

高麗 肅宗 10年 ‘耽羅郡’ 設置 考察

秦 榮 一 *

〈차 례〉

- I. 머리말
- II. 毛羅勾當使
- III. 肅宗 10年 耽羅郡
- IV. 맺음말

I. 머리말

『高麗史』地理志(이후 地理志로 약칭 : 필자 주)에 의하면 고려조정은 제주도에 肅宗 10년 耽羅郡을 설치하였고, 의종(毅宗) 때에 縣令官을 파견하였다고 한다(肅宗十年 改毛羅爲耽羅郡 毅宗時爲縣令官 : 『고려사』 志 11 地理 2: 숙종 10: 서기 1105년: 毅宗時: 1146~1170년). 이후에 本島의 역사를 다룰 때, 숙종 10년 耽羅郡이 설치되어 고려왕조의 한 郡縣으로 內屬하게 되었고 기술되어왔다.¹⁾ 필자는 이런 숙종 탐라군 설치에 대하여 의문을 표시하는 생각을 발표한 적이 있으나, 매우 단편적인 언급에 불과하였다.²⁾ 그래서 이 글을 빌어서 좀더 구체적으로 숙종 10년

* 제주대학교 사학과 교수

- 1) 『東國輿地勝覽』(조선 성종 17년, 1485 간행)도 이런 고려사 인식을 이어받아 「肅宗十年 改爲耽羅郡 毅宗時 降爲耽羅縣」이라 하고 있다. 그 후에도 『新增東國輿地勝覽』(조선 중종 25년, 1530)에도 「肅宗十年 改毛羅爲耽羅郡 毅宗時 降爲縣令官」이라 하여 같은 생각이 이어지고 있다. 더욱이 현대에 들어와서도 이런 견해가 그대로 답습되고 있다(『中世史』, 『濟州道誌』제1권, 濟州道, 1993, 715쪽).
- 2) 拙稿, 「高麗前期 耽羅國 研究」, 『耽羅文化』 16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996, 169쪽.

탐라군 설치와 의증시 현령관 부임에 대한 필자의 견해를 밝히려고 한다. 이와 더불어 탐라구당사(毛羅勾當使) 문제도 아울러 언급하겠다.

II. 毛羅勾當使

고려 조정은 지방관 파견 이전부터 각종의 轉運使·里審使·量田使·觀察使·排岸使 등을 전국 지방에 보내서 국왕을 대리하여 지방의 사무를 처리하고 있었다.³⁾ 이런 종류의 使 중에 특히 전국 나루터에는 勾當使를 보내서 그 왕래를 감시하고 있었다.

* 成宗 13년: 압록 나루터에 구당사를 설치하였다. 후에 여러 나루터에 모두 구당(勾當)이 있었다(置鴨綠渡勾當使 後諸津渡 皆有勾當(『高麗史』百官志 勾當條).⁴⁾

이 구당사가 本島에도 파견되어 있었다. 아마도 그 목적은 본도와 육지간에 물자와 인물들의 왕래를 감시함과 동시에 섬의 내부 사정을 감시하고 중앙에 보고하는 사명을 띠었을 것이다. 고려 문종대(1046-1083)~인종대(1122-1146)년간에 구당사들이 본도 파견된 사례들을 보면 다음과 같다.

가) 文宗 33(1079)-冬11-임신: 耽羅勾當使 尹應均이 큰 眞珠 두 알을 바쳤는데 빛이 별같이 반짝이니 당시 사람들이 夜明珠라고 하였다.⁵⁾(『고려사』世家)

나) 宣宗 7(1090)-春정월-기축: 禮賓省이 毛羅勾當使의 보고에 근거하여 왕에게 아뢰

3) 김아네스, 「高麗初期의 地方支配와 使」, 『國史館論叢』87, 1999. 이에 의하면, 고려초기에는 10여 종류의 使者가 지방에 보내졌다. 태조 원년부터 4년까지의 집권 초기에는 호족을 비롯한 지방민을 회유·위무하기 위한 使의 파견이 두드러졌다. 이들은 대민 관련 사무를 처리하기 위하여 일시적으로 파견되었다. 그러다가 태조 19년 후삼국을 통일한 뒤에는 使의 임명이 다양해졌다. 고토민을 견제하고, 변방을 방비하며 조세의 수취를 위하여 여러 사가 임명되었다. 그러나 여기에서 제시된 13 종류의 使에는 勾當使 명칭은 보이지 않는다.

4) 勾當은 勾當公事라 하여 宋 나라 때 內侍(宦官)가 監館閣圖書를 管勾(또는 管勾: 맡아 주관함)한다는 의미였다(周藤吉之, 『高麗朝官僚制の研究』, 法政大學出版局, 1980, 371쪽).

5) 耽羅勾當使尹應均 獻大珍珠二枚 光耀如星 時人謂夜明珠.

었다. 즉 星主였던 遊擊將軍 가랑잉(加良仍)이 죽고, 그의 同腹 동생 陪戎副尉 高福壽이 자기 형 후임으로 성주가 되었다 하오니 부의물(賻儀物)을 전례에 의하여 보냄이 마땅합니다 하였다하니, 왕이 이를 승낙하였다⁶⁾(『고려사』 世家).

- 다) 公(吳仁正)의 恩門인 金富軾 조정에서 정권을 잡고있었다. 士林의 무리들이 모두 公의 志節을 김부식 相公에게 칭송하였다. (中略) 그래서 公을 毛羅勾當使에 임명하였다. 公은 京官으로 고쳐 받기를 원했으나 김부식은 “내가 생각하는 바는 그대의 집이 가난하여 몰락할 지경이니 그 땅(제주도)에 가면 衣食에 도움을 줄 수 있기 때문에 그런 것이었다”고 하였다. 公은 이때야 임금의 명령을 받들고 바다를 건넜다 ([吳仁正 墓誌], 의종 9년, 1155 작성).⁷⁾
- 라) 同知密直司事로서 왕을 따라 入朝하니 平章 함백(哈伯)이 外郎으로 하여금 宰樞에게 묻기를, “흔도(忻都)가 이르기를, ‘天子가 高麗 諸島民을 出陸하게 하였는데 고려가 다시 섬에 살게 하고 勾當使를 보냈다.’ 하니 “이런 일이 있느냐?”하므로 박항이 말하기를, “至元 7년(원종 11년, 1270)에 我國은 帝命으로 다시 舊京에 都邑하였으나 그 諸島의 백성들에게는 아직 出陸의 命이 없었습니다. 다만 三別抄가 반란을 일으켜 진도(珍島)와 耽羅에 근거하므로 招討使 金方慶이 다만 全羅와 慶尙의 賊에 가까운 諸島에만 命하여 出陸하여 擄掠을 피하게 하고 육지에 있는 자도 鎮撫치 않을 수 없었기 때문에 勾當使를 뽑아보낸 것입니다”하였다(『고려사』, 列傳 19, 朴恒傳)⁸⁾

사료 가)에서 문종대 탐라구당사 윤응균은 본도 특산물인 큰 진주 두 알을 수 집해 왕에게 바쳤다. 나)에서 선종대 탐라구당사는 성주 가랑잉이 죽었으며, 이복 동생 고복령이 그 직을 계승하였다고 왕에게 보고하고 있다. 또한 구당사는 전임

6) 禮賓省據托羅勾當使申狀奏 星主遊擊將軍加良仍死 母弟陪戎副校尉高福壽繼之 賻贈之物宜準舊例支送 制可.

