18～19세기 제주의 進上制 운영과 성격*

이 욱**

<차례>

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 진상 액수의 변화와 성격
Ⅲ. 진상물자 마련 방식과 그 의미
Ⅳ. 맺음말

국문요약

제주는 그 지리적, 역사적 특수성으로 인해 19세기까지 진상 물종을 현물로 상납하였다. 그리고 그 부담 역시 작지 않았다. 숙종대 이후 조선정부의 정책 기조가 바뀌고 제주를 통치영역안으로 끌어들이기 위해 노력하면서 중앙정부에서도 제주의 진상부담을 줄여주려고 노력하였다. 그러나 조선의 진상제도 운영 원리에 비추어볼 때 이러한 노력에는 한계가 있었다. 때문에 진상은 19세기 후반까지도 제주민들의 큰 부담으로 남아있었다.

한편 제주 목사를 비롯한 제주의 지방관들도 진상으로 인한 민의 부담을 덜어주기 위해 다양한 방법을 모색하였다. 그들이 찾은 방법은 평역고와 보민고로 대표되는 민고의 운영이었다. 평역고의 설치와 운영은 신역으로 부과되던 진상물종 마련에 대한 부담 일부를 다른 형태의 신역부담자에게 전가함으로써 해결하려고 했던 것이다. 그리고 그 아래에 흐르고 있는 것은 均役, 즉 신역부

* 이 논문은 2003년도 기초학문육성 인문사회분야 지원사업의 일환으로 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2003-074-AM0010).

** 한국국학진흥원 연구원

담자의 부담을 고르게 하는 것이었다. 반면 보민고는 환곡의 운영을 통해 戶斂 형태로 부과되는 진상 물종의 부담을 줄여주고자 하였다. 그런데 보민고는 수입보다 지출이 많아, 시간이 흐를수록 보민고의 원곡이 침식되는 재정구조였다. 당시 제주의 재정 상황에서 수탈의 여지가 남아있었던 것이 장세와 화전세 등 새로 개간한 토지에 대한 수세였다. 때문에 재정 운영 원리상 어울리지 않는 장세미의 일부가 보민고의 재원으로 획급되었다. 이는 19세기 중엽에는 제주의 지방재정이 한계상황에 도달하여, 그 이전까지 유지되고 있던 재정 운영 원리마저 지킬 수 없었음을 말해주는 것이다. 다시 말해 19세기 제주의 재정 상황은 조선 전기 이래 유지해오던 재정 운영 방침을 고수하는 것으로는 해결책을 찾을 수 없었던 것이다.

주제어 : 進上, 濟州, 補民庫, 平役庫, 財政運營

Ⅰ. 머리말

조선은 조용조 체제를 기반으로 국가재정을 운영하였다. 이와 함께 의례적, 명분론적 성격이 강한 진상제도도 운영하였다.[1] 진상은 '臣下奉上之禮'라고 하여 중앙·지방 장관이 왕실에 봉상하는 예물이었다. 즉, 진상은 종법제에 기반하여 분봉을 받은 지방의 제후가 중앙의 황제에게 바치는 예물의 형식과 성격을 갖춘 것이었고, 따라서 지방장관인 감사와 병사가 그 상납 주체였다. 그런데 제주목사는 지방 장관이 아님에도 불구하고 상납 주체로 설정되었다. 행정상 전라도에 속해있던 제주도가 전왕조의 수도인 개성부와 더불어 牧官으로서 유일하게 진상관으로 지

1) 진상의 개념과 종류에 대해서는, 田川孝三, ≪李朝貢納制の硏究≫, 1965, 89~218쪽 참조.

정된 것은 제주도를 속국이나 다름없이 간주함으로써 번속국으로부터 조공을 받고 있는 것처럼 擬制하려고 했기 때문이었다.[2] 아울러 제주가 멀리 떨어진 섬이고 여러 가지 면에서 육지와는 다른 식생을 지녔기 때문이기도 하였다. 이러한 이유 때문에 제주의 진상은 대동법 실시 이후에도 여전히 현물 상납의 형태를 유지하였고, 그 부담 역시 작지 않았다.

이처럼 제주의 진상은 조선의 일반 군현과는 다른 모습을 보이고 있었다. 때문에 조선후기 진상제에 대한 연구는 많지 않지만, 제주의 진상 운영과 관련해서는 비교적 상세한 연구가 이루어졌다. 우선 제주도의 특성에 주목해 19세기 제주 지역 진상의 실태와 부담액 등을 상세히 밝힌 연구가 나왔다.[3] 이와 함께 진상물자 조달과 운송 과정에서 제주도민이 져야했던 부담을 밝힌 연구가 있다.[4] 최근에는 제주 지역의 호구 운영과 진상제를 결부시켜 파악한 연구도 나와 있다.[5] 그리고 제주의 수취제도의 실상과 그 폐단, 이로 인한 제주농민항쟁의 발발이라는 시각에서 제주의 진상제도를 다룬 연구들도 나와 있다.[6] 제주의 진상을 담당한 주체였던 이른바 '육고역'층에 대한 연구를 통해서도 제주의 진

2) 德成外志子, <朝鮮後期 貢納請負制와 中人層貢人>, 고려대 박사학위논문, 2001

3) 朴贊殖, <19세기 濟州 지역 進上의 실태> ≪19세기 濟州社會 硏究≫, 일지사, 1997 ; 朴贊殖, <『耽羅巡歷圖』에 보이는 제주 진상의 실태> ≪耽羅巡歷圖硏究論叢≫, 2000

4) 長森美信, <朝鮮後期濟州の進上物資調達と海上輸送> ≪史泉≫ 93, 2001

5) 허원영, <19세기 濟州島의 戶口와 賦稅運營>, 한국학중앙연구원 박사학위논문, 2005

6) 權仁赫, <19世紀 前半 濟州地方의 社會經濟構造와 그 變動> ≪李元淳敎授華甲紀念史學論叢≫, 1986
權仁赫, <朝鮮後期 地方官衙 財政의 운영실태> ≪耽羅文化≫ 16, 1996
權仁赫・金東栓, <조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활> ≪耽羅文化≫ 19, 1998
양진석, <18, 9세기 제주의 收取制度와 特徵> ≪耽羅文化≫ 24, 2004

상제 운영 실상이 논구되었다.[7]

이와 같은 연구를 통해 제주 지역 진상에 대한 실체는 상당 부분 밝혀졌다고 생각된다. 조선후기 제주의 지방재정에서 진상이 차지하는 위치, 진상의 종류와 내용, 그리고 진상 수취를 둘러싸고 일어나는 각종 부정과 폐단, 그에 대한 대책으로서 진상 부담 방식의 변화, 평역고를 비롯한 각종 민고 운영의 실상 등이 상세히 밝혀졌다.

