

조선 초기 제주 통치 체제 고찰

오수정*

국문요약

조선의 군현제도에 편입하기 위해 제주를 인식했던 주요 요인은 馬政과 土官세력 懷柔였다. 제주에 수령을 파견하여 가장 먼저 시행한 것은 마정의 최고 관리인이자 지역의 토착세력이었던 토관에 대한 관리방안과 해체방안으로서 星主·王子職을 변경·해체하고 奉足삭감, 京在所 규찰 등 50여년에 걸쳐 이루어졌다. 또한 제주도민 중 牛馬 盜殺과 牛馬皮를 팔아 생계를 유지했던 사람들을 대거 평안도로 분치시키고 있어 이 역시 토관세력들의 지휘권을 약화 시키는 요인이 되었다.

군사적으로는 마정과 군사적 제도개편을 통해 關防시설이 구축된다. 토관 중심의 마장 관리를 牧使의 관리 하에 편입되면서 養馬를 공부의 대상으로 산정하는 등 체계적인 통치구조가 갖추어진다. 특히 세종대에는 왜구의 침입이 빈번해짐에 따라 제주가 지정학적 중요성이 부각되었고, 왜구 침입에 대비한 軍籍 작성, 말담 정비, 토관들에 대한 軍丁의 改定 등이 이루어졌다.

사회적으로는 鄕校 설치와 漢拏山神祭 거행 등 제주도민들을 유교적 정치 질서 속에 편입시키고 있다. 그 외에 조세제도 개편과 함께 토지측량작업, 조세징수에 대한 계획이 세워진다.

* 제주대학교 사학과 박사수료

이런 결과를 볼 때, 조선건국에서 세종대까지 59년 동안 제주는 토관세력의 쇠퇴와 약화, 마정을 수령에 의한 진상 국마로서 관리되면서 제주는 조선의 군현체제 안에 포함되었다.

주제어 : 마정, 토관, 평안도 분치, 왜구, 향교

I. 머리말

조선이 지방사회를 통치하는데 있어서 기본이 된 것은 군현제였다. 우리나라에서 군현제는 삼국시대 지증왕 때부터 주군현제도를 시행했다¹⁾는 기록이 처음 등장한 이후 조선시대까지 실시된 지방사회 통치의 근간이었다.

제주는 고려시대 의종 16년(1162)에 처음으로 현령관이 파견되기 전까지 독자적인 國으로 존재했으며, 원종 14년 이후 약 100여 년간 원간섭기의 통치체제 아래에서 또 다른 사회문화를 만들어 내고 있었다. 제주사회 내에는 기존 토관세력이라 볼 수 있는 성주·왕자세력들이 세습되어 내려오고 있었고, 원간섭기에 몽골에서 온 목호세력들과 함께 절대적 권력을 누리고 있었다. 이런 상황에서 조선 초기 군현제정비는 다른 지역과는 달리 지리적 요충지로서, 제주를 통제해 나가기 시작했다.

지금까지 조선 초기 중앙집권화 과정 속에서 제주지방통치체제에 따른 연구는 제주도에서 발간된 『제주도지』를 통한 개설서들과 일부 재야학자들에 의해 수령, 성주왕자 등 당시 지배층들에 대한 연구²⁾

1) 『三國史記』(卷第四 新羅本紀 第四), 六年 春二月 王親定國內州郡縣 置悉直州 以異斯夫爲軍主 軍主之名 始於此 冬十一月 始命所司藏水 又制舟楫之利
2) 김세혁, 1978, 「朝鮮時代 濟州島 守令 任命政策」, 『교육제주』 37, 제주대학교교육위원회.

가 선행되었다. 이러한 연구 경향은 탐라시대부터 세습되어 오던 星主·王子職이 개칭³⁾되면서 조선의 지방 통치 구조 속에 어떻게 편입되는지, 어떤 지방통치구조가 만들어지는지 등 당시의 정치적 흐름을 이해하는데 기여하고 있다. 더불어 1980년대~1990년대 관아지의 고고학적 발굴성과⁴⁾가 그 수령의 위상을 밝혀주는데 한 몫도 하였다.

하지만 이런 연구 성과는 탐라의 시각에서 제주를 바라본 것이 아니라, 조선시대 지방행정체제의 하나인 목으로써 제주의 주제별 변

홍순만, 1979, 「제주주성고」, 『탐라성주유사』, 고씨종친회충본부.

김동진, 1985, 「조선조(16C~18C) 제주지방현감의 실대분석 : <제주, 대정, 정의읍지>의 선생안조를 중심으로」, 『제주도연구』 2, 제주도연구회.

_____, 1988, 「조선전기 수령제도 연구」, 『사학지』 21, 단국대학교.

_____, 1991, 「朝鮮時代 濟州島의 郡縣構造와 支配體制」, 『제주도사연구』 창간호, 제주도사연구회.

홍순만, 1991, 「濟州牧使에 대한 序說」, 『제주도사연구』 창간호, 제주도사연구회.

김일우, 2007, 「고려시대와 조선초기 濟州島 지역의 행정단위 변천」, 『한국중세사연구』 23호, 한국중세사학회.

_____, 2011, 「조선시대 이전 耽羅國 중심 마을의 형성과 변천 : 濟州牧官衙址 일대를 중심으로」, 『한국사지리지학회지』 제21권 제3호, 한국사지리지학회.

고혁진, 2012, 「여말선초 제주목의 설치와 운영」, 제주대학교 교육대학원 석사학위논문.

노인환, 2015, 「조선시대 濟州牧使의 문서 행정 연구」, 『藏書閣』 제34집, 한국학중앙연구원.

3) 『태종실록』 7권, 태종 4년 4월 21일 신묘 “辛卯/改濟州土官號：以東道千戶所爲東道靜海鎮，西道千戶所爲西道靜海鎮，都千戶爲都司守，上千戶爲上司守，副千戶爲副司守，(道之官)爲都州官。以星主爲都州官左都知管，王子爲都州官右都知管”

4) 김동진, 1992, 「제주목의 관아시설」, 『제주목관아지』, 제주대학교 박물관.

제주도청, 1996, 『제주의 방어유적』, 제주도문화예술과.

제주대학교 박물관, 1995, 『정의현객사지』.

제주문화유산연구원, 2011, 『정의현관아지』.

화상만을 살펴본다는데 안타까움이 있다. 조선 초기 제주사회를 보여줄 수 있는 자료는 발굴조사 자료와 연구자료 외에 조선왕조실록에서 보여주는 기록에 의존 할 수밖에 없다.

이에 본고는 현재 전하고 있는 『조선왕조실록』에서 제주와 관련하여 논의되었던 내용을 분류하고 제주에 대한 주요 현안을 왕대별로 파악해 보았다. 이를 기반으로 조선왕조가 건국 후 중앙집권화로 편입시켜가는 과정에서 통치원리와 제주지역이 어떻게 융화되어 왔는지 살펴보게 되었다.

여기서 논의 될 시기는 태조부터 군현제가 확립되어 제주에 대한 중앙통치체제가 안정화되는 세종대까지로 하며, 『조선왕조실록』에서 보여주고 있는 제주관련 기사를 중심으로 살펴보겠다.

II. 고려시대 제주지방 편입 배경

고려 지방통치체제 정비는 처음 태조 23년(940) 신라중심의 지방행정체제였던 州府郡縣의 이름을 고치는 것을 시작으로 성종 2년(983)에 12牧이 설치되면서 외관을 파견하기 시작하였다. 성종 이후 3차례에 걸친 읍호의 개정과 군현의 위치 비정을 통해 외관들을 증치시켜 지방의 효율적으로 관리해 나가고자 하였다. 지방통치체제는 현종 9년(1018)에 외관조직에 4都護 8牧 56知州郡事 28鎭將 20縣丞이 설치⁵⁾되면서 일단락되었다.