7) 海東高麗國翼陽府錄事吳公諱仁正其先高敞縣人也 年二十有五 當仁宗朝甲辰年春中第 初任元興鎮判官 有能名 政滿還京 守志慷慨 不與世俗浮沉 故十年不調 乃卜居于城東鵲洞之北 或躬耕以食妻子 然門多車轍 學士皆師尊之 于時公之恩門金富軾掌政朝廷 士林之輩皆公之志節於金相國 公亦述古劍詩以獻 詩有天昏月暝夜堂清有作老龍鳴之句 相國見而曰爾爲門生 何不早詣 於是差授毛羅勾當使 公改受京官 相曰 吾之所旨 以公家貧落魄 而彼地可資爲衣食 故亦可求矣 公於是 促命越海(許興植 編著, 『韓國金石全文』 中世 上, 『吳仁正墓誌』, 亞細亞文化社, 1984, 730-731쪽).

8) 以同知密直司事, 從王入朝, 平章哈伯, 使外郎問宰樞曰, 都云, 天子令高麗諸島民出陸, 高麗復使島居, 差勾當使, 有諸, 恒曰, 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, 出陸擄掠, 陸處者, 不可不鎮撫, 所以差勾當使也.(『고려사』 列傳 19, 朴恒傳).

성주의 장례에 부의물(賻儀物: 장례 물품)을 내려보내 줄 것을 요청하여 이를 승인 받았다. 다)에서 인종대의 인물인 오인정은 집이 가난하였다. 재상 김부식은 그가 가난하다고 하여 제주도에 가면 의식을 마련하여 생계를 넉넉히 꾸릴 수 있을 터이라 하여 탁라구당사에 임명하였다⁹⁾. 당시 본도에 부임한 구당사는 상당한 재물을 축적할 수 있고, 그래서 여생을 풍족하게 지낼 수 있다함이 개경 고관들 사이에 상식이었던 것 같다. 라)에서 충렬왕대(1274-1308)에 元은 입조한 박항에게 본도 주민들의 出陸 상황에 대해 묻고있었다. 이때는 삼별초가 반란을 일으켜 진도와 제주에 자리잡았던 시기였다(1270-1273). 박항에 의하면, 고려정부는 남해안 여러 섬들의 주민에게 내륙으로 들어와 반란군의 노략을 피하라는 명령을 내렸으며, 그리고 그 시행여부를 감독하기 위해 본도에 구당사를 파견하고 있었다.

이때까지 탐라구당사 또는 탁라구당사의 4차 파견 이외에는 중앙 파견 관리들이 보이지 않는다. 그런데 이 구당사들이 일정기간 상주하는 공식 관원인지 아니면, 어떤 사명을 띠고 와서 그 임무가 끝나면 그 직책도 자연스럽게 없어지는 임시 특별관원인지 위의 자료들만으로써 우리는 알 수가 없다. 앞서 말한 전운사·양전사·배안사 등은 왕명을 받아 그 업무를 수행하고 나면 그 직책이 없어지는 한시적 특별직 같은 것이었다고 한다¹⁰⁾. 그러나 본도 부임의 구당사들은 어느 정도로 장기 주재하였음을 선종대 탁라구당사의 예를 보면 알 수 있다. 왜냐하면 선종 7년 성주의 죽음을 알리고 그의 후계자의 계승과 장례 물품들을 요청한 탁라구당사는 성주의 서거 이전부터 일정 기간 본도에 주재하고 있었음을 우리에게 보여 준다. 그 당시 교통 형편상 본도와 중앙의 왕래가 적어도 일개월 정도 걸렸는데 이런 성주의 죽음, 구당사 파견, 후계자 문제의 요청과 그 승인이라는 절차들을 단시일 내에 밟을 수가 없었기 때문이다. 따라서 본도 부임한 구당사들은 비교적 장기 주재하고 있었던 것으로 추정된다. 한 예를 보자면, 오인정이 본도에 와서 축재하려면, 우선 그는 도착세력과 교체할 기간이 필요하고, 그리고 난 다음에 그들을 통해 축재 가능한 재물의 출처·종류·수집 방법 등을 알았을 것이다. 이런 사정들을 고려하면, 본도 파견 구당사들은 적어도 6개월 이상이나 수년 정도 장기 체류하면서 본도의 실정을 파악하고 감시하며, 중대한 사항들이 일어나면 조정에 보고하였을 것으로 생각된다.

9) 吳仁正(1100-1155): 인종 2년(1124) 4월 文科進士로 급제하여 元興鎮 判官에 補任되어 명망이 높았으며, 평소 詩·詞·賦에 능하였다 한다.

10) 김아네스, 『고려초기의 지방지배와 使』, 54쪽.

앞서 언급한 것을 합쳐 말하자면, 의종대 외관 파견 이전 본도에는 성주·왕자를 중심한 토착층은 독립적 지위를 향유하고 있었다. 그러나 고려왕조는 성주층을 그대로 방치한 것이 아니라 구당사들을 파견하여 어느 정도 제동을 걸고있었다. 구당사들은 ① 굴과 같은 본도 특산물을 일정하게 歲貢으로 징수하였으며, ② 성주의 사망시 장례 용품을 조정에서 하사할 것을 요청하였으며, ③ 삼별초의 반란 때 본도의 사람들을 내지로 강제 이동시키고 있었다. 그리고 ④ 구당사는 본도 재입 중에 상당한 재물을 모을 수 있었다고 생각되었다. 따라서 탐라국은 고려로부터 군현처럼 부세로서 공물·노동력의 징수징발, 죄수 감독 등의 내정간섭을 받지 않고 있었으나, 그 대외적 외교권이 고려조정에 일임되었던 상황에 있었다. 따라서 이런 탁라(탐라)구당사는 한편 자율적이면서도, 다른 한편 타율적인 대 고려의 관계를 상징하는 존재였다고 하겠다.

또한 탐라는 고려조정으로부터 '朱記'를 받고 있었다.

현종 2년 -9월- 을유, 1011 : 탐라에서 州·郡의 사례에 따라 朱記를 내려줄 것을 애걸하므로 이를 허락하였다(耽羅乞依州郡例 賜朱記 許之, 『高麗史』 世家).

현종 2년(1011)에 탐라 사절은 고려 정부에 朱記를 내려줄 것을 간청하자 이를 허락하였다 한다. 朱記란 중국 송나라에서 경성과 외방 職司와 軍人將校들에게 내려주었던 붉은 도장이었다.¹¹⁾ 김창현 씨는 현종 2년의 朱記 기사에 대해 이것은 탐라가 고려의 내정 간섭을 수용하겠다는 의사의 표현을 해석하고 있다. 거란의 침략을 받아 현종은 나주까지 피난을 가지 않을 수 없었으나 결국 성공적으로 이 침략을 수습할 수 있었다. 당시 羅州 지역은 무역이나 거주를 위해 다수의 탐라인들이 있었을 것이며, 그들이 현종을 만나 고려의 패권을 인정하였을 것이다. 그리고 고려 정부도 지방통치를 강화해 나가는 중이었기 때문에 小國 탐라는 고려를 강국으로 인정하고 그 대가로 주기를 받았을 것이라고 하였다.¹²⁾

고창석 교수에 의하면, 여기서 朱記란 원래는 중국 宋에서 內外 관청이나 軍 장교들에게 발급했던 官印이었다. 탐라 사절이 이것을 조정에 요청하여 허락 받았다

11) 諸橋徹次, 『大漢和辭典』 卷6, 40쪽, '朱記' : 朱字の印. 朱印[宋史. 輿服志六]. 景德初. 別鑄南京奉使印又有朱記 以給京城及外處職司及諸軍將校等 其制長一寸七分廣一寸六分.

