

# 濟州牧官衙址

康 昌 和\*

## I. 머 리 말

제주목관아지는 1416년(태종16)에 제주삼읍분치가 된 이래 제주읍성내에 자리했던 관아터를 말한다. 이러한 읍성내 시설물에 대한 발굴은 매우 드물며, 더구나 기초사된 한반도의 조선시대 유적들도 역사고고학<sup>1)</sup> 전공자에 의해 발굴된 유적이 드물며 개발이라는 측면이 우선시 되어 조사도 걸치지 않은 채 사라져 버리는 예가 흔한 실정이다.<sup>2)</sup>

그나마, 이 유적은 제주시가 이 일대를 주차장 부지로 확정하고 나서 공사를 시행하기 전에

\* 제주대 박물관 연구원

1) 80년대이후 한국고고학은 역사시대의 유적과 유물을 발굴하여 그 물질적 잔존물을 바탕으로 文獻史學과 연관시켜 해석하는 歷史考古學이 부각되고 있다. 고구려, 백제, 신라기의 삼국시대 文化相은 물론 특히 가야문화의 성격을 규명하는 데 있어서도 고고학의 역할이 크게 작용되고 있다 할 것이다. 또한 고려·조선시대의 건물지(관청터와 사찰 등)와 청자, 백자, 분청사기 등의 생활용기를 구웠던 도요지, 회곽묘 등의 분묘유적의 발굴도 삼국기고고학의 중요성에 못지 않는 韓國中世·近世考古學으로서 걸음마를 하고 있다 할 것이다.

2) 조선시대 건물지 조사 상황은 표와 같다.

조사년도	유적명	조사기관	참고문헌
1979	동래읍성	동아대학교박물관	東萊邑城西將臺·望月山頂建物址發掘調査報告書
1980	금정산성	부산시	金井山城傳墩臺址發掘調査報告書
1980~81	해미읍성	충남대학교박물관	海美邑城內建物址發掘報告書
1982	고창읍성	원광대백제마한문화연구소	高敞邑城內部建物址發掘調査報告書
1985	울산왜성	동아대학교박물관	蔚山倭城·兵營城址
1985	용장성	진도군	珍島 龍藏城 地表調査報告書
1984~85	창경궁지	문화재관리국	昌慶宮 發掘調査報告書
1985~87	경희궁지	단국대학교박물관	整備·復元을 위한 慶熙宮址 第2次 發掘調査報告書
1977	대청댐수몰지구	충남대박물관	大淸댐水沒地區遺蹟發掘調査報告書 (忠淸南道篇)
1982~83	충주댐수몰지구	충북대박물관	忠州댐水沒地區文化遺蹟發掘調査綜合報告書(歷史分野)
1986	청주항정	중부고속도로문화유적발굴조사단	中部高速道路文化遺蹟發掘調査報告書

지표조사와 시굴조사를 행하게 되었고 조사결과 복잡하고 다양한 판아터 유구가 확인되었다. 이에 이 일대에 대한 주차장계획이 백지화되고 문화재보호구역으로 지정되기에 이르렀다. 앞으로 주변 일대에 대한 발굴조사가 계속해서 진행될 것이고 이를 바탕으로 복원하여 문화재 공원화 작업에 착수할 예정이다.

이 글은 1991년부터 2년간 이루어진 濟州牧官衙址 발굴조사 내용을 종합하여 그 조사결과를 보고하는데 1차적인 목적이 있다.

## II. 유적의 위치와 조사경과

이 유적은 제주시의 한복판에 자리하고 있다. 해안에서 직선거리 1.5km 정도 떨어져 있고, 두 개의 큰 하천 즉, 병문천과 산지천이 유적의 좌우 1.5km 지점으로 지나간다. 유적이 자리한 표고는 14~17m 정도이고 보물 322호인 관덕정이 유적의 범위내에 있다.

이 지역은 조선시대 제주지방 통치의 중심지(郡治)이며, 제주목성내의 판아건물 등 많은 건물들이 밀집되어 있는 곳이다. 이는 18세기초의 문헌인 이형상 목사의 『耽羅巡歷圖』에 나타난 官衙建物の 配置相이 그러한 상황을 말해줄 뿐만 아니라 지표조사를 통해 관덕정 주변에 수많은 건물지 석재와 도자기 파편 등이 산재되어 있는 점으로도 알 수 있었다. 또한 이곳이 古代耽羅 이래의 주거 지역임은 인근 산지천과 병문천, 한천주변으로 초기철기시대 이후의 유적이 10여군데 밀집되어 있는 점<sup>3)</sup>으로도 알 수 있다.

유적 조사는 1,2차 조사로 진행되었고 개략적인 조사경과는 다음 일정과 같다.

