

고려시대 특수 지방행정단위와 濟州의 첫 행정단위 형태 *

金日宇**

목 차

- I. 머리말
- II. 다양한 형태의 지방행정단위
- III. 지방행정단위 형태로서 島의 존재
- IV. 濟州의 첫 행정단위 형태
- V. 맺음말

< 요약 >

그 동안 濟州는 이곳이 耽羅郡으로 개편되는 고려시대 肅宗 10년(1105), 혹은 처음으로 外官이 파견되는 毅宗代(1147~1170년) 이전까지만 하더라도, 고려의 지방으로 편제된 것이 아니고, 고려로부터 여전히 독립, 또는 반독립의 諸侯國과 같은 정치적 위상을 지녔던 지역으로 논의되어 왔다.

그런데, 고려의 특수 지방행정단위로는 鄉·所·部曲 등뿐만이 아니고, 島 형태도 추가되어야 한다는 사실을 구명한 뒤, 고려와 제주 지역 간에 맺어진 정치적 위상을 살펴보았다. 그 결과 제주 지역은 다른 섬과는 차별화되는 특수성을 띠고 있었지만, 고려가 건국되는 태조대부터 중앙정부에 정치적으로 종속한 지방으로 편제되었고, 그 형태가 바로 島였음과 아울러, 이 시기에는 향·소·부곡 등의 지역과 마찬가지로, 군현 단위에 비해 법제적으로 정치·사회적 위상이 열등했음도 드러났다. 이로써 제주 역사 이해에 새로운 시각을 제공하게 되었다.

한편, 제주 역사 연구는 고려의 특수 지방행정단위로서 島 형태가 존재했음과 아울러, 고려의 身分制가 거주하는 지역의 행정단위 형태를 차별대우의 근거로 삼은 특색이 있었음도 구체적으로 보여주고 있다. 지방사 연구는 국가사 인식의 심화와 보완에 크게 기여하는 면을 지니고도 있는 것이다.

요컨대 본고는 지방사 연구가 한국사 전개 흐름과 모습의 보편성에 대한 이해를 바탕으로 추구되었을 때 각 지역의 역사가 지니고 있는 특수성을 뚜렷이 식별해 알 수 있고, 또한 한국사 연구가 각 지방에서 전개된 역사상에 대한 체계적 이해를 도모했을 때 보다 더 보편성을 띤 국가사가 정립될 것이라는 사실을 논의하고 있다.

* 본 논문은 「제주의 역사와 문화」라는 주제로 열린 한국대학교박물관협회 제 43회 학술발표회(제주대학교, 2000년 10월 19일~21일)에 발표한 내용을 바탕으로 작성한 것임.

** 제주 한라대 강사

I. 머리말

어느 지방이나 그 지역의 자율성과 특수성을 강조하는 역사 연구가 이루어지는 경향이 보이고 있다. 그 중에서도 제주 역사 연구는 더욱 이 지역이 지닌 자율성과 특수성을 강조하는 면이 강하다고 생각된다. 그런데 어느 지방사회나 그 역사상은 지역 나름대로 유지되어 온 자율성뿐만 아니라 국가에 대한 종속성이 합쳐져 이루어질 수밖에 없다고 본다.

특히 각 지방사의 특수성은 한국사 전개 흐름과 모습의 보편성에 대한 이해가 전제된 다음, 그와 비교한 논의가 이루어져 추구되어야 마땅함에도 불구하고, 그렇지 않은 경향이 제주 역사 연구에는 짙은 것 같다. 그 가운데 하나가 제주가 언제부터 한반도에 성립한 국가의 지방으로 들어갔는가 하는 문제이다.

통상적으로 제주가 한반도에 세워진 국가의 지방으로 편제된 시기에 대해서는 고려시대부터이고, 그 시점은 제주 지역이 耽羅郡으로 개편되는 肅宗 10년(1105),¹⁾ 혹은 처음으로 外官縣令이 파견되는 毅宗代(1147~1170년)부터로 이해하고 있다.²⁾ 즉, 제주가 숙종 10년이나 의종 대 이전까지만 하더라도, 고려로부터 여전히 독립, 또는 반독립의 諸侯國과 같은 정치·사회적 위상을 지녔던 지역으로 논의되고 있는 것이다. 최근에도 논의된 이 같은 견해는 이미 1950~60년대에 일본인 연구자가 처음 제기했다.³⁾

그러나 50여년동안 이야기되어 온 이들 견해는 고려가 시행한 지방제도의 구조와 운영이 어떠한가를 이해하고, 거기에서 고려와 제주 사이에 맺어진 정치적 위상을 논의하려는 시도가 엿보이고 있지 않은 편이다. 이에 여기에서는 고려시대 지방행정단위 구조와 그 운영에 대한 이해의 바탕 위에 제주가 언제부터 고려의 지방으로 편제되었는가를 살펴보고, 더 나아가 제주 역사 연구를 통해 한국사에 대한 인식의 범위를 심화시킬 수 있다는 점을 논의하고자 한다.

1) 고창석, 1982, 「탐라의 군현설치에 대한 고찰-고려전기를 중심으로-」 『제주대논문집』 14.

2) 진영일, 1996, 「고려전기 耽羅國 연구」 『탐라문화』 16.

김창현, 1998, 「고려의 탐라에 대한 정책과 탐라의 동향」 『한국사학보』 5.

3) 岡田英弘, 1958, 「元の順帝と耽羅島」 『アジア文化研究論叢』, 國際基督教大學.

旗田巍, 1961, 「高麗の〈武散階〉-郷吏・耽羅の王族・女眞の酋長・老兵・工匠・樂人の位階」 『朝鮮學報』 21.

