격도 자동적으로 縣이 되었다. 그리고 군현의 승격이란 엄밀히 말하자면 邑格이 올라가는 것이 아니라 官格이 올라가는 것을 의미하였다.

이러한 측면에서 본다면 毛羅·耽羅·濟州는 동일한 邑號로 사용되었다고 볼 수 있고 다만, 읍격과 관격에 차이가 있을 뿐이었다. 이와 같이 읍호를 임의적으로 사용할 수 있었던 이유는, 제주지역이 비록 國, 牧, 郡, 縣이라는 읍격을 가지고 있다고 하더라도 그 자체로는 고려시대의 郡縣體制의 내용에 부합되지 않는 면이 있었기 때문이라고 생각이 된다. 다시 말해, 郡縣制는 앞서 언급한 바와 같이 主縣과 屬縣의 체제로서 관계적인 개념이다. 만일, 제주가 타 지역과의 주속관계의 범위 속에서 상정이 된다면 제주가 시대에 따라 가지고 있는 읍호 역시도 타 지역과의 관련성 때문에 여러 가지의 칭호로 불릴 수가 없었을 것이다. 하지만, 제주지역의 경우는 郡이 되든 縣이 되든, 제주지역을 상위체계에서 포섭할만한 군현이 따로 존재하지

않았기에 그 읍호 역시도 단일한 의미로 사용하지 않아도 되었던 것이다.

한편, 『高麗史』地理志의 ‘숙종 10년 탐라군’기사는 긍정해야 할 것이며, 이는 『高麗史』地理志 편찬자가 연기 불명일 때에는 ‘高麗初’, ‘高麗’, ‘至高麗’식으로 서술하였다는 점을 본다면, ‘숙종 10년’ 기사에는 분명한 근거를 가지고 있었다고 판단되기 때문이다. 그리고 毛羅·耽羅·耽羅縣·耽羅郡등을 읍호라고 표현하고 있고, 縣令官·濟州는 관호라고 하고 있는 것은 읍격과 관호를 혼동하는데 있는 것으로 毛羅·耽羅만이 읍호이며, 耽羅縣·耽羅郡은 읍격을 나타낸다. 그리고 縣令官은 관호가 맞으나, 濟州는 읍호이며, 만일 濟州에 外官이 파견이 되고 동시에 濟州牧이라는 읍격을 가지게 될 때 그때야 비로소 濟州牧이 官號가 되는 것이다. 즉, 濟州牧에 外官이 파견이 되면 그 때 濟州牧은 읍격이자 동시에 관호를 나타내게 되는 것이다.

탐라가 郡으로 편제되기 이전에 군현단위가 무엇인가에 관하여도 의견대립이 있었다. 그러나 이에 관하여는 國으로 보아야 할 것이다. 무엇보다도 탐라는 외국으로 취급되어 宋商, 女眞, 日本 등과 함께 국가의 중요한 생사 때 방물을 바쳐 축하하는 존재로 묘사되었고, 그 중에서도 1034년(정종 즉위년) 11월 八關會 때 東·西京, 東北兩路兵馬使, 4都護·8牧이 上表하여 陳賀한 사실 뒤에 따로 宋商客·東西藩·耽羅國이 方物을 바친 사실을 기록한 일 등의 기록 등을 통해서 이를 알 수 있는 것이다.

한편, 제주는 제주목사가 파견된 충렬왕 20년에서야 비로소 관호로서의 제주목이 되었다고 생각된다. 그 이전 단계에서 비록 濟州라는 읍호가 쓰였다고 할지라도, 이는 어떠한 종류의 外官이 파견되는가에 따라 제주가 牧이 되는가 그렇지 않은가가 결정되는 것이기 때문이다. 즉, 탐라의 읍격 변동은 숙종10년 耽羅郡 → 仁宗 耽羅縣 → 高宗初~高宗中半 耽羅郡 → 高宗 중반이후~원종14년 耽羅縣 → 원간섭기 → 忠烈王이후 濟州牧으로 읍격이 변화해 간 것이다.

