



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

조선후기 제주지역의
진휼비(賑恤碑)와 진휼실상

제주대학교 대학원

사 학 과

김 현 주

2011년 8월

조선후기 제주지역의 진휼비(賑恤碑)와 진휼실상

지도교수 김 동 전

김 현 주

이 논문을 문학 석사학위 논문으로 제출함

2011년 8월

김현주의 문학 석사학위 논문을 인준함

심의위원장 _____인

위 원 _____인

위 원 _____인

제주대학교 대학원

2011년 8월

Almsgiving memorial and real state of
almsgiving of Jeju in late Joseon dynasty

Kim Hyeon-Ju

(Supervised by Professor Kim Dong-Jun)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for the degree of
Master of Arts

2011. 8

Department of History
GRADUATE SCHOOL
CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

Abstract

I. 머리말	1
II. 제주지역의 재해와 사례	6
1. 제주의 자연재해와 주민생활	6
2. 제주지역의 진흙사례	10
III. 제주지역 진흙비의 실태	23
1. 진흙비의 시기별 추이	26
2. 진흙비의 삼읍별 분포	28
3. 진흙비의 인명별 실태	32
4. 진흙비의 건립주체	36
IV. 제주지역 진흙비의 내용분석	40
1. 이전곡 및 환곡탕감	40
2. 세금감면 및 폐지	49
3. 환곡운영 및 사재출원	52
V. 맺음말	57
참고문헌	73
부록1. 진흙비 목록	68
부록2. 제주지역 진흙비 분포현황	80

표 목차

<표 1> 시기별 자연재해의 종류와 횟수	7
<표 2> 입비 기록 및 현존하는 비의 비교	23
<표 3> 왕대별 진흙비 분포실태	26
<표 4> 삼읍별 진흙비 분포실태	29
<표 5> 17-19세기 삼읍별 자연재해 발생횟수	29
<표 6> 목사 및 어사의 진흙비 분포실태	32
<표 7> 기타 관료의 진흙비 실태	34
<표 8> 진흙비의 건립장소	38

Abstract

Almsgiving memorial and real state of almsgiving of Jeju in late Joseon dynasty

This research is to figure out the character of almsgiving performed in late Joseon dynasty by analyzing cases based on a memorial stone of almsgiving currently remained in Jeju area. First of all, background how almsgiving could be started and the national policy on almsgiving are figured out, and then also I research the overall characteristic in Jeju area in late Joseon dynasty. Second, I understand the actual condition of the memorial stones of almsgiving remained in Jeju so that examine the main agent of building the memorial stone of almsgiving. By comparative analysis on historical materials and inscription of memorials, the cases of almsgiving executed in Jeju are analyzed in this paper.

Jeju used to get damaged from storm and flood every year, and these serious damages could threaten Jeju inhabitants' the necessities of life. In addition Jeju had insufficient farmland and barren soil of the land. In these conditions, Jeju used to have persistent social problems, famine, to Jeju inhabitants, so they used to have to suffer from the hardship of life.

Because of the social aspect, Jeju must have been in concern of Joseon court that put to protect people's well being before other things. Thus Joseon dynasty had continually supported Jeju inhabitants, and the inhabitants also had no choice but to depend on central government's support.

Support for jeju community by Joseon court was made in the name of almsgiving, and the types of almsgiving were also various. There are many cases like Lijeongok, which means grains came from elsewhere, the

most typical form in Joseon, Hwangoktanggam which writes off a debt, and Gongmultanggam, shortening the amount of goods that is supposed to devote to king, only performed in Jeju area in the type of almsgiving. Besides the cases of almsgiving of Joseon court, Moksa, Pangwan, or Manho who were a kind of officials worked for Jeju region had donated their private property for people. Officials tried to autonomously solve famine in Jeju by using cumulated grain for almsgiving or to perform indirect almsgiving by system improvement including the abolition of tax or tax relief. There was another case that individuals relieved people by preparing food by themselves as well as the cases of Joseon court and officials.

These various types of almsgiving have carried down to the current time by the memorial stones of almsgiving all around Jeju area. Now the 76 memorial stones carved the detailed statement about almsgiving are distributed over whole Jeju area. Most memorial stones of almsgiving were built since the period of King Sunjo due to the situation at the time. Also Jejumok which was one of three towns in Jeju is the place where the memorial stones are intensively distributed on account of several environmental and administrative factors. Besides Jeju has very geographically poor conditions and Jeju community couldn't autonomously solve their famine, Jeju must have had a high level of dependence on support of the central government. These conditions seem to be the reason why most of the remained memorial stones are for celebration in honor of Moksa and Usa.

However there were also negative effects by building of the memorial stone of almsgiving. One of the typical cases of these negative effects in late Joseon dynasty is building the fake memorial stones for their own political fame. There are also several fake memorial stones for almsgiving in Jeju, even though the amount of almsgiving was insignificant. In contrast, there are also memorial stones built by one whole village with their village name carved, or the memorial stones built by one clan.

Looking specifically at the substance of almsgiving memorial, the largest numbers of the memorial stones for almsgiving are for celebrating for almsgiving by Hwangoktanggam. There were also the memorial stones for tax relief and the abolition of tax. In addition the cases of Hwangok, the policy that lends some grains to people at the time of famine, and personal donation could be identified by inscription of the memorial stones of almsgiving. Almost memorial stones of almsgiving are intensively built in the period of King Sunjo, so the features shown in the memorial stones can't embrace all the cases of almsgiving in late Joseon dynasty. However, by comparative analysis on inscriptions and historical materials, facts and accuracy of almsgiving performed in Jeju region in late Joseon dynasty could be analyzed.

I. 머리말

조선에서 농업은 조선 사회를 이루는 가장 중요한 사회·경제적 토대였다. 특히, 조선후기에는 농업 생산력의 발전에 기초하여 상품경제가 발달하는 등 사회·경제면에서 다양한 변화가 생겨났다. 이처럼 국가적 사회·경제흐름의 중심이었던 농업은 자연재해라는 외부적 요인에 크게 좌우되었고, 이는 흉년(凶年)과 기근(饑饉)으로 연결되어 국가의 통치기반을 동요시켰다. 이러한 사회 속에서 지배층은 조선의 경제적 토대인 농업생산의 안정과 확충을 통해 농민들의 안정된 생활을 영위할 수 있게 여러 정책을 마련하여 수행하였다. 그 중 진휼정책은 재해 발생 이후 농민의 재생산기반을 국가가 보장해줌으로서 체제의 안정을 기하는 대민정책의 한 방법이었다. 이러한 진휼정책은 삼국시대 이래 진자법(賑資法) 등으로 시행되어 왔으며, 고려시대에는 의창(義倉)·상평책(常平策)¹⁾ 및 불교의 자비사업에 연관된 민간구제 사업 등으로 이어져 차츰 제도화되었다. 이처럼 고대부터 꾸준히 강조되어 온 대민정책은 민의 안녕과 정착만이 국력이며 국가의 기반이라는 사상을 내포하고 있다. 특히, 조선시대에는 성리학이 국가를 통치하는 근본이념이 되면서 민에 대하여 왕도적 민본주의에 입각한 정책이 실시되었다. 즉, 굶어 죽는 자와 각종 질병으로부터 노출된 백성들을 보호하려는 정책을 시행하는데 이것이 진휼(賑恤)의 형태로 나타나게 된 것이다.

제주지역은 농사에 적합하지 못한 환경과 잦은 자연재해로 자체적인 기근해결이 어려웠다. 또한 흉년으로 인하여 수만명의 백성이 기민(饑民)으로 진휼대상에 오를 정도로²⁾ 제주지역에서의 진휼은 필수적인 것이었다. 따라서 제주지역에서 이루어진 진휼을 중심으로 그 시대 제주사회의 사회적 배경과 함께 진휼정책이 어떻게 이루어졌는지 알아보려고 한다. 이와 더불어 현재 남아있는 진휼비(賑恤碑)³⁾ 실태분석을 통하여 진휼정책과 실상의 사실성을 더욱 높여보고자 한다.

1) 『고려도경(高麗圖經)』권 16. 「唯富用與右倉 不常發 以儲兵革水旱之備」.

2) 『속중실록』권 57, 42년 1월 22일 계축조. 「濟州饑民之數 至於四萬七千餘口」.

『정조실록』권 41, 18년 10월 23일 정축조. 「就其中 分爲三等 則本州七十八里內 尤甚爲三十二里 大靜 旌義 竝爲尤甚 [...] 先爲救活 而當付還者 壯爲三萬七千九百十八口 弱爲二萬四千七百八十口」.

3) 진휼을 기록한 비의 제액(題額)은 홍민선정비(恤民善政碑), 영세불망비(永世不忘碑), 애민선정비(愛民善政)

이를 위해서는 우선적으로 다양한 사료 속에 기록되어 있는 제주의 사회상과 진흥사례를 찾아 분석이 이루어져야 할 것이다. 그리고 나서 현존하는 진흥비의 내용을 분석하여 앞의 사료와 비교한다면 보다 구체적이고 정확하게 제주지역에 실시되었던 진흥의 실상을 파악할 수 있을 것이라 생각된다.

진흥비를 비롯한 다양한 기념비들은 각 지역에서 조사되어 마을 향토지, 읍지 등을 통해 소개되고, 그 가치가 부각되고 있다. 그러나 이와 관련하여 진행된 연구는 미미하며, 역사와 연관한 연구는 거의 이루어지지 않은 실정이다. 기념비는 과거의 역사와 현재를 연결시켜주는 매개물(媒介物)으로써 과거의 사건이나 그 의미를 기록하고 기억하고자 하는 노력의 결과물이라 할 수 있다. 구체적인 가시성(可視性)을 통해 직접적인 경험이 불가능한 과거사를 현재 속에 재현해주고 현대 대중들의 일상적인 기억 속에 접목시켜주는 문화적 매개물인 것이다. 따라서 현재 남아있는 기념비와 역사를 접목시킨다면 그 역사의 사실성과 함께 역사에 대한 이해도 역시 높일 수 있을 것이라 생각된다. 그러나 역사와 기념비를 접목시켜 연구된 사례가 극히 적기 때문에 주제를 진흥과 기념비로 나누어 선행된 연구를 검토하여 보았다.

우선, 조선시대의 진흥정책에 대한 연구로는 김충식,⁴⁾ 정형지,⁵⁾ 원재영⁶⁾ 등이 있다. 김충식은 조선전기에 이루어졌던 진흥을 제도적인 측면에서 창고의 설치와 운영, 시행과정에 초점을 맞춰 분석하였다. 조선전기의 진흥정책은 왕도정치 이상을 실현하기 위해 시행되었다고 말하면서 이를 위해 구황기구인 사창·의창·상평창 등의 진흥청을 설치하여 보다 효율적으로 기민을 구제할 수 있도록 하였다. 또한 가난하고 스스로 자생할 수 없는 사궁(四窮)과 노인들을 따로 분류하여 사회적으로 보호하고 우대한 사실을 확인하면서 조선전기의 진흥정책에는 정치적 성격도 내포하고 있지만 애민사상이 바탕이 되어 윤리적 성격도 나타나고 있다고 논하였다. 정형지는 18세기에 행하여진 진흥을 조세와 환곡, 무상지급 등과 관련하여 재정적인 측면과 국왕권 확립이라는 당시 사회적 배경을 연관시켜 분

碑), 흉궁비(恤窮碑), 선진활민비(善賑活民碑) 등 다양하게 기록되지만 본고에서는 이를 통칭하여 진흥비(賑恤碑)라 하고자 한다.

4) 김충식, 「조선 전기의 구황정책에 대하여」, 조선대학교 교육대학원, 석사학위논문, 1998.

5) 정형지, 「조선후기 진흥정책 연구:18세기를 중심으로」, 이화여자대학교대학원, 박사학위논문, 1992.

6) 원재영, 「조선 후기 진흥정책의 구조와 운영-1814~1815년 전라도 임실현의 사례를 중심으로」 『한국사연구』 제143호, 2008.

석하면서 18세기 진휼사업의 문제점과 한계를 설명하고 있다. 조선후기는 농업생산력과 상품화폐의 발달로 신분제가 붕괴되었고 이것이 국가재정의 악화로 이어져 진휼사업의 진행과 확대에 대한 한계점으로 드러났다. 또한 18세기 숙종대 이후부터 국왕권 강화를 위해 필수적으로 요구되는 진휼정책의 법제적 정비가 실행되었음에도 불구하고 계속해서 이어지는 재정기반의 부족으로 점점 축소되고 제대로 실행될 수 없었다고 설명하였다. 이처럼 사회적 모순과 정부의 통치력 한계로 인해 진휼정책은 현실에 적극적으로 대응하지 못하였고, 그 결과 통치기반을 확보하는 데에도 실패한 것이라고 분석하였다. 원재영은 진휼의 과정을 권농-감농-진휼로 설명하면서, 임실현의 진휼사례를 분석하여 전라도지역의 진휼 성격을 파악하고 이를 통해 조선후기의 진휼정책의 성격을 분석하고 특징짓고 있다. 또한 진휼이 일회성이나 부정기적인 농민구제대책으로 실행된 것이 아니라 농업생산과 농민들의 생활안정을 위해 일관적이고 지속적인 기능을 수행하고 있었다고 설명하였다.

이에 반해 제주지역의 진휼정책에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았으며 제주지역의 진휼정책과 연관되는 연구로는 진관훈⁷⁾ 등이 있다. 진관훈은 조선시대의 공적부조가 진휼, 구휼 등의 형태로 나타났음을 말하면서 『조선왕조실록』, 『승정원일기』, 『비변사등록』에서 나타나는 제주지역의 공적부조 사례를 모아 소개하고, 그들을 이론적 전개과정 중심으로 정리하여 특징을 분석하였다. 그러나 이 연구에서는 공적부조와 관련된 사례들만 다루고 있기 때문에 당시의 제주지역의 환경이나 주민생활과 관련되어서는 분석이 이루어지고 있지 않다. 이러한 연구와 더불어 조선시대 제주지역의 수취제도, 지방관아의 재정운동을 연구하는 과정에서 진휼창과 진휼곡의 운영에 대해서 간략하게 언급한 연구가 있다.⁸⁾ 그러나 진휼곡과 환곡이 어떻게 운영되었는지에 대한 개념적인 설명만 있을 뿐 구체적인 실상에 대한 연구는 이루어지지 않아 이를 통해 제주지역의 진휼실상을 파악하기에는 부족하다고 판단된다.

그리고 기념비에 대한 연구는 채광수의 선정비에 관한 논문이 있다.⁹⁾ 그의 논

7) 진관훈, 「조선시대 제주의 公的扶助에 관한 고찰」 『탐라문화』제22호, 제주대학교탐라문화연구소, 2002.

8) 양진석, 「18,19세기 제주의 수취제도와 특징」 『탐라문화』제24호, 제주대학교 탐라문화연구소, 2004.

권인혁, 「朝鮮後期 地方官衙 財政의 運營實態-濟州의 <事例>를 중심으로-」 『탐라문화』제16호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996.

문에서는 비(碑)에 초점을 맞추어 현존하는 선정비에 나타나는 특징을 설명하였다. 그는 경북지역내의 선정비의 현황을 바탕으로 조선시대의 선정비 건립에서 나타나는 시기적 특징과 경비나 제반절차와 같은 선정비의 건립과정을 설명할 뿐 선정비가 건립된 배경이나 당시의 시대적 상황 등 역사와 연관한 연구는 이루어지지 않았다.

따라서 본고에서는 앞에서 살펴본 진흙과 기념비에 대해 선행된 연구를 바탕으로 진흙이라는 역사적 사실과 기념비를 접목시켜 연구해보고자 한다. 다시 말해, 제주지역에 실시되었던 진흙을 살펴보는 데 현존하는 제주지역의 진흙비를 바탕으로 하여 조선후기 제주지역에 실시된 진흙의 성격을 고찰해보고자 한다. 우선 제주지역의 어떠한 배경에서 진흙이 이루어졌는지 알아보고, 현재 제주지역에 남아있는 진흙비의 실태를 파악하여 이를 바탕으로 『조선왕조실록(朝鮮王朝實錄)』,¹⁰⁾ 『비변사등록(備邊司謄錄)』, 『탐라지(耽羅誌)』 등의 사료를 통해 제주지역에 실시된 진흙의 성격을 파악함으로써 진흙행적의 역사적 사실성과 정확성을 고찰해보도록 하겠다.

이를 위해 II장에서는 조선시대에 실시되었던 진흙정책의 성격과 특징을 『경국대전(經國大典)』, 『속대전(續大典)』, 『대전통편(大典通編)』, 『대전회통(大典會通)』 등 조선시대의 법전을 통해 개괄적으로 살펴보도록 하겠다. 또한 제주지역에 진흙정책이 시행된 배경에 대해서 당시의 자연환경과 재해의 피해를 알아보고 그로 인한 주민생활을 살펴봄으로써 제주지역에 진흙정책이 매해 필수적으로 시행될 수밖에 없었던 원인을 살펴볼 것이다. 이와 더불어 제주지역에 실시되었던 진흙정책에 대해 살펴볼 것이다. 제주지역에서 실행되었던 진흙정책에 대해서는 진흙의 방법에 따라 분류하여 각각의 방법에서 나타나는 성격과 특징을 고찰해보고자 한다.

III장에서는 앞장에서 살펴본 진흙정책과 관련하여 제주 전역에 건립되어 있는 진흙비에 대해서 살펴보려고 한다. 진흙비를 시기별·지역별·인명별로 분류하여 현재 제주지역에 남아있는 진흙비의 실태를 파악하고, 각각의 기준에 따라 나타

9) 채광수, 「조선시대 선정비 건립과정과 시기별 추이-경북지역을 중심으로-」, 영남대학교대학원, 석사학위논문, 2009.

10) 본고에서 인용한 『조선왕조실록』은 2007년 12월 2일자 온라인 국사편찬위원회 조선왕조실록을 참조함.

나는 특징과 그 요인에 대해 분석해보도록 하겠다. 또한 진휼비의 건립주체를 짚어봄으로써 진휼비의 타당성과 건립과정에서의 폐단이나 풍습 등 건립추이에 미쳤던 영향에 대해 알아보고자 한다.

IV장에서는 III장에서 살펴본 진휼비를 바탕으로 비문의 내용을 자세히 살펴보고자 한다. 진휼비의 비문형식을 고려하여 진휼비의 설립자를 중심으로 그들이 행했던 진휼행적을 비문의 내용과 비교분석함으로써 조선후기에 실시되었던 제주지역에서의 진휼의 실상을 보다 구체적이고 사실적으로 분석해보고자 한다.

이때 진휼과 관련된 용어들은 다양하게 사용되고는 있으나¹¹⁾ 모두 대동소이(大同小異)한 개념이며, 본고의 진휼은 흉년에 곤궁(困窮)한 백성을 구원하여 도와준다는 뜻에서 자연재해로 인해 피해를 입은 기민을 대상으로 최소한의 생산과 재생산을 보장해 주기 위해 국가적 차원에서 시행한 정책으로 정의하고자 한다.

11) 『조선왕조실록』, 『탐라지』 등의 사료에서 진휼(賑恤)을 비롯하여 구휼(救恤), 구황(救荒), 홀구(恤救), 증휼(拯恤)등의 용어가 같은 의미로 사용되고 있으며, 표준국어대사전에서도 흉년을 당하여 가난한 백성을 도와준다는 뜻으로 진휼(賑恤), 섬휼(贍恤), 주진(賙賑), 진구(賑救), 진제(賑濟)가 같은 뜻으로 쓰인다고 되어있어 본고에서는 진휼이라 통칭하고자 한다.

II. 제주지역의 재해와 사례

1. 제주의 자연재해와 주민생활

제주지역은 본래 겨울에도 온화한 날씨로 인하여 하천과 못의 결빙일수가 극히 적으며, 땅도 얼지 않기 때문에 겨울에 채소가 밭에서 자라고 있어 저장하지 않아도 채소를 먹을 수 있었다.¹²⁾ 그리고 김상헌(金尙憲)의 『남사록(南槎錄)』에서는 강수량과 구름, 안개는 여름에 많고, 겨울에 적다고 하고 있다. 한라산 남쪽은 여름과 봄에 강수량과 구름, 안개가 많고, 한라산 북쪽은 겨울에 눈이 많고 바람도 많다고 말한다.¹³⁾

그러나 토양에 염분이 많아 보리나 가을곡식의 양이 적었고,¹⁴⁾ 투수성이 높아 강우량이 많음에도 불구하고 대부분의 물이 지하로 빠져 파종시 종자가 날리거나 빗물에 유산되는 경우가 많았다.¹⁵⁾ 이러한 제주지역이 갖는 지리적 특징과 더불어 발생하는 자연재해는 중앙에 끊임없이 보고되어 질 만큼 빈번했고, 그로 인한 피해도 다른 지역보다 더 심각했다. 이러한 척박한 자연환경과 재해들은 주민의 생활을 더욱 어렵게 만들었다. 김윤식(金允植)의 『속음청사(續陰晴史)』에서는 제주에 발생한 자연재해의 피해를 다음과 같이 전하고 있다.

(가) 밤에는 크게 바람 불다가 비가 왔다. 창호지가 죄다 찢어지고, 지붕의 기와가 어지러이 바람에 날렸다. 성안 인가의 담벼락이 기울어 무너진 집이 줄줄이 있고, 나무 또한 뿌리가 뽑히게 많다.¹⁶⁾

12) 이건, 『제주풍토기(濟州風土記)』 「島中瘴氣蒸鬱 土地濕蟄 冬不甚寒 川澤不冰 不得藏冰 如蔓菁靈草蔥蒜之屬 雖深冬 置之田中 朝夕採用」.

13) 김상헌, 『남사록(南槎錄)』 「每歲春夏 雲霧晦冥 恒雨少日 山南尤甚 至秋冬開霽 又多暴風 雪深丈餘 山北尤甚」.

14) 고창석 외, 『제주계록(濟州啓錄)』 서귀포시고서총람 번역 1권, 서귀포시, 1996, 148쪽.

15) 권인혁·김동진, 「조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활」 『탐라문화』 제19호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1998, 181쪽.

16) 김윤식 저, 김익수 역, 『속음청사(續陰晴史)』, 제주문화원, 1996, 85쪽.

(나) 크게 바람불어 찬비가 내렸다. 이번 나흘동안 바람은 구풍(颶風)이라 하겠다. 산저포 근처 바닷가 인가가 파도에 충격을 받고 무너져 내린게 4채나 되었다. 바다의 어류, 해삼이 많이 죽어 밖으로 떠다니므로 갯가 사람들이 주워서 성안에 죽은 고기를 팔러 나니는 사람이 많다. 바람이 얼마나 세었는지를 알만하다.¹⁷⁾

(가), (나)의 사료에서 보이듯이 강한 바람과 비로 인해 집이 무너지고, 해산물이 죽어서 밖에 떠다니는 정도로 그 피해가 심각했다. 이처럼 제주에서 발생한 자연재해는 대부분 강한 비바람으로 주민들의 생활과 농사로 직결되었다. 이외에 발생하는 가뭄과 한파 등의 재해도 공마와 진상품의 공급에 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 전염병을 유발시킴으로써 주민의 생활을 더욱 힘들게 만들었다.¹⁸⁾

<표 1> 시기별 자연재해의 종류와 횟수

종류 시기	풍해(風害)	수해(水害)	한해(旱害)	동해(凍害)	합계
17세기	19	13	8	6	46
18세기	12	5	6	-	23
19세기	2	4	3	2	11
계	33	22	17	8	80

자료: 『조선왕조실록』, 『비변사등록』, 『승정원일기』 등 참조.

<표 1>은 사료에 나타난 제주지역의 자연재해를 종류별로 정리한 것으로 17세기에는 풍해(風害) 19건, 수해(水害) 13건, 한해(旱害) 8건, 동해(凍害) 6건으로 총 46회의 자연재해가 발생하였고 가장 많은 자연재해가 발생한 시기임을 확인할 수 있다. 18세기에는 풍해 12건, 수해 5건, 한해 6건으로 총 23회의 자연재해가 발생하였으며, 19세기에는 풍해 2건, 수해 4건, 한해 3건, 동해 2건으로 총 11회의 자연재해가 발생하였다. 또한 강풍으로 인한 풍해가 33건, 호우로 인한 수해가 22건, 가뭄으로 인한 한해가 17건, 한파로 인한 동해가 8건으로 풍해와 수해의 피해가 제주지역의 자연재해의 절반이상을 차지할 정도로 심각했음을 알

17) 김윤식 저, 김익수 역, 『속음청사(續陰晴史)』, 제주문화원, 1996, 117-118쪽.

18) 『헌종실록』권 19, 12년 2월 3일 을유조. 「濟州去十一月初二日大風大雪 一時暴作 積雪盈丈 飢民上山拾實者 未及歸巢 路塞凍死者九十一人 饑饉之中 癘疫熾發死者亦多」.

수 있다. 풍해는 바닷물의 입자를 육지로 이동시켜 농작물과 나무, 풀 등을 고사시키는 조풍해(潮風害)를 야기함으로써 백성들의 생산 기반을 파괴시켰다. 수해의 경우에는 작물뿐만 아니라 민가와 무덤까지 떠내려갈 정도로 피해가 심각했다.¹⁹⁾ 또한 한해로 제주민들은 농작물이 시들어 말라 죽고, 식수와 생활용수의 부족으로 생활이 어려워졌을 뿐만 아니라 아사자(餓死者)가 발생하고, 우마(牛馬)가 말라죽기도 하였다. 동해는 제주지역의 온화한 기후 특성 때문에 다른 재해에 비해 발생 건수가 적은편이지만 눈(雪)과 저온현상으로 말이 얼어 죽고, 인명피해가 있었다는 기록이²⁰⁾ 남아 있는 것으로 보아 그 피해도 심각했음을 알 수 있다. 이러한 제주사회의 모습은 목사(牧使)와 어사(御使) 등에 의해 중앙에 보고되었다.

(가) 제주 목사 노정(盧錠)이 치계하기를, “본도(本島) 세 고을 민생의 일은 이미 극도에 이르렀습니다. 모든 백성이 산에 올라가 나무 열매를 줍는데 나무 열매가 이미 다하였고 내려가 들나물을 캐는데 풀뿌리가 이미 떨어졌으므로 마소를 죽여서 배를 채우고 있으며, 무뢰한 자들은 곳곳에서 무리를 지어 공사간의 마소를 훔쳐서 잡아먹는 일이 부지기수입니다. 그리하여 서로 사람들끼리 잡아먹을 걱정이 조석에 닥쳤으니 비참한 모양을 차마 말할 수 없습니다.²¹⁾

(나) 전 제주 목사 심낙수(沈樂洙)가 장계를 올려 아뢰기를, “올해 세 고을의 농사는 간간이 단비를 만나 크게 풍년이 들 희망이 있었습니다. 그런데 뜻하지 않게 8월 27일과 28일에 동풍이 강하게 불어서 기와가 날아가고 돌이 굴러가 나부끼는 것이 마치 나뭇잎이 날리는 것 같았습니다. 그리하여 곡식이 짓밟히고 피해를 입은 것 외에도 바다의 잔물에 마치 김치를 담근 것같이 절여졌습니다. 80, 90세 되는 노인들도 모두 이르기를 ‘전전 계사년에 이런 재해가 있었는데 올해에 또 이런 재해가 있다.’ 고들 하였습니다.²²⁾

19) 김석익, 『탐라기년(耽羅紀年)』 「秋七月 大雨 平地成川 漂流人家 乃塚 南水口 虹門自毀」.

