[기획논문]

13~14세기 고려와 원제국의 '탐라(제주) 정책'*

李 康 漢**

목 차

1. 머리말
2. 12세기까지의 고려정부 탐라정책
3. 13세기 원제국의 탐라정책
4. 14세기 고려의 탐라정책
5. 맺음말

1. 머리말

주지하는 바와 같이 고려 후기에는 원제국이 등장하여 상당기간 탐라를 직접 또는 간접 경영하다시피 하였다. 그로 인해 11세기 이래 계속된 고려의 탐라정책은 중지되다시피 하였고, 탐라인들 역시 큰 충격을 느꼈으리라 생각된다. 기왕에 발표된 이 시기 탐라 또는 제주도 연구들이 이미 고려측 기록 및 <원사> 기사 등을 상세히 검토하여 당시 발생한 일련의 변화들을 밝힌 바 있다. 다만 원제국 측 탐라정책의 침략성에 대한 검토에 집중한 탓에, 그것이 이전의 고려정부 측 탐라정책과는 어떻게 달랐으며 그러한 도발적 이국(異國)의 정책을 겪은 고려정부가 14세기 탐라에 대해 어떤 새로운 접근을 하게 됐는지에 대해서는 검토한 바 적었다.

* 이 논문은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국학중앙연구원의 지원을 받아 수행된 연구임(AKS-2015-KFR-1230002).

** 한국학중앙연구원 한국사학전공 교수

본고에서는 우선 원제국의 도래 이전 고려정부가 탐라에 대해 어떤 정책을 가졌는지를 살펴보고, 다음으로 원제국정부의 탐라정책을 살펴본 후, 그에 대응하는 차원에서 재개된 고려정부의 탐라정책이 이전과는 어떤 차이점들을 보였는지를 검토하였다. 고려의 탐라정책이 원제국의 탐라지배를 약화시킨 한편으로, 원제국의 방식을 참조하거나 활용한 측면 또한 내포했음을 살펴볼 수 있었다.

2. 12세기까지의 고려정부 탐라정책

1) 정치적 관리

(1) 지역 위격의 승격

주지하다시피 11세기 말까지는 탐라에 공식 지역단위가 설치되지 않았고, 고려정부와 탐라 토착세력 간에 공식·비공식 접촉만 계속되었다. 고려정부가 탐라인들에게 '직함'을 수여하거나, 그 내부 정정에 개입하는 사례들만 확인된다.

1011년 9월 탐라(耽羅)는 '주(州), 군(郡)의 예(例)에 의하여 주기(朱記)를 내려 줄 것'을 고려정부에 요청했다.[1] 고려의 군현체계에 편입되기를 희망했던 모양으로, 고려정부는 주기를 하사하면서도 탐라를 새 지역단위로는 지정하지 않았다. 대신 1020년대 이래 탐라의 우두머리들에게 여러 관계(官階)를 하사하기 시작함으로써 그들을 고려의 질서 내로 적극 포섭했는데, 탐라의 대표자들에게 다양한 무산계 및 장군직을 수여하는 추세는 11세기 말까지 계속됐다.[2] 아울러 1040년대에는 고려

1) 『高麗史』 卷4, 世家4 顯宗2年(1011) 9月 乙酉, 耽羅乞依州郡例賜朱記許之.

2) 『高麗史節要』 卷3, 顯宗15年(1024) 7月, 以耽羅酋長周物子高沒竝爲雲麾大將軍上護軍; 『高麗史』 卷5, 世家5 顯宗20年(1029) 6月 癸丑, 耽羅世子孤烏弩來朝授游擊將軍賜袍一襲; 卷7, 世家7 文宗3年(1049) 11月 壬寅, 耽羅國振威校尉夫乙仍等七十七人北女眞首領夫擧等二十人來獻土物; 文宗7年(1053) 2月 丁丑, 耽羅國王子殊雲那遣其子陪戎校尉古物等, 來獻牛黃·牛角·牛皮·螺肉·榧子·海藻·龜甲等物, 王授王子中虎將軍, 賜公服·銀帶·彩段·藥物; 『高麗史節要』 卷6, 肅宗6年(1101) 10月,

정부가 탐라 내부의 권력승계에도 간여하기 시작했으니, 1043년 12월 탐라인들이 고려왕을 알현하여 왕자의 사망을 고려정부에 알리고 후사 임명을 요청했음에서 그를 엿볼 수 있다.[3]

이렇듯 고려가 탐라를 행정적으로 관리할 여건이 마련되어 가면서, 12세기초 탐라는 드디어 고려의 군현체제 내로 포섭되었다. 숙종대말 우선 탐라가 '탐라군'으로 지정됐다.[4] 그리고 이후 어느 시점엔가 탐라군이 '탐라현'으로 조정됐음이 인종대 개정 외관록에 '탐라현령 및 현위'가 수령(受領) 대상으로 포함돼 있음에서 확인된다.[5] 의종대 최척경(崔陟卿)도 '탐라현령'으로 부임했다.

탐라가 고려 지방제도의 공식적 일부가 되자, 그에 대한 중앙의 시각도 변화하였다. 탐라민들에 대한 차별이 적어져 갔음은 인종, 의종대 고위관료로 활동한 고유(高維)·고조기(高兆基) 부자의 행적에서 엿볼 수 있다.[6] 탐라의 '신기(神祇)'에 대한 조정의 처우 변화 역시 탐라 현지에 대한 고려인들의 새 인식을 보여준다.[7]

탐라의 위격이 이후 '격상'된 것도 그 결과라 할 수 있다. 1244년 처음으로 제주의 '부사(副使)'가 사료에 등장하므로,[8] 격상 조치 자체는 그 전에 이뤄졌을 가능성이 높다. 아울러 김구가 1236년 '제주의 [현에는 없는] 판관'으로 부임했음을 감안하면, 탐라의 승격은 1210년대와[9] 1230년대 전반 사이에 이뤄진 것으로 추정된다. 다만 탐라가 '부'나 '군'

以乇羅星主陪戎副尉具代爲游擊將軍.

3) 『高麗史』 卷6, 世家6 靖宗9年(1043) 12月 庚申, 乇羅國星主游擊將軍加利奏: "王子豆羅近因卒一日不可無嗣請以號仍爲王子." 仍獻方物.

4) 『高麗史』 卷57, 志11 地理2 全羅道-耽羅縣, 肅宗10年(1105) 改乇羅爲耽羅郡.

5) 『高麗史』 卷80, 志34 食貨3 祿俸 外官祿, 仁宗朝. 한편 『세종실록지리지』 및 『신증동국여지승람』에는 현령관 설치가 의종대의 일로 (잘못) 기록돼 있다.

6) 『高麗史』 卷98, 列傳11 高兆基.

7) 국왕 즉위시 가호조치를 내릴 대상 군에 탐라의 신기가 포함된 것도 이 때다. 『高麗史』 卷21, 世家21 神宗卽位年(1197) 11月 庚子, 朔御儀鳳樓詔曰: "……國內名山大川及耽羅神祇各加號"; 卷24 世家24 高宗40年(1253) 10月 戊申, 國內名山及耽羅神祇各加'濟民'之號…….

8) 『高麗史』 卷23, 世家23 高宗31年(1244) 2月 癸酉 ("……前濟州副使盧孝貞").

9) 탐라는 1211년까지는 아직 '현'이었음이 확인된다(『高麗史』 卷57, 志11 地理2 全羅道-耽羅縣, 熙宗7年/1211 以縣之石淺村爲歸德縣.).

으로 승격됐는지, 또는 그 이상의 단위로 단위(예컨대 목)로까지 승격됐는지는 확실치 않다.

일찍이 숙종대의 기사에 탐라가 '군'으로 등장한 바 있고, 군에도 부사와 판관이 존재했으므로 탐라는 13세기 전반 '현에서 군으로' 승격한 것이었을 가능성이 적지 않다. 그런데 한편으로, 후술할 바와 같이 탐라의 관리에는 '현령' 뿐 아니라 '안무사'도 투입돼 양자가 동반 관리하는 형세가 전개되고 있었다. 그런 이중적 상황을 종식시키기 위해 '군'이 아닌 그 보다 상위의 단위인 '목' 설치가 고려됐을 수도 있다. 실제로 탐라목사가 13세기 말 등장하기도 한다.[10]

(2) 특징적 외관 운용

이렇듯 고려정부는 탐라에 대한 정치적, 행정적 지배체제를 구축함에 있어 현지세력을 포섭한 후 현령관을 설치하고, 이후 지역의 격을 목으로까지 승격시키는 방식을 취했다. 중앙정부의 그러한 조치에 조응하여 탐라외관들의 자정(自靜) 노력도 계속되었다.[11] 아울러 다른 지역과는 다소 '다른' 방식으로 외관을 운용했음이 눈에 띈다.

고려정부의 관료들에게 탐라는 '치부(致富)하기에 좋은 땅'이었다. 인종대 오인정의 사례가 그를 보여주는 바가 있다. 그는 김부식의 배려로 탁라도 구당사에 제수됐는데, 오인정이 경직(京職)을 희망했음에도 김부식은 탐라를 '의식(衣食)에 도움을 받을 수 있는 곳'이라 표현하며 그를 설득하였다.[12] 탐라가 지방관의 재산구축에 유리한 곳으로 인식됐음을

---

10) 『高麗史』 卷31, 世家31 忠烈王21年(1295) 閏4月 癸丑, 以判秘書省事崔瑞爲濟州牧使. 다만 이렇게 볼 경우 탐라현이 바로 '제주목'으로 승격했다는 얘기가 되는데, 현이 주·부·군을 거치지 않고 목으로 직행한 것이 다소 이상해 보임은 사실이다. 따라서 군을 거쳐 목으로 승격됐다고 보는 것이 가장 자연스럽지 않을까 한다.

11) 경세봉이나 김지석 등의 제주 외관들이 그간의 콩과 말 징렴 관행을 중단시킨 것이 좋은 사례다. 『高麗史』 卷121, 列傳34 良吏 金之錫, 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錫到州日卽蠲貢豆馬選廉吏十人以充衙吏政淸如水吏民懷服. 先是有慶世封者守濟州亦以淸白稱州人曰: "前有世封後有之錫".

12) 「오인정(吳仁正) 묘지명」(의종9년, 1155). 본고에서 활용한 묘지명 자료는 모

보여주는데, 최척경 역시 '청렴하고 정직하다'는 이유로 탐라령(耽羅令, 7품[13])에 추천됐고 임기도 이상 없이 수행했지만, 임기종료 후 "다른 현령과 현위의 포악함으로 난이 발생하자" 재부임했음이 눈에 띈다.[14] 탐라를 관리해야 할 현령과 현위들이 많은 경우 오히려 탐라의 재원에 눈이 멀어 탐라민들을 착취하고 있었음을 엿볼 수 있다(최척경이라는 인물은 예외였던 셈이다).

이런 상황은 고려정부로서도 결코 좋은 것이 아니었다. '다른 지역에 비해 상대적으로 높은 위상을 지닌 이를 탐라의 외관으로 파견하는' 관행도 이 때문에 성립된 것이 아닌가 한다. 고려 전·중기 외관들, 특히 목사(牧使)나 주·부·군의 지사(知事)의 경우, [지방관으로 부임하기 전] 보유하고 있던 경직(京職)의 품급에 비해 '높은' 급의 외관으로 파견되곤 했을 가능성이 최근 연구에서 거론된 바 있다.[15] 그에 비해 탐라만큼은 예외적인 모습을 보였음이 흥미롭다.

인종대 장문위의 경우, "탁라에 부임해 잘 다스렸으므로 이후 명복궁 녹사(明福宮錄事)에 임명"된 것으로 전하고 있다.[16] 역임한 외직(탐라현령, 7품)의 품급과, 외직 역임 후 중앙으로 돌아와 받은 경직의 품급(7품 추정) 사이에 그리 큰 차이가 없었을 가능성이 눈에 띈다.[17] 이는 당시 확인되는 추세와는 분명 다른 것이라 생각된다. 당시 '합문지후로서 지주사가 된 이들'의 사례에서도 볼 수 있듯이,[18] 수여받은 외관의

두 김용선, 『고려묘지명집성』, 한림대학교 아시아문화연구소, 2001에서 참조했음을 밝힌다.

13) 『高麗史』 卷77, 志31 百官2 外職 諸縣, 諸縣文宗定: 令一人七品以上…….

14) 『高麗史』 卷99, 列傳12 崔陟卿.

15) 이강한, 「고려후기 외관의 신설, 승격 및 권위제고」, 『한국사연구』 171, 2015

16) 「장문위(張文緯) 묘지명」(인종12년, 1134).

17) 연경궁 녹사의 후신이었던 충선왕대 연경궁 '제공'의 품급을 고려할 때, 명복궁 녹사의 품급 역시 7품 가량이었을 가능성이 있다(『高麗史』 卷77, 志31 百官2 延慶宮提擧司, 延慶宮提擧司文宗定: 延慶宮使一人, 副使一人, 錄事二人丙科權務. 忠宣王五年始置提擧司: 提擧一人, 副提擧二人, 提控二人正七品…….).

18) 장문위(1118년 이전)의 경우 합문지후(정7품직)를 역임하던 상황에서 '지수주(5품급)'로 발령됐고("不久授試閤門祗候知樹州" 장문위묘지명), 인종대에 활동한 정복경(鄭復卿)의 경우 각문지후(정7품) 상태에서 승평군지사(5품)로 임명됐으며("仁考卽位除國學直學累遷以閣門祗候出知昇平" 정복경묘지명), 최정(崔精)은 1141년 시합문지후(정7품) 상태에서 풍주방어사(5품)로("辛酉年以試閤門

품급이 부임 전 또는 후의 경직에 비해 2~1품 높은 경향이 분명히 존재했기 때문이다.[19]

물론 당시의 탐라는 아직 주·부·군이 아닌 현이었으므로, '지사가 된 합문지후'의 경우들과 동급 비교하는 데에는 신중할 필요가 있다.[20] 다만 주·부·군의 운영추세와 현의 운영추세가 매우 달랐다고 볼 이유도 사실 마땅치 않다.[21] 그런 상황에서 탐라현령으로 부임한 이가 7품 경직을 보유한 사례가 추가로 발견된다. 대부시 주부(大府注簿, 종7품) 직을 보유한 상태에서 탐라현령(7품)으로 부임한 12세기 말 장윤문의 사례가 그것이다.[22] 관련사례는 13세기에도 등장한다.[23]

祗候爲豊州防禦使兼勸農使" 최정묘지명), 그리고 정지원(鄭知源)은 1142년 시합문지후(정7품) 지승평군사(5품)로("壬戌年除試閤門祗候知昇平郡事使在郡以廉貞" 정지원묘지명) 임명됐다. 아울러 신영린(愼永隣)이라는 인물 또한 1144년 정주사(5품) 합문지후(정7품) 정주사로 기록되었다("女適定州使閤門祗候愼永鄰" [신영린의 장인] 허재[許載] 묘지명).

19) 당시의 관행대로 했다면 장문위는 탁라도 현령으로 부임하기 전에는 9품, 그만둔 후에는 그보다는 조금 오른 8품 경직을 받아야 했을 것으로 보이지만, 그렇지 않고 오히려 탐라현령관으로부터 귀환한 후 탐라현령관의 품급과 비슷한 급의 경직(7품)을 받은 셈이었기 때문이다.

20) 경품과 외품의 격차 사례를 검토한 이강한, 윗논문의 통계에서도 '현(縣) 사례'는 거의 없다.

21) 따라서 "7품 경관의 5품 지사" 역임 관행이 6품 현령관들에게도 적용되어 '8~9품 경직'에 종사하던 이들이 '7품 현령관'으로 파견되는 관례가 있었을 가능성을 거론해 본다. 다만 안타깝게도 현재 묘지명 검토에서는 이런 사례들이 확인되지 않는다.

22) 「장윤문(張允文) 묘지명」(희종7년, 1211). 한편 학술회의에서 토론을 맡아주신 고려대학교 이진한 교수께서는, 장윤문의 경우 식목녹사 상태에서 대부주부를 차함직으로 하여 탐라현령으로 나간 것이며, 7품 이상 외관직으로서의 현령관, 주·부 판관, 목의 사록장서기 등은 으레 초사외직으로 나가거나 참외→참직 승진을 위해 나가곤 하던 직이었던 바, 이 사례가 당시의 다른 사례들과 다를 바 없는 측면 또한 지니고 있음을 지적해 주셨다. 향후 더 검토해 보도록 하겠다.

23) 13세기말 최서(崔瑞)의 경우, 1292년 비서성 판사("판비서사", 3품[문종대])였고(「장윤문묘지명(1305)」) 3년 후인 1295년 제주 목사(3품)로 부임했는데(『高麗史節要』 卷21, 忠烈王21年/1295 閏4月, 復改耽羅爲濟州, 以判秘書省事崔瑞爲牧使), 충렬왕대의 비서성 판사 역시 3품에 준하는 위상을 지녔다고 가정하면 그가 부임 당시 지니고 있던 경관직의 품급과 새로이 부임한 외관직(목사)의 품급(3품) 사이에 격차가 거의 없었다는 얘기가 된다.

따라서 탐라의 경우 '특별관리'가 필요하여, 당시의 관행과는 좀 달리 "[현령의 품급에 준하는] 7품 정도의 위상을 이미 보유하고 있던 이가 현령관으로 파견되곤 했던" 것이었을 가능성을 조심스럽게 제기해 본다. 탐라에 대한 고려의 행정적 관리 의지가 다른 지역에 대한 그것에 비해 더 강했을 가능성을 시사하는 대목이라 생각되기 때문이다.[24]

고려정부의 탐라관리가 다른 지역과 달랐던 점은 '안무사(安撫使)의 파견'에서도 확인된다. 1168년 파견된 '탐라안무사 조동희'는 조정에의 보고에서 '최근 관리들이 불법을 일삼아 백성들이 반란을 일으켜 왔다'고 진단했다. 탐라에 현령과 현위가 배치되면서 악화된 백성들의 생활환경을 안무사가 국왕에게 가감 없이 보고한 것으로 생각된다.[25] 조동희의 평정에 힘입어 탐라는 일시적으로나마 안정됐으며, 이후에도 탐라안무사는 지속적으로 파견됐다.[26]

그런데 당시 탐라에 파견된 안무사의 품급이 지주사, 지군사(5품) 급이었을 가능성이 눈에 띈다. 명종대 탐라안무사로 재직한 최당이 5품 호부낭중을 역임한 후 전라도염안사 겸 탐라안무(全羅道廉按使 兼 耽羅按撫)로 파견됐고, 이후 종4품직인 위위소경(종4)에 임명됐기 때문이다.

---

24) 고려정부의 그러한 의지는 1260년 탐라를 관리하고 있던 나득황의 사례에서도 확인된다. 그는 판예빈성사(3품) 상태에서 제주의 '부사(副使, 제주목 부사=4품 [지명이 '탐라'가 아닌 '제주'로 돼 있으므로, 이 부사는 '제주목의 부사'로 간주함])'로 임명됐는데, 11세기 말부터 14세기 초까지의 묘지명 자료를 토대로 '목 부사'들의 부임 당시 경직-외직을 살펴본 이강한, 윗논문의 통계(78-80쪽)에 따르면 1136년 이후 거의 대부분의 사례에서 목 부사 임명 당시의 경직과 외직의 품급이 '유사'하거나 '외직이 경직보다 1품 정도' 높게 나타나는 반면, 나득황만큼은 정반대로 정3품직을 역임한 상태에서 4품급 목 부사로 임명됐음이 주목된다. 강력한 위상을 가진 중앙관료의 탐라 부임이 필요해서 내려진 조치였던 것으로 보이며, 앞서 언급한 장윤문, 장문위, 최서를 통해 확인되는 고려정부의 의도가 더욱 강력히 표방된 결과라 할 만하다.