제주에 牧使가 파견이 되어 관호가 濟州牧이 되고나서부터는 더 이상 副使의 파견은 보이지 않으며, 전임 外官으로는 牧使, 判官, 萬戶가 보인다. 여기서 萬戶는 대부분 牧使를 겸직하였으며, 품계도 목사의 파견과 동시에 3품으로 올라가며, 제주는 점차 고려의 지방행정의 단위로서 편제되어 가게 된다.

元간섭기의 元은 고려의 北界地域에 東寧府를 설치하고 東界地域에는 雙城總管府를 설치하여 고려의 兩界地域을 고려의 지배에서 분리시켰으며, 또 濟州島에 耽羅總管府를 설치하여 元의 지배하에 예속시켰다. 제주의 경우는 삼별초를 평정한 후

에 몇 차례의 직속관부를 설치하면서, 처음에는 일본정벌의 위한 군사적 요충지로 서, 일본정벌이 모두 실패한 후에는 牧馬場으로의 가치를 느끼고 제주를 고려에 반환한 후에도 여전히 목호와 목자를 파견하였다. 이것이 東寧府와 雙城總管府를 설치하여 元이 얻고자 했던 부분과 다소 다른 부분이며, 이러한 元의 정책은 마침 신흥제국으로 성립한 明의 정치적 위상과 맞물려, 제주에서 목호의 亂이 일어나는 계기가 되었으며, 이로 인하여 많은 도민이 희생을 당하게 되었다.

한편, 고려가 조선조로 넘어가면서는 외관이 설치되지 않는 속현에 監務를 파견하여 속현마저도 국가의 지배질서에 편제하려는 노력과 아울러 道制가 실시되었다. 이는 고려시대 형식적인 道의 개념에서 벗어난 최상위의 행정구획으로서의 의미를 가지게 되었다. 그리고 이러한 중앙행정의 개편과 맞물려 1416년(태종 16) 濟州都按撫使 吳湜과 前判官 張合 등의 건의에 따라 동쪽의 신촌현·함덕현·김녕현 등의 지역과 아울러, 서쪽의 귀일현·고내현·애월현·곽지현·귀덕현·명월현 등의 지역은 大村縣을 본읍으로 삼은 濟州牧에 속하게 했다. 또한 동쪽은 旌義縣을 본읍으로 삼은 뒤, 여기에 예래현·차귀현 등의 지역을 소속시키는 개편이 이루어졌다. 또한 고려 때 설치·운영되었던 15개 縣은 각각 三畝의 하부단위에 해당하는 直村으로 편제되기에 이르렀다. 이로부터 제주도 지역은 3개 군현 단위 중심의 三畝으로 나누어졌고, 그 구분의식이 지역주민들에게 뿌리가 내려지는 한편, 국가의 지배력도 1牧·2縣으로 이루어진 三畝의 운영을 통해 실현되어 나아갔다.

제주의 지방제도를 이해할 때에 반드시 거론되는 것이 土官의 존재이다. 이 토관은 타지방의 鄉吏에 비유될 수 있으면서도 그 유형을 달리하는 특수한 제도이다. 토관의 설치에 관하여는 평양과 화주(지금의 함경도 영흥)지방에는 고려 말에 그 기록이 보이기 시작하나 제주의 경우에는 고려시대에는 기록이 보이지 않으나 1394년(태조 3) 기록에는 土官이라는 존재가 나타나고 있어 제주지역에도 토관이 이미 설치되어 있음을 알 수가 있다. 제주의 토관은 애초에 설치되었던 목적과는 다르게 수령과 제주민 사이에서 중앙에서 파견한 관직의 역할을 대행하면서 많은 폐단을 일으켰고, 치폐 논의가 거듭되다가 1469년(예종 원년) 2월에 이르러서는 왜구에 대비하기 위해 제주의 토관과 정군·봉족들을 대장에 올리고 잡색군이라 부르게 되면서 정규 토관의 편성에서 벗어나게 되었다.

