

조선전기 정부의 제주도 출륙 포작인 인식과 정책* **

-포작인의 난민적 성격을 중심으로-

양 정 필***

- I. 머리말
- II. 성종 대 포작인 정책의 내용과 특징
 - 1. 쇄환 및 제민화 정책의 유보
 - 2. 정책 유보의 이유
- III. 중종 대 포작인 활용과 정책 시행의 한계
 - 1. 수군의 포작인과 포작선 활용
 - 2. 쇄환 및 제민화 정책의 시행과 한계
- IV. 맺음말

국문초록

성종대 이후 바다를 기반으로 살아가던 제주인 이른바 포작인 다수가 육지로 떠났다. 이 글에서는 이 포작인에 대한 정부의 인식과 정책을 살펴보았다. 포작인은 유민의 일종이다. 따라서 그들은 쇄환되어야 했다. 그러나 성종대에는 쇄환 정책을 유보하거나 시행하더라도 한계가 많았다. 쇄환을 하지 않으면 그들을 평민으로 만드는 정책, 즉 齊民化 정책을 시행해야 하는데, 이 역시 제대로 이루어지지 않았다. 그 결과 포작인은 한 동안 호적에 등록되지

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2019S1A5C2A02083627).

** 이 논문은 2020학년도 제주대학교 교원성과지원사업에 의하여 연구되었음.

*** 제주대학교 사학과 부교수, 제주대학교 평화연구소 소장(yangjp@jejunu.ac.kr)

도 않고 공식적으로 세금과 군역도 부담하지 않는, 국가 통치권 밖의 존재로 남아 있었다. 정부가 포작인을 이런 상태로 둔 이유는 바다를 터전으로 살아가는 그들을 추쇄할 수 없다는 현실적 제약이 컸다. 여기에 연해 고을 수령들이 경제적 측면에서 포작인으로부터 해산물을 조달할 수 있어서 쇄환에 소극적이었다. 아울러 당시까지만 해도 제주도는 인구 과잉이어서 제주도의 지방관들도 출륙 포작인의 쇄환에 소극적이었다.

중종대에는 잦은 왜적의 침입을 방어하고 물리치는 데 포작인의 해상 능력이 필요하였다. 그래서 포작인들 중 일부는 수군으로 등록되어 활동하였다. 그들은 평민으로 편입된 것으로 볼 수 있다. 그러나 다수는 여전히 통치권 밖에 남아 있었다. 또 쇄환 정책도 실시되었다. 그러나 수군으로 편입된 경우 그들의 가족 등이 쇄환에서 제외되는 등 정책 시행 과정에서 한계가 많았다. 이 역시 당시 조선이 포작인의 해상능력을 필요로 하였기 때문이다.

이처럼 포작인은 유민이어서 쇄환되거나 제민화 정책이 시행되어야 하지만, 그것은 유보되거나 한계가 많은 채로 시행되었다. 그 결과 성종-중종 대 포작인은 조선의 통치권 밖에서 살아갈 수 있었다. 이러한 포작인의 존재 양태는 지금으로 보면 난민적 성격을 강하게 띠는 것이었다고 하겠다.

주제어 : 조선전기, 제주도, 포작인, 해상 활동 능력, 쇄환 정책, 난민

I. 머리말

조선전기에 많은 제주도 사람들이 제주도를 떠나 본토로 流移하였다. 그런 현상은 당대에도 사회적으로 문제가 되어, 조정에서는 이 문제에 대해 여러 차례 논의하고 그 대책을 강구하였다. 당시 제주인의 출륙은 조선전기 제주도 역사에서 특징적인 사건이었다. 따라서 제주인의 출륙 사건을 면밀히 검토하면 조선전기 제주도 사회에 대한 이해를 심화시킬 수 있다. 이에 역사학계에서는 일찍부터 이 문제에 관심을 가졌고 훌륭한 연구 성과들이 축적되었다¹⁾ 이러한 성과들에 힘입어 출륙 제주

인이 어떤 존재였는지 이해할 수 있게 되었다.

다만 기존 연구에서는 출륙 제주인을 여러 측면에서 검토하면서도 출륙 포작인에 대한 조선 정부의 인식과 쇄환 대책에 대해서는 상대적으로 관심이 크지 않았다. 본문에서 다루겠지만, 정부의 포작인 정책에는 한계가 많았다. 정부는 포작인의 독특한 특성으로 인해서 일반 유민 처럼 정책을 시행할 수 없었다. 당시 출륙 포작인이 갖고 있던 독특한 특성은 어떠한 역사적 경험 속에서 형성되었을까.

출륙 포작인 관련 첫 기사는 1467년에 나온다. 출륙 이전 포작인들은 제주도에 바다를 터전으로 삼아 생활하던 존재였다. 포작인은 언제 출현했을까. 1467년에 제주도를 떠나기 시작한 포작인이 조선 건국 이후에 비로소 등장했다고 보는 것은 무리일 것이다. 역사적 관점에서 보면 포작인의 선조는 조선시대 이전부터 활동한 것으로 이해하는 것이 타당할 것이다.²⁾ 그렇다면 바다를 터전 삼아 살아가던 존재의 등장 시기는 고려시대 혹은 그 이전의 탐라국 시대로까지 거슬러 올라갈 수 있다. 사실 제주도는 사면이 바다로 둘러싸여 있는 섬이고 또 농업이 극히 불리하기 때문에 일찍부터 본토와 해상 교류가 이루어졌음은 이

-
- 1) 주요한 성과로는 한영국, 「두모약고」, 『한우근박사정년기념사학논총』, 1981; 박찬식, 「제주 해녀의 역사적 고찰」, 『역사민속학회』 19, 2004; 조성윤, 「조선시대 제주도 인구의 변화 추이」, 『탐라문화』 26, 2005; 장혜련, 「조선 중기 제주 유민의 발생과 대책」, 제주대학교 석사논문, 2006; 김나영, 「조선시대 제주지역 포작의 사회적 지위와 지역변동」, 제주대 사학과 석사논문, 2008; 조성윤, 「제주도 해양 문화 전통의 단절과 계승」, 『탐라문화』 42, 2013; 이영권, 『조선시대 해양 유민의 사회사』, 한울, 2013; 송윤철, 「조선시대 제주유민의 발생과 울산지역 ‘두모약」, 울산대 석사논문, 2019; 정영현, 「여말선초의 제주와 왜구」, 『한국민족문화』 75, 2020; 윤성익, 「설화를 통해 본 ‘제주도의 왜구」, 『도서문화』 56, 2020 등 참조. 일본인 연구로는 高橋公明, 「중세 동아시아 해역에서의 해민과 교류」, 『탐라문화』 8, 1989; 高橋公明, 「해역세계 가운데 제주도와 고려」, 『도서문화』 20, 2002 등 참조.
 - 2) 특히 이러한 관점을 견지한 연구 성과로는 조성윤, 「제주도 해양 문화 전통의 단절과 계승」, 『탐라문화』 42, 2013; 高橋公明, 「중세 동아시아 해역에서의 해민과 교류」, 『탐라문화』 8, 1989; 高橋公明, 「해역세계 가운데 제주도와 고려」, 『도서문화』 20, 2002; 양정필, 「조선전기 제주도 출륙 포작인, 문명 전환기의 遺民 혹은 難民」, 『왜 지금 난민, 난민의 출현과 인식』, 도서출판 온샘, 2021 등 참조

미 기존 연구에서 지적된 바이다.³⁾

고려시대 특히 원 간섭기는 포작인의 선조라고 할 수 있는 해상 세력의 활동과 관련해서 특히 주목할 필요가 있다. 원 간섭기 제주도는 원의 직할지였다. 그리고 14세기에 제주도 사람들은 말 등 특산물을 배에 싣고 중국 강남 지역으로 직접 운반하였다. 당시 제주도 뱃사람들은 열흘 이상 걸리는 먼 바다를 항해하는 데 필요한 항해술과 조선훈 등을 갖고 있었던 것이다. 원 간섭기에 제주도 해상 세력은 본토는 물론 중국 강남 지역까지 활동 무대로 삼았던 것이다.⁴⁾ 그런 만큼 그들은 뛰어난 해상 능력을 갖고 있었고, 그 종사 인원도 꽤 많았다고 할 수 있다. 원 간섭기 이전에도 제주도 사람들은 바다를 건너 본토와 교역하였고 그 과정에서 일정하게 해상 세력이 형성되어 있었지만, 원 간섭기는 그 활동 범위가 중국 강남으로까지 확대되면서 제주도의 해상세력의 존재감과 활약은 그 어느 시기보다 두드러졌다.

그런데 원 간섭기가 끝나고 고려 말을 거쳐 건국한 조선은 해금 정책을 실시하였다. 이는 조선시대 들어서 중국 강남 지역과의 해상 교류가 차단되었음을 의미하였다. 그로 인해 제주도 해상 세력의 활동 무대는 제주도와 본토로 국한되었다. 원 간섭기에 국제 교역을 배경으로 크게 성장했던 제주도 해상 세력은 그 인원도 많았는데, 이제 활동 공간이 본토로 좁아지면서 상대적인 인구 과잉 문제에 직면하였다. 또 국제 교역 단절로 인한 경제적인 침체도 그들에게는 위기로 다가왔을 것이다. 이러한 위기에 직면하여 제주도 해상 세력 중 일부는 그 타개책으로 본토 연안으로 떠나버리는 선택을 하였다. 그 이유를 생각해보면, 조선 건국 후 해금 정책으로 제주도 해상 세력은 원거리 항해는 불가능해지고 이제 해산물을 채취하여 본토에 내다 파는 활동을 주로 하였다. 그런데 해산물을 본토 연안에서도 채취할 수 있다면 굳이 제주도에

3) 김경주, 「문헌과 고고자료로 본 탐라의 대외교류」, 『호남고고학보』 58, 2018 등 참조.

4) 김경주, 「고고자료로 살펴 본 원과 탐라」, 『탐라문화』 52, 2016; 양정필, 「원 간섭기 탐라인의 해상 활동과 이어도」, 『제주도연구』 49, 2018 등 참조.

