

18, 19세기 제주의 收取制度와 特徵

양진석*

〈차 례〉

- | | |
|------------------|---------------------|
| 1. 머리말 | 3. 관청경비의 조달과 민고의 설치 |
| 2. 중앙상납 위주의 부세운영 | 1) 田結稅·軍役稅·運穀 수취 |
| 1) 貢馬 및 黑牛 | 2) 身役과 民庫의 설치 |
| 2) 方物의 進上 | 4. 맺음말 |

1. 머리말

제주지역은 중앙정부로부터 멀리 떨어져 있을 뿐만 아니라, 바다를 격해 있어서 중앙에서 통제하기 힘든 지역 중 하나였다. 그만큼 중앙에서 의도한 바 그대로 시행되지 않을 가능성이 많았다.

수취제도 또한 육지에 비해 다른 특성이 엿보이고 있다. 섬이라는 특성과 함께 제주가 지닌 지역적인 요건 즉 산과 바다를 모두 끼고 있다는 점이 크게 작용하였다. 이는 육지와 제주의 특성을 유별할 수 있는 요인으로 작용하였지만, 다른 곳에서 나타나지 않는 문제점 또한 발생할 수 있다는 것을 의미하였다. 실제 부세문제에 한정하여 보더라도 다른 지역에 없는 특이한 항목이 설정되었으며, 그로 말미암아 문제들이 발생하였다.

제주의 부세운영은 중앙 수취제도의 큰 틀을 적용받았으나, 지역 나름대로의 독자적인 항목들이 창설되어 시행되었다. 이는 제주만의 독특한 수취제도로 나타났

* 서울대 규장각 학예연구사

다. 따라서 수취제도와 관련된 연구는 제주의 특성을 보여주는 제주지역의 진상물을 다루거나 혹은 타 지역에서 시행되지 않고 있는 수취제도에 집중되었다.¹⁾ 그 외에도 19세기 제주지역의 사회를 조망하면서 삼정과 잡세 및 잡역을 중심으로 다루되 1862년 제주지역의 농민항쟁이 발생하는 배경을 제시하거나,²⁾ 구체적인 농민항쟁의 과정을 다루면서 배경으로서 간단하게 다룬 글들을 들 수 있다.³⁾

이 연구들은 제주지역만이 지닌 독특한 부세연구에 집중되어 그 특성만이 강조되거나, 1862년 제주지역에서 발생한 농민들의 움직임을 구명하기 위한 전제로서 접근하였다. 그러나 18세기의 중앙의 부세정책에 대해 제주에서는 어떠한 방식으로 대응하였는가에 대해 전반적으로 다루지 못한 측면이 있다.

이 글에서는 앞서의 연구성과들을 토대로 중앙과 지방과의 관계에서 발생한 문제라는 측면에서 제주의 수취제도의 운영을 살펴보려 한다. 따라서 본고는 제주지역의 특성과 연계하여 살피되, 우선 18, 19세기 중앙상납의 문제 특히 진상공물 중에서도 제주의 특산물이라 할 수 있는 貢馬와 黑牛, 그리고 橘, 全腹만을 대상으로 삼아 그 특성을 살펴보려 한다. 다음은 제주지역 내에서 소용되는 관청경비의 조달과 그에 대응하는 경비마련책을 살펴보려 한다. 특히 18, 19세기 제주에서의 삼정 중 전결세와 군역세를 중심으로 부세수취는 어떠한가를 살펴보고, 그러한 제도적 시행이 제주지역에서 지니는 의미는 어떠한 것이었는가, 그리고 관청경비를 마련하기 위한 제주지역의 대응책과 그 결과 제시된 구체적인 제도들을 살펴보고, 아울러 제주지역의 부세수취의 특색은 무엇인지를 살펴보도록 하겠다. 마지막으로 삼정의 하나이면서도 환곡의 운영은 어떠한 측면에서 설치 운영되었는가를 간단하게 살펴보도록 하겠다.

-
- 1) 高昌鎬, 1992 <朝鮮後期 濟州 供彼錢의 設置와 弊端> 《濟州島史研究》 2
 김동진, 1993 <18·19세기 畜漢의 신분적 지위와 그 변동> 《역사민속학》 3호
 姜昌龍, 1997 <朝鮮後期 濟州 運穀制의 運營實狀> 《19세기 濟州社會 研究》
 朴贊殖, 1997 <19세기 濟州 지역 進上의 실태> 《19세기 濟州社會 研究》
 박찬식, 2000 <『耽羅巡歷圖』에 보이는 제주 진상의 실태> 《耽羅巡歷圖研究論叢》
 - 2) 權仁赫, 1986 <19世紀 前半 濟州地方의 社會經濟構造와 그 變動> 《李元淳教授華甲記念史學論叢》
 權仁赫, 1986 <朝鮮後期 地方官衙 財政의 운영실태> 《耽羅文化》 16
 權仁赫·金東柱, 1998 <조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의경제생활> 《耽羅文化》 19
 - 3) 망원한국사연구실 19세기 농민항쟁분과, 1988 <기타지역의 농민항쟁> 《1862년농민항쟁》 380~402쪽

2. 중앙상납 위주의 부세운영

1) 貢馬 및 黑牛

조선은 戰爭에 대비하고, 儀式에 필요한 말을 확보하기 위하여 목장을 경영하였다. 특히 海島에 목장이 설치되었으며, 濟州도 예외는 아니었다. 국가는 제주를 필요한 말을 획득하기 위한 주요한 생산지로 파악하고, 이를 확보하기 위해 관리를 철저히 하고 공물로 바칠 것을 요구하였다. 濟州와 旌義縣·大靜縣에는 馬屯이 여러 곳에 설치되었다. 명칭도 '天地玄黃' 과 같이 千字文의 차례에 따라 각 屯에 이름이 부여되었으며,⁴⁾ 시기가 지날수록 목장의 수효도 증가하였다.

조선후기 중앙에서 요구한 공마의 봉진은 세공마, 3명일진상마 외에 연례진상마, 식년공마, 체임진상마, 노태마, 흉구마 등이 추가되어 공마의 수가 크게 늘어났다. 세공마는 인조대에 200필, 영조 34년에는 500필 정도였다.⁵⁾ 식년공마는 인조 20년에 100필로 신설되었는데, 현종대 500필, 숙종대 300필, 영조대에는 산마로 200필만 바치게 한 예도 있었다.⁶⁾ 御乘馬와 차비마는 정조대에 다시 정해졌으나 이전보다 적은 70필이었다가 19세기 100필로 확정되었다.

3명일 진상마는 60필, 연례진상마는 8필, 흉구마는 17세기 중반 32필이던 것이 10필, 駑駘馬는 33필이었다가 10필로 바뀌었으며, 체임진상마는 10필을 바쳐 연례 공마는 적게는 298필에서 많으면 343필, 식년공마는 18세기 이후는 200필에서 300필, 부정기적인 체임진상마가 10필이었다.⁷⁾ 따라서 제주에서 중앙으로 상납한 공마의 수는 평년에는 300필에 가까웠으며 식년에는 600필에 가까웠다.⁸⁾

4) 《葵窓集》(서울대 奎章閣 所藏, 古3428-51) 권6, 〈濟州風土記〉

5) 《備邊司曆錄》영조 34년 무인 5월5일

6) 《英祖實錄》英祖 5년 3월 신해(7일)

영조는 사복시 채도 趙文命의 말에 따라 제주의 式年 貢馬 때 山馬 200필에 한하여 상송하도록 하였는데, 이는 산마의 성질이 강하고 기질이 壯하여 戰馬에 합당하기 때문이었다.

7) 貢馬의 구체적 수치는 박찬식, 2000〈『耽羅巡歷圖』에 보이는 제주 진상의 실태〉《耽羅巡歷圖研究論叢》108~109쪽에 자세히 하며, 여기에서 서술한 것도 그에 의존하였다.

8) 정조 17년 목사 李喆運은 貢馬의 수가 상년에는 288필, 間1年 즉 식년 중 大次일 때에는 588필이라고 구체적으로 숫자를 제시하고 있다. 그 외에도 현종대 상년에는 貢馬가 그리 많지 않았으나, 式년에는 거의 600필에 가까웠다고 한다(《憲宗實錄》현종 6년 4월 경진). 따라서 박찬식, 앞논문에서 1년 평균 공마의 수가 500~600필에 가까웠다고 한 지적은 앞의 구체적으로 제시된 자료에 의하면 약간 과장된 면이 있다.

이와 같은 貢馬의 진상이 大饑饉이 들었을 때 때로는 국왕의 조치로 정지되기도 하였다. 進上馬 혹은 御乘馬일지라도 進上이 정지되었는데,⁹⁾ 제주의 공마를 그 해에 한하여 받지 않는 예도 있었다.¹⁰⁾

한편 17세기에는 濟州判官·旌義縣監·大靜縣監등이 말을 관리하는 책임자로서 監牧官을 겸하였으며, 각 마둔에는 말 100여 필을 넘지 않았지만 2,3인의 牧子가 이를 담당하였다.

목자는 수많은 말을 제대로 관리하고 키워야 하는 것이 주된 일이었으므로, 봄·가을로 풀이 자라면 그것들을 베어서 먹이로 삼는 것은 기본적인 역에 속하였다. 만일 풀들이 말라서 말들이 굶주려 죽게 되면 말가죽을 처리하여 官廳에 납부해야 했다. 관청은 이때 말가죽과 말의 형태를 기록한 馬籍과 비교하여 동일한지의 여부를 확인하였다.

말의 수가 元數에 비해 줄어들면, 감목관을 비롯한 牧子들이 책임을 졌다.¹¹⁾ 감목관은 갖은 방법을 동원하여 살아 있는 말로 그 수를 채우려 한 것은 그 때문이었다. 즉 그들은 죽은 말의 털색이 馬籍과 다르지 않고 손상된 곳이 없어도 일부를 제외하고는 대부분의 말가죽은 받으려 하지 않았으며, 이로 말미암아 牧子들의 苦役은 더욱 커졌다.¹²⁾

만일 故失馬가 올려져 있거나, 혹은 털색깔이 다르거나, 털이 손상을 입은 것은 받지 않았으므로, 牧者는 '同色馬'라고 하여 그에 대한 책임을 져야 했다. 그것을 변상하기 위해 목자는 자신이 소유한 모든 재산을 팔아야 할 때도 있었다. 밭과 農牛는 물론 술이나 농기구도 팔아서 갚아야 했는데, 때로는 사 놓은 말이 죽게 되어 5,6필 내지 10필까지도 마련하여 바치는 자가 있었다.

이와 같은 상황에서는 본인이 모든 부담을 담당할 수 없게 되어 遠近 一族에게 까지도 피해를 주었으므로 苦役으로 인식되었다. 따라서 牧子들 중에는 깊은 골짜

9) 《景宗實錄》경종 2년 11월 병술(5일): 《英祖實錄》영조 8년 정월 갑술(16일): 《英祖實錄》영조 22년 정월 임진(25일)

10) 《英祖實錄》英祖 38년 6월 기미(28일)

11) 순조 10년부터 3년마다 點烙하게 하면서, 每場에 馬監 2인을 두었고, 地方官이 監牧官을 겸하여 元屯 各場의 말 2필을 잃어버리면 1필, 山屯馬는 5필을 잃어버리면 1필을 징수토록 하였으며, 그 외에도 소가 故斃하게 되면 3首당 1首를 징수하고 故牛皮 1슴을 환급하는 규정이 만들어져 감목관에게도 경제적인 측면에서 책임을 지도록 하였다. 한편 牧子에게는 잃어버린 숫자만큼 代徵토록 하였다(《耽營事例》(奎古 42555·5-3)). 이로써 감목관이나 목자들 모두에게 큰 부담으로 작용하였음을 알 수 있다.