22 合輯號: 1972, 『朝鮮中世社會史の研究』, 法政大學出版局, 재수록.

江原正昭, 1965, 「高麗の州縣軍に關する一考察-女眞人の高麗軍への編入を中心にして-」 『朝鮮學報』 28.

II. 다양한 형태의 지방행정단위

삼국시대부터 조선시대까지 실시되었던 지방제도는 郡縣制였다. 여기에는 州·府·郡·縣 등의 호칭이 따라붙는 군현 형태의 행정단위가 있었다는 것은 주지의 사실이다. 그런데 고려 때는 군현 형태 외에도 鄉·所·部曲·莊·處·驛 등으로 불려진 지역이 애초부터 있었다. 이들 가운데 전자는 500여 개이고, 후자는 900여 개 이상에 달할 정도였다.⁴⁾

향·소·부곡·장·처·역 등은 국가 직속지나 收租權이 왕실과 사원에 귀속된 莊·處田의 경작, 또는 철과 구리 등의 鑛物이나 소금과 해산물, 특정의 농산물(차·생강·콩 등), 專業의 생산품, 즉 수공업품(떡·자기·종이 등)을 생산·제조해 국가에 바치고, 혹은 사람과 물자 이동을 신속히 도모하기 위해 동원되는 천하며, 고된 驛役과 같은 특정의 역을 담당하는 등등의 주민들이 거주하던 지역이었다.

이들 지역은 각 군현의 任內 등이라 하듯이, 군현의 관할 영역으로 간주되는 면을 지니고도 있었다. 또한 중앙정부와 이들 지역 간의 행정업무도 이들이 속한 각 군현 단위를 통해 처리되었던 편이다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고, 이들은 그 자체가 종종 군현 단위로 개편되고 있듯이, 각 군현의 영역에서 분리되어 따로이 파악되는 개별적 영역을 지닌 지역이기도 했다. 게다가 이 지역에는 군현 단위에 비해 정치·사회·경제적으로 열등한 대우를 중앙정부로부터 받았지만, 토착세력으로 구성된 향리층이 별도로 존재했고, 이들도 군현 단위의 향리처럼 국가의 지방지배 업무에 종사하는 대가로 토지를 국가로부터 지급받았다. 한편 고려는 향·소·부곡 등

4) 박종기, 1990, 『고려시대 部曲制 연구』, 서울대학교출판부, 5~10·195~204쪽.

5) 鄉·所·部曲 등의 지역에 대한 경제적 수취 같은 경우는 군현 단위를 통해 이루어졌던 것으로 보는 견해도 있지만, 이와는 달리- 특히 所의 경우에는- 중앙의 특징기구를 통해 직접 행해졌던 것으로 이해하는 의견도 있어 현재 논란이 분분한 편이다. 그리고 이들 지역에 대한 대표적 연구성과와 거기에서 논의된 내용의 차이점을 소개한 연구는 다음과 같다.

北村秀人, 1969, 「高麗時代の〈所〉について」 『朝鮮學報』 50.

김현영, 1986, 「고려시기의 所에 대한 재검토」 『한국사론』 15.

구산우, 1988, 「고려시기 부곡제의 연구성과와 과제」 『부대사학』 12.

박종기, 주 4의 『앞책』.

서명희, 1990, 「고려시대 鐵所에 대한 연구」 『한국사연구』 69.

이정신, 1988, 「고려시대 公州 鳴鶴所民의 봉기에 대한 일연구」 『한국사연구』 61·62 합집.

----, 1998, 「고려시대의 어업실태와 魚梁所」 『한국사학보』 3·4 합집.

김난옥, 1993, 「고려시대 驛人의 사회신분에 관한 연구」 『한국학보』 70.

서성호, 1999, 「고려 수공업소의 몇 가지 문제에 대한 검토」 『한국사론』 41·42, 一溪金哲揆선생10주기추모논총.

박종진, 2000, 『고려시기 재정운영과 조세제도』, 서울대학교출판부, 71~157쪽.

의 지역민들에게도 군현 단위의 주민과 마찬가지로 각종 세금을 거둬들이면서도, 이들을 군현 민과는 별도의 다른 籍에 올려 차별화하고 있었다.

이 같은 성격을 지녔던 향·소·부곡·장·처·역 등의 출신은 상급 향리층이라 하더라도 군현 단위의 그들과는 달리, 가장 중시된 과거였던 製述科에 응시자격이 없었다.⁶⁾ 또한 이곳 출신은 벼슬살이하더라도, 자손에게 세습할 수 있는 功蔭田柴를 받으며, 자손이 과거를 통하지 않고도 관직에 나아가는 蔭敘의 기회가 주어지는 등의 특별대우를 누리던 5品 이상의 관직에 나아가는 것 등을 제도적으로 제약받았다.⁷⁾ 게다가 정치적 위상이 높고, 관직 경력 중 엘리트 코스로서 고려 때 핵심 지배세력이었던 귀족의 자제가 주로 임명되는 淸要職에도 제도적으로 나아갈 수 없었다.⁸⁾

관직 진출의 제약뿐만 아니라 향·소·부곡·장·처·역 등 지역의 주민은 경제적으로 우월하였던 군현 단위의 주민에 비해 오히려 더 많은 비율로, 또는 철과 구리 등의 광물이나 소금과 해산물, 차·생강·콩 등의 농산물, 아니면 떡·자기·종이 등의 수공업품과 같은 특별한 물품이나, 혹은 고된 驛役과 같은 특정한 役 등등도 추가의 세금으로 바치는 부담을 지고 있었다. 이 때문에 군현 단위 지역에 살던 주민보다 유망이 심했으며, 봉기도 자주 일으켰다.⁹⁾

향·소·부곡·장·처·역 등의 지역과 그 주민은 군현 단위에 비해 法制的으로 정치·사회적 위상이 열등했고, 또한 더 많거나 특정물품 등을 세금으로 내고 있어 국가에 대한 경제적 부담도 컸던 존재였던 것이다. 이 때문에 고려 때 신분제는 士農工商 등과 같은 직업적 요소뿐만 아니라 거주하는 지역적 요소도 차별대우의 근거로 삼는 특색이 있었던 것으로 본다.¹⁰⁾

한편 이들의 법제적 신분에 대해서는 과거에는 주로 집단 賤人으로 보았으나, 현재는 良人, 또는 양인이지만 그 담당하는 일이 천하고 힘들었다는 身良役賤 등으로 간주하는 상태이다.

