

고려시대의 도서(섬)의 인식과 개발*

洪榮義**

목 차

- | | |
|---------------------|---------------------|
| 1. 머리말 | 3. 도서(섬)의 국가 이용과 개발 |
| 2. 도서(섬)의 파악과 인식 사례 | 4. 맺음말 |

1. 머리말

도서(島嶼, 섬)(이하 ‘섬’으로 축약)는¹⁾ 살아있는 역사공간이다. 섬은 육지와 바다를 연결하는 징검다리로서 내륙과 해양문화가 만나는 교차점이며 자연생태 자원의 보고이고, 섬 주민의 생활 터전이며 활동 영역이다.

오늘날 신해양법에서 보면, 섬이란 ‘수면으로 둘러싸인 만조 때 수면

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

** 국민대학교 한국역사학과 교수·한국 섬역사연구소 소장

1) ‘島嶼’란 만조(high water) 시 수면상에 노출되어 있으며, 수면에 둘러싸인 자연적으로 형성된 육지를 말한다. 국제수로기구(IHO)에서는 표면적이 10km² 이상이면 도서(island), 10~1km²이면 소도(islet), 1km² 미만이면 암도(rock)로 분류하고 있다(『해양용어사전』, 일진사, 2005). 해양수산부는 大洋, 內海, 湖沼, 大河 등의 수역에 완전히 둘러싸인 육지의 일부로, 제주도 본도를 제외한 만조시 4면이 바다로 둘러싸인 지역을 말한다. ‘島嶼’란 명칭이 처음 등장하는 자료는 『三國遺事』 권2 紀異2 眞聖女大王·居陀知 說話와 권4 義解5 眞表傳簡이며, 『高麗史』 권55 志9 五行3 土 沙土 文宗 23년조이다.

위에 있는 자연히 형성된 육지 지역을 말한다'라고²⁾ 규정한다. 이에 따르면, 우리나라는 삼면이 바다로 둘러싸인 반도국가로 남·북한 약 4,403여 개의 크고 작은 섬들이 산재해 있다. 특히 서남해 도서지역은 '오직 서남해 여러 섬은 그 중 큰 것은 둘레가 100리가 넘고 작은 것도 40~50리가 된다. 별이나 바둑알처럼 퍼져 있는데[星羅棋布] 작고 큰 것이 서로 끼여 있어 그 수가 무려 1천여 개에 이른다. 이것은 나라의 바깥 울타리이다³⁾'라고 할 정도로 많은 섬들로 이루어져 있다.

섬은 '사방(사면)이 물로 싸인 육지'라고 한다. 바다의 섬, 강 안의 섬, 호수 안에도 섬이 있다. 바다의 섬은 고대 이래로 해로를 통해 선진문화를 받아드리는 교류의 거점이기도 하고, 해산물을 육지민에게 공급해주는 곳으로, 교통과 국방상 중요 지점의 섬에 군현(郡縣)과 진(鎭)을 설치할 만큼 국가적 관심이 높았다. 고려시기에 정부가 섬을 크게 주목한 시기는 공예정권 때 왕건의 나주경략과 고려 중기의 대몽항쟁기, 고려말기의 왜구 침탈기로 나뉜다.

그동안 고려시대 섬에 대한 기존 연구는 주로 탐라,⁴⁾ 울릉도,⁵⁾ 강화도,⁶⁾ 진도,⁷⁾ 압해도와⁸⁾ 같은 특정한 섬의 역사에 주목하거나, 서남해

-
- 2) 유엔 해양법협약 1958년 영해법 제10조 1항; 1982년 신해양법 121조 1항. 섬은 바다로 둘러싸여 있고 만조시에 해수면 위로 드러나는 자연적으로 형성된 땅을 말한다. 사람이 거주할 경우는 유인도, 그렇지 않을 경우 무인도라고 부른다. 여기서 거주라 함은 사람이 지속적으로 정착하여 경제활동을 할 경우를 말한다. 등대원이 등대를 관리하기 위해 섬에 거주할 경우는 법률에 따라 무인도로 인정한다.
- 3) 정약용, 『經世遺表』 권2 秋官刑曹 5 刑官之屬 및 안정복, 『順菴先生文集』 권9 書與鄭子尙別紙.
- 4) 김일우, 『高麗時代 耽羅史研究』 신서원, 2000; 「고려시대 耽羅 주민들의 거주지역과 海上活動」, 『韓國史學報』 18, 2004; 「고려시대 耽羅 지역의 牛馬飼育」, 『史學研究』 78, 2005; 「고려시대 耽羅 주민들의 생업활동과 그 유형」, 『國史館論叢』 106, 2005; 「고려시대와 조선초기 濟州島 지역의 행정단위 변천」, 『한국중세사연구』 23, 2007.
- 김창현, 「高麗의 耽羅에 대한 정책과 탐라의 동향」, 『韓國史學報』 5, 1998.
- 노명호, 「10~12세기 탐라와 고려국가」, 『제주도연구』 28, 2005.
- 5) 김호동, 「조선 초기 울릉도·독도 관리정책」, 『東北亞歷史論叢』 20, 동북역사재단, 2008; 「울릉도의 역사로서의 '우산국' 재조명」, 『독도연구』 7, 영남대 독도연구소, 2009.
- 6) 윤용혁, 『여몽전쟁과 강화도성 연구』, 혜안, 2011.

지역 섬에 대한 군현의 편제 방식과⁹⁾ 대몽항쟁기 해도 입보¹⁰⁾ 차원에서 접근하였다. 이 밖에 해양 교통로와¹¹⁾ 조운로,¹²⁾ 어량·천택을¹³⁾ 다루는 가운데 언급되기도 했다.

그러나 고려시대 섬 자체에 대한 인식과 국가정책, 이용방식과 도서(섬)의 생산과 수취방식, 물류 유통 등에 대한 접근은 아직 이루어지지 않았다. 따라서 이 글은 한국 중세의 섬 인식과 이용 정책(활용)을 고려시대를 중심으로 고려가 섬을 어떻게 인식하고 활용하는가에 초점을 두고자 한다. 이를 통하여 중세 국가의 섬의 운영과 인식의 변화상을 살필 수 있을 것으로 보인다. 그러나 대부분의 기록들이 단편적인 사례라고 하는 점이 한계이다.

이희인, 『고려 강화도성』, 혜안, 2016.

- 7) 박종진, 「고려시기 진도현의 위상과 변화」, 『도서문화』 38, 2011 .
- 8) 姜鳳龍, 「押海島의 변영과 쇠퇴 - 고대·고려시대의 압해도-」, 『島嶼文化』 18, 2000.
- 9) 윤경진, 「고려말 조선초 僑郡의 설치와 재편 - 경상도 지역을 중심으로」, 『한국문화』 40, 서울대학교 규장각한국학연구원, 2007; 「고려 말 조선 초 서해·남해안 僑郡 사례의 분석 - 전라도·충청도·서해도 지역의 사례 -」, 『韓國史學報』 31, 2008.
- 정유근, 「고려~조선전기 전라도 서남해상 島嶼지역의 郡縣 편제와 그 변화」, 『도서문화』 39, 2012.
- 10) 윤용혁, 『고려 삼별초의 대몽항쟁』 일지사, 2000; 『삼별초 - 무인정권·몽골, 그리고 바다로의 역사 -』, 혜안, 2014; 「高麗의 海島入保策과 蒙古의 戰略變化; 麗蒙戰爭 전개의 一樣相」, 『歷史教育』 32, 1982.
- 崔鍾奭, 「대몽항쟁·원간섭기 山城海島入保策의 시행과 治所城 위상의 변화」, 『震檀學報』 105, 2008.
- 강봉룡, 「몽골의 침략과 고려 무인정권 및 삼별초의 ‘도서해양전략」, 『동양사학연구』 115, 2011.
- 강재광, 「對蒙戰爭期 서·남해안 州縣民의 海島入保抗戰과 海上交通路」, 『지역과 역사』 30, 2012.
- 윤경진, 「고려 대몽항쟁기 南道지역의 海島 入保와 界首官」, 『軍史』 89, 2013.
- 11) 강봉룡, 「羅末麗初 王建의 西南海地方 掌握과 그 背景」, 『島嶼文化』 21, 2003; 「신라 말~고려시대 서남해지역의 한·중 해상교통로와 거점포구」, 『韓國史學報』 23, 2006; 「고대~고려시대의 海路和 섬」, 『대구사학』 110, 2013; 「바다로 보는 한국사」, 『역사학보』 232, 2016.
- 12) 한정훈, 「고려시대 연안항로에 관한 기초적 연구」, 『역사와 경계』 77, 2010.
- 13) 이정신, 「高麗時代의 漁業 實態와 魚梁所」, 『韓國史學報』 3·4호 합집, 1998.
- 홍영의, 「고려시대 魚梁川澤의 존재와 수취구조」, 『한국학논총』 34, 2010.

2. 도서(섬)의 파악과 인식 사례

섬은 땅이자 영토의 일부이다. 오늘날도 그렇지만 전근대 왕조에서도 섬과 섬 주민을 관리, 감독, 보호해야 했다. 모든 땅이 공유지인 왕토(王土)라는 전근대 왕토사상에 견주어 보지 않더라도 당연히 국가에서 섬의 실태 파악과 이용에 대해 관심을 가져야 함은 당연한 것이다. 때문에 국가의 영토 안에 소속된 섬 역시 왕화(王化)의 대상이다. 예컨대,

A-1 “耽羅縣은 바다 한 가운데 있어서 스스로 먼 변방의 이역 땅이라고 하면서, 비록 王化로 이끌어도 거둬하여 법률과 명령을 거역하였다. 조정에서 논의하여 유능한 관리를 뽑아서 다스리게 하였는데, 공을 大府注簿로써 縣令으로 삼아 그 백성을 보살피게 하였다. 공이 부임하자마자 너무 늦게 왔다는 탄성[來暮之歌]이 나왔다.”¹⁴⁾

A-2 “제주도의 田地를 量田하였다. 전라도 관찰사가 이에 대해 보고하였다. “제주도가 비록 바다의 섬이지만, 또한 王土입니다. 하지만 이곳에 田制가 서 있지 않았기 때문에 土豪가 부모 조상의 전지라고 함부로 일컫고 비옥한 땅을 널리 점령하였습니다. 또한 自家 경작 이외의 전지를 빈민에게 경작하게 하여 임의로 조세를 거두고 있습니다. 聚斂이 끝이 없을 뿐만 아니라, 빼앗는 것도 그치지 않아서 형제간에서 서로 다투는 데까지 이르렀습니다. 이에 소송이 어지럽고 그 폐단이 적지 않습니다.”¹⁵⁾

위 A-1의 내용에 따르면, 1202년(신종 5) 10월 탐라에서 번석(煩石)과 번수(煩守) 등이 민란을 일으키자,¹⁶⁾ 이를 토벌하기 위해 탐라안무사로 파견된 장윤문(張允文)이 탐라현(耽羅縣)은 바다 한 가운데 있어

14) 『張允文墓誌銘』, “耽羅縣在海中 自以謂殊疆異壤 雖賓王化屢犯條條 朝議選能吏以鎮之授 公以大府注簿爲縣令 以撫其民 公下車卽 有來暮之歌”.

15) 『太宗實錄』 권26 太宗 13년 7월 12일. “量濟州田 全羅道都觀察使報 濟州雖海島 莫非王土 不立田制 故土豪妄稱父祖田 廣占膏腴 自家所耕外餘田 許貧民耕種 任意收租 非惟聚斂無極 爭奪不已 至於骨肉相殘 詞訟擾亂 其弊不小”.

16) 『高麗史』 권21 세가21 神宗 5년 12월 을해.

서 스스로 먼 변방의 이역 땅이라고 하면서, 비록 왕화(王化)로 이끌어도 거듭하여 법률과 명령을 거역하였다고 한다. 또 A-2의 내용은 1413년(태종 13) 전라도 도관찰사(趙源)가 제주도는 왕토(王土)임에도 불구하고 오랫동안 토지제도가 서지 못하여 검병과 소송이 이어지고 있어서 토지를 양전(量田)하여 전제(田制)를 바로 세울 것을 건의하자, 양전을 실시하였다는 것이다. 검병과 소송이 이어졌던 토지를 양전하여 전제를 바로 세울 수 있었던 것은 제주도의 토지가 왕토라는 실질적 인식 때문에 가능한 것이었다. 따라서 섬 주민과 섬의 토지는 왕화의 대상으로 국가가 반드시 파악해야 할 자원(財源)인 셈이다.

