

조선 전기 제주 목사의 역할과 권한

오수정*

- I. 머리말
- II. 조선전기 제주 사회와 제주목사의 권한
 - 1. 지방행정체제에서의 목사의 권한
 - 2. 제주목사의 권한과 기능 확대
- III. 제주목사의 겸직과 역할 강화
 - 1. 제주목사의 겸직 유형
 - 2. 제주목사 겸직의 역할과 의미
- IV. 맺음말

국문초록

조선의 중앙정부는 제주를 군현제도에 편입하는 과정에서 지정학적 문제를 고려하지 않을 수 없었다. 그것은 토착세력인 성주·왕자들이 중심이 된 제주 사회를 통제하고 관리해야 하는 것과, 왜구의 침입이 쉬운 이동경로에서 關防의 역할을 수행해야 한다는데 있었다. 특히 제주는 섬이었기 때문에 조선왕조는 관찰사와의 행정조직체계에 있어서도 구별되는 통치조직이 필요하였다.

조선은 이러한 여건으로 인해 제주목사에게 관찰사에 준하는 직무위임이 있었고, 군사적·행정적 겸직을 부여하여 독립된 섬 지역을 총괄적으로 관리할 수 있도록 하였다. 그 내용에는 제주도가 監司의 포섭이 미치지 못한다는 우려로 관찰사가 담당하는 관내 외관에 대한 考課權을 제주목사에게 위임하였다는 것과, 외관의 파견에 있어서도 座目에 등록된 당상관을 파견하여 그 권위를 높여주었다. 또한 제주목사는 관찰사를 포함한 直啓衙門만이 올릴 수

* 제주특별자치도의회 정책자문위원 (E-mail: osj8334@korea.kr)

있었던 장계를 통해 왕에게 직접 보고할 수 있는 권한도 부여받고 있었다.

이런 직위와 권한으로 제주목사는 조선초기부터 慰撫와 關防 등 사회적·군사적 요구에 따라 齊州萬戶, 都安撫使, 僉節制使, 知監牧, 監牧使, 兵馬水軍節制使 등의 겸직을 부여받아 제주사회를 다스렸다. 이 겸직들은 모두 사회 통제에 따른 위무와 마정운영은 물론 군사적 성격을 포괄하는 특징을 보이고 있다. 이로 볼 때 제주목사의 역할과 기능은 제주가 섬 지역이라는 지정학적 여건을 반영하는 중앙집권체제의 편입을 의미하였다.

주제어 : 觀察使, 濟州牧使, 兼職, 關防, 考課權

I. 머리말

조선은 중앙집권체제의 강화 차원에서 고려시대 군현제도를 바탕으로 지방제도를 정비하기 시작하였다. 전국을 8도로 나누어 편성된 지방조직인 관찰사제는 왕과 관찰사, 수령으로 이어지는 일원적인 지방정치 조직 체계를 마련해 나갔다. 제주 사회는 고려 후기 몽골의 직접 지배 등 독자적인 체제를 유지해왔지만, 조선이 건국됨에 따라 지방통치조직인 군현제도에 자연스럽게 편성되어 갔다. 그 과정에서 제주의 가장 큰 토호세력이었던 성주와 왕자의 명창을 개정하였고, 도내 17개의 주현과 속현의 관제를 조정·분리하여 3읍체재로 정비하고 貢賦체계를 개편하게 된다.

또한 지정학적으로 육지와 멀리 떨어진 섬 지방이란 특성과 고려후기부터 지속적으로 등장하는 왜구의 이동경로에 위치에 있었기 때문에 수령의 역할은 『경국대전』에서 보여주는 守令七事 중에서도 당연 關防과 慰撫가 중요시 될 수밖에 없었다. 자연스럽게 제주의 특성을 반영한 지방통치를 위해 목사의 겸직이라든가 문신과 무신 등을 구분하여 파견되었음을 보여주고 있다.

결국 수령이 행하는 구체적인 업무수행과 역할은 지역의 재지세력들과의 관계에서 도드라지겠지만, 지리적 혹은 지역의 구조적 현상과 시대의 변화에 따라 업무의 척도에도 차이를 보인다고 할 수 있다.

지금까지 조선시대 수령에 대한 연구는 1970년 초반부터 1990년대까지 군현제라는 지방통치체제¹⁾와 外官制라는 연구²⁾를 시작으로 많은 성과가 축적되었다. 또한 최근까지도 관찰사제와 연계하여 군현의 실질적인 지배자였던 수령제도에 대한 논의와 더불어 수령의 기능³⁾, 교체⁴⁾, 인사실태⁵⁾, 근무방식⁶⁾ 등 다양한 측면의 연구로 확장되었다. 같은 시기에 제주에서도 제주 수령제에 대한 논의와 지방행정체제의 변천 과정에 대한 논의가 진행되었다. 김세혁, 홍순만, 김동진, 김일우 등은 제주 지방의 군현지배체제를 중심으로 수령의 역할과 지방토관세력들이 중앙 집권화에 편입되어 가는 과정에서의 특성 등에 대해 각인될 만한 연구

-
- 1) 이수건, 「朝鮮初期郡縣制 整備에 대하여」, 『영남사학』 1, 영남대학교사학회, 1971; 「朝鮮朝 郡縣制의 一形態「越境地」에 대하여」, 『동양문화』 13, 영남대학교 동양문화연구소, 1972; 旗田巍, 『朝鮮中世社會史の研究』, 東京: 法政大學出版局, 1972; 김무진, 『朝鮮初期 鄉村支配 體制 연구』, 연세대학교 대학원 박사학위논문, 1991; 윤경진, 「朝鮮初期 郡縣體制的 개편과 運營體系의 변화」, 『한국사론』 25, 서울대학교 인문대학 국사학과, 1991; 이상태, 「朝鮮時代 郡縣의 變遷」, 『실학사상연구』 3, 무악실학회, 1992; 이준희, 「조선초기 군제의 정비」, 『人文學研究』 18, 中央大學校人文學研究所, 1991; 「朝鮮前期의 郡縣制」, 『한국행정사학지』 1, 한국행정사학회, 1992; 최봉수, 「韓國中世의 行政區域 整備와 中央集權化에 관한 研究, 朝鮮郡縣制의 形成背景을 中心으로」, 『한국행정사학지』 4, 한국행정사학회, 1995; 한충희, 「朝鮮初期 道制와 郡縣制 整備研究」, 『계명사학』 15, 계명사학회·계명대사학과, 2004; 최봉수, 「고려-조선시대의 지방행정구역의 등급제와 승강제를 통한 중앙통제」, 『한국공공관리학보』 제20권 제1호, 2006.
 - 2) 장병인, 「조선초기의 관찰사」, 『한국사론』 제4호, 서울대학교, 1978; 김동진, 「조선전기 수령제도연구」, 『사학지』 21, 단국사학회, 1988; 이수건, 『조선시대 지방행정사』, 민음사, 1989; 이준희, 「조선초기의 외관제」, 『국사관논총』 제8집 국사편찬위원회, 1989; 김호일, 「조선후기의 외관제; 관찰사의 법제적 측면을 중심으로」, 『국사관논총』 제8집, 1989; 구완희, 「조선후기의 수령제 운영과 군현지배의 성격」, 경북대학교 박사학위논문, 1992; 임선빈, 「조선초기 외관제 연구」, 한국정신문화원 박사학위논문, 1997; 임용한, 「조선초기의 수령제 연구」, 경희대학교대학원 박사학위논문, 1998.
 - 3) 오갑균, 「조선시대 수령직의 사법적 기능」, 『차문섭박사화갑기념논문총』, 1990.
 - 4) 이원균, 「조선시대 지방관의 교체에 관한 연구」, 동아대 박사학위논문, 1987.
 - 5) 윤정애, 「조선후기 수령대책과 그 인사실태」, 『국사관논총』 제17집, 국사편찬위원회, 1990.
 - 6) 이선희, 「조선후기 수령의 출퇴근과 근무방식」, 『사학연구』 제92호, 한국사학회, 2008.

성과⁷⁾를 보여주었다. 이때 현감의 실태라든가, 제주의 지배체제, 수령의 임명정책, 제주에 파견된 수령 전체를 확인해내는 것 등 제주통치에 대한 성격은 어느 정도 연구되었다고 보인다.

한 가지 아쉬운 점은 제주에 파견된 외관이 다른 지역에 비교할 때 그 차별성이라든가, 변방지역인 제주에서 수령의 주요 역할과 위상에 대한 상세한 논의가 부족하다는 것이다. 따라서 본고에서는 기존의 연구를 바탕으로 조선전기에 한정하여 제주에 파견된 목사의 중요 역할과 권한을 규명하는데 목적이 있다. 이를 위해 제주의 지리적 환경, 즉 지정학적 특성을 살펴보고, 그로 인한 제주 목사의 차별적 역할과 권한을 분석할 것이다.

다음은 제주에 목사가 파견될 때마다 왜구의 침입, 제주의 현실에 처한 治政 요구 방식에 따라 수령의 주요 역할이 변하고 있음을 알 수 있는데, 바로 수령의 견직에서 그 내용들을 살펴볼 것이다. 이러한 제주목사의 권한을 연구함으로써 중앙에서 조선전기 제주가 차지하는 역할과 입지를 살펴보고자 한다.

II. 조선 전기 제주사회와 제주목사의 권한

1. 지방행정체제에서의 목사의 권한

조선시대 지방통치제도는 군현제를 근간으로 하고 있다. 지방행정은

7) 김세혁, 「제주도 수령 임명정책」, 『교육제주』 37, 제주도교육위원회, 1978; 김동전, 「조선조(16C~18C) 제주지방 현감의 실태분석-《제주·대정·정의읍지》의 선생안조를 중심으로-」, 『제주도연구』 2집, 제주도연구회, 1985; 김동전, 「조선시대 제주도의 군현구조와 지배체제」, 『제주도사연구』 창간호, 제주도사연구회, 1991; 김봉옥, 『제주통사』, 도서출판 제주문화, 1987; 홍순만, 「濟州牧使에 관한 序說」, 『제주도사연구』 창간호, 제주도사연구회, 1991; 김일우, 「고려시대와 조선초기 제주도 지역의 행정단위 변천」, 『한국중세사연구』 23호, 고려사학회, 2007.

왕권강화를 목적으로 지방사회를 통치해 나갔다. 전국을 8도로 나누어 관찰사를 임명하였고, 그 밑에 府·牧·郡·縣을 두고 府尹 또는 府使, 牧使, 郡守, 縣令 또는 縣監의 지방관을 파견하였는데 이들을 수령이라고 한다. 이들과의 관계는 국왕과 관찰사, 수령 간의 직속 보고하는 관리체제로 나아갔다. 이것은 세조의 “수령은 백성을 다스리고, 감사는 수령을 다스리고, 임금은 감사를 다스린다.”는 기록⁸⁾에서 보듯이 중앙집권체제에 대한 통치이념을 확인할 수 있다.

이들 수령이 담당해야 할 업무는 守令七事⁹⁾로 표현된다. 이것은 조선후기까지 지방통치에 있어 수령의 기본 직무로 이어졌다. 수령은 왕을 대신하여 왕명을 집행할 뿐만 아니라 지역의 사정을 살펴 지방 사무를 총괄하는 역할을 수행하였다. 기저에는 수령철사를 이행하면서 지방의 조세와 공물을 효과적으로 징수하고, 상납하는데 있으며, 관방에 따른 균역을 효율적으로 관리하는데 있다고 볼 수 있다. 그러기 위해서 고려시대 지방관이 파견되지 않았던 속현에까지 수령관을 파견하여 고을 곳곳 왕명이 전달 될 수 있는 체계를 마련하였다. 그 과정에는 조선 초기부터 논의 시행된 군현등급과 명호개정¹⁰⁾을 1413년(태종 13)에 마무리하고, 群小郡縣의 병합과 군현의 영역에 대한 작업이 시행되었다.

『세종실록지리지』와 『경국대전』 외관직조를 보면 각각 334고을, 329고을에 수령이 파견되기에 이르는데, <표 1>에서 살펴보면 목사는 각 17고을과 20고을에만 파견되었다. 평안도와 함길도 같은 경우는 목사보다는 변경통치 기관이라 볼 수 있는 정3품의 都護府를 파견시켜

8) 『세조실록』 32권, 세조 10년 3월 10일 계해조. “上戒之曰 守令爲治民 監司爲治守令 上爲治監司 所爲歸重於民”

9) 守令七事는 『경국대전』 考課條에 기록되어 있으며 ①農桑盛, ②戶口增, ③學校興, ④軍政修, ⑤賦役均, ⑥詞訟簡, ⑦奸猾息의 일곱 가지를 말한다. 수령의 역할에 관련해서는 군현제에 관련된 논문에서는 대부분 등장하고 있다.