마지막으로, 조선 초기 제주목사는 都安撫使, 萬戶, 監牧官, 僉節制使 등의 직함을 겸직한 목사들이 파견되었고, 이들은 품계상으로는 3품 이상에 해당되는 상급수령

이었다. 특히, 이들의 직무범위는 직함에서 알 수 있는 것처럼, 왜구의 방비와 감목에 많은 비중이 실려 있는데, 이는 제주지역이 군사적으로 매우 중요한 지역임을 나타내는 것이라 할 수 있다. 그리고 수령7사에 관한 논의는 사료에서 발견되는 것뿐만 아니라, 『經國大典』의 내용에서도 7事の 범위를 넘어서는 내용이 발견되는 이상, 수령칠사는 연혁적인 측면에 그치는 것이고, 앞으로의 연구방향은 새롭게 등장하는 수령의 업무범위가 될 것이라는 점을 지적하였다. 그리고 포폄제도 역시 『경국대전』의 단계에 이를수록 실무위주의 평가로 바뀌게 되는데, 이는 다변화하는 사회 속에서 德이라는 추상적 기준을 가지고서는 더 이상 실무 능력의 다양성을 평가할 수 없기 때문인 것이다. 그리고 실무능력으로 평가한다는 것이 반드시 그렇다는 것이 아니었음을 확인할 수 있었다.

■ 참고문헌

1. 기본사료

『高麗史』 『高麗史節要』 『朝鮮王朝實錄』 『經國大典』 『新增東國輿地勝覽』
『增補文獻備考』 『耽羅誌』

2. 단행본

高昌錫, 『耽羅國時代史-先史時代부터 朝鮮初까지의 濟州道史-』, 서귀포문화원,
2007.

高昌錫, 『耽羅國史料集』, 新亞文化社, 1995.

金成俊, 『牧民心鑑 研究』, 高大民族文化研究所, 1990.

金順南, 『조선초기 體察使制 研究』, 景仁文化社, 2007.

김일우, 『고려시대 탐라사 연구』, 신서원, 2000.

윤국일, 『新編經國大典』, 신서원, 2005.

윤훈표 · 임용한 · 김인호, 『경제육전과 육전체제의 성립』, 혜안, 2007.

연세대학교 국학연구원 편, 『經濟六典 輯錄』, 1995.

李樹健, 『朝鮮時代 地方行政史』, 민음사, 1989.

李存熙, 『朝鮮時代地方行政制度 研究』, 一志社, 1990.

임용한, 『朝鮮前期 守令制와 地方統治』, 혜안, 2004.

임용한, 『조선전기 관리등용제도 연구』, 혜안, 2008.

제주도지 편찬위원회, 『濟州道誌』 2, 2006.

진영일, 『고대 중세 제주역사 탐색』, 보고사, 2008.

河炫綱, 『韓國中世史研究』, 一潮閣, 1988.

한국법제연구원, 『經國大典』, 1993.

韓國精神文化研究院, 『譯註 經國大典』, 1979.

洪淳晚, 『譯註 增補耽羅誌』, 제주문화원, 2005.