6) 고려 때 良民이 과거를 볼 수 있었느냐에 대해서는 課業과 해당시기 등에 따라 현재 논란이 분분하다. 고려가 시행한 制述科·明經科·雜科 등의 세 과업 중 가장 중시된 制述科의 응시자격이 양민에게도 부여되었던 것으로 이해하는 연구도 있지만(박종기, 주 4의 『앞책』, 42~53쪽), 이 경우는 9단계로 나누어진 군현 단위의 향리직 가운데 꼭 중간에 해당하는 副戶正 이상의 향리 자손 신분층에게 주어졌던 것으로 보는 견해가 옳을 듯싶다(박용운, 1990, 『고려시대 蔭敘制와 科擧制 연구』, 일지사, 233~245쪽). 명경과와 잡과의 응시자격도 양민에게는 시기에 따라 제한된 적도 있었던 것으로 이해되고 있으나, 고려시대 전체적으로 보아 이 경우는 양민에게도 주어졌던 것으로 보는 편이다(박용운, 『위책』, 568~572·602~605쪽).

7) 주용영, 1994, 「고려조의 限職體系와 사회구조」 『국사관논총』 55, 14~20쪽.

8) 박용운, 1997, 『고려시대 官階·官職 연구』, 고려대학교출판부, 233~234쪽.

9) 박종기, 1994, 「12, 13세기 농민항쟁의 배경과 원인」 『한국사』 6, 한길사, 169~175쪽.

10) 주용영, 주 7의 「앞글」, 14~20쪽.

그리고 향·소·부곡·장·처·역 등과 같은 형태로 津·江·浦·館·停 등을 더 거론하여 이들을 部曲制 영역이라는 동일 범주로 묶어 이해하고도 있다.¹¹⁾

이들의 발생 연유에 대해서는 지역 간 불균등한 농업생산력의 차이와 그에 따른 계층적·분업적 편제, 고려 건국 당시 逆命者 집단의 편제, 주민 범죄에 대한 집단적 처벌을 도모키 위한 편제, 천한 役 담당과 특정물품 공급 인력의 계속적 확보를 위한 사회 분업적 지역 편제, 新墾地의 확대와 그것의 군현제 편입 등 다양하게 꼽고 있어 논란이 분분한 편이다.

고려 때는 군현의 관할 영역으로 파악되는 측면을 지니면서도, 다른 한편으로는 이들과 구별되는 개별적 영역을 지닌 지역으로서 향·소·부곡·장·처·역 등의 호칭을 지닌 지방행정단위가 존재했던 것이다. 이에 고려의 지방행정단위는 군현과 향·소·부곡·장·처·역 등의 복합적 형태로 이루어진 이중구조라 할 수 있다.

그런데 고려 때 지방행정단위에는 이와 같은 형태만 있었던 것이 아니고, 島가 또한 추가되어야 한다.

Ⅲ. 지방행정단위 형태로서 島의 존재

고려 태조는 오랫동안 해상무역에 종사했던 가문의 출신답게 항해에 능숙했으며, 해상의 사정에도 밝았다. 애초부터 그는 해상장악을 통해 얻은 富가 통일사업과 국가경영에 많은 도움이 된다는 점도 잘 알고 있었다. 그가 후삼국 통일전쟁을 수행할 때 한반도의 서남해에 집중되어 있는 섬 지역 경략에 주력해 그것을 장악한 것은 어찌면 당연한 일이라 할 수 있겠다.¹²⁾

태조는 장악한 섬 지역에서 물고기와 해산물·소금·말 등과 같이 경제적 가치가 있는 생산물을 수취했다.¹³⁾

또한 태조대에는 해전이 상당히 활발했는데, 水軍이 이들 섬 지역에서 충당되는 경우도 있었다.¹⁴⁾

11) 박종기, 주 4의 『앞책』.

12) 김일우, 2000, 『고려시대 탐라사 연구』, 신서원, 30~31쪽.

13) 『高麗史』권 2·82, 세가·兵 2 屯田, 태조 15년 9월·禡王 14년 8월조.

14) 『고려사』권 92, 列傳, 庾黔弼전.

섬 지역을 유배처로 활용한 것도 이때부터였다.¹⁵⁾

섬 지역에 대한 태조의 경영은, 여러 섬에서 얻은 富에 힘입어 그가 통일을 이룬 것처럼 후대 고려인이 내세운 예도 있듯이,¹⁶⁾ 상당히 적극적이었던 편이다. 그리고 태조대부터 이루어진 것과 같은 섬 지역에 대한 관할은 줄곧 계속 유지되어 나아갔다.¹⁷⁾

섬 지역에도 군현이나 향·소·부곡 등과 같은 다른 형태의 행정단위처럼, 국가의 지방지배에 종사하는 업무를 부여받아 수행하는 향리층이 존재했다. 예를 들면, 고려는 섬에 설치한 우리에서 말을 기르고 있었는데, 그 말이 관리 소홀로 죽었을 때는 島吏가 처벌을 받았다.¹⁸⁾

섬에서 기르는 말의 사육 책임은 그 곳 향리층인 도리에게 있었다. 즉, 部曲吏가 부곡 형태를 띤 행정단위의 향리층이듯이, 도리는 섬 지역의 행정단위 형태를 의미하는 島의 향리층이었던 것이다.