서 채취해서 험한 바다를 건너가야 하는 위험을 감수할 필요가 없다. 본토 연안에서 채취하여 팔면 운송 비용이 절감되는 이득이 있었다. 이런 생각을 하게 된 일부가 본토 연안으로 가서 해산물을 채취하면서 생활하기 시작하였다. 처음에는 한두 척의 배가 그렇게 제주도를 떠나 본토로 갔고 이후에는 수십 척의 배가 그 뒤를 따르면서 조선전기 출륙 포작인 문제를 일으키게 되었다고 볼 수 있다.

요컨대 조선전기 제주도 출륙 포작인은 원 간섭기 국제적 수준으로 발전했던 해양 문명을 배경으로 활동하던 이들의 후손이 조선 건국 이후 해금정책으로 위기에 직면하게 되자 그 타개책으로 본토 연안으로 떠나는 선택을 하면서 출현하였다고 할 수 있다. 그래서 조선전기 포작인은 단순한 流民이 아니라, 문명사적 전환기에 고려시대까지 이어져오던 해양 문명의 遺民이었다고 할 수 있다.⁵⁾

이러한 배경에서 출현한 포작인이 본토 연안으로 가서 어떻게 생활하였는지에 대해서는 기존 연구들이 이미 많이 밝혀 놓았다. 그런데 포작인에 대한 정부의 인식과 정책에 대해서는 아직 충분한 검토가 이루어지지 않아서 과제로 남아 있다. 이에 이 글에서는 출륙 포작인에 대한 정부의 인식과 정책을 살펴보고 한다.

포작인은 일종의 유민이므로 정부는 마땅히 그들을 쇄환하는 정책을 실시해야 한다. 그러나 본문에서 살펴보듯이, 출륙 포작인이 등장한 성종대에는 포작인에 대한 쇄환 정책이 유보되었다. 중종대에는 쇄환 정책이 실시되지만 허점이 많아서 제대로 시행되지 못했다. 포작인을 쇄환하는 일이 여의치 않으면 그 다음에는 포작인을 일반 백성으로 편입시키기 위한 정책, 즉 齊民化 정책을 실시해야 한다. 그런데 당시 기록을 보면 이 역시 지지부진하였다. 성종대에는 제민화 정책이 거의 시행되지 못했다. 중종대에 들어 포작인을 軍營에 등록하는 등의 방식으로 균역을 부과하면서 일반 백성으로 편입시킨 듯 보이지만 이 역시 일부 포작인에 그쳤다.

5) 이에 대해서는 양정필, 「조선전기 제주도 출륙 포작인, 문명 전환기의 遺民 혹은 難民」, 『왜 지금 난민, 난민의 출현과 인식』, 도서출판 온샘, 2021 참조.

이런 사실을 뒤집어보면 출륙 포작인은 오랜 동안 호적에도 등재되지 않았고 따라서 공식적으로 조세와 군역도 부담하지 않는 존재, 어떻게 보면 조선 정부의 통치권 밖에 있는 존재였다. 출륙 포작인이 정부의 통치권 밖에 존재할 수 있었던 데는 그들이 지닌 해상 능력이 중요한 역할을 하였다. 그들은 이전 세대로부터 이어받은 해상 능력을 유지하고 있었던 반면 해금 정책을 실시한 조선의 해상 능력을 시간이 흐를수록 약화되었다. 그 결과 조선 정부의 해상 능력으로는 바다를 무대로 활동하는 포작인을 추쇄할 수 없었다. 조선의 백성으로 편입되지 않고 통치권 밖에서 존재하였던 출륙 포작인들은 현재적 관점에서 보편한 나라의 국민이 아니고 그 밖에 존재했다는 측면에서 현재적 의미의 난민에 가까운 존재였다고 하겠다. 본문에서는 이러한 관점에서 성종대와 중종대 포작인에 대한 정부의 대책을 살펴보고 그를 통해 포작인의 난민적 성격을 고찰해 볼 것이다.

II. 성종 대 포작인 정책의 내용과 특징

1. 쇄환 및 제민화 정책의 유보

출륙 포작인은 넓은 의미에서는 유민이었지만, 처자를 거느리고 배에서 생활하고 해상을 무대로 활동하였다는 점에서 농업적 기반을 지닌 유민과 다른 점이 있었다. 조선 정부는 제주도 포작인이 처음 출륙 시기를 1467년으로 보았다.⁶⁾ 처음에는 두세 척의 포작선만이 남해 연안으로 왔다. 그런데 10여 년이 지난 1477년이 되자 32척으로 늘었다.⁷⁾ 이렇게 되자 출륙 포작인 관련 소식이 조정에도 알려지게 되고, 이들에 대한 논의와 대책이 강구되었다. 특히 성종은 포작인 문제를 심각하게

6) 『성종실록』 85권, 성종 8년(1477) 10월 25일.

7) 『성종실록』 83권, 성종 8년(1477) 8월 5일.

생각하여서 여러 차례에 대신들과 의논하면서 대책을 마련하였다.

출륙 포작인에 대한 최초의 기록은 국왕 성종의 지시였다. 성종은 어떤 사람이 와서 출륙 포작인에 대해 아뢰자, 그것을 토대로 경상 관찰사 등에게 포작인 대책을 지시하였다. 흥미로운 점은 성종이 들은 포작인에 대한 정보가 포작인의 특징을 아주 잘 드러내고 있다는 것이다. 그 내용을 보면, 포작인은 연안에 의지해서 오두막을 짓고, 의복은 왜인과 같고, 언어는 왜어도 한어도 아니고, 선체는 왜선보다 더욱 견실하고 빠르고, 고기 낚고 미역 따는 것으로 업을 삼고, 군현에서는 그들에게 역을 부과하지 못하고, 근처 사는 사람들은 그들을 우리나라 사람을 약탈하는 자라고 생각한다는 것이었다.⁸⁾ 이 자료는 출륙 포작인의 거처, 의복과 언어, 생업, 포작선의 특징, 군현에서 역을 부과하지 못하는 사실, 연안에 사는 주민들의 포작인에 대한 의구심 등을 전하고 있다. 이 내용들은 사실 포작인의 특징을 아주 잘 요약한 것이다.

이런 사실을 알게 된 성종은 그 대책을 관찰사 등에게 내려 보냈다. 다만 그 대책은 대신들의 논의를 거친 것 같지는 않다. 포작인에 대한 조정 대신들의 논의는 추후에 이루어지고 있기 때문이다. 그럼에도 성종의 지시는 이후 포작인 대책의 큰 줄기를 제시하고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

포작인은 유랑민으로 볼 수 있기 때문에 그 대책은 마땅히 쇄환이어야 했다. 그러나 성종은 포작인 쇄환에 대해 유보적이었다. 그 이유로 크게 두 가지를 들었다. 첫째는 쇄출하려고 하는데 급히 하면 그들이 모두 바다로 도망해 들어갈 수 있어서 추쇄가 어렵다는 것이었다. 둘째는 쇄출한다고 하면 포작인들이 오히려 탄 마음을 먹고 변란을 일으킬 지도 모른다는 이유였다. 당시 조선의 해상 능력으로는 바다를 무대로 살아가는 포작인이 배를 타고 먼 바다로 떠나서 외딴 섬에라도 들어가면 현실적으로 그들을 추적하여 잡기가 쉽지 않았다. 그리고 무엇보다 그렇게 외딴 섬으로 들어간 포작인이 탄 마음을 먹어서 해적이거나 수적이 되어 연해민을 대상으로 노략질을 할 수도 있었다. 성종은 이 점을

8) 『성종실록』 83권, 성종 8년(1477) 8월 5일.

특히 우려하였다. 이런 이유로 해서 성종은 유민이라고 할 수 있는 출륙 포작인의 존재를 인지하면서도 추쇄하라는 명령을 내리지 않았다. 즉 포작인 추쇄를 유보하였다. 성종대 출륙 포작인에 대한 첫 대책이 쇄환 유보라는 점은 기억할 필요가 있다.

쇄환을 유보한 성종이 경상도 관찰사 등에게 내린 대책은, 포작인이 머무는 고을의 수령과 만호에게 유시하여 포작인을 불러 모아 안심시켜서 편안히 머물게 할 것, 그들이 배타고 출입하는 것을 엄하게 할 것, 포작인이 놀라서 소란피우지 않게 할 것이었다.⁹⁾ 성종은 포작인이 소란 피우는 것을 특히 우려하였다. 따라서 그것을 방지하기 위한 차원에서 대책이 마련되었다. 즉 포작인을 잘 어루만져 회유하되, 그들이 바다로 나아갈 때 출입을 확인하고 그를 통해서 그들이 소란을 피우는 일이 없도록 하라는 것이었다. 대신들의 논의를 거친 것 같지는 않지만, 성종의 포작인 대책은 기본적인 틀을 제시한 것이라고 평가할 수 있다. 성종 대에 포작인 대책은 이 틀에서 크게 벗어나지 않았다. 이후 대신들과의 논의를 거치면서 대책이 좀 더 구체화 되었지만, 쇄환 유보 정책 등은 유지되었고, 해당 지방관이 포작인을 잘 회유할 것 등이 강조되었다.

그렇다고 출륙 포작인을 쇄환해야 한다는 주장이 없지는 않았다. 성종도 한때는 포작인 추쇄를 명령하기도 하였다. 1482년 윤8월에 조정에서는 포작인에 대해서 논의하였다. 이 자리에서 지평 이의형은 포작인들이 해산물을 채취하는 인민을 侵掠한다고 하면서 본래 고을로 추쇄할 것을 청하였다. 그런데 이에 대한 반대 의견이 제시되었다. 포작인을 추쇄한다는 소문이 나면 그들은 바다로 떠나버릴 것이므로 쇄환이 어렵다는 것이다. 이 자리에서 성종은 포작인의 출륙을 막지 못한 제주 수령들을 비판하면서 관찰사에게 명하여 추쇄하는 것이 옳다고 하였다.¹⁰⁾ 출륙 포작인의 추쇄에 유보적이던 성종이 입장을 바꿔서 포작인 쇄환 정책을 지시한 것이다.

9) 『성종실록』 83권, 성종 8년(1477) 8월 5일.

10) 『성종실록』 145권, 성종 13년(1482) 윤8월 12일.

