



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 羅里鋪倉의 설치와 운영

제주대학교 대학원

사 학 과

강 은 정

2015년 8월

조선후기 羅里鋪倉의 설치와 운영

지도교수 김 동 전

강 은 정

이 논문을 문학 석사학위 논문으로 제출함

2015년 8월

강은정의 문학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ ㉠

위 원 _____ ㉠

위 원 _____ ㉠

제주대학교 대학원

2015년 8월

Installation and Operation of Naripo Warehouse in the Late Joseon Dynasty

Kang Eun-Jeong
(Supervised by professor Kim Dong-Jun)

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

2015. 8.

Department of History

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

Abstract

I. 서론	1
1. 연구목적 및 배경	1
2. 연구성과 검토 및 연구방법	3
II. 제주 진흥정책과 관영상업	8
1. 제주의 기근과 진흥정책	8
2. 관영상업의 변화와 진흥창	20
III. 나리포창의 설치와 운영	27
1. 나리포창의 설치	27
2. 나리포창의 운영	38
IV. 나리포창의 운영문제와 대응책	51
1. 운영상의 폐단	51
2. 정부의 대응책	57
V. 결론	65
참고문헌	68

표 목차

<표 1> 『조선왕조실록』에 나타난 제주 진휼을 위한 호남 곡물 이전 기록	16
<표 2> 18세기 前半 增設 및 移設된 창고	25
<표 3> 『羅里浦事實』 「羅里浦新設節目」의 초기 운영규정	34
<표 4> 나리포창의 제주산 잡물 판매 책정가	40
<표 5> 나리포미 이전 실상	44
<표 6> 나리포창 운영규정 개정사항	58

그림 목차

<그림 1> 『輿地圖』에 표시된 羅里津	33
<그림 2> 『朝鮮地圖』에 표시된 羅里津과 東倉	34
<그림 3> 『大東輿地圖』(16첩 5면)에 표시된 羅里浦	37
<그림 4> 나리포창의 이설 경로	49

Abstract

Installation and Operation of Naripo Warehouse in the Late Joseon Dynasty

With a sudden rise of extreme weather patterns from the mid-16th century to the 17th century in the Joseon Dynasty, the extreme weather pattern called 'little ice age' occurred worldwide. Jeju also suffered the most horrible natural disaster in history, called 'Gyeongsin Great Famine(庚辛大飢饉)' in the 11th to 12th years of King Hyeonjoing's reign (1670-1671) and 'Eulbyeong Great Famine(乙兵大飢饉)' in the 21st to 22nd years of King Sukjong's reign (1695-1696). As a result, more than 1 million people in Joseon froze to death, got sick or starved to death. Therefore, the Joseon government implemented the relief policy to address the political and economic crisis situation from a series of natural disasters.

In the 18th century, Joseon was additionally establishing public warehouses to address the national redistribution system and the issue of profits from distribution. The established public warehouses mostly focused on relief activities by moving the grains between regions and purchasing grains, which used to supplement the exhausted finance due to the frequent relief policy.

Naripo Warehouse(羅里鋪倉), installed in Impi(臨陂) in Jeolla Province(全羅道) in the 2nd year of King Gyeongjong's reign (1722), also was designated as an exclusive relief agency under the trend. Naripo Warehouse sent the grains stored in Naripo to Jeju in a lean year of Jeju and brought the local products from Jeju in return, including brim of Gat(涼臺), fish and sea mustards(甘藷),

and sold them. Then the warehouse purchased the grains with the proceeds and sent the grains to Jeju. In other words, it was the first goods distribution example between Jeju and mainland led by the Joseon government. However, Naripo Warehouse lost its original functions and purposes due to the frequent evil effects occurred during operation including the corruption in the middle of the distribution channel by work-level officials, exhaustion of Naripo rice, delay of collection of miscellaneous things from Jeju and lack of transport. As a result, Naju(羅州) Jemin Warehouse(濟民倉) took over the function of relief in the 10th year of King Jeongjo's reign (1786).

It is thought that operation of Naripo Warehouse by the central government was the best choice to fulfill the two purposes of securing the national finance led by the government and relieving the local residents under the changing market economy rather than concluding it as one of the failed policies due to the limit of the government operated business. In other words, establishment of Naripo Warehouse itself holds a great significance by raising the relief fund through the exchanges of goods with other regions in terms of production conditions, and this can be regarded as very developmental in the existing relief policies.

I. 서론

1. 연구목적 및 배경

조선사회에서 자연재해의 발생은 농가소득에 막대한 영향을 끼쳤으며, 이는 곧 흉년과 기근으로 이어져 국가의 정치기반이 흔들릴 정도였다. 예로부터 제주는 風災, 水災, 旱災 등의 잇따른 자연재해로 인해 三災島라고 불려왔으며, 백성들이 굶어죽는 경우가 不知其數였다.¹⁾ 이로 인한 노동력의 감소는 농업생산력의 축소를 불러왔고, 결과적으로는 곡식을 재배하는 경작지마저도 점차 축소되어 갔다. 더군다나 화산섬인 제주는 토질이 척박하고, 기후적으로도 多雨多濕하였기에 농사에 적합하지도 않았다. 혹여 풍년이 든 해에도 백성들을 충분히 먹일 수 있을 만큼의 수확량이 확보되지 않는 경우가 있어, 이때에는 海菜·橡實(상수리)로 곡물을 대체하기도 하였다.²⁾

재해와 흉년으로 인한 제주지역의 빈곤과 기근은 재생산 기반의 상실과 식량의 부족을 초래하게 만들어 생존에 위협을 가하였다. 이와 같은 일들은 국가재정을 궁핍한 지경에 초래하기도 하였으며, 사회불안이 고조되면서 민심까지 동요하기 시작하였다. 이러한 문제의 해결을 위해 제주지역은 일찍부터 육지와 활발한 교역을 이루어 부족한 곡물을 보충하기도 하였다.³⁾

한편 조선후기에는 天災地變을 군주의 통치력에 대한 하늘의 심판으로 인식하고 있었다. 백성들의 빈곤생활에 대한 책임은 자연스럽게 통치자에게로 귀착되었

1) 金錫翼, 『耽羅紀年』, 世宗 10年. 「世宗 十年 夏 山高多風災 谷深多水災 土薄多旱災 三災并侵 年必多歎 苦青納稅 民無以生 王從之遂寢」.
2) 『世宗實錄』 卷64, 世宗 16年 6月 甲子條. 「濟州土壤浮虛 互陳耕種 然後可以有秋成之望 今人多地擘 雖曰豐年 猶以海菜橡實等物 得以資生」.
3) 『備邊司謄錄』 卷40, 肅宗 12年 10月 5日 丙辰條. 「領議政所啓…濟州一島 土地瘠薄 雖在常年 米穀甚貴 只以魚藿等物 出陸轉販 料理資生 每當歉歲 民不支堪」.

다. 조선정부는 이러한 王道主義에 입각하여 백성들이 안정된 생활을 영위할 수 있는 정책 중의 하나로 賑恤을 시행하였다.

제주지역에서 시행되었던 진휼은 크게 세 가지 사례로 나누어 볼 수 있다. 즉, 지역 내에서 운영되는 還穀에 의한 자체적인 해결 방법, 타 지역의 移轉穀을 통한 진휼, 마지막으로 貢物蕩滅 등이 있다.⁴⁾ 이 중 이전곡을 통한 진휼은 조선시대 일반적인 진휼 방법 중의 하나로 시행과정에서 따르는 시간이나 이송비용 등의 어려움이 있지만, 가장 쉽고 확실한 진휼곡 확보 방법이었다. 그러나 숙종대 이후 거듭된 자연재해로 인한 국가재정의 악화와 해당지역 備蓄穀이 부족해지는 경우가 발생하면서, 이전을 맡고 있는 연해읍 지역민들의 원성이 높아지는 등의 폐단이 생기기 시작하였다.

이러한 이유로 진휼곡 확보가 어려워지자, 정부는 곡물이송에 대한 부담을 덜기 위해 제주의 물산과 육지의 곡식교역을 주관하고자 하였다. 그러한 방법 중 하나가 羅里鋪倉⁵⁾을 제주 구제를 위한 기구로써 운영하는 것이었다. 본래 나리포창은 숙종 46년(1720) 충청도 공주목 동쪽 羅里浦에 설치된 것으로, 금강 상·하류 지역에서 어염을 공급을 하던 곳이었다. 2년 뒤인 경종 2년(1722)에 나리포창이 臨陂로 이설되면서 제주 구제를 전담하는 기구로써의 역할을 하게 되었다. 나리포창의 목적은 기근으로 인한 제주지역의 구제뿐만 아니라, 바닥난 賑恤廳의 재원 확보에도 있었다. 나리포창에서는 농사가 어려운 환경으로 인해 곡물마련 조건이 어려웠던 제주에서 쉽게 구할 수 있는 미역·양태·생선 등의 특산물을 실어와 판매하였다. 그 판매 수입금으로는 곡물을 구입하여 창고에 비축해 두었다가 제주에 기근이 들었을 때 賑資를 보내주는 형식으로 운영되었다.

이와 같은 방식은 생산 상품이나 조건이 다른 지역 간 물자교역을 통해 진휼 자금을 마련하고자 했던 정부주도 진휼정책의 일환이라 할 수 있다. 물자교역에 의한 진휼방식은 점차 상품교역시장으로 활발하게 발전하여 나갔다는 점에서 특

4) 김현주, 「조선후기 제주지역의 진휼비(賑恤碑)와 진휼실상」, 제주대학교 석사학위논문, 2011, 13~22쪽.
5) '나리포창'의 '포'는 쓰여진 사료에 따라, '浦' 또는 '鋪'로 사용이 되었다. 나리포창이 공주에 위치했을 때는 그 지역의 지명을 따서 포구를 뜻하는 '浦'로 사용 되었으며, 이후 나리포창이 임피현으로 이설 된 이후에는 지명에 사용되었던 '浦'로 굳이 사용할 필요가 없어, '鋪'로 표기한 것으로 보인다. 여기서 '鋪'는 '가게' 또는 '점포'의 성격을 가진다. 따라서 본 논문에서는 부득이한 경우를 제외하고, 이설 된 이후의 '鋪'로 통일하여 사용하도록 하겠다. 예를 들어 『나리포사실』의 「나리포신설절목」에는 '浦'로 사용되었으며, 임피로 이설 이후인 「나리포개정절목」에는 '鋪'가 사용되었다.

이성을 띤다. 그러나 나리포창이 설치된 이후 얼마 되지 않아 관리의 소홀과 운영상의 폐단이 발생하면서 그 기능을 점차 잃어 갔다. 그 후 18세기 말부터는 물자교역을 통한 진휼을 해결하려는 방식을 버리고 민간차원의 교역으로 넘기는 형태로 바뀌게 되었다.⁶⁾

나리포창과 관련된 기존의 연구들은 주로 제주구제를 위한 진휼정책 중 하나로 다룬 것들이 주를 이룬다. 이 밖에도 나리포창의 설치와 운영상 폐단 등 정치적 의미에 중점을 두거나, 제주와 육지간의 상품교역에 주목한 연구도 있다. 하지만 나리포창 안팎의 실상에 대한 종합적 연구는 아직 미비한 실정이다. 따라서 본고에서는 나리포창의 설치와 운영상의 실상을 밝히고, 나리포창의 성격과 그 의미의 변화상에 대해서 살펴보고자 한다. 나아가 제주와 육지간의 주로 거래되었던 상품과 거래내역을 분석하는 과정 속에서 제주생산 산물의 가치에 주목하여, 그 생산과정과 유통방식에 대해서도 고찰해 보고자 한다. 본고에서 시도하고자 하는 나리포창의 설치와 운영 및 상품교역 현황에 대한 연구는 조선후기 제주사회 경제사의 실상을 밝히는데 일차적인 목적을 두고 있다.

2. 연구성과 검토 및 연구방법

재해 시 구제역할을 했던 환곡은 조선시대 진휼제도 중 가장 대표적이라 할 수 있다. 진휼정책의 핵심은 진자의 확보에 있었다. 18세기 중엽 이후 환곡의 부세적 성격이 강화되고 이로 인해 진휼의 기능이 점차 줄어들게 되자, 각 군·현에서는 自備穀을 마련하거나 그것도 어려울 경우 타 지역에서 진자를 이전해 오는 방식을 택하였다. 특히 18세기에는 각 지역 해안에 창고를 설치하여, 곡물을 쌓아두었다가 가까운 지역에 흉년을 당하면 곡물을 이전하게 하였다. 숙종 46년(1720)에 전라도의 나리포창, 영조 8년(1732)에 경상도의 浦項倉, 영조 13년(1737)에 함경도의 交濟倉이 설치된 것은 바로 이러한 연유 때문이었다.

6) 이육, 「18~19세기 중반 濟州地域 商品貨幣經濟 발전과 성격」, 『국학연구』 제12집, 한국국학진흥원, 2008, 514쪽.

상술한 바와 관련하여 자연재해가 빈번했던 조선후기 진휼정책과 관련된 연구들이 다수 존재한다.⁷⁾ 앞서 언급한 18세기 이후 원활한 이전곡 확보를 위해 설치한 창고의 설치와 운영, 진자마련 방식 등에 대해서도 각 창고별 특징에 따라 연구된 바 있다.⁸⁾

나리포창에 대해 연구는 크게 두 가지 성격으로 구분해 볼 수 있다. 하나는 앞서 말한 바와 같이 제주구제를 위한 정부의 진휼책의 관점에서 나리포창의 설치와 운영에 대해서 다루고 있다. 다른 하나는 정부 주도의 물자교역에 대해서 살펴보고 있다. 전자에 대한 연구로 정형지⁹⁾는 조선정부의 진휼정책인 이속책(移粟策)과 교제창의 하나로 나리포창을 주목하였다. 그는 18세기 조선정부는 교제창을 설치함으로써 실질적인 진휼정책의 기능을 강화하고자 했으나, 봉건적인 통치자세로 인해 통치세력의 정치적 지배력의 한계를 보여주는 사례로 설명하면서 나리포창의 설치과정과 운영체계 변화과정 및 문제점에 대해 구체적으로 적시하고 있다.

그 외에 나리포창을 제주 진휼을 위한 방법 중의 하나로 한정시켜 제주라는 지역적 관점과 진휼적 성격에 초점을 맞춰 간략하게 언급한 연구 논문들이 있다. 강창용¹⁰⁾은 『濟州啓錄』을 통해 제주환곡제 운영실상에 대해 진휼적 기능을 중심으로 설명하고 있다. 김오진¹¹⁾은 조선시대 제주의 기후와 재해의 특성을 탐색해 가면서 이에 대한 정부와 제주민들의 대응 양상을 살펴보고 있다. 김현주¹²⁾는 현

7) 文勇植, 「18세기 후반 진휼사업과 賑資 확보책」, 『사총』 44권, 고려대학교연구소, 1995.
鄭亨芝, 「朝鮮後期 賑資調達策」, 『이화사학연구』 20·21권, 이화사학연구소, 1993.
——, 『朝鮮後期 賑恤政策 研究 - 18世紀를 중심으로-』, 이화여자대학교 박사학위논문, 1993.
——, 「숙종대 진휼정책의 성격」, 『역사와현실』 25, 한국역사연구회, 1997.
원재영, 「朝鮮 後期 賑恤政策의 구조와 운영 -1814~1815 전라도 任實縣의 사례를 중심으로-」, 『한국사연구』 제143호, 한국사연구회, 2008.

8) 高丞嬉, 「조선후기 함경도의 交濟倉 운영과 賑資供給策의 변화」, 『이화사학연구』 27권, 이화여자대학교 이화사학연구소, 2000.
裴勇一, 「朝鮮後期 賑恤倉, 浦項倉鎭의 設發考」, 『백산학보』 70권, 백산학회, 2004.
鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영-18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로-」, 『이대사원』 28권, 이화여자대학교 사학회, 1995.
鄭亨芝, 「朝鮮後期 浦項倉의 設置와 運營」, 『오산전문대학 산업기술연구소보』 제3집, 오산전문대학 산업기술연구소, 1997.

9) 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영-18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로-」, 『이대사원』 28권, 이화여자대학교 사학회, 1995.

10) 姜昌龍, 「朝鮮後期 濟州 還穀制의 運營實狀 -賑恤의 機能과 關聯하여-」, 『19세기 濟州社會 研究』, 일지사, 1997.

11) 김오진, 「조선시대 제주도의 기상재해와 관민(官民)의 대응 양상」, 『대한지리학회지』 제43권 제6호 통권 129호, 2008.

제까지 제주지역에 남아있는 진흥비를 분석하는 방식을 통해 조선시대의 재해 상황과 진흥실상에 대한 접근을 시도하였다.

이욱¹³⁾은 관영상업의 한계라는 측면에서 나리포창의 실상과 의미를 분석하면서, 제주 상인들의 표류기록을 통해 제주지역 상품화폐경제의 발전상과 그 성격에 대해서 규명하였다. 18세기에는 나리포창의 운영과 같이 정부주도의 물자교역이 이루어졌다면, 18세기 말 이후에는 민간이 차지하는 부분이 커지는 등 제주와 육지 사이의 거래상품과 교역이 크게 변화했다는 점을 이 연구는 시사하고 있다. 또한 최주희¹⁴⁾는 이와 동일한 관점으로 상업유통 구조면에서 조선후기 정부의 창고 설치의 운영과 변화과정을 분석하여, 관영창고가 상업발달에 따라 경제적 원리가 변화하고 있음을 설명하기도 하였다.

위와 같이 진흥 및 상업 성격의 사례로써 나리포창이 연구된 바는 있다. 그러나 정형지, 이욱의 연구를 제외하고 앞서 언급된 선행연구들은 주로 진흥적 기능에 초점을 맞춰, 나리포창의 설치 및 운영과정과 정부주도하의 물자교역에 대한 한계점에 대해서만 집중적으로 다루고 있다. 하지만 필자가 판단하기에 나리포창의 설치 목적이 중앙에서 멀리 떨어진 지역의 진흥정책 중 하나였으며, 특히 그 설치목적에 비해 결과적으로 별다른 실효를 거두지 못했기 때문에, 선행연구자들이 크게 주목하지 않았던 것으로 보인다. 따라서 본고에서는 위의 성과에 유의하면서 기존의 연구 결과 및 관련사료 분석을 통해 조선후기 제주진흥 전담 기구였던 나리포창의 설치목적과 운영과정에 대해서 살펴보고자 한다.

한편, 18세기의 조선은 인구의 증가, 화폐의 유통, 신분제의 동요, 교통의 발달 등 사회경제적으로 많은 변화가 이루어지고 있던 시기였다. 즉, 務本抑末¹⁵⁾의 사회에서 상품화폐경제사회로 넘어가는 과도기적 상황에서 물자교역을 통한 제주진흥극 확보는 가히 획기적이라고 할 수 있다. 따라서 이와 같은 사회 변화상에 주목하여 나리포창이 설치되고, 그 기능이 상실되기까지의 과정을 구체적으로 탐

12) 김현주, 「조선후기 제주지역의 진흥비(賑恤碑)와 진흥실상」, 제주대학교 석사학위논문, 2011.

13) 이욱, 「18~19세기 중반 濟州地域 商品貨幣經濟 발전과 성격」, 『국학연구』 제12집, 한국국학진흥원, 2008.

14) 최주희, 「18세기 후반 官倉運營의 변화와 私設倉庫의 등장」, 이화여자대학교 석사학위논문, 2002.

15) 조선의 '무본억말' 정책이란, 농업이 본업이고 공·상업은 '末業'이라는 인식에 기초한 것으로, 곧 농사에 힘쓰고 상업을 억제한다는 뜻이다. 농업 또는 農桑이 본업이라 하는 이유는, 衣食의 근원으로써 백성의 목숨과 연결되는 산업이기 때문이다(朴平植, 「朝鮮初期의 商業認識과 抑末策」, 『동방학지』104, 연세대학교 국학연구원, 1999, 326~327쪽).

색해 보고자 한다. 또한 상품의 유통 및 판매과정 등 전반적인 운영양상도 고찰해 봄으로써 조선후기 제주지역 상품유통의 실체에 대한 접근을 시도해보고자 한다.

우선 II장에서는 기존의 연구 자료와 함께 『조선왕조실록』, 『비변사등록』, 『대전회통』, 『만기요람』 등에 나타난 사례를 바탕으로, 나리포창 설치 이전인 17세기 말 제주지역의 사회적 배경에 대해 살펴보고자 한다. 17세기 말은 빈번한 자연재해와 기근으로 수많은 사상자를 냈던 시기이다. 당시 시행되었던 조선정부의 다양한 진휼정책 중 제주지역에서 이루어졌던 진휼방식에 대해서 살펴봄으로써 나리포창이 설치되기까지의 과정을 다루어 보고자 한다. 그리고 상품화폐경제가 활발하게 진행되고 있던 조선후기 사회경제적 발전 상황을 살펴보면서, 당시의 관영상업의 성장과 활동양상에 대해 살펴보고자 한다. 따라서 나리포창이 설치하게 된 두 가지 배경에 대해 서로 비교 분석하여 설명하고자 한다.

III장에서는 나리포창의 운영방식에 대해서 살펴보고자 한다. 이를 위해 숙종 46년(1720) 진휼청에서 나리포창을 개설하게 된 경위와 이에 관련된 사실들을 기록해 놓은 『羅里浦事實』¹⁶⁾ 등의 사료를 적극 활용하여 설치목적 및 설치 이후의 전반적인 운영방식에 대해서 살펴보고자 한다. 또한 조선후기 포구의 확대와 교통로의 발달에 주의하면서 나리포창이 이설된 임피현의 지리적 입지에 대해서 살펴보고, 제주에서 임피현 나리포까지 어떠한 방식으로 상품이 수송되었는지 그 경로를 추적하고자 한다. 나리포창의 운영과 관련하여서는 『나리포사실』이나 『비변사등록』, 『조선왕조실록』 등의 사료에서 찾아 볼 수 있었던 나리포창 운영 절목을 살펴보면서 운영방식의 변화와 나리포미의 이전 및 상품판매 과정을 고찰하고자 한다.

IV장에서는 III장에서 다루었던 운영절목들을 세부적으로 비교하는 과정을 통해 나리포창의 운영과정 중 발생했던 문제점에 대해 파악해보고자 한다. 그리고 이러한 문제발생에 대한 정부의 대응방식 및 그에 따른 대책은 어떻게 준비되었는지 살펴볼 것이다.

16) 나리포창 개설 경위와 이에 관련된 節目, 事目 및 康津으로 옮길 때까지의 사실이 기록된 것으로 총 49장 1책의 필사본이다. 이 책의 저자와 저술연도는 알 수 없으나, 1720년부터 1794년까지의 기록을 담고 있다. 본 자료는 서울대학교 규장각한국학연구원의 소장 자료를 참고하였다.

본문에서 시도하고자 하는 서술의 과정을 통해 조선후기 사회경제에서 발생하였던 변화과정에 대한 의문을 풀어나가고자 한다. 특히 제주지역에서의 상품 유통 구조와 그 한계점에 대해서도 살펴보고자 한다. 이 과정을 통해 제시되는 연구의 결과물은 제주지역의 전반적인 사회경제에 대한 이해를 돕기 위한 단초 역할을 할 수 있을 것이라 기대한다.

II. 제주 진흥정책과 관영상업

1. 제주의 기근과 진흥정책

17세기는 인류의 문명이 시작된 이래 가장 추웠던 시기로, 17세기의 연평균 온도는 20세기보다 낮았다. 이 시기에는 극심한 추위와 旱魃, 불규칙한 이상기후가 원인이 되어 水災·旱災·蟲災 등 재해가 빈번했다. 가혹한 추위와 기후의 잦은 변동은 농작물의 성장과 수확량에 크게 영향을 미쳤고, 농산물의 감소는 다른 요인들과 더불어 인구 변화뿐만 아니라, 폭동이나 내란 등의 사회불안과 騷擾을 고조시켰다. 그리고 이는 곧, 인구감소로 이어졌다.¹⁷⁾ 전 세계적으로 16세기 중반부터 17세기까지 이상기후가 급증하기 시작하여, 19세기가 돼서야 다시 급감하였다. 이를 “小氷期(Little ice age)”라고 한다. 특히 17세기는 소빙기의 절정기로 기후변동이 많이 일어났다. 학계에서는 이러한 소빙기의 원인으로 인구감소에 따른 재산림화와 탈산림화·태양의 흑점활동·화산활동·유성이나 운석의 낙하 등을 제시하고 있다.¹⁸⁾

소빙기의 이상기후 현상은 당시의 조선사회에도 많은 영향을 끼친 것으로 보인다. 『조선왕조실록』, 『증보문헌비고』, 『비변사등록』, 『승정원일기』 등의 기록에서도 확인할 수 있듯이, 이 시기의 조선사회에도 강풍·폭우·가뭄·대설·한파 등이 빈번하게 발생하였다.¹⁹⁾ 이것은 그대로 재해로 이어져 인명과 재산에 많은

17) 조지형, 「17세기, 소빙기, 그리고 역사추동력으로서의 인간-거대사적 재검토-」, 『이화사학연구』 제43집, 이화여자대학교 이화사학연구소, 2011, 20쪽.

18) 소빙기는 중세 온난기와 현재의 지구 온난기 사이에 위치한 한랭기의 시기이다. 시기적으로 소빙기는 대체로 16세기부터 19세기에 이르는 시간을 지칭한다. 하지만 휴버트 램은 견해에 따라 중세 온난기가 끝나는 1190년부터 1850년까지 또는 1900년까지 소빙기로 간주할 수 있음을 밝히고 있다(조지형, 「17세기, 소빙기, 그리고 역사추동력으로서의 인간-거대사적 재검토-」, 『이화사학연구』 제43집, 이화여자대학교 이화사학연구소, 2011, 4쪽~29쪽).

19) 이태진은 『조선왕조실록』의 기후와 관련된 기록을 분석·연구하여 소빙기가 조선시대의 자연환경에 크게

피해를 주었다. 이러한 자연재해의 발생은 마찬가지로 제주의 기후변화에도 많은 영향을 끼친 것으로 보인다.²⁰⁾ 다음의 기록을 통해 그러한 상황의 일면을 확인할 수 있다.

II-1) 제주목사 노정이 치계하기를, “7월 27일 강풍과 폭우가 일시에 닥쳐, 강물이 터진 듯하였으며, 소리가 우레 같았습니다. 하룻밤 사이에 큰물이 갑자기 불어나 水口의 虹城과 누각까지 아울러 무너져 바다 속으로 떠내려갔으며, 침수된 민가가 아주 많고 물에 빠져 죽은 자가 6명입니다. 밝은 대낮이 컴컴해졌고 성난 파도가 포말을 내뿜었는데 비처럼 흩날려 온 산과 들에 가득하였으며, 사람이 그 기운을 호흡하면 꼭 잔물을 마시는 것 같았습니다. 초목은 소금에 저린 것 같고, 서리와 눈에 죽지 않는 굴·유자·소나무·대나무 등이 마르지 않은 것이 없으니, 소위 땅 위에 초목이라는 것은 모두 조금의 생기도 없습니다. 각종 나무 열매는 거의 다 떨어지고 서속·콩 등은 줄기와 잎이 모두 말랐습니다. 농민들이 서로 모여 곳곳에서 울부짖고 있으니, 섬 안에 인간이 앞으로 씨가 마르게 되었습니다. 이는 실로 만고에 없었던 참혹한 재변이니, 앞으로의 구제를 어찌해야 할지 모르겠습니다.” 하였다.²¹⁾

제주는 지리적·환경적인 조건으로 인해 자연재해와 흉년이 빈번하게 일어났던 지역이었다. 따라서 백성들은 먹을 양식이 언제나 부족했고, 자주 굶주림에 이르게 되었다. 특히 현종 11년(1670) 노정이 제주목사로 부임하고 있던 당시에는 II-1) 사례처럼 제주에 각종 자연재해가 연달아 발생하게 되었고, 이로 인해 제주 백성들의 피해 속도는 급속도로 증가하였다. 제주 관아에서는 구제책으로 관아에 비축되어 있는 곡물로 진휼하고자 하였지만, 당시 삼분에 구비되어있던 쌀은 8천

영향을 받고 있었다는 것을 확인하고 있다 (이태진, 「小氷期(1500-1750) 천변재이 연구와 <朝鮮王朝實錄>-global history의 한 章-, 『歷史學報』 149, 歷史學會, 1996, 203쪽).

