

朝鮮朝(16C~18C)濟州地方 縣監의 實態分析

—《濟州·大靜·旌義邑誌》의 先生案條를 중심으로—

金 東 桢*

I. 序 論

朝鮮時代는 郡縣制에 의한 地方統治를 실시함으로써 全國의 地方民을 효율적으로 支配하고자 하였다.

全羅道에 속한 濟州島는 행정구역이 1牧 2縣體制를 이루어 地方官으로 濟州牧使, 大靜縣監, 旌義縣監이 中央에서 派견되었다. 따라서 조선시대에 濟州島가 어떻게 통치되었는가 하는 문제는 濟州地方의 歷史를 이해하는데 중요한 관심거리가 아닐 수 없다.

本稿는 이러한 단순한 문제제기에서 출발하여 郡縣制의 최하부조직인 大靜·旌義縣의 경우 그 官職이 어떻게 운영·실시되었는지, 縣監을 대상으로 살핀으로써 바다를 사이에 두고 멀리 떨어진 濟州地方의 統治 일면을 보고자 하는 하나의 시도작업에서 이루어진 것이다.

研究對象은 大靜縣監 124名, 旌義縣監 119名을 대상으로 하였다.

① 大靜縣監: 中宗 25年(1530) 9月 朴猗孫의 到任~正祖 16年(1792) 5月 李麟臣이 官에서 卒할 때까지 總 262年 8個月間 124名.

② 旌義縣監: 明宗 18年(1563) 1月 柳熙仁의 到任~正祖 17年(1793) 7月 許滉의 退任까지 總 230年 6個月間 119名¹⁾.

* 단국대학교 대학원 한국사 전공

1) 旌義縣監의 경우는 到任·退任年月이 기록되지 않은 南有溫에서 丁鵬까지 25名이 제외된 인원임.

研究方法으로는 《濟州·大靜·旌義邑誌》 先生案條 大靜縣監과 旌義縣監 기록을 任用·交遞·在任期間의 실태에 關係 分析하는 方法을 택하였다. 그래서 그 時期도 16世紀中半에서 18世紀末로 한정하였을 뿐만아니라 二次史料로써 高炳五·朴用厚²⁾의 업적에 많이 힘입었음을 미리 밝혀둔다. 종래 이 방면의 研究는 金世革³⁾의 論文이 있는데 氏의 글은 비교적 좁은 지면이지만 濟州地方 守令의 기능 및 임명에 따른 문제점 등을 朝鮮時代 전반에 걸쳐 검토하고 있다.

II. 資料의 性格

1. 《濟州·大靜·旌義邑誌》⁴⁾

邑誌란 어떤 特定地域에 있어서의 人間과 自然과의 關係에서 이루어진 現狀의 歷史的 文物 全般事項을 要目別로 記錄한 冊으로 우리나라에서는 대부분 朝鮮王朝後期에 編纂되었다.

《濟州·大靜·旌義邑誌》의 편찬은 先生案條 내용이 1793年 7월까지 記錄된 점으로 보아 正祖年間인 1793年(正祖 17) 경에 편찬된 것으로 생각된다. 내용은 建置沿革, 郡名, 官職, 坊里, 道路, 城池, 山川, 姓氏, 風俗, 學校, 書院, 壇廟, 公廨, 關阨, 鎭堡, 烽燧·堤堰, 場市, 橋梁, 牧場, 寺刹, 樓亭, 形勝, 島嶼, 物產, 進貢, 寺納, 戶口, 田摠, 田稅, 大同, 均稅, 俸廩, 徭役, 倉庫, 軍器, 軍額, 奴婢, 先生案, 人物, 科宦, 古蹟, 冊板의 순으로 수록되어 있다. 先生案條는 다른 邑誌에 볼 수 없는 항목으로 당시 濟州地方統治의 實態를 파악하는데 매우 유익한 資料라 할 수 있다.

本島에 관한 邑誌는 《濟州·大靜·旌義邑誌》 외에도 제주에서 최초로 편찬된 邑誌라 할 수 있는 1653年(孝宗 4) 濟州牧使 李元鎭이 典籍 高弘這의 監校로 간행된 《耽羅志》가 있고, 《濟州邑誌》(正祖年間), 《濟州郡邑誌》(1899年), 《大靜郡邑誌》(1899年), 《旌義郡邑誌》(1899年) 등이 現存하고 있다.⁵⁾

2) 高炳五·朴用厚共編, 《元大靜郡誌》 박문출판사, 1968.

3) 金世革, 〈朝鮮時代 濟州島 守令任命政策〉《교육제주》37號, 1978. 4.

4) 奎章閣所藏, No. 17432.

5) 韓國地理志叢書《邑誌》(濟州道) 亞細亞文化社, 1983, 〈解題〉 참조.

2. 先生案⁶⁾

先生案은 대체로 邑誌의 末尾에 附錄되어 전하고 있는데 邑誌類가 편찬되기 시작한 이전에도 전하여 지고 있다.

즉, 『慶尙道先生案』, 『慶州府尹先生案』 등 高麗時代의 기록까지 포함하고 있는 것이 그러하다. 朝鮮初에 『八道地理志』의 편찬을 위해 작성된 地理志續撰事目에 「曾經守令內名賢某某」라 한 바와 『東國輿地勝覽』에 「勵將來之善」을 目的으로 名官條를 두고 있는 것은 일찍부터 先生案의 교훈적 의미에서 전해지고 있었음을 말해주는 것이라 하겠다.

