

# 조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활\*

權仁赫\*\* · 金東栓\*\*\*

## 차 례

- I. 서 언
- II. 수취체제 실상과 주민생활
  - 1. 삼정의 실상과 운영
  - 2. 잡역의 실상과 운영
- III. 관아 재정의 지출 내역
- IV. 양태수공업의 실상
- V. 결 어

## I. 서 언

조선후기 사회는 종전과 달리 여러 부문에서 급격한 변화를 겪었다. 농업분야에서는 이앙법의 전국적 보급으로 농촌사회의 계층 분화와 無田無佃農民의 量産이 촉진되었고 수공업분야에서는 놋쇠공업이나 야철공업 부문에서 새로운 공장제 수공업이 출현하였다. 상업분야에서는 시전체제에 대항하는 亂塵과 京江商人 그리고 전국을 활동무대로 한 松商 등의 都賈활동이 크게 나타났다.

제반 산업의 변화에 관련하여 賦稅制, 신분제도 또한 변질되었다. 대동법·균역법과 같은 수취체제의 변화는 摠額制 운영과 共同納이라는 새로운 부세 형태로 나타나고 이 시기에 만연된 신분제의 동요는 수령권으로 상징되는 국가 권력의 향촌 통제 방식을 다르게 변모시켰다.<sup>1)</sup>

\* 이 논문은 1996년도 한국학술진흥재단 대학부설연구소 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 제주대학교 인문대학 사학과 교수   \*\*\* 제주대학교 인문대학 사학과 조교수

1) 정석중, 「중세사회의 해체」1, 『한국사』9, 한길사, 1994, pp.61~62.

그러나 총액제, 공동납으로 표현되는 수취체제의 성립이 국가재정 안정을 우선적 목표로 삼았던 한 향촌사회의 안정과 지방관아의 재정 안정은 전적으로 지방관 몫이었다. 18·19세기에 만연된 吏額의 증가와 지방 행정기구의 남설<sup>2)</sup>은 향촌민으로부터의 불법적 過徵, 濫徵을 필연적으로 초래하여 향촌사회의 불안은 날로 확대, 심화되었다.

조선후기 제주사회도 이러한 범주에서 예외일 수 없었다. 국가재정과 향촌사회 안정이 공존될 수 없는 시대적 상황 속에서 방만한 행정기구 운영은 제주민의 부담을 가중시켰고 결국에는 제주 민란으로 연결되었다.<sup>3)</sup> 철종조 제주 민란은 이러한 상황 속에서 이해되며 이의 빌미를 제공한 특수적 요인에 대해서는 별도의 연구가 요청된다. 그 간 조선후기 제주 사회 경제분야에 대한 몇몇 논문들이 발표되었고 필자 또한 이에 동참하였다.<sup>4)</sup>

이 시기 제주지역의 수취체제와 주민 경제생활에 대한 문제 파악은 위 논문들에 대한 이해를 전제로 하고 주로 줄고 내용을 중심으로 해서 서술될 것이다. 그리고 논제가 시사해주듯 전반적 내용이 다뤄질 것이다. 취급될 주요 내용은 중앙에서 시행한 일부 수취제도(삼정, 잡역세)가 제주지역에서는 어떻게 운영되고 그리고 주민들로부터 받아들인 세금이 어떻게 쓰여졌는가 문제의 핵심이 된다. 이와 맞물려 제주민의 생활과 이 시기 주요 산업의 하나로 떠오른 양태수공업에 대해서도 종합적으로 살펴볼 것이다. 이러한 내용들이 어느 정도 성과를 거둔다면 조선후기 제주사회를 이해하는데 조그만 보탬이 되리라 믿는다.

- 
- 2) 김필동, 「朝鮮後期 地方吏胥集團의 組織構造(上, 下)」, 『韓國學報』28·29, 1982.  
張東杓, 『19세기 地方財政 運營의 實態에 관한 研究』, 釜山大學校 博士學位論文, 1993.
  - 3) 金鎮鳳, 「哲宗朝의 濟州民亂에 대하여」, 『史學研究』21, 1969.  
權仁赫, 「哲宗朝 濟州民亂의 檢討」, 『邊太燮博士華甲紀念 史學論叢』, 三英社, 1985  
權仁赫, 「19세기 초 梁濟海의 謀變實狀과 그 性格」, 『耽羅文化』7, 1988.
  - 4) 權仁赫, 「19세기 前半 濟州地方의 社會經濟構造와 그 變動」, 『李元淳教授華甲紀念史學論叢』, 敎學社, 1986.  
姜昌龍, 「濟州啓錄에 나타난 濟州農業과 選穀」, 『濟州島史研究』2, 1992.  
 조성운, 「조선후기 제주도 지배세력에 관한 연구」, 『濟州島史研究』2, 1992.  
 金東攄, 「18·19世紀 濟州島의 身分構造研究」, 檀國大學校 博士學位論文, 1995.  
 權仁赫, 「朝鮮後期 地方官衙 財政의 運營實狀」, 『耽羅文化』16, 1996.  
 高昌錫, 「朝鮮後期 濟州島 土地賣買의 實狀」, 『耽羅文化』16, 1996.  
 朴贊殖, 「19세기 濟州지역 進上의 實態」, 『耽羅文化』16, 1996.  
 高昌錫 외, 『19세기 濟州社會 研究』, 一志社, 1997.

## II. 수취체제 실상과 주민생활

### 1. 삼정의 실상과 운영

제주관아의 재정은 田政·軍政·還穀과 雜役(雜稅)에 의존하고 있었다. 그러나 제주지역의 농경조건은 타 지역에 비해 매우 열악했으므로 수취방식 또한 달리 전개되었다.

전세의 경우 대부분의 지역이 水田 1결에 미 4두, 旱田 1결에 太(大豆, 黃豆) 4두의 稅穀을 부과하고 세곡을 모두 호조에 상납토록 하였지만 제주지역은 1결당 2두를 수납하고 그 곡물은 제주 元會穀으로 삼게 하였다.<sup>5)</sup> 이러한 국가의 특별 배려는 제주지역의 자연조건에 기인한다. 즉, 지표 거의가 돌로 덮여 있어 深耕과 김매기가 어려웠고 土性이 찰지지 못해 파종 후에는 牛馬를 가지고 踏田을 해야 하는 등 어려움이 있었다. 그리고 예기치 못한 기상조건으로 파종시 종자가 날리거나 그 것이 빗물에 유산되는 상황이 초래<sup>6)</sup>되기도 하여 결국 제주민의 궁핍을 촉진시켰다.

조선전기의 이러한 전세 收稅式은 조선후기의 稅摠制 시행과 더불어 그 의미를 상실하였다. 군현을 단위로 한 세충제는 국가의 허락 없이는 이의 증감이 불허되었기 때문에 한번 정해진 세충은 어떠한 일이 있어도 모두 부담<sup>7)</sup>해야 했다. 실제로 세충의 기초가 되는 田摠(結摠) 경우에 『濟州邑誌』(정조4~동13년), 『濟州·大靜·旌義邑誌』(정조17년), 『耽羅誌』(헌종7~동9년)<sup>8)</sup>의 한전, 수전의 전충(결충)내용이 거의 동일한 것으로 보아서 일단 책정된 세충은 크게 변하지 않은 것 같다. 그리고 『濟州·大靜·旌義邑誌』, 『耽羅誌』의 전세 항목에 있어서 實結數 기재없이 上·中·下摠年으로 年分하고 각기 고정된 세액을 책정하고 있다는 점에서 더욱 확인된다.

대동법<sup>9)</sup> 경우는 두 가지 측면에서 다른 지역과 차별성을 갖는다. 매결 백미 12두

5) 『經國大典』2, 호전, 수세조. 『萬機要覽』, 재용편 2, 수세조.

李相伯, 『韓國史: 近世後期』, 乙酉文化社, p.172.

6) 『備邊司謄錄』211, 순조 23년 계미 3월 20일, 21책, p.450.

『濟州牧關牒』(규장각도서 No. 15125) 道光 29년 1월 4일주.

『日省錄』철종 계해년 6월 2일 정축조.

『耽羅誌』제주목 풍속조·地瘠民貧條, 亞細亞文化社 邑誌 6, 1983, p.18.

7) 金容燮, 「前近代의 土地制度」, 『韓國學入門』, 學術院, 1983, p.410.

金容燮, 「純祖朝의 量田計劃과 田政釐正文제」, 『金哲坡博士華甲紀念史學論叢』, 知識産業社, 1983, pp.746~747.