20) 『朝鮮王朝實錄』, 『增補文獻備考』, 『備邊司謄錄』, 『承政院日記』, 『耽羅紀年』 사료에서 발췌된 조선시대 제주도의 이상기상(異常氣象) 기록 건수가 15세기 13건, 16세기 14건, 17세기 46건, 18세기 23건, 19세기 11건으로 총 107건의 자연재해가 발생했다 (김오진, 『조선시대 제주도의 기후와 그에 대한 주민의 대응에 관한 연구』, 건국대학교 대학원 박사학위 논문, 2009, 30쪽).

21) 『顯宗實錄』 卷18, 顯宗 11年 9月 9日. 「濟州牧使盧錠馳啓 七月二十七日狂風暴雨 一時大作 勢如河決 聲若雷震 一夜之間 大水急漲 水口虹城竝樓閣圯 漂入海中 民舍沈沒極多 滄死者六人 白晝昏黑 怒濤噴雪 因成鹹雨 遍滿山夜 人吸其氣 若飲鹹水 草木如沈鹽 橘柚松篁霜雪之所不能殺者 無不焦枯 所謂土地之毛 皆無一分生意 各種木實 幾盡隕落 黍粟豆太 莖葉俱乾 農民相聚 處處號哭 一島生類 將至於靡有孑遺 此實萬古所未有之慘災 前頭濟活罔知攸措云」.

석에 불과했다. 그에 비해 백성의 수는 42,700여 호에 달했기에 진휼곡이 매우 부족한 상황이었다.²²⁾ 그 이전만 하더라도 타 지역에 기근이 들었을 때, 제주의 곡식을 옮겨 보내 줄 만큼 자체적으로 저장해 둔 곡물이 여유가 있었던 것으로 보인다.²³⁾ 하지만 이 시기에는 조정에서 보내오는 진휼곡이나 호남연해 각 고을에 비축해둔 진휼곡을 이전하여 구제해야 될 만큼 재해의 크기가 심각한 수준이었다. 만약 타 지역에서 진휼곡을 보내준다고 하더라도, 제주의 백성을 모두 구제하기에는 역부족이었다.

II-2) 제주목사 노정이 치계하여 말하기를, “지금 섬이 모두 飢民으로 열거나 굶주리거나 癘疫으로 사망한 자가 이미 437인에 이르렀습니다. 지금公私도 비어 있어 구제하여 살릴 방법이 없으니, 이전하는 米穀이 만약 제때에 들어오지 못하면, 곧 여럿 垂死의 목숨이 장차 目前에서 다해갑니다. 괴롭고 근심되고 답답하여 어찌할 바를 모르겠습니다.” 하였다. 이때 제주는 絶島이며 飢荒이 특히 심하여 민간의 형세가 날로 위급해지고 있었다. 노정은 날마다 朝天館에 나와 곡물을 나르는 배를 기다렸고, 기민도 따랐다. 배 하나가 멀리서 가까이 오자 급히 가서 보았는데, 곡물을 실은 배가 아니었다. 노정이 痛哭하면서 돌아오자 기민 역시 일시에 號哭하였다. 듣는 자가 모두 슬퍼하였다.²⁴⁾

II-3) 제주 목사 노정이 치계하여 말하기를, “본도에 기민이 사망한 수가 2,260여 명에 이르고, 남은 자는 이미 귀신 형상을 이루었습니다. 닭과 개를 거의 다 먹어버려 개와 닭의 소리가 들리지 않고, 연이어 牛馬를 잡음으로써 晷刻의 목숨을 이어가고, 서로 잡아먹는 변이 朝夕에 닳았습니다.”²⁵⁾

II-2), II-3) 사례는 그 다음해인 1671년, 제주목사 노정이 당시에 덮친 기근과 관련하여 언급하고 있는 부분이다. 당해 2월에 열거나 굶주림으로 죽은 이가 437

22) 『顯宗實錄』卷18, 顯宗 11年 9月 10日. 「三邑留糶不過八千石 而人民之數 多至四萬二千七百餘口 人多穀小 決難賑活」.

23) 『顯宗實錄』卷6, 顯宗 2年 11月 16日. 「移濟州穀四千石 分賑湖南沿海飢邑」.

24) 『顯宗實錄』卷19, 顯宗 12年 2月 15日. 「濟州牧使盧錠馳啓曰 卽今舉島 皆是飢民 凍餒癘疫死者 已至四百三十七人 自今公私一空 救活無策 移轉米穀 若不趁此時入來 則累萬垂死之命 將盡於目前 痛泣渴悶 罔知所爲 云 是時濟州 以絶島饑荒特甚 民間形勢 日益危急 盧錠出來朝天館 以待運穀之船 飢民隨之 有一船自遠而近 急往視之 非載粟船 盧錠痛哭而還 飢民亦一時號哭 聞者莫不於悒」.

25) 『顯宗實錄』卷19, 顯宗 12年 4月 3日. 「濟州牧使盧錠馳啓曰 本島飢民死亡之數多至二千二百六十餘人 餘存子已成鬼形 食鷄犬殆盡 四境之內 不聞鷄犬之聲 繼殺牛馬 以延晷刻之命 相食之變 迫在朝夕云」.

명에서 불과 얼마 되지 않아 2천 명 이상으로 늘어났다. 심지어 농업사회에서 중요시 여겼던 소와 말, 그리고 사람까지 잡아먹는 일까지 발생했다는 기록을 보아 당시 제주사회가 심각한 위기상황이었음을 짐작할 수 있다. 이른바 ‘庚辛大飢饉²⁶⁾’이라고 하여, 현종 11~12년(1670~1671)은 조선 역사상 가장 끔찍한 자연재해가 일어났던 시기이다. 당시 조선 인구의 5분의 1인 100만 명 이상이 얼거나, 병들거나 또는 굶어 죽는 일이 발생했다. 경신기근의 피해로 봄철 파종기에 冷害와 旱魃이 계속되다가, 늦여름에 폭우와 강풍이 불어 홍수피해를 일으켰다. 수확기에는 서리와 우박이 차례로 엄습하여 농사를 완전히 결단 내버렸다. 이런 상황은 조선 8도 전역에 3년 동안 지속되었다.²⁷⁾ 이러한 자연재해는 조선후기에도 이어져 20년 뒤인 숙종 21~22년(1695~1696)의 ‘乙丙大飢饉’에서도 역시 100만 명 이상의 수많은 사상자가 발생했다.²⁸⁾ 정부는 이와 같은 기근을 극복하기 위해 가능한 모든 수단을 동원하였다. 하지만 진휼청의 재원이 모두 고갈되어 방법이 없게 되자, 淸에 외교문서를 보내어 긴급구호 요청을 하기도 하였다.²⁹⁾ 재해는 여기서 그치지 않고 숙종 24년(1698)과 25년(1699)에는 전염병이 극성을 부렸다. 숙종 25년 한 해 동안 전염병으로 사망한 인구는 25만이나 되었다.³⁰⁾ 이처럼 숙종 21년 이후 지속적으로 발생한 재해로 인해 격감되었던 인구는, 영조 초에 와서야 이전의 수치로 회복될 수 있었다.³¹⁾ 당시 발생했던 자연재해로 인한 피해와 기근은 백성들의 안정된 생활을 유지하기 힘들 정도였다.

당시 농업을 중심으로 이끌어 갔던 조선후기의 산업은 생산력의 발전에 따라 지주제가 확대되어, 농민층이 분해되면서 농민 몰락이 가속화되고 있었다. 이러한 연유로 부세수취 방향이 토지에 집중되면서 지배적인 신분과 특권을 유지하

26) 경신대기근은 庚戌年(1670년)과 辛亥年(1671년)의 앞 글자를 따서 부른다. 이 때 피해가 제일 심각했던 지역은 제주도였으며, 제주도의 20~30%정도가 사망했던 것으로 추정되고 있다. (전영준, 「전근대시기 제주사회의 기상변화와 대응」, 『역사와실학』 제55집, 역사실학회, 2014, 26쪽).

27) 吳浩成, 『朝鮮時代의 米穀流通시스템』, 국학자료원, 2007, 192~193쪽.

28) 『肅宗實錄』 卷33, 肅宗 25年 11月 16日. 「初丙子帳籍因年凶停止 至是始成 京外合戶一百二十九萬三千八百十三 口五百七十七萬二千三百 比癸酉 減戶二十五萬三千三百九十一 口一百四十一萬六千二百七十四 乙亥以後 饑饉癘疫之慘 乃至於此」.

29) 『增補文獻備考』 卷175, 肅宗 23年 交聘考, 「因歲荐飢移 咨淸禮部請 自明春中江布米 限數朔而止 秋亦許賣 且於年使往來路 勿禁質穀於柵門 奉旨 朝鮮比年荐飢流莩相饑 朕心軫柳這中江質穀着照所請行 盛京綏哈城 小姐廟 現貯米六萬石運至中江貿易」.

30) 『肅宗實錄』 卷33, 肅宗 25年 12月 30日. 「是歲 癘疾尙熾 京中僵戶三千九百餘 各道死亡合二十五萬七百餘人」.

31) 숙종 연간 전후 인구 변동 사항은 다음과 같다.

던 지주들의 불법 탈세가 빈번하게 일어나 조세수입이 감축되었다.³²⁾ 또한 인구가 증가하고,³³⁾ 이양법이 보급되면서 흉년 또한 자주 발생 하였다.³⁴⁾ 여기에 자연재해까지 덮쳐 농업지와 농업 생산력의 감소로 인한 피해는 더욱더 증폭시켜 갔다. 자연재해와 흉년은 곧 기근과 연결되었으며, 농촌경제를 붕괴시켜 국가재정의 궁핍을 초래하였다. 결국 조선의 근본적인 사회·경제적 토대의 손실로 이어져, 국가의 통치기반에 큰 타격을 입히게 되었다.

조선후기에 발생한 천재지변은 군주의 통치력에 대한 하늘의 심판으로 인식하고 있었기 때문에, 이에 따라 왕은 백성들의 빈곤생활에 대한 막대한 책임이 있었다. 또한 이 시기에는 중앙집권적 관료제를 바탕으로 하여, 왕권을 강화하고자 했던 정치적 목표가 있었다. 따라서 지배층들은 자연재해로 인한 정치적·경제적인 위기상황을 해결하기 위해 백성들을 위한 구제 사업을 시행하였는데, 이것이 진휼정책이었다. 조선정부는 농업생산의 안전과 빈번한 자연재해에 대응하여 백성들이 농사에 전력을 다 할 수 있는 방안을 모색해야 했다. 그 방안으로 重農政策을 강조하면서, 평상시에 미리 곡물을 비축하여 재해에 대비하는 備荒策을 마련하였다.

II-4) 각 鎭에서는 當番水軍을 시켜 소금을 굽고, 미역을 따게 하여 그 수를 자세히 적어 관찰사에게 보고하며, 각 고을에서는 백성들을 시켜 해마다 흉년 구제

연도	호구	인구
현종 10년(1669)	1,313,652	5,018,744
숙종 원년(1675)	1,205,298	4,725,704
숙종 7년(1681)	1,376,842	6,218,342
숙종 13년(1687)	1,468,537	6,769,723
숙종 19년(1693)	1,547,237	7,045,115
숙종 25년(1699)	1,333,330	5,774,739
숙종 31년(1705)	1,370,313	6,062,953
숙종 37년(1711)	1,466,245	6,394,028
숙종 43년(1717)	1,547,709	6,829,771
경종 즉위년(1720)	1,563,808	6,800,808
경종 3년(1723)	1,576,138	6,846,639
영조 2년(1726)	1,614,598	6,995,400

(정형지, 「숙종대 진휼정책의 성격」, 『역사와 현실』 25, 한국역사연구회, 1997, 52~53쪽).

32) 정형지, 「숙종대 진휼정책의 성격」, 『역사와 현실』 25, 한국역사연구회, 1997, 48~49쪽.

33) 1392년 인구가 대략 750만 명, 1592년에는 1,012만 명으로 증가하여 인구증가율이 대략 0.15~0.20% 정도였으나, 1910년에는 약 1,750만 명으로 조선후기에는 인구가 약 2배 가까이 증가한 것으로 확인된다 (李鎬澈, 「朝鮮後期の 社會經濟的 發展과 그 性格」, 『경제논집』 35권, 서울대학교 경제연구소, 1996, 396쪽).

34) 『正祖實錄』 卷50, 正祖 22年 11月 15日 甲戌條. 「況今民習趨便專尚移秧 而頻歲旱乾輒致歉荒」.

의 물자를 준비하게 한다. 수령이 흉년 구제에 관심을 돌리지 않아 굶주린 백성이 많이 죽었음에도 불구하고, 숨긴 채 보고하지 않을 경우에는 중죄에 처한다. 관찰사는 각 계절의 마지막 달에 임금에게 보고한다.³⁵⁾

II-5) 각 고을의 賑穀은 매년 재력에 따라 준비하여 저장해 둔다. 새로 비축해야 할 수량은 매년 말에 감영에서 비변사에 보고한다. 최우수자는 논상하고 전혀 거행하지 않은 자는 처벌한다. 진곡을 사사로이 쓰거나 빌려준 경우에는 수령은 公穀濫用律에 의하여 논죄하며, 색리는 杖 100으로 처벌한 후 定配한다. 비축미라고 칭탁하여 민간에 이를 권하여 분담시키는 일은 엄금한다.³⁶⁾

위의 『경국대전』과 『대전회통』 등의 진휼책과 관련된 기록을 보면, 각 고을에 구황을 위한 소금이나 미역 또는 곡물을 미리 마련해두어 기근시 구제할 수 있도록 법으로 규정해 둔 것을 확인할 수 있다. 특히, 각 고을의 수령들은 기근이 닥쳤을 때 마음을 다하여 구제활동을 벌이도록 하였다. 만약 수령들이 이러한 사항을 따르지 않거나 진곡을 마음대로 사용했을 경우에는, 엄벌을 내릴 정도로 정부에서는 민생안전을 위한 정책을 마련하고자 하였다. 고을 외에도 해안마다 창고를 설치하여 곡물을 비축해 둔 뒤, 재해가 왔을 때 가까운 지역에 곡물을 이전하여 신속하게 구제할 수 있도록 하였다. 그리고 사전에 수리시설을 확충하고, 농지개간 사업을 벌이기도 하였다. 마지막으로 春窮期에 곡식을 빈민에게 대여하고 추수기에 이를 환수하던 환곡정책을 시행하여 기근을 대비함과 동시에 관청의 부족한 재정을 확보하고자 하였다. 사후대처법으로는 기근으로 인해 발생한 실농자와 절양민에게 식량과 종자를 지급하고, 기민에게 죽을 먹이거나 곡물을 주어 긴급 구제하였다. 그리고 각종 조세부담을 견감해주고, 질병을 치료해주기도 하였다. 여기에 관내의 재력가들에게 권하여 극빈자를 구제하는 방법인 勸分이나, 下等의 민호들을 대상으로 곡물 등을 유상으로 지급하는 發賣방식도 시행하였다. 이러한 정책들은 백성들에게 최소한의 재생산 기능을 국가에서 보장해주고, 실질적으로 중앙정부가 지배계급의 경제적 기반을 유지시키기 위한 방안이

35) 『經國大典』 戶典 備荒條. 「諸鎮令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」.

36) 『大典會通』 卷2 備荒條. 「各邑賑穀每年隨力備儲 新備數爰每年終自監營報備局最優者全不舉行者論賞罰 私用貸用者守令依公穀濫用律論 色吏杖一百定配托以備穀勸分民間者嚴禁」.

었다.³⁷⁾

한편, 제주지역에서도 자체적으로 환곡에 의한 해결 방법·공물탕감·공명첩 발급 등의 다양한 방법으로 진홀이 이루어졌다. 제주지역의 진홀곡은 관덕정 서쪽에 위치한 진홀창에서 운영되었는데, 동진홀창은 別方에 있었고 서진홀창은 명월에 있었다.³⁸⁾ 1704년 제주의 창고에는 각 각 州倉 3만 44석, 東倉 2천 8백 69석, 西倉 3천 3백 10석, 정의 4천 2백 56석, 대정 1천 9백 57석, 營穀은 三邑을 합하여 1만 1천 7백 여 석을 보유하고 있었다.³⁹⁾ 또한 이와 함께 司倉이 운영되었다. 사창은 호남에서 이전해 온 쌀을 비축해 두어, 비축곡 일부를 군량미로 사용하였다. 나머지 일부는 흉년에 굶주리는 백성들을 진홀하는데 사용하였는데, 이는 환곡의 기능을 갖고 있었다.⁴⁰⁾ 현종 9년(1668)에도 진홀고를 별도로 설치하여 加耕稅穀을 저장해 두었다.⁴¹⁾ 이 진홀창과 사창을 통해 흉년을 대비하여 저장한 곡식이나 포목 등을 통해 기민들을 먼저 구휼하였으며, 戶마다 등급을 나누어 丐戶부터 우선적으로 백성들에게 분급하였다. 제주지역은 농사를 짓기가 어려웠고, 매해 이루어진 진홀 사업으로 곡물을 비축해두기가 전적으로 어려웠다. 따라서 이런 방법 외에 제주목사가 중앙에 곡물이전을 요청하기도 하고, 자체적으로 곡물을 마련하기위해 官庫에 비축되어 있는 제주 토산품을 배에 싣고 서울로 간 후 팔아 곡물을 구입해 오기도 하였다. 하지만 제주물종의 한계와 수송 문제로 인하여 제대로 시행하기에는 어려움이 있었다.⁴²⁾

위와 같은 방법을 시행했음에도 불구하고 제주지역에 남아있는 곡식이 부족한 경우가 많았다. 이럴 경우에는 해상을 이용하여 제주와 지리적으로 가까운 영호남 연해읍의 곡식을 이전하는 방법을 택하였다. 대개 연해읍은 수운이 편리한 지역이기 때문에 각종 수요에 부응하였다. 따라서 이 지역에 비축된 곡물이 이전되어 가는 경우가 많아 항상 곡물이 부족했으며 곡가도 비쌌다. 반대로 산읍은 교통이 불편하여 저치된 곡물이 바깥으로 나가는 일이 적어 수량도 많고 가격도

37) 鄭亨芝, 『朝鮮後記 賑恤政策 研究 - 18世紀를 중심으로-』, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문, 1992, 2쪽.

38) 제주교육박물관, 『탐라지초본(상)』, 제주교육박물관, 2007년, 173~174쪽.

39) 金奉玉, 「李衡祥 編著 南宦博物(Ⅲ)」, 『제주도』 통권 제94호, 제주도, 1993, 326쪽.

40) 김현주, 「조선후기 제주지역의 진홀비(賑恤碑)와 진홀실상」, 제주대학교 석사학위논문, 2011, 14쪽.

41) 김석익, 『耽羅紀年』, 「別設賑恤庫 貯加耕稅穀 以備災年」.

42) 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영- 18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로-」, 『이대사원』 28권, 이화여자대학교 사학회, 1995, 198쪽.

저렴했다. 이 때문에 18세기 전반에는 곡물이 많은 지역에서 적은 곳으로 이전하는 방식을 택하였으나, 산간지역에서 연해읍까지는 교통이 불편하여 실질적으로 이전하는데 매우 어려움이 따랐다. 따라서 전국적으로 실시하기가 순조롭지 못했으며, 풍흉을 살펴 곡물이 제대로 이전 가능한 시기에만 시행하도록 하였다.⁴³⁾

II-6) 임금이…하교하기를, “絶島는 육지와 달라서 곡식을 옮기는 외에는 口活할 계책이 없다. 온 섬의 백성이 모두 나의 赤子인데, 어찌 차마 그들이 죽는 것을 서서 보면서 구제할 방도를 생각하지 않겠는가. 무슨 곡식이거나 더 잇따라서 들여보내어 우리 무고한 백성으로 하여금 쇠약하고 수척하는 근심이 없도록 하라” 하였다.⁴⁴⁾

II-7) 호남의 진흙곡을 실은 선박이 무사히 제주도에 당도했다는 소식을 듣고, 임금이 매우 기뻐하며 海昌尉 吳泰周에게 御製詩를 내렸는데, 그 시에 이르기를, “천 리 남녘 바다 잘 건너기 어렵고, 거센 바람 곡식 운반 또한 쉽지 않다. 선박 모두 무사함을 알려왔으니, 鰥寡를 구제하는 하늘의 뜻이 분명하다.” 하였다. 또 제주의 貢人이 도착했음을 듣자 差備門 밖으로 불러들이도록 명하여 賑政의 頭猪과 島中の 형편을 상세히 물었다. 대개 제주는 海外에 있어 王化가 미치지 못하였는데, 금년에는 흉년이 더욱 심하므로 임금이 특별히 優恤을 더하고 이처럼 위로하고 접대하니, 온 세상에서 모두 그 盛德을 칭송하였다.⁴⁵⁾

II-6), II-7)의 사례를 보면 알 수 있듯이 조선정부는 보다 신속하게 제주를 구제하기 위한 방법으로 타 지역에서 곡물을 이전할 수 있도록 조취를 취했다. 이러한 방법은 흉년이나 기근시 타 지역에서 곡물을 운반해오는 것으로,⁴⁶⁾ 제주지

43) 崔姓姬, 「18세기 후반 官倉運營의 변화와 私設倉庫의 등장」, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 2002, 10~11쪽.

44) 『肅宗實錄』 卷54, 9月 28日. 「下教曰 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 得免損瘠之患」.

45) 『肅宗實錄』 卷55, 肅宗 40年 3月11日. 「上聞湖南賑穀裝載船 利泊濟州 下御製詩又海昌尉吳泰周曰 千里南濱利涉難 風高移粟亦問關 報來船泊皆無恙 天意分明濟寡鰥 又聞濟州貢人來到 命招致差備門外 問其賑政頭猪及島中形勢 蓋濟州在海外 王化不及 今年飢荒尤甚 故上特加優恤 慰接如此 一世咸頌其盛德」.

46) 지역간의 곡물 이전은 주로 豊凶의 차이와 수송문제 등을 고려하여 이루어졌는데, 대개 영남은 호남, 강원, 함경도로 이전하며, 강원도는 영남, 함경, 경기로, 관서는 경기, 호남, 충청도로, 해서는 충청, 경기, 호남 등으로 이전하는 것이 상례였다. 만일 삼남(三南) 전 지역에 흉년이 들었을 경우에는 관서와 호남, 해서와 호서, 북관과 영남이 짝을 이뤄 남북간으로 서로 도왔다(鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영 -18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로-」, 『이대사원』 28권, 이화여자대학교 사학회, 1955, 190쪽).

역에 비축곡이 부족할 경우에는 전적으로 이 방법에 의지할 수밖에 없었다.⁴⁷⁾ 따라서 이와 같은 긴박한 상황에서 이전곡이 무사히 제주에 도착하는 일은 백성들 뿐만 아니라 조선정부에서도 매우 기쁜 일이었다.

<표 1> 『조선왕조실록』에 나타난 제주 진휼을 위한 호남 곡물 이전 기록

연 도	내 용
태종 6년(1406) 4월 18일	전라도 쌀 1천석을 제주에 보냄.
12월 28일	전라도 官倉의 벼와 콩을 賑貸하여 줌.
세종 1년(1419) 4월 13일	충청도 연해와 전라도 각군의 잡곡을 제주에 보냄.
인조 24년(1646) 10월 8일	전남도의 진휼곡 2천석을 제주에 보냄.
현종 11년(1670) 9월 10일	통영의 쌀 2천석, 조 3천석을 제주에 보냄.
12월 27일	전라도에서 米租 5천석, 각종 씨앗 1천 5백석을 제주에 보냄.
현종 12년(1671) 1월 30일	전라도의 호조 소금 5백석, 常平廳·통영 및 양남의 사복시 목장 등 곡식 7천석을 제주에 보냄.
8월 22일	전라도감영에 비축한 布 30同을 제주에 보냄.
12월 23일	호남 각 고을의 收米 2천석을 제주에 보냄.
현종 13년(1672) 4월 13일	제주·정의·대정 세 고을에 호남을 쌀을 옮겨 구제.
숙종 10년(1684) 6월 20일	호남의 곡식 5천 斛을 제주 3읍에 보냄.
숙종 39년(1713) 9월 28일	갈두산 및 호남 연해 고을의 곡식 5천석을 제주에 보냄.
숙종 40년(1714) 1월 24일	호남 儲置米 3천석을 제주에 보냄.
3월 11일	호남의 진휼곡을 실은 석박이 제주에 도착함.
숙종 41년(1715) 10월 30일	호남과 영남 곡식 1만석을 제주에 보냄.
숙종 42년(1716) 11월 17일	호남의 江都米 3천석과 御營廳의 호남 연해 軍保米 3천석을 제주에 보냄.

특히 제주지역은 주로 영호남지역에서도 전라도지역의 진휼곡을 운반하여 제주구제에 힘을 썼다. <표 1>은 『조선왕조실록』 기록 중 나리포창이 설치되기 이전인 숙종 42년까지 호남에서 제주지역으로 진휼곡을 이전해 준 사례를 정리한

47) 『肅宗實錄』卷54, 肅宗 39年 10月 4日. 「又下教于濟州牧使邊是泰曰 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 故穀物方已分定兩南 俾卽連續入送」.

것이다. 이 외에 다른 지역에서도 진휼곡을 보내준 사실이 있으나, 그 횟수가 많지 않은 것으로 보인다.⁴⁸⁾ 정부는 영호남 연해읍이 제주에서 가장 가까운 지역으로, 곡물을 실어 나를 수 있는 포구와 배가 있었기 때문에 제주로의 수송이 편리할 것이라 판단하였다. 따라서 영호남 각 읍에서는 지역 내에 비축해 둔 賑廳會付穀과 軍餉儲置漕米등을 거두어 제주로 수송하였다. 그리고 이전으로 부족한 곡물은 진휼청에서 京船으로 보내주는 등 제주로 보내는 수송이 늦지 않도록 배려해주었다.⁴⁹⁾

II-8) 영의정 金壽恒이 아뢰기를, “지난번에 濟州牧使의 狀啓를 보니 재앙의 참혹함이 이전에 없던 바입니다. 섬 안은 육지와 다르니 만약 특별히 마음을 써서 구제하지 않는다면 세 고을의 백성들을 구제할 길이 결코 없을 것입니다. 일찍이 辛亥年에도 전후에 곡물을 운반한 것이 3만여 석에 이르렀습니다. 그 때 兩南道는 비록 심한 흉년이 들었지만, 연해의 곡물들은 오히려 여유가 있었기 때문에 그것을 들여보낸 것입니다. 지금은 양남도의 저축이 텅 비어서 本土의 백성을 진휼하는 데도 넉넉하지 못할까 걱정이 됩니다. 우선 연해의 조금 넉넉한 곳에서 7천여 석을 分定해서 이송하여 나누어 주게 한다면 이것으로 맨 처음 백성을 구제할 밑천을 삼을 수는 있겠으나, 또한 장차 부족하게 될 것이니, 섬 안 백성들의 일이 진실로 매우 급박합니다.”하였다.⁵⁰⁾

II-9) 신완이 아뢰기를…“이제는 진휼할 때를 당하였으니 신이 소회가 있어 감히 양달하옵니다. 나라에서 미리 비축하지 못하고 임시해서 준비하므로 매양 구차함을 느낍니다. 북도로 말하더라도 해마다 영남의 곡물을 넘겨가고 있는데 바닷길은 멀고 험하고 배로 운반하기가 매우 어렵고 고기를 잡는 백성들도 생업에 종사하지 못하며 또 제때에 대지 못하는 염려가 있습니다.…제주도에 넘겨 줄 쌀을 영남의 바다에서 먼 고을에 배정하고 있는 것도 그 폐단이 많습니다.”⁵¹⁾

48) 『조선왕조실록』 등의 사료에서 기록된 제주지역에 진휼곡을 공급한 지역을 조사해 본 결과 전라도가 66건으로 가장 많으며, 그 다음으로 경상도 13건, 경기도 4건, 충청도 2건, 황해도 2건이다(김현주, 『조선후기 제주지역의 진휼비(賑恤碑)와 진휼실상』, 제주대학교 석사학위논문, 2011년, 16쪽).