고려가 섬을 크게 주목한 시기는 크게 궁예정권 때 왕건의 나주경략과 고려 중기의 대몽항쟁기, 고려말기의 왜구 침탈기로 구분된다. 궁예정권하의 왕건은 해군대장군(海軍大將軍)으로 진도군(珍島郡)과 고이도(皐夷島)를 점령하여¹⁷⁾ 나주로 이어지는 뱃길까지도 장악하였다. 이 과정에서 서해에서 남해로 이어지는 뱃길의 길목인 압해도(壓海島 : 壓海縣)를 장악하고 있던 능창(能昌)을 제압하면서¹⁸⁾ 서남해지역과 해상로를 안정적으로 확보할 수 있었다. 또한 건국 후 태조는 대표적인 원해(遠海)의 해양세력이 존속하는 우산국(울릉도)과¹⁹⁾ 탐라국(제주)을²⁰⁾ 복속시켰다. 여기에는 고려의 천하관, 즉 황제국을 자처하던 고려는 주변의 여진과 일본 등을 제후국으로 삼는 정책과도 무관하지 않았다. 물론 원해의 섬 가운데 우산국(울릉도)이나 탐라국(제주)은 고려가 지향하는 천자와 제후-종번(宗蕃)의 관계 속에서 유지되고 있지만, 고려의 천하관과 함께 섬에 대한 인식을 유추해 볼 수 있다. 그러나 바다 건너 멀리 떨어진 우산국과 탐라국은 지리적 특성상 고려 중앙의 직접적 지배가 이루어지지 않았다. 즉 고려 통일 후에도 우산국과 탐라는 고려의 작위를 받고 조공을 바치면서 독자적 지위를 유지할 수 있었다.

결국 우산국이 1018~1019년(현종 9~10)에 동여진 해적의 침략을 받

17) 『高麗史』 권1 세가1 태조 총서.

18) 『高麗史』 권1 세가1 태조 총서.

19) 『高麗史』 권58 지12 地理3 東界 蔚珍縣.

20) 『高麗史』 권1 세가1 太祖 8년 11월 己丑.

아 토착세력이 쇠퇴하면서 고려의 행정체계로써 울진현(蔚珍縣)에 편입되었고,²¹⁾ 탐라는 1011년(현종 2) 고려 정부에 ‘군현의 예에 따라 주기(朱記)를 내려줄 것을 간청’하면서²²⁾ 고려의 지방체제에 점차 편입되어 갔다. 그렇다고 해도 이때 군현명이 따로 정해진 것은 아니었다.

이렇듯 탐라가 섬 단위의 지방행정체제로 뒤늦게 설정된 것은 육지에서 멀리 떨어져 있고, 오랫동안 독자적으로 운영되었던 탐라의 특수성이 전제되었던 때문으로 여겨진다. 탐라가 고려의 정식 군현이 되는 것은 그로부터 1백년 뒤인 1105년(숙종 10) ‘탐라군’으로 개편되면서²³⁾ 고려의 군현체제로 귀속되었다. 탐라에 대한 고려 정부의 통제력이 강화되기 시작한 때는 1153년(의종 7) 탐라현으로 강등 개편되고 외관이 파견되면서였다. 이후 1211년(희종 7) 탐라현 이외에 귀덕현(歸德縣)이 설치되어 탐라현의 속현이 되었다.²⁴⁾ 1295년(충렬왕 21)에 ‘바다 건너의 고을’이라는 뜻의 ‘제주(濟州)’로 불리어 졌다.

이는 관격(官格)의 상승을 의미하나, 더 이상 ‘탐라’라는 고유의 명칭은 사용되지 않았다. 이로써 동해의 울릉도와 함께 서남해의 탐라가 고려의 군현제 내에 포함되면서 고려의 해양 영역은 크게 확대되는 계기가 되었다.

한편, 대몽항쟁기에는 천도지로서 강화도(江華島)와 함께 삼별초 항쟁의 근거지인 진도, 제주가 가장 중요한 섬으로 주목되었다. 또한 해도 입보 과정에서 서해 연안의 섬들이 많이 이용되었다. 이 과정에서도 몇몇 섬이 개발되기도 하였고, 새로이 파악된 섬들이 있었을 것으로 보인다. 그러나 여말선초기에 왜구의 침략 때문에 국가의 섬 이용과 관리에 혼란기를 맞이한다. 특히 조선초기까지 섬을 비우는 ‘공도화’와 쇄환정책²⁵⁾이 추진되면서 섬의 황폐화가 지속되었다.

21) 『高麗史』 권4 세가4 顯宗 13년 7월 丙子 및 『高麗史』 권58 지12 地理3 東界蔚珍縣.

22) 『高麗史』 권4 세가4 顯宗 2년 9월 乙酉.. 주기는 지방행정 관부에 지급한 官印으로서, 주기를 지니게 되었다는 것은 탐라가 군현형태의 지방행정 단위로 편제되었음을 의미한다.

23) 『高麗史』 권57 지11 地理2 全羅道 珍島縣 耽羅縣.

24) 『高麗史』 권57 지11 地理2 全羅道 珍島縣 耽羅縣.

이러한 흐름 속에서 고려가 섬을 어떻게 인식하고 있었는지를 보여주는 기록으로 주목되는 것은 다음의 사료이다.

B-1 “물결이 흘러서 소용돌이치는 것, 모래와 흙이 엉기는 것, 산과 돌이 치솟는 것으로 말하면 또 각각 그 형세가 있다. 이를테면 바다가운데 땅으로 촌락을 이룰 수 있는 것을 洲라고 하는데 十洲 따위가 그것이다. 주보다 작으나 역시 살 수 있는 것은 島라고 하는데 三島 따위가 그것이다. 도보다 작으면 嶼라고 하고 서보다 작으면서 초목이 있으면 岫이라고 하고 섬과 서 같으면서 그 바탕이 순전히 돌이면 焦(암초)라고 한다.”²⁵⁾

B-2 “州縣의 설치는 그 명칭에 맞지 않고, 聚落이 번성한 곳일 뿐이다. 나라의 西北으로부터 거란[契丹], 大金의 집경에 이르기까지 간간이 堡壘와 참호가 있고, 그 동남쪽은 해변에 닿았는데 섬에도 설치한 것이 있다. 오직 西京(평양)이 가장 번성하여 성과 시가가 거의 王城과 같다. 또한 三京·四府·八牧이 있고, 또 방어하는 郡 118개와 縣 鎮 390개, 洲島로 되어 있는 곳이 3,700개인데, 모두 守令·監官을 두어 백성을 다스린다.”²⁶⁾

B-3 “나라의 경계는 西海道로부터 楊廣道와 全羅道를 지나 慶尚道에 이르기까지 바다길이 거의 2,000여 리이고 바다에는 사람이 살만한 섬이 있는데, 大靑島·小靑島·喬桐島·江華島·珍島·絶影島·南海島·巨濟島 등 큰 섬이 20개이고 작은 섬은 이루 다 헤아릴 수 없습니다. 토지가 모두 비옥하고 생선과 소금을 얻을 수 있는 이익이 있는데도 지금은 버려두고 쓰지 않으니 탄식만 할 뿐입니다.”²⁷⁾

25) 『高麗圖經』 권34 海道1 “至若波流而漩伏 沙土之所凝 山石之所峙 則又各有其形勢 如海中之地 可以合聚落者 則曰洲 十洲之類是也 小於洲 而亦可居者 則曰島 三島之類是也 小於島則曰嶼 小於嶼而有草木則曰岫 如岫嶼而其質純石則曰焦”.

26) 『高麗圖經』 권3 郡邑 “州縣之建 實不副名 特聚落之繁處 自國之西北 與契丹大金接境 粗有壘塹 其東南濱海 亦有建於島嶼者 惟西京最盛 城市略如王城 又有三京四府八牧 又爲防禦郡一百一十八 爲縣鎮三百九十 爲洲島三千七百 皆設守令監官治民”.

27) 『高麗史』 권112 列傳25 諸臣 趙云佐.

사료 B-1·2는 1123년(인종 1) 인종 때 송나라 사신으로 개경을 방문한 서궁(徐兢)의 기록이다. 서궁은 섬의 명칭을 바다 가운데 땅으로 촌락을 이룰 수 있는 것을 ‘주(洲)’라고 하며, 주보다 작으나 역시 살 수 있는 것은 ‘도(島)’, 도보다 작으면 ‘서(嶼)’라고 하고 서보다 작으면서 초목이 있으면 ‘섬(岑)’이라 하고, 섬과 서 같으면서도 그 바탕이 순전히 돌이면 ‘초(焦)’라고 하였다. 또 여기에는 고려가 ‘주도(洲島) 3천 7백’이라 하여 3,700개의 섬의 숫자를 제시하고 있다. 오늘날 섬의 분류와 숫자에 크게 다르지 않지만,²⁸⁾ 서궁은 고려의 섬 숫자를 어떻게 알고 있었을까?²⁹⁾

서궁이 고려의 관리를 통해 수집한 정보이지만 만약 이 숫자가 오류가 없다면, 오늘날 섬의 수치와 크게 차이가 없다. 그러나 이를 오류라고 보고 370개의 섬의 숫자로 보더라도, 이는 당시 고려가 파악하고 있는 섬의 숫자일 것이다. B-3의 내용에서 알 수 있듯이, 고려말 개혁 관리였던 조운홍(趙云弘)이 “대청도(大靑島)·소청도(小靑島)·교동도(喬桐島)·강화도(江華島)·진도(珍島)·절영도(絶影島)·남해도(南海島)·거제도(巨濟島) 등 큰 섬이 20개이고, 작은 섬은 이루 다 헤아릴 수 없다”고 한 것은 이를 말해준다.

실제 『고려사』 지리지에는 『삼국사기』 지리지와 다르게 각 군현의 연혁 말미에 소속 관할 섬들이 많이 기록되어 있다. 『삼국사기』 등의 기록에는 섬 이름은 모두 28개에 그치지만,³⁰⁾ 『고려사』 지리지(141개)

28) 주1) 참조.

29) 이 숫자가 정확한 것인지는 확인할 수 없으나, 2010년 1월 현재 국토해양부가 집계한 섬은 남·북한 합쳐 4,403개이다. 그중 남한에 3,358개가 있으며, 유인도는 482개, 무인도가 2,876개로 전체 섬의 85.65%를 차지한다.

30) 이렇게 통일신라까지 기록에 보이는 섬은 모두 28개에 지나지 않는다. 더 많은 섬이 파악되었을 것으로 짐작되지만, 『삼국사기』에는 아래 5개군(8개 섬)과 椒島·鶴島(白嶺鎮)·于山國(鬱陵島)·耽羅國 등 4개 섬, 三國有名未詳地分(阜夷島·木出島·風島·遺鳳島·梟栖島·浮雲島·海濱島·壑中島·升天島·乘黃島·求麟島·負圖島·河精島) 13개 등 22개의 섬 명칭이 보인다. 또 『삼국유사』에는 荷山島·望山島·骨大島·鶴島·淸海鎮·德物島·毛羅 등 7개만이 보인다. 이외에도 『入唐求法巡禮行記』에는 서남해안의 高移島·黃茅島·丘草島·雁島 등 4개의 섬 명칭만이 보인다. 통일신라 이후 서남해 해로상의 중요 섬을 군현으로 편제한 것이 이 경우에 해당한다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

와 『고려사』 『고려사절요』에 개별적으로 보이는 70개의 섬 명칭을 정리하면 총 211개이다(<표 1, 2> 참조). 이는 통일신라 때 섬 숫자의 7.5 배에 해당하는 수치이다. 이러한 수치의 차이가 고려왕조가 지닌 섬에 대한 인식의 확대를 의미한다고 여겨진다.³¹⁾

<표 1> 『고려사』 지리지 군현체제내의 도서(섬) 일람

소속 군현관계와 섬의 숫자		소속 섬 이름	비고
楊廣道 26	仁州 3	紫燕(鶯)島·三木島·龍流島	
	唐城郡 12	大部(府)島島·小牛島·仙甘彌島·靈興島·召勿島·承黃島·仁物島·伊則島·雜良申島·沙也申島·難知島·木力島	
	江華縣 4	仇音島·巴音島·今音北島·買仍島	강화도
	鎭江縣 2	鞍島·長峯島	
	河陰縣 1	主乙叱島	
	喬桐縣 1	松家島	교동도
	大興郡 1	大岑島	
	保寧縣 1	高鸞島(高瀾,孤瀾,孤蘭)	
	天安府 1	仙藏島	
慶尙道 5	金州 熊神縣 1	加德島	
	梁州 東平縣 1	絶影島	
	晉州牧 1	彰善島(昌善縣)	
	南海縣 1 蘭浦縣 平山縣		남해도
	巨濟縣 1	比加助音島	거제도

州	郡	領縣	비고
漢州	해구군	호음현·교동현·수진현	강화도·교동도
康州	남해군	난포현·평산현	남해도
	거제군	아주현·명진현·남수현	거제도
武州	무안군*	진도현	진도
	너산군	침탐현	진도
	압해군	갈도현·염해현·안파현	압해도·신안도·장산도

31) 이에 대한 자세한 내용은 박종기, 『조선시기 관찬 지리지의 섬 인식과 변화』, 『한국학논총』 48, 2017, 참조.