3. 연구논문

高昌錫, 「耽羅의 郡縣設置에 관한 考察 - 高麗前期를 중심으로 -」, 『濟州大論文集

- 』 17, 1984.
- 具玩會, 「世宗朝의 守令六期法」, 『慶北史學』 11, 慶北史學會, 1988.
- 具山祐, 「고려시기 부곡제 연구성과와 과제」, 『釜大史學』, 부산대학교 사학회, 1988.
- 국사편찬위원회, 「고려 전기의 정치구조」, 『한국사』 13, 2003.
- 국사편찬위원회, 「조선왕조의 성립과 대외관계」, 『한국사』 22, 2003.
- 국사편찬위원회, 「조선초기의 정치구조」, 『한국사』 23, 2003.
- 김경옥, 「濟州牧場의 設置와 運營 - 耽羅誌를 중심으로」, 『지방사와 지방문화』 4-1, 역사문화학회, 2001.
- 金九鎭, 「麗·元 領土紛爭과 그 歸屬問題 - 元代에 있어서 高麗本土와 東寧府·雙城總管府·耽羅總管府의 分離政策을 중심으로 -」, 『國史館論叢』 7, 國史編纂委員會, 1989.
- 金東洙, 「高麗時代의 界首官制 小論」, 『李基白先生古稀紀念 韓國史學論叢』, 일조각, 1994.
- 金東洙, 「고려시대 界首官의 범위에 관한 재론」, 『全南史學』 19, 전남사학회, 2002.
- 金東栓, 「朝鮮時代 濟州道の 郡縣構造와 支配體制」, 『濟州道史研究』 創刊號, 濟州道史研究會, 1991.
- 金東栓, 「朝鮮前期 守令制度 研究」, 『史學志』 21, 단국대학교 사학회, 1984.
- 金順南, 「朝鮮初期의 堂上官」, 『史叢』, 高大史學會, 1996.
- 김순남, 「朝鮮初期 敬差官과 外官」, 『韓國史學報』 18, 고려사학회, 2004.
- 김성윤, 「吳弘默(1834~?)을 통해서 본 수령 군현 통치의 과정과 전략 - ‘善政’ 목민관의 모델과 관련하여」, 『朝鮮時代史學報』 53, 朝鮮時代史學會, 2010.
- 김아네스, 「고려 성종대 유교 정치사상의 채택과 12州牧」, 『震檀學報』 93, 震檀學會, 2002.
- 김아네스, 「高麗初期의 地方支配와 使」, 『國史館論叢』 87, 1999.
- 金永德, 「中國正史에서 본 耽羅」, 『제주도 연구』 7, 제주도연구회, 1990.
- 金日宇, 「高麗時代 耽羅의 地方編制 시기와 그 單位의 형태」, 『한국사학보』 5, 고려사학회, 1998.
- 金日宇, 「高麗와 耽羅의 關係 형성과 그 형태」, 『韓國學報』 30권 2호, 일지사, 2004.

- 金日宇, 「고려시대와 조선초기 濟州島 지역의 행정단위 변천」, 『한국중세사연구』 23, 한국중세사학회, 2004.
- 金日宇, 「高麗初期 郡縣의 主屬關係 形成과 地方統治」, 『민족문화』 12, 한국고전번역원, 1989.
- 金日宇, 「고려후기 濟州·몽골의 만남과 제주사회의 변화」, 『한국사학보』 15, 고려사학회, 2003.
- 金泰永·徐延相, 「朝鮮初期 軍役編制의 推移와 改革方向」, 『慶熙史學』 19, 慶熙大學校史學會, 1995.
- 金昌賢, 「高麗의 耽羅에 대한 정책과 탐라의 동향」, 『한국사학보』 5, 고려사학회, 1998.
- 노명호, 「10~12세기 탐라와 고려국가」, 『제주도 연구』 28, 제주학회, 2005.
- 南都泳, 「朝鮮時代濟州島牧場 - 韓國牧畜業 研究의 一端 -」, 『韓國史研究』 4, 韓國史研究會, 1969.
- 盧永九, 「朝鮮初期 水軍과 海領職의 變化」, 『韓國史論』 33, 1995.
- 박도식, 「조선전기 수령의 私贈 관행」, 『경희사학』 24, 경희대학교사학회, 2006.
- 朴秉濠, 「韓國法制史攷」, 『近世의 法과 社會』, 法文社, 1987.
- 朴宗基, 「高麗時代 外官 屬官制 研究」, 『震檀學報』 74, 震檀學會, 1992.
- 朴宗基, 「高麗時代 郡縣 支配體制와 構造」, 『國史館論叢』 4, 國史編纂委員會, 1989.
- 朴宗基, 「高麗의 郡縣體系와 界首官制 -《高麗史》地理志 分析 -」, 『韓國學論叢』 8, 國民大學校韓國學研究所, 1986.
- 朴宗基, 「高麗時代 界首官의 범위와 성격」 -」, 『韓國學論叢』 21, 國民大學校韓國學研究所, 1999.
- 朴天植, 「開國原從功臣의 檢討 - 張寬 開國原從功臣錄券을 中心으로 -」, 『史學研究』 38, 韓國史學會, 1984.
- 徐仁源, 「世宗實錄地理志 編纂의 再檢討(1)」, 『東國歷史教育』 7·8, 東國大學校歷史教育科, 1999.
- 申解淳, 「朝鮮初期의 下級胥吏 “吏典”」, 『史學研究』, 韓國史學會, 1982.
- 吳宗祿, 「朝鮮初期 兵馬節度使제의 成立과 運用」(上), 『震檀學報』 60, 震檀學會, 1994.
- 劉承源, 「朝鮮初期 身分制 研究」, 『韓國文化叢書』 27輯, 乙酉文化社, 1987.

