

18세기 조선 사회와 김만덕

2019. 4. 19 (금) 14:00-17:00

김만덕기념관 만덕홀

프로그램

개회식 사회: 박윤재(경희대학교)

14:00-14:10 개회사 양원찬(사단법인 김만덕기념사업회 공동대표)
인사말 박찬승(한국사연구회 회장, 한양대학교 교수)

제1부 사회: 정요근(서울대학교)

14:10-14:35 18·19세기 조선의 사회경제적 변동과 제주의 상황
_양진석(서울대학교 규장각)

14:35-15:00 18세기 제주의 진상제와 상품유통
_이 욱(순천대학교)

제2부 사회: 김영관(충북대학교)

15:00-15:25 18세기 후반 조선의 진휼정책과 제주 지역의 진휼 실태
_문용식(전주대학교)

휴식 15:25-15:40

종합토론

15:40-17:00 좌 장 김동전(제주연구원 원장)
토론자 양정필(제주대학교)
박찬식(제주학연구센터)
권기중(한성대학교)
양영철(사단법인 김만덕기념사업회)

주최 | 제주특별자치도 김만덕기념사업회

주관 | 제주특별자치도 한국사연구회 JRI 제주연구원

문의 | 김만덕 기념관 064) 759-6090
63278 제주특별자치도 제주시 산지로 7(건입동 1164)



18세기
조선 사회와

2019 김만덕기념관 학술세미나

김만덕

주최 | 제주특별자치도  제주특별자치도
Jeju Special Self-Governing Province  사당
재단 김만덕기념사업회

주관 |  김만덕기념관  mandumuseum.or.kr 한국사연구회  JRI 제주연구원

목 차

1. 18, 19세기 제주의 사회경제적 상황과 조세 수취
양진석 (서울대 규장각) 3
2. 18세기 제주의 進上制와 상품유통
이욱 (순천대) 27
3. 18세기 후반 조선의 진휼정책과 제주 지역의 진휼 실태
문용식 (전주대) 38

「일 정 표」

주제 : 18세기 조선사회와 김만덕

일시 : 2019년 4월 19일(토) 오후 2시 - 5시

장소 : 김만덕기념관 만덕홀

주최: 제주특별자치도, 김만덕기념사업회

주관: 김만덕기념관, 한국사연구회, 제주연구원

○ 개회식 / 사회 - 박윤재 (경희대학교)

2:00- 2:10 개회사 양원찬(김만덕기념사업회 공동대표)

인사말 박찬승(한국사연구회 회장, 한양대 교수)

○ 제1부 / 사회 - 정요근 (서울대학교)

2:10-2:35 18, 19세기 제주의 사회경제적 상황과 조세 수취

- 양진석 (서울대 규장각)

2:35-3:00 18세기 제주의 진상제와 상품유통

- 이욱 (순천대학교)

○ 제2부 / 사회 - 김영관 (충북대학교)

3:00-3:25 18세기 후반 조선의 진휼정책과 제주지역의 진휼실태

- 문용식 (전주대학교)

휴식 3:25-3:40

○ 종합토론 / 좌장 - 김동전 (제주연구원 원장)

3:40-5:00 토론자 양정필(제주대학교)

박찬식(제주학연구센터)

권기중(한성대학교)

양영철(김만덕기념사업회)

18, 19세기 제주의 사회경제적 상황과 조세 수취

양진석(서울대 규장각 학예연구사)

I. 머리말

제주지역은 중앙정부로부터 멀리 떨어져 있을 뿐만 아니라 바다를 격해 있어서 교통이 원활하지 못하여, 중앙정부로서도 통제하기 쉬운 곳이 아니었다. 그만큼 제주는 지역이 지닌 독자성이 크게 드러났고, 나아가 제도의 시행이란 측면에서도 중앙에서 의도하는 바대로 이루어지지 않을 가능성이 많았다. 제주 도민이 지닌 특성과 함께 지방관에 대한 중앙의 영향이 그만큼 강력하게 작용하지 못하였기 때문이기도 하다.

제주 도민들의 삶에는 자연적인 영향도 무시할 수 없었지만, 사회경제적인 영향도 크게 작용하였다. 그들의 삶이 중앙이 요구하는 다양한 공물이나 부세와 밀접하게 연계되었기 때문이다. 그 과정에서 제주 도민들의 생업이 특정지어지고, 그와 함께 사회적인 활동도 새로이 이루어질 수 있었다.

제주에 적용된 수취제도는 육지에 비해 다른 특성을 지니고 있어서 일부 유별되는 방식들이 엿보이고 있다. 제주의 지역적인 요건 즉 산과 바다를 모두 끼고 있다는 점이 크게 작용한 것이다. 그러나 이는 다른 곳에서 보이지 않는 문제점으로 또한 발생할 수 있음을 의미하였다. 실제 부세와 관련하여 한정하여 보면, 다른 지역에 없는 특이한 방식으로 운영된다거나 타 지역에 없는 항목들이 설정되었고 그에 따른 문제점들이 발생하였다.

제주의 부세운영은 중앙 수취제도의 큰 틀을 벗어난 것은 아니었다. 다만 지역 나름대로 대처하는 과정에서 독자적인 항목들이 창설되어 제주만의 독특한 수취제도로 나타나게 된 것이다.

이제까지의 수취제도와 관련된 연구도 제주의 특성을 보여 주는 연구 즉 제주지역의 진상물을 다루거나 혹은 타 지역에서 시행되지 않고 있는 수취제도에 집중되었다.¹⁾ 그 외에도 19세기 제주의 지역사회를 조망하면서 삼정과 잡세 및 잡역을 중심으로 다루되 1862년 제주농민항쟁이 발생하는 배경을 제시하거나,²⁾ 구체적인 농민항쟁의 과정을 다루면서 배경으로서 간단하게 다루기도 하였다.³⁾

- 1) 高昌錫, 1992, 「朝鮮後期 濟州 供彼錢의 設置와 弊端」 『濟州島史研究』 2집
 김동진, 1993, 「18.19세기 畵漢의 신분적 지위와 그 변동」 『역사민속학』 3호
 姜昌龍, 1997, 「朝鮮後期 濟州 還穀制의 運營實狀」 『19세기 濟州社會 研究』
 朴贊植, 1997, 「19세기 濟州 지역 進上의 실태」 『19세기 濟州社會 研究』
 박찬식, 2000, 「耽羅巡歷圖 에 보이는 제주 진상의 실태」 『耽羅巡歷圖研究論叢』
- 2) 權仁赫, 1986, 「19世紀 前半 濟州地方의 社會經濟構造와 그 變動」 『李元淳教授華甲記念史學論叢』
 權仁赫, 1986, 「朝鮮後期 地方官衙 財政의 운영실태」 『耽羅文化』 16
 權仁赫, 金東柱, 1998, 「조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의경제생활」 『耽羅文化』 19

이 연구들은 제주지역만이 지닌 독특한 부세연구에 집중되어 그 특성을 강조하는 방향으로 진행되거나, 1862년 제주지역에서 발생한 농민들의 움직임을 구명하기 위한 전제로서 접근하였다. 그러나 18세기의 사회와 경제를 함께 살피면서 부세정책과 관련하여 어떠한 방식으로 대응하였는가에 대해 전반적으로 다루지 못한 측면이 있다.

이 글에서는 앞서의 연구 성과들을 토대로 중앙과 지방과의 관계에서 제주지역이 대응하는 과정에서 발생한 것이라는 측면에서 접근하려 한다. 제주의 도민의 생활과 연계하되, 제주의 수취제도의 운영을 함께 살펴볼 것이다. 제주의 인구와 토지의 현황, 그리고 산업의 진행 모습과 부세의 현황을 중심으로 18, 19세기에 한정하려 한다. 그 중에서도 부세문제는 중앙상납의 문제 특히 진상공물 특히 제주의 특산물이라 할 수 있는 貢馬와 黑牛, 그리고 그 외에도 橘, 全鰻등을 대상으로 하고, 아울러 제주 지역의 관청경비의 조달과 관련하여 그에 대응하는 경비마련책으로 이용된 삼정의 문제와 제주의 대응책 및 부세수취의 특색을 살펴보겠다.

II. 사회경제적 상황

제주의 사회경제적인 상황들은 육지의 것들과 다른 측면들이 많았다. 우선 바다로 둘러싸여 있고, 한라산이 중심에 자리를 잡고 있어서 제주 도민에 끼치는 영향도 컸다. 산과 바다를 겸하고 있는 지역은 생활수단이 하나에 얽매이지 않을 수 있다는 장점이 있지만, 반대로 그로 인한 제약을 받는 것도 많다.

제주는 산과 바다에서 획득할 수 있는 다양한 물산들이 있었지만, 그것들은 대부분 제한 적이었다. 한편 경작지는 많지 않았으며, 척박하였다. 따라서 토지로부터 획득할 수 있는 경작물들은 충분하지 못하였다. 그로 인하여 필요한 곡물 내지 물품들을 외부로부터 공급받아야 하는 상황도 자주 발생하였다. 특히 태풍이나 가뭄 등으로 인한 재해가 발생하면 중앙정부에 곡물의 운송을 요청하여 지원을 받아야 했다. 특히 제주는 한반도를 지나는 태풍의 길목에 자리 잡고 있어서 해마다 그로 인한 피해를 입는 등 자연적인 재해 또한 피하기가 쉽지 않았다.

그 외에도 식수를 비롯하여 물을 확보하는 것이 쉽지 않았으며, 조선후기에는 아직 지역적인 특수성에 의한 癘氣와 같은 풍토병 혹은 염병 등에 의한 질병의 영향을 벗어나는 것도 쉽지 않았다. 제주 도민들의 생활은 많은 제약을 받았다.

이곳에서 생산되는 것들 중에는 토지에서 경작되는 것들은 물론 바다에서 채취하는 것들도 많아서 도민들의 생활의 기반이 되었으며, 제주의 특색을 드러내기도 하였다. 그러나 이들 중 많은 것들은 대체로 특산물로 파악되어 중앙의 공물로 보내져야 했으며, 일부는 육지로 상품으로 팔려나가기도 했다.

이러한 주변 환경 하에서 제주 도민들의 인구의 변동, 토지의 이용, 산업의 상황과

3) 망원한국사연구실 19세기 농민항쟁분과, 1988, 「기타지역의 농민항쟁」 『1862년농민항쟁』, 380~402쪽

함께 그들은 어떠한 상황에 처하고 있었는지를 보려 한다.

1. 인구 현황

제주의 인구현황에 큰 획을 그은 것은 인조 대에 내려진 출륙금지령이다. 이는 도민들의 육지로의 거주 이전뿐만 아니라, 생산 활동에서의 다양성 및 그 외에도 교육 내지 문화생활 등과 관련한 일반적인 활동에서도 많은 제약을 주는 것이었다. 이 조치는 250여 년이 지난 후인 조선 말기에야 해제되었으며, 그 간에 제주의 산업을 비롯한 사회 교육 문화 등과 관련한 여러 분야에 많은 영향을 끼쳤다.

이 조치는 제주 도민들이 육지를 오갈 수 있는 대상들의 활동 범위를 제한 하는 것이었는데, 관리나 상인을 제외한 자들은 섬 밖으로 나가는 것을 어렵게 여기게 되는 것은 자연스런 일로 인식되었다. 이는 제주 도민들의 활동 범위를 제한하는 것일 뿐만 아니라, 지역 내에서 이루어지는 부역을 비롯한 각종 공물 및 기타 부세에 대한 요구에 대해서는 그대로 응할 수밖에 없는 구조를 낳았다. 반대로 지역 내에서 관리들은 상당한 정도의 독자성을 행사할 수 있는 조치를 내릴 수 있었다. 결국 제주 도민들이 수령을 비롯한 행정 관련 업무를 맡고 있는 자들 혹은 수령이나 이서와 결탁한 토호들의 요구를 어기는 것은 어려운 일이기도 했고 위험을 감수해야 하는 것이기도 했다.

효종 때에 제주목사를 지낸 李元鎮이 지은 『탐라지(耽羅誌)』에서 그와 같은 내용을 확인할 수 있다. 이 책은 효종 4년(1653)년에 간행된 것으로, 『동국여지승람』과 김정 의 『제주풍토록』을 참고하여 제주의 상황을 수집한 것으로 보인다. 이때 호구의 총수는 州 5면 도합 연호 8,011호이고, 인구는 27,791명으로 그 중에 남자는 13,465명, 여자는 14,326명으로 파악하고 있다.

17세기에도 도민들이 여전히 육지로 이동하는 경향이 지속되고 있었다. 그로 말미암아 인구의 지속적으로 감소하였고, 이로 인한 3읍 군액의 감소를 막기 위해 비변사의 요청으로 인조 7년(1629)에 出陸禁止令이 내려졌다.⁴⁾ 그 결과 제주 도민들은 관청의 허가 없이 배를 탈 수 없게 되었다.

현종 13년(1672) 제주 3읍의 元戶는 8,490호이며, 인구는 모두 29,578명으로 남자가 12,557명 여자가 17,021명이다.⁵⁾ 앞서 효종 대와 비교할 때, 원호 479호와 인구 1,787명이 늘어나서 호수와 인구가 점차 늘어나고 있음을 볼 수 있다. 인조 대의 출륙조치가 어느 정도 효과를 거둔 것이다. 그러나 남자는 900여 명 정도 줄었고, 여자는 2,695명이 늘었다. 그리고 호당 3.5인 정도인데, 여자가 남자가 차지하는 비율보다 훨씬 높아져, 남자는 여자의 73.8%에 불과하였다. 소위 제주의 三多로 언급되듯이 여자가 많아 성의 균형이 깨지고 있음을 보여주고 있다.⁶⁾

4) 인조실록 권 21 인조 7년 8월 을축.

“濟州居民流移陸邑 三邑軍額減縮 備局請嚴禁島民之出入 上從之.”

5) 현종실록, 권 20 현종 13년 10월 신미(30)

6) 현종실록, 권 20 현종 13년 10월 신미(30)

17세기 후반 현종 대는 조선이 전국적으로 가뭄과 전염병 때문에 크게 어려움을 겪은 시기였다.⁷⁾ 특히 현종 원년(1660)에서 현종 2년(1661)사이와 현종 11년에서 현종 12년에 걸치는 시기는 태풍과 함께 작물들이 말라 죽고, 먹을 것이 모자라 대기근을 겪고 있는 시기였다. 제주도 예외가 아니어서 육지로부터 많은 곡물을 들여오지 않으면 안 되는 지경에 이르렀다. 현종 11년 제주의 기민은 42,700여 호인데, 남아 있는 쌀은 8,000석에 불과하다고 할 정도여서,⁸⁾ 곡물확보는 매우 심각한 문제였다. 그러나 기근이 지속되자 말을 잡아먹는 예가 발생하였고, 또 다른 곡물을 옮겨 오도록 요청하기에 이르렀다. 이와 같은 사정은 현종 12년에도 지속되었고, 기근이나 자연재해 혹은 전염병으로 인하여 죽는 자들도 발생하였다.⁹⁾

이 시기에는 유리하는 백성들이 크게 늘어나고 굶어 죽은 자들도 점차 많아졌을 뿐만 아니라, 질병이 크게 퍼지면서 국가로서도 진흥과 치료 등과 관련한 많은 문제들을 해결해야 했다. 그로 말미암아 인구에 대한 파악이 제대로 이루어지지 않았으며, 인구의 증가도 쉽게 이루어지지 않았다. 앞서 언급된 호구파악은 입적된 수에만 의거하여 기록한 것이라는 것을 고려하면, 실제의 수는 그에 비하여 적었을 것으로 생각한다.

이후 18세기 제주에서의 호구는 지속적으로 늘어나는 경향을 보인다. 정조 대의 기록들을 살펴볼 수 있다. 다음의 「표 1」을 보면 18세기 및 19세기 중반의 제주 도민 인구의 상황을 알 수 있다.

「표1」 조선후기 제주도의 호구수¹⁰⁾

(단위 : 명)

年度	戶數	人口數	戶當人口	男	女	남/여(性比%)
현종13년(1672)	8,490	29,578	3.5	12,557	17,021	73.8
제주읍지(1780년대)	10,721	62,248	5.8	27,033	35,210	76.8
호구총수(1789)	10,758	63,316	5.9	27,336	35,970	76.0
정조 16년(1792)	10,779	64,582	6.0	27,870	36,712	75.9
정조 17년(1793)	-	61,453	-	-	-	-
현종8년(1842)	10,820	76,081	7.0	-	-	-

이 표에 따르면 정조대를 거쳐 현종 대까지 인구가 지속적으로 상승하다가 정조 18년에 잠시 줄어드는 것으로 나타나고 있다. 전반적인 인구의 증가를 보여주는 것이라

이 기록은 전년도인 현종 12년에 기근과 전염병으로 죽은 백성들과 떠돌아 다니는 백성들이 많아져서, 호적에 들어 있는 숫자만 의거해서 기록하였다고 한다[“大抵我國，女多男少，而女子之不入籍者甚多。辛亥(1671년， 현종 12)饑疫，民死者相望，流離相繼。此則只據入籍之數而載之”]。

7) 양진석, 박사학위논문

8) 현종실록, 권 18 현종 11년 9월 갑자(10)

9) 열매나 야채가 모두 다하여 가축을 잡아먹는 상황이 발생하였으나, 4만 명에 달하는 기민을 구제하기 힘든 상황에 처하여 새로운 조치가 필요하였으며[현종실록, 권 19 현종 12년 정월 임오(30)], 대풍이나 대설로 사람들이 산에 갔다가 얼어죽는 자도 발생하였고, 한편으로 여역이 발생하여 죽는 자도 437명에 이르렀다[현종실록, 권 19 현종 12년 2월 을유(3) ; 현종실록, 권 19 현종 12년 2월 정유(15) ; 현종실록, 권 19 현종 12년 4월 갑신(3)]。

10) 이 표는 조성운, 2001 「조선시대 제주도 인구의 변화추이」 『탐라문화』 26, 탐라문화연구소, 36쪽의 표를 필요한 부분만 채택하여 제시한 것이다.

하겠다.

호적상 인구가 6-8만 명이지만, 실질적인 인구는 서서히 증가하여 12만 명에서 16만 명으로 증가한 것으로 추정되고 있다.¹¹⁾

위 표를 보더라도 가호는 1만 호를 넘고 있으며, 인구는 6만 명을 넘어 7만 명을 훨씬 넘는 모습을 찾을 수 있다. 앞서 출륙금지령이 여전히 풀리지 않은 상태였기 때문에 타지로의 인구 이동이 쉽지 않아서, 그로 인한 자연적인 인구의 증가가 서서히 이루어졌다고 볼 수 있겠다.

「표 1」에 드러나지 않는 정조대 제주 도민의 인구 변동은 과연 없었을까? 17세기 후반이후 조선은 대규모의 기근과 전염병 등을 여러 차례 겪었다. 현종대 이후 매우 심한 기근을 겪었지만, 제주의 호구 상황을 구체적으로 살필 수 있는 것은 정조대 이후의 자료들이다. 제주에 큰 기근이 닥쳐 인구의 변동에 이 있었음은 영조대의 기사에 보인다.

영조 41년(1765) 12월에는 제주목사로 부임한 李明運이 2년 동안 제대로 진휼하지 않아서, 굶주려 죽은 飢民이 6,428명에 이르게 된 사실이 드러난 것이다. 후임목사 尹蕃東이 보고 조정에 보고함으로써 前前 牧使 李明運의 문제가 알려지게 된 것이다.¹²⁾

이는 기근에 대해 수령이 대책을 제대로 세우지 않아 발생한 것이었다. 연이은 기근이 있더라도 인명이 크게 다친 기록이 보이지 않는 경우도 있다. 정조 16년(1792)년부터 정조 19년(1795)까지 연이은 기근으로 제주에는 많은 피해를 입었다. 그 중에서도 정조 18년(1794)의 기근은 가장 큰 것이었다. 정조 18년 작황이 좋아 앞서의 재해에서 회복할 수 있는 기회를 맞은 듯하였으나, 8월에 큰 태풍이 지나면서 제주의 농사상황은 매우 열악한 상태에 처하였으며, 전라도 관찰사 서정수의 보고에 따름녀, 3년간 육지에서 제주로 수송한 각종 명목의 곡물이 53,500여 석이었다.¹³⁾ 이때 정조 18년 제주의 기민의 수가 62,698명이었고, 다음 해인 정조 19년에는 기민이 47,735명이었다. 1년 내에 줄어든 기민이 17,963명이었다. 줄어든 기민의 대부분은 굶주려거나 병들어 사망한 자들이었다.¹⁴⁾ 문제는 상황이 호전되지 않고 기근으로 인하여 큰 인명의 손실을 입은 것이었다.

국왕은 때로는 굶어죽은 자들에 제를 지내주도록 하였다. 이미 숙종 42년(1716) 숙종이 직접 제문을 지어 수천 명의 영혼을 달래기 위해 위령제를 지낸 적이 이쓰며,¹⁵⁾

11) 조성윤, 2001 「조선시대 제주도 인구의 변화추이」, 『탐라문화』 26, 탐라문화연구소, 68쪽.

조성윤은 1925년의 朝鮮國勢調査를 기준으로 하고, 權泰煥·愼鏞廈, 1977 「朝鮮王朝時代 人口推定에 關한 一試論」, 『동아문화』 14, 서울대학교 동아문화연구소의 논리를 받아서 이와 같이 추정하였다.

12) 이와 관련한 기사들은 『승정원일기』 1250책 영조 41년 12월 16일 정사 ; 『영조실록』 106권, 영조 41년 12월 16일 정사 등의 기사에서 구체적으로 다루어졌으며, 승정원일기와 영조실록에 자주 등장하고 있다.

13) 정조실록, 권 44 정조 20년 4월 무인(3)

이와 별도로 제주에서 정조 19년 10월부터 정조 20년 4월에 진휼이 종료되었는데, 이때 3읍의 기민은 51,303명이었고, 진곡은 35,523석이었다고 한다.

14) 정조실록, 권 44 정조 20년 정월 임술(15)

15) 숙종실록, 권 57 숙종 42년 윤3월 기사(9) ; 숙종실록, 권 57 숙종 42년 윤3월 기묘(19)

그보다 /3년 전인 숙종 39년(1713)부터 기황이 들어서 굶주리고 전염병으로 죽은 사람들이 늘어난 결과였다.¹⁶⁾

기근 외에도 인명의 손실을 가져온 것은 전염병이었다. 숙종 40년(1714) 제주에 전염병이 크게 번져 5천 명이 사망하였다.¹⁷⁾

이처럼 18세기에서 19세기 제주의 인구의 변동이 일어나게 되는 변수는 주로 기근과 염병이었다. 육지의 지역도 다른 변수가 있을 수 있으나, 제주 지역의 곡물 확보의 어려움과 고립된 지역 내에서의 위생과 관련한 시설이 크게 부족한 것이 문제인 것으로 보인다.

제주의 인구를 살펴보기 힘든 점은 자료의 시점이 명확하지 않은 것들이 있다는 것이다. 李源祚의 『耽羅誌草本』(上)을 예로 들 수 있는데¹⁸⁾ 호구의 상황으로 戶의 수는 7,017호이고, 인구는 47,489명이었다.¹⁹⁾ 그중에 남자는 21,443명, 여자는 26,046명이다. 이로써 볼 때, 인구의 증가가 지속적으로 이루어졌으나, 호의 변동이 시기마다 달랐는데, 이는 수령의 의도에 따라 그 수가 증감되었다고 할 수 있다.

앞서 현종 8년 호의 수가 10,820이며, 인구는 76,081로 되어 있는 것과 비교하면 수자가 크게 차이난다. 현종 8년 이후 제주의 기록들에서는 대체로 크게 증가하는 현상을 보이고 있다는 점에서 이원조의 탐라지 초본은 정확한 시기를 알 수 없지만, 현종 이전의 자료를 취한 것은 아닌가 생각해 본다.

이외에도 지역 내의 인구 문제로 역의 부과와 관련되었으며, 황구첨정 등의 문제와 연계되었지만, 갓 태어난 신생아들의 생존율 및 노인들의 수명도 관련이 있을 수 있다.

제주의 경우 노인들의 생존율은 동시대 다른 지역에 비해서는 높은 것으로 보인다. 제주에는 노인들이 많다는 기록들이 있지만, 순조 14년(1814)에 제주 찰리사 李在秀가 馳啟한 내용을 보면, 그는 왕명에 의거하여 제주에서 80세 이상의 노인에게 잔치를 베풀어 대접하였다. 이때 80세 이상의 노인은 제주목에 450인, 정의현은 130인, 대정현은 125인이 있었다.²⁰⁾

2. 경작지 현황

토지와 관련하여 경작지 내지 제주의 산간에 퍼져 있는 목장지의 이용이 문제였다. 제주의 토지는 대부분 밭으로 이루어졌으며, 논은 극히 특정 지역에 일부 존재하였다. 그리고 그 외에도 목장지로 있었다.

16) 숙종실록, 권 57 숙종 42년 2월 계해(2)

17) 숙종실록, 권 55 숙종 40년 8월 을유(16)

18) 고창석 외, 2007, 『耽羅誌草本』(상)(번역본), 제주교육박물관, 57쪽. 이원조가 제주목사에 임명된 것은 현종 7년(1841) 1월 1일이다. 그가 이를 작성하게 된 것은 19세기 중반 이후의 상황을 반영한다고 할 수 있다.

19) 원문에는 47,499명으로 되어 있으나, 남녀를 합한 것에 의거하여 고쳤다. 번역본도 이와 같은 내용을 싣고 있다.

20) 순조실록, 순조 14년 3월 병신(5)

조선후기 제주 3읍의 토지의 이용은 정조대의 상황을 담고 있는 읍지인 『제주읍지(奎 10796)』 중 제주 3읍의 경작지 현황을 통하여 알 수 있다. 우선 제주목은 垆田 즉 밭이 3,991결 92부 9속이며, 논(畓)은 305결 83부 9속이었다.²¹⁾ 세종실록지리지와 비교해 볼 때, 밭은 6결정도가 줄었으며, 반면에 논은 274결정도 증가하였다.²²⁾

그러나 제주목의 토지 이용과 그에 따른 수세라는 측면을 고려해보면, 전반적으로 이용도가 높은 것은 아니었다. 경작지 중에서 民結로 조세가 부과되는 田의 실결은 24결 69부 8속이었으며, 民畓은 29부 1속에 불과하여 대부분 면세 혹은 경작되지 않는 것으로 파악되고 있었다.²³⁾ 밭이라 해도 대부분 면세결의 형태로 파악되고 있었다고 할 수 있으며, 제주의 특성상 나머지 토지들은 관청의 관리하에 있었다고 하겠다. 한편 여기에서 제외된 나머지 논은 畓漢을 정해 농사를 짓는 官畓이었다.²⁴⁾

大靜과 旌義의 사정도 제주목과 다를 바가 없었으며, 조세가 부과되는 지역은 제주와 마찬가지로 그리 많은 것이 아니었다. 대정현의 간전은 2,228결 89부 3속이며, 그중에 牧場全陳田, 互相陳田, 校位, 衙位, 災損 등 각양 면세전은 합이 2,198결 81부 8속이며, 결국 실결은 30결 7부 5속이다. 그러나 정조 9(1785, 을사년)의 경우에는 實起結마저도 21결 5부 6속에 불과하여, 나머지 9결 1부 9속은 세가 부과되지 않는 陳田에 속하게 된 것으로 보인다.