49) 鄭亨芝, 『조선후기 交濟倉의 설치와 운영 - 18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로 -』, 『이대사원』 28권, 이화여자대학교사학회, 1995, 193~194쪽.

50) 『肅宗實錄』 卷17, 肅宗 12年 12月 3日. 「領議政金壽恒曰 頃見濟州牧使狀啓 被災之慘 前所罕有 島中異於陸地 若不別爲顧濟 則三邑之民 決無救活之路 曾在辛亥年 前後移轉穀物 至於三萬餘石 其時兩南 雖甚凶荒 沿海穀物 猶有餘誘 故推移入送矣 卽今兩南儲蓄蕩然 賑救本土之民 亦患不贍 故就沿海稍優處 分定七千餘石 使之移給 以此爲初頭救活之資 而亦將不足 島中民事 誠切急矣」.

II-10) 우의정 김우항은 아뢰기를, “호남은 한 도가 모두 재해를 입어 구호하는 경우와 다르고, 본도의 각종 환곡이 거의 80만 석에 달하므로 자연 그 도내에서 마련하여 조치할 길이 없지 않습니다. 금년의 기근은 여러 도가 같은데 영남은 비록 약간 낫다고 하나 연해읍의 5천석의 곡물을 이미 제주에 들여보냈고 환자[還上]를 수송하기 어려움은 영남과 호남이 다름이 없습니다. 山郡과 僻邑의 곡물을 수송하기도 어려워 여러 만석의 곡물을 결코 일시에 내가기도 어려우니 참작하여 지급하지 않을 수 없습니다.” 하였다.⁵²⁾

하지만 섬 지역인 제주까지 이송을 하는 것은 바다를 건너야 하는 어려움이 많았다. 어업을 주로 하는 백성들은 생업을 포기해야 하고, 공급시간에 맞춰 민간에 분산되어 있던 곡물을 거두어 들여야 했다. 특히 곡물의 유출과 수송을 떠맡아야 했기 때문에 곡물 이전은 영호남 지역민들의 원성을 자초하는 일이었다. 혹여나 영호남 지역에도 기근이 덮치게 되면, 제주의 백성들과 영호남 지역민들을 함께 구제해야 했으므로 그 부담감이 막중했다. 또한 영호남 지역에 남아있는 비축곡도 고갈되어, 그 지역민들 또한 급박한 상황을 맞이할 수밖에 없었다. 따라서 이럴 경우에 영호남 백성들은 이전 자체를 반대하거나, 중앙정부의 이전 지시를 잘 따르지 않는 등 제주로의 곡물 이전에 많은 문제점이 발생하였다.⁵³⁾ 따라서 중앙정부는 기근이 닥쳤을 때 타 지역에서 진휼곡을 이전할 때에 생기는 문제점을 보완하고 보다 체계적인 방안을 고심해야 했다.

한편, 숙종은 제주지역의 백성들에 대한 배려가 상당하여 후세에도 인정할 정도였다.⁵⁴⁾ 숙종은 직접 제주 백성을 불러 賑政과 民事를 묻는가 하면,⁵⁵⁾ 거듭 흉년이 발생한 제주에 여러 차례 船穀을 보내고, 監賑御使를 보내 진휼하게 하니

51) 『備邊司謄錄』 卷54, 肅宗 30年 2月 25日. 「申曰…今當賑政之日 臣有所懷敢達矣 國家 不能預備蓄積 鹽時措辦 每患苟簡 以北道言之 連年移轉嶺南之穀 海路險遠 船運甚難 漁採之民 未免失業 而亦有後時之患…如濟州移轉分定於兩南遠邑 其弊亦多」.

52) 『備邊司謄錄』 卷66, 肅宗 39年 12月 21日. 「右義政金曰 湖南與舉一道被災設賑有異 而本道各樣糶糴之穀 幾至八十餘萬石 自其道內 亦不無推移接濟之道 今年凶歉諸路同然 嶺南 雖云稍勝 沿邑五千石之穀 既已入送濟州 還上難捧 嶺湖無異 山郡僻邑之穀 轉輸亦難 異萬石之穀 決難一時 責出 不可不酌量許給矣」.

53) 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영 - 18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로 -」, 『이대사원』 28권, 이화여자대학교사학회, 1995, 190~191쪽.

54) 『備邊司謄錄』 卷122, 英祖 27年 2月 25日. 「傳曰 王者視民 南北系異 況昔年愛恤仰觀矣 濟州近歲荐饑…噫此雖心耗之致 忽我昔年愛恤之南民 心自嗟焉 今日命召濟州子弟者」.

55) 『肅宗實錄』 卷55, 肅宗 40年 3月 13日. 「聖上親召濟州貢人 問本州賑政及民事…」.

제주 백성들이 감동을 받을 정도였다.⁵⁶⁾ 이에 제주민은 곡식을 옮겨서 제주를 구제해준 것에 대한 은혜에 감사하는 마음을 전하고자, 토산물로 花鰻과 引鰻을 바치기도 하였다.⁵⁷⁾

II-11) 아! 毛羅는 고장의 백성이 이런 부진한 때에 태어나서 기근을 거둬 당한 지 이제 3년째에 이르고, 게다가 혹독한 염병을 만나 열 사람 가운데에서 한 사람도 낫지 못하며, 더구나 해외에 떨어져 있는 것이 육지와 달라서 곡식을 모으기가 어렵고, 살길을 도모하기 또한 어렵다. 온 섬 안이 어쩔 줄 몰라 마치 兵火를 만난 듯하니, 내가 백성의 임금으로서 당연히 어떤 생각을 하겠는가? 근심과 번민이 지극하여 내 병마저 모두 잊고 道臣에게 勅諭하여 곡식을 배로 날라다가 먹이게 하였으나, 왕래할 때에 순풍을 기다리느라 번번이 지체되게 되었다. 이어서 醫司를 시켜 藥物을 넉넉히 보내게 하였으나, 거의 한 움큼의 물과 같아서 두루 구완하지 못하니, 전후 4년 동안에 굶어 죽고 병들어 죽은 자가 수천을 헤아리게 되고 마을이 텅 비어 景況이 근심스럽고 가슴 아프다. 가엾은 우리 백성은 죄가 없고, 허물이 없건만 하늘이 어찌하여 이처럼 혹독하게 재앙을 내리는가! 내 마음을 에이는 듯하여 차라리 내 몸이 당하고 싶으나 그렇게 할 수 없구나. 아! 내 병이 낫지 않고 오래 끄는 중이기는 하나 백성을 위하는 일념은 조금도 느슨해지지 않아서 貢人이 오면 문득 疾苦를 묻고 御使가 갈 때에는 또 筵教를 내려 마음 쓰는 것이 부지런하지 않은 것은 아니었으나, 일은 마음과 어그러져서 끝내는 우리 백성을 스스로 보전하지 못하였다. 고요히 생각하면 참으로 덕이 없기 때문이니, 어찌 부끄러워 건디겠는가? 아! 한 지어미가 원한을 품어도 오히려 재앙을 부르는데, 더구나 일만에 가까운 백성이 서로 좇아서 구덩이를 메워 죽은 것이겠는가? 아! 외로운 낮은 의탁할 데가 없어 굶주리고 하늘은 흐려 비마저 축축하니, 귀신의 울음소리가 추추하다. 내 생각이 이에 이르니 더욱 가엾고, 측은하여 감진하는 신하에게 명하여 터를 가려 제단을 만들고 清酌庶羞로 보답하여 번거로운 원한을 위로하게 하였다. 아! 너희 못 귀신은 무리를 데리고 와서 음식을 흠향하고 영구히 재앙을 없애서 우리 남은 백성을 보전하라!⁵⁸⁾

56) 『景宗實錄』卷2, 景宗 卽位年 10月 21日. 「濟州連歲大饑 大行大王 屢命船要往哺 至遣繡衣監賑 島民賴以全活」.

57) 『肅宗實錄』卷56, 肅宗 41年 9月 4日. 「濟州居民 以移粟賑活 感戴國恩 遣父老四人 齋土產花鰻引鰻」.

58) 『肅宗實錄』卷57, 肅宗 42年 3月 9日. 「親製祭文以下 其文曰 嗚呼! 毛羅一域之民, 生此不辰 洊罹飢饉 于今三載 加以毒癘所邁 十無一瘳 矧茲絕海 殊異陸地 聚穀既艱 謀生亦難 一島遑遑 如逢兵燹 予爲民主 當作何懷 憂悶之極 渾忘疾疢 勅諭道臣 船粟以哺 而往來候風 每致遲滯 繼令醫司 優送藥物 而殆同勺水 莫能遍救

숙종 42년(1716)에는 기근으로 인해 많은 제주의 백성들이 사망하자, 정부차원에서 賜祭하고 숙종이 직접 祭文을 지어 내렸다. 제문 속에는 바다 멀리 떨어진 제주를 구제하기 위해 타 지역의 곡식을 이전하거나, 의사를 시켜 약재를 보내는 등 다양한 방법을 시행했다는 것을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 기근을 벗어나지 못하자, 이를 안타까워하고 백성들을 보살피지 못한 자신을 스스로 책망하기도 하였다. 숙종은 멀리 남쪽의 절해고도인 제주를 기근으로부터 구제하는 동시에, 지방통치의 효율을 높여 대민지배를 강화하고자하는 정치적인 목표도 있었던 것으로 보인다. 하지만 숙종의 이와 같은 노력에도 불구하고 마련되었던 구제정책의 실패로 인해, 결국 제주곡물 이전을 주로 담당했던 호남연해읍의 백성들만 더욱더 어려운 지경에 이르게 되었다.

2. 관영상업의 변화와 진흥창

본래 조선 정부는 경제기반을 농업생산에 두고, 생산자인 농민을 농업에 얽매이게 하여 통치함으로써 봉건경제체제를 유지하고 있었다. 따라서 이윤행위를 추구하고 있는 상업 활동을 억제하기 위한 ‘務本抑末論’은 봉건경제체제를 유지하기 위한 통치이념의 하나였다. 하지만 생활에 필요한 모든 물화를 자급 할 수 있었던 것이 아니기 때문에, 필요한 것을 얻기 위해서는 교역활동이 필요했다. 따라서 조선정부는 都城을 비롯하여 몇몇 도시에 市廛을 설치한 후, 지배층이나 민간 백성들에게 필요한 일용품을 교역하도록 하였다. 그 결과 도성이나 지방, 지방과 지방 사이를 연결하며 물화를 매매하는 상인들의 활동이 서서히 활기를 찾고 있었다. 이러한 영향으로 농업과 수공업이 발달하게 되면서 시장판매를 전제

首尾四年之間 餓死病亡 計以累千 村閭空虛 景象愁痛 哀我赤子 無罪無辜 天胡降災 若是偏酷耶 予心若割 寧丁我躬而不可得也 嗚呼 予病雖在沈綿 爲民一念 罔或少弛 眞人之來 輒問疾苦 御史之往 又下筵教 用心非不勤矣 而事與心違 卒不能自保吾民 靜言思之 良由無德 曷勝慙視 嗚呼 一婦抱冤 尙且召災 況近萬生靈 相率而填乎溝壑者乎 嗚呼 孤魂無托不其餒 而天陰雨濕 鬼聲啾啾 予念至此 益用愍惻 爰命監賑之臣 擇地爲壇 侑以清酌庶羞 用慰煩冤 嗟爾衆神 携挈朋儔 來享飲食 永除災沴 保我餘民」.

로 한 상품유통 경제가 점차 진행되기 시작하였다.⁵⁹⁾

한편, 이와 같은 변화 속에서 임진왜란이 발발하자 수취체제의 파탄으로 기존의 재정기반이 붕괴되었다. 따라서 정부는 부족한 재정을 보충하기 위한 다른 수입원을 모색해야 했다. 임진왜란이 끝난 직후 정부는 屯田設置·納粟·魚鹽專賣·採銀貿穀·貢物 및 身貢作米 등 재정을 끌어 모을 수 있는 여러 방법들을 동원하게 된다.⁶⁰⁾ 국가재정 확보를 위한 이러한 방법들은 17세기에 들어서면서 관영상업의 발달과 함께 무관활동으로 성행하게 되었다. 중앙뿐만 아니라 지방 관청에서도 역시 무관활동을 통해 재정을 확보하게 되면서, 관청 운영에 필요한 각종 경비나 진흥곡 비축에 사용되었다. 이러한 영향으로 인조반정(1623년) 이후에 와서는 국가가 재정정책적인 차원에서 공식적으로 관영상업기관을 설치하여 운영하게 된다. 설치된 관영상업기관으로는 강화도의 句管廳⁶¹⁾·평양의 泉流庫⁶²⁾·서울의 常平廳을 들 수 있다.

II-12) 大典의 戶曹 常平條에서 서울과 지방에 상평창을 두어 곡물 값이 오르면 배 값을 높여서 사들이고 곡물이 흔해지는 경우에는 배 값을 내려서 판다하였으니, 이에 따라 준행한다... 청에 비축한 배의 수가 점점 많아지면, 형평상 모두 서울에서 팔기가 어려울 것이다. 서울의 각사 및 지방에서 자원하는 자가 있을 예에는 적당량을 바꾸어 주고, 쌀값을 수시로 증감하되 아랫사람에게 이익이 되도록 힘써야 한다. 그리고 이와 동시에 묵은 것을 새 것으로 바꾸어 교역이 되도록 해야 한다... 布木은 京倉에서 사들이고 미국의 경우는 江倉에서 거두어 들여 실어 들이는 비용을 줄이며, 守直軍士는 경창에 2명, 강창에 4명씩을 병조로 하여금 정

59) 白承哲, 『朝鮮後期 商業史研究-商業論-商業政策-』, 혜안, 2000, 217~218쪽.

60) 『宣祖實錄』 卷55, 宣祖 27年 9月 20日. 「備邊司啓曰...京城積蓄 僅支數月 外方倉庫 一樣匱竭 今此秋成穀熟之時 公私之勢 懷懼如此 明年穀未熟時 更將何物而接濟乎...今之議者 或以爲採銀貿穀 或以爲出布貿粟云 蓋銀雖我國所產 而產出不多 用力多而所得少 以布貿穀 所得亦少 何補國用哉 故今日生財之道 以各道貢物 進上 盡爲作米 又以上番軍士戶奉足 各司奴婢身貢皆爲作米 又於海邊產鹽處 多數煮出 船運於山郡鹽貴處 貿穀則所得必多 此今日生財之大者 此外又有屯田 尤當及時講究力行 令戶曹磨鍊舉行 上從之」.

61) 戶官청은 정묘호란(1627) 이후 강화도에 설치된 것으로, 인조반정 이후에 강화도가 청의 침략에 대비한 후방기지로 설정되면서, 戶曹 田稅를 비롯한 각 아문의 전곡을 비축 관리하는 역할을 담당했다. 이 외에 군량 비축을 위한 서해안 주요 염생산지인 단산·태안·나주·염광·부안 등의 염전을 구관하는 권한을 갖고 있었기 때문에, 상업 활동의 자금이나 판매의 대상이 되는 각종 재화를 많이 비축 할 수 있었다(白承哲, 『朝鮮後期 商業史研究-商業論-商業政策-』, 혜안, 2000, 239쪽).

62) 천류고는 숙종 8년에 강화도에 무관을 전담하는 기구로써 설치하여, 각 아문에서 비축한 재화를 총괄하게 하였다. 하지만 대신들의 반대로 실현되지 못하였으나, 부분적인 무관을 허용토록 하여 군량과 각종 수요를 보충하도록 하였다(白承哲, 『朝鮮後期 商業史研究-商業論-商業政策-』, 혜안, 2000, 240쪽).

하여 보내게 한다.⁶³⁾

II-13) 간원이 아뢰기를, “상평청은 바로 진휼청의 이름을 바꾼 것으로 처음 뜻은 본래 饑民을 구제해 살리는 것이었는데, 지금은 도리어 재물을 모으고 이익을 구하는 터전이 되고 있습니다. 諸司의 常供價를 먼저 서울 사람에게 주고, 외방에서 두 배로 징수하니, 백성들의 고통이 어떠하겠습니까. 청컨대 해청의 당상과 낭청을 아울러 推考하소서” 하니, 상이 따랐다.⁶⁴⁾

인조 20년(1648)에는 상평청이 복설되었다. 상평청은 조선전기의 물가조절기관으로 알려진 常平倉을 계승하여 진휼을 위한 곡물 비축과 물가조절 역할을 담당하였다. 당시 상평청은 비변사가 직접 관장했으며, 그 재원은 경야문과 지방 각영에서 제출된 은화·쌀·포로 마련하였다. 이후 상평청은 增價買布와 減價賣布를 통하여 곡물 값을 조절하는 역할을 하게 되면서 성격이 바뀌었다. II-12)의 사례처럼 효종 즉위년(1649)에는 상평청이 진휼 목적이 아닌, 재물을 모으고 이익을 추구한다는 점을 지적하는 내용을 살펴 볼 수 있다. 이처럼 새로 복설된 상평청은 기존의 물가조절이나 기민구제를 위한 목적에서, 식리활동을 통해 이익을 취하려는 성격을 나타내게 된다. 상평청이 물가조절을 위해 곡물 무관을 시행하지 않을 때에도, 포자를 설치하여 상품을 매매하고 이익을 얻고 있었던 점에서도 이를 확인 할 수 있다.⁶⁵⁾

한편, 17세기 전후에는 잦은 흉년으로 인한 진휼 사업으로 국가의 재정이 고갈되었다. 따라서 정부는 효과적으로 진휼정책을 수행하고 곡물을 비축할 수 있는 방법이 모색되었다. 여기서 곡물의 貿販은 이러한 효과를 동시에 얻을 수 있는 좋은 방안이었다. 곡물의 貿販활동 역시 주로 都城을 중심으로 이루어지다가, 점

63) 『仁祖實錄』卷12, 仁祖 26年 6月 13日. 「上平廳事目…大典戶典常平倉條 京外置常平倉 穀貴則增價以買布 穀賤則減價以賣布爲白有置 依此遵行爲白齊…廳儲布物 其數漸多 則勢難盡賣於京中 京各司及外方 如有自願者 量宜許換 而米價隨時增減 務歸益下 而兼爲改色懋遷之地爲白齊…布木則買於京倉 米穀則捧於江倉 以除運入之費 而守直軍士 則京倉二名 江倉四名式 令兵曹定送爲白齊」.

64) 『孝宗實錄』, 卷2, 孝宗 卽位年 12月 4日. 「諫院啓曰 常平廳 卽賑恤廳之改號者也 初意 本在於濟活飢民 而今反爲聚財求利之地 以諸司常供之價 先給於京人 倍徵於外方 民生之重困何如哉 請該廳堂上 郎廳 竝推考上從之」.

65) 『備邊司謄錄』卷39, 肅宗 11年 6月 4日. 「左義政南所啓 常平廳當初設立 本爲勅使時京畿各邑夫馬價及宴亭所用也 當初則多方料理 繼用至今 而近間本廳所付各邑耗穀 多歸於蕩滌 自京中亦無別爲料理之事 故卽今遣儲 一番勅使時所用 亦且不足云 若至於盡乏之後 則勢將移其役於畿邑 殊甚可慮 自前雖有設鋪子轉販之事 事涉苟且 多有弊端 決不可復行」.

차 지방에도 영향을 끼치게 되었다.

II-14) 좌의정 이유가 아뢰기를, “이것은 강원 감사 宋廷奎의 장계입니다. 이 장계에 영동 강릉 이북 여섯 고을에 재해가 특히 심하여 麥秋가 큰 흉년이 되어, 각 읍에서 급함을 알림이 잇달아 계속되고 있는데 영남 沿海에는 牟麥이 큰 풍년이 들었다고 합니다. 이를 지급하여 달라는 청이 있습니다...또 質穀을 영동으로 운송하여 별도로 바닷가에 倉을 지어 쌓아 두었다가 곡식이 귀해지면 값을 감하여 발매하고, 곡식이 친해지면 값을 증가하여 쌀을 사 常平의 이익과 같이 하려고 하였습니다...”⁶⁶⁾

숙종 34년(1708)에는 영남의 강릉 이북 6읍에 旱災가 심하게 든 일이 있었다. 이를 해결하기 위해 정부에서는 바닷가에 海倉을 설치하여 곡식을 비축하게 하고, 비축한 곡식의 가격을 시기에 따라 조절하여 판매한 뒤 그 수익을 진휼에 사용하였다. 이후 해창 뿐만 아니라 宣惠廳과 戶曹와 같은 중앙관청에서도 이와 같은 무관활동을 앞 다투어 시행하였다. 이러한 방식은 상평과 같은 원리라고 할 수 있는데, 즉 穀價가 하락하면 국가에서 時價보다 비싸게 곡식을 구입하고 저축한 뒤, 흉년에 다시 곡가가 상승하면 시가보다 싸게 방출하여 백성의 생활을 안정시키려고 했던 것이다.⁶⁷⁾ 마찬가지로 타 지역의 지방관청들도 지속적으로 수익을 남길 수 있는 상업을 경영하기 위해, 각 지역의 상품유통 거점지에 浦子를 설치하여 운영하였다. 여기서 포자는 중앙이나 지방의 각 관청들이 지속적으로 상업을 경영하기 위해 설치했던 ‘店鋪’라고 할 수 있다. 御營廳이나 精抄廳등의 軍門을 비롯하여, 경상도 兵·水營에서도 浦口에 점포를 설치하였으며, 海夫들로부터 거두어들인 어물을 판매하여 어민들과 이익을 다투었다.⁶⁸⁾

66) 『備邊司謄錄』 卷59, 肅宗 34年 6월 7日. 「此江原監司宋廷奎狀啓也 以爲嶺東江陵以北六邑 災損特甚 麥秋大歉 各邑之告急相續 嶺南沿海牟麥大熟云 而有此移給之請矣...且以質穀運致於嶺東 別作海倉積儲 穀貴則減價發賣 賤則增質米 如常平之利僞言」.

67) 상평창은 糶糴의 방법으로써 운영되는데, 이는 다시 採買와 倉儲로 나뉘게 된다. ‘채매’란 국가가 필요한 상품을 시장으로부터 代價해주고 사들이는 것을 말하며, ‘창저’란 채매된 미곡을 상평창 등에 저장하는 것을 말한다. 채매정책은 재해를 당했을 때, 곡물가가 싼 지방에서 미곡을 긴급하게 구입하여 들이는 것으로 공간적 가격차를 이용한 것이다. 창저정책은 재해를 대비하여 평소부터 지역 내의 미곡을 수매·저장해두는 것으로 시간적 격차를 이용한 것이다(李正守, 『朝鮮前期 常平倉의 展開와 機能-物價變動과 관련하여-』, 『부산사학』 제27집, 1994, 65~66쪽).

68) 白承哲, 『朝鮮後期 商業史研究-商業論-商業政策-』, 혜안, 2000, 246쪽.

조선후기로 갈수록 이와 같은 관영상업기구들은 전반적인 상품유통의 중요한 역할을 하게 되면서, 국가의 권력과 막강한 자본력을 바탕으로 상품유통경제에 커다란 영향을 행사하고 있었다. 이러한 상업 발달은 관료나 유학자들의 상업관에도 영향을 끼쳤기 때문에, 새로운 상업정책론이 대두되어 당시의 상업정책 또한 변화하고 있었다. 따라서 관료들 일부는 이러한 상품유통경제를 활용하여 국가재정을 원만하게 운영하려는 방법을 모색하였다. 특히 大同法과 같은 조세수취 제도는 이러한 점을 반영한 것이라 할 수 있다.⁶⁹⁾ 즉, 기존의 ‘務本億末論’에서 국가가 직접 상업에 개입하는 ‘務本補末論’적 상업정책으로 전환되고 있음을 보여주고 있었다.

18세기에는 국가재분배 시스템과 유통의 이윤을 모두 고려하여 설치된 官倉이 전국적으로 증설되었다. 대부분 설치된 창고의 목적은 지역 간의 곡물 이전과 무곡 활동을 통한 진흥을 주목적으로 하고 있다.

II-15) 여러 도의 해안에 창고를 설치하여, 곡물을 쌓아두며 인접도가 흉년을 만나면 이를 실어내어 구제한다. 나리포창은 전라도 임피에 있어서 제주 3고을을 구제한다. 포항창은 경상도 연일에 있어서 강원도·함경도를 구제한다. 교제창은 함경도 덕원·고원·함흥의 3개소에서 있어서 강원도·경상도를 구제한다.···경상도 사천, 전라도 나주·순천, 충청도 비인에 창고를 설치하고 제민창이라 하며, 원곡 2만 석을 쌓아 두고 그 5분의 1을 耗로써 근 고을에 나누어서 대여한다. 이를 流用하거나 加分하는 자는 교제창례에 의하여 형률을 적용한다.⁷⁰⁾

『대전회통』의 호조 비황조에는 위의 기록처럼 각 지역마다 창고를 설치하게 하였다. 그리고 곡물을 쌓아두어 인접한 지역이 흉년이 닥쳤을 경우, 비축곡을 이전하여 구제하도록 법을 규정하였다. 임피에 설치된 나리포창은 제주를 전담했으며, 포항창은 강원도와 함경도의 빈민들을 구제하기 위해 설치되었다. 그리고 경상도 사천, 전라도 나주·순천, 충청도 비인에 설치된 창고는 제민창이라고 칭

69) 白承哲, 「朝鮮後期 官廳의 商業活動과 그 構造」, 『한국사연구』 제106호, 한국사연구회, 1999, 163~164쪽.

70) 『大典會通』 卷2, 戶典 備荒條. 「諸道濱海設倉儲穀 遇聯道凶荒 則轉輸救濟 羅里舖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…慶尙道之泗川全羅道之羅州順天忠清道之庇仁各以濟民倉 留元穀二萬石 以五分一耗分糶近邑 那移加分者 交濟倉例」.

하였다.

이와 같이 빈민구제 및 재원 확보의 목적으로 18세기에 새롭게 설치되거나, 이설된 창고를 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 18세기 前半 增設 및 移設된 창고⁷¹⁾

창고명	설치연대	설치장소	비고
原州別倉	1709	原州	남북으로 이전
安興元山倉	1716	元山島	둔세유치 환곡으로 도민 접제
羅里鋪倉	1720	公州	임피로 이전하여 제주 빈민 구휼
浦項倉	1732	延日	영남 좌제민창에 예속
蒜山倉	1744	金海	
濟民倉	1763	嶺南 泗川	호남 順天羅州, 호서 庇仁으로 이전
交濟倉	1737	德源	利城北關으로 이전

원주별창은 숙종 35년(1709)에 강원감사 宋廷奎가 장청하여 설치한 것이다. 진휼청의 貸來錢과 숙종 32년(1706)에 남은 진휼재원, 원주별창 설치시기의 大同布로 무곡하여 남북으로 이전하는 균량으로 사용하였다.⁷²⁾ 안흥 원산창은 숙종 42년(1716)에 충청수사 元彭祖가 안면도의 둔세를 유치하여 환곡을 만들고, 원산도에 창을 설치하여 도민을 接濟하는 자본으로 사용하였다.⁷³⁾ 산산창은 영조 20년(1744)에 영의정 김재로가 건의하여, 김해에 설치된 것이다. 창고의 곡식 1,500석을 해마다 鳴旨島의 鹽民에게 나누어 빌려준 뒤, 쌀 1석에 소금 2석으로 折價하여 당해에 쌀 3,000석을 換作하도록 하였다.⁷⁴⁾ 명지도에 곡물을 저장해두어 포항의 부족분을 보충하고, 양호의 흉년을 구제하고자 하였다.⁷⁵⁾

71) 崔姓熙, 「18세기 후반 官倉運營의 변화와 私設倉庫의 등장」, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 2002, 8~13쪽, <표 1> 재인용.