8) 『濟州邑誌』, 『濟州·大靜·旌義邑誌』는 亞細亞文化社 邑誌 6, 1983의 것을 『耽羅誌』(李源祚)는 濟州大 耽羅文化研究所 耽羅文化叢書 4, 1989를 참고하였다.

를 수봉하여 각종 진상·공물가와 관아 재정 운영에 충당했던 대동법은 제주 경우, 토지 대신 男丁을 대상으로 大同稅를 부과하고 있었다. 연간 田米 5승을 받아들여 수납액 모두를 관아 운영에 충당하였던 것이다. 지출 내용은 각종 進上價와 各房上下, 官用油價 등으로 배정하였고 그 액수는 자연재해 때 1승을 감면<sup>10)</sup>하기도 하였다. 그러나 잇따른 흉재로 전미 5승의 수세식은 준행되지 않고 나아가 1승 減免이 상례화됨에 따라서 정조 17년경부터는 전미 3승에 참깨 또는 녹두, 참밀 등이 代捧<sup>11)</sup>되었다.

헌종 7년~동9년에 이르면 海村 남정에게서 참깨 8합, 山村 남정에게는 들깨 1승, 그리고 山·沿村을 불문하고 모든 남정에게서 菜種 1승을 징수<sup>12)</sup>하는 새로운 양상으로 바뀐다. 이러한 변화는 곡물 생산과 관련된 토지와 그 생산량이 보잘 것 없고 또한 이와 관련하여 제주민의 생활이 불안하다는 데에 기인한다. 그 결과 관아 재정에 도움이 되면서 제주사정에 알맞은 다른 대체물과 그 액수가 조정되는 과정에서 위의 사실들이 나타났으리라 짐작된다.

둘째는 대동법의 입법 취지가 戶役으로서의 각종 공납과 雜役을 전세화하고 이로써 관아 수요를 민간으로부터 賃用, 雇立하는 것이었는데 제주관계 『邑誌』들 중에는 <俸廩: 요역내용 포함>, <俸廩>, <徭役>조에서 官需米 및 요역 내용을 계속 기술하고 있다. 이는 앞의 내용에서와 같이 제주의 대동미 수입이 신통치 않음과 밀접한 관계가 있을 것이다. 숙종 시대 제주목사 李衡祥은 <濟州民瘼狀><sup>13)</sup>에서 제주의 대동미 수입이 극히 적는데다가 연간 대동세·전세·屯租 수입이 불과 4백여 석에 지나지 않아 각종 祭享과 頒料 지급이 매우 힘든 실정임을 피력하고 그 때마다 임시 변통하고 있음을 토로하고 있다. 이는 결국 대동법 시행 전의 전결·인정·호 단위의 수취체제로 환원됨<sup>14)</sup>을 의미하는 것이고 그 결과 <봉름> <요역>조가 계속 설정될 수밖에 없었던 것이다.

9) 韓榮國, 「大同法の 實施」, 『한국사』13, 국사편찬위원회, 1978, pp.146~215.

10) 『濟州邑誌』제주목·대정현·정의현 대동조, 亞細亞文化社 邑誌 6, 1983, p.210, p.227, p.245.

11) 『濟州·大靜·旌義邑誌』제주목·대정현·정의현 대동조, 亞細亞文化社 邑誌 6, 1983, p.274, p.311, p.328.

12) 李源祚, 『耽羅誌』2, 제주목 대동조. 濟州大 耽羅文化研究所 耽羅文化叢書 4, 1989, p.127. 앞으로 이 자료 인용에서 발행기관은 생략한다.

13) 李衡祥, 『瓶窩全書』병와선생문집 濟州民瘼狀, 韓國精神文化研究院, 1982, p.311.

14) 金錫翼, 『耽羅紀年』4, 以文堂, 1918, p.102. 순조 26년 목사 沈英錫은 인정에 부과한 柴·草·炭 役을 반으로 줄이고 柴는 每團에 小米 6승을 지급해 이를 사들이도록 하였다.

## 조선 후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활

군정은 봉건적 신분제와 공동체적 향촌사회를 바탕으로 한 正軍 立役과 保人收布의 원칙으로 운영되었다. 그러나 그 간의 작폐로 인한 민원 유발과 향촌사회의 혼란으로 良役變通論이 제기되었고 이 것이 均役法(영조 26년)으로 낙착되었다. 그래서 軍布 부담자는 연간 1필을 稅納하면 되었고 이로 야기된 국가 재정의 부족은 魚·鹽·船稅와 結米 또는 結錢으로 충당하게 되었다.<sup>15)</sup>

제주사회의 군정은 이와 다르게 전개되었다. 이는 두 갈래로 살펴볼 수 있는데, 하나는 균역법 성립 이전에 관아의 재정 확충과 苦役處의 부담을 완화시킬 필요성에서 출발했다는 점이고, 또 다른 하나는 人丁을 대상으로 하되 곡물을 과다하게 徵捧했다는 점이다. 위의 내용은 영조 14년(1738) 濟州御使로 파견된 李度遠의 활동에서 확인할 수 있다. 제주에 도착한 그가 먼저 착수한 것은 균역청(훗날 平役廳)설치<sup>16)</sup>와 前將官, 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 등의 除番이었다. 이들 중 목사와 判官 관할로 있었던 營除番과 牧除番 인원은 약 3천 7백명으로 이들로부터 각각 연간 10두씩을 징수, 총 2,465석의 미를 거둬들이고 이 수봉미는 고역처인 牧子, 鮑作(鮑漢), 船格, 席匠 등과 各所(工禮房所, 行禮房所, 首工房所 등)에 지급하였다.<sup>17)</sup>

이 때 제번된 각색 保率과 軍官, 將校, 各樣生 등은 정원 외의 避役者들로서 본래의 균역 부담자로 돌리는 것으로 군정 개혁을 뜻하는 것이기도 하였다. 그런데 이 군정 개혁은 정조 2년(1778) 경 軍役米(平役米)를 담당한 관청이 도리어 균역도피 소굴로 변함에 따라 군정개혁의 당초 기도는 실패로 돌아갔다. 즉 이 곳에 한 번 들어가기만 하면 요역부담 감소와 지위 상승이 보장되어 혹 전장관을 칭하다든가 또는 균역미 減額과 射講 免除의 혜택이 뒤따랐다.<sup>18)</sup> 더욱이 힘있거나 부유한 자는 吏校나 校·院生の 額外願屬으로 들어가 균역 도피와 부담 감소를 계속 도모<sup>19)</sup>했기 때문에

15) 車文燮, 「均役法の 실시」, 『한국사』13, 국사편찬위원회, 1978, pp.216~275.

金容燮, 「朝鮮後期 軍役制의 動搖와 軍役田」, 『東方學志』32, 1982.

16) 이 때의 제주 균역청은 중앙의 균역청과 하등 관계가 없다. 정조 시기에 작성된 『濟州·大靜·旌義邑誌』p.274, p.311, p.328을 보면 균역조 내용이 “무”로 기록되어 있고 그 명칭이 중앙의 그것과 같았기 때문에 훗날 평역청(평역고)로 개칭되었다. 『備邊司謄錄』142, 영조 38년 임오 9월 4일, 13책, p.766. 정조 2년 무술 5월 23일, 15책, p.586. 정조 10년 병오 2월 6일, 16책, p.602 참조.

17) 『濟州邑誌』제주목 균세조, 亞細亞文化社 邑誌 6, 1983, pp.210~211. 이 때의 개혁은 민역 균등과 균역개혁도 동시에 추구했기 때문에 이 때 받아들인 곡물을 균역미, 제번군납미, 평역미라고 불렀다.

18) 『備邊司謄錄』159, 정조 2년 무술 5월 23일, 15책, p.586.

평역미를 받아 고역처에 지급기로 한 평역 본래의 취지는 퇴색되기에 이르렀고 고역처에 지급해야 할 例下米는 吏屬들의 농간으로 점차 없어지게 되었다.<sup>20)</sup>

한편, 미 10두의 책정은 民役을 균등히 한다는 除番軍納米法(平役法) 취지에 어긋난 것<sup>21)</sup>으로 그 실효가 처음부터 의문시되었다. 미 10두의 부담은 다른 지역에서 부담하는 군포 1필(미10두가 안됨)보다 고액이었고 그리고 제주의 농업 조건으로 보아서 큰 부담이었기 때문에 이의 시정이 시급히 요청되고 있었다. 그래서 영조 38년(1762)에 8두 징봉을 시작으로 해서 헌종 4년(1838)에 7두 2승, 이 후에도 수시 감봉되어 철종 14년(1863)경에는 6두로 수봉되었다<sup>22)</sup>. 그러나 이러한 일련의 감액 조치도 중간에 담당 色吏들의 비리가 개재됨에 따라서 그 효과가 반감<sup>23)</sup>되었다.