- 尹京鎮, 「《高麗史》 地理志의 연혁정리 방식에 대한 비판적 검토 - '高麗初'의 연
기비정과 관련하여 -, 『奎章閣』 22, 서울대학교규장각, 1999.
- 尹京鎮, 「고려전기 界首官의 설정원리와 구성 변화 - 『고려사』 지리지 계수관 연
혁의 補正을 檢하여 -, 『震檀學報』 96, 震檀學會, 2003, 12.
- 尹京鎮, 「고려전기 界首官의 운영체계와 기능」, 『東方學志』 126, 延世大學校國學
研究院, 2004.
- 尹京鎮, 「朝鮮初期 郡縣體制的 개편과 運營體系的 변화」, 『韓國史論』 25, 서울大
學校國學校人文大學國史學科, 1991.
- 尹京鎮, 「고려 界首官의 제도적 연원과 성립과정 - 9州·12牧과의 연결성을 중심
으로 -, 『韓國文化』 36, 서울大學校韓國文化研究所, 2005.
- 尹京鎮, 「고려 태조대 군현제 개편의 성격 - 신라 군현제와의 상관성을 중심으로
-, 『역사와 현실』 22, 한국역사연구회, 1996.
- 尹京鎮, 「高麗 성종 14년의 郡縣制 改編에 대한 연구」, 『韓國文化』 27, 규장각한
국학연구원, 2001.
- 尹京鎮, 「高麗 군현제의 운영원리와 州縣-屬縣 領屬關係의 성격」, 『한국중세사연
구』 10, 한국중세사학회, 2001.
- 尹京鎮, 「'高麗史' 地理志 고려초기 외관 설치 및 영속관계 편성 기사의 분석」, 『韓
國文化 - '三國史記' 地理志와의 비교를 중심으로 -』 59, 서울대학교규장
각 한국학연구원, 2012.
- 尹京鎮, 「고려초기 지방제도 개편과 都護府 - 安東·安南의 置廢와 移動 -, 『韓國
中世史研究』 27, 한국중세사학회, 2009.
- 尹京鎮, 「고려 성종 11년의 읍호개정에 대한 연구 - 고려초기 군현제의 구성과 관
련하여 -, 『역사와 현실』 45, 한국역사연구회, 2002.
- 李光麟, 「京主人 研究」, 『人文科學』 卷7, 延世大學校 人文學研究院, 1962.
- 李成茂, 「15세기에 있어서의 官職體系的 變化」, 『朝鮮兩班社會研究』, 一潮閣, 1995.
- 李成茂, 「京在所와 留鄉所」, 『Comparative Korean Studies』 Vol.1, 국제비교한국학회,
1995.
- 李成茂, 「朝鮮初期의 文·武散階」, 『朝鮮兩班社會研究』, 一潮閣, 1995.
- 李源鈞, 「朝鮮時代의 守令職 交替實態 - 東萊府使의 경우 -, 『釜山史學』 3, 釜山
大學校史學會, 1979.