10) 『태종실록』 26권, 태종 13년 10월 15일 신유조. “改各道各官之號 上謂河崙曰 全州今改爲完山府 而尙稱全羅道 慶州今改爲雞林府 而尙稱慶尙道 宜改之 崙曰 不獨此也 東西北面 亦宜改號 上曰然 遂以完山復稱全州 雞林復稱慶州 以西北面爲平安道 東北面爲永吉道 以平壤安州永興吉州 皆界首官也 又以各道單府官改都護府 監務改縣監. 凡郡隸縵帶州字者 皆改以山字川字 寧州改寧山 衿州改衿川 其例也.”

목사의 파견이 줄었다.

〈표 1〉 목사가 파견된 고을

구분	세종실록지리지	경국대전	속대전	
			목사파견	觀察使兼
경기	廣州	廣州, 驪州, 坡州, 羅州	驪州, 坡州, 羅州	-
충청도	忠州, 淸州, 公州, 洪州	忠州, 淸州, 公州, 洪州	忠州, 淸州, 洪州	公州牧
경상도	尙州, 晉州	尙州, 晉州, 星州	尙州, 晉州, 星州	-
전라도	全州, 羅州, 濟州	羅州, 濟州, 光州	羅州, 濟州, 光州, 綾州	全州牧
황해도	黃州, 海州	黃州, 海州	黃州	海州牧
강원도	原州	原州	原州	-
평안도	安州, 定州, 義州	安州, 定州, 義州	安州, 定州	-
함길도 (영안도)	吉州	-	吉州	-
계	17	20	18	

이처럼 『세종실록지리지』와 『경국대전』, 『속대전』에서 목사가 파견되는 목이 차이를 보이는 것은 관찰사의 兼牧法에 의한 변경으로 파악되었다. 관찰사의 역할이 관할하는 도의 모든 수령을 규찰해야하기 때문에 도·유수부·대도호부·목·도호부 등에만 파견되었던 종5품의 判官이 배치¹¹⁾되어 소속관아의 행정실무를 지휘, 담당하였다. 다만 평양부와 한성부인 경우에는 종4품의 庶尹으로 파견되었다.¹²⁾ 그 외에 종6품의 敎授가 더 파견되고 있어 규모 있는 고을로서 지방행정이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

하지만 조선 초기에 대폭 정비되고 있는 지방행정제도를 보면 독특하게도 州·府·郡·縣의 수령은 관직의 지위에 있어서는 상이하나 체

11) 조선초기의 판관은 일부의 큰 고을에 설치되어 있었으며, 『세종실록지리지』에서는 27고을, 『경국대전』에서는 34고을에 판관이 설치되었다. 이 루 監司兼牧法이 상설화되는 조선후기에는 겸목고을을 제외한 판관의 경우 제주, 경성만 남기고 모두 폐지되었다(이수건, 『조선시대 지방행정사』, 민음사, 1989, 224-25쪽 참조).

12) 『경국대전』 吏典, 外官職條

계상으로는 병렬적 위치, 品秩에 따라 수령직의 칭호가 달리 불리지고 있을 뿐이었다. 조선의 지방행정체계에서 수령은 관찰사와 상하관계를 맺어 명령체계가 이루어져 있고, 국왕을 대신하여 고을을 다스리는 목민관일 뿐이었다. 1461년(세조 7)부터는 관찰사의 포폄대상이 되어¹³⁾ 관찰사와 상하관계를 분명히 하였다. 결국 『경국대전』을 통해 외관은 관찰사에게 매년 6월 15일과 12월 15일에 2번에 걸쳐 보고하는 것으로 명문화¹⁴⁾되었다. 수령은 관찰사와 동등한 관계를 지닐 수가 없었다. 또한 관찰사는 조선전기 전반에 걸쳐 소관 도내의 모든 외관 즉 察訪·驛丞·渡丞·教授·訓導·檢律·審藥·鹽鐵場官으로 포폄대상이 확대되어¹⁵⁾ 외관의 최고 지위를 갖게 되었다.

관찰사의 직속관계에 있던 수령은 守令七事를 수행하기 위해 사법권을 행사하고 있었다. 수령은笞刑 이하는 법에 의해 直斷 할 수 있으나, 杖刑 이상은 관찰사에게 보고한 후 명을 받고서 벌을 줄 수 있었다. 三覆法인 경우에는 差使員 2명을 보내어 考覈하게 한 후 마지막으로 관찰사가 친문하여 계달하는 행정체계를 가졌다¹⁶⁾.

목사는 군사업무에 대해 병사로부터 군적의 작성이라든가 軍器나 갑옷이 견고하지 않거나, 늙고 약한 군인을 추려서 기송한 자가 있을 때에는 그 수령 및 摠牌의 두목을 律에 비추어 죄를 논단한 연후에 이를 도관찰사에게 보고하게 하였다.¹⁷⁾ 이것은 병사가 수령의 범법행위를 조

13) 『세조실록』 26권 세조 7년 12월 19일 을유조.

14) 『경국대전』 吏典 褒貶條.

15) 임선빈, 「조선초기 외관제도 연구」, 한국정신문화연구원 박사학위논문, 1997, 140-142쪽.

16) 『경국대전』 刑典 推斷條를 보면 일반적으로 수령은 관찰사가 보낸 차사원과 함께 추문하고, 그 다음 관찰사가 친문하여 계달하는 행정체계이지만, 제주인 경우 제주 삼읍은 절제사인 제주목사가 친문하고 관찰사에게 보고하는 체제로 되어 있어 사법권까지 제주목사가 위임받고 있었다.(三覆啓 外 則觀察使定差使使員 同其邑守令推問 又定差使二員考覆 又親問乃啓 濟州三邑 則節制使親問 報觀察使 啓聞)

17) 『태조실록』 11권, 태조 6년 2월 11일 갑오조 ‘使司上言 前朝之季 各道軍民戶數 無籍 凡抄軍時 妄意定數 勒令充數 作弊不小 今各官軍民戶數 已有成籍 都節制使當以其籍付軍數 當農隙之時 各於其官 訓練武藝 有事則及時討伐攻守 如有軍

을·논죄할 권한을 갖게 된 것으로 목사는 병사로부터 감독을 받는 체제였다.

또한 주의 깊게 볼 수 있는 부분이 座目이다. 세종원년에 처음 만들어질 당시 좌목은 2품 이상의 행적을 가진 자만 좌목에 기록했었다.¹⁸⁾ 이후 세종 16년에 오면 당상관이 3품 통정대부까지 확대되었고, 세종 23년에 堂上 이상의 관리는 座次를 정할 때 職事를 쓰지 않고 官階의 고하를 가지고 그 좌차를 정하고 이를 座目이라고¹⁹⁾ 규정하였다. 세종 때까지만 해도 목사는 당상관이 아닌 참서관대우를 하였기 때문에 監司 兼牧法이 시행된 지역의 목사인 경우에만 당상관이 되었다.

조선초기에는 외관직에 당상관이 없었으나 行守法의 실시로 외관이 당상관에 본격적으로 참여하기 시작하는 문종 시기에는 당상관의 좌목은 마땅히 京中과 外方이 한결 같아야한다²⁰⁾고 하면서 당상관을 지낸 목사는 좌목에 기록하도록 조치²¹⁾하고 있고, 수령을 거치지 않은 자는 승진을 규제하기까지 하였다.²²⁾

이처럼 조선 초기 수령은 지역의 특성과 품계에 따라 수령의 권한에서 차이를 보이고 있으나 왕-관찰사-수령으로 이어지는 상하관계는 조선후기까지 유지되었다.

2. 제주목사의 권한과 기능 확대

제주는 구당사 및 무산계 수여 등을 통한 고려의 간접적인 지배에 있었다. 1105년(고려 숙종 10) 처음으로 제주도에 탐라군이 설치되면서

官軍人不卽起送 軍器衣甲不能堅實 老弱軍人抄出起送者 守令及擲牌頭目 照律論罪後 報都觀察使

18) 『세종실록』 3권 세종 원년 정월 임술조.

19) 『세종실록』 92권 세종 23년 5월 17일 임자조. “堂上以上官, 不用職事, 以散官高下, 臨時取旨, 定其座次, 名曰座目.”

20) 『문종실록』 7권 문종 1년 5월 16일 계축조.

21) 『문종실록』 8권 문종 원년 6월 신미조.

22) 『세종실록』 89권, 세종22년 5월 18일 기미조.

고려의 지방통치체제 안으로 편입되었다.²³⁾ 이후 고려 1273년(원종 14)부터 1367년(공민왕 16)까지 약 100여 년간 제주가 원의 지배하에 있다가 고려에 다시 환속된다. 그 과정에 제주는 1300년(충렬왕 26) 동·서야막의 설치와 함께 한라산을 중심으로 4면에 17개현이 구성되어 행정체제가 마련되었고, 원나라에 의한 목마장 설치에 조선시대에 와서도 군사적·경제적으로 중요한 인식을 갖게 된다. 이러한 제주의 역사적, 사회적, 정치적 배경은 전통적인 지방 세력을 효율적으로 통제 할 필요가 있었고, 제주목사의 임명에서도 신중을 기할 수밖에 없었다.²⁴⁾

조선은 1413년(태종 13)부터 전국의 군현 등급과 명호 개정 등이 본격적으로 시작되어 이듬해 8도체제가 확립된다. 제주인 경우에는 1416년(태종 16) 안무사 오식에 의해 지금까지 제주의 폐단, 즉 방어의 문제, 목사 순행의 문제, 목장의 관리, 농사의 관리 등에 따른 여러 폐단들을 논의하면서 행정구역의 개편과 안무사의 역할을 조정하기 시작하였다.

“제주의 東西道 현감이 신설한 목장을 겸임하는 일이나, 新縣에다 각 현을 합속 시키는 일이나, 마필의 번식을 순행하면서 고찰하는 일이나, 千戶

23) 제주도가 고려시대에 편입되었다는 것으로 대부분 이해하고 있으나 고려시대 어느 시점에 편입되었는지는 학자 간 의견 차이를 보인다. 먼저 탐라군으로 개편되는 숙종 10년이거나(고창석, 「탐라의 군현설치에 대한 고찰-고려전기를 중심으로-」, 『제주대논문집』 14, 1982), 첫 현령이 파견되는 의종대로 보고 있다(진영일, 「고려전기 탐라국 연구」, 『탐라문화』 16, 탐라문화연구소, 1996; 김창현, 「고려의 탐라에 대한 정책과 탐라의 동향」, 『한국사학보』 5, 고려사학회, 1998). 마지막으로 현종 2년 이전 島의 형태로 이미 고려의 지방으로 편입된 것 등이 보고되고 있다(김일우, 「고려시대 탐라의 지방편제 시기와 그 단위의 형태」, 『한국사학보』 5, 고려사학회, 1998). 이처럼 제주도가 고려의 지방체제의 편입은 현종 2년 이전 혹은 실질적인 군현의 기록이 보이는 고려 숙종 10년부터 의종 대까지로 좁히지 못한 채 논의 되어 왔다. 필자는 군현제의 명칭이 보이는 숙종 10년을 그 편입으로 보고 기준점을 잡겠다.

24) 조선초 중앙에서는 제주를 수로가 막히고 멀어서 監司의 포폄이 미치지 못하는 곳으로 보고 수령의 善政의 문제, 의료의 문제, 마정의 문제 등에 대해서는 事宜를 두어 따르도록 하고 있었다(『태종실록』 태종 7년 3월 계미조. “濟州進其土事宜數條 從之. 一本州水路阻遠, 監司褒貶所不及也. 其往等守令有善政者, 許令土人具名申聞.”).

와 百戶를 差定하는 일 따위는 계본에 의하여 시행하고, 그 신실한 현감의 政績에 대한 殿最는 도안무사가 다른 領內官의 예에 의하여 때때로 고찰하여 都觀察使에게 傳報하면, 도 관찰사는 목사와 관관의 政績을 아울러 고찰하여 褒貶을 시행하고, 모든 刑獄의 決訟과 錢糧 등의 일은 바다로 막혀 제때에 보고할 수 없으니, 시행한 뒤에 사연을 대략 들어서 1년에 두 차례 감사에게 呈報하게 하되, 國屯의 마필의 번식한 다소와 죽어서 없어진 수도 아울러 기록하여 呈報하게 하여서 관직의 강등과 승진에 근거로 삼게 하소서.”²⁵⁾

위 기록에서 의정부와 육조의 논의를 볼 때, 이미 제주는 조선의 지방군현제도를 개편하는데 있어 다른 지역과는 다르게 출발하고 있음을 알 수 있다.

