

# 耽羅의 郡縣設置에 대한 考察

- 高麗前期를 중심으로 -

高 昌 錫

## 目 次

- |                |                   |
|----------------|-------------------|
| I. 序 論         | III. 郡縣의 設置와 그 變遷 |
| II. 郡縣設置以前의 耽羅 | IV. 結 論           |

## I. 序 論

高麗以前의 耽羅에 관하여 알아 볼 수 있는 最初의 史書로는 三國志 魏書東夷傳을 들 수 있다. 즉 同書 韓條에 「州胡」라는 지역이 附記되어 있다. 즉 그것은

「又有州胡國 在馬韓之西海中大島上 其人差短小 言語不與韓同 皆髡頭如鮮卑 但衣韋 好養牛及猪 其衣有上無下 略如裸勢 乘船往來 市買韓中」

이라 한 것이다.

이상에서 보면, 당시에는 耽羅(濟州)를 「州胡」라고 稱하였던 것 같다. 그런데 「州胡」 즉 耽羅가 馬韓의 西海中 大島上에 있다고 하였으나 실은 南海中에 있었던 것이다.

그리고 사람이 다소 短小하고, 言語도 韓과 같지 않으며, 鮮卑族 모양으로 머리를 딱딱 깎았다고 하였는데, 이에 대하여, 「옛날 우리 東方에서는 外人의 不法 侵入者나 俘虜에 대하여는 머리를 깎아 노예와 같이 부리는 法俗이 있었다. 耽羅의 原住民들도 위의 法俗에 좃아 外地(특히 倭國 등 海洋 方面)에서 표류 혹은 해적으로 침입하였다가 사로잡힌 무리에 대하여 차별적 표시로 모두 삭발을 시켰으며, 그들의 자손들 까지도 그렇게 하여 그 수효가 제법 많았다. 그리고 그 언어가 韓과 같지 않다는 것도 그들 削髮者의 母國語(mother tong-

ue) 를 말한 것이다<sup>1)</sup>」라는 견해도 있다.

가죽옷(韋衣)을 입었는데 그것도 上衣만 입고 下衣가 없어서 거의 裸體와 다름이 없었다고 한 것은 未開狀態를 多少 誇張해서 묘사한 것으로, 분명 잠방이 같은 것을 입었을 것이다. 이와 유사한 예는, 同書 肅愼·沃沮條에도, 겨울에는 돼지 가죽옷(豚皮衣)을 입고 돼지 기름을 몸에 발라 추위를 막았다고 하며, 여름에는 삼(麻)으로 下體를 가리고 다녔다고 하였다.<sup>2)</sup>

그리고 소와 돼지 등의 家畜 기르기를 좋아했다고 하였으니 農耕도 분명히 행해졌을 것이다. 즉 이에 대하여, 高麗史 地理志 耽羅縣條에도 時期의 前後는 모르나마 「毛興穴(三姓穴)에서 나온 三神人이 荒僻한 땅을 遊獵하면서 皮衣肉食하며 지내다가 日本國(?)에서 온 女子 3인을 맞게 되는데, 이때에 비로소 五穀을 심고 家畜을 기르기 시작했다」하여 본래 狩獵·採集 등의 自然經濟段階에 있었던 住民이 農耕·牧畜의 生産經濟段階로 들어가는 과정을 보여 주고 있다.

또한 배를 타고 韓에 往來하면서 市買를 한다 한 것은 本島와 陸地와의 交流가 盛하였음을 말하여 주는 것이다. 그 한 예로 1928年 山地築港時에 나온 漢代의 五銖錢·王莽의 貨泉·漢鏡·銅劍·土器·石斧 등은 樂浪을 통해서 들어온, 韓과의 交易에서 얻어진 것이다.<sup>3)</sup>

그리고 支石墓가 散在해 있는 것으로 보아 一涯月邑에 分布한 5·6개의 支石墓는 이른바 南方式으로 판명되었다—金屬器 文化를 바탕으로 한 상당한 族長勢力이 存在했음도<sup>4)</sup> 알 수가 있다.

이러한 本土와의 連繫가 三國時代에 와서는 언제 부터 시작되는 것일까? 國內의 現存하는 가장 오랜 史書인 三國史記에는 다음과 같은 내용들이 傳하고 있을 뿐이다.

즉 百濟本紀 文周王 2年(476) 4月條에

「耽羅國獻方物 王喜 拜使者爲恩率」

이라고 하여 耽羅國에서 方物을 바치자 그 使者에게 恩率 벼슬을 주었다는 것이다. 恩率은 百濟 16官等中에서 第一位에 占하는 官等이다. 그 후 東城王 2年(498) 8月條에 보면

「耽羅에서 貢賦를 따지 않으므로, 王이 親히 征伐하고자 武珍州(廣州)에 이르니, 耽羅는 이 소식을 듣고 使臣을 파견하여 謝罪하였기 때문에, 征伐을 그만 두었다」<sup>5)</sup>

- 1) 李丙燾: 「韓國古代社會와 그 文化」 pp.294~295 (瑞文堂 1974).
- 2) 崔信德: 「人類學」 p.294 (梨大出版部, 1979)
- 3) 李丙燾: 前掲書 p.295.
- 4) 千寬宇: 「韓國史의 潮流」 p.240 (新東亞 1972. 9月)
- 5) 「王以耽羅不修貢賦 親征至武珍州 耽羅聞之 遣使乞罪 乃止」

고 하였다. 그리고 日本書紀 繼體紀 2年(508) 12月條에는

「南海中耽羅人初通百濟國」

이라 하여 百濟 武寧王 8年(508)에 耽羅가 처음으로 百濟에 通하였다고 하였다. 어느 쪽이 옳은지 단정할 수가 없다.<sup>6)</sup>

이상이 百濟와의 관계에서 三國史記에 보이는 내용이며, 고구려와의 관계를 말해주는 記事로는 高句麗本紀 文咨王 13年(504) 4月條에

「遣使入魏朝貢 世宗引見其使丙悉弗於東堂 悉弗進曰 小國係誠天極 累葉純誠 地產土毛無愆王貢 但黃金出自扶餘 珂則涉羅所產 扶餘爲勿吉所逐 涉羅爲百濟所并 二品所以不登王府 實兩賊是爲(後略)」

이라 하였다. 여기서 魏는 北魏(一名 後魏)를 가리키며 涉羅는 곧 耽羅를 가리킨다. 丙悉弗의 進言 가운데 “黃金은 扶餘에서 產出되고 珂는 즉 涉羅에서 產出되는 바, 扶餘는 勿吉에게 쫓긴 바 되고 涉羅는 百濟에게 併合되었다. 그래서 두 가지 물건을 바치지 못한다”고 하였는데 「涉羅爲百濟所并」云云은 前述한 百濟 東城王의 「征伐」云云과 관련이 있는 것이 아닌가 한다.

그리고 新羅와의 관계에서 보면, 百濟 멸망(660) 후인 文武王 2年(662) 2월에 耽羅國主인 佐平 徒冬音律이 來降하여 屬國이 되었다고<sup>7)</sup> 하였다. 그런데 同王 19年(679) 2월에는 또

「發使略耽羅國」

이라 하였다. 즉 使者를 내어 耽羅國을 經略하였다는 것인데, 이는 前述한 百濟 東城王時와 같이 新羅를 背叛하여 朝貢을 계속하지 않았기 때문에 일어난 征伐이라고 보아지며, 이후 계속 新羅에 예속되었던 것 같다.

이상에서 高麗以前의 耽羅에 관해서 概觀하여 보았거니와 이후 高麗와 耽羅와의 관계에 대해서 論하고자 한 것이 本稿의 目的이다.