20) 『선조실록』 권 162, 36년 5월 30일 을유조. 「濟州牧使金命胤啓曰 去壬寅年十一月大雪 平地深二尺餘 經冬不消 至於正月 寒沍如冬 近古所無 果樹枝葉如枯 公私果園青橘 盡爲凍傷 二月進上青橘 艱難封進 枯乾味惡 不合上供 極爲惶恐」.

『효종실록』 권 14, 6년 5월 3일 병술조. 「濟州大雪 國馬凍死 凡九百餘匹」.

21) 『현종실록』 권 19, 12년 1월 30일 임오조. 「濟州牧使盧錠馳啓曰 本島三邑民事 已至十分地頭 大小人民 上山拾木實 木實殆盡 下取野菜 草根已乏 殺牛馬以充腹 無賴之徒 處處結黨 公私牛馬 偷取屠殺 不知其幾 相食之患 迫在朝夕 愁慘之象 有不忍言」.

22) 『정조실록』 권 41, 18년 9월 17일 신축조. 「濟州前牧使沈樂洙狀啓曰 今年三邑穡事 間得甘露 大有豐登之

(다) 제주 목사(濟州牧使) 양헌수(梁憲洙)가, '7월 21일에 갑자기 동남풍이 크게 일면서 비까지 퍼붓는 바람에 기왓장이 날아가고 돌이 구르고 나무가 부러지고 집이 뽑혔습니다. 좀 오래된 관아 건물은 기울어져 무너지고 남은 민가들은 떠내려갔으며, 곡식도 온통 결판이 나서 온 섬이 그만 허허벌판이 되어버렸습니다. 동리에는 호곡 소리가 서로 이어지고 들판에는 참혹한 기색만 떠돌아 구제하는 일을 내년 봄까지 기다릴 수 없는 형편입니다. 신이 이곳 수령으로 있으면서 이런 혹심한 재해를 당하여 수십 만의 인구가 굶어 죽어 시체가 구렁을 메우는 탄식을 면치 못할 듯하기에 황공하여 대죄(待罪)합니다.'²³⁾

(가)의 사료는 현종 12년(1673)에 보고된 목사 노정(盧錠)의 장계로 태풍과 지진의 자연재해로 인해 먹을 열매와 나물이 없어 우마(牛馬)까지 잡아먹는다는 처참한 제주사회의 실상을 보고하고 있다. 또한 정조 18년(1794)에 목사 심낙수(沈樂洙)의 장계인 (나)의 사료에서는 갑작스러운 강한 동풍으로 인한 풍해로 생활 환경이 모두 파괴되어 버리고, 조풍해로 인해 곡식이 상하여 먹을 수가 없는 실정이며, 이러한 상황은 각 마을마다 조금 낮고 못한 등급을 나눌 수조차 없을 정도라고 큰 흉년과 기근의 참상을 말하고 있으며, 고종 2년(1865) 목사 양헌수(梁憲洙)의 장계인 (다)의 사료에서는 제주지역에 닥친 강한 비바람으로 민가가 떠내려가고, 곡식이 풍성해야 할 들판이 허허벌판이 되어버린 재해현장과 그로 인해 수만명의 백성이 굶어 죽는 등 재해피해가 참혹함을 보고하고 구제가 시급한 상황임을 알리고 있다. 이처럼 제주지역의 목사들은 끊임없이 자연재해에 의한 기근의 상황을 조정에 알리어 구제해줄 것을 요청하였다.

그리고 계속적으로 보고되어지는 제주지역의 흉년과 기근의 상황은 무시할 수 없는 국가적 사안이었다. 따라서 보다 효율적으로 이러한 상황을 해결하고, 민생의 안정을 도모하기 위하여 진휼이 실시되었다.

望矣 不意八月二十七八日 東風大作 瓦飛石走 飄如飛葉 禾穀蹂躪 被傷之外 海沫鹹水 如鹽沈菹 八九十歲老人皆云 二去癸巳年有此災 今年又有此災 云」.

23) 『고종실록』권 2, 2년 9월 12일 갑술조. 「濟州牧使梁憲洙以 七月二十一日 忽有東南風 挾雨大作 飛瓦走石 折木拔屋 公廨稍舊者傾頽 民屋已老者飄沒 穀物摧剝 全島便赤 閭閻號哭之聲相連 田野慘絕之色無分 設賑一款 勢不可待到開春 而臣職在守土 值此酷災 十數萬人口 將不免填壑之歎 惶恐待罪 啓」.

2. 제주지역의 진휼사례

1) 조선시대 진휼정책

진휼이라는 용어는 태조대부터 나타난다.²⁴⁾ 이후에도 진휼이라는 용어는 조선 말기 고종대까지 계속해서 등장하며, 『경국대전(經國大典)』, 『속대전(續大典)』, 『대전통편(大典通編)』, 『대전회통(大典會通)』 등의 법전에서도 그와 관련된 내용을 명시하여 백성들의 고충을 덜어주고자 하였음을 알 수 있다.

(가) 여러 진(鎭)은 당번수군(當番水軍)에게 소금을 굽고 해채(海菜)를 채취하여 빠짐없이 수량을 적어 관찰사에게 보고하고 여러 고을은 백성들에게 매년 구황물(救荒物)을 준비하게 한다. 수령(守令)이 진휼(賑恤)·구제(救濟)에 마음을 쓰지 아니하여 기민(飢民)이 많이 죽게 되었는데도 숨기고 보고하지 아니하는 경우에는 엄중하게 논죄한다. 관찰사는 매 계절의 끝달에 임금에게 보고하여 아뢴다.²⁵⁾

(나) 각(各)고을의 진곡(賑穀)은 매년 재력(財力)에 따라 준비하여 저장해 둔다. 새로 비축해야 할 수량은 매년말에 감영(監營)에서 비변사(備邊司)에 보고한다. 최우수자(最優秀者)는 논상하고 전혀 거행하지 않은 자는 처벌한다. 진곡(賑穀)을 사사로이 쓰거나 빌려준(貸用) 경우에는 수령(守令)은 공곡남용률(公穀濫用律)에 의하여 논죄하며, 색리(色吏)는 장(杖) 100으로 처벌한 후 정배(定配)한다. 비축미(備蓄米)라고 칭탁하여 민간에 이를 권하여 분담시키는 일은 엄금한다.²⁶⁾

(다) 처음에는 호조(戶曹)·병조(兵曹)에 응납(應納)할 포목(布木)으로써 삼남(三南)의 미곡(米穀)과 바꾸어 군작미(軍作米)라고 하여 내어주고 받아들이는 것(糶糶)은 다른 환상례(還上例)와 같이 흉황(凶荒)에 대비하도록 하며 비변사(備邊司)가 이를 관리한다. 여러 도(道)의 해안에 창고를 설치하여 곡물을 쌓아두며 인접도가 흉년을 만나

24) 『태조실록』권 3, 2년 4월 27일 신축조. 「發義倉粟 賑窮民」.

25) 『경국대전(經國大典)』戶典 備荒條 「諸鎭合當番水軍煮鹽採海菜具數報觀察使 諸邑令民歲備救荒之物守令不用心 賑救飢民多致物故匿不以報者重論 觀察使每節季啓聞」.

26) 『속대전(續大典)』戶典 備荒條 「各邑賑穀每年隨力備儲 新備數文每年終自監營報備局最優者全不舉行者論賞罰 私用貸用者守令夜公穀濫用律論 色吏杖一百定配托以備穀勸分民間者嚴禁」.

면 이를 실어내어 구제한다. 나리포창(羅里鋪倉)은 전라도 임피(臨陂)에 있어서 제주(濟州) 3고을을 구제한다. 포항창(浦項倉)은 경상도 연일(延日)에 있어서 강원도·함경도를 구제한다. 교제창(交濟倉)은 함경도 덕원(德源)·고원(高原)·함흥(咸興)의 3개소에 있어서 강원도·경상도를 구제한다. 교제창곡(交濟倉穀)은 본창(本倉)에 납입(納入)하고 본읍(本邑)에서 이를 수취하여 유치(留置)함을 허용하지 않으며 함부로 이를 본읍(本邑)에 남겨 둔 수령(守令)은 군작미사목률(軍作米事目律)으로써 논죄한다. 각도(各道)에서 진곡(賑穀)을 자원하여 납입하고자 하는 자는 50석 이상이면 기록하여 임금에게 보고하고 50석 이하면 본도(本道)에서 시상(施賞)한다.²⁷⁾

(라) 경상도 사천(泗川), 전라도 나주(羅州)·순천(順天), 충청도 비인(庇仁)에 창고를 설치하고 제민창(濟民倉)이라 하며 원곡(元穀) 2만 석을 쌓아 두고 그 5분의 1을 모(耗)로써 근(近)고을에 나누어서 대여한다. 이를 유용(流用)[那移]하거나 가분(加分)하는 자는 교제창례(交濟倉例)에 의하여 형률(刑律)을 적용한다. 순천(順天)·나주(羅州)의 제민창(濟民倉)은 이번에 폐지하고 다만 곡물은 각기 해당고을에서 수납하여 남겨 둔다. 극심한 흉황(凶荒)이 있으면 특별히 어사를 파유(派遺)하여 진휼을 감독하게 한다. 수령(守令)이 진휼을 잘하여 그 도(道)에서 가장 우수한 경우에는 논상한다. 사곡(私穀)으로는 기민(飢民)을 진휼하여 구제된 자가 많은 경우 또 사곡(私穀)을 내어 관가의 진휼을 도운 자는 그 수량의 다소에 따라 차등이 있게 논상한다. 수령(守令)이 진곡(賑穀)을 보충한다고 하면서 백성을 착취(搾取)하여서 그 이익을 독차지하고 진휼한 수량을 허위로 과장한 경우 해당 감사로 하여금 이를 조사하여 임금에게 보고하게 하여서 수령(守令)은 보상불이실률(報上不以實律)으로써 논죄한다..²⁸⁾

(가)의 사료는 『경국대전(經國大典)』의 호전(戶典) 비황조(備荒條)에 나타나는 진휼규정으로 소금과 해채(海菜) 등을 매년 구황물(救荒物)로 마련해 두도록 하며 흉년시 백성들에게 베풀도록 하고 있으며, 수령이 제대로 진휼하지 않아서 기민이 많이 죽는데도 이를 숨기고 보고하지 않는 자는 엄중히 다스릴 것이라고

27) 『대전통편(大典通編)』 戶典 備荒條 「始以戶兵曹應納布木換來三南名以軍作米糶糶如他還上例以備荒備邊司句管 諸道濱海設倉儲穀遇隣道凶荒則轉輸救濟 羅里鋪倉在全羅道臨陂以救濟州三邑 浦項倉在慶尙道延日以救江原咸鏡二道 交濟倉在咸鏡道德源高原咸興三處以救江原慶尙道 文濟穀納于本倉勿許捧畱本邑擅畱守令以軍作米事目律論 各道賑穀願納人五十石以上錄啓五十石以下者本道施賞」.

28) 『대전회통(大典會通)』 戶典 備荒條 「設倉于慶尙道之泗川全羅道之羅州順天忠清道之庇仁名以濟民倉畱元穀二萬石以五分一耗分糶近邑那移加分者用律夜交濟倉例 順天羅州濟民倉今廢只穀物捧畱各該邑 遇極凶則別遣御史監賑 守令善賑爲一道最者論賞 私賑飢民濟活多者出 私穀補官賑者 隨其多少論賞有差 守令之稱以補賑箕斂權利虛張數文者 令該道臣查啓以報上不以實律論」.

하여 진휼에 대한 관료들의 책임을 중요시 하고 있다. (나)의 사료는 『속대전(續大典)』의 호전(戶典) 비황조(備荒條)에 나타난 진휼규정으로 각 고을의 재력에 따라 진곡(賑穀)을 준비하게 하고 이를 사사로이 쓰거나 민간에 강요하는 행위를 엄금시켜 진휼곡의 운영이 올바르게 이루어질 수 있도록 유도하고 있다. (다)의 사료는 『대전통편(大典通編)』의 호전 비황조의 조항으로 보다 신속하고 효율적으로 진휼이 이루어질 수 있도록 해안지역마다 창고를 설치하여 가까운 지역을 구제할 수 있도록 규정하고 있으며 진휼을 게을리 한 수령은 파직시키는 등 엄중히 다스리고 진휼의 정도에 따라 상을 내리되 차등을 두어 관료들로 하여금 보다 적극적으로 진휼을 베풀도록 유도하고 있다. (라)의 사료는 『대전회통(大典會通)』의 호전 비황조의 조항으로 진휼정도에 따른 논상과 진휼과정에서 나타날 수 있는 폐단에 대한 처벌을 강조함으로써 올바른 진휼정책이 이루어질 수 있도록 규제하고 있다. 『속대전』의 경우 『경국대전』과 비교하여 각 고을의 진휼곡 관리에 대한 관료의 역할과 책임에 대해 명시하고 있으며, 『대전통편』에서는 각 지역에 해당하는 창고관리와 포상까지 진휼의 모든 과정과 관련하여 구체적으로 명시하고, 이전의 내용을 보충함으로써 보다 효율적이고 공정하게 백성들에게 진휼이 이루어 질 수 있도록 하고 있다. 또한 『대전회통』에서는 앞의 법전에서 언급하지 않은 창(倉)에서 발생할 수 있는 비리나 수탈을 방지하기 위한 규정을 명확히 함으로써 진휼에 있어 관료들의 역할이나 책임의 중요성을 강조함과 더불어 폐단의 발생을 예방하고, 민간인의 진휼에 대한 보상과 관료들의 진휼에 대한 상벌을 더욱 강화시켜 이를 장려하고자 하고 있다.

이처럼 시대가 지나면서 백성들에게 직접적으로 영향을 주고, 국가로써 백성의 책임자라는 의식이 강해지면서 진휼에 대한 국가의 관심도와 중요도가 커져갔다. 이에 따라 진휼의 의미, 방법과 포상까지 명시함으로써 일회적이 아닌 지속적으로 진휼정책이 올바르게 행하여 질 수 있도록 국가적으로 노력하였고, 큰 관심사였음을 알 수 있다.

16세기 초반부터 약 250년간 잦은 자연재해가 전국적으로 계속되었다. 이 시기의 자연재해는 흉년과 기근으로 연결되는 것이 하나의 방정식처럼 되어 왔기 때문에 재해가 발생하게 되면 재해 자체로 인한 피해보다 2차적 재난에 의한 정치·사회·경제적 소실과 영향이 훨씬 컸다.²⁹⁾ 게다가 풍해·수해·한해·동해 등의 자

연재해는 충해(蟲害)와 전염병이 동반되는 등의 상호 연관성을 가지고 있어서 그 피해를 증폭시켰다.

이처럼 잦은 자연재해로 인한 사회적 혼란과 더불어 조선후기사회는 중세사회의 해체기로 설명될 만큼 정치적으로도 혼란을 겪고 있었다.³⁰⁾ 특히, 17세기 말 숙종 후반과 18세기 영·정조 연間は 정치적으로 중앙집권적 관료제의 강화를 바탕으로 국왕권을 강화하려는 움직임과 함께 재황(災荒)의 발생으로 사회불안과 정부에 대한 불신은 가중되어갔다. 더욱이 전근대 동양사회에서 천재지변은 바로 군주의 통치력에 대한 하늘의 심판, 경계로 인식되고 있었기 때문에 자연재해의 발생자체가 정치적 위기상황의 전조로 받아들여졌고, 이는 민심의 동요와 이탈을 가져왔다.³¹⁾

이와 같은 총체적 난국 속에서 진휼정책은 빈민구제의 책임은 왕으로 대표되는 국가에 있다는 유교적 왕도주의에 입각하여 중앙정부의 계획과 통제 하에 이루어졌다. 중앙정부는 진휼정책에 관한 지침을 마련하고 진휼정책 추진 과정에 대해 지시·감독하는 위치에 있었으며 구체적인 운영 실무는 지방관에게 맡겼다. 그러나 16세기 초반부터 장기적인 자연재해에 시달리던 중앙정부는 임진왜란을 겪으면서 전시중의 모든 대책을 맡은 비변사와 그 산하에 별도 설립된 진휼청이 주로 진휼업무를 담당하게 하였으며,³²⁾ 각 지방의 진휼사업의 감독을 위해 필요에 따라 진제사(賑濟使), 진휼사(賑恤使), 구황어사(救荒御使) 등을 파견하기도 하였다.³³⁾

2) 제주지역의 진휼실상

각 지역에 설치된 진휼창의 곡식을 이용한 곡물지원, 어사의 파견 등 중앙의

29) 鄧拓, 『中國救荒史』, 商務印書館, 上海, 民國26年(1937), 60쪽, 「조선후기 진휼정책 연구:18세기를 중심으로」에서 재인용.

30) 정형지, 「숙종대 진휼정책의 성격」 『역사와 현실』, 한국역사연구회, 1997, 49쪽.

31) 정형지, 「조선후기 진휼정책 연구:18세기를 중심으로」, 이화여자대학교 박사청구논문, 1992, 28쪽.

32) 국사편찬위원회, 『한국사』30, 탐구당, 2003, 350쪽.

33) 『선조실록』권 170, 37년 1월 3일 갑인조. 「備忘記 濟州饑饉太甚云 海外孤島之民 恐不能保 依前傳教 救荒御史發遣 盡心救荒 兼爲摘茲 使官吏 有所畏懼 且問民間疾苦」.

통제 하에 진행되었던 조선후기의 진휼정책의 성격은 제주지역에서도 예외 없이 나타났다. 제주지역은 농사에 적합하지 않은 토질과³⁴⁾ 더불어 고대부터 수재, 한재, 풍재 등의 자연재해가 많이 발생하여 계속적으로 흉년이 이어질 때가 많았다. 이러한 흉년은 기근으로 이어졌고, 기근은 백성들의 생활과 직결되었기 때문에 제주지역의 기근(饑饉)과 진휼 사업은 국가의 중요관심사였다.

제주지역에 실시된 진휼은 제주지역 내에서 행해진 경우, 조정에 의해 타 지역에서 곡물(穀物)을 이전하여 행해진 경우, 공물(貢物)을 당감함으로써 행해진 경우 등이 나타난다. 이와 같은 진휼행적을 구체적인 사례에 따라 살펴보도록 하겠다.

(1) 환곡(還穀)을 통한 진휼

제주지역에서 운영되는 환곡에 의해 자체적으로 진휼을 행하는 경우이다. 조선 시대의 환곡은 빈한(貧寒)한 농민을 구제하고 농업의 재생산을 보장하기 위한 방편의 하나로 마련된 제도였다. 또한 천견(天譴)에 응답하고 재해를 막는다는 정치적이며 종교적인 의미와 함께 후에는 재정의 보충을 위한 식리적(殖利的) 역할을 수행하기도 하였다. 그러나 진휼을 목적으로 하는 것이 가장 큰 비중을 차지 하였던 제주지역의 환곡은 진휼창(賑恤倉)에서 운영되었는데, 제주지역에 설치된 진휼창으로는 관덕정 서쪽의 주진창(州賑倉), 별방의 동진창(東賑倉), 명월의 서진창(西賑倉)과 대정현과 정의현에 각각 한 곳을 포함하여 6곳에서 운영되었다. 또한 진휼창의 성격을 가진 사창(司倉)이 진휼창과 더불어 운영되었는데, 이곳에는 호남에서 이전해온 쌀을 비축해 두었다가 일부는 군량미로 사용하고, 일부는 환곡의 기능을 가지면서 흉년에 굶주리는 백성들을 진휼할 수 있도록 비치해 두었다.

이처럼 창(倉)에 저장되었던 환곡을 이용하여 진휼한 사례는 이증(李增)의 『남사일록(南槎日錄)』에서 다음과 같이 나타나고 있다.

34) 김상헌의 『남사일록(南槎日錄)』에서는 “땅에 바위와 돌이 많아 흙이 두어치 퍼진데 불과하고, 또 흙이 가볍고 건조해서 밭은 개간하는 데는 반드시 우마(牛馬)를 몰아 밟는다.” 라고 기록하고 있으며, 『제주계록(濟州啓錄)』에서는 “제주도의 토양 가운데에는 땅이 메마르고 염분이 섞인 곳이 많다.”라고 말한다.

(가) 경인년(庚寅年)과 신묘년(辛卯年)의 묵은 곡식과 동별창(東別倉)의 묵은 곡식을 아울러 함께 1만 7백여 석을 기근에 진휼하여 깨끗이 없애 처리하였고,³⁵⁾

(나) 이 속오(東伍)와 성정(成丁)으로 몹시 쇠약하여 폐인이 된 자들은 계(啓)를 하여 줄이고 각각 양식 쌀 두 되 썩을 나누어 주니 함께 쌀 63석 8말이었다. 그 중 별거벗은 자들을 골라 상으로 주다 남은 포목 가 반 필씩을 나누어 주니 함께 포목 15필이고, 영(營)에 저축된 진휼(賑恤) 피곡(皮穀) 4석을 각각 한 말씩 나누어 주었다.³⁶⁾

(다) 식후에 사창(司倉)에 나가 앉아 본목(本牧)의 회계에서 피직(皮稷) 5백여 섬과 영(營)에서 저장한 걸보리 2백여 곡(斛)을 발부하여 굶주리는 백성 천여 명에서 나누어 진휼하였다.³⁷⁾

제주지역에서는 우선적으로 제주지역 내에 설치된 진휼창과 사창(司倉) 등에 흉년을 대비하여 저장하였던 쌀·보리 등의 묵은 곡식, 포목 등을 통해 쇠약하거나 별거벗은 자들과 같은 기민들을 진휼하였다. 또한 기민들을 효율적으로 구제하기 위해 제주지역의 환곡(還穀)은 호(戶)마다 개결(丐乞), 우우심(尤尤甚), 원우심(元尤甚), 우지차(又之次), 원지차(元之次), 초실(稍實)로 등급으로 나누어 진휼 시 등급 순으로 백성들에게 분급될 수 있도록 관리하였다. 1등급과 2등급에 속하는 개결호(丐乞戶)와 우우심호(尤尤甚戶)는 생계가 황급한 자이며 가장 빈궁한 자를 말한다. 즉, 하루의 끼니도 마련하지 못하여 생활하기가 매우 어려운 자들을 의미하며 여기에는 노인과 어린이들이 포함되어 가장 우선적으로 진휼이 이루어졌다. 5등급과 6등급의 원지차호(元之次戶)와 초실호(稍實戶)는 농사를 짓더라도 흉년 중에도 생활을 지탱할 수 있는 자들로 순환(巡還)³⁸⁾에서도 제외되었다. 다시 말하면, 제주지역의 환곡은 스스로 생활 할 수 있는 자들은 환곡분급대상에서 제외시키고 있으며, 흉년이 들었을 때 자체적으로 마련된 진휼곡으로써 개결호부터 우선적으로 분급이 이루어졌다.

35) 이증 저, 김익수 역, 『남사일록(南槎日錄)』, 제주문화원, 2001, 114쪽.

36) 위의 책, 119쪽.

37) 위의 책, 176쪽.

38) 제주지역 환곡 운영방법으로 호(戶)를 대상으로 분급하는 방식을 말한다.

(2) 이전곡(移轉穀)을 통한 진휼

조선시대의 일반적인 진휼방식인 이전곡을 통한 진휼은 흉년이나 기근시 타 지역의 곡물을 운반해주는 경우이다. 타 지역과 달리 제주지역은 바다를 건너와야 하는 어려움과 서울과 가장 멀리 떨어져 있어 진휼곡(賑恤穀)을 운반하는데 많은 시간과 비용이 필요하다는 단점 때문에 진휼곡은 대부분 전라도 지역의 곡물이 운반되었던 경우가 대부분이다. 『조선왕조실록』 등의 사료에서 제주지역에 진휼곡을 공급한 지역을 조사한 결과 전라도 66건, 경상도 13건, 경기도 4건, 충청도 2건, 황해도 2건으로 전라도 지역에서 이전된 진휼곡이 월등히 많음을 알 수 있다. 또한 전라도 지역에 나리포창과 같은 진휼청을 설치하여³⁹⁾ 제주지역에 진휼이 용이하도록 정책적으로 이루어졌다. 이러한 사례는 다음의 사료를 통해서 확인해 볼 수 있다.

(가) 제주의 세 읍이 태풍의 피해를 심하게 입어 기근의 참상이 다른 곳에 비해 특히 심하였다. 조정에서 전라도로 하여금 미조(米租) 5천 석을 이전하여 구제케 하고 또 각종 씨앗 1천 5백 석을 주었다.⁴⁰⁾

(나) 제주 목사(濟州牧使) 홍중주(洪重周)가 장계(狀啓)하여 도중(島中)의 흉년 든 정상을 아뢰고 곡물(穀物)을 얻기를 청하였는데, 비국(備國)에서 복주(覆奏)하여, 호남(湖南)에 있는 강도미(江都米) 3천 석(石)과 어영청(御營廳)의 호남 연해 군보미(軍保米) 3천 석을 각 진포(鎭浦)의 병선(兵船)을 징발하여 기일을 정하여 들여보내고⁴¹⁾

(다) 영의정 김재로(金在魯)가 나리포(羅里浦)의 곡식 5천斛(斛)을 제주(濟州)로 이급(移給)할 것을 청하니, 임금이 윤택하였다. 이는 본도(本島)에서 흉년이 들었음을 고하여 왔기 때문이었다.⁴²⁾

39) 본문 10-11쪽 (다)사료 참조.

40) 『현종실록』권 18, 11년 12월 27일 경술조. 「濟州三邑 告被風災 饑饉之慘 比他尤甚 朝廷令全羅道移轉米租並五千石以救之 且與種子各穀一千五百石」.

41) 『숙종실록』권 58, 42년 11월 17일 계유조. 「濟州牧使洪重周 狀陳島中凶歉狀 乞得穀物 備局覆奏 請以湖南所在江都米三千石 及御營廳湖南沿海軍保米三千石 調發各鎭浦兵船 刻期入送」.

42) 『영조실록』권 59, 20년 1월 4일 임오조. 「領議政金在魯請移給羅里浦穀五千斛于濟州 上允之 以本島告歉

위의 (가), (나), (다)의 사료에서는 제주에 흉년이 들었으므로 진휼곡을 보내주는 데 전라도, 호남 연해, 나리포에서 제주지역으로 곡식을 보내도록 하고 있다. 이는 보다 신속하게 진휼곡이 제주지역으로 운송될 수 있도록 하기 위해 제주지역과 가장 근접한 전라도 지역에서 곡물이송이 될 수 있도록 조정에서 조처한 사례인 것이다.