명종대에 와서도 이정 목사의 체직 건에 대해 논의 할 당시 “제주는 방백의 직임이 겸임되어 그 역할이 매우 중요하다.”²⁶⁾고 하는 내용을 보면 제주목사의 지위는 관찰사의 직무를 대행하고 있었음을 알 수 있다.

앞서 보았듯이 제주의 수령관인 경우에는 달랐다. 태종 16년 이후부터 제주목사는 관관인 수령관과 같이 감사의 예에 따라 순행하고 정의 현과 대정현의 수령을 포폄하여 관찰사에게 보고하도록 한 것이 『경국대전』에 명문화²⁷⁾되었다. 결국 관찰사가 담당하는 관내 외관에 대한 考課權은 제주에서 만든 제주목사가 담당하였던 것이다.

그러면 관찰사에 준하는 감독권을 가지기 위해서는 지위에서도 차별이 있어야 할 것이다. 원래 수령직에 부임할 수 있는 관원은 嘉善이하 6품 이상²⁸⁾ 혹은 3품 이하 6품 이상이라고 하여 참서관이 원칙이었다.

25) 『태종실록』 31권 태종 16년 5월 6일 정유조. “下六曹, 與議政府擬議啓聞. 吏曹與議政府, 諸曹同議. 濟州東西道縣監新設, 牧場兼任事, 新縣合屬各縣事, 馬匹孳息巡行考察事, 千戶百戶差定事, 依啓本施行. 其新設縣監政績殿最, 都安撫使依他領內官例, 以時考察, 傳報都觀察使, 都觀察使竝考牧使判官政績, 褒貶施行. 凡刑獄決訟, 錢糧等事, 因隔海不可以時而報, 施行後緝緣略舉, 一年兩次呈報監司, 國屯馬匹孳息多少, 故失之數, 并錄呈報, 以憑黜陟. 從之.”

26) 『명종실록』 1권, 명종 즉위년 8월 3일 기사조.

27) 『경국대전』 吏典 褒貶條. “濟州三邑則牧使登第報觀察使”

28) 『태조실록』 9권 태조 5년 2월 25일 계축조. “命都評議使司曰 近聞守令多不稱職. 其令各司, 薦嘉善以下六品以上文武兼才堪爲守令者. 所舉非人, 罪及舉主.”

건국초기에는 도호부와 목에 부임하는 수령이 정2품이면 ‘領자를 3품이면 ‘判자를 사용하고 4품이 부임하면 副使라고 했는데, 태종 12년부터는 정2품 이하는 判某州牧使事라고 하고 정3품은 判某郡·某縣事로 하되 실제 파견은 예전대로 하라²⁹⁾고 하였다. 이것은 종2품에 해당된다고 볼 수 있는데 관찰사와 兼牧인 지역을 제외하고 제주에서도 세종대에 판제주목사의 파견이 등장³⁰⁾한다. 『경국대전』에 정3품으로 반영되기 전에 판제주목사 임용이 그 지위를 알려주고 있다.

또한 座目에서도 제주목사인 경우는 세조 2년에 諸道 處置使에 의해 좌목에 등록하게 되었다.³¹⁾ 그 외에도 종종 당시 제주목사를 낙점할 때 3읍을 통치하기 때문에 반드시 당상관을 보내고 또 3읍 수령의 殿最를 결정하기 때문에 節制使라 칭한다³²⁾고 했던 기록을 보더라도 제주목사도 당상관이 파견되고 있음을 알려주는 내용이다.

중앙과 제주목사와의 행정체계도 살펴볼 필요가 있다. 지방군현제도가 임금과 관찰사와 수령이 직속보고 체계를 마련되기까지는 관찰사의 相繼制, 京官兼差, 監司兼牧法, 京官의 外任除授 등이 함께 고려되면서 개편되었다.³³⁾ 관찰사는 성종대 『경국대전』을 통해 중앙의 행정관서와 지방수령 사이에서 연계적 역할을 담당한 매우 중요한 행정장관이자 군사지휘관으로 자리 잡게 된다.

『경국대전』을 보더라도 二品衙門은 직접 아뢰고直啓, 그 나머지 아문은 모두 소속된 조에 보고³⁴⁾하도록 하고 있다. 외관직 가운데 이품아

29) 『태종실록』 24권 태종 12년 12월 을묘조.

30) 『세종실록』 3권 세종 1년 4월 17일 신묘조. “禹博 濟州都尉安撫使判濟州牧事.”; 『세종실록』 64권 세종 16년 6월 4일 기유조. “朴安臣判濟州牧事.”

31) 『세조실록』 4권 세조 2년 7월 임신조.

32) 『중종실록』 31권 중종 12년 12월 辛亥條 “吏曹以僉知金砮, 羅州牧使權希孟, 承文院校勘文繼昌, 擬濟州牧使望. 以希孟, 繼昌, 資雖卑而人物可當, 故擬之. 傳于政院曰: 濟州牧使, 摠治三邑. 必遣堂上官乎問于吏曹. 政院啓曰: 如南宮璨, 鄭麟仁, 李堧, 方有寧, 皆以堂下官, 陞堂上差往. 此祖宗朝古事也. 不必問于吏曹. 且爲三邑殿最, 故稱節制使矣. 落點于文繼昌.”

33) 이희준, 「조선전기의 외관제」, 『국사관논총』 제8집, 국사편찬위원회, 1989, 73-75쪽.

34) 『경국대전』 3권, 禮典, “用文字式 二品衙門, 直啓中外諸將·承政院·掌隸院·

문은 감사와 병사³⁵⁾로서 이들은 직접 계하고 이행할 수 있었다. 그 외에 諸將, 直啓中外諸將·承政院·掌隸院·司諫院·宗簿寺도 이품아문이 아니더라도 직계가 가능하였다. 하지만 수령은 관찰사의 상하관계인 명령체계로 편제되어 있기 때문에 관찰사를 통해 중앙정부에 보고될 수 있었다.

태종 16년에 濟州都安撫使 吳湜과 전 판관 張合 등이 올린 啓聞을 보면 현감의 목장 겸임문제, 현의 합속 문제, 마필 번식 문제, 천호와 백호의 차정문제를 계본에 따라 올리게 했다. 계본은 조선시대에 중앙과 지방의 直啓衙門이 국왕에게 담당 업무에 대하여 보고·건의하기 위해 올리던 문서로서 직계할 때 사용한 문서 형식 가운데 가장 높은 위상의 문서라 할 수 있다. 이처럼 제주목사인 경우에는 관찰사와 상하관계와는 무관하게 狀啓를 통해 임금에게 직접 보고하도록 권한을 주었음을 보여준다. 결국 제주목사는 임금에게 직접 장계를 올릴 수가 있었으며, 관찰사에게는 첩정을 올려 보고하고 있었다. 이를 볼 때 제주는 다른 지역 수령과는 다른 행정적 처리체계를 확인 할 수 있다.

그리고 모든 刑獄의 決訟과 錢糧 등에 대해서도 바다가 가로 막혀 제때 보고할 수 없기 때문에 일을 끝낸 뒤 그 내용을 1년에 두 차례 감사에게 보고하도록 하였다. 이것은 관찰사가 임금에게 1년에 2번 보고했던 형식과 같다고 볼 수 있는데 제주목사가 다른 지역의 목사와 다른 점으로서 관찰사에 준하는 위치에 있다고 해석할 수 있다.

마지막으로 조선의 군사적 요소라 할 수 있는 국둔의 마필번식에 따른 點馬보고는 『경국대전』에 수령의 업무로 兼監牧하도록 규정되어 있어 외관직의 강등과 승진의 근거로 삼고 있다. 조선전기의 마정은 국내적으로는 교통, 군사수단이며, 국외적으로는 외교관계와 무역의 수단이 되었다. 세종 때 병조에서 각처 목장의 馬匹 번식수효에 따라 제주의 사례에 준하여 포핍을 실시³⁶⁾할 정도로 일찍부터 제주는 다른 목장과

司諫院·宗簿寺, 亦得直啓. 各司有緊事, 則提調直啓. 大事啓本, 小事啓目, 外則無啓目. 直行移相考事外皆啓. 其餘衙門, 竝報屬曹.”

35) 『성종실록』 13권, 성종 2년 12월 9일 병자조.

비교할 수 없을 정도³⁷⁾였다. 이미 제주에서는 태종당시부터 馬匹의 번식을 순행하면서 고찰하는 일은 계본에 따라 장계를 올리는 내용이였다. 세종 때 제주안무사 辛處康에게 農桑을 권장하고 義倉의 수납이 중요한 임무이지만, 특히 제주는 축산 목양하는 일이 더 급하니 정성을 다하라³⁸⁾라는 기록에서 볼 때 제주는 국영목장이 있는 지역으로서 매우 중요한 곳이라고 볼 수 있다.

이처럼 제주목사의 권한이 다른 지역 목사보다 각별했던 이유는 제주가 해양 섬으로서의 지리적 요건 때문에 제주목사가 관찰사에 준하는 3읍 통치를 하고 있다는 것과 교통, 군사, 외교, 무역의 필수 요소였던 말 국둔의 운영에 따른 마정의 중심체제에 있었다는데 그 요인으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 제주목사의 겸직과 역할 강화

1. 제주목사의 겸직 유형

조선 초기부터 지방제도의 정착을 위한 국왕의 대행자로서 수령은 입법권을 제외하고 행정, 사법, 군사권의 전권을 부여받았다. 이는 재지 세력(향리, 토호세력)들을 통제하여 중앙집권체제를 구축하기 위한 수령 중심의 향촌질서를 확립시키고자 한 것이다.

변방일수록 수령에게 군사권에 대한 직무로 태조 당시 각 도의 수령에게 兵馬團練을 겸하도록 규정³⁹⁾하였다. 제주에서는 병마단련직에 대

36) 『세종실록』 18권, 세종 4년 12월 20일 계유조.

37) 『세종실록』 89권, 세종 22년 5월 6일 정미조 “兵曹據司僕寺呈啓: 濟州, 本產良馬之地, 非他牧場之比也.”

38) 『세종실록』 93권, 세종 23년 8월 7일 신미조. “濟州州牧使辛處康, 眞寶縣監權自庸辭, 引見曰: 勸課農桑, 義倉斂散, 皆守令之先務. 且濟州牧養畜產, 尤爲急務, 往欽哉!”

39) 『태조실록』 7권 태조 4년 4월 27일 경인조. “以各道守令, 皆帶兵馬團練, 三品

한 기록은 찾아볼 수 없으나 제주 수령 역시 병마단련을 겸대하고 있었다고 해도 무방하다. 이때까지만 해도 수령의 업무는 1406년(태종 6) 守令七事의 내용이 상세하게 정리된 인사포폄규정⁴⁰⁾이 마련되기 전까지 고려 우왕 당시 정해진 守令五事⁴¹⁾의 업무로 진행되다보니 군사적 권한이 미약할 수밖에 없었다. 이런 이유로 개국 초부터 고려의 잔존된 직함이라든지, 군사적 직함이 제주목사 임용 시 겸직으로 등장하고 있음을 알 수 있다.

시기에 있어서 약간의 차이가 있기는 하지만, 모두 군사적 명칭에 근거한 겸직이며, 이미 제주를 변방지역의 하나로 인식되고 있었다. 특히 海島라는 측면 때문에 수령은 중요한 지역의 지휘자였음을 확인할 수 있다. 그러면 구체적으로 다음의 사료들을 살펴보면서 겸직에서 보여주는 목사의 역할을 살펴보겠다.

조선 초기에 처음으로 등장하는 목사의 명칭은 만호이다. 몇 년 뒤 첨절제사로 바뀐다.

I-① 태조 5년 濟州牧使 呂義孫에게 비단을 주고, 또 그의 모친에게 쌀 30석을 내려 주었다.⁴²⁾

I-② 태조 6년 간관이 상언하였다. “전 제주 목사 李忱은 재임한 지 3년이로되 공적이라고 이를 만한 것이 없고, 또 그들 부자는 각각 토관의 딸에게 장가들었으니, 그 아내를 맞아들이고 며느리를 얻어 들인 것을 볼진대, 기타 가만히 불의를 행한 것을 알 수 있으니, 원컨대 攸司로 하여금 죄를 科하여 후대를 경계하게 하소서.” 임금이 그의 직첩만 회수하게 하였다.⁴³⁾

曰使 四品曰副使 五六品曰判官 郡縣小者 二員互兼其職 蓋欲有事則一員率兵以行 一員留治二縣”

40) 『태종실록』 12권, 태종 6년 12월 20일 을사조.