즉 本稿에서는 高麗前期에 있어서의 郡縣의 設置過程을 考察하여 보고자 한 것이다. 여기서 高麗前期라 함은 途述의 便宜上 蒙古의 侵入後 그 支配下에 들어 가게 된 元宗 11年(1270)을 境界로 하여 그 以前으로 잡아 본 것이다.

6) 震檀學會：韓國史(古代篇) p.460 再引

7) 三國史記 文武王 2年 2月條에 「耽羅國主 佐平 徒冬音律來降 耽羅自武德以來臣屬百濟 故以佐平爲官號 至是降爲屬國」

本稿에서 주로 다루어 보고자 한 것은 郡縣의 設置以前과 以後로 나누어, 前者에서는 附庸關係, 句當使의 派遣과 武散階의 授與 및 貢獻關係를, 後者에서는 郡縣의 設置過程과 縣令官의 派遣 및 民亂과 耽羅縣의 編制 등에 관한 것이다.

## II. 郡縣設置以前의 耽羅

耽羅에서 언제부터 高麗와 交涉을 가지게 되었으며, 또 어떠한 관계에 있었던 것인지, 이에 대하여 詳細하게 傳해오는 史書는 없으나 高麗史 太祖 8年(925) 11月條에

「耽羅貢方物」

이라 한 것으로 보아 太祖 8年頃 부터 비롯된 것이라 생각된다.

周知하는 바와 같이, 당시의 韓半島의 情勢는 太同江과 元山灣을 北쪽 境界로 하고 있던 統一新羅의 領土가 東南方의 一部 地域(慶尙道一帶)으로 縮小되는 반면에, 西南方에서는 甄萱에 의해 後百濟가 元山州(全州)에서 세워지고(新羅 眞聖女王 6年 892), 北方에서는 弓裔에 의해 後高句麗가 松岳(開城)에서 세워져(新羅 孝恭王 5年 901)<sup>8)</sup> 韓半島는 다시 三分되었거니와 — 이를 소위 後三國時代라 한다 — 이 三國이 서로 대립·항쟁하다가 後高句麗는 18년만에 自暴으로써 部下들에게 逐出되고, 이에 대신하여 등장한 것이 王建에 의한 高麗였다. (新羅 景明王 2年 918) 이리하여 新羅는 膨脹하려는 後百濟나 高麗 兩勢力에 의해 外交나 軍事面에서 완전히 攻勢를 당하여 受動的이고 防守의인 立場에 서서 衰亡의 길을 걷고 있을 뿐이었다.

이 무렵 新羅에 服屬되어 있던 耽羅가 어떠한 經路를 밟아 高麗에 方物을 바치게 되었으며 또한 新羅나 後百濟와는 어떤 관계에 놓여 있었던 것일까?

당시 高麗의 對外的인 큰 상대는 新羅와 後百濟였다. 그러나 이 밖에도 新羅의 옛 領土에는 많은 豪族들이 新羅末 混亂期를 이용하여 自立해 있었다. 그들은 각기 지방의 城邑에 雄據해 있으면서 自稱 將軍 혹은 城主라 하였다. 또한 그들은 形勢를 觀望하면서 三國中 어느 쪽이고 가장 유리한 편에 가담하거나 혹은 投屬하여 그 官職을 받으려 하였다.<sup>9)</sup>

이러한 狀況下에서 高麗는 이들 豪族들을 어떻게 糾合하여 統合을 굳건히 하느냐가 중요한 課題였다. 武力에 의한 수단도 필요하겠지만 그 보다는 懷柔抱攝에 의한 平和的인 수단이 더 효과적이었던 것이다.

때문에 太祖는 卽位年 8월에

8) 後高句麗는 뒤에 國號를 摩震으로 고치고 서울을 鐵原(鐵原)으로 옮기더니, 다시 國號를 泰封으로 개칭하였다.

9) 震檀學會: 韓國史(中世篇) pp.13~30.

「諭群臣曰 朕慮諸逆寇賊 聞朕初即位或構邊患 分遣單使重弊卑辭 以惠和之意 歸附者果衆 獨甄萱不肯交聘」

이라 하여, 각처의 豪族들에게 使者를 보내어 重弊卑辭로써 惠和의 뜻을 보였더니, 과연<sup>1)</sup> 이에 응하여 歸附하는 자 많았으며 홀로 甄萱만이 交聘하지 않았다고 하였다.

본래 松岳의 豪族 출신인 太祖는 穴口鎮을 중심으로 한 海上勢力과는 密接한 관계를 가졌던 것 같으며, 弓裔의 部長으로 여러 전선에서 활약하였으나, 특히 西南海 方面의 攻略에 攻을 세웠다. 즉 錦城(羅州)·珍島 등을 점령하여 後百濟의 中國·日本과의 통로를 막아,<sup>10)</sup> 그 威勢가 대단하였던 것이다.

이때 耽羅에도 영향을 미쳤으리라 생각된다. 때문에 耽羅는 앞서 新羅에 服屬되 있었으나 新羅末頃에는 거의 獨立狀態로 있다가 高麗가 등장함에 따라 그 威勢를 듣고 使者를 파견하여 附庸關係를 맺게 되었던 것이다.<sup>11)</sup> 이때 後百濟에 의한 방해 공작도 있었을 것으로 생각된다.

그 후 高麗가 後三國을 統一한 뒤인 太祖 21年(938) 12월에 耽羅에서 太子 末老를 파견하여 來朝하자 高麗에서는 新羅의 舊例를 좇아 星主·王子의 爵位를 주었던 것이다.<sup>12)</sup> 이는 情勢變化에 따라 신속히 대처하기 위해 취해진 來朝였을 것이다.<sup>13)</sup> 이때의 耽羅의 統治者에 대하여는 瀛洲誌에

「高麗太祖二十一年戊戌 耽羅國王高自堅 遣太子末老來朝 仍賜星主王子爵 自後世一朝見」

이라 하여 統治者는 곧 耽羅國王 高自堅이었다. 또한 이때의 狀況을 말한 내용으로·星主高氏家傳(鄭以吾)에는, 「이때 太祖는 그들을 특별히 대우하여 하루에 세번씩이나 接見하였으며, 음식과 접대하는 범절이 거의 임금과 비슷하게 하였다. 데리고 온 사람과 사공에게도 물품을 증첩으로 하사하였다. 대체로 그들 일행을 특별히 총애한 것이라」고<sup>14)</sup> 하였다.

高麗初期의 社會는 국가적으로 새로운 秩序를 수립하기 위하여 많은 진통을 겪은 시기였다. 따라서 지방 행정체제도 완전히 갖추어져 있지 않은 豪族聯合의 性格을 띤 政權이었다. 그러므로 지방의 統治者는 곧 그 지방의 豪族勢力이었다. 또한 그들은 獨立的인 自治의 性格이 농후하여 獨自的인 武力과 支配機構·經濟的 基盤까지도 가지고 있었다. 물론 이들 豪族들

10) 李基白: 韓國史新論 p.122 (一潮閣 1977)

11) 震檀學會: 韓國史(中世篇) p.62.

12) 「耽羅國太子末老來朝 賜星主王子爵」 新增東國輿地勝覽에는 太祖 20年이라 하였으나 21年의 誤記이다.