반면 제주는 약 180여년 뒤인 의종 때 탐라 현령관을 파견했다는 기사⁶⁾에서 보듯이 제주도가 본격적인 고려시대 지방군현제도에 편

5) 『高麗史節要』 卷3, 顯宗 9年 2월 ; 罷諸道安撫使, 置四都護八牧五十六知州郡事二十八鎭將二十縣令.

6) 『高麗史』 卷57, 地理2, 羅州牧, 耽羅縣條, 肅宗十年 改壬羅爲耽羅郡 毅宗時爲縣令官. 여기에서는 의종 당시로만 보여주고 있는데, 『高麗史』 권99, 열전,

입되었음을 알 수 있다. 외관 파견 이전에는 문종대~인종대에 걸쳐 구당사 파견에 대한 사례⁷⁾들과 현종대 주기를 받았다는 기사⁸⁾가 보여주듯이 성주·왕자를 중심으로 하는 토착층은 독립적 지위를 누리고 있었으며, 여타 제주후구들처럼 성주층들을 간접적으로 통제하는 역할을 해왔다는 것이 통설이다.⁹⁾

제주가 다른 지역 보다 늦게 지방통치체제에 편입되어 지방관이 파견된 이유는 무엇일까. 여러 가지로 살펴볼 수 있겠다.

첫째, 제주는 오랜 기간 독립적인 국가체제를 유지하였다. 제주지역은 중석기시대부터 유적이 나타나고 있는 오래된 지역으로 탐라후기에 오면 탐라 등의 이름들이 대외적으로 알려지기 시작한다. 『三國史記』, 『隋書』, 『唐書』, 『日本書紀』, 『舊唐書』, 『唐會要』 등의

최척경전의 내용에서 당시 인사장관인 최윤의의 탐라령으로 추천 제수했던 시기들을 살펴볼 때 제주의 현령관 파견을 의종 16년으로 보고 있다. (고창석, 1993, 『제주도지』 1, 제주도; 진영일, 2006, 『제주도지』 2, 제주도 참조)

7) 『고려사』 권9 세가, 문종 33년 11월 임신조, 선종 7년 정월조, 열전 박항전, 「오인정묘지」 등 4건에서 탐라구당사에 대한 내용이 보인다. 성종 13년(994) 압록 나루터에 구당사가 처음 설치된 후, 제주에도 설치된 기사가 보인다. 사료상으로 볼 때 직책에 대한 常住外官인지는 확인할 수 없으나, 성주층에 대한 간접적 관리가 있었을 것으로 볼 수 있다.

8) 『고려사』 권4, 현종 2년 9월 을유; 乙酉 耽羅乞依州郡例, 賜朱記, 許之.

9) 고창석, 1993, 「고려사」, 『제주도지』 I, 제주도.

김창현, 1998, 「고려의 탐라에 대한 정책과 탐라의 동향」, 『한국사학보』 5. 김일우, 2000, 『고려시대 탐라사 연구』에서 현종 2년(1011)에 탐라가 州郡의 예에 따라서 주기를 요청하자 허락하였다는 기사에 대해 고려 태조 이후 향소 부곡과 같은 형태로서 섬(島)이란 행정구역으로 외관이 파견되지 않은 속현의 위상을 지닌 군현으로 풀이하고 있다. 이유는 바다로 인한 원거리 지역과 장기적, 자율적으로 운영되던 형태로 인식하여 현종 2년 이전까지 다른 도(島)와는 달리 어떠한 군현의 영역으로도 간주되지 않은 완전히 개별적 도 형태의 지방행정단위라는 것이다. 숙종 10년 탐라군의 설치는 '도' 형태에서 군현단위로 승격한 것이고, 고종 3년(1216) 이전에 탐라군으로의 개편은 읍격과 관격의 승격으로 보았다. 또한 고종 10년에 탐라군이 제주로 개편되고 있어 읍호가 郡에서 州로 승격한 것으로 보았다.

기록들을 볼 때 탐라국은 주변지역과의 자체적 대응이자 독자적인 노선을 가진 교역중심의 國으로 탐라국을 이해하고 있고, 국가형성 과정에서 국가의 의미보다는 낮은, 건국신화를 지닌 소국체제를 유지하고 있었다고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 이런 국 체제에서 바로 지방으로 편제되기는 어려웠을 것이다.

둘째, 지정학적 위치를 볼 수 있다. 탐라국은 신라의 무주 바다 위에 있으며, 섬 위에는 산이 있고, 주위는 바다에 접해 있으며, 북쪽 백제와의 거리가 5일 정도 걸린다고 했다.¹¹⁾ 이처럼 탐라국의 위치가 무주바다 위에 있으며, 백제와의 뱃길 거리가 가늠되고 있는 것만을 보더라도 섬 지역이라는 지리적 조건도 이유가 되겠다.

셋째, 제주의 지리적 조건에 의해 독립 소국의 형태를 유지했던 국가 체제를 지녔다고 하지만 고려정부 자체가 탐라를 지방통치체제에 반영하기에는 북방보다 관심도가 적었다는 것이다.

고려는 건국된 10세기 초엽부터 멸망한 14세기 후엽까지 대륙에서는 북방민족이 대두하여 군사적·정치적으로 많은 활약이 전개되었던 시기이다. 고려 초부터 진행된 북진정책과 반거란정책은 현종 10년(1019)에 와서야 거란과 고려 사이에 和約이 체결되면서 평화관계로 일단락된다. 하지만 바로 북만주에 있는 여진족이 여러 부족을 통합해 고려에 압력을 가해왔고, 인종 4년(1126) 權臣 李資謙이 중신들의 반대를 무릅쓰고 金에 上表稱臣으로 결정되면서 굴욕 당하는

10) 박원실, 1993, 「탐라국의 형성·발전과정연구」, 서강대학교 대학원 석사학위논문.

진영일, 1994, 「古代耽羅의 교역과「國」形成考」, 『제주도사연구』 3, 제주도사연구회.

전경수, 1998, 「상고탐라사회의 기본구조와 운동방향」, 『제주도연구』 4, 제주학회.

11) 『唐會要』 권100, 耽羅國條 耽羅在新羅武州海上 居山島上 周廻竝接於海 北去百濟可五日行.

결과를 초래하기도 하였다. 그 외에도 고려의 황금시대라고 할 수 있는 숙종과 예종 재임기간에도 宋과 경제적, 문화적 목적에 주안점을 둔 대송외교 정책 역시 유학, 불교, 예술 교류에 연속되었고, 귀족사회는 의종 24년(1170) 무신의 난으로 붕괴될 때까지 중국과의 대외관계 유지에 집중하고 있었다.

고려시대 약 500여 년간 북방에서는 契丹·女眞·蒙古가 차례로 생겨나면서 중원의 한족을 압박하고 대륙의 지배권을 장악하고 있는 상황이었다. 이런 북방민족의 지속적인 등장은 고려의 입장에서 남방정책보다는 북방정책에 많은 관심을 둘 수밖에 없었다.

마지막으로 지방통치체제만 보더라도 북방의 군사체제와 연계된 조직체계에서도 확인해 볼 수 있다. 일반적으로 고려시대는 전국에 주현과 속현을 포함하여 약 500개의 군현이 존재하고 있었다. 중앙은 아직까지 지방통치가 불안정하여 속현들을 수령이 있는 주현에 예속시키면서 중앙의 간접 지배를 받는 행정체계를 유지해 나갔다. 고려중기부터는 전국을 5도 양계로 나누고 5도에는 안찰사와 양계에는 병마사를 각각 파견하면서 고려의 지방제도는 어느 정도 완성하게 된다. 양계는 북방의 국경지대에 설치된 군사구역으로 州鎭에 5도의 예비군적인 州縣軍과는 다른 정규군인 抄軍·左軍·右軍이 주둔 배치시키고 있어 대외적인 문제가 북방에 집중되고 있음을 알 수 있다.