그러나 군역미 6두 수봉은 당초의 10두에 비한다면 분명히 제주민에게 유리한 것이었다. 그럼에도 문제가 된 것은 제주의 곡물 생산량이 그리 넉넉지 못한 형편이었고 그리고 위에서 언급한 것처럼 징세과정에서의 각종 불법적 수탈행위가 자행되었기 때문이다. 이처럼 제주의 군정은 여타 지역에서의와 같이 문란해가기만 하였다.

환곡은 還上, 還餉, 糶糶이라고도 하는 것으로 본래는 진대구홀의 기능을 갖고 있었다. 그러나 取耗補用과 還摠制가 시행됨에 따라 많은 문제점이 노출<sup>24)</sup>되었는데 제주지역 또한 그러하였다. 헌종 9년(1668) 제주목사 李寅(?)에 의해 설치된 賑恤庫는 진대구홀의 기능을 담당했던 것으로 추측<sup>25)</sup>된다. 그러나 거둬진 자연재해로 元穀이 줄어들어는 결과가 초래되어 그 운영에 지장을 초래하였다. 그 후 영조 7년(1731) 목사 李守身이 自備穀과 羅里舖米를 합침으로써 진홀고의 정상적 기능을 되찾게 되는데 이 때부터 취모보용이 이루어져<sup>26)</sup> 여타 이름의 환곡보다 관아재정 운영에 주요 지위

19) 『備邊司謄錄』178, 정조 15년 신해 2월 20일, 17책, p.738.

『備邊司謄錄』201, 순조 11년 신미 3월 27일, 20책, p.322.

『備邊司謄錄』247, 철종 11년 경신 3월 9일, 25책, p.488.

20) 『備邊司謄錄』164, 정조 6년 임인 1월 15일, 16책, p.115.

『備邊司謄錄』168, 정조 10년 병오 2월 6일, 16책, p.602.

21) 『備邊司謄錄』141, 영조 38년 임오 3월 22일, 13책, pp.678~679.

22) 李源祚, 『耽羅誌』2, 제주목 참고조 평역고, 耽羅文化叢書 4, 1989, pp.130~131.

『日省錄』철종 계해년 6월 2일 정축 別單.

『備邊司謄錄』250, 철종 14년 계해 6월 22일, 26책, p.64.

23) 법으로 인정한 1승색 외에 2승을 더 받는 소위 색3승 비리가 자행되었다.

『備邊司謄錄』204, 순조 14년 갑술 5월 28일, 20책, p.801.

24) 金容燮, 「還穀制의 釐正과 社會法」, 『東方學志』34, 1982.

25) 金錫翼, 『耽羅紀年』2, 以文堂, 1918, p.59에 의하면 헌종 8년 賑貸 후 남은 곡물을 別庫에 저장했다고 하는데 이 別庫가 동 9년의 진홀고가 아닌가 생각된다.

를 차지하게 되었다. 이 진홀고는 賑恤倉, 營賑倉, 營賑廳, 營賑庫라고도 불린 것으로 제주목 내 州倉, 東倉, 西倉 그리고 大靜倉, 旌義倉에 그 환곡이 나뉘어졌다.<sup>27)</sup>

이와 더불어 제주목의 州補倉, 동창, 서창 그리고 대정창, 정의창에 記付되었던 補民庫 환곡은 補民倉, 營補庫라고도 불린 것으로 영조 42년(1766) 목사 尹耆東에 의해 설치되었다. 제주민의 진상 부담을 완화시킬 필요성에서 설치된 이 환곡은 그 후 鑄役庫·覃恩庫 환곡이 옮겨짐으로써 그 규모가 더욱 커지게 되었다.<sup>28)</sup>

진홀고, 보민고 환곡은 그 운영과정에서 여러 폐단을 낳고 있었다. 특히 환곡을 주고 되받는 과정에서 정한 양보다 적게 주고 갑절 가까이 되받는 捧厚分薄 현상이 공공연하게 나타났다.<sup>29)</sup> 또한 환곡의 안정적 운영을 도모코자 가난한 민호에게는 환곡을 주지 않으려 하고 실사 분급했다 하더라도 빠른 시간 내에 받으려는 繼分旋捧 현상이 나타나기도 하였다.<sup>30)</sup> 그럼에도 이러한 단기간의 환곡 운영은 관아의 의도대로 진행되지 않고 도리어 받을 수 없는 지경에 이르러 元穀이 줄어드는 최악의 상태가 발생<sup>31)</sup>되기도 하였다.

환곡의 分捧과 관련하여 또 다른 폐해가 나타나기도 하였다. 현지 농작물을 전혀 고려치 않은 환곡운영이 그 것이었다. 즉 도내의 연안지역에서 모·맥을 생산하고 산간지역에서는 稷·粟을 경작함에도 불구하고 환곡을 징봉할 때는 산간지역 경우는 여름에 모·맥으로 督納하고, 연안지역에서는 직·속을 가을에 받아드리려는 작태가 발생해 민생의 어려움이 가중<sup>32)</sup>되고 있었다.

취모보용을 통한 관아재정 운영은 이 시기의 일반적 현상이었다. 還摠(환곡의 총량)증가에 따른 戶少還多 폐해가 각지에서 발생<sup>33)</sup>하고 있었고 이 것은 늘어나는 관

26) 『濟州邑誌』제주목 조적조, 亞細亞文化社 邑誌 6, 1983, p.209.  
李源祚, 『耽羅誌』2, 제주목 창고조, 耽羅文化叢書 4, 1989, p.129.

27) 『濟州邑誌』제주목·대정현·정의현 조적조, 亞細亞文化社 邑誌 6, 1983, p.209, p.226, p.245.

28) 『濟州邑誌』제주목 조적조, 亞細亞文化社 邑誌 6, 1983, p.209.  
李源祚, 『耽羅誌』2, 제주목 창고조 鑄役庫·覃恩庫, 耽羅文化叢書 4, 1989, p.130.

29) 『備邊司謄錄』204, 순조 14년 갑술 5월 28일, 20책, p.801.

30) 『備邊司謄錄』219, 순조 31년 신묘 12월 25일, 22책, pp.256~257.

31) 『濟州牧關牒』(규장각도서 No. 15125) 咸豐 2년 12월 25일.

32) 『濟州牧關牒』(규장각도서 No. 15125) 道光 28년 4월 19일.

33) 梁晉碩, 『18, 19世紀 還穀運營에 관한 研究』, 서울대학교 문학석사학위논문, 1988.  
고석규, 「환곡:취모보용과 환총제」, 『19세기 조선의 향촌사회연구』, 서울대학교출판부, 1998.

아재정과 맞물려 더욱 확대되는 모습을 띠었다. 제주지역에서도 取耗率의 인상과 耗上生耗, 盡分을 통한 환총의 증대가 나타나고 여타 곡물을 元還에 첨부하거나 또는 加入米를 환곡에 덧붙임으로서 환총은 날로 늘어나기만 하였다.<sup>34)</sup>

환총의 증가는 얼마 되지도 않는 가호에 8, 9석 내지 6, 7석이라는 과다한 곡물을 수봉토록 하였다. 그리고 독납 시 이를 제대로 갚지 못하면 이웃, 친족에게서 대신 징봉하는 隣徵, 族徵이 상례화되어 환곡을 둘러싼 소요가 비밀비재하였다. 더욱이 극빈자에게도 분급하고 반드시 받아들였기 때문에 집안이 파탄에 이르고 자녀들이 죽으로 끼니를 때우는 상황이 전개<sup>35)</sup>되기도 하였다.

## 2. 잡역의 실상과 운영

제주지역은 인구가 적는데 비하여 역이 번다하게 많았다. 예컨대 진상공물, 관아 支供은 물론이려니와 牧子役, 船格役 등 헤아릴 수 없을 만큼 많은 역이 있었다. 그래서 1인이 10역을 겸해야 하는 상황이 나타났고 여자도 身役을 지고 갓난아이도 바로 역에 충당되는 형편이었다.<sup>36)</sup> 이러한 과중한 역부담은 지방관의 노력 등으로 다소 완화되기도 했지만 근본적인 변통은 후일을 기다려야만 했었다.