13) 金泰能(作故)은 濟州略史에서 武力征伐 云云에 놀라 취해졌다고 하였다. (濟州年鑑, 1969)

14) 「太祖待以優渥 晝日三接 飲食供帳 殆擬王者 自率從至於權夫 寶予稱壘 蓋所以寵異之也」

이 高麗에 編入되어 있는 이상은 어떤 방법으로든 간에 高麗朝廷의 統制와 그 支配를 받았을 것이다.<sup>15)</sup>

耽羅의 경우도 例外는 아니었을 것이다. 즉 高麗로 부터 받은 星主·王子의 爵位는 어디까지나 新羅의 舊例에 쫓은 것으로서, 그들의 힘을 빌어 耽羅를 支配하고자 한 懷柔策에 불과한 것이다.

이로써 耽羅는 高麗朝廷의 屬國化하여 이로부터 高麗朝廷의 間接統治를 받게 된 것이다. 그 것은 다음의 例들으로써 알 수가 있는 것이다.

첫째는 耽羅에서 사용한 官署·職制가 高麗와는 다르다는<sup>16)</sup> 것이다.

高麗에서는 耽羅의 統治者를 星主라 불렀으며——星主 외에도 酋長이니 首領이니 하는 記事가 보이는 바 이두 모두 統治者를 의미하는 것으로 보아진다——星主는 또한 獨立的인 자격을 가지고 있었기 때문에 그 아들을 稱하여 太子·世子·王子라 하고 있는 것이다. 그 例로서는 高麗史에 다음과 같은 내용들이 보인다.

- ① 「耽羅國太子末老來朝」(太祖 21 年 12 月條)
- ② 「耽羅酋長周物子高沒……」(縣宗 5 年 7 月條)
- ③ 「耽羅世子孤烏孛來朝……」(同王 20 年 8 月條)
- ④ 「七羅國星主遊擊將軍加利奏 王子豆羅……」(靖宗 9 年 12 月條)
- ⑤ 「耽羅國遣使賀冊立太子……」(文宗 8 年 5 月條)
- ⑥ 「耽羅國首領高漢等……」(同王 9 年 2 月條)

이상에서 보면, 耽羅國이니, 七羅國이니 하여 일개 국가를 뜻하는 名號까지 보이고 있다. 둘째로는 句當使의 파견이다.

句當使에 관한 記事로는 우선 그 設置에 대하여 高麗史 百官志 外職 句當條에

「成宗十三年置鴨綠句當使 後諸津渡皆有句當」

이라 하였다. 즉 成宗 13 年(994)에 처음으로 鴨綠江에 句當使를 두었다가 뒤에는 모든 나루터에 두었다는 것인데 이는 句當使가 지방의 나루터에 파견되어 나루의 渡江을 맡아 보게 한 官職이라 할 수 있다. 그런데 高麗史節要 忠烈王 4 年(1278) 7 月條에는

「(前略)帝高麗島居人出處陸地 高麗復使島居而差句當使」

라 하여 元의 世祖가 高麗의 섬사람들을 陸地에 나와 살게 하였는데, 高麗에서 다시 섬에 들어가 살게 하고 句當使를 파견하였다는 것이다. 이는 句當使가 나루의 渡江만이 아니라

15) 邊太燮: 「高麗前期의 外官制」 p.118 (高麗政治制度史 研究, 一潮閣 1971)

16) 震權學會: 前掲書 p.64.

요 島嶼에도 파견되어 그 지역을 管割케 하였던 것이라고 생각된다. 더욱이 耽羅의 경우 高麗史 文宗 33年(1079) 11月條에는 耽羅 句當使 尹應均이 大眞珠 2枚를 바쳤다고<sup>17)</sup> 하여 句當使에 관한 記事가 처음으로 보이며, 同書 宣宗 7年(1090) 正月條에도

「禮賓省據七羅句當使申狀奏 星主遊擊將軍加良仍死 母弟陪戎副尉高福令繼之 賜賻之物宜準舊例支送 制可」

라 하였다. 즉 七羅 句當使가 申狀하기를 “星主 遊擊將軍 加良仍이 죽고 그 아우 高福令이 繼承하였다”고 하니 禮賓省에서는 舊例에 준하여 賻儀物을 보내도록 王에게 請하는 내용이다. 이로써 보면, 句當使를 파견하여 그 지역의 民情을 살피게 하고, 때로는 중요한 일을 朝廷에 보고하고, 또 처리하게 하는 등 지방통제를 더욱 강화할 필요에서 두어진 것이다. 더욱이 宣宗朝의 記事에서 「賻儀物」云云은 前例가 있는듯 하며 이것도 또한 耽羅의 統治者를 懷柔하기 위한 방편의 하나였을 것이다.

세째로는 武散階의 授與이다.

武散階는 원래 成宗 14年(995)에 制定된 것으로 그 制定의 의도는 文·武官僚層을 지방 豪族, 기타와 구별하기 위한 것이며, 耽羅의 王族 뿐만 아니라 女眞의 酋長에게도 주어진 것인데, 이는 集團內部에 있어서의 그들의 地位를 보증시켜 주는 대신에 그들을 통하여 고려의 지배력을 침투·강화시켜 보자는 것이었다.<sup>18)</sup>

그러면 당시 耽羅의 王族들은 어떠한 武散階를 수여 받았던 것일까? 이에 대하여 장황하지만 高麗史의 記事 내용을 열거해 보면 다음과 같다.

- ⑦ 「以耽羅酋長周物子高沒 並爲雲麾大將軍上護軍」(顯宗 5年 7月條)
- ⑧ 「耽羅世子孤鳥拏來朝 授遊擊將軍 賜袍一襲」(同王 20年 6月條)
- ⑨ 「耽羅新星主頭良來朝 特授明威將軍」(文宗 17年 3月條)
- ⑩ 「耽羅星主懿仁來獻方物 加定遠將軍 賜衣帶」(宣宗 9年 2月條)
- ⑪ 「七羅新星主陪戎副尉具代爲遊擊將軍」(肅宗 6年 10月條)

즉 顯宗 5年 7월에 酋長(星主) 周初과 그 아들인 高沒이 각각 雲麾大將軍上護軍을, 同王 20年 6월에는 世子 孤鳥拏가 來朝하자 遊擊將軍을 除授하고 또 袍 一襲을 下賜하였으며 文宗 17年 3월에는 新星主 頭良이 來朝하자 특별히 明威將軍을 下賜하였다. 그리고 宣宗 9년에는 星主 懿仁이 土產物을 進上하자 定遠將軍과 衣帶를, 肅宗 6년에는 新星主 陪戎副尉 具代가 遊擊將軍으로 格上하고 있다.

17) 「耽羅句當使尹應均 獻大眞珠二枚 光曜如星 時人謂夜明珠」

18) 金龍德: 「高麗時代に 關한 旗田教授의 近作論文 紹介」 p.129 (史學研究 第13號 1962)

이상은 武散階를 授與받은 年代를 알 수 있는 경우이고 이외에도 다음과 같은 내용들이 또 보인다.

- ⑫ 「七羅國 星主 遊擊將軍 加利가 上奏하기를 “王子 豆羅가 卒하였는데 하루라도 後嗣가 없어서는 안될 것이오니……」(靖宗 9年 12月條)<sup>19)</sup>
- ⑬ 「耽羅國 振威校尉 未乙仍 등 77人이… 와서 方物을 바쳤다」<sup>20)</sup>(文宗 3年 11月條)
- ⑭ 「禮賓省은 七羅 旬當使가 申狀하여 遊擊將軍……」<sup>21)</sup>(宣宗 7年正月條)

이상의 내용을 종합해 보면, 武散階가 주어졌거나 그 位號가 보이는 것은 顯宗·靖宗·文宗·宣宗·肅宗 때의 일이며, 最高 雲麾大將軍上護軍(從三品)으로 부터 明威將軍(從四品下), 定遠將軍(正五品上), 遊擊將軍(從五品下), 振威校尉(從六品上), 陪戎交尉(從九品上), 陪戎副尉(從九品下)까지 주어졌으나, 그 人物에 대하여는 詳細한 것을 알 길이 없다. 그리고 그것도 肅宗 6年(1101) 이후로는 거의 보이지 않고 있다. 이것은 肅宗 10年(1105)郡의 設置로 耽羅는 高麗의 地方 行政區域으로 完全히 編制되어, 直接 支配하여 들어 가게 됨으로써 武散階의 授與가 필요없게 된 때문일 것이다.