이처럼 북방 이민족과의 관계와 송과의 외교정책을 볼 때 무산계를 수여하는 일개의 소국이었던 탐라를 국가적 지배체제로 편입해야 한다는 관심은 북방지역에 비해 떨어질 수밖에 없었다.

의종대에 와서야 제주에 현령관이 파견될 수 있었던 이유도 당시 등용제도에서 살펴 볼 수 있다. 문과출신의 仕路에 있어서 州縣外補는 반드시 경유해야만 하는데 이를 거치지 않고서는 중앙관료로 출사는 불가능하였다고 한다. 등용되었다고 해도 한정된 관직에 당시

5품 이상의 벼슬은 음서출신자들에 의해 점유되어 있었기 때문에 외관증설은 더욱 필요하였을 것이다.

여러 이유로 인해 제주가 主縣으로서 외관이 파견되기 시작하였지만, 정규적으로 지방행정조직에 맞는 직책을 맡은 수령이 파견된 것이 아니라 도민들의 반란, 방호의 문제, 삼별초의 난, 마장관리 등 여건에 따라 수령의 직책을 달리하여 임명되었다.

<표 1>에서 고려시대 외관의 파견된 현황을 보면 의종 때 처음 최척경 목사가 파견된 이후 무인정권 시대에는 수령이 거의 파견되지 않고 있었다. 특히 3년에 한 번 정도 외관이 파견되었던 충렬왕대인 경우에는 원의 직할령이었던 제주가 환속되는 충렬왕 20년부터 행정단위를 제주목으로 개편하여 처음으로 목사를 파견하는 등 지배력을 강화해 나가고 있었다.¹²⁾

<표 1> 고려시대 수령 파견현황¹³⁾

구 분	의종	명종	신종	희종	강종	고종	원종	충렬왕
재임 연수	24	27	7	7	2	46	15	34
외관 수	3	1	2	0	0	9	7	11
구 분	충선왕	충숙왕	충혜왕	충목왕	충정왕	공민왕	우왕	창왕
재임 연수	5	24	7	4	3	23	14	1
외관 수	0	7	0	0	1	20	10	0
구 분	공양왕							
재임 연수	3							
외관 수	3							

12) 『고려사』 권57, 志11, 珍島縣條 耽羅縣在全羅道南海中……忠烈王三年, 元爲牧馬場. 二十年, 王朝元, 請還耽羅, 元丞相完澤等, 奏奉聖旨, 以耽羅, 還隸于我. 翊年乙未, 改爲濟州, 始以判秘書省事崔瑞, 爲牧使.

13) 홍순만, 1976, 「歷代守令·道伯 및 年誌」, 『제주연감』. 제주연감사의 내용을 바탕으로 왕대별 수령 확인.

하지만 원의 14개 국립목장의 하나였던 탐라목장이 고려와 원의 이중지배를 받고 있어 충렬왕 이후 공민왕의 반원 정책이 이루어지기 전까지는 외관의 파견은 소외될 수밖에 없었다.

고려 역대 가장 많은 수령을 파견하였던 공민왕대는 목장관리가 포함된 만호의 파견, 목호토벌, 반란이 일어날 때에는 회유하기 위한 방책으로 按撫使, 都巡問使, 都統使, 宣撫使 등이 파견되었다.

제주가 비록 5도지역의 하나로서 전라도에 예속되더라도 몽고의 직간접 지배와 목마장이 설립된 군사적 중요지역으로 비정되어 있기 때문에 별도로 관리되었던 지역이었다.

100여 년간을 고려와 몽고의 이중적 지배를 받는 과정에서 군마 생산지로서의 중요성의 부각은 성주·왕자 등 토호세력들이라든가 牧胡와의 관계를 의식하여 지방행정조직으로 관리되기 위한 慰撫지역이 될 수밖에 없었다.

이런 상황은 조선에 들어오면서 지방행정구역을 개편하는데 많은 고려점이 되었을 것이다.

Ⅲ. 조선 초기 제주통치 현황

조선 초기 제주의 상황을 가장 많이 보여준 사료는 『조선왕조실록』이다. 조선 태조부터 세종대까지 59년 재위기간 동안 총 392일간 419건의 사건¹⁴⁾들이 보이는데, 연대별로 제주가 군현제에 편입되는 일련의 과정을 살펴볼 수 있었다. 하지만 왕조 중심의 사료이기 때문에 도민들의 반대 급부적인 내용은 빈약할 수밖에 없다. 이 부분은 추가로

14) 『조선왕조실록』의 태조~세종까지 왕대별 제주기사 현황.

왕 대	재 위 기 간	제주관련 기사(일/건)	비고
계	1392~1450년(59년)	392/419	
태조	1392년~1398년(7년)	16/19	
정종	1398년~1400년(2년)	1/1	
태종	1400년~1418년(18년)	105/112	
세종	1418년~1450년(32년)	270/287	

보완하고자 한다.

내용 역시 제주 기사를 다양하게 좀 더 세부적 분류를 통한 분석이 이루어져야 하지만, 우선 논의 범위를 크게 행정적 측면과 군사적 측면, 사회적 측면에서 사료들을 분류하여 보았다.

고려시대 의종 이후 외관이 파견되기 전까지 대부분을 독자적인 지역으로 존속해 왔던 점을 감안한다면, 행정적인 부분에서 관찰사 제 편입에 따른 조치는 많았다. 본격적으로 지방행정개편이 이루어진 태종대부터 제주관련 기사들이 많이 등장하고 있고, 특히 세종대에는 왜구에 대한 기사가 많아 마정과 관방시설에 대한 정비도 체계적으로 이루어지고 있음을 알 수 있었다.

<표 2> 주제별 분류

구 분		계	태조	정종	태종	세종
계		419	19	1	112	287
행정적 측면	소 계	202	17	1	59	125
	인 사 관 리	58	4	-	16	38
	행 정 · 조 직	15	-	-	7	8
	사 법 · 입 법 · 행 형	43	1	-	4	38
	유 배	13	1	-	8	4
	호 구 이 동	11	-	-	1	10
	진 상 · 사 급 · 공 물	62	11	1	23	27
군사적 측면	소 계	114	1	-	26	87
	마 정	47	-	-	15	32
	군 정 · 관 방	24	-	-	4	20
	왜 구	37	1	-	7	29
	표 도 · 표 류	6	-	-	-	6
사회적 측면	소 계	103	1	-	27	75
	교 육 · 시 취	4	1	-	-	3
	인 물	24	-	-	2	22
	축 산 · 양 전 · 전 세	16	-	-	5	11
	상 업	4	-	-	2	2
	천 기 · 재 해	13	-	-	5	8
	진 흥 · 구 흥	19	-	-	4	15
	의 약 · 약 제	5	-	-	1	4
	토 속 신 앙 · 종 교	10	-	-	7	3
	효 열 · 윤 리	8	-	-	1	7

<표 2>를 볼 때 가장 많은 사건을 다루는 것은 당연 행정적인 측면이다. 아마도 이것은 제주가 조선의 군현제도로 편입되는 일련의 과정에서 조직의 문제, 진상의 문제, 불법에 대한 처벌의 문제가 주로 대두될 수밖에 없었다. 또한 군사적 측면에서는 마정, 군정·관방, 왜구의 문제들과 사회적 측면에서는 진휼과 구휼, 토지현황 등 조세 징수 처리 사항에 대한 기사가 주를 이뤘다.

이것을 결코 많은 내용이라 볼 수 없다. 조선후기 이원조가 재임했을 당시 계문을 모아둔 『탐라계록』에서 3년의 재임기간 동안 총105건의 기록이 보이는 바에 의하면 미비할 수밖에 없다. 이러한 현실을 감안할 때 조선 초기 모든 현황을 해석해 내기에는 어려움이 있겠다.