### 1. 1차 조사<sup>4)</sup>

조 사 내 용	기 간
시청과 지표조사 및 발굴용역 계약	1991년 8월26일
조선시대 관련문헌조사 및 현장지표조사	1991년 9월 1일~ 9월30일
현대시설물, 매립토제거	1991년 9월30일~10월30일
트렌치발굴조사	1991년11월 1일~11월15일
건물지(구치소터주변) 확장발굴사업	1991년11월16일~12월23일

### 2. 2차 조사

조 사 내 용	기 간
제주시청 발굴조사 용역계약	1992년 5월27일

3) 제주대학교박물관·제주시, 1992, 「先史遺跡」, 『濟州市의 文化遺蹟』, 濟州大學校博物館 調查報告 9輯, pp. 19~50.

4) 1차 조사는 개략적인 내용이 정리 보고된 내용이 있다.

제주대학교박물관, 1992, 「濟州牧官衙址發掘遺蹟」, 『朝鮮時代濟州文物展』, 제주대학교 개교 41주년 기념도록, pp. 50~53.

발굴구역내 현대시설물과 매립토제거	1992년 6월 5일~ 7월 1일
트렌치발굴조사	1992년 7월 2일~ 8월 1일
유구확인·노출작업(조선전기이후의 상층)	1992년11월 1일~11월20일
유구실측작업	1992년11월 1일~11월20일
유구노출작업(조선전기의 하층)	1992년11월21일~12월31일
유구실측작업	1993년 1월 3일~ 1월31일

### III. 층위와 시설물

#### 1. 층위

유적의 층위는 매우 복잡하게 나타났으며 이러한 층위와 시설물의 시설층을 비교하여 보았을 때, 크게 층위 상황은 다음과 같이 요약된다.

색 갈	층 위 내 용	층 위 성 격
흑 갈 색	자갈한 자갈층	마당 및 도로층
흑 갈 색	등글고 굵은 자갈층	건물지 외부에 깔리거나 매립한 층
흑 갈 색	적석매립토층	건물지 하부토층(1층성토층)
황 갈 색	점토층	건물지 상면토층(2차성토층)
흑 색	재층(礫土層)	화재와 관련된 층

이 지역의 토층은 크게 3개층위로 구분되는데, 자갈층과 점토층, 재층으로 형성되어 있다. 이 자갈층은 발굴구역의 토층을 이해하는데 핵심이 되는 층위로, 굵은 자갈층과 잔 자갈층으로 구분된다. 유적 조사 결과, 굵은 자갈층은 유적의 모든 범위에 걸쳐 깔려 있었으며 매립층에 속한다. 잔자갈층은 건물지 밖의 마당이나 도로에 깔린 층위로 확인되었다.

건물지 성토층은 적석매립토층과 점토층으로 이루어 졌는데, 1차로 적석을 매립한 후 10cm정도 두께의 점토를 깔아 다지는 과정에서 이루어진 층위이다. 조선중기말 건물지에서는 점토만을 다져 성토한 흔적이 보이며 조선 후기 건물지는 모두 2차성토를 한 것으로 파악되었다.

흑색 재층은 주로 조선초기의 건물지 하부나 그 주변에서 확인되는 층위로 전대 건물의 화재와 관련된 층위로 파악된다. 조선후기의 유구층에서는 확인되지 않는 층위이다.

#### 2. 시설물

2차에 걸친 현재까지의 조사 결과, 동 유적지내에서 확인된 조선시대 시설물은 크게 도로, 보도, 건물지, 문지, 우물지, 수로용 토관, 담장지, 적석시설물 등으로 나누어 진다.

##### 1) 도로

모두 조선후기에 만들어진 것으로 입구대문(포정문)에서 중대문에 이르는 중앙도로와 중대문에서

내대문사이에 자리한 도로가 확인되었다.

도 로 명	현존규모	추정규모	특 징
외대문(포정문)~중대문간 도로	33.2×2.9m	40×3m	자갈층 상면
중대문~내대문간 도로	15.8×2.6m	30×2.4m	점토층상면, 양옆에 보도마련

### 2) 보도

중대문~내대문간의 도로 좌우에 자리했던 것으로 판단되는 데, 현재는 동편의 보도만이 남아있다. 보도는 크게 활석형 보도와 판석형 보도로 나누어 진다. 잔존보도의 폭은 2.3m이고 길이는 15.7m이다.

### 3) 건물지

건물지는 크게 조선초기에 만들어진 건물지 3동, 조선중기 건물지 5동, 조선후기 건물지 6동 등 모두 15동의 건물지가 확인되었다. 이들 건물지는 같은 장소에 계속해서 건물지를 만들면서 조선초기와 중기 건물 석재가 쓰여졌고 조선후기 건물지는 일제시대와 현대의 건물지가 시설되면서 거의 파손되었다.