네번째로는 당시 耽羅에서 어떠한 경우에, 특히 高麗朝廷에 來朝를 하였으며 이들에 대한 高麗朝廷의 대우, 그리고 이때에 進上한 貢物類는 대체 어떠한 것들이었을까?

당시 高麗朝廷에서는 宋이나 吐蕃, 日本 등지에서 來往하는 使節團이나 商人團과 마찬가지로 耽羅人들도 크게 대우를 해 준 것 같다. 그러한 예로서는 高麗史에 다음과 같이 나타나고 있다.

- ⑮ 「重陽節(9月9日)이므로 宋 및 耽羅·黑水 諸國人에게 邸館에서 宴會를 베풀었다」<sup>22)</sup>(顯宗 10年 9月條)
- ⑯ 「八關會를 열고 王은 神鳳樓에 나와 百官에게 잔치를 베풀었다. 저녁에는 法王寺에 行次하였고, 그 다음 날도 大會를 열어 잔치를 베풀고 觀樂하였다. 이때에 東西二京·東北兩路兵馬使·四都護·八牧이 각각 表를 올려 陳賀하였다. 宋商 및 東西蕃·耽羅國에서도 方物을 바치므로 坐觀禮를 賜하였는데, 이후 常例가 되었다」<sup>23)</sup>(靖宗即位年 12月條)
- ⑰ 「耽羅國에서 使者를 파견하여 太子冊立을 祝賀하자, 使者 13人에게 職을 加하고 贊사공과 수행원에게도 물품을 下賜하였는데 差等이 있었다」<sup>24)</sup>(文宗 8年 5月條)

19) 「七羅國星主 遊擊將軍加利奏 王子豆羅(後略)」

20) 「耽羅國振威校尉 夫乙仍等七十七人……來獻方物」

21) 「禮賓省……星主遊擊將軍加良仍死……」 遊擊將軍에 대하여는 靖宗 9年 12月條, 文宗 22年 3月條, 宣宗 3年 2月條에도 보인다.

22) 「以重陽節 賜宴宋及耽羅·黑水諸人于邸館」

23) 「設八關會御神鳳樓百官簾 夕幸法王寺 翼日大會不賜醴觀樂 東西二京·東北兩路兵馬使·四都護·八牧各上表陳賀 宋商客東西蕃·耽羅國亦獻方物 賜坐觀禮後以爲常」

24) 「耽羅國遣使賀太子冊立 加使者十三人職稍工儻從賜物有差」

- ⑮ 「寒食이므로 王은 宋商…… 娛賓館에……耽羅國 首領 高漢 등 158人을 朝宗館에 불러 잔치를 베풀었다」<sup>25)</sup>(同王 9年 2月條)
- ⑯ 「王은 王太后를 上冊하고 乾德殿에서 中外의 賀禮를 받고 群臣들에게 잔치를 베풀었다. 이때에 耽羅의 游擊將軍 加於乃 등이 와서 賀禮하고 方物을 바쳤다」<sup>26)</sup>(宣宗 3年 2月條)
- ⑰ 「……耽羅의 高的 등 194人이 와서 王의 即位를 축하하고 土產物을 바쳤다」<sup>27)</sup>(獻宗即位年 6月條)
- ⑱ 「七羅 星主가 使者를 파견하여 王의 即位를 賀禮하였다」<sup>28)</sup>(肅宗元年 9月條)

이상에서 보면 王의 即位나 王后·太子의 冊立, 年中行事라 할 八關會나 重陽節·寒食 따위의 국가 慶事나 주요 名節이 있을 때 마다 耽羅에서는 使者를 파견하여 賀禮하고 또 方物을 進上하고 있다. 더욱이 記事 ⑮에서 알 수 있는 바와 같이, 이때에는 지방의 모든 外官이 表를 올려서 陳賀할 수 있는 것이 아니고 京·都護·牧의 主牧이나 兩界兵馬使만이 할 수가 있었던 것이다.<sup>29)</sup> 여기에 耽羅가 宋商이나 吐蕃 등과 같이 참여한 것이다.

특히 이 때에 高麗朝廷에서는 이들을 위한 宿泊 및 接待을 위한 客館의 施設이나 또는 朝廷으로 부터의 특별 饗宴이 베풀어지는 등 우대를 받았던 것이다.

그리고 이 때에 進上되었던 方物·기타에 대하여는 高麗史에 다음과 같은 내용들이 보이고 있다.

즉 顯宗 3년에 大船 2艘<sup>30)</sup> 文宗 6년에는 耽羅에서 해마다 高麗朝廷에 歲貢하던 橘子를 100包로 改定하여 영원히 定制로 하였고<sup>31)</sup> 同王 7년에는 牛黃·牛角·牛皮·螺肉·櫃子 海藻·龜甲 등을 바쳤으며, 이에 따라 高麗朝廷으로 부터는 公服과 銀帶·彩段·藥物 등을 下賜받았다.<sup>32)</sup> 그리고 同王 33년에는 耽羅 句當使가 大眞珠 2枚를 進上하였고<sup>33)</sup> 高宗 45년에는 貢馬와 崔誼가 기르던 胡馬를 바치자, 이를 文武 4品 이상에게 나누어 주었다고<sup>34)</sup> 하였다.

이 밖에도 耽羅에서 高麗에 貢物을 바친 記事는 많으나 方物의 내용을 알 수 있는 것은 이상의 例에 限한다.

그리고 高麗史 文宗 12年 8月條에 보면

- 25) 「寒食饗宋商……於娛賓館……耽羅國首領 高漢等一百五十八人於朝宗館」
- 26) 「王上冊于王太后御乾德殿受中外賀 賜群臣宴 七羅遊擊將軍加於乃等來賀獻方物」
- 27) 「……七羅高的等一百九十四人來賀即位獻土物」
- 28) 「七羅星主遣人來賀即位」
- 29) 邊太燮, 前掲書 p.138~139.
- 30) 「耽羅人來獻大船二艘」(8月條)
- 31) 「三司奏 耽羅國歲貢橘子改定一百包子 永爲定制 從之」(3月條)
- 32) 「耽羅國王子殊雲那 遣其子陪夜校尉 古物等來獻牛黃·牛角·牛皮·螺肉·櫃子·海藻·龜甲等物 王授王子中虎將軍 賜公服·銀帶·彩段·藥物」(2月條)
- 33) 註 17 參照
- 34) 「以濟州貢馬及崔誼所畜胡馬 分賜文武四品以上」(五月條)

「王은 耽羅와 靈巖에서 材木을 베어다가 배를 만들어서, 장차 宋과 通하고자 하였다. 이때에 內史門下省이 上奏하기를 “耽羅는 땅이 척박하고 백성이 빈곤하여 (오직 海産物과 배를 타므로서 生計를 도모하고 있습니다. 그런데 지난 해 가을에 材木을 베어다가 佛寺를 新創하느라 피로가 심하운데, 지금 또 이 일로서 거듭 괴롭히게 되면 다른 변이 생길까 두렵습니다.” 하니 王이 이를 聽從하였다」<sup>35)</sup>

고 하였다.