그런데 이들 연구들은 제주의 수취제도가 일반 군현과는 여러 가지 면에서 다른 특징을 보이고 있다는 것을 강조하고 있다. 제주의 역사적, 지리적 특성으로 인해 진상이라고 하는 중앙 상납 위주로 부세가 운영되었고, 그 수취면에서는 結斂보다는 戶斂 중심으로 운영되었다는 것이다. 하지만 이러한 측면과 함께 조선전기 이래의 진상제 운영 원칙에 입각하면서, 제주의 특성을 감안하여 진상제를 변화시킨 측면도 있었다고 생각된다. 비록 실제 운영과정에서는 그 의도를 충분히 살리지 못하고 일반민에게 더 큰 부담으로 작용했지만, 제주에서도 18세기 이후 진상 부담을 덜어주기 위해 다양한 제도를 모색하고 있었다. 그리고 그 제도 변화가 자의적으로 이루어졌다기 보다는, 조선의 진상제 운영 원칙에 입각한 것이었다. 이러한 측면도 아울러 고찰해야 제주지역 진상제 운영의 전모를 밝힐 수 있을 것이라고 생각된다. 따라서 이 글에서는 우선 18, 19세기 제주의 진상부담액수의 변화를 살펴보고, 그것이 조선의 진상제 운영 방식과 어떤 관련을 맺고 있는가를 살펴보겠다. 다음으로는 평역고와 보민고 등 민고 운영 방식의 분석을 통해, 제주의 진상물품 마련 방식이 기존의 진상마련 방식과 어떤 연관하에 운영되었으며,

---

7) 김동전, <18·19세기 畓漢의 신분적 지위와 그 변동> ≪역사민속학≫ 3, 1993
박찬식, <17, 18세기 濟州島 牧子의 실태> ≪濟州文化硏究≫, 1993
박찬식, <제주 해녀의 역사적 고찰> ≪역사민속학≫ 19, 2004

그때 작용했던 재정 운영 원칙은 무엇이었는가를 살펴보고자 한다. 물론 이를 위해서는 당시 제주민의 경제실상과 제주재정의 실태 등 제주 자체의 변화에 따른 정부 정책의 변화라는 측면에서 접근할 필요가 있다. 그러나 이 글에서는 이러한 측면을 다루지 못했다. 이는 향후의 연구 과제로 남긴다.

Ⅱ. 진상 액수의 변화와 성격

1) 진상 액수의 변화

원래 진상의 종류에는 物膳進上과 方物進上, 薦新, 藥材進上, 鷹子進上, 別例進上 등이 있었다.[8] 이 중 제주도에 부과되었던 것은 물선진상, 방물진상, 제향진상, 약재진상 등이었다. 조선전기부터 제주도의 공물 상납은 別貢物과 더불어 別進上의 형식으로 이루어지고 있었다.[9] 그리고 대동법을 시행할 때 제주의 진상물종은 그 시행 대상에서 제외되었다. 그것은 전답이 많지 않고 조운이 쉽지 않다는 이유도 있었고, 대동법 시행 당시 제주도를 屬國처럼 인식하여 제주의 진상을 일종의 조공처럼 간주했기 때문이기도 하였다.[10]

따라서 제주도 진상은 대동법이 시행된 후에도 현물로 상납하는 형식에 변화가 없었다. 그리고 조선후기 들어 제주도의 진상은 체계적으로 이행되었다. 우선 동지와 정조를 맞이하여 연례적으로 말과 결궁, 장피 등이 봉진되었다. 그리고 2월부터 9월까지는 전복, 오징어 등 해산물과

8) 田川孝三, 앞의 책, 91쪽
9) 朴贊殖, 1997, 앞의 논문, 127~129쪽
10) 韓榮國, <湖南에 實施된 大同法(上)> ≪歷史學報≫ 15, 1961, 48쪽

비자, 해동피 등 약재류가 주로 봉진되었다. 또한 10월과 11월에는 귤을 20운에 걸쳐 천신용과 진상용으로 나누어 봉진하였다. 12월에는 세초진상이라는 명목으로 주로 약재류가 봉진되었다. 그리고 목사의 到任과 체임시에 말과 백랍 등이 봉진되었으며, 그밖에도 말과 소, 사슴류가 수시로 상납되었다.[11]

제주의 진상 부담 역시 시기에 따라 일정한 변화가 있었다. 그리고 월령 진상은 매달 봉진하는 액수가 일정하지 않았으나, 18세기말에 매달 비슷한 액수를 바치도록 조정하였다.[12] 현재 남아있는 자료 중 ≪耽羅志≫, ≪南宦博物≫, ≪耽羅巡歷圖≫, ≪濟州大靜旌義邑誌≫, ≪耽羅事例≫, ≪耽羅營事例≫ 등을 통해 제주도 진상 부담액의 변화를 체계적으로 확인할 수 있다. ≪耽羅志≫는 1653년, ≪南宦博物≫과 ≪耽羅巡歷圖≫는 1703년, ≪濟州大靜旌義邑誌≫는 1790년대, ≪耽羅事例≫는 1840년대, ≪耽羅營事例≫는 1850년대의 상황을 보여주는 것으로 생각된다. 그러므로 이들 자료에 기록된 제주 진상 부담을 살펴보면 17세기 중엽에서 19세기 중엽까지의 변화 상황을 알 수 있다. 그 내역을 표로 작성하면 다음의 <표> 1과 같다.

11) 박찬식, 1997, 앞의 논문, 131~133쪽
12) ≪備邊司謄錄≫ 191책, 정조 24년 6월 7일

〈표 1〉 조선후기 제주도 진상 액수의 변화상[13]

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

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

앞의 표를 보면 진상 물종에 있어서는 17세기에서 19세기까지 큰 변화가 보이지 않는다. 반면 상납액에 있어서는 물종에 따라 그 변화양상에 차이가 있다. 우선 약재류는 그 부담액에 큰 변화가 보이지 않는다.

귤류는 물종에 따라 일정한 편차를 보이고 있다. 유자와 산귤은 약간의 증감은 있으나 어느 정도 일정한 수를 유지하고 있다. 금귤은 18세기 초반 3분의 2가 감해졌다가 이후 완전히 폐지된 대신, 당금귤이 18세기 초반에 새로 나타나 이후 배 이상 증가하고 있다. 당금귤은 1702년(숙종 28) 그 종자가 제주에 보내졌고, 영조 때에는 천신용으로 진헌되었다.[14] 그리고 ≪탐라사례≫와 ≪탐라영사례≫에서는 당금귤의 수가 모자라면 대신 금귤로 바치도록 하고 있다. 이를 보면 17세기 말에 전해진 당금귤의 품질이 금귤에 비해 높았기 때문에, 18세기 중반 이후 금귤 대신 당금귤로 진상품목이 바뀐 것으로 보인다. 한편 柑子의 경우 17세기 중반과 그 이후 시기를 비교하면 급격하게 그 수가 줄고 있는 것으로 나타난다. 그러나 17세기 초반의 ≪남사록≫을 보면, 상납액이 31,525개로 나오고 있다. 다른 자료들에 비해 ≪탐라지≫의 수치가 이상할 정도로 높기 때문에, 이 수치가 17세기 초반 제주의 감자 진상 액수로 믿기 어렵다. 오히려 조선후기에 감자의 상납액은 일정한 수준을 유지하고 있다고 판단하는 것이 실정에 가깝다는 생각이다. 그 이외 유감과 동정귤, 청귤 등은 대체로 18세기 초반에 상당한 정도로 부담액이 줄고 있다. 여하튼 귤류의 진상액은 전반적으로 줄어드는 추세라고 판단할 수 있다. 다음으로 월령진상에 해당되는 물종, 특히 해산물인 전복류와 오징어는 18세기 후반 이후 그 부담이 급격히 줄어들고 있다. 반면 말과 소는 시기가 지날수록 꾸준히 늘어나고 있다.