12) 김창현, 「高麗의 耽羅에 대한 정책과 탐라의 동향」(고려사학회 편, 『韓國史學報』 제5호 1998, 9, 314-315쪽).

는 것이다. 여기에서 주기는 관인이지만 직첩(職牒)의 의미가 강하다 하며, 다른 군현과 같은 예우로 대우해주기를 바라는 증표로서 요청하였고 허가를 받은 것이었다¹³⁾ 한다.

그런데 당시 고려 지방에는 主縣과 屬縣, 그리고 鄉·所·部曲을 가리지 않고 長吏(후기에 鄉吏)들이 邑司를 구성하여 여기서 행정업무를 맡고 있었다. 윤경진 씨에 의하면, 이들은 ① 外官의 印信과는 구분되는 별도의 인신을 보유하고 있었다. ② 邑司의 印信은 戶長이 관리하였다. 그리고 호장의 정원은 4~8인에 달하였으므로 인신을 관리하는 직임인 上戶長이 따로 마련되었다. ③ 읍사의 인신은 촌락에 대한 移文[회람 공문]에 사용되었다. ④ 읍사는 호구전준(戶口傳准 : 호적등본 발급)과 奴婢文券을 印給하였다. ⑤ 수령의 지시에 따라 필요한 내용을 조사-보고하는 呈報에 인신이 사용되었다¹⁴⁾. 이처럼 고려의 군현은 외관의 소재 여부에 상관없이 읍사가 독자적인 행정관부로서 인신을 보유하고 문서를 수발하였고, 한편으로 戶籍과 量案 등의 帳籍을 보관하면서 운용하고 있었다. 지방 수령은 이런 邑司長吏의 업무를 관리-감독하는 상급 행정책임자였다.

위와 같은 지적을 참고하여, 필자는 바로 이 '印信' 자체에 주목해서 다음과 같이 생각한다. 곧 탐라 성주·왕자들은 內地州郡의 일반적 사례에 따라 읍사업무의 핵심이자 상징인 官印을 강대한 세력인 고려왕조로부터 발급 받아와서 자기들의 권위를 도내에 과시한 것이 아닌가 한다. 따라서 필자는 상술한 예들을 보아서 朱記를 본도 읍사에서 사용된 印信[官印]이 아니었나 한다. 다시 말하자면 제주도에는 이미 星主·王子가 있어서 그들은 본도인의 군역 징발·호적·노비문권 발급·감옥 관리 등의 제반 업무를 자치적으로 처리하고 있었을 것이다. 그러면 이런 사무들을 처리하는 집무관청이 있어야 하고, 거기서는 문서에 의한 행정이 행해졌을 것이고, 또한 그 문서에 날인할 도장이 있어야 했을 것이다. 탐라 星主와 왕자들이 이때 소용되는 자기들의 권위를 표시하는 官印을 고려조정에게 요청하여 얻어왔다는 것이 이 자료의 핵심 내용이라 생각한다.

13) 고창석, 「中世史」, 『濟州道誌』1, 제주도, 1993, 715쪽.

14) 윤경진, 『高麗 郡縣制의 構造와 運營』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2000, 207-216 쪽.

Ⅲ. 肅宗 10年 耽羅郡

『高麗史』地理志에는 고려시대 제주도의 연혁에 관하여 다음과 같이 전해진다.

숙종 10년 탐라(毛羅)를 고쳐서 耽羅郡으로 하였고, 毅宗時 縣令官으로 삼았다(肅宗十年 改毛羅爲耽羅郡 毅宗時爲縣令官).

이후 본도에 관한 역사서들은 이 사료에 의거해서 숙종 10년(1105) 탐라군이 설치되었으며, 이때 비로소 명실 공히 고려의 한 지방 郡 또는 縣이 되었다고 기술하고 있다. 한 예를 보면, 조선조 濟州牧使 李元鎮의 『耽羅志』(朝鮮 孝宗 4년, 1653 濟州牧官 간행)에도 이런 地理志의 인식이 그대로 답습되고 있었다.

숙종 10년에 탐라를 고쳐서 탐라군이라 하였으며 의종 때 강등해서 縣을 삼고 현령을 두었다(肅宗十年乙酉 改毛羅爲耽羅郡 毅宗時降爲縣置).

여기서 『고려사』 지리지의 '爲縣令官'을 '降爲縣置'로 "毅宗時 降爲縣置"로 개작하고 있다. 이것은 숙종 10년에 탐라군이 설치되었다가 의종대에 탐라현으로 강등되었다고 하는 해석이다. 다시 말하자면, 이원진은 숙종 10년 탐라군으로 고쳤다는 기사 뒤에 아무런 중간 설명 없이 의종대 현령관이 다시 설치되었다는 점을 수긍할 수가 없어서 '郡'이 '縣'으로 강등된 것으로 추정한 것 같다. 왜냐하면 이원진 시대, 즉 조선시기 지방관들은 최고상급인 道監司(중2품)를 정점으로 하여 그 지휘와 감독을 받는 牧使(正3品)→郡守(중4품)→縣令(중5품)→縣監(중6품)으로 그 상하 질서가 정연하게 조직되어 있었다.¹⁵⁾

조선시대의 인물인 그가 그 시대에 통용되는 제도와 상식에 의해 전시대의 역사사실들을 이해하였던 모양이다. 또한 이원진이 자의로 이런 개작을 한 것이 보기도다 그보다 앞서 발간된 『東國輿地勝覽』(成宗 17년, 1485 간행)의 '肅宗十年, 改爲耽羅郡 毅宗時降爲耽羅縣'이란 기사를 그대로 답습한 것 같다. 다시 45년 뒤에 『동국여지승람』을 증보 간행한 『新增東國輿地勝覽』 권 38, 全羅道 濟州 條(中

15) 李樹健, 「지방통치체제」, 『한국사』 23, 국사편찬위원회, 1994, 177-178쪽.

宗 25년, 1530)¹⁶⁾에서도 이 대목을 ‘肅宗十年 改毛羅爲耽羅郡 毅宗時 降爲縣令官’이라 하고 있다. 하여튼 이 두 지리서들은 의종시 탐라현으로 강등되었다는 데에 이해를 같이 하고 있다. 그래서 필자의 생각에는 이 두 地理書 중, 이원진은 『동국여지승람』보다 더 널리 보급된 후대에 간행된 『신증동국여지승람』을 보고 『탐라지』를 작성한 것이 아닌가 한다.

