

고려조 탐라파견 외관 고찰

진 영 일*

〈차 례〉

- 머리말
- 1. 탐라부임 외관外官
- 2. 민중의 징세부담
- 3. 현촌縣村 14개
- 맺음말

머리말

필자는 앞서 발표한 논문에서 고려 왕정이 본도에 外官을 파견한 것은 의종毅宗 16년(서기 1162년)이었으며, 그 전 숙종 10년 탐라군耽羅郡 설치 기사는 읍호邑號를 개정한 것이었음을 지적한 바 있다.”

의종 16년이래 본도에 파견된 외관外官은 역사서에 그 이름이 보이는 인물들이 약 15명이 된다. 본고에서는 앞 논문을 이어 최초 외관인 최척경崔陟卿을 비롯하여 외관의 임기 문제 등을 밝혀보겠다. 역시 의종 22년에 발생한 良守가 일으킨 민란 民亂과 그 원인을 탐색해 보겠다. 특히 그 당시 본도 향리鄕吏들의 존재 형태와 탐라현에 대한 징세徵稅 등을 중심으로 지방의 구조적 조직도 다루려고 한다.

* 제주대학교 사학과 교수

1) 진영일, 「高麗 肅宗 10年 ‘耽羅郡’ 設置 考察」(濟州大學校 耽羅文化研究所, 『耽羅文化』 제23호, 2003, 2월).

1. 탐라 부임 외관外官

본도에는 의종 16년(1162) 탐라령耽羅令 최척경崔陟卿이 파견되어 오기 전까지는 星主·王子라는 토착세력들이 읍사邑司를 중심으로 하여 지역적 자치를 행하고 있었다. 그러나 완전한 자치는 아니었고 고려조정은 탁라구당사 羅勾當使를 파견하여 특산물을 징수하고 본도를 고려 통치권 범위 내에 두어 그 외교권과 같은 것을 제한하고 있었다. 한편 성주·왕자(이후 성주총 또는 성주라고 약칭)들은 대개 문종대부터 '高氏'를 칭하면서 중앙으로부터 유격장군遊擊將軍 등의 무산계武散階를 수여 받고 대내적으로는 탐라국 내에서 자기들의 위치를 굳혀나갔다. 이것은 문종대에 고려가 여진족과 탐라에 대해 실시한 대외정책인 기미주靑州 정책과 밀접하게 관련을 갖고 있었다. 그리고 성주총의 한 가계는 고유高維와 고조기高兆基의 예에서 보듯이 중앙 관계에도 진출하여 고관직을 역임하고 있었다. 그래서 高氏는 중앙 문벌門閥 가문처럼 그 위치를 본도에서 굳히게 되었다. 그래서 의종대 최척경이 파견되어 오기 전에 본도는 마치 고려조정의 제후국과 비슷하게 고려 중앙정부에 조공朝貢하면서 그 복종관계를 확인하는 동시에 내부적으로는 자율권을 누리는 상태였다고 하겠다. 그것은 물론 탁라구당사를 통하여 외부적 외교권이 통제 받고 등의 제한된 자율권이었다. 그러나 의종 16년을 계기로 하여 본도는 고려 내지의 군현郡縣의 일부로서 포섭되게 되었다.

우선 우리가 주의해야 할 것은 고려 지방제도의 특수성이다. 고려의 외관은 특정군현에 부임하는 형식으로 되어있고, 해당 군현에 부임하는 형식으로 되어있고, 해당 군현의 읍호邑號를 직함職銜에 사용하였다. 예를 들어 강화현江華縣에 주재하는 외관의 직함은 강화현령江華縣令이다. 이 경우 강화현에는 읍사邑司인 강화현사江華縣司와 외관인 강화현령이 공존하게 되는데, 읍사와 외관은 개념상 구분이 있었다. 이 구분을 잘 보여주는 것이 바로 군현이 보유하는 '관호官號'이다. 군현의 '관호'는 외관 설치에 따라 부여되는 칭호를 말한다. 하지만 관호가 곧 외관의 직함은 아니었다. 직함이 외관 개인에 부여된 칭호라면, 관호는 군현 내지 해당 관부에 부여되는 칭호라는 차이가 있었다. 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. (<표-1> 고려 직함과 관호 참조).²⁾ 이러한 구별에 의해 고종 이후에 본도에 파

2) 윤경진, 위의 논문, 232-235쪽

건되어 온 '제주부사濟州副使' 들은 관호인 '제주濟州'와 직함인 '부사副使'가 결합된 형식이었다. 여기에다 고유한 읍호邑號인 '탐라耽羅' 또는 '타라[羅]'가 있었다.

이전의 논문³⁾에서 필자는 대강 다음과 같은 사실들을 지적하였다. 곧 고려시기에 외관이 설치된 군현은 읍호邑號와는 별도로 관호官號를 보유하였다. 읍호가 해당 영역단위 및 읍사邑司와 연계된 것이라면, 관호는 外官과 연계된 것이었다. 관호의 삭제는 외관의 폐지를 의미하였으며, 군현의 승강陞降은 곧 관호의 승강을 의미하였다. 예를 보면, 탐라는 고유명칭 읍호, 탐라 현령관은 외관의 관격官格인 官號, 탐라령耽羅令은 외관 개인의 직함職銜에 각각 해당되었다. 그리고 탐라국이라 하든 외관이 주재하든 없든 불문하고 본도 토착 지배층의 집무관청인 邑司라는 것이 있을 것이다. 이런 구별은 본도에 지방관 파견 문제와 연관되어 중요하다. 지리지에는 '읍호왈탐라邑號曰耽羅'라는 기사가 있다. 이것은 본도의 고유명칭인 읍호가 탐라였다는 것이다. 그리고 지리지의 '숙종 10년 개탁라위탐라군 의종시위현령관肅宗十年 改[羅]爲耽羅郡 毅宗時 爲縣令官' 구절은 숙종 10년 본도의 고유명칭인 읍사의 명칭이 타라에서 탐라군으로 개정되었다는 사실을 말해주는 것이라 앞서 지적했다. 여기서 주의할 것은 읍호 개정이 외관 파견과 관계가 없이 시행될 수 있었다는 점이다. 그리고 의종대에 이르러 드디어 현령관이 파견되었다. 이 현령관은 읍호가 아닌 관호를 지칭하는 것이며, 그 승격과 하강이 가능하다. 그래서 고종 16년 '濟州'(官號), 동왕 31년 '前濟州副使'(職銜, 종6품) 노효정과 판관判官(직함, 종 6~7품) 이각은 현령관縣令官(官號, 종7품)보다는 관격이 한 등급이 높은 외관들이었다. 이러한 지방관인 외관의 관격官格하고 그 품계별 구성을 보면 다음과 같다(〈표-2〉 참조).

〈표-1〉 고려 직함職銜과 관호官號

직함 職銜	유수 留守	도호부사 都護府使	목사 牧使	지군사(사) 知郡事(使)	현령 縣令	감무 監務
관호 官號	경(유수관) 京(留守官)	도호부 都護府	목관 牧官	지주부군사관 (知州府郡事官) (지사군知事郡)	현령관 縣令官	감무관 監務官

3) 진영일, 위의 논문

4) 尹京鎮, 「高麗 郡縣制的 構造와 運營」, 서울대학교 대학원 박사논문, 2000, 243-244쪽. 지방 外官은 官格에 따라 6품관 또는 7품관이 임명되었다. 判官은 지방장관에 버금가는

〈표-2〉 고려 문종대 외관의 관격 및 품계별 구성

官格 品階 (品 이상)	유수부留守府	대도호부·목 大都護府·牧	중도호부 中都護府	방어진·지주군 防禦鎮·知州郡	제현 諸縣
3	사使	사使			
4	부사副使	부사副使	사使		
5			부사副使	사使	
6	판관判官	판관判官	판관겸장서기 判官兼掌書記	부사副使	
7	사록참군사司錄參軍事, 장서기掌書記	사록겸장서기 司錄兼掌書記		판관判官	영슈
8	법조法曹	법조法曹	법조法曹	법조法曹	위尉
9	의사醫師, 문사文師	의사醫師, 문사文師			

상술한 관점에서 보면, '탐라령耽羅令'이란 직함을 띠고 최초로 본도에 부임한 외관은 의종대 최척경崔陟卿이었다. 그가 본도에 부임되어 온 경위를 『고려사』 열전列傳에서 보겠다.

최척경崔陟卿은 완산리完山吏로 등제登第하여 의종毅宗 초에 경산부 판관京山府判官에 보補하였다. 성품이 깨끗하여 이민吏民이 두려워하고 사랑하였다. 질秩이 차매 서울에 돌아와서는 발이 췌문에 이르지 않은 지 10여 년이었다. 판이부사判吏部事 최윤의崔允儀가 그 청직淸直함을 듣고 탐라령耽羅令을 주고자 하니 최척경이 그 두 번째 외임外任이 되고 땅이 또 궁벽하고 멀기 때문에 굳이 사양하니 최윤의가 말하기를, "탐라耽羅는 땅이 멀고 풍속이 추악하여 지키기가 실로 어렵기 때문에 자네로써 이에 보직補職하고자 하니 자네는 꺼리지 말고 가서 먼 곳 백성을 편안하게 하여 국가의 근심이 되지 않게 하면 마땅히 벼슬로써 보답하리라." 하니 최척경이 부득이하여 취임하여 이위를 일으키고 폐弊를 고쳐 백성이 다 편안하게 하였다. 돌아오매 최윤의가 이미 죽었다. 최척경이 심히 가난하여 스스로 보전할 수가 없어 장차 고향으로 돌아가려 하는데 마침 전라 안찰사全羅按察使가 치주馳奏하기를, "탐라耽羅 사람이 영위令尉의 포악을 괴로워하여 반란을 일으키고 이에 말하기를 만약에 최척경으로 영슈를 삼으면 마땅히 군사를

지위를 지니고 있었다. 우선 외관에 대한 감찰과 포폄에서 판관은 매우 중요시되고 있었다. 판관은 州牧이나 知州郡事와 함께 使臣의 감찰 대상으로 열거되고 있었으며, 실제 포폄에서 판관이 사신의 직접 평가를 받는 사례를 확인할 수 있다.

거두겠다고 한다.”고 하는지라 임금이 재상宰相 최포칭崔縡에게 이르기를, “어진 이가 이와 같이 있거늘 어찌 쓰지 않았느냐”하고 불러 능건綾絹을 주고 곧 탐라령耽羅令을 제수하였다. 최척경이 술가하여 부임하기를 청하니 임금이 이를 허락하였다. 탐라에 취임하는 자가 가족과 함께 가는 것은 최척경으로부터 시작되었다. 탐라 사람들이 최척경이 온다는 말을 듣고 곧 가벼운 배를 갖추어 그를 맞이하고 지경에 들어 갈 무렵에는 모두 창을 던지고 절하면서 말하기를, “공이 오니 우리 무리가 다시 살았다.”고 하고 예와 같이 안도하게 되었다.⁵⁾

최척경은 완산의 향리 출신이었으며 과거 급제하여 중앙관인으로 진출하고 있었다. 경산부 판관이 된 다음에 중앙의 직책을 얻지 못한 것이 십여 년이 되었다. 그러자 관리 인사 장관인 판이부사判吏部事 최윤의崔允儀가 탐라령을 제수하였다. 최척경은 땅이 멀고 궁벽하여 사양하자 후에 마땅한 관직을 줄 것을 약속하고 부임시키고 있다. 최척경 전기를 통해 우리는 당시 외관제 운영과 관리들의 생각을 약간 알 수 있다. 우선 그가 본도 부임 년도는 의종 16년(1162)으로 비정하였다. 왜냐하면 그를 탐라현령으로 천거-임명했던 최윤의가 의종 16년 판이부사判吏部事가 되었고, 그리고 바로 같은 해에 사망하였기 때문이다. 필자는 이 추정이 상술한 전기 내용에 비추어서도 타당하다고 생각한다.⁶⁾ 그래서 필자는 읍호개정이나 관호설정이 아니라, 실제로 최초 현령이 최초로 파견된 해를 의종16년(1162)으로 잡겠다.