목자역은 신역 중에 가장 힘든 역으로 연중 分番守直해야 했다. 그래서 국가에서는 위전을 지급해 그들의 생활 안정을 획책했지만 그 규모가 보잘 것 없어 큰 도움이 되지 못하였다. 더욱이 役多民少한 상황에서 그 충원은 기대할 수가 없었고 도리어 인정에 부과된 柴·炭·草의 요역이 이들에게 전가되고 있어서 그들의 부담은 날로 커져가고 있었다. 그러나 무엇보다도 그들을 가장 힘들게 한 것은 遺失馬가 발생했을 경우였다. 이러한 경우 반드시 同色馬로 채워 넣어야 했기 때문에 빈한한 목자는 부모, 처자, 또는 동생을 팔거나 자신이 머슴살이해야 하는 극한적 상황에 놓여야 했다.<sup>37)</sup>

그래서 이들의 고역을 완화시키기 위한 여러 구제책이 모색되었다. 그 중 환곡 일

34) 『濟州牧關牒』(규장각도서 No.15125) 道光 26년 5월 28일. 이 때 元還에 첨부된 모조를 客穀이라 불렀다. 『日省錄』철종 계해년 6월 2일 정축 別單.

35) 『濟州牧關牒』(규장각도서 No.15125) 道光 26년 5월 28일.

『濟州牧關牒』(규장각도서 No.15125) 咸豐 1년 10월 28일.

36) 李衡祥, 『南宦博物』誌貢, 韓國精神文化研究院, 1979, pp.134~136.

李衡祥, 『瓶窩全書』병와선생문집 濟州民瘼狀, 韓國精神文化研究院, 1982, p.307.

37) 李衡祥, 『南宦博物』誌俗 市無賣買條, 韓國精神文化研究院, 1979, pp.111~112.

李衡祥, 『瓶窩全書』병와선생문집 濟州民瘼狀, 韓國精神文化研究院, 1982, pp.308~309.



부를 떼내어 牧子庫를 설치<sup>38)</sup>한 점이다. 이 것은 환곡 운영으로 생기는 利息을 가지고 흉년 때 그들의 진휼자금으로 활용코자 함이었고 또 다른 하나는 목자에게 平役庫 미 1석 1두를 지급해서 故失馬 발생에 따른 동색마 責立 폐단을 제거코자 하였다. 그러나 이러한 조치들은 관계된 吏屬들의 중간 幻弄으로 말미암아 도리어 그들 주머니만 부풀리게 하였다.<sup>39)</sup>

이외에도 牧馬場 犯耕處에 대한 收稅를 단행해서 이를 馬監, 목자의 料米로 지급하거나<sup>40)</sup>, 목자들의 場內 耕作地에 대한 수세액을 하향 조정하여 常年에는 절반감세, 點烙하는 해에는 전액감세하는 구제책을 마련 시행<sup>41)</sup>하였다. 그러나 이러한 일련의 조치들은 그 방향이 永除보다는 오히려 완화 쪽으로 추진되었기 때문에 그들 고역에 대한 근본적 대책이 될 수 없었다. 그렇기 때문에 목자들은 기회만 닿으면 避役을 도모하였고 그 결과 정원이 거의 비는 지경에 이르렀다.<sup>42)</sup>

女役甚重과 관계된 潛女役은 해조류와 조개류 등을 채취해서 생활해 가는 潛女の역<sup>43)</sup>을 일컫는다. 이들은 관아에서 작성한 潛女案에 의해서 채취물의 일부를 進上用, 官衙用 명목으로 상납해야 했는데 그 액수는 연간 7, 8필에 달하는 고액<sup>44)</sup>이었다. 여기에 輸納의 고통과 吏屬들의 농간이 작용할 때는 그들의 1년 작업으로도 능히 해결할 수 없는 상황이 전개되기도 하였다.<sup>45)</sup>

정조 18년(1794) 잠녀의 역 부담을 줄이기 위해 두 가지 결정이 내려졌다. 하나는 水稅 藿 定額을 정하는 것이었고 다른 하나는 官買 藿 혁파였다. 전자는 藿 17근을 1秤으로 계량하여 매년 당 1束 藿을 수봉하되 本牧은 515속, 本畠은 311속, 정의현 370속, 대정현 250속으로 관아별 수봉액을 규정하는 것이었고 후자는 잠녀에 小米 1두를 분급하고 그들로부터 藿 2百立을 사들이는 것이 勒買와 다름이 없었기 때문에 이를 시정키 위함이었다.

38) 『濟州邑誌』제주목 조적조, p.209. 정조 15년에 건역고에 흡수되고 동 18년에는 보민고로 통합된다. 李源祚, 『耽羅誌』2, 제주목 창고조 牧子庫·鐸役庫, p.130. 참조.

39) 『備邊司謄錄』178, 정조 15년 신해 2월 20일, 17책, p.738.

40) 李源祚, 『耽羅誌』2, 제주목 창고조 場稅庫. 耽羅文化叢書 4, 1989, p.131.

41) 『備邊司謄錄』204, 순조 14년 갑술 5월 28일, 20책, p.802.

42) 『日省錄』칠중 계해년 6월 2일 정축 別單.

43) 李衡祥, 『南宦博物』誌俗 土瘠民貧條, 韓國精神文化研究院, 1979, p.109.

李衡祥, 『瓶窩全書』병와선생문집 濟州民瘼狀, 韓國精神文化研究院, 1982, p.310.

44) 李衡祥, 『南宦博物』誌俗 女役甚重條, 韓國精神文化研究院, 1979, p.110.

45) 金泰能 譯, 「濟州風土記」, 『耽羅文獻集』, p.198.

그러나 이 문제는 차일피일 미뤄지다가 순조 14년(1814) 察理使 李在秀에 의해 결단되었다. 그 내용은 앞서 결정한 관아별 수봉액을 절반으로 확정하는 것이고 관무곽은 일체 혁파하는 것이었다.<sup>46)</sup> 이에 따라 잠녀에 고통을 안겨 준 관무곽은 사라지게 되고 단지 수세곽만이 잠녀역으로 남게 되었다. 그런데 이 역도 이듬해 혁파됨<sup>47)</sup>으로서 잠녀들을 괴롭힌 고역은 일단 사라진 듯 보인다. 그러나 철종 때까지도 그 여폐가 상존하여 관아용 해삼, 전복에 대한 吏屬들의 혈값 質取와 求請을 빌미로 한 과다 징수의 폐단이 자행되고 있어서 잠녀 고역은 완전히 불식된 것이 아니었다.<sup>48)</sup>

진상용 鱠鮑, 引鮑과 관아용 魚鮑 조달을 담당한 鮑作<sup>49)</sup>은 그 진상액의 많음과 관리들의 憑公營私로 말미암아 목자 못지 않은 고역을 치러야 했다. 그래서 포작은 그들에게 씌어진 과중한 역부담으로부터 벗어나기 위해 온갖 피역행위를 도모하였다. 그 결과 8백여명의 정수가 80여명으로 줄어드는 결과가 나타났다. 그렇지만 피역을 하지 못한 포작이 피역자의 몫까지 모두 부담해야 했기 때문에 그들이 겪는 고통은 매우 컸었다.<sup>50)</sup>

영조 14년(1738) 평역청(평역고)을 설치하고 제번한 각색군관, 각양생들로부터 받아들인 평역미를 이들에게도 지급토록 한 조치<sup>51)</sup>는 이들의 부담을 덜어주기 위함이었다. 그러나 평역고 운영이 부실해짐<sup>52)</sup>에 따라 이들에게 배려한 조치는 소기의 성과를 거두지 못하고, 헌종 9년경에 이르러서야 포작역에 대한 근본적인 대책이 마련<sup>53)</sup>되었다. 즉 포작이 부담했던 진상역을 禮史處가 대행하게 되고 관아용은 민간에게서 사들임에 따라 포작역은 없어진 것처럼 보였다. 그럼에도 불구하고 포작은 이와 성

46) 『備邊司謄錄』204, 순조 14년 갑술 5월 28일, 20책, p.803.

47) 『備邊司謄錄』236, 헌종 15년 기유 3월 15일, 24책, p.17.

『濟州牧關牒』(규장각도서 No.15125) 道光 29년 3월 28일 成貼, 윤 4월 19일 到付.

48) 『日省錄』철종 계해년 6월 2일 정축조 別單.

49) 어한, 포민, 포한, 포작 등으로도 불리웠다.

李衡祥, 『南宦博物』誌俗 尙淫祠條·誌賦役, 韓國精神文化研究院, 1979, p.115. p.138.

李衡祥, 『瓶窩全書』병와선생문집 濟州民瘼狀, 韓國精神文化研究院, 1982, p.310.