하지만, 제주가 조선의 지방행정체제로 편입해 나가는 과정 속에서 당시 수령의 역할을 찾아보고 제주통치 과정을 살펴보겠다.

1. 행정적 측면의 통치 현황

태조에서 세종까지 59년에 걸친 군현제의 편입 과정에서 행정적 측면으로 구분한 것은 인사관리, 행정·조직, 사법·입법·행형, 유배, 호구 이동, 진상·사급·공물의 기록들이다. 그 가운데 가장 많이 등장한 내용은 진상 관련에서 62건, 인사관리에서 58건, 사법에 관련된 부분이 43건으로 많았고 이후 행정조직과 유배, 호구이동 순으로 나타난다.

조선의 군현체제로 편입하기 위해서는 가장 먼저 중앙관리 파견과 진상에 관한 문제였다. 여기에서는 지방관을 파견하여 지방행정구역을 어떻게 편제 할 것인가 라는 점인데 지금까지 치외법권적인 지위를 유지해 왔던 토착세력들을 어떻게 하면 제도권 하에 포함하여 관리 하느냐에 달려있었을 것이다.

새 왕조의 중앙집권화 정책은 국가의 의지에 따라 군현이 획일적으로 재편될 뿐만 아니라 군현에 파견된 수령의 官權이 지방 내에서는

절대화됨으로써 권위의 중심이 하나로 통일되어야 한다.

그러나 실제의 상황은 그러하지 못하고 있었다. 태종 6년에 대사헌 등이 올린 <時務七條> 가운데 네 번째 조목을 보면 알 수 있다.

넷째, 각 군현에 수령이 있는데도 시골의 일 꾸미기 좋아하는 무리(鄉愿好事之徒)들이 留鄉所라는 것을 만들어 두고서는 시도 때도 없이 모여서 수령을 꾸짖고 향리들의 인사를 마음대로 하며 백성을 침학함이 교활한 향리들 보다 심하오니 모두 혁파하여 목은 폐를 없애소서¹⁵⁾

위의 사헌부에서 대사헌 허응 등이 올린 時務七條를 보더라도 향리들의 행태는 수령을 제쳐 놓고 오히려 토호세력들이 지방사회의 중심적 권위로 있었고 지방관과의 갈등이 있음을 알 수 있다.

하지만 수령을 중심으로 한 지방행정체계가 도에 따라 군현에 따라 다양하게 나타나고 있는 상황¹⁶⁾에서 제주사회는 제주가 조선의 지방행정구역으로 편제되는 데는 큰 무리가 없었던 것으로 보인다. 이원진이 쓴 『탐라지』에서도 제주 토착민들의 토산물 공헌이 정성으로 나왔고, 세습하여온 던 작위를 스스로 내릴 것을 요구했던 기록¹⁷⁾들을 볼 때 사회적 혼란이라든가 지역적 이해관계가 보이지 않기 때문이다.

태조가 건국 후 가장 먼저 제주를 위한 조치는 당시 제주의 세력가들로 칭했던 토관들의 자제들에 대한 교육과 千戶와 百戶로 임

15) 『태종실록』 11권, 태종 6년 6월 정묘, 司憲府大司憲許應等, 上時務七條 其四, 州府郡縣, 各有守令. 鄉愿好事之徒, 置留鄉所, 無時群聚, 詆毀守令, 進退人物, 侵漁百姓, 甚於猾吏. 乞皆革去, 以除積弊.

16) 이수건, 1989, 『조선시대지방행정사』, 민음사, 234.

17) 이원진, 『탐라지』 제주건치연혁조, 星主王子之號 自新羅始封 世世襲爵 至高麗時 沿革相仍 亂亡相繼 人心乖隔 乍順乍逆 國家時遣 安撫使 宣撫使 巡問使 指揮使 防禦使 副使 牧使 元亦遣 招討使 達魯花赤 整治事 斷事官 萬戶 分招討使 星主王子 各立官衙門 分治所管 維持風俗 貢獻方物 一出於誠 入本朝 能知其分 以自求降號 有足稱者.

명¹⁸)이었다. 조선의 관리는 제주 토관을 “不識字不知法制”한 사람들로 보았고, 교육이란 미명으로 독자적인 지역 토착세력으로 구성된 토관의 명칭을 개정¹⁹)하면서 자연스럽게 유교적 통치이념에 맞는 지방통치 조직 안에 정비되고 있음을 볼 때 오히려 중앙에서의 제주에 대한 변방적 인식을 볼 수 있는 대목이다.

토관은 원나라에서 되찾은 영토를 원활히 운영하기 위해 토착세력에게 내린 특수 관직이다. 비슷한 시기의 양계지역의 영흥부의 토관 수가 576명²⁰), 평양부의 600여명²¹)등에 비해 제주의 토관²²) 수는 629명²³)으로 더 많았고, 대부분 안무사가 차정하고 있었다. 이것은 제주목사가 안무사 겸 목사의 역할을 수행해오고 있었기 때문에 토호세력들과 관계 호전을 위해 노력할 수밖에 없는 상황이었다. 또한 수령에게는 상피제가 적용되고 있었고, 마장문화에 대한 주권이 토호들에게 있었기 때문에 해중 험지인 외방에 서용됨을 싫어하는 분위기²⁴)와 더불어 제주목의 부임은 토호들과 협착할 수밖에 없는 상

18) 『태조실록』 5권, 태조 3년 3월 병인조, 辛卯/改濟州土官號: 以東道千戶所爲東道靜海鎮, 西道千戶所爲西道靜海鎮, 都千戶爲都司守, 上千戶爲上司守, 副千戶爲副司守, (道之官)[道知官]爲都州官. 以星主爲都州官左都知管, 王子爲都州官右都知管.

19) 『태종실록』 7권, 태종 4년 4월 신묘, 辛卯/改濟州土官號: 以東道千戶所爲東道靜海鎮, 西道千戶所爲西道靜海鎮, 都千戶爲都司守, 上千戶爲上司守, 副千戶爲副司守, (道之官)[道知官]爲都州官. 以星主爲都州官左都知管, 王子爲都州官右都知管.

20) 『태종실록』 2권, 태종 1년 7월 경술조.

21) 『태종실록』 11권, 태종 6년 6월 계해조.

22) 제주의 토관은 이미麗代부터 설치된 것으로 보고 있고, 탐라총관부에서 복속되자 토관설치 가능성을 제시하였다. 토관직 자체가 우리의 영토중 2~30년간 혹은 근 100년 토록 원의 직속령이 되었다가 다시 복속된 지방을 통치하는 정책으로서 연유된 것으로 보고 있다(이재룡, 「조선초기의 토관에 대하여」, 『진단학보』 20·30, 315-316)

23) 『세종실록』 29권, 세종 7년 7월 임오조.

24) 『세종실록』 64권, 세종 16년 6월 경신조, 『세종실록』 65권, 세종 16년 8월 신해조.

황이 조성되었다.

그래서 중앙에서는 “지리적으로 해외 異域지역이기 때문에 監司의 黜陟과 所司의 見聞이 미치지 못하는 곳”²⁵⁾이란 이유로 제주목사 차견에 신중하자는 논의를 보면 제주 토착세력들과의 관계를 논의할 수 없었던 상황으로 보인다.

조선초기 제주에 파견된 수령은 제주에 대한 체계적인 지방제도 개편안 논의보다 말 관련 관직 수여²⁶⁾ 등 제주출신 토착인들에 대한 기존 역할을 재정립시키는 역할에 불과하였다. 일례로 고려시대 때부터 말의 사육을 관장하던 관직 명칭인 축마별감이 조선시대에도 제주인 고여충에게 제수되고 있는 상황과 세종 16년 제주의 감목관이 토착인으로 임용되기 때문에 오히려 폐단이 많다²⁷⁾는 이조의 계문을 보더라도 토착세력의 역할이 얼마나 컸는지 알 수 있다.