한편 고려는 島에서 해산물과 소금, 우마 등의 가축, 목재, 藥材와 染料에 쓰이는 특용작물 등을 세금으로 취하고 있었다. 특히 島에는 所 형태의 행정단위와 같이 특정의 專業的 생산품을 만들어 국가에 바치는 匠人이 있는 경우도 있었다.¹⁹⁾

고려는 소 형태의 지방행정단위에 鑛産物·해산물·일부 농작물·전업적 수공업품 등을 세금으로 부과하여 취했는데,²⁰⁾ 이들과 유사한 물품을 島로부터도 거두어들였던 것이다.

태조대부터 국가가 적극적으로 경영하였던 島는 연안 군현의 관할 영역으로 간주되고,²¹⁾ 그 군현의 지방관이 관할하곤 했다.²²⁾

그런데 이들 島는 향·소·부곡·장·처·역 등처럼 자신이 속한 군현의 任內 등으로 파악되고 있듯이, 군현의 관할 영역에 속하는 측면을 지니면서도, 거기에서 벗어나 따로 자신만의 영역을 지닌 개별적 행정단위의 형태로 간주되는 지역이기도 하였다. 이 때문에 島 지역 자체

15) 『高麗史節要』권 1, 태조 14년 3월·25년 10월조.

16) 『고려사』권 82, 兵 2 屯田, 우왕 14년 8월조.

17) 김일우, 1998, 「고려시대 탐라의 지방편제 시기와 그 단위의 형태」 『한국사학보』 5, 279 쪽.

18) 『고려사』권 82, 兵 2 馬政, 文宗 25년조.

19) 김일우, 주 17의 「앞글」, 279~284쪽.

20) 北村秀人, 주 5의 「앞글」, 34~44쪽.

21) 고려시대에 島는 江華·珍島·瓮津縣 등처럼 태조대부터 그 자체가 독립된 군현의 영역으로 편제되기도 했다(『고려사』권 56·57·58, 지리 1·2·3, 강화·진도·웅진현조). 이들 島는 그 지역 자체가 곧 군현의 영역이었던 것이다. 반면에 이런 경우가 아닌 島는 『고려사』지리지에 기재된 연안 각 군현조의 말미에 기록되어 있듯이, 그 군현의 영역에 포함되는 지역으로 간주되었다. 이후 언급하는 島는 후자를 의미한다.

22) 김일우, 주 17의 「앞글」, 284~289쪽.

만을 관할 군현에서 떼어 내 별도의 군현을 따로 만드는 것도 가능했다. 또한 관료 등의 출신 고향이 군현뿐만 아니라 島 단위로도 따로 구별해 거론하게 된 것도 여기가 개별적 행정단위로 파악되는 지역이었기 때문이라 할 수 있다.

더욱이 고려는 전국적 규모의 지방관이 군현 단위에 비로소 파견되는 成宗 14년(995)보다 이른 시기부터 旬當使를 설치했으며, 이들이 나아간 곳으로는 상당수의 島와 아울러, 연안 군현이었음이 확인되고 있다. 여기에서 이들은 섬 지역 주민의 애로사항을 처리하고, 거기에서 거둔 세금을 開京으로 옮겨오는 등의 일을 맡아 처결했다. 이러한 구당사가 임시로 파견되는 사신이 아니라 중앙에 상설적으로 마련된 관직이었다.

특히 島 지역의 주민은 군현 단위의 주민과는 별도의 다른 籍에 올려져 차별대우를 받았다. 이 때문에 국가에서는 포상의 차원에서 섬 지역 주민을 이들이 원하는 군현의 적으로 옮겨 올리는 조처를 처우개선의 한 방편으로 취하기도 했다. 게다가 島에는 해산물과 전업적 생상품 등과 같은 특정물품이 군현 단위와는 달리 별도의 세금으로 부과되었으며, 그 수취도 부정기적으로 자주 이루어졌기 때문에 島民의 세금부담이 컸다.

島民도 향·소·부곡·장·처·역 등 지역의 주민처럼 군현 단위에 비해 법제적으로 정치·사회적 위상이 낮고, 특정의 세금이 추가로 부과되어 국가에 대한 경제적 부담이 컸던 존재였던 것이다.

물론 고려 때도 島가 현재 일반적으로 사용되고 있듯이, 사면이 바다로 둘러싸인 지역에 붙이는 호칭으로 역시 쓰여지고 있었다. 또한 섬 가운데는 江華縣과 珍島縣 등처럼, 태조대부터 섬 지역 그 자체가 독립된 군현이었던 경우도 있다. 이들 섬은 그 지역 자체가 군현 형태의 행정단위였던 셈이다. 그러나 이들 이외의 상당수 다른 섬은 향·소·부곡·장·처·역 등과 동질성의 위상을 지녔던 島 형태의 지방행정단위로 불려졌던 것이다. 특히 島가 국가의 수취체계에서 차지했던 기능과 특색은 所의 형태와 유사한 점이 많았다.²³⁾

한국사에서 島가 지방행정단위의 형태 가운데 하나로 기능해 관할되었던 시기는 고려 때가 유일하다. 그러나 여기에서 주의할 점은 모든 섬이 개별적으로 파악되어 기능하기도 했던 행정단위였던 것은 아니고, 이들 가운데 인구와 면적의 규모뿐만 아니라 경제적 효용 가치 등이 비교적 컸던 일부 지역이 島라는 행정단위로 만들어졌을 것이라는 사실이다.