이 이외에도 몇 가지 점들에 대해 필자는 『고려사』 지리지 숙종 10년 탐라군의 설치, 그리고 『신증동국여지승람』의 탐라현 강등에 관한 기사에 의문들을 품고있다.¹⁷⁾

우선 『고려사』 지리지에서 ‘改’와 ‘置’를 구분하여 ‘改’字를 지명 앞에 둘 경우는 그 邑號를 고친 것을 의미하며, 郡 또는 縣을 설치하였을 때는 ‘置’를 지명 앞에 두어 양자를 반드시 구분하고 있었다. 그런 사례는 무수하게 많으므로 무작위로 지리지의 開城縣, 牛峯郡, 珍島縣 조의 세 사례를 보자.

가) 개성현은 본래 고구려 동비홀이었다. 신라 경덕왕 15년에 開城郡으로 邑號를 개정하였다. 현종 9년에 開城府를 파하고 開城縣을 설치하였다(開城縣本高句麗冬比忽新羅景德王十五年 改爲開城郡 顯宗九年 罷開城府 置開城縣).

나) 우봉군(牛峯郡)은 본래 고구려 牛峯郡이었다. 신라 경덕왕대 지금 이름으로 改名하였다. 현종 9년 平州 속읍이 되었다가 (중략) 예종 원년에 감무(監務)¹⁸⁾가 설치되었다(牛峯郡本高句麗牛峯郡 新羅景德王改今名 顯宗九年爲平州屬縣[中略]睿宗元年置監務).

16) 『新增東國輿地勝覽』: 55권 23책 地理書. 조선 세종 14년(1432) 『新撰八道地理志』가 완성되어 史館에 비치되었고, 성종대에 마침 중국에서 『大明一統志』가 들어오니 성종이 盧思愼·梁誠之·姜希孟에게 명하여 『대명일통지』의 본을 따고 『신찬팔도지리지』를 대본으로 한 위에 다시 여러 사료를 수집하여 지리서를 만들게 하여 성종 12년(1481)에 『輿地勝覽』 50권을 완성. 성종 17년(1486)에 이를 다시 정정하여 『東國輿地勝覽』이라는 이름으로 35권을 발간. 연산군 5년(1499) 개수. 중종 25년(1430)에 李荇 등이 증보하여 『신증동국여지승람』으로 간행하였다(李弘植 편, 『國史大事典』, 삼영출판사, 1984, 신증동국여지승람 조).

17) 참고, 「高麗前期 耽羅國 研究」, 『耽羅文化』16, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996, 169쪽: 필자는 고려 숙종 10년 탐라군의 설치의 단지 고려왕조의 지방조직표에 있는 도식상 편제에 불과하였고, 실제로 현령관이 파견된 것은 고려사 열전에 보이는 의종대 최척 경이었다고 지적한 바 있다.

18) 예종 원년(1106)부터 설치된 감무는 조선 태종 13년(1413)에 縣監으로 개정될 때까지 계속되었는데, 고려시기에만 195개 속현에 감무가 파견되었다. 예종대 감무라는 새로운 제도를 도입한 이유는 유민이 발생하자 이를 安集하기 위해 도입되었으며, 이는 다시 24개 주현으로 확대되었다(윤경진, 『고려 군현제의 구조와 운영』, 260-267쪽).

다) 진도현은 본래 백제 진도군이였다. 바다 가운데 섬이다. 신라 경덕왕 지금 이름으로 고쳐서 務安郡 領縣으로 삼았다. 고려조에 들어서 나주에 속하였다가 후에 縣令을 설치하였다(珍島縣本百濟因珍島郡 海中島也 新羅景德王 改今名爲務安郡領縣 高麗屬羅州 後置縣令).

가)의 경우에 '改爲開城郡'이라 하여 개성군으로 邑號(官號가 아님)를 개정하였고, 현종 9년에 개성현이 설치되었다. 나)의 경우에도 경덕왕대 우봉군이라 지금 이름[今名]으로 개정되고 있었으며, 그리고 예종 원년 監務가 설치되었다. 다)에서도 마찬가지로 경덕왕대 무안군 영현이었다가 고려조에 나주에 속했다가 현령이 두어졌다[置]고 한다. 이런 사례들에서 나타나듯이 '改今名'처럼 어떤 지역명을 개정할 때는 '改'字를 그 지명 앞에 두고, 새로 地方官[縣令官]을 설치할 때는 '置'字를 앞에 두고 있다. 이런 형식은 단지 위에 든 사례에 한하지 않고 지리지 전반에 걸쳐 그 지역 연혁을 밝히는 데에 형식화되어 표현되고 있다. 앞 사례들을 참고해 보면, '改毛羅爲耽羅郡'이 의미하는 바는 毛羅라는 제주도의 邑號를 '耽羅郡'으로 改號하였음을 말한다. 이미 勾當使의 명칭에 보였듯이 본도에 파견된 구당사는 그 관직 앞에 '毛羅' 또는 '耽羅'가 사용되고 있었다. 숙종 10년 고려조정 은 아마도 이런 읍호의 혼선을 피하여 '탐라군'으로 이름을 통일하는 邑號 개정을 한 것 같다. 실제로는 당시 제주 토착 지배층들은 屋主·王子라 하면서 독립적인 지위를 갖고 있으면서 마치 고려의 제후국과 비슷한 행동을 하고 있었다. 그러나 현실이 어떠한지 고려왕조는 이를 고려 지방의 하나로 파악하려 하여, 內地州郡처럼 고유명칭인 읍호를 필요하였을 것이다. 다시 말하면 본도에는 독자적 성격으로 인하여 지방관이 파견되지 않아 여타 주군처럼 官號가 없었다. 그러나 고려 정부의 입장에서는 본도를 지칭할 고유한 읍호가 반드시 필요하였을 것이다. 그래서 필자는 고려정부는 숙종 10년에 毛羅를 耽羅郡으로 그 읍호를 공식적으로 개정하지 않았는가 한다.

여기서 우리가 주의해야 점은 고려 지방제도의 특수성이다. 고려의 외관은 특정 군현에 부임하는 형식으로 되어 있고, 해당 군현의 읍호를 직함(職銜)에 사용하였다. 예를 들어 江華縣에 주재하는 外官의 직함은 江華縣令이다. 이 경우 강화현에는 邑司인 江華縣司와 外官인 江華縣令이 공존하게 되는데, 邑司와 外官은 개념상 구분이 있었다. 이 구분을 잘 보여주는 것이 바로 군현이 보유하는 官號이다. 군현의 관호는 外官 설치에 따라 부여되는 칭호를 말한다. 하지만 官號가 곧 外官의

직함은 아니었다. 직함이 외관 개인에 부여된 칭호라면, 관호는 군현 내지 해당 관부에 부여되는 칭호라는 차이가 있었다. 이는 실제로 명칭상 구분되었다. 관호는 현령이 일시 혁파되어 폐지되지만 읍호 자체가 사라진 것은 아니었다. 이에 읍호를 삭제한다면 이는 해당 읍호가 나타내는 영역단위 자체가 폐지되는 것이므로 다른 군현과 통합되는 결과를 낳게 된다. 한편 읍호와 관호는 각기 일정한 格을 가진다. 이때 관호의 격, 즉 官格은 읍호의 격, 곧 읍격보다 우선적인 규정력을 가지고 있었다. 예를 들어 기존 읍격이 군이라 하더라도 현령이 설치되어 관호가 현령관이 되면 읍격도 자동적으로 현이 되었다. 그리고 군현의 승격이란 엄밀히 말하자면 읍격이 올라가는 것이 아니라 관격이 올라가는 것을 의미하였다.¹⁹⁾