72) 『萬機要覽』 財用篇 原州別倉. 「肅宗己丑 江原監司宋廷奎狀請 設置 以賑廳貸來錢及丙戌賑餘錢 己丑大同布 質穀 以爲南北移轉運餉之需」

73) 『萬機要覽』 財用篇 安興元山倉 泰安地. 「肅宗丙申 忠清水使元彭祖以安眠島屯稅留作還穀 設倉於元山島 以爲島民接濟之資」.

74) 『萬機要覽』 財用篇 蒜山倉. 「英宗甲子 領議政金在魯建白 設本倉於金海 而以倉米一千五百石每年分貸於鳴旨島鹽民後 米一石折鹽二石 當年內 換作米三千石」.

75) 『備邊司謄錄』 卷114, 英祖 21年 11月 4日. 「蒜山設倉 專爲鳴旨一島 而制置…年年貯米 其數漸夥 則糶糴之際 民弊不貲 竝計 分貸與留庫 只限二萬石 會錄爲白遣 餘數段 勿拘多少 這這作銀 移上於架山南倉後 形止

교제창은 영조 13년(1737)에 설치된 것으로, 함경도와 경상도 사이에 미곡 교환의 공식적인 통로가 되었다. 따라서 함경도 선상들이 미곡 구매 활동을 활발하게 할 수 있었던 계기가 되었다. 원산·함흥 등 남관 연해읍의 선상들은 동해안 해로를 이용하여 강원도나 경상도 일대에서 北魚를 판매하고, 米穀을 구입하여 함경도내에 공급하였다. 정부에서는 이러한 사무역이 백성들의 생명과 관련되었다고 판단하여, 흉년에 무곡활동을 하는 상인에 대해서 세금을 면제해주었다. 뿐만 아니라 함흥·덕원 등지에서 주전하는 것을 허락하여 미곡상을 유입해 들이도록 하였다.⁷⁶⁾

이처럼 18세기의 창고의 증설은 진흙 재원을 마련하고, 중앙의 재정 수입을 지역 내에서 확보하고자 하였다. 따라서 지역 내의 유통경제 망을 적극 활용한, 무곡활동이 왕성하게 이루어졌다. 화폐유통 경제가 성장하고 있던 18세기 후반에, 관창 운영은 지역 간의 곡물 이전의 그치는 것이 아니었다. 이후 화폐교환을 전제로 한 發賣와 質遷을 도모하였으며, 물류의 재분배 정책을 현실화하고 있었다. 하지만 빈번한 기근으로 인하여 진흙의 일환으로 舊還을 탕감해주거나, 환곡의 加分量을 늘리는 폐단이 많이 발생하였다. 이러한 이유로 지방에서는 盡分으로 이루어지는 환곡이 많아졌다. 결국 18세기 후반에 접어들면서 창고에 남아있는 곡물은 점차 줄어들게 되었고, 창고곡의 출납을 통한 정부의 재분배 정책은 그 기능을 상실하고 있었다.⁷⁷⁾

及數爻 自監營 報本司爲白乎矣 浦項穀大縮之時 則勿作銀 移送浦倉爲白齊」.

76) 崔姝姬, 「18세기 후반 官倉運營의 변화와 私設倉庫의 등장」, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 2002, 14쪽.

77) 崔姝姬, 「18세기 후반 官倉運營의 변화와 私設倉庫의 등장」, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 2002, 55쪽.

Ⅲ. 나리포창의 설치와 운영

1. 나리포창의 설치

조선후기에 덮친 ‘경신대기근’과 이어서 ‘을병대기근’까지, 전국적인 재해 상황에서 제주의 비축곡이 고갈되었고, 호남지역에서 제주구제를 위해 보내주는 곡물마저 곧 바닥을 보이고 있었다. 따라서 정부에서는 부족한 재정을 채우고, 보다 효과적인 진휼책을 마련하고자 다양한 방법을 모색하였다. 특히, 나리포창이 설치되기 이전에, 이미 숙종 30년(1704)에는 전라도 영암 葛頭鎭을 제주 진휼을 위한 전담 곡식 창고로 만들려는 시도가 있었다.

Ⅲ-1) 제주에 이전하는 것은 양남의 먼 고을에서 分定하여, 그 폐단 역시 많습니다. 마땅히 康津이나 海南등 처에 창고를 짓고 미리 비축해 두어, 임시로 窘迫하는 탄식이 없게 해야겠습니다. 창고에 저장한 곡물도 해마다 糶糴하지 말고 본 읍과 부근 읍의 환곡 중 새로 받은 것을 相換하여 分給하고 改色하면 오래 묵거나 逋欠질 염려가 없을 것입니다. 또 매년 흉년이 들 때마다 수령들이 진휼곡을 준비함에 있어 혹 功과 賞을 원하여, 반대로 백성들에게 해를 끼치고 원망을 사는 일이 있습니다. 각 읍으로 하여금 평상시에 賑廳을 설치하고, 수령이 혹은 料理하여 얻어진 대로 저축하되 조적은 역시 하지 말고, 관곡 중 새로 받은 것을 相換하고 改色하여 급박하게 구제하는 자본으로 삼게 하는 것이 사실 마땅하니 지금부터 분부 시행하는 것이 어떻겠습니까?78)

78) 『備邊司謄錄』 卷54, 肅宗 30年 2月 25日. 「又所啓…如濟州移轉分定於兩南遠邑 其弊亦多 宜於康津海南等處 設倉預儲 俾無臨時窘迫之歎 而各倉所儲之穀 勿爲年年糶糴 以本官及附近邑還上之新捧者 相換分給 以爲改色之地 則可無陳久與逋欠之慮矣 且每當凶勢 守令措備賑穀 或有希功望常 反爲貽怨者 使各邑 設置賑廳於平常之時 守令 或料理 或隨其所得而儲之 亦勿糶糴 以官穀之新捧者 相換改色 以備臨急救荒之資 實合事宜 自今爲始 分付施行 何如」.

위 사료는 吏曹判書 李濡가 아뢴 것으로, 바다와 가까운 康津이나 海南 등지에 창고를 지은 후, 미리 곡물을 비축해두어 제주에 기근이 들 때 사용하는 방안을 건의하였다. 영호남지역에서 진흙곡을 운반할 때 바다에서 먼 고을을 배정하여 이전하는가 하면, 지역의 수령들이 진흙곡을 조비함에 있어서 功과 賞을 원하여, 오히려 백성들에게 원망을 사게 되는 폐단이 빈번하게 일어났기 때문이다. 이러한 창고의 설치는 제주구제를 위해 피해를 떠맡고 있는 영호남지역의 부담을 덜어줄 뿐만 아니라, 흉년이 들칠 때마다 급박하게 마련해야하는 어려움을 덜 수가 있었다. 또한 저장해 둔 곡물은 매년 조적하지 말고, 새로 걷은 환곡으로 대체하는 방식을 취하여 곡물이 상하는 폐단을 막고자 한 것이다.

Ⅲ-2) 지의금부사 閔鎭厚가 아뢰기를, “소나무의 蟲害에 관한 일로 이미 여러 차례 진달하였으나, 저번 전라우수사의 장계를 보니 靈巖 등지에도 이러한 충해가 있다고 하여 상세히 조사하여 다시 보고하라고 하였더니, 보고가 어제 올라왔습니다. 영암의 葛頭山 솔밭 30리내에서 20여 리의 대숲처럼 들어선 장송이 모조리 충해를 입었고, 小種山 솔밭 8리가 이미 다 충해를 입어 띄엄띄엄 살아 있으며, 芴邑 島의 솔밭 8리가 반절이 더 충해를 입었고, 東串의 솔밭 8리가 전부 충해를 입었다고 하였습니다. 배에 쓰이는 재목은 오로지 호남에만 의자하고 있는데, 이 지경에 이르렀다니 극히 민망할 일입니다. 이미 말라죽은 것은 그대로 두어도 소용이 없고, 베어버리자니 몹시 아까운 일입니다. 오늘 儒臣이 진흙할 일을 미리 요리하는 뜻으로 진달하였으나, 진흙청의 저축은 이미 비고 달리 손을 쓸 길이 없었습니다. 만일 이들 마른 소나무로 소금을 구어 내어 소금을 실어다가 곡물과 바꾼다면 진흙하는 도리에 필시 큰 도움이 될 것입니다. 본청에서 일을 잘 아는 사람을 차송하여 주관하고 거행하게 하는 것이 마땅할 듯 합니다. 일찍이 이 취지로 대신과 상의하여 보았더니, 역시 좋게 여겼기 때문에 감히 이렇게 양달하옵니다.”하니, 임금이 그렇게 하라고 하였다.⁷⁹⁾

79) 『備邊司謄錄』 卷54, 肅宗 30年 5月 30日. 「知事閔鎭厚所啓 松木蟲損事 曾已累次陳達 而頃見全羅右水使報狀 則靈巖等地 亦有此患云 故詳查更報矣 查報昨纔上來 而靈巖葛頭山松田三十里內 二十餘里簇立長松 盡爲蟲損 小鍾山松田八里 既盡蟲損 片片生存 芴邑島松田八里 蟲損過半 東串之松田八里 沒數蟲損云 船材之木 專靠湖南 而乃至於此 極可悶慮 既已枯損 則仍存無益 空然所棄 亦甚可惜 今日儒臣 以賑恤事 預爲料里之意 陳達 而賑聽儲蓄已空 他無措手之路 若以等枯松 煮取鹽石 或以鹽運來 或換質穀 則其於賑球之道 必有大益 自本廳差送解事人 句管爲之 恐爲得宜 曾以此議于大臣 則亦以爲然 故敢此仰達 上曰 依爲之」.

한편 그해 5월 영암 갈두산 일대⁸⁰⁾에서 재배하던 船材 확보용 소나무가 심하게 충해를 입는 일이 발생했다. 말라 죽은 소나무를 그대로 두어도 소용이 없고, 베어 버리자니 몹시 아까운 일이므로, 정부는 소나무로 소금을 구워내어 진흙곡을 마련하고자 하였다. 이 지역은 전에 忠武公 李舜臣이 군병을 주둔시켰던 곳으로 해안방비요새로 주목을 받았지만, 선재 양성지로써 鎭을 설치할 수가 없었다. 하지만 이번 소나무의 심한 충해로 이곳에 鎭을 설치하는 것이 허가되어, 높은 곳에서는 선재를 기르고 낮은 곳에서는 토병을 모집하여 훈련시키도록 하였다.⁸¹⁾ 그리고 別將을 두어 충해 입은 나무로 창고를 짓도록 하고, 지속적인 재정 확보를 위해서, 전년도에 제주에 옮겨온 곡물을 제주의 물고기와 미역으로 대신 收捧하여 갈두산에 구호곡으로 비축해두고자 하였다.⁸²⁾ 이로써 다른 지역에 피해를 입히지 않으면서도, 제주를 구제할 수 있는 확실한 방도가 생긴 듯 보였다.

진흙청에서는 갈두진 관리를 위한 별장으로 金弘積을 차출하였는데 구제곡 관리, 창고 설치 및 많은 백성들을 모집하여 입주시키는 등 사업운영의 효과를 보게 되었다. 이에 별장 김홍적의 업적을 높이 평가함으로써 별장을 僉使로 임명하였다.⁸³⁾ 하지만 의도와는 다르게 김홍적은 소나무를 베어 얻은 수익 중 극히 일부분을 진흙청에 보내고 나머지는 본인의 주머니에 빼돌리는 등의 폐단으로 호남지역의 백성들의 분개를 사기도 하였다.⁸⁴⁾ 또한 얼마가지 않아 이곳의 소나무가 모두 베어져, 소금을 굽는 일조차 끊어졌으며, 이곳에 거주하던 백성들이 생

80) 지금의 전라남도 해남군 송지면 갈두리에 위치한 곳이다. 영암의 갈두산이라고 하는 것은, 당시에는 갈두산이 위치한 곳이 영암군의 越境地였기 때문이다(국토해양부 국토지리정보원, 『한국지명유래집-전라제주편』, 국토지리정보원, 2008).

81) 『備邊司謄錄』 卷55, 肅宗 30年 6月 27日. 「靈巖葛頭山蟲損木發賣補賑事 閱鎭厚曾已定奪於筵中矣 海防要害之處 臣嘗訪問 如所安島蘆兒島 皆稱可合設鎭 而今爲宮家所析受 葛頭山之形勢 亦與所安等島無異 流傳忠武公李舜臣 駐兵於此云 在前則以其船材禁養之地 設鎭一款 雖無學論之事 卽今松木盡被蟲損 將爲斫去 便作空曠之土 因此時設鎭 高處則依前護養船材 低處則募入士卒 似爲得宜 本道監司處 爲先詢問便否 而處之何如」.

82) 『備邊司謄錄』 卷56, 肅宗 31年 2月 13日. 「而康津南海等處 設倉儲穀 以備濟州移轉事 既有所定奪 而兩邑之法濟州水路之便順 皆不如葛頭山倉舍 材木亦難辦出云 自賑廳 爲先分付於下去別將 以其蟲損之木 造作倉舍 而穀物每每推移入送 似爲未易 上年濟州移轉穀物中數千石 使本州 從民願以魚藿代捧 出送于葛頭山賑穀儲置 值凶歲輸送 則事涉着實」.

83) 『備邊司謄錄』 卷56, 肅宗 31年 5月 17日. 「李曰 曾自賑廳 差送別將金弘積 發賣蟲害木 聚穀設倉 亦多募民入居 成效已著 且其人 嘗爲道臣之喪啓 至於陞資 又有邊將除授承傳 今若以此人 仍差僉使 似愈於付之生手矣」.

84) 『肅宗實錄』 卷43, 肅宗 32年 1月 23日. 「大司諫李璽 司諫南就明啓曰 靈巖葛頭山 卽船材長養之所也 向者水使 稱有蟲損 購報備局 備局差遣金弘積者 使之斫賣補賑 弘積混斫生松 童盡一山 獲貲累萬 略納賑廳 盡歸私橐 因此受賞 爲本鎭僉使 湖南之人 莫不憤駭 請水使申璿 葛頭僉使金弘積 並拿問定罪 不允 再啓 允之」.

명을 유지할 수 없어 離散하게 되었다.⁸⁵⁾ 결국 숙종 39년(1713) 이후에는 빈번한 곡물이전으로 인해 비축곡이 줄어들면서 그 기능이 점차 쇠퇴해갔다.⁸⁶⁾ 결국 초반에 기대했던 것과는 달리 결과적으로 효과는 크게 이루어지지 않았지만, 나리포창이 신설될 때까지는 그 명맥을 이어간 것으로 보인다.⁸⁷⁾

한편 18세기는 전 지역이 화폐 유통권으로 들어갈 만큼, 화폐라는 매체를 통해서 상품유통경제가 활발해지는 시기였다.⁸⁸⁾ 이런 화폐 유통이 확대되는 시점에서 이를 활용하여 제주를 구제하고자 하는 방안을 마련코자 하였다.

Ⅲ-3) 提調 閔鎮遠이 말하기를, “지난해 제주에 해마다 잇따라 흉년이 든 것으로 인하여 전후에 내려 보낸 米穀이 거의 20만 석에 이르므로, 호남과 京廳에 옛날 저장해 두었던 것이 이미 탕갈되었습니다. 이후에도 만약 또 흉년이 든다면 다시 접제 할 방법이 없으니, 이후의 근심을 미리 講究하지 않을 수 없습니다. 그런데 제주의 수령으로서 遞任되어 돌아온 자의 말을 듣건대, 본주에서 만약 돈 3~4만 냥을 저축해 두었다가 흉년이 들 경우 백성에게 나누어 주어 미곡을 바꾸게 하고, 혹은 물고기와 미역을 사서 육지에 내다가 팔게 함으로써 흉년을 구제하는 방도를 삼는다면, 聖朝의 근심을 펼 수 있을 것이라고 하였으나, 3~4만 냥의 돈을 어디에서 辦備하겠습니까? 전부터 錢貨를 더 鑄造하자는 의논이 있었으나, 이것을 어렵게 여긴 이가 많았으므로 과연 시행하지 못하였습니다. 그런데 제주는 서울과 다르니, 만약 본주의 목사로 하여금 믿을 만한 軍官과 더불어 스스로 3~4만 냥의 전화를 주조하게 하여 위급에 대비하는 需用을 삼게 한다면 혹시 便好할 듯합니다.” 하였다.⁸⁹⁾

숙종 45년(1719)에 제조 민진원은 연이은 흉년으로 제주를 구제할 방도가 없

85) 『備邊司謄錄』 卷59, 肅宗 34年 8月 8日. 「葛頭山設鎮儲穀者 蓄爲濟州 有連年移轉之故也 此島 當初則多有松木 故爲煮鹽之利 民多聚居 今則松木既盡 鹽利亦絕 倉底若于居民 無以資生 已多離散 誠爲可悶」.

86) 『備邊司謄錄』 卷66, 肅宗 39年 9月 27日. 「今聞葛頭山所置之穀 皆已分給 時存之穀 實爲零星」.

87) 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영 -18세기 羅里捕倉을 중심으로-」, 『이대사원』 28권, 이화여자대학교 사학회, 1995, 198쪽.

88) 권인혁, 『조선시대 화폐유통과 사회경제』, 경인문화사, 2011. 218쪽.

89) 『備邊司謄錄』 卷72, 肅宗 45年 6月 8日. 「提調閔鎮遠 所啓 頃年濟州連值慘凶 朝家別爲軫念 前後 船粟往哺者幾至二十萬石 京廳及湖南一路穀物 因此蕩竭 將不能收拾 此後若又逢凶年 則朝家 以何穀物 更爲救濟耶 凡事必預爲區劃然後 可無 臨急狼狽之患 聞曾經濟州守令者之言 則其地錢貴 若備置四五萬兩錢 凶年使本州民人 以此錢貨 惑直爲買穀 或換買魚蟹 出陸轉販 則不可復勞朝家之軫念 而自可全活 秋後還捧其錢 則亦可以備日後賑資 其利無窮云 與京衙門有異 防奸之道 似勝於他處 只令牧使親率解事軍官監鑄 而所入物力 自朝家隨便顧助 則庶可成就 令廟堂稟處何如」.

자, 제주에 4~5만 냥의 돈을 비치하여 흉년이 들면 곡식으로 바꾸거나 혹은 魚藿으로 바꾸어 육지에 내다팔게 하는 방식을 건의하였다. 비축금 조차 마련하기 힘든 당시에 외딴 섬인 제주에서 돈을 주조하게 되면, 돈을 주조하면서 생기는 폐단을 막고 관리하기가 쉬울 것이라 생각하였다. 그리고 바꾼 돈은 가을철에 되돌려 받음으로써 후일에도 구호자금으로 사용하고자 하였다. 이에 진휼청에서 廟堂에 의논하여 鑄錢을 감독할 사람을 각별히 선별하고자 하였다. 그리고 節目을 만들어 동궁의 재가를 받아들여 보낸 뒤, 돈을 주조하고자 하였다.⁹⁰⁾ 하지만 서울 아문에서 돈을 주조할 때 폐단이 많이 생겼듯이 제주도 역시 간교한 폐단이 생길 것이라는 대신들의 반대로 결국 실현되지 못했다.⁹¹⁾ 영조 1년(1725)에도 역시 평상시에 수만 냥의 돈을 호남에 비치해 두었다가 제주에 기근이 닥치면, 제주에서 9·10월 사이에 배를 보내서 돈을 받아 자의로 쌀을 구입해서 가도록 한 후 진휼이 끝나기를 기다렸다가 돈을 갚도록 하는 방안도 제시한 바 있다. 그러나 이 또한 돈을 주조하는 일이 폐지되면서 시행할 수 없었다.⁹²⁾

결국 李濡가 제주의 거둬진 흉년에 대한 문제점을 제시한 것을 시초로,⁹³⁾ 경종 2년(1722)에 나리포창을 제주 전담 진휼창고로 지정하게 된다. 나리포창은 곡물 마련 조건이 어려운 제주에서 양태·생선·미역 등의 토산물을 배로 실어와 판매하고, 그 자금으로 곡물을 구입하여 창고에 비축해 두는 목적의 진휼창고이다. 즉, 정부는 조선후기 상품유통경제사회의 분위기 속에서 상평의 質販·質穀의 방식을 좀 더 확대시켜, 제주의 특산품과 육지와 곡물교역을 주도한 것이라 할 수 있다. 나리포창을 제주 전담 진휼기구로써 운영하게 되면, 잦은 기근으로 인한 제주를 구제함과 동시에 물자교역을 통해 발생한 수익금으로 바닥난 재정을 확보 할 수 있다는 두 가지 이점이 있었다. 이와 함께 본래 제주 구제를 담당했

90) 『備邊司謄錄』 卷72, 肅宗 45年 8月 28日. 「司啓辭 頃一藥房提調閔鎮遠入診時 以濟州鑄錢事陳達…而凡事固在於得人 監鑄之人尤不可另擇 令賑廳議于廟堂 各別擇定作爲節目達下 以爲入送鑄錢之地宜當 以此分付該廳何如」.

91) 『備邊司謄錄』 卷72, 肅宗 45年 10月 18日. 「提調閔鎮遠所啓 濟州牧鑄錢事 小臣有所陳達 廟堂覆奏許鑄矣 其後諸宰 多以爲絕島鑄錢 必多奸弊 事體亦甚不當云 故大臣分付賑廳 使之勿爲舉行…都提調李曰 京衙門鑄錢時 不無奸弊 絕島盜鑄之弊 誠如諸臣慮矣」.

92) 『備邊司謄錄』 卷78, 英祖 1年 11月 15日. 「常時若留置數萬兩錢於湖南沿邊 若值濟州飢荒 使島中 九十月間 送船受錢使之自爲質 米而去 時畢賑作錢還報 則濟民 無飢因之患 而朝家 亦紓軫念之憂 故鑄錢後 欲爲除出別置 俾作濟州接濟之資矣 未及措置 而鑄錢之令 已罷深爲可惜」.

93) 『備邊司謄錄』 卷88, 英祖 6年 12月 3日. 「此蓋故相信李濡 以濟州頻年凶荒 而本道無穀 不能接濟 輒以嶺穀萬餘石 移轉入送 極有弊端 故留置穀物於羅里舖 使別將主管 設立之意好矣」.

『備邊司謄錄』 卷90, 英祖 7年 12月 8日. 「羅里舖穀物 本爲濟州備也 故李領府事倉置 意有所在」.

있던 호남 연해읍의 부담도 덜 수 있을 것이라 기대해 볼 수 있었다.

하지만 나리포창은 처음부터 제주 진휼의 목적으로 설치된 것은 아니었다. Ⅲ-3), Ⅲ-4)는 나리포창이 제주전담 진휼기구로 성격이 바뀌기 전, 초기 나리포창의 설치와 관련된 기록이다.

Ⅲ-4) 진휼청은 원래 세입 財穀이 없으나, 해마다 거듭 흉년이 오랫동안 발생하여 진휼 사업을 하니 지금은 財力이 고갈되어 취곡을 위한 다른 변통이 없다. 호서 금강 상·하류에는 원래 상선이 왕래하는 일이 없어, 예로부터 농민은 어염을 사기 위해 수천 정을 왕래했다. 이러한 폐단으로 공주와 연기의 강을 인접한 지역에 나리촌 별장을 설치하였다. 선척을 조성하여 상·하류의 강과 바다에서 어염을 크게 교역하였다. 보통가로 和賣하니 民情은 반드시 기뻐할 것이다. 본청은 분명히 헤아려 취곡 방법을 각 조례에 기록하고 이를 바탕으로 따르게 하였다.⁹⁴⁾

Ⅲ-5) 윤시동이 말하기를, “이는 정히 나리포의 일과 같습니다. 대개 나리포란, 곧 고 재상 金昌集과 趙泰采가 건의하여 公州에 설치하였던 것입니다. 애당초 湖西의 곡물장부에 잡힌 수량이 충분하지 못하여 이를 설치하였는데, 10년도 되기 전에 곡물장부에 잡힌 수량에 잉여가 많이 나서, 거의 10만 석에 이르러서 한 도 전체가 매우 많은 혜택을 입었습니다. 그 뒤에 제주에서 몇 해 동안 기근이 계속된 것으로 인하여 그 곡물로 번갈아가며 구제할 물자로 삼기 위하여 임피로 옮겨 설치하였고….”⁹⁵⁾

본래 나리포창은 재상 김창집과 조태채의 건의에 의하여, 공주목 동쪽 금강변 나리촌에 처음 설치되었다. 별장의 관리 아래 선척을 건조하여 魚鹽 공급을 하던 곳이었다. 이러한 방식은 宋나라 眞州의 鹽倉과 같은 방법이었다.⁹⁶⁾ 당시 금강 상·하류 지역 사이에는 호서지방을 왕래하는 선박과 상인이 활동이 적었다. 따라

94) 『羅里浦事實』 羅里浦新設節目條. 「賑廳元無稅入之財穀而連歲荐歉長事設賑卽今財力蕩竭無他變通聚穀之道是遣湖西錦江上下流元無商船往來之事故農民爲買魚鹽裹糧佣錢往來數千程其弊不資今此羅里村在於公州燕岐接界臨江之地設置別將造成船隻廣貿魚鹽上下江海平價和賣則民情必皆樂從而本廳料辦聚穀之道無過於此是乎等以舉行各條例錄于後使之依此遵行事」.

95) 『正祖實錄』 卷44, 正祖 20年 4月 20日. 「著東曰 此政如羅里鋪之事 蓋羅里鋪 卽故相臣金昌集 趙泰采之建請設置於公州者 而當初因湖西穀簿之不敷 有此設施 不出十年 穀簿大贏 幾至十餘萬石 一道之蒙惠甚廣 其後因濟州之連歲告饑 以此爲交濟之資 移設於臨陂…」.

96) 『備邊司謄錄』 卷145, 英祖 40年 5月 2日. 「羅鋪設倉 與宋之眞州鹽倉無異」.

서 금강 상류지역의 어염수요자가 직접 하류까지 수천거리를 왕래해야만 어염을 구매할 수 있는 불편함이 있었다. 진휼청에서는 금강 상·하류에서 어염을 매매하던 상인들의 불편함을 해소하기 위한 목적으로 나리포창을 설치하였다. 나리포창을 설치한 이후, 이곳에서는 어염을 싣고 강과 바다를 오가며 상품매매가 활발하게 이루어졌다. 진휼청은 당시 거둬들인 흉년과 기근발생으로 재정이 궁핍한 상태였기 때문에, 나리포창에 생기는 수익금을 고갈된 재정을 충당시키는데 사용하고자 하였다. 결국 나리포창을 설치하고 운영한지 얼마 되지 않아, 창고에 비축된 곡물은 10만 석이 넘을 정도로 크게 성황을 보였다.



<그림 1> 『輿地圖』에 표시된 羅里津⁹⁷⁾

97) 공주(公州)와 연기(燕岐) 접경지역 나리진(羅里津) 근처에 초기 나리포창이 설치된 것으로 보인다(지도는 서울대학교 규장각 지리지 종합정보(<http://e-kyujanggak.snu.ac.kr>)에서 참조하였다).