이는 가장 기본적인 진휼방식으로 타 지역에서도 이러한 형식으로 이루어졌다.⁴³⁾ 하지만 타 지역의 경우는 이웃지역과의 교류가 용이하여 지역적으로 교환이 이루어지기도 하고, 자체적인 진휼창의 곡식으로도 진휼이 가능하여 암행어사(暗行御史) 또는 감진어사(監賑御史)만을 보내는 경우도 허다하였으나⁴⁴⁾ 제주지역의 경우에는 흉년이 들면 제주 전역에 기근이 생겨 자체적인 해결이 어려웠다. 『제주계록』에 나타난 목사 백희수(白希洙)의 장계를 보면,

개걸(丐乞)은 1천1백 54호, 우우심(尤尤甚)은 5천 3백 1호, 원우심(元尤甚)은 4천 4백호, 우지차(又之次)는 2천 2백호, 원지차(元之次)는 2천 5십 7호, 초실(稍實)은 3백 6십 3호가 됩니다. [...] 먼저 개걸로부터 우지차까지는 금년 12월부터 시작하여 5월에 한하여 15배순으로 차례로 골라 부치면, 환곡(還穀)을 나누어 주지 않을 수 없는 자는 장정이 5만 6천 1백 4십 1구(口), 약자는 2만 6천 3백 3십 4구가 되며, 장정은 1일에 쌀 5홉, 약자는 1일에 쌀 3홉씩 마련하면, 소요될 환곡의 쌀이 2만 2천 6백 5십섬(石)이 됩니다. [...] 현재 남아있는 실수(實數)는 7천 3백 5십 7섬인 바, 금년 가을에 받아들일 조목이 1만 1천 9백 2십 8섬이므로, 그 부족한 수량은 3천 3백 6십 5섬입니다.⁴⁵⁾

也.

43) 『정조실록』권 4, 1년 12월 10일 임인조. 「次對 是歲四道饑 京畿觀察使權濬狀啓 以廣州等七邑當設賑 請劃給本道營賑穀五千石 常賑牽三千石 江原監司金履素狀啓 以尤甚四邑當設賑 之次邑當救恤 請劃給別備穀五千石 糴穀不敷 請許劃北關交濟穀三千石 忠州楊津可興兩倉租二千石 慶尙道觀察使李性源狀啓 以尤甚邑當設賑 請許劃私賑備荒帖加等穀二萬石 又請知禮縣納布軍四百名 依彥陽例 移屬他邑 金烏山城糴穀 分劃附近善山等三邑 原田結稅限三年免稅 軍布結錢竝蠲減 安東縣松項 浦項兩堤完築時 依辛亥庚申例 十五邑烟丁僧軍 限三日赴役 洪忠道觀察使徐有隣狀啓 以尤甚二十邑當設賑 請許劃營賑穀二萬石 常賑穀二萬石 領議政金尙喆啓 請 京畿狀請許施 關東賑穀則許施 移轉則令本道推移取用 嶺南許施 而知禮軍布 不可全減 特許停退 湖西先劃營賑穀二萬石 從之」.

44) 『영조실록』권 7, 1년 8월 16일 신사조. 「諫院【大司諫洪禹傳】申前啓 不允 又啓請別遣監賑御史於湖南 與道臣 講究便宜 極意救活 上以別遣有弊 下別諭于暗行御史 使之兼管賑事」.

45) 고창석 외, 『제주계록(濟州啓錄)』 서귀포시고서총람번역 1권, 서귀포시, 1996, 148-149쪽.

철종 2년(1851) 10월에 제주지역의 창고에 저장되어 있는 환곡의 수는 7,357섬인 반면 환곡을 나누어줘야 하는 기민의 수는 장정과 약자를 합해서 82,475명으로 환곡의 수가 기민에 비해 턱없이 부족함을 말하고 있다. 이처럼 기민 수에 반하여 환곡이 절대적으로 부족했던 제주지역에서는 단순한 어사파견과 같은 타지역의 사례는 큰 의미가 없었으며 중앙에서 보내어주는 곡물에 의존도가 높았다고 볼 수 있다. 또한 기근과 함께 동반되는 여역(癘疫) 등의 전염병이 유행하였을 경우에도 이웃지역과의 교류나 약물생산의 방법을 이용한 자체적인 해결이 불가능하였기 때문에 중앙에서 보내주는 곡물과 약물에 의존하여 진휼이 이루어지기도 하였다.⁴⁶⁾

(3) 공물탕감(貢物蕩減)을 통한 진휼

진상품이나 공마와 같은 공물을 탕감시켜줌으로써 진휼을 베푸는 경우이다. 이는 제주지역의 경우에만 나타나는 특이한 사례인데,⁴⁷⁾ 자연재해로 인해 가축이 피해를 입거나, 식량이 부족하고 공마나 진상품의 생산이 어려울 정도로 심한 기근이 들었을 경우, 그 해의 공물을 바치지 말라고 하거나 반으로 줄여 백성들의 고통을 덜어주고자 하였다.

(가) 제주에서 식년(式年)에 으레 공납하는 말 5백 필이 이제 올라올 때인데, 굶주린 백성을 시켜서 뒤져 붙잡아 오게 하기가 어려울 뿐만 아니라 물고 올 때에도 필시 일로(一路)에 폐단을 끼칠 것이니, 잠시 올해에만 바치지 말게 하라.⁴⁸⁾

(나) 제주 별견 어사(濟州別遣御史) 황귀하(黃龜河)가 장계(狀啓)하여 회전복(灰全鰓)을 해마다 봉진(封進)하는 어려움을 말하니, 임금이 우선 감면하라고 특별히 명하고 이어서 본도(本島)에서 진상(進上)하는 물건은 모두 3분의 2를 줄이라고 명하였다.⁴⁹⁾

46) 『숙종실록』권 55, 40년 8월 16일 을유조. 「濟州牧使狀陳本島癘疫大熾 死亡五千餘名 以數百貼之藥 勢難盡救 上命醫司 加送相當藥物」.

47) 다른지역의 경우 이진곡(移轉穀)을 탕감해주는 경우는 있으나 제주지역과 같이 공물을 경감 또는 정지시켜주는 경우는 없었다.

48) 『현종실록』권 19, 12년 1월 23일 을해조. 「濟州式年例貢馬五百匹 今當上來 而非徒役使飢民 搜捕爲難 驅來之際 亦必貽弊於一路 姑令今年 勿來獻」.

49) 『숙종실록』권 57, 42년 5월 10일 기사조. 「濟州別遣御史黃龜河狀言 灰全鰓連年封進之難 上命特爲姑減

(다) 임금이 대신과 비국 당상을 인견하고 제주(濟州)의 공마(貢馬)와 진상하는 삭선(朔膳)을 아울러 가을까지 반감하도록 명했는데, 본주(本州)에 흉년이 들었기 때문이었다.⁵⁰⁾

(라) 본부에서 올리는 삭찬(朔饌)과 방물을 보릿가을 때까지 정지시키고 경사(京司)가 납부하는 각종 노공(奴貢)의 당해년 몫도 함께 견감했으며 묵은 환자는 기한을 물리고 새 환자는 수효를 나누어 기한을 물렸다.⁵¹⁾

(가)의 사료를 보면 현종 12년(1673)에 굶주린 백성들과 공마의 이송(移送)시 발생할 폐단을 염려하여 마(馬)의 공납을 일시정지 시켜준다는 내용의 진휼사례이다. 이는 현종 11년(1672)에 노정목사가 지진으로 민가가 부서지고, 태풍으로 기근의 참상이 심각함을 알리자 그에 대한 진휼이 행하여진 것이다. (나)의 사료는 숙종 42년(1717) 별견어사 황귀하의 요청으로 진상품을 줄이도록 하고 있는데, 황귀하가 3차례의 장계를 통해 제주지역의 3년째 계속되는 흉년으로 백성들이 죽어가고, 진휼곡을 받아도 제주는 바다 밖에 있어 왕복하다보면 세월이 지나 속수무책으로 백성들이 혜택을 받지 못해 죽어가고 있는 제주지역의 참상을 보고하자 이와 같은 진휼이 행하여졌다. (다)의 사료는 영조 22년(1746)에 제주어사(濟州御史) 한억증(韓億增)이 제주지역에 흉년이 들어 진곡(賑穀)이 부족함을 호소하자 공마(貢馬)와 삭선(朔膳)을 반감하도록 명하고 있으며, (라)의 사료는 정조 16년(1792)에 이철운목사가 심한 풍우(風雨)로 인해 곡식이 없고, 농사의 참상을 장계하자 삭찬(朔饌)과 방물(方物)을 정지시킴과 더불어 환자(還資)의 기한도 물려주고 있다.

이처럼 정부적 차원에서 공물 진상을 정지시키거나 수량을 절감시켜주고, 노공이나 환자의 기한을 물려주고 감해주어 백성들의 부담을 덜어주고자 하였던 것은 지리적으로나 사회적으로 열악했던 제주지역에서 행해진 특별한 진휼사례라 할 수 있다.

仍命本島進上物種 竝減三分之二.

50) 『영조실록』권 63, 22년 1월 25일 임진조. 「上引見大臣 備堂 命停濟州貢馬 進上朔膳 并限秋減半 因本州凶荒也」.

51) 『정조실록』권 36, 16년 12월 1일 을축조. 「本府所進朔饌方物 限麥秋停免 京司所納及各樣奴貢當年條 竝蠲減 舊還停退 新還分數停退」.

(4) 기타 진휼

제주지역에서 실행된 진휼은 앞의 사례들과 같이 중앙의 조정이나 지방관아에 의해 이루어진 경우도 있지만 개인소유의 재산이나 곡물을 기부하여 백성들을 구제하는데 도운 경우도 있다. 이러한 진휼사례는 다음의 사료를 통해 확인해 볼 수 있다.

(가) 이철운(李喆運)의 장계를 이조·병조에 내리면서 이르기를, “진휼 정사가 완결되었으니 백성의 일이 매우 다행스럽다. 명월 만호(明月萬戶) 고한록(高漢祿)이 5백 석을 자원 납부하여 진휼을 도왔으니, 이것이 어찌 섬 안의 잔약한 진장(鎭將)으로서 할 수 있는 일이겠는가. 극히 가상하다. 제주도 안에서 임기가 찬 수령 자리에 이 사람을 단망으로 임명하라.”⁵²⁾

(나) 제주(濟州)의 기생 만덕(萬德)이 재물을 풀어서 굶주리는 백성들의 목숨을 구하였다고 목사가 보고하였다. 상을 주려고 하자, 만덕은 사양하면서 바다를 건너 상경하여 금강산을 유람하기를 원하였다. 허락해 주고 나서 연로의 고을들로 하여금 양식을 지급하게 하였다.⁵³⁾

(다) “방금 제주 목사(濟州牧使) 백낙연(白樂淵)의 장계를 보니, ‘본도(本島)의 세 고을을 진휼(賑恤)하는 정사가 이제 이미 끝났는데, 명월 만호(明月萬戶) 김응전(金應銓)이 진휼에 보탠 전미(田米)가 200석이고 전 만호(前萬戶) 김기호(金基鎬)가 구제에 보탠 전미가 200석이니, 마땅히 표창하는 은전(恩典)이 있어야 되겠습니다.’라고 하였습니다. 잔약한 진(鎭)의 창고가 비었을 때 이렇게 진심으로 도와준 것은 지극히 가상한 일이니 격려하고 권장하는 정사가 없어서는 안 될 것입니다. 두 진장(鎭將)은 모두 가자(加資)하도록 전조(銓曹)에 분부하는 것이 어떻겠습니까?”⁵⁴⁾

52) 『정조실록』권 37, 17년 5월 22일 계축조. 「下牧使李喆運狀啓于吏 兵曹曰 賑政告完 民事萬幸 明月萬戶高漢祿之願納五百石補賑 是豈海外殘鎭將所能爲者哉 極爲可嘉 本牧地方滿瓜守令單付」.

53) 『정조실록』권 45, 20년 11월 25일 병인조. 「濟州妓萬德 散施貨財 賑活饑民 牧使啓聞 將施賞 萬德辭 願涉海上京 轉見金剛山 許之 使沿邑給糧」.

54) 『고종실록』권 15, 15년 2월 11일 신묘조. 「卽見濟州牧使白樂淵狀啓 則 本島三邑賑政 今已告畢 而明月萬戶金應銓 補賑田米爲二百石 前萬戶金基鎬補賑田米爲二百石 當有褒嘉之典 爲辭矣 以若殘鎭薄廩 有此實心優助 極庸嘉尚 不可無激勸之政 兩鎭將並加資事 分付銓曹何如 允之」.

(가)의 사료는 정조 16년(1792) 12월부터 시작한 진휼을 정조 17년(1793) 5월에 끝마쳤는데 진휼과정에서 만호 고한록이 자진하여 자신의 곡식을 내놓아 백성들에게 보탬이 되고자 하였으니 이를 치계한다는 내용을 담고 있다. (나)의 사료는 정조 18년(1794)에 강한 비바람으로 인한 흉년과 기근이 5년 내내 이어져 진휼을 실시하였음에도 불구하고 길거리에 굶어 죽어가는 백성이 남아있자, 만덕이 자신의 재산으로 백성들을 구제하였다. 이를 당시 이우현목사(李禹鉉牧使)가 조정에 보고하여 정조 20년(1796)에 만덕에게 상을 내린 사실을 기록하고 있다. (다)의 사료에서는 고종 15년(1878) 2월부터 시작한 진휼을 이 때(동년 9월)에 모두 마쳤는데 진휼과정에서 만호 김응전과 전 만호 김기호가 자신들의 전미 각각 200석을 보태어 도왔으므로 그들에게 가자(加資)한다는 내용을 전하고 있다.

위의 사료들은 목사의 장계를 통한 정부적 차원에서의 진휼이 아닌 개인이 백성을 위해 곡식을 나라에 바쳐 진휼을 도운 자들에게 상계를 내린 사례들을 보여주고 있다. 즉, 제주지역의 진휼은 대부분 목사를 통한 정부적 지원으로 인해 이루어졌지만 만호와 김만덕 등과 같이 개인이 백성들을 위해 곡식을 헌납하여 진휼이 이루어지기도 하였으며, 또한 조정에서도 이러한 사례들에 대해 포상을 하여줌으로써 이를 장려하고 백성들을 위로하였음을 알 수 있다.

이처럼 개인의 사재출원(私財出願)을 통해 진휼이 이루어진 경우와 더불어 홀전이나 공명첩 등을 발행하는 것으로 진휼을 행하기도 하였다. 공명첩의 경우 정부에서 명목적인 벼슬을 돈을 받고 일반인에게 파는 것을 의미하는데 제주지역의 경우 공명첩과 곡물을 바꾸어 진휼재원으로 사용하였다.⁵⁵⁾ 또한 수해로 인한 피해가 발생하였을 경우 대부분 홀전(恤典)⁵⁶⁾을 지급함으로써 진휼을 행한 사례가 있는데 이와 같은 사실은 다음의 사료에도 나타나고 있다.

(가) 전라도 제주(濟州)에서 선박(船舶)이 파손되어 익사한 자가 60명이나 되었다. 목사(牧師)가 이 사실을 장문(狀聞)하니, 홀전(恤典)을 베풀 것을 명하였다.⁵⁷⁾

(나) 제주도의 감귤(柑橘) 공인(貢人) 안만적(安萬赤) 등 14인이 배가 전복되어 물에

55) 『속중실록』권 54, 39년 9월 28일 임신조. 「而又給空名帖一百張 上許之 命加給空名帖五十張」.

56) 『만기요람(萬機要覽)』 「凡民人之遇水火災者 過期未婚未葬者 及遭竊全沒未收瘞者 皆有恤典」.

57) 『영조실록』권 30, 7년 12월 6일 을미조. 「全羅道濟州船破 滄死者爲六十人 牧使以聞 命施恤典」.

빠져 죽었으므로, 구출하는 은전을 베풀도록 명하였다.⁵⁸⁾

제주지역은 섬이라는 지리적 특성 때문에 진상품을 준비하거나 조정에 바치기 위해서는 험한 바다를 건너야 했다. (가)의 사례의 경우 진상품을 운반하던 선박이라는 기록은 없지만 선박의 파손으로 희생자가 많이 발생하자 홀전을 베풀도록 하고 있다. 이러한 사례로 보아 진상품과 관련된 선박이 아니라할지라도 수해자가 발생했을 시 홀전을 통한 진휼이 행하여 졌음이 확인된다. (나)의 사례는 감귤을 진상품으로 바치기 위해 운송하던 중 배가 전복되어 익사자가 발생하자 은전을 베풀도록 하고 있다. 이처럼 심한 파도나 폭풍으로 인해 도중에 배가 파손되고, 익사자가 발생하는 일은 비일비재(非一非再)하게 일어났으며 이들에 대한 진휼도 이루어져야 했다. 그러나 앞에서 살펴본 진휼사례와는 다르게 이런 경우에는 흉년과 기근으로 인한 생활고를 겪는 사례가 아니었으므로 곡물을 나눠 주기 보다는 홀전을 지급함으로써 백성들을 고충을 덜어주고, 그들이 최소한의 생활을 할 수 있도록 보장해주고자 하였다.

58) 『영조실록』권 46, 13년 11월 4일 정사조. 「濟州貢柑人安萬赤等十四人 船敗滄死 命行恤典」.

Ⅲ. 제주지역 진흙비의 실태

제주지역에 실시되었던 진흙사례의 일부는 비석으로 남아 현재까지도 전해져 오고 있다. 진흙비에는 사료에 나타난 진흙사례가 압축적으로 들어있는 경우도 있고, 사료에 나타나지 않은 진흙사례가 기록되어 있는 경우도 있다. 따라서 현재 남아있는 진흙비의 실태분석을 통해 제주지역에 실시된 진흙사례를 보다 구체적으로 고찰해보고자 한다.

입비에 대한 구체적인 기록이 남아있는 자료는 거의 없지만 입비(立碑)되었다는 인물의 기록은 『탐라관풍안(耽羅觀風案)』과 『탐라기년(耽羅紀年)』에 남아있다. 사료에 기록되어 있는 인물과 현존하는 비의 인물을 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 입비 기록 및 현존하는 비의 비교

	탐라관풍안		탐라기년	현존하는 비	
	입비의 기록과 현존하는 비가 있는 인물	목사 홍중징 (洪重徵)	목사 구재룡 (具載龍)	목사 허 명 (許 溟)	목사 홍중징 (洪重徵)
목사 허 명 (許 溟)		목사 장인식 (張寅植)	목사 정기원 (鄭岐源)	목사 허 명 (許 溟)	목사 장인식 (張寅植)
목사 윤구동 (尹久東)		목사 백희수 (白希洙)	목사 양헌수 (梁憲洙)	목사 윤구동 (尹久東)	목사 백희수 (白希洙)
목사 이원팔 (李元八)		목사 정기원 (鄭岐源)		목사 이원팔 (李元八)	목사 정기원 (鄭岐源)
목사 이원달 (李源達)		목사 양헌수 (梁憲洙)		목사 이원달 (李源達)	목사 양헌수 (梁憲洙)
입비의 기록은 있으나 현존하는 비가 없는 인물	목사 조 경 (趙 儼)	관관 한유주 (韓有樞)	목사 조 경 (趙 儼)		
	관관 김 치 (金 紱)	목사 신광익 (申光翼)	목사 이형상 (李衡祥)		
	목사 이기빈 (李箕賓)	목사 윤시동 (尹蓍東)	목사 정필녕 (鄭必寧)		
	관관 김흥운 (金興運)	관관 김광현 (金光鉉)	목사 신광익 (申光翼)		
	관관 홍우량 (洪宇亮)	관관 이 식 (李 湜)	목사 윤시동 (尹蓍東)		
	관관 노 정 (盧 錠)	관관 김영업 (金英業)			
	관관 이만지 (李萬枝)	목사 이원조 (李源祚)			
	관관 최진남 (崔鎭南)	관관 강제익 (姜在毅)			

	목사 이현공 (李玄功)	목사 채동건 (蔡東健)			
	관관 이태현 (李泰顯)	목사 임헌대 (任憲大)			
	목사 허 류 (許 鑒)	군수 김창수 (金昌洙)			
입비의 기록은 없으나 현존하는 비가 있는 인물				어사 황귀하 (黃龜河)	관관 김기홍 (金基洪)
				의녀 김만덕 (金萬德)	목사 백낙연 (白樂淵)
				목사 심영석 (沈英錫)	관관 송상순 (宋祥淳)
				현감 박상률 (朴尙律)	현감 강재오 (康在五)
				목사 한응호 (韓應浩)	관관 고경준 (高景峻)
				현감 신상흠 (愼尙欽)	목사 심원택 (沈遠澤)
				현감 강이진 (康履鎭)	목사 이규원 (李奎遠)
				현감 강우진 (康祐鎭)	통관 김응우 (金膺友)
				목사 조희순 (趙義純)	참봉 이기선 (李奇善)

자료: 『탐라관풍안』, 『탐라기년』참조.

『탐라관풍안』에는 32명의 인물에 대한 입비의 기록이 있으며 『탐라기년』에는 8명의 인물에 대해 입비되었다는 기록이 있다. 그러나 현존하는 비의 인물은 28명으로 사료의 기록과 다소 차이가 있으며, 사료의 기록과 일치하는 10명을 제외한 18명은 사료의 기록과 일치하지 않는 경우가 확인된다. 이러한 현상이 나타난 요인에는 3가지로 찾아볼 수 있다.

우선, 사료에는 입비되었다는 기록만 되어 있을 뿐 어떠한 이유에서 비가 세워졌는지 전해지고 있지 않다.⁵⁹⁾ 『탐라기년』에는 『탐라관풍안』에서의 기록보다 비교적 구체적으로 입비에 관한 기록이 전해지고 있지만 비문의 내용과 몇 개의 비가 건립되었는지에 대한 기록이 나타나지 않기 때문에 사료에 입비되었다고 나타난 인물의 비가 어떤 종류의 비인지, 각 몇 기의 비가 건립되었는지 정확하지 않다. 그에 반해 현존하는 비는 필자가 현존하는 기념비 중 비문과 사료를 비

59) 『탐라관풍안(耽羅觀風案)』에는 한 예로 「盧錠 辛卯七月到任癸巳八月遞去立碑」라 하여 입비에 대한 모든 기록이 인물의 이름과 부임한 날짜, 퇴임한 날짜를 기록한 후 입비(立碑)라고만 기록되어 있으며, 『탐라기년(耽羅紀年)』에서는 예를 들어 「牧使趙徹 政善 斂薄 民追思立碑」라 하여 입비의 연유를 간략히 언급하고 입비(立碑)라 기록되어 있다.

교하여 진흥과 관련 있는 비만을 조사한 것이기 때문에 다소 차이가 나타나고 있는 것이다. 이에 대표적인 예가 목사 채동건과 정필녕 등의 경우이다. 그들은 사료에 입비되었다는 기록은 있으나 그들의 선정을 추모하고자 비가 세워졌을 뿐 진흥을 행한 사례가 확인되지 않아 현존하는 비에서 제외하였다.

두 번째 요인으로는 위의 사료에서 입비의 사실이 확인되고, 이 외의 사료에서도 진흥행적이 기록되어 있으나 현존하는 비가 없는 경우이다. 이 경우에는 시간이 흐름에 따라 현대화가 진행되면서 파손되거나 행방이 묘연하여 확인조사가 불가능하다는 점에서 그 요인을 찾을 수 있다. 대표적인 사례로 목사 허류와 윤시동 등의 경우로 그들의 진흥행적과 입비사실이 사료에서 확인되지만 현존하는 비가 없어 목록에서 제외되었다.

마지막요인으로는 『탐라관풍안』이나 『탐라기년』에는 입비되었다는 기록이 없으나, 실제로 비가 존재하고 그와 관련하여 진흥행적이 사료에 나타나는 경우이다. 이와 같은 경우에는 현재 비가 존재하고, 진흥 사실도 여러 문헌에서 확인되기 때문에 현존하는 비에 포함시켜 분석하였다. 대표적인 예가 별견어사 황귀화와 목사 조희순, 백낙연 등의 경우인데, 이들은 『조선왕조실록』이나 『탐라지』 등의 다양한 사료에서 그들의 행한 진흥사례가 여러 차례 언급되지만 입비되었다는 기록은 나타나지 않는다. 그러나 현존하는 비를 조사한 결과 그들의 비가 확인되어 조사범위에 포함시켰다.

이와 같은 요인으로 입비의 사료적 기록과 현재 확인된 비 사이에 다소 차이가 나타나지만 현재까지 조사된 자료를⁶⁰⁾ 바탕으로 현존하는 비석 중 진흥비 76기를⁶¹⁾ 시기·지역·인명별로 분류하여 그 분포실태를 알아보고 비의 건립주체에 대해서도 살펴보겠다. 여기서 진흥비라는 명칭은 진흥한 내용을 포함하고 있는 비석을 의미하며, 비명이 아닌 비문의 내용에 따라 구분하였다. 또한 비문이 남아 있지 않은 경우에는 비의 제액에 나타난 인물을 중심으로 그가 행한 진흥행적을 살펴보았다. 진흥은 전시대적으로 꾸준히 행하여지고 있으나 왕이 바뀌면서 진흥 방법 등의 면에서 약간의 차이를 보이고 있다. 따라서 왕대별로 진흥비의 분포실

60) 『제주시 비석일람』, 『북제주군 비석총람』, 『우리고장의 비석들』, 『남제주군 문화유적 분포지도』, 『북제주군 문화유적 분포지도』, 『제주시 문화유적 분포지도』를 참조함.

61) 진흥비의 목록과 비문은 본고 68쪽 부록1 참조.

태를 살펴보도록 하겠다.

1. 진흥비의 시기별 추이

진흥비는 진흥사례와 별도로 일정시기에 급격히 증가하였다. 즉, 진흥이 이루어진 시점과 동일하게 기념비가 건립되지 아니하고 사회적·시기적 영향에 의해 건립되고 있는 것이다. 따라서 진흥사례의 시기와 진흥비의 분포시기를 비교분석하고, 진흥비 건립에 미친 사회적 영향에 대해서 고찰해보고자 한다.

<표 3> 왕대별 진흥비 분포실태⁶²⁾

왕 대	숙종 (1674 ~1720)	경종 (1720 ~1724)	영조 (1724 ~1776)	정조 (1776 ~1800)	순조 (1800 ~1834)	헌종 (1834 ~1849)	철종 (1849 ~1863)	고종 (1863 ~1907)	순종 (1908 ~1910)	기타 ⁶³⁾ (시대 미상)	합계
진흥비 수	-	2	1	-	11	5	13	21	1	22	76

자료: 『제주시 비석일람』, 『북제주군 비석총람』, 『우리고장의 비석들』, 『남제주군 문화유적 분포지도』, 『북제주군 문화유적 분포지도』, 『제주시 문화유적 분포지도』참조.

위의 <표 3>을 보면, 경종대 2기, 영조대 1기, 순조대 11기, 헌종대 5기, 철종대 13기, 고종대 21기, 순종대 1기로 시대미상의 비를 제외한 54기의 진흥비의 약 95%이상이 순조대 이후에 건립되고 있음을 확인 할 수 있다. 이에 반해 진흥 관련 사례들은 숙종대 24건, 경종대 3건, 영조대 42건, 정조대 15건, 순조대 4건, 헌종대 1건, 철종대 1건, 고종대 21건으로⁶⁴⁾ 17·18세기 즉, 숙종·영조대에 진흥이 많이 이루어졌다. 이와 더불어 영·정조대에는 흉년과 기근으로 인해 생활이 어려운 제주백성을 위로하기 위해 특별히 윤음(綸音)을 내리거나 위유사(慰諭使)를 파견하기도 하였다.⁶⁵⁾

62) 선조대부터 현종대까지는 사료에 나타난 진흥 관련 기사는 16건으로 확인 되지만 그 시대의 진흥비는 현재 하나도 남아있지 않아 표에서 생략하였다.