그럼 先生案이란 구체적으로 무엇을 뜻하는 것일까. 『咸鏡道觀察使先生案』의 先生案序에 이르기를

古之稱先生者 必以文章道德之士 而今於已遷之官謂之 曰先生案者何也 曰先生云者 與先覺同世之曾經其職者 謂之先生者 亦此意也 是以官之小者大者 職之內者外者 皆有此案⁷⁾

이라 하여, 과거에는 文章과 道德이 있는 선비를 先生이라 칭하였으나 지금은 遷去한 官吏를 의미하며 모든 官職에는 그 職을 역임한 者들의 명단을 기록하는데, 이를 先生案이라 한다고 定義하고 있다. 『陽川邑誌』 先生案序에도 「郡에 前任者의 姓名 및 任止의 年月을 기록한 案이 있는지 오래며 이를 先生案이라 한다」고 하였듯이 先生案은 각 官衙에서 前任者의 인적 사항을 기록한 하나의 冊이라 할 수 있다. 『一善邑誌』 邑倅條에 「平時有觀風案 前後守宰 姓名政績, 歷歷可指 而文藉蕩然于兵…」이라 한 기록은 이를 뒷받침해 주는 자료로 觀風案은 前後守宰의 名單과 起任 및 移替年月을 年度順으로 기록한 것을 의미한다.

따라서 先生案이라고 하는 것은 모든 官職에서 그 職을 역임한 者들의 명단 및 到任・退任年月과 때에 따라서는 업적까지 기록해 놓은 일종의 책(冊)

6) 邑에 따라서는 그 용어가 달리 사용 되고 있음을 볼 수 있는데 官蹟, 邑俸, 觀風案, 吏治類, 仕宦, 莅仕, 莅蹟, 仕藉, 先生題名記 등이 다 이에 속한다.

本島에서는 觀風案, 先生案이란 용어로 전하여 지고 있다.

7) 觀察使先生案(國立中央圖書館所藏 No. 한 57. 가 416).

을 말한다.

本島에는 1904年(高宗 41) 牧使 洪鍾宇가 序文한 重修本의 觀風案이 현존하고 있으나 이는 牧使·判官職을 역임했던 者들의 先生案들이고, 《濟州·大靜·旌義邑誌》에는 牧使·判官 外에도 縣監職先生案이 기록되어 전하고 있다.⁸⁾ 여기에서는 이 縣監先生案을 중심으로 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 地方制整備와 濟州

大靜·旌義縣監의 實態 分析에 들어가기 전에 먼저 朝鮮朝의 地方官制와 濟州地方의 官職에 대하여 일별 할 필요가 있다.

조선시대에는 전국을 8도로 나누어 각 도에 觀察使를 두어 諸般行政, 軍政, 財政 및 刑政을 통할하게 하고 觀察使 밑에 郡縣 즉 府·大都護府·牧·都護府·郡·縣을 두어 府尹·大都護府使 牧使·府使·郡守·縣令·縣監 등의 守丞을 파견하여 관찰사의 지휘 감독하에 郡縣의 行政을 담당하게 하였다. 그리고 그 하부에는 자치적 말단조직으로 面(혹은 村, 社)이 있고, 그 밑에 里(혹은 村同)가 있었다.⁹⁾ 그러나 朝廷이 「中央—道—郡—縣—面—里」라는 一元의인 行政體系를 통하여 地方을 효과적으로 統治해 나갈 수 있기까지는 많은 시련이 있었다. 地方統治에 있어서 가장 中心이 되었던 것은 郡縣制였고, 地方郡縣制의 성패여부는 곧 王朝 및 國王의 지방통치와 불가분의 관계에 있었던 만큼 郡縣制에 대한 해명 없이는 조선시대의 지방통치를 이해 할 수가 없을 것이다.

朝鮮王朝는 高麗의 郡縣制를 再編해야 할 課題¹⁰⁾를 안고 高麗末부터 시작

8) 《耽羅紀年》에 의하면 1619年(光海君 11)에 大靜縣監 成夏宗이 小乘을 수집하여 先生案을 엮었다고 기록되어 있으나 오늘날은 전해지지 않고 있다.

9) 韓治勳, 《韓國通史》乙酉文化社, 1682.

10) 우리나라에서 郡縣制는 고려시대부터 발달하였는데 高麗의 郡縣制는 본래 단순한 행정조직이 아니고, 地方豪族 혹은 族團의 각 거주지에 身分의 階層의으로 편성한 것이었기 때문에 朝鮮王朝는 中央集權化를 강화시키기 위하여 再編할 필요성이 있었다.

된 屬縣과 鄉·所·部曲 등의 任內를 혁파하고 監務의 설치, 郡小郡縣의 併合 등이 계속되는 과정속에 人口비례, 土地의 廣狹에 따라 行政區域을 정비해 갔다.¹¹⁾ 그러한 가운데 守令의 質的向上을 위하여 土類出身者로 守令을 임명했고¹²⁾ 또 수령의 권리를 높이고 옹호하기 위해 수령에 대한 告訴를 금지 시키는 所謂 部民告訴禁止法을 제정¹³⁾하기에 이르렀다. 이러한 일련의 조치들은 모두 地方土豪勢力을 약화시키고 보다 효과적으로 郡縣제도를 확립시키기 위한 努力이었다. 留鄕品官, 土姓吏民 등 지방세력 때문에 많은 시련과 진통을 겪으면서도 끝내 中央政府는 이들 세력을 약화시키고 郡縣제를 기반으로 하는 兩班中心의 중앙집권제를 확립하였다.

한편 麗末 元이 日本을 정벌하기 위해서는 濟州島가 前哨基地로서 적합하다는 인식하에 耽羅總管府를 설치하여 그들의 直轄地로 삼고 軍馬조달 등을 목적으로 牧馬場을 설치하면서 부터는 軍事的 經濟的으로 濟州島를 새롭게 인식하게 되었다. 이러한 속에서 朝廷이 제주도에 대한 地方統治도 강화되지 않을 수 없었다.