25) 『高麗史』 卷18, 世家18 毅宗22年(1168) 11月 丁丑, 耽羅安撫使趙冬曦入覲. 耽羅險遠, 攻戰所不及, 壤地膏腴, 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. (『신증동국여지승람』 권38 전라도 제주목조에는 조동희의 안무사 임명 및 보고를 의종 '12년' 및 '13년'으로 전하고 있다.).

26) 『高麗史』 卷20, 世家20 明宗16年(1186) 7月 甲申; 卷21 世家21 神宗5年(1202) 12月 乙亥(耽羅安撫使 張允文).

이 기사에서 탐라안무사로 파견된 최당이 당시 4-5품급 관직(또는 위상)의 보유자였을 가능성을 유추해 볼 수 있는데,[27] 당시 탐라현령의 위상이 7품급이었음을 감안하면, 그 보다는 현저하게 높은 위상의 인물이 탐라의 '안무사'로 파견됐던 셈이다. 고려 조정이 탐라를 '적어도 일반 지[주·부·군]사와 격이 비슷한 위상의 보유자가 가야 통제, 관리될 만한 지역'으로 간주하고 있었던 결과일 가능성을 역시 신중하게 상정해 본다.[28]

이렇듯 고려정부는 탐라의 위격을 상승시키는 데 그치지 않고, 외관 운용의 묘를 통해 현지에 대한 지배력을 강화하고자 했던 것 같다. 물론 현령과 안무사를 동반 운용하는 한계점도 있었지만, 그 역시 이후의 목 신설로 극복됐으리라 짐작된다. 한편 이 밖에 고려정부의 탐라에 대한 '경제적' 입장은 어떠했을까? 그와 관련하여 내륙-탐라간 '교류의 확대' 상이 주목된다.

2) 경제적 교류

(1) 재원징발, 상인교류

탐라와 내륙의 교류는 11세기 초 이래 꾸준히 증가했다. 1027년 12월 탐라가 처음으로 고려정부에 방물을 진상한 이래[29] '성주나 왕자가 직접 토산물이나 방물을 갖고 오는' 추세가 12세기 초까지 이어졌다. 그러나 이외에 다른 추세 또한 존재했다. 다수의 탐라인들이 무리를 지어

27) 「최당(崔讜) 묘지명」(희종7년, 1211).

28) 물론 토론자 이진한 교수께서 지적해 주신 바와 같이, 이 경우의 탐라안무사는 '전라도염안사를 겸하는' 존재였던 탓에 5품급 경직을 보유한 최당이 부임했던 것일 수도 있다. 그렇다면 20여년 전 탐라안무사로 재직했던 조동희의 경우 그 보다는 위상이 떨어지는 인물이었을 수도 있으며, 그랬을 경우 안무사로 부임한 이의 품급(이 높았을 가능성)을 통해 고려정부의 '특별한 탐라관리 의지'를 논하기는 어려울 수도 있겠다. 다만 한편으로, 명종대에 5품급 인사가 안무사로 부임한 것 자체는 사실이라 하겠으며, '도단위 염안사가 탐라안무사를 겸했다'는 사실 자체에도 의미를 부여하는 것은 필요할 듯하므로, 그 점에서 고려정부의 의지를 유추해 보고자 한다.

29) 『高麗史節要』 卷3, 顯宗17年(1026) 12月.

고려정부에 와 토산물을 바치는, 일견 '송상(宋商)'을 연상시키는 형태가 이미 11세기 초 출현하기 시작했다(1022년 2월, 1027년 6월, 1029년 7월, 1030년 9월[30] 무명 탐라인들의 '방물을 바쳤다'는 사례들).

1033년 11월에는 이 탐라인들이 처음으로 송상 및 여진인들과 함께 팔관회에도 참가했다.[31] 이들이 송상처럼 정부의 향연을 받고 그 방문 규모도 100명 이상으로 증가했던 1050년대의 상황에서는[32] 탐라측의 대(對) 고려 특산물 진헌이 상업적 맥락을 띠게 되었을 가능성도 엿볼 수 있다. 1079년 11월에는 탐라에 파견돼 있던 구당사가 고려조정에 '이례적으로 큰 진주'를 바치기도 해서 한반도-탐라 교역이 '탐라산 희소 귀중품' 또는 '동-서 세계간 주요 교역품'까지도 교역하는 관계로 다변화했을 가능성을 엿볼 수 있다. 이러한 추세는 11세기 말로도 이어졌는데,[33] 비록 '송상'들의 방문에 비해서는 인원과 빈도 모두 적거나 낮았지만 탐라측과 한반도 간 '교역'이 11세기 완연했음을 엿볼 수 있다.

이러한 추세에 편승하여 고려정부는 11세기 중반 탐라의 재화에 대해 큰 관심을 보이게 된다. 1052년 3월 탐라지역의 세공품으로 귤 100포를 제도화한 것이 좋은 사례다.[34] 1050년대를 전후하여 사원창건 또

30) 『高麗史』 卷4, 世家4 顯宗13年(1022) 2月 己酉, 耽羅獻方物; 卷5, 世家5 顯宗18年(1027) 6月 甲申, 耽羅獻方物; 20年(1029) 7月 戊午, 耽羅獻方物; 21年(1030) 9月 辛亥朔, 耽羅獻方物.

31) 『高麗史』 卷6, 世家6 靖宗卽位年(1033) 11月 庚寅, 宋商客東西蕃耽羅國各獻方物; 卷69, 志23 禮, 嘉禮雜儀, 仲冬八關會儀, 德宗3年(1034) 10月, ……宋商客・東西蕃・耽羅國, 亦獻方物, 賜坐觀樂, 後以爲常. 탐라상인의 팔관회 참석은 1073년 11월에도 확인된다(卷9, 世家9 文宗27年/1073 11月 辛亥, 設八關會御神鳳樓觀樂翼日大會大宋黑水耽羅日本等諸國人各獻禮物名馬). 탐라인들의 고려와의 거래가 송상, 여진인들과 함께 이뤄진 사례들은 12세기 초에도 발견된다(卷11, 世家11 肅宗5年/1100 11月 戊寅, 宋商毛羅女眞等來獻土物; 6年/1101 11月 辛未, 宋商耽羅東北蕃酋長等來獻土物).

32) 『高麗史』 卷7, 世家7 文宗9年(1055) 2月 戊申, 寒食饗: 宋商葉德寵等八十七人於娛賓館黃拯等一百五人於迎賓館黃助等四十八人於淸河館耽羅國首領高漢等一百五十八人於朝宗館.

33) 『高麗史』 卷10, 世家10 獻宗卽位年(1094) 6月 戊子, 宋都綱徐祐等六十九人毛羅高的等一百九十四人來賀卽位獻土物; 元年(1095) 7月 癸丑, 毛羅高勿等八十人來獻土物.

34) 『高麗史』 卷7, 世家7 文宗6年(1052) 3月 壬申, 三司奏: "耽羅國歲貢橘子改定一百包子永爲定制." 從之.

는 선박건조에 필요한 목재 또한 탐라와 영암에서 조달케 했고,[35] 1079년 11월에는 탐라에 구당사가 파견돼 물품을 징발한 후 조정에 납부하기도 했다.[36] 고려의 탐라재화 징발 및 전용이 11세기 중엽 이후 강도 높게 전개됐음을 엿볼 수 있다.

(2) 탐라 인근해상 관리

그런데 이러한 다양한 교류가 진행되는 한편으로, 최씨 정권기 송소나 나득황 등 제주의 외관들이 현지민들의 재산을 가혹하게 노략질하는 상황도 계속되었다.[37] 아울러 외관들의 이러한 일탈이 현지민 침탈에 그치지 않고 주변지역을 드나드는 상선(商船)들에 대한 침탈로 이어지기도 했다. 고려정부에 있어 탐라는 희소성 높은 재화가 풍성한 지역인 동시에 중요한 교역상대방이었고, 더 나아가 교통요충지로서 탐라 외(外) 물산이 모여드는 지역이기도 했다.[38] 따라서 탐라지방관들이 현지민들을 침탈하는 것을 금지하는 한편으로, 그들이 탐라 인근을 오가는 중국, 일본 상선들을 침탈하여 역내(域內) 정정을 불안케 하는 일 역시 방지해야 하였다.

11세기 한때 송 정부가 송상들의 탐라방문을 금지한 적도 있었지만,[39] 송 상인들의 방문은 11세기는 물론이고 이후에도 계속됐다.[40] 12

35) 『高麗史』 卷8, 世家8 文宗12年(1058) 8月, 壬欲於耽羅及靈巖伐材造大船將通於宋. 內史門下省上言: “國家結好北朝邊無警急民樂其生以此保邦上策也…….且耽羅地瘠民貧惟以海産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困恐生他變況我國文物禮樂興行已久商舶絡繹珍寶日至其於中國實無所資如非永絶契丹不宜通使宋朝.” 從之.

36) 『高麗史』 卷9, 世家9 文宗33年(1079) 11月 壬申, 耽羅勾當使尹應均獻大眞珠二枚. 光曜如星時人謂夜明珠.

37) 『高麗史』 卷104, 列傳17 羅裕, ……父得璜剝民聚斂諂事崔沆爲長興副使…….後又爲濟州副使. 前此宋侶守濟州坐贓免得璜至人語曰: “濟州昔經小盜今遇大賊”.

38) 이에 대해 토론자 이진한교수께서는 고려시대 예성강 이외 지역에서 무역하는 것이 사실상 불허되었을 것이라는 견해를 제시하셨다. 그런데 고려정부의 전·중기 무역정책에 대해서는 사실 알려진 바가 거의 없어 예성강 이외 지역에서의 허가·불허 여부를 판단하기 어려운 점이 있다. 향후 별고를 통해 논해보고자 한다. 본고에서는 정부의 통제와 무관하게, 연안 거점들에서는 음으로 양으로 해상교류가 이어졌을 것이라는 전제를 취했음을 밝혀 둔다.

39) 『宋史』 卷186, 志139 食貨下8 互市舶法. 1088년에는 함부로 건너간 경우 중벌

세기 남송 청백자들이 제주 법화사에서,[41] 그리고 12세기 후반~13세기 고려에 유입된 남송대 용천요 청자가 제주도에서 발견된 바 있다. 12~13세기경 큐슈, 제주 등을 기착지로 항해하다가 침몰한 중국 남송선박에서 나왔음직한 유물들이 제주에서 발견되었다는 보고도 있고,[42] 당시 제주도가 중국과 일본의 해상교역로 중간 기착지 역할을 했을 것이라는 견해도 제기된 바 있다.[43] 1260년 2월 제주가 '해외의 거진(巨鎭)'이며 "송상(宋商)과 도왜(島倭)"가 계속 왕래한다는 지역이라는 이유로 비상상황에 대비할 방호별감(防護別監)의 배치가 논의된 사실도 송 상인들의 방문이 12~13세기 계속되었음을 보여준다.[44]

이런 상황에서 1244년 2월 탐라의 지방관이 제주에 표류한 일본상선을 노략질하는 사건이 발생한다.[45] 탐라에 소재한 세력이라면 그러한 유혹에 언제든 노출돼 있었을 것으로 짐작된다. 고려정부는 그를 강력히 처벌했는데, 지방관들의 일탈을 방지하는 차원에서뿐만 아니라 탐라 인근 해상교역을 정작 탐라의 외관이 교란하는 것을 막는 차원에서 그리 했던 것 같다.

이렇듯 고려 전·중기 고려정부의 탐라정책은 정치·경제 양 측면에서 일정한 정형을 이룬 것으로 여겨진다. 정치적으로는 지역의 위격을 승급시키거나(특수지역→군·현[→목]), 타 지역에 비해 위상이 높은 이를 외관 또는 안무사로 파견하는 방식이 쓰였음이 확인된다. 또 경제적으

로 다스리게 한 지역에 '고려(高麗)'와 '신라(新羅[탐라])'가 별도로 규정됐다.

40) 이진한, 『고려시대 송상왕래 연구』, 경인문화사, 2011.

41) 이종민, 「고려중기 수입 중국백자의 계통과 성격」, 『미술사연구』 25, 2011, 151쪽.

42) 김일우, 『고려시대탐라사연구』, 신서원, 2000, 248쪽. 12~13세기경 남송 화남지방 등에서 일본 큐슈 또는 제주를 기착지로 삼아 항해하다 침몰한 배에 실렸던 것으로 추정되는 중국 도자기, 대접 등이 최근 북제주군 한경면 신창리 주변 해저유적에서 출수되었다.

43) 임진아, 「고려유적 출토 송대자기 연구」, 『사림(성대사림)』 22, 2004, 190쪽; 199쪽.

44) 『高麗史』 卷25, 世家25 元宗元年(1260) 2月 庚子, 以濟州副使判禮賓省事羅得璜兼防護使. 朝議, 濟州海外巨鎭, 宋商島倭無時往來, 宜特遣防護別監以備非常. 然舊制, 但守倅而已, 不可別置防護. 遂以得璜兼之.

45) 『高麗史』 卷23, 世家23 高宗31年(1244) 2月 癸酉, 有司劾奏: "前濟州副使盧孝貞·判官李珏在任時, 日本商船遇颶風敗於州境, 孝貞等私取綾絹銀珠等物." 徵孝貞銀二十八斤珏二十斤流于島.

로는 탐라로부터 물품진상 및 상인방문을 접수·접견하는 한편으로, 탐라외관들의 주변 해역 침탈을 더러 징치하기도 했음을 엿볼 수 있다. 이런 방식이 이후에도 지속되면서 탐라에 대한 고려측 관리방식으로 정형화되지 않았을까 싶다. 다만 원제국이 도래하면서 고려 전기의 이러한 전형적 관리는 크게 위축되거나 일부 중단되기에 이른다.

3) 13세기초의 위기

13세기초에는 몽골군이 쳐들어오고 원제국이 등장했으며, 그에 수반해 삼별초의 난 등 여러 사건들이 발생하였다. 그 와중에 탐라(군 또는 목)의 행정기능이 정지상태에 빠졌던 한편으로,[46] 고려와 탐라의 관계도 크게 변했던 것으로 생각된다.

진도의 삼별초는 1270년 11월 탐라를 공격했고, 1271년 5월 진도가 토벌되자 제주로 들어갔다.[47] 고려가 원제국에 제주 삼별초의 토벌을 승인해 줄 것을 요청하면서 탐라인들의 삶도 전화(戰火) 아래 놓이게 된다.[48] 몽골황제는 1272년 12월 제주토벌을 승인했고,[49] 삼별초 평정은 1273년초 개시돼[50] 1273년 4월 완료됐는데,[51] 이 와중에 탐라민들이

46) 『高麗史』 卷26, 世家26 元宗11年(1270) 11月 己亥, 賊陷濟州.

47) 『高麗史』 卷27, 世家27 元宗12年(1271) 5月 丁丑, 金方慶忻都茶丘熙雍等率三軍討珍島大破之, 斬僞王承化侯溫, 賊將金通精率餘衆, 竄入耽羅.

48) 『高麗史』 卷27, 世家27 元宗12年(1271) 11月 癸未, 遣李昌慶文宣烈如蒙古賀正仍謝許世子婚且奏云: “逆賊餘種逋入濟州橫行於諸島浦漵閒慮將復出陸地乞令殄滅又上書中書省請還我國逋逃人口”.

49) 『元史』 卷7, 本紀7 世祖 至元9年(1272) 5月 庚午, 詔議取耽羅及濟州; 『高麗史』 卷27, 世家27 元宗13年(1272) 12月 乙未, 元以攻討濟州詔王簽軍六千水手三千; 14年(1273) 2月 丙申, 忻都劉統領萬戶鄭溫朴古大等來自塩州屯所傳詔二通一以忻都等領軍討耽羅一禁官軍擅奪良家女爲婢又聽自制兵仗從王請也; 癸卯, 中軍行營兵馬元帥金方慶率精騎八百隨忻都等討三別抄于耽羅王授鉞遣之.

50) 『高麗史』 卷27, 世家27 元宗14年(1273) 3月 癸酉, 元帥金方慶報: “賊入耽羅縣殺防守散員鄭國甫等十五人擒郎將吳旦等十一人”.

51) 『高麗史』 卷27, 世家27 元宗14年(1273) 4月 庚戌, 金方慶與忻都茶丘等以全羅道一百六十艘水陸兵一萬餘人至耽羅與賊戰殺獲甚衆賊衆大潰斬金元允等六人分處降者一千三百餘人于諸船. 其元住耽羅者按堵如故. 於是賊悉平使將軍宋甫演等留鎭而還.

겪었을 고통은 짐작하기 어렵지 않다. 제주로부터 탈출한 자들이 몽골 장수에게 잡혀 고려내 각처 원 둔전으로 이송되거나,[52] 삼별초의 내외성 축조 또는[53] 한반도 남부 조운선 공략에 동원되거나, 삼별초군에게 막대한 물자를 빼앗겼을 것으로 생각된다.[54] 김방경의 탐라 정벌 당시에도 많은 제주인들이 사망했을 것인데,[55] 그런 충격에서 헤어 나오기도 전에 탐라는 일본정벌로 인해 또 다시 큰 피해를 입을 수밖에 없었다.[56] 고려정부로서는 탐라와의 정치·경제적 관계를 원점에서 재설정해야 할 상황이었다.

우선 몽골군을 자극하지 않으면서 현지의 치안을 강화하고자 하였다, 1275년 3월 벼슬을 줘 가면서까지 탐라 방어군을 모집했고,[57] 7월 4,000명을 현지로 파견하였다.[58] 1277년 3월에는 탐라지역에 방수군을 배치했고,[59] 1282년 8월에는 탐라에 방호부사를 임명했다.[60]

---

52) 『高麗史』 卷27, 世家27 元宗13年(1272) 6月 "……一有自濟州出來者高允大等六人年前九月初到于追討使金方慶戲下而欣篤官人累度傳諭令發遣屯所然時方招諭濟州人而順命出來者輒見縶於軍中則彼人聞知其謂如何? 乞令禁約…….".

53) 『高麗史』 卷27, 世家27 元宗13年(1272) 6月 乙卯, 遣將軍羅裕將募兵一千五百五十餘人討三別抄于全羅道時賊旣入濟州築內外城恃其險固日益猖蹶常出擄掠濱海蕭然.

54) 『高麗史』 卷104, 列傳17 金方慶, 方慶入珍島得米四千石財寶器仗悉輸王京其陷賊*艮{良}民皆令復業凱還. 王遣使郊迎以功加守大尉中書侍郎平章事.

55) 『高麗史』 卷104, 列傳17 金方慶, 左軍戰艦三十艘自飛揚島直擣賊壘賊風靡走入子城. 官軍踰外城入火矢四發烟焰漲天賊衆大亂. 有自賊中來投者曰: "賊已勢窮謀遁可急擊之." 旣而賊酋金通精率其徒七十餘人遁入山中賊將李順恭曹時適等肉袒降. 김방경 정벌군이 탐라에서 살획한 바 많았다는 언급도 확인된다(『高麗史』 卷104, 列傳17 羅裕, 方慶討耽羅裕又以大將軍從軍將前鋒先下岸殺獲甚衆).

56) 1274년 2월 대선 300척을 전라도와 탐라로 하여금 건조케 하거나(『高麗史』 卷27, 世家27 元宗15年/1274 2月 甲子, 遣別將李仁如元上書中書省曰: "今年正月初二日陪臣門下侍中金方慶齎到省旨云: '大船三百隻令就全羅耽羅兩處打造.'), 1280년 5월 전선 3천척 건조에 탐라의 재목을 활용한 것(『元史』 卷11, 本紀11 世祖 至元17年/1280 5月 甲寅, 造船三千艘, 敕耽羅發材木給之)이 대표적인 사례이다.

57) 『高麗史』 卷82, 志36 兵2 鎭戍, 忠烈王元年(1275) 3月, 以耽羅戍卒缺少募人授職以遣.

58) 『高麗史』 卷82, 志36 兵2 鎭戍, 忠烈王元年(1275) 7月, 遣府兵四領戍濟州.