---

14) ≪英祖實錄≫ 권125, 영조 51년 윤10월 己巳
≪南宦博物≫ 誌果

2) 진상 액수 변화의 성격

이처럼 상납액 변동양상이 물종에 따라 다른 경향을 나타내고 있는 점에 조선시대 진상제도의 특징이 잘 나타나고 있다고 생각된다. 다음의 자료를 보자.

> 가) 호조 판서 權以鎭이 말하기를, "우리나라에서는 모두 선혜청과 호조의 재물을 통용하였는데, 지금은 원래 정해진 常貢 외에 점차 經用이 증가되어 白香絲 한 가지만 보더라도 갑진년 이후 宮中에 들어간 수량이 3백여 斤이 될 정도로 많으니, 앞으로는 궁중에 들어가는 것이 元貢의 수량을 초과하면 호조에서 일에 따라 論啓함이 마땅합니다." 하였다. (中略)
>
> 영조가 말하기를, "호조 판서의 말은 사리에 어두운 데에서 나왔다. 위로 두 東朝를 모시고 있어 承順하고 奉養하는 절차가 常用의 규례에서 초과하니, 호조 판서는 事勢가 어떠한지 알지 못하고 있다." 하였다.[15]

이 기사는 흉년으로 인해 진상 부담을 줄여주는 조치를 취하고 난 다음에 나오는 것이다. 권이진은 진상을 일시적으로 줄여주는 조치도 중요하지만, 그에 못지 않게 왕실 재정의 규모를 줄일 것을 건의하고 있다. 그러나 영조는 왕실 구성원의 사정, 특히 대비전의 수가 많아지면 재정 규모가 확대되는 것이 당연하다고 인식하고 있음을 보이고 있다. 이는 공물의 증가 뿐 아니라 진상의 부담도 늘어나는 것이었다. 게다가 진상 액수의 조정은 신하가 관여할 수 있는 문제가 아니었다.

> 나) 선혜청에서 아뢰기를, "(중략) 제주의 감자 진상은 진상에 관계되는 일이므로 본청에서 경솔하게 줄일 수가 없습니다." 하였다.[16]

---

15) ≪英祖實錄≫ 卷15, 영조 4년 정월 丙辰
16) ≪光海君日記≫ 권10, 광해군 즉위년 11월 丙戌

다) 좌의정 김수항이 아뢰기를, “무릇 진상하는 물품에 대해서는 신이 감히 의논할 수 없습니다. 오직 성명께서 절충하여 처리하시는 데에 달렸을 뿐입니다.” 하였다.[17]

위의 자료를 보면 진상 물종에 대해서는 흉년이 들었더라도 선혜청과 같은 관청이나 재상이 함부로 그 액수를 줄여달라고 요청할 수 없으며, 그 수의 재감은 오직 국왕의 결단에 달려있음을 보여주고 있다. 물론 일찍부터 큰 흉년이 들면 물선 진상 위주의 감면조치가 자주 내리고 있다. 예를 들어 1671년 대규모 흉년으로 제주의 진상을 감해주었다.[18] 1716년(숙종 42) 5월에도 제주의 진상액수를 대폭 줄여주었다. 즉, 濟州別遣御史 黃龜河가 장계를 올려 매년 灰全鰒의 진상 때문에 제주도민이 고통을 받고 있다고 보고하자, 숙종은 제주에서 올리는 모든 진상을 3분의 1로 줄이라고 명령하였다.[19] 1724년(영조 4) 삼명일진상과 삭선을 줄여주었던 예도 마찬가지였다.[20]

그렇다고 해서 국왕이 아무 물종이나 자의적으로 진상물종을 줄여주는 것은 아니었다. 다음의 자료를 보자.

라) 濟州牧에 綸音을 내리기를, “지난해 여러 도에서 흉년이 들었을 때 모든 貢獻과 物種 및 백성들의 몸에서 나와 관청에 바치는 것 가운데 정말로 궁중에 바치는 물건과 御藥조차도 특별히 면제시켰었다. 육지의 백성들에게 실시한 것을 어찌 섬 백성들에게 실시하지 않을 수 있겠는가? 薦新하는 黃果와 祭享에 쓰는 검은 소[黑牛]는 더없이 중요한 제사에 바치는 물

17) ≪顯宗實錄≫ 권20, 현종 13년 12월 辛未

18) ≪備邊司謄錄≫ 30책, 현종 12년 8월 18일, <濟州三邑貢物 限一年權減別單>

19) ≪肅宗實錄≫ 권42, 숙종 42년 5월 己巳. ‘濟州別遣御史黃龜河狀啓 灰全鰒連年封進之難 上命特爲姑減 仍命本島進上物種 竝減三分之二’

20) ≪備邊司謄錄≫ 83책, 영조 4년 정월 8일, 15일

건이고, 또 貢馬하는 것도 또한 軍政에 속하는 만큼 경솔히 의논할 수 없다. 이밖에 먼 지방에서 바치는 진귀한 물건들은 우리 백성들에게 무엇을 아껴서 감면해 주지 않겠는가? 各殿에 바치는 朔膳과 物膳, 三名日에 바치는 方物, 內局에 바치는 進上藥材, 중앙과 지방의 각 아문과 각 營門에 進排하는 物種, 내국 및 各司, 각 궁방宮房 노비 등의 身貢을 특별히 모두 기일을 물려 받거나 견감하여 賑資로 그대로 보태도록 하라. 이미 慈殿의 하교도 받았으니, 자전과 자궁에 바치는 방물·물선·삭선도 모두 기일을 물려 받거나 경감하도록 하라" 하였다.[21]

위의 자료는 1784년(정조 8) 제주에 큰 흉년이 들어 제주의 진상 부담을 일시 감면해 주면서 내린 윤음이다. 이 중에서 첫 번째 밑줄 친 부분을 보면, 전년도인 1783년 전국적으로 큰 흉년이 들자[22] 궁중에 바치는 물건과 御藥까지도 면제해 줬다고 하고 있다. 이는 역으로 말하면 각 궁중에 바치는 물건과 어약은 쉽게 줄여주기 어렵다는 것을 의미한다고 할 수 있다. 다음으로 두 번째 밑줄 친 부분에서는 천신에 사용하는 황과, 즉 귤류와 黑牛 그리고 貢馬는 아무리 큰 흉년이고, 설령 국왕이라도 쉽게 감면해 줄 수 없음을 말해주고 있다. 마지막 부분은 설령 국왕이라도 대비전 등에 속하는 진상은 자의로 감면할 수 없음을 말해준다. 즉 대비전의 허락이 있어야 그 수효의 감면이 이루어질 수 있었던 것이다.