<그림 2> 『朝鮮地圖』에 표시된 羅里津과 東倉⁹⁸⁾

<표 3> 『羅里浦事實』 「羅里浦新設節目」의 초기 운영규정⁹⁹⁾

구분	운영규정	비고
자본금	전라감영에 있는 호남 位太價 錢 5,600냥 획급	
운반선척	廣船 10척과 小船 20척 조선	沙格 선발
관리자	別將, 書員 2인, 庫直 1명, 監考 3명	필요시 使喚 선발
운영관리	진휼청에서 총괄 관리, 별장은 매년 말 회계 상황 보고	
급료	운영 수익금에서 지출	
창고설치	공주의 東倉 ¹⁰⁰⁾ 을 빌려 물품 보관	
상품조달	호조 稅鹽을 매년 구입하여 보충	

숙종 46년(1720)에 설치된 나리포장은, 이를 효율적으로 관리하기 위하여 절목을 만들어 운영하였다. 우선 전라감영에 있는 호남 位太價 5,600냥을 포자 설치 자본금으로 획급하였다. 그리고 水上用 廣船 10척과 沿邊用 小船 20척을 조선하

98) 지도는 서울대학교 규장각 지리지 종합정보(<http://e-kyujanggak.snu.ac.kr>)에서 참조하였다.

99) 『羅里浦事實』의 羅里浦新設節目條를 참고하여 표로 작성하였다.

100) 나리포장을 나리촌에 처음 설치했을 때, 따로 창고를 조성하지 않고 공주의 동창을 빌려 곡물을 저장하였다. 『輿地圖書』 충청도 공주목 창고조에는 ‘동창은 칸이 10칸으로 조성되어 있으며, 양야리면(陽也里面)에 있는데, 공주목 관아에서 동쪽으로 50리 떨어진 곳에 위치한다.’고 기록되어 있다. 즉, 지금의 세종시 관내에 위치하고 있다.

여, 魚鹽을 판매하도록 하였다. 선척을 조성한 후에는 가장 믿을 만한 사람을 沙格으로 선발하여 그 명단을 보고 하도록 하였다. 창사는 별도로 조성하지 않고, 잠시 공주 동창을 빌려 사용하게 하였다. 만약에 곡물을 모두 저장하기 어려울 경우, 나리촌 근처에 별도로 창고를 짓도록 하였다. 창고 책임자로는 별장과 함께 서원 2인·고직 1명·감고 3명을 실무관리자로 두고, 필요할 경우 사환을 추가로 뽑도록 하였다. 별장은 이들을 상세히 살펴본 후에 差定하는데, 만약에 성실하지 않을 경우에는 있는 사실을 모두 보고하여 엄하게 다스렸다.¹⁰¹⁾ 이들의 급료는 운영수익금의 일부로 지급되었다. 별장은 매해 말에 회계 상황을 진홀청에 보고하게 하였다. 만약 공금을 마음대로 사용하는 등의 폐단이 발생할 경우 중벌에 처하도록 하였다. 모은 곡물은 반드시 2월 내에 裝載하여 강경포구로 보내고, 海船을 모아 上納하게 하였다. 물화수송은 1년 이내, 판매는 90일 이내에 완료하게 하였다.

운영규정에는 포자 설치 이후 상인들이 폭주할 것을 대비하여 진홀청의 허가 아래 設場하고, 세금을 거둬 실무자들의 급료 지급에 보충한다는 항목도 포함되어 있다. 즉, 진홀청에서는 나리포창의 운영이 상품화폐 경제발달에 힘입어 수익 사업으로써 성공을 할 것이라 크게 기대한 것으로 보인다. 하지만 성공에 대한 기대도 잠시, 설치하고 2년 뒤인 경종 2년(1722)에 나리포창이 임피로 이설되면서 그 성격이 완전히 바뀌게 된다.

Ⅲ-6) 나리포창은 전라도 임피에 있어서 제주 3읍을 구휼한다.¹⁰²⁾

Ⅲ-7) 숙종 경자년에 진홀청에서 공주·연기 접경지의 강을 臨한 곳에 나리포를 설치하고 선척을 많이 두어 質販하여 聚穀하게 하였다. 경종 임인년에 탐라와 연결하게 하기 위하여 임피에 移設하고 비로소 별장을 두었다가, 제주에 흉년이 들면 本舖의 곡물을 섬 안에 들어 보내고 그 대신 갓양태·물고기·미역 등의 물건을 회계하여 가져와서 그것을 팔아 곡식을 사들여 차차로 이전하였다.¹⁰³⁾

101) 『羅里浦事實』 羅里舖事實節目條. 「一書員二人庫直一名鹽考三名爲先充定使喚前頭財力穀多之後更爲觀勢加出爲乎矣別將詳察爲人極擇差定如有作弊或不謹之事則這重淘汰去爲齊」.

102) 『大典會通』 卷2, 戶典 備荒條. 「羅里舖倉 在全羅道臨陂 以救濟州三邑」.

103) 『萬機要覽』 財用編 諸倉 羅里舖倉條. 「肅宗庚子 燕岐接界臨江處 多置船隻 質販聚穀矣 景宗壬寅 爲接耽羅 移設於臨陂 始置別將 濟州失稔則本舖穀物入送島內 其代 以涼臺魚藿等物 計數接來 發賣質穀次次移轉」.

위의 사례를 보면 나리포창은 경종 2년(1722)에 제주의 3읍을 구제하기 위한 목적으로 성격이 바뀌게 된다. 그리고 창고를 전라도 임피로 이설하여, 별장을 두어 운영관리하게 하였다. 즉, 진휼청에서 획급한 자금으로 곡물을 구입하여 나리포창에 보관하였다가, 제주에 흉년이 들면 이전하여 구제하도록 한 것이다. 그리고 제주에서 생산되는 양태·생선·미역 등을 진휼곡의 대가로 收捧한 뒤 다시 나리포창에서 판매하였다. 제주 지역에서만 생산되거나 생산에 유리한 조건을 갖춘 각종 산물들은 많은 이윤을 남길 수 있는 상품들이었기 때문에 그 가치가 매우 컸다. 따라서 제주산 상품을 판매하고 남은 수익금은 다시 진휼곡을 확보하는데 쓰이고, 나리포창의 각종 운영경비에 충당하도록 하였다.

다음은 나리포창이 위치한 곳의 지리적 입지에 대해서 살펴보겠다. 정부는 임피가 영남지역에 비해 제주와 가깝고,¹⁰⁴⁾ 호서와 교차되는 경계¹⁰⁵⁾에 있어 물자를 교역하기 용이하다고 생각하였다. 하지만 임피에 새롭게 창고를 증설하지 않고, 나리촌에 위치한 나리포창을 옮긴 이유에 대해서는 그 기록이 남아있지 않다. 추측해보자면 제주지역은 잦은 흉년으로 인하여, 타 지역에서 이전해오는 진휼곡들이 많았다. 마침 숙종 46년에 공주목 금강변에 설치된 나리포창은 창고에 비축된 곡물이 10만석이 넘을 정도로 어염매매가 활성화가 된 상태였다. 따라서 나리포창에 비축해 둔 곡식을 제주 진휼곡으로 보내주는 계기가 생긴 것으로 보인다. 이후에도 제주에 기근이 거듭되자 정부에서는 구휼책을 마련하던 중에 나리포창을 제주 전담 진휼 기구로 지정한 것으로 생각된다. 따라서 어염매매 방식에서 제주와 나리포창간의 물자교역을 통한 곡물 확보 방식으로 변경하였으며, 제주와 좀 더 근접한 임피현으로 나리포창을 이설한 것으로 보인다.

<그림3> 『大東輿地圖』을 보면 임피현 지역에서 북쪽으로 흐르는 금강과 강쪽으로 佛智山·五聖山 봉수 사이에 위치한 公州山 옆에 나리포¹⁰⁶⁾가 있다. 북쪽

104) 『承政院日記』 卷548, 景宗 2年 12月 26日. 「賑廳句管羅里鋪別將次知穀物 在於湖南者 此是爲濟州所儲之穀 而濟州水路 湖南比嶺南 又爲稍近」.

105) 『正祖實錄』 卷44, 正祖 20年 3月 6日. 「無已則羅里鋪換質作穀之法…而設倉于湖西交界之臨陂縣者 當初法意 俱極周密」.

106) 나리포창은 전라남도 군산시 나포면 나포리의 원나포 마을에 위치한다. '나포'라는 지명은 관내에 있던 유명한 포구인 '나포나루'에서 유래하였다. 나리포는 '나포' 또는 '나포진'이라고도 하는데, 19세기 후반에 나리포가 창고기능이 상실되면서 '나리포'라는 지명이 소멸되고, '나포'로 통칭된 것으로 보인다(국토해양부 국토지리정보원, 『한국지명유래집-전라제주편』, 국토지리정보원, 2008).

금강변 西浦 부근에는 고려시대 12漕昌의 하나인 鎭城倉이 있다.



<그림 3> 『大東輿地圖』(16첩 5면)에 표시된 羅里浦¹⁰⁷⁾

나리포창이 위치한 임피는 지금의 전라남도 군산시를 말하는 것으로, 수운이 편리한 금강 하구에 위치하고 있다. 예로부터 민가가 즐비하고 배를 부리는 것을 상업으로 하고 있는 곳으로, 상당한 규모의 어촌이었다.¹⁰⁸⁾ 강경에서 군산까지를 금강 하류로 구분하고 있는데, 은진, 임천, 한산, 서천, 여산, 용안, 함열, 임피, 옥구를 통과한다. 금강의 수로는 세곡운송로서 일찍부터 중요시됐던 곳으로, 고려시대부터 임피에 租倉을 두어 세곡을 운송하기도 하였다. 임란 이후에는 급격하게 장시가 발전하게 되었는데, 18세기 후반에 가면서 포구를 중심으로 한 장시망이 점차 확장되면서 포구간의 상품유통 주도권에 대해 심각한 유통 분쟁을 벌이기도 하였다.¹⁰⁹⁾ 금강유역은 전국을 연결하는 10대로 중에 하나로¹¹⁰⁾ 전국적으로 도로교통이 매우 발달했던 지역이다. 특히, 전라도와 충청도 남부지역을 연결해

107) 서울대학교 규장각 지리지 종합정보(<http://e-kyujanggak.snu.ac.kr>)에서 참조하였다.

108) 『新增東國輿地勝覽』 卷 34, 臨陂條. 「公州山…其下卽鎭浦 居民櫛此以舟楫爲生」.

109) 고동환, 「조선후기 鎭江水運과 浦口市場圈」, 『호남사학』 제43호, 규장각한국학 연구소, 2006, 103쪽~125쪽.

110) 조선후기 간선도로는 ① 제1로 서울~의주, ② 제2로 서울~서수라, ③ 제3로 서울~평해, ④ 제4로 서울~부산, ⑤ 제5로 서울~통영, ⑥ 제6로 서울~통영, ⑦ 제7로 서울~제주, ⑧ 제8로 서울~충청수영, ⑨ 제9로 서울~강화로 구분한다. 금강유역이 포함된 간선도로는 제6로이다(고동환, 「조선후기 鎭江水運과 浦口市場圈」, 『호남사학』 제 43호, 규장각한국학 연구소, 2006, 110~111쪽).

좁으므로 당시 상품유통로로 매우 중시되어, 진작부터 사람들이 모이는 곳이었다. 상품유통 거점지인 강경포¹¹¹⁾ 하류에서 41km 정도 떨어진 곳에 위치하고 있어, 강경포로 올라가는 선박을 중간에 차단하여 당해포구로 유도하기에도 용이하였다. 여기에 제주산 물품을 고가로 판매할 수 있는 장점이 있었기 때문에 창사 설치 적임지로 지정되었다. 또한 배후에는 호남평야, 논산평야 등의 한반도 서남부 최대의 곡창지대가 있어 구휼곡 확보에도 유리하였다. 즉, 나리포창이 설치된 임피 지역은 상품유통에 있어서 포구 시장권과 금강이라는 매우 유리한 수로조건에 특화된 곳으로써, 본래 나리포창의 설치 목적의 가장 중요한 구휼곡 확보와 제주에서 이전한 어과과 양태 등의 특산물을 교역하기에 매우 알맞은 위치 선정이었다고 할 수 있다.

2. 나리포창의 운영

나리포창이 제주의 구제를 위해 설치한 정부주도의 관영상업으로써, 제주지역에 어떠한 영향을 끼쳤으며 그에 대한 효과가 있었는지에 대한 고찰이 필요하다. 이를 위해 먼저 나리포창의 운영방식에 대해서 구체적으로 살펴 볼 필요가 있겠다. 『나리포사실』·『조선왕조실록』·『비변사등록』에 기록된 사실들을 바탕으로 나리포창의 운영규정과 시행내용에 대해 살펴보도록 하겠다. 나리포창이 임피로 이설된 이후 제주 구제기구으로써 본격적으로 운영이 되지만, 운영절목은 새로이 마련되지 않았다. 기존의 「나리포신설절목」의 지침에 따라 운영하면서 새로운 항목들을 추가한 것으로 보인다.¹¹²⁾ 임피에는 먼저 나리포 전용 창사를 별도로 짓게 하고, 진휼청에서 지정한 별장을 두어 운영·관리하도록 하였다.¹¹³⁾ 나리포창의 운

111) 강경은 금강유역에서 생산된 농산물을 전국적으로 반출하는 핵심 시장이었으며, 전국 각지의 상품이 강경포를 통해 반입되고 다시 금강수로를 통하여 금강유역의 여러 지역으로 분배되는 금강유역의 최대장(最大場)이었다(고동환, 「조선후기 錦江水運과 浦口市場圈」, 『호남사학』 제 43호, 규장각한국학 연구소, 2006, 127쪽).

112) 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영-18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로-」, 『이대사원』 제28권, 이화여자대학교사학회, 1995, 202쪽.

113) 『羅里浦事實』 任寅年. 「爲其接濟耽羅移設於臨陂始置別將」.

영은 별장의 관리 소홀로 인하여 逋欠¹¹⁴⁾되는 일이 가끔 발생하기는 하였지만, 영조 7년(1731)까지는 초기의 목적과 맞게 순조로이 진행되었다. 당시 진휼청에서 나리포의 회계장부 내 곡식 및 수익금을 낱알이 대조하는 일이 있었다. 조사 결과 쌀 2천 9백석·돈 9백 냥으로 본도의 조사보고서에서 조금도 축난 것이 없었다. 뿐만 아니라 운영하는 11년 동안 원곡에 손을 대지 않고 倉廩 80여 칸을 새로 짓고, 江海船 8척을 조선하였다.¹¹⁵⁾ 따라서 나리포창 설치 이후 제주의 진휼문제를 염려하던 정부와 호남지역은 부담을 덜 수 있었고, 운영초반에는 매우 긍정적인 평가를 받을 수 있었다.¹¹⁶⁾

한편 예로부터 제주는 화산질 토양을 갖고 있어, 농사가 수월하지 않았다. 또한 제주는 바다로 둘러싸인 환경 탓에 오로지 수산업을 업으로 삼아 살아가는 사람들이 대부분이었다.¹¹⁷⁾ 자급자족이 어려웠기 때문에, 주로 바다에서 구할 수 있는 해산물을 팔아 쌀을 구매하거나, 다양한 특산물을 육지와 교역하면서 생활하였다. 제주 지역에서 유리한 생산 조건을 갖춘 각종 산물이 많았다. 그 중에는 미역·전복 등의 수산물과 말·총모자·양태·가족신 등의 수공업 특산물 외에 약재·죽제품 등이 있다. 이 가운데 말·말총·미역 등은 교역을 통해 상품화되면서 많은 이익을 남길 수 있는 특산품이었다.

Ⅲ-8) 숙종 경자년 공주와 연기의 인접 지점에 나리포를 설치하고 선척을 비치하여 곡물을 판매하게 하였다. … 『備局要覽』에 이르기를 “제주도에서 나오는 잡품들은 절반은 나리포에서 판매하고 절반은 호남의 11개 읍과 호서의 9개 읍에 나누어 주는데, 그것은 竹帽·簾蓑帽·網巾·髻髮·海臺·香蕈·橘皮·全鰓 등 속이다.”라고 하였다.¹¹⁸⁾

114) 관가의 것을 빌려 숨기거나 돌려주지 않는 것을 말한다. 조선시대에는 관원들의 포함을 官逋, 吏胥의 포함을 吏逋라 하였다. 연이은 흉년이 발생했을 경우 백성들이 조세를 납부하기가 어려워지면, 이전에 포함된 것을 탕감하는 조치를 취하기도 하였다.

115) 『備邊司謄錄』 卷89, 英祖 7年 4月 28日. 「近見道臣查報 令地方官不時馳往于羅里舖 錢穀留庫數爻 一一看檢照數 反庫則比本廳會計成冊 元無欠縮…目今番本廳郎廳 全州 臨陂築 汛處及 兩湖儲置米摘奸時 本舖會計米錢 亦爲一一照數 反庫則米二千九百石錢九百兩 一如本道查報 少無虧欠 而倉舍八十間江海船八集 不犯本數 料辦營造十一年之內 濟州入送移轉米 多至一萬六千餘石 元無民間胎害之事云」.

116) 『備邊司謄錄』 卷90, 英祖 7年 11月 19日. 「傳曰 今觀湖南三度狀啓回啓 至於羅里舖事 自朝家當初設立 傳爲耽羅 自此設立 傳爲耽羅 自此設舖之後 朝家與湖南 相忌耽羅者 蓋賴於此矣 況本道稽事 以狀啓觀之 其將有闕賑之弊 而下手 此舖曾前設置之意焉在 且此路一開將爲日後 道臣之續續請得之物於 湖南 亦不深思者 此舖將無 本道其依前供濟耶 此條置之事 分付備局」.

117) 『中宗實錄』 卷98, 中宗 37年 6月 13日. 「傳于三公等曰凡民莫非吾民而無有彼此但濟州之人或於往來海菜之際如此漂流十死一生至爲哀矜…彼地農場不豐故人民專以海錯爲業而不事耕耘」.

『경세유표』에서는 나리포창에서 주로 거래된 상품으로 죽모·청총모·망건·체발·미역·표고버섯·곶피·전복 등이 있었다고 명시되어 있다. 이 중 주로 교역된 것은 양태와 미역으로, 다른 산물들에 비해 직접적으로 교역했던 기록들이 남아있다. 다음 <표 4>는 나리포창 운영절목에서 책정되어진 제주산 잡물 판매가이다.

<표 4> 나리포창의 제주산 잡물 판매 책정가¹¹⁹⁾

상품명	초기 책정가격	영조 25년	영조 40년
양태	1立-2錢 5分 (백미 1斗 2升 5合) ¹²⁰⁾	1立-2錢	1錢 6分 (백미 8升)
미역	1束-2錢		
細涼臺	1立-3錢		
전복	1個-3分		3兩
驄甘吐	1立-1兩 6錢		
驄蕩冠	1立-2錢		
驄帽子	1立-6錢		1兩 6錢
中帽子	1立-3錢		
망건			1錢 5分
표고버섯	1斗-2錢 5分		2錢 5分

<표 4>를 통하여 나리포에서 판매되어진 제주도 상품종류와 책정가격의 변

118) 『經世遺表』卷12, 地官修制 倉廩之儲. 「肅宗庚子 設羅里舖於公州燕岐接界處 置船販穀 景宗壬寅移設於羅州爲 接濟耽羅 英宗十二年移設於臨陂…正宗策士湖南其問曰 羅里舖之類移 銷刻太煩 濟民倉之旋廢得失何居…備局要覽云 濟州雜物折半 自本舖發賣 折半分授湖南十一邑 湖西九邑 卽竹帽廬驄帽網巾鬚髮海帶香蕈橘皮全腹之續」.

119) 『나리포사실』, 『조선왕조실록』, 『비변사등록』에 기록된 절목을 참고하여 표로 작성하였다.

120) 조선시대 수량 단위를 환산하면 다음과 같다.

	단위	환산치
부피	1말=1두(斗)=10되	6300ml
	1되=1승(升)=10홉	3홉 5작=630ml
	1홉=1합(合)=10작	63.0ml
개수	1속(束)	‘뭇’의 차자표기로, ‘뭇음’을 말함. 물고기는 10마리를, 미역은 대개 50개를 한 뭇이라 함.
	1립(立)	양태 또는 망건 1개
		죽(竹)=양태나 망건 따위의 10개.

(오창명, 「固有語彙 研究-〈耽羅營事例〉와 〈濟州事例〉를 중심으로」, 『탐라문화』 제 20호, 제주대학교 탐라문화 연구소, 1999; 김나영, 「조선후기 제주지역 포작의 존재양태」, 『탐라문화』 제32호, 제주대학교 탐라문화연구소, 2008. 27쪽)에서 필요한 부분만 발췌하여 작성.

화상에 대해서 파악해 볼 수 있다. 주로 제주의 지역적 환경에서 주로 생산되는 토산물로 이루어져 있다. 여기서 생산되어 판매되어진 물품은 주로 양태와 미역이었다. 나머지 상품에 대해서는 위의 <표 4>처럼 물품판매가격이 산정되어 있기는 했으나, 실제로 제주에서 실어 온 적은 없는 것으로 보인다.¹²¹⁾ 초기에 선정된 제주산 잡물 판매가로 양태는 1립에 2전 5분이고, 미역은 1속에 2전에 판매되었다. 미역의 경우, 구황음식으로 쓸 만큼 수요가 높기 때문에 비록 몇 만 속이라도, 모두 본포에 남겨두어 스스로 용이하게 판매하도록 하였다. 하지만 양태의 경우는 미역에 비해 수요가 높지 않아, 일시에 판매가 어려웠다. 특히, 양태의 가격이 매우 고가이기 때문에 손해를 볼 우려가 있었다. 따라서 제주의 양태를 私商에게 판매할 때 1립에 8분일 경우, 그 2배의 값으로 계산하여 1전 6분에 판매하도록 법식으로 정하였다.¹²²⁾ 당시 양태가 사상에게 판매된 가격은 1전 남짓이나, 육지에 판매할 경우 법식에 따라 2전으로 판매해야 했다. 육지에서 2전으로 판매 할 경우 가격이 너무 비싸, 억지로 準捧을 주는 폐단이 생겼다. 따라서 그 값을 감하여, 양태 값을 1전 6분에 판매하도록 하였다. 마찬가지로 1두의 쌀도 감하여 8승으로 내리게 하였다. 나리포 수정절목에 의하여 제주에서도 돈이 감해지면, 쌀도 따라 감해야하는 이치를 깨닫지 못하였다. 예전의 규정대로 계산하여 감하였기 때문에, 두 곳의 쌀 장부가 서로 달랐다. 따라서 영조 40년(1764)에 가격이 변경된 이후, 양태마다 2승씩 증가하여 지급한 쌀의 합계가 1천 5백여 석이나 되었다. 새로이 정한 양태가격은 여전히 기존 시가보다 높게 측정되었다. 하지만 기존에 받았던 곡물의 양이 줄어들게 되자, 제주 백성들은 이를 원망하고 이전곡을 꺼려하기도 하였다.¹²³⁾

121) 『備邊司謄錄』 卷144, 英祖 39年 8月 8日. 「羅里舖改節目…濟州出來物種中涼藿二物…當初所定各種之次廢却」.

122) 『備邊司謄錄』 卷145, 英祖 40年 5月 2日. 「羅里舖改節目…甘藿 是日用飲食之具 而遠近民人所爭買去者 雖累鉅萬束 都留本舖 自可容易斥賣 涼臺則異於甘藿 斷無一時散賣之路 亦有價高落本之慮 故濟州私商買賣時 涼臺一立價 爲八分 計其倍價則爲一錢六分 以一錢六分爲定式 則在島民 無錢賣之寃 在陸民無勒授之弊是白如乎 依此更爲定式爲白齊」.

123) 『備邊司謄錄』 卷152, 英祖 44年 9月 5日. 「今九月五日初藥房入診入侍時 提調鄭弘淳所啓 以賑廳事 有所仰達者矣 自前羅里舖穀物 入送濟州質遷也 一涼臺之價在濟州則給米一斗 在羅舖則捧錢二錢衣 甲申年濟州御使李壽鳳別單 以爲 濟州之涼臺 於私商不過捧錢一錢餘 而陸地二錢之價甚高 至有勒授準捧之弊 在島則太厚 在陸則太薄 陸地之價 減定以一錢六分爲請 而啓下改節目行會 蓋羅舖質米之價 小不減二兩五六錢 多不減三兩二錢之錢 既減爲一錢六分 則一斗之米 亦減爲八升然後 可無落本之患 而不失質遷之本意矣 羅舖則一依改節目 舉行 而濟州則不知悉 濟州則不可不別爲分付 俾明知變通本意 故敢此仰達 而甲申以後 梅涼二升加給之米 合爲一千五百餘石矣…弘淳曰 今此定價 庇其私賣 不啻過多 而島民或以比前有減爲難」.

Ⅲ-9) 좌참찬 金興慶이 아뢰기를, “전라도의 나리포창은 대체로 제주의 일에 대처하기 위해 만들어진 것입니다. 제주의 이전미를 어물과 미역으로 받아 곡물로 바꾸어 본창에 보관하였다가, 제주의 구휼 밀천으로 쓰기로 한 것인데, 지금 만약 곡식으로 받아 제주에 유치하기로 한다면 사실 당초에 어물과 미역으로 대신 받아 곡물로 바꾸기로 한 본의도 아니며, 또한 나리포창의 곡물도 앞으로 감소하여 장차 대처할 길도 없어지게 됩니다. 그러니 미역의 생산이 참으로 격감하여 산촌 백성이 챙겨 내가기 어렵다면 토산의 양태 같은 물건으로 미역 대신 계산하여 받아 곡물로 바꾸어 이전하도록 하는 것이 좋겠습니다.” 하였다.¹²⁴⁾

영조 3년(1727)에는 제주민들이 이전곡을 미역으로 수봉하는 대신, 가을에 곡식으로 내기를 원하였다. 따라서 산촌 백성의 경우에는 가을에 곡식으로 받고, 포촌의 백성들은 이전과 같이 미역으로 받기로 하였다. 그렇지만 제주의 미역 생산이 전에 비해 격감하였기 때문에 그 수를 채우기가 매우 어려웠다. 곡식으로 납부한다고 해도, 흉년이 거듭되어 갚지 못하는 未收米가 많았다. 또한 종전에 제주 기근시 영남에서 보내준 쌀이 많았기 때문에, 납부하려는 곡식이 이전에 보내준 것으로 의심을 사기도 하였다.¹²⁵⁾ 이 때 좌참찬 김홍경이 미역 대신 양태로 대체하는 제안이 채택된다. 따라서 제주 산촌의 백성들은 미역 대신 양태와 같은 토산의 잡물로 대체하였다. 이후 양태는 어과과 더불어 이전곡을 상환할 때 주요한 위치를 갖게 된다. 양태 제조는 미역에 비해 기후조건과 관계없이 남녀노소가 모두 종사할 수 있다는 이점이 있었다. 따라서 이에 대한 의존도는 날로 높아졌다.¹²⁶⁾ 하지만 영조 21년(1745)에는 기후이상으로 인해 浦民들 또한 미역 채취 활동이 어려워져 이전미 상황이 매번 지체되게 된다. 이는 양태도 마찬가지였다.¹²⁷⁾

124) 『備邊司謄錄』 卷81, 英祖 3年 6月 11日. 「左參贊金興慶曰 全羅道羅里浦倉 蓋爲接濟濟州而設也 濟州移轉米以魚藿代捧轉質穀物 儲置本倉 以作濟州賑資之資 而金若以穀捧上 留置濟州 則實非當初代捧懋遷之意 且羅里倉穀物 亦將減縮 無以爲前頭接應之道矣 藿產如果稀貴 山村民難於備納 則以土產涼臺等物 代藿計捧 以爲轉質穀物之地 則好矣」.

125) 『備邊司謄錄』 卷81, 英祖 3年 6月 11日. 「此內濟州試才御使金相奭狀啓也 移轉穀代捧藿一款 民情特秋納穀爲願 故御史 參量公勢事勢 以山村則特秋捧藿 浦村則依前 捧藿 爲請矣 臣聞濟州藿產 比前稀貴 一島民願大抵皆然云…右副承旨李瑜曰 濟州事…御史意見 未知如何 蓋聞濟州民人 未免失利 必欲以穀代納 而厥米新舊 則臣亦未能詳知矣 上曰 曾前嶺南米之入去濟州者 其數夥然 故今此未收之米新舊 予欲知之 而下詢矣」.