59) 『高麗史』 卷28, 世家28 忠烈王3年(1277) 3月 乙卯, 遣親從將軍金子廷押送防守軍于耽羅, 子廷本內僚林衍之殺金俊與其謀以功許通內僚出使自子廷始.

제주를 이탈한 인력을 찾아내 다시금 제주로 돌려보내는 작업도 진행되었다. 1275년 6월 원에서 삼별초의 적당으로 내륙으로 도망친 이들을 사면하자, 고려정부는 7월 제주도루인물추고색을 설치하였다.[61] 1278년 7월에는 충렬왕이 원정부에 글을 올려 몽골측이 '삼별초 포로'가 아닌 애꿎은 탐라인들을 '포로'라며 부당하게 역에 동원하고 있음을 고발하기도 했다.[62] 어떻게든 탐라를 삼별초 점령 이전의 상태로 되돌려 놓으려는 노력이 느껴진다.

탐라 내부 세력에 대한 관리도 강화되었다. 1276년 4월 탐라 성주가 입궐하자 4품의 위상을 부여한 것이 대표적인 사례다.[63] 당시 제주목사

60) 『高麗史』 卷29, 世家29 忠烈王8年(1282) 9月 乙亥, 以洪子翰爲耽羅防護副使.

61) 『高麗史』 卷28, 世家28 忠烈王元年(1275) 6月 丙辰, 元遣使詔赦耽羅賊黨逃匿州縣者; 『高麗史節要』 卷19, 忠烈王元年(1275) 7月, 置軍器造成都監濟州逃漏人物推考色. 삼별초 치하의 탐라민들이 적군에 적극 협조했는지 또는 안했는지의 여부가 명확히 구분되지 않는 상황에서, 몽골군의 체포를 피하고자 내륙으로 도망한 이들을 (찾아낸다 한들) 어떻게 처리해야 할지 고려정부도 난감한 상황이었을 것인데(탐라로 돌려보낼 경우 몽골측에서 잡아갈 수도 있었을 것이므로), 몽골측에서 그들을 더 이상 수색, 체포, 구금하지 않겠다는 의사를 표명하면서 고려정부도 이들을 찾아 그들의 고향인 탐라 현지로 돌려보낼 수 있게 됐다고 판단했을 것으로 생각된다.
다만 이 기구에서 정반대의 업무를 같이 했을 가능성도 배제할 수 없다. 내륙으로 도망친 제주인들을 찾아내는 역할 뿐 아니라, 삼별초를 따라 (자의에 따라 적극적으로) 제주에 들어간 내륙인들을 찾아내는 역할도 했을 가능성이 그것이다. 7월 추고색(추쇄색) 설치로부터 1년이 경과한 1276년 8월 고려관료들의 제안에 따라 충렬왕이 삼별초를 따라 탐라에 들어간 이들을 금고토록 한 조치에서 그를 엿볼 수 있다(『高麗史』 卷28, 世家28 忠烈王2年/1276 8月 甲子, 都兵馬使請降號賊鄕尙州淸州海陽珍島等州且從賊入耽羅者禁錮王只許禁錮.). 아울러 이 조치는 고려정부뿐 아니라 원제국도 희망했던 것으로 보인다. 고려정부로서는 당연히 삼별초에 부역한 배신자들을 처벌해야 했지만, 원제국 역시 정벌주체로서 저항군을 색출하고자 했던 것이 아닌가 생각된다. 원제국에서 고려정부의 금고조치 단행 한 달 전인 1276년 7월, (일찍이 삼별초가 진도에 잡아두었던) 고려왕실 인사 한명을 파견해 탐라의 인물을 '추쇄'하게 했음에서 그런 가능성을 엿볼 수 있다(7月 丁酉, 元遣王延生推刷耽羅人物. 延生司徒禎庶子也珍島之敗沒入元.).

62) 『高麗史』 卷28, 世家28 忠烈王4年(1278) 7月 壬辰, 耽羅珍島攻破時官軍所虜其有逃閃者則推刷爲然矣攻破之後齒役平民者妄稱虜獲據充驅役甚是難便望行禁止; 辛丑, 哈伯孛剌謂忻都曰: "汝軍士有以高麗民稱爲妻黨挾帶而來者汝其不怕聖旨乎?" 又謂王曰: "征珍島耽羅時官軍所擄者王亦不爭也".

63) 『高麗史』 卷28, 世家28 忠烈王2年(1276) 4月 癸酉, 耽羅星主來朝命序四品之下.

의 품급이 3품이었음을 감안하면 성주에게 바로 아래 지위를 부여했던 것으로, 이전 '7품 현령 체제 아래의' 성주에 비해 더욱 우월한 위치를 제공했던 셈이다. 탐라에 다루가치가 파견되는 등 원제국의 탐라 지배가 현실화돼 가는 상황에서 탐라 토착세력과 고려정부간 관계를 강화하려 한 조치로 이해된다.[64] 그러면서 한편으로 제주 다루가치에게 향연도 베푸는 등[65] 몽골과의 관계도 관리하였다.

이 모든 노력은 궁극적으로는 탐라재원에 대한 장악력을 복구하려는 시도로 이어졌다. 1288년 2월 마축자장별감을 설치했음이 그를 잘 보여준다.[66] 흔히 이 기구는 원제국에 공물로 바칠 마필 생산을 위해 설치된 기구로 짐작돼 왔다. 그러나 기록 자체는 탐라가 삼별초 난 이후 '원제국에 속하게' 되면서 "마축이 번성하지 못하게" 되었고, 그 결과 고려정부로 들어오는 세공이 현저히 감소하여[67] 필요시 관료들로부터 마필을 과렴해 온 상황을 타개하고자 이 기구가 설치됐음을 전하고 있다. 그런 점에서 이 기구의 설치에는 탐라재원에 대한 경제적 관할권을 복구하려는 고려정부의 의지가 반영돼 있었다고 봐도 무방할 듯하다.

다만 삼별초토벌 및 일본정벌을 전후하여 탐라에 대한 지배력을 구축한 원제국정부 역시 탐라에 대한 나름의 계획을 갖고 있었다. 이는 고려측의 탐라지배력 복구노력에 정면으로 배치되는 것이기도 하였다.

---

64) 물론 심사자 중 한 분께서 지적하신 바와 같이, 이러한 조치의 '결과'에 대해서는 확인할 방도가 없다. 그 정책적 조치의 효과야말로 당시 탐라인들이 자신들을 대상으로 하달되던 조치들을 어떻게 받아들였는지를 보여줄 정황이라는 점에서 더욱 아쉽다.

65) 『高麗史節要』 卷20, 忠烈王11年(1284) 2月, 宴濟州達魯花赤于正殿, 賜伶官祇候金大直犀帶一腰. 國制伶官限七品, 幸臣李貞諷王賜之.

66) 『高麗史』 卷82, 志36 兵2 馬政, (충렬왕)14年(1288) 2月, 置馬畜滋長別監. 先是放馬於諸島使之蕃息簡出壯者以充尙乘其餘班賜諸王宰輔文武臣僚而耽羅之出居多. 自逆賊之亂元令島民陸居 而 耽羅別屬於元 馬畜不繁 歲貢甚少. 國有親朝助征之 事令外官獻馬 又 品歛斂百官而至奪外郡良馬內外苦之. 朝議以謂若置官選牝馬牸牛使之蕃息則可備將來於是有是命. 탐라가 원제국에 속한 뒤 고려가 탐라에서 말을 거둘 수 없어 국가수요 말 충당에 차질이 발생했다는 종래 판단과는 결이 다른 기록이다.

67) 탐라에서는 1250년대 말까지도 고려정부에 말을 계속 바치고 있었다(『高麗史』 卷24, 世家24 高宗45年/1258 5月 壬戌, 以濟州貢馬及崔竩所畜胡馬分賜文武四品以上; 卷25, 世家25 元宗元年/1260 7月 乙亥, 以濟州貢馬賜東西四品以上).

3. 13세기 원제국의 탐라정책

1) 13세기 후반 요충·거점으로서의 활용

(1) 탐라와 한반도, 탐라와 중국 간 연결의 증진

원제국은 탐라를 한반도와는 별개로 통제하려는 의도를 처음부터 드러냈다.[68] 육지로부터 격절된 섬이었던 탐라를 특정 용도로 활용하려 한 것이라 생각된다. 중국 동남해안과 그리 멀지 않은 지점으로서, 탐라는 일본은 물론 여타지역과의 교류에 유용하게 활용될 만한 지역으로 간주됐을 것이다. 이에 원제국은 우선 다루가치를 파견해 탐라에 대한 통제력을 확보하고, 탐라를 한반도 내륙은 물론 중국 동남해안과도 연결시키려 노력하게 된다.[69]

원제국은 삼별초 토벌 직후인 1273년 윤6월 '탐라 다루가치'를 파견하였다.[70] 아울러 다루가치와 함께 탐라인 총관도 함께 임명함으로써[71] 현지민들을 포섭하려 하였다. 그러면서 원제국측의 '부담'은 최소화하려 하였다. 1273년 12월 '제주백성 10,230인에게 모두 양식을 지급하라'는 명령을 고려정부에 하달해[72] '제국령 탐라'의 거주민 진휼에 소요될 비

---

68) 원제국이 전선(1천척) 건조작업에 탐라도 동원된 상황인지를 확인하고, 그렇지 않다면 별도로 선박 100척을 건조하라고 지시했음이 그를 잘 보여준다(『高麗史』 卷26, 世家26 元宗9年/1268 10月 庚寅, 蒙古遣明威將軍都統領脫朶兒武德將軍統領王國昌武略將軍副統領劉傑等十四人來詔曰: "卿遣崔東秀來奏 備兵一萬造船一千隻事. 今特遣脫朶兒等就彼整閱軍數點視舟艦, 其所造船隻聽去官指畫, 如耽羅已與造船之役不必煩重, 如其不與卽令別造百艘…….). 선박건조에 있어서의 이런 분리 양상은 1282년 9월에도 확인된다(『元史』 卷12, 本紀12 世祖至元19年/1282 9月 壬申, 敕平灤·高麗·耽羅及揚州·隆興·泉州共造大小船三千艘).

69) 원제국정부가 고려에 파견한 다루가치 탑랄적(塔剌赤)이 과거 탐라초토사로 부임한 바 있었던 실리백(失里伯)의 아들이었고, 탑랄적의 아들 노열니타(奴列你他) 역시 이후 탐라국 군민안무사 다루가치를 지냈음은 이미 기왕의 연구에서 지적된 바 있다(배숙희, 「원나라의 탐라 통치와 이주, 그리고 자취」, 『중국사연구』 76, 2012).

70) 『高麗史』 卷27, 世家27 元宗14年(1273) 閏6月, 元置達魯花赤于耽羅.

71) 『신증동국여지승람』 卷38, 達魯花赤府·軍民安撫使府, 원제국에서 다루가치·총관부(摠官府)를 설치하고 고인단(高仁旦)을 총관으로 삼아 부의 행정을 처리하다가 조금 뒤에 파하였다…….

용을 고려정부에 전가하고, 1275년 8월 고려정부에 추가 병력 파견을 요청하고는[73] 그들에게 줄 양곡은 '탐라민들에게서 징발'케 했음이 그를 잘 보여준다.[74]

다루가치는 파견하면서도, 탐라 현지를 통제하는 데 따른 별도의 비용 지출에는 극히 신중했던 셈이다. 탐라를 관리하긴 해야 했으되, 그를 직접 지배할 생각까지는 하고 있지 않았던 결과가 아닌가 한다. 1270년대 이래 원제국이 탐라를 대상으로 내린 조치들이 그를 확인시켜 주는 바가 있다. 원제국은 탐라사회 내부를 정돈하면서(심지어 원제국 유배수들도 타지로 이동) 동시에 제주의 토산물이 '아닌' 물품들을 징발했다. 원제국이 탐라를 ('제국령'으로서보다는) 일종의 교통요충, 교역거점으로 운영했을 가능성을 보여주는 대목인데,[75] 후술하도록 한다.

한편 1270년대 후반 다루가치가 탐라지역을 한반도 내륙과 연결시키

---

72) 『高麗史』 卷27, 世家27 元宗15年(1274) 2月 甲子, ……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…….

73) 『高麗史』 卷28, 世家28 忠烈王元年(1275) 8月 丁未, 濟州達魯花赤遣使來督戍卒, 王令金光遠等調 四領兵 雖兼近侍 悉皆僉發 使將軍梁公勣等領行.

74) '탐라방호군에게의 양곡 지급이 계속되고 있다'는 고려정부의 탄원에서 그를 엿볼 수 있다(『高麗史』 卷28, 世家28 忠烈王3年/1277 2月 丁卯, 遣張舜龍如元上書中書省曰: "今蒙省牒: '樞密院奏奉聖旨令茶丘前去高麗與忻都一同勾當者征日本還家三千軍也.' 敎去者本院照得: '站軍二百名還家屯田軍三千名幷闕端赤依先往日本時數目應副米糧草料承此照得.' 小邦自至元七年以來征討珍島耽羅日本大軍粮餉悉於百姓科收爾後見在合浦鎭邊軍耽羅防護軍塩白州歸附軍幷闕端赤一年都支人糧一萬八千六百二十九石二斗馬牛料三萬二千九百五十二石六斗皆以漢斗計亦於百姓科收今者所遣屯田軍三千二百幷闕端赤等糧料更於何處索之?). 고려정부는 이에 대한 부담을 호소하며 다른 몽골장수가 적립해 놓은 양식을 활용할 것을 제안하기도 했다(馬郎中所蓄兵糧竊恐年深漕爛不中食用照得至元十一年省牒塩州合浦軍馬糧料合於馬郎中所蓄兵糧內補支). 진도, 탐라의 삼별초 및 일본정벌을 전후하여 고려내에 주둔하던 원제국 군에게 지급될 양곡은 고려정부가 주장한 바대로 [현지] 백성에게서 공출된 것이었고, 이 요청이 1277년 7월 다시 제기되었던 점에서 탐라인들의 고통이 계속되고 있었음을 확인할 수 있다(7月 丁未, 遣密直副使朴恒如元賀聖節上書中書省曰: "小邦舊例世子襲爵必改名臣之今名未穩曾以申請未蒙明降伏望善奏." 又請以馬郎中兵糧給耽羅合浦屯守軍…….).

75) 쿠빌라이는 탐라가 일본, 남송으로 가는 길의 요충에 있다고 여겨 주의하였다(『元史』 卷208, 列傳95 外夷1 耽羅, 耽羅 高麗與國也. 世祖旣臣服高麗. 以耽羅爲南宋·日本衝要, 亦注意焉.).

는 작업에 나섰을 가능성은, 제주 다루가치(탑자[랄]적)가 나주와 해남 등 호남지역에서 각종 역전(驛傳)을 설치한 것에서 찾을 수 있다.[76] 나주·해남의 위치를 고려할 때 이 지역에 설치된 역전은 한반도 남해안 및 제주 사이의 연결을 강화시켰을 것으로 생각된다.[77] 아울러 원제국 정부는 1293년 출범시킨 '수역' 노선망에 탐라를 포함시키기도 하였다. 1280년대 말 원제국정부는 요양 카다안 난 진압에 대규모 병력을 파견했고, 그에 따라 그들에게 제공할 군량미 및 현지(요양민)에 배포할 진휼미 운송을 위해 강남-요양을 잇는 대규모 조운망을 구축한 바 있었다.[78] 그 최남단 거점으로 탐라를 지정했던 것인데,[79] 그 결과 중국 강남과 탐라, 그리고 탐라와 요양지역 등이 간접적으로나마 연결되게 되었다.

물론 이 두 조치(1278·1293) 간의 시차는 17~18년에 달하고 그 목적도 달랐으니, 두 조치를 연결시키는 데에는 신중할 필요도 있겠다. 그러나 1278년 7월 원제국이 전라도에 토토코순을 배치한 데 대해 고려가 항의한 바 있었고, 1281년 5월에는 원제국도 탐라다루가치의 전라도 내 '전렵'으로 인한 '요민(擾民)'을 경계했음을 보면,[80] 전라도-탐라 간 연

---

76) 『高麗史』 卷28, 世家28 忠烈王4年(1278) 7月 壬辰, 王上書中書省曰: "……又有耽羅達魯花赤於羅州海南地面擅置站赤是何体例?……." 아울러 이 기사에 따르면 정동원수부도 전라도에 토토코순을 설치하는 중이었는데(東征元帥府於全羅道擅置脫脫禾孫), 이는 이미 4월부터 홍다구가 시도하고 있던 일이었다(4月 戊辰, 張舜龍白琚還自元謁王於道曰: "茶丘請帝添遣三千軍其二千五百已渡鴨綠江帝允王所奏命罷歸茶丘又請於全羅道置脫脫禾孫帝不允又勑金方慶父子得儒進義等從王入朝對辨.").

77) 나주는 한반도 서남부 해상활동의 중심지였고(『高麗史』 卷10, 世家10 宣宗8年/1088 5月 辛亥, 宋明州歸我羅州飄風人楊福等男女二十三人), 탐라 다루가치 탑자적이 전라도의 역참담당관인 토토코순으로 임명되기까지 하였다. 『高麗史』 卷29, 世家29 忠烈王7年(1281) 8月 庚午, 將軍元卿偕 也先不花 還自元. 帝勑塔納於慶尙, 塔剌赤於全羅, 也先不花於忠淸, 皆爲脫脫禾孫.

78) 이강한, 「1293~1303년 고려 서해안 '元 水驛'의 치폐와 그 의미」, 『한국중세사연구』 33, 2012. 한편 탐라가 거점으로 포함되면서 탐라 인근 요충도서인 추자도에도 관련시설이 설치된 것으로 보인다(『신증동국여지승람』 卷38 전라도 제주목, 산천, 추자도[楸子島]: ……수참(水站)의 옛 터).

79) 『元史』 卷63, 志15 地理6 征東等處行中書省/高麗國, (지원)30年(1293), 沿海立水驛, 自耽羅至鴨淥江幷楊村, 海口凡十三所.

80) 『元史』 卷11, 本紀11 世祖 至元18年(1281) 5月 壬戌, 敕耽羅國達魯花赤塔兒赤,

계의 수위를 높였을 법한 원제국측 조치들이 1280년대에 들어서도 계속됐을이 가능성이 강하게 감지된다. 아울러 수역노선은 비록 1293년 출범했으되, 요양-강남간 미곡 운송이나 그를 주도한 조운세력(주청·장선)의 번성은 이미 1280년대 중반 시작됐다. 즉 1278년과 1293년의 두 조치가 상징하던 상황들은 사실상 시기적으로 서로 중첩돼 있었다고 할 수 있다. 그런 점에서 원제국정부가 1270년대 중반 이래 20여년간 탐라의 교역거점, 교통요충으로서의 기능성 및 잠재력을 적극 진흥하고 있었다는 평가가 성립된다고 생각한다.[81]

(2) 탐라권내 유통물자 징구, 탐라현지의 몽골세력 관리

한편 원제국은 이에 그치지 않고, 교역거점이자 교통요충으로서의 탐라를 통과하던(또는 통과할 것으로 예상·기대했던) 물품들을 '확보'하는 데 큰 관심을 보였다. 또 요충·거점으로서의 탐라 운영에 '저해'가 될 요소들을 제거하는 모습 역시 선보였다.

전자와 관련해서는 1276년 몽골제국에서 회회인을 파견하여 탐라에서 진주를 징발해 갔음이 눈에 띈다.[82] 주지하는 바와 같이 몽골제국이 들어서면서 동-서 세계간 교역이 더욱 번창하였고,[83] 진주는 당시 세계 교역에서 가장 각광받던 물자 중 하나였다. 그런데 1270년대 중반의 경우, 아직 원제국정부가 남송을 병합하기 이전으로 강남 항구들을 확보하지 못한 탓에 서아시아로부터 그런 물품을 확보하는 데 한계가 있는 상황이었다. 이에 확보하고 싶은 물자들을 강남 항구 이외의 지역에서 확보하고자 했을 법한데, 그런 상황에서 탐라가 일종의 대안지로 간주

禁高麗全羅等處田獵擾民者.