즉 高麗朝廷에서는 宋이나 기타 外國과의 무역에 필요한 船舶이나 혹은 佛寺 등의 建立을 위해 耽羅와 靈巖에서 材木을 伐採해 갔음을 알 수가 있다. 그리고 그로 인한 폐단도 대단했던 것으로 보인다. 또한 당시 耽羅民들의 생활도 땅이 척박하고 백성들이 빈곤하여 海産을 주로 하며 생활한다 한데서 어느 정도 엿볼 수가 있다.

### Ⅲ. 郡縣의 設置와 그 變遷

이상에서 郡縣이 設置되기 이전의 耽羅에 대해서 살펴보았거니와 高麗史 顯宗 2年 9月條에

「耽羅에서 州郡의 例에 依할 것을 간청하자 朱記를 주어 허락하였다」<sup>36)</sup>

고 한 것은 무엇을 의미하는 것일까?

이는 아마 지방 행정구역으로 編制된 他的 州郡과 같은 例로 待遇한다는 형식적인 절차에 불과한 것이고, 이때에 高麗의 지방 행정구역으로 완전히 編入된 것이라고는 볼 수 없다.

高麗의 지방 행정구역은 成宗때 부터 정비되기 시작하여 그 뒤 몇차례의 改廢過程을 거쳐서 顯宗 9년에 일단의 成立을 보게 되었다. 그러나 이때에도 全國에 일시에 外官을 파견한 것은 아니었다. 우선 중요한 곳부터 두어지기 시작하여 그 후 차차 시간이 흐름에 따라 重置되고 있기 때문이다.<sup>37)</sup>

더욱이 耽羅의 경우 郡縣의 設置에 대하여는 高麗史 地理志 耽羅縣條에

「顯宗 10년에 七羅를 고쳐 耽羅郡으로 하였고, 毅宗때에 降等하여 縣令官을 두었다」<sup>38)</sup>

고 하였다. 여기서 七羅를 고쳐 耽羅郡으로 하였다는 것은 무엇을 의미하는 것일까?

35) 「王欲於耽羅及靈巖伐材造大船將通於宋 內史門下省上言……且耽羅地瘠民貧惟以海產乘木道經紀謀生 往年秋伐材過海新創佛寺 勞弊已多 今又重恐生地變……從之」

36) 「耽羅乞依州郡例 賜朱記許之」

37) 邊太燮 前掲書 p.121~129.

38) 「顯宗十年改七羅爲耽羅郡 毅宗時降爲縣令官」

그것은 지금까지 屬國 — 藩國이라고도 한다 — 으로서 高麗朝廷의 間接統治를 받아 오던 것을 肅宗 10年(1105)에 이르러 비로소 지방 행정구역으로 編制되어 直接統治를 받게 되었다는 것을 말하는 것이다.

그런데 毅宗때에 와서 郡을 縣으로 행정단위를 降等(格下)시킨 이유는 무엇이며, 지방 행정단위로서의 郡과 縣은 어떠한 性格을 가지는 것일까?

高麗時代의 郡과 縣은 上部官廳(牧이나 都護府)으로 부터 共히 명령을 下達받아 所管地方을 管割한다는 點에서는 同格이었다. 다만 여기에 파견되는 外官의 官秩에 대해서 郡에는 知郡事라 하여 5品官이 파견되고, 縣에는 7品官인 縣令이 파견되어 差等を 보이고 있을 뿐이었다.<sup>39)</sup>

이렇듯 지방 행정구역과 지방관의 差等은 대개 聚落의 大小나 人口의 多寡 田結의 廣狹 등에 따라 결정이 되어 일정한 常例는 없었다. 가끔 특정 人物의 鄉貫이라든지, 또는 그 고을이 국가를 위해 功을 세웠을 때나, 반대로 叛亂地의 지방민을 회유하기 위해 보다 上位의 행정구역으로 昇格되는 例가 있는가 하면, 謀反人의 鄉貫일 때 도리어 降等되는 경우도 있었다<sup>40)</sup> 더욱이 高麗初期의 郡縣의 改廢는 豪族의 歸順, 戰功등 中央政府에의 忠誠度에 따라 이루어졌던 것이다.<sup>41)</sup>

그런데 耽羅의 경우, 郡이 設置된 肅宗 10年으로 부터 毅宗때에 와서 縣으로 降等될 때까지 그 간의 사정을 詳考할 길이 없으므로 위의 어느 例에 속한다고 단정할 수가 없다. 다만 耽羅紀年 毅宗 7年 11月條에는

「徙上 仁勇副尉 中連·珍直 등을 王京에 보내어 方物을 바쳤는데, 이때에 郡을 고쳐 縣으로 하였고, 朝廷에서 尉尉를 파견하여 按撫하였다」<sup>42)</sup>

고 하였는데, 이에 대하여는 高麗史에도 毅宗 7年 11月條에

「耽羅縣 徙上 仁勇副尉 中連·珍直 등 12人이 와서 方物을 바쳤다」<sup>43)</sup>

고 하여 같은 내용의 기사가 보이고 있다. 즉 耽羅紀年의 내용은 高麗史의 記事를 參照하고 거기에 더 敷衍한 것이 아닌가 한다. 그리고 耽羅縣의 名號가 高麗史 世家에서는 처음 보이고 있다. 그리고 耽羅紀年의 내용에서 보면 郡에서 縣으로 降等이 되고, 高麗朝廷으로 부터

39) 邊太燮 前掲書 p.142~143.

40) 豐文社 國史大事典 p.1335. 1974.

41) 邊太燮 前掲書, p.119.

42) 「遣徙上仁勇副尉中連珍直等十二人 如王京貢方物 時改郡置縣自朝廷遣令尉來撫之」

43) 「耽羅縣徙上·仁勇副尉中連珍直等十二人來獻方物」

令尉가 파견되어 온 것이 毅宗 7年の 일로 記述되어 있다.

그러나 당시 어떤 人物이 파견되어 왔는지는 詳細한 것을 考證할 수가 없고 다만 高麗史등의 史書에서 찾아 볼 수 있는, 당시 耽羅縣令으로 除授되었던 人物로는 다음의 두 사람의 이름이 보이고 있을 뿐이다. 즉 毅宗때의 崔陟卿과 明宗때의 張允文이다. 우선 崔陟卿에 대하여는 高麗史에 그 列傳이 보이고 있으므로 여기에 옮겨 보면 다음과 같다.<sup>44)</sup>

「……判吏部事 崔允儀가 최척경이 정직함을 듣고 耽羅縣令을 除授하고자 하였다. 그러나 척경은 두 번째 外寄가 되고, 땅이 또한 窮僻하고 멀기 때문에 사양하였다. 그러자 윤의가 척경에게 말하기를 “耽羅는 땅이 멀고 풍속이 모질어서 다스리기가 실로 어렵기 때문에 자네로써 이에 補職하고자 하는 것이니 꺼려하지 말고 가서 그 곳 住民을 어르만져 나라에 근심이 되지않게 한다면 마땅히 좋은 벼슬로써 보답하겠다”고 하였다. 척경이 부임하여 利益되는 것을 일으키고 弊端이 되는 것을 개혁하니 백성들이 모두 편안하게 여겼다. (서울로) 돌아 왔을 때는 이미 최윤의가 사망한 뒤였다. 척경은 생활이 어려워 고향으로 내려 가고자 하였다. 마침 全羅道 按察使가 耽羅民들이 後任 令尉의 侵暴을 괴롭게 여기어 叛亂을 일으키고, “만일 최척경으로 耽羅縣令을 삼는다면 마땅히 무기를 버리고 해산하겠다” 함으로 王이 宰相 崔襄稱에게 命하여 “이 같이 어진 사람이 있는데 어찌 畝用하지 않겠느냐”하고 불러서 比丹을 下賜하고 곧 耽羅縣令을 除授하였다. 陟卿이 “가족과 함께 부임하겠다”고 하자 王이 허락하였다. 耽羅縣令으로 赴任하면서 가족을 帶同한 것은 척경으로 부터 비롯한다. 耽羅人들이 그가 赴任한다는 말을 듣고 곧 배를 갖추어 맞이했다. 地境에 들어 오자 모두 무기를 버리고 땅에 엎디어 절하며 “공께서 오셨으니 우리들은 다시 살았습니다”하고 전파 같이 安堵하였다」