게다가 진상의 재감은 일반 공물과는 다른 특성을 지니고 있었다. 통상 공물은 관부에 납부되어 국가재정이 되었고, 반면 진상은 왕실재정

21) ≪正祖實錄≫ 卷18, 정조 8년 11월 庚辰

22) 정조 7년은 전국적으로 400만 명 이상의 饑民이 나오고 급재결이 10만 1,815결에 이르는 등 전국적인 규모로 흉년이 들었던 해였다(文勇植, ≪朝鮮後期 賑政과 還穀運營≫, 景仁文化社, 2000).

에 속했다.[23] 때문에 일반 공물은 특정 지역의 부담을 줄여 줄 경우 다른 지역에 부담을 전가하는 경우가 많았던 반면 진상은 다른 지역에서 그만큼의 액수를 보전하는 조치가 취해지지 않았다.[24] 따라서 진상 부담의 경감은 대비전을 비롯한 왕실의 수입이 줄어드는 것이었고, 왕실의 절용을 강요하는 것이었다. 그러므로 흉년의 위기에서 벗어나면 진상 부담은 원상으로 회복되는 것이 일반적이었다.

이상의 논의를 통해 제주의 진상물종 중 말과 소의 부담이 시기가 내려갈수록 꾸준히 증가하는 것은 진상제도가 갖는 특성상 당연한 것으로 보인다. 제주의 진상물종 중 국왕이 재량권을 발휘하여 진상 물종의 수량을 줄여주더라도 부담을 덜 느낄 수 있었던 것은 예물의 성격이 강한 체임진상이었던 것으로 보인다. 그것은 신하의 입장에서도 마찬가지였다. 그리하여 체임진상을 없앨 수는 없지만 無灰木과 같이 쓸모 없이 폐해만 끼치는 것은 줄이도록 하였고,[25] 鹿尾 60조 역시 폐지하였다.[26]

반면 전복이나 귤과 같이 천신이나 방물과 관련이 있는 물종을 줄여주는 것은 상당히 부담스러운 조처였다. 1778년(정조 2) 정조는 제주에서 해마다 進貢하는 회전복을 永減해 주었다. 비록 흉년이 들었고 또 전복을 캐는 어려움이 많다는 것이 영감해주는 이유로 작용하였지만, 정조로서는 그 조치가 매우 부담스러웠던 것으로 보인다. 그러므로 그는 이 조치가 자신이 즉위할 때부터 생각해 왔던 것일 뿐 아니라, 先王의 遺意였음을 강조하고 있다.[27]

---

23) 德成外志子, 앞의 논문, 42쪽

24) 田川孝三, 앞의 책, 223쪽

25) ≪顯宗改修實錄≫ 卷25, 현종 13년 戊子

26) ≪英祖實錄≫ 卷113, 영조 45년 8월 戊午. 제주 목사의 체임진상 중 녹미는 64령을 바치도록 규정되어 있었고, 이는 ≪제주대정정의읍지≫에도 나온다. 그러나 19세기 작성된 ≪탐라사례≫ 등에서는 나타나지 않는다.

그렇지만 정조가 선왕의 유의를 강조하면서, 전복 진상을 줄일 수 있었던 것은 숙종대 이후 제주에 대한 중앙정부의 관심이 높아졌기 때문이었다. 숙종대 제주에 대한 배려는 매우 특별한 것이었다.[28] 그리고 영조 역시 숙종의 陵役에 자발적으로 참여했다는 이유로 제주민에 대한 애정을 자주 토로하였다.[29] 물론 이는 표면상 내세운 명분이었고, 궁극적으로는 먼 변방으로 관심 영역 밖에 있었던 제주를 통치체제 안으로 끌어들이려는 노력이었다. 이와 같은 정책 기조의 변화가 전복과 같은 진상물종의 부담을 줄여주는 형태로 가시화되었다고 할 수 있다.[30] 아울러 귤류 진상의 수효를 줄여주는 조치 역시 이와 같은 맥락으로 보인다. 귤은 위로는 종묘 등에 올리는 제사에 쓰이고, 아래로는 頒宣의 수요에 관계되었다.[31] 따라서 그 수를 줄여주는 데는 한계가 있었다. 때문에 모든 물종을 고루 줄여주지 않고 몇 종류만 감하는 형태가 되었던 것이라고 생각된다.

요컨대 제주에서 바치는 진상 중 약재와 우마류, 그리고 천신에 사용

27) ≪日省錄≫ 정조 2년 5월 29일
敎曰 寡人御極之後 實惠尙未下究於八路 而況濟州卽滄海之外 近因歉歲 居多民生顚頗 每一念之若恫在已 今覽本牧狀聞 其採鰒艱辛之狀 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 年例進貢灰全鰒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 此蓋先王之遺意也

28) 鄭亨芝, <조선후기 交濟倉의 설치와 운영> ≪梨大史苑≫ 28, 1995

29) ≪備邊司謄錄≫ 78책, 영조 1년 11월 15일.

30) 전복이나 귤류의 진상액 조절에 대해 기존연구에서는 제주민의 부담 능력이 고갈되었기 때문이라고 설명하고 있다(박찬식, 2000, 앞의 논문, 108~109쪽). 물론 이러한 측면도 배제할 수 없다. 그러나 이러한 설명은 포작 못지 않게 목자들의 담세 능력도 한계에 이르렀음에도 불구하고 말의 진상 액수는 오히려 늘어나고 있는 현상을 설명하기 어렵다. 진상 액수의 조정은 조선왕조의 진상제도 운영 원칙과 관련해서 설명해야 한다는 생각이다.

31) ≪正祖實錄≫ 卷13, 정조 6년 정월 辛亥

되는 귤류는 쉽게 그 액수를 줄여줄 수 없었다. 제주지역민이 진상으로 인한 부담 때문에 유리하고 파탄에 빠지더라도 그것은 쉬운 일이 아니었다. 한편 전복 등 해산물이나 천신을 제외한 감귤류의 진상은 어느 정도는 감면이 가능했다고 할 수 있다. 물론 이를 위해서는 국왕의 의지 이외에, 진상 수납 대상인 대비전 등 궁방과 각사의 일정한 동의가 전제되어야 했다. 그런데 제주에서 바치는 진상 물종은 대부분 다른 지역에서 생산되지 않는 것이 많았다. 그러므로 해산물과 감귤류의 부담만 어느 정도 줄여줄 수 있었던 것이다. 때문에 진상은 19세기 후반까지도 제주민들의 큰 부담으로 남아있었다.