그런데 실제로 출륙 포작인에 대한 추쇄가 시행되었는지는 의문이다. 왜냐하면 위의 논의가 있던 그 날 성종은 경상도와 전라도 관찰사에게 포작인 관련 지시를 내렸다. 위 논의를 따른다면 그 지시 내용에는 포작인을 쇠환하라는 내용이 포함되어야 할 것이다. 그런데 실제 지시에는 그런 내용이 없다. 성종은 다만 포작인이 호적에도 올라 있지 않고 마음대로 출입하면서 간혹 노략질하고 있음을 지적하면서 그 실태에 대해 조사할 것을 지시하였다.¹¹⁾ 실제 쇠환 정책이 추진되지 않았을 가능성이 높다고 보는 이유이다. 혹 실제로 쇠환이 추진되었다고 하더라도 그 시행 기간은 1년 정도였을 것이다. 왜냐하면 그 1년 후에는 포작인에 대한 전라도 관찰사의 실태 조사 보고를 토대로 신하들과 논의하여 포작인 대책을 마련하였는데, 그 대책 중에 추쇄는 포함되어 있지 않기 때문이다.

성종 대에 포작인에 대한 논의와 대책 마련은 크게 세 번에 걸쳐 이루어졌다. 전라도·경상도·충청도 관찰사가 경내 포작인에 대해 보고하면 그것을 토대로 논의하고 대책을 마련하는 방식이었다. 1483년에는 전라도 관찰사의 보고가 있었고 이를 토대로 논의를 진행하여 대책을 마련하였다. 전라 관찰사의 보고에 의하면 포작인은 도적질한다는 의구심을 사고 있지만, 실제로 드러나 죄상은 없었다. 그래서 그들을 벌주는 것이 어려웠다. 그러면서 대책을 제시하였는데 그 기본 전제는 제주도로 쇠환은 어렵다는 것이었다. 그래서 차선책으로 제시된 내용은 다음과 같다. ①포작인이 사는 고을의 수령·만호가 포작인의 배에 자호를 표시한다, ②바다로 나갈 때는 路人을 발급한다, ③해당 고을 수령은 해마다 그 인구를 기록하여 관찰사에게 보고하고 관찰사는 이를 조정해야 아뢴다, ④수령과 만호는 연해 고을의 포작인은 잘 위로하고 달래서 流移하지 않게 한다. 만약 포작인이 노인 없이 혹은 자호가 표시되지 않은 배를 타고 마음대로 출입하면 해적으로 논하여 중한 법으로 다스린다. 해당 고을 수령은 전좌에서 포작인을 잘 다스렸는지를 평가한다. 이러한 대책에 대해서 국왕 성종은 동의하였다.¹²⁾

11) 『성종실록』 145권, 성종 13년(1482) 윤8월 12일.

위 논의에서 가장 주목되는 점은 쇄환정책을 유보한 일이다. 대책들은 이를 전제로 마련되고 있다. 쇄환하지 않게 되자 전라도 연안에 머물게 된 출륙 포작인들이 소란을 피우지 않게 하는 데 초점을 맞춰서 대책을 마련하였다. 포작인이 소란을 피우지 않게 하려면 우선 개별 포작인의 행방 및 그들의 바다 출입을 파악할 필요가 있다. 그래서 매년 포작인 숫자를 기록하고 또 노인을 발급하고 그들의 배에 특정한 표시를 함으로써 그들을 관리하려고 하였다. 그리고 포작인이 다른 곳으로 유이하거나 소란을 피우지 않도록 수령이 잘 다스릴 것도 명시하였다. 당시 포작인의 존재방식을 인정하면서 그들이 소란을 피우지 않게 하려는 소극적인 대책이라고 하겠다. 이는 다르게 말하면 포작인에 대한 제민화 정책, 즉 조선 백성으로 편입시키는 것을 포기한 정책이기도 하다. 일반 유민에 대해 쇄환을 추진하는 정책과는 크게 달랐다.

1485년에는 경사 감사가 연해 여러 고을에 흩어져 살고 있는 포작인들을 추쇄하여 성명, 나이, 자손들을 기록하여 보고하였다. 이를 계기로 조정에서 포작인에 대한 논의가 이루어졌다. 다양한 의견이 제시되었는데, 대체적인 의견은 쇄환은 어렵고 해당 고을 수령이 잘 다스려야 한다는 것이었다. 논의 중에 병조에서 절목을 만들게 하고 그것을 토대로 다시 의논하자는 의견이 있었다. 이 의견이 받아들여져서 병조는 절목을 마련하였다.

병조가 마련한 절목의 내용은 다음과 같다. ①여러 고을에 있는 자는 이름을 대조하여 명부를 만들고 나이와 얼굴의 생김새를 상고하여 패를 만들어준다, ②갓고 있는 배에 낙인하고 소관 만호가 두목을 선정하여 검거하게 해서 마음대로 출입하지 못하게 한다, ③만약 다른 지방을 출입하려는 자에게는 행장을 지급한다, ④항상 진상 물선은 관찰사가 그 수를 가볍게 정하여 생업을 이루게 한다, ⑤만약 수령이 침어하여 그들이 도망해서 흩어지게 하면 계문하여 파출한다.¹²⁾

이 절목 역시 포작인 쇄환은 유보하고 그 차선책으로 마련된 것이다.

12) 『성종실록』 161권, 성종 14년(1483) 12월 6일

13) 『성종실록』 178권, 성종 16년(1485) 윤4월 19일.

1483년의 대책과 비교할 때, 포작인 명부를 작성하는 것, 배 타고 출입 시 노인을 발급하는 것, 포작인 배에 특정한 표시를 하는 것 등은 비슷하다. 병조는 여기에 더해서 포작인에게 패를 발급할 것, 진상 물건을 가볍게 할 것, 수령이 침어하지 못하게 할 것 등을 제안하였다. 포작인이 다른 고을로 떠나는 이유는 고을 수령의 침어에 있다고 보고 그것을 막음으로써 포작인의 이동성을 억제하려는 의도를 엿볼 수 있다.

병조가 제시한 절목을 갖고 성종은 22명의 대신들과 논의하였다. 병조가 제시한 방침대로 하지는 의견도 있고, 절목이 너무 엄해서 시행하기 어렵다고 보고 해당 고을 수령의 선처에 맡겨야 한다는 의견도 있었다. 다양한 의견 중에서 채택된 것은 홍응의 제안이었다. 홍응은 남해 연안에서 포작인을 직접 살펴본 경험이 있었다. 그는 병조 계목대로 시행하는 것이 편하다고 하면서도, 이름을 대조하여 명부를 만들고 배에다 표시하는 것은 오히려 그들을 유이하게 할 것이라고 하였다. 그러면서 해당 고을 수령과 만호가 포작인의 출입을 관대하게 할 것, 포작인에게 요구하는 것을 약소하게 할 것, 진상할 해산물은 넉넉한 값을 주고 살 것 등을 제안하였다. 이런 방식으로 포작인을 다스리면 안도하여 옮겨 다니지 않을 것이라 보았다.¹⁴⁾ 홍응의 견해는 병조의 절목을 시행하되, 포작인을 다스리기 위해서는 고을 수령이 역할이 중요함을 강조한 것으로 이해할 수 있다. 1483년보다 좀더 강화된 대책이라고 할 수 있다.

1489년에는 충청도 관찰사가 충청도 포작인에 대해 보고하였다. 충청도 관찰사는 1485년의 방침, 즉 위의 병조 절목에 따라 錄案하여 숫자만 알고 역을 정하지 말 것을 제안하였다.¹⁵⁾

이처럼 성종대 포작인 대책의 포작인 쇄환을 유보하는 것이었다. 쇄환 유보는 곧 포작인들이 본토 연안에서 생활하면서 지내게 됨을 의미하였다. 그렇다면 그들을 일반 백성으로 편입시키는 조치가 뒤따라야 한다. 포작인들을 호적에 편입시키고 아울러 그들에게 군역이나 조세

14) 『성종실록』 178권, 성종 16년(1485) 윤4월 19일

15) 『성종실록』 226권, 성종 20년(1489) 3월 15일.

등을 부과하는 것이다. 이를 齊民化 정책이라고 할 수 있다. 그런데 포작인에 대해서는 제민화 정책도 시행되지 않았다. 다음의 논의에서 그러한 사정을 알 수 있다.

노사신: 오랫동안 선상에 있으므로 떠나고 머무는 것이 일정하지 않아서 토착한 평민의 예로서 대우할 수 없습니다.

윤호: 포작인은 가고 머무는 것이 일정하지 않아서 법령으로 다스리기 어렵고 평민으로 대우할 수도 없습니다.¹⁶⁾

대신들은 포작인을 평민으로 대우할 수 없다고 하였고, 그 이유로 그들이 바다를 터전으로 살아서 오고감이 일정하지 않음을 말하고 있다. 포작인은 육지의 일반 백성과는 다른 존재이면서 통제와 관리가 어려운 존재로 인식되었던 것이다. 당시 조선 정부의 해양 능력으로는 해양 이동성이 강한 포작인을 제민화할 수 없었다. 그런 만큼 제민화 정책은 유보될 수밖에 없었다.¹⁷⁾

성종대 조정은 포작인에 대해 쇠환 정책도 제민화 정책도 시행하지 못하는 가운데 그 차선책으로 포작인이 문제를 일으키지 않도록 하는데 초점을 맞춰 대책을 마련하였다. 차선책으로는 고을 수령의 역할이 중요하였다. 그래서 해당 고을 수령이 포작인을 정확히 파악하고 그들에게 경제적인 부담을 주지 말도록 하였다. 그래야 그들이 다른 곳으로 떠나버리고 또 소란을 일으키는 일이 없을 것으로 본 것이다.

16) 『성종실록』 178권, 성종 16년(1485) 윤4월 19일.

17) 조선전기 제민화 정책 사례로는 양수척=신백정에 대한 것을 참고할 수 있다. 이에 대한 연구 성과로는 다음을 참조. 강만길, 「선초 백정고」, 『사학연구』 18, 1964; 문영철, 「고려말 조선 초 백정의 신분과 차역」, 『한국사론』 26, 1991; 한희숙, 「조선 태종·세종대 백정의 생활상과 도적 활동」, 『한국사학보』 6, 1997; 이준구, 「조선전기 백정의 범죄상과 제민화 시책」, 『대구사학』 56, 1998; 김동진, 「조선전기 백정에 대한 제민화 정책의 성과」, 『역사민속화』 29, 2009 등.