12) 《葵窓集》(서울大 奎章閣 所藏, 古3428-51)권6. 《濟州風土記》

기에 들어가 자살하거나, 族屬 중에는 목자를 살해하여 역을 피하려는 자도 있을 정도였다.¹³⁾

한편 黑牛는 국가의 주요한 제사의 제향용으로 쓰여 효종대 이후 이형상 목사 재임 시를 거쳐 영조대까지도 20마리였다.¹⁴⁾ 이후 중앙에서 흑우의 양에 대한 요구가 늘어났다. 영조 후반만 하더라도 구체적인 증가상황을 찾을 수 없지만, 정조대 이후 급격하게 늘어나고 있다.

정조 2년(1778) 이후로는 중앙에 상납하는 흑우가 10마리 더 늘어났으며,¹⁵⁾ 제주에서 상납해야 하는 것이 이미 정조 초반에 40마리로 확정되었음을 알 수 있다.¹⁶⁾

이후 순조 6년(1806)에도 '濟州進上黑牛 40首'라는 기사,¹⁷⁾ 혹은 헌종대 기록에서는 관덕정에서 3읍이 진상한 黑牛 40여 首를 點烙하고 있는 것에서도 40수가 유지되었음을 확인 할 수 있다.¹⁸⁾ 이후 19세기에는 42수로 점차 늘어나는 추세였다.

이와 같이 국가가 주요한 공물로 공마와 흑우를 파악하면서, 중앙 상납액이 증가하게 되고 그에 대한 부담은 제주민에 큰 부담으로 작용하였다. 이는 다만 목자들에게 주어지는 부담에 그치지 않았다. 그에 따른 운송비용과 함께 부대 비용 또한 적지 않았으며, 이로 말미암아 苦役일 뿐만 아니라 민폐로 작용하였다.

13) 《葵窓集》(서울대 奎章閣 所藏, 古3428-51) 권6, 〈濟州風土記〉

14) 박찬식, 2000 〈『耽羅巡歷圖』에 보이는 제주 진상의 실태〉 《耽羅巡歷圖研究論叢》 109쪽 참조.

15) 《日省錄》 정조 2년 5월 29일

戶曹判書具允鉉啓言 禮太廟後 祭享及景慕宮祭享所用犧牲進排事 自禮曹草記允下 而典牲署牛羊猪元貢 俱爲不足於加進排之數 不可不加定之意 已爲就議於大臣矣 黑牛十首 依例卜定濟州 羊六口·生猪六十口 參酌加定分道磨鍊 請別單書入 從之

이 자료에서 제시하고 있듯이 태묘와 경모궁의 제향에 사용할 희생에 대하여 예조에서 허락을 얻었으나, 다시 전생서에서 元貢이 부족함을 들어 加定해줄 것을 요구한 것이다. 이에 제주에는 黑牛 10수를 더하도록 하였다. 이와 같은 상황은 읍지에도 반영되어 정조 2년 이후 禮曹에서 關文을 내려 10수씩을 더 封進하라는 명이 내려진 것이 실려 있다(《濟州邑誌》 〈濟州邑誌〉(규 NO 10796) 牧場).

16) 《日省錄》 정조 7년, 10월 9일

又爲詳問該吏 則一年出來黑牛合爲四十五隻 而四十隻則自濟州牧來納於恩津縣 五隻則自巨濟府來納於黃澗縣 而自兩縣各各分投於湖西道內諸邑

17) 《日省錄》 순조 6년 6월 12일

18) 《耽羅錄》 上, (헌종 7년) 4월 12일(李源祚, 耽羅文化叢書(3) 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989년, 이하 저자와 영인간행처는 생략함)

2) 方物의 進上

제주의 특산물로는 橘, 全馱, 제향에 사용되던 薰古를 비롯하여 다양한 약재들을 들 수 있다. 제주의 귤은 제주의 특산물을 대표하는 것으로, 종류가 매우 다양하였으며 매우 소중한 과일로 여겨졌다. 주로 薦新이나 進上으로 바쳐졌으며, 국왕은 柑試나 신하들에게 특별한 예우를 하는 상징으로 나누어주는 정도였다. 조선 후기 진상된 귤로는 柑子, 金橘, 乳橘, 洞庭橘, 山橘, 靑橘, 唐金橘, 唐柚子 등이 있다. 감귤의 진상은 한때 그 수가 잠시 늘어나기도 하였으나, 대체적으로 줄어드는 경향을 보였다.¹⁹⁾ 그러나 이 중에서도 唐金橘은 숙종때 중자가 제주에 보내져 열매를 맺자 진상 목사는 獻貢함으로써 종류가 늘어난 것으로, 해마다 바쳐져 薦新에 쓰였다.²⁰⁾

영조 44년의 예처럼 封進시 익사하는 자들이 발생한 것을 알게된 후 국왕이 黃金橘이라 하더라도 먹을 수 없다 하여 일체 다시 봉진하지 않도록 하되, 다만 唐柚子는 薦新할 수효만 봉진하도록 하는 특별한 조치가 내려진 것을 제외한다면,²¹⁾ 귤을 進供하는 것은 민들에게 큰 부담이었다. 특히 관에서는 家主를 果主로 정하여 주인이 따서 바치도록 하였으므로, 그 부담을 염려한 민가에서는 나무가 생장 하더라도 더운물을 끼얹어 죽여버리기도 하였다.²²⁾

귤 외에도 중앙으로 진상되는 것으로는 달마다 月欸으로 바쳐야 하는 추복(木追馱)과 條馱, 引馱 등과 같은 全馱類, 烏賊魚, 香薰, 梔子 등을 들 수 있다. 이 중 전복류는 2월에서 9월까지, 오징어는 6월에서 9월까지, 표고는 4월과 12월에 진상해야 했다. 그 외에도 안식향을 비롯하여 약재로 쓰이던 半夏, 海東皮, 石決明, 白蠟, 梔實, 陳皮, 靑皮 등과 獐皮, 鹿皮 등등이 포함되었다. 이 외에도 삼명일이나, 목사의 도입 혹은 체임시 진상을 포함하면 종류는 더욱 많았다.

한편 이와 같은 진상공물 중에는 국왕의 특별배려로 감하조치를 받기도 하였다. 제주민들이 陵役에 赴役한 후 英祖가 母親의 誕辰日 외에 正朝 및 冬至의 방물을 감하도록 하는 조치,²³⁾ 三明日 방물과 물선도 진상을 정지하는 조치 등을 들 수 있다.²⁴⁾

19) 박찬식(2000), <『耽羅巡歷圖』에 보이는 제주 진상의 실태>《耽羅巡歷圖研究論叢》, 105~107쪽의 표를 참조.

20) 《英祖實錄》英祖 51년 윤 10월 기사(25일)

21) 《英祖實錄》英祖 44년 12월 병자(22일)

22) 《英祖實錄》英祖 24년 정월 을미(10일)

23) 《英祖實錄》英祖 4년 정월 병진(5일)

24) 《英祖實錄》英祖 44년 5월 병오(19일)

이외에도 犧牲이 많음을 들어 鹿尾를 정공하라는 조치도 있었다. 이는 꼬리 60條를 만들려면 鹿體가 60개가 소용되고, 1년에 2번 진공하면 사슴이 120두나 필요하다는 것을 이유로 진공하지 말도록 하였다.²⁵⁾ 이 외에도 재해가 있는 해임을 들어 해마다 공헌하던 櫃子板 10부를 5년 동안 정지한다든지,²⁶⁾ 內局에 進供하는 生鰓은 가장 추운 때와 가장 더운 때에는 停捧하고, 기로소에 진상하는 생선도 특별히 반으로 감하고, 凍鷄는 특별히 감하도록 하였다.²⁷⁾

정조대에도 해마다 進貢하는 灰全鰓을 永減해준 것을 들 수 있다.²⁸⁾ 이후 심한 흉작으로 정조 8년(1784)에도 진홀의 차원에서 方物의 진상을 蕩減하기도 하였다.²⁹⁾

그러나 이와 같은 진상물은 상납하는 과정에서 문제들이 발생하였다. 재해가 들거나 혹은 진상물 운반시 배가 치패하여 제대로 도착하지 않는 예들도 있었다. 정조 10년 제주에서 唐柚子를 進上하는 배가 漂失한 것이라든지 蓋船이 致敗하게 된 것 등을 들 수 있다.³⁰⁾ 그에 대해 조정에서는 치패한 물건에 대해서는 찾아서

25) 《英祖實錄》英祖 45년 8월 무오(9일)

26) 《英祖實錄》英祖 39년 3월 정축(20일)

27) 《英祖實錄》英祖 48년 10월 기묘(18일)

28) 《日省錄》정조 2년 5월 29일

敎曰 寡人御極之後 實惠尙未下究於八路 而況濟州即滄海之外 近因 歉歲 居多民生頓艱 每一念之 若罔在己 今覽本牧狀聞 其採鰓艱辛之狀 如在目中 且曾已稔知 每欲矯弊者久矣 其在柔遠之道 宜有拯救之策 寧損御供 豈勞吾民 年例進貢灰全鰓五千五百八貼十七串 內 姑減者與未減者 特爲永減 以除島民一分之弊 使奠其居焉

정조가 採鰓, 즉 전복을 따는 어려운 실상을 파악하고 해마다 진공하던 것을 永減해주었는데, 이는 그가 언급하였듯이 자신이 즉위한 후에 취하려했던 조치 중 하나였다. 반면 같은 날 제향과 관련하여 黑牛를 加定하는 조치가 있었던 것은 국왕으로서도 함부로 감면할 수 없는 항목이었기 때문이다.

29) 《日省錄》정조 8년 11월 27일

前牧使嚴思晚 限麥秋仍任 以責成效 昨年諸道之 歉 特捐供御之物 以補賑資 在朝家一視之意 島陸奚間 自判付 祇受日 限明年秋成 薦新黃果及祭享所用黑牛外 各殿朔膳物膳三名日 方物及內局進上藥材 京外各營門各衙門進排物種 內司及各宮房所管奴婢身貢 特並蕩減以補賑資 至於貢馬關係戎政 而禁軍馬兵之給馬 專究於此 進獻亦在麥秋後 雖不必一例蕩減 今年停退條之明年並納 在所當 只以今年停退條 明秋使之來納 明年條仍許停退事 一體分付 涼臺事亦爲依回啓施行(중략)而然此後道伯各別嚴束 無或泛忽之意 嚴飭 仍敎曰既承慈教 慈殿宮方物膳朔膳亦依昨年設賑諸道例 勿爲封進 以爲仰承慈旨之道 而慈殿宮進上則待畢賑 先即封進之意分付

이와 같은 내용은 며칠 후 '下繪音于耽羅'라는 내용으로 운음이 내려졌으며(《日省錄》정조 8년 11월 27일), 이와 같은 내용은 《御製論濟州民人繪音》(奎 11368, 奎 11369, 奎 11370) 등으로 작성되었다.

30) 《日省錄》정조 10년 2월 15일·10년 4월 12일

건져내고 그 결과를 보고할 것과, 사망한 자들에게는 홀전 외에도 신역미포 등을 탕감해주었다.