소속 군현관계와 섬의 숫자		소속 섬 이름	비고
	攄洲縣 松邊縣 溟珍縣		
全羅道 81(89)	古阜郡 保安縣 1	猶島	
	羅州牧 1	黑山島	
	樂安郡 1	簞島	
	長山縣 6	古參島·新伊良島·上於島·安昌島·阿於島·松島	
	長興府 會寧縣 1	得山良島	
	耽津縣 5	富仁島·恩波島·碧浪島·仙山島·莞島	
	靈光郡 4	大加叱知島·珍人伊島·省衣島·阿叱个島	
	壓海郡 7	只上島·道沙島·斤斬島·述只島·毛也島·八欠島·青安尼島	압해도
	陸昌縣 11	比尔島·留島·神葦島·靑島·秃島·白良島·慈恩島·岳(岩·巖)墮島·櫻島·鶯島·乃破島	
	海際縣 5	荒楮島·豆知島·栗島·麥島·秃楮島	
	臨淄縣 4	北舖子島·南舖子島·開要只島·个知島	
	靈岩郡(1)	火無只瓦島	
	黃原郡 3	三内島·竹島·露島	
	寶城郡 兆陽縣 2	語山島·兎島	
	南陽縣 1	春子島	
	玉果縣 4	小乃島島·大乃島島·折音島	
	昇平郡 突山縣 2	安鹿島·甘勿島	
	麗水縣 5	吳島·伊島島·个斤島·安才島·樸島	
	光陽縣 1	大安島	
	珍島縣 1	目只島	
嘉興縣 4	加西島·鵲鷹島·米浦島·月良島	진도	
臨淮縣 2	壤島·巴叱个島		
陵城縣 1	仁物島		
耽羅縣 1(6)	楸子島·高子島·黃伊島·露瑟島·斜鼠島·大火脫島·小火脫島	제주도	
西海道 安西大都護府 14(15)	海州 4	大首押(睡鴨)島·小首押島·延平島·龍煤島	

소속 군현관계와 섬의 숫자		소속 섬 이름	비고
	安州(1)	蘆島	
	豊州 2	椒島·席島	
	瓮津縣 5	麒麟島·昌麟島·魚化島·孤島·謀島	
	白翎鎭(鶴島) 2	大靑島·小靑島	
	黃州牧 1	鐵島	
東界 安邊都護府 5	登州 1	國島	
	宜州 1	竹島	
	金壤縣 1	卵島	
	歙谷縣 1	穿島	
	蔚珍縣 1	鬱陵島[武陵,蔚陵,芋陵,羽陵. 于山]	
咸州大都督府 1	吉州 1	卵島	
北界 安北大都護府 1(2)	寧州 1	昌麟島	
	宣州 1	牧美島	
133(141)	133(141)		

* 전라도 靈岩郡의 火無只瓦島, 탐라현의 高子島·黃伊島·露瑟島·斜鼠島·大火脫島·小火脫島, 서해도 안주의 蘆島, 북계 영주의 昌麟島 등은 소속은 불명이나 소속관계와 함께 보여 포함시켰다.

<표 2> 『고려사』 『고려사절요』의 『고려사』 지리지 외의 도서(섬) 일람

섬이름	출전	섬이름	출전
嘉(可)德島	권113 列傳26 諸臣 崔瑩, 『高節』 권26 忠定王 3년 11월	神威島	권24 世家24 高宗 44년 7월
椶島	권25 세가25 元宗 원년 1월	哀島	권27 세가27 元宗 12년 1월 정해
伽耶召島(서해도)	권27 세가 27 元宗 14년 3월 기묘	艾島(龜州)	권24 世家24 高宗 43년 10월
加次島(宣州)	권25 世家25 元宗 4년 6월	與音島	권30 세가30 忠烈王 15년 9월 경진
葛島	권24 世家24 高宗 41년 2월 기미	汝走島	『高節』 권32 禑王 11년 1월
葛草島	권1 世家1 태조총서	椶島	권25 世家25 元宗 4년 2월 계유
開也召島	권25 世家25 元宗 4년 6월	烏安島	권34 世家34 忠宣王 3년 2월 신미
皐夷島	권1 世家1 태조총서	烏也島	『高節』 권31 忠烈王 18년 4월

섬이름	출전	섬이름	출전
仇羅島(경상도)	권46 世家46 恭讓王 4年 2월	縹地(縹地)島(昇州)	권125 열전38 姦臣 崔弘宰, 권15 世家15 仁宗 2年 2월 을유
群山島	권25 世家25 元宗 4年 6월	欲知島	권133 열전46 禡王 4년 8월
今要島(昇天府)	권27 세가 27元宗 12년 6월 을묘	葦島	권24 世家24 高宗 45年 5월
乃老島(寶城郡)	권28 世家28 忠烈王 4年 8월 신사	威化島	권113 列傳26 諸臣 崔瑩
代島	권114 列傳27 諸臣 邊光秀	伊作島	권114 列傳27 諸臣 邊光秀
大牛島	권2 世家2 太祖 15年 10월	人物(仁勿)島	권30 세가30 忠烈王 15년 9월 경진, 『高節』 권18 元宗 11년 12월
戴雲島	권22 世家22 高宗 12年 8월 신축	引月島	권34 세가34 忠肅王 5년 5월
德島	권39 世家39 恭愍王 9年 3월 을유	苐盆島	권30 世家30 忠烈王 18年 3월 무오
德積島	권24 世家24 高宗 46年 2월	寧島(寧源)	권33 世家33 忠宣王復位年 12월 계미
藍島	권30 世家30 忠烈王 17年 4월 신사	猪島	권130 列傳43 叛逆 趙暉
狼山島(南海)	권3 世家3 成宗 9年 9월 병자	楮島	권23 世家23 高宗 19年 8월 임술
蓮花島	권30 世家30 忠烈王 15年 12월 무술	猪山島	권2 世家2 太祖 15年 9월
烈島	권7 世家7 文宗 4年 11월 기유	楮田島	권30 世家30 忠烈王 15年 12월 무술
龍煤島	『高節』 권20 忠烈王 4년 7월	槽島	권24 世家24 高宗 42年 12월 임진
末島	『高節』 권18 元宗 11년 1월	祖月島	권31 세가31 忠烈王 21년 8월 임술
木尾島	권44 世家44 恭愍王 23年 4월	祖忽島	권28 世家28 忠烈王 4年 10월 갑인
勿島(金州管内熊神縣勿島)	권25 世家25 元宗 4年 2월 계유	竹島(扞城縣)	권53 지7 五行1 火 火災
白翎島	권22 世家22 高宗 14年 11월	竹山島	권136 열전49 禡王 12年 6월
普吉島	권113 列傳26 諸臣 崔瑩	彩雲島	『高節』 권18 元宗 8년 8월

섬이름	출전	섬이름	출전
甫麻島	권27 세가27 元宗 13년 5월 갑신	草島	권15 世家15 仁宗 5년3월 을묘, 권111 列傳24 諸臣 宋天鳳
甫若島	권39 世家39 恭愍王 8年 5월 경사	丑山島	권113 列傳26 諸臣 尹可觀
甫音島	『高節』 권18 元宗 11년 1월	八音島	권7 세가7 文宗 즉위년 7월
飛楊島	『高節』 권19 元宗 14년 4월	包乙島	권92 列傳5 諸臣 庾黔弼
沙島	권22 世家22 高宗 13년 1월	楓島	권38 世家38 恭愍王 元年 3월
松加島	권106 列傳19 諸臣 金暄 金開物	披縣島(靈岩 郡)	권28 世家28 忠烈王 4年 8월 신사
新島	권123 列傳36 嬖幸 林貞杞	河山島	『高節』 권12 明宗 11년 3월
薪島	권130 列傳43 叛逆 趙叔昌	虎島	권113 列傳26 諸臣 崔瑩
총 70개			

이는 통일신라 때 보다 고려가 섬에 대한 지속적인 파악과 함께 해양 영역이 확장되었다는 것을 말한다. 고려가 섬을 어떻게 파악하고, 인식했는가를 구체적으로 알 수 있는 것으로는, 982년(성종 1) 성종에게 제시한 최승로(崔承老) 시무28조의 다음 기록이다.

C-1 “여러 섬의 주민들은 ①그 조상의 죄 때문에 바다 가운데서 낚고 자랐으나, ②토지에서는 먹을 것이 나지 않아 생계가 매우 어렵습니다. 게다가 ③光祿寺에서 수시로 징발하고 요구하므로, 날로 곤궁해지고 있습니다. 청컨대 ④주·군의 사례에 따라 그들의 貢役을 공평하게 해 주시옵소서.”³²⁾

위 내용은 고려 정부가 섬을 어떻게 파악하고 있는지를 알려주는 첫

32) 『高麗史』 권93 列傳6 諸臣 崔承老 “(성종 원년 6월) … (一) 諸島居民 以其先世之罪 生長海中 土無所食 活計甚難 又光祿寺徵求無時 日至窮困 請從州郡之例 平其貢役”.

사례이다. 이를 정리하면, ① 섬의 주민들은 그 조상의 죄 때문에 바다가운데서 낳고 자랐다는 점, ② 토지에서는 먹을 것이 나지 않아 생계가 어렵다는 점, ③ 광록시(光祿寺)에서 수시로 (공역을) 징발하고 요구하므로, 날로 곤궁해지고 있다는 점, ④ 주·군의 사례에 따라 그들의 공역(貢役)을 공평하게 해야 한다는 점을 강조하고 있다. 여기서 섬 주민의 연원이 조상의 죄 때문이라는 점은 후삼국 통일과정에서 반역(叛逆) 등으로 유배를 왔던 역명자(逆命者)였던³³⁾ 점을 알 수 있다. 이들은 신랑역천(身良役賤)에 해당하는 향·소·부곡 등과 같은 대우를 받았을 것으로 짐작된다.

이러한 예는 이미 신라 때부터 섬으로 유배 또는 도망한 육지의 관리들에서 출발하지만,³⁴⁾ 990년(성종 9) 남해(南海) 낭산도(狼山島)의 백성 능선(能宣)의 딸 함부(咸富)가 그 아버지가 죽자 침실에 빈소를 차려놓고 5개월 동안 음식을 공양하기를 살아있을 때와 다름이 없게 하자, 섬에서 나오는 것을 허락하여 자신이 원하는 바에 따라 주현(州縣)의 호적에 편입시켜 주도록 한 점은³⁵⁾ 낭산도(狼山島) 출신인 능선(能宣)의 딸 함부(咸富)가 주현에 편입되지 않은 섬 주민으로 차별을 받은 신분이었음을 말해준다. 점술가로 의종 때 총애를 받았던 영의(榮儀) 역시 부친인 사천감(司天監) 영상(榮尙)이 섬으로 유배되어 갔다가, 역민(逆民)의 후예와 혼인하여 그를 낳은 것으로 알려져 있다. 때문에 그 역시 역민의 후손이므로 관직 임용에 제한을 받았으나, 의종이 자신의 복을 빌어준 공로를 가상히 여겨 해당 관청에 명을 내려 예와 지금의 호적(戶籍) 및 정안(政案)에 달아둔 주석(註釋)을 근거로 기록을 고쳐 관직에 임용되도록 했다.³⁶⁾

이처럼 ‘섬’의 주민은 군현단위의 주민과는 별도로 다른 적(籍)에 올

33) 『太祖實錄』 권1권 태조 1년 8월 20일 己巳 “前朝五道兩界驛子津尺部曲之人皆是太祖時逆命者 俱當賤役”.

34) 『三國史記』 권8 新羅8 孝昭王 十年 夏五月 “靈巖郡太守一吉滄諸逸 背公營私刑一百杖 入島”, 『三國史記』 권11 新羅11 文聖王 三年 “一吉滄弘弼謀叛 事發逃入海島 捕之不獲”.

35) 『高麗史』 권3 세가3 成宗 9년 9월 丙子, 『高麗史節要』 권2 成宗 9년 9월.

36) 『高麗史』 권123 列傳36 嬖幸 榮儀.

려 차별 대우를 받았다. 이 때문에 국가에서는 섬 주민을 군현의 ‘적’으로 옮겨 올리는 조처를 통해 처우개선의 한 방편으로 이용하기도 했다. 또한 섬에는 해산물과 전업적 생산품 등 특정물품이 군현 단위와는 달리 별도의 세금으로 부과되었으며, 그 수취도 부정기적으로 자주 이루어졌기 때문에 섬 주민의 세금부담이 컸다.