2. 정책 유보의 이유

성종 대에 정부는 유민이었던 출륙 포작인들에 대해서 쇠환 정책과 제민화 정책을 유보하였다. 여기에는 크게 세 가지 이유가 있었다. 첫째는 당시 조정은 포작인을 추쇄하여 제주도로 쇠환시킬 능력이 부족했다. 포작인은 배를 타고 다녔으므로 마음에 맞지 않으면 언제든지 다른 곳으로 떠났는데, 당시 조선의 지방관들은 그런 포작인을 잡아들일 능력이 부족했다. 둘째는 포작인은 연해 고을 수령과 공생 관계에 있었다. 고을 수령들은 진상 등의 목적으로 해산물이 필요하였는데 포작인이 그것을 제공하였다. 조정도 이런 공생 관계를 묵인하였다. 또 포작인을 수군으로 활용하려는 시도도 있었다. 이처럼 포작인이 지닌 해상 능력은 조선 입장에서는 필요한 것이어서 쇠환에 유보적이었다. 셋째는 당시 제주도는 인구가 과잉이었다. 이 역시 포작인의 쇠환 필요성을 감소시켰다. 15세기 제주도는 경제력에 비해서 인구가 많은 곳이었다. 포작인 관련 실태 조사를 위해 제주도에 파견되었던 경차관은 제주도는 인구 과잉이므로 제주도 사람을 본토로 옮겨와 살게 해야 된다고 보고하였다. 이런 제주도 상황을 감안하면 출륙 포작인에 대해서 적극적인 쇠환을 추진하기는 어려웠다.

지방 수령이 포작인을 쇠환시킬 능력이 없었던 문제부터 살펴보자. 포작인은 가족을 대동하여 본토 연안으로 나와 생활하였다. 그들은 배를 이동 수단으로 삼았던 만큼 언제든지 머물던 연해에서 다른 곳으로 떠날 수 있었다. 포작인이 다른 고을의 바다나 먼 바다의 섬 등으로 떠나버리면 고을 수령이나 만호가 추적하여 잡는 것은 쉽지 않았다. 더 큰 문제는 바다로 떠나버린 포작인이 바다에서 어떤 행동을 할지 알 수 없었다. 당시에는 왜적은 물론 해적, 수적이 연해 백성들을 대상으로 종종 노략질을 하였다. 조정이나 지방 수령들은 그것을 포작인의 소행으로 의심하기도 하였다. 포작인이 한 곳에 머물지 않고 바다를 떠돌면 추포할 수 없는 현실에서 소란을 일으킬 것을 가장 우려하였다. 따라서 그런 의구심을 불식시키기 위해서는 포작인이 바다로 떠돌지 않

고 연해 고을에 머물게 하여 관리할 필요가 있었다. 1485년 20명의 넘은 신하들이 포작인 문제를 논의하는 자리에서 다수의 신하들이 이 문제를 거론하였다.

심화: 포작인들은 집이 없이 처자를 거느리고 배 위에서 기생하므로 일일이 제어하기 힘들 듯합니다.

이극배: 이 무리들은 본래 향산이 없어 이리저리 옮겨 다니는데, 한번만 뜻에 맞지 않으면 곧 도망하여 흩어집니다. ... 별달리 검거하여 안집시킬 방법이 없습니다.¹⁸⁾

대신들은 포작인이 배를 타고 다니는 존재이며 이동성이 매우 강한 존재임을 강조하고 있다. 그들이 바다를 떠돌게 되면 제어하기 힘들 뿐 아니라 뜻에 맞지 않아 도망하여 흩어지면 안집시킬 방법도 없음을 토로하고 있다.

국왕을 비롯한 신하들이 포작인의 해양 유동성보다 더욱 심각하게 인식한 것은 그들이 노략질이나 변란을 일으킬지 모른다는 우려였다.

윤필상: 이 무리들은 본래 향산이 없고 향토를 생각하는 마음이 없어서 한번 마음에 맞지 않으면 곧 도망하여 흩어지니 어진 수령도 능히 막을 수 없습니다. 막는 것을 너무 급하게 하면 그들이 돌아갈 데가 없어서 아마도 다른 변을 일으킬 것입니다.

어유소 등: 쇄환하려고 하면 그들은 동쪽에서 서쪽으로 옮겨가는데 막지 못할 뿐 아니라 소요만 일으키게 됩니다. ... 이 무리들은 본래 향산이 없고 일정한 거처도 없고 그들의 생업은 배에 달려 있으니 마음에 걸림이 없습니다. ... 이 무리들은 오랫동안 선상에 있어서 왕래하는 것이 바람처럼 빨라서 여러 방법으로 금한다 하여도 막을 길이 없고 강제로 추쇄하면 변이 일어날까 염려됩니다.

한치례: 마땅히 쇄환해야 하지만 만약 쇄환한다면 소요를 일으킬 폐단이 없지 않습니다.¹⁹⁾

18) 『성종실록』 178권, 성종 16년(1485) 윤4월 19일.

19) 『성종실록』 178권, 성종 16년(1485) 윤4월 19일.

조정에서는 포작인을 추적하여 잡을 수 없는 상황에서 그들이 바다로 가서 노략질을 하지 않을까 걱정하였다. 위 인용문을 보아도, 당시 조정과 지방 수령이 해양 유동성이 강한 포작인을 추쇄할 능력이 부족하였음을 알 수 있다.

수군이 있었지만 포작인을 추적하여 체포하는 데는 수군을 동원한 기록은 보이지 않는다. 왜 수군을 동원하여 추적하지 않았을까. 사실 수군을 동원하여 체포하려면 체포할 수 있었을 것이다. 그런데 그런 기록은 보이지 않는다. 여기에는 또 다른 이유가 있었다고 생각한다. 그것은 포작인과 지방 수령이 공생 관계에 있었다는 사실이다. 포작인과 지방 수령의 공생 관계는 포작인에 대한 두 번째 기사에서부터 등장하고, 이와 관련해서는 많은 대신들이 인식을 같이 하였다.

신이 또 들으니, 제주인 중에 나와서 제읍에 우거하는 자에 대해 수령이 (그들의) 어럽을 이롭게 여겨 조용히 자기 마음대로 하게 하여 출입을 막지 않고 이동을 금하지 않으니 백성의 재물을 약탈하기에 이르렀습니다.²⁰⁾

연해의 여러 고을에서 봉진하는 해산 珍品은 모두 포작인이 채취한 바입니다.²¹⁾

포작인은 본래 농업은 아니 하고 오로지 고기를 잡아 생활하므로 여러 고을 수령이 모든 진상 해산물을 그들에게 의지합니다. 그로 인해 사랑해 보호하고 그들도 수령이 자신들을 편안히 살 수 있도록 해주는 것을 좋아합니다. 만일 침채를 당하면 정처 없이 다른 고을로 옮기는 것이 예사입니다.²²⁾

위 기록에서 보듯이, 포작인들은 바다에서 해산물을 채취하거나 고기를 낚으면서 생활하였다. 그들은 바다에서 얻은 것을 판매하여 생활하

20) 『성종실록』 85권, 성종 8년(1477) 10월 25일.

21) 『성종실록』 177권, 성종 16년(1485) 4월 12일.

22) 『성종실록』 226권, 성종 20년(1489) 3월 15일.

였는데, 그 일부를 고을 수령에게 넘겼다. 고을 수령이 포작인이 와서 머무는 것을 묵인한 대가로 무상으로 받았는지, 아니면 일정하게 값을 지불하고 받았는지는 명확하지 않다. 아마도 사례에 따라서 두 방법 모두 활용되었을 것이다. 지방 수령들은 포작인들로부터 얻은 해산물을 진상 등에 활용하였다. 이는 정부에서도 인지하고 있었다. 연해 고을 사람들이 채취한 해산물로는 충분하지 않은 상황에서 포작인에 의한 해산물 조달은 수령들에게 큰 도움이 되었다.

수령들은 포작인으로부터 경제적 이득을 얻고 있었기 때문에 그들이 다른 곳으로 떠나는 것을 좋아하지 않았다. 그래서 포작인의 요구를 일정하게 수용하였다. 포작인의 요구는 적정량의 해산물 수취였다. 그리고 자신들에게 역을 부과하여 일반 백성으로 편입시키려는 노력을 하지 말라는 것이었다. 수령들은 포작인의 이런 요구를 수용한 것으로 이해할 수 있다. 그래서 다수의 출륙 포작인은 꽤 오랜 기간 역도 부과 받지 않고 또 일반 백성으로 편입되지도 않은 상태에서 활동할 수 있었다.

포작인과 수령의 공생 관계는 포작인의 동태에도 큰 영향을 끼쳤다. 포작인이 이해할 만한 수준에서 수령이 해산물을 받아가고 또 제민화 정책을 추진하지 않으면 포작인은 그곳에 계속 머물렀다. 그런데 수령이 욕심을 내서 침어하거나 강제로 제민화 정책을 시행하려고 하면 포작인은 언제든 그 고을을 떠나 다른 곳으로 옮겨갔다. 포작인이 바다를 떠돌게 되는 것도, 한 곳에 머물러 다스림을 받는 것도 수령의 조치에 의해 좌우되었다. 그래서 앞서 보았듯이, 1485년에 20명이 넘는 신하들이 포작인 문제를 논의하였는데 그 결과 채택된 것은 고을 수령이 포작인을 침어하지 않게 하는데 초점을 맞춘 것이었다.

세 번째 이유로는 당시 제주도가 인구가 과잉이었던 사실을 꼽을 수 있다.²³⁾ 성종 대에 출륙 포작인 기사를 살펴보면 한 가지 의문을 갖게

23) 기존 연구에서는 포작인의 출륙 배경으로 흉년, 전염병, 관리와 토호의 탐학 등을 지적하는 경우가 많다. 3장에서 보겠지만 이는 대개 16세기 이후 발생한 제주도 유민에 대한 설명으로는 타당하다. 그러나 이를 15세기에 발생한 유민

된다. 다수의 포작인이 출륙하여 조정에서 여러 차례 논의가 될 정도로 심각한 문제로 부각되었는데 막상 출륙 포작인을 막지 못한 제주도 수령들에 대한 추궁이나 징계는 거의 없었다는 사실이다.