81) 원제국정부가 일본정벌(및 교류)에 있어 탐라의 지리적 위치를 중요시한 정황에 대해서는 배숙희 역시 간략하게 언급한 바 있다(배숙희, 「元代 慶元地域과 南方航路: 탐라지역의 부상과 관련하여」, 『中國學硏究』 65, 2012).

82) 『高麗史』 卷28, 世家28 忠烈王2年(1276) 閏3月 丁酉, 元遣林惟幹及回回阿室迷里來採珠于耽羅. 물론 당시 몽골, 회회인들은 의도한 만큼의 진주를 확보하지 못해 결국 백성들이 소장한 것만 징발해 갔다(6月 壬申, 林惟幹採珠耽羅不得乃取民所藏百餘枚還元).

83) 몽골 고위급인사들과 회회상인들이 각기 투자자와 대리상인으로 활약한 육·해상 오르탁(Ortaq) 교역이 전형적인 사례다.

된 것 같다.[84] 탐라가 비록 섬이긴 했지만 진주 산출로 유명했던 지역은 아니므로, 탐라에서의 이러한 진주 징발은 '비(非) 토산물에 대한 징구'로 해석해 볼 여지가 없지 않다.

이러한 예는 이 밖에도 많았다. 1280년대초 원제국은 탐라지역에서 철(1280.8)이나[85] 향장목(1283.1)을 징발하였고(1283.1),[86] 1280년대말에는 청자(1289)와[87] '동저'(모시, 1291)를 징발하기도 했다.[88] 이 모든 물자들은 이후 '탐라산'으로 등장하는 소고기, 수유와는 거리가 멀며, 조선초기 지리지에 기술된 탐라의 '토의(土宜)·토공(土貢)'에도 포함돼 있지 않아 '탐라산'이 아니었을 가능성이 높은 물자들에 해당한다. 1290년대 전반까지 지속된 이러한 추세는 당시 원제국이 '탐라산 물자'보다는 (타지에서 들어와) 탐라 현지에서(또는 인근 도서들을 포함한 탐라권 역내에서) '유통'되고 있던 물자 확보에 더 관심이 컸을 가능성을 엿보게 한다.[89]

한편 후자(탐라 운영에의 저해요소 제거)와 관련해서는 당시 제주 다루가치가 제주지역의 원 죄수들을 다른 섬으로 옮기고 있었던 사실이 주목된다. 1278년 7월 충렬왕이 원 중서성에 글을 올려 '(다른 섬들이 포화상태이니) 탐라에 유배돼 있던 죄수들을 다른 섬들로 이동시키지

84) 예컨대 원제국정부의 알탈총관부(斡脫摠管府) 등이 정책적 견지에서, '탐라로부터 이런 물자를 지속적으로 또는 주기적으로 조달받을 수 있을지'를 타진할 요량으로 몽골관료와 회회상인을 파견한 것일 수도 있다.

85) 『高麗史』 卷29, 世家29 忠烈王6年(1280) 8月 癸酉.

86) 『高麗史』 卷29, 世家29 忠烈王9年(1283) 1月 癸亥, 元遣伯剌介來求耽羅香樟木.

87) 1284년부터 부임해 있거나 파견돼 오고 있던 원제국의 탐라안무사가 1289년 8월 원제국에서 돌아오면서 고려의 청사 옹,분,병을 요청하는 중서성의 공문을 갖고 왔다(『高麗史』 卷30, 世家30 忠烈王15年/1289 8月 戊午, 耽羅安撫使忽都塔兒還自元中書省牒求青砂甕盆甁).

88) 『元史』 卷16, 本紀16 世祖 至元28年(1291) 11月 丁未, 耽羅遣使貢東紵百匹. 이 모시는 1273년 이른바 탐라국초토사가 설치된 이래 꾸준히 징발되었을 가능성이 높다(卷208, 列傳95 外夷1 耽羅, [지원]10年/1273 6月 平之, 於其地立耽羅國招討司, 屯鎭邊軍千七百人. 其貢賦歲進毛施布百匹).

89) 1303년 수역 폐지 당시 원제국이 탐라인들에게 면해 준 것이 '非土産物'이었음에서도, 그간 원제국이 탐라에게서 징발해 오던 것이 탐라산이 아닌 물자들이었음을 엿볼 수 있다(『元史』 卷178, 列傳65 王約, ……命故臣洪子藩爲相, 俾更弊政, 罷非道水驛十三, 免耽羅貢非土産物, 東民大喜…….)

말고 그대로 두어 달라'고 요청한 바 있는데,[90] 원제국정부는 9월 고려에 첩을 내려 탐라 다루가치(탑랄적)가 추진해 온 대로 탐라의 죄수들은 다른 지역으로 옮길 것이니 그를 따르라고 종용했던 것이다.[91] 결국 탐라다루가치가 1278년 말과 1279년 말 두 차례에 걸쳐 고려왕을 회유한 끝에[92] 동년 12월 처음으로 원에서 유배돼 온 이가 대청도 등 탐라 '이외'의 섬에 배치된다.[93] 고위급 원 죄수나 흉악범 몽골인들이 탐라에 다수 거주하는 것이 탐라 다루가치의 권위를 해치거나 탐라에서 유통되는 물자와 관련된 경제범죄의 발생으로 이어질 수 있음을 원제국정부 및 탐라다루가치가 인지하고, 필요한 조치를 취한 결과가 아닌가 추측해 본다.

아울러 원제국은 그에 그치지 않고, 탐라에 대한 군사적 관리 수위 또한 단계적으로 낮춰 갔다. 1281년 9월 고려에 탐라 수병 증원을 요구하고[94] 1282년 2월 몽골군 및 한인군 1,400명을 탐라에 주둔하게 했지만,[95] 1284년 7월에는 탐라의 몽골군을 고려군 1천여명으로 교체했고[96]

---

90) 『高麗史』 卷28, 世家28 忠烈王4年(1278) 7月 壬辰, "……小邦諸島雖多皆與陸地不遠上司所遣罪人已難安置况今耽羅地元放罪囚幷使移置非惟置之無地朝夕恐生他變其耽羅元放罪徒乞令依前住坐仍使官軍監守..." 충렬왕은 다음 달 다시금 원 도당에 상서하여 '여러 섬에 배치된 원 죄수들이 탈출을 일삼고 있고 그 중 일부는 아직도 못 잡았으며, 이 섬들에 배치된 죄수들이 내륙에 몸을 숨기고자 자꾸 섬을 이탈하는 상황에서, 그나마 탐라에 남아 있던 죄수들을 자꾸 어디로 옮기려 하는가'라며 항의하였다(8月 辛巳, 遣將軍朴義如元上都堂書曰: "據本國來文全羅道按廉使報: '今春上司所送罪徒分置道內靈岩都披縣島十三名乘桴逃竄追搜得之寶城郡乃老島二十四名奪行人船逃竄未曾捕得.' 我在上都嘗言此事本國島子雖多遠陸者少累次所送罪徒已難安置今所移配耽羅罪囚置之何地乞還前所仍使官軍鎭守未蒙明降因今二島罪囚逃竄如此其餘諸島罪人孰不生心伏望善奏以降明斷."). 즉 탐라죄수 이동문제는 고려정부로서는 내륙의 치안문제이기도 했던 셈임을 엿볼 수 있다.

91) 『高麗史』 卷28, 世家28 忠烈王4年(1278) 9月 辛丑, 將軍朴義還自元中書省牒曰: "耽羅達魯花赤塔剌赤奏留滯耽羅罪囚於高麗險惡島子裏教入去. 怎生聖旨那般者道來兩火兒逃走一拏住一拏不着依在先體例教耽羅裏入去怎生奏呵. 奉聖旨別介險惡島子方便教存住的他每識者".

92) 『高麗史』 卷28, 世家28 忠烈王4年(1278) 11月 戊子, 濟州達魯花赤亨王; 5年(1279) 11月 癸亥, 濟州達魯花赤亨王.

93) 『高麗史』 卷29, 世家29 忠烈王6年(1280) 8月 丙子, 元流皇子愛牙赤于大靑島.

94) 『元史』 卷11, 本紀11 世祖 至元18年(1281) 9月 癸酉, 益耽羅戍兵, 仍命高麗國給戰具.

1282년 12월 진수군의 관리를 고려정부에 맡겼다.[97] 1285년 4월에는 탐라에서 만든 전선들을 고려측에 이관했고,[98] 1286년 5월에도 탐라의 (몽골)수병 400명을 추가로 귀국시켰다.[99] 이 모든 정황은 원제국정부가 탐라의 해상거점으로서의 위상 강화를 위해, 군사거점으로서의 색채는 약화시켜 나가고자 했을 가능성을 시사한다.[100]

원제국은 또 해상거점 탐라 안팎의 '기강 정비'에도 나섰으며, 1280년대 후반의 탐라다루가치 '감찰' 정황이 그를 잘 보여준다. 1287년 11월에는 탑랄아라는 인물이 '탐라 다루가치'로 부임했는데,[101] 그가 1292년 3월 범죄 혐의로 문초를 당한 것이다.[102] 이 사건과 관련해서는 2달 뒤인 5월 탐라에 도착한 일본 상선을 탐라인들이 나포했고, 고려정부는

95) 『高麗史』 卷29, 世家29 忠烈王8年(1282) 2月 癸巳, 元遣蒙漢軍一千四百來戍耽羅.

96) 『元史』 卷13, 本紀13 世祖 至元21年(1284) 7月 甲申, 塔剌赤言, "頭輦哥國王出戍高麗, 調旺速等所部軍四百以往, 今頭輦哥已回, 留軍耽羅, 去其妻子已久, 宜令他軍更戍." 伯顔等議, 以高麗軍千人屯耽羅, 其留戍四百人縱之還家, 從之.

97) 『高麗史』 卷29, 世家29 忠烈王8年(1282) 12月 乙巳, 譯者鄭之衍還自元帝有旨耽羅鎭戍軍爾國差官管領. 실제로 고려관료가 다음해 파견되었다(9年/1283 9月 庚申, 遣護軍朴秀崔元老戍耽羅). 물론 같은 해 6월 몽골인 관료를 보내 탐라의 수병들을 지휘케 하기도 했지만(10年/1284 6月 庚午, 元遣闍梨帖木兒領兵來戍濟州), 파견된 이는 무장이 아닌 문신관료직을 보유하고 있었다(卷30, 世家30 忠烈王16年/1290 11月 辛亥, 元遣平章事闍梨帖木兒來助討哈丹闍梨帖木兒遣人來告曰: "國王宜留京城以犒吾軍.").

98) 『元史』 卷13, 本紀13 世祖 至元22年(1285) 4月 辛酉, 以耽羅所造征日本船百艘賜高麗.

99) 『元史』 卷14, 本紀14 世祖 至元23年(1286) 5月 乙酉, 敕遣耽羅戍兵四百人還家.

100) 원제국정부가 1284년 1월 파견한 "탐라국안무사"도 군사기구는 아니었을 가능성이 높다(『元史』 卷13, 本紀13 世祖 至元21年/1284 1月 庚午, 立耽羅國安撫司). 『고려사』의 경우 안무사 설치 사실은 전하고 있지 않지만 1284년 2월 '제주 다루가치'가 새로 왔음은 언급하고 있다(卷29, 世家29 忠烈王10年/1284 2月 己亥, 元遣濟州達魯花赤來). 따라서 다루가치가 안무사의 기능을 겸한 상태에서 발령된 것이 아닌가 짐작해 본다. 원정부가 그냥 다루가치가 아닌 '안무사+다루가치'를 보냈다는 것 자체가 원제국의 특정한 정책의지를 암시하는 바가 있다.

101) 『高麗史』 卷30, 世家30 忠烈王13年(1287) 11月 癸巳, 元遣塔剌兒來爲耽羅達魯花赤.

102) 『高麗史』 卷30, 世家30 忠烈王18年(1292) 3月 壬戌, 右丞阿撒來按耽羅達魯花赤罪.

원제국에 이를 보고한 후 10월 일본에 사신을 보내 유감을 표명한 일이 주목된다.[103] 물론 이 일은 다루가치 문초 이후에 일어난 일로서 발생 시점 상 전술한 '문초'의 사유가 될 수는 없었을 것이라 생각된다. 다만 당시 유사한 상황들이 반복되고 있었을 가능성을 감안할 때, 혹 전술한 문초 또한 다루가치의 인근 상선 '약탈' 또는 제주인들의 인근 상선 약탈 '방치'에서 비롯된 것은 아닐까 상상해 본다. 즉 탐라 다루가치나 현지 몽골세력들이 일본 및 해외세력들과 몰래 교역하거나 그들의 물품들을 약탈해 개인적으로 치부함으로써 탐라의 교역거점으로서의 기능과 위상을 손상할 행동을 하고 있었을 가능성이 없지 않으며,[104] 그런 경우 원제국정부가 그런 상황의 재연을 미리 방지하려 했을 개연성은 존재한다는 얘기이다. 실제로 탐라 다루가치에 대한 문초 이후 원제국은 1293년 6월 만호를 보내와 탐라의 인물을 조사하였고,[105] 9월 탐라 다루가치를 교체하였다.[106]

이렇듯 원제국은 아예 초기부터 탐라를 교역거점이자 교통요충으로 적극 개발한 것으로 보인다. 일찍이 고려정부가 탐라에 대해 취한 노선과는 분명 다른 정책이었다(내륙과의 연결, 특정물자의 징발 등). 비록 몽골 치하에 놓이긴 했지만 언젠가는 탐라에 대한 장악력을 복구해야 했던 고려정부에게는 새로운 도전임이 분명했다. 그러나 한편으로, 탐라를 관리하는 방식으로서는 고려정부가 참조할 만한 지점 또한 내포한 방식이기도 하였다.

이에 14세기의 국왕들은 원의 방식을 참고한 새로운 탐라정책을 선보이는 동시에, 그를 넘어서는 결과도 거두고자 노력하게 된다. 다만 고려정부의 그러한 노력이 본격화되기 직전, 원제국정부의 탐라정책이 돌

103) 『高麗史』 卷30, 世家30 忠烈王18年(1292) 10月 庚寅, 以太僕尹金有成爲護送日本人供驛署令郭麟爲書狀官仍致書曰: "……今年五月貴國商船到泊耽羅洲渚耽羅性頑頡射逐其船邏捉二名而送之…….".

104) 일찍이 탑랄적이 호남지역에서의 전렵 요민으로 원제국정부로부터 주의를 들은 것도 이러한 가능성을 뒷받침한다.

105) 『高麗史』 卷30, 世家30 忠烈王19年(1293) 6月 乙卯, 元遣萬戶尹世柱推刷耽羅人物.

106) 『高麗史』 卷30, 世家30 忠烈王19年(1293) 9月 乙丑, 元流耽羅達魯花赤於交趾以右丞阿撒代之.

연 급선회하는 변동이 발생한다(1294). 고려정부는 탐라를 다시 장악했다는 안도감에 현상유지 추구 차원에서 탐라물자를 원제국에 바칠 공물로서 보내기 시작했다. 이것이 오히려 원제국의 탐라정책 재개를 초래하는 악수가 된다.

2) 13세기 말의 정책 변동과 고려의 대응

(1) 원제국의 탐라 반환

1290년대 중반, 원제국정부의 탐라정책에는 중요한 변동이 발생한다. 1294년 5월 충렬왕이 황제에게 “탐라(耽羅)를 되돌려 줄 것”을 요청했고, 새로 즉위한 성종 테무르가 “탐라를 도로 본국에 예속되게” 한 것이다.[107] 원제국이 탐라에 대한 행정권 또는 재원장악을 갑자기 포기한 이유는 분명치 않다. 몇 가지 가능성을 제시해 볼 수 있을 따름이다.

1280년대 후반~1290년대 전반 계속된 강남-요양간 미곡물류로 인해 1293년 중국 동남연안과 한반도 서해안 사이에 수역노선이 출범하였고, 그에 따라 교통요충으로서의 탐라의 가치가 새삼 부각되었을 것임은 이미 앞서 언급하였다. 그런데 그러한 상황의 배경이 되었던 카다안의 난이 1290년대 전반 해소되면서 탐라의 효용도 함께 줄어들었을 가능성이 있으며, 이에 탐라를 고려에 돌려주어도 무방하다는 판단이 내려졌을 수도 있다. 수역노선 자체는 1303년에 가서야 해체됐지만,[108] 원제국은 이미 이 시점에 탐라의 효용에 대해 이전과는 다른 생각을 하게 됐을 개연성이 없지 않기 때문이다.

아울러 원제국의 교역정책 자체가 변동하고 있던 것도 원제국이 탐라를 내어놓은 이유 중 하나였을 수 있다. 그와 관련하여 성종 테무르가 1296년 중국 민간상인들의 인도(印度) 행을 전격 금지하고 관영무역

107) 『元史』 卷208, 列傳95 外夷1 耽羅, (지원)31年(1294), 高麗王上言, “耽羅之地, 自祖宗以來臣屬其國, 林衍逆黨旣平之後, 尹邦寶充招討副使, 以計求徑隸朝廷, 乞仍舊.” 帝曰, “此小事, 可使還屬高麗.” 自是遂復隸.

108) 『元史』 卷178, 列傳65 王約, ……命故臣洪子藩爲相, 俾更弊政, 罷非道水驛十三, 免耽羅貢非土産物……. 왕약이 고려에 온 것은 1303년이었다(『高麗史』 卷32 世家32 忠烈王29年/1303 11月 辛酉).

을 지시한 바 있음이 주목된다. 그는 한법적(漢法的) 견지에서, 지나치게 과열된 대외교역에 대해 억제정책을 구사했던 것으로 유명한 인물이다.[109] 그러한 정책노선이 제국정부의 대탐라정책에도 반영되어, 해상요충으로 활용해 오던 탐라를 포기하고 그를 고려에 반환하는 전향적 조치로 이어진 것이 아닌가 한다.[110]

이렇듯 1294년은 일찍이 1270년대 후반 시작된 원제국정부의 탐라정책이 '전환'된 중요한 시점에 해당한다. 고려로서는 새로운 시도가 가능해진 상황이었다.

(2) 고려의 대원(對元) 탐라물자 방물(方物) 제공

1294년 드디어 원제국으로부터 탐라를 되돌려 받은 고려정부는 즉각 일련의 조치를 시행하였다. 7월 전라도지휘사를 탐라에 파견했고,[111] 11월에는 탐라의 왕주와 성주에게 물자를 하사하여 고려정부의 존재감을 과시했다.[112] 아울러 그와 별도로 탐라의 다루가치도 회유함으로써[113]

109) 이강한, 『고려와 원제국의 교역의 역사』, 창비, 2013.

110) 다만 원제국정부에 있어 탐라의 가치가 이 당시 완전히 상실됐다고 생각하지는 않는다. 물론 요양지역의 카다안 난으로 인해 발생한 강남-고려-요동 물류에서 탐라가 지녔던 가치는 그러한 국면의 종료로 인해 줄어들었을 것이고, 1290년대 중반까지 활발하게 이어진 동남아 초유 노력 역시 1290년대 후반으로 접어들면서 소강상태에 접어들었음을 감안하면, 원제국 해상정책에 있어 탐라의 중요도가 떨어졌을 가능성이 적지는 않다. 그러나 수역은 사실 1303년에 이르러서야 해체됐고, 그 전까지는 수역망을 해체할 행정적 이유가 두드러지게 떠오르지는 않은 상황이었다. 14세기초 운남과 면 등 동남아시아 방면지역에 역이 설치되는 등 물류가 증대하고, 수역체계 창설에 절대적으로 기여했던 원제국 조운세력 역시 14세기초 정부의 집중 규제로 몰락한 이후에나 수역은 해체되었다. 따라서 비록 그 영향력은 줄었어도, 탐라의 가치가 1290년대 후반 이후에도 어느 정도 기간 동안에는 지속됐을 가능성도 상정해야 할 것이다.