당시 관리 등용제도에 의하면 ‘주현외보州縣外補’는 문과출신의 사로仕路에 있어서 반드시 경유해야만 하는 것이며, 이를 거치지 않고서는 중앙관료로서 진출이 불가능하였다고 한다.⁷⁾ 최척경도 완산 향리 출신으로 과거 합격하여 경산부京山府 판관判官이라는 외관을 얻어 임기를 마쳤기에 상경하였으나 중앙에 자신을 천거해

5) 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, 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, 苦令尉侵暴, 以反, 乃曰, 若得陟卿爲令, 當釋兵, 王謂宰相崔曰, 有賢如此, 何不用之, 召賜綾絹, 除耽羅令, 陟卿, 請家以赴, 王許之, 任耽羅者, 與室倍, 自陟卿始, 耽羅人, 聞陟卿來, 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 (『고려사』 列傳 12, 諸臣, 崔척경).

6) 고창석, 「중세사」 『濟州道誌』1, 제2면 역사, 제주도, 1993, 718쪽.

7) 金潤坤, 「韓國中世史에서 시기구분과 각 시기의 특징」 『한국사의 시기구분에 관한 연구』, 한국정신문화원, 1995, 235쪽.

줄 사회적 배경이 없어 경관京官에는 진출하지 못하고 있었다. 또한 외관은 경관에 겸직된 보직에 불과하였고, 특히 본도는 '땅이 궁벽하고 멀기' 때문에 누가 가지를 얹으려 하여 중앙정부는 외관 인선과 파견에 곤란을 겪고있었다. 적어도 고려전기에는 중앙관리가 되려면 외관을 거쳐야 하는데 본도에는 누가 부임하려고 하지 않았다는 최척경의 예에서 알 수 있다. .

이렇게 부임을 꺼려하는 당시 관인들의 모습에서 필자는 본도의 외관 임기가 내지의 그것과 차이가 나는 이유가 아닌가 추정한다. 일찍이 필자는 한 논고⁸⁾에서 의종 16년~원종 14년(1162-1273) 사이, 즉 111년 동안 외관이 15명만 파견되어 온 것을 이상하게 여겼다. 보통 지방 외관의 임기는 3년이라고 추정되고 있다.⁹⁾ 그러면 15명 외관의 부임기간은 45년밖에 되지 않아 66년이나 외관이 없는 공백기가 된다. 이것은 사서史書에 본도 외관파견이 누락된 것이 아니라 당대인들이 본도 부임을 꺼려하였기 때문에 외관이 없는 공백기 아니었나 하였다. 그러나 『지포집止浦集』(김구金丘, 1211-1278)에 김구가 고종 21년~26년(1234-1239), 즉 6년이나 제주 판관濟州判官을 역임하고 '고만考滿(임기만료)' 하여 직한림원直翰林院에 제수되고 있었다. 앞서 나온 최척경은 임기만료 후에 상경하였으며, 추천자 최윤의도 죽어있었다. 그때 본도에서 반란이 일어나 조정은 그에게 가족을 대동하여 재차 탐라령으로 임명하였다. 그의 상경, 하향下鄉 결심, 탐라 반란보고, 탐라령 재임명은 같은 해에일어난 일이었다. 왜냐하면 이 반란은 의종 22년(1168) 탐라안무사耽羅按撫使 조동회가 파견되어 탐라인 양수良守등의 모반을 보고하였기 때문이다. 그래서 최척경은 재차 탐라 현령관 부임하였다. 그는 본도 주재 중 청렴함이 인정되어 명종 원년(1171) 소환召還되어 감찰어사監察御史에 임명되었다. 그래서 그는 의종 16년~22년 동안 일차 탐라령으로 본도에 주재하고 있어서, 그의 일차 본도 외관의 임기 6년을 마친 것이었다. 본도 외관들의 임기가 6년이었다면, 15명 외관의 도합 임기는 90년이 되며, 111년 동안 외관들이 거의 중단 없이 부임한 것이 된다. 그렇다면 의종 16년 이래 본도는 외관이 주재하고 중앙과는 직첩관계直牒關係에 있었던 주현主縣이 되었다 하겠다. 그리고 고려시기 본도 외관의 임기가 6년이었는데 이것은 본도의 특수성 때문이었는지 아니면 3년설이 잘못된 것인지 필자는 모르겠다.

하여튼 최척경은 집안이 가난하여 본도에 왔지만 축재하지 않고 청렴하게 업무

8) 줄고, 「고려전기 탐라국 연구」, 『탐라문화』16, 제주대학교 탐라문화연구소, 181쪽

9) 박용운, 『高麗時代 官階·官職 研究』, 고려대출판부, 131-132쪽.

10) 『止浦集』 『高麗名賢集』2, 大東文化研究院, 1980, 192쪽.

를 수행하였다. 그의 이임 하자말자 본도에서 俞尉의 포악 때문에 반란이 일어났고, 그가 재차 부임하자 자진하여 해산하였다. 그리고 이 반란 기사에서 알 수 있듯이 그가 현령縣令으로 왔을 때 현위縣尉(8품)도 부관副官도 동시에 파견되고 있었다. 의종 16년 최척경의 본도 현령 취임을 계기로 하여 현위도 함께 부임하여 이제 본도는 정식의 고려 주현이 되고 있었다.

최척경 이외에도 『고려사』 열전에서 본도에 부임한 外官 중 뚜렷하게 족적을 남긴 인물은 제주판관濟州判官인 김구金丘이다. 그는 고종 21년~26년(1234-1239) 동안 본도에 재임하고 있었다. 그에 관하여 『고려사』 열전은 다음과 같이 전한다.

김구金丘의 자는 차산次山이요 초명初名은 백일百鎰이며 부령현扶寧縣 사람이다. 어려서부터 시문詩文을 잘 지어 매번 하과夏科에 동료들로 그 위에 나가는 자가 없어 모두 장원狀元으로 이를 기대하였다. 고종高宗 때에 제2인 차석次席으로 급제에 뽑히니 지공거知貢舉 김인경金仁鏡이 제1인에 두지 못함을 한탄하고 자기도 역시 차석이 되었으므로 화범和范이 의치를 전傳한 고사故事를 말하여 이를 위로하였다. 김구가 장문長文의 장계狀啓를 지어 써 사례하매 변려駢儷가 정절精切하여 사람의 의표意表에 뛰어났다. 정원부사肅定遠府司錄에 보직補職되니 동현同縣 사람 황각보黃閣寶가 감정을 끼고 구질구질한 일(世累)을 적발하여 유사有司에 고소하니 권신權臣 최이崔怡가 그 재능을 중히 여겨 영구營救하였으나 얻지 못하고 제주판관濟州判官으로 바꾸었다. 때에 최자崔滋가 부사副使가 되매 서울로부터 온 사람이 있어 과장부제科場賦題가 '진효공秦孝公이 효함肴函의 험고險固에 의거 하여 사해四海를 통괄統括하였다.' 라고 하였음을 알리니 최자가 김구에게 말하기를 이 부제賦題는 어려울 것이니 한 번 나를 위하여 지어달라고 하거늘 김구가 담소談笑하기를 자약自若히 하다가 갑자기 붓을 찾아 글을 지으니 문장에 필삭(筆削)할 바가 없는지라 최자가 탄복하여 그 아들에게 말하기를, "이것은 시부詩賦의 준승準繩 법칙法則이니 너는 삼가 이를 간직하도록 하라"고 하였다(『고려사』 열전 19, 諸臣, 김구金丘)¹¹⁾

당시는 무신정권武臣政權 번성기인 최이崔怡(未詳~고종 36년, 1149) 아래서 제주

11) 金丘, 字次山, 初名百鎰, 扶寧縣人, 自幼, 善屬詩文, 每夏課, 輩無居右者, 皆以狀元, 期之, 高宗朝, 擢第二人及第, 知貢舉金仁鏡, 恨不置第一, 以己亦爲第二人, 語和范傳衣故事, 慰籍之, 丘作長啓以謝, 駢儷精切, 出人意表, 補定遠府司錄, 同縣人黃閣寶, 挾憾, 摘世累訴有司, 權臣崔怡, 重其才, 營救不得, 改濟州判官, 時崔滋爲副使, 人有自京來, 報科場賦題云, 秦孝公據肴函之固, 囊括四海, 滋謂丘曰, 此題難賦, 試爲我著之, 丘談笑自如, 亡何, 素筆立書, 文無加點, 滋嘆服, 語其子曰, 此, 詩賦之準繩, 汝謹藏之, 以權直翰林, 充書狀官, 如元, 有北征錄, 行於世.

부사 최자와 여기 등장한 제주판관 김구도 다 같이 출세한 인물들이었다. 김구(희종 7년, 1211~충렬왕 4년, 1278)는 변려문駢儷文이라는 4字句와 6字句로 대구對句를 이루는 화려한 시문을 잘 지어 이름을 날린 인물이다. 그리고 고려시대에는 과거 제술과製述科가 시작을 중심으로 했는데, 이러한 경향을 받아서 사회상류층들은 시작詩作에 대한 관심과 정렬이 대단했는데 이러한 사정이 여기에서도 잘 나타나고 있다. 곧 부사 최자는 자기 차관인 판관 김구를 중국고사中國故事에서 따온 '진효공 거효함지고낭팔사해秦孝公據肴函之固囊括四海'라는 과거시험 시제詩題를 가지고 시작 능력을 떠보고 있었다. 여기에서 김구는 능력을 인정받고 있었다. 김구는 상서좌복야尙書左僕射, 정당문학政堂文學, 그리고 중서시랑평장사中書侍郎平章事를 역임하여 충렬왕 4년 68세로 서거하였다. 그래서 제주 외관을 역임한 김구와 최자는 모두 당시 출세 기준으로 삼는 재상반열宰相班列에 오르고 있었다.

탐라령耽羅令 최척경 부임 이후 원종 14년(탐라국초토사耽羅國招討司 설치, 1274)까지 본도에 파견 외관들은 다음과 같다. 탐라령 최척경 2회(의종 16년, 재차 부임 연도 의종22년, 1162, 1168), 현령 장운문張允文(명종 16년, 1186), 부사副使 최자崔滋(高宗代, 金坵의 前任), 판관判官 김구金坵(고종 21년, 1234), 부사副使 노효정盧孝貞(고종 31, 1244), 판관判官 이각李珪(고종 31년, 1244), 부사副使 김지석金之錫(고종대), 濟州 수령守令 송소宋召(나득황의 전임관), 부사副使 나득황羅得瑢(원종 1년, 1260), 부사副使 최탁崔托(원종 8년) 등이 부임해 왔다. 기타 안무사按撫使들로서 조동희趙冬曦(의종 22년, 1168), 함문지후閤門祗候(7품) 독고충獨孤忠(神宗16년, 1186)·낭장鄴將(西班牙 정6품) 지자심池資深(신종 16년), 장운문張允文(神宗 5년, 1202)·이당적(李唐積, 신종 5년)들이 보인다. 그리고 『고려사』 열전에 청백리清白吏로 이름난 연대미상年代未詳의 부사副使 경세봉慶世封, 부패한 관리로 탐장면직貪贓免職된 정기井奇와 이저李著 등이 눈에 띈다. 안무사란 예종 2년(1107)에 각 지방에 파견되어 백성의 질고疾苦와 수령守令의 행적을 살피는 임시관직이었다. 이 임시 파견관은 충렬왕 2년(1276)에 순무사巡撫使로 명호名號가 변경되었다.¹²⁾ 본도에 파견된 外官과 사안별로 파견되어

12) 『고려사』 77 志 31 / 百官 / 外職 / 安撫使 : 安撫使는 현종顯宗 3년에 75도 안무사(安撫使)를 두었다가 9년에 파罷하였다. 예종睿宗 2년에 체도안무사諸道安撫使를 나누어 보내어 백성들의 고통을 묻고 수령守令들의 진퇴殿最 우열優劣을 살피게 하였다. 충렬왕忠烈王 2년에 안무사安撫使를 고쳐 순무사巡撫使라 하였다. 충숙왕忠肅王 17년에 충혜왕忠惠王이 평양도 존무사平壤道存撫使로써 또한 순무사巡撫使로 삼았다(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).