그리고 제주에서 봉진한 것에 문제가 생긴 경우도 있었다. 순조 5년(1805) 奉常寺는 靑橘 原封 중에 썩어서 상한 것들이 많아 薦新物種으로 사용하기에 문제가 있다하여 제주목사를 종종추고하기를 청하였다.³¹⁾ 아니면 순조 15년(1805)의 예와 같이, 지난 10월 10일에 천신물증 중 柑子是 제대로 봉진하였으나, 唐金橘은 정해진 수를 제대로 채우지 못하자 12월에 그것을 채워서 봉진하는 경우도 있었다.³²⁾ 이로써 앞서 문제가 된 것에 대해 후속조치가 조치를 취함으로써 문제가 되지 않을 수 있었던 것이다. 반면 진상되는 제주의 특산물 중 일부는 종종 목사들에 의해 定式 외의 것들도 있었다. 숙종 29년(1703) 제주목사 李衡祥이 五味子 5두를 봉진하여 국왕에 다음해 진헌할 것을 타진 한 예가 있으며,³³⁾ 제주목에서 영조 10년(1734) 枳子を 봉진한 것도 또한 그러하였다. 그러나 국왕은 전례가 없는 일이며 때가 아닌 과실이고 薦新하는 물종도 아니므로 일이 번거롭기만 하고 민폐만 될 뿐이라 하여 다시 封進하지 않도록 하였다.³⁴⁾ 그러나 이후에도 枳實이 다시 진상되어 국왕은 다시 進貢하지 말도록 함으로써 진상에서 제외될 수 있었다.³⁵⁾

31) 《日省錄》순조 5년 2월 14일

32) 《日省錄》순조 15년 12월 27일

33) 《肅宗實錄》숙종 29년 5월 갑자(20일)

34) 《英祖實錄》英祖 10년 4월 무진(23일)

35) 명목에 없는 것을 封進한 목사 鄭道元에게는 從重推考하라는 명이 내려졌다.

《英祖實錄》英祖 22년 10월 계해(1일) : 《英祖實錄》英祖 24년 정월 을미(10일) : 《英祖實錄》英祖 52년 3월 을해(4일)

영조가 進供하지 말도록 한 이유는 관청에서 나무 개수를 세었다가 열매를 민가에서 實出하자, 민가에서는 나무를 흔들어서 枯死하게 한다는 점을 들었다. 아울러 국왕이 맛을 보아 맛이 좋으면 進供하는 예가 될 것이므로 처음부터 맛을 보지 않고 돌려보냈다.

3. 관청경비의 조달과 민고의 설치

1) 田結稅·軍役稅·還穀 수취

(1) 田稅

전결세는 중앙정부에서 가장 중요시하는 수세항목이었다. 이는 正供이라고 표현될 정도였다. 그러나 제주에서 거두어들이던 전결세는 액수도 많지 않았을 뿐만 아니라 서울로 상납되지 않고, 제주소재 관청의 재정에 충당되었다. 3읍에서 거두어들이던 전세는 軍資倉에 會錄한 후, 祭享黑牛와 將士들의 頒料에 사용되었다.³⁶⁾ 결국 제주에서는 전결세가 정규적인 조세로서의 역할을 다하지 못하였다고 할 수 있다.

제주에도 田과 畝가 없는 것은 아니었다. 正祖 초반만 하더라도 제주목에 한정하여 토지대장에 등재된 토지를 살펴보면,³⁷⁾ 밭(田)이 3,991결 92부 9속, 논(畝)은 305결 83부 9속이었다. 그러나 그중 民結로 조세가 부과되는 田의 실결은 24결 69부 8속이었으며, 民畝는 29부 1속에 불과하여 거의 없는 것과 마찬가지였다. 따라서 나머지 논은 畝漢을 정해 농사를 짓는 官畝으로 파악되고 있었다.³⁸⁾ 그 외에도 大靜과 旌義도 조세가 부과되는 밭에 한정하더라도 실결은 30결이 안되었고, 논도 면적의 차이는 있지만 거둘 수 있는 조세가 많지 않다는 점에서는 제주목과 사정이 크게 다를 바 없었다.³⁹⁾

36) 《濟州邑誌》(奎 10796) 濟州邑誌, 田稅 : 《濟州邑誌》(奎 10796) 旌義縣誌, 田稅

37) 楊普景, 1983 <濟州道邑誌 解題> 《邑誌》6. 제주도(아세아문화사간행)에 의하면, 이 읍지에 실린 내용들은 정조 13년 이전의 것으로 추정하고 있다.

38) 《濟州邑誌》(奎 10796) 濟州邑誌 《濟州邑誌》 旱田조에 의하면, 밭(田) 3,991결 92부 9속 내에 牧場, 官家坐地, 營牧衙位, 校位, 果園, 莞草, 川反覆沙, 全陳, 相陳田, 全災田을 제외하면 實起耕은 즉 實結은 24결 69부 8속이라 하였다. 그리고 學田과 養武田, 戊戌牧使黃稔彦自備折米三百石買置田은 三邑의 儒武들을 勸獎하는 비용으로 사용하였다. 그리고 水田조에 의하면, 官私屯으로 논(畝)은 305결 83부 9속내에 105결 60부는 大靜에 있으며, 50결 20부는 旌義에 있었다. 따라서 제주의 실결은 150결 3부 9속이며 그 중에서 民畝는 29부 1속에 불과하였고, 관답으로는 건답이 134결 39부, 수답은 15결 35부 8속이었다.

39) 대정현은 《濟州邑誌》(奎 10796) 大靜縣誌, 旱田조에 의하면 밭(田) 2,228결 89부 3속내에 각양 면세전을 제외하면 30결 7부 5속인데, 을사년만 하더라도 實起結은 21결5부 6속이었다. 그리고 水田은 199결 5부 2속내에 105결 60부(《濟州邑誌》에서 언급된 부분)를 제외하면 93결 60부 2속이다. 정의현은 《濟州邑誌》(奎 10796) 旌義縣誌, 旱田조에 의하면 밭(田) 3,383결 13부 3속내에 각양 면세전을 제외하면 28결 24부 8속이며, 답은 16결 57부

이때 거두어들이는 田稅를 보면 濟州邑은 21석 7두 7승 7합이었으며,⁴⁰⁾ 旌義縣은 各穀元數가 28석 1두 9합 5작이었다. 그리고 大靜縣에는 量案이 없었기 때문에 그 해에 起耕한 곳에 대해서만 수세하고 있었으며, 臨時로 執卜하되 수전은 1결당 米 1석, 하전은 1결당 雜粟을 거두도록 하였는데 이는 米로 치면 7두 5승, 豆太로 치면 1석에 해당하였다.⁴¹⁾

정조 17년에 제작된 《濟州大靜旌義邑誌》에서는 다른 형태의 수세방식이 제시되고 있다.⁴²⁾ 이 읍지가 앞에서 서술한 《濟州邑誌》(규10796)와 시간적 차이가 크게 나지 않는 것을 전제로 할 때, 정조 13년과 정조 17년 사이에 제주지역에 새로운 형태의 전세부와 방식이 적용된 것으로 보인다.

새로운 전세부와 방식에 대한 구체적인 사정은 정조 15년(1791)에 만들어진 「大靜縣釐正節目」에서 살필 수 있다.

一. 田稅를 前摠에 비교하거나 혹은 踏驗執卜하는 것은 비록 이것이 舊制이지만, 比摠으로 말하자면 상당년에 減摠하여 作弊하니 이보다 더한 것이 없습니다. 執卜로 말하자면 監色里任輩들이 減執하여 조종함에 또한 꺼리는 바가 없어서 만일 일정하게 총액을 정하지 않으면 민들은 어찌 편안하게 살 수 있을 것이며, 稅는 어찌 均平할 수 있겠는가. 부득이 하게 上·中·下三摠을 정하므로 이후에는 豐年을 上摠이라 하고, 平年은 中摠이라 하며, 災年은 下摠이라 한다.⁴³⁾

이와 같이 새로운 제도를 시행하게 된 것은 比摠을 행하거나, 執卜하더라도 모두 농간이 개재될 염려가 많다는 것이다. 따라서 이를 균평하게 하기 위한 방법으로 上摠·中摠·下摠을 구분하여 정하는 방식을 시행하게 되었고, 제주지역만의 독특

내에 면세담을 빼면 實結은 5결 46부였다. 그러나 정의현의 경우 앞서 《濟州邑誌》에서 50결 20부가 정의에 있다고 언급한 점을 고려한다면 이는 내용상 서로 맞지 않는 부분이 있어서 《旌義邑誌》를 동일 연대로 보기에 문제가 있는 것 같다

40) 《濟州邑誌》(奎 10796) 濟州邑誌, 田稅

41) 《濟州邑誌》(奎 10796) 大靜縣誌, 田稅

대정현에서는 매년 11월에 전세를 거두어 들었다.

42) 읍지의 내용이 담고 있는 연대는 楊普景, 1983《濟州道邑誌 解題》《邑誌》6. 제주도(아세아문화사간행)를 따랐다.

43) 《乾隆五十六年辛亥大靜縣釐正節目》

一. 田稅之或比前摠 或踏驗執卜 雖是舊制 而以比摠言之 不比相當之年 減摠作弊 固有犯極 以執卜言之 監色里任輩減執操縱 亦無顧忌是乎所 若無一定之摠 則民何支保 稅何均平 勢不得已 定其上中下三摠爲去乎 此後段 豐年則日上摠 平年則日中摠 災年則日下摠

한 형태의 전세수취방식을 적용하게 된 것이다. 이와 같은 내용은 《濟州大靜旌義邑誌》에 그대로 반영되었다.

구체적인 내용을 보면, 토지에 부과된 조세가 米로 계산하여 제주가 풍년(上擡年)에는 25석, 평년(中擡年)에는 12석, 흉년(中擡年)에는 1석 3두, 대정은 풍년에 50석, 평년에는 32석, 흉년에는 15석, 정의는 흉년에 31석, 평년에 19석, 흉년에 7석으로 고정되었다.⁴⁴⁾ 이와 같이 풍흉에 따라 구분하게 된 이유는 앞서 比擡 혹은 踏驗 執卜하더라도 농간이 발생한다는 이유 외에도, '有田無稅'라 하여 田稅조에서도 언급하고 있을 만큼 토지가 척박하고 농민들이 부담할 수 있는 경제력을 갖추지 못하였기 때문이기도 하다. 그리고 구체적으로 기록을 찾을 수 없지만, 3읍간에 기준을 달리 적용한 것은 수세 결수의 크기 및 토지의 비옥도와 관련된 것으로 보인다.

그와 같은 사정은 같은 節目에서도 엿보이는데, 실제로 그러한 것들이 적용되고 있는 모습을 확인 할 수 있다.

이와 같이 3等擡으로 구분하는 방식은 각각 그 마을에서 定式하여 出給하였다가, 가을걷이가 끝나면 營門에서 定擡한 것을 알리면, 마을 사람들이 일제히 모여서 경작하는 면적의 다소에 따라서 해당 마을이 分數하여 備納할것⁴⁵⁾

이와 같이 새로이 정해진 3等擡으로 구분하는 방식을 마을 사람들에게 인지도시킨 후, 가을걷이가 끝난 후 수확의 정도를 확인하고 營門에서 정하게 되면, 마을 사람들은 경작한 면적에 따라 납세토록 한 것이다.

실제 같은 절목에 기록된 내용을 몇 개의 지역을 예로 들어 살펴보면 제시한 바와 같다.