23) 島에 대한 여기의 논의는 김일우, 주 17의 「앞글」, 279~289쪽 참조.

IV. 濟州의 첫 행정단위 형태

고려의 지방행정단위는 군현 이외에도 島와 향·소·부곡·역 등의 복합적 형태가 있는 이중구조였고, 후자는 군현 단위에 비해 법적적으로 정치·사회적 위상이 낮은 존재였을 뿐만 아니라 특정의 세금도 따로 부과받았기 때문에 국가에 대한 경제적 부담도 컸다. 고려왕조에 들어와 이루어진 제주의 첫 행정단위 형태도 이 같은 복합적 형태의 이중구조에서 찾을 수 있다.

제주는 顯宗 2년(1011)에 이르러서야 비로소 朱記를 갖게 된다.

현종 2년에 제주가 군현의 예에 따라 주기 내려 주기를 간청했고, 중앙정부는 그것을 허락했던 것이다.²⁴⁾

주기는 내외 관부 등에 지급되었던 官印이다. 군현 형태의 모든 행정단위에는 주기가 주어졌으며, 그 군현을 철폐할 때는 주기를 반납해야 된다. 그리고 어떤 지역이 군현 단위로 편입되기를 원하거나, 또는 중앙정부가 어떤 지역을 군현 단위로 만들고자 할 때는 그 곳을 직접 방문해 조사하는 등 군현 설치의 타당성과 자격유무를 엄격히 심사했다. 그래서 군현 설치의 요건을 갖춘 것으로 결정이 날 경우에는 일단 군현명을 정하고 나서 주기가 주어지는 것이 통상적 절차였다. 주기는 엄격한 절차를 거친 뒤에 군현 단위로 편제되는 곳에 주어졌던 것이다. 이에 주기가 주어짐은 군현 형태의 행정단위로 편제된 지역임을 뜻하는 상징이라 하겠다.²⁵⁾

현종 2년 이전까지 제주는 주기를 받지 못한 지역이었다. 이는 이때까지 제주가 고려의 군현 단위로 편제되지 않았음을 뜻하는 사실이다. 그러면 주기가 주어지기 이전 제주는 고려와의 관계에 있어서 어떠한 상태였을까.

제주는 자연·지리적 위치가 섬 지역이다. 고려 때는 江華·珍島縣 등처럼 섬 지역 자체가 군현 단위로 설정되는 경우가 있었다. 이들은 제주에 비해 규모가 훨씬 작은 섬인데도, 태조대부터 군현 단위가 되었던 지역이다. 이밖에 수많은 섬이 연안 지역 군현의 관할 영역에 포함되는 지역으로서 파악되고 있는 상태였다. 그러나 제주는 다른 군현의 관할 영역으로 간주된 적이 없었고, 또한 현종 2년 이전까지 중앙정부와 제주의 접촉은 중앙의 관인 파견이나, 제

24) 『고려사』권 4 세가, 현종 2년 9월조.

25) 김일우, 주 12의 『앞책』, 58~60쪽과 주 17의 「앞글」, 290~292쪽.

주의 토착세력 상경 등의 경로를 통해 양자간에 직접 이루어졌다.²⁶⁾

한편 현종 2년에 이르러 제주는 兩界 지역에 살던 여진족이 고려민으로 귀화하고자 할 때, 자신의 거주 지역에 고려의 군현 설치를 원하는 것과는 달리,²⁷⁾ 군현과 같은 예로 대우해 주기 내려 줄 것을 청했다. 즉, 제주는 고려의 지방행정단위화가 처음 이루어지는 경우처럼 군현 설치를 원한 것이 아니었고, 군현과 같은 예로 자신을 대우하는 조치가 행해지기를 바랐던 것이다. 주기가 주어지기 이전에도 제주는 군현 단위가 아니었지만, 이미 고려의 지방행정단위화가 이루어진 상태였던 셈이라 하겠다.

현종 2년 이전에 제주는 고려의 지방으로 편입되었으나, 그 형태가 군현도 아니고, 또한 다른 군현의 관할 영역에 포함되는 상태도 아니었다. 그런데 고려 때 섬 지역은 각 군현의 관할 영역에 포함되는 측면도 지녔지만, 그 자체가 島 형태로서 개별적으로 기능한 지방행정단위 가운데 하나였다. 이에 현종 2년 이전 제주는 다른 섬 지역과는 달리, 어떠한 군현의 영역으로도 간주되지 않은 완전히 개별적 島 형태의 지방행정단위였던 셈이다.

제주가 완전히 개별적 島 형태의 행정단위로 편제되었던 것은 한반도 육지부의 연안에서 바다로 멀리 떨어져 있다는 지리적 격절성과 더불어, 장기간 자율적으로 운영된 적이 있었던 耽羅國의 존재 등과 같은 이 지역의 특색이 반영되었기 때문이라 보인다.

한편 고려 태조는 제주가 지닌 역사적 경험의 특수성을 수용해 탐라국·星主·王子 등의 칭호를 수용함과 동시에, 한반도 육지부의 여느 지역에 지방지배체제 수립 방식의 일환으로서 행했던 조처를 제주에도 유사하게 취했으며, 제주는 태조대부터 중앙정부에 세금을 바쳤다.²⁸⁾

이에 제주가 島 형태의 행정단위로 편제된 것은 고려가 건국되는 태조대(918~943년)부터였고, 이것이 현종 2년 이전까지도 지속되었던 상태라 하겠다.