건물지	현 존 규 모	시설방향	초석간격	석재	성토층	건물지의 성격
건물지(1)	11.84×28m	동서장축	?	판 석	3차성토(적석, 자갈, 점토)	조선후기중심 건물지(東軒)
건물지(2)	3.8×12.96m	남북장축	3.2m	활 석	2차성토(자갈, 점토)	후기 건물지(1)과 관련된 회랑
건물지(3)	4.1×11.1m	동서장축	3.0m	판 석	2차성토(자갈, 점토)	후기 회랑, 식당(?)
건물지(4)	3.04×6.724m	동서장축	3.2m	판 석	1차성토(점토)	후기 중문지 부분 회랑
건물지(5)	2.6×1.7m	동서장축	2.8m	활 석	2차성토(적석, 점토)	조선전기 건물지
건물지(6)	동서 15.6m	동서장축	?	판 석	2차성토(자갈, 점토)	조선후기 건물지
건물지(7)	동서 15.1m	동서장축	?	판 석	?	조선후기 애매현지점(?)
건물지(8)	동서 9.12m	동서장축	3.0m	?	2차성토(적석, 점토)	조선전기 누각건물(?)
건물지(9)	8×11.52m	동서장축	3.0m	판 석	2차성토(자갈, 점토)	조선중기말 건물지
건물지(10)	동서 8.64m	동서장축	?	판 석	1차성토(점토)	
건물지(11)	동서 15.36m	동서장축	?	활 석	?	조선전기 건물지
건물지(12)	동서 4.2m	?	2.65m	활 석	1차성토(점토)	문지 관련 건물지
건물지(13)	5.76×10.24m	남북장축	2.84m	활 석	2차성토(점토)	회랑 건물지
건물지(14)	5.12×11.2m	동서장축	2.85m	활 석	2차성토(자갈, 점토)	회랑 건물지
건물지(15)	동서 8.5m	?	?	?	2차성토(자갈, 점토)	
건물지(16)	9.76×10.24×9.04m	동서장축	?	판 석	1차성토(점토)	ㄷ자형건물지, 한말 영주협 당지(?)

### 4) 문지

2개소가 확인되었다. 문지(1)은 외대문~중대문간의 도로 북편 끝부분에서 확인되었다. 문지초석만 확인되었는데 일부가 발굴구역 밖으로 벗어나 있어 전체 규모는 알 수 없으나 심초간

남북 간격은 2.4m이다.

문지(2)는 앞서 문지(1)의 북편 하층에서 확인되었다. 이 문지는 조선초기에 만들어진 것으로 판단되는데 동서 심초간의 간격은 2.0m이다.

### 5) 우물지

우물지는 총 2개소가 확인되었다. 중대문-내대문간의 도로 동편에서 확인된다. 우물지(1)은 방형 우물지로 판석으로 축조되어 있다. 우물의 규모는 폭 2.0m, 잔존깊이 0.6m이다. 방형우물 네 귀퉁이에 4개의 주춧돌과 주변으로 주춧돌이 팔각으로 돌아가고 있는데 주춧돌간격은 1.9m이다. 전체적으로 볼 때 정자형태의 건물안에 우물이 자리했던 것으로 판단된다. 우물내부에서 확인되는 유물은 조선초기의 분청사기편과 기와편이 확인된다. 우물지(2)는 원형 우물지로, 우물지(1)의 동편에 축조되어 있다. 우물의 직경은 2.2m이고 현존 깊이는 2.5m이다. 할석과 자연석으로 정교하게 쌓아 올렸다. 생토층을 1m이상 파고 시설되어 있고 우물지(1)보다 층위상 아래 위치하고 있어, 우물지(1) 이전에 만들어진 것으로 여겨진다.

### 6) 배수용 토관시설

조선후기의 건물지(1), (2), (3)의 마당에 시설되었다. 암키와 2개를 맞물려 원통을 만들어 연장을 서로 연결하여 만든 토관시설이다. 크게 보아 건물지(1)에서 나오는 토관열과 중앙에서 서편경사면으로 이어지는 토관열이 확인되는데, 동편에서 서편으로 경사지게 시설되어 있다. 현존 길이는 12.5m이다. 이러한 형태의 토관은 조선초기의 담장지인 담장지(5) 주변에서 확인되어 조선초기부터 사용한 것으로 보인다.

### 7) 담장지

담장지는 동 유적의 건물지 배치를 알 수 있는 중요한 근거자료이다. 담장지는 총 16개소가 확인되었고 조선전기부터 조선후기까지 동일 지점에 중첩된 상태로 나타난다. 조선 초기는 와적담장이 주이고 조선후기는 할석형 담장으로 파악되는데 현존하는 담장도 2개소가 있다.