63) 비가 마모되어 확인되지 않거나 기록되어 있지 않은 경우이다.

64) 『조선왕조실록』, 『비변사등록』, 『승정원일기』, 『일성록』 등을 참조하여 조사함.

영조대에 내려진 윤음은 그에 대한 자세한 내용이 전해지지는 않지만 가뭄으로 인해 고통스러워하는 백성들에게 윤음을 지어 내렸고, 나리창과 연읍의 곡식을 이전하면서 윤음을 지어 내렸다는 기록이 있다. 이와 더불어 정조대에는 흉년과 기근으로 생활이 어려운 백성들을 위해 이전곡을 보내고 공마·방물 등 자전과 자궁에 바치는 것을 경감시켜준다는 내용의 윤음을 통해 제주민들을 위로하였다. 또한 윤음과 함께 어사를 보내어 제주민들의 기근으로 인해 겪는 고통을 덜어주고자 했던 사례도 확인된다. 이처럼 숙종대부터 정조대까지는 가장 일반적인 진휼방법이었던 곡물지원을 통한 진휼과 그 외에 윤음이나 어사파견 등을 통해 다양한 방법으로 진휼이 행하여진 사례가 여러 차례 확인 되에도 불구하고 진휼건수와 대비하여 진휼비는 1기도 건립되지 않았다. 그에 반해 순조대 이후에는 평균 2배 이상의 진휼비가 건립되고 있음을 확인할 수 있다.

이는 물론 시간이 지남에 따라 비가 마모되거나 훼손되는 등의 후천적인 영향도 있겠지만 당시의 사회적 분위기와 배경도 큰 영향력을 미쳤다고 생각되어진다. 제주지역에서 실시된 진휼은 목사 등의 관료에 의해 이루어진 진휼이 133건, 개인이 재산을 기부하여 진휼한 경우가 8건으로 90%이상이 관료들에 의해 즉, 조정의 도움으로 진휼이 이루어졌다. 따라서 진휼비에는 관료들에게 감사의 뜻을 전하고, 추모하는 선정비의 성격이 강하게 나타날 수밖에 없다.

그러나 조선시대에는 『대명률(大明律)』의 「견임관자립비(見任官自立碑)」조항에 따라 함부로 선정비를 세울 수 없었다. 『수교집록(受教輯錄)』에서는 수령이 비를 세우는 것을 엄금하고, 어긴 자에 대해서는 관직을 빼앗고 이를 조사하여 벌한다고 말한다.⁶⁵⁾ 이러한 조항에도 불구하고 비(碑)가 건립되기도 하였으나, 임진왜란 이후부터 본격적으로 비의 건립이 문란해지기 시작하는데 왕권의 의지와 금지령에 따라 조금씩 차이가 나타난다.

조선후기 선정비의 건립추이는 보통 3기로 나뉘지는데 제 1기는 임진왜란을 겪은 선조대부터 현종대까지로 본격적인 선정비 건립의 폐단이 나타나면서 금지령이 내려지는 등 건립추이가 일정하지 않은 시기이다.⁶⁷⁾ 제 2기는 왕권이 강화

65) 제주에 내려진 윤음은 영조대 2건, 정조대 3건으로 총 5건이 확인되며, 이는 제주로 이전되는 곡물과 함께 전달되거나 진휼을 위해 특별히 파견되는 어사를 통해 내려졌다.

66) 『수교집록(受教輯錄)』 刑典 禁制 「守令立碑者禁斷 犯者 交代官查出治罪 康熙壬寅承傳」.

67) 채광수는 그의 논문에서 경북지역의 경우 조선후기에 건립된 총 1102기 중에 이 시기에 건립된 비는 65

되기 시작하는 숙종대부터 영·정조대까지로 보며, 이 시기에는 왕권 강화에 힘입어 선정비에 대한 금지령 조처와 훼손을 단행하여 성공을 거두었다. 제 3기는 세도정치로 왕권이 급격히 약해지고, 중앙 정부의 지방관에 대한 통제권을 상실한 순조대 이후의 조선말기 시대이다. 이 시기에는 전국 모든 지역에서 지위고하를 막론하고 선정비가 세워졌다.⁶⁸⁾ 특히, 이 시기에는 한 사람이 여러 개의 비를 세우는 기이한 현상까지 발생하였다.⁶⁹⁾

이러한 시대적 상황과 더불어 제주지역의 진흥비도 이와 비슷한 추세를 나타내고 있는 것으로 보인다. 제주지역의 진흥은 중앙정부와의 연결고리가 제주에 파견된 어사 또는 목사 등의 관료밖에 없었기 때문에 대부분 목사의 장계와 구황어사 등의 보고에 의해 이루어졌다. 이러한 측면에서 선정비건립이 엄격히 금지되었던 정조대까지는 진흥이 많이 이루어졌음에도 불구하고 기념비의 건립이 자유롭지 않아 거의 나타나고 있지 않고 있으며, 정조대 이후부터는 중앙 지배력 약화 등의 사회적 분위기에 따라 선정비건립에 대한 제재가 와해되어가면서 올바른 진흥정책이 시행된 후 백성들은 비교적 자유롭게 기념비를 세웠고, 이러한 이유로 대부분의 진흥비가 이 시기에 많이 건립된 것으로 보인다.

2. 진흥비의 삼읍별 분포

진흥비는 제주전역에 고루 분포되어 있지 않고 한 지역에 치중하여 건립되었다. 진흥사례에는 지역별로 행하여진 진흥의 양과 실태가 자세하게 나타나있지 않아 비교분석이 힘들지만 당시의 여러 상황을 통해 이에 대한 원인을 분석해보았다. 우선, 진흥비를 옛 제주의 행정단위인 제주목·대정현·정의현인 삼읍으로 나누어 분류해보면 다음과 같다.

기가 남아있다고 말하였다. 그러나 제주지역의 경우 1기의 비도 남아있지 않다.

68) 채광수, 「조선시대 선정비 건립과정과 시기별 추이-경북지역을 중심으로-」, 영남대학교 석사학위논문, 2009, 24쪽.

69) 임용한, 「조선 후기 수령 선정비의 분석-안성·죽산·과천의 사례를 중심으로-」 『한국사학보』 제26권, 2007, 171쪽.

<표 4> 삼읍별 진흙비 분포실태

왕대 지역	숙종 (1674 ~1720)	경종 (1720 ~1724)	영조 (1724 ~1776)	정조 (1776 ~1800)	순조 (1800 ~1834)	헌종 (1834 ~1849)	철종 (1849 ~1863)	고종 (1863 ~1907)	순종 (1908 ~1910)	기타 (시대 미상)	합계
제주	-	-	1	-	9	5	9	17	-	24	65
대정	-	-	-	-	1	-	2	2	-	-	5
정의	-	2	-	-	1	-	1	1	1	-	6

자료: 『제주시 비석일람』, 『북제주군 비석총람』, 『우리고장의 비석들』, 『남제주군 문화유적 분포지도』, 『북제주군 문화유적 분포지도』, 『제주시 문화유적 분포지도』참조.

제주목 지역에는 고종대에 세워진 17기의 비를 비롯하여 영조·순조·헌종·철종과 시대미상의 비가 총 65기 남아있으며, 대정현 지역에는 순조·철종·고종대의 비가 총 5기, 정의현에는 경종·순조·철종·고종·순종대의 비인 총 6기의 비가 현재 남아서 전해지고 있다. 즉, 전체 진흙비의 약 85%가 제주목에 건립되어 남아있음을 확인해 볼 수 있다. 이러한 결과가 나타난 것에 대해서는 환경적 요인과 인구·경작지면적 등과 같은 행정적 요인 등이 원인으로 작용한 것으로 보인다.

우선, 제주지역에 발생한 자연재해를 지역별로 분류해보면 제주목이 52건, 대정현이 47건, 정의현이 43건이다. 또한 자연재해를 유형별로 살펴보아도 한해(旱害)의 경우를 제외하고는 제주목에서 발생한 자연재해 건수가 가장 많다.

<표 5> 17-19세기 삼읍별 자연재해 발생 횟수

재해종류 지역	풍해(風害)	수해(水害)	한해(旱害)	합계
제주목	25	18	9	52
대정현	22	14	11	47
정의현	21	14	8	43

자료: 『조선왕조실록』, 『비변사등록』, 『승정원일기』참조.

위의 <표 5>를 보면 제주목의 경우 풍해가 25건, 수해가 18건, 한해가 9건이 발생하였다. 대정현에서는 풍해 22건, 수해 14건, 한해 11건으로 제주목과 비교하여 한해의 경우를 제외하고는 비교적 자연재해가 덜 하였다. 또한 정의현의 경우는 풍해 21건, 수해 14건, 한해 8건으로 제주목, 대정현과 비교하여 자연재해가 덜 발생하였음을 확인할 수 있다. 당시 사회적·행정적으로 제주지역의 중심지역이었던 제주목에 발생했던 빈번한 자연재해는 백성들은 물론 관료들에게까지 직접적인 영향을 미쳤고, 재해로 인해 받는 실질적인 피해규모도 컸을 것이라 여겨진다.

이와 더불어 제주지역에는 역사가 오랜 마을을 중심으로 지위가 높은 관료나 마을과 관련된 선비들의 치적을 기념하는 비를 건립하여 비석거리⁷⁰⁾가 형성되었다. 그런데 제주에 부임하는 목사나 어사와 같은 관료들은 제주목의 포구를 통해 왕래하였기 때문에 상대적으로 포구를 중심으로 비가 세워졌으며, 이로 인해 제주목에 진흙비가 집중될 수밖에 없었던 것으로 보인다. 실제로, 제주목에 건립되어 있는 대부분의 비가 해안을 중심으로 포구나 인구가 많고 왕래가 잦은 곳에 비석거리가 형성되어 목사와 관련된 비가 집중되어 있다. 그에 반해 대정현이나 정의현에 건립되어 있는 비는 3기 이상 같이 있는 경우가 거의 없으며 관할지역을 다스리던 현감의 치적을 기리는 비가 대부분이다. 이는 제주목의 경우와 달리 관료들의 왕래가 직접적으로 이루어지지 않고 항상 제주목을 거쳐 이루어졌으며, 왕래의 횟수도 매우 드물었기 때문에 상대적으로 비석을 세우는 것에 대한 인식이 적었다고 볼 수 있겠다. 이러한 환경 속에서 제주목에 건립된 비가 월등히 많이 나타나게 된 것으로 생각된다.

이와 같은 환경적 요인과 더불어 행정적인 요인에서도 제주목에 진흙비가 집중되는데 미친 원인을 찾아볼 수 있다. 우선, 제주지역에 진흙이 행하여질 경우 진흙대상자에 1순위로 들어가는 80세 이상의 노인수를 비교해보면 제주목의 경우 209명, 정의현 22명, 대정현 12명으로⁷¹⁾ 제주목의 노인수가 제주지역 노인의 86%를 차지할 정도로 압도적으로 많으며, 그들을 우선적으로 진흙하기 위해서는

70) 관료들의 선정이나 치적을 기리기 위해 지역 백성들이 자발적으로 왕래가 많은 곳에 송덕비, 선정비 등을 세웠는데 이와 같은 비석이 많이 세워져 있는 곳을 비석거리라 한다.

71) 이형상, 『담라순력도(耽羅巡歷圖)』 「제주양로」 「정의양로」 「대정양로」 참조.

정의·대정현과 비교하여 상대적으로 많은 양의 진휼이 행하여졌을 것이라 여겨진다.

또한 환곡운영에서 나타나는 폐단도 제주목에 진휼비가 집중되는 데에 영향을 미쳤던 것으로 보인다. 본래 환곡은 빈농의 구휼을 위해 마련되었으나 환곡을 분급할 때 발생하는 모곡(耗穀)을 중앙관청의 재정을 보충하는 데 사용하게 되면서 지방관청에서도 이를 모방하여 필요한 경비를 마련하기 위해 환곡을 창설하기도 했다. 그러나 제주지역의 경우는 이와 다르게 자연재해로 인한 잦은 흉년과 같은 제주지역이 갖는 특유의 환경으로 인해 환곡의 곡물확보 조차 힘들어 진휼이 시급한 경우가 대부분이었다.⁷²⁾ 이러한 상황에도 불구하고 운영과정에서 유고곡(留庫穀)의 비율은 변하지 않고, 곡물 납부는 꾸준히 백성들에게 가중되는 폐단이 나타났다.⁷³⁾

이와 더불어 전세를 거둘 수 있는 토지가 장부 속의 결수와 실제의 결수와 큰 차이가 9,000결 이상이었으며, 이 외에도 토지를 경작하지 않았음에도 세금을 부여하는 경우가 많아⁷⁴⁾ 세금을 내는데 백성들의 고충이 높았음을 알 수 있다. 특히, 제주목은 그 차이가 약 4,000결, 대정현은 2,000결, 정의현은 3,000결정도로 제주목의 폐단이 상대적으로 심하였음을 짐작해볼 수 있다.

이처럼 자연적·제도적으로 어려움과 폐단이 상대적으로 많았던 제주목 지역에서 올바른 환곡의 운영, 진휼곡과 이전곡의 분급 등 목사가 백성들을 위해 실시한 진휼정책들은 직·간접적으로 그들의 생활에 큰 영향을 미쳤으며, 그러한 결과가 진휼비 속에 내재되어 나타난 것으로 여겨진다.

72) 양진석, 「18,19세기 제주의 수취제도와 특징」 『탐라문화』제24호, 제주대학교 탐라문화연구소, 2004, 60-62쪽.

73) 양진석, 위의 논문, 61-63쪽.

74) 권인혁, 「朝鮮後期 地方官衙 財政의 運營實態-濟州의 <事例>를 중심으로-」 『탐라문화』제16호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996, 92-94쪽.

3. 진흥비의 인명별 실태

조선후기에 제주지역에 부임한 목사는 총 197명이었고, 그 외에 10여명의 진흥 어사가 파견되었다.⁷⁵⁾ 또한 관료와 평민을 포함하여 진흥행적에 의해 기념비가 건립되고, 현재까지 남아있는 인물은 28명이다.⁷⁶⁾ 이를 신분별로 분류하여 정리하면 다음과 같다.

1) 목사 및 어사

<표 6> 목사 및 어사의 진흥비 분포실태

인물	부임기간	건립사유 ⁷⁷⁾	진흥비 건립수
황귀하 (黃龜河)	숙종 42년(1716)1월~ 숙종 42년(1716)12월	환곡탕감과 이전곡 요청	2
홍중징 (洪重徵)	영조 14년(1738)10월~ 영조 15년(1739)9월	이전곡을 통한 진흥	1
허명 (許溟)	순조 14년(1814)4월~ 순조 15년(1815)5월	수세(水稅)폐지, 자비전(自備錢)을 통한 진흥	1
윤구동 (尹久東)	순조 15년(1815)5월~ 순조 17년(1817)10월	이전곡 요청, 공피전 마련	10
이원팔 (李元八)	순조 22년(1822)1월~ 순조 24년(1824)1월	자신의 공성미(供星米)를 내놓아 진흥함	1
심영석 (沈英錫)	순조 26년(1826)6월~ 순조 27년(1827)8월	도민의 징납물(徵納物)을 감면해줌	2
한응호 (韓應浩)	순조 32년(1832)2월~ 순조 34년(1834)7월	감자종자를 배급하고, 곡물을 미리 준비하여 기근에 대처하도록 함.	1
이원달 (李源達)	헌종 3년(1837) 11월~ 헌종 5년(1839)3월	평역미 감면	4
구재룡 (具載龍)	헌종 5년(1839)3월~ 헌종 7년(1841)윤3월	부역·부세·환곡의 폐단을 막음, 늪전을 기부하여 진흥, 수세전과 일용전 폐지	7
장인식 (張寅植)	헌종 14년(1848)3월~ 철종 1년(1850)6월	환곡량을 줄여줌, 수세전 폐지, 장세미 획부	6

75) 『조선왕조실록』, 『탐라지』를 참조하여 조사함.

76) 신분별 진흥비 수

신분	목사	별건어사	관관	현감	참봉	평민
진흥비 수	62	2	5	5	1	1

백희수 (白希洙)	철종 2년(1851)7월~ 철종 4년(1853)12월	이전곡 요청을 통한 진휼	6
정기원 (鄭岐源)	철종 14년(1863)1월~ 고종 1년(1864)3월	평역미 감면	6
양헌수 (梁憲洙)	고종 1년(1864)3월~ 고종 3년(1866)8월	환곡탕감과 이전곡 요청, 훈민편 저술을 통해 폐습을 바로잡음, 홀전마련	5
조희순 (趙羲純)	고종 5년(1868)10월~ 고종 9년(1872)5월	환곡탕감과 이전곡 요청	3
백낙연 (白樂淵)	고종 14년(1877)1월~ 고종 18년(1881)5월	환곡탕감과 이전곡 요청	7
심원택 (沈遠澤)	고종 23년(1886)5월~ 고종 25년(1888)7월	공마(貢馬)를 반급(頒給)받음, 홀전마련	1
이규원 (李奎遠)	고종 28년(1891)9월~ 고종 31년(1894)9월	구환(舊還)정지, 이전곡을 통한 진휼	1

자료: 『제주시 비석일람』, 『북제주군 비석총람』, 『우리고장의 비석들』, 『남제주군 문화유적 분포지도』, 『북제주군 문화유적 분포지도』, 『제주시 문화유적 분포지도』 참조.

우선, 목사와 별견어사 등 중앙에서 파견된 인물 총 17명의 진휼비 64기가 남아 있다. 대부분 각 인물마다 1기의 비가 남아있지만 별견어사 황귀하 진휼비 2기를 비롯하여 윤구동 10기, 심영석 2기, 이원달 4기, 구재룡 7기, 장인식 6기, 백희수 6기, 정기원 6기, 양헌수 5기, 조희순 3기, 백낙연 7기가 확인되었다.

이는 현재 제주지역에 현존하는 진휼비의 약 84%를 차지하는 것으로 중앙으로부터의 곡물지원 등 제주지역의 진휼에 목사와 중앙에서 파견된 어사들이 큰 역할을 하였음을 알 수 있다. 이러한 현상이 나타난 원인은 다음의 사료를 통해 유추해 볼 수 있겠다.

(가) 절도(絶島)는 육지(陸地)와 달라서 곡식을 옮기는 외에는 구활(救活)할 계책이 없다. 온 섬의 백성이 모두 나의 적자(赤子)인데, 어찌 차마 그들이 죽는 것을 서서 보면서 구제할 방도를 생각하지 않겠는가. 무슨 곡식이거나 더 잇따라 들여보내어 우리 무고한 백성으로 하여금 쇠약하고 수척하는 근심이 없도록 하라.⁷⁷⁾

(나) 궁벽한 바다 외딴 섬은 육지와 아주 다르니, 만약 곡식을 옮기지 않으면 어떻게 구제해 살리겠는가. 더군다나 굶주린 백성들이 먹여주기를 바라는 것이 학철(濶

77) 『조선왕조실록』, 『탐라지초본』, 『제주계목』, 『중보탐라지』, 『탐라기년』을 참조함.

78) 『속중실록』 권 54, 숙종 39년 9월 28일 임신조. 「絶島異於陸地 移粟之外 救活無策 一島之民 皆吾赤子 何忍立視其死而不思拯濟之道乎 某樣穀 更爲連續入送 使我無辜之民 得免捐瘠之患」.

轍)속의 물고기가 물을 기다리는 것뿐만이 아니겠는가.⁷⁹⁾

(다) 제주(濟州)는 먼 바다에 위치하고 있기 때문에 백성들의 식량은 단지 조정의 구획(區劃)에만 달려 있을 뿐이다.⁸⁰⁾

(가)와 (나)는 숙종 39년(1713)의, (다)는 영조 8년(1732)의 사료로써 제주지역이 육지부와 다르게 섬이기 때문에 곡식을 옮기는 것 외에는 구제할 방법이 없으며, 백성들의 식량도 조정에서 보낸 곡식에 의지 할 수밖에 없다고 말한다. 즉, 기근을 스스로 극복할 수 없음을 인정하고 조정에서 적극적으로 백성을 위해 진휼 할 것을 당부하고 있다. 제주지역은 다른 지역과 달리 홀로 떨어져 있는 외딴 섬이다. 따라서 자연재해나 기근이 닥쳤을 때 이웃지역의 도움을 청하기도 힘들었을 뿐만 아니라 제주지역 내에 비축해놓은 관곡양도 적어⁸¹⁾ 의지할 곳이라고는 중앙정부 밖에 없었다. 그리고 중앙정부와 제주백성을 연결시켜주는 것은 제주에 파견된 관료들이 유일하였기 때문에 제주지역에 실시된 진휼은 대부분 제주목사들이 올린 장계에 의해 행하여졌으며, 중앙정부가 진휼을 위해 특별히 파견한 어사들의 보고를 통해 이루어졌다.

2) 기타 관료

<표 7> 기타 관료의 진휼비 실태

인물	관직	부임기간	건립사유 ⁸²⁾	진휼비 건립수
박상률 (朴尙律)	대정 현감	순조 27년(1827)2월~ 순조 29년(1829)8월	자비(自備)를 통한 진휼	1
신상흠 (愼尙欽)	정의 현감	헌종 5년(1839)8월~ 헌종 8년(1842)3월	환곡운영이 올바름, 자비(自備)를 통한 진휼	1

79) 『숙종실록』권 54, 숙종 39년 10월 4일 무인조. 「窮溟絕島 殊異陸地 若不移粟 何以濟活 況饑民之望哺 不啻轍鮒之待水」.

80) 『영조실록』권 32, 영조 8년 12월 12일 을축조. 「濟州處於極海 民之仰哺 只在於朝廷之區劃」.

81) 이형상, 『담라장계초(耽羅狀啓抄)』 「官有支堪之勢然後民無被侵之端是白去乙本島田結雖至三千賦稅規例與陸地大異一年所捧其數鈔大同亦極零星若以一年內官廳所入訖則田稅大同屯租不滿於四百餘石叱分不喻」.

82) 『조선왕조실록』, 『담라지초본』, 『제주계록』, 『증보담라지』, 『담라기년』을 참조함.

강이진 (康履鎭)	대정 현감	철종 13년(1862)8월~ 고종 2년(1865)3월	환곡운영이 올바름, 자비(自備)를 통한 진휼	1
강우진 (康雨鎭)	정의 현감	고종 4년(1867)8월~ 고종 5년(1867)5월	자비(自備)를 통한 진휼	1
김기홍 (金基興)	제주 판관	고종 8년(1871)12월~ 고종 11년(1874)5월	자비(自備)를 통한 진휼	1
송상순 (宋祥淳)	제주 판관	고종 16년(1879)2월~ 고종 17년(1880)10월	생우전(牲牛錢) 마련	2
강재오 (康在五)	대정 현감	고종 17년(1880)9월~ 고종 19년(1882)5월	환곡운영이 올바름	1
고경준 (高景駿)	제주 판관	고종 20년(1883)3월~ 고종 22년(1885)4월	자비(自備)를 내놓아 환곡을 감하여줌	1
김응우 (金膺友)	제주 판관	고종 29년(1892)9월~ 고종 30년(1893)11월	정사가 올바르고 환곡운영에 폐단이 없음	1
이기선 (李奇善)	참봉	순종 원년(1907)3월~ 순종 1년(1908)4월	쌀을 마련하여 공평하게 나누어줌	1

자료: 『제주시 비석일람』, 『북제주군 비석총람』, 『우리고장의 비석들』, 『남제주군 문화유적 분포지도』, 『북제주군 문화유적 분포지도』, 『제주시 문화유적 분포지도』참조.

제주판관인 송상순의 진휼비 2기와 김기홍, 고경준, 김응우의 비를 포함하여 현감 5명, 참봉 1명에 대한 진휼비 11기가 남아있다. 이들은 제주목과 정의·대정현의 판관·현감으로 제주목사의 밑에서 각 지방을 관할하고 관리하였다. 또한 목사에게 보고하는 역할을 담당하였다. 따라서 이들은 목사의 진휼사례와 달리 녹봉 등 자신의 재산 일부를 이용하여 자신의 관할지역에 진휼을 행한 사례들이 대부분이며, 그들의 진휼행적도 중앙에 보고된 사례보다 각 지역별로 남아있는 경우가 많다. 이에 따른 진휼비도 한 인물이 여러 기의 비를 갖고 있거나 여러 지역에 분포되어있는 목사의 경우와 다르게 그들의 관할 지역이었던 곳에 한 기씩 세워져 그들의 진휼행적을 전하고 있다.

3) 평민

일반 평민임에도 불구하고 제주지역의 기근해결을 위해 진휼을 행한 사례는

김만덕이 유일하다. 김만덕은 정조대의 여성 상인으로써 평민의 신분으로 백성들에게 진휼을 행하고, 비로 남아 전해지고 있는 유일한 인물이다. 그녀는 조선시대의 유교사회 속에서 여성이라는 한계를 뛰어넘어, 객주를 운영하면서 제주도 물품과 육지 물품을 교역하는 유통업을 통해 막대한 부를 이루었다. 그리고 이렇게 모은 재산을 사회에 환원하는 자선가의 면모도 보인다.

정조 14년(1790)부터 정조 18년(1794)까지 5년 동안 계속되는 흉년과 기근으로 인해 제주백성들이 굶주려 죽어가고, 조정에서 보낸 구호곡이 풍랑에 침몰하여 제주사회는 절망에 빠져있었다. 이때 그녀는 자신의 전 재산을 이용하여 육지의 쌀 500석을 구입하였고, 이를 관가로 보내어 백성들에게 진휼을 베풀 수 있도록 하였다. 이러한 사실은 당시의 이우현 목사를 통하여 조정에 알려졌고, 명예직이었지만 ‘의녀반수(醫女班首)’라는 여성으로서의 최고의 벼슬을 받게 되었을 뿐만 아니라 당시 여성은 섬을 떠날 수 없다는 법을 무시하고 금강산 여행이라는 소원을 통해 그의 업적을 치하(致賀)받았다.

이처럼 당시 사회의 고정관념과 사회적 관습을 깨고 여성이 상인으로 활약했다는 점도 특별한 사례이지만, 그를 통해 얻은 재산을 이용하여 백성들을 진휼했다는 점은 역사 속에서 매우 보기 드문 경우이다. 또한 앞장에서 말한 자신의 재산을 기부하여 진휼을 도운 목사 또는 만호와 비교하여 훨씬 많은 양의 재산을 사회에 환원함으로써 자신을 아끼지 않고 기민들을 도왔다는 점에서 그녀의 진휼사례는 큰 의미가 있다고 할 수 있겠다. 이처럼 앞에서 살펴본 관료들이 행한 진휼사례의 성격과 달리 정부의 도움 없이 평민의 신분에서 재산을 기부하여 진휼을 행한 유일한 사례이며, 이러한 진휼행적이 비문에 그대로 새겨져 전해지고 있다는 점에서 김만덕이 전하는 진휼사례는 의미가 크다고 할 수 있다.