예컨대, 섬의 척박한 환경 때문에 토지에서는 먹을 것도 없는데, 광록시(光祿寺)에서 수시로 공역을 징수해 가고 있다는 것이다. 광종대에 존재하였던 광록시의 구체적인 운영형태는 잘 드러나 있지 않지만, 문종대 설치된 사재시(司宰寺)의 전단계라고 판단된다.³⁷⁾ 사재시는 어량(魚梁)과 천택(川澤)을 담당하였다는 점에서 국가의 연례적인 제사(祭祀)나 연향(宴享)에 소용(所用)되는 생선(生鮮)의 공상(供上) 등을 담당하였을 것으로 보인다.³⁸⁾ 때문에 고려초부터 섬 사람들은 해산물과 관련된 공역(貢役)을 중앙에 납부한 것으로 보인다. 그 힘든 고역 때문에 일반 주·군의 사례[州郡之例]에 따라 그들의 공역을 공평하게 해주어야 한다는 것이다.

여기서 주목되는 것은 군현으로 편입된 섬의 위상과 아직 군현에 편입되지 않은 섬 주민의 사이의 차별이 보인다는 점이다. 이 차이가 향·소·부곡·장·처·역 등처럼 군현의 관할영역에 속하는 측면이 있으면서 따로 자신만의 영역을 지닌 독립된 지방행정 단위인지는 속단할 수 없지만,³⁹⁾ 아직 성종대의 군현제 정비가 제대로 실현되지 않은 점을 감안하면 독자적인 존재로 있었을 가능성이 있다.

일반 군현에 편입되지 않은 이들이 어량소(魚梁所)로 지정되었을 것으로 보인다. 현종 때 궁원(宮院)에 왕자가 태어나거나 경사가 있을 때 국가로부터 토지·노비와 함께 염분·어량 등이 지급되어⁴⁰⁾ 그들의 경제기반을 마련해 주었다는 점에서 궁가에 절수된 염분과 어량 등은 왕실의 세원(稅源)인 동시에 공물(供物) 조달처였을 것으로 짐작된다.⁴¹⁾ 특

37) 『高麗史』 권76 지30 백관1 司宰寺.

38) 홍영의, 「고려시대 魚梁川澤의 존재와 수취구조」, 『한국학논총』 34, 2010.

39) 김일우, 앞의 책 45쪽.

40) 『高麗史』 권4 세가4 顯宗 7년 5월 을사 및 권8 세가8 文宗 12년 7월 기묘.

41) 홍영의, 「고려시대 魚梁川澤의 존재와 수취구조」, 『한국학논총』 34, 2010.

히 소로 구분되어진 어량 천택에서 생산되는 해수산물은 왕실, 궁가의 삭선(朔膳)이나 제사(祭祀)·빈객(賓客) 등의 행사에 중요한 용도로 쓰여지고 한편으로는 일반민의 식생활에 있어서 필수 불가결한 물품으로 이용되었다. 따라서 염소(鹽所)·곽소(藿所)·어량소(魚梁所) 등의 주요한 산물의 생산지는 국가에 의하여 상세히 파악되어질 필요가 있었다. 영광군 소속의 망운도(望雲島)는 고려 때 망운향(望雲鄉)으로, 어량과 목장이 설치되어 있다는 것은⁴²⁾ 이를 말해준다.

이렇게 고려초부터 섬의 실태를 파악하여 그에 따른 이용가치를 확인케 해주었던 것은 고려가 지닌 해양적 속성에 있었다. 해상세력 출신의 후예가 건국의 주역이 되었기 때문에 “해군통수(海軍統帥) 왕건이 자립하여 고려왕을 칭하였다”고⁴³⁾ 하거나, ‘해국(海國)’으로⁴⁴⁾ 표현하거나, ‘해상[배]의 경제상 이익[舟楫之利]’을⁴⁵⁾ 언급할 정도로 고려왕조는 해양국가의 면모를 갖고 있었다.

고려 태조는 해상무역에 종사했던 가문의 출신답게 항해에 능숙했으며, 해상의 사정에도 밝았다. 태조가 후백제의 배후 지역인 한반도 서남해에 집중되어 있는 나주일대의 도서지역 경략에 주력한 것은 당연한 일이었다. 이는 그가 궁에 휘하에 있던 장군시절부터 해전에 뛰어나 나주 연안과 서남해 일대 도서지역을 장악하고, 고려 국왕으로 즉위한 이후에는 해상 영역이 전남 여수 부근 돌산도(突山島)와 경남 남해도(南海島), 강주(康州, 진주) 일대까지도⁴⁶⁾ 확대된 사실에서 잘 드러난다. 서남해 일대를 장악한 태조는 중국으로부터 정치적 지원을 얻으려는 후백제의 시도를 해상에서 봉쇄해 차단함과 동시에, 해상세력을 규합해 해륙 양면으로 후백제를 협공할 수 있었다. 이 역시, 그가 해상에 대해 친숙하여 해박한 경험과 지식을 갖추고 있었기 때문에 가능한 일이다.

태조는 이를 바탕으로 해상경영을 통해 얻는 부가 통일과 국가경영

42) 『新增東國輿地勝覽』 권36 전라도 영광군 산천조 “望雲島 古望雲鄉 有魚梁及牧場”.

43) 『資治通鑑』 권271 後梁紀6 均王 龍德 2년 12월.

44) 『高麗圖經』 권15 車馬.

45) 『高麗史』 권1 세가1 태조 총서.

46) 『高麗史』 권1 세가1 태조 10년 4월.

의 재부에 많은 도움이 된다는 점을 충분히 인식했으며, 또한 이를 이용하였다. 태조대에는 해전이 상당히 활발했는데, 곡도(鵠島)에 유배갔던 유금필(庾黔弼)에 의해 곡도와 포을도(包乙島)의 장정을 수군(水軍)으로 충당하여 전선(戰船)을 수리하는데 이용하자고 건의하기도 했으며,⁴⁷⁾ 또한 서남해 도서지역에서 물고기와 해산물·소금·우마 등과 같이 경제적 가치가 있는 생산물을 수취했다.⁴⁸⁾ 고려가 섬 사람과 섬의 생산물에 관심을 두고 그 가치를 활용한 것도 이때부터였다.⁴⁹⁾

또한 고려 정부는 사람이 살만한 섬이 있으면 그 지역의 담당 관리[監倉使]에게 섬을 자세히 조사하도록 지시하였다. 예컨대, 1141년(인종 19)에는 명주도 감창사 이양실(李陽實)이 사람을 울릉도(蔚陵島)에 보내 과핵(菓核)과 나뭇잎 중 이상한 것을 가져온 일이 있었으며,⁵⁰⁾ 1157년(의종 11)에는 명주도 감창(溟州道監倉) 전중내급사(殿中內給事) 김유립(金柔立)을 울릉도에 보내 섬의 형세와 규모, 심지어 토착민의 터와 불교사찰 시설, 섬에서 자생하는 특산물까지 파악하였다.⁵¹⁾ 1246년(고종 33)에는 국학학유(國學學諭) 권형운(權衡允)과 막 급제(及第)한 사정순(史挺純)을 울릉도 안무사(蔚陵島安撫使)에 임명하여 파견하였다.⁵²⁾ 1273년(원종 14)에는 원의 궁실 건축에 쓸 목재를 구하기 위해 이추(李樞)를 파견하여 첨서추밀원사(簽書樞密院事) 허공(許珙)을 울릉도 작목사(斫木使)로 임명하여 함께 보내기도 했다.⁵³⁾ 이렇게 섬을 적극적으로 이용했던 고려 정부의 인식과 경영은 이색(李穡) 등 고려말 관리들에

47) 『高麗史』 권92 列傳5 諸臣 庾黔弼 “十四年 被讒竄于鵠島 明年 甄萱海軍將尙哀等 攻掠大牛島 太祖遣大匡萬歲等往救 不利 太祖憂之 黔弼上書曰 “臣雖負罪在貶 聞百濟侵我海鄉 臣已選本島及包乙島丁壯 以充軍隊 又修戰艦以禦之 願上勿憂”.

48) 『高麗史』 권82 병2 屯田 (우왕) 14년 8월.

49) 『高麗史節要』 권1 태조 14년 3월 “庾黔弼被讒 竄鵠島” 및 25년 “冬十月 契丹遣使來 歸橐駝五十四 王以契丹嘗與渤海連和 忽生疑貳 不顧舊盟 一朝殄滅 此爲無道之甚 不足遠結爲隣 絕其交聘 流其使三十人于海島 繫橐駝萬夫橋下 皆餓死”.

50) 『高麗史』 권17 세가17 仁宗 19년 7월 己亥.

51) 『高麗史』 권18 世家18 毅宗 11년 5월, 『高麗史節要』 권11 毅宗 11년 5월.

52) 『高麗史節要』 권16 高宗 33년 5월.

53) 『高麗史』 권27 世家27 元宗 13년 3월 庚午, 元宗 13년 12월 壬辰. 元宗 14년 2월 “以簽書樞密院事許珙爲蔚陵島斫木使 伴李樞以行”.

의해서도 이어졌다.

이와 같이 고려초부터 국가가 적극적으로 경영했던 섬은 연안 군현의 관할 영역으로 간주되기도 했고, 강화·진도·거제·압해·남해·웅진현처럼 그 자체가 독립된 군현의 영역으로 편제되기도 했다. 이러한 군현 편제는 서남해의 연안항로와 밀접하게 연관되어 있다. 거제도·남해도·진도·강화도·돌산도 등 비교적 큰 규모의 섬은 개별 군현이 설치되어 육지의 군현과 영현(領縣)관계를 유지하였다. 이와 함께 큰 섬에 군현의 치소(治所)가 있거나 육지에 치소가 있으면서 주변 도서(島嶼)나 영역 내의 섬을 관할하는 경우도 있었다.

이런 양상의 대표적인 사례인 신안군의 도서지역이다. 신안군은 다도해역인 만큼 군현 편성과 그 영역이 복잡하였다. 이 지역은 고려시대에 영광군(靈光郡)·임치현(臨淄縣)·육창현(陸昌縣)·압해군(壓海郡)과 나주(羅州) 장산현(長山縣)의 4개 군현지역으로 편제되어 있었다.⁵⁴⁾ 『고려사』 지리지에 따르면, 임치현에 4개의 섬이, 육창현에 11개의 섬이, 압해군에 7개의 섬이 그리고 장산현에 6개의 섬이 각각 속해 있었다.⁵⁵⁾ 연해 지역 군현의 영속관계나 여러 섬들을 아우르는 도서지역의 군현 영역을 고려하면, 그 일대의 바다가 이미 내해화(內海化)되었음을 짐작할 수 있다. 따라서 연안항로는 이러한 내해에 형성되었을 가능성이 높고, 그곳의 크고 작은 도서는 육안의 근접항해의 항표(航標)로서 기능하였을 것이다.⁵⁶⁾

이처럼 고려는 우리 역사상 인구와 면적의 규모, 그리고 경제적 효용 가치 등이 컸던 ‘섬’을 주목하여 적극적으로 지방행정 단위로의 편제뿐만 아니라 섬의 개발과 이용을 적극적으로 주도하였다.

54) 이해준, 「신안 도서지방의 역사문화적 성격」, 『島嶼文化』 7, 1989; 姜鳳龍, 「押海島의 변영과 쇠퇴-고대·고려시기의 압해도-」, 『島嶼文化』 18, 2000; 정요근, 「고려~조선전기 전라도 서남해상 島嶼 지역의 郡縣 편제와 그 변화」, 『도서문화』 39, 2012.

55) 『高麗史』 권57 地理2 羅州牧 靈光郡.

56) 한정훈, 「고려시대 연안항로에 관한 기초적 연구」, 『역사와 경계』 77, 2010.

3. 도서(섬)의 국가 이용과 개발

서남해 연해 지역의 중요 도서는 몽골과의 전쟁에서 피난처로도 중시되었다. 바로 해도 입보(海島入保)와 강화도로의 천도가 그러한 점을 반영한다. 1231년(고종 18) 몽골과 1차 전쟁을 치룬 최우(崔瑀) 정권은 장기 항전을 선택하고 이듬해 강화 천도를 단행하였다.⁵⁷⁾ 이와 더불어 제도(諸道)에 사신을 보내 백성들을 해도(海島)에 들어가도록 했다. 이는 몽골과 1차 전쟁을 치루면서 진행하였던 산성입보로는 대응이 어렵다고 판단했기 때문이었다.

앞서 북계(北界) 주진(州鎭)을 중심으로 해도 입보가 먼저 진행되었는데, 1차 침입 당시 황주(黃州)와 봉주(鳳州)가 황해도의 철도(鐵島)에 입보했던⁵⁸⁾ 경험이 중요한 계기가 되었다.