담장지	현존길이	폭	방 향	담장지석재	축조방법	주변유구와의 관계
담장지(1)	4.7	0.5	남북	판 석	외적담장	건물의 테두리 담장
담장지(2)	3.9	1.0	남북	판 석	외적담장	담장지(1)과 평행배치
담장지(3)	1.6	1.0	동서	판 석	외적담장	담장지(2)와 직각배치
담장지(4)	14.4	0.8	남북	할석과자연석	석축담장	우물지(2)와 관련
담장지(5)	25.76	0.8	남북	할 석	외적담장	동쪽 외곽담장
담장지(6)	1.7	0.6	동서	할 석	외적담장	남쪽 외곽담장, 담장지(5)와 직각
담장지(7)	20.48	0.7	남북	판 석	외적담장	건물과 도로 경계 분할담장
담장지(8)	14	0.9	동서	판 석	외적담장	담장지(7)과 중간에서 직각으로 맞물려 배치. 건물 테두리 담장
담장지(9)	25.2	1.2	남북	판석과 할석	석축담장	동쪽 외곽담장
담장지(10)	7.1	1.2	남북	할석과 자연석	석축담장	진입도로 동편담장

담장지(11)	14.24	0.96	남북	판석과 할석	석축담장	동쪽 외곽담장
담장지(13)	7.04	1.38	남북	자연석	석축담장	건물 테두리 담장
담장지(14)	5.92	0.96	남북	할석	석축담장	건물 테두리 담장
담장지(15)	17.12	0.95	동서	할석	석축담장	건물지(1) 북쪽 테두리 담장

#### IV. 시기별 시설물의 변천

濟州牧官衙址의 遺構는 토층과 관련하여 선후 관계를 분명히 하고 있었으며 일부 유구는 평면적인 중복관계를 보였다.

유구의 선후관계를 읽는 데 중심이 되는 토층은 점토층과 자갈층이다. 자갈층은 새로운 건물이 만들어 질때마다 일정한 두께로 건물주변을 간 층위로 유적전반에 걸쳐 크게 3개의 층이 확인되었다. 점토층은 건물지의 내부 성토층으로 확인되었다. 유구중복이 가장 심한 곳이 건물지(4)와 건물지(7), (9) 주변이다. 건물지가 동일한 장소에서 토층을 달리해서, 아니면 평면적인 중복상태로 3~4동이 확인되었다. 건물지의 석재는 할석을 위주로 축조한 건물지와 대형판석을 위주로 축조한 건물지로 대별된다. 따라서 전체적으로 유구의 중복관계와 건물지의 石材, 築造形態로 보아 동 유적의 시설물군은 크게 세번에 걸친 건축시기가 있었음을 알 수 있었다.

시기	시대 설정	구분 내용	출토유물	소속유구
첫번째 시기	조선초기 (15~16세기)	1435년 화재이후에 형성된 건물지와 부속시설물. 사찰석재를 사용한 시기	청자일부 분청사기 명문기와	건물지(5), (8), (10), (11) 우물지(1), (2) 담장지(1)~(8)
두번째 시기	조선중기 (16세기말~17세기중반)	단기간에 걸쳐 시설된 건물지가 존재했던 시기	백자	건물지(12), (13), (14) 담장지(7)~(10), (12)~(14)
세번째 시기	조선후기 (17세기중반~20세기초)	제주목관이건물의 정립기, 판석형건물. 장기간 존속했던 건물지와 부속시설물	백자 무문평기와	건물지(1), (2), (3), (4), (6), (7), (15) 담장지(11), (15)

첫번째 시기는 완전히 가공하지 않은 현무암제 할석형석재를 사용하여 대부분의 건물을 시설한 것으로 여겨진다. 이 시기에 속하는 담장지는 대부분 다듬은 판석을 이용하여 하단을 시설하고 그위로 기와와 점토를 번갈아 쌓아 올린 瓦積담장지로 확인된다. 이 담장지는 건물지 외곽 테두리 담장지와 건물간의 경계담장지로 대별되는데, 건물지간의 담장지에는 첩문지가 확인된다. 이 시기에 해당하는 건물지외에 깊이 3m이상의 원형우물지가 확인된다. 유구 주변에서 확인되는 유물은 소수의 청자편과 분청 그리고 러말선초 명문기와가 있다. 이러한 유구상태로 볼 때, 아마도 이 시기에 초창기 관아터의 골격이 만들어 졌을 것으로 종합된다.

이 시기의 건물은 아마도 1435년(세종17) 화재<sup>5)</sup>가 있는 연후에 만들어진 것으로 판단되는데

5) 李元鎮, 『耽羅志』, 濟州 宮室條.

「〈상략〉公은 人和를 돈독히 하고, 무너진 官舍를 수리하고자 하여 그 일을 중히 여겼으나 틈을 내지 못하였다. 때마침 官廳에 불이 나자 거처할 것이 없음을 탄식하시고 머리짚은 죄수와 짚을 서는 사람들만을 동원하여 무너진

건물지 하층에서 확인되는 소토층과 일부 테스트핏트 층위상황에서 이를 읽을 수 있다. 이 건물지 석재는 대부분 다음시기의 건물 신속시 사용되어 많은 부분이 파괴되어 있는 상태였다.