고려조 탐라파견 외관 고찰

본도 비상사태를 처리한 임시직인 안무사安撫使, 선무사宣撫使, 초토사招討使 등을 정리하면 다음과 같다(〈표-3〉).

〈표-3〉 고려시기 임시 파견 사절使節

시기時期 : 년	성명姓名	직명職名	관련 사항
의종 22, 1168	조동희趙冬曦	안무사安撫使	양수良守 반란
명종 16, 1186	독고충獨孤忠 지자심池資深	안무사安撫使	허위반란 조사
신종 5, 1202	장운문張允文 이당적李唐積	안무사安撫使	번석煩石·번수煩守 반란
충숙왕 5, 1318	배정지裴廷芝	존무사存撫使	사용使用·김성金成 반란 위무慰撫
충혜왕 2, 1339	조익청曹益淸	안무사安撫使	무고誣告에 의한 좌천左遷
공민왕 16, 1367	임박林樸	선무사宣撫使	달달목자達達牧子 반란

특기할 것은 사항은 김구金丘가 제주판관濟州判官으로 부임하여 왔을 때 상관이 제주부사濟州副使 최자崔滋¹³⁾ 이었다. 최자는 재상 이규보李奎報¹⁴⁾ 에게 글을 보내었고, 이규보는 이에 대해하여 다음과 같이 사례하는 시를 남기었다.

○ 제주태수濟州太守 최안崔安(최자의 초명初名)이 동정굴洞庭橋을 보내왔기에 시로 사례하다(濟州太守崔安以洞庭橋見寄 以詩詞之) - 3수

除却耽羅見尙難 탐라가 아니면 보기조차 어려운 것
遠來何況水程艱 더구나 머나 먼 바닷길로 보내왔음에

- 13) 최자崔滋: 초명初名은 崔安이며, 明宗 18년(1188)에 나서 신·희·강·고神·熙·康·高 四朝를 거처 元宗 元年(1160)에卒하였다. 그는 이규보李奎報에게 발탁되어 官路에 올라 상서우복야尙書右僕射 한림학사翰林學士를 거쳐 중서평장사中書平章事에 임명되어 고관직을 역임하였다. 문집: 보한집補閑集으로 일종의 수필집이다(高麗名賢集?? 2권 補閑集 解題, 성균관대학교 대동문화연구원, 1980, 9-11쪽)
- 14) 이규보李奎報: 의종 22년(1168)~고종 28년(1241). 고려 고종대의 문장가. 고종 5년 좌사간左司諫, 고종 20년 집현전대학사集賢殿大學士, 고종 21년 정당문학政堂文學, 고종 24년 문하시랑평장사門下侍郎平章事로 은퇴하였다.文集: 동국이상국집東國李相國集, 백운소설白雲小說 등.

貴人門閥猶稀得
最感年年及老殘

귀인의 집에서도 얻기 어려운 것
해마다 늙은 사람 생각해줌이 고맙네

圓於金彈粲堪珍
猶似霜林始摘新
呼作洞庭尤可喜
飲筵宜伴洞庭春

황금 탄알보다 등글고 찬란한 보배는
서리 내린 숲에서 새로 따낸 듯
동정굴이라 부름이 더욱 기꺼운 것은
술좌석엔 동정호의 봄빛 짝하는 것 알맞기 때문이로세

先生見替渡江淮
更有何人餉我來
此果難嘗眞細事
祝君尋拜省郎廻

선생이 바뀌어 강회를 건너오면
다시 어떤 사람이 이것을 보내주랴
이 과일 맛보기 어려운 것이야 정말 작은 일이라
그대가 곧 성랑省郎되어 돌아올 축하하네¹⁵⁾

예나 지금이나 이렇게 지방 외관外官들은 중앙 부처에 있는 자기 후원자인 고관들에게 파견된 지방 특산물을 보내고 있었다. 그리고 우리는 이 이규보의 시를 통해 13세기 전반기에도 제주 토산품인 굴은 동정굴이라 하여 서울 개경에서도 매우 귀중하게 여겨지고 있었음을 알 수 있다.

본도에서 반란 등의 문제가 발생하였을 때 파견되어 온 장군將軍들이라든지 일시적인 파견관인 안무사安撫使¹⁶⁾ 등을 제외하여, 정식으로 본도에 부임한 외관은 고려후기에는 다음과 같은 인물들이 있었다.

나유羅裕는 나주羅州 사람이니 삼한공신三韓功臣 대광大夫 나충례羅聘禮의 10 세손世孫이다. 부父는 나득황羅得瑋이니 백성에게서 굶어모아 최항崔沆에게 아첨하여 섬기므로 장흥부사長興副使가 되었다. 최항의 농장農莊이 임피臨陂에 있었기 때문에 올려 전라안찰사全羅按察使를 삼고 뒤에 또 제주부사濟州副使를 삼았다. 이보다 앞서 송소宋佐가 제주濟

15) 『동국이상국집』 5권, 민족문화추진회, 1982, 188쪽.

16) 원종 14년(1273)삼별초 반란을 진압하러 내려온 김방경金方慶, 나유羅裕, 고여림(高如霖) 등 많은 인물들이 『고려사』 열전에 보인다. 그리고 충혜왕대에 정쟁에서 강직降職되어 내려온 제주안무사濟州安撫使 조익청曹益淸, 충숙왕대 탐라 반란인 金成 등을 진압하러 온 존무사存撫使 배정지裨廷芝, 공민왕 16년 달달목자達達牧子들의 반란을 진압하기 위해 온 林樸들이 있었다. 그리고 공민왕 23년(1374) 제주마濟州馬 2천 필을 간선하러 온 제주행병도통사찬성사濟州行兵都統使贊成使 최영崔瑩은 고려 말 저명한 장군이었다. 여기서 安撫使(또는 按撫使)는 고려 전기에는 각도에 파견하여 백성의 안부를 살피고 수령들을 단속하기 위해 특파되었고, 후기에는 민란 등이 일어났을 때 백성을 安集시키는 임무를 가진 임시적인 중앙관리였다(『高麗史』百官志 外職安撫使條).

州를 수호하였는데 장물 죄에 연좌連坐되어 면직免職되었다. 나득황이 이르매 사람들이 말하기를, “제주濟州는 옛적에는 소도小盜를 겪었는데 지금은 대적大賊을 만났다”고 하였다. 관함이 형부상서刑部尙書에 이르렀다(『고려사』 열전 17, 제신諸臣, 나유羅裕)¹⁷⁾

나득황이 원종 1년(1260) 본도에 부임해 왔으므로 그 전임자 송소宋俔는 고종 40년~46년(1253~1259) 사이에 본도 제주부사濟州副使로 재임하였을 것이다. 그와 다음에 온 나득황은 재임 중에 매우 탐학 하였던 모양으로 본도인은 그들을 소도小盜(작은 도적놈)라 하고 그 다음에 온 나득황을 대적大賊(큰 도적놈)이라고 부를 정도였다.

충숙왕 5년(1318) 본도에서 사용使用과 김성金成 등이 백성을 규합해서 屋主·王子를 내몰고 반란을 일으켰다. 국가에서 이를 진압하고자 이백겸과 송영을 보내어 초무하고 있었다.

이백겸은 그 풍모가 단아하였다. (중략) 영전을 거듭하여 밀직부사密直副使가 되었고 지방에 나가 제주·해주의 목사牧使를 역임했다. 그는 항상 업적 평가에서 최고점을 받았다. 충숙왕忠肅王 5년에 제주濟州 적괴賊魁 김성金成 등이 흉도兇徒를 불러모아 성주星州 왕자王子를 내쫓고 반란叛亂을 일으켰으므로 이를 토벌討伐하고자 하였으나 그 사람 얻기가 어려웠는데 적당賊黨이 모두 말하기를, “만약에 이백겸李伯謙·송영宋英이 와서 다스릴 수 있다면 우리들이 어찌 감히 반叛하리요”하므로 이에 이백겸李伯謙과 송영宋英을 보내어 초무招撫하니 미기未幾에 적賊이 평정平定되었다. 그 사랑과 두려움을 보임이 이와 같았다. 8년에 동지밀직사사同知密直司事를 더하여 졸주하니 나이 58세이오 아들은 이자심李資深이다(『고려사』 109 열전列傳 22 / 제신諸臣 / 이백겸李伯謙)¹⁸⁾

17) 羅裕, 羅州人, 三韓功臣大臣聰禮十世孫也, 父得璜, 剝民聚斂, 詔事崔沆, 爲長興副使, 沆農莊在臨庇, 以故陞爲全羅按察使, 後又爲濟州副使, 前此, 宋守濟州, 坐贓免, 得璜至, 人語曰, 濟州, 昔經小盜, 今遇大賊, 官至刑部尙書, 裕以蔭, 調慶仙店錄事, 林衍挾私憾·殺裕舅趙文柱, 裕離婚, 裕以義拒之, 累遷至將軍, 從元帥金方慶, 討三別抄于珍島, 有功, 時朝士妻, 多陷賊, 率改娶, 及賊平, 妻或有還者, 皆之, 裕亦已娶新妻, 先入賊中, 得舊室還, 復爲夫婦如初, 聞者義之.

18) 李伯謙, 平章事公升四世孫, 風儀端麗, 忠烈朝, 登第, 調南京司錄, 累轉右正言知內旨, 出爲公州副使, 勸農桑, 民以富饒, 入爲右司諫, 忠宣初, 授司憲執義, 陞右大言知選部事藝文館司伯, 累轉密直副使選部典書, 出牧濟·海二州, 以最聞, 忠肅五年, 濟州賊魁使用·金成等, 曠聚兇徒, 逐星主王子以叛欲討之而難其人, 賊黨咸曰, 若得李伯謙·宋英來撫, 吾豈敢叛乎, 乃遣伯謙及英, 招撫之, 未幾, 賊平, 其見愛畏如此, 八年, 加同知密直司事, 卒, 年五十八, 子資深.

이백겸李伯謙과 송영宋英은 충숙왕 5년(1318) 다같이 제주목사濟州牧使로 부임하였다. 이것은 제주 반란집단이 당시 청렴하다고 소문난 두 인물의 부임을 요구했기 때문에 본도에 두 목사들이 파견되는 기이한 현상이 일어나게 된 것이다. 하여튼 이 두 인물들이 부임하여 와서 반란자들을 설득시켜서 반란을 평정시킬 수 있었다. 그리고 이 반란은 앞서 부임했던 송소와 나득황이 큰 도적과 작은 도적이라고 불렀을 정도로 대민 착취가 심했다는 것도 우리들에게 알려주고 있다.