그리고 대정현의 水田은 公私田 모두 199결 5부 2속내에 州官田은 105결 60부였다. 이는 『濟州邑誌』 「濟州牧」에서 언급되고 있는 것이며, 이를 제외하면 세를 부과할 수 있는 실기결은 93결 60부 2속이다.

정의현은 垆田조에 의하면 밭(田) 3,383결 13부 3속내에 各牧場, 川反浦落, 楮田, 全陳田, 互相陳田, 校位, 衙位, 官家坐地, 風土地蠹全災와 같은 각양 면세전 3,354결 88부 5속을 제외하면 실기결은 28결 24부 8속이다.

정의현의 논은 16결 57부내에 荒草陳雜頃 및 官牧畓, 官屯畓 등 면세답 11결 17부를 빼면 실기결은 5결 46부에 불과하였다.

밭이나 논이든 세를 부과하여 관청에 필요한 충분한 비용을 마련하는데 사용할 수 있는 실제적인 토지는 그리 많은 양이 아니었다. 3읍이 파악하고 있는 토지는 1만 여결 가까이 확보되었지만, 이들 대부분이 여러 가지 명목으로 사용되거나 면세에 범주

21) 『濟州邑誌』(奎 10796) 濟州邑誌 田稅 ; 『濟州邑誌』(奎 10796) 旌義縣誌 田稅

22) 세종실록, 151권 지리지 전라도 제주목.

제주목의 垆田 즉 경작지 현황은 3,977결이며, 그 중에 논은 31결로 0.8%에도 못 미치는 매우 적은 양이었다. 제주 3읍의 경작지를 모두 합한 것은 9,411결이었으며, 논은 116결에 불과하였다. 논이 차지하는 비율은 1.2%로 매우 미미한 수준이다. 반면에 나머지 98.8%는 모두 밭이었다.

23) 『濟州邑誌』(奎 10796) 濟州邑誌.

『濟州邑誌』 旱田조에 의하면, 밭(田) 3,991결 92부 9속내에 牧場, 官家坐地, 營牧衙位, 校位, 果園, 莞草, 川反覆沙, 全陳, 相陳田, 全災田을 제하면 實起耕은 즉 實結은 24결 69부 8속이라 하였다. 그리고 學田과 養武田, 戊戌牧使黃畝彦自備折米三百石買置田은 三邑의 儒武들을 勸獎하는 비용으로 사용하였다. 그리고 水田조에 의하면, 官私屯으로 논(畓)은 305결 83부 9속내에 105결 60부는 大靜에 있으며, 50결 20부는 旌義에 있었다. 따라서 제주의 실결은 150결 3부 9속이며 그 중에서 民畓은 29부 1속에 불과하였고, 관답으로는 건답이 134결 39부, 수답은 15결 35부 8속이었다.

24) 관련된 논문으로는 김동전, 1993, 「18·19세기 畓漢의 신분적 지위와 그 변동 - 濟州 大靜縣 戶籍 中草의 분석 - 」 『역사민속학』 3을 들 수 있다.

로 들어가 있어서 중앙 정부에서 재정수입으로 파악하고 적극적으로 이용하기에는 매우 미약한 것이었다.

이와 같은 상황에서 토지를 둘러싸고 매매가 이루어지는 것들이 있었지만, 대규모의 경작지를 확보하여 그것을 통한 농업경영을 이룰만한 땅이 없었다고 할 수 있다.

3. 산업 개관

제주의 생업을 언급하려면 우선 농업을 빼놓을 수 없다. 곡물의 획득은 삶에서 가장 기본적인 활동이었기 때문이다.

제주의 논과 밭에서 생산되는 곡물들은 도내에서 소비할 정도로 충분하다고 할 수 없었다. 따라서 관청에서는 곡물을 확보하여 재해가 닥쳤을 때 대비할 수 있는 곡물을 확보하여야 했다. 그러나 가뭄이나 태풍 등과 같은 대규모의 재해가 닥쳤을 때 그에 대한 대책은 거의 없었으므로, 육지로부터 곡물을 운반해오지 않으면 안 되었다.

논에서도 전세를 거두어들였지만, 대부분 제주 지역 내에서 관청의 경비로 이용되는 정도에 그쳤다. 논에서 생산되는 곡물은 주요한 생활수단이라기보다 관청의 경비로 사용하거나 필요한 물품을 마련하기 위한 수단으로 이용되었다.

그리고 제주 도민들이 일반적으로 이용하였던 것은 밭에서 나오는 곡물이었는데, 이마저 생산량이 부족할 때가 잦아서 육지로부터 지원을 받았다. 그 외에 밭과 관련하여 조성된 것으로는 일반 경작지 외에 굴을 재배하던 과원을 들 수 있다.

제주의 특산물로 일컬어지고 있는 굴은 관청이 중심이 되어 果園을 조성하였으며, 생산된 굴들은 국가의 공물로 진상되었기 때문에 관청의 통제를 받았다. 사적으로 운영되던 과원도 조성되었지만, 이들과 마찬가지로 관청으로부터 통제받는 사례가 종종 있었다.

그리고 논이나 밭을 제외한 목장지가 있는데, 특히 숙종 대에는 제주 지역에 소재한 작은 규모의 목장들을 정리하여 10개의 所를 만들었다. 그리고 흑우를 키우기 위한 목장도 따로 조성되었다. 그러나 중앙에 이와 같은 말과 소를 공헌해야 하는 어려움은 제주 도민들에게는 수많은 문제로 남았다.

제주의 생활은 바다와도 밀접한 관계가 있었다. 중앙 내지 지방관청의 공물 요구에 대응하기 위해 새로이 직역이 만들어졌고 그에 따라 인력들이 편제되었다. 18세기 전반기 鮑漢 혹은 鮑作으로 불리는 자들은 바다에서 해산물을 획득하는 자들이었는데,工匠으로 분류되어 관청의 통제를 받았으며, 이는 고역으로 인식되었다. 그들이 부담해야 하는 것이 다른 역에 비해 많았으며, 때로는 자신의 재산을 처분해야 했으며 생계마저 힘든 경우가 발생하였다.²⁵⁾

농업으로 생활하기에 충분하지 않았기 때문에 이들은 물건을 만들어서 생활하는 것도 주요한 수단이었다. 그러나 그들은 수공업에 종사하는 것에만 전념할 수 없었다. 영조 14년(1738) '濟州試才兼巡撫御史齎去節目'에서 工匠들의 생활이 어떠한 상황에

25) 『備邊司謄錄』영조 14년 무오 6월 12일 濟州試才兼巡撫御史齎去節目.

“一, (중략) 浦村民夫之捉納鮑魚, 名以鮑漢者, 最爲一島中偏苦之役, 細加廉察, 量宜蠲減, 俾得保存之意, 各別申飭爲白齊”

처해 있었는가를 살펴볼 수 있다. 제주에서는 그들을 진상과 같은 일에 동원하는 일이 많았으며, 私役 즉 관이 개인적인 일에 동원하는 일도 적지 않았다. 게다가 군역마저 저야 하는 일들이 있었으므로, 그에 따라 군정이 허술해지는 경우가 발생하였다고 한다.²⁶⁾

도민 중에 많은 사람들이 匠業 즉 물건을 만드는 것에 종사하고 있었음을 확인할 수 있다. 이 재거절목에서 언급하고 있는 것을 보면, “어곽(魚藪)을 산골 백성에게까지 가리지 않고 징수하고, 양대(涼臺)를 해민(海民)에게도 징수한다. 그러므로 (중략) 산과 바다의 가난한 백성은 원하지 않는 바”²⁷⁾라고 하여, 工匠들이 수령들의 침학으로 관련없는 것도 부담하여 생활하기 힘든 상태임을 언급하였다. 세의 부과가 잘못되는 폐해를 언급한 것이지만 工匠들의 존재를 확인할 수 있다.

이는 羅里鋪에서 보낸 곡물을 토호나 관속들이 사용하고, 흉년이 아니어도 구호를 요청하여 구호곡을 받도록 한 후에, 최종 부담은 다시 산골이나 바닷가에 사는 백성들이 부담을 대신 지도록 한 것을 지정한 것이다.

제주의 工匠과 관련된 내용은 『耽羅誌』의 공장조에 보인다. 제주목에서 파악한 工匠으로는 舵工, 鮑作, 鹽漢, 匠人 등이 있다. 舵工은 格軍이며, 포작은 진상시의 槌鰓과 관용 魚鰓을 담당하던 자였다. 이후 포작의 역할은 급가하여 進上善手禮吏에게 대신하게 하였다. 염한은 제주의 頭毛와 대정의 日果 그리고 정의의 終達 등 3곳에 煮鹽官釜를 설치하여 작업하는 자로 소금을 굽던 자였다. 이들은 工庫에 속하여 각종 명목의 장인의 역할을 하였는데 모두 224명이었다.²⁸⁾

다른 『耽羅誌』에는 대정현에만 공장이 자세한 내용이 실려 있는데, 善手禮吏, 工房匠人, 軍器匠人, 鹽漢, 漁作 등이 기재되어 있다.²⁹⁾ 이중에 공방장인은 진상하는 여러 도구 및 관용으로 쓰이는 다양한 물품들을 제작하였고, 군기 장인은 弓匠과 箭匠들이었다. 이들의 역은 苦役으로 분류된 것들이었다.

상업과 관련한 부분은 대체로 제주 내에서 이루어지는 것과 육지와와의 거래를 살필 수 있다. 제주내의 거래는 우선 포구 내에서의 거래를 들 수 있다. 포구 내에서 이루어지는 물품들이 어떠한 것들이 있었는지는 정확한 자료를 획득하지 못하여 알 수 없다. 다만 객주의 존재를 확인할 수 있다는 점을 들 수 있다. 그 외에도 공물을 확보하기 위한 물품의 거래를 들 수 있다.

공물이 충분하지 않았을 때, 수령과 상인과의 일정한 거래관계가 성립되기도 한 것이다. 순조 4년 제주 목사로 부임한 朴宗柱는 各庫의 正木이 이서와 백성들에게 폐해를 끼치자 논의를 거쳐 4면의 商賈들에게 돌아가면서 바치도록 하여 문제를 해결하였다.³⁰⁾ 논의의 구체적인 내용을 알 수 없으나, 관청이 상인들에게 적절한 조건을 내세

26) 『備邊司謄錄』영조 14년 무오 6월 12일 濟州試才兼巡撫御史齋去節目

27) 『備邊司謄錄』영조 14년 무오 6월 12일 濟州試才兼巡撫御史齋去節目.

“一, (중략) 魚藪則混徵於山氓, 涼臺則混徵於海民乙仍于, (중략) 而山海殘氓之所不願是如.”

28) 『耽羅誌』(동경대학교소장) 권 1 제주 工匠 (耽羅文化叢書(5) 濟州大學校耽羅文化研究所 간행, 1989년, 162~163쪽)

29) 『耽羅誌』(남만리편) 권 4 대정 工匠 (耽羅文化叢書(5) 濟州大學校耽羅文化研究所 간행, 1989년 380~381쪽)

위 타협함으로써 문제를 해결한 것이라 하겠다.

육지와 육의 상거래는 제주에서 제작된 것들이 주된 상품이었는데, 어곽(魚藿)과 涼臺가 주로 거론되었다.³¹⁾ 흉년을 만났을 때, 진휼에 대비하기 위한 곡식을 마련하기 위한 방법으로 논의가 이루어졌는데, 이들 방식은 상인이 개입하기보다 관청간의 거래가 이루어진 경우라 하겠다.

진휼곡을 확보하기 위해 제주에서 鑄錢하는 문제도 논의되었다.³²⁾ 진휼을 위한 곡식을 확보하려는 것인데, 이는 섬 중에서 돈을 이용하여 바로 곡식으로 바꿀 수 있고, 돈으로 魚藿을 구입하여 육지에서 다시 곡식으로 마련할 수 있다는 장점이 논의되었다.

제주와 관련하여 상업을 논의하는 것은 주로 관을 중심으로 이루어지고 있었음을 알 수 있다.

III. 중앙상납물품의 부담

1. 貢馬 및 黑牛

조선 후기 중앙정부는 戰爭에 대비하고, 儀式 등에 필요한 말을 海島에 목장을 설치하여 요구하였다. 중앙정부는 濟州에 가장 많은 말을 의존하였는데,³³⁾ 목장을 설치하고 한편 馬屯을 설치되기도 하였다.³⁴⁾ 아울러 시간이 흐를수록 자그마한 목장을 정비하고, 요구하는 牛馬의 수효도 늘어갔다.

제주에 요구된 공마의 봉진으로는 세공마, 3명일진상마 외에 연례진상마, 식년공마, 체임진상마, 노태마, 흥구마 등이 추가되어 수가 크게 늘어났다.

세공마는 인조대에 200필, 영조 34년에는 500필로 늘었으며,³⁵⁾ 식년공마는 인조 20년에 신설되어, 현종대에 500필, 숙종대 300필을 요구하였다. 영조 대에는 산마로 200필만 바치게 한 예도 있었으며,³⁶⁾ 御乘馬와 차비마는 정조대에 다시 정해져 70필

30) 『耽羅誌』(동경대학교소장) 권 1 제주 工匠 (耽羅文化叢書(5) 濟州大學校耽羅文化研究所 간행, 1989, 199~200쪽)

31) 『비변사등록』 영조 7년 6월 4일.

“羅里舖每年船輸濟州魚藿，出陸轉販，而近來利其價多，輒以涼臺等他物載來，而魚藿則等棄云，亦令諸道申飭，必以魚藿，連續備載而來，以補賑資。”

32) 『비변사등록』 숙종 45년 8월 28일

33) 제주에서 사육하고 있던 말의 수는 효종 대 제주목사를 지낸 李元鎭의 재임당시에는 6,450필이라 하였다(『耽羅志』제주 목양조). 정조 대의 상황을 보여주는 읍지인 『濟州邑誌』(규 10796)에 실린 3읍의 목장조를 보면, 제주에는 1所場에서 6所場, 山馬場, 牛島場이 있었으며, 대정현에는 7소장, 8소장, 毛洞場 加波島別屯場 등이 설치되었고, 정의현에는 9所場, 10所場, 馬別屯場과 함께 縣監遞任馬에 대한 상황이 기록되어 있다. 제주의 각 목장에 관한 구체적인 내용은 것은 南都泳, 2003, 『濟州島 牧場史』(개정판), 한국마사회 마사박물관과 강민수, 2000 「『耽羅巡歷圖』에 나타난 축산」 『耽羅巡歷圖研究論叢』, 濟州市耽羅巡歷圖研究會를 참조할 것.

34) 『葵窓集』(서울대학교 奎章閣 所藏, 古3428-51) 권6 「濟州風土記」

35) 『備邊司謄錄』 영조 34년 무인 5월 5일

36) 『英祖實錄』 英祖 5년 3월 신해(7)

이었던가 19세기 100필로 확정되었다.

수령과 관련된 것으로는 체임진상마로 10필을 바쳤다. 연례공마는 적게는 298필에서 많으면 343필, 식년공마는 18세기 이후는 200필에서 300필, 부정기적인 체임진상마가 10필이었다.³⁷⁾ 제주에서 중앙으로 상납한 공마의 수는 평년에는 300필 정도였고, 식년에는 600필에 가까웠다.³⁸⁾ 大饑饉이 들었을 때 進上馬 혹은 御乘馬도 進上이 정지되기도 하였으며,³⁹⁾ 그 해에 한하여 공마를 받지 않는 예도 있었다.⁴⁰⁾

한편 17세기에는 濟州判官·旌義縣監·大靜縣監등이 말을 관리하는 책임자로서 監牧官을 겸하였으며, 2,3인의 牧子가 이를 담당하였다. 목자는 수많은 말을 제대로 관리하고 키워야 하는 것이 주된 일이었고, 봄·가을로 풀이 자라면 그것들을 베어서 말에게 주는 먹이로 확보하였다.

만일 말들이 죽게 되면 말가죽을 처리하여 官廳에 납부해야 했다. 관청은 이때 馬籍과 비교하여 동일한 지의 여부를 확인하였다. 말의 수가 줄어들면 감목관을 비롯한 牧子들이 책임을 졌다.⁴¹⁾ 이 때문에 牧子들에 대한 苦役은 정도가 더욱 심해졌다.⁴²⁾ 때로는 목자가 변상하기 위해 자신이 소유한 모든 재산을 팔기도 했으며, 遠近一族에게 까지도 피해를 주기도 하였다. 따라서 牧子가 자살하거나, 그로 인해 피해를 입은 族屬 중에는 목자를 살해는 예도 있었다.⁴³⁾

한편 국가의 주요한 제사의 제향용으로 쓰이던 黑牛는 정조 후반에 제주에 553마리, 정의현에 440마리가 있었다. 제주에는 牛監 2인·伴直監 2인·群頭牧子 40명을 두었고, 정의현에는 牛監 2인·群頭牧子 20명을 두어 흑우를 관리하였다.⁴⁴⁾

영조 대까지도 바쳐야 하는 흑우는 20마리였는데,⁴⁵⁾ 정조대 이후 흑우의 상납 두수가 늘어났다. 정조 2년(1778) 이후 10마리가 늘었으며,⁴⁶⁾ 정조 7년(1783)에는 40마리로 확정되었다.⁴⁷⁾ 헌종 대까지도 그대로 유지되었지만,⁴⁸⁾ 19세기 중반 이후에 42수로 늘어났다.

이와 같이 국가가 주요한 공물로 공마와 흑우를 파악하였는데, 중앙 상납액이 증가

37) 貢馬의 구체적인 수치는 박찬식, 2000, 「耽羅巡歷圖 에 보이는 제주 진상의 실태」, 『耽羅巡歷圖研究論叢』, 108~109쪽에 자세하며, 여기에서 서술한 것도 그에 의존하였다.

38) 『憲宗實錄』 헌종 6년 4월 경진. 박찬식, 앞 논문에서 1년 평균 공마의 수가 500~600필에 가까웠다고 한 지적은 과장된 면이 있다.

39) 『景宗實錄』 경종 2년 11월 병술(5일) ; 『英祖實錄』 영조 8년 정월 갑술(16일) ; 『英祖實錄』 영조 22년 정월 임진(25일)

40) 『英祖實錄』英祖 38년 6월 기미(28일)

41) 『耽營事例』(奎古 42555.5-3)

42) 『葵窓集』(서울대 奎章閣 所藏, 古3428-51) 권6, 〈濟州風土記〉

43) 『葵窓集』(서울대 奎章閣 所藏, 古3428-51) 권6, 〈濟州風土記〉

44) 『濟州邑誌』(규 10796)에 실린 제주 대정 정의 등의 목장 조를 참고할 것.

45) 박찬식, 2000, 「耽羅巡歷圖 에 보이는 제주 진상의 실태」, 『耽羅巡歷圖研究論叢』, 109쪽 참조.

『耽羅志』 제주 목양 우둔조에 의하면 李元鎮 목사가 재임할 당시에 나라의 제향에 쓰는 것은 원래 15마리였으나, 20마리로 늘었다고 한다.

46) 『日省錄』 정조 2년 5월 29일

47) 『日省錄』 정조7년, 10월 9일

48) 『日省錄』 순조 6년 6월 12일

李源祚, 『耽羅錄』 上 헌종7년 4월 12일(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년)

하면서 제주 도민에게는 큰 부담으로 작용하였다. 이는 다만 목자들의 부담으로만 그치지 않고, 운송비용과 함께 부대비용 또한 적지 않았으므로 苦役일 뿐만 아니라 민폐로 작용하였다.

2. 方物의 進上

제주의 특산물로는 橘, 全鰓, 제향에 사용되던 薰古를 비롯하여 다양한 약재들을 들 수 있다. 제주의 진상물은 冬至와 正朝 혹은 名日이나 계절에 맞추어 품목들이 결정되었다. 게다가 月令에 따른 물품들이 더해졌다. 그 외에 수령의 체임에 따른 진상도 그에 포함되어 제주 도민의 부담과 관련된 명목은 매우 다양하였다⁴⁹⁾

진상물 중에 대표적인 것으로 굴과 전복을 들 수 있다. 이들 품목을 납부하던 果直이나 鮑作은 제주의 고역을 담당하던 대표적인 예로 거론되기도 하였다.

제주의 굴은 제주의 특산물을 대표하는 것으로, 종류가 매우 다양하였으며 소중한 과일로 여겨졌다. 薦新이나 進上으로 바쳐졌으며, 국왕은 柑試나 신하들에게 특별한 예우를 하는 상징으로 나누어 주기도 하였다. 조선후기 진상된 굴로는 柑子, 金橘, 乳橘, 洞庭橘, 山橘, 青橘, 唐金橘, 唐柚子 등이 있다. 감굴의 진상은 한때 그 수가 잠시 늘어나기도 하였으나, 대체적으로 줄어드는 경향을 보였다.⁵⁰⁾ 그중에서 唐金橘은 숙종때 진상되어 해마다 薦新에 쓰이기도 했다.⁵¹⁾

봉진시 영조 44년의 예처럼 배가 침몰하여 익사하는 자들이 발생하자 봉진하지 않도록 한 것도 있었으나 다만 唐柚子는 薦新할 수요만 봉진하도록 하는 특별한 조치가 내려진 적이 있다.⁵²⁾ 이를 제외하면 굴을 進供하는 것은 민들에게 큰 부담이었다.

굴로 인한 부담은 19세기 중반에 果園直이 등소하여 節目을 定式한 내용에서 잘 드러난다. 목사 이원조는 ‘任況’의 문제를 제기하였다. 진상을 위해 橘果의 수를 파악하였는데, 상납한 후에 남는 것을 담당자들이 차지하였던 것이다. 담당자들은 개수를 넘치게 파악하고 장부에 올렸다. 만일 수자가 모자라면 집을 팔아서라도 내야 했으므로, 果直을 苦役に 속하게 되었다.⁵³⁾

정의현의 果直들이 내야 했던 것을 예로 보면 橘皮 수십 斤을 더바치고, 한편으로 營監考는 封하고 남는 굴(捧餘橘)을 10개당 2개씩을 더 거두어 가서 징수자체가 白徵이 되었다.⁵⁴⁾ 그 외에도 운반 과정에서 태가를 받아 ‘軋正債’라 하다가 ‘駄運價’로 명칭을 바꾸기도 하였는데,⁵⁵⁾ 이러한 것들은 모두 민폐로 작용하였다. 때로는 果主는

49) 박찬식, 2000, 「耽羅巡歷圖 에 보이는 제주 진상의 실태」 『耽羅巡歷圖研究論叢』에 공물의 내역이 표로 제시되어 있다.

50) 박찬식, 2000, 위 글, 105~107쪽의 표를 참조.

51) 『英祖實錄』 英祖 51년 윤 10월 기사(25)

52) 『英祖實錄』 英祖 44년 12월 병자(22)

53) 李源祚, 『耽羅錄』 下 계묘 2월 초3일(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 394쪽)

54) 李源祚, 『耽羅錄』 下 계묘 2월 초3일(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 395쪽)

55) 李源祚, 『耽羅錄』 下 계묘 2월 초3일(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년,

부담을 염려하여 민가의 나무라 하더라도 더운물을 끼얹어 죽여 버리기도 하였다.⁵⁶⁾

굴 외에도 달마다 月令으로 바쳐야 하는 것으로 전복 종류가 있다. 추복(槌鰓)과 條鰓, 引鰓 등의 全鰓類, 烏賊魚, 香蓼, 樞子 등이다. 이중 전복류는 2월에서 9월까지, 오징어는 6월에서 9월까지, 표고는 4월과 12월에 진상해야 했다. 그 외에도 안식향을 비롯하여 약재로 쓰이던 半夏, 海東皮, 石決明, 白蠟, 樞實, 陳皮, 靑皮 등과 獐皮, 鹿皮 등등이 포함되었다.

이 외에도 삼명일이나, 목사의 도임 혹은 체임할 때의 진상을 포함하면 종류는 더욱 많았다.

한편 이와 같은 진상공물 중에는 국왕의 특별배려로 감하조치를 받기도 하였다. 제주민들에게 방물을 감하도록 하는 조치,⁵⁷⁾ 三明日 방물과 물선도 진상을 정지하는 조치 등이 있었다.⁵⁸⁾ 이외에도 內局에 進供하는 生鰓은 가장 추운 때와 가장 더운 때에는 停捧하고, 기로소에 진상하는 생선도 특별히 반으로 감하고, 凍鷄는 특별히 감하도록 하였다.⁵⁹⁾

정조대에도 해마다 進貢하는 灰全鰓을 永減해준 것을 들 수 있다.⁶⁰⁾ 이후 심한 흉작으로 정조 8년(1784)에도 진홍의 차원에서 方物의 진상을 蕩減하기도 하였다.⁶¹⁾

그러나 진상물은 상납하는 과정에 배가 치패하여 제대로 도착하지 않을 때도 있었는데,⁶²⁾ 그에 대해 조정에서는 치패한 물건에 대해서는 찾아서 건져내고 그 결과를 보고할 것과, 사망한 자들에게는 홀전 외에도 신역미포 등을 탕감해주기도 하였다.

IV. 관청경비의 조달과 민고의 설치

1. 田結稅와 軍役稅 收取

(1) 田稅

전결세는 正供이라 하여 중앙정부에서 가장 중요시하는 수세항목이었다. 그러나 제주에서 거두어들인 전결세는 중앙으로 상납되지 않고, 제주소재 관청의 재정에 충당되었다. 3읍에서 거두어들인 전결세는 軍資倉에 會錄한 후, 祭享黑牛와 將士들의 頒料에 사용되었다.⁶³⁾ 결국 제주에서 거두어들인 전결세는 정규적인 조세로서의 역할을

395~396쪽)

56) 『英祖實錄』 英祖 24년 정월 을미(10일)

57) 『英祖實錄』 英祖 4년 정월 병진(5일)

58) 『英祖實錄』 英祖 44년 5월 병오(19일)

59) 『英祖實錄』 英祖 48년 10월 기묘(18일)

60) 『日省錄』 정조 2년 5월 29일

61) 『日省錄』 정조 8년 11월 27일

62) 『日省錄』 정조 10년 2월 15일 ; 10년 4월 12일

63) 『濟州邑誌』(奎 10796) 濟州邑誌, 田稅 ; 『濟州邑誌』(奎 10796) 旌義縣誌, 田稅

다하지 못하였다고 할 수 있다. 19세기 중반에 제주목사를 지낸 李源祚는 제주만이 丁役은 있으나 전세가 없다고 말하고 있을 정도로 미약했다.⁶⁴⁾

제주에도 田과 畝는 있었다. 正祖 초반 제주목에 한정하여 보면, 民結에 조세가 부과되는 田의 실결은 24결 69부 8속이었으며, 民畝는 29부 1속에 불과하였으며, 나머지 논은 畝漢들이 농사를 지었다.⁶⁵⁾ 大靜과 旌義의 경우도 조세가 부과되는 밭에 한정하여 보면 실결은 30결이 안되었고 거두어들이는 조세의 양도 매우 적었다.