그러면 本島의 郡縣은 어떻게 정비되어 갔는지 알아보자. 처음 郡이 설치된 것은 《高麗史》地理志 耽羅縣條에

「숙종 10년(1105)에 毛羅를 고쳐 耽羅郡으로 하였고, 毅宗때에 降等하여 縣令官을 두었다.」¹⁴⁾

라고 하였듯이, 1105년(숙종 10)에 와서야 비로소 고려의 지방행정 구역으로 編制되어 직접 統治를 받게 되었음을 알 수 있다. 그리고 《耽羅紀年》毅宗 7년 11月條에 「…時改郡置縣自朝廷遣令尉來撫之」라 한 기록을 통해 볼 때 郡이 縣으로 바뀐 것은 어떠한 연유인지는 알 수 없으나 1153년(毅宗 7)의 일이다. 그러나 당시 縣의 규모나 수가 어떠한지는 기록이 없어 알 길이 없다.

11) 이에 대한 보다 자세한 研究는 李樹健의 〈朝鮮初期 郡縣制 整備에 대하여〉(영남사학 1, 1971) 참조.

12) 《太祖實錄》卷 2., 元年 12月 壬戌條.

13) 《世宗實錄》卷 8, 3年 6月 己酉條, 同書 卷 15, 5年 2月 辛酉條 및 同書 卷 17, 5年 7月 己丑條.

14) 「肅宗十年改毛耽羅郡 毅宗時降爲縣令官」

다만 《耽羅志》建置沿革條에 忠烈王 26년의 縣村으로 貴日, 高內, 涯月, 郭支, 歸德, 明月, 新村, 咸德, 金寧, 狢村, 鴻爐, 狻來, 山房, 遮歸 등이 있었다는 사실로 미루어 보아 수 개의 縣村이 屬縣의 성격으로 존재했었음을 알 수 있다. 이들은 主縣인 耽羅縣에 소속되어 統治를 받아던 것이다. 그러나 本島에 대한 高麗의 支配力은 아직도 未洽한 상태라 할 수 있다. 그후 元이 제주를 지배한 100여년간은 제주에 많은 변화를 초래하게 되었다.

濟州島의 舊은 歸屬問題(元에 4번 直屬되고 고려에 3번 반환됨)는 元이 멸망할 무렵인 1367년(공민왕 16)에 고려에 환속됨으로써 일단락이 맺어졌지만 元이 濟州島를 지배하는 동안 濟州島의 행정구역은 東·西道縣體制가 채택되어갔다. 즉 牧馬場을 감독하기 위한 東西阿幕의 설치¹⁵⁾는 朝鮮이 地方體制를 개편하는 과정에서 濟州를 三邑體制로 편성하는데 직접적인 영향을 끼치게 된 것이다.

새로운 王朝를 개창한 朝鮮은 王權을 강화하기위해 地方行政區域을 재편해야 했고, 그런 가운데 濟州島에 대한 행정구역도 점차로 정비되어 갔다.

太祖 6년(1397)에 元의 職制인 萬戶를 없애고 牧使를 설치한 일¹⁶⁾이라든가 定宗 2년(1400)에 고려 高宗때에 設置한 判官으로 하여금 教授를 겸하게 한 일¹⁷⁾등은 제주지방을 보다 효과적으로 통치하기 위한 조치들로 파악된다. 그러나 무엇보다 濟州地方의 行政區域이 整備되게 된 것은 八道の 地方組織이 완성되던 太宗 16년(1416)의 일이다. 同年 5월에 都安撫使兼牧使 吳混의 건의에 의하여 總래 17縣을 모두 廢合하여 濟州牧·旌義縣·大靜縣의

15) 濟州島에 설치한 阿幕은 주로 목장을 관리, 감독하기 위하여 설치한 일종의 牧舍로 여기에는 愛馬, 孳長官, 提領 등의 職名을 가진 牧胡 즉 哈赤이 주재하고 있었다. 그러나 설치시기에 대해서는 李元鎮의 《耽羅志》建置沿革條에 「(忠烈王) 三年丁丑 元立東西阿幕」이라 되어있으나 忠烈王 3年說은 믿을 수가 없다. 왜냐하면 金正浩의 《大東地志》에 東西哈赤이 뒤에 東西阿幕으로 되었다는 기록으로 볼 때 阿幕의 설치 이전에 이미 哈赤이 설치되어 있어야 하기 때문이다. 高昌錫은 〈元代의 濟州島 牧場〉(濟州史學, 창간호, 1985)에서 阿幕의 설치시기를 忠烈王 26년의 일로 파악하고 있다. 그 이유로 이 때는 元의 奇皇后가 廐馬를 방목한 시기로 牧場의 관리가 강화되었다는 점을 지적하고 있다.

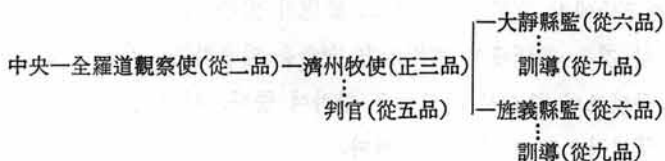
16) 李元鎮, 《耽羅志》建置沿革條 「太祖六年丁丑 革萬戶 置牧使兼僉節制使」

17) 李元鎮, 《耽羅志》建置沿革條 「恭靖二年庚辰 以判官兼教授」

1牧 2縣體制를 完成했다.

즉 濟州牧은 大村縣을 本邑으로 하여 東道の 新村縣, 高內縣, 涯月縣, 郭支縣, 歸德縣, 明月縣 등 모두 10個縣, 旌義縣은 東道로써 以前의 旌義縣을 本邑으로 해서 兎山縣, 孤兒縣, 洪爐縣 등 모두 4個縣, 大靜縣은 西道로써 以前의 大靜縣을 本邑으로 하여 狻來縣, 遮歸縣 등 모두 3個縣이 合하여 이루어졌다.¹⁸⁾ 그리하여 濟州牧에는 牧使, 大靜·旌義縣에는 縣監이 과전되어 지방을 통치해 나아갔다.