고려 때 제주의 첫 행정단위 형태가 島였다는 사실은 島와 동질성의 정치·사회적 위상을 지녔던 향·소·부곡·역 등이 군현 단위로 개편되는 사례에 비추어 제주가 주기를 지니게 되는 상황을 살펴보았을 때 또한 드러난다.

고려는 島와 역 등의 지역에 거주하는 주민을 포상의 차원에서 이들이 원하는 군현의 籍으로 옮겨 올려 주는 처우개선의 조처를 행하기도 했다.²⁹⁾

26) 『고려사』권 1, 세가, 태조 8년 11월·21년 12월조.

27) 『고려사절요』권 2, 穆宗 10년 10월조.

이밖에도 여진족이 그들이 살고 있는 지역에 고려 군현의 설치를 원하는 경우가 기록을 통해 상당수 확인되고 있다. 특히 문종대에 집중되어 있는 편이다.

28) 김일우, 주 12의 『앞책』, 29~37·158~159쪽.

29) 『고려사』권 3, 세가, 성종 9년 6월조.

게다가 고려는 봉기를 일으킨 所 지역 주민의 회유,³⁰⁾ 또는 향·소·부곡 등의 지역 주민이 세운 공로에 대한 보상 등의 일환으로 이들 지역 자체를 군현 단위로 개편하는 승격의 조치를 취하는 경우도 흔했다.³¹⁾

이와는 반대로 주민에 대한 처벌의 수단으로 군현 단위 지역을 부곡 등으로 강등하는 조치가 취해지기도 했다.³²⁾

한편 권력자들은 연고를 맺은 莊·部曲 등의 지역을 자신의 정치적 영향력에 의지해 군현 단위로 개편하고자 하였던 반면에,³³⁾ 부곡 등으로 강등되는 군현 단위의 지역민은 그것을 저지하고자 중앙정부의 권력자에게 뇌물을 주곤 했다.³⁴⁾

향·소·부곡·역이나, 島 등의 지역에 거주하는 주민은 처우개선과 지역 위상의 상승을 위해 군현 단위의 籍에 올려지기를 원하거나, 또는 자신의 고향이 군현 단위로 개편되기를 바랐던 것이다. 중앙정부도 이러한 열망을 국가운영에 적절히 활용하고 있었다.

바로 현종 2년에 제주가 군현 형태의 행정단위 지역임을 상징하는 주기를 내려받은 것도 군현과 같은 예로 대우해 줄 것을 중앙정부에 간청한 때문이었다. 즉, 군현 단위가 되지 못한 제주가 군현과 같은 지역의 대우를 열망해 주기를 중앙정부로부터 내려받았던 것이다. 이는 향·소·부곡·역이나, 島 등의 행정단위가 군현 단위로 개편되는 경우와 흡사한 상황이다. 이러한 점에서도 현종 2년 이전 제주의 행정단위가 군현보다 낮은 정치·사회적 위상을 지닌 島 형태였음이 드러나는 셈이라 하겠다.

현종 2년에 제주가 주기를 지니게 됨에 따라 군현과 같은 대우를 받는 지역으로 승격하였으나, 이후에도 이 지역의 실질적 행정단위는 계속 島 형태에 머물렀던 것으로 보인다.

고려는 군현 단위로 편제되지 않은 지역일지라도 군현과 같이 대우한다는 의미에서 주기를 주는 경우가 있었다. 그러다가 이 지역이 실제의 군현 단위로 편제될 때는 군현명이 정해짐과 더불어, 주기를 다시 내려받는 절차를 밟았다. 군현명의 제정과 주기 수여는 군현 형태의 행정단위 편제에 항상 동반해 따르는 절차였다. 다시 말하자면, 군현 형태의 행정단위 편제는 먼저 군현명이 정해지고 나서 이어 주기를 내려받는 절차를 밟은 뒤에야 실질적으로 이루어

30) 『고려사』권 56, 地理 1, 公州조 세주.

31) 『고려사』권 56, 地理 1·2, 忠州·安東府조 세주 등.

32) 『고려사』권 57, 地理 2, 密城郡·感陰縣·全州조 등.

33) 『고려사』권 56·125, 地理 1·열전, 廣州屬縣 楊根縣조 세주·柳淸臣傳.

『고려사절요』권 22, 충렬왕 24년 12월조.

34) 『고려사』권 57, 地理 2, 密城郡조 등.

졌다고 할 수 있는 것이다.³⁵⁾

그런데 제주가 현종 2년에 주기를 내려받았지만, 군현명이 따로 정해진 것은 아니었다. 여기에 耽羅郡이라는 군현명이 따로 정해진 것은 숙종 10년(1105)에 이르러 비로소 이루어졌고, 이전까지 이곳의 공식적 행정단위 명칭은 毛羅였다.³⁶⁾

탁라는 삼국시대부터 제주를 지칭하는 많은 용례 가운데 하나인데,³⁷⁾ 고려때도 쓰여지고 있는 것이다. 이와 같은 용례로서는 탁라·이외에도 탐라·탐라국·毛羅國 등이 있었다. 그런데 이들 용어 가운데 제주가 섬 지역이라는 자연·지리적 위치에 연유해 붙여졌던 호칭은 毛羅島가 유일하다.³⁸⁾

숙종 10년에 탐라군으로 개편하기 이전 이 지역의 공식적 행정단위 명칭으로 불려졌던 탁라는 毛羅島로부터 비롯한 사실이었던 것이다. 이에 숙종 10년 이전까지 고려의 중앙정부가 공식적으로 인정하고 있었던 제주의 행정단위 명칭이 탁라도였듯이, 여기의 실질적 지방행정단위 형태는 島였던 셈이다.