A. 法還里	上擡 小米 2石 12斗	白米 13斗
	中擡 小米 2石 1斗	白米 9斗 7升
	下擡 小米 1石 7斗	白米 6斗 5升
B. 上覓來里	上擡 小米 1石 12斗	白米 1石 6升
	中擡 小米 1石 2斗	白米 14斗

44) 《濟州大靜旌義邑誌》(奎 17436)

45) 《乾隆五十六年辛亥大靜縣釐正節目》 정조 15년(1791)

以此三等之擡 各其里良中 定式出給是如可 秋巡後 自營門定擡知委是去等 里中諸民 一齊聚會 從其所耕多少 自該里分數備納爲齊

	下摠 小米 14斗	白米 10斗 5升
C. 造乎水里	上摠 小米 1 1斗 5升	白米 8斗
	中摠 小米 8斗 2升	白米 6斗
	下摠 小米 6斗 3升	白米 4斗
D. 以上(합계)	上摠 小米 56石 6斗 5升	白米 19石 4斗 6升
	中摠 小米 42石 10斗 3升	白米 14石 10斗 7升
	下摠 小米 34石 4斗 9升	白米 9石 9斗 7升

이는 法還里, 上猊來里, 造乎水里 및 大靜縣에서 거두어들이는 총액을 예시한 것인데, 같은 등급이라 하더라도 지역에 따라 액수가 달라지고 있음을 알 수 있다. 上摠인 경우만 살펴보면, 각각 小米 2石 12斗와 白米 13斗, 小米 1石 12斗와 白米 1石 6升, 小米 11斗 5升과 白米 8斗로 설정되어 있음을 알 수 있다. 만일 풍년인 해에 수세할 때 이와 같은 수치가 적용될 수 있으며, 대정천 내의 모든 밑에서 최대로 거두어들일 수 있는 총액은 小米 56石 6斗 5升과 白米 19石 4斗 6升이었음을 알 수 있다.

17세기 중반 李元鎮이 지은 《耽羅誌》田結條에 의하면, 年分法의 시행으로 災結을 제외한 實結에 약간의 米를 거두고 있으나 이 또한 正稅之法이 시행되고 있는 것은 아니라 하였다.⁴⁶⁾ 이는 《濟州大靜旌義邑誌》에 기술된 바와 같이 정조년간에 시행되고 있던 것과 동일한 수세식은 아니더라도, 유사한 형태의 수세법이 시행되었다는 가능성을 보여주는 것이라 하겠다. 앞의 절목의 조항에서도 補役廳과 관련하여 언급하는 과정에서 지금의 민결에서는 ‘三摠定式’ 때문에 결부에서 거두어들이는 것이 전에 비하여 감축하여 비용을 줄이는 조치를 취하고 있다.⁴⁷⁾

아울러 營田稅는 田米 4石零으로 해마다 같지 않았다고 하는 것을 보면, 풍흉의 정도에 따라 약간씩 양의 변동이 있었음을 알 수 있다. 그러나 19세기 이후로는 이 또한 各鎮에서 踏驗執卜하여 성책한 후 등급에 따라 세가 부과되었다.⁴⁸⁾

46) 李元鎮, 《耽羅志》

年分除災數 畧從實數 收納若干斗 而實非正稅之法

47) 《乾隆五十六年辛亥大靜縣釐正節目》 정조 15년(1791)

48) 《耽羅事例》(奎古 4255·5-3) 「戶庫」 男丁

粟以營田稅 十月新捧 各鎮下所在營田 使該鎮執卜 成冊報來 上粟一斗落所捧十斗 中粟一斗落所捧八斗 下粟一斗落六斗 稅不過七·八石 年各不同 每石 色三升監官取用 落三升色庫分用

그리고 加耕稅 항목이 설정되었는데, 가경세는 ‘空閒隙地之新墾者 謂之加耕米’,⁴⁹⁾ 혹은 ‘所謂加耕稅者 卽山田之新起收稅者也’라고 하여,⁵⁰⁾ 元田 외에 주로 山田을 대상으로 새로운 토지를 개간한 것 加耕者에게 隨起隨稅하도록 한 것을 말한다. 가경세는 牧官地에 포함시켜 公下 즉 官用으로 사용되었는데, 대정현과 정의현에서 거둔 것만 해도 평년에만 평균 折米 60석에 해당하였다.⁵¹⁾

이 외에도 전세와 관련된 것으로는 場稅米, 火稅米 등도 있었다.

(2) 大同稅 및 요역

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

제주에 시행된 大同法은 육지와는 달리 田結이 아닌 人丁에 부과되었다. 男丁 당 田米 5승씩 거두는 것이 통례로서 이를 大同이라 불렀다.⁵²⁾ 재해를 당한 해에는 1승을 감해주기도 하였는데, 영조 34년 大同米를 5승 내에서 1승을 감하여 捧上토록 한 것을 들 수 있다.⁵³⁾

18세기 초의 상황을 보면 관청경비에 쓰이는 전결세는 모두 합하더라도 그리 많은 것이 아니었다. 李衡祥에 의하면, 제주의 전결이 3,000결 정도였으나, 부세의 내용이 육지와 크게 다르고 일년에 거두어들이는 것도 적고 大同稅도 매우 열악한 상태로서 전결에서 거두는 것이 400여석을 넘지 못하였다고 한다.⁵⁴⁾

제주읍은 1년에 대동세 명목으로 田米 255석 4두를 거두었으며, 그 중 120석 10두 4승을 營에서 거두어가고, 84석 13두 7승 6합은 牧에서 거두어 갔다.⁵⁵⁾ 旌義縣

49) 《耽羅錄》中, 擬減役均稅議

50) 《書啓輯錄》濟州巡撫御史朴天衡書啓

51) 《書啓輯錄》濟州巡撫御史朴天衡書啓

52) 《濟州邑誌》(奎 10796) 大靜邑誌, 大同

金瓚, 《蘆峰先生文集》卷4, 附錄 家狀

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

53) 《英祖實錄》英祖 34년 12월 정사(5일)

54) 李衡祥 <耽羅狀啓抄> 숙종 28년(1702) 6월 25일

一. 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 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

55) 《濟州邑誌》(奎 10796) 濟州邑誌, 大同

은 男丁 1인당 5승씩 거두는 것이 원칙이지만 흉년인 경우 1승을 감한 4승씩 받아 合米 73석 9두 4승을 거두어 들였고,⁵⁶⁾ 大靜縣은 男丁 1인당 5승을 거두는 것을 포함하여, 結卜粟이라하여 田結 元稅 외에 每結마다 皮穀 10두씩을 加捧하기도 하였다.⁵⁷⁾ 이와 같이 거두어진 것들은 제주목에서는 各樣 進上價 및 各房에 上下되었으며, 정의현은 各樣 進上價로 차하되었고,⁵⁸⁾ 대정현은 各樣 進上價 및 官用油價로 차하되었다.⁵⁹⁾

이후 대동세액과 항목은 지역과 시기에 따라 조금씩 달리 적용되었다. 그렇다고 대동미로 男丁 1인당 5승을 거두는 의미가 달라진 것은 아니었다. 《濟州大靜旌義邑誌》에서는 대동미 5승 대신에 田米 3승, 眞荏(참깨) 8홉, 녹두 3홉 4작, 眞麥 1승씩을 거두는 것으로 내용이 달라지고 있다.⁶⁰⁾ 그러나 이것마저도 男丁들이 줄어들게 되자 제주 전지역에서 田米 1승을 줄여 거두어들이는 것으로 바뀌었다. 이에 따라 거두어진 大同米名色은 牧使와 判官의 경비로 이용되었다.

대동세는 이후에도 약간의 변화가 있었던 것으로 보인다.⁶¹⁾ 그러나 이러한 것도 얼마 되지 않아 19세기로 넘어가면서 대동세 명목으로 부과되는 종류와 양에 큰 변화가 나타났다.⁶²⁾ 1801년부터 小米, 眞麥, 小豆, 綠豆 등의 명목은 모두 혁파하고

56) 《濟州邑誌》(奎 10796) 旌義邑誌, 大同

57) 《濟州邑誌》(奎 10796) 大靜邑誌, 大同

이와 관련된 내용은 구체적인 자료에서도 나타나고 있다. 《乾隆五十六年辛亥大靜縣釐正節目》에 따르면, “所謂結卜粟 一從原田結卜之數 元稅所納之外 每結粟十斗式 加捧以納者 而今此定三摠之後 以下摠論之 則結卜所納爲四十六石零是遺 軍山場所納稅粟十五石 合以計之 不過六十一石零 以此所捧 比諸用下 則所不足者爲二十四石零是置 不足之數若不區劃 則憑藉斂民之弊 必有甚於前日是如乎 每年平役米 十石式 移下本廳 以爲永除民間加斂之弊爲齊”라고 하는 것에서도 정조 15년 이전에는 元稅 외에 결당 粟 10두씩을 더하여 거두다가, 질목을 마련한 이후부터는 새로운 규정을 적용하게 된 것이다. 결국 새로운 제도가 시행되자 관청경비마련이 문제가 되었다. 흉년일 때 결부에서 거두어들이는 것 46석과 軍山場에서 거두어들이는 15석을 합쳐더라도 관청 경비가 모자랐으므로, 부족한 24석은 平役米에서 10석씩을 이용하는 방식을 택하고 있다.

58) 《濟州邑誌》(奎 10796) 旌義邑誌, 大同

59) 《濟州邑誌》(奎 10796) 大靜邑誌, 大同

60) 《濟州大靜旌義邑誌》(奎 17436)

濟州邑, 旌義縣, 大靜縣의 大同조 모두 동일하다.

61) 《耽羅事例》(奎古 4255·5-3) 「戶庫」 男丁제주읍만 하더라도 大同稅로 小米가 3승, 眞麥 1승, 小豆 3홉 4작, 綠豆 3홉 4작, 眞荏8홉, 水荏 1승 2홉씩을 12삭에 나누어 거두었다.

62) 《備邊司曆錄》순조 원년 11월 7일

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

그 대신에 小米로 77석 7두를 12달으로 나누어 거두었다. 이때 眞荏과 水荏은 전과 같이 그대로 두되 眞荏은 海村의 男丁에게, 水荏은 山村의 男丁에게서 거두도록 하였다.⁶³⁾

이후 19세기 중반에는 濟州牧의 경우, 海村에서는 1丁에 眞荏 8合, 山村에서는 1丁에 水荏 1升씩을 거두었고, 山沿村을 가리지 않고 每丁에 菜種 1升씩 거두었으며, 汁油로 관에서 쓰이는 양은 戶數에 따라 달라졌다.⁶⁴⁾

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

한편 徭役과 관련하여 이원진이 제기한 문제는 토호들에 의해 새로운 제도개혁이 이루어지지 않고 있는 점을 지적하였다. 徭役이 田結에 부과되지 않고 人丁에 부과되었으므로, 토지를 많이 갖는 土豪들은 徭役이 자신들에게 부과되는 것을 바라지 않고, 수세액이 많아지는 것을 꺼려 중앙에서 파견되는 어사들을 부추겨 새로운 법의 시행을 저지하였다.⁶⁵⁾ 그래서 그는 비록 휴경전이 많고 토지생산성이 떨어지는 등의 문제점이 있더라도 제주에서도 隨起隨稅가 시행되어야 함을 역설하였다.

요역으로 바쳐야 하는 주된 물종으로는 草·柴·炭·雉鷄 등이 있었다. 《濟州大靜旌義邑誌》에 의하면, 草 20속, 柴 1束을 거두되 炭은 산촌에 사는 남정에게는 草 1속으로 代捧하되 5석을 바치게 하였다. 그리고 雉鷄 즉 꿩과 닭은 戶에 부과되었

63) 《耽羅事例》(奎古 4255·5-3) 「戶庫」 男丁
그 외에도 補庫米 18석은 還米로 作錢하도록 하여 定式을 삼았다.