126) 權仁赫·金東柱, 「조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활」, 『탐라문화』 제19호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1998, 194쪽.

한편, 조선시대에는 미역이 일반 식품으로 널리 보급되면서, 정부는 자연재해나 흉년·풍년에 상관없이 생선·소금과 더불어 크게 이용할만한 가치가 있다고 판단하였다. 따라서 호조에는 각 고을과 포구에 구황할 소금과 미역을 미리 준비해두도록 하였다.¹²⁸⁾ 특히, 제주산 미역은 품질은 뛰어나지는 않으나,¹²⁹⁾ 나라의 절반 이상의 지역에 유통이 가능할 정도로 많은 생산량을 갖고 있었다.¹³⁰⁾ 따라서 육지와와의 매매에서도 절대적 비중을 차지하여 많은 수익을 낼 수 있는 상품 중에 하나였다.¹³¹⁾ 그러한 이유로 흉년과 자연재해가 빈번하고, 농경조건이 좋지 않았던 제주에서 미역은 기근을 이겨낼 수 있는 중요한 자원이었다. 영조 25년(1749)에는 江都(지금의 강화도)에 흉년을 대비하여, 진휼시 필요한 미역을 나리포창에서 江都米와 교환하기도 하였다. 미역은 흉년을 구제하는 데, 가장 좋은 진휼물자였기 때문에, 이후 나리포창의 미역은 강도뿐만 아니라 중앙의 진휼물자로도 사용되었다.¹³²⁾

다음은 나리포미 이전 실상에 대해서 알아보자. 제주는 바다로 둘러싸여 있어 습도가 매우 높은 지역이었다. 따라서 곡물을 오랫동안 보관하기 위해서는 보리가 가장 최상이고, 그 다음 벼·쌀 순이었다. 따라서 나리포창에서 모든 곡물을 다 가져오는 것이 아니라, 각 계절에 따라 가격이 저렴할 때 구매하게 하였다. 그리고 양태와 감곽을 실었던 배가 제주로 다시 돌아올 때 조금씩 실어 보내도록 하였다.¹³³⁾

127) 『備邊司謄錄』 英祖 21年 5月 28日. 「此濟州牧使尹植狀啓 而初言亢旱 麥凶之慘 又陳浦民採藿事 而今年春寒異常 惡風掀海 曾前產藿之石 飄動易處 全無可採…羅里浦移轉米代藿 萬無備納之勢 民人處處呼訴…上年代藿未收 則待明春退捧事仰請矣 藿是本島盛產之物 本非難辦 而今年民訴如此 可見其實狀」; 『備邊司謄錄』 卷131, 英祖 32年 7月 27日. 「沿海藿產絕貴 涼臺未辦 移米之價決難收捧」.

128) 『世宗實錄』 卷117, 世宗 29年 9月 23日 壬子條. 「蓋田租必因歲之豐歉 不可恃以取盈也 魚鹽藿之利 無水旱凶歉之異 而可以利用也 況生民之所急 臨事而猝辦 莫此爲切乎…其時戶曹令各官各浦預備救荒鹽藿」.

129) 金奉玉, 「李衡祥 編著 南宮博物(III)」, 『제주도』 통권 제94호, 제주도, 1993, 317쪽.

130) 『經世遺表』 卷14, 均役事目追議 第1 藿稅. 「濟州亦產海藿半國仰哺」.

131) 『世宗實錄』 卷117, 世宗 29年 9月 23日 壬子條. 「夫藿者 他國之所無 獨於東方 處處皆有之 濟州所產尤繁 土民之居積致富 商船之往來販鬻 皆用此也…魚鹽藿之利 無水旱凶歉之異 而可以利用也 況生民之所急 臨事而猝辦 莫此爲切乎」.

132) 『備邊司謄錄』 卷120, 英祖 25年 9月16日. 「今年農事 幸不失稔 而牛疾孔酷 明年 必有廢農飢荒之慮矣 救荒之資 莫如鹽太 故臣方煮鹽質太 以備嗣歲 而若得甘藿 補其作粥之資 尤好矣 湖南羅里鋪 頃因惠廳堂上鄭羽良筵稟 屬于本道道臣矣 濟州甘藿每年出來 自羅里鋪換米 而適有江都賑資 取用於京賑資 亦好矣 臣雖遞任之後 米藿相換 以爲補賑之需 何如…上曰 依爲之」.

133) 『備邊司謄錄』 卷145, 英祖 40年 5月 2日. 「本島四面環海 瘴濕最毒 米則未滿一年 便成粉土 租則過三四年始爲腐傷 欲使本島穀物 久爲留儲 則牟爲上 租爲次 米爲下 羅舖所買 不專取來 當夏牟賤 則買牟 當秋租賤 則買租 涼藿船回還時 流伊輸送爲白齊」.

<표 5>는 『조선왕조실록』, 『비변사등록』, 『탐라기년』 등의 사료 중 나리포창이 제민창으로 이설되기 전까지, 나리포미가 이전된 기록을 정리한 것이다.

<표 5> 나리포미 이전 실상¹³⁴⁾

순번	연도	요청	결과	출처
1	경종 3년(1723) 4월 19일		나리포 곡식 이전	『비변사등록』
2	영조 1년(1725) 11월 12일	5천석	진홍청의 쌀 4천석 이전	『영조실록』 『비변사등록』
3	2년(1726) 12월 22일	3천석	나리포 곡식 3천석 이송하여 보충	『영조실록』
4	2년(1726) 12월 25일	3천석	곡식 부족으로 2천석 이전	『영조실록』 『비변사등록』
5	2년(1726)	2만석		『비변사등록』
6	3년(1727) 3월 28일	1천석	나리포미 고갈로 불응	『영조실록』, 『비변사등록』
7	7년(1731) 12월 7일	5천석	나리포 곡식 2천석 이전	『영조실록』 『비변사등록』
8	8년(1732) 6월	5천석	1천5백석 이전	『비변사등록』
9	14년(1738) 2월		나리포미 3천5백석과 常賑還倉 이전	『탐라기년』
10	2월 25일	3천 30석	1천5백석을 확충하고 노비공미를 반감함.	『비변사등록』
11	17년(1741) 6월 15일	4천석	나리포 곡식 고갈로 2천석 이전	『비변사등록』
12	17년(1741) 11월 11일	쌀 8천석 중자콩 7백석	나리포 곡식 고갈로 軍作米 4천석을 해가 바뀌기 전에 이전하고, 常賑太 7백석을 보내 추후에 값도 록 함(돈 3천냥, 쌀 3천석 보유).	『비변사등록』
13	20년(1744) 1월 4일		나리포 곡식 5천곡 이전	『영조실록』
14	22년(1746) 6월 22일	2천석	나리포와 부근 고을에서 환자 보리 2천섬을 확급 해서 이전	『비변사등록』
15	23년(1747) 12월 12일	4천 3백 60석	나리포미 고갈로 연해읍 비축 환재[還上] 이전	『비변사등록』
16	25년(1749) 1월 1일	6천여석	5천석을 이전하고, 형세를 보아가며 천천히 지급	『비변사등록』
17	32년(1756) 7월 27일		이전미 중 2천 1백 40석을 奉上하여 公支出 경비로 사용.	『비변사등록』
18	35년(1759) 11월 13일		나리포 곡식 3천석을 확급	『영조실록』
19	11월 16일	3천 8백 75석	나리포의 쌀 3천석을 확급	『비변사등록』

134) 『조선왕조실록』, 『비변사등록』, 『탐라기년』 등의 기사를 정리하여 작성하였다.

순번	연도	요청	결과	출처
20	37년(1761) 5월 28일	4천석	1천석을 확급하고, 부족할 경우 도내 某様の 곡식으로 채움	『영조실록』
21	5월 28일	1만여석	5천석 확급	『비변사등록』
22	영조37년(1761) 6월 1일	6천 4백 80석	나리포 5천석을 이전하고 부족할 경우, 도내의 다른 곡식으로 수를 채워 보냄.	『비변사등록』
23	6월 27일	1천 4백석	2천 4백석을 이전하고, 부족할 경우 구획하여 즉시 배로 운반하여 보냄.	『비변사등록』
24	7월 19일		3천석을 이전했으나 미도착.	『비변사등록』
25	12월 1일		5천석을 이전했으나 미도착.	『비변사등록』
26	12월 5일	5천 5백석	3천석을 봄에 이전(5천 9백석 보유)	『비변사등록』
27	38년(1762) 11월 7일		1천석을 이전	『비변사등록』
28	11월 10일		7천석을 확급하여 주되, 부족할 경우 연해의 儲置米 推移	『비변사등록』
29	40년(1764) 2월 18일		3천석을 이전	『비변사등록』
30	41년(1765) 5월 29일	5천석	4천석을 이전	『비변사등록』
31	9월 4일		1백석을 이전하는 도중 표류	『비변사등록』
32	44년(1768) 6월 18일		나리포 곡식 2천석 이전	『비변사등록』
33	45년(1769) 11월 11일	1만 4천 9백 62석	1만석 이전	『비변사등록』
34	46년(1770) 2월 9일	4천 9백 62석	이전	『비변사등록』
35	11월 5일		나리포 곡식 5천석 확급	『비변사등록』
36	51년(1775) 10월 27일	9천 6백 70석	9천석 확충	『비변사등록』
37	정조 8년(1784) 11월 30일	8천석	나리포미 고갈로 元巡米 6천여 석과 별순미 2천석을 이전	『비변사등록』

숙종 46년(1720)에 나리포창이 설치되고, 임피로 이설되어 경종 2년(1722)에 제주 전담 진흥기구로써 운영되면서 수차례 나리포의 미곡이 제주로 이전되었다. 나리포창의 곡물 이전은 경종 3년(1723)부터 본격적으로 운영된 것을 확인 할 수 있다. 하지만 주관자였던 賑廳堂上 민진원이 유배되어 잠시 중단하였다가, 영조 1년(1725)에 민진원이 다시 복귀하여 나리포창 운영도 재개하였다. 그해 11월 제주목사 韓範錫의 장청으로 나리포창의 곡물 5천석을 요구하였다.¹³⁵⁾ 하지만 흉년을 만난 타 지역의 수령들이 곡물을 취해갔기 때문에 미처 실행하지 못하였

135) 『英祖實錄』 卷8, 英祖 1年 11月 12日. 「命劃給臨陂倉米五千石於濟州 因牧使韓範錫狀請也」.

다.¹³⁶⁾ 대신 진휼청의 쌀 4천석만 즉시 강진과 해남·장흥 등의 해변에 두고, 제주목에 알려 실어가도록 하였다.¹³⁷⁾

이후 나리포창이 제민창으로 이설될 때까지 약 40회 정도, 제주에서 요청하거나 이전된 기록이 있다. 하지만 잦은 흉년으로 매년마다 진휼곡을 이전해야 했기 때문에, 이것은 곧 나리포미의 고갈로 이어졌다. 제주에서는 나리포창에 비축된 곡물규모에 비해 항상 많은 액수를 요청하였다. 요청한 수량에 맞게 곡물을 이전하기에는 턱없이 부족했기 때문에, 매년 그 수량에 맞춰서 보내줄 방도가 없었다. 따라서 나리포창의 비축곡이 부족할 경우에는, 호남 연해읍의 저지미나 다른 잡물들을 모아 대신 제주로 이전하였다.¹³⁸⁾ 거듭된 흉년으로 매해 이전곡을 제주로 보내야 하니, 이에 따른 상환물의 수량도 늘어갔다. 특히, 제주에서는 기근이 오지 않아도, 호남 연해읍에서 곡식을 이전받는 일에 대해서 당연시 여기는 관례가 생겼다. 이는 결과적으로 호남 연해읍 백성들에게 부담이 다시 돌아감으로써, 기존의 나리포창의 설치 목적과 조금씩 어긋나기 시작하였다.

제주산 잡물이나 나리포창의 이전미를 수송할 때에는, 나리포창 초기 운영규정과 같이 소속 선박을 따로 조선했을 것으로 보인다. 하지만 소속 선박 외에도 급할 경우에는 호남 각 읍 地土船¹³⁹⁾과 제주도 선박을 이용하도록 하였다.¹⁴⁰⁾ 제주에서는 곡물을 이전할 때, 3읍에서 지토선 10척씩을 기한 전에 내보내도록 하고, 나머지는 지방관이 선박을 모집하여 실어 보냈다. 제주의 船格은 평소 뱃길에 익숙했기 때문에 牧使가 校吏를 差定하여 운송을 전담하도록 하였다.¹⁴¹⁾ 이 외에도

136) 『備邊司謄錄』 卷78, 英祖 1年 11月 15日. 「閔曰 頃年小臣 待罪賑廳詩 設倉於臨陂地 劃給米錢 且以濟州 所送魚藿轉販 以爲接濟濟州之矣 小臣中間竄謫之後 因爲廢關 故今春小臣在賑廳時 又爲劃給五千石米 方有設施 而又遭凶年 各邑首領輩 盡爲取去 故米及爲之矣」.

137) 『備邊司謄錄』 卷78, 英祖 1年 11月 15日. 「賑廳米僅爲四萬石 前頭三南賑資 欲以此 參酌救濟矣 此外便無他穀…以此米四千石 卽速船運於康津海南長興等沿海處 一邊急報本牧使之迎送船集 於康津等處 以爲運去之地 爲宜」.

138) 『備邊司謄錄』 卷133, 英祖 33年 9月 27日. 「判尹申晦曰 湖南羅里鋪之設置 蓋爲接濟耽羅 而近因穀物之耗縮 每以沿海地穀移轉 事甚可悶 島中 雜物雖有出於本鋪者 本鋪不善作米 以致如此 是豈當初設置之意哉」.

139) 조선후기 전국의 연해안이나 강변에 다수 산재하고 있는 지토선은 세곡임운활동에서 우선권을 보장 받을 정도로 정부로부터 인정을 받고 있었다. 18세기를 전후해서는 고을 내의 운항에서 벗어나 인근 고을이나 원거리 항해에서 그 능력을 보여주었다. 조선후기 전라도 임피의 나리포에는 총 62척의 지토선을 보유하고 있었다(崔完基, 「朝鮮後期 地土船의 稅穀賃運」, 『한국사연구』 제57호, 한국사연구회, 1987, 96~105쪽).

140) 『英祖實錄』 卷110, 英祖 44年 6月 18日 甲戌條. 「今賢濟州牧使狀聞 民人景像 若目覩 所請中折米二千石 以羅里鋪留儲者 以地土船 着實輸送事 令備局付道臣 到泊後狀聞」.

141) 『備邊司謄錄』 卷187, 正祖 22年 1月 15日. 「移轉時 三邑地土船十隻式前期出送 其餘自地方官募船裝發…濟州船格素慣水路 亦自該牧定送校吏 專管領運 成節目施行事」.

주변 연해지역의 商船¹⁴²⁾이나, 進上船으로 수송하여 곡물이 늦어지는 폐단이 없도록 하였다.¹⁴³⁾ 정부에서는 조금이라도 제주로 보내기로 한 곡물이 진흘 기간 내에 도착하여 구제에 도움이 되도록 該道와 나리포의 구관당상을 입시하게 하여 제주의 상황을 보고하게 하는 등 수송에 만전을 다하였다.¹⁴⁴⁾

나리포창이 활발하게 운영되면서 절목에는 船價에 대한 규정이 이전하는 물품의 종류에 따라 정하였다. 먼저 곡식의 경우 10석-선가 1석, 雜物 미역 10속-선가 1속, 갓양태 15립-선가 1립, 錢文 1백량-선가 5량, 망건 50립-선가 1립, 전복 1첩-선가 5개, 모자 40립-선가 1립, 표고 1석-선가 1두로 법으로 규정하여 시행하였다.¹⁴⁵⁾ 즉, 제주에서 임피 나리포까지 상품을 수송하는데 발생하는 수송 경비나 중간소요 경비, 실무 담당자 인건비 등의 수송의 전체적인 부분에서 발생하는 비용은 제주산 물품 판매 수익금으로 충당한 것을 알 수 있다.

Ⅲ-10) 김중경·이우청·안적, 저희들 3명은 전라도 제주목 성내에 거주하고, 부영만·강재태·김성적, 저희들 3명은 제주목 우면 도두리에 거주하며, 홍중좌, 저는 제주목 좌면 신촌리에 거주하는 사람이다. 본목은 보리 흉작으로 곡식을 사들이기 위해 官木과 감곽을 받아 가지고 나가 갓양태·말총 등을 물건과 換買하여 배 한척 신고 지난 해 6월 7일 바다로 내려왔다. 그날 진도에 도착하여 목고 11일 물길을 거슬러 임피현 나리포 창고 앞으로 올라가 신고 온 여러 가지 물건으로 걸보리 70석·사기 1백 50죽·백목 3필·백지 5속을 환매하고 본목의 이전 백미 50석을 합하여 신고 7월 6일 물길을 따라 내려와 보길도에 이르러 순풍을 기다렸다. 8월 6일 본목으로 돌아오다가 동북풍이 크게 잃어 돛대가 부러졌다.¹⁴⁶⁾

142) 지토선이 부족할 경우에는 타지역 상선을 이용하도록 하여 경강, 해주, 상선을 동원하였지만 제주 뱃길이 익숙치 않은 이들은 제주 이전곡 수송에 동원되는 것을 기피하기도 하였다(鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영-18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로-」, 『이대사원』 제28권, 이화여자대학교 사학회, 1995, 201쪽).

143) 『備邊司謄錄』 卷90, 英祖 7年 12月 12日. 「傳曰 頃日入診時 羅里舖米二千石 爲先入送濟州事下教 而以進上船 先卽輸送 俾無後時之弊事」.

144) 『備邊司謄錄』 卷140, 英祖 37年 5月 27日. 「司啓辭 濟州牧使李昌運 備陳本州牟麥慘歉之狀 仍請穀物之區劃入送矣 狀啓今纔啓下 雖未及與諸堂消詳 越海移轉 不可少緩 今日筵中 當依下教持入 該道句管及羅里舖句管堂上 使之一體同入 稟裁何如」.

145) 『備邊司謄錄』 卷153, 英祖 45年 12月 28日. 「出送涼臺一立價一錢六分 藿一束價二錢 帽子一立價一兩六錢 全鯁一帖價三兩 藁古一斗價二錢五分 一依前定式舉行爲白乎豚 網巾一種段一件價一錢二分 太爲輕歎 更以一錢五分 永爲定式爲白齊」.

146) 『備邊司謄錄』 卷141, 英祖 38年 4月 15日. 「金重京李遇青安赤矣徒等三名段 全羅道濟州牧城內居生 夫永萬姜載泰金成赤矣徒等三名段 濟州牧右面道頭里居生 洪重佐矣身段 濟州牧左面新村里居生之人 本牧以麥凶爲貿穀 受出官木及甘藿 換買笠涼臺馬尾等物 換買皮牟七十石沙器一百五十竹白木三疋白紙五束 而本牧移轉白

Ⅲ-11) 저희들 9명은 개성인 김성여 등과 함께 토산의 감곽을 사서 배에 싣고, 지난해 5월 초 5일에 화북포에서 출항하여 본도(전라도) 임피 지경에 가서 白米를 맞바꾸어 싣고, 9월 초 10일에 경상도 蔚山浦에 이르러 머물면서 쌀부대를 팔고, 또 乾魚를 사서 11월 초 1일 釜山浦 앞바다에 돌아왔는데, 갑자기 서북 대풍을 만나 돛대와 키목이 모두 부러져 조류를 따라 표류하다가, 초 3일 子時 쯤에 겨우 한 자그마한 섬에 닿았습니다.¹⁴⁷⁾

위의 기록은 나리포의 물품을 수송하는 경로와 일정을 살펴볼 수 있는 사료이다. 제주 백성들이 물품을 싣고, 나리포창이 위치한 임피로 교역을 하러 가는 도중에 표류된 경위에 대해 밝히고 있다. 제주에서 나리포까지 거리가 워낙 멀어서 이전곡이나 토산품을 싣고 오는 과정에서 풍랑을 만나 배가 난파되거나 선인이 표류되는 경우가 빈번하게 일어난 것을 확인 할 수 있다.

물품수송은 보통 제주에서 임피현으로 서해안을 따라 왕복했다. 바다의 상황이 좋지 않을 경우에는 중간에 진도나 보길도 등의 섬에 잠시 들러 이동한 기록이 있다. 이동하는데 걸리는 기간은 약 2~3달 정도 걸릴 것으로 추측된다. 곡식을 사들이기 위해 官木¹⁴⁸⁾과 감곽을 받아, 양태·말총 등의 물품으로 사들였다. 그리고 나리포창에서 곡식 외에 沙器, 白木, 白紙로 다시 還買하였다. Ⅲ-11)의 기록에서는 미역을 구매한 뒤, 화북포에서 출항하여 임피에서 백미로 환매하였고, 그 금액으로 다시 乾魚를 사들이는 모습도 보인다. 따라서 꼭 진휼곡이 아니더라도, 사기나 백지 등의 필요한 물품으로 바꿔 구매하기도 하였다.

제주로 이전해간 곡물은 제주의 기민에게 환곡의 개념으로써 나누어 준 것으로 보인다. 영조 7년(1731) 제주목사 李守身은 자비곡 1,432석과 나리포미 1,500석을 합한 2,932석을 진휼곡이라 명명하고, 취모하여 진휼에 사용한 바 있다.¹⁴⁹⁾ 기민들에게 나누어 줄 때에는, 가을의 재해 상태를 조사한 후 秒實·之次·尤甚으로 나누었다. 그리고 각 상황에 따라 新·舊 환곡의 停退·減俸·未捧 등 견감액수를

米五十石 合爲裝載 七月初六日下流至補吉島候風八月初六日 還向本牧是如可 東北風大作 牆傾鷗折」.

147) 高昌錫, 「19세기 濟州人の 漂流實態」, 『19세기 濟州社會 研究』, 일지사, 1997, 226~227쪽.

148) 각종 세금으로 거두어들인 무명을 말하며, 관아에서 보유하고 있는 것을 말한다.

149) 양진석, 「18,19세기 제주의 收取制度와 特徵」, 『탐라문화』 제24호, 제주대학교 탐라문화연구원, 2004, 60쪽.

정하였다. 또한 해당년도의 실제 거둔 곡물 수에서 각종경비를 제하고 남은 것을 진휼곡으로 사용했다. 당해 기민수의 따라서 12회 분급일에 나누어 줄 곡물 규모가 정해지면, 진휼곡 부족액을 계산하였다. 이 부족한 액수를 보충하기 위하여 이전곡을 요청하였다. 부족한 곡물은 미리 요청하고, 이전곡이 도착하기 전까지는 우선 지역 내에 비축해둔 곡물로 분급하였다. 제주의 경우 환곡을 받아먹는 기민이 곡물이 아닌 양태나 미역으로 갚기 때문에, 환곡 분급 대상자를 선정할 때에는 육지와 다르게 토지 경작유무는 고려하지 않았다. 미역이나 양태를 갚기 어려운 개걸호의 경우에는 무상지급 대상자에 넣어 현지의 진휼곡으로 구제하였다.¹⁵⁰⁾



<그림 4> 나리포창의 이설 경로

이후 나리포창은 임피에서 제주전담 진휼 창고로 운영되다가, 각종 폐단이 발

150) 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영-18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로-」, 『이대사원』 제28권, 이화여자대학교 사학회, 1995, 204~205쪽.

생하자 정조 10년(1786)에 나주 제민창으로 이설되었다. 그리고 정조 18년(1794)에 강진으로 옮겨지기까지 제주도의 각종 산물과 양호지방의 곡물을 교역하는 일을 담당하는 관영상업기관 역할을 했던 것으로 보인다.¹⁵¹⁾ 나리포창이 나주 제민창으로 그 기능을 옮긴 뒤로는 그 기록이 많이 남아있지 않아, 이후의 구체적인 운영 상황에 대해서는 알 수 없다. 하지만 나리포창과 관련된 기록으로 19세기 중후반에 작성되어진 『全羅監營句管 羅里舖 乙卯條 錢穀實數成冊』(1858), 『全羅監營句管 羅里舖 己米條 錢穀實數成冊』(1860), 『全羅監營句管 羅里舖 丁丑條 錢穀實數成冊』(1878)¹⁵²⁾이라는 회계장부를 찾아 볼 수 있었다. 이 자료에는 운영상의 미수액·미수사유·관리들의 급료·환곡운영 등의 전년도 재정운영 회계 상황에 대해서 작성되어있다. 조금 더 연구해보아야 할 필요가 있으나, 작성된 시기를 살펴보면 본고에서 다루고자하는 제주 전담진휼 기구의 성격과는 무관한 것으로 보인다. 하지만 19세기까지 나리포창의 명맥은 유지되었던 것으로 보인다.

151) 白承哲, 『朝鮮後期 商業史研究-商業論商業政策-』, 해안, 2000, 246쪽.

152) 서울대학교 규장각 한국학연구원에 소장된 자료로, 전라감영 구관의 나리포 재정상황을 기록한 회계장부이다(奎16326, 奎16327, 奎16328). 각각 철종 9년(1858년), 철종 11년(1860년), 고종 15년(1878년)에 작성되었다 (서울대학교 규장각 한국학연구원, <http://e-kyujanggak.snu.ac.kr>에서 참조).

IV. 나리포창의 운영문제와 대응책

1. 운영상의 폐단

제주를 기근으로부터 구제하기 위해 설치된 나리포창은 어느 정도 운영이 진행되었으나, 잦은 폐단 발생으로 인하여 그 기능이 약화되었다. 결국 정조 11년(1786)에 나주 제민창으로 이설될 때까지 운영규정이 여러 번 개정된 바 있다. 다음은 정조 20년(1796)에 비변사에서 아뢴 글이다.

IV-1) 비변사에서 아뢰기를, “나리포에 倉을 설치하여 곡식을 저장하는 것은 제주 한 섬의 백성을 위한 것이다. 매양 흉년을 만날 때 문득 곡물을 실어 나르는 일이 있는데 곡물이 겨우 섬으로 들어가면 양태와 미역은 도로 육지로 나오고 있다. 이 양태와 미역으로 도로 곡물을 사는데, 이 무역은 기한이 있고 折價도 역시 정식이 있다. 그런데 연년이 이것이 늘어나고 불시의 수용을 기다려 피차가 서로 보충하고 유무를 서로 돕는 것인데, 창이 비록 육지에 있으나 실제 島民의 外府와 다름이 없으니 창을 설치한 法意가 과연 어떠한가. 근년 이래 도·수신이 된 자가 전혀 살펴 신척하지 아니하고 한 결 같이 방치하고 곡물의 수송이 거의 해마다 없지 않음이 없는데 양태와 미역이 나오는 것은 일절 듣지 못하였으니 나리포의 창은 헛되게 설치하여 무용한 것이다. 제주는 한번 흉년을 만나면 오로지 조정의 구획만을 우러러 바라고 있다. 운송한 것이 이미 많았으나 연로에서 곡식이 점차 소모되어 처음에는 元穀을 보충해 보내고 중간에는 배 값을 계산해 주었는데, 지금에는 원곡은 우선 그만두고 아울러 배 값을 주는 것은 다 각 아문에서 나오고 있으니 연로 백성이 그 폐단을 입는 것은 이미 말 할 수 없다. 만약 島中의 官長과 백성이 자세히 이와 같은 사정을 안다면 능히 슬퍼하는 마음이 없겠나? 더구나 양태는 손으로 만들고 미역은 바다에서 채취하는 것인데, 이른바 토산이 있지 않

은 때가 없겠나? 섬과 육지에 수해와 한해의 대비를 고르게 하는 일에 있어서 그 대로 두지 못하겠다.¹⁵³⁾

IV-1)은 나리포창의 관리를 소홀하게 했던, 觀察使·首領·牧使의 죄를 논하고 자하는 내용이다. 나리포창 운영상의 폐단을 자세하게 보고하고 있다. 매년 제주에서 흉년을 맞을 때마다 곡물을 배에 실어 나르고, 제주에서 올라오는 양태와 미역은 육지에서 곡물로 還質해야 했다. 무역에는 기한이 정해져 있고, 折價도 법식으로 정해져 있다. 하지만 실제적으로는 운영이 방치되어 양태와 미역의 운송이 제대로 이루어지지 않았다. 오히려 힘이 없는 백성들이 그 폐단을 입고 있었다. 여기에 제주지역에서는 양태와 미역의 생산이 순조롭지 않았으며, 종전에 미수되지 않은 것들도 많았다. 따라서 나리포창의 운영관리를 제대로 하지 않은 책임자 및 관리자들을 처벌하고자 하였다.