111) 『高麗史』 卷31, 世家31 忠烈王20年(1294) 7月 戊午, 以大將軍吳仁永爲全羅道指揮使往耽羅. 전라도지휘사는 전해인 1293년 11월 이미 탐라에 파견된 바 있는데, 다루가치의 파면 및 신규임명 국면에서 탐라를 안정시키기 위하였던 것으로 보인다(卷30, 世家30 忠烈王19年/1293, 12月 戊子, 以宋玢爲耽羅都指揮使).

112) 『高麗史』 卷31, 世家31 忠烈王20年(1294) 11月 庚戌, 賜耽羅王子文昌裕星主高仁旦紅鞓牙笏帽盖靴各一事耽羅今歸于我故有是賜然進馬于元不絶.

113) 『高麗史』 卷31, 世家31 忠烈王20年(1294) 11月 乙卯, 賜耽羅達魯花赤織金衣二襲.

혹여 발생하지 모를 준동이나 사회동요를 미연에 방지하고자 하였다.

그런데 그에서 한걸음 더 나아가, 고려측의 대원(對元) 공물로서의 '탐라산 물자' 출현이 돌연 증가했음이 눈에 띈다. 우선 탐라말의 제공이 1290년대 중반 시작되었다. 1294년 5월 탐라의 몽골인들이 원에 400필을 바치고[114] 1295년 3월 원에서 탐라의 말을 갖고 갔다.[115] 이전에는 (몽골인들이 탐라에 목마장을 설치한 후 몽골 말을 탐라에 방목시켰다는 기록만 확인될 뿐,) 탐라말이 공물로 바쳐진 사례가 기록된 바 없었다.[116] 그러다가 이때 이르러 고려의 마필 제공이 시작됐던 셈인데, 몽골 단사관이 '목축(독려)사'로 온 사례도 1296년 2월 등장한다.[117]

아울러 다른 물건들도 방물로 바쳐지기 시작했다. 1295년 윤4월 고려 조정의 중랑장이 원에 가 '제주의 방물'로 저포 100필, 목의(木衣) 40엽(葉), 포 6농(籠), 말안장 5부(副) 및 여러 종류의 가죽을 바쳤고,[118] 1295년에도 '제주의 방물'로서 저포 100필을 바친 것이다.

더욱 주목되는 것은 이전과 달리 '탐라산' 물자들도 바쳐지기 시작했다는 점과, '고려정부가 탐라의 물자를 징발해 원제국에 제공하는' 형태가 정착한 점이라 할 수 있다. 가죽, 우육(牛肉) 및 소유(酥油)가 대표적인 경우로서, 1296년 5월 장군 이여송을 원에 보내 '탐라의 피화'를 바친 사례,[119] 1297년 1월 낭장 황서(黃瑞)를 원제국에 보내 금화옹기

---

114) 『高麗史』 卷31, 世家31 忠烈王20年(1294) 5月 甲寅, 耽羅人曲怯大蒙古大塔思拔都等如元獻馬四百匹.

115) 『高麗史』 卷31, 世家31 忠烈王21年(1295) 3月 庚午, 元遣伯帖木兒來取馬于耽羅.

116) 『신증동국여지승람』 卷38 전라도 제주목 정의현, 고적, 수산평(水山坪, 고려 충렬왕 당시 원제국 탑라적[塔羅赤]의 무리가 와 소·말·낙타·나귀·양을 이 들에 방목); 『高麗史』 卷57, 志11 地理2 全羅道-耽羅縣, 忠烈王三年元爲牧馬場. 1279년 10월에는 탐라 말이 아닌 고려의 '향마'를 요구했다(卷29, 世家29 忠烈王5年/1279 10月 己亥, 元遣郎哥歹送馬百五十匹令放水內又令揀鄕馬以進).

117) 『高麗史』 卷31, 世家31 忠烈王22年(1296) 2月 乙丑, 元以耽羅牧畜事遣斷事官木兀赤來. 이에 고려도 탐라의 말을 바치기 시작했다(5月 甲午, 遣大將軍南梃如元獻耽羅馬). 다만 이 사례 이후 공교롭게도 한동안 마필 제공 사례가 발견되지 않는다. 말의 제공에 부침이 있었을 가능성이 감지된다.

118) 『高麗史』 卷31, 世家31 忠烈王21年(1295) 閏4月 庚午, 庚午遣中郎將趙琛如元進濟州方物苧布一百匹木衣四十葉脯六籠獾皮七十六領野猫皮八十三領黃猫皮二百領麅皮四百領鞍轡五副.

(金畫甕器)와 꿩(野雉) 및 '탐라 소고기'를 바친 사례,[120] 동년 11월 상장군 김연수를 원에 보내 (내륙의) 인삼 및 '탐라의 소유'를 바친 사례,[121] 1298년 11월 장군 이백초를 원에 보내 탐라의 소고기를 바친 사례,[122] 그리고 1301년 12월 원에 매, 수유, 인삼을 바친 사례들이 확인된다.[123] 이러한 추세는 1309년 7월 원 무종이 탐라의 '소고기(牛肉) 진헌'을 중지케 할 때까지 지속된 것으로 보이는데,[124] 1290년대 이래 상당히 오랜 기간 다량·다종의 탐라 물자가 고려정부를 거쳐 원제국으로 들어갔음을 보여준다.[125]

탐라산 물자를 활용한 대원 방물제공 사례가 갑자기 많아진 이유는 과연 무엇이었을까? 고려가 탐라를 되돌려 받는 대가로 이미 약정돼 있던 사안을 실행에 옮긴 것일 수도 있고, 지역산(탐라산)이 아닌 물자를 원제국에 바치느라 고통 받아 온 탐라민들을 보호하기 위해 고려정부가 현지 토산물(만) 받아 바침으로써 현지민들을 배려한 것이었을 가능성도 없지 않다.[126] 그런데 안타깝게도, 앞서 언급한 바와 같이 고려

119) 『高麗史』 卷31, 世家31 忠烈王22年(1296) 5月 己卯, 遣將軍李連松如元獻耽羅皮貨.

120) 『高麗史』 卷31, 世家31 忠烈王23年(1297) 1月 壬午, 遣郎將黃瑞如元獻金畫甕器野雉及耽羅牛肉.

121) 『高麗史』 卷31, 世家31 忠烈王23年(1297) 11月 戊寅, 遣上將軍金延壽如元獻人參及耽羅酥油.

122) 『高麗史』 卷31, 世家31 忠烈王24年(1298) 11月 甲申, 遣將軍李白超如元獻耽羅牛肉. 한편 이해 5월 『元史』에도 '탐라국에서 방물을 바쳐 왔다'는 드문 형태의 기사가 등장한다(『元史』 卷19, 本紀19 成宗 大德2年/1298 5月 己酉, 耽羅國以方物來貢).

123) 『高麗史』 卷32, 世家32 忠烈王27年(1301) 12月 丙寅, 司宰尹鄭良進酥油, 上護軍李白超進人參.

124) 『高麗史』 卷33, 世家33 忠宣王 復位元年(1309) 7月 己酉, 元遣宦者李三眞來罷獻耽羅牛肉. 한편 탐라 수유는 그 해 12월에도 원에 바쳐졌다(『高麗史』 卷33, 世家33 忠宣王復位元年/1309 12月 甲寅). 수유는 이후 간헐적으로 제공됐는데, 1339년 8월 및 1349년 8월 사례가 확인된다(『高麗史』 卷36, 世家36 忠惠王復位年/1339 8月 辛卯; 卷37 世家37 忠定王元年/1349 8月 癸卯).

125) 특이하게도 탐라물자의 징발은 모두 무장이 담당했다. 탐라 현지에 주둔하거나 내륙과 탐라를 왕래하던 고려의 무관이 이 일을 맡는 것이 효율적이었기 때문이었거나, 탐라물자의 가치로 인해 해당물자들을 '무력을 사용해' 호송할 필요가 있었기 때문으로 짐작된다.

126) 아울러 '고려가 중개하는' 모양새를 취하게 된 것은 물론 당시 탐라가 고려

정부의 이러한 정책방향이 실로 엉뚱한 결과를 낳고 만다. 탐라 물산의 맛을 본 원제국이 탐라에 총관부를 설치해 더 많은 토산 물자를 적출하려는 (일찍이 이전에는 드러내지 않았던) 의지를 드러내고 나섰기 때문이다.

(3) 원제국의 총관부 설치시도와 좌절, 군민만호부의 설치

1295년 돌연 시작되어 단기적으로나마 지속된 고려측의 탐라물자 제공은, 원제국으로 하여금 '교통요충이나 교역거점'이 아닌 '다양한 물자의 생산지'로서 탐라를 새로이 바라보게 하는 계기가 된 것 같다. 고려정부의 탐라물자 제공이 시작된 지 5년여만인 14세기초, 원제국이 돌연 탐라에 총관부를 설치하고자 나섰기 때문이다.[127]

1300년 탐라에 설치될 뻔한 원제국의 총관부는[128] 사실 군사단위가 아니었다. 원제국에서는 주로 경제단위, 즉 일종의 재원(財源) 관리 기구로 등장한다. 동야(銅冶)·타포(打捕)·응방(鷹坊)·공장(工匠)에 관련된 민호들로 구성됐을 뿐 아니라 무역행정에도 개입했으며, 징세를 전담하던 전운사(轉運使)와도 갈등할 정도로 지역 재화 징수에 깊이 개입돼 있었기 때문이다.[129] 그런 총관부가 탐라에 설치될 경우, 탐라의 물산이

에 귀속돼 있었기 때문이겠지만, 원제국행 탐라 물자가 내륙을 거치는 과정에서 발생할 수도 있었을 중개이익을 고려정부가 '기대'한 정황도 엿보여 대단히 흥미롭다. 고려정부의 탐라물품 대원제공이 시작된 직후, 탐라호구를 문서에 등록하고 내고에 소속시키려 한 충렬왕의 시도에 이혼이라는 관료가 반대하다가 파면되는 사건이 발생했다(『高麗史節要』 卷21, 忠烈王22年/1296 2月, 同知密直司事李混罷. 先是王欲籍耽羅民戶隸內庫, 混極言其不可, 王不懌). 탐라물자를 징발해 일부는 원에, 일부는 고려조정세입으로 잡으려는 충렬왕의 의지가 강했을 가능성을 암시하는 대목이어서 흥미롭다.

127) 『元史』 卷208, 列傳95 外夷1 耽羅, 招討司後改爲軍民都達魯花赤總管府, 又改爲軍民安撫司.

128) 『元史』 卷20, 本紀20 成宗 大德4年(1300) 6月 甲子, 置耽羅總管府.

129) 원제국의 '총관부'는 거의 모든 경우 재화와 관련해 등장한다. 제로동야도총관부(諸路洞冶都總管府) 설치(1267), 오르탁총관부[諸位斡脫總管府] 운영(1267·1283), 타포응방공장동야총관부(打捕鷹坊工匠洞冶總管府) 운영(1268) 등의 사례가 확인되고, 징세 주무부서인 전운사의 업무(稅政)에 총관부가 간여하거나(1270·1271·1289) 도·각로 전운사를 줄여 총관부에 들인 사례(1275·1277)들이 확인된다. 각로 총관부에 호수 다과에 따라 3등급의 관직을 둔 조치

원제국의 노골적 욕구 앞에 노출되면서 (원제국이 탐라를 교역거점, 교통요충 등으로만 간주하던 이전에 비해) 원제국정부의 탐라재화 지배력이 급증할 여지가 없지 않았다. 이미 탐라의 고려귀속을 허용했음에도 불구하고, 그와는 별도로 그 경제적 재원에 대해서는 확고한 지배력을 원제국이 구축하고자 했던 것 같다.

고려정부는 이에 1301년 5월 별도의 방안을 제시하였다. 일찍이 '군민도지휘사사' 설치를 요청했다가 뜻밖의 조치에 놀란 충렬왕은 "탐라총관부를 폐지하고 대신 [탐라를] 본국에 예속시켜 만호부를 설치할" 것을 일종의 차선책으로 요청했다. 결국 고려정부의 요청이 받아들여져 총관부가 만호부로 전환되었고,[130] 그 결과 원제국의 탐라재원에 대한 노골적인 접근은 저지되었다. 그러나 설치된 만호부의 종류가 다른 고려내 만호부들과는 달리 '군민(軍民) 만호부'였던 바,[131] 탐라만호부와 제주사회의 관계가 [원제국내 '군민만호부'들과 소재지역민들 사이의 관계처럼] '긴밀했을' 가능성도 없지 않다. 경우에 따라 탐라만호부가 다

(1278), 이양국·피화국·기합국 등의 경제 관련 부서들을 총관부에 병합시킨 조치(1276·1278·1288), 금은철야제거사(金銀鐵冶提擧司)를 파하고 그 일은 각로의 총관부에 예속시킨 조치도(1282) 확인된다. 이 밖에도 도금총관부(淘金總管府, 1278), 금옥총관부(1280), 강남과 강회 등지 "재부총관부"(財賦總管府, 1280·1289)와 철야총관부(鐵冶總管府, 1282), 영전(營田)총관부와 타포둔전총관부(1286), 직조(織造) 총관부(1288), 응방총관부(1311), 전량총관부(1321), 재부총관부(1329), 제색민장타포응방도총관부(1330), 겁련구전량도총관부(1330), 전부(田賦) 총관부(1331), 타포응방제색인호총관부(1338), 재용규운총관부(1346), 제로타포응방민장전량총관부(1351) 등 관련 존재들이 14세기전반 내내 출현한다. 이상의 내용은 이강한, 「고려후기 만호부(萬戶府)의 '지역단위적' 성격 검토」, 『역사와현실』 100, 2016, 249쪽 각주20의 기술을 그대로 인용하였다.

130) 『高麗史』 卷32, 世家32 忠烈王27年(1301) 5月 庚戌, 又請罷耽羅摠管府隸本國置萬戶府表曰: "……伏念蕞爾耽羅接于倭國恐姦人倏來忽往或漏事情令戍卒嚴警肅裝不容窺覘於是謂在軍官而作帥宜加宣令以播威. 頃者臣之所以擬議設立軍民都指揮使司者不知上國曾有是命徒以本國舊例凡大官出鎭邊境者令帶指揮使之名故欲於是名加受宣命虎符如合浦鎭邊事耳. 今承中書省咨奏准設立耽羅軍民摠管府勢有大乖事非本望倘許從便而毋固第期無失於所施令罷耽羅摠管府依舊隸屬本國開置萬戶府如合浦鎭邊事. 但於頭目人員頒降宣命虎符使得增威鎭壓則譬若毛之有皮得其所附亦如臂之使指動罔不宜".

131) 『元史』 卷20, 本紀20 成宗 大德5年(1301) 7月 戊申, 立耽羅軍民萬戶府. 같은 해 3월의 만호부 설치 기사("元置耽羅軍民萬戶府.")는 오류라 봐야 할 것이다.

른 지역 만호부에 비해 탐라현지의 대민업무에 좀 더 깊숙이 개입했을 수도 있다.

이렇듯 1294년에서 1301년에 이르는 시기 원제국의 탐라정책이 요동치며 결국 탐라군민만호부의 설치로 귀결되었다. 고려정부 또한 이 상황에 적절히 대응해야 하였다. 1300년 제주목 소속 촌들 중 14개촌이 각각의 군현으로 개편되는 등 여러 변화들이 발생하던 상황에선 더욱 그랬다.[132] 그리고 바로 이 국면에서 14세기 국왕들의 새로운 시도들이 전개되었다.

4. 14세기 고려의 탐라정책

1) 충선왕의 탐라관리

(1) 내륙과 탐라 간 연결성 강화

충선왕은 1308~9년 15개의 목을 신설할 당시, 종래 탐라로 연결되던 호남 좌현의 관문인 나주(기존 목[133])의 반대 위치, 즉 호남의 우측·남쪽 해안선 가까이에 위치한 승평군(昇平郡),[134] 해양현(海陽縣),[135] 장흥

---

132) 김일우, 위의 책 90쪽(조선시대 효종대 편찬된 <탐라지> 인용). 이것이 고려정부의 조치였는지, 원제국의 총관부 설치 직후 내려진 조치인지, 고려의 거부로 대신 군민만호부가 설치된 직후 내려진 조치인지는 알기 어렵다.

133) 나주는 탐라와의 거리가 '탐라에서 마실 물을 나주에서 길어갈 수 있을 정도'로 묘사된 바 있다(『高麗史』 卷111, 列傳24 林撲... 先是宣撫者率皆貪暴恣其侵漁民甚苦之牧胡因誘以數叛. 樸行至羅州取水盛瓮而歸雖茶湯不入口. 民大悅相謂曰: "聖人來也. 王官皆如林宣撫我輩何至叛乎?" 然州人或有譏其載水者).

134) 『高麗史』 卷57, 志11 地理2, 全羅道 昇平郡, 忠宣王[復位]元年(1309) 陞昇州牧([忠宣王復位]2年/1310 降爲順天府). 승주목은 다른 목들에 비해 1년 늦게 "1309년" 목이 된 경우이다. 승평군의 경우 인종대 외관록조에는 '승주'라 돼 있지만 조위총 난 당시에는 '승평군'으로 등장하고(卷100, 列傳13 奇卓誠) 원종대에는 다시 '승주'로 등장하며(卷107, 列傳20 權呾), 충렬왕대에는 다시 승평군으로(卷54, 志8 五行 木, 닭, 忠烈王3年; 卷123, 列傳36 嬖幸1 印侯, 12年), 심지어는 '승평부'로도 등장한다(卷121, 列傳34 良吏 崔碩). 즉 승평군이 주, 부, 군의 위격을 넘나들었던 셈인데, 이러한 복잡한 정황이 승주[승평군]의 목 승격 지연과 관련돼 있을 수도 있다. 아니면 '1309년'이 '1308년'의 단

부(長興府)[136] 등 세 지역을 각기 승주목, 광주목, 회주목으로 승격시켰다. 전라도의 기존 두 목(전주·나주)은 지나치게 전라도 좌측에 치우쳐 있었는데, 그 결과 전라도의 우측 및 한반도 남단이 중앙정부의 행정적 관리망에서 상대적으로 비껴나 있던 상황을 보정하려 한 것으로 짐작된다.[137] 마침 이 세 지역이 모두 22역도 중 하나이면서 나주를 출발점으로 하던 '승나주도(昇羅州道)' 위에 있었음이 주목된다. 따라서 이 지역들의 목으로의 격상은 나주지역에 대한 지원은 물론[138] 중앙의 호남 관

순 오기였을 수도 있다.

135) 『高麗史』 卷57, 志11 地理2, 全羅道 海陽縣, 高宗46年(1259) 以金仁俊外鄕陞知翼州事後陞爲光州牧(忠宣王[復位]2年/1310 復降爲化平府). 이 기사만으로는 해양현이 광주목으로 승격된 시점을 확인하기 어렵지만, 1259년 이후에도 '해양'이라는 지명이 원종대와 충렬왕대 여전히 사용되었음을 고려할 때(『高麗史』 卷104, 列傳17 金周鼎[해양부], 元宗5年/1264; 卷105, 列傳18 兪千遇[해양부]; 卷107, 列傳20 金連; 卷28, 世家28 忠烈王2年/1276 8月 甲子) 해양현이 광주목이 된 것은 충렬왕대 이후로 봐야 할 것이며, 그럴 경우 그 시점은 다른 목들이 신설된 1308년이었을 가능성이 높다.