지방행정 정비 차원에서 향촌사회를 군현단위의 공적 사회제도로 편제하기 위해서는 제주 향촌사회의 정치 경제의 핵심인 토관직들이 소유한 권력을 분산하고 조직을 재편해야만 했다. 태종대부터 탐라 국시대부터 내려오던 관직인 성주·왕자제의 명칭을 개정²⁸⁾하여 군현제 아래로 편입시켰고, 유교적 질서에 반영된 교육지원과 토관들의 경제적 재원이었던 목장에 감목관을 설치하여 관관이 겸임²⁹⁾토록 하였다. 또한 수령의 포폄시 종마번식 다소를 인사고과에 반영³⁰⁾하여 토관들이 지닌 마장의 권한을 축소시키기 시작하였다.

군사의 중요 사무의 하나인 마정을 담당하는 토관직들의 세습직에

25) 『태종실록』 33권, 태종 17년 2월 갑신조.

26) 『태조실록』 13권, 태조 7년 3월 17일 갑자조, 『세종실록』 51권, 세종 13년 2월 병신조.

27) 『세종실록』 64권, 세종 16년 4월 26일 갑자조.

28) 『태종실록』 7권, 태종 4년 4월 21일 신묘조.

29) 『태종실록』 15권, 태종 8년 1월 3일 임자조.

30) 『태종실록』 14권, 태종 7년 10월 24일 갑진조.

대한 문제점과 자격까지 논의³¹⁾되면서 제주 좌·우도지관을 혁파하고 봉족까지 반으로 줄였다.³²⁾ 근태부분에서도 경재소에서 천호 백호들을 규찰하기까지 하였다.³³⁾ 이처럼 인사라든가 처우에서 토관세력들의 세력을 약화시키는데 수령의 역할이 포함되어 있었다.

제주 향촌세력들이 조선의 정치질서 속에 편재와 더불어 지방행정 구역에 대한 개편은 수반된다. 기존의 제주는 현촌인 貴日·高內·厓月·郭支·歸德·明月·新村·威德·金寧·兎山·狐兒·洪爐·狢來·遮歸 등이 존재했고 이는 대촌인 탐라현에 소속되어 통치를 받고 있었다. 태종 16년 5월 안무사 오식이 올린 계문을 보면 “제주에 郡을 설치하던 초기에 漢拏山의 4面이 모두 17縣이 존재하고 있었고, 북면의 大村縣에 성을 쌓아서 본 읍의 東西道로 삼고, 靜海鎮을 두어 軍馬를 모아 연변을 방어하였는데, 동서도의 都司守는 각각 부근의 군마를 고찰하고 牧場을 겸임하였으나, 땅은 크고 백성은 조밀하고 소송만 번다하다”고 보고하고 있다. 여기에서도 토관세력들이 군마를 고찰하고 목장을 겸임하면서 나타난 폐단을 볼 수 있는 대목으로 목사와 판관 외에 현감을 둘 것을 건의하게 된 요인이 되었다.

조선은 태조 4년(1395) 6월³⁴⁾에 전국 지방제도 개편에 대해 처음 논의되기 시작하였다. 제주 역시 태종 3년(1403) 윤11월 사간원은 제주를 탐라로 고쳐 5대 도호부로 삼자는 지방행정조직 개편에 대한 건의³⁵⁾가 있었으나 받아들이지는 않았지만 태조 16년(1416)에 안무사 오식의 건의에 의해 1목 2현으로 행정구역이 성립된다.

이 과정에는 태조 때부터 우마의 등록장부가 정리되었고,³⁶⁾ 전사

31) 『세종실록』 64권, 세종 16년 4월 15일 임술조, 세종 16년 4월 26일 계유조.

32) 『세종실록』 108권, 세종 27년 6월 10일 임자조.

33) 『세종실록』 108권, 세종 27년 6월 19일 신유조.

34) 『태조실록』 7권, 태조 4년 6월 13일 을해조.

35) 『태종실록』 6권, 태종 3년 윤11월 19일 임술조.

36) 『태조실록』 7권, 태조 7년 3월 22일 기사조.

관 권진을 제주에 보내어 공사, 창고의 노비의 직을 만들게 하거나,³⁷⁾ 처음으로 제주의 공부를 정하게³⁸⁾ 하는 등 중앙집권체제 안에 편입시키기 위한 행정조사가 선행되고 있었다.

수령의 복무에 있어서도 토관이 있는 평안도와 함경도, 거제와 제주에 파견되는 수령은 미설가수령으로 하고 30개월의 재임기간³⁹⁾을 규정하면서 軍國의 중요성을 강조하고 있다.

그뿐만 아니라 세종연간의 실록을 보면 제주의 牛馬 盜殺者들을 평안도로 분치시키는 내용이 등장하고 있다. 명분은 “제주가 땅이 좁고 인구가 많아 생활이 고달프니 우마도살과 牛馬皮를 팔아 생계를 삼고 있는 토착민들을 출륙시킨다”고 하고 있다.⁴⁰⁾ 세종대에 여진족 정벌에 따라 江界道の 국방을 강화하기 위해 四郡 개척을 시행하면서 고을 증설이 이루어지고 있어서⁴¹⁾ 4군 개척에 따른 분치임을 볼 수 있는 대목이다. 당시 제주의 사회경제가 양마와 깊은 관계에 있다는 것을 보면 대부분 마장과 관계된 사람들이라고 볼 수 있다. 또한 제주 토호세력들은 목마장과 연관된 사람들이고, 토호들이 백성을 점유하여 부리고 있었기 때문에 토호들의 세력을 약화시키는 직·간접적 수단이 되었다고 볼 수 있다.

그럼에도 이성계의 위화도 회군 이후 고려왕조 몰락과 조선왕조의 건국에서 제주의 토착세력들은 지속적인 기득권 유지를 위한 또 다른 방책이 필요했는지 모른다. 이런 노력의 모습은 진상관련 사료에

37) 『태종실록』 8권, 태종 4년 9월 22일 경신조, 庚申遣前司諫權軫于濟州。籍宮司倉庫奴婢也。

38) 『태종실록』 16권, 태종 8년 9월 12일 정사조.

39) 『세종실록』 28권, 세종7년 5월 20일 기축조.

40) 『세종실록』 세종 16년 6월 기미조; 16년 12월 갑자조; 17년 1월 을해조; 17년 1월 병술조; 17년 3월 갑신조; 17년 12월 기유조; 18년 6월 을묘조; 18년 6월 무오조; 23년 7월 을사조.

41) 오중록, 1992, 「조선초기 양계의 군사제도와 국방체제」, 고려대학교 대학원 사학과 박사학위논문, 17-19

서도 볼 수 있다. 먼저 진상자들은 고봉례, 제주왕자, 축마별감, 축마 점고사 등 지역 성주, 왕자라든지 말 관련 직책을 지닌 토착세력들이었고, 공식 공물 진상이 아니기 때문에 이에 대한 사급이 반드시 취해지고 있다. 이것도 태종 16년에 와서 사사로운 마필진상 금지하라는 명⁴²⁾을 받게 되어 기득권 유지에 제재사항이 되었을 것이다.

결과적으로 태조에서 태종시기는 지역 토착민들을 위민하기 위한 정책이었다면 세종대부터는 토호세력을 해체해 나가면서 조선시대식 신분질서 안에 편입시키고 있음을 알 수 있다. 더불어 목사파견이란 관직 제수도 있으나, 지방관의 파견 기준, 임기, 관직 명칭 변경을 통해 조선의 지방통치체제로 순조롭게 진행될 수 있었다.