Ⅲ. 진상물자 마련 방식과 그 의미

1) 평역고의 설치와 운영

제주의 진상은 일반민에게 큰 부담이 되었고, 그 부담에 대해 민들은 避役으로 저항하였다. 그리고 피역의 증가는 다시 일반민의 담세능력 악화라는 악순환을 초래하였다. 이러한 현상에 대해 진상의 명목적인 담당자였던 제주목사는 부담을 느낄 수밖에 없었다. 제주목사는 일반민의 진상 부담을 가볍게 하기 위한 대책 마련에 고심하였고, 그 방안으로 육지의 다른 지역에서도 널리 행해지던 민고를 운영하였다.[32] 대동법 실시 이후 지방의 각관에서는 민고를 설립 운영하여,[33] 진상, 공물, 관

32) 민고의 운영과 성격에 대해서는 다음의 논문을 참고하였다.
金容燮, <朝鮮後期의 民庫와 民庫田> ≪東方學志≫ 23·24, 1980
張東杓, <조선후기 民庫 운영의 성격과 運營權> ≪民族史의 展開와 그 文化≫ 상, 1990
金德珍, <朝鮮後期 地方官廳의 民庫 設立과 運營> ≪歷史學報≫ 133, 1992

수 등을 조달하였다.

제주에서 진상가 조달을 위해 운영했던 대표적인 민고는 평역고와 보민고였다. 이들 민고는 시기가 지날수록 다른 지역과 마찬가지로 그 용도와 기능이 확대되었다.[34] 그러나 그 재원 마련 양상을 보면 다른 지역과는 차이를 보인다고 할 수 있다. 일반적으로 민고의 재원으로는 민을 대상으로 한 戶斂과 結斂이 기본을 이루면서,[35] 점차 결렴화되는 추세였다.[36] 반면 제주의 경우, 민고의 재원 확보 방식이나 지출 용도 방식에서 민고 설치 이전의 재정 운영 방식을 기반으로 하고 있었다.

우선 평역고의 재원 확보 방식과 지출 용도에 대해 살펴보겠다. 결론부터 말하자면 평역고의 운영은 신역의 형태로 부과되던 진상의 부담을 줄여주기 위한 것이었다. 제주민의 신역부담은 매우 무거웠다. 진상 공물은 물론, 지방관아의 지공, 牧者, 果園直, 船格役을 모두 부담해야 했기 때문에 1인이 10役을 겸해야하는 상황이었다. 그래서 여자도 신공을 져야 했고, 어린아이도 태어나자마자 바로 역을 부담해야 했다.[37] 특히 목자와 포작, 그리고 잠녀의 진상 부담은 매우 무거웠고, 그만큼 피역 저항이 심했다.[38]

이러한 상황에서 신역 부담을 덜어주기 위해 모색한 방안은 환곡을 이용하는 것이었다. 1702년(숙종 28) 전 제주목사 이형상은 목자와 포작의 부담을 덜어주기 위해 상평청 耗田米 300석을 획급하여 진상품을 구입하는 대금으로 지급하자고 건의하였다.[39] 또 목자들에게 요미를 지

33) ≪經世遺表≫ 11, 地官修制 賦貢制 7, “今所謂民庫者 皆生於大同之後”
34) 김덕진, 앞의 논문, 71~72쪽
35) ≪牧民心書≫ 戶典六條, 平賦
36) 장동표, 앞의 논문, 867쪽
37) ≪南宦博物≫ 誌貢
38) 목자와 포작 등의 부담 과중과 피역 저항에 대해서는, 권인혁, 1986, 앞의 논문 참조

급하기 위해 목자고를 설립, 환곡을 운영하기도 하였다.[40]

이처럼 신역 부담을 지원하기 위해 환곡을 이용하는 방식과 함께 새로운 방법을 모색하였다. 그것은 일종의 양정수괄책이었다. 1716년(숙종 42) 제주에 별견어사를 파견하면서 가솔군관, 장인, 관속 중에 능력에 맞지 않거나 한유하는 자를 골라 포작에 충정하고, 또 포작의 자제들은 다른 역에 충정하지 않고 반드시 포작으로 등록하여 진상 부담자를 늘림으로써 신역 부담을 고르게 하는 방안이 현실적인지 파악하도록 지시하였다.[41] 그리고 이 방식은 당시의 양역변통책과 궤를 같이하는 것으로, 특정 신역자의 부담을 줄여주기 위해 신역 부담이 가벼운 자의 부담을 늘리는 방법이었다. 이는 재정 운영 원칙이나 명분에 있어서 정당한 것이었다.

이에 설립된 것이 평역고였다. 평역고는 1738년(영조 14) 제주에 어사로 파견된 李度遠에 의해 창설되었다. 그는 목자와 포작 등 고역을 지는 자들의 부담을 완화시켜 주기 위해, 군역을 진 자들로서 번을 서지 않는 자들을 균역청에 소속시키고 제번미라는 명목으로 10두를 거두었다.[42] 그리고 여기서 얻어진 재원으로 목자와 포작, 답한 등 고역을 부담하는 자들에게 16두를 例下米 명목으로 지급함으로써, 그 부담을 어느 정도 완화시켜 주었다.[43]

평역고의 최초의 명칭이 균역청이라는 것은 시사하는 바가 크다. 평역고의 설치목적이 양역을 비롯한 신역의 苦歇을 고르게 하는데 있다는

39) ≪肅宗實錄≫ 권37, 숙종 28년 7월 辛酉

40) ≪濟州邑誌≫ 鞾鞾

41) ≪備邊司謄錄≫ 69책, 숙종 42년 2월 2일

42) ≪承政院日記≫ 1038책, 英祖 24년 12월 28일, "戊午御史李度遠入來時 營各邑各班入番之類除出 屬之均役廳 各樣十斗米 謂之除番米"

43) ≪書啓輯錄≫ <濟州巡撫御史朴天衡書啓>

것이다. 그리고 평역고의 설립과 운영이 이러한 원칙하에 이루어졌기 때문에, 이후에는 평역고 운영을 통해 혜택을 보는 계층이 일반 기병과 보병으로까지 확대되었다. 제주의 기병과 보병들은 제주목사의 별진상이었던 향심 28두, 백랍 24편 등과 함께 제주목사의 도임진상, 그리고 제주목사 및 판관과 정의, 대정현감의 체임진상의 일부 품목을 부담하고 있었다.[44] 그러나 제주의 기보병은 그 수가 많지 않고, 유품과 가솔 군관의 수가 많아 부담이 공평하지 않았다. 이에 고강과 시사를 행하여 탈락한 유품 등에게 기보병이 부담하던 일부를 분담시키자는 주장이 나오게 되었다.[45] 그리고 결국 기보병이 지던 진상 부담 역시 평역고의 재원으로 충당하게 되었다.[46] 즉 19세기 중반 평역고의 총지출 3652석 13두 6승 1홉 중에서 각종 공물가 262석 11두와 각종 장인과 노비에 지급되는 임금 약 98석, 그리고 목자에게 지급되는 277석 등이 진상물종과 관련하여 매년 지출되었다. 이와 함께 체임진상과 불항공물가 약 194석이 일이 있을 때마다 지출되고 있는데, 이 부분이 기보병이 지던 진상 부담으로 파악되는 것이다.