136) 『高麗史』 卷57, 志11 地理2, 全羅道 長興府, "元宗六年" 又陞懷州牧(忠宣王[復位]2年/1310 復降爲長興府). 이 기사에 따르면 장흥부의 회주목 승격시점은 원종6년 즉 1265년이다. 그런데 원종대와 충렬왕대 계속 '장흥부'라는 용례가 등장한다(卷26, 世家26 元宗11年/1270 9月 辛丑; 卷27, 世家27 元宗12년/1271 2月 辛丑; 卷104, 列傳17 羅裕[임연 집권 당시 나유가 장흥副使]; 卷106, 列傳19 朱悅[원종대 주열이 장흥부의 宰를 역임]; 卷106, 列傳19 尹諧[충렬왕대 윤해가 지장흥부사]; 卷106, 列傳19 安戩[안전이 충렬왕초 장흥 副使]; 卷108, 列傳21 蔡洪哲[충렬왕대초 채홍철이 장흥부에 出守]; 卷108, 列傳21 金怡[충렬왕14년 김이가 장흥부 守]; 卷123, 列傳36 嬖幸1 林貞杞[원종대 장흥 副使]; 卷123, 列傳36 嬖幸1 李汾禧[충렬왕대 장흥 副使]). 따라서 장흥부의 회주목 승격 시점이 '원종6년'이라는 기록은 오류라 하겠으며, 장흥부 용례가 충렬왕대까지만 등장한다는 점에서, 회주목 승격시점은 다른 신규 목들이 설치되던 1308년이었을 가능성이 높다고 하겠다.

137) 아울러 1304년 1월 나주목이 진주목과 함께 판관 감축 조치를 당해 지역 관리에 어려움을 겪고 있었던 만큼, 그를 보좌할 새 지역거점들이 필요한 실정이었을 것으로 생각된다(『高麗史』 卷32, 世家32 忠烈王30年/1304 1월 癸亥, 復析州郡之併者罷晉州羅州溟州仁州靈光密城判官祖江河源勾當羅州道館驛使).

138) 이 지역들은 나주와도 여러모로 관련을 맺어 온 터라 그를 보좌하는 데 무리가 없었을 것으로 생각된다. 승주는 나주와 함께 성종14년 해양도로 묶인 바 있고(『高麗史』 卷57, 志11 地理2, 全羅道, 成宗十四年以全州瀛州淳州馬州等州縣爲江南道羅州光州靜州昇州貝州潭州朗州等州縣爲海陽道), 승평과 장흥의 거리도 가까웠다(卷37, 世家37 忠定王2年/1350 4月, 倭船百餘艘寇順天府掠南原求禮靈光長興漕船; 卷43 世家43 恭愍王21年/1372 3月 癸亥, 倭寇順天長

리에도 크게 기여했을 것이라 생각된다.[139]

그런데 한반도 최남단에 삼각형 모양으로 배치된 이들의 출현은, 호남 내부의 지역간 연결에 기여하는 한편으로 '내륙과 도서지역(특히 탐라)의 교류 및 교역 증진'에도 기여했을 것으로 생각된다. 세 지역은 우선 해상활동과 모종의 관련을 맺어온 지역들에 해당하였다. 승주의 경우 이전 연해군 절도사가 된 적도 있었음에서 바다와의 인접성을 엿볼 수 있고[140] 장흥도 바다와 가까웠으며,[141] 광주 역시 대중국 교류에 활용돼 온 지역이었기 때문이다.[142] 아울러 앞서 언급했듯이 이 지역들의 역내 위상이 강화되면서 승나주도의 역할도 늘었을 가능성이 높은데,

---

興耽津道康郡).

139) 세 지역 모두 2년 뒤인 1310년 즉 순천부(順天府)와 화평부(化平府), 그리고 이전의 장흥부(長興府) 등으로 개편됐지만, 나주목 보좌 기능 및 호남관리에의 기여도는 여전했을 것으로 생각된다. 이상의 내용에 대해서는 이강한, 「1308~1310년 고려내 "牧·府 신설"의 내용과 의미-충선왕대 지방제도[계수관제] 개편방향에 대한 검토-」, 『한국사연구』 158, 2012 참조(위 승평, 해양, 장흥에 대한 세 개의 각주 또한 동 논문 76쪽 각주 33·34·35의 내용을 그대로 옮긴 것임을 일러둔다). 흔히 1308년의 신설목들이 불과 2년 후 '폐지'됐다고 여겨 온 탓에 이 조치가 그다지 큰 주목을 받지 못한 감이 있는데, 목들이 폐지됐을 뿐 원래의 상태로 돌아간 것이 아니라 엄연히 새로운 명칭의 '부'가 되었음에 주목할 필요가 있다. 아울러 그 부들의 위상과 관련해서는, 기존의 3경(서경·동경·남경)이 1308년 이미 평양부·계림부·한양부 등 부가 되었음에서도 시사되듯이, 1310년 신설된 15개 부의 위상 또한 고려 전·중기 부(府)의 그것과는 달랐을 가능성을 감안할 필요가 있다(교통요충/지역거점이기도 했던 명주 역시 1310년 강릉부로 승격됐고, 반대로 이전에 부였던 천안부·남원부·승천부·용만부는 영주·대방군·해풍군·용주로 강등됐음에도 주목해야 할 것이다). 무엇보다도 이 부들이 고려말까지 살아남았으며, "12목과 여러 주,부"라는 고려전기의 표현에서는 부가 계수관의 반대항으로 등장한데 반해, "각도의 목과 부에 유학교수관을 파견하라"는 고려말 공양왕대의 표현에서는 부가 '계수관의 일부'로 거듭났음이 확인된다. 그런 점에서 충선왕대 전라도 세 지역의 위상 변화는 향후의 탐라 연구에서도 주목할 필요가 있는 대목이라 하겠다.

140) 『高麗史』 卷57, 志11 地理2 全羅道-昇平郡, 成宗十四年爲昇州兗海軍節度使.

141) 『高麗史』 卷26, 世家26 元宗11年(1270) 9月 辛丑, 將軍楊東茂高汝霖等以舟師討珍島賊入長興府殺京卒二十餘人擒都領尹萬藏剽掠財穀. 王遣使安撫.

142) 『高麗史』 卷1, 世家1 太祖, 梁開平三年己巳(910)...太祖推誠撫土威惠並行士卒畏愛咸思奮勇敵境聾服以舟師次于光州塩海縣獲萱遣入吳越船而還裔喜甚優加褒奬.

많은 고려의 상인과 물자들이 내륙의 승나주도를 거쳐 해상과 연결된 활동을 하는 과정에서 필연적으로 탐라지역으로의 왕래도 더 잦아졌을 것으로 생각된다. "전라도 장사치들이 탐라에 자기(瓷器)와 미곡[稻米]을 팔려 왕래"하던 추세(『益齋亂藁』 卷4.) 역시 이 시기를 전후해 늘었을 수 있는 것으로,[143] 충선왕의 지방제도 개혁 및 그를 통한 승나주도(역로) 강화가 내륙과 탐라의 연계성 강화에 기여했을 가능성이 적지 않은 셈이다.

게다가 충선왕은 지방제도 뿐 아니라 군역제 개혁을 통해서도, 해상교류의 강화 및 내륙-탐라 연계성 제고라는 효과를 거뒀을 것으로 추정된다. 그는 서해도 절령에서 마산(회원), 제주(탐라)에 이르는 '연로참호(수역)'의 방수인력을 실로 오랜만에 교체했는데,[144] 새로운 방수인력의 배치로 수역 운영이 충실해지고 그들의 해상교류 지원 역량도 강화됐을 것으로 생각되며, 그 과정에서 수역노선 상의 정점에 해당했던 탐라의 요충·거점으로서의 기능성 역시 현저히 제고됐을 것임은 물론이

143) 게다가 이 중 일부 지역이 당시의 고려-원제국 간 교역에도 연동돼 있었을 가능성이 감지된다. 예컨대 당시 몽골측의 고려 귀중품(은·모시) 징발의 주요 통로였으며 충렬왕의 무역정책에도 잠시 관련된 바 있었던 응방들이(이강한, 「1270~80년대 고려내 鷹坊 운영 및 대외무역」, 『한국사연구』 146, 2009 참조) 호남의 [기존 목 나주 및] 신설 목 '장흥' 지역에 다수 설치되었음이 주목되고(『高麗史』 卷99, 列傳12 崔惟淸, ……忠烈初拜承宣, 鷹坊吳淑富方文大等自草宣傳消息三通因李貞以進曰, "羅州長興管內諸島民, 請專屬捕鷹, 又籍洪州曲楊村民戶口, 悉屬鷹坊, 又三道內能捕鷹者勿限名數皆免徭役." 王命承宣亟寫行之; 卷124, 列傳37 嬖幸2 尹秀, ...嘗如元獻鷂還言帝以鷹坊子五十人處之羅州, 凡屬鷹坊者勿使侵擾且令朴義掌之以秀自請也; 卷106, 列傳19 安戩, 忠烈初爲全羅道按察使, 時鷹坊吳淑富等怙勢恣行戩, 與長興副使辛佐宣疾之, 不禮焉, 淑富等歸告王曰: "最佳二鷂死." 王問之對以戩佐宣不飼), 광주의 경우 해외 특산물을 취급하거나(卷63, 志17 禮 吉禮小祀 雜祀, 顯宗16年/1025 5月, 以海陽道定安縣, 再進珊瑚樹, 陞南海神祀典) 당시의 주요 수출품이었던 백저포도 생산한 것으로 확인되기 때문이다(卷129, 列傳42 叛逆3 崔忠獻-沆, ..又以敎定別監牒, 蠲淸州雪縣, 安東繭絲, 京山黃麻布, 海陽白紵布 諸別貢 及 金洪州等處魚梁船稅…….).

144) 『高麗史』 卷82, 志36 兵2 站驛, (충렬왕)34年(1308) 8月, 忠宣王卽位十一月下敎曰: "西海道岊嶺至七站及會源耽羅指沿路站戶頃在東征時以各道人戶幷流移人物限年入居至今因循未遞或有物故令本邑充其數馬匹亦如之怨咨尤甚令有司擇選當差者以充站役其各邑人戶並許還本".

다. 결국 충선왕은 원제국이 남긴 유산으로서의 수역망을 폐기하는 대신, 오히려 그것을 정비, 부흥시켜 탐라와 내지 간 교통 원활화를 실현했던 셈이라 하겠다.

충선왕의 이러한 시도들은 전·중기 고려정부의 그것과는 상당히 다른 것이었다고 할 수 있다. 특히 '승나주도' 위의 핵심지역들을 격상시키는 방식을 택했던 점은 일찍이 탐라다루가치로 하여금 호남지역에서 역참을 정비하게 했던 원제국정부의 방책에 더 닮아 있는 것임이 눈에 띈다. 혼혈국왕 충선왕이 탐라관리 및 내륙-탐라 관계 설정에 있어 원제국의 방식을 참조했던 셈이다. 아울러 그러한 노력이 원제국의 군민만호부 설치에 대응하는 과정에서 나왔다는 점 역시 '원의 방식을 원의 정책·조치에 대한 대응 방편으로 역이용'하는 정황으로도 읽혀 흥미롭기 짝이 없다.

한편 충선왕은 이후에도 탐라에 특별한 관심을 기울였다. 1310년 9월 인사에서 여러 목 중 충주목과 광주목, 그리고 제주목에만 목사를 임명했고,[145] 1311년 7월에는 탐라에 '식목녹사'를 보내 목관과 군관의 침탈을 금지했다.[146] 탐라에 대한 관리를 일신함은 물론, '법적 해법'을 모색하겠다는 의지를 드러낸 것으로도 해석된다.

(2) 탐라내 경제주체(고려·몽골) 보호

그런데 충선왕의 노력은 이것으로만 끝나지는 않았다. 그가 탐라 내부의 경제주체들을 보호하는 데에도 주력했음에서 그를 엿볼 수 있다. 아울러 그런 보호 대상에 몽골의 '엽호(獵戶)'도 포함돼 있었으며, 그러한 몽골 엽호 보호 노력이 탐라의 대외교역을 보호하려는 의도와도 무관치 않았을 가능성이 감지돼 흥미롭다.

이러한 정황은 1318년초 발발한 탐라의 민란에 대한 고려정부의 처리과정에서 드러난다. 이 사건은 <고려사>와 <원사>, 그리고 <세종실

145) 『高麗史』 卷33, 世家33 忠宣王復位2年(1310) 9月 乙酉, 金倫檢校評理忠州牧使, 宋英檢校評理濟州牧使, 張瑄檢校評理廣州牧使, 宰相之出牧始此.

146) 『高麗史』 卷84, 志38 刑法1 公式 職制, (충선왕복위3년) 7月 傳旨: "濟州之民理宜優恤其牧官軍官恣行侵奪民不堪苦. 宜遣式目錄事禁之".

록지리지> 등에 각기 조금씩 다른 모습으로 남아 있다. <고려사>의 경우 '제주(濟州) 백성' 사용(使用)과 김성(金成)이 모반해 성주와 왕자를 내쫓았고 이에 정부가 검교평리 송영(宋英)을 보내 그를 안무하게 했는데, 그의 도착 전 반란군이 스스로 항복하자 송영을 목사로 임명했다고 전하고 있다.[147] 반면 <원사>의 경우 1318년 4월 '탐라 포렵호(捕獵戶)' 성금(成金) 등이 도적이 되었고(도적질을 하였고), 정동행성에 칙령을 내려 군대를 동원해 그를 잡도록 했다고 전하고 있다.[148] 한편 <세종실록지리지>에는 초적(草賊) 사용(士用)과 엄복(嚴卜)이 군사를 일으켜 난(亂)을 일으키자 본토 사람 문공제(文公濟)가 군사를 일으켜 이를 모두 잡아 죽인 후 조정에 보고했으며, 정부도 다시 관리를 두었다고 전하고 있다.[149]

여기서 주목해야 할 점은 사건에 등장하는 주체가 '엽호(獵戶)'였다는 점이다. 과연 이들이 왜 난을 일으킨 것이었을까? 기사에는 비록 표현돼 있지 않으나, 당시 제주지역에서 발생한 이러한 민란들은 대개 지방관의 약탈과 억압에서 비롯되곤 했으므로, 이 사건 또한 외관들이 엽호들을 가혹하게 침탈한 탓에, 그들이 그에 저항하고자 난을 일으킨 것이었을 가능성이 적지 않다. 그런데 이들이 그저 단순한 사냥꾼이었고 외관들이 그들의 포획물을 탈취했던 것이라면, 이 사건이 <원사>에 기록되지는 않았을 것 같다. 이들이 몽골식 제색호계 중의 하나인 수렵호였고, 당시 원제국정부에서도 관리하거나 인지하고 있던 존재들이었던 탓에[150] 이들의 민란이 원제국정부에도 공식 보고된 결과 <원사>에도 남게 된 것으로 생각된다.

---

147) 『高麗史』 卷34, 世家34 忠肅王5年(1318) 2月 戊申, 濟州民使用金成嘯聚兇徒以叛逐星主王子. 星主王子奔告戊午遣檢校評理宋英安撫未至賊黨自斬渠魁二人來降. 乃以英爲牧使.

148) 『元史』 卷26, 本紀26 仁宗 延祐5年(1318) 4月 己亥, 耽羅捕獵戶成金等爲寇, 敕征東行省督兵捕之.

149) 『세종실록지리지』 (충숙왕5년 초적 사용[士用], 엄복[嚴卜]이 군사를 일으키니 본토사람 문공제[文公濟]가 군사를 일으켜 이를 모두 잡아 죽이고 조정에 보고했으므로, 다시 관리를 두었다).

150) 『元史』 卷129, 列傳16 李恒 李惟忠 (지원)17年...掠民爲奴婢者, 禁之. 常德, 澧, 辰, 沅, 靖五郡之饑者, 賑之. 獵戶之籍於官者, 奏請一千戶之外, 悉放散之.

원제국의 엽호는 응방호와 같은 수렵·포렵호였으며,[151] 응방호들도 그랬듯이 단순히 수렵과 사육에만 종사하는 존재들은 아니었다. 그들은 곧잘 병력으로 동원되었고 정부의 허가 아래 무장했으며,[152] 다루가치들의 지휘를 받기도 했다.[153] 아울러 백성들로부터 포은세를 징수하는 등 다량의 은을 취급하기도 했고,[154] 정치권력과도 밀접한 관계를 유지하였다.[155] 특히 대규모로 겸병되거나 초집되는 등, 그 활동이 '집단적'으로 이뤄진 측면이 적지 않았다.[156] 그런 점에서 이 엽호들은 단순 수렵꾼이 아니라 상당한 영향력을 갖춘 '경제주체'였을 것으로 생각되며, 여러모로 그 존재의 맥락이 '응방호'들과도 비슷해 보이는 점이 있다.[157] 한반도 내륙의 응방들이 인근지역의 은과 모시를 징발하(여 해

151) 『元史』 卷101, 志49 兵4 鷹坊, 鷹房捕獵, 元制自御位及諸王, 皆有昔寶赤, 蓋鷹人也. 是故捕獵有戶, 使之致鮮食以薦宗廟, 供天庖, 而齒革羽毛, 又皆足以備用, 此殆不可闕焉者也.

152) 『元史』 卷5, 本紀5 世祖 中統4年(1263) 3月 辛卯, 聽諸路獵戶及捕盜巡鹽者執弓矢(엽호의 궁시지참 허락-이전에는 불허); 至元元年(1264) 8月 壬寅 壬寅, 陝西行省臣上言, "川蜀戍兵軍需, 請令奧魯官徵入官庫, 移文於近戍官司, 依數取之. 宋新附民宜撥地土衣糧, 給其牛種, 仍禁邊將分匿人口. 商州險要, 乞增戍兵. 陝西獵戶移獵商州/河西鳳翔屯田軍遷戍興元...(엽호를 수병으로 동원); 卷8 本紀8 至元12年(1275) 6月 甲辰, 敕失里伯, 史樞率襄陽熟券軍二千, 獵戶丁壯二千, 同范文虎招安豐軍, 各賜馬十匹(엽호를 군으로 편성); 11月 壬午, 伯顔大軍至常州, 督諸軍登城, 四面並進, 拔其城. 劉師勇變服單騎南走. 改順天路爲保定路. 樞密院言, "兩都, 平灤獵戶新簽軍二千, 皆貧無力者, 宜存恤其家……."; 卷9, 本紀9 世祖 至元13年(1276) 1月 乙亥, 徙大都等路獵戶戍大洪山之東.(엽호들의 수비 기능); 至元14年(1277) 1月 己未, 括上都·隆興·北京·西京四路獵戶二千爲兵(엽호 충병).

153) 『元史』 卷6, 本紀6 世祖 至元4年(1267) 5月 己酉, 以捕獵戶達魯花赤僞造銀符, 處死.

154) 『元史』 卷5, 本紀5 世祖 中統3年(1262) 12月 丙辰, 敕諸王塔察兒等所部獵戶止收包銀, 其絲稅輸之有司.

155) 『元史』 卷34, 本紀34 文宗 至順元年(1330) 7月 辛酉, 詔, "僧·道·獵戶·鷹坊合得璽書者, 翰林院無得越中書省以聞".

156) 『元史』 卷11, 本紀11 世祖 至元18年(1281) 6月 丁亥, 放乞赤所招獵戶七千爲民; 卷16 本紀16 世祖 至元27年(1290) 3月 己未, 改雲南蒙憐甸爲蒙憐路軍民總管府, 蒙萊甸爲蒙萊路. 放罷福建獵戶, 沙魚皮戶爲民, 以其事付有司總之.

157) 이강한, 「1270~80년대 고려내 鷹坊 운영 및 대외무역」, 『한국사연구』 146, 2009. 엽호와 응방이 같은 조치의 대상이 된 경우도 있다. 『元史』 卷9, 本紀9 世祖 至元13年(1276) 5月 己酉, 括獵戶鷹坊戶爲兵.

외로 빼돌리)는 기능을 했던 것처럼 탐라지역의 엽호 또한 탐라의 재원을 수집해 해외로 반출하거나, 충렬왕이 응방들을 활용하여 해외투자를 시도했던 것처럼 탐라 엽호도 현지인 또는 원제국을 대신해 탐라의 재원을 해외무역에 투입하는 등의 활동에 관련돼 있었을 가능성이 상정될 수 있다고 생각된다.