두번째시기는 판석, 할석을 주로 사용하되, 일부 건물지는 제주도현무암자연석을 그대로 사용하여 기단석렬을 축조한 건물지군이 존재했던 시기이다. 건물지의 축조기법으로 보아 급하게 축조한 면이 확인된다. 또한 이 시기의 건물지에서 평면 중복상태가 가장 심하게 나타났다. 담장지는 대부분 냇돌과 괴석을 주로 사용하여 축조하고 있어, 전시기의 외적담장과는 비교될 정도로 허술하고 급하게 만들어졌음을 알 수 있었다. 이 시기의 유구에서 출토되는 도자기편은 다음시기의 유구에서 출토되는 도자기편과 시기차가 거의 없고-자갈층을 간층으로 구분되는 상층의 건물지와는 높이차가 적어, 아마도 건물지 군락의 존재시기가 짧았던 것으로 여겨진다.

세번째시기는 濟州牧官衙가 자리하던 건물군락중 가장 화려한 건물군이 존재했던 시기<sup>6)</sup>로 판단된다. 이 시기 시설물은 층위상 맨 상층의 자갈층과 점토층에 시설되어 있었으며 반듯한 판석형 기단석렬과 정교하게 다듬은 원형 주춧돌, 2~3층의 壇시설, 할석위주로 쌓아 올려 진흙을 바른 담장 등이 확인되었다. 이 시기는 포정문(외대문)-중대문-내대간도로를 경계로 서편에 동서장축의 'ㄷ'자로 회랑형태의 내아와 상아건물이 있었고 도로 동편으로 애매헌, 각종무기고, 굴림당이 자리했던 것으로 판단되는데, 발굴 구역내에서는 서편부분에서 대부분의 시설물을 확인할 수 있었고 동편은 파괴가 심하여 모든 시설물을 찾을 수 없었다.

## V. 맺 음 말

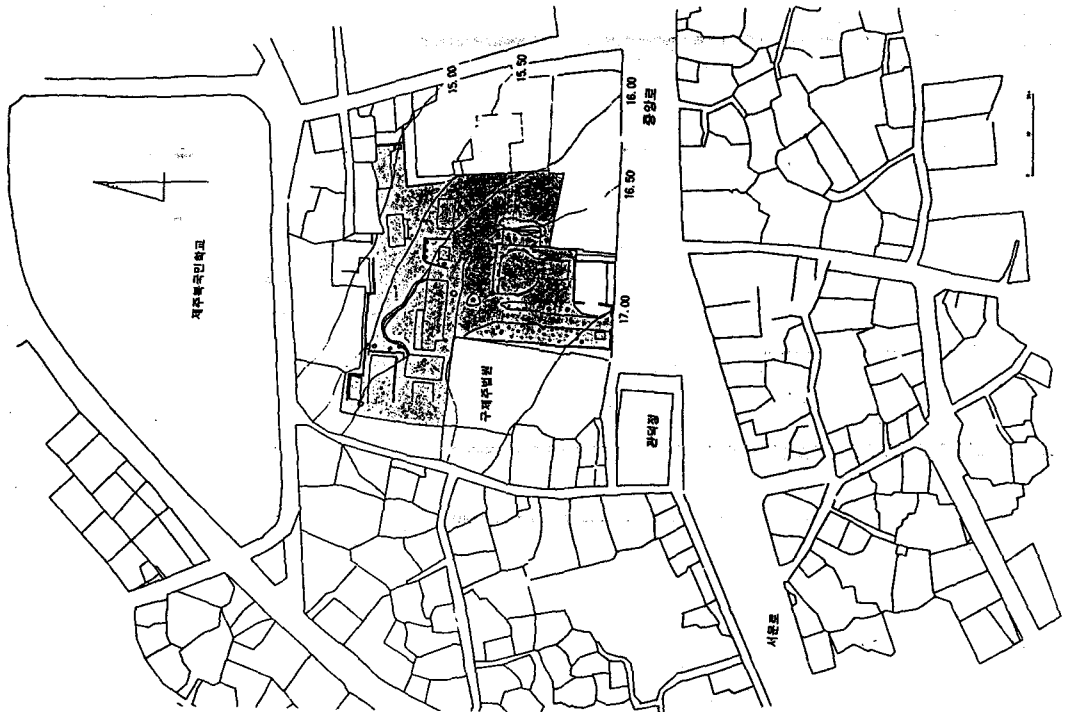
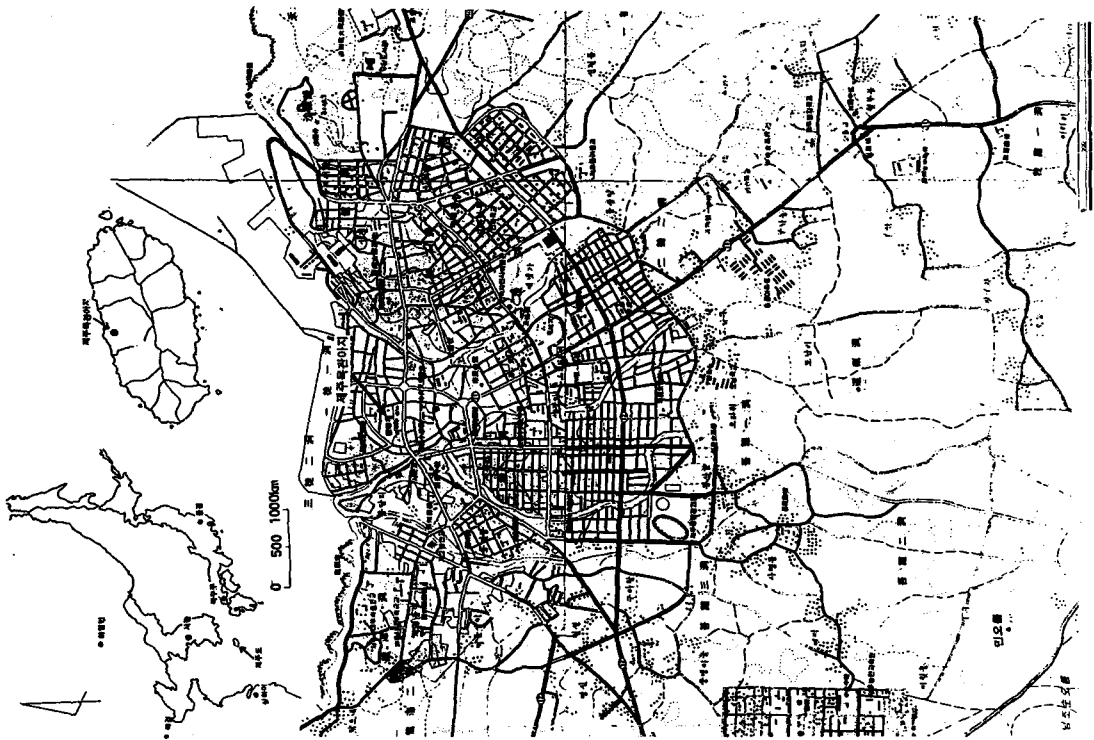
금번 발굴된 관아 구역은 전체 관아건물구역중 극히 일부분에 해당하는 바, 전체적인 濟州牧官衙의 성격을 파악하기 위해서는 확장발굴이 있어야 한다. 또한 기발굴조사도 조선후기의 관아지에 대한 시설물의 공간배치를 확인하는 데 그 성과를 축약시킬 수 있어, 앞으로 하층유구에 대한 조사도 진행되어야 할 것이다. 따라서 현재까지의 발굴 성과보다 장차의 발굴 결과가 더 중요시 될 수 있다.