이후 평역미의 부담은 여러 차례 변하였다. 1762년(영조 38) 8두로 줄었다가, 1783년 다시 10두로 환원되었다. 그러나 1791년 다시 8두로 줄었고, 1838년(헌종 4)에는 7두 2승으로 줄었다. 그리고 이후에도 수시 감봉되어 1863년(철종 14)경에는 6두를 거두었다.[47] 이처럼 평역미의 부담이 변화했던 기본적인 이유도 신역부담의 형평에 있었다. 부담을 줄였던 것은 한 집에 신역부담자가 많을 경우 그 액수가 막대하다는 논

44) ≪南槎錄≫ 12월 20일
45) ≪備邊司謄錄≫ 113책, 영조 21년 5월 14일
46) ≪耽羅事例≫ 平役庫
47) 권인혁, 1998, 앞의 논문, 184쪽

리였고, 부담을 늘였던 것은 평역청에 소속되는 것이 포작 등 고역에 속하는 것보다 훨씬 헐역이기 때문에 옳지 않다는 논리였다. 결국 평역고의 설치와 운영은 신역으로 부과되던 진상물종 마련에 대한 부담 일부를 다른 형태의 신역부담자에게 전가함으로써 해결하려고 했던 것이다. 그리고 그 아래에 흐르고 있는 것은 均役, 즉 신역부담자의 부담을 고르게 하는 것이었다.

이러한 원칙은 제주의 대동미와 각사노비의 신공 운영에도 그대로 적용되고 있다. 제주에는 대동법이 시행되지 않았지만, 대동미가 수취되었다. 제주에서의 대동미는 토지가 아닌 남정에게 1정당 5승씩 부과되었다. 여기에서 얻어진 재원으로 제주에서는 각양 진상가 및 各房에 지불하였고, 정의현은 각양 진상가, 대정현은 각양 진상가 및 관용유가로 지출하였다.[48]즉 진상 물종 마련을 위해 일종의 신역 형태로 부과된 것이 대동미였다. 그리고 1801년(순조 1) 대동미 명목이 혁파되면서,[49] 그 재원을 대신하기 위해, 보민고에서 18석, 평역고에서 55석 7두가 호고로 옮겨져 남정 대동미 대신 사용되었다. 그리고 보민고의 재원 중 예전 蠲役庫에 속했던 곡식의 모미 100석도 재원으로 충당하였다.[50]

여기서 평역고의 재원이 대동미 혁파의 대체 재원으로 사용되는 것은 재정 원칙 상 무리가 없어 보인다. 문제는 보민고의 재원을 활용하는 것이다. 그러나 이 역시 그 내용을 살펴보면 이해가 되는 부분이다. 대동미는 남정에게 부과된 진상 물종 마련 비용을 보조하는 것과 함께 지방 관청 운영비로 활용되었다. 그렇다면 보민고의 재원을 활용해 대동미 지출 용도 중 지방 관청 경비로 활용하는 것 역시 재정 운영 원칙에

48) ≪濟州邑誌≫ 大同
49) ≪備邊司謄錄≫ 192책, 순조 1년 11월 7일
50) ≪耽羅事例≫ 日用各庫, 戶庫

어긋나는 것은 아니라고 보인다.

다음은 보민고에 흡수된 견역고 재원을 활용하는 것이다. 견역고는 1774년(영조 50) 제주목사 박성협이 자비곡 1,050석과 工庫와 雇馬庫에서 오래도록 받아들이지 못했던 正木을 作米한 187석을 원곡으로 해서 만든 것으로, 시노비들이 각사에 바치던 표고와 비자 등의 진상가를 지급하는데 사용하였다.[51] 그리고 1794년(정조 18) 보민고에 합쳐졌다가, 1801년 대동미 혁파 후 그 대체재원으로 이속되었다.[52] 여기에서 시노비가 신공으로 바치던 진상 역시 신역의 형태였다. 이 때문에 신역으로 부과된 진상 물종을 마련하기 위한 재원이라는 점에서 견역고와 대동미는 동일한 재정 원리를 갖고 있다. 따라서 보민고에 흡수된 견역고미를 대동미 혁파의 대체 재원으로 활용한 것 역시 나름의 재정 운영 원칙하에 운영되었음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

2) 보민고의 설치와 운영

다음은 평역고와 함께 제주 진상 물종 마련의 양대축이었던 보민고의 설치와 운영에 대해 살펴보겠다. 1756년(영조 32) 당시 제주목사 윤시동은 3읍 민호에게 거둬들이던 백랍과 표고 진상의 폐단을 시정하기 위해 자비곡 466석을 재원으로 보민고를 설립하였다.[53] 1774년(영조 50)에는 제주목사 박성협이 자비곡 1,050석과 工庫와 雇馬庫에서 오래도록 받아들이지 못했던 正木을 作米한 187석을 원곡으로 蠲役庫를 만들었다. 견역고는 시노비들이 각사에 바치던 표고와 비자 등의 진상가를

51) ≪耽羅營事例≫ 補民庫
52) ≪耽羅誌草本≫ 倉庫
53) ≪耽羅事例≫ 補民庫

지급하였다.[54] 1791년에는 제주 목사 이홍운이 목자고의 쌀 674석을 보민고에 획부하였고, 이어 1794년(정조 18) 제주목사 심낙수는 覃恩庫의 쌀을 보민고로 이부시키는 한편, 견역고를 폐지하고 보민고와 통합하여 대정, 정의현의 진상어복가와 백랍, 표고의 진상가를 지급하였다. 1838년에는 가을마다 場稅米 중 126석 10두를 보민고에 획부하여 재원으로 삼게 하였다.[55] 1839년에는 별저고의 모곡을 보민고에 보용하게 하였다.[56] 이처럼 백랍과 표고 진상의 폐단을 시정하기 위해 설립되었던 보민고는 목자고, 담은고, 견역고 등 지방 관청의 일부 재정기구들을 통합하는 한편, 장세미 중 일부를 재원으로 확보하는 등 그 규모와 용도가 확대되었다.