그랬던 엽호들이 못 견디고 민란을 일으킬 정도로 제주목의 외관들로부터 침탈을 당하고 있었다면, 제주 외관들의 경제적 일탈이 단순한 치부에 그치지 않고, 당시 탐라를 경유해 진행되던 해상교역에 (적법이든 불법이든) 개입함으로써 더 많은 이윤을 추구하는 성격의 것이었을 가능성도 없지 않다고 생각한다(이전 1244년 탐라외관이 제주에 표류한 일본선박을 약탈한 사건이 연상된다). 아울러 이 사건을 접한 충선왕이 충숙왕에게 제주목 부사의 처벌을 지시하는 한편으로,[158] 지방관들의 일탈 교정을 위해 그의 재정개혁 분야 최측근이었던 배정지를 파견했음이 눈에 띈다.[159] 주지하는 바와 같이 배정지는 충선왕의 전농사 설치 및 유비창 운영 등을 주관한 재정전문 관료였고 일찍이 전곡을 관장하던 민부의 지사도 역임했는데,[160] 이랬던 그를 충선왕이 굳이 '탐라 외관들의 현지 몽골 경제주체 침탈 문제'의 해결사 역으로 파견한 것은, 당시 탐라의 문제가 기본적으로 '재화' 뿐 아니라 '유통'의 문제였음을 인지했기 때문이 아닌가 상상해 본다. 즉 민란 진압에 그치지 않고, 더 나아가 유사사태의 재발을 방지하기 위해서라도 유통·거래·교역 차원의 해법이 필요하다고 판단한 것이 아닌가 한다.

결국 충선왕은 내륙과 탐라의 연결을 강화하는 데 그치지 않고, 탐라 현지의 교역주체들(고려든 몽골이든)에 대한 지방관들의 침탈도 단속하

158) 『高麗史』 卷34, 世家34 忠肅王5年(1318) 4月 戊申, 王以上王鈞旨囚大護軍張公允濟州副使張允和于巡軍尋流公允于紫燕島允和于靈興島. 盖耽羅賊起由二人貪暴也.

159) 『高麗史』 卷108, 列傳21 裴廷芝, 忠肅王5年(1318) 耽羅賊魁金成等叛以廷芝爲存撫使討之旣還授密直副使.

160) 「배정지(裴廷芝) 묘지명」(충숙왕9년, 1322). 그는 유비창, 민부(戶部) 뿐 아니라 여러 경제부서(內府寺·都津寺·司僕寺·繕工寺)의 판사(判事) 및 창고(豊儲倉·廣興倉·義成倉·德泉倉·料物庫)의 제거사(提擧事) 등을 맡은 정통 경제관료였다.

는 등 교역거점으로서의 탐라의 가치를 높이는 데 노력했던 셈이다. 지방관 침탈 단속의 경우 물론 전·중기 고려정부의 노력에서도 보이는 바가 없는 것은 아니나, 충선왕의 경우 제주의 인구가 다변화된 상황에서 고려의 경제주체뿐 아니라 몽골 경제주체까지도 보호하려 한 셈이 된 것이 이채로운 지점이라 하겠다. 원제국과 공존해야 했던 혼혈국왕으로서의 충선왕이 원의 방식을 참고한 데 이어(내륙 역로 승나주도를 정비해 내륙-탐라 연결을 강화), 탐라내 몽골출신 경제주체들도(예컨대 엽호) 보호의 대상으로 간주한 격이어서 더욱 흥미롭게 다가온다. 1270년대 전반 삼별초의 점령 이래 중단된 고려정부의 탐라정책을 재개하는 국면에서, 충선왕의 이러한 노력은 전·중기 고려정부의 방식으로의 회귀보다는, 변화된 상황에 맞춰 새로운 방식을 선보인 것으로 평가된다.

2) 공민왕의 탐라관리

이상에서 살펴본 바와 같이 비록 탐라군민만호부가 설치돼 고려정부의 탐라정책 재개에 악재로 작동하긴 했으나, 충선왕이 그를 주목할 만한 방식으로 재개했던 것이라 평가해 볼 수 있다. 다만 이러한 방식이나 노선은 이후 상황의 변화에 맞춰 또 다시 변해 갔을 것이다. 충숙왕과 충혜왕대의 경우 당시 고려정부의 제주관리 노선 상의 특징을 추출할 만한 유의미한 정황을 보여주지 않지만,[161] 충선왕의 손자였던 공민왕대에 접어들면 탐라내 기철 및 몽골세력을 척결·견제하는 맥락의 탐라정책이 전개된다.

(1) 기씨세력 견제를 위한 탐라 순문사 파견

앞서 충선왕의 몇 가지 노력을 살펴봤지만, 미흡한 점도 없지는 않았다. 군민만호부의 제주민 침탈이 여전히 계속됐음에서 그를 엿볼 수 있

161) 본고에서는 충선왕대와 공민왕대를 양축으로 삼아 검토를 진행했는데, 14세기 초와 14세기 중반에 해당하는 이 시기들 외에도 14세기 '전반'에 해당하는 충숙·충혜왕대 또한 별도의 절을 할애해 검토해야 했겠으나, 이 시기의 경우 지역 상황에 대한 기사들을 제외하곤 정부의 정책노선을 엿보게 하는 기사가 거의 없이, 부득이하게 현재의 논의구도를 취했음을 밝힌다.

다. 영지 이탈로 1323년 정동행성에 구금됐다가 방면된 제주 만호 임숙(林淑)의 사례가 대표적인 경우다.[162] 그의 방면 며칠 뒤 제주인들이 저자에 게시한 익명서에 그를 "탐욕이 많아 여러 방법으로 재물을 탈취하던" 인물로 묘사했던 사실에서,[163] 그의 전횡이 단순한 치부의 규모를 벗어난 것이었을 가능성이 엿보인다.

따라서, 또 다른 각도에서 제주를 관리하는 방안이 요망되는 상황이었다. 마침 1340년대 들어 기씨세력의 전횡과 국정농단이 날로 심해지고, 이 세력이 탐라지역과도 연고를 맺고 있었던 정황들이 관찰된다.[164] 공민왕의 탐라정책 역시 그에 대응하는 차원에서 전개되었다.

1356년 6월 기철 척결 당시 공민왕은 제주에 '도순문사(都巡問使)'를 파견했다.[165] 이 군관 파견 조치는 기철 척결 직후 6월이 채 끝나기 전 공민왕이 총 4개 지역에서 단행했던 중요 군령·인사 조치 중 하나이다. 압록강과[166] 쌍성에서[167] 군사작전을 펼친 공민왕이 전라도와[168] 제주에는 순문사를 파견했던 것으로,[169] 그가 한반도 북방에서 군사작전을 수행하는 와중에 한반도 남방에 순문사를 파견한 이유는 무엇이었는지, 그리고 특히 제주에 그를 파견함으로써 달성하고자 한 목적은 과연 무

162) 『高麗史』 卷35, 世家35 忠肅王10年(1323) 1月 甲辰, 濟州萬戶林淑擅自離任, 囚于行省有復之任.

163) 『高麗史』 卷35, 世家35 忠肅王10年(1323) 1月 己酉, 濟州人爲匿名書揭于市云: "林淑甚貪婪侵漁萬端, 民不堪苦, 今復之任, 吾輩奚罪?" 又牓行省門曰: "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.

164) 제주 원당사의 경우 기황후가 태자 출산을 발원하기 위해 세운 절이라는 구전도 있다(김일우, 윗책, 197쪽).

165) 『高麗史』 卷39, 世家39 恭愍王5年(1356) 6月 庚申, 以前贊成事尹時遇爲濟州都巡問使.

166) 『高麗史』 卷39, 世家39 恭愍王5年(1356) 6月 癸丑, 印瑞引兵渡鴨綠江攻婆娑府等三站破之.

167) 『高麗史』 卷39, 世家39 恭愍王5年(1356) 6月 己未, 雙城人趙都赤來朝賜金牌授高麗雙城地面管軍千戶.

168) 『高麗史』 卷39, 世家39 恭愍王5年(1356) 6月 乙卯, 以金敬直爲全羅道都巡問使.

169) 전 달인 5월에는 평양도(平壤道)에 순문사를 파견하긴 하였다(『高麗史』 卷39, 世家39 恭愍王5年/1356 5月 己亥).

엇이었는지 궁금해진다.

왜구 문제에 대응하기 위해서였을 가능성이 없지 않으나, 그렇다면 다른 지역에 순문사를 파견하지 않은 것이 설명되지 않는다. 1356년 10월 원제국정부에 지역만호부(탐라만호부 포함) 폐지를 요청하기에 앞서 현지의 군 자산을 파악하려 한 것이었을 가능성도 배제할 수 없지만, 역시 만호부가 설치돼 있던 다른 지역(예컨대 합포)에는 순문사가 파견되지 않았음을 간과하기 어렵다.

따라서 그 외의 사유를 상정해 볼 필요가 있겠는데, 그와 관련하여 1370년 고려가 명에 보낸 '탐라계품표'가 주목된다.[170] 제주 순문사 파견이 기철세력의 잔적을 제거하기 위한 조치였던 것으로 묘사돼 있기 때문이다. 실제로 1356년 9월 공민왕은 '전국의 제주 사람들' 중 일부를 서북면 수졸에 충원시키게 했는데,[171] 기철 척결 직후 기씨세력의 사속인들을 역졸 또는 둔전경작인력으로 재배치하던 와중에 '내륙의 제주 출신인'들에게 이 같은 처벌성 조치가 내려졌던 점 자체가 당시 제주세력의 일부가 기씨세력과 제휴, 내통하고 있었을 가능성을 방증하는 바가 있다.[172] 공민왕이 순문사를 파견한 것 역시 탐라지역의 기씨세력들을 통제해 그들을 내륙과 차단하거나, 내륙 기씨세력의 탐라 침투를 막기 위해서였을 가능성이 높다고 생각된다.

그런데 전국적으로 세를 떨쳤던 기씨세력과 탐라의 암중 접촉을 완전히 차단하기 위해서는, 군사적 접근 뿐 아니라 민정적 접근도 필요했

---

170) 탐라의 몽골 목자가 기철과 연루돼 있다는 혐의가 제기돼 조사차 윤시우를 보냈다가 살해당했다는 식으로 설명돼 있다(『高麗史』 卷42, 世家42 恭愍王19年/1370 7月 甲辰, 遣三司左使姜師贊如京師謝冊命及璽書幷納前元所降金印仍計稟耽羅事. ...耽羅計稟表曰: "……乃者奇氏兄弟謀亂伏誅辭連耽羅達達牧子忽忽達思差人究問宰相尹時遇等盡爲所殺. 其後前侍中尹桓家奴金長老黨附前賊謀害本國俱各服罪…….").

171) 『高麗史』 卷39, 世家39 恭愍王5年(1356) 9月 庚辰, 遣使于楊廣全羅道刷濟州人及禾尺才人充西北面戍卒.

172) 당시 원 황제가 탐라로 몸을 숨기려 하고 있었다는 기록도 있는데(『高麗史』 卷41, 世家41 恭愍王16年/1367 2月 癸亥……時帝欲避亂濟州仍輸御府金帛乃詔以濟州復屬高麗), 그랬을 경우 황후도 함께 와야 했을 것이며, 비록 황제와 황후의 사이가 좋지는 않았어도, 기황후 역시 여러 경로로 탐라지역에 관심을 기울여야 했을 것이다.

을 것이라 생각된다. 오랜 기간 전국에 깊게 뿌리 내린 데다가 군사동원능력까지 갖고 있었을 기씨의 잔존세력을 군사지휘관 또는 지방관 어느 한쪽이 단독으로 제어하기는 어려웠을 것이라 생각되기 때문이다. 따라서 군정 주체와 민정 주체 간 협력이 필요하지 않았을까 싶은데, 두 기능을 겸비하고 있던 존재가 있었다면 더욱 긴요하게 활용됐을 가능성이 적지 않다. 그런데 당시 군제 변동의 역사를 감안할 때, '순문사'야말로 그러한 임무를 맡을 적임의 주체로 주목된다.

당시 순문사는 단순한 군정관이 아니라, 일찍부터 [군사단위 겸 외정(外政) 단위의 성격이 강했던] 만호직(萬戶職)과 활발하게 결합했던 존재로서,[173] 그 때문인지 [다른 군직들에 비해 더 많이] 지역행정에 간여해 왔던 존재임이 주목된다.[174] 이후에는 원수(元帥)와도 결합하여 [군

173) 이강한, 「고려후기 만호부(萬戶府)의 '지역단위적' 성격 검토」, 『역사와현실』 100, 2016. 공민왕이 1358년 새로 설치한 '고려 만호부'들은 여러 지역에 설치됐는데, 이들 중 상당수가 '외관을 겸직'했음이 주목된다. 1357년 서북면 도순문사 '서경윤 상만호'에 임명된 김득배, 1361년 양광도 '관군상만호로서 남경윤'을 겸한 홍선, 양광도 '부만호로서 경주 목사'를 겸한 조희고의 사례들은 1350년대말~1360년대초 "만호와 외관의 겸직" 관행이 존재했음을 보여준다. 이러한 만호와 외관 간 연동의 정황은 이후 더욱 심화되어 1369년에는 외관이 만호부가 되거나 만호부가 외관이 되는 "상호변환" 사례들이 동계 함주(쌍성 수복 당시 지함주사가 됐고 이후 만호부가 됐다가 1369년 다시 목이 됨)나 넝주·의주(1369년 만호부가 됨) 등에서 등장한다. 아울러 1370년대에는 '진변만호부'와 '도호부·안무사'가 결합한 듯한 '진변도호부사', '진변도호부 안무사' 등의 용례도 출현하며, 1390년대 들어서는 심지어 만호가 감무를 겸하는 등 만호[부]가 사실상 '외관'의 기능을 하게 된다(『高麗史』 권56, 志10 地理1 楊廣道-天安府/新昌縣 "恭讓王3年 -중략- 築城縣西, 獐浦收旁, 近州縣租載舟浮海, 達于京師, 始置萬戶兼監務"; 권57, 志11 地理2 慶尙道-東京留守官慶州/延日縣 "恭讓王2年 -중략- 置監務以管軍萬戶兼之 -후략-."). 이러한 사례들에서 관찰되는 만호부와 외관들의 강한 상호관련성, 만호들이 노정하게 된 주목할 만한 수위의 '외관적 성격'은 그와 결합되게 될 고려의 전통 군직들에 외관적 성격을 전이(轉移)시킬 만한 것이었으며, 고려의 대표적인 전통 군정관(軍政官)이었던 순문사가 바로 그 대표적인 예라 할 것이다.

174) 1357년 11월 김득배가 서북면 '도순문사로서 서경윤'을 겸했고, 1363년 2월 이인임이 서북면 '도순문사 겸 평양윤'에 임명됐으며, 1375년 4월에도 이자송이 서북면 '도순문사 겸 서경윤'으로 임명됐다. 아울러 1378년 11월 황숙경이나 1388년 8월 정요 등 '동북면'에서도 '도순문사가 화령부의 윤'을 겸하기 시작한다. 이 모든 "순문사+외관" 사례들은 공교롭게도 <순문사-만호> 결합 사례가 확인되는 1350년대말 이후에 등장하기 시작하는데, 순문사는 만호와

관+민관적 성격이 강한] '절제사(節制使)'로 변모했을 정도였다.[175] 그런 점에서 순문사야말로 군관이면서도 동시에 외정(지방행정)에 폭넓게 개입하고 있던 존재로서 탐라 안팎의 기씨 잔존세력들을 군사적으로, 그리고 민정적으로 견제할 만한 권능직이었다고 할만하다. 공민왕이 동북면과 서북면에서 긴박한 군사작전을 펼치는 와중에 굳이 탐라(및 탐라발 내륙행 관문인 호남)에 원수나 지휘사가 아닌 '순문사'를 설치한 것 역시 순문사의 그러한 효용을 염두에 둔 결과가 아닌가 한다.

(2) 탐라자원 관리 강화: 몽골 목호 세력의 축출

이렇듯 공민왕은 자신의 탐라정책을 기씨세력 척결을 위한 순문사 파견으로 시작하였다. '원제국 제도(만호부)의 영향을 받아 특정한 성격

의 결합이 <원수+만호> 사례보다도 더 빈번했던 경우이다. 이미 14세기 전반 '경상전라도 순문사로서 합포(만호부)를 함께 관장했던' 김승용·김륜이 있었지만, 1350년대 말에도 유사한 사례가 앞서 소개한 김득배에게서 확인된다. 그에 더하여 순문사들이 (만호제에서 파생된 듯한) '진변사'를 겸하는 사례가 1360년대 전반 확인된다(1361년 5월 '경상도 도순문진변[만호부]사' 강중상, 1362년 8월 '양광도 순문진변[만호부]사'로서 도순문사로 승격한 최영). 1370년대에도 우왕 즉위초(1374) 상만호로 임명되고 1375년 4월 서북면 도순문사 겸 평양윤으로 임명된 이자송의 사례가 확인된다.

이미 외관적 성격이 강했던 만호직들과 활발히 결합한 순문사들이 그러한 과정을 거쳐 외관의 임무에 준하는 역할을 수행할 만한 역량을 키우게 됐고, 급기야 외관형 군관으로 진화하게 된 것으로 생각되는데, 실제로 14세기말 순문사가 사실상 외관의 역할을 하는 사례가 급증한다. 1360년대까지는 순문사가 포로나 변방강역 관리 등에 집중하다가 1370년대 들어 민정에도 간여하기 시작했다. 1371년 12월 (도)순문사가 [안렴사와 함께] 권농(勸農)에 나섰고, 양계에 새로 들어온 민호들의 안집, 양곡과 전토급여 또한 맡았으며, 1378년 12월 호구 계점을 담당했다. 1383년 3월의 수령 출척, 1385년 4월의 국경 교역(交易) 관리, 1388년 6월의 역전(驛田) 복구 및 토지변정 역시 '외관화된 순문사'의 전형적인 모습이다. 물론 이런 일들은 적지 않은 경우 '안렴사'와 함께 했던 것이고, 1380년대말 "도순문사가 안렴사가 한 도 내의 군사와 민사를 '양점(兩占)'한다"는 표현도 등장하니, 순문사가 이런 상황에서 주로 군정 쪽을 담당했을 가능성도 배제할 수는 없다. 그러나 군관 순문사가 민관 안렴사와 긴밀히 협조하며 업무를 공동처결하게 된 정황이 새로운 것임은 간과하기 어렵다.

175) 이강한, 「고려후기 군제(軍制)의 변화상 연구-만호(萬戶) 및 외관(外官)과의 관계를 중심으로」, 『한국문화』 75, 2016.

을 띄게 된 순문사'가 '원제국 황실에 연결돼 있던 기씨세력의 척결에 동원'된 점이 역설적으로 다가온다. 그런 점에서 공민왕대의 탐라정책은 적어도 그 시작 국면에서는 충선왕대의 방식을 연상시키는 바가 없지 않다. 그러나 이후에는 공민왕도 달라져서, 탐라내 몽골세력을 위축시키고 그들의 자산을 직접 통제하려 나서는 등 그만의 노선을 밟기 시작하였다.

공민왕의 탐라 도순문사 파견 직후, 몽골인들의 반란이 일어나 도순문사와 목사가 모두 살해되는 사건이 발생한다.[176] 이후 반란자들은 항복했고 토산물을 바쳐 왔지만,[177] 공민왕의 조치에 대한 현지 몽골인들의 강한 불만을 보여준 사건이었다. 다음 해인 1357년 여름 제주 성주가 공민왕에게 말을 바치기 위해 방문한 것도[178] 현지 사정을 전하기 위해서였을 것이다. 공민왕 역시 제주 목사로 하여금 안무사(安撫使)를 겸하게 함으로써[179] 제주의 상황을 통제하고자 노력했다.[180]

공민왕은 그러면서 탐라에서 생산되고 있던 대표적인 자산인 마필(馬匹) 재원에 대한 고려정부의 통제력 복구작업에도 시동을 걸었다. 그의 이런 의도는 1360년대 초 제주지역 몽골인들이 원제국에 예속되고자 준동했던 국면을 필두로 향후 이어진 정국에서 확인된다.