《經國大典》外官職條를 중심으로 濟州의 守令을 살펴 보면, 全羅道觀察使 指揮下의 濟州牧은 牧使 1人(正三品), 大靜縣·旌義縣에는 각각 縣監 1人(從六品)이 地方官으로 배치되었다. 그의 官員으로 判官(從五品), 教授(從六品), 審藥(從九品), 檢律(從九品)이 있으며, 譯學(從九品)은 漢學 1人, 倭學 1人, 그리고 訓導는 大靜·旌義 兩縣에 각 1人씩 두어졌다. 이들의 행정 체계를 알기쉽게 표시하면 다음과 같다.



濟州牧使는 全羅道觀察使의 통제를 받으면서 그 산하 兩縣의 縣監을 監督했기 때문에, 실질적으로 本道에 관한 諸盤事項을 총괄했다고 볼 수 있다. 濟州牧使의 品階를 堂上官으로 한 점, 또는 堂下官이라 할지라도 濟州牧使에 부임해 올 때는 堂上官으로 승진시켜 임명함으로써¹⁹⁾ 濟州牧使에 대한 비중을 높인 것도 이러한 이유에서였다. 縣監은 牧使의 통제속에 각 소속 縣의 牧場 및 馬匹孳息을 살피는 등의 馬政에 관한 일과 일반 지방행정에 관한 일, 軍事權에 대한 일들을 주로 처리했다. 이중에서도 馬政을 포함한 貢納

18) 《太宗實錄》卷 31, 16年 5月 丁酉條「濟州置郡之初 漢孳山面凡十七縣 北面大村縣築城以爲本邑 …願自今本邑則屬以東道新村縣威德縣金寧縣西道貴日縣高內縣涯月縣郭支縣歸德縣明月縣, 東道縣監以旌義縣爲本邑 屬以兎山縣孤兒縣洪爐縣等三縣 西道縣監以大靜縣爲本邑 屬以狻來縣遮歸縣等二縣」

19) 《中宗實錄》卷 31, 12年 12月 辛亥條.

의 징수와 각 縣의 地域防備는 매우 중요한 임무였다.

IV. 實態分析

1. 任 用

《經國大典》外官職條에 濟州牧使는 從 3 品の 文武出身인 堂上官으로 임명하고, 大靜·旌義縣의 縣監은 從 6 品인 文武出身으로 임명한다고 규정되어 있다. 이는 여러 邑誌類 官職條에 「牧使文武交遞從三品」, 「縣監文武交遞從六品」이라 기록된 바에서도 입증된다. 그럼 이러한 규정은 실제로 있어서 어떻게 운영되었는지를 보자.

本島는 지리적 여건으로 觀察使(監司)의 권한이 거의 미치지 못하였기 때문에 朝廷에서는 守令任用에 상당한 신경을 썼던 것이 사실이다. 《新增東國輿地勝覽》卷 38 濟州牧 風俗條에 「高麗때에 濟州牧을 두었고, 國家에서는 반드시 朝廷臣下중에서 文武才略이 있고 威惠가 있는 者를 뽑아서 牧使로 삼았다」²⁰⁾고 한 것은 朝廷에서 濟州地方 守令을 임용하는 기준으로 文武才略과 德行이 무엇보다 중요시 되었음을 말하여 준다. 이러한 例는 다음 史料에서 좀더 구체적으로 살펴 볼 수 있다.

「世宗 16년(1434) 임금이 조정 신하들에게 명하여 이르기를 濟州는 우리의 영토로 良馬와 특이한 貢物이 생산되어 국가에 도움을 주고 있다. 그러나 그 토지가 척박하고 백성이 빈곤할뿐만 아니라 倭寇가 그치지 않고 草賊이 자주일어나 이를 控禦하기가 어려운 실정이다. 이에 내가 평소부터 守令될 사람을 얻기 어려웠다. 근래에 한발로 인하여 해마다 흉작이 되고 州民이 기근하는 者가 많으니 내가 심히 어렵게 여기는 바다, 하물며 그 땅이 海外에 있어 州民의 喜憂와 政治의 得失을 어찌 내 耳目이 능히 미칠 수 있겠는가. 마땅히 兩府의 賢士로서 文武才略이 있고, 威惠가 현저한 者를 신중히 선택하여 보고하라.」²¹⁾

라고 한 바와 같이, 濟州守令으로서의 적임자를 고르는데 얼마나 어려움이 있었는가를 엿볼 수 있다. 이는 守令으로서의 行政能力과 왜구의 침입으로

20) 「高麗置濟州牧 國家因之必擇廷臣, 有文武才略 威惠風著者 以牧之…」

21) 《世宗實錄》卷 65, 16年

부터 島民을 보호할 軍事的인 능력이 함께 요구되었기 때문이다.

縣監의 자질로서는 실제 行政能力보다 地域防備를 위해 싸움에 능통한 武官出身이 주로 요구된 듯하다. 《世宗實錄》에 「兩界와 각 道 沿邊의 守令은 필히 武才가 있는 자를 임명하도록」 한 사실, 그리고 濟州牧使로 1793年 12月부터 1794年 10月까지 재임한 바 있는 沈樂洙의 上疏에 兩縣의 守令을 임용함에 年少武官으로 선발할 것을 건의하자 이에 장래성 있는 武官出身을 縣監에 임명한 것은²²⁾ 軍事的 重要性을 고려한 임명이라 생각된다. 또한 後代의 기록이기는 하나 《備邊司勝錄》 哲宗條에 明月鎭 萬戶가 승급되어 大靜縣·旌義縣 縣監으로 임용되는 경우가 많으므로, 이를 시정해 줄 것을 요구하는 上啓는 武官出身이 縣監으로 많은 진출을 하고 있음을 말해 준다 하겠다. 1556年 8월에 大靜縣監에 임명된 姜侶, 旌義縣監에 임명된 崔水長은 모두 軍官으로 倭船을 포획한 功으로 임명된 者로 위의 사실에 대한 한 예에 불과하나 이러한 사실은 朝鮮初부터 종종 있어온 것으로 보인다.