절간에서 재목과 기와를 가져다가 먼저 거처하는 집을 세우니 거문고 타는 방과 옥실·부엌·낭사를 갖추고, 조금 서쪽에 집 三楹을 세워 政事를 보는 堂으로 하고, 좌우에 각각 결체를 마련하여 방을 마련하니 독서하는 곳이다. 또 그 서쪽에 三楹을 세우고 겹치마로 보충하니 규모가 굉장하고 정밀하며 제도가 아름다워 가까이에서 보면 크고 높아 보이고, 바라보면 으리으리하여 빨간색을 칠하여 단장을 하니 불만하였다. 그 남쪽에 半刺의 堂을 세우고, 그 북쪽에는 나라에 바치는 말의 마굿간을 두고, 동쪽에는 창고를 두고, 서쪽에는 온돌방을 만들어 진상할 물품을 저장하고, 그 남쪽 밖에 따로 樓門을 지어서 밀으로는 드나들게 하고 위에는 종과 복을 달아 시간을 알리는 설비를 갖추었다. 동쪽의 藥庫와 서쪽의 糶所가 동서로 대치하게 하여 모두 담을 두르니 돌은 잘 다듬어져 견고하였다. 집 수는 모두 206間인데 집마다 서로 닿지 않도록 하였으니 화재의 위험을 예방하려는 까닭이다.〈하략〉

제주목 관아의 화재에 대한 내용은 다음글에서 참조할 수 있다.