- 李載燾, 「朝鮮前期의 水軍」, 『韓國史研究』 4, 韓國史研究會, 1970.
- 李載燾, 「朝鮮初期의 土官에 對하여」, 『震檀學報』 29, 震檀學會, 1966.
- 李志雨, 「朝鮮初期 奉足制의 推移와 實態」, 『경남사학』 5, 경남대학교 사학회, 1991.
- 任先彬, 「朝鮮初期 守令制運營과 地方統制」, 『淸溪史學』 7, 淸溪史學會, 1990.
- 任先彬, 「朝鮮初期 外官의 官階」, 『역사와 역사교육』 3·4, 熊津史學會, 1996.
- 林承豹, 「朝鮮時代 邑號陞降에 관한 研究(上) - 地方統治制度 研究의 一環으로 -」, 『民族文化』 13, 1990.
- 林承豹, 「朝鮮時代 邑號陞降에 관한 研究(中) - 地方統治制度 研究의 一環으로 -」, 『民族文化』 14, 1991.
- 林承豹, 「朝鮮時代 邑號陞降에 관한 研究(下) - 地方統治制度 研究의 一環으로 -」, 『民族文化』 15, 1992.
- 林容漢, 「조선 건국기 수군개혁과 해상방어체제」, 『軍史』 72, 2009.
- 林容漢, 「조선 후기 수령 선정비의 분석 : 안성·죽산·과천의 사례를 중심으로」, 『韓國史學報』 26, 고려사학회, 2007.
- 張學根, 「朝鮮前期水軍萬戶考」, 『海土論文集』 26, 海軍士官學校, 1987.
- 全暎俊, 「고려시대 팔관회의 실행과 국제문화교류」, 『다문화콘텐츠연구』3(통권 8), 문화콘텐츠기술연구원, 2010.
- 全炯澤, 「補充軍 立役規例를 통해 본 朝鮮初期의 身分構造」, 『역사교육』 30·31합집, 역사교육연구회, 1982.
- 鄭求先, 「高麗時代의 守令薦擧制」, 『關東史學』 8, 關東大學校史學會, 1998.
- 鄭多函, 「朝鮮初期 習讀官 制度의 運營과 그 實態」, 『震檀學報』 96, 震檀學會, 2003.
- 鄭杜熙, 「高麗末 新興武人勢力의 成長과 添設職의 設置」, 『李載燾博士還曆紀念 韓國史學論叢』, 한울, 1990.
- 정이근, 「朝鮮前期의 軍戶編成規程 : “保法”에 대한 一考察」, 『社會科學論集』 14, 東亞大學校社會科學研究所, 1997.
- 조성택·최연택, 「조선 초기 수령제 변화와 의미」, 『한국행정사학지』 29권, 한국행정사학회, 2011.
- 秦榮一, 「高麗前期 耽羅國 研究」, 『耽羅文化』 16, 濟州大學校耽羅文化研究所, 1996

- 車勇杰, 「高麗末 倭寇防守策으로서의 鎭戍와 築城」, 『史學研究』, 1984.
- 崔根成, 「高麗 萬戶府制에 관한 研究」, 『關東史學』 3, 關東大學史學會, 1988.
- 최이돈, 「조선초기 보충군의 형성과정과 그 신분」, 『조선시대사학보』 54, 조선시대 사학회, 2010.
- 최이돈, 「朝鮮初期 守令 告誡 관행의 형성과정」, 『한국사 연구』 82, 한국사연구회, 1993.
- 崔壹聖, 「高麗의 萬戶」, 『淸大史林』 4·5, 淸州大學校史學會, 1985.
- 韓相俊, 「朝鮮朝의 相避制에 對하여-官職을 中心으로」, 『大邱史學』 9, 大邱史學會, 1975.
- 韓永愚, 「朝鮮初期의 上級胥吏 “成衆官” - 成衆官의 錄事로의 一元化過程 -」, 『동아문화』 10, 서울대학교 동아문화연구소, 1971.
- 洪淳晩, 「濟州牧使에 관한 序說」, 『濟州道史研究』, 創刊號, 濟州道史研究會, 1991.