2. 군사적 측면의 통치 현황

군사적 측면으로 살펴 볼 수 있는 사료들은 군사 관방측면에서 마정, 왜구침입, 표류 등의 기록을 포함시켰다. 이 시기의 제주기록에서는 종마진상, 관리에 대한 부분이 가장 많이 나타나고 있다.

특히 1392년 조선 건국 이후 1555년 을묘왜변 사이 163년 동안 발생한 왜구의 행동횟수는 165회 정도인데, 경상도, 평안도, 전라도, 황해도, 강원도, 충청도 등 조선의 전 지역에 침입사례⁴³⁾들이 보여준 반면 그 기간 제주에서 찾아볼 수 있는 왜구 침입기록은 26건⁴⁴⁾이다. 왕조실록에서 살펴 본 태조부터 세종대까지 제주에서 왜와 관련된 모든 기사는 37건이 등장하지만 실제 침입과 관련된 사료는 15건이다. 세종 19년 제주안무사 한승순의 하직 논의 내용에서도 제주가 오랫동안 승평했기 때문에 방어가 느슨해서 이번 내려가면 왜

42) 『태종실록』 31권, 태종 16년 5월 6일 정유조.

43) 이영, 2003, 「전환기의 동아시아 사회와 왜구」, 『한국사연구』 123권, 217-218.

44) 고창석, 2006, 「왜구의 침입과 방어시설」, 『제주도지』 제2편, 844-847.

선이 정박할 수 있는 요해처 마다 방어에 힘써야 한다는 사례⁴⁵⁾만 보더라도 제주가 왜구의 직접적인 침입이 많지 않았다는 것을 알 수 있다.

비록 제주가 다른 지방에 비해 왜의 침입이 적었다고는 하지만 그에 대한 우려는 태종 8년 행정적·군사적 조치방안으로서 도내 병선 배치 요청⁴⁶⁾을 시작으로 세종대까지 방어 상 중요한 지역에 발담 정비⁴⁷⁾ 軍籍의 작성⁴⁸⁾, 토관들에 대한 軍丁의 개정⁴⁹⁾이 진행되고 있었다. 방어체계 면에서도 방호소 신설, 왜선이 정박할 만한 요해처에 방호소 별 병력의 재배치 등이 이루어지고, 역참이 처음으로 설치⁵⁰⁾된다. 세종 25년에는 왜구의 침입이 급격히 많아지게 되자 적선이 침범해 들어오는 김녕방호소, 명월방호소, 서귀방호소에 성곽수축을 요청하였으나 年事의 凶豐을 보면서 후일 쌓자고 하면서도 요해처 엄정방어를 강조⁵¹⁾하기도 하였다.

더불어 軍國의 중대한 일로서 양마의 國用充足에 대해 본격적으로 논의되기 시작한다. 지방행정조직에서는 감목관을 두게 되고⁵²⁾ 진상에서도 말린 말고기를 제외⁵³⁾해서 진상품목을 조정하고, 民戶의 公賦를 馬匹로 정하는⁵⁴⁾ 일 등은 바로 마정과 연계되고 있는 것이다.

45) 『세종실록』 16권, 세종 19년 1월 19일 기유조, 濟州按撫使韓承舜辭議政府啓: "濟州昇平日久, 備禦之策, 不無疏虞, 深爲可慮, 令今去按撫使謹烽火斥候, 整軍防禦, 倭船依泊要害之處, 備禦條件及戍軍多少, 訪問於有識古老, 布置啓聞後擬議." 從之.

46) 『태종실록』 16권, 태종 8년 9월 12일 정사조.

47) 『세종실록』 11권, 세종 3년 3월 22일 갑신조.

48) 『세종실록』 11권, 세종 3년 3월 22일 갑신조.

49) 『세종실록』 45권, 세종 11년 7월 28일 임신조.

50) 『세종실록』 84권, 세종 21년 윤2월 4일 임오조.

51) 『세종실록』 99권, 세종 25년 1월 10일 병인조.

52) 『태종실록』 15권, 태종 8년 1월 3일 임자조.

53) 『태종실록』 1권, 태종 1년 5월 2일 경인조.

54) 『태종실록』 16권, 태종 8년 9월 12일 정사조.

마정에 대한 기록 중 특이한 것은 제주도 외 대체목장을 모색하고 있다는 것이다. 제주도와 비슷한 자연환경을 찾아내어 목장을 만들고 제주 말을 진상 받아 사육하고 있었다. 그 이유는 해로가 험준하여 말 진상 때마다 사고에 항상 대비해야 하는 문제와 시급한 사건이 있을 때 급히 수급할 수 없다⁵⁵⁾는 데 있어 양마가 당시 중요물자였음을 알 수 있었다.

조선 초기 해변과 내륙을 불문하고 찾아진 왜구의 침입은 제주가 진상품과 공물로서의 종마관리, 지리적 요건 상 왜구의 침입을 받을 수 있는 군사적 요지로서 부각되었고, 그에 따른 관방시설 정비가 이루어 질 수밖에 없었다. 또한 지방에 임명된 모든 수령이 수행해야 할 중요 업무가 되었다.

반면 제주 토호세력인 목자들이 자의 적 말의 양축과 사사로운 조공으로 인한 기득권 유지 방편은 마정의 감독에 대한 문제로까지 불어져 감목관 같은 경우는 제주출신 관료를 배제하게 된다. 급기야 세종 17년에는 말 관리를 위한 마굿간이 설치⁵⁶⁾되고, 말치는 문제는 직원과 목자를 정하여 말을 잘 치는 사람에게는 포상을 실시하는 등 각 고을의 수령이 감목관을 겸하게⁵⁷⁾하여 말 관리의 생산성을 높일 수 있는 방안들을 강구하고 있다.⁵⁸⁾ 그 이유는 당시 조선에 있어서 국방의 최고 현안은 북진정책에 있었고 선초에 잦아든 왜구의 피해에 대한 대비로 말 생산지인 제주의 마정은 중요할 수밖에 없었다고 보인다.

조선초 군사적 통치방안에는 가장 중요한 마정과, 왜구침입을 대비한 군정의 관리에 있었다. 건국초에는 제주의 17개현을 동서도로

55) 『태종실록』 29권, 태종 15년 1월 21일 경신조.

56) 『세종실록』 4권, 세종 1년 7월 13일 병진조.

57) 『세종실록』 89권, 세종 22년 5월 6일 정미조.

58) 『세종실록』 18권, 세종 4년 윤12월 1일 계유조.

나누어 동서도의 토관인 都司守들이 인근의 군마를 고찰하고 목장을 책임지고 있었다. 태종 16년 1읍 2현 체제로 행정조직을 개편하여 수령을 과견하게 되면서 토관세력들에 의한 마장과 마필관리를 수령의 권한으로 정립해 나가고 토관세력들을 군사적 봉족체제하에 편입시켜 그 권한을 축소시켜나가는 순차적인 정책이 진행되었음을 알 수 있다.

3. 사회적 측면의 통치 현황

사회적 측면으로 살펴 볼 수 있는 사료들은 교육, 진휼, 구휼문제, 농업, 양진, 상 행위, 재해 및 기상, 인물, 효열 관계 등을 볼 수 있다.

제주를 중앙통치 지배체제 안으로 편입시키기 위해서는 제주자제들에 대한 교육과, 제사를 통한 위무, 조세제도의 징수 등을 통해 이루어지고 있었다.

먼저 백관의 추대를 받아 왕위에 오른 태조는 즉위 10일 만에 즉위교서⁵⁹⁾를 발표한다. 내용을 보면 지방에 향교를 두어 인재 양육을 해야 한다는 것, 관혼상제 풍속교정, 수령의 중책과 천거, 30개월의 임기에 대한 것, 부역, 전곡의 경비, 역관, 둔전, 충신·효자·義夫·節婦에 대한 풍속 勸獎, 鰥寡孤獨에 대한 王政으로서 救恤, 굶주리고 곤궁한 사람을 진휼해야 하는 것 등 새로 개창되는 사회에 대한 사회적 제도마련과 지방제도에 대한 의지를 알 수 있다.