• 고려 職銜과 官號

職銜	留守	都護府使	牧使	知郡事(使)	縣令	監務
官號	京[留守官]	都護府	牧官	知州府郡事官 [知事郡]	縣令官	監務官

제주도에 외관 파견이 없었지만, 성주·왕자들이 집무관청인 읍사가 있었을 것이고, 또한 여기에 고유의 명칭이 필요하다. 그래서 숙종 10년의 기사는 毛羅, 또는 耽羅라고 부르고 있던 고유 명칭이었던 읍호를 '耽羅'라고 공식적으로 개정한 것 같다. 이 지리지 찬자는 계속하여, '稱長子曰星主 二子曰王子 季子曰都內 邑號曰耽羅'라 하여 읍호가 탐라였음을 분명하게 밝히고 있다. 그러면 지리지 소재의 '縣令官'은 官號가 된다. 또한 고려사 열전에 의종 16년에 파견된 '耽羅令' 崔陟卿, 고종 말년에 부임한 '濟州副使' 金之錫 등이 등장한다. 여기서 '耽羅令'과 '副使'는 개인 관리의 직함이며, '濟州'는 관호가 된다. 정리하자면, 본도의 고유한 읍호는 毛羅·耽羅·耽羅縣·耽羅郡 등이었다. '縣令官'·'濟州'는 관호였으며, '耽羅令'·'副使'는 관리 직함이었다. 여기에서 '耽羅縣·耽羅郡'은 본도의 고유 명칭인 읍호로서 서로 혼용되고 있었다. 더욱이 외관이 파견되지 않는 상태에서 耽羅郡과 耽羅縣은 호칭자가 그 구분을 의식하지 않고 본도 명칭으로 그때그때 상황에 따라 적당하게 사용하고 있었다.

고려시기에는 만일 탐라현이 탐라군이 되었다고 해도 실제 지방 행정상 상하관계도 아니었다. 고려시기의 知郡事(郡)와 縣令(縣)은 조선시기 郡守(중4품)→縣令

19) 윤경진, 『고려 군현제의 구조와 운영』, 232-235쪽.

(종5품)으로 상호 上下領屬[지배-복종]관계에 있었던 것이 아니었고, 단지 군과 현에 각각 5품과 7품 이상의 관리가 주재하고 있다는 것에 불과하였다. 이는 주재 官員의 品階를 통해 해당 지역의 집단적 신분의 상하를 상징하는 정도였다. 또 지방에 파견된 외관은 공민왕 5년(1356) 京官職과 外官職이 분리될 때까지 어디까지나 京官이 그 본직에 따르는 임시적인 그 보직에 불과하였다. 그래서 하급 외관은 상급 지방관에서 명령을 받는 것이 아니라, 중앙정부에 대해 직접 지시를 받고 거기에 보고하는 직첩(直牒) 관계에 있었다. 다시 말하자면, 지군사와 현령관 사이에는 아무런 명령-복종 관계가 없었고, 그들은 다만 주재하고 있는 읍의 규모 또는 집단적-정치적 위치를 상징하고 있었으며 그들은 독자적으로 중앙정부에 보고하고 지시 받는 직첩관계에 있었다. 따라서 우리는 『동국여지승람』 이래, 탐라가 의종시 강등되어 현령이 설치되었다는 '降爲耽羅縣'의 기사를 의심할 수밖에 없다. 이는 고려 군현조직에 대한 이해가 없이 군수와 현령간의 상하관계를 전제하고 있는 조선시대 『고려사』 편수자가 오해의 소치라고 하겠다.

필자가 거듭 강조하는 바, 본도는 고려시대 공문서 작성자의 편의에 따라 그때 그때 적당히 다르게 호칭되고 있었다. 또한 이런 현상은 현대 행정조례규정에 의해 지방명칭이 변경되면 직함·관호·읍호 등이 일제히 따라서 바뀌지는 시대가 아니었다는 데서도 유해한다. 고려 당시는 문서 작성자의 관습과 편의에 따라 다르게 본도를 호칭하고 있었음이 당시 碑文·文集·史書 등을 통해 확인할 수 있다. 숙종보다 후대인 인종대(1122-1146)에도 吳仁正의 관직이 '毛羅勾當使'의 毛羅'로써 호칭된 것만을 보아도 상기한 필자의 견해를 뒷받침하고 있다. 이런 사례들은 『고려사』에 더 보인다.

- 가) 毅宗 7-11, 1153 : 耽羅縣 徒上 인용부위 中連·珍直 등 12인이 와서 토산물을 바쳤다(耽羅縣徒上 仁勇副尉中連珍直等十二人來獻方物).
- 나) 明宗 16-추7-갑신, 1186) : 式目錄事 張允文을 大府注簿行耽羅縣令으로 삼았다(以式目錄事張允文 爲大府注簿行耽羅縣令).
- 다) 高宗 7-3-병오, 1220 : 耽羅郡에서 돌 백여 개가 스스로 움직여갔다. 그중 가장 큰 돌은 다시 돌아오려고 하다가 멈춰 섰다. 나머지 돌들도 모두 멈춰서 움직이지 않았다(耽羅郡 有石百餘自行 中有最大石 欲還來而止 餘石皆不行, 『고려사』 五行 2, 五行四).
- 라) 高宗 16-2-을축, 1229 : 송나라 상인 都綱 金仁美 등 2인이 濟州 표류민 梁用才 등 28인을 돌려왔다(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).

- 마) 元宗 원년-2-갑신, 1260 : 濟州副使兼禮賓省事 나득황에게 防護使를 겸임시켰다. 이때 조정에서 논의하기를 “濟州는 해외의 큰 鎮이며 송나라 상인들과 왜인들이 일정한 때가 없이 왕래하는 곳이니 특별히 방호별감을 파견하여 비상 사태에 대비해야 합니다”라고 아뢰었다(濟州副使判禮賓省事羅得瑛 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).
- 바) 元宗 14-3-계유, 1273 : 元帥 金方慶이 보고하기를, “적이 耽羅縣에 들어가 防守散員 정국보 등 15인을 죽이고 낭장(郎將) 오단 등 11인을 사로잡았다”고 하였다(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).
- 사) 元宗 14-6-임오, 1273 : 대장군 김수(金綏)를 원나라에 보내어 耽羅 도적(김통정의 삼별초)을 평정한 것을 고합니다. (중략) 비록 괴수들은 패하여 진도로 도망하였으나 그 나머지 적들은 壬羅에 도망하였습니다. (중략) 김방경이 첩보에 이르기 를 대군이 이미 濟州에 들어와서 역도들을 처치해서 경내가 평안하게 되었습니다 하였다(遣大將軍金綏 如元 告平耽羅賊 表曰 雖巨魁 敗散於珍島 馭餘種 逃奔於 壬羅(중략) 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).