한편 《經國大典》 除授條에 「沿邊守令에 임명될 때는 兵曹의 同議가 있어야 한다」²³⁾고 규정해 놓고 있어 濟州牧使는 물론 大靜縣監·旌義縣監도 兵曹의 同議가 있어야 임명이 가능했던 것으로 보인다. 또한 父母의 年歲가 70歲 이상인 者는 그의 居住地로부터 300里 이상의 지역에는 守令으로 임명되지 못했다.²⁴⁾ 그래서 太宗 16年(1416) 兩縣을 설치하면서 大靜縣監에 朴或, 旌義縣監에 申緞이 임명되었으나 모두 老親이 있다는 이유로 부임하지 못했던 것이다.²⁵⁾

그리고 相避 원칙으로 분명히 규정해 놓은 것은 아니지만, 관례상 實務行政上에 있어서 出身地 本鄉에는 地方官으로 임용되지 않았으나 本土人으로서 縣監에 任用된 者가 보이는데, 1788年(正祖 12) 2월에 到任하고 1789年(正祖 13) 1월에 退任한 張漢喆²⁶⁾의 경우이다.

22) 《正祖實錄》卷 39, 18年 3月 辛丑條.

23) 「沿邊守令 兵曹同議除授」(…濟州, 大靜, 旌義)

24) 《經國大典》 吏典 外官職條 「親年七十歲以上者 勿差三百里外遠邑守令」

25) 《太宗實錄》卷 32, 16年 7月 己未條.

26) 涯月里人, 영조 51年(1775) 科擧에 합격. 1770年(영조 46) 12月 25日에서 1771年(영조 47) 1月 3日까지 漂流된 바가 있으며, 그 경험담은 『漂海錄』이란 책에 전하고 있다.

2. 交遞實態

朝鮮時代의 官吏에게는 中央職과 地方職을 막론하고 대개 一定한 任期가 있었다. 이를 瓜滿, 瓜期, 瓜限이라 하였으며 地方官이라 할지라도 觀察使와 守令은 그 任期가 달랐다. 또 같은 守令이라도 正三品 通政大夫 이상의 堂上官 및 家族을 데리고 갈 수 없는 未挈家守令의 경우에는 자기 임기를 달리하기 마련이었다. 이러한 사실을 《經國大典》에는 다음과 같이 規定하고 있다.

「觀察使와 都事는 在職任期 360日, 守令은 在職期間 1800日 堂上官인 外官과 未挈家守令·訓導는 在職期間 900日이 만료하면 轉任한다. 任地를 옮긴 守令은 前任地에서의 在職한 日數를 通算하여 轉任한다. 農繁期에는 轉任하지 아니하며 春分前에 在職任期 50日 미만이 남은 者는 轉任한다.」²⁷⁾

이 規定에 따르면 大靜·旌義縣監은 未挈家守令이었으므로 그 法定 任期는 900日이었음을 알 수 있다.²⁸⁾

또한 任期의 시작에 있어서도 각각 달라서 觀察使와 都事는 除授를 받고 拜辭한 날로써 任期를 시작하고 守令과 察訪은 赴任한 날로써 計算을 한다고 규정되어 있다.²⁹⁾ 濟州牧使, 大靜·旌義縣監 모두 守令의 하나이었으므로 그 任期는 赴任한 날로써 시작했다.

《濟州·大靜·旌義邑誌》先生案條 大靜縣監 기록의 分析을 통하여 交遞實態를 살펴보고자 한다.³⁰⁾

中宗 25年(1530) 9月 朴猗孫의 到任으로부터 正祖 16年(1792) 5月 李麟臣의 官에서 卞할 때까지 261年 8個月 사이에 大靜縣監으로 在職했던 124名을 瓜遞, 喪을 당하여 교체된 者, 病으로 交遞된 者, 懲戒로 인한 交遞 및 기타로 구분하여 분석하겠다. 先生案에 遞歸라 기록된 것은 모두 瓜遞의 의미

27) 《經國大典》外官職條.

28) 그러나 《燕山君日記》11年 2月 丁卯條에 「傳曰 濟州牧使判官及大靜旌義縣監 其令挈家」라 하여 일시적으로 그 가족을 데리고 부임하도록 한 경우도 있었음을 알 수 있다.

29) 《經國大典》外官職條.

30) 交遞實態를 大靜縣監에만 국한 시켜서 分析한 이유는 先生案 기록이 미비함으로 말미암은 것인데, 그러나 大靜縣監에 대한 分析 이 가능한 것은 高炳五, 朴用厚氏의 업적에 힘 입은 바가 크다.

로 파악하였다.

① 瓜遞

大靜縣監 先生案에는 124名 중에서 瓜遞된 者가 80名(그 중 1名은 仍任)으로 전체의 64.5%에 해당된다.³¹⁾ 이 중 縣監의 在任期間인 2年 6개월만에 交遞된 者는 7名에 불과하고 대부분은 2年 6個月에서 한 두달이 모자라거나 넘은 경우에 속하는데 이를 구분해 보면 법정임기 보다 超過된 者는 1個月이 15名, 2個月이 12名, 3個月이 4名, 4個月이 3名, 5個月이 2名, 6個月이 1名, 7個月이 3名이고, 법정임기 보다 未達된 者는 1個月 10名, 2個月 2名, 3個月 3名, 4個月 2名, 5個月 2名 그 以下가 13名으로 나타난다. 그중에는 심지어 2年 3個月이나 未達된 安塾이 있는데, 이는 1667年(현종 8) 4월에 特旨로 임명되었다가 同年 7월에 審理할 때 大臣으로부터 逮白하여 本職遞任이 許諾된 특수한 경우에 속한다. 그리고 任期가 超過된 者 중에는 金好梯(1594年 7月~1598年 8月間 在任)만이 仍任되고 있는 실정이다.