이때 거두어들인 田稅는 濟州군이 21석 7두 7승 7합,⁶⁶⁾ 旌義縣은 各穀 元數가 28석 1두 9합 5작이었다. 大靜縣에서는 起耕한 곳에 대해서만 수세하고 있었으며, 臨時로 執卜하되 수전은 1결당 米 1석, 하전은 1결당 秬粟을 거두도록 하였다.⁶⁷⁾

정조 17년에 제작된 『濟州大靜旌義邑誌』에는 다른 형태의 수세방식이 제시되었다.⁶⁸⁾ 새로운 전세부와 방식은 정조 15년(1791)에 만들어진 「大靜縣釐正節目」에서 살펴볼 수 있다.⁶⁹⁾

比摠을 행하거나, 執卜하더라도 모두 농간이 개재될 염려가 많기 때문에, 균평하게 하기 위해 上摠·中摠·下摠을 구분하여 시행하였다. 이는 토지에 부과된 조세가 米로 계산하여 제주가 풍년(上摠年)에는 25석, 평년(中摠年)에는 12석, 흉년(中摠年)에는 1석 3두, 대정은 풍년에 50석, 평년에는 32석, 흉년에는 15석, 정의는 흉년에 31석, 평년에 19석, 흉년에 7석으로 고정한 것이었다.⁷⁰⁾

17세기 중반 李元鎮이 지은 『耽羅誌』田結條에 의하면, 年分法의 시행으로 災結을 제외한 實結에 약간의 米를 거두고 있으나 이 또한 正稅之法이 시행되고 있는 것은 아니라 하였다.⁷¹⁾ 이는 『濟州大靜旌義邑誌』에 기술된 바와 같이 정조 연간에 시행되고 있던 것과 동일한 수세식은 아니더라도, 유사한 형태의 수세법이 시행되었을 가능성을 보여주는 것이라 하겠다.

營田稅는 田米 4石零으로 해마다 같지 않았다고 하는 것을 보면, 풍흉의 정도에 따라 약간씩 양의 변동이 있었음을 알 수 있다. 그러나 19세기 이후로는 이 또한 각

64) 李源祚, 『耽羅錄』中, 擬減役均稅議(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 189쪽)

獨耽羅一域 有丁役而無田稅

65) 『濟州邑誌』(奎 10796) 濟州邑誌

『濟州邑誌』旱田조에 의하면, 밭(田) 3,991결 92부 9속내에 牧場, 官家坐地, 營牧衙位, 校位, 果園, 莞草, 川反覆沙, 全陳, 相陳田, 全災田을 제하면 實起耕은 즉 實結은 24결 69부 8속이라 하였다. 그리고 學田과 養武田, 戊戌牧使黃寂彦自備折米三百石買置田은 三邑의 儒武들을 勸獎하는 비용으로 사용하였다. 그리고 水田조에 의하면, 官私屯으로 논(畝)은 305결 83부 9속내에 105결 60부는 大靜에 있으며, 50결 20부는 旌義에 있었다. 따라서 제주의 실결은 150결 3부 9속이며 그 중에서 民畝은 29부 1속에 불과하였고, 관답으로는 건답이 134결 39부, 수답은 15결 35부 8속이었다.

66) 『濟州邑誌』(奎 10796) 濟州邑誌, 田稅

67) 『濟州邑誌』(奎 10796) 大靜縣誌, 田稅.

대정현에서는 매년 11월에 전세를 거두어 들였다.

68) 읍지의 내용이 담고 있는 연대는 楊普景, 1983<濟州道邑誌 解題>『邑誌』6. 제주도(아세아문화사간행)를 따랐다.

69) 「乾隆 五十六年 辛亥 大靜縣釐正節目」 정조 15년(1791)

70) 『濟州大靜旌義邑誌』(奎 17436)

71) 李元鎮, 『耽羅志』

“年分除災數 畧從實數 收納若干斗 而實非正稅之法”

鎭에서 踏驗執卜하여 성책한 후 등급에 따라 세가 부과되었다.⁷²⁾

그리고 加耕稅 항목이 설정되었는데, 元田 외에 주로 山田을 대상으로 새로운 토지를 개간한 것 加耕者에게 隨起隨稅하도록 한 것을 말한다.⁷³⁾ 가경세는 牧官地에 포함시켜 公下 즉 官用으로 사용되었다. 이 외에도 전세와 관련된 것으로는 場稅米, 火稅米 등도 있었다.

(2) 大同稅 및 요역

조선후기 田結稅의 특징은 소위 田三稅라고고 하듯이 대동법의 시행, 균역법의 시행 등 부세제도의 개혁에 따라 田稅 외에도 大同稅·軍布 등이 전결에 부과되었다. 이와 같은 경향은 요역도 마찬가지였다.

제주에 시행된 大同法은 육지와는 달리 田結이 아닌 人丁에 부과되었다.⁷⁴⁾ 男丁 당 田米 5승씩 거두는 것이 통례로서 이를 大同이라 불렀다.⁷⁵⁾ 재해를 당한 해에는 1승을 감해주기도 하였는데, 영조 34년 大同米를 5승 내에서 1승을 감하여 捧上토록 한 것을 들 수 있다.⁷⁶⁾

18세기 초의 제주의 관청경비에 쓰이는 전결세는 모두 합하더라도 그리 많은 것이 아니었다. 李衡祥에 의하면, 제주의 전결이 3,000결 정도였으나, 부세의 내용이 육지와 크게 다르고 1년에 거두어들이는 것도 적었으며, 大同稅도 매우 열악한 상태에서 전결에서 거두는 것이 400여석을 넘지 못하였다.⁷⁷⁾

제주읍은 1년에 대동세 명목으로 田米 255석 4두를 거두었으며, 그 중 120석 10두 4승을 營에서 거두어가고, 84석 13두 7승 6합은 牧에서 거두어 갔다.⁷⁸⁾ 旌義縣은 男丁 1인당 5승씩 거두는 것이 원칙이지만 흉년인 경우 1승을 감한 4승씩 받아 畝米 73석 9두 4승을 거두어 들였고,⁷⁹⁾ 大靜縣은 男丁 1인당 5승을 거두는 것을 포함하여, 結卜粟이라하여 田結 元稅 외에 每結마다 皮穀 10두씩을 加捧하기도 하였다.⁸⁰⁾ 이와 같이 거두어진 것들은 제주목에서는 各樣 進上價 및 各房에 上下되었으며, 정의현은 各樣 進上價로 차하되었고,⁸¹⁾ 대정현은 各樣進上價 및 官用油價로 차하되었

72) 『耽羅事例』(奎古 4255.5-3) 「戶庫」男丁

73) 『書啓輯錄』濟州巡撫御史朴天衡書啓

74) 『耽羅誌』(동경대학교소장) 권 1 제주 工匠 (耽羅文化叢書(5) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년) 50쪽.

本無結役 以男丁所納 謂之 大同

75) 『濟州邑誌』(奎 10796) 大靜邑誌, 大同

金仁政, 蘆峰先生文集 卷之四 「附錄 - 家狀」

“島中古例 上下男丁 每年各捧五升米 名之曰大同米 以備州衙公用 而一併除減 每當春夏 各班吏隸 減番歸農 而除番例米”

76) 『英祖實錄』英祖 34년 12월 정사(5일)

77) 李衡祥, 〈耽羅狀啓抄〉 숙종 28년(1702) 6월 25일

78) 『濟州邑誌』(奎 10796) 濟州邑誌, 大同

79) 『濟州邑誌』(奎 10796) 旌義邑誌, 大同

80) 『濟州邑誌』(奎 10796) 大靜邑誌, 大同

81) 『濟州邑誌』(奎 10796) 旌義邑誌, 大同

다.⁸²⁾

이후 대동세액과 항목은 지역과 시기에 따라 조금씩 달리 적용되었다. 그렇다고 대동미로 男丁 1인당 5升을 거두는 의미가 달라진 것은 아니었다.

대동세는 이후에도 약간은 바뀌었지만,⁸³⁾ 19세기로 넘어가면서 대동세 명목으로 부과되는 종류와 양에는 큰 변동이 나타났다.⁸⁴⁾ 1801년부터 다양한 곡물의 명목은 모두 혁파하고 그 대신에 小米로 77석 7두를 12작으로 나누어 거두었다. 다만 眞荏과 水荏은 전과 같이 그대로 두었는데, 眞荏은 海村의 男丁에게, 水荏은 山村의 男丁에게서 거두도록 하였다.⁸⁵⁾

이후 19세기 중반에는 濟州牧의 경우, 海村에서는 1丁에 眞荏 8合, 山村에서는 1丁에 水荏 1升씩을 거두었고, 山沿村을 가리지 않고 每丁에 菜種 1升씩 거두었으며, 汧油로 관에서 쓰이는 양은 戶數에 따라 달라졌다.⁸⁶⁾

이와 같이 대동세의 명목은 처음에는 男丁을 대상으로 정액화하여 일정한 양의 곡물이 부과되다가, 관청에서 필요한 물품을 거두기 위한 목적으로 구체적인 항목을 정하여 부과되는 과정을 거쳐 다시 진임과 수임을 제외한 나머지는 다시 정액화하면서 징수량은 줄어들었다. 그러나 이 시기 수세할 때 징수의 수단으로 이용되었던 作錢化 경향은 크게 나타나지 않고 여전히 현물로 거두고 있는 것 또한 육지의 수세방식에 비교할 때 다른 점이라 하겠다.

한편 徭役과 관련하여 이원진이 제기한 문제는 토호들에 의해 새로운 제도개혁이 이루어지지 않고 있는 점을 지적하였다. 그는 徭役이 田結에 부과되지 않고 人丁에 부과되었으므로, 토지를 많이 갖은 土豪들은 徭役이 자신들에게 부과되는 것을 바라지 않았다. 그러나 토호들은 수세액이 많아지는 것을 꺼려 중앙에서 파견되는 어사들을 부추겨 새로운 법의 시행을 저지하였다.⁸⁷⁾

요역으로 바쳐야 하는 주된 물종으로는 草·柴·炭·雉鷄 등이 있었다.

『濟州大靜旌義邑誌』에 의하면, 草 20속, 柴 1束을 거두되 炭은 산촌에 사는 남정에게는 草1속으로 代捧하되 5석을 바치게 하였다. 그리고 雉鷄 즉 꿩과 닭은 戶에 부과되었는데, 닭은 女獨戶인 경우를 제외하고는 매호 당 1首를 거두었으며, 꿩은 닭으

82) 『濟州邑誌』(奎 10796) 大靜邑誌, 大同

83) 『耽羅事例』(奎古 4255.5-3) 「戶庫」男丁.

제주읍만 하더라도 大同稅로 小米가 3승, 眞麥 1승, 小豆 3홉 4작, 綠豆 3홉 4작, 眞荏8홉, 水荏 1승 2홉씩을 12작에 나누어 거두었다.

84) 備邊司謄錄, 순조원년 11월 7일.

제주목사 鄭觀輝가 災實狀啓를 올릴 때에 응당 행해야 할 몇 건의 일을 건의하였는데, 이때부터 남정에 부과하던 대동미를 방급하도록 요청하여 국왕의 허락을 얻었다.

85) 『耽羅事例』(奎古 4255.5-3) 「戶庫」男丁.

그 외에도 補庫米 18석은 還米로 作錢하도록 하여 定式을 삼았다.

86) 李源祚, 『耽羅誌草本』濟州牧 大同.

대정현과 정의현에서는 菜種의 역이 없다.

87) 李元鎮, 『耽羅志』

“年分除災數畧從實數收納若干斗, 而實非正稅之法, 本道舊規, 凡徭役之責人丁 不用田結 故土豪田連阡陌, 窮民無立錐之地, 窮民之業工匠資生者 實由於此 前使啓請改打量 則多田者恐用田結, 甘心須道, 反以爲未諳事情 御史又動於浮議, 而啓停之. 遵古制行國法無期 可歎 大槩此島土薄不得逐年耕種 雖正經界 爲上古下田 壘受互休地力之制 詳審給陳 隨起隨稅 似當”

로 바뀌서 거두어 들였다.⁸⁸⁾

이외에도 관둔전으로 3읍에 있는 乾畚과 水畚에는 각각 畚漢이 정해져 있었는데, 그들은 매년 가을 거두어진 곡물을 영과 목에 바쳤다.⁸⁹⁾

鮑作도 진상하는 魚鱖의 종류가 매우 많았으며, 수 차례에 걸친 진상품을 마련해야 했는데, 이것들은 採得할 때에도 매우 힘이 들었으며, 재료를 얻었더라도 그들이 직접 만들 수 없어서 솜씨가 좋은 사람을 빌려서 貰를 주고 만들어야 했다. 따라서 전복값과 사람을 빌리는 값을 합하면 1인당 거의 1필의 役이 소요되었다. 달마다 시행 되었으므로 그들은 1년에 8필의 역을 내야 했다.

포작들은 그 외에도 관청에 例納하기 위한 생선과 전복들을 마련해야 했으며, 매달 거두는 것과 봄·가을로 거두는 것 등이 있었다. 그들이 관청으로부터 役價 명목으로 받는 것은 米 16두이었으나, 관청에 제공해야 하는 역에 비하면 경제적으로도 아무런 도움이 되지 못하였다.⁹⁰⁾ 게다가 대정현과 정의현은 목사가 순력할 때에는 鮑作들이 생선과 전복과 같은 필요한 물품을 제공해야 했다.

(3) 軍役

군역법 시행이전에 제주의 군정이 구체적으로 軍役이 시행된 모습은 영조 14년(1738)에 제주어사 李度遠이 평역청을 설치하고 除番人員에게서 연간 10두를 거두어 이를 해결하려 한 것에서 살필 수 있다. 이때 제번된 대상들은 前將官, 假率, 旗牌官, 兼司僕, 鄉吏, 忠翊衛, 武學, 定虜衛, 甲士, 鎭撫, 旗手, 書記, 漢生, 倭生, 書員, 醫生, 訓導 등이 대상이었다. 이들은 쌀을 납부함으로써 대신에 자신에게 주어진 역을 면제받았으며, 이때 거두어들인 것은 苦役을 담당한 자 혹은 各所에 지급되었다.⁹¹⁾

그러나 정조 5년 朴天衡에 의하면 納米案을 조사한 결과 寺奴가 假吏를 冒托하거나 혹은 額外로 加屬한 자가 다수 포함되어 있었다. 본역은 苦役에 속하였으나 闕額이 많았으며, 곤궁한 자들만 어쩔 수 없이 苦役에서 벗어나지 못하였다.⁹²⁾

박천형은 별단에서 군정의 문제점을 지적하면서 필요이상으로 과도하게 설정되어 있는 역의 수를 줄일 것과, 이때 줄인 액수를 苦役에 충당할 것을 제안하였다.⁹³⁾ 그가 제출한 의견은 조정에서 논의에 부쳐졌고, 영의정 서명선이 輪廻入防을 주장함으로써 그의 의견이 받아들여졌다.

그러나 군역이 편중되는 모습은 여전하였다. 入番馬兵은 本營武學, 甲士, 定虜衛 등 三廳에 속하였으며 본액은 1,000여 명에 달하였으나 400명이 번갈아 가면서 입직하

88) 『濟州大靜旌義邑誌』(奎 17436).

『濟州邑誌』(奎 10796)에는 俸廩조에 포함되어 있으며, 거두어들인 항목과 부과량은 유사하다.

89) 『濟州大靜旌義邑誌』(奎 17436)

『濟州邑誌』(奎 10796)에는 俸廩조에 포함되어 있으며, 거두어들인 항목과 부과량은 유사하다.

90) 『書啓輯錄』濟州巡撫御史朴天衡書啓

91) 『濟州邑誌』濟州邑誌 均役

92) 『書啓輯錄』濟州巡撫御史朴天衡書啓

93) 『書啓輯錄』濟州巡撫御史朴天衡書啓

였고, 나머지는 除番하는 대신 米로 거두어서 平役に 부쳐 公用으로 사용되고 있었다. 게다가 三廳은 進上을 중앙에 올리는 임무를 맡았는데, 주어진 군무 외에 月令을 올리는 것마저도 그들이 모두 담당했다.⁹⁴⁾

2. 身役과 民庫의 설치

조선시대 제주의 신역은 '6苦役'이라는 용어로 대표된다.⁹⁵⁾ 제주지역에서 가장 감당하기 어려운 여섯 가지 직역을 총칭해서 부르는 것이다. 이는 제주의 신역의 정도를 표현하는 상징적인 용어이며, 역을 진자들에게는 매우 큰 고통을 주었다. 한편 제주의 신역이 이에 한정되었던 것만은 아니어서, 그 외에도 각종 잡역의 형태로 부과되는 것들이 많았다.

6苦役의 구체적인 내용은 시대에 따라 바뀌었다.⁹⁶⁾ 18세기 이후의 자료를 보면, 정조대 어사로 파견된 朴天衡은 이전에는 牧子, 鮑作, 紙匠, 遺軍, 番漢, 船格을 들었으나 그 중에서 船格은 관에서 貿易하는 것을 革罷하였음을 들어 6苦役에서 제외되기도 하였다. 그러나 19세기 중반 헌종대 목사인 李源祚는 牙兵, 牧子, 防卒, 果直, 船格, 烽軍을 들었다.⁹⁷⁾ 이와 같이 6고역의 내용이 바뀌고 있다는 것은 제주에 시행된 身役의 변화가 일어나고 있음을 간접적으로 보여주는 것이기도 하다.

제주에서는 신역과 관련하여 각종 민고들이 설치되었다. 그 중에서 대표적인 것은 平役庫였다. 이 글에서는 평역고 외에 몇몇 民庫의 운영을 살피는 것에 그치겠다.

다만 같은 역이라 해도 濟州의 役은 旌義이나 大靜에 비해 개인에 부과되는 양이 달랐다. 그에 따라 본읍에 거주하면서 호적만 제주로 바뀌서 역을 가볍게 하려는 방법도 사용하였다. 이는 제주의 신역이 호적을 토대로 이루어졌으며, 제주의 다양한 신역들이 부과되었기 때문에 부담을 줄이기 위한 자들로 인하여 나타나는 문제였다.⁹⁸⁾

94) 李源祚, 『耽羅錄』 上 (헌종7년) 윤3월 14일(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 42~43쪽)

95) 18세기 후반의 제주에서의 苦役을 '6苦役'으로 대표하여 부르고 있다. 그러나 정조 13년(1789) 제주에서는 '4苦役'으로 분류하여 부르기도 하였다. 제주 전 목사 李命俊이 전라감사에게 보고한 것에 처음에는 4고역이 도민들의 폐단이 되고 있었기에, 그에 대처하기 위해 평역고를 설치하였다고 했다(『비변사등록』 정조 13년, 己酉 4월 20일).

96) 朴贊殖, 1997, 「19세기 濟州 지역 進上의 실태」, 『19세기 濟州社會 研究』 126은 기존의 연구를 인용하여 牧子, 潛女, 浦作人, 果園直, 番漢, 船格을 들고 있다. 6고역의 변동에 대해서는 김동진, 1993, 「18.19세기 番漢의 신분적 지위와 그 변동」 『역사민속학』 3호의 머리말에서 다루었다. 본래 6고역은 牧子·番漢·船格·果直·潛女·鮑作이었으나, 18세기 후반에 牧子·鮑作·紙匠·遺軍·番漢·船格이었다가, 19세기에는 牙兵·牧子·防軍·果直·船格·番漢 혹은 鮑作·番漢·牧子·防軍·船格·牙兵 등을 지칭하였다고 한다.

97) 李源祚는 六苦歌에서 鮑作은 이미 罷하여 烽軍이 대신 苦役으로 들어간다고 보았으며, 番漢인 경우도 옛날에는 고역이었으나, 현재는 헐역에 속한다고 보았다.

98) 『비변사등록』 영조 23년 정묘 10월 28일.

“今見濟州牧使韓億增狀啓 則大靜旌義之民屬藉於濟州 而居生於本邑者甚多云 蓋濟州地大而役輕故也 戶籍之法 當入屬於所居地 乃是金石之典 身在此而籍在彼者 寧有是理 旌義·大靜兩邑民之入籍於濟州者 使之移籍於身在之邑事特爲分付何如. 上曰 依爲之.”

(1) 平役庫

제주의 民庫 중 대표적인 것으로는 平役庫를 들 수 있다. 이는 제주의 가장 힘든 역으로 들어지고 있는 6苦役에 응하기 위해 만들어진 것으로, 군역을 진자들에게 除番納米 즉 입번을 면해주고 대신에 쌀을 대신 내게 하는 방식을 적용하여 설치되었다.

헌종 대에 제주목사를 지낸 李源祚에 의하면, 영과 현의 필요한 장수와 병졸들에게 지급해야 하는 급료 및 貢獻하는 物種들을 바치는데 필요한 船格들에게 지급한 價米를 내려주어야 하는데, 그 비용을 마련할 곳이 없어서 각종 역을 지게 된 자 중에서도 番을 서지 않는 자에게는 納米하도록 하였다. 이러한 명목으로 거두어들인 것이 平役米였다.⁹⁹⁾

平役庫가 창설되기 이전에는 苦役을 담당해야 하는 자들에게는 역을 돕는 다는 것을 명분으로 1인 당 2인씩 給保하도록 하였다. 그러나 이러한 것들이 제대로 지켜지지 않았고, 많은 폐단이 발생하였다. 새로운 대책이 강구되었는데, 이때 제시된 것이 平役庫였다.

平役庫는 1738년(영조 14년) 제주에 御史로 파견된 李度遠에 의해 창설되었다.¹⁰⁰⁾ 그는 제주민 중 대부분이 匠業에 종사하고 있었으나, 수령들의 탐학이 심해 생활을 꾸려나가기 힘들 정도여서 원망이 많았으며, 군정이 소홀하게 된 것도 그 때문이라고 지적하였다. 그는 進上時에도 使役하는 것 외에 사사로이 역을 부과하는 형태인 私役을 금하도록 하였으며, 군병의 闕額문제, 또한 당시 島內에서 가장 심한 苦役으로 알려진 鮑漢에 대한 조치를 담았다.¹⁰¹⁾

김도원은 1인 당 米 10두씩 거두어서 給保를 대신토록 하고, 그것을 6苦役을 담당하는 자들에게 지급토록 하였다. 그러나 이와 같은 법도 오래가지 않아 平役庫에서 거둔 米는 모두 官家의 公用으로 사용되고, 苦役을 진 자들중 牧子와 鮑作에게 약간의 例下米로 지급되던 것마저도 점차 양이 줄어들었으며, 紙匠, 遺軍, 番漢 등에게 지급되던 것마저도 지급되지 않았다.¹⁰²⁾

이후 朴天衡은 역의 불균형을 막기 위해 畠人을 비롯하여 牧使와 三守令들에게 의견을 물은 뒤, 다시 10두를 거두는 옛날 방식으로 다시 시행하게 하였다.¹⁰³⁾ 그러나 평역미에 대한 조치의 결과는 정조 15년(1791년) 大靜縣釐正節目에 잘 드러나고 있듯이, 견역의 조치에도 불구하고 때로는 한 집안 내에서 역을 져야 하는 자들이 발생하였다.

그로 말미암아 부담을 8두로 줄이는 방법이 다시 강구되었다. 평역미를 거두어서 역을 진 자들에게 물품을 마련하게 하되, 그들을 보조하던 것에 그쳤던 것을 관이 직

99) 李源祚, 『耽羅錄』 中, 擬減役均稅議(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 190쪽)

100) 『書啓輯錄』 濟州巡撫御史朴天衡書啓

101) 『備邊司謄錄』 영조 14년 6월 12일 濟州試才兼巡撫御史賁去節目

102) 『書啓輯錄』 濟州巡撫御史朴天衡書啓

103) 『書啓輯錄』 濟州巡撫御史朴天衡書啓

접 진상물품을 마련하고, 뱃사공도 고용함으로써 苦役이 줄인다는 것이었다.

그런데 1801년 시노비가 혁파되자 문제가 발생했다. 寺奴婢에 의존하는 비율이 매우 높았기 때문이다. 결국 19세기 이후 모든 역은 특정인의 부담이 아닌 제주도 男丁 일반에 돌아갔으며, 그에 따른 문제들이 등장하였다.¹⁰⁴⁾

한편 군역과 관련하여 除番納米額도 점차 줄어들었다. 헌종 대에 李源達이 8승을 줄여 7두 2승으로 줄이고 여름과 가을로 나누어 거두어 들였는데, 매년 傭에서는 3,000석을 거두었고, 牧에서는 900석 정도를 거두었다.¹⁰⁵⁾

1862년에는 제주도의 平賤民들이 봄, 가을로 3두씩 1년에 6두의 평역미를 내게 된 것도 이와 같은 추세의 하나였다.

그러나 평역미를 거두어들이는 과정에서 여전히 이서들이 농간을 부려 1升色외에 2升을 더하여 거두는 色3升이라 불리는 형태가 나타났으며, 이후에도 새로운 剩條 名色들이 추가되었다.

(2) 供星穀

중앙에서 파견된 관리나 혹은 牧使 등이 巡歷할 때 그들을 接待하기위한 經費가 필요했다. 이때 발생하는 경비 또한 관청경비가 아닌 민간에서 마련한 비용으로 대부분 충당되었다. 지방관청은 그에 대한 대책으로 경비를 따로 마련해야 했으나, 일상적인 것이 아닌 경우에 대비하지 못하는 예가 많았다. 제주목인 경우는 중앙관리가 파견되는 경우가 종종 있었으므로 그에 대한 대책을 마련하고 있었으나, 대정현과 정의현은 사정이 달랐다.

이와 같은 경비를 마련하기 위해 제주목에서는 使客支應米를 거두어 들였으나, 대정현과 정의현은 달리 비용을 거두지 않고 중앙에서 관리가 파견되었을 때마다 대정현과 정의현이 번갈아 가면서 비용을 냈다. 그리고 牧使가 순력할 때에도 각종 비용은 민간에서 거두어 충당하였다. 鮑戶들에게는 생선과 전복을, 軍校들에게는 썰이나 노루 등을 책출하였다. 이는 민들에게 명목에도 없는 것을 거두어 폐해로 지적되던 것이었다.¹⁰⁶⁾

이와 같이 중앙에서 파견된 관리 혹은 목사의 순력으로 말미암아 비용이 발생하였으므로, 그에 대한 대책으로 경비를 따로 마련해야 했다. 그중 하나가 供星穀이었다. 공성곡은 大小使行들로 말미암아 발생하는 비용을 대기 위해 民庫의 형태로 운영되었다.¹⁰⁷⁾

104) 19세기 평역과 관련하여 李源祚는 “以役米言之 則有勢者勿論 而納米者多無產之窮民”이라 하여 세력있는 자들은 빠지고, 부담을 지는 자는 재산이 없는 窮民들이 많았음을 지적하였다(李源祚, 『耽羅錄』 中, 擬減役均稅議(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 190쪽)

105) 『耽羅誌』 창고 평역고(탐라문화총서 5, 제주대학교탐라문화연구소 간행 영인본, 1989년, 109쪽)

106) 『書啓輯錄』濟州巡撫御史朴天衡書啓

107) 李源祚, 『耽羅錄』 上, 신축(헌종 7년) 4월 22일(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 61쪽)

“供星穀即大小使之支供之需 而付之補庫斂散者也”

그러나 헌종 7년 李源祚는 제주목사로 부임하면서 공성곡의 과도한 지출을 지적하였다. 이전에 행해오던 방식으로는 공성곡을 제대로 유지할 수 없다고 판단하여, 節目을만들어 定式에 의해 시행토록 하였다.¹⁰⁸⁾ 아울러 그는 供星穀이 크게 줄어든 것을 조사하게 하고, 과도하게 지출 부분에 대하여 해당 서리들에게 징수토록 하였다.¹⁰⁹⁾

(3) 供彼庫

供彼庫는 漂流人에 대한 경비 마련을 마련하기 위한 목적으로 설치된 것이다. 표류인의 문제는 제주가 바다로 둘러싸여 있다는 지역적 특성과 태풍과 같은 바다의 기후변동에 따라 발생하는 것이 대부분이었다. 그런데 조선시대에는 그들에게 제공해야 하는 경비를 국가가 아닌 지역민(烟戶)들이 부담해야 했다. 異樣船이 제주도에 도착하였을 때, 漂流人들에게 배를 고치는 비용을 비롯하여 입을 것, 먹을 것 등을 제공해야 했다.¹¹⁰⁾ 즉 漂到한 이양선에 대해 糧米를 비롯하여 柴炭.油.魚.鷄 등을 제공하였다.¹¹¹⁾

憲宗 7년에 제주에 목사로 부임한 李源祚는 供彼庫의 뜻을 높이 평가하였다.¹¹²⁾ 공피고가 중국의 사신을 접대하기 위해 설치된 평안도의 칙고전과 비슷한 역할을 한다는 것이었다. 외국인들에 대한 접대를 목적으로 삼고 있다는 유사성을 들어 그 지역에서 경비를 마련해야 한다고 하였다.