몽골의 제1차 침입 당시 귀주성(龜州城)·자주성(慈州城)·서경(西京) 등지에서 몽골군에 국지적 승리를 거두어 그들의 진격을 늦추었으나 청천강에 인접한 여러 주·현들이 몽골군에 함락됨으로써 전세가 불리해지자, 10월에는 북계 홍화도 소속의 선주(宣州)와 창주(昌州)가 자연도(紫燕島)에 입보하였고,⁵⁹⁾ 운주(雲州)·박주(博州)·가주(嘉州)·곽주·맹주(孟州)·무주(撫州)·태주(泰州)·은주(殷州)가 북계의 어느 해도에 각기 입보하였다.⁶⁰⁾

한편, 같은 달 몽골군에 항복한 함신진 부사 전간(全簡)이 개경 정부와 내통하여 신도(薪島)에 입보하였다.⁶¹⁾ 『고려사』 고종 세가에서 맹주 수령 호수(胡壽)가 신위도(神威島)에,⁶²⁾ 박주 사람들이 위도(葦島)에⁶³⁾

57) 『高麗史』 권23 고종 19년 을축.

58) 『高麗史』 권23 세가23 고종 18년 9월 丁酉, 철도는 서해도 황주 관할이었으며 대동강 하구에 자리 잡고 있는 전략적 가치가 큰 자그마한 섬이었다. 이를 통해 인명과 전력을 보전함으로써 사후에 대응을 도모할 수 있었다는 점은 강화 천도와 해도입보책이 선택되는 중요한 경험이 되었다.

59) 『高麗史』 권58 지12 지리3 북계 안북대도호부 영주 宣州·隨州.

60) 『高麗史』 권58 지12 지리3 북계 안북대도호부 영주 雲州·博州·嘉州·郭州·孟州·撫州·泰州·殷州.

61) 『高麗史』 권130 열전43 叛逆 趙叔昌.

62) 『高麗史』 권24 세가24 고종 44년 7월.

입보한 사실을 통해서, 박주와 맹주가 1231년 당시 각기 위도, 신위도에 입보했을 것으로 여겨진다.⁶⁴⁾

1232년 강화 천도를 계기로 북계 일부 지역에 한정되었던 해도 입보책은 더욱 확대되고 체계화되었다. 해도 입보는 산성 입보에 비해 장기적인 면에서 유리하였다. 물론 내륙에 있던 군현이 해도로 들어가는 것 자체는 힘든 일이지만, 섬이 어느 정도의 규모가 있으면 그곳에서 개간을 통해 생활을 유지할 수 있었다. 또한 산성에 비해 많은 인원이 입보할 수 있고, 수전(水戰)에 익숙하지 않은 몽고군을 막아내는 데 더 효과적이었다.

최우는 강화도로 천도하자⁶⁵⁾ 처음 연해안 전체 주·현에 대하여 해도 입보를 명령하였다.⁶⁶⁾ 이후 몽골군이 침략할 때마다 국가에서 지정한 전략 해도나 일반 해도에 입보가 이루어졌다. 몽골 제2차 침입이 발발한 1235년(고종 22)에는 전·후·좌·우 진주(陳主)에게 강화 연안 방어를 지시하고 광주(廣州), 남경(南京) 주민을 강화도로 들어오게 하였다.⁶⁷⁾

광주·남경의 강화도 입보는 한강 중·하류에 위치한 전략적 요충지의 해도 입보를 의미하는 것으로써, 이때부터 연해안이 아닌 내륙 지방에서도 대하천을 따라 해도 입보가 이루어졌다. 광주·남경민의 강화도 입보가 끝나자, 1235년 12월 강화도의提防(堤防)을 증축하여 외성(外城)을 쌓기 시작하였고, 그러한 축성공사는 1237년(고종 24)에 완료되었다.⁶⁸⁾

63) 『高麗史』 권24 세가24 고종 45년 5월.

64) 姜在光, 『對蒙戰爭期 崔氏政權의 海島入保策과 戰略海島』, 『軍史』 66, 2008.

65) 『高麗史』 권23 고종 19년 6월 乙丑 “崔瑀廢王 遷都江華”.

66) 『高麗史節要』 권16 高宗3 고종 19년 6월, 『高麗史』 권129 列傳42 叛逆 崔충현 附 崔이.

67) 『高麗史』 권23 세가23 고종 22년 윤7월 임오.

68) 『高麗史』 권82 지36 병2 城堡 高宗 20년 및 권23 세가23 高宗 24년 10월.

<표 3> 대몽항쟁기 서남해 해도입보 대상 도서(섬)⁶⁹⁾

입보 주현	입보 시기	입보 해도	입보 해도의 현재 행정구역	입보 해도의 관할 주현	대몽 전투	전거 (고려사/고려사 필요)
황주	고종 18년	철도	황해북도 황주군 철도리	서해도 황주		고종 18년 9월 정유
봉주	고종 18년	철도	황해북도 황주군 철도리	서해도 황주		고종 18년 9월 정유
의주	고종 18년	신도	평안북도 신도군 신도읍	북계 용주		고종 18년 10월조
북계민	"	애도	평안북도 신도군	북계 용주	○	고종 43년 10월 기사
북계민	"	갈도	평안북도 선천군	북계 선주	○	고종 41년 2월 기미
맹주	고종 44년	신위도	평안남도 안주시	북계 안주		고종 44년 8월조
박주	고종 18년	위도	평안남도 안주시	북계 안주		고종 45년 5월 입술
맹주	고종 18년	신위도	평안남도 안주시	북계 안주	○	고종 44년 8월조
삼화현	"	가도	평안남도 남포직할시	북계 삼화현		원종 10년 동10월 을해
덕주	원종 1년	로도	평안남도 안주시	북계 안주		권58, 지리지3 덕주조
황주	고종 18년	철도	황해북도 황주군 철도리	서해도 황주		고종 18년 9월 정유
봉주	고종 18년	철도	황해북도 황주군 철도리	서해도 황주		고종 18년 9월 정유
풍주	"	석도	황해남도 과일군 석도리	서해도 풍주	○	고종 23년 8월 병오
풍주	"	초도 (조도)	황해남도 과일군 초도리	서해도 풍주	○	고종 42년 12월 입진
웅진현	"	창린도	황해남도 웅진군 창린도리	서해도 웅진현		고종 44년 9월 기사
개경	고종 19년	강화도	인천광역시 강화군 강화읍	양광도 강화현		고종 19년 6월 을축

69) 『한국해양사』 제4장 고려후기 외적의 침입과 삼별초(姜在光) 554, 559-560쪽 참조하여 재작성하였다.

입보 주현	입보 시기	입보 해도	입보 해도의 현재 행정구역	입보 해도의 관할 주현	대몽 전투	전거 (고려사/고려사절요)
남경	고종 22년	강화도	인천광역시 강화군 강화읍	양광도 강화현		고종 22년 추운7월 임오
광주	고종 22년	강화도	인천광역시 강화군 강화읍	양광도 강화현		고종 22년 추운7월 임오
선주	고종 22년	자연도	인천광역시 중구 영종동	양광도 인주		권58, 지리지3 선주조
창주	고종 18년	자연도	인천광역시 중구 영종동	양광도 인주		권58, 지리지3 수주조
인주	"	대부도	경기도 안산시 단원구 대부동	양광도 인주 당성군	o	고종 43년 하4월 경진
천안부	고종 43년	선장도	충남 아산시 선장면 선장리	양광도 천안부		권36, 지리지1 천안부조
서경	고종 46년	덕적도	인천광역시 옹진군 덕적면	양광도 인주 당성군		고종 46년 2월조
황주	고종 46년	덕적도	인천광역시 옹진군 덕적면	양광도 인주 당성군		고종 46년 2월조
나주(함평 무안)	고종 43년	압해도	전라남도 신안군 압해면	전라도 영광군 압해군	o	고종 43년 6월조 (고려사절요)
탐진현	고종 34년	완도	전라남도 완도군 완도읍	전라도 장흥부 탐진현		* 『동문선』 권83, 임계일 만덕산백련사정 명국사시 집서
진도현	"	진도	전라남도 진도군 진도읍	전라도 나주 진도현	o	원종 11년 8월 병술
남해현	"	남해도	경상남도 남해군 남해읍	경상도 남해현		원종 12년 5월조
북계영	고종 43년	창린도	황해남도 옹진군 창린도리	서해도 옹진현	o	『신증동국여지승람』 권 52 평안도 안주목조
북계영	고종 45년	석도	황해남도 과일군 석도리	서해도 풍주	o	* 금지대의 시문
북계영	원종대	석도	평안남도 남포직할시	북계 삼화현		원종 10년 동10월 을해

이렇게 국가가 대몽항쟁의 거점으로 선정한 해도들은 대하천 하구나 만(灣)에 자리 잡고 있는 특징을 지닌다. 가령 압록강 하구에 신도, 청천강 하구에 위도·신위도·노도, 대동강 하구에 철도·석도, 한강 하구에 강화도(교동도·석모도 포함), 안성천 하구와 경기만의 대부도, 아산만 삽교천의 선장도, 영산강 하구에 압해도가 존재한다. 『고려사』 등 사료에서 확인되는 해도 입보처로 사용된 섬의 수효는 강화도·석도·창린도·자연도·대부도·압해도 등 대략 20여 개 정도이다. 그러나 사료 상에 등장하지 않는 섬들을 상정한다면, 실제로는 20여 개를 훨씬 넘을 것으로 보인다.⁷⁰⁾

이와 같은 지속적인 해도 입보는 1248년(고종 35) 북계병마사(北界兵馬使) 노연(盧演)에게 명하여 북계 여러 성의 백성을 남김없이 옮겨 해도에 입보하게 하였고,⁷¹⁾ 1254년(고종 41)에도 “여러 도(道)에 사신을 보내 피난할 만한 산성(山城)과 해도(海島)를 살피고, 토전(土田)을 헤아려 지급하였다”⁷²⁾ 것에서 알 수 있듯이, 전쟁기간에 입보하기 좋은 조건의 섬들이 파악되었을 것으로 보인다.

이 해도 입보 과정에서 피란민을 위해 강화도나 위도(葦島)처럼 섬을 개발하여 입보의 생활에 유리하도록 할 필요가 있었다.

D-1 “...또 文武 3품 이하 權務 이상에게 丁夫를 차등 있게 내도록 하여 梯浦와 瓦浦에 독을 쌓아 左屯田으로 삼고, 狸浦와 草浦는 右屯田으로 삼도록 하라.”라고 하였다.⁷³⁾

D-2 “(김방경이) 뒤에 서북면병마판관이 되었는데, 蒙兵이 여러 城을 침공하자 葦島에 입보하였다. 섬에는 10여 리 정도 개간할 만한 평지가 있었는데, 바닷물이 밀려와 개간할 수 없었다. 방경이 제언을 쌓고 씨를 뿌리니 백성이 처음에는 고생스러워 했으나, 가을에 크게 여물게 되자 사람들이 의지해 살 수 있었다. 섬에는 또한 井

70) 姜在光, 『對蒙戰爭期 崔氏政權의 海島入保策과 戰略海島』, 『軍史』 66, 2008.

71) 『高麗史節要』 권16 高宗 35년 3월.

72) 『高麗史節要』 권17 高宗 41년 2월.

73) 『高麗史』 권79 지33 식화2 농상 高宗 43년 2월.

泉이 없어 항상 육지에 가서 물을 길어 왔는데 때때로 잡히는 경우가 있었다. 방경이 빗물을 모아 연못을 만드니 그 근심이 없어졌다.”⁷⁴⁾

D-3 “高州·和州·定州·長州·宜州·文州 등 15주의 사람들이 猪島로 옮겨가 살았다. 東北面兵馬使 愼執平이 저도는 성은 큰데 사람은 적어서 지키기 어렵다고 여겼다. 마침내 15주의 백성들을 竹島로 옮겨 입보했는데, 섬이 좁고 우물과 샘이 없어 백성들이 내켜하지 않았으나, 신집평이 억지로 몰아서 들여보냈다. 사람들이 많이 도망하여 흩어져서 옮겨간 자는 10명 중 2, 3명에 불과하였다. 비축한 양식이 떨어져 가자, 신집평이 別抄를 파견하여 朝廷에다 곡식을 요청하는 한편 다른 지역에도 漕運을 재촉하다보니 점차 수비가 느슨해졌다.”⁷⁵⁾

위 D-1은 1256년(고종 4년) 강화도 조강(祖江) 연안에 제포(梯浦)와 와포(瓦浦)에 독을 쌓아 좌둔전(左屯田)으로 하고, 염하(鹽河) 연안에 이포(狸浦)와 초포(草浦)를 막아 우둔전(右屯田)을 만들도록 하였다. 이때 강화의 외성이 축조되었는데 외성은 방조제의 역할을 겸하였다. 강화도의 간척을 통해 부족한 식량을 확보하려는 것이었다. 이와 같은 둔전 개발은 몽골에 포로로 잡혀갔던 낭장(郎將) 윤춘(尹椿)이 도망해 돌아와 “섬 안에 둔전을 하여 한편으로 농사짓고 한편으로 지키며, 들관을 비우는 전술로[清野戰術]로 대비하는 것이 상책”이라는⁷⁶⁾ 건의를 반영한 때문이기도 했다.