4. 진휼비의 건립주체

앞에서 여러 기준으로 나누어 진휼비의 실태를 살펴보았는데 그 과정에서 한 사람의 비가 여러 기 세워져있는 현상을 확인할 수 있다. 2기 이상 진휼비가 세

위진 인물을 보면 황귀하, 윤구동, 심영석, 이원달, 구재룡, 장인식, 백희수, 정기원, 양현수, 조희순, 송상순, 백낙연 등이 있다. 대부분 1기의 비가 남아있는 반면, 그들의 비가 여러 기 세워져 있다는 것은 그들의 진흙행적이 백성들에게 잘 전달되었음을 의미한다고 여겨진다.

그러나 앞에서 볼 수 있듯이 대부분의 진흙행적들이 사료에 나타나고 있지만 송상순과 이원달, 정기원의 경우에는 생우전을 마련하거나 평역미를 감하여 준 진흙행적이 남아있기는 하지만 사료에 뚜렷하게 나타나지 않는다. 그럼에도 불구하고 각각 2기, 4기, 5기가 남아있음을 확인할 수 있다. 또한 현재 남아있는 그들의 비문도 동시대에 건립된 다른 비와 비교하여 파손과 마모의 정도가 심하여 내용을 파악하기 어려운 것으로 보아, 다소 거짓이 포함되어 훗날 백성들에 의해 훼손되었을 가능성도 보인다. 다시 말해, 사료에 입비에 대한 기록이 있다고 하더라도 그에 대한 구체적인 요인은 기록되어 있지 않기 때문에 그들이 행한 진흙이 백성들에게 크게 영향을 미치지 않았음에도 불구하고 관원이나 백성들을 회유하여 건립된 것이라 여겨진다.⁸³⁾ 조선시대에는 기념비를 건립하는 자체가 가림주구 혹은 향리들의 모리수단이 된다거나 수령들이 향소와 아전에 뇌물을 주고 유애비(遺愛碑)를 세우는 등의 폐단이 있었다.⁸⁴⁾ 즉, 자신의 명예와 치적을 과시하기 위해 거짓으로 비를 세우기도 하였는데 송상순, 이원달, 정기원의 경우 그들의 진흙행적을 확인하고 평가할 수 있는 기록이 자세히 나타나 있지 않는 것으로 보아 비를 건립함에 있어 일정부분의 폐단과 허구성이 섞여 있는 것으로 보인다.

이러한 당시의 사회적 풍습 속에서 비 건립의 주체를 생각할 수도 있지만 진흙비 안에서도 건립주체를 따져볼 수 있다. 일반적으로 비를 세우는 경로는 백성들이 자발적으로 세우거나 이·향임들 주도하에 또는 수령 본인 스스로 세우는 방법으로 행해졌다. 특히, 조선후기 비의 건립은 이 세 가지 경우 중 이·향임과 수령들에 의해 이루어지는 경우가 가장 빈번하였다.⁸⁵⁾ 조사되어진 진흙비의 비문

83) 최덕중, 『연행록(燕行錄)』 숙종 38년(1712) 12월 23일. 「또 縣邑의 성 부근에는 거사비가 많이 있으니, 이 지역에도 아첨하는 풍습이 있다.」

84) 임용한, 「조선 후기 수령 선정비의 분석-안성·죽산·과천의 사례를 중심으로-」 『한국사학보』 제26권, 2007, 172쪽.

85) 채광수, 「조선시대 선정비 건립과정과 시기별 추이-경북지역을 중심으로-」, 영남대학교 석사학위논문, 2009, 18쪽.

을⁸⁶⁾ 살펴보면 대부분의 비에는 건립주체가 언급되지 않는다. 그러나 비문에서 건립주체를 유추해 볼 수 있는데, 일부 비의 후면이나 좌·우면 비문에는 건립 장소가 언급된 것이 있다. 필자가 조사한 76기의 비 중 29기의 비에 건립 장소가 기록되어 있다. 이를 정리하면 다음의 <표 8>과 같다.

<표 8> 진흥비의 건립 장소

건립 단위	리(里)				면(面)		마을공동	
건	광청(廣淸)	1	일용당(日龍塘)	1	엄장(嚴莊)	1	이도삼도 (二徒三徒)	1
	도노(道老)	2	삼도(三徒)	1	주좌(州左)	2	산촌사리 (山村四里)	1
립	와산(臥山)	2	상귀(上貴)	1	서중(西中)	1	일과신평영락 (日果新平永樂)	1
주	명월(明月)	1	창천(倉川)	1	애월(涯月)	2	대흥와산신촌와흥교래 (大屹臥山新村臥屹橋來)	1
체	신촌(新村)	2	별도(別刀)	2	중우(中右)	1	오라대독이도삼도오등 (吾羅大獨二徒三徒吾等)	1
	엄장(嚴莊)	1			명월(明月)	1	선흥와산(善屹臥山)	1

대부분 리(里)단위로 기록되어 있거나 여러 마을이름이 적혀있는 것도 있다. 이는 리민(里民) 또는 여러 마을의 백성들이 공동으로 비를 세워 비문에 마을이름을 남긴 것으로 생각해 볼 수 있다. 대표적인 예로 백낙연 목사의 경우, 총 7기의 비 중 6기의 비문에 건립된 장소가 기록되어 있는데 「명월리(明月里)」, 「신촌리(新村里)」라 하여 리 단위로 기록되어 있는 경우도 있고, 「주좌면(州左面)」이라 하여 면 단위로 기록되어 있는 경우도 있다. 그리고 「산촌사리(山村四里)」라 하여 인근 마을을 통틀어서 기록한 경우도 보인다. 이와 같은 경우에는 당시 해당 마을 주민들이 비를 세운다는 뜻에서 기록된 것으로 유추해 볼 수 있다.

이에 반해 비명만 남아있거나 그들의 치적을 담은 비문과 건립날짜만을 기록하고 있는 비도 많이 존재한다. 이와 같은 경우에는 건립주체를 뚜렷이 알 수 없기 때문에 비가 건립된 경우를 다양하게 생각해 볼 수 있다.

우선, 위의 경우와 같이 백성들이 비를 세웠으나 그들의 행적만을 기록한 경우

86) 본고 68쪽 부록1 참조.

가 있을 수 있다. 비의 건립 시 비문에 대한 특별한 형식이 존재하지 않았다. 따라서 경비나 작업과정 등의 여러 여건에 의해 비명만 기록하거나 비명과 건립일자만 기록하는 경우도 허다하였다. 따라서 위의 사례와 같이 백성들이 건립하였지만 건립주체가 드러나지 않을 수도 있는 것이다.

또 다른 경우는 후임 관료가 건립주체가 될 수 있다. 이와 같은 경우에는 새로 부임해온 관료가 이전에 활동하였던 관료의 치적을 지켜세워주고자 건립한 것이다. 건립주체가 명시되어 있지 않고 비의 위치가 비석거리 즉, 사람들의 왕래가 잦은 곳에 내보이기 위해 건립된 비는 관료나 관아의 주도하에 건립된 것으로 여겨진다.

이와 더불어, 다소 특별한 사례로 집안에서 행적을 기리는 비를 세우는 경우이다. 제주지역의 경우 대표적으로 김만덕의 사례를 찾아볼 수 있다. 그녀의 비문에도 건립주체가 뚜렷이 나타나지 않지만 묘비(墓碑)라는 점을 가만하여 볼 때 그녀의 집안에서 그녀의 치적을 후대까지 기리고자 비문을 작성한 것으로 보인다. 당시 여성이 묘비를 갖는 사례도 드물었을 뿐만 아니라 비문에도 그녀의 생애와 행적을 분명히 그리고 있다. 그러나 건립일자만 나타날 뿐 건립주체는 나타나지 않으며, 비의 건립시기도 순조 12년(1812)으로 그녀가 활동한 시기보다 훨씬 이후에 건립되어진 것으로 보아 그녀의 후손들이 건립한 것으로 여겨진다.

이처럼 건립주체가 뚜렷하지 않은 비는 건립경로에 대해 다양한 경우로 생각해 볼 수 있는데, 백성이 건립했다고 유추할 수 있는 기록이 없다고 하여 관아에서 또는 수령이 주체가 되어 건립하였다거나 당시 사회적 풍습에 따라 관료 스스로 비를 세웠다고 단정 짓기에는 다소 무리가 있다고 생각된다. 이와 같은 경우에는 다양한 문헌적 기록을 통해 그들의 행적을 판단하는 것이 옳다고 여겨진다.

IV. 제주지역 진흥비의 내용 분석

진흥비는 선정비의 특징을 갖고 있는 진흥비의 건립특징을⁸⁷⁾ 고려해 볼 때, 전면에는 제액(題額)과 찬시(讚詩), 후면에는 설립경위와 날짜가 새겨져 있다. 그러나 이러한 구성은 건립여건에 따라 달라졌으며, 비의 제액과 건립날짜만 새긴 경우도 많았다. 따라서 비의 제액만 전해지고 있는 비도 허다하며 비문이 남아있다 하더라도 구체적인 진흥내용을 담고 있지 못한 비문들이 있다. 이 경우에는 비문만을 가지고 제주지역에 행해진 진흥사례를 분석하는데 다소 무리가 있다. 그래서 비문이 남아있는 경우 비문을 중심으로 내용을 분석하되 비문이 나타나지 않는 경우에는 비에서 기리고 있는 인물이 행한 진흥사실과 내용을 분석하도록 하겠다. 또한 앞장에서 살펴보았듯이 진흥비는 순조대 이후에 집중되어 나타났고, 현재까지 전해지고 있다. 따라서 순조대 이후의 진흥사례에 초점을 맞추어 분석하고자 하며, 분석을 함에 있어서 진흥내용이 비슷한 사례들로 분류하여 분석하고, 본문에 언급되지 않은 인물들의 진흥행적은 부록에 있는 비문으로 대신하고자 한다.

1. 이전곡 및 환곡탕감

숙종대에 진흥을 위해 특별히 과견되어진 별건어사 황귀하(黃龜河)의 경우를 살펴보겠다. 그는 숙종 42년(1716) 1월 5일에 제주별건어사로 차출되어⁸⁸⁾ 중앙에 진흥을 요청한 사례는 다음의 사료에서 확인되어진다.

(가) 제주 별건 어사(濟州別遣御史) 황귀하(黃龜河)가 청대(請對)하여 말하기를, “제

87) 선정비의 구성은 전면에는 비석의 이름에 해당하는 제액(題額)과 선정 사실을 읊은 찬시(讚詩) 그리고 간지(干支)가 새겨진다. 후면에는 주로 참여자들의 이름이나 설립경위를, 측면에도 간지와 참여자들의 이름을 새겼다.

88) 『숙종실록』권 57, 숙종 42년 1월 5일. 「遂以校理黃龜河 差濟州別遣御史」.

주의 굶주리는 백성의 수가 4만 7천여 구(口)나 됩니다. 목사(牧使) 변시태(邊時泰)의 장계(狀啓)를 보건대, 모름지기 2만 석(石)의 미곡(米穀)은 얻어야 나누어 진구(賑救)할 수 있을 것이라 하였는데, 국가에서 획급(劃給)한 것은 전후를 통틀어 2만 7천 석이므로 그 수량이 비록 많은 듯 하기는 하나, 재해를 입은 고을에서 바친 것은 반드시 부실할 것이고, 배실했던 것을 덜어낼 것도 많을 것입니다. 게다가 제주(濟州)는 바다 밖에 있으므로 저 곳에 이른 뒤에 혹 편의한 방도가 있더라도 장문(狀聞)하여 왕복하다 보면 자칫 세월이 지나게 되니, 반드시 장차 속수무책으로 앉아서 그들이 죽는 것을 보게 될 것입니다. 신(臣)의 생각으로는, 연해(沿海) 고을에 저축한 곡식 중에서 별도로 분정(分定)하여 정돈해서 기다리게 하였다가 이미 운반한 곡식이 쓰기에 모자라거든 본주(本州)의 배를 급히 보내어 제때에 진구하는 것이 좋을 듯하니, 청컨대 묘당(廟堂)으로 하여금 3천 석을 더 주게 하소서.” 하니, 임금이 윤허하였다.⁸⁹⁾

(나) 제주 별견 어사(濟州別遣御史) 황귀하(黃龜河)가 진구(賑救)에 쓰고 남은 곡식 1천 4백 40여 석(石)을 섬 안 세 고을에 나누어 주어 보리가 떨어진 뒤에 이어서 진구하기를 장청(狀請)하고, 보리의 새 환상(還上)도 줄여서 받아들이기를 청하였는데, 비국(備局)에서 복주(覆奏)하니 윤허하고, 환상도 절반을 거두게 하였다.⁹⁰⁾

(가)의 사료에서는 숙종 42년(1717)에 이미 받은 진휼곡은 부실하고 제주지역이 바다 밖에 있는 것을 감안하여 미리 연해곡식을 정돈하였다가 신속하게 진휼곡이 이송될 수 있도록 하고, 진휼곡 3,000석을 더 보내어 주기를 요청하고 있다. (나)의 사료에서는 동년에 진휼하다 남은 곡식을 후에 보리가 떨어졌을 시 진휼할 때 사용할 수 있도록 요청하면서 환상(還上)의 수량도 줄여줄 것을 청하여 반감시켜주고 있다. 이와 같은 그의 진휼행적은 현재 서귀포시 남원읍과 성산읍에 비가 각각 한 기씩 남아 전해지고 있는데 특히, 경종 4년(1724)에 건립된 『별견 어사황공귀하선진활민비』의 비문에서 그의 진휼사례가 뚜렷이 나타난다.

89) 『숙종실록』권 57, 숙종 42년 1월 22일 계축조. 「濟州別遣御史黃龜河請對言 濟州饑民之數 至於四萬七千餘口 以牧使邊時泰狀觀之 須得二萬石米穀 庶可分賑 朝家所劃給 通前後爲二萬七千石 其數雖似夥然 災邑所捧 必不實計 除船價欠縮 亦多 濟州既是海外 到彼後設或有便宜之道 狀聞往復 動經時月 必將束手無策 坐而視其死 臣意則沿海邑所貯某穀中 別爲分定 使之整待 已運之穀 如不足用 則急送本州船隻 及時賑賑似好 請令廟堂 加給三千石 上許之」.

90) 『숙종실록』권 57, 숙종 42년 6월 23일 신해조. 「濟州別遣御史黃龜河狀請 以賑餘穀一千四百四十餘石 分俵島中三邑 繼賑於麥盡之後 牟麥新還上 亦請減捧 備局覆奏許之 還上 亦令折半徵捧」.

(전면)□□□歎 蕪收公奉 聖旨□□ 餘務□望 來賑島中 □氓編活 生靈德洽 死生□政
蕩糴死命 沒世不忘 (후면)德及繼寘 難忘千春

(□□□흥년으로 잡초만 거두니, 공이 임금의 뜻을 받들어서□□. 직무 외에 □바람으로 섬
가운데에 와서 백성들을 살리고자 진휼에 힘쓰니 백성들은 그 덕에 흡족하여 생사에 □政 하
고 생사의 기로에 선 목숨에다 환곡을 받아들임을 당감해주니 평생토록 그 은혜를 잊지 않았
다. 인덕이 계속 충만하게 미치니 영원토록 잊기가 어렵다.)⁹¹⁾

비의 일부가 마모되어 확인이 불가능한 부분도 있으나 그가 제주지역에 발생한
흥년을 해결하고자 특별히 파견되었고, 진휼을 통해 백성을 살리고 곡식을 탕감
하였다는 내용을 전하고 있다. 앞의 사료의 내용이 비문에서도 그대로 기록되어
있는 것으로 보아 황귀하는 육지로부터 곡물을 받아오는 것과 더불어 환곡(還穀)
까지 절감해 줌으로써 생계조차 힘들어하는 백성들의 부담을 줄여주고 진휼하는
데 큰 공을 세웠음을 확인할 수 있다.

영조대에 진휼의 기록이 있는 목사 홍중징(洪重徵)의 비는 영조 15년(1739)에
세워졌다가 1982년에 후손에 의해 재건된 『사상홍공중징입청금안비』가 있다. 그
는 영조 14년(1738) 그가 임금께 진휼을 청하여 나리포미 3,500섬, 상진환모
5,000섬, 저치미 1,500섬, 씨앗 콩 700섬을 육지로부터 얻어와 백성들을 진휼하였
다고 전해지고 있다.⁹²⁾ 그러나 그의 비문에서는 이러한 진휼 사실은 기록되어 있
지 않고 그 대신 제주향교를 개건하고 근본적인 법전을 가르쳐 백성들의 생활을
윤택하게 하니 비를 세운다고 전한다. 또한 『탐라관풍안』에서 그가 입비되었다는
기록이 남아 있는 것으로 보아, 그가 백성들의 삶을 개선시키기 위해 노력하였
고, 이것이 백성들에게 까지 영향을 미쳤다는 사실을 유추해볼 수 있다. 즉, 그는
이전미, 씨앗콩 등의 곡물이전을 통한 진휼을 행하기도 하였지만 향교나 법전을
이용한 가르침을 통하여 정신적으로 백성들의 삶을 개선시키고자 하였음을 사료
와 비문을 통해 알 수 있다.

목사 양헌수(梁憲洙)는 고종 2년(1816)에 도입하여 도입한 해 가을 극심한 태
풍을 백성들과 함께 복구하는 등 진휼을 하는데 아낌없이 헌신하여 백성들의 칭
송을 받았다. 그의 진휼을 호소하는 장계로 제주민들은 진휼곡(賑恤穀)을 비롯하

91) 『黃公龜河善賑活民碑』, 1724, 남원리.

92) 이원조 저, 고창석 역, 『탐라지초본(耽羅誌草本)』, 제주교육박물관, 2008, 26쪽.

여 내탕금(內帑金)과 구환곡(舊還穀)을 탕감 받는 진휼을 받게 되었는데 다음의 사료에 그 모습이 자세히 나타나고 있다.

(가) 대왕대비(大王大妃)가 전교하기를, “영남과 호남을 강타한 폭풍우 경보는 이미 듣기에도 놀라운데 지금 제주 목사(濟州牧使)의 장계(狀啓)를 보니 그 참담한 정상에 대해서 실로 어떻게 조처해야 좋을지 모르겠다. [...] 그리하여 특별히 내탕금(內帑金) 2천 냥(兩)을 하사하노니, 이것은 고락을 함께 하려는 뜻인 것이다. 궁핍한 백성들을 구제하는 데는 많지 못한 게 걱정이 아니라 골고루 먹지 못하는 것이 더 걱정이니, 은덕을 베푸는 뜻을 두루 선포하고 사람마다 위안하여 백성들로 하여금 안정된 생업을 즐길 수 있게 하여 남쪽 지방에 대한 조정의 염려를 조금이나마 놓게 하라. 해당 목사(牧使)는 만기가 되기를 기다려 다시 1년 더 유임시켜 백성들을 어루만지고 보살피서 그 효과를 이룰 수 있게 하도록 묘당(廟堂)에서 말을 잘 만들어 행회(行會)하라.”⁹³⁾

(나) 의정부(議政府)에서 아뢰기를, “제주(濟州)가 입은 혹심한 재해는 호남(湖南)과 영남(嶺南)의 재해에는 비교도 되지 않습니다. [...] 불속이나 물에 빠진 사람을 구하듯이 구제를 조금도 미루어서는 안될 것이니, 어떤 곡식이건 관계하지 말고 1,000 석(石)을 한정하여 구획하여 들여보내라는 뜻을 호남 도신(道臣)에게 삼현령(三懸鈴)으로 통지하는 것이 어떻겠습니까?” 하니, 윤허하였다.⁹⁴⁾

(다) 제주(濟州)의 구환(舊還)을 그대로 정지(停止) 하라고 명하였다. 목사(牧使) 양헌수(梁憲洙)가 장계(狀啓)를 올려 청한 것으로 인하여 의정부(議政府)에서 계사(啓辭)를 올렸기 때문이다.⁹⁵⁾

(가), (나), (다)의 사료 모두 고종 2년(1865) 강한 비바람으로 관아와 민가가 무너지고, 곡식은 엉망이 되었으며, 굶어죽은 백성이 십수만에 이른다는 양헌수의 장계에 의해 진휼이 명하여진 사례이다. (가)의 사료에서는 대왕대비가 내탕

93) 『고종실록』권 2, 2년 9월 12일 갑술조. 「大王大妃教曰 兩南風雨之警 已足驚聞 而即見濟州牧使狀啓 則其所慘惻 實不知何以爲計矣 [...] 特下內帑錢二千兩 此是投醪之義也 賜窮濟乏 患均而不患寡 宣布德意 面面慰諭 使之安生樂業 少舒朝家南顧之憂 該牧使 待瓜限更加一年仍任 撫摩存恤 責成厥效事 自廟堂措辭行會」.

94) 『고종실록』권 2, 2년 9월 13일 을해조. 「議政府啓 濟州之被災孔酷 又非湖嶺之比矣 [...] 救焚拯溺 不容少緩 無論某樣穀 限一千石 區劃入送之意 湖南道臣處 三懸鈴知委何如 允之」.

95) 『고종실록』권 3, 3년 1월 3일 계해조. 「命濟州將舊還仍停 因牧使梁憲洙狀請 有廟啓也」.

금 2,000냥을 하사하여 백성들이 두루 혜택을 받도록 하고 있으며, (나)의 사료에서는 어떤 곡물이든 1,000석을 한정하여 호남으로부터 제주에 들여보내어 진휼하도록 하고 있다. 또한 (다)의 사료에서는 고종 3년(1866)에 구환(舊還)을 정지하도록 하여 환곡의 부담을 줄여줌으로써 백성들의 안녕을 도모하고 있다.

현재 5기의 비가 남아 전해지고 있는 제주목사 양헌수의 비문 중 진휼관련 내용을 비교적 구체적으로 알 수 있는 3개의 비문이 있다.

(가) (전면)化深憩棠 澤及移粟

(교화가 깊으니 계당나무아래서 쉬고 은택은 곡식을 옮기는 데까지 미쳤다네.)⁹⁶⁾

(나) (전면)減耗除策 停捧賑窮 三載宣化 一心秉公

(부족한 환곡을 면제해준 계책은 녹봉을 정지시켜 빈궁한 이들에게 대여한 것이었다네. 삼년 동안의 교화 한결같은 마음으로 공변됨을 붙잡았다네.)⁹⁷⁾

(다) (전면)視民如子 崇糴輕清 使相梁公憲洙恤民善政碑 焦思設賑 族凶爲豊

(백성을 자식같이 여겨 환곡을 가볍고 청렴하게 거뒀다. 노심초사 백성들에게 진휼을 베풀고자 하여 백성이 흉년이 들어도 풍요로웠다.)⁹⁸⁾

(가)는 시대미상의 『사상양공헌수선정비』의 비문으로 항상 백성을 아끼고 진휼하고자 하였던 그의 행실을 기리고 있으며 (나)와 (다)의 비문 역시 시대미상의 비인데 각각 엄장면(현 구엄리)과 애월면에서 세운 비의 비문이다. 이는 앞의 사료에 나타난 환곡탕감과 이전곡을 통한 그의 진휼행적을 담고 있다. 이와 함께 고종 7년(1870)에 중면 창천리에서 세웠으나 현재 목관아로 이전되어진 『목사양공헌수제폐비』의 비문에는 「필채로 은혜를 베풀어 호환(戶還)의 폐단을 막았다.」⁹⁹⁾라고 말한다. 이는 사료에 나타나는 이전곡이나 내탕금을 통한 진휼행적 외에도 환곡의 폐단을 막고 필채의 은혜를 베푸는 등의 폐습을 바로 잡고, 백성들의 복지를 향상시키고자 노력하였다는 사실을 비문을 통해 보다 구체적으로 추가적

96) 『使相梁公憲洙善政碑』, 시대미상, 삼양3동.

97) 『使相梁公憲洙清德恤民碑』, 시대미상, 일도2동.

98) 『使相梁公憲洙恤民善政碑』, 시대미상, 애월리.

99) 『牧使梁公憲洙除弊碑』 「(전면)施惠筆債 防弊戶還」, 1870, 삼도2동.

인 사실을 유추해 볼 수 있다.

목사 백희수(白希洙)는 철종 2년(1851)의 목사로 부임하던 해에 극심한 가뭄에 이은 장마와 한파로 인한 흉년으로 굶주리는 백성들을 골라내어 우선적으로 창고에 남아있는 환곡을 통해 호를 계산하여 순행(巡行)을 배정하고 등급으로 나누어 구제하였다. 또한 부족한 수량에 대해서는 호남 이전곡인 별저미(別儲米) 1만 섬과 내탕전(內帑錢) 1천냥을 조정에 요청하여 기민을 진휼하였다.¹⁰⁰⁾ 그의 입비 기록은 『탐라관풍안』에 나타나며, 그의 비는 현재 6기가 남아있지만 진휼내용이 기록된 비문은 전해지고 있지 않는다.

목사 백낙연(白樂淵)은 고종 14년(1877)부터 5년 동안 제주목사로 부임하여 활동하였다. 그는 그가 부임하던 해부터 이듬해까지 충해(蟲害)등에 의한 계속되는 흉년으로 정부로부터 호남의 사환미(社還米) 2천석을 얻어오는 한편, 명월만호 김응전, 전만호 김기호, 전 제주판관 양제하 등에게 800여 석에 달하는 진휼미(賑恤米)를 기부 받아 기민을 구제하고자 하였다.¹⁰¹⁾ 또한 장계를 통해 계속되는 흉년으로 인한 백성들의 고된 생활을 알리고 환곡 경감을 요청함으로써 기민들의 부담을 덜어주고자 하였다. 이러한 진휼 사실은 다음의 사료에 나타나 있다.

의정부(議政府)에서 아뢰기를, “방금 제주 목사(濟州牧使) 백낙연(白樂淵)의 장계(狀啓)를 보니, 본도(本島)의 진휼하는 일이 지금 막 끝났으니 이전미(移轉米)는 물론 환납(還納)하겠지만 계속 흉년 들던 나머지 상처가 완치되지 못하여 곡식으로써 기준대로 바치기는 어려운 점이 있으니 가을걷이를 기다렸다가 돈으로 대납(代納)할 것을 청하였습니다. [...] 하니, 전교하기를, “진휼하는 일은 비록 끝났지만 보리농사가 또 흉년이 들어 기근 끝에 남은 백성들이 아직 소생하지 못하였다. [...] 이 획미(移劃米)는 특별히 탕감해 주고 진휼이 끝났다 하여 혹시라도 무휼(撫恤)하는 책임을 소홀히 하지 말고 더욱 힘써서 그들로 하여금 생업을 회복하고 삶을 편안히 여기게 하여 나라에서 가없이 생각하는 일에 부응하라고 글을 지어 칙유(飭諭)하라.” 하였다.¹⁰²⁾

100) 고창석 외, 『제주계록(濟州啓錄)』 서귀포시고서총람 번역1권, 서귀포시, 1996, 147-150쪽.

101) 제주도지편집위원회, 『제주도지(濟州道誌)』제2권, 제주도, 2006, 567쪽.