표류되어 온 자들에게 제공해야 하는 비용은 항상적인 것은 아니었으나, 제주민들에게는 적지 않은 부담이었다. 제주 내에서 비용을 마련하기 위해 民庫의 형태로 방법을 모색된 것이 供彼庫이다. 이 또한 칙고전과 유사한 방식으로 운영되었다.

공피고는 순조 15년에 제주목사를 지낸 尹久東에 의해 설치되었다.¹¹³⁾ 민간에 2/10의 이율로 殖利하였으며, 이후 공피전 중 남는 것을 이용하여 利息을 확보하였으며, 이식은 民役을 대신하는데 사용되었다. 그러나 이를 이용하는 자들은 돈을 가진 饒實者가 아니었고, 부랑자로 표현되는 자들로 監色들과 결탁한 吏校 및 邑人들이었다. 그들의 逋欠으로 原錢은 크게 줄어들었다.¹¹⁴⁾

108) 李源祚,『耽羅錄』上, 신축(헌종 7년) 4월 22일(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 61~62쪽)

109) 李源祚,『耽羅錄』上, 신축(헌종 7년) 4월 22일(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 61쪽)

110) 李源祚,『耽羅錄』上, 신축(헌종 7년) 윤3월 13일 (耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 40쪽)

“供彼錢則異國船漂到時 改船衣糧所費上下之庫也”

111) 李源祚,『耽羅錄』上, 신축(헌종 7년) 윤3월 13일(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 40쪽)

112) 『耽營關報錄』辛丑 윤3월13일 「甘結牧官」. 이하 『耽營關報錄』에서 인용한 글은 모두 高昌錫, 앞 논문에서 재인용하였다.

113) 공피전의 설치된 연혁에 대해서는 高昌錫, 1992, 「朝鮮後期 濟州 供彼錢의 設置와 弊端」 『濟州島史研究』 2, 68~69쪽에서 자세하게 살피고 있다.

114) 李源祚,『耽羅錄』上, 신축(헌종 7년) 윤3월 13일(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 40쪽)

민고는 평역고, 공성곡, 공피고 외에도 進上 비용을 마련하기 위한 補民倉, 遞去 守令에게 바다를 건넌 후의 貰馬 비용으로 쓰기 위한 雇馬庫 등은 民庫의 형태로 운영되었으며, 자체경비를 마련하기 위한 것이었다. 대체로 이들 민고들은 식리, 혹은 還穀운역을 통하여 필요한 곡물을 마련하였다.

3. 還穀의 운영

환곡은 원래 진휼을 목적으로 운영되던 것이다. 그러나 환곡을 분급할 때 발생하는 耗穀을 중앙관청에서 재정을 보충하는 데 사용하게 되었다. 지방관청도 이를 모방하여 경비가 부족하거나 필요한 경비를 마련하기 위해 환곡을 창설하였다.

환곡을 경비로 마련하기 위해 모곡 중의 일부 혹은 전부를 회록하였다. 지방에서는 중앙관청에 회록하는 것을 제외하고, 모두 양을 자체경비로 사용할 수 있어서 손쉽게 경비를 마련할 수 있는 방법이었다. 관청경비마련을 위해 환곡은 민고운영과 긴밀하게 연계되었다. 제주에서도 이러한 방식을 이용하였음을 물론이다.

영조7년 목사 李守身은 自備穀과 羅里舖米를 합하여 賑資穀라 명명하고 새로운 명목을 만들었으며,¹¹⁵⁾ 영조 42년 목사 尹蓍東은 自備穀을 이용하여 防役을 내세워 補民庫穀을 만들었고,¹¹⁶⁾ 정조 3년 各寺奴婢들이 내는各司의 進上物種을 대신하기 위해 金永綬가 자비곡을 내어 蠲役한 蠲役庫米와,¹¹⁷⁾ 정조 11년 목사 李命俊이 자비곡으로 恩庫米 등을 설치한 예를 들 수 있다.¹¹⁸⁾ 供彼錢의 부족을 메우기 위해 富民들에게 부담을 주는 방식과 환곡을 만들어 분급하는 방식이 있었는데,¹¹⁹⁾ 환곡의 방식이 채택되었다.

제주의 환곡은 진휼을 목적으로 하는 것이 큰 비중을 차지하였지만, 새롭게 창설된 환곡 중에는 進上菓古와 白蠟 혹은 各寺奴婢들이 내는各司의 進上物種을 대신하기 위해 환곡이 창설되기도 하였으며, 한편 공피전의 부족을 메우기 위한 목적으로 환곡

행, 1989년, 41쪽).

“原錢盡入逋負 不得已分徵收殺 所負各人 多是吏校邑人 初不徵治 偃息自在 故一并捉囚 前後監色亦查出 以爲徵治之計”

李源祚, 『耽羅錄』 上, 계묘(헌종9년) 3월 10일(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 410쪽).

“饒實者舉皆厭避 浮浪者無難犯用 仍成臥置 徒執虛簿是白如乎”

『耽營關報錄』 계묘 3월13일 「甘結兩邑」

“供彼錢當初設始之本意 出於爲民防弊 而爲其監色者不善分給 所受者無非浮浪”

115) 『濟州邑誌』(규 NO 10796) 羅羅 營賑廳에 의하면, 牧使 李守身이 창설한 이후 크게 증가하여 정조 17년 무렵에는 14,00여석에 이르렀다(『濟州大靜正義邑誌』(규 NO 17436) 濟州倉庫).

116) 『濟州邑誌』(규 NO 10796) 羅羅 營賑廳

목사 尹蓍東이 良戶들이 내는 進上菓古와 白蠟은 歛民하는 폐단에 대처하기 위하여 自備折米 400석을 이름하여 창설한 것이다.

117) 『濟州邑誌』(규 NO 10796) 羅羅 營賑廳

목사 金永綬가 自備折米 1,000석으로 창설하였다.

118) 『濟州邑誌』濟州邑誌 羅羅 : 『濟州大靜旌義邑誌』羅羅

李命俊이 自備米 1,320석으로 창설한 것이다.

119) 『耽營關報錄』 「甘結兩邑及傳令四面」

李源祚, 『耽羅錄』 供彼錢作還事報備局(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989

운영방식을 이용하여 경비를 마련하는 점등은 제주지역만의 독특한 방식이라 하겠다.

이들 환곡은 창설목적 마저도 중앙에 대한 상납분의 증가와 관련하여 특정 계층 혹은 신분들에게 부담이 집중될 수 있다는 점이 고려된 것이다. 그러한 문제를 해결하기 위한 목적에서 새로운 환곡이 설치되고 운영되었다는 점에서 다른 지역에서 찾을 수 없는 형태라고 하겠다.

그러나 제주에서의 환곡운영은 안정적인 곡물이 확보가 힘들어 시급하게 진흥해야 하는 경우가 대부분이었다.¹²⁰⁾ 반면 戶少還多의 현상으로 환곡의 부담을 이기지 못하는 경우도 없지 않아서, 1호당 8,9석 혹은 6,7석에 이르기도 했다.

한편 타 지역과 마찬가지로 곡물이 모두 진분되어 민들에게 부담이 가중되거나 심지어 인징 족징의 폐단도 나타났고, 환곡운영 시 관리 혹은 이서들의 逋欠穀이 발생한다거나, 麤穀으로 채워 있어서 제대로 사용하지 못하는 경우도 있었으며,¹²¹⁾ 장부와 창고의 곡식의 종류가 상이한 경우도 있었다.

V. 맺음말

제주는 지리적으로 육지와 떨어져 있고, 한편 사회경제적인 측면에서도 육지와는 다른 면이 있었다. 따라서 육지의 방식을 그대로 적용하기에는 문제가 많았다. 따라서 제주 지역이 지니는 지리적 사회경제적인 특수성을 고려한 육지와는 다른 형태의 운영이 필요하였다.

중앙에서 가장 중시한 것은 제주의 특산물 진상이었다. 중앙 정부는 중앙으로 상납하는 공물을 확보하기 위한 구조와 그것을 뒷받침하기 위한 제도였다. 공물상납구조를 중심으로 한 중앙정부의 부세운영에 대한 자세는 제주지역 내에서 독특한 부세운영을 가능케 하는 요인으로 작용하였다. 중앙에서 제시한 운영원칙을 크게 벗어나지 않는 선에서 관찰사, 수령 및 중앙에서 파견된 어사의 조치로도 독자적인 부세운영을 가능하게 허락하였다.

한편 경작지는 논에 비해 밭의 비율이 절대적으로 높았으며, 토지가 척박하여 제주에서 거두어들이는 전결세는 거의 고려 대상이 되지 못하였다. 오히려 생산량이 적어 흉년이나 재해를 당하였을 때에는, 오히려 진흥곡을 육지로부터 운송하는 문제가 큰 문제가 될 정도였다. 제주에서는 전결세를 거두는 것과 관련하여 수세의 형태와 관련하여 크게 문제를 삼은 것은 거의 없었다. 三政의 폐단도 문제화 되지 못하였다.

한편 19세기에 들어가면서 취한 중앙정부의 寺奴婢 혁파는 제주지역의 공물조달 면에서 새로운 변화를 가져왔다. 제주에서는 이들에게서 寺奴婢貢을 조달함으로써 공물상납문제를 해결하였기 때문이다. 그런데 시노비가 혁파되자, 3읍이 대신 책임을 지고 마련해야 했으며, 게다가 18세기 이후 고역을 담당했던 특정인의 부담들이 제주도

120) 姜昌龍, 1997, 「朝鮮後期 濟州 還穀制의 運營實狀」, 『19세기 濟州社會 研究』

121) 李源祚, 『耽羅錄』中 2월 초9일(耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 219쪽)

男丁 일반에 돌아가게 되었다.

이로 말미암아 제주의 부세제도는 주로 貢物을 조달하고, 그에 따른 역을 징발하는 것이 주된 형태를 이루었으며, 또 다른 축은 거두어 들인 세를 이용하여 지방관청의 경비를 마련하는 것이었다. 따라서 제도운영과정에서 문제가 발생하였을 때, 관련제도의 개혁보다는 그 조항의 문제점을 부분적으로 고치는 것이 대체적인 추세였다. 제주의 부세와 관련한 문제제기는 19세기 후반에 이르러서야 구체화되어 갔다고 하겠다.

18세기 제주의 進上制와 상품유통

이옥(순천대 사학과)

I. 머리말

조선시대 제주는 독특한 위상을 가졌던 것으로 보인다. 우선 제주는 그 지리적 특수성으로 인해 다른 지역에서는 생산되지 않는 특산물이 많았다. 상품으로서의 희귀성이나 수요가 큰 물산이었고, 조선 정부는 진상제도를 통해 이러한 물산의 수요를 충당하였다. 이 때문에 제주에서는 19세기까지 진상 물종을 현물로 상납하였다. 제주 민중에게는 그 부담이 매우 컸다.¹⁾

제주는 다양한 특산물의 산지이면서도, 정작 중요한 곡물 생산에서는 열악한 측면이 있었다. 제주는 토질이 척박하여 농사에 적합한 땅이 아니었다.²⁾ 공력에 비해 수확이 적어, 풍년에도 곡식이 부족할까 염려할 정도였고,³⁾ 해초나 상수리로 부족한 곡물을 대체하는 상황이었다.⁴⁾ 제주 지역은 대규모 흉년이 들면 자급자족이 어려웠다. 육지와 곡물 교역을 전제로 해야 원활한 재생산이 이루어질 수 있었다.

숙종대 이후 조선정부의 정책기조는 제주를 통치영역 안으로 끌어들이고 포용하는 형태로 바뀌었다. 이러한 정책이 실효를 거두기 위해서는 두 가지 대책이 필요하였다. 하나는 제주 민중의 삶을 피폐하게 만드는 원인이었던 진상 부담을 줄여주는 것이었다. 다른 하나는 제주도에 흉년이 들었을 때 효과적인 기근 대책을 마련하는 것이었다. 조선 정부는 제주에 흉년이 들면 제주의 진상 부담을 줄여주는 한편, 육지의 곡식을 제주도에 보내주었다. 그러나 국가 재정이 악화되면서 제주로의 잦은 곡물 이송은 부담이 되었다. 조선 정부는 정부 주관하에 제주의 물산과 육지의 곡식을 교환함으로써 이를 해결하고자 하였다. 나리포창의 설치가 그것이었다. 그러나 나리포창의 운영은 한계를 드러냈고, 결국 정조 후반이 되면 민간의 자발적인 상품교역에 의존할 수밖에 없었다. 이에 따라 제한적이던 제주의 육지와 상품유통은 이전 시기와 다른 양상으로 전개되었다.

제주 지역의 진상제에 대해서는 많은 연구가 상세한 연구가 이루어졌다. 우선 제주도의 특성에 주목해 조선후기 제주 지역 진상의 실태와 부담액 등을 상세히 밝힌 연구가 나왔다.⁵⁾ 이와 함께 진상물자 조달과 운송 과정에서 제주도민이 져야했던 부

1) 朴贊殖, 「19세기 濟州 지역 進上의 실태」 『19세기 濟州社會 研究』, 일지사, 1997

朴贊殖, 「『耽羅巡歷圖』에 보이는 제주 진상의 실태」 『耽羅巡歷圖研究論叢』, 2000

2) 『輿地圖書』 濟州牧 風俗條

3) 『備邊司謄錄』 72책, 숙종 45년 10월 7일

4) 『世宗實錄』 권 64, 세종 16년 6월 갑자

담을 밝힌 연구가 있다.⁶⁾ 최근에는 제주 지역 호구운영과 진상제를 결부시켜 파악한 연구도 나와 있다.⁷⁾ 그리고 제주의 수취제도의 실상과 그 폐단, 이로 인한 제주농민 항쟁의 발발이라는 시각에서 제주의 진상제도를 다룬 연구들도 나와 있다.⁸⁾ 제주의 진상을 담당한 주체였던 이른바 ‘육고역’층에 대한 연구를 통해서도 제주의 진상제 운영 실상이 논구되었다.⁹⁾ 조선의 재정 운영 원칙이 제주지역 진상제도에 적용되는 방식에 대해서도 연구되었다.¹⁰⁾

이와 같은 연구를 통해 제주 지역 진상과 상품유통에 대한 실체는 상당 부분 밝혀졌다. 조선후기 제주의 지방재정에서 진상이 차지하는 위치, 진상의 종류와 내용, 그리고 진상 수취를 둘러싸고 일어나는 각종 부정과 폐단, 그에 대한 대책으로서 진상 부담 방식의 변화, 평역고를 비롯한 각종 민고 운영의 실상 등이 상세히 밝혀졌다. 제주와 육지의 상품유통에 대한 기존 연구도 민간부문의 상품유통과 정부 주도의 물자유통 두 부문에 대해 이루어졌다. 전자에 대한 연구는 표류 관계 기록을 검토하여 제주지역 상품유통의 실체에 접근하였다.¹¹⁾ 다만 이들 연구는 전국적 해상유통권의 성립에 초점이 있거나 표류 자체에 관심이 있어서 제주지역 민간상인의 활동에 대해서는 소략하게 다루었다. 후자에 대한 연구는 조선 정부의 진휼정책의 일환인 移粟策과 교제창의 하나로서 나리포창을 다룬 연구가 있다.¹²⁾ 진휼책의 관점에서 접근했지만, 제주와 육지의 상품유통의 구체적인 모습, 정부 주도하의 물자교역의 한계 등이 잘 분석되어 있다.

이 글에서는 기존 연구 성과를 바탕으로 조선 정부의 정책 기조 변화가 제주의 진상제도와 상품경제 발전에 미친 영향을 살펴보려는 목적으로 작성되었다. 진상제도와 상품유통경제의 상관관계를 살펴보려는 것이며, 이는 지역 특산물의 분배를 놓고 중앙정부와 지방세력 간의 길항관계를 엿볼 수 있는 단서를 제공할 것이라고 생각한다.

II. 정부의 정책 기조 변화와 제주의 진상 부담 경감

- 5) 朴贊殖, 「19세기 濟州 지역 進上의 실태」 『19세기 濟州社會 研究』, 일지사, 1997
 朴贊殖, 「『耽羅巡歷圖』에 보이는 제주 진상의 실태」 『耽羅巡歷圖研究論叢』, 2000
- 6) 長森美信, 「朝鮮後期濟州の進上物資調達と海上輸送」 『史泉』 93, 2001
- 7) 허원영, 「19세기 濟州島의 戶口와 賦稅運營」 한국학중앙연구원 박사학위논문, 2005
- 8) 權仁赫, 「19世紀 前半 濟州地方의 社會經濟構造와 그 變動」 『李元淳教授華甲紀念史學論叢』, 1986
 權仁赫, 「朝鮮後期 地方官衙 財政의 운영실태」 『耽羅文化』 16, 1996
 權仁赫·金東柱, 「조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활」 『耽羅文化』 19, 1998
 양진석, 「18, 9세기 제주의 收取制度와 特徵」 『耽羅文化』 24, 2004
- 9) 김동전, 「18·19세기 釜漢의 신분적 지위와 그 변동」 『역사민속학』 3, 1993
 박찬식, 「17, 18세기 濟州島 牧子의 실태」 『濟州文化研究』, 1993
 박찬식, 「제주 해녀의 역사적 고찰」 『역사민속학』 19, 2004
- 10) 이옥, 「18~19세기 제주의 進上制 운영과 성격」 『耽羅文化』 33, 2008 a
- 11) 高東煥, 「朝鮮後期 서울商業發達史研究」, 지식산업사, 1998
 李 薰, 「朝鮮後期 漂流民과 韓日關係」, 國學資料院, 2000
 高昌錫, 「19세기 濟州人의 漂流實態」 『19세기 濟州社會 研究』, 일지사, 1997
 長森美信, 「李朝後期の海上交易-全羅道地域を中心に」 『千里山文學論集』 59, 1998
 이옥, 「18~19세기 중반 濟州地域 商品貨幣經濟 발전과 성격」 『국학연구』 12, 2008 b
- 12) 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영」 『梨大史苑』 28, 1995

18세기 전반, 좀더 정확하게 표현하면 1694년(숙종 20)을 고비로 조선 정부의 정책은 그 기초가 크게 변화하였다. 이러한 정책 변화는 국내외의 다양한 사회경제적 변화를 배경으로 하였다. 청나라와의 긴장 관계가 완화되고 북벌의 실효성이 의문시 되면서, 군비 강화 정책은 중단되었다. 그리고 현종말년부터 자연재해와 흉년이 빈발하면서 민심을 안정시키는 것이 그 무엇보다 중요한 과제가 되었다. 때문에 숙종은 민생을 안정시키기 위해서는 그 표준이 되는 조정을 진정시켜야 한다는 이유를 들어 탕평책을 주도하였다.¹³⁾ 그 이후의 정치형세는 비록 禧嬪張氏 一族에 대한 노론측의 공세로 분쟁이 없지는 않았으나 탕평책으로 인해 전체적인 면에서 보합세의 형국을 보이기 시작했다. 여기에 근거하여 그 동안 정쟁으로 소홀하였던 민생문제에 대한 대책 논의에 좀더 힘쓰기 시작했다.¹⁴⁾ 그 방향은 수세 과정에서 자행되는 중간 부정을 제거함으로써 민생의 안정을 기하는 한편, 중앙재정을 확보하는 것이었다. 量田의 시행이나,¹⁵⁾ 상평통보 발행,¹⁶⁾ 後市의 공인,¹⁷⁾ 양역변통을 통한 민생 안정과 수세기반을 공고화하려는 정책¹⁸⁾ 등이 이때 시행된 대표적인 정책이었다. 이와 함께 먼 변방으로 관심 영역 밖에 있었던 제주를 통치체제 안으로 끌어들이기 위해 특별한 관심을 나타내기 시작했다.

숙종대 제주에 대한 배려는 매우 특별한 것이었다.¹⁹⁾ 그 중 하나가 제주의 진상 부담 경감이었다. 원래 진상의 종류에는 物膳進上과 方物進上, 薦新, 藥材進上, 鷹子進上, 別例進上 등이 있었다.²⁰⁾ 이 중 제주에 부과되었던 것은 물선진상, 방물진상, 제향진상, 약재진상 등이었다. 조선전기부터 제주의 공물 상납은 別貢物과 더불어 別進上의 형식으로 이루어지고 있었다.²¹⁾ 그리고 대동법을 시행할 때 제주의 진상물종은 그 대상에서 제외되었다. 그것은 전답이 많지 않고 조운이 쉽지 않다는 이유도 있었고, 대동법 시행 당시 제주도를 屬國처럼 인식하여 제주의 진상을 일종의 조공처럼 간주했기 때문이기도 하였다.²²⁾ 진상 물종에 대해서는 흉년이 들었더라도 선혜청과 같은 관청이나 재상이 함부로 그 액수를 줄여달라고 요청할 수 없으며, 그 수의 재감은 오직 국왕의 결단에 달려있었다.²³⁾ 진상 물종 중에는 대비전에 공급되는 것도 있었기 때문에, 국왕이라도 임의대로 줄이는 데는 한계가 있었다.²⁴⁾

그럼에도 불구하고 숙종대 제주의 진상 부담 경감이 가능했던 데는 1670년과 1671년의 대기근, 이른바 경신대기근으로 인한 현종의 조치가 있었기 때문으로 생각

13) 『肅宗實錄』 卷 32, 24년 정월 을미

14) 鄭萬祚, 「肅宗朝 良役變通論의 展開와 良役對策」 『國史館論叢』 17, 1990

15) 李哲成, 「18세기 田稅 比摠制의 實施와 그 性格」 『韓國史研究』 81, 1993

16) 宋贊植, 「朝鮮後期 行錢論」 『韓國思想大系』 2, 성대 대동문화연구원, 1976

17) 李哲成, 「朝鮮後期 對淸貿易史 研究」, 國學資料院, 2000

18) 鄭萬祚, 「肅宗朝 良役變通論의 展開와 良役對策」 『國史館論叢』 17, 1990.

19) 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영」 『梨大史苑』 28, 1995

20) 田川孝三, 「李朝貢納制의 研究」, 1965, 91쪽

21) 朴贊植, 1997, 앞의 논문, 127~129쪽

22) 韓榮國, 「湖南에 實施된 大同法 (上)」 『歷史學報』 15, 1961, 48쪽

23) 이옥, 2008 a, 앞의 논문, 148쪽

24) 『英祖實錄』 卷 15, 영조 4년 정월 丙辰

된다. 1670년 흉년을 맞아 제주도의 공물 중 馬糞에 쓰이는 물품을 전량 감면하고 내수사에 바치는 공물과 사재감의 회전복 등을 감면해 주었다.²⁵⁾ 이듬해에도 역시 임시적인 공물 감면 조치가 있었다.²⁶⁾ 이처럼 유례없는 흉년을 맞아 이루어진 임시변통적인 제주 진상 부담 경감 조치는 하나의 선례로 작용하였다.

1686년(숙종 12) 제주의 기근이 심하자 숙종은 1671년의 사례를 근거로 진상 부담을 경감시켜주도록 명하였다.²⁷⁾ 1718년에는 진상의 2/3를 경감해주기도 하였다.²⁸⁾ 영조도 여러 차례 제주의 진상 부담을 줄여주는 조치를 취하고 있는데, 숙종의 제주에 대한 애정과 조치, 그리고 제주민이 숙종의 陵役에 자발적으로 참여했다는 것을 명분으로 내세웠다.²⁹⁾ 물론 이는 표면상 내세운 명분이었다. 앞서서도 언급했듯이, 진상 물종의 경감은 필연적으로 대비전 등의 재정 결핍을 초래할 수 있다. 이는 국왕으로서도 부담스러울 수 있었다. 따라서 선왕의 관심 등을 명분으로 내세움으로써 그러한 부담에서 벗어나는 한편, 먼 변방으로 관심 영역 밖에 있었던 제주에 대한 국왕의 관심과 애정이 크다는 것을 과시할 수 있었다. 나아가 정조대에는 대비전의 허락을 받고 방물과 물선, 삭선 중 일부를 일시적으로 경감해주기도 하였고,³⁰⁾ 나중에는 대비전을 포함한 각 殿宮에 바치는 朔膳 중 槌鯪, 引鯪, 오징어 등의 부담 중 총 269첩을 영원히 줄여주기도 하였다.³¹⁾

이처럼 숙종대 이후 제주도를 끌어안으려는 국왕의 관심을 바탕으로 제주도의 진상은 체계화되는 한편 부담도 줄어들었다. 우선 동지와 정조를 맞이하여 연례적으로 말과 결궁, 장피 등이 봉진되었다. 그리고 2월부터 9월까지의 전복, 오징어 등 해산물과 비자, 해동피 등 약재류가 주로 봉진되었다. 또한 10월과 11월에는 굴을 20운에 걸쳐 천신용과 진상용으로 나누어 봉진하였다. 12월에는 세초진상이라는 명목으로 주로 약재류가 봉진되었다. 그리고 목사의 到任과 체임시에 말과 백랍 등이 봉진되었으며, 그밖에도 말과 소, 사슴류가 수시로 상납되었다.³²⁾

제주의 진상 부담 역시 시기에 따라 일정한 변화가 있었다. 그리고 월령 진상은 매달 봉진하는 액수가 일정하지 않았으나, 18세기말에 매달 비슷한 액수를 바치도록 조정하였다.³³⁾ 현재 남아있는 자료 중 『耽羅志』, 『南宦博物』, 『耽羅巡歷圖』, 『濟州大靜旌義邑誌』, 『耽羅事例』, 『耽羅營事例』등을 통해 제주도 진상 부담액의 변화를 체계적으로 확인할 수 있다. 『耽羅志』는 1653년, 『南宦博物』과 『耽羅巡歷圖』는 1703년, 『濟州大靜旌義邑誌』는 1790년대, 『耽羅事例』는 1840년대, 『耽羅營事例』는 1850년대의 상황을 보여주는 것으로 생각된다. 그러므로 이들 자료에 기록된 제주 진상 부담을 살펴보면 17세기 중엽에서 19세기 중엽까지의 변화 상황을 알 수 있다. 그 내역을

25) 『備邊司謄錄』 29책, 현종 11년 10월 6일

26) 『備邊司謄錄』 30책, 현종 12년 8월 18일

27) 『備邊司謄錄』 40책, 숙종 12년 12월 12일

28) 『備邊司謄錄』 71책, 숙종 44년 3월 26일

29) 『備邊司謄錄』 78책, 영조 1년 11월 15일

30) 『正祖實錄』 卷 18, 정조 8년 11월 庚辰

31) 『備邊司謄錄』 191책, 정조 24년 6월 7일

32) 박찬식, 1997, 앞의 논문, 131~133쪽

33) 『備邊司謄錄』 191책, 정조 24년 6월 7일

표로 작성하면 다음의 「표」 1과 같다.