한편, D-2의 경우, 서북면 병마판관인 김방경(金方慶)이 개발한 위도

74) 『高麗史』 권104 列傳17 金方慶 “後爲西北面兵馬判官 蒙兵來攻諸城 入保葦島 島有十餘里 平衍可耕 患海潮不得墾 方慶令築堰播種 民始苦之 及秋大熟 人賴以活 島又無井泉 常陸汲 往往被虜 方慶貯雨爲池 其患遂絕”.

75) 『高麗史』 권130 列傳43 叛逆4 趙暉 “高宗四十五年 蒙古兵大至 高和定長宜文等十五州人 入保猪島 東北面兵馬使愼執平 以猪島 城大人少 守之甚難 遂以十五州人 徙竹島 島狹險 無井泉 人皆不欲 執平 強驅納之 人多逃散 入者十二 糧儲乏少 執平 分遣別抄 請粟於朝 催運他道 守備稍懈”.

76) 『高麗史節要』 권17 高宗 43년 6월 “爲今計 宜屯田島內 且耕且守 清野以待 策之上也”.

(葦島)는 그렇게 크지 않은 섬이지만, 10여 리 정도의 평지를 개간하여 농지를 마련하고 빗물을 모아 저수지를 만드는 등의 조치가 이루어졌다. 이렇게 식량과 식수를 확보함으로써 안정적으로 입보를 할 수 있었다.

D-3의 동계 방면에서도 비슷한 상황이 발생하였다. 고종 45년(1258) 동계의 15주(州)가 저도(猪島)에 입보하게 되었는데, 성은 크고 사람이 적어 지키기 어렵다고 판단하고 병마사 신집평(愼執平)은 죽도(竹島)로 옮겨 입보하기로 하였다. 그런데 섬이 좁고 우물이 없어 사람들이 주저하자, 신집평은 강제로 입보케 하였으나 사람들이 10에 2,3명에 불과하였다는 것이다. 이에 신집평은 식량 부족을 메우기 위해 조정과 다른 도(道)에서 식량을 요청하기도 하였다.

이들 사례는 모두 상대적으로 작은 섬에 많은 피란민이 입보한 경우로 보인다. 그러나 이러한 효과를 극대화하기 위해 고려 정부는 섬으로 입보한 주현(州縣)의 경우 1년간의 세금을 면제해 주거나, 입보처에 적극적으로 토지를 공급하기도 했다.

E-1 “충청, 경상, 전라 3도 및 동주도와 서해도에 사신을 보내 산성과 해도에 피난한 곳을 둘러보고 土田을 헤아려 주도록 하였다.”⁷⁷⁾

E-2 “지금 諸道の 백성들이 제대로 살 수 없어 여기저기 떠돌아다니고 있으니 매우 슬프다. 그들이 난리를 피한 곳이 本邑과 떨어진 거리가 하루가 되지 않는 곳은 돌아가 밭을 갈도록 허락하고, 그 나머지는 섬 안에 土田을 헤아려 지급하고 부족하면 연해의 閑田과 宮院田 및 寺院田을 지급하라.”⁷⁸⁾

E-3 “海島에 入保한 州縣은 1년의 조세를 감면하였다.”⁷⁹⁾

77) 『高麗史』 권78 食貨1 經理 고종 41년 2월 “分遣使于忠慶全三道 及東州西海道 巡審山城海島避難之處 量給土田”.

78) 『高麗史』 권78 食貨1 經理 고종 43년 12월 “今想諸道 民不聊生 彼此流移 甚可悼也 其避亂所 與本邑相距程 不過一日者 許往還耕田 其餘 就島內 量給土田 不足 則給沿海閑田及宮寺院田”.

79) 『高麗史節要』 권17 高宗 45년 2월 “海島入保州縣 免一年租”.

위 E-1,2,3의 내용은 각각 고종 41년(1254)과 고종 43년(1256), 고종 45년(1258)의 기록으로 해도 입보가 활발하게 이루어지던 때의 상황을 반영하고 있다. 당시 해도에 입보한 사람들에게 조세의 면제와 함께 토지를 지급함으로써 개간에 따르는 어려움을 줄여 안정적인 생활기반을 마련하고자 했다. 이어서 나머지 사람들에게 섬 안의 토지를 지급하도록 한 것을 보면, 해도 입보에서는 현실적으로 하루 안에 본읍(本邑)과 왕래가 불가능한 경우가 많았음을 알 수 있다. 이 경우는 섬 안의 토지를 지급하고 모자랄 경우 연안의 사원전(寺院田) 등을 지급하여 생업이 가능하도록 하였다. 분급 지역을 연안으로 규정한 것은 입보한 해도(海島)에서 배를 타고 나오는 것이 쉽지 않았기 때문에 최대한 가까운 곳에 마련한 것이다. 이러한 조건마저 채워지지 않은 곳은 앞(D-2)의 김방경 사례처럼 직접 개간을 추진하기도 했다. 위에서 도내(島內) 및 연해(沿海)의 토지를 지급하도록 한 사례들은 대체로 서남해 지역으로 파악된다. 그러한 조건을 갖춘 섬이 주로 서남해 도서지역에 분포하기 때문이다.

또한 중요한 전략 거점 해도에는 해도방호별감(海島防護別監)이 파견되었다.⁸⁰⁾ 이와 함께 고려 수군과 별초군이 상주하여 해도를 사수하였으며, 강화도를 중심으로 해도 연락망과 조운로를 확보하였다. 이외에도 주요 전략 거점 해도로의 입보 추진을 위해서 수로방호별감(水路防護別監)이 파견되어⁸¹⁾ 내륙의 주현민이 해도에 제대로 입보하는지 감독·감찰하기도 하였다. 대몽항쟁 후반부로 갈수록 산성 입보책에 의거한 항전보다 해도 입보책에 의거한 항전에 더욱 의존했을 정도로 해도 입보책은 최선의 대몽 항전전략으로 기능하였기 때문이다.

이 과정에서 입보한 섬의 개발이 일부 이루어졌으나, 지속되지는 못하였다. 고려 말에 왜구가 고려의 섬과 연안으로 끊임없이 침입해 왔기 때문이다. 고려 정부는 다방면으로 대비책을 강구하게 되는데, 당시 조준(趙浚)과 조운홍(趙云弘)이 제시한 도서정책(島嶼政策)은 왜구의 침구

80) 『高麗史』 권25 세가 元宗 원년 2월 庚子.

81) 『高麗史』 권122 열전35 酷吏 宋吉儒 및 『高麗史』 권27 세가27 元宗 14년 2월 癸丑.

로 황폐화된 섬의 적극적 ‘해도개발론(海島開發論)’의 대표적인 사례이다.

우왕 연간에 이르러 빈번한 왜구의 침입으로 말미암아 공민왕 때보다 더욱 심각한 인구이동이 일어나고 있었다. 유민들의 급증은 왕조 지배에 심각한 위협을 가할 정도였다. 이러한 까닭으로, 1377년(우왕 3) 2월 각도의 요충마다 ‘방호(防護)’를 설치하여 유민의 이동을 막도록 하는 한편, 다시금 여러 고을에 산성을 수축하여 주민이 입보할 수 있도록 대책을 강구하였다.⁸²⁾

그러나 인구 이동을 강제로 막거나, 주민을 농업생산지로부터 이탈시켜 산성에 입보토록 하는 것이 효과적 대책일 수는 없었다. 인구 이동 자체도 큰 문제지만, 농장·사원전(寺院田)이 크게 확대되고 조운(漕運)도 막혀 국가재정이 치명적인 타격을 받고 있는 형편에서 바다에서 가까운 연안 지역과 섬의 토지를 그대로 황무지가 되었다.

이러한 사정은 서남해 도서지역의 읍치(邑治)의 변동에서도 찾아진다. 진도(珍島)·장산도(長山島)·압해도(押海島)·흑산도(黑山島) 등지에 설치되었던 읍(邑)의 치소(治所)를 고려말에 모두 내륙으로 이동하도록 하였고, 또 섬에서 거주하고 있던 주민들도 강제로 출륙시켰다. 소위 섬을 비우는 ‘공도(空島)가 실시된 때문이다.

즉, 고려말 왜구의 침입으로 인해 전국적으로 연해와 도서지대가 막대한 피해를 입는 가운데 서남해상의 7군현과 그 주민들은 대부분 내륙으로 이주를 해야 했다. 진도 3현 중 가흥·임회 2현은 혁폐되어 그 흔적이 사라졌으며, 진도현만이 육지로 교우(僑寓)하였다가, 다시 조선초에 진도로 복귀하여 진도군이 되었다. 즉, 진도는 1239년(충렬왕 19) 섬 주민을 육지로 출륙(出陸)시킨 경우도 있었지만,⁸³⁾ 1350년(충정왕 2)에 고을을 폐지하고 주민을 나주 임내인 월하지리(月阿只里, 영암군 시종

82) 『高麗史』 권133 열전46 禡王 3년 2월.

83) 『高麗史』 권30 세기30 忠烈王 19년 7월 甲戌 “行中書省劄付都僉議使司 “准樞密院咨 ‘准高麗國王咨 ‘本國去水就陸時 分珍島百姓 亦移陸地 而本地空閑 在後耽羅申復摘入人民種田 目今 因哈丹賊軍 不能於陸地種養 若將耽羅人戶 遷入耽羅 却將羅州附近百姓 移入珍島 種田資生爲便.’” 奏奉皇旨 ‘是眞實呵? 耽羅的元田地 去者 那田地 王百姓種者麼?’ 欽依皇旨 施行”.

면 月岳 지역)과 명산리(命山里, 영암군 시종면 구산리 지역), 사촌리(三寸里, 해남군 삼산면 원진리·창리 금산 일대)로 옮겨졌다.⁸⁴⁾ 이로부터 진도는 오랜 동안 빈 섬으로 남게 되었고, 조선 건국 후인 1409년(태종 5) 해남(海南)과 통합하여 해진군(海珍郡)으로 하였다가 1414년(태종 14)에 야 주민이 섬에 들어가 사는 것을 허락하였으나,⁸⁵⁾ 곧 다시 육지로 옮기기도 했다.⁸⁶⁾ 1437년(세종 19)에야 진도에 고을이 다시 설치될 수 있었다.⁸⁷⁾ 남해현(南海縣)은 이미 1357년(공민왕 6) 진주(晉州) 소속의 대야천부곡(大也川部曲)으로 치소를 임시로 옮겨⁸⁸⁾ ‘토지를 지키고 특산물을 공물로 올리지 못하여 토지대장에 기록된 농토와 여러 중요한 특산물을 사슴들 뛰어노는 들판에 버려두게 되었다’라고 할 정도였다.⁸⁹⁾

근해의 섬과 황폐화한 섬을 적극적으로 개발하려 했던 고려 정부의 섬 인식과 경영은 이석(李穡), 백문보(白文寶), 조운홀(趙云仵), 조준(趙浚) 등 고려말 관리들에 의해서도 이어졌다. 고려시대 섬에 대한 인식은 매우 제한적이긴 하지만, 섬을 개발하고 그로부터 국가의 재부(財富)를 창출하려는 인식이 여러 자료에서 확인된다. 바다와 섬의 이점을 인식하고, 그 이점을 이용하기 위해 적극적인 개발 정책을 취했다. 다음의 자료에서 이를 확인할 수 있다.

F-1 “<禡王> 14년(1388) 8월에 憲司에서 上疏하여 아뢰기를, 여러 섬의 漁鹽의 이익과 牧畜의 번성함 그리고 해산물의 풍요로움은 국가에서는 없어서는 안 될 것입니다. 우리의 神聖께서 아직 신라와 백제를 평정하지 못하였을 때 먼저 水軍을 내어 친히 樓船을 타고

84) 『高麗史』 권57 지11 地理2 전라도 珍島縣, 『新增東國輿地勝覽』 권37 전라도 珍島郡 및 『大東地志』 珍島郡.

85) 『太宗實錄』 권27 태종 14년 2월 26일 庚午 “命知海珍郡事 率軍民復入珍島舊治 珍島郡本在南海中 曾因倭寇內徙 今邊海寧謐 故有是命 因使全羅道當番船軍立木柵于島中 將以爲牧場也”.

86) 『太宗實錄』 권28 태종 14년 11월 7일 丙午 “復移珍島郡于陸地 仍罷牧場”.