가) ‘耽羅縣 徒上’ 이며 인용부위의 武散階 관작을 가진 中連과 珍直이 고려조정에 가서 토산물을 바치고 있다. 이것은 의종 16년(1162) 탐라령 최척경이 본도에 파견되기 9년 전의 일이었다. 이때 ‘耽羅縣’은 본도의 고유한 명칭인 邑號로서 호칭되었다고 여겨진다. 더욱이 탐라인들이 ‘徒上’ · ‘仁勇副尉’ 라 하여 고유 탐라식 명칭이거나 조정에서 받은 관작을 띠고서 중앙에 나타났다는 것을 보면 더욱 그렇다. 만일 이때 현령관이 파견되어 있었다면, 이런 탐라식 작위(爵位)를 소지한 인물들이 본도를 대표해서 조공을 바치러 갈 이유가 없는 것이다. 당연히 본도 외관이 중앙에 가서 탐라현을 대표했을 것이다. 따라서 이 기사는 의종7년 (1153)까지 본도에는 外官이 파견되지 않았음을 보여주는 사례가 되겠다.

나) 명종 16년 식목녹사 장윤문은 大府注簿行耽羅令[직함]으로서 본도에 부임하고 있다. 물론 최척경 이후 탐라에 현령이 부임하는 것은 당연하다. 여기에서 주목되는 것은 式目錄事는 중앙 최하 품계인 從9품에 불과하다. 이런 그가 大府注簿(중8품)로 한 계급 승진함과 동시에 耽羅令이 되었다. 원칙적으로 현령은 7품 이상 관리가 임명되게 되어 있으나 이런 규정이 무시되고 있다. 이것은 고려 관료제도가 경관 중심으로 구성되었으며 외관은 그 보직에 불과하였다는 사실을 말해주는 사례이다. 장윤문의 경우도 일차적 관심 대상은 대부주부라는 경관직에 있었지 탐라령이란 외관직은 부수적 직책이었다.

다) 본도가 다시 '耽羅郡'으로 호칭되고 있다. 이것을 현이 군으로 승격한 사실로 보면, 이때(고종 7년, 1220)와 장운문 부임(명종 16년, 1187) 이후 어느 시점에서 그 승격이 일어난 것이 된다. 그러나 그렇게 생각하는 것은 무리이다. 왜냐하면 사료 바에 원종 14년(1273) 기사에서 '耽羅縣'이 보이기 때문이다. 만일 이것도 군현의 승강(陞降)의 결과라 보면, 탐라현(고려 초)→탐라군(숙종 10년)→탐라현(의종대~명종대) 강등→탐라군 승격(고종 7년)→탐라현(원종 14년) 강등→제주(고종 16년 이전) 승격이라는 마치 그네 타기처럼 본도의 관호의 승강을 반복한 것이 된다. 필자는 이런 현상을 관호의 승강을 반복한 결과로서 일어난 일이 아니라, 단지 읍호, 관호, 직함 호칭의 다양성과 상호 혼용 때문에 생긴 것이라고 생각한다.

마) 濟州副使 羅得瓚은 防護使를 겸임하였다. 여기서 나득황에게 「濟州」란 관호와 「副使」란 직함이 겸칭되고 있었다. 물론 그도 경관직 「判禮賓省事」(正3品)를 겸대하고 있었으며, 그에게는 이것이 오히려 본직이었다고 하겠다. 이런 외관의 京官職 겸대가 공민왕 5년(1356) 폐지될 때까지 外官은 어디까지나 경관의 補任職에 불과하였다고 했다. 이것도 지방장관이 專任職이었던 조선시기와 다른 특징의 하나이었다. 그래서 엄격하게 말하면 고려시기에는 공민왕 5년까지 전임 지방장관은 없었다는 것을 보여 주는 사례이다.

라) 본도는 고종 16년(1229) '濟州'라는 새 관호로써 호칭되었다. 이후 濟州 호칭은 '濟民'(고종 40), '濟州貢馬'(고종 45-5) 등의 용례들에서 보이듯이 본도를 지칭할 때, 일차적인 관호로서 자리를 잡아갔다.

사) 앞에서 탐라구당사 또는 탐라구당사 양자 중 어느 하나를 사용하는 것은 그 사용자의 습관이나 편의에 달렸으며, 공식적인 행정규정 같은 것은 없었다고 하였다. 원종대 기록자들도 개인적 편의대로 본도를 '耽羅·毛羅·濟州' 등으로 그때그때 적당하게 부르고 있었다. 동일한 사료, 그것도 같은 날의 것에서 본도를 탐라·탐라·제주로 호칭하고 있어 이들 사이에 어떤 차이가 있었던 같지 않았다. 고려시기 문서 기록자는 본도를 공식적인 관호 또는 읍호에 의해 일정하게 호칭한 것이 아니라, 개인의 편의와 습관에 따라 몇 가지로 부르고 있었다. 더욱이 이런 사례들은 탐라현 기사를 『신증동국여지승람』 이후의 사서 편찬자처럼 탐라군의 강등이었다는 방식[降爲縣令官]으로 해석할 수 없다는 것을 보여준다.

그런데 『고려사』 지리지에서 '毅宗時' 耽羅縣令官을 설치 사실을 의심하게 하는 자료가 하나 나온다. 『고려사』 食貨志 祿俸 外官祿 仁宗朝 更定外官祿 조를 보

면, 200石부터 13석 5두의 녹봉을 받는 지방 외관들이 열거되었는데, 그중 탐라 현령관은 33石 5斗를 수령하는 부류에 들어있다. 그래서 우리는 의종 이전 인종대에 이미 탐라현이 설치되지 않았는가 의심해 볼 수 있다.

그러나 인종 경정외관록이 인종대(1123-1146)에 정해진 것이라고 하겠지만 실제로 군현관계 자료들은 仁宗 21년(1143)무렵부터 神宗 元年(1193) 이전까지의 역사적 사실도 반영되어 있다. 이 외관록 중에서 管城과 富城은 인종 21년 현령관으로 승격한 고을이었다. 이들이 인종 경정외관록에 올라있는 것은 인종 21년 이후의 역사적 사실이 거기에 반영되고 있는 것이다. 『고려사』 지리지에 의하면 金浦縣은 신종 원년에 監務官에서 현령관으로 승격한 고을인데 인종 경정외관록에는 현령관으로 올라있다. 이것은 신종 원년까지 역사적 사실을 반영하고 있는 것이다.²⁰⁾ 그래서 인종 경정외관록에 나오는 탐라현은 의종대 사실이 여기에 반영되어 있는 것으로 의종시 외관 설치 기록을 부정하는 것은 아니라고 생각된다.