제주도 수령에 대한 추궁이 전혀 없지는 않았다. 출륙 포작인 소식을 접한 한명회는, 제주 관리들이 제대로 다스리지 못해서 육지로 나오게 하였으니 그들에게 그 사유를 물을 것을 청하였고, 성종도 동의하였다.²⁴⁾ 그래서 이 논의가 있는 바로 다음 날 성종은 제주 목사 정형에게 제주도에서 본토로 흘러와 사는 사람이 많은데도 아뢰지 않은 이유를 물었다. 제주 목사가 알고도 보고하지 않았거나, 모르고 보고하지 못했을 것이라고 하면서 전자의 경우라면 대신의 도리가 아니며, 후자라면 안무하는 뜻에 어그러짐이 있다고 질책하였다.²⁵⁾

그런데 제주 목사에게 이런 지시가 있었지만, 이후 목사가 보고하였는지 여부는 확인되지 않는다. 다만 목사 정형이 출륙 포작인 문제로 인해 문책을 받은 것 같지는 않다. 위의 지시가 있고 1년 후까지 목사 임무를 수행하였기 때문이다. 실록 기록에서 포작인 문제로 제주도 수령들이 징계를 받은 일은 확인되지 않는다. 또 성종 대에는 제주도 수령들이 출륙 포작인을 쇠환시켜달라고 요청한 기록도 찾을 수 없다. 이는 분명히 유민 발생 시의 일반적인 처사는 아니었다.

이 문제는 출륙 포작인 문제를 제주도 현지에서 조사하기 위해 파견되었던 경차관의 보고를 보면 어느 정도 이해할 수 있다. 성종은 포작인 문제를 알게 되고 나서 약 100여일 후에 제주도 상황을 파악하기 위해서 권경우를 경차관으로 파견하였다. 경차관이 갖고 간 사목에는, 남해 연변으로 옮겨와 사는 포작인이 수천여 명인데 이에 대해 보고하지 않은 제주 수령들을 추국하라는 내용이 있었다.²⁶⁾

경차관은 5개월이 지나서 돌아왔고 성종에게 제주 상황을 보고하였

에게도 일률적으로 적용할 수 있는지는 좀더 깊은 논의가 필요해 보인다.

24) 『성종실록』 85권, 성종 8년(1477) 10월 15일.

25) 『성종실록』 85권, 성종 8년(1477) 10월 16일.

26) 『성종실록』 86권, 성종 8년(1477) 11월 21일.

다. 그런데 그 내용이 매우 흥미롭다. 권경우는 제주도는 땅이 좁고 농사지을 수 있는 밭은 더욱 적은데 반해 사람은 많아서 제주도 백성들이 넉넉하게 먹지 못한다고 하면서 세종 때의 사례에 따라서 제주도 사람들을 육지로 쇠출하여 살게 하자는 의견을 제시하였다.²⁷⁾ 한마디로 제주도는 인구 과잉 상태인데 경제력은 그 인구를 감당하지 못하여 사람들이 먹고살기 힘들니 제주인 중 일부를 오히려 육지로 쇠출하자는 것이었다.

출륙 포작인을 쇠환할 생각을 갖고 있던 성종에게는 뜻밖의 의견이 있을 것이다. 그러나 제주도 실제 상황을 살피고 온 경차관의 의견을 무시할 수는 없는 노릇이었다. 그래서 그의 의견을 따라서 성종은 같은 기사에서 제주는 땅은 좁고 사람은 많다고 하니 私賤을 쇠출하라고 지시하였다. 경차관의 보고는 출륙 포작인을 제주도로 쇠환하는 것을 어렵게 하였을 것이다. 경제력에 비해 사람이 많아서 그 일부를 본토로 쇠출해야 하는 상황에서 출륙 포작인을 제주도 돌려보내는 것이 적절하지는 않았을 것이다. 실제로 경차관 보고 이후 1년 반 동안은 포작인에 대한 기사가 확인되지 않는다. 그리고 경차관의 보고를 통해서 다수의 포작인이 출륙함에도 제주 목사가 쇠환을 요청하지 않은 이유, 또 정부에서도 제주의 수령들에게 그 책임을 추궁하지도 않은 이유 등도 이해할 수 있다. 이후의 포작인 대책은 앞서 보았듯이, 쇠환보다는 그들이 소란을 일으키지 않게 하는데 초점을 맞추게 된 것으로 보인다.

이상에서 살펴보았듯이, 성종대 포작인에 대한 정부의 대책은 몇 가지 특징을 지니고 있다. 우선 일반적인 유민에 대한 대책과는 달리 쇠환정책을 유보하였다. 그리고 해양 이동성이 강한 포작인의 특성으로 인해 그들에게 역을 부과하지도 못했다. 이는 유민이 발생하면 齊民化하는 정책, 즉 평민으로 만드는 정책을 적용할 수 없었음을 의미한다. 당시 조선 정부의 해상 능력으로는 바다를 떠도는 포작인들을 일일이 추쇄하기 어려웠을 것이다. 그리고 고을 수령들이 이미 포작인과 일정한 공생관계를 맺고 진상 물품 조달을 그들에게 의지하고 있었다. 이런

27) 『성종실록』 91권, 성종 9년(1478) 4월 8일.

관계를 무시하여 원칙을 적용하기도 힘들었던 것이다. 이처럼 조선전기 출륙 포작인은 크게 보면 유민의 범주에 들지만 일반 유민, 농업적 기반을 지닌 유민과는 달리 독특한 성격을 지닌 존재였다. 성종대에 그들은 호적에도 편입되지도 않았고 나라에서 정한 역을 부과 받지도 않았던 것이다.

Ⅲ. 중종 대 포작인 활용과 정책 시행의 한계

16세기 들어서면 포작인 대책은 다소 바뀌게 된다. 우선 포작인의 해상 능력을 활용하는 범위가 확대되었다. 성종 대에는 주로 지방 수령이 포작인의 해산물 채취 능력을 활용하였다. 그런데 16세기가 되면 해산물 채취뿐 아니라 군사적으로 활용하는 사례가 늘었다. 성종 대에 이미 군사적 활용 논의가 있었고 일부 활용도 되었다. 그런데 중종 대 이후에는 그러한 흐름이 더욱 강화되어 조선 수군에서 중요한 존재로 부각되었다. 이는 포작인의 해상 능력을 고을 수령뿐 아니라 나라에서도 필요로 하였음을 의미한다.

16세기 포작인 정책에서 가장 큰 변화는 쇄환 정책과 제민화 정책이 시행되기 시작한 것이다. 성종 대에는 쇄환 정책이 유보되었는데, 중종 대 이후 제주 목사의 요청으로 포작인 쇄환이 추진되었다. 이에 대해 포작인들은 강력히 반발하였다. 그리고 고을 수령과 조정에서 포작인을 필요로 하고 있었기 때문에 포작인 쇄환 추진에는 한계가 적지 않았다.

1. 수군의 포작인과 포작선 활용

조선전기는 시기에 따라 차이가 있지만, 왜적의 침입을 우려해야 하는 시대였다. 15세기보다는 16세기 접어들면서 왜적의 발호가 빈발하였다. 그런데 그에 반해서 조선 수군의 대비 태세는 미흡한 부분이 있었다. 15세기 한 동안 왜구의 침입이 뜸하고 태평한 시기가 되자 아무래

도 수군의 군사력이 이완된 것이다. 그런데 16세기 들어 왜적의 침입이 잦아지자 왜적을 방어하고 토벌하는 것이 큰 문제로 부상하였다.²⁸⁾ 이런 상황에서 수군 지휘관들은 포작인과 그들의 배에 주목하였다. 포작인이 타고 다니던 배는 크지는 않았지만 매우 견실하고 빨랐다. 그래서 왜적을 추적하는 데는 적합하다고 평가되었다. 또 포작인은 바다에 대한 정보에 해박하고 또 배를 부리는 기술도 뛰어났다. 그래서 그들을 수군으로 활용하자는 논의는 비교적 이른 시기인 1480년대부터 있었다. 1485년 포작인 대책을 논의하는 자리에서 김승경과 유순은 포작인의 군사적 활용 가능성을 언급하였다.

이 무리는 이미 배로써 생활하고 있으니 바다를 방어하는 데 이용하면 곧 국가의 이익입니다. 소재지 만호에게 부근의 가까운 곳에 분치하도록 이미 법을 세웠으니 그대로 적에 올려 군사를 만들고 수군의 제도와 같게 하되, 번 들고 교대하는 것을 드물게 하며 보인의 수를 넉넉하게 하고 ...²⁹⁾

포작인 관련 기사가 처음 등장한 지 10년도 안 된 시점에서 포작인을 수군으로 활용하자는 의견이 나온 것이다. 비슷한 시기에 경상도 관찰사도 포작인을 위급할 때 활용할 수 있다는 의견을 제시하였다. 뿐만 아니라 포작인들이 타고 다니는 배를 수전할 때 활용하는 것도 하나의 계책이라고 하였다.

곤양, 진주, 사천, 고성에 두무악 등을 나누어 두면 모두 배를 잘 부려서 물결에 달려가는 것이 나는 새와 같으니, 그들을 어루만져 편히 살게 하면 위급할 때에 쓸 수 있습니다. 매년 봄과 가을에 병사와 수사가 삼천진에 모여서 대소 맹선과 두무악 등의 작은 배를 가지고 수전을 익히면 급할 때에 쓸 수 있으니 이 또한 하나의 계책입니다.³⁰⁾

28) 이 시기 왜구에 대해서는 윤성익, 「후기왜구로서의 을묘왜변」, 『한일관계사연구』 24, 2006 등 참조.

29) 『성종실록』 178권, 성종 16년(1485) 윤4월 19일.

30) 『성종실록』 197권, 성종 17년(1486) 11월 22일.