41) 守令五事는 고려 우왕 1년에 원나라의 제조를 본떠 田野關, 賦役均, 戶口增, 盜賊息, 詞訟簡으로 정하였다(『고려사』 卷75, 志卷29, 選舉 3, 銓注, 수령의 등용; ‘辛禡元年二月 敎, “守令考績之法 以田野關·戶口增·賦役均·詞訟簡·盜賊息五事 爲殿最 其遞任者 必待新官交付 去任朝參”).

42) 『태조실록』 권10 태조 5년 9월 9일 갑자조.

43) 『태조실록』 12권, 태조 6년 7월 25일 갑술조. “諫官上言 前濟州牧使李忱 在任三年 無績可稱 且其父子 各娶土官之女 觀其娶妻納婦 則其他暗行不義 從可知矣

I-③ 조선 태조 6년에 만호를 혁파하고 목사가 첨절제사를 겸했다⁴⁴⁾

I-④ 태조 7년, 제주사람 高汝忠으로 畜馬別監을 삼고, 濟州萬戶 金天伸에게 비단 2필과 內醞 2백병을 주고, 인하여 여충의 어머니에게 쌀·콩 30석을 주었다.⁴⁵⁾

I-①~ I-④의 사료에서 보듯이 조선시대에 처음으로 등장하는 목사는 1396년(태조 5)의 여의손 목사와 1397년(태조 6)에 이침 목사이다. 1397년에 만호가 혁파되고, 이듬해에 제주만호 김천신 목사가 보인다. 제주목사는 고려 충렬왕 당시 탐라를 제주로 고치고 판관과 함께 파견⁴⁶⁾된 이후 조선시대에도 계속되어 파견하였다. 이를 볼 때 이미 목사는 만호라는 겸직을 지니고 있었다. 1397년 만호가 혁파된다는 기록에서 유추한다면 첨절제사를 둘 때까지 여의손 목사와 이침 목사 역시 제주만호라는 겸직을 달고 있었던 것으로 보인다. 기록상으로는 제주만호라는 명칭은 여의손 목사가 아닌 김천신 목사에서 등장한다.

I-③의 사료인 1397년(태조 6)에 만호가 혁파되었다는 것은 태조 6년 5월 임인에 각도의 병마도절제사를 혁파하고 각 진에 첨절제사를 두어 소속인 부근 고을의 병마를 거느려 방어에 대비하고 도 관찰사로 하여금 근태를 보고하게 하였다.⁴⁷⁾는 기록이 뒷받침하고 있다. 하지만 1398년(태조 7)에 김천신 목사가 제주만호의 겸직이 그대로 기록되고 있는 것을 보면, 당초 만호로 부임하였다가 1397년에 만호가 혁파되어도 그 명칭이 그대로 적용된 것으로 보인다.

결국 ①과 ②와 ④의 기록에서 보여주는 여의손 목사와 이침 목사, 김천신 목사까지 만호의 겸직을 가졌다고 볼 수 있다. 이것은 제주가 1301년(충렬왕 27)에 원나라에 의해 설치된 耽羅軍民萬戶府의 영향으로

願令攸司 科罪戒後 上止令收其職牒”

44) 『탐라기년』 권2 丁丑 ‘朝鮮太祖六年 夏革萬戶 以牧使兼僉節制使’

45) 『태조실록』 태조 7년 3월 17일 갑자조. “賜濟州萬戶金天伸綺絹二匹內醞二百瓶 仍賜汝忠母米菽三十石.”

46) 『증보탐라지』 건치연혁, “二十一年 改爲濟州 置牧使判官”

47) 『태조실록』 권11, 태조 6년 5월 21일 임신조. “壬申 罷各道兵馬都節制使 置各鎮僉節制使 率所屬附近州兵馬 以備守禦 令都觀察使 考其勤怠”

해석된다. 만호부와 만호는 국방과 군사행정에 중요한 몫을 담당했던 직책으로서 제주만이 아니라 양계에서도 서북면의 義州, 동북면의 갑주〔甲州·甲山〕에 고려 말에 설치된 만호부가 조선건국 초까지 명맥을 유지⁴⁸⁾한 것과 뜻이 같다고 하겠다. 결국 제주는 만호부의 영향으로 만호가 존속되다가 1397년에 부임한 김천신 목사 당시 혁파되어 절제사로 겸직하여 부임하면서 그 겸직이 없어졌다.

③의 기록에서 등장하는 직함은 僉節制使인데 첨절제사는 절도사 아래의 무관직으로, 만호의 후신으로 나타난 것이다. 동북면인 鏡城과 慶源에서는 태종 즉위 이후 여진과의 관계악화로 병마절도사 등이 파견되다가, 세종 즉위 이후부터 兵馬節度使·僉節制使로 고정되어 직함이 보여준다고 하면서 수령이 이런 관할 직함을 겸하는 것은 관할 고을이 변경임을 뜻한다고 하였다.⁴⁹⁾ 하삼도에서 가장 큰 문제였던 왜구의 방어를 위해 세종대에는 연해의 수령 3품인 자에게 첨절제사⁵⁰⁾로 규정하고 있듯이 제주는 원나라의 직속이었던 만호의 후신으로서 주변의 왜구의 등장과 왜구의 이동경로인 변경지역이란 이유로 첨절제사의 겸직이 이루어진 것으로 파악된다.

이처럼 I-①~④까지 기록을 볼 때 변경지역으로서 원나라의 직제를 그대로 이용한 겸직부여가 이루어지고 있으며, 이때까지 지방제도에 대한 구체적인 개선안이 도출되지 못하고 있다고 보인다.

다음의 기록들을 보면 중앙집권체제로 편입해가는 과정에서 단순히 변방으로서의 의미가 아닌, 본격적인 治民을 위한 위정자로서 목사를 파견하고 있음을 알 수 있다.

48) 오중록, 「조선 초기 양계의 군사제도와 국방체제」, 고려대학교대학원 박사학위논문, 1992, 111-112쪽.

49) 오중록, 위의 논문, 1992, 107쪽.

50) 『세종실록』 87권, 세종 21년 11월 22일 병인조 “一, 自東萊, 迎日至寧海設三鎮, 各官軍馬輪次防戍. 然倭人入寇之處, 非獨三鎮, 沿邊各官, 皆爲可畏, 脫有倭賊, 所在皆入寇, 則惟三鎮自保不暇, 安能遠救於他境乎? 且守令皆職帶團練, 監司每差遣沿海守令, 故沿海守令, 無暇於奔命, 慮不及軍務. 請沿邊守令, 三品則稱僉節制使, 四品則稱副節制使, 五六品稱節制判官, 監司毋令差任他境, 以專防禦”

- II-① 태종 6년, 전 공조 참의 庾龜山을 濟州安撫使로 삼았다. 그때 유귀산이 모친상을 당하였는데, 명하여 衰絰을 벗게 하고 衣冠을 하사하고, 또 술과 고기를 권하고, 전라도 쌀 1천 석을 내어서 제주에 가서 飢民을 賑濟케 하였다.⁵¹⁾
- II-② 태종 9년, 金廷雋을 濟州都安撫使를 삼았다.⁵²⁾
- II-③ 태종 11년, 濟州牧使 金廷雋이 그 지방의 事宜를 올리었다. 上言은 이러하였다. "제주에 동서 두 道가 있는데, 말을 기르는 자가 모두 屯을 지어서, 每屯에서 해마다 말 1필을 바치는 것이 예입니다. 지금 보건대, 土性이 푸석하고 들떠서, 곡식을 파종하는 자가 반드시 말과 소를 모아 그 땅을 밟아서 땅이 반드시 단단하여진 뒤에 종자를 뿌리니, 公私의 소와 말이 이 때문에 困疲하여집니다. 公家에서 비록 禁畝가 있으나, 몰래 牧子와 짜고서 말을 병들게 합니다. 이제부터는 매 1둔마다 상마(雄) 1필에 피마(雌) 9필을 남기고, 그 나머지 去勢한 말은 모두 조정에 바치는 것으로 해마다 常例를 삼으소서." 임금이 그대로 따랐다.⁵³⁾
- II-④ 태종 12년, 尹臨을 濟州道都安撫使로 삼았다.⁵⁴⁾
- II-⑤ 세종 1년 4월에 禹博을 濟州道都安撫使·判濟州牧事로 삼았다.⁵⁵⁾
- II-⑥ 세종 1년 5월에 鄭乙賢을 제주도 도안무사로 삼았다.⁵⁶⁾
- II-⑦ 세종 17년, 안무사 崔海山 때에 관부가 불에 타 없어지면서 文籍이 모두 재가 되었으니 애석하다.⁵⁷⁾

51) 『태종실록』 11권 태종 6년 4월 18일 무인조.

52) 『태종실록』 18권 태종 9년 11월 8일 병자조. “以趙涓爲吉州道都安撫察理使, 李從茂安州道兵馬都節制使, 李之實江界道都兵馬使, 金廷雋濟州都安撫使.”

53) 『태종실록』 22권, 태종 11년 7월 27일 병술조.

54) 『태종실록』 23권 태종 12년 2월 14일 기사조. “以金乙雨 爲慶尙道水軍都節制使 金宇 安州道兵馬都節制使 尹向 雞林府尹 河敬復 鏡城等處兵馬節制使 尹臨 濟州道都安撫使 李桂爲右司諫大夫 前此 左司諫大夫尹會宗等 請沈沆之罪 皆命歸私第 今皆罷之 以沆復爲上護軍.”

55) 『세종실록』 3권 세종 1년 4월 17일 신묘조. “以趙涓判右軍都總制府事 孟思誠爲吏曹判書 李孟昉判漢城府事 文繼宗仁壽府尹 申商司憲府大司憲 李興發中軍總制 洪涉中軍同知總制 朴礎兵曹參議 李暎刑曹參議 鄭津 忠淸道都觀察使 李發慶尙道都觀察使 鄭幹 全羅道水軍都節制使 崔關判安東大都護府事 禹博 濟州都安撫使判濟州牧事 鄭淵司憲掌令 閔洵司憲持平.”

56) 『세종실록』 4권 세종 1년 5월 18일 임술조. ‘鄭乙賢 濟州道都安撫使’

57) 이원진, 『탐라지』, 제주, 건치연혁조

Ⅱ-①~Ⅱ-⑦까지 기록을 보면, 제주목사에서 보여주는 또 다른 검직은 안무사이다. 안무사는 세조대까지 목사검직으로 나타나고 있으며, 종종 8년에 목사로 고쳐 절제사를 겸무시키면서 없어진다. 실제 안무사는 기민을 진제하기 위한 민심 수습 차원의 검직이라 볼 수 있다. 『고려사』에서 보여주는 안무사의 연혁을 보면 그 역할을 알 수 있다.

安撫使. 1012년(현종 3) 75道안무사를 설치하였다가, 1018년(현종 9)에 혁파하였다. 1107년(예종 2)에 여러 도에 안무사를 나누어 파견하여 민의 고통을 묻고 수령의 殿最를 살피도록 하였다. 1276년(충렬왕 2)에 안무사를 巡撫使로 고쳤다. 1330년(충숙왕 17)에 충혜왕이 平壤道存撫使를 또한 순무사로 삼았다.⁵⁸⁾

고려시대 당시 안무사는 백성의 고통을 묻고 수령의 전최를 살피는 일이라고 하고 있다. 특히 공민왕 12년에 정찬을 도안무사로 임명하여 서북면으로 파견⁵⁹⁾한 다음부터 외적의 침공 소식이 전해지면 종종 도안무사를 파견했다. 이원진의 『탐라지』를 보면 고려 때에 반란이 계속되면서 인심이 분리되어 어떤 때는 순종하고 어떤 때는 반역하였기 때문에 안무사·宣撫使·巡問使·指揮使·防禦使·副使·목사를 파견하였고 원나라에서도 초토사·다루가치·정치사·斷事官·만호 등을 파견하여 어루만져 위로하였다⁶⁰⁾고 기록되어 있다. 이런 관직으로 파견된 이유는 내부적으로는 성주·왕자의 작호가 신라 때부터 봉해져 대대로 세습하고 있었고, 외부적으로는 고려와 원나라의 직·간접적인 지배로

58) 『고려사』 卷77 志 卷31 百官 2 외직 안무사의 연혁. “安撫使. 顯宗三年, 置七十五道安撫使. 九年, 罷. 睿宗二年, 分遣諸道安撫使, 問民疾苦, 察守令殿最. 忠烈王二年, 改安撫使, 爲巡撫使. 忠肅王十七年, 忠惠以平壤道存撫使, 亦爲巡撫使.”