이상에서 보면 재임기간이 2年에서 3年 사이에 상당수가 交遞되고 있음을 알 수 있으나 대부분 法定任期를 제대로 지키지 못한 상태로 遞任이 이루어졌다. 이는 朝鮮朝 守令의 任期가 法典에 규정된대로 지켜지지 않았음을 大靜縣監의 경우에 있어서도 엿볼 수 있는 것이다. 그러나, 2年 5個月에서 2年 8個月 사이에 瓜遞된 者가 瓜遞者의 半數 이상이나 차지하고 있다는 사실은 法定기간을 상당히 고려한 交遞가 아닌가 한다.³²⁾

② 懲戒로 인한 交遞

朝鮮時代의 守令은 그 相當數가 懲戒로 말미암아 그 任期가 滿了되기도 전에 交遞되었으니, 이러한 守令의 交遞를 당시에는 罪遞라고 불렀다.³³⁾

《濟州·大靜·旌義邑誌》先生案條에 의하면 懲戒를 받고 交遞된 자가 25

31) 《濟州·大靜·旌義邑誌》에는 瓜遞라고 기록된 곳은 한번도 나타나지 않고 다만 체귀라고 기록되어 있을 뿐이다. 그러므로 이 중에는 政界, 喪, 病 등으로 인하여 체귀된 자도 있을 것이라는 추측을 배제할 수는 없다.

32) 이는 瓜遞된 80名의 在任期間 平均을 내어본 결과 2年 4個月이 되는 바, 法定期間인 2年 6個月에서 2個月만이 부족하다.

33) 《牧民心書》卷 14, 解官 6條 遞代條.

名으로 전체의 20.1%에 해당된다. 褒貶³⁴⁾으로 인한 경우가 4名, 罷職된 자가 17名, 拿去가 4名이다.

일반적으로 地方官의 告課는 所管 觀察使가 매년 두번 6月과 12月에 等第하여 上奏하는데 濟州地方의 경우는 지역적인 특성때문에 褒貶이 제대로 실시되지 못하였다.³⁵⁾ 《經國大典》에 의하면 濟州牧使가 大靜·旌義 兩縣의 縣監을 告課하였고, 牧使, 判官은 全羅道觀察使가 告課하여 褒貶을 시행하였음을 알 수 있다. 罪遞의 原因으로는 馬政에 관한 것과 倭寇防備 소홀이 대부분을 차지하는데 官府의 火災로 印符가 불타 없어진 경우(朴尙春: 1784年 5月~1786年 3月)도 罷職의 대상이 되고 있다. 그러나 징계가 많은 근본적인 원인은 지방에서 발생하는 조그마한 사건이나 수령이 저지른 사소한 過誤까지 들추어 내어 수령에게 책임을 묻는 인사정책에 있었다.³⁶⁾

③ 喪으로 인한 交遞

當喪으로 인한 交遞는 父母의 喪을 當한 官人은 누구를 莫論하고 「解官」이라 하여 官職에서 물러나 喪期가 끝날때까지 집안에서 執喪하고 있어야만 했기 때문에³⁷⁾ 부득이한 交遞였다. 여기에 해당하는 자는 8名으로 전체의 6.4%이다.

④ 病으로 인한 交遞

病을 當하여 그 職務를 이행할 수 없게 되어 交遞된 자는 4名으로 전체의 3.2%가 이에 해당한다.

기타로 司饗院의 主簿에 任命되어 간 者(李以時), 倭船을 拿捕한功으로 濟州判官으로 임명된 者(孔士儉) 등이 있으며, 官職에 있을때 죽음을 當한 者도 4名이나 된다.

다음으로 縣監을 역임한 후 다른 職에 있다가 濟州牧使로 부임해 온 자들과 善政碑가 있는 경우를 보겠다. 縣監을 역임한 후 濟州牧使로 임명되어

34) 《經國大典》吏典 褒貶條에 의하면 褒貶의 원칙이 다음과 같이 제시되고 있다. 「十考者十上則賞加一階, 二中於無祿官叛用, 三中罷職, 五考·三考·二考者並一中勿授右職, 二中罷職…堂上官守令一中罷職」

35) 《太宗實錄》卷 13, 7年 4月 癸未條「本州(濟州: 필자) 水路阻遠, 監司褒貶所云及也.」

36) 《續大典》에 보이는 守令處罰規定은 모두 116항으로 吏典에 3, 戶典에 55, 禮典에 3, 兵典에 26, 刑典에 28, 工典에 1항이 나타나 있다.

37) 《牧民心書》卷 14, 解官 6條 遞代條.

오는 者로는 姜侶, 李适, 成夏宗이 있는데 姜侶는 1556年(明宗 11) 牧使 金秀文, 大靜縣監 孔士儉 등과 함께 倭船을 포획한 功으로 大靜縣監이 되었고 1573年 6月에는 濟州牧使로 부임되어 1574年 10月까지 在任하였다. 李适은 先祖 때(1603年 11月~1606年 4月) 大靜縣監을 역임하고 光海君 8年(1616)에 牧使로 도입되었으며, 成夏宗은 光海君 때(1616年 8月~1619年 6月)에 大靜縣監을 거쳐 仁祖 15年(1637) 5月에 牧使로 도입하여 이듬해 6月까지 1年 1個月間 在任하였다.