조선개국 후 제주에 대한 본격적인 지방 통치체제에 대한 기록은 태조 3년에 등장하는 토관 자제 교육부터 논의되고 있다. 이 시기를 전후하여 제주향교가 건립되고 세종2년에 대정, 정의현에도 향교를 설립하여 한 것으로 기록되고 있다. 태종 18년에 州와 任內에 유생이 200여명으로 정의, 대정의 학교에도 교수관 임명을 요청하고 있

59) 『태조실록』 1권, 태조 1년 7월 28일 정미조.

는 것⁶⁰⁾으로 보아 이미 교육기관이 운영되고 있었음을 알 수 있다. 하지만 무과 외방별시는 종종 때부터, 문과인 경우는 인조 때 시재 어사 최진운이 파견⁶¹⁾으로 제주에서 시취가 이루어지기 전까지 문·무 향시는 제주도 소관 지역인 전라도로 직접 가서 과거를 응시할 수밖에 없었다.

그런 여건에도 제주 토관세력으로 추정되는 자제들은 선초부터 과거급제자로 임용되고 있다. 조선 초기 실록에 가장 많이 등장하고 있는 제주자제는 고득중으로 그의 관직행적을 보면 通信使, 聖節使 시절 비위부분이 많이 언급되고 있다. 특히 “고득중은 제주에서 성장하여 무릇 利害를 두루 알지 못한다⁶²⁾는 기록이 자주 등장하는 데 과거 제주에서 유교적 통치에 맞는 교육이 제대로 이루어지지 못했다는 지역적 편견에 대한 시각으로 해석된다.

신앙면에서도 제주는 오랫동안 무교신앙의 뿌리가 깊은 가운데 불교와 함께 상호 혼합되어 제주도민들에게 정신적, 사회적으로 미치는 영향이 매우 컸다. 교육을 통한 유교의 지배적 이념을 적용하고자 하였으나 도민들의 영향력을 단기간에 주지하기에는 어려움이 있었다고 보인다. 그래서 사회적 교화사상으로 한라산신제를 거행하는 데 있었다. 한라산신은 이 지역에 위해를 가하는 이에게는 재앙을 내리는 수호신으로 인식되어 탐라시대부터 숭배되어 오고 있었다. 태종 12년 제주인이던 검교 한성윤 고충언에게 향을 내려주면서 한라산천의 신에게 제사를 지내게 했다.⁶³⁾ 조선조에 들어 처음으로 예조에서 관장하는 의식이었다. 태종 18년 예조 주관의 제주 석전제와 한라산제 의식을 올리고 있었으나,⁶⁴⁾ 실제 제사의 시행은 사전(祀

60) 『태종실록』 35권, 태종 18년 4월 18일 무술조.

61) 『인조실록』 3권, 인조 1년 9월 23일 경술조; 윤10월 2일 무자조.

62) 『세종실록』 65권, 세종 16년 7월 1일 병자조.

63) 『태종실록』 23권, 태종 12년 3월 24일 무신조.

64) 『태종실록』 35권, 태종 18년 4월 11일 신묘조.

典)에 실려 있지 않기 때문에 안 된 것 같다⁶⁵⁾고 하고 있다.⁶⁶⁾ 그러나 제주에서 국가제사가 갖는 중요한 의미는 지배층인 유교세력이 제주도민들에게 유교이데올로기의 해계모니를 보여준 대표적 종교행위이자 통치행위이다. 특히 제주에 있는 비보사찰인 법화사와 수정사에 소속된 寺社奴婢에 대한 조정에 대한 기록⁶⁷⁾도 이때 같이 등장하고 있는데, 원간섭기 100여 년 동안 법화사인 경우에는 상당수에 달하는 몽고족과 그의 가족뿐만 아니라 토착주민들도 종교적 안식처로 사용되어 왔기 때문에⁶⁸⁾ 유교가 지배세력의 이념으로만 가능했을 뿐 대중적 영향은 없었다고 볼 수 있다. 제주에서 한라산신제가 예조에서 관장하는 국제제사로서의 시작은 조선의 통치이념으로 제주지배를 정당화했다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 석전제 의식도 각도 界首官의 예에 의하고 한라산제는 羅州 錦城山の 예에 의하여 여러 祀典에 신고 봄·가을에 제사를 지내게 했다는 것은 연 3회의 제사로 둔전 설치의 원인이 되기도 하였다.

조세제도의 개편사항도 볼 수가 있다. 태종 13년에 전지운영으로 조세징수의 폐단을 없애기 위한 전지 타량이 있었다⁶⁹⁾. 이후 안무사 오식의 보고에 의해 제주의 수조법이 결정되기에 이른다. 제주는 땅이 척박하고 백성이 가난한데다가 전세도 법이 없어서 백성들의 고초가 심하기 때문에 법식을 정하여 조세를 징수하도록 요구하고 있

65) 『태종실록』 35권, 태종 18년 6월 28일 정미조.

66) 한라산신제는 김상헌의 제주에 안무어사로 임명되어 갈 때 쓴 『남사록』 1601년 8월 초10일 기사를 보면, 김상헌이 임금께 하직인사를 올릴 때 한라산이 해외의名山인데 祀典에 실려 있지 않아 평상시에 제사를 지내지 않았다고 하면서 제주에 안무사 하직인사시 향축과 제문을 내리고 있는 것을 볼 때 선조때까지도 국가제사가 아니었다. 이후 숙종 때 이형상 목사의 건의에 의해 국가제사가 공식적으로 이행하게 된다.

67) 『태종실록』 35권, 태종 8년 2월 28일 정미조.

68) 김일우, 2003, 「고려후기 제주 법화사의 중창과 그 위상」, 『한국사연구』 119호, 한국사연구회, 49-50.

69) 『태종실록』 26권, 태종 13년 7월 12일 기축조.

어 이때 地品에 따라 차등 조세징수가 가능하게 되었다. 또한 제향과 공물진상에 소요되는 물자를 보충하기 위해 둔전까지 설치하게 된다.⁷⁰⁾

세종대에 들어오면서 제주의 토지 관리에 대한 작업이 가장 먼저 이루어지게 되는데 세종 1년 토지계량직업과 토지측량 즉, 양전을 실시하면서 조세징수계획까지 마련되고 있다.⁷¹⁾ 또한 제주인 문충덕과 고득중은 제주 토질의 문제점들을 건의하여 토질에 따른 토지등급을 다양화하여 조세를 징수해야 하다고 하고 있지만⁷²⁾ 제주인 경우에는 토지의 등급을 나누지 않는 것으로 규식을 정하고 있다.⁷³⁾

IV. 결 론

조선은 지방을 군현체제로 편입하여 중앙집권체제를 유지하기 위한 다양한 시도들이 전개되고 있다. 특히 제주를 군현체라는 조선의 정치적 질서에 편입시키기 위해 제주를 인식했던 비중은 마정과 말진상 및 공물에 대한 내용이 중요한 위치를 점하고 있음은 분명하다. 원나라 때 설치된 제주목마장에서 양산된 말은 공민왕 이후 조선시대 초기까지 대명외교에서나, 군사적으로 매우 중요하였기 때문이었을 것이다. 제주에 수령을 파견하여 가장 먼저 시행한 것은 마정의 최고 관리인이자 지역의 토착세력이었던 토관에 대한 관리방안과 해체방안이 모색되었다. 그 방법으로는 성주·왕자직을 좌·우도지관으로 변경, 해체하였고, 덩달아 봉족까지 줄이고, 경제소로부터 규찰을 받는 등 50여년에 걸쳐 이루어졌다. 또한 제주도민 중 우마도살과 우

70) 『태종실록』 35권, 태종 18년 4월 2일 임오조.