그리고 충렬왕 21년(1295) 목사牧使 최서崔瑞가 본도에 부임함으로써 본도 외관은 부사副使(6품관 이상)에서 목사牧使(3품관 이상)로 격상되고 있었다. 의종 16년(1162) 탐라령耽羅令(현령縣令으로 7품관 이상 의 관리) 최척경이 최초 외관으로 본도에 재임하고, 고종 16년(1229)에 '제주濟州'라는 관호官號가 보이는 것으로 보아 고종대 초기에 부사副使가 파견되었을 것으로 추측된다. 또 본도 외관이 재차 목사의 승진은 후술할 바와 같이 고려 초기와 달리 본도의 인구와 촌락이 고려 후기에는 비약적으로 발전을 이루었으므로 이런 실정에 맞춰서 본도의 행정상 위치를 조정할 결과가 아닌가 생각된다. 충렬왕 26년(1300) 본도의 실정을 보면, 14개 현촌縣村이 있었다. 그런데 현종 9년 주현-속현主縣-屬縣 편성에 의하면, 개경開京 이남 지역인 경京·목牧의 관할 속현의 평균은 13.4개이었으며, 역시 북계와 동계를 제외한 지역에서 지주군사知州郡事가 관할하는 속현 수는 평균 8.0개이었다. 그리고 현령이 관할하는 속현의 평균수는 2.9개였다.¹⁹⁾ 현종보다 그 시기가 300년 정도 후이지만 일단 시간의 차이를 무시하여 양자를 비교하여 보면, 제주 본읍이 관할하는 14개 속현은 바로 지주군사知州郡事가 담당하는 평균 8개의 속현의 수를 상회하며, 그 상위의 경·목이 관할하는 속현의 평균수 13.4개와 비슷하다. 충렬왕 21년 이전, 제주부사(6품)는 경(유수)·목(목사)와 같은 광역 지역을 담당하고 있었다. 따라서 충렬왕 21년 목사 최서 파견은 이런 제주의 실정을 반영한 현실적 조처였다고 하겠다.

이후 본도에 파견된 목사牧使들은 다음과 같다. 충렬왕 21년(1291) 최서崔瑞, 충선왕 2년(1310) 송영宋英, 충숙왕 5년(1318) 이백겸李伯謙·송영宋英, 공민왕 즉위년(1351) 정천기鄭天起, 공민왕 1년(1352) 이권李權, 공민왕 5년(1356) 장천년張天年, 공민왕 6년(1357) 임희재林熙載·이원항李元恒, 공민왕 18년(1369) 박윤청朴允靑, 공민왕 21년(1372) 이용장李用藏·문서봉文瑞鳳, 우왕 1년(1375) 박윤청朴允靑 등이었

19) 윤경진, 앞 논문, 172-174 쪽.

다.²⁰⁾ 그리고 충숙왕 10년(1323) 만호萬戶²¹⁾ 임숙林淑·박순인朴純仁이 본도에 부임하고 있는데, 이는 정4품 진장鎭將의 품계를 나타내는 군관직軍官職이었다. 이후 만호萬戶 직책을 띠고 본도에 온 인물들로서, 공민왕 11년(1362) 박도손朴都孫·문아단불화文阿但不花(元나라 사람), 우왕禑王 3년(1377) 이영익李英益, 우왕 6년(1380) 노성렬盧成烈, 우왕 7년(1381) 이지부李之富, 우왕 8년(1381) 박의룡朴義龍, 우왕 9년(1383) 김중광金仲光, 우왕 11년(1385) 박영무朴永茂, 우왕 14년(1388) 옥산기玉散奇, 그리고 공양왕 1년(1390) 양인달梁仁達 등이 있었다.²²⁾

이 만호萬戶 중에서 특기할 인물은 충숙왕 10년(1323)에 본도 부임한 임숙의 존재이었다. 그에 관해서는 『고려사』는 다음과 같은 사실을 전해주고 있다.

충숙왕 10년(1323) 춘정월 기유己酉 : 제주인濟州人이 익명서匿名書를 만들어 저자에 게시揭示하기를, “임숙林淑은 심히 탐욕이 많아 여러 방법으로 재물을 탈취奪取하므로 백성이 고통苦痛을 견디지 못하였는데 지금 다시 임지任地로 가니 우리들에게 무슨 죄罪가 있는가?”하고 또 행성行省의 門에 방榜부쳐 이르기를, “좌우사낭중左右司郎中 오적烏赤이 임숙林淑의 회뢰賄賂를 받고 法을 굽혀 면방免放하였으니 성부省府가 만약 추핵推劾하지 않으면 우리들 1,000人是 마땅히 상성上省에 호소하겠다.”고 하니 이에 임숙林淑을 파罷하고 박순인朴純仁으로 대신하였다.²³⁾

임숙은 본도 만호로 재직하면서 갖은 수단을 다하여 본도민을 착취하여 이에 저항을 만나자 개경으로 도망하여 피난하였던 것 같다. 행성行省은 그를 잡아 가두었다가 다시 본도에 부임시키고 있었다. 그러자 개경에 거주하고 있던 제주민이 ‘우리들이 무슨 죄가 있느냐(오배해죄吾輩奚罪)’ 하면서 이에 항의하였다. 아울러 제주출신 재경인在京人들은 시장 터에 그의 비행을 게시하면서 당시 권력 부서인

20) 고창석 편저, 『耽羅國史料集』, 신아문화사, 1995, 高麗朝 京來官의 名單, 353-355쪽.

21) 萬戶: 武官職의 하나로서 萬戶·千戶·百戶 등이 있다. 이것은 원래 몽고족蒙古族의 軍制軍制의 근본이었다. 고려 때에는 元의 制度를 따라 그대로 썼는데, 차차 民戶의 수와 관계없이 鎭將의 品階를 나타내며, 육군보다 水軍에 이 명칭이 잔존했고 대개 정4품관이 임명되었다(이흥직 편, 『國史大事典』 삼영출판사, 1984, 494쪽).

22) 고창석, 앞의 책, 353-355쪽.

23) 己酉, 濟州人, 爲匿名書, 揭于市云, 林淑甚貪, 侵漁萬端, 民不堪苦, 今復之任, 吾輩奚罪, 又行省門曰, 左右司郎中烏赤, 受淑賄賂, 枉法免放, 省府, 若不推劾, 吾等千人, 當訴于上省, 於是, 罷林淑, 以朴純仁代之.

정동행중서성(征東行中書省)²⁴에 그의 임명을 철회하라고 요구하고 있었다. 만일 이 요청이 거절되면 1,000인은 원의 상성(上省(원의 중서성(中書省)에 호소하겠다고 강경한 자세를 보이고 있었다. 그래서 임숙은 파면되고 박순인(朴純仁)이 그 후임이 되었다. 여기서 제주민이 취하고 있는 행동이 특이하다. 본도민은 우선 관리임명권자인 국왕에게 항의하고 그것이 안 되었을 경우 당시 고려의 내정을 간섭하고 있던 원에게 항소하겠다고 이중적인 조처를 취하고 있었다. 그 다음 이 항의에 동조하여 참가할 수 있는 인원이 '우리들 천인(오배천언(吾輩千人))'이라고 했는데, 이 '오배(吾輩)'라는 표현은 다른 지역 사람들을 가리키는 것이 아니라 제주민을 지칭한 것으로 생각된다. 그러면 당시 본도민들은 여러 가지 일들로 인하여 서울인 개경에 거주하고 있는 인원이 천명에 달할 정도였다고 하겠다. 그리고 이보다 49년 원종 15년(1274) 제주도 인구가 10,223명이었다고 한다(『고려사』 원종 15년 2월 갑자). 그동안 50년간에 본도에는 급격한 인구변동은 없었을 것으로 생각하면, 약 본도인 1/10이 개경에 살고있었던 셈이 된다. 그래서 14세기 초반 충숙왕대에 제주도는 그 출신의 대량 인구가 개경에 가서 살고 있어서 양자간에 활발한 문물교류가 행해지고 있었던 내지로 향한 개방된 공간이었다고 생각된다.

필자는 위와 같이 대량 본도 인구가 개경에 거주하게 된 원인으로 당시 본도에 몽고와 고려 군대의 대거 주둔 때문이었다고 생각한다. 『고려사』에서 당시 제주도에 주둔된 군인 액수를 보면 다음과 같다.

(가) 원종 15년(1274) 2월 갑자 : 제주(濟州) 유수관(留守官軍)과 소방(小邦)의 사졸(士卒) 1천 4백 인의 7개월 양료(糧料)는 이미 지급(支給)을 완료하였는데 합계(合計) 2천 9백 4석(碩)이 됩니다. 그리고 나주(羅州) 낙후(落後)한 월로(魯)단적(端赤)의 군량(軍糧) 8천 석(碩)과 마료(馬料) 1천 3백 2십 5석(碩)도 다 소방(小邦)으로 하여금 지급(支給)하게 하였고, 또 지원(至元) 10년 12월에 성지(省)를 봉승(奉承)하니 '제주(濟州)의 백성(百姓) 1만 2백 2십 3인에게 다 공급(供給)을 행하라' 하였다.(又濟州留守官軍, 并小邦卒一千四百人, 七箇月糧料, 已支訖, 計二千九百四碩, 及羅州落後魯端赤軍糧, 八千碩, 馬料, 一千三百二十五碩, 悉令小邦支給, 又於至元十年十二月, 奉省旨, 濟州百姓一萬二百二十三人, 悉行供給).

(나) 충렬왕 원년(1275) 8월 정미 : 제주(濟州) 달로화적(達魯花赤)이 사자(使者)를 보내와 수졸(戍卒)을 보내달라고 독촉하자 왕이 김광원(金光遠) 등에게 명하여 4,000명의 병사

24) 원나라가 일본을 정벌하기 위해 고려에 설치하였던 관청. 원정이 실패한 후에도 공민왕 때까지 존속되어 고려국왕이 대대로 그 대대로 그 장관직을 겸하게 되었다(이홍직 편 『국사대사전』 征東行中書省 조, 1345쪽).

를 징발하면서 비록 근시近侍를 겸한 자라도 모두 징발하여 장군將軍 양공적梁公勳 등에게 인솔하여 데리고 가도록 하였다(濟州達魯花赤, 遣使, 來督戍卒, 王命金光遠等, 調四領兵, 雖兼近侍, 悉皆僉發, 使將軍梁公勳等, 領行).

- (다) 충렬왕 6년(1280) 11월 기유 : 우승지右承旨 조인규趙仁規·대장군大將軍 인후印侯를 원나라에 파견하여 중서성에 다음과 같은 글을 보내었다. (중략) 탐라耽羅에 지키고 있는 우리나라의 1,000군軍은 이전에 일본을 정벌할 때에 본국本國의 5,300군軍額에게 소속되었던 군인인데, 생각하건대 우리나라는 땅이 좁고 사람이 희소稀少하여 군軍과 민민이 분별이 없는데 다시 정토군征討軍 4,700을 첨가한다면 그 수를 다 채우기가 어려울까 깊이 걱정되나이다. 원컨대 앞에서 말한 진수군鐵戍軍 1,000군을 정토군征討軍額에 새롭게 보충케 하소서.(遣右承旨 趙仁規·大將軍印侯, 如元, 上中書省書曰(中略) 小國一千軍, 鐵戍耽羅者, 在昔東征時, 係本國五千三百軍額, 竊念小邦, 地人稀, 軍民無別節次, 更添征討軍四千七百).
- (라) 충렬왕 8년(1282) 2월 계사 : 원나라에서 몽한군蒙漢軍 1,400명을 파견하여 탐라를 진수鐵戍하였다(元遣蒙漢軍一千四百來 戍耽羅).

(가) 관군官軍이라고 표현된 몽고군과 함께 고려군 1,400명이 10,223명밖에 안 되는 본도에 주둔하고 있어서 군인수가 민간인의 13.7% 이상 되었다(몽고군 제외).

(나) 4령領(1領: 1,000인)이나 되는 고려군이 징발되어 본도에 오고있었다. (다) 1천인이 탐라를 진수하고 있었으며, (라)에서도 몽고와 중국인 군대 1,400명이 본도에 주둔하고 있었다. 이들 사료들에서 군액수軍額數는 약간 혼동되어 정확하지는 않지만 충렬왕 초기에는 대략 천명 이상의 군인이 본도에 상시 주둔하고 있었음을 알 수 있다. 이것은 본도 주민의 10%를 상회하는 비율이었다. 이러한 군인들을 군량, 의복, 무기, 거처 등을 둘러싼 병참 문제를 해결하기 위해 거의 전 도민이 동원되었을 것이다. 그리고 이런 문제들은 서울 개경하고 연계됨이 없이는 풀 수 없는 문제이어서 여기에서 각종 부과된 역을 진 제주 백성들이거나 또는 이를 따라 상인들이 서울인 개경에 거주하게 되었으며, 그 숫자가 천명千名에 달하게 되었다. 그래서 앞에 나온 바와 같이 본도 출신인 재경인在京人 1,000인이나 모여서 탐관오리인 만호 임숙의 부임을 반대하여 그 향의 사향을 관철시킬 수 있었다.