59) 『고려사』 卷四十 世家 卷第四十 恭愍王 12年 5월 19일 정해. “王聞元使李家奴齋遞位詔來, 遣密直副使禹禪爲接待使, 令沮之曰, ‘近有奸人詐稱使臣, 謀亂者故, 本國使我來, 敢請使事.’ 以知密直司事丁贊爲西北面都安撫使, 閱各領者司兵, 以備南幸. 時軍功政數下, 王督臺省署告身於闕下, 群小得志, 揚言曰, ‘臺省多不署吾輩告身, 今署乎否? 不署則將率若曹, 赴征矣.’”

60) 이원진, 『탐라지』 제주, 건치연혁.

민심을 위로하는 역할이었다고 말해주고 있다. 이런 안무사는 제주에만 있었던 것은 아니었음을 <표 2>를 통해 확인할 수 있다.

<표 2> 조선왕조실록에서 보여준 안무사 임명 현황

일시	임명사항
태조 2년 7월 무신	門下侍郎贊成事 鄭道傳을 東北面 都安撫使로 삼았다.
태조 2년 8월 을해	李之蘭으로 정도전을 대신하여 東北面都安撫使로 삼았다.
태조 3년 4월 병술	前忠州節制使黃君瑞를 보내어 제주에 가서 宣慰하게 하였다.
태조 6년 2월 기해	朴子安으로 경상·전라도安撫使를 삼았다.
태종 2년 11월 신묘	趙英茂로 東北面·강원·충청·경상·전라도都統使를, 李彬으로 西北面都節制使를, 李天佑로 안주도 도절제사를, 金英烈로 東北面·江原道都安撫使를, 柳亮으로 풍해도 도절제사를 삼았다.
태종 5년 12월 기묘	李都芬으로 吉州都安撫使를 삼았다.
태종 9년 11월 병자	金廷雋으로 濟州都安撫使를 삼았다.
태종 12년 2월 기사	尹臨을 濟州道都安撫使로 삼았다.
태종 13년 7월 갑진	李從茂를 東北面都安撫使兼兵馬都節制使로, 金承滉를 서북면도안무사겸병마도절제사로 삼았다.
태종 14년 1월 무신	洪有龍을 全羅道都安撫使로 삼았다
태종 15년 4월 을유	金萬壽로 都安撫使兼判吉州事로 삼았다
태종 15년 9월 을묘	具成亮을 平安道都安撫使判安州牧事로 삼았다,
태종 17년 3월 임인	李暎을 濟州都安撫使로 삼았다,
세종 1년 4월 신묘	禹博으로 濟州道都安撫使判濟州牧事로 삼았다.
세종 1년 5월 임술	鄭乙賢은 濟州道都安撫使로 삼았다.
세종 21년 윤2월 기묘	丁良으로 濟州都安撫使를 삼았다.
세조 7년 6월 임오	對馬島 島主 宗成職을 知中樞院事兼對馬州都安撫使로 삼았다.

<표 2>에서도 보이듯이 안무사는 북방의 방위가 중요한 동계와 서계, 하삼도 지역과 제주를 중심으로 안무사가 임용되고 있다. 대부분 태조에서 태종 연간에 집중 임명되고 있으며, 세종 연간에 3차례에 걸쳐 제주에만 임명되었다. 세조때 기록은 대마도주에게 수여한 명예직이라고 볼 수 있어 따로 논할 필요는 없어 보인다.

동북면지역과 서북면지역에서의 안무사 파견에 대한 논의를 보면 다음과 같다.

의정부에서 아뢰기를, “東北面·西北面에서는 모두 軍國의 重事가 있으

며, 都節制使와 都巡問使가 같이 의논하여 시행하는데, 도절제사는 都安撫使가 이를 겸임합니다. 또 각도에서는 判牧使·判府事의 직으로서 절제사의 임무를 띤 자는, 各鎭의 병마사가 무릇 군사를 뽑아서 훈련하고 軍器를 精備하고 武藝를 講習하는 따위의 일을 맡은 領內의 각 고을에서 아울러 고찰을 행하여 한결 같이 본 고을과 같이 하게 하소서. 각도에서 도절제사·도관찰사와 兩界의 도순문사는 각 고을 절제사가 事目을 呈報할 때에는 즉시 시행하고 나아가 고찰을 행하게 하소서.”⁶¹⁾

1413년(태종 13) 당시 양계지역은 군사적으로 중요한 곳으로 절제사가 도안무사를 겸임시키고 있었음을 알 수 있다. 이것은 국경지역이라 군기정비와 군사훈련은 당연함과 동시에 고을의 안정화까지 요구되고 있다. 즉 군사적 성격과 慰撫의 성격이 함께 있었던 것이다.

또한 절제사직은 양계지역에서는 四郡과 六鎭을 설치해 가는 시기에 매우 중요한 직책이었다. 4군과 6진의 개척은 방어시설과 병력배치에 있어 그만큼 국방에 대한 안목과 지략, 그리고 행정수완이 요구되었다.⁶²⁾ 이것은 군사행정측면에서 보여주고 있는데, 6진이 설치되는 동북면 지역은 다수의 여진족이 거주하고 있었기 때문에 동북면 도안무사 임명이 필요하였던 것이다.

제주 역시 안무사가 겸직인 태종 이전에는 전 충주 절제사 황군서가 파견⁶³⁾ 등 임시 안무사 파견이 이루어진 사례도 보여주고 있어 제주를 위무해야 할 필요성이 있었다. 이처럼 경차관 형태의 임시직으로 파견되었던 안무사를 태종 원년부터 공식적으로 다시 설치하여 목사가 겸임⁶⁴⁾하게 했는데 고려 1284년(충렬왕 10)에 耽羅軍民安撫使를 두었던 이유와 연계될 수 있겠다. 안무사 겸직이 필요했던 배경에는 당시까지

61) 『태종실록』 26권, 태종 13년 7월 21일 무술조. “議政府又啓 東西北面, 凡有軍國重事, 都節制使, 都巡問使, 同議施行, 都節制使, 則以都安撫使兼任之. 且各道判牧府事, 職帶節制使者, 各鎭兵馬使, 凡抄鍊軍士, 精備軍器, 講習武藝等事, 於任領內各官竝行考察, 一如本官. 各道都節制使, 都觀察使, 兩界都巡問使, 於各官節制使呈報事目, 隨即施行, 就行考察.”

62) 오중록, 앞의 논문, 1992, 27쪽.

63) 『태조실록』 5권, 태조 3년 4월 17일 병술조. “遣前忠州節制使黃君瑞, 宣慰濟州”

64) 『증보탐라지』 1권 건치연혁, 太宗元年辛巳. “復置安撫使兼牧使”

원나라의 왕족이 제주에 있었고⁶⁵⁾, 원나라 당시의 국영목장에서 길러진 양마들이 토호들에 의해 점유되고, 조선정부에 자유로운 진상이 이루어지고 있었다.

이런 제주를 조선왕조의 지방행정체제로 편입은 1404년(태종 4) 제주의 토관 즉 성주·왕자들에 대한 회유와 호칭개정 작업과 공사, 창고, 노비의 장부를 만들고, 1408년(태종 8)에는 말 진상에 대한 貢賦를 정하고, 1415년(태종 15)에는 수조법을 정하고, 1416년(태종 16)에는 현을 새로이 설치하는 등 여러 조치들이 이루어졌다. 그 과정에서 보여준 안무적 차원이 목사파견은 필요했고, 이런 과정에서 나타난 겸직으로 보인다.

이미 중앙에서 군현에 대한 병합 논의는 1413년(태종 13) 팔도체제가 확립될 때까지 군현제개편에 따른 여러 시안⁶⁶⁾이 제시되었다. 그 과정에 군현등급과 명호개정, 군현의 영역이 병합되면서 관찰사제의 확립을 가져왔으며, 제주역시 안무사의 파견 등을 통해 중앙집권화의 영향을 피할 수 없었다. 특히 제주에서 안무사는 1466년(세조 12)에 제주에 부임하였던 병마수군절제사 이유의 목사 이전까지 都安撫使라는 겸직이 사용되었다.

병마수군절제사가 파견되는 데는 여러 가지 요인이 작용하고 있는 것으로 보인다. 먼저 제주는 육지부와 떨어져 있는 섬 지역이라는 것이다. 제주는 지정학적으로 해류의 흐름을 동반한 왜구의 이동경로에 있다. 이미 제주는 몽고의 간섭기간 동안 일본침략을 위한 전초기지로서

65) 『정종실록』 5권, 정종 2년 9월 16일 정축조. “濟州 伯伯太子遺宦者, 獻馬三匹及金環”

66) 조선초기 군현제 개편안들은 고려 현종 때 지방제도인 3留守, 8牧, 4都護府制에 대한 문란을 교정하는 차원에서 제시되었다. 그 첫째로는 태조 3년 정도전의 『經濟文鑑』에서 전국 군현의 중요도에 따라 3京留守·知府(大都護府)·知州·知郡·知縣으로 구상하였고, 둘째는 태종 3년 左司諫 안노생(安魯生)에 의해 留守府·大都護府(州牧)·府官·知郡事·知縣事의 5등급으로 구분했으며, 셋째는 태종 6년에 이조에서 군현에 파견되는 수령의 관품을 조정하자는 外方官號의 개정이 요청되기도 하였으나, 모두 실행되지 못했다. 제주의 지리적 중요성이 반영된 것은 안노생에 의해 건의되었던 군현개편안 중 대도호부에 5개의 고을(義順, 安興, 吉安, 江陵, 耽羅)이 편입되는데, 여기에 탐라가 포함되어 나타나고 있다.

몽고의 국립목장의 하나였을 정도로 군사적으로 중요한 위치에 있었다. 또한 일본 내부에서도 시기적으로 정치적 혼란기로서 왜구가 일어나기에 충분한 조건이었다.⁶⁷⁾ 이런 정치적 상황은 조선 초기까지 왜구의 침입이 이루어졌고, 국내는 물론 제주에까지 침범하고 있었음을 보여준다.

본조 태종 원년에는 객지촌을 침범하였고, 4년에는 고내촌 및 명월촌을 침범하였다. 6년에는 죽도를 침범하였는데, 정의에서부터 적선이 열을 지어 섬에 이르니 안무사 이원항과 판관 진준이 병선을 지휘하여 방어 하였다. 8년에는 조공천을 침범하였고, 18년에는 우둔, 우포, 차귀 등지에 쳐들어왔다. 문종 5년에 침입한 왜구를 안무사 이명겸이 격퇴하였다.⁶⁸⁾

이처럼 『탐라지초본』에서 보이는 왜구관계 기록을 보면 제주도 전 지역을 걸쳐 침범하고 있으며, 안무사가 직접 왜구들을 상대로 전쟁을 지휘하고 있다. 이는 제주도내의 왜구의 침입에 따른 사회적 혼란과 즉각적인 방어태세의 중요성, 군정의 중요 무기인 마정에 대한 관리⁶⁹⁾ 등으로 안무사 겸직은 필요한 것이었다.

또한 고려시대 1354년(공민왕 3)에 바다가 인접한 마을의 수령은 방어를 겸직해 한다는 명분으로 무예를 갖춘 인물을 임명토록 하였음을 볼 때 14세기 이후 등장하는 왜구의 침입과 무관치는 않았을 것으로 보인다. 1513년(중종 8)에 제주는 본래 安撫使였던 것을 지금 목사로 고쳐 節制使를 겸무하였다고 하고 있듯이 절제사에 대한 직책은 중종 때 이후로는 보이지 않는다.

67) 이도원, 「고려말 왜구 침입과 해양방어의 중요성에 대한 연구」, 『STRATEGY21』 통권32호, 한국해양전략연구소, 2013, 42-44쪽

68) 이원조, 『탐라지초본』 邊情 戰守, 異船, 漂流 條

69) 『중종실록』 권55, 중종 20년 9월 28일 갑신조 “且戎政, 莫急於馬. 陸地場馬, 則有同野馱, 點考之時, 多定驅軍, 必經月驅入散點, 憑考前籍, 得知生產, 物故之數, 必遣官點檢矣. 此島則不然, 馬匹皆有字號, 牧子等各以字號分養, 生產, 物故, 一一來告, 其匹數增減, 常時歷歷洞知. 節制使春秋巡點, 并錄方孕者, 逐年成籍啓聞, 頓無虛疎之弊也. 點馬別監之來, 一從前規, 不過如是, 萬無更改加減之事. 節制使則私屯及山林散放之馬, 貢進當否, 常時的疾明青實, 故巡行時, 私屯驅點, 本不舉行, 點馬別監, 則私屯及山林散放之馬, 未知虛實, 皆驅聚待候.”