87) 『世宗實錄』 권78 세종 19년 7월 3일 辛卯. 정요근, 2012 『고려~조선전기 전라도 서남해상 島嶼 지역의 郡縣 편제와 그 변화』, 『도서문화』 39.

88) 『高麗史』 권57 지11 地理2 경상도 南海縣 “恭愍王七年 因倭失土 僑寓晉州任內大也川部曲 屬縣二”.

89) 『新增東國輿地勝覽』 권31 경상도 남해현 城郭 鄭以吾 記文.

錦城으로 내려가 점령하니 여러 섬의 이익이 모두 국가에 속하여 그 재력을 바탕으로 마침내 三韓을 통일하였습니다.… 나라는 이미 여러 섬의 어염과 목축의 이익을 잃고 또 기름진 땅에서 나오는 곡식을 저장하는 것도 잃었습니다.…”90)

위의 내용은 태조 왕건은 여러 섬의 어염과 목축의 이익을 알고 개발하여, 거기에서 나온 재원(財源)으로 삼한을 통합했다고 한다. 이같이 고려왕조는 건국 초부터 강과 바다의 이점을 인식하고 있었다. 이러한 인식은 고려 말 해도개발론(海島開發論)으로 계승되었다. 예컨대,

F-2 “<恭愍王> 11년(1362) 密直提學 白文寶가 筭子를 올려 말하기를, 서울[京師] 근처의 땅으로서 평탄하며 넓으며 기름져서 농사를 지을 수 있는 곳이 牧場이 되면서 그 이익을 빼앗기고 있으니, 마땅히 산골짜기나 섬으로 목장을 옮겨 땅에서 나는 이익을 일으키십시오.”91)

F-3 “恭愍王 원년(1352)에 李穡이 服喪 중에 글을 올려 말하기를, … 해전의 기술은 신도 생각하였던 바입니다. 우리나라는 3면이 바다를 끼고 있어 섬에 사는 민이 무려 100만입니다. 배를 움직이고 수영하는 것은 그들의 長技이며 그 사람들은 또한 農桑을 일삼고 고기잡이와 소금을 굽는 것으로 이익을 도모합니다. 근래에 왜적으로 인하여 살던 곳에서 떨어지고 그 이익을 잃으니 왜적을 원망하는 마음이 육지에 사는 민에 비하여 어찌 10배에 그치겠습니까? 말을 달려 계책을 담은 글을 들고 연안에서 민을 모아 반드시 상을 준다고 하면 수천 명을 하루아침에 얻을 수 있을 것입니다. 그들의 장기를 가지고 원망의 대상인 왜적을 대적하게 한다면 이기지 못하는 자가 있겠습니까? 하물며 적을 죽여서 상을 얻는다면 오히려 고기잡이와 소금을 굽는 이익보다 낫지 않겠습니까? 追捕使를 보내어 항상 배 위에 있도록 명령을 내리면 州郡은 편함을 얻을 것이며 도적을 이길 수 있을 것입니다. 두 가지가 <바로>

90) 『高麗史』 권82 志36 兵2 屯田 十四年八月 憲司上疏曰 및 『高麗史』 권118 列傳31 諸臣 趙浚.

91) 『高麗史』 권78 志32 食貨1 田制 經理.

도적을 막는 긴요한 방법입니다.”⁹²⁾

F-4 “<恭愍王> 23년(1374) 정월에 檢校中郎將 李禧가 上書하기를, 지금 倭寇의 침략이 치열한데, 이에 烟戶의 백성으로 배타는 것을 익히지 않은 자를 몰아다가 水戰을 하게 하니 매번 패배하게 되는 것입니다. 臣은 바닷가에서 태어나고 자라서 일찍부터 수전에 익숙합니다. 원컨대 海島에서 나와 사는 사람과 스스로 지원한 사람으로 배를 부리는데 익숙한 자들을 거느리고, 이들과 더불어 적들을 공격하게 해주신다면, 5년을 기약하여 海道를 영구히 맑게 하겠습니까.라고 하였다.”⁹³⁾

F-5 “토지가 모두 비옥하고 생선과 소금을 얻을 수 있는 이익이 있는데도 지금은 버려두고 쓰지 않으니 탄식만 할 뿐입니다. 마땅히 5軍의 장수들과 8道の 軍官들에게 각각 虎符와 金牌를 주고 千戶와 百戶들에게는 牌面을 주어, 크고 작은 바다 섬을 그들의 食邑으로 삼게 하여 자손들에게 물려줄 수 있도록 하면 장수들의 一身이 부유해질 뿐만 아니라 자손만대에까지 衣食의 여유가 있을 것이니 사람마다 어느 누가 스스로 적들과 싸우지 않겠습니까?”⁹⁴⁾

위의 내용 F-1~5는 섬의 토지의 비옥과 생선과 소금, 해산물의 이익을 강조하는 한편, F-3처럼 배를 움직이고 수영하는 것은 그들의 장기(長技)이므로, 그들로 하여금 왜적을 대적하게 하는 것과 F-4와 같이 섬 사람과 군인을 통해 수군을 양성하고, F-5처럼 그들에게 식읍(食邑)으로 주어 섬을 개발하여 왜구를 방지하자는 대책의 일환이었다. 즉 민(民)들은 부유하고 번성해지고, 민은 어염의 이익을 얻고 나라에서는 조운(漕運)의 걱정이 없어질 것이며 조종(祖宗)의 토지는 온전하게 회복할 수 있을 것으로 보았다. 또한 F-2는 서울(京師) 근처의 땅에 설치한 목장(牧場)을 산골짜기나 섬으로 이전하자는 것이다.⁹⁵⁾

92) 『高麗史』 권115 열전28 諸臣 李禧.

93) 『高麗史』 권83 지37 병3 選軍 (공민왕) 二十三年正月 檢校中郎將李禧上書曰.

94) 『高麗史』 권112 列傳25 諸臣 趙云佐.

95) 『高麗史』 권82 지36 兵2 馬政. 『고려사』 병지의 10개의 목장명은 대부분 내륙

이는 조선 문종 때 『고려사』를 개수할 때 사관(史官)을 지낸 이선제(李先齊) 역시 고려가 바다와 강의 이점을 이용하여, 나라의 재정을 충실하게 했던 사실을 언급하고 있다. 예컨대,

G-1 “제왕이 재정을 관리하는 길은 한 가지 방법만 있는 것은 아니지만, 魚鹽이 가장 으뜸입니다 …지금 (고려의) 式目都監形止案을 보니, 각 고을의 鹽田과 魚梁의 숫자와 藿田의 크기를 모두 빠짐없이 기록했습니다.…그렇다면 한갓 토지의 조세만 밟고 山澤의 이익을 쓰지 않는 것이 옳겠습니까? 고기, 소금, 미역은 하늘과 땅에서 생산하므로 취하여 사용해도 끝이 없으니, 이를 백성들에게 후하게 거둔다고 하더라도 나라가 富益하다고 하지 않을 것입니다.”⁹⁶⁾

G-1에서 이선제는 조선왕조가 재정을 확보하기 위해서는 고려 때처럼 바다와 섬을 적극 개발해야 할 것을 상소했다. 고려는 『식목도감형지안(式目都監形止案)』에 염전(鹽田)과 어량(魚梁), 곽전(藿田)의 숫자와 크기를 모두 관리 기록하고 있었다. 이선제가 고려의 섬 경영 방식을 1세기가 지난 1450년(문종 즉위)에 다시 제시한 것이지만 고려 말 바다와 섬, 섬사람을 주목한 이색, 조준과 조운흥의 인식과 크게 다를 바 없다. 즉 고려 정부는 국가 재정의 확대 방법으로 섬의 가치를 활용한 해양 경영에 대해 역대 어느 왕조보다도 깊은 관심을 갖고, 그 이점을 활용하려고 하였다.

또한 고려 정부는 왜구의 침구 영향으로 내륙 연안으로 인구가 이동과 연안 도서 군현이 원래 설치되었던 지역에서 벗어나 다른 지역에 임시로 설치 운영되는 교군(僑郡)을 통해 피해를 줄이려는 한편으로, 연안지역의 읍성을 축조하거나 해도(海島) 개발을 통해 섬의 황폐화를 막으려

지이다. 즉 龍驤(황주), 隴西(동주), 銀川(배주), 羊欄(개성), 左牧(정주), 懷仁(청주), 常慈院(건주), 葉戶峴(廣州), 江陰, 東州 등이다. 그러나 1071년(문종 25)에 ‘섬의 목장에서 말을 기르는데 잘 돌보지 않아서 <말을> 죽게 할 경우는 담당 島吏에게 죄를 주는 책임 규정을 정한 것으로(『高麗史』 권82 지36 兵2 馬政) 보아 海島에 목장이 전혀 없지 않았던 것을 보여준다.

96) 『文宗實錄』 권4 문종 즉위년 10월 10일.

했다. 그러나 이러한 섬의 이점을 주목한 조준(趙浚)과 조운홀(趙云佐) 등의 해도개발론 등의 도서정책은 크게 실효를 거두지 못하였다. 왜구의 침구 문제로 여말선초기 서남해 도서지역의 대부분이 역사의 공백기를 맞이하고 있기 때문이다.

4. 맺음말

섬은 땅이자 영토의 일부이다. 오늘날도 그렇지만 전근대 왕조에서도 섬과 섬 주민을 관리, 감독, 보호해야 했다. 모든 땅이 공유지인 왕토(王土)라는 전근대 왕토사상에 견주어 보지 않더라도 당연히 국가에서 섬의 실태 파악과 이용에 대해 관심을 가져야 함은 당연한 것이다. 때문에 국가의 영토 안에 소속된 섬 역시 왕화(王化)의 대상이다.

이 글은 한국 중세의 섬 인식과 이용 정책(활용)을 고려시대를 중심으로 고려왕조가 섬을 어떻게 인식하고 활용하는가를 규명하였다. 즉, 고려시기에 섬을 크게 주목한 시기는 왕건의 나주정략과 대몽항쟁기, 왜구침탈기로 구분하여 보았다.

궁예정권하의 왕건은 해군대장군(海軍大將軍)으로 진도군(珍島郡)과 고이도(阜夷島)를 점령하여 나주로 이어지는 뱃길까지도 장악하였다. 이 과정에서 서해에서 남해로 이어지는 뱃길의 길목인 압해도(壓海島 : 壓海縣)를 장악하고 있던 능창(能昌)을 제압하면서 서남해지역과 해상로를 안정적으로 확보할 수 있었다. 또한 태조는 대표적인 원해(遠海)의 해양세력이 존속하는 우산국(울릉도)과 탐라국(제주)을 복속시켰다. 이로써 동해의 울릉도와 함께 서남해의 탐라가 고려의 군현제 내에 포함되면서 고려의 해양 영역은 크게 확대되는 계기가 되었다.

한편, 대몽항쟁기에는 천도지로서 강화도(江華島)와 삼별초 항쟁의 근거지인 진도, 제주가 가장 중요한 섬으로 주목되었다. 또한 해도 입보 과정에서 서해 연안의 섬들이 많이 이용되었다. 이 과정에서도 몇몇 섬이 개발되기도 하였고, 새로이 파악된 섬들이 있었을 것으로 보인다. 그러나 여말선초기에 왜구의 침략 때문에 혼란기를 맞이하게 된다. 특히

조선초기까지 섬의 ‘공도화’와 ‘쇄환정책’을 추진하면서 섬의 이점을 살리지 못하고 섬의 황폐화가 지속되었다.

이렇게 고려초부터 국가가 적극적으로 경영했던 섬은 연안 군현의 관할 영역으로 간주되기도 했고, 강화·진도·거제·압해·남해·웅진현처럼 그 자체가 독립된 군현의 영역으로 편제되기도 했다. 고려는 우리 역사상 인구와 면적의 규모, 그리고 경제적 효용 가치 등이 컸던 ‘섬’을 주목하여 적극적으로 지방행정 단위로의 편제뿐만 아니라 섬의 개발과 이용을 적극적으로 주도한 국가였다.

고려시대 섬에 대한 인식은 매우 제한적이긴 하지만, 섬을 개발하고 그로부터 국가의 재부를 창출하려는 인식이 여러 자료에서 확인된다. 바다와 섬의 이점을 인식하고, 그 이점을 얻기 위해 적극적인 개발 정책을 취했다. 고려 말에 왜구가 우리나라의 섬과 바다로 침입해오자, 고려 정부는 다방면으로 대비책을 강구하게 된다. 당시 고려 정부가 제시한 도서정책(島嶼政策)은 왜구의 침구로 황폐화된 섬의 ‘해도개발론(海島開發論)’이었다. 섬의 토지의 비옥과 생선과 소금, 해산물의 이익을 강조하는 한편, 배를 움직이고 수영하는 것은 그들의 장기(長技)이므로, 그들로 하여금 왜적을 대적하게 하는 것과 섬 사람과 군인을 통해 수군을 양성하고, 그들에게 식읍(食邑)으로 주어 섬을 개발하여 왜구를 방지하자는 대책의 일환이었다.