64) 李源祚, 《耽羅誌草本》 濟州牧 大同
대정현과 정의현에서는 菜種의 역이 없다.

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

는데, 닭은 女獨戶인 경우를 제외하고는 매호당 1수를 거두었으며, 꿩은 닭으로 바뀌어서 거두어 들었다.⁶⁶⁾ 이들 물품들은 牧使와 判官에게 바쳐졌고, 別로과 糶牧의 日用公下 및 進上馬牛를 喂養하는 데 사용되었다.

이외에도 관둔전으로 삼읍에 있는 乾畬와 水畬에는 각각 畬漢이 정해져 매년 가을 거두어진 곡물을 영과 목에 바쳤다.⁶⁷⁾

鮑作도 진상하는 魚鱖의 종류가 매우 많았으며, 수 차례에 걸친 진상품을 마련해야 했는데, 정조 2년 진상하던 灰全鱖 모두 蕩滅해준 적이 있다. 그러나 회전복은 시노비들과 역을 분담하였는데 마련하기가 그리 힘든 것은 아니었다. 오히려 引鱖과 추복은 鮑作들이 全數를 마련해야 했는데, 각각 354注之와 추복 1423貼으로 모두 매우 드문 종류였다. 이것들은 採得할 때에도 매우 힘이 들었지만, 재료를 얻었더라도 그들이 직접 만들 수 없어서 솜씨가 좋은 사람을 빌려서 貫를 주고 만들어야 했다. 따라서 전복값과 사람을 빌리는 값을 합하면 1인당 1달삯을 빌리기 위해서는 거의 1필의 役이 소요되었다. 그러한 것이 1달에 8차례나 되었으므로, 이는 1년에 8필의 역에 해당하였다.

포작들은 그 외에도 관청에 例納하기 위한 생선과 전복들을 마련해야 했으며, 매달 거두는 것과 봄·가을로 거두는 것 등이 있었다. 그들이 관청으로부터 役價 명목으로 받는 것은 米 16두이었으나, 관청에 제공해야 하는 역에 비하면 경제적으로도 아무런 도움이 되지 못하였다.⁶⁸⁾ 게다가 대정현과 정의현은 목사가 순력할 때에는 鮑作들이 생선과 전복과 같은 필요한 물품을 제공해야 했다.

(3) 軍役

18세기초 제주의 군정 즉 軍役법 시행이전에 구체적으로 軍役이 시행된 모습은 영조 14년(1738)에 제주어사 李度遠이 평역청을 설치하고 除番人員에게서 연간 10두를 거두어 이를 해결하려 한 것에서 살필 수 있다. 이때 제번된 내역을 보면 前

66) 《濟州大靜旌義邑誌》(奎 17436)

《濟州邑誌》(奎 10796)에는 俸廩조에 포함되어 있으며, 거두어들이는 항목과 부과량은 유사하다.

67) 《濟州大靜旌義邑誌》(奎 17436)

《濟州邑誌》(奎 10796)에는 俸廩조에 포함되어 있으며, 거두어들이는 항목과 부과량은 유사하다.

68) 《書啓輯錄》濟州巡撫御史朴天衡書啓

將官, 假率, 旗牌官, 兼司僕, 鄉吏, 忠翊衛, 武學, 定虜衛, 甲士, 鎮撫, 旗手, 書記, 漢生, 倭生, 書員, 醫生, 訓導 등이 대상이었다. 이들은 쌀을 납부함으로써 대신에 자신에게 주어진 역을 면제받았으며, 이때 거두어들이는 것은 苦役을 담당하는 자 혹은 各所에 지급되었다.⁶⁹⁾

그러나 정조 5년 朴天衡에 의하면 納米案을 조사한 결과 寺奴가 假吏를 冒托하거나 혹은 額外로 加屬한 자가 790명이었다. 한편 苦役에 속해 있는 자들 중에는 老人, 弱者, 病者들이 다수 포함되어 있었지만 그들을 대신하여 채울 수 있는 자들이 없었다. 따라서 본역은 苦役에 속하였으나 闕額이 많았으며, 곤궁한 자들만 어쩔 수 없이 苦役에서 벗어나지 못하였다.⁷⁰⁾

박천형은 별단에서 군정의 문제점을 지적하면서 필요이상으로 과도하게 설정되어 있는 역의 수를 줄일 것을 주장하고, 이때 줄인 액수를 苦役에 충당할 것을 제안하였다. 그는 冗鎮, 烟臺와 烽臺의 減數를 주장하여, 이때 감액된 대상자들을 苦役에 나누어 충당함으로써 고역을 담당하는 자들의 역을 분담해야 함을 역설하였다. 아울러 牙兵들이 入防하는 제도를 없애고, 그 대신 番米를 거두어 官用으로 사용하는 것을 폐지해야 한다고 주장하였다. 그는 군졸이 없어지게 되는 상황을 염려하고, 현재의 收米 즉 쌀로 거두는 제도를 없애고 入防토록 해야 함을 역설하였다.⁷¹⁾ 그가 제출한 의견은 조정에서 논의에 부쳐졌고, 영의정 서명선이 輪廻入防을 주장함으로써 그의 의견이 받아들여졌으며, 해당 목사는 중률에 처하도록 하는 처분이 내려졌다.

그러나 군역이 편중 되는 모습은 여전하였다. 憲宗대에 목사로 부임한 李源祚가 제주의 入番馬兵과 관련된 상황을 기술한 것에서 실상을 살필 수 있다. 入番馬兵은 本營武學·甲士·定虜衛 등 三廳에 속하였으며 본액은 1,000여 명에 달하였으나 400명이 번갈아 가면서 입직하였고, 나머지는 除番하는 대신 米로 거두어서 平役에 부쳐 公用으로 사용되고 있었다.

게다가 三廳은 進上을 중앙에 올리는 임무를 맡았는데, 이미 주어진 군무 외에 月令을 올리는 것마저도 그들이 모두 담당했다.⁷²⁾ 즉 鎮撫廳이 都案을 관리하여 兵使의 책임 하에 두어지자, 鄉吏들이 농간을 부려 三廳에 속한 자들이 담당토록 한

69) 《濟州邑誌》 濟州邑誌, 均役

70) 《書啓輯錄》 濟州巡撫御史朴天衡書啓

71) 《書啓輯錄》 濟州巡撫御史朴天衡書啓

72) 《耽羅錄》 上, (헌종7년) 윤3월 14일

것이다. 따라서 그들은 都案에서 분리하여 分案해줄 것을 청하고 있음을 볼 때⁷³⁾, 이서들의 농간에 의해 역의 편중되는 현상이 있음을 알 수 있다.

(4) 還穀

환곡은 원래 진홀을 목적으로 운영되던 것이다. 그러나 환곡을 분급할 때 발생하는 耗穀을 중앙관청에서 재정을 보충하는 데 사용하게 되었다. 이는 지방관청에서도 그와 같은 형태를 모방하게 되었고, 아울러 지방관청은 경비가 부족하거나 필요한 경비를 마련하기 위해 환곡을 창설하는 경우도 적지 않았다.

환곡을 경비로 마련하기 위한 방법은 모곡 중의 일부 혹은 전부를 회록함으로써 가능하였다. 지방의 경우 중앙관청에 회록하는 것을 제외하고는 모두 자체경비로 사용할 수 있게 되어 손쉽게 경비를 마련할 수 있는 방법 중 하나였다. 아울러 환곡을 이용한 관청경비마련은 민고운영과 긴밀하게 연계되면서 이루어졌다. 제주에서도 이러한 현상은 예외가 아니었다.

새롭게 명목을 만들면서 제주환곡이 창설된 예를 살펴보면, 우선 영조 7년 목사 李守身이 自備穀과 羅里 紉米를 합하여 賑資穀라 명명하고 취모하여 진홀에 이용한 이후,⁷⁴⁾ 영조 42년 목사 尹蒼東이 自備穀을 이용하여 防役을 내세워 환분취모하

“進上押領 使三廳專當責立 月令押去 其役甚苦 以其本屬軍務 故都案付之鎮撫廳”라고 하여 진상압령은 三廳에서 사람을 세우도록 하였는데, 월령을 운송하는 것이 매우 힘든 일이었다. 그것이 본래 군무에 속한 것임을 들어 都案을 鎮撫廳에 부쳤다고 한다. 이때 진상을 상납하는 임무를 맡은 자를 押領이라 하였는데, 그에 대해서는 “主月朔進上及啓帖陪持 古者 班族之業武者·儒生之落講者 皆付武學廳 鄉任·將校由此拔擢 作爲親騎衛排番入防 進上領納時 稱以監官, 沿路給馬 中古以來 此法解弛 與定虜·甲士兩廳輪回差送 橋果二十運及歲末公事 押領者戶曹各給木二匹綿三斤”이라하여, 주로 月朔進上和 문서를 배송하는 역할을 하였다. 예전에는 양반 중 業武와 儒生 중에서 낙강한 자로서 武學廳에 속하게 하였다가, 향임이나 장교로 발탁하여 친기위로 삼아 入防토록 하고, 그들은 진상을 영납할 때에는 그들은 監官으로서 말을 제공받기도 하였다. 이후 정로위와 감사 양청에서도 돌아가면서 차송하게 된 것이다. (《耽羅錄》 舊例 (耽羅文化叢書 5), 濟州大學校耽羅文化研究所간행, 1989) 262쪽).

73) 《耽羅錄》 上, (현종7년) 윤3월 14일, 42~43쪽

74) 《濟州邑誌》 (규 NO 10796) 糶糴 營賑廳에 의하면, 辛亥年(영조7, 1731) 牧使 李守身이 自備穀 1,432석과 請得羅里 紉米 1,500석 합계 2,932석을 賑恤穀이라 이름하여 설치하였다고 한다. 이 곡을 가지고 매년 환곡으로 나누어 모곡을 거둔 후 다시 원곡에 보탠 결과 60년도 되지 않은 정조 13년 이전의 시점에 이미 實在各穀은 11,251석 9두 8승 5작으로 크게 증가하였다. 그리고 정조 17년 무렵에는 14,00여석에 이르렀다. (《濟州大靜正義邑誌》(규 NO 17436) 濟州 倉庫).

여 補民庫穀을 만들었으며,⁷⁵⁾ 정조 3년 各寺奴婢들이 내는各司의 進上物種을 대신하기 위해 목사 金永綬가 자비곡을 내어 錢役한 錢役庫米,⁷⁶⁾ 정조 11년 목사 李命俊이 자비곡으로 恩庫米 등을 설치한 예를 들 수 있다.⁷⁷⁾ 供彼錢의 부족을 메우기 위해 富民들에게 부담을 주는 방식과 환곡을 만들어 統還의 방식으로 분급하는 방식이 고려되었는데,⁷⁸⁾ 그 결과 환곡을 분급하는 방식이 채택되었다.⁷⁹⁾

제주의 환곡은 진홀을 목적으로 하는 것이 큰 비중을 차지하였지만, 새롭게 창설된 환곡 중에는 進上窠古와 白蠟 혹은 各寺奴婢들이 내는各司의 進上物種을 대신하기 위해 환곡이 창설되기도 하였으며, 한편 공피전의 부족을 메우기 위한 목적으로 환곡운영방식을 이용하여 경비를 마련하는 점등은 제주지역만의 독특한 방식이라 하겠다.