이 무리는 배를 잘 다루니 만약 그들을 활용한다면 왜적을 당할 수 있을 것이니 진실로 유익할 것입니다.³¹⁾

이처럼 포작인의 존재를 인지한 지 10년도 안 된 시점에서 조정 대신들은 그들이 지닌 해상 능력에 주목하여 군사적 활용을 주장하였다. 성종 대에 실제로 수군 활동에 포작인을 동원하였는지는 좀더 확인이 필요하다. 그러나 16세기 들어서는 여러 자료에서 포작인을 활용한 사실을 확인할 수 있다.

1502년에 왜적을 죽인 군공을 논하는 기록에 의하면, 군공이 있는 포작인 중에서 1등에게는 면포 10필과 쌀 1석, 2등에게는 면포 10필, 3등에게는 면포 5필을 상으로 주었다.³²⁾ 20여 년 후인 1523년에도 비슷한 자료가 있다. 그해에 전라도 수사 정윤겸이 왜적을 포획하는 군공을 세웠다. 이에 대해 논상하면서 조정에서는 수사의 군공에 대해서는 1509년의 예에 의거하여 시행하고, 군졸에 대해서는 1502년의 논병절목을 따르도록 하였다. 그 절목에 의하면 수군 포작인 가운데 면포를 받고 싶어 하는 자에게는 그 소원을 들어준 것으로 되어 있다고 하면서 이에 준하여 포작인을 논상할 것을 청하였고 왕도 허락하였다.³³⁾ 이 두 기록을 통해서 1502년에 이미 수군으로 동원되어 왜적을 물리치는데 공을 세운 포작인의 존재를 확인할 수 있다.

1523년에는 황해도를 침범한 왜구에 대한 대책을 수립하였다. 그 대책 중에, 수색 토벌할 때에 해주와 웅진 연해 각 고을에 와서 살면서 포작하는 사람들을 골라 뽑아 병선에 나누어 태우라는 조목이 있다.³⁴⁾ 이보다 한 달 늦은 시기의 자료에도 포작인이 수전에 동원된 기록이 있다. 즉 심의손이 병선 및 포작선 12척을 거느리고 효용군 1백여 명을

31) 『성종실록』 262권, 성종 23년(1492) 2월 8일.

32) 『연산군일기』 46권, 연산 8년(1502) 10월 21일.

33) 『중종실록』 48권, 중종 18년(1523) 7월 7일.

34) 『중종실록』 48권, 중종 18년(1523) 5월 28일. 황해도 포작인에 대해서는 제주도 출신이 아니라 황해도 출신이라고 주장할 수 있다. 그러나 이 자료에 의하면 수군으로 동원하려는 포작인은 ‘來居鮑作’이었다. 타지에서 와서 살고 있는 포작인이었고, 그런 만큼 황해도 출신 포작인은 아니었다.

인솔하여 바다로 들어가 수토하다가 왜적을 만나 패전했다는 내용이 그것이다.³⁵⁾ 이처럼 16세기 들어 왜적이 침범하는 일이 자주 있게 되자 왜적 토벌 작전을 전개하였고, 그 작전에 포작인이 동원되었다.

포작인뿐 아니라 포작선도 매우 뛰어난 성능을 지니고 있었다. 그래서 정부에서는 포작선도 주목하여 적극 활용하고자 하였다. 포작선의 뛰어난 성능에 대한 내용은 첫 기사에서부터 나온다. 성종은 어떤 사람의 말을 통해, 포작선이 왜인의 배보다 더욱 견실하고 더욱 빠르다고 언급하였다.³⁶⁾ 초기에 포작선에 대한 관심은 주로 포작선에 의거하여 전선을 만들어 포구에 배치하자는 것이었다. 예컨대 성종의 발언이 있고 두 달 정도 후 병조에서 포작인에 대해 아뢰는 내용에서도 포작선의 성능에 대한 언급이 있다. 즉 포작선은 튼튼하고 치밀하고 가볍고 날카로우서 왜적을 따라가 잡는데 아주 편리하다고 하면서 여러 포구의 병선을 포작선에 의거하여 만들어 위급한 상황에 사용할 것을 청하였다. 왕은 이에 동의하였다.³⁷⁾

20여 년 후에 또 다시 포작선에 준하여 배를 만들어 배치하자는 의견이 있었다. 즉 전라도 절도사는 왜선이 도적질할 때 바람이 순하면 돛을 달고 바람이 없으면 노를 젓는데, 이는 배가 경쾌하여 쓰기에 편리하기 때문이라고 하면서, 여러 포구에 포작선의 체제에 의해 가벼운 배를 만들어 예기치 못한 일에 대비하자고 하였다. 다만 여러 포구에서 일시에 만들면 시끄러울 수 있으니 포구별 상황을 의논한 후 허락하기로 하였다.³⁸⁾

영사 홍응은 포작선을 직접 시험하기도 하였다. 그는 순행하면서 포구에 이르게 되자 시험 삼아 왜선과 제주선과 조운선을 새로 만들게 하여 동시에 출발시켰다. 그 결과 왜선이 가장 빨랐고 제주선이 그 다음이었다.³⁹⁾ 이후에도 포작선을 만들어 활용하자는 의견은 이어졌다.

35) 『중종실록』 48권, 중종 18년(1523) 6월 26일.

36) 『성종실록』 83권, 성종 8년(1477) 8월 5일.

37) 『성종실록』 85권, 성종 8년(1477) 10월 16일.

38) 『성종실록』 235권, 성종 20년(1489) 12월 10일.

39) 『성종실록』 252권, 성종 22년(1491) 4월 11일.

1497년 순변사 이계동은 각 포구의 병선이 질둔하여 바람이 없으면 다니기 어려우니, 경상 우도와 전라 좌·우도 수사에게 포작선의 모양에 의해 많이 만들어서 각 포구에 나누어 배치하여 사용하기에 편리하게 하자고 하였다.⁴⁰⁾ 강경도 각 포구에 있는 대맹선은 바탕이 무거워서 역풍을 만나면 가지를 못하므로 왜적을 만나도 잡을 수 없다고 하면서, 포작선은 가볍고 빨라서 역풍을 만나도 노만 저으면 갈 수 있고 대맹선 한 척을 만들 재목으로 작은 배 3,4척을 만들 수 있다고 하면서 포작선을 만들어 활용할 것을 주장하였다.⁴¹⁾

이를 통해서 포작선의 특징을 짐작할 수 있다. 포작선의 크기는 크지 않았고 작은 편에 속했다. 그러나 매우 견고하였고 속도도 매우 빨랐다. 포작선의 뛰어난 기동성은 도망치는 왜적의 배를 추적하는 데 매우 유용하였다. 한편 당시 조선 수군의 배는 맹선 중심이었고 맹선은 기동성을 요구하는 왜적 추포에는 한계를 보였다. 따라서 이런 사실을 알고 있는 이들은 기동성이 뛰어난 포작선 체제에 의거하여 전선을 만들어서 포구에 배치함으로써 왜적을 물리치는데 도움을 얻고자 하였다. 현장의 수군 지휘관들은 왜적 추포와 관련하여 포작선 활용을 적극 주장하였다.

수군 지휘관들은 실제로 포작선을 동원하여 수전에 임하고 있었다. 한 기록에 의하면 1497년 왜적이 녹도를 침구하였을 때 이계동을 장수로 삼아 수토하였는데, 대맹선은 선체가 크고 경쾌하지 못하여 위급할 때 쓸 수 없어서 모두 포작선을 모아 사용하였다고 한다.⁴²⁾ 또 포작인들 중에는 중국 해랑도까지 가서 생활하는 이들이 있어서 문제가 되었다. 그들을 추쇄하기 위해 초무사를 파견하였는데, 그때도 포작선 14척이 동원된 사실을 확인할 수 있다.⁴³⁾

이상에서 보았듯이, 16세기 접어들면서 조선 수군은 상대적으로 약화

40) 『연산군일기』 23권, 연산 3년(1497) 5월 29일.

41) 『연산군일기』 26권, 연산 3년(1497) 8월 17일.

42) 『중종실록』 48권, 중종 18년(1523) 6월 26일.

43) 『연산군일기』 38권, 연산 6년(1500) 7월 9일.

되고 있었다. 반면 왜적의 침입은 그치지 않았다. 이런 상황에서 포작인의 해상 능력과 포작선의 뛰어난 성능은 수군 지휘관들의 주목을 끌었다. 조선 수군은 왜적의 침입을 방어하고 수토하는 과정에서 포작인과 포작선을 적극 활용하기 시작하였다. 이후 포작인과 포작선은 수군에서 점차 중요한 존재가 되어 갔다. 이는 고을 수령이 해산물을 얻기 위해서 포작인들을 활용하던 단계에서 정부 차원에서 왜적 방어 및 토포를 위해서 포작인을 활용하는 단계로 발전한 것이다. 왜적의 침입이 잦아지면서 수군은 포작인을 더욱 필요로 하였고, 이 때문에 다음 절에서 보듯이 중종대에 포작인 쇄환 정책이 시행되지만 실효를 거두기는 쉽지 않았다.

2. 쇄환 및 제민화 정책의 시행과 한계

성종 대에 유보되었던 포작인에 대한 쇄환과 제민화 정책은 중종 대에 시행되었다. 그러나 기대만큼 성과를 거둔 것 같지 않다. 중종 대에 포작인 쇄환 정책이 시행된 이유, 그 정책이 실효를 거두기 힘들었던 이유를 살펴보자.

중종 대에 포작인 쇄환 정책이 시행된 사실은 1522년 기사를 통해서 확인할 수 있다. 쇄환은 제주 목사 이운의 계청에 따라 시행되었다.⁴⁴⁾ 당시 쇄환 대상은 남녀 74명이었다.⁴⁵⁾ 포작인 쇄환이 이때가 처음인지 아니면 이전에도 있었는지는 확인하기 어렵다.

그런데 1522년의 쇄환 과정에서 포작인이 큰 문제를 일으켰다. 쇄환 대상인 김유월 등 남녀 74명은 전라도 흥덕 지방으로 옮겨와서 살고 있었는데, 쇄환되는 것을 싫어하여 압송하는 색리를 공갈하고 배반하였던 것이다.⁴⁶⁾ 그들은 쇄환하러 온 관리를 구타하고 도망쳤다. 이 소식을 들은 중종은 분노하면서 단호한 대처를 지시하였다.

44) 『중종실록』 45권, 중종 17년(1522) 6월 26일.