앞에서 고려조의 郡[知郡事]와 縣[縣令]은 상하관계가 아닌 각기 중앙에 책임을 지는 병렬적 관계에 불과하였다고 지적했다. 그러나 양자는 그 官格 高低가 아니라 기능과 설치된 지역에서 차이가 나고있었다. 곧 현령이 설치된 지방들은 대개 兩界와 해안선에 분포한다는 특징을 보인다. 北界 4縣[咸從縣·龍岡縣·永清縣·通海縣]과 東界 7현[鎭溟縣·金壤縣·杆城縣·高城縣·翼嶺縣·三陟縣·蔚珍縣], 도합 11개 현이 兩界에 속해있다. 또한 南道지역의 현 중에서 江華縣·南海縣·巨濟縣은 海島이며, 瓮津縣·嘉林縣·臨陂縣은 해안 가에 분포한다. 이와 같이 본다면 현령관 설치지역은 어느 정도 방어기능을 갖고 있다고 하겠다. 그러나 開城縣과 長湍縣 관할 지역은 京畿를 구성하며 수도 개경의 물적 기반이 된다는 의미가 강하고, 進禮縣은 내륙에 자리하기 때문에 현령 자체를 곧바로 방어기능과 연결하기는 어렵다. 따라서 현령은 지리적으로 운영범위를 넓게 잡기 어려운 지역에 설치 운영한다는 점에 제도사적 의미가 있다고 본다. 물론 예외적으로 경기에 개성현과 장단현이 설치되어 있지만, 이런 예외 조치도 수도 개경의 방어기능의 전통과 관련되었을 수도 있다.²¹⁾

위의 견해에 의해 만일 숙종 10년 탐라군이 설치되었다면, 강화도·해남도·거제도에는 모두 현령관을 두었는데 왜 본도만은 탐라군이 설치되었느냐는 의문이 떠오른다. 이것도 상기한 지리지와 『동국여지승람』의 본도 기사를 의심스럽게 만

20) 崔貞煥, 「녹봉제」, 『한국사』 14, 국사편찬위원회 편, 1993, 120-122쪽.

21) 윤경진, 「고려 군현제의 구조와 운영」, 173쪽, 주 134.

든다. 필자는 이에 대해 다음과 같이 생각한다. 본도의 조선초기 상황은 太宗 2년(1402) 4월 星主를 左都知管, 王子를 右都知管으로 개칭하여 성주·왕자의 명칭이 사라졌다. 그리고 同年 10월에는 성주 高鳳禮가 제주도의 자치권 상징이었던 印符(朱記)를 왕에게 반납하여 星主의 邑司 업무가 공식적으로 폐지되었다. 이어서 태종 16년(1416) 濟州牧·旌義縣·大靜縣이 설치되게 이르러 본도는 三邑체제로 편제되었다. 이렇게 백제 문주왕에게 조공한 이래 독립적 위치를 누려온 본도의 역사적 특수성은 太宗(1400-1418)에 이르러 조선왕조 지방제도의 군현제 속에 편입되어 그 자취가 거의 망각되기에 이르렀다. 그리고 지리지 편찬자들도 어디까지나 조선조의 여러 제도들과 생각 속에 성장한 인물들이어서 고려조의 역사적 특수성을 거의 이해하지 못할 때가 많았다.²²⁾ 그래서 『고려사』 지리지 편찬자들은 고려숙종 10년에 본도에 있지도 않았던 '탐라군'을 자기들의 사고를 반영하여 가상적으로 설치한 것이 아닌가 한다. 왜냐하면 본도는 이미 태종 16년 17개나 달하는 현을 포함하고 있었는데²³⁾, 이런 본도에 고려시대 '탐라현' 하나 이외에는 없었던 것을 이상하게 여겨서 현들을 관할하는 상위·광역 단위인 '탐라군'을 상상하여 改書하지 않았는가 한다.

또한 지리지에서 '肅宗十年'이라 하여 '月日'이 누락되어 있다. 왕은 가을 8월 서경에 거동하여 여러 행사를 거행하였으며 9월 서경을 떠나 歸京하다 10월 병인날 수레 안에서 서거하였다. 왕은 10년 10월 서거 당시까지 지방조직에 대해 아무런 조치도 내리고 있지를 않다. 숙종의 행적을 보면, 鑄錢 문제라든지 왕권강화에 주력하고, 외부로는 여진족 문제가 중대하였으며, 반면 지방에 대해서는 동왕 4년 4월 州府郡縣에 각기 屯田 5결의 경작을 허가하였고 동왕 6년 2월 外方官吏의 邑祿은 公須租를 지급하도록 하고있는 것 외에 어떤 중대한 조치도 내리지 않았다.

22) 지리지 찬자들은 고려 武散階가 武臣의 官階가 아닌 耽羅의 王族, 女眞의 酋長, 鄕吏, 樂工, 工匠이 받았던 官爵이었다는 것을 모르고 있었다(朴龍雲, 「고려전기의 정치구조」, 『한국사』13, 국사편찬위원회 편, 1993, 134-135쪽); 『高麗史』 地理志 편찬은 『世宗實錄地理』를 원본 자료로 하여 梁誠之 등이 世宗朝(1418-1450)에 마무리하여 文宗元年(1451)에 『新撰 高麗史』명목으로 왕에게 찬진되었다(邊太燮, 「編纂過程을 통하여 본 『高麗史』」, 『高麗史의 研究』, 三英社, 1982, 7-41쪽)

23) 태종 16년(1416) 5월 정유 : 都按撫使 오식(吳湜)과 前判官 張合 등이 지방의 事宜를 올려 아뢰기를 “제주에 郡을 설치하던 초기에는 한라산 四面에 모두 17縣이 있었습니다(濟州都安撫使吳湜前判官張合等上其土事宜 啓曰濟州置郡之初 漢孳山四面凡十七縣)”라 하고 있다(金奉玉 編譯, 『朝鮮王朝實錄中 耽羅錄』, 1986, 46-47쪽).

그래서 본도의 '改毛羅爲耽羅郡' 기사는 숙종대 상황으로서는 매우 돌발적인 기사여서 무언가 석연치 못하다.

숙종을 이어서 예종(睿宗)이 즉위하였는데, 바로 卽位年 12월(숙종의 서거한 同年)에 敎書를 내려서 道·州·郡의 지방관들이 청렴한 자가 드물어 백성에게 해를 끼치고 있다하여 名臣을 보내어 郡·현을 순시케 하고 수령의 업무를 평가하게 하였다²⁴⁾ 『고려사절요』에 의하면, 분명히 예종의 명령 조치인 이 기사가 숙종의 행적기사에 연이어 나오고, 예종은 다음해(1106)부터 元年으로 시작되고 있다. 따라서 『고려사』에서 숙종의 사후 10월, 11월, 12월 석 달 동안의 예종 행적은 이미 사거한 숙종의 것으로 간주되고 있었다.

위와 같은 현상은 新王의 治世 기준을 즉위한 그 해부터 잡는 즉위년칭원법(卽位年稱元法)과 다음 해부터 세는 유년칭원법(踰年稱元法)과 관계가 있었다. 그런데 『고려사』 世家의 紀年은 踰年稱元法을 채용하여 왕이 즉위한 다음해를 원년으로 삼고 있다. 실제 고려왕조는 三國時代와 마찬가지로 왕이 즉위한 해를 원년으로 삼는 卽位年稱元法을 실시하고 있었는데, 『고려사』 찬자는 이를 中國稱元法에 맞춰서 踰年稱元으로 바꾼 것이다. 고려사의 연대가 당시의 金石文과 1년의 차이가 생기는 것은 이 때문이다. 金富軾의 三國史記에서 당시의 稱元法을 그대로 채용하였는데 대하여 『고려사』에서는 이를 踰年法으로 고쳐 쓴 것은 조선 초기 유학자들의 역사의식을 표현한 것이었다.²⁵⁾ 따라서 만일 탐라에 대해 어떤 조치가 내려졌다면, 즉위년 12월 郡巡視를 명하면서 수령의 성적을 매겨서 보고하라는 예종의 지시와 관련되었을 가능성이 높다. 그런데 『고려사』 찬자들이 踰年稱元이라는 유교적인 명분론에 입각하여 숙종 10년이라고만 해서 그 月日을 누락시킨 것도 이 두 왕의 교체한 과도적 시기에 발생한 사건들을 적당히 처리하기 위한