102) 『고종실록』권 16, 16년 5월 25일 무술조. 「議政府啓 卽見濟州牧使白樂淵狀啓 本島賑事 方纔告畢 移轉米固當還納 而荐饑之餘 瘡痍未完 有難以穀準納 請待秋成 以錢代納 矣 [...] 教曰 賑事雖畢 麥又失稔 饑荒餘民 尙不蘇完 [...] 移劃米特爲蠲蕩 勿以畢賑 或忽撫恤之責 益加勉旃 使之復其業而安其生 以副朝家惻怛之念事 措辭飭諭」.

위의 사료를 보면 고종 16년(1879)에 이전미를 통하여 진휼을 마쳤으나 이전미 환납에 대한 어려움을 호소하고 있다. 그는 계속되는 흉년으로 백성들이 소생하지 못한 채 여전히 생활이 어렵기 때문에 곡물을 기준대로 바치기 힘들다고 보고하고, 가을까지 기다렸다가 곡물대신 돈으로 대납하기를 청하자, 이를 특별히 탕감하여 백성들의 생활을 편안히 하라고 전하고 있다.

이처럼 이전곡과 환곡탕감을 통한 진휼을 하는데 공을 세운 그는 백성들의 칭송을 받음은 물론 임기가 만료되자 다시 잉임(仍任)하게 된다. 이러한 진휼과 관련한 공로(功勞)는 현재 남아있는 진휼비 중 고종 16년(1879)에 건립된 『사상백공낙연영세불망비』의 비문에서 전하고 있는데, 「읍을 다스림에 지혜가 넉넉하여 공이 먼저 재물을 내니 그린 듯이 길을 닦음에 주야로 백성들도 각자가 노력하였다네. 높고 험준한 길 모두 평탄하게 되었으니 칭송하는 소리 길에 깔렸다네. 변방의 경계 길 다시 여니 그 공을 금석에 새긴다.」¹⁰³⁾라고 전해지고 있다. 비록 사료에 나타나는 진휼내용이 비문에서 구체적으로 언급되고 있지는 않지만 백성들을 위해 재물을 내놓는 등 진휼에 힘썼다는 그의 공덕이 그대로 전해지고 있음이 확인된다.

목사 조희순(趙義純)은 고종 5년(1868)에 제주지역에 목사로 부임하여 와서 9년(1872)에 교체되어 간 인물로 제주지역에 진휼을 요청하는 그의 장계는 『조선왕조실록』에 등장하고 있다.

(가) 의정부(議政府)에서 아뢰기를, “방금 제주 목사(濟州牧使) 조희순(趙義純)의 장계(狀啓)를 보니, ‘세 고을의 농사 형편이 모두 참혹한 흉년이어서 백성들이 살아갈 수 없으므로 연읍(沿邑)에 있는 아무 곡식 중에 5,000석(石)에 한하여 정실(精實)한 쌀로 획급(劃給)해 달라고 묘당(廟堂)으로 하여금 품처(稟處)하게 하소서.’라고 하였습니다. 해마다 흉년이 든 데다가 이번에 또 흉년이 들어 재난을 당한 백성들이 어려움을 겪을 것은 말하지 않아도 짐작할 수 있으니, 진휼(賑恤)하는 정사를 조금도 늦추어서는 안될 것입니다. 그러나 동떨어져 있는 작은 섬인 만큼 다른 데서 추이(推移)할 길이 없습니다. 본도(本道) 연읍(沿邑)의 환곡(還穀) 중에서 2,000석에 한하여 획급하라는 뜻으로 호남(湖南)의 도신(道臣)에게 통지하는 것이 어떻겠습니까?”

103) 『使相白公樂淵永世不忘碑』 「(전면)治邑餘謨 公先捐財 修道若畫 民名努力 嶮險盡平 頌聲載路 疆場重關 俾壽銘勒, 1879, 삼양3동.

하니, 윤희하였다.¹⁰⁴⁾

(나) 의정부(議政府)에서 아뢰기를, “방금 제주 목사(濟州牧事) 조희순(趙義純)의 장계(狀啓)를 보니, ‘세 고을의 설진(設賑)이 방금 끝났습니다. 이전미(移轉米) 2,000석(石)은 공곡(公穀)이니, 응당 도로 바쳐야 하겠으나 섬 안에 있는 백성들의 먹을 것이 매년 육지의 곡식을 의지하고 있으니, 본색(本色)으로 수량을 맞추어 바치는 것은 어려움이 있습니다. 특별히 상정가(詳定價)로 대전(代錢)하도록 묘당(廟堂)으로 하여금 품처(稟處)하게 하소서.’라고 하였습니다. 진휼 정사를 완결한 것은 섬의 백성들에게는 더없이 다행한 일입니다. 다만 이전곡(移轉穀)을 본색으로 납부하라고 한다면 흉년에 지친 백성들의 힘으로는 해결할 수 없습니다. 장계에서 청한 대로 상정가(詳定價)로 대납하도록 분부하는 것이 어떻겠습니까?” 하니, 하교하기를, “재해를 겪은 백성들의 형편으로 어떻게 대봉(代俸)할 수 있겠는가? 무진년(1868)의 예에 따라 특별히 탕감(蕩減)하라.” 하였다.¹⁰⁵⁾

(가)의 사료는 고종 6년(1869) 제주지역에 극심한 흉년으로 백성들이 살아갈 방도가 없으니 연읍으로부터 이전곡을 보내 달라고 요청하자, 제주지역은 동떨어져 있는 섬이라 타 지역에서 곡식을 보내면 시기를 맞추지 못 할 것이니 호남으로부터 이전곡 2,000석을 보내게 하라고 하고 있다. 또한 (나)의 사료는 고종 7년(1870)에 올린 장계로 이전에 호남으로부터 받은 2,000석의 공곡(公穀)을 다시 바쳐야 하지만 매년 제주지역의 곡식이 부족하여 조정이 보내 주는 육지의 곡식에 의존하고 있어 수량을 맞추기가 힘들고, 수량을 맞춘다 하더라도 백성들은 스스로 살아갈 힘이 없어진다고 호소하여 이를 탕감 받고 있다. 또한 그는 수재를 당한 백성들에게 홀전을 베풀어 민생의 안정을 도모하기도 하였다.¹⁰⁶⁾ 이러한 그의 공덕을 기리는 비는 3기가 남아있는데, 특히 고종 15년(1878)에 건립된 『사상조

104) 『고종실록』권 6, 6년 12월 2일 기해조. 「議政府啓 卽見濟州牧使趙義純狀啓 則 三邑農形 俱爲慘歉 民將難支 沿邑所在某穰穀中 限五千石 以精實米劃給事 令廟堂稟處 爲辭矣 比歲荐歉 又此判歉 災民顛連 不言可想 賑恤之政 不容少緩 而孤絕小島 他無推移之道 就本道沿邑還穀中 限二千石劃給之意 湖南道臣處 知委何如允之」.

105) 『고종실록』권 7, 7년 7월 11일 을해조. 「議政府啓 卽見濟州牧使趙義純狀啓 則 三邑設賑 方纔告畢 移轉米二千石 既是公穀 固當還納 而島中民食 每藉陸穀 則有難本色準納 特許詳定代錢事 請令廟堂稟處 矣 賑政告完 爲島民萬幸 而第移轉穀之本色責納 有非歉餘民力之可辦得 依狀請詳定代納事 分付何如 教曰 災餘民情 何可代捧 依戊辰例 特爲蕩減」.

106) 『고종실록』권 7, 6년 9월 2일 경오조. 「給濟州牧滄死人恤典」.
『고종실록』권 7, 7년 윤10월 20일 임오조. 「給濟州牧滄死人恤典」.

공희순영세불망비』의 비문에서는 그의 은혜에 대한 백성들의 마음이 전하고 있다. 비문의 내용을 보면, 「무위(無爲)의 어진 다스림이 드러나 물오리가 물을 만난 듯 흡족히 은혜를 베풀어 임기동안 평안하니 도민 모두 생기를 찾았다.」¹⁰⁷⁾라고 하면서 비록 구체적으로 그의 진휼행적을 전하고 있지 못하지만, 그의 진휼이 백성들의 삶에 영향을 미쳐 그의 은혜를 기리고 있음을 알 수 있다.

목사 이규원(李奎遠)은 목사 겸 찰리사로 고종 28년(1891)에 도입되었다. 그는 제주지역에 도입된 다음해에(1892) 백록담이 말랐다는 기록이 있을 정도로 심한 가뭄으로 인한 흉년으로 구호곡 조 3,000석을 지원받아 기민을 구제하였다.¹⁰⁸⁾ 또한 고종 31년(1894) 장계를 통해 가을·여름 환곡이 남아 있기는 하나 기민들에게 배급하기에는 부족한 수량이므로 내륙지방의 좋은 쌀로 획부하는 것과 더불어 구환에 대한 반납도 정지하여 주기를 요청하여, 호남으로부터 곡식 1,000석과 5,000냥을 지원받고 구환까지 정지할 수 있게 되었다. 이러한 사실은 다음의 사료에 자세히 묘사되고 있다.

의정부(議政府)에서 아뢰기를, “방금 제주 목사(濟州牧使) 이규원(李奎遠)이 올린 연분 장계(年分狀啓)를 보건대, ‘세 읍(邑)에 흉년이 든 상황은 전번 장계에서 이미 진술하였는데 구제하는 일이 매우 급합니다. 세 고을에 여름 환곡(還穀)과 가을 환곡 중 정퇴조(停退條)를 제외하고 현재 있는 가을 환곡이 4,127석(石) 남짓, 현재 있는 여름 환곡이 8,958석 남짓입니다. 배순(排巡)에 부족한 부분의 절미(折米)를 5,000석에 한하여 내륙 지방에서 좋은 쌀로 획하(劃下)하라고 묘당(廟堂)에서 품처(稟處)하게 하소서. 그리고 관문(官門)과 진문(鎭門)의 취점(聚點)은 정지하고 구환(舊還)은 우선 계속 정지하게 해 주소서.’라고 하였습니다. [...] 호남(湖南)의 모양곡(某樣穀) 중에서 1,000석(石)과 전(錢) 5,000냥(兩)을 급히 본주(本州)에 나누어 보내어 계속 구제하게 하라는 뜻으로 해당 도신(道臣)과 해당 목사(牧使)에게 분부하고, 취점을 정지하는 것과 구환을 계속 정퇴하는 것은 모두 장계에서 청한 대로 시행하게 하소서.” 하니, 윤허하였다.¹⁰⁹⁾

107) 『使相趙公義純永世不忘碑』 「(전면)治著烹鮮 惠治悅臯 載其清淨 島民咸蘇」, 1878, 삼도2동.

108) 제주도지편집위원회, 『제주도지(濟州道誌)』제2권, 제주도, 2006, 568-569쪽.

109) 『고종실록』권 31, 31년 1월 27일 을사조. 「議政府啓 卽見濟州牧使李奎遠年分狀啓 則 三邑歉荒之狀 已陳於前啓 而賑救萬萬切急 三邑夏秋還停退條外 秋還時在 爲四千一百二十七石零 夏還時在 爲八千九百五十八石零 排巡不足條折米限五千石 以內陸精實米劃下事 請令廟堂稟處 官鎭門聚點停止 舊還姑爲仍停 云矣 [...] 就湖南某樣穀中一千石 錢五千兩 星火劃送于本州 俾爲繼巡賑之意 分付該道臣該牧使 聚點之停止 舊還之仍

건립된 시기는 알 수 없으나 현재 화북의 비석거리에 남아있는 그의 비의 비문에도 「관직에 4년 동안 있으면서 한라산 아래 삼읍을 평안하게 하였는데 하나의 비석만 세울 따름이다.」¹¹⁰⁾라고 말한다. 그는 관직에 있는 4년 동안 당시의 제주사회에 일어났던 민란과¹¹¹⁾ 일본인들의 어선침범 및 어민 횡포와¹¹²⁾ 흉년으로 불안한 민심을 안정시키고자 노력하였다. 사료에는 조정에 장계를 보냄으로써 이전곡 요청 및 환곡탕감을 통한 진휼행적만을 기록하고 있으나 비문을 확인해 보면 그 외에도 당시 혼란스러웠던 제주사회의 민심을 달래고, 고질적으로 발생하였던 사회문제를 해결함으로써 백성들의 안녕을 보장해주고자 노력하였다는 사실을 유추해볼 수 있고, 이를 확인할 수 있다.

2. 세금감면 및 폐지

목사 허명(許溟)은 그의 진휼비에는 진휼행적이 나타나지 않지만 『탐라기년』 등의 사료를 살펴보면 잡녀들이 미역을 캐고 내는 수세(水稅)를 폐지시키고 자비전(自備錢) 900여냥을 준비하여 공용에 보충하였고, 그에 대한 감사의 뜻으로 비를 세웠다는 기록이 남아있다.¹¹³⁾ 이처럼 비에는 비문이 남아있지 않아 진휼사실을 확인할 수 없지만 사료를 통해 그가 세금감면 등의 행정적 제도의 개선을 통해 백성들의 부담과 고충을 덜어주었음을 확인할 수 있는 사례이다.

현재 제주지역 전역에 10기의 비석이 세워져있는 목사 윤구동(尹久東)의 경우가 가장 많은 비가 남아있다. 그 중에 순조 17년(1817)에 건립된 그의 비문을 보면 「공은 청렴으로 관직생활을 했으며 재난이 닥친 해에는 아무 일이 없도록 하였

退 請竝依狀許施 允之」.

110) 『祭理李相公奎遠清德碑』 「(전면)四載居官 漢拏山下 三邑安堵 一礪而已」, 시대미상, 화북1동.

111) 고종 27년(1890) 12월에 김지를 주동으로 민란이 발생하여 이듬해 3월까지 폭동이 계속되어 민심이 불안한 상황이었다.

112) 일본 어선들이 제주연해에 자주 침범하여 어로행위를 하는 한편, 고종 29년(1892) 2월에 일본 대마도와 나가사키(長崎)의 어민 144명이 어선 18척을 타고 성산포에 상륙하여 도민을 위협, 약탈을 자행하였다.

113) 김석익, 『탐라기년(耽羅紀年)』 「是歲牧使許溟罷潛女採藿水稅 自備錢九百餘兩以補公用 許溟治政清白民稱德立碑」.

으며 환곡을 받아들이는 것을 정지하고 굶주림으로부터 백성을 구하여 비를 세운다.」¹¹⁴⁾라고 말한다. 비문에서는 올바른 정치와 환곡운영을 통해 백성들의 칭송을 받았으며 재해로 인해 백성들의 생활이 어려울 때 이를 구하고자 진휼하였다는 내용이 나타나고 있는데, 이러한 사실은 다음의 사료에서도 확인할 수 있다.

호남의 보리와 절미 1천 석을 제주의 진휼 밀천으로 떼어 주게 하였는데, 제주 목사의 소청에 따른 것이었다.¹¹⁵⁾

윤구동 목사는 곡물이전의 진휼 외에도 이전곡(移轉穀)과 지역 내의 환곡의 일부를 이용하여 제주지역에 최초로 공피전(供彼錢)을 마련했다는 공적이 있다.¹¹⁶⁾ 조선시대에는 표류인들에게 제공해야 하는 경비를 국가가 아닌 지역민들이 부담해야 했다. 제주지역의 경우, 섬이라는 지역적 특성과 태풍·바람과 같은 환경적 특성 때문에 표도인문제가 많이 발생하였다. 따라서 표도인들에게 제공해야 하는 비용이 항상적인 것은 아니었지만, 제주민들에게는 적지 않은 부담으로 작용하였던 것이다.¹¹⁷⁾ 이러한 사실과 더불어 현재 제주지역 내에 가장 많은 비가 건립된 것으로 보아, 그가 실시한 진휼정책이 제주민들의 고충을 크게 덜어주었음을 짐작해 볼 수 있겠다.

목사 심영석(沈英錫)은 각 호(戶)마다 징납(徵納)해야 했던 장작과 푸새, 숯, 뿔나무 등을 감하여 주고 본전(奉錢)을 설치하여 주사(州司)에 맡기도록 하여 백성들의 부담을 덜어주고자 하였다.¹¹⁸⁾ 이러한 진휼사례와 관련하여 순조 32년(1832)에 건립되어진 그의 비문은 다음과 같이 전하고 있다.

(전면)視民如傷 濟弱扶傾 民役減木 永世不忘

(백성들을 가련히 여겨 약한 이들을 구제하고 넘어지는 이들을 붙들어 주었네. 면포

114) 『使相尹久東恤民善政碑』 「(좌면)公廉居官 及當災歲 清靜爲治 停糶救飢」, 1817, 수산리.

115) 『순조실록』권 20, 17년 10월 28일 무술조. 「命以湖南半折米一千石 劃給濟州賑資 從該牧使所請也」.

116) 홍순만 외, 『역주증보탐라지(譯註增補耽羅誌)』 「순조 15년(1815)에 목사 윤구동(尹久東)이 1,800량을 확보하여 그 이자를 취하여 쓰도록 하니 백성들의 부담이 줄었다」, 제주문화원, 2005, 545쪽.

117) 양진석, 「18,19세기 제주의 수취제도와 특징」 『탐라문화』제24호, 제주대학교 탐라문화연구원, 2004, 58-59쪽.

118) 담수계, 『증보탐라지(增補耽羅誌)』, 제주문화원, 2004, 413쪽.

를 내는 백성들의 역을 경감시켜주니 영세토록 잊지 못한다네.)¹¹⁹⁾

그의 비문에서는 비교적 자세하게 진휼행적을 기록하고 있는데, 백성들의 요역인 나뭇단을 경감시켜주었다는 기록을 확인할 수 있다. 이처럼 그는 곡물이전이라는 식량보급을 통한 직접적인 진휼을 행한 기록은 없지만 백성들의 요역이었던 나뭇단이나 숲과 푸새와 같은 징납물을 경감시켜줌으로써 백성들의 고(苦)를 덜어주고자 하였음을 알 수 있다.

목사 장인식(張寅植)은 옛 포구(현 애월, 구업, 화북 등지)를 중심으로 시대미상의 비를 포함한 철종 1년(1850)과 2년(1851)에 세워진 그의 비 6기가 전해지고 있지만, 비문이 남아있지 않아 비문을 통한 진휼행적은 확인할 수 없는 실정이다. 그러나 『제주계록』 등의 사료에서 그의 진휼행적을 찾아볼 수 있다. 그는 비바람으로 인한 흉년으로 백성들의 식량도 부족한데 갚아야 할 환곡이 많고, 저치곡(儲置穀)까지 비어있어 백성들의 생활의 어려움을 비변사에 보고하여 이를 절반으로 줄여 백성들의 부담을 덜어주었다는 기록이 남아있다.¹²⁰⁾ 특히, 수세전(水稅錢)을 없애고 장세미(場稅米) 60석을 희부하여 주는 등 세금감면을 통해 제주민들의 생활고를 덜어주었다는 진휼행적이 사료를 통해 전해지고 있다.

목사 이원팔(李元八)의 경우도 비문에는 전해지고 있지 않지만 문헌에서 그의 진휼행적을 전하고 있다. 그는 공성미(供星米) 47석을 내 놓아 재정이 곤란하거나 흉년이 들었을 때 사용할 수 있도록 진휼창에 두어 쓰도록 하였다.¹²¹⁾ 또한 선세(船稅)를 감해주니 백성이 추사비를 세웠다는 기록도 전해지고 있다.¹²²⁾ 이와 더불어 그가 도입한 해(순조 22년)에는 전염병이 성행하여 죽은 자가 3,000여 명이 넘자 장계를 통해 약물과 함께 어사가 파견될 수 있도록 하였고, 이를 통해 민심을 안정시킴과 더불어 제주지역에서 발생하는 폐단을 바로 잡아 백성들의 고(苦)를 덜어주었다고 전하고 있다.¹²³⁾ 이처럼 당시 백성들에게 큰 부담을 주었

119) 『使相沈公英錫清德善政碑』, 1832, 일도2동.

120) 고창석 외, 『제주계록(濟州啓錄)』 서귀포시고서총람 번역1권, 서귀포시, 1996, 110-111쪽.

121) 이원조 저, 고창석 역, 『담라지초본(耽羅誌草本)』, 제주교육박물관, 2008, 92쪽.

122) 담수계, 『증보담라지(增補耽羅誌)』, 제주문화원, 2004, 413쪽.

123) 『순조실록』권 25, 22년 10월 19일 경신조. 「教曰 今見濟州牧使狀辭 沴氣熾盛 蕞爾小島 人命之損 至過數千 不勝驚慘 令廟堂 差送慰諭御史 與濟牧 設行慰安祭 以慰島民生死之心 仍察民間疾苦以來 以趨庭和 啓差慰諭御史」.

던 세금을 감면해 주고, 이와 더불어 공성미를 마련하여 백성들에게 베풀어 주는 등의 진휼을 행하고, 불안한 민심을 바로잡고자 노력하였음이 사료에서 나타나고 있다. 이러한 그의 진휼행적과 더불어 『탐라관풍안』에서는 그가 입비되었다는 기록이 전해지고 있다.

3. 환곡운영¹²⁴⁾ 및 사재출원

목사 구재룡(具載龍)의 비는 현재 7기가 남아있으며, 그의 비문에는 비교적 자세한 진휼행적이 기록하고 있다. 다음의 비문을 살펴보면,

(가) (전면) 耀耀得中 徭賦無弊 德垂男女 永世不忘

(환곡을 운영하는 가운데 요역과 부역의 폐단을 없게 하여 백성들에 덕을 드리웠으니 영세토록 잊지 못하여라.)¹²⁵⁾

(나) (전면) 賴我明更 更添重重 滄溟萬里 漢拏千峰

(먹을 것으로 우리를 다시 밝히고, 또 거둬 더하니 그 덕이 만리(萬里) 바다와 한라 천봉과 같다.)¹²⁶⁾

(다) (전면) 莅州以來 涸魚待水 如傷視民 枯木逢春 口米全減 耀耀均平 德政尙文 無前之日

(본주에 부임한 이래 목마른 고기가 물을 얻은 듯 백성 돌보기를 아픈 사람 보듯 하였고, 마른 나무가 봄을 만난 듯 먹을 쌀이 없을 때는 환곡을 내고들임에 고르고도 공평히 하였으며 덕을 편 정사와 문학을 숭상한 일 이전에는 없었던 일이다.)¹²⁷⁾

(가)는 현종 7년(1841)에 세워진 『사상구공재룡홀민선정비』의 비문으로 그가

124) 국가가 춘궁기(春窮期)에 대여했다가 추수 후 환자(還上)를 취득하는 방식으로 재정모충을 위한 식리적(殖利的) 기능을 갖는 환곡이 아니라 빈민구제를 목적으로 하는 진휼의 성격을 띄는 환곡을 말한다.

125) 『使相具公載龍恤民善政碑』, 1841, 일도2동.

126) 『牧使具公載龍去思碑』, 1857, 화북1동.

127) 『使相具公載龍善政碑』, 시대미상, 일도2동.

쌀을 팔고 사들임에 있어 공정한 환곡운영과 부역과 부세 등과 관련하여 폐단 없이 잘 운영함으로써 백성들을 진휼하니 그 덕을 높이 칭송하고 있다. (나)는 『사상구공재룡거사비』의 비문인데 철종 8년(1857)에 세워진 것으로 자세한 그의 진휼행적을 나타내지는 못하지만 그의 높은 덕망을 칭송하고 있으며, (다)는 『사상구공재룡선정비』의 비문으로 건립된 날짜가 기록되지 않아 정확한 건립시기를 알 수는 없지만 비문은 남아있어 그의 진휼행적을 확인해 볼 수 있다. 여기에서는 그가 공평하고 올바른 환곡운영을 통한 진휼을 베풀어준 것에 대해 전에 없던 일이라 말하고 백성을 위하는 마음이 한결같았음을 전하고 있다.

한편, 사료에서는 환곡운영과 부역이나 부세를 통해 진휼을 행하였다는 비문의 내용과 더불어 또 다른 그의 진휼사실이 확인되는데, 자신의 늪전(廩錢) 500여냥을 내놓아 인구미(人口米)로 쓸 수 있게끔 하였고, 정의와 대정의 수세전(水稅錢)과 제주의 일용전(日用錢)을 폐지하여 백성들의 고충을 덜어주었다는 기록이 있다.¹²⁸⁾ 이처럼 자신의 재산을 내놓아 진휼을 하고 환곡운영과 더불어 부역·부세의 운영을 공평하게 하여 백성들의 안정된 생활을 도모하였다는 사실을 사료와 비문 모두에서 구체적으로 확인해볼 수 있다.

목사 한응호(韓應浩)의 경우에는 시대미상의 『사상한공응호거사비』가 남아 있으나 시간이 지나면서 마모되어 정확한 뜻을 전하지 못하고 있다.¹²⁹⁾ 그러나 사료에서는 그의 진휼사실을 뚜렷이 전하고 있다. 이를 살펴보면, 순조 33년(1833) 가을에 곡식 600여석을 준비하여 환모곡으로 충당하고 820석을 기민에게 지급하여 진휼하였음이 전해지고 있다. 또한 감자종자를 새로 들여와 흉년에 대비하여 백성들에게 심도록 권장하는 등 진휼을 잘하여 백성들이 추사비를 세웠다는 기록도 남아있다.¹³⁰⁾

김만덕은 특별한 사례로 제주의 여자 상인이다. 그녀는 제주지역 특산물인 말총·미역·전복·양태·우황·진주 등을 서울로 이출하고 도민의 필요한 물품을 사들이면서 큰 상인이 되었다. 그 후 정조 14년(1790)부터 5년간 계속되는 흉년으로 기사자(饑死者)·기아(飢餓)가 늘어가자 1차로 200섬의 보리를, 이어 500섬의 감자

128) 이원조 저, 고창석 역, 『담라지초본(耽羅誌草本)』, 제주교육박물관, 2008, 94쪽.

129) 『使相韓公應浩去思碑』 「(전면)□□課農 脚春一回 □□□弊 口碑百世」, 시대미상, 삼도2동.

130) 담수계, 『증보담라지(增補耽羅誌)』, 제주문화원, 2004, 414쪽.