『濟州邑誌』제주목 근세조, 대정현 봉림조, 亞細亞文化社 邑誌 6, 1983, p.211. p.227.

50) 李衡祥, 『瓶窩全書』병와선생문집 濟州民瘼狀, 韓國精神文化研究院, 1982, p.310.

51) 『濟州邑誌』제주목 근세조, 대정현 봉림조, 亞細亞文化社 邑誌 6, 1983, pp.210~211.

52) 『備邊司謄錄』159, 정조 2년 무술 5월 23일, 15책, p.586.

『備邊司謄錄』178, 정조 6년 임인 1월 15일, 16책, p.115.

『備邊司謄錄』201, 순조 11년 신미 3월 27일, 20책, p.322.

53) 李源祚, 『耽羅誌』2, 제주목 공장조 鮑作, 耽羅文化叢書 4, 1989, p.142.

## 조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활

질을 달리하는 또 다른 선격의 역<sup>54)</sup>도 수행해야 했기 때문에 그들의 고통이 완전히 사라진 것이 아니었다

船格은 혹 格軍이라고도 부르는 것으로 진상공물과 貢馬를 바다 너머로 무사히 운반해야 하는 역 부담자였다. 이 일은 예상치 못한 해상사고로 말미암아 익사, 표류의 결과를 초래하기도 하여 格軍案에 실린 160명의 정수는 점차 감소 추세를 보이다가 중국에는 전무한 상태가 되었다. 그래서 필요한 때마다 임시로 모집해 부리고 雇價를 添給하는 양상으로 변질<sup>55)</sup>되었다. 이 때 年例小貢馬 경우에는 5兩씩 지급되어 문제가 없었지만 式年大貢馬 경우에는 格價가 책정되어 있지 않아 문제를 야기하고 있었다.

격군을 모집할 때 鎮屬, 이속들의 농간이 나타나고 이들의 말에 따라 격군이 되면 끝내 빠져 나올 수 없는 상황<sup>56)</sup>이 벌어졌다. 격군에 든 부형이 병이 들어 格役을 이행치 못할 때에는 그 역이 자제에게 勒定되었기 때문에 이에 따른 폐해가 발생되고 있었다. 즉 격군 고가 5, 6 필목을 내야지만 면제될 수 있었고 관아에서는 이를 가지고 식년대공마 운송 비용을 해결하고자 했던 것이다.

그러나 이들 代納者들은 거개가 빈궁자였으므로 자식을 팔아 갚거나 그렇지 않으면 친족에게 피해를 끼치게 되었다.<sup>57)</sup> 이 문제는 헌종 12년(1846) 진홀고 耗條 일부를 보민고에 옮기고 이 기관에서 식년대공마 격군 고가를 지급함으로써 해결되게 되었다.<sup>58)</sup>

### Ⅲ. 관아 재정의 지출 내역<sup>59)</sup>

조선후기 제주관아<sup>60)</sup>는 다른 지역에서와 같이 각종 행정, 수세업무를 보조하는 여

54) 李衡祥, 『瓶窩全書』 병와선생문집 濟州民瘼狀, 韓國精神文化研究院, 1982, p.310.

55) 『耽羅啓錄』咸豐 21년 5월 26일, 7월 9일, 8월 25일, 10월 10일.

『濟州啓錄』咸豐 27년 1월 10일, 6월 16일.

李源祚, 『耽羅誌』2·3, 제주목 공장조 舵工, 舊例條 船禁, 耽羅文化叢書 4, p.142, pp.194~ 195.

56) 『濟州牧關牒』(규장각도서 No.15125) 道光 26년 5월 28일.

『備邊司謄錄』233, 헌종 12년 병오 7월 25일, 23책, p.714.

57) 『濟州牧關牒』(규장각도서 No. 15125) 道光 26년 5월 28일.

58) 『備邊司謄錄』233, 헌종 12년 병오 7월 25일, 23책, p.714.

러 기관(庫·廳·局·所)을 설치하였다. 이들 기관들은 각각 독립된 역할을 수행하였으며 그 일을 추진하기 위하여 독자적인 경비가 필요하였다. 그래서 각 기관들은 독립된 수세원을 확보하거나 또는 재정규모가 큰 다른 기관에 의존하든지 아니면殖利活動을 전개<sup>61)</sup>해야 하였다.

收稅源은 고유의 업무추진과 관계된 身役者나 民戶 그리고 상인 및 선박 등이 대상이 되었고 수세물은 생산물이 중심을 이루면서 錢納도 이루어졌다.<sup>62)</sup> 규모가 큰 기관으로는 진홀고(진홀청), 場稅庫, 평역고, 보민고 등이 있었으며 규모가 작은 기관으로는 戶庫, 元禮庫, 支禮庫, 工庫, 營繕庫, 軍器庫, 牙兵廳, 醫局, 承發所 등이 있었다.

진홀고는 州賑監, 東·西賑監(각 1명)과 都賑色, 州賑色, 東·西賑色(각 1명) 그리고 가장 아래에 위치한 州賑直(12명), 東·西賑直(각 9명)이 소속<sup>63)</sup>되어 있었다. 주요 기능은 흉작때 진대구홀이었지만 취모보용이 허용되고부터는 사정이 달라졌다. 날로 늘어나는 재정수요를 충족시키기 위하여 환곡을 적극적으로 이용하였고 그 운영을 통하여 取利를 극대화하였다.<sup>64)</sup>

헌종 4년(1838)에는 그 규모가 3만 2천석에 이르렀고 『耽羅營事例』작성시기(철종 5-14년)에는 취모할 수 있는 夏還米 13, 053여석, 秋還米 6, 843여석, 도합 19, 897여석의 운영으로 다른 기관을 보조하는 등 제주관아 재정운영에 없어서는 안될 존재가 되었다.

진홀고의 지출 내용은 대정, 정의현 馬·牛監 給料, 本州 反利木取利 革罷代, 3읍 司倉의 婢貢 蠲減代, 營門 例下, 判官 祭需費, 보민고 보조 등 각 기관 운영에 필요한 비용을 지원<sup>65)</sup>하고 있었다.

59) 이 장의 내용은 전적으로 『耽羅營事例』에 의존했다. 『耽羅營事例』에 대한 해제와 글은 이미 발표한 바 있어 당시 미진하고 불명했던 부분을 재차 보완하는 차원에서 작성했다. 참고, 「조선후기 제주의 『사례』와 사료적 가치」, 『제9회 국사편찬위원회 사료조사위원회-발표요지-』, 1994, 7. 참고, 「朝鮮後期 地方官衙 財政의 運營實狀」, 『耽羅文化』16, 1996.

60) 金東柱, 「朝鮮時代 濟州島의 郡縣構造와 支配體制」, 『濟州島史研究』1, 1991, pp.45~67.

61) 吳永教, 「朝鮮後期 地方官廳 財政과 殖利活動」, 『學林』8, 1986.

62) 『耽羅營事例』호고, 원례고, 지례고, 공고, 영선고, 군기고, 아병청 참조. 그 중 현물과 전문을 수봉했던 기관은 원례고, 공고였다.

63) 『耽羅營事例』영리방장·반액·군관방입 참조.

64) 姜昌龍, 「濟州啓錄에 나타난 濟州農業과 還穀」, 『濟州島史研究』2, 1992, pp.85~108.

65) 『耽羅營事例』진고, 매년취모예하질.

## 조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활

장세고는 중·산간지대의 10所場, 山場 3장(針場, 上場, 鹿山場) 모두 13장의 토지를 관할하며 그 안의 목장전, 加耕田, 화전으로부터 隨起隨稅(장세곡)하고 있었다.<sup>66)</sup> 목장전과 가경전이 비록 명칭 상으로는 구분되지만 같은 13장 안에 있고 수기수세의 대상이 된다는 점에서 그 구분은 매우 힘들다. 화전의 경우는 개간과 경작이라는 일련의 과정이 앞의 토지와는 상이하고 별도의 세목으로 징세했을 것으로 추측된다. 그러나 중·산간지대, 수기수세라는 공통점으로 말미암아 장세곡 범주에 포함되었을 것이다. 이 점은 화전과 결부된 수취기구를 『邑誌』, 『事例』등에서 찾아 볼 수 없고 그리고 후대 자료이지만 『濟州郡邑誌』(광무 3 : 1899)의 '旱田 卽 火田' 이라는 표현에서 확인할 수 있다.