4. 학위논문

- 任先彬, 「朝鮮初期 外官制度 研究」, 韓國精神文化研究員 博士學位論文, 1998.
- 尹京鎭, 「高麗 郡縣制의 構造와 運營」, 서울대학교大學院 博士學位論文, 2000.

Abstract

**A Study on the Establishment and Enforcement on the
Jeju-Mok in the latter Goryeo and first Joseon Dynasty**

Ko, Hyeok-jin

Department of History Education Major
Graduate School of Education, Jeju National University,
Jeju, Korea

Supervised by Professor Jeon, Young-joon

The purpose of this study is to review the establishment and enforcement of Jeju-mok[濟州牧] during latter Goryeo and first Joseon. Despite the establishment of Jeju-mok started in latter Goryeo, since existing studies are dynastically biased seeing Jeju-mok as if it was from early Goryeo or seeing from the perspective of early Joseon, the establishment and its enforcement have not been figured out from the consistent perspective.

Especially in Goryeo dynasty and Joseon dynasty, there was Gunhyun-je[郡縣制] which had a consistent local administrative structure while there were differences in the status of county and authority, and the duties and official grades of official rank of local authorities' or 'Oe-gwan'[外官]. Furthermore, the

duties of district's local clerks or Hyangris[鄕吏] who had been powerful family clans in early Goryeo became simply supporting Oe-gwan and the basic structure of centralization were gradually completed.

From the first King of Taejo[太祖] to Hyunjong[顯宗], the Early Goryeo is a stage in which a series of basic structures for the local government system was established. But from the mid Goryeo, the changes of operation in central government due to the military political power of 'Mooshin Government'[武臣政權] made influences on the changes in the local government system.

From mid Goryeo, as Yüan's[元] obvious interference started, Goryeo's administrative system and way of operation was changed. Particularly in Jeju, there was Tamnachonggwanbu[耽羅總管府] under Yüan's direct control and it had dual operation system apart from Goryeo's governing system. Due to Yüan's governing combined with the foundation of Joseon during the regime change from Yüan to Ming, Goryeo's governing operation was devastated by invasion of 'Red Turban Bandits' and Japanese raiders. People had to depend on the riches of the province instead of central government regarding their survival.

Jeju was extraordinarily high position in the local administration system since its status was 'Mok' and it was the third highest which was just below Gyoung[京] and Dohobu[都護府]. But ironically it was after Mooshin Government that Jeju took the position of Mok. To say it again, during the turbulent period of Goryeo, it was after Mooshin Government that Jeju got the status of Mok.

However, since the 10th year of Sukjong[肅宗] regime, until it was renominated as Tamnagun[耽羅郡] or a county, it took the status of country. But after it became a county, its status was village level. Similarly, since Jeju was absorbed in the territory ruled by Goryeo, the duty and status of Oe-gwan deployed in Jeju became more difficult. And it would be the basic standard to

measure the status of Jeju in the Goryeo's administrative system. Oe-gwan deployed in Jeju was high rank who was above the 4th rank in the official rank system and their most important duty was to handle the invasion of Japanese raiders.

By the way, in Jeju, there was Togwan[土官] who had significant influences in the local area and they were usually seen in the Yanggye[兩界] province. Their origin was from Hyang-ri but they were different local powerful group unlike Hyang-ri. The life of people in Jeju was not satisfiable. The devastated natural environment and the ruling system gave more pains to people in Jeju.

Finally, Togwan system was abolished and we can't find the record of it in the *Gyoung-guk-dea-jeon*[經國大典] which established in Seongjong[成宗] regime in mid Joseon. Eventually, the establishment and enforcement of Mok is for the central government to include it in its governing territory as a high authority though, from the perspective of people governed, it was completely opposite to the intention of ruling government.