와 보리를 내놓아 삼성혈 목에 큰 가마 10여개를 걸어 죽을 쑤어 기아자를 살려 냈다는 기록이 있다.¹³¹⁾ 순조 12년(1812)에 건립되어 현재까지 보존되고 있는 그녀의 비석에는 그녀가 제주사회에 베푼 진흙행적이 자세히 기록되어 전해지고 있다. 비문의 내용을 살펴보면,

김만덕의 본은 김해김씨요 곧 탐라의 좋은 집안의 딸이다. 어려서 부모를 여의고 고독하게 가난과 고생으로 자랐다. 그러나 살결이 곱고 아름다우므로 교방(敎坊)에 의탁한 바 되었으나 의복을 줄이고 먹을 것을 먹지 아니하여 재산이 대단히 커졌다. 정조 을미년에는 제주도민이 크게 굶주렸는데 능히 재산을 기우려 곡식을 육지에서 운반하여다가 심히 많은 백성의 목숨을 살렸다. 목사가 이 착한 사실을 아뢰니 임금께서 무엇이 소원이냐고 물으셨는데 대답하기를 화려한 서울과 금강산의 아름다움을 보는 것이 소원입니다 하였으므로 특명으로 고을과 고을을 이어가며 돌아보게 하고, 내의원 의녀로 삼아 여러 차례 은총을 내리시고 역마를 내려주어 일만이천봉을 두루 유람하고 급기야 서울로 돌아오니 이로 인하여 공경대부 모두가 글과 전기를 써주었으니 비록 옛적에 착하고 아리따운 여자라 하더라도 무릇 방불케하였고 눈은 쌍겹눈으로 환하고 맑았다. 다만 천도가 무심하여 아이가 없는 게 애석하다. 그러나 양손 시체가 동기간에서 출게하여 유지를 잘 지키고 영구히 향화하니 또한 섭섭하지 않게 보답하고 있다. 원능 기미년에 낳고 지금 임금 10월 22일에 죽었으므로 다음달에 ㄱ으니마루에 장사하니 갑좌의 무덤이다. 임금이 즉위하신지 12년 11월 21일에 비를 세우다.¹³²⁾

그녀의 행적이 기록된 『행수내의녀김만덕지묘』의 비문으로 그녀의 생애가 간략하게 기록되어 있다. 또한 그녀가 행한 진흙로 인해 임금에게 받은 포상까지 기록되어 있는 것으로 보아, 당시 그녀의 진흙은 조정에서도 큰 관심사였으며, 제주사회에 지대한 영향을 미쳤던 것으로 보인다. 이와 더불어 1970년대인 근현대에 와서도 『의녀반수김만덕의인묘(醫女班首金萬德義人墓)』 기념탑을 세워 그녀

131) 이원조 저, 고창석 역, 『탐라지초본(耽羅誌草本)』, 제주교육박물관, 2008, 190쪽.

132) 『行首內醫女金萬德之墓』 「(후면)金萬德 本金海 卽耽羅良家女也 幼而失恃 零丁貧苦長 而靡曼托跡教坊 縮衣損食 貨產滋大 歲在 正宗朝乙卯 島人大飢 能傾財運穀 活命甚衆 牧伯賢之以聞 上問何所欲 對曰 願見京華 金剛之勝 而已特命縣次續食 充內醫女寵頒便蕃 因舖馬便覽萬二千峯 及其還 卿大夫 皆驥章立傳 雖古賢媛 盖未嘗 七旬顏髮 彷彿仙釋 重瞳炯澈 但天道無心 惜乎無兒 然養孫時采 出自同氣 克遵遺志 永香火亦復奚憾 生于元陵己未 終于當宇壬申 十月二日 以翌月窆于並園旨 甲坐之原 上之卽位十二年 十一月二十一日立, 1812, 건립동.

가 행한 진휼사례를 다시금 기념하고 있으며, 그녀는 이기주의가 팽배한 현대사회에 좋은 본보기가 되고 있다.

위에서 언급한 진휼내용은 진휼을 행한 인물들의 비에 대부분 비문이 남아있어 사료와 비문을 비교하였고, 비문이 없는 경우에는 사료에서 전해지는 그들의 진휼행적을 통해 제주지역에 실시되었던 진휼내용을 알아보았다. 그러나 앞으로 살펴볼 판관 김기홍, 강이진, 신상흠의 경우에는 문헌상에는 그들의 행적이 자세하게 드러나지 않아, 비교적 구체적인 내용을 담고 있는 비문이 그들의 진휼행적을 살펴보는 데 중요한 역할을 하고 있다.

고종 8년(1871)에 제주판관이었던 김기홍(金基洪)과 관련된 진휼비에는 그가 행한 진휼을 말해주는 비문이 전해지고 있다. 그의 비문을 살펴보면,

(전면)捐俸防斂 逐戶均惠 去益難忘 澤實下究

(녹봉을 내어서는 가혹한 수탈을 예방하였고 집집마다 고르게 은혜를 끼치었네. 떠나가니 더욱이나 잊기 어려우니 혜택은 실제로 빠짐없이 내렸다네.)¹³³⁾

비문에서는 그가 녹봉을 내어 백성을 진휼함으로써 백성들에 대한 수탈을 예방하여 그가 떠나가도 그의 진휼을 베푼 마음을 잊을 수 없다고 나타나 있다. 그의 진휼에 대한 사료기록은 앞에서 말한 목사나 어사와 같이 다양하게 나타나거나 구체적으로 기록되어 있지는 않지만, 비문에서 말하는 그의 진휼행적은 『탐라기년』에서 비교적 구체적으로 확인할 수 있다. 그는 그의 녹봉 즉, 늬미(廩米)를 내놓아 호적을 닦을 때의 종이 값을 각 먼리에 나눠주어 백성들의 부담을 줄여 주었다고 전한다.

현감 강이진(康履鎭)은 철종 8년(1862)부터 다음해까지와 철종 13년(1862)때부터 고종 2년(1865)까지 2차례에 걸쳐 대정현감으로 부임하여 활동하였다. 철종 9년(1858)에 그의 관할지역에 세워진 『현감강공이진휼민선정비』의 비문은 그의 진휼사실을 다음과 같이 전하고 있다.

(전면)恩深滅□ 治著分還 誰不惜去 歸車欲攀

133) 『判官金公基洪善政碑』, 시대미상, 삼양3동.

(은혜는 감□이 깊었고 다스림은 환곡을 나눠줌이 분명하다. 누가 가는 것을 애석해 하지 않으리. 돌아가는 수레를 붙잡고 싶어라.)¹³⁴⁾

그는 그의 관할지역의 진휼창인 대정창(大靜倉)을 올바르게 운영하고 환곡을 내고들임에 있어 공정하게 운영하였을 뿐만 아니라 백성들을 돌보는 것에 소홀하지 않으니 그 공을 기려 진휼비가 세워졌다. 그러나 이러한 그의 진휼행적과 관련하여 사료에서는 자세히 언급되지 않고 있으며, 단지 암행어사 심동신의 소견을 통해 전전 대정현감인 강이진에게 포상을 베풀었다는 기록만 되어있다.¹³⁵⁾

이와 비슷한 사례로 정의현감 신상흠(愼尙欽) 진휼비의 비문을 살펴보면,

(전면)公性仁厚 視民如子 尊聖愛士 辦穀賑窮 勸獎農桑 不煩徭役 居官三載 如終如一
(성품이 어질고 후덕하여 백성을 자식같이 여기며 선비를 아낀다. 곡식을 마련하여 구휼에 힘쓰며 농상을 권장하고 요역을 번거롭게 하지 않았다. 3년 동안 관직에 있으면서 시종 이와 같이 하였다.)¹³⁶⁾

위의 비문은 『현감신공상흠휼민선정비』의 비문으로 철종 2년(1851)에 서중면(현 남원리)에 세워졌다. 비문에서는 그가 백성들을 진휼하기 위해 곡식을 마련하고 백성들에게 농사와 뽕나무 일을 권장하고 요역에도 힘썼음을 알리고 그 공을 기려 비를 세운다고 말한다.

이처럼 김기홍과 강이진, 신상흠의 경우 비문에 비교적 구체적인 진휼사실이 드러남에도 불구하고 사료 상에서는 그들의 진휼행적을 찾아보기가 쉽지 않다. 이는 현감이라는 하위 관료직이었다는 점과 진휼이 관할지역에 제한적으로 이루어졌다는 사실에서 오는 한계점이라 생각되어진다. 그러나 그들의 비문에 나타나는 자세한 진휼행적은 비가 여러 기 존재하나 비문이나 사료에서 진휼행적이 뚜렷이 나타나지 않는 경우와 비교하여 보다 신빙성 있고, 사료적 자료가 될 수 있을 것이라 여겨진다.

134) 『縣監康公履鎮恤民善政碑』, 1858, 서광서리.

135) 『철종실록』권 12, 11년 2월 28일 계해조. 「召見濟州暗行御史沈東臣 [...] 大靜前前縣監康履鎮 [...] 褒施陞敘」.

136) 『縣監愼公尙欽恤民善政碑』, 1851, 남원리.

V. 맺음말

본고에서는 현재 제주지역에 남아있는 진휼비(賑恤碑)를 바탕으로 조선 후기 제주지역에 시행되었던 진휼사례를 분석하고 특징을 찾아보고자 하였다. 먼저 진휼이 시행되게 된 배경과 전국적인 진휼정책에 대해서 살펴본 후 조선후기에 나타나는 제주지역 진휼의 특징을 알아보았다. 또한 현재 제주지역 내에 남아있는 진휼비의 실태를 파악하여 시기별, 지역별, 인명별로 진휼비 건립추이에서 나타나는 특징과 진휼비의 건립주체를 살펴보고, 진휼비와 연관하여 나타나는 진휼사례에 대해서는 사료와 비문을 비교·분석함으로써 제주지역에 시행된 진휼사례를 분석하였다. 이를 요약·정리하면 다음과 같다.

II장에서는 제주지역의 지리적 자연환경을 살펴봄으로써 제주지역에 진휼이 시행될 수밖에 없었던 배경을 알아보았다. 또한 조선후기에 시행된 진휼정책과 제주지역에서 나타나는 진휼사례를 특징별로 분석해 보았다. 제주지역은 토질이 나 기후 등 자연환경이 농사에 적합하지 않았으며 잦은 자연재해로 흉년과 기근을 면하지 못했다. 풍해는 바닷물의 입자를 육지로 이동시켜 조풍해를 야기했으며 수해는 작물뿐만 아니라 민가가 떠내려갈 정도로 피해가 심각했다. 또한 한해의 경우에는 생활용수는 물론 우마가 말라죽고, 아사자가 살생하기도 하였으며 동해 때에는 가축은 물론이고 백성들까지 얼어 죽을 정도의 피해가 발생하여 주민들의 생활을 어렵게 했다. 이처럼 백성들의 정상적인 생활을 방해하는 자연재해가 빈번하게 발생하고, 그로 인한 흉년과 기근은 백성들을 더욱 힘들게 했다. 또한 기후적, 지리적 특성 때문에 풍년이 들었다 하더라도 굶어죽는 기사자들이 많아 관료나 조정에서의 지원이 절실한 상황이었다.

이러한 상황 속에서 조선시대의 진휼은 초기부터 유교적 왕도주의에 입각하여 중앙정부의 통제 하에 이루어졌다. 『경국대전』, 『속대전』, 『대전통편』, 『대전회통』 등의 법전에 그 의미와 방법 등을 명시함으로써 이를 장려하고 보다 효율적이고 공정하게 백성들이 혜택을 받을 수 있도록 노력하였다. 또한 이에 대한 제도가 정착되면서 진휼창이나 구황어사와 같은 특별어사를 파견하는 등 보다 체

계적인 진휼이 이루어지도록 제도화하였다. 이러한 시대적 상황과 제주지역의 자연환경이 맞물려 진휼사례가 다양하게 나타났다. 본고에서는 제주지역에 실시된 진휼사례를 크게 4가지로 분류해보았다.

우선, 제주지역에서 운영되는 환곡을 이용하여 자체적으로 진휼을 행한 사례이다. 이때 기민의 호(戶)를 1등급인 개걸호부터 6등급인 초실호까지 6등급으로 나눠 1등급 호부터 우선적으로 진휼을 행하였다. 그러나 타 지역과 비교하여 환곡 자체가 부족했던 제주지역이었기 때문에 비교적 드문 사례이다.

이에 반해 이전곡을 이용한 진휼사례는 조선시대에 가장 일반적인 진휼방법임과 더불어 제주지역에 실행된 가장 일반적인 진휼사례이다. 제주지역이 섬이라는 지리적 특성 때문에 곡물을 이전하는데 시간과 비용이 너무 많이 소모되었다. 따라서 제주지역과 가장 근접해있는 전라도에서 대부분 곡물을 이전해 왔으며, 『조선왕조실록』에서 제주지역에 진휼곡을 공급한 지역을 보면 전라도 66건, 경상도 13건, 충청도 2건 등으로 전라도에서 이전해온 사례가 압도적으로 많다. 영조대부터는 전라도 나리포에 진휼창을 설치하여 제주지역에 보다 신속하게 진휼이 행해질 수 있도록 하였다. 그리고 타 지역의 경우와 비교하여 이전곡의 사례가 월등하게 많은 편인데, 타 지역의 경우는 지역 내에 저장되는 환곡량으로도 진휼이 가능하여 공평한 분급을 관리하기 위한 어사를 파견하는 경우가 많았다. 그러나 제주지역의 경우 앞서도 언급하였듯이 제주지역내 환곡량이 적어 어사파견을 통한 자체적인 기근해결 보다는 타 지역에서 곡물을 이전해 오는 방법이 일반적인 진휼형태로 나타났다.

또한 제주지역에만 나타났던 특이한 사례라 할 수 있는 공물 탕감을 통한 진휼사례도 확인되었다. 이는 극심한 자연재해가 발생하여 공마나 곡물들이 말라죽거나 얼어 죽고, 백성들이 기본적인 생활조차 힘들었던 시기에는 조정에 매해 바쳐야 하는 공마나 진상품 등을 정지시키거나 감면시켜줌으로써 백성들이 최소한의 생계를 이어갈 수 있도록 하였다. 이는 지리적으로나 환경적으로 열악했던 제주지역에 대한 특별한 사례로 여겨진다.

이 외에도 사재출원 또는 홀전, 공명첩을 통한 진휼사례가 있다. 사재출원 즉, 개인의 재산기부를 통해 진휼이 이루어진 사례에는 만호나 현감 등 관료들의 재산기부도 있지만 김만덕과 같이 평민의 신분임에도 불구하고 재산을 기부하여

백성을 진흙한 사례도 있다. 이와 같은 경우 조정에서 가자하거나 진급시키는 등 포상을 통해 이를 장려하였다. 홀전이나 공명첩을 이용하여 진흙이 행하여진 경우에는 공명첩과 곡물을 교환하여 진흙재물로 사용하기도 하였으며 수해자나 진상품 운반 중 파선되어 익사자가 발생한 경우에는 홀전을 지급하여 백성들의 생계를 보장해주고자 하였다. 홀전지급의 진흙사례는 제주지역의 지리적 특성으로 인해 자주 발생하는 수해·익사자들에 대한 최소한의 진흙방법이라 할 수 있다.

Ⅲ장에서는 사료에 입비에 대한 기록이 남아있는 인물과 현재 비가 존재하는 인물을 비교하여 그 사이에서 나타나는 차이를 분석하였고, 이를 바탕으로 조사한 제주지역에 현존하는 76기의 진흙비의 실태를 시기별, 지역별, 인명별로 나누어 분석하는 것과 더불어 진흙비의 건립주체에 대해서도 짚어보았다.

첫 번째로, 왕대별로 시기를 분류하여 진흙비의 실태를 파악한 결과 선조대부터 현종대까지는 남아있는 진흙비가 없으며, 숙종대 이후에 건립된 54기의 비가 남아있으면서 전체 비의 95%이상의 비가 순조대 이후에 건립된 것으로 확인되었다. 이러한 현상이 나타난 원인으로 당시 사회적 배경을 살펴보았는데, 당시 조선시대에는 『대명률』의 「입관자입비」조항에 따라 비를 함부로 세울 수 없었다. 임진왜란 이후부터 정조대까지는 비를 건립하는 것에 대한 폐단이 나타나면서 금지령이 내려지고 왕권이 강화되면서 금지령 조처와 훼손단행에 있어 성공을 거두었다. 그러나 정조대 이후 순조대부터 세도정치로 왕권이 약해지고 지방 통제권이 상실되면서 모든 지역에 지위고하를 막론하고 비가 세워졌으며 한 사람이 여러 개의 비를 세우는 현상이 발생하였다. 이러한 시대적 배경이 반영되어 제주지역의 진흙비도 숙종·영·정조대에 진흙관련 기사가 집중적으로 많이 확인되는데도 불구하고 순조대 이후에 집중되어 나타나는 것으로 파악된다.

두 번째로 진흙비를 제주목, 정의현, 대정현 삼읍으로 나누어 살펴보면 시대미상의 비를 포함하여 제주목에 65기의 비가, 대정현에는 5기, 정의현에는 6기가 확인되었다. 이처럼 제주목에 진흙비가 집중된 원인을 환경적 요인과 행정적 요인으로 나누어 알아보았다. 우선, 환경적 요인으로 지역별 자연재해의 정도를 살펴보았다. 제주목에 발생한 자연재해는 52건, 대정현, 정의현에는 각각 47건과 43건이 확인되었다. 비록 자연재해의 횟수가 크게 차이나고 있지는 않지만 제주목은 상대적으로 행정적·생활면에서 중심지였으므로 그 피해정도가 보다 직접적이

고 심각했을 것으로 여겨진다. 또한 제주지역에는 지위가 높은 관료나 선비들의 치적을 기념하는 비를 건립하여 비석거리가 형성되었는데, 주로 제주지역에 부임하는 관료들의 왕래가 잦은 제주목의 포구를 중심으로 비를 세웠다. 이러한 사회적 분위기도 제주목에 진흥비가 집중되었던 요인 중 하나로 꼽을 수 있겠다. 다음으로 행정적인 요인을 찾아보면 진흥대상자 1순위에 해당하는 80세 이상 노인수를 보면 제주목에 거주하는 노인수가 209명으로 제주지역 노인수의 86%에 달하는 노인이 제주목에 거주하고 있어 제주목에 진흥이 우선적으로 실행되었다. 또한 실제 토지 결수와 장부의 토지결수가 차이나는 등 세금과 환곡운영 속에서도 호구수와 면적이 가장 넓은 제주목에서의 폐단이 심하였던 것으로 보아 관료들이 백성들을 위해 실시한 정책이 직접적으로 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

세 번째로 총 28명에 대한 진흥비를 목사 및 어사, 기타관료, 평민으로 나누어 살펴보았다. 목사 및 어사는 총 17명의 비 64기가 확인되었다. 이는 현존하는 진흥비의 약 85%에 달하는 것으로 지리적으로 이웃지역으로부터의 도움이 불가능하고, 자체적인 기근해결이 어려운 제주지역에서 진흥을 실시함에 있어 관료가 큰 영향을 주었고, 중앙에 대한 의존도가 높았음을 알 수 있는 부분이다. 또한 기타관료의 경우 판관·현감들이 각자의 관할지역에 자신의 사재출원을 통한 진흥로 비가 세워진 사례가 대부분으로, 중앙조정과의 연결고리가 목사나 어사에 비해 약하고 그들의 관할지역을 중심으로 비교적 제한적인 진흥이 행해진 사례이다. 이들은 한 인물이 여러 개의 비를 갖고 있는 목사나 어사와는 달리 대부분 한기씩 각 관할지역에 세워져있다. 일반인의 진흥비가 세워진 경우는 김만덕의 사례가 유일하다. 그녀는 평민 신분임에도 불구하고 자신의 재산으로 제주백성을 진흥한 사례로 역사 속에서도 특별한 사례라 볼 수 있다.

네 번째로 진흥비의 건립주체에 대해서 보았는데, 우선 한 인물이 여러 개의 비가 세워진 사례가 있다. 이와 같은 경우는 진흥의 행적이 백성들에게 잘 전달되어 건립된 경우도 있지만 자신의 치적과 명성을 위해 거짓과 허구성이 섞여 건립된 사례도 있는 것으로 확인되었다. 또한 비문에 마을 단위로 기록이 남아 있는 사례를 확인 하였는데, 이와 같은 경우에는 관료들의 은혜를 기리기 위해 해당 마을의 백성이 주체가 되어 진흥비를 건립하였던 것으로 보인다. 이에 반해 건립주체에 대한 기록이 없는 경우에는 김만덕의 사례와 같이 집안에서 세웠을

경우와 후임 관료가 선임 관료의 치적을 치켜세우고자 세웠을 것이라 여겨진다. 그러나 백성이 건립했다는 기록이 없다고 하여 후임 관료들 혹은 관료 스스로가 세운 것이라 단정 짓기에는 무리가 있으므로 문헌적 기록을 통해 그들의 치적을 판단해야 한다고 생각된다.

따라서 IV장에서는 III장에서 언급한 진흙비를 바탕으로 비와 사료를 비교·분석함으로써 조선후기 제주지역에 실시된 진흙의 사실성과 정확성을 파악하고자 하였다. 진흙비가 순조대 이후에 집중되어 나타나는 만큼 진흙비에 나타나는 진흙이 성격도 조선후기의 진흙사례를 모두 포괄하지는 못하고 있다. 크게 이전곡과 환곡탕감, 세금감면 및 폐지, 환곡운영과 사재출원 등 세가지의 진흙방법으로 나누어 진흙사례와 비문을 분석해 보았다.

첫 번째, 이전곡과 환곡탕감을 통해 진흙을 행하였음이 비문이나 사료에서 확인되는 경우에는 황귀하, 홍중징, 양현수, 백희수, 백낙연, 조희순, 이규원 등 7명으로 이에 해당하는 진흙사례가 가장 많은 것으로 확인되었다. 그들은 제주지역에 1기 이상의 비를 소유하고 있고, 비문도 대부분 남아있어 그들의 진흙사실을 보다 구체적으로 확인할 수 있었다. 특히, 황귀하와 양현수의 경우에는 비문에 그들이 행한 구체적인 진흙사실이 기록되어 있어 사료와 더불어 보다 사실적인 진흙행적을 파악할 수 있었다.

두 번째로 세금감면 및 폐지를 통해 진흙을 행한 인물로는 허명, 장인식, 윤구동, 심영석, 이원팔 등이 확인되었다. 이들은 앞선 사례와 같이 직접적인 식량제공을 하지는 않았지만 백성들에게 부담으로 작용하였던 수세전이나 선세, 징납물 등을 감면해 줌으로써 백성들로 하여금 최소한의 생계를 이어갈 수 있게 하였다. 특히, 윤구동의 경우 제주지역의 지리적 특성 때문에 발생하는 표도인과 관련한 사회적 문제를 해결해 주었고, 그로 인해 현재 가장 많은 비가 남아 있다는 것을 사료와 비문을 통해 확인하였다.

세 번째, 환곡운영이나 사재출원을 통해 진흙을 행한 사례는 구재룡, 한응호, 김만덕, 김기홍, 강이진, 신상흙의 경우를 확인하였다. 특히, 구재룡의 경우는 부역이나 부세운영에 부정이 없었음은 물론이고, 공정하고 효율적으로 환곡을 마련하여 운영함으로써 백성들을 편안히 하였다는 비문내용을 통해 사료에 기록되지 않은 그의 진흙행적을 확인할 수 있었다. 또한 김만덕의 경우 비문에서 그녀의

생애와 더불어 진흥행적과 그 후에 변화한 그녀의 삶까지 나타남으로써 보다 구체적으로 그녀의 진흥행적을 확인할 수 있었고, 또한 당시의 진흥에 대한 사회적 인식까지 알아볼 수 있었다. 김기홍, 강이진, 신상흠의 경우에는 사료에서는 구체적으로 나타나지 않은 그들의 진흥행적 즉, 환곡의 올바른 운영과 사재출원 등의 방법을 통해 백성에게 진흥을 베풀고자 노력하였다는 사실을 비문을 통해 확인할 수 있었다.

이제까지 살펴본 바와 같이 조선후기 제주지역에 실시된 진흥사례를 살펴보면, 제주지역에서 매해 풍해와 수해를 중심으로 지속적으로 발생하는 자연환경 속에서 그로 인한 기본적인 의식주생활 마저 위협받을 만큼의 피해는 부족한 농토와 농사에 적합하지 않은 토질로 인해 곡물이 항상 부족했던 제주민의 생활고와 더불어 기근이라는 고질적인 사회적 문제를 야기했다. 이러한 제주지역의 사회상은 민의 안녕과 보호를 우선시 하였던 조정의 관심 속에서 지속적인 지원을 받았고, 이에 의지하며 생활 할 수밖에 없었다.

조정의 제주사회에 대한 지원은 진흥이라는 명목 하에 이루어졌으며 그 형태도 다양하게 나타났다. 여기에는 대표적인 진흥형태인 이전곡, 환곡탕감의 사례와 제주지역에만 이루어졌던 공물탕감의 사례 등이 있다. 또한 조정의 지원을 통한 진흥사례 외에도 제주지역에 부임했던 목사나 관관, 만호 등의 관료들이 자신의 재산을 기부하거나 진흥고(賑恤庫)의 올바른 운영을 통해 제주지역 내에서 자체적으로 기금을 해결하고자 했던 사례와 세금감면과 폐지 등 제도개선을 통한 간접적인 진흥을 행한 사례도 확인되었다. 뿐만 아니라 조정과 관료들에 의한 진흥사례 외에도 개인이 자신의 재산으로 식량을 마련하여 기민들을 진흥한 사례도 있었다.

이처럼 다양한 주체와 방법으로 행해진 진흥사례는 제주지역 전역에 세워져 있는 비(碑)를 통해 현재까지 전해지고 있다. 물론 모든 진흥사례가 비로 남아 있지는 않지만 남아있는 비를 분석함으로써 제주지역에 행하여진 진흥사례를 보다 구체적으로 알 수 있었는데, 순조대 이후에 집중적으로 나타나는 진흥비에는 이전곡과 환곡의 탕감, 세금의 감면, 환곡운영과 사재출원을 통한 진흥행적이 드러남으로써 조선후기 제주지역에 시행된 진흥정책에 대해 자세하게 분석할 수 있었다. 그러나 진흥비를 분석함에 있어 현장성이 부족하고 조선후기의 진흥사례라

는 점에서 다소 한계성이 있다. 이는 앞으로 보완하여 연구해 나아가야 할 과제이다.



참고문헌

1. 문헌자료

- 『경국대전(經國大典)』
『고려도경(高麗圖經)』
『대전통편(大典通編)』
『대전회통(大典會通)』
『만기요람(萬機要覽)』
『비변사등록(備邊司謄錄)』
『속대전(續大典)』
『수교집록(受教輯錄)』
『승정원일기(承政院日記)』
『일성록(日省錄)』
『제주계록(濟州啓錄)』
『제주대정정의읍지(濟州大靜旌義邑誌)』
『조선왕조실록(朝鮮王朝實錄)』
『증보문헌비고(增補文獻備考)』
김상헌, 『남사록(南槎錄)』
김석익, 『심재집(心齋集)』 「탐라관풍안(耽羅觀風案)」
_____, 『탐라기년(耽羅紀年)』
김윤식, 『속음청사(續陰晴史)』
이건, 『제주풍토기(濟州風土記)』
이원조, 『탐라지초본(耽羅誌草本)』
이원진, 『탐라지(耽羅誌)』
이증, 『남사일록(南槎日錄)』
이형상, 『탐라순력도(耽羅巡歷圖)』
_____, 『탐라장계초(耽羅狀啓抄)』
최덕중, 『연행록(燕行錄)』

2. 연구논저

1) 단행본

- 강창용, 『19세기 濟州社會 研究』, 일지사, 1997.
- 국사편찬위원회, 『한국사』, 탐구당, 2003.
- 김봉옥, 『증보제주통사』, 세림, 2000.
- 문용식, 『朝鮮後期 賑政과 還穀運營』, 경인문화사, 2001.
- 서귀포문화원, 『우리고장의 비석들』, 서귀포문화원, 2009.
- 신정언, 『救恤國史』, 계몽구약부출판부, 1946.
- 이민수, 『朝鮮前期 社會福祉政策 研究』, 해안, 2000.
- 제주대학교·탐라문화연구소, 『제주시 비석일람』, 제주시, 2002.
- 제주도·남제주군·제주문화예술재단·문화재연구소, 『남제주군 문화유적 분포지도』, 남제주군, 2003.
- 제주도·북제주군·제주대학교·탐라문화연구소, 『북제주군 문화유적 분포지도』, 북제주군, 2002.
- 제주도·북제주군, 『북제주군 비석총람』, 북제주군, 2001.
- 제주도지편집위원회, 『제주도지(濟州道誌)』, 제주도, 2006.
- 제주시·제주대학교박물관, 『제주시 문화유적 분포지도』, 제주시, 1998.
- 제주시 문화관광시설관리사업소, 『朝鮮王朝實錄을 통해 본 濟州牧使』, 제주시, 2005.
- 한국역사연구회, 『조선은 지방을 어떻게 지배했는가』, 아카넷, 2000.
- 홍순만 외, 『역주증보탐라지(譯註增補耽羅誌)』, 제주문화원, 2005.