71) 『세종실록』 4권, 세종 1년 7월 13일 병진조; 세종 1년 1월 9일 무신조.

72) 『세종실록』 5권, 세종 1년 9월 11일 계축조.

73) 『세종실록』 75권, 세종 8년 10월 5일 정묘조; 세종 19년 7월 9일 정유조.

마피를 팔아 생계를 유지했던 사람들을 대거 평안도로 분치시키고 있어 이 역시 토관세력들의 지휘권을 약화시켰다고 볼 수 있다.

군사적 측면으로는 마정과 더불어 군사적 제도개편과 그에 따른 관방시설이 구축된다. 마장에 대한 정책은 토관중심의 마장관리를 목사의 관리 하에 편입되기 시작하며, 양마를 공부의 대상으로 산정하는 등 제주마정에 대한 체계적인 인사구조가 갖추어지게 된다. 특히 세종대에는 왜구의 침입이 빈번해짐에 따라 제주가 지정학적으로 중요한 위치에 있다는 인식이 부각되어 왜구 침입에 대비한 군적 작성, 발담 정비, 토관들에 대한 군정의 개정 등이 이루어졌다.

사회적으로는 교육에 대한 기사가 처음 등장하고 있다. 향교를 설치하여 제주 토관자제들에 대해 교육이 이루어졌다. 제주지역사회를 유교적 정치질서 속에 편입시키기 위해 한라산신제를 거행하고 있다. 그 외에 조세제도 개편과 함께 토지측량작업, 토지측량, 조세징수계획까지 실시되어 보고되고 있다.

이런 결과를 볼 때, 태조건국에서부터 세종대까지 59년에 걸친 기간 동안 제주는 토관세력의 쇠퇴와 악화, 제주도민의 평안도로 강제이주 및 분산되었고, 마정 역시 중앙에서 파견된 수령에 의해 진상국마로서 관리되고 있음을 알 수 있었다.

이렇게 수령철사의 명분을 그대로 적용하면서 제주는 변방에서 독립적 자치권을 지닌 지역이 아닌 전라 관찰사에 포함된 제주목으로서 자리 잡게 되었다.

참고문헌

『高麗史節要』

『고려사』

『남사록』

『唐會要』

『三國史記』

『조선왕조실록』

『탐라지』(이원진)

『제주도지』(2006)

강만익, 2009, 「조선시대 제주도 갖성 연구」, 『耽羅文化』 제35호, 제주대학교 탐라문화연구소.

_____, 2011, 「조선시대 이전 耽羅國 중심 마을의 형성과 변천 : 濟州牧官衙址 일대를 중심으로」, 『한국사진지리학회지』 제21권 제3호, 한국사진지리학회.

고창석, 1993, 「고려사」, 『제주도지』, 제주도.

김동진, 1985, 「조선조(16C~18C) 제주지방현감의 실태분석:<제주, 대정, 정의읍지>의 선생안조를 중심으로」, 『제주도연구』 2, 제주도연구회.

_____, 1988, 「조선전기 수령제도 연구」, 『사학지』 21, 단국대학교.

_____, 1991, 「朝鮮時代 濟州島의 郡縣構造와 支配體制」, 『제주도사연구』 창간호, 제주도사연구회.

김세혁, 1978, 「朝鮮時代 濟州島 守令 任命政策」, 『교육제주』 37, 제주도교육위원회.

김일우, 2003, 「고려후기 제주 법화사의 중창과 그 위상」, 『한국사연구』 119호, 한국사연구회.

_____, 2007, 「고려시대와 조선초기 濟州島 지역의 행정단위 변천」, 『한국중세사연구』 23호, 한국중세사학회.

南都泳, 1969, 「朝鮮時代 濟州島 牧場 : 韓國牧畜業研究의 一端」, 『한국사연구』 4호, 한국사연구회.

- _____, 1975, 「韓國 馬政史 研究 : 三國 및 고려시대의 馬政을 중심으로 :
① 朝鮮時代 濟州道 牧場 ② 朝鮮初期의 兼司僕에 대하여」, 동국대
학교 대학원 박사학위논문.
- 宋成大, 康萬益, 2001, 「朝鮮時代 濟州道 官營牧場의 範圍와 景觀」, 『문화역사
지리』 제13권 제2호, 한국문화역사지리학회.
- 오종록, 1992, 「조선초기 양계의 군사제도와 국방체제」, 고려대학교 대학원 사
학과 박사학위논문.
- 우홍준, 이상철, 1999, 「조선시대 향약의 정착배경과 경위」, 『지방과 행정연구』
13, 부산대학교행정대학원 지방행정연구소.
- 이 영, 2003, 「전환기의 동아시아 사회와 왜구」, 『한국사연구』 123, 한국사
연구회.
- 이규배, 2011, 「조선시대 동아시아 삼국의 제주도 인식」, 『일본문화연구』
38집, 동아시아일본학회.
- 이수건, 1989, 『조선시대지방행정사』, 민음사.
- 이재룡, 1966, 「조선초기의 토관에 대하여」, 『진단학보』 29·30, 진단학회.
- 이존희, 1989, 「조선전기의 외관제」, 『국사관논총』 제8집, 국사편찬위원회.
- 임선빈, 1997, 「조선초기 외관제연구」, 한국정신문화원 한국사일반전공 박사
학위 논문.
- 임용한, 1998, 「조선초기의 수령제연구」, 경희대학교대학원 사학과 박사학위
논문.
- 조성윤, 1997, 「19세기 제주도의 국가제사」, 『19세기 제주사회연구』, 일지사.
- 진영일, 2000, 『『삼국지』·『삼국사기』의 「주호」·「탐라국」 연구』, 『인문학연구』
6, 제주대학교인문과학연구소.
- 홍순만, 1991, 「濟州牧使에 대한 序說」, 『제주도사연구』 창간호, 제주도사연구회.

Abstract

A Study on Jeju regional government system in the early years of the Chosun Dynasty

Oh, Su-Jung*

Chosun's degree of recognition in incorporating Jeju to the nation's system of counties and prefectures was in placating the faction of Horse supervision and Local supervision. The first thing the dispatched regional administrator did was to manage and dismantle Toghan(土官), who was the top custodian and the regional powerhouse. The process of altering and dissolving the title of Sungju-Prince, pay cuts, supervision and management by the KyungJaeso(京在所) was done over 50 years.

Redistribution of people who made their living killing horses and cows and selling their hides to Pyongan province also served as a cause in weakening the influence of Toghan(土官)

In the context of the military, the management of horses and the overhaul of defense policies served as the basis for national defense capabilities. The incorporation of horse rearing centered around Toghan into the hands of the Local government dispatched from the federal government served to solidify a structured governance which included, for instance, taxing the horse rearing. The geographical importance of Jeju was emphasized during the period of frequent invasions by Waegu(倭寇) in the King Sejong the Great era, which In response, fueled the formation of a military registry, the maintenance of Field Wall(밭담), and the reshuffling of Toghan as

* Ph. D. course completion, Department of History, Jeju National University

military personnel.

Socially, this caused the incorporation of the citizens of Jeju to Confucianism evident by the establishment of schools and people paying respects to the god of Halla Mountain. Measurement of lands and plans for taxes were established as well.

In conclusion, Jeju became a part of Chosun through the weakening power of Toghan, management of horse rearing by a local administrator(守令) as a mean of offering the federal government a local product during the 59 years stretched from the founding of Chosun and the era of the King Sejong the Great era.

Keywords : the management of horses, Toghan, Redistribution to Pyongan-do, Waegu, school

교신 : 오수정 63207 제주특별자치도 제주시 광양8길 16,
광양시티빌 1201호 (E-Mail: osj8334@naver.com)

논문투고일 : 2018. 07. 15

심사완료일 : 2018. 08. 03

게재확정일 : 2018. 08. 09