충렬왕 21년 목사 최서 파견 이후, 본도에 부임한 판관判官들로서는 지남익池南翼(충렬왕 21년), 이양길李陽吉(공민왕 5년), 문서봉文瑞鳳(공민왕 18년), 서준徐俊(우왕 7년), 그리고 유구산庾龜山(공양왕 2년)이 있었다. 여기서 주의해야 할 것은 지방 수령이 목사牧使 부임할 경우에는 판관判官은 6품 이상 관인이 보직 받게 규

정되어 있어서, 지방 수령이 부사일 경우 7품관 이상이 보직되었던 것하고는 다르다. 그리고 공민왕 18년(1369) 판관으로 재임하고 있던 문서봉文瑞鳳은 동왕 21년(1372) 목사로 승진하고 있는 특별한 예라고 하겠다.

2. 민중의 징세 부담

의종대 탐라현령이 파견되어 오고, 고종 이후 제주로 승격하여 부사와 판관들이 도래하자 이상하게도 본도에서 여태까지 보이지 않던 백성들의 항거운동, 즉 민란이 발생하고 있었다. 그리고 부정한 탐관오리貪官汚吏들의 이름이 등장하기 시작하였다. 제주 민란과 부정 관리들의 행적을 『고려사』에서 찾아보면 다음과 같다.

- (가) 의종 22년(1168) 11월 정축 : 탐라안무사耽羅安撫使 조동희趙冬曦가 입근入覲하였다. 탐라耽羅는 험원險遠하여 공전攻戰이 미치지 못하는 바이며 토지土地가 기름져서 경비經費가 나오는 곳이다. 이보다 앞서 공부貢賦가 번거롭지 않고 백성들이 생업生業을 즐길 수 있었는데, 근자에 관리官吏들이 불법不法하므로 적수賊首 양수良守 등이 모반謀叛하여 수재守宰를 축출逐出하였다. 왕이 조동희趙冬曦에게 명하여 부절符節을 가지고 가서 선유宣諭하도록 하였더니, 적賊들이 스스로 항복降服한지라. 양수良守 등 2인 및 그 당黨 5인을 베고, 그 나머지는 모두 곡식穀食과 포백布帛을 주어서 위무慰撫하였다.²⁵⁾
- (나) 신종 5년(1202) 10월 : 탐라耽羅가 반란을 일으키므로 소부소감少府少監 장운문張允文과 중랑장中郎將 이당적李唐績을 보내어 안무安撫하였다.²⁶⁾
- (다) 신종 5년(1202) 12월 을해 : 탐라耽羅 안무사安撫使 장운문張允文과 이당적李唐績이 적괴賊魁 번석煩石·번수煩守 등이 모두 복주伏誅되었음을 아뢰었다.²⁷⁾
- (라) 김지석金之錫은 그 세계世系를 자세히 알 수 없다. 고종高宗 말에 제주부사濟州副使가 되었는데 주州的 풍속에 남자 나이 15세 이상이면 해마다 콩 1섬(곡斛 : 10

25) 耽羅安撫使趙冬曦, 入覲, 耽羅險遠, 攻戰所不及, 壤地膏, 經費所出, 先是, 貢賦不煩, 民樂其業, 近者, 官吏不法, 賊首良守等, 謀叛, 逐守宰, 王, 命冬曦, 持節宣諭, 賊等自降, 斬良守等二人, 及其黨五人, 餘皆賜穀帛, 以撫之.

26) 耽羅叛, 遣小府少監張允文, 中郎將李唐績, 安撫之.

27) 乙亥, 耽羅安撫使張允文·李唐績奏, 賊魁煩石·煩守等, 皆伏誅.

斗))²⁸⁾을 바치고, 관아官衙의 아전衙前 수백인數百人이 각각 해마다 말(馬) 1 필을 바치는 바, 부사副使와 판관判官이 이를 나누어 받는 까닭에 수재守宰가 비록 가난한 자라도 모두 부자가 되었다. 정기井奇와 이저李著란 두 사람이 있어 일찍이 이 주州의 수령이 되었는데 모두 뇌물 받은 죄에 걸려 면직되었다. 김지석金之錫이 주州에 도착하자 그 날로 콩과 말의 공납을 면제시키고 청렴한 아전 10인을 뽑아 관아官衙의 아전에 충당하니 정사가 맑은 물과 같고 관리와 백성이 친애하고 복종하였다. 이보다 먼저 경세봉慶世封이란 자가 있어 제주濟州의 수령이 되었는데 역시 청백으로 일컬어졌다. 주인州人이 말하기를, “전에는 경세봉慶世封이 있고 후에는 김지석金之錫이 있다”고 하였다.²⁹⁾

(가) 탐라안무사 조동회는 당시 탐라 사정을 잘 말해주고 있다. (1) 탐라는 우선 험하고 멀어서 정벌할 수 없는 곳이다. (2) 현령관이 파견되어 오기 전에는 공부貢賦가 번거롭지 않아 백성이 즐겁게 살았다(貢賦不煩 民樂其業). (3) 현령관 파견 이후에는 관리들은 불법을 자행하였다. (4) 도민島民 양수良守들이 모반하여 수재(守宰: 현위縣尉)를 축출하였다. (4) 안무사 조동회가 부임해서 안무하자 적들은 스스로 항복하여 양수 등을 참형에 처하였다. 여기에서 관리란 최척경 전기에 나온 포악한 현위와 본도 아리衙吏를 가리키는 것이다. 이런 보고서를 보면, 이것은 반란이라기보다 관리들의 탐학에 대한 본도인 양수 등이 일으킨 항의 정도였다고 하겠다.

탐라가 독립 소국이었을 때는 관리들의 백성에 대한 과도한 징수는 문제될 수가 없었다고 필자는 생각한다. 왜냐하면 성주층은 고려국의 국경일이나 자신의 직위세습을 위해 필요한 시기에만 성주 일족 자체에서 조달한 토산물을 가지고서 조정에 조공하면 그만이었다. 오히려 그때 현종 즉위년(1094)에서 보이는 것처럼 194인이나 되는 다수 탐라인이 특산물을 갖고 가서 교역하는 장날과 같은 축제의 기회이기도 하였다. 그러나 이제 그러한 시대는 가고 지방관이 오고, 그에게 세금 곧 부세賦稅를 내야하는 시대가 됐다. 더욱 무서운 것은 그 세금징수를 빙자한 아리衙吏(토호土豪 또는 향리鄉吏)의 협잡과 강탈이 심하게 되었다. 반란 우두머리 격

28) 斛: 용량容量의 名, 10두斗: 현재 5斗에 해당한다(諸橋轍次, 『大漢和辭典』 第5卷, 大修館書店, 1967).

29) 金之錫, 未詳其世係, 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, 以故守宰雖貧者, 皆致富, 有井奇·李著二人, 嘗守是州, 俱坐贓免, 之, 到州日, 貢豆馬, 選廉吏十人, 以充衙吏, 政清如水, 吏民懷服, 先是, 有慶世封者, 守濟州, 亦以清白稱, 州人曰, 前有世封, 後有之.

인 양수 등의 7인은 처음 겪는 이런 구조적 상황을 이해하지 못해 앞장서서 하소연하다가 모반인으로 지목되어 참수를 당한 것이다.

자료 (나)·(다)는 신종 5년(1202) 탐라안무사 장윤문과 중랑장 이당적이 번적과 변수의 반란을 진압하였음을 정부에 보고한 내용이다. 그러나 여기서는 반란의 원인이라든지 그 과정에 대해 언급되지 않고 있다. 그러나 이 시기는 무신 최충헌(의종 3년~고종 6년, 1150-1219)의 집권기로서 신종 1년 사노私奴 만적萬積이 공사노비를 모아놓고 반란을 기도하다가 처형되었고, 신종 6년 운문산雲門山 반군叛軍 패좌李佐가 잡혀 죽는 등 전국에서 반란이 그치지 않을 때였다. 이러한 전국적인 시대분위기 속에서 번적·변수들은 (가)의 경우와 비슷한 관리들의 비행에 대해 항거하다가 처형당한 것이 아닌가 한다.

외관과 향리들의 대 농민 착취는 농민들로 하여금 자기들의 기본 생업인 농사에 대해서도 무관심하게 할 정도 파멸적이었다. 고려 문인文人 이제현李齊賢(충렬왕 13~공민왕16, 1287-1367)은 본도의 이러한 사정을 한 수의 탐라노래(탐라요耽羅謠)를 읊고 있으며, 아울러 그 백성의 고달픈 이유를 설명하고 있다.

從教壘麥倒離披	두둑 보리가 엷어져 찢어지든 말든
亦任丘麻生兩岐	언덕 삼이 양쪽에 가지가 돋든 말든
滿載靑瓷兼白米	청자와 하얀 쌀을 가득 실어오는
北風船子望來時	북풍을 타고 오는 배만 바라보는구나

탐라는 땅이 좁고 백성이 가난하다. 지난날에는 전라도 상인이 청자와 쌀을 팔러 가끔 드물게 왔다. 지금은 관사 우마官私牛馬들만 들판을 덮고 있으며 경작지는 거의 보이지 않는다. 관리들만 북들처럼 왕래하니 백성은 그들을 영송迎送하는 데만도 피곤하다. 이것이 백성의 불행이요 반란이 생기는 근원이라 하겠다.³⁰⁾

여기서 이제현은 원이 본도에 방목장을 설치한(충렬왕 2년, 1276) 이래 관리들이 소유한 소와 말들이 들판을 덮을 정도로 대량 방목되고 있었으며, 이것 때문에 경작지들은 대거 축소되고 있었음을 지적하고있었다. 그리고 이러한 관리들 때문에 백성들은 생산의욕을 잃어 자기들의 근본적 생존수단인 보리와 삼(먹을거리와

30) 이제현李齊賢, 「익제난고益齋亂藁」, 『高麗名賢集』2, 大東文化研究院, 1980, 269쪽; 原文: 耽羅紙挾民貧 往時全羅之買販瓷器稻米者 時至而稀矣 今即官私牛馬蔽野而靡所耕壘 往來冠蓋如梭 而困於將迎 其民之不幸也 所以屢生變也.

웃거리)의 성장과 수확에조차 무관심할 지경이었다 한다.

(라)에서 김지석金之錫은 고종(재위 1213-1259) 말년에 제주부사로 부임해와서 본도 관리들의 나쁜 풍속 고쳐놓았다 한다. 그 풍속이란 (1) 남자가 15세 이상이 되면 해마다 콩 1섬을 바쳐야 했다(歲貢豆一斛). (2) 수백 명의 아리衙吏도 해마다 말 1필씩을 바쳤다(衙吏數百人各歲貢馬一匹). (3) 지방관인 부사와 판관은 이것을 나누어 가져서 부자가 될 수 있었다. 김지석은 도착 즉시 이를 혁파하고 청렴한 아전 10명을 선발하여 쓰니 본도 민정民政이 맑아지게 되었다. 윤경진 씨는 여기 나오는 아리衙吏에 대하여 향리鄉吏인지 아전衙前인지 혹은 양자의 합칭인지 모르겠다고 한다.³¹⁾ 필자는 수백 인이나 되었다 하니 좁은 의미의 아전 숫자를 훨씬 상회하므로 섬 전체에 소재한 향리였다고 생각한다.

이러한 향리들은 촌락 공동의 토지를 사유화하면서 그들의 사적인 토지를 확대하고 있었다. 김구金堉(1211-1278)는 6년간(고종 21년~26년, 1234-1239) 제주판관濟州判官을 역임하고 있었는데, 그의 『지포집止浦集』에서 당시 제주의 상황은 다음과 같이 전하고 있다.