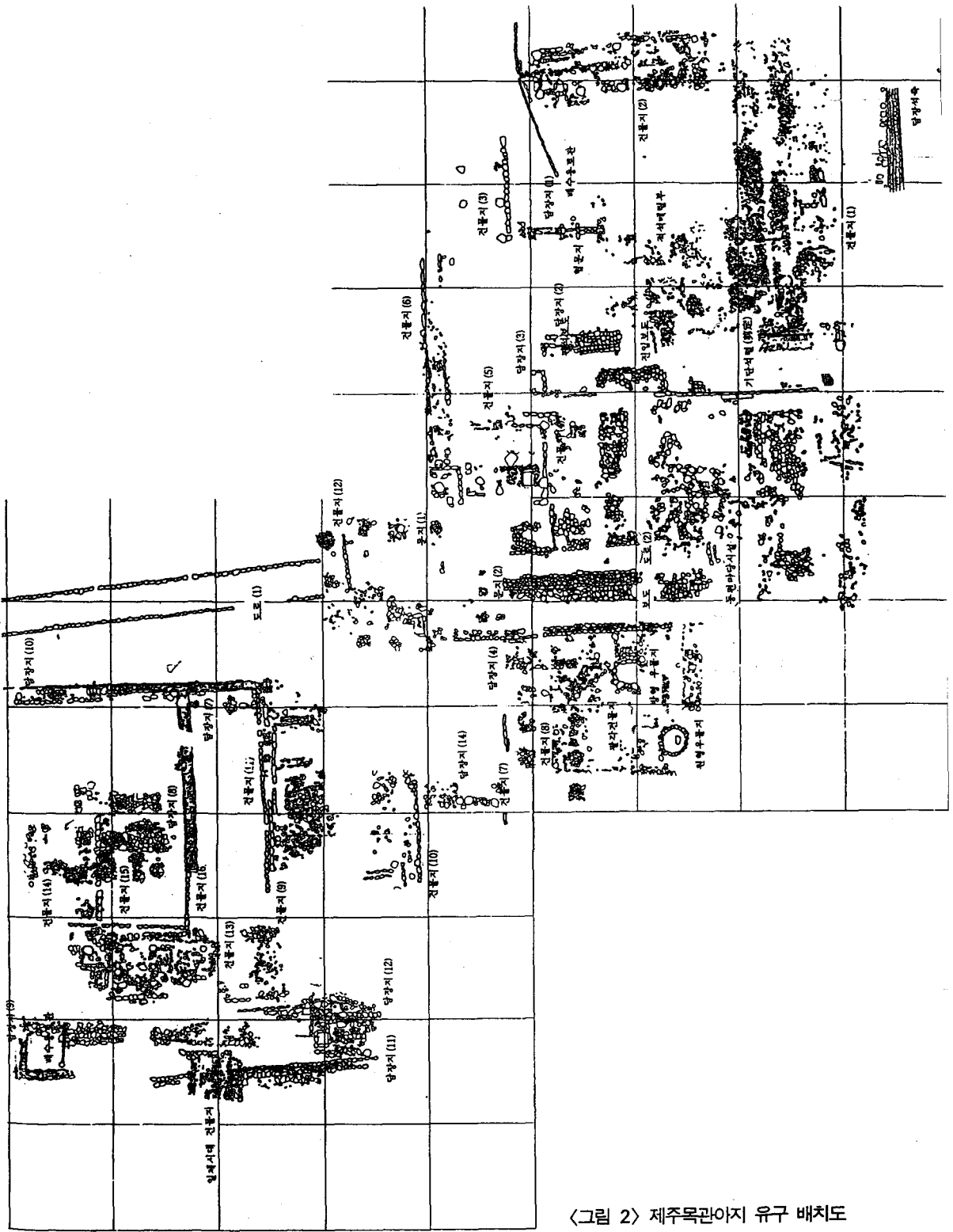
高昌錫·金東攄, 1992, 「朝鮮時代濟州牧官衙施設의 歷史」, 『朝鮮時代濟州文物展 濟州大學校開校41周年記念 圖錄』, pp. 43~49.

6) 이 시기 관아건물의 배치는 이형상 목사의 『耽羅巡歷圖』에 잘 묘사되어 있다.



〈그림 1〉 제주목관아지의 위치도 및 지형도





<그림 2> 제주목관아지 유구 배치도



사진 1. 제주목관아지 원경



사진 2. 외대문-중대문간 도로



사진 3. 중대문-내대문간 도로

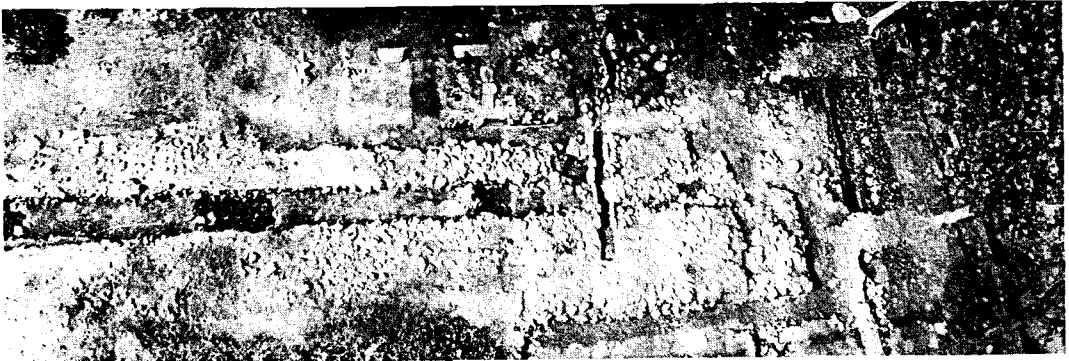


사진 4. 건물지(1)



사진 5. 건물지(2)