Ⅲ-① 세종 22년에 의정부에서 이조의 첩정에 의거하여 아뢰기를, “제주 목사가 監牧을 겸하는 호를 濟州道安撫使知監牧事라고 칭하는데, 이품 이상은 都管制使知營田事의 예에 의하여 역시 知監牧事라 칭하고, 목사 직함은 예전 그대로 하소서.”하니, 그대로 따랐다.⁷⁰⁾

Ⅲ-①번의 기록을 보면 監牧에 대한 부분이 겸직으로 등장한다. 당초 감목에 대한 부분은 제주사람들이 축마별감으로 임명⁷¹⁾되어 운영되고 있었다. 제주는 여말선초의 잦은 왜구의 침입과 고려시대 당시 원나라의 국영목장이 있었기 때문에 제주에서의 말은 경제적 교환의 의미, 토호들의 힘을 유지하기 위한 진상품으로서의 의미를 지니고 있었다. 그렇기 때문에 1406년(태종 6)에 오면 말에 대한 가치가 인정되어 제주목장의 말을 관리하거나 고찰하는 것을 목사와 판관이 해야 한다고 보고되고 있고⁷²⁾ 마정은 군국의 중요 일인데 거세 말에 대한 양마관리를 수령에게 보고하여 처리하도록 하는 사목을 올리고 있어⁷³⁾ 모든 양마 관리에 있어 수령이 최종적 점검을 하고 있음이 보여 진다. 결국 1408년(태종 8)부터는 도안무사의 계로 동·서도에 각각 감목관 2인과 진무 4인을 두어 방목하는 마필을 고찰하게 하였다.⁷⁴⁾ 이후 8월, 제주 말(馬)에 대한 체계적인 공부가 수립⁷⁵⁾되게 된다. 이것은 1416년(태종 16)에

70) 『世宗實錄』 89권 세종 22년 6월 10일 경진조. “議政府據吏曹呈啓 濟州牧使兼監牧之號 稱濟州道安撫使知監牧事 二品以上則依都管制使知營田事例 亦稱知監牧事 其牧使職銜 仍舊 從之.”; 이원진, 『탐라지』 제주, 건치연혁조; 이원조, 『탐라지초본』 권1, 제주, 건치연혁조; 김석익, 『탐라기년』 권2, 제주 정의 대정조.

71) 『태조실록』 13권, 태조 7년 3월 17일 甲子條. “濟州畜馬別監金桂蘭來獻良馬八匹, 賜右政丞金士衡馬一匹. 以濟州人高汝忠, 爲畜馬別監.”

72) 『태종실록』 12권, 태종 6년 7월 9일 丙申條. “議政府啓濟州牧場事宜: 孳息馬匹, 依《大明律》, 四歲以上雌馬, 每十匹一年孳生七八匹者爲上等, 五六匹者爲中等, 三四匹者爲下等. 其上等者, 監考土官, 遷轉錄用, 雖有故失馬, 免徵. 中等者, 故失馬每六匹徵一匹. 下等者, 每四匹徵一匹, 牧使判官以時考察. 從之.”

73) 『태종실록』 13권, 태종 7년 3월 29일 계미조; 『세종실록』 12권, 세종 3년 6월 10일 신축조.

74) 『태종실록』 15권, 태종 8년 1월 3일 임자조. “置濟州監牧官. 東西道各設監牧官二, 鎮撫四, 考察放牧馬匹, 以革前朝愛馬孳長官提領之號, 從本州都府安撫使之啓也.”

75) 『태종실록』 16권, 태종 8년 9월 12일 丁巳條. “初定濟州貢賦. 議政府啓: 濟州隔

마필의 번식을 순행하여 고찰하는 일은 계본에 의해 시행토록 하였다.

태종은 마정에 대한 첫 공부의 규정으로서 제주는 바다에 위치해 있기 때문에 民戶의 貢賦를 지금까지 정하지 못했다고 하면서 大戶·中戶·小戶를 分揀하여 그 土産品을 마필(馬匹)로 내게 하고, 암수를 막론하고 탈 수 있는 마필을 가려서 기축년 봄부터 모두 육지에 내보내도록 했다는 것이다. 또한 제주에는 兵船이 없어 왜적이 계속 침입하고, 大小使臣과 新舊守令의 왕래, 公私漕轉의 출입에 이르기까지 모두 전라도의 얼마 되지도 않는 병선으로 來往護送하고 있는 실정이었다. 이에 태종은 제주에도 병선을 제작하여 정박시키고 왜적을 追捕하고 왕래하는 선박을 호송하게 하도록 하였다. 이것은 제주에서 말의 중요성을 말해주고 있으며, 공부의 호송 등을 위해 병선까지 제작, 정박하고 있음을 볼 때 제주목사의 업무는 마정과 함께 군사적인 면에서 비중이 높았을 것이다.

결국 1422년(세종 4)에 오면, 제주에서 말을 기르는 예에 따라 목장이 있는 각 고을의 수령은 모두 監牧官을 겸하게 하고, 오로지 말 기르는 일을 맡게 하여 매년 연말에는 그 번식시킨 것이 많고 적음을 상고하여 포상하거나 퇴출(貶黜)케 하였다.⁷⁶⁾ 1425년(세종 7) 함길도 감사는 감목관을 겸임한 수령의 출척을 마필 번식에만 한다면 수령칠사에 대해서는 소홀하다는 보고가 있자 이때부터 겸임수령에 대한 褒貶은 마필의 증산이 많고 적음과 칠사를 잘하고 못한 것을 통신하여 시행하게 되었다.⁷⁷⁾ 그래도 수령들이 감목에 소홀히 하자 6품 이상의 전임감목관

海, 民戶貢賦, 至今未定. 乞大中小戶分揀, 以其土産馬匹, 大戶大馬一匹, 中戶中馬一匹, 小戶五并中馬一匹. 勿論雌雄, 擇其可騎馬匹爲賦. 自己丑年春節, 竝令出陸. 又濟州因無兵船, 倭賊續續入侵, 大小使臣, 新舊守令往還, 以至公私漕轉出入, 皆以全羅道數少兵船, 來往護送, 其弊亦劇. 乞送全羅道兵船匠, 造兵船十隻, 擇船上可當人, 充騎泊立, 使之追捕倭賊. 護送往來船隻, 以爲恒式.”

76) 『세종실록』 18권, 세종 4년 윤12월 20일 계유조 “... 自今依濟州牧馬例, 定職員牧子, 雌馬十匹, 孳息七八匹爲上等, 五六匹爲中等, 三四匹爲下爲 孳息多者賞, 小者罰, 不用心致死者推徵 以屬公法孫奴子, 加定爲牧子 牧場所在各官守令, 皆兼監牧, 專掌牧養, 每當年終, 考其孳息多小, 以爲褒貶, 勿遣司僕養馬. 從之.”

77) 『세종실록』 30권, 세종 7년 11월 14일 기유조 “咸吉道監司啓: 兼監牧守令黜陟, 只以馬匹孳息之數, 則恐七事不用心舉行. 請自今褒貶, 以馬匹孳息多小及七事能

을 파견⁷⁸⁾하기에 이른다. 다시 1426년(세종 8)부터 1431년(세종 13) 전 임감목관이 다시 부활⁷⁹⁾할 때까지 驛丞과 鹽場官 중 6품 이상을 택하여 兼差⁸⁰⁾하게 된다.

1428년(세종 10)에는 각처 목장에 감목관을 설치하고 마필의 번식하는 수효를 고찰하게 하여 포핍을 행하도록 하라고 장계가 내려진다. 결국 제주 감목관은 본주의 판관으로, 정의현과 대정현은 그 고을의 수령으로 하여금 이를 겸임하게 하였던 것이다.⁸¹⁾ 하지만 3년 뒤 각도의 감목관은 驛丞으로 겸임하여 보내지 말고 목양의 임무만을 책임지라고 하면서 제주의 감목관도 판관 및 두 현감에게 겸임시키지 말고 그 고을의 자제를 택해 임명하도록 하였다.⁸²⁾

그러나 1431년(세종 13) 11월 25일조를 보면, 제주의 목장은 좋은 말이 생산되는 땅인데, 수령들은 제주 사람으로 감목관을 임명해 놓고 말을 기르는 일은 자기와 관계가 없다고 여겨 말의 번식하는 것이 점점 예전과 같지 못하다고 하였다. 그러자 지금부터라도 수령에게 감목관을 겸임하도록 하여 감목관과 함께 말 기르는 일을 살펴서 번식하게 하도록⁸³⁾ 하였다. 이를 보더라도 마정에 대한 논의는 4군 6진이 활발하게

否, 通計施行. 從之.”

78) 『세종실록』 30권, 세종 7년 11월 25일 경신조 “兵曹啓 馬政, 軍國所重, 國家於各道, 分置監牧, 孳息馬匹, 然至今馬不繁息者, 良由考察之法未盡也. 自今雌馬百匹爲一群, 定群頭一人, 每五十四匹各定群副一人, 每二十五匹定牧子一人. 諳事六品以上稱監牧官, 分遣監牧, 每一群一年孳息八十四匹以上爲上等, 六十匹以上爲中等, 未滿六十匹爲下等, 以此黜陟. 三十箇月內, 三上加資, 一上仍資錄用, 三中貶黜, 下等隨馬論罪罷黜. 其下等孳息群頭, 群副, 牧子, 并令論罪. 死者, 失者, 損傷不堪用者, 一依律文施行. 從之.”

79) 『세종실록』 51권, 세종 13년 1월 24일 기축조.

80) 『세종실록』 32권, 세종 8년 4월 21일 갑신조.

81) 『世宗實錄』 42권, 세종 10년 11월 3일 신해조. “吏曹啓 宣德三年五月初二日 兵曹受教 諸處牧場置監牧官 考馬匹孳息之數 以行褒貶 而獨於濟州牧場 革監牧官未便 宜依他道例 置監牧官. 然無驛丞可兼任者 且於海外 別遣監牧亦有弊. 請濟州監牧官 令本州判官兼之 旌義, 大靜 以其官守令兼之. 從之.”

82) 『세종실록』 51권, 세종 13년 2월 1일 병신조. “吏曹啓 各道監牧官 勿兼差驛丞使專牧養之任. 濟州監牧官 勿令判官及兩縣監兼任 擇其州子弟差下. 從之.”

83) 『世宗實錄』 54권, 세종 13년 11월 25일 병술조. “兵曹啓 濟州牧場 乃良馬所產之地 守令等以爲 旣以本土人差任監牧官 牧養之事 無預於己. 曾不用心 馬匹孳

진행되던 세종 당시에 兼差에 대한 많은 논의가 이루어지다가 결국 세종 7년 수령만 감목을 겸하게⁸⁴⁾ 되는데, 이 규정이 『경국대전』 외관직 조에 실리게 된다.

제주는 특히 1440년(세종22), 마정이 군국의 중요업무인데 낮은 관리들에게 맡기니 제대로 관리가 안된다고 하면서 제주목사에게 監牧을 겸하는 호를 濟州道安撫使兼知監牧事라하고, 제주, 정의, 대정 세 고을의 마정을 통솔하도록 하고 있다.

병조에서 사복시의 帖呈에 의거하여 아뢰기를,

“제주는 본래 좋은 말을 산출하는 땅이어서 다른 목장과 비교가 아니 됩니다. 이 앞서는 감목관을 모두 兼官으로 정하여 보내고 목사는 참여하지 않으니, 이 때문에 馬政이 점점 무너져서 牧養과 畜産을 조치하는 사무가 다 시행되지 못하였습니다. 마정은 軍國의 중한 일인데, 오로지 낮은 관리에게 맡기니 참으로 온당치 못합니다. … 판관은 지위가 낮고 혹 敎官을 겸 임하였기 때문에, 목장의 일에 대하여 비록 마음과 힘을 다하여 하고자 하나, 장관이 만일 생각을 쓰지 않으면 결단코 성취할 도리가 없는 것입니다. 이제부터는 제주의 兼監牧을 예전 제도에 의하여 따로 다른 칭호로 일컫는 것이 편리할 것입니다. 이조로 하여금 예전 제도의 칭호를 상고하여 목사로 차정하고 세 고을의 마정을 통솔하게 하여, 무릇 목양과 축산에 관계되는 일을 오로지 관할하여 규찰하게 하소서.” 하니, 그대로 따랐다.⁸⁵⁾

이처럼 감목의 경우도 태조 당시는 지방 子弟가 맡고 있다가 1428년(세종 10)에는 제주판관과 대정·정의의 수령에게, 1431년(세종 13) 2월에는 다시 고을의 자제로, 1431년(세종 13) 11월에 수령에게, 1440년(세종 22)에 오면 마정 통솔자로서 목사에게 감목을 겸임시키게 된다. 결국 제주목사는 감목의 역할을 할 수 있도록 기존의 안무사 직함에 知監牧事를 더 붙여 임명하였다. 제주목사는 군사적 방어의 성격 외에 감목의

息. 漸不如舊. 自今守令亦兼監牧官 同監牧官考察牧養孳息. 從之.”