이렇게 나리포창의 운영 부실이 일어났던 근본적인 원인에 대해서 살펴보도록 하겠다. 먼저, 나리포창의 운영책임자와 실무자들의 관리 소홀 문제이다. 운영 초기에는 별장이 저치되어 있던 錢穀을 포함하는 일이 빈번하게 발생하였다. 이후 영조 12년에 별장제 개선안이 제기되어, 착실하고 믿을 만한 사람을 별장으로 정하고, 임기를 3년으로 제한한 뒤 지방관과의 협의 하에 운영하도록 하였다. 그럼에도 불구하고 영조 14년에는 별장제가 폐지되고¹⁵⁴⁾, 임시로 群山僉使가 관리하기에 이르렀다. 이후 영조 21년에는 군산과 나리포창 두 곳을 통솔해야 했던 군산첨사의 어려움과 중간 관리자들과의 운영소홀 문제로 인한 부정이 발생하였다.¹⁵⁵⁾ 결국 영조 25년에는 첨사관리제를 폐지하고, 臨陂縣令이 주관하게 된다.

153) 『備邊司謄錄』 卷183, 正祖 20년 2月 16日. 「司啓曰 羅里鋪設倉儲穀 專爲耽羅一島之民也 每值歉荒之時 輒有轉運之役 而穀物纔入於島 涼藿旋出於陸 以其涼藿還作穀物 換質自有期限 折價亦有定式 年年滋長 以待不時之需 彼此互濟 有無相資 倉雖在陸 實無異於島民之之外府 則設置法意果何如也 而挽近以來爲道臣守臣者 全不 察飭一任拋置 穀物之輸送 幾平無歲無之 而涼藿之出來絕未有聞 羅鋪一倉虛設無用 而耽羅則一遇歉歲 專仰朝家之區劃 運輸既多 沿穀漸耗始也 原穀之充送 中焉船價計給 今則原穀姑舍 竝與船價而皆出於各衙門 沿民之受弊已無可言 而若使島中之官長民人 詳知如許事情 能無忧然於心 況涼是造於手者 藿是採於海者 所稱土產無時 不有者乎 其在均島陸備水旱之道 不可仍循置之」.

154) 『備邊司謄錄』 卷103, 英祖 14年 6月 11日. 「湖南羅里鋪…而別將海以無賴輩差送 故在湖南 頗有民弊 而錢穀亦不無耗失之弊…羅里鋪當罷 別將不可送云…羅里鋪別將之當罷 臣見亦然」.

『備邊司謄錄』, 卷108, 英祖 17年 2月 23日. 「兵曹參判李周鎮曰 羅鋪事既承下教 臣以私書 往復於道臣 詳問物情 而別將 若以本土人差出 則貽弊多端 百姓有難支保 令僉使句管 則三四十里之外 往來看守 其勢誠難 只付於監考輩」.

155) 『備邊司謄錄』 卷108, 英祖 17年 1月 9日. 「行司直李周 鎮曰…留在之米不多 至於錢貨 散在列邑 皆在逋欠中 別將革罷之後 群山僉使兼察 而雖非監營所管者 本鋪錢穀 不入於官吏 則入於牟利輩 故臣別爲 督徵 所

따라서 임피현령이 나리포를 주관하게 하고 제주잡물판매는 여러 지역에 분산시켜서 담당자의 중간 부정이 생기지 않도록 하였다. 그리고 영조 34년에는 감영을 나리포창의 상급 감독관청으로 정하여 나주로 이전할 때까지 임피 관리체계가 이루어졌다. 그렇지만 관리책임자 외에도 중간 실무자들의 농간으로 인해 그 피해는 쉽게 사라지지 않았다. 여전한 포흠 발생으로 창고가 비어있거나 기간 내에 곡물 이전이 이루어지지 않아 구제하는 시기를 놓치는 경우가 많았다.¹⁵⁶⁾ 이러한 이유로 곡물의 정확한 출납 확인이 이루어지지 않았다.

IV-2) 나리포에서 실어 보낸 곡물은 대부분 토호나 관속들이 소비하는 것으로 되어 있다. 그 해의 재해가 비록 흉년에는 이르지 아니하였으나, 곧 구호를 청하는 장계가 있을 뿐만 아니라, 어곽은 산골 백성에게까지 가림 없이 징수하고, 양태는 海民에게도 징수한다. 그러므로 나리포의 곡물은 토호·관속이 좋아하는 바로 들어가고, 산과 바다의 가난한 백성은 원하지 않는 바라고 전하여 말하는 자가 많으니, 이는 과연 실상인지 역시 은밀히 염탐해서 일률로 논계토록 한다.¹⁵⁷⁾

IV-3) 영의정 金在魯가 아뢰기를, “이는 곧 제주 감진어사 韓億增의 장계입니다. …‘신이 내려올 때에 지나다 나리포에 들렀는데 本州에서 내보낸 미역을 浦村에 쌓아두고 換買하지 않고 있습니다. 또 들으니 본포의 곡식은 멀리 산읍에서 사오는데, 아직 운반해 오지 못한 것이 매우 많다고 하니, 그 포를 구관하는 群山僉使에게 미역은 급히 환매하고, 곡식은 급히 해변으로 운반하여 놓고 한편으로는 장문하고 한편으로는 배를 보내 실어들이도록 하면, 시기에 미처 구급할 수 있는 도리가 될 듯합니다.’ 하였습니다.¹⁵⁸⁾

捧頗多 卽今留庫者錢多米少矣」.

156) 지방단위에서 관창이 여럿 신설되고 운영되었던 18세기 후반에는 정부단위의 통제력이 지방에 까지 미치지 어려워지자, 지방 관창 운영에 직접적으로 관여하고 있는 관리들의 逋欠이 빈번하게 발생하였고, 이로 관리들의 사적 취용이나 식리활동 등을 행하여 본래의 취지에서 변질되는 형상을 띠었다(崔姪姬, 「18세기 후반 官倉運營의 변화와 私設倉庫의 등장」, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 2002, 26~29쪽).

157) 『備邊司謄錄』 卷103, 英祖 14年 6月 12日. 「羅里鋪載送之穀 多歸於土豪官屬輩消花之資 乙仍于 年災雖不至於凶歉 而輒有請賑之狀券不喻 魚筐則混徵於山氓 涼臺則混徵於海民 乙仍于 羅鋪穀之入去乃土豪官屬之所樂 而山海殘氓之所不願是如 多有傳說者 此果實狀是白乎喻 亦令密加廉探 一體論啓爲白齊」.

158) 『備邊司謄錄』 卷115, 英祖 22年 3月 27日. 「領議政金所啓 此乃濟州監賑御使韓億增狀啓也…臣下來時 歷入羅里鋪 則本州出送之筐 積置浦村 趙不換賣 又聞本鋪之穀 遠留於山邑 而時未運來者甚多 若 使該鋪所管群山僉使 筐則急急換賣 穀則急急運 置海邊 以爲一邊狀聞 一邊送船載入之地 則似 可爲及期救急之道云」.

반대로 제주에서는 비록 흉년이 이르지 않더라도 賑穀을 청하기도 하였고, 이러한 진곡이 이전된다 하더라도 보내온 곡물은 土豪나 官屬들이 소비하기 일쑤였다. 또한 제주의 어곽을 산골백성에게, 양태를 海民에게 징수하게 하여 제주 백성들이 원망하는 소리가 많았다. 영조 22년(1746)에는 제주에서 내보낸 미역을 浦村에 쌓아두고 換買하지 않거나, 멀리 산읍에서 사온 본포의 곡식을 운반해 오지 못한 것도 허다했다. 여기에 官屬들은 나리포에 물건을 보낼 때 품질이 좋지 않은 물건을 바꿔 보내기도 하였다.¹⁵⁹⁾ 이러한 폐단에 대한 대책으로 監官을 제주인으로 선정하고, 色吏는 지방관 下吏 중에 선정하고 나머지는 임피현령이 주관하게 하여, 상호 견제하여 관리하게 하였으나 여전히 그 폐단은 수그러들지 않았다.

IV-4) 병조판서 金尙魯가 말하기를, “제주도는 먼 바다에 있어 농사의 흉작을 입은 정도를 정확히 알기 어려우나 대저 해마다 흉년이라고 하면서 신환과 각종의 당연히 바쳐야 할 수효를 전연 독촉해 수봉하지 않고, 停減해 주도록 말하면서 그 대신 다른 곳의 허다한 곡물을 얻도록 간청하여 전례가 되었으니, 이것은 참으로 계속될 수 없는 일입니다. 지금 이 6천석 여석의 간청은 너무 많으므로 이 수량대로 다 허락하는 것은 온당하지 않은 듯합니다.”¹⁶⁰⁾

IV-5) 전교하기를, “...지난날 本州가 총알만한 섬인 것을 민망히 여겨 按撫하고 진휼하여, 그 德義가 성대하셨기 때문에 나도 嗣服한 뒤에 聖意를 본받아 조금도 소홀히 함이 없었다. 그러나 목사가 된 자가 호남 沿海의 쌀이 아니면, 진휼곡으로 여기지 않았기 때문에 小民들도 이것을 보고 물이 들었다. 아, 내가 어찌 호남 연해의 쌀을 아끼겠는가마는 전에도 말했듯이 그 쌀이 제가 걸어서 섬까지 간다 하더냐? 船格도 나의 백성이다. 제 입속에 든 것을 꺼내서 어렵게 운반하는 것은 바로 호남 연해의 백성들이다. 한밤중에 일어나 생각하면 먹는 것인들 어찌 달며 잠인들 어찌 편히 자겠느냐?”¹⁶¹⁾

159) 『備邊司謄錄』 卷156, 英祖 50年 8月 20日. 「…魚藿之捧 混及於出岷 涼臺之徵 濫至於海民 舖穀一入 土豪官屬 莫不欣聳 山岷海民 舉皆愁怨 甚至於官家操切擇捧是白如可 及其出舖之時 劣品換送是白如 多有傳說是白乎所」.

160) 『備邊司謄錄』 卷119, 英祖 25年 1月 1日. 「兵曹判書金尙魯曰 濟州一島 處在絕海之外 年事之被凶淺深 雖難的知 而大抵年 年告歉 新還及各樣當捧之數 全不督捧 輒稱停減 其代則請得他處許多穀物 便成前例 此實難繼之道也 今此六千餘石之請 未免太多 似不當依此數盡許矣」.

161) 『備邊司謄錄』 卷154, 英祖 46年 5月 21日. 「專曰…在昔年 閱本州之彈丸海島 撫之恤之 倚歎盛哉 故予於

둘째, 나리포창 儲置穀 부족문제이다. 앞서 <표 5>의 나리포미 이전실상¹⁶²⁾에서 언급했듯이, 여러 차례 큰 흉년을 겪은 제주에서 매년 많은 양의 이전미를 요청하였다. 하지만 그에 비해 나리포창에 비축되어있는 곡물이 고갈되어, 이전 할 수 있는 곡물 수량이 현저히 부족했다. 따라서 제주에서 요구한 수량을 모두 보내지 못하고, 일부 삭감하여 수송하였다. 그마저도 없을 경우에는, 부족한 미곡을 근처 연해읍에서 채워 수송하기도 하였다. 이는 여전히 제주지역으로의 곡물 이전에 대한 부담을 호남 연해읍에 떠맡기는 거나 다름이 없었다. IV-5)의 사례처럼, 제주목사는 호남연해의 쌀이 아니면 진휼곡으로 여기지 않았기 때문에, 이러한 영향을 받은 제주 백성들도 역시 호남 지역에서 곡물을 이전하는 것을 당연하게 생각하였다. 그리고 매년 많은 양의 곡식을 요구하는 것이 관례화 되어 갔다. 그리고 제주 백성들은 매년 많은 양을 이전 받으면서 이전곡에 대한 대가를 갚지 못하자, 미수금을 제주 환곡으로 남겨줄 것을 요구하기도 하였다.¹⁶³⁾ 따라서 나리포창을 운영하면서도 곡물 이전을 둘러싸고 연해읍 백성들과 제주 백성, 그리고 나리포창을 운영하는 진휼청과의 갈등이 쉽게 해결되지 않았다.

셋째, 상품의 생산과 수송이 어려웠다. 앞의 『경세유표』에서는 나리포에서 판매할 수 있는 상품들로 죽모·簾駛帽·망건·채발·미역·표고버섯·굴피·전복 등의 다양한 잡물이 지정되었다. 하지만 기록상에 주로 수송된 상품은 감과과 양태뿐이었다. 특히, 미역은 본래 제주에서 많이 생산되는 상품이었으나, 영조 21년(1745)에는 잦은 자연재해로 인해 미역 채취가 어려워져 미역의 收捧이 어려워진 상황이었다. 이러한 상황은 양태도 마찬가지였다.¹⁶⁴⁾ 나리포창의 원활한 운영을 위해서는 제주에 이전되는 진휼곡의 대가로써 제주산 잡물을 제때에 보내야 했다. 하지만 이러한 문제로 항상 기일을 어기거나, 수송되지 않았기 때문에 本鋪

嗣服後 仰體聖意 罔散或忽 而然爲牧使者 非湖沿之米 則不謂賑穀 小民觀此 亦效 噫予何惜湖沿之米 曾已諭其米自步而到島乎 船格其吾民也 將渠之口吻中物 艱辛以運者 卽湖沿赤子也 中夜興思 食豈甘寢豈便耶。

162) 본고 p.44~45 <표 5> 나리포미 이전실상 참고.

163) 『備邊司謄錄』 卷81, 英祖 3年 6月 11日. 「此乃濟州試才御使金相奭狀啓也 移轉穀代捧藿一款 民情特秋納穀爲願…」.

164) 『備邊司謄錄』 卷113, 英祖 21年 5月 28日. 「此濟州牧使尹植狀啓 而初言亢旱 麥凶之慘 又陳浦民採藿事 而今年春寒異常 惡風掀海 曾前產藿之石 翻動易處 全無可採…羅里浦移轉米代藿 萬無備納之勢 民人處處呼訴…上年代藿未收 則待明春退捧事仰請矣 藿是本島盛產之物 本非難辦 而今年民訴如此 可見其實狀」; 『備邊司謄錄』 卷131, 英祖 32年 7月 27日. 「沿海藿產絕貴 涼臺未辦 移米之價決難收捧」.

에서 作穀하는 것이 늦어졌다.¹⁶⁵⁾ 따라서 미수된 금액도 매년 늘어났다. 영조 46년(1770)에는 제주에 이전한 곡물 대가로 미수된 양태와 어곽을 환산하면 1만 9천여 석이나 될 정도였다.¹⁶⁶⁾

IV-6) 나리포는 본 고을을 위해 설치한 것으로서, 이에 있는 고식을 내가 어찌 알겠는가? 이번에 청한 것에서 3천석만을 허용한 것은 하나의 鋪 곡물의 수가 많고, 양곽이 많이 오면 호남·호서의 연해 백성에게 폐해를 끼치게 되서이고, 하나는 비단 이뿐만이 아니라 금년에 포장해 운반한 5천석 곡식이 간 곳을 알 수 없어서이다. 뱃 사람은 곧 본 고을 사람으로 다른 나라로 표류했다 하더라도, 살아있다면 내 마음이 놓이겠으나 혹 파선이 되었다면 곡식은 아까울 것이 없으나 인명이 불쌍하다. 많은 수를 수송하는 것도 뱃사람의 폐단이 되기 때문이다.¹⁶⁷⁾

IV-7) 각종 물품을 내어 보낼 때에 감색들이 더 신고서 선가를 조금 싸게 하고, 번번이 사상의 배에 더 많이 실어 지체하여 기일을 어기게 되고 중간에서 換色하는 폐단이 생기게 된다. 막중한 公貨를 선편에 따라 부쳐 보내어 緩急을 꺼리지 않으니, 일이 이처럼 해괴할 수가 없다.¹⁶⁸⁾

제주에서 나리포장이 있는 임피현까지 곡식을 배로 운송하기에는 시간과 비용이 많이 들었다. 특히, 수천석의 쌀을 나누어 실어 보내고 민간에게 나누어 준 뒤, 다시 양태와 감곽을 마련하기를 기다렸다가 운송하는 등 여러 차례 왕래하는 것은 쉽지 않은 일이었다. 영조 37년(1761)에는 제주로 보냈던 나리포미 각 3천석과 5천석이 운반을 완료했다는 장문이 도착하지 않았다. 기근에 시달리는 제주 백성들과 혹여 수송 중 표류를 당해 본포 백성의 인명에 피해가 가지는 않았을까 걱정하는 영조의 기록도 확인할 수 있다.¹⁶⁹⁾ 이 와중에 監色들은 수송을 할

165) 『備邊司謄錄』卷149, 英祖 42年 5月 19日. 「而濟州三邑米代涼藿等雜物 每每愆期不送 以致本鋪作穀之後時…」.

166) 『備邊司謄錄』卷154, 英祖 46年 5月 22日. 「而耽羅移轉代涼藿之未出來者 爲一萬九千餘石 事極寒心」.

167) 『備邊司謄錄』卷140, 英祖 37年 12月 1日. 「羅里鋪爲本州設置者 所在之穀 予何惜也 而只許今請三千石者 一則鋪穀若多 涼藿多來 貽弊湖南湖西沿海之民 一則非徒此也 今年督運五千石 莫知去處 船夫卽本州之人 雖漂他國 其若生活 予心可紓 其或臭載 穀不足惜 人命矜惻 多數輸運 亦海夫之弊故也」.

168) 『備邊司謄錄』卷153, 英祖 45年 12月 28日. 「各種出送之時 監色輩以添載船價之稍廉 每每添載於私商之船 致有逗遛違期 中間換色之弊是白如乎 莫重公貨 因便付送 緩忽無忌 事之駭然」.

169) 『備邊司謄錄』卷140, 英祖 37年 7月 19日. 「昨日下教 今聞三千畢運狀聞 果不到云 五千石到州 尙無消息 三千石畢運 亦無其狀 吁嗟島民 將在哮哮之中」.

때 船價를 낮게 주고, 번번이 많은 양을 실어 기일을 지체하는 경우가 많았다. 운송하는 도중에 배가 난파되거나 표류하여, 어곽이나 이전곡을 분실하는 경우도 빈번하게 발생했다. 이러한 수송의 어려움으로 심지어 고의로 敗船하여 침몰시키는 사례도 확인 할 수 있다.¹⁷⁰⁾

마지막으로 시세에 맞지 않는 상품 가격 책정을 들 수 있다. 양태 1립에 2전 5승, 미역 1속에 2전, 양태 1립에 3전 등으로 초기 운영절목에 책정되었던 가격들은 시중가 보다 2배 이상의 차이를 보였다. 시장논리에 따라 제주상품의 가격을 정하지 않았기 때문에, 비싼 판매가격으로 인하여 판매가 부진하였다. 미역의 경우는 생필품으로 수요가 높았기 때문에 가격이 높아도 어느 정도 판매가 가능하였다. 하지만 양태의 경우에는 대량으로 교역하기에 수요가 크지 않았다. 따라서 영조 25년에는 1립에 2전으로 가격을 낮추었으나, 여전히 판매가 부진하자 억지로 準捧을 주기도 하였다. 이후 다시 영조 40년에는 1립에 1전 6푼으로 값을 내려 교역하게 하였다. 하지만 새로이 정한 양태가도 여전히 비싼 가격이었다.

2. 정부의 대응책

<표 6>은 나리포창이 숙종 46년(1720)에 신설되고, 임피로 이전하여 제주전담 창고의 역할로써 운영되는 동안 개정된 운영 절목을 정리한 것이다. 나리포창은 나주 제민창으로 옮기기까지 10차례 넘게 운영방식이 개정되었다. 그 이유로는 앞서 설명하였듯이, 운영상의 빈번한 폐단 발생이 원인이었다. 나리포창이 제주전담 진홀 기구로 목적이 바뀌고, 임피로 이설된 후의 운영절목은 확인할 수 없다. 하지만 나리포창이 본격적으로 운영되고 난 이후, 『나리포사실』, 『조선왕조실록』, 『비변사등록』에서 수차례 운영절목이 개정되어 반포된 기록을 찾아 볼 수 있다.

170) 『備邊司謄錄』 卷155, 英祖 47年 7月 26日. 「甲申以後移轉米代 出送涼藿 物種致敗 而多有可疑之跡 詞察 執贓 故敗의實故 徵捧涼藿」.

〈표 6〉 나리포창 운영규정 개정사항¹⁷¹⁾

시기	내용	개정사항
숙종 46년(1720)	· 진휼청 재정 고갈 · 금강 어염매매의 어려움	· 나리포창 설치
경종 2년(1722)	· 기근으로 인한 제주민 피해	· 제주 전담 진휼 기구로 지정
영조 14년(1738)	· 별장의 관리소홀	· 군산침사관리제
영조 25년(1749)	· 군산침사 관리소홀 · 제주잡물 외상 및 포획 발생 · 제주잡물 상품판매 부진	· 임피현령 관리주관 · 제주잡물 가격인하 · 잡물 판매읍 지정(10읍)
영조 34년(1758)	· 관리의 중간 부정 · 잡물판매가 미수 · 나리포곡 고갈	· 순영주관 감동강화 · 잡물판매읍 확대(20읍) · 물중관리체계 강화
영조 39년 (1763년 8월)	· 잡물품질 불량 · 감관과 색리의 중간부정 · 양태와 감관만 수봉 · 불시로 연해선박 사용 · 잡물 외상 및 逋欠발생	· 나포도감관 차정 · 물종을 양호의 각 읍과 나누어 판매 · 제주출신 庫子 1인, 해읍출신 監色을 차출하여 상호견제 · 어과·양태 외에 기존 선정된 물중 상납 · 양태 생산자 성명 기입 · 제주의 선척을 통해 쌀을 이전 · 부패방지를 위해 3천석만 이전 · 실무자 급료 인상 · 회계상황을 매년 말에 해청에 보고
영조 39년 (1763년 10월)	· 토호·관속의 부정 · 잡물의 부정 징수	· 절목 개정 후, 민정의 편의여부 탐방
영조 40년 (1764)	· 곡물의 부패 · 곡물 수송의 문제 · 중간농간 (제주-나리포간 연계미비)	· 상호 공문을 통해 회계 상황 보고 · 양태를 1전 6분에 판매(판매가 인하) · 제주와 해읍출신 도감관 1인, 색리 1인, 고자1인 차송하여 상호견제 · 호남 8읍에서 곡가가 저렴할 때 구매하고, 각읍 해창에 분산하여 저장 · 잡물 판매수익금 및 곡물 구매가에서 일부를 검색과 임피관원에게 지급하여 중간 부비로 사용

171) 『羅里舖事實』, 『朝鮮王朝實錄』, 『備邊司謄錄』의 기록 및 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영-18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로-」, 『이대사원』 28권, 이화여자대학교 사학회, 1995, 210~211쪽을 참고로 하여 재작성 하였다.

시기	내용	개정사항
영조 45년 (1769)	· 곡물 수송 지체 · 제주 감색의 부정관리 · 잡물 품질 불량	· 잡물 판매처 확대(20읍) · 별획미 폐지 · 제주출신 감색과 고자 폐지 · 제주 잡물 및 나리포 비축곡물 종류 확대 · 箭運監色 임명 · 잡물값 5·6개월, 잡물은 7·8개월내 완납
영조 47년 (1771)	· 잡물값 미출송 · 나리포고갈, 연해읍 피해	· 나리포 보민곡 설치(임파등 7읍 조적)
정조 7년 (1783)	· 나리포창사 훼손	· 창사보수비 지급
정조 8년 (1784)	· 곡물 및 양태 수송 지체 · 양태가 인하 · 피잡곡 이송	· 精實米 확송
정조 10년 (1786)	· 나리포창 운영폐단 발생 · 연해읍의 이전 부담	· 나주 제민창으로 이설

나리포창이 제주전담 진휼창고로 성격이 바뀐 경종 2년(1722)에서 정조 10년(1786)까지 운영할 때 생기는 문제점을 해결하기 위해 일부 규정이 수정되고 새로운 사항이 추가되었다. 이렇게 개정하게 된 문제점들은 크게 실무자들의 관리 소홀·儲置穀의 부족·상품 생산과 수송의 어려움·시세에 맞지 않는 판매가격 책정 등의 다양한 형태로 볼 수 있다. 이러한 문제들은 수차례 나리포창의 절목을 개정하여 운영했음에도 불구하고, 운영의 폐단은 끊임없이 발생하였다. 따라서 정조 10년에는 나리포창을 나주 제민창으로 이설하자는 의견이 제시되었다.

IV-8) 하교하기를, “나리포에 창고를 설치한 지가 지금 65년이나 오래 되었는데, 남아 있는 저축이 얼마 안 되는 것을 면하지 못하고 있다. 한 결 같이 경인년에 규정을 만든 이후로 곧 유명무실한 데로 귀결되고 있다. 창고 안의 正穀이 모자란다고 하니, 형세로 보아 장차 바닷가의 고을에서 마련해 내야 할 텐데, 거둬 기근이 든 후이고 또 轉輸한다는 것은 어찌 어렵고 신중히 처리해야 하지 않겠는가?...”¹⁷²⁾

IV-9) 좌의정 李福源이 아뢰기를, “전에 武兼 金貴澤이 所懷를 말함으로 인하여 耽羅에 穀粟을 옮길 때 土產 雜物을 羅州 濟民倉으로 옮겨 납부하는 것이 편한지

172) 『正祖實錄』卷18, 正祖 8年 11月 27日. 「教曰 羅里設倉 今爲六十五年之久 而遺儲未免苟簡 一自庚寅定式之後 便歸名存而實無 倉內正穀 旣云不敷 勢難辦出於沿邑 而荐飢之餘 又令轉輸 豈非難慎處乎」.