善政碑는 崔天寶 : 1588年(先祖 21) 10月~1591年(先祖 24) 6月, 李愼 : 1601(先祖 34) 1月~1603年(先祖 36) 7月, 成夏宗 : 1616年(光海君 8) 8月~1619年(光海君 11) 6月, 李球 : 1629年(仁祖 7) 8月~1631年(仁祖 9) 11月, 吳穎發 1645年(仁祖 23) 11月~1648年(仁祖 26) 4月, 克中 : 1653(孝宗 4) 6月~1655年(孝宗 6) 9月 등이 있는데³⁸⁾ 지금 現存하는지는 확실치 않다.

3. 在任期間과 空席期間

大靜·旌義縣監의 任期가 2年 6個月이라는 사실은 앞에서 살폈다. 이제 大靜縣監과 旌義縣監의 在任期間을 개인별로 조사하여 便宜上 6個月씩 나누어 그 分布狀況을 보던 다음 表와 같다.

〈大靜縣監, 旌義縣監 在任期間實態表〉³⁹⁾

A) 1個月~6個月			B) 7個月~12個月		
	大 靜	旌 義		大 靜	旌 義
1個月	4	3	7個月	2	2
2 "	1	2	8 "	2	—
3 "	1	1	9 "	2	4
4 "	1	2	10 "	1	3
5 "	—	4	11 "	6	1
6 "	—	3	12 "	2	3
計	7名(5.6%)	15名(12.7%)	計	15名(12.1%)	13名(11.0%)

38) 高炳五·朴用厚, 前掲書.

39) 대정현감의 경우 先生案에는 1603년 11월 도입하고 1606년 4월 퇴임한 李适과 1759년 7월 도입하고 1762년 4월에 퇴임한 ○敦修가 빠져있고, 成夏宗은

C) 1年 1個月~1年 6個月

	大 靜	旌 義
1年 1個月	1	4
" 2 "	1	4
" 3 "	1	2
" 4 "	3	4
" 5 "	4	1
" 6 "	2	1
計	12名(9.7%)	16名(13.5%)

D) 1年 7個月~2年

	大 靜	旌 義
1年 7個月	5	1
" 8 "	2	—
" 9 "	3	1
" 10 "	3	1
" 11 "	2	6
2年	—	1
計	15名(12.1%)	10名(8.4%)

E) 2年 1個月~2年 6個月

	大 靜	旌 義
2年 1個月	3	1
" 2 "	3	2
" 3 "	5	5
" 4 "	3	4
" 5 "	11	12
" 6 "	7	16
計	32名(25.8%)	40名(33.9%)

F) 2年 7個月 ~3年

	大 靜	旌 義
2年 7個月	16	8
" 8 "	14	7
" 9 "	4	4
" 10 "	3	1
" 11 "	2	1
3年	1	1
計	40名(32.2%)	22名(18.6%)

G) 3年 以上

	大 靜	旌 義
3年 1個月	2	—
3年 7個月	—	1
4年 1個月	1	—
計	3名(2.4%)	1名(0.8%)

위 表에서 보는 바와 같이 縣監의 在任期間은 1個月에서 6個月까지가 大

退任年이 己未(1619)인데 乙未로, 朴以文은 退任年月이 1719년 3월인데 1722년 6월로 잘못 기록되어 있다. 그리고 정의현감에 있어서도 張錫命은 退任이 乙酉(1585)인데 丁酉로, 辛喜承은 到任이 甲戌(1634)인데 甲子로, 李漢章은 退任年이 戊寅(1730)인데 庚寅으로, 李明錫은 退任이 庚戌(1730)인데 庚申으로 각각 잘못 기록되어 있다.

한편 旌義縣監으로 수일간 제임했던 申大準과 先生案에 기록되어 있지 않은 梁護(1603년에 도입했으나 퇴임년월은 알 수 없음)는 表를 작성함에 서 제외시켰다.

靜이 7名으로서 5.6%, 旌義는 15名으로서 12.7%, 7個月에서 1年까지가 大靜이 15名으로서 12.1%, 旌義는 13名으로서 11.0%, 1年 1個月에서 1年 6個月까지가 大靜이 12名으로서 9.7% 旌義는 16名으로서 13.5%, 1年 7個月에서 2年까지가 大靜이 15名으로서 12.1%, 旌義는 10名으로서 8.4%, 2年 1個月에서 2年 6個月까지가 大靜이 32名으로서 25.8%, 旌義는 40名으로서 33.9%, 2年 7個月에서 3年까지가 大靜이 40名으로서 32.2%, 旌義는 22名으로서 18.6%, 3年 이상인 경우는 大靜이 3名으로서 2.4%, 旌義가 1名으로서 0.8%를 차지하고 있는 것으로 나타나 있다. 그런데 여기서 주목을 요하는 것은 大靜·旌義縣監 모두 2年에서 3年사이에 과반수 이상의 分布狀況을 나타내고 있다는 사실이다. 즉 大靜이 72名으로서 58.0%, 旌義는 62名으로서 52.5%를 차지하고 있음을 알 수가 있다. 이렇게 평균 재임기간에 있어 旌義縣監이 大靜縣監보다 3個月이나 낮은 차이를 보이는 것은 그만큼 교체된 者가 많다는 것을 의미하는데, 이는 같은 濟州地方이면서도 동쪽에 위치한 정의현이 서쪽의 대정현보다 왜구의 침입이 잦았음을 상정해 볼 때, 防備 등의 소홀로 징계교체된 자가 많은 때문으로 보인다.