제주는 돌이 많고 건조하여 논(水田)이 없다. 단지 보리·콩·조만이 자란다. 그리고 소·말·노루·사슴이 곡식 싹을 밟아버려서 알맹이가 여물지 않는다. 그 밭들은 예부터 경계선이 없어서 강포한 사람들(強暴之家)이 날마다 그 땅을 잠식하여 백성들을 괴롭혔다. 공(김구)는 부임하자 백성의 괴로움을 듣자 돌들을 모아 울타리를 쌓아 경계선을 삼았다. 백성들은 이를 편하게 여겨 지금도 이를 의지하고 있다. 그리고 이 글은 동문감탐라지東文鑑探羅誌에서 취했다.³²⁾

여기에서 강포지가強暴之家는 아마도 향촌에서 세력을 발휘할 수 있는 집들을 말하며 향리층이라고 생각된다. 이들은 본도에서 본래 밭 사이에 경계선이 없어서 공동체 관습에 의하여 대충 그 소유지를 구별하고 있었던 약점을 틈타 이러한 전지를 자기 소유지로 탈취하고 있었다. 혹은 촌락 구성원들은 그 토지나 산림을 공동체적 관리하여왔는데 이때 이르러 외관이 파견해 오자 이를 틈타 공동자원을 사유화하여 갔는지도 모르겠다. 하여튼 그 어느 쪽이든지 향리들은 외적 권위의

31) 윤경진, 앞 논문, 229쪽.

32) 濟州地多亂石乾燥 素無水田 惟莠麥豆粟生之 牛馬獐鹿踏穀穗無實 厥田古無疆畔 強暴之家 日以蠶食 百姓苦之 公莅官 卽聞民之疾苦 聚石築垣爲界 民多便之 至今賴之 右文出東文鑑探羅誌(「止浦集」『高麗名賢集』2권, 성균관대학교 대동문화연구원, 1980, 192쪽).

상징인 외관과 결탁하든지 이를 핑계로 하여 자기들의 소유지를 확대하고 있었으며 이것 때문에 촌락 공동체는 심한 고통을 받고 있었다는 사정이 위 사료에 나타나 있다.

고려시기 지역단위마다 향리의 정원이 규정되고 있었다. 현종 9년 향리 정원규정에 의하면, 1千丁 이상의 일반 주부군현州府郡縣에는 호장戶長·부호장副戶長 12인, 병창정兵倉正·부병창정副兵倉正 8인, 사류史類 64인 도합 84인, 5百丁 이상에는 도합 61인 향리를 배치할 수 있었다. 다음 3백정 총 51인, 1백정 결락, 그리고 1백정 이하에는 총 31인의 향리가 그 정원으로 규정되었다.³³⁾ 그리고 고려초기에는 5백정(인구 2천 5백) 정도가 중간 규모의 읍이었다. 여기서 丁은 정남丁男(15세~59세의 남자)를 뜻하는 것으로 생각한다면 천정千丁 이상을 가진 단위지역은 인구 5천명 이상의 대읍대읍이었다.³⁴⁾ 본도 인구는 원종 15년(1274) 『고려사』 기사에 제주 백성 10,223인이었다는 기사가 있는데, 이에 의하면 본도는 인구 2千丁 정도가 되는 대지역 단위라고 할 수 있다. 그래서 1천 정 이상이 되는 본도에 배치할 수 있는 향리는 제도상으로 84인이 그 한계였다. 그런데 본도에는 고종 연간에 아리衙吏가 수백인數百人이나 있었다고 한다. 필자는 상식적으로 이 ‘數百人’을 대총 3~4백 명 정도로 계산해 둔다. 왜 본도에는 현종 9년의 규정된 84명이란 정원을 무시하여 그 세 배 배나 되는 3, 4백인의 향리가 있게 되었는지 모르겠다. 그 원인으로 (1) 시대가 정원규정이 되었던 시기와 240년 정도가 지나 있으므로 그 동안 전국적으로 향리수가 두 배로 늘어났는지 또는 (2) 본도이거나 다른 곳들에서 현종 정원 규정이 무시되어 사례가 있었는지 모르겠다.

필자는 현종 9년의 규정은 원칙상 그렇게 향리를 둘 수 있다는 것뿐이지 실제로는 그런 규칙은 무시된 예가 많은 것으로 생각된다. 후대 15세기의 기록인 조선왕조실록『朝鮮王朝實錄』에 의하면, 향리 인원이 제주도에 600명이나 되었다고 한다.

(가) 제주의 각 관청에 향리의 숫자는 600여명에 달하였다(濟州各官鄉吏之數 致於六

33) 김윤근, 「군현제도」 『한국사』13, 1993, 227쪽, 현종 9년 鄉吏定員表.

34) 김철준金哲垓, 「신라의 촌락과 농민생활」 『한국사』, 국편위, 1981, 115 쪽, 各村男女人口表를 참조. 필자는 간단한 산술 계산을 다음과 같이 하였다. 4개 촌락의 인구는 각각 142명, 125명, 69명, 107명 도합 443명이다. 丁(丁男)은 4개 촌의 합계 95명이 된다. 그래서 전체 인구 대 丁의 비율은 21.6%이다. 그래서 대략 전 인구의 20%가 국역을 치는 丁男으로 생각된다. 물론 신라와 고려의 시대 차이를 무시한 추정이다. 丁女는 4개 촌의 도합 139명으로 31%가 되었다.

百餘人) (『세종실록世宗實錄』 세종世宗 9년(1427년) 6월 10일 정묘丁卯)

(나) 회녕會寧 지방의 인리人吏는 500여 명이며, 온성穩城과 종성鍾城에는 모두 1천여 명이나 되었다(人吏之數 會寧則五百餘人 穩城鍾城則皆一千餘人) (『성종실록成宗實錄』 성종成宗 19년(1488년) 정월正月 계해癸亥).

비록 2백 정도 후대 사료들이지만, 이들에 비추어 보아서도 고려 고종대(1213-1259) 제주도 향리가 수백 인이나 되었다는 것은 터무니없는 과장이 아니라 어느 정도로 본도의 실정을 반영하고 있다고 생각된다. 그리고 향리들은 조선시대에 특히 변방인 제주도나 북방 함경도 지역에 특히 많았다는 것을 알 수 있다.

현종 9년의 향리 정원 규정을 분석하여 하마나까(浜中) 교수는 다음과 같은 사항들을 지적하였다. 현종 9년의 향리 정원규정에 의하면 주부군현의 경우에는 千丁 이상의 읍邑에는 84인, 백정百丁 이하의 읍에서는 31인이었다. 읍의 정수丁數에서 10배 이상 차이가 나는데도 불구하고 향리 인수가 3배가 채 못된다. 이것은 읍사의 관할 범위가 읍 자체가 아니라 읍외邑外의 향鄉·소所·부곡部曲·장莊·처處(잡소雜所라고 약칭: 필자 주)의 여러 촌락을 포함하고 있기 때문이다. 丁이 百人으로 구성되는 읍의 총인구는 400인 내지 500인 정도이었고, 촌락 수로 말하자면 3, 4개였다. 최대한 4, 5백인 정도의 읍 또는 겨우 3, 4개 촌으로 구성된 읍에 31인의 향리가 필요했다는 것은 읍사가 관할하는 잡소가 상당히 광범위하게 존재하였다고 볼 수 있다.³⁵⁾ 이런 견해를 참조하면 탐라 수백 인의 아리衙吏들은 본도 전체의 촌락들마다 산재하여 그 해당 촌락들의 부과된 세공歲貢을 징수하고 있지 않았는가 한다. 또 하마나까 교수는 다른 지적 하나를 하고 있다. 『세종실록지리지世宗實錄地理志』에 의하면, 읍 주민의 성씨에는 읍을 본관本貫으로 하는 것과 읍내의 특정 촌을 본관으로 하는 2 종류가 있었다 한다. 읍을 본관으로 하는 성씨를 읍성邑姓이라고 불러둔다면, 이 읍성과 촌락의 성씨는 계층적으로 편성되었을 것이라 추측한다.³⁶⁾ 필자는 이러한 견해를 참조하여 본도를 보면, (1) 당시 본도 촌락에는 성씨 소유자가 있었다고 생각하지 않는다. 그러나 읍사를 주재하였던 성주들은 문종대부터 읍성으로 고씨를 칭하였다. (2) 그들은 외관 파견 유무와 관계없이 본도 전체의 촌락을 거기에 도착하는 수백 인의 향리를 통해 관할하고 있었다. (3) 그들은 수백 명의 향리를 통솔하는 데 필요한 정신적인 권위로서 자기들의 존재를 선인神人의 후손

35) 浜中 昇, 「高麗初期の邑の丁數」 『年報朝鮮學』3, 九州大學朝鮮學研究會, 1993, 38쪽.

36) 앞 논문, 40-41쪽.

으로 선전하여 그 정통성을 확보하였다. 그리고 신인의 기사를 행정가권行狀家券같은 초보적인 족보의 서두에 기재하였는데 그런 종류가 삼성신화 같은 것이었다.

김지석 열전에 보이는 탐라 향리들은 성주층의 지휘 하에 있는 읍사에 속하고 있었다고 추정된다. 이런 읍사는 고려시기에 독자적인 인신印信을 가지고 행정을 담당하는 공식 관부였다. 고려시기의 전반적인 읍사의 실정을 살펴보겠다. 고려시기 단위군현의 운영은 장리長吏(고려 전기에 長吏, 후기에 향리로 호칭)들의 조직인 읍사邑司가 담당하고 있었다. 그들의 우선적 업무는 해당 지역의 수취액을 설정을 위한 양전量田의 시행이나 양안量案·호구戶口의 작성·보관을 주관하는 것이었다. 또 향리는 해당 군현의 수취액 확보와 운송책임까지 맡고 있었다. 고려시기 부세의 징수와 감면은 주현-속현의 구분 없이 개별 군현에 대한 조치로 시행되고 있었으므로 결국 부세賦稅 징수는 개별 군현 단위로 읍사(향리)의 책임 하에 이루어졌다고 할 수 있다. 부세징수에 관련된 외관의 기능은 읍사 단위의 운영을 감독하는 상급체계로서 규정되는 것이었다.³⁷⁾ 따라서 본도에는 외관 주재의 관청 현사縣司(후일의 주사州司)와는 별도로 성주층이 관할하는 읍사가 있었다고 추측할 수 있다. 이런 본도 읍사에는 수백 명의 향리들이 배속되어 있어 그들은 부세 징수, 공문서 발송과 수령, 호구전준戶口傳准(등본 발급), 노비문권奴婢文券의 인급印給 등 전반적인 민사행정을 독자적으로 수행하고 있었다. 그리고 외관인 현령·현위(후기의 부사·판관)의 역할이란 이런 행정을 통괄·감독하는 정도였다고 하겠다.

성주층은 읍사에 있으면서 수백 명의 향리를 거느리고 도내의 민정업무를 집행하고 있었던 내지의 상호장上戶長에 비정된다. 왜냐하면 충렬왕은 성주 고인단高仁근과 왕자 문창유文昌裕에게 '붉은 띠(홍정紅鞵)·아홀牙笏·모帽·개蓋·화靴'를 내려주고 있는데 이중 화靴는 내지 향리들이 착용하는 복식이었다.³⁸⁾ 그리고 이는 탐라 성주를 내지의 향리 정도로 격하시키는 조치이기도 하였다. 그 이전에도 충렬왕은 탐라의 성주가 내조하자 그 품계를 4품 이하로 정하고 있었다.³⁹⁾ 고려

37) 윤경진, 앞 논문, 225-226쪽.