이상의 내용에서 당시 耽羅의 사정을 어느 정도 소상히 엿볼 수 있거니와 특히 崔陟卿이 처음 耽羅縣令으로 부임하여 온 것은 毅宗 16年頃으로 생각된다. 그것은 崔陟卿을 처음 耽羅縣令으로 추천한 崔允儀가 判吏部事가 된 것이나 卒한 年代가 모두 毅宗 16年の 일이기 때문이다.<sup>45)</sup>

그런데 前述한 바와 같이 縣이 처음 設置된 것이 毅宗 7年の 일이라면 崔陟卿이 처음 赴任하는 16年頃까지 약 9年 동안 外官이 파견되지 않았다가 처음으로 파견된 것인지, 아니면 耽羅紀年の “朝廷에서 令尉를 파견하여 안무하였다”는 내용처럼 이미 그 전에 前任者가 있었으나 史書에 令尉의 이름이 記載되지 아니한 것인지, 아직 분명히 밝혀 말할 수가 없다.

어떻든 崔陟卿은 耽羅縣令으로 부임하여 善政을 베풀었다. 때문에 당시 耽羅民들은 그를 稱頌하였던 것이며, 후임 令尉들의 暴政으로 견디다 못한 耽羅民들이 亂을 일으키게 되었

44) 高麗史 崔陟卿列傳 參照(原文省略)

45) 新丘文化社：韓國人名大事典(1971)에 의하면 崔允儀가 判吏部事가 된 것과 卒한 年代가 모두 毅宗 16年으로 되어 있다.

던 것이다. 이러한 사실이 全羅道 按察使를 통하여 高麗朝廷에 까지 알려지자, 毅宗은 다시 崔陟卿에게 耽羅縣令을 除授하고 있는데 일차 任期를 마친 이후 3年만인 것이다. 즉 高麗 史節要 明宗 16年 6月條에도

「……陟卿이 돌아 오니 允儀는 죽은 뒤였다. 서울에 머무른지 3年에 가난이 심하여 살아 갈 수 없었으므로 장차 家族을 거느리고 고향으로 돌아가려하는데……」<sup>46)</sup>

라고 하였는데, 이는 崔陟卿이 서울로 돌아 온 후 3년동안이나 벼슬길에 나아가지 못하였기 때문에 家勢가 몹시 가난했음을 말하는 것이며, 또한 崔陟卿의 청렴한 인품의 일면도 엿보게 한다. 그리고 崔陟卿의 再赴任으로 叛亂도 무사히 진압되고 있다. 耽羅令으로 부임하면서 가족을 帶同한 것도 처음의 일이니, 이는 아마 서울에서의 3년간에 겪은 가난한 생활이로 하여금 가족을 帶同케 한 것이라 보아진다.

이때 按撫使로는 趙冬曦가 파견되어 온 것 같다. 耽羅紀年 毅宗 22年條에

「王은 崔陟卿이 일찍이 耽羅를 다스림에, 백성들이 愛慕하였던 故로 다시 耽羅縣令으로 삼고, 趙東曦를 按撫使로 임명하여……」<sup>47)</sup>

라고 한데서 알 수가 있다. 그리고 이 亂의 性格에 대하여는 高麗史 毅宗 22年 11月條에

「趙東曦가 반란을 진압하고 돌아 가서 毅宗을 뵈고 “耽羅는 險遠하여 攻戰이 미치지 못하는 곳이나, 토지가 기름져서 經費는 나오는 곳이다. 이 보다 앞서는 貢賦가 번거롭지 않아서 백성들이 그 生業을 즐겼는데, 近者에 官吏들의 不法으로 良守등이 謀叛하여 守宰를 쫓게 되었던 것입니다」<sup>48)</sup>

라고 하였다. 결국 按撫使 趙冬曦에 의하여 良守등 7명의 주동자가 죽음을 당하고 나머지는 毅宗을 下賜하여 무마함으로써 진압은 되었지만, 이 叛亂은 앞으로 貪官汚吏를 몰아내려는 農民叛亂의 선구가 되었다는 점에서 주목할 만한 사건이었다.<sup>49)</sup>

다음 張允文에 대하여는 高麗史 明宗 16年 7月條에

「어떤 사람이 耽羅에서 叛亂이 일어났다고 告하니, 王은 몹시 놀라서 곧 兩府를 불러서 그 처치할 方略을 논의하고, 閔門祗侯 獨孤忠과 郎將 池資深을 按撫使로 삼고, 式目錄事 張允文

46) 「反還允儀已死 居京三年貧甚無以自存 將挈家還鄉」

47) 「王以崔陟卿曾守是邦 爲民所愛故復爲令 趙冬曦按撫使……」

48) 「耽羅按撫使趙冬曦入觀 耽羅險遠攻戰所不及 攘地膏腴終費所出 先是貢賦不煩 民樂其業 近者官吏不法 賊首良守等謀叛遂守宰 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」

49) 邊太燮 「농민·천민의 난」(韓國社會·思想史論選, p.239, 1981)

을 大府注簿・行耽羅縣令으로 삼아 각기 赴任토록 하였다. 그리고 前令尉에게는 重罰을 加하도록 하였다. 그런데 뒤이어 叛亂을 일으키지 않았다는 말을 들었다. 그러나 이미 詔命이 내려졌으므로 張允文은 부임하고 前令尉는 免職되었다.]<sup>50)</sup>

고 하였는데, 이는 당시에 耽羅縣令으로 부임하여 온 守令들의 백성 侵暴으로 언제나 叛亂이 일어날 기운속에 있었음을 말하는 것이다.

그 후 神宗 5年 10月에도 耽羅에서 叛亂이 일어나자, 小府少監 張允文과 中郎將 李唐續을 按撫使로 파견하여 진압시키도록 하였는데, 同年 12月에 賊의 괴수 煩石・煩守등이 모두 처형되어 진압이 되고 있다.<sup>51)</sup>

이러한 叛亂들은 그 원인이 守令들의 不法, 卽 過多한 貢賦의 징수로 백성들의 생활이 곤궁하여진 때문이었다.

당시 耽羅에서 바치는 貢賦의 기준에 대하여 詳細한 것을 알 수 없으나, 耽羅에서 바치는 橋子를 三司에서 上奏하여 一百包로 改定하고 定制로 하였음은 前述한 바이며 高麗史節要 高宗 46年 10月條에는

「濟州의 옛 풍속에 男子는 15세 이상이 되면 해마다 콩 10말(斗)을 바치고 衙門의 衙前 수백명(수십명의 誤?)은 해마다 각각 말 한 필을 바치었다. 이를 副使와 判官이 받아서 나누어 가지니, 이 때문에 이 고을을 맡은 자는 비록 가난한 자라도 모두 富者가 되었다. 金之錫이 副使가 되자 곧 貢으로 바치는 콩을 면제하고 청렴한 衙前 10명을 뽑아서 衙門衙前을 시키고, 또 말 바치는 것을 없애니 政事가 청렴하고 맑아서 백성들이 기꺼이 복종하였다」<sup>52)</sup>

고 하였다. 이에서 보면 백성들은 말할 것도 없고, 守令을 보좌하는 衙前들 까지도 外官에게 馬匹을 바쳤던 것이니 이때 衙前들이 바친 馬匹도 실은 백성들로 부터 징발하였을 것이다.