各場에서의 수세는 진홀고에서 파견된 監官, 色吏가 매년 수행하며 지출은 정기적(매년·2년), 비정기적으로 급료, 진상공물가(騎鞍·紅鞍價 등), 例下, 移下, 기타 등의 명목으로 나가고 있었다. 그 중 정기적 지출 내용을 세분해 살펴보면 執事·軍官 급료, 진상 홍·기안가, 魚稅, 日藿代, 祭享米, 各班 예하미, 사창 예하미, 수세곽대, 반리목취리·私橋摘取혁과대, 향고·서원 예하미, 戶庫 元田稅혁과대·榮種本 色落條가 중심을 이루고 있었고 비정기적 지출은 營門·本官 등에 대한 기타(奇別債, 塗喪紙價, 候風糧料下, 迎護送 船什人價)의 이름으로 나가고 있었다.<sup>67)</sup>

보민고는 민호의 진상역 부담(白蠟, 표고버섯)을 완화시킬 목적으로 설치되었고 견역고, 담은고<sup>68)</sup>의 환곡이 합쳐짐으로써 그 규모는 더욱 커지게 되었다. 소속 관리로는 환곡을 검속·총괄하는 補民監과 州補色, 東·西補色이 있었고 가장 말단에 위치한 州補直(12명), 東補直(14명), 西補直(13명)이 있었다.<sup>69)</sup> 진홀고와 같이 취모보용이 가능했던 보민고 환곡은 『耽羅營事例』시기에 대략 5, 891석에 달하였고 취모의 운영을 통하여 관아재정 경비를 조달하고 있었다.

戶役과 관계된 민호부담의 경감은 3읍(제주목, 대정현, 정의현), 원레고, 공고가 수

66) 李源祚, 『凝窩全集』4, 「탐라록」中, 麗江出版社, 1986, p.47.

67) 『耽羅營事例』진고, 장세미매년상하질, 간년상하질, 불향상하질.

『耽羅營事例』에는 장세고 명칭이 나오지 않는다. 다만 각장수세 진고 내용에 그 편린을 엿볼 수 있다. 그러나 목사 李源祚, 『耽羅誌』2, 제주목 창고조, p.131에는 명시되어있다.

68) 『濟州邑誌』제주목 조적조, 亞細亞文化社 邑誌 6, 1983, p.209.

李源祚, 『耽羅誌』2, 제주목 창고조 견역고·담은고, 耽羅文化叢書 4, 1989, p.130.

『국역 萬機要覽』I, 재용편 6, 諸倉 담은고, 민족문화추진회, 1982, p.650.

69) 『耽羅營事例』영리방장·반액·군관방임 참조.

행하는 진상공물가(백납, 어복, 표고 등)와 人情<sup>70)</sup>의 보조로 나타났으며 그 외에도 格卒(격군)고가, 肉饌價·日用餼價·生魚價와 같은 食費와 본관·양읍의 대동세 감액 조치에 따르는 보조, 공고의 文書紙價·全漆價, 호고의 匠料, 柴·草防給代 등 온갖 명목으로 매년 각 기관을 돕고 있었다.

한편 비정기적으로도 각 기관에 비용이 지출되고 있었다. 『耽羅營事例』「보민고」조의 '不恒上下秩'에 의하면 진상공물<sup>71)</sup>과 여타의 명목으로 지출되고 있었는데 그 중 식년대공마(大載馬)격줄 고가 비용이 거의 전부를 차지했고 그 다음에 輦杠船 격줄 고가, 到界進上 백납가, 호적작성<sup>72)</sup> 때 生産·物故紙價, 先生聘儀, 輦杠木 京人情·封裏紙席價 순으로 나타났다. 이 외에도 해당 일이 생길 때마다 지출되는 윤삭 진상가, 공성곡가 등이 있었다. 공성곡은 순조 23년(1823)어사 趙廷和에 의해 마련된 것으로 중앙에서 파견되는 관리들의 지대를 위한 것이었다.<sup>73)</sup> 그 경비는 拮据米 47석을 司倉에 붙여 그 취모활동을 통해 조달토록 하였으나 실제로는 보민고의 몫이었다.

평역고는 평역미를 관장하는 기관으로 裨將이 겸하는 平役內監, 教練行首가 例兼하는 平役外監, 吏房所에서 운차하는 東·西平役色(각 1명), 그리고 최말단의 平役直 11명<sup>74)</sup>이 있었다. 이들에 의하여 수봉, 관리되는 평역미는 취모보용이 불가능한 것으로 각종 부문에 번다하게 지출되고 있었다. 『耽羅營事例』에 의하면 당시 수봉미가 2,412석 정도에 불과했음에도 지출액은 그 이상이었다. 그 연유에 대한 구명은 보류하더라도 그러한 내용이 나타났다는 사실은 평역고에 대한 여타 기관, 관리들의 의존도가 매우 컸음을 의미하는 것이라 하겠다.

평역고의 설립 목적은 앞장에서도 설명한 바와 같이 軍역변통, 苦役處의 부담 경감과 더불어 官아재정 확충이라는 구체적 내용을 갖고 있었다. 그러나 매년 지출되는 내용을 살펴보면 軍역과 官역처에 관계가 된 것은 畜作人(畜漢)<sup>75)</sup>, 목자, 沙格(船格)뿐이고 그 외에는 官屬과 官奴婢들에 대한 급료가 대부분이었다. 지출액 규모로 보아도 전자 대 후자의 대비가 약 3:7 정도였기 때문에 평역고의 당초 설립 목적이 어느 한 쪽 방향으로 쏠리고 있음을 알 수 있다. 즉 官아 운영과 관련된 비용 지출이

70) 茶山研究會, 『譯註 牧民心書』II, 創作과 批評社, 1983, p.242.

71) 朴贊植, 「19세기 濟州지역 進上의 실태」, 『耽羅文化』16, 1996, pp.255~272.

72) 金東攄, 『18·19世紀 濟州島의 身分構造研究』, 檀國大學校 博士學位論文, 1995.

73) 李源祚, 『耽羅誌』2, 제주목 조적조, 耽羅文化叢書 4, 1989, pp.128~129.

74) 『耽羅營事例』군임·영리방장·진리방장·반액·군관방임 참조.

75) 김동전, 「18·19세기 畜漢의 신분적 지위와 그 변동」, 『역사민속학』3, 1993, pp.61~89.

## 조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활

중심을 이뤄갔던 것이다.

관노비에 대한 급료 지급은 조선후기 雇立制 채택과 관계가 깊다. 17·18세기 이후, 內寺奴婢<sup>76)</sup>의 選上·立役制가 폐지되고 納貢制가 시행됨에 따라 중앙各司에서 필요한 노동력은 일정한 급료를 주고 동원해야만 했다.<sup>77)</sup> 그러나 지방관아에서 사역되는 관노비는 1894년 甲午改革때까지 계속 노비 신분으로 남았다. 이들은 여타 관속과 같이 給價의 대상으로서 유상노동을 하였는데 그 까닭은 조선후기에 만들어진 신분 질서 해이와 관계가 깊다. 여느 公賤과 마찬가지로 冒避나 도망을 통하여 자신들이 지던 고역으로부터 이탈을 도모하였고 그것은 관노비의 감소현상을 유발시키고 심화시키는 것이었다. 그 결과 지방관아 운영이 어려워지고 이의 타개를 위한 별도의 방법이 강구되지 않으면 안되었다. 지방마다 차이<sup>78)</sup>가 있었겠지만 제주관아의 경우는 給價를 통하여 이 문제를 해결하고자 하였다. 따라서 官奴 또는 官奴의 성격이 짙은 吸唱, 房子, 汲水軍, 刀尺 그리고 각종의 匠人, 等牌, 庫子(庫直)들을 사역할 수가 있었고 官奴, 官婢들도 부릴 수가 있었던 것이다.

『耽羅營事例』「평역고」‘불항상하질’에 기재된 평역고의 비정기적 지출은 지방관 교체에 따른 진상가(백랍, 皮物, 추자)·교체 소요비용(司命旗, 庖廚, 供需器皿, 改案紙)·京人情, 호고의 閏朔·排朔條(月廩), 裨將廳 饌價, 別方物 皮物價, 읍3리 修籍條 등으로 구분할 수 있다. 이러한 경비는 모두 관아 운영과 직결된 것으로 앞서의 정기적 지출 성격과 하등 다름이 없다.