縣監의 1人當 平均在任期間은 大靜縣監이 2年, 旌義縣監이 1年 9個月로 나타난다.⁴⁰⁾

한편, 本島는 地理的인 조건 때문에 他地方보다 관직에 부임되어 오는 길이 험난했고, 좋지 못한 날씨를 당했을 때는 바다를 건널 수 없어 몇 달씩 관직에 임하지 못하는 경우가 빈번해 新舊縣監의 到任과 退任과정에서 많은 空席期間이 생기고 있다.⁴¹⁾ 이를 구분해보면 1個月 未滿이 71번, 1個月이 13번, 2個月이 12번, 3個月이 11번, 4個月이 9번, 5個月이 5번, 7個月이 1번으로 空席期間이 많을 수록 그 수가 적게 나타나고 있다. 그런데 2年 3個月인 경우가 한번 나타나는 바, 이는 先生案을 기록하면서 재임자 명단을

40) 平均在任期間은 大靜縣監의 경우 全在任期間 247年 11個月을 124名으로 나누는 것이고, 旌義縣監은 全在任期間 210年 5個月을 118名(梁護 제외)으로 나누는 기간이다.

41) 《大典會通》卷 1, 吏典條에 “國境附近 또는 海岸地方의 家族을 引率하지 아니한 守令들은 軍事機密에 관계되므로 特別히 面看交代한다”고 되어 있으나 실제에 있어서는 그렇지 않은 경우가 많음을 공석기간에서 알 수 있다.

빠뜨린 것으로 보여진다.

旌義縣監의 空席期間은 1個月 未滿이 50번, 1個月이 10번, 2個月이 22번, 3個月이 15번, 4個月이 11번, 5個月이 5번, 6個月이 2번으로 나타난다. 여기에 1698年(숙종 24) 2월부터 1700年(숙종 26) 2월 사이에 空席期間 2年인 경우가 한번 보이고 있고, 두 번인 경우는 梁護(先祖 36年경 到任)의 재임기간이 확실치않아 空席期間을 알 수가 없다.

이를 종합해보면 大靜縣監은 總 261年 8箇月中 空席期間이 13年 9個月로 전체의 5.2%, 旌義縣監은 總 230年 6箇月中 空席期間이 17年 6個月로 전체의 7.5%에 해당한다. 여기서는 정의현감의 공석율이 2.3%나 높게 나타나는데 이 또한 평균 재임기간에서 정의현감이 대정현감보다 3개월이나 낮았듯이 빈번한 교체로 인한 어쩔 수 없는 당연한 결과였다. 즉 평균재임기간이 낮다는 것은 일정기간에 더많은 사람이 부임을 하여야만 했고 그결과 新舊官員간의 교체에서 공석기간이 여러차례 발생하게 된 것이다.

V. 結 論

지금까지 朝鮮時代의 濟州地方統治의 일면을 파악하기 위하여 《濟州·大靜·旌義邑誌》先生案條 기록인 大靜縣監 124名, 旌義縣監 119名을 대상으로 시기는 16世紀 中半에서 18世紀末로 한정하여 그 운영실태를 살펴 보았다. 지역적으로 멀리 떨어진 濟州地方까지 중앙권력이 실질적으로 어떻게 미치고 있었는가 하는 점에 주목하여 그 실태를 검토한 것이다.

太宗 16年(1416)에 濟州島는 1牧 2縣體制가 정비되어 비로소 大靜縣監, 旌義縣監이 中央으로부터 파견되었다. 이들 縣監은 濟州牧使의 통제속에 각 소속현의 모든 일을 담당하였으며 무엇보다 馬政에 관한 일과 地域防備가 주요 임무였다.

縣監의 任用은 文武官出身으로 從 6品 官員이 임명되는 것이 원칙이었으나 本道가 갖는 군사적 중요성 때문에 실제에 있어서는 年少한 武官出身이 주로 임명되었고, 때로 本島出身이 임용되기도 하였다. 交遞實態는 大靜縣

監의 자료를 중심으로 分析해 본 결과 法典에 규정된 大靜·旌義縣監의 제 임기간은 2年 6個月이었으나, 이 기간에 교체된 자는 겨우 7名에 불과할 뿐 대부분은 1個月에서 6個月이 초과되거나 미달된 상태로 교체가 되고 있음을 보았다. 이러한 사실은 法典에 명시된 守丞의 임기가 절대성을 갖는 것이 아니고 어디까지나 원칙과 기준에 지나지 않았음을 말해주고 있다. 정계에 의한 교체는 20.1%를 차지하고 있어 縣監중 상당수가 정계에 의한 교체가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

1人當 平均在任期間은 大靜縣監이 2年이었고, 旌義縣監은 1年 9個月을 나타내고 있으며, 空席期間에 있어서는 大靜縣監이 總 261年 8個月중 13年 9個月로 전체의 5.2%, 旌義縣監은 總 230年 6個月중 17年 6個月로 전체의 7.5%에 해당된다. 이러한 공석기간은 조선시대 수령들이 갖고 있는 전반적인 현상으로 本島의 경우 지역적인 특이성이 얼마나 반영되었는지는 자료의 실증작업이 진전된 이후에야 확실히 밝혀질 것으로 보인다. 그리고 大靜縣과 旌義縣을 비교해 볼 때 旌義縣이 大靜縣보다 1人當平均在任期間이 3個月이나 낮게, 공석률은 2.3%나 높게 나타나고 있는데, 이는 本道의 동쪽이 왜구의 침입이 잦아 그로인한 정의현감의 정계로 인한 교체가 많기 때문이었다.

이상으로 本稿를 요약하여 보았으나 여러가지 문제점이 많이 남아 있다. 우선 연구대상의 선택, 분석방법과 논리전개에 있어서 단순한 사실을 확대 해석 또는 일반화 시키는 등의 무리가 많이 따랐다. 이는 전적으로 필자의 능력이 부족한 탓이다. 모든 오류는 후에 보완을 기하고자 한다.