2) 논문 및 기타

- 강창용, 「濟州啓錄에 나타난 濟州農業과 還穀」 『濟州道史研究』제2집, 제주도사연구회, 1992.
- 구완희, 「朝鮮後期の 賑恤行政과 郡縣支配」 『진단학보』, 진단학회, 1993.
- 권인혁, 「朝鮮後期 地方官衙 財政의 運營實態-濟州의 <事例>를 중심으로-」 『탐라문화』제16호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996.
- _____·김동진, 「조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활」 『탐라문화』

- 제19호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1998.
- 김동진, 「朝鮮前期 守令制度 研究」 『사학지』제21호, 단국사학회, 1987.
- _____, 「戶籍中草를 통해 본 조선후기 大靜縣의 호구와 그 변동」 『동서사학』제6·7합집, 한국동서사학회, 2000.
- _____, 「朝鮮朝(16c-18c) 濟州地方 縣監의 實態分析 -《濟州·大靜·旌義邑誌》의 先生案條를 중심으로-」 『제주도연구』제2집, 제주학회, 1985.
- _____, 「18-19세기 畚漢의 신분적 지위와 그 변동 -제주 대정현 호적중초의 분석-」 『역사민속학』제3집, 한국역사민속학회, 1993.
- 김오진, 「조선시대 제주도의 기후와 그에 대한 주민의 대응에 관한 연구」, 건국대학교 대학원, 박사학위 청구논문, 2009.
- 김충식, 「조선 전기의 구황정책에 대하여」, 조선대학교 교육대학원, 석사학위논문, 1998.
- 문용식, 「19세기 전반 환곡 진흥기능의 변화과정」 『역사와경계』제19집, 부산경남사학회, 1990.
- _____, 「18세기 후반 진흥사업과 진자(賑資) 확보책」 『사총』, 역사학연구회, 1995.
- 박경하, 「朝鮮中期 賑恤政策과 地方支配」 『중앙사론』제10·11집, 중앙대학교 중앙사학연구소, 1998.
- 서한교, 「19세기 진흥(賑恤) 정책과 납속(納粟) 제도의 추의」 『역사교육논집』제26집, 역사교육학회, 2000.
- 양진석, 「18,19세기 제주의 수취제도와 특징」 『탐라문화』제24호, 제주대학교 탐라문화연구소, 2004.
- 원재영, 「조선 후기 진흥정책의 구조와 운영-1814~1815년 전라도 임실현의 사례를 중심으로」 『한국사연구』제143호, 한국사연구회, 2008.
- 이성임, 「조선후기 守令의 顯彰儀式과 善政碑 :인천지역의 사례」 『인천문화연구』제1호, 인천광역시립박물관, 2003.
- 이승준, 「朝鮮朝濟州牧民官의 立碑考, 具載龍 善政碑에 부쳐」 『제주교육』36권, 제주도교육과학연구원, 1977.
- 임용한, 「조선 후기 수령 선정비의 분석-안성·죽산·과천의 사례를 중심으로-」 『

- 한국사학보』제26권, 2007.
- 정덕기, 「朝鮮王朝末期의 糧政研究」 『호서사학』제4집, 호서사학회, 1976.
- 정형지, 「숙종대 진휼정책의 성격」 『역사와현실』제25권, 한국역사연구회, 1997.
- _____, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영-18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로」 『梨大史苑』제28권, 이화여자대학교 사학회, 1995.
- _____, 「조선후기 진휼정책 연구:18세기를 중심으로」, 이화여자대학교대학원, 박사학위논문, 1992.
- 진관훈, 「조선시대 제주의 公的扶助에 관한 고찰」 『탐라문화』제22호, 제주대학교 탐라문화연구소, 2002.
- 진영일, 「조선시대 제주와 오키나와 교류사」 『인문학연구』제3집, 제주대학교인문과학연구소, 1997.
- 채광수, 「조선시대 선정비 건립과정과 시기별 추이-경북지역을 중심으로-」, 영남대학교대학원, 석사학위논문, 2009.

부록1. 진휼비 목록*

명칭	건립연도	위치	비문내용	사진
1 경의군수강공우진불망비 (旌義郡守康公祐鎮不忘碑)	1893년 (고종30)	성읍리 809-1	전면:旌義郡守康公祐鎮不忘碑 備帶變牒 存本支器 籍紙不朽 幕布大庇	
2 현감강공이진휼민선정비 (縣監康公履鎮恤民善政碑)	1858년 (철종9)	서광서리 2162-3	전면:縣監康公履鎮恤民善政碑 恩深減□ 治著分還 誰不惜去 歸車欲攀 후면:咸豐八年二月日廣清里	
3 현감강공재오거사비 (縣監康公在五去思碑)	1882년 (고종19)	서광서리 2162-3	전면:縣監康公在五去思碑 性本仁厚 政多恩貸 糶糴得中 民無怨嗟	
4 관관고공경준선정비 (判官高公景峻善政碑)	1885년 (고종22)	두모리 2869-2	전면:捐粟減米 反凶爲豐 判官 高公景峻善政碑 去而益詠 今 我召公 후면:光緒十一年三月日 丙申 夏會孫大 鍾英鍾購 得午 土移 豎于乾始 門外以表 不忘 之咸	
5 목사구공재룡거사비 (牧使具公載龍去思碑)	-	선흘리 1207-2	전면:牧使具公載龍去思碑	
6 사상구공재룡휼민선정비 (使相具公載龍恤民善政碑)	1841년 (헌종7)	김녕리 3922	전면:使相具公載龍恤民善政碑 후면:道光二十一年五月日	

* 진휼비 목록에 대한 지도상의 자세한 위치는 부록2의 제주지역 진휼비 분포현황을 참조.

7	사상구공재룡홀민선정비 (使相具公載龍恤民善政碑)	1841년 (헌종7)	일도2동 996-1	전면:使相具公載龍恤民善政碑 전면우:糶糶得中 徭賦無弊 전면좌:德垂男女 永世不忘 좌면:嚴莊面	
8	사상구공재룡애민선정비 (使相具公載龍愛民善政碑)	1841년 (헌종7)	도남동 82-2	전면:使相具公載龍恤民善政碑 후면:道老里道光二十一年五月日	
9	사상구공재룡정덕비 (使相具公載龍清德碑)	1842년 (헌종8)	와산리 966-3	전면:使相具公載龍清德碑 후면:道光壬寅孟夏臥山里	
10	목사구공재룡거사비 (牧使具公載龍去思碑)	1857년 (철종8)	화북1동 5749	전면:牧使具公載龍去思碑 전면우:賴我明更 更添重重 전면좌:滄溟萬里 漢擘千峰 우면:咸豐七年丁巳十二月二十五日書	
11	목사구공재룡선정비 (使相具公載龍善政碑)	-	일도2동 996-1	전면:使相具公載龍善政碑 전면우:口米全滅 糶糶均平 德政尙文 無前之日 전면좌:苴州以來 涸魚待水 如傷視民 枯木逢春 후면:州左面	
12	판관김공기홍선정비 (判官金公基洪善政碑)	-	삼양3동 2505	전면:判官金公基洪善政碑 전면우:捐俸防斂 逐戶均惠 전면좌:去益難忘 澤實下究	
13	행수내의녀김만덕묘 (行首內醫女金萬德之墓)	1812년 (순조12)	건입동 397-4	전면:行首內醫女金萬德之墓 후면:金萬德本金海卽耽羅良家女也幼而失恃零丁貧苦長而靡曼托跡教坊縮衣損食費產滋大歲在正宗朝乙卯島人大飢能傾財運穀活命甚衆牧伯賢之以聞上問何所欲對曰願見京華金剛	

				<p>之勝而已特命縣次續食充內醫 女寵頌便蕃因舖馬便覽萬二千 峯及其還卿大夫皆躋章立傳雖 古賢媛蓋未嘗七旬顏髮彷彿仙 釋重瞳炯澈但天道無心惜乎無 兒然養孫時采出自同氣克遵遺 志永香火亦復奚憾生于元陵已 未終于當宁壬申十月二日以 翌月窆于並園旨甲坐之原上之 卽位十二年十一月二十一日立</p>	
14	<p>통관김공응우선정비 (通判金公膺友善政碑)</p>	<p>1894년 (고종31)</p>	<p>조천리 1220</p>	<p>전면:通判金公膺友善政碑 甲 午十一月 日</p>	
15	<p>현감박공상률선정비 (縣監朴公尙律善政碑)</p>	<p>1834년 (순조34)</p>	<p>안성리 1608</p>	<p>전면:縣監朴公尙律善政碑 旣圖文治 兼修武備 捐廩創料 溯設課試 후면:道光十四年七月日</p>	
16	<p>사상백공낙연영세불망비 (使相白公樂淵永世不忘碑)</p>	<p>1872년 (고종9)</p>	<p>동명리 2179-4</p>	<p>전면:使相白公樂淵永世不忘碑 후면:同治十一年九月日明月里</p>	
17	<p>사상백공낙연영세불망비 (使相白公樂淵永世不忘碑)</p>	<p>1879년 (고종16)</p>	<p>삼양3동 2505</p>	<p>전면:使相白公樂淵永世不忘碑 전면우:治邑餘謨 公先捐財 修 道若畫 民名努力 전면좌:峽險盡平 頌聲載路 疆 場重關 俾壽銘勒 후면:光緒五年己卯四月日二徒 三徒</p>	
18	<p>사상백공낙연홍민선정비 (使相白公樂淵恤民善政碑)</p>	<p>1881년 (고종18)</p>	<p>대흘1리 2237-7</p>	<p>전면:使相白公樂淵恤民善政碑 후면:光緒七年辛巳山村四里</p>	

19	사상백공낙연선정비 (使相白公樂淵善政碑)	1881년 (고종18)	신촌리 1794-2	전면:使相白公樂淵善政碑 후면:辛巳十月日新村里	
20	사상백공낙연영세불망비 (使相白公樂淵永世不忘碑)	1881년 (고종18)	일도2동 996-1	전면:使相白公樂淵永世不忘碑 전면우:州左面 전면좌:十三里 좌면:辛巳十月日	
21	목사백공낙연흥학비 (牧使白公樂淵興學碑)	1882년 (고종19)	용담1동 298	전면:牧使白公樂淵興學碑 전면우:捐錢置齋 전면좌:設廩養士 우면:崇禎五壬午二月日	
22	사상백공낙연선정비 (使相白公樂淵善政碑)	1885 (고종22)	용당리 1453	전면:使相白公樂淵善政碑 후면:由吏洪載佑光緒十一年三月日龍塘	
23	사상백공희수청덕선정비 (使相白公希洙淸德善政碑)	-	조천리 1220	전면:使相白公希洙淸德善政碑	
24	사상백공희수거사비 (使相白公希洙去思碑)	1851년 (철종2)	보성리 1568-5	전면:使相白公希洙去思碑 우면:上下墓 좌면:日果新平永樂	
25	목사백공희수홍민선정비 (牧使白公希洙恤民善政碑)	1854년 (철종5)	화북1동 5749	전면:牧使白公希洙恤民善政碑 후면:甲寅三月日	

26	목사백공희수선정비 (牧使白公希洙善政碑)	1856년 (철종7)	신촌리 1794-2	전면:牧使白公希洙善政碑 후면:丙辰五月日大屹臥山新村 臥屹橋來	
27	사상백공희수홀민선정비 (使相白公希洙恤民善政碑)	1857년 (철종8)	삼도2동 43-3	전면:使相白公希洙恤民善政碑 좌면:咸豐丁巳四月日三徒	
28	사상백공희수정덕선정비 (使相白公希洙清德善政碑)	1879년 (고종16)	북촌리 639-6	전면:使相白公希洙清德善政碑 후면:己卯五月日改建	
29	판관송공상순영세불망비 (判官宋公祥淳永世不忘碑)	1881년 (고종18)	대흥1리 2237-7	전면:判官宋公祥淳永世不忘碑 正□訟理 □移□□	
30	판관송공상순애민선정비 (判官宋公祥淳愛民善政碑)	1881년 (고종18)	신촌리 1794-2	전면:捐□矯□澤及□午 判官 宋公祥淳愛民善政碑 正□訟理 □移□□ 후면:辛巳三月日左面新村里	
31	현감신공상흠민선정비 (縣監愼公尙欽恤民善政碑)	1851년 (철종2)	남원리 760-1	전면:公性仁厚 視民如子 尊聖 愛士 辦穀賑窮 勸獎農桑 不煩 徭役 居官三載 如終如一 咸豐元年辛亥西中面	
32	사상심공영석애민선정비 (使相沈公英錫愛民善政碑)	-	신촌리 1794-2	전면:使相沈公英錫愛民善政碑	

33	사상삼공영석청덕선정비 (使相沈公英錫清德善政碑)	1832년 (순조32)	일도2동 996-1	전면:使相沈公英錫清德善政碑 전면우:視民如傷 濟弱扶傾 전면좌:民役減木 永世不忘	
34	목사심원택흥학비 (牧使沈遠澤興學碑)	1890년 (고종27)	용담1동 298	전면:牧使沈遠澤興學碑 후면:庚寅五月日	
35	사상양공헌수홀민선정비 (使相梁公憲洙恤民善政碑)	-	애월리 1587	전면:視民如子 崇禎輕清 使相 梁公憲洙恤民善政碑 焦思設賑 族凶爲豊 涯月面	
36	사상양공헌수선정비 (使相梁公憲洙善政碑)	-	신촌리 1794-2	전면:使相梁公憲洙善政碑	
37	사상양공헌수청덕홀민선정비 (使相梁公憲洙清德恤民碑)	-	일도2동 996-1	전면:使相梁公憲洙清德恤民碑 전면우:減耗除策 停捧賑窮 전면좌:三載宣化 一心秉公 우면:上貴里 좌면:嚴莊面	
38	사상양공헌수선정비 (使相梁公憲洙善政碑)	-	삼양3동 2505	전면:使相梁公憲洙善政碑 전면우:化深憩棠 전면좌:澤及移粟	
39	목사양공헌수제폐비 (牧使梁公憲洙除弊碑)	1870년 (고종7)	삼도2동 43-3	전면:牧使梁公憲洙除弊碑 施惠筆債 防弊戶還 후면:同治九年庚牛大靜郡中面 倉川里八里	



40	목사윤공구동청덕선정비 (牧使尹公久東淸德善政碑)	-	애월리 1587	전면:牧使尹公久東淸德善政碑	
41	목사윤공구동청덕선정비 (牧使尹公久東淸德善政碑)	-	선흘리 1207-2	전면:牧使尹公久東淸德善政碑	
42	윤사상구동청덕선정비 (尹使相久東淸德善政碑)	-	와산리 966-3	전면:尹使相久東淸德善政碑	
43	사상윤공구동홍민선정비 (使相尹公久東恤民善政碑)	-	외도2동 233-4	전면:使相尹公久東恤民善政碑 후면:中右面	
44	윤구동홍민선정비 (尹久東恤民善政碑)	1817년 (순조17)	수산리 2380-2	전면:使相尹久東恤民善政碑 우면:嘉慶二十二年十一月日豎 좌면:公廉居官 及當災歲 淸靜 爲治 停糶救飢	
45	사상윤공구동청덕비 (使相尹公久東淸德碑)	1817년 (순조17)	북촌리 639-6	전면:使相尹公久東淸德碑 후면:丁丑十月	
46	사상윤공구동청덕거사비 (使相尹公久東淸德去思碑)	1817년 (순조17)	삼양3동 2505	전면:使相尹公久東淸德去思碑 후면:嘉慶丁丑冬 吾羅大獨二徒 三徒吾等	

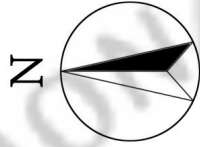
47	사상윤공구동청덕선정지비 (使相尹公久東淸德善政之碑)	1818년 (순조18)	김녕리 3923	전면:使使尹公久東淸德善政之碑 좌면:嘉慶二十三年五月日	
48	목사윤공구동청덕선정지비 (牧使尹公久東淸德善政碑)	1818년 (순조18)	화북1동 5749	전면:牧使尹公久東淸德善政碑 후면:嘉慶二十三年戊寅二月日別刀	
49	목사윤공구동애민청덕비 (牧使尹公久東愛民淸德碑)	1851년 (철종2)	구엄리 873-15	전면:牧使尹公久東愛民淸德碑 후면:辛亥十月日	
50	제리이상공규원청덕비 (祭理李相公奎遠淸德碑)	-	화북1동 5749	전면:祭理李相公奎遠淸德碑 전면우:四載居官 漢孥山下 전면좌:三邑安堵 一礪而已	
51	이기선홍궁비 (李奇善恤窮碑)	1908년 (순종1)	성읍리 655	전면:參奉李奇善恤窮碑 우면:年凶夏交 飢者咸飽 좌면:米名斗分 一鄉蒙恩 隆熙二年正月日	
52	사상이공원달홍민선정지비 (使相李公源達恤民善政碑)	-	김녕리 3923	전면:使相李公源達恤民善政碑	
53	사상이공원달거사비 (使相李公源達去思碑)	-	조천리 1220	전면:三載爲治 情多通下 一心 祛弊 事務遺細 使相李公源達 去思碑 丁惟減一 蹟登口碑 役 則際四 書以粗記	

54	사상이공원달거사비 (使相李公源達去思碑)	-	일도2동 996-1	전면:使相李公源達去思碑 전면우:籍弊口蘇濫口悉除 전면좌:澤何難忘 頌不勝書	
55	목사이공원달홍민선정비 (牧使李公源達恤民善政碑)	1840년 (헌종6)	화북1동 5749	전면:牧使李公源達恤民善政碑 후면:道光二十年五月日別刀里	
56	사상이공원팔홍민선정비 (使相李公元八恤民善政碑)	1824년 (순조24)	함덕리 1266-4	전면:使相李公元八恤民善政碑	
57	사상장공인식선정비 (使相張公寅植善政碑)	-	신촌리 1794-2	전면:使相張公寅植善政碑	
58	사상장공인식홍민선정비 (使相張公寅植恤民善政碑)	1822년 (순조22)	구엄리 873-15	전면:使相張公寅植恤民善政碑 후면:嘉慶二十二年十一月日嚴莊里	
59	사상장공인식선정비 (使相張公寅植善政碑)	1850년 (철종1)	에월리 1587	전면:使相張公寅植善政碑 涯 月面 후면:道光庚戌十一月日	
60	목사장공인식영세불망비 (牧使張公寅植永世不忘碑)	1851년 (철종2)	북촌리 639-6	전면:牧使張公寅植永世不忘碑 후면:咸豐元年四月	

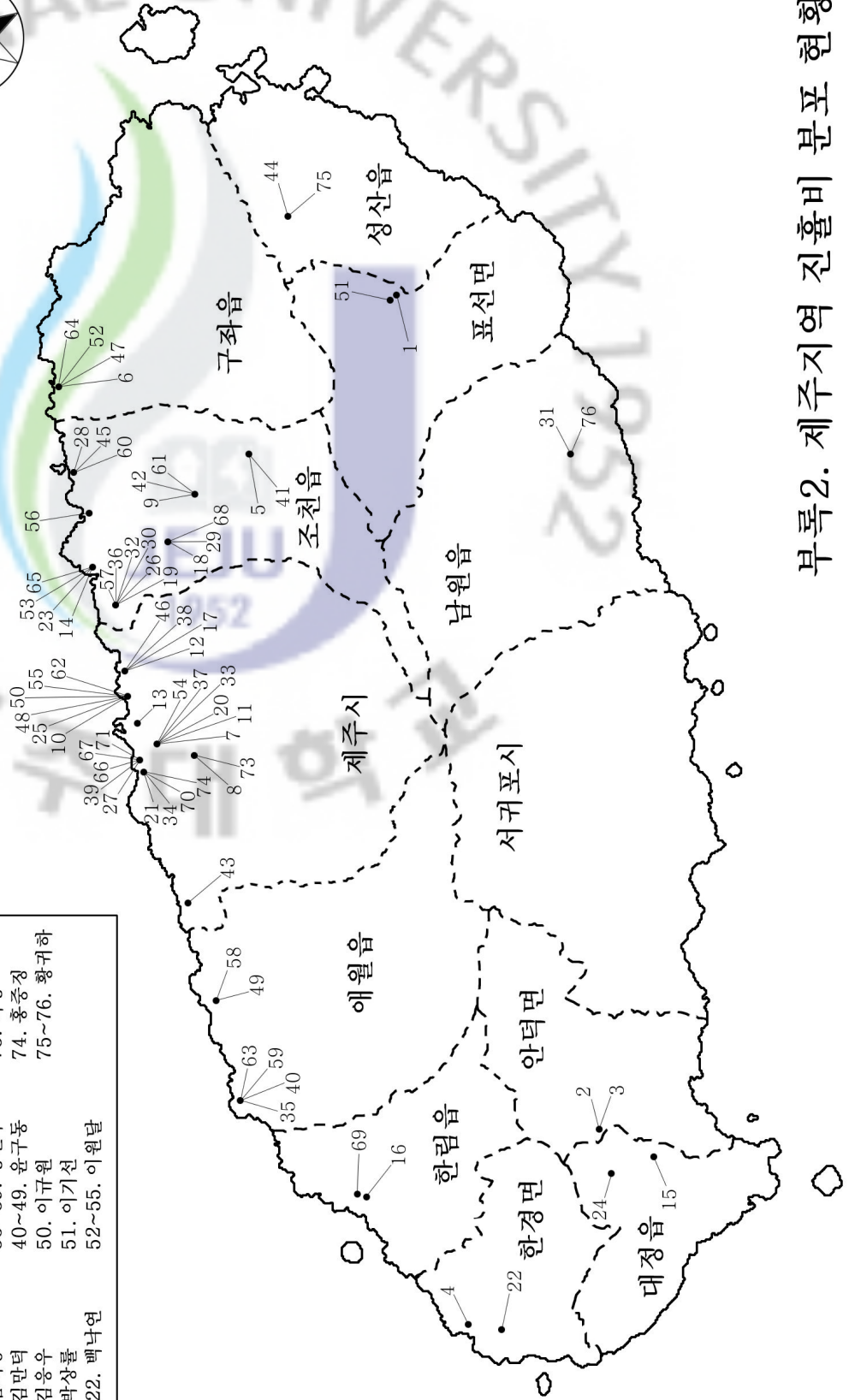
61	사상장공인식홀민거사비 (使相張公寅植恤民去思碑)	1851년 (철종2)	와산리 966-3	전면:使相張公寅植恤民去思碑 후면:咸豐元年五月日臥山里	
62	목사장공인식홀민선정비 (牧使張公寅植恤民善政碑)	1851년 (철종2)	화북1동 5749	전면:牧使張公寅植恤民善政碑 후면:咸豐元年二月日	
63	사상정공기원추사비 (使相鄭公岐源追思碑)	-	애월리 1587	전면:葵枕拱北 棠化暨南 使相 鄭公岐源追思碑 蜀袴詠丑 郭 河閨九	
64	목사정공기원선정비 (牧使鄭公岐源善政碑)	-	김녕리 3923	전면:牧使鄭公岐源善政碑	
65	사상정공기원영세불망비 (使相鄭公岐源永世不忘碑)	-	조천리 1220	전면:決立盜□ 歷□□牧 使相 鄭公岐源永世不忘碑 □□□□ 鮮見其徒	
66	사상정공기원거사비 (使相鄭公岐源去思碑)	-	삼도2동 43-3	전면:使相鄭公岐源去思碑	
67	정기원거사비 (鄭岐源去思碑)	-	삼도2동 43-3	전면:鄭岐源去思碑 전면우:恩威竝著 心思自存 전면좌:誅魁矯僭 損廩恤民	

68	사상정기원거사비 (使相鄭岐源去思碑)	1865년 (고종2)	대흘리 2237-7	전면:臥屹 大屹 使相鄭岐源去 思碑 同治四年 善屹 臥山	
69	사상조공희순선정비 (使相趙公義純善政碑)	1872년 (고종9)	동명리 1933	전면:使相趙公義純善政碑 후면:同治十一年九月日明月面	
70	목사조공희순교궁수개비 (牧使趙公義純校宮修改碑)	1872년 (고종9)	용담1동 298	전면:牧使趙公義純校宮修改碑 후면:壬申十月日	
71	사상조공희순영세불망비 (使相趙公義純永世不忘碑)	1878년 (고종15)	삼도2동 43-3	전면:使相趙公義純永世不忘碑 전면우:治著烹鮮 惠治悅臯 전면좌:載其淸淨 島民咸蘇 우면:光緒四年五月日鄉將吏立	
72	사상한공응호거사비 (使相韓公應浩去思碑)	-	삼도2동 43-3	전면:使相韓公應浩去思碑 전면우:□□課農 脚春一回 전면좌:□□□弊 口碑百世	
73	목사허공명홀민청정비 (牧使許公溟恤民淸政碑)	1815년 (순조15)	도남동 82-2	전면:牧使許公溟恤民淸政碑 후면:嘉慶乙亥道老	
74	사상홍공중징입청금안비 (使相洪公重徵立靑衿案碑)	1739년 (영조15) ※1982년 재건	용담1동 298	전면:使相洪公重徵立靑衿案碑 우면:濟州鄉校 儒林一同改建 濟州鄉校 典校高淳柄 使相公 十一代孫嘉允共監	

75	황귀하지성진민비 (黃龜河至誠賑民碑)	1724년 (경종4)	수산리 2380-2	전면:別遣御史黃公龜河至誠賑 民碑 雍正二年 甲辰 閏四月 建	
76	황공귀하선진활민비 (黃公龜河善賑活民碑)	1724년 (경종4)	남원리 760-1	전면:黃公龜河善賑活民碑 □□□歎 燕收公奉 聖旨□□ 餘務□望 來賑島中 □氓編活 生靈德洽 死生□政 蕩糴死命 沒世不忘 후면:黃公龜河善賑活民碑 德及繼寘 難忘千春	



1. 장우진	23~28. 백희수	56. 이원팔
2. 강이진	29~30. 송상순	57~62. 장인식
3. 강제오	31. 신상훈	63~68. 정기원
4. 고경준	32~33. 심영석	69~71. 조희순
5~11. 구재룡	34. 심원택	72. 한용호
12. 김기홍	35~39. 양현수	73. 허명
13. 김만덕	40~49. 윤구동	74. 홍증정
14. 김응우	50. 이규원	75~76. 황귀하
15. 박상률	51. 이기진	
16~22. 백낙연	52~55. 이원달	



부록2. 제주지역 진흙미 분포 현황