84) 『성종실록』 74권, 성종 7년 12월 4일 계유조. “司僕寺提調啓 諸道牧場兼監牧或 以守令或以萬戶 而萬戶則三年而遞 無賞無罰 故專不致意. 且水軍一朔相遞 看守爲難 各牧場兼監牧 以所在官及附近守令兼之 從之.”

85) 『세종실록』 89권, 세종 22년 5월 6일 정미조.

역할을 수행하였다. 감목에 대한 검직은 세조 때까지 확인되고 있다.

Ⅲ-② 제주 목사 李翊漢이 장계로 本州를 防禦使라 칭하기를 청하기를, “高麗朝에는 兼防護使였는데, 그 후 혹 安撫使라 불렀고, 세조조에는 兵馬水軍節制使라 고쳤으며, 무인년(1638, 인조 16)에는 防禦使라 불렀습니다. 그 후에 혁파한 것은 비록 무슨 까닭인지 모르겠지만, 永宗鎮·安興鎮은 작은 진에 불과한데도 방어사로 부르라는 諭書가 있었으나 본도만은 유독 없습니다. 청컨대 지금부터 다시 방어사로 부르라는 유서를 특별히 내리소서.” 하였는데, 廟堂에서 覆奏하니, 이를 허락하였다.⁸⁶⁾

Ⅲ-③ 중종 8년, 제주는 본래 安撫使였던 것을 지금 목사로 고쳐 節制使를 겸무하는데 모든 啓本·書狀과 行移하는 關帖을 모두 절제사의 이름으로 하여, 절제사의 印信만 쓰고 목사의 인신은 봉해 두고 쓰지 않으므로 관관의 모든 決訟과 錢穀의 斂散·馬政 등의 큰 일에 모두 白文을 씁니다. 이곳 인심이 巧詐하여 공문을 바르고 문지르는 등 간교한 행위가 많으니, 이후로는 寧邊·鏡城·北靑 관 등이 府使의 印을 사용하는 예에 의하여, 제주 관관도 목사의 인을 사용하게 하여 간위를 막는 것이 어떠하리까? …… 다만 목사의 모든 문서에 節制使의 인을 전용하고, 목사의 인을 쓰지 않는 것은 온당치 못하므로 군사 기밀에 관계되는 일 외에는 모두 목사의 인을 쓰는 것이 온당하다 하니, 상이 그대로 따랐다.⁸⁷⁾

Ⅲ-②~③을 보면 병마수군절제사와 방어사가 등장한다. 1466년(세조 12)에는 新官制가 성립⁸⁸⁾되고 있는데 이 시기에 병마수군절제사가 마련된 것으로 보인다. 1469년(예종 1)에 제주는 멀리 떨어진 지방이어서 목사가 세 고을을 합하여 다스리고 있기 때문에 전에는 안무사, 지금은

86) 『숙종실록』 54권, 숙종 39년 6월 2일 정축조. “濟州牧使李翊漢狀請以本州稱防禦使曰 麗朝兼防護使 厥後或稱安撫使 世祖朝 改以兵馬水軍節制使 戊寅 稱防禦使 厥後革罷 雖未知何故 而永宗 安興 不過小鎮 稱有防禦諭書 而本島獨無之 請自今復稱防禦 特賜諭書 廟堂覆奏 許之”

87) 『중종실록』 권19 중종 8년 12월 26일 경신조.

88) 『세조실록』 38권, 세조 12년 1월 4일 정미조. “御丕顯閣, 召議政府及六典詳定宰樞, 議定新官制.”

절제사가 겸하고 있어 그 임무가 막중하다⁸⁹⁾고 기록되는 것을 볼 때 1469년에는 이미 안무사가 절제사로 개칭되어 1638년(인조 16) 방어사로 개칭되기 전까지 사용⁹⁰⁾되고 있었음을 알 수 있다. 이후 절제사는 『경국대전』의 吏典 外官職에 병마수군절제사로 반영되어 제주에만 파견⁹¹⁾하는 것으로 명문화되었다. 이미 태종 당시 동서북면에 절제사를 파견할 당시 절제사의 임무를 군사훈련, 군기정비, 무예 강습 등의 업무를 부여⁹²⁾하고 있었다. 이런 업무가 목사에게 겸임되어 전국에서 유일한 병마수군절제사로 임명된 것이다. 이 직책의 배경에는 군사제도의 변화도 볼 수 있다.

1419년(세종 1) 쓰시마 정벌이후 왜구의 침입횟수는 다소 감소하였으나, 내부적으로는 연해·연안지역에 거주한 백성들을 보호하기 위해 대대적 성곽축조가 이루어지고 있었다. 성곽 축조는 세조와 성종대를 거치면서 내륙의 주요거점까지 확대되었다. 또한 1457년(세조 3)에는 조선 전기의 국방인 연해, 연변의 읍성인 營鎮堡城 방어를 위한 鎭管體制가 확립된다. 행정관인 수령이 군사지휘관의 임무도 겸임하는 근거가 되기 때문에 전 국토가 군사·행정 조직이 일원화되었다고 볼 수 있는 시기이다. 진관체제의 방어 전략 역시 진관단위로 自戰自守를 원칙으로 하며, 병력을 다른 곳으로 이동시키지 않는 것이다. 외적의 침략이 있으면 먼저 제1선 진관이 대적하며, 해당 진관이 함락되면 제2진관으로 외적이 침략할 때까지 시간적 여유를 확보해 인접진관 및 중앙에서 지원하는 방위체제였다.⁹³⁾ 또한 1443년(세종 25) 계해약조가 체결된 이후

89) 『예종실록』 6권, 예종 1년 7월 21일 임인조. “戶曹據行副司直李由義子訥稔上言啓: 由義曾爲濟州牧使, 以無解由, 未得受祿 上問叔舟, 叔舟對曰: 濟州絕遠之地, 牧使統察三邑, 古稱安撫使, 今兼節制使, 國家重其任者, 鎭服民心也. 今觀察 節度使, 俱不解由, 而濟州有判官, 雖不解由可也. 從之.”

90) 『숙종실록』 54권, 숙종 39년 6월 2일 정축조. “濟州牧使李翊冀狀請以本州稱防禦使曰: 麗朝兼防禦使, 厥後或稱安撫使, 世祖朝, 改以兵馬水軍節制使, 戊寅, 稱防禦使. 厥後革罷, 雖未知何故, 而永宗, 安興, 不過小鎭, 稱有防禦諭書, 而本島獨無之. 請自今復稱防禦, 特賜諭書.”

91) 『경국대전』 「吏典」 外官職 全羅道. “正三品 牧使三員 羅州·濟州·光州”; 「兵典」 外官職 全羅道. “正三品 … 兵馬水軍節制使一員 濟州鎭”

92) 『태종실록』 26권, 태종 13년 7월 21일 무술조.

문중, 단중, 세조 때까지 왜인들에 대한 적극적 제제정책으로 交通統制策에 대한 규정이 마련된 시기⁹⁴⁾이기도 했다.

제주도인 경우 지역이 넓고 인구가 많으며 육지에서 멀리 떨어진 섬 지역에 위치해 있기 때문에 관찰사의 직무를 대행하고 있던 제주 목사 로 하여금 병마수군절제사로 임명함으로써 육군과 해군을 총괄하게 하는 특수한 체제를 갖춘 것으로 보인다.

2. 제주목사의 겸직의 역할과 의미

제주지역은 북방의 양계지역처럼 처음부터 군사적 지방통치체제로 나갔던 것이 아니다. 하삼도 연변에 속해있던 제주도 역시 조선의 군현 제도 안에 편입하는데 있어 다른 지역과는 구분되었다. 제주는 지리적, 사회적 여건 등으로 목사의 권한에서 그 차이를 볼 수 있으며, 여건에 따라 겸직을 통해 제주지방을 통치해 나갔다.

앞서 목사의 겸직의 변화과정을 1653년(효종 4)에 편찬된 이원진의 『탐라지』 건치연혁에서 다시 자세히 볼 수 있다.

조선 태조 6년 정축에 만호를 혁파하여 목사겸첨절제사를 두었다. ... 태종 원년 신사에 다시 安撫使兼牧使를 두었고 ... 16년 병신에 안무사 오식이 조정에 아뢰어 정의·대정 두 현을 두었다. ... 세종 25년 안무사로 목사·知監牧事를 겸하게 하였다. ... 魯山(端宗) 2년 갑술에 안무사로 監牧使를 겸하게 하였고, 세조 12년 병술에는 按撫使兼監牧使로 고치고 鎭을 설치하여 兵馬水軍節制使가 목사를 겸하게 하고, 판관이 監牧節制摠尉를 겸하게 하였다. 예종 원년 기축에는 다시 목사를 두어서 병마수군절제사를 겸하게 하고, 판관으로 節制摠尉監牧官을 겸하게 하였다.⁹⁵⁾

이를 보면 1397년(태조 6)에 萬戶를 혁파하여 牧使兼僉節制使를 두었

93) 나경준, 「조선 숙종대 관방시설연구」, 단국대학교박사학위논문, 2012, 13-14쪽

94) 한문중, 「조선전기 대마도의 통교와 대일정책」, 『한일관계사연구』 3집, 1995, 127-131쪽

95) 이원진, 『탐라지』, 제주, 건치연혁조

고, 1401년(태종 1)에 安撫使兼牧使를, 1443년(세종 25)에 안무사로 목사와 知監牧使를 겸하게 하였다. 그리고 1466년(세조 12)에는 安撫使兼監牧使로 고치고, 鎭을 설치하여 兵馬水軍節制使가 牧使를 겸하게 하였다. 또한 1469년(예종 1)에는 다시 목사를 두어 병마수군절제사를 겸하게 하였다는 내용에서 볼 때 조선 전기의 전반적인 제주목사의 관직명에 대한 흐름이 확인된다. 시기에 있어서 약간의 차이가 있지만, 모두 군사적 명칭에 근거한 겸직이며, 이미 제주는 변방지역의 하나로 인식되었고, 특히 海島라는 측면 때문에 중요한 지역의 지휘자였음을 확인할 수 있다.

변방으로서 제주의 중요성은 1403년(태종 3) 사간원에서 지방행정조직에 대한 개편이 건의 될 때 義州, 安州, 吉州, 江陵과 함께 濟州를 포함하여 5대 도호부로 삼고, 모두 국경의 巨鎭이니 군민들의 책임을 겸하여 맡게 해야 한다는 상소⁹⁶⁾에서도 잘 알 수 있다. 이것은 제주가 군사적 요충지로서 인식하고 있음을 보여주는 예라 하겠다. 비록 5대 도호부의 하나는 아니지만, 『경국대전』에서는 전라관찰사에 영속되어 나주, 광주와 함께 정3품의 목사를 파견하는 대상지가 되었고, 병조의 동의 제주지역으로 규정⁹⁷⁾ 되었다.

그 이유는 먼저 조선 조정의 제주에 대한 지정학적 인식에 주목할 필요가 있다. 제주는 왕도에서 가장 먼 거리이고 일본과 중국, 조선과 연결된 지리적 요충지로서 海中에 위치해 있는 섬이다. 이곳은 이미 ‘왜구의 선착장’이 될 수 있는 ‘요해처’란 인식과 왜구가 통행하는 곳⁹⁸⁾으로서 항상 왜구침입의 우려가 있는 지역으로 인식하고 있었다. 실제 기록에서도 1316년(충숙왕 3)을 시작으로 왜구의 침탈이 간헐적으로 발

96) 『태종실록』 6권, 태종 3년 윤11월 19일 임술조. “義州改義順, 安州改安興, 吉州改吉安, 江陵仍舊, 濟州改耽羅, 爲五大都護府. 右件五府, 皆封疆巨鎭, 當以都護府稱之, 兼掌軍民之任.”