보민고의 설립 목적과 운영을 보면 두 가지 점에서 평역고와는 성격을 달리 하고 있다. 첫 번째는 설립 목적으로, 보민고는 신역이 아닌 호에 부과되는 진상부담을 줄여주기 위해 설립되었다는 것이다. 이 목적은 19세기 중엽까지 유지되어, 이 시기 총 지출 790여 석 중 약 500석 정도가 진상과 관련된 비용으로 지출되었다. 두 번째는 그 재원 확보 방식이 환곡 운영에 있었다는 점이다. 19세기 중엽 보민고의 수입원을 분석해보면, 원곡의 모곡 370여석과 별저모에서 획급받는 236석 14두, 그리고 장세미 126석 10두로 구성되어 있다. 보민고의 총수입 730여 석 중 600여 석, 즉 87% 정도가 환곡 운영을 통해 얻어지는 것이다.[57] 그리고 제주의 환곡 운영은 호를 단위로 이루어졌다.[58] 따라서 호 단위로

54) ≪耽羅營事例≫ 補民庫
55) ≪耽羅事例≫ 補民庫
56) ≪備邊司謄錄≫ 227책, 헌종 5년 정월 10일
57) ≪耽羅事例≫ 補民庫
58) 허원영, 앞의 논문, 219쪽

부과되는 진상물종 마련을 위해 호 단위로 부과되는 환곡을 설치하여 운영하는 것은 재정 운영 원리가 일맥상통하는 것이고, 평역고와는 다른 형태의 민고를 설립한 것도 당연한 결과라고 볼 수 있다.

따라서 보민고의 재정이 부족하여 그 재원을 확보하는 방법 역시 목자고와 견역고 등 환곡 운영을 통해 재원을 확보하는 재정기구들을 흡수하는 형태로 이루어지고 있음도 알 수 있다. 이는 환곡이 호를 단위로 운영되기 때문에, 거기에서 얻어진 재원은 호의 부담을 줄여주는 쪽에 지출될 필요가 있기 때문이라고 할 수 있다. 물론 앞에서 서술했던 것처럼, 견역고의 경우 각사노비의 진상가 마련에 목적이 있었고, 이와 유사한 성격을 갖는 대동미가 혁파되자 그 쪽 재원으로 전용되기도 하였다.

마지막으로 보민고 재원으로 장세미와 별모조를 일부 획급받은 배경에 대해서 알아보겠다. 장세미는 목장 내의 경작지에서 수취하던 세였다. 목장지 내에 폐기된 곳에 대한 경작을 허락하여 수세하도록 하자는 논의는 지속적으로 있었고, 실제 제주목에서는 일찍부터 그러한 토지에 대해 수세하여 지방 재정으로 활용하고 있었다.[59] 그러나 중앙에서는 목장지의 축소를 우려하여 이를 공식화하지 않았다.[60] 그러던 중 1794년 어사 심낙수가 목장 가운데 말을 기르지 않는 곳의 경작을 허락하고 수세하도록 함으로써 정식으로 목장의 경작과 수세가 시작되었다. 원래 장세미의 용도는 장세고를 별도로 두고 관장하여 馬監과 목자의 料로 쓰도록 하였다. 그러나 설립된 지 몇 년 되지 않은 1799년 지방재정으로 전환시켰다.[61]

재정 운영 원리에 비추어봤을 때 장세미를 보민고의 재원으로 활용하

59) ≪備邊司謄錄≫ 83책, 영조 4년 4월 8일
60) ≪備邊司謄錄≫ 154책, 영조 46년 12월 15일
61) ≪耽羅誌草本≫ 倉庫

는 것은 조금 어색한 부분이다. 목장지 경작에 대한 세금을 호단위로 수취하는 진상 비용 마련을 위한 보민고에 충당하는 것은 재정 운영 원리에 맞지 않는 부분인 것이다. 그러나 장세미의 일부가 보민고의 재원으로 활용되는 시점의 보민고 재정 상황을 보면 이해가 된다. 1840년대에 작성된 ≪탐라사례≫의 내용을 분석해보면, 총수입은 730여석인데 총지출은 790여석이었다. 수입보다 지출이 60여 석 많은 구조이고, 따라서 환곡으로 운영되는 보민고는 시간이 흐를수록 원곡이 침식되는 재정구조를 갖고 있었다. 게다가 이는 장세미 126석을 포함해서 계산한 수치이다. 따라서 장세미를 획급해주지 않으면 보민고의 재정상황은 매우 열악해질 수 있었다. 그리고 장세미를 획급해도 여전히 적자의 재정구조였기 때문에 이듬해에는 다시 별저모까지 획급했던 것이다. 그리고 당시 제주의 재정 상황에서 수탈의 여지가 남아있었던 것이 장세와 화전세 등 새로 개간한 토지에 대한 수세였다.[62] 때문에 장세미의 일부가 보민고의 재원으로 획급되었던 것이다. 이는 19세기 중엽 제주의 지방재정이 한계상황에 도달하여, 그 이전까지 유지되고 있던 재정 운영 원리마저 지킬 수 없는 상황이었음을 말해주는 것이라고 할 수 있다.

Ⅳ. 맺음말

이상의 논의를 요약하는 것으로 맺음말을 대신하겠다. 제주는 그 지리적, 역사적 특수성으로 인해 19세기까지 진상 물종을 현물로 상납하였다. 그리고 그 부담 역시 작지 않았다. 숙종대 이후 조선정부의 정책기조가 바뀌고 제주를 통치영역안으로 끌어들이기 위해 노력하면서 중

62) 박찬식, 1997, 앞의 논문, 143쪽

앙정부에서도 제주의 진상부담을 줄여주려고 노력하였다.

그러나 조선의 진상제도 운영 원리에 비추어볼 때 이러한 노력에는 한계가 있었다. 제주에서 바치는 진상 중 약재와 우마류, 그리고 천신에 사용되는 귤류는 쉽게 그 액수를 줄여줄 수 없었다. 제주지역민이 진상으로 인한 부담 때문에 유리하고 파탄에 빠지더라도 그것은 쉬운 일이 아니었다. 한편 전복 등 해산물이나 천신을 제외한 감귤류의 진상은 어느 정도는 감면이 가능했다고 할 수 있다. 물론 이를 위해서는 국왕의 의지 이외에, 진상 수납 대상인 대비전 등 궁방과 각사의 일정한 동의가 전제되어야 했다. 그런데 제주에서 바치는 진상 물종은 대부분 다른 지역에서 생산되지 않는 것이 많았다. 그러므로 해산물과 감귤류의 부담만 어느 정도 줄여줄 수 있었던 것이다. 때문에 진상은 19세기 후반까지도 제주민들의 큰 부담으로 남아있었다.