38) 『고려사』 충렬왕 20년 11월 경술: 탐라 왕자 문창유와 성주 고인단에게 붉은 띠·아홀·모자·일산·신을 각각 한 벌씩을 내려주었다. 탐라가 이제는 우리나라에 돌아왔기 때문에 이러한 물품들을 내려주었다. 그러나 원나라에 말을 바치는 것은 그치지 않았다(賜耽羅王子文昌裕星主高仁근 紅?牙笏帽蓋靴各一事 耽羅歸于我 故有是賜 然進馬于元 不絕). 내지의 호장과 부호장은 '靴笏'을 착용할 수 있었다: 『고려사』 輿服 冠服 현종 9년, 定長吏公服州府郡縣戶長 紫衫 副戶長以下(中略)并靴笏.

39) 『고려사』 충렬왕 2년 하4월 계유: 耽羅星主來朝 命序四品之下.

전기에는 호장戶長은 장리長吏라 하여 국가의 관직체계에 편입되어 있었으며 감찰과 출척黜陟·서용敍用의 대상이 되는 존재였다.⁴⁰⁾ 그러나 고려 후기 세습적인 향역 鄉役의 수행자라는 의미를 포함하는 '향리鄉吏'로 격하되게 되고 있었다. 하여튼 충렬왕은 탐라성주를 고려 권력 외부의 독자적 영역을 관할하는 지배층이 아니라 지방향리로서 대우하는 조처들을 내리고 있었음을 알 수 있다.

3. 현촌縣村 14개

그리고 수백에 달했다는 아전衙前(향리)들은 제주읍에 몰려있는 것이 아니라 섬 전체에 산재하는 촌락의 토호土豪들이었다고 생각된다. 그들은 촌락 상위에 있는 속현들에 의해 통속되고 있었다. 조선시기 효종 4년(1653) 간행된 이원진李元鎭의 『탐라지耽羅志』를 보면, 충렬왕 26년(1300) 14개 현촌縣村이 본도에 있었음을 알 수 있다.

충렬왕 26년(1300) 경자 : 동서도현東西道縣을 설치하였다. 현촌縣村은 귀일貴日·고내高內·애월涯月·곽지郭支·귀덕歸德·명월明月·신촌新村·함덕咸德·김녕金寧·호촌狐村·홍로洪爐·예래猒來·산방山房·차귀遮歸 등지이며 大村에는 호장戶長 3인, 성상城上 1인을 두고 中村에는 호장 2인, 小村에는 호장 1인을 두었다 한다(李元鎭, 『耽羅志』 충렬왕 26년 경자(1300) : 設東西道縣 縣村即貴日 高內 涯月 郭支 歸德 明月 新村 咸德 金寧 狐村 洪爐 猒來 山房 遮歸等地也 大村則設戶長 城上一人 中村戶長二人 小村一人).⁴¹⁾

이 14개 현촌들이 바로 고려시기 외관 파견이 없는 속현들이었다. 앞서도 언급한 바와 같이 필자는 본도 현촌에 대해 다음 세 가지 점을 지적하겠다. (1) 현종 9년 주현主縣-속현屬縣 편성 양태를 보면, 개경開京 이남 지역 경京·목牧의 관할 속현의 평균은 13.4개이었으며, 역시 북계와 동계를 제외한 지역에서 지주군사知州郡事가 관할하는 속현 수는 평균 8.0개이었다. 그리고 현령이 관할하는 속현의 평균수는 2.9개였다.⁴²⁾ 현종보다 그 시기가 300년 정도 후이지만 일단 시간의 차이를

40) 윤경진, 앞 논문, 200 쪽.

41) 이원진, 『耽羅志』 충렬왕 26년 경자(1300) : 設東西道縣 縣村即貴日 高內 涯月 郭支 歸德 明月 新村 咸德 金寧 狐村 洪爐 猒來 山房 遮歸等地也 大村則設戶長 城上一人 中村戶長二人 小村一人.

42) 윤경진, 앞 논문, 172-174 쪽.

무시하여 양자를 비교하여 보면, 제주 본읍이 관할하는 14개 속현은 바로 지주군사가 담당하는 평균 8개의 속현의 수를 상회하며, 그 상위의 경·목이 관할하는 속현의 평균수 13.4개보다 많다. 필자를 이를 통해 충렬왕대 제주부사(6품)는 경(유수)·목(목사)와 같은 광역을 담당하고 있었다. 따라서 후일 충렬왕 21년 목사牧使(3품 관원) 파견이나, 이를 이어서 조선 때 본도에 목사牧使(정3품)이 두어진 것은 현실적 조처였다고 생각된다. (2) 충렬왕 26년 고려조정은 제주 본읍本邑이 14개 속현들을 통제하기에 그 수가 많아 무리하므로 동서도東西道로 분할-관할시키고 있었다. (3) 14개 현촌은 현종 9년 향리 정원 규정과 대조하여 보면, 大村·中村·小村을 가릴 것 없이 모두 1百丁(호장 4인·부호장 1인 정원) 이하의 현에 해당된다. 여기서 주의할 것은 호장·부호장의 정원은 비록 적었지만, 백정 이하의 군현일지라도 호장과 부호장 이외 향리 정원은 31명이나 되었다. 그러면 본도 14개 현의 전체 향리 수는 434인이 되어 김지석 전에 나오는 아전衙前 수백인數百人에 근접하게 된다. (4) 충렬왕 26년(1300) 본도 14개의 속현들은 1현 당 평균 500명(1백정) 이하 인구를 가졌다(인구 추정 기준 : 丁男 1인 : 5인). 그리고 1개 속현은 대개 평균 100인 정도의 인구⁴³⁾을 가진 3, 4개의 촌락들로 구성되고 있었다. (5) 百丁 이하 속현 향리 정원은 31인이었고 각 속현은 3, 4개의 촌락들로 구성되었으므로 그러면 각 촌락에 7, 8명의 향리가 있게 된다(1개 촌락 100인당 비율 7.5%). 촌락 당 7, 8명으로 과다 책정된 향리들은 그 촌락의 가가호호의 공 한 알, 말 한 마리의 실정까지도 손바닥 보듯이 파악하여 정남丁男의 현물세인 공 1곡을 비롯하여 각종의 공부貢賦·역역力役의 징수징발을 담당하였다고 하겠다. 또한 그들은 농민의 공부 액수를 과다하게 책정함으로써 그 중간이득을 챙겼을 것이다. 바로 이런 관리들에 의한 철저한 농촌 잉여물의 착취가 영세한 촌락사회에 파멸적인 영향을 끼쳐 민란의 소지가 되었다 하겠다.

그런데 상술한 현촌 자료는 아주 귀중한 것인 데도 이것은 17세기에 간행된 『탐라지』에 소재되어 있어 일단 그 신빙성이 의심된다. 사료의 사실성을 확보하기 위해 이보다 116년 후인 『조선왕조실록』 태종 16년(1416) 기사에 보이는 본도 17개 현들에 관해 검토하여 비교해보겠다.

이제부터 본읍에는 동도東道の 신촌현新村縣·함덕현咸德縣·금녕현金寧縣과 서도西道

43) 김철준, 앞 논문, 各村男女 人口表, 115 쪽. 4개 촌락 인구는 각각 142명, 125명, 69명, 107명이었다. 1개 촌락 당 평균 인구는 110명이었는데, 필자는 제주도 촌락은 내지보다 생산력이 열악하기 때문에 그 인구를 10% 정도 삭감하여 대충 100명으로 잡았다.

의 귀일현貴日縣·고내현高內縣·애월현厓月縣·곽지현郭支縣·귀덕현歸德縣·명월현明月縣을 소속시키고, 동도東道の 현감縣監은 정의현旌義縣으로서 본읍을 삼아 토산현兎山縣·호아현狐兒縣·홍로현洪爐縣 등 3현三縣을 소속시키고, 서도西道の 현감縣監은 대정현大靜縣으로서 본을 삼아 예래현猒來縣·차귀현遮歸縣 등 2현二縣을 소속시키십시오(『조선왕조실록』 태종 16년 5월 정유).⁴⁴⁾

충렬왕 26년 14개 현촌들은 태종 16년 17개 현들과 일치하고 있으며, 그 차이는 대정현大靜縣과 정의현旌義縣이 신설되어 여기에 현감縣監(중6품)이 파견되었고, 그리고 정의현에 배속된 토산현이 새로 등장한 것뿐이다. 사회적 변동이 급격하지 않는 전근대 농촌사회의 성격을 고려하면, 태종대 17개 현들은 대강 고려 말 본도의 속현들로 간주해도 될 것 같다. 그러나 더 의심하여 효종 4년(1623) 간행된 『탐라지』 작자가 『태종실록』을 보고 적당하게 충렬왕대 기사에 편입시킨 것이 아닌가 의심할 수도 있다. 그러나 실제로 이러한 일은 불가능하였다. 왜냐하면 역대 실록의 열람은 엄격히 제한되었으며, 불가피하게 실록을 열람하여야 할 경우에는 반드시 史官으로 하여금 사고史庫에서 꺼내도록 하였다. 실제로는 조선 초기에는 당시 완성된 실록을 왕이 열람하려고 하였으며, 그것이 겨우 이루어지기도 하였다.⁴⁵⁾ 그래서 왕조차 보기 힘든 『태종실록』을 『탐라지』 저자 이원진이나 그 감수자監修者 지방 유생儒生 고흥진高弘進⁴⁶⁾이 열람하였다는 것은 거의 불가능한 일이었다. 따라서 필자는 『탐라지』 충렬왕 26년 기사를 매우 정확한 사료史料라고 생각한다.

남자가 15세가 되면 세공歲貢으로서 콩 1곡(歲貢豆一斛: 1곡 10斗)하였고, 아리衙吏들도 해마다 말을 한 필(貢馬一匹)을 부사와 판관에게 바치는 것을 제주의 습속習俗, 즉 '주속州俗'이었다 한다. 고려시기 조세제도는 일반 민호가 부담하였던 기본세인 조租·포布·역役과 군현을 단위로 하여 전부田賦·공물貢物·요역徭役의 형태로 징수하는 것이었다. 또한 주요한 현물세 세목으로 공부貢賦·공물貢物·토공土貢·외공外貢·상공常貢·세공歲貢 등이 있었다. 공부는 주로 군현단위의 공물, 공물을 포함한 군현단위의 현물세 등이었는데, 이 세목들 중에서 공물·토공·외

44) 願自今 本邑則屬以東道新村縣金寧縣 西道貴日縣高內縣厓月縣郭支縣歸德縣明月縣 東道縣監 以旌義縣爲本邑 屬以兎山縣狐兒縣洪爐縣等三縣 西道縣監以大靜縣爲本邑 屬以猒來縣遮歸縣等二縣 而兩處縣監 如有公事 不敢獨斷.

45) 鄭求福, 『역사학』 『한국사』26, 1995, 153-154 쪽.

46) 『탐라지』解題 金奉玉: 이 책은 제주의典籍 高弘進이 監校하여 목판으로 인쇄되었다 한다(『耽羅文獻集』, 제주도교육위원회, 1976, 203쪽).

공·상공·세공 등은 대체로 군현단위로 정해진 정기적인 공물이었다. 그리고 별공別貢은 상공 이외의 따로 정해진 공물의 의미로 쓰였다.⁴⁷⁾ 그래서 보면, 본도 15세 이상 남자들이 내는 세공의 콩 1곡(豆一斛)은 군현단위로 부과되는 현물세인 공물에 해당된다. 필자는 본도의 정남수丁男數를 2천인 정도로 추산하였는데, 이를 기준하여 보면, 본도 정남들은 해마다 콩은 약 2,000곡 정도의 콩을 지방관인 부사와 관관에게 납부한 것이 된다. 만일 그들이 이런 막대한 양의 곡물을 해마다 6년의 임기 동안 나누어 가질 수만 있었다면 그야말로 엄청난 치부가 가능하였다(일인당 1,000곡×6=6,000곡). 그러나 당시 경제 실정에 보아서 이는 너무 과장된 표현이었거나 전체 제주 공물을 외관들이 횡령했다고 오해한 것으로 여겨진다. 정종 7년 정월 주부州府의 세공액歲貢額이 다음과 같이 정해지고 있었기 때문이다.