특히 고려 정부는 내륙 연안으로 인구이동과 연안 도서 군현이 원래 설치되었던 지역에서 벗어나 다른 지역에 임시로 설치 운영되는 교군(僑郡)을 통해 피해를 줄이려는 한편으로, 연안지역의 읍성을 축조하거나 해도(海島) 개발을 통해 섬의 황폐화를 막으려 했다. 그러나 개혁세력이었던 조준(趙浚)과 조운홀(趙云伋)의 해도개발론 등의 도서정책은 크게 실효를 거두지 못하였다. 왜구의 침구 문제로 여말선초기 서남해 도서지역의 대부분이 역사의 공백기를 맞이하고 있기 때문이다.

섬과 해양사의 관점에서 고려시대 전체 역사를 엮고자 할 때 관건은 ‘거점과 교류’ 혹은 ‘거주’에 있다. 바다는 소통의 공간으로 지역과 지역, 나라와 나라 사이의 관계 맺기를 가능하게 한다. 연안과 내륙으로 왕래하는 상선·어선들이 드나들었던 연해 ‘서남해로(西南海路)’, 지방 세금

을 수도인 개경이나 한양으로 옮겨야 했던 ‘조로(漕路)’, 중국과 일본 등을 서로 오갔던 사신들의 바닷길인 ‘사로(使路)’ 등은 바로 ‘거점과 교류’의 행로이기도 하였다. 그러므로 섬과 해양을 통한 교류의 내용을 파악할 때 내륙과 해양 사이의 상호작용이 드러날 수 있을 것이다. 이 과정에서 마땅히 섬과 섬 주민의 역할을 주목해야 한다. 따라서 섬 사람의 수군 활용, 섬 주민의 생활과 섬 출신 관료, 유배지로의 이용, 생산물(해산물과 특산물)과 수취관계, 섬의 전담 부서 등에 대해서도 다루어 지지 못했다. 추후 논고로 보완하기로 한다.



참고문헌

- 姜鳳龍, 『押海島의 번영과 쇠퇴 - 고대·고려시대의 압해도-』, 『島嶼文化』 18, 2000.
- 강봉룡, 『羅末麗初 王建의 西南海地方 掌握과 그 背景』, 『島嶼文化』 21, 2003.
- _____, 『신라 말~고려시대 서남해지역의 한·중 해상교통로와 거점포구』, 『韓國史學報』 23, 2006.
- _____, 『몽골의 침략과 고려 무인정권 및 삼별초의 ‘도서해양전략’』, 『동양사학연구』 115, 2011.
- _____, 『고대~고려시대의 海路와 섬』, 『대구사학』 110, 2013.
- _____, 『바다로 보는 한국사』, 『역사학보』 232, 2016.
- _____, 『對蒙戰爭期 서·남해안 州縣民의 海島入保抗戰과 海上交通路』, 『지역과 역사』 30, 2012.
- 김일우, 『高麗時代 耽羅史研究』 신서원, 2000.
- _____, 『고려시대 耽羅 주민들의 거주지역과 海上活動』, 『韓國史學報』 18, 2004.
- _____, 『고려시대 耽羅 주민들의 생업활동과 그 유형』, 『國史館論叢』 106, 2005.
- _____, 『고려시대 耽羅 지역의 牛馬飼育』, 『史學研究』 78, 2005.
- _____, 『고려시대와 조선초기 濟州島 지역의 행정단위 변천』, 『한국중세사연구』 23, 2007.
- 김창현, 『高麗의 耽羅에 대한 정책과 탐라의 동향』, 『韓國史學報』 5, 1998.
- 김호동, 『조선 초기 울릉도·독도 관리정책』, 『東北亞歷史論叢』 20, 동북역사재단, 2008.
- _____, 『울릉도의 역사로서의 ‘우산국’ 재조명』, 『독도연구』 7 영남대 독도연구소, 2009.
- 노명호, 『10~12세기 탐라와 고려국가』, 『제주도연구』 28, 2005.
- 박종진, 『고려시기 진도현의 위상과 변화』, 『도서문화』 38, 2011.
- 윤경진, 『고려말 조선초 僑郡의 설치와 재편 - 경상도 지역을 중심으로』, 『한국문화』 40, 2007.
- _____, 『고려 말 조선 초 서해·남해안 僑郡 사례의 분석 - 전라도·충청도·서해도 지역의 사례 -』, 『韓國史學報』 31, 2008.
- _____, 『고려 대몽항쟁기 南道지역의 海島 入保와 界首官』, 『軍史』 89, 2013.
- 윤용혁, 『高麗의 海島入保策과 蒙古의 戰略變化; 麗蒙戰爭 전개의 一樣相』, 『歷史教育』 32, 1982.
- 이정신, 『高麗時代의 漁業 實態와 魚梁所』, 『韓國史學報』 3·4호 합집, 1998.
- 정요근, 『고려~조선전기 전라도 서남해상 島嶼 지역의 郡縣 편제와 그 변화』, 『도서문화』 39, 2012.
- 崔鍾奭, 2008 『대몽항쟁·원간섭기 山城海島 入保策의 시행과 治所城 위상의 변화』, 『震檀學報』 105.
- 한정훈, 『고려시대 연안항로에 관한 기초적 연구』, 『역사와 경계』 77, 2010.
- 홍영의, 『고려시대 魚梁川澤의 존재와 수취구조』, 『한국학논총』 34, 2010.
- _____, 『한국역사상 고·중세 島嶼(苦) 관련 기초자료 DB 구축과 활용 : - 도서(섬) 역사 문화·지리학을 통한 해양권역 연구 활성화 -』, 『韓國學論叢』 46, 2016.

국문초록

섬은 땅이자 영토의 일부이다. 오늘날도 그렇지만 전근대 왕조에서도 섬과 섬 주민을 관리, 감독, 보호해야 했다. 모든 땅이 공유지인 왕토(王土)라는 전근대 왕토사상에 견주어 보지 않더라도 당연히 국가에서 섬의 실태 파악과 이용에 대해 관심을 가져야 함은 당연한 것이다. 때문에 국가의 영토 안에 소속된 섬 역시 왕화(王化)의 대상이다.

궁예정권하의 왕건은 해군대장군(海軍大將軍)으로 진도군(珍島郡)과 고이도(皐夷島)를 점령하여 나주로 이어지는 뱃길까지도 장악하였다. 이 과정에서 서해에서 남해로 이어지는 뱃길의 길목인 압해도((壓海島 : 壓海縣)를 장악하고 있던 능창(能昌)을 제압하면서 서남해지역과 해상로를 안정적으로 확보할 수 있었다. 또한 태조는 대표적인 원해(遠海)의 해양세력이 존속하는 우산군(울릉도)과 탐라국(제주)을 복속시켰다. 이로써 동해의 울릉도와 함께 서남해의 탐라가 고려의 군현제 내에 포함되면서 고려의 해양 영역은 크게 확대되는 계기가 되었다.

한편, 대몽항쟁기에는 천도지로서 강화도(江華島)와 삼별초 항쟁의 근거지인 진도, 제주가 가장 중요한 섬으로 주목되었다. 또한 해도입보 과정에서 서해 연안의 섬들이 많이 이용되었다. 이 과정에서도 몇몇 섬이 개발되기도 하였고, 새로이 파악된 섬들이 있었을 것으로 보인다. 그러나 여말선초기에 왜구의 침략 때문에 혼란기를 맞이하게 된다. 이 과정에서 조선초기까지 섬의 ‘공도화’와 쇄환정책’을 추진하면서 섬의 황폐화가 지속되었다.

이렇게 고려초부터 국가가 적극적으로 경영했던 섬은 연안 군현의 관할 영역으로 간주되기도 했고, 강화·진도·거제·압해·남해·웅진현처럼 그 자체가 독립된 군현의 영역으로 편제되기도 했다. 우리 역사상 인구나 면적의 규모, 그리고 경제적 효용 가치 등이 컸던 ‘섬’을 주목하여 적극적으로 지방행정 단위로의 편제뿐만 아니라 섬의 개발과 이용을 적극적으로 주도한 국가는 고려가 처음이었다.

고려시대 섬에 대한 인식은 매우 제한적이긴 하지만, 섬을 개발하고 그로부터 국가의 재부를 창출하려는 인식이 여러 자료에서 확인된다. 바다와 섬의 이점을 인식하고, 그 이점을 얻기 위해 적극적인 개발 정책을 취했다. 고려 말에 왜구가 우리나라의 섬과 바다로 침입해오자, 고려정부는 다방면으로 대비책을 강구하게 된다. 당시 고려정부가 제시한 도서정책(島嶼政策)은 왜구의 침구로 황폐화된 섬의 ‘해도개발론(海島開發論)’이었다. 섬의 토지의 비옥과 생선과 소금, 해산물의 이익을 강조하는 한편, 배를 움직이고 수영하는 것은 그들의 장기(長技)이므로, 그들로 하여금 왜적을 대적하게 하는 것과 섬 사람과 군인을 통

해 수군을 양성하고, 그들에게 식읍(食邑)으로 주어 섬을 개발하여 왜구를 방지 하자는 대책의 일환이었다.

특히 고려 정부는 내륙 연안으로 인구가동과 연안 도서 군현이 원래 설치되었던 지역에서 벗어나 다른 지역에 임시로 설치 운영되는 교군(橋郡)을 통해 피해를 줄이려는 한편으로, 연안지역의 읍성을 축조하거나 해도(海島) 개발을 통해 섬의 황폐화를 막으려 했다. 그러나 개혁세력이었던 조준(趙浚)과 조운홍(趙云弘)의 해도개발론 등의 도서정책은 크게 실효를 거두지 못하였다. 왜구의 침구 문제로 여말선초기 서남해 도서지역의 대부분이 역사의 공백기를 맞이하고 있기 때문이다.



Abstract

A Study on Recognition of Island and Island Management in the Goryeo Dynasty

HONG YOUNG EUI

The island is land and part of the territory. The pre-modern dynasties also had to manage, supervise and protect the islands and their inhabitants. Because of this, the island belonging to the territory of the state is also subject to civilization influence of a king.

Under the Kung-Ye regime, Wang Geon occupied Jindo-gun and Gori Island as commander-in-chief of the Navy and took control of the waterway leading to Naju. In addition, King Taejo of Goryeo Dynasty made Usankuk (Ulleungdo) and Tamlaguk(Jeju), which had representative maritime forces, subordinate to Goryeo. Thus Tamla of the Southwest Sea together with Ulleungdo of the East Sea were included in the Kunhyŏn System of Goryeo. This marked a major expansion of Goryeo's marine territory.

Meanwhile, Kangwahdo, Jindo, the base of Sambyeolcho Resistance, and Jeju were noted as the most important islands in the period of Resistance of the Mongol Invasion forces. Also, during the Resettlements on the Islands process, islands in the west coast were largely used. During this process, some islands were developed and there were newly identified islands. However, the situation of the islands became confused by the Japanese raiders' invasion of the late Goryeo Dynasty to the early Joseon Dynasty. Islands were continuously devastated as the 'Evacuation Policy of Ocean Island Inhabitants' and 'Policy of Repatriation' were promoted until the beginning of the Joseon Dynasty.

Thus, the islands that the country actively managed from the beginning of Goryeo were considered as the territorial jurisdiction of coastal Kunhyŏn. Or it was organized into the territory of the independent Kunhyŏn itself, such as Kangwah, Jindo, Geoje, Aphae, Namhae, and Ongjin-hyun. Goryeo was the first in the history of Korea to focus on the island, which had a large population, area, and economic utility value, and actively organized it

as a local administrative unit. In addition, Goryeo was the first country in history to actively lead the development and use of the island.

Although the perception of the islands of the Goryeo period is very limited, there is a recognition in many sources of the idea of developing islands and creating goods of the country from them. At the end of the Goryeo era, when Japanese raiders broke into our islands and waters, Goryeo set up 'Policy Issues in Ocean Island.' In particular, the Goryeo government tried to prevent the devastation of the island through the construction of coastal estates or the development of the Ocean Island. However, 'Policy Issues in Ocean Island' of reformers such as Jo-jun and Jo-unheul have not been effective. Because of the aggression of the Japanese raiders, most of the Southwest Sea Island area of the late Goryeo Dynasty to the early Joseon Dynasty was undergoing a historical vacuum.

Key word : Goryeo·Island·Ocean Island·Resettlements on the Islands(海島入保)·Evacuation Policy of Ocean Island Inhabitants(도서정책(島嶼政策))·Policy Issues in Ocean Island(海島開發論)

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