1362년 여름 탐라의 목호(牧胡)들이 난을 일으키고는 원제국에 예속될 것을 청원했고, 새로 부임해 온 '몽골인' 탐라만호가 기존의 '고려인'

176) 『高麗史』 卷39, 世家39 恭愍王5年(1356) 10月 丙寅, 濟州加乙赤忽古托等叛殺都巡問使尹時遇牧使張天年判官李陽吉.
177) 『高麗史』 卷39, 世家39 恭愍王6年(1357) 2月 辛亥, 濟州來降獻方物.
178) 『高麗史』 卷39, 世家39 恭愍王6年(1357) 7月 壬寅, 濟州星主來獻馬賜盖紅鞓米三十石.
179) 『高麗史』 卷39, 世家39 恭愍王6年(1357) 9月 庚寅, 以濟州牧使林熙載兼安撫使.
180) 한편 이 지점에서 공민왕의 경우 충선왕이 원제국 탐라정책의 유산을 재활용·역이용했던 것과는 다른 모습을 보여 흥미롭다. 과거 탐라지역에는 두 종류의 안무사가 파견된 바 있는데, 고려조정이 12세기 이래 탐라현령관을 돕기 위해 파견했던 안무사(安撫使, 按撫使)와, 원제국이 1284년 이래 간헐적으로 설치해 왔던 탐라 안무사(安撫司)가 그것이다. 공민왕이 이때 파견한 안무사는 '司'가 아닌 '使'이다. 그런 점에서 공민왕의 1357년 안무사 파견 조치는 1284년 이래 도입된 몽골 장치의 복구였다기보다, 고려 전기의 제도적 유산을 되살린 조치로 평가해 볼 여지가 있지 않은가 한다.

탐라만호를 살해하는 사건이 발생한다.[181] 고려정부는 이에 대응하여 두 달 뒤 제주목사를 새로이 임명했고,[182] 상황 파악을 위해 제주로 가던 원제국의 관료에 고려의 밀직부사를 대동시켜 지역민들도 안정시키고자 노력했다.[183]

1356년 한차례 난을 일으켰던 탐라의 몽골인들이 홍건적의 침공이 잦아든 1362년 다시 난을 일으켰던 셈인데, 그 이유나 배경이 무엇이었는지는 기록상 확실치 않다. 그런데 그에 관련된 단서가, 5년 뒤인 1367년 탐라 몽골인들이 원제국정부에 '만호부 설치'를 요청하던 당시의 기록에서 찾아지는 바가 있다. 동년 2월 몽골인들이 그 같은 호소를 원측에 전달하자, 고려정부는 "이전에도 그랬던 것처럼, ①고려가 [탐라에] 파견한 '목사와 [고려인] 만호'로 하여금 ②목호가 기른 마필 중 원에 진상할 개체들을 고르게 하는 것을 허락해 달라"고 원제국에 요청했던 것이다.[184] 1356년에 시작되어 1362년에 재연됐으며 1367년으로 이어지고 있던 탐라 몽골인들의 집요한 도발이, 사실은 몽골인들의 자산이었던 '탐라마'들을 고려정부가 장악하려 하던 것에 대한 '저항'이었음을 암시하는 장면이다.

고려정부와 탐라 몽골인들 간에 10여년에 걸쳐 계속된 이런 줄다리기는 결국 고려정부의 무력행사에 힘입어 고려측 승리로 끝나게 된다. 1367년 탐라 몽골인들의 준동이 직접적으로는 그 전 해(1366) 10월 고려병선 100여척이 전라도 도순문사의 지휘 아래 제주를 친 것에서 비롯된 것이었고,[185] 결국 원제국정부가 탐라 몽골인들의 요청을 거부하고

---

181) 『高麗史』 卷40, 世家40 恭愍王11年(1362) 8月 丙申, 耽羅牧胡古禿不花石迭里必思等以星主高福壽叛(『高麗史節要』 卷27 恭愍王11年/1362 8月, 耽羅牧胡古禿不花石迭里必思等, 以星主高福壽叛, 殺萬戶朴道孫); 10月 癸巳, 濟州請隸于元元以副樞文阿但不花爲耽羅萬戶殺萬戶朴都孫; 卷57 志11 地理2, 全羅道-耽羅縣, 恭愍王11年(1362) 請隸于元元以副樞文阿但不花爲耽羅萬戶與本國賤隸金長老到州杖萬戶朴都孫沈于海.

182) 『高麗史』 卷40, 世家40 恭愍王11年(1362) 12月 丙子, 以成俊德爲濟州牧使.

183) 『高麗史』 卷40, 世家40 恭愍王11年(1362) 12月 癸巳, 以密直副使柳芳桂爲文阿但不花接伴使往勞于濟州.

184) 『高麗史』 卷41, 世家41 恭愍王16年(1367) 2月 癸亥, "'..時牧胡數殺國家所遣牧使萬戶以叛及金庾之討牧胡訴于元請置萬戶府.' 王奏: '..請令本國自遣牧使萬戶擇牧胡所養馬以獻如故事.' 帝從之".

제주를 다시 고려에 부속시켰음에서 그를 확인할 수 있다.[186] 이후 공민왕은 '제주선무사'를 파견하여 제주만호에게는 몽골인들의 관리를 당부했고, (일찍이 난에 동참했었던) 탐라성주에게는 목사를 잘 보좌할 것을 당부하였다.[187] 공민왕의 이러한 노선은 이후에도 계승되어, 명(明)에 진상할 마필 확보를 위해 고려정부가 탐라를 대규모 정벌하는 고려말의 상황으로 이어졌다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 공민왕의 탐라정책은 전반적으로 충선왕과는 달리 기씨세력 제압 및 고려자산 재장악 등의 형태로 이뤄졌다고 할 수 있다.[188] 충선왕의 경우 자신의 탐라정책을 구사함에 있어 원의 방식을 적극 활용하거나 그 유산을 보호하는 듯한 모습을 보였고(승나주도 강화, 엽호 보호 등), 그를 위해 재무 전문가(배정지)를 파견해 현장생리에 부합하는 정책을 펼치게 하는 동시에 법제를 기반으로 한 영속적 해법(식목녹사 파견)도 모색하였다. 반면 공민왕의 경우 원제국 '만호' 제도 도입 이래 외관적 성격이 강화돼 온 순문사를 호남과 탐라

185) 『高麗史』 卷41, 世家41 恭愍王15年(1366) 10月 癸丑, 全羅道都巡問使金庾募兵得百艘討濟州敗績.

186) 『高麗史』 卷41, 世家41 恭愍王16年(1367) 2月 癸亥, 元使高大悲來自濟州帝賜王綵帛錦絹五百五十匹宰樞亦有差. 時帝欲避亂濟州仍輸御府金帛乃詔以濟州復屬高麗. 時牧胡數殺國家所遣牧使萬戶以叛及金庾之討牧胡訴于元請置萬戶府. 王奏: "金庾實非討濟州因捕倭追至州境樵蘇牧胡妄生疑惑遂與相戰耳. 請令本國自遣牧使萬戶擇牧胡所養馬以獻如故事." 帝從之. 한편 이후 1369년 9월에도 제주에서 반란이 발생하긴 하지만, 최영 등의 정벌로 진압하였고(卷57 志11 地理2 全羅道-耽羅縣 [공민왕]18年/1369 元牧子哈赤跋扈殺害官吏越六年八月王遣都統使崔瑩討滅哈赤復置官吏; 卷41 世家41 恭愍王18年/1369 9月, 濟州降. 以朴允靑爲牧使), 원제국도 1370년 탐라를 고려에 돌려준다는 입장을 재천명한 것으로 보인다(『신증동국여지승람』 권38, "[공민왕]19년/1370 원 나라가 이 주(州)를 다시 우리나라에 예속시켰다.").

187) 『高麗史』 卷41, 世家41 恭愍王16年(1367) 4月 庚申, 遣典校令林樸宣撫濟州; 卷111 列傳24 林樸,...十六年爲濟州宣撫使樸至州謂其萬戶曰: "達達牧子喜反側君宜盡心撫綏勿令生事." 又謂星主王子曰: "君輩乃神人之後入新羅爲星主入本朝爲王子服事歷代歷代之待君輩亦甚厚. 君輩宜各一心服事勿與牧子扇變." 於是星主王子及軍民皆俯伏曰: "敢不唯命." 先是宣撫者率皆貪暴恣其侵漁民甚苦之牧胡因誘以數叛.

188) 물론 마필 장악을 위한 탐라소재 몽골세력과의 갈등은 이후에도 이어졌지만, 원제국이 북상한 후 명과의 관계에서 비롯된 정황이기도 하여 본고에서는 다루지 않기로 한다.

에 파견해 탐라의 기씨세력을 군·민 차원에서 견제하는 '참신한' 모습을 보이는 한편으로, 순문사 피살 후에는 원제국의 투자로 팽창, 특화된 탐라의 재원(마필)을 장악하기 위해 탐라의 목호세력을 무력으로 굴복시켰음이 주목된다.

5. 맺음말

이상에서 살펴본 바와 같이, 13~14세기 고려와 원제국, 그리고 탐라 간에는 흥미로운 삼각관계가 전개되고 있었다. 13세기 초까지의 고려의 경우, 탐라를 당시 총 8-9개밖에 없었던 목으로까지 승격시켜 그 규모에 상응하는 행정적 통치를 시도하는 동시에 경제적 교류도 확대해 갔다. 그런데 13세기 중반 이후 탐라에 접근하기 시작한 원제국은 전혀 다른 방식을 선보이며 탐라의 해상 요충·거점으로서의 잠재력 제고에 경주했다. 비록 1294년 탐라가 고려에 반환됐지만, 1300년 탐라만호부가 설치되는 등 고려는 13세기 말까지도 효과적인 탐라정책 재개에 성공하지 못하고 있었다.

그러다가 14세기에 들어와 비로소 고려정부는 탐라에 대한 행정관리 및 재원장악력을 복구할 수 있었으며, 그 과정에서 원제국의 방식 및 원제국의 유산 또한 적절히 활용했다. 충선왕의 호남 역참 정비(를 통한 제주-내륙 연결성 강화) 전략은 탐라 다루가치가 이전에 선보인 방식이었고, 충선왕이 방수 인력을 교체했던 '수역'이나 충선왕이 보호하고자 했던 탐라의 '엽호'들은 몽골의 유산이었음에서 그를 엿볼 수 있다. 반면 한 세기 정도 이후에 집권한 공민왕의 경우 변화한 국제정세 및 국내 정치적 필요에 따라 탐라기반 몽골세력의 영향력을 '약화'시키는 노선을 선보였다. 그가 탐라를 기씨세력으로부터 분리하고 현지민들도 안정시키고자 순문사를 파견하며, 탐라목호 진압 및 마필 회수를 통해 '원제국과 고려가 공동 투자해 거둔 재화'이기도 했던 탐라 마필을 전유·쟁취했음이 그를 잘 보여준다.

과연 이러한 도도한 흐름 속에서 탐라민들의 생활은 어떻게 변해갔

고, 그들의 전반적 거주환경은 어떤 부침을 겪었을까? 그로 인해 야기되었을 물자의 유출과 유입, 인구와 사고(思考)의 수입 및 진출, 그로 인한 정서와 관념의 변화 및 그것이 고려민들의 '거주'에 미친 영향에 대한 규명은 별도의 작업을 기약하고자 한다.

KCI

참고문헌

김용선, 『고려묘지명집성』, 한림대학교 아시아문화연구소, 2001.
김일우, 『고려시대탐라사연구』, 신서원, 2000.
배숙희, 「원나라의 탐라 통치와 이주, 그리고 자취」, 『중국사연구』 76, 2012.
_____, 「元代 慶元地域과 南方航路: 탐라지역의 부상과 관련하여」, 『중국학연구』 65, 2012.
이종민, 「고려중기 수입 중국백자의 계통과 성격」, 『미술사연구』 25, 2011.
이진한, 『고려시대 송상왕래 연구』, 경인문화사, 2011.
임진아, 「고려유적 출토 송대자기 연구」, 『사림(성대사림)』 22, 2004.
이강한, 「1293~1303년 고려 서해안 '元 水驛'의 치폐와 그 의미」, 『한국중세사연구』 33, 2009.
_____, 「1308~1310년 고려내 "牧·府 신설"의 내용과 의미-충선왕대 지방제도[계수관제] 개편방향에 대한 검토-」, 『한국사연구』 158, 2012.
_____, 『고려와 원제국의 교역의 역사』, 창비, 2013.
_____, 「고려후기 외관의 신설, 승격 및 권위제고」, 『한국사연구』 171, 2015.
_____, 「고려후기 만호부(萬戶府)의 '지역단위적' 성격 검토」, 『역사와현실』 100, 2016.
_____, 「고려후기 군제(軍制)의 변화상 연구-만호(萬戶) 및 외관(外官)과의 관계를 중심으로」, 『한국문화』 75, 2016.

국문초록

고려는 국초 탐라와의 관계를 단계적으로 강화해 갔다. 현지세력을 포섭한 후 현령을 설치했고, 타지역에 비해 높은 위상의 외관 및 안무사 또한 파견했다. 탐라와의 경제적 교류도 그에 조응하여 시간이 지나면서 활발해졌다. 탐라인들의 내륙 방문양상은 단순 방물진상에서 송상형 방문교역 형태로 진화해 갔다.

이후 고려정부는 13세기 전·중반 탐라현을 제주목으로까지 격상시켰지만, 그 체제가 정착되기도 전에 몽골침공을 겪었다. 게다가 탐라 현지의 피해는 강화(講和) 이후에 더욱 극심해졌으니, 삼별초의 지배를 받은 데 이어 원제국정부에 의해 일본정벌 준비에까지 동원됐기 때문이었다. 원제국은 한걸음 더 나아가 탐라를 교통요충·교역거점으로까지 인식, 다루가치를 파견해 탐라를 한반도 내륙(전라도) 및 중국 연안(수역)과 연결시켰다. 탐라권역내에서 유통되는 물자들을 징구하는 한편으로, 교역거점으로서의 탐라현지를 동요시킬 수 있는 변수들을 제거해 갔다.

원제국의 이러한 탐라정책에 직면한 고려정부는 인력과 자산의 추가유출을 막는 소극적 대응 밖에 할 수 없었다. 그러다가 원제국정부가 내부정책의 변화로 돌연 탐라를 고려에 돌려주면서(1294), 고려정부의 탐라정책 또한 재개될 계기를 맞았다. 그러나 고려는 현상유지 차원에서 1290년대 후반 탐라의 물산을 정부중개형식으로 원제국에 빈번하게 방물로 바치기 시작했고, 원제국정부는 이로 인해 탐라의 물산에 새삼 관심을 갖게 됐다. 지역경제기구로서의 '총관부'를 탐라에 설치하려 한 것도 그 때문이었던 것으로 파악된다.

고려정부는 총관부의 성격을 파악한 후 그에 극력 반대하면서, 절충안으로서 군민만호부의 설치를 요구해 관철시켰다. 그리고는 그에 대응하여 탐라에 대한 관리를 강화했는데, 그 방식이 이전과는 달랐음이 주목된다. 14세기 전반 충선왕의 경우 [원제국이 그랬던 것처럼] 탐라와 내륙의 연결성을 강화했고(승나주도 강화), 탐라의 외관들에 시달리던 [몽골엽호를 비롯한] 탐라내 경제주체들을 보호하였다. 반면 14세기 후반 공민왕의 경우, 기씨세력 척결과정에서 탐라에만큼은 (외관적 성격이 강했던 군관인) '순문사'를 파견해 탐라현지에 대한 관리를 강화했고, 자신이 임명한 만호(萬戶)와 목사(牧使)들로 하여금 몽골 목호(牧胡)들을 견제케 함으로써 탐라의 마필자원에 대한 고려정부의 장악력을 복원하고자 하였다.

주제어 : 탐라현, 제주목, 원제국, 충선왕, 공민왕

Abstract

Goryeo and the Yuan Imperial government's Jeju Island Policy in the 13th and 14th centuries

Lee Kang Hahn

Ever since the beginning of the 11th century, Goryeo continued to reinforce its control over Tamra(today's Jeju-do island). It befriended Tamra aborigines and elevated Tamra's own status while sending more powerful prefects to the island and increasing economic trades with the people of Tamra. As a result of such increased interactions, in the 13th century Tamra finally became one of the Goryeo Mok units, highly influential local centers of the Goryeo dynasty, and an integral part of the Goryeo society in general.

But that time also witnessed the Mongol troops' invasion of the Korean peninsula. At first, Tamra seems to have been spared from the war. But after a truce was established between Goryeo and the Mongols in 1259, the plight of the Tamra people began. The renegade Sambyeolcho forces, guards of the Military rulers, briefly took control of the region, severely disrupting the people's original way of life(till 1273), and then the Mongol empire absorbed the Tamra region, by placing Darugachi monitors on the ground the same year. At first the empire used it as a forward base for its Japanese campaign(in 1274 and 1280), then decided to utilize the region as a trade base, as we can see from the imperial government's efforts to connect the island with several regions on the Goryeo mainland, while not only extracting materials that were being circulated in the Tamra realm, but also eliminating elements that might disturb such imperial policy from the Tamra region.

In response, the Goryeo government, which at least in the beginning phase of the Mongol intervention had no other means to stop such policy, only tried to prevent further outflow of resources and workforce from Tamra. Then suddenly, the Yuan imperial government decided to return the Tamra region to Goryeo in 1294, because Tam'ra's value as a transport base

was somewhat diminishing while rice transports between the Chinese Jiangnan and Laioyang regions were decreasing as well. Rather pleased at this turn of events, the Goryeo government, trying to make such arrangement permanent while appeasing its imperial counterpart, began to actively submit Tamra-produced materials to the Yuan court to satiate its needs. This actually turned out to be a fatal mistake, as the Mongol dignitaries who came to newly learn the value of Tamra products started to exact more administrative methods to extract Tamra materials in the longer run. Yuan established a Chong'gwan-bu office on Goryeo, but at Goryeo's strong objection, it instead placed a Manho-bu unit in 1301.

Coming into the 14th century, the Goryeo government resumed its policy over Tamra, in ways that were very much different from earlier times. King Chungseon-wang(1298, 1308-1313), consulting methods earlier employed by the Mongol authorities, concentrated upon strengthening ties between the Tamra island and specific regions in the Southern coastline of the Korean peninsula (by newly designating three regions in the vicinity of Naju [which was one of the original 8 Mok units at the time] as 'New Mok' units, and also reactivating the Seungnaju-do traffic route), and increasing protection of economic entities operating in the Tamra area, no matter they were either Goryeo or Mongol in origin (as we can see from Chungseon-wang's intervention in an incident in which Mongol hunter households in Tamra were stripped and harassed by Goryeo Tamra prefects).

Then in the mid-14th century, when King Gongmin-wang was in throne, reflecting his own aspiration to increase the Goryeo government's voice in Tamra-related issues and matters, he first dispatched Sunmun-sa figures to eliminate the Gi family members in Tamra, and then used his own vassals and Tamra prefects to gain control of the Horse ranches and horse-breeding installations in Tamra, from the Mongol households who remained loyal to the already significantly weakened Yuan empire.

Key word : Tamra-hyeon, Jeju-mok, Mongol Yuan Empire, Chungseon-wang, Gongmin-wang

투고일 : 2017. 6. 29 심사완료일 : 2017. 7. 28 게재확정일 : 2017. 8. 1