45) 『중종실록』 44권, 중종 17년(1522) 5월 28일.

46) 『중종실록』 44권, 중종 17년(1522) 5월 28일.

쇄환되는 제주 사람들이 압송하는 사람을 죽이려 하여 지극히 완패한 짓을 하였으니 이는 나라의 큰 변이다. 만일 섬을 의지하여 세력을 편다면 뒤에는 억제하기 어려울 것이니 수색하여 토벌하고 임금의 법을 보여주어야 한다. 각 도의 감사, 병사, 수사에게 끝까지 수색하여 토벌하도록 하는 것이 어떤지에 대해 대신에게 문의하라.⁴⁷⁾

그런데 신하들은 온건한 입장을 취하였다. 군사를 일으키기보다는 각진과 포구의 당번 군사를 거느려 수토하자거나, 군사를 동원하면 시끄러울 수 있고 또 토벌 소식을 들으면 포작인이 중국으로 도망칠 우려도 있으니 용의자의 용모와 나이를 각 고을과 포구에 유사하여 잡도록 하자는 의견을 냈다. 이에 대해 국왕은 알았다고만 답변하였다.⁴⁸⁾

이후 사건 주동자 김유월, 구월, 자동발이 잡혀서 은진에 갇혔다. 이들 외에 관련자 15명도 잡아가두었다.⁴⁹⁾ 쇄환 대상 74명 중에 18명이 잡힌 것이다. 주동자 세 사람을 지방에서 추국하면 사건을 널리 알릴 수 없으므로 서울로 압송하여 추국하기로 되었다.⁵⁰⁾ 의금부가 추국한 사실은 확인되는데, 그들이 받은 처벌 기록은 찾기 어렵다. 이처럼 중종 때에는 포작인들을 실제로 쇄환하려고 하였다. 이에 대해 포작인들은 무력 동원을 불사하면서 강하게 반발하였다.

김유월 사건이 있는 직후에도 포작인 쇄환이 추진되었다. 이번에도 그 대상은 70여 명이였다. 그런데 제주로 가는 길이 막혀 쇄환 대상 포작인들을 들여보내지 못하고 있었다.⁵¹⁾ 그런데 이를 논의하는 자리에서 포작인 쇄환을 반대하는 의견이 제시되었다. 포작인은 수전에 동원할 수 있으므로 쇄환 대상 70여 명을 그대로 머물게 하여 수전을 대비하자는 것이었다. 이에 대해 남곤은 포작인이 와서 거주한 지가 5년이 넘으면 쇄환하지 않고 있으며, 수전에 활용할 수 있다고 하여 쇄환하지 않는 것은 불가하다고 반대하였다. 그러자 포작인이 아니더라도 제주

47) 『중종실록』 44권, 중종 17년(1522) 5월 28일.

48) 『중종실록』 44권, 중종 17년(1522) 5월 28일.

49) 『중종실록』 45권, 중종 17년(1522) 6월 18일.

50) 『중종실록』 45권, 중종 17년(1522) 6월 19일.

51) 『중종실록』 45권, 중종 17년(1522) 6월 26일.

사람들 중에는 유랑하는 자가 많으니 그들을 쇠환하면 되므로 굳이 포작인을 쇠환할 것이 없다는 의견도 있었다.⁵²⁾

이때 명확한 결론을 내린 것 같지는 않다. 그러나 주목되는 사실은 성종 대에는 포작인 쇠환이 유보되었는데 중종 대에 와서 포작인 쇠환이 실제로 시행되었다는 점과 그러나 쇠환 정책에 대한 반대 의견도 존재하였다는 점이다.

이후에도 포작인 쇠환과 관련된 자료가 확인된다. 1538년에 의정부와 병조는 다음과 같은 의견을 냈다.

제주도는 인물이 떠돌아 날이 갈수록 공허하여지니 쇠환하는 일이 시급합니다. 다만 왜적을 수색하거나 대양에서 갑자기 적선을 만나면 공격하는 일은 수로에 익숙한 자가 아니면 할 수 없습니다. 수영에 소속된 포작인을 억지로 쇠환하면 위급한 일이 생겼을 때 배를 작동할 수 없어 방비가 소홀하여 잘못되는 일이 있을 수 있습니다. 이름이 謫案에 예속되고 배를 조종할 줄 아는 사람은 그대로 살게 허락하여 활용합시다.⁵³⁾

전라도 우수사 계본에 의하면 군영에 소속되어 배를 조종하는 긴요한 사람들은 경차관의 입회 하에 수를 헤아려 마련하여 그대로 머물러 살도록 해야 합니다.⁵⁴⁾

위 인용문에서 확인되듯이, 1538년에도 포작인 쇠환이 추진되었다. 그런데 이때에도 수군에서 필요로 하는 포작인은 쇠환하지 말자는 의견이 강하게 제시되었다. 결국 수군에 소속된 포작인은 쇠환 대상에서

52) 『중종실록』 45권, 중종 17년(1522) 6월 26일.

53) 『중종실록』 87권, 중종 33년(1538) 2월 11일.

54) 『중종실록』 88권, 중종 33년(1538) 10월 13일 이 인용문들을 보면 1538년 무렵에는 포작인 중에서 수영이나 군영에 소속된 이들이 존재하였다. 수영이나 군영에 소속된 포작인이라면 역을 지고 있으므로 제민화가 시행된 것으로 이해할 수 있겠다. 즉 성종대에는 포작인에 대한 제민화 정책이 유보되었지만, 이 무렵이 되면 수군 등록 등을 통해서 일부가 평민으로 편입되기 시작한 것이다. 다만 수군에 편입되지 않은 포작인들은 여전히 통치권 밖에 있었던 것으로 보아야 할 것이다. 이는 중종대에는 제민화 정책이 제한적으로 시행된 것으로 이해할 수 있다.

제외되었다. 그리고 수군에서 활용할 수 없는 포작인 가족은 제주도로 쇠환되었다.⁵⁵⁾ 그런데 수군 소속 포작인을 제외한 포작인 쇠환은 또 다른 문제를 일으켰다.

전라도 관찰사는 1538년 당시의 쇠환 상황, 즉 우수영에 등록된 포작인들도 쇠환 대상이었지만 수군절도사의 요청으로 수군으로 활용할 수 있는 포작인은 제외되고 그렇지 않은 포작인들은 쇠환된 상황을 환기시켰다. 그렇게 하고 보니, 계속 머물게 된 포작인들 중에는 생활을 같이 하던 부모와 처자들만 쇠환되는 일이 발생하였다. 즉 남편은 남아 있는데 아내만 쇠환되거나 아들은 남아 있는데 아버지가 쇠환되는 일이 있게 된 것이다. 전라 관찰사는 이에 대해 가족이 서로 떨어지게 되어 인정상 매우 사리에 어긋난다고 하였다.⁵⁶⁾

중종은 이에 대해서 대신들이 의논하여 조치하도록 하였다. 대신들은 수군 소속 포작인이 가족과 떨어져 지내게 되면 그들이 떠날 수도 있고 그러면 물길에 익숙한 자를 얻기 어려워서 적선을 만나도 습격할 수 없으니 작은 일이 아니라고 하면서 그들 가족을 강제로 쇠환하지 말 것을 말하였고 국왕은 알았다고 하였다.⁵⁷⁾

이상에서 살펴보았듯이, 포작인 쇠환을 유보하였던 성종 대와는 달리 중종 대에는 포작인 쇠환이 실시되었다. 이에 대해 포작인들은 쇠환에 격렬하게 반발하였다. 또 수군에서는 군사 작전에 활용할 수 있는 포작인의 쇠환을 반대하여 제외시키기도 하였다. 조금 시간이 지나서는 수군에 편입된 포작인의 가족도 쇠환 대상에서 제외되었다. 이처럼 중종 대에 추진된 포작인 쇠환은 여러 곡절을 겪었고, 그 과정에서 쇠환 제외자가 다수 나오게 되면서 실제 성과는 크지 않았던 것으로 이해된다.

그렇다면 성종 대와는 달리 중종 대에 포작인 쇠환이 추진된 이유는 무엇일까. 성종 대에 비해서 중종 대의 제주도 상황이 크게 달라졌기 때문이다. 앞서 언급했듯이, 성종 대까지는 제주도의 경제력에 비해서

55) 『중종실록』 92권, 중종 35년(1540) 1월 10일.

56) 『중종실록』 92권, 중종 35년(1540) 1월 10일.

57) 『중종실록』 92권, 중종 35년(1540) 1월 10일.

인구가 많아서 출륙 포작인 쇠퇴를 유보할 정도였다. 그런데 16세기 들어 자연재해, 전염병, 관리의 탐학 등으로 인해 제주도민의 삶은 급속히 힘들어졌다. 이는 제주도민의 출륙을 더욱 가속시켰다. 그 결과 인구가 급격히 줄어들자 제주 목사가 출륙 제주도민에 대한 쇠퇴를 요청한 것으로 이해할 수 있다.

제주도 경제 상황이 악화되고 그로 인해 유민이 다수 발생하여 제주 인구가 크게 줄었다는 기록은 1510년대 이후 본격적으로 나오기 시작한다. 경제 상황은 여러 요인, 즉 관리의 탐학, 전염병, 연이은 흉년이 등이 복합적으로 작용하여 악화되었다. 남곤은 16세기 초 제주 유민 발생 시기와 그 배경을 언급하여 주목된다. 그에 의하면 1517년과 1518년에 제주의 농사가 흉년 들고 또 바다가 험한데 貢上도 여전하였기 때문에 백성이 유랑했다는 것이다.⁵⁸⁾

그런데 다른 기록에 의하면 유민은 이보다 이른 시기에 이미 발생하여 인구 감소를 초래하였다고 한다. 대정 현령과 제주 목사를 모두 역임한 김석철의 발언을 통해서 그러한 사정을 알 수 있다. 그가 대정 현령으로 있을 때는 인물이 매우 번성하였다고 한다. 그런데 그 뒤에 제주 목사가 되어서 대정을 가보니 인물이 비어서 관노비가 10명밖에 안 되어 순행을 지대할 수 없을 정도였다고 한다.⁵⁹⁾ 길지 않은 기간에 인구 감소라는 큰 변화가 있었던 것이다.