이 외에 호고, 원례고, 지례고, 공고, 영선고, 군기고, 아병청 등 허다한 수취기구가 있었다. 이들 기관은 각자의 고유한 기능을 수행하기 위하여 독자적인 수세원을 확보하기도 했지만 그것만으로는 충분하지가 않아 재정규모가 더 큰 평역고, 보민고, 장세고에 의존하지 않으면 안되었다. 예컨대 호고의 경우는 일용품 조달기관으로서 답한으로부터의 수세와 陸商으로부터의 商賈稅 수입이 있었지만 평역고 보민고로부터의 재정보조가 더욱 컸다. 원례고는 각종 진상과 인정을 주관했던 기관으로 2把半船 船主로부터 船稅(捧藿에서 錢文 收捧), 官·私釜를 보유 또는 소유한 자로부터 현물(소금)을 징세하기도 하였다. 그러나 앞서의 경우와 같이 보민고, 평역고에 대한 의존도가 높았다. 여타 기관도 마찬가지로 자체의 수입원이 있었지만 移來, 代報의

76) 姜昌龍, 「18世紀 濟州 內奴婢의 土地所有」, 『濟州島史研究』1, 1991, pp.71~89.

77) 全炯澤, 『朝鮮後期 奴婢身分 研究』, 一潮閣, 1989, pp.82~119.

78) 茶山研究會, 『譯註 牧民心書』I, 創作과 批評社, 1982, pp.155~156.

형식으로 재정규모가 큰 다른 기관에서 재정보조를 받지 않으면 안되었다.<sup>79)</sup>

#### IV. 양태수공업의 실상

제주는 흉년의 피해가 심각하면 국가의 移轉穀에 의존하였고 실제로 숙종 시기에는 상당량의 곡물이 제주로 이송되기도 하였다.<sup>80)</sup> 그러나 진휼청과 嶺·湖南 沿海邑의 곡물이 항상적으로 비축될 수 있는 것도 아니고 도리어 해당 지역의 민폐가 발생함에 따라 제주 진휼에 대한 효과적 방법을 모색하게 되었다. 그러한 과정에서 나리촌(公州와 燕@ 부근)의 진휼창을 나리포로 개칭하고 이후 臨陂로 옮겨 제주 구휼에 만전을 기하도록<sup>81)</sup> 하는 한편 이 곳 곡물과 제주 어과 등 산물을 서로 교역토록 하였다.<sup>82)</sup> 그러나 영조 3년(1727) 나리포 이전곡을 받은 제주에서 곡으로의 상환이 어렵게 되자 대신 다른 산물로의 代捧이 논의되게 되었다. 이 때 左參贊 金興慶이 제의한 涼太가 채택<sup>83)</sup>되어 이후 양태는 앞서의 어·과과 더불어 이전곡에 대한 상환물(상품)로 주요한 위치를 잡게 되었다.

그런데 과 수확기간은 당시에 있어서 봄 석 달인데 비하여 양태 제조는 연중 가능했기 때문에 採藪보다는 이에 의존하는 바가 더욱 커지게 되었다. 게다가 양태 제조는 風雨寒暑라는 기후 조건과 관계가 없었고 남녀노소 모두가 종사할 수 있다는 이점<sup>84)</sup> 때문에 이에 대한 의존도는 날로 높아만 갔다. 또한 정조 시기에는 양태 생산으로 유명한 金提가 국가로부터 防禁 조치를 받음<sup>85)</sup>에 따라서 제주 양태만이 이 분

79) 『耽羅營事例』호고, 원례고, 지례고, 공고, 영선고, 군기고, 아병청, 의국, 승발소, 공피고.

80) 鄭亨芝, 「조선후기 交濟倉의 설치와 운영-18세기 羅里浦倉 사례를 중심으로-」, 『梨大史苑』28, 1995, pp.206~208.

81) 『羅里舖事實』(규장각도서 No.4559), 「나리포신설절목」, 『度支志』20, 移轉各倉, 10책, 민족문화사, 1982, pp. 468~471.

82) 『備邊司謄錄』78, 영조 원년 기사 11월 15일, 7책, pp.785~786.

『備邊司謄錄』80, 영조 2년 병오 12월 25일, 7책, pp.967~968.

『大東地志』12, 나주, 창고조, 亞細亞文化社, 1974, p.265.

83) 『備邊司謄錄』81, 영조 3년 정미 6월 11일, 8책, pp.95~96.

84) 『日省錄』칠중 계해년 6월 2일 정축조.

85) 『星湖僊說』8, 인사문, 생재조.

『濟州牧關牒』(규장각도서No.15125) 道光 29년 1월 4일.



야의 독점적 지위를 차지하게 되어 제주의 양태 생산은 더욱 생기를 띠게 되었다.

당시 제주 양태가 육지로 반출될 때는 주로 康津, 海南 등지를 거쳤으므로 이 곳은 양태의 집산지가 되었고 이 곳에서 중간 상인에 의해 서울의 涼太塵으로 轉賣되었다. 그러나 19세기 초엽에 이르러서는 개성상인들이 강진과 해남에 진출하여 제주에서 건너오는 양태를 매점하고 그것을 전국 각지에 직접 전매함으로써 서울의 양태전이 상품을 구입할 수 없는 상황이 발생하였다.<sup>86)</sup> 이에 양태전은 사람을 직접 강진, 해남 등지에 파견하여 바다를 건너 온 제주 양태를 모두 독점하고 이것을 다시 개성상인, 각처에 전매하겠다고 나섬<sup>87)</sup>으로써 제주산 양태와 개성상인은 한동안 멀어지게 되었다. 그러나 개성 상인들은 양태가 서울로 들어가는 길목이나 그 외 주요 지역에서 특히 개성, 안성 등지를 중심으로 한 제주 양태에 대한 都賈활동을 펼쳐 양태전에 커다란 피해를 입혔다.<sup>88)</sup>

한편 정조 시기(辛亥通共)에 판매활동이 자유로워진 제주상인<sup>89)</sup>들은 순조 이후 서울의 筮匠과 직접 거래를 한다던가 또는 散賣행위에 직접 관여<sup>90)</sup>함으로써 서울에서의 판매활동을 보다 적극적으로 추진하였다. 그리고 이러한 적극적 판매활동은 商人高尚葉의 경우에서와 같이 영남지역까지 확대되고 있었다.<sup>91)</sup> 그러나 이러한 양태수공업의 변창은 그 후 여러 요인에 의해 점차 쇠퇴의 길로 접어들었다.

우선 판매활동의 제약을 들 수 있는데 이는 서울 지역에서 분명히 드러난다. 정조 시기 제주상인들은 전국을 상대로 한 판매활동이 허용되어 어디서든 자유로운 영업이 가능했었지만 헌종 시기에는 이러한 환경이 바뀌어 온갖 제약이 뒤따르게 되었다. 즉, 市人輩들이 전에 없었던 각종 규제를 만들어서 그들의 판매 행위를 亂塵이라 칭하거나 혹 都賈라고 칭하면서 그들의 활동을 크게 제약했다는 사실이다.

그리고 이들의 양태를 헐값에 매입하고 몇 년이 지나도록 대금을 갚지 않는 바람에 제주상인들의 영업활동에 지장이 초래되었다는 점이다. 특히 이 경우에는 판매대금 회수를 위한 무작정 체류로 말미암아 외지에서의 체류 비용이 한없이 들어갔고

86) 姜萬吉, 『朝鮮後期 商業資本의 發達』, p.112.  
 87) 『備邊司謄錄』200, 순조 10년 경오 1월 10일, 20책, pp.164~165.  
 88) 『備邊司謄錄』215, 순조 27년 정해 1월 13일, 21책, pp.822.  
 姜萬吉, 『朝鮮後期 商業資本의 發達』, pp.112~113.  
 89) 『濟州牧關牒』(규장각도서No.15125) 道光 29년 1월 4일.  
 90) 『備邊司謄錄』218, 순조 30년 경인 1월 11일, 22책, p.102, p.219.  
 『備邊司謄錄』226, 헌종 4년 무술 2월 14일, 22책, pp.943~944.  
 91) 『耽羅啓錄』咸豐 23년 3월 7일.

그래도 대금을 받지 못할 경우에는 빈손으로 돌아가야 하는 매우 비참한 상황이 전개되었다. 이는 ‘貨泉闕塞’ ‘交易無物’의 표현처럼 제주사회 경제에 암운을 드리우는 조짐들이었다.<sup>92)</sup>

다음에는 양태 제조에 필요한 箭竹(涼竹)이 점차 고갈되어간 사실이다. 이는 개성상인의 전죽 반출을 한 예로 들 수 있겠다. 헌종 3년(1837) 개성상인들은 엄청난 곡물과 白木을 제주에 보내 제주의 전죽을 매집하였다.<sup>93)</sup> 이는 제주 양태수공업의 폐업을 초래할 정도로 큰 규모로서 지방관과의 결탁으로 가능한 것이었다. 당시 전죽은 도외로의 반출이 금지<sup>94)</sup>되었음에도 불구하고 목사는 蓄財라는 입장에서 개성상인은 箭竹散賣를 통한 이익 추구라는 점에서 양자가 긴밀히 연계되었던 것이다.