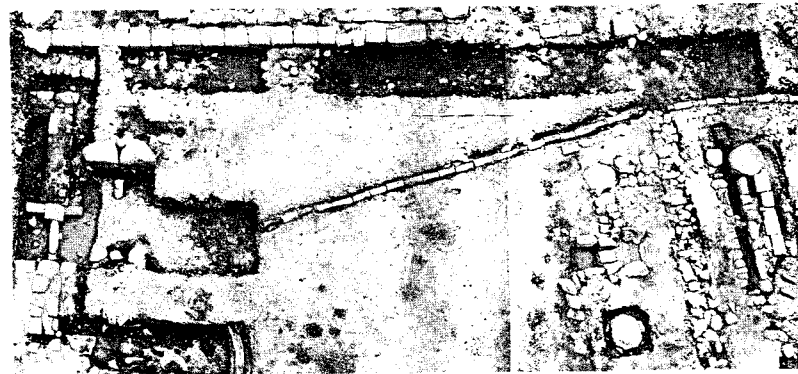


사진 6. 건물지(1)의  
마당시설과 주변유구

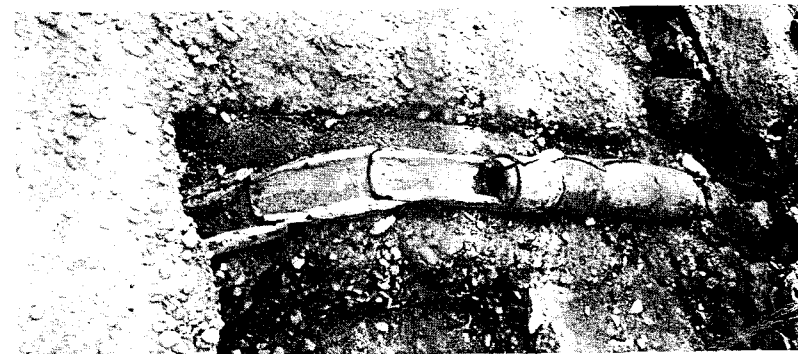


사진 7. 배수용토관



사진 8. 건물지(4)



사진 9. 건물지(8)

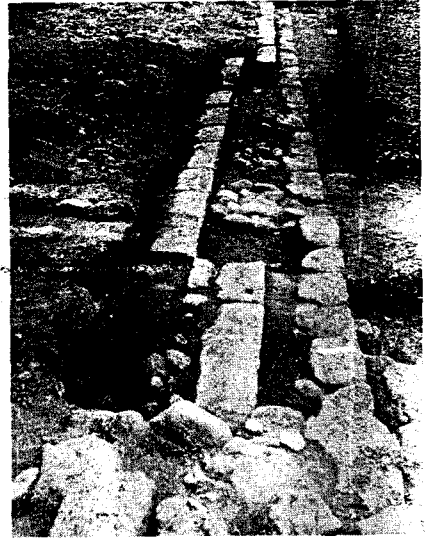


사진 10. 건물지 중복상태



사진 11. 건물지(12)



사진 12. 건물지(14)



사진 13. 문지(1)



사진 14. 문지(2)

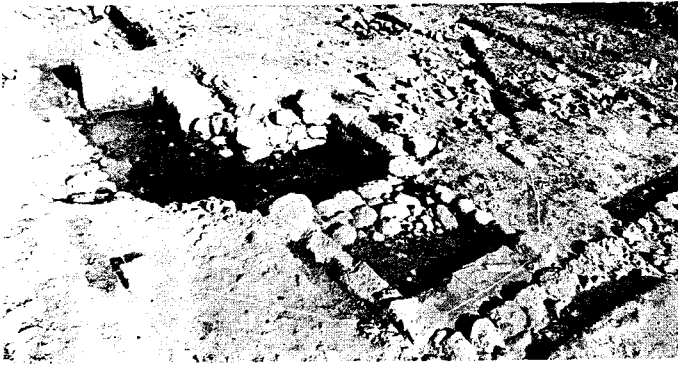


사진 15. 방형우물지



사진 16. 원형우물지  
석축상태

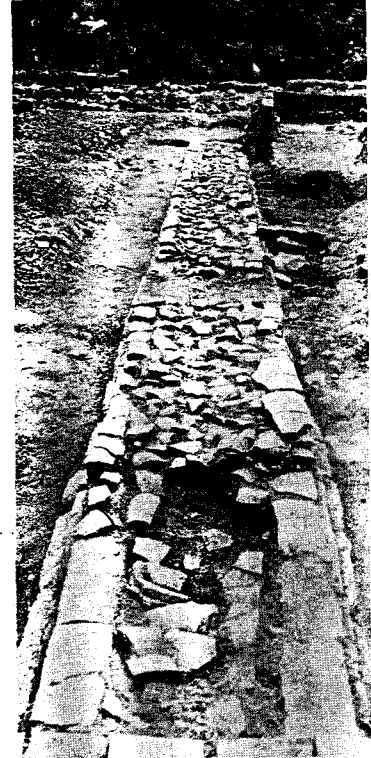


사진 17. 외적담장(5)



사진 18. 외적담장 주변유구



사진 19. 담장지 중복상태