이들 환곡은 중앙의 상납과 관련된 비용이 많아지게 되면서 설치된 것으로 환곡의 창설목적마저도 중앙에 대한 상납분의 증가와 관련하여 특정 계층 혹은 신분들에게 부담이 집중될 수 있다는 점이 고려된 것이다. 그러한 문제를 해결하기 위한 목적에서 새로운 환곡이 설치되고 운영되었다는 점에서 다른 지역에서 찾을 수 없는 형태라고 하겠다.

그러나 제주에서의 환곡운영은 안정적인 곡물이 확보가 힘들어 진홀이 시급한 경우가 대부분이었다.⁸⁰⁾ 반면 운영과정에서 戶少還多의 현상으로 환곡의 부담을 이기지 못하는 경우도 없지 않았다. 1호당 8,9석 혹은 6,7석에 이르렀던 것이다. 이

75) 《濟州邑誌》(규 NO 10796) 糶糶 營賑廳

목사 尹善東이 良戶들이 내는 進上窠古와 白蠟은 訖民하는 폐단에 대처하기 위하여 自備折米 400석을 이룸하여 창설한 것이다.

76) 《濟州邑誌》(규 NO 10796) 糶糶 營賑廳 목사 金永綬가 自備折米 1,000석으로 창설하였다.

77) 《濟州邑誌》 濟州邑誌 糶糶 : 《濟州大靜旌義邑誌》 糶糶

李命俊이 自備米 1,320석으로 창설한 것이다.

78) 《耽營關報錄》〈甘結兩邑及傳令四面〉

大抵以錢殖利 雖十分操束 畢竟生弊 勢所難免 今於畢捧之後 欲思更張之道 而區處終無善策 衆論有難歸一, (중략) 或曰 抄出富民 從略分給 而富民亦民也 似不無稱冤之端是遺 或曰作還統分於三邑民戶 似爲平均之政云 在其大小同力 永久無弊之道 作還一事最爲穩當是矣 其非民願 人見亦各不同 不可不一番洞論 執衆而折衷乙仍于 茲以措辭傳令爲去乎 面任躬行各里 聚會民人 作還統分與富民分授可否 爛漫商確 指一報來

79) 《耽羅錄》 下, 供彼錢作還事報備局

本錢五百六十二兩零 亦爲作還 竝與賑庫區劃 而通同斂散 分處三邑 以充元錢一千八百兩之數是白乎則 作還都數以本州行用穀價計之 合爲七百五十石零是如乎 自今爲始 年年取耗 以爲不時供彼之需

80) 姜昌龍, 1997 〈朝鮮後期 濟州 還穀制의 運營實狀〉 《19세기 濟州社會 研究》

경우 환호의 경제적 사정을 고려치 않은 상태에서 강제로 분급되는 것이 대부분이었다.

한편 留庫穀의 비율이 지켜지지 않고, 곡물이 모두 진분되어 민들에게 부담이 가중되거나 심지어 인징 족징의 폐단도 나타났다. 게다가 환곡운영시 관리 혹은 이서들의 逋欠穀이 발생하거나, 精實穀이 아닌 麤劣穀으로 채워 있어서 환곡의 역할을 하지 못하는 경우도 있었으며,⁸¹⁾ 아니면 장부와 창고의 곡식의 종류가 상이한 경우도 있었다.

2) 身役과 民庫의 설치

조선시대 제주의 신역은 '6苦'라는 용어로 대표될 수 있을 정도이다. 이는 제주 지역에서 가장 감당하기 어려운 여섯 가지 직역을 총칭해서 부르는 것이다. 이는 제주의 신역의 정도를 표현하는 상징적인 용어라고 할 수 있는 것으로, 역을 진자들에게는 매우 큰 고통이었음을 말해주고 있다. 제주의 신역은 이에 한정되지 않고, 각종 잡역의 형태로 부과되는 것들이 많았다.

6苦의 구체적인 내용은 시대에 따라 바뀌었다.⁸²⁾ 18세기 이후의 자료를 보면, 정조대 어사로 파견된 朴天衡은 이전에는 牧子, 鮑作, 紙匠, 遺軍, 畚漢, 船格을 들었으나 그 중에서 船格은 관에서 貿易하는 것을 革罷하였음을 들어 6苦에서 제외되기도 하였다. 그러나 19세기 중반 헌종대 목사인 李源祚는 牙兵, 牧子, 防卒, 果直, 船格, 烽軍을 들고 있다.⁸³⁾ 이와 같이 6고의 내용이 바뀌고 있다는 것은 제주에 시행된 身役의 변화가 일어나고 있음을 간접적으로 보여주는 것이기도 하다. 그 중에서 대표적인 것으로는 平役庫를 비롯한 각종 民庫들을 들 수 있는데, 여기에서는 평역고를 비롯한 몇몇 民庫의 운영을 살펴보는 정도에 그치겠다.

(1) 平役庫

제주의 民庫 중 대표적인 것으로는 平役庫를 들 수 있다. 이는 제주의 가장 힘

81) 《耽羅錄》中 (헌종8년 2월) 초9일

82) 朴贊殖, 1997〈19세기 濟州 지역 進上의 실태〉《19세기 濟州社會 研究》126은 기존의 연구를 인용하여 牧子, 潛女, 浦作人, 果園直, 畚漢, 船格을 들고 있다.

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

든 역으로 들어지고 있는 6苦役に 응하기 위해 만들어진 것인데, 군역을 진자들에게 除番納米 즉 입번을 면해주고 대신에 쌀을 대신 내게 하는 방식을 적용하여 설치된 것이다.

平役庫가 창설되기 이전에는 6고역을 담당해야 하는 자들에게는 역을 돕는다는 것을 명분으로 1인 당 2인씩 給保하도록 하였다. 그러나 이러한 것들이 제대로 지켜지지 않았다. 따라서 그로 말미암아 많은 폐단이 발생하였다. 그러한 문제점을 해결하기 위해 새로운 대책이 강구되었다. 그러한 대책으로 제시된 것이 平役庫였다.

平役庫는 1738년(영조 14년) 제주에 御史로 파견된 李度遠에 의해 창설되었다.⁸⁴⁾ 이도원은 試才兼巡撫御史로 파견되었는데, 試才외에도 島内の 軍政과 海防과 관련된 것을 자세히 살피도록 하는 임무를 맡았다.⁸⁵⁾ 이때 제시된 節目에 의하면 제주민 중 대부분이 匠業에 종사하고 있었으나, 수령들의 탐학이 심해 생활을 꾸려나가기 힘들 정도여서 원망이 많았으며, 군정이 소홀하게 된 것도 그러한 점 때문에 발생하였다고 지적될 정도였다. 그리고 進上時에도 使役하는 것 외에 사사로이 역을 부과하는 형태인 私役을 금하도록 하였으며, 군병의 闕額문제, 또한 島內에서 가장 심한 苦役으로 알려진 鮑漢에 대한 조치를 담고 있다.⁸⁶⁾

김도원은 제주의 賦役問題를 해결하기 위해 기존의 부세방식을 없애고, '平役納米之法' 즉 역을 고르게 하고 그에 따라 미곡으로 대신하도록 하는 방법을 시행토록 하였다. 平役庫의 운영을 보면, 1인 당 米 10두씩 거두어서 給保를 대신토록 하고, 그것을 6苦역을 담당하는 자들에게 지급토록 한 것이다. 그러나 이와 같은 법도 오래가지 않아 폐단을 낳게 되었다. 이때 平役庫에서 거둔 米는 모두 官家の 公用으로 사용되고, 苦役을 진자들 중 牧子와 鮑作에게 약간의 例下米로 지급되던 것마저도 점차 양이 줄어들었다. 한편 紙匠, 遺軍, 畚漢 등에게는 그나마 전에 지급하던 것마저도 지급하지 않게 되었다.⁸⁷⁾

제주의 除番하는 법은 1인당 每朔에 米 1두씩 내도록 하였으므로, 1년에 내는

84) 《書啓輯錄》濟州巡撫御史朴天衡書啓

85) 《備邊司謄錄》영조 14년 6월 12일 濟州試才兼巡撫御史賚去節目 : 《英祖實錄》영조 14년 7월 정묘

86) 《備邊司謄錄》영조 14년 6월 12일 濟州試才兼巡撫御史賚去節目에 의하면 浦村의 民夫 중에서 鯨魚를 잡는 자들을 鮑漢이라 하고 있다. 그러나 포한은 이후 정조 5년(1781)에 파견된 朴天衡에 의하면 '鮑作'이라 하여 달리 불리고 있다.

87) 《書啓輯錄》濟州巡撫御史朴天衡書啓

것이 12두였다. 그러나 그 양은 평역고가 설치되면서 10두로 줄어들었으며, 영조 38(1762)년 牧使 申光翼에 의해 다시 8두로 줄었다. 이러한 조치들은 제번과 관련하여 역을 크게 줄여준 것이었다. 그러나 평년에는 田米 8두가 1/2필의 역에 불과하였지만, 흉년에는 常米 1필의 市價가 田米 13두로 뛰어 올랐다. 따라서 상목으로 대납해야 하는 자에게는 실제적인 부담은 늘어났다.

이는 균역법실시 이후 身役의 평균적인 양이 1필이라 할 때, 제번하는 자들에게는 신역을 줄여 준 것이었지만, 상대적으로 6蒿의 역을 져야하는 자들의 역은 매우 과중한 것이었다. 納米의 양이 줄어들게 됨으로써 새로운 문제가 발생한 것이다. 除番하는 자들에게 쌀을 거두어들인 후 6蒿의 역을 지고 있는 자들에게 주었는데, 이제 그들에게 例下米로 지급하던 양마저 제대로 받지 못하게 된 것이다. 이로써 6고의 역을 진자들에게는 지급되던 양이 줄어들거나 혹은 지급되지 않는 상황도 발생하였다. 즉 除番者들에게는 역이 10두에서 8두로 줄어들어 歇役이 된 반면, 6蒿의 역을 진자들의 역은 상대적으로 열악해지게 된 것이다. 결국 더욱 고르지 못한 결과가 초래된 것이다.

게다가 평역고가 설치된 이후 納米의 대상으로 편입된 자는 軍校, 吏胥, 公賤, 衣食稍優者들로서,⁸⁸⁾ 그들은 그나마 갖은 방법을 써서 역에서 벗어날 수 있는 자들이었다. 반면 평역고의 6蒿을 져야하는 자들은 '寺奴之無依貧窮者'라고 하여, 寺奴 중에서도 생활이 열악한 자들로서 자신의 역에서 벗어나기가 매우 힘들었다. 결국 이러한 역에서 빠져나간 자들은 納米할 수 있는 자들로서 모두가 '良賤之稍實者'라 하여 양인과 천인 중에서도 경제적인 여유가 있는 자들이었다.

朴天衡은 이와 같은 역의 불균형을 막기 위해 邑人을 비롯하여 牧使와 三守丞들에게 의견을 물은 뒤, 다시 10두를 거두는 옛날 방식으로 다시 시행하게 하였다.⁸⁹⁾

그러나 이러한 평역미에 대한 조치의 결과는 정조 15년(1791년) 大靜縣釐正節目에 잘 드러나고 있다. 건역의 조치에도 불구하고 때로는 한 집안 내에서 역을 져야 하는 자들이 많을 때에는 큰 부담이 되었다.