「표 1」 조선후기 제주도 진상 액수의 변화상³⁴⁾

진상 종류	시기 품목(단위)	17세기 중반	18세기 초반	18세기 후반	19세기 전반	19세기 중반
年例· 歲貢 馬牛	말(1년 1봉)	118	173	237	228	216
	말(3년 1봉)	200	200	270	300	300
	흑우	20	20	40	42	42
三名日 進上	말(필)	60	60	60	60	60
	말장식(구)	11	?			
	結弓獐皮(령)	60	?	75	75	75
月令 進上 (2~9월)	槌鰓(첩)	4,918	3,900여	1,423	1,347	1,630
	條鰓(첩)	265	260여	113	107	131
	引鰓(첩)	1,115	1,100여	354주지	377주지	377주지
	烏賊魚(첩)	1,075	860여	364	349	414
	靑橘	1,250	876	780	816	859
	柚子(개)	1,850	1,460	1,710	1,440	1,640
	菓古(두/승)	4석 3		12	12	14/5
橘果 進上	柚子(개)	?	?	84	?	90
	柑子(개)	63,340	25,842	31,253	28,341	34,902
	金橘(개)	2,680	900	.	.	.
	乳柑(개)	5,000	4,785	2,646	2,762	2,369
	洞庭橘(개)	4,720	2,804	2,838	2,954	2,698
	山橘(개)	760	828	700	580	690
	唐金橘(개)	.	678	1,667	1,699	1,778
歲初 進上	白蠟(편)	90		96	96	96
	菓古(두/승)	2석 12/7		16	16/8	20/4
	梔子(근)	160	112	145	149	149
	陳皮(근)	48	48	55	48	48
	靑皮(근)	30	30	27		30
	香附子(근)	78		70	70	78
	無患子(냥)	8		8	12	12
	石斛(근)	11		8	11	11
	枳實(근)	6		5	7	6
	厚朴(근)	32		30	32	32

위의 표를 보면 진상 물종에 있어서는 17세기에서 19세기까지 큰 변화가 보이지 않는다. 반면 상납액에 있어서는 물종에 따라 그 변화양상에 차이가 있다. 우선 약재와 우마류, 그리고 천신에 사용되는 굴류는 쉽게 그 액수를 줄여줄 수 없었다. 제주 지역민이 진상으로 인한 부담 때문에 유리하고 파탄에 빠지더라도 그것은 쉬운 일이 아니었다. 한편 전복 등 해산물이나 천신을 제외한 감굴류의 진상은 어느 정도는 감면이 가능했다고 할 수 있다. 물론 이를 위해서는 국왕의 의지 이외에, 진상 수납 대상인 대비전 등 궁방과 각사의 일정한 동이가 전제되어야 했다. 그런데 제주에서 바

34) 위 표는 본문에서 설명한 자료와 박찬식, 1997, 앞의 논문 및 허원영, 앞의 논문을 참고하여 작성하였다.

치는 진상 물종은 대부분 다른 지역에서 생산되지 않는 것이 많았다. 그러므로 해산 물과 감귤류의 부담만 어느 정도 줄여줄 수 있었던 것이다.³⁵⁾

Ⅲ. 기근 대책으로서의 관영상업 운영과 성격

1. 관영상업 운영과 그 한계

숙종대 이후 진상공물 경감 조치는 주로 흉년에 이루어졌다. 때문에 진상 부담을 줄여주는 것과 함께 제주민의 기근을 해결해주는 조치도 병행되었다.³⁶⁾ 숙종대부터 제주도에 기근이 들면 중앙정부에서 진휼곡을 보내주기 시작했다. 이는 제주도의 비축곡이 소모된 때문이었다. 경신대기근을 겪으면서 제주의 비축곡이 바닥이 났고 이후 제주의 기민구제는 전적으로 육지에서 운송해주는 곡식에 의존할 수밖에 없는 상황이었다.³⁷⁾ 그런데 정부의 재정 역시 좋지 않았다. 숙종대 말년에는 초년에 비해 재정 지출이 두 배 가까이 늘어났다.³⁸⁾ 때문에 숙종대에는 이전 시기에 비해 더욱 재정 상황이 악화되었다. 현종대만 하더라도 흉년이 들었을 때 경외의 아문에 묵은 비축이 있어서 그것을 진휼청에서 사용했었다. 그러나 1682년경(숙종 8)에는 이미 각 아문의 비축분마저 고갈되어 서로 도울 수가 없으며 오직 용도를 절감하는 것만이 당시의 위기 상황을 막을 수 있다고 할 정도였다.³⁹⁾

국가 재정은 물론 진휼곡마저 바닥이 난 상태에서 제주도로의 곡물 이송은 영호남 연해읍에 큰 부담이 되었다. 이런 상황에서 1703년(숙종 29) 제주에 큰 기근이 들자 8천석을 제주도에 보냈다.⁴⁰⁾ 그러나 흉년이 계속되면 더 이상 운송할 곡식이 없었다. 정부로서는 무언가 대책을 강구해야만 했다.

그 첫 번째 조치는 1704년 일종의 관영 제염장을 운영해서 진휼곡을 마련하는 것이었다. 마침 이때 영암 일대에 소나무 해충이 번져 선재용 소나무가 쓸모없게 되었다. 이에 그 소나무를 연료로 활용하여 소금을 굽고, 이를 재원으로 진휼곡을 확보했던 것이다.⁴¹⁾ 그런데 1713년(숙종 39) 이후 제주도에 흉년이 계속되어 막대한 양의 곡식을 제주도에 보냄으로써 이것마저 고갈되고 말았다.⁴²⁾

진휼곡 확보가 시급했던 정부는 새로운 방식을 모색하였다. 그것은 화폐를 활용하는 것이었다. 1719년(숙종 45)과 1725년(영조 1) 두 차례에 걸쳐 곡식 대신 화폐를 제주도에 보내고, 제주도민의 그 화폐로 육지나 제주의 곡식을 구입하게 하려는 것이었다. 그러나 이 계획은 실행에 옮기지는 못했다.

35) 이옥, 2008 a, 앞의 논문, 151~152쪽

36) 이하의 서술은 이옥, 2008 b, 앞의 논문에 의거하였다. 위의 논문을 인용할 경우 별도의 주는 생략한다.

37) 『備邊司謄錄』 31책, 숙종 원년 2월 4일

38) 『日省錄』 정조 원년 7월 18일

39) 『備邊司謄錄』 36책, 숙종 8년 11월 27일

40) 『肅宗實錄』 卷 38, 숙종 29년 12월 병술

41) 『備邊司謄錄』 55책, 숙종 30년 5월 30일

42) 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영」 『梨大史苑』 28

18세기 조선 정부가 제주의 기근에 대한 대책으로 취한 최종적인 형태는 관영 상업의 운영이었다. 나리포창이 그것이다. 그 이전부터 제주와 육지 사이의 상품유통은 상당히 발전하였고, 이를 바탕으로 기근을 이겨내고 있었다.

좌의정 민진원이 아뢰기를, … “제주도의 사정은 1, 2월 두 달 동안만 구제를 받으면 3월 이후에 어업의 소득으로 족히 연명할 수 있다.”⁴³⁾

위의 자료를 보면, 심각한 흉년이라도 1월과 2월, 두 달을 연명할 곡식만 있다면 그 이후에는 제주의 수산물을 판매하여 곡식을 구매할 수 있는 상황이었음을 알 수 있다. 더욱이 숙종대 이후 제주도 물산 중 경쟁력이 있는 해산물의 진상 부담이 경감되었고, 따라서 그만큼 시장에 판매할 여력이 있었다고 할 수 있다. 때문에 정부로서는 민간에서 행해지는 상품경제를 정부에서 포섭, 운영하여 그 이윤으로 진휼곡을 확보하고자 했던 것이다.

나리포창은 1720년(숙종 46) 진휼청 재원 확보책으로 만든 것이었다. 공주와 연기 접경지역인 나리촌에 별장을 설치하고, 배를 만들어 금강을 오가며 어염을 판매하여 얻은 수익금으로 진휼곡을 확보하려는 것이었다.⁴⁴⁾ 그런데 1722년(경종 2) 나리포에 있던 창고를 임피로 옮기고, 제주 진휼을 위한 전담 창고로 만들었다.⁴⁵⁾ 그리고 연안 지역에서 생산된 어염과 호조 稅鹽을 판매하는 것이 아니라, 제주에서 생산된 상품을 판매하는 방식으로 바꾸었다. 즉 제주에 보낸 진휼곡의 댓가로 양태와 미역, 말총 감투, 전복 등의 상품을 보내오면, 그 판매대금으로 다시 곡식을 확보하는 형태로 바뀐 것이 가장 큰 차이라고 할 수 있다. 조선 정부에서는 나리포창이 효율적으로 운영된다면 상당한 이윤이 창출되어 제주의 진휼을 원활하게 행할 수 있을 뿐 아니라 여론의 곡식도 비축할 수 있을 것으로 기대하였다.⁴⁶⁾

그러나 실제 운영을 보면 정부의 기대와 달리 제주와 연해읍의 백성에게 부담만 가중시켰을 뿐이었고, 이 때문에 1720년 나리포창 개설부터 1787년(정조 11) 나주로 이설할 때까지 모두 12차례나 운영규정을 개정하였다.⁴⁷⁾ 이처럼 나리포창의 운영이 지지부진한 그 근본 원인은 무엇보다 관영상업이 갖는 한계에 있다고 할 수 있다.

이 점은 크게 제주의 상품을 발매하는 과정에서 그 부담이 민에게 전가되는 측면과 제주에서 이전곡을 분급하고 그 댓가로 제주 물산을 징수하는 과정에서 잘 나타난다.

우선 제주물산을 발매하는 과정에서의 문제점을 살펴보자. 처음에는 제주에서 온 상품은 상인들에게 판매하고자 하였다. 그런데 관료들이 운영하다보니 문제가 많았다. 무엇보다 실무를 담당한 감색배들이 뇌물을 받고 물건을 외상으로 넘겨주고 제대로

43) 『備邊司謄錄』 78책, 영조 원년 11월 15일

44) 『羅里浦事實』 羅里浦新設節目, 康熙 庚子(숙종 46, 1720)

45) 『備邊司謄錄』 88책, 영조 6년 12월 3일

46) 『備邊司謄錄』 145책, 영조 40년 5월 2일, 「羅里浦改節目」

47) 나리포창 운영규정 개정의 구체적인 내용은, 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영」 『梨大史苑』 28, 201~211쪽 참조.

판매대금을 회수하지 못하는 경우가 많았다.⁴⁸⁾ 게다가 막대한 양의 상품을 나리포창에만 쌓아두어 유통이 원활하지도 못하였다. 여러 해 동안 팔리지 않는 경우도 있었다. 이에 나리포 주변에 있는 10개 읍을 속읍으로 정하고 강제로 판매하였고, 게다가 3달 이내에 그 대금을 나리포에 납부하게 하였다.⁴⁹⁾ 나중에는 20개 읍으로 확대하였다. 그리고 상인이나 잡인에게 절대 상품을 판매하지 못하도록 규정하고 있다.⁵⁰⁾ 나리포 주변에 거주하는 백성들에게는 또다른 형태의 세금이 부과된 것이나 다름없었다.

게다가 관영상업의 특성상 제주산 상품의 가격은 시장 논리가 아니라 정부의 일방적인 결정에 의해 결정되었다. 일방적이었을 뿐 아니라 시가보다 훨씬 비싸게 가격을 책정하였다. 처음에는 양태 1립에 백미 1두 2승 5홉(錢으로는 2전 5푼), 미역 1속은 2전(米로는 1두), 세양태 1립은 3전으로 계산하여 받아들었다.⁵¹⁾ 특히 양태가 문제였다. 당시 제주 私商들의 양태 1립 판매가는 8푼이었는데 반해, 책정한 양태가는 3배가 넘었다. 그래서 1749년(영조 25) 가격을 조정하면서, 미역이나 거래 실적이 별로 없는 물품은 그대로 두고 양태의 가격만 1립에 백미 1두(2전)로 낮추었다.⁵²⁾ 그리고 양태의 수효를 절반으로 줄이고 그 대신 망건, 馬尾, 어물, 표고 등으로 채워 보내게 하였다.⁵³⁾ 그런데 양태는 여전히 가격이 높아 落本의 우려가 컸기 때문에 다시 제주 사상 판매가의 2배인 1전 6푼(米로는 8승)으로 값을 내려 교역하게 하였다.⁵⁴⁾ 그러나 나중에 낮춘 가격 역시 시가의 두 배에 해당하는 고가였다.

그럼에도 불구하고 제주에서 보내는 산물의 질은 갈수록 나빠져, 私商이 판매하는 물건보다 질이 떨어졌다. 게다가 양도 너무 많아 판매하기도 쉽지 않았다. 때문에 일반민에게 억지로 외상 분급할 수밖에 없었다.⁵⁵⁾ 다시 말해 관영상업을 통해 제주진휼곡을 확보하고자 했던 의도와 달리, 그것은 다시 나리포와 그 주변의 거주민들에게 부담을 전가하는 형태가 되고 말았던 것이다.

2. 토호 관속의 이익 독점과 관영상업 해체

그렇다면 나리포창의 운영이 제주민들에게는 혜택으로 돌아갔을까? 아니면 실제 혜택을 받았던 이들은 누구일까? 이는 정부에서 제주에 어사를 파견하면 작성한 「재거절목」에 잘 드러난다. 영조와 정조 때 작성된 재거절목을 보면, 반드시 「제주 이전곡은 모두 토호와 관속배들이 차지하고 제주 물산을 징수할 때는 浦民에게 양태, 山

48) 『羅里浦事實』以僉使有弊屬於臨陂事節目, 乾隆己巳(영조 25, 1749)

49) 상동

50) 『羅里浦事實』改節目, 乾隆戊寅(영조 34, 1758)

51) 『羅里浦事實』以僉使有弊屬於臨陂事節目, 乾隆 己巳(영조 25, 1749)

52) 『羅里浦事實』以僉使有弊屬於臨陂事節目, 乾隆 己巳(영조 25, 1749)

53) 『備邊司謄錄』144책, 영조 39년 8월 8일 「羅里浦改節目」

54) 『備邊司謄錄』145책, 영조 40년 5월 2일 「羅里浦改節目」

55) 『羅里浦事實』改節目, 乾隆己丑(영조 45, 1769)

氓에게 魚藿을 징수하는 등'의 폐단이 있으니 철저히 조사하라고 명하고 있다.⁵⁶⁾

실제 이들의 부정은 제주 이전곡을 운송하는 과정에서부터 이루어졌다. 제주이전곡은 전라도 선박을 이용하기도 했지만, 제주 선박을 이용하기도 했다. 이때 전라도 선박은 별탈없이 곡식을 운송하였는데, 제주 선박은 領運監官과 船人들이 결탁하여 연해의 여러 항구를 다니면서 곡식을 팔아넘긴 다음 고의로 난파시키는 경우가 많았다.⁵⁷⁾

뿐만 아니라 제주민에게 미곡을 분급할 때도 품질 좋은 미곡을 받고도 썩거나 묵은 쌀로 바꾸어 주었다. 제주민은 장부상 1두를 분급 받아도 실제로는 4, 5승 정도의 양밖에 되지 않았다.⁵⁸⁾ 게다가 양태1石的 가격 환산이 미 1두 2승 5홉에서 8승으로 낮아진데다가, 차츰 미곡보다 잡곡으로 채우는 경우가 많아졌다. 제주민들은 자연 나리포의 이전곡에 대해 큰 불만을 갖게 되었다. 이에 그들은 규정된 양태 등의 수효와 질을 책임지지 않는 경우가 많았다.⁵⁹⁾ 제주 물산을 운송할 때 고의로 사고를 내기도 하였다.⁶⁰⁾ 뿐만 아니라 양태의 정부 책정 가격이 사상에게 매도하는 것보다 비싸더라도,⁶¹⁾ 이전곡의 댓가로 납부하기보다 사상들에게 전매하는 경우도 많았다.⁶²⁾

이처럼 나리포창 운영은 제주민에게도 부담만 안겼을 뿐이었다. 이익은 오로지 관속과 토호의 몫이었다. 원래 제주는 官屬이 되면 많은 부를 얻을 수 있었다.⁶³⁾ 그래서 제주목에는 아전과 통인만 1,000명을 헤아릴 정도로 많은 수가 있었다.⁶⁴⁾ 그런데 숙종대 이후 더욱 많은 이익을 얻을 수 있는 상황이 되었다. 이 때문에 관속 중 일부가 그들만의 계를 만들어 제주 지역의 향리 직임을 독점하고, 이를 토대로 그 이익을 독차지하였다.⁶⁵⁾

조선 정부는 전복을 비롯한 진상품을 상당수 경감해 주었다. 경감된 수량은 대체로 상품유통경제에 투입될 가능성이 컸다. 실제로 정조 연간 경상도 지역에서 진상하는 전복은 제주에서 공급된 것이 대부분이라고 할 정도로,⁶⁶⁾ 상품유통이 활발하게 이루어졌다. 그런데 이러한 혜택의 대부분을 토호와 관속, 그중에서도 계를 조직한 일부만이 차지하는 상황이었다. 따라서 이러한 이익 분배에 참여하지 못한 일부 관속들은 불만을 가질 수밖에 없었고, 그러한 상황을 타개하려고 시도하였다. 1812년 일어난 梁濟海 모변사건이 그것이었다. 주도층의 상당수가 風憲, 吏校 등 유력계층이었고, 그들의 목적이 제주지역 읍관의 장악이었던 점은 이를 잘 보여준다고 생각된다.⁶⁷⁾

제주에서도 현지의 관속배와 토호들이 나리포 이전곡을 백성들을 수탈하는 기회로

56) 『備邊司謄錄』 103책, 영조 14년 6월 12일

57) 『承政院日記』 1136책, 영조 32년 윤9월 29일

58) 『書啓輯錄』 「濟州巡撫御史朴天衡書啓」(1781년, 정조 5년)

59) 『備邊司謄錄』 167책, 정조 8년 11월 30일

60) 『備邊司謄錄』 151책, 영조 47년 7월 26일

61) 『備邊司謄錄』 152책, 영조 44년 9월 5일

62) 『備邊司謄錄』 150책, 영조 47년 6월 5일

63) 『南征記』, 『尙植傳』

64) 『備邊司謄錄』 72책, 숙종 45년 11월 2일

65) 『備邊司謄錄』 204책, 純祖 14년 5월 28일

66) 『正祖實錄』 권 51, 정조 23년 4월 정미

67) 權仁赫, 「19세기 초 梁濟海의 謀變 實狀과 그 性格」 『耽羅文化』 7, 1988, 144쪽

활용하면서, 나리포창은 사실상 허설화되어갔다. 그리고 영조 46년 庚寅定式 후 나리포창은 거의 유명무실해졌다. 제주에서는 칠산바다를 건너지 않고 잡물을 납부할 곳으로 나리포창을 이전해주기를 원하였다.⁶⁸⁾ 이에 1787년(정조 11) 나주로 나리포창을 옮기고 제주 잡물의 납입처는 나주 제민창으로 옮겨 제주 토산물을 나주 부근 19읍에 나누어주고 판매케 하였다.⁶⁹⁾

이런 상황이 되자 점차 정부의 제주 진휼 정책에서도 변화가 나타나기 시작했다. 영조 연간에는 민간상업이 활성화되지 않았다는 이유로, 나리포 이전곡이 제주 진휼을 위해 부득이한 정책이라고 주장하는 경향이 있었다.⁷⁰⁾

그러나 정조 연간에 들어서면서 점차 민간의 물자교역을 활용하여 제주의 흉년에 대처하는 것이 바람직하다는 견해들이 제시되기 시작하였다. 제주 진휼곡으로 가장 큰 피해를 보고 있던 전라감사뿐만 아니라, 제주목사들도 이러한 주장을 하였다.

부사직 심낙수는 삼남 연해읍의 상선으로 제주에 무곡상으로 가는 자는 해당 읍에서 부세를 줄여주는 혜택을 준다면, 이전곡보다 효과가 클 것이라는 의견을 제시하였다.⁷¹⁾ 전라감사 이서구는 삼남 연해읍에서 제주도 상선의 통행을 자유롭게 허용함으로써, 이들의 무곡활동을 통해 제주의 진휼에 보태자는 의견을 제시하였다.⁷²⁾ 또 전라감사 서정수는 암말의 육지 교역을 허용함으로써 흉년에 대비하자는 견해를 내놓기도 하였다.⁷³⁾ 다시 말해 제주의 원활한 곡물유통을 위해 민간차원의 상품유통을 적극 활용하자는 견해가 나오고 있는 것이다. 나아가서는 제주도 풍년이 들면 곡식에 많은 여유가 있기 때문에,⁷⁴⁾ 차라리 제주에 곡식을 비축하여 흉년에 대비하는 것이 좋겠다는 의견도 제시되었다.⁷⁵⁾ 그리하여 육지에서 이전하는 번거로움과 전라 연해민들의 부담을 덜어주기 위해 제주에 만석의 곡식을 비축하기로 하였다.⁷⁶⁾ 다시 말해 18세기 말이 되면 관에서 주도하는 제주와 육지간의 물자유통을 통해 제주의 진휼문제를 해결하려는 기조를 버리고, 그 역할을 민간차원의 교역으로 넘기는 형태로 정책이 바뀌게 되었다.

이에 따라 정조 후년에 가서는 육지 상인 뿐 아니라 제주 상인까지도 경향 각지에서 자유로운 판매활동을 보장받게 되어 도내에서 생산된 양태, 해산물 등의 교역활동을 활발하게 전개하게 되었다. 출륙 금지령은 그 실효를 거둘 수 없는 상태가 된 것이다. 결국 1823년(순조 23) 제주 어사로 왔던 조정화가 왕에게 제주도민의 육지 왕래와 육지인과의 결혼을 허락할 것을 청하기에 이르렀고, 제주도에 내려진 출륙 금지령은 이때에 완전히 해제되었다. 제주도에 내려졌던 출륙금지령은 제주도민의 의도와

68) 『正祖實錄』 권 22, 정조 10년 10월 을사

69) 『備邊司謄錄』 170책, 정조 11년 정월 4일

70) 『承政院日記』 1212책, 영조 38년 11월 7일

71) 『備邊司謄錄』 182책, 정조 18년 11월 23일

72) 『備邊司謄錄』 182책, 정조 18년 12월 8일

73) 『備邊司謄錄』 184책, 정조 20년 정월 3일

74) 『備邊司謄錄』 188책, 정조 22년 7월 20일

75) 『正祖實錄』 권 49, 정조 22년 7월 임오

76) 『備邊司謄錄』 189책, 정조 23년 4월 29일

는 상관없이 굴레로 씌워졌던 것이고, 결국은 제주도민의 경제적 활동으로 인해 자연 해체될 수밖에 없는 것이었다.⁷⁷⁾

IV. 맺음말

17세기말 18세기 전반 조선 정부의 정책 기조는 제주를 통치영역 안으로 포섭하기 위해 많은 노력을 기울이는 쪽으로 변화하였다. 경술대기근을 거치면서 제주의 경제 사정이 악화되었다. 정부에서는 민들의 경제적 부담을 완화해주는 한편 육지에서 곡물을 운송해줌으로써 제주민의 기근을 해결하고자 하였다. 전자는 굴류와 전복을 비롯한 해산물 진상 부담을 경감해주는 형태로, 후자는 나리포창과 같은 관영상업을 운영함으로써 곡물을 확보하는 형태로 정책을 추진하였다.

전복 등의 진상 부담 경감은 그만큼의 생산량이 상품경제에 투입될 여력을 주는 것이었고, 고가로 책정된 나리포창의 교환 비율은 제대로 운영된다면 제주민들에게 많은 혜택을 줄 수 있었다. 그러나 관영상업의 속성상 많은 폐단을 야기했을 뿐, 소기의 성과는 거둘 수 없었다. 국왕과 정부는 애민정책의 일환으로 왕실이 차지하던 잉여생산물의 일부를 백성에게 돌려주고자 하였으나, 오히려 제주 지역 토호와 이속들의 차지가 되고 말았다. 그리고 그 이익이 커지면서 일부 토호와 이속들에 의해 독점되는 현상마저 빚어졌다. 1812년 양제해 모변 사건과 1862년 농민항쟁은 이러한 사회경제적 상황이 하나의 배경이었다고 생각된다.

77) 박찬식, 「김만덕과 조선후기 제주사회」 『의녀 김만덕 활약상 자료조사 연구보고서』, 제주도, 2004, 60쪽

18세기 후반 조선의 진휼정책과 제주 지역의 진휼 실태

문용식(전주대학교)

I. 머리말

전근대 농업사회에 있어서 자연재해는 빈번히 발생하였으며, 이는 기근으로 연결되었다. 기근이 들었을 때, 조선후기의 왕조정부에서는 각종 세금의 감면과 함께 굶주린 사람들에게 무상으로 곡물을 지급하여 구제하였다.¹⁾ 조선왕조의 진휼정책으로 진휼을 위한 자원 확보와 비축의 단계, 굶주린 사람에게 곡식을 지급하는 것, 부세의 감면과 권농의 시책 등으로 세 가지 범주로 구분하기도 한다.²⁾ 사회복지학적 입장에서는 예방적 빈곤정책(환곡제도)과 사후적 빈곤정책(진휼의 시행)으로 구분하기도 한다.³⁾ 조선후기에 자연재해는 반복되어 나타나고 있고, 흉년이 들었을 때에는 재해조사 → 기민조사 → 기민구제[진휼]가 시행되었다.⁴⁾

18세기 후반에 이르면 굶주린 사람들에게 무상으로 나누어주는 곡식의 양이 나이와 성별에 따라 확정되었다. 또한 지급하는 곡식이 국가 보유 곡식인가 지방 관아의 곡식인가에 따라 공진(公賑)과 사진(私賑)으로 구분되었다. 이 시기에 기민(飢民)에게 무상으로 곡식을 지급하는 제도가 확립된 이후 19세기까지 계속 이어졌다. 이런 제도가 유지될 수 있었던 것은 당시 환곡의 총액이 1천만 석 정도 있어서, 비축 곡물에 여유가 있었기 때문이었다.