3사三司가 아뢰기를, “여러 도道의 외관원료外官員僚로 소관所管 주부州府의 세공稅貢으로 1년에 미 300석, 조租 400곡斛, 황금黃金 10냥兩, 백은 2근斤, 포布 50필匹, 백적동白赤銅 50근斤, 철鐵 300근斤, 염鹽 300석碩, 사금絲綿 40근斤, 유밀油蜜 1석碩을 미납未納하는 자는 청컨대 현입現任을 파罷하소서”라고 하니 이를 따랐다.⁴⁸⁾

세공으로서 외관들은 미 300석, 조租 400곡斛 등을 중앙에 납부해야만 했다. 물론 본도 정남의 세공은 잡곡 콩이었고 다른 조목인 황금·백은·포 등을 내지 않고 있었다. 그러나 콩을 쌀로 환산하여 얼마나 될지는 모르지만 본도 전체 정남에게 일년 2,000곡 징수가 된다면 이것은 외관 2인에게 바친 것이 아니라 본도 전체의 곡물 세공액이었다 하겠다. 그것도 다른 주부군현에 비해 월등히 많은 공물액이었다. 그리고 본도 수백 인의 향리들은 매년 일인당 한 필씩 도합 수백 필의 말들을 외관에게 바쳤다 한다. 이것은 상기한 황금·백은·포를 대신하여 중앙정부에 바친 군현단위로 배정된 공물이었다고 하겠다. 그렇지 않아서 외관 2인에게 개인적으로 바친 뇌물이라면 다음과 같은 문제가 생긴다. 흔히 상식적으로 생각하여 수백이라 하면 3, 4백을 이르며, 그렇다면 3, 4백 마리 말들을 외관 2인은 개인적으로 축재할 수 있게 된다. 이것이 얼마나 큰 재산인가를 생각해보자. 이영훈 교수

47) 박종진, 『고려시기 재정운영과 조세제도』, 서울대학교출판부, 2000, 50쪽.

48) 靖宗七年正月, 三司奏, 諸道外官員僚, 所管州府稅貢, 一歲, 米三百碩, 租四百斛, 黃金一十兩, 白銀二斤, 布五十四匹, 白赤銅五十斤, 鐵三百斤, 三百碩, 絲四十斤, 油蜜一碩, 未納者, 請罷見任, 從之.

는 고려시기 말의 가격에 대해 다음과 같이 지적하였다. 고려초기에는 공인된 노비의 가격이 100~120필(오승포五升布)이었고 고려말기까지 대체로 그 수준이었다. 조선왕조에 들어와 노비가격이 다시 정해진 것은 1398년이다. 당시 노비의 시가는 150필로서 고려 공정가격보다 조금 높은데, 말이 비한다면 말 1필의 가격 400~500필의 1/3 정도에 불과하였다. 이에 인간이 가축보다 가벼울 수 없다는 이유로 노비가격을 400필로 인상하였다.⁴⁹⁾ 이런 수치에 의하면, 고려 초기에 말은 노비보다 3배의 가격을 가졌으며, 포로 환산하면 약 110필에 해당되었다.⁵⁰⁾ 그러면 본도 아리가 외관들에게 상납한 말들을 최소한 3백 필 정도로 잡으면, 그것을 포로 환산하면 33,000필이 되었다. 이것은 정종 7년에 정해진 주부州府의 포 세공액 50필보다 660배에 달하는 값어치였다. 이런 말 값만 가지고도 군현에 배당된 황금, 백은, 백적동, 철, 소금, 사금, 유밀의 값어치를 상회하고도 남았을 것이다. 또한 앞서 고려시기 군현은 500丁 정도가 보통 규모였다고 했는데, 탐라는 2,000丁이나 되어 보통 군현의 4배가 되었다. 그래서 조정은 이런 것을 감안하여 부과하였다 하더라도 너무 터무니없는 공물액을 부과하고 있었다.

상술한 이유들로서 필자는 (라) 김지석 열전에 나오는 15세 이상 정남의 납부하는 '두일곡료一斛' 향리 일인당 말 한 필(일필마一匹馬)은 고종 말기 제주 전체에 부과된 공물액이었다고 생각한다. 그렇다고 해서 이런 공물 징수를 감독하고 책임지는 외관과 징수 실무를 담당했던 향리들의 탐욕이 면죄되는 것은 아니다. 그들은 정해진 것 이상의 징수를 하였을 것이며, 그 잉여물을 나누어 가져 치부하였을

49) 이영훈, 「한국사에 있어서 奴婢制의 추이와 성격」 『노비·농노·노예』, 역사학회 편, 일조각, 370쪽.

50) 『고려사』, 志 39, 刑法 2, 노비, 공양왕 3년(1391) : 공양왕恭讓王 3년에 낭사郎舍가 상소上疏하여 말하기를, “근년 이래로 분경奔競하는 것이 풍조를 이루어 모두가 권문權門의 총애寵愛를 얻고자하여 비록 자손이 있는 자라도 조상祖上 때부터의 인구人口(노비)를 모두 다른 사람에게 주니 그러므로 그 자손은 더욱 궁미窮迷해져서 오히려 조(祖), 부(父)의 무덕(無德)함을 원망하게 되니 어찌 가히 효순孝順을 칭할 만한 자가 있겠나이까. 노비는 비록 천(賤)하나 또한 천민(天民)입니다. 예사로 재물로 논하여 태연히 매매賣買를 하고 혹은 소와 말로써 바꾸는데 1필匹의 말(馬)에 2, 3구口를 주어도 오히려 다 값지를 못하게 되니 소와 말이 인명人命보다 중한 것이 됩니다(恭讓王三年, 郎舍, 上曰, 比年以來, 奔競成風, 皆欲冒寵於權門, 雖有子孫者, 祖業人口, 盡與他人, 故其子孫, 益以窮迷, 猶怨祖父之無德, 則安有孝順之可稱者乎, 奴婢雖賤, 亦天民也, 例論財物, 恬然買賣, 或以牛馬易之, 一匹之馬, 給二三口, 猶未足償, 則以牛馬, 爲重於人命也). 고려 후기 말 한 필 값이 2~3인 노비들에게 해당된다고 하였으니, 고려 중기 고종대(1213-1259) 말 한 필이 노비 3인과 교환되었다 해도 지나치지 않는다 생각된다.

것이다(分受之皆致富). 앞서 인종대 오인정吳仁正을 탐라구당사에 임명하면서 당대 지성인 김부식은 “그 땅은 능히 그대의 의식에 도움될 수 있다(公家貧落魄而彼地可資以衣食)”고 하지 않았는가. 곧 본도에 부임하면 가난한 오인정도 어느 정도 치부하여 의식 걱정을 면할 수 있다는 것이었다. 무슨 방법으로 가난한 농민들로부터 재물을 모으는지 재상 김부식은 잘 알고 있을 것이다. 이러한 관리들의 구조적 불법행위가 바로 양수良守 등의 반란을 일으킨 원인이 되었다고 지적한 것이 탐라안무사의 지적이었다(官吏不法). 이러한 관리들의 불법 자행은 후일 삼별초가 본도에 들어왔을 때(원종 13년, 1272), 탐라 토착민(土人)⁵¹⁾이 삼별초에게 협조하게 하여 중앙 파견군대를 곤란에 빠지게 하였던 것이다.

의종 16년부터 외관이 파견되어 오자 탐라민들은 군현제에 편입되어 명실 공히 고려 백성이 되었다. 그래서 고종 말년에는 향리가 수백 명이나 되고 이제 성주들이 그 직을 계승할 때나 가끔 가서 바친 조공이 아니라 매해마다 정기적으로 강제적 현물세, 즉 공물을 중앙에 물어야했다. 그리고 본도 백성 양수良守 등의 반란은 이런 정해진 공물도 공물이지만 이와 더불어 더 무서운 것은 이런 공물을 둘러싼 관리의 자의적인 불법행위라는 것을 비로소 학습하기 시작하였다는 증거라고 하겠다. 그 결과 그것에 참지 못하여 저항을 하였고, 이것이 왕조 측의 입장에서서는 ‘적수賊首’라고 일컬어지는 양수良守의 민란民亂이었다.

맺음 말

지금까지 고려기 탐라현에 파견된 외관들의 실태와 그들과 관계된 사항들을 분석한 결과 다음과 같은 사실들을 살필 수 있었다.

51) 최해崔海, 「줄고천백拙糶千百」, 『高麗名賢集』2, 大東文化研究院, 1980, 수록, 401쪽. 김태현묘지명金台鉉墓誌銘: 삼별초가 반란을 일으켜서 江都의 인물들을 노략질하여 배를 타고 남하하였다. 이는 탐라에 의거하려는 뜻이었다. 고려는 장군 고여림을 보내서 토벌하려 하였다. 사람들은 감격하여 용기를 백배하여 성벽을 다투어 올라가서 적을 죽였다. 그래서 적의 선봉이 다 쓰러져갔다. 그런데 土인들이 적을 도와서 중과가 부적하였으므로 끝내 고여림 장군은 戰陣에서 죽고 돌아오지 못하였다. 사람들은 이를 원망하였다. 原文: (前略) 三別抄叛 掠江都人物 舟而南下 志有先據耽羅 本國遣將軍高如霖 追討 (中略) 人多感激有百其勇 奮呼爭登殺賊 先鋒殆盡 然而土人資賊矣 衆寡不侔 竟與高將軍歿陣不還 人冤之. 金台鉉: 생존연대 1261-1330.

(1) 최척경의 탐라 현령관 파견 과정에서 고려 중기 본도가 땅이 궁벽하고 멀기 때문에 외관으로 아무도 가지 않으려는 기피 지역이었다는 사실이 드러난다.

(2) 고려기 지방관 임기는 통상 3년으로 생각되고 있으나 탐라 외관들의 경력을 조사해 본 결과 6년을 역임하고 있었다. 탐라 외관의 임기가 6년이었다면, 의종 16년(1162)~원종 14년(1273)의 111년 동안에 외관 15명의 도합 임기는 90년이 되고, 이 시기 동안 탐라에는 외관들이 거의 중단 없이 파견되었다고 하겠다.

(3) 고종대高宗代(1213-1259)에 파견된 제주부사濟州副使 김지석金之錫의 사례를 통해 본도에서 남자 15세 이상이면 해마다 丁男은 콩 1곡斛, 아리衙吏는 말 1필을 바쳐야만 했다. 정남 콩 1석 징수는 제주부사 개인에 납부된 곡물이 아니라 본도 전체의 공물액이었다. 그리고 향리 수백인數百人是 대충 고려기 향리 규정에 의해 430명 정도로 추산하였다. 그리고 이런 향리 숫자는 촌락 당 7·명이 되어 內地 군현과 비교하였을 때 터무니없이 많은 수였다. 그리고 당시 시가市價에 비교해 보면 아전 일인당 말 1필의 부담도 상당한 33,000필이나 되어 상당한 것이었다.

(4) 탐라 외관 부임과 더불어 본도민에 대한 징세가 시작되었고, 그것은 내지와 비교하여도 너무 과도한 부담이었다. 그래서 이에 견디다 못한 본도 백성인 양수良守 등이 반란을 일으켰다(의종 22년, 1168).

(5) 충렬왕 26년(1300) 14개의 현촌縣村들이 본도 섬 전체에 산재하고 있었다. 그리고 수백 명의 향리들이 현촌에 있었는데, 이들은 거기 거주하는 토호土豪들이었다. 제주읍濟州邑(本邑)은 바로 14개의 현촌을 속현으로 하는 主縣에 해당되었다. 주현인 제주읍濟州邑에는 현사縣司라는 자치기구가 있어 수백 명의 향리를 통솔하는 屋主들이 집무하였다고 생각된다. 또한 성주들은 자기들의 권위를 뒷받침하기 위해 선인神人의 후손으로 자처하며 대민지배對民支配의 정통성을 획책하고 있었다.