제번인이 내는 1년의 역은 米 10斗이다. 蒿役들에 비하면 비록 가볍고 험한 역이지만, 한 집안 내에 부자형제가 혹 3,4명 혹은 5,6명일 때 그들이 괴로워하는 모습을 눈앞에서

88) 《書啓輯錄》濟州巡撫御史朴天衡書啓

89) 《書啓輯錄》濟州巡撫御史朴天衡書啓

보는 듯하다. 지금 평역미를 例下를 빼도 나머지 수가 매우 많다. 이번 가을부터 각 사 람마다 每等に 1두를 감해주되, 나머지 미가 부족하게 되면 비록 越等하여 합치더라도, 반드시 2두 정도를 줄여주어 一島의 민들이 조금이라도 살아갈 수 있도록 할 것”

이와 같이 평역미에 대한 조치로 민들에 대한 부담을 8두로 줄이는 방법이 다시 강구되었으며, 공물마련을 위해 평역미를 거두어 고역을 진자들에게 물품을 마련하게 하되 그들을 보조하던 것에 그쳤던 것을 관이 직접 진상품품을 마련하고, 뱃사공도 고용함으로써 苦役이 줄어들어 추세를 보였음은 앞서 언급한 바와 같다.

그런데 1801년 시노비가 혁파되자, 명목상으로 남아 있던 노비를 이용하여 조달 하던 공물을 3읍이 책임을 지고 마련해야 하게 되면서 문제가 발생했다. 17세기 중반에 寺奴婢가 제주인구의 거의 반을 차지하였으며, 17세기 말에는 2/3정도였는데, 寺奴婢 혁파 이전에는 공물상납과 관련하여 대부분의 역을 奴婢貢에 의존하였던 것이다. 그러나 19세기 이후 모든 역은 특정인의 부담이 아닌, 제주도 男丁 일반에 돌아갔으며, 그에 따른 문제들이 등장하였다.

한편 군역과 관련하여 除番納米額도 점차 줄어들었다. 헌종대에 7두 2승으로 줄어든 이후, 1862년에는 제주도의 平賤民들이 봄, 가을로 3두씩 1년에 6두의 평역미를 내게 된 것도 이와 같은 추세의 하나였다.

그러나 평역미를 거두어들이는 과정에서 이서들이 농간을 부려 1升色 외에 2升을 더하여 거두는 色3升이라 불리는 형태가 나타났으며, 이후에도 새로운 剩條 名色들이 추가되었다. 이와 같은 행위로 인하여 불법적이고 추가적인 부담들을 지게 됨으로써 부담이 더욱 커졌다.

(2) 供星穀

중앙에서 파견된 관리나 혹은 牧使 등이 巡歷할 때 그들을 接待하기 위한 經費가 필요했다. 이때 발생하는 경비 또한 관청경비가 아닌 민간에서 마련한 비용으로 대부분 충당되었다. 지방관청은 그에 대한 대책으로 경비를 따로 마련해야 했으나, 일상적인 것이 아닌 경우에 대비하지 못하는 예가 많았다. 제주목인 경우는

90) 《乾隆五十六年辛亥大靜縣釐正節目》

除番人 一年之役 十斗米也 比諸苦役 雖似輕歇 一家之內 父子兄弟 或爲三四 或爲五六 則其所可矜之狀 如在目前 今此平役米計除例下 則餘數甚多 今秋等爲始 每名每等 減給一斗爲乎矣 餘米若有不足之時 則雖越等合計 必以準二斗減給 使一島衆民 一分支保之地爲齊

중앙관리가 파견되는 경우가 종종 있었으므로 그에 대한 대책을 마련하고 있었으나, 대정현과 정의현은 사정이 달랐다.

이와 같은 경비를 마련하기 위해 제주목에서는 使客支應米를 거두어 들였으나, 대정현과 정의현은 달리 비용을 거두지 않고 중앙에서 관리가 파견되었을 때마다 대정현과 정의현이 번갈아 가면서 비용을 냈다. 그리고 牧使가 순력할 때에도 각종 비용은 민간에서 거두어 충당하였다. 鮑戶들에게는 생선과 전복을, 軍校들에게는 평이나 노루 등을 책출하였던 것이다. 이는 민들에게 명목에도 없는 것을 거둔 것으로 폐해로 지적되는 것이었다.⁹¹⁾

이와 같이 중앙에서 파견된 관리 혹은 목사의 순력으로 말미암아 비용이 발생하였으므로, 그에 대한 대책으로 경비를 따로 마련해야 했다. 그 중 하나가 供星穀이었다. 공성곡은 大小使行들로 말미암아 발생하는 비용을 대기 위해 民庫의 형태로 운영되었다.⁹²⁾

그러나 현종 7년의 경우를 보면 李源祚는 제주목사로 부임하면서 제주의 부세 운영에 대하여 조사토록 하였다. 그가 부임하여 공성곡을 조사한 바에 의하면, 우선 전년도에 제주도로 유배된 죄인들을 데리고 온 都事와 前 대정현감을 임명할 때 教旨를 가지고 온 吏曹書吏들에게 대접하는 비용이 적어도 500여 석에 이르렀다. 그는 공성곡을 설치할 때부터 매일 支供하는 定式이 없어서 소홀하게 다루어지게 되어 과도한 지출이 이루어지게 되었다고 보았다. 즉 이전에 행해오던 방식으로는 공성곡을 제대로 유지할 수 없다고 판단하여, 새로운 式例를 만들 필요성을 느꼈으며 節目을 만들어 定式에 의해 시행토록 한 것이다.⁹³⁾

아울러 그는 조사과정에서 供星穀이 크게 줄어들었음을 알게 되었다. 그는 향리, 장리들에게 과도하게 지출한 내역을 조사토록 하였으며, 그 결과 三邑에 남아 있는 것이 360여 량 정도였다. 그는 과도한 지출 부분에 대하여 해당 서리들에게 징

91) 《書啓輯錄》濟州巡撫御史朴天衡書啓

濟州則使客支供米 雖未優足 猶有名色 而至於旌義大靜兩縣 則獨無劃給之需 以此之故 兩縣每當使星輪供及牧使巡歷之時 則各種所用 莫不取給於民間 魚腹徵於鮑戶 雉獮責出於軍校 白紙斂民 恬以爲常 此是陸地所未有之法也 不可無變通之道是白置

92) 《耽羅錄》上, 신축(현종 7년)4월 22일

供星穀卽大小使行之支供之需 而付之補庫斂散者也

93) 《耽羅錄》上, 신축(현종 7년)4월 22일

供星穀卽大小使行之支供之需 而付之補庫斂散者也 前年安置罪人押來都事及前大靜除拜時教旨責來吏曹書吏供饋之費 恰爲五百餘石 不可以既往而仍置 故使之優定式例 查櫛濫

수토록 한 후, 그것을 가지고 환곡을 만들어 여름에 거두어들이는 방법으로 부족한 부분을 채우려 하였다.⁹⁴⁾

(3) 供彼庫

供彼庫는 漂流人에 대한 경비마련을 마련하기 위한 목적으로 설치된 것이다. 표류인의 문제는 제주가 바다로 둘러싸여 있다는 지역적 특성과 태풍과 같은 바다의 기후변동에 따라 발생하는 것이 대부분이었다. 그런데 조선시대에는 그들에게 제공해야 하는 경비를 국가가 아닌 지역민(烟戶)들이 부담해야 했다. 異樣船이 제주도에 도착하였을 때, 漂流人들에게 배를 고치는 비용을 비롯하여 입을 것, 먹을 것 등을 제공해야 했다.⁹⁵⁾ 즉 漂到한 이양선에 대해 糶米를 비롯하여 柴炭·油·魚·鷄 등을 제공하였다.⁹⁶⁾

憲宗 7년에 제주에 목사로 부임했던 李源祚는 이에 대하여 “이 섬의 供彼庫는 關西지방의 勅庫錢인즉, 당초 설치한 본래의 뜻이 긴요하고 중요하다”⁹⁷⁾고 하였다. 이는 공피고가 중국의 사신을 접대하기 위해 설치된 평안도의 칩고전과 비슷한 역할을 하였다는 의미로서, 양자의 유사성은 외국인들에 대한 접대를 목적으로 삼고 있다는 점과 그 지역에서 경비를 마련해야 한다는 것이었다.

표도인들에게 제공해야 하는 비용은 항상적인 것은 아니었으나, 제주민들에게는 적지 않은 부담으로 작용하였다. 따라서 비용을 마련하기 위해 제주 내에서 民庫의 형태로 운영하는 방법을 모색되었는데, 이때 설치된 것이 供彼庫이다. 이점 또한 칩고전과 유사한 방식으로 운영되었다고 하겠다.

下則三邑所剩爲三百六十餘兩 當初設置時 無每日支供之定式 致此踰濫 事甚疏忽 故更成節目 定式施行

94) 《耽羅錄》上, 신축(헌종 7년)4월 22일

查榭濫下則三邑所剩爲三百六十餘兩 當初設置時 無每日支供之定式 致此踰濫 事甚疏忽 故更成節目 定式施行

95) 《耽羅錄》上, 신축(헌종7년)윤3월 13일,

供彼錢則異國船漂到時 改船衣糧所費上下之庫也

96) 《耽羅錄》上, 신축(헌종7년)윤3월 13일

供彼錢則異國船漂到時 改船衣糧所費上下之庫也. 年久解弛 徒存虛簿 去冬今春 中原人陶松高程裕順兩船後先漂到 三四朔 未及發送 帆竹一箇四十五尺 帆布所入木三百餘匹及柴炭糧饌等物 皆自供彼所進排

97) 《耽營關報錄》辛丑윤3월13일 〈甘結牧官〉. 이하 《耽營關報錄》에서 인용한 글은 모두 高昌錫. 앞 논문에서 재인용하였다.

공피고는 순조 15년에 제주목사를 지낸 尹久東에 의해 설치되었는데,⁹⁸⁾ 처음에는 조정으로부터 1,800냥에 해당하는 米穀을 자본으로 삼아 설치하였으며, 민간에 2/10로 殖利하고 있었다. 이후 공피전 중 남는 것은 식리를 통해 마련된 利息은 民役을 대신하는데 사용되었다. 그러나 浮浪者로 표현되고 있지만 실제로는 監色들과 결탁한 吏校 및 邑人들의 逋欠 때문에 原錢마저도 크게 줄어들었다.⁹⁹⁾

한편 供彼庫의 운영내역은 李源祚가 살핀 會計案에 의하면, 이미 전임관들이 재임할 때 주로 중국배의 糧饌과 배를 수리하는데 드는 비용으로 대부분 소모되었음을 알 수 있다.¹⁰⁰⁾ 그리고 나머지 돈을 민간에 放債하러 하였으나, 이미 민간에서는 크게 부담으로 작용하고 있는 상태였다. 민간에서도 잘사는 자들에게 臥債의 형태로 운영하러 하였으나, 이를 받으려 하지 않는 경향이 컸다.¹⁰¹⁾

따라서 李源祚도 부족한 공피전을 채우기 위해 賑庫耗條를 덜어서 立本하였으며, 餘錢의 일부는 貢馬와 募格의 비용에 사용하였으며, 本錢은 還穀을 만들어서 賑庫와 區劃하여 3邑에 나누어 元錢을 충당하러 하였다.¹⁰²⁾ 이후 還米의 형태로 운영하여 이자를 받아서 年호들의 부담을 대체하였다.¹⁰³⁾

민고의 형태로는 평역고, 공성곡, 공피고 외에도 進上 비용을 마련하기 위한 補民倉, 遞去 守畝에게 바다를 건넌 후의 貢馬 비용으로 쓰기 위한 雇馬庫 등은 民庫의 형태로 운영되었으며, 자체경비를 마련하기 위한 것이었다. 대체로 이들 민

98) 공피전의 설치된 연혁에 대해서는 高昌錫, 1992 <朝鮮後期 濟州 供彼錢의 設置와 弊端> 《濟州島史研究》 2, 68~69쪽에서 자세하게 살피고 있다.