한편 숙종 10년 이전에 제주를 관할하였던 관인은 중앙에 상설로 마련된 관직으로서 島나 연안 지역 군현에 집중적으로 나아가 섬 지역과 관련한 지방지배 업무를 주로 관할하던 甸當使였다.³⁹⁾

탐라군으로 개편되기 이전 제주에 대한 고려의 지배가 구당사를 통해 이루어지고 있다는 점도 이 지역이 島 형태의 지방행정단위였음을 시사하는 사실이다.

그런데 구당사를 통한 고려의 제주 지배는 이 지역이 탐라군으로 개편되고 난 이후부터 상주하는 지방관으로서 縣令이 비로소 파견되는 의종대(1147~1170년) 이전까지도 계속되고 있었다.⁴⁰⁾ 이것은 숙종 10년 탁라를 개편해 이루어진 탐라군이 지방관이 파견되지 않은 屬縣의

35) 김일우, 주 12의 『앞책』, 54~55쪽.

36) 『고려사』권 57, 지리 2, 耽羅縣조.

『고려사』地理志는 고려의 지방행정단위에 관한 제반사항을 수록해 놓은 일종의 일람표라고도 할 수 있다. 여기에는 각 지방행정단위가 삼국시대부터 지어 왔던 명칭의 변화도 기재되어 있다. 이들 명칭은 국가로부터 공식적으로 인정받았던 지방행정단위의 호칭이었던 셈이다.

37) 김종업, 「고대사」 『제주도지』1권, 1993, 687~694쪽.

38) 『고려사』권 13, 세가, 睿宗 8년 6월조.

『吳仁正墓誌銘』(『高麗墓誌銘集成』, 김용선 편, 한림대학교 아시아문화연구소, 147~148쪽).

39) 『고려사』권 9·10, 세가, 문종 33년 11월·宣宗 7년 정월조.

40) 『고려사』권 57, 지리 2, 탐라현조.

『吳仁正墓誌銘』(『高麗墓誌銘集成』, 김용선 편, 한림대학교 아시아문화연구소, 147~148쪽).

『오인정묘지명』에는 金富軾이 조정의 인사권을 장악하고 있을 때 오인정이 그에게 추천 되고, 毛羅島甸當使를 제수받았음이 드러나고 있다. 그런데 김부식은 仁宗 14년(1136)에 門下侍中으로 임명되어 인사권을 관장하던 判尙書吏部事를 겸직하다가, 이를 인종 20년에 사직할 것을 청해 허락 받았음이 확인되고 있는 것이다(『고려사절요』권 10, 인종 14년 3월·20년 3월조).

위상을 지닌 군현이었기 때문이다.⁴¹⁾ 그래서 제주가 속종 10년 이후부터는 군현 형태의 행정 단위가 되었음에도 불구하고, 상주 지방관이 아닌 구당사를 통한 고려의 지배가 그 이전처럼 계속 행해지게 되었던 것이다.

고려왕조에 들어와 이루어진 제주의 첫 행정단위도 법제적으로 군현 형태에 비해 정치·사회적 위상이 낮고, 또한 경제적 부담이 많은 향·소·부곡 등과 동질성의 위상을 갖는 島 형태였다. 이는 탐라군으로 개편되기 이전 이곳의 토착세력이 제도적으로 향·소·부곡 등의 그들처럼, 가장 중시된 과거였던 製述科에 응시자격이 없었으며, 또한 淸要職에도 나아갈 수 없었던 등의 차별대우를 받았던 사실을 통해서도 알 수 있다.⁴²⁾ 반면에 제주가 탐라군으로 개편되어 군현 형태의 행정단위로 편제된 이후에는 이곳 토착세력 출신이 제술과 응시자격을 당연히 갖게 되었고, 청요직을 거쳐 최고위직인 首相에까지 나아갔다.⁴³⁾ 여기에서도 탐라군으로 개편되는 속종 10년 이전 제주가 島 형태의 위상을 가졌던 행정단위였음이 반증되고 있다. 또한 고려의 身分制는 거주하는 지역의 행정단위 형태를 차별대우의 근거로 삼았던 사실도 구체적으로 확인되고 있는 것이다.

V. 맺 음 말

지금까지 고려시대 특수 지방행정단위로는 향·소·부곡·장·처·역 등뿐만이 아니고, 이들과 동질성의 위상을 지녔던 島 형태도 있었음을 구명한 다음, 제주의 첫 행정단위 형태가 바로 島였던 사실에 대해 살펴보았다.

고려와 제주 지역 간에 맺어진 정치적 위상이라는 것은 고려에서 본 제주, 제주에서 본 고려 어느 한쪽만이 아닌 양방의 입장에서 살펴본 사실을 면밀히 따져 본 뒤에 판단할 문제이

41) 고려 때는 태조대부터 일부 군현 단위만이 중앙정부와 직접 연결되어 행정업무가 처리되었고, 상당수 나머지 군현과 중앙정부 간의 행정업무는 이들이 직접 관계를 맺어 처리되지 않고 앞서의 군현을 통해 이루어졌다. 이에 역사 연구자들이 전자 군현을 主縣, 후자 군현을 屬縣으로 명명했다. 한편, 고려는 건국한 지 80여 년이 지난 성종 14년(995)에 지방제도를 개편해 비로소 전국적 규모의 외관을 파견하기 시작했다. 이로부터는 주현과 속현이 외관파견 여부를 기준으로 삼아 구분되기 시작했고, 상당수의 군현이 외관이 파견되지 않은 속현의 위상을 지녔다. 이러한 상태는 고려가 멸망할 때까지 그 골격이 유지되었던 지방제도의 개편이 이루어진 현종 9년(1018) 이후에도 계속 이어졌다(이수건, 1984, 『한국중세사회사 연구』, 일조각, 354~425쪽·김일우, 1998, 『고려초기 국가의 지방지배체계 연구』, 일지사, 18~19쪽).