與否를 道臣으로 하여금 該牧과 문서 왕복을 통하여 이치를 따져 狀聞하도록 通報한 바 있습니다. 이미 전라감사 沈頤之의 장계를 본즉 3읍의 牒報를 날날이 거론하고 ‘바다를 건너는 길이 일곱 산과 험한 바다를 지나야 하므로, 물건이 손상될 열매가 많으므로 온 섬의 백성들은 모두 羅州에 옮겨 납부하기를 원하고, 또 濟民倉은 요즘 각 읍에 糶糴하기 때문에 1백여 칸이 넘는 창사가 모두 비어있고, 나리포 元穀도 각 읍에 散在해 있는 것을 전부 옮겨 넣는다 해도 역시 자리가 좁을 염려가 없습니다. 官家에는 創始하는 데 어려움이 없고 島民에게는 험한 바다를 건너는 위험을 면할 수 있으니, 該牧에서 바라는 대로 갯량과 미역 등을 나누어 줄 때 湖西 9읍을 제외하고는 羅州부근으로 바꾸어 정해서 수량을 나누어 俵賣하도록 모양으로 하여금 품지하여 분부해 달라’고 청하였습니다. 험한 바다를 건너는 것은 비단 물품이 손상되는 것이 아까울 뿐만 아니라, 실지로 백성들의 목숨의 안위에 관계되는 만큼 3읍의 論報는 모두 옮겨 납부하는 것이 편하다 하였고, 도신의 장문에도 역시 시행하기를 청하였으니, 軫念하시는 뜻에는 어려울 일이 없겠습니다. 하지만 나리포를 설치한 지 이미 오래되었고, 규모도 이미 짜여 있는데 변통하는 일을 한다는 것은 쉽지 않을 것으로 생각합니다.”¹⁷³⁾

IV-8)의 기록을 보면 정조는 나리포창을 운영한지 65여 년이 지났지만 여전히 운영상의 문제점은 발생 하였으며, 남아있는 곡물 또한 고갈되어 그 기능이 유명 무실해진 상태를 꼬집고 있다. 부족한 곡물을 연해안의 고을에서 마련하는 일도 어려운 실정이었다. 이후 정조 10년(1786)에는 무겸 김귀택이 所懷에 의하여, 탐라에 곡식을 옮길 때 제주의 토산 잡물을 나주 제민창으로 옮겨 납부하기를 청하였다. 또한 전라감사 심이지가 보고하기를 제주에서 임피까지 海路가 七山の 험한 바다를 거쳐야 하므로 배가 침몰하거나 물건을 손상시킬 우려가 있으며, 제주의 백성들 또한 토산품을 나주 제민창으로 납부하기를 바란다고 전하였다. 나주의 제민창 역시 창사가 모두 비어 있어, 나리포창의 원곡을 제민창으로 옮겨 보관하기에 용이하였다. 그리고 새로이 창고를 설치할 필요도 없었다. 결국 이러

173) 『備邊司謄錄』 卷169, 正祖 10年 10月 6日. 「左義政李所啓 全因武兼金貴澤所懷 耽羅移粟時土產雜物 移納于羅州濟民倉便否 令道臣 往復該牧 論理狀聞之意 有以行會矣 既見全羅監 司沈頤之狀啓 則枚舉三邑牒報 以爲駕海之路 經過七山險洋 多有臭載之患 故一島民情 皆願移納於羅州 且濟民倉 近因糶糴於各邑 百餘間倉舍 一併空虛 羅舖元穀之散在各邑者 雖盡數移儲 亦無狹窄之慮 在官家無創始之難 在島民免涉險之危 依該牧所願 涼藎分俵 除却湖西九邑 換定羅州附近 以爲分數俵賣之事 請令廟堂 稟旨分付矣 經涉險洋 不但臭載之可惜 實關民命之安危 三邑論報 皆以移納爲便 道臣狀聞 亦以依施爲請 其在軫念之道 宜無持難之事 而羅里舖設置既久 規模已成 變通之舉 恐難容易」.

한 이유로 제주산 물품들을 나주 제민창으로 옮겨, 호서 9郡에서 받는 양태와 미역을 나주 부근으로 바꾸어 판매하도록 하였다. 하지만 나주 제민창으로 옮긴 이후, 나리포창의 운영은 별다른 실효를 얻지 못하여, 제주 구제 목적의 본래 기능은 점차 잃어가고 있었다. 정조 18년(1794)에 나리포창은 강진으로 옮겨졌다. 정확한 시기는 알 수 없으나, 강진으로 이설된 이후 나리포창이 廢置된 것으로 보인다. 이후 제주에 기근이 닥쳤을 때 그전과 마찬가지로 연해안의 곡물을 모아 제주로 운반하였다. 그러자 정조 20년(1796)에는 우의정 尹蓄東의 제안으로 다시 나리포창을 복설하여 흉년에 換質하여 作穀하자는 의견을 받아들여지게 되었다. 그리고 임피와 나주 창사의 형편과 제주의 토산품과 육지의 곡식을 바꾸는 규칙을 당초 절목을 상고하여 거행하도록 하였다.¹⁷⁴⁾ 하지만 그 이후의 구체적인 기록을 확인 할 수 없어, 언제까지 나리포창이 제주 구제 전담 기구로써 운영되었는지는 정확한 시기는 파악하기가 힘들다.

조선후기 거듭된 자연재해는 제주사회를 흔들릴 정도로 많은 백성들이 병에 걸리거나, 굶주리는 등 안정된 생활을 유지하기가 힘들었다. 이는 농업지와 농업생산력의 감소로 이어져, 곧 농촌사회를 붕괴시켰고, 국가 재정의 궁핍을 야기시켰다. 정부에서는 자연재해로 인한 정치적·경제적 위기상황을 해결하기 위한 구제 사업으로 다양한 진흥책을 마련하게 되는데, 그 중 하나가 나리포창의 운영이었다. 결과적으로 나리포창은 관리부실의 문제로 그 기능을 제대로 수행하지 못하였다. 하지만 여기서 눈여겨보아야 할 점은, 매년 나리포창의 운영과정에서 문제점이 발생했을 때마다 정부에서는 운영절목을 수시로 수정하고 보완해 갔다는 점이다. 나리포창을 운영해오면서 새로이 절목을 반포한 것만으로도 총 10차례 이상이다. 절목을 수정 및 보완을 하면서 관리체계를 바꾸거나, 해당 지역의 지방관과 감사의 관리감독을 강화하는 등 나리포창 운영의 정상화를 위한 정부의 노력은 숙종연간부터 정조시기까지 이어져갔다. 하지만 관리규정을 엄격하게 강화함에도 불구하고, 여전히 운영상에 발생하는 폐단은 쉽사리 해결되지 않는

174) 『備邊司謄錄』卷183, 正祖 20年 3月 7日. 「右議政尹所啓 今因耽羅賑事 以年年運穀 民邑俱困 聖念每軫 島陸兩便之政 然若欲濟活島民 則駕海轉輸之弊自歸沿民 矯揉實無長策 無已則羅里舖換質作穀之法 無論豐歉 從便轉換 輪回入送 而設倉于湖西南交界之臨陂縣者 當初法意俱極周密 中間生弊 仍爲廢却 今復修明舊制 要爲利專歸於島民 害不及於沿民之地 恐合目下急務 故敢此仰達…又所啓 羅里舖更爲設施事 既伏承下教 須有句管堂上 往復于全羅道臣耽羅守臣 爛熳商確 臨陂與羅州之倉舍形便 島產與陸穀之換質規式 取考當初節目 修明舉行 然後可以永久遵行 堂上以刑曹參判趙鎮寬·護軍徐龍輔差下 使之專意舉行」.

다.

기존 연구자들은 나리포창 운영문제의 근본적인 원인이 정부의 소극적인 자세였음을 지적하였다.¹⁷⁵⁾ 그 이유로는 고가의 상품가격, 판매지의 제한과 강제발매, 운영자의 관리 소홀과 중간 부정 등을 꼬집었다. 지역적 유통망을 토대로 전국적인 유통권이 형성되어가고 있는 시점에서, 정부의 나리포창 운영 제한은 다른 지역의 상인과 경쟁에서 불리 할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 모든 문제는 정부의 봉건적 통치 자세에서 나타난 것이며, 이러한 통치세력의 정치지배의 한계를 보여주고 있다고 설명하고 있다. 이와 더불어 같은 맥락에서 나리포창 운영 부진의 원인은 관영사업이 갖는 한계라 지적하기도 하였다.¹⁷⁶⁾ 나리포창은 관영사업이 운영하는 명분으로써 제주의 진흥곡 확보를 내세웠던 것이 부실운영을 초래했던 원인으로 보고 있다. 즉, 당시의 사회구조의 변화와 시장경제의 논리를 적용하지 않음으로써 관영사업을 운영하게 된다면, 이것은 형식만 따를 뿐 오히려 백성들에게 직접적인 수탈을 확대하고 강화한다는 입장이다.

분명 나리포창을 운영할 때에 발생했던 문제 원인의 대상자를 나리포창 운영주체인 정부에게 돌리는 것은 전적으로 당연한 일이다. 하지만 국가의 입장에서는 백성의 생존과 관련하여, 생활의 안전과 나라의 복지를 향상시켜줄 책임이 있었다. 물론 그 내면에는 진흥을 목적으로 제주백성을 중앙의 정치권 안으로 포섭하려는 계획과 함께, 잦은 진흥로 고갈된 재정을 확보하려는 목적도 깔려 있을 것이다. 그렇지만 생산조건이 다른 지역 간의 상품 교환으로 진흥자금을 마련하려고 했던 시도는 가히 획기적이라고 할 수 있다.

본래 조선사회의 시장경제를 살펴본다면 지금과 달라서 예로부터 務本抑末 정책에 의해, 상업과 같은 末業을 천시하여 상품은 주로 중앙정부나 지방관청에 의해 세금과 진상의 형태로 납품되었고, 유통은 국가에 의해 통제되었다.¹⁷⁷⁾ 하지만 임진왜란과 병자호란을 겪은 후인 17세기 이후에는 장시의 발달, 상품화폐경제의 성장, 그리고 18세기 말부터 자유상업과 시장경쟁이 가능해지면서 조선후기

175) 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영-18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로-」, 『이대사원』 제28권, 이화여자대학교 사학회, 1995, 220쪽.

176) 이육, 「18~19세기 중반 濟州地域 商品貨幣經濟 발전과 성격」, 『국학연구』 제12집, 한국국학진흥원, 2008, 509쪽.

177) 노혜경, 「조선후기 사상(私商)의 활동과 유통구조의 변화」, 『역사와 실학』 제54집, 역사실학회, 2014년, 74쪽.

경제사의 큰 변화가 일어났다. 그 중 숙종연간에는 상품화폐경제의 발전이 본격적으로 이루어지는 시기로 크게 상업인구가 증가하고, 금속화폐가 전국적으로 유통되었으며, 대외국무역이 발달하였다. 이 와중에 흉년의 발발은 민생과탄 뿐만 아니라 국가재정의 고갈로 이어졌기 때문에 자연스레 국가가 적극적으로 상품경제에 간섭하기 시작한다.¹⁷⁸⁾ 따라서 국가는 안정적인 재정확보를 위해서 나리포창과 같은 관창을 적극 활용하여 재정기구로서의 성격을 점차 강화시켜갔으며, 거기다 지역 내 유통경제의 이윤을 흡수하고자 한 것이다. 즉, 국가재분배 시스템에서 진흥책이 중앙으로부터의 일반적인 배분이 아닌 생산과 유통의 이윤을 모두 고려한 정책이라 할 수 있다. 하지만 결과적으로 나리포창을 포함한, 18세기에 신설되고 운영되었던 관창들은 정부단위의 통치력이 미치지 못하는 상황에서 직접 관여하던 관리들이 사적 취용과 환곡을 통한 식리활동 등으로 대부분 그 목적이 변질되어 갔다는 점은 간과 할 수 없을 사항이다. 나리포창은 운영상에 발생했던 폐단으로 그 기능을 상실했다. 하지만 단순히 관영상업의 한계에서 나타나는 실패적인 정책 중에 하나라고 단정을 지을 것이 아니라, 역으로 변화하는 시장경제의 추세 속에 힘입어 정부가 주도하여 국가의 재정을 확보하고, 지방 백성들을 구휼하는 두 가지의 목적을 이루기 위한 최선의 선택이었다고 사료된다. 결국 이러한 시행착오 끝에, 18세기 말 이후에는 물자유통을 통해서 진흥곡을 확보하는 방안은 조선사회의 급격한 경제변화에 따라 민간의 물자 교역을 활용하여 해결하고자 하는 모습을 보이게 된다. 보통 제주와 타 지역 사이에 교역을 하기 위해서는 관의 허가를 받아야 할 정도로, 상인들의 물자 거래 활동에 제약이 많았다. 하지만 제주와 육지 사이의 원활한 물자유통이 필요했기 때문에, 제주가 자체적으로 허용하기 시작한 것이다. 이후 제주 私商들도 별 어려움 없이 타 지역에 나갈 수 있을 정도로 자유 상업이 성행하였다. 정부는 미곡 상인을 제주에 들어오도록 유인하는 정책을 펴기도 하였다. 타 지역으로 나간 제주 상인들은 육지에서 다양한 상업 활동에 종사하기 시작하였고, 서울에 반입되는 물건을 운반하기도 하였다. 그리고 호서나 영남지역에서 미곡상으로 활동하기도 하는 등 조선후기는 제주의 경제 사회도 많은 변화가 나타나고 있었다.¹⁷⁹⁾ 이는 상품화폐

178) 이육, 「숙종대 상업정책의 추이와 성격」, 『역사와 현실』 제 25권, 1997. 113~114쪽.

179) 이육, 「18~19세기 중반 濟州地域 商品貨幣經濟 발전과 성격」, 『국학연구』 제12집, 한국학중앙연구원.

경제가 국가의 재분배원칙을 압도할 만큼 성장하게 된 것을 뜻한다. 결국 조선후기에 기근을 벗어나게 하고, 부족한 재원을 확보하기 위한 목적으로 설치된 관영창고의 운영은 상업발달을 이루고, 경제적으로 변화하면서 자연스레 민간 유통경제로 흡수된 것으로 보인다.

V. 결론

조선시대에는 16세기 중반부터 17세기 이상기후가 급증하면서, 이른바 ‘小氷期’라는 이상기후가 전 세계적으로 많이 발생했다. 제주 역시 이른바 현종 11~12년(1670~1671)의 ‘경신대기근’과 숙종 21~22년(1695~1696)의 ‘을병대기근’이라는 역사상 가장 끔찍한 자연재해가 일어나면서, 조선 인구의 100만 명 이상이 열거나, 병들거나 또는 굶어 죽는 일이 부지기수였다. 따라서 조선정부는 자연재해로 인한 정치적·경제적인 위기상황을 해결하고자 진휼정책을 시행하였다. 제주지역에서는 還穀·公物蕩滅·空名帖 발급 등의 다양한 방법으로 진휼책을 시행하였다. 하지만 제주지역에 남아있는 곡식이 부족할 경우에는 해상을 이용하여 지리적으로 가까운 영호남 연해읍의 곡식을 이전하는 방법을 택하였다. 하지만 바다를 건너야 한다는 수송의 어려움과 호남지역의 비축곡 고갈로 인하여 연해읍 백성들이 이전 자체를 반대하거나, 중앙정부의 지시를 따르지 않는 등의 문제가 발생하기도 하였다. 당시 숙종은 絶海孤島인 제주에 대한 배려가 상당하여, 타 지역에서 제주로 진휼곡을 이전할 시에 생기는 문제점을 보완하는 보다 체계적인 방안을 고심하게 된다.

본래 조선사회는 경제기반을 농업생산에 두고, 상업 활동을 억제하는 ‘務本抑末論’을 봉건경제체제의 통치이념으로 유지해왔다. 하지만 임진왜란 발발 이후 수취체제의 파탄으로 기존의 경제기반이 붕괴되면서 재정이 고갈되었다. 이에 부족한 재정을 충당시키기 위하여, 정부에서는 둔전설치·납요·어염전매·채은무곡·공물·신공의 작미 등의 방법을 동원하였다. 이후 17세기에는 관영상업의 발달과 함께 무관활동이 성행하였으며, 국가 주도의 상업기관들도 많이 증설되었다. 대표적으로 강화도의 구관청, 평양의 천류고, 서울의 상평청 등이 있다. 이후 이러한 상업기구들은 지방에도 영향을 끼쳐, 지방의 주요 교통 거점지에 浦子를 설치

하여 운영하였다. 18세기에는 국가재분배 시스템과 유통의 이윤을 동시에 해결할 수 있는 官倉이 전국적으로 증설되었으며, 대부분 지역 간 곡물 이전과 무곡활동을 통한 진휼을 주목적으로 하였다.

이러한 영향은 기근이 잦았던 제주에도 영향을 끼쳐, 숙종 30년(1704)에 영암 갈두진에 제주 진휼을 위한 전담 곡식 창고를 만들어 운영하거나, 화폐경제를 이용하여 숙종 45년(1719)에 제주 지역에 돈을 주조하는 방안을 내놓기도 하였지만 실패한 바 있다.

결국, 李濡가 제주의 거둬진 흉년에 대한 문제점을 제시한 것을 시초로, 숙종 46년(1720)에 공주에 설치되었던 나리포창을 제주진휼전담 창고로 지정하게 된다. 본래 나리포창은 선척을 두어 생선, 소금 등을 싣고 강과 바다를 오가며 상품매매가 이루어졌던 곳으로, 금강 상·하류 상인들의 불편함을 해결하고 진휼청의 고갈된 재정을 확보하는 것이 주목적이었다. 2년 뒤인 경종 2년(1722)에는 나리포창이 제주 3읍을 구제하기 위한 전담창고로 바뀌게 되면서, 제주와의 왕래가 편리한 임피로 나리포창을 이설한다. 임피는 지금의 전라남도 군산시를 말하는 곳으로, 수운이 편리한 금강하구에 위치하고 있다. 상품유통 거점지인 강경포에서 멀지 않고, 제주산 물품을 고가로 판매할 수 있는 장점이 있었기 때문에 창설치 적임지로 지정되었다.

나리포창의 운영방식은 제주에 흉년이 들면 나리포의 곡물을 제주로 보내고, 대신 양태·생선·미역 등의 토산품을 가져와 판매한 뒤 그 수익금으로 곡식을 사들여 제주로 이전하는 방법을 취하였다. 영조 7년(1731)까지는 초기의 목적과 맞게 순조로이 운영되었으며, 긍정적인 평가를 받을 수 있었다. 나리포에서는 상품수송시 소속 선박을 따로 조선하거나, 급할 경우에는 호남 각 읍의 地土船이나 제주도 선박을 이용하기도 하였다. 이 외에도 주변 연해지역의 商船이나 進上船으로 수송하여 곡물이송이 늦어지는 폐단이 없도록 하였다. 제주에서 나리포까지는 보통 서해안을 따로 왕복하고, 바다의 상황이 좋지 않을 경우에는 진도나 보길도 등의 섬에 잠시 들러 이동하기도 하였는데, 거리가 워낙 멀어서 배가 난파되거나 선인이 표류되는 경우가 빈번하게 일어나기도 하였다.

나리포창은 총 10차례가 넘게 운영규정이 개정되었음에도 불구하고, 실무담당자의 중간부정, 나리포미의 고갈, 제주산 잡물의 회수 지연, 수송의 어려움 등 운

영상의 문제점들이 발생함에 따라 기능을 점차 상실하게 된다. 그리고 여전히 호남 연해읍의 제주 이전곡에 대한 부담만 커져갔다. 결국 정조 10년(1789)에는 제주 잡물 납입처를 나주 제민창으로 옮기고, 제주의 토산물은 나주 부근 19읍에 나누어 판매하도록 하였다. 이로써 나리포창의 본래의 기능과 목적은 상실하게 된다. 하지만 단순히 관영상업의 한계에서 나타나는 실패적인 정책 중에 하나라고 단정을 지을 것이 아니라, 역으로 변화하는 시장경제의 추세 속에 힘입어 정부가 주도하여 국가의 재정을 확보하고, 지방 백성들을 구휼하는 두 가지의 목적을 이루기 위한 최선의 선택이었다고 사료된다. 즉, 나리포창의 설치는 생산조건이 다른 지역 간의 상품 교환을 통해서 진흥자금을 마련한다는 자체에 큰 의의가 있으며, 이는 기존의 진흥정책에서 매우 발전적이라고 말할 수 있다. 특히 조선정부 주도의 제주-육지간의 물자유통을 시도했다는 점에서 높이 평가할 만한 정책이었다고 사료된다.

본고는 제주전담 진흥 기구였던 나리포창에 주목하여, 나리포창의 설치 이전의 상황과 설치 이후의 운영과 폐단에 대해서 살펴보았다. 다만 나리포창이 운영되고, 나주 제민창으로 그 기능이 이설된 이후의 과정과 운영 방식에 대해서는 자료 수집 및 검토의 부족으로 언급되지 않았다. 기회가 된다면 차후에 미진한 부분을 보완하여 좀 더 연구해 보도록 하겠다.

참고문헌

1. 사료

- 『朝鮮王朝實錄』
『承政院日記』
『備邊司謄錄』
『羅里浦事實』(奎4559)
『大典會通』
『萬機要覽』
『續大典』
『增補文獻備考』
『全羅監營句管 羅里舖 己未條 錢穀實數成冊』(奎 16326)
『全羅監營句管 羅里舖 乙卯條 錢穀實數成冊』(奎 16327)
『全羅監營句管 羅里舖 丁丑條 錢穀實數成冊』(奎 16328)
『濟州啓錄』
김석익, 『耽羅紀年』
김정, 『濟州風土錄』
이원조, 『耽羅誌草本』
이원진, 『耽羅志』
정약용, 『經世遺表』

2. 연구논저

1) 단행본

- 강만길, 『한길사9-중세사회의 해체1』, 한길사, 1994.
姜昌龍 외, 『19세기 濟州社會 研究』, 一志社, 1997.
국토해양부 국토지리정보원, 『한국지명유래집 -전라·제주편』, 국토지리정보원, 2008.

권인혁, 『조선시대 화폐유통과 사회경제』, 경인문화사, 2011.

金榮鎭, 『研究叢書9 農林水産 古文獻 備要』, 한국농촌경제연구원, 1982.

白承哲, 『朝鮮後期 商業史研究-商業論·商業政策-』, 해안, 2000.

제주교육박물관, 『탐라지초본(상)』, 제주교육박물관, 2007.

제주특별자치도 여성능력개발본부, 『濟州女性使料集(1)』, 제주특별자치도, 2007.

吳浩成, 『朝鮮時代の 米穀流通시스템』, 국학자료원, 2007.

이원진, 『역주 탐라지』, 푸른역사, 2007.

2) 연구논문 및 기타

고동환, 「조선후기 商船의 航行條件-영·호남 해안을 중심으로-」, 『한국사연구』 제123호, 한국사연구회, 2003.

_____, 「조선후기 상업과 국가권력」, 『안동사학』 제9·10집, 안동사학회, 2005.

_____, 「조선후기 錦江水運과 浦口市場圈」, 『호남사학』 제 43호, 규장각한국학연구소, 2006.

高丞嬉, 「조선후기 함경도의 交濟倉 운영과 賑資供給策의 변화」, 『이화사학연구』 제27권, 이화여자대학교 이화사학연구소, 2000.

고창석, 「朝鮮後期 濟州地方의 節目類-《減柴節目》과 《大靜旌義各浦水稅蠲革罷節目》」, 『탐라문화』 제29호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1982.

權仁赫·金東栓, 「조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활」, 『탐라문화』 제19호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1998.

權仁赫, 「朝鮮後期 地方官衙 財政의 運營實狀」, 『탐라문화』 제16호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1996.

金奉玉, 「李衡祥 編著 南宦博物(Ⅲ)」, 『제주도』 통권 제94호, 제주도, 1993.

김수희, 「조선시대 잠수어민의 활동양상-제주 잠수어민을 중심으로」, 『탐라문화』 제33호, 제주대학교 탐라문화연구소, 2008.

김오진, 「조선시대 제주도의 기상재해와 관민(官民)의 대응양상」, 『대한지리학회지』 제43권 제6호 통권 129호, 대한지리학회, 2008.

김차웅, 「기장미역의 원류를 찾아서」, 『어항』 통권 제78호, 한국어촌어항협회, 2007.

- 나가모리 미즈노부, 「조선후기 제주 진상물 조달과 수송」, 『탐라문화』 제23호, 2003.
- 노혜경, 「조선후기 사상(私商)의 활동과 유통구조의 변화」, 『역사와 실학』 제 54집, 역사실학회, 2014.
- 文勇植, 「18세기 후반 진흥사업과 賑資 확보책」, 『사총』 44권, 고려대학교 역사연구소, 1995.
- 朴京夏, 「朝鮮中期 賑恤政策과 地方支配」, 『중앙사론』 제10·11호, 중앙대학교 중앙사학연구소, 1998.
- 朴平植, 「朝鮮初期의 商業認識과 抑末策」, 『동방학지』 104, 연세대학교 국학연구원, 1999.
- 裒勇一, 「朝鮮後期 賑恤倉, 浦項倉鎭의 設廢考」, 『백산학보』 제70호, 백산학회, 2004.
- 양진석, 「18, 19세기 제주의 收取制度와 特徵」, 『탐라문화』 제24호, 제주대학교 탐라문화연구소, 2004.
- 오창명, 「固有語彙 研究-〈耽羅營事例〉와 〈濟州事例〉를 중심으로-」, 『탐라문화』 제 20호, 제주대학교 탐라문화연구소, 1999.
- 원재영, 「朝鮮 後期 賑恤政策의 구조와 운영-1814~1815 전라도 任實縣의 사례를 중심으로」, 『한국사연구』, 한국사연구회, 2008.
- 元昌愛, 「庚戌年 凶年과 甲寅年 凶年」, 『濟州島史研究』, 제5집, 濟州島史研究會, 1996.
- 李玟洙, 「朝鮮王朝 福祉定策에 관한 研究(Ⅱ)-특히 前期 賑恤問題를 中心으로-」, 『경주사학』 제3집, 경주사학회, 1984.
- 이 옥, 「숙종대 상업정책의 추이와 성격」, 『역사와 현실』 제25권, 한국역사연구회, 1997.
- _____, 「18~19세기 중반 濟州地域 商品貨幣經濟 발전과 성격」, 『국학연구』 제 12집, 한국국학진흥원, 2008.
- _____, 「18~19세기 제주의 進上制 운영과 성격」, 『탐라문화』 제33호, 제주대학교 탐라문화연구소, 2008.
- 李正守, 「朝鮮前期 常平倉의 展開와 機能-物價變動과 관련하여-」, 『부산사학』 제

27집, 1994.

李泰鎭, 「小氷期(1500-1750) 천변재이 연구와 《朝鮮王朝實錄》 -global history 의 한 章-」, 『歷史學報』 149, 歷史學會, 1996.

李鎬澈, 「朝鮮後期の 社會經濟的 發展과 그 性格」, 『경제논집』 35권, 서울대학교 경제연구소, 1996.

장동학, 「朝鮮後期 貨幣經濟의 分析」, 『황실학논총』 제4호, 한국황실학회, 1999.

전영준, 「전근대시기 제주사회의 기상변화와 대응」, 『역사와 실학』 제55집, 역사실학회, 2014.

鄭亨芝, 「朝鮮後期 賑資調達策」, 『이화사학연구』 20·21권, 이화사학연구소, 1993.

_____, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영-18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로-」, 『이대사원』 28권, 이화여자대학교 사학회, 1995.

_____, 「숙종대 진휼정책의 성격」, 『역사와 현실』 25, 한국역사연구회, 1997.

조지형, 「17세기, 소빙기, 그리고 역사추동력으로서의 인간-거대사적 재검토-」, 『이화사학연구』 제43집, 이화여자대학교 이화사학연구소, 2011.

진관훈, 「조선후기 제주사회의 빈곤과 구빈활동」, 『탐라문화』 제41호, 제주대학교 탐라문화연구소, 2012.

_____, 「조선시대 제주의 公的扶助에 관한 고찰」, 『탐라문화』 제22호, 제주대학교 탐라문화연구소, 2002.

崔完基, 「朝鮮後期 地土船의 稅穀賃運」, 『한국사연구』 제57호, 한국사연구회, 1987.

2) 학위논문

김오진, 『조선시대 제주도의 기후와 그에 대한 주민의 대응에 관한 연구』, 건국대학교 박사학위논문, 2009.

정운섭, 『조선후기 海南尹氏家の 海堰田개발과 島嶼·沿海 經營』, 목포대학교 박사학위논문, 2011.

鄭亨芝, 『朝鮮後期 賑恤政策 研究 - 18世紀를 중심으로-』, 이화여자대학교 박사학위논문, 1993.

高丞禧, 「18, 19세기 함경도 지역의 유통로 발달과 상업활동」, 이화여자대학교 석사학위논문, 1994.

김충식, 「朝鮮 前期의 救荒政策에 對하여」, 조선대학교 석사학위논문, 1997.

김현주, 「조선후기 제주지역의 진휼비(賑恤碑)와 진휼실상」, 제주대학교 석사학위논문, 2011.

장윤희, 「조선후기 제주도 진상에 관한 연구」, 제주대학교 석사학위논문, 2008.

崔娃姬, 「18세기 후반 官倉運營의 변화와 私設倉庫의 등장」, 이화여자대학교 석사학위 논문, 2002.