18세기 후반 정조대에는 진휼정책에 대한 관심 더욱 크게 증대되었다. 정조년간에 와서는 역대 진휼사업을 정리한 「八道賑穀假令」, 「惠政年表」와 「惠政要覽」이 편찬되었다. 한편 『정조실록』에서는 飢民數와 分給穀物을 정리한 畢賑기록이 나타나고 있는데, 이러한 기록 양식은 이후의 『조선왕조실록』 진휼관련 기록의 원형이 되었다. 또한 정조 11년 이후의 『일성록』 진휼관련 기록은 畢賑의 기록뿐만이 아니라, 設賑을 하여 진휼을 마칠 때까지의 각 지역 진휼사업의 내역을 飢民數와 分給곡물의 수를 전하고 있어서, 이전과는 다른 양상을 보이고 있다. 이러한 편찬과 기록양식의 변화는 18세기 후반에 조선왕조의 진휼사업이 확대되고, 전형화하는 과정으로 파악할 수 있다. 정조년간의 세밀한 기록으로 인해 당시의 진휼에 대해 많은 부분이 밝혀졌다.⁵⁾

1) 정형지, 1993, 「조선후기 진휼정책 연구」, 이화여자대학교 대학원 사학과 박사학위논문

2) 송양섭, 2015, 「다산 정약용의 수령 진휼론에 나타나 주자진법의 적용과 그 당대적 변용-『목민심서』 진휼조의 분석-」, 『민족문화연구』 68, 고려대학교 민족문화연구원, 181쪽

3) 박광준, 2019, 『조선왕조의 빈곤정책-중국·일본과 어떻게 달랐나』, 도서출판문사철

4) 원재영, 2014, 「조선후기 황정 연구」, 연세대학교 대학원 사학과 박사학위논문, 5쪽

5) 정형지, 2001, 「정조대 진휼정책」, 『정조사상연구』 4, 정조사상연구회

조성린, 2009, 「정조대 사회복지시책 연구」, 상명대학교 대학원 사학과, 박사학위논문

조선후기의 진휼의 연구에 있어서는 전라도와 경기도 등 도(道) 단위의 연구가 진행되었으며, 군현별 연구도 진행되었다. 조선시대의 제주도는 제주목과 대정현 그리고 정의현으로 이루어져 있었고, 부세체제가 육지와는 달랐다. 또한 風災, 水災, 旱災 등으로 인한 피해는 농업중심 사회에서 凶荒과 기근으로 이어져 많은 피해를 입혔다.⁶⁾

본고에서는 진휼제도가 확립된 정조대를 중심으로 제주도의 진휼 시행 실태를 살펴보고자 한다. 제주도는 섬으로 고립되어 있어서 외부에서의 곡식 반입이 기근에 대처할 수 있는 유일한 방법이었다. 이를 위해 조선왕조는 나리포창을 설치하여 제주도로의 곡물 이전을 대비하기도 하였다.⁷⁾ 극심한 자연재해로 인해 굶주린 사람들에게 무상으로 곡물을 나누어주는 제도는 제주지역에서도 실시되었으나 육지와는 달리 나이에 따른 곡식 지급 규정이 육지와는 달랐고, 지급 기간도 또한 육지보다 장기간인 경우가 많았다. 제주도의 진휼실태를 육지와 비교하며 18세기 후반의 제주도 진휼정책의 특징을 살펴본다.

II. 18세기 후반 조선의 진휼 정책

18세기 후반 조선의 진휼정책에서는 진휼 방식이 확립되고 있다는 것이 주목된다. 특히 기민(飢民)에게 무상으로 곡물을 분급하는 양이 미 3.4.5승으로 고정되어⁸⁾ 10일 1회꼴로 1달에 3회 분급하는 제도가 확립되었다. 이 제도가 확립되면 흉년이 든 당해 연도에 기민을 선발하고 다음해에 무상으로 곡물을 분급하였을 때 소요되는 곡물의 수량을 대체적으로 파악할 수 있었다. 즉 진휼 곡물의 양을 미리 파악하여 그에 대한 대비를 할 수 있게 되는 것이었다.⁹⁾

또한 전세 징수에 있어서 비총법(比摠法)이¹⁰⁾ 시행되면서 흉년이 들었을 때에 기

6) 김오진, 2009, 「조선시대 제주도의 기후와 그에 대한 주민의 대응에 관한 연구」, 건국대학교 대학원 지리학과 박사학위 논문

전영준, 2014, 「전근대시기 제주사회의 기상변화와 대응」, 『역사와 실학』 55

진관훈, 2002, 「조선시대 제주의 공적부조에 관한 고찰」, 『탐라문화』 22

진관훈, 2012, 「조선후기 제주사회의 빈곤과 구빈활동」, 『탐라문화』 41

강창룡, 1992, 「제주계록에 나타난 제주농업과 환곡」, 『제주도사연구』, 제주도사연구회

강창룡, 1997, 「조선후기 제주 환곡제의 운영실상」, 『19세기 제주사회 연구』, 일지사

7) 정형지, 1995, 「조선후기 나리창의 설치와 운영-18세기 나리포창 사례를 중심으로-」, 『이대사원』 28

강은정, 2015, 「조선후기 나리포창의 설치와 운영」, 제주대학교 대학원 사학과 석사학위논문

8) 16~50세는 壯으로, 51세 이상은 老, 11~15세는 弱, 3~10세는 兒로 구분하여, 壯男에게는 米 5升, 壯女와 老男女에게는 米 4升을 지급하였다. 나이는 設賑하는 해를 기준으로 한 것으로 만약 전해 12월에 抄飢하여 다음 해 1월부터 設賑을 시작한다면 抄飢할 때 다음 해의 나이로 구분하고 있다. 米 이외의 곡물로 지급할 때에는 곡물의 비율에 따라 지급하였다(『賑恤錄』, 『湖南賑飢錄』).

9) 문용식, 2001, 『조선후기 진정(賑政)과 환곡운영』, 78쪽

10) 전세 징수에 있어서의 비총법은 매년 8월에 호조가 각 도에서 보고된 농사 상황을 참고하여 종전의 비슷한 해에 건주어 급재(給災) 면적을 정하고, 연분사목(年分事目)을 만들어 각 도에 보내어 확인을 한 뒤에 급재액을 확정하는 것이다. 연분사목에 주어진 급재결수가 부족한 경우에는 감사는 급재결수를 추가로 요청할 수 있었다. 연분 방식은 숙종 연간부터 실시되기 시작, 1760년(영조 36)에 법제적으로 추인되어 『만기요람 萬機要覽』, 『대전통편 大典通編』 등에서 법조문화 되었다(정선남, 비총법, 한국민족문화대백과사전, 한국학중앙연구원 ; 이철성, 2003, 『17·18세기 전정 운영론과 전세제도 연구』).

민(飢民)을 선발에도 ‘비충’이 활용되었다. 1762년(영조 38) 예산(禮山)에는 흉년이 들어서 기민을 선발하는 작업이 시작되었는데, 감영에서는 1731년(영조 7)에 견주어 결정된 급재결과 마찬가지로 기민수도 이를 기준으로 1천~1천 3,4백명으로 삼았다.¹¹⁾ 예산현에서는 가좌성책(家坐成冊)을 작성하면서 진휼 대상자를 3천명 정도로 파악했지만 감영의 감축 지시로 12월에 올린 최종 보고에서는 거의 절반으로 줄일 수밖에 없었다.

흉년에 곡식을 받으려는 민인의 입장에서는 상환해야 하는 환곡을 받기보다는 무상으로 진휼곡을 받는 기민으로 뽑히기를 원했다.¹²⁾ 왕조정부에서 환곡을 분급 받는 사람[還民]과 진휼곡을 무상으로 분급받는 사람[賑民]은 기본적으로 토지소유 여부를 기준으로 하였다.¹³⁾ 흉년이 들었을 때에 토지가 있어서 환곡 분급대상으로 선발될 것을 우려하여 거주지를 떠났다가, 추위가 심해지는 12월에 되돌아와 기민에 선발되기를 원하는 자도 있었다.¹⁴⁾

기민 가운데는 토지가 없어도 생활을 유지할 수 있는 자도 있었기 때문에 진민(賑民)과 환민(還民)의 구분은 가좌성책에 나타난 생활정도에 따라 구분하였다. 1762년(영조 38) 충청도 예산지역의 가좌성책에서는 가계가 건실한 자[稍實], 농사일을 하는 자[作農], 수공업이나 상업으로 스스로 생계를 이어가는 자[自活], 끼니를 잇기 어려운 자[貧窮], 걸식하는 자[丐乞] 등 5단계로 구분했다.¹⁵⁾ 이 중에서 ‘빈궁과 개걸’로 분류된 자가 무상으로 곡식을 받는 대상이 되었다. 9월에 가좌성책을 작성할 때에는 환곡 없이 살아갈 수 있는 자를 상등으로, 환곡을 받아야 살아갈 수 있는 자를 중등, 진휼하는 대상에 들어야 살아갈 수 있는 자를 하등으로 구분했다. 하등은 다시 하1등, 하2등, 하3등으로 3단계로 구분되어 급박한 차례로 곡물을 지급하도록 했다.¹⁶⁾

흉년이 들었을 때에 민인들의 경제 상황에 따라 호를 구분하는 것은 지역에 따라 차이를 보인다. 1793년(정조 17) 제주도에서는 가계가 조금 넉넉한 경우를 초실, 물건을 팔아 생계를 유지하는 경우를 지차, 생계를 이어가기 어려운 경우를 우심, 의지할 데도 없고 토지도 없는 경우를 개걸로 구분하기도 했다.¹⁷⁾

이렇게 등급을 세분화 한 것은 환곡 분급대상자와 무상분급 대상자를 정밀히 구분하기 위한 것이며, 또한 무상분급 대상자를 3등분 한 것은 가장 빈궁한 자에게 우선적으로 무상으로 곡물을 지급하기 위해서였다.

11) 원재영, 2018, 18세기 지방행정과 수령의 역할, 『한국사연구』 1 82, 317쪽 ; 『오산문첩』 임오(1762: 영조 38) 11월 전령(傳令)

12) 『四政考』, 「荒政考」, 賑賑.

“賑穀則白給者也 還穀則當報者也 飢民每每願賑 而不願還”

13) 尹淳, 『白下集』 「行狀」.

“辛亥(1731:英祖 7년) 九月 … 蓋賑饑之法 有土飢民 則以還上穀分給 無土流乞 則守令除出月廩 或以他道料理而賑之”

14) 『오산문첩』 임오(1762:영조 38) 12월 순영에 올린 보고

15) 박광준, 2019, 『조선왕조의 빈곤정책』, 도서출판문사철, 363-364쪽 ; 『오산문첩』 임오(1762:영조 38) 7월 전령(傳令), 賑救節目

16) 『오산문첩』 임오(1762:영조 38) 9월 16일 전령(傳令)

17) 제주도에서는 호를 4등급으로 구분하기도 했고(『일성록』, 정조 17년 11월 21일), 흉년이 더 심하면 6등급으로 구분하기도 했다.

조선후기에는 각 지역의 진휼을 감독하기 위하여 진휼어사·감진어사·위유어사(慰諭御史) 등이 파견되었다.¹⁸⁾ 진휼의 감독을 위한 관리의 파견 이외에도 지방관의 잘잘못을 평가하는 암행어사도 파견했다. 숙종대 이후 감사가 한 곳에 정착하는 유영제(留營制)가 시행되면서 감사의 순찰 기능이 떨어지자 암행어사의 기능이 증대되었다. 정조대에 이르면 암행어사의 활동이 활발해 지고 권위도 높아졌다.¹⁹⁾ 정조는 1783(정조 7)년 8도에 암행어사를 보내면서 도별로 통일된 사목을 만들었다.²⁰⁾ 경기·충청도·전라도 등 8도의 사목을 만들면서 진휼에 대한 항목을 2~5개씩을 집어넣었다. 대부분의 도에서는 ‘진제장(賑濟場)을 설치할 때 집어넣는 항목[設賑時添入條件]’으로 분류하고 있으나, 함경도와 강원도에서는 이런 구분 없이 암행어사 사목에 진휼 관련 조항이 나타나고 있다.²¹⁾

암행어사 사목의 진휼 조항에서 모든 지역에서 거론되는 것이 기민의 선발에 대한 것이다. 기민의 선발이 진휼 행정의 가장 중요한 점이라는 설명하고, 이서(吏胥)에게만 맡기지 말도록 하고 있다. 기민의 선발에 중점을 두는 것은 곡식을 무상으로 분급하기 때문에 곡식의 낭비를 억제하기 위해서였다. 기민의 선발은 형편이 어렵다고 해서 한 집안의 모든 사람이 선발될 수 있는 것이 아니었다. 한 집안(一室)에 6~7명이 있다고 하더라도 절반 정도만 무상으로 곡물을 받을 수 있었다.²²⁾ 그러므로 기민에 선발되지 못한 다른 가족을 위해서 조금이라도 더 곡식을 받으려고 노인이나 소년·소녀를 청장년으로 하거나 여자를 남자로 신고하기도 했다.²³⁾

기민 선발을 철저히 감독해야 하는 이유는 지방관의 부정행위를 방지하기 위해서도 필요했다. 기민수를 늘려서 곡식을 횡령하는 사례가 있었기 때문에 감독을 철저히 해야 했다.²⁴⁾ 진휼을 시행하는 지방관의 입장에서는 자체적으로 준비할 물품이 많았다. 국가의 곡물을 사용하더라도 곡식을 나누어줄 때 함께 나누어주어야 하는 소금이나 장 등은 지방관이 마련해서 지급해야만 했다. 이런 물품을 제대로 마련하지 못할 경우에는 기민수를 부풀려서 보고하고 허위로 기재된 기민에게 돌아갈 곡식으로 지방관이 준비할 물품을 마련한 경우도 있었다.²⁵⁾

무상으로 곡식을 분급하는 시기는 대체로 1월부터이다. 그러나 세전(歲前)이라도 다급해져서 다른 고율로 떠도는 사람이 생길 수도 있으므로 이들을 구제할 것을 지시하고 있다. 이때 사용되는 곡물도 대체로 지방관이 마련해야만 했다.

암행어사 사목에서 강조한 두 번째 사항은 분급하는 곡물을 정결하고 여문 것으로 하라고 강조하고 있다. 8도의 모든 사목에서 분급을 정밀하게 하라거나, 분급을 착실

18) 왕조정부는 흉년이 들었을 때에 중앙에서 어사를 파견하여 재해행정의 실효성을 높이려고 했고, 17세기 이래 그 이름은 진휼어사, 감진어사, 위유어사였다.(원재영, 2016, 「17~18세기 재해행정과 어사의 역할」, 『한국문화』 75)

19) 정형지, 2001, 「정조대의 진휼정책」, 『정조사상연구』 4, 132쪽

20) 『정조실록』 권 16, 7년 10월 29일(정해)

21) 문용식, 2016, 「1794년 전라도지역의 기근과 환곡의 활용」, 『역사와 실학』 61, 91쪽

22) 『四政考』 「荒政」 賑賑

23) 『정조실록』 권 16, 7년 10월 29일(정해), 영남 어사사목 28번째

24) 『정조실록』 권 16, 7년 10월 29일(정해), 경기·호서·호남·영남·해서 어사사목

25) 『일성록』 정조 18년 3월 2일

히 거행하라고 하면서 지방관이 직접 집행할 것을 지시하고 있다. 곡식의 분급은 매우 중요한 일이었다. 한 집안의 모든 사람이 기민으로 선발되지 못하는 것을 알고 있기 때문에 분급하는 곡식은 정실한 곡식을 주어야만 했다. 그러므로 흉년이 든 지역에 다른 지역에서 곡식을 이전할 때에는 이전하기 전에 곡식을 키질하고 다시 계량하여 알차고 정확한 양을 운반하여야만 했다. 제주도에 기근이 들었을 때에 전라도 연해 지역의 곡물을 제주도로 운송할 때에는 연해 주민에게 많은 고통이 따랐다.²⁶⁾

이외에도 진휼을 핑계로 권분(勸分)을 하여 부민을 침탈하지 말라거나 요리(料理)·요판(料販) 하지 말라고 하고 있다.²⁷⁾ 흉년이 들었을 때에 부유한 자에게 진휼에 필요한 곡식의 일부를 관에 납부하도록 권하던 일을 권분(勸分)이라고 한다. 부민의 자발적인 곡식 출연은 진휼곡 확보에 도움을 주었다. 그러나 지방관은 부민에게 강제적으로 징수하려는 시도가 종종 있었으며, 지방관이 마련해야 하는 자비곡(自備穀)을 권분을 통해 마련하기도 하였다. 이런 폐단으로 인해 『속대전』에서는 ‘곡식을 비축한다고 핑계대고 민간에서 권분하는 것을 엄금한다.’고 규정하였으나, 권분이 중지된 것은 아니었다. 때때로 권분을 금한다는 지시가 내려오고 일시적으로 금하는 경우도 있었으나, 조금 시간이 흐르면 다시 권분이 시행되었다. 권분이라는 말 대신에 ‘자발적으로 바친다’는 ‘원납(願納)’ 혹은 ‘부민원납’이란 용어를 사용하기도 하였다. 그러므로 『대전통편』에서는 진휼곡을 원납하는 사람에 대한 포상 기준을 50석을 기준으로 규정하고 있다.²⁸⁾ 요리·요판은 군관·관노 등의 관속이 상인 등을 이용하여 물건을 사고파는 방법이 동원되었다. 교환 과정에서 관의 권력을 이용하여 값을 적게 주고 곡식을 많이 요구하거나 강제로 교환하는 폐단이 발생하기도 하였다. 흉년시에 지방관의 이러한 행위는 자비곡을 확보하기 위한 방안이기도 했다.²⁹⁾

1783년에 만든 8도의 어사사목은 이후 보강되어 「팔도어사재거사목(八道御史賫去事目)」이³⁰⁾ 되었다. 「팔도어사재거사목」에는 도별 사목이 있고 마지막에는 ‘진제장을 설치할 때 집어넣는 항목’이 첨부되어 있다. 이 항목은 11조항으로 이루어져 있는데 대부분 1783년 각 도의 어사사목을 그대로 인용하거나 조금 자세히 부연한 형태로 이루어져 있다.

8도 어사사목이 만들어 진 해는 18세기에 경기에 가장 심한 재해가 든 시기였다.³¹⁾ 이 시기에 경기 감사가 작성한 『기영장계등록(畿營狀啓謄錄)』이³²⁾ 남아있어 진

26) 『일성록』

27) 『정조실록』 권 16, 7년 10월 29일(정해), 호서·호남·영남·해서 어사사목

28) 문용식, 권분, 조선왕조실록사전, 한국학중앙연구원, 한국학중앙연구원(<http://encysilok.aks.ac.kr>)

29) 구완회, 1993, 「조선후기의 진휼행정과 군현지배-수령의 역할을 중심으로」, 『진단학보』 76, 89-93쪽

30) 「팔도어사재거사목」은 1791~1802년 사이에 만들어졌을 것으로 추정된다.(한국문화연구소 자료도서부, 1986, 「八道御史賫去事目」(奎1127) 해제, 『한국문화』 7, 221~222쪽)

31) 정조 7년의 흉년으로 경기 지역에서는 정조 8년 1월부터 4월까지 진휼이 시행되어 총 기민 34만 3천 8백 39명에게 곡식 3만 6백 32석이 지급되었다.(『정조실록』, 8년 4월 20일(갑진))

32) 「기영장계등록」은 심이지(沈頤之)가 1783년(정조 7) 6월부터 1784년(정조 8) 6월까지, 윤달을 포함하여 14개월 간 작성한 장계를 정리한 것이다. 농사의 형편과 진휼 관련 내용이 많다.(이선희, 2010, 「18세기 경기도관찰사의 업무 실태와 특징-『畿營狀啓謄錄』을 중심으로-」, 『장서각』 23, 89~90쪽) 「기영장계등록」은 세종대왕기념사업회 고전국역 편집위원회에서 번역하여 『각사등록』 1, 2권으로 간행되었다.

휼의 실태를 파악하는데 도움을 준다. 경기 감사는 1783년(정조 7) 12월에 18개 항목의 진휼절목을 각 고을에 내려 보낸다.³³⁾ 내용은 암행어사사목과 마찬가지로 기민의 선발이 가장 중요하고, 곡물 지급에 대한 내용을 강조한다.

기민 선발에 대한 항목은 8개 조항이다. 기민 선발을 정밀하게 하기 위한 행정 절차와 진감(賑監)을 차출하는 부분이 세밀하다. 기민 선발로 선발되면 무상으로 곡물을 지급하기 하기 때문에 곡물 분급을 줄이려는 노력을 기울이고 있다. 토지 소유자는 당연히 제외하고, 묘지거나 마름은 그 주인이 구제하도록 해서 제외하고, 족친이나 인척 가운데 농사가 조금 여문 사람이 있으면 의지할 수 있다고 보고 제외시켰다. 기민으로 선발되면 모든 사람이 진휼이 끝날 때까지 기민으로 남아있는 것이 아니었다. 농사철이 되어서 농사를 지을 수 있는 사람은 환곡을 받는 환민으로 옮겨 붙여서 무상 지급을 줄이려고 했다.

그러나 곡식을 아끼기 위해 무작정 기민을 줄일 수는 없었다. 곡식의 지급은 원칙적으로 호적에 등재되어야만 가능했다. 호적에 등재되지 않았다고 해서 이들을 진휼에서 제외시키면 사망할 우려가 있었기에 호적에 없는 자들은 별도로 관리하도록 했다.

곡식의 지급에 관한 항목 나이와 성별에 따른 곡물의 지급량의 규정이 첫 번째로 나온다. 청장년은 16세 이상, 노인은 50세 이상, 소년소녀는 15세 이하로 구별하고 청장년의 남자는 1인당 매일 쌀 5홉, 청장년의 여자와 노인 남녀는 4홉, 소년소녀는 3홉을 지급한다고 규정되어 있다. 쌀 이외의 곡식으로 줄 때의 비율도 규정되어 있다. 쌀과 벼는 1:2.5이고 쌀과 콩은 1:1.2의 비율로 규정해서, 쌀 5홉 대신 벼는 1승 2홉 5작, 콩은 6홉을 지급하도록 했다.

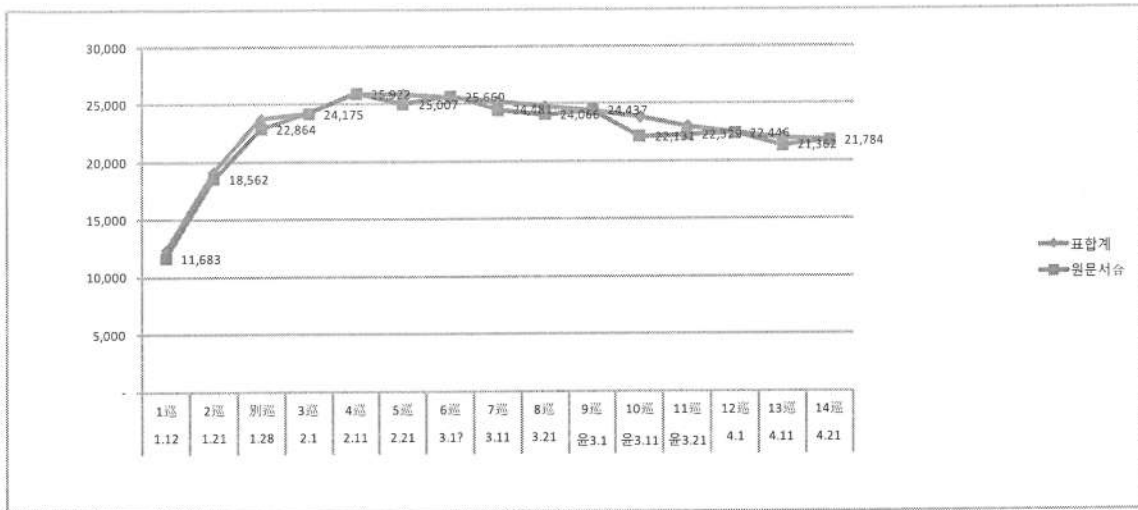
곡식을 지급할 때에는 정실한 곡식만을 지급해야 했기 때문에 환곡의 경우 문제가 발생할 여지가 있었다. 환곡을 진휼 곡물로 지급할 때에는 키질을 반복해서 정갈하고 알찬 것만을 주도록 했다.

이처럼 기민의 선발과 진휼 곡물의 지급에 대한 규정은 진휼 실시의 핵심적인 사항이었다.

경기지역에서는 1784년(정조 8) 1월부터 4월까지 별도의 진휼인 ‘별진(別賑)’을 포함해서 15회의 구제사업이 이루어졌다.³⁴⁾ 이것을 정리한 것이 다음의 「그림 1」이다.

33) 『기영장계등록』 계묘(1783:정조 7) 12월 11일

34) 윤3월이 포함되었으므로 5개월간 월 3회의 곡물 분급이 이루어졌다.



날짜	1.12	1.21	1.28	2.1	2.11	2.21	3.1?	3.11
차례	1巡	2巡	別巡	3巡	4巡	5巡	6巡	7巡
표합계	12,376	19,173	23,749	24,175	25,887	25,867	25,570	25,208
원문서습	11,683	18,562	22,864	24,175	25,922	25,007	25,660	24,481
날짜	3.21	윤3.1	윤3.11	윤3.21	4.1	4.11	4.21	
차례	8巡	9巡	10巡	11巡	12巡	13巡	14巡	
표합계	24,766	24,402	23,823	23,021	22,446	22,043	21,784	
원문서습	24,066	24,437	22,131	22,329	22,446	21,362	21,784	

위의 그림에 의하면 23개 지역에서 무상으로 곡물을 받은 사람의 수는 1월 초순 1만 1천여 명으로 시작하여 2월 중순 1만 8천여 명으로 증가하고 1월 하순에는 2만 명을 돌파한 2만 2천 8백여 명에 이르고 있다. 이후 4, 5, 6순에서 절정에 이르며 2만 5천 명 이상을 기록하고 있다.³⁵⁾ 10순부터는 약간 수치가 떨어지기 시작하지만 진흙이 끝날 때까지 2만 1천 명 이상을 유지하고 있다. 이는 농사철이 시작되었지만 아직도 많은 사람이 무상으로 곡물이 지급되는 기민(飢民)으로 남아있고, 환곡을 받는 환호(還戶)로 옮겨가지 않았기 때문이다. 기민의 선발과 환호로의 이전은 관아에서 시행하는 것이지만 연이은 흉년을 감안하여 적극적으로 기민에서 제외시켜 환곡을 받는 호로 전환시키지 않은 듯하다.

Ⅲ. 제주도의 기근과 기민

조선후기의 제주 지역은 가뭄과 홍수뿐만이 아니라 태풍의 영향으로 인한 자연재해가 빈번히 발생했다. 고립된 섬 지역이므로 자연재해로 흉년이 들면 육지에서 곡식

35) 각 순차의 총계에서 원문서의 합계와 각 고을별 총액을 합한 수치가 다르게 나타나는 경우가 많다. 기록의 오류가 있을 수 있으나 그 차이가 크지 않아 대체적인 추세는 동일하다.