김석철이 제주 목사를 역임한 시기는 1511~1513이었다. 대정 현령 재임은 1500년 이전의 일로 보인다. 이를 보면 15세기까지 어느 정도 유지되던 제주도 경제가 연산군 대를 거치면서 크게 악화되고, 중종 대에도 지방관의 탐학과 연이은 흉년, 전염병, 과중한 진상 등으로 인해 살기 힘들게 되자 다수의 제주도민이 출륙을 선택하였음을 알 수 있다. 유민의 대량 발생은 인구의 급격한 감소로 나타났다. 이에 제주 목사는 문제의 심각성을 인식하고 출륙 제주인 쇠퇴를 요청하였던 것이다. 이에 실제로 쇠퇴가 이루어졌고, 쇠퇴 대상에 포작인도 포함되어 포작인

58) 『중종실록』 45권, 중종 17년(1522) 6월 26일.

59) 『중종실록』 40권, 중종 15년(1520) 10월 18일.

이 쇠퇴되기에 이른 것으로 볼 수 있다. 다만 포작인은 제주도 유민이지만 농업적 배경을 지닌 유민과는 다른 성격의 존재였고, 조선은 포작인의 해상 능력을 필요로 하였던 만큼 쇠퇴 정책 등에는 한계가 많았다.

요컨대 16세기 들어 제주도 상황은 여러 측면에서 악화되면서 유민이 많이 발생하였다. 이제는 인구 과잉이 아니라 인구 감소로 여러 문제가 발생하였다. 제주목사는 유민에 대한 쇠퇴를 추진하였다. 그 과정에서 포작인도 쇠퇴 대상에 포함되었다. 그러나 포작인의 해상 능력이 필요하였기에 수군에 이름을 올린 사람, 이후에는 그 가족들까지 쇠퇴 대상에서 제외되었다. 이처럼 종종 대에는 쇠퇴 정책이 실시되었지만, 그것은 한계가 많은 것이었다.

IV. 맺음말

이상으로 성종 대에서 중종 대에 걸친 시기에 제주도 출륙 포작인에 대한 정부의 인식과 정책을 살펴보았다. 이 시기 포작인에 대한 정책은 일반 유민에 대한 것과는 많은 차이가 있었다. 성종대 대책에는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 출륙 포작인에 대한 쇠퇴를 유보하였다. 그래서 성종 대에는 출륙 포작인이 쇠퇴된 것 같지 않다. 둘째, 출륙 포작인이 남해 연해에 와서 살았으므로 그들을 제민화시켜야 하는데, 이 역시 시행되지 않았다. 포작인은 호적에도 이름을 올리지 않았고 역도 부과되지 않았다. 신하들 중에는 포작인이 채취한 해산물이 고을 수령의 진상에 사용되므로 역이 없는 것은 아니라는 의견도 있었지만, 정부에서 그들을 호적에 편입시키지도 못했고, 또 역을 지우지 못하고 세금을 부과하지 못한 것은 사실이었다. 출륙 포작인은 조선 경내에서 경제생활을 하면서 살아가지만, 조선 백성으로서 의무와 권리가 없는 존재였다.

포작인 대책이 위와 같이 전개된 이유는 포작인은 바다를 무대로 생활하여 해상 이동성이 뛰어난 반면 조선 정부는 현실적으로 그들을 통제할 수 없었기 때문이다. 또 포작인의 해상 능력을 지방 수령들이 필

요로 하였다. 그들은 해산물을 진상해야 했는데 포작인에게 의지하는 경우가 있었던 것이다. 그리고 성종 대까지는 제주도 경제력에 비해서 인구가 많아서 제주도민을 육지로 내보내야 하는 현지 사정도 쇠환을 어렵게 하였다. 그래서 정부는 출륙 포작인을 쇠환하거나 제민화하는 정책은 유보하고 그들이 소란만 일으키지 않게 하는 차원에서 대책을 마련하였다.

중종 대에는 수군에서도 포작인을 활용하였다. 포작인은 계속해서 바다를 무대로 생활하였기 때문에 해상 능력을 지니고 있었고, 또 그들의 배는 작지만 견고하고 빨라서 당시 출몰하던 왜선을 추적하는 데 매우 요긴하였다. 그래서 16세기 들어 포작인과 포작선을 왜적 토벌 등에 동원하는 사례를 다수 확인할 수 있다. 수군에 이름을 올린 포작인은 그렇지 않은 포작인과는 달리 나라의 역을 부담하는 존재로 바뀌었다. 포작인 중 일부가 제민화되기 시작한 것으로 볼 수 있다.

중종대에는 제주도 유민에 대한 쇠환 정책이 실시되었다. 16세기 들어 제주도 상황이 크게 악화되면서 다수의 유민이 발생하여 제주도 내 부적으로 문제가 되었다. 그래서 제주 목사가 유민 쇠환을 요청하였다. 이에 유민 쇠환이 시작되고, 쇠환 대상 유민 중에 포작인도 포함되었던 것이다. 쇠환 정책에 대해 포작인은 무력으로 저항하기도 하였다. 그리고 포작인은 이미 수군 등에서 필요한 존재였기 때문에 관련자들이 포작인의 쇠환을 반대하였다. 그래서 수군에 등록된 포작인은 쇠환 대상에서 제외되었고, 이어서 그 가족까지 제외되었다. 이를 보면 포작인의 경우 쇠환 정책이 제대로 시행되지 않았음을 알 수 있다.⁶⁰⁾

이처럼 성종대부터 중종대에 걸친 시기의 제주도 출륙 포작인의 다수는 정부의 통치권 밖에 존재하였다. 즉 그들은 호적에도 등재되지 않고 역도 지지 않고 세금도 내지 않는 존재였다. 이러한 포작인의 존재

60) 중종 대 수군 등으로 역을 지면서 민으로 편입되어 간 출륙 포작인은 이후 제민화 과정이 더욱 확대되었고, 임란 이후에는 호적에 이름을 올리는 등 제민화가 이루어지게 된다. 따라서 임란 이후에는 출륙 포작인 관련 기록이 거의 없다.

양태는 일반 평민의 그것과는 매우 다른 것이다. 이 시기 포작인은 일반적인 조선의 백성으로 보기는 어렵다. 그들은 통치권 밖에 있었고 그런 만큼 단순한 流民이 아니라 현재적 의미의 난민적 성격을 띠는 존재였다고 생각한다.

참고문헌

『조선왕조실록』

- 김경주, 「고고자료로 살펴 본 원과 탐라」, 『탐라문화』 52, 2016.
- 김경주, 「문헌과 고고자료로 본 탐라의 대외교류」, 『호남고고학보』 58, 2018.
- 김나영, 「조선시대 제주지역 포작의 사회적 지위와 직역변동」, 제주대 사학과 석사논문, 2008.
- 박찬식, 「제주 해녀의 역사적 고찰」, 『역사민속학회』 19, 2004.
- 송윤철, 「조선시대 제주유민의 발생과 울산지역 ‘두모약」, 울산대 석사 논문, 2019.
- 양정필, 「원 간섭기 탐라인의 해상 활동과 이어도」, 『제주도연구』 49, 2018.
- 양정필, 「조선전기 제주도 출륙 포작인, 문명 전환기의 遺民 혹은 難民」, 『왜 지금 난민, 난민의 출현과 인식』, 도서출판 온샘, 2021.
- 윤성익, 「‘후기왜구’로서의 을묘왜변」, 『한일관계사연구』 24, 2006.
- 윤성익, 「설화를 통해 본 ‘제주도의 왜구」, 『도서문화』 56, 2020.
- 이영권, 『조선시대 해양 유민의 사회사』, 한울, 2013.
- 장혜련, 「조선 중기 제주 유민의 발생과 대책」, 제주대학교 석사논문, 2006.
- 정영현, 「여말선초의 제주와 왜구」, 『한국민족문화』 75, 2020.
- 조성윤, 「조선시대 제주도 인구의 변화 추이」, 『탐라문화』 26, 2005.
- 조성윤, 「제주도 해양 문화 전통의 단절과 계승」, 『탐라문화』 42, 2013.
- 한영국, 「두모약고」, 『한우근박사정년기념사학논총』, 1981.
- 高橋公明, 「중세 동아세아 해역에서의 해민과 교류」, 『탐라문화』 8, 1989.
- 高橋公明, 「해역세계 가운데 제주도와 고려」, 『도서문화』 20, 2002.

ABSTRACT

Perception and Policy of the Early Joseon Government
on the Pojakin[鮑作人] of Jeju Island
—Focus on the refugee characteristics of the Pojakin.

Yang, Jeong-pil *

Since the reign of King Seongjong[成宗], many Jeju people who lived based on the sea had left for the mainland of the Korean Peninsula. They could be called Pojakin[鮑作人]. This article examines the government's perception and countermeasures against Pojakin. The Pojakins are a kind of displaced persons. Therefore, they should be sent back to Jeju Island. However, during the reign of King Seongjong, the repatriation policy had many limitations, so it postponed or implemented. Then the king should implement policies that make them citizens. However, this had also not been implemented properly. For some time, the Pojakins were not registered in the family register and did not pay taxes or military service. They remained living outside the sovereignty of the state. The reason why the government left the Pojakin in this situation was that they could not catch them living in the sea. At that time, Jeju Island was overpopulated, so even local officials in Jeju were not active in the process of bringing out of the country.

During the reign of King Jungjong[中宗], the naval capabilities of the Pojakin were needed to defend and defeat frequent Japanese invasion.

* Associate Professor, Department of History, Jeju National University; Director, Jeju National University Institute of Peace Studies.

Therefore, some of them were registered and active in the navy. They could be seen as incorporated into the common people. However, many Pojakins remained outside their sovereignty.

As such, Pojakins were displaced people and should be repatriated, but they were not repatriated. As a result, the Pojakin were not incorporated into Joseon's people for a long time and lived outside of their sovereignty. These Pojakins were, from the present point of view, strongly characterized as refugees.

Key-words: Jeju Island, Pojakin「鮑作人」, maritime activity capability, Repatriation policy, refugees

논문투고일 2021. 6. 17.

심사완료일 2021. 7. 12.

게재확정일 2021. 7. 15.