이상의 내용도 당시 守令들의 비행을 반영한 것이며, 한편으론 守令들 뿐만 아니라 土豪・勢力家에 의해 백성들이 당한 苦衷도 대단했던 것 같다. 즉 新增東國輿地勝覽 濟州 牧條에는 東文監을 引用하여

50) 「有人告耽羅叛 王驚愕兩府問處置方略 卽遣閤門祇候獨孤忠 郎將池資深 爲按撫使 以式目錄事 張允文爲大府注簿行耽羅縣令 各賜綾絹七端因促上道 詔前令尉皆加重罰 既而聞之無叛狀 詔命已出 故允文上官而前令尉竟坐免」

51) 神宗 5年에 일어난 叛亂은 煩石・煩守 등의 亂을 말하며 按撫使 張允文 등에 의하여 同12月에 진압되고 있다. 張允文은 耽羅令을 지낸 후에 승진하여 小府少監이 되었던 것이다. 이 亂에 대하여는 高麗史 神宗 五年 10月條에 「耽羅叛遣小府少監張允文 中郎將李唐續 按撫之」라 하였고 同王 同年 12月條에는 「耽羅按撫使張允文李唐續奏 賊魁煩石煩守等皆伏誅」라 하였다.

52) 「濟州舊俗 凡男子十五以上者 歲貢豆一斛 衙吏數百人各歲貢馬一匹 副使判官受而分之 以故凡宰州者 雖貧皆致富 金之錫爲副使 卽蠲貢豆 選廢吏十人 以充衙吏又除貢馬 政廉清吏民懷服」

「그 땅에는 돌이 많고 건조하며, 본래 논은 없고 보리·콩·조가 생산된다. 그 밭이 예 전에는 境界 득이 없어서 強暴한 집에서 날마다 차츰 차츰 먹어 들어가므로 백성들이 괴롭게 여기었다. 金圻가 判官이 되었을 때에 백성이 苦痛되는 바를 물어서 돌을 모아 담을 쌓아서 경계를 만드니 백성들이 편하게 여기었다」<sup>53)</sup>

고 하였으며, 또한 同書에 계속하여

「그 풍속이 모질고 거리가 또 먼데다가, 屋主·王子·土豪의 強한 者가 다투어 平民을 차차하여 使役을 시키고 그것을 人祿이라 하여 백성을 학대하며 욕심을 채운다」<sup>54)</sup>

고 한데서 엿볼 수가 있는 것이다.

그러면 당시 耽羅縣은 어떻게 編制되어 있었던 것일까? 이에 대하여는 우선 확실한 實例를 들 수 있는 忠烈王 때의 사실로 부터 시작하여 소급해 보고자 한다. 耽羅志 建置沿革條에 의하면, 忠烈王 26년에 設置된 縣村(屬邑)은 貴日·高內·涯月·郭支·歸德·明月·新村·威德·金寧·狐村·鴻爐·猊來·山房·遮歸 등 14개였다. 그런데 增補文獻備考 郡縣沿革 全羅道條에는 耽羅志의 狐村 山房·遮歸의 3개 縣村 대신에 兎山·狐兒를 넣어 13개 縣村이 記錄되어 있다. 그 中에서 耽羅志의 狐村과 增補文獻備考의 狐兒는 동일 지역으로 생각되는 바, 그것은 新增東國輿地勝覽 旌義縣條에 보이는 狐兒村이 위의 兩書에는 각각 狐兒 혹은 狐村으로 記載된 것이라고 생각된다.<sup>55)</sup> 그리고 新增東國輿地勝覽(國譯版) 大靜縣條에는 文獻備考를 引用하여 山房·遮歸·猊來가 忠烈王 26년에 설치되었다고 하였다.<sup>56)</sup> 그리고 兎山에 대하여는 同書에 기록이 없으나 아마 猊來등과 同時期에 설치되었을 것이다. 그것은 忠烈王 26년에 설치되었다는 猊來가 增補文獻備考에는 보이고 있기 때문이다. 따라서 耽羅志와 增補文獻備考의 差異는 漏落에 의한 것일 것이다. 그리고 縣이 처음 設置된 毅宗 때에 縣村의 수가 얼마나 되었는지 정확한 수효를 詳考할 수 없으나 아마 당시에는 수개 縣村이 이미 形成되어 있었을 것이다. 즉 高麗史 地理志 耽羅縣條에

「熙宗 7年 縣內的 石淺村을 歸德縣으로 昇格하였다」<sup>57)</sup>

53) 「地土多亂石乾燥 素無水田 唯麥豆粟生之 厥田古無疆畔 強暴之家日以蠶食 百姓苦之 金圻爲判官 問民疾苦 聚石築垣爲界民多便之」

54) 「其俗狃而地且遠 加以屋主王子及夫土豪之強暴者 爭占平民爲使役 謂之人祿殘民以逞稱難治也」

55) 旌義縣 古蹟條에 狐兒縣은 縣 서쪽 50리에 있다고 하였다. 耽羅志에는 狐村橋가 縣西 52리에 있다고 하였으며 增補文獻備考에는 狐兒가 縣西 50리에 있다고 하였다.

56) 山房은 東쪽으로 10리에 있다 하였고 遮歸는 西쪽으로 25리, 猊來는 東쪽으로 25리에 있다 하였다.

57) 「熙宗七年以縣之石淺村爲歸德縣」

고 한 것처럼 縣村의 名號가 屬縣의 性格을 갖는 行政單位로 變質되어 갔으며, 主縣인 耽羅縣이 이들을 統割하였던 것이라 보아진다. 그리고 山房·遮歸·狹來와 같이 屬縣의 수도 차 重置되어 忠烈王때와 같은 수효에 이른 것이다. 그러나 이들은 自然村落의 性格을 벗어나지 못한 것이기 때문에 前記 耽羅志에는 縣村이라 하여 大·中·小로 나누고, 大村에는 戶長 3人 城上 1人, 中村에는 戶長 2人, 小村에는 戶長 1人을 두었다고 한 것이다.<sup>58)</sup>

그런데 高宗代로 넘어 가면서 丞·尉라는 官名 대신에 副使나 判官이라는 官名이 자주 나타나면서 丞·尉의 官名은 자취를 감추고 있다. 즉 耽羅紀年 高宗條에는

「高宗 때에 耽羅를 濟州로 고치고 副使·判官을 두었다」<sup>59)</sup>

는 것을 비롯하여 高麗史 元宗 元年 2月條에는

「濟州 副使 判禮賓省事 羅得璜으로 防護使를 겸하게 하였다. 이 때에 朝議는 “濟州는 海外 巨鎮이고 宋商과 島倭들이 無時로 왕래하므로, 특별히 防護別監을 파견하여 비상시에 대비하는 것이 옳다”고 하였으나 舊例는 다만 守倂을 둘 뿐이고 따로 防護를 둘 수 없으므로 羅得璜으로 겸하게 하였다」<sup>60)</sup>

는 것이다. 이로써 보면, 본래 副使와 判官은 郡 이상의 행정단위에 파견되는 官名이므로, 耽羅를 고쳐 濟州로 하였다는 것은 行政單位가 縣에서 州로 昇格이 되어 그에 상당하는 官秩의 外官을 파견한 것인지, 아니면 海外 巨鎮의 특수성을 고려하여 外官의 官秩을 높여 副使나 判官을 파견한 것인지는 아직 분명히 밝혀 말할 수가 없다. (이에 대하여는 後考에서 다루어 보고자 한다)

#### IV. 結 論

이상에서 高麗前期에 있어서 高麗와 耽羅와의 관계를 살펴 보았다. 즉 高麗와 耽羅와의 關係는 太祖 8年頃 부터 시작되었다. 그 후 高麗가 後三國을 統一한 뒤에 耽羅에서 使者를 파견하자 高麗에서는 新羅의 舊例를 좇아 星主·王子의 爵位를 주었는데, 이는 그들의 힘을 빌어 耽羅를 支配하고자 한 일종의 懷柔策이었다.