42) 김일우, 주 17의 「앞글」, 298~305쪽.

43) 김일우, 주 12의 「앞책」, 71~84쪽.

다. 즉, 제주가 언제부터 고려의 중앙정부에 정치적으로 종속한 지방으로 편제되었는가는 고려시대 지방행정단위 구조와 그 운영에 대한 이해의 바탕 위에서 논의되어야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 그 동안에는 고려의 지방행정단위 구조와 형태가 어떠하였는가를 살펴보고, 거기에서 고려와 제주의 관계를 이해하려는 접근이 미흡했다. 그래서 제주가 탐라군으로 개편되는 숙종 10년(1105), 혹은 처음으로 외관이 파견되는 의종대(1147~1170년) 이전까지만 하더라도, 고려로부터 여전히 독립, 또는 반독립의 諸侯國과 같은 정치적 위상을 지녔던 지역으로 논의되었던 것이다.

반면에, 고려의 특수 지방행정단위로는 향·소·부곡 등뿐만이 아니고, 島 형태도 추가되어야 한다는 사실을 구명한 뒤, 고려와 제주 지역 간에 맺어진 정치적 위상을 살펴보았다. 그 결과 제주 지역은 고려가 건국되는 태조대부터 중앙정부에 정치적으로 종속한 지방으로 편제되었고, 그 형태가 바로 島였음과 아울러, 이 시기에는 향·소·부곡 등의 지역과 마찬가지로, 군현 단위에 비해 법제적으로 정치·사회적 위상이 열등했음이 드러났다. 이로써 제주 역사 이해에 새로운 시각을 제공하게 되었다.

한편, 제주는 여느 島 형태의 행정단위가 연안 군현의 관할 영역으로 간주되어 그 군현을 통해 중앙정부와 관계를 맺기도 했던 것과는 달리, 중앙정부와 직접 관계를 맺는 완전히 개별적 島 형태의 행정단위였다. 더구나 고려는 태조대부터 제주 지역과 그 토착세력이 종전부터 지녀 왔던 탐라국과 星主·王子 등의 칭호도 그대로 수용해 활용했다. 이것은 제주가 한반도 육지부의 연안에서 바다로 멀리 떨어져 있다는 지리적 격절성과 더불어, 장기간 자율적으로 운영된 적이 있는 耽羅國이 존재했던 역사적 경험 등을 지닌 지역이고, 이를 국가가 수용했기 때문이었다. 바로 이점이 제주 역사가 갖는 특수성이라 할 수 있다. 이러한 특수성은 제주 지역이 다른 곳에 비해 면적과 인구 등의 규모가 훨씬 미약함에도 불구하고, 독자적으로 최고의 행정단위인 道로 편제·유지되고 있는 현재의 사실에서도 엿볼 수 있다. 한국사 속에 제주 지역의 역사상은 항상 특수성을 띠었던 편이라 하겠다.

이밖에 제주의 행정단위가 島 형태로부터 군현 형태의 단위로 변한 이후에는 그에 따라 토착세력의 정치·사회적 위상도 높아졌음을 알 수 있었다. 제주 역사 연구는 고려의 특수 지방행정단위로서 島 형태가 존재했음과 아울러, 고려의 身分制가 거주하는 지역의 행정단위 형태도 차별대우의 근거로 삼는 특색이 있었음을 구체적으로 보여주고 있다. 지방사 연구는 국가사 인식의 심화와 보완에 크게 기여하는 면을 지니고도 있는 것이다.

지방사 연구가 한국사 전개 흐름과 모습의 보편성에 대한 이해를 바탕으로 추구되었을 때

각 지역의 역사가 지니고 있는 특수성을 뚜렷이 식별해 알 수 있다. 또한 한국사 연구가 각 지방에서 전개된 역사상에 대한 체계적 이해를 도모했을 때 보다 더 보편성을 띤 국가사가 정립될 것이다. 바로 이점이 본고의 논의에 의해서 드러났던 것으로 보인다.

The Forms of the Special Local Administrative Units and Cheju's First Administrative Unit in Koryŏ Dynasty

Kim, Il-woo

In regard to the political status of Cheju during Koryŏ Dynasty, it has been broadly discussed and accepted that Cheju had remained independent or semi-independent as a feudal nation until the 10th year(1105) of the reign of Sukjong(肅宗) or the reign of Yijong(毅宗, 1147~1170).

However, in the course of examining various forms of Koryŏ's administrative units, a new administrative unit, "Do(島)" was disclosed, which would be classified into the category of the special administrative units such as Hyang(鄉), So(所) and Bugok(部曲).

Like other special administrative units, "Do(島)" was inferior to Gunhyun(郡縣) in its social political position within Koryŏ's legislative system and in Cheju's case, it had several distinctions from those of other islands in having a direct relationship with the central government without going through its upper rank Gunhyun(郡縣). Therefore, it can be said that Cheju had been localized into the central government since the reign of Taejo(太祖), the founder of Koryŏ Dynasty earlier time than we have thought to be.

Generally, the Cheju history research has played a role on disclosing the existence of "Do(島)", specifically revealing the characteristics of Koryŏ's social status system discriminating against people according to their administrative residence during Koryŏ Dynasty.

Overall, both the provincial and national history researches should not be proceeded separately, as they are interactive and complementary each other. The specific characteristics of each provincial history can be distinguishable in the light of the universality of the national history development. Also, the universality of national history can be better established based on the systematic understanding on the specific provincial histories developed in each provinces.