이러한 전죽의 도외 반출과 양태수공업의 활발한 발전은 제주도의 전죽자원을 필연적으로 고갈시켜 철종 13년(1862) 전죽세取를 둘러싼 커다란 소요<sup>95)</sup>를 불러 일으켰다. 이는 동년 3월 서울에 거주하는 高判官이란 자가 箭竹求請關文을 가지고 내려와 3읍의 전죽을 베어 가려할 때 이를 적극 막으려는 3읍민과의 마찰에서 비롯된 것이었다. 이처럼 양태 제조에 필요한 전죽은 이 시기에 이르러 크게 쪼갠되어 도민들의 주요 관심사가 되었던 것이다.

마지막으로는 統營 양태수공업의 성장을 들 수 있다. 통영산은 순조 27년(1827)까지만 해도 서울에서의 교역활동은 거의 없었고 단지 尙方(尙衣院)의 궁중 소요품으로 또는 御笠涼太로서만 쓰였을 뿐이다.<sup>96)</sup> 그런데 철종 시기에 이르면 제주양태가 누린 지위를 통영양태가 이어받게 됨에 따라서 제주 양태수공업은 점차 쇠퇴하기 시작하였다.<sup>97)</sup> 비록 곱, 魚鱈이라는 토산물을 통하여 생계에 필요한 물품을 교역할 수도 있었겠지만 양태에 의한 그것보다 수입이 적었기 때문에 제주민의 생활은 날로 힘들어 갔다.

92) 『濟州牧關牒』(규장각도서No.15125) 道光 29년 1월 4일.

93) 『備邊司謄錄』225, 헌종 3년 정유 10월 5일, 22책, p.895.

94) 李源祚, 『耽羅誌』3, 제주목 舊例 船禁, 耽羅文化叢書 4, 1989, pp.194~195.

95) 『壬戌錄』濟州牧按 炭狀啓謄錄, pp.116~119, p.159.

96) 『備邊司謄錄』178, 정조 15년 신해 1월 7일, 17책, pp.704~705.

『備邊司謄錄』215, 순조 27년 정축 1월 13일, 21책, p.822.

97) 『日省錄』철종 계해년 6월 2일 정축.

## V. 결 어

조선후기 제주지역은 다른 여타 지역에서와 같이 三政과 雜役稅가 수취체제의 근간을 이루고 있었다. 그러나 제주만이 갖는 지리적, 자연적 조건으로 말미암아 그 운영에서 차이를 보였고 그 방향은 관아 재정 안정에 초점이 맞춰졌다. 그래서 민생 안정과는 거리가 있을 수 밖에 없었고 도리어 제주민의 궁핍화와 사회 불안을 조성하고 있었다.

삼정이라고 불리우는 전정, 군정, 환곡 중에서 전정과 군정은 앞에서도 언급한 것처럼 달리 운영되고 있었다. 전정 경우에는 토지(實結數)를 대상으로 한 징세였지만 토지가 워낙 척박하고 농작과 관계된 기상조건도 좋지 못해 加耕田, 牧場田, 火田에 대한 隨起隨稅가 주종을 이루고 있었다. 그래서 大同稅 경우에도 人丁을 중심으로 수세하였고 柴·草·炭 役도 계속 부과하였다.

군정 경우에는 관아 재정 보충과 苦役處의 부담을 완화시킬 필요성에서 일찍부터 추진되었다. 정원 외로 들어 간 각종 保率과 各色 軍官·將校, 各樣生들을 除番시키고 대신 均역미(平役米)를 연간 10두 징봉함으로써 군정의 개혁을 도모하였다. 그러나 인정을 대상으로 한 과도한 징봉과 額外願屬 현상이 다시 대두됨에 따라 고역처에 대한 부담 완화는 커녕 과도한 징세에 따른 폐해가 나타나게 되었다.

賑恤庫, 補民庫가 중심이 된 환곡 운영은 날로 늘어나는 관아 재정과 맞물려 온갖 폐단이 발생되고 있었다. 특히 分捧과정에서 取耗率 인상, 耗上生耗, 盡分 등의 폐단이 나타났고 온갖 곡물을 元選에 첨부하거나 또는 加入米를 환곡에 덧붙임으로써 還摠을 늘려갔다. 환총의 증가는 戶少還多 상황 아래에서 隣徵, 族徵을 초래해 환곡을 둘러싼 소요와 제주민의 궁핍을 더욱 촉진시켰다.

삼정과 더불어 잡역 운영도 문란하였다. 그 중 牧子役은 연중 分番守職의 고통과 遺失馬 발생시 同色馬로 채워야 하는 부담이 뒤따랐고 潛女들은 채취물의 일부를 水稅藪, 官質藪 이름으로 상납하는 과정에서 吏屬들의 농간으로 그 부담이 늘어만 갔다. 그래서 국가에서는 이들의 고역을 완화시킬 필요성에서 목자에게 평역미·料米 지급, 그들 경작지에 대한 감세조치를 잇따라 취했고 잠녀에게는 수세곽, 관무곽을 완전히 혁파함으로써 이들의 고역은 사라진듯 했다. 그러나 이속들의 농간과 여폐가 상존함에 따라 목자 경우에는 避役을 계속 도모하여 정원이 거의 비는 상태에 이르렀다.

한편 進上役과 船格(格軍)役을 부담했던 鮑作도 그 역이 큰 고통이었기 때문에 일찍부터 피역을 도모하였다. 그래서 이들에 대한 평역미 지급, 禮吏處에 의한 진상 역 대행, 선격역 혁파가 이뤄지게 되었고 선격이 필요한 때에는 수시로 募格하고 雇價를 지급하는 방식으로 변화하였다. 그러나 年例小貢馬와 달리 式年大貢馬 경우에는 格價가 책정되어 있지 않아 문제가 야기되고 있었다. 즉 鎭屬, 이속들의 감언이설로 격군이 된 자가 格役을 이행치 못할 때에는 그 자체가 역을 수행하거나 아니면 雇價를 관아에 내야했기 때문에 이에 따르는 폐단이 발생되었던 것이다. 이 문제는 헌종 12년, 보민고에서 격가를 지급하기로 함으로써 해결되게 되었다.

조선후기 제주관아는 행정·수취업무와 관계된 많은 부속기관이 생겨났다. 행정 보조기관도 그러하지만 특히 수취와 관련된 많은 기관이 조직되어 독자적 수세원을 확보하거나 또는 상대적으로 재정규모가 큰 기관에 의존하기도 하였다. 19세기 중반 것으로 추정되는 『耽羅營事例』에 의하면 취모보용할 수 있는 진홀고·보민고와 除番人으로부터 수세하는 평역고 그리고 중·산간지대의 경작지에서 수기수세하는 장세고 등이 비교적 큰 수취기관으로서 다른 여러 기관, 즉 호고, 원례고, 지례고, 공고, 영선고, 군기고, 아병청 등의 작은 기관에 재정적 보조를 하고 있었다.

한편 가내수공업 제품으로서 전국에 널리 공급된 양태는 헌종 연간부터 나타난 원료의 부족과 시인배들의 작간행위로 말미암아 그 제조 판매상에서 많은 어려움에 부딪히게 되었다. 더욱이 궁중에 납품된 통영산 양태가 철종 무렵 일반인 사이에서 거래됨에 따라서 제주 양태 수공업은 보다 큰 곤경에 처하게 되었다. 본래 양태 제조는 연중 작업이 가능하고 누구나가 다 종사할 수 있다는 이점 때문에 주민 다수가 이에 종사하였다. 그런데 위의 상황들이 출현되고 심화됨에 따라서 제주의 양태수공업은 점차 몰락되고 폐업, 실업 사태가 이어져 제주민의 생활은 한층 불안해져 갔다.

이처럼 조선후기 제주사회는 수취체제와 관아제정 운영과정에서 많은 폐해를 드러내고 있었다. 이러한 현상은 현실에 맞지않는 제도운영에도 기인하겠지만 다른 한편으로는 지방관, 간리배들의 고질적 부정 비리에 연유하는 바가 더욱 컸다. 이러한 상황 속에서 제주민들은 양태수공업을 통해 자구책을 마련해 보기도 하지만 제조원료 부족과 시인배 작간, 특히 통영양태에 대한 경쟁력 상실로 말미암아 제주민의 생활은 한층 어려워져 갔다.