을 운반하여 구제할 수밖에 없었다. 제주도의 기근에 대비하기 위하여 나리포창(羅里舖倉)을 설치하여 운영하기도 하였지만 운영상의 여러 문제로 인해 18세기 후반에는 전라도 제민창으로 합설되었다.

농업이 주 산업인 조선사회에서는 농사에 대한 보고는 필수적이었다. 각 지방관은 감사에게 감사는 각 지역의 상황을 정리하여 왕조정부에 농사의 형편과 강수량 등을 보고했다. 또한 감사와 지방관은 농업생산 활동을 감독했다.³⁶⁾ 정기적으로 농업 형편과 강수량 그리고 가뭄이나 홍수, 태풍의 피해 등을 보고했기 때문에 왕조정부에서는 8월이나 9월경에는 그 해의 농작 상황을 파악할 수 있었다.

또한 9월부터 각 지역의 감사는 각 도의 농작 상황에 따른 급재결(給災結)을 요청하고 흉년이 들었다고 판단되면 각종 부세의 징수 연기나 탕감을 요청하였으며 진휼사업에 필요한 곡식을 마련하는 대책을 보고하였다. 이런 보고를 재실분등장계(災實分等狀啓)라고 한다. 재실분등장계는 감사가 올리는데, 도내의 피해를 입은 정도에 따라 각 고을을 우심(尤甚)·지차(之次)·초실(稍實) 등 3등급으로 구분하여 보고하였다. 등급을 매기는 것을 분등(分等)이라 하는데 풍흉에 따라 등급을 매기는 정도가 달랐고 각각의 등급에 따라 그해에 거두어들일 부세의 양에 대하여 일정 비율을 적용하여 줄이거나 혹은 납부 기한을 미룰 수 있었다.³⁷⁾

제주 지역은 전라도에 속해 있지만 고립된 섬 지역이라는 특수성 때문에 제주 목사가 제주 세 고을의 상황을 독자적으로 보고하고 있다. 또한 바람을 기다렸다가 배를 타고 육지로 가야했기 때문에 재실분등장계의 내용을 먼저 거행하고 장계를 올리는 것이 관례였다.³⁸⁾ 다음의 「표 1」은 정조 18년과 정조 19년의 재실분등장계에서 환곡과 각종 부세의 징수 상황을 정리한 것이다.

「표 1」 정조 18년과 19년의 부세 징수

	정조 18년	정조 19년
작년에 징수 연기한 환곡		작년 가을에 징수 연기한 환자는 미로 환산하면 10,468석인데, 내년 가을까지 징수 연기.
이전한 곡식 남겨둔 것.		이전한 곡식으로 남겨둔 것은 미로 환산하면 2,724석인데 730석만을 징수.
올해 분급한 환곡	우심리 9/10, 지차리 2/3, 초실리 1/2 징수 연기	
제번군관 신역(身役)	1/2 징수 연기	(평역 군관 신역) 1/2 징수 연기
노비 공미(貢米)	1/2 탕감	1/2 탕감
남정 대동미(大同米)	1/2 탕감	1/2 탕감
군병 조련	정지	정지

36) 염정섭, 2006, 「18세기 후반 정조대 농정책의 시행과 의의」, 『농업사연구』 제5권 1호, 한국농업사학회

37) 양진석, 「우심(尤甚)」, 『조선왕조실록사전』

38) 『승정원일기』, 정조 12년 12월 3일

추노징채(推奴徵債)	금지	내년 가을까지 금지
시노비(寺奴婢) 추쇄		내년 가을을 기다려 거행
영읍 영수(營需)	조금만 징수	

출전 : 『일성록』 정조 18년 10월 22일, 정조 20년 2월 15일.

위의 표에서 제번군관 신역, 노비 공미 등은 절반을 탕감하고 군병 조련, 추노징채, 시노비 추쇄 등은 금지하고 있다. 흉년의 피해 정도에 따라 이러한 탕감 비율이 달라지기도 하고, 탕감이 아니라 징수 연기로 결정되기도 했다.

환곡의 경우 오랫동안 징수하지 못한 환곡을 구환(舊還)이라고 하는데 이것은 의례 징수가 연기되었다. 정조 19년에 분급한 환곡 가운데 우심리는 9/10, 지차리는 2/3, 초실리는 1/2의 징수를 연기하였다. 이것을 쌀로 환산한 액수가 10,468석인데 정조 19년에도 흉년이 들어서 다시 다음해 가을까지 징수를 연기했다.³⁹⁾

제주지역의 행정구역을 살펴보면 제주목은 4개면 78리, 대정현은 3개면 22리, 정의현은 3개면 38리로 구성되어 있다. 흉년이 들었을 때에 제주지역의 138개 이(里)를 분등(分等)한 것이 다음의 표이다.

「표 2」 18세기 후반 제주 지역의 이(里)의 흉년 상황

	정조 16년			정조 18년			정조 19년			고을합
	우심	지차	초실	우심	지차	초실	우심	지차	초실	
제주목	63	6	9	32	26	20	7	49	22	78
비율	81%	8%	12%	41%	33%	26%	9%	63%	28%	
대정현	13	7	2	20	0	0		18	4	22
비율	59%	32%	9%	100%				82%	18%	
정의현	25	8	5	38	0	0	37	0	0	38
비율	66%	21%	13%	100%			100%			
합계	101	21	16	90	26	20	44	67	26	138
비율	73%	15%	12%	66%	19%	15%	32%	49%	19%	

출전 : 『승정원일기』 정조 18년 10월 23일, 정조 20년 1월 5일.

『일성록』 정조 16년 12월 1일, 정조 18년 10월 22일, 정조 20년 1월 5일

**** 정조 16년 재실분등장에 의하면 제주목은 4개면 78리, 대정현은 3개면 22리, 정의현은 3개면 38리로 구성되어 있다. 정조 18년 재실분등장에는 대정현에 우심 20리로만 기록되었는데 22리의 오기로 보이고, 정조 19년의 재실분등장에는 정의현에 우심 37리로만 기록되었으나 38리의 오기로 보인다.

육지에서는 고을별로 분등을 하고 우심에 해당될 때만 국가 보유 곡물을 사용하여 진휼을 실시하는 것이 일반적인 상황이었다. 제주지역에서는 고을별로 분등하는 것이 아니라 이(里) 분등을 하고 있다. 위의 표에서 알 수 있는 것은 제주지역의 이(里)가 얼마만한 피해를 입었는지를 개략적으로 알 수 있다. 그러나 이(里)의 인구를 파악하

39) 정조 20년에는 풍년이 들어서 징수 연기한 환곡을 징수하고 있다. 정조 18년에 거두지 못한 쌀 7137석을 징수했다고 보고하는데 10,468석과는 차이를 보이고 있다(『일성록』, 정조 21년 1월 6일).

지 못하기 때문에 정확한 피해 상황을 파악할 수는 없다. 이 표에서 보면 정조 16년에 전체의 73%가 우심으로 보고되어 가장 큰 피해를 입은 듯 보인다. 그러나 정조 18년을 살펴보면 대정현과 정의현은 모든 리가 우심에 포함되었다. 또한 정조 19년의 경우, 우심리가 32%에 불과하지만 큰 흉년이 든 다음해에도 다시 흉년이 들었기 때문에 대대적인 진휼을 실시할 수밖에 없었다.

정의현의 경우를 보면 이 기간에 흉년으로 인한 피해가 매우 컸음을 알 수 있다. 정조 16년에는 전체 마을의 66%가 우심에 포함되었으며, 정조 18년과 19년에는 전체 지역이 우심에 포함되었다. 특히 정조 19년에는 다른 지역은 상대적으로 피해를 덜 입었지만 정의현은 지속적인 피해를 입었다. 이로 인해 정의현의 인구가 감소되었다.

리를 단위로 3등급으로 구분한 후에 리 안에 있는 호(戶)를 다시 등급을 나누었다. 흉년이 조금 덜 하면 4등급으로 호를 구분하고, 매우 심할 경우에는 6등급으로 나누었다. 정조 17년의 재실분장계에 의하면 당년에 분급한 환곡의 징수 연기를 우심리·지차리·초실리로 나누고 다시 각 리에서 개걸호·우심호·지차호·초실호로 호를 4등급으로 구분하여 환곡의 징수를 유예하는 비율을 정하고 있었다.⁴⁰⁾

정조 18년과 19년에는 호의 등급은 6등급으로 하고 있다.⁴¹⁾ 호를 6등으로 구분하면 개걸(丐乞)·우우심(尤尤甚)·원우심(元尤甚)·우지차(尤之次)·원지차(元之次)·초실(稍實)로 된다. 이런 구분은 19세기의 진휼에서도 동일하게 사용되었다.⁴²⁾ 육지에서는 보통 고을을 분등할 때에 우심·(원)지차·초실로 구분하는데 지차와 우심 사이에 우지차를 넣고 (원)우심 다음에 우우심과 개걸을 추가한 것이다. 이렇게 등급을 세분한 것은 제주지역의 특성이라 할 수 있다. 제주지역은 흉년이 들면 반드시 육지의 곡식을 공급해야만 생존할 수 있었다. 그러므로 곡식을 주는 기준을 세분해야만 지급량을 줄일 수 있는 것이다.

제주지역은 나이에 따른 지급량에 있어서도 육지와는 다른 점이 있다. 일반적으로 나이와 성별에 따라 무상 분급의 지급량을 구분하고 있다. 남자 청장년[男壯]은 하루 쌀 5홉을 지급한다. 여자 청장년[女壯]과 노인 남녀는 쌀 4홉, 소년소녀[男女弱]는 3홉을 지급한다. 그러나 제주지역에서는 이런 기준이 아니라 남녀의 구분 없이 청장년과 소년소녀, 두 단계로만 구분했다. 청장년은 하루 5홉, 소년소녀는 3홉을 지급하는 것이다. 이런 기준 역시 지급량을 줄이기 위한 방안이었다고 생각된다. 노인을 별도로 구분하지 않은 것은 노인은 어린이에 포함되었을 것이다.

이렇게 추론하는 이유는 무상으로 곡식을 지급하는 입장에서는 가능한 한 지급 곡

40) 정조 17년에는 우심리의 개걸호는 3/4, 우심호는 1/2, 지차호는 1/3을 징수 연기한다. 지차리의 개걸호는 1/2, 우심호는 1/3, 지차호는 1/4을 징수 연기한다. 초실리의 개걸호는 1/3, 우심호는 1/4을 징수 연기한다(『일성록』, 정조 17년 11월 21일).

41) 정조 19년의 제주 필진장계에서 호를 6등으로 나누었다고 보고했고(『일성록』, 정조 19년 5월 11일), 정조 20년의 재실분등장계에서는 '지차 이하 5등급'이라는 표현에서 총 6등급으로 구분했음을 알 수 있다(『일성록』, 정조 20년 1월 5일).

42) 강창룡, 1992, 「제주계록에 나타난 제주농업과 환곡」, 『제주도사연구』, 제주도사연구회 ; 강창룡, 1997, 「조선후기 제주 환곡제의 운영실상」, 『19세기 제주사회 연구』, 일지사

물을 줄이려고 하였기 때문이다. 그 대표적인 사례가 나이 구분이다. 무상 분급을 할 때 나이에 대한 규정은 19세기 자료에 명확히 나타난다. 청장년[壯]은 16~50세, 노인[老]은 51세 이상, 소년·소녀[弱]는 11~15세로 구분하고 있다.⁴³⁾ 51세를 노인이라고 규정한 것은 군역 부담자를 16~60세로 한 것과는 10년의 차이를 보인다. 또한 무상 분급에서 어린이[兒]를 제외한 것도 곡물 부담을 줄이는 노력으로 볼 수 있다. 또한 한 집안에서 대체로 절반 정도만이 무상으로 곡물을 받을 수 있었다는 점은 앞에서 살펴보았다.

9월부터 작성되는 재실분등장계가 진휼을 준비하는 단계를 확인할 수 있는 문서라면, 진휼을 끝내고 보고하는 문서인 필진장계(畢賑狀啓)는 기민의 선발 인원과 무상 분급의 횟수, 무상으로 곡식을 받은 사람의 연인원 그리고 무상 곡물의 내역 등이 정리된 문서이다. 정조대의 『일성록』에 필진장계가 나타나기 시작한다. 『일성록』을 중심으로 정조대 제주의 기민 상황을 파악해 본다.

육지에서는 당해 연도에 흉년이 들면 대체로 다음 해 1월부터 4월까지 무상으로 곡식을 지급한다. 그러나 제주도에서는 흉년이 든 해 10월이나 12월부터 무상으로 곡식을 지급하는 경우가 많았다. 18세기 후반에 제주 지역에서 흉년이 들었을 때에 실시한 진휼 사업을 『정조실록』을 통해 살펴보면 다음의 「표 3」 와 같다.

「표 3」 정조대 제주 진휼 시행 결과

연대	기간	기민	진휼 곡식
정조 9년(5.12)	정조8년 겨울-정조 10년 4월	58,960명	賑穀 12,789석
정조 11년(10.18)	정조11년 1월- 10월 18일	47,300명	賑穀 8,400석
정조14년(5.09)	정조13년-정조14년	319명	절미 112석
정조 17년(5.22)	정조 16년 12월 3일 -17년 4월 25일*	61,453명	賑穀 22,182석
정조 19년(5.11)	정조 19년 1월-5월	725,329명	賑穀 25,905석
정조 20년(6.9)	정조 19년 10월-20년 4월	51,303명	賑穀 35,123석

※ 『정조실록』 정조 9년 5월 12일(경신), 정조 11년 10월 18일(임자), 정조 14년 5월 9일(기축), 정조 17년 5월 22일(계축), 정조 19년 5월 11일(신유), 정조 20년 6월 6일(경진)

위의 표를 볼 때 유의할 사항이 있다. 위의 표는 진휼 사업을 종료하고 제주 목사가 진휼 사업을 정리하여 보고를 정리한 것이므로 흉년이 발생한 시점은 바로 전 해라는 점이다. 『정조실록』에서 확인할 수 있는 사항은 두 가지로, 무상으로 곡식을 받은 사람의 수와 지급한 곡식의 양이다. 곡식의 경우, 쌀로 환산한 액수[折米]라고 표

43) 원재영, 2014, 「조선후기 황정 연구」, 연세대학교 사학과 박사학위논문, 208쪽. ; 『진휼등록』, 『湖南賑飢錄』

시하지 않았을 때는 진휼에 사용된 모든 곡식, 쌀·보리·벼·콩 등을 합한 액수이다. 나이에 따라 지급량에 차이를 두어 1일에 쌀 5·4·3홉으로 규정하고, 쌀 이외의 곡식으로 지급할 때에는 환산식이 존재한다.⁴⁴⁾ 기민수와 지급한 곡식이 쌀일 경우에만 기민수와 지급 곡식이 상관관계를 갖는다. 위 표에서 정조 14년에 319명에게 쌀 112석을 지급했다면 13회 정도 무상 분급을 시행했다고 볼 수 있다.⁴⁵⁾

다른 사례는 기민수와 진휼 곡물의 수가 상관관계를 가지고 있지는 않는 것처럼 보이기도 한다. 정조 17년에 기민이 6만 1천여 명이고 진휼 곡식은 2만 2천여 석이 소비되었지만, 정조 20년에는 기민이 5만 1천여 명으로 줄었는데도 불구하고 진휼 곡식은 3만 5천여 석으로 더 증가했다. 또한 정조 19년에는 기민이 72만 5천여 명으로 급증하지만 진휼 곡식은 2만 5천여 석에 불과하다. 이러한 차이는 사용된 곡식의 종류가 무엇이나에 따라 달라진다. 쌀이 많이 사용되었으면 곡식의 양이 줄어들고, 쌀 이외의 피곡이 많이 사용되었으면 곡식의 양이 증가하는 것이다.

『정조실록』에서 진휼을 끝내고 보고한 장계는 각 지역에서 올린 내용을 요약하여 정리하였다. 그러므로 지역에 따라 또는 시기에 따라 조금 다른 모습을 보이고 있다. 우선 정조 19년 제주의 기민이 72만 5천여 명으로 나오는데 이는 정조 18년 10월부터 정조 19년 4월까지 토지가 없는 기민에게 23차례, 토지가 있는 기민에게 22차례 곡물을 지급한 사람의 연인원이다.⁴⁶⁾ 정조 19년을 제외한 제주 지역의 기민 수는 연인원이 아니라 기민을 선발한 인원[抄飢]만을 기록한 것으로 보인다. 기민을 선발하고 월 3회씩 4-5개월에 걸쳐 진휼 사업을 실시하면 기민 수에 12 혹은 15를 곱해야 연인원이 나온다. 다른 지역에서는 대체로 연인원을 기록하고 있는 것과는 다른 점이다.

위의 표에서 보면 제주 지역에서는 정조 16년에서 정조 19년 사이에 집중적으로 기근이 들어서 정조 17년에서 정조 20년에 진휼 사업을 실시하고 있다. 특히 정조 18년의 기근은 제주에서 100년만의 기근이라고 할 정도로 심한 기근이 들었다.⁴⁷⁾ 정조 18년에는 전국적인 기근이 발생했고 전라도가 큰 피해를 입었고, 제주가 가장 큰 피해를 당했다.⁴⁸⁾

가장 극심한 피해를 입었던 정조 18년을 중심으로 전후 4년간 제주지역의 집중적

44) 『속대전』 「호전」 징채, “말아 지키는 곡물에 부족함이 생긴 것은 다른 곡물에 남는 것이 있으면 이를 옮겨 그 수를 채운다. 벼[租]·소금[鹽]·보리[麴] 1두(斗)는 쌀[米] 4승(升)을 대신한다. 붉은팥[赤豆] 1두는 쌀 6승을 대신한다. 기장[稷] 1두는 쌀 3승을 대신한다. 옥수수[唐黍] 1두는 쌀 4승 2홉을 대신한다. 기장[黍]·조[粟]·보리[麥]·누런 콩[黃豆] 1두는 쌀 5승을 대신한다.” 위의 기록에서 보리를 나타내는 麴과 팥 그리고 기장을 나타내는 稷과 黍는 쌀과의 환산 비율이 다르다. 보리와 기장의 품종이 다른 듯하나 지금은 알 수 없다.

45) 이 경우 청장년[壯]과 소년소녀[弱]의 비율에 따라 달라질 수도 있다. 두 계층이 동일한 숫자라고 가정하고 5홉과 3홉의 평균인 4홉을 모든 사람에게 지급한다고 계산한다. $112\text{석} \times 150\text{승} = 16,800\text{승}$. $16,800\text{승} \div 4\text{승}(1\text{인 지급량}) = 4,200\text{명}$. $4,200\text{명} \div 319\text{명}(기민수) = 13.1\text{회}$. 통상 진휼은 1-4월까지 월 3회 시행했으므로 위 수치는 유효하다 하겠다.

46) 『일성록』, 정조 19년 5월 11일. 『정조실록』에서는 1월에 시작하여 5월에 마쳤다고 기록하고 있으나(『정조실록』, 19년 5월 11일(신유)) 『일성록』에서는 정조 18년 10월 4일에 시작하여 4월 14일에 마쳤다고 기록하고 있다. 『일성록』에서는 제주목, 대정현, 정의현의 무토기민, 유토기민의 숫자와 곡물 내역을 자세히 기록하고 있다.

47) 『일성록』, 정조 18년 11월 23일 “今年大無 卽百餘年一有之災”

48) 문용식, 2016. 앞의 논문

인 기근에 대해 조선왕조가 취한 대책을 살펴보고자 한다. 이를 통해 제주지역의 특성을 파악할 수 있다.

다음의 표는 정조 17·19·20년의 기민 현황을 정리한 것이다.

「표 4」 정조 17·19·20년의 기민 현황

		제주목	대정현	정의현	합계	정조실록
정조 17년	윤토기민(14순)	35,910	8,904	13,999	58,813	61,453
	무토기민(15순)	2,011	211	408	2,630	
	합계	37,921	9,115	14,407	61,443	
정조 19년	윤토기민(22순)	35,056	8,636	11,920	55,612	725,329
	무토기민(23순)	3,443	419	1,036	4,898	
	합계	38,499	9,055	12,956	60,510	
정조 20년	윤토기민(18순)	28,375	6,367	6,919	41,661	51,303
	무토기민(20순)	3,635	935	1,846	6,416	
	무토별진(1순)	2,352	354	420	3,126	
	합계	34,362	7,656	9,185	51,203	

출전 : 『일성록』 정조 17년 5월 22일, 정조 19년 5월 11일, 정조 20년 6월 6일.

『정조실록』 정조 17년 5월 22일(계축), 정조 19년 5월 11일(신유), 정조 20년 6월 6일(경진)

위의 표를 보면 정조 17년과 20년의 기민수는 『일성록』과 『정조실록』이 큰 차이가 없다. 10명이나 100명의 차이는 기록할 때 잘못 기록한 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 정조 19년의 경우는 6만여 명과 72만 5천여 명으로 매우 큰 차이를 보이고 있다. 이 차이는 앞에서 설명한 것처럼 기민 선발 인원과 연인원의 차이인 것이다.

위의 표에서 알 수 있는 점은 제주도에서는 토지 소유 여부가 매우 중요한 기준이라는 점이다. 토지가 없는 사람은 무토기민(無土飢民)으로 분류하고 무상 분급[白給]을 시행하였다. 토지를 소유하고 있는 사람은 윤토기민(有土飢民)으로 분류하여 환곡을 지급하기도 하고 무상 분급을 하지만 원진(元賑)이란 기록으로 토지가 없는 사람과는 구별하였다. 토지가 없는 사람에게는 토지가 있는 사람보다 1-2회 곡식을 더 받았다. 토지가 없는 기민은 유걸호(流乞戶)에 해당하는 사람들이다.

위의 표에서 정조 17년과 20년에 나타나는 기민수는 기민을 선발한 인원[抄飢]이다. 이 인원이 기민 등급에 따라 십여 차례에서 이십여 차례의 곡물을 받는 것이다. 기민을 선발한 액수와 연인원을 파악해 보기 위해서는 연인원이 제시된 정조 18년의 기록을 검토해 본다.

「표 5」 정조 19년 기민의 연인원 현황-1

	제주목	대정현	정의현	합계	『정조실록』
유토기민(22순)	382,024	139,516	203,789	725,329	725,329
무토기민(23순)	31,655	3,441	6,739	41,835	
합계	413,679	142,957	210,528	767,164	

위의 표는 정조 19년에 진휼을 끝내고 정리한 기민의 연인원이다. 유토기민에게는 22회 곡식을 지급했고, 무토기민에게는 23회 곡식을 지급했다. 『정조실록』에는 기민 총수를 725,329명으로 기록했는데, 이 액수와 일치하는 것은 유토기민의 연인원이다. 『일성록』에서는 무토기민에게도 23차례 곡물을 분급하여 총 4만 1천여 명에게 곡식을 분급했다. 그러므로 정조 18년 제주지역에서는 연인원 76만 7천여 명에게 곡식을 지급한 것이다.

다음의 표는 기민의 연인원과 1회 기민수를 파악해 본 것이다.

「표 6」 정조 19년 연인원 현황-2

	제주		대정		정의	
	유토기민	무토기민	유토기민	무토기민	유토기민	무토기민
연인원	382,024	31,655	139,516	3,441	203,789	6,739
1회평균	17,364	1,376	6,341	149	9,263	293
최대	35,056	3,443	8,636	419	11,920	1,036

세 고을의 유토기민과 무토기민의 연인원을 제시하고 유토기민은 22회 곡물을 분급했고, 무토기민은 23회 분급했으므로 이 수치로 연인원을 나누면 1회 평균 기민수가 나온다. 1회당 최대 인원수는 기민선발[抄飢] 인원이다. 기민을 선발할 때는 기민의 등급을 구분하였다. 기민에 선발되었다고 해서 곡식을 지급할 때에 처음부터 기민에 선발된 모든 사람이 곡식을 받을 수는 없다. 앞서 살핀 바와 같이 제주지역에서는 흉년의 강도에 따라 호를 4등급 혹은 6등급으로 구분하였다. 개걸호(丐乞戶)가 가장 먼저 곡물을 지급 받고, 그 다음번에는 우우심호, 그 다음에는 우심호 등의 순서로 곡물을 지급받았다. 이런 과정을 거치기 때문에 진휼을 시작한 초기에는 무상으로 지급받는 기민이 많지 않다가 점차 증가하기 시작한다. 이후 3월에 이르러서는 다른 활동으로 생활을 영위할 수 있으므로 기민의 숫자가 감소하기도 한다.

정조 19년의 사례에서 확인할 수 있듯이 연인원 70만 명 이상에게 곡식을 무상으로 지급하였고, 기민 선발 인원이 6만 명 이상인 해에도 수십 만 명의 사람에게 곡식을 지급한 것이다.

제주도의 인구와 기민수에 대해서 살펴보면 제주도 사람들의 삶의 모습을 일부 확인할 수 있을 것이다. 18세기 후반의 제주도 인구는 1만여 호에 6만 2천여 구의 인구를 유지하고 있었다.⁴⁹⁾ 이 수치는 호적상의 인구로서 실제 인구와는 차이를 보일

수 있다.⁵⁰⁾ 『일성록』을 통해 확인할 수 있는 18세기 후반의 제주도의 대기근 전후의 인구를 정리한 것이 다음의 표이다.

「표 7」 정조년간 제주 인구 변화

	호(戶)				인구			
	제주목	대정현	정의현	합계	제주목	대정현	정의현	합계
정조 16	6,710	1,733	2,336	10,779	40,133	9,077	15,372	64,582
정조 17	6,710	1,733	2,336	10,779	40,149	9,134	15,251	64,534
정조 19	6,710	1,733	1,523	9,966	37,329	7,526	8,644	53,499
정조 20	6,541	1,685	1,523	9,749	36,927	6,872	8,725	52,524
정조 21				9,749				52,773

출전 : 『일성록』 정조 16년 12월 30일, 정조 18년 1월 8일, 정조 20년 1월 19일, 정조 21년 1월 19일, 정조 21년 12월 30일.

위의 표는 정조 후반기 제주도의 인구를 제시한 것이다. 정조 연간 제주도의 제주목·대정현·정의현의 호구는 호는 1만여 호, 인구는 6만 2천 명에서 6만 4천 명 정도를 유지하고 있다. 그런데 정조 19년의 인구는 호는 1만 호 아래로 떨어지고 인구도 1만 1천여 명 이상 감소한 것으로 나타난다. 정조 20년에도 약 1천 명 정도의 인구가 감소하고 있다. 정조 21년에는 인구 감소가 멈추지만 여전히 1만 호 이하에 5만 2천여 명의 인구를 나타내고 있다. 이런 현상은 흉년으로 인한 사망자의 증가로 인한 것임은 분명한 듯하다.