24) 敎하기를, “내 祖宗께서 초창기에 경륜하여 나를 처음으로 만들어 여러 祖宗이 받들어 지켜 과인에 이르렀다. 지금 여로 道·州·郡의 司牧(지방관)으로 청렴하며 백성을 근심하고 구휼하는 자는 열에 하나 둘도 없고, 리를 부러워하고 명예를 구하여 대체를 손상함이 있다. 뇌물을 좋아하고 자기 이익만을 꾀하며 백성에게 해를 끼쳐, 유리하여도 망하는 백성이 서로 이어 열 집에 아홉은 비었다고 한다. 짐은 심히 마음 아프다. 마땅히 명망 있는 신하를 보내어, 郡·縣을 순시하고 수령의 성적을 살펴어 알리라” 하였다(敎曰 惟我祖宗經綸草昧肇造邦家累聖持守令諸道州郡司牧清廉憂恤者十無一二暴利鈞名有傷大體 好賄營私殘害生民流亡相繼十室九空朕甚痛爲宜遣名臣巡行郡縣考守令殿殿以聞(『高麗史節要』 睿宗 卽位年 12月條).

25) 변태섭, 『高麗史』의 研究, 61-62쪽.

궁여지책에서 나온 것 같다. 하여튼 여기서는 숙종은 동왕 10년 9월 서경에 행차하고 10월 귀경 도중에 서거하기까지 군현에 대한 아무런 조처를 내리지 않고 있었다. 그에 반하여 그 해 12월 예종은 지방유민 방지를 위하여 屬縣들에 監務를 파견함과 동시에 名賢으로 하여금 지방을 순시시키는 지방정책을 실시하고 있었다. 따라서 숙종 10년의 탐라에 대한 기사는 예종 즉위년 12월에 내린 일련의 지방에 대한 조치의 일환이 아니었나 필자는 생각한다.

위에서 논의된 것들을 정리하자면, '改毛羅爲耽羅郡'이라는 지리지의 숙종 10년 기사를 해석함에 있어서 원문 그대로 해석하여 '毛羅를 耽羅郡으로 名號를 改定하였다' 하는 본문을 그대로 해석하여 주는 편이 자연스럽다고 하겠다. 이것을 부연 해석하여 숙종 전에 탐라현이 있었고, 이때 탐라군으로 승격하였다는 해석은 무리라고 여겨진다. 왜냐하면 당시 고려지방제도에서는 군의 知郡事와 현의 縣令은 서로 상하관계가 아니라 대등하게 중앙과의 직첩관계에 있었다. 그래서 이 기사를 가지고 현이 군으로 승격이라고 단순하게 생각할 수도 없다. 그리고 당시 강화도, 남해도, 거제도 등의 도서 지방에는 縣이 설치되고 있어서 본도에만 郡이 설치되었다는 것도 이상하다. 또한 당시 자료에서 본도 지칭에서 탐라·탐라·제주 등이 상호 혼용되고 있었으며, 그래서 이런 칭호의 구분에 대한 엄격한 배려는 당대에는 없었다. 그것은 당대 인물의 습관과 편의에 따라 그리고 경우에 따라 적당하게 사용되고 있었던 관례에 유래한다. 그리고 조선조 지리지 편찬자들은 이미 고려시대의 특수성을 모르고 있었다는 것도 지적했다. 그래서 필자는 숙종 10년의 기사는 毛羅 또는 耽羅라고 불렀던 고유한 명칭인 읍호를 '耽羅郡'으로 改號한 것이 아니었나 추측할 수 있다.

앞서 지적한 바와 같이 의종7년(1153)까지 본도 도착세력인 中連과 珍直등이 본도를 대표하여 고려조정에 토산물을 바치러 가고 있었다. 이것은 중앙정부와 본도를 매개하는 外官이 아직 파견되지 않았다는 망증이된다. 본도 최초 파견된 外官은 의종 16년(1162) 崔陟卿이었다. 『고려사』 地理志, "毅宗時爲縣令官"이라 하여 막연하게 언급되었으나, 고창석 교수는 최척경의 본도 부임한 해를 의종 16년으로 特定하였다.²⁶⁾ 본도에 縣令官으로 임명된 최척경은 의종 16년(1162)과 동왕 22년(1168) 두 번 제주도에 파견되어왔다고 추정한다. 제1차 파견 연도의 추정은 최척

26) 고창석, 「中世史」(『濟州道誌』 I, 1993, 718-719쪽).

경을 탐라현령으로 천거하고 임명한 崔允儀가 判吏部事가 되어 인사권을 잡고 있던 해가 바로 의종 16년이었다고 아마도 같은 최씨인 최척경을 耽羅 縣令官으로 추천하고 임명한 것 같다. 그런데 최윤의는 바로 이 해에 사망하였기 때문에 제1차 최척경의 본도 부임은 의종 16년 이후가 될 수가 없다. 따라서 그가 최척경을 현령관으로 임명한 해는 의종 16년이 되겠다.

IV. 맺음말

이상과 같이 高麗史 地理志(이하 지리지로 약칭)의 기사를 '耽羅郡'을 설치하였다는 종래의 해석에 대해 여러 상황을 고려한 결과, 대강 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다.

1) 고려시대에 本島에 설치되었던 勾當使는 고려 조정이 屋主層을 통제-감시하기 위해 파견된 관리였다. 구당사들은 본도에서 공물·노동력을 징발하고, 죄수를 감시하면서 屋主와 王子의 자치권을 일정하게 제약하고 있었다.

2) 지리지의 숙종 10년 기사는 毛羅 또는 耽羅라고 불리고 있었던 고유한 邑號를 耽羅로 공식적으로 개정한 것이었다. 그리고 毅宗時 縣令官 설치의 현령관은 官號이었고, 이때 정식으로 지방관인 外官이 파견되었다. 또한 高宗 말년부터 '濟州副使'라는 外官의 職銜에 따라 본도는 통상적으로 '濟州'로 불리게 되었다. 그래서 고려시대에 본도는 호칭자의 취향에 따라, 毛羅·耽羅·濟州 등으로 상호 혼용되어 호칭되고 있었다.

3) 후대 조선왕조 시대의 地理志 撰者들은 숙종 10년 地理志의 記事를 조선시대의 군현제도라는 선입관에 의해 그 항목을 오해하여 耽羅郡의 설치로 改作하였다.

4) 숙종 10년 지리지 기사에서 '月日'이 누락된 것은 조선시대의 踰年稱元法이란 名分論에 따른 것이었다. 숙종 10년 본도의 읍호 改定은 예종이 卽位年 12월에 내린 지방에 대한 일련의 조치들의 하나였을 가능성이 높다.

5) 필자는 본도에 지방관인 外官이 처음 파견된 해가 毅宗 16년(1162년)이라고 比定한 설을 취하였다. 이후 본도는 고려의 지방제도 속에 편제되기 시작하여 삼국시대 이래 유지해온 독자성을 점차 상실해 갔다.