99) 《耽羅錄》上, 신축(헌종7년) 윤3월 13일
原錢盡入逋負 不得已分徵收殺 所負各人 多是吏校邑人 初不徵治 僊息自在 故一并捉囚 前後監色亦查出 以爲徵治之計
《耽羅錄》下, 供彼錢作還事報備局
饒實者舉皆厭避 浮浪者無難犯用 仍成臥置 徒執虛簿是白如乎
《耽營關報錄》 계묘 3월 13일 <甘結兩邑>
供彼錢當初設始之本意 出於爲民防弊 而爲其監色者不善分給 所受者無非浮浪

100) 《耽羅錄》下, 供彼錢作還事報備局
101) 《耽羅錄》下, 供彼錢作還事報備局
供彼錢이 와체의 형태로 운영되었으며, 점차 그로 말미암은 폐단이 발생하였음은 “饒實者舉皆厭避 浮浪者無難犯用 仍成臥置 徒執虛簿是白如乎”라고 하거나 혹은 “臥債各人處 艱辛徵出 纔已畢捧 而如欲依前放債 則人心不古 民產漸朽 雖十分操束 弊復如前 將爲異日無窮之弊 不可無隨時更張之道”라고 한 것에서 살필 수 있다.

102) 《耽羅錄》下, 供彼錢作還事報備局 및 菜種防給傳令 : 《耽營關報錄》甘結兩邑及傳令四面

103) 《濟州牧還穀會計成冊》(규 16150)

고들은 식리, 혹은 還穀운영을 통하여 필요한 곡물을 마련하고 있었다.

4. 맺음말 - 제주지역의 부세운영의 특징

조선시대의 수취제도는 조용조를 이념으로 하고 있었으며, 이는 토지, 신역, 특산물 등을 확보하기 위한 것이었다. 그런데 이와 같은 부세제도는 18, 19세기 제도 개혁을 통해 戶와 土地에 집중되는 경향을 보였다.

그러나 중앙정부는 제주의 지역적인 특수성을 고려하여 육지와는 다른 형태의 부세운영을 허용하였다. 그 중에서도 제주의 특산물 진상은 가장 주요한 수취항목이었다. 한편 전결세와 관련하여 경작지 면적을 살펴보면, 전답 중에서 논에 비해 밭의 비율이 절대적으로 높았으며, 논 면적 또한 넓은 편이 아니었다. 게다가 토지가 척박하여 제주에서 거두어들이는 전결세는 거의 고려 대상이 되지 못하였다. 오히려 생산량이 적어 흉년이나 재해를 당하였을 때에는, 오히려 진휼곡을 육지로부터 운송하는 문제가 큰 문제가 될 정도였다.

게다가 중앙정부가 제주지역의 지역적 특수성 때문에 재정수입과 관련하여 균역세나 대동세를 요구할 수도 없었다. 이와 같이 전결세를 중심으로 중앙에서 문제시되던 삼정의 문제는 제주지역 내에서 그리 문제가 되지 못하였다.

다만 중앙에서 크게 문제가 되는 것은 중앙에 상납하는 공물을 마련하기 위한 구조와 그것을 뒷받침하기 위한 제도였다. 이와 같이 공물상납구조를 중심으로 한 중앙정부의 부세운영에 대한 자세는 제주지역의 독특한 부세운영을 가능케 하는 요인으로 작용하였다. 중앙의 부세운영원칙을 크게 벗어나지 않는 선에서 관찰사, 수령 및 중앙에서 파견된 어사의 조치로도 독자적인 부세운영을 가능하게 하였다.

한편 19세기에 들어가면서 취한 중앙정부의 寺奴婢 혁파는 제주지역의 공물조달 면에서 새로운 변화를 가져왔다. 효종2년(1652)만 하더라도 제주목에만 14,000여 명의 寺奴婢가 있었는데, 이는 제주인구의 거의 반을 차지하였다. 그리고 숙종 6년의 기록에도 그와 유사한 내용의 기록이 엿보이고 있다.¹⁰⁴⁾

104) 李益泰, 《知瀛錄》 增減十事

각사노비는 島民 중 3/2이며, 관하인은 반수 이상이 寺奴라고 한다.

제주에서는 이들에게서 寺奴婢貢을 조달함으로써 공물상납문제를 해결하였다. 그런데 1801년 시노비가 혁파되자, 명목상으로 남아 있던 노비를 이용하여 조달하던 공물을 3읍이 책임을 지고 마련해야 했으며, 게다가 18세기 이후 고역을 담당했던 특정인의 부담들이 제주도 男丁 일반에 돌아가게 되었다.

이로 말미암아 제주의 부세제도는 주로 貢物을 조달하고, 그에 따른 역을 징발하는 것이 주된 형태를 이루었으며, 또 다른 축은 지방관청의 경비를 마련하는 것이었다. 따라서 우선 제주에서 상납했던 공물들의 유형과 그 운영의 변화는 중앙에 상납하는 조세의 특성을 그대로 반영하고 있으며, 아울러 그와 관련된 신역 및 관청경비를 마련하기 위한 각종 수취제도 또한 제주의 수취제도의 실상을 보여주고 있다. 만일 제도운영과정에서 문제가 발생하였을 때, 관련제도의 개혁보다는 그 조항의 문제점을 부분적으로 고치는 것이 대체적인 추세였다.

여기에서는 이와 같은 경향들을 토대로 18세기 이후의 제주의 조세수취의 특징을 결론으로 대신하겠다. 첫째, 부세의 창설과정에 따른 독특한 항목들이 많다는 점이다. 지역적 특성에 기인하는 점도 있지만 부세의 창설과정에서도 제주목사의 역할이 매우 중요하게 작용하고 있다.

제주목사가 새로운 항목의 부세를 만들 수 있다는 점이다. 물론 기존의 항목을 무시한 채 창설할 수 있는 것은 아니었다. 다만 기존의 부세항목을 대체한다는 명목 하에 새로운 형태의 항목을 만들 수 있었으며, 그 범위 내에서 부세를 거두는 것도 융통성을 보였다. 제주 지역에서 새로운 부세를 설치하거나 폐지하는 경우 반드시 중앙에 보고되고 있으나, 그 운영과정에서 보이듯이 독자적인 측면도 많았다.

둘째, 중앙상납을 위주로 하는 부세운영이라는 점이다. 주로 지역특산물로서 薦新 혹은 進上을 위해 징수되는 것들이었다. 이들은 크게 바다에서 생산되는 물품과 토지에서 생산되는 물품으로 구분할 수 있다. 그 중에서 토지에서 생산되는 물품은 다시 산간지역과 연해지역으로 나눌 수 있다.

바다에서 생산되는 것으로 대표적인 것은 전복과 오징어 등을 들 수 있으며, 지방관청의 용도와 관련해서는 전복, 생선, 미역 등이 그 대상이었다. 그리고 산간지역 및 연해에서 생산되는 것으로는 표고를 비롯한 굴, 표고, 공마, 사슴 등을 들 수 있다.

셋째, 전결세를 비롯한 삼정의 비중이 최소화되어 있으며, 중앙에 상납되지 않는다는 점이다. 이는 제주 이외의 지역에서 삼정을 위주로 모든 수취제도가 재편되는 것에 비해 제주만의 독특한 특성이 반영된 것이라 하겠다. 제주에서도 삼정을

중심으로 하는 수취제도를 부정하고 있지 않지만, 타 지역에 비해 삼정의 비중이 낮고, 부과 대상마저도 田結이라는 틀을 벗어나 男丁(戶)에 부과되었다는 점이다.

제주는 경작면적이 적고, 또한 전답 중에 논보다는 밭이 많다는 특징과 함께 토질의 문제 때문에 생산력이 낮아 토지로부터 수확할 수 있는 미곡을 비롯하여 곡물의 생산량이 많지 않다는 점이 작용한 것이다. 따라서 전결세들이 중앙으로 상납되지 않고 지역 내에서 소비되고 있다는 점이다. 이는 關西地域과 변방이라는 측면을 들 수 있으나, 그 곳에 유치된 곡물들은 유사시 중앙관서에서 필요한 비용으로 이용되고 있는 것에 반해, 제주지역은 곡물생산이 열악하기 때문에 주로 외지로부터 곡물을 유입하여 소비하는 경향이 강하다는 점이 다르다고 할 수 있다.

중앙에서는 田三稅가 중심적인 정공으로서의 역할을 하고 있으나, 제주에서는 오히려 지방관청의 경비를 보충하는 정도의 역할을 크게 벗어나지 못하고 있었으며 보족적인 것에 불과하였다. 대신 중요한 부세로서의 역할은 중앙에 상납하는 貢物이 그 자리를 차지하였다고 할 수 있다.

다시 말하면 중앙에 상납하기 위한 공물을 마련하는 것이 큰 비중을 차지하고 있으며, 그와 관련한 세제의 개편이 이루어지고 있음이 특징이다. 즉 공물을 상납하기 위한 구조가 중심적인 역할을 하면서, 기타의 수취제도는 주변적이고 보족적인 역할을 하는 것이 타 지역과 구별되는 부세제도의 특징이라 하겠다. 육지의 수취제도와는 반대의 현상을 보이고 있다고 하겠다. 이 때문에 타 지역에서 전결세 위주로 제도개혁이 이루어진 것과는 다른 조건하에 제도개혁이 진행될 수밖에 없었다고 할 수 있다.

넷째, 관청경비 마련책으로 각종 민고가 운영되고 있다는 점이다. 補民庫, 雇馬庫와 같은 일반적인 형태외에도 平役庫, 供彼庫, 供星穀과 같은 타 지역에 없는 독특한 명목의 민고들이 운영되었다. 목적은 다양하지만 관청의 경비 즉 관청에 필요한 물품을 마련하거나 혹은 관청에서 일하는 자들의 給料를 목적으로 하는 것이었으며, 그 외에도 貢獻物種을 상납하거나 혹은 船格價米를 주기 위한 것이었다. 이 중에서도 공피고는 특히 주로 외국의 표류인을 대상으로 한 것이지만, 이는 中國使行의 사행들이 왕래가 빈번함에 따라 많은 비용을 지출해야 하는 지역적 특수성 때문에 관서지역에 민고들이 다수 설치된 것과 유사한 조건을 지니고 있다고 하겠다. 그 외에도 중앙에서 파견된 관리들로 말미암아 발생하는 비용 혹은 목사가 巡歷할 때의 비용을 마련하기 위해 민고를 마련한 공성고 등은 특징적인 것이라 하겠다.

다섯째, 수탈체제의 형성을 들 수 있다. 이는 관청경비를 마련한다는 명목 하에 기존의 제도에서 허락된 양 이상을 수탈할 수 있는 기회를 제공하고 있다는 점이다. 공물진상 등과 같은 중앙 상납분의 증가 현상과 그에 따른 지방관청의 부담의 증가는 곧 지역민들에 대한 관청의 과도한 요구로 연결되는 구조를 지니게 된다는 점이다. 그리고 이러한 구조는 관청세력과 결탁한 지방유력자들이 면역 및 면세행위로 나타나고 있다는 점이다. 이는 단순히 개인의 탈역 행위에 그치지 않고 역의 편중현상을 가져와 다른 형태로 그 부담이 전가되는 것을 의미하는 것이었다.