정조 16년부터의 흉년으로 진휼을 시행하고 있었지만 사망자는 다수 발생하고 있다. 정조 17년에 무상으로 곡식을 분급하였지만 제주 목사 이철운은 사망자를 제대로 보고하지 않았다. 고향을 방문한 장령 강봉서(姜鳳瑞)가 제주도 진휼의 문제점에 대해 상소하여 이철운은 고금도에 귀양 갔다.⁵¹⁾ 이에 대한 조사를 한 보고에 의하면 정조 17년에서 18년까지 굶어죽은 자와 병들어 죽은 자가 제주도에 2천 7백 70여 명에 달했다.⁵²⁾

계속되는 흉년으로 정조 19년에는 6만여 명의 굶주린 사람들에게 22-23차례에 걸쳐 무상으로 곡식을 지급하여 연인원 76만 7천여 명이 혜택을 입었던 시기였다. 흉년이 들었을 때에 무상으로 곡식을 분급하여 굶주린 사람들을 살리려고 노력하였지만 수년간 계속되는 흉년 속에서 1만 7천 9백여 명이 죽었다고 파악하고 있다. 이로 인해 제주 목사 이우현(李禹鉉)은 유배를 당했다.⁵³⁾

49) 김동전, 2000, 「『호구중초』를 통해 본 조선후기 대정현의 호구와 그 변동」, 『동서사학』 6·7합집, 138쪽

50) 조성윤은 조선후기 제주도의 인구를 실제로는 12만에서 16만 사이 정도로 추정하고 있다.(조성윤, 2005, 「조선시대 제주도 인구의 변화 추이」 『탐라문화』 26, 제주대 탐라문화연구소) 호적상의 인구와 실재 인구 추정 사이가 매우 크지만 본고에서는 호적상의 인구를 대상으로 분석한다.

51) 『일성록』, 정조 17년 11월 11일, 『정조실록』 18년 4월 27일(계미)

52) 『일성록』, 정조 18년 3월 2일

53) 『일성록』, 정조 20년 1월 15일, “재작년 겨울 세 고을에서 뽑은 기구(飢口)가 6만 2698구(口)였는데 작년 겨울에 뽑은 세 고을의 기구는 4만 7735구이니, 1년 동안에 감축된 기구가 1만 7963구입니다.

정조 20년 1월에 보고하면서 정조 18년 겨울에 기민을 선발한 수가 6만 2천 698명이고⁵⁴⁾ 정조 19년에 선발한 기민이 4만 7천 735명이니⁵⁵⁾ 그 차이는 14,963명인데 3천 명 정도가 증가한 1만 7천 963명이라고 보고하고 있다. 집중적인 흉년으로 인해 제주도에서는 급격한 호적상의 인구 감소가 일어난 것은 분명해 보인다.

정조 19년의 제주도 인구 감소에서 정의현이 가장 큰 타격을 받았다. 앞의 「표 2」에서도 정의현에 집중적으로 기근이 들어 계속 우심읍으로 파악되었다. 위의 표에서도 정의현은 1793년에 비해 1795년에는 인구가 6천 백여 명이 감소하여 46%의 인구가 감소했다. 정조 18년에는 8월에 태풍이 불어 대정현과 정의현이 큰 피해를 입어서 모든 면리가 우심에 해당할 정도였다.⁵⁶⁾ 이로 인해 정의 현감 남숙(南肅)은 흉년의 참상을 설명하고 한 달 가량만 지나면 굶주려 수척해진 사람들이 손을 쓸 수 없게 될 것이라고 호소하면서 곡식을 요청하고 있다. 정의현의에서는 5개월(12월~4월) 동안 15차례 무상 분급을 시행해야 하고 쌀로 환산해서 6천 석이 필요하다고 호소했다.⁵⁷⁾ 제주 목사를 지내다가 교체되어 서울로 올라간 부사직 심낙수(沈樂洙)도 교체되어 후풍관에서 대기하고 있을 때 정의현에서 보고한 사망자가 매우 많았다고 들었다고 하면서, 곡식을 추가로 보내지 않으면 죽는 자가 많을 것이라고 했다.⁵⁸⁾

정조 20년 1월의 보고에서 기민을 선발한 숫자로 사망자를 파악한다는 것은 이 당시 제주도에 사는 사람은 모두 기민으로 선발되었다고 파악한 것이다. 이를 확인하기 위하여 정조대의 인구수와 기민수를 비교해 본다.

「표 8」 정조대 기민 비율

	정조 17		정조 19년		정조 20년	
	인구(정조16)	기민수	인구(정조17)	기민수	인구(정조19)	기민수
제주목	40,133	37,921	40,149	38,499	37,329	34,362
	94%		96%		92%	
대정현	9,077	9,115	9,134	9,055	7,526	7,656
	100.4%		99%		102%	
정의현	15,372	14,407	15,251	12,956	8,644	9,185
	94%		85%		106%	
합계	64,582	61,443	64,534	60,510	53,499	51,203
	95%		94%		96%	

굶주렸든 병들었든 따질 것 없이 이들은 모두 굶주려 죽은 자들입니다.”

54) 정조 18년에 기민을 선발한 수는 6만 90명이다.([『일성록』, 정조 18년 12월 9일)

55) 정조 19년의 기민은 4만 4천 735명이다.([『일성록』, 정조 20년 1월 3일)

56) 당시의 태풍 피해는 1713년(숙종 39:계사년)의 피해와 비교가 되었다. 여름철에는 보리가 있어서 버티지만 쌀로 환산해 2만 석의 곡식을 제주도로 실어오지 않으면 모두 죽게 될 것이라고 했다. 10월 안에 우선 6,7천 석을 보내달라고 제주 목사가 요청했다.([『일성록』, 정조 18년 9월 17일)

57) 남숙은 정의현의 호를 대략 2,600호라고 했는데 위의 표에서 정의현 정조17년의 호(戶) 수는 2,336호 나타나 약간의 차이가 있다. 남숙은 1회 분급에 쌀 400석이 든다고 계산했다. 청장년과 소년소녀의 인구가 동일하다고 추정하면 1인당 1회 지급액은 쌀 4승이 된다. 이것으로 정의현의 기민수를 계산하면 1,500명이 된다. 위의 표에서 정조 17년의 인구는 15,251명으로 나타나 기민 비율이 99%가 된다. 남숙의 상소는 11월 4일에 올렸으나 실패 가던 배가 뒤집혀, 12월 5일에 다시 보냈고 다음해 2월에 임금이 비답을 내렸다.([『일성록』, 정조 19년 2월 14일)

58) 『일성록』, 정조 18년 11월 23일 ; 『승정원일기』, 정조 18년 11월 23일

출전 : 「표 4」 정조 17·19·20년의 기민 현황, 「표 7」 정조년간 제주 인구 변화

*** 인구수는 기민수의 이전 해를 기준으로 작성했다. 흉년이 발생한 해의 인구를 집계한 수치와 다음해 진휼이 끝나고 보고한 기민수를 계산한 것이다.

위의 표를 살펴보면 정조 17~20년 사이에 제주도 전체의 인구수 대비 기민 비율은 94~96%로 거의 대부분의 사람들이 기민에 포함된 것을 알 수 있다. 표에서 굵은 활자로 강조한 부분은 호적상의 인구보다 기민수가 더 많이 나타난 것을 강조한 것이다. 기민의 비율이 100%를 넘는다는 것은 호적상의 인구보다 기민으로 선발된 수가 많다는 뜻이다. 즉 호적상의 인구 모두와 호적에 입적되어 있지 않은 사람에게도 무상으로 곡물을 지급했다는 의미인 것이다.

정조 19년은 이전 해보다 인구가 1만 1천여 명 이상 감소했다. 이런 인구 감소 추세 속에서 정조 20년에 대정현과 정의현의 기민 비율이 102%와 106%로 나타난다는 것은 전해에 기근으로 사망자가 많이 발생하여, 진휼에 대한 대비를 철저히 한다는 의미가 있을 것이다.

정조 19년의 정의현의 기민 비율이 85%로 제주목과 대정현에 비해 상대적으로 적은 비율을 차지하고 있다. 이런 점이 정의현이 진휼 혜택을 다른 두 고을 보다 적게 받아서 다수의 사망자가 발생했다고 볼 수도 있다.

정조 20년에는 앞의 두 해보다 상대적으로 기근의 강도가 약했음에도 불구하고 지급된 곡식이 많았던 것은, 정조 19년에 다수의 사망자가 발생했기 때문에 중앙정부에서 경계심을 늦추지 않았던 때문인 것 같다.

정조 19년에는 전국적으로 진휼 사업을 실시했고 전라도가 가장 규모가 컸다. 전라도에서는 나주가 가장 많은 기민수를 기록하고 있다. 나주 기민의 연인원은 19만 5천여 명이고, 『호구총수』에 나타난 나주 인구는 5만 7천여 명이다. 당시 호적상 나주 인구의 26~29%가 무상으로 곡물을 지급 받았다.⁵⁹⁾ 나주와 제주도 세 고을의 인구수를 비교해 보면 제주도 세 고을의 인구가 6만 4천여 명으로 나주의 약 1.1배로 7천여 명 이상이 많다. 기민의 연인원을 비교해 보면 제주도가 76만 7천여 명으로 나주보다 3.9배가 많다. 이를 통해 당시의 흉년이 얼마나 큰 피해를 제주도에 입혔는지를 알 수 있다.

IV. 제주도의 진휼 곡물

흉년이 들었을 때의 여러 대책 가운데서도 진휼 곡물을 확보하는 것이 가장 중요하였다. 특히 제주도는 고립되어 있는 섬이고 농사를 실패하면 육지에서 곡식을 운송해야만 생존할 수 있었다. 이런 상황 속에서 제주도에 곡물을 이전하기 위한 나리포창을 설치하여 운영하기도 하였다.

59) 문용식, 2016, 앞의 논문, 105쪽

제주도로 곡물을 운송하는 것은 쉽지 않은 일이었다. 거리상의 문제뿐만이 아니라 기상 악화로 인해 운송 중 배의 침몰도 종종 발행하였다. 또 다른 문제로는 운반비의 문제가 있다. 운반비를 누가 부담할 것인가의 문제이다. 제주도로 곡물을 이전하는 전라도 연해 고을에서 운반비를 부담하는 경우가 많은데 이것은 전라도 고을에 큰 피해를 주었다. 또한 전라도에서 제주도로 곡물을 운반하기 위해서는 창고에 보관된 곡식을 다시 계량해야 하는데 이 과정에서 부족분이 발생하면 채워 넣어야 했다.

이런 여러 문제가 발생하였지만 본고에서는 흉년이 발생한 후에 제주도로 이전한 곡식을 중심으로 살펴본다. 또한 제주도 자체적으로 마련한 곡식을 분석하여 흉년이 들었을 때에 어떤 방법으로 곡물을 확보했는지를 분석하여 제주도의 특성을 파악해 본다. 다음의 「표 9」는 정조대 진휼 곡물을 정리한 것이다. 표에 나타나는 진휼 곡물은 흉년이 들었을 때에 기민에게 무상으로 분급한 액수만을 정리한 것이다.

아래의 표에서 곡물을 3종류로 구분하였다. 육지 이전으로 분류한 것은 왕조정부에서 제주도에 곡식을 이전하도록 명령하여 옮겨진 것이다.⁶⁰⁾ 제주 관아의 내역은 제주도의 세 고을인 제주목·대정현·정의현에서 운용중인 각종 환곡과 비축 곡물 그리고 흉년이 든 해에 각 고을의 지방관이 자체적으로 마련한 곡물 등이다. 원납은 제주도에 사는 사람들이 흉년이 들었을 때에 자발적 관에 납부한 곡물이다. 이렇게 3등분한 것은 육지에서 이전한 곡물과 제주도 행정기관에서 마련한 곡물, 그리고 제주도 민간에서 마련한 곡물을 구분해 살펴보고자 함이다.

아래의 표에 제시된 곡물의 액수는 무상 분급에 사용된 것만을 추출한 것이다. 육지에서 이전해 온 곡식으로는 환곡을 분급하기도 했는데, 이 액수는 제외한 것이다.⁶¹⁾

「표 9」 정조 17·19·20년의 진휼 곡물 내역(단위 석)

구분	정조 17년	정조 19년	정조 20년
육지 이	10,000	25,644	25,325
전	34%	89%	71%
제 주 도	19,183	2,551	9,994
관아	65%	9%	28%
원납	500	500	360
	2%	2%	1%
총합계	29,683	28,695	35,679
기민선발	61,443	60,510	48,077

출전 : 『일성록』 정조 17년 5월 22일, 정조 19년 5월 11일, 정조 20년 6월 6일. 「별표 1」로 정리.

60) 정조 20년에는 전라 감영에서 돈으로 곡식을 사서 운반한 것과 전라 감영의 별비곡 4천석도 육지 이전에 포함시켰다.(『일성록』, 정조 20년 6월 6일)

61) 정조 19년의 필진장계에서는 이전한 백미 1,806석과 피모 5,448석, 조 4,746석을 유토기민에게 이틀마다 환곡을 분급했다고 보고했다. 유토기민에게는 환곡을 분급하고 또 무상으로 곡물을 분급하였다. 그러므로 진휼청에서는 환곡을 나누어 줄 백성과 진휼할 백성에게 똑같이 백급한 것은 전례가 없는 일이라고 처벌을 요청했다(『일성록』, 정조 19년 5월 11일).

정조 후반기에 시행된 진휼 사업에서 소비된 곡물의 양은 2만 8천여 석에서 3만 5천여 석에 이른다. 이 액수는 여러 가지 곡물이 뒤섞인 액수이므로 기민의 수와 상관관계를 갖지 않는다. 대체적인 추세만을 확인할 수 있다.

위의 표를 살펴보면 정조 후반기 4년간의 집중적인 흉년으로 육지의 곡물이 해마다 1만 석에서 2만 5천 석 정도가 제주지역에 이전되었다. 육지 이전곡이 각 연도마다 진휼 곡물에서 차지하는 비율은 34%, 89%, 71% 등으로 격차가 크다.⁶²⁾

정조 17년의 경우 풍년 후에 흉년이 왔으므로 육지 이전곡의 비중이 적은 반면 제주 관아에서 마련한 곡식의 비중이 65%에 달했다. 제주 관아에서 마련한 곡식에서 큰 비중을 차지하는 것은 환곡과 지방관이 마련한 자비곡의 비중이 크다. 환곡에서는 영진곡(營賑穀)이 큰 비중을 차지하고 있다.

정조 19년의 경우에는 계속되는 흉년 속에서 육지 이전곡이 거의 90%에 이를 정도로 많아졌고 제주 관아에서 마련한 곡물은 10%가 안 되었다. 이는 정조 17년의 진휼 재원으로 사용된 제주도 관아의 재원이 많이 소비되어 여력이 없었기 때문이었다. 제주에서 자체적으로 마련한 곡물이 적었던 것은 진휼 사업에도 영향을 끼쳤던 듯하다. 정조 19년에는 제주도 호적상의 인구가 1만 1천여 명 이상 감소한 것을 앞의 「표 7」에서 살펴보았다.

정조 20년의 경우, 육지 이전곡이 71%이고 제주도 관아에서 마련한 곡식이 28%로 나타난다. 제주도에서 마련한 곡식이 증가한 이유는 지방관이 마련한 자비곡이 크게 증가한데 기인한다. 2천 6백여 석의 자비곡을 마련했는데 이는 3년 가운데 가장 많은 자비곡의 액수를 기록한 것이다.

흉년으로 인한 인구의 감소는 제주도의 진휼 대책에도 영향을 주었다. 정조 19년의 흉년은 이전의 두 해 보다 기근의 강도가 약하였지만 제주도에서 요청하는 곡물 이전을 정조는 거의 전부 들어주고 있었다.⁶³⁾ 또한 전라 감영에 비축된 돈으로 곡식을 구매하여 보내기도 하였고,⁶⁴⁾ 전라 감영의 환곡을 전라도에 들여보내기도 하였다.⁶⁵⁾

제주도 관아에서 마련한 곡물에서 환곡이 큰 비중을 차지했다. 영진청 환곡이 진휼 곡물로 사용된 액수는 정조 17년에는 12,543석, 정조 19년에는 1,813석, 정조 20년에는 5,885석이 사용되었다. 제주도의 영진곡은 1731년(영조 7) 목사 이수신(李守身)이 진자(賑資) 확보를 위해 자비한 곡물과 나리포 곡물을 가지고 창설했다.⁶⁶⁾ 읍지

62) 이하의 서술은 「별표 1」을 가지고 설명한다.

63) 정조 20년 2월에 제주 목사가 환곡과 진휼에 사용할 곡물을 추가로 요구하자 비변사에서는 어렵다고 반대했다. 정조는 이미 2만 2천 석을 보냈지만 다시 내탕금 1만 5천냥을 내려 곡물을 사들여 보내라고 지시했다.([『일성록』, 정조 20년 2월 16일)

64) 제주 목사가 전라 감영의 돈 5천냥을 빌려서 곡식을 구입하고 다음 해 보리가 익으면 갚으려고 했다.([『일성록』, 정조 19년 10월 14일)

65) 전라도 감영의 환곡인 별비곡(別備穀)이 정조 20년 1월에 제주도에 도착했다.([『일성록』, 정조 20년 1월 12일)

66) 양진석, 2004, 「18, 19세기 제주의 수취제도와 특징」, 60-61쪽 ; 『제주읍지』(규10796) 조적(羅籍)(한국지리총서 『邑誌 六 濟州道』, 한국문화연구원, 아세아문화사 발행, 1983)

에 나타나는 영진곡의 액수는 각곡 1만 6천여 석과⁶⁷⁾ 쌀로 환산해 1만 9천 9백여 석으로 나타난다.⁶⁸⁾ 읍지에 나타나는 환곡의 액수가 정조 후반기 제주도의 대기근의 이전의 상황인지 이후의 상황인지는 정확히 파악할 수 없다.

제주도에서 마련한 재원에서 환곡 다음으로 큰 비중을 차지하는 것은 지방관이 마련한 자비곡이다. 흉년이 들었을 때에 자비곡을 마련하는 것은 지방관의 당연한 임무였지만, 이를 기회로 포상을 받거나 승진의 기회를 삼을 수 있는 기회가 되기도 하였다. 대체로 진휼이 끝나고 필진장계를 보고하면 왕조정부에서는 지방관의 마련한 곡식의 액수에 따라 포상하는 것이 관례가 되었다.⁶⁹⁾ 다음의 표는 정조 17년과 20년에 자비한 액수에 따라 지방관을 포상한 내용을 정리한 것이다.

「표 10」 자비곡 마련 지방관 표창

정조 17년	정조 20년
목사 이철운 600석→ 표리(表裏)→ (진휼 부정) 처벌	전 목사 이우현 각곡 1251석→ 정배 중, 거론 없음
판관 이희조 140석→ 아마(兒馬) 지급, 승진 서용	전 판관 조경일 정조 500석→ 승진 서용
정의 현감 허식 140석→ 아마(兒馬) 지급, 승진 서용	대정 현감 고한록 각곡 603석→ 승진 서용
	정의 현감 홍상오 정조 200석→ 아마 지급

출전 : 『일성록』 정조 17년 5월 22일, 정조 20년 6월 6일.

위의 표에서 정조 19년에는 포상 내역이 없다. 정조 19년에 지방관 마련한 곡식은 227석에 불과했다. 이는 정조 17년의 진휼에 제주도의 재원을 많이 사용했기 때문에 지방관이 곡식을 마련할 여력이 없었을 것이다. 지방관이 자비곡을 마련한 액수는 140석에서 1200여 석에 이른다. 이런 액수는 지방관의 봉름으로만 마련할 수 있는 액수가 아니었다.

제주도에서 자비곡을 마련한 방법은 기민의 수를 부풀려 곡식을 빼돌리고, 장교와 아전이 말총[馬尾]을 민인에게 나누어주고 쌀을 징수한 사례가 있다.⁷⁰⁾ 이외에도 지방비용을 활용해 자비곡을 마련했을 것을 것이다. 제주도에서는 사람을 모집해 목장을 개간해서 거두는 세금을 장세(場稅)라고 하고 이런 지역에서 생산된 곡물에서 거두는 세금을 가경세(加耕稅)라고 하는데 1년에 수천 석 이상이다. 이것은 지방관이 규정 이외에 사용하는 비용인 것이다.⁷¹⁾ 또한 제주의 각 고을에서 사사로이 무역[私貿] 하거

67) 대정현 1,164석, 정의현 4,236석, 제주목 11,252석으로 합계 16,652석이다. 『제주읍지』(규10796)는 1785년(정조 9) 이후 편찬되었다.

68) 대정현 1,335석, 정의현 3,805석, 제주목 14,848석으로 합계 19,988석이다. 『제주읍지』(상백고 915, 149-J389)는 1792년(정조 16) 이후 편찬되었다.

69) 『일성록』 정조 11년 10월 18일

70) 이는 모두 정조 17년의 제주 목사 이철운의 진휼 부정 사건에서 나타난 사례이다. 그러나 목사의 사적인 횡령이 아니라 이전곡을 운반한 뱃사공의 음식비용과 진휼이 끝나고 난 후에 하는 잔치의 비용, 곡식을 지급할 때에 함께 지급해야 하는 소금이나 장의 비용에 사용되었다. 자비곡의 대부분은 무토 기민의 백급에 사용된다(『일성록』, 정조 18년 3월 2일).

나,⁷²⁾ 지방 관아에서 무역[官貿] 해서 마련한 곡물은⁷³⁾ 진휼을 끝내고 필진장계를 올리기 전까지는 왕조정부에서 정확한 액수를 파악하지 않았다. 이런 행위는 제주도의 각 고을이 육지와 상의 활동을 통해 마련하여 각 지방관의 자비곡으로 활용되었을 것이다. 지역에 따라서는 각 군현에서 자체적으로 운용하는 군현환곡을 떼어내 자비곡이라고 보고한 경우도 있었다.⁷⁴⁾

흉년이 들었을 때에 지방관이 자비곡을 많이 마련하여 승진의 기회로 삼는 것처럼 부민에게도 흉년은 벼슬을 할 수 있는 기회가 되기도 하였다. 정조 17·19·20년에 진휼을 시행할 때에 자발적으로 관에 곡식을 납부한 원납인들을 정리한 것이 다음의 표이다.

「표 11」 원납인인 포상

원납인	정조 17년	정조 19년	정조 20년
고한록	명월 만호, 500석→ 정의 현감	전 현감, 300석→ 대정 현감(군수 이력)	정의 현감 각곡 603석 자비→ 훈련원 첨정
홍삼필		장교, 100석→ 순장	전 순장, 정조 300석→ 대정 현감
양성범		유학, 100석→ 순장	
만덕			백미 60석→ 금강산 구경

원납인들이 납부한 액수는 100석에서 500석까지의 곡물을 납부하였다. 위의 표를 보면 흉년에 지속적으로 곡물을 납부하고 있는 사람들이 있다. 고한록과 홍삼필의 경우를 살펴보면 원납을 하여 제주도 고을의 현감으로 임명되고 있다는 점이다. 고한록은 명월 만호로서 정조 17년에 500석을 원납하여 정의 현감에 임명되었다.⁷⁵⁾ 정조 19년에도 300석을 원납하여 대정 현감에 임명되었으나 이미 현감을 지냈으므로 군수의 이력을 쓰도록 했다.⁷⁶⁾ 정조 20년에는 정의 현감으로 있으면서 자비곡의 액수가 많았기 때문에 훈련원 첨정에 임명되었다.⁷⁷⁾ 고한록은 흉년이 들었을 때에 곡식을 납부하고 현감 벼슬을 얻고, 현감으로서 자비곡을 많이 마련하여 중앙 관계로 진출하였다.

홍삼필도 비슷한 경로로 벼슬을 얻고 있다. 정조 19년에 장교로서 원납 100석을 하여 순장(巡將)에 임명되었고, 정조 20년에는 300석을 원납하여 정의 현감에 임명되

71) 『일성록』 정조 19년 8월 15일

72) 왕조정부에서는 정조 19년에 3읍 지방관이 500여 석을 자비했고, 사사로이 무역을 해서 수천 석을 마련했을 것으로 파악하고 있다.(『일성록』, 정조 20년 1월 3일)

73) 지방 관아에서 사상(私商)과 관무(官貿)한 액수는 왕정부에서 파악하지 않는다.(『일성록』, 정조 20년 1월 5일)

74) 문용식, 앞의 논문, 2016, 119쪽

75) 『일성록』, 정조 17년 5월 22일

76) 『일성록』, 정조 19년 5월 11일

77) 고한록을 승진시켜 임명하라는 지시가 있었고,(『일성록』 정조 20년 6월 6일, 정조 21년 3월 16일) 이후 대정 현감 고한록을 훈련원 첨정에 단독으로 추천하여 자리가 나면 임명하라고 지시했다(『일성록』, 21년 12월 20일).

있었고, 이 경우 6-7개월에 걸쳐 진휼이 시행되었다.

4) 육지와 달리 호의 등급을 4등급 혹은 6등급으로 세분하였다. 흉년의 강도가 심할수록 등급을 세분했다. 또한 나이와 성별에 따른 곡물 지급량도 육지와는 달리 남녀 구분없이 청장년층과 어린이층으로만 두 단계로 구분하고 1일 쌀 5홉과 3홉을 지급하였다. 노인의 구분을 하지 않은 것이다. 이런 제주지역의 특징은 육지 곡물을 이전하여 구제하는 상황에서 지급량을 최대한 축소시키려는 노력으로 보인다.

5) 정조 후반기의 기근은 제주도의 인구를 1만 1천여 구나 감소시켰다.

6) 정조 후반기 4년간의 집중적인 흉년으로 육지의 많은 곡물이 제주지역에 이전되었지만 진휼 재원의 변화를 파악할 수 있다. 정조 16년의 기근이 발생하였을 때는 제주지역에 비축된 곡식을 주로 사용했고 육지 곡식의 이전을 줄이려고 했다. 그러나 정조 18년에도 흉년이 들었을 때는 제주지역에 비축된 곡식이 이전의 흉년에 많이 소비되어서 육지에서 곡물 이전이 많을 수밖에 없었다. 이후 발생한 정조 19년의 흉년은 극심한 것이 아니었음에도 불구하고 연이은 흉년의 여파로 곡식의 분급을 적게 할 수는 없었다. 그러나 정조 18년보다는 제주지역의 곡식 비율이 증가하는 모습을 보이고 있다.

7) 흉년이 들었을 때에 지방관은 자비곡 마련을 통해서 승진을 한 경우가 있고, 부민은 원납을 통해 벼슬길로 나간 사례가 있다.

8) 정조년간의 흉년으로 나리포창을 부활하는 문제를 논의하였으나 실행되지 못하였다. 제주도에 1만 석의 곡식을 보유하는 방안이 추진되었다.

「별표 1」 정조 17·19·20년의 진흥 곡물 내역(단위 석)

구분	명목	정조 17년	정조 19년	정조 20년
육지 기관	이전곡	10,000	12,001	8,071
	별하진수		5,310	
	정리청		8,333	
	별하무운			12,331
	순영전무			2,050
	감사별비			1,995
	유토작환			878
	합계	10,000	25,644	25,325
	비율	34%	89%	71%
제주 지역	영진청	12,543	1,813	5,885
	사창	4,227	279	636
	보민고·만호창			836
	지방 관아		232	
	지방관 자비	1,966	227	2,637
	공헌견감	447		
	합계	19,183	2,551	9,994
	비율	65%	9%	28%
원납	원납	500	500	360
	비율	2%	2%	1%
총합계		29,683	28,695	35,679

참고 : 두(斗) 단위에서 반올림해서 석으로만 계산함.

18세기
조선 사회와

2019 김만덕기념관 학술세미나

김만덕