97) 『경국대전』 外官職, 全羅道; “正三品 牧使三員 羅州, 濟州, 光州”

98) 『중종실록』 11권 중종 5년 4월 17일 임인조. “成希顔啓曰: 濟州倭寇之所經行處, 曩於楸子島, 屢獲利焉. 今者三浦倭奴, 未入舊居, 則必遍處海中, 寇掠濟州不已矣, 濟州防禦, 固當倍加措置. 牧使李堧, 儒士而志氣不勇, 倭寇來犯, 則必不能隄備. 判官雖武士, 亦不合防禦, 竝以他人差送何如. 從之.”

생하고 있었고, 조선시대 초기인 태종부터 세종대에 들어 왜구의 제주 침입기사가 빈번함을 확인할 수 있다. 이런 직·간접적인 왜구의 침입에 대비한 경계와 함께 목사의 겸직을 통하여 군사적 요충지로서 역할이 요구되었다. 세종대에는 하삼도에서 가장 큰 문제였던 왜구의 방어를 위해 만호의 후신으로서 첨절제사의 겸직을 부여하였다.

또 하나의 요인으로는 제주가 지금까지 처했던 군사적 중요성을 볼 수 있다. 익히 제주는 삼별초 평정이후부터 원나라의 직할령이 되어 일본 정벌의 전초·병참기지로 활용되고 있었다. 원나라는 제주 중산간 지대에 목마장을 설치해 몽골 제국의 14개 국립목장 중 하나로 운영하였다. 그 결과 고려에 복귀된 이후 조선시대 전기까지 교통수단과 명과의 말 무역을 위한 말 생산지로서 역할을 담당해오고 있었다는 점에서도 주목할 필요가 있다.

다음은 제주의 사회구조이다. 제주지역사회는 토착세력들에 의해 정치, 경제, 사회, 문화를 장악하고 있었다. 여기에는 제주도가 王都와 원 거리에 있다는 지리적 문제와 고려 중기까지만 해도 독립된 왕국이었다는 사실이 한 몫을 했다. 제주의 대표적 토착세력인 성주·왕자들은 태종 4년 좌·우도지관으로 개정될⁹⁹⁾때까지 그 직을 세습해왔다. 고려시대 목장 운영과 관련하여 성주와 왕자들에 의해 독점되어 온 양마 생산은 조선시대에 자의적인 진상으로 보여주고 있는 것을 보면 그들의 경제적 입지까지 확인할 수 있다. 이들을 조선의 중앙집권체제로 반영하기 위해서는 유교적 통치 질서에 따른 교육, 貢賦의 제정, 행정조직의 개편 등 변방 방어와 민심을 위무해야 할 과제가 요구되었던 것이다.

이런 조선전기의 지정학적, 군사적, 사회적 요인은 濟州萬戶, 都安撫使, 僉節制使, 知監牧, 監牧使, 兵馬水軍節制使들로 겸직되어 나타날 수 밖에 없었으며, 조선 초기 중앙권력이 제주에 행사되기 위해서는 제주 사회의 구조적인 여건을 감안해야만 했다. 그것은 제주가 육지와 떨어진 해양 위의 섬에 위치해 있으면서 왜구 침입의 경로에 있었고, 고려시대

99) 『태종실록』 7권, 태종 4년 4월 21일 신묘조.

부터 구축된 군사적 물자의 관리와 완전히 장악하지 못한 성주·왕자 등의 토관세력들의 존재, 수취체재의 개선이 우선 될 필요가 있었다. 이런 여건 속에서 조선정부는 중앙집권화를 강화해 나가기 위해 제주 목사에 대한 권한이라든가, 겸직을 통해 다른 지역과는 다른 통치체계를 지닐 수밖에 없었다.

IV. 맺음말

이상으로 조선전기 제주목사의 역할과 권한에 대하여 살펴보았다. 이를 다시 정리하여 보면 다음과 같다. 먼저 조선전기 제주의 지정학적인 특성을 살펴보면 제주는 왕도와 가장 멀리 떨어진 섬 지방이라는 점과 일본과 조선, 중국과 연결되는 해로의 중심에 있어 왜구의 직·간접적인 침입을 받고 있었다.

제주의 사회적 특성은 고려시대부터 목마장이 운영되어 조선시대까지 교통수단과 무역을 위한 말 생산지로서 역을 담당하고 있었고, 고려 중기까지 독립된 왕국으로 존재했었기 때문에 성주·왕자라는 토착세력에 의해 지역사회를 장악하고 있었다.

조선은 중앙집권화를 강화해나가기 위해 제주의 지리적 요인과 섬지역의 토관세력들에 대한 조치, 지방군현체제로의 사회적 흡수정책이 필요하였다. 이러한 여건으로 제주목사에게 다른 지역과는 차별화된 권한이 요구되었다.

조선 초기 제주목사에게는 섬지역이란 지형적 조건과 오래된 토착세력들을 회유하기 위하여 방백의 직임으로서 관찰사의 직무를 대행하게 하였다. 그러기 위해 관찰사에 준하는 정3품의 당상관을 임명시켜 임금에게 직접 서신을 드릴 수 있는 계본의 권한을 지니고 하였다. 제주목사는 제주, 대정, 정의의 수령에 대한 考課權을 가지고 있고, 형옥의 결송에 대해서도 1년에 두 번 감사에게 보고하는 등 다른 지역의 목사보다 다른 관찰사에 준하는 위치에 있었다. 그리고 조선전기 국내외적으로

중요했던 마정에 대한 중요도가 제주를 기본으로 반영하고 있음이 제주목사의 권한이 다른 지역보다 각별 할 수 있었다.

변방인 제주에 파견되는 제주목사는 제주만호, 도안무사, 첨절제사, 지감목, 감목사, 병마수군절제사 등의 겸직이 확인되었다. 제주만호는 충렬왕 27년에 세워진 탐라군민만호부의 영향으로 보이며, 태조 6년에 혁파된다. 첨절제사는 왜구의 등장과 왜구의 이동 지역이란 이유로 겸직이 부여된 군사적 직함이다. 다음에 나타나는 겸직으로는 안무사인데, 안무사는 국경지역이라 군기정비와 군사훈련, 그리고 고을의 안정화를 요구하면서 군사적 성격과 위무의 성격을 함께한 겸직이라 할 수 있다. 안무사란 겸직은 세조 12년 이유의 목사가 병마수군절제사라는 직책을 받기 전까지 사용된다. 또 한 가지는 감목에 대한 부분이다. 감목은 태조당시에는 지방자제가 맡고 있다가 세종 초에 제주판관과 대정, 정의 수령에게, 세종 22년에 오면 목사에게 감목을 겸임하게 되는데, 이때는 왜구의 침략 등 군사적 요인이 많았던 시기이라 목사의 역할로 부여되었다.

조선전기 마지막으로 등장하는 겸직은 병마수군절제사와 방어사이다. 이것은 제주가 섬 지방으로서 군사적 요인이 강조되었고, 세조에 오면 진관체제인 군사제도의 변화로 전국토가 군사 행정조직이 일원화된다. 그러기 때문에 섬지역인 제주에 제주목사로 하여금 병마수군절제사를 임명함으로써 육군과 해군을 총괄하게 하는 특수한 체제를 갖추게 된 것이다. 이러한 과정 속에서 제주는 당상관이 파견되는 지역의 성격과 함께 타 지역의 수령관과는 다른 관찰사의 職에 준하는 목사가 파견되어 제주를 통치하였다고 할 수 있다.

참고문헌

1. 사료

『고려사』 『조선왕조실록』 『경국대전』 『탐라기년』 『증보탐라지』
『탐라지』(이원진)

2. 저서

이수건, 『조선시대 지방행정사』, 민음사, 1989.
김봉옥, 『제주통사』, 제주발전연구원, 2000.

3. 연구논문

- 김세혁, 「제주도 수령 임명정책」, 『교육제주』37, 제주도교육위원회, 1978.
장병인, 「조선초기의 관찰사」, 『한국사론』 제4호, 서울대학교, 1978.
방동인, 「조선초기 군현제 정비의 일단」, 『관동』 15, 관동대학교 호국단,
1984
김동전, 「조선전기 수령제도연구」, 『사학지』 21, 단국사학회, 1988.
이존희, 「조선초기의 외관제」, 『국사관논총』 제8집, 국사편찬위원회,
1989.
김호일, 「조선후기의 외관제 ; 관찰사의 법제적 측면을 중심으로」, 『국
사관논총』 제8집, 1989.
오갑균, 「조선시대 수령직의 사법적 기능」, 『차문섭박사화갑기념논문총』,
1990.
윤정애, 「조선후기 수령대책과 그 인사실태」, 『국사관논총』 제17집, 국
사편찬위원회, 1990.
김동수, 「조선초기 군현제 개편작업-군현병합 및 직촌화 작업을 중심으
로-」, 『전남사학』 4, 전남사학회, 1990.
김동전, 「조선시대 제주도의 군현구조와 지배체제」, 『제주도사연구』 창
간호, 제주도사연구회, 1991.
홍순만, 「濟州牧使에 관한 序說」, 『제주도사연구』 창간호, 제주도사연구
회, 1991.

- 한문중, 「조선전기 대마도의 통교와 대일정책」, 『한일관계사연구』 3집, 1995,
- 김일우, 「고려시대 탐라의 지방편제 시기와 그 단위의 형태」, 『한국사학보』 5, 고려사학회, 1998.
- _____, 「고려시대와 조선초기 제주도 지역의 행정단위 변천」, 『한국중세사연구』 23호, 한국중세사학회, 2007.
- 최봉수, 「조선시대 관찰사를 통한 중앙통제에 관한 연구」, 『한국행정사학지』 22호, 한국행정사학회, 2008.
- 이선희, 「조선후기 수령의 출퇴근과 근무방식」, 『사학연구』 제92호, 한국사학회, 2008.

4. 학위논문

- 이원균, 「조선시대 지방관의 교체에 관한 연구」, 동아대학교 박사학위논문, 1987.
- 구완희, 「조선후기의 수령제 운영과 군현지배의 성격」, 경북대학교 박사학위논문, 1992.
- 오종록, 「조선초기 양계의 군사제도와 국방체제」, 고려대학교 박사학위논문, 1992.
- 임용한, 「조선초기의 수령제 연구」, 경희대학교 박사학위논문, 1998.
- 임선빈, 「조선초기 외관제 연구」, 한국정신문화원 박사학위논문, 1997.
- 나경준, 「조선 숙종대 관방시설연구」, 단국대학교 박사학위논문, 2012.

ABSTRACT

A Study on the Role and Authority of Jeju Local Governors in the Early Joseon Dynasty

Oh, Su-jung^{*}

Joseon could not but consider the geographical issues of Jeju which arose from the process of integrating Jeju into the prefecture-county system. At the heart of those issues was the challenge of taking control of Jeju society that had been dominated by Seongju and Wangja, the Aboriginal Powers that existed for a prolonged period of time in Jeju, and the challenge of providing the military defense against the Japanese pirate raiders along the travel paths. Joseon Dynasty needed to introduce a differentiated ruling system in connection with the administrative organization system involving the provincial governors, particularly, because the Jeju was an island region.

In such situations, Joseon Dynasty delegated the local governors with the authority equivalent to that vested in Provincial governors and conferred the military and administrative concurrent office upon those local governors so as to ensure that the local governors could be in overall charge of the independent island. In particular, the 'personnel evaluation right' to appraise the performance of local officials within the jurisdiction, which previously fell within the remit of Provincial governor, was delegated to Jeju Moksa(magistrate), amid the concern about the failure of Jeju to meet the performance standards of Auditor. Dangsanggwan(State Councilor),

* Jeju Special Self-Governing Provincial Council, policy consultative commissioner

registered as Joamok(Commander), was dispatched to help buttress the authority of the local officials. Moreover, Jeju Moksa(magistrate) had the authority to make report through Janggye(report to the royal court) which could be submitted only by holders of public offices, including Provincial governors, reporting directly to the king.

Jeju Moksa(magistrate), endowed with aforesaid posts and authority, were granted the concurrent offices, such as Jeju Manho(Government post as a military naval officer), Doanmusa(commander-in-chief), Cheomjeoljesa(associate commander), Jigammok, Gammoksa(officer in charge of stud farm), and Byeongma-sugun-jeoljesa(Associate Commander of the Naval Force), and ruled the Jeju society from the Early Joseon Dynasty in response to social and military needs such as military support and defense. Those concurrent offices were distinguished for their roles such as military support arising from control of the society, horse management, and their military characteristics. They were integrated into the centralized governance system that reflected the geopolitical characteristics of Jeju as an island region.

Key-words: Provincial governor, Jeju Moksa(magistrate), concurrent office, military defense, personnel evaluation right

논문투고일: 2019. 08. 27.

심사완료일: 2019. 10. 09.

게재확정일: 2019. 10. 09.