58) 耽羅志 建置沿革條에 보이며, 大村은 三徒를 합한 것으로 州城 곧 城內를 가리킨다고 하였다.

59) 「高宗幾年 時改耽羅爲濟州 置副使判官」

60) 「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 然舊制但守倂而已不可別防護 遂以得璜兼之」

그러나 이로 부터 耽羅는 高麗朝廷의 屬國으로 化하여 間接統治를 받게 되었다. 그 例로서는 우선 高麗에서는 耽羅의 統治者를 星主라 불렀으며, 星主는 獨立의인 자격을 가지고 있었기 때문에 耽羅國이라 하여 일개 국가를 뜻하는 名號가 보이고 있으며 — 肅宗때 郡이 설치된 이후로는 國字가 자취를 감추고 있다. — 또한 太子·世子·王子라 하여 高麗와 職制를 달리하고 있다.

둘째로는 旬當使의 파견이니, 이는 地域內의 民情을 살피게 하고, 때로는 중요한 일을 조정에 보고하고 또한 처리하게 하여 지방통제를 강화할 필요에서 두어진 것이다.

세째로는 武散階의 授與인 바, 이는 集團內部에 있어서의 그들의 地位를 보증시켜주는 동시에 그들을 통해서 高麗의 지배력을 침투 강화시켜 보자는 것이었다.

또한 耽羅에서는 王의 卽位나 王太后 王子의 冊立등 국가 慶事나 名節이 있을 때 마다 使者를 파견하여 賀禮하고 貢物을 바쳤으며, 高麗朝廷으로 부터도 宿泊등의 시설이나 宴會가 배풀어 지는등 우대를 받았다.

그리고 郡縣의 설치과정에서 보면, 顯宗때 부터 他의 州郡과 같은 待遇를 해 오다가, 肅宗 10년에 와서 완전히 高麗의 地方行政區域으로 編制되고 있으며, 그것도 毅宗때에 와서는 縣으로 降等이 되고 있다. 縣의 설치 이후, 파견된 縣令官으로는 崔陟卿을 들 수 있는 바 그 는 두 차례에 걸쳐 부임하여 善政을 베풀고 있다. 그러나 한편으론 守令들의 不法으로 인한 耽羅民의 叛亂도 수차례 걸쳐 일어나고 있다.

耽羅縣의 編制內容에서 보면, 縣이 설치될 당시의 縣村의 수가 얼마나 되었는지 詳考할 수 없으나, 아마 수개 정도의 自然村落이었던 것이 차차 重置되어 갔으며, 그것도 屬縣의 性格을 갖는 行政單位로 變質되어 간것 같다.

그러나 高宗代 이후로는 丞·尉라는 官名 대신에 副使나 判官이라는 官名이 보이는 바, 이는 郡 이상의 行政單位에 파견되는 官名이므로, 縣에서 州로 승격이 되어 그에 상당하는 官秩의 外官이 파견된 것인지, 아니면 海外巨鎮의 특수성을 고려하여 外官의 官秩을 높여 파견된 것인지는 아직 단정할 수가 없다.

이상으로 耽羅史의 一面을 考察하여 보았으나 資料의 貧困과 筆者 能力의 한계로 충분히 考究하지 못했음을 是認하거니와 이 점 후일 補完해 보고자 한다.

參 考 文 獻

- ① 陳壽：三國志（景仁文化社，1975）
- ② 金鍾權譯：三國史記（先進文化史，1966）
- ③ 延世大學校 東方學研究所：高麗史（京仁文化史，1972）
- ④ 민족문화추진회：고려사절요（민족문화추진회，1976）
- ⑤ 민족문화추진회：신증동국여지승람（민족문화추진회，1971）
- ⑥ 古典刊行會：增補文獻備考（東國文化社，1964）
- ⑦ 震檀學會：韓國史（古代篇・中世篇 乙酉文化社 1963）
- ⑧ 邊太燮：高麗政治制度史研究（一潮閣 1971）
- ⑨ 李基白：韓國史新論（一潮閣，1977）
- ⑩ 濟州道教委：耽羅文獻集（道教育委員會 1976）
- ⑪ 濟州年鑑社：濟州年鑑（濟州年鑑社，1969）
- ⑫ 東亞日報社：新東亞（東亞日報社，1972. 9月號）
- ⑬ 한국사학회：史學研究（13집，1962）
- ⑭ 豐文社：韓國史大事典（1974）

— Summary —

## A Study on Tamra During the First Half Period of the Koryo Dynasty

Chang-seok. Ko

The relationship between Tamra and Koryo seems to have been begun around the eighth year of King Taejo's (太祖) rule. When the Koryo Dynasty terminated the second three-kingdom period some years later, Tamra sent congratulatory envoys to the mainland kingdom and thereby they won the titles of prince or seong-ju (星主). It is considered as complying with the traditional practices from the Silla Dynasty, the purpose of which was to take some control over the Jeju island by means of pacification measure.

But beginning with it Tamra became a tributary state of the Koryo Dynasty and so came to be under the indirect rule of it. As the first result of it, the ruler of Tamra was called in the Koryo Dynasty seong-ju (星州), which had seemingly independent power over the kingdom of Tamra-guk (耽羅國), while it signified a self-reliant nation. And in some ways, for instance in naming princes, its ruling system was different from that of Koryo.

Secondly, the Koryo Dynasty dispatched meddling envoys. They kept general state affairs under close observation, and were responsible for reporting and intervention about the affairs in the island.

Thirdly, the Koryo Dynasty conferred Mu-san-gye (武散階) on influential natives. Such measure endorsed their public positions in governing their district, and was used cunningly in order to strengthen the control by Koryo over the island people.

Finally the Tamra Kingdom sent congratulatory representatives on the occasion of royal enthronement or prince installation in the Koryo Dynasty, and of national festive days, and they offered local products as tribute, thereupon receiving many pleasing entertainments and convenient accommodations.

As the establishment of provincial government offices, Tamra district was treated in much the same way as others, beginning during the rule of King Hyonjong (顯宗). Later in the tenth year of King Songjong (成宗), Tamra district was furnished with complete local government offices belonging to the Koryo Dynasty. But the offices were reduced to lower grades during the rule of King Euijong (毅宗).

The most prominent among the governors dispatched after the establishment of Hyon (縣) was Choi-chok-kyong. He was appointed as the governor two times and was celebrated for his wise rule. But the maladministrations by unjust local employees led to a succession of rebellions by the native people.

As for the contents of local administration in Tamra, we had no detailed source for knowing the number of district governments. We can only figure that it was small and increased later on. We can also find out that after the rule of King Kojong(高宗) the names for governors changed into deputy ambassador(副使) or judge(判官) instead of Ryong(令) or Ui(尉) used at the beginning of the dynasty. As a rule such names were attached to the positions higher than county(郡), which fact puts us in doubt as to whether that change meant the promotion of position itself or it only resulted from the consideration of the local peculiarity of an island post.