한편 제주 목사를 비롯한 제주의 지방관들도 진상으로 인한 민의 부담을 덜어주기 위해 다양한 방법을 모색하였다. 그들이 찾은 방법은 평역고와 보민고로 대표되는 민고의 운영이었다. 평역고의 설치와 운영은 신역으로 부과되던 진상물종 마련에 대한 부담 일부를 다른 형태의 신역부담자에게 전가함으로써 해결하려고 했던 것이다. 그리고 그 아래에 흐르고 있는 것은 均役, 즉 신역부담자의 부담을 고르게 하는 것이었다. 반면 보민고는 환곡의 운영을 통해 戶斂 형태로 부과되는 진상 물종의 부담을 줄여주고자 하였다. 그런데 보민고는 수입보다 지출이 많아, 시간이 흐를수록 보민고의 원곡이 침식되는 재정구조였다. 당시 제주의 재정 상황에서 수탈의 여지가 남아있었던 것이 장세와 화전세 등 새로 개간한 토지에 대한 수세였다. 때문에 재정 운영 원리상 어울리지 않는 장세미의 일부가 보민고의 재원으로 획급되었다. 이는 19세기 중엽에는 제주의 지방재정이 한계상황에 도달하여, 그 이전까지 유지되고 있던

재정 운영 원리마저 지킬 수 없었음을 말해주는 것이다.

다시 말해 19세기 제주의 재정 상황은 조선 전기 이래 유지해오던 재정 운영 방침을 고수하는 것으로는 해결책을 찾을 수 없었다. 이전의 재정 운영 원리와는 다른 원리를 찾아내고 그에 입각한 새로운 사회구조를 모색해야 할 시점이었다. 그러나 중앙과 지방 정부 모두 이러한 노력을 하지 않았고, 기존의 방식을 고수하거나 새로운 稅源을 침탈하는 고식적인 대책으로 일관하였다. 거기에 파국을 재촉했던 것은 이서층을 비롯한 토착세력의 뿌리 깊은 부정이었다.

KCI

참고문헌

≪經世遺表≫
≪南槎錄≫
≪南宦博物≫
≪牧民心書≫
≪備邊司謄錄≫
≪書啓輯錄≫
≪承政院日記≫
≪日省錄≫
≪濟州大靜旌義邑誌≫
≪朝鮮王朝實錄≫
≪耽羅事例≫
≪耽羅巡歷圖≫
≪耽羅營事例≫
≪耽羅志≫
≪耽羅誌草本≫

權仁赫, <19世紀 前半 濟州地方의 社會經濟構造와 그 變動> ≪李元淳敎授華甲紀念史學論叢≫, 1986
權仁赫, <朝鮮後期 地方官衙 財政의 운영실태> ≪耽羅文化≫ 16, 1996
權仁赫・金東栓, <조선후기 제주지역의 수취체제와 주민의 경제생활> ≪耽羅文化≫ 19, 1998
金容燮, <朝鮮後期의 民庫와 民庫田> ≪東方學志≫ 23・24, 1980
金德珍, <朝鮮後期 地方官廳의 民庫 設立과 運營> ≪歷史學報≫ 133, 1992
김동전, <18・19세기 畓漢의 신분적 지위와 그 변동> ≪역사민속학≫ 3, 1993
德成外志子, <朝鮮後期 貢納請負制와 中人層貢人>, 고려대 박사학위논문, 2001
文勇植, ≪朝鮮後期 賑政과 還穀運營≫, 景仁文化社, 2000

박찬식, <17, 18세기 濟州島 牧子의 실태> ≪濟州文化硏究≫, 1993
朴贊殖, <19세기 濟州 지역 進上의 실태> ≪19세기 濟州社會 硏究≫, 일지사, 1997
朴贊殖, <『耽羅巡歷圖』에 보이는 제주 진상의 실태> ≪耽羅巡歷圖硏究論叢≫, 2000
박찬식, <제주 해녀의 역사적 고찰> ≪역사민속학≫ 19, 2004
양진석, <18, 9세기 제주의 收取制度와 特徵> ≪耽羅文化≫ 24, 2004
張東杓, <조선후기 民庫 운영의 성격과 運營權> ≪民族史의 展開와 그 文化≫ 상, 1990
鄭亨芝, <조선후기 交濟倉의 설치와 운영> ≪梨大史苑≫ 28, 1995
韓榮國, <湖南에 實施된 大同法(上)> ≪歷史學報≫ 15, 1961
허원영, <19세기 濟州島의 戶口와 賦稅運營>, 한국학중앙연구원 박사학위논문, 2005

長森美信, <朝鮮後期濟州の進上物資調達と海上輸送> ≪史泉≫ 93, 2001
田川孝三, ≪李朝貢納制の硏究≫, 1965

Abstract

Operation of the Donation System and Its Characteristics in Jeju in the 18th~19th Centuries

Lee, Uk*

Due to its geometric and historical particularities, Jeju presented actual products as donation to the king until the end of the 19th century, and the burden was not trivial. As the political basis of the Joseon government was changed since the days of King Sukjong and it tried to bring Jeju into the range of its rule, the central government made efforts to the burden of the donation upon Jeju. However, given the operational principles of the system of donation in Joseon, such efforts had limitations. Thus, the donation remained great burden for Jeju people until the end of the 19th century.

On the other hand, local officials of Jeju including the local governors attempted at various ways to reduce the burden on people due to the donation. One of the ways they found out was the operation of Min-Go 'storage for people,' which was represented by Pyeong-yeok-go and Bo-min-go. The foundation and operation of Pyeong-yeok-go was intended toward resolving part of the burden of providing products for the donation by passing it to those in charge of other compulsory labors. The underlying basis for this was Gyun-yeok, which means the balance of the burden of compulsory labors. On the other hand, Bo-min-go was intended through the operation of grain loaning

* KSAC Researcher

toward reducing the burden of the donation of products posed in the form of inhabitants' tax. However, due to excessive expenditure, Bo-min-go had a financial structure in which the principal grains gradually disappeared. In the financial situation of Jeju at that time, what remained as potential sourcesof exploitation included such tax collections from newly cultivated land as Jang-se and Hwajeon-se. Thus, some of the rice for Jang-se, which did not fit to the principles of financial management, was underpaid for securing the financial resources of Bo-min-go. This suggests that toward the mid 19th century, even the principles of financial management maintained previously was not kept because the local finances of Jeju reached the limit. In other words, the financial condition of Jeju in the 19th century made it impossibleto find out a solution by sticking to the policy of financial management maintained since the early period of Joseon.

Key Words

Donation, Jeju, Bo-min-go(補民庫), Pyoeng-yeok-go(平役庫), financial management

교신 : 이욱 주소 : 경북 안동시 용상동 주공아파트 605동 604호
(E-mail : lwwsh@hanmail.net 전화 : 054-851-0779)

최초 투고일 2008. 7. 28
최종 접수일 2008. 8. 18